

# 지방분권체제 강화를 위한 헌법 비교연구

프랑스 헌법과 미국 뉴욕 주 헌법

안영훈

The logo for KRILA (Korea Research Institute for Local Administration) is centered on the page. It consists of the letters 'KRILA' in a bold, white, sans-serif font. The text is superimposed on a dark blue, multi-pointed star-like shape. The background of the entire cover is a light blue, low-poly geometric pattern with a faint, semi-transparent candlestick chart overlaid on it.

연구진

안 영 훈 ( 연구 위 원 )

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

## 지방분권체제 강화를 위한 헌법 비교연구 -프랑스 헌법과 미국 뉴욕 주 헌법-

발행일 : 2018년 1월 31일

발행인 : 이 호

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 : Tel. 033-769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

ISBN : 978-89-7865-439-5

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

---

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

새로운 시대에 새로운 가치체계를 구축하는 연구는 쉽지 않다. 더구나 우리나라에서 지방자치도 1991년부터 시작해서 비교적 많은 역사를 쌓아가기 시작하였다. 하지만 보다 효과적인 발전을 꾀하기 위해서는 구시대의 틀을 깨야만 하지만 그 작업은 사실 쉬운 일은 아니다.

이에 본 연구는 우리나라의 지방자치 발전을 위해서, 지금까지 30년 동안 구시대적 가치와 통치체계에서 고착화 되어 있는 현행 헌법의 ‘지방자치’ 관련 조항 및 그에 연관된 지방자치의 자치법 체계와 지방통치 체계, 사무배분 체계 등을 개선하고자, 지방분권의 새로운 가치 창조를 위해서 과감하게 헌법을 개정한 프랑스의 지방분권형 헌법과 지방정부의 자율적 정책결정 및 자기결정권을 폭 넓게 인정하고 있는 미국 뉴욕주의 헌법체계를 비교한 연구이다.

국가권력은 국민으로부터 나오며, 권력 형성이 지방자치와 지방분권에 의하기 위한 보다 확고한 체계를 위해 국가 운영시스템을 개선해야할 필요가 있다. 신정부는 연방정부에 버금가는 강력한 지방분권을 약속하기도 하였다.

이를 고려해서 본 연구는 현재보다 더 강화된 지방분권 축진을 이행할 수 있도록 우리나라의 헌법 차원에서의 확실한 보장이 필요하다고 판단하여 주요 지방분권 보장요소들 중심으로 헌법개정(안)들을 제안하였다.

이처럼 창의적인 연구결과의 도출을 위해 노력한 안영훈 박사에게 그간의 연구 노력에 감사를 드린다.

2018년 1월

한국지방행정연구원장

본 연구는 지방분권형 헌법개정안을 마련하기 위해 지방분권 국가 대표로 볼 수 있는 프랑스와 미국 뉴욕 주를 중심으로 헌법체계를 비교분석하였다.

첫 번째 연구 초점은 30년 전에 형성된 현행 헌법체계 틀을 과감하게 벗어나서 좀 더 지방분권을 촉진하고 발전시킬 수 있는 지방분권형 헌법 개정 논의를 위한 보완적 연구 자료를 제공할 필요가 있다는 종합적 견해들을 고려한 끝에 출발하였다. 왜냐하면, 우리나라의 지방자치발전을 위해 지방분권 분야에 관한 헌법 조항 등이 지금까지도 제한적인 규정의 틀 속에서 벗어나지 못하게 되어 있어 1차적으로 현행 헌법체계의 극복이 중요하다는 주장들이 시급하게 제기되었기 때문이다.

지금까지의 헌법 개정 논의는 주로 우리나라 헌법 제117조와 제118조 등 지방자치 관련 2개 조문과 지방자치법 간 관계 속에서 주로 헌법개정안을 논의되었다. 하지만 본 연구에서는 대륙법계를 대표하는 프랑스와 영미법계를 대표하는 미국 뉴욕 주 헌법의 지방분권 중심 헌법체계의 핵심주제 중심으로 실증연구 자료 축적을 주요 연구목적으로 결과를 도출하였다.

둘째, 향후 새 정부의 헌법 개정 제안 등에 대비한 실증적 분석 자료를 정리하여 대안 마련에 활용하였다. 2017년 국회 헌법개정특별위원회의 활동이 2018년 3~6월까지 연장되었지만, 행정안전부 및 한국지방행정연구원에서는 지방분권체제 강화를 위한 지방분권의 주요 주제들인 자치입법권, 자치행정권·재정권, 사무배분체계, 정부간 재정조정제도 등 기초연구, 비교연구, 성과연구 등이 부족하다고 판단했기 때문에 본 연구에서 그러한 내용과 관련되는 그리고 헌법 개정에 필요한 실무적 토대와 증거 기반이 되도록 두 나라 헌법체계에서 나타난 지방자치 강화 시스템을 분석하였다.

사실 헌법개정안의 대안을 마련하기 위해 필수적으로 주요 선진국과의 헌법과 지방자치법 및 관련사례의 실증적인 비교연구가 필요하였고, 이에 본 연구의 대상이

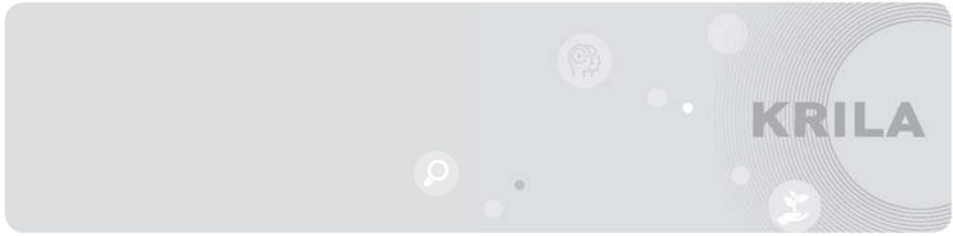


된 뉴욕 주 헌법의 경우, 미국의 홈룰제도에 의한 지방정부헌장(New York City Charter) 제도가 2000년대 들어서 영국의 개별 지방정부헌법(Local Constitution) 운영 체제에 영향을 주었던 점을 중요하게 고려해서 연구하였다. 이는 유사한 제도를 운영하는 일본 지방자치단체의 ‘자치기본조례’, 서울시의 ‘자치헌장조례’(2017년) 등도 같은 맥락에서 발전방향을 제안할 수 있기 때문이었다.

지방정부헌법 제정 필요성과 함께 이를 위한 헌법 개정의 필요하게 된 것은 당연한 것이다. 주요 선진국 중 우리나라의 법체계와 유사한 프랑스와 영미법계를 대표하는 미국의 주 헌법 등을 중심으로 지방분권형 헌법체계를 비교연구 하였다. 그 결과 미국은 뉴욕 주 헌법과 뉴욕시 등 지방정부 수준에서, 프랑스는 지방분권형 2003년 헌법을 중심으로 하여, 지방분권형 헌법체계에 기반을 둔 지방자치권(자치입법권, 자치행정권 및 사무권한, 지방재정에 관한 자율성 등) 분야를 연구하여 다음과 같은 결론을 도출하였다.

### 1) 기관구성 다양화를 통한 지방의회의 정책결정 지위강화

우리나라의 기관구성은 강시장-약의회형으로 지방자치권의 분립적 상황으로만 운영되어 왔다. 그러나 현재의 지방자치단체 수준에서는 선출직 도지사, 시장과 지방의원이 있고, 전문직으로서 지방공무원들이 일하고 의회활동 등을 지원하고 있는 체제이다. 그러나 외국 지방자치 선진국에서는 의회와 집행부 간 통합형의 집행기구 운영이 대부분이며, 직선시장제 및 직선 도지사 중심의 제도 등은 주로 대도시 지방정부와 지역정부 등을 중심으로 활성화 되어 있는 상황인데, 한마디로 통합형의 지방정부가 더 많다고 볼 때, 우리나라에서도 이러한 통합형 통치구조를 기반으



로 한 지방자치단체 운영도 고려해 볼 수 있다.

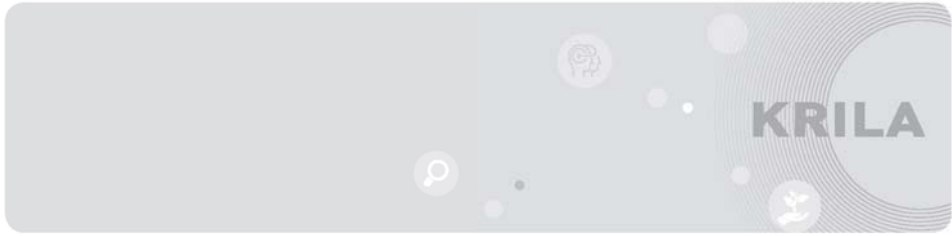
이러한 통합형의 운영은 결국 지방의회의 자치입법권 강화뿐만 아니라 주민으로부터 위임받은 정치적인 책임성을 더욱 강력하게 수행하는 방식의 하나라고 볼 수 있을 것이다. 즉, 지방의회의 의원들이 주민들의 직선으로 선출되어 자치입법권은 물론 그 자치입법권을 구체적으로 정책에 실현할 수 있도록 하는 정책결정권과 함께 정책집행권도 통합적으로 행사하기 때문에 한편으로는 더욱 무거운 책임감과 함께 조화와 협력을 통한 효과적인 지방자치 운영을 꾀할 수도 있을 것이다.

## 2) 홈룰제도를 활용한 자치입법권 강화 필요

우리나라와 영미법계 국가인 미국의 근본적인 차이는 ‘홈룰제도(Home-rule)’라고 하는 지방정부의 기본헌법 제도의 운영틀에서 온다. 홈룰제도는 각각의 지방정부는 스스로의 지방통치(local polity, local-self government) 체제를 구축하여 자기 관할구역 내에 속한 지방정부의 ‘재산, 사무, 통치활동’을 자율적 수행하는 체제이며, 이를 법적으로 규정한 것이 바로 지방정부헌법(local constitution, city charter)이다.

미국과 영국에 조금씩 차이가 있지만, (영국의 경우) 지방정부는 주헌법과 국회 법률을 통해서 자치정부(municipality)를 창설할 수 있고, 그 권한도 주헌법과 주법률에 근거하여 자치정부헌장(Charter)을 인정한다. 이를 근거로 자치정부가 자신들의 행정권, 조직인사권 등을 포괄적으로 규정하여 주민의 투표로 인정을 받아 자치적 선택으로 자치권을 행하는 방식의 ‘홈룰제도’는 그 본질에 있어서는 동일하다.

우리나라와 같은 대륙법계 국가들 중에서도 스페인과 이탈리아의 경우를 보면, 이들 국가의 지역정부 수준에서는 자치헌장 또는 지방정부헌법(Statute of Autonomy)



을 제정 운영하고 있다. 일본의 경우도 우리가 지금까지 살펴본 바와 같이 ‘자치기본 조례’를 운영하는 곳이 많지만, 지방자치의 발전에 있어 일본 수준의 ‘자치기본조례’ 운영체제만으로는 자치권 행사에는 여전히 많은 장벽이 존재하고 있다고 볼 수 있다.

결과적으로 이러한 장애요인을 뛰어넘기 위해 우리나라의 헌법을 반드시 지방분권적 헌법으로 개정해야 하는 것은 물론이고, 홈룰제도의 기본틀을 함께 도입해 우리나라 지방정부의 자치권 강화를 도모해야 할 것이다.

### 3) 헌법개정안 제안

기초 및 광역자치단체의 조직권 및 인사권은 지역정부로서의 자치권을 수행하는데 매우 중요한 수단이기 때문에 실질적으로 중앙정부가 광역자치단체의 조직·인사권을 크게 제약하지 못하도록 지방자치단체의 통치구조와 그 운영체제, 집행절차 등을 명시한 기본헌법으로서 지방자치단체 자치기본헌법을 제정하여 자치권의 보장과 강화를 동시에 달성해야 할 것이다. 이를 위해서 헌법 개정이 필수조건이라면, 지방자치단체장들과 각 시도와 시군구의 지방의회의원들은 이를 위한 작업으로 지방분권형 헌법개정을 추진해야 할 것이다.

사실 헌법개정 활동에 가장 앞장서야 할 주체는 지방자치단체의원들이기 하다. 그러나 정치적으로 지방의원들에 대한 공천권 등이 중앙정당과 국회의원들에게 있어서 실질적인 제약이 따른다.

이 모든 점들을 고려해서 각 사회단체 등에서 제안하고 있는 2017년 말 현재까지 헌법개정안으로 제안한 내용들을 분석 정리해서 그 개헌 방향성을 타진하여 본 연구자는 지방분권 강화를 위한 지방분권 체제에 관련된 헌법개정안을 제안하였다.

# 목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
1. 연구의 필요성과 배경	3
2. 연구목적	4
3. 연구 기대효과	6
제2절 연구의 범위 및 방법	7
1. 연구범위	7
2. 연구방법	12
제2장 지방분권 강화를 위한 헌법개정 논의	15
제1절 우리나라 헌법에서 지방자치권의 한계	17
1. 헌법에서의 지방자치권 제약	17
2. 지방자치법에서의 자치권 한계	21
3. 지방정부의 ‘지역거버넌스’ 자치권에 대한 제약	26
제2절 헌법개정 논의에 관한 기존연구 분석	29
1. 지방분권·헌법개정 관련 최근연구 동향	29
2. 지방분권과 헌법개정 관련 기존연구 분석	37
제3절 주요 선진국의 지방분권형 헌법 체계	40
1. 독일·이탈리아·스페인의 지방분권형 헌법	40
2. 프랑스·미국 뉴욕 주의 지방분권형 헌법	44
제3장 지방분권형 헌법체계 비교 분석	51
제1절 비교분석의 틀	53
1. 지방자치권의 핵심요소	53
2. 지방자치권의 비교분석 틀	57





<b>제2절 자치입법권 체계</b>	59
1. 쟁점사항	59
2. 프랑스 헌법상 자치입법권	60
3. 미국 뉴욕 주 헌법상 자치입법권	63
4. 분석 종합 및 시사점	68
<b>제3절 자치조직·행정권 체계</b>	70
1. 쟁점사항	70
2. 프랑스 헌법상 자치조직·행정권	71
3. 미국 뉴욕 주 헌법상 자치조직·행정권	74
4. 분석 종합 및 시사점	78
<b>제4절 사무배분 및 사무권한 체계</b>	81
1. 쟁점사항	81
2. 프랑스 헌법상 사무권한	81
3. 미국 뉴욕 주 헌법상 사무권한	85
4. 분석 종합 및 시사점	88
<b>제5절 자치재정권 체계</b>	90
1. 쟁점사항	90
2. 프랑스 헌법상 자치재정권	91
3. 미국 뉴욕 주 헌법상 자치재정권	95
4. 분석 종합 및 시사점	97
<b>제6절 정부간 관계</b>	99
1. 쟁점사항	99
2. 프랑스 헌법상 정부간 관계	99
3. 미국 뉴욕 주 헌법상 정부간 관계	102
4. 분석 종합 및 시사점	106



<b>제4장 지방분권 강화를 위한 헌법개정 방안</b>	109
<b>제1절 프랑스·미국 헌법 분석으로 본 지방분권 강화 전략</b>	111
1. 헌법개정을 통한 지방정부 자치권 확대	111
2. 후속조치 법률 제정으로 자치입법권·자치행정권 확대	112
3. 자치권 강화를 위한 ‘사무배분법’ 제정 및 체계화 필요	113
4. 홈룰체제 기반의 자치입법권 보장 및 집행력 강화 필요	114
<b>제2절 지방분권 강화를 위한 헌법개정의 방향</b>	117
1. 자치입법권 확대를 위한 기본방향	117
2. 자치입법권 확대를 위한 자치제도 개선 방향	118
3. 헌법개정에 의한 통합적 자치권 확보 전략	119
4. 각계가 제안한 헌법개정안	122
<b>제5장 결론</b>	125
1. 연구 시사점 및 교훈	127
2. 우리나라 헌법체계 개선 전략	132
3. 지방분권 강화를 위한 헌법개정안	134
<b>참고문헌</b>	144
<b>부    록</b>	152
<b>Abstract</b>	161



# 표 목차

〈표 1-1〉 지방자치 5대 핵심 분야 중심의 비교범위	8
〈표 2-1〉 헌법 제8장 제117조, 제118조	17
〈표 2-2〉 우리나라의 광역행정업무(지역거버넌스) 운영체계	27
〈표 2-3〉 지방분권(자치)와 헌법개정 연구논문의 주제어 정리	29
〈표 2-4〉 빅카인즈 제공 언론사 및 누리락 데이터현황	33
〈표 2-5〉 주요 지방분권 선진국 헌법이 보장하는 지방정부 권한	40
〈표 2-6〉 프랑스 지방분권형 헌법개정 조항 (1958~2003)	44
〈표 2-7〉 미국 연방헌법상 연방과 주 간 관계 규정	47
〈표 2-8〉 뉴욕 주 헌법 제9조	48
〈표 3-1〉 헌법체계 비교를 위한 지방분권 핵심요소 및 비교 틀	55
〈표 3-2〉 비교분석을 위한 연구분야 및 분석 핵심요소들	57
〈표 3-3〉 OECD 주요국의 지방정부 계층 및 비교국가(2017년)	58
〈표 3-4〉 프랑스 헌법 제72조	60
〈표 3-5〉 프랑스 헌법 제73조	61
〈표 3-6〉 프랑스 통합지방자치법제 제L2131-1조	62
〈표 3-7〉 미국 연방헌법	64
〈표 3-8〉 뉴욕 주헌법에서 명시하고 있는 지방정부 자치입법권	64
〈표 3-9〉 뉴욕 주정부의 지방자치 관련법률	66
〈표 3-10〉 홈룰제도법 제10조(Section 10)에 규정된 자치권	67
〈표 3-11〉 헌법 제34조 제2항	72
〈표 3-12〉 미국 상위 25개 대도시 지방정부의 통치유형	75
〈표 3-13〉 뉴욕 주 지방정부 홈룰제도법 제10조 자치행정·조직권 권한	77



〈표 3-14〉 지방분권형 프랑스 헌법개정 제72조 제2항에 보충성 원칙 명시	82
〈표 3-15〉 지방분권 개헌 이전-이후 사무배분 비교	82
〈표 3-16〉 뉴욕 주헌법 제9조의 홈룰 조항과 제8조의 지방재정 조항	86
〈표 3-17〉 뉴욕시의회의 자치입법권에 근거한 사무권한의 범위	87
〈표 3-18〉 프랑스 헌법 제34조, 제72-2조	92
〈표 3-19〉 프랑스 헌법 제72-2조	92
〈표 3-20〉 프랑스 헌법 제72-2조	93
〈표 3-21〉 뉴욕 주헌법 제8조, 지방정부 홈룰제도법 제10조	95
〈표 4-1〉 각계 헌법개정안 요약	122
〈표 5-1〉 주요국의 자치분권체계 비교	129
〈표 5-2〉 헌법 개정(안) 제안	136
〈표 부록 1〉 지방분권 개헌 조문(안) 비교표	152



# 그림 목차

---

〈그림 2-1〉 주제어 워드 클라우드	32
〈그림 2-2〉 2010-2017 ‘헌법개정·지방자치’ 연관어 워드클라우드	35
〈그림 2-3〉 ‘헌법개정·지방자치’ 기사와 관련한 ‘장소’ 워드클라우드	36



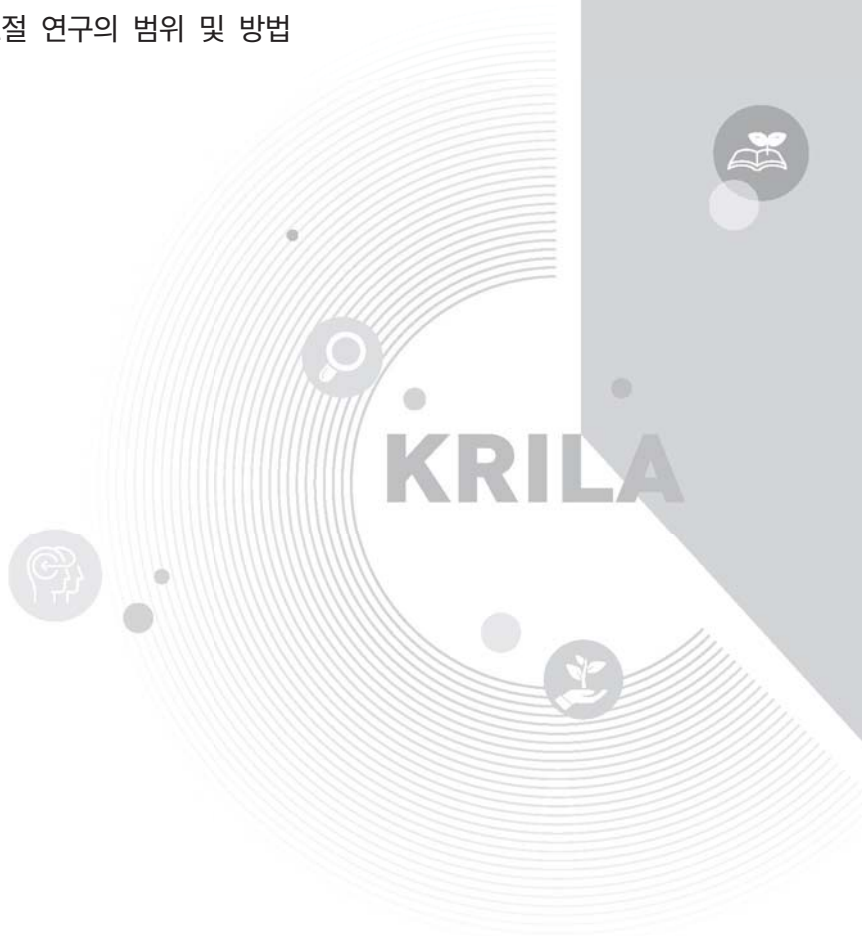


# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법









## 제1절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구의 필요성과 배경

우리나라는 1987년 개정 헌법체제 하에서 30년이 지난 2017년 지금 지방자치제도에 관련된 조항 및 그 운영체계가 어떠한 혁신적인 변화 없이 이행되어왔다. 하지만, 21세기 현 시점에서 비교시각을 가지고 볼 때 주요 선진국들은 지방분권형 헌법 개정을 통한 획기적인 지방자치단체 자치권 확대를 꾸준하고도 지속적으로 가속화시켜 왔다.

예를 들면, 2015년 당시 민선 지방자치 20년을 맞아 행정자치부와 한국지방행정 연구원은 국민과 지방자치 전문가, 공무원 등 1천 명 이상을 대상으로 민선 지방자치 20년 동안 정치와 행정, 지역의 경제, 주민생활 및 서비스를 고려한 지방자치제도의 성과에 대해 설문한 바 있다. 이 조사에 따르면, 민선자치 20년의 전반적 성과에 대하여 일반 국민은 보통(42.3%), 긍정(31.1%)으로 보통 이상의 응답 비율이 73%로 높은 비중을 차지했다. 지방자치의 필요성에 대해서는 국민 80%가 필요하다는 답을 하였다(한국지방행정연구원, 2015).<sup>1)</sup>

그러나 자치입법권 등 지방분권의 확대는 더욱 필요하다는 결과가 나왔다. 가령

---

1) 한국지방행정연구원(2015), 민선지방자치 20년 평가보고서

자치입법의 한계를 언급할 때, 우리나라 지방자치법상 자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으나(지방자치법 제22조), 주민권리 제한 또는 의무부과 사항과 벌칙은 법률 위임이 필수적이어서 자치입법권 확대가 절대적으로 필요하다는 점을 들 수 있다. 지방자치의 발전과 자치 역량의 제고를 저해하는 현행법의 자치입법 제한 규정과 제도에 대한 종합적 개선 필요성도 제기되었다.

즉, 지방자치법 제22조의 개정과 함께 제24조(조례와 규칙의 입법한계) “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다”에 따라 기초자치단체는 광역자치단체의 조례 및 규칙의 범위 내에서 법규 제정권이 유효하다는 상황을 개선할 필요가 있다.

이에 우리나라도 2017년 국회의 ‘헌법개정특별위원회’가 발족되면서 지방자치권 확대를 위한 실질적인 지방분권형 헌법 개정 논의가 가속되어 이를 뒷받침 할 수 있는 세부 연구 자료가 시급하게 요구되는 상황이다.

## 2. 연구목적

본 연구는 지방분권형 헌법개정안을 마련하기 위해 지방분권 국가 대표로 볼 수 있는 프랑스와 미국 뉴욕 주를 중심으로 헌법체계를 비교분석한다.

첫 번째 연구의 초점은 30년 전에 형성된 현행 헌법체계 틀을 과감하게 벗어나서 좀 더 지방분권을 촉진하고 발전시킬 수 있는 지방분권형 헌법 개정 논의를 위한 보완적 연구 자료를 제공할 필요가 있다는 종합적 견해들을 고려한 끝에 출발하였다. 왜냐하면, 우리나라의 지방자치발전을 위해 지방분권 분야에 관한 헌법 조항 등이 지금까지도 제한적인 규정의 틀 속에서 벗어나지 못하게 되어 있어 1차적으로 현행 헌법체계의 극복이 중요하다는 주장들이 시급하게 제기되었기 때문이다.

따라서 지방분권 촉진을 위한 헌법체계 재구축을 위해 선진국가 중 대륙법계 단일국가를 대표하는 프랑스, 영미법계 국가 중에서는 연방국가를 대표하는 미국 뉴욕 주의 헌법 간 비교연구에 의한 실증연구가 중요하게 요구된다.

지금까지의 헌법 개정 논의는 주로 우리나라 헌법 제117조와 제118조 등 지방자치 관련 2개 조문과 지방자치법 간 관계 속에서 주로 헌법개정안을 논의되었다. 하지만 본 연구에서는 대륙법계를 대표하는 프랑스와 영미법계를 대표하는 미국 뉴욕 주 헌법의 지방분권 중심 헌법체계의 핵심주제 중심으로 실증연구 자료 축적을 주요 연구목적으로 한다.

둘째, 향후 새 정부의 헌법 개정 제안 등에 대비한 실증적 분석 자료의 축적을 목적으로 한다. 2017년 국회 헌법개정특별위원회의 활동이 2018년 3~6월까지 연장되었지만, 행정안전부 및 한국지방행정연구원에서는 지방분권체제 강화를 위한 지방분권의 주요 주제들인 자치입법권, 자치행정권·재정권, 사무배분체제, 정부 간 재정조정제도 등의 기초연구, 비교연구, 성과연구 등이 부족하다고 판단했다. 이에 본 연구는 헌법 개정에 필요한 실무적 토대와 증거 기반의 연구자료 제공을 주목적으로 출발하게 되었다.

헌법개정안의 대안을 마련하기 위해 필수적으로 주요 선진국과의 헌법과 지방자치법 및 관련사례의 실증적인 비교연구가 필요하다. 특히 연구대상이 된 뉴욕 주 헌법의 경우, 미국의 홈룰제도에 의한 지방정부헌장(New York City Charter) 제도가 2000년대 들어서 영국의 개별 지방정부헌법(Local Constitution) 운영체제에 영향을 주었던 점을 중요하게 고려해 연구할 필요가 있다. 또한 유사한 제도를 운영하는 일본 지방자치단체의 ‘자치기본조례’, 서울시의 ‘자치헌장조례’(2017년) 등도 같은 맥락에서 발전방향을 제기할 수 있다.

지방정부헌법 제정 필요성과 함께 이를 위한 헌법 개정의 필요하게 된 것은 당연한 것이다. 주요 선진국 중 우리나라의 법체계와 유사한 프랑스와 영미법계를 대표하는 미국의 주 헌법 등을 중심으로 선진국의 헌법체계를 새로이 비교연구 하고자 한다. 주로 뉴욕 주 헌법과 뉴욕시 등 지방정부 수준에서 지방분권형 헌법체계에 기반을 둔 지방자치권(자치입법권, 자치행정권 및 사무권한, 지방재정에 관한 자율성 등) 분야를 중심으로 연구하고자 한다.

### 3. 연구 기대효과

새 정부가 헌법 개정을 추진할 때 지방분권 촉진을 위한 헌법개정안 마련에 도움이 될 수 있을 것으로 판단한다. 이를 위해서 현행 헌법체계 개선을 위한 기초자료로 활용 가능하도록, 명확한 중앙-지방 및 지방정부간 관계를 연구대상 국가 중심으로 헌법과 관련법 비교연구로 재조명하면 21세기 지방분권형 자치제도 개선에 기여하도록 노력한다.

보다 실질적으로는 2017년 국회 헌법개정특별위원회, 행정안전부, 지방자치4개단체협의회 등에 지방분권형 헌법 개정을 위한 기초자료 및 실무운영에 필요한 증거자료들을 제공하여 우리나라에서 지방분권 촉진을 위한 헌법 개정과 함께 지방자치법 및 지방정부 법률 제정방안 등을 포함한 입법체계의 개선 등 실무적 활용성을 높이는데 도움이 될 수 있도록 할 것이다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

#### 1) 연구의 대상 및 범위

연구의 핵심주제는 대한민국, 프랑스, 미국 뉴욕 주의 헌법체계이며 이 체계에는 지방자치법 관련사항도 포함하여 포괄적으로 비교하고자 한다. 특별히 헌법체계에 기초한 지방정부의 자치권 확보를 위한 자치입법권, 자치행정권, 사무배분체계, 자치재정권 및 중앙-지방정부 간 관계(지도·감독 및 책임성 관계) 등에 관련된 법체계, 제도운영 실태 및 지방분권 촉진을 위한 성과 또는 영향력 요인 등에 관한 비교연구가 핵심이다.

즉, 미국 뉴욕 주와 프랑스의 헌법체계, 관련 지방자치법 등의 운영실태 등을 한국의 헌법 및 지방자치법상의 자치분권적 요인들과 그 요인들의 운영 실태를 연계하여 분석한다. 또한 지방분권의 실질적 보장을 어떻게 확보하고 있는지 5개 연구분야를 중심으로 향후 우리나라 지방분권 촉진을 위한 헌법 개정 개선안을 제안하고자 한다.

즉, 지방자치제도의 핵심 5가지 분야를 연구 중심테마로 하여 그 핵심이 되는 구성요소들이 우리나라 헌법체계에서 어떻게 효력을 발생하고 있는지와 그 한계는 무엇이고 비교대상 국가와의 간극은 어느 정도인지 등 상호간 비교분석을 하고자 한다. 가령 우리나라의 자치입법권에 있어서, 우리나라 조례는 지방자치단체의 자치입법권에 대하여 ‘법령의 범위 안에서’ 엄격하게 규정되어 있다(지방자치법 22조; 법률우위원칙). 이에 법률의 위임이 없이는 주민권리제한, 의무부과 등은 불가한 상황이다(지방자치법 22조 단서; 법률유보원칙). 그리고 자치조직 및 인사권의 경우 지방자치법 112조와 대통령령에서 지방자치단체의 행정기구와 직위, 정원 기준에 관

하여 상세하게 규정하였기 때문에 오히려 지방정부의 자치조직 및 인사권을 제약하여 왔다. 즉, 지방자치단체의 조직구성 자율권의 범위, 행정기구와 정원, 직위구성기준 등에 있어서 상대적 제약이 크기 때문에 지방자치단체로부터 자치권에 대한 제약이 심하다는 불만들이 지속적으로 있어 왔다.

자치재정권과 관련해서 현재 우리 지방세는 법률이 정하는 바에 따라 부과되는 조세법률주의를 기반으로 하고 있다. 실질적으로는 차이가 있지만 그럼에도 형식적으로 볼 때, 국세와 지방세의 조세(세입) 배분구조(8:2)는 여전히 지방자치단체에 불리하게 되어 있다. 이는 중앙정부가 담뱃값 인상 시 개별소비세를 국세로 신설하는 등 일방적 결정으로 이행되어서 지방자치단체의 자율적 의지에 따른 지방세의 세목, 세율조정이 쉽지 않다.

중앙과 지방 간 사무배분 관계에 있어서도 국가사무의 일방적인 위임사무화에 의한 지방자치단체 자율성 제약은 물론, 지방자치단체의 자치사무에 관한 중앙으로부터의 비합리적인 빈번한 관여로 인하여, 현재 우리나라는 중앙-지방정부간 사무배분체계가 중복적, 포괄적 관리감독 및 기준으로 비효율성이 여전히 큰 실정이다(지방자치법 169, 170조). 또한 정부 간 관계에 있어서 지방자치단체는 시도지사협의회 등 4대 협의체를 통해서 주무부처인 행정안전부를 거쳐 국회에 법안 의견을 제출한다. 뿐만 아니라 지방자치단체는 주무부처의 지도감독을 직접적으로 받고 있으며, 이들의 대표들이 국정참여와 관련해서 입법을 직간접적으로 제안하고 있다. 또한 입법권의 참여 보장과 같은 장치들이 아직도 미미하다. 따라서 크게 이 5가지 분야들을 중점적으로 연구하고자 한다(아래 <표 1-1> 참조).

〈표 1-1〉 지방자치 5대 핵심 분야 중심의 비교범위

헌법체계 상 지방자치제도의 핵심 구성요소	
자치입법권	지방자치제도의 보장
	지방정부의 입법권 보장
자치조직권	지방정부의 자치조직권 자율성
	특례자위를 가진 지방정부

헌법체계 상 지방자치제도의 핵심 구성요소	
사무배분관계	중앙-지방정부간 사무배분체계
	사무배분법의 근거 수준
	광역 정부와 기초정부의 사무배분 수행체계
자치재정권	지방정부의 재정자치권
	사무수행에 따른 지방재정
	정부 간 재정조정제도
중앙-지방정부 간 관계	지역(광역)정부와 기초정부간 관계
	중앙-지방정부간 관계
	중앙정부의 지방정부 통제방식
	국가의 (특별)지방행정기관 조직체계
	지방정부의 국정참여 제도화
	지방정부간 협력체제

## 2) 연구의 분석틀 및 분석대상

뒤에서 살펴볼 우리나라 기존연구들은 지방자치제도 운영체계에 관련되는 헌법 및 지방자치법, 관련 법률과 시행령 및 운영실태 등을 근거로 하고 있다. 본 연구도 이러한 연구범위들을 재검토해서 비교논점들을 확인한 후에 주요 선진국의 헌법체계는 물론 이를 적용하는 지방자치법 및 지방분권 관련 다른 법제들과 함께 정부보고서 및 정부자료, 통계자료 등도 함께 연구 기초자료로 채택하여 분석하였다.

### (1) 자치입법권 분야

자치입법권 분야의 경우 지방자치단체의 조례제정권의 범위 및 확대 가능성 검토에 초점을 둔다. 그리하여 지방의회 중심의 지방정부법률(local law) 또는 ‘자치법률’ 제정권 보장 가능성을 검토하고 헌법개정안에 제안하고자 한다.

즉, 헌법에 기초한 지방정부들의 ‘자치법률’ 제정권의 보장 여부 및 지방의회의 실질적인 자치입법권으로서 2차 법률제정권의 의미와 한계 등을 미국 뉴욕 주 헌법과 프랑스의 개정헌법 등에 기초하여 분석하고자 한다.

## (2) 자치조직권 및 자치행정권 분야

자치조직권 및 자치행정권 분야는 미국의 홈룰 방식, 프랑스 지방분권형 헌법의 자치행정권 보장 방식에 초점을 두고 비교하고자 한다. 이와 함께 지방정부의 자치조직권, 인사권 등에 관련한 자치권의 보장 범위 및 운영방식의 근거가 되는 헌법조문 근거 및 정부의 관련법령을 비교분석하고자 한다.

구체적으로는 지방정부 홈룰(자치기본조례) 및 지방정부헌장(municipal home-rule)과 지방정부헌법(basic local constitution)의 보장 및 홈룰 형태의 기관구성 및 운영 자율권을 보장한 미국 및 지방분권 선진국의 기관구성 및 운영 다양성 방식을 제도 운영의 기본 틀로 도입하는 방안을 연구하고자 한다.

지방정부의 기관구성 다양화 방안을 위한 자치조직운영에 관한 헌법적, 지방자치법적 운영틀 및 (국가의) 지역 수준의 지방정부의 특성에 따른 인사권 범위의 자율적 운영 사례 등이 직접적인 연구 대상이다.

## (3) 사무권한 체계

미국과 프랑스의 중앙-지방정부 간 사무배분체계 및 사무수행체계에 관련해서 미국은 뉴욕 주 헌법을 중심으로 본다. 프랑스는 사무배분법이 포함된 통합지방자치법전과 함께 그 근원이 되는 프랑스 헌법, 특히 2003년 14개 조항 이상 대폭 개정된 개정헌법의 내용을 중심으로 비교연구 한다.

내용적으로는 정부간 사무배분 기본원칙과 그 내용을 확인하며 파리시와 뉴욕시 등의 사무배분체계 등을 사례로 그 운영 실태 등을 비교 연구하고자 한다.

이 경우 프랑스와 미국 뉴욕 주 헌법들과 같이, 국가사무 범위를 헌법에 명시하여 사무권한의 범위를 헌법적으로 제한한다. 그 외의 분야는 주로 지방정부 중심으로 사무배분을 이양하도록 체계화 할 것인지, 미국의 뉴욕 주 헌법처럼 ‘홈룰제도’를 통해서 자치권을 최대한 보장하면서 국가사무에 대한 제한적 입법사항을 규정할 것



인지 등도 비교연구 대상이 된다. 이를 토대로 우리나라 헌법개정안을 제안해 보기로 한다.

또한, 지방정부들이 자율적인 사무수행 권한이 확대될 수 있도록 검토하고자 한다. 지방정부가 자율적으로 필요한 사무를 수행하고자 할 때, 사무수행이 원활하게 하도록 ‘관련법령 제·개정 제안 권한’을 부여하는 규정 등의 명문화 또는 미국처럼 일괄적인 홈룰 제도 운영의 실효성 등에 관한 실무적 적용실태 등도 검토하고자 한다.

#### (4) 자치재정권 분야

자치재정권 분야에 대해 먼저 국세와 지방세 체계에 관한 헌법규정의 근거를 살펴보고 개선안을 제안하고자 한다. 현행 지방자치단체의 세목 및 세율에 대한 자치적인 신설권 제안, 조세법률주의의 운영체계를 타파하거나 확장하는 방안에도 대해서도 검토해 보고자 한다.

우리나라 조세체계의 개편방향을 모색하는 의미도 있으나 지방분권체제 확대를 위해 미국과 프랑스의 중앙-지방정부 간 지방분권형 조세체계 실태를 이해하고 개선안을 찾고자 한다. 우리나라의 지역상생발전기금 등의 확대 개선을 위한 재정조정기금 운영방식에 대해서도 검토하며, 헌법상으로는 주로 국가와 지방정부 간 수평적 재정조정제도의 운영체계에 초점을 맞추는 연구가 주가 될 것이다.

국세인 부가가치세의 일부 재원을 지방정부를 기반으로 한 세원 재배분이 가능하도록 제도화하여 지방정부의 세수력을 확보할 수 있도록 규정하고 있는 프랑스, 미국의 재정조정제도 등의 운영 실태를 연구하고자 한다.

#### (5) 중앙-지방정부간 관계

정부간 관계와 관련하여 미국과 프랑스의 헌법체계 및 지방자치법 관련 사항은 주로 국가의 통합성 유지정책에 필요한 최소 감독권과 긴급사안에 대한 대집행권

등을 인정하고 있다. 하지만 이는 법률에 근거한 국가의 지방정부에 대한 책임성 확보 방안이면서 국가의 관여수단에 대한 법률적 근거 마련, 그리고 최소한의 간여를 실천하고자 하는 것으로 이해할 수 있다.

그리하여 최소한의 사전보고체계 및 지방정부에 대한 제한적 합법성 감독권 인정, 또한 국가와 지방정부간 갈등조정은 헌법재판소 및 행정법원에 의한 권한쟁의 심판청구절차로 이행하도록 한 사항들도 검토한다.

다른 한편으로 헌법과 지방자치법에 기초한 국가의 지방정부에 대한 감독체계 보고, 국가의 기초정부에 대한 감독권을 헌법에 명기, 지역정부 법률이나 개별 법률에 근거할 때 최소한으로 관여하는 등의 사항을 확인해보고자 한다.

그리고 지방정부의 국정참여 방식에 관한 연구를 위해서, 지방정부 대표와 중앙부처 대표가 정기적으로 포럼 및 회의체 운영을 하는 (분야별) 상설위원회 제도화 및 지방정부와 관련한 분야에 위원회를 운영할 시, 지방정부의 대표(단체장, 지방의원)의 의무적 참여 등 거버넌스 체제의 운영실태 및 관련제도의 법규화 방안 등도 연구의 대상이 된다.

## 2. 연구방법

먼저 헌법체계에 관련된 국내외 연구자료와 함께 정부문서, 헌법 조문 등을 세부적으로 분석하고자 한다. 중점이 되는 연구자료는 우리나라, 프랑스와 미국 뉴욕 주의 헌법 문헌자료 등이다. 또한 국내외의 대한민국, 프랑스, 미국 뉴욕 주 등에 연관된 지방자치제도 현황, 통계 및 입법 데이터를 기반으로 한 학문적 연구문헌과 상하원의 보고서, 정부자료를 비교분석 하고자 한다.

또한 비교대상 국가의 헌법-지방자치법-관련법 간 원리 및 운영실태를 분석하기 위해서 행정안전부, 지방자치발전위원회, 경기도의회와 서울시의회 등에서 중앙-지방공무원, 학계 전문가와 시민단체 활동가 등과의 지속적인 면담, 워크숍, 각종 회의 등을 통해서 의견수렴, 각 단체별 핵심적 사고 등도 참고로 하여 헌법개정안을

마련하는데 보완자료로 활용하고자 한다.

비교 요인별 핵심 사안에 대하여 전문가들과의 워크숍, 세미나 토론 등을 통해 세부사안별 대안을 검토하고, 비판적 의견수렴을 통한 개선안 모색도 시도하고자 한다. 주요 외국학자들이 참여하는 국내 세미나 등에 폭넓게 참석하여 의견을 청취하고, 직접 참여토론을 통해 얻은 교훈 및 시사점을 정리하여 보완하고자 한다.

우리나라는 단일국가로서 지방자치제도의 운영 근거를 헌법에 기초하고 있으므로 이와 관련하여 제도운영 등 직접적 비교가 될 수 있는 프랑스의 지방분권형 헌법개정에 기초한 파리시의 지방분권적 운영사례와 미국 뉴욕 주의 홈룰제도에 기반을 둔 뉴욕시 자치권 행사 방식 등을 실증적 사례연구로 보완하고자 한다.

이는 실증사례를 통해서 내용분석들의 실현 가능성을 뒷받침하는데 그 근거로 삼을 수 있도록 연구사례를 제공하고자 한 것이다. 그리하여 지방분권 강화를 위한 헌법체계 간 비교분석의 증거들을 종합적으로 수집정리한 뒤, 향후 우리나라 헌법개정 시 지방자치 활성화를 최대한 도모할 수 있는 방향에서 헌법개정안을 만드는 논거가 되도록 비교연구의 시사점 도출에 적용하고자 한다. 최종적으로는 이러한 논거를 종합하여 우리나라 현행 헌법체계를 개선하는 <헌법개정안>을 제안하는 최종 연구결과물을 제시한다.



# 제2장

## 지방분권 강화를 위한 헌법개정 논의

제1절 우리나라 헌법에서 지방자치권의 한계

제2절 헌법개정 논의에 관한 기존연구 분석

제3절 주요 선진국의 지방분권형 헌법 체계



KRILA





## 지방분권 강화를 위한 헌법개정 논의

### 제1절 우리나라 헌법에서 지방자치권의 한계

#### 1. 헌법에서의 지방자치권 제약

##### 1) 현행 헌법구조

우리나라의 현행 헌법은 지방자치를 명문으로 규정해서 헌법에 보장되어 있다(헌법 제117조, 제118조, 아래 <표 2-1> 참조). 하지만 보다 세부적인 핵심 사안들에 대해서는 조문이 부족한 실정이다.

<표 2-1> 헌법 제8장 제117조, 제118조

제8장 지방자치단체

제117조

- ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조

- ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
- ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

우리 헌법은 제117조에서 지방자치단체의 역할, 조례제정 권한을 추상적으로 기술하고 있다. 지방자치단체의 종류는 법률인 지방자치법에 위임하고 있고, 헌법 제118조에서는 지방의회 존재를 제외한 기관구성을 위한 조직·권한·의원선거·지방자치단체장의 선출방식 등 같은 사항들이 모두 법률로 위임되었다.

따라서 우리 헌법은 추상적인 내용이 다수를 이루고 이루며 관련 조문도 다른 선진국들에 비해서 턱없이 적다. 그 결과 헌법상에서의 자치입법권의 해석이 한계를 내포하고 있다. 헌법의 하위법률들을 제정하여 지방분권을 보장하고 있으나 당리당략에 의한 자치권 제약도 제거되지 않고 있다. 이러한 점들이 현행 헌법상 지방분권의 강화를 방해하도록 작용하고 있다.

## 2) 현행 헌법구조에 따른 지방자치권 제약

### (1) 자치입법권의 소극적 보장 실태

현재 헌법 제117조 제1항에는 한정적으로 “법령의 범위 안에서” 자치입법권을 부여하고 있다. 해당 헌법 제2항에는 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”고 정하여 지방자치의 기본단위와 종류에 대해서는 국회 입법권에 유보하고 있다.

이에 대하여 관련 판례(대법원 2000.11.24.)는 “지방자치법 제15조에서 말하는 「법령의 범위 안」이라는 의미는 「법령에 위반되지 아니하는 범위 안」이라는 의미로 풀이되는 것으로 …… 조례가 국가법령에서 정하지 아니하는 사항을 규정하고 있더라도 이를 들어 법령에 위반되는 것이라고 할 수 없다”라고 판결하였다.

구체적으로 지방자치법 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고, 다만 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 정한다. 이는 헌법에 보장된 자치입법권을 구체화하였지만 한편으로는 제약하는 것이다.



## (2) 지방자치법 제22조: 침해조례에 대한 법률유보 요건

한편 「지방자치법 제27조」에서 조례 위반 행위에 대하여 조례로 천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 제한적인 규제권을 명시하고 있다. 이로써 자치입법권인 ‘조례’의 법적 이행력 등의 효력을 약화시켜 왔다.

지방자치법 제22조 단서는 조례로 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률유보 원칙에 따라야 한다. 하지만 이는 지방의 전권한 성과 자기책임을 보장한다는 헌법의 원리에 어긋난다. 또한 주민기본권을 보장하고 지방의 미풍양속을 보존하기 위하여 실시하는 자율적인 규제행정도 제한하여 법령의 공백을 보완할 수 있는 기회를 박탈하게 된다. 이로 인해 지방자치의 본질이 침해당할 수 있다(김성호, 2007).<sup>2)</sup>

지방자치법 제22조 단서는 조례의 법률 하위 효력에 기하여 헌법상 법률유보사항의 조례에 대한 적용의 요건을 분명히 하고 있는 것으로 보인다.<sup>3)</sup> 단, 판례는 구체적인 위임 법리가 엄격히 적용되는 행정입법과는 달리 민주적 정당성을 확보하고 있는 지방의회에 의한 자치입법에 대한 법률위임은 포괄적 위임에 의한 것도 허용되는 것으로 해석하고 있다.<sup>4)</sup>

## (3) 지방자치단체 사무에 관한 법적 제약 근거

지방자치단체의 사무와 관련해서는 헌법 제117조 제1항에서 지방자치단체의 기

2) 김성호, 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 2007.12, 8쪽

3) 지방자치법 제22조 (구 지방자치법 제15조) 단서는 지방자치단체가 갖는 조례제정권의 한계와 관련된 규정으로, 특정영역에 대한 법률유보 원칙의 적용에 의해 법령이 직접 규율하는 경우에, 조례가 이에 대해 독자적으로 규율해서는 안되며, 법령의 위임을 받거나, 법령에 의한 규율이 없는 때에만 법령의 위임이 없이도 직접 규율할 수 있는 것이라 해석해야 한다는 견해로 류지태, 지방자치의 제도적 보장론 소고, 법학논집(제29집), 고려대학교 법학연구원, 1993, 462쪽 이하 참조.

4) 한재 1995.4.20. 92헌마264, 279; 대법원 1991.8.27.선고 90누6613판결

능으로 “주민의 복리에 관한 사무”를 규정하고 있을 뿐, 그 이상의 구체적인 사무배분 기준에 대한 언급이 없다. 이는 지방자치단체의 관할에 속하는 사무를 일일이 법률에 규정하여 결정하는 것이 아니라 반대로 법률에 특별한 규정이 없는 한 주민의 복리에 관한 모든 사무에 대해 포괄적으로 관할권을 갖는 것이라는<sup>5)</sup> 전권한성의 원칙을 나타내는 것으로 보고 있다<sup>6)</sup>. 그러나 무엇이 주민의 복리에 관한 사무인지에 대하여는 해석을 통해 구체화되어야 하므로<sup>7)</sup>, 지방자치법 제9조와 개별 법률에서 지방자치단체의 권한에 대한 규정을 두고 이에 따라 지방자치단체의 사무 범위가 이해되는 상황이다.

#### (4) 헌법상 지방자치단체의 사무권한 및 재정권한의 제약

중앙정부와 지방자치단체 간 권한배분의 기초가 되는 중앙권한의 지방이양에 대해서 우리나라 헌법은 어떠한 조항도 이를 언급하고 있지 않다.

그 결과 지금까지 대통령소속 지방자치발전위원회 등이 지속적으로 지방이양을 추진하고 있다. 하지만 현재 주가 되고 있는 개별사무 이양방식이 주로 단순사무 중심으로 이양되는 상황이기 때문에 핵심적인 제도개선이 어렵고, 권한이양과 연계한 재정지원이 미흡하여 부작용도 빈번한 실정이다. 권한이양에 따른 인건비·경상비·사업비 등이 지방자치단체 재원 중에서 급증하고 있음에도 불구하고 중앙정부의 재정 지원이 충실하게 반영되지 못하고 있다.

관련 사례로는 제주특별자치도의 특별법과 같이 도 조례로 규제권한에 대한 제정이 가능하도록 특례를 인정받은 경우가 있다. 부수되는 과태료나 벌칙 권한은 구체

5) 이기우, 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정, 한국지방자치학회보(제17권 제4호), 한국지방자치학회, 2005.12, 9쪽

6) 홍정선, 지방자치법학, 법영사, 2000, 35, 36쪽; 정재황/선정원/김명연/김수진/전훈, 지방자치의 헌법적 보장 - 지방자치와 입법권의 한계, 헌법재판연구(제17권), 2006, 헌법재판소, 230-231쪽

7) 이기우, 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정, 한국지방자치학회보(제17권 제4호), 한국지방자치학회, 2005.12, 9쪽

적으로 위임받지 않으면 조례로 제정할 수 없다. 제주도의 사례는 주민 권리를 제한하고, 의무를 부과하는 등의 조례 법률의 유보에 관한 헌법 규정이 있기 때문에 가능했다.

이처럼 헌법에서는 죄형법정주의, 조세법률주의 등을 포괄적으로 규정함으로써 지방자치단체 수준에서 권한이양에 따른 집행력 확보를 위해 행정 벌칙을 조례로 정할 수 있어야 하지만, 관련 헌법 조항들로 인해 상당한 제약을 받고 있다.

지역경제 발전을 위해서라도 다양한 조세 감면 및 지방세 신세목의 설치 등의 자율권이 필요하다. 하지만 이 자체도 헌법상의 조세법률주의나 조세주권주의로 인해 최소한의 조세 감면, 세율인하, 지방세 신세목 설치 등은 특별법 또는 특별부여 수준의 개별 세법 및 조세특례제한법 등에 의해서만 가능한 상황이라고 할 수 있다.

## 2. 지방자치법에서의 자치권 한계

### 1) 지방자치법 체계

대한민국에서 지방자치 기본법으로 헌법 2개 조문과 ‘지방자치법’ 이외에도 관련 되는 법령은 많다. 2015년 행정자치부가 발간한 ‘지방자치 관계법령집’을 보아도 대한민국헌법 부터 시작된다. 그 가운데 중요한 관계법령을 살펴보자면 「지방공무원법」, 「주민투표법」, 「지방재정법」, 「공직선거법」, 「서울특별시 행정특례에 관한 법률과 시행령」 그리고 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법과 시행령」 등이 있다.

법령 수준에서는 ‘지방자치단체에 두는 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행규칙’, ‘지방자치단체에 두는 고위공무원단 직위의 직무등급표시에 관한 규칙(부령)’, ‘지방자치단체에 대한 행정감사규정’ 등 지방자치단체들은 관할지역 내에서 종합행정을 담당하기 때문에 종합적 업무수행과 관련된 주요법령들이 이외에도 상당수가 된다.

## 2) 지방자치법에 의한 자치입법권 제약

### (1) 조례의 법체계상 효력 순위를 제약

지방자치단체의 조례는 입법권을 지방자치단체에 배분한 것이 아니다. 행정사무의 처리를 위해 제한된 범위의 행정입법 권한만을 행정적 분권의 하나로 배분한 것으로 여겨지고 있다.

행정입법의 일부로서 자치입법권을 행정입법인 법규명령보다도 법체계상에서 하위로 보는 건 자치입법권의 자치권 특성 및 정치적 지방분권에 의한 민주적 정당성 등을 위반하고 있다고 할 수 있다.

### (2) 법령선점으로 의한 자치입법권 제한

국가 법령이 입법되는 경우, 자치입법권은 자치사무에 관해 해당 국가 법령을 위반하지 않는 범위 내에서만 규율할 수 있다. 이는 지방자치단체의 실질성이 체계에 국가 법령의 선점이 과도하게 부과되는 상황으로 발전해왔기 때문이다. 그에 따라 중앙정부의 지방자치단체에 대한 자치입법권이 상시적으로 침해되어 왔다.<sup>8)</sup>

### (3) 자치입법체계의 강제력 확보 수단

조례 위반에 대해, 경범죄 처벌법상의 형벌에도 미치지 못하는 벌칙만 부과하는 것은 민주적 정당성을 확보하고 있는 자치입법권 상의 자율성을 상당히 제약한다는 문제제기가 있다. 지방자치단체가 조례입법에 필요한 근거법률을 제안하는 제도 절차가 마련되지 않아 이를 침해하는 조례에 대해 자치입법의 실효성을 확보할 도리가 없다는 것도 문제다.<sup>9)</sup>

8) 유사한 지적으로 김성호, 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 2007.12, 8쪽 참조

### 3) 지방자치단체 사무권한의 제약

#### (1) 사무배분 원칙과 기준에 관한 제한

사무배분 기준인 주민 복리에 대한 규정의 불명확성이 있다. 현행 헌법 규정에서는 지방자치단체의 사무배분 기준으로 “주민의 복리에 대한 사무”를 지나치게 포괄적이고 불명확하게 명기한 부분이 많다.

#### (2) 사무배분 기준의 법률 의존

우리나라 헌법은 “주민의 복리”에 대한 사무를 지방자치단체의 권한에 맡기고 있다. 그 내용이 실질적으로 기준을 다하지 못해 지방자치단체 사무인지 국가사무인지 법률 규정에 기대어 해결하게 하였다.

지방자치단체의 독립성과 자율성을 보장하려면 국회 법률에 따라 지방자치단체의 권한 범위를 정하지 않고 일정한 헌법 기준에 따라 운영하는 것이 필요하다. 그러한 점에서 외국의 헌법에서는 주로 지방정부의 사무권한 범위를 명확히 규정하고 있다.

우리나라에서는 결과적으로 법률과 법령으로 사무배분의 기준을 정하고 있을 뿐만 아니라, 「지방자치법 제9조 제2항」에는 개별 법령이 우선하여 사실상 국가 개별 법령에 의한 지방자치단체 사무권한의 범위를 사전·사후로 축소하는 일들이 빈번하게 일어나는 것이다.<sup>10)</sup>

9) 김성호, 같은 논문 8-9쪽 참조.

10) 이에 대하여 “일본헌법 제95조의 경우 일정한 사항에 대해서는 국가가 임의로 법률을 제정할 수 없고 해당 지방자치단체 주민의 과반수 이상의 동의를 얻지 않으면 안 된다고 규정하고 있다. 즉 어떤 지방공공단체에 만 적용되는 특별법을 제정하는 경우에 국회는 그 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 않으면 안 된다고 규정하고 있는 것이다. 하지만 한국에서는 지방자치영역에 대한 법률의 제정에 한계를 가하는 명확한 규정을 찾아볼 수 없다. 주민의 복리에 관한 사무라는 기준은 너무 막연해서 각 자치단체의 핵심적 사무의 한계를 판단하기 어렵다. 법률과 법규명령이 규율할 수 있는 한계로서 기능하지도 못한다.” 고 하여

#### 4) 위임사무로 인한 자치권의 폐해

지방자치법에서는 지방자치단체의 사무의 하나로 위임사무가 존재하고 이를 법령의 제정을 통해서, 지방재정법상의 재정지원에 관한 구체적인 지원 대책 없이 실질적으로 자치권 제약을 하는 경우가 빈번하다. 지방자치단체로 하여금 일정한 사무를 자치사무화하여 조례 제정을 하게 하여 자율적으로 처리하게 하는 것이 바람직한 사무이다. 그럼에도 이를 근거법령에 국가 사무로 정하여 기관위임하는 등의 자치 사무로 정하여 법령상 과도한 규정을 두게 했다. 법령이 제·개폐될 시 그 조례도 그 법령에 위반하지 않도록 개정되어야 하는 등, 조례의 위상이 저하되는 결과가 나왔다.

#### 5) 정부간 관계로 본 광역자치단체 자치권의 한계

시·도를 중심으로 한 정부간 관계와 법적 지위와 권한 관계 등을 살펴보면 다음과 같은 문제점들이 있음을 짐작할 수 있다(김병국 외, 2012: 18 이하). 시·도는 인구나 면적 규모에서도 서로 상당한 차이를 보이고 있다. 그리고 경기도·경상남도 와 같이 관할권 내에 인구 50만 이상의 대도시들이 존재하게 되면서 도의 권한과 영향력이 축소되는 경향이 있다.

통합 청주시의 경우도 충청북도 총 인구 150만 명 중 청주시 인구가 90만 명으로 늘어 그만큼 충청북도의 도세는 1/2로 축소되었다. 또 사무배분 총비율을 보더라도 국가 전체의 법령사무 중에서 국가는 약 69%, 지방은 약 31%인 상황에서(지방자치발전위원회 내부자료, 2015) 시·도 내에 특별지방행정기관의 숫자가 늘어날수록 시·도의 광역적 행정책임 하에 수행되는 사무권한 등은 그만큼 줄어들게 된다.

광역자치단체의 지위와 관련하여 지방분권의 제약이 되는 문제점으로는 다음과

---

사무기준을 법률에 의존하는 것의 문제점을 지적하는 견해로 정재홍/선정원/김명연/김수진/전훈, 지방자치의 헌법적 보장 -지방자치와 입법권의 한계, 헌법재판연구(제7권), 헌법재판소, 2006.

같이 정리가 가능하다(안영훈, 2010; 2012).

### (1) 시·도의 법적 지위의 불명확성

현행법상에서 지방자치단체의 조직, 권한행사, 재정 그리고 조례제정권에서 시·군·자치구와 동일한 법률을 규정하여 차별을 두지 않은 경우가 많다. 물론 약간의 차별이 있기는 하지만 기본적으로 주민생활 서비스 전달 및 집행을 담당하는 기초자치단체와 지방정치의 기능을 행하는 시·도의 차이를 충분히 고려하지 않은 법률을 제정하는 것이다. 이로 인해 ‘상급 지방자치단체’로서 시·도의 법적 위상과 지위는 법체계, 개별법 등에서도 상당히 불분명해졌다.

### (2) 시·도 기능과 시·군·자치구 기능의 유사 및 중복

『지방자치법 제10조 제3항』에서는 “시도와 시군의 기능은 서로 경합하지 않도록 하여야 한다”는 불경합성 원칙을 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 사무 처리에 있어 양자가 경합되는 경우가 많다.

### (3) 자치입법권의 제약

국회의 획일적인 법률 또는 명령이 지역적합성에 떨어지는 경우가 많다. 시·도의 독자적인 입법권의 수요가 있음에도, 헌법 및 법률에 의한 시·도 조례제정 권한범위는 기초자치단체인 시·군·자치구와 동일한 수준이다. 헌법 해석을 통해 지방자치단체의 입법권을 넓게 인정하기도 하나, 지방자치가 실시된 이후 수십 년 동안의 논쟁에도 불구하고 법은 여전히 지방자치단체의 조례제정권 범위를 아주 좁게 해석한다. 중앙정부 차원에서도 획일적인 법률로 인해 초래될 부작용을 최소화하기 위해 입법권의 다양화가 요구되고 있는 현실이다. 현재 시·도에 대한 입법의 수요와 현실적 입법권 사이에 괴리가 존재한다.

#### (4) 광역자치단체 자치결정권 제약

광역자치단체에게 강화된 입법권을 주어주지 않는 이상 시·도는 단순한 집행기관에 불과하다. 이런 형태로는 정책기관으로서 지위를 갖기 어렵다. 개방경제, 세계화 등으로 지역 간 경쟁이 세계화가 되었다. 이 과정에서 국가가 지역간 경쟁과 해당 결과에 대해 개입할 수 없는 상황도 발생한다. 해당 지역 정부가 관할지역의 문제를 자율적으로 결정할 수 없고 중앙정부가 일방적으로 법으로 정하는 현 상황은 지방자치제도 하에서 책임과 권한의 불일치를 초래한다.

#### (5) 시도 광역자치단체의 핵심적 기능과 권한의 모호

광역자치단체는 주로 6가지 기능을 중심으로 활동하지만 시·군·구에 대해서는 지도·감독적 역할을 많이 규정하고 있어서 시·군·구와의 관계가 파트너십 관계 형성에 장애가 되고 있다. 그리고 다른 한편으로는 정부의 하부행정기관으로 국가의 위임사무를 수행하기도 하지만, 재위임을 하는 위치에 있고 또 국가가 특별지방행정기관 등의 확산을 통해서 직접 광역적 기능을 수행함으로써 시·도의 역할은 축소되고 있는 상황이다. 반대로 시·도는 상급 지방자치단체이기 때문에 지역주민을 위한 밀착형 주민복지서비스, 참여행정 등의 분야에서 업무수행을 함에 있어서 접근성이 떨어진다. 이로 인해 주민의 의식 속에 광역자치단체로서 갖는 역할의 중요성에 대한 인식을 (서울시, 부산시 등 일부 광역시를 제외하고) 강하게 갖지 못하고 있다.

### 3. 지방정부의 ‘지역거버넌스’ 자치권에 대한 제약

우리나라 지방자치단체가 중심이 되는 지역에서의 거버넌스 체제 구축 및 그 활성화의 효력이 약한 이유는 지역자치권이 충분히 확보되어 있지 못하기 때문이다.



이 때문에 다양한 운영체계가 결여된 상태이다. 결과적으로 지역발전정책의 주체적 역할을 담당하고 있는 광역경제권협의체와 같은 지역거버넌스 대표기구들이 창의적인 자유재량을 펼치거나 효과적인 역량을 발휘하기 쉽지 않은 실정이다.

우리나라 지방자치제도에서는 ‘지역거버넌스’를 ‘광역행정’ 용어로 사용하고 있다. 실제로는 지방의 자율성 확대에 따른 이해상충 및 상호의존도가 증가하고 있어 중앙정부와 지방자치단체 및 지방자치단체 상호간의 수평적 협력제도와 양보, 갈등 조정 등 상호 협력적 행정수행체계를 총괄하는 의미로 사용하고 있다(안전행정부 광역행정 업무편람, 2013).

협력제도로는 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체장 등 협의체 제도들을 운영하고(지방자치법 제147조~제165조), 분쟁조정에 대해서는 각 계층별 조정위원회를 활성화시키고 있지만 기대에 미치지 못하는 실정이다(아래 <표 2-2> 참조).

<표 2-2> 우리나라의 광역행정업무(지역거버넌스) 운영체계

거버넌스 제도	운영방식
협력제도	-협력사업 -사무위탁 -행정협의회 -지방자치단체조합 -지방자치단체장/의회의장 등 4대 협의체
분쟁조정제도	-지방자치단체 중앙/지방 분쟁조정위원회 -행정협의조정위원회

우리나라는 지방자치단체간 협력사업으로 지방자치단체간 상하수도 사업, 폐기물 처리, 지역개발 등이 수행되고 있다. 사무위탁도 마찬가지로 이웃 지방자치단체와 공동사용을 위한 갖가지 공공시설물 설치 및 운영 등을 사무위탁 협의규약을 제정해 추진하고, 공동추진기구로서 행정협의회를 구성해서 정례화 시켰다.

이를 종류별로 보면 수도권행정협의회, 대구대도시권협의회와 같은 광역권 협의회(10개)가 있고, 수도권 기초자치단체들로 구성된 서부수도권행정협의회 등 기초지역권 행정협의회(36개)도 있다. 또 문화권 증진, 대전·충청 광역권, 지리산권 단체장협의회, 대한민국 아름다운 섬 발전협의회 등 기능별 협의회(37개)가 운영되고 있다.

우리나라 지방자치제도에서 지역거버넌스의 한 운영방식으로 활성화 되고 있는 공식적인 법인격을 갖춘 지방자치단체조합은 그다지 폭 넓게 활용되지 않고 있다(지방자치법 제159조~제164조). 과거 1990년대 ‘수도권매립지운영관리조합’(수도권매립지공사로 전환), 최근까지 ‘부산·거제연결도로건설조합’과 ‘부산·김해경량전철조합’이 있었고, 지금은 경제자유구역청(부산·진해, 광양만권, 황해, 대구·경북), 수도권교통본부, 지리산권관광개발조합, 지역상생발전기금조합 등이 지역거버넌스 주체로 활동하고 있다.

이러한 상황을 개선해서 앞으로 좀 더 유연하면서도 강력한 지역거버넌스 체제 확립을 위한 제도적 변화가 필요한 시점이다. OECD 주요국 및 EU체제의 중심국가이기도 한 프랑스가 헌법과 지방자치법 체계 하에서 어떻게 지역거버넌스 제도를 다양화시켜 지역발전 역량을 제고하고 있는지를 면밀히 분석하고, 미국의 뉴욕 주 헌법에서의 다양한 지방정부 형태를 보장한 상황 하에서 다양한 유형의 지역거버넌스 운영방식의 변화를 통한 자치권 확대로 지역경제 활성화 등을 도모하고 있는 지역발전에 기여하는 지방분권 강화 방안을 도출해 볼 필요가 있다.

## 제2절 헌법개정 논의에 관한 기존연구 분석

### 1. 지방분권·헌법개정 관련 최근연구 동향

#### 1) 지방분권·헌법개정 관련 논문 단어 분석

헌법개정과 관련한 지방자치·지방자치법·지방분권에 대한 기존연구들에 대하여 2017년 5월 기준 DBPIA에서 2010~2017년까지의 논문을 검색한 결과 총 17편으로 나타났다(아래 <표 2-3> 참조).

학회지의 성격별로 볼 때, 헌법개정에 대해서 법학 관련 학회지(공법학연구, 한양법학, 동아법학, 법학논고, 저스티스)가 다수를 차지했다. 그 외 헌법개정에 관심을 가지는 곳은 지방자치연구소나 지방자치학회, 정책연구지가 있다. 법학 관련 연구지인 공법학연구가 가장 많은 편수(5편)를 게재했다<sup>11)</sup>.

<표 2-3> 지방분권(자치)와 헌법개정 연구논문의 주제어 정리

연구문헌	주제어
류시조 (2017). 지방분권법상의 지방자치와 지방교육자치 통합의 문제에 관한 소고, 공법학연구, 18(1), 335A.	지방분권, 지방자치, 교육자치, 지방교육자치, 교육감선출, 지방자치법, 지방분권 특별법
김명식 (2016). 지역균형발전 구조에 관한 헌법적 검토, 공법학연구, 17(4), 330.	지방자치제도, 지방분권, 지역균형발전, 사회국가원리, 자치재정권, 헌법개정
정상우 (2016). 지방분권형 헌법개정, 공법학연구, 17(4), 6991.	지방자치, 지방분권, 헌법개정, 보충성 원칙, 주민자치권, 권력분립
조홍석 (2015). 현행 지방자치제의 현실과 한계	지방자치제도, 지방분권, 헌법개정, 양원제

11) 한국비교공법학회의 공법학연구지는 KCI 등재지로, 지방자치, 헌법, 지방분권, 헌법재판소, 일본, 기본권, 헌법개정, 법치주의, 헌법재판, 표현의 자유에 대해서 다루는 학술지이다. 발표논문은 851회, 인용된 횟수는 1,970회이다. NAVER 전문정보, 공법학연구. (검색일자: 2017.05.01.) [http://academic.naver.com/journalView.nhn?journal\\_id=580&dir\\_id=10313](http://academic.naver.com/journalView.nhn?journal_id=580&dir_id=10313).

연구문헌	주제어
그리고 개선방안. 헌방법학, 26(3), 235253.	주민참여, 민주주의, 통일헌법
허진성 (2015). 지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구. 공법학연구, 16(2), 327.	헌법개정, 지방자치, 지방분권, 광역지방정부, 연방정부, 지방자치 강화
명재진 (2014). 분권형 헌법을 위한 모델 연구. 동아법학, (65), 138.	지방자치, 연방제, 직접민주주의, 국민투표, 양원제, 추상적 규범통제, 연방쟁의
박진완 (2014). 헌법적 동질성 실현의 문제로서 지방분권과 지역주민의 권리. 법학논고, 48, 146.	지방분권 지방정부, 발전하는 지방정부의 세계적 지위, 협력적 연방주의, 동질성 조항, 지방자치행정
정영화 (2013). 韓國의 政治民主主義 危機와 法制度 改革. 법학연구, 24(2), 3993	중앙집중의 정치문화, 재왕적 대통령제, 단임 대통령의 재신임, 지방분권기본법, 당내 민주주의, 민주적 후보추천의무의 강행규정성, 국고보조금과 당내민주주의 매칭펀드
성낙인 (2013). 헌법개정과 권력구조(정치제도). 저스티스, (1342), 134149.	헌법개정, 개헌, 제한한법, 87년 체제, 세계화, 정보화, 지방화, 체제통합성, 국가정체성, 통일헌법
안성호 (2012). 선진 민주사회와 통일한국 실현을 위한 차기정부 지방분권정책. 한양대학교 지방자치연구소 국내세미나 논문집, 105108.	선진민주사회, 통일한국 실현, 차기정부 지방분권
이국운 (2012). 지방분권형 개헌의 필요성과 과제. 한양대학교 지방자치연구소 국내세미나 논문집, 117.	자유민주주의와 분권국가, 헌법정치, 분권형 연성복합국가, 지방분권개헌국민행동의 제안, 지방분권형 원포인트 헌법개정안
Mario Pfau (2012). Verfassungsrechtliche Probleme des Hochwasserschutzrechts im bundesdeutschen F deralismus anhand des Beispiels von BadenW rtemberg. 환경법과 정책, 9, 197227.	기후변화, 홍수방지법, 수자원경영법, 용수원칙지침, 홍수위험관리지침, 계획고권, 재산권
김성호 (2010). 국가경쟁력 제고를 위한 지방분권형 헌법개정 대안모색. 한국지방자치학회 학술대회, 259264.	지방분권형 헌법개정
김주영 (2010). 한국지방자치제도의 입법사적 고찰. 공법학연구, 11(2), 89116.	헌법, 지방자치법, 실질적 의미의 헌법, 헌법개정, 헌정사, 입법사
신원득, 조성호, 이현우 (2010). 지방분권형	지방분권, 헌법개정, 자치고권, 조례고권

연구문헌	주제어
헌법(안) 연구. 정책연구, 1113.	재정고권, 조직고권, 계획고권
조규범 (2010). 헌법상 지방자치조항의 개정방향. 공법학연구, 11(1), 139163.	지방자치, 지방자치조항, 지방분권형 헌법개정, 지방자치단체의 입법권, 지방재정권, 주민소환제, 주민투표제

\*출처: 연구자 정리

<표 2-3>에 정리된 총 17개 문헌의 초록에 제시된 주제어를 통계분석 프로그램 R의 KoNLP와 wordcloud 패키지를 통해 정리해 본 결과 총 87개의 키워드로 정리할 수 있었다.

빈도수 1개를 제외하고 가장 많이 쓰인 단어 별로 나열하자면 지방분권(13), 지방자치(8), 헌법개정(8) 헌법(6), 지방(5), 주민(3), 민주주의(4), 정부(3), 개헌(2), 분권(2), 세계(2), 양원제(2), 원칙(2), 지방자치법(2), 지방자치제도(2), 지침(2), 통일헌법(2), 조항(2)로 나타났다. 지방분권(13), 지방자치(8), 그리고 헌법개정(8)과 같은 단어에 대한 높은 관심도는 헌법개정과 관련해 지방분권에 대한 관심이 높다는 점을 나타낸다.

주제어 빈도수 정리를 통해 지방분권과 지방자치를 둘러싼 헌법개정 논의 속에서 민주주의, 정부, 지방, 헌법, 국가, 주민 등의 주제가 가장 큰 축으로 논의된 것을 확인할 수 있었다. 주제어 빈도를 워드클라우드로 나타낸 <그림 2-1>을 보면 그 관심도를 눈으로 확인할 수 있다.

그리고 해당 17개 문헌의 초록에 나타난 단어들을 빈도순 별로 정리하면 헌법(115), 지방자치(60), 지방분권(48), 보장(33), 국가(29), 헌법개정(29), 자치(27), 분권(26)으로 나타났다.

비록 주제어나 초록의 단순 단어 빈도 분석만으로 연구경향을 전부 파악했다고 볼 수는 없지만, 지방자치제도, 분권, 원칙, 개헌, 지침, 양원제, 조항, 홍수, 지방자치법 등의 단어들이 주제로 논의되어 왔던 것도 알 수 있었다.



서울, 경기 등 6개 지역별 총 42개 언론사(아래 <표 2-4> 참조)의 ‘헌법개정·지방자치’와 ‘헌법개정·지방분권’에 해당하는 기사를 대상으로 하였다.

<표 2-4> 빅카인즈 제공 언론사 및 누락 데이터현황

ID	언론사	수집 기간	수집 누락 구간	비고
1	경향신문	1990.01.01 ~ 현재	없음	
2	국민일보	1990.01.01 ~ 현재	없음	
3	내일신문	2003.11.01 ~ 현재	2004.03.01 ~ 2004.03.31 2013.06.01 ~ 2013.06.01 2013.11.01 ~ 2015.03.31	뉴스데이터 미보유
4	문화일보	1996.12.02 ~ 현재	없음	
5	서울신문	1990.01.01 ~ 현재	없음	
6	세계일보	1990.01.01 ~ 현재	없음	
7	한겨레	1990.01.01 ~ 현재	없음	
8	한국일보	1990.01.01 ~ 현재	없음	
9	경기일보	2008.02.01 ~ 현재	없음	
10	경인일보	2008.02.14 ~ 현재	없음	
11	강원도민일보	1993.10.03 ~ 현재	없음	
12	대전일보	2008.02.12 ~ 현재	없음	
13	충도일보	2000.01.01 ~ 현재	2003.03.09 ~ 2003.08.31	휴간기간
14	중부매일	1996.11.01 ~ 현재	없음	
15	충북일보	2005.08.01 ~ 현재	2007.02.01 ~ 2008.02.16	뉴스데이터 미보유
16	충청일보	2011.10.03 ~ 현재	없음	
17	충청투데이	1998.08.01 ~ 현재	2001.11.01 ~ 2001.11.30	휴간기간
18	경남신문	2008.01.01 ~ 현재	없음	
19	경남도민일보	2001.10.04 ~ 현재	없음	
20	경상일보	2003.01.02 ~ 현재	2004.07.01 ~ 2004.07.31 2006.01.01 ~ 2007.12.31	뉴스데이터 미보유
21	국제신문	1999.01.01 ~ 현재	없음	
22	대구일보	2006.09.01 ~ 현재	없음	
23	매일신문	1996.01.01 ~ 현재	2000.10.01 ~ 2000.11.30 2001.03.01 ~ 2002.05.31 2003.01.01 ~ 2003.01.31	뉴스데이터 미보유
24	부산일보	1991.01.01 ~ 현재	없음	
25	영남일보	2001.05.01 ~ 현재	없음	
26	울산매일	2011.12.01 ~ 현재	없음	
27	광주일보	2008.03.19 ~ 현재	없음	

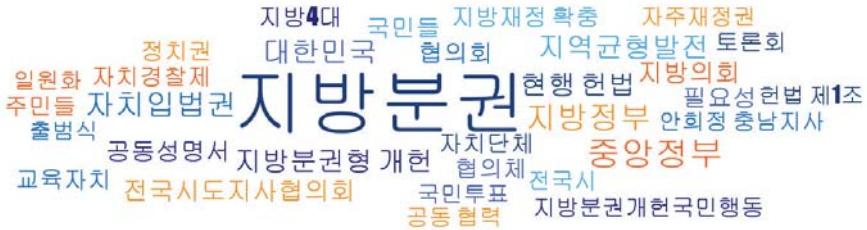
ID	언론사	수집 기간	수집 누락 구간	비고
28	무등일보	2008.04.01 ~ 현재	없음	
29	전남일보	2000.07.01 ~ 현재	2001.07.01 ~ 2001.10.31	뉴스데이터 미보유
30	전북도민일보	1994.07.01 ~ 2001.12.31 2008.03.01 ~ 현재	2000.04.01 ~ 2000.04.30 2006.06.01 ~ 2006.06.30	뉴스데이터 미보유
31	전북일보	2008.03.03 ~ 현재	없음	
32	제민일보	1997.09.08 ~ 현재	2002.05.01 ~ 2002.05.31 2004.10.01 ~ 2004.10.31 2015.02.01 ~ 2016.06.20	뉴스데이터 미보유
33	한라일보	2002.07.01 ~ 현재	없음	
34	매일경제	1995.01.04 ~ 현재	2006.12.01 ~ 2007.02.13	뉴스데이터 미보유
35	서울경제	1996.10.04 ~ 현재	1998.01.01 ~ 1998.08.31	뉴스데이터 미보유
36	파이낸셜뉴스	2001.11.01 ~ 현재	없음	
37	한국경제	1995.01.04 ~ 현재	1999.03.01 ~ 1999.06.30	뉴스데이터 미보유
38	헤럴드경제	2000.01.01 ~ 현재	2005.05.01 ~ 2005.05.31 2008.01.01 ~ 2009.11.26	뉴스데이터 미보유
39	MBC	1997.04.07 ~ 현재	없음	
40	SBS	1997.08.09 ~ 현재	2006.07.01 ~ 2007.07.24 2014.04.01 ~ 2014.04.28 2014.06.08 ~ 2015.08.31	뉴스데이터 미보유
41	YTN	2015.06.01 ~ 현재	없음	
42	OBS	2016.11.29 ~ 현재	없음	

\*출처: 빅카인즈, 누락데이터 현황. 기준일자:2017.03.02. (검색일자: 2017.05.03.)

2010-2017년 기간 동안의 ‘헌법개정·지방자치’ 키워드를 포함한 뉴스의 연관어 분석을 실시한 결과, 가중치 상위 10개 키워드로 지방분권(117.83), 중앙정부(39.69), 지방정부(32.2), 자치입법권(27.49), 지역균형발전(23.77), 대한민국(23.74), 지방분권형 개헌(21.26), 현행 헌법(19.33), 지방의회(15.95), 전국시도지사협의회(15.75)가 나왔다. 이를 워드클라우드 형식으로 나타낸 것이 아래 <그림 2-2>이다.



<그림 2-2> 2010-2017 ‘헌법개정·지방자치’ 연관어 워드클라우드



\*출처: 빅카인즈. (검색일자: 2017.05.03.)

아래 <그림 2-3>은 ‘헌법개정·지방자치’ 뉴스기사에서 나타난 <장소>를 분석한 결과를 워드클라우드 형식으로 나타낸 것이다. 중심 장소를 가중치 순으로 나열하면 경기도(14), 대한민국(10), 강원도(9), 수원시(9), 프랑스(9), 순천시(8), 일본(8), 독일(7), 수원(5) 순으로 나타난다. 국외는 일본, 프랑스, 독일, 스위스, 미국이 가장 많이 언급되었다. 이러한 분석결과는 해외의 제도를 비교분석하고자 하는 본 연구의 당위성을 뒷받침해준다.



## 2. 지방분권과 헌법개정 관련 기존연구 분석

### 1) 현행 헌법의 쟁점사항 관련 논의자료

현행 헌법의 쟁점사항으로는 최신 연구들을 중심으로 정리해보았다(조규범, 2010; 신원득 외, 2010; 성낙인, 2013; 정영화, 2013; 명재진, 2014; 허진성, 2015; 정상우, 2016). 이들의 주장을 정리하자면 현행 헌법이 지방자치를 보장하기에 부족하여 헌법 개정이 필요하다고 한다. 헌법개정의 방향은 지방분권형 개정이 필요하다고 본다.

조규범(2010)은 현행 우리나라 헌법이 객관적 법원칙만 파악한 상황에서는 지방자치를 보장하기에 부족해 헌법개정의 필요성이 있다고 한다. 신원득 외(2010)는 현행 헌법의 틀은 지방자치단체의 자치권을 제약하고, 재정고권, 조례고권 등도 제약하고 있다고 지적한다. 성낙인(2013)은 우리나라의 헌법개정은 시대적 필요성과 헌법의 체제정합성이라는 관점에서의 논의가 필요하며, 과거 정치인들의 정치적 판단에 의존한 헌법제정 및 개정은 상당한 흠결이 있다는 점을 지적했다. 정영화(2013)는 1987년 헌법체제가 비록 평화적 정권교체로 이행되었으나 중앙집권적 제왕적 대통령제와 정당과두화로 국민들의 무관심을 낳게해 결과적으로 민주주의의 위기를 가져왔다고 본다. 그는 중앙집권의 정치문화 해소를 위한 관련헌법과 제도의 개혁을 주장하였다. 명재진(2014) 역시 우리나라 헌법체제의 단점들로 인해서 헌법개정이 시급한 과제라고 역설하였다.

허진성(2015)은 좀 더 구체적으로 헌법개정의 당위성을 밝히고 있는데, 즉, 지방분권을 위한 헌법개정이 필요하다고 주장하고 있다. 그는 “지방분권이란 실제적인 측면에서 시대 변화에 부응하여 국가경쟁력을 높일 수 있는 방책으로 요구되기도 하고 규범적인 차원에서 우리 헌법이 규정하는 자유민주주의의 본질적 요청으로 강조되기도 한다”고 하였다.

정상우(2016)도 지방분권형 헌법개정안을 제기하면서 지방자치권의 강화를 위해서는 “지방분권 강화와 통일국가에 대비한 연방제로의 확대, 지방 입법권과 재정권

의 확대, 지방자치행정 체제의 개편 등”이 중점적으로 논의되어야 한다고 주장하였다. 우리나라 헌법은 여전히 권력분립의 한계성을 지니고 있다는 점에는 동의한다.

## 2) 지방분권의 당위성 논의

신원득 외(2010)는 지방분권화와 사회적 자본의 형성에는 정의 상관관계가 연계되어 있으므로 지방분권의 당위성이 있다고 한다. 박진완(2014)은 지방분권의 목적이 지역의 자치행정, 정치적 독자성 구축에 필요하며 이는 바로 민주적 참여가정의 확대에 의한 주민들의 권리 강화 방안이라고 역설했다. 그는 민주주의의 발전을 위해 국가구조를 지방분권에 의해 혁신하는 것이 절대적으로 필요하다고 주장한다.

지역균형발전 시각에서 김명식(2016)은 수도권 일극 중심을 축소하고 각 지역의 특성과 다양성을 바탕으로 지역균형발전을 이룩하고 이를 위해서라도 헌법개헌이 필요하다고 주장한다. “그 과정은 기본권을 최대한 보장하기 위한 통치시스템의 일부로서 지방자치를 기본권의 최대한 보장이라는 헌법의 최고이념과 목적을 달성하기 위한 수단으로서 작동되어야 한다는 ‘입헌적 지방자치’로 이해해야 한다고 주장”하기도 하였다.

## 3) 연방제 국가의 지방분권체제에 관한 벤치마킹 필요성 강조

신원득(2010)은 현실적으로 단일국가 체제 하에서의 헌법개정 논의를 주장하였고, 명재진(2014)은 여러 연방제 국가들의 모범사례를 우리나라 헌법개정에 도입하는 방안을 주장하였다. 그러한 연방제는 과감한 권한이행을 시행할 수 있는 강력한 헌법체도에 기반을 둔 것이라고 분석하고 있다. 독일, 미국, 스위스의 사례를 강조하면서 우리나라 헌법개정 방향을 제안하기도 하였다.

박진완(2014)은 헌법개정과 함께 독일의 상원(Bundesrat)과 같은 제도의 도입을 통해서 강력한 지방분권을 해야 한다고 주장하면서, 중앙정부와 지방정부 간 조세

배분, 재정조정 등의 규정도 헌법조항에 명문화가 필요하다고 하였다.

#### 4) 다양한 수준의 지방분권 촉진을 위한 헌법개정안 제안

신원득 외(2010)은 지방자치단체의 종류와 구성권 등을 헌법 조항으로 명시하여 입법재량의 폭을 확대를 제시했다. 조규범(2010)은 인권을 실제로 보장해 주는 민주주의의 실현 원리, 복지국가 확립 방향에 기초하여 지방자치의 헌법개정을 추구하는 것이 필요하다고 주장하였다.

성낙인(2013)은 크게 지방분권 강화를 위한 헌법개정 보다는 중앙권력의 분점, 대한민국 국호, 국기, 국어, 수도 등의 명시가 필요하다는 입장의 헌법개정을 언급하였다.

정상우(2016)는 지방분권형 헌법개정에는 보충성원칙, 자기책임성 원칙, 지방자치단체의 사무에 대한 명시 등을 구체적으로 헌법에 넣어야 한다고 주장하였으며, 교육, 복지, 경찰 등의 지방자치권 확대가 절실하다고 강조하였다. 또한 조례제정권 보장, 상원의 설치, 재정지원 원칙의 명시 등 지방분권 옹호론자들이 통상 제시하는 방안을 제안하였다.

류시조(2017)는 지방자치와 지방교육자치의 명확한 관계성 정립을 주장하였고, 교육자치행정의 특수성을 인정하는 범위 내에서 헌법개정을 제안하고 있었다.

이상의 국내연구를 기초로 하여 주요 쟁점을 알아보았다. 이러한 쟁점들에 대해서 주요 선진국인 유럽국가들과 우리의 연구대상인 프랑스와 미국 뉴욕 주의 헌법에서는 어떻게 이러한 쟁점들이 정리되어 있는지에 대해서 살펴보기로 한다. 이 결과를 토대로 해서 보다 세부적으로 프랑스의 개정헌법과 지방분권을 폭 넓게 보장하여 온 미국 뉴욕 주의 헌법체계를 5대 분야 중심으로 깊이 있게 분석할 것이다.

### 제3절 주요 선진국의 지방분권형 헌법 체계

#### 1. 독일·이탈리아·스페인의 지방분권형 헌법

##### 1) 주요 선진국의 지방분권에 관한 헌법 보장 조문

아래 <표 2-5>의 연방정부의 지방분권형 헌법을 보면, 우선 연방정부 시스템을 가진 독일과 미국을 손꼽을 수 있다. 즉, 연방주의를 채택한 미국, 독일, 스위스 등은 이미 연방헌법 이외에 주정부 헌법 등에서 지방자치에 대한 제도를 규정하고 있다(아래 <표 2-5>에서는 대륙법계 연방국가인 독일만 제시함). 그에 따른 별도의 지방정부법을 제정·보장함으로써 선진국형 지방자치제도를 활성화 시키고 있다.

대륙법계 단일국가의 지방분권형 헌법을 보면, 우리나라와 같이 대륙법계 국가 중에서 단일국가 통치제도를 유지하고 있는 이탈리아와 스페인 헌법에서도 연방국가와 유사할 정도로 ‘준연방제적 수준’의 지방자치권을 보장하고 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 2-5> 주요 지방분권 선진국 헌법이 보장하는 지방정부 권한

국가	헌법에서 보장하고 있는 지방분권 관련 명문 규정
대한민국 헌법	제117조 1항 “법령의 범위” 내에서 자치 규정을 제정할 수 있다. 제117-2조 “지방자치단체의 종류는 법률”로 규정하고 있다. 제118조 2항 “지방자치단체의 조직, 운영은 법률로 정한다” 이 조항은 자치입법권에 대한 제약과 함께 자치조직권 및 자치행정권을 법률로 유보하고 있다.
독일연방 통일 기본 헌법	제28조 1항 ‘동질성의 조항’(Homogenitätsklausel), 이 조항은 국가통합성을 강조한다. 제28조 2항 법률에 근거한 조례제정권 인정, 권한의 범위 내에서 자치행정권을 인정한다. 제70조 주정부의 법률제정권을 규정한다. 제106조 조세지출에 관한 지방정부 간 배분원칙을 규정한다. 국세·주정부세·연방정부와 주정부 간 공동배분세율 및 재정배분을 규정한다. 즉, 헌법 규정으로 연방정부와

국가	헌법에서 보장하고 있는 지방분권 관련 명문 규정
	주정부 간 세율배분을 규정할 수 있다. 또한 지방정부의 주요 재정은 연방·주·기초정부간에 공동으로 배분하는 세제에 근거한다. 따라서 공동배분의 의무규정으로 인하여 독일 지방정부는 제한적으로 재정자치권을 행사한다.
이탈리아 헌법	<p>제5조 지방자치권 인정</p> <p>제114조 지방정부 종류를 명문화 및 인정한다(regioni, provinci, comuni).</p> <p>제117조 지역정부(regioni)의 자치입법권 보장, 국가로부터 법률제정권의 위임을 인정한다. 즉, 지역정부의 입법권(법규명령권) 인정으로 헌법상 국가권한으로 명기한 분야를 제외하고 입법권과 법규명령권, 그리고 집행, 조직구성 권한, 특히 지역정부 의회와 지역정부 대표자에 대한 선거방법을 결정할 수 있는 권한을 인정하여 기관구성권에 부여한다.</p> <p>제119조 지방정부의 재정·세제 자치권을 규정, 법률에 의한 재정조정기금의 설치를 규정한다. 특수한 상황의 지방정부에 대한 물질적·재정적 국가의 지원을 규정하고 있다.</p> <p>제120조 2항 “국가의 안전과 경제체제 등 통합성 확보를 위하여 국가가 대항권을 가질 수 있다”고 규정하여 유사시 국가의 집행권(대항권)을 인정한다.</p>
스페인 헌법	<p>제137조 지방정부의 종류를 제시하고 자치행정권을 인정한다.</p> <p>제138조 재정조정 원칙으로 “국가는 경제발전의 균형(제2조)을 유지하면서 ‘연대원칙’의 실천을 보장해야 한다.”고 규정한다.</p> <p>제142조 지방정부의 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권을 규정한다.</p> <p>제148조~제149조 지역정부의 자치입법권 보장(Estatuto)한다.</p> <p>제150조 자치지역정부(Autonomous Community)에 법률제정권 위임한다.</p> <p>제156조 국가의 재정과 협력, 조화의 원칙, 국민들 간 연대성원칙에 일치하는 범위 내 지역정부 자치재정권 인정한다.</p> <p>제158조 2항 “지역정부간 경제적 불균형 해소를 위한 연대원칙(principle of solidarity)을 규정한다.</p>

\*출처: 안영훈(2010) 번역

## 2) 대륙법계 국가의 자치권 범위 확대 경향

독일 기본헌법 제28조에서 지방정부의 포괄적 권한인 전권한성 원칙을 규정하고 있고, 이는 법의 지배 하에서 지방정부를 중심으로 해서 종합행정의 공급 실현을 최종적으로 책임을 진다. 이 원칙은 독일 각 주정부의 지방자치법에서도 이를 명시하

고 있다.

스페인과 이탈리아의 헌법 조문을 통한 자치권 범위 및 운영체계를 확인해보면, 프랑스, 이탈리아 등 대륙법계 지방자치제도의 유사한 점을 갖고 있는 스페인은 단일국가지만 스페인 헌법 제2조에 하위 정부체제(sub-national governments)로서 “지역(region)의 자치권”을 인정한다. 헌법 제151조에서는 3계층제인 지역정부 중심의 자치분권 지방자치제도를 유지하고 있다. 비록 2017년 현재 카탈로니아 지역정부가 스페인 중앙정부에 대해서 독립국가를 선언하고 있으나, 법의 지배 하에서는 쉽지 않은 일이다. 그만큼 지역정부의 자치권이 상당한 정도로 확대되어 있는 것도 사실이다.

스페인은 17개 지역정부(comunidad autónoma, autonomous communities, region)가 있는데, 스페인 헌법 제142조는 이러한 ‘지역정부’들의 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 등을 보장한다. 이로써 지역정부의 실질적인 자치재정권을 보장해준다. 또한 기관통합형, 내각책임제 형태의 자율적인 기관구성 운영체제도 권장한다. 보통 선거에 의해 선출된 단원제의 지역정부 의회, 지역의원이 선출한 지역정부지사가 의회와 집행부를 운영한다. 스페인은 1985년 지방정부 기본법에서 명확하게 전권한성의 원칙을 규정하지 않았지만 2006년 개정된 법(section 21)에서는 이를 명시한 바 있고, 헌법 제137조의 지방자치권에 근거하고 지방정부 일반법(general law on local authorities)의 section 4에서도 규정하고 있다. 법적 지위는 일반법이 우선하고 지역정부법의 하위법으로 위치한다. 이탈리아도 헌법 제117조와 법률 제142/1990호에서 지방정부의 총체적 권한(전권한성) 원칙을 규정하였다.

이탈리아 헌법 역시 제117조에 지역정부의 자치권을 폭넓게 인정하고 있으며, 자치입법권도 헌법에서 구체적으로 보장하고 있다. 또한 제119조의 경우는 자치재정 및 지방세 제정권도 보장하고 있다. 하지만 스페인의 카탈로니아 사태와 같이 국가의 통합성을 위협하는 경우에는 이를 제재할 수 있도록 하는 헌법적 조치도 제120조제2항에서 국가의 통합성 등을 위한 강력한 대집행권 등도 명시하여 정부간 관계에서의 국가 주권을 우선하고 있다.



### 3) 헌법에서의 지방정부 자치권 인정

주요 선진국의 헌법 체계상 자치권과 관련해 지금까지 살펴본 내용은 ‘헌법이나 지방자치법에서 지방정부에 관한 원칙을 규정하고 있다’고 요약할 수 있다. 그리고 지방정부의 자치권한은 기본적으로 총체적인 권한이라 할 수 있는 전권한성, 종합 행정 수행권한을 헌법 등에서 조문으로 명시하고 있다.

대체로 정부간 사무배분체계는 우선적으로 지역정부를 중심으로 해서 독일(주정부), 스페인, 이탈리아 등의 헌법에서 보다 구체적으로 조문으로 명시하였고, 더 세부적인 지방정부의 사무권한들은 법률에 규정하는 것으로 되었다.

지방정부의 자치입법권과 관련해서도 조례를 넘어선 법규제정권(regulatory powers)을 갖도록 하였고, 자치권 중에서도 지방정부는 지방세를 징수할 수 있는 자치재정 권한도 헌법에서 명시하고 있었다. 하지만 지방정부는 국가나 주정부의 감독 하에 있도록 헌법에서 국가적 통합성도 명시하였다. 그러나 여기서 주의할 것은 중앙정부와 지방정부 간 관계에서도 후자의 자치권 보호를 위한 법적 절차는 반드시 마련되어 있다(정부간 관계)는 점이다.

지금까지 내용에서 보듯이 우리나라와 법체계 근간을 공유하는 스페인, 이탈리아 등은 헌법적으로 지방분권을 확실하게 보장하고 있다. 우리의 연구대상인 프랑스는 2003년 헌법개정으로 대폭 지방분권을 강화시켜 이들 스페인, 이탈리아 등의 지방분권 강화와 같은 정책적 의지를 실현시켰다. 미국 역시 독일과 이탈리아 등과는 다르지만 주정부 헌법에서 이미 오래 전부터 홈룰제도 등을 통해 지방분권체제를 강화시켜 왔다. 앞의 나라들과 비교해서 이 두 나라의 헌법체계 개요를 보면서 지방자치권을 어떻게 보장하고 있는지 그 대강을 살펴보기로 한다.

## 2. 프랑스·미국 뉴욕 주의 지방분권형 헌법

### 1) 프랑스 헌법체계와 2003년 지방분권형 개정헌법<sup>13)</sup>

#### (1) 프랑스 제5공화국 헌법과 개정이유

프랑스는 제5공화국 헌법(1958년) 제12장 <지방정부>편 「헌법 제72조」에 근거해 “지방정부는 법률이 규정한 조건에 근거하여 선출직 공직자가 자율적인 행정을 수행한다”라고 규정한다. 단지 3개 조항만 관련된 지방분권 조항이었지만, 2003년 수정헌법에서는 제1조와 함께 14개 조항들이 개정되었다(아래 <표 2-6> 참조).

<표 2-6> 프랑스 지방분권형 헌법개정 조항 (1958~2003)

1946년 헌법 (관련조항 1개)	1958년 (제5공화국) 헌법 (관련조항 3개)	2003년 지방분권형 헌법 (관련조항 제12장 14개)
지방자치권 원칙(Le principe de libre administration)을 규정 <sup>14)</sup>	지방분권 관련조항: -지방분권 관련 조항은 총 92개 조항 중 6개 조항 -6개 조항 중 3개 조항은 해외영토에 관련된 조항 -제72조: 1946년 헌법의 지방자치권 원칙 승계, 지방정부의 종류 열거 등 -제24조: 상원의회가 지방자치단체를 대표하는 역할을 한다고 규정 -제34조: “지방선거 규정은 법률로 정하고, 지방자치단체의 자치행정권은 법률이 정하는 바에 따른다”	2003년 개정헌법에서 지방분권 관련 조항(제12장): -articles 24; 34; 39; 71-1 ; 72; 72-1; 72-2; 72-3; 72-4; 73; 74; 74-1; 75; 75-1 -제1조: “프랑스 공화국은 지방분권 조직에 기초한 국가이다(‘l’organisation décentralisée de la République”)

\*출처: 연구자 번역

13) 인영훈(프랑스 지방분권 헌법개정의 성과와 과제 및 EU 지역정부 사례 연구, 전국시도지사협의회)의 연구 부분을 참조하여 재정리 및 업데이트를 하였다.

14) 1979년 5월 23일 헌법위원회의 결정으로 합헌성을 완전히 확정된 바 있다(결정 79-104호).

헌법을 개정한 간접적 원인으로는 주로 지방분권 관련 국제법·국내법 체계의 헌법적 일치의 필요성이 있다. 마스트리흐트 조약 이후 유럽연합은 여러 유럽연합 관련 국제법에서 지방자치권(l'autonomie locale, local autonomy)을 기본법으로 인정했다. 두 번째로는 프랑스의 해외영토에 속한 지방자치단체의 법적 지위가 변화되면서 (해외영토의) ‘레지옹’이 과거 영조물의 지위에서 레지옹 지방정부로 재탄생하여 법체계상 헌법적 근거 규정들의 수정이 필요하게 되었다.

## (2) 헌법개편 맥락

프랑스는 신지방분권법 제정 이후 지방분권을 촉진하겠다고 정치권 내에서 결의했기 때문에 정책적 지향성을 위해서라도 헌법수정이 필요했다. 중앙집권, 지방자치권의 상실, 지방분권 원칙에 위배되는 정책결정의 증가 등 지방분권 가치를 심각하게 위반하는 사례들이 빈번하게 있었다. 이러한 지방분권 저해 요소를 해소하기 위한 근본적 해결방안이 헌법의 개편이었다. 직접적인 정치요인으로는 지방분권 가치로 <풀뿌리 근린통치> 실현을 위한 정치적 정당성이 필요했다.

2000년대 초반, 당시 대통령이었던 자크 시락은 <풀뿌리 근린통치>을 위한 헌법 개정을 통해 새로운 국가발전의 도약을 천명했다(2002년 4월, 5월).<sup>15)</sup> 수상 라파렝(Jean-Pierre Raffarin)은 유럽 내 프랑스의 공화국 지위 확립과 새로운 국가 창조 등의 기치 하에 “시민들에 가장 가깝고 친근한 이웃과 같이, 시민들의 소리와 요구에 가장 가까워서 귀담아 듣는 공화국(République de proximité, proche des citoyens, attentive à leurs préoccupations, à leur écoute)”을 세우고자 정치개혁을 주창하였다.

15) <풀뿌리 통치>는 복잡한 문제에 대해서는 그 문제와 가장 가까이 있는 현장에서 결정을 하도록 책임성을 부여함으로써 복잡한 상황을 정리할 수 있게 해주는 장점을 갖고 있다. 따라서 <풀뿌리 근린통치> 체제에서는 시민들이 접근하기 쉬운 수준에서 결정을 하게 되면 그와 관련된 모든 정체성들이 알려지게 된다(2002년 4월 10일 대통령 자크 시락 Jacques Chirac의 루앙 연설).

### (3) 2003년 헌법개정에 의한 지방분권 촉진

프랑스는 2003년 헌법개정을 통해서 크게 5가지 원칙을 헌법적 가치로 승화시켰다. 지방분권에 기초한 분권조직 국가 원칙(헌법 제1조), 지방자치권(liberal administration)인 행정 및 재정 자치권 보장원칙(제34조 3항 2문), 정부간 관계와 사무배분의 기본인 보충성의 원칙(제72조 제2항), 지방분권제도의 다양한 제도 운영이 가능하도록 하는 원칙(제72조 제4항), 자원운용, 지출결정 자치권을 보장하는 재정 자치권(제72-2조) 등이 있다. 이에 대해서는 뒤에 분야별로 더 자세히 분석한다.

## 2) 미국의 연방헌법과 뉴욕 주 헌법체계

### (1) 미국의 연방헌법과 주정부 헌법

미국은 1787년 헌법제정회의의 통해 13개 주 중심으로 연방헌법을 제정하여 오늘에 이르렀으며, 4년 중임의 대통령제에서 상하 양원제로 구성하고 연방정부-주정부-지방정부의 3계층으로 구축되어 있다.

연방헌법에서는 지방정부를 언급하지 않고 있으며, 수정헌법 제10조에서 연방정부와 주정부 간 권한배분 관계를 규정하고는 있다. 그리고 주들은 그 주의 헌법 규정에 따라서 지방정부와 주정부 간 권한배분 수준과 방식은 다양하게 유지되고 있다.

즉, 연방헌법에 의해 연방에 위임하지 않거나, 각 주에 금지하지 않은 권한은 각 주나 국민이 보유한다(수정헌법 제10조). 헌법에 연방의 권한과 각 주에 금지된 권한을 명시하고 있다(연방헌법 제1조 제8항~제10항). 따라서 연방정부의 권한은 외교, 국방 관련 권한. 공동 방위와 일반 복지를 위한 조세권, 외국과의 통상 규제, 관세, 화폐·도량형 설정 등이며, <주에 금지된 권한>은 타 주 및 국가와 외교 제한, 군대 보유 및 교전의 제한, 관세 부여 제한 등이다.

## 〈표 2-7〉 미국 연방헌법상 연방과 주 간 관계 규정

제4조 주 상호간의 관계

제3항 (연방과 주간의 관계)

1. 연방의회는 새로운 주를 연방에 가입시킬 수 있다. 다만, 어떠한 주의 관할구역에서도 새로운 주를 형성하거나 설치할 수 없다. 또 관계 각 주의 주 의회와 연방의회의 동의 없이는 2개 이상의 주 또는 주의 일부를 합병하여 신주를 형성할 수 없다.
2. 연방의회는 합중국 속령 또는 합중국에 속하는 그 밖의 재산을 처분하고 이에 관한 모든 필요한 규칙 및 규정을 제정하는 권한을 가진다. 다만, 이 헌법의 어떠한 조항도 합중국 또는 어느 주의 권리를 훼손하는 것으로 해석하여서는 안 된다.

수정헌법 제10조 (주와 국민이 보유하는 권한)

본 헌법에 의하여 연방에 위임되지 아니하였거나, 각 주에 금지되지 아니한 권한은 각 주나 국민이 보유한다.

\*출처: 국회도서관(2010), 세계의 헌법: 35개국 헌법 전문 중

연방헌법과 주헌법과의 관계에서 제10차 수정된 연방헌법에서 명시적으로 연방 정부에 의한 주정부의 주권에 사무분야와 재정세제 분야에 대해서는 연방의 간섭으로 주정부 주권을 침범할 수 없다고 하는 점들을 명확히 한 바 있다(McCarthy and Reynolds, 2003:53).

## (2) 뉴욕 주 헌법체계

뉴욕 주 헌법은 미국에서 5번째 제정된 주헌법으로 1938년 제정되었으며,<sup>16)</sup> 전문과 함께 20개 조항으로 구성되어 있다. 뉴욕 주 헌법의 지방정부 홈룰조항이 다른 어떤 주보다도 그 권한들이 확대되어 있다고 하겠다.<sup>17)</sup>

16) Ellen M. Gibson (2004), New York legal research guide, 3rd. ed., Buffalo, New York.

17) ROBERT B. WARD, NEW YORK STATE GOVERNMENT 545 (2d ed, 2006) ("New York's

뉴욕 주 헌법 제9조 제1항에서 <지방정부>(local government)를 규정하고 있다. 이는 주정부 입법권에 의한 지방정부 창설권을 보유한 것이라고 하겠다(제9조 제2항 (a)). 즉, 한마디로 지방정부는 주정부의 산물이다(아래 <표 2-8> 참조).<sup>18)</sup>

〈표 2-8〉 뉴욕 주 헌법 제9조

원문	번역
“Local government” is defined in Article IX to consist of counties, cities, towns, and villages. 제9조 제3항 (d)(2).	“지방정부는” 카운티, 시, 타운, 빌리지 등을 의미한다. 제9조 제3항 (d)(2)
“The legislature shall provide for the creation and organization of local governments in such manner as shall secure to them the rights, powers, privileges and immunities granted to them by this constitution.”	“주정부의회는 지방정부를 창설, 조직하기 위해서는 뉴욕 주 헌법에서 지방정부에 부여하고 있는 지방정부의 권리, 권한, 특권, 면책권 등을 보장해 주는 방식으로 이행해야 한다”

\*출처: 연구자 번역

2017년 뉴욕 주 헌법 개정을 위한 시민투표가 실시된다. 뉴욕 주 헌법은 1938년 이후 228번 부분 수정되었으며, 가장 최근에 정부관련 사안의 일부 개정 등으로 2014년 부분 수정한 바 있다.<sup>19)</sup> 특히 제1조에 명시된 18개 관련된 권리장전(Bill of Rights) 중에서 일부 지역의 토지소유 관련 권한 등의 취소와 관련해서 3가지 권한이 폐지되었다.

constitutional and statutory provisions regarding home rule are more extensive than those in many states.”),

18) Unlike the State government, local governments are not sovereigns in their own right; GALIE & BOPST, THE NEW YORK STATE CONSTITUTION, supra note 7, at 265 (“In American constitutional theory, there is no inherent right of local self-government. Local Government units are creatures of the state.”).

19) <http://go.mnn.org/blog/vote-ny-state-constitution-referendum>.

다른 조항들은 뉴욕 주 시민의 투표권, 입법권(권한과 절차), 집행부(주정부 행정 기관), 사법기관, 공무원 규정(권한, 의무, 자격 등), 주정부와 지방정부의 재정 분야, 지방정부 권한, 공기업, 교육과 국방, (선출직 포함) 공무원, 자연보호, 운하, 조세, 사회복지와 주택 등에 관련하여 조문을 구성하고 있다.

뉴욕 주 헌법은 매 20년마다 헌법개정 필요성이 있는지에 대하여 선거권자인 시민들에게 묻도록 되어 있다(뉴욕 주헌법 제19조 제2항). 시민들의 찬성이 있으면, 뉴욕시의 상원의원 선출을 위한 선거구를 기준으로 다가오는 총선에서 각 3명의 대의원을 선출하고(총 63명), 동시에 대선구구를 기준으로 뉴욕 주 전체를 대표하는 15명의 대의원도 선출하여 이들 모두가 4월 첫째 주 화요일에 모여 헌법개정안으로 제안한 사안들에 대해서 어떻게 수정안을 정리할 것인가 최종 작업을 실시한다. 이를 승인하도록 헌법개정 대의원을 선출하며, 헌법개정을 위해 제안한 사항에 대하여도 투표를 함으로써 찬성투표가 되면 헌법개정안을 제안한 내용들을 토대로 헌법개정모임회의가 주도해서 주헌법을 개정한다. 이를 위해서 뉴욕 주의 선거권을 가진 시민들은 투표로 <헌법개정모임회의>(constitutional convention)을 여부를결정하게 되어 있다.

이러한 개정절차에 따라서 뉴욕 주 헌법은 헌법개정을 위한 <헌법개정모임회의>를 1967년에 실시했다. 1977년과 1997년에는 선거권자들이 이의 필요성을 거부하였다. 1997년의 20년 뒤인 2017년 11월 7일 화요일은 뉴욕 주 시민들에게 ‘2019년 헌법개정을 위한 <헌법개정모임회의>를 가질 것인가 찬반투표를 하게 되어 있다(NYSBA, 2016: 1). 이번 2017년 11월 7일 화요일에 시민투표를 거쳐 찬성으로 통과되면 2019년 헌법개정을 대표하는 대의원들을 선출하게 된다. 그렇지만 최종 결정은 다시 뉴욕 주 선거권자들의 투표를 거쳐 승인되어야 한다. 다만, 이번 뉴욕 주 시민투표 대상이 되는 2017년 헌법개정안에는 지방정부와 관련된 개정사항들은 없다.<sup>20)</sup>

20) Galie, P. J. & Bopst, C. (2017, January 1). My view: November 2017: New York's real

연방헌법과 주 헌법과의 관계에서 제10차 수정된 연방헌법에서 명시적으로 연방 정부에 의한 주정부의 주권에 사무분야와 재정세계 분야에 대해서는 연방의 간섭으로 주정부 주권을 침범할 수 없다고 하는 점들을 명확히 한 바 있다(McCarthy and Reynolds, 2003:53).



# 제3장

## 지방분권형 헌법체계 비교 분석

- 제1절 비교분석의 틀
- 제2절 자치입법권 체계
- 제3절 자치조직·행정권 체계
- 제4절 사무배분 및 사무권한 체계
- 제5절 자치재정권 체계
- 제6절 정부간 관계

KRILA





## 지방분권형 헌법체계 비교 분석

### 제1절 비교분석의 틀

#### 1. 지방자치권의 핵심요소

##### 1) 지방분권화의 수준 및 측정 요소

국가별 지방분권화 수준을 측정하는 지수체계는 세계은행(World Bank)이 개발한 것이 가장 유명하므로, 세계은행에서 측정하고 있는 지방분권화 수준을 참조해서 제도운영상 객관적 핵심요소를 찾아보았다.

세계은행 조사결과에 따르면, 한국의 분권화지수는 2012년 182개국 중 10위로 나타났다지만, 실질적인 분권 수준으로 평가하기에는 제한이 있다. 우리나라의 국가별 종합분권화지수(Decentralization Index)는 10위(0.41)로 182개 국가 중 상위권에 속하지만, 실질적인 분권을 확보하기 위해 필요한 재정분권수준(Fiscal Decentralization)은 22위, 행정분권화 수준(Administrative Decentralization)은 48위로 개선이 필요한 상황이다(Ivanyna & Shah, 2012).

세계은행 종합분권화지수는 ① 지방정부의 상대적 중요도, ② 지방정부 존속보장, ③ 재정분권수준, ④ 정치분권수준, ⑤ 행정분권수준 등 5가지 지수로 측정된다. ① 지방정부의 상대적 중요도(Local Government Relative Importance)는 통합 정부지출 중 지방정부 지출의 비중을 측정한 것을 말한다. ② 지방정부 존속보장(Local

Government Security of Existence)은 상위 정부에 의한 지방정부의 임의해산 가능성에 대한 헌법적 제약 수준을 말한다. ③ 재정분권수준(Fiscal Decentralization)은 지방정부의 수직적 재정수지 격차, 과세자치, 지출자치, 차입의 자유 등 재정자율성 수준을 측정한다. ④ 정치분권수준(Political Decentralization)은 지방의회 의원 및 지방정부의 장(長)을 직접 선거로 선출하는지 여부를 측정한다. ⑤ 행정분권수준(Administrative Decentralization)은 지방정부가 고용, 해고, 고용조건 등에 대한 기준을 상위정부의 영향력 없이 자체적으로 결정할 수 있는 능력이 있는지 여부를 측정한다.

그러나 구체적인 사무의 배분수준, 지방자치단체의 인사·조직 구성의 자율성 등 지방분권의 실효성 체감에 직접적 영향을 주는 주요 요인들은 지표에서 제외되어 있어서 불완전한 지방분권화 수준의 측정 결과라고 할 것이다.<sup>21)</sup>

이 논의와 관련해서 구체적으로 헌법과 지방자치법에서 보장하는 지방정부의 자치입법권과 자치조직권 범위, 지방정부기관 구성 형태와 사무수행 권한과 그 범위, 국가 지방정부간에 권한 배분 관계, 지방정부간 협력체제 와 같이 지방자치제도를 구성하거나 운영하는 기본요소를 생각할 수 있다.

앞에서 살펴본 국가간 헌법 비교 및 선행연구들에서는 대부분 지방분권 수준의 경우 입법권, 사무배분권, 지방재정권, 자치조직권, 정부간관계 등의 분야로 구분될 수 있고, 이들 분야별 세부 쟁점들은 대략 다음과 같다.

사무배분권과 관련한 자치권 분야는 ① 지방자치단체 사무 배분의 보충성 원칙 명시, ② 자치사무-위임사무를 구분하여 명시, ③ 국가사무와 지방사무의 열거, ④ 지방자치단체의 사법권 명시 등으로 측정할 수 있다.

자치입법권의 경우는 ① 지방의회의 입법권과 그 효력 명시, ② 지방의회 입법가능 범위 명시, ③ 자치법규로 본 기본권 제한 가능성 명시, ④ 조례로 벌칙 규정 명시 등으로 분권화 수준을 측정할 수 있을 것이다.

지방재정권의 경우는 ① 자치사무 자기부담-위임사무 중앙부담 원칙 명시, ② 지

21) 참조: 2017년 한국지방행정연구원의 수시과제 '지방분권형 헌법연구'에 관한 내부보고서(2017년 10월).

방자치단체의 과세자주권 명시, ③ 지방재정조정제도 명시, ④ 지방재정운용원칙 명시 등으로 짐작이 된다.

그 외에도 현행 지방분권시민단체 등과 국회개헌특위 자문위원회의 헌법개정안을 고려해 볼 때도, 지방분권의 이념과 주민자치권 등을 나타내는 경우로는 헌법에서의 ① 지방분권국가 명시, ② 주민자치권 명시, ③ 자치단체 종류 및 변경절차 명시, ④ 제2국무회의의 명시, ⑤ 지방정부 명칭 사용, ⑥ 자치권 침해시 제소권 명시, ⑦ 지방 4대 협의체 법률안 제출권, ⑧ 제주특별자치도 등 특별자치 헌법적 근거 명시, ⑨ 행정구역 개편 절차 및 기준명시, ⑩ 주민투표·주민소환 등 직접민주주의 제도 명시, ⑪ 주민총회 명시, ⑫ 지방자치단체 구성기관 유형 명시, ⑬ 지방자치단체의 자주조직권 명시, ⑭ 지역균형발전 명시 등으로 지방분권화의 수준이 명시적으로 헌법과 지방자치법에서 어떻게 또는 어떤 수준으로 조문화 되는지 등에 따라서 그 수준 측정이 가능할 수 있다.

## 2) 지방분권화의 핵심요소 및 헌법체계의 비교 요소

지방분권 수준을 구성 요소들에 대해서 자치분권과 관련한 헌법체계를 비교해 그 핵심요소를 정리하면 다음과 같다(아래 <표 3-1> 참조).

<표 3-1> 헌법체계 비교를 위한 지방분권 핵심요소 및 비교 틀

지방분권의 헌법체계 구성 핵심요소		지방분권화 수준 정도 (+ +)
자치입법권	지방자치제도의 보장	헌법, 지방자치법 상에 지방정부의 존재의 유무
	지방정부의 입법권 보장	국화-지방정부간 입법권 배분을 법적 조문화 지방정부의 헌법, 지방자치법상 입법권 보장 지방정부의 법규명령권 보장
자치조직권	지방정부의 자치조직권, 자율성	헌법, 법률로 자치조직권 인정 유무 다양한 지방정부기관 구성 가능성 유무 확실적인 지방정부기관 구성은 (-)
	특례지위를 가진 지방정부	인정 유무

지방분권의 헌법체계 구성 핵심요소		지방분권화 수준 정도 (+ +)
사무배분관계	중앙-지방정부간 사무배분체계	위임사무 수행의 강제성 여부 사무수행에 대한 감독권의 명시 여부
	사무배분법의 근거 수준	헌법, 지방자치법상 사무배분 원칙을 제정 사무에 관한 법률제정권(2차 법률제정권) 유무
	지역(광역)정부와 기초정부의 사무배분 수행체계	광역기능, 기초기능, 지역정부의 역할 변화의 유무 헌법과 자치법에서의 구분 명확성
자치재정권	지방정부의 재정자치권	헌법과 법률로 자치재정권 인정 지방세목 결정권, 지방세 설치권 규정
	사무수행에 따른 지방재정	지방재정 지원 여부의 유무 지방재정에 대한 근거법률의 존재 및 헌법조문
	정부간 재정조정제도	재정조정제도의 법적 근거를 확인 재원보전 방안 규정
중앙-지방정부간 관계	지역(광역)정부와 기초정부간 관계	법률적 수직관계 유무 재정지원 관계의 유무 보충성원칙의 충실한 적용
	중앙-지방정부간 관계	사전 지도감독의 유무 대집행권, 예산통제 정부간 계약방식의 활용 여부
	중앙정부의 지방정부 통제방식	중앙부처의 통제가 합법성을 띤 통제인지 여부 적시성(정책관여) 통제인가 확인 행정법원에 의한 통제인가 확인 헌법재판소에 의한 통제인가 확인
	국가의 (특별)지방행정기관 조직체계	지방정부와 별도의 특별지방행정기관 존재 통합지방행정청 존재
	지방정부의 국정참여 제도화	지방정부 대표의 상, 하원 참여 유무 지방정부 대표의 입법권 직접참여, 간접참여에 의한 의견제시 정도(협의체) 중앙-지방 대표간 정기적 공식협의기구가 존재
	지방정부간 협력체제	지방정부 대표협의체의 국정참여가 활성화 되어있는가 여부 지방정부간 협력조직이 다양하게 운영되는지 확인

위 요소들의 (+) 방향에서 지방분권의 구성요소들을 발전시키고 자치권을 강화하게 된다면 향후 바람직한 지방자치제도의 완성이 성취될 수 있고, 이러한 성취를 위해서 헌법개정시 지방분권 요소들을 명문화가 필요하다.

## 2. 지방자치권의 비교분석 틀

### 1) 비교분석 틀

이에 본 연구도 대한민국, 프랑스, 미국 뉴욕 주 등의 헌법체계를 비교하기 위한 비교요인으로 위에서 제시한 지방분권 수준척도가 될 수 있는 구성 및 운영요소들을 기초로 해서 주요 핵심요인들에 대한 비교분석을 하고자 한다. 이를 표로 간단히 정리하면 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 비교분석을 위한 연구분야 및 분석 핵심요소들

연구분야	비교분석 요소
자치입법권	① 조례의 제정범위 ② 조례의 법적 지위 및 규율 범위 등 헌법 규정
자치조직권	① 자치단체 기관구성(의회구성, 단체장 선임 등) 방식 ② 자치단체 조직운영 자율성 보장 정도 등
사무권한 관계	① 사무처리의 보충성 ② 국가-지방의 사무구분 체계 명시 등
자치재정권	① 과세자주권 부여방식(세율, 세목 등 결정) ② 재정불균형 해소와 관련된 헌법 또는 법적 대안 ③ 국가의 재정균형 원칙 명시 등
정부간관계 및 국장참여	① 자치단체, 협의체 등 우리와 다른 법률안 제안권 ② 중앙과 대등한 참여수단 규정 등

## 2) 한국, 프랑스, 미국의 중앙-지방정부간 계층구조

비교분석 국가인 한국, 프랑스, 미국의 중앙-지방정부간 계층구조를 연방국가, 단일국가(준연방국가)로 구분하여 알아보면 다음 <표 3-3>으로 정리할 수 있다.

<표 3-3> OECD 주요국의 지방정부 계층 및 비교국가(2017년)

Federations 연방국가			Unitary countries & quasi-federations (단일국가, 지역정부 중심의 준연방국가)		
국가	인구 (천명)	자치정부 계층 ① Municipal ② Intermediary ③ Regional ④ Total	대한민국	50,220	자치정부 계층 ① 226(시 75, 군 82, 구 69) ② - ③ 17 ④ 243
United States <sup>22)</sup>	316,129	① 35,879(시정부) ② 3,031(카운티정부) ③ 50(주정부) ④ 38,960	France <sup>23)</sup>	64,046	① 36,744(코뮌) ② 99(데파르트망) ③ 17(레지옹 지역정부: 본토 12, 코르시카 1, 해외 4) ④ 36,860
Germany <sup>24)</sup>	81,059	① 11,116(게마인데) ② 402(크라이스) ③ 16(주정부) ④ 11,534	Japan	127,296	① 1,718(시정촌) ② - ③ 47(도도부현) ④ 1,765
Canada <sup>25)</sup>	35,317	① 4,014 ② - ③ 13 ④ 4,027	United Kingdom	62,571	① 389(시정부)=324(잉글랜드) 32(스코틀랜드), 22(웨일즈), 11(북아일랜드) ② 27(잉글랜드 지역 카운티정부) ③ 3(지역정부: 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드) ④ 419
Austria	8,469	① 2,102 ② - ③ 9 ④ 2,111	Italy <sup>26)</sup>	61,178	① 8,047 (기초정부) ② 110(도정부), 9(대도시정부) ③ 20(레지오니 지역정부: 5개 특례지위) ④ 8,177
Switzerland	8,018	① 2,324(게마인데) ② - ③ 26(주정부, 칸통) ④ 2,350	Spain <sup>27)</sup>	46,046	① 8,117(기초정부) ② 50(도정부) ③ 17(자치지역정부) ④ 8,184

\*출처: OECD (2015), Subnational governments in OECD countries – Key data (2013년 통계 기준, 2016년 1월 기준)



## 제2절 자치입법권 체계

### 1. 쟁점사항

우리나라는 지방자치단체의 자치입법권의 범위 설정 및 확대와 관련해서, 헌법에서 국민의 자유와 권리는 국가 안전의 보장, 국가의 질서유지, 공공복리를 위해 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한이 가능하다고 하였다(헌법 제37조제2항). 그리하여 지방자치법 제22조 단서에 따라 침익적 조례 제정시 법률의 위임을 필요로 한다. 그 결과 지방자치법에서는 지방자치단체로 하여금 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으나, 주민의 권리제한 또는 의무 부과사항에 대해서는 법률의 위임을 필요로 하여 결과적으로 포괄적 위임으로 가능한 상황이다.

결국 지방자치단체로 하여금 자치입법권과 자치권을 확대하기 위해서는 헌법 제37조 제2항에서 침익적 사항을 법률로 정해야 하므로 지방자치단체에 적용되는 지방자치법 제22조 단서를 삭제하여 조례로 기본권 침해도 가능한 것에 대한 쟁점이 있다.

현 제도적으로는 헌법 제117조 제1항은 법령의 범위 안에서 자치입법권을 보장하

22) United States: the municipal level here comprises only general purpose entities i.e. municipalities, towns and townships. Special purpose entities i.e. special districts and independent school districts such as school boards (51,146 entities in 2012) are excluded.

23) 프랑스 지방행정총국(DGCL), les collectivités locales en chiffres 2015:2016년 지방정부 계층구조 참조.

24) the intermediary level includes both Landkreise(295 rural districts) and kreisfreie Städte(107 district-free cities).

25) Canada: the municipal level corresponds to "census subdivisions" i.e. cities, districts, villages, regional municipalities, etc. Indian reserves, Indian settlements and unorganized territories (i.e. 1,229 entities in 2014) as well as special purpose entities such as schools boards are excluded.

26) 계층제 부분 개편에 따라서 2014년 4월부터 Province, Metropolitan city는 중간계층정부의 지위이다.

27) The two autonomous cities of Ceuta and Melilla are excluded in both the number of municipalities and provinces.

지만 법률, 대통령령, 부령 등의 법령에 구체적으로 정한 사항이 많아 실질적으로 조례로 정할 수 있는 내용은 제한적이다. 법원의 관례에 따르면, 「지방자치법 제22조」 “법령의 범위 안”이란 “법령에 위반 되지 않는 범”로 해석(2002추23 등)하고 있다. 형식적으로는 법률의 포괄적 위임만으로도 주민의 권리의무사항에 관한 조례 제정이 가능하다고 할 것이다. 그러나 실상은 그렇지 못한 경우도 빈번하다.

## 2. 프랑스 헌법상 자치입법권

### 1) 헌법에서 규정한 자치입법권

자치입법권의 헌법적 근거로는 2003년 헌법 개정에 따라서 과거의 자치입법권 조항이 더 확장된 제72조 2항~3항에 지방정부에 대한 법규제정권이 규정되어 있다.

〈표 3-4〉 프랑스 헌법 제72조

원 문	번역
Article 72 ③ Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.	「프랑스 헌법 제72조 제2~3항」 “지방정부는 선출된 지방의회를 통해 자율적으로 (자치)행정권을 행사하며, 그 권한을 행사하기 위해서 (지방의회)는 법규제정권(행정입법권, pouvoir réglementaire)을 가진다.”

2003년 개정헌법에 따라서 자치입법권이 더욱 구체적이고 명시적으로 헌법에 규정되면서 지방정부의 조례는 중앙정부의 행정입법 수준인 ‘2차 법률로서의 법규제정권’과 같은 입법적 지위를 확정하게 되었다. 하지만 다른 한편으로는 헌법에서 지방자치단체가 조례를 제정할 수 없는 국가 전속적 사무를 열거하고 있다(제73조).

## 〈표 3-5〉 프랑스 헌법 제73조

「프랑스 헌법 제73조 ④」

국적·시민권·공적 자유의 보장·개인의 신분 및  
 능력·사법조직·형법·형사소송절차·외교·국방·치안·공공질서·화폐·차관·외환·선거법에 대한 조례는  
 제정될 수 없다. 이 사무들은 조직법률로 구체화되고 보완될 수 있다.

프랑스에서 지방자치단체의 조례제정권(행정입법권)은 법률이 정해준 조건 내에서 결정권한이 있는 것으로 해석된다. 그 결과 법률 아래 법규명령권의 지위(un pouvoir réglementaire, 제72조 3항)로 존재하고 있다(Yves Luchaire & Francois Luchaire, 2003).

지방자치단체가 지역 특성을 반영하기 위해 법률과 행정입법에서 부여한 권한에 따라 해당 지역에 적용되는 조례들을 제정하는 것에는, 자치사무의 영역을 명확히 사무배분법과 그것을 재정리한 통합지방자치법전에서 사무분야별로 정리해서 자치권 범위를 명백히 하고 있기 때문에 그만큼 더 자율성이 확대되어 있다.

## 2) 사례: 파리시

## (1) 조례 제정에 관한 헌법적, 지방자치법적 기준

헌법 제72조에 근거한 지방정부에 부여된 자치입법권의 기준을 파리시의 조례 제정 기준으로 적용하면, “법률이 규정한 조건에 따라서”, 즉 “법률에 위반하지 않는 조건에서” 지방의회의 자율적 결정권한이 있는 것으로 해석된다. 2003년 수정헌법 이후에는 국회가 제정한 법률 아래 제2차 법규인 법규명령권의 지위(un pouvoir réglementaire, 제72조 3항)를 명확히 갖게 되었다.<sup>28)</sup>

파리시의 통합지방자치법전에서 일반적으로 기초지방정부에 부여된 자치입법권

28) Yves Luchaire & Francois Luchaire, 2003.

의 조례 제정 기준은 법률규정 제2131-1조에서 “지방의회가 제정한 지방정부 법률적 행정행위들은(actes) 최고의결기관인 의회 및 집행기관에서 결정한 뒤 일반주민들에게 공포하거나 발간, 그리고 그 행정구역을 관할하는 국가의 지방대표(임명도지사, représentant de l'Etat) 등에게 통지 절차를 하고 나면 그 즉시 집행력을 가진다”라고 규정하고 있다(아래 <표 3-6> 참조).

제정된 조례 또는 시장의 규칙 등이 주민 또는 기업 등 개별적인 조치가 포함된 경우에는 시장 또는 의장 등 관계자가 서명한 날부터 15일이 지난 후에 그 법적 효력을 갖게 된다. 또한 기초정부의 법률적 행정행위는 일반주민들에게는 종이로 된 발간물로 전달되어야 하며, 필요시 국사원령(décret en Conseil d'Etat)으로 제정된 형식에 따라서 전자문서로 발간하면 효력이 있다.

<표 3-6> 프랑스 통합지방자치법제 제L2131-1조

원 문	번역
<p>Article L2131-1</p> <p>Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.</p>	<p>통합지방자치법제 제L2131-1조</p> <p>기초정부가 결정한 행정행위(actes)는 최고의결기관인 의회 및 집행기관에서 결정한 뒤 일반주민들에게 공포하거나 발간, 그리고 그 행정구역을 관할하는 국가의 지방대표(임명도지사, représentant de l'Etat) 등에게 통지 절차를 하고 나면 그 즉시 집행력을 가진다.</p>

파리시의 조례 제정에 관한 내용적 기준과 관련된 규정으로는 법률규정 제2편 제 2121-29조 이하 제2121-33조 등이 있다. 규정에 따르면 파리시는 기초정부에 적용되는 일반적인 조례 제정 범위와 권한에 관련된다. 이뿐만이 아니라 법률규정 제2편

제2권 이하 조문에서는 기초정부의 자치행정권 및 사무권한에 관한 분야(자치경찰, 유아교육 및 초등학교, 묘지관리, 상하수도 등 기초정부 수준의 총괄 사무권한)에 대해서 자치조례 제정권을 보장하고 있다.

또한 파리시는 제2편 제5권에서도 파리시, 리용시, 마르세이유시 등에 관한 특별 규정에서도 파리시의 자치경찰권, 소방방재 및 재난구조, 파리시 재정 등과 관련해서도 폭 넓은 자치권 규정들에 근거해서 조례를 제정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 제3편 도 지방정부 편에서는 도 지방정부의 사무권한에 속한 규정을, 편 제4권에서는 도 중간정부로서의 조직과 지방재정 등에 관한 특정한 규정들에 근거한 조례 제정권을 부여받는다 고 규정한다. 이러한 사항들은 뒤에서 볼 사무배분의 권한과 직접적으로 연결되어 있다.

## (2) 파리시 주민의 권리제한 및 의무부과

헌법과 법률에 근거한 권리제한 및 의무부과에 관한 행정행위 집행력에 있어서, 앞서 지방정부의 포괄적인 행정행위가 헌법 및 법률과 (조례보다 법률적 귀속력이 앞서는) 정부령에 위반하지 않는 것을 전제로 하면, 파리시 주민의 권리제한과 의무부과는 자치입법적인 절차에 따라서 정당할 경우에는 존중되어야 하는 것으로 되어 있다.

## 3. 미국 뉴욕 주 헌법상 자치입법권

### 1) 연방헌법과 주정부 간 관계

연방헌법과 주정부 간 관계를 살펴보면 먼저 미국의 주정부는 연방헌법과 법률에 위반되지 않는 한 광범위한 영역에서 독립적으로 입법, 행정, 사법권을 행사하는 것을 알 수 있다(아래 <표 3-7> 참조).

〈표 3-7〉 미국 연방헌법

원 문	번역
(2) This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.	[2항] (연방정부의 최고성) 본 헌법, 본 헌법에 준거하여 제정되는 합중국 법률 그리고 합중국의 권한에 의하여 체결되었거나 체결될 모든 조약은 이 나라 최고법률이며, 모든 주의 법관은, 어느 주의 헌법이나 법률 중에 이에 배치되는 규정이 있을지라도 이에 구속된다.

## 2) 뉴욕 주헌법과 지방정부의 자치입법권 관계

뉴욕 주 관할지역에는 57개의 카운티정부와 932개의 타운정부 그리고 550개가 넘는 빌리지 지방정부와 62개의 시정부가 있다. 이들은 「뉴욕 주헌법 제9조의 홈룰」, 「제8조 지방재정 자치권 보장 조항」의 영향 아래 있다. 주정부의회는 주 법률로 1964년 지방정부 홈룰법(Municipal Home Rule Law)을 입법화했다. 주헌법 제9조의 홈룰(지방정부헌법 제정)을 보장하는 내용을 법률로 제정하였고, 이후 자치정부 홈룰법은 주헌법 제9조에서 홈룰을 재확인하고, 자치입법권의 입법과정을 명기하였다 (아래 <표 3-8> 참조).

〈표 3-8〉 뉴욕 주헌법에서 명시하고 있는 지방정부 자치입법권

원문	번역
ARTICLE IX – LOCAL GOVERNMENTS Bill of rights for local governments. Section 1. (a) Every local government shall have power to adopt local laws as provided by this article.	제9조 – 지방정부 지방정부의 입법권 제1조 (a) 모든 지방정부는 이 조항에 따라서 지방정부 (자치) 법률(local laws)을 채택할 수 있는 권한을 갖는다.

원문	번역
<p>§2. (b) Subject to the bill of rights of local governments and other applicable provisions of this constitution, the legislature:</p> <p>(i) Shall enact, and may from time to time amend, a statute of local governments granting to local governments powers including but not limited to those of local legislation and administration in addition to the powers vested in them by this article.</p> <p>A power granted in such statute may be repealed, diminished, impaired or suspended only by enactment of a statute by the legislature with the approval of the governor at its regular session in one calendar year and the re-enactment and approval of such statute in the following calendar year.</p>	<p>제2조 (b) 지방정부 입법권과 이 주헌법에서 명시되어 있는 적용 가능한 다른 조항에 의거하여 주정부의회는 다음과 같은 권한을 갖는다:</p> <p>(1) 주정부의회는, 지방정부에 권한을 부여할 수 있는 지방정부 관련법(a statute of local governments granting to local governments powers)의 제·개정 권한이 있고, 그것은 지방의회와 지방행정에만 국한되지는 않고, 이 조항에서 부여된 권한들도 부수적이다.</p> <p>그러한 주법률에 부여된 권한은 주지사의 동의하에 주정부의회(입법부)에서 제정된 법률에 의거해서만 폐지, 권한 축소, 변경, 중지될 수 있다. 그 변경은 해당회기에서만 유효하며 그 회기가 경과된 경우에는 재상정하여 재입법화 되어야 한다.</p>

뉴욕 주 헌법 중 지방정부의 자치권 규정은 주헌법 제9조 1에 규정한다. 이 조항에서 “뉴욕 주의 지방정부에 부여된 자치기본권(Bill of Rights for Local Governments)”이라는 조문 제목으로 규정되어 있다. 이 조항에 따르면, “① (뉴욕) 지방정부는 주민이 직접 선출한 입법기관을 가질 수 있으며, ② 주 헌법에서 정한 규정이 아닌 경우에는 (뉴욕) 지방정부는 선출직 또는 임명직의 지방정부 공무원을 둘 수 있으며, ③ (뉴욕) 지방정부가 공용 목적을 위한 사용이 가능하도록 지방정부의 개별자산을 보유할 수 있으며, ④ (뉴욕) 지방정부가 스스로 제공한 공용목적의 서비스 사용료 징수를 통한 재원 확보를 할 수 있다”고 규정하고 있다.

### 3) 뉴욕 주정부 내에서 효력을 갖는 지방자치법

뉴욕 주정부의 관할에 속하는 지방정부는 모두 주 헌법과 주 정부 법률(special act of the State Legislature)에 근거하여 활동한다. 이 법률들의 통합이 지방정부 권한을 부여하는 일반법으로, 시정부(General City Law), 카운티(County Law), 타운(Town Law, Village Law) 법 등이 생겼다. 즉, 기본적으로 미국의 지방자치법 체계는 주 헌법에서 자치권을 규정하고 있다. 그리고 지방자치권 확대를 위한 관련 법(Consolidated Laws Relating to Local Government)들이 자치권을 보장하는 형태다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다(아래 <표 3-9> 참조).

<표 3-9> 뉴욕 주정부의 지방자치 관련법률

지방분권법	내용
지방정부 자치법(Municipal Home Rule Law Statute of Local Governments)	지방정부의 자치조례 제정을 위한 기본권한과 관련 절차를 규정한다. 카운티·시 자치한정의 제정 및 수정을 위한 절차 등 규정한다.
지방자치일반법 (General Municipal Law)	모든 종류의 지방정부 권한과 의무, 합병, 갈등분쟁, 예비기금의 관리, 자치정부의 병원설립, 도시계획, 도심재건축, 협력사업추진, 공공경매, 자치정부 공항 및 지방복권 사항을 규정한다.
카운티정부법 County Law)	카운티정부의 구성 및 행정 조직의 권한과 의무를 규정한다.
일반시정부법(General City Law)	일반 시(市) 권한과 의무, 뉴욕시의 특별징세권에 관한 규정을 정한다.
빌리지정부법(Village Law)	빌리지 지방정부의 구성, 조직, 권한과 의무를 규정한다.
타운정부법(Town Law)	타운정부, 소방지역 구성, 조직 및 사무권한과 의무, 세제절차를 규정한다.
지방재정법(Local Finance Law)	카운티정부, 시(市) 정부, 학교, 소방, 조합의 지방채발행 허가를 규정한다.



#### 4) 홈룰에 근거한 지방정부의 자치권 범위

뉴욕 주의회는 주에 속한 지방정부 전체에 영향을 미치는 ‘지방정부의 자율적 통치에 관한 홈룰법(Municipal Home Rule Law)’을 제정했다.<sup>29)</sup> 이에 근거하여 각 지방정부가 개별적으로 제안·채택한 차터에 근거하여 지방선거로 지방의회를 구성할 권리, 지방정부 법률과 규칙(local laws, ordinances)을 제안하고 입법 및 집행할 권한, 지방정부의 공무원을 임용하고 시장과 지방의원 등 선출직을 지방선거를 통해서 선출할 권리 등과 같은 기관구성 운영 전반에 관한 법적 규정을 명시하여 시행하고 있다.

뉴욕 주헌법과 자치정부 홈룰법(Section 10) 등이 제시하는 자치권은 지방정부 의회의 구성 결정 및 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세외 수입의 결정, 징수권 등에 대한 자치(입법 및 행재정)권을 인정하고 있다. 또 지방정부는 관할 행정구역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장해야 하고, 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 권한 등도 자치입법으로 제정할 수 있는 폭넓은 자치행정권을 보장하고 있다.

〈표 3-10〉 홈룰제도법 제10조(Section 10)에 규정된 자치권

원문	번역
<p>It may create and discontinue departments of its government; decide the membership and composition of its legislative body; regulate the acquisition and management of property, the levy collection and administration of local taxes and assessments, and the fixing, levying and collecting of local rental charges and fees. It may provide for the protection of its environment, the welfare and safety of persons and property within its boundaries, and the licensing of business and occupations.</p>	<p>“지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있다. 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세외 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있다. 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 수 있다”</p>

29) <http://law.justia.com/codes/new-york/2006/municipal-home-rule>.

뉴욕 주의회는 주법률로 1964년 지방정부 통치법(Municipal Home Rule Law, 홈룰 제도법)을 입법화하였고, 주헌법 제9조로 홈룰 내용을 보장하고 구체화 한 지방자치 기본법도 제정하였다. 말하자면 주헌법 제9조의 홈룰규정을 재확인하면서, 주헌법과 주법률 지방정부의 자치입법권의 입법 과정 등을 지방정부 통치법에 의한 홈룰 제도로 명문화하여 지방정부로 하여금 지방정부헌법(차터)를 제안·제정하여 그 자치권을 이중적으로 보장하고 있으며, 그에 근거하여 지방정부의 기관구성 자율권도 보장받고 있다.

단, 이러한 지방정부의 자치권의 보장 근거가 되는 지방세계 설치, 홈룰차터 및 주요 자치법률의 제·개정 등은 반드시 지역주민에 의한 투표 후 찬성 승인절차를 거쳐서 이행하도록 하고 있다.

#### 4. 분석 종합 및 시사점

우리나라의 지방자치단체 협의회(4개 단체)는 지방자치법 제22조 단서를 삭제하여 조례로써 주민의 권리 제한, 의무 부과에 대한 사항을 정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 이미 제시한 바 있다. 프랑스(사무배분법)와 미국 연방헌법 및 뉴욕 주 헌법과 같이 국가의 입법영역과 지방정부의 입법영역을 각각 구분하고, 지방정부에 법률과 동일한 효력을 지닌 입법권으로서 미국 뉴욕 주 헌법의 지방정부 법률 제정권의 부여를 고려해 볼 수 있다.

그리고 또 다른 견해로 자치사무에 대해 조례로 일정수준의 처벌규정이 가능하도록 자치법에 규정해달라는 요구가 있고, 이러한 요구를 헌법상으로 명시적 조문으로 확대하자는 견해가 있었다. 이때의 조례는 바로 지방정부법률과 달리 법령으로서의 상위법들을 지역에 적용하는 ‘지방조례’가 되는 것인데, 이 조례 수준에 지금의 죄형법정주의 원리까지 적용하도록 확대한다는 점에는 무리가 있다.

따라서 자치입법권의 배분 및 효력을 확실하게하기 위해 아래에서 논의하겠지만 중앙·지방의 자치입법권 배분을 명확히 구분하고, 그에 따른 정부간 사무배분권한

을 명백하게 할 필요가 있다. 이런 점에서 지방정부에 대하여 홈룰제도에 기반을 둔 자치법률 제정권을 점진적으로 부여하게 되면서 입법·행정·사법 체계가 완전히 독립될 수 있도록 체계 구축을 위한 기반마련은 필요한 것으로 보인다.

그리고 현행 지방자치단체에서 법률을 제정할 경우 정부 법률과의 위배되지 않는 범위에서 동일한 효력 발생할 수 있도록 입법권도 확대하는 것이 필요하며, 반드시 ‘범위 내’에 대한 해석을 기반으로 상위 법률에 위배되지 않도록 하여 자치단체의 자율성 보장과 지역특성에 맞는 지방정부 자치입법권의 제·개정으로 효율성을 기대할 수 있도록 해야 한다.

## 제3절 자치조직·행정권 체계

### 1. 쟁점사항

우리나라에서 지방자치단체에 대한 자치조직권과 자치행정권의 경우 일단 헌법 수준에서 보장하고 있는 부분이 명확하지 않다. 다만 지방자치법에서 확일적으로 단체장 중심의 약의회-강시장 형태의 지방정부 기관구성을 명시하여 그러한 제도적 통일성, 확일성을 유지하여 왔다. 이에 대해서 각 지방자치제도의 이해관계자들인 단체장, 시민, 지방의원, 그리고 지방자치 전문가 등으로부터 지방정부의 기관구성 다양화 방안에 대한 자치권 확대를 주장하고 있다.

뿐만 아니라 지방의회의 구성에 있어서 그 인력과 조직 등이 집행기관에 비해서 상대적으로 약하게 되어 있어서 제대로 된 지방의원에 의한 집행부의 감시 감독 체제가 효력을 발휘하지 못한다는 불만들이 지속적으로 제기되어 왔다.

또한 지방정부의 인사권과 정원 및 조직구성에 있어서도 기준인건비제도 등과 같이 대통령령과 지방공무원법 등에서 상당한 자치조직권의 제약이 있기 때문에 이러한 자치조직권과 인사관리 등에 대한 폭 넓은 자치권 인정을 지방분권 강화를 위한 중요한 쟁점으로 인식하고 있다. 이러한 점에서 프랑스와 미국 등은 헌법과 지방자치법 체계에서 어떤 방식으로 이를 보장해 주고 있는지 구체적으로 헌법 조문을 살펴보고 그 시사점들을 도출해 볼 필요가 있다.

## 2. 프랑스 헌법상 자치조직·행정권

### 1) 지방정부 체계<sup>30)</sup>

2017년을 기준으로 프랑스 지방정부는 총 36,860개가 있으며 이중에 기초지방정부는 36,744개가 있다. 프랑스의 지방정부 계층구조는 3계층제(코뮌-데파르트망-레지옹)를 유지하고 있으나 지방정부 계층간 상하관계는 없으며, 헌법에서 각 지방정부는 평등한 관계를 명시하고 있다. 각 정부는 다음의 세 가지로 크게 나누어 볼 수 있다. ① 지방정부(Municipal)는 36,744개의 코뮌으로 구성된다. ② 중간지방정부(Intermediary)는 99개의 데파르트망으로 구성된다. ③ 지역정부(Regional)는 17개의 레지옹 지역정부로 구성된다. 레지옹 지역정부에는 12개의 본토, 코르시카, 4개의 해외정부가 있다.

이러한 프랑스 지방정부의 통치유형은 형식적 획일성의 지방의회와 단체장의 통합형으로 지방의회의장이 지방정부의 단체장을 겸하는 합의제기관(organes collégiaux)으로 지방의회(assemblées délibérantes locales)를 설치한다. 이는 간선제 의회와 단체장의 통합형 지방민주주의(la démocratie locale)의 실체화이다.

이처럼 획일적인 기관구성을 가지고 있는 프랑스 지방정부조직의 법적 근거는 「프랑스 헌법 제72조」, 「헌법 제34조」에 있다. 법률로 지방정부의 지위와 조직권한 등을 정함을 명시한다. 지방정부 의회는 획일적인 기관통합 형태로, 직접선거로 구성되는 지방의회, 의회에서 선출된 단체장이 의장을 겸직한다. 의장 겸직 단체장을 포함하는 의회가 지방정부의 정책결정권 과 자치입법권을 보유한다. 그리고 자치행정의 궁극적인 책임을 진다. 단 자치행정 전문성을 위해 수석행정관 제도나 시경영 인제도와 같은 영미국가 조직운영을 도입하는 시도를 보이고 있다.

30) 본 내용은 다음 책에 기초하여 수정하고 업데이트 시켰다. 안영훈(2013), *선진 지방자치제도: 프랑스편*, 한국지방행정연구원.

## 2) 지방정부의 기관구성 및 자치조직권의 근거

지방정부의 기관구성 유형 선택의 통일성을 보장하는 법적 근거는 헌법 제34조 제2항을 따른다(아래 <표 3-11> 참조).

<표 3-11> 헌법 제34조 제2항

원문	번역
<p>Article 34 ② La loi fixe également les règles concernant</p> <p>-le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales</p>	<p>제34조 ② 법률은 다음 사항을 정한다.</p> <p>-국회, 지방의회 및 재외 프랑스인 대표기관들의 선거제도 그리고 지방자치단체 심의기관 구성원들의 선거직 및 선출직 직무수행 조건</p>

이러한 헌법 조항을 근거로 지방정부의 자치행정 및 자치조직권의 자율적 보장이 되어 있다. 지방정부의 자치행정과 자치조직권은 지방의회가 행정행위를 통해 기관구성 형태를 제정할 수 있다.<sup>31)</sup> 하지만, 프랑스 자치행정조직 기본원칙은 선출직 지방의회 제도 및 행정사무 운영체계와 관련하여 획일적인 통합 형태를 유지하는 것이다.

## 3) 지방정부의 인사권 자율성

프랑스 단체장의 지방공무원 인사권에 대해서는 제한적이기는 하지만 상당한 자율성을 갖는다. 그 예로 자치단체장이 지방공무원에 대해 자율적 인사를 행사할 수

31) M. François Luchaire, «Les fondements constitutionnels de la décentralisation», Revue du droit public, 1982, p.1543.

있는 경우는 2개 직렬이 있다. 하나는 집행부의 지방의원을 보좌하는 정책보좌관제도(Emplis de cabinet)이다. 선출직 리더의 정치적 조언자나 전문적 보좌인력으로 시장과 같은 선출직 공무원 임기 동안에 자유롭게 임용된다. 이는 선출직 공무원(단체장이나 지방의원)에 부여된 자유재량 임용 대상이다. 자유재량직은 행정기관 업무 총괄을 행사하는 수석행정관, 국장 및 개인비서가 있다. 전문직 공무원은 지방공무원 규정에 따라 인사와 승진을 정한다. 모든 인사관리는 수석행정관 직무를 수행하는 수석행정관이 전문경영인으로 행사한다.

지방의회 차원에서도 의정활동 지원 및 인사권의 확대를 알 수 있다. 예를 들면 집행부, 의정업무를 총괄하는 수석행정관인 행정사무총국장(Secretaire General)은 의회에서 임명한다. 주요 행정부서의 장은 의회에서 선임하는 등 의회가 집행부서에 깊숙이 관여하고 있다. 프랑스처럼 통합형 기관운영 체제 아래서는 의회가 집행기관의 조직·인사권에 대한 통제와 운영에 있어 의회의 강력한 영향력 아래에 놓여 있다.

또한 프랑스 지방정부 부단체장은 지방의원이 수행하며, 이 수는 프랑스 통합지방자치법에서 선출직 지방의원 수의 3분의 1 수준으로 제한된다. 2017년 파리시 부단체장은 21명이며, 준자치구 아롱디스망 구청장이 해당 직무를 맡아 파리시장이 위임한 임무를 대리로 수행한다. 다른 정당의 대표가 구청장으로 선출된 경우, 시장으로부터의 위임받은 업무를 수행하는 <공동정부-연정>의 모습도 보인다.

#### 4) 지방정부 종류의 다양화 가능성의 확대

2016년부터는 프랑스 지역정부가 서로 통폐합을 할 수 있어 통합형으로도 구성될 수 있게 되었다. 결과적으로 부분적으로 다양한 통치유형을 가질 수 있는 가능성을 가지게 되었다.

##### (1) 2017년 파리대도시권인 ‘그랑파리’ (Grand Paris) 출범

프랑스는 전국 11개 지역을 중심으로 대도시권 통합지방정부(Metropole) 형태를

신설 중이며 기초지방정부의 권한과 업무를 상당 부분 대도시권으로 이양하는 추세이다. 그 대표적인 예가 ‘그랑파리’다.

프랑스의 지방정부는 2017년부터 그랑파리(Grand Paris) 프로젝트를 통해서 대도시 권역을 총괄하는 대도시연합형의 지방정부로 확대 발전하였고, 이에 다양한 광역정책을 수립·집행하고 있다. 관할지역은 파리시 외에도 발드마른(Val de Marne), 센생 드니(Seine Saint-Denis), 오드세느(Haut de Seine)를 통합한 ‘그랑파리’를 출범했다.

## (2) 운영체계의 다양성을 가진 지방정부 기관운영 자율권

파리시는 기초정부이면서 지역정부이기도 한 이중적 지위구조를 가진다. 파리시는 기초정부이면서 동시에 광역정부 및 지역정부로서 준자치구를 포함한 중층형 대도시권 지방정부 행정체제로 운영되고 있다.

## 3. 미국 뉴욕 주 헌법상 자치조직·행정권

### 1) 미국 지방정부 체계

미국 정부 유형은 연방정부와 50개의 주정부와 그 지방정부로 구분할 수 있다. 여기서 주정부에 귀속된 다양한 지방정부로 구분된다. 지방정부 유형구분은 주로 미국 통계청에서 사용하는 분류 형태를 기준으로 한다. 미국 통계청의 기준에 따르면 지방정부는 일반목적(general purpose)을 지향하는 지방정부(local governments)와 특별목적의 사무를 수행하는 목적을 가진 지방정부(special purpose governments)로 구분할 수 있다.

미국의 시정부는 인구 규모 면에서 볼 때, 전체 19,522개 지방정부 중에서 반 이상이 1천 명 이하의 주민을 가진 소규모 형태를 가진다. 반면, 뉴욕시 등과 같이 대도시의 경우 800만 명 이상의 대규모 인구가 거주하기도 한다. 대도시 지방정부들은 100만 명 이상 시민들이 거주하는 디트로이트, 휴스턴, 로스앤젤레스, 시카고, 필라델피아 등을 꼽을 수 있다.



## 2) 미국 지방정부의 기관구성 형태

2017년을 검색 기준 미국의 가장 최신 자료로 확인된 2012년 통계에 따르면, 미국 상위 25개 대도시 중 17개 도시(68%)가 시장-시의회형(Mayor-Council)을 채택하여 실시하고 있다. 이는 단순한 시장-시의회형이 아닌, 전문경영인 제도 운영이 다수를 차지한다(2017년 4월 검색 기준).

〈표 3-12〉 미국 상위 25개 대도시 지방정부의 통치유형

도시	인구(만 명)	기관구성 운영 유형	M-C
New York	818	mayor-council	*
Los Angeles	379	mayor-council	*
Chicago	270	mayor-council	*
Houston	210	mayor-council	*
Philadelphia	152	mayor-council	*
Phoenix	145	council-manager	
San Antonio	133	council-manager	
San Diego	131	mayor-council	*
Dallas	120	council-manager	
San Jose	95	council-manager	
San Francisco	82	mayor-council	*
Jacksonville	81	mayor-council	*
Detroit	81	mayor-council	*
Indianapolis	81	mayor-council	*
Austin	79	council-manager	
Columbus	77	mayor-council	*
Fort Worth	73	council-manager	
Charlotte	70	council-manager	
Memphis	68	mayor-council	*
Boston	68	mayor-council	*
Baltimore	64	mayor-council	*
El Paso	62	council-manager	
Seattle	62	mayor-council	*
Denver	61	mayor-council	*
Milwaukee	61	mayor-council	*

\*출처: [http://strongmayorcouncil.org/images/City\\_List\\_Top\\_25\\_2011\\_Publication.pdf](http://strongmayorcouncil.org/images/City_List_Top_25_2011_Publication.pdf)(2012년 자료)  
인구 수는 반올림한 값이다.

강시장형의 경우는 시장-시의회형이 아니라고 할 수 있으며, 이 유형은 집행기관에 임명부시장 등을 포함한 임명직 전문경영인(Manager)들이 시장을 보조하도록 하고 있다. 이에 이 유형을 다시 강시장형과 약시장형으로 나눌 수 있다. 즉, 단순한 시장-의회형이 아니라, 시장이 대표인 ‘집행기관’은, 뉴욕시의 임명 부시장을 포함한 임명직 전문직 경영인(Manager)이 보조하는 것을 의미한다.

그렇기 때문에 이 유형을 강시장형-약시장형으로 나눌 수 있다. 강시장형대는 대도시에서 채택하고 있다. 강시장제, 약시장제 지방정부는 대부분 전문경영인이 보조기관으로 활동한다. 약시장형은 타운 등 소규모 기초정부에서 활동한다.

대도시와 같은 강시장-강의회제 지방의회는 정책결정, 조례제정, 예산승인, 전문매니저를 임명하고 전문매니저는 대체로 시의회의 제안에 따라 의례적인 업무에 종사하며 업무내용과 책임 범위는 전문매니저가 임명될 때 성립되는 계약사항에 규정되기도 한다. 이때 시의회는 집행부로부터 상당한 정도의 의정활동에 필요한 전문성을 지원받는 것이 보통이다. 50개 대도시의 기관구성 유형은 시장-시의회형(60%, 29개 도시), 의회-전문경영인형(38%, 19개 도시), 위원회형(2%, 1개 도시) 순으로 기관구성을 채택하였다.<sup>32)</sup>

### 3) 뉴욕 주 헌법의 지방정부의 기관구성 자율선택권

뉴욕 주 헌법의 경우 지방정부의 자치조직권을 보면, 우선 연방헌법에서는 주정부 또는 자치정부의 조직형태에 대한 규정이 없다. 그리고 주헌법에서는 선출된 의회조직을 가질 권한에 대해서만 명시하고 있고, 주헌법에 따라 제정된 『지방정부 홈룰제도법』에 의거한다.

그에 따르면 지방정부는 집행부서를 창설·폐지, 지방정부 입법기구의 구성원 및 구성방법 결정방안을 정할 수 있음을 명시하고 있다.

32) [http://strongmayorcouncil.org/images/City\\_List\\_Top\\_25\\_2011\\_Publication.pdf](http://strongmayorcouncil.org/images/City_List_Top_25_2011_Publication.pdf)

〈표 3-13〉 뉴욕 주 지방정부 홈룰제도법 제10조 자치행정·조직권 권한

원문	번역
<p>Section 10 of the Municipal Home Rule Law</p> <p>It may create and discontinue departments of its government; decide the membership and composition of its legislative body;... (regulate the acquisition and management of property, the levy collection and administration of local taxes and assessments, and the fixing, levying and collecting of local rental charges and fees.)</p> <p>It may provide for the protection of its environment, the welfare and safety of persons and property within its boundaries, and the licensing of business and occupations.</p>	<p>지방정부 홈룰제도법 제10조</p> <p>지방정부는 그 집행기관의 부처를 설치하고 폐지할 수 있으며, 입법기관의 구성원의 지위와 구성인력 등을 결정할 수 있다.</p> <p>(지방정부는 재산의 획득 및 관리, 지방세와 세수평가에 관한 징수권 및 관리권, 그리고 지방세외수입인 이자수입과 사용료 등의 결정권, 징수권과 모금권 등을 제정할 수 있고, 중단할 수 있으며, 관련규정을 제정할 수 있다.)</p> <p>지방정부는 주변환경과 관할행정구역 내에 있는 주민과 주민의 재산을 보호하고, 지방정부의 관련 사업과 일상(상행위)에 관련한 인허가권을 제공할 수 있다.</p>

뉴욕 주헌법 제3조에서 지방정부 유형은 카운티, 시티, 타운, 빌리지(County, City, Town, Village) 등으로 규정된다(§3. (b) (2) “Local government”: county, city, town, village). 지방정부의 영토합병은 지방정부의 주민의 다수결에 의한 찬성을 전제로 함을 명시하고 있으나, 그러나 합병·분할 관련 기타 세부 절차의 명시는 없다.

#### 4) 뉴욕시정부의 기관구성 자율권

뉴욕시정부의 조직구성 자치권과 지방공무원 인사권 등에 대해서는 시정부헌장(New York City) 제21조에 규정되어 있는데, 주 내용을 보면 시민직선의 뉴욕시장, 시민대변인(public advocate), 뉴욕시의 5개 카운티를 중심으로 한 버로우(Borough)의 51개 의원선거구에서 선출된 뉴욕시의원 51명 등을 선출, 구성하는 내용이 규정되어 있다. 뉴욕시의원들은 의원선거구(council district)를 대표해서 선출된 지방의원이

다(뉴욕시정부 헌장 제24).<sup>33)</sup>

뉴욕시헌장 규정에 따라 뉴욕시장은 시민직선으로 선출되고, 행정기관의 총체적 대표자의 지위에서 집행기관인 고위공무원을 포함하여 인사권을 행사한다(뉴욕시 차터 제6조).<sup>34)</sup> 그리고 현재의 부시장은 4명이지만 그 설치근거와 정수에 대한 근거도 모두 뉴욕시헌장에 명시되어 있다.<sup>35)</sup> 즉, 뉴욕시헌장에 근거하여 시장의 권한으로 임명하며, 부시장 정수는 시장의 행정명령에 의해 결정하여 가변적이다. 뉴욕시헌장(New York City Charter), 제7조(부시장)에 근거하여 시장은 직무와 책임이 부여된 부시장을 하나 또는 그 이상 임명할 수 있다. 행정명령(Executive Order) No. 157 (11.9.19) 제1조에 6명의 부시장을 둔다고 규정하고 있다. 현재의 부시장 제도는 ‘시장행정명령 2016년 제14호’ <부시장 제1조>에 의거하여 4명의 부시장을 두며, 그 이하에 각 부시장의 업무분장이 규정되어 있다.

#### 4. 분석 종합 및 시사점

프랑스는 헌법에서 지방정부의 자치권을 인정하고 명시한 상황에서 통합지방정부법(지방자치법)에서 획일적으로 내각중심의 의회의장-단체장 통합형을 유지하고 있다. 이런 통합형의 유지는 획일적이라는 점에서는 우리나라와 같다고는 하지만, 집행기관 및 의회의 조직권과 인사권에 대해서는 개별법 등에서도 큰 제약을 두고 있지 않다. 그렇기 때문에 기본적으로 부시장제도 등 지방공무원의 인사관리와 조직운영 체계가 중앙정부로부터 통제를 받는 경우는 없다.

부시장제도의 경우에도 기본적으로 선출된 지방의원 중에서 1/3 수준(30% 이내)

33) 부르클린 16, 퀸즈 14, 맨하탄 10, 브롱스 8, 스테튼아일랜드 3명 등이 있다. 시의회의장은 시의회 다수당인 민주당 대표는 다수당 대표, 소수당인 공화당 대표는 소수당 대표이다.

34) 뉴욕시정부 차터(지방정부헌법), 제6조 : chief executive officer of the city : a. The mayor shall appoint heads of administrations, departments, all commissioners and all other officers.

35) 뉴욕시 부시장 정수 변경 사례 : 4명('01) → 7명('08) → 6명('11,~) → 4명(2017) 및 부시장 업무분장 내용 근거는 행정명령 No. 14.

에서는 자유롭게 임명이 가능하기 때문에 파리시 등도 최대 47명까지(현재는 20여 명 수준) 둘 수 있다. 그만큼 지방정부가 자율적인 행정권과 인사권 등을 행사할 수 있다.

그러한 자율적인 인사권이라고 해도 이미 지방공무원법 등에서 객관적인 인사운영 시스템이 정해져 있다. 예를 들면 기본적 인사관리의 원칙이 있어 단체장 등도 자유재량권을 함부로 행사할 수 없다. 지방공무원 인사위원회의 구성은 지방의원과 지방공무원 직급별 대표자 간 동수로 구성된 위원회로 운영되며, 단체장의 인사권 행사시 특히 공무원에 대한 인사권 제재가 행사될 경우 사전에 반드시 자문을 거치도록 하고 있다. 승진체계는 지방의회가 결정한 승진표(체계)에 따라서 단체장이 그 직위에 관한 지명절차를 거쳐 승진서열명부에 등재된 후보자 중에서 승진을 명한다. 보수체계는 공무원법에 근거하여 동일한 직급에 대해서는 동일한 보수액을 지급하도록 규정되어 있다.

단체장의 인사권의 자율적인 행사는 2개 직렬이 있으며, 첫 번째로 집행부에는 지방의원의 보좌를 맡은 정책보좌관제도(Emplois de cabinet)가 있다. 선출직 리더의 정치적 조언자와 전문적 보좌로 시장과 같은 선출직 공무원들의 임기 동안 자유롭게 임용된다. 선출직 공무원(단체장, 지방의원)에 부여하는 자유재량직 임용이다. 또한 자유재량직에는 행정기관의 업무를 총괄하는 수석행정관, 국장급 및 개인비서 등이 있다.

미국의 경우도 유사한데, 기본적으로 뉴욕시장의 경우 8~10명까지 부시장을 임명할 수 있으며, 이에 대한 근거는 앞에서 살펴본 뉴욕 주 헌법과 뉴욕 주 흠률제도법에 명시한 바에 따라 뉴욕시는 그 자치현장을 제정하여 자율적인 조직, 인사 시스템을 운영하기 때문이다.

지방공무원에 대한 인사관리의 경우 지방공무원 직책에 관련한 코드가 2,000~3,000개가 있으며 이는 직위분류체계로 이행되고 있다. 공개시험제도를 운영하고 있으며, 임용자격의 경우 필수 교육을 이수하는 등의 과정을 거쳐 자격을 부여받았는지 여부가 채용 기준이 된다.

뉴욕 주정부 공무원법에 근거를 둔 지방공무원법을 운영하면서 시장이나 지방의원과 같은 선출직 공무원을 포함해 지방공무원의 직군 중 하나인 고위공무원단에 속하는 수석행정관(chief administrators), 국장(department heads of government), 의회 사무국장(City clerk) 등은 별정직으로 분류한다. 이렇게 지방정부마다 정치적 임명 대상이 된다. 뉴욕주정부 공무원법(Civil Service law) 제35조와 제40조에서 일반직공무원과 선출직을 포함한 별정직공무원으로 분류하여 인사관리가 체계화되었다.

뉴욕시정부의 지방공무원제 운영은 주 법률에 근거하지만 시정부 공무원에 대한 채용과 인사관리는 시의회가 제정하는 시정부헌장에 근거를 둔다.

헌법과 주정부 법률 등에서 명시적으로 그 권한의 범위와 내용을 구체화했다면 그러한 자치조직, 인사권에 대해서는 자율적인 시스템으로 운영되도록 하는 것이 중요하다. 이러한 것들이 바로 지방자치권을 강화하는 첫걸음이다. 선출직 공무원들의 도덕적, 형사적 책임성 등에 대해서도 확실하게 책임질 수 있도록 하는 장치는 물론 명확하게 제도화 할 필요성이 있다.

## 제4절 사무배분 및 사무권한 체계

### 1. 쟁점사항

우리나라 헌법의 결함으로 언급되고 있는 예로 자치사무로 주민복지사무만 명시하고, 보충성 원칙 등 국가와 지방간 사무배분의 기준과 원칙 그리고 그 분야 등은 규정을 하고 있지 않는 것이 있다. 그 결과 지방분권(특별)법상에서 제정한 사무배분 원칙들은 강제성이 없어서 자치입법권 및 사무배분권을 위한 입법기준으로서 구속력이 약한 상황이다.<sup>36)</sup>

따라서 일반적으로 지방자치단체에서 지적하는 사항으로서는 우리나라 지방자치법상 국가·지방사무 기준보다 다른 법률의 규정이 우선하도록 규정하여 자치권 보장에 취약하다는 점을 자주 지적하고 있다. 지방자치법상에서는 다시 ‘주민복지 사무’, ‘주민생활과 밀접한 사무’는 지방자치단체의 사무로 배분하여야 함에도 공동사무 또는 국가사무로 규정한 입법례가 상당하여 지방자치단체의 자치권 침해가 상시적이라고 할 수 있다.

### 2. 프랑스 헌법상 사무권한

#### 1) 사무배분체계의 헌법조문 명확화

프랑스는 1982년 새로운 지방자치법을 제정하면서 보다 확대된 지방자치제도를 운영하게 되었고, 이어서 그 다음 해에 국가-지방정부 간 사무배분 원칙과 기준을

36) 비록 지방자치법 시행령에서 6개 사무에 대한 세부 예시를 하고 있기는 하다. 불경합성 원칙, 보충성 원칙, 자기책임성 원칙 규정(제9조) 등이고 지방자치법 제9조제2항은 다른 법률에 다른 규정이 없는 한 지자체는 주민의 복지증진에 관한 사무, 산업 진흥에 관한 사무, 지역개발사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 등을 처리하는 것으로 규정하고 있다.

제시하고 분야별로 명확하게 사무배분권을 구분한 사무배분법을 제정·운영하였다.

이를 다시 1996년 통합지방자치법전에서 데파르트망, 레지옹, 코뮌 등 지방정부 별로 독립적인 사무권한과 그 범위를 조문화하였으며, 이어서 2003년 헌법개정에서는 기초정부 중심으로부터 사무권한을 배분하는 보충성의 원칙을 조문화하기도 하였다(아래 <표 3-14> 참조).

보다 확고하게 지방정부에 대한 중앙권한의 총체적 권한이양 원칙 등 조직법상 사무배분 원칙을 재정의(2003~2004년)하기도 하였다. 부수적으로 재정보전에 대한 평가나, 국가의 지방행정조직 재정비 등 다양한 측면의 관련 내용도 정리했다.

〈표 3-14〉 지방분권형 프랑스 헌법개정 제72조 제2항에 보충성 원칙 명시

원 문	번역
Article 72 ② Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.	제72조 ② 지방정부는 그 차원에서 가장 잘 시행될 수 있는 소관사항에 대한 권한 전반에 대해 결정하여야 한다.

프랑스가 헌법개정을 한 이후부터 중앙권한의 지방이양을 통해서 지방정부에 대한 사무배분은 물론 이를 지방에서 수행하기 위한 지원으로 <인력, 조직, 재정> 등에 대한 대폭적인 지방이양을 추진하였다(아래 <표 3-15> 참조).

〈표 3-15〉 지방분권 개헌 이전-이후 사무배분 비교

	개헌 이전	개헌 이후
분야	도시계획, 지역계획, 경제발전, 교통도로, 주거, 항만수로, 교육, 직업훈련	안전, 사회복지·보건, 교육, 스포츠, 문화, 관광, 직업훈련, 청소년, 경제개입, 도시정책·계획, 지역계획, 주거, 환경
주요	분야별 총체적 배분, 중복재정 금지,	보충성 원칙을 헌법에 명시



	개헌 이전	개헌 이후
원칙	동등한 보상, 자치단체간 감독 금지, 기존 자치단체 이익보장	
특징	개발주의와 예시주의 절충 자치행정 실현에 부응하는 권한 배분	지방자치단체 각각 고유한 기능적 사무를 고려하면서 지방분권을 보완하는 차원에서 권한 배분 선도 지방자치단체 개념 활용

## 2) 헌법개정에 의한 사무배분체계 명확화의 성과

사무이양에 따른 인력이양 근거를 제시하면 다음과 같다. 2003년 수정헌법의 근거규정에 따라서 이를 실천하기 위한 집행법률인 2004-809호 법률(2004년 8월 13일) <사무이양에 따른 지방정부자율 및 책임에 관한 법률(LRL)>을 제정하고, 이에 13만 3천 명에 달하는 정규직(ETP: Emplois en équivalent temps plein)에 대한 인력 이양을 명시했다. 동 법률의 인력이양 추정치는 133,000명이었다. 실제 이양대상 인력은 상근직 128,348명이며 이에 대한 재정보전도 결정되었다(DOLIGÉ and JEANNEROT, 2010: 23). 2006년부터 이양인력의 평가를 시작했는데, 상원의 <지방정부 및 지방분권위원회>의 <지방분권위원회(l'Observatoire de la décentralisation)>는 국가도청 소속 건설국 공무원, 기술자, 노무자, 서비스 인력 등 인력의 지방이양에 관한 문제를 보고했다.<sup>37)</sup> 이는 예상인력의 약 95%에 달했으며, 주로 기술자, 노무자, 국가도청 소속 건설국 공무원(DDE), 서비스 인력(TOS)에 해당하는 국가인력이었다.<sup>38)</sup>

이와 관련한 인력이양 절차는 다음과 같다. 후속조치를 위한 법률제정 및 위원회

37) Eric Doligé, Observatoire de la décentralisation « Transferts des personnels TOS et DDE », Rapport n° 62 (2006-2007).

38) 약어: transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et de celui des personnels des directions départementales de l'équipement(DDE).

운영하고, “사무이양에 따른 지방정부의 자율과 책임에 관한 법률(LRL)”에서 약 13만 3천 명의 정규직(ETP) 인력이양을 명시했다. 또한 <국가 지방정부간 인력이양 후속조치위원회(Commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales)>를 운영한다. 본 위원회를 통해서 인력이양을 협의하기 위한 협약을 채택했다. 협약에 따라 국가를 대표하는 임명도지사 그리고 지방정부를 대표하는 위원을 선정했다. 후속조치위원회는 정기적으로 이양에 따른 해당 지침을 지시했다. 2004년 8월 법률 「제1044조」가 규정한대로 국가와 지방정부간 이견으로 지방정부가 인력이양 협약체결을 거부했을 때 이를 조정하기 위해 <국가협상위원회(Commission nationale de conciliation)>가 2007년 정부령으로 설치되었다. 정부가 인력이양 모범협약안을 제시한 이후 3개월 이내 국가-지방정부간 협약이 체결되지 않을 시, 국가협상위원회의 권고를 받아 지방정부 내무부와 인력이양에 관련한 중앙부처들 간 공동으로 정부령 제정을 통해 인력이양 대상이 되는 부서들의 목록을 작성하기로 했다. 그 예로 사회보장이나 공적부조를 담당하던 인력이양에 대해 45개 데파르트망 도정부와 3개 지역정부만 인력이양협약을 체결했다. 나머지 지방정부들은 결과적으로 정부령에 근거해 인력이양을 추진하였다.

이상과 같이 인력이양 전체 개요를 보면 다음과 같다. 총 인원 117,000명이 지방공무원으로 전환되었다. 주로 레지옹과 데파르트망으로 배분되었으며, 사무이양을 고려하여, 데파르트망 도정부로는 약 67,000명, 레지옹 지역정부로는 약 50,000명의 국가공무원이 지방공무원으로 전환되었다(DOLIGÉ and JEANNEROT, 2010: 21). 2002년의 경우, 레지옹 지역정부의 총인원은 지방공무원 총 정수의 0.8%였다. 데파르트망과 레지옹 지방정부는 이때까지 주로 A, B직급이 더 많던 인력구성 상황에서 지방으로 인력이양 대상인 서비스인력은 모두 C직급이어서 인력구조의 상당한 변화가 생겼다.

### 3. 미국 뉴욕 주 헌법상 사무권한

#### 1) 연방정부와 주정부 간 사무배분

연방정부와 주정부 간 사무배분에 대해 연방헌법에서 구체적인 사무배분 규정은 없지만, 권한배분의 기본원칙과 연방과 주가 각 할 수 있는 일과 할 수 없는 일에 대하여는 명시되어 있다. 연방 수정헌법 제10조에 따라 연방에 위임되지 않았거나, 금지되지 않은 권한은 각 주나 국민에게 있고, 외교, 국방 관련 권한, 공동방위와 일반 복지를 위한 조세권, 외국과의 통상규제, 관세, 화폐·도량형 설정 등은 연방정부의 권한이다.

주에 금지된 권한으로는 타 주 및 국가와의 외교 제한, 군대보유 및 교전의 제한, 관세부여 제한 등이 있다.

#### 2) 주정부와 지방정부 간 사무배분

주정부의 법률이나 주정부가 채택하는 지방정부의 헌장에 따라 사무배분의 방식과 세부 내용이 다른데, 홈룰에 의한 자치헌장이 있는 경우에는 주의회가 주 전체의 이해관계에 관련된 사항에 대해서만 주권을 행사하고, 지방의 기능은 각 지방정부의 독자적 권한에 맡기고 있다. 즉, 해당지역의 주민투표를 통해서 해당 지방정부가 자율적으로 처리하고 있다. 이러한 경우는 일반적으로 적용되는 일반자치헌장, 특별한 여건 등에 적용되는 특별자치헌장 등 자치헌장의 분류가 여러 가지가 된다.

#### 3) 뉴욕 주의 사무배분체계

뉴욕 주는 주의회 법률이나 지방정부 조례 모두 전통적으로 주정부의 국무장관이 법령의 등록·관리를 하면서 법적 효력이 시작된다.<sup>39)</sup> 뉴욕 주의 카운티정부, 타운정부, 빌리지 지방정부, 62개 시정부에 영향을 미치는 기본법조항으로 「뉴욕 주헌법

제9조」의 흠률 조항과 「제8조」의 지방재정 조항이 규정되어 있다. 「뉴욕 주헌법 제9조」의 자치권에 관련한 조항으로 지방정부에 대한 권한부여 및 제한을 규정하고 있다. 「제8조」는 지방정부의 조세권, 기채발행권의 자율적 재확보를 규정하고 있다. 주정부는 상대적으로 이와 관련한 권한을 제약하는 것이다(아래 <표 3-16> 참조).

<표 3-16> 뉴욕 주헌법 제9조의 흠률 조항과 제8조의 지방재정 조항

원문	번역
a local government bill of rights	뉴욕 주 지방정부에 부여된 자치기본권한
local government's power to adopt local laws	지방정부 자치입법 제정권
the duty of the State Legislature to provide for the creation and organization of local governments	주의회의 지방정부 창설 및 조직구성에 관한 법률제정 의무
the duty of the Legislature to enact a statute of local governments	지방정부의 자치입법 등 관련법 제정의무
restrictions upon the power of the Legislature to act by special legislation in relation to the property, affairs or government of a local government	지방정부의 재산, 사무, 통치권 등에 관하여 주의회가 특별법으로 입법할 수 있는 주의회 법률제정권에 관한 제한(규정)
the power of the Legislature to confer additional powers upon local governments	지방정부의 부가적 권한 부여가 가능한 주의회 입법권

아래 <표 3-17>에 제시되어 있듯이 뉴욕시의회의 자치입법권에 근거한 사무권한의 범위는 자치조례 제정권과 행정벌 제정 및 집행권, 도시행정권, 인허가권, 주민 투표제안권 및 청문회 개최 요구권으로 나뉘어 살펴볼 수 있다.

특히, 자치조례 제정권과 관련해서 사회질서유지나 인명·재산의 보호 및 관리를 위해서 필요시 뉴욕시의회가 지방정부 자치법들을 제정할 수 권한을 규정하고 있으

39) 자료출처: 안영훈, 선진 지방자치제도: 미국편, 2013년, 한국지방행정연구원, 행정자치부.

며, 도시행정권과 관련하여서는 쾌적한 도시환경의 유지를 위해 필요시 뉴욕시의회가 권한을 행사할 수 있다고 규정하고 있다.

〈표 3-17〉 뉴욕시의회의 자치입법권에 근거한 사무권한의 범위

구분	내용	근거규정
자치조례 제정권	뉴욕시의회는 기 열거된 권한 이외에도, 시장부가 선의의 통치를 위해서 연방헌법 및 법률, 주정부의 헌법 및 법률 조항에 불일치가 없이 적절하다고 여겨지는 지방정부 자치법(local laws)들을 제정할 수 있다. 시장부의 선의의 통치와 관련된 행위로는 사회질서유지, 인명과 재산의 보호 및 관리나, 평온, 평화, 번영의 보존; 시장부의 통치와 관련한 본 자치헌장 그리고 다른 법률 등의 목적과 규정을 이행하기 위한 것이 있다.	28조 a
행정벌 제정 및 집행권	시의회는 과실, 공격, 법률위반 등을 통제하고 그러한 폭력행위에 대한 처벌을 위한 경범죄법, 벌금, 과태료, 감금 또는 그에 상응하는 처벌규정 등 적절한 조치를 취하기 위해 법적으로 적절한 절차를 동원할 수 있다.	28조 b
도시행정권	시의회는 길거리·도보 등에 훼손장치, 방해물 등의 설치 및 유지 등을 허가하는 취지의 어떠한 지방정부 자치법안도 통과시켜서는 안 된다. 허가취소가 가능한 거리 및 도보 위에 설치 또는 방치된 상업용 쓰레기 처리 컨테이너는 밤에도 식별이 잘 되도록 형광물질로 칠해야 한다.	28조 e
인허가권	지방정부법으로 인허가비용을 정할 수 있고, 모든 인허가권은 정해진 형식에 따라서 규정에 맞게 번호를 부여하여 관리한다.	28조 f
주민투표 제안권 및 청문회 개최 요구	시의회는 주민투표에 의한 승인을 필요로 하는 법안을 통과시키기 위해 사전에 청문회를 개최할 수 있다.	28조 g

\*출처: 뉴욕시헌장, § 28, Powers of council (뉴욕시의회 자치권) 번역.

다음으로는 일반법(general law)과 특별법(special law)과의 관계를 살펴보도록 한다. 뉴욕 주 법률체계에서 지방정부에 보편적으로 모두 적용되는 법률은 일반법이고, 한 개의 타운이나 빌리지와 같은 지방정부에만 적용되는 것은 특별법이라고 할 수 있다(Cole, 2012: 720). 뉴욕 주헌법 제9조의 지방정부가 독자적인 지방정부법률

을 제정할 수 있는 것은 지방정부의 <재산, 사무, 통치권(property, affairs or government of towns, villages, cities and counties)>에 관한 것이며, 주정부의 입법적 관여 및 간섭으로부터 배제하기 위한 지방사무에 대한 자율과 지치권을 제공하기 위함에 있다(Home Rule and the New York Constitution, 1966: 66 COLUM. L. REV. 1145, 1145). 반대로 주정부 법률은 이러한 지방정부의 자치권 영역에 대한 법률 제정권한에 대해서는 제한적이며 된다(Cole, 2012: 721).

일반법과 특별법의 경우, 홈룰 조항과 관련되지 않는 영역에 있어서는 다른 의미를 가진다. 주정부와 지방정부 간 사무배분, 권한배분의 영역은 <홈룰 조항>과 관련이 되어, 홈룰조항에 대한 사무권한은 지방정부가 우선하고 홈룰조항 이외의 영역에서는 주정부 법률이 우선한다(Cole, 2012: 723). 특별자치도의 경우에도 <자치권의 큰 범주를 결정해야만> 또는 반대로 <국가의 입법권의 큰 범주를 결정해야만> 국가의 입법권 제약이 가능하다.

#### 4. 분석 종합 및 시사점

미국과 우리나라와 사실상 중앙·지방정부의 권한배분과 지방자치의 필요성은 다르지 않으나 우리나라는 헌법뿐만 아니라 지방자치법에 자치사무의 보충성 또는 전권한성에 관해 명문규정이 없다. 물론 지방분권특별법에 자치사무의 보충성원칙에 관하여 규정하고 있으나 미국, 프랑스 등의 사례에서 보듯이 헌법 상 보충성원칙 등이 규정되지 않음으로써 사무배분 입법 시 자치사무가 우선적으로 고려되지 않아 실질적 지방분권 실현이 미흡하다. 따라서 사무배분의 원칙(보충성, 전권향성, 자치책임성)을 헌법에서 또는 지방자치법, 지방재정법 등 개별 법률에 근거 마련이 필요하다.

따라서 대안으로 고려되는 것이 일단 헌법개정 시 사무배분의 입법권 분야를 국가의 전속적 입법권한에 관한 사항에 대해서는 예시를 하고, 또한 국회와 중앙정부 법률이 지방정부법률보다 우선적 효력을 갖도록 하면서 일부 사무에 대해서는 중앙

과 달리 정할 수 있는 사무들을 예시하는 방법이다.

학계 등에서는 국방, 외교 등 국가적 차원 영역 외 사무는 지방정부에서 수행할 필요와 중앙부처, 시도, 시군구의 입법사항을 각각 구체적으로 열거 및 6~7개 광역 정부로 중앙권한의 권한을 대폭 이양하는 방안을 권고하는 경우가 다수의견이다.

헌법에서 사무배분의 원칙과 그에 따른 지방재정의 지원 등을 명백히 하게 되면 개별 법률로 지원하게 될 수 있어 결과적으로 지방이양 권한의 확대를 가져올 수 있다.

## 제5절 자치재정권 체계

### 1. 쟁점사항

과세자주권 논의의 핵심은 현행 헌법상 엄격한 조세법률주의를 완화하고, 지방자치단체가 조례로 지방세 세목, 세율 등을 정할 수 있도록 하는 과세자주권 확대 논의가 주류를 이룬다.

관련 법률들을 보면, 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」, 「지방세기본법」의 세목 규정, 「지방세법」의 세율, 과세대상, 과세표준 등으로 구체화되어 있어서 자치단체는 조례로 지방세를 신설하거나 세율을 결정할 수 없도록 정하고 있다.

예외적으로 법에서 정한 세목에 대한 과세여부 선택권, 법률의 범위 내 세율 조정권 등을 운영하며, 지역자원시설세에서 자치단체가 조례로 과세 대상별 과세여부를 선택할 수 있는 제한된 선택과세 제도(임의세) 등을 운영하고 있다.<sup>40)</sup>

따라서 과세자주권 확대에 대한 논의는 크게 지방세 조례주의 인정하자는 의견과 조세법률주의를 유지하자는 의견으로 구분할 수 있다. 지방세에 대한 중앙 또는 지방법률 규정을 제안하고 있기도 하다. 개헌특위 자문위, 개헌국민회의 등은 자치단체 과세자주권 확대에 따른 재정격차를 보완하기 위해 재정조정을 헌법에 규정하는 것도 주장하고 있다.

40) 세율 조정권의 경우, 11개 지방세목 중 9개 세목(지방소비세, 레저세 제외)은 조례로 50% 내 세율 가감 가능한 탄력세율 제도를 운영하고 있다.



## 2. 프랑스 헌법상 자치재정권

### 1) 헌법개정의 원인: 지방재정권의 악화

프랑스가 지방분권을 추진하는 과정에서 헌법개정이 필요하게 된 원인은 크게 직접적-간접적 원인으로 구분할 수 있다. 직접적 원인은 한마디로 말한다면, 사무이양에 따른 재정보전이 제대로 이행되지 못하면서 지방정부 재원의 재중앙집권화 경향이 원인이라 할 수 있다.

1987년~1996년 사이, 지방정부의 총지출에서 사무이양에 따른 재정보전의 지출은 13.5%~17.8% 정도였다. 같은 기간 내 지방정부의 총 재원에서 국가로부터의 이전 재원은 9.5% 수준에서 8.3% 수준으로 축소되었다. 각 계층의 지방정부 상황을 보면, 데파르트망 도정부의 경우 1.26%(1989년)에서 0.89%(1996년)로, 레지옹 지역정부의 경우는 0.96%(1989년)에서 0.66%(1996년)수준까지 재원이 축소되었다.<sup>41)</sup> 지방정부의 지방세 의존도를 보면 평균 54%(1995년) 수준이었으나, 2003년 기준으로 볼 때 전체적인 지방세 수입의존도는 레지옹은 36%, 데파르트망도는 43%, 코뮌은 48% 수준으로 떨어졌다.<sup>42)</sup> 그 원인은 지방세 제도가 복잡하며, 이해하기 어렵고, 불투하였기 때문이다. 또한 국가가 지방정부에 지원하는 보조금이 1983년 이후 13배, 1987년부터는 3.3배 수준으로 증가하여 자치재정권을 잠식했다. 그렇게 지방세 자주재원-국가보상재원 간 경계가 무너지는 자치권 침해를 받게 되었다.

### 2) 헌법개정으로 지방재정 보전 강화

2003년 헌법개정으로 자치재정권을 강화되었다. 과세자주권 부여 방식(세율, 세목 등 결정)에 대해 지방정부가 과세표준과 세율을 정할 수 있게 되었다(아래 <표 3-18> 참조).

41) Rapport de Pierre Méhaignerie du 13 novembre 2002, n° 377, p.42~43.

42) Rapport de Pierre Méhaignerie du 13 novembre 2002, n° 377, p. 6.

〈표 3-18〉 프랑스 헌법 제34조, 제72-2조

원문	번역
Article 34 ① La loi fixe les règles concernant -l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.	제34조 ① 법률은 다음 사항을 규정한다. -모든 조세의 과세기준, 세율, 및 모든 성격의 세금징수 방식 그리고 화폐발행제도
Article 72-2 ② Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.	제72-2조 ② 지방자치단체들은 각종 세금의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 지방자치단체들은 법률이 정하는 범위 내에서 그 과세기준 및 세율을 정할 수 있다.

1982년 신 지방자치법 제정으로 인해 지방정부들의 예산회계 운영방식 및 결산제도 등이 개선되었고, 지역회계감사원들이 설치되면서 지방재정에 관련한 임명도지사, 지역회계감사원 등의 '사전적 재정통제' 방식이 완전히 폐지되었다. 지역회계감사원은 적법성 차원에서 회계감사를 중심으로 재정통제가 이행되었다.

재정불균형 해소와 관련된 대안으로 지방정부의 권한 확대 그리고 이양에 따른 지방정부간 재정 격차를 시정하는 재정조정제도를 헌법에 규정하였다(아래 <표 3-19> 참조).

〈표 3-19〉 프랑스 헌법 제72-2조

원문	번역
Article 72-2 ⑤ La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.	제72-2⑤ 법률에 지방자치단체간 평등성을 촉진하기 위한 재정조정 장치를 마련해야 한다.

또한 지방정부 간 재정 불균형 해소를 위한 다양한 재정조정 및 지원 제도를 운영하고 있다. 국가는 지역간 불균형을 해소하는 대안으로 재정력이 우수한 지방정부로부터 빈약한 재정력을 가진 지방정부에 대하여 불균형 해소를 위한 재정지원 제도로 형평성 유지에 기여해 왔다. 예를 들면, 1990년부터 도시연대교부금, 농촌연대교부금, 수도권기초정부(코뮤)연대기금(1991년 신설), 레지옹형평교부금(2004년 이전의 지역불균형시정기금) 등의 제도를 채택하여 실시하고 있다.

프랑스의 수도권에 위치한 기초정부들을 위한 상호간의 연대기금 그리고 레지옹 지역정부 간 재정형평성 유지를 목적으로 한 ‘레지옹형평교부금’ 등과 같은 지방재정조정 제도는 우리나라의 불균형적 지방재정 상황을 개선해야 하는 입장에서 유효한 제도 도입의 이점들이 보인다.

재정보전, 행정수단원칙 등은 사무배분법에 의해 구체화하였으며, 이에 대한 권한과 재원의 이양이 함께 되어야 함이 헌법에 명시되었다(아래 <표 3-20> 참조).

〈표 3-20〉 프랑스 헌법 제72-2조

원문	번역
<p>Article 72-2 ④ Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.</p>	<p>제72-2 ④ 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다.</p>

프랑스 정부는 사무배분법 등을 통해서 중앙부처의 사무권한을 지방정부에 이양하고 그에 관한 사무집행에 필요한 재정지원을 충실하게 지속시키고자 노력해왔다.

그 중 한 가지가 ‘지방분권화 교부금’의 설치로 지방정부에 대해서 재정지원을 계속하고 있다.

또한 지방정부 재정지원의 공정성 확보를 위한 중앙위원회에 지방정부 참여도 보장하고 있다. 지방정부의 주관부처인 내부무 등을 중심으로 지방재정위원회를 설치 운영하고 있다. 이러한 위원회들은 주로 지방정부에 지원할 재정규모, 지방이양에 따른 지원교부금 배분을 위한 기준설정 및 평가 등과 같은 기능을 주도하기 위해서 국회의원, 중앙부처 관련장관 및 국가공무원, 뿐만 아니라 지방정부들 대표들도 위원회에 참여시켜 객관성 확보, 자의적 사전통제 및 차별적 선별 및 간섭 등과 같은 부작용 차단 노력을 하고 있다.

### 3) 재정보전 결과

헌법개정 이후 지방이양을 위한 ‘비용평가자문위원회(CCEC: Commission consultative sur l'évaluation des charges)’가 적극적으로 설치·운영되었다(2005년 3월). ‘비용평가자문위원회(CCEC)’는 22명 위원으로 구성되며 국가와 지방정부를 대표하는 대표위원들이 동수로 참여한다. 결과적으로 이 위원회는 지방정부 ‘재정심의위원회(CFL: formation restreinte du Comité des finances locales)’의 역할을 수행하며, 그 주요 내용은 국가와 지방정부간 사무이양에 따른 재정보전이다. 이양에 따른 재정보전 방법을 고민하고 결정하는 위원회이므로 이양된 사무를 수행하는데 소요되는 비용과 평가방법을 정한다.

재정보전 결과, 초기 국가가 예상한 재정보전 총액은 공식적으로는 26억 6천 유로이며 그 중 13억 9700만 유로는 레지용 지역정부에서 보전한다. 나머지 12억 6300만 유로는 데파르트망 도 정부로 재정보전한다. 건설교통부의 인력이양은 9억 6,165만 유로로 그 중 국가가 보전하는 액수는 36억 유로다. 사무 및 인력이양에 따른 비용은 실제로 집행하는 지방정부만이 정확하게 비용을 측정할 수 있다. 국회에서 예상한 총액은 81억 8000만 유로이다. 그 중 도로분야에 책정한 보전액은 11억 유로,

교육분야는 20억 유로, 인력이양은 17억 5000만 유로로 책정되었다.

2010년 기준 위원회는 약 37회 전체회의를 통해 143개 이양관련 건을 검토하였고, 138개 정부령이 전원합의로 승인되었다(DOLIGÉ and JEANNEROT, 2010: 15).

### 3. 미국 뉴욕 주 헌법상 자치재정권

뉴욕 주 헌법 및 주법률에서 명시한 지방정부 자치재정권을 보면, 뉴욕 주 헌법 제8조에서 지방재정 관련 조항에서 부채 또는 연금, 세금 등의 제한과 관련한 사항을 정하고 있다(아래 <표 3-21> 참조).

<표 3-21> 뉴욕 주헌법 제8조, 지방정부 홈룰제도법 제10조

원문	번역
ARTICLE VIII LOCAL FINANCES [Gift or loan of property or credit of local subdivisions prohibited: exceptions for enumerated purposes]	뉴욕 주헌법 제8조 지방재정 [재산의 증여·대여 또는 금지된 토지구획에 대한 신용대출 등: 다음의 나열된 (행정)목적들에 대해서는 제외함]
Section 10 of the Municipal Home Rule Law It may create and discontinue ... regulate the acquisition and management of property, the levy collection and administration of local taxes and assessments, and the fixing, levying and collecting of local rental charges and fees.	지방정부 홈룰제도법 제10조 (지방정부는) 재산의 획득 및 관리, 지방세와 세수평가에 관한 징수권 및 관리권, 그리고 지방세외수입인 이자수입과 사용료 등의 결정권, 징수권과 모금권 등을 제정할 수 있고, 중단할 수 있으며, 관련규정을 제정할 수 있다.

지방정부 지방세 제정권의 경우는 주헌법에 근거하여 제정된 「지방정부의 자율적 통치에 관한 홈룰제도법(Municipal Home Rule Law)」에 따라, 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 징수권, 지방세외 수입의 결정 등을 자치권으로 규정할 수 있다.

지방세 자치권에 대해서는 지방정부가 자율적으로 입법이 가능하다. 단, 선점권의 원리에 따라 주헌법 또는 주정부 법률과 불일치되어서는 안 된다. 특별한 경우, 주정부 법률로 <특별법>을 제정하여 주정부가 관여하는 분야에 대해서는 지방정부의 자치권을 제한할 수 있다. 이러한 사항의 하나가 ‘재정지원이 없는 국가위임사무(unfunded mandates)’이며, 이는 의료보험, 교육, 사회보장 서비스 등 광범위한 사무 분야를 포함하는 경우가 빈번하다. 예를 들면 2011년 당시 뉴욕 주지사인 쿠오모(Cuomo)는 주정부 의무사무 재계획팀(Mandate Relief Redesign Team)을 설치했다. 뉴욕 주헌법에서 이러한 주정부의 재정지원이 없는 의무사무의 부과를 금지하는 헌법적 금지규정의 채택을 제안한 바 있다.<sup>43)</sup> 헌법적으로 재정지원 없는 위임사무를 금지한 주정부는 로스엔젤레스, 미시건, 하와이, 뉴햄프셔, 뉴저지, 테네시 등이 있다(NYSBA, 2016: 30; McCarthy and Reynolds, 2003: 46-47).

뉴욕 주정부와 지방정부 간의 관계를 보면, 뉴욕 주정부가 다른 주보다는 지방정부에 대하여 더 많은 재정부담을 부과하고 있다. 뉴욕 주정부는 지방정부에 대해서 재정지원이 없는 의무사무(unfunded mandates) 부과가 과도한 경우도 있다. 이러한 지방정부에 부과하는 주정부의 재정부담 관행에 대해서 제9조의 흠몰조항을 수정해야 한다는 주장도 많이 있지만, 여러 논의에도 불구하고 여전히 이 부분에 대해서는 큰 해결방안이 마련되고 있지는 않다.<sup>44)</sup>

한편 지방정부의 재정 악화와 관련해서 주정부의 직접적 통제가 가능하다(City of Yonkers Financial Emergency Act, L. 1975, ch. 871, § 5). 그 필요성에 의해 흠몰 메시지를 통해서 긴급재정통제위원회(emergency financial control board)를 설치한 바 있다. 이와 관련해 뉴욕시는 입법적 근거인 뉴욕 주헌법 제9조 제2항(b)(2)에서 뉴욕

43) NEW YORK STATE MANDATE RELIEF REDESIGN TEAM, MANDATE RELIEF, FINAL REPORT 14 (DEC. 2011), available at [http://www.governor.ny.gov/sites/governor.ny.gov/files/archive/assets/documents/Final\\_Mandate\\_Relief\\_Report.pdf](http://www.governor.ny.gov/sites/governor.ny.gov/files/archive/assets/documents/Final_Mandate_Relief_Report.pdf) (2017년 10월).

44) 참조: PETER J. GALIE & CHRISTOPHER BOPST, THE NEW YORK STATE CONSTITUTION 279, 2d ed. 2012.

시에 대한 예외사항으로 명시하고 있다. 이 조항의 근거에 의하면 주지사는 뉴욕시에 대해서 긴급재정 통제권 등을 행사할 수 없다.<sup>45)</sup>

#### 4. 분석 종합 및 시사점

종합하여 보면 과세자주권 확대는 지방자치에 걸쳐 조세의 종목과 세율을 조례로 선택·결정 할 수 있도록 법이나 근거 조례의 마련이 필요하다. 이로써 지방의 자율성과 책임성을 확대한다면 신(新)세원 발굴 등으로 지방재정 확충에 기여할 것으로 기대한다. 하지만 자치단체의 재정상황을 고려하여 과도한 비용부담 방지를 위해 비용부담의 주체를 명확화 하는 법률 근거마련도 필요하다.

우리나라의 경우 지방자치단체의 실질적인 과세자주권을 확대하되, 향후 자치입법권, 국가와 지방과의 관계 등에 관한 개헌논의 결과에 따라 헌법개정 여부를 검토하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 또한 헌법개정을 통해 세목신설권, 세율결정권 등 부여하는 방안이 더 적극적인 대안이 될 수 있다. 자율적인 세목 신설은 주민세의 부담을 증가시키는 것이기도 하다. 헌법개정 없이 현행의 지방자치단체 권한으로 되어 있는 세목선택권, 세율조정권을 강화하면서, 현행 교부세 제도를 대폭 개선해서 선택과세 세목 도입 추진 및 탄력세율 제도의 활성화를 도모하는 방안도 가능하다.

프랑스와 미국 사례에서 알 수 있었듯이, 자치단체 과세자주권 확대와 관련해서는 헌법개정이 관건이다. 이는 자치입법권, 국가와 지방과의 관계 개선과도 관련이 있는 논의사항이다.

지방재정조정제도의 도입을 고려하는 경우, 지방자치단체의 재정격차를 완화하기 위해 국세의 일부를 지방세 전환, 국고보조비율 등을 조정하는 것도 방안이 될 수 있다.

45) BRIFFAULT, Intergovernmental Relations, supra note 26, at 158-59.

그러나 분명한 것은 재정조정제도의 위상 강화를 위해서는 헌법 조문화가 추진될 필요가 있다는 것이다. 현재 「지방교부세법」, 「지방재정법」 등 개별법률에서 재정조정제도를 규정하고는 있으나, 헌법개정으로 조문화 하여 이를 지방분권의 실질적인 운영 원리로 만들고, 수평적, 수직적 방향의 재정조정제도에 대한 헌법 명문화가 중요한 시점이다.



## 제6절 정부간 관계

### 1. 쟁점사항

지방자치제도에 있어서 중앙정부-지방정부 간 국정운영의 동반자 관계가 구축될 필요가 있다. 현재 헌법개정이 요청되는 우리나라의 경우, 과거 중앙정부 주도의 국정운영 모델에서 국정운영의 파트너로, 상호 원활하게 소통·협력하는 모델로 전환하도록 요구받고 있다.

지자체 단체장, 지방의회의장의 협의체나 연합체를 통해서 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견 제출을 가능하게 하고 있으나(지방자치법 제165조), 이러한 법률안 제출권을 지방자치단체에 직접 부여하자는 주장도 있다.

뿐만 아니라 중앙정부-지자체 간 협의를 통해 주요정책을 효율적으로 추진할 수 있도록 중앙·지방 정책협의회 설치와 구성과 운영에 관한 사항 규정 등이 요구되기도 한다. 이의 실질적 방안의 하나가 제2국무회의 설치·운영이다. 지금도 행안부장관(의장), 시·도 부단체장 중심으로 중앙·지방 정책협의회가 운영되고 있다. 이를 통해 주요 국가정책의 지자체 집행 관련 사항, 중앙정부와 지자체간 협의 필요사항, 주요 정책 관련 법·제도 개선 건의사항의 심의·조정을 하고 있으나, 지방의견의 효과적 반영이 부족하다는 비판을 받고 있으며, 중앙·지방간 소통·협력 확보에도 한계를 보인다는 지적이 많다. 따라서 중앙·지방간 협의체를 헌법·법률로 강력하게 제도화할 필요성이 있다.

### 2. 프랑스 헌법상 정부간 관계

프랑스의 경우, 중앙-지방정부간 협력 원칙에서 가장 두드러지게 나타나는 것은 중앙-지역정부 간 <지역발전 계획계약> 제도의 운영이 있다. 또한 합법적 감독의 경

우는 프랑스 헌법에서는 지방정부 상호간의 감독권은 배제하고 있고, 최소한의 사후적 감독이면서 직접적 관여가 아닌 예산의 수지균형 유지를 권고하는 바와 같이 간접적 관여를 통해서 정부간 협력적 거버넌스 체제를 활성화하고 있다. 여기에는 또한 법적 근거가 있는 메커니즘과 법적 근거 없이 소프트하게 정부간 협의를 통해서 관계를 맺는 경우도 있다.

공식적으로 법적 대표기구를 통해서 지방정부 대표로부터 입법의견들을 제안 받고 있으며, 시장, 도지사들이 직접 이러한 대표위원회의 위원으로 참여하기 때문에 이러한 다양한 정부간 관계 위원회를 통해서 지방정부의 입법의견을 제시하고 있다.

중앙정부 차원에서 구성 운영하고 있는 이들 법정위원회들을 보면, 지방재정운영위원회(Comité des finances locales, CFL), 사무이양재정평가위원회(Commission consultative d'évaluation des charges, CCEC), 중앙정부와 지방정부 간 법적 갈등중재자(Médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales) 제도 및 최근에 활발하게 활동하는 법규법평가위원회(Commission de contrôle et d'évaluation des normes, CCEN) 등이 있다.

지방재정운영위원회(Comité des finances locales, CFL)는 지방정부 대표와 중앙정부 대표(장관) 등 총 64명 위원으로 운영되며, 1979년 설치된 이후 매년 2회 회의를 개최하며 활동하고 있다(통합지방정부법전, 제L.1211-3조 등). 핵심적인 역할로는, 중앙정부의 지방정부에 대한 교부금 및 국고보조금 등 주요 재원배분에 있어서 정책결정, 사전 사후 재정운영 감독, 중앙정부의 지방재정 정책에 관한 자문, 지방정부의 의견수렴 및 정책제안 등을 주요 의제로 다루고 결정한다.

또 사무이양재정평가위원회(Commission consultative d'évaluation des charges, CCEC)는 1983년 사무배분법 제정과 함께 설치되었으며, 2004년 개편되었고, 이때 지방재정운영위원회의 한 상임위원회로 운영되고 있다. 핵심적 역할은 사무이양에 따른 중앙정부의 지방이양 재원이 정확하고 그 사무수행 업무에 맞게 재정분권도 이행되었는지 감독, 평가, 비용추계에 의한 익년 대비 이양재정의 수준 평가 등의 기능을 수행한다. 구성체계를 보면, 지방정부 대표가 위원장이 되고, 총 22명 위원

으로 구성되며 중앙정부의 예산장관, 기재부장관, 지방정부 소관 부처인 내무부장관 등과 지방정부협의회 대표, 시장대표(파리시장) 등 동수 위원회로 운영되고 있다.

프랑스에서 또 다른 중앙-지방정부 간 거버넌스 사례는 바로 법규범평가위원회의 운영이다. 예를 들면, 법규범평가위원회(Commission de contrôle et d'évaluation des normes, CCEN)는 중앙부처 차원에서 총 24명으로 구성된다. 그 구성 대표자들은 지방정부 대표 15명, 중앙정부(장관 등) 대표 7명 등이 참여한다. 본 회의에 대해서 전문가 위원회가 이를 지원하며 주로 지방정부의 재정부담이 되는 중앙정부의 법령들에 대한 심사기구로서 그 역할을 수행한다.

중앙정부가 2007년 이 위원회(CCEN)를 설치한 이후 매년 지방정부에 부담을 주도록 제정하는 법규들에 의해서 발생하는 비용이 상당하다고 한다. 예를 들면, 2008년부터 2014년까지 대략 총 600억 유로 정도가 유발되었다고 평가하고 있다. 이 총액 수준은 낮게 평가된 것으로 보고되고, 지방재정과 관련해서 지방정부에 제공하는 정부교부금이 점진적으로 줄어드는 상황이고, 이에 중앙정부가 제정하는 법령들이 지방 수준에서 적용될 때 발생하는 비용유발이 나타나는 부정적 영향으로 사실상 지방정부에 심각한 재정부담을 주는 수준이라는 경우가 법규범평가위원회가 보고한 내용들이다.

따라서 프랑스 정부는 이러한 문제를 해결하고자 법규범평가위원회를 강화시켰으나 큰 효과를 보지 못하였다. 그리하여 2014년에 정부간 갈등중재자를 새로 설치 운영하게 되었다. 이 제도의 시각은 중앙정부의 수직적 논리를 버리고 현장에서의 어려움을 겪는 지방정부의 시각에서 만나는 어려움을 발견하여 이러한 내용들이 위로 전달되어 중앙정부로부터 충실하게 사용자의 의견이 반영될 수 있도록 조정 운영하자는 취지를 담고 있다.

### 3. 미국 뉴욕 주 헌법상 정부간 관계

#### 1) 연방과 주정부, 주정부 간의 관계

연방헌법에서 주정부헌법 간의 관계를 규정하였고, 앞서 본 바와 같이, 연방헌법의 수정헌법 제10조에서는 미국 각 주와 국민이 보유하는 권한을 천명하고 있다. 즉, “헌법에 의해 연방에 위임되지 아니하였거나, 각 주에 금지되지 아니한 권한은 각 주와 그 주에 속한 국민의 권한에 귀속된다.” 연방정부의 권한으로 국방, 외교, 화폐 주조권 등을 규정하였다. 연방정부에 금지된 권한으로는 특정한 주에 대한 특혜를 부여할 수 없다는 것과, 그리고 주에 금지된 권한으로는 외교, 군대보유, 교전 결정권 등을 명시하고 있었다(연방헌법 제8항~제10항).

주정부 차원에서 정부간 관계는 주헌법 규정에 따라 각 주와 그 주에 속한 지방정부 간의 권한배분관계에서 수준과 방식의 차이가 크다고 할 것이다.

#### 2) 주정부와 지방정부간 관계: 2가지 원칙에 근거

우리가 주목해야 할 것은 특히 주정부의 법률이나 주정부가 채택하도록 권고한 지방정부 차터(Charter)에 근거하여 해당 지방정부의 권한 범위와 수행 방식, 세부 내용 등이 달라진다. 지방정부가 채택한 차터는 주정부의회가 주 전체의 이해관계에 관련된 사항에 대해서만 주의 입법권을 행사하고, 지방정부 권한은 각 지방정부가 채택한 차터를 인정하고, 그 권한범위, 내용, 수행방식 등에 근거하여 주정부와의 관계성이 인정되는 것이다.

그리고 홈룰차터와 관련한 입법권 분쟁이 발생할 경우 주정부 사법기관에 그 홈룰조항의 해석을 맡겨 주정부와 지방정부 간 법률적으로 해결하고 있다.<sup>46)</sup> 뉴욕 주

46) Lynn A. Baker & Daniel B. Rodriguez (2009), Constitutional Home Rule and Judicial Scrutiny, 86 DENVER L. REV. 1337, 1338.

정부의 흡를 발전은 따라서 법원의 판결에 의한 발전되었다고 할 것이다.

주정부가 지방정부 권한을 제한하는 2가지 법적 원리가 있다(NYSBA, 2016: 3). 이것은 주정부의 입법분야 선점권(preemption)과 주정부 관련성(State concern)에 기반을 둔 지방정부의 자치권 제약 원칙이 있다. 이에 근거하여 지방정부는 주정부의 법률로 제정된 의무적 사무(mandates)를 수행해야 할 의무가 있다.

### (1) 선점권 원리(preemption doctrine)

이 원리에 따르면 주정부 법률이 제정하는 분야에 대해서는 지방정부 법률의 제정권이 금지되거나, 또는 주정부 법률이 금지되는 분야에 대해서는 지방정부 법률의 제정권이 허용되는 경우를 의미한다. 즉, 지방정부의 자치입법권에 대한 근원적인 제한을 나타낸다(NYSBA, 2016: 16).

### (2) 사례: 지방정부 경찰권에 대한 제약

지방정부에 대하여 폭 넓은 자치경찰권을 부여하였으나 시민의 안전과 복지 등을 위하여 주헌법과 주정부 일반법률 등과 불일치되는 자치경찰권을 제정할 경우에는 이를 행사할 수 없도록 하고 있다<sup>47)</sup>

2015년 성범죄자에 대한 거주제한 사례의 경우, 지방정부의 광범위한 거주제한권을 금지하기 위해서 주정부 법률에서 세부적으로 제한규정을 정리한 바 있다.<sup>48)</sup>

최저임금제 관련법의 경우 주정부는 1963년 뉴욕시의 최저임금제가 주정부가 정한 수준보다 더 높은 수준이었기 때문에 이에 대해서 뉴욕시 최저임금제 지방법률을 무효화 하도록 하였다<sup>49)</sup>

47) Jancyn Mfg. Corp. v. County of Suffolk, 71 N.Y.2d 91, 96, 524 N.Y.S.2d 8, 10, 518 N.E.2d 903, 905 (1987)

Field preemption 국가 우선 선점분야 (NYSBA, 2016: 18)

48) People v. Diack, 24 N.Y.3d 674, 681, 3 N.Y.S.3d 296, 26 N.E.3d 1151 (2015)

### (3) 도로건설을 위한 지방세 징수 등의 제한

주법률에서 주류판매 등에 관한 통제법(State's Alcohol Beverage Control Act)을 제정하여 지방정부로 하여금 주류판매에 관한 분야에서 어떤 지방정부법률도 제정하지 않도록 입법적 선점권을 행사하기도 하였다. 다만, 뉴욕시의 경우 선술집에서 담배 벤딩머신의 위치를 규제할 수 있도록 한 권한 등은 유효하도록 하였다.<sup>50)</sup>

### (4) 주정부 관련성 원리(state concern doctrine)

이 원리는 1929년 *Adler v. Deegan* 사건 판례로부터 유래하는 바, 주헌법에서 주법률의 입법권을 제한한 분야와 관련해서 예외적인 사항을 나타내는 경우를 의미한다. 즉, 뉴욕 주정부의 모든 지방정부에 적용되는 경우가 아닌 어느 하나 또는 여러 개의 지방정부에만 관련되는 “특별법(special laws)” 제정이 되는 경우를 말한다.

<주정부 관련사항(matter of state concern)>으로서 주정부 특별법을 통해서 주정부 입법권 효력을 유지시키는데 당연하다고 여기는 사무분야를 의미한다.

즉, 주정부의 특별법 제정 권한을 제한하는 사항에 관한 <헌법적 제약>을 예외로 만드는 작용을 한다(NYSBA, 2016: 16).

### (5) 사례

주정부의 입법권으로 지방정부의 관련사무를 규제할 수 있는 권한이 있으나 이 경우는 주정부와 관련된 사항으로서 예를 들면 롱아일랜드의 쓰레기처리, 버펄로의 하수구 관련, 뉴욕시의 택시 관련분야 등과 같이 예외적인 사항에 제한된 것이라고

49) *Wholesale Laundry Bd. of Trade, Inc. v. City of New York*, 17 A.D.2d 327, 329, 234 N.Y.S.2d 862, 865 (1st Dep't 1962), aff'd, 12 N.Y.2d 998, 239 N.Y.S.2d 128, 189 N.E.2d 623 (1963)

50) *Vatore v. Commissioner of Consumer Affairs of City of New York*, 83 N.Y.2d 645, 650, 612 N.Y.S.2d 357, 359, 634 N.E.2d 958, 960 (1994)

할 수 있다. (NYSBA, 2016:3)

나쏘 카운티, 서포크 카운티 등에서의 쓰레기처리 문제에 대해서 주정부의 규정이 유지되었던 것은 바로 오염문제로부터 보호하기 위한 주정부 차원에서의 이해관계가 관련되어 있었기 때문이다(Matter of Town of Islip, 64 N.Y.2d at 56-58, 484 N.Y.S.2d at 531-33, 473 N.E.2d at 759-61).

버펄로의 하수구 문제는 뉴욕 주 차원에서 에리호수로부터 음용수를 공급받고 있는 지역사회에 대한 위생과 건강 등에 대해서 주정부 차원에서의 관심이 되는 사항이기 때문에 이와 연관이 되는 특정한 지방정부인 버펄로 시의 하수처리 권한에 대한 규제를 하는 특별법을 제정 유지하는 사례였다(Robertson v. Zimmerman, 268 N.Y. 52, 61, 196 N.E. 740, 743, 1935년).

2001년 판결사건으로 뉴욕시 경찰관과 뉴욕시 당국 간 고용문제 등 분쟁해결을 위한 절차와 장치 등을 이행함에 있어서 뉴욕 주정부의 특별한 관심(관련성)을 갖는다는 의미에서 이러한 분쟁해결을 위한 메커니즘 이행을 정한 특별법을 유지한 것이다.<sup>51)</sup>

2000년 뉴욕 주정부는 뉴욕시가 제정한 뉴욕시 통근세(New York City's commuter tax)를 폐지하는 특별법을 제정한 바 있다. 이는 바로 뉴욕시에 거주하지는 않으나 뉴욕시에서 일하고 있는 뉴욕 주 시민들의 재정적 부담 등을 낮춰주기 위한 주정부의 실질적인 관심 사항에 대한 관여이기도 하였다.<sup>52)</sup> 이 두 가지의 원리는 여전히 지방정부의 자치권을 제약하는 요소로 작용하고 있다(NYSBA, 2016: 27)

이러한 문제로 인해서 정부간 관계를 보면, 뉴욕 주정부는 여전히 특별법 등을 제정하여 지방정부의 자치권을 제약하고 있다. 지방정부는 이에 대해서 지속적으로 자치권을 보장받기 위해서 항소법원(Court of Appeals)에 문제를 제기해 왔다.

51) Patrolmen's Benevolent Assn. of City of New York v. City of New York, 97 N.Y.2d at 381-389, 740 N.Y.S.2d at 660-65, 767 N.E.2d at 117-22, 2001년

52) City of New York v. State of New York, 94 N.Y.2d 577, 591-92, 709 N.Y.S.2d 122, 128-29, 730 N.E.2d 920, 926-27, 2000년

2013년 항소법원은 “주정부와 지방정부 간 사무권한에 있어서 겹치는 부분도 어느 정도 존재하고 있고, 주정부는 특별법으로 지방정부를 제약하는 경우가 발생하고, 그에 따라서 지방정부는 주정부와 경합하는 권한들이 많은데, 이러한 입법사례들은 지방정부의 ‘재산, 사무, 통치사항’에 관련된 것도 있고, 그렇지 않은 것도 있으며, 또한 주정부의 실질적인 관여가 필요한 사무들도 있는 것으로 보인다”고 보았다.<sup>53)</sup>

현실적으로 판단해 볼 때, 뉴욕 주헌법에서 <홈룰(Home Rule)>에 관련된 조문들은 실제로 주정부 입법권에 대해서 지방정부의 권한을 제한하는 특별법들을 제정하는 행위에 대한 제한이 거의 없다고 볼 수 있다(NYSBA, 2016: 27;BRIFFAULT, Intergovernmental Relations, supra note 26, at 171).

정부간 관계에 있어서 지방정부 보다는 주정부에게 권한이 더 부여되어 있는 것은 명백한 사실이다. 이러한 관계를 어떤 학자는 홈룰의 <유령(ghost)>이라고까지 한 정도 있다.<sup>54)</sup>

## 4. 분석 종합 및 시사점

### 1) 프랑스와 미국의 정부간 관계의 법정화 방향

정부간 거버넌스 기제(Intergovernmental machinery)의 필요성을 강조한 국제관계

53) (Empire State Ch. of Associated Bldrs. & Contrs., Inc., 21 N.Y.3d at, 316-17, 970 N.Y.S.2d at 728, 992 N.E.2d at 1070

54) James D. Cole(1985), Constitutional Home Rule in New York: “The Ghost of Home Rule,” 59 ST. JOHN’S L. REV. 713, 713 n.1). 또는 단지 즐거운 하나의 신화 (merely a pleasant myth)라거나(W. Bernard Richland (1954), Constitutional City Home Rule in New York, 54 COLUM. L. REV. 311, 326), 또는 거의 완전한 실패의 하나(a near total failure)라고 언급한 경우도 있다(Eliot J. Kirshnitz(2000), Recent Developments: City of New York v. State of New York: The New York State Court of Appeals, in Declaring the Repeal of the Commuter Tax Unconstitutional, Strikes Another Blow Against Constitutional Home Rule, 74 ST. JOHN’S L. REV. 935, 947).



를 보면, 1985년 제정된 EU 국가 중심의 자치지방정부 헌장 규정에 의한, 중앙-지방 정부 간 관계를 구축하는 기본적인 원칙(Guarantee of Central-Local Relationship)들을 보면, 협력원칙(cooperation), 상호지원(의견수렴) 원칙(concertation, consultation), 정보교환 원칙(정부3.0, information exchange), 재정적 독립성 보장 원칙(financial independence), 합법적 감독의 원칙(legal supervision) 등과 같은 기본원리들이 내재해 있다.

프랑스 정부가 채택한 중앙정부와 지방정부 간 협력관계를 위해서는 법정으로 운영되는 협력거버넌스 체제의 다양한 위원회들이 있고, 그중에서도 지방재정 형평성 등을 위한 지방재정운영위원회(Comité des finances locales, CFL), 사무이양재정평가위원회(Commission consultative d'évaluation des charges, CCEC) 등의 사례는 중요한 시사점을 주고 있다.

또한 미국의 경우는 정부간 관계의 해결은 기본적으로 법정에서 판결을 통해서 해결되지만, 주법률과 지방정부 법률(헌장)에서 명확한 구분과 각자의 역할을 담당하는 체제로 운영된다. 그럼에도 문제들이 발생하는 것은 주로 비용과 관련된 것들이 대부분이다. 이에 대해서는 프랑스의 정부간 관계 해결방안이 더 의미가 있는 것으로 파악된다. 좋은 사례 중의 하나가 프랑스의 정부간 법적 갈등을 사전에 해결하기 위해 노력하는 중앙정부와 지방정부 간 법적 갈등중재자(Médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales) 제도, 그리고 법적 갈등을 사전에 해결하는데 초점을 둔 법규범평가위원회(Commission de contrôle et d'évaluation des normes, CCEN) 등이 그것이다.

## 2) 우리나라의 정부간 관계는 지방의 국정참여 확대 방향

현재 지방자치법상 지방의견 제출제도 및 중앙·지방정책협의회를 운영중이나, 중앙-지방 간 효과적인 소통·협력에 한계가 있다. 대통령과 시·도지사 등이 참여하는 정례적 정책협의체 신설로 중앙-지방간 소통·협력 활성화 및 지방분권 강화가 필요

한 시점이다.

이에 제안된 것이 제2국무회의의 운영인데, 이 제2국무회의의 위원 구성 관련 시·군·구청장 협의회, 시·도 및 시·군·구 의회의장 협의회는 지방 4대 협의체의 각 대표자들의 위원 참여가 주장되고 있다.

이외에도 우리나라의 경우에는 광역행정협의회와<sup>55)</sup> 기초행정협의회로<sup>56)</sup> 등 운영 경험에 비추어 볼 때, 지방자치단체 간의 협력제도 활성화를 위한 제도적 보완장치는 지속적으로 필요하다. 운영적인 문제들로는 경미한 사업위주의 협의나 사후적 중심의 문제 상정, 형식적 운영, 자치단체장의 관심 소홀, 협의기구의 형식화, 재정 지원 부족 등과 같은 실질적인 장애요인들이 많다.

이러한 문제해결을 위해서 정부간 관계의 실질적인 운영시스템 구축이 지방자치제도의 활성화와 지방분권 강화를 위한 해결책이 될 것이다. 이같은 문제의식에서 정부간 관계 부분에 대해서는 좀 더 효과적이고 실질적인 해결책들이 마련될 필요가 있고, 이를 위해서는 결과적으로 헌법 차원에서의 정부간 관계 협력기제 등을 조문으로 명시해서 관련 개별법들이 지속적으로 보완해 줄 수 있도록 하는 것이 중요하다.

55) 수도권, 부산권, 대구권, 광주전남권, 대전충청권의 5개 권역으로 구성되었으며, 2002년 6월의 경우 광역행정협의회와 기초행정협의회가 모두 55개로 227개 자치단체가 소속되어 결성된 바 있었다.

56) 경기 8개, 강원 7개, 충북 4개, 충남 5개, 전북 5개, 전남 6개, 경북 6개, 경남 8개, 제주 1개로 총 50개 권역이 있다. 그리고 213개의 기초자치단체로 구성된다.

# 제4장

## 지방분권 강화를 위한 헌법개정 방안

제1절 프랑스·미국 헌법 분석으로 본 지방분권  
강화 전략

제2절 지방분권 강화를 위한 헌법개정의 방향



KRILA





# 지방분권 강화를 위한 헌법개정 방안

## 제1절 프랑스·미국 헌법 분석으로 본 지방분권 강화 전략

### 1. 헌법개정을 통한 지방정부 자치권 확대

프랑스는 2년 동안 국민적 협의를 거쳐 지방분권 촉진을 위한 헌법개정을 결단하였다. 이러한 개정 속에서 지방분권에 관해서는 10개 조항이지만 그 내용에 있어서는 14개 이상이고, 획기적인 헌법 개정안들을 제정하였다. 몇 가지 요약해서 정리하면 다음과 같다.

프랑스가 2003년 대대적으로 지방분권형 헌법으로 개정하여 도입한 새 개념들은 크게 3개 분야로서, 수정헌법 제72조 2항 보충성의 원칙(La subsidiarité), 제72조 5항 선도 역할을 하는 지방정부(la notion de collectivité chef de file), 제37-1조 제도실험법(le droit à l'expérimentation) 등이다.

또한 1982년 신지방분권법, 1983년 사무배분법을 제정한 이후, 중앙-지방정부간 새로운 권한배분 원칙을 확정하여 이에 따른 역할분담 체계를 헌법 개정으로 공고히 하였다. 즉, 개정헌법 제72조2항에서 지방정부의 총체적인 권한 원칙과 보충성 원칙을 동시에 규정하였다. 통합지방자치법전에 규정된 '총체적 권한의 원칙(전권한성 원칙)'은, 지방정부는 기본적으로 관할행정구역 내에서 그 자치정부에 가장 적합한 사무(vocation générale)들을 포괄적으로 수행하도록 해야 가장 효율적이라고 할 것이며, 지역의 이익을 위한 사무들에 대해서는 우선적으로 기초단위에서 먼저 관

여할 권한이 있다는 것을 의미하는 보충성의 원칙도 함께 적용하였다. 이에 2003년에 헌법이 수정되면서 제72조2항에 다시 명문화한 것이다.

## 2. 후속조치 법률 제정으로 자치입법권·자치행정권 확대

지방분권형 헌법 개정 이후에 관련조치들을 이행하기 위한 후속 법률들의 제정,<sup>57)</sup> 관련 정부령의 제정 등으로 기초정부 등 지방정부에 대한 사무권한이 더욱 확대되었다. 그리고 주민투표제도와 주민발안제도 등도 도입하여 기초단위 수준에서 주민들의 직접참여 기회를 대폭 확대하였다.

2003년 3월 28일 프랑스가 의결한 헌법 개정은 지방분권의 제도와 관련한 통합지방자치법전이 관련 법률에 의해 규정되는 한계를 극복하고 헌법에 명시하였다는 데 의의가 있다.

우리나라에 시사점이 되는 부분으로, 프랑스 헌법조항에서 명시적으로 규정한 선출원칙이란, 프랑스 지방정부를 구성하는 실체적 요소이다. 지방민주주의는 역사적으로 ‘지방자치권 원칙’과 밀접하게 연결되어 있다는 것을 재확인한다. 이 의미는 주민직선원칙 없이 지방정부는 존재할 수 없다는 명제를 확인한다.<sup>58)</sup>

지방정부를 구성하는 필수요소로 지방자치권(*une libre administration*), 선출의회(*un conseil élu*), 사무권한(*des compétences*) 그리고 사무권한 이행에 대한 범규제정권(*un pouvoir réglementaire pour exercer ces dernières*) 등이 법에서 정한 구성요소다. 자치정부를 구성하는 필수구성요소 중 하나라도 없으면 <지방정부>의 지위를 갖지 못한다.<sup>59)</sup>

57) 예를 들면, 2003.8.1. 지방정부에 의한 제도실험 가능 법률; 2004.7.29. 지방정부의 자치재정에 관한 법률; 2004.8.13. 지방정부의 자유와 책임에 관한 법률 등 상당히 많다.

58) Michel Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, 2008, 2e édition, p. 153.

59) François Luchaire, Gérard Conac, Xavier Prétot, Collectif, in « La Constitution de la République française, analyse et commentaire », *Economica* 2009, 3 e édition, p. 1706.

우리나라의 경우 교육감이 주민직선으로 선출되었지만, 실질적인 선출의회는 지방정부의회에서 대신하고 있다. 법규제정권 역시 지금의 지방의회에 기초하고 있다. 이 관계를 볼 때, 교육감 중심의 교육자치단체 유형은 현재의 시도 지방정부 체제 속에 흡수되어야 한다.

### 3. 자치권 강화를 위한 ‘사무배분법’ 제정 및 체계화 필요

현행 우리나라 사무배분 체계를 개선할 수 있는 방안의 하나는 일괄이양법 제정을 생각해 볼 수 있다. 일본이 제정한 「지방분권일괄법」 맥락에서 지방자치단체로 배분하는 사무를 개별 법률에 제정하는 사항에서 중요한 부분을 하나의 기본법체제로 묶는다. 사무분야별로 일관된 사무배분원칙에 따라 지방이양을 고려한 사무배분 체계가 성립되도록 할 필요가 있다.

일괄이양법의 지향보다는 프랑스의 사례와 같이 별도의 ‘사무배분기본법’을 제정하여, 국가와 시도 및 시군과 자치구 상호간의 명확한 사무구분 및 배분체계를 각 기능별 또는 분야별로 재정립하면서 정리된 총괄법을 제안하는 방안을 고려할 수 있다. 반드시 지방이양에 따른 사무수행 체계의 실질화를 위해서 관련된 재정·인력·조직을 이양하게 구체적 원칙과 세부 조항들을 명시하는 것도 반드시 필요하다. 도시개발계획, 지역계획 및 토지이용, 산업, 환경, 교통, 교육 등 기능에 대해서도 행·재정적 지원방안 및 공식적인 재정지원 활용 방안과 관련 인력과 조직의 구성 운영 등에 관한 자치권 행사를 포괄적으로 규정할 필요가 있다.

1982년 프랑스는 신지방자치법을 제정하여 지방분권을 추진해왔지만, 여전히 부족함을 목격하여 2003년 지방분권형 헌법을 개정한 것이다. 개정을 통해 <총체적 권한이양 원칙> 등 사무배분원칙을 실효성에 맞게 재정의 하였다. 후속조치들을 위한 관련법령의 제·개정을 통해 실천을 담보하고자 하였다. 세부적으로 지방이양에 따른 재정보전 방안, 재정보전 결과에 대한 평가, 과정상의 합법성 문제, 이양에 따른 후속조치로 국가의 지방행정조직 재정비, 지방정부간 협력조직 활성화를 위한

새로운 규정 제정 등 다양한 측면에서 부수적인 지방이양 효과가 발생하였다. 우리나라도 이점을 고려하여 중앙정부가 지방이양에 대한 ‘일괄이양법’을 제정하도록 하기보다, 기본적으로 국가-시도-시군구 간 기능과 분야별로 명확하게 사무배분이 가능하도록 하는 ‘사무배분기본법’ 제정 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

#### 4. 홈룰체제 기반의 자치입법권 보장 및 집행력 강화 필요

##### 1) 주정부 지방자치 법률체계와 자치헌장(home rule charter)제도

###### (1) 지방정부 홈룰제도에 의한 자치권 강화 기반

미국에서 주정부와 지방정부 간 사무배분 체계는 주정부의 개별 법률에서 주정부 권한과 지방정부 권한 등이 규정되는 것이 기본이다. 이외의 사항에 대해서는 지방정부들이 자치정부홈룰법에 근거하여 지방정부의 홈룰제도에 의한 자치권의 범위가 인정하는 자치입법권들을 행사하는 것이다. 이는 지방정부 홈룰차터 규정이 지방정부가 자치권으로서 수행할 사무들을 모두 포함하고 있기 때문에 가능한 일이다.

뉴욕 주의 주정부 법률체계에 기반을 둔 지방자치법 체계는 우선적으로 뉴욕 주 헌법 명문에서 지방정부 자치권을 명시하고 있다. 그리고 지방자치권의 명확한 범위 규정을 위해서 관계법률(Consolidated Laws Relating to Local Government)들을 제정하여 지방정부의 자치권을 보장하고 있다.

즉, 주정부와 지방정부 간 사무배분 방식의 기본은 헌법, 주법률 등으로 주정부 선점권(preemption)을 제정하면 주정부 사무가 되고, 지방정부는 홈룰제도에 의해 승인을 받아서 집행기관의 조직, 지방정부 조세징수 및 관리, 주민복지사무, 지방정부 관할행정구역 내에서의 상공업 활동 등에 관련한 인허가 및 규제활동 등의 자치권을 행사한다.



## (2) 뉴욕 주정부-뉴욕 시정부 간 홈룰제도의 자치권 보장 범위

주 헌법과 자치정부홈룰법(특히 제10조)에서 명시하고 있는 지방정부의 자치권 행사 범위는 주로 다음과 같은 조건이 규정되어 있다. 즉, 지방정부 자치권은 “의회 구성 결정 및 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세의 수입의 결정, 징수권 등에 대한 자치권인 입법과 행·재정권”을 인정하고 있다.

나아가 지방정부 자치권의 영향 범위는 관할행정구역 내의 환경보호, 주민복지, 주민의 안전과 재산보호 등을 보장함은 물론 주민들의 사업허가권 및 거주 관련 허가권 등을 발부할 결정권 등 역시 자치입법의 범위에 포함되어 이러한 권한 행사에 대한 자치입법권 제정도 해야 하는 자치입법, 자치행정, 자치재정권 등이 보장되는 것이다.

### 2) 뉴욕시정부의 홈룰제도에 의한 자치권 강화(차터 제8조)

여기서는 지방자치권이 가장 강력한 것으로 조사된 미국 뉴욕 주에 위치한 뉴욕시의 지방정부로서의 자치권과 주정부인 뉴욕 주 간 자치입법권의 범위와 한계 및 수행방식 등에 관해서 분석하고자 한다.

뉴욕시의 경우 뉴욕 주 관할 범위에 있는 다른 지방정부들과 동등한 자치권을 행사하고 있는 바, 그 자치권의 기원은 먼저 뉴욕 주 헌법이고, 다음으로 지방자치권을 뒷받침하는 개별 관계 법률들이고, 이를 근간으로 각 지방정부의 자치권을 명시한 <자치헌장(지방정부 헌법)>을 제정하여 자율적인 자치권 운영체제를 행사한다.

뉴욕시정부는 정부헌장에서 사무수행의 범위가 규정되어 있는바, 이것이 지방정부로서 자유재량적으로 권한을 행사할 수 있는 자치사무라고 할 수 있음. 따라서 법적인 근거규정은 ‘시헌장 제8조’가 중심이고, 이 규정은 “시장의 정책 수립 및 집행권(General powers)”으로 규정되어 있다.

“법률에 달리 규정된 경우를 예외로 하고는, 이 시헌장에서는 시 집행기관에 부

여된 전 권한을 행사하는 뉴욕시장은 시 집행기관 행정행위에 대하여 효과성과 성실성 책임을 지고, 시장 관할 하에서 각각의 집행기관들에 대한 효과적인 내부통제를 실천하는 것을 포괄한 (모든) 책임을 완료하는데 필요하고 적절한 정책과 절차를 수립하고 이를 유지해야 한다”고 명시한다.

한편, 뉴욕시의회의 자치입법권에 관한 규정은 시정부 차터 제2장 제28조에 근거하며, 이는 “뉴욕시의회 자치권 규정”이다.

### 3) 홈룰제도의 시사점

미국의 홈룰제도는 한정된 재정상황 하에서 지방정부가 상위의 정부보다 효율적이고 효과적으로 지역의 문제에 대처할 수 있다는 이론적 뒷받침과 보충성의 원리 하에 발전된 제도이다.

홈룰은 지방정부의 자치역량에 따라 차등적인 권한을 부여하는 특별자치제도와 유사함. 이미 우리나라도 중앙정부의 법률로 특별자치도, 특별자치시, 특별시, 광역시, 일반시 등의 차등적인 제도를 도입하고 있다.

미국의 홈룰제도와 우리나라의 차이점은 홈룰은 포괄적인 권한을 부여하고 있는 반면 우리나라의 제도는 각종 특례를 통해 인정하고 있다는 점이다.

현행 제도 하에서 홈룰과 같은 포괄적 위임은 헌법의 규정이 이루어져야 가능할 것으로 사료된다. 제주특별자치도의 입법사례가 대표적인 증거이다. 제주특별자치도의 설치 시 포괄적인 위임을 시도하였으나 위헌시비에 걸려 개별법의 특례라는 형식을 갖추게 되었다. 현재 헌법 개정 논의가 진행 중임을 감안할 때 지방의회의 자치입법권 강화는 헌법개정에 전략을 맞추는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 헌법에서 홈룰과 같은 차등적 분권의 제도를 규정한다면, 지방정부로서 지방정부법률 제정권이 부여될 것이고, 자동적으로 지방의회의 자치입법권은 달성될 수 있을 것이다.

## 제2절 지방분권 강화를 위한 헌법개정의 방향

### 1. 자치입법권 확대를 위한 기본방향

앞서 살펴 본 바와 같이 미국 등 지방분권형 국가에서는 부분적으로 자치입법권이 확대되어 정부 간 관계에서 보충성원칙의 천명 및 그 실행력의 담보가 필요하다. 즉, 무엇보다도 자치입법권의 보장이 가장 기본이 되어야 한다는 의미이다.

기초자치단체와 광역자치단체가 중앙정부와의 관계에 있어서 자치권을 보장받을 수 있는 원칙의 하나는 바로 보충성의 원칙이다. 이는 자치권의 결정이 우선적으로 기초정부에 있고, 그 역량을 벗어난 경우에는 광역정부에게, 광역정부에서 수행이 어려운 경우는 중앙정부가 수행하는 원칙으로 지방정부에게 우선적으로 자치권을 부여하는 법체계들이 뒷받침 되면 확실한 자치권 보장이 될 것이다.

이 원칙은 광역자치단체가 관할 구역 내의 기초자치단체의 권한을 침해하지 않으면서 중앙정부-도-도 내의 시군 등 상호간 사무구분과 그에 따른 권한이 밑으로부터 우선권을 행사할 수 있게 해주기 때문에 명확해 질 것이고, 그에 따른 재정지원도 중앙정부에서 보장해 주면 실질적인 자치행정권이 행사될 수 있다. 그리고 각 자치계층에 적합한 사무권한이 명백해 짐으로써 중복적 기능의 문제 해결, 협력체제의 효과성 증가 등 부수적인 실효성도 확보될 수 있을 것이다.

EU 국가 등 주요 지방자치 선진국에서는 이 보충성의 원칙을 기본원칙으로 하고 국가의 정합성, 통합성, 정부계층 상호간의 조화를 위해서 협력의 연대성, 국가적 통합성 등을 헌법의 원칙으로 명확히 규정함으로써 지방자치단체가 국가와 다른 별개의 독립적 주권을 가진 주체까지는 될 수 없다는 점을 명시하고 있다. 따라서 지역발전의 균등성을 보장하기 위한 정부 간 상호 지원원칙과 형평성을 보장하는 재정지원제도 등도 보충적으로 헌법의 원칙으로 규정하고 있으므로 우리 역시 이러한 원칙의 헌법적 보장이 필요하다.

이 모든 원칙들을 헌법에서 규정하면 그만큼 자치입법권 등 자치권의 강화가 뒤따른다.

이 외에도 주요 선진국의 헌법에서는 지방정부의 종류, 자치권 범위 등을 헌법으로 명문화하였다. 우리나라 역시 자치단체의 자치권이 강화되기 위해서는 반드시 헌법에서 그 지위를 인정받아야 하고, 그 결과 국회에서 자치단체에 대한 법적 지위와 권한을 명확히 하려는 하는 후속작업이 뒤따르게 될 것이다.

## 2. 자치입법권 확대를 위한 자치제도 개선 방향

지방자치단체의 사무의 권한과 범위 등에 대한 법적 명확화가 필요하다. 단일국가체제 안에서 중앙집권적 제도를 지방분권 원리로 확대하는 것이 지방자치제도가 되고 이중에서도 지방자치단체의 법적 지위를 확고히 보장하기 위해서는 자치사무 등의 권한과 범위가 명확해야 할 것이다.

그러나 우리나라의 경우, 지방자치단체의 사무범위는 헌법 제117조 1항에서 “주민의 복리에 관한 사무”로, 그리고 이 “복리”는 이익에 관한 것으로 주로 해석하고 있는데, 이때에도 헌법에서는 지방자치단체 중에서 경기도와 같은 광역자치단체가 수행하게 되는 ‘지역사무’를 포함하는 규정 등이 없고, 뿐만 아니라 지방자치단체의 사무를 어떻게 규정하고 행사하도록 할 것인지 등에 관한 명문 규정도 없어서 후속적으로 제정된 지방자치법 상에서도 그대로 문제점으로 지속되고 있다.

이러한 문제 해결을 위한 해답으로 기존에 논의된 것들을 보면, 지방자치법 단서조항(제15조)의 위헌 여부를 제거하기 위해서 그 단서조항을 폐지하자는 의견이 있고, 이러한 점 때문에 관련규정을 헌법에 명시하고자 제안하고 있다. 이러한 방향에서의 헌법 개정이 필수적이라고 할 것이다.

또 헌법 제117조의 2에서 지방자치단체의 종류를 규정하는 것을 지방자치법에 미루어 두고 있어서 어떻게 그 종류를 구분하고 정리할 것인지 여전히 지방자치법에서도 문제점으로 상존하고 있다. 지방자치법에서는 광역자치단체인 시도의 조례가

시군구의 조례 보다 그 법적 지위가 우위에 있다는 점을 명확히 하고 있다. 이러한 점들을 헌법 개정에 반영한다면, 시도 자치단체의 법적 권한을 헌법에서 명시해 줌으로써 그 존재의 영속성과 법적 지위의 강화를 동시에 도모하는 것이 중요하다. 다만 ‘광역자치단체’로 할 것인지, 또는 다른 외국과 같이 ‘지역정부’로 할 것인지에 대해서는 상당한 논의가 필요하다.

### 3. 헌법개정에 의한 통합적 자치권 확보 전략

#### 1) 기관구성 다양화를 통한 지방의회의 정책결정 지위강화 방안

우리나라의 기관구성은 강시장-약의회형으로 지방자치권의 분립적 상황으로만 운영되어 왔다. 그러나 현재의 지방자치단체 수준에서는 선출직 도지사, 시장과 지방의원이 있고, 전문직으로서 지방공무원들이 일하고 의회활동 등을 지원하고 있는 체제이다. 그러나 외국 지방자치 선진국에서는 의회와 집행부 간 통합형의 집행기구 운영이 대부분이며, 직선시장제 및 직선 도지사 중심의 제도 등은 주로 대도시 지방정부와 지역정부 등을 중심으로 활성화 되어 있는 상황인데, 한마디로 통합형의 지방정부가 더 많다고 볼 때, 우리나라에서도 이러한 통합형 통치구조를 기반으로 한 지방자치단체 운영도 고려해 볼 수 있을 것이다.

이러한 통합형의 운영은 결국 지방의회의 자치입법권 강화뿐만 아니라 주민으로부터 위임받은 정치적인 책임성을 더욱 강력하게 수행하는 방식의 하나라고 볼 수 있을 것이다. 즉, 지방의회의 의원들이 주민들의 직선으로 선출되어 자치입법권은 물론 그 자치입법권을 구체적으로 정책에 실현할 수 있도록 하는 정책결정권과 함께 정책집행권도 통합적으로 행사하기 때문에 한편으로는 더욱 무거운 책임감과 함께 조화와 협력을 통한 효과적인 지방자치 운영을 꾀할 수도 있을 것이다.

2017년 현재 우리나라에서 헌법 개정을 통해서 제왕적 대통령제의 분권화를 추진

해야 한다는 의견을 참고로 해 볼 때, 단독의 책임을 지는 도지사 및 시장제와 달리 통합형의 거버넌스 체제가 제대로 작동되면 지방자치단체 수준에서도 강시장-약의 회의 현 상황을 권력의 분권화로 균형을 맞출 수도 있다.

예를 들면, 경기도의 경우 다른 지방자치단체와 달리 몇 년 동안 우리나라에서는 시행해 오지 않았던 ‘연정제도’를 부분적이지만 실시하고 있고, 이와 관련해서는 긍정적인 평가도 있고, 연관된 정치행정의 환경도 일부 변화되어 온 것도 사실이다. 이러한 환경적 변화를 더욱 촉진해서 긍정적인 연정 효과를 만들어 낼 수 있도록 다양한 기관구성 방식의 도입이 가능한 제도 변화도 필요하다.

## 2) 홈룰제도를 활용한 자치입법권 강화 필요성

우리나라와 영미법계 국가인 미국의 근본적인 차이는 ‘홈룰제도(Home-rule)’라고 하는 지방정부의 기본헌법 제도의 운영틀에서 온다. 홈룰제도는 각각의 지방정부는 스스로의 지방통치(local polity, local-self government) 체제를 구축하여 자기 관할구역 내에 속한 지방정부의 ‘재산, 사무, 통치활동’을 자율적 수행하는 체제이며, 이를 법적으로 규정한 것이 바로 지방정부헌법(local constitution, city charter)이다.

미국과 영국에 조금씩 차이가 있지만, (영국의 경우) 지방정부는 주헌법과 국회 법률을 통해서 자치정부(municipality)를 창설할 수 있고, 그 권한도 주헌법과 주법률에 근거하여 자치정부헌장(Charter)을 인정한다. 이를 근거로 자치정부가 자신들의 행재정권, 조직인사권 등을 포괄적으로 규정하여 주민의 투표로 인정을 받아 자치적 선택으로 자치권을 행하는 방식의 ‘홈룰제도’는 그 본질에 있어서는 동일하다.

우리나라와 같은 대륙법계 국가들 중에서도 스페인과 이탈리아의 경우를 보면, 이들 국가의 지역정부 수준에서는 자치헌장 또는 지방정부헌법(Statute of Autonomy)을 제정 운영하고 있다. 일본의 경우도 우리가 지금까지 살펴본 바와 같이 ‘자치기본조례’를 운영하는 곳이 많지만, 지방자치의 발전에 있어 일본 수준의 ‘자치기본조례’ 운영체제만으로는 자치권 행사에는 여전히 많은 장벽이 존재하고 있

다고 볼 수 있다.

결과적으로 이러한 장애요인을 뛰어넘기 위해 우리나라의 헌법을 반드시 지방분권적 헌법으로 개정해야 하는 것은 물론이고, 홈룰제도의 기본틀을 함께 도입해 우리나라 지방정부의 자치권 강화를 도모해야 할 것이다.

### 3) 자치기본조례, 홈룰 및 지방자치단체 헌법 등의 제정·운영 필요

지금까지 분석 내용을 요약하면, 미국과 같은 홈룰제도(Home-rule)에 의한 지방정부차터(charter)의 도입 및 운영, 활성화가 중요하다는 점을 지속적으로 살펴왔고, 이것이 가장 중요하다는 생각이다. 이와 유사하게 일본도 ‘자치기본조례’를 통해 자치권의 확대를 도모하고 있다. 영국도 지방정부의 헌법들이 있듯이 지방자치 선진국의 자치권 기반은 결과적으로 헌법 규정과 그를 뒷받침 하는 개별 법률, 그리고 자치권을 실질적으로 보장해 준 지방정부헌법에 귀착되어 있다.

우리나라는 현재 2018년 6월의 지방분권형 헌법 개정을 목표로 제도개선 등 다양한 연구를 진행하고 있는 바, 이러한 적절한 시기에 가장 강력한 지방분권의 확대 조치는 결국 헌법 개정에 있고, 헌법 개정에서는 전술했던 몇 가지 핵심사항들이 헌법조문으로 명시될 수 있도록 하는 것이 자치권 확대의 필수 조건이다.

기초 및 광역자치단체의 조직권 및 인사권은 지역정부로서의 자치권을 수행하는데 매우 중요한 수단이기 때문에 실질적으로 중앙정부가 광역자치단체의 조직·인사권을 크게 제약하지 못하도록 지방자치단체의 통치구조와 그 운영체제, 집행절차 등을 명시한 기본헌법으로서 지방자치단체 자치기본헌법을 제정하여 자치권의 보장과 강화를 동시에 달성해야 할 것이다.. 이를 위해서 헌법 개정이 필수조건이라면, 지방자치단체장들과 각 시도와 시군구의 지방의회의원들은 이를 위한 작업으로서 지방분권형 헌법개정을 추진해야 할 것이다.

사실 헌법개정 활동에 가장 앞장서야 할 주체는 지방자치단체의원들이기 하다. 그러나 정치적으로 지방의원들에 대한 공천권 등이 중앙정당과 국회의원들에게 있

어서 실질적인 제약이 따르고는 있다.

이 모든 점들을 고려해서 각 사회단체 등에서 제안하고 있는 2017년 9월 현재까지의 헌법개정안으로 제안한 내용들을 분석 정리해서 그 개헌의 방향성을 타진해 보고자 한다. 이러한 내용들은 본 연구자가 제안하는 헌법개정안의 토대가 되기도 한다.

#### 4. 각계가 제안한 헌법개정안

지금까지 각 지방분권 관련 단체 및 대표협의회 등에서 현행 우리나라 헌법을 개정할 필요성을 제기하면서, 현재보다 더 강화된 지방분권 촉진을 이행할 수 있도록 하기 위해서 헌법 차원에서 확실한 보장이 필요하다고 판단하여 주요 지방분권 보장요소들 중심으로 헌법개정(안)들을 제안하였다. 본 연구에서는 그러한 각계의 헌법개정안을 표로 요약 정리하였다.

자세한 안들에 대해서는 부록으로 처리하였다.

〈표 4-1〉 각계 헌법개정안 요약

분야	국회개헌특위 자문위('17.8, 지방 분권분과)	시도지사협의회 ( '17.10.20.)	시도의회의장협의 회('17.10.16.)	국민의당 ( '17.2/비공개)	지방분권개헌국 민회의('17.8)
총강	·지방분권국가 선언	·지방분권국가 선언	·지방분권국가 선언	·지방분권국가 선언	·지방분권국가 선언
국민의 권리·의무		·주민자치권 명시	·주민자치권 명시		·주민자치권 명시
입법권	·국민·국화·지방의회		·국화·자치의회		·국화·자치의회
정부		·제2국무회의 규정			·제2국무회의 규정
지방 자치권 및 시무	·지방자치권 연원 및 행사				
	·지방정부 종류보장 및 변경절차 규정	·광역·기초·특별지방 정부 법률 명시 가능 규정	·광역·기초·특별지방 정부 법률 명시 가능 규정		·광역·기초지방 정부 명시



분야	국회개헌특위 자문위('17.8,지방 분권분과)	시도지사협의회 ( '17.10.20.)	시도의회의장협의 회('17.10.16.)	국민의당 ( '17.2/비공개)	지방분권개헌국 민회의('17.8)
	·사무의 보충성원칙	·사무의 보충성원칙	·사무의 보충성원칙	·사무의 보충성원칙	·사무의 보충성원칙
	·중앙정부 사무의 지방 위임 수행				
	·지방정부의 자치사무와 위임사무 수행				·고유사무의 위임사무 집행 및 규칙제정
자치 입법권	·중앙정부 입법 사항 열거	·중앙정부 입법 사항 열거			·국회·광역·기초자치 치의회 입법권 배분
	·중앙 지방간 경합적 입법권	·중앙정부 영역 제외 지방정부 입법권 명시			
	·지방정부 입법권 명시			·지방정부 입법권 명시	·광역·하·기초의회 입법권 명시
	·중앙정부 법률 우위원칙 및 지방정부 입법자랑 명시	·지방정부 입법자랑 명시		·자치입법권 범위 (법률에 위반되지 않는 범위) ·법률우위의 원칙  (법률)지방법률)조 례우위 명시	·국가법률우위원칙  (국가법률)광역자 치법률) 기초자치법률)
재정권	·고유사무 자기부담 원칙	·자주재정권 보장 규정	·자주재정권 보장 규정	·집행의무 자기부담 원칙	
	·위임사무 부담주체 명시	·위임사무 부담주체 명시	·위임사무 부담주체 명시		·위임사무 부담주체 명시
	·자주재원배분 또는 보장 명시				
	·지방세 자치법률주의	·지방세 자치법률주의 (조례)주의	·지방세 자치법률주의	·지방세 자치법률주의	·조세법률주의 완화 (지방세 세율, 세목, 징수 방법은 자치법률유보 명시)

분야	국회개헌특위 자문위('17.8,지방 분권분과)	시도지사협의회 ( '17.10.20.)	시도의회의회장협의 회('17.10.16.)	국민의당 ( '17.2/비공개)	지방분권개헌국 민회의('17.8)
	·지방재정조정제도 명시	·지방재정조정제도 명시	·지방재정조정제도 명시	·지방재정조정제도 명시	·지방재정조정제도 명시
	·지방재정운용원칙 (수지균형/채무관리)			·지방재정간선성 원칙	·지방재정간선성 원칙
지방정부 기관	·지방정부 용어 사용	·지방정부 용어 사용	·지방정부 용어 사용	·지방정부 용어 사용	·지방정부 용어 사용
	·가민유형지방의회 집행기관명시 ·주민총회 명시	·지방의회	·지방의회·집행기관	·지방의회	
	·자주조직원 규정 (자치법률유보)	·자주조직원 규정 (조례유보)	·자주조직원 규정 (자치법률유보)	·조직원 규정 (법률유보)	·자주조직원 규정 (자치법률유보)

\* (시도의회의회장협의회) 지방분권개헌국민회의안에 ①특별지방정부 명시, 특례 규정 ②가민유형(자치의회, 행정부)명시 ③의원 및 대표의 주민직선제 명시 추가('17.10.16)

\*\* (시도지사협의회) 지방분권개헌국민회의안에 ①특별지방자치단체 근거 ②국가균형발전 명시 추가('17.10.20)

# 제 5 장

## 결론







### 1. 연구 시사점 및 교훈

#### 1) 우리나라 지방자치법상 자치권의 범위와 한계

우리나라에서의 전권한성의 원칙은 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) “① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”와 동조 제2항의 지방정부 사무에 대한 열거적 예시가 이를 뒷받침하고 있다. 더불어 사무배분 체계상 중앙-지방 정부간 관계에 근거가 되는 경우는 지방자치법 제11조 지방자치단체의 국가사무에 대한 처리제한 규정으로 국가사무 사무권한 분야를 둔다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 지방자치법 제22조(조례) “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”, 제24조(조례와 규칙의 입법한계) “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다”에 따라 기초자치단체는 광역 조례를 위반해서는 안 된다. 따라서 법률 범위 내의 법규제정권이 유효한 상황이다.

#### 2) 지방자치법 체계 비교의 소고

지방자치법은 기본법으로 작용하므로 주로 운영체계의 기본틀을 규정한다. 따라

서 조문의 틀이나 내용이 쉽게 바뀌지는 않는다. 대륙법계 국가에서는 이 기본법을 대폭 개정해 지방자치제도를 개편하는 나라는 많지 않다. 한국이 속한 대륙법계와는 다른 영미법계 지방자치법은 ‘홈룰제도(Home-rule)’다. 홈룰제도는 각 지방자치단체는 지방민주통치체제(local polity, local-self government)의 지위를 갖고 있다. 따라서 개별적인 ‘지방정부헌법’(local constitution, city charter)을 제정하여 운영한다. 이는 현재의 대륙법계 체계와는 완전히 다르다. 하지만 오랜 시기 뒤에는 대륙법계와 영미법계의 지방자치법이 서로 교차적으로 유사한 구성 틀을 갖게 될 것을 짐작한다.

대륙법계 국가인 일본, 프랑스는 자치단체의 ‘지방정부헌법’은 제정하지는 않는다. 하지만 유사한 ‘자치기본조례’를 둔다. 지방자치의 발전은 이러한 ‘자치기본조례’를 개정하는 것만으로 미약한 수준이다. 지방자치와 관련되는 근간인 헌법을 개정한다. 또한 지방자치법 체계를 훼손하지 않은 채 이를 뒷받침하기 위해 별도로 관련법을 제정하는 방식으로 지방자치권을 확대하고 있다. 정치적으로도 법적으로도 가장 중요하게 변화시킨 법들이 각 나라마다 있다. 일본은 지방분권개혁을 통한 사무이양에 관한 일괄법 제정이 있다.

프랑스는 자치권 확대를 위해 헌법을 개정해 법령제정권을 지방자치단체에 부여했다. 지방자치권을 확대하는 조치로 프랑스는 광역정부 조례에 대해 ‘법규제정권’을 인정했다. 중앙정부 법규제정권이 법률적으로 일차적이라면 지역정부 법규제정권은 이차적인 지위를 가진다. 2003년 개정 헌법에서는 지역정부 조례는 법률적용을 위해 위임된 조치나 절차를 규정한다. 이는 제한적 법규제정권 성격을 가지며, 법률 집행을 위한 직접적인 이행과 절차를 제정할 수 있는 법규제정권 효력까지 갖는다. 즉, 법적으로 지방정부의 조례와 입법권의 범위를 확대하는 것이다.

정리하자면, 한국의 지방분권을 촉진하려면 법적인 개편이 뒷받침되어야 한다. 선진국에서는 대륙법계와 영미법계의 법체계, 운영면의 장점을 과감히 차용했다. 중앙권한의 지방이양을 담보하기 위해 헌법, 개별법, 지방자치법의 개정은 물론, 개별 지방정부법과 지방정부헌법의 제정이 필요하다. 새로운 법체계를 벤치마킹해 21세기

정부 간 관계를 새로이 만들어야 한다.

본 연구에서는 프랑스와 미국 뉴욕 주 등의 헌법에 기반을 둔 자치분권 체제와 우리나라 간 지방분권 체제를 자치입법권, 자치조직권, 사무권한 관계, 자치재정권 및 정부간 관계 등으로 구분하여 그 헌법적 근거와 그에 기반을 둔 지방정부로서 파리시와 뉴욕시 등 대도시의 운영체제를 비교하여 살펴보았다. 이러한 내용을 간략히 비교하여 <표 5-1>에 정리하였다.

〈표 5-1〉 주요국의 자치분권체제 비교

지방분권체제	대한민국 (서울시)	프랑스 (파리시시)	미국 (뉴욕시)
지방자치권 보장	헌법 지방자치법 서울시 특례법 (제주도·세종시 특례법)	프랑스헌법 통합지방자치법전 및 파리시에 대한 특례조항 파리시 자치법규	주정부헌법 지방자치법, 홈룰법, 일반시정부법, 뉴욕시차터
법적 지위 및 계층관계 (주민직선 및 자치권)	광역시+자치구	기초/광역 +준자치구	대도시+준자치구
사무권한	시도와 시군구 사무배분표 참조	파리시는 통합지방자치법전에서 광역적 업무와 자치업무 등으로 명확히 사무구분이 되어 있어서, 도로, 교통계획, 공공교통, 전략적 계획, 자치경찰업무, 소방/구급 등 기초업무와 광역적 사무를 모두 담당	준자치구의 구청장 중심의 준자치구위원회 권한으로 투자계획, 주민공청회, 예산집행, 의견수렴 등을 이행

### 3) 헌장을 통한 자치입법권 확대 필요

#### (1) 미국의 지방정부 자치입법권 확대 추진 기제: 자치헌장

미국도 지방정부가 자율적으로 인사권, 행정조직권 등을 행사하고 있는 바, 특히 연방정부로서 연방헌법 보다는 주정부 헌법에서 지방정부의 자치권을 명시적으로 헌법과 개별 관련법들에서 흠률제도의 방식을 활용하고 폭 넓게 지방정부 자치권을 인정하기 때문에 그 추진 기제가 바로 앞의 영국과 같이 지방정부헌법의 체제를 갖춘 미국 지방정부의 헌장(Charter)이라 할 수 있다. 이들 국가들은 주헌법과 관련법을 체계 하에서 자치권을 확실하게 보장하고 그 수행절차와 방식을 지방정부 스스로 <지방정부 법률>을 제정하여 스스로 실행하고 있다.

#### (2) 미국 지방정부의 자치입법권 실천방안

영미 국가에서는 모두 지방정부가 자율적으로 인사권, 행정조직권 등 폭 넓은 자치권을 행사한다. 미국 주정부 헌법은 지방정부의 자치권을 인정한다. 흠률은 지방정부헌장(Charter)을 인정하며 법률 안에서 자치권을 보장한다. 미국 시정부헌장은 영국에서는 지방정부헌법(Local Constitution)과 같은 이름으로 사용된다. 영국의 지방정부는 중앙정부가 법률로 정한 3-4가지의 기관구성을 주민투표를 통해 선택하며, 지방정부헌법에 규정하여 운영한다.

지방정부로 하여금 다양한 통치유형을 형성하기 위해서는 기관구성의 다양성만 보장하는 것이 아니라, 그 운영측면에서도 다양성을 보장하고 있다.

그러한 다양성을 보장하기 위한 다른 실천수단들은 선거제도 등과 관계가 있고, 이를 세부적 볼 때 영국과 미국의 지방자치제도들에서 큰 차이를 갖고 있지는 않다는 점을 알 수 있다. 그렇다면 그러한 제도운영의 다양성을 확보해 주는 공통적인 요인들은 무엇인지 보면 다음과 같다. 즉, 시장 및 지방의원들과 같은 선출직의 임기와 선출방식 등 선거제도, 주민투표 행사 방안 등을 공통적으로 주정부 또는 중앙



정부에서 그 윤곽을 법률로 제정하도록 하고, 나머지 세부적으로 지방정부들이 개별적으로 제정 가능한 사항들을 구분해서 정리하는 것이 필요하다.

또한 영국과 미국의 유연한 방식의 자치입법권 확대는 지방정부의 경우에 최대한 주민과 가까운 곳으로부터, 그리고 주민의 뜻에 따라 적합한 직접민주주의 가치를 실현할 수 있게 하는, 광역과 기초 간 그리고 중앙정부와 지방정부 간 합리적 협력 관계를 구축 운영하게 제도화를 촉진하였다.

이 나라만 보아도 헌법에서 지방정부의 기관구성 및 운영에 관한 자치권을 인정하는 것이 필수이다. 이어 지방정부의 기관구성 조례와 발전된 단계의 지방정부 홈룰(home rule)을 거쳐 지역 특색과 지역주민의 의지를 담은 지방정부헌법을 통해 자치권이 확보된다.

이제까지 살펴본 프랑스와 미국 두 나라만 봐도 우리의 헌법 개정에 따른 가장 핵심과제는 바로 헌법에서 지방정부의 기관구성 및 운영에 관한 자치권을 어떻게 명시적으로 인정해 주는가 하는 점을 확정하는 것이 필수적인 사항이고, 이어서 지방정부의 홈룰(home rule) 제도로 어떻게 자율적으로 기관구성 및 자치재정 운영, 주민자치권의 보장 등을 확보할 것인가 더 고민이 필요하다.

### (3) 미국 지방정부 홈룰에 의한 자치권 확대

영국과 마찬가지로 미국은 사무배분 방식이 개별 법률의 제정과 주정부의 홈룰(Home Rule)을 통해 이행된다. 지방정부가 수행하는 사무가 홈룰 조항에 포함되어 이를 인정하면 지방정부가 수행해야 할 사무내용을 법적으로 정하게 되고, 그러한 것이 지방정부의 자치사무 수행 범위에 속하게 된다.

주정부가 홈룰 승인을 통해 지방정부에 대하여 해당 지방정부의 자치행정조직, 세수입, 지방사무의 규제활동 및 복지사무 확대를 인정해 주는 것이다. 결과적으로 이러한 승인은 주정부의 헌법에 근거한다. 법률로 주정부의 선점권(preemption)을 정하면 주정부 사무가 된다. 개별 법률에서 지방정부가 의무적으로 수행해야 할 의무

적 자치사무를 규정하면 된다. 다른 분야에 대해 홈룰을 제정해 상위법인 주정부 법률을 준수하며 지방정부의 자치사무를 수행한다.

뉴욕 지방정부의 자치권과 사무권한 범위는 다음과 같다. 뉴욕 시정부 헌장에 자유재량적 사무를 수행하게 자치행정권을 규정한다. 뉴욕시장의 정책수립 집행권을 규정한 시헌장 제8조는 시장의 자치행정권을 다음을 규정한다. “법률에 다르게 규정된 것을 제외하고는, 본 시헌장에 근거하여 시집행부에 부여된 모든 권한을 수행하는(자치사무의 수행) 시장은 시집행부 활동의 효과성과 성실성에 대한 책임을 지며, 시장의 관할 하에 각 행정기관들이 효과적인 내부통제 시스템을 실천하는 것을 포함한 책임완수를 하기 위해서 필요하고 적절한 그와 같은 정책과 절차를 수립하고 유지해야 한다”고 명시하였다(시헌장 제8조 시장 정책수립집행권). 뉴욕시정부의 의회는 지방자치권을 행사하기 위해 다양한 시의회의 입법권으로 이를 실현하고 있다. 이는 시정부 차터는 ‘뉴욕시의회의 자치권 이행에 관한 권한 규정’에 근거한다(제2장 제28조).

## 2. 우리나라 헌법체제 개선 전략

### 1) 지방자치법의 자치권 확대 전략

#### (1) 홈룰제도와 지방정부헌법(City Charter/Local Constitution)에 관한 도입 필요성

앞서 살펴 본 바와 같이 프랑스, 미국 등 지방분권형 국가에서는 헌법과 개별법률에서 자치입법권과 자치조직권이 명문화 되었거나 이를 지방정부의 자치권으로 규정하고 있다. 한국의 제주특별자치도 실사가 유사한 모습이다. 그러나 자치조직·입법권과 자치재정권의 범위는 제한적이기에 제1단계 수준의 분권화 수준을 넘지 못하고 있다.

EU와 미국의 지방정부는 지방자치권의 법적 규정이나 지방자치권의 보장 규정이 국회입법권(지방자치법)이 아닌 지방정부 수준에서 결정되는 상황이다. 지방정부의 종류, 자치행정권은 헌법으로 명문화화한다. 지방자치법은 기본법으로 작용하여 운영체계의 기본틀을 규정한다. 따라서 조문의 틀과 내용은 쉽게 바뀌지 않는다. 대륙법계 국가는 기본법을 개정해 지방자치제도를 개편하는 나라가 많지 않다.

이 연구에서는 영미법계 지방자치법 체계를 논의하고 있지는 않다. 하지만 한국이 속한 대륙법계와 다른 것은 ‘홈룰제도(Home-rule)’이라 볼 수 있다. 홈룰은 각 지방자치단체나 ‘지방정부’에 대해 ‘지방민주통치체’나 지방자치정부의 지위를 갖고 있어 ‘지방정부헌법’을 제정한다. 현재의 대륙법계 체계와는 차이가 있다. 아마도 수년 뒤 대륙법계와 영미법계의 지방자치법은 서로 유사한 구성틀을 갖게 될 것이라 짐작한다.

대륙법계인 일본과 프랑스는 개별 정부마다 ‘지방정부헌법’은 제정하고 있지는 않는다. 하지만 그와 유사한 ‘자치기본조례’를 둔다. 지방자치와 관련된 법령의 근간이 되는 헌법을 개정하고, 지방자치법 체계를 훼손하지 않기 위해 또 다른 별도의 관련법을 제정하는 방식으로 지방자치권을 확대하고 있다. 일본은 지방분권개혁을 통한 사무이양에 관한 일괄법 제정이 있다. 프랑스는 일본의 경우보다 더 크게 자치권을 확대하기 위해 헌법을 대폭 개정하였다. 프랑스는 법령제정권을 지방정부에 부여하고 있다.

## (2) 홈룰제도에 의한 자치권 확대

미국은 주정부 헌법에 지방정부의 자치권을 인정한다. 또한 지방정부 개별법과 홈룰에 의한 지방정부 헌장(Charter)을 인정한다. 법률적 범위 내에서 자치권을 강력하게 보장한다. 뉴욕과 같은 시정부는 헌장이, 영국에서는 지방정부헌법이라는 명칭이 사용된다. 영국 지방정부는 중앙정부가 법률로 사전에 정한 3가지~4가지의 기관 구성 형태를 놓고 주민투표를 하며, 주민이 선택한 형태를 지방정부헌법에 규정해

운영한다.

### (3) 미국의 자치권 확보 전략 참조: 시정부헌장에 의한 자치권 행사

미국 주정부는 주 헌법을 통해 시정부를 창설하고 그 권한을 제정한다. 시정부는 시헌장에 의해 자율적으로 채택한 자치정부 인사와 행정조직 형태를 자율적으로 결정할 수 있는 선택권을 갖고 있다. 이것이 미국의 ‘홈룰’제도이다. 이러한 형태를 영국은 지방정부헌법이라는 운영체제로 발전시킨다. 일본은 지방자치단체 일부에서 법적 지위 확보를 위해 자치헌법 형태로 도입하여 운영한다.

## 2) 프랑스의 지방분권 가속화 전략

대륙법계 국가인 프랑스는 개별 자치단체마다 ‘지방정부헌법’은 제정하고 있지 않다. 일본의 경우 이와 유사한 형태의 ‘자치기본조례’를 두고 있다. 지방자치의 발전은 이러한 ‘자치기본조례’를 개정하는 것으로는 미약한 수준일 것이다.

이 때문에 프랑스는 지방자치와 관련된 법령 중에서 가장 근간이 되는 헌법을 개정했다. 지방자치법 체계를 훼손하지 않고 그 내용을 세부적으로 뒷받침하기 위해 별도의 관련법을 제정하여 지방자치권을 확대했다. 일본도 정치적으로 법적으로 지방분권개혁을 통한 사무이양에 관한 일괄법 제정을 시행했다. 프랑스에서는 자치권을 확대하기 위해 프랑스헌법을 대폭 개정하여 새로운 법령제정권을 지방자치단체에 부여하도록 했다.

## 3. 지방분권 강화를 위한 헌법개정(안)

### 1) 우리나라에 적용 가능성 검토

이러한 시각에서 우리나라도 연방제 수준의 지방분권체제 개편이 절실하다. 한국

은 지방자치권 확대·강화를 위해 영미법 체계, 대륙법계의 이탈리아·스페인의 유형을 고려해야 한다. 해당 국가들은 헌법에서 지역정부에 광역적 권한을 부여하고 있다. 지역정부의 지방정부자치법(local laws)을 통해 관할지역 내 기초자치단체에 공통적으로 적용하는 제도를 규정했다. 관할 지역 기초정부는 세부사항에 대해 개별 조례를 자율적으로 제정·운영한다.

예로, 지방정부의 통치유형 다양화 제도 운영을 위해 지역정부 수준에서 선출직 임기, 선출방식, 선거제도, 주민투표제를 규정한다. 세부사항은 기초자치단체들의 조례로 결정하여 다양성을 보장한다. 그로 인해 지역적 정체성과 광역적 협력기제를 최대한 살릴 수 있다. 기초단위에서는 지역공동체 특성에 맞는 집행부의 조직과 운영체계를 다양하게 정할 수 있다. 이러한 형태로 변형된 유연한 방식의 흠뿌, 혹은 지방정부헌법 방식은 광역과 기초 간 합리적이며 협력적인 관계를 만들어 준다.

이로써 주민과 가장 가까운 곳에서, 주민 뜻에 따른 직접민주주의의 가치를 실현하게 된다. 결과적으로 자율성과 책임성을 동시에 확보할 수 있게 된다.

## 2) 헌법개정(안) 제안

이러한 가능성 검토에 따라서 그래도 실현 가능하다는 판단 하에 지금까지 앞에서 프랑스와 미국의 헌법체계에서 도출한 자치입법권, 자치행정조직권, 자치사무권, 정부간관계 등의 내용을 참고하고, 또 여러 분야에서 제안한 다른 헌법개정안들을 검토한 후에, 본 연구자도 유사성이 있지만 2가지 정도의 헌법개정안을 제안하는 것으로 하면서 그 내용에 대한 특별 사항에 대해서는 쟁점논의에서 해설하고 있다 (아래 <표 5-2> 참조).

〈표 5-2〉 헌법 개정(안) 제안

구분	현행헌법	제1안 (시민단체 등 안에 기초)	제2안 (국회특위 자문위 안에 기초)	쟁점 논의
지방 분권 국가 이념	( 전문 ) 유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한민국은.....(중 략).....민주이념을 계승, 조국의 민주개혁, 평화적 통일의 시명에 입각하여.....(중 략).....	유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은.....(중 략).....민주이념을 계승하고, 지방분권의 가치를 바탕으로 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 시명에 입각하여 .....(중 략).....	제2안 (국회특위 자문위 안에 기초)	쟁점 논의
이념	제조 ① 대한민국은 민주공화국이다. ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.	제조 ① 대한민국은 민주공화국이다. ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다. ③ 대한민국은 지방분권 국기를 지향한다.	제조 ③대한민국은 지방자치 조직 또는 지방민주주의를 근간으로 하는 분권국가이다.	※ '지방분권'의 의미를 보다 구체적으로 표현할 필요
주민 주권 사상	제조 ① 대한민국은 민주공화국이다. ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.	제17조 ③ 지방정부의 주민은 자치권을 가진다.	제17조 ① 주민은 그 관할행정구역에서 자치권을 행사한다. 이 주민자치권은 직접 행사하거나 또는 지방정부로 하여금 행사하게 한다.	제조의 국민주권과 함께 주민주권(자치권) 조문 생성 ③ 지방정부 자치권은 주민으로부터 나온다.
입법 권 귀속	제40조 입법권은 국회에 속한다.	제17조 국가의 입법권은 국회에 속하고, 지방정부의 입법권은 지방의회에 속한다.	제40조 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사할 수 있으며, 국회와 지방의회가 대표하여 행사한다.	국민에 의한 직접적인 법률 발안권, 주민의 자치권 및 그 행사를 위한 주민에 의한 자치입법권의 발안권 등

구분	현행헌법	제1안 (시민단체 등 안에 기초)	제2안 (국회특위 자문위 안에 기초)	쟁점 논의
양원 제	<p>제41조 ① 국회는 국민의 보통평등직접비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.</p> <p>② 국회의원의 수는 법률로 정하되 200인 이상으로 한다.</p> <p>③ 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.</p>	<p>제41조 국회는 상원과 하원으로 구성한다. 상원은 주민을 대표하고 하원은 국민을 대표한다.</p>	<p>제41조 ① 국회는 상원과 하원으로 구성한다. 상원은 역사적 문화적 지리적 동질성을 갖는 지역의 주민을 대표하고 하원은 국민을 대표한다.</p> <p>② 국회의원의 수는 상원의원은 50인 이하, 하원의원은 300인 이하로 한다. 하원의원수의 2분의 1 이상은 비례대표로 선출한다.</p> <p>③ 지방자치 및 지역주민의 이해와 관련된 하원의 의결은 상원의 동의를 받아야 한다.</p> <p>④ 그 밖의 하원의 의결에 대해서는 상원 재적의원 과반수의 의결로 재의를 요구할 수 있다. 하원은 재의결을 요구받은 의안에 대해서 하원의원 재적의원 과반수의 찬성으로 재의결할 수 있다.</p> <p>⑤ 하원이 헌법을 개정하고자 할 경우에는 상원 재적의원 2/30의 찬성을 얻어야 한다.</p> <p>⑥ 상원의 임기는 4년으로 하고 1회에 한하여 연임할 수 있다.</p> <p>⑦ 상원의원은 국무위원 장당의 당직을 겸할 수 없다.</p> <p>⑧ 상원의원 선거는</p>	<p>직접민주주의 행사 가능성을 조문화</p> <p>■양원제 도입 문제 -헌법 운영 상 양원 간의 의사불일치로 입법자연 행정부 견제력 약화, 정책 발생 빈도수 증가 -국민정서 상 국회의원 정수 확대 등에 부정적 -지역대표 상원 설치는 다른 대표성의 반발 소자가 있어 양원제 도입에 많은 논의와 국민적 합의가 필요(국민비른연합)</p> <p>■2안에서는 국회특위 자문위 안을 기본으로 재안 이는 통치구조 등 다양한 국민적 논의 후 결정 가능한 인이기 때문</p>

구분	현행헌법	제1안 (시민단체 등 안에 기초)	제2안 (국회특위 자문위 안에 기초)	쟁점 논의
국정 참여	제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.	제52조 국회의원과 중앙정부, 지방정부는 국회에 법률안을 제출할 수 있다.	지방선거와 동시에 실시한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방정부의 법률안 제안권</li> </ul>
관한 쟁의	제107조 ① 법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 법원은 헌법재판소에 제청하여 그 심판에 의하여 재판한다.  제111조 ① 헌법재판소는 다음 사항을 관장 1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판 2. (이하 생략)	제107조 ① 법률 또는 지방법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 법원은 헌법재판소에 제청하여 그 심판에 의하여 재판한다.  제111조 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다. 1. 법률과 지방법률의 위헌여부 심판 2. (이하 생략)		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법률 : 국회가 제정한 국가법률</li> <li>■ 지방법률 : 지방정부가 제정한 지방정부법률</li> </ul>
자치 단체 존립 , 자치 입법 권	제17조 ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.	제17조 ② 지방정부에는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 시, 군, 자치구를 두고, 그 외의 다른 지방정부는 법률과 지방법률로 둘(설치할) 수 있다.  ③ 지방정부는 관할 행정구역에 속하는 사무를 자기 책임으로 수행하고, 그 사무에 관하여 지방법률을 제정할 수 있다. ④ 법률은 지방법률에 우선하는 효력을 가진다. ⑤ 지방정부의 법률은 그 관할 행정구역에서만 효력을 가지며, 특별시, 광역시, 특별자치시, 도,	② 지방정부의 종류는 법률로 정하되 특정지역의 역사적, 지리적, 문화적 특수성을 고려하여 특별지방정부를 둘 수 있다. <또는> ② 지방정부의 종류는 종전에 의하되, 이를 변경하고자 하는 경우에는 주민투표를 거쳐 법률로 정한다.  <또는> ② 지방정부의 형태는 종전에 따라서도, 광역시	서울특별시, 제주특별자치도, 세종특별자치시 등과 '광역연합정부' 구성 등을 고려한 조문  지방정부가 제정하는 법률(지방법률)의 적용 제한 규정 및 국회가 제정한



구분	현행헌법	제1안 (시민단체 등 안에 기초)	제2안 (국회특위 자문위 안에 기초)	쟁점 논의
		<p>특별자치도의 지방법률은 시·군·자치구의 지방법률보다 우선하는 효력을 가진다.</p>	<p>시·특별자치도, 특별자치시·군, 자치구로 하되, 다른 지방정부 형태로 변경하고자 하는 경우에는 해당 지방정부의 주민투표를 거쳐 법률로 정한다.</p> <p>③ 특별지방정부의 자위조직 및 행정지정 등에 대하여는 지방정부법률에 따라 달리 정할 수 있다.</p>	<p>(국가)법률과 시도, 시군구 간 법률 효력 우선순위를 명시</p> <p>지방정부의 자치조직권에 근거한 다양한 정부형태 구성 가능토록 한 조문과 연결됨 (아래 제20조 신설 조문 참조)</p>
사무 범위	<p>제17조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.</p>	<p>제18조 ① 중앙정부는 다음 사무를 전속적으로 처리한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 외교, 국방, 국가차관, 국세, 국가조직</li> <li>2. 통화, 물가정책, 금융정책, 수출입정책, 국가경제발전정책</li> <li>3. 도량형</li> <li>4. 우편, 철도, 고속국도, 전국통신</li> <li>5. 항공, 기상, 원자력</li> <li>6. 고도의 기술력과 재원이 요구되는 사항</li> <li>7. 그 밖에 중앙정부의 입법권으로 속할 필요가 있는 명백한 것으로서 법률로 정하는 사항</li> </ol> <p>② 시·군·자치구는 주민의 복리 및 지역사회의 발전에 필요한 주거, 환경, 교통, 초등 및 중등교육, 차안, 안전, 문화 등에 관한 사무를</p>	<p>제18조 ① 중앙정부는 외교, 국방, 국가차관 등 국가존립에 필요한 사무 및 금융, 국세, 통화, 그리고 전국적 통일성과 전국규모의 사업 등에 대해서는 지방정부에 우선하여 입법권을 가진다.</p> <p>② 제항에 해당하지 않는 사항에 대하여는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 갖는다.</p> <p>③ 지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다.</p> <p>④ 중앙정부와 지방정부 간 사무배분과 수행은 주민에게 가까운 지방정부가 우선</p>	<p>1인파 달리 제18조에서 자치입법권과 사무배분에 기초한 권한 범위 등을 규정</p> <p>보충성의 원칙을 설명함과 동시에 시군구에 대해서 시도가, 시도에 대해서는 중앙정부가 보완적 기능을 수행하게 하는 보충성원칙을 조문화</p> <p>※ 법률 제정권은 국회에, 법령시행령</p>

구분	현행헌법	제1안 (시민단체 등 안에 기초)	제2안 (국회특위 자문위 안에 기초)	쟁점 논의
		<p>우산적으로 처리할 수 있다.</p> <p>③ 시·군·자치구가 처리할 수 없는 사무는 (보충성의 원칙에 의해) 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도가 처리할 수 있고, 이를 처리할 수 없는 경우에는 중앙정부가 처리할 수 있다.</p>	<p>처리하게 하는 보충성 원칙에 따른다.</p> <p>〈또는〉</p> <p>④ 국회가 제정하는 법률(국가법률)은 지방정부가 제정하는 법률(지방정부법률)보다 우선하는 효력을 가진다. 다만, 지방정부는 지역특성을 반영하기 위하여 필요한 경우에는 (관할구역의 행·재정관리, 자방세, 주민복지와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 국회의 법률과 달리 정할 수 있다.</p>	<p>시행규칙 제정권은 중앙정부(행정부)에 있는 것을 고려하여 법률 제정은 국회로 귀속하도록 한다는 취지에서 조문구성 다만 여기서 제4항 등의 장치는 다시 검토 필요</p>
자치 재정 권	<p>제17조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.</p>	<p>제19조 ① 지방정부는 그 사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다.</p> <p>② 위임사무를 처리하는데 소요되는 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.</p> <p>③ 지방세의 종류, 세율과 세목, 징수방법은 법률 또는 지방법률로 정한다.</p> <p>④ 중앙정부는 중앙정부와 지방정부간 및 지방정부 간 적정한 재정조장제도를 법률로 마련하여야 한다.</p>	<p>제19조 ① 지방정부는 자기 책임 하에 자치사무를 수행하고, 그 사무 수행에 필요한 경비를 스스로 부담할 수 있도록 중앙정부는 적정한 조치를 취해야 한다.</p> <p>② 중앙정부는 법률에서 직접 수행하도록 정한 사무를 제외하고 지방정부에 (법률로) 위임하여 집행할 수 있다.</p> <p>③ 지방정부가 사무를 집행하는데 필요한 재원은 제4항의 취지에 부합하도록 법률로 정하여 배분하여야 한다.</p> <p>④ 지방정부가 위임사무를 처리하는데 소요되는 비용은</p>	

구분	현행헌법	제1안 (시민단체 등 안에 기초)	제2안 (국회특위 자문위 안에 기초)	쟁점 논의
			위임하는 중앙정부 또는 다른 지방정부가 부담한다.  ⑤ 지방체의 종류와 세율, 세목 및 징수방법은 국회가 제정하는 법률 또는 지방정부가 제정하는 법률로 정한다.  ⑥ 중앙정부와 지방정부간 지방정부 상호 간 연대의 원칙에 따라 적절한 재정조정이 이루어지도록 지방정부 의견을 들은 후 법률로 정한다.	
자치 조직 권	제18조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.  ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.	제20조 ① 지방정부에는 의회와 집행기관을 둔다.  ② 지방정부의 기관구성, 지방의회와 집행기관의 조직·권한·선거 및 운영 등에 관하여는 법률과 지방법률이 정하는 바에 따라 주민투표로 결정한다.	제20조 ① 지방정부에는 지방의회와 집행기관을 둔다. 다만, 지방정부의 법률로 주민총회를 입법기관으로 할 수 있다.  ② 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·권한·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다.	(신설조항 부분)  (위의 제17조 자치단체 존립, 종류 등의 내용과 연계)  자치조직권 기관구성 다양화 방안 등에 관한 조문
계획 고권	제20조 ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.	제21조 ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.  ③ 지역계획 수립 시에는 지방정부의 자율성을 존중하여야 한다.		

구분	현행헌법	제1안 (시민단체 등 안에 기초)	제2안 (국회특위 자문위 안에 기초)	쟁점 논의
		<p>제00조 ① 국민은 법률이 정하는 바에 따라 법률인의 발의, 국회의원의 소환을 국민투표로 청구할 수 있다.</p> <p>② 주민은 법률과 지방법률이 정하는 바에 따라 지방법률안 발의 및 지방정부의 선출직 공무원(공직자)에 대한 소환을 주민투표로 청구할 수 있다.</p>		<p>선출직에 대한 주민소환제도와 함께 각 지방정부에 해당하는 시인에 대한 주민발안권 부여 등</p>
직접 민주주의 소환 제도 및 헌법 개정 발의 등	<p>제28조 ①헌법개정은 국회의재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.</p> <p>②대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.</p> <p>제29조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.</p> <p>제30조 ①국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.</p> <p>②헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여</p>		<p>제28조 ①헌법개정은 국회의원선거권자 100만명 이상이나 국회의재적의원 3분의 10상의 발의로 제안된다.</p> <p>....</p> <p>제30조 ① 국회의원 선거권자가 제안한 헌법개정안은 공고가 끝난 날부터 6개월 이후 1년 이내에 국민투표에 회부하여 하원의원 투표자 과반수의 찬성으로 확정된다.</p> <p>② 국회의원이 발의한 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 확정된다.</p> <p>③ 국회의원 선거권자 100만명 이상이 제2항에 따라 국회가 의결한 헌법개정안에 대해 30일 이내에 국민투표청구가 있는 경우에는 청구일로부터</p>	<p>■ 2안에서 국회특위 자문위 인을 기본으로 제안 이하 다른 조항 등도 자문위 인으로 제안..</p>

구분	현행헌법	제1안 (시민단체 등 안에 기초)	제2안 (국회특위 자문위 안에 기초)	쟁점 논의
	<p>국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.</p> <p>③헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.</p>		<p>90일 이내에 국민투표를 실시하여 투표자 과반수의 찬성으로 확정된다.</p> <p>④ 헌법개정안이 확정되면 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.</p>	

## 【참고문헌】

### 1. 국내문헌

빅카인즈. <https://www.bigkinds.or.kr/>

김명식 (2016). 지역균형발전 구조에 관한 헌법적 검토. 공법학연구, 17(4), 3-30.

김성호 (2010). 국가경쟁력 제고를 위한 지방분권형 헌법개정 대안모색. 한국지방자치학회 학술대회, 259-264.

김수연. (2010). 지방자치제의 헌법 개정의 필요성과 방향. 헌법학연구, 제16권 제2호

김주영 (2010). 한국지방자치제도의 입법사적 고찰. 공법학연구, 11(2), 89-116.

류시조 (2017). 지방분권법상의 지방자치와 지방교육자치 통합의 문제에 관한 소고. 공법학연구, 18(1), 33-54.

명재진 (2014). 분권형 헌법을 위한 모델 연구. 동아법학, (65), 1-38.

박재욱 (2013). 대도시 광역권 형성과 광역거버넌스, 2013년 4월 16일, 서울대학교 <정책&지식 포럼> 발제문

박진완 (2014). 헌법적 동질성 실현의 문제로서 지방분권과 지역주민의 권리. 법학논고, 48, 1-46.

서울엔 뉴스 (2017). 지방분권형 개헌 반드시 필요

성낙인 (2013). 헌법개정과 권력구조(정치제도). 저스티스, (134-2), 134-149.

신원득, 조성호, 이현우 (2010). 지방분권형 헌법(안) 연구. 정책연구, 1-113.

안성호 (2012). 선진 민주사회와 통일한국 실현을 위한 차기정부 지방분권정책. 한양대학교 지방자치연구소 국내세미나 논문집, 105-108.

안영훈 (2008). 광역경제권 거버넌스 체제 구축을 위한 선결조건에 관한 연구 : 프랑스(Grand Lyon), 독일(Stuttgart Regional Association), 영국(RDA)의 사례를 중심으로, 한국지방자치학회 추계학술대회 발표

안영훈 (2008). 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제, 한국지방자치학회 춘계학술대회 발표

- 안영훈 (2008). 영국과 프랑스의 광역경제권 추진체제 비교연구, 행정학회 하계학술대회 발표
- 안영훈 (2009). 중앙-지방정부간 관계에서 보충성 원칙의 의미와 그 적용에 관한 연구: 지방자치 활성화를 위한 헌법 개정방향
- 안영훈 (2009). 지역거버넌스 제도화 방안, 한국지방행정연구원
- 안영훈 (2010). 유럽지방자치 선진국의 지역정부화의 교훈, 2010년도 한국지방자치학회 동계학술대회 발표문
- 안영훈 (2010). 지역발전을 위한 지역거버넌스 제도화 방안, 전남발전연구원
- 안영훈 (2012). 주요 선진국 지방자치제도: 프랑스편 및 미국편, 한국지방행정연구원, 안전행정부
- 안영훈 (2013). 프랑스 지방분권형 수정헌법(2003년) 이후 지방분권 정책의 성과와 과제, 학술대회 발표문
- 안영훈 (2015). 주요 선진국의 지방자치법 개정 사례, 월간행정, 행정공제회; 주요 선진국의 지방 이양 촉진을 위한 지방자치법 개정 사례, 지방자치발전위원회 e-뉴스레터, 하반기.
- 안영훈 (2016). 헌법에 기초한 특별자치 외국사례 조사 및 제언, 한국지방행정연구원, 정책연구 2016-37
- 윤상용·권기일·이동관·윤기석 (2012). 프랑스 지방분권 조사 연구, 대구경북연구원, 2012. 연구 2011-33
- 이국운 (2012). 지방분권형 개혁의 필요성과 과제. 한양대학교 지방자치연구소 국내세미나 논문집, 1-17.
- 이국운 이기우 외 (2015). 지방분권형헌법개정안연구\_최종보고서(완성본). 전국시도지사협의회.
- 이종수 (2013). 지방자치형 분권헌법 개정. 기억과 전망. 여름특권 23호.
- 전국시도연구원협의회 (2013). 지역균형발전과 지방분권 촉진, 2013년 공동연구보고서
- 정상우 (2016). 지방분권형 헌법개정. 공법학연구, 17(4), 69-91.
- 정재도 (2014). 프랑스의 지방분권제도(Décentralisation)에 대한 연구. 서강법률논총.
- 조규범 (2010). 헌법상 지방자치조항의 개정방향. 공법학연구, 11(1), 139-163.
- 조홍석 (2015). 현행 지방자치제의 현실과 한계 그리고 개선방안. 한양법학, 26(3), 235-253.
- 한국공법학회 (2008). 지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구, 전국시도지사협의회.
- 허진성 (2015). 지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구. 공법학연구, 16(2), 3-27.

## 2. 국외문헌

### 1) 프랑스 헌법 관련문헌

Bondaz Marianne et al. (2012), Bilan de la RGPP et Conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, 행정-재정-사회보장 분야 감사단의 하원국회 보고서, 2012년 9월.

DOLIGÉ Éric et JEANNEROT Claude (2010), Rapport d'Information sur le bilan des transferts de personnels vers les collectivités territoriales, 2010년 11월 18일 상원의회 보고서.

HERVÉ M. Edmond (2011), Rapport d'Information No 679, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) portant contribution à un bilan de la décentralisation, Sénat, 2011.

NICOLAS Jean-Baptiste (2007), Mission d'audit de modernisation : Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État : Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale, Ministère de la Santé et des solidarités,

국회보고서 (2009), Rapport d'information de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la Mission collectivités territoriales n° 264 tome I (2008-2009), 11 mars 2009.

프랑스 상원 (2011), Note sur L'organisation de la compétence « transport » entre les différents niveaux de collectivités locales : Allemagne - Espagne - Italie - Suisse, 2011년 3월 보고서.

프랑스 상원 (2011), Note sur Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, 2011년 9월 보고서.

프랑스 상원 (2011), Note sur Les contrôles sur les finances des collectivités territoriales, 2011년 9월 보고서.



## 2) 미국 헌법 관련문헌

뉴욕 주 헌법(2017)

\_\_\_ (2002), "Who Becomes Involved in City-County Consolidation ? Findings from County Officials in 25 Communities," State and Local Government Review, 34, n°2, p. 78-94  
Bennett Robert (Ed), Territory and Administration in Europe, London and N.Y., Pinter Publishers, 1989.

Carr Jered B. And Feiock Richard C.(ed)(2004), City-County Consolidation and Its Alternatives : Reshaping the Local Government Landscape, New York, M.E. Sharpe, David Berman, State and Local Politics, Arizona: Brown & Benchmark, 1993.

David J. McCarthy, Jr. and Laurie Reynolds (2003), Local Government Law, Thomson and West.

Division of Local Government Services (2015), Adopting Local Laws in New York State, New York State Department of State, 2nd ed. (1st 1998.)

Ellen M. Gibson (2004), New York legal research guide, 3rd. ed., Buffalo, New York

Galie, P. J. & Bopst, C. (2017, January 1). My view: November 2017: New York's real opportunity for change. <http://www.recordonline.com/opinion/20170101/my-view-november-2017-new-yorks-real-opportunity-for-change>

House Committee on Community Affairs, Local Bill Policies and Procedures Manual

James D. Cole (2012) "Constitutional Home Rule in New York: "The Ghost of Home Rule"," St. John's Law Review: Vol. 59: Iss. 4, p.713~749.

Kenneth E. Vanlandingham (1968). Municipal Home Rule in the United States, 10 Wm. & Mary L. Rev. p.269~314,

League of Women Voters New York. (2016, November). The People's Convention: An Overview of the Who, What, Where, When, Why, and How of New York State's Constitutional Convention Question. <http://lwvny.org/programs-studies/concon/2016/Powerpoint-Presentation-on-Constitutional-Convention.pdf>

Magstadt, Thomas M. (2005), Nations and Governments: Comparative politics in Regional

- Perspective, Thomson Wadsworth: United States, 5th, 2005
- Maher, C.S. & Deller, S.C. (2007). Municipal Responses to Fiscal Stress, *International Journal of Public Administration* 30: 1549-1572
- Mary Taylor, Ohio Auditor of State (2009), *Fiscal Indicators: A Proactive Approach to Local Government Financial Assistance*
- Michael A. Pagano and Christopher W. Hoene, "city fiscal conditions in 2008", *National league of cities*.
- National Civic League, *Model Charter*
- New York City Campaign Finance Board. (2009). *A Citizen's Guide to the New York City*. New York: New York City Campaign Finance Board.
- New York City. (2016). *New York City Charter*. New York: New York City.
- New York State Constitution. (2014, January 1). <https://www.dos.ny.gov/INFO/constitution.htm>
- Norton Alan, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar, Vermont, 1994.
- Snider, J. H. (2016, December 5). *New York Needs a Political Primer on the State Constitutional Convention Referendum*. <http://www.gothamgazette.com/opinion/6652-new-york-needs-a-political-primer-on-the-state-constitutional-convention-referendum>
- Spiotto, J.E. (2011). *Primer on Municipal Debt Adjustment*, Chapman and Cutler LLP
- The New York State Bar Association's Committee on the New York State Constitution (NYSBA) (2016), *Report and Recommendations concerning Constitutional Home Rule*.
- The New York State Constitutional Convention Clearinghouse. [n.d.]. <http://www.newyorkconcon.info/>
- William Boyd, "Local Electoral Systems", *NCR*, Vol.65/3, 1976.

### 3) 기타

- A Framework for City-Regions: Working Paper 2 : City-Regions : Policy and practice : Lessons from France, Germany and the Netherlands, ODPM A Report of Case Study

- Work Conducted for the Lyons Inquiry (2007), Perspectives on Place-Shaping and Service Delivery, Report of March 2007, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University(<http://www.clrgr.cardiff.ac.uk>), 2006 b.
- A Report of Case Study Work Conducted for the Lyons Inquiry, Perspectives on Place-Shaping and Service Delivery, March 2007, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University ([www.clrgr.cardiff.ac.uk](http://www.clrgr.cardiff.ac.uk)).
- Alain Delcamp(2003), «la recherche d'un modèle européenL'expérience des Etats-membres de l'Union européenne, in Lavroff Dmitri Georges(dir.), La République décentralisée, Paris, L'Harmattan, 2003, p.25-56.
- Alan Townsend (2005), Mutli-Level Governance in England, Background Paper for the Office of the Deputy Prime Minister, International Centre for Regional Regeneration & Development Studies (ICRRDS), August 2005 (revised).
- Bas Denters, Lawrence E. Rose, Towards Local Governance? in Denters Bas, Rose Lawrence E. (eds)(2005), Comparing Local GovernanceTrends and Developments, London, Palgrave Macmillan, p.246-262.
- Boadway Robin, Shah Anwar, Fiscal FederalismPrinciples and Practice of Multiorder Governance, Cambridge University Press, 2009.
- Carr J.B. and Feiock R.C.(ed), City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape, New York, M.E. Sharpe, 2004.
- Carr J.B. and R.C. Feiock. "Who Becomes Involved in City-County Consolidation ? Findings from County Officials in 25 Communities," State and Local Government Review, 34, n°2, 2002, pp.78-94.
- Collin Jean-Pierre, Robertson Mélanie, Gouverner les Métropoles: Enjeux et Portraits des Expériences sur Quatre Continents, Canada, Pul (Les Presses de l'Université Laval), 2007.
- Committee of the Regions(2004), Strengthening regional and local democracy in the European Union, Vol. 1 and 2.
- Communities and Local Government, Place Matters, 2007.

- Conseil de l'Europe avec Gérard Marcou (2007), Les responsabilités des collectivités locales en Europe; Etude du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR).
- Cooke; P. and K. Morgan (2000), The associational economy: firms, regions and innovation. Oxford University Press, Oxford.
- Coulson Andrew, Ferrario Caterina (2007), 'Institutional Thickness': Local Governance and Economic Development in Birmingham, England, International Journal of Urban and Regional Research, volume 31.3, September 2007, pp. 591-615.
- Council of European Municipalities and Regions(CEMR), European section of IULA, The Representative Organisation of Local and Regional Authorities in Europe, 1999, CEMR.
- Department of State (미국 뉴욕 주 국무부)(1983), ADOPTING LOCAL LAWS IN NEW YORK STATE, JAMES A. COON LOCAL GOVERNMENT TECHNICAL SERIES, 3th edition.
- Fougerouse Jean (Dir.), L'Etat régional, une nouvelle forme d'Etat: Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France, Bruylant S.A., Bruxelles, 2008.
- Heijman Wim (Ed.)(2007), Regional Externalities, Springer Berlin Heidelberg.
- Herschel, T. and P. Newman (2002), Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics, Routledge, London.
- Herschel, T. and P. Newman, Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics, Routledge, London, 2002.
- HM Treasury, Review of sub-national economic development and regeneration, Report of HM Treasury of the UK, London, 2007.
- Hoffmann-Martinot, Vincent and Wollmann, Hellmut (eds.) (2006), State and Local Government Reform in France and Germany: Divergence and Convergence, VS Verlag für sozialwissenschaften,
- Keating Michael, «there a regional level of government in Europe», in Le Galès Patrick, Lequesne Christian(Ed), Regions in Europe, London, Routledge, 1998, p.11~29.
- Le Galès Patrick, Lequesne Christian(Ed) (1998), Regions in Europe, London, Routledge.

- Mario Pfau (2012). Verfassungsrechtliche Probleme des Hochwasserschutzrechts im bundesdeutschen Föderalismus anhand des Beispiels von Baden-Württemberg. *환경법과 정책*, 9, 197-227.
- Rouge J.(1991), *Les institutions romaines*, Paris, A. Colin.
- Walter-Rogg Melanie et al., Réforme de la gouvernance métropolitaine en Allemagne, in Collin Jean-Pierre, Robertson Mélanie, *Gouverner les Métropoles: Enjeux et Portraits des Expériences sur Quatre Continents*, Canada, Pul (Les Presses de l'UniversitéLaval), 2007, pp.311~347.
- Warner M & Hefetz A (2002), Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity and Voice, *Urban Affairs Review*, 38(1), p. 70~89.
- Wile, A. A.E.G. Jonas and D.C. Gibbs, Unblocking the city: growth pressures, collective provision and the search for new spaces of governance in Greater Cambridge, England, *Environment and Planning A* 36, 2004, pp.279-304.
- Wollmann Hellmut (2012), Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments, *Local Government Studies*, vol. 38, No.1, 2012년 2월, p. 41~70.
- Wollmann, Hellmut and Bouckaert, Geert (2006), State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality, In Vincent Hoffmann- Martinot and Hellmut Wollmann (eds.), *State and Local Government Reform in France and Germany: Divergence and Convergence*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, pp.11-37.

## 【부 록】

지방분권 개헌 조문(안) 비교표

분야	국회개헌 특별위원회 (자치분과) 자문위원회 (2017.8)	국민의당 (2017.9)	지방분권개헌 국민회의 (2017.8)	부산시 (2017.7)
총강	제3조 ③대한민국은 지방분권국가이다.	제3조④대한민국은 중앙정부와 지방정부로 구성되는 지방분권국가이다.	제3조 ③대한민국은 지방분권국가이다.	제3조 ③대한민국은 중앙정부와 지방정부로 구성된 지방분권국가이다.
국민의 권리와 의무			제100조 모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주인으로서의 자치권을 가진다.	제25조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 주인으로서의 자치권을 가진다.
정부			제100조 국가와 지방정부간의 연대와 협력을 추진하고 자치와 분권을 강화하기 위하여 지방4대협약체가 참여하는 중앙·지방협력회의를 둔다.	제90조 ①국무회의는 중앙정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하는 제1국무회의와 지방정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하는 제2국무회의로 구분한다.
지방 자치권	제117조 ①지방정부의 자치권은 주민에 속한다. 주민은 자치권을 직접 또는 지방정부의 기관을	142조 ①국가는 각 지방정부와 주민의 자치권을 존중하고 최대한 보장하되, 동시에 지역 간의		

분야	국회개헌 특별위원회 (자치분과) 자문위원회 (2017.8)	국민의당 (2017.9)	지방분권개헌 국민회의 (2017.8)	부산시 (2017.7)
	통하여 행사한다.	균형 있는 발전을 위해 노력하여야 한다.		
	제17조 ②지방정부의 종류는 종전에 의하되, 이를 변경하고자 하는 경우에는 주민투표를 거쳐 법률로 정한다.	제142조②지방정부의 종류는 법률로 정한다.	제100조 지방정부의 종류는 법률로 정하되, 광역지방정부와 기초지방정부를 두어야 한다.	제 120조 ②지방정부로 광역지방정부인 시·도와 기초지방정부인 시·군·자치구를 두되, 기타 지방정부의 종류는 법률로 정한다.
	제17조 ③중앙정부와 지방정부간 사무배분과 수행은 주민에게 가까운 정부가 우선 처리하는 보충성의 원칙에 따른다.	제142조③지방정부는 그에 속하는 사무를 자기책임으로 수행한다. 국가는 지방정부가 수행할 수 없는 사무에 대해서만 보충적으로 관한을 가진다.	제100조 국가와 지방정부간, 지방정부 상호간의 업무배분은 보충성의 원리를 기초로 한다.	제122조 ①광역지방정부는 기초지방정부가 처리할 수 없는 사무를, 정부는 광역지방정부가 처리할 수 없는 사무를 처리한다. ②국가는 제항의 목적달성을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 사무 배분을 하여야 한다.
자치 입법권	제118조 ①외교, 국방, 국가치안 등 국가존립에 필요한 사무 및 금융, 국세,			

분야	국회개헌 특별위원회 (자치분과) 자문위원회 (2017.8)	국민의당 (2017.9)	지방분권개헌 국민회의 (2017.8)	부산시 (2017.7)
	통화 등 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업에 대해서는 중앙정부만 입법권을 가진다.			
	제118조 ②제항에 해당하지 않는 사항에 대하여는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 갖는다.			
	제118조 ③지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다.		제00조 ①광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다. ② 기초자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음의 사항을 포함하여 주민의 자치권을 실현하기 위해 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다.	
	제118조 ④중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가진다. 다만	제143조 ①지방정부는 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 자치에 관한	제00조 ③국가의 법률은 광역지방정부의 자치법률보다 상위의	제120조 ①지방정부는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을



분야	국회개헌 특별위원회 (자치분과) 자문위원회 (2017.8)	국민의당 (2017.9)	지방분권개헌 국민회의 (2017.8)	부산시 (2017.7)
	지방정부는 지역특성을 반영하기 위하여 필요한 경우에는 행정관리, 지방세, 주민 복리와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다.	지방법률 또는 조례를 제정한다. ②법률은 지방법률보다 우선하는 효력을 가진다. ③지방법률은 조례보다 우선적인 효력을 가진다.	효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다. ④광역지방정부 자치법률은 기초지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 기초자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다.	관리하며, 법률에 위배되지 않는 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
정부간 행정권 배분	제118조 ⑤중앙정부는 법률에서 직접 수행하도록 정한 사무를 제외하고는 지방정부에 위임하여 집행한다. 제118조 ⑥지방정부는 당해 입법기관이 제정한 법률을 고유사무로 수행하고, 중앙정부 또는 다른 지방정부에서 위임한		제00조 ①광역지방정부는 당해 광역자치의회가 제정한 자치법률을 고유사무로 집행하고, 그밖에 법률에 따라	제99조 행정각부의 장은 헌법과 법률에 직접 수행하도록 규정된 사무외에는 지방정부에 적극적으로 이양한다. 제120조 ③광역지방정부는 법률에 위배되지 않는 범위 내에서 당해 지방정부가 조례로 정한 사항을

분야	국회개헌 특별위원회 (자치분과) 자문위원회 (2017.8)	국민의당 (2017.9)	지방분권개헌 국민회의 (2017.8)	부산시 (2017.7)
	<p>사무를 수행한다.</p>		<p>위임된 사무를 집행한다.</p> <p>②광역지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.</p> <p>제002조</p> <p>①기초지방정부는 당해 기초자치의회가 제정한 자치법률을 고유 사무로 집행하고, 그 밖에 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.</p> <p>②기초지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.</p>	<p>고유사무로 하며, 그밖에 정부가 이양한 사무를 집행한다. 다만 조례가 정하는 바에 의하여 기초지방정부로 이양하여 집행하게 할 수 있다.</p> <p>④기초지방정부는 법률 및 광역지방정부의 조례 등에 위배되지 않는 범위 내에서 당해 지방정부가 조례로 정한 사항을 고유사무로 하며, 그밖에 정부와 광역지방정부가 이양한 사무를 집행한다.</p>

분야	국회개헌 특별위원회 (자치분과) 자문위원회 (2017.8)	국민의당 (2017.9)	지방분권개헌 국민회의 (2017.8)	부산시 (2017.7)
재정권	제119조 ①지방정부는 자기책임 하에 고유사무를 수행하고, 그 사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다.	제144조⑥법률과 조례를 집행하는데 소요되는 비용은 그 법률 또는 조례를 집행할 의무를 부과한 정부가 부담한다.		
	제119조 ②위임사무를 처리하는데 소요되는 비용은 위임하는 정부에서 부담한다.		제100조②국가와 지방정부간이나 지방정부 상호간에 사무를 위임할 수 있다. 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.	
	제119조③ 지방정부가 사무를 집행하는데 필요한 재원을 제항의 취지에 부합하도록 배분되어야 한다.			
	제119조 ④지방세의 종류와 세율과 세목 및 징수방법은 중앙정부 또는 지방정부의 법률로 정한다.	제144조 ①지방세의 종류와 세율과 세목 및 징수방법은 당해 지방법률로 정한다.	제100조 ①관세를 포함한 국세의 종류, 재산세를 포함한 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세와 소비세를 포함한 공동세의 종류·세율·배분방식	제61조 ①관세를 포함한 국세의 종류, 세율, 징수방법은 법률로 정한다. ②재산세를 포함한 지방세의 종류, 세율, 징수방법은 당해 지방정부의 조례로 정한다.

분야	국회개헌 특별위원회 (자치분과) 자문위원회 (2017.8)	국민의당 (2017.9)	지방분권개헌 국민회의 (2017.8)	부산시 (2017.7)
			은 법률로 정한다. ②국세의 종목과 세율 및 징수방법은 국가의 법률로 정한다. ③기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 당해 자치의회가 자치법률로 정한다.	
	제119조 ⑤중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호 간 연대의 원칙에 따라 적정한 재정조정이 이루어지도록 법률로 정한다.	제144조 ②중앙정부는 지방정부간의 재정격차를 완화하기 위하여 노력한다.	제100조 ③국가와 지방정부간이나 지방정부 상호간에 재정조정제도를 시행한다. 이에 관하여 자세한 사항은 법률로 정한다.	제123조 지방정부의 재정 능력을 보완하고 지방정부간의 재정격차를 완화하기 위하여 정부는 재정조정을 하여야 하고, 광역지방정부는 기초지방정부 상호간의 재정격차를 완화하기 위하여 재정조정을 한다. 재정조정에 관하여 자세한 사항은 법률로 정한다.
	제119조 ⑥지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 수지균형을 이루도록 투명하게	제145조 ①중앙정부는 법률로 정하는 바에 따라 지방재정의 건전성을	제100조 ①국가와 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 각각 투명하게	

분야	국회개헌 특별위원회 (자치분과) 자문위원회 (2017.8)	국민의당 (2017.9)	지방분권개헌 국민회의 (2017.8)	부산시 (2017.7)
	재정을 운영하여야 한다.	위하여 필요한 조치를 취할 수 있다.	재정을 운영하여야 한다.	
	제119조 ⑦ 지방정부의 채무는 법률이 정하는 기준에 따라 관리되어야 한다.			
지방정부의 기관	제120조 ① 지방정부에는 지방의회와 집행기관을 둔다. 다만, 지방정부의 법률로 주민총회를 입법기관으로 할 수 있다.	제46조 ① 지방정부에 지방의회를 둔다.		제121조 ① 지방정부에 의회를 둔다.
	제120조 ② 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·권한·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다.	제46조 ② 지방의회의 조직·권한·의원선거 와 지방정부의 장과 선임방법, 그 밖의 지방정부의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.	제00조 지방의회와 지방정부 집행기관의 조직과 구성은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치의회가 입법하는 자치법률로 정한다.	제121조 ② 지방의회의 조직, 권한, 의원선거, 지방정부의 장의 선임방법에 관한 사항은 법률로 정한다. ③ 지방정부의 조직과 운영에 관한 사항은 법률에 위배되지 않는 범위 내에서 지방정부의 조례로 정한다.
입법권	제40조 입법권은 국민 또는 주인이 직접 행사하거나 그		제00조 ① 입법권은 국회와 자치의회가 행사한다.	

분야	국회개헌 특별위원회 (자치분과) 자문위원회 (2017.8)	국민의당 (2017.9)	지방분권개헌 국민회의 (2017.8)	부산시 (2017.7)
	대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다.		②국회는 국가의 법률을 입법하고 광역자치의회는 광역지방정부의 자치법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방정부의 자치법률을 입법한다.	
직접 민주주의		제41조 ①모든 국민은 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다. 구체적인 사항은 법률로 정한다. ② 모든 국민은 법률안을 발안할 수 있다. 구체적인 사항은 법률로 정한다. ③모든 국민은 국회의원, 행정 및 사법부 공직자에 대한 소환투표를 청구할 수 있다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.	제00조 ①국회의원 선거권자 50만명 이상의 서명으로 법률안을 발안하여 국민투표로 결정한다. ②국회의원 선거권자 50만명 이상의 서명으로 국민투표를 청구할 수 있다. ③국회의원 선거권자 100만명 이상의 서명으로 국회의원에 대한 소환을 청구하여 국민투표로 결정한다.	

## ■ ■ Abstract

# Comparative Study on the France and New York State Constitutional Foundation, Principles and Practices for Local Autonomy

This comparative study's prime focus is to dig out the fundamentals and practical tangibilities from the French constitutional foundation and the New York State constitutional basis of the home rule Principles for furthering and strengthening the Decentralization in Korea local government system.

Local government practices in Korea have been long time based on the Japan's constitutional and legal frameworks which had been derived, in some parts, from German-French legal systems. Within the constitutional cadre of those conventional European continental countries, local government's autonomy in terms of local laws making was narrowly constrained by the State's legislative powers and functions. But, after the World War II and the unification of East and West Germany, German Basic Law (Federal Constitution) became guarantor always for the federated Governments Autonomous Sovereignty which, in turn, assure local government's autonomy by their constitutions as federative components. In a similar way, Italy and Spain have been writing local and regional government's decentralized powers on the Constitution.

However, though France newly started in 1982 the local government system by the then social democratic government, its constitutional provisions did not guarantee local authorities legislative and financial independence enough to make their own local politics. That's was the main causes that the French Senate and national representatives agreed in 2003 to largely amend the constitutional provisions concerned to the local

autonomy and decentralized finance system. France since then introduced and put on the Constitution the new principles of subsidiarity, general competence of powers, sufficient financial support by equalization and local government's experimentation rights.

Compared to the Continental country's legal practices, the US's New York State has been practiced the Home Rule based on the common law system. Especially, the New York State Constitution contains the provisions related to the "local government bill of rights" which endorses legally the practices as follows: local government's power to adopt local laws; the duty of the State Legislature to provide for the creation and organization of local governments; the duty of the New York State's Legislature to enact a statute of local governments; restrictions upon the power of the Legislature to act by special legislation in relation to the property, affairs or government of a local government; the power of the Legislature to confer additional powers upon local governments.

In consideration of all the results from the comparative research on the French and New York State Constitutional Frameworks (legal process, governmental structuring, functional division, financial decentralization, intergovernmental relation), this study proposed a new strategy of introducing 'local law system' in the Korean decentralization as is now the case of the United State and the UK, and drafted new amended Constitutional provisions for hoping the enlargement of the Korean local government's legal and financial independence vis-a-vis central government powers.