

GLOBAL TRENDS

세계지방자치동향

미국

- ▶ 매사추세츠주의 행정체제 개편:
카운티 정부 폐지와 지역 협력 거버넌스 구축

일본

- ▶ 일본 지방행정체제의 변천과 헤이세이 대합병의 교훈:
자치와 효율의 균형

독일

- ▶ 독일의 특별지방자치단체 연합

한국

- ▶ 5극 3특 주도의 행정체제 개편 방향 논의

한국

- ▶ 행정체제 개편을 위한 5극 3특의 지방재정 운영 방안





매사추세츠주의 행정체제 개편: 카운티 정부 폐지와 지역 협력 거버넌스 구축

Massachusetts Local Government Restructuring

1. 도입 배경과 필요성

- ▶ 매사추세츠주는 미국에서 가장 오래된 지방자치 전통을 지닌 주로, 과거 주-카운티-시·타운의 3단계 구조로 행정 운영되어 왔으나, 1990년대 들어 다수의 카운티가 재정난과 행정 비효율성으로 운영 위기를 맞이하게 됨
- ▶ 특히 인구가 적은 내륙 지역의 카운티들은 세수 감소로 인해 교정시설 운영, 보건 서비스, 토지 기록 관리 등 기본 기능을 수행하지 못하게 되었으며, 주정부의 재정 지원에 과도하게 의존하게 됨
- ▶ 이에 매사추세츠주는 1997년부터 2000년 사이에 카운티 정부를 단계적으로 폐지하고 기능을 재배분하는 행정체제 개편(Local Government Restructuring)을 추진함
- ▶ 이 개편은 단순한 행정 단위 축소가 아니라, 효율성과 책임성, 지속가능성을 높이기 위한 구조적 개혁으로 평가됨

2. 행정체제 개편의 구조

(1) 카운티 정부 폐지 및 기능 이관

- ▶ 매사추세츠주는 매사추세츠 일반법(Massachusetts General Laws; MGL) 제34B¹⁾장에 따라 14개 카운티 중 대부분의 카운티 정부를 해체함
- ▶ 폐지된 카운티는 미들섹스(Middlesex, 1997), 햄프든(Hampden) 및 우스터(Worcester, 1998), 햄프셔(Hampshire, 1999), 에섹스(Essex, 1999), 버크셔(Berkshire, 2000)이며, 반스타블(Barnstable), 브리스틀(Bristol), 듀크스(Dukes), 난터컷(Nantucket), 플리머스(Plymouth)는 제한적 기능만 수행함²⁾
- ▶ 폐지된 카운티의 교정시설, 법원, 등기소, 공중보건 등의 기능은 모두 주정부로 이관되었으며, 관련 자산·부채와 직원 역시 주 또는 해당 시·타운으로 전환되었음

1) <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleVI/Chapter34B>

2) https://www.boston.com/news/wickedpedia/2023/12/12/massachusetts-county-governments-abolished/?utm_source=chatgpt.com

➡ 사법 및 교정 기능의 이관

- 카운티가 운영하던 교도소와 교정시설(House of Correction)은 주 공공안전청(Executive Office of Public Safety and Security; EOPSS) 산하 보안관국(Sheriff's Department)으로 이관됨³⁾
- 각 카운티 보안관은 주정부 소속 공무원으로 전환되었으며, 교정시설의 자산과 부채도 주 재정으로 흡수됨
- 법원(Trial Court) 운영권 역시 주 사법행정처(Executive Office of the Trial Court)로 이관되어, 판사 임용·예산·시설 관리가 주 단위에서 일원화되었음⁴⁾

➡ 토지 기록 및 등기 행정 기능의 이전

- 등기소(Registry of Deeds)는 주 법무청(Office of the Secretary of the Commonwealth) 산하로 통합되어, 토지소유권, 저당권, 공공 기록물 관리가 주 단위의 통합 데이터베이스 시스템에서 운영되게 되었음
- 서포크(Suffolk)와 버크셔(Berkshire) 등 일부 지역은 조기 이전이 시행되어 1999년부터 주의 관리체계로 편입됨

➡ 보건 및 복지 기능의 이관

- 카운티 공중보건국은 주 보건부(Massachusetts Department of Public Health)로 이관됨⁵⁾
- 예방접종, 환경위생, 감염병 대응 등 보건 서비스가 주-지방 연계 체계로 재편되었으며, 카운티 단위에서 수행되던 프로그램은 시·타운 지역 보건 위원회(Local Boards of Health)로 분산 배치됨

➡ 자산·부채 및 인력의 처리 절차

- Chapter 34B, Section 6⁶⁾에 따라 각 폐지된 카운티의 건물, 차량, 장비 등 유형 자산은 주정부 소유로 이전되었으며, 부채는 주 회계국(Office of the Comptroller)이 직접 상환하거나 시·타운으로 분할 이전함
- 카운티 소속 공무원과 노조원은 주정부 또는 해당 기능을 승계한 기관의 직원으로 자동 전환되었고, 연금·복지·근속연수 등 고용 조건은 기존과 동일하게 유지되도록 규정됨

➡ 재정 이관의 구조적 변화

- 카운티가 부과하던 부동산세와 등록세, 수수료 수입은 주 재정으로 귀속되었고, 대신 주는 각 시·타운에 지방조정교부금(Local Aid) 형태로 일정 재원을 재배분함⁷⁾
- 이를 통해 재정 불균형이 완화되었으며, 주가 교정·법원 등 공공시설 운영비를 직접 부담하게 됨

3) <https://www.mass.gov/orgs/executive-office-of-public-safety-and-security>

4) <https://www.mass.gov/orgs/executive-office-of-the-trial-court>

5) <https://www.mass.gov/orgs/department-of-public-health>

6) https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleVI/Chapter34B/Section6?utm_source=chatgpt.com

7) <https://www.mass.gov/orgs/division-of-local-services>

- 이와 같은 절차를 통해, 매사추세츠주는 카운티 기능을 광역적 업무는 주정부가 담당하고, 생활밀착형 서비스는 기초자치단체가 수행하는 이원적 구조로 재편됨

(2) 광역 협력체계의 구축

카운티 폐지 이후 공백을 보완하기 위해 대도시권 계획 기구(Metropolitan Planning Organization; MPO) 및 지역계획기관(Regional Planning Agency; RPA) 제도가 활성화됨

- 대도시권 계획 기구(Metropolitan Planning Organization; MPO) 및 지역계획기관(Regional Planning Agency; RPA)은 각각 연방 정부의 교통법 및 주 계획법에 근거하여 설립된 광역권 단위의 협력적 행정기구로써, 이들은 카운티 정부가 사라진 이후 광역 수준에서 교통, 토지이용, 환경, 주택, 경제개발 등의 과업을 통합적으로 조정하는 역할을 수행함⁸⁾
- 대도시권 계획 기구(Metropolitan Planning Organization; MPO)는 연방 교통국(Federal Highway Administration; FHWA)과 교통부(Federal Transit Administration; FTA)가 교통기금 배분의 전제조건으로 요구하는 협력 계획 기구로, 매사추세츠에서는 보스턴 지역 대도시권 계획 기구(Boston Region MPO)가 대표적임⁹⁾
 - 이 조직은 주 교통부(Massachusetts Department of Transportation; MassDOT), 대중교통청(Massachusetts Bay Transportation Authority; MBTA), 지역정부연합(Metropolitan Area Planning Council; MAPC), 보스턴시 및 인근 97개 지방정부가 참여함
 - 주요 기능으로는 장기 교통계획(Long-Range Transportation Plan; LRTP)¹⁰⁾ 수립과 단기 교통 사업계획(Transportation Improvement Program; TIP)의 수립을 담당함¹¹⁾
- 지역계획기관(Regional Planning Agency; RPA)은 매사추세츠주의 법령(MGL Chapter 40B 등)¹²⁾에 근거하여 설립된 광역 계획 조직으로, 주 내 13개 권역이 존재함
 - RPA는 MPO와 협력하여 광역권 차원의 토지이용계획, 주택정책, 환경보전, 재해 대응, 경제개발 등을 수행함
 - 대표적으로 케이프 코드 위원회(Cape Cod Commission)¹³⁾는 반스타블 카운티(Barnstable County) 내에서 환경·개발 규제 권한을 가진 준공공기구로 운영되고 있음
- 이와 같은 제도는 폐지된 카운티의 행정 기능을 대체하는 수평적 협력 거버넌스 체계로 자리 잡았으며, 행정 단위 축소 이후에도 광역 차원의 조정과 계획 기능이 유지되도록 보완적 역할을 수행하고 있음

8) <https://highways.dot.gov/media/48411>

9) <https://www.bostonmpo.org/>

10) https://www.ctps.org/lrtp?utm_source=chatgpt.com

11) https://www.bostonmpo.org/data/calendar/pdfs/2023/0720_MPO_Destination2050_LRTP.pdf?utm_source=chatgpt.com

12) <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleVII/Chapter40B>

13) https://www.capecodcommission.org/?utm_source=chatgpt.com

3. 시사점

- 매사추세츠주의 행정체제 개편은 지방행정의 효율성과 자율성을 동시에 달성하기 위해 기능 중심의 재설계를 추진한 사례로 평가됨
- 단순히 행정단위를 통합하거나 축소하는 것이 아니라, 기능별로 효율화하여 광역 기능은 주정부로 통합하고 생활밀착형 기능은 기초자치단체로 분권화함으로써 행정의 전문성과 접근성을 모두 확보하였음
- 또한 카운티 정부 폐지 이후 대도시권 계획 기구(Metropolitan Planning Organization; MPO) 및 지역계획 기관(Regional Planning Agency; RPA)을 제도화하여 권역 단위의 정책 조정이 가능하도록 함으로써, 중간 행정단위가 없는 상태에서도 광역 행정수요에 대응할 수 있는 협력 거버넌스를 구축하였음
- 이러한 구조는 자산, 부채, 인력의 이관을 단계적으로 추진하고, 재정조정 및 인사 보호 장치를 병행함으로써 행정 공백을 최소화한 점에서도 의의가 있음
- 더불어 매사추세츠는 협력 기구를 통한 공개적 의사결정과 시민참여를 제도화하여, 주민이 직접 정책 형성 과정에 참여하는 참여형 지방 거버넌스를 확립하였음
- 나아가 지역의 여건에 따라 케이프 코드 위원회(Cape Cod Commission)처럼 환경 중심의 협력 모델을 도입하는 등, 획일적인 구조가 아닌 지역 맞춤형 거버넌스를 발전시켜 지속가능성을 높였음
- 이러한 경험은 지방행정 개편의 핵심이 조직의 통폐합이 아니라, 주-지방-민간 간의 협력 네트워크를 강화하는 데 있음을 보여주며, 한국의 지방행정체제 개편과 광역특별연합 설계에서도 기능 중심의 효율화와 협력형 행정 구조의 제도화에 시사점을 제공함

출처

- Boston.com. (2023, December 12). Massachusetts county governments abolished. Boston Globe Media Partners.
<https://www.boston.com/news/wickedpedia/2023/12/12/massachusetts-county-governments-abolished/>
- Boston Region Metropolitan Planning Organization (Boston MPO). (2023). Destination 2050: Long-Range Transportation Plan (LRTP) — Full PDF. Central Transportation Planning Staff.
https://www.bostonmpo.org/data/calendar/pdfs/2023/0720_MPO_Destination2050_LRTP.pdf
- Boston Region Metropolitan Planning Organization (Boston MPO). (2024). Boston Region MPO Homepage. Central Transportation Planning Staff.
<https://www.bostonmpo.org/>
- Boston Region Metropolitan Planning Organization (Boston MPO). (2024). Destination 2050: Long-Range Transportation Plan (LRTP). Central Transportation Planning Staff.
<https://www.ctps.org/lrtp>
- Cape Cod Commission. (2024). About the Cape Cod Commission. Barnstable County Regional Government.
<https://www.capecodcommission.org/>
- Commonwealth of Massachusetts. (2024). Massachusetts General Laws, Chapter 34B: Abolition of County Government. Massachusetts Legislature.
<https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleVI/Chapter34B>
- Commonwealth of Massachusetts. (2024). Massachusetts General Laws, Chapter 34B, Section 6: Disposition of County Assets and Liabilities. Massachusetts Legislature.
<https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleVI/Chapter34B/Section6>
- Commonwealth of Massachusetts. (2024). Massachusetts General Laws, Chapter 40B: Regional Planning Agencies and Authorities. Massachusetts Legislature.
<https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleVII/Chapter40B>
- Executive Office of Public Safety and Security (EOPSS). (2024). About the Executive Office of Public Safety and Security. Commonwealth of Massachusetts.
<https://www.mass.gov/orgs/executive-office-of-public-safety-and-security>
- Executive Office of the Trial Court. (2024). About the Executive Office of the Trial Court. Commonwealth of Massachusetts.
<https://www.mass.gov/orgs/executive-office-of-the-trial-court>

- ➔ Federal Highway Administration (FHWA). (2023). The Metropolitan Transportation Planning Process: Key Issues. U.S. Department of Transportation.
<https://highways.dot.gov/media/48411>
- ➔ Massachusetts Department of Public Health (DPH). (2024). Department of Public Health. Commonwealth of Massachusetts.
<https://www.mass.gov/orgs/departments-of-public-health>
- ➔ Massachusetts Department of Revenue, Division of Local Services. (2024). Division of Local Services. Commonwealth of Massachusetts.
<https://www.mass.gov/orgs/divisions-of-local-services>