

美國의 地方自治制度

姜 東 植*

目 次

I. 序	3. 州의 地方團體에 대한 立法, 行政, 및 司法的 統制
II. 聯邦政府와 州政府의 關係	IV. 地方團體 및 自治團體
1. 聯邦政府의 權限과 制限	1. 地方制度
2. 州政府의 權限	2. 地方行政團體
3. 聯邦政府의 州政府에 대한 保障	3. 地方自治단체
III. 州政府와 地方政府의 關係	V. 結論
1. 地方團體의 發達	
2. 地方團體의 地位	

우리나라에서도 地方自治가 50년대의 施行錯誤를 거쳐 60년대 초반에 중단된 이후 꼭한 世代만인 지난 91년 地方議會가 구성됐고, 오는 6월에는 地方自治團體長 선거를 치를 예정으로 있어 본격적인 地方化 시대의 개막을 앞두고 있다.

몇년전 노르웨이 오슬로에서 열린 國際地方自治團體聯合(International Union of Local Authorities : IULA) 총회에서 “凡 世界的으로 생각하되, 地方的으로 行動하라”는 슬로건이 채택된 바 있으며, 93년 리오에서 열린 環境會議에서도 비슷한 슬로건이 채택된 바 있다.

國際化와 地方化를 추진하고 있는 우리로서도 앞으로의 地方化의 모습은 어떻게 전개되어야 할 것인가에 많은 관심을 갖고 있다. 그러나 앞으로의 地方化의 모습은 中央執權에서 地方分權으로 즉 지금까지는 中央에서 모든 것을 결정했으나 앞으로는 地方自治團體에서 이루어 지는 것은 住民스스로 결정할 수 있도록 權限과 責任이 分散될 것이며,

* 濟州大學校 行政大學院 副教授, 行政學博士

高福祉時代 즉 住民의 삶이 質이 향상돼 國民들은 政府 즉 가까이 있는 地方政府에 量·質의 서비스를 기대할 것이며, 地域住民들 각자가 自己實現을 위해 均等한 機會 보장을 요구할 것이다. 결국 地方政府의 책임은 막중하게 될 것이다.

여기서 韓國과 美國은 地方自治制度의 生成·發展過程이 相異하지만, 地方化를 목적에 둔 시점에서 地方自治의 展示場이라 불리워 지며 여러 形態의 地方制度를 모범적으로 운영하고 있는 美國의 地方自治制度에 대한 역사적 배경을 비롯해서 參政권과 선거, 직접 입법, 주민소환(recall), 자치헌장제도와 정부형태, 聯邦과 州와 地方의 관계 등을 概括하는 것도 意義 있는 일이라 思料된다.

I. 序

美國의 政治體系의 特徵은 權力이 여러 단계의 政府들 間에 分배되어 있는 것이라 할 수 있다.

佛蘭西의 政治學者인 A. D. Tocqueville 이 160 여년전인 1830년대에 美大陸을 여행한 후 “美聯邦政府는 外交 이외에는 거의 간여치 않고 실제로 美國이라는 나라를 움직이는 政府는 州政府” 라고 했듯이 美國社會의 뿌리깊은 政治的 遺産인 地方自治制度는 여러 형태로 존재하고 있다.

美國의 다양한 地方自治制度는 美國이 英國으로부터 獨立(1776)하기 훨씬 전인 1630년 英國의 James王이 植民地인 北美 Virginia州를 비롯한 13개 州에 地方自治政府를 승인하는 憲章(Charter)을 賦與한 데서 비롯 됐다고 할 수 있다. 이때의 地方自治制度의 基本構造는 英國型이었으나, 시대변화와 함께 19세기에 들어와서 西漸運動(Westward Movement) 등으로 社會環境과 生活條件에 부합되도록 修正補完되어 오늘에 이르고 있다.

美國의 地方自治制度가 일찍 정착할 수 있었던 것은,

첫째, 社會環境的 條件과, 둘째, 宗教的 自由를 찾아 移住해 온 淸教徒들의 地域共同體에 대한 인식 즉 자치의식의 고조로 볼 수 있다. 新大陸이라는 美國土는 廣大(총면적 938만평방키로미터)하고, 변화무쌍한 기후, 인디안의 출몰, 다양한 주민기질과 自由精神의 발호 등을 들 수 있다. 民主主義 보다는 自由를 더 소중히 여기는 이들은 외부로부터의 부당한 간섭을 받지 않기 위해 독립전쟁을 치룬 것이며, 이와 같은 자유정신은 聯

邦이나 州政府의 간섭도 싫어 했기 때문에 地方自治는 美國民의 의식 깊이 뿌리를 내리게 된 것이다. 또한 美國民의 自治意識은 “가까운 정부야 말로 가장 좋은 정부” (the closet the government is the best it is)며 “政府는 작을 수록 더 좋다.” (the least government is the best government) 라는 思考方式의 所産이라 할 수 있다.

美國의 地方自治制度를 이해하는 데는 이 나라가 聯邦國家'라는 사실을 염두에 두어야 한다.

美國은 50개 주와 聯邦直轄地²⁾ 구성되어 있으면서 聯邦政府는 聯邦憲法에 의하여 부여된 권한만을 가지며, 州政府는 聯邦憲法 또는 州憲法에 금지되지 아니한 모든 권한을 가지면서 地方自治를 다양하게 운영하고 있기 때문에 美國을 地方自治의 展示場이라 부르고 있는 것이다.

美國의 地方行政單位에는 自治團體 (municipal corporation) 와 地方團體 (準自治團體 : quasi-municipal corporation) 로 구별할 수 있다.

自治團體는 州로부터 헌장을 부여받은 法人體 (a body corporation)로서 市 (city), 里 (village), 및 법인화 된 타운 (incorporated town) 이 있으며, 地方團體 (準自治團體) 는 法人格 없는 地方單位로 郡 혹은 廣域團體 (county), 面 (township), 特別區 (special district) 등이 이에 해당한다 할 것이다.

이에 대해 Zimmerman은 오늘날 美國 地方自治團體의 이러한 구별은 현실적으로 별 의미가 없다면 그 이유로 대다수 county와 township 뿐 아니라 special district도 주민의 요구에 의해 地方自治團體로 창설되고 있으며 意思가 반영되고 있다는 것이다.³⁾

또한 地方行政團體도 州의 一線機關으로서의 기능만 하는 것이 아니라 自治團體와 동일한 自治區로서 機能을 수행하고 있다는 것이다.

현재 미국에는 聯邦政府 (中央政府 : central government) 와 50개의 州政府 (state government), 3042개의 郡 (county), 18856개의 市 (municipalities), 16822개의 邑 · 面 (town · township), 15260개의 教育區 (school district), 26140개의 特別區 (special district) 등 모두 8만 여개의 下部政府가 있는데 階層構造가 없는 것이 특색이다.⁴⁾

1) 聯邦國家란 自治權을 가진 多數의 國家가 公同의 政治 의념아래 결합하여 구성하는 국가로 대내적으로는 서로 독립관계에 있으며, 대외적으로는 개별적으로 외교권을 가지지 않고 결합하여 한 외교권을 갖는 국가를 말한다.

2) 聯邦直轄地로는 首都 Washington이 있는 District of Columbia와 Puerto Rico 및 南太平洋 諸島가 있다.

3) Joseph F. Zimmerman, State and Local Government, (New York: Reinhart and Winston Inc., 1965), P. 157.

4) 趙昌鉉, 地方自治論, 博英社, 1993, P. 480.

II. 聯邦政府와 州政府의 關係

美 聯邦憲法은 聯邦政府와 州政府를 同伴者 關係로 규정해 놓고, 聯邦政府와 州政府 間의 行政權限을 分配하고 있다. 이 權限의 分配에 대해 J. F. Zimmerman은 “州와 地方政府” (1965) 에서 ① 일정한 權限을 聯邦政府에 부여하고, ② 다른 權限은 모두 州 또는 人民이 행사하여야 한다고 규정하고 있으며, ③ 聯邦政府와 州에 대하여 상대방을 희생하거나 人民을 희생하는 어떤 특정사항을 금지하는 것 등에 의해 이루어 지고 있다는 것이다.

각 州政府는 憲法에 의하여 부여된 분야에서는 최고의 권력을 가진다고 명시해 聯邦과 州의 關係를 설정하고 있으나 憲法 제6조에서 憲法에 의해 정해진 모든 법률과 조약이 국가의 최고법규라고 규정하고 있다.

1) 聯邦政府의 權限과 制限

聯邦政府의 權限은 상당부분 聯邦議會(憲法 제1조)에 부여되고 있고⁵⁾, 外交, 軍事上의 권한은 大統領에게(헌법 제2조),⁶⁾ 그의 권한은 大法院長에 위임(憲法 제3조)되어⁷⁾ 있다.

聯邦權限의 制限은 憲法의 여러 條項에 규정되어 있는데 5가지의 중요한 제한은 다음과 같다.

첫째, 權利章典이라⁸⁾ 부르는 修正憲法 제1조~제10조에 포함되어 있는데 중요한 내용은 言論, 出版, 宗教, 請願, 集會의 自由와 刑事被告人 보호에 대한 상세한 제한 절차가 규정되어 있다.

- 5) 美國 憲法 제1조에서 聯邦議會는 과세, 자금의 차입, 외국 무역 및 州間 통상의 규제, 귀화에 관한 규칙의 제정, 파산의 규제, 도량형의 제정, 화폐의 주조, 통화 위조에 대한 처벌, 우편국과 우편망의 개설, 저작권과 특허의 인정, 공해상의 해적행위와 중대범죄에 대한 처벌, 선전포고, 육·해·공군의 창설과 유지, 국민군의 조직·훈련의 원조 및 수도와 準州(territory)의 통치에 관한 권한 부여를 규정하고 있다. 자세한 것은 연방헌법 제1조 참조
- 6) 憲法 제2조 연방정부에 위임된 권한으로서 大統領은 육·해·공군의 최고 사령관이며, 외교관의 임명과 승인의 권한, 또한 상원의 3분의2의 동의를 얻어 조약을 체결하도록 되어 있다. 자세한 것은 연방헌법 제2조 참조
- 7) 憲法 제3조에 美國의 司法權은 1개의 聯邦大法院(Supreme Court)에, 그리고 聯邦議會가 수시로 제정·설치하는 下級法院들에 속하고 있으며, 헌법, 법률, 조약 아래서 생긴 모든 사건, 주 상호간의 소송, 州를 달리하는 개인간의 소송, 대사에게 영향을 미치거나 공해상에서 발생한 모든 사건에 영향을 미치도록 되어 있다. 자세한 것은 연방헌법 제3조 참조할 것.
- 8) 權利章典이라고 말하는 것은 1787년에 제정된 美國 헌법의 본체는 오늘날까지 전혀 수정없이 보존되어 세계에서 가장 오래된 헌법으로 되어 있다. 그러나 시대의 변천에 맞게 현재까지 26개의 새로운 조항이 추가되었는데, 이 추가조항을 수정(amendment) 헌법 내지 수정조항이라 하고 이 중 1789년에 발효한 수정헌법 제1조에서부터 제10조까지를 미국에서 權利章典이라고 하고 있다. 美國歷史의 基本史料, 소나무, 1992년, P.413 참조할 것.

둘째, 憲法 제1조 제9절 제2항에 人身保護令狀의 권리인데 反亂 또는 侵略의 경우 공공의 안전상 이외에는 정지 시킬 수 없다고 규정되어 있다.

셋째, 憲法 제6조에서 볼 수 있으며 “美國의 신임에 의한 어떠한 공직에 대해서도 그 자격으로서 종교상의 심사를 부과하는 것은 아니다” 라고 규정되어 있다.

네째, 憲法 제1조, 제8조에 “모든 關稅, 輸入稅, 消費稅는 美國을 통하여 획일적인 것을 요구한다” 라고 규정되어 있다. 이는 所得稅를 제외한 直接稅는 각기의 인구에 따라 각 州에 配分되어야 함을 의미한다.

다섯째, 憲法 제1조 제9절 제6항에 의하여 聯邦議會는 어떤 州의 港口에 대해 다른 州의 港口에 비하여 특혜를 주는 것을 금지하고 있는 것 등이 연방권한을 제한하는 것으로 볼 수 있다.

2) 州政府의 權限

聯邦憲法の 基礎者들은 聯邦政府의 권한만 제한하고 州政府의 행정권은 약간의 제한과 함께 州政府에서 행사하도록 하였다. 여러 분야에서 國家와 州政府의 권한을 분배하는 것은 그리쉽지 않은 일이나 警察權, 公共施設의 設置와 維持, 地方自治團體의 통제 등은 州政府의 기본적인 권한이다. 때문에 聯邦과 州사이에 분쟁이 발생하면 大法院(supreme court)이 境界를 결정한다.

① 警察權

州의 警察權은 社會法規의 기초를 이루고 있다. 大法院이 해석한 넓은 의미의 警察權이란 公共의 安全, 衛生, 風紀, 편익이나 복지를 지키기 위해 인신상, 재산상의 권리를 제한하는 권한으로 해석하고 있다.⁹⁾

地方自治단체는 州의 一線機關으로서 경찰권을 행사하고 있는데 警察權은 법의 제정과 집행에 의하여 행사되는 것도 있고 火災와 같은 긴급사태에 대처하기 위해 공무원에 의해 즉시 행사되는 것도 있다.

9) 美 大法院의 Holenes 판사는 “경찰권은 주된 모든 공공수요에 미치고 있다. 그것은 관습에 의하여 인정되는 것이든 또는 사회의 일반적인 도덕 또는 강력하고 우세한 의견에 따라 공공의 복지에 있어서 상당히 그리고 빨리 필요하다고 생각될 때에 도움이 행사되어야 한다”고 하였다. Noble State Bank V. Haskell, 219 U S 104, 111(1911).

⑥ 美國의 地方自治制度

州政府의 경찰권의 범위는 다음과 같다¹⁰⁾

- A. 공공의 안전 : 도로교통법규, 열차의 안전장치, 화재의 확산을 막기 위한 건물의 파괴, 예방접종의 요구, 건물기준과 건물의 검사 등
- B. 公衆衛生 : 검역에 관한 법제, 의사의 면허, 식품·약품의 검사와 유통, 상·하수도 시설, 공립병원의 검사와 유지관리, 유행병에 걸린 동물의 처리를 다루는 규칙.
- C. 公共의 風紀 : 사기행위에 관한 법률의 제정, 매춘, 마약사용의 금지, 알콜·음료의 판매규제, 외설문서의 단속.
- D. 公共의 便益 : 공공교통과 그 관련시설의 규제, 간선도로나 공원의 건설과 관리, 용도지역 규제.
- E. 一般福祉 : 年少者 노동의 금지, 상행위를 제한하는 독점의 금지, 공익사업, 노동시간, 게시판의 사용이나 옥외광고물의 규제 등이다.

② 公共 service

州政府가 행사하는 공공서비스의 대부분은 聯邦政府와는 독립적으로 제공된다. 州政府의 공공서비스의 분류에 대한 일반적인 특징은 ① 교육서비스 기능으로 고등교육기관과 전문학교는 州政府에 의하여 유지되며, 공립학교제도는 州의 감독하에 지방당국이 운영하고 있다. ② 社會保安서비스 기능으로서 사회의 保安을 위해 많은 조직이 존재한다. 州가 통제하는 조직에는 州防衛軍(state guard), 州警察, 고속도로 순찰, 민간방위조직이 있다. ③ 공중위생서비스 기능으로 지체부자유자에 대한 조력, 치과진료, 수질오염대책 등. ④ 공공복지서비스 기능으로 생활곤궁자를 위한 시설, 노령자를 위한 특별사업 및 아동복지서비스 제공 등. ⑤ 공공서비스 기능으로 간선도로의 건설과 유지. ⑥ 기타 州政府가 농업과 하천 산림보호사업의 지원, 농업조사, 수자원의 개선, 어류와 鳥獸의 보호, 토양보존, 식목 등이다.

③ 地方團體의 統制

聯邦政府와 州政府間에는 聯邦관계가 존재하지만, 州政府와 地方自治團體와의 관계

10) Zimmerman, Ibid. P. 36.

는 單一國家的 이다. 地方自治團體는 州政府의 創造物이며, 州憲法이나 法律로 위임된 권한 밖에 없다. 州憲法이 반대의 규정을 두고 있지 않은 한 州議會는 地方自治團體를 통제하며 州政府는 지방단체에 대하여 권고, 보고, 인사통제, 검사, 보조금, 행정관리 규칙의 제정, 대리집행의 방법으로 행정감독을 행하고 있다.

④ 州政府권한의 제한

州政府의 권한은 聯邦憲法 제1조, 修正 제1조, 제14조, 제15조, 제19조, 제24조, 제26조에 의해 제한을 받고 있는데 다음과 같다.

- 가. 外交는 聯邦政府의 영역이며¹¹⁾,
- 나. 州政府는 계약상의 채무를 손상하는 어떠한 法律도 제정해서는 안되며¹²⁾,
- 다. 州政府는 평시에 軍隊나 軍艦을 보유할 수 없으며¹³⁾,
- 라. 州政府는 화폐주조, 신용증권의 발행, 금·은화폐 이외의 것을 가지고 채무변제의 법정수단으로 하는 것을 금지하고 있으며,
- 마. 州政府는 檢査法 시행을 위해 필요한 경우를 제외하고 輸·出入稅를 금하고 있으며,
- 바. 州政府의 권한에 대한 가장 광범한 제한은 修正 제14조와¹⁴⁾ 제15조에서¹⁵⁾ 볼 수 있다.
- 사. 州나 聯邦政府도 溯及立法(an ex-post-facto laws) 제정을 금하고 있다.

3) 聯邦政府의 州政府에 대한 保障

Zimmerman은 美 聯邦憲法은 州政府에 권한을 위임할 뿐 아니라 州政府를 보호하고 그 領土保全을 보장하는 규정을 두고 있다며 다음과 같이 예시하고 있다.

11) 美 合衆국 헌법 제1조 제10절 참조.

12) 상동.

13) 상동.

14) 수정 제14조에는 "어떠한 州정부라도 美國시민의 특권 또는 면제를 손상하는 법률을 제정·시행할 수 없다. 또한 정당한 법률의 절차없이 누구라도 생명·자유 또는 재산을 박탈할 수 없다. 그 관할 내에 있는 어떤 사람에 대해서도 법률의 평등한 보호를 막을 수 없다"라고 규정하고 있다.

15) 修正 제15조는 州政府와 聯邦政府가 인종, 體色 또는 과거 노예상태의 문제에 따라 美國시민의 투표권을 제한하는 것을 금지하고 있다.

① 州領土의 保全

聯邦政府는 州의 境界를 존중하여야 한다고 규정하고 있다.

聯邦憲法 제4조에는¹⁶⁾ 州議會와 聯邦議會의 동의 없이는 새로운 州를 창설하기 위해 다른 州로부터 어떠한 영토도 받아 들일 수 없다는 것을 보장하고 있다. 또한 각 州의 동의 없이는 복수의 州를 聯邦議會에 의하여 하나의 州로 合併시킬 수 없도록 규정하고 있다.

② 共和制의 保障

美聯邦憲法 제4조에는 州마다 共和制(republican form of government)를 보장하고 있다. 憲法에는 定義되어 있지 않지만 共和制를 代議制의 正體 즉 人民에 의하여 선출된 立法府의 議員에게 그 권력이 있는 正體라고 정의하고 있다. 즉 大法院은 聯邦議會는 州에 의하여 선출되는 上院議員을 받아 들이는 것에 대하여 각 州 스스로 선출방법을 인정한다고 선언하였으며 直接立法은 共和制의 원리에 反하지 않는다는 견해를 갖고 있다.¹⁷⁾

③ 州에대한 外國의 侵略이나 內亂으로부터 保護

美聯邦憲法은 각 州에 대한 外部의 侵略은 美國에 대한 侵略으로 간주하고 있다. 또한 각 州를 외부의 침략으로부터 지키기 위해 州議會 또는 議會를 소집할 수 없을 때는 知事의 요청에 의하여 외침 및 내란으로부터 지키도록 되어 있다.¹⁸⁾

④ 個人에 의한 訴訟으로부터 免除

修正憲法 제11조는 타州의 시민으로 부터 어떠한 州에 대해 행해지는 소송을 聯邦裁判所가 심리하는 것을 금하고 있다.¹⁹⁾ 그러나 州가 동의하면 訴訟할 수 있지만 그 경우도 그 州의 法院에 한정하고 있다.

16) 聯邦憲法 제4조에는 "州와 州 및 聯邦과의 관계를 규정하고 있다. 자세한 것은 연방헌법 제4조를 참조할 것.

17) 美 大法院은 1912년 Oregon 州의 주민발안과 주민투표에 관해 법원은 직접입법을 위한 제규정은 공화제를 손상하는 것은 아니라고 판결한바 있다. 이 결정은 공화제는 대의제의 정치이기 때문에 주민투표에 의해 제정된 법률은 헌법에 의한 공화제 정체의 보장을 침해한다 라고 생각하는 사람들의 견해에 대립하는 것이었다.

18) 연방헌법 제4조 참조.

19) 修正憲法 제11조는 州를 상대로한 訴訟을 규정하고 있다. 이 조항은 1794년 3월 5일 발의, 1795년 2월 7일 비준됐다.

Ⅲ. 州政府과 地方政府的 關係

美國內의 각 州은 單一政府制를 채택하고 있지만 이 體系 特유의 경직성은 county, municipality 등 다른 行政單位에 다양한 지방자치를 인정함으로써 緩和되고 있다.

美國의 역사를 보면 美政府의 形態는 單一政府體制, 國家聯合, 聯邦制의 3 가지 통치 형태가 모두 존재하거나 또는 존재하였던 적이 있다. 그러다가 독립전쟁의 초기에 각 植民地는 사실상의 정부를²⁰⁾ 조직하여 大陸會議에 대표를 보냈고 1776년 7월 4일 개최된 대륙회의는 독립을 선언하고 모든 州에 成文憲法을 작성할 수 있도록 요구하였다. 또한 1777년에 열린 大陸會議는 각 州에 대한 聯合規約와 영구동맹의 比準을 요구하여 1781년 까지 13개의 모든 州에 비준되었다. 그 규정을 보면 “각 州은 주권, 자유와 독립 및 소집된 연합회의에 있어서 활동할 美國에 대해 이 연합에 의하여 명시적으로 위임된 것 이외의 모든 권력 및 권한을 보유한다.” 라고 되어 있다.

州에는 聯合議會의 법에 따른 아무런 법적 의무도 없기 때문에 聯合規約아래서 州政府의 불만은 컸으며 특히 下部構造를 변경시키려는 운동이 있었고, 1789년 초에 聯邦政府가 탄생하면서 州政府가 행사할 수 있는 권한은 확대되었다고 할 수 있다. 때문에 州憲法에 美國의 民主主義 발달과정이 잘 표현되고 있으며, 19세기에 州의 대다수는 새로운 헌법을 제정하였고, 19세기 말에 가서 일부州에서는 住民發案과 住民投票를 시도 선거민에게 직접입법의 방법을 제공하였다. 이와같이 지방의 권한이 강화되면서 地方自治는 美國의 전통에 깊이 뿌리를 내리게 된 것이다.

地方自治는 民主主義 학교이며, 사회적 책임의 실습장이고, 地方自治團體는 주민들의 요구를 자신들의 방법으로 충족시키는 기회인 것이다. 그러나 地方團體는 州行政의 分權을 위한 機關이라는 것에 주목해야 한다. 이것은 선거관리와 교육조직 그리고 형법의 집행과 같은 문제에서 명백히 드러나고 있다. 여러가지 순수한 지방적인 기능의 다양성은 명백하지 않아 지금도 州는 최소한 地方團體가 어떻게 자금을 모으고 지출하고 회계를 정리하고 있는가를 감독하는 범위에서 기능을 수행하고 있다. 1960년대 초부터 州는 지방문제를 관리하지만 일반적으로 지방에 간섭하지 않은 州機關을 창설하여 지방단체에 편의를 제공하는데 주력하고 있을 뿐 地方團體의 통제에는 그다지 역점을 두지 않고 있다.

20) 사실상의 정부란 헌법상에 근거는 없지만 실제로 주민을 통치하는 정부를 뜻한 다고 할 수 있다.

1) 地方團體의 發達

英國의 植民地였던 美國의 각 地方에는 總督, 立法機關, 法院이 있었지만 주민들은 지방수준에 자치단체를 갖기를 원하였다.

지방단체는 영국의 모델을 모방, 國王 또는 植民地 總督의 권한에 의해 창설 되었다. 이와같이 창설된 美國의 地方團體는 英國에 있어서 司法行政, 법의 집행 및 간선도로의 관리의 단위였던 州(shire)가 美國에서는 county가 되었으며, 國教會, 樣育院, 지방도로관리의 단위였던 英國의 教區(parish)가 美國에서는 town 또는 township으로, 國王으로부터 칙허를 받아 行政과 商業에 종사할 수 있었던 英國의 自治都市(borough)가 美國 地方自治團體의 원형이 되었다.

최초의 州헌법은 州議會에 대해 地方團體를 창설하고, 기존단체의 경계, 권한 및 기구를 수정할 포괄적인 권한을 주었으나 새로운 county나 township이 기존의 구역으로부터 새로이 형성되기 시작하자 英國의 형태와는 다른 성격의 지방단체가 부가되었다. 이러한 예가 特別區(special district) 형태인데 특별구는 교육, 灌溉, 하수도, 홍수대책, 전기사업과 같은 기능을 공급하는 것이다.

① 地方行政團體의 形態

New England지방에서 town은 농촌지역 지방행정 of 주요한 단체이며, county는 주로 司法行政을 위해 존재한다.

남부에서는 county가 주요한 단체이며, county의 하부조직은 거의 기능을 잃고 있다.

중부 大西洋연안 여러 州와 太平洋연안 지역에서 county, township은 둘다 중요한 行政單位이다.

人口면에서 county는 최소 數千名에서 최대 數萬名까지를 포함하고 있다.

② 地方自治團體의 形態

地方自治團體가 수행하는 기능들은 커다란 차이가 있다. 예를 들면 연안도시는 부두나 도크를 설치하며, 한냉지대의 도시는 도로나 하수도의 유지관리에 집중되어 있다. 또한 도시가 담당하는 기능들은 그 규모, 자연환경, 산업구조에 의해 결정되고 있지만 중요한

요소는 주민의 선택에 달려 있다. 地方自治團體의 人口도 천차만별이어서 法人格을 가진 Village의 數百名에서 New York의 800만명 이상까지 다양하다.

이와같은 자치체정부의 권한과 형태는 그 지방의 요구와 州議會에 의해 결정되며 州나 지방단체는 우리생활의 일상적인 활동이나 업무중에서 많은 것을 허가하고 규제하고 있으므로 州와 地方의 관계는 지방단체에 관한 중요한 연구대상이 되고 있다.

2) 地方團體의 法律上 地位

모든 地方團體는 그 존재와 권한의 행사근거를 州에 두고 있다. 법률상 지위는 달라도 법적으로는 州의 下位이다.

가. 地方團體의 分類

地方團體는 크게 地方自治團體(municipal corporation)와 準地方自治團體(quasi-municipal corporation)의 두 가지로 분류하고 있다.

地方自治團體는 州議會로부터 憲章(charter)을 받은 city, village 및 法人格이 있는 town을 말하며, 憲章은 法人으로서 city를 설립하고 그 조직과 권한의 개요를 규정한다. 이와 반대로 州憲法에 규정사항이 없으면 地方自治團體는 보통 입법이나 현장의 개정을 통하여 계속 州議會의 통제를 받는다.

準地方自治團體는 州에서 부여하는 현장을 갖지 못한 단체이지만 법률상의 실체를 갖고 있다.

나. 地方自治團體와 準地方自治團體의 差異點²¹⁾

地方自治團體와 準地方自治團體의 차이점은 ㉠ 창설의 방법 ㉡ 기능 ㉢ 법률상의 책임 ㉣ 준입법적 기능 등 4가지다.

㉠ 地方自治團體는 그 지역에 사는 유권자의 과반수 요구에 따라 州議會에 의해 형성되지만, 準地方自治團體는 보통 주민의 동의 없이 州議會에 의해 창설된다.

㉡ 地方自治團體는 州의 대립기관으로서 행정기능을 수행하는 외에 재산이나 사업에

21) Zimmerman, Ibid, 安冕權, 美國의 자치제도와 실태, 技文社, 1993, PP.245~247.

관한 폭 넓은 기능을 수행하지만, 準地方自治團體는 재산에 관한 기능은 거의 또는 완전하지 않으며, 州의 代理機關이다.

㉔ 地方自治團體는 재산에 관한 기능을 수행할 때는 소송당사자이나, 準地方自治團體는 소송당사자가 되지 못한다.

㉕ 地方自治團體는 條例를 제정하는 비교적 넓은 準立法의 권한을 가지나, 準地方自治團體는 거의 條例制定權을 갖지 않는다.

3) 地方團體에 대한 立法·行政 및 司法의 統制

① 立法的 統制

立法的 統制는 주로 特別立法과 一般立法에 의해 행사되고 있다.

㉖ 一般立法 : 각 州에서 발생할 수 있는 地方行政의 문제에 적용할 一般立法의 법률이 모든 州에서 발달하여 왔는데 이 법률은 주로 경찰과 소방, 공중위생, 복지, 지방재정, 공무원제도 및 공무수행기준에 관한 것으로, 州는 분명한 이해를 가지고 있다.

一般立法은 3 가지 중요한 이점이 있는데 첫째는 特別立法보다도 신중히 기초되고 심의되며, 둘째는 대부분 市는 거의 모든 문제에 충분히 대응할 수 있으며, 셋째는 議會는 법률을 넓게 일반적인 용어로 제정하며, 行政官이 그것을 특정의 상황에 적용하는 경우에는 상당한 재량권을 인정하는 현대의 법률제정상의 관행에 적합하다.

㉗ 特別立法 : 특별입법을 통하여 州議會는 地方團體의 인구, 지세, 기후, 교통, 산업과 같은 많은 점에서 상이점을 인정한다. 특히 특별입법은 한 지역에 적용하기 위해 제정되기 때문에 종종 city나 county를 지배하기 위한 수단으로 이용되어 왔다. 이러한 악용 때문에 많은 州에서는 19세기 초 특정사항인 지방공무원의 선임과 급여, 지방도로의 위치선정 등에 대해 특별입법을 제정하는 것을 금하는 憲法修正案을 채택하였고 현재는 40개 州 이상에서 특별입법을 금하고 있다.

② 行政的 監督

최근 州議會는 특별히 地方團體를 감독하기 위해 部, 局을 설치하거나 또는 地方行政의 특별분야를 州의 소관 行政部·局的 감독하에 두는 것에 의해 地方團體에 대한 行政的 감독을 규정하여 왔다.

行政的 감독은 立法的 감독보다 ㉔ 행정규칙이 법률보다도 용이하게 개정할 수 있고 ㉕ 행정적 감독은 적격성을 지닌 직원에 의한 감독이기 때문에 입법적 통제보다 편의하다.

行政的 감독에는 ㉔ 지방단체에 대한 조언, ㉕ 재정적 통제, ㉖ 인사통제, ㉗ 보고의 요구, ㉘ 보조금, ㉙ 행정규칙의 제정 등이 있다.

③ 司法的 統制

地方自治團體에 대한 사법적 통제는 딜론의 법칙(Dillon's Rule)을²²⁾ 적용하고 있다. 딜론의 법칙이란 “地方自治團體는 그 창설을 州議會에서 가지고 있으며, 그 권능과 권리는 모두 州議會로부터 유래한다. 州議會는 地方自治團體에 생명을 불어 넣고, 地方自治團體는 그것 없이 존재할 수 없다. 州議會는 地方自治團體를 창설하므로 없앨 수도 있다. 없앨 수 있으므로 축소하고 통제할 수도 있다. 어떠한 憲法的 제한이 없다면 州議會는 가령 우리에게 매우 커다란 잘못이 있다라고 생각되어도, 하나의 법률에 의해 州의 모든 지방자치단체를 一掃할 수 있으며 地方自治團體는 그것을 막을 수 없다.”라고 하는 것이다.²³⁾ 딜론 판사는 地方自治團體는 憲章이나 법률에 의해 명시적으로 인정된 권한과 地方自治단체의 선언된 목적을 달성하는데 필수적인 것으로서 명시적으로 인정된 권한에 함축되는 것, 또는 그것에 부수적인 권한 밖에 가지고 있지 않다고 단언하였다.

그런데 딜론 판사의 의견은 1871년에 지방자치의 일부의 권리는 지방자치단체에 있어서 고유한 것이라고 판결을 내린 Thomas M. Cooley 판사에 의해 도전을 받았다.²⁴⁾ 특히 Cooley 판사는 州의 법률은 일반적이어야 하며 적용이 특별하거나 차별적이어서는 안된다고 주장하여 초기에는 Indiana, Ohio, Kentucky 및 Texas의 州법원이 뒤 따랐으나 현재는 어떠한 州도 따르지 않고 있다.

州의 법원은 종종 county나 city의 활동이 법률에 의해 주어진 권한을 넘고 있다는 일부 주민이 제기한 사건에 대한 판결을 내리는것에 의해 地方自治團體에 대해 약간의 감독을 하고 있다.

22) Dillon의 법칙이란 1868년에 John F. Dillon 판사가 내린 판결로 州와 地方團體의 권한을 해석하는데 원칙이 되고 있다.

23) City of Cliton V. Cedar Rapids and Missouri Railroad co., 24 Iowa 455, 1868.

24) People V. Hurlbut, 24 Michigan 44, 1871.

IV. 地方團體 및 自治團體

1) 地方制度

美國의 地方制度의 근거는 앞에서도 살펴 보았지만 美 修正憲法 제10조에 “本 憲章에 의하여 聯邦에 위임되지 아니하거나, 각 州에 금지되지 아니한 권한은 각 州나 인민이 보유한다” 라고 하는 것이다. 즉 聯邦을 구성하고 있는 州가 主權을 행사하되 국방, 외교, 통상 등의 일부권한을 聯邦政府에 위임하고 그 외는 州나 각 地方團體가 보유하고 있다.

따라서 美國의 地方政府制度는 중앙정부인 聯邦政府가 아니라 50개의 州政府가 역사적인 산물이나 필요에 의해 만들었으므로 각 州마다 다양한 地方制度를 가지고 있다.

美國의 地方制度의 특징은 첫째, 地方政府는 설립경위와 목적에 따라 自治團體와 行政團體로 구분되며, 둘째, 階層構造가 없다. 이는 우리나라의 地方自治制度에서 볼 수 있는 道와 같은 中間的 성격을 띤 地方自治團體가 없고 州政府와 바로 밑에 개별적 地方自治團體가 있는데 각종 地方自治團體는 모두 그 사무의 권한을 위임받은 州政府의 지휘, 감독을 받는 것 말고는 上級地方自治團體의 감독을 받지 않는다.

그러나 美國의 地方制度의 기본구조는 시대의 변화에 따라 수정되었으며, 특히 19세기 말부터 지방제도의 개혁으로 새로운 委員會制와 管理人制度가 생겨났다.

현재 美國의 地方行政構造는 州憲法과 法律로서 규정되어 있기 때문에 州마다, 州내에서도 도시에 따라 달라 매우 복잡하다. 地方行政의 단위로는 郡(county),

都市(municipality), 邑·面(town, township), 教育區(school district), 特別區(special district) 등이 있다.

2) 地方自治團體

自治團體 즉 City, Village 등은 州가 부여한 憲章을 가진 法人格體로 美國에는 현재 3만6천 여개가 있다. 그러나 그 명칭은 각 州의 법에 따라서 City, Town, Village 또는 Borough 라 부르고 있다.²⁵⁾

25) 다만 county대신에 Alaska 州에서는 borough, Louisiana 州에서는 Parish 라는 명칭이 사용되고 있으며, Connecticut 와 Rhode Island 州에서는 County는 지리적 명칭에 불과하고 政府組織을 갖고 있지 아니하다. 또한 일부 州에서는 County 와 City의 區域이 거의 일치하여 city가 county의 機能을 흡수하여 city-county 를 형성하고 있는 경우도 있다.

① 地方自治憲章

自治憲章이란 市를 창설하고 市가 행사하도록 인정된 권한을 열거하며, 市政府의 기구를 상세히 명기한 공식적인 문서이다. 또한 憲章은 행정형태, 市의 주요공무원의 명칭, 자격, 의무, 선출방법 등을 정하며, 자세하게는 재정, 시민서비스, 市의 각 部·局의 기구에 관한 규정이 포함되어 있다.

憲章은 市의 기본법이며 市운영의 기초로 憲章의 규정들은 법원에 의해 엄격하게 해석된다.

地方自治단체의 창설 절차는 매우 복잡하나 일반적인 단계는 첫째, 창설을 요구하는 일정한 주민의 청원, 둘째, 창설하려고 하는 단체를 주민의 과반수가 승인여부를 결정하기 위해 州의 감독하에서 행하는 특별 투표, 셋째, 단체에 법인으로서 활동할 수 있는 권한을 부여하는 憲章의 州에 의한 公布 등이다.

地方自治團體 창설하기 위해 부여하는 憲章에는 부여 방법에 따라, 첫째, 個別(特別) 憲章, 둘째, 一般憲章, 셋째, 分類憲章, 넷째, 選擇憲章, 다섯째, 自治憲章(Home Rule) 등이 있다. (배열순서는 憲章제도의 발달순임)

㉑ 個別憲章制度(special charter system)

가장 역사가 깊은 유형으로 州議會의 특별법에 의해 市에 부여된다. 이론적으로 個別憲章은 市가 필요로하는 행정 조직과 권한을 州議會가 작성하여 주는 법률을 말한다.

㉒ 一般憲章制度(general charter system)

一般憲章制度下에서는 自治團體의 규모에 관계없이 동일한 현장을 부여 받는다. 이론적으로는 각 地方自治단체에 평등한 自治權을 부여하는 것으로 되어 있다. 때문에 小都市에서는 도움이 되지 않는 행정제도를 강요하며, 大都市에서는 필요한 권한과 편의를 박탈하므로 불평등이 크다. 一般憲章제도는 지방의 정치적 조건, 지리적 사정과 경제적 차이를 고려하지 않고 있다.

㉓ 分類憲章制度(classified charter system)

個別憲章과 一般憲章의 결점을 피하기 위해 채택되고 있는 制度로 인구, 지리적 위치 또는 課稅評價額(assessed valuation)에 따라 분류한 각 都市·郡에 州法律로서 제정된 市憲章을 부여하는 制度.

㉑ 選擇憲章制度 (optional charter system)

州법률에 의해 여러 종류의 헌장을 제정해 두고 시민이 희망하는 市憲章을 선택케 하는 제도.

㉒ 自治憲章制度 (Home rule charter system)

이 제도는 地方自治團體의 문제는 地方自治團體 자신의 책임아래 처리한다는 인식에서 만들어 진 것으로 내부조직, 사무, 과세, 기채 등 자치단체로서 기능하는데 필요한 사항을 채택하는 제도이다. 制定 방식은 시민이 憲章制定 委員會 (charter commission) 委員 (委員은 全市에서 10명~20여명으로 구성) 을 선거하고 委員會가 市憲章을 작성하여 그 안을 市民의 일반투표에 부쳐 過半數의 찬성을 얻으면 즉시 그 市의 헌장이 된다. 州는 州憲法과 법률에 위반되는 규정만 없으면 관여하지 않는다. 都市의 규모는 大小에 관계 없다.

② 機能配分

地方自治團體는 부여된 憲章의 내용에 따라 일정한 機能과 權能을 가지고 있는데, 주요 기능으로는 보통 경찰, 보건위생, 복지, 도로, 소방, 등과 상·하수도, 교통사업 등의 기업도 운영하고 있다.

또한 地方自治團體는 自治立法權을 위시하여 自治行政權, 조직권, 財政權 등 전통적 자치권과 사법권도 가지고 있어 市法院, 市檢察廳을 산하에 두고 있다.

③ 內部組織

地方自治團體의 내부조직이 다양한 것은 地方自治憲章의 取得過程과 무관하지 않는데 이를 분류하면 다음과 같다.

㉓ 市長·議會型 (Mayor-council form)

우리 나라에 機關對立型으로 소개된 이 型은 입법기관과 집행기관을 對立시켜 억제와 균형을 도모하는 조직 유형인데 市長과 議會의 권한이 強·弱에 따라 2 가지 유형이 있다.

가. 弱市長型 (weak-mayor type)

議會가 立法權의 행사뿐 아니라 行政官 (部, 局長 등) 의 任·免을 포함한 행정에 직접 참여하며 극단의 경우에는 市長은 명목상 형식상으로만 自治團體의 책임자 일 뿐 각 행정

부 부·국장과 감사, 감사, 재무장이 직선된다. 또한 행정부에 각종 위원회가 설치되어 독자적으로 운영하는 등 市長은 명목상의 책임자에 불과한 유형이다.

나. 強市長型(strong mayor form)

市長은 의회의 승인 없이 부·국장을 임·면하고 의회의 의결에 대해 거부권을 가지며 행정집행권이 강한 유형이다. 의회는 정책결정권만을 가진다. 이 형은 美國의 대부분의 대도시에서 채택되고 있으며 시장 및 의원의 임기는 2년~4년으로 의원은 각 市에 따라 각 선거구나 市전체로부터 선출된다.

㉑ 理事會型(commission form)

이 형은 권력분립의 원리를 배제 입법, 행정의 권한을 민선으로 선출된 소수의 理事會(委員會)에 집중되어 있는 조직 유형으로 Texas 州의 갈베스톤은²⁶⁾이 유형을 채택한 최초의 地方自治團體로 알려지고 있다.

보통 5명의 理事로 구성되는 합의체인 理事會가 입법 기관인 동시에 각 理事들은 행정 부·국의 장으로서 직접 행정업무를 담당하며 理事長(市長)은 理事중에서 호선되며 市長은 理事會를 주재하고 행정부의 부·국의 장을 겸하기도 한다.

㉒ 議會·管理人型(council-manager form)

이 형은 3~9명의 소수 委員으로 구성되는 市議會가 한 사람의 행정전문가인 관리인을 고용, 행정을 맡기는 제도·이 형의 특색은 議會는 정책결정권을 갖고 있고, 管理人은 부·국장의 임·면 등 인사권과 예산편성권을 갖고 있어 입법과 집행의 기능이 명확히 구분되는 것이다. 또한 管理人은 의회에 대해서는 勸告權을 가지며, 議會에 출석해 답변할 권한과 의무를 갖고 있다.

㉓ 市長·行政管理人型(mayor-director form)

이 형은 市長·議會型和 議會·管理人型の 장점을 따서 만든 제도이다. 市長은 주민의 직선으로 뽑아 自治團體의 長에 머물게하고 행정에 관하여는 전문가인 관리관을 임명하여 그로 하여금 행정에 관한 일반적 감독권, 예산편성권, 부·국장 임·면권을 행사하게 하므

26) Texas 州의 갈베스톤은 1901년 海溢로 5천여명의 주민이 사망하고 도로와 건물이 파괴되는 재난을 당하자 이 긴급사태를 수습하기 위해 강력한 권한을 가진 시민의 지도자 5명으로 理事會를 구성 재난을 수습한 것이 理事會型을 채택한 유래로 알려지고 있다.

로서 市長은 고도의 정책결정에 전념할 수 있게 되는 등 근래들어 大都市 自治團體에 채택하고 있다. 명칭은 city administrator, 혹은 chief executive 로 불리워 지고 있으며 New York, Chicago, Los-Angeles, Philadelphia 등 大都市 自治團體에서 많이 볼 수 있다.

㉒ 住民總會型(Town-Meeting form)

New England 지방의 극소수 도시에서 선거권을 가진 총회를 1년에 1~2회 개최 중요한 정책을 결정하는 제도로 英國 농촌의 敎區에 있는 주민총회를 계승한 제도다.

㉓ 住民總代議9制(Representative town meeting)

住民總會의 변형으로서 다수의 주민이 한 자리에 모여 회의하는 것이 어려움으로 주민의 대표들로서 구성된다.

3) 地方行政團體

① 郡 혹은 廣域團體(county)

㉔ 地位

美國의 각 州는 보통 郡(county)으로 구분되며 가장 일반적인 地方團體이나, 성격은 準自治團體로 州의 사무를 집행하기 위한 一線機關의인 성격을 갖고 있으며 自主立法權을 갖고 住民福祉의 사무를 처리하고 있다.

美國에는 현재 3042개의 county가 존재하고 있으며 人口, 面積 규모도 다양하여 인구는 Colorado 州의 Hinsdale county의 경우 약 200명에서부터 Illinois 州의 Cook county는 500만명 이상까지 있는데, 1만~2만5천명 미만이 전체의 3분의1이나 되지만 美國 전체 인구의 과반수가 인구 25만 이상의 郡에 살고 있다.

面積은 Virginia 州의 Arlington county의 25평방마일로 가장 좁은 면적을 가지고 있고, California San-Bernardino county는 20,131평방마일로 가장 넓다.

㉕ 機能配分

county의 소관사무는 州에 따라 다르다. New England지방의 여러 州에서는 county는 주로 司法의 관할 지역이며, 南部 및 西部 여러 州에서는 county는 법원, 교육, 공중

위생, 사회복지, 공공사업 및 도로를 관할하는 농촌적 행정단위 였으나 농촌지역이 도시화됨에 따라 自治團體(municipality)와 별다른 차이가 없어져 가고 있다.

그런데 county는 州의 헌법이나 의회에 의해 부여된 機能만을 행사할 수 있는데 county의 기능은 다음과 같다.²⁷⁾

가. 美國의 37개 州에서 county는 county의 예산편성 및 승인과 공금을 지출하고 자금을 차용하는 것과 같은 재정상의 기능을 수행하고 있다.

나. county는 법의 집행에 있어서 州의 주요한 下位組織이다.

다. county는 날인증서, 저당증서, 유언장과 같은 공적기록을 county법원에 보관하고 있다.

라. county가 교육행정의 주체가 되고 있는 州가 증가하고 있다.

마. 주요간선도로는 州가 떠맡고 있지만 보통 2급도로나 교량의 건설, 관리는 county가 책임지고 있다.

바. 노인, 맹인 및 부양아동에 대한 복지원조의 제공에 있어서 county는 중요하다.

사. county내에서 보안관과 그 부관 또는 county경찰관은 법을 준수 시키는 책임을 지고 있다.

아. 대부분의 州에서 county는 선거사무를 수행하고 있다. county 理事會는 선거구의 결정, 투표소의 확보, 선거관리원의 임명, 지방의 투표용지 준비, 당선의 심사를 한다.

자. 최근에 county는 공항, 병원, 도서관, 공원, 공익사업의 관리운영과 같은 중요한 서비스에 대해 책임을 지고 있다.

◎ 内部組織

각 county의 주요한 행정조직은 理事會(board of county)이다. 이사회는 州에 따라 30여개의 명칭으로 불리고 있는데 일반적인 명칭은 board of common freeholders, board of revenue, board of supervisors, county commisioners, county court, fiscal county 등이다.

전통적인 county理事會(민선에 의해 3~5명이 선출됨)는 주로 행정권을 가지고 있으며, 立法權은 거의 없고 일반적으로 과세와 공금지출의 권한으로 제한되어 있다.

27) 安晃權, 上揭書, PP.216~217.

county 理事會는 일반적으로 2가지 유형이 있다.

첫째유형은 board of supervisors라고 부르는 大理事會는 15~196명으로 구성되는데 유권자에 의해 직접 선출된다. 이 유형의 理事會는 Michigan 州, New York 州, Wisconsin 州, Illinois 州 등의 일부 州에서 볼 수 있다.

두번째 유형은 board of county commissioner 라고 부르는 小理事會는 3~7명으로 구성되며 일반적으로 county 전역을 하나의 區로 하고 있다. 이 종류의 이사회는 남부와 서부지역의 州들과 New England지방, Pennsylvania 州, Ohio 州, Indiana 州 등에서 볼 수 있다.

최근 都市化된 일부 county(Urban county라 부름)에서는 종전의 郡支配人(County Manager)과 郡 理事會 議長의 권한을 통합한 郡首席執行官(County Executive)을 직선하는 경향이 농후해 지고 있다. 또한 county 행정의 특색은 거의 모든 county에서 다수의 직원이 郡議會와 행정책임을 나누어 지고 있는데 이런 유형의 직원에는 주민이 직선하는 保安官(Sheriff), 檢屍官(Coroner), 書記長(County Clerk), 登記員(Recorder of Deeds), 檢事(Prosecuting Attonomy), 檢證判事(Probate Judge) 등이 있다.

㉕ 邑(town)

town은 法人格을 갖지 않은 地方行政團體이지만 New England지방에서는 town은 주된 地方行政單位로 다른 地方에서 town이라 부르는 작은 都市 community와 혼동해서는 안된다.

New England에서 town 은 地方行政활동의 대부분을 수행하고 있으며, 상급 광역지방단체인 County는 존재하지 않거나 기능이 한정되어 있어서 town은 사실상 지방자치단체와 같은 기능을 수행하며 그 권한은 일반법률에 근거를 두며, 憲章에 의존하지 않고 있다.

① town의 機能

New England town의 기능은 일반적으로 지방자치단체의 기능과 같지만 매우 소규모로 공공안전, 공중위생, 공공사업, 징세, 하수도의 행정 등을 맡고 있어 사실상 自治團體와 같은 기능을 수행하고 있다.

美國의 다른 州에서는 공공교육의 운영을 위해 特別區와 學校區를 설치하나 New England 지방에서는 교육행정도 town의 기본적 기능이다.

② town의 内部組織

각 州마다 다르며 어떤 州에서는 같은 州내에서도 다른 사무를 갖고 있다. town의 최고 의결기관으로는 년 1회 개최되는 town總會(town meeting)가 있으며, 이 총회에서 기본 정책이 결정되고, 공무원을 直選하게 된다. 또한 town 총회에서 3~5명의 행정 위원회가 구성되며 이들은 재산관리, 허가증 발행, 계약체결, 예산안 편성과 공무원 활동을 감독한다.

㉑ township

township은 county의 구역을 세분화한 관할구역으로 우리나라의 面에 해당한다 할 것이다. township은 주민의 자치의사와 관계없이 州법에 의해서 설치되는데 반해, town은 기본적으로 주민의 요청에 의해 설치된다는 점에 차이가 있다.

① township의 機能

township은 county의 하부조직으로 존재하며, 독자적인 기능을 수행 할 수 없지만 공공의 안전, 도로, 도서관, 곤궁자 보호, 공원 등이 기능을 수행한다.

② township의 内部組織

모든 유권자는 township총회에 참석하여 일반적인 정책에 투표하며, 공무원을 선출하고, 선출된 감독관 또는 理事會가 행정을 수행한다. 선거직인 理事會는 보통 3명으로 구성되며 township을 두고 있는 州의 반수에서는 이사회가 집행기관, 다른 반수의 州에서는 township장관이 행정을 담당하는 행정관이 되며, 그의 공무원으로서는 자산평가관, 서기관, 치안관, 재무관 등이 있다.

㉒ 特別區(special diatricht)

特別區 또는 特定目的地區는 특정한 사무(하나 또는 소수의 사무)를 수행하기 위하여 설립되는 단체로 準自治團體의 일종이다. 特別區의 범위는 1개의 county의 일부분만으로 제한하거나 또는 몇개의 도시들간의 지역을 포함한다.

特別區의 설립은 주민의 청원과 투표를 조건으로 하는 경우가 많으므로 準自治團體 가운데서도 특수한 것이라 할 수 있다.

特別區를 설치하는 주된 이유는 다음과 같다.²⁸⁾

28) 安晃權, 上揭書, PP. 226~227.

가. 기존의 地方自治團體로서는 처리할 수 없는 특별한 서어비스에 대한 수요의 증대 즉 대도시지역의 수도, 하수도, 공원 등 때문이다.

나. 地方自治團體 구역의 일부분이 필요로 하는 서어비스의 처리와 경비의 지출을 자금적으로 처리하기 위한 것으로 즉 배수, 관계, 제방의 특별구이다.

다. 특정한 문제를 정치로부터 분리하려고 하는 주민의 요구인데 學校區의 설치가 이러한 예이다.

라. 정규 행정단위의 과세권과 기채권한에 대한 헌법상의 제약을 회피하려고 하는 주민들의 생각 때문에 특별구가 설치되고 있다.

特別區의 내부조직은 다양하나 보통 3~7명으로 구성되는 理事會 (commissioner)에 의해 운영되는 경우가 대부분이고, 구성방법은 민선, 임명 등 다양하다.

理事會는 정책결정, 과세, 자금차용, 행정관을 임명하며, 이사회가 설정한 정책을 수행하기 위한 상근의 행정관을 채용한다.

特別區의 수는 현재 2만5천여개이다.²⁹⁾

(1) 學校區 (school district)

學校區는 의무교육(우리나라의 국민학교, 중학교)의 실시를 목적으로 하는 特別地方自治團體로서 거의 모든 州에 설치되어 있다. 州에 따라서는 의무교육을 州·郡 또는 都市가 맡고 있고 New England 지방만이 縣에서 담당하고 있다.

學校區는 보통 地方自治團體의 議會-支配人型과 마찬가지로의 방법으로 조직되고 있으며 州의 기관이라고 생각되는 선거직 學校委員會의 감독을 받고 있다. 學校委員會는 학교의 건설, 유지, 학생의 수송, 교사의 고용을 담당하며 학교행정을 관리운영할 長을 선출한다.

(2) 首都 Washington

美國 首都 Washington의 정식 명칭은 Columbia 區로 우리는 흔히 Washington D. C (District of Columbia)라 부르며, 1790년 美國의 首都가 되었고, 어느 州에도 속하지 않은 聯邦의 直轄地이다.

현재 首都인 Washington의 행정체도는 大統領이 임명하는 3명의 委員

29) Carl Vinson Institute of Government, op. cit., P. 4., 山下 茂·谷 聖美, 比較地方自治, 東京: 第一法規, 1982, P. 36.

(commissioner)이 각 행정분야를 책임지고 있다. 委員의 임기는 3~4년으로 2명의 委員은 大統領이 지명 美 上院의 동의를 얻어야 하며, 1명의 委員은 上院의 동의를 받을 필요 없으나 大統領은 필요시 언제나 바꿀 수 있도록 되어 있다.

Columbia區에 대한 立法機能은 聯邦議會에 속하고 議會의 上, 下院에 Columbia區 常任委員會가 설치되어 있다.

한편 Washington에 거주하는 주민에는 自治權을 인정하지 않고 있으나 주민들 사이에는 自治權을 갖기 위한 운동이 서서히 일어나고 있다.

이외에 聯邦直轄地로는 Puerto Rico 및 南太平洋諸島가 있다.

V. 結 論

美國의 地方制度를 이해하기 위해서는 美國이라는 나라가 聯邦國家라는 사실에 留意해야 한다.

美國은 50개 州와 聯邦直轄地로 구성되어 있으면서 聯邦政府(中央政府)는 聯邦憲法에 의하여 부여된 권한 즉 國防·外交·通商 등 꼭 필요한 국가적 차원의 권한만을 가지고 있다. 州政府은 聯邦憲法 또는 州憲法에 금지되지 아니한 모든 권한을 가지면서 地方自治를 다양하게 운영하고 있기 때문에 미국을 地方自治 展示場이라 부르는 소리가 여기에 있다. 다양한 지방제도의 근거는 聯邦憲法 제10조 修正조항에 “憲法이 聯邦政府에 위임했거나 州에 금지하지 않은 권한은 州 또는 국민에게 유보한다”라는 규정에 의한 것으로 볼 수 있다.

憲法의 이러한 규정은 단적으로 말해 美 國民의 自治意識 때문이라 할 수 있다. 新大陸이라는 미국땅에 건너 온 유럽 각지의 주민들과 淸教徒들은 자유를 찾아 이주해 왔기 때문에 처음부터 地域共同社會의 여러 문제들에 대한 自治意識이 높았다. 또한 그들이 살고 있는 광활한 대륙의 자연환경은 변화무쌍한 기후변화와 인디안의 출몰 등은 지역공동체를 형성 자치생활을 하지 않으면 안되도록 만들었다. 때문에 그들은 스스로 다스리는 정부 즉 “가까운 政府야말로 가장 좋은 政府”라 믿게 됐다.

또한 좋은 政府란 정책결정과 집행과정에 주민의 참여가 용이하고, 民主的 통제를 최대한으로 할 수 있으며, 能率을 최대한으로 올리는 政府 즉 政府는 작을 수록 좋다는 思考方式

의 所産이 自治政府를 갖게 된 것이다.

이같은 美國人의 自治意識으로 이루어진 美國의 地方自治制度는 앞에서도 살펴 보았지만 각 州는 州憲法을 가지고 있으면서 독자적인 지방제도를 운영하고 있기 때문에 대단히 다양하고 복잡하지만 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 階層構造가 없다. 州정부 산하에 개별적 지방자치단체가 있을 뿐 州정부와 자치단체사이에는 우리나라의 道와 같은 중간적 성격의 지방자치단체가 없다. 지방자치단체는 州정부로부터 권한을 위임받은 사무에 한해 지휘·감독을 받을 뿐 聯邦이나 州政府의 감독을 받지 않는다.

둘째, 美國의 地方自治團體는 地方政府를 地方自治團體와 準地方自治團體로 구분하고 있다. 이는 지방정부의 설립경위·목적에 따른 구분으로 지방자치단체의 설립은 州의 승인을 조건으로 하지만, 주민의 편의와 이익 중진을 위해서 지방자치단체를 창설, 州議會로부터 憲章을 부여 받음으로서 법인격을 가진 자치단체가 되는데 city, 法人化 town, village가 있다. 準地方自治團體는 주민의 의사와는 관계없이 州議會가 憲章을 부여하면 창설되고 州政府의 一線機關으로서의 성격을 갖는다.

셋째, 地方行政에서 중요한 행정단위는 도시이다.

넷째, county는 州정부의 일선기관적 성격과 지방자치의 성격을 가지고 있다.

여섯째, 自治團體의 내부조직은 市長-議會型, 理事會型, 議會-支配人型, 市長-首席管理官型 등 여러 형태가 있다.

일곱째, 住民發案 (initiative), 住民投票 (referendum), 召還 (recall) 制度 등이 채택되고 있다.

美國은 200여년의 짧은 역사를 갖고 있다. 하지만 지방제도에 있어서는 民主主義의 기초위에 주민의 최대한의 참여를 유도하면서 경제적이고 능률적인 자치행정을 펴나가고 있으며 시대의 변화에 맞게 잘 조화를 이루고 있어 다른 國家에도 많은 영향을 미치고 있다.