

# 지속가능한 발전과 지방분권의 헌법개정

일시

2018년 3월 15(목) 13:00~18:00

장소

충남연구원 대회의실



사단법인 **한국헌법학회**  
Korean Constitutional Law Association



**충남연구원**  
ChungNam Institute



## 한국헌법학회·충남연구원 공동학술대회 기획안

- 일시: 2018. 3. 15 (목) 13:00 - 18:00
- 장소: 충남연구원 대회의실(4층)
- 주제: 지속가능한 발전과 지방분권의 헌법개정
- 주최: 사단법인 한국헌법학회, 충남연구원
- 주관: 사단법인 한국헌법학회

### ■ 행사일정

13:00 - 13:30		등록 및 회원접수	
13:30 - 14:00		인사말씀 개회식	고문현 학회장 (송실대) 강현수 원장 (충남연구원)
제1부 (14:00 ~ 16:00)	사회		고문현 교수 (송실대)
	제1주제 (14:00~15:00)	주제	(제1세션) 지속가능한 발전과 헌법개정
		발제	김민우 박사 (충북대)
		토론	김희정 박사 (고려대)
	이민정 책임연구원 (충남연구원)		
	제2주제 (15:00~16:00)	주제	(제2세션) 지역균형발전과 헌법개정
		발제	김보훈 박사 (충북대)
		토론	문재태 박사 (한국양성평등교육진흥원)
오용준 선임연구위원 (충남연구원)			
16:00 - 16:20		휴식	
제2부 (16:20 ~ 18:00)	사회		강현수 원장 (충남연구원)
	제3주제 (16:20~17:20)	주제	(제3세션) 지방분권과 헌법개정
		발제	김형남 교수 (UCC대)
		토론	정 철 교수 (국민대)
	고승희 연구위원 (충남연구원)		
기조강연 (17:20~18:00)	강연자	강현수 원장 (충남연구원)	
18:00		폐 회	

※ 회비는 본 학술회장 앞 등록처에 납부해 주시고 영수증을 교부받으시기 바랍니다.

## 목 차

- (제1세션) 지속가능한 발전과 헌법개정 김민우 박사 (충북대) …… 1
- (제2세션) 지역균형발전과 헌법개정 김보훈 박사 (충북대) …… 17
- 토 론 문 오용준 선임연구위원 (충남연구원) …… 31
- (제3세션) 지방분권과 헌법개정 김형남 교수 (UCC대) …… 33



# 지속가능한 발전과 헌법개정

김민우\*

## <목 차>

- I. 서론
- II. 지속가능한 발전의 개념적 정의
- III. 지속가능한 발전의 입법 체계
- IV. 지속가능한 발전의 헌법개정
- V. 결론

## I. 서론

경제중심의 개발 및 성장방식은 천연자원이 무한하지 않고 소비시장도 유한한 측면에서 과거와 같은 성장을 계속 유지할 수 없다는 한계에 부딪혔다. 무역적자, 저성장, 금융위기, 국가·기업·가계부채 등의 경제위기로 인한 부정적 영향은 한 지역이나 한 국가에 국한되는 것이 아니라 전 세계에 영향을 미치고 있다. 동시에 산업화 과정에서 경제위기와 함께 새로운 사회문제도 나타났다.<sup>1)</sup>

빈부격차·양극화·저출산·고령화 등의 사회문제로 인해 국가경쟁력이 저하되었다. 아무리 높은 경제성장을 성취하더라도 여러 사회문제가 해결되지 않는다면 균형을 이룬다고 볼 수 없으므로 지속가능성이 실현되었다고 볼 수 없다는 인식이 확산되었다. 이러한 인식하에 단순히 경제성장만을 추구하는 것이 아니라 사회발전도 함께 이룸으로써 삶의 질이 향상되고 국가발전도 동시에 달성할 수 있는 방안이 요구됨에 따라 지속가능성의 실현에 대한 필요성이 커지게 되었다.<sup>2)</sup> 그로 인하여 현재 인류는 발전의 방향을 새로운 좌표에 맞추기 시작했으며, 그 좌표는 다름 아닌 지속가능발전을 가리키고 있다.

지속가능한 발전은 오늘날 다양한 분야에서 행동의 지침 내지는 목표로 사용되고 있다. 사회, 기업, 경제 그리고 문화 등에서 지속가능성이 중요한 가치로 등장하고 있다.<sup>3)</sup>

경제위기와 빈부격차를 극복하기 위한 사회복지에 대한 요구가 계속 증대되면서 전

\* 충북대학교 강사, 법학박사

1) 전광석, "지속가능성과 세대 간 정의", 헌법학연구 제17권 제2호, 한국헌법학회, 2011, 281-283면.

2) 장인호, "우리나라 지속가능성 관련 법제의 헌법적 검토", 성균관 법학 제25권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2013. 9. 57면.

3) 김광수, "지속가능사회의 법해석과 사법", 환경법연구 제37권 제3호, 한국환경법학회, 2015, 83면.

세계 각국의 정부는 환경 분야에서 발생하는 위기는 물론 경제위기와 사회위기까지 동시에 해결해야 하는 어려움에 직면하게 되었다. 즉 1992년 브라질에서 개최된 리우 선언 이후, 환경분야에서 시작된 지속가능성에 관한 논의가 경제 및 사회 분야로 더욱더 확산되고 있다.

무엇보다 지속가능성은 오늘날 전 세계 각 국에서 벌어지고 있는 다양한 분야의 수많은 위기들과 연관된 것으로 국가의 존립은 물론 국민의 기본권과 삶의 질에 적지 않은 영향을 미치고 있는 중요한 문제이다.<sup>4)</sup>

우리나라는 2007년에 지속가능발전법을 제정하여 관련 위원회, 행정계획, 지속가능발전지표, 지속가능성 평가, 지속가능성보고서 등을 도입하였음에도 불구하고 사회 각 분야에서 정책반영도나 미래세대의 수요와 개발을 보장하는 세대정의를 반영한 지속가능한 개발은 아직 실행되지 못하고 있는 실정이다.

따라서 이 발표는 리우선언을 토대로 지속가능한 발전의 개념적인 함의 및 법제의 현황을 분석하여 지속가능한 발전이 우리사회에서 미래사회에 대한 비전으로 구체적으로 시행될 수 있는 방안에 대한 고민을 헌법개정을 통해서 제시하고자 한다.

## II. 지속가능한 발전의 개념적 정의

### 1. 국제적 논의

‘지속가능성’은 흔히 ‘지속가능한 발전’과 같이 쓰이기도 하고 때로는 ‘지속가능성’을 ‘지속가능한 발전’의 약어로 쓰기도 한다.

현재 사용되는 지속가능한 발전의 기원은 1987년 4월 세계환경개발위원회가 ‘우리 공동의 미래’라는 보고서를 발표하면서 등장한 것으로 보인다. 이 보고서에 의하면, 지속가능성은 “미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 손상시키지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 발전”이라고 정의하면서 현세대뿐만 아니라 물론 미래세대에게 지속가능성이라는 개념의 중요성이 더 커지고 있음을 밝혔다. 또한 현세대의 복지와 편의만이 아니라 미래 세대의 복리를 아울러 생각하는 개념이기 때문에 그 수단은 보다 종합적이고 유연할 수 있게 된다.<sup>5)</sup>

그 후 오늘날 전 세계에서 사용되는 ‘sustainability’ 즉 ‘지속가능성’이라는 용어는 영미권에서 사용된 것으로 1992년 리우선언을 계기로 전 세계로 확산되었다. 처음에는 환경보전을 위하여 행동하여야 하는 원칙을 정하였는데, 최상위의 원칙으로 지속가능발전이라는 개념을 채택하고, 이를 실천하는 방식으로 의제 21을 채택하였다. 의제 21을 실천하는 방법으로 우리나라에서도 각 시도 및 시군의 지자체에 의제가 조직되고, 이를 총괄하는 전국의제가 설치되었다.<sup>6)</sup>

4) 장인호, 앞의 논문, 50면.

5) 김광수, 앞의 논문, 85면.

처음 지속가능성은 사회정의, 평등구현, 경제분배 등을 어떻게 균형있게 달성할 것인가와 관련이 있었다. 이에 대하여 리우선언을 계기로 지속가능한 개발은 세계적인 임무(과제)이자 인류의 행동지침이 되었다.

지속가능성이라는 의미를 가진 'sustainability'는 영미지역을 비롯해 전 세계에서 사용되고 있으며, 우리나라에서 지속가능성이라는 개념은 통합적 시각에서 적절한 이용과 공동되면서 차별화된 책임과 함께 다양한 분야의 균형과 조화를 강조함으로써 현세대는 물론 미래세대를 위한 개념으로 인식되기에 이르렀다.<sup>7)</sup>

그 후 '지속가능한 발전(sustainable development)' 내지 '지속가능성'은 다양한 연구와 국제회의를 통해서 조금씩 윤곽을 잡았고 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 열린 지속가능한 발전에 관한 정상회의에서 지속가능한 발전의 주요 요소가 경제, 환경, 사회라고 제시되면서 21세기에 하나의 화두처럼 떠올랐다. 즉 경제와 환경, 그리고 사회부분의 균형과 형평을 추구하는 3가지 기본틀을 제시하였고 경제성장과 환경보호, 사회정의를 균형적으로 고려하는 것이 발전이라는 합의가 이루어지기 시작하였다.<sup>8)</sup> 지속가능한 발전은 경제와 환경의 이분론에서 벗어나 경제, 환경, 사회가 연결되어서 간섭하고 균형을 이루어 가는 개념으로 평가할 수 있다.<sup>9)</sup> 국제사회의 움직임을 반영하여 우리나라에서도 지속가능발전을 수용하는 노력이 전개되면서 지속가능발전법의 제정으로 이어지게 되었다.

이처럼 지속가능성이 다양한 분야의 통합이라는 것을 분야별 중요도나 가치의 차등을 두지 않고 동등한 비중을 갖고 각 분야가 서로 균형있게 통합적으로 발전해야 한다<sup>10)</sup>는 의미라면 지속가능성과 지속가능한 발전을 구별할 의미가 존재하지 않으며, 기존의 통합이론과 차별성이 부여되지 않는다.<sup>11)</sup>

그러나 유감스럽게도 여러 분야에서 지속가능한 발전을 염두에 두고 그 적용가능성을 논의하였으나, 국제연합 및 국제법상의 논의를 제외하고는 지속가능성이 무엇인지에 대하여는 그다지 뚜렷하게 보여주고 있지 못하다.<sup>12)</sup>

## 2. UN에서의 논의

UN에서 지속가능한 발전(sustainable development)의 관념은 1987년 세계환경개발 위원회의 최종보고서인 소위 브룬트란트위원회가 펴낸 『우리 공동의 미래』(Our Common Future)에서 처음으로 나타났다. 이 보고서에 의하면 환경문제는 다른 정

---

6) 법제처 국가법령시스템 참고

7) 장인호, 앞의 논문, 52면.

8) 김성배, "녹색성장과 지방자치법제에 대한 공법적 고찰", 법학논고 제33권, 경북대학교 법학연구원, 2010, 211면.

9) 김성배, "지속가능발전과 토지공법의 과제 - 사회통합과 미래를 위한 준비 -", 토지공법연구 제75집, 한국토지공법학회, 2016. 8, 72면.

10) 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2013, 24면.

11) 김성배, 앞의 논문, 74면.

12) 길준규, "독일법상 지속가능한 발전의 법정책", 토지공법연구 제73집 제1호, 한국토지공법학회, 2016. 2, 203면.

책분야, 특히 경제개발과 분리하여 구찰할 수 없으므로 환경과 개발은 분리할 수 없는 결합된 문제라는 것이다. 따라서 남반부 저개발국의 빈곤과 북반부 공업국가의 과잉인구는 복지와 자원고갈이라는 점에서 환경파괴를 공유한다는 점이다. 이러한 지구적인 환경과 개발의 문제를 해결하기 위한 전략으로서 위원회는 지속가능성을 국제정책으로 도입하였고, 여기에 다음 세대와의 환경과 개발에 대한 수요의 공유를 고려하였다.<sup>13)</sup> 따라서 이 보고서는 '인간의 기본수요의 충족'과 '환경의 제한된 수용능력의 준수'라는 기본요구를 포함하고 있다.<sup>14)</sup>

### 3. 우리나라에서의 논의

한편 우리나라는 현행 지속가능발전법에서 '지속가능성'과 '지속가능한 발전'의 개념과 의미를 각각 분리해서 정의하고 있다. 동법 제2조는 "현재세대의 필요를 충족시키기 위해 미래세대가 사용할 경제, 사회, 환경 등에 존재하는 모든 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것"이라고 규정하였다. 동법 제2조 제2호에서는 '지속가능한 발전'을 정한 것을 살펴보면 "지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다"라고 규정하면서 지속가능성을 기초로 발전에 집중한 개념이 지속가능한 발전임을 밝히고 있다.

동법 제2조 제1호는 현재 세대와 미래 세대의 자원의 이용에 관한 균형원리로서의 지속가능성을 천명하고 있다. 이 정의는 앞에서 보았듯이 국제적으로 통용되고 있는 지속가능성의 이념을 법적으로 수용한 것이다. 동법 제4조 제1항에서 "정부는 1992년 리우선언에서 채택한 의제 21, 2002년 남아공 요하네스버그에서 채택한 이행계획 등 지속가능발전에 관련된 국제적 합의를 성실히 이행하고, 국가의 지속가능발전을 촉진하기 위하여 20년을 단위로 하는 국가지속가능발전 기본전략을 수립하고 추진하여야 한다"고 규정하고 있다.

지속가능성은 환경·사회·경제·재정 등의 분야가 동등한 비중을 갖고 각 분야가 서로 균형있게 통합적으로 발전을 해야 하며, 통합적인 측면에서 현재대는 물론 미래세대의 이해가 균형 있게 고려되어야 한다는 것을 의미한다.<sup>15)</sup>

이러한 측면에서 볼 때, 지속가능성의 구성요소 중 하나인 '다양한 분야의 통합'이란 지속가능성을 성공적으로 달성할 수 있도록 계획을 수립하기 위해서는 환경·경제 및 사회분야는 물론 에너지, 과학기술 등 다양한 분야가 균형을 이룰 수 있도록 종합적으로 고려되어야 한다는 것을 의미한다.<sup>16)</sup>

13) 길준규, 앞의 논문, 204면.

14) Annette Wieneke, Nachhaltigkeit als Ressourcennutzungskonzept für die Bauleitplanung - Zugleich Beitrag zur nachhaltigen Flächennutzung, 2006, S. 41.

15) 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2013, 24면.

16) 장인호, 앞의 논문, 53면.

지속가능한 발전은 사회적 발전의 최상위 명령은 인간의 존엄과 인격의 자유로운 형성을 보장하는 것이고, 여기에 모든 사람에 대한 동등한 권리와 법적 안정성이 보장되어야 한다.<sup>17)</sup> 여기에는 남녀평등, 소수자보호도 포함된다.

따라서 지속가능한 발전은 단행법으로 존재할 정도로 법적으로 구체화된 개념처럼 보이지만 지속가능한 발전의 개념은 상당히 주관적·자의적으로 해석될 수 있는 개념이다.

### Ⅲ. 지속가능한 발전의 입법 체계

#### 1. 지속가능발전법

경제·사회·환경·에너지·재정 등 다양한 수많은 분야에서 발생하고 있는 여러 문제점들과 위기들을 상생적으로 해결할 수 있는 입법의 필요성이 제기되었다. 지속가능한 발전의 문제를 국내법적으로 본다면, 우선 개발의 의미가 약해지면서, 앞서 언급한 것처럼 선진국과 개발도상국과의 이익조정 문제는 없어지고, 개발을 둘러싼 환경(생태), 경제, 사회적 요소와의 조화 등의 문제만 남게 되었다.

2000년 지속가능발전기본법안의 제정 준비를 시작한 이래, 2007년 지속가능발전기본법이 제정되었다. 그 후 2010년 지속가능발전기본법의 명칭이 녹색성장 추진과 함께 현행 지속가능발전법으로 바뀌면서 지속가능발전기본법에서 규정했던 많은 규정이 삭제되었다. 구법의 삭제된 부분이 저탄소녹색성장기본법에 편입되면서 현행 지속가능발전법이 기본법으로의 성격이 약화되었다는 견해도 있다.<sup>18)</sup> 무엇보다 지속가능성과 관련된 여러 개별법을 통합적 규율을 위해 지속가능성에 관한 기본법은 개별법을 위한 기본원칙과 주요내용인 기본법을 포함한 법률이어야 하는데도 불구하고 기본원칙에 관한 내용을 저탄소녹색성장기본법에 이관시키는 것은 문제가 많다는 것이다.

현행 지속가능발전법의 목적조항도 본법의 출발이 국제사회의 노력에 동참하기 위해서 제정된 것임을 반영하고 있으며, 현재 세대와 미래 세대의 삶의 질의 향상을 본법의 목적으로 등장시키고 있다. 또한 정의규정에서 지속가능성과 지속가능한 발전을 구별하여 정의하고 있다. 지속가능성과 지속가능한 발전을 구별하는 것은 중요한 의미를 지니고 있으며, 지속가능한 발전을 지속가능성의 하위개념으로 분류한 것은 입법자가 의식적으로 의도한 것이 아니라고 해도 법해석에서는 의미가 존재한다.<sup>19)</sup> 이러한 해석에 대하여 지속가능성은 미래 세대와 현재 세대간의 형평성을 강조하고 있지만, 지속가능한 발전은 경제가 성장해야 한다는 믿음과 사회의 형평성보다는 사회의 안정과 통합을 기본방향으로 제시하고 있으며, 환경보전이라는 수동적 개념을 사용하여 그 한계를 내재하고 있다.<sup>20)</sup>

17) 길준규, 앞의 논문, 212-213면.

18) 장인호, 앞의 논문, 60면.

19) 김성배, 앞의 논문, 78면.

20) 김성배, 앞의 논문, 78면.

이에 반해, 현행 지속가능발전법과 저탄소녹색성장기본법 제50조 제4항 등에 따라 중앙과 지방의 지속가능발전기본계획을 수립하고(제7조), 모든 행정계획은 지속가능발전기본계획과 조화를 이루도록 하고(제10조), 중앙행정기관이 지속가능발전 관련 법령제 개정시 지속발전위원회에 통보하도록 하고(제11조), 지속가능성평가(제13조 이하) 등을 규정하고 있다. 이처럼 지속가능한 발전의 개념이 추상적이라는 점에서 UN과 우리나라는 지속가능발전지표를 보급하고 이에 따라 지속가능성을 평가하도록 하고 있다(제13조).

지속가능발전법에서 경제와 환경의 균형을 전제로 혹은 이를 달성하기 위한 방법으로서의 정의, 안전 그리고 통합을 논의하는 것이기 때문에 전통적인 법목적으로서의 정의와 통합과는 질적으로 다른 것으로 이해하여야 한다.<sup>21)</sup>

## 2. 저탄소녹색성장기본법

현행 저탄소녹색성장기본법은 지속가능기본발전법의 내용 중 삭제된 내용 중 일부가 옮겨 2010년 제정되었다. 저탄소녹색성장기본법에서 “‘녹색성장’이란 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다.”고 규정하고 있다. 이처럼 녹색성장은 경제와 환경이 조화를 이룬다는 점에서 지속가능발전과 그 맥락을 같이 하고 있다.<sup>22)</sup>

동법 제3조 제8호에서 정부는 “국민 모두가 참여하고 국가기관, 지방자치단체, 기업, 경제단체 및 시민단체가 협력하여 저탄소 녹색성장을 구현하도록 노력한다.”고 규정하고 있기 때문에 국민의 참여를 독려하고 있다.

지속가능기본발전법이 제정되어 있음에도 불구하고 저탄소에 기반을 둔 녹색성장이라는 개념을 중점으로 하는 저탄소녹색성장기본법을 제정해 법체계상의 모순을 가져왔다.<sup>23)</sup> 과거의 경제성장경험에 비추어 보건대, 현행 저탄소녹색성장기본법은 ‘저탄소’라는 에너지전략을 통해 성장을 한다는 것으로 이해할 수 있어 다양한 분야의 균형이 아니라 성장과 개발에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다.<sup>24)</sup>

무엇보다 ‘지속가능성’이라는 개념 자체가 과거 성장과 개발에 집중한 성장·개발 위주 방식에 대한 반성에서 나왔다는 점에서 볼 때, ‘저탄소녹색성장’은 국제흐름에 적합하지 않으며, 입법자의 ‘지속가능성’에 대한 이해가 부족하다는 것을 의미한다.<sup>25)</sup>

21) 김광수, 앞의 논문, 87면.

22) 김광수, 앞의 논문, 88면.

23) 리우선언에서 채택한 의제 21은 “생각은 전지구적으로 그러나 실천은 지방에서부터(Think globally, but act locally)”라고 하는 모토를 근거로 하고 있다. 지방에서부터 실천한다는 것은 다른 말로는 지방자치의 주인인 주민이 먼저 나서서 지구환경을 보전하기 위한 계획을 하고 이를 실천에 옮긴다는 의미를 가진다. 지구의 환경문제는 주민의 참여와 협력을 통해서 해결된다는 것이고, 녹색성장은 기업활동이 오히려 주민참여의 앞에 놓여있기 때문에 녹색성장을 통하여 환경보전을 한다는 것은 법체계상의 모순이 있다(김광수, 앞의 논문, 89면).

24) 지식경제부, 지식·혁신주도형 녹색성장을 위한 산업발전전략, 지식경제부 보고서, 2008, 17면 이하.

이처럼 동법은 지속가능성보다 좁은 개념인 녹색성장에 중점을 두며 경제성장과 환경 보전만을 중점을 둔 법률임을 알 수 있다.

### 3. 충청남도 저탄소 녹색성장 및 지속가능발전 기본 조례

\* 부록의 내용 참조

## IV. 지속가능한 발전의 헌법개정

### 1. 헌법적 차원의 평가

서구에서 주장된 지속가능한 발전개념은 동양사상이나 동양적 정서에는 전혀 낯설지 않은 주장이며, 우리 헌법 속에서도 지속가능한 발전의 개념의 3가지 축(경제, 사회, 환경)은 고스란히 헌법의 주요 부분을 차지하고 있다. 우리 헌법은 역사적 아픔을 바탕으로 하였기에 세계평화와 인류공영사상을 반영하고 있는데, 인류공영사상은 바로 지속가능한 발전의 출발점이라 할 수 있다. 헌법의 해석은 시대의 정신을 반영하여 주권자인 국민들이 해야 하지만 이에 대한 제1차적 방향성은 국회가 입법을 통해서 간접적으로 제시하기도 하고 정부가 정책을 수립하고 행정입법을 통해서 실질적인 헌법 정신을 실현하기도 한다.<sup>26)</sup> 그럼에도 불구하고 최종적인 유권해석은 대법원과 헌법재판소가 한다는 점을 감안하면 충분히 현행 헌법도 지속가능한 발전개념을 표출하고 있다고 할 수 있다.

헌법적 차원의 논의를 하는 것은 개별 법률이나 국가정책으로 표출되는 지속가능한 발전의 방향성을 점검하고 경제, 사회, 환경의 3가지 축의 무게중심을 잡는 기준과 원리를 도출하는데 그 의미가 있다.

<표 1> 지속가능한 발전의 헌법상 표출<sup>27)</sup>

구분	조문내용	평가
헌법전문	정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 ... 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히	모든 영역에 대한 고려, 미래성, 인류공영, 영원한 행복을 추구하는 우리 헌법의 기본적인 방향성을 설정하고 있어서, 구체적 규범력을 확보하기는 힘들다고 하더라도, 국가정책의 큰 방향성을 제시하고 국민통합의 가치로 제시할 수 있으

25) 장인호, 앞의 논문, 61면.

26) 김성배, 앞의 논문, 76면.

27) 김성배, 앞의 논문, 76면의 <표 4>를 수정하였음.

	확보할 것을 ...	며, 이는 국가, 사회, 국민의 지속 가능한 발전을 도모한다고 평가할 수 있다.
제2장 국민의 권리와 의무	제10조 (인간의 존엄과 행복추구) 제11조 (평등권) 제32조 (근로의 권리) 제34조 (인간다운 삶과 사회복지) 제35조 (환경권)	인간의 존엄과 행복추구는 지속가능성이 그 근저에 상정되어 있으며 평등권, 근로자의 권리 등에서는 사회적 요소로서 형평과 평등의 개념이 투영되어 있다.
제4장 정부	제66조 (대통령의 의무)	행정권 중심으로 운영되는 우리나라 정부의 역할은 중대한데, 헌법은 대통령에게 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성의 의무를 부여하고 있어서 국가의 지속가능성을 대통령의 기본의무로 규정하고 있다.
제9장 경제 (제119조 제2항, 제120조, 제122조, 제123조)	제119조 제2항 (경제에 관한 규제와 조정) 제120조 (국토와 자원의 균형있는 개발과 이용을 위한 계획) 제122조 (국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위한 제한) 제123조 (지역균형과 농어민 및 중소기업의 보호)	우리 헌법은 경제의 장에서 균형있는 경제성장, 적정한 소득분배, 경제주체의 조화, 균형있는 개발과 이용, 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전, 지역균형 등을 강조하고 있어서 경제와 사회의 균형을 반영하고 있다.

## 2. 헌법개정의 검토

현행헌법에는 지속가능한 발전이라는 말이 나오지 않는다. 하지만 헌법 제35조의 쾌적한 환경에서 생활할 권리는 지속가능발전을 그 전제로 하고 있다. 또한 헌법전문문의 “... 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 ...”라고 하는 선언은 바로 지속가능발전을 지향하는 헌법제정권자의 결의를 나타내는 것이라 할 수 있다.<sup>28)</sup>

종래 지속가능한 발전에 대하여 국민의 관심은 크지 않았으나 자연재해의 증가와 지구온난화 등 기후변화에 직면하여 그 해결을 위한 여론이 점점 크게 형성될 것이다. 이를 통해 지속가능발전을 위한 입법이 증가하고, 이를 걱정하게 해석하라고 요청하는 압력도 증가할 것이다. 지속가능발전 개념이 국제적으로 대두된 배경을 이해하고, 그 실천을 위한 법체계의 구조를 정확하게 파악한 이후에 지속가능발전법을 해석할

28) 김광수, 앞의 논문, 109-110면.

수 있다. 지속가능발전 사회의 법해석은 종래와 비교해서 본질적으로 구별되지는 않는다. 다만 정의의 관점을 현재 세대만이 아니라 미래 세대로 확장한 부분이 본질적으로 다르다. 이러한 변화를 반영하기 위해서는 이익의 평가를 위하여 그 근거를 분명히 제시하여야 하는데, 이는 바로 실체적 판단과 아울러 절차적 부분의 중요성을 의미한다고 할 것이다.<sup>29)</sup>

경제는 고도성장을 해야 좋은 것이라는 명제의 타당성의 검토가 선행되어야 하겠지만 우리 헌법은 경제발전에 있어서도 분배의 형평성을 강조하고 있으며, 지역적 균형을 주요한 방향으로 제시하고 있다.

## V. 결론

현행헌법에는 지속가능한 발전이라는 말이 나오지 않는다. 그러나 헌법상 국가목표조항으로 구체화가 계속되고 있다는 점, 세대정의와 관련하여 고려한다는 점을 고려한다면 더 이상 지속가능한 발전은 우리 헌법의 수용단계에서 반드시 필요하다.

이러한 점에서 우리나라는 단순히 법제와 지표개발에만 머무르지 말고, 독일처럼 지속가능한 발전의 원칙을 포함한 법제심사와 국가전략 등을 시행하여 미래세대에게 부담을 주지 않는 세대정의를 실현하여야 할 것이다.

---

29) 김광수, 앞의 논문, 110면.

## 충청남도 저탄소 녹색성장 및 지속가능발전 기본조례

[시행 2015.9.30.] [충청남도조례 제4028호, 2015.9.30., 일부개정]

### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 조례는 충청남도의 저탄소 녹색성장 및 지속가능 시책을 체계적으로 추진하여 기후변화에 대응하면서 주민의 삶의 질을 향상시키는데 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.<개정 2012.01.05>

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “저탄소”란 화석연료(化石燃料)에 대한 의존도를 낮추고 청정에너지의 사용 및 보급을 확대하며 녹색기술 연구개발, 탄소흡수원 확충 등을 통하여 온실가스를 적정수준 이하로 줄이는 것을 말한다.
2. “녹색성장”이란 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다.
3. “녹색기술”이란 온실가스 감축기술, 에너지 이용 효율화 기술, 청정생산기술, 청정에너지 기술, 자원순환 및 친환경 기술(관련 융합기술을 포함한다) 등 사회·경제 활동의 전 과정에 걸쳐 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 온실가스 및 오염물질의 배출을 최소화하는 기술을 말한다.
4. “녹색산업”이란 경제·금융·건설·교통물류·농림수산·관광 등 경제활동 전반에 걸쳐 에너지와 자원의 효율을 높이고 환경을 개선할 수 있는 재화(財貨)의 생산 및 서비스의 제공 등을 통하여 저탄소 녹색성장을 이루기 위한 모든 산업을 말한다.
5. “녹색생활”이란 기후변화의 심각성을 인식하고 일상생활에서 에너지를 절약하여 온실가스와 오염물질의 발생을 최소화하는 생활을 말한다.
6. “녹색경영”이란 기업이 경영활동에서 자원과 에너지를 절약하고 효율적으로 이용하며 온실가스 배출 및 환경오염의 발생을 최소화하면서 사회적, 윤리적 책임을 다하는 경영을 말한다.
7. “지속가능발전”이란 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다.
8. “온실가스”란 이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 메탄(CH<sub>4</sub>), 아산화질소(N<sub>2</sub>O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF<sub>6</sub>) 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질을 말한다.
9. “온실가스 배출”이란 사람의 활동에 수반하여 발생하는 온실가스를 대기 중에 배출·방출 또는 누출시키는 직접배출과 다른 사람으로부터 공급된 전기 또는 열(연료 또는 전기를 열원으로 하는 것만 해당한다)을 사용함으로써 온실가스가 배출되도록 하는 간접배출을 말한다.
10. “신·재생에너지”란 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서 「신

재생에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 신 에너지 및 재생에너지를 말한다. <개정 2015.9.30>

**제3조(저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙)** 저탄소 녹색성장은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다.

1. 충청남도(이하 “도” 라 한다)는 기업, 경제단체 및 시민단체와 협력하여 주민의 일상생활과 기업 활동 속에 녹색생활·녹색경영이 정착 될 수 있도록 저탄소 녹색성장을 구현한다.
2. 도는 기후변화·에너지·자원문제의 해결, 성장동력의 확충, 기업의 경쟁력 강화, 국토의 효율적 활용 및 쾌적한 환경 조성 등을 포함 하는 종합적인 녹색성장 발전전략을 추진한다.
3. 도는 시장기능을 최대한 활성화하여 민간이 주도하는 저탄소 녹색성장을 추진한다.
4. 도는 녹색기술과 녹색산업을 경제성장의 핵심 동력으로 삼고 새로운 일자리를 창출·확대할 수 있는 새로운 경제체제를 구축한다.
5. 도는 지역의 자원을 효율적으로 사용하기 위하여 성장잠재력과 경쟁력이 높은 녹색기술 및 녹색산업 분야에 대한 투자 및 지원을 강화한다.
6. 도는 사회·경제 활동에서 에너지와 자원 이용의 효율성을 높이고 자원순환을 촉진한다.
7. 도는 자연자원과 환경의 가치를 보존하면서 국토와 도시, 건물과 교통, 도로·항만·상하수도 등 기반시설을 저탄소 녹색성장에 적합하게 개편한다.
8. 도는 다음세대를 위하여 경제·사회·환경 등의 자원을 보전하고 서로 조화된 균형을 이루는 지속가능발전정책을 추진한다.<신설 2012.01.05>

**제4조(도의 책무)** ① 도는 관할구역 내에서의 각종 계획 수립과 사업의 집행과정에서 그 계획과 사업이 저탄소 녹색성장에 미치는 영향을 종합적으로 고려하고, 지역주민에게 저탄소 녹색성장에 대한 교육과 홍보를 강화하여야 한다.

② 도는 관할구역 내의 사업자, 주민 및 민간단체의 온실가스 감축, 에너지절약 등을 통한 저탄소 녹색성장 활동을 장려하기 위하여 정보 제공, 재정 지원 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.

**제5조(사업자의 책무)** ① 사업자는 녹색경영을 선도하여야 하며 기업활동의 전 과정에서 온실가스와 오염물질의 배출을 줄이고 녹색기술 연구개발과 녹색산업에 대한 투자 및 고용을 확대하는 등 녹색성장에 관한 사회적·윤리적 책임을 다하여야 한다.

② 사업자는 도가 실시하는 저탄소 녹색성장에 관한 정책에 적극 참여하고 협력하여야 한다.

**제6조(주민의 책무)** ① 주민은 가정과 학교 및 직장 등 일상생활에서 에너지 및 자원절약, 쓰레기 감량 등 환경친화적인 녹색생활을 적극 실천하여야 한다.

② 주민은 기업의 녹색경영에 관심을 기울이고 녹색제품의 소비 및 서비스 이용을 증대함으로써 기업의 녹색경영을 촉진한다.

③ 주민은 인류가 직면한 심각한 기후변화, 에너지·자원 위기의 최종적인 문제해결자임을 인식하여 건강하고 쾌적한 환경을 후손에게 물려주기 위하여 녹색생활운동에 적극 참여하여야 한다.

**제7조(다른 조례와의 관계)** ① 저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 조례에 우선하여 이 조례

를 적용한다.

- ② 저탄소 녹색성장과 관련되는 다른 조례를 제정하거나 개정하는 경우에는 이 조례의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다.
- ③ 도가 다른 법령에 따라 수립하는 저탄소 녹색성장관련 계획과 정책은 이 조례의 기본원칙 및 지방추진계획과 조화를 이루도록 하여야 한다.

## 제2장 지방녹색성장 추진계획

**제8조(지방추진계획 수립·시행 절차)** ① 충청남도지사(이하 “도지사” 라 한다)는 지역의 저탄소 녹색성장을 촉진하기 위하여 국가전략 및 녹색성장 5개년 계획이 수립되거나 변경된 날부터 6개월 이내에 다음 각 호의 사항이 포함된 지방녹색성장 추진계획(이하 “지방추진계획” 이라 한다)을 5년 단위로 수립하여야 한다.

1. 도의 녹색성장 추진과 관련된 현황분석, 추진경과 및 추진실적
  2. 국가전략, 5개년 계획 및 중앙추진계획과 연계하여 도의 특성을 반영한 비전과 전략, 정책방향 및 정책과제에 관한 사항
  3. 소관 분야의 연차별 추진계획
  4. 녹색성장추진계획의 이행을 통한 미래상 및 기대효과
  5. 시·군과 연계한 지방녹색성장 추진체계
  6. 그 밖에 저탄소 녹색성장을 이행하기 위하여 필요한 사항
- ② 도지사는 녹색성장추진계획을 수립하거나 변경하는 때에는 제10조에 따른 위원회 심의를 거친 후 도의회에 보고하고 이를 녹색성장위원회에 제출하여야 한다. 다만, 계획의 본질적인 내용에 영향을 미치지 아니하는 사항으로서 정책방향의 범위에서 정책과제 내용의 일부를 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2015.9.30>
- ③ 도지사는 녹색성장추진계획 수립을 효율적으로 추진하기 위해 수립지침을 작성하여 충청남도 행정기구 및 정원 운영에 관한 조례에서 정한 실·국·본부장 및 직속기관장과 관할 시장·군수(이하 “실국장 등” 이라 한다)에게 송부하여야 하며, 실국장 등은 소관별 추진계획을 작성 제출하여야 한다.
- ④ 도지사는 녹색성장 추진계획 수립을 위해 필요한 경우 관계 전문가 또는 관계기관, 단체로부터 자문을 받을 수 있다.

**제9조(추진상황 점검 및 평가)** ① 도지사는 녹색성장추진계획의 이행상황을 매년 점검·평가 하여 그 결과를 도의회에 보고하고 이를 녹색성장위원회에 제출하여야 한다. <개정 2015.9.30>

- ② 도지사는 제1항의 점검 및 평가결과를 반영하여 지방추진계획을 수립·변경하거나, 관련 정책을 추진하여야 한다.
- ③ 도지사는 평가의 신뢰성과 공정성 확보를 위하여 외부전문가를 평가에 참여시키거나 자문을 받을 수 있으며 외부기관과 공동으로 평가를 수행할 수 있다.

## 제3장 지방녹색성장 추진체계

**제10조(충청남도 녹색성장위원회의 구성 및 운영)** ① 도의 저탄소 녹색성장 및 지속가능과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의하기 위하여 도지사 소속으로

충청남도녹색성장위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.<개정 2012.01.05>

- ② 위원회는 위원장 2명을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성하되 특정 성이 10분의 6을 넘지 아니하도록 한다. <개정 2015.9.30>
- ③ 위원장은 행정부지사와 제4항제2호의 위원 중에서 도지사가 지명하는 사람이 되며, 도지사는 부위원장 1명을 민간위촉 위원 중에서 지명할 수 있다.<개정 2012.01.05>
- ④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.<개정 2012.01.05>
  1. 도 소속 실국장급 공무원 중에서 도지사가 임명하는 사람 <개정 2015.9.30>
  2. 기후변화, 에너지·자원, 녹색기술·녹색산업, 지속가능발전 분야 등 저탄소 녹색성장에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 도지사가 위촉하는 사람
- ⑤ 위촉위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.<개정 2012.01.05>
- ⑥ 도지사는 위원회의 사무를 원활히 처리하기 위하여 위원회 간사 1명을 소속공무원 중에서 지명할 수 있다.
- ⑦ 위원장은 각자 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 총괄한다.
- ⑧ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 위원장의 그 직무를 대행한다.<개정 2012.01.05>
- ⑨ 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
  1. 도의 저탄소 녹색성장 및 지속가능발전의 기본방향에 관한 사항<개정 2012.01.05>
  2. 녹색성장 및 지속가능발전 추진계획의 수립·변경에 관한 사항<개정 2012.01.05>
  3. 녹색성장 및 지속가능발전 추진계획의 이행을 위한 중점 추진과제 및 실행계획<개정 2012.01.05>
  4. 그 밖에 저탄소 녹색성장 및 지속가능발전과 관련하여 위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항<개정 2012.01.05>

**제11조(회의)** ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.

- ② 위원회의 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 매년 1회 개최하는 것을 원칙으로 하고, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 또는 위원 5명 이상의 소집요구가 있을 경우에 위원장이 소집한다.<개정 2012.01.05>
- ③ 위원장은 회의를 소집하려는 때에는 회의 개최 7일 전까지 회의의 일정과 안건을 위원에게 통보하여야 한다. 다만, 긴급한 경우 또는 그 밖의 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니한다.
- ④ 위원회의 회의는 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 서면으로 심의·의결할 수 있다. 이 경우 위원장은 의결서를 작성하고, 다음에 개최되는 위원회에 그 결과를 보고하여야 한다.
  1. 긴급한 사유로 회의를 개최할 시간적 여유가 없는 경우
  2. 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 위원의 출석에 의한 의사정족수를 채우기 어려운 경우
  3. 그 밖에 위원장이 특별히 필요하다고 인정하는 경우

**제12조(수당 등)** 위원회에 출석한 위원과 관계전문가 등에 대해서는 예산의 범위에서 수당·여비·그밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관업무와 직접 관련하여 출석하는 경우에는 그러하지 아니한다.

**제13조(분과위원회 구성)** ① 위원회의 업무를 효율적으로 수행·지원하고 위원회가 위임하는 업무를 검토·조정 또는 처리하기 위하여 다음 각 호의 분과위원회를 둘 수 있다.

1. 녹색성장·산업 분과위원회 : 지방추진계획, 재정, 법제도 및 녹색기술, 녹색성장 관련 일자리 창출 및 인력양성 등의 분야
  2. 기후변화·에너지 분과위원회 : 기후변화대응 기본계획 및 에너지 기본계획, 온실가스 종합정보관리체계 구축, 배출권거래제 등의 분야
  3. 녹색생활·지속가능발전 분과위원회 : 지속가능발전 기본계획, 녹색생활 확산, 녹색국토, 녹색건물, 저탄소 교통체계 구축,물관리 등의 분야
- ② 위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 수행·지원하기 위하여 필요한 경우 제1항에 따른 분과위원회 외에 국제협력, 국제협상, 기업고충처리 등을 소관 업무로 하는 분과위원회를 위원회의 의결을 거쳐 둘 수 있다.
- ③ 제1항의 분과위원회는 15명 이내의 위촉위원으로 구성하며, 분과위원회의 위원장은 분과위원회의 위원 중에서 호선(互選)한다.
- ④ 당연직위원은 관계분야의 안전에 대해 해당분과위원회에 참석하여 의견을 제시할 수 있다.
- ⑤ 분과위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원회의 위원장이 정한다.

**제14조(녹색성장책임관의 지정)** 저탄소 녹색성장의 원활한 추진을 위하여 도지사는 소속 공무원 중에서 녹색성장책임관을 지정할 수 있으며, 녹색성장책임관은 소관업무를 관장하는 실·국장이 된다.<개정 2012.01.05.>

#### 제4장 저탄소 녹색성장 사회의 구현

**제15조(녹색경제·녹색산업에 대한 지원·특례 등)** ① 도는 화석연료의 사용을 단계적으로 축소하고 녹색기술과 녹색산업을 육성함으로써 지속가능 발전을 추구하는 경제(이하 “녹색경제”라 한다)를 구현하여야 한다.

- ② 도는 녹색경제를 구현함으로써 지역경제의 건전성과 경쟁력을 강화하고 성장잠재력이 큰 새로운 녹색산업을 발굴·육성하는 등 녹색경제·녹색산업의 육성지원 시책을 마련하여야 한다.
- ③ 도는 녹색기술·녹색산업에 대하여 보조금의 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다.
- ④ 도는 녹색기술·녹색산업과 관련된 기업을 지원하기 위하여 또는 에너지절약형 차량 보급 및 친환경 주택 보급 등 녹색생활 실천을 위하여 필요한 경우 「지방세법」에서 정하는 바에 따라 취득세·재산세 등을 감면 할 수 있다. <개정 2010.12.30>
- ⑤ 도는 녹색기술·녹색산업과 관련된 기업이 「외국인투자 촉진법」 제2조제1항제4호에 따른 외국인투자를 유치하는 경우에 이를 최대한 지원하기 위하여 노력하여야 한다.

**제16조(에너지절약 및 온실가스 감축목표 설정)** ① 도는 에너지절약 및 온실가스 감축목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

- ② 도지사는 다음 각호의 사항을 포함한 다음연도 온실가스 감축 및 에너지 절약에 관한 목표달성을 위한 이행계획을 전자적 방식으로 매년 1월 31일까지 온실가스 종합정보센터(이하 “센터”라 한다)에 제출하여야 한다. <개정 2015.9.30>

1. 연차별 온실가스 감축 및 에너지 절약 목표와 그 이행계획
  2. 온실가스 배출량 및 에너지 사용량
  3. 온실가스 배출 시설 및 에너지 사용 시설
  4. 시설별 온실가스 배출량 및 에너지 사용량
  5. 그 밖에 온실가스 감축 및 에너지 절약 목표를 달성하기 위하여 환경부장관이 정하는 사항
- ③ 도지사는 제2항 각 호에 의한 이행계획을 실행한 이행결과보고서를 전자적 방식으로 다음연도 3월 말까지 센터에 제출하여야 한다.

- 제17조(공공부문 에너지 효율화 추진)** ① 도지사는 도의 공공 건축물이 녹색건축물 확산을 위한 선도적 역할을 수행하도록 시책을 수립하고 그 이행사항을 점검·관리하여야 한다.
- ② 도지사는 건물과 교통, 도로·항만·상하수도 등 공공시설에 대한 에너지 절감시설 설치를 확대하고, 운동장·체육관 등 다중이용시설에 대하여 신재생에너지 시설 보급에 노력한다.
- ③ 도지사는 정보자원통합 등 행정정보화와 에너지절약 추진계획을 수립·추진하여 친환경 녹색사무실 환경 조성에 노력한다.
- ④ 도지사는 보유 공용차를 하이브리드 자동차, 전기차, 수소연료 전지 자동차, 경차 등 친환경차로 교체하여 저탄소·고효율 교통수단을 확대한다.

- 제18조(지역사회의 저탄소 녹색성장)** 도지사는 건강하고 쾌적한 지역사회를 조성하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 저탄소 녹색성장 시책을 마련하도록 노력한다.
1. 도시숲 및 녹색길 조성을 통한 탄소 흡수원 확충
  2. 에너지·자원 자립형 저탄소 녹색마을 조성
  3. 지역 슬로공동체 조성을 통한 자립형 지역공동체 조성
  4. 지역의 폐금속자원 재활용시스템 구축

**제19조(기후변화 적응대책 수립)** 도지사는 환경부장관이 수립한 기후변화 적응대책 계획에 따라 소관 사항에 대하여 기후변화 적응대책 세부 시행계획을 수립한다.

## 제5장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현

- 제20조(녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙)** 녹색생활 및 지속가능 발전의 실현을 위한 시책은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다.
1. 국토는 녹색성장의 터전이며 그 결과의 전시장이라는 점을 인식하고 현세대 및 미래세대가 쾌적한 삶을 영위할 수 있도록 국토의 개발 및 보전·관리가 조화될 수 있도록 한다.
  2. 국토·도시공간구조와 건축·교통체제를 저탄소 녹색성장 구조로 개편하고 생산자와 소비자가 녹색제품을 자발적·적극적으로 생산하고 구매할 수 있는 여건을 조성한다.
  3. 도, 기업 및 주민은 지속가능발전과 관련된 국제적 합의를 성실히 이행하고, 국민의 일상생활 속에 녹색생활이 내재화되고 녹색문화가 사회전반에 정착될 수 있도록 한다.
  4. 도 및 기업은 경제발전의 기초가 되는 생태학적 기반을 보호할 수 있도록 토지이용과 생산시스템을 개발·정비함으로써 환경보전을 촉진한다.

**제21조(지방 지속가능발전 기본계획)** 도지사는 정부의 지속가능발전 기본계획과 조화를 이

루며 지역적 특성과 여건을 고려한 지방 지속가능발전 기본계획을 지방추진계획에 포함하여 수립·시행하여야 한다.

**제22조(녹색생활 운동의 촉진)** ① 도지사는 주민 및 기업들이 녹색 생활에 친숙할 수 있도록 하는 시책을 마련하고 기업·민간단체 및 기구 등이 참여하는 협의체를 구성하여 지역단위에서 녹색생활 운동이 종합적이고 체계적으로 전개될 수 있도록 하여야 한다.

② 도지사는 녹색생활운동이 민간주도형의 자발적 실천운동으로 전개될 수 있도록 관련 민간단체 및 기구 등에 대하여 필요한 행·재정적 지원 등을 할 수 있다.

**제23조(녹색생활 실천의 교육·홍보)** ① 도지사는 저탄소 녹색성장을 위한 교육·홍보를 확대함으로써 기업과 주민들이 저탄소 녹색성장을 위한 정책과 활동에 자발적으로 참여하고 일상생활에서 녹색생활 문화를 실천할 수 있도록 하여야 한다.

② 도지사는 녹색생활 실천이 어릴 때부터 자연스럽게 이루어질 수 있도록 저탄소 녹색성장에 관한 학교교육을 지원하고 일반 교양교육, 직업교육, 기초평생교육 과정 등과 통합·연계한 교육을 강화하여 지역 녹색성장 전문인력 육성을 위해 노력한다.

**제24조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

# 지역균형발전을 위한 헌법의 역할<sup>1)</sup>

김 보 훈<sup>2)</sup>

## 목 차

- I. 서론
- II. 지역균형발전의 의의 헌법 규정
- III. 지역균형발전의 지방분권과의 상관관계
- IV. 지역균형발전을 위한 헌법의 역할

## I. 서론

지역균형발전의 문제는 국민의 행복추구권으로 대표되는 국민의 기본적 권리의 보장이라는 대한민국의 헌법적 과제가 경제적 발전의 차이에 따른 지역 간 보장의 정도가 달라지는 것을 방지하기 위하여 각 지역의 경제적, 문화적 불균형의 예방과 시정, 그리고 균형적 발전을 유도하기 위한 것으로, 그 필요성이나 당위에 대해서는 별도의 증명을 요하지 않을 것이다. 이렇듯 한 정치공동체의 균형발전이라 함은 기본적으로 대부분 지역의 편중됨이 최소화 되는 균형 있는 발전을 의미하고, 이는 정치공동체의 근본적 규범인 헌법에서 보장해야 하는 국가적 과제임이 분명해 보인다. 이 국가적 과제에 접근하기 위해서는 각 지역의 균형발전을 담보하는 조건이 무엇인지 먼저 살펴 보아야 할 것이다. 이 문제는 국가 전체의 문제로 중앙정부가 이를 추진하고 책임져야 하는 국가의 임무로서의 성격도 있지만, 각 지방정부가 실현하고자 하는 지역의 핵심적 과제임에도 분명하다.

이렇듯 지역균형발전의 문제는 전체의 균형의 문제이면서 동시에 생존과 생활의 기반이 되는 지역의 복리에 관한 문제이다. 때문에 균형발전의 문제는 지방분권의 문제와 연관되어 이야기되고 있지만, 과연 지방분권이 지역의 균형발전을 담보할 수 있는 충분조건인지 확신할 수 없다. 각 지방정부가 중앙정부의 권한을 수직적으로 이양 받

1) 이 발표문은 미완성 논문으로, 인용에 부적절함을 알려드립니다.

2) 법학박사, 충북대학교 법학연구소 전임연구원

는다고 해서, 국가 전체가 생산해 내는 부가가치나 자원의 공정한 분배나 재투자자의 역할은 결국 중앙정부의 몫이 되어야 한다. 이러한 점에서 지방분권이 과연 지역균형 발전을 위한 방법이나 수단으로 적절한 것인지 의문이 생긴다. 지방분권이 지방자치 행정의 민주적이고 능률적인 수행을 통한, '국민주권'이라는 헌법정신 실현 그 자체의 목적 이외에, 지방분권을 실현하는 매개체로서의 기능을 신중히 검토할 필요가 있을 것이다. 지방정부가 주어진 역할을 해결할 역량을 갖추지 못한 상황에서 주어지는 중앙정부의 권한은 자칫 지방뿐 아니라 국가 전체의 경제적 퇴보를 가져올 수도 있기 때문이다. 이 글에서는 지역균형발전을 실현하기 위해서 헌법이 가져야 할 시각은 무엇이며, 현재 우리헌법이 이 문제에 대해 보이는 태도가 무엇인지, 그리고 헌법이 이 균형발전 문제에 좀 더 적극적으로 나서야 하는지의 문제를 이야기 하고자 한다.

## II. 지역균형발전의 의의 및 헌법규정

지역균형발전은 그 당위나 필요성은 앞서 언급한대로 별도로 요구되지 않는다고 보여 진다. 하지만, 그 당위나 필요성의 요구와는 구별하여 현재 헌법과 법률의 규정상 미흡한 점과 문제 규정이 있는지에 대한 검토는 요구되는 바, 균형발전에 대한 헌법 규정과 법률규정을 살펴보고자 한다.

### 1. 지역균형발전에 대한 헌법규정

지역균형발전의 헌법 조항은 제9장 '경제'에 관한 내용에서 확인할 수 있다. 제122조에서 "국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다."고 규정하고 있고, 123조 2항에서 "지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다." 라고 규정하고 있다. 이 두 조항을 아무리 소극적으로 해석한다고 해도, 국가의 지역균형발전의 헌법상 의무는 의심할 여지가 없다. 이 규정은 과거의 관습적 행정구역의 구별을 극복하고, 새로운 형태의 선거구劃정의 근거로 사용할 수 있으며, 공공기관의 정부이전의 헌법적 근거<sup>3)</sup>로도 적합해 보인다.

3) 장용근, "지방분권과 지방자치, 지방 균형에 대한 헌법적 쟁점의 검토", 『세계헌법연구』 제22권 1호(세계헌법학회한국학회, 2016), 160-166쪽.

## 2. 법률 규정

국가의 균형발전에 관련이 있는 법령의 숫자를 거론하는 것은 의미가 없을 듯 하다. 시행되고 있는 수 많은 법령이 규정하는 내용이 국가나 지방의 균형발전과 관련이 있기 때문에, 모든 법률 규정을 검토할 수는 없을 것이고, 국가균형발전에 가장 직접적인 법률규정이라 볼 수 있는 것이 바로 ‘국가균형발전 특별법(법률 제14991호, 2017.10.31. 일부개정, 시행)’이다. 이 법은 제1조에서 이 법의 제정 목적을 밝히고 있는데, “이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.” 라고 규정하여 헌법이 밝힌 지역 균형발전의 구체적 시행을 그 내용으로 하고 있다. 또한 제2조 1항에서 ‘지역발전’의 의미에 대해 “지역발전이란 자율과 창의를 기반으로 지역별 특성을 고려한 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 통하여 주민 생활기반을 확충하고, 지역경제를 활성화함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력을 강화하는 것을 말한다.” 라고 균형발전의 의미를 구체화 시키고 있다.

## 3. 헌법과 법률규정상 균형발전의 주체와 판단기준

위에서 본 국가균형발전에 관련된 헌법규정들은 87년 헌법 개정 당시 새롭게 추가된 부분으로 국가균형발전에 국가의 역할을 강하게 부여하고 있다고 보여 지고, 당시 지방자치가 활성화 되지 못하고, 지방 스스로도 자치사무의 해결에 그 역량이 미치지 못하던 시절이므로, 중앙정부의 역할과 구별되는 지방정부 역할에 대한 최소한의 내용도 거론되지 않고 있다. 다소 아쉬운 부분이지만 이 시기의 국가의 균형발전이 중앙정부의 주도로 이루어 졌음은 명확해 보인다. 하지만, 헌법의 규정이 균형발전을 분명하게 그 목표로 설정해 놓고 있고, 지방자치의 환경이 긍정적으로 변화된 지금 상황에서, 헌법 조문에 지방정부의 역할에 대한 언급이 직접적으로 없다는 것이 균형발전정책의 수립과 추진의 주체에 대한 지방정부의 배제를 확인시키는 것은 아니라고 본다. 하지만 헌법상 균형발전의 추진과 책임은 일차적으로 국가라는 표현으로 중앙정부가 담당하고 있다고 볼 수 있다. 일단 균형발전에 대한 헌법 규정은 국가균형발전이 국가의 헌법적 목표임을 확인할 수 있다.

국가가 균형발전을 헌법에서 선언하고 목표의 실현을 위해서 ‘국가균형발전 특별법’이라는 법률에 그 구체적 내용을 밝혀 국가의 역할임은 분명하게 했다. 또한 헌법규정에서 효율성에 대한 부분을 거론하고, 각 지역의 특색을 고려한 발전을 추구한다는

표현으로 각 지역의 획일적 자원 및 부가가치의 분배에 의한 기계적 균형에 두지 않고, 국가전체의 효율성과 지역특색을 종합적으로 고려하여 정책의 수립과 추진됨을 알 수 있고, 이 문제와 관련한 각종 분쟁과 갈등의 해결기준으로도 효율성과 지역특색이 적용될 것이라고 볼 수 있다.

### III. 지역균형발전의 지방분권과의 상관관계

#### 1. 지역균형발전과 지방분권의 상관관계의 법률규정

##### 1) 헌법상 근거

지역균형발전과 지방분권은 보통 지방자치라는 큰 주제로 함께 이야기된다. 지역균형발전과 지방분권은 '지방자치와 균형발전'이라는 헌법정신의 구현이라는 차원에서 그 지향점을 달리 한다고 보기는 힘들지만, 헌법 조문상 지방자치나 지방분권이 지역균형발전을 위한 조건이나 방법으로 표현한 부분은 찾기 어렵다.

*제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.*

*제123조 ①국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.*

*②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.*

그러나 헌법이 지방분권을 지역균형발전의 조건이나 방법으로 표현하지 않았다고 해서 이 두 개념의 상관관계를 부정된다고 확신할 수는 없다. 헌법이 법률에 위임한 '제한과 의무'이외에도 관련 법률의 해석으로 이 두 개념의 상관관계를 설정할 수 있을 것이다.

##### 2) 국가균형발전 특별법상 근거

앞서 살펴봤던 '국가균형발전 특별법'에서 두 개념의 상관관계를 추가로 살펴보면, 이 법률에서도 지역의 균형발전을 위한 조건이나 방법으로 지방분권을 직접적으로 언급하지 않고 있다. 단, 국가와 지방자치단체의 협력관계를 강조하고 있음을 주목할 필요가 있을 것이다.

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 지역 간의 균형 있는 발전과 지역 간의 연계 및 협력을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.

제4조(지역발전 5개년계획의 수립) ① 정부는 지역 간의 연계 및 협력을 증진하고 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 제5조제1항에 따른 부문별 발전계획안과 제7조제1항에 따른 시·도 발전계획을 기초로 하여 5년을 단위로 하는 지역발전 5개년계획(이하 "지역발전계획"이라 한다)을 수립한다.

제5조(부문별 발전계획안 및 시행계획의 수립) ① 중앙행정기관의 장은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)와 협의하여 5년을 단위로 하는 부문별 발전계획안을 수립한다. <개정 2014.1.7.>

② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 부문별 발전계획안을 수립할 때에는 제7조제1항에 따른 시·도 발전계획을 고려하여야 한다. <개정 2014.1.7.>

③ 중앙행정기관의 장은 지역발전계획을 시행하기 위하여 매년 부문별 지역발전시행계획(이하 "부문별 시행계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

제7조(시·도 발전계획의 수립) ① 시·도지사는 해당 시·도의 특성 있는 발전과 경쟁력 향상을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년을 단위로 하는 시·도 발전계획(이하 "시·도 계획"이라 한다)을 수립한다.

이처럼 '국가균형발전 특별법'에서도 지방분권이 균형발전을 위한 조건으로 설명하고 있지 않으며, 그 방법론으로 중앙과 지방의 긴밀한 협력을 제시하고 있다. 지방분권이나 지방자치는 결국 중앙의 조정기능과 조화를 이루었을 때 지역균형발전으로 이어질 수 있을 것이다. 물론 중앙정부의 조정은 공정성과 효율성의 조화를 필요로 할 것이다.

### 3) 지방자치법상 근거

지방자치법에서 이 법의 목적에 대해 "지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다."라고 규정하여, 지방자치법의 입법목적에 지방의 균형 있는 발전을 포함시키고 있다.<sup>4)</sup>

4) 허진성, "지역균형발전에 대한 헌법적 이해", 『헌법학연구』 제23권 4호(한국헌법학회, 2017.).

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.

헌법재판소도 지방자치제도에 대해서 “일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방주민의 복리에 관한 사무, 재산관리에 대한 사무, 기타 법령이 정하는 사무(헌법 제117조 1항)를 그들 자신의 책임 하에서 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국민의 민주적 발전을 도모하는 제도”<sup>5)</sup> 라고 밝힘으로써, 지방자치가 균형 발전과 상관관계가 있음을 이야기 하고 있다. 이와 같이 지방자치법과 이와 관련한 헌법재판소의 설명에서 지방분권을 전제로 하는 지방자치가 지역균형발전과 그 개념상 필요충분조건으로서 성립하지는 못하지만, 상호간에 긍정적인 효과를 줄 수 있는 관계임은 인정할 수 있다.

## 2. 지역균형발전의 방법론으로서의 지방분권 역할과 한계

지역균형발전이 각 지역 간 자원과 창출된 부가가치의 공정한 분배의 측면으로 이해한다면, 이는 그 분배와 조정의 역할을 하는 중앙정부에 권한을 집중시키는 방법이 오히려 공정성을 담보하는데 효과적일 수도 있다. 지방분권은 오히려 중앙이 가지고 있는 권한의 수직적 재분배인 조정권한의 분산으로 볼 수 있는데, 이는 균형발전을 기획하고 추진하는데, 효과적인 기능을 하지 못할 수 있음을 주의해야 한다. 지방분권에 의한 지방자치는 국민주권주의의 실현이나 권력의 수직적 분립에 있어서는 그 방법론으로서 적당하다고 인정할 수 있으나, 지역균형발전의 전제가 되기에는 두 개념의 방향성이 적지 않은 차이를 보인다.

정부의 개입을 최소화하려는 신자유주의 세계경제질서 하에서 이러한 지방분권의 강화는 오히려 지역간 불균형을 심화시킬 수도 있다.<sup>6)</sup> 1980년대 남미지역 국가들은 중앙정부가 정치적인 이해관계에 따라 선별적 지원을 하였고, 이로 인한 불균형을 해소하고자 지방정부의 재정적 자율성을 강화하였으나, 오히려 지역간 불균형은 더욱 심화되었다고 파악된다. 이는 자원의 분배나 중앙의 재정지원에는 분명 한계가 존재

81쪽.

5) 헌법재판소 1991. 3. 11. 91헌마21 결정.

6) 강명구, “참여정부의 분권과 개혁”, 『지방분권시대에 즈음한 지방자치 발전방향』, (국회지방자치발전연구회, 2001), 30-31쪽.

하는데, 각 지역 간의 불필요한 경쟁에 중앙정부가 적절히 대응하지 못하에서 기인한 것으로 지역균형발전에 있어서는 지방분권보다는 중앙의 효율적 조정의 역할이 더 중요하다고 볼 수도 있는 것이다.

중국의 경우를 보아도 지방분권의 부작용 사례를 볼 수 있다. 중국 중앙정부는 각 지방정부에 자원개발과 도시개발 등의 권한을 상당히 부여하였고, 중국은 결과적으로 지방정부의 심각한 부채로 인한 엄청난 경제적 위험성을 가지게 되었다. 2015년 기준으로 공급과잉으로 인한 유명도시<sup>7)</sup>가 전국적으로 50여개 이상이라는 보도가 있었다. 중국정부는 이 문제에 대한 보도를 제한하기 시작했고, 현재 유명도시의 현황은 정확히 파악되지 않고 있다. 산업 생산력의 저하가 시작되고, 주식이나 부동산 투기가 심각한 수준이 되고, 이로 인한 거품의 증가의 중국 경제 위기의 원인으로 지목되고 있지만, 중국 지방정부의 부채와 이를 담보한 은행의 부실채권 등은 모두 무분별한 개발열풍에 의한 것이다. 지방의 권한이 강해지는 것을 모두 이 경우에 해당시키는 것은 부적절해 보이지만, 지역균형발전이라는 측면에서는 지방분권이 다소 위험성을 가지고 있는 것도 주목할 필요가 있다.

따라서 지역균형발전이 지방분권과 필수불가결하게 연결되는 개념이라고 볼 수는 없고 지방분권이 이와 관련된 법제와 제반 사정을 고려하지 않고 이루어진다면, 오히려 부정적인 결과로 이어질 수 있다고 보는 것이 합리적이다.<sup>8)</sup>

### 3. 지방분권과 조정의 역할

이처럼 지역균형발전이 지방분권과 함께 논의되는 부분이 국민주권 실현 수단으로서의 지방자치적인 측면에서는 필요해 보이지만, 그 지향점이 같은 곳에 있다고 판단하기는 힘들다. 함께 논의되어야 하는 상황에서 그 방법으로서 기능하지 못하는 지방분권의 문제는 결국 중앙정부가 지방자치의 취지를 훼손하지 않는 수준에서 합리적이고 균형 잡힌 정책의 수립과 조정을 기대할 수밖에 없다. 이 합리적인 정책 수립과 조정을 담보할 수 있는 제도적 장치 마련이 요구되고, 지방정부는 이 제도적 장치에 참여하여 점진적인 권한이양으로 나서는 것이 바람직할 것이다.

광역지방자치단체나 기초지방자치단체 모두 협력과 상생의 사례보다는 대립과 분쟁의 사례를 더욱 많이 접하게 되는 것이 현실이다. 최근 군 공항 이전문제에 대해 각자 다른 대응을 하고 있는 경기도 화성과 경북의 경우를 살펴보자.

7) 입주자 극도로 미비하여 공실이 된 건물이 도시 전체적으로 분포해 있어 주택 보급 대비 거주인구가 극도로 적은 도시를 말한다.

8) 허진성, “지역균형발전에 대한 헌법적 이해”, 『헌법학연구』 제23권 4호(한국헌법학회, 2017.), 84쪽.

지난해 4월 화성시는 국방부의 수원 군 공항 이전사업에 반발, 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구했다. 청구 취지는 수원 군 공항 일부 부지가 화성시 관할인데도 수원시가 이 부지를 제외해 종전부지 지자체장인 화성시장의 동의 없이 군 공항 이전 신청을 국방부에 한 것은 '군공항이전특별법'을 위반해 화성시의 권리를 침해한 것이라고 주장했다. 현재는 지난해 말 화성시가 낸 권한쟁의심판사건을 재판관 전원일치의견으로 각하 결정했다.<sup>9)</sup> 군 공항 이전사업은 국가사무로 화성시의 자치권이 침해되었다고 보기 힘들고, 군 공항 이전 건의권이 침해되었다고 한 주장에 대해서는 화성

9) 화성시와 국방부장관 간의 권한쟁의

#### 【판시사항】

가. 청구인과 수원시 관할 구역에 걸쳐 있는 수원 군 공항(이하 “이 사건 공항”이라 한다)에 대해, 피청구인이 수원시장만의 이전건의에 기초하여 ‘군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법’(2013. 4. 5. 법률 제11733호로 제정된 것, 이하 “군공항이전법”이라 한다) 제4조 제2항에 따라 2017. 2. 16. 화성시 우정읍에 있는 화옹지구일대를 이 사건 공항의 예비이전후보지로 선정한 것이(이하 “이 사건 처분”이라 한다) 청구인의 자치권한을 침해할 가능성이 있는지 여부(소극)

나. 이 사건 처분이 청구인의 군공항이전법 상 이전건의권을 침해할 가능성이 있는지 여부(소극)

#### 【결정요지】

가. 이 사건 공항의 예비이전후보지 선정사업은 국방에 관한 사무이므로 그 성격상 국가사무임이 분명하다. 군공항이전법도 이 사건 공항의 예비이전후보지 선정사업이 국가사무임을 전제로 하고 있다. 따라서 국가사무인 군 공항 이전사업이 청구인의 의사를 고려하지 않고 진행된다 하더라도 이로써 지방자치단체인 청구인의 자치권한을 침해하였다거나 침해할 현저한 위험이 있다고 보기 어렵다.

나. 이전건의권은 군 공항 이전사업에 대한 국가권한의 행사를 촉구하고 그에 대한 검토 결과를 통보받을 수 있는 권한에 불과하므로 모든 종전부지 지방자치단체의 장이 함께 행사하여야 하는 것은 아니다. 또한 청구인은 이 사건 처분으로 인하여 이전건의권을 행사하지 못한 것이 아니라, 수원시와 공동으로 또는 단독으로 이전건의권을 행사할 수 있었음에도 스스로 행사하지 않은 것이다. 그러므로 수원시장의 이전건의권 행사를 근거로 이 사건 처분이 내려진 것이더라도 청구인의 이전건의권이 침해되거나 침해될 현저한 위험이 있다고 볼 수 없고, 청구인은 여전히 자신의 이전건의권을 행사할 수 있다.

시가 행사하지 않았다고 판단했다.

이에 대해 화성시는 “현재 결정을 존중하지만, 군 공항 이전 반대 입장에는 변함이 없다”고 밝혔고, 수원시는 “현재의 결정을 환영한다. 군 공항 이전을 위해 더 노력하겠다”며 현재의 결정을 반겼다. 아직 해결의 기미가 보이지 않고 있는 가운데, 화성시가 설 직전 전 직원을 대상으로 반대 교육을 실시하는 등 갈등이 줄어들고 있지 않은 상황이다.<sup>10)</sup>

민간공항의 경우 이전의 효과는 이전 후보지가 원래 공항에서 너무 멀어 공항이 활성화되지 못하는 것을 경계해야 하지만 너무 가까워서 이전 효과가 미미한 것도 주의해야 하는데, 이러한 문제들이 지방분권에 의한 지자체의 권한 강화가 현재 ‘NIMBY’로 표현되는 지역이기주의를 해결하는데 걸림돌이 될 수 있을 것이다.

반대로 통합 대구공항 이전 문제는 다른 양상을 보이고 있다. 통합 대구공항 후보지는 이르면 이번 달 결정된다. 대구공항 이전 문제는 경북 군위와 의성, 예비 이전 후보지 2곳을 이전 후보지로 확정해 달라는 경상북도, 대구광역시, 군위군, 의성군 4개 지자체장 합의가 있었다. 국방부 실무위원회는 이러한 지자체장들의 합의를 선정 기준중 하나인 사회적 합의성을 갖춘 것으로 평가하고 있고, 국방부는 선정 기준 충족 여부를 최종 검토한 뒤 이르면 이번 달 중으로 대구 군 공항 이전 부지 선정위원회를 열어 이전 후보지를 결정할 계획이다.<sup>11)</sup>

물론 ‘군 공항 이전사업’이라는 국가사무가 지방분권이 강화된다고 하여 지방자치사무가 되는 것은 아니지만, 지방정부가 권한을 행사하는 범위가 대책 없이 확대되는 것에는 경계를 기울여야 할 것이다. 지방분권과 지방자치에 대한 부작용이나 우려를 필요이상으로 제기만 하는 것이 아니냐는 비판이 있을 수 있지만, 확실한 제도적, 법적 안정장치 없이 권한의 수직적 분립은 자칫 지방자치의 역행을 가져올 수도 있을 것이다.

#### 4. 지방분권 관련 주요 헌법 개정(안) 내용<sup>12)</sup>

지방분권에 대한 학계의 고민은 오랫동안 계속되어왔다고 보이지만, 여론의 동향은 그 내용을 파악하는데 여러 가지 한계가 있다. 현재 청와대 홈페이지에서 논의되었던 지방분권과 관련한 사안들을 살펴보자.

10) 김보훈, “군공항 이전 문제”, 광주교통방송 시사매거진 방송원고중 발췌, 2018. 02. 19. 방송

11) 김보훈, “군공항 이전 문제”, 광주교통방송 시사매거진 방송원고중 발췌, 2018. 02. 19. 방송

12) 청와대 홈페이지

## 1) 지방분권 강화와 지방정부로의 명칭변경<sup>13)</sup>

현행 헌법은 국가의 지방분권에 대한 지향성을 명시하는 규정이 없다. 단, ‘지방자치단체’라는 명칭만을 사용하고 있는데, 지방분권의 필요성을 헌법상으로 명시하고, 지방자치단체의 명칭을 지방정부로 변경할 것인지에 대한 논의이다. 국가질서형성의 기본방향이 지방분권에 있다는 헌법적 가치를 천명함으로써 국가정책에 지향성을 부여하는 한편, 중앙에 대한 지방의 위상을 대등적 주체로 강화하자는 취지에서 개헌 필요성이 제기되는 문제이다.

- 개헌 찬성의견 : 집권적·국가적 경향을 청산하고 지역에 맞는 정책을 통한 경제활성화와 풀뿌리 민주주의 실현을 위해 헌법 제1조에 국가의 나아갈 지향점으로 지방분권국가 선언할 필요가 있다. 중앙과 지방 간의 관계가 수직적·예속적 관계가 아닌 수평대등한 관계임을 분명히 하기 위해 명칭 변경이 필요하다.

- 개헌 반대의견 : 정부의 적극적인 균형정책에 걸림돌이 될 수 있고, 단일주권국가인 대한민국에서 표어에 불과할 뿐 의미를 갖기 어려우므로 지방분권국가 선언은 불필요하다. 지방정부라는 용어를 사용하더라도 그 자체로 실질적인 효과는 없는 반면, 개념상 혼선이 야기될 수 있으므로 신중할 필요가 있다.

## 2) 지방정부의 자치재정권 확대 문제<sup>14)</sup>

현행 헌법은 엄격한 조세법률주의를 채택하여 조세의 종목과 세율은 법률로만 정할 수 있고, 법률에서 허용한 경우를 제외하고는 지방자치단체의 조례로 지방세를 신설하거나 세율을 결정할 수는 없다. 지방자치단체의 과세자주권 등 자치재정권을 확대할 것인지 여부가 쟁점이다. 지방자치단체의 재정적 독립성을 확보함으로써 지방분권을 실질적으로 보장하기 위한 취지에서 개헌 필요성이 제기되고 있다.

- 개헌 찬성의견 : 지방의 자주재정 및 자기책임의 원리를 실현하기 위해 과세자주권 등 자치재정권을 강화할 필요가 있다는 의견이다.

- 개헌 반대의견 : 현행과 같이 조세법률주의를 유지하면서도 국세·지방세 비율을 조정하는 등 다양한 보완책을 가미할 수 있고, 재정권의 지방이양은 지방 간 부익부빈익빈 현상을 심화시킬 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요하다.

13) 청와대 홈페이지, 2.19~3.9, 찬성 12,244명(50.3%), 중립 111명, 반대 11,975명(49.2%)

14) 청와대 홈페이지, 2.19~3.9, 찬성 9,445명(59.5%), 중립 165명, 반대 6,269명(39.5%)

### 3) 지방정부의 자치입법권 확대 문제<sup>15)</sup>

현행 헌법은 지방자치단체가 법령의 범위에서 자치에 관한 규정(조례와 규칙)을 제정할 수 있도록 규정하고 있다. 지방자치단체 자치입법권을 확대할 것인지 여부가 쟁점이다. 도시계획, 환경, 자원 관리 등 지역특색에 맞는 지역발전을 위해서는 지방자치단체의 입법자율성을 강화할 필요가 있다는 취지에서 개헌 필요성이 제기되고 있다.

제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

- 개헌 찬성의견 : 지방자치의 실질적이고 획기적인 보장을 위해서는 헌법개정을 통해 지방자치단체의 입법권을 강화할 필요가 있다는 의견이다.

\* 입법형식과 관련해서는 △지방법률 제정권을 부여하자는 의견 △현행과 같이 조례의 형식으로 하되 입법권을 강화하자는 의견 등이 제시

\* 입법권의 범위와 관련해서는 △법률의 위임 근거 없이도 권리 제한, 벌칙 규정 등을 허용하자는 의견 △법률이 정한 요건과 한계의 범위에서 권리 제한, 벌칙 규정 등을 허용하자는 의견 등이 제시

\* 중앙법률과의 관계와 관련해서는 △'법령의 범위'를 '법률에 위반되지 않는 범위'로 개정하여 법률, 대통령령, 부령 등과 조례의 관계를 재정립하자는 의견 △예외적으로 중앙정부의 법률과 다른 사항을 정할 수 있도록 허용하자는 의견 등이 제시

- 개헌 반대의견 : 현행 헌법 하에서 법률개정만으로도 자치입법권을 강화할 수 있으므로 반드시 헌법개정이 필요한 것은 아니라는 의견이다.

### 5) 제2국무회의<sup>16)</sup>

현행 헌법에는 대통령과 시도지사 등 지방자치단체장의 정례회의(가칭 '제2국무회의')에 관한 규정은 없다. 중앙-지방간 주요 정책 및 현안을 협의하는 제2국무회의에

15) 청와대 홈페이지, 2.19~3.9, 찬성 9,736명(42.3%), 중립 151명, 반대 13,103명(57.0%)

16) 청와대 홈페이지, 2.19~3.9, 찬성 6,975명(63.7%), 중립 45명, 반대 3,922명(35.8%)

대한 헌법적 근거를 둘 것인지 여부가 쟁점이다. 중앙과 지방 간의 실질적인 소통이 가능하도록 하기 위해서는 헌법상 보장되는 정례회의를 설치할 필요가 있다는 취지에서 개헌 필요성이 제기되고 있다.

- 개헌 찬성의견 : 중앙·지방 간 소통·협력을 실질적으로 강화하기 위해서는 중앙·지방 간 정례적 협의체 설치·운영의 헌법상 근거를 마련할 필요가 있다.
- 개헌 반대의견 : 중앙·지방 간 정책 심의기구의 설치·운영은 법률상 근거로도 가능하므로 헌법에 명시할 필요가 없다.

#### IV. 지역균형발전을 위한 헌법의 역할

지역균형발전은 국토의 대부분 지역의 편중됨이 최소화 되는 균형 있는 발전을 의미하고, 이는 정치공동체의 근본적 규범인 헌법에서 보장해야 하는 국가적 과제임이 분명하다. 지역균형발전의 문제는 전체의 균형의 문제이면서 동시에 생존과 생활의 기반이 되는 지역의 복리에 관한 문제이다. 때문에 균형발전의 문제는 지방분권의 문제와 연관되어 이야기되고 있지만, 과연 지방분권이 지역의 균형발전을 담보할 수 있는 충분조건인지 확신할 수 없다. 이러한 점에서 지방분권이 과연 지역균형발전을 위한 방법이나 수단으로 적절한 것인지 의문이 생긴다. 지방분권이 지방자치행정의 민주적이고 능률적인 수행을 통한, '국민주권'이라는 헌법정신 실현 그 자체의 목적 이외에, 지방분권을 실현하는 매개체로서의 기능을 신중히 검토할 필요가 있을 것이다. 지방정부가 주어진 역할을 해결할 역량을 갖추지 못한 상황에서 주어지는 중앙정부의 권한은 자칫 지방뿐 아니라 국가 전체의 경제적 퇴보를 가져올 수도 있기 때문이다.

헌법상 균형발전의 추진과 책임은 일차적으로 국가라는 표현으로 중앙정부가 담당하고 있다고 볼 수 있다. 지역균형발전이 각 지역 간 자원과 창출된 부가가치의 공정한 분배의 측면으로 이해한다면, 이는 그 분배와 조정의 역할을 하는 중앙정부에 권한을 집중시키는 방법이 오히려 공정성을 담보하는데 효과적일 수도 있다. 지방분권은 오히려 중앙이 가지고 있는 권한의 수직적 재분배인 조정권한의 분산으로 볼 수 있는데, 이는 균형발전을 기획하고 추진하는데, 효과적인 기능을 하지 못할 수 있음을 주의해야 한다. 지방분권에 의한 지방자치는 국민주권주의의 실현이나 권력의 수직적 분립에 있어서는 그 방법론으로서 적당하다고 인정할 수 있으나, 지역균형발전의 전제가 되기에는 두 개념의 방향성이 적지 않은 차이를 보인다.

이처럼 지역균형발전이 지방분권과 함께 논의되는 부분이 국민주권 실현 수단으로서의 지방자치적인 측면에서는 필요해 보이지만, 그 지향점이 같은 곳에 있다고 판단

하기는 힘들다. 함께 논의되어야 하는 상황에서 그 방법으로서 기능하지 못하는 지방분권의 문제는 결국 중앙정부가 지방자치의 취지를 훼손하지 않는 수준에서 합리적이고 균형 잡힌 정책의 수립과 조정을 기대할 수밖에 없다. 이 합리적인 정책 수립과 조정을 담보할 수 있는 제도적 장치 마련이 요구되고, 지방정부는 이 제도적 장치에 참여하여 점진적인 권한이양으로 나서는 것이 바람직할 것이다.

## 참고문헌

- 허 영, 『한국헌법론』 전정13판, 박영사, 2017.
- 성낙인, 『헌법학』 제18판, 법문사, 2018.
- 장영수, 『헌법학』 제9판, 홍문사, 2015.
- 허진성, “지역균형발전에 대한 헌법적 이해”, 『헌법학연구』 제23권 4호  
(한국헌법학회), 2017.
- 장용근, “지방분권과 지방자치, 지방 균형에 대한 헌법적 쟁점의 검토”,  
『세계헌법연구』 제22권 1호(세계헌법학회한국학회), 2016.
- 강명구, “참여정부의 분권과 개혁”, 『지방분권시대에 즈음한 지방자치 발전방향』,  
(국회지방자치발전연구회), 2001.

대법원 종합법률정보 <http://glaw.scourt.go.kr/wsjo/intsrch/sjo022.do>  
헌법재판소 판례집 [http://search.ccourt.go.kr/ths/pr/ths\\_pr0101\\_L1.do](http://search.ccourt.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_L1.do)  
청와대 홈페이지 <http://www.president.go.kr/>  
법제처 홈페이지 <http://www.moleg.go.kr/main.html>  
인민일보 인터넷판 <http://www.people.com.cn/>

## 토론요지

충남연구원 오용준 선임연구위원

『국가균형발전특별법』에서 정의하고 있는 균형발전의 목표는 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지하는 것이다. 균형발전의 헌법적 가치인 국민생활의 균등한 향상을 위해 개헌과정에서 고려해야 할 제안사항은 다음과 같다.

첫째, 헌법에서 정의하고 있는 균형발전은 주체, 내용, 대상에 있어 새로운 논의가 필요하다. 그동안 균형발전은 중앙정부가 주체가 되어 전국적으로 획일화된 공급자 중심의 기준을 적용해 왔다. 균형발전 개념을 부처별로 접근하며 개발사업을 공모해 지원하는 형태로 지역 간에 경쟁과 갈등을 유발했다. 새로운 시대 균형발전은 중앙정부는 전국 어디서나 최소한의 서비스를 누리도록 하는 한편, 지자체가 지역의 다양성을 살린 맞춤형 정책을 통해 혁신적 발전을 모색해야 한다. 균형발전의 헌법적 가치는 중앙정부와 지방정부 간의 역할 변화를 통해 실현 가능하다.

둘째, 지요 우넨 츠카사(2015)는 ‘지방은 소멸하지 않는다’라는 저서를 통해 마스다 히로야(2015)의 ‘지방소멸’을 반박하였다. 그는 지방소멸이 일본 버블경제 붕괴 이후 경기침체 원인을 회피하기 위한 허구라고 지적한다. 오히려 지방의 문제는 중앙정부 보조금으로 쇠퇴하는 지역경제구조에 있고, 적자 내는 노후 공공시설이 증가하면서 지역경제가 공원묘지화되고 있다고 비판한다. 우리나라는 세수입의 약 2/3가 수도권에 집중되는 등 재정력 격차가 심화되고 있다. 비수도권 지방재정을 확대하기 위해 중앙과 지방 간 세원을 공유하고 지방정부 세원 규모를 확대하며 지자체 간 재정격차를 완화할 수 있어야 한다.

셋째, 앞으로 균형발전은 지역의 역량을 키우는 분권형 균형 발전을 추구해야 한다. 경제성장·개발시대 균형발전은 중앙정부가 주도하며 공공기관을 지방으로 이전하는 분산형 균형발전정책을 통해 이루어졌다. 2003년 참여정부의 국가균형발전정책이 대표적인데, 세종시, 혁신도시 등 공공기관 지방 이전을 통한 분산형 균형발전정책을 통해 지역의 물적기반이 어느 정도 갖춰지고 있다. 그러나 지역의 자립역량 강화와 혁신창출 확산이 필수적이라는 지적이 많다. 이것은 앞으로 균형발전정책이 분산형 균형발전에서 분권형 균형발전으로 전환해야 하는 중요한 명분이 된다. 분권형 균형발전은 지역주도의 자생역량 강화가 필수적이고, 이를 위해서는 지방분권(자치사무, 자치입법 등)이 필수적이다.

새로운 균형발전의 목표에 대한 인구와 지역내총생산(GRDP)의 균형에서 권력과

기회의 균형, 소득과 일자리의 균형, 환경과 안전의 균형으로 전환해야 한다. 물론 새로운 균형발전의 정의에 합의하는 과정이 필요하다. 핵심은 자치분권이 되어야 비로소 균형발전의 목표를 달성할 수 있다는 것이다. 영국은 분권과 지역 맞춤형 지원을 동시에 추진하고 있고, 프랑스도 국토균형청(OGET)에서 국토불균형대책을 마련하고 지방분권화정책을 추진하고 있다. 우리도 성장·개발시대의 균형발전 패러다임에서 탈피해 균형발전의 문제인식을 사회와 사람의 문제로 풀어가야 한다. 이를 위해 중앙집권적 법·재정체계에서 탈피하여 중앙정부와 지방정부 간 역할을 분담하고 지방 주도의 자생역량 강화를 통해 분권형 균형발전을 추구해야 한다.

---

# 미국 연방주의와 지방정부 개념에 입각한 지방분권을 위한 헌법개정

---

김형남

California Central University 교수, Ph.D. in Law

## 목차

- I. 들어가는 말
- II. 미국의 연방주의와 지방정부 분석
  - 1. 연방주의(Federalism)
  - 2. 지방정부(Local Government)
    - (1) 이론적 접근
    - (2) 지방정부의 종류와 형태
    - (3) 주 정부와 지방정부의 관계
  - 3. 한국의 지방자치제도와 비교
- III. 지방분권조항에 대한 헌법 개정 동향 검토  
-2018년 한국헌법학회 헌법개정연구위원회 지방분권 분과위 안
- IV. 미국 Municipality와 Township을 참고하며
- V. 맺는 말

## I. 들어가는 말

지금 정치권에서는 ‘헌법개정안’이 뜨거운 감자가 되고 있다. 그 중에  
서도 문재인 대통령의 선거공약과 관계되는 ‘완전한 지방자치의 실

현'에 근거를 둔 헌법상 지방분권조항들에 대한 개정안에 국민들의 관심이 쏠리고 있다.

이처럼 논란이 되고 있는 지방분권이란 용어의 상위 개념은 '지방자치'가 될 것이다. 지방자치라는 개념을 본격적으로 살펴보기에 앞서 연방국가제도와 단일국가제도 개념을 먼저 이해하는 것이 급선무라고 본다.

단일국가제도(unitary system)는 기원적으로 막강한 중앙정부권력이 지방을 잘 통치하기 위해 중앙권력의 일부를 지방정부에 이양해준 정도로 출발하였다면, 연방국가제도(federal system)는 넓은 의미에서 지방정부들이 모여서 중앙권력인 연방권을 만들어준 것이기 때문에 그 출발부터가 다르다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 특히 역사적으로 미국 연방제도의 핵심은 연방정부(federal government)가 아니라 주 정부(state government)이다.

1776년 미국이 독립을 선언한 것은 각 주(each state)가 먼저 독립을 선언한 것이다.<sup>2)</sup>

미합중국(United states of America)은 50개의 나라(state)<sup>3)</sup>가 연합하여 만든 거대한 연맹체(Confederation)이다. 그래서 미합중국을 그냥 우리나라와 같은 나라로 수평적으로 비교하면 큰 우를 범하는 것이 된다. 역사적으로 미국의 각 주는 서양 제국의 각기 다른 식민지(colony)였기 때문에 식민지가 독립된 한 나라(state)가 된 것이다.<sup>4)</sup> 이렇듯 미국이라는 연방체의 출발이 개별 식민지였던 주(state)<sup>5)</sup>이기 때문에, 주 정부가 우리나라의 지방자치단체에 해당하는 '지방정부'(local government)<sup>6)</sup>를 수평적, 동반자 관계로 인식하고 있는 것

1) Soon Eun Kim, Theories and Issues of Local Government, (Goldwell Publishing Co., 2011), pp.11-15 참조.

2) Lawrence M. Friedman, A History of American Law, third edition, (New York: A TouchStone Book, 2005), p.65.

3) 우리나라 학자들도 혼동하고 있는 개념이 바로 영어단어 state이다. 미국의 연방제를 이해하지 못했던 1950년대 한국 학자들이 중국의 한 지방을 뜻하는 주(州)로 번역한 것이다. 그러나 state는 한 지방이 아니라 국가 또는 나라라고 번역하여야 한다.

4) Friedman, loc. cit.

5) 미국과 관련하여 대부분의 사람들은 아직도 state를 주로 번역하기 때문에 편의상 이 논문에서도 주라고 번역하기로 한다.

6) 최근 한국헌법학회 헌법개정연구회 소속 헌법학자들 사이에서 지방자치단체와 지방정부라는 용어 중 어느 것이 타당한지에 대해 논란이 있었다. 지방에서 스스로 다스리는 통치체라는 의미의 '지방자치단체'와 지방에서 주민 스스로 통치하는 조직(government)이라는 '지방정부'는 큰 차이가 없다

은 하나도 이상한 일이 아니다.

오늘의 주제인 지방분권을 위한 헌법개정안은 그동안 국회 소속 헌법 개정특위 자문위원회 안을 비롯하여 많은 안들이 제시되어 있다.

오늘 발제가 그 안들을 홍수처럼 반복해서 쏟아내기만 한다면 큰 의미는 없을 것이다.

그런 의미에서 이하에서는 앞에서 잠깐 언급한 미국의 연방주의와 지방정부를 심층적으로 분석하여 보다 합리적인 지방분권을 위한 헌법 개정안 마련에 일조하고자 한다.

## II. 미국의 연방주의와 지방정부

### 1. 연방주의(Federalism)

#### (1) 연방주의의 개념

연방주의 또는 연방제도의 핵심적인 요소 두 가지는 ‘지역적 독립성’(territorial self-independence)과 ‘기능적 상호의존성’(functional interdependence)이다.<sup>7)</sup>

즉 근본적으로 상호 수평적 동반자 관계에서 출발하는 것이 바로 연방주의인 것이다. 그러므로 연방정부의 주 정부에 대한 지역적 간섭이나 개입은 허용될 수가 없다. 또한 연방정부와 주 정부는 매사에 기능적으로 상호작용을 하게 된다. 명실공히 동반자 관계라고 할 수 있다.

이와 같은 연방주의의 대원칙은 “통치권(sov<sup>er</sup>ign power)이 연방정부와 지방정부 사이에 똑같이 50대 50으로 분할된다.”는 것이다.<sup>8)</sup>

이는 달리 표현하자면, 연방정부와 지방정부의 지역적 독립성과 상호의존성은 헌법적으로 보장된다는 뜻이 된다.

이러한 연방주의 개념이 거의 완벽하게 실현되고 있는 나라로서 미국을 들 수 있다.<sup>9)</sup>

---

고 본다. 그러므로 향후 지방정부라는 용어를 헌법개정안에서 채택하여도 별 문제는 없다고 본다.

7) D. Elazar, Exploring Federalism, (The University of Alabama Press, 1987), p.3.

8) Elazar, loc. cit.

9) Soon Eun Kim, p.14.

현재 미국의 정부체계는 1개의 연방정부와 50개의 주 정부, 그리고 각 주에 속한 수많은 지방정부로 구성되어 있다.<sup>10)</sup> 전술한 바와 같이 미국이라는 연방체의 건국은 아주 독특한 양상을 띠고 있었다.

그것은 국가건립과정에서 주가 핵심적인 역할을 담당하고 막강한 권한을 행사하였다는 점이다. 1781년 워싱턴 장군이 이끄는 독립군이 영국군을 요오크 지역에서 크게 승리한 이후인 1787년 동부 지역의 13개 주가 필라델피아에 모여 국제조약과도 같은 미합중국 헌법(the U.S. Constitution)을 제정하여 미국이라는 연방체를 형성하기에 이르렀다. 이처럼 주의 합의에 의해 연방정부가 탄생한 역사적 배경으로 인해 미국의 주는 세계에서 가장 막강한 권한을 보유하는 정부가 되었다.<sup>11)</sup>

이는 미합중국 헌법이 연방정부의 권한으로 열거하지 않은 모든 권한, 또는 미합중국 헌법에서 주에 대해 금지하고 있지 않은 모든 권한이 주 정부 또는 주민에게 유보되는 것을 천명한 미합중국 헌법 수정 제10조(the tenth Amendment to the U.S. Constitution)<sup>12)</sup>에 의해 분명하게 지지되고 확인된다.

즉 미합중국 헌법은 헌법이 연방정부의 권한으로 구체적으로 명시하는 권한 이외의 모든 권한을 주 정부가 가지는 것으로 정부 간 권한 배분을 선언하고 있는 것이다.

결론적으로 주 정부는 연방정부의 국방, 전쟁, 외교, 통화, 국가안전 기능을 제외한 거의 모든 공적 기능을 수행하고 있다고 말할 수 있다.<sup>13)</sup> 이러한 연방주의는 미국의 각 주(state)에서 그대로 적용되어 주 정부(state government)와 지방정부(local government)의 수평적인 권한배분으로 이어지고 있는 것이다.

10) 미국이 어느 나라보다 자유로운 나라라는 사실은 연방정부와 지방정부가 권력을 동등하게 나누어 갖는 연방제도 때문이라는 의견을 제시하는 한국의 학자도 있다. 최승노, 지방분권과 지방의 시장 친화성, (서울: 자유기업원, 2008), 64면 참조.

11) 임성일, 지방자치단체의 위기와 파산-미국의 경험과 교훈, (서울: 도서출판 해남, 2017), 176면 참조.

12) Amendment는 수정이라는 뜻을 내포하지 않고, 기존의 헌법조문에 덧붙인다는 증보의 의미를 가지고 있을 뿐이다. 그러나 한국의 제1세대 헌법학자들은 이를 수정헌법이라고 번역하였다. 향후 증보헌법이라고 번역되기를 희망해본다.

13) 미합중국 헌법 제1조 제8절(The U.S. Constitution, Article 1, Section 8)은 연방정부의 권한을 국방, 조세부과, 국채발행, 외국 및 주간 상업활동 규제, 화폐제조, 우정사업, 전쟁선포권 등을 규정하고 있다.

이렇게 볼 때, 대륙법계의 이론적인 지방자치 개념이 아니라, 실용적인 지방정부개념이 현실이 되고 있는 사회가 바로 미국 사회이다.

## (2) 미국 연방주의의 간략한 역사

전술한 바와 같이 결국 승리로 끝난 미국 독립전쟁의 시작은 개별 식민지(the colonies)에서 시작되었다. 엄격하게 말하자면 미국이 아니라 13개 주(state)가 영국군에게 승리한 것이었다. 그 여파는 독립전쟁을 승리하고 독립을 선언한 뒤까지 이어지게 되었다.<sup>14)</sup>

그래서 13개 주 대표들이 구상한 정부형태는 대통령제나 의원내각제에 대한 논의가 아니라 바로 '권력의 배분'(distribution of the power)'이었던 것이다.

그렇게 13개 주가 핵심이 되어 탄생이 된 권력배분의 모델이 '연방헌장'(the Articles of Confederation)이다. 그러나 참여한 주 정부의 대표들이 국제조약과 같은 연방헌장으로서의 강한 결속력을 지닌 미합중국이라는 연맹체를 만들기에는 부족하다고 느끼고 보다 강한 결속력을 지닌 연방헌법인 '미합중국 헌법'을 제정하게 된 것이다.

다시 말하지만, 미국 독립전쟁의 주체는 식민지였던 13개 주(state)였다. 예를 들면, 독립전쟁이 한창이던 1776년 펜실베이니아 주는 주 헌법(state constitution)을 제정하고 그 헌법에 의해 '국가안보위원회'(Council of Safety)를 창설하여 1777년 필라델피아를 침입한 영국군을 격퇴하였다. 그 이후 펜실베이니아 주 정부는 자체적인 화폐를 제조하였고, 자체 군대인 민병대를 법적으로 합법화하였으며, 군수품, 세금부과, 전쟁선포 등에 관한 입법을 제정하였다.<sup>15)</sup>

그러나 이 입법인 제정법(statute)은 판례를 법으로 여기던 보통법(common law)국가인 펜실베이니아 주에게는 아주 이질적인 것이었다.<sup>16)</sup> 1777년에 이질적인 성문법인 제정법이 제정된 동기는 1776년 필라델피아에서 개최된 첫 번째 대륙회의(the first Continental Congress)에서 채택된 인권선언(a Declaration of Rights)때문이었

14) Friedma, loc. cit.

15) Statutes at Large, Pa, 1682-1801, Vol. IX(1903), p.149(act of Oct. 13, 1777)

16) Friedman, op. cit., p.66.

다. 그 선언문은 다음과 같이 기록되어 있다.

“미국인들은 각자 자기가 속한 지역이나 지방의 경험이나 특성에 따라 자신들이 원하는 제정법(statutes)을 제정할 수 있고, 그 제정법으로 인한 이익을 향유할 자격이 있다.”<sup>17)</sup>

이러한 역사적인 사실들을 종합해볼 때, 미국 역사의 핵심은 연방정부가 아니라 ‘주 정부’(state government)임을 잘 알 수 있다.<sup>18)</sup>

## 2. 지방정부(Local Government)

### (1) 이론적 접근

가. 규범이론(normative theory)과 경험이론(empirical theory)

먼저 규범이론은 정치적 정당성에 기초를 두는 지방정부(local government)는 모든 것을 합법화할 수 있는 기관이며, 자유와 평등을 촉진하고 개혁을 이룰 수 있는 기관<sup>19)</sup>이라는 이론이다.

이러한 규범이론에 의하면, 지방정부의 체계는 서로 다른 ‘민주주의와 효율성’(democracy and efficiency), 즉 두 마리 토끼를 다 잡을 수 있다고 설명하고 있다. 즉, 지방정부의 주민들은 자신들의 지역 내에서 다수결의 원칙과 함께 소수자 보호를 다 같이 연습할 수 있다는 것이다.<sup>20)</sup> 이는 말 그대로 이상론적인 이론이라고 할 수 있다.

다음은 경험이론인데, 이는 전술한 규범이론을 비판하면서 생성된 이론이다. 규범이론은 지나치게 정치이론에 집중함으로써 가치중립적이고, 객관적이어야만 되는(value-free and objective) 이론(theory)으로서의 가치를 상실했다고 비판하고 있다.<sup>21)</sup>

경험이론은 객관적인 관찰, 경험 및 실험을 통하여 집적된 통계자료

17) G. Brown, *British Statutes in American Law, 1776-1836*(1964), p.21.

18) 미합중국 헌법 제1조 8절에도 명시되어 있지만, 그러한 전통은 지금도 이어져서 주와 주 사이의 무역거래는 우리의 경우 외국과의 교역에 해당하는 것처럼 규율하고 있는 실정이다.

19) H. Wolman & M. Goldsmith, *Urban Politics and Policy*, (Oxford: Blackwell Press, 1992), p.7.

20) C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, (London: Cambridge University Press, 1970), p.5.

21) Pateman, *op. cit.*, p.6.

를 통해 지방정부의 정당성을 주장해야 한다는 것이다.

#### 나. 엘리트이론(elite theory)과 다원주의이론(pluralism)

먼저 엘리트이론은 정치적 비밀결사(junta)라고 속칭되는 정치적 엘리트들이 중앙권력 뿐만 아니라 지방정부의 권력도 장악하기 때문에 지방정부는 정치적 엘리트에 의해 창설된 것이라는 이론이다.<sup>22)</sup>

이와는 달리 다원주의이론에 의하면, 지방정부는 정치적 엘리트의 영향력뿐만 아니라 다양한 NGO들의 권력배분에 의해서 탄생된 것이라고 주장하고 있다.<sup>23)</sup>

#### 다. 시스템이론(system theory)

원래 시스템이론은 자연과학 분야의 일반적인 이론이었는데, 이를 사회과학과 정치학 분야에 받아들여 발전시킨 학자가 바로 이스턴(Easton)이다. 그는 미국의 지방정부는 결국 중앙정부, 주 정부 등과의 체계적인 관련성에 의해 탄생되었다고 주장하고 있다.<sup>24)</sup>

#### 라. 공공선택이론(public choice theory)

원래 공공선택이론은 경제학 분야의 이론이지만, Black 교수를 비롯한 많은 학자들은 이를 정치현상을 분석하는 정치공학의 이론으로 재정립하게 되었다. 이 이론에 의하면, 지방정부도 경제학의 시장(market)의 하나로서, 공공재(public goods), 공공서비스(services), 그리고 정치인들과 행정 관료들이 주어진 헌법원칙에 입각하여 합리적인 참여자로 시장에 참여할 수 있도록 최대한 효율적으로 배치되어 있다고 주장한다.<sup>25)</sup> 이 이론은 특히 지방정부의 행정 관료들이 정책 결정을 할 때, 시장참여자로서 합리적인 선택을 한다는 가정 하에 이루어진 것이기 때문에 어느 정도 이상적인 이론으로 평가된다.

---

22) R. Putnam, The Comparative Study of Political Elites, (New Jersey: Prentice Hall, 1976), p.3.

23) W. Connolly, The Ethos of Pluralization, (University of Minnesota Press, 1995), p.8.

24) D. Easton, A Systemic Analysis of Political Life, (New York: John Wiley Press, 1965), p.13.

25) D. Black, The Theory of Committees and Elections, (Cambridge: Cambridge University Press, 1958), p.21.

마. 정치적 절차이론(political process theory)

이 이론은 정치학자들이 가장 선호하는 이론이다. 이에 의하면, 지방 정부도 입법부(the legislature), 행정부(the executive), 그리고 이해 단체(interest groups)<sup>26)</sup>들이 지방정부 대표 후보 경선절차, 선거운동 절차 등 정치적 절차(political process)에서 서로간의 상호작용(interaction)으로 탄생된다고 설명한다.<sup>27)</sup>

## (2) 지방정부의 종류와 형태

### 가. 지방정부의 종류

미국의 지방정부는 일반적으로 주 정부 밑의 정부 단위를 말한다. 현재 미합중국 센서스국(The U.S. Census Bureau)이 5년마다 실시하는 통계자료에 의하면, 지방정부는 County Government, Township Government, Municipal Government, Special Purpose Local Government의 네 가지 종류로 나뉜다.

참고적으로 2012년 기준 미국의 지방정부는 총 89,004개이고, 자세한 내역은 [표 1-1]과 같다.

[표 1-1]<sup>28)</sup>

Kinds of Local Government	Amount
Municipalities	35,886
Townships	16,364
Counties	38,917
School Districts	12,884
Special Districts	37,203
Total Amount	89,004

26) interest group은 과거 압력단체, NGO, 시민단체 등을 포함하는 포괄적인 용어로 사용되고 있다.

27) A. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, (Chicago: University of Chicago Press, 1908), p.14.

28) H. Wolman & D. Hincapie, "National Fiscal Policy and Local Government During the Economic Crisis," *The German Marshall Fund of the United States(GMF)*, May 2014, p.7.

이하에서 설명되는 지방정부의 종류는 다음과 같다.

### 1) County Government(County)

County는 일단 주(state)의 가장 큰 규모의 지방정부를 말한다. 그러므로 전체 County를 합치면 주(state)가 된다. 주 내에서 그 다음 큰 규모는 Municipality(City)가 된다.

그러나 New York, Philadelphia, St. Louis, Baltimore, Denver 등과 같이 규모가 큰 Municipality는 County를 겸하기도 한다.<sup>29)</sup>

County는 엄격히 말하자면, 주민의 일상 행정수요에 부응하는 지방정부라고 하기에는 부족하다. 왜냐하면 County는 주 정부의 하위 행정기관과 같은 기능을 행하기 때문이다.

그래서 County는 주로 경찰, 소방 등의 행정기능만을 담당하는 경우가 많다. County의 의회인 'County Council'은 일단 주민투표에 의해 선출되지만, 그 의장은 주민투표에 의해 선출되는 경우와 주 정부에 의해서 임명되는 경우로 나뉜다. 바로 이러한 면 때문에 County를 지방정부의 분류에서 제외하자는 논의가 있는 것이다.<sup>30)</sup>

### 2) Municipal Government(Municipality)

Municipality는 주헌법에 의해 창설된다. 이런 이유에서 지방정부 가운데 주로부터의 독립성과 자율성이 가장 강한 유형이 된다.

우리나라의 학자들 대부분은 Municipality를 우리의 시, 군, 구에 비교하는데, 이는 우를 범하는 것이다. 전술한 바와 같이 New York은 Municipality이면서도 County이다. 미국과 우리의 경우를 수평 비교한다는 자체가 잘못된 것이다. 하여튼 Municipality야 말로 미국 지방정부의 전형(typical form)이다. 그러므로 주민의 일상생활과 직결되는 종합행정을 담당하고 수행한다. 미국 내에서도 평면적으로는 County 밑에 Municipality가 있는 것처럼 보이지만, 양자는 결코 직할관계나 상하의 수직적 대응관계가 아님을 명심해야 한다.

Municipality의 의회(Council)는 주민투표로 인해 구성되며, 대부분의

29) Holman & Hincapie, op. cit., p.8

30) 임성일, 앞의 책, 182면 참조.

지역에서는 정당배제(non-partisan) 방식<sup>31)</sup>으로 투표가 실시된다. 미국 대부분의 대도시 지역은 하나가 아닌 다수의 Municipality로 구성된다. 그러므로 우리가 생각하는 ‘대도시 정부’(metropolitan government)는 존재하지 않는다.<sup>32)</sup>

### 3) Township Government(Township)

Township은 Municipality와 유사한 종합 행정기능을 수행하는 지방정부이다. 하지만 지역의 규모가 Municipality보다 작고, 행정범위도 작다는 특징이다. [표 1-1]에서 알 수 있듯이, County나 Municipality보다 숫자가 현격하게 적은 것은 그 규모가 작다는 것을 나타낸다. 규모는 작지만, Township은 Municipality와 비교하여 큰 특징을 지닌다. Municipality는 주민이 합의를 해야 주헌법(State Constitution)에 의해 창설이 가능하지만, Township은 주민의 의사와 상관없이 주헌법에 의해 창설이 가능하기 때문이다.<sup>33)</sup>

또한 Township은 ‘주민총회’(Township Meeting)라는 독특한 제도를 가지고 있다. 주민총회는 지역의 유권자들이 다함께 모여 중요한 의사결정을 하는 시스템을 말한다. 즉, 지방정부에 직접민주주의 요소를 가미한 것이다. 우리나라도 현행 지방자치법상 주민투표제도를 시행하고는 있지만, 본격적으로 직접민주주의 요소를 가미했다고 보기에는 어려움이 있다. 이번 헌법 개정에서 미국의 Township을 참고하여 직접민주주의 요소를 강화할 필요가 있다고 본다.<sup>34)</sup>

### 4) Special Purpose Local Government

특별목적 지방정부는 기능, 역할, 행정 및 재정권한, 조직, 자원 조달 면에서 주(State)마다 다르다. 현재 미국의 특별목적 지방정부 중 그 수가 가장 많고 중요한 것은 ‘학교구’(School District)이다.

미국의 School District는 우리의 교육자치와는 달리 재원을 조달할

31) 투표용지에 정당표시가 없는 것을 말한다. 이에 대해서는 Wolman & Hincapie, op. cit., p.9. 참조

32) Wolman & Hincapie, op. cit., p.10.

33) Wolman & Hincapie, op. cit., p.11

34) 同旨, 임성일, 앞의 책, 184면.

수 있는 과세권한을 보유하고 있다.<sup>35)</sup>

School District는 공립학교(public school)의 운영을 관장하는 특별 목적 지방정부로서, 주법에 의해 설치된다.

School District는 독립성이 생명이기 때문에 County와 Municipality와 완전한 독립적 관계에 있다.<sup>36)</sup>

School District는 이사회(board)를 중심으로 운영되며, 위원들은 주민투표에 의해 선출된다. 예외적으로 County와 Municipality가 직접 초, 중등교육을 관장하는 곳도 있다. 이때에는 County와 Municipality가 School District를 겸하게 된다.

School District 외에 특별목적으로 설치된 특별목적 지방정부로는 Hospital District(병원담당구), Sewer District(하수도 담당구), Housing District(주택담당구), Airport District(공항담당구) 등이 있다.<sup>37)</sup> 이들은 우리나라에서는 지방자치단체와 지방공기업이 담당하고 있기 때문에 생소하고 특이한 것이다.

#### 나. 지방정부의 형태

미국 지방정부의 형태는 Mayor-Council Form(시장-의회형), Council-Manager Form(의회-매니저형), Commission Form(위원회형)으로 나뉜다.

먼저 Mayor-Council Form은 지방정부의 수장인 Mayor와 주민의 대표성을 가지는 Council이 권한을 나누어 갖고, 견제와 균형을 도모하는 형태를 말한다.<sup>38)</sup> 그러나 현실적으로 미국 사회에서는 어느 한쪽이 더 우위를 가지는 현상들이 나타나곤 한다. 통상 'Strong Mayor Form' 'Weak Mayor Form'이 그것인데, 전자는 대도시를 중심으로 나타나는 경향이 있고, 후자는 소도시를 중심으로 나타나는 경향이 있다.

Council-Manager Form은 형식적으로는 집행기관과 의회가 분리되어

---

35) 미국에서 일반적으로 재산세(property tax)를 부과할 때 이에 교육세(school district tax)를 병과한다. 이에 대해서는 G. F. Break, Financing Government in a Federal System, (Washington D.C.: The Brooking Institution, 1980), p.5. 참조

36) Wolman & Hincapie, op. cit., p.17.

37) Wolman & Hincapie, op. cit., p.18.

38) Wolman & Hincapie, op. cit., p.22.

운영되고 있지만, 실질적으로는 의회가 중추적 역할을 담당하는 지방 정부의 형태이다. 이 형태에서는 10인 이하의 위원으로 구성되는 의회가 시정을 총괄하는 전문 경영인인 manager를 임명하게 된다. Commission Form은 집행기관과 의결기관이 통합된 형태를 말한다. 이는 극히 예외적으로 미국 전체에서 1% 내외에 속한다.<sup>39)</sup> 이 형태는 주민들에 의해 선출된 3-5인의 commissioner가 의결기관 겸 집행기관인 commission을 구성해서 심의 의결을 함과 동시에 집행기관의 의사결정기관으로서의 역할도 담당하게 된다.

### (3) 주 정부와 지방정부의 관계

주 정부와 지방정부의 관계를 살펴보기에 앞서, 미국의 주(state)와 지방정부의 권한 배분의 원칙(rule)을 검토할 필요가 있다.

먼저 Dillon's rule이다. 이는 1868년 미국 Iowa 주 대법원(Iowa supreme court) 대법원장이었던 John Dillon 내린 판결<sup>40)</sup>에 근거하여 이름이 부쳐진 것이다. 이 판결의 핵심은 지방정부는 주에 의해 명시적으로 부여받은 권한과 그에 필수적으로 부수되는 권한만을 인정하고 그 외의 모든 권한은 주(state)에 귀속된다는 것이다.<sup>41)</sup>

이는 지방정부가 주헌법에 의해 창설되었기 때문이라는 사실을 강력한 논거로 주장하고 있다. 이 판결은 1903년 미국 연방대법원(the U.S. Supreme Court)의 판결에서도 지지된 바 있다.

이후 Dillon's rule에 반대하는 Home rule principle이 등장하였다.

1875년 Missouri 주 헌법<sup>42)</sup>에서 St. Louis의 권리장전이라고 할 수 있는 City Charter의 제정권을 시민들에게 부여하였고, 이로 인해 미국 지방정부의 권한은 주 정부와 상관없이 독자적이라는 사실을 천명하기 시작하였던 것이다. 이후 California, Minnesota, Washington state들이 Home rule principle을 채택하였다.

39) Wolman & Hincapie, op. cit., p.23.

40) Clinton v. Cedar Rapids and the Missouri River Railroad, (24Iowa455, 1868)

41) Wolman & Hincapie, op. cit., p.45.

42) Missouri Constitution Art. IX, §16, 20(1875); quoted in Henry J. Schmandt, "Municipal Home Rule in Missouri", Washington Univ. Law Review vol.1953, Issue 4, p.1.

현재 미국에서는 Kansas state를 제외한 거의 모든 주(state)가 Home rule principle을 채택하고 있는 실정이다.

전술한 바와 같이 미합중국 헌법 수정 제10조에 의해 지방정부의 존재와 권한 등에 관한 사안은 연방정부가 아닌 주 정부의 소관 사항으로 규정되고 있다. 현재 미합중국 헌법은 지방정부에 관한 사항은 전혀 다루지 않고 있으며, 주헌법에 의해 지방정부는 탄생되도록 규정하고 있다. 일단 주(state)가 지방정부를 탄생하게한 모태임은 부인할 수 없지만, 미합중국을 탄생시킨 '연방주의'(Federalism)를 상기한다면 우리 식의 상명하복관계가 아니라 서로의 행복한 존립을 위한 수평적 평등관계로 볼 수 있다.

### 3. 한국의 지방자치제도와와의 비교

우리나라는 역사적으로 미국의 경우와 달리, 중앙정부가 지방에 막강한 권한을 행사하는 중앙집권국가로 형성 발전되어 왔다. 즉, 고려왕조와 조선왕조의 중앙집권형이 제5공화국까지 이어져 내려왔다고 해도 과언이 아니다.<sup>43)</sup>

이런 연유로 지방자치제도의 출발부터 우리나라는 미국의 지방정부개념과 차원을 달리하였다. 전술한 바와 같이 미국은 연방주의 개념 하에 연방정부가 아닌 주 정부가 우선시되는 나라로 건국되었고, 주 헌법에 의해 창설된 지방정부들도 주와 상명하복의 관계가 아니라 수평적, 평등적 동반자관계를 형성해왔다.

법적인 측면에서 우리나라의 지방자치제도는 헌법에서 규정하였지만, 미국의 지방정부는 주 헌법과 주 법에 의해 근거한다는 것이 큰 차이라면 차이라고 할 수 있다.<sup>44)</sup>

특히 미국의 지방정부는 연방정부와는 하등의 관계가 없다. 지방정부는 오로지 주 정부와 관계가 있을 뿐이기 때문이다. 이런 시각에서 우리나라의 중앙정부와 지방정부간에 형성되는 관계는 미국에서는 주

43) Eugene Choi, "Interrelation between Central and Local Government"[Discover Korea in Public Administration published by The Korea Institute of Public Administration, 2012], p.245.

44) 임성일, 앞의 책, 177면.

정부와 지방정부간의 관계로 파악되어야만 한다.

바로 이러한 점이 우리나라와 미국을 수평적으로 비교하면 우를 범할 수 있는 이유가 되는 것이다.

### III. 지방분권조항에 대한 헌법 개정 동향 검토

-2018년 한국헌법학회 헌법개정연구위원회 지방분권 분과위 안

#### [한국헌법학회 헌법개정연구위원회 지방분권분과 헌법개정안]

<p>논의 취지</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>◦ 대통령과 국회를 중심으로 한 중앙집권적 단일 통치체계에서 탈피하여, 지방 저마다의 다양한 특색이 고려되고, 지역 주민들의 요구가 더욱 효율적으로 충족되며, 주민의 생활과 복리와 관련된 사안에 대하여 주민 스스로가 숙의하고 결정해 나아가는 진정한 주민자치, 주민주권을 실현할 수 있도록 헌법적 토대를 강화할 필요가 있음.</li><li>◦ 중앙정부와 지방정부간, 지방정부상호간의 정책경쟁과 행정서비스 경쟁을 촉진하고, 아래로부터 혁신을 통하여 국가의 효율성을 높이고, 경제 발전의 동력을 확보함.</li><li>◦ 이를 위하여, 민주공화국 구현을 뒷받침하는 중요한 방법론으로서 ‘지방분권 지향’ 을 헌법 총강에 선언하고, 보충성의 원칙을 명시하여 중앙정부, 기초지방정부와 광역지방정부간의 사무 권한의 우선순위를 정하며, 지방의회(또는 주민총회)가 해당 지역의 주민의 삶을 규정하는 법률을 제정할 수 있도록 함.</li><li>◦ 또한 지방정부로 하여금 지방세의 종류와 세율 및 징수방법을 당해 지방의 법률로 정할 수 있도록 하고, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간의 재정조정 제도를 두어 지방간의 재정격차를 완화 하는 등 시대적 요구에 부합하는 지방분권 시대를 열어가는 내용의 개헌안을 마련하고자 하였음.</li><li>◦ 현재 국회에서 헌법개정특별위원회와 자문위원회를 두고 개헌안을 마련하고 있고, 전국적으로 많은 시민단체와 사회단체는 물론이고 지방자치단체 협의체와 자발적 시민 모임 등에서도 전체 개헌안 또는 부분 개헌안 등을 활발히 제시하며 새로운 헌법 수립에 대한 열의를 보이고 있음. 그러한 가운데 헌법학을 직접 연구하고 있는 학자와 연구자들이 좀 더 다듬어진 개헌 의견을 제시하는 것은 지식</li></ul>
------------------	--

	인으로서의 소명임과 동시에 사회적 책무라 할 것임.
<b>분과위 논의경과</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 한국헌법학회 헌법개정연구위원회 지방분권분과는 위와 같은 문제 의식을 전제하고, 2018. 1. 2.부터 논의를 시작하여, 1. 6(1차), 1. 13(2차), 1. 20(3차)에 걸쳐 현장 공동 분과회의를 개최하고, 10 차례의 온라인 집단점검 회의를 거쳐 분과 차원의 지방자치 관련 개헌안 초안을 도출하고, 이를 담은 보고서를 작성한 후 이를 다시 6차례 회람하여 검토한 후, 2. 21 위원회 본부에 제출하기에 이룸.</li> </ul>

1. 신설

가. 주요내용

- 헌법 총강에서 지방분권주의를 천명함.

<표> 신규 대조표

현 행	개정안
(신설)	총강 제1조 ③ 대한민국은 지방분권을 지향한다.

나. 제안 취지

- 지방분권을 국가질서 형성의 중요한 방향으로 설정하여, 사회의 모든 사안을 중앙정부가 관장하는 국가주의적 경향을 시정하고, 지방분권의 원리가 모든 국가의 입법과 행정, 사법에 반영될 수 있도록 하고자 함.
- (소수의견) 헌법 제1조 제1항에서 민주공화국임을 표명한 이상, '지방분권'은 방법론에 해당하는 것이므로, 이를 별도의 조항으로 선언하는 것은 불필요하다는 의견 있음.(김성률, 김기호)

다. 제안 논거

□ 외국입법례

- 프랑스 헌법 제1조 제1항 3문 : 프랑스는 지방분권적으로 구성된다.
- 이탈리아 헌법 제5조 : 국가는 지방자치를 인정 및 촉진하고, 국가에 의존하는 서비스에 있어서 최대한의 행정적 분권화를 이행한다. 국가는 자치와 지방분권화의 요구에 입법 원칙과 방식이 부합하도록 하여야 한다.

2. 현행 제117조 일부 수정 및 신설

가. 주요내용

- 개정안 제117조 제1항에서는 주민의 지방사무에 관한 자치권을 명시함.  
또한, 주민의 자치권은 주민이 직접 행사하거나 지방정부의 기관을 통하여 행사할 수 있음을 명시함.  
또한, 주민발안, 주민투표, 주민소환에 관하여 필요한 사항을 법률로 정할 수 있도록 근거를 둠.
- 개정안 제117조 제2항에서 지방정부의 종류와 구역 및 특별자치정부에 관하여 법률로 정하도록 함. 또한 이를 변경하고자 하는 경우에는 반드시 주민투표를 거치도록 명시함.
- 개정안 제117조 제3항에서 정부와 지방정부간, 지방정부간의 역할과 사무 분배에 관해서는 주민과 가까운 정부에게 우선적 책임과 권한이 부여되도록 보충성의 원칙을 명시함.

<표> 신규 대조표

현 행	개정안
(신설)	<p>제8장 지방자치</p> <p>제117조</p> <p><u>① 주민은 그 지방사무에 관하여 자치권을 가진다. 주민은 자치권을 직접 또는 지방정부의 기관을 통하여 행사한다. 주민발안, 주민투표, 주민소환에 관하여 필요한 사항은 법률로 정한다.</u></p>
제117조 ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.	<p>제117조</p> <p><u>② 지방정부의 종류와 구역 및 특별자치정부에 관하여는 법률로 정한다. 다만 이를 변경하고자 하는 경</u></p>

	<u>우에는 주민투표를 거쳐야 한다.</u>
(신설)	제117조 <u>③ 정부와 지방정부간, 지방정부간의 역할과 사무 분배에 관하여는 보충성의 원칙에 따른다.</u>

나. 제안 취지

- 지방분권주의의 실현은 곧 주민자치에 기반하여야 하는 것이므로, 주민의 자치권을 헌법적으로 보장하고, 주민의 자치권을 직접 행사하거나 간접적으로 행사하는 방법 등을 명시하며, 지방 차원의 직접민주주의 통하여 주민의 자치권을 최종적으로 실현할 수 있도록 헌법적으로 보장함.
  - (소수의견) ‘지방자치에서 자치권은 주민에게 있고 지방자치단체의 모든 권한은 주민으로부터 나온다. 주민의 자치권은 직접 또는 지방자치단체에 의하여 행사한다.’로 조문 수정하자는 의견 있음.(김기호)
  
- 주민 공동체 단위를 최대한 존중하여, 행정부나 국회에 의한 자의적인 지방정부의 종류 변경을 방지하고, 혹여 이를 변경하려는 경우에도 주민의 의견이 최대한 존중되도록 하기 위하여 법률로 정하되 주민투표를 거치도록 함.
  - 지방정부의 종류와 구역에 관하여 규정하되, 지방정부 가운데에도 차별화된 성격을 갖는 특별자치정부를 둘 수 있도록 함.
  - (소수의견) ‘지방자치단체의 종류와 관할은 법률로 정한다. 다만 지방자치단체의 종류와 관할구역을 변경할 때에는 주민투표를 거쳐야 한다.’로 조문 수정하자는 의견 있음.(김기호)
  - (소수의견) 현행 지방자치법 상의 용어 입법례를 고려하여 조문에 ‘구역’보다는 ‘관할 구역’으로 표현하자는 의견 있음.(고인석)
  
- 사무배분의 원칙을 헌법에 명시하여 기준을 제시함. 보충성은 정의의 원칙과 효율성의 원칙에 부합하는 일반원칙에 해당함.
  - 보충성의 원칙을 통하여 하위 단위의 공동체 또는 작은 단위의

정부가 자율과 책임을 바탕으로 사무를 우선하여 효율적으로 처리하고, 부득이 처리할 수 없는 사무에 대해서만 상위 단위의 공동체 내지 큰 단위의 정부가 사무에 개입하도록 함.

- 프랑스, 독일, 스위스 등 유럽 다수의 국가가 표명하고 있는 원리임.

- (소수의견) ‘지방자치단체간 또는 국가사무배분은 보충성원칙에 따라 법률로 정하며 합리적인 비용을 부담하여야 한다.’로 문구 수정하자는 의견 있음.(김기호)

- (소수의견) ‘보충성의 원칙’은 어려운 학문적 개념일 뿐만 아니라, 해외 입법례를 무비판적으로 따르는 입법사대주의적 차용은 곤란하므로, 국민 모두가 이해하기 쉽도록, 주민에게 가장 가까운 작은 자치정부에서, 큰 자치정부, 그리고 중앙정부 순으로 사무를 처리하도록 규정함이 적절하다는 의견 있음.(이경선)

#### 다 제안논거

##### □ 외국입법례

- 스페인헌법 제137조 : 국가는 지역상 시·군·구, 현, 자치주로 구성한다.

- 이탈리아헌법 제114조 : 공화국은 시, 도, 대도시, 주, 국가로 구성된다.

- 독일헌법 제23조 : 국가 임무는 보충성의 원칙에 따라 분배되고 수행되어야 한다.

- 스위스헌법 헌법 제5a조 : 국가 임무는 보충성의 원칙에 따라 분배되고 수행되어야 한다.

##### □ 선행 개헌안

시기	제시 주체	내용
2018.1	국회 헌법개정특별위 자문위 안	제117조 ① 주민은 그 지방 사무에 대해 자치권을 가진다. 주민은 자치권을 직접 또는 지방정부의 기관을 통하여 행사한다.

		<p>② 지방정부의 종류는 종전에 의하되, 이를 변경하고자 하는 경우에는 주민투표를 거쳐 법률로 정한다.</p> <p>③ 정부간 사무배분과 수행은 보충성의 원칙에 따른다.</p>
2010	대화문화아카데미	<p>제130조</p> <p>① 국가는 지방자치단체가 수행할 수 없는 사무에 대해서 보충적으로 권한을 가진다.</p> <p>② 지방자치에 관하여 헌법이 정하는 기본적인 사항에 대해서는 지방자치기본법으로 정한다. 지방자치기본법의 제정이나 개정, 폐지는 각원 재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성을 필요로 한다.</p>

3. (현행) 제117조 1항

가. 주요내용

- 현행 헌법 제117조 제1항을 개정안 제118조로 조문 위치를 변경하고 그 내용을 여러 항으로 나누어 구체적으로 명시함.
  - 개정안 제118조 1항에서 외교, 국방 등 국가존립에 필요한 사항 및 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업에 대하여 중앙정부가 입법권을 행사하도록 함.(중앙정부의 배타적 입법권)
  - 개정안 제118조 제2항에서, 제1항 이외의 사항에 대하여는 중앙정부와 지방정부가 각각의 입법권을 행사하는 근거를 둬.(경합적 입법권 내지 병렬적 입법권).
  - 개정안 제118조 제3항에서, 지방정부의 구역 내에서 효력을 갖는 법률 제정 권한을 명시함.
  - 개정안 제118조 제4항에서 국가법률과 지방법률이 충돌하는 경우에 해결방안을 제시함. 원칙적으로 중앙정부의 법률이 지방정부의 법률보다 우선적 효력을 갖되, 지방정부로 하여금 지역의 특성을 반영하여 다양한 규율이 필요한 일정 생활 분야에서 달리 법률을 정할 수 있도록 함.
  - 개정안 제118조 제5항에서, 지방정부의 고유 자치사무와 위임사무의 수행 근거를 명시함. 그리고 사무 위임을 한 정부가 위임사무의 비용을 부담하는 원칙을 분명히 함.

<표> 신구 대조표

현 행	개정안
<p>제117조</p> <p>① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.</p>	<p><u>제118조</u></p> <p>① <u>외교, 국방 등 국가존립에 필요한 사항 및 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업에 대해서는 중앙정부가 입법권을 갖는다.</u></p> <p>② <u>제1항에 해당하지 않는 사항에 대하여는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 갖는다.</u></p>

	<p>③ 지방정부는 제2항의 사항에 대하여 법률을 제정할 수 있다. 지방정부의 법률은 해당 구역에서 효력을 가진다.</p> <p>④ 중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가진다. 다만, 지방정부는 지역의 특성을 반영하기 위하여 필요한 경우에는 자치조직, 지방세, 주민복리와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다.</p> <p>⑤ 지방정부는 당해 입법기관이 제정한 법률에 따른 자치사무를 수행하고, 중앙정부 또는 다른 지방정부에서 위임한 사무를 수행한다. 위임사무를 처리하는 데 소요되는 비용은 위임한 정부에서 부담한다.</p>
--	---

나. 제안 취지

- 중앙정부의 전속적 입법권 내지 배타적 입법권에 관한 조항을 둬.
  - 지방분권, 지방자치를 강화하더라도 이것이 국가의 존립과 국가적 통합성을 부정하는 것이 아니므로, 국가의 존립과 관련된 사항이나 전국적으로 통일성을 기할 필요가 있는 사항에 대해서는 중앙정부가 계속해서 입법권을 행사하도록 하는 것이 필요함.
  
- 중앙정부와 지방정부의 입법권이 병존하는 이른바 ‘경합적 입법권’에 관한 조항을 둬.
  - 중앙정부가 가지는 전속적 입법권 내지 배타적 입법권에 해당하

는 사항 이외에 대해서는 중앙정부와 지방정부가 각각의 입법권을 행사할 수 있도록 함.

- 스페인, 독일 등 외국 헌법례에서도 참고할만한 규정들이 있음.
- 지방정부의 배타적 입법권을 직접적으로 명시하는 것이 지방정부의 입법권을 강화하는 데 가장 바람직함. 독일, 이탈리아, 스위스 등에 입법례가 있음. 중앙정부의 입법적 역할을 인정하면서도 동시에 지방정부의 입법권이 병존되도록 하여 중앙정부와 지방정부가 중첩적으로 입법권을 갖도록 지방정부의 입법권을 완화함.

□ 지방정부의 법률제정권을 보장함.

- 지방정부의 입법형식을 조례로 하는 경우에 기본권유보 법률, 조세법률주의, 죄형법정주의로 인하여 지방정부의 입법권이 무력화됨.
- 헌법이 법률로 정하도록 한 사항을 일일이 조례로 정할 수 있도록 헌법에 명시하는 것은 복잡하고, 결국 조례를 법률로 인정하는 것이 되므로, 차라리 당해 지방정부의 법률제정권을 인정하는 것이 간편하고 의미가 명확함. 지방입법과 헌법 제37조 제2항의 기본권제한 법률유보, 제13조 제1항의 죄형법정주의, 제59조의 조세법률주의 등이 조화를 이룰 수 있도록 함.
- (소수의견) 지방법률 입법권 부여에 관한 대안으로 지방자치에 필요한 법률안제출권을 부여하고, 아울러 국가(정부와 국회 등)의 지방자치단체의 의견존중의무를 부과하고, 국회나 정부의 일방적 권한행사를 견제하고, 소통을 통한 협치가 이루어 질 수 있도록 헌법에 “전국지방자치단체장협의회”를 신설하자는 의견 있음.(김기호)

□ 중앙법률과 지방법률간의 규범 충돌시 중앙법률이 우선되도록 함으로써 적용상의 효력관계 원칙을 제시함.

- 다만, 지방 저마다의 특성이나 사정을 고려하는 것이 필요한 경우에는 예외적으로 지방법률로 달리 정할 수 있도록 함.
- 법률의 전국적 통합성(통일성)과 지방적 다양성을 조화시킬 수 있는 방안을 모색함.
- 중앙정부와 지방정부간의 입법적 경쟁이 가능하게 됨으로써 부

정적인 문제가 발생하기 보다는, 경쟁적으로 입법적 품질이 제고되는 긍정적 효과를 기대할 것으로 봄.

- (소수의견) ‘지방의회의원과 지방자치단체는 법률을 위반하지 않는 범위 내에서 조례안을 제출할 수 있으며 조례는 관할구역 내에서 효력을 가진다.’로 문구 수정하자는 의견 있음.(김기호)

□ 사무처리 비용의 부담 원칙을 명확히 함.

- 사무처리비용의 전가를 금지하여 재정책임성을 명확히 함.
- 원칙적으로 지방과 관련된 사무는 지역실정을 가장 잘 파악하고 있는 지방정부가 수행하게 하는 것이 효율적이라 할 것임.
- 따라서 중앙정부가 법률을 집행하는 경우에도 가급적 지방정부에 위임하여 수행하도록 하고, 중앙정부가 직접 사무를 수행하는 것은 최소화하거나 예외적인 경우로 함이 적절할 것임.
- 다만, 자치사무나 위임사무를 수행하는 지방정부로서는 권한도 커지겠지만, 책임에 따른 비용, 즉 재정적 부담도 커지게 되므로, 이에 대하여 사무를 위임한 정부가 그 소요 비용을 부담하도록 하여, 지방자치의 물적 기반이 위임사무로 인하여 위협에 빠지는 일이 없도록 하고자 함.

다. 제안 논거

□ 외국입법례

- 독일헌법 제70조 : ① 기본법이 연방에 입법권을 수여하지 않는 한 주가 입법권을 가진다. ② 연방과 주 사이의 권한의 범위는 배타적 및 경합적 입법에 관한 기본법의 규정에 따라 이루어진다.
- 이탈리아 헌법 제117조 : ① 국가의 전속적 입법권, 국가와 지역의 경합적 입법권을 상세하게 규정하고 이에 속하지 않은 분야는 지역의 배타적 입법권에 속한다.

□ 선행 개헌안

시기	제시 주체	내용
2018.1	국회 헌법개정특별위 자문위 안	제118조

		<p>① 외교, 국방, 국가치안 등 국가존립에 필요한 사무 및 금융, 국세, 통화 등 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업에 대해서는 중앙정부만 입법권을 가진다.</p> <p>② 제1항에 해당하지 않는 사항에 대하여는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 갖는다.</p> <p>③ 지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다.</p> <p>④ 중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가진다. 다만, 지방정부는 지역특성을 반영하기 위하여 필요한 경우에는 행정관리, 지방세, 주민복지와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다.</p> <p>⑤ 지방정부는 당해 입법기관이 제정한 법률을 자치사무로 수행하고, 중앙정부 또는 다른 지방정부에서 위임한 사무를 수행한다.</p> <p>⑥ 위임사무를 처리하는데 소요되는 비용은 위임하는 정부에서 부담한다.</p> <p>⑦ 지방정부에게는 그 사무수행에 필요한 재원이 제1항의 취지에 부합하도록 보장되어야 한다.</p>
2014.7	국회 헌법개정 자문위원회	<p>제150조</p> <p>① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한</p>

		사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
2010	대화문화아카데미	<p>제131조</p> <p>② 시·군·자치구는 법률에 위반되지 않는 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다.</p> <p>제134조</p> <p>① 다음 각 호가 정하는 사항에 한해서는 국가만 입법권을 가지며 지방자치기본법에 특별한 규정이 없는 한 도는 입법권을 행사할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 외교, 국방, 국세, 국가조직</li> <li>2. 통화, 물가정책, 금융정책, 수출입정책</li> <li>3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입</li> <li>4. 국가종합경제개발계획, 국토종합개발계획</li> <li>5. 근로기준, 도량형</li> <li>6. 우편, 철도, 고속국도</li> <li>7. 항공, 기상, 원자력</li> <li>8. 기타 성질상 국가만 입법권을 갖는 것이 명백한 사항</li> </ol> <p>② 제1항에 규정하지 않은 사항 중에서 지방자치기본법으로 정하는 사항에 대해서는 국가와 도가 경합적으로 입법권을 가진다. 국가는 전국적인 통일이 필요한 경우에 한하여 경합적인 입법권을 행사할 수 있다.</p>

		<p>③ 한 지역에만 영향을 미치거나 지역의 정체성에 관련된 사항으로 이 헌법과 지방자치기본법에 의하여 국가의 입법권에 속하지 않는 사항은 도가 입법권을 갖는다.</p> <p>④ 도의 조례는 시군자치구 조례에 우선하며 법률에 위반해서는 안 된다.</p> <p>⑤이 헌법에서 법률로 규정하도록 되어 있는 사항이 도의 권한에 속하는 경우에는 도의 조례로 규정할 수 있다.</p> <p>제135조</p> <p>①도가 입법권을 가지는 사항에 대해서는 도가 자치사무로 집행한다.</p> <p>②국가와 도가 경합적으로 입법권을 갖는 사항에 대해서는 지방자치기본법에 특별한 규정이 없는 한 도가 자치사무로 집행한다.</p> <p>③국가만 입법권을 갖는 사항에 대해서는 지방자치기본법에 의하여 도에 위임하여 수행하게 할 수 있다.</p>
--	--	--

4. (신설)

가. 주요내용

- 제119조 제1항을 신설하고, 지방정부의 재정 건전성과 자기 책임성을 명시함.
- 제119조 제2항을 신설하고, 지방정부로 하여금 지방세의 종류와 세율 및 징수방법을 법률로 정할 수 있도록 함.
- 제119조 제3항을 신설하고, 지방정부 상호간의 재정의 평등성이 보장되도록 명시함.
- 제119조 제4항을 신설하고, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 재정조정을 통하여 지방정부의 재정자립 불균형을 해소하고 지원할 수 있도록 함.

<표> 신규 대조표

현 행	개정안
(신설)	<u>제119조</u>
	<u>① 지방정부의 재정 건전성과 자기 책임성은 보장된다.</u>
	<u>② 지방정부는 지방세의 종류와 세율 및 징수방법을 법률로 정한다.</u>
	<u>③ 지방정부 상호간의 재정의 평등은 보장된다.</u>
	<u>④ 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 재정조정 제도를 시행한다.</u>

나. 제안 취지

- 지방분권, 지방자치의 자율권 확장에 대칭하여, 지방정부로 하여금 재정운영의 건전성과 자기 책임성을 경주할 것을 명시함.
  - 지방정부가 스스로 자치를 구현함에 있어서 그에 소요되는 재정의

건전성을 견지하도록 하고, 또한 중앙정부나 다른 지방정부의 개입이나 간섭 없이 자기 책임 하에 사무를 수행하도록 함을 강조함. 이는 지방정부의 재정에 대한 책임을 부과하는 것임과 동시에 보장하는 것이기도 함.

- (소수의견) '지방자치단체는 투명한 재정운영으로 재정건전성을 확보하여야 한다.'로 문구 수정하자는 의견 있음.(김기호)

□ 지방정부의 과세권을 보장함.

- 조세와 지방서비스간의 상호관계에 주민의 관심과 관여를 높이도록 함.

- 지방분권, 지방자치의 원활한 실현을 위해서는 지방정부가 수행하는 사무에 대한 처리비용이 적절히 충당되어야 할 것임. 현행과 같이 국가가 8:2의 수준으로 재정 분할을 하는 것으로는 적절치 아니하고, 지방정부의 자율적 결정에 따라 지방세 세입을 결정하여 비용을 충당할 수 있도록 보장할 필요가 있겠음.

- 지방정부의 지방세 징수 권한이 보장됨으로써, 주민의 지방조세 부담이 늘어날 가능성에 대한 우려가 없지 아니하나, 지방정부의 지방세 또한 주민의 자치적 결정에 의의하게 될 것이, 특히 조세부담의 수준에 따라 주민이 제공받는 급부인 지방정부의 행정서비스 또한 그에 상응하는 개선 효과를 기하게 될 것임. 조세부담에 상응하는 지방행정서비스가 제공되지 않는 경우 즉자적으로 조세저항이 거세질 것이므로, 지방정부의 행정혁신과 절약을 제고하는 조치들이 수반될 수 있을 것임.

- (소수의견) '지방자치단체는 지방세의 과세종목, 세율, 징수방법을 지역의 특성을 고려하여 조례로 정할 수 있다'로 문구 수정하자는 의견 있음.(김기호)

□ 특정 지방에 대한 부당한 재정적 평등을 강조하고, 재정적 차별대우를 금지하여 지방 상호간의 공정경쟁, 공동발전이 이루어 질 수 있도록 함.

- 지역간에는 주민수도 다르고 산업경제 기반 등도 달라 주민과 기타 경제 주체 담세능력에 있어 커다란 차이가 있고, 이로 인하여 지방정부간의 재정적 격차가 발생함.

이와 같은 지역간의 재정적 격차의 문제를 연대적인 차원에서 시

정하고 보완하기 위한 제도로써 재정조정제도를 헌법으로 근거를 두어, 지방간에 불가피하게 발생하는 재정격차를 최소화하도록 하고 재정이 빈약한 지방의 재원을 확보하여 안전망을 확보함.

- 물론, 현재에도 중앙정부가 지방교부세를 지급하거나, 국고보조사업 등을 통하여, 재정조정제도에 준하는 지방재정 지원책을 시행하고 있음. 그러나, 이는 중앙정부의 주도하에 매우 시혜적으로 그리고 정무적인 친소관계 등에 따라 이루어지고 있어 지방의 재정효율성이 낮아지고, 지방의 의존성을 높이는 부작용이 있고, 지방자치, 지방분권 시대의 변화에 부응하는 방안이 될 수 없는 근본적 한계를 노정하고 있음. 이에 국가가 주도하는 위계적 수직적 재정 지원 방식 이외에, 지방정부간 상호연대의 원칙에 따른 수평적 협력적 재정조정 등도 가능하도록 함.
- (소수의견) ‘국가는 각 지방자치단체의 재정수지 건전성 유지를 위해 국가재정을 조정하여야 한다.’로 문구 수정하자는 의견 있음.(김기호)

#### 다. 제안 논거

##### □ 외국입법례

- 독일헌법 제104조의a : ① 연방 및 주는 기본법이 특별히 규정하지 않는 한 업무의 수행에 필요한 비용을 독립적으로 부담한다.  
② 연방의 위임으로 주가 집행하는 경우에는 연방은 이에 소요된 비용을 부담한다.
- 스위스 헌법 제135조(재정조정과 부담조정) :
  - ① 연방은 연방과 칸톤 및 칸톤간의 적정한 재정조정과 부담조정에 관한 규정을 제정한다.
  - ② 재정조정과 부담조정은 다음 각 호를 목적으로 한다.
    - a. 칸톤간 재정능력의 격차를 줄인다.
    - b. 칸톤에게 최소한의 재정자원을 보장한다.
    - c. 지형적이거나 사회인구적인 조건으로 인한 과도한 칸톤의 부담을 조정한다.
    - d. 부담조정을 포함한 칸톤간의 협력을 촉진한다.
    - e. 국내적- 국제적 관계에서 칸톤의 조세경쟁력을 유지 한다.
  - ③ 자원조정을 위한 재원은 재원이 많은 칸톤들과 연방에 의하여

마련한다. 재원이 많은 칸톤들의 급부는 연방급부의 최소 2/3, 최대 80%에 달해야 한다.

□ 선행 개헌안

시기	제시 주체	내용
2018.1	국회 헌법개정특별위 자문위 안	제119조  ① 지방정부는 자기책임 하에 자치사무를 수행하고, 그 사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다.  ④ 지방정부는 지방세의 종류와 세율 및 징수방법은 법률로 정할 수 있다.  ⑤ 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호 간 연대의 원칙에 따라 적정한 재정조정이 이루어지도록 지방정부 의견을 청취한 후 법률로 정한다.  ⑥ 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 수지균형을 이루도록 투명하게 재정을 운영하여야 한다.  ⑦ 지방정부의 채무는 법률이 정하는 기준에 따라 관리되어야 한다.
2014.7	국회 헌법개정 자문위원회	제9장 지방자치  제149조  ① 국가는 각 지방자치단체와 주민의 자치권을 최대한 보장하되, 동시에 지역간의 균형 있는 발전을 위하여 노력하여야 한다.  ② 국가는 법률로 정하는 바에 따라 지방재정의 건전성을 감독하고 필요한 조치를 취할 수 있으며, 지방자치단체 간의 재정격차를 해소하기 위하여 노력하여야

		한다.
2010	대화문화아카데미	<p>제131조</p> <p>① 시·군·자치구는 법률에 위반되지 않는 범위안에서 자신의 비용으로 모든 지역적인 사무를 자기책임으로 처리한다.</p> <p>③ 시·군·자치구는 그 사무를 처리하기 위한 비용을 충당하기 위해 필요한 세입과 세출을 자기책임하에 결정할 수 있다. 국가는 시·군·자치구가 그 사무를 원만하게 처리할 수 있도록 지원하여야 한다.</p> <p>제136조</p> <p>① 국가는 도가 그 사무를 수행하는데 필요한 재원을 보장하여야 한다.</p> <p>② 도세의 종류와 세율은 지방자치기본법에 위반하지 않는 범위 안에서 도가 조례로 정한다.</p> <p>③ 도가 국가의 법률을 집행하는데 필요한 비용은 국가가 전액을 부담하여야 한다.</p>

5. (현행) 제118 조

가. 주요내용

- 개정안 제120조 제1항에서, 지방정부에 지방의회나 주민총회 등 입법기관을 선택적으로 둘 수 있도록 하고, 집행기관을 두도록 명시함.
- 개정안 제120조 제2항에서, 지방정부의 입법기관과 집행기관의 구성과 운영에 관한 사항은 지방정부의 법률로 정하도록 함. 다양한 정부형태를 지방에서 실현할 수 있는 근거를 마련함.

<표> 신구 대조표

현 행	개정안
<p>제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.</p>	<p><u>제120조</u>  ① <u>지방정부에는 지방의회 또는 주민총회 등 입법기관과 집행기관을 둔다.</u></p>
<p>② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.</p>	<p>② <u>지방정부의 입법기관과 집행기관의 구성과 운영에 관한 사항은 지방정부의 법률로 정한다.</u></p>

나. 제안 취지

- 지방정부의 기관으로 집행기관과 입법기관을 두도록 하여 지방내의 권력분립 보장하도록 함.
  - 지방 의회 또한 입법기관의 구성형태와 집행기관의 구성형태를 지방에 따라 다양하게 정할 수 있도록 개방적으로 규정함. 특히, 주민의 의사결정을 지방의회로 하여금 할지, 개방적 상태에서 주민 누구나 참여할 수 있는 주민총회 등의 방식으로 할지 등을 주민 스스로 결정할 수 있도록 헌법으로 열어둠.

- (소수의견) '지방의회는 지방자치단체 관할구역 안에 둔다.' '지방 의회의 조직·권한·의원선거에 관한 사항은 조례로 정한다.'로 문 구 수정하자는 의견 있음.(김기호)

- 지방정부 스스로 그 필요 조직, 권한, 선임방법 등을 구성을 할 수 있도록 하는 이른바 '자치조직권'을 확대함으로써, 지방마다 그 특 수성과 수요에 따라 다양한 조직 형태를 실현할 수 있도록 함.
  - 지방정부가 전국적으로 획일적으로 구성되고 규율되는 경직성 을 탈피하여, 지방의 주민 수요나 자치 철학에 따라 다양한 조 직 운영을 가능하게 함으로써, 지방정부 저마다의 조직 발전과 성과 향상을 기할 수 있는 기회를 제공하는 등, 아래로부터의 혁신을 촉진함.
  - (소수의견) '지방자치단체의 기관구성, 기능과 사무범위, 조직, 운영에 관한 사항은 조례로 정한다.'로 문구 수정하자는 의견 있 음.(김기호)

다. 제안 논거

□ 외국의 입법례

- 스위스 헌법 제47조 : ② 연방은 칸톤에게 충분한 고유사무를 남겨두어야 하며 칸톤의 조직 자율성을 존중하여야 한다.
- 이탈리아 헌법 제123조 : 각 지역은 헌법에 합치되는 범위안 에 서 지역의 정부형태와 조직에 관한 기본원칙과 기능방법에 관한 규정을 하는 헌법(statuto)을 가진다.

□ 선행 개헌안

시기	제시 주체	내용
2018.1	국회 헌법개정특별위 자문위 안	제120조 ① 지방정부에는 지방의회와 집행기관을 둔다. 다만, 지방정부의 법률로 주민총회 를 입법기관으로 할 수 있다. ② 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조

		직·인사·권한·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다.
2014.7	국회 헌법개정 자문위원회	제151조  ① 지방자치단체에 의회를 둔다.  ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법, 그 밖의 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.
2010	대화문화아카데미	제132조  ① 시·군·자치구에는 주민의 대표기관으로 시·군·자치구 의회를 둔다. 시·군·자치구의회는 주민의 보통·평등·직접·비밀·자유선거에 의하여 선출된 시·군·자치구 의원으로 구성한다. 시·군·자치구의회의 조직·권한·의원선거 등에 대해서는 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 당해 시·군·자치구가 조례로 정한다.  ② 시·군·자치구의 업무를 수행하기 위한 집행기관의 조직과 구성에 대해서는 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 당해 시·군·자치구가 조례로 정한다.  ③ 지방자치단체의 중요한 의사결정에 대해서는 주민이 직접 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.  ④ 지방자치단체의 자치권이 침해된 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 법원에 제소할 수 있다.

6. (현행) 제40조

가. 주요내용

- 현행 헌법 제40조에서, 입법권을 국회가 전속하는 것이 아니라, 국민이 직접 행사하거나 지방의회와 국회를 통하여 행사할 수 있음을 명시함.

<표> 신구 대조표

현 행	개정안
제40조 입법권은 국회에 속한다.	<u>제40조 입법권은 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 국민이 직접 행사하거나 지방의회와 국회를 통하여 행사한다.</u>

나. 제안 취지

- 헌법 제1조 제2항과의 모순 극복.
  - 헌법 제40조는 입법권은 국회에 속한다고 규정하고 있는데, 이는 헌법 제1조 제2항과 모순됨.
  - 또한 개정안에서는 국민발안제를 도입하고, 지방입법권을 강화하는 내용을 담고 있는 바, 이러한 취지에 부합되지 아니하므로, 개정안과 같이 입법권은 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 국민이 직접 행사하는 것을 원칙으로 하고, 부수적으로 지방의회와 국회를 통하여 행사될 수 있음을 명시하는 것이 바람직하다고 하겠음.(이기우)

다. 제안 논거

- 외국입법례
  - 이탈리아 헌법 : 제1조 최고의 권력은 국민에게 속하며 국민은 이를 헌법이 규정하는 형식과 한계내에서 행사한다.
  - 프랑스 헌법 제3조 : 국가주권은 국민에게 있으며, 국민은 대표

자나 국민표결을 통해서 국가주권을 행사한다.

- 러시아 헌법 제3조 제2항 : 국민은 자신의 권력을 직접 행사하거나 국가권력기관과 지방자치기관을 통해 행사한다.”
- 스위스 헌법 제148조 제1항 : ① 연방의회는 국민과 칸톤의 권리 유보하에 연방에서 최고 권력을 행사한다.

□ 선행 개헌안

시기	제시 주체	내용
2018.1	국회 헌법개정특별위 자문위 안	제40조 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다.

## 7. (제3장 국회) 양원제 도입 관련

### 가. 주요내용

#### □ 양원제 도입 관련 분과 의견

- 양원제의 도입과 관련하여서는, 단원제 국회의 문제점을 보완하는 차원에서 이를 적극 도입해보자는 찬성의견과, 대의기구의 과잉(옥상옥)이라는 반대의견이 있었으며, 현행 단원제 국회에서 지방분권시대에 부합하는 지역대표성을 살릴 수 있는 방향으로 절충점을 찾아보자는 의견 등 다양한 견해들이 전개되었음.
- 다만, 지방분권분과는 지역대표형 등 지방자치라는 시대정신을 뒷받침하는 양원제에 대해 긍정적 접근이 필요하다고 보아지나, 이에 대해서는 좀 더 충분한 숙의 기간을 갖고, 생산적이고 효율적인 국회 규모와 운영 구조에 대해 충분한 검토와 국민이 공감할만한 공론화 과정을 거쳐 결정될 필요가 있다는 의견을 제시하기로 함.

8. (신설)

가. 주요내용

- 개헌안 제41조 제1항을 신설하고, 모든 국민은 국민발안, 국민투표, 국민소환의 권리를 행사할 수 있음을 명시함.
- 개헌안 제41조 제2항 등을 신설하고, 국민의 법률안 발의 근거를 마련하고, 이의 의결 절차를 명시함.
- 개헌안 제41조 제5항을 신설하고, 문제가 있는 국회의원을 소환할 수 있는 근거를 마련함. 또한 이의 투표 절차를 명시함.

<표> 신구 대조표

현 행	개정안
(신설)	<p><u>제41조</u></p> <p><u>① 모든 국민은 국민발안, 국민투표, 국민소환의 권리를 가진다. 이에 관하여 필요한 구체적인 절차는 법률로 정하되, 국민투표와 국민소환의 결과는 지체 없이 공개하여야 한다.</u></p> <p><u>② 국민은 국회의원선거권자 100분의 1 이상 서명으로 법률안을 발의할 수 있다. 국회는 국민이 발의한 법률안을 6개월 이내에 원안대로 의결하거나 대안이나 의견을 제시할 수 있다.</u></p> <p><u>③ 국회가 국민이 발의한 법률안을 원안대로 의결하지 않을 경우, 국민이 발의한 날로부터 6개월 이내에 그안을 국민투표에 붙인다. 이 경우 국회의원선거권자 5분의 1 이상이 투표하여 투표자 과반수의 찬성을 얻으면 의결된다. 국회가 대안을 제시</u></p>

	<p><u>하는 경우, 원안과 대안을 모두 국민 투표에 붙인다. 원안과 대안이 모두 국민투표에서 가결된 경우에는 찬성이 많은 안으로 확정되며, 찬성이 동수인 경우에는 원안대로 가결한다.</u></p>
	<p><u>④ 국민은 국회의원선거권자 100분의 1 이상의 서명으로 국회가 의결한 법률안에 대하여 90일 이내에 국민투표에 붙일 것을 청구할 수 있다. 국민투표에서 국회의원선거권자 5분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻지 못하면 국회의 의결은 효력을 상실한다.</u></p>
	<p><u>⑤ 국회의원선거권자 100분의 5 이상은 국회의원의 임기가 만료되기 전에 그 사유를 적시하여 소환할 것을 청구할 수 있다. 국회의원의 소환은 국회의원선거권자 5분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 소환이 결정되면 해당 국회의원은 파면된다.</u></p>

나. 제안 취지

- 대의제의 한계를 시정하고, 주권자인 국민이 좀 더 직접적이고 능동적으로 국정에 참여할 수 있도록 하는 장치로서 국민발안, 국민투표, 국민소환제를 도입하고 이를 국민의 정치적 기본권으로 보장하고자 함.
  - 국민주권을 실질화 하고 국회의 결정에 제동장치를 설치함으로써 국회의 신뢰를 회복할 수 있도록 하고자 함.
  - 직접민주주의는 대의제도를 대체하고자 하는 것이 아니라 대의제의 결함을 보완하고 대의기관의 의사결정이 국민다수의 의사와 일

치하지 않는 경우에 국민의 의사에 부합하도록 함으로써 대의제도가 민주적으로 작동할 수 있도록 하고자 함.

- 또한 투표의 결과를 지체 없이 공개하게 하여 투명성을 높임.

□ 직접민주주의에 대한 국민적 요구가 나날이 확장되고 있음을 고려하여, 국민발안 제도를 헌법적으로 전격 도입함이 바람직하며, 이에 따라 국민발안 제도 시행을 위한 최소요건을 헌법에 규정하고, 세부적인 내용은 법률에 위임하도록 함.

□ 국민투표의 기본적인 요건을 헌법에 규정하고 세부적인 절차는 법률에 위임함.

- 이번 개정안은 국회의원 소환 제도를 도입하는 것으로 하고, 대통령과 그 밖의 공무원은 탄핵제도가 있으므로 이번 개정안에서는 소환대상에서 제외하자는 의견 있음(이기우).

- (소수의견) '모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국민발안권, 국민소환권, 국민투표권을 가진다'로 제안하자는 의견 있음.(김기호)

#### 다. 제안 논거

##### □ 외국입법례

- 스위스 헌법 제136조 제2항 : 모든 스위스 국민은 하원의원선거와 연방의 투표에 참여할 수 있고, 연방안건에 대한 국민발안과 국민투표를 하고 서명할 수 있다.

제138조 연방헌법의 전면개정에 관한 국민발안

① 100,000명의 유권자는 국민발안 공표 후 18개월 이내에 연방헌법의 전면개정을 발안할 수 있다.

② 이 발안은 국민투표에 회부되어야 한다.

제139조 연방헌법의 부분개정에 관한 국민발안

① 100,000명의 유권자는 국민발안 공표 후 18개월 이내에 연방헌법의 부분개정을 발안할 수 있다.

② 연방헌법의 부분개정에 대한 발안은 일반적인 발의형식이나 완성된 형식의 초안형식으로 할 수 있다.

③ 국민발안이 형식의 통일성, 대상의 통일성, 국제법의 강행규정

에 반하는 경우에 연방의회는 그 전부 혹은 일부에 대한 무효를 선언한다.

④ 연방의회가 일반적 발의형식의 국민발안에 동의하는 경우에는 발안내용에 따른 부분개정안을 작성해서 국민과 칸톤의 투표에 회부하여야 한다. 연방의회가 국민발안을 거부하는 경우에는 그것을 국민투표에 부쳐야 한다. 국민은 발안을 수용할 것인지 여부를 결정한다. 국민이 찬성하는 경우에 연방의회는 상응하는 개정안을 작성해야 한다.

⑤ 완성된 초안형식의 국민발안은 국민과 칸톤의 투표에 회부된다. 연방의회는 국민발안에 대해 동의 혹은 거부할 것을 권고한다. 연방의회는 국민발안에 대한 대안을 제안할 수 있다.

139 a조 (삭제)

139b조 국민발안과 대안에 대한 절차

① 투표권자는 국민발안과 그 대안에 대해서 동시에 투표를 한다.

② 투표권자는 양자에 대해서 모두 찬성할 수 있다. 양자를 찬성하는 경우에 투표권자는 보충질문에서 어느 안을 더 선호하는지를 표시할 수 있다.

③ 통과된 헌법개정안 중에서 보충질문에서 하나의 헌법개정안이 국민다수를 차지하고 다른 하나는 칸톤다수를 차지한 경우에는 결선질문에서 국민다수의 비율과 칸톤다수의 비율이 높은 헌법개정안이 효력을 갖는다.

제140조 필요적 국민투표

① 다음 각 호의 사항은 국민과 칸톤의 투표를 요한다.

a. 헌법개정

b. 집단안전보장조직이나 초국가적 공동체의 가입

c. 헌법상 근거를 갖지 않고 1년 이상 효력을 갖는 긴급연방법률. 이 법률은 연방의회에 의하여 승인된 후 1년 이내에 국민투표에 회부되어야 한다.

② 다음 사항에 대해서는 국민투표를 요한다.

a. 연방헌법의 전면개정 국민발안

b. 연방의회에서 부결된 일반발의형식의 헌법 일부개정안에 대한 국민발안

c. 헌법일부개정안의 집행에 대한 상하원의 의견이 상반되는 경

우

제141조 임의적 국민투표

① 다음 각 호의 사항에 대해서 공포후 100일 이내에 50,000명 이상의 유권자 또는 8개 이상의 칸톤이 요구하는 경우에 국민투표를 실시한다.

a. 연방법률

b. 유효기간이 1년이 넘는 긴급연방법률

c. 헌법이나 연방법률이 규정하는 연방결정

d. 국제법상의 조약으로

1. 무기한의 해지불가능한 조약

2. 국제기구에 가입하는 조약

3. 중요한 입법규정을 포함하거나 그 집행에 연방법률의 제정을 요하는 조약

② (삭제)

제141a조 국제법상의 조약의 전환

① 국제법상의 조약의 비준에 관한 결정이 필요적 국민투표사항이면 연방의회는 조약의 시행에 필요한 헌법개정을 비준결정에 포함할 수 있다.

② 국제법상의 조약의 비준에 관한 결정이 임의적 국민투표사항이면 연방의회는 조약의 시행에 필요한 법률개정을 비준결정에 포함할 수 있다.

□ 선행 개헌안

시기	제시 주체	내용
2018.1	국회 헌법개정특별위 자문위 안	제41조 ① 모든 국민은 국민발안, 국민투표의 권리를 가진다. ② 모든 국민은 일정수 이상의 서명으로 선출직 공무원의 임기가 만료되기 전에 그 사유를 적시하여 소환할 것을 청구할 수 있다.

		<p>제〇〇조</p> <p>① 국민은 국회의원선거권자 100분의 1 이상 서명으로 법률안 과 국가주요 정책에 대해 발안할 수 있다. 국회는 국민이 발안한 법률 안이나 국가 주요 정책에 대해 6개월 이내에 원안대로 의결하거나 대안이나 의견을 제시할 수 있다.</p> <p>② 국회가 국민이 발안한 법률안이나 정책안을 원안대로 의결하지 않을 경우, 국민이 발안한 날로부터 6개월 이내에 그 안을 대상으로 국민투표를 실시하여야 한다. 국민투표에서 국회의원선거권자 4분의 1이상이 투표하여 투표자 과 반수의 찬성을 얻어야 한다. 국회가 대안을 제시하는 경우, 원안과 대안을 모두 국민투표에 회부한다.</p> <p>③ 국민발안의 절차는 법률로 정한다.</p> <p>제〇〇조</p> <p>① 국민은 국회의원선거권자 100분의 1이상의 서명으로 국회가 의결한 법률안에 대해 90일 이내에 국민투표를 청구할 수 있다. 국민투표에서 국회의원선거권자 4분의 1이상의 투표자와 투표자 과분수의 찬성을 얻지 못하면 국회의 의결은 효력을 상실한다.</p> <p>② 국민투표의 절차는 법률로 정한다.</p>
--	--	---

		<p>제〇〇조 국회의원선거권자 100분의 2 이상은 대통령의 임기가 만료되기 전에 그 사유를 적시하여 소환할 것을 청구할 수 있다. 대통령의 소환은 국회의원선거권자 과반수 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 소환이 결정되면 대통령은 파면된다. 대통령의 국민소환 절차는 법률로 정한다.</p> <p>제〇〇조 국회의원선거권자 100분의 1 이상은 국회의원의 임기가 만료되기 전에 그 사유를 적시하여 소환할 것을 청구할 수 있다. 국회의원의 소환은 국회의원선거권자 4분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성 및 법률이 정하는 일정 비율 이상의 지역에서 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 소환이 결정 되면 해당 국회의원은 파면된다. 국회의원의 국민소환 절차는 법률로 정한다.</p>
--	--	--

9. (현행) 제72조

가. 주요내용

□ 삭제

<표> 신구 대조표

현 행	개정안
<p>제72조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.</p>	<p><u>삭제</u></p>

나. 제안 취지

- 대통령의 국민투표 회부는 이른바 ‘플레비시트’로서 국회를 배제하는 등 남용될 우려가 있으므로 삭제하는 것이 바람직함. 유신 헌법 이전에는 국민들이 국회결정에 대해 국민투표를 청구할 수 있도록 한 것을 대통령 발의로 바꾼 것임. 독일의 히틀러나 프랑스의 나폴레옹이나 드골과 같이 국민투표가 포퓰리즘에 의거하여 정권의 정통성과 권력연장을 위한 도구로 전락할 우려가 있음.
- (소수의견) 대통령의 국민투표부의권은 행정권의 수반으로서 입법부와 사법부에 대한 견제기능을 가지고 있을 뿐만 아니라 주요한 국가정책 수행여부에 관한 국민의 신임을 묻는 취지를 가지고 있으며 남용을 우려하는 것은 과도한 것으로서 현행 헌법 제72조는 존치하는 것이 타당하다는 의견도 있음.(김기호)

#### IV. 미국 Municipality와 Township을 참고하며

전술한 바와 같이 미국의 Municipality는 주헌법에 의해 창설되기 때문에 지방정부 가운데 주로부터의 독립성과 자율성이 가장 강한 유형이다.

일반적으로 Municipality를 우리의 시, 군, 구에 비교하는데, 이는 잘못된 것이다. New York을 비롯한 대도시들은 Municipality이면서도 County이기 때문이다. Municipality야말로 미국 지방정부의 전형(typical form)이다. 그러므로 주민의 일상생활과 직결되는 종합행정을 담당하고 수행한다. 미국 내에서도 평면적으로는 County 밑에 Municipality가 있는 것처럼 보이지만, 양자는 결코 직할관계나 상하의 수직적 대응관계가 아님을 명심해야 하고, Municipality의 의회(Council)가 주민투표로 인해 구성되며, 대부분의 지역에서는 정당배제(non-partisan) 방식으로 투표가 실시된다는 점도 우리는 기억해야만 한다. 이 Municipality의 개념에서 힌트를 얻은 것처럼 한국헌법학회 헌법개정연구위원회는 드디어 미국법상 statute(제정법)개념을 도입하여 '중앙정부의 법률과 지방정부의 법률'<sup>45)</sup> 개념으로 가닥을 잡은 것 같아 다행스럽다.

또한 그보다 행정범위가 작지만, Township은 Municipality와 유사한 종합 행정기능을 수행하는 지방정부이다. 형식적으로 규모는 작지만, Township은 Municipality와 비교하여 큰 특징을 지닌다. Municipality는 주민이 합의를 해야 주헌법(State Constitution)에 의해 창설이 가능하지만, Township은 주민의 의사와 상관없이 주헌법에 의해 창설이 가능하기 때문이다.

또한 Township은 '주민총회'(Township Meeting)라는 직접민주주의 제도를 가지고 있다. 주민총회는 지역의 유권자들이 다함께 모여 중요한 의사결정을 하는 시스템을 말한다. 즉, 지방정부에 직접민주주의 요소를 가미한 것이다. 우리나라도 현행 지방자치법상 주민투표제도를 시행하고는 있지만, 본격적으로 직접민주주의 요소를 가미했다

45) 조례라는 용어는 고종 3년에 제정된 행정법전인 六典條例에서 따온 것이다. 행정법상 법규명령을 뜻하고 있으므로 지방의회의 제정법을 뜻하는 용어로 사용되기에는 원래 부적합한 것이었다.

고 보기에는 어려움이 있다. 이번 한국헌법학회 헌법개정연구위원회 지방분권분과 개정안에서도 미국의 Township을 참고하여, 개정안 제120조 [제1항“지방정부에는 지방의회 또는 주민총회(Township Meeting) 등 입법기관과 집행기관을 둔다.” 제2항 “지방정부의 입법기관과 집행기관의 구성과 운영에 관한 사항은 지방정부의 법률로 정한다.”]를 두고 있는 점은 고무적인 사실이다. 하지만 주민총회의 특성상 직접민주주의 요소인 “주민발안, 주민투표, 주민소환”을 개정안 제170조 제1항에서 제120조로 이전하는 것이 필요하다고 본다.<sup>46)</sup>

## V. 맺는 말

2017년 10월 27일 행정안전부는 현 정부 5년간 지방분권을 추진하는데 지침이 되는 「자치분권 로드맵(안)」을 발표한 바 있다.

이 로드맵에 의하면, 중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 자치단체의 자치역량 제고, 풀뿌리 주민자치 강화, 네트워크형 지방 행정체제 구축 등이 기본방침이 되고, 세부 방안은 지방분권국가 선언, 자치입법권 확대, 자치단체의 사무범위 확대, 과세자주권 확대, 재정조정제도 신설, 제2국무회의 신설, 지방정부의 명칭 변경 등이 된다.<sup>47)</sup>

이 중에서 가장 눈에 띄는 것이 바로 지방정부의 과세자주권 확대라는 방안이다. 미국의 지방정부가 강한 이유는 이론적으로 ‘연방주의’에 근거하기 때문에 그러한 점도 있지만, 실질적으로는 우리나라에 비해 재정자립도가 강하기 때문이다.<sup>48)</sup> 특히 현재 미국 지방정부의 조세수입이 재산과세 뿐만 아니라 소비과세와 소득과세까지 확장되어 있는 점<sup>49)</sup>은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다.

46) 한국헌법학회 헌법개정연구회 지방분권 분과위 안 제117조 제1항 2문에서 규정하고 있지만, 지방의회가 다 행사하는 것이 아니라 군 단위 소규모 지방정부(주민총회)에서만 행사하는 것이 타당하다고 본다.

47) 김광수, “제주특별자치도 성과와 지방분권국가의 실현 및 헌법개정 세미나 토론문”(프로시딩: 한국헌법학회 제113회 정기학술대회), 31면 참조.

48) 참고적으로 현재 미국 Municipality의 재정자립도는 평균 71%이다.

49) 임성일, 앞의 책, 197면