

헌정제도연구사업

Issue Paper 2018-02-01

II. 지방분권 강화를
위한 법적 쟁점과
전망

지방분권 개헌안에 대한 분석과 전망

손 윤 석



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



지방분권 개헌안에 대한 분석과 전망

손 윤 석 (지방자치인재개발원 교수)

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

ISSUE PAPER 2018-02-01

지방분권 개헌안에
대한 분석과 전망

I. 서론	07
II. 현행 헌법의 한계와 지방분권 개헌의 필요성	10
1. 대한민국이 직면하고 있는 사회적 문제	10
2. 지방분권개헌의 필요성	12
III. 세계 각국의 헌법상 지방분권제도	18
1. 프랑스 헌법상 지방분권제도	18
2. 독일 헌법상 지방분권제도	21
3. 미국 헌법상 지방분권제도	24
4. 일본 헌법상 지방분권제도	26
IV. 대통령 제안 개헌안에 대한 분석	28
1. 분권 국가의 선언	28
2. 지방정부의 위상강화	30
3. 지방정부에 대한 주민참여권의 강화	32
4. 사무배분원칙 확립	33
5. 지방정부의 자치조직권 보장	35
6. 지방정부의 자치입법권의 보장	36
7. 지방정부의 자치재정권의 보장	38
V. 결론	40

I. 서론

- 2017년 5월 9일 있었던 제19대 대통령선거에서 각 후보자들은 지방분권¹⁾의 내용이 포함된 개헌에 관한 공약을 제시하였고, 새 정부의 국정방향도 지방분권 및 균형발전에 초점을 맞추고 있음.
 - 현 정부는 5대 국정목표 중 하나로 “고르게 발전하는 지역”을 설정하면서 이러한 목표를 달성하기 위하여 자치분권과 균형발전을 방법론으로 제시하고 있음.
 - 자치분권을 이루기 위해 중앙의 권한을 지방에 이양하고 지방재정확충을 통한 지방분권을 추진하며, 주민자치를 확대하는 방향으로 정책을 추진함.
 - 균형발전을 이루기 위해 지방의 특수성에 따른 지역맞춤형 정책추진을 가능하게 하고 지방이 가지고 있는 잠재력을 극대화할 수 있도록 성장기반을 마련함.
- 세계화와 지방화는 거스를 수 없는 국제적 흐름이고 우리나라도 역대 정부에서 지속적으로 지방분권 관련 제도를 추진하여 왔으나 한계점을 노출하여 왔음.²⁾
 - 역대 정부가 추진하여 왔던 지방분권 관련 정책들은 주로 자문위원회의 성격을 가진 정부위원회에서 주로 논의되었음.
 - 역대 정권의 지방분권 관련 정부위원회에서 논의하거나 추진했던 정책들은 다음과 같음.

1) 지방분권이란 일반적으로 국가와 지방간의 권한의 배분을 의미하는 것으로 보지만, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」에서는 구체적으로 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것”으로 정의하고 있음.

2) 윤태웅, 역대 정부의 지방분권 추진성과와 향후 개선과제, 경남발전 제141호, 2018, 13면.

〈표-1〉 역대 정권 지방분권 관련 정부위원회의 지방분권과제 추진 현황³⁾

구분	지방이양추진위원회 (김대중 정부)	정부혁신 지방분권 위원회, 지방이양 추진위원회 (노무현 정부)	지방분권촉진위원회 (이명박 정부)	지방자치발전위원회 (박근혜 정부)
중앙행정권한 지방이양	240개 사무 이양완료	971개 사무 이양완료	516개 사무 이양완료	2,122개 대상사무 발굴 ※ 국가환원 174개
사무구분체계 개선	-	중단	국가위임사무 폐지 법률안 발의 (폐기1, 계류1)	공동사무 재배분 및 이양 추진
특별지방행정 기관 정비	-	중단	1단계(국도하천· 해양항만·식의약품) 완료	1단계 보완 및 2단계 이관추진
자치경찰제 도입	-	기초단위 계획수립 (정부발의·폐기)	기초단위 계획수립	기초단위 추진
교육자치제도 개선	-	교육감·교육위원 직선제 도입	단순 논의	교육감 선출방식 개선방안 모색
지방재정 확충	-	교부세 개편, 광특회계 도입	지방소비세 및 지방 소득세 도입	지방소비세, 지방 교부세 상향 추진
자치조직권 강화	-	총액인건비제 도입	추진대상 배제	기준인건비제 도입
자치입법권 확대	-	단순논의	추진대상 배제	조례제정범위 확대 추진
중앙-지방 협력 체제 정립	-	지방 4대 협의체 연합체 설립 가능	대통령-시도지사 간담회	중앙·지방 협력회의 신설 추진

- 역대 정부의 지방분권 관련 정부위원회의 위상이 자문기관에 머물렀기 때문에 그 역할이 제한적일 수밖에 없었던 점을 감안하면 향후에는 자문기구가 아닌 실질적 권한을 가진 행정위원회의 성격을 부여하는 것이 필요하며 지방분권과 지역 간 균형발전을 이루기 위해서 헌법이 방향성을 제시할 필요가 있음.

3) 윤태웅, 역대 정부의 지방분권 추진성과와 향후 개선과제, 경남발전 제141호, 2018, 18면.

- 자치분권과 지역의 균형발전을 실현하기 위해서는 현행 헌법의 규정으로는 한계가 있으므로 헌법의 개정을 통하여 기본적인 방향과 원칙을 헌법이 직접 규정하는 것이 지방자치의 실질적 구현을 위해 필요함.
 - 지방분권과 균형발전을 위해서는 상당한 규모의 입법적 후속조치가 필요할 것으로 예상되므로 국회가 적극적으로 입법의무를 이행할 수 있도록 헌법개정을 통하여 전반적인 방향설정이 이루어져야 할 것임.
 - 지방분권개헌이 이루어질 경우 단순한 개별 법령의 소극적 개정이 아니라 관련 법령의 적극적 제정, 개정, 폐지작업을 통한 실질적 지방자치의 정착이 가능해질 것으로 보임.
 - 국가차원에서의 정책추진에 있어서도 지방분권과 균형발전을 우선적으로 고려할 수 있도록 지방분권개헌을 통해 방향성을 제시하여야 함.

II. 현행 헌법의 한계와 지방분권 개헌의 필요성

1. 대한민국이 직면하고 있는 사회적 문제

1) 수도권과 비수도권 간 격차 심화

- 수도권과 비수도권 간 경제적 수준의 격차가 심화됨으로 인해 인구와 재화의 수도권 집중현상이 심각해지고 있으며, 이로 인해 지방소멸이 가속화되고 있음.
 - 지역내 총생산(GRDP)의 경우 2016년 기준으로 경기도가 372조원, 서울특별시가 357조원으로 이들 두 지역을 포함한 수도권의 GRDP가 전체 GRDP 1,636조원의 49.5%를 차지하고 있음.⁴⁾
 - 수도권의 GRDP가 전체 GRDP에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있음.

〈표-2〉 전체 GRDP에서 수도권 GRDP가 차지하는 비중

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
수도권 비중(%)	48.8	48.2	48.2	48.7	49.0	49.4	49.5

- 수도권과 비수도권 간의 과학기술 인프라의 격차가 큰 것으로 나타나 지역균형발전을 위한 동력이 부족한 상황임.
 - 우리나라 16개 시도의 2017년 과학기술혁신역량을 조사한 결과 경기도의 R-COSTII 점수는 17.098점으로 1위를 차지하였고, 대전(16.051점), 서울(15.739점)이 상위권을 형성하고 있음.⁵⁾

4) e-나라지표(www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1008) 참고.(2018.3.28. 검색)

5) 한국과학기술기획평가원, 2017년 지역 과학기술혁신 역량평가, 2017, 22면 이하.

- R-COSTII 지수가 최상위인 경기도를 100으로 보았을 때 평가한 전국의 상대수준 평균은 52.6%에 불과하여 과학기술혁신역량도 수도권에 집중된 현상을 보였음.
- 과학기술혁신 자원분야에서도 서울과 경기도가 모든 자원 부문 항목에서 상위권을 차지하고 있음.

〈표-3〉 과학기술혁신 자원부문 항목별 평가결과⁶⁾

구분	지역명		
	1위(지수)	2위(지수)	3위(지수)
인적 자원	대전(2.199)	경기(1.540)	서울(1.507)
조직	경기(1.583)	서울(1.428)	인천(0.246)
지식 자원	서울(2.000)	경기(1.269)	대전(0.471)

2) 경제적 성장동력의 상실

- 지속적으로 이어지고 있는 저출산 현상과 이에 따라 급속하게 진행되고 있는 고령화 현상으로 인해 국가경제의 성장동력이 상실되고 지방붕괴가 가속화되고 있음.
 - 우리나라의 합계 출산율은 2012년 1.30명(신생아 수 : 48만 4600명)에서 2016년 기준 1.17명(신생아 수 : 40만 6300명) 수준으로 지속적으로 하락하고 있음.
 - 2015년을 기준으로 우리나라의 인구분포를 보면 15~64세 생산가능인구는 전체 인구의 73.4%인 3,744만명이고, 65세 이상 고령인구는 전체 인구의 12.8%인 654만명이며, 0~14세 유소년 인구는 전체 인구의 13.8%인 703만명 수준임.⁷⁾
 - 2065년에 이르면 생산가능인구는 47.5%, 고령인구는 42.5%, 유소년인구는 9.6%를 각각 차지할 것으로 예상됨.

6) 한국과학기술기획평가원, 2017년 지역 과학기술혁신 역량평가, 2017, 28면.

7) 통계청, 장래인구추계: 2015~2065년, 2016, 9면.

- 2016년 현재 전국 인구는 51,269,554명이며, 이 가운데 서울특별시, 경기도, 인천광역시 등 수도권 인구가 전체 인구의 약 49.5%에 해당하여 수도권으로의 인구집중이 심화되어 있음.⁸⁾
- 국가의 경제역량이 수도권에 집중됨으로 인해 국민소득 3만불 시대로의 성장동력이 한계에 봉착함.
- 우리나라는 2006년 국민소득 2만불을 달성한 이래로 2017년 까지 11년째 3만불에 도달하지 못하고 있음.
- 이에 따라 지방의 독특한 개성과 지역자원 등에 기반을 둔 새로운 브랜드의 창출 등 새로운 성장 동력의 발굴이 필요함.⁹⁾

2. 지방분권개헌의 필요성

1) 현행 헌법상 빈약한 지방자치 규정 보완

- 현행 헌법은 제8장에서 단 두 개의 조문으로 지방자치에 대한 규율을 하고 있으며, 이러한 규정만으로는 지방자치와 분권에 관한 시대적 요구를 제도화하기에는 한계가 있음.
- 헌법 제117조에서는 지방자치단체의 자치권에 관한 규정과 지방자치단체의 종류에 대한 법률위임을 규정하고 있고, 제118조에서는 지방의회를 두도록 규정하면서 지방의회의 조직, 권한, 의원 선거 및 지방자치단체의 장의 선임방법 등 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률에 위임하고 있음.
- 현행 헌법은 지방자치에 관하여 단 두 개의 조문만을 가지고 있어서 지방자치보장조항 자체가 빈약하고, 지방자치의 실질적 내용에 관한 규정이 미비함.

8) 통계청 인구통계, 2017.

9) 예컨대 프랑스의 보르도 지방은 와인산업으로 7,200명의 일자리를 창출하고 연간 43억 유로의 매출액을 달성하고 있음. 우리나라의 경우에도 전북 임실의 경우 치즈산업으로 약 21만명의 관광객을 유치하면서 200억 가량의 경제적 파급효과를 거두고 있음.

- 제헌헌법(1948.7.17.)이 규정하고 있던 지방자치에 관한 규정이 현행 헌법상 지방자치에 관한 규정과 크게 달라지지 않았다는 점은 시대의 변화에 따른 실질적 지방자치제도의 시행에 걸림돌이 되고 있음.¹⁰⁾

〈표-4〉 제헌헌법과 현행 헌법의 지방자치 규정 비교

제헌헌법	현행 헌법
제96조 지방자치단체는 법령의 범위내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리 하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.	제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.	제 118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

- 지방자치에 관한 현행 헌법의 규정만으로는 지방자치보장 수준 자체가 극히 미흡하며, 지방분권적 내용을 담기에는 한계가 있음.¹¹⁾
- 세계 주요 국가헌법의 중앙과 지방정부간 역할분담 지방자치권 보장 조항 수를 비교·평가한 내용을 보면 우리나라의 헌법은 28점에 불과하여, 독일(96점), 이탈리아(81점), 대만(72점), 일본(35점) 등에 비해 매우 미흡한 수준으로 평가되었음.¹²⁾
- 지방자치에 관한 헌법상의 규정이 추상적이고 제한적으로 설정되어 있는 경우에는 다수세력에 의한 자치제도의 변질현상을 초래할 위험도 배제할 수 없으므로 지방자치의 필수요소에 대하여는 법률이 아닌 헌법에서 직접 규정하는 것도 필요함.¹³⁾

10) 우리나라의 헌법이 지방자치에 대해 제한적인 규정을 두고 있는 이유에 대해서는 지방자치가 국가와 지방자치단체의 관계에 있어서 '분권'이라는 원리에 대한 충분한 헌법적 이해가 없는 상황에서 헌법에 규정되었기 때문이라는 견해도 있음.(전훈, 지방분권을 위한 헌법개정-프랑스의 경험과 시사점, 부산분권혁신운동본부 주최 세미나 자료집, 2008, 26면.)

11) 김성호, 지방분권 개헌 필요성과 과제, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 2015, 679면.

12) EAI 분권화센터 보고서, 2006.(김성호, 지방분권 개헌 필요성과 과제, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 2015, 679면. 재인용)

13) 조규범, 헌법상 지방자치조항의 개정방향, 공법학연구 제11권 제1호, 2010, 144면.

2) 중앙집권체제의 극복과 지방분권체제 확립

- 현행 헌법은 지방자치에 관한 주요 사항을 대부분 법률에서 규정하도록 위임하고 있어서 중앙정부의 권한이 지방자치단체에 비해 상대적으로 클 수밖에 없는 구조이므로 지방분권체제의 확립을 위해서는 헌법개정이 필요함.
- 지방자치와 관련된 주요 내용을 대부분 법률에 위임하는 현행 헌법의 구조는 지방분권 보다는 중앙집권적 요소가 강하며, 지방자치단체가 중앙정부의 하급기관 수준으로 머무를 위험성이 상존함.
- 헌법에서 지방자치단체의 사무에 관하여 직접 규율하고 있지 않기 때문에 지방자치단체가 스스로의 책임과 권한으로 수행할 수 있는 지방자치단체의 고유사무의 범위가 상대적으로 제한되고 있음.

〈표-5〉 국가와 지방간 사무배분 현황¹⁴⁾

국가사무 33,864건 (80%)	국가 직접처리 사무 30,325건 (71.7%)	국가처리사무 30,325건 (71.7%)
	기관위임사무 1,063건 (2.5%)	지방자치단체 처리사무 11,991건 (28.3%)
	단체위임사무 152건 (0.3%)	
	공동사무(국가+지방) 2,324건 (5.5%)	
지방사무 8,452건 (20%)	자치사무 8,452건 (20%)	

- 지방분권의 제도화를 통해 지방자치단체가 지역의 주민들과 직접적으로 관련된 문제를 스스로 판단하여 결정·집행할 수 있도록 사무배분에 대한 보충성의 원칙을 명시하는 것이 필요함.

14) 지방자치발전위원회 내부자료. 2006.(조성호·신원득, 지방분권형 헌법개정-선진 국가경영시스템 구축의 필요조건-, 이슈&진단 제285호, 2017, 5면에서 재인용)

3) 지방자치단체의 자치권에 대한 실질적 보장

- 현행 헌법은 지방자치의 본질적 내용에 대해 직접 규율하지 않고 법률로 위임하고 있으므로 지방자치 단체의 자치권이 실질적으로 보장되기 어려운 구조임.
 - 지방자치제도는 국가의 제도에 해당하고 헌법상 제도보장으로 인정되기 때문에 국가는 지방자치에 대하여 광범위한 형성의 자유를 가지며, 지방자치의 핵심적 요소를 침해하지 않는 한 입법자는 지방자치에 대하여 법률로 광범한 재량을 가지고 형성할 수 있는 권한을 가지는 것으로 보는 것이 일반적임.¹⁵⁾
 - 현행 헌법에서는 주민의 복리에 관한 사무처리와 재산관리에 관한 지방자치단체의 권한, 자치에 관한 규정 제정권, 지방의회 설치에 관한 내용에 한하여 법률로써 제한하거나 침해할 수 없는 범위가 될 것이고 나머지 부분에 대해서는 법률로 형성이 가능함.
 - 따라서 현행 헌법 하에서는 지방자치와 관련하여 광범위하게 입법에 의한 제한이 가능한 구조이며 이에 따라 지방자치제도의 발전이 제한적일 수밖에 없음.
- 지방자치단체의 자치규범인 조례의 실효성과 규범력을 제고하기 위하여 헌법에서 지방자치단체의 자치입법권을 강화할 필요가 있음.
 - 현행 헌법 제117조에서는 지방자치단체의 조례제정권을 ‘법령의 범위 안에서’ 인정하고 있어서 법률선행에 의한 자치입법권의 제한이 폭넓게 인정되고 있으므로¹⁶⁾ 지방분권의 확대를 위해서는 자치입법권의 확대를 헌법적으로 보장하는 것이 중요함.
 - 현재 지방자치법 제23조에서 인정되는 지방자치단체의 장의 규칙제정권도 헌법에서 명문화할 필요가 있음.

15) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2015, 994면.

16) 김상태, 지방분권의 헌법적 보장, 법학연구 제49집, 2013, 283면.

- 지방자치단체의 자치입법권의 강화를 통해 자치규범에 대한 실효성을 제고함과 동시에 지방세 조례주의 등 지방분권을 위한 기본적 과제에 대한 논의를 구체화시킬 수 있음.
- 지방자치단체가 행하는 고유사무의 효율적 수행을 위해 지방자치단체의 자치조직권을 헌법적 차원에서 보장할 필요가 있음.
 - 현행 헌법에서는 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정하도록 하고 있고, 지방자치법과 동법 시행령 등에서 구체적인 규정을 두고 있어서 사실상 지방자치단체의 자치조직권은 보장되고 있지 않음.
 - 지방자치단체는 지역적 특수성에 따라 다양한 형태의 조직이 필요할 수 있고, 지방의 필요에 따라 조직을 변용할 수도 있기 때문에 법률이 획일적이고 일률적으로 지방자치단체의 조직에 관하여 규율하는 것은 바람직하지 않음.
 - 따라서 지방자치단체가 그 사무를 처리함에 있어서 적합한 조직을 갖출 수 있도록 지방자치단체의 조직에 대한 구체적 구성을 조례로 규율할 수 있도록 헌법적으로 뒷받침할 필요가 있음.
- 지방자치제도의 실효성을 확보하기 위해서는 지방자치단체에게 자주적 재원확보방안을 마련해 주어야 하므로 지방자치단체에 대한 자치재정권을 확대하여 헌법에서 명시하여야 함.
 - 중앙정부가 추진하는 정책의 실질적 시행을 지방자치단체가 행하는 경우가 많으나 재원조달에 있어서 중앙과 지방자치단체 사이의 의견불일치로 인하여 재정부담을 서로 떠넘기는 현상이 종종 발생함.
 - 이러한 현상을 막기 위해서는 지방자치단체가 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담하고, 국가나 다른 지방자치단체가 위임한 사무를 수행하는 경우에 그 비용은 사무를 위임하는 국가나 다른 지방자치단체가 부담하도록 원칙적 규정을 선언적으로 밝히는 것이 중요함.

- 또한 지방자치단체의 자주재정권 보장의 필요조건인 지방세와 관련하여 법률에 위반되지 않는 범위에서 지방세의 종목과 세율, 징수방법 등을 조례를 통해 제정할 수 있도록 하여 지방자치단체의 자치재정권을 실질적으로 보장하여야 함.
- 지방자치단체 간 재정의 불균형은 지방의 균형발전을 저해하는 요인이므로 지방자치단체 간 재정 격차를 해소 또는 완화할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간의 재정조정에 관한 헌법적 근거를 마련하여야 함.

4) 수직적 권력분립의 필요성

- 중앙정부와 지방자치단체 간의 권력분립을 수직적 권력분립이라고 할 수 있는데, 최근에는 수직적 권력분립의 중요성이 강조됨.¹⁷⁾
 - 현행 헌법 하에서는 제도적으로 중앙정부가 지방자치단체를 통제하고 감독하는 관계로 설계되어 있기 때문에 수직적 권력분립에 대한 이해와 경험이 부족한 상황임.
 - 하지만 주민에 대한 의사결정을 중앙정부가 하기보다는 지방자치단체가 하는 편이 의사결정방식에 있어서 보다 더 민주적이고 직접적이며 효율적이기 때문에 수직적 권력분립을 통해 지방분권을 현실화하는 것이 필요함.

17) 정상우, 지방분권형 헌법개정, 공법학연구 제17권 제4호, 2016, 73면.

III. 세계 각국의 헌법상 지방분권제도

1. 프랑스 헌법상 지방분권제도

1) 프랑스의 지방자치제도 형성과정

- 프랑스에서 근대적 의미에 있어서 지방자치제도의 시작은 1789년 시민혁명 이후로 볼 수 있음.¹⁸⁾
 - 과거 프랑스는 군주제를 통해 국가의 단일성을 추구하면서 국가를 운영하였고 이러한 과정에서 중앙집권적 전통이 수립되었으며, 이는 나폴레옹 시대의 중앙집권적 행정체계로 이어졌음.
 - 프랑스는 1789년 시민혁명을 통해 절대왕정체제를 종식시키고 공화정을 수립하면서 각 지역의 특수성을 감안한 지방자치제도를 시행하려 하였으나 나폴레옹의 강력한 중앙집권정책으로 인해 도(département)와 시(commune)를 만드는 수준에서 그쳤음.
- 중앙집권체제가 강한 상황에서 지방자치제도는 명목상으로 시행되어왔으나 제4공화국을 지나 1958년 제5공화국 헌법에서 독립된 장으로 지방자치에 관한 규정을 두었음.¹⁹⁾
 - 프랑스의 1958년 헌법 제72조에서는 지방자치단체의 자유로운 행정의 원칙(le principe de la libre administration des collectivités locales)을 규정하여 지방분권을 명시적으로 확인하였음.
 - 1958년 헌법 제34조에서는 자유로운 행정의 원칙과 지방자치단체들의 권한 및 권한행사에 필요한 재원 등 지방분권의 실현을 위한 구체적 내용들은 법률이 정하도록 위임하였음.

18) 강명원, 한국 지방자치제도 강화를 위한 헌법개정방향 연구-프랑스 헌법규정과의 비교, 검토를 중심으로-, 법제 통권 제679호, 2017, 65면.

19) 정재도, 프랑스의 지방분권제도에 대한 연구, 서강법률논총 제3권 제2호, 2009, 141면.

- 이러한 과정을 거쳐 프랑스에 있어서 지방자치단체들에 대한 국가의 후견적 감독권한은 점진적으로 완화되었음.
- 프랑스에 있어서 본격적인 지방자치의 실시는 1982년부터라고 볼 수 있으며, 1982년 이후 현재까지 지속적으로 지방자치에 대한 개혁을 진행해오고 있음.²⁰⁾
 - 프랑스에서는 1982년 시와 도 그리고 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률(La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)의 제정을 통하여 지방자치를 본격적으로 실시하였고 이때부터 레지옹을 포함한 3단계의 지방자치단체를 두게 되었음.
 - 1996년 조직법률(loi organique)과 1998년 개정헌법을 통하여 폴리네시아와 뉴칼레도니아의 자치권을 강화하는 등 해외영토의 자치권을 부여하는 제도로 실시하였음.
 - 2003년 3월에 헌법을 개정하여 지방정부의 종류와 형태, 권한배분 및 보충성의 원칙을 명문화하였고, 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자주재정권 등 자치권을 헌법이 직접 보장하였음.²¹⁾
 - 2010년 지방자치단체 개혁에 관한 법률(Loi no2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)을 통하여 지방자치제도에 대한 대폭적인 개혁작업을 시작하였고 현재에 이르기까지 다양한 법률을 통해 지속적으로 지방자치제도에 대한 개혁을 추진하고 있음.

2) 프랑스 헌법상 지방분권제도 현황

- 프랑스의 헌법은 제12장에서 지방자치단체에 관하여 규정하면서 제72조에서 제75-1조까지 10개의 조문에 걸쳐 지방자치단체 및 지방자치제도에 대한 광범위한 규정을 두고 있음.²²⁾

20) 전학선, 프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점, 공법학연구 제16권 제3호, 2015, 4면.

21) 김영식, 프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점-2012년 사회당 집권 후 지방분권 제3막을 중심으로-, 지방정부연구 제20권 제1호, 2016, 369면.

22) 강명원, 한국 지방자치제도 강화를 위한 헌법개정방향 연구-프랑스 헌법규정과 비교, 검토를 중심으로-, 법제 통권 제679호, 2017, 68면.

- 프랑스 헌법 제72조 제1항에서는 지방자치단체의 종류를 코뮌(communes), 도(département), 레지옹(régions), 특별지방자치단체(Les collectivités à statut particulier) 및 헌법 제74조에 따른 해외 자치단체(Les collectivités d'outre-mer régies)로 규정하고 있으며, 이 외의 지방자치단체는 법률로 설치하도록 규정하고 있음.
- 프랑스 헌법이 직접 부여한 자치권한은 다음과 같음.
 - 지방자치단체 소관사항에 대한 권한 전반에 관한 결정권(헌법 제72조 제2항)
 - 지방자치단체의 권한을 행사하기 위한 행정입법권(헌법 제72조 제3항)
 - 지방자치단체의 각종 세금의 전부 또는 일부 징수권(헌법 제72-2조 제2항)
- 프랑스 헌법이 법률에 위임한 지방자치에 관한 권한은 다음과 같음.
 - 지방의회를 통한 자율적 행정권 행사권한(헌법 제72조 제3항)
 - 지방자치단체나 지방자치단체연합이 경우에 따라 제한된 목적과 기간에 한하여 그 권한에 대한 법률이나 행정입법의 조항을 위반할 수 있는 권한(헌법 제72조 제4항)
 - 지방자치단체 유권자들의 청원권 행사(헌법 제72-1조 제1항)
 - 지방자치단체가 그 소관에 속하는 결정안, 계획안을 주민투표로 결정할 권한(헌법 제72-1조 제2항)
 - 특별지방자치단체 설치 또는 그 조직의 변화를 추진하는 경우 및 지방자치단체들의 경계를 변경하는 경우 해당 지방자치단체들에 등록된 유권자들의 자문을 구할 수 있는 권한(헌법 제72-1조 제3항)
 - 지방자치단체의 재원 지출권(헌법 제72-2조 제1항)
 - 지방자치단체의 지방세 과세기준 및 세율결정권(헌법 제72-2조 제2항)
 - 지방자치단체들의 법률, 행정입법 변형권(헌법 제73조 제2항)

- 그밖에 지방자치와 관련하여 규정하고 있는 내용은 다음과 같음.
 - 어떠한 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 영향력을 행사할 수 없음(헌법 제72조 제5항).
 - 지방자치단체들의 세입 및 기타 고유의 재원은 각 지방자치단체의 재원의 중요한 부분을 형성함(헌법 제72-2조 제3항).
 - 국가와 지방자치단체간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반하며, 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반함(헌법 제72-2조 제4항).
 - 법률에 지방자치단체간 평등을 위한 조정조항을 둠(헌법 제72-2조 제5항).

2. 독일 헌법상 지방분권제도

1) 독일의 지방자치제도 형성과정

- 고전적 의미에서 독일의 지방자치제도는 프랑크(Frank)왕국의 분열과 신성 로마제국 시절(962년~1806년) 이후부터 영주제도(Feudale Gesellschaft)에서 기원하여 점진적으로 발전하였음.²³⁾
 - 프로이센 왕국(Königreich Preussen) 시기(1701년~1870년)에는 개혁가 Freiherr von Stein이 1807년 ‘도시규정(Städteordnung)’을 저술하여 현대 지방자치법(Gemeindeordnung)의 확립 기반의 역할을 수행하였음.
 - 독일제국(Deutsches Kaiserreich) 시기(1871년~1918년)에는 1871년 Otto von Bismarck에 의해 정당이 지방정치와 지방행정의 중심으로 등장하였고, 이에 따라 자치행정도 발전하였음.
 - 바이마르 공화국(Weimar Republik) 시기(1918년~1933년)에는 1919년 바이마르 헌법의 제정과 함께 최초로 보통선거 등 민주주의적 제도가 정착되었으나, 경제공황 등으로 지방행정은 사실상 마비되었음.

23) 독일 지방자치와 분권제도, 자치분권위원회 자료집, 2016, 1면.

- 히틀러(Adolf Hitler) 총통 집권 시기(1933년~1945년)에는 지방자치제도가 전면 중단되는 등 사실상 지방자치제도의 암흑기였음.
- 1945년 제2차 세계대전 종전 직후 서독에서는 지방자치제도가 부활하였고, 이러한 내용을 담고 있는 독일 기본법(Grundgesetz)을 1949년에 제정 및 공포하였으나, 동독에서는 지방자치제도가 전면 폐지되었음.
- 1990년 동서독이 통일된 이후 독일은 국토의 통일과 함께 동독지역에서 지방자치제도가 부활하여 통일독일에서는 전국적으로 지방자치제도가 실시되었음.

2) 독일 기본법상 지방분권제도 현황

- 연방제 국가인 독일의 기본법상 지방자치제도의 보장은 1949년 Bonn기본법에서부터 이루어지고 있으며 현재에도 동일하게 유지되고 있음.²⁴⁾
 - 독일 기본법 제28조 제1항에서는 모든 주의 헌법질서는 기본법상 공화주의적, 민주적, 사회적 법치국가의 원칙에 부합하여야 함을 명시하면서, 주(Land)를 포함한 자치단체에 주민의 보통·직접·비밀·평등선거에 의해 구성되는 대표기관(지방의회)을 두도록 하면서, 기초지방자치단체(Gemeinde)에서는 선출된 의회 대신 면민회의를 둘 수 있도록 규정하고 있음.
 - 독일 기본법 제28조 제2항에서는 기초지방자치단체(Gemeinde)에게 법률의 범위 내에서 자기의 책임하에서 지역 공동체의 모든 사무를 규율할 수 있는 권리를 보장하여서, 지방자치단체의 자치권으로서의 전권한성(Allzuständigkeit)과 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)을 보장하고 있음.
 - 아울러 기초지방자치단체의 연합도 법적 직무의 범위에서 법이 정하는 바에 따라 자치행정권을 가지도록 하고, 자치행정으로 보장되는 재정적인 자기책임의 내용으로 기초지방자치단체의 세율 결정권과 함께 부여된 경제력과 관련된 조세원을 포함시키고 있음.(기본법 제28조 제2항)

24) 최봉석, 독일 연방주의개혁과 지방분권의 강화-2006년~2014년 독일 기본법개혁을 통한 지방분권의 강화, 공법학연구, 제17권 제1호, 2016, 78면.

- 지방 입법권과 관련하여서 경합적 입법사항²⁵⁾은 연방이 입법권을 행사하지 않는 경우에 주가 입법권을 행사할 수 있도록 규정하여, 연방의 입법권이 주의 입법권에 우선하는 것으로 명시하고 있음(기본법 제72조 제1항).
- 기본법 제106조에서는 소득세(Einkommensteuer), 판매세(Umsatzsteuer), 사치세(Aufwandsteuer), 토지세(Grundsteuer), 영업세(Gewerbesteuer), 지역소비세(örtlichen Verbrauchsteuer)의 세수입이 게마인데에도 귀속됨을 규정하면서 공동세(Gemeinschaftsteuern)의 세수입의 일부도 게마인데에 귀속됨을 규정하고 있음.
- 연방은 경제적 불균형이나 차이를 해소하거나 연방영역에서의 경제력 조정 및 경제성장을 촉진하기 위하여 법률에 따라 주 또는 게마인데에 재정지원을 할 수 있고, 재난이나 비정상적인 긴급상황의 경우 관련 입법이 없더라도 긴급재정지원을 할 수 있도록 규정하고 있음(기본법 제104b조).
- 독일은 지방정부의 자치조직권과 관련하여 연방 헌법에서 직접적인 규정을 두고 있지는 않고 각 주의 입법에 위임하고 있음.²⁶⁾
 - 과거에는 주에 따라 의회가 기초지자체의 장(의장 겸임)을 선임하거나 의회가 선임하는 행정의 전문가인 지배인이 행정을 집행하는 북독일식 평의회형, 주민이 의원과 단체장(의장과 겸임)을 선거에서 선출하고 단체장이 행정을 집행하는 남독일형 평의회형(바이에른 주 등), 의회 또는 민선에 의한 참사회(단체장과 참사로 구성되는)가 행정을 집행하는 참사회형(헝텐주 등), 의회가 선임한 단체장이 의회가 선임한 부단체장과 함께 행정을 집행하는 수장형(자르란트주)의 유형이 있었음.²⁷⁾
 - 1990년대 이후에는 남독일의 평의회형을 취하는 자치단체가 많아졌으나 일부 참사회제를 유지하는 주도 있는 등 여전히 다양한 형태가 남아 있음.

25) 연방과 주가 모두 입법권을 행사할 수 있는 입법사항을 의미. 경합적 입법 대상은 기본법 제74조에서 규정.

26) 강기홍, 독일법상 지방자치단체의 자치조직권, 서울법학 제22권 제3호, 2015, 108면.

27) 최우용, 지방분권개헌안 평가와 대안: 지방정부의 자치조직권을 중심으로, 2018 한국지방자치학회 동계학술대회 자료집, 2018, 137면.

3. 미국 헌법상 지방분권제도

- 미국의 연방제 하에서 연방과 주의 관계는 기본적으로 대등한 관계로 설정되어 있어서 우리나라의 지방자치제도에 있어서 국가와 지방자치단체의 관계와 대응하는 것이 아니고, 미국에서의 주는 자주적인 조직과 권한을 가짐.²⁸⁾
 - 미 연방헌법 제1조 제8항에서는 연방의회에 부여된 권한에 관하여, 제1조 제9항에서는 연방의회에 금지된 권한에 관하여, 제1조 제10항에서는 각 주에 금지된 권한에 관하여 각각 규정하고 있음.
 - 미국은 연방헌법을 통하여 연방정부와 주정부의 권한을 명확하고 분명하게 구별하여 명시하고, 만약 명확히 구별하기 어려운 권한에 대해서는 주나 시민이 우선하여 보유하는 것으로 선언하고 있어서 주의 포괄적 전권한성을 명시하고 있음(1791년 수정헌법 제10조).
 - 미 연방헌법 제6조 제2항에서는 연방헌법에 따른 연방법률과 연방이 체결한 조약이 주의 헌법이나 법률에 우선하도록 규정하고 있어서 연방정부와 주정부 사이에 충돌이 발생할 경우에 대한 규범의 우열을 명시하고 있음.
- 주 이하 조직에서의 지방자치제도에 관한 기본적인 사항은 주 헌법이나 주의 법률에서 규율하고 있음.²⁹⁾
 - 주 정부는 연방정부의 하급 행정기관이 아니며 주 정부는 연방헌법과 법률을 위반하지 않는 범위 내에서 독립된 입법, 사법, 행정의 전 영역의 업무를 담당함.
 - 미국의 지방자치단체는 주에 의해 만들어지며, 각 지방자치단체는 주 정부의 권한을 위임받아 행사함.

28) 방동희, 영미의 지방자치제도와 재정고권의 헌법적 보장-헌법상 지방자치제도의 보장체계(구조)와 재정고권보장 내용을 중심으로-, 공법학연구 제18권 제4호, 2017, 438면.

29) 최용환, 미국 지방자치단체의 구조와 지방분권, 충북 Issue & Trend 15호, 2014, 46면.

- 지방정부는 일반목적 지방정부(general purpose local governments)와 특별목적 지방정부(special purpose governments)로 크게 구분되며, 일반목적 지방정부로는 카운티(county governments)와 카운티의 하급기관인 시(municipal governments)와 타운십(township governments)으로 구성됨.
- 지방자치단체에 부여되는 자치권의 범위는 주에 따라 차이가 있으나 일반적으로 기초자치단체인 시에 우선적으로 사무배분이 이루어지고 있어서 보충성의 원칙이 관철되고 있음.
- 미국의 지방자치단체의 기관구성은 크게 다음의 세가지 유형으로 구분할 수 있음.³⁰⁾
 - ① 시장-의회형(Mayer-Council Form) : 미국 지방자치단체 기관구성의 가장 오래된 형태로 시장과 의회가 권력과 기능을 분담
 - ② 위원회형(Commission Form) : 위원회의 각 위원이 입법권과 집행권을 행사하고 그 중 한 사람이 시장을 겸직함
 - ③ 의회-책임행정관제(Council-Manager Form) : 의회에서 선임되는 책임행정관에게 모든 행정권한을 위임
- 미 연방헌법은 지방자치에 대해 직접적으로 긍정하거나 부정하거나 또는 어떠한 보장도 하고 있지 않기 때문에 지방정부에 대한 전권은 각 주정부에 있는 것으로 보고 있음.³¹⁾
 - 일반적으로는 연방정부는 각 주를 통하여 간접적으로 지방정부에 관여하게 되어 있지만, 경우에 따라 연방정부가 주정부를 통하지 않고 지방정부에 직접 보조금을 지급하는 것과 같은 관여도 이루어 짐.
 - 연방제도 하에서 주정부가 연방에 대하여 가지는 권한의 보장과 보호는 지방정부들에게는 인정 되지 않기 때문에 지방정부는 자신이 속해 있는 주정부나 연방에 대하여 연방제적 권한을 요구할 수 없음.

30) 최우용, 지방자치법의 주요쟁점, 동방문화사, 2014, 415면.

31) 유은정, 미국의 연방주의와 지방자치제도-우리나라 지방자치 및 지방분권이행 과정에의 시사점-, 공법학연구 제11권 제3호, 2010, 258면.

4. 일본 헌법상 지방분권제도

1) 일본의 지방분권개혁 과정

- 일본은 1990년대 중반부터 지방분권 개혁을 추진하여 제도적 차원에서의 분권 논의와 운영 차원에서의 주민자치의 심화가 개혁의 대상이 되어 왔음.³²⁾
 - 일본은 1993년 국회차원에서 지방분권추진을 결의하였고, 1995년 지방분권추진법이 제정되면서 지방분권개혁이 본격화되었음.
 - 총리 직속으로 설치된 지방분권추진위원회의 활동 성과와 이를 바탕으로 하는 정부의 지방분권추진계획의 결과를 바탕으로 1999년 지방분권일괄법이 국회에서 의결됨.
 - 이후 국고보조금의 축소와 폐지, 지방교부세의 총액 억제, 세원이양을 통합적으로 실시하면서 기초자치단체들 간 통합작업을 2003년에서 2005년 사이에 집중적으로 시행하였음.
 - 2006년 지방분권개혁추진법이 제정되면서 지방분권개혁추진위원회가 설치되어 활동하였고, 관련 법령들의 제정을 통해 지방분권을 심화시켰음.

2) 일본의 지방분권제도 현황과 특징

- 일본의 지방분권개혁은 헌법의 개정을 통해 이루어진 것이 아니라 주로 법률의 제개정이나 정부의 지침을 통해 이루어졌다는 점에서 특징이 있음.
 - 일본은 1999년의 지방분권일괄법의 제정, 핵심방침 2003, 핵심방침 2006, 2006년의 지방분권개혁추진법 등 지방분권개혁을 헌법의 개정 없이 추진하였음.

32) 하동현, 일본 지방분권 개혁의 성과와 함의, 경남발전 제141호, 2018. 20면.

- 일본의 지방분권개혁은 그 성과가 비교적 제한적인 것으로 평가를 받고 있으나 일본 정부가 제안하고 있는 장기적인 과제는 나름의 의미를 가지고 있는 것으로 평가됨.³³⁾
- 일본 헌법은 제8장에서 지방자치에 관하여 4개의 조문으로 규율하고 있으며 일련의 지방분권개혁 과정에서 별다른 역할을 하지 못하였음.
 - 지방 공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본래 취지에 근거하여 법률로 정하도록 위임하고 있음(제92조). 따라서 우리나라의 현행 헌법의 입장과 같이 지방자치법에서 상세한 조직 규범에 관하여 규정하고 있음. '지방자치의 본래 취지'에 반하는 입법권의 행사는 제한됨을 헌법에서 명시하고 있으므로 지방자치의 준수를 국회에 의무지우는 규정으로 해석됨.³⁴⁾
 - 지방 공공단체에는 법률이 정하는 바에 의하여 의회를 설치하도록 하고, 지방 공공단체의 장, 의회의 의원 및 법률이 정하는 그 외 직원은 그 지방 공공단체의 주민이 직접 선거하도록 하고 있음(제93조).
 - 지방 공공단체는 그 재산을 관리하고, 사무를 처리하며 행정을 집행할 권능을 가지는 것과 아울러 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있는 자치입법권을 가지는 것으로 규정함(제94조).
 - 한 지방 공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 의하여 그 지방 공공단체 주민의 투표에서 과반수의 동의를 얻지 아니하면 국회는 이를 제정할 수 없도록 규정함(제95조).

33) 최우용, 일본 지방분권개혁의 주요 내용과 최근 동향, 공법학연구 제16권 제3호, 2015, 194면.

34) 조규범, 헌법상 지방자치조항의 개정방향, 공법학연구 제11권 제1호, 2010, 148면.

IV. 대통령 제안 개헌안에 대한 분석

- 개헌안에 관하여 대통령은 국민헌법자문특별위원회의 자문안을 토대로 하여 개헌안을 확정하여 2018년 3월 26일 발의하였음.
- 이와 별도로 국회에서는 국회헌법개정특별위원회 자문위원회에서 개정안 시안을 마련하여 국회개헌 특별위원회에 제출하였음.
- 이하에서는 발의된 대통령 헌법개정안(이하 ‘헌법개정안’이라 함)을 중심으로 국회헌법개정특별위원회 자문위원회의 개정시안(이하 ‘자문위원회 시안’이라 함)을 참고하여 분석하였음.

1. 분권 국가의 선언

- 헌법 개정안에서는 전문에서 자치와 분권의 강화를 명시적으로 언급하여서 대한민국이 지향하는 방향을 지방분권국가로 선언하였음.

현행	헌법개정안
… 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로…	… 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, <u>자치와 분권을 강화하고</u> , 자율과 조화를 바탕으로…

- 헌법전문은 성문헌법규정에 기술되어 있는 규범적 내용들에 대한 연혁적·이념적 기초로서 헌법 전체를 이념적으로 지배하는 성문헌법의 구성부분으로 보는 것이 일반적임.³⁵⁾

35) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2009, 133면.

- 헌법의 전문도 헌법의 본문과 일체를 이루어 법적인 효력을 가지는 것으로 보는 것이 통설적 입장³⁶⁾이고, 헌법재판소의 결정례³⁷⁾에서도 이를 인정하고 있으므로, 개정 헌법안의 전문에서 자치와 분권의 강화를 명시한 것은 단순히 방향성만을 제시한 것이 아니라 헌법 본문의 자치분권에 관한 규정 및 자치분권 관련 개별 법률에 대한 해석과 적용의 기준으로 기능함.
- 아울러 헌법상 지방자치제도가 형식적으로 운영되지 않도록 관련 법령의 입법을 촉진하고 입법과 정에서 방향성을 제시하는 가인드라인의 성격을 가질 수 있음.

● 제1장 총강 부분에서는 대한민국의 지향점을 지방분권국가로 명시하는 조문을 신설하였음.

현행	헌법개정안	자문위원회 시안
신설	제1조 ③ 대한민국은 지방분권 국가를지향한다.	제1조 ③ 대한민국은 지방분권 국가이다.

- 총강 부분에서 지방분권국가로의 지향을 명시한 것은 과거 국가기능의 중앙집권화로 인해 발생한 비효율성 등 다양한 구조적 한계점을 극복하기 위함과 지방자치에 관한 규정을 헌법에서 규정하고 있음에도 불구하고 실질적인 운영에 제한이 있었던 현실을 타파하기 위한 헌법적 시도로 볼 수 있음.
- 아울러 대한민국의 전반적인 국가운영의 기본적인 방향을 분권국가로 설정함과 동시에 향후 입법의 방향이나 정부정책의 시행에 있어서 분권국가를 지향하도록 명시한 측면도 있음.
- 한편 자문위원회의 개헌안 시안에서는 지방분권국가로 국가특성을 규정하여서 대통령 개헌안에 비하여 상대적으로 지방분권을 강조하고 있는 것으로 보임.

36) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2008, 130면.

37) 헌재 2005.6.30. 2004헌마859(헌법은 국가유공자 인정에 관하여 명문 규정을 두고 있지 않으나 전문(前文)에서 “3.1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통을 계승”한다고 선언하고 있다. 이는 대한민국이 일제에 항거한 독립운동가의 공헌과 희생을 바탕으로 이룩된 것임을 선언한 것이고, 그렇다면 국가는 일제로부터 조국의 자주독립을 위하여 공헌한 독립유공자와 그 유족에 대하여는 응분의 예우를 하여야 할 헌법적 의무를 지닌다.)

2. 지방정부의 위상강화

- 지방자치단체의 명칭을 ‘지방정부’로 변경하여 기존의 지방자치단체의 위상을 격상시켰고, 지방자치단체의 집행기관의 명칭을 ‘지방행정부’로 변경하여 지방분권에 따른 지방정부의 위상을 강화하였음.
- 지방정부와 지방행정부라는 명칭의 사용으로 인하여 지방정부와 중앙과의 관계가 수직적인 관계가 아닌 수평적이고 독자적인 관계임을 강조하였음.
- 국가자치분권회의를 신설하여 중앙정부와 지방정부 간 소통을 강화하고, 지방정부의 의견이 중앙정부에 반영될 수 있도록 제도적 장치를 마련하였음.

헌법개정안

제97조 ① 정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다.
② 국가자치분권회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성한다.
③ 대통령은 국가자치분권회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.
④ 국가자치분권회의의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

- 중앙정부와 지방정부 간의 의사소통과 정책조율 및 협력체계를 구축하기 위하여 당초 논의되었던 ‘제2국무회의’를 ‘국가자치분권회의’로 명명하여 헌법상 기구로 설치하였음.
- 국가자치분권회의에서는 중앙 행정부와 지방 행정부 간의 협력을 추진하고 지방분권 및 균형발전에 관한 중요한 정책들에 대해 심의하는 역할을 수행하여 개정 헌법이 전반적으로 추구하는 분권국가의 방향성을 뒷받침할 수 있도록 하였음.
- 이에 따라 과거 중앙정부의 하급기관의 성격을 지우기 어려웠던 지방정부가 국정운영에 있어서 주체적 지위로 격상되는 효과가 부여된 것으로 볼 수 있음.
- 자문위원회 개헌안 시안에서는 국회를 양원으로 구성하여 상원은 역사적·문화적·지리적 동질성을 갖는 지역의 주민들을 대표하도록 하고 하원은 전체 국민을 대표하도록 하여, 지역의 목소리를 중앙에 반영하는 수단으로 양원제를 제안하였음.

현행	자문위원회 시안
<p>제41조 ① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀 선거에 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 ① 국회는 상원과 하원으로 구성한다.</p> <p>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 3분의 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 재의결 할 수 있다.</p> <p>⑤ 하원이 헌법을 개정하고자 할 경우에는 상원 재적의원 2/3이상의 찬성을 얻어야 한다.</p> <p>⑥ 상원의 임기는 4년으로 하고 1차에 한하여 연임할 수 있다.</p> <p>⑦ 상원의원은 국무위원, 정당의 당직을 겸할 수 없다.</p> <p>⑧ 상원의원 선거는 지방선거와 동시에 실시한다.</p>

- 자문위원회의 시안이 지방의 이익을 좀 더 구체적으로 반영할 수 있는 것으로 보이지만 지방행정부의 장 및 지방의회와 지역을 기반으로 한 상원의원의 의견이 서로 일치하지 않는 경우 등에 있어서 혼란을 야기할 수 있다는 점도 문제점으로 제기될 수 있을 것으로 보임.

- 국회의 입법과정에서 법률안이 지방자치와 관련된 경우에는 국회의장으로 하여금 지방정부에 이러한 내용을 통보하도록 하고 이에 대해 해당 지방정부가 의견을 제시할 수 있도록 명시하였음.

헌법개정안 (신설)

제55조 ③ 법률안이 지방자치와 관련되는 경우 국회의장은 지방정부에 이를 통보하여야 하며, 해당 지방정부는 그 법률안에 대하여 의견을 제시할 수 있다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.

- 국회가 지방자치와 관련된 입법을 행하는 과정에서 국회의장으로 하여금 해당 지방정부에 이를 통보하고 의견을 수렴하도록 규정하고 있어서, 지방정부는 입법과정에서 해당 지방의 의견을 제출

하여 이를 입법과정에 반영할 수 있는 길을 헌법적 차원에서 명시하였다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있음.

- 다만, 국회가 구체적 입법과정에서 지방정부가 제출하는 의견을 반영할 것인지는 여전히 국회에 의해 법률로 유보되어 있다는 점에서 국회의 판단에 따라 제도의 실질적 운영여부가 결정될 것으로 보임.

3. 지방정부에 대한 주민참여권의 강화

- 지방정부에 있어서 자치권의 연원을 주민으로 명시하였고, 주민이 지방정부의 조직 및 운영에 대한 참여권을 가짐을 규정하였음.

헌법개정안 (신설)

제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다.

- 개정 헌법안에서 명시한 지방분권국가로의 방향성을 구현하고 실질적인 지방민주주의를 실현하기 위해 지방정부의 자치권의 근원이 주민임을 명시하였고, 지방정부의 조직과 운영에 관한 권한이 주민에게 있음을 규정하여 지방정부의 구성원으로서의 주민을 지방분권제도 운영의 주체로 격상시켰음.
- 지방자치는 제도보장으로 인정된다고 보는 것이 일반적임에도 불구하고 지방정부의 자치권은 기본권적 성격을 가지고 있다고 보는 견해도 있었는데,³⁸⁾ 헌법개정안에서는 지방정부가 자치권을 가짐을 명시하여서 최소한 지방정부가 자치권의 주체가 됨을 선언하였음.
- 자문위원회의 시안에서는 주민에 대해 자치권을 부여하면서도 자치권의 행사는 직접 또는 지방정부의 기관을 통해 행사하도록 하여 자치권의 주체를 주민으로 하고 자치권의 행사도 주민이 직접 할 수 있도록 길을 열어주고 있다는 점에서 자치권의 주체를 지방정부로 규정하고 있는 헌법개정안과 차이가 있음.

38) 박진완, 헌법적 동질성 실현의 문제로서 지방분권과 지역주민의 권리, 법학논고 제48집, 2014, 18면.

자문위원회 시안

제117조 ① 주민은 그 지방사무에 대해 자치권을 가진다. 주민은 자치권을 직접 또는 지방 정부의 기관을 통하여 행사한다.

- 과거 지방자치법에서 인정되던 주민투표 및 주민소환제도에 더하여 주민발안권을 헌법이 직접 규정하여 해당 제도에 대한 주민의 권리를 헌법적으로 보장하였음.

헌법개정안 (신설)

제121조 ③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.

- 주민들이 구성한 지방정부가 제 기능을 수행하지 못하거나 부패 및 독주를 하는 경우 이에 대해 주민발안, 주민투표, 주민소환제도를 헌법이 직접 규정하여 지방분권제도에 관해 주민의 참여권을 보장하였음.
- 아울러 세부적인 내용을 조례로 정하도록 하고 있어서 지방정부의 특수성을 반영할 수 있도록 헌법적으로 보장하였음.

4. 사무배분원칙 확립

- 국가와 지방정부 사이 또는 지방정부 상호 간에 있어서 사무배분의 대원칙으로 보충성의 원칙을 명시하여, 관련 입법에 있어서 기준을 제시하고 있음.

헌법개정안 (신설)	자문위원회 시안
제121조 ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.	제117조 ③ 정부간 사무배분과 수행은 보충성의 원칙에 따른다.

- 헌법개정안에서는 지방정부의 자치권을 실질적으로 보장하기 위하여 지역주민과 가장 밀착해 있는 지방정부가 우선적으로 사무를 처리할 수 있도록 보충성의 원칙을 선언하고 있으며, 이를 관련 입법에 있어서 반영하도록 하여 실질적인 지방분권제도가 확립될 수 있을 것으로 보임.
- 독일이나 프랑스 등 대다수 유럽국가들은 국가와 지방정부 간 혹은 지방정부 상호간에 있어서 사무배분원칙으로 보충성의 원칙을 헌법적 차원에서 규정하고 있음.³⁹⁾
- 자문위원회 시안에서는 사실상 같은 내용을 ‘보충성의 원칙’이라는 전문적 용어를 사용하여 표현하고 있어서 일반 국민의 입장에서는 시인성이 부족해 보임.
- 자문위원회 시안에서는 이 밖에도 사무의 배분에 대해 구체적인 내용을 규정하고 있음.

자문위원회 시안 (신설)

제118조 ⑤ 중앙정부는 법률에서 직접 수행하도록 정한 사무를 제외하고는 지방정부에 위임하여 집행한다.
 ⑥ 지방정부는 당해 입법기관이 제정한 법률을 자치사무로 수행하고, 중앙정부 또는 다른 지방정부에서 위임한 사무를 수행한다.

- 사무배분의 원칙으로서 보충성의 원칙을 규정하고 있으나 지방자치제도의 보장에 있어서 한 요소라 할 수 있는 포괄적인 사무의 보장에 관하여는 명시적인 규정을 두고 있지 않음.⁴⁰⁾

현행	헌법개정안
제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, <u>법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.</u>	제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 <u>관하여 조례를 제정할 수 있다.</u> 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.

39) 프랑스에서는 1983년 사무배분법에서 보충성의 원칙을 규정하였고, 2003년 헌법개정 시 헌법원칙으로 규정하였음.(김성호, 국회 개헌특별위원회 자문위원회개헌안, 2018 한국지방자치학회 동계학술대회 자료집, 2018, 30면.)

40) 지방자치제도의 제도적 보장의 내용으로 ① 포괄적인 사무의 보장, ② 자기책임성의 보장, ③ 자치권의 보장을 설명하는 것이 일반적임.(홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2018, 49면.)

- 현행 헌법은 지방자치단체의 사무로 주민의 복리에 관한 사무, 재산의 관리, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정 제정 등을 명시하고 있어서 헌법상 지방자치단체의 사무를 포괄적으로 보장하고 있음.
- 헌법개정안에서는 이에 관한 명시적 규정을 별도로 규정하고 있지 않으나 자치입법권 등에서 이와 관련한 간접적 규정을 두고 있음.

5. 지방정부의 자치조직권 보장

- 개헌안은 지방정부의 종류와 구역 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 규율하도록 하면서도 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하되 구체적인 내용은 조례로 정할 수 있도록 하여 지방정부의 자치조직권을 확대 보장하고 있음.

현행	헌법개정안	자문위원회 시안
제117조 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.	제121조 ② 지방정부의 종류와 구역 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다. 제122조 ① 지방정부에 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 둔다. ② 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.	제117조 ② 지방정부의 종류는 종전에 의하되, 이를 변경하고자 하는 경우에는 주민투표를 거쳐 법률로 정한다. 제120조 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.

- 현행 헌법이 지방자치단체의 종류에 관하여 일률적으로 법률에 위임하고 있는데 반하여 개헌안은 주요 사항에 대해서만 법률이 규율하도록 하고 있어서 조례 등의 개입여지를 넓혀주었다는 점에서

의미를 가짐. 자문위원회 시안에서는 기존의 지방자치단체의 종류를 변경할 경우에 주민투표를 거쳐 법률로 정하도록 하여 지방정부의 주민의 의견이 반영될 여지를 남겨두었음.

- 현행 헌법에서는 지방의회의 설치만을 규정하고 있으나 개헌안에서는 선거에 의한 지방의회의 구성까지 명시하고 있어서 지방의회의 구성방법을 헌법적으로 규율하고 있음. 자문위원회 시안에서는 지방의회뿐만 아니라 지방정부의 집행기관도 헌법상 설치하도록 규정하고 있고, 지방정부의 법률에 의하여 주민총회를 지방정부의 입법기구로 둘 수 있도록 규율하고 있어서 직접민주제를 가미하고 있음.
- 개헌안에서는 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하도록 하고, 구체적인 내용은 조례로 정하도록 하여 지방정부의 자치조직권을 강화하였음. 자문위원회 시안에서는 지방정부의 조직과 운영에 관한 사항을 지방정부의 법률로 정하도록 하고 있어서 법률에 의한 규율을 전적으로 배제하고 있음.

6. 지방정부의 자치입법권의 보장

- 지방정부의 자치입법권에 관하여 헌법개정안은 현행 헌법이 자치에 관한 규정으로 통칭하여 인정 하던 것을 조례와 자치규칙으로 구분하여 별도로 규율하고 있음.

현행	헌법개정안
제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.	제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다. ② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.

- 지방정부의 조례제정권은 현행 헌법상 ‘법령의 범위 안에서’ 제정할 수 있도록 했던 것을 ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’ 조례제정권을 행사할 수 있도록 규정하였고, 지방자치법에서 규율하였던 권리제한 또는 의무부과에 관한 조례의 제정에 있어서 법률유보의 원칙을 헌법에서 직접 규정하여서 위험논란을 극복하였음. 한편 벌칙의 제정에 관한 법률유보의 원칙은 별도로 규정하지 않고 있음.
- 자치규칙에 관하여는 지방자치법에서 규율하던 내용을 헌법으로 격상시켜 규정하면서 판례에 의해 형성된 위임의 범위에 관한 법리를 반영하여 구체화시키고 있음.
- 한편 자문위원회의 시안에서는 자치입법권의 보장을 입법권에 대한 규정에서 구체화시키고 있으면서 지방자치의 장에서 이를 구체적이고 세부적으로 규율하고 있음. 자문위원회의 시안에서 규정하는 자치입법권은 연방국가 수준의 보장으로 보여짐.

현행	자문위원회 시안
제40조 입법권은 국회에 속한다. 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.	제40조 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다. 제118조 ① 외교, 국방, 국가치안 등 국가존립에 필요한 사무, 금융, 국세, 통화 등 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업에 대해서는 중앙정부만 입법권을 가진다. ② 제1항에 해당하지 않는 사항에 대하여는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 갖는다. ③ 지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다. ④ 중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가진다. 다만, 지방정부는 지역특성을 반영하기 위하여 필요한 경우에는 행정관리, 지방세, 주민복리와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다.

7. 지방정부의 자치재정권의 보장

- 헌법 개정안에서는 지방정부의 자치재정권에 관하여 비용부담의 원칙, 조례에 의한 자치세의 규정 가능성, 재원의 배분에 있어서의 원칙 및 재정조정제도에 대하여 규정을 두고 있음.

현행	헌법개정안	자문위원회 시안
신설	<p>제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.</p> <p>② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다.</p> <p>③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분해야 한다.</p> <p>④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행한다.</p>	<p>제119조 ① 지방정부는 자기 책임 하에 자치사무를 수행하고, 그 사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다.</p> <p>② 위임사무를 처리하는데 소요되는 비용은 위임하는 정부에서 부담한다.</p> <p>③ 지방정부가 사무를 집행하는데 필요한 재원을 제1항의 취지에 부합되도록 배분하여야 한다.</p> <p>④ 지방정부는 지방세의 종류와 세율과 세목 및 징수방법을 법률로 정할 수 있다.</p> <p>⑤ 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 연대의 원칙에 따라 적절한 재정조정이 이루어 지도록 지방정부의 의견을 청취한 후 법률로 정한다.</p> <p>⑥ 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 수지균형을 이루도록 투명하게 재정을 운영하여야 한다.</p> <p>⑦ 지방정부의 채무는 법률이 정하는 기준에 따라 관리되어야 한다.</p>

- 정책의 시행에 있어서 그에 소요되는 재원의 조달방안이 명확하지 않을 경우 지방정부에게 과도한 부담이 전가되지 않도록 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담하고, 국가나 다른 지방정부가 사무를 위임할 경우 소요되는 비용을 위임하는 국가나 지방정부가 부담하도록 명시하여서 지방정부의 재정문제를 헌법적 차원에서 규율하고 있음.

- 지방정부의 재정확보를 위해 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등을 조례로 규정할 수 있도록 하고 있음. 동 규정은 침익적 조례제정에 있어서의 법률유보원칙을 규정하고 있는 제123조 제1항 단서 규정에 대한 특별규정으로 개헌안 제안이유에서 설명하고 있음.
- 조세로 조성된 재원의 배분에 관하여 사무 부담이라는 배분원칙을 명시하였음.
- 재정적으로 격차가 발생하는 지방정부에 대하여 재정악화나 재정격차확대를 방지하기 위하여 재정조정제도 시행하도록 헌법에서 규정하고 있음.
- 자문위원회 시안에서는 자치사무의 경비 자체부담, 사무의 위임에 있어서의 비용부담, 사무부담에 따른 재원의 배분, 법률에 의한 재정조정제도, 지방법률에 의한 지방세 규율 등에 관하여 규정하고 있는 점은 개헌안과 유사하지만 그 밖에도 투명한 재정운영, 법률에 의한 채무관리 등 지방정부의 재정자치권에 따르는 의무도 함께 규정하고 있음.

V. 결론

- 현행 헌법은 해석상 그 자체로도 분권국가를 지향하고 있으나 지방분권국가와 국가의 균형발전을 실질적으로 담보하기 위해서는 분권적 개헌이 필수적으로 요구됨.
 - 대한민국은 민주공화국이고, 대한민국의 주권은 국민에게 있으며 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 점을 명확히 하고 있는 헌법 제1조는 지역공동체의 자치를 의미하는 풀뿌리 민주주의를 포함하고 있는 것으로 해석됨.⁴¹⁾
 - 하지만 지방자치법과 같은 개별법의 일부를 개정하는 것만으로는 지방분권의 실현은 한계가 있으므로, 헌법 차원에서 지방분권 관련 법령 개정에서 정당성의 근거를 마련하여야 하며, 지방분권에 관한 기초를 직접 규정하여야 함.⁴²⁾
- 헌법개정안에서는 지방분권형 헌법에서 담아야 할 내용들을 대부분 포섭하여 규정하고 있음.
 - 지방분권형 헌법에서는 지역공동체의 다양성과 자율성을 존중하기 위해 보충성의 원칙을 규정하고, 중앙과 지방 간의 합리적인 권한배분을 위해 자치입법권에 대해 헌법적인 수용을 하여야 하며, 지방분권의 경제적 기초로서 재정적 분권에 대한 내용을 담고 있어야 하는 것으로 보는 것이 일반적임.⁴³⁾
 - 헌법개정안에서는 제121조 제4항에서 사무배분의 기준으로 보충성의 원칙을 규정하고, 제123조에서 자치입법권을 현행 헌법보다 확대하여 규정하고 있으며, 제124조에서 자치재정권에 관한 규정을 두고 있음.

41) 허진성, 지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구, 공법학연구 제16권 제2호, 2015, 6면.

42) 강기홍, 지방분권형 국가를 위한 지방자치법의 개정 방안, 공법학연구 제16권 제3호, 2015, 261면.

43) 전훈, 분권형 개헌과 지방자치, 법학논고 제58집, 2017, 120면.

- 이상의 내용을 감안할 때 헌법개정안은 지방분권과 균형발전의 실현을 위한 헌법적 기초를 상당 부분 완성한 것으로 평가할 수 있음.
- 지방분권과 균형발전을 완성하기 위해서는 개헌에 이어 여러 분야의 후속조치가 있어야 할 것임.
 - 개헌에 따라 지방자치와 관련된 법령들을 헌법이 요구하는 지방분권의 수준에 부합하도록 전면적 제정·개정·폐지하여야 함.
 - 중앙정부 차원에서는 정권의 교체여부와 상관없이 지방분권관련 정책을 일관되게 추진하는 것이 지방분권개헌의 정신에 부합하는 것임.
 - 지방정부 차원에서는 규범적 측면에서 지원하고 있는 지방분권제도를 차질 없이 추진할 수 있도록 역량을 강화할 필요가 있음.
 - 이러한 후속작업이 모두 이루어질 때 우리나라에서 지방분권과 균형발전은 성공적으로 정착될 수 있고, 이를 통하여 국가적 차원에서 재도약의 계기로 삼을 수 있을 것임.

참고문헌

- 강기홍, 독일법상 지방자치단체의 자치조직권, 서울법학 제22권 제3호, 2015
- 강기홍, 지방분권형 국가를 위한 지방자치법의 개정 방안, 공법학연구 제16권 제3호, 2015
- 강명원, 한국 지방자치제도 강화를 위한 헌법개정방향 연구-프랑스 헌법규정과의 비교, 검토를 중심으로-, 법제 통권 제679호, 2017
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2008
- 김상태, 지방분권의 헌법적 보장, 법학연구 제49집, 2013
- 김성호, 국회 개헌특별위원회 자문위원회개헌안, 2018 한국지방자치학회 동계학술대회 자료집, 2018.
- 김성호, 지방분권 개헌 필요성과 과제, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 2015
- 김영식, 프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점-2012년 사회당 집권 후 지방분권 제3막을 중심으로-, 지방정부연구 제20권 제1호, 2016
- 박진완, 헌법적 동질성 실현의 문제로서 지방분권과 지역주민의 권리, 법학논고 제48집, 2014
- 방동희, 영미의 지방자치제도와 재정고권의 헌법적 보장-헌법상 지방자치제도의 보장체계(구조)와 재정고권보장 내용을 중심으로-, 공법학연구 제18권 제4호, 2017
- 유은정, 미국의 연방주의와 지방자치제도-우리나라 지방자치 및 지방분권이행 과정에의 시사점-, 공법학연구 제11권 제3호, 2010
- 윤태웅, 역대 정부의 지방분권 추진성과와 향후 개선과제, 경남발전 제141호, 2018
- 전학선, 프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점, 공법학연구 제16권 제3호, 2015
- 전 훈, 분권형 개헌과 지방자치, 법학논고 제58집, 2017

전 훈, 지방분권을 위한 헌법개정-프랑스의 경험과 시사점, 부산분권혁신운동본부 주최 세미나 자료집, 2008

정상우, 지방분권형 헌법개정, 공법학연구 제17권 제4호, 2016

정재도, 프랑스의 지방분권제도에 대한 연구, 서강법률논총 제3권 제2호, 2009

정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2015

조규범, 헌법상 지방자치조항의 개정방향, 공법학연구 제11권 제1호, 2010

조성호·신원득, 지방분권형 헌법개정-선진 국가경영시스템 구축의 필요조건-, 이슈&진단 제 285호, 2017

최봉석, 독일 연방주의개혁과 지방분권의 강화-2006년~2014년 독일 기본법개혁을 통한 지방분권의 강화, 공법학연구, 제17권 제1호, 2016

최용환, 미국 지방자치단체의 구조와 지방분권, 충북 Issue & Trend 15호, 2014

최우용, 일본 지방분권개혁의 주요 내용과 최근 동향, 공법학연구 제16권 제3호, 2015

최우용, 지방분권개헌안 평가와 대안: 지방정부의 자치조직권을 중심으로, 2018 한국지방자치학회 동계학술대회 자료집, 2018

최우용, 지방자치법의 주요쟁점, 동방문화사, 2014

통계청 인구통계, 2017

통계청, 장래인구추계: 2015~2065년, 2016

하동현, 일본 지방분권 개혁의 성과와 함의, 경남발전 제141호, 2018

한국과학기술기획평가원, 2017년 지역 과학기술혁신 역량평가, 2017

허 영, 한국헌법론, 박영사, 2009

허진성, 지방분권 관련 헌법개정 논의에 대한 연구, 공법학연구 제16권 제2호, 2015

홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2018

현정제도연구사업 Issue Paper 2018-02-01

지방분권 개헌안에 대한 분석과 전망

발 행 일 2018년 6월 29일

발 행 인 이익현

발 행 처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

T. 044)861-0300

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

II. 지방분권 강화를 위한 법적 쟁점과 전망



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)
Tel. 044-861-0300 www.klri.re.kr