

지방자치 홈-룰 차터의 법률적 지위 검토

: 미국 캘리포니아 주(州) 헌법과 사례를 중심으로

A Study on the Legal Status of the Local Autonomy Home-Rule Charter
: Centered on the California State Constitution and Cases in the United States

조 시 중*

Cho, Si Joong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 미국 지방자치의 제도보장(制度保障)
- III. 딜런의 법칙(Dillon's Rule)과 쿨리 독트린(Cooley Doctrine)
- IV. 홈-룰 차터(Home-Rule Charter) 사례 검토
- V. 시사점과 결론

우선, 이 논문은, 현대적인 지방자치가 정치적으로는 민주주의와 지방분권, 지역적으로 는 획일성에서 다양성, 기능적으로는 정태적에서 동태적으로 급속하게 변화되고 있으며, 우리나라의 지방자치도 질과 량(質-量)에서 매우 큰 폭으로 성장하고, 앞으로도 사회복 지, 경제증진 등 전반적으로 지방자치의 수요가 확대되고, 기능과 권한이 더욱 확장될 것 이라는 사실을 인식하고 있다.

지방자치의 개념은 유럽연합 지방자치헌장에 따라, 법률의 범위 안에서, 권리와 능력을 가진 법인격으로, 선거에 의한 대표기구를 구성하고, 주민의 직접참여를 확대하는 것으로 정의하였다. 이에 따라, 이 논문은, 영국의 지방자치법(1835)에 의하여 주민이 직접 선거에 의하여 의원(councilman)을 선출하여 지방정부(council)를 구성한 시점을 지방자치의 중 대한 전환기로 파악하고 있다.

이 논문은, 미국 지방자치 홈-룰 차터(Home-rule Charter)의 법률적 지위를 검토하였

* 법학박사 과정(제주대학교 일반대학원)

논문 접수일: 2016. 7. 25, 심사기간(1, 2차): 2016. 7. 25~2016. 9. 2, 게재확정일: 2016. 9. 2

으며, 홈-룰 차터는 지방자치단체의 헌법이며, 지방자치에 관한 최고의 규범으로서, 지난 세기 동안 상당히 많은 논란을 거치며 진화되어 현재에 이르고 있으며, 이 과정에서 배경과 성격을 (주) 헌법과 사법부의 판례를 중심으로 검토하였다. 지방자치 홈-룰은 각 주(州)별로 다양하게 나타날 수 있으며, 성공적이라고 평가되고 있는 캘리포니아주를 중심으로 논의를 전개하였다. 더불어서, 미국 지방자치의 기본원칙으로, 상반된 사법부의 판결로서 딜런의 법칙과 쿨리 독트린을 검토하였다. 딜런의 법칙은 지방자치에 대하여 주(州) 정부의 절대적 우위를 인정하는 판결이며, 쿨리 독트린은 지방자치의 절대적 권리를 인정하는 판결이다.

결과적으로, 보통법계의 지방자치와 시민법계의 지방자치는 법률체계 면에서 크게 다르므로 직접 적용할 경우에는 신중을 요한다고 보아지며, 지방자치의 성숙한 발전을 위하여 중앙집권과 지방분권의 조화로운 균형이 이루어져야 하고, 한편으로 편중되어서는 안된다고 보아지며, 지방분권에 대한 원칙이 세워져야 한다고 주장한다.

□ 주제어: 딜런의 법칙, 쿨리 독트린, 홈-룰 차터, 캘리포니아 주 헌법, 보통법계

First of all, this study acknowledged that the modern local-autonomies are rapidly undergoing changes from centralization to democracy and decentralization in politics, from uniformity to diversity in localities, and from static to dynamic in functional features, and that the local autonomy in Korea have grown very highly and widely in quality and quantity, and its overall needs and roles such as the administration of social welfare and economic promotion will be extended and expanded increasingly.

The definition of the Local Self-Government is that the European Charter of Local Self-Government denotes the rights and the ability, within the limits of the law, representatives freely elected by secret ballot, and direct citizen participation.

Therefore, the big transition is the time that the citizens elected councilors, organized the city councils to rule their affairs by themselves under the Municipal Corporation Act(1835) in the United Kingdom.

This study reviewed the Home-rule Charter of the United States, Constitution of Local Autonomy as the Supreme Law, from the legal point of views. This has been evolved with highly controversial contentions over the last centuries. So, this study is to review its legal background and features so as to deduct implications by looking at two principles of the Local-autonomy in the United States : *Dillon's Rule and Cooley Doctrine*. Although these are directly against with each other, these Judicial Principles have influenced on the evolution of

the local autonomies. *Dillon's Rule* is a judgement that the Iowa supreme court ruled the state supremacy over the local governments; *Cooley Doctrine* acknowledged that the Michigan supreme court judged that the local autonomy is a absolute rights.

Another approach is to review on the Home-rule Charter by comparing the traditions between the Common Law and Civil Law so as to clarify the distinction. Consequently, this study emphasizes that adoption of the Common Law is required the best of care, and recommends that centralization should be balanced with decentralization, and the principle should be established.

□ Keywords: Dillon's rule, Cooley Doctrine, Home-Rule Charter, California State Constitution, Common Law Society

I. 서론

세계 각국의 지방자치는 역사와 문화적 배경에 따라 중앙집권과 지방분권간의 갈등 혹은 조화, 분쟁과 타협, 내외부의 물리력에 의한 변화 등 많은 경험에 따라 축적된 사건을 바탕으로 진화를 거듭하고 있으며, 현대에는, 정치적으로는 “민주주의”와 “지방분권”, 지역적으로는 “획일적”에서 “다양성”, 기능적으로는 “정태적”에서 “동태적”으로 급속하게 변화하고 있다. 우리나라의 경우만 하더라도 초기의 단순한 사무집행의 범위에서 벗어나서, 양(量)과 질적(質的)인 측면에서 매우 큰 폭으로 성장하고 있으며 앞으로도 더욱 확대될 것으로 보인다.

지방자치의 개념은 일반적으로 정적(靜的)으로 정의(定意)되어 왔으나, 유럽연합자치헌장 제3조제1항은 “지방자치는 지방정부가 주민의 이익을 위하여 공공의 사무에 상당한 부분을 법률의 범위 안에서 자신들의 책임으로 처리할 수 있는 권리와 능력”으로, 제2항은 “이러한 권리는 비밀, 직접, 평등, 보통 선거에 의하여 자유롭게 선출된 인사들로 구성된 의회등 대표기구나, 그에 의하여 책임을 지는 집행기구에 의해 행사되어야 하며, 이 규정은 법령의 허용하는 범위 내에서, 의회 등 주민의 대표기구 구성이나 주민투표 혹은 다른 형태의 직접적인 시민참여의 권리에 영향을 미쳐서는 아니된다.”라고 동적(動的)으로 정의(定意)하고 있다.¹⁾

¹⁾ The Congress of the Council of Europe.(1985).European Charter of Local Self-Government (제3조제1항), Local-self government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs

이 헌장에 의하면, 지방자치(1) 법률의 범위 안에서, (2) 권리와 능력을 가진 법인격(法人格)으로 (3) 선거에 의한 대표기구를 구성하고 (4) 직접적인 시민참여 확대를 지방자치의 기본요건으로 하고 있다고 보아진다. 따라서, 이 논문은 영국 지방자치법(1835)²⁾에 따라 지역의 납세자가 직접 선거에 의하여 선출된 의원(councilman)으로 지방정부(council)를 구성하여 스스로 지역을 다스리기 시작한 시점을 지방자치의 전환기로 보고 있다.

우리나라의 헌법재판소는 지방자치를 “주민자치”와 “단체자치”를 포함한다고 정의(定意)하고 있으며³⁾, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제1조(목적)는 “고도의 자치권”과 “실질적인 지방분권”이 부여되는 특별자치를 정하고 있다. 한편, 지방자치의 계보는 보편적으로 단체자치와 주민자치로 분류하는 그나이스트(Rudolf von Gneist, 1816-1895)의 주장을 따르고 있으나, 영국 지방자치법(1835)에 의한 기초자치단체인 “버로우(Borough)”의 구성과 토크빌(Alexis de Tocqueville)이 프랑스 혁명 이후에 1830년대 미국에서 경험한 초기형태의 “시티” 지방자치를 의미한 것으로 보아진다. 이후에 성립된 영국과 미국의 “카운티”는 연방과 주(州)의 일선기관이며 동시에 지방자치사무를 처리하는 복수의 지위이다. 이처럼, 지방자치는 국가의 근간(根幹)인 헌법과 법률체계를 기준으로, 시민법계(civil law society)와 보통법계(common law society)의 지방자치로 분류하고 검토할 경우에는 판단이 다소 달라질 수 있다는 사실을 우선 지적하고자 한다.

미국의 지방자치제도는 두가지 법률적 원칙으로, 이른바 지방자치에 대한 주(州) 정부의 절대적 우위(state supremacy)를 인정하는 딜런의 법칙과 지방자치의 절대적 권리(absolute rights)를 인정하는 쿨리 독트린의 사법판단 원칙을 검토하고, 이어서, 영국계(Anglo-saxon)의 법률 전통인 홈-룰(Home-rule)과 차터(Charter)를 비롯하여 미국의 지방자치 헌법(Constitution)이라 불리는 “홈-룰 차터(Home-Rule Charter)”가 정착되는 과정을 검토하였다. 한편, 지역의 주민들은 산업화와 도시화에 따라 급속도로 확장되는

under their own responsibility and in the interests of the local population, (제3조제2항) This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation.”
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088>(검색일: 2016.05.25).

2) Municipal Corporation Act(1835). 오래전부터 정착되어 온 잉글랜드와 웨일즈의 “시티”와 “타운”을 “버로우(borough)”로 통일된 지방자치를 실시한 법률로, 최초로 납세자(taxpayer)에 의하여 지방의원(councilors)이 선출되어 지방정부(council)를 구성하였다.

<http://www.historyhome.co.uk/peel/politics/municip.htm>(검색일: 2016.05.10).

3) 헌재 2009.3.26. 2007헌마843

도시문제를 해결하지 못하는 정부의 무능에 대한 불신으로, 이를 스스로 해결하고자 헌법과 법률을 위반하지 않은 범위 내에서 지방자치 홈-룰 차터(Home-Rule Charter)를 제정하려는 움직임이 활발히 일어나게 되었으며, 1875년 미주리주(州) 헌법은 최초로, 세인트 루이스(St. Louis)와 인구 10만 이상의 도시에 홈-룰 차터를 제정하는 특권을 부여하고 1945년에는 인구 1만명 이상의 모든 도시에 홈-룰의 권한을 부여하였다.⁴⁾

그러나, 지난 세기 동안 각 주(州)별로 정착되어 왔으나 성공의 질(quality)과 정도(degree)는 평가하기가 어려우며, 미시간주, 캘리포니아주, 텍사스주, 오레곤주, 오하이오주는 가장 성공적인 평가를 받고 있다.⁵⁾ 따라서, 이 논문에서는, 미주리주(州)에 이어 두 번째로 홈-룰 차터를 채택하여 가장 성공적으로 정착되었다고 평가되는 캘리포니아주(California State)의 헌법과 사례를 중심으로, 홈-룰 차터의 법률적 지위에 대한 논의를 전개해 나가고자 한다. 한편, 우리나라에서 영국과 미국의 지방자치 홈-룰 차터에 대한 선행 연구는 김병준(2009)⁶⁾, 김석태(2016)⁷⁾, 안영훈(2016)⁸⁾ 등이 일반적으로 소개하고 있으나, 법률적인 성격에 대하여는 제한적이므로, 이 논문에서 인용된 학설과 사법부의 판결, 헌법과 법률, 실제사례를 중심으로 분석하여 보다 구체화하고자 한다.

이를 통하여, 우리나라의 지방자치제도가 성숙하게 정착하기 위한 교훈이 있는지에 대하여 살펴보기 위하여, 제II장은 미국 연방헌법과 주(州) 헌법, 관계되는 법률을 검토하고, 제III장은 딜런의 법칙과 쿨리의 독트린을 검토하였으며, 제IV장은 “차터”의 실제사례를 캘리포니아주(州)를 대상으로 파악하여 보았다. 이어서, 제V장에서는 시사점과 우리나라의 지방자치제도의 발전방향을 찾아보고자 결론을 맺었다.

4) Henry J. Schmandt. (1953). Municipal Home Rule in Missouri, Washington University Law Review, 1953(4): 385-412

5) Kenneth E. Vnlandingham. (1969). Municipal Home Rule in the United States, “Constitutional home rule has now existed in the United States for almost a century and is presently authorized in thirty-three states, although in some states it has in practice made little or no headway, While its quality and degree of success in any particular states is difficult to assess, it appears most successful in Michigan, California, Texas, Oregon, and Ohio..... William & Mary Law Review. 10(2): 269-314

6) 김병준. (2009). 지방자치론, 법문사. 95-96

7) 김석태. (2016). 미국의 홈룰과 홈룰 현장, 서울특별시 의회 입법 & 정책. 2016.6월. 제14호, 175-201

8) 안영훈. (2016). 헌법에 의한 해외 지방자치 특례 사례 및 시사점-특별자치도 10년 평가와 미래, 제주특별자치도 출범 10주년 기념 세미나(제주발전연구원) 자료집. 129-148

II. 미국 지방자치의 제도보장(制度保障)

1. 연방헌법 수정조항 제10조(유보조항)

미국의 지방자치는, 연방헌법 수정조항 제10조(유보조항) “연방 헌법에 의하여 규정하거나 금지하지 아니한 권리는 각 주(州)와 국민에게 부여된다.”⁹⁾는 규정에 따라서 주(州) 헌법에서 규정하고 있다. 연방정부는 지방정부를 유형별로 분류하여 통계만 실시하며, 2012년 기준으로 파악된 지방정부 현황은 <표-1>과 같으며, 일반목적의 지방정부는 “카운티” “버로우” “시티” “타운” 혹은 “타운십” “빌리지”, “독립시”, “패리쉬”, “시티-카운티 통합시” 와 같이 매우 다양한 형태로 존재하고 있으나 “카운티”와 “서브 카운티” 두 가지 형태로 분류된다.

<표 1> 2012 유형별 지방정부(Local Governments by Type and State 2012)¹⁰⁾

계	일반목적					특별목적		
	계	카운티	서브 카운티			계	특별구	독립교육구
			계	뮤니시팔리티 (municipality)	타운 및 타운십			
90,056	38,910	3,031	35,879	19,519	16,360	51,146	38,266	12,880

주) 일반적으로, 뮤니시팔리티는 도시형 지방자치단체로, 타운 및 타운십은 도시 이외의 지역으로 분류된다.

한편, 미국의 근대적인 지방자치가 시작된 시기는 영국 지방자치법(Municipal Corporation Act of 1835) 제정이나, 1830년대 프랑스 혁명을 계기로 근대적인 지방자치의 모습이 갖추어지기 시작하는 같은 시대적 배경에 해당되며, 1830년대 미국을 여행한 토크빌은 뉴 잉글랜드주(New England States)의 타운십(townships)에서 “실질적인 자유와 지방자치의 형태”를 경험한 것으로 보아¹¹⁾, 유럽 이주민들이 일정한 지역(pueblo)이나 작은 마을

9) United States Constitution, (Passed by Congress September 25, 1789. Ratified December 15, 1791.) The first 10 amendments from the Bill of Rights, “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.”

10) U.S Census Bureau. (2012). Local Governments by Types and State 2012(연방정부 센서스-지방정부의 유형). <http://www2.census.gov>.(검색일: 2015.11.20).

11) Brett A. Stroud. (2014). Preserving Homerule, the text, purpose and political theory of California’s Municipal Affairs, Alexis De Tocqueville, Democracy in America(1847) “he saw the political life of the New England townships a form of liberty and self-government

(hamlet)을 형성하면서 유럽의 제도와 문화를 배경으로 근대적인 형태의 지방자치를 시작하였던 것으로 보인다.

2. 캘리포니아주 헌법(州-憲法) 및 법률(法律)의 규정

전국지방자치단체연맹(National Municipal League)은 “모델 주(州) 헌법(1948)”에서 모든 시티는 지방자치사무, 재산과 지방정부조직에 관하여 법률과 조례를 제정할 충분한 권한을 부여 받는다는 국가 속의 국가(*imperio in imperium*) 원칙을 제시한 바 있으며, 전국시티연맹(National Civic League)은 “모델 주(州) 헌법(1968)”에서 지방정부에 관한 규정을 제시한 바 있다.¹²⁾ 캘리포니아주 헌법(이하 “주(州) 헌법”이라 한다.) 제11장(제1조 내지 제15조)은 지방정부(Local Government)를 규정하고 있으며, 카운티(County)¹³⁾와 시티(City)¹⁴⁾로 구분한다. 이는 다시, 카운티는 “차터 카운티(Chartered County)”와 “일반 카운티(General County)”, 시티는 “차터 시티(Chartered City)”와 “일반 시티(General City)”¹⁵⁾로 분류된다.

essential to the American character.” *Pepperdine Law Review*. 41(3): 588-631.

12) National Civic League. (1969). Model State Constitution. (6th). 제8장(Local Government): 지방정부 조직(Section 8.01. Organization of Local Government), ‘카운티’와 ‘시티’의 권한(Section 8.02. Powers of Counties and Cities), 지방자치 ‘홈-룰’ 권한(Section 8.03 Self Executing Home-Rule Powers) ‘카운티’ 정부(Section 8.04. County Government), ‘시티’ 정부(Section 8.05. City Government)
http://texaspolitics.utexas.edu/archive/html/cons/features/0301_02/modelcons.pdf (검색일: 2016.01.29).

* National Municipal League는 National Civic League의 전신이다.

13) California Constitution Article 11(Local Government) SEC.1.(a) The State is divided into counties which are legal subdivisions of the state.

14) California Constitution Article 11(Local Government) SEC.2.(a) The Legislature shall prescribe uniform procedure for city formation and provide for city powers

15) California Constitution Article 11(Local Government) SEC.7.5(a) A city or county measure proposed by the legislative body of a city, charter city, county, or charter county and submitted to the voters for approval may not do either of the following.

〈표 2〉 주(州) 헌법에 따른 지방정부의 유형별 분류¹⁶⁾

카운티			시티 ¹⁷⁾		
계	차터 카운티	일반 카운티	계	차터 시티	일반 시티
58	13	45	482	121	361

이와는 별도로, 주(州) 정부조직법(California Government Code)은 일반법률(general law)로서, “카운티”와 “시티”, 지방정부기관(Local Agency)과 특별구(District)를 규정하고 있으며, 이 법 제4장(제34100조 내지 제34102조)은 “시티”를 “차터 시티”와 “일반 시티”로 분류하고 있다.¹⁸⁾ “일반 카운티”와 “일반 시티”는 차터를 제정할 경우에는 각각 “차터 카운티”와 “차터 시티”로 법률적 지위가 변화 될 수 있다.

여기에서, 광역자치단체인 “카운티”와 기초자치단체인 “시티”의 관계는 각각 독립된 법인격으로, 지방자치사무 관할권한(jurisdiction)이 다른 수평적·협력적·보완적 관계이며, 우리나라 학계에서는 “카운티”와 “시티”의 관계를 다층제(multi-tier system) 구조라고 설명하고 있다. 다만, 이 논문은 “카운티” 내에 다양성, 자율성, 독립성을 바탕으로 구성된 수많은 지역주민공동체로¹⁹⁾ “시티”가 소재하고 있으며, “카운티”는 “지방자치단체에 편입되지 않은 지역(unincorporated area)²⁰⁾과 일부 시티에 대하여 주(州) 헌법과 계약에 따라 지방자치사무를 직접 수행한다²¹⁾고 검토하였다.

16) 캘리포니아 주정부. <http://www.ca.gov>. California Charter Counties-two types of California. <http://seecalifornia.com/counties/charter.html>, League of California Cities, Charter Cities, <http://www.cacities.org/Resources/Charter-Cities>(검색일: 2015.11.20.).

17) League of California Cities. Forms of Municipal Government <http://www.nlc.org>(검색일: 2016.05.20); 기초지방자치단체에 해당하는 “시티”는 “city”, “town” “township” “municipality” “municipal corporation” 등 다양한 명칭으로 존재하나 주 법률로는 통일되며, 이 논문은 “시티”로 통일하여 사용한다.

18) California Government Code Section 34100: Cities are classified as provided in this chapter, Section 34101: Cities organized under a charter shall be “chartered cities”, Section 34102: Cities organized under the general law shall be “general law cities”

19) 사례) Vernon(인구 112명, 상업형 도시), West Hollywood(성 소수자 도시), Hidden Hills(전원주택 도시), San Francisco City & County(시티 & 카운티 통합시) 등

20) Los Angeles County. (2010), Annual Report, Unincorporated area(지방자치단체에 편입되지 않은 지역)는, “카운티” 구역안에 있으나, “시티”에 포함되지 않은 지역을 의미하며, 대체로 10% 정도의 인구가 거주하고 있다. 2010년 기준 LA 카운티 전체 인구는 88개의 “시티”에 10,441천명, Unincorporated area 의 인구는 1,095천명으로 분포되고 있다. <http://lacountyannualreport.com/>(검색일: 2016.01.20.).

III. 딜런의 법칙(Dillon's Rule)과 쿨리 독트린(Cooley Doctrine)

1. 딜런의 법칙(Dillon's Rule)

아이오와주(州) 대법원 판사였던 딜런(Dillon)은 “Clinton” 사건에서, “지방자치단체는 주(州)에 의하여 전체적인 권리와 권한이 부여되며, 지방자치는, (1) 명문으로 수여된 권한, (2) 명시된 권한에 필연적으로 수반되는 권한, (3) 해당 지방정부가 선언한 목적으로 달성하는데 불가피한 권한만을 보유하고 행사할 수 있다.”²²⁾라고 판결하면서, “주(州) 정부는 지방정부를 공공재를 취득하는 것처럼 임의로 설립하거나, 변경이나 분할, 또는 폐지할 수 있다.”²³⁾라고 주장하였다. 이 판결에 따라 미국의 지방자치제도는 전반적으로 커다란 영향을 미치게 되었으며, “지방정부는 주(州) 정부에 의하여 특별히 부여된 권한만 가지는 주(州) 정부의 창조물”²⁴⁾로 인식하게 되었다.

이 흐름에 따라, 연방 대법원은 “Merrill” 사건에서, “펜실바니아주는, 주민 대다수의 반대에

21) California Constitution Article 11(Local Government) SEC 8. (a) The legislative may provide that counties perform municipal functions at the request of cities within them, (b) If provided by their respective charters, a county may agree with a city within it to assume and discharge specified municipal functions.

22) City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River Rail Road Company, 24 Iowa 455(1868), “Municipal corporations owe their origin to, and derive their powers and rights wholly from, the legislative. It breathes into them the breath of life, without which they cannot exist. As it creates, so may it destroy, it may abridge and control”...“It is a general and undisputed proposition of law that municipal corporation possesses, and can exercise, the following powers, and no other: First, those granted in express words; second, those necessarily or fairly implied in, or incident to, the powers expressly granted; third, those essential to the declared objects and purposes of the corporation not simply convenient, but indispensable. Any fair, reasonable doubt concerning the existence of power is resolved by the courts against the corporation, and the power is denied.”

23) Jhon F. Dillon, Commentaries on the Law of Municipal Corporation, § 237(5th ed. 1911). (1881), “the power of the legislative over municipal corporations is supreme and transcendent: it may erect, change, divide, and even abolish them, at pleasure, as it deems the public good to require.”

24) Tom Hogen-Esch. (2011), Fragmentation, Fiscal Federalism, and the Ghost of Dillon's Rule: Municipal Incorporation in Southern California, 1950-2010, “local governments were considered 'creatures of their state government, possessing only those powers specifically granted to them by their state.'” *The California Journal of Politics & Policy*, 3(1): 1:17

도 불구하고, 엘리게니시를 피츠버그시와 통합할 수 있다.”²⁵⁾라고 판결하여 지방자치단체의 폐지는 주민의 의사와는 전혀 관련이 없이 주(州) 정부의 결정에 달려있다는 판단을 내린바 있다. 이어서, “Hunter” 사건에서 “지방자치단체는 주(州) 정부의 정치적 하급기관이며, 주(州) 정부의 권한을 행사하기 위한 기관으로.....지방자치단체에 부여되는 권한은 주(州) 정부의 절대적 재량”²⁶⁾이라고 판결함으로써, 주(州) 정부가 지방자치단체에 대하여 우월한 지위에 있음을 보다 명확하게 정의하면서 “Merrill” 사건을 재확인하였다. 이에앞서, 캘리포니아주 대법원(이하 “주(州) 대법원”이라 한다.)도 “Napa Valley” 사건에서, “시티와 타운은 주(州) 정부에 의하여 존재와 권한이 부여되었으며, 결정은 직접적인 주(州) 정부의 개입을 받으며²⁷⁾, 시티는 주(州) 권한의 실행을 위한 순수한 도구로서 시티에 대한 주(州) 정부의 권한은 절대적으로 우선한다.”²⁸⁾ 라는 판결하는 등 지방자치에 극도로 제한되는 과정을 겪기도 하였다.

그러나, 이 시기는, 부정부패가 만연하고, 정부에 대한 극도의 불신으로 그 실체마저도 부정적으로 인식되는 등 뿌리깊은 편견으로 인하여 딜런의 법칙이 다른 지역으로 퍼져나갔고, 지방자치는 주(州) 정부에 의하여 위임된 범위에서만 권한을 행사할 수 있도록 제한되면서 위축되게 되는 상황에 처하게 되었다. 그러함에도 오늘날까지, 딜런의 법칙은 미국의 지방자치의 기준을 정하는 중요한 원칙으로 남아있다.

25) Merrill v. Monticello, 138 U.S 673(1891), “the power of Pennsylvania to consolidate the city of Allegheny into of Pittsburgh, despite the objections of a majority of Allegheny’s residents, states could alter or abolish at will the charters of municipal corporations without infringing upon contract rights relied upon Dillon’s distinction between public, municipal corporations and private ones...”

26) Hunter v. City of Pittsburgh. 207 U.S. 161(1907). “Municipal corporations are political subdivisions of the state, created as convenient agencies for exercising such of the governmental powers of the state as may be intrusted to them.....The number, nature, and duration of the powers conferred upon these corporations and the territory over which they shall be exercised rests in the absolute discretion of the state.....All this may be done, conditionally or unconditionally, with or without the consent of the citizens, or even against their protest. In all these respects the state is supreme, and its legislative body, conforming its action to the state Constitution, may do as it will, unrestrained by any provision of the Constitution of the United State.”

27) Brett A. Stroud, (2014) “Preserving Home-rule. The text, purpose and political theory of California’s Municipal Affairs Clause, *Pepperdine Law Review*, 41(3): 588-631, Cal. 435(1866), Napa Valley R.R v. Board of Supervisors, “Because cities and towns were understood to derive their existence and powers from legislative acts, their decisions were subject to direct legislative intervention.”

28) 각주 27) “court reasoned that cities were “mere instrumentalities” for the exercise of state power, the power of the legislative over cities was absolutely plenary”

2. 쿨리 독트린(Cooley Doctrine)

미시건주(州) 대법원 판사였던 쿨리(Thomas M. Cooley)는 “*Hurlbut*” 사건에서, “지방 정부는 절대적 권리이며, 주(州) 정부는 이를 폐지 할 수 없다.”²⁹⁾라고 판결하면서 달린의 법칙과는 정반대의 입장으로 “지속적이고 영구적인 지방정부의 존재는, 모든 주(州) 헌법에 규정되어 있으며 헌법이 명시적으로 규정하지 않더라도 헌법적 권리로서 주(州) 법률에 의하여 지방정부를 폐지하는 것은 적합하지 않다.”³⁰⁾라고 판단하면서 지방자치는 헌법적 권리임을 인정하였다. 이에 따라, “주(州) 대법원”은 “*Lynch*” 사건에서, 쿨리 독트린을 지지하는 판결을 내리게 되었으며,³¹⁾ 이어서, 1879년 “주(州) 헌법”의 규정에 따라 “주(州) 정부가 ‘시티’의 사무에 간섭하는 권한을 배제”³²⁾ 하도록 확대되었다. 이어서, “*Guerrero*” 사건에서, “(1) 지방자치단체는 주(州) 정부의 통제로부터 더욱 독립하며, (2) 지방자치단체를 위한 어떠한 특별법 제정도 금지되며, (3) 주(州) 정부는 지방자치사무를 위한 목적으로 과세를 금지한다”³³⁾는 점을 지적하면서 지방자치단체의 지위가 크게 진전되는 계기가 되었다.

²⁹⁾ *People ex rel v. Hurlbut*. 24 Mich. 44, 108(1871), “local government is a absolute right, and the state cannot take it away.....”

³⁰⁾ *People v. Lynch*, 51 Cal. 15(1875), It is axiomatic that the management of purely local affairs, but because they will best understand, and be most competent to managee them. The continued and permanent existence of local government is, therefore, assumed in all the state constitution, and is a matter of constitutional right, even when not in terms expressly provided for. It would not be competent to dispense with it by statute.”

³¹⁾ 각주 30) 참조

³²⁾ Leon Thomas David .(1976). *California Cities and the Constitution of 1879: General Laws and Municipal Affairs*: “Under the 1879 Constitution, however, the power of the cities was increased by restricting the powers of the state legislature to promulgate special laws or to intervene with city business.” *Hastings Constitutional Law Quarterly*. 7(643): 643-699

³³⁾ *In re Guerrero*. 69 Cal.88.10(1886). that main principal objectives accomplished in the enactment of the 1879 Constitution were that (1)municipal corporations were made more independent of legislative control: (2) passage of special laws for any municipality was prohibited: (3) the legislature was prohibited from levying taxed for any municipal purpose.

IV. 홈-룰 차터(Home-Rule Charter, 지방자치헌장) 사례 검토

1. 영국의 홈-룰(Home-Rule)과 차터(Charter)의 배경

홈-룰(Home-rule)은, 영국(잉글랜드)이 1800년 아일랜드 통합법³⁴⁾을 제정하면서, 이에 대한 반발로 아일랜드는 국내문제(domestic affairs)에 대하여 영국(잉글랜드)의 통제로부터 아일랜드가 직접 책임을 지도록 권한을 이양토록 하려는 홈-룰 운동이 시작되면서 사용되기 시작하였다³⁵⁾. 이어서, 1886년³⁶⁾과 1893년³⁷⁾ 두차례에 걸쳐 아일랜드 정부조직법을 제정하여, 아일랜드의 국내문제에 대한 모든 권한을 영국에서 아일랜드로 이양하는 근거를 마련하기 위한 홈-룰 법안이 영국의회에 제출과 부결이 반복되어 오다가, 1914년 아일랜드 정부조직법³⁸⁾을 제정하였으나 제1차 세계대전으로 시행되지 않았다. 이어서, 1920년에 아일랜드 정부조직법과 1922년에는 아일랜드 헌법³⁹⁾이 제정으로, 아일랜드는 영연방 국가의 자치정부 지위에서 독립된 주권 국가로 오늘의 아일랜드 공화국(Republic of Ireland)이 탄생된 배경에 따른 것이다.

차터(Charter)는 중세의 영국에서, 군주(monarch)가 귀족(貴族)이나 지방관리(地方官吏)들에게 지역의 통치권을 부여하는 칙허장(Royal Charter, 勅許狀)⁴⁰⁾이었으며, 미국의 독립 이전 식민지(colonies)에서도 영국의 군주로부터 차터(칙허장)를 수여받았다.⁴¹⁾

34) The Acts of Union 1800(Union with Ireland Act): 대영제국과 아일랜드(United Kingdom of Great Britain and Ireland) 창립을 위한 잉글랜드 왕국(Kingdom of Great Britain)과 아일랜드 왕국(Kingdom of Ireland) 통합 법률

35) History Learning. (2016). Home Rule and Ireland
<http://www.historylearningsite.co.uk/ireland-1845-to-1922/home-rule-and-ireland/>(검색일: 2016.0810).

36) Irish Government Bill 1886(아일랜드 정부 조직법안), 아일랜드에 홈-룰 권한을 부여하는 법안, 부결

37) Irish Government Bill 1893(아일랜드 정부 조직법안), 아일랜드에 홈-룰 권한을 부여하는 법안, 부결

38) 1914 Government of Ireland Act(1914 아일랜드 정부조직법): 1914년9월18일, 영국의회가 영연방 국가내에서 아일랜드자치정부(self-government)에 국내의 권한을 이양하기 위하여 제정, “홈-룰 법”이라고 불려진다. 그러나 제1차 세계대전으로 시행되지 않았다. 오늘날에는 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈에 자치권(홈-룰)을 부여하고 있다.

39) Irish Free State Constitution Act: 1921년 영국-아일랜드의 조약 비준, 1922년 영국 의회에서 “아일랜드 헌법” 제정, 1922.10.25 아일랜드 의회의 승인.

40) 이 논문에서 “차터”는 1835년 영국의 지방자치법 시행 이전에는 “칙허장”으로, 그 이후는 “지방자치헌장”이라 한다.

그러나, 지방자치법(Municipal Corporation Act of 1882)⁴²⁾ 제11장(Grant of Charters)에 의하여, “버로우(borough)”의 주민(the inhabitants of house-holder)의 청원에 따라 군주(Her Majesty)가 추밀원(the Privy Council)의 동의를 얻어 이 차터를 승인함으로써 합법적인 지방자치단체를 설립하는 근거가 되었다. 이 법 제212조(1)항은, “차터에는, (a) 의원의 숫자, 구역(ward)의 숫자와 경계, 각 구역에 의원의 할당, (b) 최초로 임명되는 간선 의원(aldermen)과 의원(councilors)퇴임 시기와 날자, (c) 그들의 수행할 의무, 자치기구(governing body)인 의회(council)를 주민이 선거에 의하여 스스로 조직하도록 규정하였다. 따라서, 이 지방자치헌장(地方自治憲章, Charter)은 지방정부 설립의 주체인 주민으로부터 시원적(始原的)으로 창출(創出)되고 있으므로 고유권설(固有勸說)의 근거가 될 수 있으며, 지방자치단체로서의 법인격(Municipal Corporation)이 부여된다. 이에 비하여, 시민법계 국가에서는, 국가의 법령에 의하여 획일적(劃一的)으로 지방자치단체를 설립하게 되어 전래권설(傳來權設)의 근거가 될 수 있다고 보아진다.

2. 미국 지방자치 홈-룰 차터(Home-rule Charter)의 성격

1) 홈-룰 차터의 정의(定意)

미국 지방자치 홈-룰 차터는 지방자치단체의 헌법으로, (1) 지방의 주요 관심사에 주(州)의 개입을 방지하거나 최소화하고, (2) 지역의 공동체가 자신이 원하는 지방정부의 형태를 구성하고, (3) 지방정부에 그 사무를 수행하기 위한 차터를 제정하여 지방의 증가하는 수요를 충족하는 실질적인 권한을 부여하는 원칙⁴³⁾이라고 할 수 있다.

홈-룰의 정치적 개념(political concept)은 (1) 지방정부의 구조 (2) 지방자치사무의 범

41) Abingdon Town, County of Washington, Virginia, 1778년 설립, 1803년 차터 부여, 1978년 현재 차터 승인, <http://law.lis.virginia.gov/charters/abingdon/>(검색일: 2016.08.10).

42) Municipal Corporation Act. (1882). 1835에 최초로 제정, 1882년에 다시 개정되어 더욱 구체화되었다. 서문, 13장 260조, 부칙 9조로 구성되었으며, “시티”와 “타운”을 기초자치단체인 버로우(Borough)로 규정하였다. 직역하면 “도시 법인화법”이라 할 수 있으나, 이 논문에서는 지방자치법이라 한다.

43) Henry J. Schmandt. (1953). Municipal Home Rule in Missouri, “(1) to prevent or minimize legislative interference in matters that are primarily of local concern; (2) to permit the local communities to adopt the type and form of government they desire; (3) to provide the cities with sufficient powers to meet the increasing needs for local services without necessity of repeatedly seeking new authority from the legislative as they are compelled to do when the charters are legislative enactment.” *Washington University Law Review*, 1953(4): 385-412

위 (3) 지방정부 기능의 수행에 대한 강력한 주민의 통제에 대하여 지역주민의 선택에 초점을 맞추어 졌으며, 이는 주(州) 정부와 지방정부 간에 (1) 지방정부의 고유사무를 최대한도로 관리하는 권한 (2) 지방정부의 형태를 결정하는 권한, (3) 지방의 관심사항과 관련되는 지방자치사무의 본질과 범위(nature and scope)에 대한 기능의 재조정을 의미한다.

그러나, 홈-룰의 법률적 기본구조(legal framework)는 각 주(州)마다, (1) 주(州) 헌법에 규정하거나, (2) 주(州)의 일반 법률에 규정하거나, (3) 주(州)의 특별 법률에 규정하거나, (4) 사법심사(judicial review)에 의하거나, (5) 선택적(optional)으로 적용하거나 (6) 차터의 제정없이 홈-룰을 인정하는 등 다양한 방법으로 진화되어 왔으며, 홈-룰의 기본 개념(concept)도 (1) 주(州) 정부로부터 권한의 전부 혹은 부분적으로 지방정부에 이양하는 것, (2) “차터”를 제정하는 것 (3) 주(州) 헌법과 법률의 범위 안에서 그들의 지방정부를 위한 차터를 제정하는 권한 등 다양하게 변화되어 왔으며⁴⁴⁾, 최근에는 “홈-룰은 주권을 가진 주(州) 내에서 모든 순수한 지방의 문제(all purely local matters)에 관한 지방자치(autonomy)”로 “지방자치단체는 주(州) 헌법 혹은 법률이 정한 바에 따라 지방차터위원회가 기초한 차터 혹은 지방자치 헌법 제정이 요구된다.”⁴⁵⁾ 라고 정의(定意)되고 있으며, 홈-룰 차터를 제정하여 설립된 지방자치단체(Municipal Corporation)는 독립된 법인격으로, 지방자치사무(Municipal Affairs)에 관하여 포괄적인 지역주권(Sovereign Rights)으로서의 권리와 능력이 보장된다.

한편, 주(州) 법원은 “Smith” 사건에서, 차터는 지방자치사무에 관한 최고규범(Supreme Law)으로서, 시티의 권한은 주(州) 법률이 아니라 주(州) 헌법에 의하여 직접 규정된 차터로부터 나온다⁴⁶⁾라고 선언한 바 있다.

⁴⁴⁾ Hugh Spitzer.(1964). Home Rule vs. Dillon’s Rue for Washington Cities. “As a political concept, it focuses on the allocation to local residents of policy choices about any combination of (1) structure of local government; (2) what regulatory activities the local government engages in or what public services it provides, and (3) strong local control over carrying out the allocated functions....But the legal frameworks establishing home-rule vary tremendously from state to state.” *Seattle University Law Review*. 38(809): 809-860

⁴⁵⁾ 각주 4) 참조,.....a recent definition of homerule as the autonomy of local government in the sovereign state over all purely local matters.....municipalities have been required to adopt charters or municipal constitutions drafted by the local charter commissions selected according to terms prescribed by the state constitution or by state law

⁴⁶⁾ Smith v. Glendale, Civ. No. 1157. 4th Appellate District(1934) “the City of Glendale is a municipal corporation organized and existing under a freeholder’ charter adopted under authority of sections 6 and 8 of article XI of the Constitution. This charter reserved to the city complete control of its municipal affairs.....the charter of a city availing itself

2) 홈-룰 차터의 권리와 능력

(1) 지방정부 설립과 자치조직권(自治組織權)

전국시티연맹은 “모델 주(州) 헌법(Model State Constitution)”에서 카운티와 시티의 정부 조직을 위한 “차터”의 제·개정, 방법과 절차, 유권자 대다수의 투표에 의하도록 제시하였으며,⁴⁷⁾ 주(州) 헌법 제11장 제3조(a)는, 카운티와 시티는, 그들의 정부조직 구성을 위하여(For its own government), 주민 대다수의 투표에 따라 차터를 제정할 수 있도록 규정하고 있으며,⁴⁸⁾ 주(州) 정무장관에게 제출함으로써 효력이 발생한다. 차터는 제정과 같은 방법으로 수정, 개정, 폐지할 수 있으며, 제3조(b)는 카운티와 시티의 자치기구 혹은 차터 위원회는 차터의 제정 혹은 개정을 제안할 수 있으며, 개정 혹은 폐지는 주민발의 혹은 자치 기구에 의하여 제안된다고 규정하고, 제3조(c)는 차터의 초안 혹은 개정을 위한 선거나 차터 위원회의 선거는 주민발의 혹은 자치기구에 의하여 요구되도록 규정하고 있다.

다만, “카운티 차터”는 카운티 지방정부조직법⁴⁹⁾이라고 부르기도 하나, 주(州)헌법 제11장 제4조는, 카운티 지방정부의 자치기구의 구성을 위하여, 차터가 (의무적으로) 규정하여

of that right is the supreme law of the city on its municipal affairs.....The powers of the city of Glendale are not derived from the legislative, but from a freeholder's charter directly provided for by the Constitution.”

47) National Civic League. (1921). Model State Constitution 8.01(3) For the adoption or amendment of charters by any county or city for its own government, by a majority vote of the qualified voters of the city or county voting thereon, for methods and procedures for the selection of charters commissions, and for framing, publishing, disseminating and adopting such charters of charter amendments and for meeting the expenses connected therewith.

48) California Constitution Article 11.(Local Government) SEC.3. (a) For its own government, a county or city may adopt a charter by majority vote of its electors voting on the question. The charter is effective when filed with the Secretary of State. A charter may be amended, revised, or repealed in the same manner. A charter, amendment, revision, or repeal thereof shall be published in the official state statutes. County charters adopted pursuant to this section shall supersede any existing charter and all laws inconsistent therewith. The provisions of a charter are the law of the State and have the force and effect of legislative enactments. (b) The governing body or charter commission of a county or city may propose a charter or revision. Amendment or repeal may be proposed by initiative or by the governing body. (c) An election to determine whether to draft or revise a charter and elect a charter commission may be required by initiative or by the governing body.

49) LA County Charter. People v. McAleer, 33 Cal. App. 135, 164 P. 425(1917) “The Charter may be called the organic law of the County.”

야 할 사항을 정하고 있어 다소 제한적(制限的)이다.(IV-3항 참조), 이에 비하여, 제5조(a)는 “시티 차터”가 규정할 사항에 대하여 포괄적(包括的)으로 규정하고 있다(IV-4항 참조). 한편, 주(州) 대법원은, “*Dibbs*” 사건에서, “카운티의 차터”는 “시티의 차터”와 달리 홈-룰 권한이 제한된다는 판결을 한 바 있으며⁵⁰⁾, “*Hoge*” 사건에서는, 홈-룰은 주(州) 정부의 통제와 감독으로부터 지방정부가 해방되는 것⁵¹⁾이라고 판결하면서, 지방자치사무에 관하여 독립되는 지위에 있음을 인정하고 있다.

(2) 법률의 단계(法律-段階)에서 차터의 법률적 지위

주(州) 헌법 제3조(a)에 따라, 홈-룰 차터는 주(州) 공식법령집에(the official statute) 등재됨으로서 주(州)의 법률로서 효력이 발생하며, 지방자치사무에 관하여 당해(當該) 지방자치단체의 구역 안에서 주(州) 헌법 아래에 일반법률보다 우월한 지위에 있으며, 미국 지방자치에 관한 법률의 단계(法律-段階)는 <표-3>과 같이 성립된다. 다만, 다른 주(州)에서 차터를 헌법이 아닌 법률로 규정하였을 경우에는 헌법-법률-차터 순으로 법률의 단계가 성립하여 법률이 차터에 우선한다는 점은 주의할 필요가 있으며⁵²⁾ 캘리포니아주(州)도 당초 법률에 규정하였으나 개정헌법으로 규정하였다.

⁵⁰⁾ *Dibbs v. County of San Diego*, 8 Cal 4th 1200, 884 P.2d 1003(1994), Whereas charter county “home-rule” authority is limited to matters concerning the structure and operation of local government, the version of home-rule afforded to a charter city is substantially more expansive.

⁵¹⁾ Brett A. Stroud.(2014).Preserving Home-rule. The text, purpose and political theory of California’s Municipal Affairs Clause, *People v. Hoge*,55 Cal. 612, 618(1880)it was manifestly the intention of...the home rule provisions, to emancipate municipal governments from the authority and control formerly exercised over them by the Legislative. *Pepperdine Law Review*, 41(3): 588-631

⁵²⁾ *Ewing v. City of Seattle*. 104 P.259.262(Wash, 1909), “where the Legislature has enacted laws relating to charter cities, or to the powers and duties of their officers, such laws supersede charter provisions in conflict therewith.”

<표 3> 미국 지방자치에 관한 법률의 단계

(카운티)

일반 카운티 (general county)	차터 카운티(Chartered County)	
주(州) 헌법	연방, 주(州) 정부 사무	지방자치사무
일반법률(general laws)	주(州) 헌법	주(州) 헌법
조례(ordinance)	일반법률(general laws)	차터(Charter)
규칙(regulation)	조례(ordinance)	조례(ordinance)
	규칙(regulation)	규칙(regulation)

(시티 - 지방자치사무)

일반 시티(general city)	차터 시티(Chartered City)	
주(州) 헌법	주(州) 헌법	
일반법률(general laws)	차터(Charter)	
조례(ordinance)	조례(ordinance)	
규칙(regulation)	규칙(regulation)	

3. 카운티 홈-룰 차터(County Home-rule Charter)의 성격

1) 카운티의 법률적 지위

미국의 “카운티”는 영국의 식민지(colonies)였던 버지니아주에서 1634년 최초로 규정하였으며, 연방정부 센서스는 다양한 명칭에도 불구하고 “카운티”로 분류한다.⁵³⁾ 한편, 전국카운티정부연합⁵⁴⁾은 카운티는 주(州) 정부의 일선기관으로서 딜런의 법칙에 따라 주(州) 정부에 의하여 승인된 의무와 사무를 처리⁵⁵⁾하는 샤이어(Shire)⁵⁶⁾이면서, 동시에 지방정부로

53) National Association of Counties: 패리쉬(루이지애나), 버로우(알래스카), 독립 “시티(버지니아, 메리랜드, 미주리, 네바다)를 “카운티”와 대등한 지방자치단체로 분류하며, 로드 아일랜드와 코네티컷에서는 모든 “카운티”가 폐지되었다.<http://www.naco.org>(검색일: 2014.10.20).

54) National Association of Counties(전국카운티정부연합). <http://www.naco.org>(검색일: 2014.10.20).

55) National Association of Counties. “Most importantly, county government.....implement a broad array of federal, state, and local programs...The basic roles and responsibilities of our county governments are established by the states, including our legal, financial, program and policy authority. “Under Dillon rules, counties can only carry out duties and services specifically authorized by the state. Meanwhile, home rule or charter counties have more flexibility and authority.” <http://www.naco.org>(검색일: 2015.10.20)

56) Hampshire, Yorkshire와 같은 영국의 일부 주(州) 이름

서 두 가지 기능(dual function)을 폭넓게 수행한다⁵⁷⁾⁵⁸⁾고 선언한 바 있다. 한편, 영국의 지방자치법⁵⁹⁾은 이전의 지방정부인 “샤이어”를 “카운티”라는 명칭으로 통일하여 규정하였으며, 대체로 유사한 구조와 기능을 유지하고 있으며 다양한 형태로 진화하고 있다.⁶⁰⁾

“주(州)” 헌법은 “카운티”를 “주(州)”의 법률적 하위기구로, 카운티의 설립, 통합, 경계변경에 대한 통일된 절차를 법령으로 규정하고 있다.⁶¹⁾ 이에 따라, LA 카운티 차터는⁶²⁾, “Miller” 사건(카운티의 지위를 주(州) 정부의 권한을 행사하는 주(州)정부의 법률적 하급기관)⁶³⁾, “Chamber” 사건(카운티는 주(州)의 권한을 행사하는 일선행정기구이며, 준-지방자치단체(Quasi-Corporation))⁶⁴⁾을 인용하고 있다. 그러나, LA 카운티 차터 제1조는 스스

57) National Association of Counties. “History of County Government - Serving a dual function, the shire acted as the administration arm of a national government as well as the citizen's local government” “A government created by states, counties provide essential public services including many mandated by Federal and states laws and regulations” <http://www.naco.org>(검색일: 2015.10.20).

58) National Association of Counties: 연간 4,820억 달러의 예산을 투자하며, 300만명 이상의 공무원과 19,300여명의 선거직 공무원을 채용하며, 교통과 인프라, 도로와 공항, 건강과 복지, 사법 및 공공안전, 공원과 도서관, 공동체 센터 운영 등 전반적인 기능을 수행하며, 연방과 주, 지방의 정책을 집행한다. <http://www.naco.org>(검색일: 2015.10.20).

59) Local Government Act. (1888). 서문, 6장 125조, 부칙으로 구성되었으며, 잉글랜드와 웨일즈의 광역자치단체인 “카운티” 지방자치에 관하여 규정되었다.

60) National Association of Counties: ① 로드 아일랜드(Rhode Island) 와 코네티컷(Connecticut)에서는 모든 “카운티” 정부가 폐지 ② 매사추세츠(Massachusetts)에서는 14개의 “카운티” 중에서 8개 “카운티”는 주 정부의 기능을 폐지하고, ③ 뉴 잉글랜드(New England)에서는 “카운티”의 권한이 비교적 약한 반면에, ④ 펜실바니아(Pennsylvania)와 뉴욕(New York)은 주 정부의 막대한 권한을 “카운티”에 위임. <http://www.naco.org>(검색일: 2015.12.10).

61) California Constitution. Article 11. (Local Government) SEC.1. (a) The State is divided into counties which are legal subdivisions of the State. The Legislative shall prescribe uniform procedure for county formation, consolidation, and boundary change., 한편, 주(州) 정부조직법에 따라, 새로운 “카운티”의 설립요건은, (a) 카운티의 설립으로 인하여 다른 카운티의 인구를 20,000명 이상 감소시키지 않아야 하며, (b) 카운티의 인구가 10,000명 이상이어야 하며, (3) 카운티의 설립으로 다른 카운티의 면적을 1,200 평방마일 이상 감소시키지 않아야 한다. 카운티의 설립은 주민의 청원 (petition)에 따라, 주지사가 카운티 설립 검토위원회를 구성하여 심사하여 결정한다.

62) LA County Charter. (1912.11.24 제안, 1912.11.05 비준, 1913.01.29 주에 제출, 1913.06.02 시행)

63) LA County Charter, Estate of Miller, 5 Cal. 2d 588, 55 P 2D, 491(1936), “The County is not a corporation, nor even a municipal corporation. Strictly speaking, a county is not a corporation at all. It is a legal subdivision of a state charged with governmental powers.”

64) LA County Charter. 33 Cal. App. 142. 164. p. 617(1917), Sacramento v. Chambers. “A county is a quasi corporation” 149. Cal App. 2d 768(1957) Watson v. Los Altos School District, “A county is a legal department of the state”

로의 지위를 지방자치단체이며 정치적 기구(a body corporate and politic⁶⁵⁾)로서 복수(dual)의 지위와, 주(州) 헌법과 법률, 차터에 의하여 모든 권한이 부여되고 있음을 명시하고 있다.⁶⁶⁾

이처럼, 미국의 “카운티”는, (1) 딜런의 법칙에 따라 “주(州) 헌법”과 법률에 따라 연방사무와 주(州) 정부의 사무를 수행하는 일선기관이며 (2) 홈-를 차터에 의하여 좀 더 유연한 권한(more flexibility authority)에 따라 지방자치사무를 수행하는 복수의 지위를 가진다. 따라서, “카운티”는 순수한 지방자치단체(municipal corporation)인 “시티”와는 다르며, 단체자치와⁶⁷⁾ 주민자치의 복수(dual)의 지위를 가진 우리나라의 지방자치단체와 크게 다르지 않다.

2) “카운티” 자치기구(Governing body) 구성의 근거

주(州) 헌법 제11장제4조에 의하여, 자치기구(Governing body)의 구성을 “카운티의 차터에 (의무적으로) 정하도록” 규정하고 있으며, 제4조(a)에 따라, 선거에 의하여 선출된 5명 이상의 수퍼바이저로 구성된 “수퍼바이저 위원회”를 구성하여야 한다.⁶⁸⁾ 이외에, (1) 집행기구의 보수, 조건, 해임.⁶⁹⁾ (2) 선거직 공무원과 임명직 공무원: “카운티의 선거직 공무원으로 보안관⁷⁰⁾, 검찰관⁷¹⁾, 평가관⁷²⁾, 다른 선거직 공무원과 임명직 공무원, 보수, 조건, 해임⁷³⁾ (3) 법령의 규정에 의한 기능의 수행⁷⁴⁾ (4) 집행기구 공무원의 권한과 의무⁷⁵⁾ (5)

65) LA County Charter. SEC. 1. The County of Los Angeles, as it now exists, is a body corporate and politic, and such has all the powers specified by the constitution and laws of the State of California, and by this Charter, and such other powers as are necessarily implied”

66) 각주 65) 참조,.....such has all the powers specified by the Constitutionthis Charter.....

67) 지방자치법 제102조(국가사무의 위임) 시도와 시군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시도지사와 시장 군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여야 한다.

68) California Constitution. Article 11.(Local Governments) SEC.4. County Charters shall provide for: (a)A governing body of 5 or more members, elected (1) by district or, (2) at large, or (3) at large, with a requirement that they reside in a district. Charter counties are subject to statutes that relate to apportioning population of governing body districts.

69) California Constitution. Article 11.(Local Governments) SEC.4.(b) The compensation, terms, and removal of members of the governing body. If a county charter provides for the Legislature to prescribe the salary of the governing body, such compensation shall be prescribed by the governing body by ordinance.

70) 보안관(Sheriff): 카운티의 경찰 책임자. ‘시티’의 경찰(police)과는 명칭만 다를 뿐 기능은 같다.

71) 검찰관(Attorney): 법률, 차터와 조례의 위반사항을 기소, 법률 정책을 담당하는 법률 전문가

72) 평가관(Assessor): 과세의 표준이 되는 재산을 평가

73) California Constitution. Article 11.(Local Governments) SEC.4.(c) An elected sheriff, an

일반 공무원의 임명, 부서의 권한, 의무, 자격, 보수⁷⁶⁾ (6) 차터를 제정할 경우 주(州) 정부의 승인⁷⁷⁾ 을 정하도록 규정하고 있다.

따라서, 일개의 카운티에 5명 이상의 수퍼바이저를 선출하여 자치입법기관인 수퍼바이저 위원회를 구성한다. 수퍼바이저위원회는 행정집행을 위한 수석행정관(CAO, Chief Administrative Officer)을 임명하여, 지방정부의 형태는 Board of Supervisor-CAO(수퍼바이저위원회-수석행정관) 기관통합형(機關統合形)으로 구성하며, 선거직 공무원과 임명직 공무원의 구성은 “카운티” 별로 각각 다르다. 예를들면, LA 카운티 차터⁷⁸⁾는, 5명의 수퍼바이저⁷⁹⁾와 보안관, 검찰관, 평가관을 선거에 의하여 선출하여 자치기구를 구성하며,⁸⁰⁾ 알라메다 카운티 차터는 보안관, 검찰관, 감사관, 평가관, 재무관/징세관, 5명의 수퍼바이저의 선거에 의한 선출⁸¹⁾을 규정하는 등 각각 달리 구성하고 있다. 이에 비하여, 우리나라의

elected district attorney, an elected assessor, other officers, their election or appointment, compensation, terms and removal.

74) California Constitution. Article 11.(Local Governments) SEC.4(d) The performance of functions required by statute

75) California Constitution. Article 11.(Local Governments) SEC.4(e) The powers and duties of governing bodies and all other county officers, and for consolidation and segregation of county officers, and for the manner of filling all vacancies occurring therein.

76) California Constitution. Article 11.(Local Governments) SEC.4(f) The fixing and regulation by governing bodies, by ordinance, of the appointment and number of assistants, deputies, qualifications, and compensation of such persons, the times at which, and terms, for which they shall be appointed, and the manner of their appointment and removal.

77) California Constitution. Article 11.(Local Governments).SEC.4.(g) Whenever any county has framed and adopted a charter, and the same shall have been approved by the Legislative as herein provided, the general laws adopted by the Legislature in pursuance of Section I(b) of this article, shall, as to such county, be superseded by said charter as to matters for which, under this section it is competent to make provision in such charter, and for which provisions is made therein, except as herein otherwise expressly provided.

78) LA 카운티 차터의 구성: 제1장 카운티의 명칭과 권리(Name and Rights of the City), 제2장 수퍼바이저 위원회(Board of Supervisor), 제3장 수퍼바이저 위원회의 권한(General Powers of the Board of Supervisors), 제4장 수퍼바이저 위원회 이외의 공무원(County Officers other than Supervisors), 제5장 폐지, 제6장 공무원의 권리와 의무(Duties of Officers), 제7장 도로국 (Road Department), 제8장 폐지, 제9장 민원처리(Civil Service), 제10장 근로조건(Labor), 제 11장 주민 소환(Recall), 제12장 기타(Miscellaneous)

79) 수퍼바이저(supervisor); 카운티의 자치기구로서 입법기관(the Board of Supervisors)을 구성

80) LA County Charter. SEC.12. The elective County officers other than members of the Board of Supervisors shall be Sheriff, District Attorney, and Assessor.;

81) Alameda County Government Overview(Organizational Chart) <http://www.acgov.org/>(검

지방자치단체의 선거직 공무원 선출⁸²⁾은 중앙정부가 정한 법령에 의하여 획일적(劃一的)으로 규정되었다는 차이점이 있다. 한편, 미국의 카운티의 보안관, 검찰관, 평가관은 영국에서 유래된 관습법과 판례법, 차터와 조례 위반에 대한 집행력과 실효성을 확보하는 보통법계의 특징이라고 보아진다.

4. “시티” 홈-룰 차터의 성격

1) “시티”의 법률적 지위: 홈-룰 개념의 핵심

주(州) 헌법 제11장제1조(a)는, 카운티는 주(州) 정부의 일선행정기구라고 규정하는 반면, “시티”에 대하여는 명확하게 정의하지 않았으나, 모든 시티의 홈-룰 차터에는 지방자치단체(Municipal Corporation)임을 선언하고 있다.⁸³⁾ 여기서, 지방자치단체라는 의미는 영국 지방자치법에서 유래한 것으로 보아지며,⁸⁴⁾ LA 카운티 차터는 지방자치단체이면서 정치적인 기구(a body corporate and politic⁸⁵⁾)라고 복수의 지위를 규정하고 있으나, 반면에, LA 시티 차터는 지방자치단체(municipal corporation)로 단일의 지위를 선언하고 있다.

한편, 캘리포니아시티연맹은 “차터 시티의 홈-룰은 자치사무와 자기통제(自己統制)를 가능하게 하고, 자신에 의한 지방통제(地方統制)를 최대화한다.”⁸⁶⁾라고 선언하였으며, 글로

색일: 2016.05.20).

82) 우리나라의 선거직 공무원은 지방자치법 제31조에 의한 지방의회 의원, 제94조에 의한 지방자치단체의 장에 해당한다.

83) LA City Charter(100) Incorporation. The City of Los Angeles shall continue to be a municipal corporation.....Long Beach City Charter(100) The City of Long Beach...shall continue to be a municipal corporation.....

84) 영국지방자치법(Municipal Corporation Act of 1882) 제7조(1)는 “지방자치단체(municipal corporation)를 버로우(Borough)의 주민으로 구성된 법인격(body corporate)으로, 버로우는 이 법률의 적용을 받는 모든 “시티(city)”와 “타운(town)”이며, “카운티(county)”는 “시티”와 “타운”을 제외한다고 정의(定意)하고 있다.¹⁾ - “Borough means, unless a contrary intention appears, a city or town to which this Act applies: Municipal corporation means the body corporate constituted by the incorporation of the inhabitants of a borough”.....County does not include a county of a city or county of a town, but includes a riding, parts, division, or liberty of a county.....”

85) 각주 64, 65) 참조, “politic” 은 지방자치단체가 아니다. 엄격하게 말하면, 카운티는 지방자치단체가 아니라 주 정부의 법률적 하급기관이다.

86) League of California Cities. “the home-rule provision allows charter cities to conduct their own business and control their own affairs. A charter maximizes local control.” <http://www.cacities.org>(검색일: 2015.10.18).

단⁸⁷⁾은 시티 차터는 지방사무와 관련하여 모순되는 모든 법률을 대체한다는 주(州) 헌법 제 11장제5(a)조의 규정을 “홈-룰 개념의 핵심(the heart of the concept of home-rule)”이라고 지적한 바 있다. 따라서, 지방자치의 핵심적인 가치(價値)는 광역자치단체인 “카운티”보다 기초자치단체인 “차터 시티”가 높다고 보아진다.

2) “시티” 자치기구(Governing Body)의 다양성(多樣性)

주(州) 헌법 제11장 제5(b)조는 “시티”의 선거직 공무원과 임명직 공무원, 자치기구에 대하여 “시티 차터”에 정하도록 포괄적(包括的)으로 규정하고 있으며, 이 차터에 따라 주민 스스로 지방정부를 설립하고 자치조직(自治組織)을 정한다. LA 시티 차터⁸⁸⁾와 산타 모니카 시티 차터⁸⁹⁾의 사례를 보면, (1) LA 시티 차터는 Mayor-Council(시장-의회) 기관대립형으로서, 시장, 검찰관, 감사관⁹⁰⁾과 15명의 지방의원⁹¹⁾이 선거에 의하여 선출되며, 이외에 임명직 공무원으로⁹²⁾ 자치기구를 규정한다. (2) 산타모니카 시티 차터는 Council-Manager

⁸⁷⁾ Brett A. Stroud, (2014), Preserving Home-rule. The text, purpose and political theory of California’s Municipal Affairs Clause, Joseph R. Grodin, describing this doctrine as “the heart of the concept of home-rule” *Pepperdine Law Review*, 41(3): 588-631

⁸⁸⁾ LA City Charter의 구성내용: 제1장 조직과 권한(Incorporation and Powers), 제2장 시티 공무원(Officers of the City), 제3장 재정, 예산과 계약(Finance, Budget and Contracts), 제4장 선거(Elections), 제5장 부서(Departments), 제6장 특별부서(Propriety Departments), 제7장 시티 윤리위원회; 특별검찰관(City Ethics Commission; Special Prosecutors), 제8장 교육위원회(Board of Education), 제9장 공동체 권한이양국(Department of Neighborhood Empowerment), 제10장 근로조건(Employment Provisions), 제11장 연금 및 퇴직 시스템(Pension and Retirement System)

⁸⁹⁾ Santa Monica City Charter의 구성내용: 제1장 시티의 명칭(Name of City), 제2장 경계(Boundaries), 제3장 승계(Succession), 제4장 시티의 권한(Powers of City), 제5장 정부의 형태(Form of Government), 제6장 시티 의회(The City Council), 제7장 임명직 공무원(The Appointive Officers), 제8장 지방법원(폐지)(The Municipal Court; repealed), 제9장 교육위원회(Board of Education), 제10장 임명직 위원회(Appointive Boards and Commissions), 제11장 민원(Civil Service), 제12장 퇴직(Retirement), 제13장 공무원과 피고용자 일반규정(General Provisions relating to officers and employees), 제14장 선거(Election), 제15장 재정(Fiscal Administration), 제16장 선거권(Franchise), 제17장 기타(Miscellaneous) 제18장 임대 통제법(Rent Control Law), 제19장 경찰 및 보호서비스(Police and Protective Service), 제20장 소유자의 권리(Tenant Ownership Rights) 제21장-제34장 유권자 승인(Voter Authorization), 제22장 납세자 보호(Taxpayer Protection), 제23장 주택정책(Housing Policies)

⁹⁰⁾ LA City Charter. SEC. 202, “The following officers of the City shall be elected by the electors of the City, at large; Mayor, City Attorney, Controller

⁹¹⁾ LA City Charter, SEC. 241. The Council shall consist of 15 members elected by districts as provided elsewhere in the Charter

(의회-관리자)⁹³) 기관통합형으로 자치기구는 7명의 지방의원, 의회가 임명하는 행정 관리자인 수석행정관(CEO, Chief Executive Officer), 검찰관, 관리국장(City Clerk)으로 구성한다.

이처럼, 미국의 자치기구는 지역의 다양성(多樣性)과 특수성(特殊性)을 바탕으로 각각 달리 규정하고 있으며, 자치기구의 형태(forms of governing body)는 다섯가지 유형으로 주민 스스로의 선택에 의하여 구성된다.⁹⁴) 이에 비하여, 우리나라의 지방자치단체의 자치기구는 지방자치법에 따라⁹⁵) 지방의회-집행기관장(Council-Executive)을 직선제로 선출하는 기관대립(機關對立) 형태를 취하고 있다.⁹⁶)

5. 지방자치사무(Municipal Affairs)의 범위와 자치입법 추세

1) 지방자치사무와 자치입법(自治立法) 권한의 범위

주(州) 헌법 제4조(h)는, 차터 카운티(Chartered County)는 헌법과 법률에 의하여 규정된 모든 권한(all powers)을 가진다⁹⁷)고 규정하고 있으며, 이에 따라, (1) LA 카운티 차

92) 시티 행정관(City Clerk), 위원회(Board and Commissioners)의 위원, 부서의 장(Chief Administrative Officers) 등

93) Santa Monica City Charter 500(Form of government) The municipal government provided by this Charter shall be known as the "Council-Manager" form of government.

94) James H. Svara. (2003). Two decades of continuity and change in American city councils, 미국 시티의 자치기구(governing body) 조직형태는, Council-Manager 55%, Mayor-Council 34%, Commission 1%, Town Meeting 5%, Representative Town Meeting 1% 로 파악되었다; ① Council-Manager(의회-관리자): 가장 보편적인 형태로, 주민은 시 의원을 선출하고, 의회에서 행정 관리자 혹은 시장을 임명하여 행정을 수행하는 기관통합형이다. ② Mayor-Council(시장-의회): 시장과 시 의원을 직선제로 선출하는 기관대립형이다. ③ Commission(위원회): 가장 오래된 형태의 구조로, 개별 업무별로 위원회를 구성하며, 의장이 위원회를 주재한다. ④ Town Meeting(타운 미팅): 순수한 직접 민주주의 방식으로 전체 유권자가 정책에 참여하는 형태이다. ⑤ Representative Town Meeting (타운 대표자 회의): 유권자가 시민 중에서 대표자를 선발하여 정책을 수행하는 형태, North Carolina State University, commissioned by the National League of Cities <https://www.skidmore.edu/~bturner/Svara%20citycouncilrpt.pdf>(검색일: 2015.12.15).

95) 지방자치법, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정(대통령령)에 따라 지방자치단체의 조직, 정원, 직제, 기구 등의 기준이 정해진다.

96) 지방자치법 제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두가지 종류로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 2. 시, 군, 구

97) California Constitution. Article 11.(Local Government) Sec 4(h) "Charter Counties shall have all powers that are provided by this Constitution or by statute for counties."

터 제1조는 “카운티는 주(州) 헌법과 법률, 차터에 의하여 규정된 모든 권한을 가진다.”라고 규정하였으며, (2) 산디에고 카운티 차터 제300조는, “이 차터와 일반 법률이 특별히 규정하거나 필요하다고 추정되는 모든 권한을 가진다.”라고 규정하고 있다.⁹⁸⁾ 그러나, 여기서, 카운티의 사무는, (1) 연방정부의 사무(Federal Affairs)와 주(州) 전체의 관심사무(State-wide concern) (2) 차터(Charter)에 의하여 특별히 규정하거나 필요하다고 추정되는 순수한 지방자치사무(purely municipal affairs) 이외에, (3) 주(州) 헌법 제8조(a)에 따라, 카운티에 부여되는 일부의 “시티”에서 특정한 지방자치사무(specified municipal function)로 구분될 수 있다.

이에 비하여, “차터 시티(Chartered City)”는, 주(州)헌법 제11장제5조(a)에 따라, (1) 지방자치사무에 관하여 (2) 모든 조례와 규칙을 제정하고 집행할 수 있으며, (3) 규제와 제한은 오직 차터의 규정에 의하며, (4) 다른 사무는 일반 법률에 의하며, (5) 주(州) 헌법에 의한 시티 차터는 모든 현존하는 차터에 우선하며, (6) 지방자치사무와 관련하여 이를 따르지 않는 모든 법률을 대체한다고 규정하고 있다.⁹⁹⁾

주(州) 헌법 제11장제5(b)조는 “시티”의 차터에 규정하도록 한 지방자치사무란 (1) 주(州) 헌법, 법률, “시티”의 경찰력을 구성하기 위한 정부조직, (2) 시티”의 전부 혹은 부분적인 하위기관 설립, (3) “시티” 선거의 시행, (4) 차터에 의하여 부여된 주요 권한¹⁰⁰⁾”이라고 규정하고 있다. 제6(a)(b)조는 통합 시티 & 카운티(Consolidated City & County)에서 시티의 권한과 카운티의 권한이 모순된다면 시티 권한이 대체한다고(supersede) 규정하고

⁹⁸⁾ Los Angeles County Charter. Article 1. Section 1. The County of Los Angeles, as it now exists, is a body corporate and politic, and such has all the powers specified by the constitution and laws of the State of California, and by this charter, and such other powers as are necessarily implied.; San Diego County Charter Article 3, Section 300(County powers): As a political subdivision of the State, the County has all powers specifically stated and necessarily implied general law and this Charter, including the power to assess, levy, and collect taxes.

⁹⁹⁾ California Constitution. Article 11.(Local Government) SEC.5(a). It shall be competent in any charter to provide that the city governed thereunder may make and enforce all ordinances and regulations in respect to municipal affairs, subject only to restrictions and limitations provided in their several charters and in respect to other matters they shall be subject to general laws, City charters adopted pursuant to this Constitution shall supersede any existing charter, and with respect to municipal affairs shall supersede all laws inconsistent therewith

¹⁰⁰⁾ California Constitution. Article 11.(Local Government) SEC. 5.(b), “(1) the Constitution, regulation, and government of the city police force, (2) subgovernment in all or part of a city (3) conduct of city elections and (4) plenary authority is hereby granted.”

있으며¹⁰¹⁾ 제7조는, 카운티와 시티는 일반 법률에 모순되지 않은 범위 내에서, 모든 지방, 경찰, 위생, 기타 조례와 규칙을 제정하고 집행 할 수 있도록 규정하고 있으며,¹⁰²⁾ 제9조 (a)는 지방자치단체가 전기, 수도, 에너지, 교통 등 공공의 사업을 할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁰³⁾

이와같이, 주(州) 헌법은 홈-룰 차터에 의한 지방자치사무에 대하여 전권한성(全權限性), 자기책임성(自己責任性), 자치입법권한(自治立法權限)과 경찰권한(municipal police power)을 지방정부에 보장하였으며, 주(州) 법률이 선점(preemption)한 부분을 제외한 범위내에서 모든 규정을 직접적으로, 헌법적으로 규정하는 것을 의미한다. 여기서, 지방정부의 경찰권한이란 공공의 건강과 안전, 공공질서의 유지, 주민과 재산을 침해 당하지 않도록 하는 권한을 의미한다.¹⁰⁴⁾

이에따른 사례를 보면, (1) 롱-비치 시티 차터는, (a) 충분하고 완전한, 가능한 모든 권한 (b) 조례와 규칙의 제정 권한 (c) 모든 권리, 권한, 특권을 행사할 권한 (d) 독점이나 규제 의 제한을 규정하고 있다.¹⁰⁵⁾ (2) LA 시티 차터는, 완전하고 충분하게 보장되고, 제한은

¹⁰¹⁾ California Constitution. Article 11(Local Government) SEC. 6(a) A county and all cities within it may consolidate a charter city and county as provided by statute. (b) A charter city and county is a charter city and a charter county. Its charter city powers supersede conflicting charter county powers.

¹⁰²⁾ California Constitution, Article 11.(Local Government) SEC. 7. A county or city may make and enforce within its limits all local, police, sanitary, and other ordinances and regulations not in conflict with general laws.

¹⁰³⁾ California Constitution Article 11.(Local Government) SEC. 9(a). A municipal corporation may establish, purchase, and operate public works to furnish its inhabitants with light, water power, heat, transportation, or means of communication.

¹⁰⁴⁾ Hugh Spitzer. (1964). Home-rule vs. Dillon's Rule for Washington Cities, "municipal police power was understood to mean the protection of public health and safety, the regulation of public order, and the requirement that people comport themselves so as not to harm others or their property" *Seattle University Law Review*. 38(809): 809-860

¹⁰⁵⁾ Long Beach City Charter. Sec. 109. (Powers) The City shall have all powers possible for a City to have under the Constitution and laws of the State of California as fully and completely as though they were specifically enumerated in this Charter. Specifically, but not by way of limitation, the City shall have the power to make and enforce all laws and regulations with respect to municipal affairs, subject only to such restrictions and limitations as may be provided in this Charter and in the Constitution of the State of California. It shall also have the power to exercise any and all rights, powers and privileges heretofore or hereafter established, granted, or prescribed by any law of the State, by this Charter, or by other lawful authority, or which a municipal corporation might or could exercise under the Constitution of the State of California. The enumeration in this

오직 이 차터에 나열된 경우에만 가능하며, 주(州) 헌법과 법률에 따라 가능한 모든 권한을 가진다.¹⁰⁶⁾라고 규정하고 있다. (3) 산타 모니카 시티 차터는, 지방자치사무와 관련하여 모든 법률과 규칙을 제정하고 집행할 권한을 가진다라고 규정하고 있으며, (4) 새크라멘토 시티 차터는 지방자치사무에 관하여 모든 법률과 규정을 제정하고 집행하는 권리와 권한을 가진다¹⁰⁷⁾라고 규정한 바와 같이, 주(州) 헌법 제11장 제5(a)조, 제7조와 차터의 규정에 따라 자치입법(조례) 권한은 지방자치사무에 대하여, 충분하고 완전한 가능한 모든 권한을 가지며 헌법과 차터에 의하여만 제한을 받는다.

이외에도 집행명령(Executive Directives), 규칙 및 지침(Rules & Policies), 규칙 및 규정(Rules & Regulations)과 같은 하위규정을 제정할 수 있다.

2) 지방자치사무(Municipal Affairs)의 범위에 관한 논란

여기서, 무엇이 지방자치사무인가는, (1) 주(州) 헌법이 지방자치사무의 범위를 명확하게 규정하지 않았고, (2) 지방의 문제(local issues)가 주(州) 전체의 문제로 종종 전환되기 때문에, 지방자치사무의 범위는 현재까지도 논란이 계속되고 있으며, 주(州) 법원은, “City of Vista” 사건에서 “지방정부의 재정으로 집행하는 공공사업을 건설하는 계약 근로자의 임금수준은....지방자치사무로서, 주(州)의 임금법은 이 계약에 적용할 수 없다.”라고 판결한 바 있으며, “Bishop”사건에서는 노동법에 의한 임금기준은 차터 시티에 적용되지 않으며¹⁰⁸⁾, 홈-룰 차터는 지방자치사무에 관하여 주(州) 법률에 우선한다고 판결한 바 있다.¹⁰⁹⁾ 그러나, 이와같은 사정은 차터시티(Chartered City)에서는 지방자치사무로 홈-룰 차터를 적용하나, 일반시티(General Cities)에서는 일반법률(general laws)이 적용된다.

Charter of any particular power, duty or procedure shall not be held to be exclusive of, or any limitation or restriction upon, this general

106) LA City Charter. SEC. 101.(Powers of the City), “The City of Los Angeles shall have all powers possible for a charter City to have under the constitution and laws of this state as fully and completely as though they were specifically enumerated in the Charter, subject only to the limitations contained in the Charter.”

107) Sacramento City Charter. Article 10(General Powers) The city shall have the right and power to make and enforce all the laws and regulations in respect to municipal affairs, subject only to the restrictions and limitations provided in this Charter.

108) Bishop v. City of San Jose(1969), 1. Cal.3d, 56, the prevailing wage provisions found in certain section of the Labor Code to be inapplicable to the defendant city.....

109) State building Construction, Trade Council of California v. City of Vista(2012). 54 Cal. 4th 547, 279 p.3d 1022, 143, Cal. Rptr. 3d 529

이와같이 지방자치사무의 범위는 사법부에서 판단하여야 하는 문제로 대두되며, 판단 기준은, (1) 선의(good reasons)인가? (2) 주(州) 전체의 관심사항인가? (3) 주(州) 법률이 조례에 선점되는가?(preemption) (4) 특정한 분야에 주(州) 정부의 전반적인 통제가 필요한가? 이다. 그러나, 이 기준은 시대에 따라 유동적이며, 최근에는, (1) 지방자치사무를; ① 지방선거, ② 토지이용계획(Land use planning and zoning decisions) 결정, ③ 지방예산 집행, ④ 계약 이라고 규정하며, (2) 주(州) 전체의 관심사항으로는; ① 교통 및 운송 규정, ② 정부기관에 의한 불법행위(torts), ③ 교육 시스템 규정¹¹⁰⁾ 이라고 규정하고 있다.

3) 지방자치 입법 제정 추세

주(州) 법원은 “Dibb” 사건에서, 샌디에고 카운티 차터가 보안관의 권한남용을 조사할 시민법률집행조사위원회를 설립하고, 이 위원회에 소환장(subpoena)을 발부할 수 있는 권한을 규정하는 것은 주(州) 헌법에 의한 권한(constitutional authority)¹¹¹⁾이라고 판단한 바 있으며, 샌디에고 시티 차터는 연안에서 채굴된 원유를 운송하는 어떠한 시설도 허가할 수 없도록 규정하는 등 자치입법권한이 점차 확대되는 추세에 있다. 조례와 규칙은 지역별로, 금연조례, 페타이어 관리조례, 매장에서 스티로폼 포장용기 사용금지조례 등 “예절”, “인권”, “소수자 보호”, “환경”과 관련된 다양한 조례들이 제정되고 있다.¹¹²⁾ 즉, 소소하고 아기자기한, 주민의 생활환경 개선을 위한 조례가 제정되는 추세이다. 이는 영국 지방자치법에 규정한 생활안전방해(nuisance)¹¹³⁾에 대한 조례의 전통에 따른 것으로,¹¹⁴⁾ 이 조례의 위반행위는 경범죄로 약식으로 기소되어, 민사소송에 따라 민사벌금(civil fine)이 부과된다.

이에 비하여, 우리나라의 지방자치단체의 조례는 지방자치법 제22조의 단서에 따라, 주민의 권리제한이나 의무부담, 벌칙의 부과는 개별법령의 위임이 없으면 불가능하다. 특히, 우

110) California State Government(캘리포니아주 정부). <http://www.ca.gov.us>(검색일: 2016.06.20).

111) Dibb v. County of San Diego(1994) 8. Cal. 4th. 1200

112) 사례) 해저유전 채굴과 관련된 송유관 시설이 설치 운영 금지(샌 디에고 시티 차터), 경찰의 불법행위 시민조사위원회 설치(롱비치 시티 차터), 스티로폼 식품포장 용기 사용금지 조례(칼라바사스 시티 조례), 공공장소에서의 흡연금지 조례(알라메다 시티 조례), 성범죄자가 미성년자 유혹을 위한 상품이나 서적을 전시 배포하는 행위 금지 조례(산타 모니카 시티 차터) 공동체 보호와 증진을 위한 책임과 의무 규정(히든 힐스 시티 규칙)

113) 우리나라에서는 “민법 제750조(불법행위의 내용) 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다.”라고 규정하고 있으며 불법행위(torts)라고도 한다.

114) 영국 지방자치법(Municipal Corporation Act of 1882) 제23조(1)에 의한 조례제정의 범위; (1) 선정(善政)과 버로우 정부의 조직(good rule and government of the borough) (2) 생활안전방해(nuisance)의 예방과 방지 (5) 5파운드를 넘지 않은 벌금의 부과

리나라의 법률체계에 따라 포괄적(包括的) 위임은 불가능하고, 중앙정부에 의하여 개별적·구체적으로 위임되어야 하며, 현행 지방자치법 제9조에 의한 지방자치사무도 예시적(例示的)으로¹¹⁵⁾ 직접적인 사무처리의 근거가 될 수 없다는 한계가 있다.

V. 시사점과 결론

위와같이, 미국 캘리포니아 주(州)의 지방자치 홈-룰 차터에 대하여 살펴 본 결과, 홈-룰 차터의 개념은, (1) 주(州) 헌법의 범위 안에서 (2) 지방자치사무에 관한 최고의 규범(Supreme Law)으로 (3) 지역주권(Sovereign rights)을 규정하는 근거로 (4) 충분하고 완전한, 가능한 모든 권한을 가진 법인격으로 (5) 주민에 의하여 스스로 지방정부를 설립하는 것이라 할 수 있다.

이 특징은, (1) 영국의 홈-룰과 차터, 보통법 체계의 영향을 받았으며 (2) 지역주민의 발의에 의하여 홈-룰 차터를 제정하고 “주(州)” 정부의 승인에 따라 지방정부를 설립하는 권리로서, (3) 고도로 독립된 실질적인 지역주권으로 헌법의 원칙에 의하여만 제한되며, 모순되는 다른 법률에 우선한다. (4) 다만, 지방자치사무의 범위는 논란이 끊이지 않는다.¹¹⁶⁾ (5) 지방자치 입법권한은, 지방자치사무에 관하여 일반법률에 모순되지 않은 범위 내에서 조례를 제정하며, 헌법과 차터에 의하여만 제한을 받는다. (6) “차터 시티”의 권한은 “카운티”에 우선하며, “차터 시티”는 지방자치단체로서, 자치기구 형태의 다양성을 보여주고 있다. (7) “차터 카운티”는 단체자치와 주민자치를 복합한 복수의 지위이며, “차터 시티”는 독립성이 높은 주민자치 방식이라고 보아진다.

그러나, 현재 미국의 지방자치 현장에서는 딜런의 법칙 혹은 홈-룰 차터 두 가지 방식을 엄격하게 적용되지 않으며, 다양한 모습으로 적극적으로 시행되거나 혹은 완화되는 등 변화되고 있으며¹¹⁷⁾ 지난 수십년간 장단점에 대하여 수많은 연구가 진행되어 왔다.¹¹⁸⁾ 이에 대

115) 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음과 같다. 다만 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니한다.(2011.7.14 개정)

116) 각주 108, 109, 111) 참조

117) Jacqueline Byers. (2004), Dillon's Rule or Not. (1) 앨라배마주에서는 “카운티”에 한하여 “딜런의 법칙”을 적용. (2) 캘리포니아주에서는 홈-룰 차터 지방정부에는 “딜런의 법칙” 적용이 제외. (3) 루이지애나주에는 1974년 이전의 지방정부에만 “딜런의 법칙”을 적용 등, National Association of Counties Researcher <http://www.naco.org>(검색일: 2015.10.20).

하여, “Kenneth”는 홈-룰의 장점으로, (1) 지방정부가 홈-룰 권한을 행사하는 정도에 따라, 주(州) 정부는 좀 더 주(州) 전체의 문제에 집중할 수 있다. (2) 홈-룰은 지방자치사무에 관하여 주(州) 정부의 개입을 줄이며, 결탁(log-rolling)에 의한 주(州)의 입법조치를 줄여, 지방자치입법을 확대하게 한다. (3) 지방정부는 주(州) 정부의 승인없이, 지방의 특정한 문제에 대하여 즉각적인 대응을 가능하게 한다. (4) 홈-룰 차터 지방정부는 홈-룰 차터가 없는 지방정부보다 더 많은 잠재적인 권한(potential powers)을 가진다. 반면에, 단점으로는, (1) 현대사회의 복잡성에 의하여, 주(州) 정부는 정부의 기능에서 가장 주요한 이해관계를 가지는 반면에, 홈-룰은 그 범위가 매우 좁을 수 있다. (2) 지방정부는 주(州) 정부와 지방 정부의 기능에 대한 이해관계를 같이한다. (3) 홈-룰의 범위가 매우 좁으며, 일부의 홈-룰은 가능하거나, 일부의 홈-룰은 불가능하다. (4) 대부분의 지방정부는 과세권한(taxing authority)이 부여되지 않았으며, 적절한 과세권한이 부여되지 않은 홈-룰은 공허하다.¹¹⁹⁾ 라고 지적하고 있다.

이어서, “Puentes”는 딜런의 법칙과 홈-룰 차터의 장단점을 지적하였으며¹²⁰⁾ 이 견해는,

118) James D. Cole. (2012). Constitutional Home Rule in New York: The Ghost of Home Rule(홈-룰의 유령). *St. Johns's Law Review*. 59(4): 713-749: Tom Hogen-Esch. (2011). Fragmentation, Fiscal Federalism, and the Ghost of Dillon's Rule: Municipal Incorporation in Southern California, 1950-2010(딜런의 법칙의 유령). *The California Journal of Politics & Policy*, 3(3): 1-17

119) 각주 5) 참조

120) League of Women voters of the Fairfax Area Education Fund, (2004), Dillon's Rule: good or bad for local Government. Robert Puentes, Is Home Rule the Answer? Clarifying the influence of Dillon's Rule on Growth Management, *Committee Report*, <http://www.lwv-fairfax.org/files/lwv-dillon-dtp-99041.pdf>(검색일: 2015.12.03).

(1) 딜런의 법칙의 장점은: ① 주 정부가 우선 새로운 권한을 일부의 지방정부에 부여하고, 성공하면 전체 지방정부에 권한을 부여할 수 있다. ② 주 정부 차원의 통일성을 보장한다. ③ 효율성과 공정한 관리가 된다. ④ 지방 공무원들이 직무를 회피할 수 없도록 한다. ⑤ 주 정부의 실패는, 지방정부에 의한 배제와 지방단위 행정에 대한 감시가 가능하다. ⑥ 지방정부에 확실성을 제공한다. (2) 딜런의 법칙의 단점은: ① 지방의 특정한 문제에 신속하게 대응 할 수 없다. ② 현재 상태 (status quo)를 뛰어넘는 효율성과 고도의 질적수단을 가진 적극적인 서비스를 방해하며, 통일된 평범성을 강요한다. ③ 지방정부 공무원으로 하여금 주 정부에 정기적으로 재정 지원이나 권한 이양을 간청하도록 강요한다. ④ 주정부의 사무를 재정지원이 없이 의무적으로 이행하도록 한다. ⑤ 주 정부의 통일화된 사무(one size fits all)는 모든 지방정부에 일괄하여 적용할 수 없다. ⑥ 많은 전문가들은 딜런의 원칙의 불확실성을 지적한다. (3) 홈-룰의 장점은: ① 지역주민은 그들이 선호하는 지방정부를 구성할 수 있다. ② 지역주민은 그들의 방식으로 지역공동체의 다양한 문제를 해결할 수 있다. ③ 지방의 문제를 해결하기 위한 주 정부의 입법조치 시간을 줄일 수 있다. ④ 지방의 선거에 의하여 선출된 공무원은 과세에 대한 책임성이 있다. ⑤ 주 정부는 지방정부의 정책 결정을 비판할 수 없다. ⑥ 홈-룰의 자유로운 해석은 사법부의 개입을 줄일 수 있다. (4) 홈-룰의 단점은: ① 지방 공무원이 자의적이고 임의적인 행위를 할 수 있다. ② 정부 단위의 통일성이

중앙집권(中央集權)과 지방분권(地方分權)의 장단점과 다르지 않으며, 각국의 지방자치 현장에서 발생하는 공통적인 문제로서, 과도한 중앙집권(much centralization)이나 절대적인 지방분권(absolute local autonomy)은 둘 다 해로우므로, 정책결정 과정에서 국가와 지역의 협력 시스템이 필요하고¹²¹⁾ 상호간의 균형적인 판단이 필요하다고 보아진다. 한편, 우리나라는 오래된 역사적 전통으로 중앙정부가 세세한 부분까지도 모두 법령으로 정하는 경향이 남아있어 순수한 지방자치의 발전은 기대하기 어려우나, 지방자치의 성숙한 정착을 위하여 중앙집권과 지방분권의 조화로운 균형을 위한 원칙이 세워져야 한다.

지방자치의 본질과 관련하여, 우리나라에서는 일반적으로 지방자치의 흐름을 “주민자치(정치적 의미의 지방자치)”와 “단체자치(법률적 의미의 지방자치)”로 분류하여 영국과 미국은 주민자치, 독일과 프랑스는 단체자치라 분류하고 있으나, 정작 영국이나 프랑스에서는 이와같이 분류하지도 않는다.¹²²⁾ “주민자치”라 할지라도, 영국은 지방자치법(Local Government Act), 미국은 “주(州) 헌법”에 엄격하게 규정하고 있다. 지방자치 홈-룰 차터에 의하여 설립된 지방정부는 독립된 법인격(Municipal Corporation)으로, 지방정부의 설립주체로서 지역주민이 스스로 설립한 형태(固有權設)인가, 혹은 획일적으로 정한 법률에 따르는가(傳來權設)를 기준으로 판단하여 보면, 캘리포니아주(州)에서는 홈-룰 차터에 의하거나 혹은 일반법률에 따르는 방식으로 나타나고 있다.

지방자치사무는 홈-룰 차터에 의하여 “충분하고 완전한, 가능한 모든 권한”을 가지는가, 혹은 “주(州)”의 일반법률에 따라 집행되는가의 차이가 있다. 우리나라에서도 홈-룰 차터와 “자치기본 조례”의 적용 가능성을 검토한 바 있으나, 영국과 미국의 홈-룰 차터는 지방자치사무에 관한 최고의 규범으로서 법률적 효력이 있는 반면에 우리나라의 법률체계로는 법률적 효력이 부여될 수 없다는 한계가 있다. 자치기본 조례를 제정한다 할지라도 헌법과 법률의 하위규정으로 선언적(宣言的) 의미에 그칠 수 밖에 없다. 따라서, 홈-룰 차터의 사례에서 볼 수

부족하다. ③ 지방주민이 선호하지 않을 경우에는, 주정부로 하여금 지방문제에 더 많은 시간을 필요로 한다. ④ 지방정부 단위의 재정은, 주 정부로부터의 재정 수입이 감소한다. ⑤ 지방의 독자적인 정책 결정은, 주 정부로 하여금 관할권의 경계를 단절시키거나, 다목적 관할을 요구하는 문제를 발생시킨다.

¹²¹⁾ Jean Bonnal, A history of Decentralisation “too much centralisation or absolute local autonomy are both harmful and that it is necessary to put in place a better system of collaboration between the national, regional and local centers of decision-making.” *FAO report*

<http://www.ciesin.org/decentralisation/English/General/history-fao.html>(검색일: 2016.05.20).

¹²²⁾ 최진혁, (2015), 21세기 지방자치의 경향, 영국이나 프랑스에서는 주민자치나 단체자치의 어휘사용은 없는 것으로 보아 아마 유럽(영국, 프랑스, 독일)의 지방자치를 공부한 일본학자들에 의해 형성된 용어가 아닌가 싶다. 이것이 우리나라의 1세대 학자들에게 자연스럽게 전달되고 인용된 것으로 추측할 수 있다. 한국지방자치학회보, 27(3)

있듯이, 지역주권을 확대하기 위하여 “지방자치에 관하여 충분하고 완전한 가능한 모든 권한”이 부여된 최고규범성을 갖도록 헌법 혹은 지방자치법에 의하여 보장되어야 할 필요가 있다.

홈-룰 차터에 의한 지방자치입법 권한은 “일반 법률에 모순되지 않은 범위내에서” 조례를 제정하며, 일반적으로 헌법과 홈-룰 차터에 의하여만 제한을 받으며, 홈-룰 차터는 지방자치 사무에 관하여 모순될 경우는 다른 법률에 우선한다. 주민의 권리제한 혹은 의무부담, 벌칙의 부과에 상위법의 위임이 없음에도 지역주민의 고도의 합의에 의한 조례제정이 가능하다.¹²³⁾ 이에 비하여, 우리나라의 자치입법권한은 지방자치법 제22조의 단서규정에 따라 제한되어 오랫동안 논란이 되어 왔음에도 여태까지 진전을 보지 못하는 실정이며, 사견(私見)으로는, (위임사무인 단체자치를 제외하고) 주민자치에 해당되는 순수한 지방자치사무에 관하여 일반법률에 모순되지 않은 범위내에서 제정이 가능하도록 개정하여야 하고, 헌법에 의하여만 제한을 받도록 할 필요가 있다.

제주특별법 제1조에 의하여 “고도의 자치권”과 “실질적인 지방분권”은 개별적·구체적인 법령의 위임에 의한 중앙권한의 지방이양에 의존하여야 한다는 한계가 있다. 따라서, 이미 위임 혹은 이양된 사무는 조속하게 지방자치입법으로 정착되어야 하며, 이외에 주민 스스로 순수한 고유의 지방자치사무를 창설하여 충분하고 완전한, 가능한 모든 권한이 부여된다면 더욱 성숙하게 지방자치의 뿌리를 내릴 수 있다고 보아진다. 더불어서, 보통법계의 지방자치와 시민법계의 지방자치는 법률체계 면에서 다르므로 직접 적용할 경우에는 신중을 기하여야 한다고 보아진다.

123) 각주 112, 114) 참조, 주민 생활안전방해(nuisance) 예방과 같은 조례를 의미한다.

【참고문헌】

- 강현호. (2005). 「행정법 각론」. 박영사. 57-152.
- 김병준. (2009). 「지방자치론」. 법문사. 95-96.
- 김철수. (2010). 「헌법학 개론」. 박영사. 1129-1137.
- 석종현. (2005). 「일반행정법(하)」. 삼영사. 76-211.
- 성낙인. (2010). 「헌법학」. 박영사. 1108-1124.
- 윤양수. (2006). 「행정법 개론」. 제주대학교 출판부. 709-796.
- 홍정선. (2013). 「신 지방자치법」. 박영사. 3-22.
- 김석태. (2016). 「미국의 홈룰과 홈룰 헌장」. 서울특별시의회 입법&정책. 제14호.
- 안영훈. (2016). 「헌법에 의한 해외 지방자치 특례 사례 및 시사점 - 특별자치도 10년 평가와 미래」. 제주특별자치도 출범10주년 기념 세미나 자료집. 제주발전연구원. 129-148.
- 최진혁. (2015). 「21세기 지방자치의 경향」. 한국지방자치학회보. 27(3).
- Brett A. Stroud. (2014). Preserving Home Rule: The Text, Purpose, and Political Theory of California's Municipal Affairs Clause. *Pepperdine Law Review*. 41(3): 588-631.
- Emilla Istrate & Cecilia Mills. (2015). An Overview of County Administration. National Association of Counties <http://www.naco.org>(검색일: 2016.05.20).
- Henry J. Schmandt. (1953). Municipal Home Rule in Missouri. *Washington University Law Review*, 1953(4): 385-412.
- Hugh Spitzer. (1964). Home rule vs. Dillon's Rule for Washington Cities, *Seattle University Law Review*. 38(809): 809-860.
- James D. Cole. (2012). Constitutional Home Rule in New York: The Ghost of Home Rule, *St. Johns's Law Review*. 59(4): 713-749.
- James H. Svara. (2003). Two decades of continuity and change in american city councils. Commissioned by the *National League of Cities*. <https://www.skidmore.edu/~bturner/Svara%20citycouncilrpt.pdf>(검색일: 2015.12.15).
- Jean Bonnel. (2013), A History of Decentralization, *Contributor: FAO* <http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history-fao.html> (검색일: 2016.05.20).
- Jhon F. Dillon. Commentaries on the Law of Municipal Corporation(1881)

- Kenneth E. Valandingham. (1969). Municipal Home Rule in the United States. *William & Mary Law Review*. 10(2): 269-314
- History Learning. (2016). Home Rule and Ireland. <http://www.historylearningsite.co.uk/ireland-1845-to-1922/home-rule-and-ireland/>(검색일: 2016.08.10).
- League of Women voters of the Fairfax Area Education Fund. (2004). Dillon's Rule: good or bad for local Governmen.. *The Committee Report*. <http://www.lwv-fairfax.org/files/lwv-dillon-dtp-99041.pdf>(검색일: 2015.12.03).
- Leon Thomas David. (1976). California Cities and the Constitution of 1879: General Laws and Municipal Affairs.. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 7: 643-699.
- Los Angeles County. (2010). Annual Report, <http://lacountyannualreport.com/> (검색일: 2016.01.20).
- National Association of Counties, (2004), Dillon's Rule or Not, (2004) *Research Brief*, 2(1). 117) Jacqueline Byers, *National Association of Counties*. Researcher <http://www.naco.org>(검색일: 2015.10.20).
- Tom Hogen-Esch. (2011). Fragmentation, Fiscal Federalism, and the Ghost of Dillon's Rule: Municipal Incorporation in Southern California, 1950-2010, *The California Journal of Politics & Policy*. 3(3): 1-17.
- United States Census Bureau. (2012). Local Governments by Types and State. <http://www2.census.gov>(검색일: 2015.11.20).

조 시 중: 제주대학교 일반대학원에서 법학 박사학위 과정에 재학 중이며, 제주특별자치도 사무관으로 재직 중이다. 재직 중 KDI 국제정책대학원(정책학 석사), 미국 캘리포니아 웨스턴 로-스쿨(법학 석사)을 졸업하였다. 주요 관심분야는 법률적인 측면에서 세계주요국가의 지방자치제도, 지방정부와 주민과의 관계, 최근 지방정부의 주요정책(복지, 환경, 인권 등)에 대한 평가와 대안 제시이다.(E-mail: joe-michael@hanmail.net)

