

주요 외국의 지방자치제도 연구 - 미국 -

윤인숙



주요 외국의 지방자치제도 연구

- 미국 -

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy
- the United States of America -

연구책임자 : 윤인숙(한국법제연구원 연구위원)
Yoon, In-Sook

2018. 9. 30.

연구진

연구책임 윤인숙 연구위원

심의회원 정명운 선임연구위원
최 유 연구위원
김수갑 충북대학교 총장

요 약 문

I. 배경 및 목적

- ▶ 지방분권에 대한 속의가 진전됨에 따라 분권형 개헌과 개헌에 따른 지방자치제의 실질적인 제도 구축에 대한 필요성이 높아지고 있음
 - 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 자치권을 규정하고 있으며, 제117조 제2항은 지방자치단체의 종류를 법률에 유보하고 있으며 제118조는 지방자치단체의 기관으로 자치단체의 의회와 단체장을 규정하고 그 조직, 권한, 선임방법을 법률에 유보하고 있음
 - 이외에도 자치단체 조례의 실효성 제고를 위한 자치입법권 보장, 지방자치단체의 자치재정권 강화 및 자치 사무권 등에 대한 헌법적 보장이 요구되고 있음

- ▶ 분권형 개헌과 이에 따른 지방자치 확대에 대한 요구는 높지만, 구체적으로 지방 자치의 방향성, 구체적 형식 및 수준 등에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있을 뿐, 구체적이고 심층적인 연구와 이에 기반 한 합의가 이루어지고 있지 않다는 문제 제기가 이루어지고 있는 실정임

- ▶ 지방자치제도에 대한 명확한 제도에 대한 합의가 이루어지고 있지 못하는 지금, 무엇보다도 선진적으로 지방자치제도를 도입하여 각국의 실태에 맞게 운영하고 있는 해외 주요국가에 대한 비교법적 연구를 통해 향후 제도 설계에 대한 시사점을 도출해 나가는 것이 중요하다고 간주됨

- 미국은 중앙집권적 절대적 권력을 행사하는 국가정부로부터의 독립과 자치를 제도화하기 위해 연방제라는 독특한 정치구조를 만들어 냈으며 이를 통해 국가의 권력을 연방정부와 주(state)간에, 또한 입법, 사법 및 행정 권력 기관 간에 분산시킴으로써 권력 남용을 방지하는 시스템을 제도화 함

II. 주요 내용

▶ 미국식 연방제도의 특성으로 인해 미국 지방자치제도를 알기 위해서는 미국 연방제도의 특성과 연방(정부)와 주(정부)의 관계를 우선적으로 살펴보고자 함

- 본 연구는 우선 미국 연방제도의 현황 및 특색, 연방헌법 및 법률의 지방자치 규정, 연방정부와 주정부 상관관계 등을 알아보고자 함
- 미국 지방자치의 연혁과 그에 대한 학제적 논의 동향을 통해서 미국 지방자치 발전 상황과 관련 쟁점을 파악하고자 함

▶ 지방자치제도와 관련해서는 제도적 운영 분석과 입법적 장치들을 살펴보고자 하는데 전자와 관련해서는 각 지방자치(행정) 계층 및 규모, 주정부의 지방자치 관장조직 및 그 기능의 내용, 연방과 지방의 관계를 분석할 것이며 후자와 관련해서는 각 주와 지방의 지방자치 관련 입법 현황을 살펴 볼 것임

- 지방자치의 사무절차, 행정집행, 주민참여 등 지방자치의 핵심적 권한들이 어떻게 입법적 구현되어 있는 지를 중점적으로 분석하고자 함

- 지방자치제도의 제도적 운영과 입법적 장치 분석을 주 정부와 지방자치정부의 핵심적인 자치단위인 카운티 시정부의 헌법, 헌장 및 관련 제도 분석을 통해 현황을 알아보고 자 함
- 캘리포니아 주 헌법과 샌프란시스코 차터 카운티 헌장 및 관련 제도 검토를 통해 미국 지방자치가 실질적으로 운영되고 있는 모습을 살펴보고자 함

▶ 미국 지방자치 전반적인 제도 분석과 특히, 캘리포니아 주와 샌프란시스코 시의 지방자치 제도 및 관련 법제 분석을 통해 국내 지방자치 제도 정비에 시사점을 주고자 함

- 주 헌법과 시 헌장의 자치입법 및 자치 사무 관련 조항 검토를 통해 국내 법제 제·개정 시 시사점 도출

Ⅲ. 기대효과

- 주 헌법과 시 헌장에 대한 검토를 통해 미국 지방자치에 대한 이해도 함양
- 자치 입법과 자치 사무관련 법제 분석을 통해 국내 법제 제·개정 시 시사점 도출
- 주 헌법과 시 차터 헌장에 대한 법제적 검토 등, 관련 연구 기초 자료로 활용

▶ 주제어 : 지방자치, 분권, 연방주의, 헌장, 홈룰, 자치 사무

Abstract

I. Background and Purpose

- ▶ As public discussion on decentralization has been developing, the needs for constitutional revision and effective institutionalization of local autonomy has increasing.
 - Section 117 of the Constitution stipulates local autonomy in article 1, but reserves types of local governments to legislation in article 2. Section 118 states local assembly and head of local government, and reserve its organization, authority and selection method to legislation.
 - Needs has rising to guarantee legislative power of local governments, reinforce of financial power of local governments, and of constitutional guarantee of local governments autonomous affairs
- ▶ Opinions on detailed forms and degree of local autonomy are suggested in various ways, but practical and in-depth research and social consensus based on such research has not been realized.
- ▶ It is helpful to research local autonomy of foreign countries system of which has been run for a long time and to draw its implication

- The United States of America invented unique political structure of federalism in order to institutionalize independence and autonomy from a central government which wield centralized absolute power, and by spreading national power out horizontally and geographically, prevents abuse of power.

II. Main Contents

- ▶ To understand unique characters of federalism and the relationship between the federal government and states governments
- ▶ To study institutional operation and legislative mechanism: scale and stratum of each local governments, state government's governance concerning local autonomy and its function, legislative analysis
 - To analyze the Constitution of California state and the charter of San Francisco county for a better understanding of institutional operation and legislative mechanism of the States' local autonomy
- ▶ To draw implications through analysis of institution and related legislation of California state and San Francisco as well as general local autonomy of the States
 - To draw implications for domestic legislation by studying autonomous legislation and affairs—related articles

III. Expected Effects

- To increase understanding the States' local autonomy through study of a state constitution and a city charter
- To draw implications for domestic legislation by studying autonomous legislation and affairs—related articles
- Expected to be utilized as a basic research materials for related studies

▶ **Key Words** : local autonomy, decentralization, federalism, charter, home-rule, autonomous affairs

목차

주요 외국의 지방자치제도 연구
- 미국 -

korea legislation research institute

요 약 문	5
Abstract	9

제1장 서론 / 15

제1절 연구의 목적과 필요성	17
제2절 연구의 범위와 방법	19

제2장 미국 지방자치제도의 연혁과 이론 / 21

제1절 지방자치 연혁	23
1. 타운미팅을 통한 지방자치 발전	23
2. 홈룰의 발전	24
제2절 지방자치 이론	25
1. Dillon 룰	25
2. 홈룰(Home Rule)	30
3. 딜런 룰, 홈룰 및 지방자치권	31

제3장 미국 연방주의와 지방자치 제도 / 35

제1절 미국 연방주의 특성	37
1. 미국 연방제도 현황	37
2. 연방 정부와 주정부의 관계	39
제2절 미국의 지방자치제도	43
1. 지방자치 현황	43
2. 지방정부의 권한	47

제4장 미국 지방자치제도 사례분석 - 캘리포니아 주와 샌프란시스코 통합시 지방자치제도 / 51

제1절 캘리포니아 주 헌법과 지방자치 제도	53
1. 지방자치 관련 캘리포니아 법체계	53
2. 지방정부의 유형	53
3. 캘리포니아 시정부의 유형과 지방분권체제	57
제2절 샌프란시스코 통합 시(city and county) 헌장과 지방자치제도	61
1. 샌프란시스코 통합 시 헌장 개요	61
2. 샌프란시스코 통합 시 헌장 구조	62
3. 샌프란시스코 헌장의 주요 내용	74

제5장 시사점 및 결론 / 83

제1절 시사점 및 결론	85
1. 다양한 유형의 지방자치 정부 도입	85
2. 지방자치 법규의 법률적 효력 강화	86
3. 자치 입법·행정의 균형	87
4. 주민 참여 강화	88
참고문헌	91
부 록	
· 캘리포니아 주헌법 11조 지방자치 관련 조항	99
· 샌프란시스코 시 헌장(City Charter) 주요부분 번역문	106

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

제2절 연구의 범위와 방법

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

현대 민주주의 국가체제에서의 지방자치제도는 단순히 행정작용의 한 모습으로 보지 아니하고, 민주주의와 권력분립주의(지방 분권주의)를 그 사상적 근거로 하고 있다.¹⁾ 우리나라와 같은 중앙집권형 국가에서 지방정부 혹은 지방자치단체가 중앙정부의 행정기구로서의 역할을 담당하는 것이 사실이지만, 지방자치를 단순히 행정적 분업을 담당함으로써 효율성을 증대시키는 수단으로 보는 것은 헌법상에 보장된 지방자치제도의 본질을 살리지 못하는 것이라고 할 수 있다²⁾.

우리나라도 1987년 헌법 개정 이후 국민들의 헌법의식 수준 변화와 지방자치의 경험 축적으로 지방분권에 대한 숙의가 진전됨에 따라 분권형 개헌과 개헌에 따른 지방자치제의 실질적인 제도 구축에 대한 필요성이 높아지고 있는 데 비해 바이마르헌법(1919)을 모델로 만들어진 현행 헌법(제9차 개헌, 1987.10.29.)은 변화된 시대적 상황을 반영하지 못하고 있어 개헌의 필요성이 강조되고 있다³⁾.

문재인 정부가 ‘연방제에 준하는 지방분권’을 추진하는 가운데 (정부)발의된 개헌안의 ‘지방분권’(안)에 대해 여러 논의가 있지만 현행 헌법이 지방분권과 지방자치에 필요한

1) 지방자치제도를 단순히 행정작용의 한 모습으로 보지 아니하고, “정치적 다원주의와 기능적 권력통제를 실현하기 위한 통치구조상의 불가결한 제도”라고 보아야 하는 이유가 바로 거기에 있다.

2) 유은정, 미국의 연방주의와 지방자치제도 - 우리나라 지방자치 및 지방분권이행과정의 시사점, 공법학연구 제 11권 3호, 2010, p 236

3) 지방분권형 헌법개정 자치입법권 자치재정권 보장해야 (이종성기자, http://www.why25.com/sub_read.html?uid=66267)

제도적 장치를 충분히 담고 있지 못하다는 것이 중론인데 예를 들면 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 자치권을 규정하고 있으며, 제117조 제2항은 지방자치단체의 종류를 법률에 유보하고 있다⁴⁾. 또한 제118조는 지방자치단체의 기관으로 자치단체의 의회와 단체장을 규정하고 그 조직, 권한, 선임방법을 법률에 유보하고 있다. 이외에도 자치단체 조례의 실효성 제고를 위한 자치입법권 보장, 지방자치단체의 자치재정권 강화 및 자치사무권 등에 대한 헌법적 보장이 요구되고 있다. 지방분권 개헌의 방향설정은 국가형태를 단방제(지방자치 강화형), 준 연방제(지역정부형), 연방제(연방제 정부형)로 가져갈 것인가에 따라 달라지며 이에 따라 지방정부의 입법권, 사무처리, 재정권, 국정참여 등 자치수준이 다르게 부여된다⁵⁾. 분권형 개헌과 이에 따른 지방자치 확대에 대한 요구는 높지만, 구체적으로 지방 자치의 방향성, 구체적 형식 및 수준 등에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있을 뿐, 구체적이고 심층적인 연구와 이에 기반 한 합의가 이루어지고 있지 않다는 문제 제기가 이루어지고 있는 실정이다. 우리가 나아가야 할 지방자치제도에 대한 명확한 제도에 대한 합의가 이루어지고 있지 못하는 지금, 무엇보다도 선진적으로 지방자치제도를 도입하여 각국의 실태에 맞게 운영하고 있는 해외 주요국가에 대한 비교법적 연구를 통해 향후 제도 설계에 대한 시사점을 도출해 나가는 것이 중요하다고 여겨진다.

대표적인 연방제 국가의 하나인 미국은 식민지배로부터의 독립만이 아니라, 중앙집권적 절대적 권력을 행사하는 국가정부로부터의 각 주의 독립과 자치를 제도화하기 위해 연방제라는 독특한 정치구조를 만들어 냈으며 이를 통해 입법, 사법, 행정 간에, 또 연방정부와 주 정부 간에 권력을 균형적으로 분산시키고자 했다. 또한 분권을 통해 권력 남용을 방지함으로써 국민 개개인의 자유와 권리 침해를 방지하고자 했다. 연방국가인 미국에서는 연방주의와 지방자치가 어떻게 작동하고 있는지, 연방과 주 정부 간의 권한 배분 및 이의 견제 등에 대해 살펴보는 것이 헌법 개정을 통한 분권형 지방자치를 시도하고 있는 우리에게 주요한 시사점을 제시해 줄 것으로 생각된다.

4) <http://blog.daum.net/hopeansan/7473559>

5) 조성호, 신원득, 지방분권형 헌법개정: 선진 국가경영시스템 구축의 필요조건, 경기연구원, 2017

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 미국 지방자치제도의 제도적 현황 및 입법적 장치를 심도 깊게 분석하고자 한다. 미국은 연방헌법에 명시된 연방법 최고성의(Supremacy)⁶⁾ 원칙에 의거하여 모든 주 및 지방 정부들이 연방헌법과 법률에 의한 지배를 받고, 이의 위반 시, 주 법원 혹은 연방 법원에서 사법적 판단을 받는다. 하지만 연방정부 및 연방법은 연방헌법에 명시된 권한 내에서만 최고성 원칙이 성립되고 이외의 권한은 원칙적으로 주에 귀속된다는 점에서 연방정부가 주정부 우위에 있다고 볼 수 없다. 이와 같은 미국식 연방제도의 특성으로 인해 미국 지방자치제도를 알기 위해서는 미국 연방제도의 특성과 연방(정부)와 주(정부)의 관계를 우선적으로 살펴보아야 한다. 따라서 본 연구는 우선 미국 연방제도의 현황 및 특색, 연방헌법 및 법률의 지방자치 규정, 연방정부와 주정부 상관관계 등을 알아보고자 한다. 또한 미국 지방자치의 연혁과 그에 대한 학제적 논의 동향을 통해서 미국 지방자치 발전 상황과 관련 쟁점을 파악하고자 한다.

지방자치제도와 관련해서는 제도적 운영 분석과 입법적 장치들을 살펴보고자 하는데 전자와 관련해서는 각 지방자치(행정) 계층 및 규모, 주정부의 지방자치 관장조직 및 그 기능의 내용, 연방과 지방의 관계를 분석할 것이며 후자와 관련해서는 각 주와 지방의 지방자치 관련 입법 현황을 살펴 볼 것이다. 특히 지방자치의 사무철, 행정집행, 주민참여 등 지방자치의 핵심적 권한들이 어떻게 입법적 구현되어 있는지를 중점적으로 분석하고자 한다.

본 연구는 문헌조사 연구 및 비교법적 연구 등의 방법론을 활용하여 추진하고자 한다. 첫째, 제도 및 정책에 관한 문헌 등을 중심으로 분석하여 현황 및 문제점을 파악하고자 한다. 둘째, 비교법적 연구를 통하여 미국의 지방자치제도 관한 주요 법제를 분석하여 입법론적 시사점 및 과제를 도출하고자 한다. 셋째, 전문가 워크숍 및 대면 면담 등을 통해 해당 분야 전문가들의 의견을 반영하고자 한다.

6) 미연방헌법 제 6조 제2항 (연방법의 최고성) [2항] 본 헌법, 본 헌법에 준거하여 제정되는 합중국 법률 그리고 합중국의 권한에 의하여 체결 되었거나 체결될 모든 조약은 이 나라의 최고법률이며, 모든 주의 법관은, 어느 주의 헌법이나 법률 중에 이에 배치되는 규정이 있을지라도 이에 구속된다.

korea
legislation
research
institute

제2장 미국 지방자치제도의 연혁과 이론

제1절 지방자치 연혁

제2절 지방자치 이론

제2장

미국 지방자치제도의 연혁과 이론

제1절 지방자치 연혁

1. 타운미팅을 통한 지방자치 발전

미국 지방자치가 최초로 자리 잡은 곳은 영국인들이 초기 정착하였던 뉴잉글랜드의 타운미팅을 통해서였다. 1920년 종교의 자유를 찾아 식민지 미국 뉴잉글랜드에 정착한 주민들은 1630년 초 식민지타운에서 비공식 타운미팅을 개최하였다. 초창기 주로 종교 심사를 통한 주민 자격 부여 등 권한을 행사하였고 미팅 불참의 경우 벌금을 부과하는 등 강제성을 띠기도 했다. 이후 타운미팅과 주민들의 직접 선거로 선출된 행정위원 등으로 이루어진 타운정부가 본격적으로 운영되었는데 타운정부는 과세권을 포함한 폭 넓은 자치권을 부여 받았다. 이처럼 초기 정착지인 뉴잉글랜드 대부분의 지역에서 지방 자치가 실시되었음에도 이들 지방정부가 법인격을 가진 자치단체 지위를 부여 받지 못했고, 다만 타운의 자치권이 지방 공동체 사회 기능에 주요한 역할을 한다는 사실 그 자체에 기초했다.

독립 이후 미국에서 지방자치가 주요 정치 및 행정 사안으로 인식되기 시작한 것은 1875년 미국 최초로 미주리 주가 주 헌법 개정을 통해 홈룰차터(헌장)를 도입하기 시작하면서 부터이다. 미주리 주와 같이 주 헌법 개정을 통해 헌장 제정의 입법적 틀을 마련한 주들이 늘어남에 따라 미국의 지방자치는 활발해지기 시작했는데 이 당시 미국을 방문한 토크빌(Alex Tocqueville)은 자신의 저서 ‘미국의 민주주의제도’에서 “지방분권화된 제도는 주민의 생활에 생기를 불어넣어 주고 책임의식과 자율을 증진한다. 그 결과 미국에

서 시민은 나라의 영광에 자부심을 갖는다”고 했다. 특히 타운미팅의 역할에 대해 많은 관심을 보인 토크빌은 “타운미팅과 자유의 관계는 초등학교와 학문의 관계와 같다. 타운미팅에서 자유는 주민의 손이 닿는 범위에 있다. 타운미팅은 사람들에게 자유를 사용하고 누리는 방법을 가르쳐 준다”, “타운 하나 하나는 본래 독립 국가를 이루고 있다고 볼 수 있다. 타운은 그 권력을 중안권위로부터 받은 것이 아니고 오히려 자신의 일부 자주성을 주에 양보했다”라고 기술하는 등 미국 지방자치에 있어서 타운미팅의 중요성을 강조하고 있다. 19세기말과 20세기 초, Machine Politics와 Boss Rule 등의 등장과 낮은 참여율 등으로 타운미팅의 효용성에 대해 비판이 제기되었으나 이후 메사추세츠, 코네티컷 등 일부 주들의 타운미팅 개혁으로 타운 매니저 제도와 재정위원회 제도 등이 도입되었으며, 현재는 전자 투표제도 활용 등으로 여전히 지역 공동체 민주주의의 주요한 기능을 하고 있다.

2. 홈룰의 발전

영국으로부터의 독립 이후 지방자치는 주 의회의 입법에 의한 시티와 타운 설립이 근간을 이루었다. 독립전쟁 이전에 존재했던 자치단체들은 기존의 그들의 헌장에 의해 운영되었고 새로운 지방단체들은 주 의회에 의해서 각 지방단체에 대한 개별 헌장을 설립하는 특별법이나 지방법에 의해 형성된 것이다⁷⁾. 영국의 홈룰(Home-Rule)과 중세 Charter(헌장) 개념으로부터 발전된 지방자치 헌장은 미국의 지방자치, 특히 미국 지방자치의 핵심이라고 여겨지는 차터 시정부(Chartered city)의 형성 및 발전에 결정적인 역할을 했을 뿐만 아니라 연방정부의 하위 행정단위로 인식되던 카운티도 Chartered county로 변모, 지방자치의 확대를 가능하게 했다.

7) 장성욱, 미국의 지방자치고권에 관한 연구, 동국대학교 대학원, 2009, p8

제2절 지방자치 이론

1. Dillon 룰

1) 법률 형성적 룰로서의 딜런 룰

주정부가 지방정부에 권한을 위임할 때, 지방정부에 부여되는 권한의 범위를 법원이 판단해야 하는 경우가 종종 있다. 주 의회가 명료하게 표현한 경우, 법원은 해당 법령의 명확한 언어를 기반으로 판결을 내릴 수 있다. 그러나 특정한 입법적 권한 부여를 여러 가지 방식으로 해석하는 것이 가능한 경우, 법원은 관련 입법 의도를 확인해야 한다.

딜런 룰(Dillon's Rule)은 “법률 형성적 룰(rule of statutory construction)”이다. 법원은 모든 유형의 법률을 해석할 때 법률 형성적 룰을 사용하나, 딜런 룰은 주 입법부가 지방정부에 권한을 부여할 때 특히 적용된다.

법률 형성적 룰은 법령의 의미가 명확하지 않은 경우에만 적용되며, 입법부가 특정 법령을 제정한 의도를 판단하는데 도움을 준다⁸⁾. 법률 형성적 룰의 적용이 반드시 요구되는 것은 아니나, 법원이 입법 목적을 확인하는 데 도움이 되는 지침을 제공 한다⁹⁾. 입법적 의도에 관한 다른 증거가 있을 경우, 법률 형성적 룰을 무시할 수도 있다. 법령의 의미가 명확하다면, 법률 형성적 룰을 적용하여 검토할 필요는 없다.

각 주의 대법원은 해당 주의 법원 시스템에서 어떤 법률 형성적 룰을 채택할 것인지에 대한 최종 결정을 내린다. 이때 주마다 서로 다른 룰을 채택할 수도 있다. 미국 연방 대법원은 연방 법원에 적용되는 법률 형성적 룰에 대한 최종 판결을 한다. 그러나 주 입법부와 의회는 입법적으로 법률 형성적 룰을 결정하여, 각 법원 제도를 근본적으로 뒤엎을 수 있다. 법령을 통해 일반적인 법률 형성적 룰을 정하거나, 권한 부여(또는 특정 권한 부여)의 범주의 해석과 관련하여 법원에 지시를 내릴 수 있는 것이다.

8) Connecticut National Bank v. Germain, 503 U.S. 249, 112 S.Ct. 1146, 117 L.Ed.2d 391 (1992).

9) Chickasaw Nation v. U.S., 534 U.S. 84, 122 S.Ct. 528, 151 L.Ed.2d 474 (2001).

2) 딜런 룰(Dillon's Rule) 배경

1800년대 중반은 지방정부가 크게 부패했던 시기였다. 그 당시 지방법에 대한 미국 최고의 권위자는 아이오와 주의 John F. Dillon 판사였다. “City of Clinton v. Cedar Rapids & Missouri River Railroad(1868)” 사건에서, 딜런(Dillon)은 주정부와 지방정부 간의 관계에 대한 그의 견해를 아래와 같이 요약하여 설명한 바 있다.

“지방자치 단체(municipal corporations)¹⁰⁾의 기원은 입법부이며, 지방자치 단체의 모든 권한과 권리 역시 입법부에서 기인한다. 입법부가 지방자치 단체에게 생명을 불어넣으며, 지방자치 단체는 입법부 없이 존재할 수 없다. 입법부는 지방자치 단체를 만들 수 있고, 파괴할 수도 있고, 축소시키거나 통제할 수도 있다. 지방자치 단체에 대한 입법부의 이러한 권리에는 아무런 제한이 없다. 지방자치 단체는 입법부가 뜻대로 할 수 있는 세입자(tenant)라고 할 수 있다.”

법원은 1816년에 이미 딜런 룰을 개괄적으로 제시한 바 있다. 매사추세츠 대법원이 소도시(towns)는 “입법부의 피조물”이며 “그들에게 명시적으로 부여된 권한”만을 행사할 수 있다고 판결했던 것이다¹¹⁾. 딜런은 후에 “Clark v. City of Des Moines (1865)” 사건에서 그의 이름을 따서 지칭하게 되는 이 규칙을 처음으로 제시했다¹²⁾.

“지자체는 다음의 권한만을 보유하고 행사할 수 있으며, 이 외에 다른 권한은 갖지 않는다는 것이 일반적이고 분명한 법적 명제이다: (1) 지자체에 명시적으로 부여된 권한, (2) 명시적으로 부여된 권한에 필연적으로 또는 타당하게 암시되어 있거나 부수적으로

10) 지자체와 다른 형태의 지방 정부간의 구별은 여전히 많은 상황에서 중요한 법적 의미를 가지나, 오늘날 딜런 룰의 적용에 관련해서는 그러한 구별이 일반적으로 의미가 없다고 할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 미국의 시(cities), 소도시(towns), 구(counties), 군구(townships), 보로(boroughs) 및 기타 지방정부를 지칭할 때, “지방정부(local government)”, “자치 단체(municipality)”, “지자체(municipal corporation)” 및 “지역(locality)” 등의 표현을 상호교환적으로 사용할 것이다.

11) Stetson v. Kemp, 13 Mass. 272 (1816).

12) Richardson, J. J., Jr., Gough, M. Z., & Puentes, R. (2003). Is home rule the answer? Clarifying the impact of Dillon's Rule on growth management. (The Brookings Institution website: <http://www.brookings.edu/es/urban/publications/dillonsrule.pdf>)

발생하는 것, (3) 지자체의 선언된 목적과 목표에 필수적인 것으로서, 단순히 편리함을 위한 것이 아닌 불가결 한 것. 권한이 존재하는가에 관한 공정하고 합리적인 의심이 있고, 이에 대해서 법원이 지자체에 불리한 판결을 할 경우, 해당 권한은 해당 지자체에 주어지지 않는다.

이 규칙은 주 의회를 통치권의 주체로, 그리고 지방정부는 이에 종속된 것으로 분명히 인식하고 있다¹³⁾. 1873년에, Dillon 판사는 이 규칙을 자신의 논문인 “지방자치 단체에 대한 논의(Commentaries on the Law of Municipal Corporations)”에서 제시했다. 그리고 이 시기에 대부분의 주 법원과 연방 법원이 이 규칙을 채택했다. Richardson, Gough 및 Puentes(2003년)에 따르면, 39개 주가 지방정부에 부여되는 권한을 해석하기 위한 법률 형성적 룰로 딜런 룰을 채택했다. 알래스카, 아이오와, 메사추세츠, 몬타나, 뉴저지, 오하이오, 오레곤, 사우스 캐롤라이나 및 유타의 9개 주만이 딜런 룰의 적용을 거부했다. 31개 주가 모든 유형의 지방자치 단체에 대해서 딜런 룰을 적용하고 있으며, 8개 주(알라바마, 캘리포니아, 콜로라도, 일리노이, 인디애나, 캔자스, 루이지애나 및 테네시)는 일부 유형의 지방자치 단체에 대해서만 딜런 룰을 적용하고 있다¹⁴⁾. 딜런 룰의 합헌성에 대한 비판에 대해서, 미국 연방 대법원은 딜런 룰을 두 번이나 지지하는 판결을 했다¹⁵⁾. Atkins 사건에서, 미국 연방 대법원은 다음과 같이 판결했다.

“지방자치 단체는 피조물이며, 주 권한의 일부를 행사할 목적으로 수립되는 정치적 하부 조직이다. 지방자치 단체는 그들에게 명시적으로 부여되는 권한 또는 명시적으로 부여된 권한에 필연적으로 암시된 권한만을 행사할 수 있다. 지방자치 단체가 합법적으로 행하는 공적인 성격의 행위는 주의 제재 하에서 이루어진다. 지방자치 단체는 입법부에 의해서 수립될 수 있고, 이미 수립된 지방자치 단체의 권한은 입법부의 의지에 따라 제한, 확대, 또는 전부 철회될 수 있다. 단, 지방자치 단체의 권한을 제한하거나 철회하는 입법

13) Richardson et. at(2003), 위의 저서

14) Richardson, et al.(2003), 위의 저서

15) Atkins v. Kansas, 191 U.S. 207 (1903)

부의 권한은 지방자치 단체의 집단적 및 개별적 권리가 훼손되지 않아야 한다는 근본적인 조건을 충족해야 한다.”

사실상 딜런 룰은 미국 수정 헌법 제10조에서 부분적으로 파생되어, 이미 정착된 법리를 반영하는 것이다. 지방정부는 주(state)의 피조물, 위임 기관(delegates) 및 대리인으로만 존재하며¹⁶⁾, 주정부는 지방정부에 대한 완전한 지배력(hegemony)을 행사한다¹⁷⁾. 딜런 룰은 단지 미국 수정 헌법 제10조에 구체화된 헌법 원칙을 반영한 것이다.

지자체에 권한을 부여하는 것에 관련해서는 엄격한 법률형성 기준이 적용되어야 하지만 권한이 명확하게 암시되어 있는 경우, 엄격한 법률형성 기준을 적용하여 이를 훼손하지 않아야 한다. 엄격한 법률형성 기준은 또한 합리적이어야 하며, 전체적인 맥락을 기반으로 해야 한다. 이에 대해서는, 헌장에 따라 부여되는 권한은 합리적인 법률형성의 문제라고 보는 의견도 있다.

3) 지방정부 권한의 결정요인으로 표현된 딜런 룰

Csoka(2007)는 지방 입법기관에 의한 정책 결정을 판사가 “추측”할 수 있도록 하는 것이 딜런 룰의 특징이라고 지적했다. 판사는 “추측”을 통해, 딜런 룰 하에서 “합리적으로” 암시될 수 있는 것을 결정할 수 있게 된다. 반면 홈룰은 그러한 “추측”을 허용하지 않는다¹⁸⁾. 이 연구는 지방정부의 다양한 자치 수준이 여러 문제에 미치는 영향을 측정한 많은 수의 연구 자료를 포함하고 있다. 한편, 광범위한 분야에서 이루어지는 특정 조치의 원인으로 딜런 룰의 적용, 또는 딜런 룰의 부재를 꼽은 연구도 있다. 이 절에서는 “지방정부 자치권”이라는 변수를 적용하기 위해서, 딜런 룰과 홈룰의 잘못된 이분법을 사용하여 수

16) Briffault, R. (1990). Our localism: Part I - The structure of local government law. *Columbia Law Review*, 90, 1-115.

17) Briffault, R. 위의 저서, 1-115

18) Csoka, L. (2007). The dream of greater municipal autonomy: Should the legislature or the courts modify Dillon's Rule, a common law restraint on municipal power? *North Carolina Central Law Journal*, 29, 194-223.

행된 몇몇 널리 알려진 연구, 그리고 딜런 룰의 적용 여부에 따른 엄청난 영향력에 대해서 간략히 서술할 것이다.

한 연구는 로스앤젤레스와 뉴욕 시의 분리 분쟁에서 주정부의 역할을 논의하기도 했다¹⁹⁾. 저자들은 탈퇴 지지자들이 공평한 경쟁을 위해서 분쟁을 주정부 수준에서 해결하고자 했음을 설명했다. 주정부 행위자가 논쟁에 참여할 수 있는 것은 딜런 룰 덕분이기도 하다. 이 연구의 궁극적인 결론은 “심지어 세계 도시의 시대에도, 딜런 룰은 지자체의 결정에 큰 영향을 미친다”라는 것이다²⁰⁾. 이 연구 조사의 제한된 성격을 감안할 때, 이러한 결론은 특히 눈여겨볼 만하다. 그러나 딜런 룰의 영향에 대한 이러한 담대한 주장은 사실 매우 일반적인 것이다.

Turnbull 및 Geon(2006)은 중위 투표자 가설(지방정부는 그들이 관할권에서 마치 중위 소득의 유권자의 효용을 극대화하는 것처럼 행동한다는 것)에서 지방정부 자치권의 역할을 강조했고, 지방정부의 자치권을 *홈룰 v. 딜런 룰*과 동일시하는 오류를 범했다. 경제학 연구에서 아직 다루어 지지 않은 매우 중요한 논점은 지방정부가 유권자의 선호에 대응하여 행할 수 있는 자유의 정도와 지방정부가 유권자의 선호에 대응하여 실제로 얼마나 잘 행동하는가 간의 관련성이다. 이 문제는 물론 *홈룰*과 *딜런 룰*의 관계에 관한 것이기도 하다²¹⁾.

Turnbull과 Geon(2006)은 *홈룰*과 *딜런 룰*의 영향에 대해 가설을 세웠다. *딜런 룰*에 비해서, *홈룰*은 유권자 선호에 대응할 수 있는 권한을 정부에게 더 많이 부여하며, “제공되는 공공재의 한계 비용과 지방 공공 서비스의 한계 이익이 보다 일치하도록 한다²²⁾ 그러나 “지방정부가 스스로의 몸집을 불리고자 추구하는 경향을 상쇄하기에 충분한 정도의

19) Sonenshein, R. J., & Hogen-Esch, T. (2006). Bringing the state (government) back in: Home rule and the politics of secession in Los Angeles and New York City. *Urban Affairs Review*, 41, 467-491.

20) Sonenshein & Hogen-Esch, 위의 저서, p488

21) Turnbull, G. K., & Geon, G. (2006). Local government internal structure, external constraints and the median voter. *Public Choice*, 129, 487-506.

22) Turnbull, G. K., & Geon, 위의 책, p489-490

경쟁이 정부간에 존재하지 않는 경우, 홈룰은 중위 유권자 가설의 균형상태를 무너뜨릴 수 있다. Brennan 및 Buchanan's(1980)의 거대한 정부조직 가설(leviathan hypothesis)에 따르면, 딜런 룰은 지방정부의 팽창 성향에 관련하여 필요한 외부 제약의 유형이다. 거대한 정부조직 가설에 따르면, 제한되지 않은 홈룰 하에서 중위 유권자 가설을 충족하는 것이 제약적인 딜런 룰 하에서 중위 유권자 가설을 충족시키는 것보다 더 어려운 경향이 있다²³⁾. 지방정부 자치권에 기반한 분석 역시 딜런 룰과 홈룰의 미묘한 사항들을 정확히 이해하지 못하고, 오히려 두 개념을 정반대의 개념으로 지나치게 단순화하는 면이 있다.

2. 홈룰(Home Rule)

홈룰은 딜런 룰보다 훨씬 정의하기 어렵다. “홈룰은 정치학이나 법학의 어떤 학술 용어보다도 그 의미를 오해하거나 다양하게 해석할 수 있는 여지가 많은 용어이다²⁴⁾. 홈룰이라는 용어가 혼란을 야기하는 이유는 부분적으로 이 용어가 정치적 모토나 법적 교리로 사용된다는 점에서 기인 한다. 그러나 실제로 홈룰이 실질적인 자치를 약속하거나, 주정부의 간섭으로부터의 자유를 제공하는 경우는 매우 드물다²⁵⁾. 홈룰의 한 유형은 딜런 룰의 정반대 해석을 제공하여, 주정부로부터 지방정부로 이루어지는 권한 부여를 법원이 자유롭게 해석해야 한다고 명시한다. 지방정부가 특정 권한을 갖는가에 대한 불확실성이 있을 때, 법원은 이 규칙을 사용하여 지방정부에 유리한 방식으로 불확실성을 해소하여, 해당 권한이 지방정부에 속한다고 판결할 수 있다. 일각에서는 이러한 유형의 홈룰을 “입법적 홈룰”이라고 지칭한다²⁶⁾. 가장 근본적으로, 홈룰은 지방정부에 보다 많은 자치 능력을 제공하는 주의 헌법 조항 또는 입법적 조치를 지칭 한다²⁷⁾. 이런 방식으로 적용되는 경우, 홈룰은

23) Turnbull, G. K., & Geon, 위의 책, 490

24) Chicago Home Rule Commission, (1954). Modernizing a city government. Chicago, IL: University of Chicago Press.

25) Bluestein, F. S. (2006). Do North Carolina local governments need home rule? North Carolina Law Review, 84, 1983-2029.

26) Krane, D., Rigos, P. N., & Hill, M. B., Jr. (Eds.). (2001). Home rule in America: A fifty-state handbook. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

27) Black, H. C. (1990). Black's law dictionary. St. Paul, MN: West Publishing

다음 두 가지 요소로 구성된다. 두 가지 구성요소는 첫째, 지방정부가 지방 업무를 관리할 수 있는 권한, 그리고 둘째, 지방정부가 주정부의 간섭을 피할 수 있는 능력이다²⁸⁾. 이 정의를 적용할 경우, 홈룰은 지방자치권과 동의어로 이해될 수 있다. 이론가들은 적어도 4가지 방법으로 홈룰의 유형을 분류했다. 첫 번째 방법은 부여된 권한의 운영 방식에 따른 것으로, 운영적 분류법(*operational categorization*)을 사용한다. 운영적 홈룰(*Operational home rule*)은 두 가지 다른 방식으로 발생할 수 있다. 첫째, 주정부는 지방정부가 특정 분야에서 입법적 권한을 가지고 행동할 수 있는 권한을 부여할 수 있다. 둘째, 주정부는 특정 분야의 지방 업무(*municipal affairs*)를 규제하는데 있어 제한을 받을 수 있다²⁹⁾.

3. 딜런 룰, 홈룰 및 지방자치권

지방정부의 자치권에 대한 가장 완전한 정의를 내린 학자로는 Clark(1984)를 꼽을 수 있을 것이다. Clark는 지방 자치권을 두 가지 수준에서 정의했다. 첫 번째는 헌법, 규칙, 표준 및 명령을 통해 주어지는 자치권을 포함한다. 두 번째는 사회적 제도의 이행 및 정치적 해석을 통해 주어지는 자치권을 의미한다. 두 번째 수준에 관련해서는 논쟁이 많은데, 특히 규칙의 적용 및 판결에 관련된 논란이 있다.

더 중요한 것은 Clark가 Bentham(1970)의 법적 권력 이론을 바탕으로, 그리고 면제와 이니셔티브라는 두 가지 권력 원칙에 기반하여, Timmons(1993)이 내린 홈룰의 정의보다 확장된 개념을 적용해서 지방정부의 자치권을 정의하고 있다는 점이다³⁰⁾. 자치권이란 지방정부가 주가 정한 기준에 따라, 자신이 선호하는 바에 따라 문제를 처리할 수 있는 권한을 갖는 정도를 의미한다.

28) Timmons, M., Grant, J., Popp, T., & Westby, H. (1993). County home rule comes to Minnesota. *William Mitchell Law Review*, 19, 811-870.

29) Welch, J. (1999). Home rule doctrine and state preemption - The Iowa Supreme Court resurrects Dillon's Rule and blurs the line between implied preemption and inconsistency .

30) Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74, 195-208.

이니셔티브(Initiative)는 지방정부가 지방정부의 이익/선호에 따라 주민의 행동을 규제할 수 있는 권한을 의미한다. 면책권은 지방정부가 주의 감독 없이 운영할 수 있는 권한을 포함한다. 주정부는 권한 부여를 보류하거나, 면책을 허용하지 않는 등의 방법으로 자치권을 제한할 수 있다.

총체적 이니셔티브(Total initiative)는 지방정부가 자신이 원하는 대로 행동할 수 있는 모든 권한을 보유하고 있는 경우에 관한 것이다. 한편, 총체적 면책이란 지방정부가 주정부의 검토 또는 권한에 구속되지 않고 행동할 수 있는 것을 의미한다.

일부 좁은 범위의 권한을 제외하고, 총체적 면책은 사실상 존재하기 힘들다. 마찬가지로, 특정 권한 또는 분야에 국한되지 않는 한, 절대적인 재량권 역시 현실적으로 존재할 가능성은 거의 없다고 할 수 있다.

예를 들어, 주법이 특정 주에 있는 지방정부가 개발 권한 양도(TDR) 프로그램을 생성할 수 있도록 허용하고, 뿐만 아니라 해당 프로그램의 조건과 한도를 결정할 수 있는 완전한 재량권을 부여하는 경우, 우리는 이니셔티브가 존재한다고 말할 수 있다. 물론 프로그램의 생성 및 실행을 위한 기술적 능력과 재정 자원이 존재하는 경우에만 진정한 의미의 이니셔티브가 존재한다고 말할 수 있을 것이다. 그리고 이때 주정부가 지역 TDR 프로그램에 대한 어떤 감독 권한도 보유하지 않는다면, 지방 정부는 면책권을 가지고 있다고 말할 수 있다.

Clark는 권력의 두 가지 원칙에 따라, 자치권의 네 가지 유형을 아래와 같이 설명했다.

유형 1: 이니셔티브 및 면책권 모두 존재함(총체적/절대적 자치권)

유형 2: 이니셔티브 존재하나, 면책권 없음

유형 3: 이니셔티브 없으나, 면책권 존재함

유형 4: 이니셔티브 및 면책권 모두 존재하지 않음(지방 자치권 없음)

보다 상세히 설명하자면, 제1 유형의 권한은 지방정부에 절대적인 자치권을 부여하는 것이다. 이 경우, 지방정부는 주정부의 감독 없이, 무엇을 어떤 상황에서 규제할 것인지 선택할 수 있다. 지방정부는 자신의 행동 방법에 대한 완전한 재량권을 갖는 것이다. 제2 유형의 권한은 지방정부가 규칙 및 규정에 대해서 스스로 결정을 내릴 수 있도록 한다. 그러나 면책권이 없기 때문에, 주 및/또는 연방 정부가 감독 권한을 보유한다는 것을 의미한다. 따라서 지방정부의 모든 조치는 검토, 수정 또는 취소될 수 있다. 제3 유형의 권한은 지방정부가 자신이 취하거나 취하지 않을 조치를 선택할 수 있는 권한이 없는 상태이다. 이때 주 및/또는 연방 정부는 지방정부의 권한 범위를 통제한다. 그러나 이 경우, 지방정부가 일단 권한을 부여 받으면, 해당 지방 정부는 주 및 연방 정부의 감독으로부터 자유를 누릴 수 있다. 제4 유형의 권한은 본질적으로 지방정부에 자치권을 부여하지 않는 것이다. 반면에 주정부는 규칙과 규정을 정하고, 지방정부가 이와 관련하여 조치를 이행하는 방법에 대한 표준을 설정하고, 이와 같이 취해지는 조치를 검토하고 중단할 수 있는 권한을 보유한다³¹⁾. 미국 정부 간 관계에 관한 자문위원회(United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1993)는 정책을 채택하는 권한과 주정부의 감독으로부터의 면책권을 구별하여 설명한 Clark의 관점을 채택했다. 그리고 적어도 하나의 주 대법원이 이니셔티브와 면책권에 기반하여 지방정부의 자치권을 규정했다³²⁾. 법원은 이니셔티브를 “주정부의 명시적인 입법 권한이 없는 경우, 지방정부가 입법 및 규제를 시작할 수 있는 능력”이라고 설명했다. 면책권은 “지방정부가 주정부의 감독 권한에 대한 두려움 없이 행동할 수 있는 권한”을 수반한다.

31) Clark는 딜런 룰을 오해하여, 딜런 룰을 제 4유형의 권한으로 간주했다. 실제로 딜런 룰에 따른 권한은 Clark의 구분에 따른 정부 유형의 전체 범위에 해당할 수 있다. 이에 관련해서는, Richardson, Gough 및 Puentes (2003)의 연구를 참고하도록 한다.

32) City of New Orleans v. Board of Directors of Louisiana State Museum, 709 So.2d 1008, La. App 4 cir. 1998

korea
legislation
research
institute

제3장

미국 연방주의와 지방자치 제도

제1절 미국 연방주의 특성

제2절 미국의 지방자치제도

제3장

미국 연방주의와 지방자치 제도

제1절 미국 연방주의 특성

1. 미국 연방제도 현황

(1) 연방제도 구조

현재 미연방은 50개 주와 Washing D.C.(Washington District of Columbia)로 구성되어 있다. 1776년 13개 주의 독립선언을 통해 미합중국을 세운 이후 20세기 초반까지 50개 주 대부분이 편입되었고, 1959년 알래스카와 하와이가 최종적으로 편입하였다. 연방헌법에 담긴 견제와 균형을 구현하고자 연방정부와 주정부, 지방정부(카운티, 시/군, 타운십, 학교구, 특별구) 구조로 이루어진 정부 형태를 취하고 있다. 미국의 센서스 자료(2012)에 의한 미국의 정부형태 및 구조 현황을 살펴보면 1개의 연방, 50개의 주, 3,301개 county, 19,519개 municipality 등 90,056개의 다양한 층위별 정부 조직이 존재한다.

(2) 연방주의 변화

미국은 독립 직후 국가연합체제를 거쳐 1789년부터 연방제를 실시했다고 볼 수 있다. 1776년 당시 13개 주는 연합규약 아래 각각 주의 권리를 행사하며 연합(confederation)형태로 출발하였는데, 1787년 새로운 연방헌법을 제정하고 1789년부터 연방(federation)형태로 발전하였다. 연방제 설립 초기 당시 연방주의 성격에 대해 다양하고도 격렬한 논쟁이 벌어졌으며 이러한 논쟁은 현재까지도 여러 가지 형태로 변모하면서 계속되고 있다. 또한 시대적 부응에 따라 미국 연방주의 성격도 변해왔다. 연방제 내에서의 주의 역할,

연방정부와 주 정부의 관계도 그에 따라 변화를 겪어 왔는데 크게 이원적 연방주의(dual federalism), 협력적 연방주의(cooperative federalism), 신연방주의 (new federalism)이 각 시대적 변화상을 반영하고 있다고 할 수 있으며 아직 까지도 미국 내의 연방주의 논의에서 대표적인 이론으로 여겨지고 있다.

연방헌법 제정 후부터 1940년대까지는 이원적 연방주의를 실행 했는데 연방정부와 주 정부는 각각 독립적이고 자주적인 통치권한(sovcreignty)를 행사하는 통치권력이다. 이 둘은 수평적인 관계를 갖으면서 각자 연방헌법으로부터 부여받은 권한을 행사하면서 기능적으로, 재정적으로 의존도가 낮다. 1930년 대공황(great depression)을 겪으면서 사회, 경제 개발을 위한 국가 인프라 확충, 사회 복지 확대와 함께 점차 연방정부의 권한이 강화되고, 경제·사회 분야에서 연방정부가 종래 주 정부의 권한이라고 여겨지던 분야에 적극적으로 개입하게 되면서 협력적 연방제가 대두하였다³³⁾. 협력적 연방제에서는 기존의 독립적, 이원적으로 기능하던 연방정부와 주정부가 상호 의존적 관계를 맺으면서 통치권을 행사해 나간다. 1970-80년대 냉전시대와 패권주의 시대를 거치면서 점점 확대되는 연방정부의 권한을 견제하고 연방과 주 사이의 균형을 되찾고자 하는 노력들이 시도되었다. 신연방주의(new federalism)는 이와 같은 사회적 분위기에서 대두된 접근방식으로 일레로닉슨 정부는 종래에 연방정부가 사업별 보조금 형식으로 주정부에 지급하던 방식을 일반 보조금(general revenue sharing) 형식으로 전환하면서 보조금 집행과 관련하여 주 정부의 자율성과 재량권을 최대한 보장하려고 했다³⁴⁾. 이외에도 여러 다양한 해석들이 전개되었는데 주를 연방과 별개로, 일정한 영역에서 정책 수립과 규제가 가능한 주권적인 정치공동체로 간주하는 ‘자치모델(autonomy model)’, 연방제가 여러 사안을 다룰 수 있도록 다양한 수준의 정부들에게 강화된 권한을 허용해야 한다는 ‘권한강화(empowerment) 연방주의’, 연방법 제정의 절차적 이행 요건 원칙과 연방 행위자들의 책임 강제 원칙을 강조하는 ‘프로세스(process) 연방주의’ 등이 대표적이다³⁵⁾.

33) 주재복, 미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스, 지방행정연구원, p17

34) 위의 보고서, p18

35) 유은정, 미국의 연방주의와 지방자치제도 - 우리나라 지방자치 및 지방분권이행과정의 시사점, 공법학연구 제11권 3호, 2010, p.254

연방주의 논쟁에 따른 여러 다양한 입장들에도 불구하고, 또한 연방 행정 및 규제 강화 경향에도 불구하고 연방주의의 민주적, 권력 분립 기능이 가지는 역할은 여전히 유효하다는 점에 대해서는 공감을 하고 있다는 것이 일반적인 견해이다³⁶⁾.

2. 연방 정부와 주정부의 관계

1) 연방정부 권한

행정부, 입법부, 사법부로 구성된 연방정부는 권력분립의 원칙에 따라 상호 경계와 균형을 원칙으로 한다. 행정부는 경제자문위원회, 행정관리에산국, 대통령 비서실 등 11개 기관(executive office), 국토안전부, 재무부, 에너지부 등 15개 연방 부처(department) 및 기타 독립기관과 정부공사 등으로 이루어지고 있다. 입법부는 상원과 하원, 양당제로 운영되고 있으며, 법안의 정부 발의도 가능한 우리나라와는 달리 입법부만이 법안을 의회에 상정할 수 있다. 다만 대통령은 거부권을 행사할 수 있고 환송된 법안은 의회 재심의를 거쳐 확정될 수 있다. 사법부는 미국 내 최고 사법심사기관으로 연방헌법 및 연방법에 대한 최종 해석과 심사권을 갖는다. 사법권 또한 연방헌법에 명시된 권한 이외에는 주 법원의 관할이다.

연방정부는 주 정부 사무에 관여할 수 없고 주 정부 아래 단위인 지방정부 사무도 연방 정부가 관여할 수 없지만 연방정책의 수행을 위한 상호 협조 등을 위해서 연방과 주, 지방 상호간의 정부 간 과제 담당 부서가 있다. 연방정부 내 정부 간 관계를 담당하는 부서로는 연방행정부의 대통령실(Executive Office of the President)하의 정부 간 관계사무실(Office of Intergovernmental Affairs)³⁷⁾이 있으며 각 연방 부처 및 독립기관들도 필요에 따라 정부 간 관계를 담당하는 기능을 두고 있다³⁸⁾.

36) 위의 논문, p255

37) 정부간 관계(intergovernmental relations)는 한 국가 내 중앙정부와 지방정부들간의 정치적 관계, 기능적 관계 재정적 관계 등을 일컫는 용어로 수직적이기 보다는 상호 수평적, 협력적 관계를 일컫는다. 주재복, 위의 보고서, p9

38) 유은정, 미국의 연방주의와 지방자치제도 - 우리나라 지방자치 및 지방분권이행과정의 시사점, 공법학연구

연방정부와 주 정부의 권한은 연방헌법으로부터 부여받고 있다. 연방수정헌법은 ‘최고성(Supremacy)’ 원칙에 따라 모든 주와 지방 정부의 법률 및 정책 등이 연방헌법과 법률에 우선적으로 구속되고, 이를 위반할 시 사법 판단의 대상이 된다³⁹⁾. 다만 이와 같은 구속 혹은 연방헌법 및 법률의 우선성은 연방수정헌법으로부터 수권 받은 범위 내에서만 인정된다. 연방수정헌법 제1조 8절에 명시된 연방정부 권한으로는 외교, 국방 관련 권한, 공동 방위와 일반 복지를 위한 조세권, 외국과의 통상 규제, 관세, 화폐·도량형 설정, 주간(inter-state)통상 규제권, 증권 및 화폐 위조 처벌권, 하급법원 설치, 전쟁 선언 등이 포함된다. 또한 연방수정헌법 제1조 8절 18항 ‘Necessary and Proper Clause(필요적절 조항)’에 따라 연방정부는 헌법으로부터 부여받은 권한을 행사하기 위해 필요하고 적절한 법률을 제정할 수 있는 권한을 주고 있다. 연방수정헌법에 의해 연방에 위임되지 않았거나, 각 주에 금지하지 않은 권한은 각 주나 국민이 보유 한다⁴⁰⁾. 위에서 언급한 헌법으로부터 부여 받은 연방정부의 권한 이외에 동조 제10절 제1항에서 명시된 각 주에 금지된 권한으로는 타 주 및 국가와 외교 제한, 군대 보유 및 교전의 제한, 관세 부여 제한 등이 있다.

2) 연방정부의 주 정부 관계

연방수정헌법의 ‘최고성’ 원칙에 따라 연방헌법 혹은 법률은 주와 지방 정부의 법률 및 정책에 우선한다. 하지만 이럴 경우 연방제도의 최고 원칙인 권력 분립과 견제가 가능하지 않을 수 있다. 연방대법원은 1990년대 일련의 판례를 통해서 연방정부가 주 정부(주의회 혹은 주 행정 기관)로 하여금 연방정부의 정책을 수행하도록 강제할 수 없다는 명령 금지원칙(anti-commandeering doctrine)⁴¹⁾을 선례로 확립하여, 연방정부가 뉴욕 의회로 하여금 핵폐기물처리시설 공장 부지에 관련한 주법 제정을 강제한 것과 같은 사안은 허용될 수 없는 “명령(Commandeering)”이라고 판결하였다⁴²⁾. 연방대법원은 명령금지 원칙을

제11권 3호, 2010, p.238

39) U.S.A. Constitution Article 6(2)

40) U.S.A. Constitution Article 10

41) 유은정, 미국의 연방주의와 지방자치제도 - 우리나라 지방자치 및 지방분권이행과정의 시사점, 공법학연구 제11권 3호, 2010, p.242

42) New York v. United States; Adam B. Cox, Expressivism in Federalism: A New Defense of the

이후 주 정부 및 지방정부 행정부까지 확정 시켰는데, 일례로, 주정부 및 지방정부 공무원 들로 하여금 총기 구매자들의 배경 조사(back-ground check)를 강제하는 연방법을 위헌이라고 판결하였다⁴³⁾. 하지만 ‘Federal preemption(연방 선점)’ 원칙에 따라 연방의회가 미리 규제하거나-이럴 경우 연방법에 반하는 주법은 위헌임-, 연방정부가 보조금 지원을 통한 연방프로그램 시행 유인은 가능하다는 선례를 남겼다.

<표 1> 연방정부와 주정부 간의 권한 배분⁴⁴⁾

구분	연방정부	공유된 권한	주정부
헌법에 의해 인정된 권한	<ul style="list-style-type: none"> 조례 외교 주간 통상 규제 선전포고 군대양성 및 지원 우체국 설치 운영 하급 법원 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 조세부과 및 징수 채무부담 법률제정 및 집행 법원 설치 일반 사회복지 제공 은행 및 회사의 설립 	<ul style="list-style-type: none"> 주내 통상 규제 선거관리 공중보건, 안전, 도덕증진 지방자치단체 설립 헌법수정 비준 주 방위군 설치
헌법에 의해 금지된 권한	<ul style="list-style-type: none"> 주간거래에 대한 규제 권리장전 침해 주 경계변경 	<ul style="list-style-type: none"> 작위나 귀족칭호 부여 노예제도 도입 투표권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> 조약 동맹 연합의 체결 포획면허 승인 화폐 주조 신용증권 발행 금화-은화 등 화폐 이외에 의한 채무 변제 기본권을 침해하는 내용의 법률 제정 소급처벌법

Anti-commandeering Rule, 33 Loy. L.A. L. Rev. 1309, 1309(2000).

43) *Prinz v. United States*,

44) 전국시도지사협의회, 광역자치단체 자치역량 강화방안 연구, 2015

구분	연방정부	공유된 권한	주정부
			<ul style="list-style-type: none"> 계약상의 채권 채무 관계를 해치는 법률 제정 귀족칭호 수여
목시적 권리	<ul style="list-style-type: none"> 은행과 법인체의 설립 육해공군 사관학교 설립과 운영권리 		
고유의 권리	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 추방 탐사를 통한 영토취득 		

출처: 전국시도지사협의회, 광역자치단체 자치역량 강화방안 연구, 2015

3) 연방정부와 지방정부 관계

연방제를 취하고 있는 미국에서 지방자치라 함은 주 정부와 지방정부의 관계, 주에 대한 지방의 자치권을 의미한다. 연방수정헌법에는 지방자치나 지방정부에 대한 규정이 없으며 기타 연방 법률도 지방자치에 대해 언급하고 있지 않다. 따라서 이론적으로는 연방 정부와 지방정부는 상호작용 할 법제도적 근거를 갖고 있지 않다. 하지만 19세기 말과 20세기 초 대공황과 산업화에 따른 도시 팽창 등의 문제가 대두되고 현대 행정국가 경향과 맞물리면서 점차 연방과 주정부의 상호교류와 성호의존도가 높아지고 있다. 특히 대공황을 극복하기 위한 뉴딜 정책의 핵심이 연방에 의한 지방으로의 직접 구제(직접 보조금 제공)였으며, 이후 40년대 urban renewal(도시재정비), 60-70년대 기간산업, 주택공급, 교육정책 등 분야에서 이러한 현상은 두드러지고 있다⁴⁵⁾.

45) 유은정, 미국의 연방주의와 지방자치제도 - 우리나라 지방자치 및 지방분권이행과정의 시사점, 공법학연구 제11권 3호, 2010, p.262

제2절 미국의 지방자치제도

1. 지방자치 현황

(1) 지방정부 유형

미국의 지방계층구조는 각 주(state)마다 그 명칭과 종류가 다르지만, 전체적으로는 유사한 구조를 가지고 있다. 미국의 지방정부는 일반적으로 카운티(County), 시(municipalities), 타운/타운십(town/township), 교육구(school districts) 그리고 특별구(special districts)로 나눌 수 있다⁴⁶⁾. 이 중에서 교육구와 특별구는 하나 또는 특정한 기능만을 수행하는 특별지방행정구역이고, 나머지는 일반 목적의 지방정부이다⁴⁷⁾.

미국 지방정부 종류나 유형은 주마다 명칭과 종류가 다소 다르지만, 일반적으로는 유사하다.

<표 2> 2012년 기준 지방정부 현황⁴⁸⁾

(단위: 개)

일반목적 지방정부 (general purpose government)	카운티(county)		3,031
	하위 단체 (sub-county)	무니시펠리티(municipal)	19,519
		타운 및 타운십(town & township)	16,360
		소 계	35,879
합 계		38,910	

46) 임채호, 미국의 지방정부개관, 지방행정 제52권, 제 592호, 2003, p75

47) 김수연, 임현, 전학선, 방동희, 선진국의 지방자치 체계와 재정고권의 보장, 한국지방세연구원, 2018, p180

48) U.S Census Bureau, Local Governments by Type and State:2012-United States-States.

<https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkml>

특별목적 지방정부 (special purpose government)	교육구(school district)	12,880
	특별구(special district)	38,266
	합 계	51,146
총 계		90,056

출처) U.S Census Bureau, Local Governments by Type and State:2012-United States-States.

a. 카운티

카운티는 일반적으로 시, 타운, 타운십, 특별구 등을 포함하고 있는 가장 큰 단위의 자치단체이다⁴⁹⁾. 원래 카운티는 州의 행정보조단위로서 州정책을 실행하는 기관이었으나, 대공황과 전쟁을 겪으면서 산업화와 도시화 등에서 오는 문제들에 대응하기 위하여 각 급 행정부의 기능이 확대됨에 따라 단순한 주의 행정기관이 아닌 자치권을 가진 지방정부로서 변모하였다⁵⁰⁾. 2개의 주(코네티컷, 로드아일랜드)와 워싱턴디씨를 제외한 모든 주가 카운티를 가지고 있다. 카운티의 크기와 수는 주에 따라 크게 다르며 인구 300만이 넘는 카운티로부터 1 만 명 미만의 카운티까지 다양하다. 예를 들면 위스컨신의 경우 72 개의 카운티를 가지고 있으며, 이러한 카운티는 주법에 의해 맡겨진 역할을 감당하며, 일반적으로 사회사업, 아동복지, 문화, 공원, 도로관리, 경찰업무 등을 수행한다⁵¹⁾.

49) 남유진, 미국 지방자치의 이해, 집문당 (2005), 76면.

50) 김수연 외, 위의 보고서, p180

51) 이시원, 자치조직권 확대방안 연구, 대한민국시도지사협의회, 2014, p55

<표 3> 1942년-2012년 기준 지방정부 추이⁵²⁾

(단위: 개)

	2012	2007	2002	1992	1982	1972	1962	1952	1942
일반목적 지방정부 (general purpose government)	38,910	39,044	38,967	38,978	38,851	38,552	38,184	37,061	38,189
카운티(county)	3,031	3,033	3,034	3,043	3,041	3,044	3,043	3,052	3,050
뮤니시펄리티 (municipal)	19,519	19,492	19,429	19,279	19,076	18,517	17,997	16,807	16,220
타운 및 타운십 (town & township)	16,360	16,519	16,504	16,656	16,734	16,991	17,144	17,202	18,919
특별목적 지방정부 (special purpose government)	51,146	50,432	48,558	45,977	42,929	39,666	53,001	79,695	116,878
교육구 (school district)	12,880	13,051	13,506	14,422	14,851	15,781	34,678	67,355	108,579
특별구 (special district)	38,266	37,381	35,052	31,555	28,078	23,885	18,323	12,340	8,299

출처) U.S. Census Bureau, Local Governments by Type and State:2012-United States-States.

b. 시

미국에서 지방자치가 가장 발전한 형태의 지방정부는 City이다. City는 주의 등록법인으로 과거에는 주민 청원에 의해 법인화 되었지만, 최근 무분별한 도시 설립을 막고자

52) U.S. Census Bureau, Local Governments by Type and State:2012-United States-States
<https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview/xhtml?src=bkmk>)

주 헌장의 설립 요건에 따라 법인화 한다. 시는 카운티와는 달리 처음부터 주정부의 행정 보조기관으로 설립된 것이 아니라, 주민자치를 위하여 설립되었다. 일반적으로 시 혹은 도시자치정부는 인구가 밀집한 지역 을 중심으로 주정부가 부여한 자치헌장(home rule charter)에 따라 운영된다. 위스컨신의 경우 city 혹은 village 는 카운티정부와는 달리 위스컨신 州헌법에 의해 수여된 자치정부(home rule)의 권한이 있다⁵³⁾. 그리고 위스컨신의 city와 village 는 시민의 삶에 가 장 밀접한 기본 서비스를 제공하며, 비상서비스, 경찰, 소방, 응급의료와 같은 공공서비스, 공공시설(거리, 상하수 시설 등) 공동체발전, 빌딩 및 구역 제한(zoning), 삶의 질 서비스(도서관, 공원, 휴양시설, 노인복지 등)를 담당한다⁵⁴⁾.

c. 타운/타운십

타운 및 타운십은 미국 직접민주주의(타운미팅)의 기원으로서 미국에서 가장 역사가 오랜 지방자치정부형태이다. 카운티는 주정부에 의해 창설되어 중앙집권적 성격을 강하게 나타내는 반면, 타운 및 타운십은 뉴잉글랜드 지방과 중서부지역에 주로 집중되어 있고 소규모 자치공동체로 시와 비슷한 기능을 한다⁵⁵⁾. 예를 들면 위스컨신의 경우, 타운은 시와 비슷한 기능을 수행하지만, 정확히 자치공동체는 아니며, city나 village에 속하지 않는 모든 영토는 타운에 속한다.

d. 특별구

특별구는 한정된 기능을 수행하는 특별한 형태의 지방정부이다. 주로 일반지방정부가 할 수 없거나 회피하는 기능을 담당하는데 주로 상수도, 소방, 쓰레기 수거와 같은 기능을 수행하기 위하여 설립되며, 다양한 종류가 존재한다. 이 특별구의 관할영역은 다른 일반목적의 지방정부와 중첩되는 경우가 많다⁵⁶⁾.

53) 이시원, 위의 보고서 p13

54) 이시원, 위의 보고서, p15

55) 임채호, 미국의 지방정부개관, 지방행정 제52권, 제 592호, 2003, p79

56) 선진국의 지방자치 체계와 재정고권의 보장, 한국지방세연구원, 2018, p181

e. 교육구

교육구는 교육이라는 단일 목적을 가진 지방정부이며, 넓은 의미의 특별구에 속한다.

2. 지방정부의 권한

1) 지방정부의 법적 위상

연방수정헌법이 지방자치와 지방정부에 대해 명시적으로 언급하지 않고 있다는 점에서 지방정부는 헌법적 지위를 갖고 있지 않다. 또한 연방주의 특성상 주정부를 매개로 지방정부의 자치가 가능하며, 주에 따라 다르지만 대부분의 주에서 주 헌법에 헌장을 통한 지방정부의 법적 지위를 부여하고 있다는 점에서 Dillon이 지적한 대로 지방정부는 전적으로 주정부의 창조물이며, 헌장을 통해 허락된 권한만을 보유하고 있다⁵⁷⁾.

2) 지방정부의 사무분담

지방정부의 사무 배분에 대한 명확한 규정은 없다. 주 마다 헌장 및 일반 법률을 통해 지방정부 사무 분장에 대해 규정하고 있는데 일반적으로 지방정부는 주택 및 도심재개발, 대중교통, 상하수도, 보건의료와 사회복지, 초·중등 교육 등 주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 사무를 처리 한다⁵⁸⁾.

연방정부, 주정부 및 유형별 지방정부의 주요 사무 분장은 다음 표와 같다.

57) Joan C. Williams, *The Constitutional Vulnerability of American Local Government; the Politics of City Status in American Law*, 1986 Wis. L. Rev. 83, 149-150 (1986)

58) 이현우, 미국의 정부형태별 역할분담과 지방재정구조 분석 시사점, 경기연구원, 2017

<표 4> 연방정부와 주정부 간의 권한 배분⁵⁹⁾

연방정부	세금의 부과, 전쟁의 선포, 군대소집, 화폐 및 차관, 주간 통상규제, 연방 재판소 설치, 이민자들에 대한 귀화법규의 제정 등	
주정부	경찰관: 공공의 안전, 공중위생, 공공의 풍기, 공공의 편익, 일반복지 등을 지키고 유지하기 위한 인신 상, 재산상의 권리 제한 공공서비스 : 교육(고등교육은 주정부, 공립학교는 주정부 감독 하에 지방정부 담당), 사회안보(주방위군, 주경찰, 민간방위조직 등) 공중위생서비스(보건, 복지, 자연보호, 환경보호 등) 지방정부에 대한 통제 : 주정부는 권고, 보고, 검사, 보조금, 법률의 제·개정 등을 통해 지방자치단체 지도·지원·감독	
지방정부	주헌법 및 자치헌장	세금징수, 도시계획, 주택 및 도심재개발, 고속도로 및 기타 도로 관리, 대중교통, 상하수도, 보건의료와 사회복지, 범죄인 기소 및 치안 등 경찰 서비스, 도로관리, 초·중등 교육 등
	카운티 정부	공공의 안전과 질서 유지, 사법기관, 사회복지 서비스, 도로, 농업원조, 교육, 보건의료서비스, 공원, 레저시설 관리, 도서관 서비스, 지방자치단체로부터 기능이양 사무 계획 등 ※ 단, 주정부 별로 카운티에 이양하는 사무 상이 - 뉴잉글랜드주 : 법집행, 고속도로 건설·유지관리, 세징수자산평가, 사회복지 등 - LA카운티 : 계약에 의한 서비스 제공으로 일괄적인 지방공공서비스 구매
	뮤니시펄리티	상하수도, 보건 위생, 도로, 경찰, 소방, 교육, 복지, 도시계획, 휴양, 시립 기업, 교통 등
	기초자치정부 (Town)	소방, 경찰, 교육, 위생, 공원과 레크리에이션, 공항관리, 주차장, 도서관 서비스, 매립쓰레기처리, 상수원 공급서비스 등 ※ 단, 주정부 별로 기초자치정부에 이양하는 사무 상이 - 뉴잉글랜드 지방 : 소방, 경찰, 레크리에이션 서비스, 사회복지서비스 담당

59) 이현우, 위의 보고서, p24

	특별구	전기 공급, 경찰서비스, 하수처리와 위생서비스, 도시가스공급, 소방, 주택, 공원, 대중교통서비스 등
	교육구	공립학교 관련 사무

제4장

미국 지방자치제도 사례분석 - 캘리포니아 주와 샌프란시스코 통합시 지방자치제도

제1절 캘리포니아 주 헌법과 지방자치 제도

제2절 샌프란시스코 통합 시(city and county) 현장과
지방자치제도

제4장

미국 지방자치제도 사례분석 - 캘리포니아 주와 샌프란시스코 통합시 지방자치제도

제1절 캘리포니아 주 헌법과 지방자치 제도

1. 지방자치 관련 캘리포니아 법체계⁶⁰⁾

캘리포니아 주헌법은 11조 ‘Local Government’에서 지방분권 및 지방자치에 대해 다루고 있다. 캘리포니아 헌법은 1848년 제정되었고, 멕시코와의 전쟁 후에 1850년 US 유니언 주로 받아들여지면서 헌법을 개정했다. 세계에서 가장 긴 헌법의 하나이며 1879년 2차 헌법 개정으로 대폭 수정 되었다. 이후 1918년, 1945년, 1946년, 1960년, 1971~1974년, 1976년, 1986년 등 지속적으로 주 헌법을 수정해 오고 있다.

캘리포니아 주 헌법(Constitution) 제11조 이외에 주 정부조직법전(California Government Code)⁶¹⁾, ‘행정법(Administrative law)’, ‘시 차터(City Charter)’ 등이 주의 지방분권과 지방자치를 규정하고 있는 법원들이다. 특히 시 차터(이후 시 헌장)는 도시 및 일부 카운티의 지방자치를 상세히 규정하는 지방자치기본법전으로써의 역할을 하고 있다.

2. 지방정부의 유형

캘리포니아 주 헌법은 지방정부를 카운티와 시티로 구분하고 있으며⁶²⁾ 카운티는 차터

60) 안영훈, 2018.7.31. 주요 외국 지방자치제도 연구 전문가 워크숍 발제 자료 참조

61) 주 정부조직법전(California Government Code)의 제4편 도시정부 조직운영(Government of Cities, Title 4 of the Government Code)에서 지방자치제도 운영에 대해 규정하고 있음

62) Cal. Constitution Article 11 Sec1(a)

카운티와 일반 카운티로 시티 또한 차터시티(Chartered City)와 일반 시티로 구분하고 있다⁶³⁾. 또한 「주 정부조직법(Cal. Government Code)」은 지방정부를 카운티, 특별구, 지방정부기관(local agency)로 분류하고 있다.

캘리포니아 지방정부 현황

일반목적 지방정부 (general purpose government)	카운티(county)		3,031
	하위 단체 (sub-county)	뮤니시펠리티(municipal)	19,519
		타운 및 타운십(town & township)	16,360
		소 계	35,879
합 계		38,910	
특별목적 지방정부 (special purpose government)	교육구(school district)		12,880
	특별구(special district)		38,266
	합 계		4769
총 계		90,056	

(1) 카운티

카운티는 전통적으로 주정부의 하위 정치단위 및 행정단위로 여겨졌다. 주 헌법 제11조 1항(a)⁶⁴⁾s는 카운티를 연방정부와 주정부의 위임사무를 수행하는 주정부의 한 행정단위 또는 주관할 하에 있는 정치체(legal subdivisions of the State)로 규정하고 있다⁶⁵⁾. 최근 ‘도시 카운티(urban county)’의 기능 확장에 따라 카운티가 자체적으로 현장을 갖춘 지방자치 정

63) Cal. Constitution Article 11 Sec. 7.5(a)

64) Cal. Constitution Article 11 Section 1:

(a) The State is divided into counties which are legal subdivisions of the State.

65) Abbott v. Los Angeles (1958) 50 Cal.2d 438, 467)

부로 변모하고 있지만 전체 58개 카운티 가운데 헌장을 제정한 차터 카운티는 15개라는 사실에서 알 수 있듯이 카운티는 여전히 주정부의 지방 행정 단위라는 인식이 강하다.

Section Cal. Constitution Article 11 Section 1:

(a) The State is divided into counties which are legal subdivisions of the State. ...

주정부의 행정단위로서 수행하는 카운티의 주요 위임사무 분야는 보건, 사회복지, 범죄 관리(criminal justice, 법원행정), 선거관리, 문서기록 및 문서관리, 측량, 농업개량 (agricultural enforcement) 등이 포함된다. 카운티정부는 5명의 집행위원(Board of supervisors)이 정책을 기획하고 지방정부 법률과 규칙을 집행하고 카운티 집행부의 업무를 지휘 관할한다.

(i) 차터 카운티 정부(Chartered counties)

주 헌법은 헌장을 통해 설립된 카운티 정부에 대해서 지방정부 법률(local ordinances)을 제정 집행할 수 있는 자치권을 행사하도록 하고 있다(캘리포니아 헌법 제11조 제3항 (a)). 다만 지방정부 법률이 주 법률(general law)과 불일치(not in conflict with) 하지 않도록 해야 한다(헌법 제11조 제7항). 헌장 제정을 통해 설립된 지방자치단체는 독립된 법인격으로 지방자치사무에 관하여 포괄적인 권리를 부여받고 있다⁶⁶⁾.

Section 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.

주법률과 불일치하지 않도록 지방정부는 관할구역 내에 경찰, 위생 등 자치사무를 수행할 수 있게 지방정부 법률과 규칙 등을 제정 시행할 수 있다.

66) 조시중, 지방자치 홈-룰 차터의 법률적 지위검토: 미국 캘리포니아 주 헌법과 사례를 중심으로, 지방행정연구 제30권 제3호, 2016, p102

카운티정부와 시정부는 다수결 투표로 차터를 채택할 수 있으며 마찬가지로 개정, 수정, 폐지 가능하다. 제·개정 혹은 수정된 차터는 주정부 법령집 관보(state statutes)에 게재된다⁶⁷⁾.

Section 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.

카운티 혹은 시 정부는 선거인단 다수결 투표로 헌장을 채택할 수 있다. ...같은 방식으로 헌장은 수정, 개정 혹은 폐지 될 수 있다.

자료) https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_California

(2) 주 일반법 카운티 정부(General law counties)

주 법률인 「주 정부조직법전(California Government Code)」에 근거한 주 일반법 카운티 정부는 차터 카운티정부 보다는 자치권의 범위가 좁다는 것이 일반적으로 견해이다.

(3) 시정부 (incorporated cities)

카운티와 달리 시정부는 헌법에서 주정부의 부속 행정단위라고 명시하지 않고 있다(헌법 제11조 제1항(b)). 시정부는 카운티 정부와 마찬가지로 캘리포니아주 헌법 제11조 제3항에서 설치 근거를 규정하고 있다. 시 정부의 권한은 헌장과 「California Government Code」에서 규정하고 있다.

67) California Government Code s.23700-23714

(4) 특별목적 지방정부 (Special purpose government)

특별목적 지방정부는 특정 분야의 정부서비스를 제공하기 위해 설치한 주정부 집행기관(state agencies)으로 특정 관할구역을 중심으로 제한된 사무를 수행하며 운영위원회(board)가 관장한다. 교육구(School district)와 특별구(special district)로 구분된다. 특별목적 지방정부의 경우 기업형과 비기업형으로 구분되는데 기업형은 민간기업과 유사한 기능을 수행하며 공공서비스를 제공하고 그 대가로 사용자로부터 받은 사용료를 기본 운영 예산으로 사용한다. 비기업형 특별구의 예산은 주로 재산세 배분액을 지원받아 업무를 수행한다. 특별구 가운데 자치특별구(Independent special districts)는 서비스 공급을 받는 관할구역 주민들이 직접 선거로 운영위원들을 선출한다. 또 다른 자치특별구는 임명직의 운영위원들이 업무를 관장하지만 정해진 임기가 있다.

3. 캘리포니아 시정부의 유형과 지방분권체제

캘리포니아 주는 주 일반법 시정부(General law cities), 차터 시정부(charter cities), 통합 시-카운티정부 (consolidated city and county), 세 가지 시정부를 두고 있다.

(1) 통합시-카운티(consolidated city and county)

샌프란시스코 시-카운티 통합정부는 시와 카운티가 통합된 후 지방정부 헌법에 근거해서 운영되고 있다. 따라서 공법인체의 지방정부인 동시에 주정부의 한 행정단위 지위도 가진다. 통합시-카운티를 포함한 차터 지방정부는 관할행정구역을 관장하는 지방정부 법률을 제정하여 법 집행을 하기 때문에 일반시정부 보다 더 강력한 자치권을 행사한다.

(2) 주 일반법 시정부(General law cities) 361개

(i) 자치조직권

주 일반법 시정부는 자치조직운영권과 관련하여 지방정부의 조직운영 등 그 형태를 전문경영인형 또는 선출직 시장형 등 자율적으로 선택할 수 있는 권한을 갖고 있다⁶⁸⁾. 경찰대장과 소방대장의 인사권을 제외하고, 일반적으로 시정부가 필요하면 시 검사(Attorney), 건설국장 등을 임명할 수 있는 시공무원 인사권도 자율적으로 행사할 수 있다. 이와 같이 인사시스템 또는 시공무원 인사관리 시스템 설치 운영이 의무 규정은 아니지만⁶⁹⁾ 시정부가 필요하면 자율적으로 운영이 가능할 수 있다.

이를 통해 시정부로서의 일반적인 자치권을 인정하고 있음을 알 수 있다⁷⁰⁾.

(ii) 자치사무권

사무권한에 있어서도 도서관, 박물관, 병원, 비영리 교육(라디오/TV)방송국 운영, 거리 낙서 제거를 위한 기금사용 등에 관한 서비스를 제공할 수 있지만, 의무사무로 규정하고 있지 않다⁷¹⁾.

(iii) 자치입법권 및 사무수행권한

캘리포니아 주 헌법 제11조 7항은 카운티정부와 시정부가 수행할 수 있는 권한을 명시하고 있는데 주 법률과 불일치하지 않은 한도 내에서 지방정부는 관할구역 내에 경찰, 위생 등 자치사무를 수행할 수 있게 지방정부 법률과 규칙 등을 제정 시행할 수 있도록 규정하고 있다⁷²⁾. 자치입법권과 관련하여 차터 시정부의 권한은 주 헌법에 근간을 두고

68) Gov. code §§34800, 34900

69) Government Code section 36505

70) Government of Cities, Title 4 of the Government Code)

71) Gov. Code § 37110, 37110.5, 53069

72) 주 정부조직법 Gov. Code §37100 에서도 자치조례입법권을 부여하고 있다("The legislative body [of a city]

있지만, 주 일반법 시정부는 그 사무권한이 헌법이 아닌 주 법률에 근거를 두고 있다는 점에서 차이가 있다⁷³⁾. 헌법 제11조 제7항에 따르면 주정부 법률은 일반법 시정부의 사무권한에 관해서는 preemptive(선점) 원칙에 따른 우선적 효력을 갖고 있다.

(3) 차터 시정부(charter cities) 121개

(i) 차터 시 정부 사무권한

차터 시 정부는 지방정부사무(자치사무, municipal affairs)에 관해서 지방정부 법률과 규칙을 제정, 집행할 수 있다⁷⁴⁾. 이는 주 법률을 대신해서 지방정부의 자치입법권을 자율적 의사에 맡겨 사무권한을 행사하도록 하기 위함이다. 따라서 지방정부에 속하는 자치사무에 대해서는 주 법률의 권한도 행사할 수 없으며, 주 헌법에 의해서만 ‘차터 지방정부의 자치권한’을 제한할 수 있다⁷⁵⁾. 시 정부가 수행하는 자치사무는 그 관할행정구역 내에서만 효력을 가진다. 이러한 관할구역 내의 경계를 때로는 “incorporated areas”라고 하며, 이 의미는 지역주민의 투표에 의해서 효력을 가진 관할구역을 형성한 경우를 의미한다. 이에 비해 카운티정부의 경우는 사무권한을 수행하는 지역이 도시정부 관할구역에는 미치지 않기 때문에 때로는 unincorporated areas에서 행사한다.

(ii) 주 일반법 시정부와 차터 시정부 간 비교

캘리포니아 주의 시 헌장 채택에는 2가지 절차와 방식이 있는데 지방정부 헌장 제정위원회(charter commission) 구성을 통해서 지방정부 헌법으로 제정할 내용을 토론하고 의견수렴을 거쳐 초안을 작성하는 역할을 맡기거나⁷⁶⁾, 또는 지방정부 헌장 운영위원회 또

may pass ordinances not in conflict with the Constitution and laws of the State or United States.”)

73) *rwinn v. City of Manhattan Beach*. (1965) 65 Cal.,2d 13, 20)

74) Cal. Constitution Article 5(a)

75) *Comm. of Seven Thousand v. Super. Ct. (City of Irvine)*, 45 Cal.3d 491 (1988)

76) Gov't Code § 34451)

는 지방의회가 직접 초안을 작성 하는 방식이다⁷⁷⁾. 이 두 방식 모두 최종적으로는 주민투표에 의해서 지방정부 헌법의 승인을 받도록 하고 있다⁷⁸⁾.

특 성	주 일반법 시정부	차터 시정부
자치사무권한 범위	자치사무의 분야 등과 관계없이 주 법률로 권한 범위가 결정됨	헌법 제11조 제5항(b)에 근거하여 자치 사무에 대한 권한은 시정부가 우선권을 가진다
정부구조	주 법률인 주 정부조직법전(government code)에 따라서 5명의 시의원제, city clerk, city treasurer 등 임명직과 선출직을 정할 수 있고, 주 정부조직법전 제34851항에서는 ‘시경영인형’을 제안하고 있다	차터에 근거하여 ‘강시장제’ ‘전문경영인제’ 등 자율적으로 채택할 수 있다
선거방식	주 법률인 캘리포니아 선거법에 따른다	시정부가 별도의 선거법을 제정 운영할 수 있다(헌법 제11조 제5항(b))
선거구 결정	대선거구제, 소선거구제 중에서 선택할 수 있고, 시장 직선제 또는 간선제 등도 이 중에서 선택할 수 있다	대선거구제 또는 구역별 선거제 등 선거 절차와 선거구를 자율적으로 결정한다
시의원 자격요건	미국시민, 최소 18세 이상, 선거일 15일 전까지 관할지역의 주민이어야 하는 등... 캘리포니아 선거법에 따른다	미연방헌법에 위반하지 않는 범위 내에서 시정부가 자율적으로 결정할 수 있다
시의원 등 선출직 공무원 보수 결정	주 법률에서 인구수에 비례해서 최고수준을 결정한 법 등에 따른다	차터로 자율적으로 결정한다
자치입법권	지방정부 법률 제정 절차는 통상적으로 주 법률에서 제정한 절차에 따른다	차터로 시정부 법률 제정절차를 정한다

77) Gov't Code § 34458

78) Gov't Code §§ 34457, 34462

(4) 주 정부와 지방 정부 관계

캘리포니아 주정부와 지방정부 간 관계는 주로 재정적 측면에서 불균형적인 관계를 형성하는 경우가 많다. 차터 시정부는 크게 종속성이 없지만, 카운티와 학교구(school and community college districts)의 경우는 주정부의 재정지원에 종속되어 있다고 할 수 있다. 특히 1978년 proposition 13이 통과되기 전에는 지방정부들이 재산세율을 자율적으로 결정할 수 있었으나, 이후는 연간 2% 이상 인상할 수 없도록 법정 한계를 규정해 두었다. 이 때문에 지방정부들은 재산세로부터 거두어들이는 세수가 거의 1/2 이상 삭감된 효과를 갖게 되었다.

제2절 샌프란시스코 통합 시(city and county) 헌장과 지방자치제도

1. 샌프란시스코 통합 시 헌장 개요

샌프란시스코 헌장은 1995년 11월 7일 채택되어 1996년 7월 1일 효력이 발생하였으며, 가장 최근의 개정으로는 2016년 11월 선거에서 개정되었다. 샌프란시스코 헌장은 전체 32만 단어가 넘는 방대한 분량으로서, 내용 역시 여러 영역을 담고 있다. 지방자치단체의 근간이 되는 입법, 행정, 사법의 구성과 권능으로부터 선거제도와 주민발안·주민투표·주민소환과 같은 민주주의의 핵심적 제도, 교육, 공공시설, 교통과 같은 시민생활에 밀접한 영역, 샌프란시스코 시·카운티가 당사자가 되는 고용계약의 내용과 고용인의 권리에 이르기까지 매우 다양한 영역을 포괄하고 있다.

샌프란시스코 헌장 전문은 “캘리포니아 주 헌법이 부여한 힘들의 혜택을 완전히 향유하고, 도시 생활의 질을 개선하며, 시·카운티의 사무에 관하여 모든 사람과 모든 영역의 참여를 증진하고, 자치 정부가 인민의 필요를 효과적·효율적으로 충족시킬 수 있도록 하며, 공적 서비스에 책임성과 윤리를 담보하고, 사회적 조화와 통합을 증진하며, 모든 주민

을 위한 평등한 기회를 보장하기 위하여, 우리 샌프란시스코 시·카운티 인민은 샌프란시스코 시·카운티의 근본법으로서 이 헌장을 제정하고 설립한다”⁷⁹⁾고 명시하고 있다.

샌프란시스코 헌장은 캘리포니아 주 헌법 제11조 제3항에 근거하고 있다. 캘리포니아 주 헌법 제11조 제3항(a)은 카운티 또는 시는 유권자 과반수의 투표로 헌장을 채택할 수 있고, 이에 따라 채택된 헌장은 이와 충돌하는 기존의 차터 및 법률에 우선한다고 규정하고 있다. 캘리포니아 주 헌법 제11조 제4항은 카운티 차터의 규정 사항으로 (a) 선거에 의하여 선출된 5명 이상의 의원(supervisor)으로 구성된 자치 기구로서의 의회(governing body)의 구성을 명시하면서, (b) 의원의 보수, 임기, 해임도 정하도록 하고 있으며, 그 외 규정 사항으로 (c) 선출직 또는 임명직 공무원(보안관, 지방검사, 과세 평가관, 기타 공무원)의 선출 또는 임명과 보수, 임기, 해임, (d) 법률에 의하여 요구되는 기능의 수행, (e) 의회(governing body)의 권한과 직무, (f) 고용 인력의 임명 및 채용, 권한, 의무, 자격, 보수, 임기, 해임 등을 정하도록 하고 있다.

2. 샌프란시스코 통합 시 헌장 구조⁸⁰⁾

샌프란시스코 헌장은 전문(前文), 총 19개의 조(article)⁸¹⁾와 각 조 이하의 여러 항(section)으로 구성되어 있으며, 5개 사항의 부록이 첨부되어 있다. 샌프란시스코 헌장 각 조 및 항의 제명은 다음과 같다.

79) In order to obtain the full benefit of home rule granted by the Constitution of the State of California; to improve the quality of urban life; to encourage the participation of all persons and all sectors in the affairs of the City and County; to enable municipal government to meet the needs of the people effectively and efficiently; to provide for accountability and ethics in public service; to foster social harmony and cohesion; and to assure equality of opportunity for every resident:

We, the people of the City and County of San Francisco, ordain and establish this Charter as the fundamental law of the City and County.

80) 최정인, 2018.8.24 미국 지방자치제 전문가 워크숍 발제 자료 참조

81) 로마자로 I 조부터 XⅧ조 까지 연속되어 있고, 그 중 Ⅷ조가 ⅧA와 ⅧB로 나뉘어 있어 총 19개 조이다.

전문 (PREAMBLE)	
I. 시·카운티의 존재와 권한 (EXISTENCE AND POWERS OF THE CITY AND COUNTY)	
	1.100. 명칭 및 경계 (NAME AND BOUNDARIES)
	1.101. 권리와 권한 (RIGHTS AND POWERS)
II. 입법부 (LEGISLATIVE BRANCH)	
	2.100. 구성 및 급여 (Composition and Salary)
	2.101. 임기 (Term of Office)
	2.103. 회의 (Meetings)
	2.104. 정족수 (Quorum)
	2.105. 조례와 결의사항 (Ordinances and Resolutions)
	2.106. 거부권의 무효 (Veto Override)
	2.107. 비상 조례 (Emergency Ordinances)
	2.108. 대중의 알 권리 (Public's Right to Know)
	2.109. 요금, 수수료 등 부과금 (Rates, Fees and Similar Charges)
	2.112. 신원보증보험 (Fidelity Bonds)
	2.113. 입법 발의 (Legislative Initiative)
	2.114. 행정기관에 대한 간섭 금지 (Non-interference in Administration)
	2.115. 재무감사 (Financial Audit)
	2.116. 의회 의장 (President of the Board of Supervisors)
	2.117. 의회의 기구 (Offices of the Board of Supervisors)
III. 행정부 - 시장 (Executive Branch - Office of Mayor)	
	3.100. 권한과 책임 (Powers and Responsibilities)
	3.101. 임기 (Term of Office)
	3.102. 결위 (Absence from State or Temporary Disability)
	3.103. 거부권 (Veto Power)

3.104. 시 행정관 (City Administrator)
3.105. 회계감사관 및 시정감사관 (Controller; City Services Auditor)
IV. 행정부 - 이사회, 위원회, 부서 (EXECUTIVE BRANCH - BOARDS, COMMISSIONS AND DEPARTMENTS)
4.100. 총칙 (General)
4.101. 이사회 및 위원회 - 구성 (Boards and Commissions - Composition)
4.101.5. 이사회 및 위원회 위원의 근무 연장 (Hold-Over Service by Board and Commission Members)
4.102. 이사회 및 위원회 - 권한과 책임 (Boards and Commissions - Powers and Duties)
4.103. 이사회 및 위원회 - 연차보고서 (Boards and Commissions - Annual Report)
4.104. 이사회 및 위원회 - 규칙과 규정 (Boards and Commissions - Rules and Regulations)
4.105. 기획 위원회 (Planning Commission)
4.106. 소청 이사회 (Board of Appeals)
4.107. 인권 위원회 (Human Rights Commission)
4.108. 소방 위원회 (Fire Commission)
4.109. 경찰 위원회 (Police Commission)
4.110. 보건 위원회 (Health Commission)
4.111. 인적 서비스 위원회 (Human Services Commission)
4.112. 공공 시설 위원회 (Public Utilities Commission)
4.113. 위락·공원 위원회 (Recreation and Park Commission)
4.114. 항만 위원회 (Port Commission)
4.115. 공항 위원회 (Airport Commission)
4.117. 오락 위원회 (Entertainment Commission)
4.118. 환경 위원회 (Commission on the Environment)
4.119. 여성 지위 위원회 (Commission on the Status of Women)
4.120. 노화·노인 서비스 위원회 (Aging and Adult Services Commission)
4.121. 조사 위원회 (Building Inspection Commission)
4.122. 청소년 위원회 (Youth Commission)

4.123. 청소년 위원회 위원, 임명, 임기, 회의, 보수, 위원장 (Youth Commission Membership; Appointment; Terms; Meetings; Compensation; Director)
4.124. 청소년 위원회 - 목적 및 의무 (Youth Commission - Purpose and Duties)
4.125. 관할 (Jurisdiction)
4.126. 부서 - 일반 규정 (Departments - General Provisions)
4.127. 경찰 부서 (Police Department)
4.128. 소방 부서 (Fire Department)
4.129. 행정서비스 부서 (Department of Administrative Services)
4.130. 공공 토목공사 부서 (Department of Public Works)
4.131. 카운티 서기 (County Clerk)
4.132. 행정부 재조직 (Executive Branch Reorganization)
4.134. 소상공인 위원회 (Small Business Commission)
4.135. 역사유적 보존 위원회 (Historic Preservation Commission)
4.136. 경찰 책임성 부서 (Department of Police Accountability)
V. 행정부 - 예술·문화 (EXECUTIVE BRANCH - ARTS AND CULTURE)
5.100. 총칙 (General)
5.101. 자선 기금 부서 (Charitable Trust Departments)
5.102. 시 박물관 (City Museums)
5.103. 예술 위원회 (Arts Commission)
5.104. 샌프란시스코 아시아 예술 박물관 (Asian Art Museum of San Francisco)
5.105. 샌프란시스코 미술관 (The Fine Arts Museums of San Francisco)
5.106. 전쟁 기념관 (War Memorial and Performing Arts Center)
VI. 기타 선출직 (OTHER ELECTIVE OFFICERS)
6.100. 선출직 (Designation of Other Elective Officers)
6.101. 평가-기록관 (Assessor-Recorder)
6.102. 시 법무관 (City Attorney)

	6.103. 지방 검사 (District Attorney)
	6.104. 국선 변호인 (Public Defender)
	6.105. 보안관 (Sheriff)
	6.106. 출납관 (Treasurer)
Ⅶ. 사법부 (Judicial Branch)	
	7.100. 상급법원 및 지역법원 (Superior and Municipal Courts)
	7.101. 성인 보호관찰 (Adult Probation)
	7.102. 청소년 보호관찰 (Juvenile Probation)
Ⅷ. 교육 · 도서관 (Education and Libraries)	
	8.100. 통합 학구 (Unified School District)
	8.101. 커뮤니티 칼리지 관리 이사회 (Governing Board of the Community College District)
	8.102. 공공 도서관 (Public Libraries)
	8.103. 법률 도서관 (Law Library)
ⅧA. 지역운송국 (The Municipal Transportation Agency)	
	8A.100. 전문 (Preamble)
	8A.101. 지역운송국 (Municipal Transportation Agency)
	8A.102. 관리 및 책임 (Governance and Duties)
	8A.103. 서비스 표준 및 책임성 (Service Standards and Accountability)
	8A.104. 인사 · 공적 시스템 (Personnel and Merit System)
	8A.105. 지역 운송 기금 (Municipal Transportation Fund)
	8A.106. 예산 (Budget)
	8A.107. 지역 운송 품질 평가 (Municipal Transportation Quality Review)
	8A.108. 운임 변경 및 경로 포기 (Fare Changes and Route Abandonments)
	8A.109. 재정 추가 수입원 (Additional Sources of Revenue)
	8A.110. 기획 및 구역 계획 (Planning and Zoning)

	8A.111. 시민 자문 위원회 (Citizens' Advisory Council)
	8A.112. 주차 및 교통 (Parking and Traffic)
	8A.113. 주차 및 교통 ; 관리 (Parking and Traffic; Governance)
	8A.114. 케이블카 (Cable Cars)
	8A.115. 통행 우선 정책 (Transit-First Policy)
VIII B. 공공 시설 (Public Utilities)	
	8B.120. 전문 (Preamble)
	8B.121. 공공 시설 위원회 (Public Utilities Commission)
	8B.122. 물 관리 목표 (Goals and Objectives Related to Water and Clean Water)
	8B.123. 물 관리 수입 채권 (Water and Clean Water Revenue Bonds)
	8B.125. 요금 (Rates)
	8B.126. 인사·공직 시스템 (Personnel and Merit System)
	8B.127. 계약 및 구매 (Contracting and Purchasing)
IX. 재정 규정 (Financial Provisions)	
	9.100. 예산 절차 조례 (Budget Process Ordinances)
	9.101. 2년간 및 다년간 예산안 (Proposed Biennial and Multi-Year Budgets)
	9.102. 세입 예측에 관한 회계감사관의 의견 (Controller's Opinion on Revenue Estimates)
	9.103. 세출 조례의 채택 (Adoption of Appropriation Ordinances)
	9.104. 세출 거부권 (Veto of Appropriations)
	9.105. 수정 (Modifications)
	9.106. 일반 채권 (General Obligation Bonds)
	9.107. 세입 채권 (Revenue Bonds)
	9.108. 리스 조달 (Lease Financing)
	9.109. 차환 채권 (Refunding Bonds)
	9.110. 채권 선거 (Bond Election by Initiative)
	9.111. 일반적 권한 (General Authority)

	9.112. 항만 위원회 세입 채권 (Revenue Bonds of the Port Commission)
	9.113. 일반 회계 규정 (General Fiscal Provisions)
	9.113.5. 비축금 (Rainy Day Reserves)
	9.114. 특정 목표 예산 (Mission-Driven Budget)
	9.115. 예산 수행 부서 (Departmental Budget Commitments)
	9.116. 저축 및 세입 증대 부서 (Departmental Savings and Revenue Gains)
	9.117. 의회 감사위원회 설치 (Establishment of Audit Committee of the Board of Supervisors)
	9.118. 계약 및 리스 한도 (Contract and Lease Limitations)
	9.119. 5개년 재정 계획 (Five-Year Financial Plan)
	9.120. 재정 정책 (Financial Policies)
X. 인사 행정 (Personnel Administration)	
	10.100. 인사 위원회 (Civil Service Commission)
	10.101. 일반적 권한과 책임 (General Powers and Duties)
	10.102. 인적 자원 부서 (Department of Human Resources)
	10.103. 인적 자원 부서장 (Human Resources Director)
	10.104. 공무원 임명 배제 (Exclusions from Civil Service Appointment)
	10.105. 임시 임명 (Provisional Appointments)
· 고용주-고용인 관계 체계 (Employer-Employee Relations System)	
	11.100. 총칙 (General)
	11.101. 고용 관계과 (Employee Relations Office)
· 고용인 퇴직 · 건강 서비스 체계 (Employee Retirement and Health Service Systems)	
	12.100. 퇴직 위원회 (Retirement Board)
	12.101. 행정 책임자 (Executive Director)
	12.102. 청문 담당자 (Hearing Officer)
	12.103. 신탁 기금 (Trust Fund)

	12.200. 건강 서비스 위원회 (Health Service Board)
	12.201. 의료 책임자 및 건강 서비스 행정관 (Medical Director and Health Services Administrator)
	12.202. 건강 서비스 시스템 회원자격 (Membership in Health Service System)
	12.203. 건강 서비스 시스템 기금 (Health Service System Fund)
	12.204. 퇴직자 건강 관리 신탁 기금 (Retiree Health Care Trust Fund)
X III. 선거 (Elections)	
	13.100. 시·카운티 선거 (City and County Elections)
	13.101. 선출직 임기 (Terms of Elective Office)
	13.101.5. 공석 (Vacancies)
	13.102. 즉석 결선 투표 (Instant Runoff Elections)
	13.103. 특별 지역 선거 (Special Municipal Elections)
	13.103.5. 선거 위원회 (Elections Commission)
	13.104. 선거 부서 (Department of Elections)
	13.104.5. 타 시 고용인 및 공무원의 활용 (Use of Other City Employees and Officers)
	13.105. 추천 (Nomination)
	13.106. 자격 (Qualification)
	13.107. 선거 우편물 (Election Material Mailed to Voters)
	13.107.5. 투표 집계 결과 게시 (Posting of Ballot Counts at Polls)
	13.108. 선거 결과 결정 (Determination of Election Results)
	13.109. 선거 비용 제출 (Filing Fees)
	13.110. 의원 선거 (Election of Supervisors)
	13.111. 교육 위원회 선거 (Election of Board of Education)
X IV. 주민발안, 주민투표, 주민소환 (Initiative, Referendum and Recall)	
	14.100. 총칙 (General)
	14.111. 주민발안 (Initiatives)

	14.102. 입법 주민투표 (Legislative Referendum)
	14.103. 주민소환 (Recall)
	14.104. 청원-서명의 철회 (Petitions – Withdrawal of Signatures)
X V. 윤리 (Ethics)	
	15.100. 윤리위원회 (Ethics Commission)
	15.101. 행정 책임자 및 위원회 직원 (Executive Director and Commission Staff)
	15.102. 규칙과 규정 (Rules and Regulations)
	15.103. 이익 충돌 (Conflict of Interest)
	15.105. 직무 정지 및 해임 (Suspension and Removal)
	15.107. 선거자금 신고 (Reporting of Campaign Financing)
X VI. 기타 규정 (Miscellaneous Provisions)	
	16.101. 공공 시설의 획득 (Acquisition of Public Utilities)
	16.103. 시설 수입 및 지출 (Utility Revenues and Expenditures)
	16.104. 공항 수입 기금 (Airport Revenue Fund)
	16.105. 캘리포니아 자연사 박물관 (California Academy of Sciences)
	16.106. 문화, 교육, 위락 세출 (Cultural, Educational and Recreational Appropriations)
	16.107. 공원, 위락, 공공 용지 기금 (Park, Recreation and Open Space Fund)
	16.108. 아동·청소년 기금 (Children and Youth Fund)
	16.108-1. 아동·청소년·가족 감독 및 자문 위원회 (Children, Youth and Their Families Oversight and Advisory Committee)
	16.109. 도서관 보존 기금 (Library Preservation Fund)
	16.110. 주택 신탁 기금 (Housing Trust Fund)
	16.111. 공공 용지 및 도로 사용권의 부여 (Franchises)
	16.112. 시민 참여 ; 공공 통지, 청문, 공공 자료 접근권 (Citizen Participation; Public Notices, Hearings and Access to Public Documents)
	16.113. 차터 일부 조항의 무효화가 다른 조항의 효력에 영향을 미치지 않음 (Severability)

16.114. 조사·심사 권한 (Powers of Inquiry and Review)
16.115. 차터 조항의 표제는 구속적 효력이 없음 (Heading and Captions)
15.115. 부록 A - 고용 규정 (Appendix A - Employment Provisions)
16.117. 부록 B - 항만 협약 (Appendix B - Port Agreements)
16.118. 부록 C - 윤리 규정 (Appendix C - Ethics Provisions)
16.119. 부록 D - 조사 규정의 수립 (Appendix D - Building Inspection Provisions)
16.120. 고객 서비스 계획 (Customer Service Plan)
16.122. 100 에이커 이상 면적을 차지하거나 샌프란시스코 만을 매립하는 프로젝트에 대한 투표권 (Right to Vote on Any Project that Would Place 100 Acres or More of Fill in San Francisco Bay)
16.123. 경찰 부서 내 민간 직위 (Civilian Positions within the Police Department)
[2014 공립 교육 활성화 기금 수정] The Public Education Enrichment Fund Amendment of 2014
16.123-1. 공립 교육 활성화 기금 ; 전문 (Public Education Enrichment Fund; Preamble)
16.123-2. 공립 교육 활성화 기금 (Public Education Enrichment Fund)
16.123-3. 예술·음악·운동·도서관 프로그램 (Arts, Music, Sports, and Library Programs)
16.123-4. 초등 교육에 대한 보편적 접근 (Universal Access to Early Education)
16.123-5. 샌프란시스코 통합 학구에 대한 직접적 재정 지원 (Direct Financial Support for the San Francisco Unified School District)
16.123-6. 지출 계획 (Expenditure Plans)
16.123-8. 조정 (Adjustments)
16.123-9. 지역 교육 세입 재분배 (State Redistribution of Local Education Revenues)
16.123-10. 일몰 (Sunset)
16.124. 시 기록물 생산에 대한 요구에 대응하기 위한 위원회 (Board of Supervisors Authorized to Respond to Certain Orders or Requests for the Production of City Records)
16.125. 동거동반자 관계 (Domestic Partnership)
우리 아이들, 우리 가족 위원회 (Our Children, Our Families Council)
16.127-1. 전문 (Preamble)

16.127-2. 창설 (Creation)
16.127-3. 목적 (Purpose)
16.127-4. 구성 (Composition)
16.127-5. 책임 (Responsibilities)
16.127-6. 위원회 ; 직원 (Council; Staffing)
16.127-7. 실행 (Implementation)
존엄성 기금 (노령·노인 서비스 관련 기금) Dignity Fund
16.128-1. 존엄성 기금 ; 전문 (Preamble)
16.128-2. 존엄성 기금의 목적 (Goals of the Dignity Fund)
16.128-3. 기금에 대한 연례 기부 (Annual Contributions to the Fund)
16.128-4. 적격 서비스 (Eligible Services)
16.128-5. 제외 서비스 (Excluded Services)
16.128-6. 계획 사이클 (Planning Cycle)
16.128-7. 평가 (Evaluation)
16.128-8. 도급자 선정 (Selection of Contractors)
16.128-9. 실행 (Implementation)
16.128-10. 절차적 오류의 효과 (Effect of Procedural Errors)
16.128-11. 자문 위원회 (Advisory Committee)
16.128-12. 일몰 (Sunset)
16.129. 가로수 관리 (Street Tree Maintenance)
16.134. 노숙자 주택 및 서비스 기금 (Homeless Housing and Services Fund)
16.135. 운송 증진 기금 (Transportation Improvement Fund)
X VII. 정의 (Definitions)
X VIII. 이행 조항 (Transition Provisions)
18.100. 제18조의 효력발생일 (Effective Date of this Article XVIII)

18.101. 이 헌장의 실행일 ; 기존 법률의 입법 효과 (Operative Date of this Charter; Effect of Enactment on Existing Law)
18.102. 감축되지 않은 계약상 의무 (Obligations of Contract Not Impaired)
18.103. 1932 헌장 조항의 조례로의 이전 (Transfer of 1932 Charter Sections to Ordinance and Initiative Ordinances)
18.104. 기능, 권한, 의무의 이전 (Transfer of Functions, Powers and Duties)
18.105. 직위의 변경 (Changes in Offices and Positions)
18.106. 공식 신원보증보험 (Official Fidelity Bonds)
18.107. 규정, 규칙, 행정 법규 (Rules, Regulations and Administrative Code)
18.108. 기존 공무원과 고용인의 지위 (Status of Incumbent Officer and Employees)
18.109. 면제 직위 (Exempt Positions)
18.110. 일시적 임명 (Provisional Appointments)
18.111. 아시아 예술 박물관의 지위 (Asian Art Museum Status)
18.112. 이 헌장의 준비와 색인 (Preparation and Indexing of this Charter)
18.113. 특정 목표 예산 도입 (Mission-Driven Budget Phase-In)
18.114. 위원회 조건 (Commission Terms)
18.115. 이해 충돌을 규정하는 조례의 삭제 및 이해 충돌을 규정하는 헌장 조항의 선거운동·정부행위 법규로의 이동 (Deletion of Ordinances Regulating Conflicts of Interest and Transfer of Charter Sections Regulating Conflicts of Interest into the Campaign and Governmental Conduct Code)
부록 (Appendix)
A. 고용 규정 (Employment Provisions)
B. 항만 협약 (Port Agreements)
C. 윤리 규정 (Ethics Provisions)
D. 조사 규정의 수립 (Building Inspection Provisions)
E. 의회 선거구 (Supervisorial District Boundaries)
F. 시 서비스 감사관의 권한과 의무 (Authority and Duties of City Services Auditor)

3. 샌프란시스코 현장의 주요 내용

(1) 샌프란시스코 시·카운티의 권한

샌프란시스코 시·카운티는 현장에 명시된 제한 내에서 자치 사무(municipal affairs)에 관한 조례와 규칙(ordinances and regulations)을 제정하고 효력을 부여할 수 있다⁸²⁾. 또한, 이 현장에서 다른 기관에 부여되지 않은 모든 권리와 권한은 의회(Board of Supervisors)가 행사할 수 있다고 규정하고 있다.

(2) 입법부 - 의회

샌프란시스코 시·카운티 현장은 2조에서 입법부의 구성과 권한에 관하여 규정하고 있는데 이는 캘리포니아 주 헌법 제11조 제4항이 정한 현장의 규정 사항 중 자치 기구로서의 의회(governing body)의 구성과 의원의 보수, 임기, 해임, 의회의 권한과 직무 등을 정한 것이라고 할 수 있다.

의회에 해당하는 조직은 “the Board of Supervisors”이며, 각 선거구에서 선출된 총 11명의 의원으로 구성된다(2.100). 의원의 임기는 4년이며 2회 연임까지만 가능하다(2.101). 의회 회의 개최 및 정족수에 관한 규정도 두고 있다(2.103, 2.104). 의원의 보수는 인사위원회(Civil Service Commission)가 5년마다 정하도록 하고 있다(2.100). 인사위원회의 구성과 권한에 대하여는 헌장 제10조에서 규정하고 있는데, 시장이 임명하는 6년 임기의 5명의 위원으로 구성되는 조직으로서 공무원의 자격, 임명, 평가 시스템에 관한 정책과 규정을 채택할 권한이 있다.

82) 시 헌장 1.101항 The City and County of San Francisco may make and enforce all ordinances and regulations in respect to municipal affairs, subject only to the restrictions and limitations provided in this Charter. The City and County may make and enforce within its limits all local police, sanitary and other ordinances and regulations. The City and County may appear, sue and defend in all courts in all matters and proceedings.

All rights and powers of a City and County which are not vested in another officer or entity by this Charter shall be exercised by the Board of Supervisors.

또한, 헌장 제2조는 의회의 입법절차를 규정하고 있다. 의회의 모든 입법행위는 조례(ordinances)의 형식을 취하며, 의원, 위원회, 시장은 조례안 및 결의안을 제안할 수 있고, 조례는 원칙적으로 2회의 독회를 거쳐 의원 총수의 과반수 찬성으로 통과되며, 통과 후 원칙적으로 30일 이후 효력을 발생한다. 다만, 즉시 효력이 발생되어야 하는 채무부담 및 리스금융에 대한 조례, 60일 이후에 효력이 발생하는 공공 설비 독점운영권 허가(프랜차이즈)는 예외이다(2.105). 의회는 시장이 거부권을 행사한 조례 및 결의에 대하여 거부 일로부터 30일 이내에 의원 총수의 3분의 2 찬성으로 입법할 수 있다(2.106). 생명, 건강, 재산에 영향을 미치는 공공 비상사태의 경우, 법정 시한을 지키기 위한 목적의 시·카운티의 중단 없는 운영이 필요한 경우 의회는 비상조례(emergency ordinances)를 채택할 수 있다(2.107).

의회는 입법 및 정책 사안을 주민투표에 회부할 권한이 있다(legislative initiative). 의회 또는 4명 이상의 의원은 의회가 결정할 권한이 있는 사안을 주민에게 제출하여 승인을 얻을 수 있다. 주민들이 투표로 해당 정책을 승인하면 90일 내에 의회는 해당 정책을 시행하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다(2.113).

의회는 행정기관에 대한 간섭 금지를 규정하고 있다는 점이 특기할 만하다. 의회 및 의원은 행정기관의 임명, 진급, 구매 계약 등에 관하여 지시, 권고, 간섭을 할 수 없으며, 이를 위반할 경우 공권 남용(official misconduct)에 해당한다. 다만, 이러한 제한은 의회의 청문 및 조사권한을 제한하지 않는다(2.114).

기타 사항으로, 의회는 시장이 제출한 요금, 수수료, 부과금에 대한 제안을 조례로 승인하거나 거부할 수 있다(2.109). 의회는 자치정부의 회의, 서류, 기록에 대한 대중의 정보접근권을 보장하기 위해 정보공개 조례(Sunshine Ordinances)를 제정하여야 한다. 의회는 조례 및 결의의 채택과 관련한 기록을 보관하여야 하며 회의 일정에 사전에 공표하여야 한다(2.108).

(3) 행정부 - 시장

시장의 임기는 4년이며 2회 연임까지만 가능하다(3.101). 시장은 시·카운티 행정의 최고 책임자이자 시·카운티를 공식적으로 대표하는 자로서 행정 부서의 총괄 관리·감독, 업무 조정, 조례안·결의안의 의회 제출, 예산안의 의회 제출, 조례·결의안에 대한 거부권 행사, 요금·수수료 등의 요율표 의회 제출, 직원 임명권, 각종 위원회 위원 임명권, 시민의 생명·재산을 위협하는 비상사태에 대한 대응 등의 권한을 가진다(3.100).

시장은 시의회의 인준을 받아 시 행정관(city administrator)을 임명한다. 시 행정관은 공채, 조달, 계약, 건축허가 등과 관련된 정책과 업무를 수행한다(3.104). 시장은 회계감사관(Controllor) 및 시정감사관(City Services Auditor)을 임명한다. 회계감사관은 시·카운티 자금의 회계처리에 관한 감사, 위원회 및 부서의 회계 감사 및 평가, 모든 공무원 및 직원의 계좌에 관한 감독 업무를 담당한다. 회계감사관은 세입 및 자금이 지출예산금액보다 부족하다고 판단할 경우 세출 예산을 감축 또는 유보하여야 하며, 이를 시장과 의회에 알려야 한다. 회계감사관은 샌프란시스코 시·카운티의 시정감사관의 직무도 수행한다(3.105).

(4) 행정부 - 위원회 등

샌프란시스코 시·카운티 행정부는 시장 외에도 각 부서, 임명직 이사회, 위원회, 기타 행정 단위(departments, appointive boards, commissions and other units of government)로 구성된다(4.100). 이사회, 위원회, 자문위원회의 구성은 이해관계를 반영하여야 하며, 성별, 인종, 민족, 성적 지향, 장애 여부를 균형있게 고려하여야 한다(4.101). 이사회, 위원회, 기타 행정단위는 일종의 정책기구이자 시장의 자문기구이며 감독 기능도 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다. 위원회 등은 시장 및 의회가 정한 자치입법의 범위 내에서 정책 목표 및 프로그램을 수립하고 평가하며 승인하는 역할을 수행하며, 시장이 의회에 예산안을 제출하기 전 단계에서 분야별 예산에 관한 평가 및 수정도 할 수 있고, 시장에 대하여 요금·수수료에 관한 제안을 할 수 있다. 또한, 청문회를 실시할 수 있으며, 정부 운영에 관한 조사를 수행하여 시장 또는 의회에 조언을 제공할 수 있다(4.102).

소방, 경찰, 보건, 공원, 공공시설, 소상공인 주민생활과 밀접한 분야에 관한 다양한 위원회가 규정되어 있으며, 인권, 여성지위, 환경 등 포괄적 성격을 가지는 위원회도 규정되어 있다. 항만위원회, 공항위원회와 같은 핵심 도시 시설 이용에 관한 위원회도 설치되어 있다. 일반 부서(department)의 직무는 헌장 및 조례에 의하여 정해지며, 행정 업무를 수행할 적절한 인력을 임명하고, 소관 사항에 관한 규칙을 규정을 채택할 권한이 있으며, 시행기관의 승인을 얻어 부서 내 조직을 정할 수 있다(4.126).

(5) 사법부

샌프란시스코 시·카운티 상급법원(superior court)과 지역법원(municipal court)의 권한과 의무는 주법(state law)의 규정에 따른다(7.100). 성인에 대한 보호관찰은 주법인 규정한 카운티의 업무이며, 상급법원은 성인 보호관찰 책임자를 임명하며, 성인 보호관찰 책임자는 주법이 정한 권한과 의무 외에 의회의 조례로 정한 의무를 수행하여야 한다(7.101). 청소년에 대한 보호관찰 위원회는 시장이 임명한 7명의 위원으로 구성되며, 청소년 보호관찰 책임자 역시 주법이 정한 권한과 의무 외에 의회의 조례로 정한 의무를 수행하여야 한다(7.102).

(6) 재 정

시·카운티의 예산 사이클은 2년이며 시장이 2년간의 예산안을 의회에 제출하고 의회는 이를 심의하여 조례의 형태로 의결하게 된다. 예산 절차는 위원회, 시장, 의회가 개최하는 공청회(public hearings)를 비롯하여 공중의 참여절차를 포함한다(9.100). 시장이 제출하는 예산안에는 예상 세입 및 잉여금, 정책 우선순위에 대한 설명이 기재되어야 하며, 2년 예산 및 세출은 각 해의 지출이 그 해의 세입 및 잉여금을 초과하지 않도록 균형이 달성되어야 한다. 매 짝수년도 2월 1일 이전 시장과 의회는 2년간의 예산 계획을 고정시켜 유지할지 여부를 결정할 수 있다. 일반적으로 2년 간의 예산 계획은 유지되는데, 중대한 변동이 예상될 경우 수정이 가능하다. 2차년도 기간 동안 세입 또는 지출의 중대한

증가 또는 감소가 예상될 경우 회계감사관은 그러한 증가 또는 감소에 관한 보고서를 시장과 의회에 제출하고 시장은 이에 따른 예산 수정안을 의회에 제출하면 의회는 이를 심의하여 의결한다. 의회가 7월 15일 이전까지 수정안을 채택하지 않을 경우 시장은 예산 수정안이 승인된 것으로 간주할 수 있다.(9.101)

의회는 시장의 세입 추계에 관한 회계감사관의 분석을 심의하여 추정 세입을 감축할 수 있고, 의회는 시장이 제출한 기금을 재원으로 하는 지출 총액의 범위를 초과하지 않는 범위 내에서 기금 지출 각 항목을 증가시키거나 감소시킬 수 있으며, 중요 시설 개선(capital improvement)을 위한 비용을 증가시키거나 감소시킬 수 있다.(9.103)

의회의 예산안 채택 후 10일 이내에 시장은 채권 이자 및 고정 비용을 제외한 세출 내역에 관하여 의회가 승인한 지출을 감축하거나 거부할 수 있으며, 시장의 거부권 행사 후 10일 이내에 의회는 전체 의원 3분의 2 이상의 찬성으로 해당 지출 계획을 다시 승인할 수 있다.(9.104)

시·카운티의 채권 발행을 통한 재정부담에 대하여 시민이 주민투표를 요구할 수 있다는 점이 특기할 만하다. 공공시설의 획득 및 건설을 위한 채권의 발행의 타당성에 관하여, 가장 최근의 시장 선거에서 모든 시장 후보자들의 득표를 합산한 수의 15% 이상에 해당하는 수의 유권자의 서명을 받은 청원이 의회에 제출되면 의회는 그러한 재정부담의 가부에 대하여 찬반을 가리는 안건(proposition)을 다음 선거의 투표 안건으로 제출하여야 한다.(9.110)

(7) 선거 및 선출직

시·카운티의 재산 평가 체계를 관리하는 평가-기록관(assessor-recorder), 시·카운티의 법률 사무를 총괄하는 시 법무관(city attorney), 지방검사(district attorney), 국선변호인(public defender), 보안관(sheriff), 출납관(treasurer)은 선출직 공직자로서 4년 임기로 선출된다.

시 헌정 제13조는 샌프란시스코 시·카운티 선거에 관한 규정으로서, 선거로 선출되는 직위인 시장, 의원, 시 법무관, 지방 검사, 평가-기록관, 국선변호인, 보안관, 출납관의 선거 절차 및 후보자의 자격, 선거 관리 등에 대하여 규정하고 있다. 즉석 결선투표 규정을 두고 있다는 점이 특이한데, 순위선택투표(ranked-choice ballot) 또는 즉석결선투표(instant runoff ballot)라는 제도로써, 1차 선거 결과에 따라 2차 선거로 당선자를 가리는 방식이 아니라 1회의 선거로 당선자를 결정하는 방식이다. 유권자가 후보자의 순위를 매겨 투표하면 과반수 득표자가 나올 때까지 가장 적은 득표를 한 후보자의 표를 해당 유권자가 바로 위 순위로 매긴 후보자로 이양하는 방식으로 당선자를 정하게 된다.(13.102)

(8) 주민참여

샌프란시스코 시·카운티 유권자는 주민발의안을 조례로 제정할 수 있는 권한과 주민투표로 관련 행위나 조치를 무효화할 수 있는 권리를 가진다.(14.100)

주민발의의 경우, 서명자의 수에 따라 절차가 다소 상이하다. 가장 최근의 시장 선거에서 모든 시장 후보자들의 득표를 합산한 수의 5% 이상에 해당하는 수의 유권자 서명을 받은 경우 시 의회가 이를 특별지방선거에 회부하지 않는 한 이는 선거관리기관의 서명자 기준 충족 여부 확인 시점에서 90일 이후 실시되는 지방선거나 주선거에서 발의안의 채택 여부를 결정하게 된다. 앞서 살펴본 기준에서 10% 이상에 해당하는 수의 유권자의 서명을 받은 경우 선거관리기관은 해당 발의안에 대한 특별지방선거 실시를 신속히 발표하여야 하며 발표 시점에서 105일 후 120일 이내에 선거를 실시하여야 한다. 105일 이내에 지방선거나 주선거가 실시예정일 경우 해당 선거에 안건이 회부된다. 투표로 통과된 주민발의안에 대하여는 거부권을 행사할 수 없으며, 유권자 이외에는 해당 주민발의안을 개정하거나 폐지할 수 없다. (14.101)

유권자들은 특정 조례의 시행일 전에 그 조례의 통과에 반대하는 청원서를 시 의회에 제출함으로써 그 조례에 대한 주민투표를 제안할 수 있다. 가장 최근의 시장 선거에서 모든 시장 후보자들의 득표를 합산한 수의 10% 이상에 해당하는 수의 유권자의 서명이

요구된다. 해당 조례가 공공 용지 및 도로 사용권의 부여(franchises)에 관한 것일 경우에는 가장 최근의 시장 선거에서 모든 시장 후보자들의 득표를 합산한 수의 5% 이상에 해당하는 수의 유권자의 서명으로 족하다. 주민투표 청원서가 접수되면 해당 조례의 시행을 유예하고, 시 의회는 해당 조례를 재검토해야 한다. 해당 조례가 전부 폐지되지 않을 경우, 시 의회는 다음에 실시되는 지방 총선거나 주정부 차원의 선거나 특별지방선거에 해당 조례를 회부하여 유권자들의 투표로 폐지 여부를 결정한다. 그 선거에서 유권자들이 승인할 때까지 해당 조례는 시행할 수 없다. (14.102)

유권자들은 샌프란시스코 시·카운티의 선출직 공무원, 시 행정관, 회계감사관, 공항위원회 위원, 교육위원회 위원, 커뮤니티칼리지 학구 집행위원회 위원, 윤리위원회 위원 또는 공공시설위원회 위원을 이 현장과 캘리포니아 주 법률에 따라 소환할 수 있다. 다만, 취임한 지 6개월이 되지 않은 공무원은 제외된다. 선거관기기관은 주민소환 청원서에 서명한 유권자의 수가 충분하다고 확인하면 즉시 주민소환에 관한 특별지방선거 실시를 발표하며, 발표한 날로부터 105일 후 120일 이내에 선거를 실시해야 한다. 다만, 선거 실시를 발표한 날로부터 105일 이내에 지방 총선거나 주정부 차원의 선거가 실시되는 경우에는 소환 안건을 그 선거에 회부해야 한다.(14.103)

참고로, 제16조 기타 규정 중 “The Public Education Enrichment Fund Amendment of 2014”의 경우 제16조의 16.123-1항부터 16.123-9항까지를 차지하고 있는데, 2004년 3월 샌프란시스코 주민발안 및 주민투표로 도입된 규정이다.

(9) 교육·문화·시설관리·고용관계 등

제5조는 샌프란시스코 시·카운티의 예술·문화 증진, 박물관 및 미술관 관리를 규정하고 있고, 제8조는 교육과 관련하여 통합학구, 도서관 등의 규정을 두고 있다. 제8A조는 지역운송국(municipal transportation agency)의 조직, 운송 기금, 운송 품질 평가, 교통 관리, 주차 관리, 운송 관련 수입원, 예산 등에 관하여 규정하고 있으며, 제8B조는 공공시설과 물관리에 관하여 규정하고 있다. 제10조는 인사행정에 관한 규정으로서 공무원의 인

사 및 평가에 관한 조직 및 절차를 규정하고 있으며, 제11조 및 제12조는 공무원 외에 시·카운티에 고용된 인력의 고용 관계와 복지제도에 대하여 규정하고 있다. 제16조는 기타 규정으로서 앞서 규정한 조항들의 내용과 관련하여 세부적 사항이 명시되어야 하거나 추가적 규정이 필요한 내용들을 규정하고 있으며, 교육 및 복지와 관련한 한시적 정책 추진 사항도 두고 있다.

korea
legislation
research
institute

제5장

시사점 및 결론

제5장

시사점 및 결론

제1절 시사점 및 결론

1. 다양한 유형의 지방자치 정부 도입

흔히들 미국 지방자치를 상향식 자치라고 한다. 이는 무엇보다 미국에서 지방자치의 연학과도 관련이 있을 뿐만 아니라 연방수정헌법이 지방자치에 대해 명문화된 규정을 갖고 있지 않는 등 지방자치는 연방 차원의 주요한 과제라기보다는 지역 공동체의 현안이었기 때문이다. ‘자치’의 정도는 차이가 있지만 카운티, 시티, 타운 등 여러 층위의 다양한 지방정부들이 부여받은 권한에 따라 ‘자치’를 실행하고 있다. 우리도 이와 같은 다양한 정부 유형에 의한 지방자치를 고민해 보아야 한다. 시티와 같은 법인형(cooperative municipal) 자치 정부뿐만 아니라 카운티와 같은 ‘비법인형(non-cooperative), 주 정부의 지역 행정 단위’, 교육구 등 특별자치구 등 다양한 권한과 법적 지위를 가진 지방정부조직 도입에 대한 검토가 필요하다. 지방정부 서비스의 효율성을 증진시키고 지방행정에 대한 주민의 통제가 가능한 방식으로 설립 될 수 있다면 비법인화된, 중앙정부에 속한 행정단위로의 지방 정부 선택도 가능할 수 있다⁸³⁾. 미국 카운티와 같이 주민투표로 자치 단체장과 주요 공무원을 선출하고, 지방의회를 설치하지 않는 방식도 생각해 볼 수 있는데, 중앙 정부의 행정단위 기능을 하는 지자체는 중앙정부 관할에 속하지만, 자율성을

83) 전영평, ‘한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점’, 행정논총 제46권2호, 2008, p244

담보할 수 있는 수평적이면서도 협력적인 조직 체계 및 정부간(intra-governmental) 관계 수립이 중요하다⁸⁴⁾.

2. 지방자치 법규의 법률적 효력 강화

미국은 홈-룰 차터(헌장)에 지방자치사무에 관한 최고 규범으로써의 법률적 효력을 부여하고 있다. 주 정부를 매개로하는 연방제 지방자치의 특성상 미국연방수정협법은 지방자치 규정을 담고 있지는 않지만 각 주의 주 헌법들은 지방자치 및 홈-룰 차터(헌장)에 대한 규정을 명시하고 있다. 주 헌법은 헌장을 통해 설립된 카운티 정부에 대해서 주 법률과 불일치 하지 않는 범위 내에서 지방정부 법률(local ordinances)를 제정 집행할 수 있는 자치권을 행사하도록 하고 있다(캘리포니아 헌법 제11조 제3항(a)). 또한 차터 시 정부는 지방정부사무(자치사무, municipal affairs)에 관해서 지방정부 법률과 규칙을 제정, 집행할 수 있다⁸⁵⁾. 지방정부에 속하는 자치사무에 대해서는 주 법률의 권한도 행사할 수 없으며, 주 헌법에 의해서만 ‘차터 지방정부의 자치권한’을 제한을 할 수 있다. 이처럼 홈-룰 차터에 대해 지방자치사무에 관한 최고 규범성을 주 헌법 차원에서 부여함으로써, 자치입법권을 강화하고 있다. 이에 비해 우리나라의 자치입법권한은 지방자치법 제22조 단서규정에 따라 주민의 권리제한이나 의무부담, 벌칙의 부과는 개별법령의 위임을 없이는 불가능하게 함으로써 자치입법권을 실질적으로 제한하고 있다⁸⁶⁾. 특히, 우리나라의 법률체계에 따라 포괄적 위임은 불가능하고, 중앙정부에 의하여 개별적, 구체적으로 위임되어야 하며, 현행 지방자치법 제9조에 의한 지방자치사무도 예시적으로 직접적인 사무 처리의 근거가 될 수 없다는 한계가 있다⁸⁷⁾. 따라서 지방자치관련 기본법에 자치사무 최고 규범으로의 권한을 부여하고, 자치입법권 강화를 위한 법 개정이 요구된다.

84) 전영평, ‘한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점’, 행정논총 제46권2호, 2008, p245

85) Cal. Constitution Article 5(a)

86) 조시중, 지방자치 홈-룰 차터의 법률적 지위검토: 미국 캘리포니아 주 헌법과 사례를 중심으로, 지방행정연구 제30권 제3호, 2016, p115

87) 위의 논문, p116

3. 자치 입법 · 행정의 균형

샌프란시스코 헌장에 나타난 샌프란시스코 시 · 카운티의 지방자치체계의 특징은 구성과 운영의 민주성, 권한 간의 견제와 균형, 행정 조직과 내용의 자율성, 주민 참여 제도, 상세한 재정 관련 제도, 고용계약의 당사자로서의 지위 등으로 정리할 수 있다.

샌프란시스코 시 · 카운티의 경우 주민이 입법, 행정, 사법기관에 직접 관여할 수 있는 범위가 상당히 넓게 부여되어 있다. 시장 및 의원 외에도 주민이 직접 선출하는 직위는 시 법무관, 지방 검사, 평가-기록관, 국선변호인, 보안관, 출납관, 교육위원회 위원으로 다양하다. 또한, 행정에 대한 정책 기획과 자문, 평가 기능을 담당하고 있는 위원회 조직의 경우 주민이 선출한 시장과 의원이 임명하도록 되어 있어 간접적으로 구성의 민주성이 담보되어 있다고 할 수 있다.

또한, 입법권과 행정권 간의 견제와 균형 관계가 정교하게 마련되어 있다는 점도 지적할 수 있다. 샌프란시스코 헌장은 한편으로는 헌장에서 특별히 명시하지 않은 권한은 의회의 권한에 속한다는 점을 명시하면서 다른 한편으로는 의회는 조사작용을 위하여 필요한 경우 외에는 행정에 간섭하지 못한다는 원칙 또한 밝히고 있다. 조례 입법절차와 관련해서도 의회와 시장의 권한이 균형 있게 배분되어 있다. 의회뿐만 아니라 시장 역시 조례안을 제출할 수 있으며, 의회가 의결한 조례 및 예산에 대하여 시장은 거부권을 행사할 수 있고 시장의 거부권 행사 시 의회는 재의결로 이를 확정할 수 있다. 인사와 관련하여 의회와 시장의 견제와 협력이 병존한다고 할 수 있다. 시장의 시 행정관 임명 시 의회의 인준이 필수적으로 요구되는 점은 시장의 인사권에 대한 의회의 견제권 행사의 일환이고, 행정조직의 중요 부분을 차지하고 있는 위원회 위원을 시장과 의회가 모두 임명한다는 점은 협력적 측면이라고 볼 수 있다.

한편, 헌장의 입법 · 행정 · 사법 분야 규정의 상세함의 정도는 차이가 있다. 입법부 규정의 경우 의회의 구성과 의원의 보수 · 임기 등 캘리포니아 주 헌법에서 헌장 규정사항으로 명시한 내용을 충실히 담고 있다. 행정부 규정의 경우 주헌법상 특별한 제한이 존재

하지 않으며 시·카운티 행정 조직과 권한에 대하여 상대적으로 광범위한 자율성에 기반하여 상세한 사항을 규정하고 있고, 분량상으로도 행정부 분야가 헌정에서 가장 많은 분량을 차지하고 있다. 행정부 규정의 경우 조직 측면에서 여러 위원회를 설치하여 운영하고 있고, 특히 교통·운송, 공공시설, 도서관 등 주민생활에 밀접한 영역에 대하여 구체적 사항을 규정하고 있다. 반면, 사법부 규정의 경우에는 캘리포니아 주법에 따른다는 규정 외에 재판부의 구성이나 재판작용과 관련한 규정은 찾을 수 없고, 지방행정 영역에 해당된다고 할 수 있는 보호관찰에 관하여만 규정을 두고 있다. 지방자치의 자율성이나 다양성보다는 절차적 엄밀성과 보편적 권리보장이 중시되어야 하는 사법 영역의 특성이 반영된 것이라고 평가할 수 있다.

4. 주민 참여 강화

직접민주주의 제도가 매우 적극적으로 활용되고 있는 캘리포니아 주인 만큼 샌프란시스코 헌장 역시 주민발안, 주민투표, 주민소환이라는 직접민주주의 제도를 상세히 규정하고 있다. 의회가 주민에 대하여 정책에 관한 찬반을 묻는 주민투표에 회부하는 제도 역시 직접민주주의 제도의 하나이다. 주민의 직접 참여에 관한 권한은 상당히 강하다고 평가할 수 있다. 주민발안으로 통과된 안건은 거부권 행사대상이 될 수 없고 의회도 이를 번복하는 입법행위를 할 수 없다는 점에서 주민발안에 대하여 일반입법보다 우월한 지위를 부여하고 있다고 볼 수 있다. 전체 주민이나 전체 유권자가 아닌 직전 시장선거에서 모든 시장 후보자들의 득표를 합산한 수를 분모로 하여 일정 수 이상의 서명을 기준으로 함으로써 주민투표에 회부될 수 있는 기준을 완화하여 설정함으로써 절차적으로도 참여의 기회를 확대하고 있다. 이와 같은 직접민주주의제도 외에도 주민의 알권리 보장을 명시하고, 정보공개와 관련한 조례의 제정을 요구하며, 예산 심의 과정에서 공중의 참여절차를 의무화함으로써 일상적인 참여의 통로도 제공하고 있다.

샌프란시스코 헌장은 예산 및 재정에 관한 상세한 규정을 두고 있다. 예산안 작성과정에서 세입 및 세출의 평가에 관하여 사전 평가를 거치도록 하고, 재정 균형을 고려하여

수정 가능한 장기 계획을 세우도록 하고 있다. 특히 시·카운티가 특정 개인이나 기업에게 공공시설의 사용권 또는 공공역무의 독점적 판매권을 부여하는 행위인 프랜차이즈 부여 행위의 경우 시·카운티의 채권 발행을 통한 재정부담에 대하여 시민이 주민투표를 요구할 수 있다는 점에서 재정에 관한 주민의 직접 통제제도도 두고 있다.

샌프란시스코 현장의 경우 지방자치의 조직 및 운영에 관한 매우 상세한 규정을 두고 있다. 헌법 및 법률상 지방자치의 체계 및 권한이 상이한 우리의 법제에 이를 그대로 반영하거나 도입하기는 어렵다. 그러나 샌프란시스코 현장이 권한 간의 견제와 균형

을 위한 정교한 제도를 두고 있는 점, 위원회 조직을 통한 행정 거버넌스의 충실화를 도모하고 있는 점, 직접민주주의 및 주민참여를 위한 여러 단계의 제도들을 두고 있는 점은 향후 그 실제 제도 운영의 성과와 한계를 면밀히 평가한 후 우리의 지방자치제도 및 운영 개선에 참고할 수 있을 것이다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

1. 국내 문헌

김석태, 홈룰(Home Rule)의 발전과정 및 모형과 지방자치권 확대방안에 대한 시사점, 한국지방자치학회보, 제28권제4호, 2016.

김수연, 임현, 전학선, 방동희, 선진국의 지방자치 체계와 재정고권의 보장, 한국지방세연구원, 2018.

김배원, 헌법적 관점에서의 지방자치의 본질, 공법학연구, 제9권 제1호(2008)

경기개발연구원, 연방주의적 지방분권에 관한 연구, 2010.

남유진, 미국 지방자치의 이해, 집문당 (2005)

송시강, 미국의 지방자치제도 개관, 행정법연구 제19권, 2009.

문병효, 지방분권과 개헌, 토지공법연구 제79집, 한국토지공법학회, 2017.

유은정, 미국의 연방주의와 지방자치제도 - 우리나라 지방자치 및 지방분권이행과정에서의 시사점, 공법학연구 제11권 3호, 2010.

유은정, 미국연방대법원과 지방주의 - 미국 연방대법원의 주 및 지방정부에서 직접 민주적으로 제정된 법에 대한 지방주의를 고려한 사법심사의 소개 및 제안, 미국헌법학연구, 제22권제1호, 미국헌법학회, 2011.

이현우, 미국의 정부형태별 역할분담과 지방재정구조 분석 시사점, 경기연구원, 2017.

임채호, 미국의 지방정부개관, 지방행정 제52권 제592호 (2003. 2)

장성욱, 미국의 지방자치고권에 관한 연구, 동국대학교 대학원, 2009.

전 훈, 분권형 개헌과 지방자치, 법학논고 제58집, 경북대학교 법학연구원, 2017.

조시중, 지방자치 홈-룰 차터의 법률적 지위검토: 미국 캘리포니아 주 헌법과 사례를 중심으로, 지방행정연구 제30권 제3호, 2016.

조성호, 신원득, 지방분권형 헌법개정: 선진 국가경영시스템 구축의 필요조건, 2017.

주재복, 미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스, 지방행정연구원.

전영평, ‘한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점’, 행정논총 제46권2호, 2008.

2. 외국문헌

Atkins v. Kansas, 191 U.S. 207 (1903)

Black, H. C. (1990). Black's law dictionary. St. Paul, MN: West Publishing

Bluestein, F. S. (2006). Do North Carolina local governments need home rule? North Carolina Law Review, 84, 1983-2029.

Briffault, R. (1990). Our localism: Part I - The structure of local government law. Columbia Law Review, 90, 1-115.

Chicago Home Rule Commission, (1954). Modernizing a city government. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Chickasaw Nation v. U.S., 534 U.S. 84, 122 S.Ct. 528, 151 L.Ed.2d 474 (2001).

- Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74, 195-208.
- Connecticut National Bank v. Germain, 503 U.S. 249, 112 S.Ct. 1146, 117 L.Ed.2d 391 (1992).
- Csoka, L. (2007). The dream of greater municipal autonomy: Should the legislature or the courts modify Dillon's Rule, a common law restraint on municipal power? *North Carolina Central Law Journal*, 29, 194-223.
- Krane, D., Rigos, P. N., & Hill, M. B., Jr. (Eds.). (2001). *Home rule in America: A fifty-state handbook*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Richardson, J. J., Jr., Gough, M. Z., & Puentes, R. (2003). Is home rule the answer? Clarifying the impact of Dillon's Rule on growth management.
- Sonenshein, R. J., & Hogen-Esch, T. (2006). Bringing the state (government) back in: Home rule and the politics of secession in Los Angeles and New York City. *Urban Affairs Review*, 41, 467-491.
- Stetson v. Kemp, 13 Mass. 272 (1816).
- Timmons, M., Grant, J., Popp, T., & Westby, H. (1993). County home rule comes to Minnesota. *William Mitchell Law Review*, 19, 811-870.
- Turnbull, G. K., & Geon, G. (2006). Local government internal structure, external constraints and the median voter. *Public Choice*, 129, 487-506.
- Welch, J. (1999). Home rule doctrine and state preemption - The Iowa Supreme Court resurrects Dillon's Rule and blurs the line between implied preemption and inconsistency

korea
legislation
research
institute

국
회

부 록

캘리포니아 주헌법 11조 지방자치 관련 조항

제1항

- (a) 주(州)는 법정 하위 행정구역인 카운티로 구분된다. 입법부는 카운티의 설치, 통합 및 경계 변경을 위한 통일 절차를 규정해야 한다. 카운티의 설치 또는 통합을 위해서는 이로 인해 영향을 받는 각 카운티에서 해당 사안에 대해 선거인 과반수의 승인을 얻어야 한다. 경계 변경을 위해서는 영향을 받는 각 카운티 자치정부의 승인을 얻어야 한다. 어떠한 카운티 선출직도 해당 카운티 유권자의 3분의 2 이상이 총선에서 그 해임에 찬성하지 않는 한, 그 직을 상실하지 아니한다. 해임 발의는 동일 카운티에서 4년에 1회 이상 행해질 수 없다.
- (b) 입법부는 각 카운티의 카운티 권한, 선출직 카운티 보안관, 선출직 지방검찰청 검사장, 선출직 재산평가관 및 선출직 자치정부 구성원에 대해 규정해야 한다. 본 조 제4항(b)에 규정된 경우를 제외하고, 각 자치정부는 조례를 통해 직원 보수 규정을 마련해야 하나, 보수를 규정하는 조례는 주민투표를 거쳐야 한다. 입법부 또는 자치정부는 자치정부가 보수 규정을 마련할 필요가 있는 기타 공무원을 정해야 한다. 자치정부는 직원들의 수, 보수, 임기 및 선임에 대해 규정하여야 한다.

제2항

- (a) 입법부는 시의 설치를 위한 통일 절차를 마련하고, 시의 권한을 규정해야 한다.
- (b) 해당 사안에 대해 선거인 과반수의 찬성이 있는 경우를 제외하고, 어떠한 시도 다른 시에 합병되거나 통합될 수 없다.

제3항

- (a) 카운티 또는 시는 해당 사안에 대한 선거인 과반수의 찬성으로 자치정부를 위한 헌장(charter)을 채택할 수 있다. 헌장은 주 국무장관에게 제출된 때부터 효력이 발생한다. 헌장의 수정, 개정 또는 폐지 역시 위와 같은 방법으로 이루어질 수 있다. 헌장 및 헌장의 수정, 개정 또는 폐지는 공식 주 법전으로 발간된다. 본 항에 따라 채택된 카운티 헌장은 기존 헌장 및 그와 상충하는 일체의 법률에 우선한다. 헌장의 규정은 주의 법률이며, 제정된 법령으로서의 효력을 갖는다.
- (b) 카운티나 시 자치정부 또는 헌장 위원회는 헌장 또는 그 개정안을 발의할 수 있다. 헌장의 개정이나 폐지는 발의 또는 해당 자치정부에 의해 제안될 수 있다.
- (c) 헌장의 제정 또는 개정을 결정하거나 헌장위원회 위원을 선출하기 위한 선거는 발의 또는 해당 자치정부에 의해 요청될 수 있다
- (d) 동일한 선거에서 채택된 2개 이상의 조치에 관한 규정이 충돌할 경우에는 가장 많은 찬성표를 받은 조치에 관한 규정이 우선한다.

제4항

카운티 헌장은 다음과 같은 내용을 규정하여야 한다:

- (a) (1) 소선거구(by district), (2) 대선거구(at large), 또는 (3) 해당 선거구 내 거주 요건을 부여한 대선거구 방식으로 선출된 5인 이상의 구성원으로 구성된 자치정부. 헌장을 채택한 카운티(charter counties)의 경우, 의원 선거구 획정을 위한 인구수 조정 관련 법률에 따른다.
- (b) 자치정부 구성원의 보수, 임기 및 해임. 카운티 헌장에 의해 입법부가 자치정부 구성원의 임금을 정하도록 규정된 경우, 해당 자치정부가 조례로 보수를 정해야 한다.
- (c) 선출직 보안관, 선출직 지방검찰청 검사장, 선출직 재산평가관 및 기타 공무원과 이들의 선출 또는 선임, 보수, 임기 및 해임.

- (d) 법률상 규정된 직무의 이행.
- (e) 자치정부 및 모든 기타 카운티 공무원들의 권한과 의무, 카운티 공무원들의 통합 및 분리, 결원 시 후임 선임 방식.
- (f) 자치정부의 조례를 통한 보좌관, 대행, 서기, 담당관 및 기타 임명직의 결정 및 규율, 이들의 권한, 의무, 자격 및 보수에 대한 자치정부의 규정 및 규율, 이들의 임명 횟수와 임기, 임명 및 해임 방식.
- (g) 카운티가 현장을 제정하고 채택할 경우에는 본 헌법에 규정된 바에 따라 입법부의 승인을 받아야 한다. 본 헌법에서 달리 규정된 경우를 제외하고, 동 현장은 본 조에 따라 현장에 적법한 규정 마련이 가능하고, 현장에 관련 규정이 마련된 사안과 관련하여, 해당 카운티에 대해 입법부가 본조 제1항 (b)에 따라 채택한 일반법에 우선한다.
- (h) 현장을 채택한 카운티(Charter counties)는 본 헌법 또는 카운티를 규율하는 법률에 규정된 모든 권한을 갖는다.

제5항

- (a) 현장의 규율을 받는 시는 시의 여러 현장에 규정된 제한을 조건으로 하여, 시정과 관련하여 일체의 조례 및 규칙을 제정하고 시행할 수 있도록 시 현장에 규정할 수 있으며, 시정 외의 사안에 대해서는 일반법에 따른다. 본 헌법에 따라 채택된 시 현장은 여하한 기존 현장을 대체하며, 시정과 관련한 사안에서 그와 상충하는 일체의 법률에 우선한다.
- (b) 주 법률에 따라 모든 시 현장은 본 헌법에 의해 허용된 조항에 더하여 다음 사항을 규정할 수 있다: (1) 시 경찰국의 구성, 규율, 관리 (2) 시 전체 또는 일부 지역의 하위 정부 (3) 시 선거의 실시 및 (4) 본 조의 제한을 조건으로 하여 현장에 다음 사항을 규정하거나 현장을 개정할 수 있는 전권 부여. 즉, 해당 시로부터 보수를 받는 여러 자치정부 공무원 및 직원의 선출 또는 선임 방식, 방법, 횟수 및 임기, 해임, 보수, 이들을 위한 대행, 서기, 기타 직원의 수, 당해 대행, 서기, 기타 직원의 보수, 선임 방법, 자격, 임기 및 해임.

제6항

- (a) 법률에 규정된 바에 따라 카운티와 해당 카운티 내의 모든 시는 헌장을 채택한 시/카운티(charter city and county)로 통합될 수 있다.
- (b) 헌장을 채택한 시/카운티는 헌장을 채택한 시와 헌장을 채택한 카운티를 말한다. 헌장을 채택한 시의 권한은 이와 상충되는 헌장을 채택한 카운티의 권한에 우선한다.

제7항

카운티 또는 시는 그 권한 내에서 일반법과 상충하지 않는 일체의 지역, 경찰, 위생 및 기타 사안과 관련한 조례 및 규칙을 제정하고 시행할 수 있다.

제7.5항

- (a) 시, 헌장을 채택한 시, 카운티, 또는 헌장을 채택한 카운티 입법부로부터 제안되어 주민투표에 부쳐진 시 또는 카운티의 조치는 다음 사항을 위반해서는 아니 된다.
 - (1) 당해 시 또는 카운티 조치에 대한 찬성 또는 반대에 근거하거나 당해 조치에 대한 유권자의 찬성률에 근거하거나 당해 시, 헌장을 채택한 시, 카운티, 헌장을 채택한 카운티, 또는 어떠한 그 일부의 유권자들에 의하여, 당해 시, 헌장을 채택한 시, 카운티, 또는 헌장을 채택한 카운티의 어떠한 일부도 해당 조항의 적용 또는 효력의 대상이 되게 하거나 이로부터 제외시켜서는 아니 된다.
 - (2) 당해 조치에 대한 찬성률과 반대율에 따라 1개 이상의 대안적이거나 누적적 규정이 법률로 될 수 있는 대안적 또는 누적적 규정을 포함시켜서는 아니 된다.
- (b) 본 항에서 “시 또는 카운티 조치”는 시의 유권자들에게 투표가 부쳐지거나 단일 카운티 전체를 대상으로 한 선거에서 카운티 유권자들에게 투표가 부쳐진 자문 안건, 헌장의 제정 또는 개정, 조례, 채권 발행안, 또는 기타 안건이나 발의를 말한다.

제8항

- (a) 입법부는 카운티 내 시의 요청에 따라, 카운티가 자치 업무를 수행하도록 규정할 수 있다.

- (b) 각각의 현장에 규정된 경우에 한하여, 카운티는 카운티 내 시와 합의하여 특정한 자치 업무를 맡아 수행할 수 있다.

제9항

- (a) 자치당국(municipal corporation)은 주민들에게 조명, 수도, 전력, 난방, 교통, 통신수단을 제공하기 위한 공공사업(부)을 설치, 구매, 운영할 수 있다. 자치당국은 동일한 서비스를 공급하는 다른 자치당국이 존재하고 그 자치당국이 이에 대해 동의하지 않는 경우를 제외하고, 해당 서비스를 해당 자치구역 외부에 공급할 수 있다.
- (b) 개인 또는 법인은 해당 시가 그 기본법에 규정한 조건 및 규제에 따라, 당해 서비스 공급을 위한 사업부를 설치하고 운영할 수 있다.

제10항

- (a) 지방 정부는 서비스가 제공된 후 또는 계약이 체결되어 그 전부 또는 일부가 이행된 후에, 공무원, 공직자 또는 수급사업자에게 추가적인 보수나 수당을 지급하거나, 법률에 의하지 않고 체결된 약정에 따른 청구액을 지급할 수 없다.
- (b) 현장을 채택한 시 또는 현장을 채택한 카운티를 포함한 어떠한 시 또는 카운티도 그 직원에 대해 당해 시, 카운티 또는 지구에 거주할 것을 요구할 수 없으나, 근무지 또는 기타 지정장소로부터 합리적인 일정 거리 내에 거주하도록 요구할 수 있다.

제11항

- (a) 입법부는 카운티 또는 자치당국의 자산, 금전 또는 재산을 추적, 통제, 처분, 감독 또는 이에 관여하거나, 세금을 부과 또는 산정하거나, 자치업무를 수행할 수 있는 권한을 개인이나 법인에게 위임할 수 없다.
- (b) 그러나 입법부는 캘리포니아 주 소재 은행이나 저축대부조합, 신용협동조합 또는 연방예금보험에 가입된 산업대부회사에 대한 공적자금 예치와, 캘리포니아 주 내·외에서 은행의 공공채권 및 기타 공공부채 증서에 대한 이자, 원금 및 상환 시 할증금에 대해 규정할 수 있다. 입법부는 또한 캘리포니아 주 내·외에서 수탁자 또는

재무대리인으로 행위하는 개인 또는 법인에 의한 공적자금의 유가증권 투자와 채권 및 기타 공공부채 증서 등록을 규정할 수 있다.

제12항

입법부는 카운티, 시, 그 공무원, 대리인 또는 직원에 대한 청구의 제기, 고려 및 집행 절차를 규정할 수 있다.

제13항

본 조에서 일반법(들) 및 법률이란 본 개정의 효력발생일 직전에 발효 중인 헌법에 사용된 해당 용어의 연속 및 재작성으로서, 의미상 변경이 없는 것으로 해석되어야 한다.

제14항

본 항의 효력발생일 후 설립된, 2개 이상의 카운티 전체 또는 일부를 포함하는 경계선을 갖는 지방정부는 해당 사안과 관련한 투표에서 당해 지방정부 유권자 과반수의 찬성 없이는 재산세를 부과할 수 없다.

제15항

(a) 트레일러 코치와 이동주택에 대한 수수료를 제외하고, 징수비용 및 법에 의해 허용된 환급금을 초과하여 (조세법 제2절 (제10701항으로 시작하는) 제5부의) 차량등록 수수료법 또는 그 후속법에 따라 부과된 세금에서 나온 수입 가운데, 해당 차량 시장가격의 0.65 퍼센트를 초과하지 아니하는 차량등록 수수료율의 해당 분에서 나온 수입은 다음과 같이 배분되어야 한다:

- (1) 차량등록 수수료법 또는 그 후속법에 캘리포니아 재무부(State Treasury)에 예치되어 복지 및 후생시설법 제9절 제5부 (제17600항으로 시작하는) 제6장 또는 (해당 경우) 그 후속법에 따라 설립된 지역수입기금(Local Revenue Fund)의 대변에 기장될 금액을 명시하여 시, 카운티 및 법률이 달리 정하는 시/카운티에 배분한다.
- (2) 잔액은 시, 카운티 및 법률이 달리 정하는 시/카운티에 배분한다.

- (b) 입법부가 제정한 법률에 의해 차량시장가격의 0.65% 미만으로 연간 차량등록 수수료가 인하될 경우, 입법부는 인하된 수수료가 적용되는 각 회계연도에 대하여, 동일한 회계연도에 (a)에 따라 달리 예치되고 배분될 필요가 있는 전체 수입액에서, 수수료 인하로 발생된 감소분과 동일한 금액의 추가적인 금원의 배분을 규정하여야 한다. 당해 금액은 (a)를 조건으로 하여, 동일한 비례 금액으로 수입과 동일한 목적을 위해 시, 카운티 및 시/카운티에 배분된다.

샌프란시스코 시 헌장 (City Charter) 주요부분 번역문

제2조 입법부

제 2.100 조	구성 및 급여
제 2.101 조	임기
제 2.103 조	회의
제 2.104 조	정족수
제 2.105 조	조례 및 결의사항
제 2.106 조	거부권의 무효
제 2.107 조	비상 조례
제 2.108 조	대중의 알 권리
제 2.109 조	요금, 수수료 등 부과금
제 2.112 조	신원보증 보험
제 2.113 조	입법 발의
제 2.114 조	행정기관에 대한 간섭 금지
제 2.115 조	재무감사
제 2.116 조	의회 의장
제 2.117 조	의회의 기구

제2.100조 구성 및 급여

의회는 각 지구별로 선출된 11명의 의원으로 구성한다.

의회 의원은 상근직이다. 인사위원회는 의원의 급여를 매 5년마다 정한다. 인사위원회가 의원의 급여를 정할 때는 사전에 캘리포니아 주의 다른 시와 카운티의 상근 의원의 급여를 조사하여 이를 반영하되 소비자 물가지수를 감안할 수 있다.

인사위원회는 의원의 급여에 관한 결정사항을 회계 책임자에게 적시에 통보하여 급여 지불 예산을 배정할 수 있도록 하여야 한다. 회계 책임자는 인사위원회의 결정을 적절한 예산서에 반영하여 집행될 수 있도록 한다. 이러한 급여에 관한 결정사항은 인사위원회가 아니면 변경할 수 없다.

인사위원회는 이 조에 따른 결정을 시 예산 처리 과정 및 관련 절차에 효율적으로 맞추어 내릴 수 있도록 5년 주기의 낱짜를 적절히 정해야 한다. 이 5년 주기를 적용하기 시작할 때 최초로 결정하는 급여는 인사위원회의 결정에 따라 그 적용기간을 5년 미만으로 정할 수 있다.

시와 직원 단체가 비용 절감을 위해 기존 양해각서의 급여 조항의 개정에 합의할 경우, 인사위원회는 해당 회계연도에 의원의 급여를 그와 유사하게 절감하기 위하여 필요한 검토를 거쳐 수정하여야 한다.

이 조는 이 헌장의 다른 조항에 우선하여 적용한다.

<개정 1996년 11월, 1998년 6월, 2002년 11월>

제2.101조 임기

의회의 각 위원은 총선으로 선출하고, 그 임기는 선거 이듬해 1월 8일부터 4년으로 하되 후임자가 결정될 때까지로 한다. 이 헌장 채택일 현재 유효한 각 의원의 임기는 원래대로 유지된다.

의원으로 선출 또는 임명된 자는 4년의 임기를 두 번을 초과하여 연임할 수 없다. 의원직에 선임 또는 선출되거나, 선임 및 선출 과정을 둘 다 거쳐 4년의 기간 중 2년을 초과하여 임기를 마친 사람은 이 조를 적용할 때 한번의 임기를 완전히 마친 것으로 본다. 4년 임기를 연속하여 2회 재임한 사람은 선거나 선임 어느 방식을 통해서도 두 번째 연임기간이 만료된 후 최소한 4년이 경과되기 전에는 의원이 될 수 없다. 의원이 2년 미만의 임기를 남기고 사임하는 경우에는 이 조를 적용할 때 4년의 임기를 모두 마친 것으로 본다.

<의안 D에 따른 개정, 승인 2012.11.6>

제2.102조

<폐지 2001.11월>

<법안 C, 승인 2010.11.2>

제2.104조 정족수

- (a) 업무처리를 위한 정기회의나 임시회의는 의회 의원 수의 과반수 참석으로 개의한다. “참석”이라 함은 정부법 제54953 (b)조에 따라 화상회의 또는 기타 전자적 수단을 사용한 참석과, 의원이 임신, 출산 또는 그와 관련되어 의료기관이 확인한 신체상의 이유로 직접 회의에 참석할 수 없을 때 그러한 방식의 참석을 허용하는 (c)항에 따른 조례를 의회가 채택한 이후 후속 입법에서 정하는 방식의 참석을 포함한다. 또한 의회는 (c)항에 따라 채택한 육아휴가 정책의 일환으로 의원이 출산 후 자신의 아이를 돌보기 위해 불참하거나 의원이나 의원의 직계가족이 아이를 입양하거나 위탁 보호하게 된 경우, 의원이 화상회의 또는 기타 전자적 수단을 사용하여 회의에 참석할 수 있도록 허용할 수 있다. 정족수에 미치지 못할 때에는 정족수를 채우지 못한 의원들은 의회가 정한 방법과 별칙에 따라 불참한 의원의 참석을 강요할 수 있다.
- (b) 의회의 표결은 의회 의원 수에 기초한 다수결, 2/3, 3/4의 찬성 또는 기타 표결로 결정한다. 정기회의나 임시회의에 참석하는 각 의원들은 표결 불참에 대해 참석 의원 과반수가 표결로 동의하여 양해하지 않는 한 회부된 안건에 대해 “예” 또는 “아니오”로 표결해야 한다.
- (c) 본 헌장 제10.101조의 규정에도 불구하고 의회는 의원들에게 (a)항에 따른 화상회의 또는 다른 전자 수단을 이용한 회의 참석 권한을 부여하고 동 항에 규정한 제한 사항 등을 포함하는 육아휴가 정책을 채택하여야 한다.

<의안 B에 따른 개정, 승인 2006.11.7.>

제2.105조 조례 및 결의사항

의회는 의회가 채택하는 규정에 따라 그 업무를 처리한다.

의회는 의회가 독점적 관할권을 갖는 사안에 대해 동의로 처리할 수는 경우를 제외하고는 서면 조례 또는 결의에 따라서만 행위능력을 갖는다. 모든 입법행위는 조례의 형식을 취한다. 의원, 의회의 위원회 또는 시장은 의회에 조례 및 의결사항을 제안할 수 있으며, 의회의 해당 위원회는 이를 접수 및 보고하여야 한다. 조례나 결의사항은 소관 위원회에서 준비하여 시의 고시 관련 법에 따라 조치를 취할 수 있도록 의회에 보고한다. 본 헌장에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조례 또는 결의안을 채택하기 위해서는 의원 총수의 과반수가 찬성하여야 한다.

예산 책정에 관한 조례는 여러 주제에 대한 책정문제를 다룰 수 있다는 점을 제외하고는 각 조례는 한가지 주제만을 다루어야 한다. 각 조례의 제목은 조례 내용을 명확하게 반영해야 한다.

제2.107조에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조례를 통과시키기 위해서는 5일 이상의 간격을 두고 열리는 별도의 의회 회의에서 두 차례의 독회를 열어야 한다. 두 번째 독회에서 조례안이 수정될 경우에는 최종 통과 전에 한번 더 독회를 열어야 한다. 채택 결의시에는 단 한번의 독회만 열면 되는데 정족수 이상 참석한 의회 의원 전원이 동의하면 위원회의 의견을 구하지 않고 단지 조례안의 소개만으로도 채택할 수 있다.

국민 투표를 거칠 필요가 없는 조례와 즉시 효력이 발생되어야 하는 채무 부담 및 리스 금융 허가를 위한 조례를 제외한 모든 조례는 통과일로부터 30일 이후에 효력을 발생해야 한다. 프랜차이즈 허가에 관한 조례는 통과 후 60일 이후에 효력이 발생되어야 한다. 프랜차이즈 허가에 관한 조례안은 제출된 때로부터 90일 이내에는 통과시킬 수 없다. 결의사항은 통과 후 즉시 효력을 발생하거나 결의문에 규정한 때에 효력을 발생할 수 있다.

제2.106조 거부권의 무효

의회는 시장이 거부한 조례 또는 결의사항을 제9.104조에서 정한 경우를 제외하고는 거부일로부터 30일 이내에 의원 총수의 2/3 찬성으로 입법할 수 있다. 본 헌장에 그러한 조치를 위해 더 많은 찬성표를 요구하는 규정이 있는 경우에는 시장의 거부권을 극복하기 위해서는 동 규정에 의한 더 많은 찬성표가 필요하다.

제2.107조 비상 조례

생명, 건강, 재산에 영향을 미치는 공공 비상사태의 경우나 법정 시한을 지키기 위한 목적의 시 또는 카운티의 중단 없는 운영을 위하여 비상 조례를 통과시킬 수 있다. 비상 조례는 단 한차례의 독회를 거쳐 의원 총수의 2/3 찬성표로 채택한다

비상 조례의 제출형식 및 제출방식은 일반적인 조례와 같다. 비상 조례에는 다음 사항이 추가로 포함되어야 한다.

1. 비상상황임을 설명하는 문서
2. 비상상황에 관한 분명하고 간결한 설명
3. 조례에서 정한 조치들로 비상상황을 처리하는 방법에 대한 설명

비상 조례는 통과 후 즉시 효력을 발생하여 통과 후 61일째 되는 날에 그 효력이 종료된다. 최초 제정 당시와 동일 조건이 발생하면 비상 조례를 다시 제정할 수 있다. 비상 조례로 책정된 예산은 최종적으로 책정했던 예산액을 수정한 것으로 본다.

비상 조례는 이 헌장의 특정 조의 효력을 정지시킬 수는 있지만, 세금을 부과하거나, 프랜차이즈를 허가, 갱신 또는 연장하거나, 공익 사업체가 징수하는 서비스 요금을 규제하거나, 급여를 책정하거나, 채권을 발행하거나 토지를 매도나 임대할 수는 없다.

제2.108조 대중의 알 권리

의회는 대중이 정부기관의 회의, 문서 및 기록에 자유롭게 접근할 수 있도록 선샤인 조례를 채택 및 유지하여야 한다.

의회 서기는 의회가 검토하고 취한 모든 조치, 의회가 채택한 조례와 결의안의 원문 및 의회에 제기된 모든 사안에 대한 각 의원의 투표 결과를 기록한 의회의 사무처리에 대한 공공 기록을 영구히 보관해야 한다. 의회 서기는 의회가 통과시킨 모든 조례 및 결의안의 원문을 항상 대중에게 공개하여야 한다.

의회의 회의 일정과 의회가 의원으로 구성하여 설치한 상임위원회나 특별위원회의 각 회의 일정을 표기한 일정표를 준비하여 각 회의가 열리기 전에 대중에게 공개하여야 한다. 각종 위원회 업무 일정 중 의회 서기가 일반 대중의 관심 사항으로 정한 항목의

요약표와 조례안 및 결의안 사본의 구득 시기와 구득처에 대한 정보를 정기 회의의 경우 회의 개시 36시간 전까지 임시회의의 경우 회의 개시 18시간 전까지 공표하여야 한다.

이 헌장이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 위원회에 제출 및 회부된 조례안에 대해서는 5일 이내에 그 제목이나 취지 및 주제를 공표하여야 하며, 제출된 조례안의 사본은 열람할 수 있도록 의회 서기실에 비치하여야 한다. 시의 규정에 포함 되어야 할 조례들은 최종 통과 즉시 인쇄하여 그 사본을 대중에게 공개하여야 한다.

모든 조례는 최종 통과 후 또는 효력 발생 즉시 의회 서기가 확인 후 상기 목적을 위해 유지하고 있는 대장에 기록하여야 하며, 채택된 결의안 역시 동일한 방식으로 확인 및 기록하여야 한다. 조례안이 두 번째 독회를 통과한 사실, 조례가 최종적으로 통과된 사실 및 결의안이 채택된 사실을 그 사본의 구득처에 대한 설명과 함께 두 번째 독회, 최종 통과 또는 채택된 후 5일 이내에 1회 공표하여야 한다.

제2.109조 요금, 수수료 등 부과금

의회는 시장이 항만위원회 및 공항위원회가 정하거나 1932.11.8자로 개정된 쓰레기 수거 및 처리에 관한 조례에 따라 부과하는 요금, 수수료 등 부과금을 제외한 각 부서, 공무원, 또는 각종 위원회가 부과하는 요금, 수수료 등 부과금에 대한 안을 제출한 때로부터 30일 이내에 이를 조례로 승인하거나 거부할 수 있다.

제2.111조 폐지

제2.112조 신원보증 보험

의회는 시와 카운티 공무원 중 신원보증 보험 후보 대상자와 그 금액을 정한다. 의회는 매년 신원보증 보험 조건을 재검토한다.

제2.113조 입법 발의

(a) 의회 또는 4명 이상의 의원은 정책 선언과 의회에게 통과 권한이 부여된 사항을 유권자의 투표에 회부할 수 있다.

유권자의 투표로 정책 선언이 승인되면, 의회는 승인을 득한 후 90일 이내에 자신의 권한 범위 내에서 동 선언을 시행하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다. 시는 정책 선언과 관련하여 별도의 투표를 시행하지는 않는다.

(b) 본 조 또는 제3.100 (15)조*에 따라 유권자에게 제안된 정책안을 제출하기 위하여, 4인 이상의 의회 의원 또는 시장은 정책안을 정책 제출 마감 45일 전까지 선거관리국에 제출하여야 한다. 발의자는 해당 정책안이 특정 선거용으로 제출된 것임을 분명히 밝혀야 하며, 발의자는 정책안을 의회에 제출함과 동시에 선거관리국에 그 사본을 제출하여야 한다.

의회 의장은 정책안을 의회의 소관 위원회에 배정하며, 해당 위원회는 정책안을 선거관리국에 제출해야 하는 마감일로부터 15일 전까지 정책안에 관한 공청회를 개최하여야 한다.

의회가 선거관리국에 제출하는 입법 정책안 또는 시장의 정책안의 마감일 이전에 정책안에 대한 공청회를 개최하지 않았다고 해서 선거관리국장이 그 안을 투표에 회부하지 못하는 것은 아니다. 단, 선거관리국장은 유권자용 안내 팜플렛에 해당 정책은 공청회 대상이 아님을 게시하여야 한다.

정책안의 발의자는 자신이 제안한 정책안을 선거관리국에 제출해야 하는 마감일 이전에는 언제나 시 선거규정이나 다른 시 조례의 규정에 따라 철회할 수 있다. 정책안이 철회될 경우 의회는 그 정책안에 대해 공청회를 개최할 필요가 없다.

<의안 C에 따른 개정, 승인 2007.11.6>

*편집자 주:

의안 C에 따라 제3.100(15)조는 제3.100(16)조로 이동, 2010.11.2 투표로 결정

제2.114조 행정기관에 대한 간섭 금지

조사하기 위한 경우를 제외하고, 의회의 업무는 시 행정부가 행정 담당 직원을 통해 단독으로 책임질 행정업무와 선출직 공무원 또는 각종 위원회가 선출직 공무원, 각종 위원회 또는 해당 각종 위원회의 최고 행정 책임자 또는 그들이 지명하는 자를 통해 단독으로 책임질 행정 및 기타 업무를 대상으로 한다.

의회, 의회의 위원회 또는 그에 소속된 의원이나 위원은 어느 누구도 시 행정부, 또는 시 행정부와 각종 위원회 산하의 부서장들의 소관인 임명, 진급, 보상, 징계, 구매 계약 또는 구매 요청이나 기타 행정행위나 추천행위와 관련하여 어떠한 권한도 가질 수 없으며 그에 대해 지시, 권고 또는 간섭을 할 수 없다. 의회는 이 헌장에 규정된 방식으로만 행정업무를 다루어야 하며, 의원에게 금지된 지시, 권고 및 간섭을 할 경우 공권남용이 성립된다. 단, 위에서 정한 어느 조항도 본 헌장에서 정한 심리 및 조사 권한을 제한하지는 아니한다.

이 조의 다른 조항에도 불구하고 의회의 의원이 각종 시 위원회, 태스크 포스 또는 특임 조직의 회의에 참석하여 특정 계약 및 인사문제에 관한 결정 이외의 행정업무에 대해 증언하거나 의회가 특정 계약 및 인사문제에 관한 결정 이외의 행정업무에 대해 법안을 채택하는 것은 금지된 간섭행위가 아니다.

본 조를 위반하면 공권남용이 성립한다.

제2.115조 재무감사

의회는 독립적인 회계법인을 하나 이상 선정하여 시와 카운티의 연차 재무제표를 감사하고 보고하도록 한다.

제2.116조 의회 의장

의회는 홀수 년 1월 8일에 정기회의를 열고 과반수 찬성으로 의원 중 1명을 의장으로 선출한다. 의회 의장직이 임기가 끝나기 전에 공석이 되면 과반수 찬성으로 의원 중 1명을 잔여 임기의 의장으로 선출한다. 의장은 모든 회의를 주재하고 모든 상임위원회와 특별위원회를 임명하며 각 위원회에 입법을 배정하며 의회로부터 부여받은 권한과 의무를 갖는다.

<개정 1996년 11월>

제2.117조 의회의 기구

의회는 의회 서기를 임명하여야 한다. 의회 서기는 의회와 그 위원회 및 의회 각급 직원의 직무와 기록을 담당한다. 서기는 본 헌장 제2.108조에서 정한 바에 따라 의회 의사 진행에 관한 공공 기록을 유지하며 모든 조례와 결의 사항을 적절히 색인하여 보관한다. 서기는 법이 정한 바에 따라 공표하기로 되어있는 의회가 채택한 조례와 결의 사항 등을 공표할 책임이 있다. 서기는 의회가 정하는 다른 의무와 책임도 부담한다.

의회는 예산 분석 전문가를 임명 및 해임할 수 있으며, 임명은 오직 해당 직위에 필요한 교육, 훈련 및 경험에 기초한 자격 기준에 따라서만 결정되어야 한다. 예산 분석 전문가는 의회가 정하는 임무를 수행한다.

<개정 2009.11.5.>

제3절 행정부(시장)

제3조의 100	권한 및 책무
제3조의 101	임기
제3조의 102	주내(州內) 부재 또는 일시적 집무 불능
제3조의 103	거부권
제3조의 104	시 행정관
제3조의 105	회계감사관, 시정감사관

제3조의 100(권한 및 책무)

시장은 시의 최고행정관이자 공식적으로 시를 대표하는 사람으로서 상시 그 직을 수행하여야 한다. 시장은 자신의 모든 시간과 관심을 직무 수행에 쏟아야 하며, 시간이나 관심을 다른 직업이나 업무활동에 쏟아서는 안 된다. 시장은 샌프란시스코 시 및 카운티 통합시(이하 ‘샌프란시스코 시 카운티’)에 관련된 모든 법률을 집행하고 샌프란시스코 시 카운티를 대신하여 소장을 송달 받는다.

시장의 책무는 다음과 같다.

1. 시장은 샌프란시스코 시 카운티 행정부에 속한 모든 부서 및 관청을 총괄·감독한다.
2. 시장은 샌프란시스코 시 카운티 소속 기관들 간의 업무 활동을 조정한다.
3. 시장은 샌프란시스코 시 카운티의 업무 처리와 관련된 민원을 접수하여 사실 여부를 조사하고, 조사 결과 및 그에 대한 조치 내역을 민원인에게 적기에 통지한다.
4. 시장은 샌프란시스코 시 카운티 정부의 다양한 공직에 임명된 사람들이 자격을 갖추고 있는지, 이들이 샌프란시스코 시 카운티 내에 있는 이익 공동체들과 다양한 주민들을 대변할 수 있는지, 남성과 여성의 대표자들로 구성되어 있는지 여부를 확인한다.
5. 시장은 행정부의 조례 및 결의안을 시 의회에 제출하여 심의를 요청한다.
6. 시장은 샌프란시스코 시 카운티에 대한 시장의 정책 및 예산 우선배정사업을 명시하여 다음 해의 정책 및 예산 우선배정사업 명세서를 시 의회에 제출한다.
7. 시장은 시 의회의 월례회의에 직접 출석하여 시 의회 의원들과 공식적으로 제반 정책에 관하여 토론한다.
8. 시장은 연간 예산안 또는 다년 예산안을 작성하여 시 의회에 제출한다. 시장은 각 위원회, 공무원 및 부서에게 예산안에 대한 의견과 건의안을 요청한다.
9. 시장은 추가세출예산안을 작성하여 시 의회에 제출한다.

시장은 다음과 같은 권한을 가진다.

10. 시장은 시 의회나 그 산하 위원회의 회의에 참석하여 어떤 사안에 대해서든 발언을 하고 의견을 청취할 수 있으며, 시장이 임명한 모든 위원회에 참석할 수 있으나 투표권은 없다.
11. 시장은 이 현장 제3조의 103 규정에 따라 시 의회에서 통과된 조례나 의결안에 대하여 거부권을 행사할 수 있다.
12. 이 현장 중 예산에 관한 규정과 시 의회가 승인한 예산의 범위 내에서, 시장은 시장 직무와 책무를 수행하는 데 필요한 직원을 임명할 수 있다. 다만, 어느 직원에 대한

급여도 시장에게 지급되는 급여의 70퍼센트를 초과할 수 없다. 이 조항의 적용 대상이 되는 ‘직원’에는 시 행정관 및 제3조의 104 규정에 따라 시 행정관에게 소속된 부서의 부서장이나 직원은 포함되지 않는다. 이 헌장의 다른 규정이나 제한규정에 달리 정한 경우에도, 시장은 지위의 고하를 막론하고 어느 사람을 부서장이나 이와 유사한 것으로 분류되는 직책에 지정하여 이 헌장의 다른 규정에 따라 시 행정관이거나, 시장이나 임명직 위원회 위원이 아닌 선출직 공무원에게 책무가 부여된 부서의 운영을 감독하는 업무가 포함된 책무를 맡길 수 없으며, 샌프란시스코 시 카운티도 그런 사람을 채용할 수 없다.

13. 시장은 자신이 주(州) 안에 없거나 일시적으로 집무를 수행할 수 없는 기간에 시장의 직무를 대신 수행할 시 의회 의원을 지정한다.
14. 샌프란시스코 시 카운티 또는 그 시민의 생명, 재산 또는 복지를 위협하는 긴급사태가 발생하면, 시장은 각 부서의 직원과 자원을 동원하여 다른 사람들을 지원하도록 지시하고 비상사태에 대응하는 데 필요하다고 시장이 인정하는 모든 조치를 취한다. 긴급사태에 대응할 때, 시장은 시 의회의 동의를 반드시 받되, 긴급사태로 인하여 시 의회 의원 중 회의에 불참한 의원이 있으면 즉시 회의에 참석할 수 있는 의원 중 과반수의 동의를 받아야 한다. 시장은 긴급사태 선포와 긴급사태에 대응하기 위해 취한 조치에 대하여 가능한 한 빨리 시 의회의 동의를 구해야 한다. 이 규정에 따라 시 의회가 취하는 조치에는 평상시에 적용되는 고지, 게재 및 토의 안전에 관한 시 의회의 규정을 적용하지 않는다.
15. 시장은 샌프란시스코 시 카운티 정부의 선출직에 결원이 발생하면 후임자가 선출될 때까지 그 공석을 채울 사람을 임명한다.
16. 헌장 제2조의 113 규정에 정한 범위 내에서, 시장은 시 의회가 통과시킬 수 있는 권한을 가진 사안에 관련된 정책이나 조례를 유권자들에게 공포한다.
17. 시장은 이 헌장이나 법률로 정한 샌프란시스코 시 카운티의 최고경영자의 권한을 보유·행사한다.
18. 달리 규정한 경우를 제외하고, 시장은 각종 위원회 위원을 임명할 수 있으며, 그 임명의 효력은 즉시 발생하며, 임명 통지를 받은 후 30일 이내에 시 의회 재적의원

중 3분의 2 이상이 임명에 반대하지 않는 한 그 임명의 효력은 계속 유지된다. 임명 통지에는 피임용자의 직무 수행 자격을 기재하고, 피임용자가 샌프란시스코 시 카운티의 각 이익 공동체, 지역 및 다양한 주민들을 어떻게 대변하는지 그 임명 사유를 기재한 문서를 첨부해야 한다.

19. 시장은 이 현장의 규정에 정한 범위 내에서 각 부서의 장을 임명한다.
20. 시장은 각종 요금, 수수료 및 기타 유사한 공과금의 요율표를 작성하여 시 의회에 제출한다.

(발의안 제C호로 개정, 2007년 11월 6일 승인. 발의안 제C호, 2010년 11월 2일 승인)

제3조의 101(임기)

시장의 임기는 4년으로 한다. 아무도 2회를 초과하여 시장에 연임될 수 없다. 중도 퇴임하는 경우에 시장으로 재임한 기간이 2년을 초과한 경우에는 임기를 채운 것으로 본다. 연임하지 않는 한, 횟수에 제한 없이 시장으로 재선될 수 있다.

(2001년 11월 개정)

제3조의 103(거부권)

시 의회는 조례나 결의안이 통과되는 즉시 이를 시장에게 송부하여 검토를 요청한다. 시장이 조례나 결의안을 승인하고 이에 서명을 하면, 그 조례나 결의안은 이 현장 제2조의 105 규정에 따라 시행된다. 조례나 결의안을 승인하지 않는 경우, 시장은 이에 서명하지 않고, 불승인 사유와 시장의 권고안을 기재한 문서를 첨부하여 그 조례나 결의안을 시 의회에 반려한다. 시장이 불승인한 조례나 결의안이 반려되면, 시 의회가 이 현장 제2조의 106 규정에 따라 그 조례나 결의안을 표결로 다시 통과시킨 경우에 한하여 시행할 수 있다. 시장의 서명 여부를 불문하고, 시장실에 조례나 결의안을 송부하여 검토를 요청한 날로부터 10일 이내에 시장이 이를 불승인하거나 시 의회에 반려하지 않으면, 그 조례나 결의안은 시행된다.

제3조의 104(시 행정관)

시장은 시 행정관을 임명 또는 재임명하되, 시 의회의 인준을 받아야 한다. 피임용자는 샌프란시스코 시나 카운티 또는 샌프란시스코 시 카운티와 동등한 수준의 기관에서 10년 이상 정부 관리업무나 재정업무를 담당한 경력이 있어야 한다. 시 행정관의 임기는 5년으로 하되, 시 의회의 승인이 있으면 시장이 해임할 수 있다.

시 행정관의 책무는 다음과 같다.

1. 시 행정관은 시장이 부여하거나 조례에 따라 부여된 행정부 내의 행정업무를 수행한다.
2. 시 행정관은 공채로 담보된 채무나 기타 장기 채무, 조달업무, 계약업무와 건축 및 점용 허가에 관한 정책 및 절차를 집행하고, 모든 계약 및 허가가 공정하고 공평하게 체결되거나 발급되고, 허가 발급에 관련된 검사업무가 동일한 방법으로 시행될 수 있도록 이에 관련된 정책과 절차를 집행한다.
3. 시 행정관은 모든 자본시설 개선 및 건설 사업을 조정한다. 다만, 공항위원회, 항만위원회, 공공시설위원회, 대중교통위원회의 관할에 속한 사업은 이에서 제외된다.
4. 시 행정관은 공채 발행 계획을 수립하여 시장 및 시 의회에 검토를 요청한다.
5. 시 행정관은 홍보 및 광고비 지출을 관리하고 이에 대한 예산을 편성하고 그 예산을 통제한다.

시 행정관의 권한은 다음과 같다.

6. 시 행정관은 시장의 동의를 받아 행정업무국, 고체폐기물처리국, 공익보호자/ 관리인국 및 공익사업국의 장과 시 행정관에게 소속된 기타 부서장에 대한 임면권
7. 조달업무 및 계약업무에 관한 규정안을 시 의회에 제출하여 검토를 요청할 수 있는 권한
8. 시장이나 시 의회의 간섭을 받지 않고 계약을 체결할 수 있는 권한
9. 자본시설 개선, 설비 및 현금 흐름상 차입에 필요한 공채 및 어음 발행을 조정할 수 있는 권한. 다만 공항위원회, 항만위원회, 공공시설위원회, 대중교통위원회의 관할

에 속한 사업은 이에서 제외된다. 계약 체결이 시 의회의 심의 대상이 아니면, 시 행정관은 관련 법률과 이 헌장을 철저히 준수하여 계약을 체결해야 한다. 그러한 경우 시 행정관의 결정은 최종적인 것으로서 취소할 수 없다.

제3조의 105(회계감사관 및 시정감사관)

- (a) 시장은 회계감사관을 임명 또는 재임명하며, 회계감사관의 임기는 10년으로 하되, 임명 또는 재임명에 대해서는 시 의회로부터 인준을 받아야 한다. 회계감사관은 정당한 사유가 있는 경우에 한하여 시장이 시 의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 해임할 수 있다.
- (b) 회계감사관은 각 지방자치단체와 카운티에 적용되는 건전한 재정실무 관례에 따라 샌프란시스코 시 카운티의 자금을 적기에 회계 처리하고 지출하거나 달리 처분할 책임이 있다. 이 헌장에 달리 정한 경우를 제외하고, 회계감사관은 카운티 감사관을 겸임하여 그 권한을 행사하고 의무를 이행한다. 회계감사관은 모든 위원회, 공무원 및 부서의 회계와 업무를 감사하여 그 효과 및 효율을 평가하는 권한을 가진다. 회계감사관은 어느 위원회, 공무원 또는 부서를 막론하고 모든 서류, 기록, 장부 및 기타 재산을 열람하고 조사할 수 있는 권한을 가진다.
- (c) 회계감사관은 샌프란시스코 시 카운티의 시정감사관의 직무도 수행한다. 회계감사관은 시정감사관의 자격으로 이 헌장에 첨부된 별표 F에 명시된 바와 같이 샌프란시스코 시가 주민들에게 제공하는 서비스의 수준과 효과를 측정할 책임이 있다.
- (d) 일반자금, 특별자금, 별도관리기금 또는 기타 자금의 세입이 어느 부서, 기능 또는 사업에 해당 회계연도에 그 자금으로부터 지출될 것으로 예상되는 금액을 충당하기에 부족하거나 부족할 것으로 판단하면, 회계감사관은 해당 회계연도에 예상되는 세입 잔액이 해당 회계연도에 예상되는 세출 잔액을 충당하기에 충분하다고 판단하는 시기까지 세출 예산을 전부 또는 일부 감축하거나 유보해야 한다. 예산을 감축하거나 유보하는 경우, 회계감사관을 24시간 이내에 이를 시장과 시 의회에 알려야 한다.
- (e) 회계감사관은 시 기금, 카운티 기금 또는 기타 자금의 수령, 징수 또는 지출 업무를 다루는 샌프란시스코 시 카운티 소속 모든 공무원, 위원회 및 직원의 계좌에 대하

여 전반적으로 감독권을 행사한다. 회계감사관은 샌프란시스코 시 카운티의 모든 재무 거래에 관하여 회계기록, 절차 및 내부통제방법을 수립한다. 그러한 기록, 절차 및 통제방법에 따르면, 샌프란시스코 시 카운티 재무제표를 각 지방자치단체 및 카운티에게 적용되는 일반회계원칙에 따라 작성할 수 있어야 한다.

- (i) 출납담당관이 보관하고 있는 자금은 회계감사관의 승인을 받아야만 지출할 수 있다. 서면 계약이나 다른 문서가 없거나, 회계감사관이 해당 계약이나 기타 채무의 변제기가 도래했을 때 그 대금을 지급할 수 있는 자금이 충분히 확보되어 있다고 확인하거나 회계감사관이 변제기가 도래했을 때 그 대금을 지급할 수 있는 자금을 예산주기 내에 충분히 확보할 수 있다고 예상한다고 확인하지 않는 한, 샌프란시스코 시 카운티 소속 공무원이나 직원은 어느 누구도 샌프란시스코 시 카운티가 금전을 지출해야 하는 채무를 발생시켜서는 안 된다.

(2003년 11월 개정. 발의안 제A호로 개정, 2009년 11월 5일 승인)

제13절 선거

제13조의 100	샌프란시스코 시 카운티 선거
제13조의 101	선출직의 임기
제13조의 101.5	결원 충원
제13조의 102	즉석 결선투표
제13조의 103	특별지방선거
제13조의 103.5	선거관리위원회
제13조의 104	선거관리국
제13조의 104.5	시 소속 기타 직원 및 공무원의 사용
제13조의 105	지명
제13조의 106	자격요건
제13조의 107	유권자들에게 발송하는 선거자료
제13조의 107.5	투표결과 게시
제13조의 108	선거결과 결정
제13조의 109	접수 수수료
제13조의 110	시 의회 의원 선거
제13조의 111	교육위원회 선거

제13조의 100(샌프란시스코 시 카운티 선거)

시 의회는 이 헌장 규정에 부합하는 선거규정을 채택해야 한다. 이 헌장이나 조례로 달리 정한 경우를 제외하고, 샌프란시스코 시 카운티의 모든 선거에는 관련 주 법률 규정이 적용된다.

제13조의 101(선출직의 임기)

(1996년 개정. 2002년 3월 개정. 발의안 제E호 2005년 승인. 발의안 제D호 2012년 11월 6일 승인)

제13조의 101.5(결원 충원)

- (a) 사망, 사임, 소환, 영구장해 또는 직무 수행 불능으로 인하여 평가기록관, 시 검찰청장, 지구 검찰청장, 공익법무관, 보안관, 출납담당관, 시 의회 의원, 교육위원회 위원 또는 커뮤니티칼리지 학구 집행위원회 위원 중 결원이 발생하면, 시장은 이 헌장과 주 법률에 따라 자격을 갖춘 사람을 임명하여 결원을 충원해야 한다.
- (b) 사망, 사임, 소환, 영구장해 또는 직무 수행 불능으로 인하여 시장 직에 결원이 발생하면 시 의회가 후임자를 임명할 때까지 시 의회 의장이 시장 직무대행으로서 시장 직을 수행한다.
- (c) 이 조 제(a)항이나 제(b)항에 따라 결원이 발생한 직책을 대신 담당하는 사람은 결원이 발생한 날로부터 120일 이후에 실시되는 다음 선거에서 후임자가 선출될 때까지 그 직책을 담당한다. 이 때 실시되는 선거에서 선출되는 사람의 임기는 전임자의 잔여 임기로 한다. 다만, 다음과 같은 경우에는 그러하지 아니하다.
 - (1) 결원이 발생한 직책을 선출하는 선거가 결원이 발생한 날로부터 1년 미만 내에 실시될 예정인 경우, 피임명자는 그 선거에서 후임자가 선출될 때까지 그 직책을 담당한다.
 - (2) 동일한 위원회에서 결원을 충원하기 위한 선거를 결원이 발생한 날로부터 1년 미만 내, 그러나 120일 이후에 실시할 예정인 경우, 피임명자는 잔여임기 동안 그 직책을 담당할 후임자가 그 선거에서 선출될 때까지 그 직책을 담당한다.

- (d) 결원을 충원하기 위한 선거에서 과반수의 표를 얻은 후보자가 없으면, 가장 많은 표를 얻은 후보자 2명을 최소한 5주 이후에 실시되는 다음 정기 선거나 특별 선거에서 결선투표에 출마할 자격이 있는 후보자로 선정한다. 이 조에서 열거된 직책들에 대하여 즉석 결선투표 절차가 제정되면, 그 절차를 이 조에 따라 실시되는 선거에 적용한다.

(2001년 11월 신설)

제13조의 102(즉석 결선투표)

- (a) 이 조에는 다음과 같은 원칙을 적용한다.
- (1) 투표지에서 삭제되지 않은 입후보자는 후보자로서의 지위를 ‘계속’ 유지하는 것으로 본다.
 - (2) 무산되지 않는 한, 투표는 ‘계속’ 되는 것으로 본다.
 - (3) 투표지에 등재된 후보자들이 모두 삭제되거나 투표지에 남아 있는 후보자가 없으면, 그 투표는 ‘무산’된 것으로 보며 이후 집계 단계에서 득표수 계산에 넣지 않는다. 다수의 후보자들에 대하여 순위를 매겨 투표하는 경우, 투표지에 2명 이상의 후보자들의 순위를 동일하게 표시하였으면 그 투표지는 그와 같이 중복적인 순위를 매겼을 때 실효된 것으로 선언해야 한다. 어느 유권자가 후보자들의 순위를 매겨 투표하면서 순위 하나를 빠트린 경우, 그 유권자의 표는 그 유권자가 그 다음 순위로 선택한 후보자를 선정한 것으로 본다.
- (b) 시장, 보안관, 지구 검찰청장, 시 검찰청장, 출납담당관, 평가기록관, 공익법무관 및 시 의회 의원들은 순위선택투표(ranked-choice ballot) 또는 ‘즉석결선’ 투표(instant runoff ballot)로 선출한다. 이 투표제도에 따르면, 각 유권자는 특정 직책에 출마한 후보자 전원을 자신이 선호하는 순서에 따라 순위로 표시할 수 있다. 다만, 샌프란시스코 시 카운티가 사용하는 투표시설, 개표 집계시설 또는 이와 유사하거나 관련된 장비가 각 직책의 후보자들의 총수와 동일한 수의 후보자들을 수용할 수 없는 경우, 선거관리국장은 유권자가 순위를 매길 수 있는 후보자들의 수를 3 이상으로 제한할 수 있다. 이 투표제를 실시하더라도 유권자가 투표지에 등재되지 않은 사람의 이름을 투표지에 직접 기입하여 투표하지 못하게 막아서는 안 된다.

- (c) 어느 후보자가 유권자 과반수로부터 1순위 득표를 하면, 그 후보자가 선출되었다고 공표한다. 유권자 과반수로부터 1순위 득표를 한 후보자가 없으면, 1순위 득표를 가장 적게 한 후보자는 투표지에서 삭제하고, 그 후보자에게 준 표는 각 유권자가 한 단계 상위 후보자로 선정한 사람에게 이양된다. 이와 같이 표를 이양한 후에 계속된 투표에서 과반수의 표를 득표하면, 그 후보자가 선출되었다고 공표한다.
- (d) 한 후보자가 투표지에서 삭제되고 그 후보자가 얻은 표가 한 단계 상위 후보자에게 이양된 후에 계속된 투표에서 과반수의 표를 득표한 후보자가 없으면, 계속된 투표에서 가장 표를 적게 득표한 후보자를 투표지에서 삭제한다. 그 후보자에게 준 모든 표는 각 유권자가 한 단계 상위 후보자로 선정한 후보자에게 이양된다. 이와 같이 후보자들을 투표지에서 삭제된 후보자들이 얻은 표들을 한 단계 상위 후보자에게 이양하는 절차는 그 후 계속되는 투표에서 한 후보자가 과반수의 표를 득표할 때까지 반복된다.
- (e) 득표수가 가장 적은 2명 이상의 후보자들이 얻은 표의 합계가 한 단계 득표수가 높은 후보자가 얻은 득표수 보다 적은 경우, 득표수가 가장 적은 그 후보자들은 투표지에서 삭제되고 그들이 얻은 표는 단일 개표 집계작업을 통하여 각 투표에서 한 단계 상위 후보자에게 이양된다.
- (f) 2명 이상의 후보자들의 득표수가 같은 경우에는 주 법률에 따라 순위를 결정한다.
- (g) 선거관리국은 유권자 교육과정을 운영하여 유권자들이 순위선택투표제 또는 ‘즉석 결선투표제’에 익숙해지도록 한다.
- (h) 샌프란시스코 시 카운티가 획득한 투표시설, 개표 집계시설 또는 이와 유사하거나 관련된 장비는 순위선택투표제 또는 ‘즉석결선투표제’를 수용할 수 있는 기능을 갖추어야 한다.
- (i) 순위선택투표제 또는 ‘즉석결선투표제’는 2002년 11월에 실시하는 지방 총선거와 그 이후에 실시하는 모든 선거에 사용된다. 선거관리국장이 2002년 11월 선거에 순위선택투표제를 실시할 준비를 완료할 수 없다고 2002년 7월 1일까지 시 의회와 시장에게 보고하면, 샌프란시스코 시는 2003년 11월 지방 총선거부터 순위선택투표제 또는 ‘즉석결선투표제’를 사용하기 시작한다.

2002년 11월에 순위선택투표제 또는 ‘즉석결선투표제’를 사용하지 않을 경우, 샌프란시스코 시 카운티의 선출직 직책(교육위원회 위원 및 커뮤니티칼리지 학구 집행위원회 위원은 제외)에 출마한 후보자들 중에서 그 선거의 투표수 중 과반수를 얻은 후보자가 없으면, 가장 많은 표를 얻은 2명의 후보자들을 2002년 12월 둘째 화요일에 열리는 결선투표 후보자 명단에 올린다.

(2002년 3월 신설)

(종전의 제13조의 102 규정은 1006년 11월에 신설되었으나 2002년 3월에 폐지됨.)

제13조의 105(지명)

조례나 이 헌장에 달리 정한 경우를 제외하고, 샌프란시스코 시 카운티는 지방 선출직 지명에 관한 주 법률을 따른다.

제13조의 106(자격요건)

샌프란시스코 시 카운티의 선출직에 출마하는 후보자는 지명서들을 받을 당시에 샌프란시스코 시 카운티의 주민이자 유권자이어야 하며, 각 선출직 공무원은 그의 임기 동안 유권자 지위를 유지해야 한다.

제13조의 107(유권자들에게 발송되는 선거자료)

시 의회는 투표지 견본, 후보자들의 발표문, 후원자 명단, 투표에 부쳐진 조치에 대한 찬반 의견서, 회계감사관이 작성한 재정영향평가서 및 해당 공무원 소환에 관한 찬반 의견서 등, 유권자들에게 배포할 선거자료집의 서식을 조례로 정해야 한다. 유권자용 선거자료집은 총선거, 결선투표 또는 특별지방선거를 실시하기 10일까지 각 유권자가 수령할 수 있도록 유권자들에게 우편으로 송부해야 한다.

제13조의 107.5(투표결과 게시)

투표가 종료된 후, 각 투표구 선거관리위원회는 해당 투표구 선거관리위원회에 인도된 투표지의 수, 미사용 투표지의 수, 훼손된 투표지의 수, 취소된 투표지의 수, 부재자 투표지의 수 및 투표일 중 해당 투표구 선거관리위원회가 선거관리국에 반송한 잠정적 투표지의 수 등을 기재한 집계표를 투표소 밖에 게시해야 한다. 투표가 종료된 후, 각 투표구 선거관리위원회는 각 후보자가 득표한 표의 수와 투표에 부쳐진 조치에 대한 찬반 투표 결과를 수록한 컴퓨터 기록물도 각 투표소에 게시하여야 한다.

(2001년 11월 신설)

제13조의 108(선거결과 결정)

투표한 표의 조사 및 선거결과 확인에 대해서는 법률로 정한다. 당선자에게 결격사유가 있거나 당선자가 어떤 이유로는 해당 직책에 취임하지 않으면, 해당 직책에 결원이 발생한 경우에 충원하는 방법에 관하여 정한 주 법률에 따라 결원을 충원한다.

제13조의 110(시 의회 의원 선거)

- (a) 시 의회 의원들은 이 조에 정한 바에 따라 지구별로 선출한다.
- (b) 이 조에 정한 바에 따라 샌프란시스코 시 카운티를 11개 시의원 선거구로 나눈다. 2000년 지방 총선거부터 시작하여 이 조에 따라 새로운 선거구가 확정될 때까지, 위에 언급한 선거구들은 의회 의원들의 선거 또는 소환에 사용되며, 시 의회 위원직에 결원이 발생했을 때 임명으로 그 공석을 채울 때에도 위 선거구를 사용한다. 새로운 선거구들이 확정되면 그 선거구들도 같은 목적으로 사용된다. 어느 선거구의 경계나 위치가 변경되는 경우에도 이미 선출되거나 임명된 의회 의원 중 어느 누구의 임기도 만료일 전에 그로 인하여 폐지되거나 종료되지 않는다.
- (c) [이 조의 마지막 항인 제(f)항 다음에 있는 편집자 주 참조]

제13조의 111(교육위원회 선거)**(a) 선거방식**

(1) 2017년 1월 1일부터 이 조의 (a)(2) 규정에 명시된 일몰일까지, 다음 중 하나에 해당하는 샌프란시스코 주민은 통합학구 교육위원회 선거에서 투표권을 행사할 수 있다.

(A) 이 현장 제17절에 따른 유권자이어야 한다.

(B) 샌프란시스코 통합학구에 거주하는 19세 미만 어린이의 부모, 법적 후견인 또는 보호자(캘리포니아 가족법 제6650조 또는 승계인 관련 법률에 정의한 바와 같다)로서, 지방자치단체 선거에서 이 현장에 따라 투표권을 행사할 수 있는 최저 연령에 이른 자이며 캘리포니아 헌법 제2절 제4조 규정이나 시행 중인 주 법령에 따라 투표권을 행사하는 데 결격 사유가 없어야 한다. 다만, 미국 시민권자인지 여부는 불문한다. 시 의회는 이 (a)(1) 규정의 시행을 위한 조례를 채택할 수 있다.

(2) 비시민권자가 교육위원회에서 투표를 할 수 있도록 허용하는 (a)(1)(B) 규정은 2022년 12월 31일이나 이 제13조의 111 규정에 따라 세 번째 실시하는 교육위원회 위원 선거일 직후에 도래하는 12월 31일 중 늦게 도래하는 날짜에 법률에 따라 그 효력이 만료된다. 따라서 시 의회는 비시민권자도 교육위원회 위원 선거에서 투표할 수 있는지 여부를 조례를 정할 수 있다.

(b) (제한규정) 이 제13조의 111 규정은 샌프란시스코 통합학구 교육위원회 위원 선거에 한하여 적용된다. 이 제13조의 111 규정은 이 조 규정을 시행하는 개정 현장의 시행일 당시 교육위원회 위원들의 임기 등, 교육위원회 위원들의 임기에 전혀 영향을 미치지 않는다. 이 조 규정의 어느 부분도 현장 제17절에 명시된 ‘선거인’ 또는 ‘유권자’의 정의를 변경하는 것으로 볼 수 없다.

(발의안 제N호로 신설, 2016년 11월 8일 승인)

제14절 주민발의, 주민투표, 주민소환

제14조의 100	일반원칙
제14조의 101	주민발의
제14조의 102	입법에 관한 주민투표
제14조의 103	주민소환
제14조의 104	청원 서명 철회

제14조의 100(일반원칙)

이 조에서 달리 정한 경우를 제외하고, 샌프란시스코 시 카운티의 유권자들은 주민발의안을 조례로 제정할 수 있는 권리와 입법 관련 행위나 조치를 주민투표로 무효화할 수 있는 권리를 가진다.

제14조의 101(주민발의)

주민발의를 하고자 하는 사람은 청원서에 발의안을 기재하여 최근에 시장 선출을 위해 실시된 지방 총선거에서 모든 후보자들이 득표한 표의 5퍼센트 이상에 해당하는 유권자들로부터 서명을 받아 그 청원서를 선거관리국장에게 제출하여야 한다. 선거관리국장은 청원서 서명자의 수가 충분하다는 것을 확인하면 발의안을 유권자들에게 공표한다.

시 의회가 특별지방선거에 회부해야 한다고 결정하지 않는 한, 선거관리국장이 발의안 서명자의 수가 충분하다고 확인한 날로부터 90일 이후에 실시되는 지방 총선거나 주정부 차원의 선거에서 투표로 발의안의 채택 여부를 결정한다. 발의안을 기재한 청원서에 최근에 시장 선출을 위해 실시된 지방 총선거에서 모든 후보자들이 득표한 표의 10퍼센트 이상에 해당하는 유권자들이 서명하고 그 청원서에 발의안을 특별지방선거에 회부해달라는 요청서가 첨부되어 있는 경우, 선거관리국장은 해당 발의안에 대한 특별 지방선거 실시를 신속하게 발표해야 한다. 그런 경우에는 선거 실시를 발표한 날로부터 105일 후 120일 이내에 선거를 실시해야 한다. 다만, 발의안에 대한 선거 실시를 발표한 날로부터 105일 이내에 지방 총선거나 주정부 차원의 선거가 실시되는 경우에는 해당 발의안을 그 지방 총선거나 주정부 차원의 선거에 회부해야 한다.

유권자들이 승인한 발의안이나 정책 선언에 대해서는 거부권을 행사할 수 없으며, 해당 발의안이나 정책 선언에 달리 정한 경우를 제외하고, 유권자 이외에는 아무도 그 발의안이나 정책 선언을 개정하거나 폐지할 수 없다.

제14조의 102(입법 관련 주민투표)

어느 조례의 시행일 전에 그 조례의 통과에 반대하는 청원서를 시 의회에 제출함으로써 그 조례에 대한 주민투표를 제안할 수 있다. 이런 경우에는 최근에 시장 선출을 위해 실시된 지방 총선거에서 모든 후보자들이 득표한 표의 10퍼센트 이상에 해당하는 유권자들이 청원서에 서명하여야 하며, 해당 조례가 선거권 부여에 관한 것인 경우에는 최근에 시장 선출을 위해 실시된 지방 총선거에서 모든 후보자들이 득표한 표의 5퍼센트 이상에 해당하는 유권자들이 청원서에 서명하여야 한다.

주민투표 청원서가 접수되면 해당 조례의 시행을 유예하고, 시 의회는 해당 조례를 재검토해야 한다. 해당 조례가 전부 폐지되지 않을 경우, 시 의회는 다음에 실시되는 지방 총선거나 주정부 차원의 선거나 특별지방선거에 해당 조례를 회부하여 유권자들의 투표로 폐지 여부를 결정한다. 그 선거에서 유권자들이 승인할 때까지 해당 조례는 시행할 수 없다.

제14조의 103(주민소환)

- (a) 유권자들은 샌프란시스코 시 카운티의 선출직 공무원, 시 행정관, 회계감사관, 공항위원회 위원, 교육위원회 위원, 커뮤니티칼리지 학구 집행위원회 위원, 윤리위원회 위원 또는 공공시설위원회 위원을 이 현장과 캘리포니아 주 법률에 따라 소환할 수 있다. 다만, 취임한 지 6개월이 되지 않은 공무원에 대해서는 주민소환 청원서를 제출할 수 없다.
- (b) 선거관리국장은 주민소환 청원서에 서명한 유권자의 수가 충분하다고 확인하면 즉시 주민소환에 관한 특별지방선거 실시를 발표하되, 그런 경우에는 선거 실시를 발표한 날로부터 105일 후 120일 이내에 선거를 실시해야 한다. 다만, 발의안에 대한 선거 실시를 발표한 날로부터 105일 이내에 지방 총선거나 주정부 차원의 선거가

실시되는 경우에는 해당 발의안을 그 지방 총선거나 주정부 차원의 선거에 회부해야 한다.

(1996년 11월 개정. 2008년 11월 4일 발의안 제E호로 개정)

제14조의 104(청원 서명 철회)

주민발의, 주민투표 또는 주민소환 청원서에 서명한 사람은 그 청원서가 접수되기 전에 자신의 서명임을 확인한 취소장을 선거관리국장에게 접수함으로써 그 청원에 대한 서명을 철회할 수 있다.

헌정제도 연구 18-20-③

주요 외국의 지방자치제도 연구
- 미 국 -

2018년 9월 28일 인쇄
2018년 9월 30일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-881-2 93360

저자명(책임)

윤 인 숙

학 력

City University of New York School of
Law (J.D.)

(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

기후변화 대응을 위한 지속가능한 물관리
정책 및 법제 연구

포스트휴먼 기술법제에 관한 비교법적

연구 (미국)

미국 우주법제연구-상업적우주발사경쟁
력법을 중심으로-

주요 외국의 지방자치제도 연구

— 미국 —

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



ISBN 978-89-6684-881-2

값 7,000원