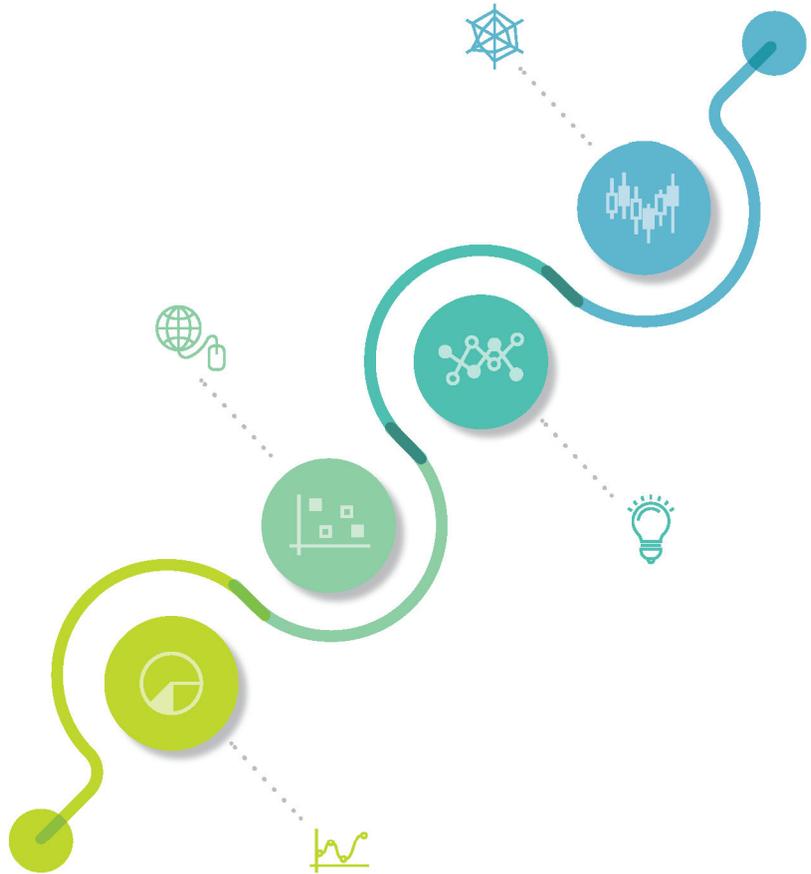


지방분권 개헌 해외사례 (준연방제·자치강화형) 연구조사(III)



연 구 진

안영훈 (한국지방행정연구원 연구위원)

박해육 (한국지방행정연구원 연구위원)

최지민 (한국지방행정연구원 수석연구원)

김지수 (한국지방행정연구원 수석연구원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 본 연구의 배경

- 지방분권형 국가로의 획기적 전환을 위한 지방자치권의 헌법 보장 필요
 - 대한민국의 헌법은 총 9차례 개헌을 통해 현재에 이르렀지만, 1987년 마지막 개헌 이후 현재까지 약 30년 간 유지되고 있어 개헌의 필요성이 증대되고 있는 실정임
- 국가와 지방정부 간 합리적 역할 분담에 의한 국가발전 촉진 필요
 - 지방정부의 입법권 부재, 제한적인 조례제정권(법령의 범위 안에서) 등으로 지역 실정에 부합하는 지역적·창의적 조례 제정 한계
 - 지방의 행정기구 설치와 지방공무원 정원 조정 등을 대통령령에 따라 이행해야 하기 때문에 실질적인 조직구성의 자율성 상당 부분이 제약
 - 개별법 개정을 통해 달성할 수 있는 지방분권을 위한 제도적 개선은 미봉책에 불과하며, 현재까지 지방분권정책이 실효성을 확보하지 못한 원인임. 따라서 개헌을 통한 근본적인 변화가 필요함

□ 본 연구의 목적

- 준연방제형 모델과 지방자치 강화형 모델 국가들을 대상으로 분석
 - 우리나라와 유사한 단일국가들의 헌법과 법률 등에 관한 지방분권체제를 분석하여 헌법개정에 필요한 4대 분야 26개 쟁점 중심으로 사례를 조사·분석하고자 함
 - 지역정부형 모델과 지방자치 강화형 모델의 특징을 고르게 분석하기 위해 지역정부형 모델(준연방제)인 영국과 스페인, 지방자치 강화형 모델인 일본과 프랑스, 스웨덴을 대상으로 함

2. 주요 연구내용 및 정책제언

□ 준연방제 국가의 주요 연구내용

○ 지방분권 수준

- 불문헌법국가인 영국의 경우는 개별법을 통해 지방분권을 규정하고 있는 반면, 성문헌법 국가인 스페인은 헌법-법률을 통해 지방분권을 규정하고 있음

○ 입법권 수준

- 영국의 경우는 헌법 차원에서의 명시 여부를 판단할 수 없고, 단지 영국의 잉글랜드 지방 및 기타 특별행정구역에 적용되는 법과 특정 지방정부(예: 스코틀랜드)에만 적용되는 법으로 구분해 비교할 수 있음
- 입법분야의 경우, 준연방제 국가는 헌법과 개별법에서 입법권의 범위와 국가-지방 간 입법영역 배분에 대해서 규정하고 있음

○ 사무배분 수준

- 영국의 경우는 보충성원칙을 통해 지역정부의 자치권을 강도 높게 인정하고 있으며, 잉글랜드에 적용되는 법에서는 구체적인 열거규정을 두지 않고 있음. 이에 비해 스코틀랜드법에서 예시적으로 지방사무를 열거하면서 포괄적 권한을 규정하고 있음
- 스페인도 마찬가지로 보충성원칙을 헌법 차원에서 규정하고 법률위임을 통해 중앙-지방 간 행정권 배분을 명시함. 헌법 차원에서는 국가사무를 열거하고, 그 밖의 사무를 지방이 수행하도록 함

○ 재정분권 수준

- 영국의 경우, 재정조정제도는 별도의 법에 의해 적용되도록 하고 있지만, 스페인은 헌법 상에 명문으로 규정함
- 그 밖의 재정분야 지방분권 관련 조항들은 영국의 경우 스코틀랜드(재정)법에서 구체화하고 있음. 이에 비해 스페인은 전반적으로 헌법 상에 규정하고 있음

○ 정부 간 관계 수준

- 영국은 지방의 국정참여를 위한 협의체를 구성·운영하도록 하고 있으나, 의결권의 유무에 대해서는 의문이 있음. 오히려 스코틀랜드법에서 잉글랜드가 스코틀랜드의 전반에 대한 법을 제정하지 못하게 하여 고도의 독립성이 보장되기 때문에 관련 규정에 의미가 없을 수 있음
- 스페인의 경우는 양원제 의원 중 일정 수를 지방의원으로 할당하기 때문에 직접적인 참여가 이루어짐
- 스페인은 헌법적 차원에서 특별자치 가능성을 규정하였고, 영국은 스코틀랜드법에서 잉글랜드가 스코틀랜드의 전반에 대한 법을 제정하지 못하게 함으로써 고도의 독립성이 보장되므로 간접적 규정으로 이해할 수 있음

□ 지방자치 강화형 국가의 주요 연구내용

○ 입법권 수준

- 일본, 프랑스, 스웨덴 등은 성문헌법체계의 단일국가로 헌법과 법률을 통해 지방분권을 규정함
- 프랑스는 개별법을 통한 지방분권의 한계를 경험하고, 사무배분법을 제정하였으나, 헌법적 차원에서 지방분권을 구체적으로 규정하고자 함
- 일본은 역사적 특성에 따라 개헌이 쉽지 않기 때문에 법률을 통한 지방분권 개혁을 시도했으며, 그 한계를 극복하기 위해 일괄이양법을 제정하였음

○ 사무배분 수준

- 사무배분의 원칙은 보충성원칙으로, 일본(법률상 규정)을 제외하고 모든 국가에서 헌법과 법률에서 명시하였음
- 일본은 정부 간 행정권 배분에 대해 헌법과 법률을 통해 명시적으로 규정하였으며, 프랑스는 헌법에서 간접적 방식으로 규정하였음
- 국가-지방사무의 열거는 모든 국가에서 법률차원의 규정으로 명시함

○ 재정분권 수준

- 지방의 과세권의 경우 헌법에서 명문으로 규정되었으며, 일본은 헌법에서는 조세법률주의를 유지하되, 법률에서 조례로도 지방세를 부과할 수 있도록 규정하는 방식을 채택함
- 재정조정제도는 프랑스와 스웨덴은 헌법차원에서, 일본은 법률차원에서 규정하였음
- 그러나 재정부담배분과 재정건전성의 경우 일본은 법률차원에서 명시하였으나, 프랑스는 이를 헌법차원에서 규정하였고, 스웨덴은 명문화하지는 않아 차이가 있었음

○ 정부 간 관계 수준

- 지방정부 기관구성의 다양화에 대해서는 공통적으로 헌법 상에 명문으로 규정하고 있으며, 일본(법률에 규정)을 제외한 프랑스와 스웨덴은 지방정부의 기관구성 역시 헌법 상에 명문으로 규정함
- 공통적으로 지방의 국정참여, 제3의 단체에 의한 법률안 제출권, 특별자치 가능성 등에 대한 헌법상의 규정은 없음

□ 지방분권형 헌법 개정을 위한 정책제언

- 준연방제 국가인 스페인, 영국 등은 지역정부 차원에서는 연방제국가의 연방-주에 준하는 또는 그 이상의 자치권을 인정해 주는 특징이 있으므로 우리나라도 헌법개정으로 지역정부의 권한 범위 등 명확화 필요
- 스페인, 영국의 경우 지역정부에 고도의 자치권을 보장하면서도, 재정적 차원의 균형을 위한 헌법 조문을 제정한 것은 연대성 보장을 확인한 것으로 지방정부 간 재정조정제도 또는 균등화 제도의 헌법보장 필요
- 단일국가 내에서의 지방분권은 국가의 통치체계 전반을 재설계하는 일이기 때문에 개별법 개정에 의한 지방분권보다 헌법적 차원 또는 포괄적인 입법이 필요함

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 필요성	3
제2절 분석대상	10
제3절 국가별 분석기준	13
제2장 일본	17
제1절 일본의 일반현황 및 제도	19
제2절 일본의 지방분권 헌법 규정 현황	34
제3절 일본의 헌법 특징(종합)	56
제3장 프랑스	61
제1절 프랑스의 일반현황 및 제도	63
제2절 프랑스의 지방분권 헌법 규정 현황	75
제3절 프랑스의 헌법 특징(종합)	90
제4장 스웨덴	93
제1절 스웨덴의 일반현황 및 제도	95
제2절 스웨덴의 지방분권 헌법 규정 현황	100
제3절 스웨덴의 헌법 특징(종합)	114
제5장 영국	119
제1절 영국의 일반현황 및 제도	121



제2절 영국의 지방분권 법률 규정 현황	130
제3절 영국의 헌법 특징(종합)	147
제6장 스페인	151
제1절 스페인의 일반현황 및 제도	153
제2절 스페인의 지방분권 규정 현황	161
제3절 스페인의 헌법 특징(종합)	182
제7장 분석결과 종합	185
제1절 준연방제 국가의 지방분권 헌법 비교	187
제2절 자치강화형 국가의 지방분권 헌법 비교	193
제3절 지방분권 개헌을 위한 시사점	199
【참고문헌】	201
【부록 1】 일본의 지방분권 개혁 전개과정	203
【부록 2】 일본의 사무구분 보충자료	205



표 차례

<표 1-1> 주요국 1인당 GDP 3만 달러·4만 달러 도달 시기 및 기간	4
<표 1-2> 국가 통치유형별 지역정부 권한 형태: 지방분권의 4대 모델	11
<표 1-3> 국가별 분석분야 및 기준(3개 현황 분석기준 및 26개 쟁점)	14
<표 2-1> 일본의 「지방분권일괄법」 제정사유 및 구성 ..	21
<표 2-2> 세월 이양 후 소득세·개인 주민세의 세율 ..	28
<표 2-3> 일본 지방정부 지방세수입 성질별 분류 (단위: 조 엔, %)	28
<표 2-4> 국가·지방의 주요 세목 및 세수 배분의 개요(2015년 기준, 괄호안·조엔)	29
<표 2-5> 지방세입과 세출구조(2012년)	30
<표 2-6> 삼위일체개혁의 구체적 목표 및 실적	31
<표 2-7> 자치입법권 범위규정에 관한 헌법 및 법률 규정	35
<표 2-8> 조례에 의한 별칙규정 가능여부에 관한 헌법 및 법률 규정	36
<표 2-9> 광역·기초 사무배분 원칙에 관한 지방자치법 규정	37
<표 2-10> 정부 간 행정권 배분에 관한 헌법 및 법률 규정	39
<표 2-11> 국가-지방사무 열거에 관한 헌법 및 법률 규정	40
<표 2-12> 지방정부에 사법권 이양에 관한 헌법 및 법률 규정	41
<표 2-13> 지방정부 과세지주권에 관한 헌법 및 법률 규정	41

<표 2-14> 세원 이양 후 소득세·개인 주민세의 세율	43
<표 2-15> 2017년 보통교부세 현황	44
<표 2-16> 재정위기단체 선정기준	47
<표 2-17> 지방분권 국가 선언에 대한 헌법 및 법률 규정	48
<표 2-18> 지방정부 기관구성 다양화 및 조직자율성에 대한 헌법 및 법률 규정	49
<표 2-19> 자치단체 종류 명시에 대한 헌법 및 법률 규정	50
<표 2-20> 주민직접 참여에 대한 헌법 및 법률 규정	51
<표 2-21> 자치권 침해시 제소권 명시에 대한 헌법 및 법률 규정	54
<표 2-22> 일본의 헌법 특징(종합)	57
<표 3-1> 지방분권 개헌(2003년 3월) 이전과 이후의 권한배분 비교 1	67
<표 3-2> 지방분권 개헌(2003년 3월) 이전과 이후의 권한배분 비교 2	68
<표 3-3> 대도시연합(Métropole)의 행정권한 내용	70
<표 3-4> 2015년 기준 지방정부 총괄 세입 및 세출 규모(단위: 10억 유로)	72
<표 3-5> 2015년 기준 국가의 지방정부로의 이전재원 유형(단위: 10억 유로)	73
<표 3-6> 자치입법권 범위에 관한 헌법 규정	75
<표 3-7> 사무배분 기준에 관한 헌법 및 관련법률 규정	77
<표 3-8> 정부 간 행정권 배분에 관한 헌법 규정	78
<표 3-9> 국가-지방사무 열거에 관한 규정	78
<표 3-10> 지방정부 과세자주권에 관한 헌법규정	79





<표 3-11> 지방재정 조정제도에 관한 헌법 및 법률 규정	80
<표 3-12> 재정권 배분에 관한 헌법 규정	81
<표 3-13> 지방재정 운용원칙에 관한 헌법 규정	81
<표 3-14> 지방분권 선언에 관한 헌법 규정	82
<표 3-15> 기관구성 다양화에 관한 헌법 규정	83
<표 3-16> 자치단체종류에 관한 헌법 규정	84
<표 3-17> 지방정부 조직자율성에 관한 헌법 규정	85
<표 3-18> 행정구역 개편에 관한 헌법 규정	86
<표 3-19> 주민자치 천명에 관한 헌법 규정	88
<표 3-20> 주민 직접 참여에 관한 헌법 규정	89
<표 3-21> 자치권 침해시 제소권 명시에 관한 헌법 규정	89
<표 3-22> 프랑스의 헌법 특징(종합)	91
<표 4-1> 스웨덴 정부의 일반지출(2010년, 단위: 10억 크로나)	99
<표 4-2> 스웨덴의 중앙-지방 간 법률 효력관계 및 입법영역 배분	100
<표 4-3> 스웨덴의 사무배분 원칙	102
<표 4-4> 스웨덴의 국가-지방사무 열거	103
<표 4-5> 스웨덴의 사법권배분	104
<표 4-6> 스웨덴의 지방정부 과세자주권 관련 규정	106
<표 4-7> 스웨덴의 지방재정조정제도 규정	107
<표 4-8> 스웨덴의 지방분권국가 선언 규정	108
<표 4-9> 스웨덴의 지방정부 명칭 규정	109

<표 4-10> 스웨덴의 지방정부 기관구성 다양화 및 지방정부 조직 자율성 규정	110
<표 4-11> 스웨덴의 지방정부 종류 규정	111
<표 4-12> 스웨덴의 주민자치 천명 규정	112
<표 4-13> 스웨덴의 직접민주주의 제도 도입 규정 ..	113
<표 4-14> 스웨덴의 헌법 특징(종합)	116
<표 5-1> 영국의 지방분권 관련법과 그 내용(요약) ·	122
<표 5-2> 잉글랜드 지역 지방정부의 세입·세출 (단위: 백만유로)	127
<표 5-3> 스코틀랜드 지역 지방정부의 예산한계(control limits)(단위: 백만유로)	128
<표 5-4> 스코틀랜드 중앙-지방의 입법영역 배분 및 자치입법권 범위 규정	131
<표 5-5> 별칙규정 가능여부에 대한 규정	133
<표 5-6> 사무배분의 기준(보충성원칙) 규정	134
<표 5-7> 잉글랜드 지방정부 사무분담	135
<표 5-8> 영국-스코틀랜드정부 간 사무배분 규정 ..	136
<표 5-9> 스코틀랜드 법원의 독립성	139
<표 5-10> 스코틀랜드 지방정부의 과세자주권 관련 규정	140
<표 5-11> 영국 지방정부 종류 관련 규정	143
<표 5-12> 영국 주민투표 관련 규정	146
<표 5-13> 영국의 헌법 특징(종합)	149
<표 6-1> 스페인의 지방재정지원제도의 유형 및 용도 ..	158
<표 6-2> 스페인 지방정부 지방세수입 성질별 분류 (단위: 10억유로)	159



<표 6-3> 스페인 지방정부 기능별 지출 (단위: 100억유로)	160
<표 6-4> 지방정부의 입법권 범위에 관한 헌법 규정 ·	161
<표 6-5> 중앙-지방 입법영역 배분에 관한 헌법 규정 ·	164
<표 6-6> 사무배분원칙에 관한 헌법 규정	165
<표 6-7> 정부 간 행정권 배분에 관한 헌법 규정 ···	166
<표 6-8> 국가-지방사무 열거에 관한 헌법 규정	167
<표 6-9> 사법권배분에 관한 헌법 규정	168
<표 6-10> 지방정부 과세자주권에 관한 헌법 규정 ·	169
<표 6-11> 재정조정제도에 관한 헌법 규정	170
<표 6-12> 재정건전성에 관한 헌법 규정	171
<표 6-13> 지방분권선언 및 지방 간 균형발전 선언에 관한 헌법 규정	172
<표 6-14> 지방정부 기관 구성 다양화 및 조직자율성에 관한 헌법 규정	174
<표 6-15> 자치단체 종류에 관한 헌법 규정	175
<표 6-16> 지방 4대협의체 법률안 제출권 및 자치권침해 시 제소권 관련 헌법 규정	176
<표 6-17> 특별자치 가능성 명시에 관한 헌법 규정	177
<표 6-18> 행정구역개편에 관한 헌법 규정	178
<표 6-19> 직접민주주의제도 도입에 관한 헌법 규정	179
<표 6-20> 자치권 침해시 제소권에 관한 헌법 규정	180
<표 6-21> 스페인의 헌법 특징(종합)	183
<표 7-1> 준연방제 국가 비교 요약	188
<표 7-2> 자치강화형 국가 비교 요약	194

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 1-1> 지방분권형 국가로의 전환 개념도	5
<그림 1-2> 종합분권화지수 국가 비교(1위~10위)	6
<그림 1-3> 국가별 재정·정치·행정 분권화지수 비교 (종합분권화지수 1위~10위 국가)	7
<그림 1-4> 2017년 지역별 재정자립도 수준	8
<그림 1-5> 최근 5년간 총 조세 중 지방세 비율	8
<그림 1-6> 지역별 GRDP(단위: 조원) 및 증감률 (2016년 기준)	8
<그림 2-1> 일본의 지방세수(지방세계획 기반) 30여년 추이 (1985~2017년)	26
<그림 2-2> 일본의 지방세 수입비중(단위 %)	27
<그림 2-3> 일본 지방정부의 수입과 지출 간 차이	29
<그림 2-4> 일본 지방정부 재정수지	33
<그림 3-1> 2017년 국가의 지방정부 이전재원 규모	73
<그림 4-1> 스웨덴 중앙-지방정부 간 관계 구조	97
<그림 4-2> 스웨덴 지방세의 비율 변화	98
<그림 5-1> 잉글랜드의 지방정부체계	124
<그림 5-2> 잉글랜드의 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 지방정부체계	124
<그림 6-1> 스페인의 지방세 수입비중 추이	157
<그림 6-2> 스페인의 지방정부 지출과 수입 간 괴리 (단위: %)	158

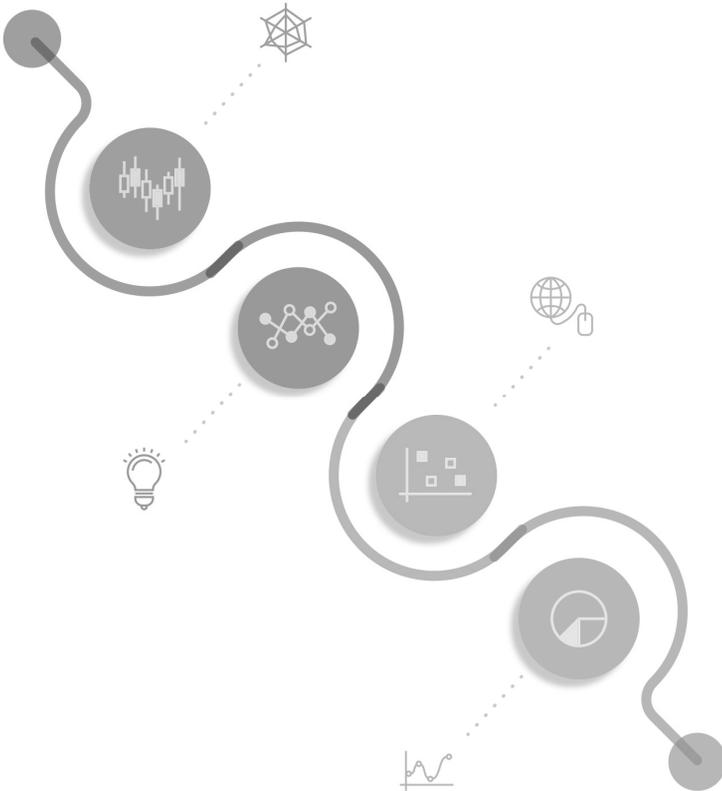


제1장 서론

제1절 연구배경 및 필요성

제2절 분석대상

제3절 국가별 분석기준



제1장

서론

제1절 연구배경 및 필요성

- 변화되는 시대적 요구에 맞는 개헌 필요성
 - 헌법은 국가 공동체의 존재 형태와 기본적 가치질서에 관한 국민적 합의를 법규범적 논리체계로 정립한 국가의 기본법을 말함(권영성, 2010: 3). 따라서 시대적 요구에 맞는 헌법이 필요함
 - 대한민국의 헌법은 총 9차례 개헌을 통해 현재에 이르렀지만, 1987년 마지막 개헌 이후 현재까지 약 30년 간 유지되고 있어 개헌의 필요성이 증대되고 있는 실정임
 - 2017년 7월 16일 국회의장실에서 실시한 설문조사 결과, 개헌이 필요하다는 입장이 전체 응답자의 3/4이상으로 나타남(개헌찬성: 75.4%). 가장 높은 찬성의 이유는 ‘헌법’을 개정한 지 30년이 지나 변화된 현실을 반영하기 위한 것임(찬성자 중 41.9%, 연합뉴스, 2017. 7. 16)
- 4차 산업혁명시대의 국가경쟁력 강화를 위한 지방분권형 국가로 전환 필요
 - 급변하는 사회와 4차 산업혁명시대에 중앙집권형 국가의 대응력에는 한계가 존재함
 - 국가적 차원의 정책과제 증가로 중앙-지방의 사무를 모두 책임지는 방식의 중앙집권형 국가시스템은 중앙정부의 과도한 행정책임을 발생시킬 수 있음
 - 중앙정부 정책실패 시 그 파급력이 크고, 다양한 아이디어와 실험적 시도가 발생될 가능성이 낮아 급변하는 사회에 대응하기 어려움
 - 지역별 특수성을 반영한 정책수행에 한계가 있어 주민의 정책만족도 저하 가능성이 높음

- 풀뿌리 민주주의에 기반 한 주민자치권의 실질적 확보에 한계가 큼
- 대한민국의 실질적 경제 활성화를 위해 중앙집권에서 지방분권으로의 전환이 필요함
 - 대한민국은 2006년 1인당 GDP 2만 달러를 넘어선 뒤 현재까지 약 12년 간 3만 달러를 넘지 못하고 있는 상황임
 - 아래의 표와 같이 1인당 GDP 4만 달러 성공 국가의 대부분은 프랑스를 제외하고 대체로 10년 안에 1인당 GDP 2만 달러에서 3만 달러로 진입하였음
 - 4차 산업혁명을 주도하는 국가로 성장하기 위해 지방분권 등 국가혁신이 필요함. 이를 통해 국가경쟁력을 확보함으로써 실질적 GDP를 증가시킬 수 있을 것으로 기대

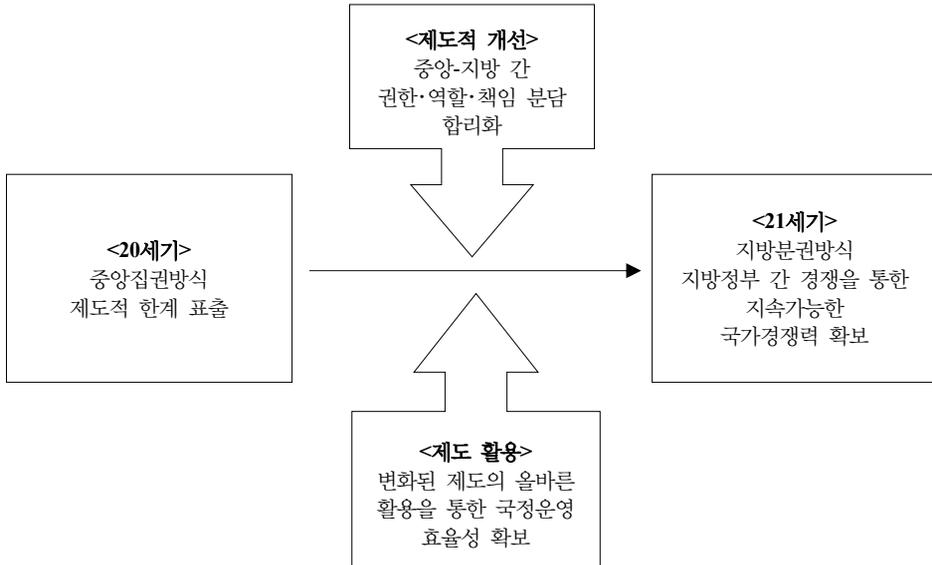
<표 1-1> 주요국 1인당 GDP 3만 달러·4만 달러 도달 시기 및 기간

국가	1인당 명목 GDP			도달기간		실질 GDP 성장률	
	2만 달러	3만 달러	4만 달러	2만 → 3만	3만 → 4만	2만 → 3만	3만 → 4만
독일	1991년	1995년	2006년	4년	12년	1.2%	1.6%
미국	1988년	1997년	2004년	9년	7년	2.9%	3.2%
일본	1987년	1992년	1995년	5년	3년	4.4%	1.0%
프랑스	1990년	2004년	2007년	14년	3년	1.8%	2.2%
호주	1995년	2004년	2007년	9년	3년	3.8%	3.5%

* 자료: 김성호. (2015)

- 제도개선을 위해 중앙집권형 국가에서 지방분권형 국가로 전환 필요

<그림 1-1> 지방분권형 국가로의 전환 개념도



* 자료: 김성호 (2015)

□ 국제비교에 따른 대한민국의 분권화 현황

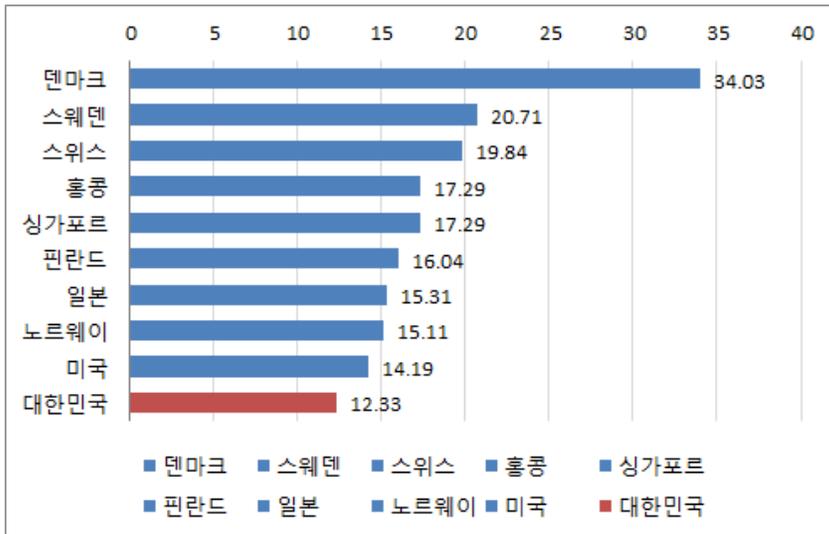
○ 우리나라의 국가별 종합분권화지수(Decentralization Index)는 10위로 182개 국가 중 상위권에 속하지만, 실질적인 분권을 확보하기 위해 필요한 재정분권수준(Fiscal Decentralization)은 22위, 행정분권수준(Administrative Decentralization)은 48위로 개선이 필요한 상황임(Ivanyna & Shah, 2012)

- World Bank의 종합분권화지수는 이하의 5가지 지수로 측정함

- ① 지방정부의 상대적 중요도(Local Government Relative Importance): 통합 정부지출 중 지방정부 지출의 비중 측정
- ② 지방정부 존속보장(Local Government Security of Existence): 상위 정부에 의한 지방정부 임의해산 가능성에 대한 헌법적 제약 수준
- ③ 재정분권수준(Fiscal Decentralization): 지방정부의 수직적 재정수지 격차, 과세자치, 지출자치, 차입 자유 등 재정자율성 수준 측정

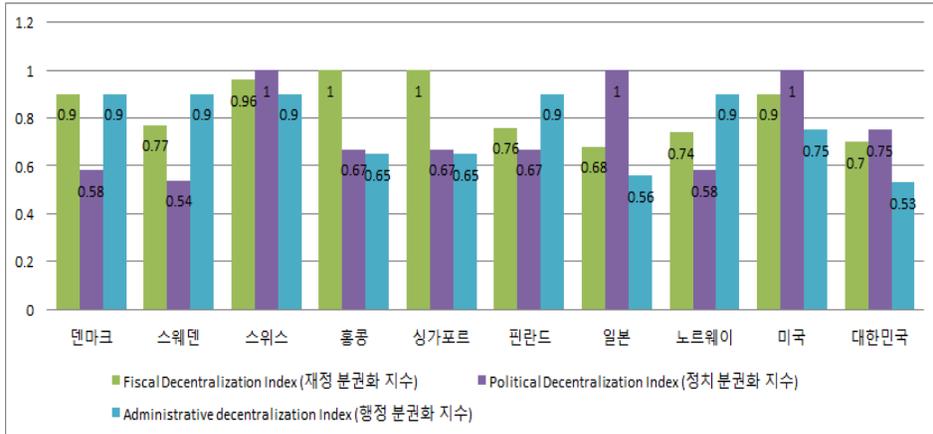
- ④ 정치분권수준(Political Decentralization): 지방의회 의원 및 지방정부의 장(長)을 직접 선거로 선출하는지 여부 측정
 - ⑤ 행정분권수준(Administrative Decentralization): 지방정부가 고용, 해고, 고용조건 등에 대한 기준을 상위정부의 영향력 없이 자체적으로 결정할 수 있는 능력이 있는지 여부 측정
- 앞서 살펴본 바와 같이 World Bank의 종합분권화지수는 구체적인 사무의 배분수준, 지방자치단체의 인사·조직 구성의 자율성 등 지방분권의 실효성 체감에 직접적 영향을 주는 주요 요인들은 지표에서 제외됨
- 그 결과 World Bank의 비교연구에서 제시된 우리나라의 지방분권수준이 높은 것으로 나타나고 있다고 하더라도 우수하다고 단정 짓기 어려움

<그림 1-2> 종합분권화지수 국가 비교(1위-10위)



* 자료: World Bank(2012)

<그림 1-3> 국가별 재정·정치·행정 분권화지수 비교(종합분권화지수 1위~10위 국가)



* 자료: World Bank(2012)

□ 주요 지표로 본 국내 분권화 현황

○ 국가사무와 자치사무의 비율

- 김대중정부 이후 현재까지 국가사무의 지방이양을 추진해 왔으나, 지방이양 수준은 미미함

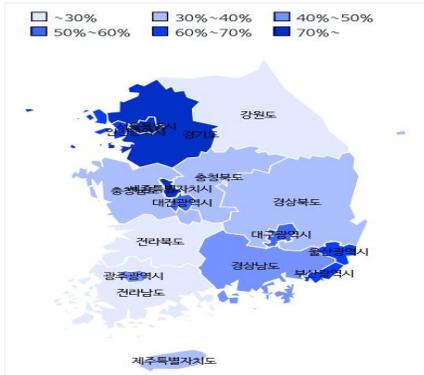
* 전체 사무 중 지방이양 사무의 비율: 김대중정부 4.1%, 노무현정부 4.7%, 이명박정부 2.56%

* 국가사무 중 지방사무의 비율: 김대중정부 27.3%, 노무현정부 33.1%, 이명박 정부 28.3%

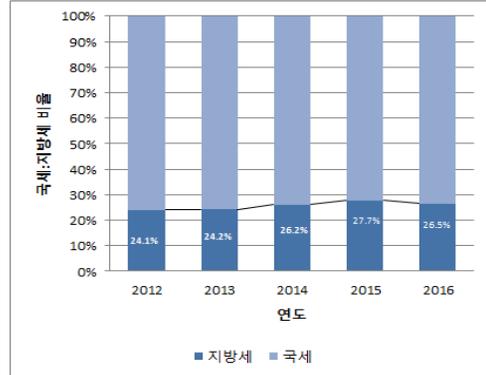
○ 국세-지방세 비율 및 지방재정자립도

- 총 조세 중 지방세 비율은 2012년 24.1%에서 2016년 26.5%로 다소 증가하였으나 ‘국세 : 지방세 = 8 : 2’ 수준이 유지되고 있음
- 수도권과 일부 광역시를 제외하고 재정자립도는 50%를 넘지 못하는 곳이 대부분임

<그림 1-4> 2017년 지역별 재정자립도 수준



<그림 1-5> 최근 5년간 총 조세 중 지방세 비율

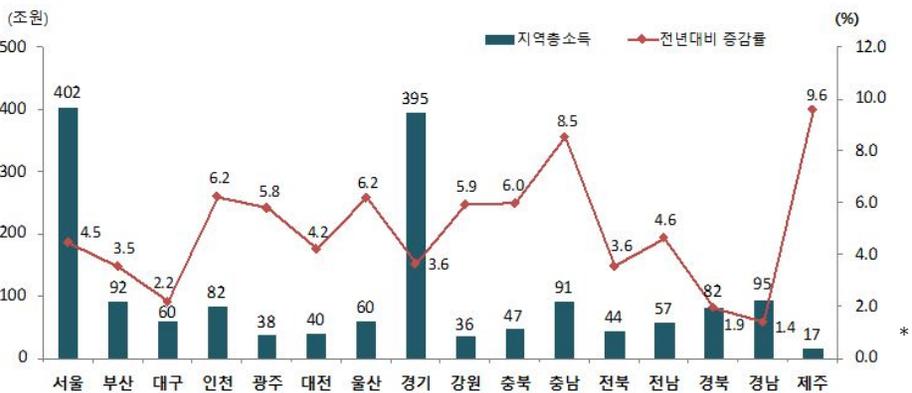


* 자료: 지방재정365, 2017년 지방세통계연감(2016년 실적)

○ 수도권 대비 비수도권 격차 심화

- 서울·경기 등 수도권의 지역 내 총생산(GRDP)은 각각 357조와 372조인데 비해, 그 밖의 비수도권의 지역 내 총생산(GRDP)은 충남(117조원), 경남(108조원)을 제외하고 대부분 100조원 미만으로 차이가 큼

<그림 1-6> 지역별 GRDP(단위: 조원) 및 증감률(2016년 기준)



* 자료: 통계청, 2017.12.22.

○ 조례제정의 한계와 자치조직권의 제약

- 지방정부의 입법권 부재, 제한적인 조례제정권(법령의 범위 안에서) 등으로 지역 실정에 부합하는 지역적·창의적 조례 제정 한계
- 지방의 행정기구 설치와 지방공무원 정원 조정 등을 대통령령에 따라 이행해야 하기 때문에 실질적인 조직구성의 자율성 상당 부분이 제약

○ 종합해보면, 실질적인 지방분권 수준은 미미한 상황임

□ 현행 헌법의 한계 및 지방분권 개헌 필요성

○ 현행 헌법 2개 조문만으로 지방자치와 분권에 필요한 제도적 수요를 헌법적으로 보장하기에 한계

- * 헌법 제117조 ① 지방자치단체의 자치권 규정 ② 지방자치단체의 종류 법률 유보
- * 헌법 제118조 지방자치단체의 기관으로 의회와 단체장 규정 및 그 조직, 권한, 선임방법 법률 유보

- 개별 법률에 대한 개정만으로는 실효성 확보에 한계가 있음을 경험
- 개별법 개정을 통해 달성할 수 있는 지방분권을 위한 제도적 개선은 미봉책에 불과하며, 현재까지 지방분권정책이 실효성을 확보하지 못한 원인임. 따라서 개헌을 통한 근본적인 변화가 필요함

○ 급변하는 불확실성 시대에 국가경쟁력 강화를 위해 중앙집권 체제를 대체하는 중앙-지방정부 간 합리적 분권 필요

- * 사무의 자기책임성 및 보충성 확립, 자치 입법권 보장, 자치재정권 확대 등
- 중앙정부의 권한과 재원의 지방이양에 대한 국민 공감대 형성
- * 지방분권 확대에 대해 찬성 비율은 각각 79.6%(국회의장살한국리서치, 2017. 7. 16.), 60.1%(CBS-리얼미터, 2016. 6. 23.)로 나타남

□ 지방분권 개헌안 모색을 위해 해외사례 분석필요

○ 지방분권을 위한 구체적 개헌안 모색을 위해 해외 주요국에 대한 사례분석이 필요함

- 지방분권의 주요쟁점과 쟁점별 적용범위에 대한 종합적인 검토를 통하여 우리의 지방분권 개헌안 도출을 위한 기초자료를 제공하는 데에 기여함

제2절 분석대상

□ 책 1은 연방제형 지방분권 개헌 사례 분석

○ 본 연구는 4가지 국가통치구조 유형 중 연방제형 국가의 지방분권 개헌사례를 분석함

- 선행연구에 따르면, 국가의 통치유형에 따른 지방분권의 방식 차이가 존재하지만 기본적으로 지방분권의 내용을 구성하는 요소로서 ‘입법, 재정, 사무, 기타’ 분야로 구분하여 분석하고자 함
- 해외 헌법에 대한 비교분석을 통해 국가 통치구조에 따른 지방정부의 형태 및 지방분권 방식을 유형화함¹⁾

* 최병선·김선혁(2007), 김선혁·김병국(2007): 지방자치 강화형 모델(단방제 국가), 지역정부형 모델(준연방제 국가), 연방제 정부형 모델(연방제 국가), 안영훈·육동일(2006): 연방국가형, 단일국가형(지역중심·정치분권형, 지방분권형, 중앙집권형)

- 이에 지방분권을 위해 개헌안에 담겨야 하는 쟁점을 중심으로 ‘입법, 재정, 사무, 기타’ 분야에 대한 분권의 유형화가 가능함

1) 상대적으로 지방정부 차원에서는 광역-기초, 시도-광역시, 시군구-읍면동 등 지방정부의 구조와 역할배분의 문제를 지방행정체계 개편 관련 논의로 다룸(최영출, 2008; 정순관, 2009; 안성호, 2010)

<표 1-2> 국가 통치유형별 지역정부 권한 형태: 지방분권의 4대 모델

국가 통치유형	지역정부의 권한 형태	사례(지역정부 유형)
연방제 정부형 모델	<ol style="list-style-type: none"> 연방정부 주정부 권한: 해당 주 내에서 일반적으로 인정 <ul style="list-style-type: none"> 입법: 주헌법, 주법률 제정권 등 인정 행정: 정부조직 및 인사권 등 인정 재정: 예산 및 과세권 등 인정 사법: 독자적인 사법권 등 인정 연방정부 권한: 국가적 통일성이 필요하거나, 연방헌법에서 예외적으로 인정한 범위 내에서 권한 부여 지방정부 권한: 주헌법(법률)이 인정한 범위 내에서 인정 	독일 주정부(Länder), 벨기에 주정부(provinces), 오스트리아 주정부(Länder), 스위스 칸톤(canton), 미국 주정부(state)
지역정부형 모델 지역정부 중심의 (준연방제) 지방분권 국가 (Regionalised states)	<ol style="list-style-type: none"> 단일국가 지역정부 기반 정치 분권: 입법권 배분 등 <ul style="list-style-type: none"> 직접선거로 지역의회 구성 지역의회의 독립적 역할 수행 지역화: 해당 지역 내에서는 지역정부가 광범위한 권한(political regionalization) 보유 <ul style="list-style-type: none"> 중앙정부로부터 어느 정도 독립적인 예산권, 제한적 과세권 등 보유(독립성의 정도에 편차가 큼) 	스페인 지역정부 (Autonomous Communities), 이탈리아 지역정부 (regionis), 영국의 스코틀랜드 지역국회(Scottish Parliament) 등
지방자치 강화형 모델 지방분권형 단일국가 (Devolving unitary states)	<ol style="list-style-type: none"> 단일국가 지방정부 내 정치분권이 상대적으로 취약 지역별 자치분권에 의한 제한된 권한 보유(regional decentralization) <ul style="list-style-type: none"> 선거에 의한 지역의회 구성 제한된 예산권 및 과세권 보유 중앙정부로부터의 실질적인 재정이전(그 수준에 대한 편차가 큼) 	프랑스 레지옹 지역정부(regions) 데파르트망, 네덜란드 지역정부(provinces), 덴마크 지역정부 (amtskommuner), 포르투갈, 그리스, 스웨덴, 우리나라 광역시도
중앙집권형 단일국가 (Classic unitary states)	<ol style="list-style-type: none"> 단일국가 지방정부: 중앙정부의 업무수행을 지원하는 역할에 불과(독립적 권한 없음) <ul style="list-style-type: none"> 단순한 지역화 수준 선거에 의한 지역의회, 예산권, 과세권 등 없음 	그리스 nomoi, 포르투갈 planning regions, 아일랜드 counties,

* 출처: Council of European Municipalities and Regions(CEMR), European section of IULA, The Representative Organisation of Local and Regional Authorities in Europe, 1999, CEMR(해당 자료를 토대로 연구진이 재구성)

- * Norris(2008): 행정분권, 재정분권, 정치분권, 김상태(2013): 자치입법권의 보장, 국가지방 간 사무배분 원칙 및 기준 정립, 자치재정권 강화, 지방정부의 자기책임성 보장 등
- 이와 같은 초기 연구를 토대로, 지방분권 개헌을 유형화해 보면 <표 1-2>와 같이 국가 통치유형에 따라 4개 모델로 분류됨
- * 주요 쟁점은 사무, 입법, 재정, 기타 분야(사무, 입법, 재정)로 분류되지 않은 다양한 쟁점을 포괄함)로 유형화할 수 있음

□ 본 연구책자2는 준연방형(지역정부 중심의) 단일국가의 지방분권 사례

- 본 연구는 우리나라와 유사한 단일국가들을 중심으로 지방분권의 4대 분야 사례를 조사·분석하고자 함
- 지역정부형 모델과 지방자치 강화형 모델의 특징을 고르게 분석하기 위해 지역정부형 모델(준연방제)인 영국과 스페인, 지방자치 강화형 모델인 일본과 프랑스, 스웨덴을 대상으로 함
- * 다만, 스웨덴의 경우는 최근 정부차원에서 참고할만한 해외사례로서 언급된 바 있기 때문에, 자료수집 상 한계에도 불구하고 추가적인 조사를 실시하였음. 그러나 선행연구가 부족한 실정이기 때문에 탐색적 연구수준에 머물렀으며, 향후 현지답사 등을 통한 추가적 연구가 필요한 것으로 판단됨
- 국가별 지방분권 관련 헌법 분석을 위해 해당 국가와 관련해서 문헌연구 방법으로 충분한 자료수집이 가능한 국가들을 대상으로 선행연구 및 인터넷 상에서 헌법, 관련법제 등의 자료수집 후 분석 정리하였음
- * 본 자료분석 내용들은 단일국가에 초점을 두었지만, 분석대상 국가들은 국가 별로 분권화 수준에 대한 지역 간 편차가 존재하므로 분석결과를 해당국가에 일반화된 특징으로 해석하는 데는 주의를 요함
- * 분석대상 자료는 해당국가의 헌법 및 지방분권 관련 법률에 한함
- * 헌법과 법령상 규정이 어떻게 활용되고 있는지에 대한 분석은 해당 국가의 판례, 학술연구, 정부보고서 등을 바탕으로 탐색함

제3절 국가별 분석기준

□ 국가별 분석기준 개발

- 각국의 지방분권에 관한 전반적인 배경 및 특징을 파악하기 위해 국가별 현황 검토: 1) 일반현황 및 헌법체계, 2) 지방정부 구조 및 관계, 3) 지방정부 재정
 - 단, 프랑스 경우는 최근 지방분권개헌을 한 경험이 있어 이를 상세히 보강하고자 노력하였음. 이를 위해 1) 일반현황 및 통치구조, 2) 지방분권개헌, 3) 지방정부 구조 및 관계, 4) 지방정부 재정의 구조로 기술함
- 선행연구를 통해 지방분권 개헌의 주요 쟁점을 입법, 사무, 재정, 기타 등 4대 분야로 구분
 - 기타 분야: 1) 이념 및 전문, 2) 정부 간 관계, 3) 주민자치권 등으로 구성
 - 지방분권 개헌의 주요 쟁점은 국내 주요 기관 및 시민단체의 지방분권 개헌안을 토대로 구분하였음
- 위 자료를 토대로 국가별 분석기준은 다음 표와 같이 구성하였음
 - 해당 국가의 일반현황 및 헌법체계, 지방정부의 구성과 중앙-지방정부 간 관계, 재정 상황 및 제도 일반을 간략하게 분석(3개 현황분석 기준). 이를 통해 해당 국가의 지방분권 제도의 맥락을 파악할 수 있음
 - 26개 쟁점들을 구분하였고, 이것들을 해당 국가의 헌법 또는 법률에 규정된 사항을 중심으로 어떤 수준에서 어떻게 규정하였는지 분석하여 국내 개헌 쟁점과 연계하여 그 시사점을 도출함
 - 단, 26개 쟁점에 대한 분석결과는 총 6개 분야(기타를 3개 분야로 구분)별로 기술하며, 헌법적 차원의 명시적 규정이 없는 경우 간접적인 규정 등을 기술하기도 함(이 경우 간접적 규정임을 명시)

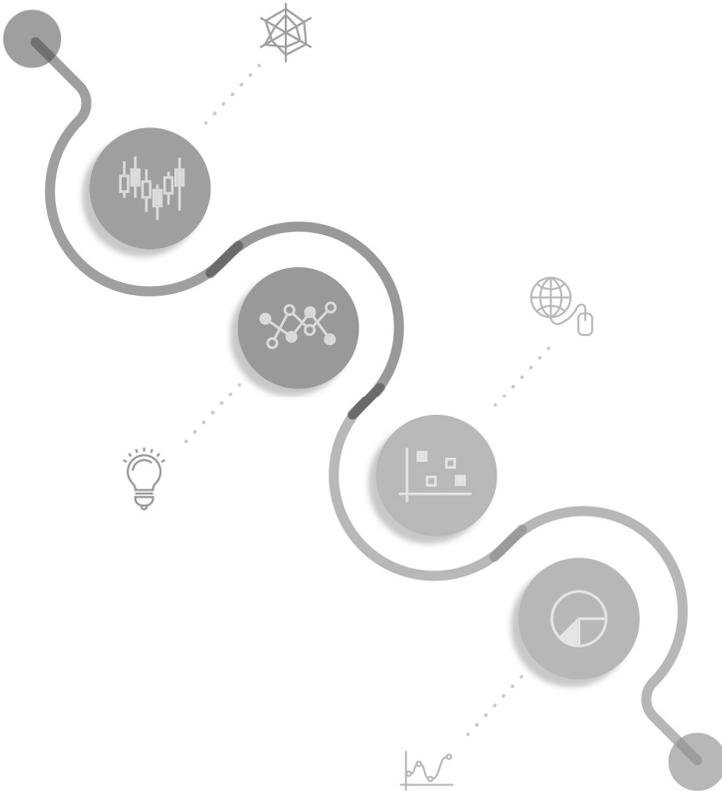
<표 1-3> 국가별 분석분야 및 기준(3개 현황 분석기준 및 26개 쟁점)

현황	구분	분석내용
지방분권 제도현황	1) 일반현황 및 헌법체계	<ul style="list-style-type: none"> 인구, 면적, 인구밀도, 1인당 GDP, 분권화지수 대륙법계-영미법계, 성문법-불문법 지방분권 관련 내용을 규정한 법률의 종류
	2) 지방정부 구조 및 관계	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권 관련 제도소개, 중앙-지방 간 관계(최종적으로 정리하여 입력)
	3) 지방정부 재정	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정제도의 주요 내용 및 현황 소개
분야	쟁점	분석기준
입법	1) 입법권 범위	<ul style="list-style-type: none"> 중앙-지방정부 법률 간 효력관계 (예: 중앙정부 법률우위 등) * 제117조 제1항 ‘법령의 범위 안’ 개정 관련
	2) 국가-지방의 입법영역 배분	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부의 전속 입법사항 열거, 중앙-지방 간 경합적 입법영역, 지방정부의 고유 입법영역 등을 명시 하는 규정
	3) 기본권 제한 권한	<ul style="list-style-type: none"> 자치법규로 기본권 제한 가능여부
	4) 벌칙 제정권	<ul style="list-style-type: none"> 조례로 벌칙규정 제정 가능여부
사무	1) 사무배분원칙	<ul style="list-style-type: none"> 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정 (예: 보충성원칙, 전권한성, 자기책임성 등)
	2) 정부 간 행정권 배분	<ul style="list-style-type: none"> 자치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정
	3) 국가-지방사무 열거	<ul style="list-style-type: none"> 국가사무와 지방사무의 구체적인 내용범위 등에 대한 명시적 규정
	4) 사법권배분	<ul style="list-style-type: none"> 중앙-지방 간 사법권(법원, 경찰 등) 배분에 대한 규정 (예: 자치경찰, 중앙과 구분되는 별도의 지방법원 등)
재정	1) 지방의 과세권	<ul style="list-style-type: none"> 지방세 자치법률주의 규정
	2) 재정조정제도	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정 조정제도에 대한 명시적 규정
	3) 재정부담 배분	<ul style="list-style-type: none"> 고유사무 자기부담 원칙, 위임사무 위임기관 비용부담 원칙 등 사무의 종류별 비용부담주체를 명시적으로 규정
	4) 재정건전성	<ul style="list-style-type: none"> 재정건전성 원칙(수지균형, 채무관리 등)을 명시적으로 규정

현황		구분	분석내용
기 타	이 념 및 헌 법 전 문	1) 지방분권국가 선언	• 헌법전문 또는 총칙에 해당 국가가 지방분권국가임을 선언
		2) 지방정부 명칭 사용	• 헌법에서 ‘지방정부’라는 표현을 명시적으로 규정
		3) 지방 간 균형 발전 선언	• 헌법전문 또는 총칙에 지방 간 균형발전 필요성에 대한 선언적 규정 명시
	정 부 간 관 계	1) 지방정부 기관 구성 다양화	• 지방정부 기관의 유형을 명시적으로 규정 (예: 지방의 입법, 사법, 행정기관의 명시 등)
		2) 지방정부의 종류	• 지방정부의 종류가 무엇인지 명시적으로 규정(예: 광역시도, 기초시군구 등)
		3) 지방의 국정참여(가칭)	• 중앙정부-지방정부의 대표가 모여 정책결정을 하는 시스템에 대한 명시적 규정
		4) 지방정부 조직 자율성	• 지방의 입법-행정기관의 조직, 인사, 선거, 운영 등의 자율권에 대한 법률유보 규정
		5) 지방4대 협의체 법률안 제출권	• 지방의회와 행정기관 외 제3의 단체에 의한 자치법률안 제출권에 대한 명시규정
		6) 특별자치 가능성 명시	• 제주특별자치도 등과 같은 특별한 지방정부의 존재 가능성 등을 명시적으로 규정
		7) 행정구역 개편이 헌법 사항인지 여부	• 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부에 대한 명시적 규정
	주 민 자 치 권	1) 주민자치권 천명	• 주민자치를 천명하는 명시적 규정
		2) 주민총회	• 지방의회와 구분되는 주민총회에 대한 명시 규정
		3) 직접민주주의 제도 도입	• 주민투표·주민소환 등의 헌법적 근거 규정
		4) 자치권 침해제소	• 자치권 침해시 제소권 명시 (예: 헌법소원의 대상 등으로 규정)

제2장 일본

- 제1절 일본의 일반현황 및 제도
- 제2절 일본의 지방분권 헌법 규정 현황
- 제3절 일본의 헌법 특징(종합)



제 2 장

일본

제1절 일본의 일반현황 및 제도

1) 일반현황 및 통치구조

□ 일반현황

- 일본 국토의 면적은 377,944km²(세계 63위)로 6,852개의 작은섬과 4개의 큰 섬으로 구성
 - 면적은 독일과 스위스를 합한 수준이며, 미국의 캘리포니아주에 비해서는 약간 작음
- 인구는 2015년 기준 약 1억 2천700백만 명으로 세계 10위
 - 대한민국 인구의 약 2.46배로 인구의 절반 정도인 약 6,200만 명이 3대 도시권(도쿄, 오사카, 나고야)에 집중
 - 2014년 기준 일본의 65세이상 노령 인구는 전체 인구의 25.9%로 주요 선진국 중 가장 높음

□ 통치구조

- 일본의 정치는 일본국 헌법에서 정한 내용에 의해 이루어지며 일당우위제 국가로, 헌법과 국회가 정하는 법률 등의 명문화 된 법제에 사법과 행정이 집행
 - 헌법은 국가 원수에 관한 규정을 마련하지 않아 천황이 원수인가에 대해서는 찬반양론 존재
 - 입법·사법·행정의 삼권분립에 근거하여, 각각의 기능이 국회와 내각 그리고 사법부에 부여됨
 - 의원 내각제 국가로 중의원과 참의원의 양원제 표방

2) 지방분권개혁

일본의 지방분권개혁 추진의 배경

- 일본은 제2차 세계대전 이후 개헌이 단 한 차례도 이루어지지 않았을 만큼 종전의 중앙행정 시스템의 구조가 유지되고 있었음. 따라서 종전의 국가시스템이 현재 일본사회가 직면하고 있는 문제를 해결할 대응능력 부족이라는 평가가 지배적
 - 집권적 행정시스템은 사회, 경제적으로 성숙 사회에 진입한 일본의 환경변화에는 더 이상 대응할 수 있는 능력을 상실하였다고 판단
 - 중앙집권적 시스템으로는 국제화, 지방화 시대의 가변성에 적절한 대응책을 마련하는데 한계가 있다는 점에 대한 문제의식이 있었음
- 수도권 집중화(도쿄 일극 집중) 현상에 대한 시정의 필요성 대두
 - 지방에서는 인구가 감소되고 지역사회가 위축되는 문제점이 발생

일본의 지방분권개혁 추진 과정(부록1 참조)

- 제1차 분권개혁
 - 1993년 6월 중의원과 참의원으로 구성된 일본의 국회에서 지방분권 추진에 대한 결의가 선포
 - 1995년에 “지방분권추진법”이 제정되면서 국가 차원의 지방분권개혁이 본격화
 - 총리 직속으로 설치된 지방분권추진위원회가 논의를 거쳐 권고안을 제시하면 정부가 이를 바탕으로 추진계획을 작성하고, 최종적으로 새로운 “지방분권일괄법”을 제정할 것을 목표
 - 1995년 지방분권추진위원회가 출범하여, 5차에 걸친 권고안과 최종보고서를 제출
 - 두 번의 지방분권추진계획(98년 5월, 99년 3월)을 작성하였고, 지방자치법의 개정을 포함한 “지방분권일괄법”을 국회에 제출하여, 1999년 7월에 통과

<표 2-1> 일본의 「지방분권일괄법」 제정사유 및 구성

적용 사유	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방분권추진법」에서 규정하고 있는 지방분권의 기본이념, 기본방침과 지방분권추진위원회에서 의결한 분권의 방향이 일관성 있게 추진되어야 할 필요성 대두 • 기관위임사무의 폐지, 국가 관여제도의 축소 등 지방분권의 총론적 방향을 관계 되는 개별 법률에 일괄하여 반영하고자 함 • 개별 법률마다 개별적으로 개정절차를 거치는 것은 비효율적이며 일괄해서 종합적으로 심의하는 것이 개정의 취지나 일정한 방향성을 확보할 수 있기 때문
구성	<ul style="list-style-type: none"> • 총 14개 장, 총 475개조의 조문으로 구성 • 제1장은 지방자치법, 국가행정조직법 등 공통사항에 대한 규정, 제2장부터는 총리부로부터 제14장 자치성에 이르기까지 관계 중앙행정기관의 개별법을 일괄하여 개정하는 내용 담고 있음 • 2012년 4월(제1차 지방분권일괄법), 2012년 8월(제2차 지방분권일괄법), 2013년 6월(제3차 지방분권일괄법), 2014년 5월(제4차 지방분권일괄법), 2015년 6월(지방분권일괄법)이 단계적으로 제정

○ 제1차 분권개혁 공고기

- 2001년 집권한 고이즈미 총리는 “지방이 할 수 있는 일은 지방에, 민간이 할 수 있는 일은 민간에”라는 슬로건으로 성역 없는 구조개혁*을 주창

* 개혁의 일환으로 국고보조금개혁과 세원이양, 지방교부세 삭감을 통합적으로 실시하는 삼위일체 개혁(<표 2-6> 참조)을 구현

- 2002년 6월에 발표된 '핵심 방침(骨太の方針2002)에서는 1년 이내에 삼위일체 개혁의 구체적인 개혁방안을 마련하도록 지시
- 2003년 '핵심방침 2003'에서는 국고보조부담금의 폐지와 축소, 지방교부세의 총액 억제, 세원이양 등의 로드맵이 제시

○ 제2차 분권개혁

- 삼위일체 개혁과 시정촌 합병이 일단락되면서, 제1차 분권개혁에서 완수되지 못했던 미완의 과제들을 해결하려는 움직임이 지방을 중심으로 활성화
- 지방6단체는 06년 6월 '지방분권 추진에 관한 의견서'를 국회와 내각에 제

출하였는데, 이는 지방이 제1차 분권개혁 직전에 의견서를 제출한 이후 (1994년 9월), 12년 만임

- 정부는 이를 수용하여 06년 7월 경제정책의 ‘핵심방침 방침2006(骨太の方針)’에서 제1차 분권개혁의 미완의 과제들, 특히 국가와 지방의 역할분담 방식의 개선을 중심으로 분권개혁의 방침들을 구체화
- 06년 9월에 탄생한 제1차 아베내각은 제2차 지방분권개혁 추진의 법적 근거인 “지방분권개혁추진법”을 국회에 제출하고 제정(12월)

□ 지방분권개혁의 성과

- 일본의 지방분권개혁 성과는 1) 기관위임사무 폐지로 인한 자치사무 확대, 2) 자치입법을 통한 규제 밀도 완화, 3) 자치조직권을 통한 지방정부의 자율적 조직편성권 확보, 4) 중앙-지방협력기구 법제화 및 광역연합 활성화를 통한 협력적 거버넌스 구축 등 4가지로 요약
- 첫째, 기관위임사무가 폐지됨에 따라 기존 기관위임사무는 자치사무, 법정 수탁사무로 전환, 중앙정부의 지방정부에 대한 관여 방식이 변경
 - 기관위임사무제도 하에서 인정된 정부의 지방에 대한 포괄적 지휘감독권이 폐지되면서 국가의 지방개입의 원칙과 유형이 명문화
 - 통달행정으로 불렸던 애매하고 모호한 지방개입에서 벗어나 중앙의 관여를 사무유형별로 명확히 하면서 최소화
 - 양자 간에 분쟁을 할 경우 이를 처리하는 ‘국가지방계쟁처리위원회’ 등 관련제도도 정비
 - 중앙과 지방의 역할분담에 대한 관점이 법제도 상으로 명시
 - 정책별로 어떻게 사무를 배분할 것인가가 논의: 법령제약에 의한 개혁(義務づけ.付けの見直し)이나 행정사무분류(事務仕分け) 등에서 구체적인 기준(메르크말)을 설정하고 누가 이 사무를 어디까지 처리할 것인가에 대한 분류작업 단행
 - 지방사무관제도 폐지: 지방사무관은 광역자치단체의 사무에 종사하는 국가

공무원으로 단체장의 지휘감독을 받고 있으나 인사권, 업무처리 경비, 급여 등은 중앙정부가 보유하는 제도

- 둘째, 제1차 분권개혁에서 필치규제(必置規制)에 대한 폐지나 완화가 추진되었고, 제2차 분권개혁에서는 개별법 상의 제약을 집중 개선
 - * 필치규제: 법률, 통달, 요강 등으로 자치단체의 조직과 직원의 설치를 의무화시키는 제도
 - 제1차 분권개혁에서는 시설 직원의 자격의 폐지, 심의회의 자율적인 통폐합과 명칭변경, 복지사무소 등 각종 조직들의 설치기준과 명칭변경 등이 가능해짐
 - 제2차 분권개혁에서는 중앙과 지방의 관계가 대등한 관계로 지방자치법상으로는 전환되었지만, 여전히 지방이 수행하는 다양한 활동들은 사실상 정부의 제약 존재. 자치사무 가운데, 법령에 의해 의무화·정형화되어 조례로 자주적으로 규정할 여지를 인정하지 않은 1만 57조항 중, 검토대상으로 4,076조항을 선정, 개선절차 착수
- 셋째, 지방자치단체의 내부조직 편성권을 오랫동안 법률로 엄격히 제한하여 왔으나 90년 대 이후 지방자치단체의 조직편성권이 자율화되다 있음. 그러나 제1차 분권개혁 직후 중앙과 지방이 법률적으로 대등한 관계로 전환
 - 1991년에 부국 명칭, 분장사무의 예시가 폐지
 - 1997년에 법정부수를 초과하는 부국의 설치가 신고제로 완화
 - 2002년에는 법정부수의 규제 자체가 철폐
- 넷째, 중앙·지방 협력기구가 법제화되고, 자치단체들 간의 협력체계 구성을 통해 협력 거버넌스 구축 및 활성화
 - 중앙·지방 협력기구: ‘국가와 지방의 협의의 장’이 모태가 되어 이후 정기적인 의견 교환 모임 등을 거쳐, 민주당 정권에서 법제화(2011년 4월에 법률안(국가와 지방의 협의의 장)이 국회를 통과). 법제화 이후 1년에 정기적으로 3-4차례씩 2015년 6월까지 총 19회의 회의(정식회의와 임시회의)와 분과회 4회가 개최
 - 자치단체들 간의 협력체계: 자치단체들이 공동으로 사무를 처리하는 제도

적 방식으로 사무위탁, 일부사무조합, 기관의 공동설치, 협의회, 광역연합, 연계협약, 사무의 대행집행 등이 마련. 법인설립을 필요로 하지 않고 간편하게 협력할 수 있는 제도로 타자치단체에게 그 관리를 위임하는 사무위탁이 가장 많이 활용

3) 지방정부 구조 및 관계

□ 중앙-지방 관계

- 일본은 단일형 국가지만 막부와 에도시대를 거친 지방영주의 강한 세력화과정에 따라 다른 단일형 국가에 비해 분권화 수준이 매우 높은 편
- 일본의 지방자치는 일본 헌법에 근거를 두고 있음
 - 1946년에 제정되어 이듬해인 1947년에 시행된 일본 헌법은 지방자치를 민주주의에 불가결한 요소로 간주, 지방자치의 시행단위인 지방자치단체를 국가 통치 구조 하에 규정하고 그 자치권을 보장
 - 헌법 중 제8장이 ‘지방자치’의 장으로, 이를 규정하는 4개 조문을 통해 헌법상에서 지방자치권과 이에 대한 기본운영 방식을 기재
- 일본의 지방정부는 특정 기능을 수행하는 행정단위라기 보다 지역공동체의 사무를 관장하는 조직으로 인식되고 있음(김필현 외 2, 2013)
 - 지방자치단체는 “도시계획 및 개발, 주민사무, 사회복지, 위생 및 환경, 폐기물 처리, 농수산업 정책, 공상정책, 토목주택사업, 경찰, 소방” 등 다양한 행정기능을 수행
 - 또한 “상하수도 관리, 대중교통, 보건, 도매업, 항구관리 등을 위하여 지방공기업을 운영하고 있으며 최근 들어 관광자원 개발 및 활용”까지 사업영역을 확장하고 있음
- 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 분류
 - 보통지방공공단체는 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)으로 구분
 - 특별지방공공단체는 특별구, 지방공공단체조합, 재산구, 지방개업사업단 등

으로 이뤄짐

- 1990년대 중반 이후 일본 지방자치는 크게 진일보함
 - “지방분권촉진법(1995)”에 근거하여 지방분권촉진위원회가 구성되었음. 이를 통해 체계적인 지방분권개혁의 추진이 가능
- 일본 지방분권화를 가져온 전환점이 된 것은 1999년의 “지방분권일괄법”제정임
 - 동법 제정을 통해 종전까지 국가와 지방 간 관계를 규정하고 있던 중앙집권적 정부체제가 변화에 획기적인 변화가 이뤄짐
 - 국가와 지방자치단체 간 역할을 명확히 규정하고, 지방자치단체의 자주성과 자립성을 높임으로써 개성이 풍부하고 활력이 넘치는 지역사회의 실현을 목적으로 삼음
 - 지방으로의 권한위임이 촉진됨에 따라 기존에 존재했던 각종 중앙정부의 규제들이 폐지되거나 완화수순에 따름
 - 사무의 책임소재가 모호하게 만들어 왔던 기관위임사무가 폐지됨에 따라 사무의 유형이 자치사무와 법정수탁사무로 단순화됨
 - * 기관위임사무와 법정수탁사무의 차이: 기관위임사무는 조례 제정권이 원칙적으로 불가하나 법정수탁사무는 법령에 반하지 않는 한 가능하며, 사무시행에 따른 지방정부의 권한을 인정한다는 것을 의미

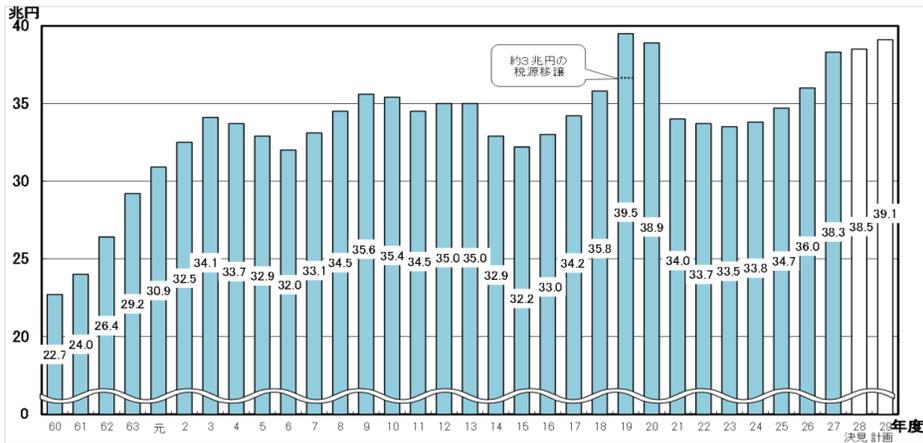
3) 지방정부 재정

□ 지방정부 재정구조

- 지방재정계획에 의한 자원 보장
 - 지방재정계획은 “지방자치단체가 법령에 의해 의무화된 사업이나 일정한 수준의 행정 서비스를 제공하기 위해 필요한 재원을 확보하고 있는지를 검증하기 위한 시스템”을 뜻함
 - “지방교부세법” 제7조는 “내각이 지방재정계획을 정하여 국회에 제출함과 동시에 일반에게 공표”해야 한다고 규정하여 대외적 책임성을 보장함

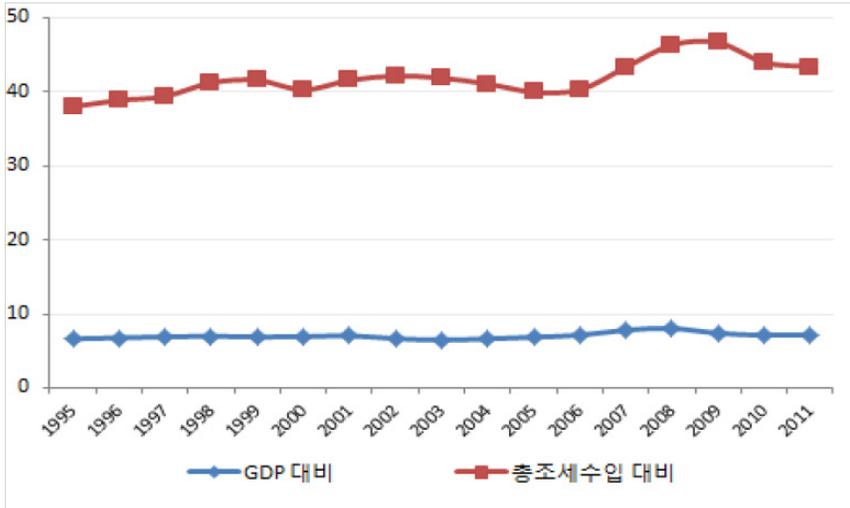
- 1990년대 이후 재정분권 드라이브가 가속화되었지만, 자체재원의 확대로까지 이어지지는 않음
 - 1995년에서 2008년 국제금융위기까지 지방세 수입은 연평균 1.33%의 성장률을 보이는데 그침(김필현 외 2인, 2013)
 - 소득세 등의 세수 급감으로 2009년~2011년 간 지방세수입은 연평균 -4.83%의 감소세를 기록
 - 다만 소비세율 및 지방소비세율 인상과 그에 따른 대응에 대해서 “세제근본개혁법”에 따라 경제 상황 등을 종합적으로 감안하여 검토를 실시한 결과, 소비세율 (중양·지방)이, 2014년 5%에서 8%로 증가
 - 소비세율 (중양·지방) 8% 단계에서 지역 간 세원의 격차를 시정하고 재정력 격차의 축소를 도모하기 위해 법인 주민세, 법인세의 일부를 국세화(법인세 비율의 세율을 인하하고, 그 인하 분에 해당하는 지방 법인 세금(국세)을 창설) 및 지방 교부세 재원화(지방법인세수 전액을 교부세에 직접 편입)등의 조치를 병행

<그림 2-1> 일본의 지방세수(지방세계획 기반) 30여년 추이 (1985~2017년)



자료: 총무성

<그림 2-2> 일본의 지방세 수입비중(단위 %)



자료: OECD통계, 김필현 외 2인 (2013) 재인용

○ 일본의 지방세 특징 및 세원이양 성과

- 도도부현 및 시정촌은 지방세법이 정하는 바에 따라 지방세를 부과 징수할 수 있음
- 일본은 지방세 세목이 매우 많은데, 지방세법에 있어서 도부현세가 12종(보통세 10종, 목적세 2종), 시정촌세가 13종(보통세 6종, 목적세 7종)으로 합계 25종의 지방세가 정해짐(일본의 지방자치, 2012)

* 그외 법정외세(법정 외 보통세, 법정 외 목적세)를 창설가능

○ 2007년 국가에서 지방으로의 세원이양은 다음의 원칙하에 시행됨

- ① 국가(소득세)에서 지방(개인 주민세)에 3조엔 규모의 세원이 이양, ② 개인 주민세의 세율 구조가 일률 10% (= 10%비례 세율)로 전환, ③ 개별 납세자의 부담이 증가하지 않도록 설계
- 총수입 대비 이전재원 비중은 2000년대 들어 점차 낮아지는 추세
- 지출대비 지방세 수입비중이 크게 개선됨

○ 2008년까지 지출과 수입 간 균형을 이룸

<표 2-2> 세원 이양 후 소득세 · 개인 주민세의 세율

	세원이양전	세원이양후
소득세세율	~ 330만엔: 10%, 330만엔 ~ 900만엔: 20%, 900만엔 ~ 1,800만엔: 30%, 1,800만엔 ~ : 37%	~ 195만엔: 5%, 195만엔 ~ 330만엔: 10%, 330만엔 ~ 695만엔: 20%, 695만엔 ~ 900만엔: 23%, 900만엔 ~ 1,800만엔: 33%, 1,800만엔 ~ : 40%
개인주민세	~ 200만엔: 5%, 200만엔 ~ 700만엔: 10%, 700만엔 ~ : 20%	일률: 10%
도부현민세	~ 700만엔: 2%, 700만엔 ~ : 3%	일률: 4%
시정촌민세	~ 200만엔: 3%, 200만엔 ~ 700만엔: 8%, 700만엔 ~ : 10%	일률: 6%

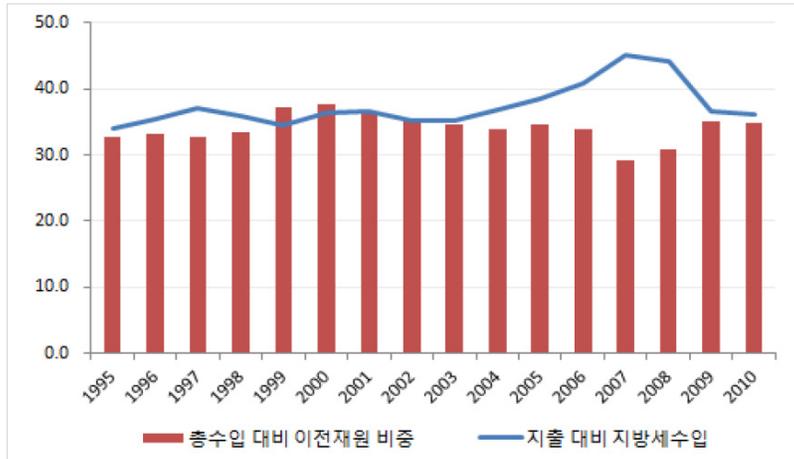
자료: 총무성

<표 2-3> 일본 지방정부 지방세수입 성질별 분류 (단위: 조 엔, %)

년도	총계	소득과세	재산과세	소비과세	기타과세
1995	33.68	17.75	10.65	4.94	0.33
1996	35.09	18.58	11.10	5.08	0.33
1997	36.16	19.01	1.98	5.81	0.35
1998	35.92	16.95	11.17	7.46	0.34
1999	35.03	15.91	11.34	7.44	0.34
2000	35.55	16.86	10.98	7.36	0.35
2001	35.55	16.90	11.05	7.25	0.35
2002	33.38	14.90	11.02	7.11	0.35
2003	32.67	14.76	10.51	7.06	0.35
2004	33.54	15.41	10.52	7.27	0.34
2005	34.80	16.66	10.59	7.21	0.34
2006	36.51	18.64	10.25	7.25	0.35
2007	40.27	22.35	10.43	7.13	0.36
2008	39.56	21.85	10.57	6.77	0.36
2009	35.18	17.80	10.53	6.48	0.37
2010	34.32	16.66	10.60	6.67	0.38
2011	33.99	16.42	10.52	6.68	0.38

자료: 총무성, 김팔헌 외 2인 2013 자료 재가공

<그림 2-3> 일본 지방정부의 수입과 지출 간 차이



자료: 총무성, 김필현 외 2인 (2013) 재인용

<표 2-4> 국가·지방의 주요 세목 및 세수 배분의 개요(2015년 기준, 괄호안:조엔)

		소득과세	소비과세	재산과세	계
국가		소득세(17.8) 법인세(10.8) 등	소비세 (17.4) 취발유세(2.5) 주세(1.3) 담배세(1.0) 자동차증량세(0.4)	상속세 (2.0)등	
		개인(30.3%), 법인(22.4%) 52.7%, (31.6)	42.3% (25.3)	5.0% (3.0)	100.0% (60.0)
지방	도 도 부 현	법인사업세 (3.5) 개인도부현민세 (5.2) 법인도부현민세(0.8) 도 부 세 금 이 자 비 율 (0.1) 개인사업세(0.2)	지방소비세(5.0) 자동차세(1.5) 경유거래세(0.9) 자동차취득세(0.1) 도부현담배세(0.2)	부동산취득세(0.4)등	
		개인(30.2%), 법인(22.2%) 54.5%, (9.8)	43.2% (7.8)	2.4% (0.4)	100.0% (18.0)

		소득과세	소비과세	재산과세	계
시 정 촌	개인시읍면민세(7.2) 법인시읍면민세(2.3)	시정촌담배세(0.9) 경자동차세(0.2)	고정재산세(8.8) 도시계획세(1.2) 사업소세(0.4)		
	개인(34.3%), 법인(11%) 45.3%, (9.5)	5.5% (1.2)	49.2% (10.4)	100.0% (21.1)	
계	51.4%, (51.0)	34.6% (34.3)	13.9% (13.8)	100.0% (99.1)	

- 지방정부는 기본적으로 재정운영에 대해 완전한 권한을 행사하고 있지만, 국가의 재정운영과의 균형을 유지하기 위한 여러 자원보장제도가 운영되고 있음
 - 지방정부의 주된 재원으로는 지방세, 지방교부세, 국고지출금, 그리고 지방채 등임

<표 2-5> 지방세입과 세출구조(2012년)

세입		세출	
항목	구성비	항목	구성비
급여관계경비	25.6	지방세	41.1
일반행정경비	38.0	지방양여세	2.8
지역경제기반강화공용대책비	1.8	지방특례교부금	0.2
공채비	16.0	지방교부세	21.3
유지보수비	1.2	국고보조금	14.4
투자적경비	13.3	지방채	13.6
공영기업전출금	3.3	사용료 및 수수료	1.7
기타	0.8	잡수입	4.9
합계	100.0(81,9)	합계	100.0(81.9)

자료: 총무성

□ 중앙-지방 간 재정관계

- 지방정부는 기본적으로 재정운영에 대해 완전한 권한을 행사하고 있지만, 국가의 재정운영과의 균형을 유지하기 위한 여러 재원보장제도가 운영되고 있음
- 2001년 고이즈미 정부의 “삼위일체 개혁”은 중앙과 지방 간 관계변화를 반영함으로써 정부단위 간 재정관계를 재설정하는 전환점
 - 지방정부 기능강화에 따른 지방채무가 누증과 중앙집권적 재정시스템의 한계 개선을 위해 재정재건과 재정분권을 목표로 한 ‘삼위일체개혁’이 단행
 - 중앙에 대한 지방의 재정의존을 줄이고 지방재정의 자기책임성을 강화하기 위해 “국고보조금 폐지 및 삭감, 지방교부세개혁, 지방으로의 세원이양을 포함하는 세원배분의 재검토”가 동시에 추진(김필현 외 2인, 2013)

<표 2-6> 삼위일체개혁의 구체적 목표 및 실적

구분	목표	실적
국고보조부담금 개혁	- 2006년도까지 4.6조 엔 폐지·삭감	- 4조 6,661억 엔 삭감 (’03년도 삭감액 제외) - 세원이양과 연계된 보조금의 폐지·삭감, 대체 재원 조치 없는 단순 삭감, 교부금화에 의한 폐지·삭감 등으로 이루어짐 - 성청별로 소관 보조부담금액 대비 일정 비율을 할당해서 삭감하는 방식 - 공공사업 관련 삭감 규모가 가장 컸음
세원이양	- 3조 엔 세원이양 - 국세와 지방세의 세원배분이 1:1이 되도록 지방세원 충실 - 폐지하는 국고보조금의 대상사업 중 지방주체사업은 세원이양 - 세원이양은 기간세(개인주민세, 지방소비세 등)충실의 기본원칙 - 의무적 사업 전액, 기타사업 80% 이양	- 3조 94억 엔 이양 - 소득세 세수의 일부분을 도도부현 및 시정촌의 지방세인 개인주민세로 이전하는 방식(국세와 지방세간 세수 구성의 교환)

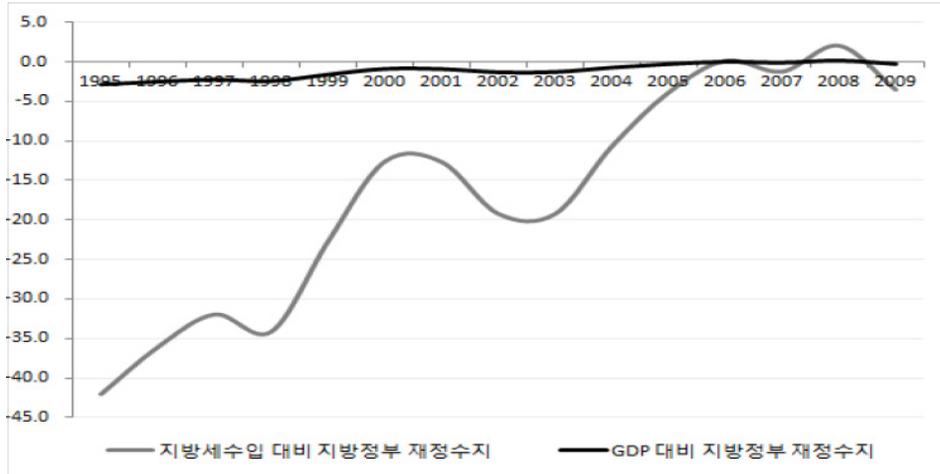
구분	목표	실적
세원배분	<ul style="list-style-type: none"> - 5조 1,200억 엔 축소 - 지방교부세의 재원보장기능을 전반적으로 재검토하고 축소 - 산정방식 수정(단계보정, 상업비보정 등) - 불교부단체(시정촌) 인구비율 대폭 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 5조 1,000억 엔 감축 - 교부세 산정 박식의 간소화 - 재정 건전화의 관점에서 사업비보정과 단계보정의 대폭적인 축소 - 시정촌 경비할증 방식 개편 - 행정개혁인센티브제도 신설(세출삭감과 징세올향상 실적을 직접 교부세산정에 반영)

자료: 총무성 김필현 외 2인 2013

□ 개혁 이후의 지방정부 재정수지 변화

- 일본 지방정부의 재정수지는 1990년대 중반 이후 지속적으로 개선
 - 1997년까지 중앙정부의 재정적자는 GDP대비 2% 수준이었으나 이후 2008년 동아시아 금융위기와 미국의 9·11 사태 등으로 재정적자 규모가 일시적으로 확대
 - 지방개혁 과정에서 나타난 지방재정 위기에 대응하고자 2007년 6월 22일 “지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률 (이하 지방재정건전화법)”을 공포·시행함
 - “지방재정건전화법”으로 인해 경기상황에 따라 급격한 변동을 보인 중앙정부 재정수지에 비하여 지방정부의 재정수지는 상대적으로 안정적으로 유지
 - 국제금융위기로 2009년 들어 적자폭이 -3.52%까지 확대되긴 했지만, 2008년에는 1995년 이후 처음으로 2.05%라는 큰 폭의 흑자를 기록

<그림 2-4> 일본 지방정부 재정수지



자료: OECD, Fiscal Decentralization Database, 김팔현 외 2인 (2013) 재인용

제2절 일본의 지방분권 헌법 규정 현황

1) 입법분야

□ 입법권 범위 및 중앙-지방정부 간 입법영역 배분

- 입법권 범위란 중앙-지방정부 법률 간 효력관계를 말하고, 중앙-지방정부 간 입법영역배분은 중앙정부의 전속 입법사항 열거, 중앙-지방간 경합적 입법영역, 지방정부의 고유 입법영역 등을 명시하는 규정을 말함
- 헌법 제94조는 “지방공공단체는 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.”고 규정하여 지방자치단체의 자치입법권을 보장
 - 지방자치단체가 제정하는 법 형식으로서 조례(지방의회)와 규칙(지방자치단체장)의 2 종류를 인정
 - * 일본은 지방세법률주의에 따르지만, 지방세법 등에서 ‘법률 및 조례’를 통해 세목을 신설하도록 규정하고 있는 경우 등이 많기 때문에 우리나라와 차별화됨
- 지방자치법 제14조는 법치주의 원리에 따라 보통지방자치단체의 경우, 조례에 의해서만 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과한다는 규정을 사전적으로 적용토록 함
 - (조례의 제정범위) 지방자치단체는 단체의 모든 사무에 관해 조례를 제정할 수 있음
 - (조례의 효력) 조례는 국내 법질서의 일부를 구성하지만, 헌법을 비롯한 국가의 법령에 위반하는 경우, 원칙적으로 무효
 - * 효력의 범위는 지방자치단체라는 지역사회 내에 국한되며, 원칙적으로 해당 구역 밖에는 미치지 않음
- 헌법상의 국가-지방 간 입법영역 배분 규정은 존재하지 않음
 - 단, 입법원칙은 지방자치의 본지에 기초해야 하며 국가와 지방자치단체의 적절한 역할분담에 입각해야 함

<표 2-7> 자치입법권 범위규정에 관한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
헌법 (입법분야: ○, 중앙-지방 간 입법 영역배분: ×)	第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。	제94조 지방공공단체는 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행하는 권한을 가지며 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.
지방 자치법	第十四条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。 ○ 2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。	지방자치법 제14조 ① 보통지방공공단체는 법령에 위반하지 않는 한 제2조제2항의 사무에 관해 조례를 제정할 수 있다. ② 보통지방공공단체는 의무를 과하거나 권리를 제한함에는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조례에 의하지 않으면 안 된다.

□ 기본권 제한 권한 및 벌칙 제정권

- 헌법상 기본권 제한 규정이나 조례로 벌칙규정이 가능하다는 명시적인 규정은 없음
- 지방자치법 제14조에서는 법령에 특별한 규정을 제외한 경우, 일정수준 이하의 형벌은 조례로 제정 가능하다는 점을 구체적으로 명시
- 최초의 벌칙조례: 2012년 후쿠오카 현의 음주운전박멸조례로
 - 음주운전으로 2회 이상 적발된 사람에게는 알코올 의존증 검사를 받도록 의무화
 - 위반자에게 술을 제공한 음식점이 음주운전 예방을 게을리하였을 경우에는 가게 내에 지도서 게시를 명함
 - 이러한 사항들을 위반할 경우에는 5만 엔 이하의 과태료를 부과

<표 2-8> 조례에 의한 벌칙규정 가능여부에 관한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
헌법	없음	없음
지방자치법 (벌칙제정)	<p>第十四条 ○ 3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、二年以下の懲役若しくは禁錮こゝ百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる</p>	<p>지방자치법 제14조 ③ 보통지방공공단체는 법령에 특별한 정함이 있는 것을 제외하고는 그 조례 중에 조례에 위반한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 금고, 100만엔 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 몰수의 형 또는 5만엔 이하의 과료를 부과하는 취지의 규정을 둘 수 있다.</p>

2) 사무분야

사무배분원칙

- 사무배분의 원칙은 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정을 말함
 - 헌법상 사무배분기준은 명시되어 있지 않음
 - 지방자치법 제1조의2 제2항은 국가가 담당해야 할 역할을 분명히 밝히고 있음(1999년 7월에 제정된 “지방분권 추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률(지방분권일괄법)”에 의해 대폭개정)
 - 지방분권일괄법에 의해 지방자치법 제1조 2항은 중앙정부와 지방자치단체의 역할을 명확하게 구분함
 - 해당 규정은 중앙정부의 역할을 4가지 기능으로 한정적으로 파악하여 주민과 밀접한 행정은 가급적 지방자치단체에 맡기도록 함
- * 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담은 사무 배분에 있어서 가능한 것은 먼저 시정촌에, 다음으로 도도부현에, 그리고 지방자치단체가 할 수 없는 일을 마지막으로 중앙정부에 배분한다는 의미(‘보충성의 원칙’과 같은 견해)

- 지방자치법 제2조는 광역과 기초단체의 사무배분을 다음과 같이 명시
 - 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역 지방자치단체로서 광역사무, 시정촌에 관한 연락·조정 사무 및 시정촌에 대한 보완사무를 처리함
 - 사무배분에 있어서 가능한 것은 먼저 시정촌에, 다음으로 도도부현에, 그리고 지방자치단체가 할 수 없는 일을 마지막으로 중앙정부에 배분하는 구조를 취함
- 시정촌은 기초 지방자치단체로서 도도부현이 처리하는 것 이외의 사무를 처리한다고 되어 있음. 이것은 ‘시정촌 우선의 원칙’을 정한 것

<표 2-9> 광역·기초 사무배분 원칙에 관한 지방자치법 규정

구분	국문	원문
지방자치법	<p>第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。</p> <p>○ 2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に</p>	<p>제1조의2 제2항은 국가가 담당해야 할 역할로서</p> <p>①국제사회에 있어서 국가로서의 사무, ②전국적으로 통일적으로 정하는 것이 바람직한 국민의 재활동 등에 관한 사무, ③지방자치에 관한 기본적인 준칙, ④전국적인 규모·전국적인 시점에서 행해야만 하는 시책 및 사업을 정하고, 그 밖의 주민에 친근한 행정은 가능한 한 지방공공단체에 맡기는 것을 기본으로 명시</p>

구분	국문	원문
	<p>發揮されるようにしなければならない。</p> <p>第2条 ○ 2 普通地方公共団体は 地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する° ○ 3 市町村は 基礎的な地方公共団体として 第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き 一般的に 前項の事務を処理するものとする° ○ 4 市町村は 前項の規定にかかわらず 次項に規定する事務のうち その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては 当該市町村の規模及び能力に応じて これを処理することができ° ○ 5 都道府県は 市町村を包括する広域の地方公共団体として 第二項の事務で 広域にわたるもの 市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする° ○ 6 都道府県及び市町村は その事務を処理するに当っては 相互に競合しないようにしなければならない°</p>	<p>지방자치법 제2조 ○ 2 보통 지방 공공 단체는 지역의 사무와 기타의 사무에 법률 또는 이에 근거한 정령에 의해 처리하게 되는 것을 처리한다. ○ 3 시정촌은 기초적인 지방 공공 단체로서 제 5 항에 있어서 도도부 현이 처리하는 것으로 되어있는 것을 제외하고는 일반적으로 전항의 사무를 처리한다. ○ 4 시정촌은 전항의 규정에 불구하고 다음 항에 규정하는 사무 중 그 규모 또는 성질에 있어서 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다고 인정되는 것에 대해서는, 해당 시정촌의 규모 및 능력에 따라 이를 처리 할 수 있다. ○ 5 도도부 현은 시정촌을 포괄하는 광역의 지방 공공 단체로서 제 2 항의 사무에 광역에 걸치는 시정촌에 관한 연락 조정에 관한 것 및 그 규모 또는 성질에 있어서 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다 인정되는 것을 처리한다. ○ 6 도도부 현 및 시정촌은 그 사무를 처리하려면 서로 충돌하지 않도록 해야한다.</p>

□ 정부 간 행정권 배분

- 정부 간 행정권 배분은 자치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정을 말함
- 지방자치를 민주주의에 불가결한 것으로 보고, 지방자치단체를 국가 통치 구조 내에 명확하게 위치를 부여하여 그 자치를 보장함
 - 이를 보장하기 위해 헌법 제94조에서 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다고 명시
 - 지방자치단체의 역할은 "주민의 복지 증진을 도모하는 것을 기본으로, 지역의 행정을 자주적 한편 종합적으로 실시한다"고 규정(지방자치법 제1조의 2 제1항)
 - 또한 지방공공단체의 사무로 "지역의 사무와 기타 법률 또는 이에 근거한 명령에 의해 처리하게 되는 것을 처리한다"고 명시(지방자치법 제2조 제2항)

<표 2-10> 정부 간 행정권 배분에 관한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
헌법	第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。	제94조 (지방공공단체의 권한) 지방공공단체는 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행하는 권한을 가지며 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.
지방자치법	第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。	제1조2의 1항 지방자치단체는 주민의 복지 증진을 도모하는 것을 기본으로 지역의 행정을 자주적 한편 종합적으로 실시하는 역할을 넓게 담당한다.

□ 국가-지방사무 열거

- 헌법상의 국가-지방 사무를 열거한 규정은 존재하지 않으며 제94조에 지방공공단체의 역할에 대해 규정함

- 지방자치법 차원에서 국가-지방의 사무를 구분하여 명시
- 국가-지방사무열거(쟁점 3)와 사무배분 기준(쟁점 1)은 동일한 맥락에서 전개, 논의됨(일본의 사무구분에 대해서는 부록 2 참고)
 - 지방분권개혁추진위원회 제1차 권고(2008년 5월 28일)에 따라 82개 사항에 대한 검토 후, 63가지 검토사항이 확정됨
 - 이를 바탕으로 제 2차 일괄법이 제정되고 해당 법률의 취지에 맞춰 제반 법률의 정비가 단행됨

<표 2-11> 국가-지방사무 열거에 관한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
지방 자치법	第一条の二 ○2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施、その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。	제1조의2 제2항은 국가가 담당해야 할 역할로서 ① 국제사회에 있어서 국가로서의 사무, ② 전국적으로 통일적으로 정하는 것이 바람직한 국민의 재활동 등에 관한 사무, ③ 지방 자치에 관한 기본적인 준칙, ④ 전국적인 규모·전국적인 시점에서 행해야만 하는 시책 및 사업을 정하고, 그 밖의 주민에 친근한 행정은 가능한 지방공공단체에 맡기는 것을 기본으로 명시. 지방 자치 단체 사이에서 적절하게 역할을 분담하고, 지방 공공 단체에 관한 제도의 수립 및 시책의 실시함에 있어 지방 공공 단체의 자주성 및 자립성이 충분히 발휘되도록 해야 한다.

지방정부에 사법권 등 이양

- 헌법 상 사법부의 구성에 대한 규정이 있으나, 지방으로의 사법권이양에 대한 규정은 없음

<표 2-12> 지방정부에 사법권 이양에 관한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
헌법	없음	제76조~제82조 사법부에 대한 규정 (최고재판소, 하급재판소로 구성, 국가만이 사법부 구성 가능)

3) 재정분야

지방정부 과세자주권 확대(지방세 자치법률주의)

- 지방정부 과세자주권 확대란 지방세 자치법률주의 규정을 말함
- 헌법 제84조를 통해 조세법률주의를 밝히고 있음
- 지방세법 제4조와 제5조에서는 정한 세목(법정세) 이외에 자치단체가 조례로 신설할 수 있는 지방세목으로 보통지방공공단체가 조례를 통해 세목·세율·과세대상 등을 결정 가능하도록 규정

<표 2-13> 지방정부 과세자주권에 관한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
헌법 (간접적)	第八十四条 あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。	제84조 새로운 조세를 부과하거나 현행 조세를 변경할 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다.
지방세법	<지방세법> 第四条 3 道府県は、前項各号に掲げるものを除くほか、別に税目を起こして、普通税を課することが	지방세법 제4조 ③ 지방단체는 전항 각호를 제외하고, 세목을 별도로 정하여, 도부현세로 보통세를 부과할 수 있다. ④ 자치단체

구분	원문	국문
	<p>できる</p> <p>4. 道府県は、目的税として、狩猟税を課するものとする。</p> <p>第五条 市町村税は、普通税及び目的税とする。</p> <p>2 市町村は、普通税として、次に掲げるものを課するものとする。ただし、徴収に要すべき経費が徴収すべき税額に比して多額であると認められるものその他特別の事情があるものについては、この限りでない。</p> <p>一 市町村民税</p> <p>二 固定資産税</p> <p>三 軽自動車税</p> <p><지방자치법></p> <p>第二百二十三条</p> <p>普通地方公共団体は、法律の定めるところにより、地方税を賦課徴収することができる。(分担金)</p> <p>第二百二十八条</p> <p>分担金、使用料、加入金及び手数料に関する事項については、条例でこれを定めなければならない。この場合において、手数料について全国的に統一して定めることが特に必要と認められるものとして政令で定める事務(以下本項において「標準事務」という。)について手数料を徴収する場合においては、当該標準事務に係る事務のうち政令で定めるものにつき、政令で定める金額の手数料を徴収することを標準として条例を定めなければならない。</p>	<p>는 전 두 항에 기재된 이외의 세목을 별도로 정하여, 도부현세로 목적세를 부과할 수 있다</p> <p>지방세법 제5조 ③ 지방단체는 전항 각호를 제외하고, 세목을 별도로 정하여, 시정촌세로 보통세를 부과할 수 있다. ④ 자치단체는 전 두항에 기재된 이외의 세목을 별도로 정하여, 시정촌세로 목적세를 부과할 수 있다.</p> <p>지방자치법 제223조</p> <p>보통지방공공단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과 징수할 수 있다고 규정</p> <p>지방자치법 제228조</p> <p>분담금, 사용료, 가입금 및 수수료에 관한 사항은 조례로 정한다고 명시</p>

□ 재정조정제도(지방 간 균형발전 등)

- 재정조정제도는 관련법제 상 지방재정 조정제도에 대한 명시적 규정이 있는지 여부로 판단함
 - 헌법과 지방자치법규정에는 없으나 지방세의 차이가 현격하게 나고 있기 때문에 이에 대한 조정제도를 운영
 - 지방세수는 대도시권과 지방권에 격차가 보이며 이 중 법인관계세는 각 세목 중에서도 지역간의 격차(최대 도쿄도와 최소 오키나와현 간 약 2.6 배의 격차가 존재, 2014년 기준)가 가장 두드러짐
- * 2014년 기준, 지방세수에 대해, 도도부현별 인구 1인당 세수액을 전국 평균을 100으로 하여 비교해 보면 도쿄도(166.5) 및 아이치현(121.4) 등 대도시권에서는 세수액이 큰 편/반면 오키나와현(65.1) 및 나가사키현(68.5) 등 지방에서는 세수액이 적음(최승범 외 2, 2015)

<표 2-14> 세원 이양 후 소득세·개인 주민세의 세율

성격	<ul style="list-style-type: none"> • 국세로 국가가 대신하여 징수하고 일정한 합리적인 기준에 따라 재분배하는 이른바 “국가가 지방을 대신하여 징수하는, 지방자치단체가 공유하는 고유자원” • 지방교부세의 용도는 지방자치단체의 자율적인 판단에 따르면 중앙정부는 그 용도에 조건을 달거나 용도를 제한하는 등의 제약을 행사할 수 없음
총액	<ul style="list-style-type: none"> • 소득세·법인세의 33.1% (2015 년도부터), 주세의 50% (2015년도부터), 소비세의 22.3% (2014 년도부터) 지방 법인세의 전액 (2014년도부터) (지방교부세법 제6조).
종류	<ul style="list-style-type: none"> • 보통 교부세 (교부세 총액의 94%): 매년도 4월, 6월, 9월 및 11월의 4회로 나누어 교부함 • 특별 교부세 (교부세 총액의 6%): 별 교부세 금액의 결정은 관계 지방 단체의 재정 운영에 특히 현저한 영향을 미칠 우려가 있다고 인정되는 대규모 재해 등이 발생한 경우 결정시기 및 결정시기별로 결정 금액에 관하여 특례를 마련
산정 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 각 단체의 보통 교부 세액 = (기준재정 수요액 - 기준재정 수입액) = 재원 부족액 * 기준재정 수요액 = 단위 비용 (법정) × 측정 단위 (나라 조 인구 등) × 보정 계수 (한랭 보정 등) * 기준재정 수입액 = 표준 세입 예상액 × 기준 세율 (75%)

- 지방교부세 제도는 개별 지방자치단체에 대해 재원을 미시적으로 보장하는 조정제도임
 - 국세의 일정 비율(법정화되어 있음)을 지방자치단체의 공유 재원으로서 확보하고, 이후 산출방식에 따라 각 지방자치단체에 대한 교부액을 결정, 교부하는 방식을 택함
 - 지방교부세에는 보통교부세와 특별교부세가 있음
 - 보통교부세: 지방자치단체의 재원 부족액의 충당을 위한 제도로, 전체 총액의 94%을 차지함
 - 특별교부세 재해 발생 및 지역의 특수한 사정에 의해 기존의 세출과 보통교부세로는 대응할 수 없는 경우, 소요 재원을 충당하기 위한 제도(전체 교부세 총액의 6% 수준)

<표 2-15> 2017년 보통교부세 현황

구분	2017년	2016년
총액	15조 3,501억 엔	15조 6,983억 엔
도부 분	8조 2,524억엔	8조 5,593억 엔
	교부: 46, 불교부: 1	교부: 46, 불교부: 1
시정촌 분	7조 0,977억 엔	7조 1,390억 엔
	교부: 1643, 불교부: 75	교부: 1642, 불교부: 76

- 보통교부세는 지방자치단체의 기준재정 수요액과 기준재정 수입액의 차이 (재원 부족액)로 산정됨
 - 기준재정수요액: 지방단체의 재정 수요를 합리적으로 측정하기 위해 해당 단체에 대해 지방 교부세법 제11조의 규정에 의하여 산정한 금액, 측정 단위"의 수치에 필요한 "보정"을 추가하고 이를 측정 단위마다 정해진 "단위 비용"을 곱한 금액을 합산
 - 기준재정수입액: 지방단체의 재정력을 합리적으로 측정하기 위해 해당 지

- 방 단체에 대해 지방 교부 세법 제 14조의 규정에 의하여 산정 한 금액
- 산출된 각 지방자치단체별 자원 부족액의 합계가 보통교부세의 총액과 불 일치하는 경우, 각 지방자치단체의 자원 부족액에 대한 조정과정이 단행
- 지방교부세의 산정에 대해 지방단체의 의견을 보다 잘 반영하기 위해 해당 단체의 의견 제출제도를 운영 중(지방교부세법 제17조의 4, 근거 2001년부터 시행)
- 최근 들어 지방재정제도에 대해 법인 사업세 세율 인하와 외형 표준 과세의 확대도입 등과 같은 개선제도가 시행됨
 - 지역 간 세율의 편차를 시정하고 재정력 격차의 축소를 도모하기 위해 소비 세율 (나라·지방) 10 % 단계에서 법인 주민세 세율을 인하
 - 인하분 상당에 대해 지방법인세의 세율을 인상 그 세수 전액을 교부세 특별 회계에 직접 편입, 지방 교부세 자원보조
 - 법인 사업 세액의 일부를 도도부현이 시정촌에 교부하는 법인 사업세 교부 금을 창설

□ 재정부담배분

- 재정부담배분은 고유사무 자기부담 원칙, 위임사무 위임기관 비용부담 원칙 등 사무의 종류별 비용부담주체를 명시적으로 규정을 말함
- 그러나 현행 헌법 상에 명문으로 규정되지는 않으며, 사무배분 과정에서 구분되도록 하고 있음

□ 재정건전성

- 재정건전성은 재정건전성 원칙(수지균형, 채무관리 등)을 명시적으로 규정 하는지 여부를 말함
- 헌법과 지방자치법의 명문규정은 없으나 ‘지방재정건전화법’을 제정 운영하고 있음

- 지방재정건전화법: 지방 공공 단체의 재정 재건 촉구 파탄을 방지 할 목적으로 2007년에 새로 만들어진 법으로 정식명칭은 “지방 공공 단체의 재정의 건전화에 관한 법률(2007년 법률 제94호)”.
- 2006년에 홋카이도 유바리 시가 파탄한 경위를 근거

○ 지방재정건전화법의 주요 내용

- 건전성 진단기준
 - ① 세금과 지방 교부세 등의 총액 (표준 재정 규모)에 대한 일반 회계 적자 비율을 나타내는 실질적자비율(조기 건전화 기준 11.25 ~ 15%, 재정 재생 기준 20%)
 - * 실질적자비율(일반회계 등의 실질적자액 ÷ 표준재정 규모)
 - ② 공기업이나 지방 공사 등 적자액이 표준 재정 규모에 차지하는 비율을 나타내는 연결실질적자비율(조기 건전화 기준 16.25 ~ 20%, 재정 재생 기준 30%)
 - * 연결실질적자비율(연결실질적자액 ÷ 표준재정 규모)
 - ③ 일반 회계에서 차지하는 부채 상환 비율을 나타내는 실질공채비율 (조기 건전화 기준 25%, 재정 재생 기준 35%)
 - * 실질공채비율([(지방채의 원리상환금+준원리상환금)-(특정재원+원리상환금준원리상환금과관계된 기준재정 수요액 산입액)] ÷ [표준재정 규모-(원리상환금준원리상환금과 관계된 기준재정수요액 산입액)])
 - ④ 지방 공사 및 제3섹터를 포함한 미래의 채무 부담의 무게를 수치화 한 장래부담비율(조기건전화 기준 : 시정촌 35 %, 정령지정도시 400% 재정 재생 기준 없음)
 - * 장래부담비율([장래부담액-(총당가능 기금액+특정재원 예상액+지방채 현재고와 관계된 기준재정수요액 산입예정액)]÷[표준재정 규모-(원리상환금준원리상환금과 관계된 기준재정 수요액 산입액)])
 - * 지방 공기업의 경우 자금부족비율(자금부족액 ÷사업 규모)을 통해 재정건전성을 판단
- 진단내용을 토대로 재정위기 단체를 선정하고 관리함
- ①~④중 어느 하나의 기준이라도 일정한 기준(기준비율)을 도달하면 조기 건전화단체 혹은 재정재생단체로 즉각적으로 지정됨

<표 2-16> 재정위기단체 선정기준

구분	조기건전화기준		재정재생기준	
	실질적자비율	도(都) 도(道)부현 시구정촌	5.69 3.75 11.25~15	도(都) 도(道)부현 시구정촌
연결실질적자비율	도(都) 도(道)부현 시구정촌	10.69 8.75 16.25~20	도(都) 도(道)부현 시구정촌	23.88 15 30
실질공채비율	도도부현, 시구정촌	25	도도부현, 시구정촌	35
장래부담비율	도도부현, 지정도시 시구정촌	400 350	-	
자금부족비율	경영건전화비율	20	-	

출처: 總務省(2013), 地方財政の狀況, 양지숙(2015)

- 시행결과, 실질적자액과 연결실질적자액이 있는 시정촌 수는 매년 감소하는 추세이며, 이중 실질적자액은 2007년 24개 단체였던 것이 2013년에는 전무한 것으로 나타남. 한편 연결실질적자액 역시, 2007년 71개 었던 것이 2013년에는 6개로 감소
- 이 같은 건전화판단비율의 개선은 경기호전과 지방재정 개선을 위한 각종 제도적 변화 등의 요인들의 효과 역시 존재하지만 동법이 시행된 2007년 이후부터 두드러진 개선이 나타난 것으로 보아, 법 시행의 효과성이 존재하고 있음을 시사

4) 기타분야: 이념 및 헌법전문

지방분권국가 선언 및 지방균형발전 선언

- 명시적인 지방분권국가로의 선언은 없으나 헌법 제92조에서 지방자치의 본지에 기초하여 법률로 정한다고 명시

- 지방자치가 헌법상에 보장되어 있기 때문에, 헌법을 개정하지 않는 한, 국가의 법률로도 지방자치단체를 모두 폐지하거나 의회가 집행기관의 장을 선출하는 등의 행위는 불가능함
- 지방자치법상 지방분권국가 선언에 관한 규정은 존재하지 않음
- 지방균형발전에 대한 선언은 명문의 규정이 없음

<표 2-17> 지방분권 국가 선언에 대한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
헌법 (간접적)	第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。	헌법제92조 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본래 취지에 따라 법률로 정한다.

‘지방정부’ 명칭사용

- 지방정부라는 명칭은 헌법상 규정이 없음

* 맥아더 헌법: 지방정부(地方政府)란 표현은 없고 지방정치(地方政治)라는 용어가 있음. 이는 당시 영어원문인 local government를 일본식으로 번역한 것임. 맥아더헌법의 지방정부부분(제87조)의 주민은 현행 헌법의 지방공공단체로 같음함

5) 기타분야: 정부 간 관계

지방정부 기관구성 다양화 및 지방정부 조직자율성

- 지방정부 기관구성 다양화는 지방정부 기관의 유형을 명시적으로 규정하는 것이며, 지방정부 조직자율성은 지방의 입법·행정기관의 조직, 인사, 선거, 운영 등의 자율권에 대한 법률유보 규정을 말함
- 헌법상 제92조 및 93조에 의거 지방의회의 설치, 지방단체장 및 의원, 기타 법률이 정하는 공무원의 선출규정을 명시함

- 헌법상 지방자치단체 설치 및 운영 등에 관한 사항은 법률에 유보한다고 밝히고 있음(2011년 지방자치법 개정: 의원 정수의 법정 상한 철폐)
 - 정부의 개입은 사라졌지만 조례로 지방의회의 의결을 거치고 있으므로 주민의 통제를 받음

<표 2-18> 지방정부 기관구성 다양화 및 조직자율성에 대한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
헌법 (기관구성 다양화: ○, 조직자율성: 법률위임)	<p>第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。</p> <p>第九十三条 1 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議會を設置する。</p> <p>2 項 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する</p>	<p>제92조 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지에 따라 법률로 정한다.</p> <p>제93조 ① 지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 따라 그 의사기관으로서 의회를 설치한다. ② 지방공공단체의 장, 그 회의의 의원 및 법률이 정하는 그 밖의 공무원은 지방공공단체의 주민이 직접 선거한다.</p>

지방의 중앙 국정 참여

- 지방의 중앙 국정 참여란, 중앙정부-지방정부의 대표가 모여 정책결정을 하는 시스템에 대한 명시규정을 말함
- 일본은 지방의 의견을 중앙에 전달하는 기능을 하는 ‘중앙-지방 협력기구’가 있으며, 이를 법제화하였으나 의사결정의 기능을 가지는 것은 아니라고 볼 수 있음

지방정부 종류 명시

- 지방정부 종류 명시에 관한 헌법상 규정은 없음

- 지방자치법 제1조의 3에 지방자치단체의 유형을 보통지방자치단체와 특별 지방자치단체로 구분, 각각의 세부 단체들을 명시함

<표 2-19> 자치단체 종류 명시에 대한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
헌법	없음	없음
지방자치법	第一条の三 地方公共団体は普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする° ○ 2 普通地方公共団体は都道府県及び市町村とする° ○ 3 特別地方公共団体は特別区地方公共団体の組合及び財産区とする°	제 1조의 3 지방자치단체는 보통 지방 공공 단체와 특별 지방 자치 단체로 한다. ○ 2 보통지방공공단체는 도도부 현 및 시정촌으로 한다. ○ 3 특별지방공공단체는 특별구 지방 공공 단체의 조합 및 재산 구 한다.

행정구역 개편이 헌법사항인지 여부 및 기타

- 행정구역 개편에 대한 헌법상 규정은 없음
 - 과거 지방자치법에는 지방분권 개혁에 근거, 지방자치단체의 제도개선을 위한 ‘실험법’을 통해, 제한된 기간 내, 특별한 목적을 갖고 제도를 실험할 수 있다는 조항이 있었으나 개정 후 삭제
 - * 현재 지방자치법 제37-1조 조항에서 실험적 특례제도 도입에 대해 인정한 바 있음
- 그밖에 지방의 중앙국정 참여 및 지방4대 협의체 법률안 제출권, 특별자치 가능성 명시 등은 헌법에 규정되어있지 않음

6) 기타분야: 주민자치권

주민자치권 천명, 주민총회

- 주민자치권 천명 및 주민총회에 대한 규정은 없음

- 주민투표 등의 직접참여에 관한 헌법상 규정은 없음
 - 일본의 지방자치는 간접민주제 근간 하에, 주민의 의회의원 및 장의 선거권, 피선거권을 인정하고 있음
- 한편 간접민주제의 한계를 보완하기 위해 직접참정 제도가 법률상으로 인정되고 있음
 - “지방자치법” 제12조에 주민의 조례제정 및 폐쇄, 사무감사청구권, 지방의 회해산권, 집행부 및 의회에 대한 소환권을 명시

<표 2-20> 주민직접 참여에 대한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
헌법	없음	없음
지방자치법 (간접적)	<p>第十二条 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃を請求する権利を有する。</p> <p>○2 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の事務の監査を請求する権利を有する。</p> <p>第十三条 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の議会の解散を請求する権利を有する。</p> <p>○2 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の議会の議員、長、副知事若しくは副市町村長、第二</p>	<p>지방자치법 제12조 일본 국민이 보통 지방 공공 단체의 주민은 이 법이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통 지방 공공 단체의 조례(지방세의 부과 징수 및 분담금, 사용료 및 수수료의 징수에 관한 것을 제외한다)의 제정 또는 폐쇄를 청구 할 권리를 가진다.</p> <p>○ 2 일본 국민이 보통 지방 공공 단체의 주민은 이 법이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통 지방 공공 단체의 사무에 대한 감사를 청구 할 권리를 가진다.</p> <p>제 13 조 일본 국민이 보통 지방 공공 단체의 주민은 이 법이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통 지방 공공 단체의 의회의 해산을 청구 할 권리를 가진다.</p> <p>○ 2 일본 국민이 보통 지방 공공 단체의 주민은 이 법이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통 지방 공공 단체의 의회 의원, 길이, 부지사 또는 부 시정 촌장, 제 205</p>

구분	원문	국문
	<p>百五十二条の十九第一項に規定する指定都市の総合区長 選挙管理委員若しくは監査委員又は公安委員会の委員の解職を請求する権利を有する°</p> <p>○ 3 日本国民たる普通地方公共団体の住民は 法律の定めるところにより その属する普通地方公共団体の教育委員会の教育長又は委員の解職を請求する権利を有する</p>	<p>조의 열 아홉 제 1 항에 규정하는 지정 도시의 종합 구청장 선거 관리 위원 또는 감사 위원 또는 공안위원회의 위원의 해촉을 청구 할 권리를 가진다.</p> <p>○ 3 일본 국민이 보통 지방 공공 단체의 주민은 법률이 정하는 바에 따라 그 속하는 보통 지방 공공 단체의 교육위원회 교육장 또는 위원의 해촉을 청구 할 권리를 가진다.</p>

□ 직접민주주의 제도도입

○ 관계법령에 의해 보장되는 주민의 직접참여제도는 다음과 같음

- * 2012년 지방자치법 개정을 통해 주민의 직접 청구 요건 완화(해산·해직에 필요한 서명 수에 관한 요건 완화)
- 조례의 제정·개정·폐지의 청구: 유권자의 50분의 1이상의 서명에 의해 지방자치단체의 장에게 새로 조례를 제정하거나 현재 있는 조례를 개정 또는 폐지할 것을 요구
- 사무 감사의 청구: 유권자의 50분의 1이상의 서명에 의해 지방자치단체의 감사위원회에게 해당 지방자치단체의 사무 집행이 적정하게 행해지고 있는지 감사하도록 요구하는 청구
- 의회 해산의 청구: 유권자의 3분의 1(유권자수가 40만 명 초과 80만 명 이하인 경우에는 그 40만을 넘는 수에 6분의 1을 곱한 수와 40 만에 3분의 1을 곱한 수를 합산한 수, 유권자수가 80만 명을 넘는 경우에는 그 80만을 넘는 수에 8분의 1을 곱한 수와 40만에 6분의 1을 곱한 수 및 40만에 3분의 1을 곱한 수를 합산한 수) 이상의 서명에 의해 의회의 해산을 요구하는 청구
- 의원의 해직 청구: 의원이 소속된 선거구의 유권자(선거구가 없는 경우에는

해당 지방자치단체 전체의 유권자) 총수의 3분의 1(유권자수가 40만 명 초과 80만 명 이하의 경우에는, 그 40만을 넘는 수에 6분의 1을 곱한 수와 40만에 3분의 1을 곱한 수를 합산한 수, 유권자수가 80만 명을 넘는 경우에는 그 80만을 넘는 수에 8분의 1을 곱한 수와 40만에 6분의 1을 곱한 수 및 40만에 3분의 1을 곱한 수를 합산한 수) 이상의 서명에 의해 의회위원의 해직을 요구하는 청구

- 단체장 등의 해직 청구: 유권자의 3분의 1(유권자수가 40만 명 초과 80만 명 이하의 경우에는, 그 40만을 넘는 수에 6분의 1을 곱한 수와 40만에 3분의 1을 곱한 수를 합산한 수, 유권자수가 80만 명을 넘는 경우에는 그 80만을 넘는 수에 8분의 1을 곱한 수와 40만에 6분의 1을 곱한 수 및 40만에 3분의 1을 곱한 수를 합산한 수) 이상의 서명에 의해 지방자치단체의 장(도도부현 지사, 시정촌장)의 해직을 요구하는 청구

○ 직접 청구 이외의 직접참정 제도 역시 존재함

- 지방자치 특별법에 대한 주민투표: 어떤 특정 지방자치단체에만 적용되는 특별법(지방자치 특별법)을 헌법으로 제정하고자 하는 경우에는, 그 지방자치단체의 주민투표에 부쳐 과반수의 동의를 얻어야 한다고 되어 있다.

* 헌법 제95조(특별법과 주민투표) 하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방 공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회는 이를 제정할 수 없다.(원문: 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会はこれを制定することができない。)

- 주민감사청구 및 주민소송 : 주민은 지방자치단체 직원의 위법·부당한 공금의 지출, 재산의 취득·관리·처분, 계약 체결 등의 사실에 관해 감사위원회에 감사할 것을 요구하고, 그러한 행위의 예방이나 시정 등을 위해 필요한 조치를 취하도록 요구할 수 있음(주민감사청구). 또한 그 감사 결과에 불복하는 경우 등에는 해당 청구에 관계된 위법한 행위 또는 태만한 사실에 대해 법원에 소송을 제기할 수도 있음(주민소송). 직접 청구의 경우와 달리 주민 혼자서도 할 수 있다는 특징

□ 자치권침해제소

- 자치권 침해시 제소권에 대한 헌법상 규정은 없음
- 다만 단일국가에서 나오는 법령체계의 통일성을 유지하기 위한 법적인 통제 규정은 지방자치법 상에 존재함
 - 이와 별도로 지방자치법 제250조 23은 자치단체 간 상호 분쟁조정 등에 대한 절차를 담당하는 자치분쟁처리위원회(중앙-지방 계쟁처리위원회)의 운영 등을 명시
 - * 중앙-지방 계쟁처리위원회(총무성 내 설치): 지방자치단체가 국가 행정기관의 관여에 불복하여 중앙정부와 지방자치단체 사이에 계쟁이 발생한 경우에, 공평하고 중립적인 입장에서 심사하여 권고 등을 하는 기관

<표 2-21> 자치권 침해시 제소권 명시에 대한 헌법 및 법률 규정

구분	일본	국문
헌법	없음	없음
지방자치법	第二百五十条 普通地方公共団体から国の行政機関又は都道府県の機関に対して協議の申出があつたときは、国の行政機関又は都道府県の機関及び普通地方公共団体は、誠実に協議を行うとともに、相当の期間内に当該協議が調うよう努めなければならない。 2 国の行政機関又は都道府県の機関は、普通地方公共団体の申出に基づく協議について意見を述べた場合において、当該普通地方公共団体から当該協議に関する意見の趣旨及び内容を記載した書面の交付を求められたときは、これを交付しなければならない。 (許認可等の基準) 第二百五十条の十三 普通地方公共団体の長その他の執行機関	지방자치법 제250조 : 지방자치법상 지방공공단체에 대한 국가의 관여와 관련한 분쟁 처리를 위해 국가지방계쟁처리위원회 설치 * 제250조 13: 보통 지방 공공 단체의 장 기타 집행 기관은 그 담당하는 사무에 관한 국가의 관여 가운데 시정 요구, 허가 거부 기타 처분 기타 공권력의 행사에 해당하는 것 (다음의 것을 제외한다)에 불복 있는 때에는 위원회에 대하여 당해 국가의 관여를 행한 국가의 행정청을 상대방으로 문서 심사의 신청을 할 수 있다.

구분	원문	국문
	は、その担任する事務に関する国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの（次に掲げるものを除く。）に不服があるときは、委員会に対し、当該国の関与を行つた国の行政庁を相手方として、文書で、審査の申出をすることができる。	

제3절 일본의 헌법 특징(종합)

□ 일본

- 일본은 지방분권개혁을 통해 국가경제위기를 타계하고자 하였으나, 개헌이 아닌 법률수준에서 이를 완성함
 - 지방분권을 위해서는 국가 전체 시스템의 재설계(redesign)가 필요하기 때문에 ‘지방분권일괄법(1999)’, ‘지방분권개혁추진법(2006)’, ‘세제근본개혁법’ 등 지방분권에 필요한 다차원적 논의를 종합적으로 수행할 수 있는 법 제정이 선제되었음
 - 특히 1) 국고보조부담금의 폐지와 축소, 지방교부세의 총액 억제, 세원이양 등 재정부여와 2) 구체적으로 중앙-지방 간의 사무를 배분하는 기준을 마련하고 이를 적용하는 사무분야가 지방분권개혁의 핵심적 역할을 수행함
 - * 그러나 삼위일체 개혁에도 불구하고 세원이양 등 일반 재원이 충분히 확보되었다고 평가하기는 어려운 상태이므로 한계점에 대한 분석이 필요한 상황
 - 이 과정에서 전반적인 개혁과정을 정부에서 일방적으로 주도하는 것이 아니라, 정부의 역점사업으로 추진하는 과정에서 약 10년 이상 중앙-지방 간의 대화가 계속 되었고, 그 과정에서 지방이 무엇이 필요하고 어떻게 해야 하는지에 대한 심층적 고민을 통해 대안을 제시한 바 있음
 - 개헌 외의 방법으로도 지방분권개혁이 가능하다는 점을 시사하지만, 국내의 경우 여러 차례 지방분권을 위한 포괄적인 법제정 또는 특별법제정 시도가 있었음에도 한계에 부딪친 바 있다는 점을 고려하여 보다 심층적인 연구가 필요함
- 현재는 과거와 비교했을 때, 중앙과 지방이 대등한 관계로 나아가고 있다고 볼 수 있으며, 제도적 차원에서 이를 명시적으로 규정하는 등의 제도변화가 뚜렷함
 - 일차적으로 주종관계의 조건이었던 기관위임사무가 폐지되면서, 국가의 관여 방식도 새롭게 변화. 국가 주도의 행정사무를, 보충성에 기반 해 국가와

지방이 적정하게 분담

* 그러나 단체자치의 강화에 방점을 두어, 주민자치 강화에는 아직까지 한계가 있음

- 협력적 거버넌스로 중앙지방협력기구(국가와 지방의 협의의장)가 법제화되면서 중앙과 지방이 다양한 문제를 정기적으로 협의하는 시스템이 구축. 그러나 의사결정권을 지닌 것은 아니므로 한계가 있음

○ 지방의 과세권(세목신설 등)에 대해서 ‘조세법률주의 원칙’과 ‘지방의 지방 법률 제정권 부재’라는 난제를 지방세법 상에 ‘조례’로 세목신설이 가능하도록 규정하는 방법을 통해 타계함

* 단, 일본의 경우 우리나라에 비해 판례 등에서 판단하는 조례의 역할범위가 더 넓으므로 주의할 필요가 있음

<표 2-22> 일본의 헌법 특징(종합)

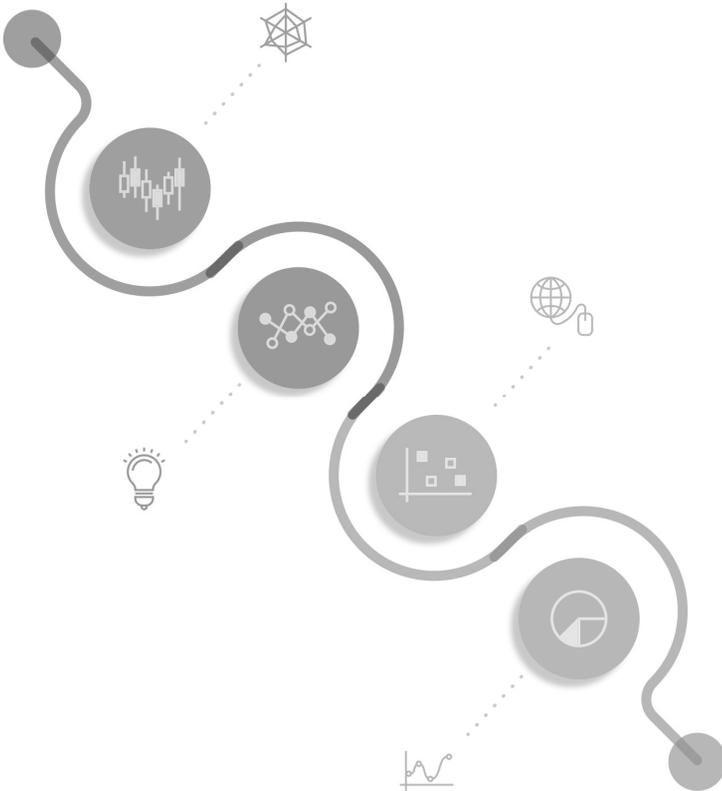
영역	세부쟁점	분석내용
입법	1) 입법권 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 법률의 범위 내에서 조례입법권 보장(명시적) • 지방자치법: 법령의 범위에 위반하지 않는 한 조례제정
	2) 국가-지방의 입법영역 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 규정없음 • 지방자치법: 조례제정의 범위를 명확히 규정
	3) 기본권 제한 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 규정없음
	4) 벌칙 제정권	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 규정없음 • 지방자치법: 법령에 특별한 정함이 없을 경우, 조례위반자에 대한 벌칙제정 가능성이 명시적으로 규정
사무	1) 사무배분원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 규정없음 • 지방자치법: 국가의 담당영역을 명시, 지방정부 유형별 사무를 구분하면서 보충성원칙 규정(시정촌 우선원칙)
	2) 정부 간 행정권 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방정부의 권한을 명시(간접적) • 지방자치법: 지방정부가 주민의 복지증진을 위해 지역행정을 자주적·종합적으로 실시하는 폭넓은 역할을 담당하고 있음을 명시

영역		세부쟁점	분석내용
		3) 국가-지방사무 열거	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 규정없음 • 지방자치법: 국가-지방(지방유형별) 사무를 열거하여 명확히 구분, 국가사무 명시(열거)
		4) 사법권배분	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 사법부 구성이 지방으로 이양된다는 규정은 없음
재정		1) 지방의 과세권	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 조세법률주의 • 지방세법: 정한 법정세목 외에 자치단체가 조례로 지방세목을 신설하거나, 세율 및 과세대상 등을 결정할 수 있도록 규정
		2) 재정조정제도	<ul style="list-style-type: none"> • 명문의 규정은 없으나, 법률적 차원에서 규정된 제도를 통해 운영되고 있음
		3) 재정부담배분	<ul style="list-style-type: none"> • 직접적인 규정은 없으나, 개혁과정에서 사무배분과 함께 재정부담배분에 대한 논의가 있었음
		4) 지방재정 운용원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 상 규정은 없으나, ‘지방재정건전화법’을 제정해 운영
기타	이념 및 헌법 전문	1) 지방분권국가 선언	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 명문의 규정은 없으나, 제92조 지방자치의 본지에 기초해 법률로 정한다고 명시
		2) 지방정부 명칭 사용	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법에서 ‘지방정부’라는 표현은 헌법 상 없으나, 맥아더헌법 당시 지방정치라는 용어가 있었으며, 이는 현행 헌법의 지방공공단체로 같음함
		3) 지방 간 균형 발전선언	<ul style="list-style-type: none"> • 규정없음
	정부 간 관계	1) 지방정부 기관 구성 다양화	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법에서 지방자치단체의 구성(단체장, 의회의원, 기타 공무원 등)을 명시
		2) 지방정부의 종류	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법상은 규정이 없으며, 지방자치법 상 도도부현 및 시정 촌으로 규정
		3) 지방의 중앙 국정참여(가칭)	<ul style="list-style-type: none"> • 의사결정기관은 없으나, 정기적으로 의견을 교환하는 협의회는 있음
		4) 지방정부 조직자율성	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법에서 조직 및 운영에 관한 사안을 법률로 정하도록 규정(법률 차원에서 비교적 명확한 조직 자율성을 인정)

영역	세부쟁점	분석내용
	5) 지방4대협의체 법률안 제출권, 특별자치가능성, 행정구역개편이 헌법사항인지 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 규정 없음
주민 자치 권	1) 주민자치권천명 및 주민총회	<ul style="list-style-type: none"> • 규정 없음
	2) 직접민주주의 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 제12조에 주민의 조례제정 및 개폐, 사무감사청구권, 지방의회해산권, 집행부 및 의회에 대한 소환권을 명시
	3) 자치권 침해제소	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법상에 규정은 없음(법률상 주민이 지방자치단체를 대상으로 제소할 수 있음)

제3장 프랑스

- 제1절 프랑스의 일반현황 및 제도
- 제2절 프랑스의 지방분권 헌법 규정 현황
- 제3절 프랑스의 헌법 특징(종합)



제 3 장

프랑스

제1절 프랑스의 일반현황 및 제도

1) 일반현황 및 통치구조

 일반현황

- 수도 : 파리, 인구 : 약 6,690만명(2016년 기준), 면적 : 555,000km²
- 주요민족 : 골(Gaule)족으로 알려졌으나 여러 민족이 유입 혼합
- 주요언어 : 프랑스어
- 종교 : 로마 가톨릭교 76.3%, 이슬람교 6.3%, 개신교 2.9%, 기타 14.5%로 구성

 통치구조

- 정부형태 : 대통령제, 양원제
 - 상원(Senate) 319석(임기 9년, 매 3년 1/3씩 선출), 하원(National Assembly) 577석(임기 5년)
 - 수상은 대통령에 의하여 임명되나, 다수당에서 수상이 선출되어 대통령과 다른 당일 경우 실질적 행정부 수반이며, 수상의 건의로 내각 구성

2) 지방분권개혁²⁾ 지방분권개혁을 위한 ‘개헌’ 추진배경

- 1982년 “신지방분권법”에 따른 분권은 다음과 같은 특징을 지님

2) (사)한국행정학회, 2013, “프랑스 지방분권 헌법개정의 성과와 과제”의 내용을 요약기술

- “사무배분법”에 따른 중앙-지방 간 역할분담 및 총체적 권한 및 재정이양 (약 4년간 70개 후속법률과 750개 정부시행령으로 지방자치 구체화)
- “신지방분권법”은 ① 주택, 문화, 도시계획, 공적부조 등 분야에서 지방정부의 자치권한 확대, ② 지방정부 정책결정에 대한 국가통제 완화를 위해 지방정부가 법률에 위반하는 행정행위를 했을 때에만 행정법원에 제소하도록 하는 등 국가의 지도·감독 권한 축소(예외: 예산과 경찰), ③ 사무배분 원칙을 법제정을 통해 보완(교육, 운하 및 연안항구, 관광 등에 대한 분야별 포괄이양법 제정), ④ 지방정부에 있어서 도-기초정부 외에 레지옹(Region)을 신설(지방정부 간에도 상·하 감독권 등의 행사 불가능)
 - * 레지옹: 도시와 농촌간 관계의 균형발전을 위한 페이(‘Pays’) 권역의 지역개발권과 경제권과 세수징수권으로 결합된 도시연합체(urban communities) 및 관련 도심지역(agglomerations)에 대한 지역개발권 등 사무권한을 이양 받았음(Agglomeration contracts).
- 국가사무는 법률상 국가사무로 규정된 제한된 열거대상에 한하고, 지방정부 유형별 사무내용과 권한을 상세히 규정. 그러나 위임사무는 존재
- 지방자치 관련법이 산재되어 있는 문제를 해소하기 위해 1996년 2월 21일 지방분권 관련법을 통합한 “통합지방자치법전(Code gnral des collectivits territoriales)”으로 재구성하였음
 - * 통합지방자치법전: 1편 지방정부조직, 2편 지방정부 재정, 3편 지방정부 행정기관, 4편 지방정부 인력, 5편 기타(총 약 1,800개 조문)
- 임명도지사 체제를 유지하되, 임명도지사가 중앙부처의 지방행정기관, 산하 기관 등에 대한 통합지휘권을 행사하도록 하여 중앙의 영향력을 재조정함. 또한 지역에 설립되어 있는 법정 의견수렴기관인 경제사회이사회(regional economic and social councils, RESC)에 의견수렴절차를 거치도록 정책결정 과정을 의무화하면서 지방정부 간 협력관계도 촉진
- 그러나 2000년대 이후 유럽연합을 중심으로 지방분권이 강화되고, 1차 지방분권 개혁의 한계를 극복하기 위한 대안모색 요구가 높아짐
 - 마스트리흐트 조약 이후 유럽연합은 유럽연합법에서 지방자치권을 기본법으로 인정함. 이후 기타 다수의 유럽국가들이 개헌에 동참

- 프랑스 내부에서는 재중앙집권, 지방자치권의(부분적) 상실, 지방분권 원칙에 위배되는 정책결정의 증가 등 지방분권 가치를 심각하게 위반하는 사례들이 빈번하게 방해요인으로 작용해 근본적인 문제해결을 위한 개헌 필요성이 제기됨(중앙집권으로의 회귀 단절을 목적으로 함)
- * 재정의 재중앙집권화 현상: 다음 사례는 재정적 차원의 분권 실패로 중앙집권으로 회귀
 - ① 지방정부의 지방세에 대한 재원의존도는 지방세제도의 복잡성과 불투명성으로 인해 1995년 54%에서 오히려 떨어짐, ② 국가의 보조금제도가 지속적으로 증가하여 자주재원확보에 실패, ③ 사무이양에 따른 중앙의 재정지원은 시간의 흐름에 따라 실제 투입되어야 할 비용대비 비율이 감소되어 지방의 재정부담을 가져옴, ④ 주거세폐지로 인해 조세수입도 감소됨
- 2002년 자크 시락 대통령이 ‘시민으로부터 가장 가까운 국가(지방분권형 근린공화국)’를 주창하면서, 지방분권은 이를 실천하는 장치로 대두

□ 개헌의 원칙과 과정

○ 개헌의 주요 원칙은 6가지로 구성

- 첫째, 지방분권에 기초한 조직, 둘째, 지방자치 행정 및 재정 원칙(주민의 직접선거, 법률이 정한 권한사항 행사 권한, 법규제정권 등 실질적 자치권한), 셋째, 보충성원칙, 넷째, 지방자치제도 실험의 원칙(지방정부도 제도실험을 할 수 있는 권한 부여), 다섯째, 재정자치권, 여섯째, 주민참정권

○ 개헌 과정은 다음과 같이 요약됨

- 2002년 5월 18일 “획일화된 지방자치제도는 사라져야 한다.”고 선언
- 지방민주주의를 위한 회합(2002년 10월 18일~2003년 2월 28일): 26개 광역 지방자치단체와 오랜 시간(660시간) 토론을 통해 권한배분과 실험 등에 관한 600가지의 제안을 접수
- 2003년 2월 19일 국무회의에서 지방민주주의 담당장관(Patrick Devedjian)은 지방민주주의 회합의 단계별 성과를 제시
- 2003년 3월 17일 상·하원 합동총회 통해 개헌(총 894명 중, 873명이 출석하여 862명이 투표, 찬성 584표, 반대 278표로 결정)

- * 수정된 헌법조항은 총 89개 헌법조항 중 10개 조(관련조문 14개)로써 지방정부에 대한 권한이양과 지방정부의 실험적 권한집행을 보장하는 내용이 중심이 됨
- 2003년 3월 28일에 수정헌법을 공포하였고, 이후 시행령 등을 통해서 권한 이양 방법을 구체화할 것을 지시
- 2003년 6월 25일 행정회람(Raffafin Circulaire)을 통해서 중앙정부의 4개 축(지방분권 정책, 예산개혁, 행정절차 간소화, 미래비전 개혁)을 중심으로 한 개혁전략을 제시
- 중앙부처들은 위 개혁전략을 토대로 252개의 정책을 수립하여 하원국회, 재정위원회, 상원의회 등에 제출

○ 2003년-2012년 개헌 이후 지방자치단체 개혁조치 개괄

- 중앙부처는 지방분권형 수정헌법이 본격적으로 시행된 이후부터 중앙행정 기관에 대한 지방분권형 개혁정책을 추진
 - * 중앙정부는 공공정책평가(RGPP, Revision general des politiques publiques)라는 개편정책 하에 2007년부터 시작해서 2012년까지 완료로 목표로 약 503가지 개편조치들을 시행
 - 정부의 분야별 감사단(부처 대상 평가업무 방식)이 개혁결과를 확인 및 평가함
 - * 2005년 3월 개혁조치에 대한 최종결과를 발표하였을 때 33개의 정책완료, 190개 추진 중, 29개 지연 등
- ① 2003년 8월 1일의 “지방자치단체에 의한 실험에 관한 법률”은 지방자치 단체의 행정상 자율성을 강화, ② 2004년 7월 29일의 “지방자치단체의 재정자치에 관한 법률”은 지방자치단체별 재정자치 비율 산정과 고유재원의 분담 등을 규정, ③ 2004년 8월 13일의 “지방의 자유와 책임에 관한 법률”은 국가와 지방자치단체간의 권한이양 전체에 대하여 영역별 열거, 인적 및 재정수단의 이양에 따른 보상 등을 규정, ④ 2009년 12월 30일의 “재정법”은 1975년 신설된 사업세를 기업 경쟁력향상을 위해 폐지하고 지역경제세(CET), ⑤ 2010년 12월 16일에 공포된 “지방자치단체개혁법”은 데파르트망 및 레지옹의 자발적 행정구역 통합 및 경계변경 촉진, 데파르트망의원 과 레지옹의원 수의 대폭 축소와 제도 개편, 그랑 파리(Grand Paris) 창설, 새로운 유형의 ‘대도시연합체(métropole)’ 조성, 지방자치단체의 권한배분 등에 대한 개혁 내용을 포함

□ 개헌 이후 지방자치단체 개혁의 성과

○ 첫째, 지방자치단체 재정자치권 향상

- 기존의 여러 교부금, 기금, 보상금 등을 경상 비교부금에 통합하고, 일부 세금을 폐지. 지방자치단체의 주된 재원인 지방세 비중 증가

* 1981년에 지방세는 지방자치단체(코뮌협력체 제외) 전체 수입의 37%를 차지하였는데 1982년 지방분권 실시와 함께 레지옹이 지방자치단체로 신설되어 1985년에 44%로 높아졌고, 2005년에 47%(총수입 1591.8억 유로, 지방세 수입 751.5억 유로)로 향상

○ 둘째, 권한의 배분과 이양

- “지방의 자유와 책임에 관한 법률(2004)”에서 지방자치단체에 이양되는 권한이양 전반에 대한 분야별 열거, 이양에 따른 인적 및 재정의 보상 등을 규정함으로써, 사무의 책임 명확화

<표 3-1> 지방분권 개헌(2003년 3월) 이전과 이후의 권한배분 비교 1

구분	헌법 개정 이전(1983- 2003)	헌법 개정 이후(2003년 이후)
분야	1)도시계획 2)지역계획 3) 경제발전(경제활동 참여) 4)교통도로 5)주거 6)항만·수로 7)교육 8)직업훈련?수습 9)사회복지·보건 10)교육 11)문화 11) 환경	1)안전 2)사회복지·보건 3)교육(건설, 기능) 4)청소년 5)스포츠 6)문화 7)관광 8)직업훈련 9)경제개입 10)도시정책·도시계획 11)지역계획 12)주거 13)환경(쓰레기 등) 14)상수 도 15)전산통신망 16)에너지 17)항·만·수로 18)교통·도로
주요원칙	- 분야별 총체적 배분 원칙 - 중복재정 금지 원칙 - 동등한 보상 원칙(권한·재원 동시 이양 및 부담에 상응하는 보상) - 지자체간 감독 금지 원칙 - 기존 지자체 이익보장 원칙	- ‘보충성 원칙’ 개정 헌법에 명시 cf. “사무배분법(1983)” 본문은 ‘보충성 원칙’이라는 표현을 사용하지 않지만 법률 전체 내용을 보면 이 원칙이 인정된다는 의견이 있음
특징	1) 사무배분 방식의 경우 개괄(포괄)주의와 예시(열거)주의 절충 2) 자치행정 실현에 부응하는 권한 배분	1) 지자체의 각자의 고유한 기능적사무를 고려하면서 지방분권을 보완하는 차원에서 권한배분 2) ‘선도 지방자치단체’ 개념의 활용

자료: Bernard Dreyfus, Vademecum des collectivités locales et territoriale, Paris: Ed. arnaud franel, 2001, pp.100-128; Sevrin Fonrojet, Les nouveaux transferts de compétences des collectivités territoriales, regards sur l' actualité No 308, La documentation française, 2005, pp.18-34 참조하여 작성

<표 3-2> 지방분권 개헌(2003년 3월) 이전과 이후의 권한배분 비교 2

분야	이양영역	시기	이양된 기관
계속적 직업훈련 및 수습	- 사회복지 지원인력의 훈련비, 학교 의료인력 또는 산파의 교육 및 훈련비 - 사회복지 지원기관 소속 대학생의 지원 - 일드프랑스 레지옹(수도권)교통공사(STIF) 직업훈련 및 수습의 조직과 운영 - 고등학교 관리(현관, 건물 수리 및 유지, 숙식) - 문화유산의 일반투자비	'05.1.1	레지옹
사회보장	- 청소년지원기금(FAJ) - 퇴직자, 노인 등을 위한 도위원회(CODERPA) 운영비 - 주거지원연대기금(FSL) - 중학교 관리(현관, 건물 수리 및 유지, 숙식) - 농촌지역의 보호 대상이 아닌 유적보호 비용	'05.1.1	데파르트망
보건	- 1983년 도에 이양된 질병관리(예방접종, 암, 성행위 감염병, 나병, 결핵) 권한의 중앙으로 역이양	'05.1.1	중앙정부 (역이양)
성인직업 훈련	- 성인직업훈련전국협회(AFPA)의 연수비 보상서관리 및 공공구매, 경력인증제 정보센터망 조직	'06.1.1	레지옹
국도	- 주요 국도망이 데파르트망(도)에 이관	'06.1.1	데파르트망
장애인 보상급부	- 장애인부상급부 지원: 성인장애인의 각종 지원	'06.1.1	데파르트망
국가 공무원	- 기술 및 노무직 인력(9.3만명)과 국가교육시설의 관리인력(3.5만명)의 지방이양 - 문화부 문화유산 조사업무, 농업부 농업고 기술 및 노무직, 복지부 재취업최저수당(RMI)직원	'06.1.1	지자체

자료: 김영식(2016)

- 2005년 1월 1일부터 데파르트망(사회보장 부문, 장애인 복지, 국도망 일부의 이관 등)과 레지옹(평생 직업훈련 및 실습 등)에게 권한이양과 함께 재원이양

* 권한이양에 상응하는 재원을 충당하기 위하여 유류소비세 일부를 레지옹에게, 보험협약 특별세 일부를 데파르트망에게 지급

- * 레지옹의 권한이 강화되고(지역계획, 경제발전, 구조기금 재정관리, 직업교육, 지역병원 운영), 13만 명 이상의 인력이 지자체로 이양되면서 재원이양(130억 유로)도 단행(데파르트망은 재원이양 지원금으로 80억 유로(50억 유로는 기초수입보장제) 지원)
 - 기존 지방이양 되었던 사무 일부가 중앙으로 역 이양되기도 함
 - * 1983년에 “사무배분법”에 의해 데파르트망(도)에게 이양되었던 질병 관리(예방접종, 암, 성병, 나병, 폐결핵 등)의 경우 문제가 있어 2005년에 중앙정부로 역 이양
 - 2015년 8월 7일 공포된 “프랑스 신(新) 지방행정조직에 관한 법률(loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, 일명 ‘loi NOTRe’)”에 의하여 레지옹에 새로운 법적 권한을 부여하고, 각 계층별 지방자치단체 권한을 명확하게 재정의
 - * 동 법령은 우선 레지옹과 데파르트망의 일반 행정권한 조항을 삭제함으로써 이들이 지방행정에 있어 모든 분야에 개입하고, 관련 사업 분야에 재정지출 할 수 있는 권한을 제한
 - * 상호 간의 조화로운 공공정책을 추진함과 동시에 동일한 분야의 정책사업에 단계별 지방단체들이 경합할 때 불필요한 재정지출을 피하도록 함
- 셋째, 지방자치단체에 의한 실험(2003년 8월 1일 “지방자치단체에 의한 실험법” 제정)
- 지방자치단체는 법률이 부여한 권한을 행사하거나 법규에 유리하게 기여할 수 있는 변경사항 등을 스스로 실험할 수 있음
 - 법률에 정한 조건 하에서 실험시 지방자치단체에게 입법 및 규제 조항에 대하여 예외를 적용
 - 동법에 근거하여 “지방의 자유와 책임에 관한 법률”의 규정에 따라 레지옹은 5년간 실험적으로 ‘경제발전레지옹계획(SDRE)’을 수립함
 - * 기업에게 보조금을 부여할 수 있고, 보조금 결산에 대한 책임을 짐. 지방자치단체의 통합, 지역계획(도농연합체발전계획 등), 회계제도의 개혁 등에 대하여 다양한 실험이 추진
- 넷째, 새로운 형태의 대도시연합체와 지역의원 설치
- “지방자치단체개혁법(2010)”에 따라 대도시권 정책의 일환으로 새로운 형태의 대도시연합체(métropoles) 구성 추진
 - * 대도시연합(Métropole): 지방자치법상 코뮌간 연합체로서 독립적인 공공영조물법인 (établissement public de coopération intercommunale: EPCI)의 법적 성격

<표 3-3> 대도시연합(Métropole)의 행정권한 내용

분야	내용
경제·사회·문화 개발 및 정비	- 산업지역, 상업지역, 서비스산업지역, 수공업지역, 관광구역, 항만·공항지역 설치·정비 및 관리 - 경제개발계획 추진 - 사회체육, 교육, 문화 시설의 설치, 정비, 유지 및 관리
광역권 정비사업	- 광역권 지역 구획 - 광역권 대중교통 정비 - 광역권 도로 설치, 정비 및 관리 - 교통 신호 및 표지 - 여행자 쉼터, 주차시설, 도심교통계획 등
지역 주거정책	- 지역 주거 계획 - 주택건설계획 - 공공주택 재정지원 - 공영주택사업 - 취약계층 주거사업 - 주거환경개선
도시정책	- 지역 진단 및 도시정책 방침수립 - 도심개발, 지역개발, 기구, 경제·사회적 동화정책, 지역 범죄예방 기구 등 진흥 및 조정
공공서비스	- 정수 및 급수 서비스 - 소방 및 구조 서비스
환경정책	- 생활 폐기물 관리 - 공해 및 소음방지 - 재생에너지 사업 지원 - 에너지공급서비스 지원 - 도심 냉·난방 서비스

출처: <http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles>

* 대도시연합 설립요건: 65만 명 이상의 광역도심권(aire urbaine)에 위치하고, 전체 거주민이 40만명 이상이 되는 경우(기본 요건을 갖춘 코뮌간 연합체는 대도시연합 설립 신청을 할 수 있고, 설립결정은 행정부 법령(décret)을 통해 이루어짐)

* 대도시연합체 구성절차: 해당 코뮌들의 전체 주민의 1/2 이상을 대표하는 시의회 2/3 이상의 찬성이나 전체 주민의 2/3 이상을 대표하는 시의회 과반수의 찬성이 필요

- 데파르트망(도)의원과 레지옹(지역)의원의 지위를 동시에 갖는 새로운 형태의 ‘지역의원(conseillers territoriaux)’을 신설하여 의원수가 현재 5,917명(지역 1,800명, 도 4,037명)에서 3,471명으로 축소

○ 다섯째, 국가 및 지방행정기관 조직변화(중앙행정기관 부국 재편)

- 2007~2012년 사이에 프랑스 중앙행정기관 차원에서는 대략 120여 차례의 다양한 조직개편 및 재조정 발생

- * 환경분야: 35개→5개로 재편, 문화부: 10개→3개로 통폐합
- * 일반비용 48% 절감, 공무원 인건비는 약 30%, 경상비 22% 등의 절감 효과

3) 지방정부 구조 및 관계³⁾

지방정부 구조 및 관계

- 프랑스 지방정부(collectivités territoriales)는 총 36,860개(2017년 기준)
- 지방정부를 중심으로 3계층제(코뮌-데파르트망-레지옹)의 구조
 - 기초지방정부: 코뮌(Commune) 36,744개
 - 중간지방정부: 데파르트망(Département) 99개
 - 지역정부: 레지옹(Region)은 프랑스 본토 12개, 코르시카 섬과 해외영토 4개를 포함 지역정부는 총 17개
- 헌법상 각 자치계층 간 독립적 관계로 정부 간 평등한 관계 유지

4) 지방정부 재정

지방정부 재정규모

- 지방정부의 총 세입 및 세출 규모
 - 2016년 기준으로, 지방정부 수입총액은 약 0.5% 증가하였고 금액으로는 1,970억 유로
 - 이중에 1,288억 유로는 세수입이고(65.4%), 나머지 412억 유로는 정부교부금(concours financiers de l'Etat)으로 20.9% 수준을 기록

3) (사)한국행정학회, 2013, “프랑스 지방분권 헌법개정의 성과와 과제”의 내용을 요약기술

<표 3-4> 2015년 기준 지방정부 총괄 세입 및 세출 규모(단위: 10억 유로)

수입, 지출	코문 기초정부	지방정부 연합	기초정부 연합	데파르트망 도정부	레지옹 지역정부	총액
경상수입	79,8	27,6	107,5	65,6	22,9	196,0
주요 지방세	43,8	9,9	53,7	21,6	4,8	80,1
기타 지방세	6,4	4,7	11,1	23,7	10,2	45,0
국가교부금	16,9	8,3	25,2	13,0	6,6	44,8
기타 보조금	3,7	1,3	4,9	4,5	1,0	10,5
서비스수입	5,6	2,5	8,1	0,4	0,0	8,5
기타 수입	3,5	0,8	4,4	2,4	0,3	7,1
경상지출	68,7	22,6	91,3	59,1	18,3	168,8
구매지출	16,7	6,3	23,0	5,3	2,1	30,4
인건비	36,9	7,8	44,7	12,2	3,3	60,1
재정지출	2,3	0,8	3,1	0,9	0,6	4,6
사업비지출	9,9	6,6	16,5	39,9	12,1	68,4
기타지출	2,8	1,3	4,1	0,9	0,2	5,3
투자수입	11,1	3,6	14,7	3,0	2,9	20,6
투자지출	19,3	8,2	27,5	9,8	9,6	46,9

출처: 프랑스 내무부의 지방정부 통계집, Direction générale des collectivités locales (2017), Les collectivités locales en chiffres, p.9.

- 지방정부의 경상지출총액(depenses de fonctionnement des collectivités locales)은 1,685억 유로, 기초정부가 54% 지출, 도 중간정부는 1/3 이상, 레지옹 지역정부는 11% 경상지출을 기록

* 지출내역을 보면 기초정부(communes), 지방정부연합(groupements a fiscalite propre) 등의 인건비가 각각 55%와 35%를 차지함

* 도 중간정부와 레지옹 지역정부의 주요 지출내역은 사업비 지출(depenses d'intervention)로 각각 도 68%와 레지옹 66% 등을 차지함

4) Direction générale des collectivités locales(2017), Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, p.21~29.

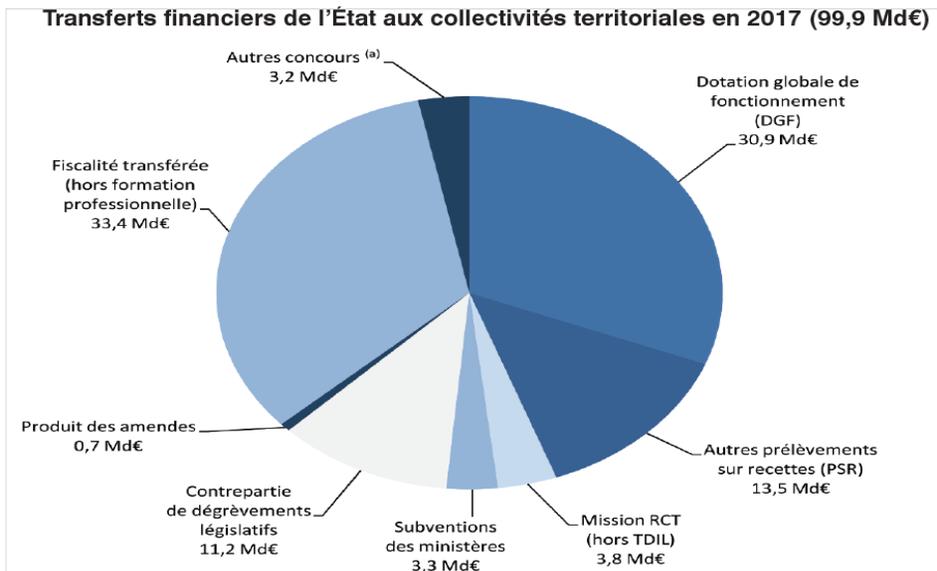
<표 3-5> 2015년 기준 국가의 지방정부로의 이전재원 유형(단위: 10억 유로)

구분	금액
조세수입이전(fiscalite transferee)	334억 유로
경상교부금(dotation globale de fonctionnement)	309억 유로
재정수입부과금(Autres prelevements sur recettes)	135억 유로
지방세감축보정(contrepartie de degrevement legislatifs)	112억 유로
직업능력개발훈련지원금(Mission RCT)	38억 유로
중앙부처 보조금(subventions des ministeres)	33억 유로
기타 지원금(Autres concours)	32억 유로
벌과금이전(produit des amendes)	7억 유로

출처: 2017년 예산법률(loi de finances initiale pour 2017)

- 국가의 지방정부 이전재원: 2017년 총 999억 유로
 - 중앙권한의 지방이양에 따른 지방재정 보충

<그림 3-1> 2017년 국가의 지방정부 이전재원 규모



○ 국세와 지방세 비율 및 지방정부 4대 지방세 변화

- 지방정부가 직접 부과하는 지방세는 직접세로 4개 주요 지방세(*fiscalité directe locale*)가 있음⁵⁾

- * 거주세(*taxe d'habitation, TH*): 소유자 유무와 관계없이 1가구 1주택 거주자에 대하여 부과
- * 건물포함토지세(*taxe foncière sur les propriétés bâties, TFPB*): 건물소유주에 대해서 부과
- * 건물 없는 토지세(*taxe foncière sur les propriétés non bâties, TFPNB*): 토지소유주에게 부과
- * 과거 폐지된 사업세(*taxe professionnelle*)를 대신해서 지역경제기여세(*contribution économique territoriale, CET*)⁶⁾가 생성

- 이에 대한 징세권 측면에서 지방정부는 지방세율 결정을 위한 투표권, 기타 면세조건의 제정 또는 폐지, 그리고 거주세의 감세조건 등을 결정하는 부분에 대해서 제한적인 조세제정권을 행사

○ 지방정부 간 재정 불균형 해소를 위한 중앙교부금 제도

- 프랑스는 국고보조사업을 위한 특정보조금을 교부금(*globalisation*) 형태로 전환해서 지방정부에 지원

- * 특정보조금: 특정 목적에 사용되도록 중앙정부 간섭과 통제를 하는 문제점 발생
- * 포괄교부금: ① 지방정부의 재정자율권을 강화시켜 정책집행의 자율성도 보장. ② 보다 객관적인 배분기준(재정잠재력, 징세노력도 등)과 지표들에 기초함. ③ 지속적으로 투명성, 객관성 확보를 위해서 수정 및 보완 작업 실시

5) 지방세와 관련한 세부적인 사항은 헌법 제34조 규정 및 조세법전(*Code général des impôts, CGI*)에서 명시

6) 지역경제기여세는 기업토지이용세(*cotisation foncière des entreprises, CFE*)와 기업부가가치세율(*cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE*)로 구성. ① 지방정부 상호 간 직접 지방세의 세수입에 따른 수입격차가 크다는 점과 ② 이에 대한 배분방식의 문제점, ③ 그와 연계한 국세이전에 의한 재정보전, ④ 전국에 지사 등을 가진 기업네트워크에 따른 지방세 부과 방식 결정 등과 같은 기존의 한계부분을 개선하고자 함

제2절 프랑스의 지방분권 헌법 규정 현황

1) 입법분야

□ 입법권 범위

- 입법권의 범위는 중앙-지방정부 법률 간 효력관계를 의미함
- 프랑스는 헌법 제72조 3항에서 지방의회의 자치입법권 명시
 - 수상(중앙정부)의 법규제정권에 의한 관할범위가 규정되지 않은 경우 지역 정부의 법규제정권 행사가 가능함
 - * 중앙정부 법규제정권: 일차적 법적 지위
 - * 지역정부의 법규제정권: 이차적인 법적 지위

<표 3-6> 자치입법권 범위에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	Article 72③ Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.	“프랑스 헌법 제72조제③항 법률에서 정하는 바에 따라 지방정부는 선출된 지방의회를 통해 자율적으로 (자치)행정권을 행사하며, 그 권한을 행사하기 위해서 (지방의회)는 법규제정권(행정입법권, pouvoir réglementaire)을 가진다.”

- 지방정부가 기존의 법률이나 법규명령을 배제하고 실험적으로 권한 행사 가능하도록 명문으로 규정
 - 제37-1조 법률과 행정입법은 제한된 목적과 기간에 한하여 국회의 승인을 받은 후 실험적(기존 또는 전국에 일반화된 제도와 다른 새로운 제도를 포함하는)인 조항을 포함할 수 있음

□ 국가-지방의 입법영역 배분, 기본권 제한 권한, 벌칙 제정권

- 국가-지방의 입법영역 배분은 중앙의 전속 입법사항이 열거되었거나, 중앙-지방 간 경합적 입법영역에서의 권한배분, 지방정부 고유입법 영역 등을 명시하는 규정이 있는지 여부를 판단함
- 기본권 제한 권한은 자치법규로 기본권 제한이 가능한지 여부를 말함
- 벌칙 제정권은 조례로 벌칙규정 제정 가능여부를 말함
- 그러나 프랑스는 이에 대한 헌법적인 규정이 없음

2) 사무분야

□ 사무배분원칙

- 사무배분원칙은 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정으로, 보충성원칙, 전권한성, 자기책임성원칙 등이 있음
- 프랑스는 제72조(6개 항/조문)을 통해 총체적 권한의 원칙과 보충성원칙을 동시에 규정
 - ‘중앙정부의 법규제정권에 의한 관할 범위가 규정되지 않은 경우에 지자체의 법규제정권이 행사될 수 있다.’는 규정 신설
 - 지방정부 간(코뮌-데파르트망-레지옹 지방정부 간) 통제/감독행위를 원칙적으로 금지하는 지방정부 간 상호 간섭 및 감독체제 배제
 - * 단, 지방정부 간 행정업무의 중복이나 행정조율 필요시 협력한다는 내용을 명시
 - 2003년 헌법개정을 통해서 헌법적 차원의 원칙으로 명시적으로 개념을 규정하고, 이 원칙 하에 사무이양과 배분을 실시

<표 3-7> 사무배분 기준에 관한 헌법 및 관련법을 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Article 72</p> <p>① Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.</p> <p>② Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon</p>	<p>제72조</p> <p>① 공화국의 지방자치단체는 꼬뮌, 도, 광역지방, 특별지방자치단체 및 제74조에서 정하는 해외영토로 구성된다. 이 외의 지방자치단체는 법률로 설치하며, 경우에 따라 본항에서 명시한 1개 또는 수개의 지방자치단체들을 대체하여 설치될 수 있다</p> <p>② 지방자치단체는 그 차원에서 가장 잘 시행될 수 있는 소관사항에 대한 권한 전반에 대해 결정하여야 한다.</p>
지방자치법	지방자치법전 제4221-1조: 기초의회나 광역의회의 권한에 관한 원칙적 규정과 동일한 사항을 규정한 것에 더하여 보충적 기능에 대해서 규정	

- 레지옹(Région), 데파르트망(Département), 코뮌(Commune) 등 모든 자치정부의 헌법적인 평등성을 보장받음
 - 1980년대 “사무배분법”에 기초하여 각자의 기능을 수행하기 시작해, 2000년대 헌법개정을 통해서 권한이 점차 확대

□ 정부 간 행정권 배분

- 정부 간 행정권 배분은 자치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정이 있는지 여부를 말함
- 헌법 제72조 3항에 지방자치단체의 자율적 행정권 행사를 인정함
 - 또 헌법 제1조 ‘프랑스는 지방분권 조직을 필수로 하는 국가통치체제를 갖는다’는 선언의 연장선으로, 간접적인 규정을 함
 - * 프랑스에서 자치행정권 및 자치조직권의 인정은 1946년 헌법에서 처음으로 인정된 바 있음

<표 3-8> 정부 간 행정권 배분에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	Article 72② Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.	제72조② 지방정부는 그 차원에서 가장 잘 시행될 수 있는 소관사항에 대한 권한 전반에 대해 결정하여야 한다.

□ 국가-지방사무 열거

- 헌법상 국가-지방 사무의 열거주의를 택하지 않고, “지방자치법” 차원에서 국가-지방의 사무를 구분하여 명시

<표 3-9> 국가-지방사무 열거에 관한 규정

구분	조문 요약
지방 자치법 (간접적)	프랑스 지방자치법전은 지자체들이 국가에 협력해야 할 사항들과 국가의 권한을 존중해야 할 사항들을 규정 * 제1111-2조: 국가사무 규정 * 제1111-8-1조: 지자체에 위임할 수 없는 국가사무 규정 ¹⁾ * 제1111-9조: 지방자치단체들 간의 협력이 필요한 사무 영역들을 별도로 규정 * 제2122-21조부터 제2122-26조: 지자체의 이름으로 행하는 사무 권한 * 제2122-27조부터 제2122-34조: 기초지자체장이 국가의 이름으로 행하는 사무 * 제3211-1조 제1문: 광역지자체 사무 ²⁾ * 사회복지법전 제121-7조: 국가가 운영해야하는 사회복지부를 한정열거

주1) 프랑스는 ‘위임사무’ 라는 명칭보다는 지방자치단체가 국가로부터 위임받을 경우에는 반드시 법령상 규정에 의하여 의무적으로 수행하는 사무(delegated function)로 규정(신지방자치법 제 L,2122-22조)

주2) 기초지방정부인 코뮌과 중간단계인 데парта망의 보완적 기능 담당. 보다 구체적으로는 주거자 우선 사업의 결정, 국가의 주택정책에 대한 보충적 지원, 고등학교, 특수학교, 해양전문학교 지원 및 관리, 26세 미만 성인을 위한 전문직업 교육실시, 광역권 직업교육 연계계획 수립, 교통계획 수립, 공항시설 국철과 계약, 운하시설 및 강변항구 관리, 국가-지역정부간의 국토개발계약에 따른 지역개발계획안 작성, 산업용 쓰레기 처분을 위한 계획안 입안, 박물관 조성과 재정지원, 고문서 보존 등

주3) 광역단위의 경제사회개발계획 수립, 직업훈련·기업지원활동, 관광촉진, 도시·농촌지역관리, 학교관리(고등학교)

□ 사법권 배분

- 사법권 배분은 중앙-지방 간 사법권(법원, 경찰 등) 배분에 관한 규정이 있는지 여부로 판단하는 것이지만, 프랑스의 경우는 자치사법권에 대한 명문의 규정이 없음
- 공화정 전통에 따라 프랑스의 사법권은 다른 권력으로부터 독립되어 있음 (지방법원은 있으나 자치법원은 아님)

3) 재정분야

□ 지방의 과세권

- 지방의 과세권은 지방세 자치법률주의가 규정되어 있는지 여부를 말함
- 프랑스 헌법은 지자체 재원에 관해서 법률로 정하도록 함
 - 법률의 상한선, 세율규칙 내에서 필요한 재원을 마련(즉, 법률의 범위 하에 과세표준과 세율을 정할 수 있는 권한이 지자체에 부여)

<표 3-10> 지방정부 과세자주권에 관한 헌법규정

구분	원문	국문
헌법	Article 34① La loi fixe les règles concernant -l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie. Article 72-2 ② Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.	제34조① 법률은 다음 사항을 규정한다. -모든 조세의 과세기준, 세율, 및 모든 성격의 세금징수 방식 그리고 화폐발행제도 제72-2(과세자주권, 재정지출의 자주성, 중앙권한 이양과 재원의 동시이양 명시) ① 지방자치단체는 법률의 조건 내에서 자치단체 재원을 자유롭게 향유하거나 처분할 수 있다. ② 지방자치단체는 모든 종류의 세금을 전부 또는 일부 징수할 수 있다. 지방자치단체는 법률이 정하는 한도 내에서 과세표준과 세율을 정하는 것을 허가할 수 있다.

□ 재정조정제도

- 재정조정제도는 지역균형발전과 연계되며, 해당 내용이 명문으로 규정되었는지 여부를 확인함
- 프랑스는 제72-2조 5항에서 지자체 간 재정조정제도의 존속을 명시
 - 다수의 일반 교부금이 존재(경상 종합 교부금 등을 공유) 교부 총액은 거시경제 지표에 연동, 세입 균등화 효과는 제한적이라는 한계를 지님. 따라서 지방정부에 대한 권한의 확대 및 이양에 따른 지방정부 간 재정력 격차를 시정하는 조치로 중앙정부 재정조정제도를 헌법에 규정함

<표 3-11> 지방재정 조정제도에 관한 헌법 및 법률 규정

구분	원문	국문
헌법	Article 72-2 ⑤ La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.	제72-2조 ⑤ 법률은 지방자치단체 간 형평을 촉진하기 위하여 재정조정제도를 규정한다.
지방자치법	재정보전, 행정수단원칙 등은 사무배분법에 의해 구체화 지방자치법 제1614-1, 4 전반에서 이러한 내용을 규정	

□ 재정부담 배분

- 재정부담 배분은 고유사무 자기부담 원칙, 위임사무 위임기관 비용부담 원칙 등 사무의 종류별 비용부담주체를 명시적으로 규정하고 있는지 여부를 말함
- 프랑스는 헌법 상 권한의 이양과 함께 재원이 이양되어야 함을 명시

<표 3-12> 재정권 배분에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Article 34 ④ Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.</p> <p>Article 72-2 ④ Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.</p>	<p>제34조 ④ 재정법률은 조직법에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다</p> <p>제72-2조(재원부담명시) ④ 중앙정부와 지방자치단체 간 모든 권한의 이양은 그 시행에 적절한 동일 규모의 재원배분을 수반해야한다. 또한 이양된 권한으로 지출이 증가할 때 법률에 의해 재원이 할당된다.</p>

재정건전성

- 재정건전성은 수지균형, 채무관리 등을 명시적으로 규정하고 있는지 여부를 말함
- 프랑스는 헌법 제34조 5항에서는 “조직법”과 그 조항에 따라 균형재정에 관한 요건을 정하고 이에 따라 지출용도를 정한다고 명시

<표 3-13> 지방재정 운용원칙에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Article 34</p> <p>⑤ Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.</p> <p>Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.</p>	<p>제34조</p> <p>⑤ 사회보장 제정법률은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형 재정에 대한 일반적인 요건을 정하고 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다.</p>

4) 기타분야: 이념 및 헌법전문

지방분권국가 선언 및 지방 간 균형발전 선언

- 헌법전문 또는 총칙에 해당 국가가 지방분권국가이고, 지방 간 균형발전이 필요하다는 점을 선언적으로 명시했는지 여부를 말함
- 프랑스는 지방 간 균형발전이 필요하다는 점에 대한 선언은 명문으로 규정되어 있지 않지만, 지방분권형 개헌(‘03년)에서 분권화에 기초한 구성 원칙을 천명
 - 분권가치를 국가주권의 불가분성, 정치·종교의 분리, 민주주의 및 평등정신 등과 동일한 차원에서 공화국 구성 원리로 규정

<표 3-14> 지방분권 선언에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	Article 1 La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.	전문 제1조 프랑스는 불가분적, 비종교적, 민주적, 사회적 공화국이다. 프랑스는 출신, 인종 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 시민이 법 앞에서 평등함을 보장한다. 프랑스(공화국) 조직은 지방분권화에 기초한다.

- 국가의 통치형태(단일국가)에는 영향을 주지 않고, 국가의 행정조직만을 지방분권화 함
 - 프랑스 헌법 제1조의 의미는 법적 논리에 맞게 공화국의 행정체제는 지방분권화된 제도로써 국가의 완전한 하나의 구성요소로 존재함. 즉, 국가 분열 없이 지방분권 체제를 유지해야 한다는 조건을 명문화함
 - * 기존 제정된 “프랑스는 단 하나의 공화국이며 분리될 수 없다”의 규정 이외에 추가적으로 “공화국의 행정체제는 지방분권 조직화”를 명시함

□ 지방정부 명칭 사용

- 현재 프랑스는 전통적으로 이미 1850년 초부터 프랑스어 고유의 지방자치단체(collectivités locales)로 썼고 다시 전국자치단체(collectivités territoriales)로 변경. 영어 번역 시 공식적으로 ‘local government’ 사용

5) 기타분야: 정부 간 관계

□ 지방정부 기관 구성 다양화

- 지방정부 기관구성의 다양화는 지방정부 기관유형을 명시적으로 규정하고 있는지 여부를 말함(예: 지방의 입법, 사법, 행정기관 명시 등)
- 프랑스는 헌법에서 지방의회(l'assemblée délibérante)를 명확히 구분하여 명시함

<표 3-15> 기관구성 다양화에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Article 74</p> <p>① Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.</p> <p>② Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :</p>	<p>제74조</p> <p>① 본 조에서 규정하는 해외령은 공화국내에서 각각의 고유한 이익을 감안한 지위를 가진다.</p> <p>② 지방자치단체의 지위는 지방의회의 의견개진 후 채택된 다음의 조직법으로 정한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 법률·법규명령의 적용 요건 • 지방자치단체의 권한. 이미 해외 지방자치단체에 이양된 권한 외에, 국가는 조직법으로 구체화되고 보완되는 제73조제4항에 열거된 권한을 이양할 수 없다 • 지방자치단체들의 조직·제도운영에 관한 규칙. 지방의회 선거제도 • 지방자치단체 관련 조항을 포함한 정부제출 법안·의원발의 법안·법률명령안·명령안. 소관사항과 관련 있는 국제협약의 비준·승인

□ 지방정부 종류

- 지방정부의 종류는 지방정부의 종류가 무엇인지 명시적으로 규정(예: 광역시, 시·군·구 등)하는 것을 말함
- 프랑스는 헌법 제72조에서 자치단체를 열거하고 있으며 동시에 특례적 지위를 가진 지방정부 개념을 구체적으로 도입하여 지방정부 간 협력기구(조합제도, les établissements publics locaux, les établissements publics territoriaux, les sociétés d'économie mixte)의 법적 존재성과 구별 가능

<표 3-16> 자치단체종류에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Article 72 Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.</p> <p>Article 74 Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un Article 72statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.</p>	<p>제72조 자치단체의 열거 및 일반개요 공화국의 지방자치단체는 꼬뮌, 도, 광역지방, 특별지방자치단체, 제74조의 적용을 받는 해외령으로 구성한다.</p>

□ 지방정부 조직자율성

- 지방정부 조직자율성은 지방의 입법-행정기관의 조직, 인사, 선거, 운영 등의 자율권에 대한 법률유보 규정 유무를 말함
- 프랑스는 국가의 전국적인 통할을 유지하되, 지방정부 자치권을 보장함
 - 도(départements)를 통한 전국적 통할: 중앙정부가 임명한 도지사에 의해서

- 전국을 통합적으로 관리. 이를 통해 전국 단위의 지역적 협력 기능 (co-ordination function)이 중요
- 지방정부의 조직자율권 보장: ① 헌법 제72조 3항에서 “법률로 규정한 범위 내에서 지방정부는 선출된 의회를 통해서 자유롭게 자치권을 행사한다. 그리고 지방정부의 사무권한을 행사하기 위하여 법규제정권을 갖는다.”고 규정, ② ‘선출된 의회’(주민의 직접선거)를 통해 중앙정부 임명 도지사와의 대비되는 지역의 자치권 인정, ③ 법률이 정한 권한사항들에 대해 행사할 수 있는 권한 및 법규 제정권(실험법)의 적극적 활용

<표 3-17> 지방정부 조직자율성에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Article 34 ② La loi fixe également les règles concernant</p> <p>-le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.</p> <p>Article 37-1</p> <p>La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.</p> <p>Article 72</p> <p>③ Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales</p>	<p>제34조② 법률은 다음 사항에 대해서도 규정한다.</p> <p>-국회, 지방의회 및 해외 프랑스인 대표기관들의 선거제도 그리고 지방자치단체 심의기관 구성원들의 선거직 및 선출직 직무수행 조건</p> <p>제37-1조</p> <p>법률과 행정입법은 제한된 목적과 기간에 한하여 실험적인 조항을 포함할 수 있다.</p> <p>제72조</p> <p>③ 법률에서 정하는 바에 따라 지방자치단체는 선출된 지방의회를 통해 자율적으로 행정권을 행사하며, 그 권한을 행사하기 위한 행정입법권을 가진다.</p>

구분	원문	국문
	peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.e.	

- 지방 4대 협의체 법률안 제출권 및 특별자치 가능성 명시, 지방의 중앙 국정 참여
 - 의회나 단체장 이외에 제3의 단체가 법률안을 제출할 수 있는지 여부를 말함
 - 특별자치 등에 대한 헌법적 근거가 명문화되어 있는지 여부를 말함
 - 그러나 이에 대해서 프랑스에서는 명문의 규정이 없음
 - 지방의 중앙국정 참여는 헌법상 기관으로 명시되어 있지는 않음

- 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부
 - 행정구역 개편이 헌법에 명시된 사안인지 여부
 - 프랑스 헌법 제72조의1에서 주민투표를 통해 결정할 것을 명시, 경계변경의 경우 법률유보에 따른 주민투표로 결정

<표 3-18> 행정구역 개편에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	Article 72-1 ③ Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.	제72-1조 ③ 법률에서 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 설치 또는 그 조직의 변화를 추진하는 경우에 해당 지방자치단체들에 등록된 유권자들은 주민투표를 시행할 수 있다. 지방자치단체들의 경계를 변경하는 경우에도 법률에서 정하는 바에 따라 주민투표를 시행할 수 있다.

6) 기타분야: 주민자치권

□ 주민자치권 천명 및 주민총회

- 주민자치권 및 주민총회를 헌법 상에 명문으로 규정했는지 여부를 말함
- 프랑스 수정헌법 제72-1조에서 보여주고 있는 주민참여의 기본원리는 다음과 같으며, 간접적으로 주민자치권을 천명함
 - 지방분권에 관련된 것은 단지 지방의원 또는 전문가 등만이 전유할 것이 아니라 모든 사람들에게 공유되어야 하는 <민주공화국>의 정신과 동일함
 - 민주주의를 구성하는 참여는 여러 가지 형태를 갖고 있으며, 지방자치에 대한 무관심 등을 타파하기 위해서는 어떠한 형태의 참여도 유용하다는 판단
- 풀뿌리 주민참여 정신과 연계해서 헌법 제1조 역시 의미를 가짐
 - 단일국가이지만 지방분권제도를 보장함으로써 지방민주주의 실현으로 모든 시민은 법 앞에 평등하다는 헌법적 원칙을 구체적인 방법으로 실천하고자 하는 노력의 산물
 - 일정규모 이상의 주민을 가진 지방정부는 반드시 「구역의회」를 설치·운영하도록 의무화함
 - * 구역의회의 증가: 2002년 292개, 2003년 982개 2044년 1,177개 2005년 1,305개, 2006년 1,495개, 2007년 1,583개, 2009년 1,552개
 - 그 결과 지방분권의 새로운 지평을 연 것으로 판단하고 이를 “근린(주민과 가까운) 공화국(République de la proximité)”으로 표현함. 그러나 주민총회의 개념과는 차이가 있음

<표 3-19> 주민자치 천명에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법 (간접적)	<p>Article 72-1 La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.</p> <p>Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.</p>	<p>제72-1조 각 지방자치단체의 유권자들이 해당 지방의회에 그 소관에 속하는 사항을 의사일정에 포함할 것을 요구하는 청원권 행사에 대하여서는 법률로 정한다.</p> <p>조직법에서 정하는 바에 따라 지방자치단체는 그 소관에 속하는 결정안, 계획안을 주민투표로 결정할 수 있다.</p>

직접민주주의제도 도입

- 직접민주주의제도란, 주민투표·주민소환 등의 헌법적 근거 규정이 있는지 여부를 말함
- 프랑스는 제72-1조에 주민청원권, 주민투표권을 규정하고 있음
 - 주민청원권: 지방정부의 자치권 수행에 관련된 문제에 있어서 주민청원을 통해서 지방의회의 의제로 등록하여 논의할 수 있도록 한 주민청원권의 보장을 헌법에 명문화
 - 주민투표권: 지방정부의 자치권 수행과 관련하여, 지방정부가 추진하고자 하는 사업(프로그램) 또는 관련 행정행위에 대하여 지방정부의 발의를 거쳐 주민투표에 부칠 수 있는 권한 등을 헌법에 규정

<표 3-20> 주민 직접 참여에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	Article 72-1 ① La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.	제72-1조 ① 각 지방자치단체의 유권자들이 해당 지방의회에 그 소관에 속하는 사항을 의사일정에 포함할 것을 요구하는 청원권 행사에 대하여서는 법률로 정한다. 조직법에서 정하는 바에 따라 지방자치단체는 그 소관에 속하는 결정안, 계획안을 주민투표로 결정할 수 있다.

□ 자치권 침해제소

- 자치권 침해시 헌법소원에 해당하는 제소권이 있는지 여부를 말함
- 프랑스는 자치권 침해에 대한 주민의 제소권 조항은 없으나 사법적 방법으로 지방자치단체가 관련 문제를 해소할 수 있는 방안을 제시
 - 행정법원 등의 중재와 판결 방법이 활용
 - * 그밖에 국가와 지방정부 간 사무권한의 분쟁, 지방정부 상호 간의 갈등이 발생하면 처음 단계에서 국가직 임명도지사 또는 임명직군수가 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간 중재자 역할을 담당하면서 문제 해결을 추진하기도 함

<표 3-21> 자치권 침해시 제소권 명시에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법 (간접적)	Article 72 ⑥ Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.	제72조 ⑥ 제2항, 제3항의 권한은 조직법에서 정하는 요건과 그 유보조항에 따라 해당 지방자치단체의 요구에 의해 부여된다. 공적 자유, 헌법상 보장된 권리의 행사를 위한 본질적인 조건이 문제시 되는 경우, 이 권한은 부여될 수 없다.

제3절 프랑스의 헌법 특징(종합)

□ 프랑스

- 2차례 지방분권 개혁을 시도하였고, 법률 기반의 1차 개혁 경험에 한계를 극복하기 위해 2차 개혁에서는 약 10개 조항, 14개 조문에 대한 개헌을 시도하였음
 - 개별법에 대한 개정 또는 제정 방식으로의 개혁이 지니는 한계를 극복하기 위해 통합지방자치법전으로 재구성하기도 하였으나, 시간의 흐름에 따라 다시 중앙집권이 강화되는 문제들이 발생하면서 이의 극복에는 법령 개정 수준에서는 근본적 한계가 있다고 판단
 - 헌법적 차원에서 지방분권의 원칙과 방향을 분명히 함으로써 국가의 개혁 방향에 대한 명확한 근거를 제시하는 방법을 채택한 것으로 보임
 - 재정분야의 명백한 분권 없이는 실질적 분권 확보에 한계가 있으며, 그 과정에서 중앙-지방 간 분권뿐만이 아니라 주민자치권 강화라는 근본적인 문제해결이 필요하다는 점도 지방분권을 강화한 점임
- 2단계의 지방분권개혁 과정에서 지방분권이 상당히 장기적 관점의 점진적·단계적으로 추진된 결과임을 알 수 있음
 - 2차 개혁의 경우, 개혁방향 설정 단계에서 정부가 일방적으로 방향을 제시하는 것이 아니라 약 4개월 간 26개 지역정부 중심의 토론을 통해 권한배분과 실험에 대한 600가지 제안을 접수하고 이를 토대로 계획을 수립했다는 것이 의미 있음
 - 이와 같은 방법은 정부가 지방분권으로의 전환에 대해 진정성 있게 고민하고 있으며, 중앙정부의 업무수행과 인식에 근본적 전환이 있을 것임을 기대하는 분위기를 조성함
 - 또한 개헌 이후의 후속작업이 상당히 장기적인 과정이며, 후속작업 이행의 계획을 수립하고 그 진행과정을 모니터링 및 평가하는 과정을 제도화하는 것 등 보완책도 시행한 것으로 보완적 뒷받침이 반드시 필요함

* 영역별로 이양 시기를 단계적으로 시행하여 급격한 변화에 따른 지자체의 부담을 완화

- 프랑스는 일본과 같이 단일국가의 형태를 유지하면서도, 가변성과 복잡성이 증가한 현대사회의 요구에 기민하게 대처할 수 있도록 각 지방자치단체의 역할을 강화하고, 주민의 주인의식을 높일 수 있도록 하는 대안을 모색한 것이라 할 수 있음
- 개헌을 통해 연방제로의 전환 없이도 중앙정부의 기능과 권한, 재정을 지방에 이양함으로써, 주민과의 거리를 좁힐 수 있었고, 지방정부의 책임성을 확보할 수 있음

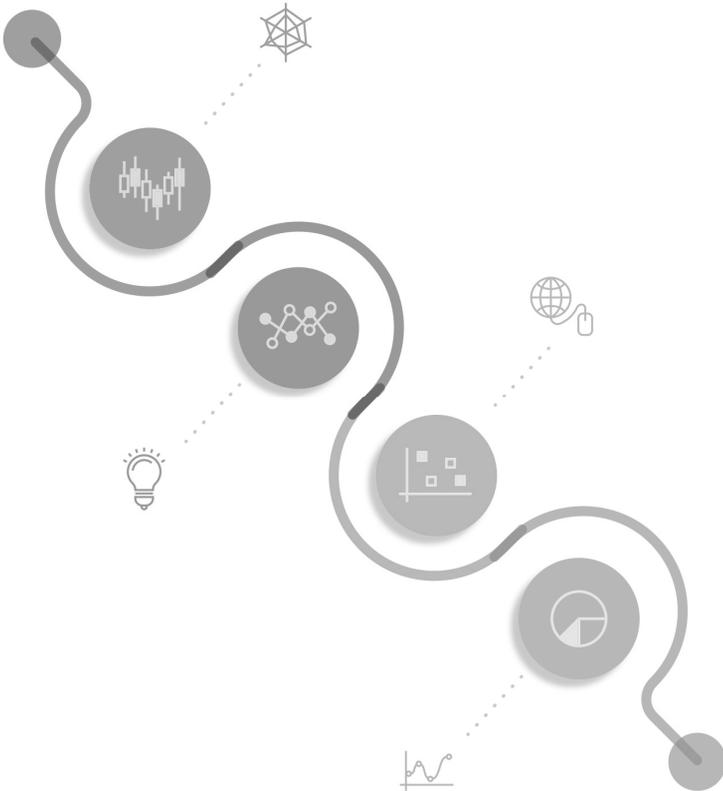
<표 3-22> 프랑스의 헌법 특징(종합)

영역	세부쟁점	분석내용
입법	1) 입법권 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방의회의 자치입법권을 명문으로 규정 (단, 중앙정부의 행정입법권 관할 범위가 규정되지 않은 경우 지방정부 법규제정권이 우선함을 명시)
	2) 국가-지방의 입법영역 배분, 기본권 제한 권한, 벌칙 제정권	<ul style="list-style-type: none"> • 규정없음
사무	1) 사무배분원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 총체적 권한과 보충성 원칙 명시 • 지방자치법: 보충적 기능을 규정
	2) 정부 간 행정권 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 헌법 상 지방자치단체의 자율적 행사를 인정함으로써 중앙-지방 간 행정권 배분을 간접적으로 규정
	3) 국가-지방사무 열거	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 열거주의 방식으로 규정하지 않음 • 지방자치법: 국가-지방사무를 구분하여 열거
	4) 사법권배분	<ul style="list-style-type: none"> • 규정없음
재정	1) 지방의 과세권	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 자치단체 재원에 대해 법률로 정하도록 함(지방 정부는 법률 범위 내에서 과세표준과 세율을 정할 수 있는 권한이 있음)
	2) 재정조정제도	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스 헌법에서 재정조정제도(재정균등화)를 명시
	3) 재정부담배분	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 권한이양시 재원이 함께 이양되어야 함을 명시 (역사적 경험에 따름)

영역	세부쟁점	분석내용	
	4) 재정건전성	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 조직법과 그 조항에 따라 균형재정에 관한 요건을 정하고 이에 따라 지출용도를 정함 	
기 타	이 념 및 헌 법 전 문	1) 지방분권국가 선언	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법에서 지방분권을 명시적으로 규정
		2) 지방정부 명칭 사용	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법에서 ‘지방정부’라는 표현은 헌법 상 없음
		3) 지방 간 균형 발전선언	<ul style="list-style-type: none"> • 규정없음
	정 부 간 관 계	1) 지방정부 기관 구성 다양화	<ul style="list-style-type: none"> •헌법: 지방자치단체와 지방의회 구성을 헌법에 명시
		2) 지방정부의 종류	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방자치단체의 종류를 열거하고 있을 뿐만 아니라, 지방자치단체 간 협력을 위한 기구를 명시
		3) 지방의 중앙 국정참여, 지방4대 협의체 법률안 제출권, 특별자치 가능성 명시	<ul style="list-style-type: none"> • 규정없음
		4) 지방정부 조직자율성	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방정부의 자치조직, 인사권을 명시
		5) 행정구역 개편이 헌법 사항인지 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 행정구역개편은 주민투표에 의해 결정되도록 명시
	주 민 자 치 권	1) 주민자치권 천명	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 주민참여의 기본원리를 선언하였으나, 간접적인 규정으로 볼 수 있음. 일정규모 이상의 주민을 가진 지방정부는 구역의회 설치 및 운영을 의무화하여, 근린자치를 강조함
		2) 주민총회, 자치권 침해제소	<ul style="list-style-type: none"> • 규정없음
		3) 직접민주주의 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 상에 주민청원, 주민투표권 등을 규정

제4장 스웨덴

제1절 스웨덴의 일반현황 및 제도
제2절 스웨덴의 지방분권 헌법 규정 현황
제3절 스웨덴의 헌법 특징(종합)



제 4 장

스웨덴

제1절 스웨덴의 일반현황 및 제도

□ 일반현황 및 헌법체제

- 20개 광역자치단체(란스팅, Landsting)와 290개 기초자치단체(코뮌, Kommun)으로 구성된 입헌군주 국가이자 의원내각제 국가
 - 인구 약 9.8백만 명, 면적 44.7만km², 인구밀도 22명/km² (인구밀도가 매우 낮음)(2015년 5월 기준)
- 일반적으로 유럽의 대륙법계 전통을 따르고 있으나, 4개의 헌법(기본법)에 기초하는 독특한 체계를 구축(스웨덴 법무부 홈페이지)
 - 1810년 왕위계승법(Act of Succession), 1949년 출판의 자유법(Freedom of the Press Act), 1979년 정부기구법(Instrument of Government), 1991년 표현의 자유에 관한 기본법(Fundamental Law on Freedom of Expression) 등 4개의 기본법이 제정
 - * 왕위계승법(Act of Succession): 국가원수인 (여)왕의 계승권에 관한 내용(1979년 개정으로 여성도 왕위계승권을 지님)
 - * 출판의 자유법(Freedom of the Press Act): 인쇄 형태로 된 정보를 유포할 수 있는 권리와 공식 문서에 대한 접근 및 연구의 권리 보장(단, 법앞의 책임이 있음)
 - * 정부기구법(Instrument of Government): 정부의 기본원칙(어떻게 정부가 일할 것인가? 국민의 기본적 자유와 권리는 무엇인가? 스웨덴의회(Riksdag) 구성을 위한 선거는 어떻게 실시되는가?)을 내용으로 함. 국왕은 국가의 원수이나 정치력이 없으며, 의회 의장이 총리임명을 함
 - * 표현의 자유에 관한 기본법(Fundamental Law on Freedom of Expression): 가장 최근에 제정된 기본법으로, 출판 외 새로운 미디어(라디오, TV, 영화, CD-Rom 등) 정보의 자유로운 보급을 규정. 이에 관해 타 법(령)이 기본법을 위배할 수 없음

7) Ministry of Justice in Sweden

- 그밖에 의회법(Riksdag Act)과 EU법이 일반 법률과 다른 특별한 지위를 가짐
 - 의회법은 기본법은 아니지만, 일반법에 비해 특별한 지위를 가짐. 법개정을 위해 의회 내 3/4의 참여와 참여자 절반이상의 동의가 필요
 - 스웨덴은 EU회원국이므로 EU(제정)법(the EU *acquis communautaire*) 적용을 받으며, EU법은 회원국의 법률보다 우선 적용됨
- 스웨덴 지방자치는 지방정부법(Swedish Local Government Act)에 규정

2) 지방정부 구조 및 관계

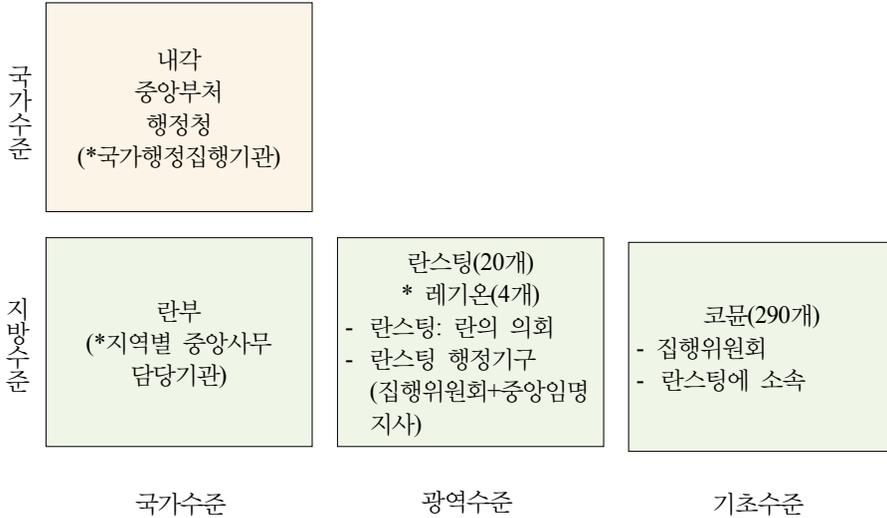
지방정부 구조

- 지방정부는 란스팅(Landsting/County) - 코뮌(Kommune/Municipality)으로 구성된 2계층 구조임
 - 란스팅은 중앙에서 임명한 지사가 집행부를 집행하고, 민선의원으로 구성된 의회와 협력해 국가사무를 집행
 - 코뮌은 주민직선에 의한 시의회가 선출한 5명 이상의 집행위원회 (Kommunestyrelse *fewaltungserskott*)에 의해 운영
 - * 이때 집행위원회 위원은 지방의원이 아니어도 되며, 행정기능별로 시의회가 전문위원을 선출할 수 있음
 - 란스팅과 코뮌은 각각 규모(면적 및 인구) 편차가 큰 특징을 지님

중앙-지방 간 관계

- 코뮌은 자치시로, 비교적 폭넓은 자율권을 지니며, 중앙정부-코뮌(기초자치단체)의 역할이 크고, 란스팅(광역자치단체)의 역할이 비교적 적음
 - 중앙-광역-기초의 관계가 수평적임

<그림 4-1> 스웨덴 중앙-지방정부 간 관계 구조



- 중앙정부는 내각(수상 외 23명의 장관으로 구성)과 중앙부처(약 4,500명의 직원으로 구성, 법안작성, 예산편성, 정책입안 등을 지원), 행정청(국가 행정의 집행기관, 고도의 유연성·독립성을 지님)
 - * 중앙정부 중 란부는 지역별 중앙사무를 담당함
- 란스탕(20개): 중앙정부가 6년 임기의 지사(Landshovding)를 임명해 란스탕의 행정기구를 지휘하도록 하고 있으며, 지사와 란스탕의 행정기구가 중앙정부의 국가시책과 지방정부의 자치행정을 조율하는 역할을 수행
 - * 란스탕의 행정기구: 란스탕(란의 의회)이 임명하는 3년 임기의 14명 행정위원(layman)으로 구성되며, 중앙에서 임명한 지사의 업무 보좌
 - * 란스탕(Lansting): 란의 의회이며, 법률상의 지방자치단체임(지사는 중앙정부가 임명)
- 코문(290개): 자치시 내부의 행정단위(kommundelsnamnder)가 있으며, 20개 란 중 하나에 소속됨

3) 지방정부 재정

□ 지방재정 규모

- 1970년~2004년까지 국가 총 수입 중 지방세 평균 비율은 점차 증가
 - 지방의 전체 예산 중 지방세 수입의 점유율은 70%
 - 국가 총 수입 중 지방세 비율은 코문의 지방세가 20.8%, 란스팅의 지방세가 10.71%, 총 31.51%

<그림 4-2> 스웨덴 지방세의 비율 변화



* 자료: 김용창(2008)

- 중앙정부의 교부금(grants)은 지방정부의 수입원 중 약 31%를 차지함
 - 코문의 수입원은 지방세 86%, 중앙정부의 일반교부금 14%, 특별교부금 4%, 서비스 수수료 6%, 코문의 사업처분 1%, 시설임대료 3%, 기타수입 4%으로 구성(스웨덴 지방자치단체 협의회, SKL, 2011년 기준)
 - 1990년대 개혁 이후, 지방세 수익이 비교적 낮은 지방자치단체의 경우 교부금을 늘려 배정함으로써 본래 지방세 수익 기준으로 투입할 수 있는 복지비 보다 더 많은 복지비를 확보할 수 있도록 하고 있음
 - 복지비의 경우, 중앙정부-사회보험-코문-란스팅이 각각 배분해 부담
 - * 이 때 코문:란스팅=6:4 또는 7:3정도로 코문의 역할이 더 큼

<표 4-1> 스웨덴 정부의 일반지출(2010년, 단위: 10억 크로나)

구분	합계	중앙정부	사회보험	코문	란스팅
사회보장	705	414	224	195	12
교육	244	66	0	189	2
의료	238	43	0	3	229
일반 공공지출	196	257	0	50	8
합계	1,692(100%)	1,003(59.2%)	224(13.2%)	518(30.6%)	260(15.3%)

* 자료: Taxes in Sweden, 2012 Swedish Tax Agency, 2012

○ 지방세의 구성

- 소비세의 경우, 국세로 징수되어 중앙정부의 교부금 형태로 지방정부에 이전
- 지방소득세 약 30% 정도, 교회세 및 장례세 1~2%, 부동산세 0.74% 정도로 구성(김인춘, 스웨덴의 지방세제도, 2014)

□ 지방재정조정제도

- 지방재정조정제도(revenue equalisation)는 지방세수 확보 역량이 서로 다른 지방정부 간 재정조정을 목적으로 중앙정부가 재정형평화교부금을 지급하는 방식으로 수행(日本財政制度等審議會, 2007; 日本財務省財務總合政策研究所, 2006)

- 스웨덴의 지방재정조정시스템은 2005년 도입되었으며, 1) 세입형평화, 2) 비용형평화, 3) 구조적 교부금, 4) 이행교부금, 5) 조정교부금의 5가지로 구성

* 세입형평화: 지방정부 간 조세수입 형평화(과세형평화기준세액: 코문 평균 과세역량의 115%, 란스팅의 평균 과세역량의 110%, 이 기준세액 이상의 과세역량이 있는 지방정부는 세입형평화부담금을 납부)

* 비용형평화: 구조적으로 비용구조가 유리한 지방자치단체가 국가에 부담금을 납부(기준: 주민 1인당 표준세출액이 전국평균을 하회하는 지자체로부터 부담금 비용형평화 부담금을 전국평균을 상회하는 지자체에 대해 중앙정부를 경유해 비용형평화 교부금을 교부하도록 하는 제도)(MFSALAR, 2005)

제2절 스웨덴의 지방분권 헌법 규정 현황

1) 입법분야

□ 입법권 범위 및 국가-지방의 입법영역 배분

- 입법권 범위는 중앙-지방정부 법률 간 효력관계에 대한 규정을 검토하는 것임
- 국가-지방의 입법영역 배분은 중앙정부의 전속 입법사항 열거, 중앙-지방 간 경합적 입법영역, 지방정부의 고유 입법영역 등을 명시하는 규정 유무를 말함
- 스웨덴의 경우, 의회는 법률을 중앙정부는 행정법규를 제정할 권한을 지니며 의회와 중앙정부는 지방정부뿐만 아니라 기타 다른 기관에 대한 법률 및 행정법규 제정 권한을 부여할 수 있음
 - 단, 지방정부 의회는 지방정부에 해당되는 규칙을 제정(입법은 아님)
- 따라서, 스웨덴 헌법에 따르면, 지방의 자치입법권은 중앙의 의회가 입법권을 부여했을 경우에만 보장되고(지방 입법권 부여 가능성은 존재), 법률의 범위 내인지 여부에 대해서는 명문의 규정이 없음
- 그러나 스웨덴 지방정부법에서 지방의 입법권은 보장되지 않고, 조례제정(지방정부의 권리에 대한 규정)만이 가능한 것으로 해석됨. 따라서 현재의 법체계 내에서 스웨덴 지방정부의회는 입법권(지방법률 제정)이 없는 것으로 판단됨

<표 4-2> 스웨덴의 중앙-지방 간 법률 효력관계 및 입법영역 배분

구분	원문	국문
헌법 (지방 입법권 가능성, 법률 간 효력관계: 규정×)	Chapter 8. Acts of law and other provisions 1. Provisions are adopted by the Riksdag by means of an act of law and by the Government by means of an ordinance. The Riksdag or the	제8장 법률 행위와 기타 조항 1. 법조문은 국회의 법률 제정과 중앙정부의 행정입법 제정으로 채택된다. 국회와 중앙정부는 중앙정부와

구분	원문	국문
	Government may also authorise other authorities besides the Government and local authorities to adopt provisions. Authorisation to adopt provisions shall always be laid down in an act of law or an ordinance.	지방정부를 제외하고 다른 행정기관으로 하여금 법조문 채택(입법행위)을 허가할 수 있다. 입법행위 허가는 법률제정 또는 행정입법에 의해서 반드시 명기되어야만 한다.
지방정부법 (지방 입법권:×, 법률간 효력관계:×)	Chap. 2 Powers of municipalities and county councils General powers Section 1. Municipalities and county councils may themselves attend to matters of general concern which are connected with the area of the municipality or county council or with their members and which are not to be attended to solely by the state, another municipality, another county council or some other body. Section 5. Provisions concerning the right of municipalities and county councils to issue regulations and to levy taxation for the discharge of their duties are contained in the Instrument Government.	제2장 지방정부의 일반권한 제1조 지방정부는 관할행정지역 내에서 주민과 관련된 문제들에 대해서, 국가, 다른 지방정부 및 다른 행정기관 등의 관여가 없는 경우 등에 대해서, 자율적인 참여를 할 수 있다. 제5조 지방정부는 지방정부 관할의무(사무)를 수행함에 있어서 인허가권 발부 및 조세 징수권 등 지방정부 권한에 관한 법조문들은 정부기구법에 명시한다.

기본권 제한 권한 및 벌칙 제정권

- 기본권 제한 권한은 자치법규로 기본권 제한 가능여부를 말함
- 벌칙 제정권은 조례로 벌칙규정 제정 가능여부를 말함
- 기본권 제한 권한 및 벌칙 제정권에 대해서는 명문의 규정이 없음

2) 사무분야

사무배분원칙 및 정부 간 행정권 배분

- 사무배분원칙은 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정 (예: 보충성원칙, 전권한성, 자기책임성 등) 유무를 말함
- 정부 간 행정권 배분은 자치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정유무를 말함
- 스웨덴의 경우 헌법과 법률에서 보충성 원칙을 기술함
 - 헌법에서는 중앙정부가 지방정부에 대해 제한을 가할 경우, 그 목적범위 내에서의 제한만을 할 것을 요구하고 있음(간접적)
 - 지방정부법 제2장에서 ‘포괄적 권한(general power)’을 규정하고 있어, 해당 지역 내에서 수행되는 모든 업무에 대한 자율적 결정권한을 부여받음(명시적)
 - 그러나 정부 간 행정권 배분에 대한 명시적 기준 제시는 없음

<표 4-3> 스웨덴의 사무배분 원칙

구분	원문	국문
헌법	3. Any restriction in local self-government should not exceed what is necessary with regard to the purpose of the restriction.	제14장 제3조 지방자치단체에 대한 어떠한 제한도 제한의 목적범위를 초과해서는 안 된다.
지방정부법 (코문법)	Chap. 2 Powers of municipalities and county councils General powers Section 1 Municipalities and county councils may themselves attend to matters of general concern which are connected with the area of the municipality or county council or with their members and which are not to be attended to solely by the state, another municipality, another county council or some other body.	제2장 지방정부의 일반권한의 힘 제1조 지방정부는 스스로 해당 지역의 범위 내에서 그 구성원에 대한 일반적 영역을 관리할 수 있다. 또한 국가나 타 지방정부에 의한 제한은 인정되지 않는다.

□ 국가-지방사무 열거

- 국가-지방사무 열거는 국가사무와 지방사무의 구체적인 내용범위 등에 대한 명시적 규정유무를 말함
- 스웨덴은 헌법차원에서 국가-지방사무를 열거하고 있지 않지만, 지방정부법 차원에서 지방정부 유형별 사무를 구분하여 예시적으로 열거하고 있음
 - 이를 근거한 상세한 사무분장은 다음과 같음(김윤권, 스웨덴의 행정과 공공정책)
 - * 중앙정부의 단독 권한: 안전, 경찰, 사법, 호적, 선거인등록, 대학교육, 의료보험, 종교, 농림수산업, 전기, 상공업 등
 - * 코문의 단독 권한: 화재안전, 교육, 병원, 보육, 요양원, 도시계획, 하수 및 쓰레기 처리, 공원 녹지 및 체육·여가, 도로 및 교통(항만 및 공항 제외), 가스, 도시난방, 상수도 등
 - * 중앙정부-코문의 공동권한: 시민안전, 질병예방, 국토정비, 환경보호, 소비자보호, 연극, 콘서트, 박물관, 도서관, 항만, 공항, 관광 등
 - * 코문-랑스팅의 공동권한: 영세민지원 및 청소년 등

<표 4-4> 스웨덴의 국가-지방사무 열거

구분	원문	국문
지방정부법	<p>...Local self-government at local and regional level is exercised, respectively, by municipalities and county councils, which are responsible for vital public services in a variety of welfare sectors. Municipal responsibilities, for example, include basic schooling, child care amenities and caring services for the elderly. Recreational and cultural activities are also important municipal concerns. On the technical side, municipalities are responsible, for example, for water supply and sewerage, rescue services and refuse disposal. County council responsibilities centre mainly on public health and medical services, but county councils also have other important duties, eg in</p>	<p>서문 ... 지방정부는 각각 서로 다른 중요한 복지부문의 공공서비스를 책임지고 있다. 예를 들어 코문은 기본교육, 보육, 노인복지, 레크레이션과 문화활동, 상수도, 쓰레기처리 및 재활용 등을 담당한다. 랑스팅은 주로 공중보건 및 의료서비스가 중심이</p>

구분	원문	국문
	connection with public transport and regional cultural institutions...	되지만, 대중교통, 지역문화 등을 책임지고 있다...

□ 사법권 배분

- 사법권 배분은 중앙-지방 간 사법권(법원, 경찰 등) 배분에 대한 규정 유무를 말함
- 스웨덴의 사법권은 중앙정부 영역이며, 지방정부에 이를 이양하고 있지는 않음⁸⁾
 - 스웨덴의 법원은 일반법원(지방법원, 항소법원, 대법원)과 행정법원(일반행정법원, 항소행정법원, 최고행정법원), 특별법원(노동법원, 특허 및 시장법원) 등 3가지 유형으로 구분되며, 헌법적으로 독립적인 지위를 보장받음
 - 약 80명의 판사가 소속된 재판부 외에도 경찰, 검찰 등 범죄예방 및 조사기관을 포함함. 경찰 역시 국가경찰제도
 - 스웨덴 법무부는 의회가 입법한 헌법 및 기타 법률에 대한 정책 및 결정, 법안, 조사 등을 담당하기 때문에 사법부의 결정기준을 제시할 뿐, 사법부의 결정에 직접적 영향력을 행사할 수 없음

<표 4-5> 스웨덴의 사법권배분

구분	원문	국문
헌법 (간접적)	Chapter 11. Administration of justice and general administration Art.1. The Supreme Court is the highest court of general jurisdiction, and the Supreme Administrative Court is the highest administrative court. The right to have a case tried by the	제11장 사법부와 행정부 제1조. 대법원은 일반사법판단을 위한 최고법원이고, 최고행정법원은 행정법원 중 최고법원이다. 대법원 또

8) 스웨덴 사법부(Sveriges Domstolar, 홈페이지: <http://www.domstol.se/Funktioner/English/The-Judicial-System/>), 스웨덴 경찰(Polisen, 홈페이지: <https://polisen.se/Om-polisen/Organisation>)

구분	원문	국문
	<p>Supreme Court or by the Supreme Administrative Court may be restricted in law. A person may serve as a member of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court only if he holds currently, or has held previously, an appointment as a permanent salaried justice of the Court. A court of law other than the Supreme Court or the Supreme Administrative Court must be established by virtue of law. Provisions prohibiting the establishment of a court of law in particular cases are laid down in Chapter 2, Article 11, paragraph one. There shall be a permanent salaried judge in any court under paragraph two. Exceptions to this rule in respect of courts established to try a specific group or specific groups of cases may however be laid down in law.</p> <p>Art.2. No public authority, including the Riksdag, may determine how a court of law shall adjudicate an individual case or otherwise apply a rule of law in a particular case.</p> <p>Art.4. Provisions concerning the functions of the courts relevant to the administration of justice, the principal features of their organisation, and court procedure are laid down in law.</p> <p>(Chapter 2. Art. 11. No court of law shall be established on account of an act already committed, or for a particular dispute or otherwise for a particular case. Proceedings in courts of law shall be open to the public.)</p>	<p>는 최고행정법원에 대한 제소권은 법률에 의해 제한될 수 있다. 법관은 신분을 보장 받는다(종신직+급여). 법률에 의해 특정한 범위 내에서 예외가 인정될 수 있다. 이하의 법원은 법률에 의해 설립되며, 특정 경우 법원설립이 금지된 조건은 제2장 제11조에 제시되어 있다.</p> <p>제2조 사법부의 판단에 대해서는 국회를 포함한 공공기관이 그 결정에 영향을 미칠 수 없다.</p> <p>제4조. 사법부 관련 법원의 기능과 조직, 법원절차는 관련 법에 규정되어 있다.</p> <p>(제2장 제11조. 법원은 이미 행한 행위 또는 특정 분쟁이나 특정 사례로 인해 설립될 수 없으며, 법원의 소송절차는 대중에게 공개된다)</p>

3) 재정분야

지방의 과세권

- 지방의 과세권은 지방세 자치법률주의 규정 유무를 말함
- 스웨덴 지방정부는 헌법에 의해 자신의 임무 수행을 위한 세금 부과 기능을 가짐

<표 4-6> 스웨덴의 지방정부 과세자주권 관련 규정

구분	원문	국문
헌법	4. The local authorities may levy tax for the management of their affairs.	헌법(정부기구) 제1장 제7조 2문 지방정부는 자신의 임무를 수행하기 위해 세금을 부과할 수 있다. 제14장(지방자치) 제4조 지방자치단체는 자신의 업무에 대한 관리를 위해 세금을 부과할 수 있다.
지방정부법	Chapter 8 Economic administration Section 3b. Municipalities and county councils may levy charges for services and utilities which they provide. Charges may not, except where specially prescribed, be levied by municipalities or county councils for services or utilities which they are under an obligation to provide. Section 11. The Act (1965:269) with special provisions concerning imposition of taxes by Municipalities and Other Communities contains provisions concerning the duty of the executive committee to notify certain authorities of the rate of taxation and the fee rate for the burial fee.	제8장 경제 행정 제 3조b. 지방정부는 서비스에 대한 요금을 부과할 수 있으며, 동시에 요금을 부과하지 않을 수도 있다. 제11조 지방정부는 세금 부과를 결정한 경우 그 비율 등을 통보한다.

□ 재정조정제도

- 재정조정제도는 지방재정조정제도에 대한 명시적 규정 유무를 말함
- 스웨덴은 헌법 상 지방재정 조정의 근거 명시
 - 재정형평화제도: 지방자치단체 간 수평적 자원형평화 중심의 제도 → 주로 국가가 자금을 배분하는 수직적 자원형평화 교부금으로 변화

<표 4-7> 스웨덴의 지방재정조정제도 규정

구분	원문	국문
헌법	Chapter 14. Local authorities 5. According to law, local authorities may be obliged to contribute to costs incurred by other local authorities if necessary to achieve an equal financial base.	헌법 제14장 제5조 법률에 따라, 지방자치단체는 재정기반의 균형을 위해 다른 지방자치단체에 대한 비용을 부담하는 의무를 부담할 수 있다.

□ 재정부담 배분 및 재정건전성

- 재정부담 배분은 고유사무 자기부담 원칙, 위임사무 위임기관 비용부담원칙 등 사무의 종류별 비용부담주체를 명시적으로 규정하는지 여부를 말함
- 재정건전성은 재정건전성 원칙(수지균형, 채무관리 등)을 명시적으로 규정하는지 여부를 말함
- 스웨덴은 행정집행기능이 중앙에서 지방으로 위임될 수 있음을 헌법에서 규정하고 있지만, 그에 대한 재정부담을 어떻게 할지에 대해서는 명문화된 규정이 없음
 - 그러나 문헌 상 권한행사시 그 비용의 부담도 함께 하고 있는 것으로 나타남(김윤권, 스웨덴의 행정과 공공정책)
- 또한 지방재정 운용의 일반원칙을 명문으로 규정하고 있지는 않음

4) 기타분야: 이념 및 헌법전문

지방분권국가 및 지방 간 균형발전 선언

- 스웨덴은 헌법에서 지방자치제를 정부조직의 기본원칙으로 규정하고 있음
- 스웨덴의 지방정부법은 서문에서 지방자치를 스웨덴의 오랜 전통이자 헌법적 근간으로서, 민주정부를 구성하는 필수불가결한 요소로 명시하고 있음. 그러나 지방분권국가임을 명시하고 있지는 않음

<표 4-8> 스웨덴의 지방분권국가 선언 규정

구분	원문	국문
헌법 (간접적)	Chapter 1. 1. All public power in Sweden proceeds from the people. Swedish democracy is founded on the free formation of opinion and on universal and equal suffrage. It is realised through a representative and parliamentary form of government and through local self-government. Public power is exercised under the law.	헌법 제1장 제1조 스웨덴의 모든 공권력은 국민으로부터 나온다. 스웨덴의 민주주의는 자유로운 여론 형성과 보통 평등 선거를 근간으로 한다. 이는 대의제 정부형태와 지방자치제를 통해 실현된다.
지방정부법 (간접적)	Local self-government is a longstanding tradition in Sweden and of fundamental constitutional significance. The principle of local self-government has been enshrined in the Constitution as an integral part of democratic government in Sweden.	서문 지방자치는 스웨덴의 오래된 전통이자 근본적인 헌법적 중요성을 지닌다. 지방자치의 원칙은 헌법 속에서 스웨덴 민주정부의 내부 구성요소로서 필수불가결한 부분이다.

□ 지방정부 명칭 사용

- 지방정부 명칭 사용은 헌법에서 ‘지방정부’라는 표현을 명시적으로 규정하는지 여부를 말함
- 스웨덴은 헌법은 지방 차원의 자치정부(local self government)를 규정하고, 지방의 의결 및 집행기관(Local Authorities)을 명시하고 있으므로, 지방자치정부(Local Self Government)라고 표현하고 있음
- 헌법에 근거한 지방차원의 자치정부 관련 법의 명칭을 “스웨덴 지방정부법(The Swedish Local Government Act)”으로 규정함으로써 지방정부의 명칭을 법률적 차원에서 사용

<표 4-9> 스웨덴의 지방정부 명칭 규정

구분	원문	국문
헌법 (간접적)	Chapter 1. 1. All public power in Sweden proceeds from the people. Swedish democracy is founded on the free formation of opinion and on universal and equal suffrage. It is realised through a representative and parliamentary form of government and through local self-government. Public power is exercised under the law. Chapter 14. Local Authorities	헌법 제1장 제1조 스웨덴의 모든 공권력은 국민으로부터 나온다. 스웨덴의 민주주의는 자유로운 여론 형성과 보통 평등 선거를 근간으로 한다. 이는 대의제 정부형태와 지방자치제를 통해 실현된다. 제14장 지방의 의결 및 집행기관
지방정부법 (명시적)	The Swedish Local Government Act	법명: 지방정부법

5) 기타분야: 정부 간 관계

지방정부 기관 구성 다양화 및 지방정부 조직 자율성

- 지방정부 기관 구성 다양화는 지방정부 기관의 유형(입법, 사법, 행정기관의 구성 필요성)을 명시적으로 규정하는지 여부를 말함
- 지방정부 조직 자율성은 지방의 입법·행정기관의 조직, 인사, 선거, 운영 등의 자율권에 대한 법률유보 규정 유무를 말함
- 스웨덴의 지방정부법은 모든 지방정부가 1개의 결정권이 있는 지방의회를 가지며, 지방의회는 집행부의 임원과 집행위원회를 임명함
 - 지방의회는 특별한 업무 수행에 필요한 집행위원회를 임명(1개 이상의 특별 집행위원회가 필요)
 - 따라서 지방의회의 집행기능 지원을 위한 집행위원회의 구성에 대해서는 1개 이상으로 해당 지역의 상황에 맞는 구성 권한이 있음. 또한 위원의 임명을 지방의회가 하기 때문에 인력 및 조직에 대한 자율성을 확보하고 있음

<표 4-10> 스웨덴의 지방정부 기관 구성 다양화 및 지방정부 조직 자율성 규정

구분	원문	국문
연방헌법 (다양화: ○ 자율성: ×)	Chapter 14. Local Authorities 1. Sweden has municipalities and county councils. Decision-making powers in these local authorities are exercised by elected assemblies.	제14장 제1조 스웨덴은 지방자치단체와 지방의회가 있다. 의사결정 권한은 국민에 의해 선출된 지방의회 의원에게 있다.
주헌법 (다양화: ○ 자율성: ○)	Chapter 1. Section 2. Every county council comprises one county, failing express provision to the contrary. Chapter 3. Section 1. Every municipality and every county council has one decision-making assembly: the	제1장 제2조 모든 랑스팅은 1개 지방의회로 구성된다. 제3장 제1조 모든 코문과 랑스팅은 1개의 의사결정권 있는 지방의회를 가진다. 제2조 코문의회는 코문의 집행위원회를 임명하며,

구분	원문	국문
	<p>municipal assembly in the municipalities and the county council assembly in the county councils</p> <p>Section 2. A municipal assembly shall appoint a municipal executive committee and a county council assembly a county council executive committee.</p>	<p>랑스팅(란의회)은 랑스팅의 집행위원회를 임명한다.</p>

지방정부의 종류

- 헌법과 법률에서 지방(랑스팅)과 지역자치단체(코문)가 있음을 명시

<표 4-11> 스웨덴의 지방정부 종류 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Chapter 1. Basic principles of the form of government</p> <p>7. Sweden has local authorities at local and regional level.</p> <p>Chapter 14. Local Authorities</p> <p>1. Sweden has municipalities and county councils. Decision-making powers in these local authorities are exercised by elected assemblies.</p>	<p>헌법</p> <p>제1장 제7조 스웨덴에는 기초(코문)와 광역(랑스팅) 단위의 지방자치단체가 있다.</p> <p>제14장 제1조 스웨덴은 지방자치단체와 지방의회가 있다. 의사결정 권한은 국민에 의해 선출된 지방의회 의원에게 있다.</p>
지방자치법	<p>Chapter 1. Division, membership</p> <p>Section 1. Sweden is divided into municipalities and county councils</p>	<p>제1장. 구성</p> <p>제1조 지방자치단체는 기초(코문)와 광역(랑스팅)으로 구분한다.</p>

- 지방의 중앙 국정참여(가칭), 지방 4대 협의체 법률안 제출권, 특별자치 가능성, 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부 명시

- 지방의 중앙 국정참여는 중앙정부-지방정부의 대표가 모여 정책결정을 하는 시스템에 대한 명시규정이 있는지 여부를 말함
- 지방 4대 협의체 법률안 제출권은 지방의회와 행정기관 외 제3의 단체에 의한 자치법률안 제출권에 대한 명시규정이 있는지 여부를 말함
- 특별자치 가능성 명시는 제주특별자치도 등과 같은 특별한 지방정부의 존재 가능성 등을 명시적으로 규정하는지 여부를 말함
- 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부는 행정구역 개편의 방법 등을 헌법 상에 명시하고 있는지 여부를 말함
- 이에 대해서는 특별한 규정이 명시되어있지 않음

6) 기타분야: 주민자치권

주민자치권 천명 및 주민총회

- 주민자치 또는 주민총회에 대해서는 명문의 규정이 없음. 단, 헌법적 차원에서 모든 공공의 권력이 국민으로부터 나온다(제1장 제1조)는 국민주권의 원칙은 명문화됨

<표 4-12> 스웨덴의 주민자치 천명 규정

구분	원문	국문
헌법 (주민 자치권)	Chapter 1. Basic principles of the form of government Art.1. All public power in Sweden proceeds from the people. Art.7. Sweden has local authorities at local and regional level. Chapter 14. Local Authorities Art.1. Sweden has municipalities and county councils. Decision-making powers in these local authorities are exercised by elected assemblies.	헌법 제1장 제1조 스웨덴의 모든 공권력은 국민으로부터 나온다. 제7조 스웨덴에는 기초(코뮌)와 광역(란스팅) 단위의 지방자치단체가 있다. 제14장 제1조 스웨덴은 지방자치단체와 지방의회가 있다. 의사결정 권한은 국민에 의해 선출된 지방의회 의원에게 있다.

□ 직접민주주의 제도 도입 및 자치권 침해제소

- 직접민주주의 제도 도입은 주민투표·주민소환 등의 헌법적 근거 규정이 있는지 여부를 말함
- 자치권 침해제소는 자치권 침해 상황 발생시 이를 헌법재판소 등을 통해 제소할 수 있는지 여부를 말함
- 스웨덴의 경우 자치권 침해 상황 발생시의 제소권에 대해서는 명문의 규정을 찾지 못하였으나, 국민투표에 대해서는 명문의 규정이 있음

<표 4-13> 스웨덴의 직접민주주의 제도 도입 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Chapter 8. Acts of law and other provisions</p> <p>Art. 4. Provisions concerning the holding of a consultative referendum throughout the whole of the Realm and the procedure for holding a referendum on a matter of fundamental law are laid down in</p> <p>Art. 15. Fundamental law is enacted by means of two decisions of identical wording.A referendum shall be held on a proposal concerning fundamental law which is held in abeyance over an election, on a motion to this effect by at least one tenth of members, provided at least one third of members concur in approving the motion....</p>	<p>헌법 제 8장. 제4조 기본법을 비롯한 주요 법률제정시 자문 성격의 국민투표를 실시할 수 있으며, 그에 대한 절차가 규정되어 있다. 제15조 기본법은 2가지 의사결정방식으로.... 국민투표는 ...</p>

제3절 스웨덴의 헌법 특징(종합)

□ 스웨덴의 특징

- 스웨덴은 단일국가로서 연방제 국가와 비교할 때 분권의 수준은 비교적 낮지만, 중앙과 지방 간의 역할을 절묘하게 배분하고 있음
 - 스웨덴은 중앙정부가 담당해야 하는 핵심사무에 대해서는 중앙부처와 지역별 중앙사무 담당기관(란부)을 두어 수행하도록 함으로써 중앙정부의 역할을 분명히 하고 있음
 - 안전, 경찰, 사법, 호적, 선거인등록, 대학교육, 의료보험, 종교, 농림수산업, 전기, 상공업 등 최소한의 국민 삶의 질을 보장하기 위한 영역이나 국가적 차원에서 전국적 통일성, 고도의 정치적 판단 등이 필요한 영역에 대해서는 중앙정부가 란부를 통해 각 지역에서 직접 사무를 수행함. 이는 위임사무를 통해 지방정부가 중앙정부의 업무를 수행하도록 하는 것과 차별화됨
 - 지방정부의 경우는 20개의 중소단위 란스팅과 란스팅에 소속된 290개 코뮌으로 구성되어 있음. 그러나 스웨덴 지방정부는 주로 기초단위인 코뮌을 중심으로 운영되며, 란스팅은 중앙과 지방 간의 가교 역할을 수행하는데 그침
 - 란스팅은 기본적으로 란의 의회이며, 중앙에서 임명한 지사가 집행부를 총괄하되, 주민이 직접 선출한 의원으로 구성된 란스팅이 임명하는 행정위원 약 14명이 지사의 업무를 보좌함으로써 중앙과 지역 간의 협력을 강화함
 - 코뮌은 주민이 선출한 의원이 선출한 5명 이상의 집행위원회로 운영되며, 이때 집행위원회 위원은 지방의원이 아니어도 되고, 행정기능별 전문위원 선출이 가능함. 따라서 중앙정부와 마찬가지로 지방정부의 집행부 구성과정에 주민이 선출한 대표가 영향력을 행사할 수 있음. 코뮌은 화재안전, 교육, 병원, 보육, 요양원, 도시계획, 하수 및 쓰레기처리, 공원독지, 체육·여가, 도로 및 교통, 가스, 도시난방, 상수도 등 ‘일반권한’ 원칙에 따라 주민의 삶과 직결된 영역의 업무를 담당하기 때문임
 - 다만 시민의 안전, 질병예방, 국토정비, 환경보호, 소비자보호, 연극, 콘서트,

- 박물관, 도서관, 항만, 공항, 관광 등 국가적 차원의 관리가 필요한 영역은 코문과 중앙정부가 협업함
- 대표적으로 복지비용의 경우, 중앙-란스팅-코문-사회보험이 각각 배분해서 분담하는데, 이때에도 코문:란스팅의 비율은 6:4 또는 7:3 정도로 코문의 역할이 큼
 - 재정의 경우도 중앙이 소득세를 거두지만, 이를 지역에 배분하며, 이때 세입·비용형평화 방식을 적극적으로 활용함으로써 지역 간 균형을 보강한다는 특징을 지님
 - 이와 같은 중앙부처와 특별행정기관, 광역-기초 간의 역할배분에 대한 스웨덴의 구조는 우리나라의 지방분권 과정에서 참고할만한 부분이라고 볼 수 있음
- 지방자치와 국민주권을 헌법 상 명문으로 규정하였고, 지방정부라는 명칭은 법률로 명시하고 있음. 지방의회는 지방정부의 집행기관을 구성할 권한을 가지며, 그 구성의 방식을 법률로써 명시하고 있어 비교적 분권의 수준이 높음
 - 국가와 지방의 사무는 법률 차원에서 명문화하고 있지만, 기본적으로 지방의 일반권한을 법률 상에서 명시하고 있기 때문에 예시적 열거라고 볼 수 있음
 - 입법권은 기본적으로 의회에 있으며, 행정부는 조례제정권을 가지나, 의회는 입법의 권한을 중앙 및 지방정부, 기타 기관에 부여할 수 있음
 - 지방정부가 지방세에 대한 규정을 자유롭게 할 수 있도록 헌법에서 규정하고 있으며, 동시에 지역격차를 줄이기 위한 재정조정제도를 헌법에 명시함
 - 주민의 직접 민주주의적 방법에 의한 참여를 헌법과 법률 차원에서 명시하고 있음

<표 4-14> 스웨덴의 헌법 특징(종합)

영역	세부쟁점	분석내용	
입법	1) 국가-지방의 입법영역 배분 및 입법권 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 의회의 법률제정권, 행정부의 조례제정권을 명시하고, 이 권한을 지방정부 및 기타 기관에 부여할 수 있음을 규정(지방입법권가능성:○, 효력관계규정:×) • 지방정부법: 지방정부 의회의 규칙 제정권을 명문화함(지방입법권:×, 법률간 효력관계에 대한 규정:×) • 종합: 지방은 현재 입법권 없음, 법률 간 효력관계에 대한 명시적 규정 없음 	
	2) 기본권 제한 권한 및 벌칙 제정권	<ul style="list-style-type: none"> • 없음 	
사무	1) 사무배분원칙 및 정부 간 행정권 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 보충성원칙을 간접적으로 규정 • 지방정부법: 지방의 ‘일반권한’을 명문화 • 정부 간 행정권 배분: 규정없음 	
	2) 국가-지방 사무 열거	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 명시적 규정 × • 지방정부법 서문에서 지방정부 유형별 사무를 예시적으로 열거 	
	3) 사법권 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 간접적으로 중앙의 권한임을 규정 	
재정	1) 지방의 과세권 및 재정권배분, 재정건전성	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방세를 지방정부가 부과할 수 있음을 명문으로 규정 • 지방정부법: 구체적인 내용을 명시 • 재정권배분: 위임사무에 대한 비용부담은 명문규정이 없음 • 재정건전성: 명문의 규정 없음 	
	2) 재정조정제도	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방재정조정 가능성 명문으로 규정 	
기타	이념 및 헌법전문	1) 지방분권국가 선언 및 지방 간 균형발전 선언	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방자치와 국민주권 규정(간접) • 지방정부법: 지방자치를 인정(간접) • 지방 간 균형발전선언: 규정없음
		2) 지방정부 명칭 사용	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방자치단체(local self government), 지방 당국(local authorities)은 명문화하나, 지방정부라는 표현을 쓰지는 않음(간접적) • 지방정부법: 법명을 통해 규정(명시적)
	정부간관계	3) 지방정부 기관구성 다양화 및 지방정부 조직 자율성	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방자치단체와 지방의회로 구성된 지방정부의 존재, 의사결정 권한이 지방의회에 부여됨을 명시(다양화: ○, 자율성: ×) • 지방정부법: 지방의회 구성을 명시하되, 지방의회가 필요에 따라 1개 이상의 집행위원회를 구성할 권한이 있음을 명시(다양화: ○, 자율성: ○)

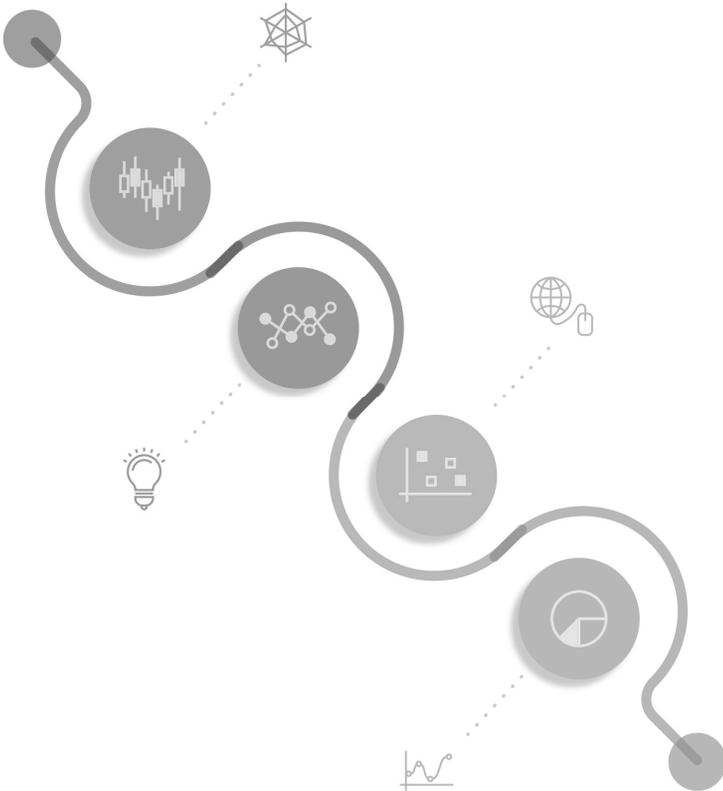
영역	세부쟁점	분석내용
주민 자치 권	4) 지방정부의 종류	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법과 지방정부법: 지방정부의 종류를 명문으로 규정
	5) 지방의 중앙 국정참여 지방 4대 협의체 법률안 제출권, 특별자치 가능성, 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 명문의 규정이 없음
	6) 주민자치권 천명 및 주민총회	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 주민자치권 천명 • 주민총회: 규정없음
	7) 직접민주주의 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 국민투표, 지방정부법: 주민투표 규정

제5장 영국

제1절 영국의 일반현황 및 제도

제2절 영국의 지방분권 법률 규정 현황

제3절 영국의 헌법 특징(종합)



제 5 장

영국

제1절 영국의 일반현황 및 제도

1) 일반현황 및 헌법체계

 일반현황 및 통치구조

- 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드로 구성된 단일국가
 - * 인구 : 6,480만명, 면적: 243.610km², 인구밀도: 255.6명/km²
 - 지역별로 상이한 제도를 운영하는 연방국가적 성격 보유
- 입헌군주제 국가이지만, 군주의 권한행사는 내각의 조언에 따라 행해지는 특성을 지니며, 의회는 양원제 구조
 - 의회: 상원(The House of Lords)과 하원(The House of Commons)의 양원제. 선거에 의해 선출되며, 상원은 약 1,190명 의원, 하원은 651명

 헌법체계의 특징과 지방분권 관련 법제⁹⁾

- 불문헌법국가
 - 헌법과 일반 법률의 구분된 헌법전 없이 영국 의회가 제정한 법률과 관습법이 지방자치의 근간이 됨
 - 따라서 헌법이 아닌 개별 법률차원에서 지방분권의 내용을 규정
- 전통적으로 영국의 지방정부(Local Government)는 영국의회가 제정한 법률 규정에 의해 인정된 사무만을 처리해 왔으나 19세기 이후 점차 그 권한이 확대되는 추세
- 2000년 “Local Government Act 2000”과 2011년 “Localism Act 2011”에 의

9) 전국시·도의장협의회, (2014), 주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집: 영국

해 지방정부 권한 대폭 확대

- 지역사회 및 주민복지 증진을 위한 3대 분야(경제, 사회복지, 환경) 정책을 일정한 제약 하에서 자유롭게 실시하도록 함
- 지역에 따라 권한의 차등이 있음

* 예) 스코틀랜드의 경우 포괄적인 입법권한을 제공하지만, 웨일즈의 경우, 2011년 3월 웨일즈 의회가 독자적 법률을 제정할 수 있는가에 대한 주민투표가 실시되어 63.5% 찬성으로 20개 분야에 대한 법률제정권이 부여 됨

<표 5-1> 영국의 지방분권 관련법과 그 내용(요약)

연도	법률명	내용 및 특징
1888	Local Government Act 1888	최초의 지방정부법 2계층지방정부 (카운티의회-디스트릭트의회)의 설립
1894	Local Government Act 1894	디스트릭트(도시)-버러(비도시) 규정
1899	London Government Act 1899	런던카운티 산하 28개 도시 버러의 현대 구조 완성
1972	London Government Act 1972	도시지역 카운티 버러 폐지 잉글랜드, 웨일즈에 2계층 지방정부 설치
1985 ~1992	Local Government Act 1992	Great London County(GLC)와 6개 도시 카운티 폐지 후 단층제로 개편
1998	The Scotland Act 1998 The Government of Wales Act 1998 The Northern Ireland Act 1998	잉글랜드 외 3개 지역에 대해 의회구성 등 대부분의 권한을 지역정부(regional government)에 이양
1999	Greater London Authority Act 1999	런던시장과 의회를 주민이 직접 선출
2000	Local Government Act 2000	지방정부 권한 대폭 이양
2011	Localism Act 2011	

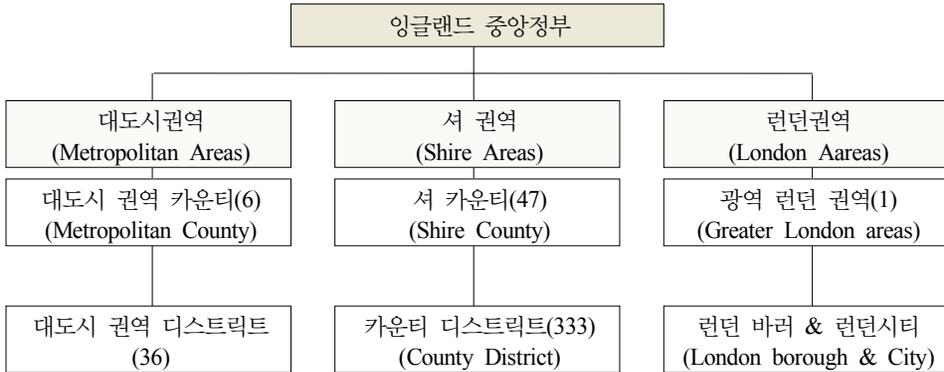
- 본 연구에서는 가장 대표적인 “스코틀랜드 법 2016”과 “Localism Act 2011”을 분석의 대상으로 삼아 지방분권이 법률상에 어떻게 구현되었는지 분석
 - 불문헌법 국가이기 때문에 개별법을 통해 구체적인 권한과 기능 등을 규정하고 있기 때문임
 - 준연방제 수준의 지방분권 체계를 검토하기 위해서는 비교적 분권수준이 높은 “스코틀랜드법”과 “Localism Act 2011”을 분석하는 것이 필요

2) 지방정부 구조 및 관계

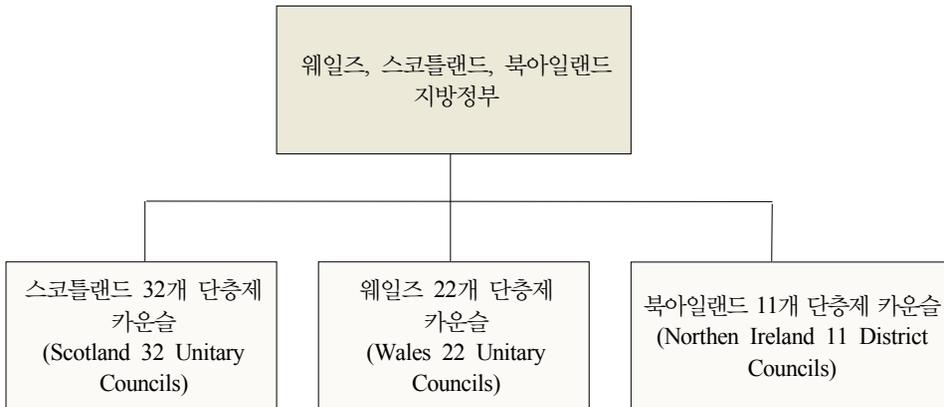
□ 영국의 지방정부 기본 구조

- 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에서 전체 418개 지방정부를 설치(2017)
 - 잉글랜드: 2계층제 지방정부, 스코틀랜드·웨일즈·북아일랜드: 통합기초정부를 설치(2017)
 - * 잉글랜드: 27개 카운티 지방정부(County Council), 201개 디스트릭트 지방정부(District Council), 36개 대도시 지방정부(Metropolitan Boroughs), 55개 통합기초정부(Unitary Authorities), 2개 특별지방정부(Sui Generis authority: City of London Corporation, Isles of Scilly)가 있음
 - * 스코틀랜드: 32개 통합기초정부, 웨일즈: 22개 통합기초정부, 북아일랜드: 11개 통합기초정부
 - * 런던대도시: 런던대도시 지역정부(Greater London Authority, GLA), 기초정부로는 32개의 런던자치구(London Boroughs) 및 특별한 지위의 런던중심자치구(City of London Corporation)
 - * 마을단위: 준자치정부(town, parish, community, neighbourhood and village councils) 약 11,000개
 - 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 지역정부(Regional Government)와 그 권역 속에 속한 기초 단위의 통합지방정부(Unitary Authority)로 구성

<그림 5-1> 잉글랜드의 지방정부체계



<그림 5-2> 잉글랜드의 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 지방정부체계



○ 최근 대도시 지방정부와 주변의 작은 지방정부가 통합된 대도시권 연합정부 (Combined Authorities) 구축

* 예) 맨체스터 대도시 연합정부(GMCA, Greater Manchester Combined Authority)는 당시 인구 약 270만 명이 거주하고 있었고, 잉글랜드 서북쪽의 대도시 카운티 지역으로, 2011년 4월 1일부터 9개 지방정부가 통합·구성되어 “City-Region” (대도시권 지역정부) 이 된 정부 간 협력조합 형태의 합동 또는 연합정부의 모습으로 구축 운영

- 현재는 9개의 연합정부(combined authorities)가 구성되어 있음
- 이 연합정부와 관련된 사무권한, 책임 등을 세부적으로 규정하기 위하여 2016년 도시지방정부 권한이양법률(The Cities and Local Government Devolution Act 2016)을 제정하고, 9개 분야로 구성
 - * 연합정부들의 부가적 권한(additional functions), 책임을 명시
 - * 도시권 교통체계, 국립공원관리 등 대도시권 광역적 사무를 수행함에 있어서 다른 지방정부와의 협력관계, 대도시 범죄예방과 경찰권 등 권한부여에 관련된 법률을 제정, 시행하고 있음¹⁰⁾

□ 중앙-지방 간 협력 방안

- 중앙-지방 정부 간 협력을 위해 연합·조합 설립
 - 지방정부연합회(Local Government Association : LGA): 지방정부 간 협력을 추진하는 기구로, 1997년 통합협회로 발족하여 잉글랜드와 웨일즈 지역 410개 이상의 지방정부가 회원으로 가입
 - 지방정부협력조합(Joint Boards) 및 지방정부합동위원회(Joint Committees): 지방정부의 행정사무 중 의무사무(statutory services)를 수행하기 위해서 2-3개 지방정부가 협력하여 사무를 수행할 필요가 있을 때 지방정부 담당 장관령에 의해서 설치되며 임원 및 경영구조 등에 관한 규정을 포함해서 결정(공법인, 특별목적의 지방정부(Local authority for specified purposes)¹¹⁾로 인정)
 - 지방정부합동위원회(Joint Committees): 2개 이상의 지방정부가 특정한 지방정부의 사무를 공동으로 수행할 필요가 있을 때 설치하며, 지방정부 협력조합과 달리 법인의 지위를 갖지 못함

10) 참고자료: Local Government Association, 2016. 브리핑자료.

11) 1985년 지방정부법 Schedules. 13, 14; 1994년 웨일즈 지방정부법, Sched. 13.

3) 지방정부 재정

지방정부의 재정 근거법

- 잉글랜드 지역의 지방정부들이 지방세를 통해 거둘 수 있는 최고 한도를 중앙정부가 설정해 둔 권한이 있고, 이것을 “최고 한도 설정제(capping)”라고 하여 1994년 세법에서 규정
 - 지방정부에 대한 중앙정부의 지원 보조금 산정 및 감시 관련규정 등의 마련도 이미 1988년 지방재정법에서 정하고 있음

잉글랜드와 그 밖의 지역정부의 재정 구조

- 잉글랜드 지방정부의 재정수입 구조
 - 영국 잉글랜드 지역에 있는 지방정부들은 공공지출 중에서 약 1/4인 22%를 지출하고, 중앙정부로부터 약 52% 수준의 교부금(grants)을 받고 있음
 - * 이는 중앙정부가 징수하는 사업세(business rates)를 재분배하는 것이며, 이 중앙정부로부터 오는 교부금에는 지방정부의 재정수입을 지원하는 수입지원교부금(Revenue Support Grant)과 공중의료보건 교부금(Public Health grant)이 포함되어 있음
 - 잉글랜드 지역 지방정부의 세입 중 나머지 48%는 지역에서 징수하는 재정수입들이며 여기에는 주민세(council tax)와 주차비용, 스포츠센터 등 공공시설 이용료 등 같은 세외수입들이 포함

<표 5-2> 잉글랜드 지역 지방정부의 세입·세출(단위: 백만유로)

세입		세출	
구분	2015-16	구분	2016-17
보조금 수입	85,516	총 지출	90,923
수익 지원 보조금	9,520	교육	34,211
비주거레이트(기업 부과 자산세)	-	도로 및 교통	4,401
경찰보조금	7,423	사회보장	22,224
외부보조금 내 특별보조금	40,119	보건	3,496
지방정부 서비스 지원 보조금	29	주택	1,610
일반보조금	-	문화 및 환경, 계획	8,438
총 외부보조금 외 보조금	18,296	경찰	11,094
주택 지원금	-734	고용	2,052
자본지출 보조금	10,863	중앙 서비스	3,055
자체 수입	58,966	기타 서비스	342
주민세(council tax)	24,734	총 순지출	111,886
자산세	11,855	자본지출	4,193
외부 이자 수입	1,047	세입 계정 내 자본지출	1,265
자본 수입	2,196	기타 비 유동 자본지출	77
수수료/이용료	11,666	민간투자사업 비용 지출	-7
임대료	7,468	금융상품 수익	-21
기타 수입	19,390	급여충당계좌 수익	2
총 수입	163,871	이자 지급	889
		총 외부보조금 외 보조금 지급	21,966
		기업부과 자산세 지원금 지급	224
		지역공동체 시설 지원금 지급	122
		탄소배출감소협약 관련 비용	-21
		수익적 지출관련 자본 지출	83
총 수입 중 보조금 수입 비중	52%	총 지출	94,134

* 자료: Local Government Financial Statistics England No.27 2017, Department for Communities and Local Government

○ 스코틀랜드 및 웨일즈 지역정부의 자치재정권

- 스코틀랜드 지방정부는 중앙정부가 교부하는 보조금으로 전체예산의 90%를 충당. 스코틀랜드 지역 내에서 적용 가능한 3% 내에서 소득세를 독자적으로 증감할 수 있도록 한, 세율변경권 등을 행사할 수 있도록 함
 - * 현재에는 10% 수준에서 스코틀랜드 지역정부가 임의적으로 결정할 수 있도록 권한을 확대
- 웨일즈에 위치한 지방정부는 영국 국회가 정한 일정한 산정공식에 근거한 보조금 지급 수준으로 중앙정부로부터 교부받음. 다만, 스코틀랜드와 달리 소득세에 관한 조정권한은 사실상 없음
 - * 예) 스코틀랜드 정부 예산의 경우 영국의 재정부(HM Treasury)가 “Scotland Act 2012 & 2016”에 근거해 해당 지역의 세수를 반영해 할당하게 되며, 독립적인 계획을 수립

<표 5-3> 스코틀랜드 지역 지방정부의 예산한계(control limits)(단위: 백만유로)

구분	2016-2017
총 지출 결정액	30,286
추가예산지출액	(12)
총 예산 (A)	30,274
예산(재정자원)	26,088
예산(현금-재정자원 이외)	967
자본예산	2,891
금융거래	329
포괄보조금	(5,500)
스코틀랜드 소득세	4,900
부동산거래세	538
스코틀랜드 쓰레기매립세	133
세외수입	
순예산 (B)	71
차입금(c)	316
스코틀랜드 정부 수입 (A+B+C)	30,661

* 자료: Scottish Budget: Draft Budget 2018-19, Scottish Government

- 지방정부의 의존적 재정구조의 개편 방안 모색 중
 - 개편의 주된 목적: 지방정부 스스로 지역경제를 촉진할 수 있도록 하는 것과 동시에 재정 자립도를 높이고자 함
 - 영국 정부는 중앙의 교부금 중심으로 구조화된 지방정부의 재정구조를 2020년까지 개편하는 안을 제안
 - * 중앙정부의 주요 교부금들을 폐지하고 지방정부로 하여금 직접 관할지역에서 사업세와 주민세를 재정수입으로 보유할 수 있도록 추진함
 - * 중앙정부는 주무부처(DCLG)로 하여금 지방정부가 가능하면 사업세 100%를 재정수입으로 활용하는 개편방안을 강구

제2절 영국의 지방분권 법률 규정 현황

1) 입법분야

□ 입법권 범위 및 중앙-지방 입법영역 배분 규정

- 입법권 범위는 중앙-지방정부 법률 간 효력관계를 말하며, 중앙-지방의 입법 영역 배분은 중앙정부의 전속 입법사항 열거, 중앙-지방 간 경합적 입법영역, 지방정부의 고유 입법영역 등을 명시하는 규정이 있는지 여부를 말함
- 자치입법권 원칙: “지방주의법(2011년)” 전까지 ‘월권행위 금지원칙(Ultra vires)’이 주류
 - 영국의 지방정부들은 기본적으로 국회(하원)에서 정한 법률적 권한에 귀속되어 지방정부 자체의 조례·규칙 등에 관한 입법권 등은 완전한 독립성과 자율성을 확보 받지 못해 왔음
 - * 런던대도시 등 영국 지방정부의 법적 지위, 사무권한, 기능 등을 규정한 근거법률들은 하나가 아닌 여러 개의 개별법(local government acts)들이 제·개정 되어 왔음
 - * 런던시의 경우는 주로 “런던대도시법(GLA Act 1999, 개정법 GLA Act 2007)”, “지방주의법(Localism Act 2011)” 및 보건, 노동 등 분야별 개별 법률들이 직간접으로 규정됨
 - 따라서 법률이 정한 범위 내에서 조례 제정과 자치입법권을 행사할 수 있었으며, 이러한 원칙을 법률 범위 내에서 위반하지 않는 원칙인 ‘월권행위 금지원칙(Ultra vires)’을 준수하여 왔음
 - * 그 결과 지방정부가 제정한 조례는 ① 최소한 1개월 간 게시(홍보)기간을 거치고, ② 중앙관련부처 장관의 승인 받아야 효력 발생(단, 법률에 반하거나 그 의미하는 내용이 법률과의 관계에서 월권행위에 해당된다면 해당 조례에 대한 판결관리권을 가진 법원에 의해 무효 선언될 수 있었음)
 - 또한 영국 국회는 개별 지방정부법을 제정하여 지방정부마다 자치입법권과 사무수행의 범위 및 권한을 부여하는 것처럼, 런던대도시의 경우도 “런던대도시법(GLA act)”에서, 스코틀랜드와 같은 지역정부는 “스코틀랜드법”에서 각 사무수행 분야별 자치입법권을 제정하고 있고, 이는 국회 입법으로 보장받고 있음

- “지방주의법(localism act)” 이후 포괄적 사무수행 원칙을 보장
- 그 결과 “지방주의법”이 효력 발휘된 2011년부터는 ‘포괄적 사무수행의 원칙(exercise of general power)’을 명문화하여 몇 가지 제한을 두었지만 지방 정부 자치법규의 포괄성을 인정함으로써 조례 제정의 폭을 확대하였다는 공식적인 법체계의 정비를 하였음
 - 영국은 지역정부(특히 스코틀랜드의 경우)에 대해 해당 지역 내에서의 일반적인 입법권한을 부여하고 있으며, 다만 일부 영역에 대해서는 영국국회의 입법권과 공유할 것을 규정하고 있음

<표 5-4> 스코틀랜드 중앙-지방의 입법영역 배분 및 자치입법권 범위 규정

구분	원문	국문
지역주의법 (2011)	<p>CHAPTER 1 General powers of authorities</p> <p>1. Local authority’s general power of competence</p> <p>(1) A local authority has power to do anything that individuals generally may do.</p> <p>(5) The generality of the power conferred by subsection (1) (“the general power”) is not limited by the existence of any other power of the authority which (to any extent) overlaps the general power.</p>	<p>제1장 지방정부의 일반권한</p> <p>제1조 지방정부의 일반권한</p> <p>(1) 지방정부는 일반적으로 무엇이든 할 수 있는 권한을 가진다.</p> <p>(5) 일반권한의 범위는 중첩되는 다른 기관의 일반권한에 의해 제한되지 않는다.</p>
스코틀랜드법 (1998)	<p>29. legislative competence</p> <p>(1) An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament.</p> <p>(2) A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply- (a) it would form part of the law of a</p>	<p>29조 입법능력</p> <p>제1항 스코틀랜드 의회 법은 의회의 입법권 범위를 벗어나면 법률이 아니다.</p> <p>제2항 다음의 조문들이 적용되는 규정은 입법권에 속하지 않는다.</p> <p>a) 스코틀랜드 이외 국가나 영토에 관한 법률의 부분에 관련된 경우나 또는 스코틀랜드와 관련되지 않은 권한들에 대한 부여 또는 폐지의</p>

구분	원문	국문
	country or territory other than Scotland, or confer or remove functions exercisable otherwise than in or as regards Scotland, (b) it relates to reserved matters, (c) it is in breach of the restrictions in Schedule 4,	경우, b) 영국 국회 법률 제정권에 유보된 경우, c) 1998년 스코틀랜드법 부록4에서 스코틀랜드 의회의 법률로 개정할 수 없도록 한 법령 및 (부분)개정권한이 부여되지 않은 법령들에 대한 위반을 하게 되는 경우
스코틀랜드법 (2000)	Part 2. Constitutional agreement 2. The Sewel convention In section 28 of the Scotland Act 1998 (Acts of the Scottish Parliament) at the end add—“ (8) But it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament.	제2장 헌법적 협약 제2조 Sewel 협약. 스코틀랜드법 1998의 28조 제8항에 따라, 영국의회는 일반적으로 스코틀랜드의회의 동의 없이 스코틀랜드에 관한 입법을 할 수 없다.

□ 기본권 제한 가능성과 조례로 별칙규정 가능여부

- 영국은 해당 법에 근거한 기본권의 일부제한에 대하여 조례로 벌칙을 제정할 수 있는 가능성 등을 명시적으로 규정하지 않음
- 그러나 “스코틀랜드 법”은 지역정부 법률로서 포괄적인 입법권한을 부여하고 있기 때문에 별칙규정 등에 대해서 지역정부 법령으로 제정가능하도록 하고 있음
- “지방정부 재정법(Local Government Finance Act 2012)”에서는 지방정부 주 무부처장관(Secretary of State)과 (스코틀랜드 지역의회 등과 같은) 해당 행정관청(appropriate authority) 등에서는 법령(Regulations) 제정으로 징역, 벌금 및 과태료 부과가 가능하다고 규정

<표 5-5> 벌칙규정 가능여부에 대한 규정

구분	원문	국문
지방정부 재정법 (2012) (조례로 별칙)	<p>Council Tax</p> <p>14. Regulations about powers to require information, offences and penalties</p> <p>14B Regulations about offences</p> <p>(5) Regulations under this section that create an offence within subsection (4) that may be committed before the date that section 154(1) of the Criminal Justice Act 2003 comes into force may not provide for such an offence committed before that date to be punishable on summary conviction with imprisonment for a term exceeding 6 months.</p> <p>14C Regulations about penalties</p> <p>(1) The appropriate authority may by regulations make provision for the imposition of a penalty by a billing authority on a person where in prescribed circumstances—</p>	<p>카운실(주민)세</p> <p>14. 필요 정보요구, 법령 위반에 대한 처벌 규정</p> <p>14b. 위법사항에 대한 법령제정</p> <p>(5) 2003년 형사법 제154조 1항이 효력을 발생하기 전 이하의 내용에 해당되는 위반을 한 범죄행위를 한 경우, 6개월을 초과하는 징역형에 처한다.</p> <p>14c. 벌금 및 과태료</p> <p>(1) (주무부처 장관을 포함한) 해당 기관은 규정에 따라 벌금부과 조항을 마련할 수 있다.</p>

2) 사무분야

사무배분원칙

- 사무배분원칙은 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정이 있는지 여부를 말함
- “지방주의법(Localism Act 2011)”은 지방정부의 일반권한을 명시하고 있으며, 지방정부가 어떤 것이든 할 수 있는 권한이 있으며, 우선한다는 점을 명시(보충성원칙)
 - 그 적용범위는 잉글랜드와 특별지방정부에 한함(지방주의법 1-8)
- “스코틀랜드 법”은 명시적으로 영국 국회에 유보된 권한을 지정함으로써 국회의 입법 범위를 규정. 명시적으로 지정되지 않은 모든 사항이 자동적으로 스코틀랜드의 책임 범위 내에 있음을 규정(보충성원칙)

<표 5-6> 사무배분의 기준(보충성원칙) 규정

구분	원문	국문
지방주의법 (2011)	CHAPTER 1 General powers of authorities 1. Local authority's general power of competence (1) A local authority has power to do anything that individuals generally may do. (5) The generality of the power conferred by subsection (1) ("the general power") is not limited by the existence of any other power of the authority which (to any extent) overlaps the general power.	제1장 지방정부의 일반권한 제1조 지방정부의 일반권한 (1) 지방정부는 일반적으로 무엇이든 할 수 있는 권한을 가진다. (5) 일반권한의 범위는 중첩되는 다른 기관의 일반권한에 의해 제한되지 않는다.
스코틀랜드법 (1998)	29. legislative competence (1) An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament. (2) A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply- (a) it would form part of the law of a country or territory other than Scotland, or confer or remove functions exercisable otherwise than in or as regards Scotland, (b) it relates to reserved matters, (c) it is in breach of the restrictions in Schedule 4,	29조 입법능력 제1항 스코틀랜드 의회 법은 의회의 입법권 범위를 벗어나면 법률이 아니다. 제2항 다음의 조문들이 적용되는 규정은 입법권에 속하지 않는다. a) 스코틀랜드 이외 국가나 영토에 관한 법률의 부분에 관련된 경우나 또는 스코틀랜드와 관련되지 않은 권한들에 대한 부여 또는 폐지의 경우, b) 영국 국회 법률 제정권에 유보된 경우, c) 1998년 스코틀랜드법 부록4에서 스코틀랜드 의회의 법률로 개정할 수 없도록 한 법령 및 (부분)개정 권한이 부여되지 않은 법령들에 대한 위반을 하게 되는 경우
스코틀랜드법 (2016)	Part 1. Constitutional agreement 2. The Sewel convention. In section 28 of the Scotland Act 1998 (Acts of the Scottish Parliament) at the end add— “(8) But it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament.”	제1장 헌법적 협약 제2조 소웰(Sewel) 협약. 1998년 스코틀랜드법 제28조 제8항에, “영국의회는 일반적으로 스코틀랜드 지역의회에 이양된 사무들에 대하여 스코틀랜드 지역의회 동의없이 입법을 하지 않는다는 점을 인정한다”고 삽입한다.

* 자료: 스코틀랜드 정보 EU 홈페이지

□ 정부 간 행정권 배분 및 국가-지방사무 열거

- 정부 간 행정권 배분은 자치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정이 있는지 여부를 말함
- 영국 잉글랜드지역은 일반적으로 아래의 표와 같이 지방정부 간 기능을 분담하고 있음
 - 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 보충성 원칙에 따라 원칙적으로 지방정부에 배분되며, 구체적인 배분사무의 열거는 행정해석 상 수행

<표 5-7> 잉글랜드 지방정부 사무분담

구분	통합형 (Unitaries)	카운티 카운슬 (County Councils)	디스트릭트 카운슬 (District Councils)	대도시권역 디스트릭트 (Metropolit an Districts)	런던 버러 (London Boroughs)	GL (Greater London Authority)
교육	○	○		○	○	
고속도로	○	○		○	○	○
교통계획	○	○		○	○	○
승객수송	○	○				○
사회서비스	○	○		○	○	
주택	○	○	○	○	○	
도서관	○	○		○	○	
여가 및 위락	○		○	○	○	
환경 및 보건	○		○	○	○	
쓰레기수거	○		○	○	○	
쓰레기처리	○	○		○	○	
계획신청	○		○	○	○	
전략계획	○	○		○	○	○
지방세 징수	○		○	○	○	

* 자료: Local Government Financial Statistics England no.25 2015

- 스코틀랜드 정부의 경우, 마찬가지로 “스코틀랜드법 1998”에 의거, 영국의 회에서 명시적으로 양도하지 않는다고 천명하지 않은 모든 사무에 대해 스코틀랜드 정부의 책임이 있음
 - 교육, 사법, 경찰, 농업, 경제개발, 교통 등이 포함되며, 이를 스코틀랜드법 2016에서 명시하고 있음
 - * 스코틀랜드 정보 EU 홈페이지
 - 단, 이하의 법은 법률 상 영국정부-스코틀랜드가 권한을 공유한다고 명시 (제56조)

<표 5-8> 영국-스코틀랜드정부 간 사무배분 규정

구분	원문	국문
1998년 스코틀랜드 법	Part II The Scottish Administration Ministerial functions 53 General transfer of functions. (1)The functions mentioned in subsection (2) shall, so far as they are exercisable within devolved competence, be exercisable by the Scottish Ministers instead of by a Minister of the Crown. (2)Those functions are— (a)those of Her Majesty’s prerogative and other executive functions which are exercisable on behalf of Her Majesty by a Minister of the Crown, (b)other functions conferred on a Minister of the Crown by a prerogative instrument, and (c)functions conferred on a Minister of the Crown by any pre-commencement enactment,but do not include any retained functions of the Lord Advocate. (3)In this Act, “pre-commencement enactment” means— (a)an Act passed before or in the same session as this Act and any other enactment made before the passing of this Act, (b)an enactment made, before the	제2장 스코틀랜드 행정부 제2절 부처 기능 53조. 권한(사무)이양 (1) (2)항에 언급된 이양된 권한은 영국 중앙부처 장관이 아닌 스코틀랜드 장관이 행사하여야 한다. (2) 이양된 권한들은, a) 중앙부처 장관이 여왕의 권한들을 대신하여 행사할 수 있는 권한들, b) 특별한 정부 입법으로 중앙부처 장관에게 부여된 권한들, c) 스코틀랜드 검찰총장(Lord Advocate)의 권한에 속하지 않으면서, 기 효력을 가진 입법의 권한으로 중앙부처 장관에게 부여된 권한들 (3) ‘기 효력을 가진 입법’이란 a) 이 법 제정 전 통과된 법, b) 이 법 개시 전 다른 법령에 따라 제정된 규정, c) 제106조에 의거한 하급법령으로 법령 발효 전 제정한 것으로

구분	원문	국문
	<p>commencement of this section, under such an Act or such other enactment,</p> <p>(c)subordinate legislation under section 106, to the extent that the legislation states that it is to be treated as a pre-commencement enactment.</p> <p>56 Shared powers.</p> <p>(1)Despite the transfer by virtue of section 53 of any function under—</p> <p>(a)section 17(1) of the Ministry of Transport Act 1919 (power to make advances for certain purposes),</p> <p>(b)any Order in Council under section 1 of the United Nations Act 1946 (measures to give effect to Security Council decisions),</p> <p>(c)section 9 of the Industrial Organisation and Development Act 1947 (levies for scientific research, promotion of exports, etc.),</p> <p>(d)section 5 of the Science and Technology Act 1965 (funding of scientific research),</p> <p>(e)section 1 of the Mineral Exploration and Investment Grants Act 1972 (contributions in respect of mineral exploration),</p> <p>(f)sections 10 to 12 of the Industry Act 1972 (credits and grants for construction of ships and offshore installations),</p> <p>(g)sections 2, 11(3) and 12(4) of the Employment and Training Act 1973 (power to make arrangements for employment and training etc. and to make certain payments),</p> <p>(h)sections 7 to 9 and 11 to 13 of the Industrial Development Act 1982 (financial and other assistance for industry), and</p> <p>(i)sections 39 and 40 of the Road Traffic Act 1988 (road safety information and training),the function shall be exercisable by a Minister of the Crown as well as by the Scottish Ministers.</p>	<p>여겨지는 법령</p> <p>56조. 공동 권한(공유사무)</p> <p>(1) 제53조에 의거 이양된 권한이라 하더라도, 다음의 조항에 명시된 권한들은 중앙부처 장관과 스코틀랜드 장관이 공동으로 권한을 행사할 수 있다.</p> <p>a) 교통부법 1919의 17(1)항</p> <p>b) UN협약 제1946조 제1항 의거 안전보장이사회 결정에 영향을 줄 수 있는 조치</p> <p>c) 1947년 산업조직개발법 상 과학연구, 수출촉진 등을 위한 과세의 제9항</p> <p>d) 과학기술법(1965년 과학자금조달) 제5항</p> <p>e) 1972년 광물탐사 및 투자보조금법 섹션 1</p> <p>f) 산업법 1972의 선박 및 해상 구조물 건설을 위한 신용보조금</p> <p>g) 1973년 고용 및 훈련법의 2, 11(3), 12(4)</p> <p>h) 1982년 산업개발법 7~9조, 11~13조</p> <p>l) 1988년 도로교통법 39, 40항</p>
스코틀랜드 법 (2016)	PART 2 Tax, borrowing and financial information	제2장 조세, 지방채 및 재정정보

구분	원문	국문
(정부 간 사무배분: 공유사무를 예시적 열거하고, 그 외의 사무는 스코틀랜드 사무로 판단)	PART 3 Welfare benefits and employment support PART 4 Other legislative competence 36. Crown Estate 37. Equal opportunities 38. Public sector duty regarding socio-economic inequalities 39. Tribunals 40. Roads 41. Roads: traffic signs etc 42. Roads: speed limits 43. Roads: parking 44. Roads: consequential provision etc 45. Policing of railways and railway property 46. British Transport Police: cross-border public authorities 47. Onshore petroleum 48. Onshore petroleum: consequential amendments 49. Onshore petroleum: existing licences 50. Consumer advocacy and advice 51. Functions exercisable within devolved competence: consumer advocacy and advice 52. Gaming machines on licensed betting premises 53. Abortion	제3장 복지급여 및 고용지원 제4장 기타 입법권한 36. 국가자산관리 37. 기회 균등 38. 사회 경제적 불평등에 관한 공공부문의 의무 39. 재판 40. 도로 41. 도로 : 교통 표지 등 42. 도로 : 속도 제한 43. 도로 : 주차 44. 도로 : 결과 규정 등 45. 철도 및 철도자산의 치안 46. 영국 교통경찰 : 국경 간 공공기관들 47. 육상 석유 48. 육상 석유 : 결과 수정안 49. 육상 석유 : 기존 면허 50. 소비자 보호 및 조언 51. 이양사무권한 내에서 행사할 수 있는 기능 : 소비자 보호 및 조언 52. 허가된 게임업의 게임산업 관할 53. 낙태

사법권 배분

- 영국은 지역정부별로 사법시스템이 분리되어 있음
 - 스코틀랜드법 1998 이후 외교, 경제 및 통화, 고용 및 사회보장 정책을 제외한 대부분의 권한이 지역정부로 이양
 - “스코틀랜드 법원법(The Tribunals (Scotland) Act) 2014”를 기반으로 1심 재판소와 상고심 법원으로 구분되며, 스코틀랜드 장관으로부터 독립적인 권한을 부여받음(동법 1-1-3). 인사·운영·조직 등의 포괄적 권한을 보유
 - 법원제도의 용어부터 잉글랜드 및 웨일즈 지역과 차이가 있음

<표 5-9> 스코틀랜드 법원의 독립성

구분	원문	국문
스코틀랜드 법원법 2014	<p>PART 1 The Scottish Tribunals CHAPTER 1 Establishment and leadership Establishment and headship etc.</p> <p>1. Establishment of the Tribunals (1) There are established two tribunals to be known as— (a) the First-tier Tribunal for Scotland, (b) the Upper Tribunal for Scotland. (2) The Tribunals mentioned in subsection (1) are referred to in this Act— (a) respectively as— (i) the First-tier Tribunal, (ii) the Upper Tribunal, (b) collectively as the Scottish Tribunals. (3) The constitution, operation and administration of the Scottish Tribunals are as provided for by or under this Act or another Act. (4) The jurisdiction, powers and other functions of the Scottish Tribunals are as conferred by or under this Act or another Act.</p> <p>...</p> <p>3. Upholding independence (1) The following persons must uphold the independence of the members of the Scottish Tribunals... (2) In particular, the First Minister, the Lord Advocate and the Scottish Ministers— (a) must not seek to influence particular decisions of the members of the Scottish Tribunals through any special access to the members, and (b) must have regard to the need for the members to have the support necessary to enable them to carry out their functions.</p>	<p>제1장 스코틀랜드 법원 제1절 스코틀랜드 법원의 기본구성</p> <p>1. 법원의 설립 (1) 스코틀랜드 법원은 (a) 1심 판결 법원 (b) 상고심 법원 2가지가 있다. (2) 제1항에서 언급한 법원들은 이 법과 관련하여 (a) 각각 (i) 제1심 판결 법원 (ii) 상고심 법원이며, (b) 통칭해서 스코틀랜드 법원이라고 한다.</p> <p>(3) 스코틀랜드 법원의 구성, 운영, 관리는 이법과 다른 법에 따라 규정된다. (4) 스코틀랜드 법원의 재판 관할권, 권한, 기타 기능은 이법과 다른 법에 따라 규정된다.</p> <p>...</p> <p>3. 독립을 지지한다. (1) 스코틀랜드 법원 구성원들 중에서 다음 사람들은 독립성을 유지해야 한다... (2) 특히, 스코틀랜드 제1장관, 스코틀랜드 검찰총장, 스코틀랜드 장관들은 a) 스코틀랜드 법원 구성원을 결정함에 있어서 특정한 결정권을 행사해서는 안된다, 그리고 (b) 법원 구성원들이 독립적 사법권을 행사하는 필요한 지원을 해야 한다.</p>

3) 재정분야

□ 지방의 과세자주권 및 재정건전성

- 지방의 과세자주권은 지방세 자치법률주의 규정을 말하고, 재정건전성은 재정건전성 원칙(수지균형, 채무관리 등)을 명시적으로 규정했는지 여부를 말함
- “스코틀랜드법 2016”에 따르면, 스코틀랜드는 영국 재무부장과 스코틀랜드 장관의 합의에 따라 스코틀랜드의 소득세 비율을 정할 수 있고, 부가가치세 비율 등도 정할 수 있음
 - 스코틀랜드 지역정부는 중앙정부가 교부하는 보조금으로 전체예산의 90%를 충당. 스코틀랜드 지역 내에서 적용 가능한 3% 내에서 소득세를 독자적으로 증감할 수 있도록 한, 세율변경권 등을 행사할 수 있도록 함(현재 10% 범위까지 확대)
 - 납세자의 소득세 계산시 납세자의 비저축소득에 대한 과세연도의 기본이자율, 기타 이자율 및 추가세율은 ‘기본요율 + 10% 공제 + 스코틀랜드 의회가 정한 스코틀랜드 과세율’로 구성
- 그러나 상대적으로 지방재정 운영의 원칙 등을 명문으로 규정하고 있지는 않음

<표 5-10> 스코틀랜드 지방정부의 과세자주권 관련 규정

구분	영문	국문
스코틀랜드법 (2012)	Part 3 Finance CHAPTER 1 Introductory 26. Income tax for Scottish taxpayers (1) The Income Tax Act 2007 is amended as follows. (2) In section 6 (the rates of income tax) after subsection (2) insert— “ (2A) Subsection (2) does not apply to the non-savings income of a Scottish taxpayer. (2B) The basic rate, higher rate and additional rate for a tax year on the non-savings	제3장 재정 제1절 소개 제26조 스코틀랜드 납세자의 소득세 1) 소득세법 2007은 다음과 같이 개정된다. 2) 소득세의 비율 2a) 이하는 납세자의 비저축 소득에는 적용되지 않음 2b) 스코틀랜드 납세자의

구분	영문	국문
	<p>income of a Scottish taxpayer is to be found as follows.</p> <p>Step 1 Take the basic rate, higher rate or additional rate determined as such under subsection</p> <p>Step 2 Deduct 10 percentage points.</p> <p>Step 3 Add the Scottish rate (if any) set by the Scottish Parliament for that year.</p>	<p>비저축 소득에 대한 과세연도의 기본이자율, 기타 이자율, 추가세율은 다음과 같이 구성된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1단계: 2항에서 결정된 기본요율 - 2단계: 10% 공제 - 3단계: 그 해 스코틀랜드 의회가 정한 스코틀랜드 세율이 있는 경우 이를 추가
스코틀랜드법 (2016)	<p>PART 2 Tax, borrowing and financial information</p> <p>Income tax</p> <p>13. Power of Scottish Parliament to set rates of income tax</p> <p>14. Amendments of Income Tax Act 2007</p> <p>15. Consequential amendments: income tax</p> <p>Value added tax</p> <p>16. Assignment of VAT</p>	<p>제 2 부 조세, 지방채 및 재정 정보</p> <p>소득세</p> <p>13. 스코틀랜드 의회의 소득세율 결정권</p> <p>14. 2007 년 소득세법 개정</p> <p>15. 최종 개정안 : 소득세 부가가치세</p> <p>16. 부가가치세 지정</p>

□ 재정부담 배분 및 재정조정제도

- 재정부담 배분은 자치사무 자기부담 원칙, 위임사무 위임기관 비용부담 원칙 등 사무의 종류별 비용부담주체를 명시적으로 규정하는지 여부를 말함. 또한 재정조정제도는 지방재정 조정제도에 대한 명시적 규정 유무를 말함
- 재정차원에 대한 구체적인 법률조항은 없으나, 지방정부의 일반권한 명시 조항에 따라 지역정부의 역구 재정권한 측면의 독자적 권한을 지님
 - 그러나 잉글랜드 지역 내 지방정부의 경우 많은 세금이 대체로 중앙에서 징수해 재배분하는 구조이기 때문에 지방재정조정제도 및 위임사무 비용부담 문제 등에 대한 관심이 높음
- 영국 잉글랜드지역의 보조금은 1) 사용 용도의 지정이 없는 공식배분 보조금(Formula Grant), 2) 지역기업의 지방정부 공공서비스 비용인 비주거레이

- 트(NoN-Domestic Rates, NNDR)의 배분, 3) 세입지원 교부금(Revenue Support Grants, RSG), 4) 특정·특별 교부금(specific grant)등으로 구분¹²⁾
- 이 중 세입지원교부금(RSG)은 지방재정조정제도의 역할을, 특정·특별교부금은 위임사무에 대한 비용부담을 지원하는 역할을 수행

○ 세입지원교부금(RSG)는 수요교부금(Needs Grants)과 일률교부금(Flat Grant)로 구분

- 수요교부금(Needs Grant)은 지방정부 간 행정수요 격차를 보상하여 전국적으로 표준 수준의 행정서비스를 받도록 중앙정부가 재정을 지원하는 교부금이라고 볼 수 있음
- 일률교부금(Flat Grant)은 지방세 징세능력이 낮은 지역의 부족한 세원을 보전하기 위해 평균보다 세수능력이 낮은 지역의 지방세 부담 경감을 위한 중앙정부의 지원금

○ 특정·특별교부금은 국가의 특정 목적(예: 경찰서비스, 교육, 사회서비스 등, 중앙정부의 정책을 수용해 특정 지방정부가 일정한 행정기능을 담당할 경우 소요비용을 지원)을 달성하기 위해 지급하는 것으로 일종의 위임사무에 대한 부담지원금 역할을 수행

○ 영국은 중앙의 보조금을 통해 지방의 예산 상 대부분을 충당하고 있기 때문에 사실상 지방재정 조정제도는 중앙의 보조금 배분 방식으로 운영된다고 볼 수 있음

- 현실적으로 지방재정의 독립성이 낮아, 현재 2020년까지 주요 보조금을 폐지하고 지방정부가 직접 관할 지역에서 사업세와 주민세를 걷게 하는 방식으로의 전환을 추진 중에 있음

4) 기타분야: 이념 및 헌법전문

- 지방분권국가 선언 및 지방 간 균형발전 선언, '지방정부'명칭 사용

12) 지방세연구원, 영국 지방재정조정제도

- 영국은 지방분권국가 및 지방 간 균형발전에 대해 명문의 선언을 하고 있지 않음. 그러나 지방정부의 명칭을 사용하며, 이를 구체화 하기 위한 법률을 제정함(Local Government Act, Localism Act, the Scotland Act 등)
- 각 지역정부의 경우 하나의 정부와 마찬가지로 지역정부 헌법의 역할을 하는 기본법(예: the Scotland Act)과 기타 운영에 필요한 법(Scottish Statutory Instruments: The Scotland Act Amendments)을 제정하고 있음

5) 기타분야: 정부 간 관계

지방정부 기관 구성 다양화 및 지방정부 조직자율성

- 지방정부 기관구성 다양화는 지방자치단체와 지방의회 등을 헌법적 차원에서 명시하고 있는지 여부이며, 지방정부 조직자율성은 지방의 입법·행정기관의 조직, 인사, 선거, 운영 등의 자율권에 대한 법률유보 규정 유무를 말함
- 스코틀랜드의 경우, 지방정부 일반권한 보유의 원칙과 “스코틀랜드 법”에서 말한 스코틀랜드 정부의 독립성을 고려하여 지방정부의 구성, 조직, 주요 관료의 임금 등을 자유롭게 구성할 수 있음. 따라서 개별법 차원에서 규정된다고 볼 수 있음

지방정부의 종류 및 특별자치 가능성 명시

- 영국은 자치단체의 종류를 명시하면서 Isles of Scilly와 같은 특별지방정부의 존재를 명시

<표 5-11> 영국 지방정부 종류 관련 규정

구분	영문	국문
지방정부법 (1972)	270 General provisions as to interpretation. [F12 “ leader and cabinet executive (Wales) ” has the same meaning as in Part 2 of the Local Government Act 2000;]	제270조 해석에 관한 일반조항 F12 여기서 ‘지방행정기관’은 카운티 지방정부를 의

구분	영문	국문
	<p>“ local authority ” means a county council, F13 . . . a district council, a London borough council or a parish [F14 council but, in relation to Wales, means a county council, county borough council or community council;]</p> <p>“ local government area ” means—</p> <p>(a) in relation to England, a county, Greater London, a district, a London borough or a parish;</p> <p>(b) [F15 in relation to Wales, a county, county borough or community;]</p>	<p>미하고, ...디스트릭트 지방정부, 런던버러 지방정부, 구역의회 등이고, F14 웨일즈와 관련해서는 카운티 정부, 카운티버러 지방정부, 구역의회 등을 의미한다.</p> <p>‘지방정부 지역’을 의미하는 것은, 잉글랜드 지역과 관련해서 카운티, 런던대도시, 디스트릭스, 런던버러, 페리쉬 구역의회 등과 관계있으며, F15 웨일즈 지역에서는, 카운티, 카운티 버러 또는 구역의회를 말함</p>
<p>지방주 의법 (2011)</p>	<p>106 Meaning of “local authority”</p> <p>(1) In this Chapter “local authority” in relation to England means—</p> <p>(a) a district council,</p> <p>(b) a county council for an area in England for which there are no district councils,</p> <p>(c) a London borough council,</p> <p>(d) the Common Council of the City of London, or</p> <p>(e) the Council of the Isles of Scilly.</p> <p>(3) In this Chapter “local authority” in relation to Wales means—</p> <p>(a) a county council in Wales, or</p> <p>(b) a county borough council.</p>	<p>제106조. 여기서 ‘지방행정기관’의 의미</p> <p>(1) 이 장에서 ‘지방행정기관’은 잉글랜드 지역과 관련해서는,</p> <p>a) 디스트릭트 지방정부</p> <p>b) 디스트릭트 지방정부가 없는 잉글랜드 지역에서는 카운티 지방정부</p> <p>c) 런던버러 지방정부</p> <p>d) 시티오브런던(런던중심지) 버러 지방정부</p> <p>e) Isles of Scilly 지방정부</p> <p>(3) 이 장에서 웨일즈 지역과 관련된 ‘지방행정기관’은,</p> <p>a) 웨일즈의 카운티 지방정부 b) 카운티 버러 지방정부를 의미한다.</p>

- 지방의 중앙 국정참여, 지방4대 협의체 법률안 제출권, 행정구역 개편이 헌법 사항인지 여부
 - 지방의 중앙 국정참여는 중앙정부-지방정부의 대표가 모여 정책결정을 하는 시스템에 대한 명시규정 유무를 말함
 - 지방 4대 협의체 법률안 제출권은 지방의회와 행정기관 외 제3의 단체에 의한 자치법률안 제출권에 대한 명시규정 유무를 말함
 - 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부는 그에 대한 명시적 규정을 헌법적 차원에서 하고 있는지 여부를 말함
 - 영국은 불문헌법 국가이기 때문에 행정구역개편은 법률사항임
 - 정부간협력위원회(Joint Ministerial Committee, JMC)를 통해 중앙-지방 간 소통을 하고 있으나, 의사결정권이 있는지에 대한 판단은 현지조사 등의 추가적 연구가 필요함
 - 지방4대 협의체 법률안제출권 등은 명문의 규정을 찾지 못했음(추가적 연구가 필요할 수 있음)

6) 기타분야: 주민자치권

- 주민자치권 천명 및 주민총회, 자치권침해제소
 - 영국의 지방분권 관련법들은 주민자치권, 주민총회, 자치권침해제소 등에 대한 명문 규정을 각각의 개별법에 개별사항들로 규정하고 있음
 - 주민자치권의 경우, 지방정부법(2000)에서 기관구성 다양화를 위한 주민투표 실시로 결정할 수 있도록 하였고, 이에 대해서는 지방정부의 개별 지방정부 헌법(constitution of local councils)에 지방정부의 상황에 따라서 주민총회, 주민자치권 등을 명시하여 보장해 주고 있음

□ 직접민주주의제도 도입

- 직접민주주의제도 도입은 주민투표·주민소환 등의 헌법적 근거 규정 유무를 말함
- 영국은 일반적으로 주요 사안에 대한 주민투표 또는 국민투표가 필요할 경우 이를 위한 별도의 법률을 제정함
 - 1998년 런던대도시(주민투표법), Greater London Authority (Referendum) Act 1998
 - 스코틀랜드 독립을 위한 주민투표법 제정(Scottish Independence Referendum Act 2013)
 - 영국의 유럽연합 탈퇴여부를 묻는 국민투표법 제정(European Union Referendum Act 2015)
- 그밖에 “지방주의법”은 카운실 세금인상을 위해 주민투표가 필요함을 명시
 - 사례: 지방주의법(2011) 제72조 이하 주민세 증세에 대한 주민투표 규정 등은 지방정부 재정법(Part 1 of the Local Government Finance Act 1992) 규정을 준수함

<표 5-12> 영국 주민투표 관련 규정

구분	영문	국문
지방정부법 (1972)	72. Referendums relating to council tax increases This section has no associated Explanatory Notes (1) In Part 1 of the Local Government Finance Act 1992 (council tax: England and Wales) after Chapter 4 insert the Chapter set out in Schedule 5. (2) Schedule 6 (council tax referendums: further amendments) has effect.	72. 카운티 세금인상에 관한 국민투표 1) 1992년 지방정부 재정법 제1부에서 제4장이 부칙5에 명시한 내용을 추가 2) 부칙 6 (카운티 세법 국민투표: 추가개정안)이 유효함

제3절 영국의 헌법 특징(종합)

□ 영국

- 영국은 1998년을 시작으로 국회 입법권을 통해서 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역에 각각 지역주민 요구에 따라 그 지역 실정에 맞도록 개별적으로 지역정부의 법적 지위와 자치권 행사를 위한 개별 법률을 제정 운영
 - 이는 국회가 개별 지방정부에 관한 법률들을 제정함으로써 각 지역정부로 하여금 그 운영체계 등 자치권 행사를 위한 개별적 법적 근거를 마련하는 방식임
- 연방제국가와 비교했을 때에도 상대적으로 지방정부 독립성이 높게 보장되는 스코틀랜드와 같은 지역이 있는 반면, 웨일즈 등 상대적으로 독립성이 낮게 보장되는 지역도 있음
 - 이는 역사적 배경에 따른 것으로, 스코틀랜드의 경우는 최근 독립을 위한 주민투표를 실시한 바 있음
 - 영국국회의 법제정 범위를 특별한 경우를 제외하고 잉글랜드와 특별지방정부에 한하고 있다는 점에서 지방분권수준이 높음. 그러나 예를 들어 스코틀랜드나 잉글랜드 지방 내 기초자치단체의 분권수준은 영국-스코틀랜드와 같은 수준의 높은 분권이 이루어졌다고 보기 어려움
- 영국의 경우 중앙정부와 지방정부 간 명백한 사무배분 조정과 분담이 법률로 규정되어 있어서 해당 관할구역 내에서의 사무수행을 위한 지방정부 법률(local laws와 byelaws), 스코틀랜드는 2차 법률 제정권(Scottish legislation powers by the Scotland Act), 북아일랜드는 지방법률(Statutory Rules) 등의 제정은 비교적 명확하게 규정되어 시행하고 있음
 - 그러나 불문헌법 국가이고, 국회의 개별법으로 대소사를 규정하기 때문에 개헌에 대한 국내의 논의에 대한 시사점 도출시 ‘헌법 차원의 규정’ 여부를 판단하기 어려움

- 또 본 연구를 통해 미처 확인하지 못한 개별법규가 존재할 가능성도 있어 추가적 연구가 필요
- 영국 지방정부의 기관 구성 내지 그 통치체제는 기본적으로 중앙정부에서 권고한 지방정부의 자율적 기관 구성을 위한 4가지 ① 내각지도자와 내각집행부형(Leader and Cabinet executive), ② 직선시장과 내각집행부형(Mayor and Cabinet executive), ③ 직선시장과 전문관리자형(Mayor and Council Manager) 등의 통치유형을 주민들이 선택하여 시행
 - 런던대도시의 경우 직선시장 선출제를 채택, 스코틀랜드 지역정부는 내각집행부형임
 - 즉, 지방정부 기관 구성의 방식을 해당 지방정부가 선택할 수 있는 재량이 비교적 넓으며, 그 구조를 주민이 직접 선택할 수 있도록 함으로써 주민자치 기능을 강화함
- 지방분권 강화를 위해서 지방정부의 자치조직권에 대해서는 모든 지방정부는 개별적으로 지방정부헌법(local constitution)을 제정, 운영하도록 하고 있음. 이 지방정부헌법에 법률제정 등 입법절차, 사무수행권한의 범위, 인허가권, 선거방식, 기관구성 방식, 인사운영 등 모두 규정됨
 - 런던시의 경우 런던대도시법(Greater London Authority Act 2007) 제1조~제16조(1999년 런던대도시법의 수정조항) 등에서 런던시의 자치조직 및 인사권 등을 규정함
 - 영국 지방회의 의원을 선출하는 경우 런던시의 경우처럼, 런던대도시권을 하나의 선거구로 하는 대선거구제에 의한 지방의원 선출직과 지역구로서 소선거구제 방식으로 선출하는 지방의원 등 두 가지 방식을 혼합하여 적용하고 있음
- 중앙정부와 지방정부 간 공통적인 정책협의 제도 운영: 정부간협력위원회(Joint Ministerial Committee, JMC)
 - 중앙정부의 지방자치 담당부처장관과 각 지방정부연합회 대표들 간 연례회의체로 매년 개최

- 그러나 이를 통해 의사결정권을 행사하는 것은 아님
- 다만 법률적 근거는 없으나 다양한 이슈를 다루고 있고, 특히 중앙부처 장관 주도 하에 이 위원회의 내부 소위원회 형태로 분쟁조정위원회(dispute panel)를 운영¹³⁾
- 기본적으로 중앙정부와 지방정부 간 개별적 관계에 의한 정책협약이 이행되는 것이 주류임

<표 5-13> 영국의 헌법 특징(종합)

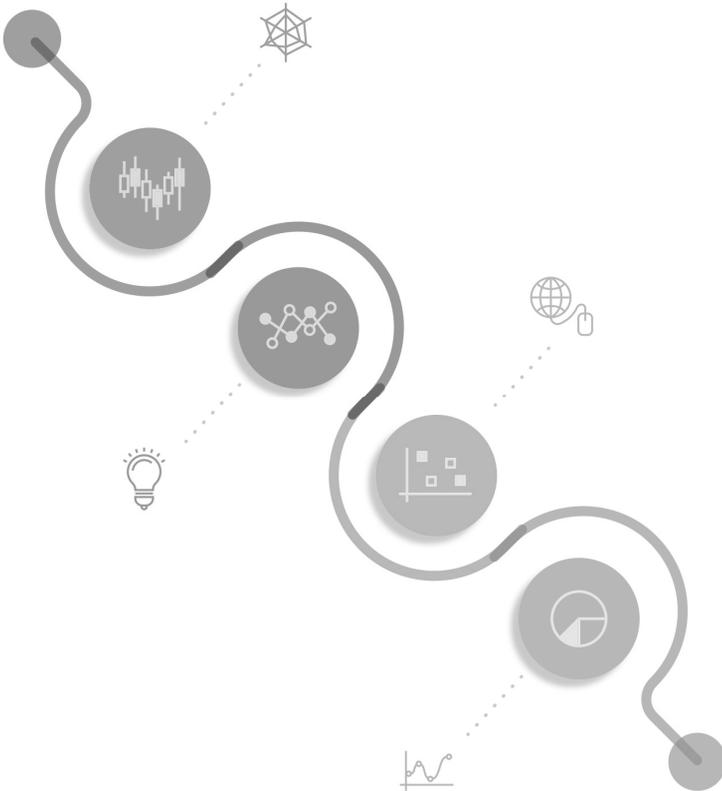
영역	세부쟁점	분석내용
입법	1) 입법권 범위 및 국가-지방의 입법영역 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 지방주의법: 통해 월권행위금지원칙→지방의 포괄적사무수행의 원칙으로 전환 후 명문화됨 • 스코틀랜드법: 영국의회가 스코틀랜드의 동의 없이 스코틀랜드에 대한 입법을 할 수 없음을 명시
	2) 기본권 제한 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 규정없음
	3) 벌칙 제정권	<ul style="list-style-type: none"> • 스코틀랜드법: 포괄적 입법권한을 통해 간접적 규정 • 지방정부재정법: 징역, 벌금, 과태로 부과 기능을 규정
사무	1) 사무배분원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 지방주의법과 스코틀랜드법: 지방정부의 일반권한(보충성원칙) 명시(지역주의법의 적용범위는 잉글랜드와 특별지방정부에 한함)
	2) 정부 간 행정권 배분, 국가-지방사무 열거	<ul style="list-style-type: none"> • 잉글랜드지역: 명시적 규정은 없으나, 보충성 원칙에 의해 원칙적으로 지방정부에 배분되며, 구체적 사무의 열거는 없고, 행정해석을 통한 • 스코틀랜드: 영국의회가 명시적으로 양도하지 않음을 천명한 사무 외의 모든 사무가 스코틀랜드 정부 책임이 있음(따라서 열거 불필요, 영국-스코틀랜드의 공유권한을 법률상 기술)
	4) 사법권배분	<ul style="list-style-type: none"> • 지역정부별로 사법시스템이 분리됨

13) 잉글랜드 지역 뿐만 아니라 스코틀랜드, 웨일즈 지역의 지방정부 재정 확보를 위한 재정분권 강화 방향을 논의하기 위해 중앙정부의 주무부처는 중앙위원회(Communities and Local Government Select Committee), 또는 국회의 공공회계위원회(House of Commons Public Accounts Committee) 등 각종 대표위원회들을 구성하여 이해관계자 대표인 지방정부 대표자와 중앙정부 대표들이 모여 갈등요인이 되는 지방재정 실태를 조사, 보고한 후 정책대안들을 제시함으로써 점진적인 개선안을 실천하는 방향으로 갈등을 해소해 감

영역	세부쟁점	분석내용	
재정	1) 지방의 과세권 및 재정건전성	<ul style="list-style-type: none"> • 스코틀랜드법: 과세자주권 명시, 재정건전성은 명문으로 규정하지 않음 	
	2) 재정조정제도	<ul style="list-style-type: none"> • 명문의 규정은 없으나, 법률적 차원에서 규정된 제도를 통해 운영되고 있음(해당 규정에 대한 별도법이 있을 수 있음) 	
	3) 재정부담배분	<ul style="list-style-type: none"> • 영국과 지역정부 간의 독립성이 비교적 높아, 직접적인 규정 없이도 구분이 명확함(해당 규정에 대한 별도법이 있을 수 있음) 	
기타	이념 및 헌법 전문	1) 지방분권국가 선언 및 지방 간 균형 발전선언	<ul style="list-style-type: none"> • 명문의 규정은 없으나, 지방분권의 근간이 되는 법제정을 통해 간접적으로 선언
		2) 지방정부 명칭 사용	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 법률명으로 명시적으로 사용
	정부 간 관계	1) 지방정부 기관 구성 다양화 및 지방정부 조직자율성	<ul style="list-style-type: none"> • 스코틀랜드법: 근본적으로 영국으로부터의 독립성이 높게 보장되고 있기 때문에 포괄적 차원에서 자율성 인정
		2) 지방정부의 종류 및 특별자치가능성 명시	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부법에서 지방정부 종류를 명시하면서 Isles of Scilly와 같은 특별지방정부의 존재를 명시
		3) 지방의 중앙 국정참여, 지방4대협의체 법률안 제출권, 특별자치가능성, 행정구역개편이 헌법사항인지 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의 중앙 국정참여: 정부간협력위원회를 통한 협의가 있으나, 의사결정기능이 포함되는지에 대해서는 추가적 연구 필요 • 행정구역개편: 불문헌법국가이기 때문에 개별 법률 사항으로 판단됨 • 지방4대 협의체 법률안 제출권: 명문의 규정을 찾지 못했음
	주민 자치권	1) 주민자치권전문명 및 주민총회, 자치권 침해제소	<ul style="list-style-type: none"> • 명시적인 규정이 있는 법률은 찾지 못했으며, 불문헌법국가이기 때문에 자치권 침해시 헌법소원 등의 권리는 부재
		2) 직접민주주의 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표 실시의 시점마다 관련 법을 제정하도록 하고 있으며, 지역주의법 상에서도 직접민주주의제도가 명시

제6장 스페인

- 제1절 스페인의 일반현황 및 제도
- 제2절 스페인의 지방분권 규정 현황
- 제3절 스페인의 헌법 특징(종합)



제 6 장

스페인

제1절 스페인의 일반현황 및 제도

1) 일반현황 및 헌법체계

□ 일반현황

- 2017년 6월 현재, 총면적이 505,957km²이며 인구는 약4천 896만명(97명/km²)
 - 수도는 마드리드(3백 20만명)이고, 주요 도시로는 바르셀로나(1백 60만명), 발렌시아, 세비야, 사라고사 등
 - 인구는 도심지역에 총인구의 78%가 거주하고 있으며, 농촌지역은 총인구의 22%가 거주
 - 다민족 국가(pluri-national state)이며, 인종은 스페인인 74.4%, 카탈루냐인 16.9%, 갈리시아인 6.4%, 바스크족 1.6%, 기타 0.7%로 구성

□ 헌법체계

- 스페인은 1978년 헌법개정(88%의 유권자가 찬성)을 통해 현재의 헌법을 제정함
 - 1975년 스페인 의회가 7명의 의원을 선정하여 헌법의 초고를 작성하도록 하였으며, 이후 의회승인과 국민의 승인을 거쳐 최종적으로 후안 카를로스 1세가 확언해 공포됨
 - 스페인은 17개 자치지방과 2개의 자치도시로 구성된 연방국가적 성격을 지니지만, 국왕에 의해 통치되는 단일국가이기도 함. 즉, 구조면에서는 단일 국가로 중앙집권국가도 아니므로, 연방제 구조로 가지고 있지 않은 독특한 특성을 지님(상세 내용은 중앙-지방 간 관계에 대한 기술에서 논의)
 - 일부 지방의 경우 영국과 마찬가지로 독립을 원하는 예가 있음(카탈루냐, 바스크)

○ 입헌군주제 국가이자 양원제 국회를 구성함

- 프랑시스코 프랑코 사후 왕정이 복고되었음(입헌군주제)
- 국가의 원수는 국왕이며, 상하원은 직접·간접투표를 통해 선출(임기: 4년)
- 행정부수반: 총리(내각의 수반인 장관을 총리가 지명)
- 상원: 4년 임기, 259석 중 208석은 직접선거로, 51석은 지방입법부가 천거하여 선출
- 하원: 4년 임기, 350석, 지방정부에서 천거한 인물이 포함되어 활동

2) 지방정부 구조 및 관계

□ 중앙-지방의 관계

- 스페인은 단일국가지만 중앙집권적 형태도 아니라서 자치분권을 통한 지역 중심의 연방제 형태에 가까운 지방자치를 실시하는 독특한 특징을 갖고 있음
- 지역(Autonomous Community, Region) 중심의 지방자치제도를 유지하는 지역형 국가(regional state)로 볼 수 있음
 - 헌법 제2조에서 국가의 지방분권체제(sub-national governments)로서 “지역(region)의 자치권”을 인정
 - 지방정부의 구조가 3계층제로 구성
 - 연방체제와 유사하게 지역정부에 입법권, 조세권 등 상당한 지방분권을 강화할 수 있는 권한을 부여. 자치적 분권(devolution, political decentralization) 체제는 헌법상 규정한 원칙에 근거해서 재정보전이 뒷받침되고 있음
- 지역정체성이나 역사·정치적 이유로 실제 지역정부 별로 행사하는 자치권의 격차가 존재함(영국과 유사)
 - 자치권 격차로 인한 국가 운영상 난점을 극복하기 위해 자치권 이양 작업을 지속적으로 추진하였으나 아직도 격차는 존재함
 - 카탈루냐(Catalonia), 바스크(Basque) 등은 역사적 이유로, 카나리아군도 등은 지리적 이유 등으로 인정받은 자치권 범위가 보다 넓음

- 기초 및 중간 지자체인 시·도의 경우에는 법률이나 지역정부헌법 등에 따라 자치권을 행사하는 것으로 보임

□ 지방정부 구조

- 자치지역정부/지역정부: 지역 중심의 자치공동체로서의 17개 지역정부 (Comunidad Autonoma, Autonomous Communities)
 - 1978년 헌법에 의해 도입된 것으로서 이탈리아나 프랑스의 지역정부 (Regionalist Nations) 구조와 미국과 독일과 같은 연방정부(Federal Nations) 의 중간 형태를 띠는 정부단위
 - 통합형 지역정부, 지역정부의회는 ‘지역국회’의 명칭을 부여받기도 함. 집행 기구의 장은 지역정부 민선지사 및 10명의 지역정부의원으로 구성되는 책임내각형임
- 중간자치정부/도정부(Provincias, provinces): 50개
 - 지방의회를 통해 선출된 광역정부 대표들(Provincial Deputation)에 의하여 구성되며, 대표의 수는 해당 지역의 인구수에 비례
 - 선출된 광역정부 대표는 제한된 범위 내에서 행정권만을 구사
 - 단, 나바레(Navarre), 라 리오하(La Rioja), 무르시아(Murcia) 등과 같이 자치체가 단 하나의 광역체로만 구성되어 있을 경우, 지방자치단체에 허용되는 모든 권한을 행사
- 기초정부(Municipios): 8,109개
 - 투표에 의해 선출된 5~25명의 시의회에 의해 이루어지며 구체적인 시의원 의 수는 각 지역의 인구수에 비례
 - 중앙정부와 자치체로부터 위임받은 정책분야, 즉 지역주민에게 가장 중요한 도시개발 및 규제와 세금, 도시정책 등에 대해 결정
 - 기초정부의 인구는 8,109개 중 84.5%인 6,853개의 기초정부가 5,000명 미만으로 구성되며 단 2개의 기초정부만 인구 100만명을 상회

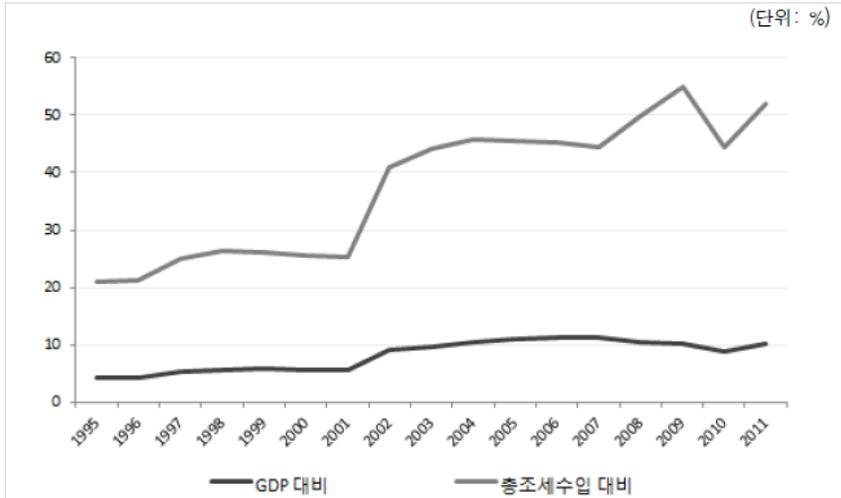
3) 지방정부 재정¹⁴⁾

지방정부의 세수 확대

- 2001년 대대적인 재원이양이 추진되면서 지방세수입의 규모 확대
 - 자치지역정부: 해당 영토 내에서 징수된 국세에 대하여 일정 부분을 가질 권리를 가짐(이를 근거로 중앙과 지방 간 세원배분을 재조정)
 - * 국세인 부가가치세의 35%, 각종 소비세의 40%, 개인소득세의 33%가 지방재원으로 이양
 - * 개인소득세: 1997년 30%가 지방으로 이양, 2001년 이양 비율이 3%p 상승(총 33%), 누진체계 및 중앙정부와 동일한 과세구간 유지를 전제로 한계세율의 변경이 가능하다고 명시
 - * 개인순자산세(Personal Net Wealth Tax), 상속·증여세, 부동산거래세, 도박세(Betting and Gambling Duties), 자동차 등록세, 맥주나 와인과 같은 주류 관련 소비세, 담배소비세 등이 지방으로 이양
 - 이양된 세목들에 대해서는 모든 세무행정을 자치지역정부가 독립적으로 수행하도록 되어있으며, 매년 정기적으로 중앙정부로부터 회계감사를 받음
- 이후 추가적인 재원이양으로 지방세가 전체 조세수입에서 차지하는 비중이 49.7%에서 54.8%로 증가
 - 부가가치세의 50%, 각종 소비세의 38%, 개인소득세의 50% 등이 추가로 지방의 재원으로 이양
 - 지방정부의 기능과 균형을 맞추기 위하여 과세권한 등 조세정책 관련 지방정부의 기능도 강화

14) 스페인의 지방재정에 관한 사항은 김필현 외 3인 (2013)의 연구 내용을 기반으로 작성하였음

<그림 6-1> 스페인의 지방세 수입비중 추이



자료: Eurostat, OECD, 김필현 외 3인, 2013 재인용

□ 지방재정조정제도와 재정위기

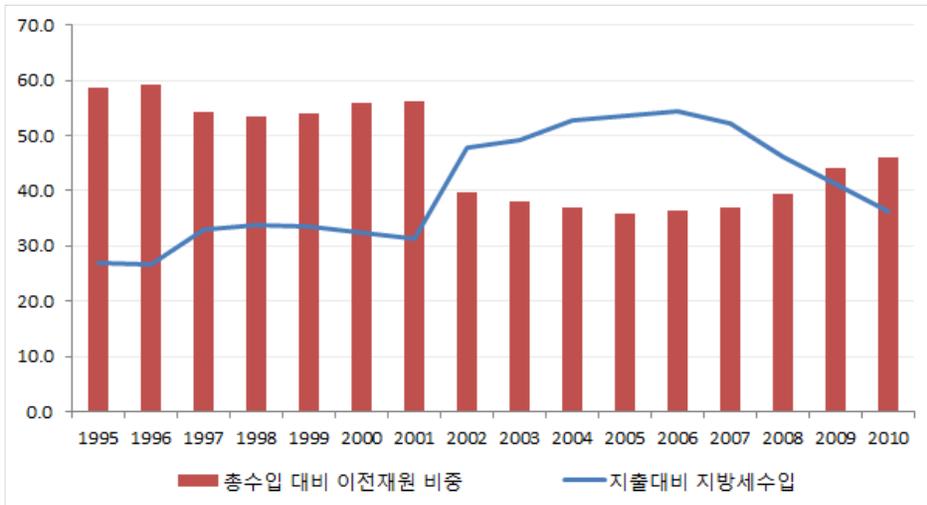
- 1980년대까지 일반보조금의 형태를 띠던 지방으로의 재정지원이 보다 세분화되어 시행되고 있음
 - 지방의 재원확충으로 지출과 수입 간 괴리가 줄어들면서 이전재원의 비중 또한 2008년 금융위기 전까지는 감소
 - 국제 금융위기의 도래로 지방정부의 지출이 크게 늘어난 한편 세수입이 감소영향으로 최근까지 감소 추세를 벗어나지 못하면서 지방정부의 지출 대비 지방 세수입 비중이 다시 큰 폭으로 낮아지고 있음

<표 6-1> 스페인의 지방재정지원제도의 유형 및 용도

일반보조금	중앙정부의 일반세입을 재원으로 하여 기초공공서비스와 교육 용도로 쓰임
특정보조금	보건과 사회복지서비스 용도. 일인당 기준 평등화, 보조금 규모는 자치지역정부의 지출규모에 비례하여 배분
ICF (Inter-territorial Compensation Fund)	지역간 재정격차 해소와 지방의 자본지출 재원으로 쓰임

자료: Eurostat, OECD

<그림 6-2> 스페인의 지방정부 지출과 수입 간 괴리(단위: %)



자료: Eurostat, OECD, 김필현 외 3인, 2013 재인용

- 스페인 지방정부는 위기 이전부터 고질적인 재정적자를 보이고 있었음
 - 중앙정부의 재정적자가 2009~2010년 사이 감소하는 모습을 보인데 반해 지방정부 재정적자는 더욱 큰 폭으로 증가

- 스페인 경기를 주도했던 부동산시장의 붕괴와 함께 지방세 중 재산세 수입 감소

<표 6-2> 스페인 지방정부 지방세수입 성질별 분류(단위: 10억유로)

주+지방	총계	소득과세	재산과세	소비과세	기타과세
2000	36.20	9.25	13.34	12.91	0.71
2001	37.90	9.66	14.00	13.33	0.92
2002	67.34	17.01	16.52	33.06	0.75
2003	76.48	18.86	19.57	37.16	0.90
2004	88.52	22.84	23.27	41.42	1.00
2005	99.94	25.17	27.71	46.08	0.98
2006	111.52	28.64	31.98	49.65	1.12
2007	118.27	32.44	31.83	52.62	1.39
2008	113.82	36.12	25.31	50.95	1.44
2009	107.46	40.47	21.56	43.81	1.62
2010	93.63	34.34	21.68	35.89	1.72
2011	109.34	40.41	20.19	46.86	1.88

자료: Eurostat, OECD, 김필현 외 3인, 2013 재인용

- 지방정부 기능별 세출 면에서도 지출 증가세는 주로 사회보장 부문의 지출 증가에 기인하는 바가 큼

<표 6-3>스페인 지방정부 기능별 지출(단위: 100억유로)

분류	1995	2000	2005	2010	연평균증가율	
					95~07	07~10
일반공공서비스	1.52	2.20	3.20	4.66	8.48	5.31
공공질서 및 안전	0.30	0.45	0.73	0.94	9.72	1.71
경제정책	1.01	1.56	2.57	3.17	9.67	2.02
환경보호	0.33	0.41	0.72	0.90	9.34	-0.58
주택 및 편의시설	0.44	0.71	0.75	1.22	7.12	10.03
보건	1.43	2.03	4.79	6.38	12.54	4.75
휴양, 문화, 종교	0.41	0.63	1.01	1.37	10.45	0.37
교육	1.27	2.59	3.74	4.97	11.23	3.86
사회보장	0.41	0.59	1.15	1.89	11.24	9.15

자료: Eurostat, OECD, 김필현 외 3인, 2013 재인용

제2절 스페인의 지방분권 규정 현황

1) 입법분야

□ 입법권 범위

- 입법권 범위란 중앙-지방정부 법률 간 효력관계를 헌법 상에 명시하는 것을 말함
- 스페인 헌법은 제87조와 제149~150조에서 지역정부의 입법범위를 명시하며, 이때 지역에 따라 그 입법범위가 다를 수 있음을 명시
 - 지역정부의회는 중앙정부에 법률의 채택을 제청하거나, 의원발의법안을 송부할 수 있음. 특히 국가의 권한에 속하는 사항이라도 지역정부 전부 또는 일부에 법률범위 내에서 지역정부가 법규를 제정할 수 있는 권한을 부여함(단, 국회가 지역정부의 이와 같은 입법을 감독하도록 하는 것도 헌법적으로 규정)

<표 6-4> 지방정부의 입법권 범위에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Artículo 87.</p> <p>1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Camaras.</p> <p>2. Las Asambleas de las Comunidades Autonomas podran solicitar del Gobierno la adopcion de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposicion de ley delegando ante dicha Camara un maximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.</p>	<p>제87조</p> <p>① 헌법과 국회규칙에 따라 법률안의 제출권은 정부, 하원 및 상원에 있다.</p> <p>② 지역정부 의회는 정부제출 법률안의 채택을 정부에 제청하거나 또는 하원의장에게 의원발의 법안을 송부할 수 있으며, 그 소명을 담당하는 지역정부의회의 의원 중 최고 3명을 하원에 파견할 수 있다.</p> <p>제148조에 지역정부 사무권한 명시 제149조에 국가사무 사무권한 명시</p>

구분	원문	국문
	<p>Article 149.</p> <p>3. Matters not expressly assigned to the State by this Constitution may fall under the jurisdiction of the Self-governing Communities by virtue of their Statutes of Autonomy. Jurisdiction on matters not claimed by Statutes of Autonomy shall fall with the State, whose laws shall prevail, in case of conflict, over those of the Self-governing Communities regarding all matters in which exclusive jurisdiction has not been conferred upon the latter. State law shall in any case be suppletory of that of the Self-governing Communities.</p> <p>Article 150.</p> <p>1. The Cortes Generales, in matters of State jurisdiction, may confer upon all or any of the Self-governing Communities the power to pass legislation for themselves within the framework of the principles, bases and guidelines laid down by a State act. Without prejudice to the jurisdiction of the Courts, each enabling act shall make provision for the method of supervision by the Cortes Generales over the Communities' legislation.</p>	<p>제149조</p> <p>③ 이 헌법에서 명시적으로 국가의 권한으로 규정하지 않은 사무들은 지역정부의 자치법률 제정을 통해서 권한으로 행사할 수 있다. 지역정부의 자치법률로 제정하지 않은 사무들에 관한 권한은, 국가의 권한에 속하며, 지역정부에게 배타적으로 부여된 권한이 아닌 경우(를 포함하여), 국가법률과 상호 이해관계 충돌이 발생하면, 이는 국가가 제정한 법률이 우선한다. 그리고 국가법률은 이에 대하여 보충적으로 지원하는 것으로 한다.</p> <p>제150조</p> <p>① 국민의회는 국가의 권한에 속하는 사항에 관하여 지역정부 전부 또는 일부에 대해 국가 법률이 정하는 원칙, 기초 및 방법의 범위 내에서, 당해 지역정부에 법률 제정권을 이양할 수 있다. 법원의 재판권을 침해하지 않는 한, 중앙부처 등의 입법행위를 통해서 지역정부의 입법권에 대한 감독방법을 국회법률로 제정할 수 있다.</p>

□ 중앙-지방 입법영역 배분

- 국가-지방의 입법영역 배분은 중앙정부의 전속 입법사항 열거, 중앙-지방 간 경합적 입법영역, 지방정부의 고유 입법영역 등을 명시하는 규정을 말함
- 스페인은 헌법 제147조에서 지역정부가 지방자치의 근간이면서 동시에 법령 체계의 일부인 “지역정부헌법(Los Estatutos de autonomía, Statutes of Autonomy)”을 규정
 - 스페인 헌법 제149조를 통하여 중앙정부의 ‘배타적 권한(Exclusive Competence)’을 규정하고, 지역정부의 사무는 제148조에 영역별로 구분하여 나열하였고, 나머지는 지역정부를 중심으로 지방에서 수행할 수 있도록 제150조에서 공동 또는 보충적 원칙을 제시하고 있음¹⁵⁾

15) 스페인의 기능 분할 관련 법령들이 다소 모호하게 정부 기능을 규정하고 있는 것은 중앙과 지방 간 합의를 이끌어 내기 위한 정치적 고려의 결과라고 볼 수 있음

<표 6-5> 중앙-지방 입법영역 배분에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Artículo 147.</p> <p>2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:</p> <p>a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.</p> <p>b) La delimitación de su territorio.</p> <p>c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.</p> <p>d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.</p> <p>3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.</p> <p>...</p> <p>Artículo 149</p> <p>3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.</p>	<p>제147조 ① 현재의 헌법 조건에 따라서, 지역정부헌법은 각 지역정부의 기본통치법규이며 국가는 이를 법체계의 전체를 구성하는 한 부분으로 인정하고 보호해야 한다.</p> <p>② 지역정부헌법에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>a) 역사적 동일성에 가장 부합하는 지역정부의 명칭</p> <p>b) 지역의 경계</p> <p>c) 고유의 자치기관의 명칭, 조직 및 그 주소지</p> <p>d) 헌법에 규정된 범위 내에서 인수된 권한 및 이러한 권한에 대응하는 공공서비스 기준</p> <p>③ 지역정부헌법의 개정은 그 개별 지역정부헌법에서 규정한 절차에 따르되, 어떤 경우라도 조직법을 제정하여 국회 승인을 받아야 한다.</p> <p>...</p> <p>제149조 ③ 이 헌법에서 명시적으로 국가의 권한으로 규정하지 않은 사무들은 지역정부의 자치법률 제정을 통해서 권한으로 행사할 수 있다. 지역정부의 자치법률로 제정하지 않은 사무들에 관한 권한은, 국가의 권한에 속하며, 지역정부에게 배타적으로 부여된 권한이 아닌 경우(를 포함하여), 국가법률과 상호 이해관계 충돌이 발생하면, 이는 국가가 제정한 법률이 우선한다. 그리고 국가법률은 이에 대하여 보충적으로 지원하는 것으로 한다.</p>

기본권 제한 및 벌칙 제정권한

- 스페인 헌법은 이에 대한 규정을 명문으로 규정하고 있지는 않음

2) 사무분야

사무배분원칙

- 사무배분원칙은 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정을 말함
- 스페인은 중앙집권적 성향과 지방분권적 성향의 잠재적 갈등을 보충성의 원칙에 근거해서 헌법적 차원으로 각 지역 간 다양성에 근거한 자치를 보장하고자 함
 - 기본적인 사무배분원칙을 헌법에서 국가의 권한을 제한적으로 규정하고, 나머지 분야의 사무권한은 지방정부(주로 지역정부)에 이양

<표 6-6> 사무배분원칙에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Artículo 2 La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.</p> <p>Artículo 138.1 El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.</p>	<p>제2조 헌법은 국가와 지방의 연대성에 근거한 자치권을 보장한다.</p> <p>제138조 ①국가는 스페인 여러 영토 안에 여러 지역이 공정하고 적절한 경제적 균형을 수립할 수 있도록 헌법 제2조에 명시된 연대 원칙의 효과적인 이행을 보장한다.</p>

□ 정부 간 행정권 배분

- 정부 간 행정권 배분은 자치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정을 말함
- 스페인은 헌법을 통해 국가의 “조직법(Organic Act)”에 근거하여 지역정부 국가사무를 재정지원을 확실하게 하는 조건 하에 위임 또는 이양할 수 있도록 함(따라서 명시적 규정이 있다고 볼 수 있음)

<표 6-7> 정부 간 행정권 배분에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	Artículo 150.2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autonomas, mediante ley organica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegacion. La ley prevera en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, asi como las formas de control que se reserve el Estado.	제150조 제2항 국가는 (국회가 제정한) 조직법을 통해 지역정부에 권한을 양도하거나 위임 할 수 있다. 각각의 경우마다 사무이양에 따른 적절한 재정수단도 함께 법률을 제정하여 이양하며, 국가가 관여하는 통제수단도 함께 명시해야 한다.

□ 국가-지방사무 열거

- 스페인 헌법은 지역정부가 수행해야 할 사무를 열거하고 있으며(헌법 제148조), 국가의 배타적 입법영역을 명시하였고(제149조), 법률 또는 ‘지역정부 헌법’ 등에 따라 지정 또는 위임받은 사무를 주로 처리하도록 간접적으로도 명시하고 있음(헌법 제150조)
- 헌법재판소 결정에 따라 중앙정부는 국방, 외교, 무역, 사회보장, 그리고 일반적인 경제정책 등에 대하여 권한을 가지게 되었고, 그 외 권한은 모두 지방정부에서 행사할 수 있도록 하고 있음

<표 6-8> 국가-지방사무 열거에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Artículo 148.</p> <p>1. Las Comunidades Autonomas podran asumir competencias en las siguientes materias:</p> <p>Artículo 149</p> <p>1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:</p> <p>3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitucion podran corresponder a las Comunidades Autonomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomia correspondera al Estado, cuyas normas prevaleceran, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autonomas en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal sera, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autonomas</p>	<p>제148조 ① 지역정부는 다음의 사항에 관한 권한을 행사할 수 있다. (이하 생략)</p> <p>제149조</p> <p>① 국가는 다음의 사항에 있어서 배타적인 권한을 가진다. (이하 생략)</p> <p>③ 이 헌법에서 명시적으로 국가의 권한으로 규정하지 않은 사무들은 지역정부의 자치법률 제정을 통해서 권한으로 행사할 수 있다. 지역정부의 자치법률로 제정하지 않은 사무들에 관한 권한은, 국가의 권한에 속하며, 지역정부에게 배타적으로 부여된 권한이 아닌 경우(를 포함하여), 국가법률과 상호 이해관계 충돌이 발생하면, 이는 국가가 제정한 법률이 우선한다. 그리고 국가법률은 이에 대하여 보충적으로 지원하는 것으로 한다.</p>

- 지역정부사무 예시(헌법 제148조): 지역정부의 기구, 지역 내 기초정부 경계의 변경, 국가의 법률로 정하는 범위 내의 지역 내 지방기관에 관한 국가 행정의 역할, 주의 영역, 도시주택 정비, 지역 내의 공공사업, 지역 내 철도 도로에 의한 수송, 산업활동을 수반하지 않는 스포츠 이용의 항만공항시설 등, 경제의 전반적인 틀 가운데서의 농·축산업, 산림의 이용, 환경보전, 지역 내의 용수·운하관개에 관한 계획건설운영, 하천·호소에서 어업양식·수렵, 주내에서의 견본시장, 국가의 경제정책에 따른 지역 내에서의 경제발전 촉진수공업, 지역 내의 박물관·미술관·음악원 등 지역의 문화유산·문화연구의 장려, 지역의 공용어 교육, 지역 내의 관광 진흥, 스포츠와 오락의 적절한 이용 촉진, 사회부조, 보건·위생, 건물시설의 경비와 보호, 조직법이 정하는 범위 내에서의 자치경찰에 관한 조정

□ 사법권 배분¹⁶⁾

- 스페인 법원은 국가 차원에서 독립성을 유지하며 운영된다고 볼 수 있으며, 미국의 연방-주법원 체계와 같이 전국 관할의 법원과 지역정부 관할의 법원으로 구성됨
 - 헌법 제117조 제1항은 “법의 정의(재판권)는 국민으로부터 나오며, 국왕의 이름으로 사법부를 구성하고 있는 단독판사와 합의부판사들이 고정임기제 하에서 독립적으로 법적 행위에 대한 책임을 지고 법치주의에 입각하여 대리한다.”라고 함. 그러나 스페인 사법부는 중앙정부의 법무부 예산을 통해 운영되고 있어, 예산 면에서 독립성을 확보하지는 못함
 - 스페인은 단일국가지만, 연방국가에 못지않은 분권국가이기 때문에 중앙-지역정부, 지역정부-지역정부 간의 권한다툼이 자주 일어나서 이와 같은 정치적 사건을 사법부에서 판단하는 것이 적절치 않아 독립적인 헌법재판소가 그 역할을 수행함

<표 6-9> 사법권배분에 관한 헌법 규정

구분	영문	국문
헌법	PART VI Judicial Power Section 117 1. Justice emanates from the people and is administered on behalf of the King by judges and magistrates members of the Judicial Power who shall be independent, shall have fixity of tenure, shall be accountable for their acts and subject only to the rule of law. Section 123 1. The Supreme Court, with jurisdiction over the whole of Spain, is the highest judicial body in all branches of justice, except with regard to provisions concerning constitutional guarantees.	제6장 사법권 제117조 제1항 법의 정의(재판권)는 국민으로부터 나오며, 국왕의 이름으로 사법부를 구성하고 있는 단독판사와 합의부판사들이 고정임기제 하에서 독립적으로 법적 행위에 대한 책임을 지고 법치주의에 입각하여 대리한다. 제123조 대법원은 스페인 전체에 대한 최고법원이며, 모든 법원체계의 최상위지만, 헌법재판소는 예외적으로 존재한다.

16) 자료: 대한변협신문 하상욱 스페인 변호사·한국외대 로스쿨 교수의 “스페인과 우리나라 대법원 비교 고찰(2010.09.13.)”을 참조함

3) 재정분야

 지방의 과세자주권

- 지방의 과세자주권은 지방세 자치법률주의 규정 유무를 말함
- 스페인은 헌법에서 지역정부의 자치재정권, 지방세의 세율결정권을 인정함
 - 스페인 헌법 제7장 ‘경제와 재정’은 지방정부의 지방세 제도와 예산운영에 대한 원칙을 명시(헌법 제133조, 제142조)

<표 6-10> 지방정부 과세자주권에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	Artículo 142. Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.	제142조 지방정부 재무부는 법률이 각 공동체에 부여한 사무를 이행하는데 필요한 재원을 충분히 마련하여야 하며, 주요 재원은 각자의 조세체계로 재정을 마련하지만 국가와 지역정부의 세원분담에 의해서도 재원 마련이 되어야 한다.
	Artículo 156. 1. Las Comunidades Autónomas gozaran de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles	제156조 1. 지역정부는, 국가의 재정운영 원칙과 모든 스페인 국민 간의 연대성 원칙을 준수하면서, 지역정부의 의무를 이행하고 지역발전을 위하여 재정자치권을 향유한다.

 재정조정제도

- 스페인은 헌법에서 불균형 해소를 위한 연대원칙(principle of solidarity)을 규정하여 전국에 있는 공공기관에 대하여 최소한의 재정보전 기준을 보장하고 있음

- 연대원칙(principle of solidarity)에 근거하여 지역정부와 도정부가 재정배분의 근간이 되는 지역개발 및 지역경제 활성화를 위한 투자지출 부분에 충당되는 재정보전기금(funds of compensation)을 설치·운영
- “정부조직법(LBRL/지방정부에 관한 기본법률 제71985호)”에서 이와 관련한 재정제도를 세부적으로 규정함

<표 6-11> 재정조정제도에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Artículo 138.</p> <p>2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autonomas no podran implicar, en ningun caso, privilegios economicos o sociales.</p> <p>Artículo 158.</p> <p>1. En los Presupuestos Generales del Estado podra establecerse una asignacion a las Comunidades Autonomas en funcion del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantia de un nivel minimo en la prestacion de los servicios publicos fundamentales en todo el territorio espanol.</p> <p>2. Con el fin de corregir desequilibrios economicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituira un Fondo de Compensacion con destino a gastos de inversion, cuyos recursos seran distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autonomas y provincias, en su caso</p>	<p>제138조</p> <p>② 각 지역정부의 헌법 간에 나타나는 차이가 있다고 해도 이러한 차이는 절대적으로 경제적, 사회적 특권(특혜)를 의미하지는 않는다.</p> <p>제158조</p> <p>① 국가예산으로 지역정부에 재원을 배분 할 때에는, 국가 기관들이 책임지고 수행한 서비스와 활동에 비례하고, 전 스페인 영토에서 언제든지 최소 공통수준을 보장하도록 이행될 수 있어야 한다.</p> <p>② 지역 간의 경제적 불균형을 개선하고 연대성 원칙을 실현할 목적으로 이행되는 보전기금은 투자지출을 위해 사용되어야 하며, 이에 대한 재원은, 필요한 경우에 따라서, 국회가 지역정부와 도 지방정부 등에 배분을 결정한다.</p>

□ 재정부담 배분

- 재정부담 배분은 자치사무 자기부담 원칙, 위임사무 위임기관 비용부담 원칙 등 사무의 종류별 비용부담 주체를 명시적으로 규정하는지 여부를 말함
- 스페인은 17개 지역정부 중에서 바스크(Basque)와 나바라(Navarre) 2개의 지역정부가 ‘특례적 지위’를 인정받아 중앙정부로부터 특별세제 혜택 및 면세지역으로 지정받음¹⁷⁾
 - 특례적 지위 인정의 배경은 역사적 맥락에 있음
 - 헌법 상 가능성을 열고, 법률 상 명시적 규정을 했을 것으로 추정
 - 국세수입에 관한 독자적인 세수입 협정을 맺음. 해당 협정에 따라 주택, 지방세 등에 대하여 100% 자치재정권을 행사함

□ 재정건전성

- 재정건전성은 재정건전성 원칙(수지균형, 채무관리 등)을 명시적으로 규정했는지 여부를 말함
- 스페인은 헌법에서 예산의 안전성원칙을 명문으로 규정하며, 이를 통해 재정건전성 확보(적자예방)를 할 것을 규정함

<표 6-12> 재정건전성에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Artículo 135.</p> <p>1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.</p> <p>2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso,</p>	<p>제135조</p> <p>① 모든 정부기관은 행정행위에 예산의 안정성 원칙을 적용한다.</p> <p>② 중앙정부와 지역정부는 유럽연합 회원국에 정한 기준을 초과하는 구조적 적자에 빠져서는 안 된다. 조직법은 국내총생산의 비율에 맞게 중앙정부와 지역정부에</p>

17) 한국지방자치학회, 2010, “EU지방정부 사례연구”, pp. 53.

구분	원문	국문
	<p>por la Unión Europea para sus Estados Miembros.</p> <p>Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.</p> <p>3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.</p>	<p>허용되는 구조적 적자 한계치를 규정한다. 지방정부들은 균형예산을 제출해야 한다.</p> <p>③ 중앙정부와 지역정부가 채권을 발행하거나 차관 행위를 하기 위해서는 법으로 이를 허용해야 한다(이하 생략).</p>

4) 기타분야: 이념 및 헌법전문

지방분권국가 선언 및 지방 간 균형발전 선언

- 스페인 헌법은 지방분권국가임을 명문으로 천명하지는 않으나, 헌법 제2조에서 ‘국가와 지방의 연대성에 근거한 자치권을 보장’한다는 표현으로 간접적으로 인정함
- 그러나 이와 같은 연대원칙은 지방 간 균형발전에 대한 선언이며, 이를 명문으로 보장하고 있음

<표 6-13> 지방분권선언 및 지방 간 균형발전 선언에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법 (지방분권선언: 간접, 지방 간 균형발전 선언: 직접)	<p>Artículo 2 La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.</p>	<p>제2조 헌법은 국적을 가진 국민과 그 국민으로 구성된 지역의 자치권, 그리고 국민 모두 상호 간의 연대성을 보장한다.</p>

구분	원문	국문
	<p>Artículo 138</p> <p>1. El Estado garantiza la realizacion efectiva del principio de solidaridad consagrado en el articulo 2 de la Constitucion, velando por el establecimiento de un equilibrio economico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio espanol, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.</p> <p>2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autonomas no podran implicar, en ningun caso, privilegios economicos o sociales.</p>	<p>제138조 ① 국가는 스페인 여러 영토 안에 여러 지역이 공정하고, 섬 지역과 같은 곳의 환경적 특수성을 고려하도록 보장한, 헌법 제2조에 부여된 연대성 원칙의 효과적 실행을 보장한다.</p> <p>② 각 지역정부의 헌법 간에 나타나는 차이가 있다고 해도 이러한 차이는 절대적으로 경제적, 사회적 특권(특혜)를 의미하지는 않는다.</p>

지방정부 명칭사용

- 스페인 헌법은 공식 표현으로, 헌법 제8편 제3장에서는 지역정부에 대한 표현을 자치지역(Comunidades Autonomas)으로, 또 제2장에서는 Administración Local(지방행정기관)으로, 이를 영문으로 표기한 공식번역에서는 “Local Government”와 “Autonomous Communities”로 번역하고 있으므로 지방정부라는 명칭을 하고 있다고 판단됨

5) 기타분야: 정부 간 관계

지방정부 기관 구성 다양화 및 지방정부의 조직자율성

- 지방정부 기관 구성 다양화는 지방정부 기관의 유형을 명시적으로 규정하는 것을 말하고, 지방정부 조직자율성은 지방의 입법·행정기관의 조직, 인사, 선거, 운영 등의 자율권에 대한 법률유보 규정을 말함
- 스페인의 경우 헌법 제140조에서 기초정부와 관련한 조항으로 여기서 지방 정부는 지방의회(Ayuntamientos)에 의해 운영되며, 자치권을 보장받는다고

명시하였음. 이때 지방의회는 시장(mayors)과 의원(councillors)으로 구성되며, 시장은 의원에 의해 선출되거나, 주민에 의해 선출될 수 있음. 이에 비해 의원은 직선제로 선출

- 즉, 지역에 따라 지방정부 조직의 구성방법은 달라질 수 있음
- 또한 지방정부는 헌법을 통해 지방정부의 기관구성에 대한 권한을 부여받았고, 지역정부도 지역정부헌법으로 조직 구성 자율성을 부여받음

<표 6-14> 지방정부 기관 구성 다양화 및 조직자율성에 관한 헌법 규정

구분	영문	국문
헌법	<p>Artículo 140. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.</p> <p>Artículo 147. 2. Los Estatutos de autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio. c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.</p>	<p>제2장 지방정부 제140조 헌법은 기초 지방정부의 자치권을 인정하고 독립법인이다. 지방정부의 행정과 사무는 지방의회가 운영하며, 지방의회는 시장과 지방의원으로 구성된다. 지방의원은 법에 따라서 주민의 보통·평등·자유·직접·비밀선거로 선출된다. 시장은 10명의 지방의원 또는 주민이 선출한다. 법으로 선출직 임기를 결정하고, 이에 대해서는 개방형 의회제도에도 적용된다.</p> <p>제3장 지역정부 제147조 ① 현재의 헌법 조건에 따라서, 지역정부헌법은 각 지역정부의 기본통치법규이며 국가는 이를 법체계의 전체를 구성하는 한 부분으로 인정하고 보호해야 한다. ② 지역정부헌법에는 다음의 사항이 포함되어야 한다. a) 역사적 동일성에 가장 부합하는 지역정부의 명칭 b) 지역의 경계 c) 고유의 자치기관의 명칭, 조직 및 그 주소지</p>

구분	영문	국문
	<p>d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.</p> <p>3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.</p>	<p>d) 헌법에 규정된 범위 내에서 인수된 권한 및 이러한 권한에 대응하는 공공서비스 기준</p> <p>③ 지역정부헌법의 개정은 그 개별 지역정부헌법에서 규정한 절차에 따르되, 어떤 경우라도 조직법을 제정하여 국회 승인을 받아야 한다.</p>

지방정부의 종류

- 스페인 헌법은 자치지역정부의 유형과 구성 원칙을 각각 명시하고 있음
 - 기초정부(Municipios), 도정부(Provincias), 지역정부(Comunidad Autonomas)의 3단계 체계로 자치단체를 구분하여 규정

<표 6-15> 자치단체 종류에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Artículo 137.</p> <p>El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autonomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomia para la gestion de sus respectivos intereses</p>	<p>제137조 국가는 지역상 기초정부(Municipios), 도정부(Provincias), 지역정부(Comunidad Autonomas)로 구성된다. 이러한 지방정부는 모두 각자의 이익을 관리하기 위해서 자치권을 가진다.</p>

지방의 중앙 국정 참여

- 국회의 양원제 의원의 일정수를 지방대표로 구성하도록 함(제1절 참조)으로써, 지방의 중앙국정 참여를 보장

□ 지방4대 협의체 법률안 제출권 및 자치권 침해 시 제소권

- 지방4대 협의체 법률안 제출권은 지방의회와 행정기관 외 제3의 단체에 의한 자치법률안 제출권에 대한 명시규정 유무를 말함
- 자치권 침해 시 제소권의 경우, 헌법재판소에서 관련 내용을 다루도록 되어 있으며(권한쟁의성격, 사법권배분 부분의 내용 참조), 지방정부 간에는 헌법 재판소 제소 전 협의를 통해 문제해결을 하기 위해 헌법 제141조 3항에서 기초지방정부 간 협력체 구성은 보장(141.3. Groups of municipalities other than provinces may be formed.)하고 있으나 법률안 제출권은 명시되지 않음
 - 그러나 실질적으로는 1985년 설치된 국가와 지방정부 간 대표회의체로 국가지방행정협의회(National commission of Local administration, CNAL)가 설치됨(의결기능이 있는지 여부에 대해서는 추가적 조사가 필요)
 - 국가와 지역정부 간, 지방정부 상호 간 분쟁 발생시 이에 대한 권한쟁의 및 자치권 침해에 대해서는 헌법재판소가 이를 결정함(제161조)

<표 6-16> 지방 4대협의체 법률안 제출권 및 자치권침해 시 제소권 관련 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법 (간접적)	Artículo 157 3. Mediante ley organica podra regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboracion financiera entre las Comunidades Autonomas y el Estado.	제157조 ③ 제1항에 명시된 재정적 권한의 행사시 발생할 수 있는 충돌을 해결하기 위해 자치지역정부 간, 중앙-지역정부 간 재정협력체를 조직법(organic act)에 의해 운영할 수 있다.
헌법	Artículo 161. 1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: ...	제161조 1. 스페인 헌법재판소는 전 영토에 걸쳐 다음과 같은 권한을 행사한다... (c) 국가와 지역정부 간에, 그리고 지역정부 상호 간 관할권 분쟁이 발생할 경

구분	원문	국문
	c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.	우 이에 대한 판결권이 있다.

특별자치 가능성 명시

- 특별자치 가능성 명시는 제주특별자치도 등과 같은 특별한 지방정부의 존재 가능성 등을 명시적으로 규정하는지 여부를 말함
- 스페인은 헌법 상에서 지역정부 형성에 대해 언급하고 있으며, 특별한 지위를 인정받는 지역에 대해서는 고도의 자치권을 보장함(재정부담 배분 부분을 참조)

<표 6-17> 특별자치 가능성 명시에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Artículo 143.</p> <p>1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.</p>	<p>제143조 ① 헌법 제2조에 부여받은 자치권을 행사함에 있어서, 역사적, 문화적 및 경제적으로 공통적인 특색을 가지는 인접한 도와, 역사적 지역적 지위가 인정되는 도서지역 등을 가진 도 지역들은 본장의 규정과 각 지역정부헌법들의 규정을 위반하지 않는 바에 따라 지역정부를 구성할 수 있다.</p>

□ 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부

- 스페인은 지역정부의 신설 절차를 헌법에 규정하고 있으며, 도 구역경계의 변경은 헌법에 따른 의회 승인을 요구. 기초정부 구역경계의 변경은 그 권한을 인수한 지역정부가 직접 처리할 수 있는 자치사무가 됨

<표 6-18> 행정구역개편에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Artículo 141. 1. La provincia es una entidad local con personalidad juridica propia, determinada por la agrupacion de municipios y division territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteracion de los limites provinciales habra de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley organica.</p> <p>Artículo 144. Las Cortes Generales, mediante ley organica, podran, por motivos de interes nacional: a) Autorizar la constitucion de una comunidad autonoma cuando su ambito territorial no supere el de una provincia y no reuna las condiciones del apartado 1 del articulo 143. b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomia para territorios que no esten integrados en la organizacion provincial. c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del articulo 143.</p>	<p>제141조 ① 도는, 국가사무 수행을 위해서 기초정부협의체 형태와 지방행정단위로 구성이 가능한, 독립적 법인격을 가진 지방자치단체이다. 도 지방정부의 경계 변경은 어떠한 경우에 있어서도 조직법에 의해서 국회의 승인을 받아야 한다.</p> <p>제144조 국회는 국가의 이익을 위해 다음을 조직법에 따라 행사할 수 있다. 1. 지역정부의 영역이 도의 범위를 넘지 않고 또한 제143조제1항에서 규정한 특성을 포함하고 있지 않은 도의 경계 영역을 벗어나지 않는 조건 하에 다른 지역정부 창설을 승인한다. 2. 경우에 따라 도의 조직이 포함되어 있지 않은 지역정부에 대해서 지역정부헌법을 승인 또는 부여한다. 3. 제143조제2항의 규정에 의한 지방정부협력단체(조합)의 발의를 행사한다.</p>

6) 기타분야: 주민자치권

주민자치권 천명 및 주민총회

- 스페인의 헌법에서 지방정부의 자치권은 명문으로 규정하나, 주민자치권 및 주민총회에 대한 명문의 규정은 없음

직접민주주의제도 도입

- 스페인 헌법은 개별 사안에서 주민투표에 대한 규정을 두고 있음

<표 6-19> 직접민주주의제도 도입에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법	<p>Artículo 151</p> <p>2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboracion del Estatuto sera el siguiente</p> <p>...</p> <p>3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.</p> <p>5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada</p>	<p>제151조</p> <p>② 제1항 규정에 따라서, 지역정부헌법을 제정하는 절차는 다음과 같다.</p> <p>...</p> <p>(3) 일단 지역정부헌법 기초안에 대하여 합의가 되면, 해당 지역의 도 주민들에게 주민투표로 부친다.</p> <p>(5) 동항 제2호에서 말하는 합의에 달하지 아니한 경우, 지역정부헌법 초안을 국회에 법률안으로 다시 송부한다. 국회가 승인한 지역정부헌법 안은 다시 해당 지역의 도 주민들에게 주민투표로 부친다. 주민투표로 통과되면 제4호의 조건에 따라 이를 공포한다.</p>

구분	원문	국문
	<p>provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.</p> <p>Artículo 152.</p> <p>2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.</p>	<p>제152조</p> <p>② 해당 헌장이 일단 재가되어 공포되면, 헌장에서 정한 절차에 따라 그리고 해당 명부에 등록된 선거민의 주민투표 등에 의하여서만 개정될 수 있다.</p>

자치권 침해시 제소권

- 스페인의 경우, 자치권 침해시 주민이 헌법소원을 제기할 수 있는 명시적인 제소규정은 없으며, 헌법 제157조 3항에서는 자치재정권 충돌을 해결하기 위한 협약체결의 가능성을 명시함(간접적)(사법권 배분 참조)
- 헌법 상에는 이와 같은 충돌을 해결하기 위한 중앙-지역정부 간 협의체 구성을 법률위임하고 있음

<표 6-20> 자치권 침해시 제소권에 관한 헌법 규정

구분	원문	국문
헌법 (간접적)	<p>Artículo 157</p> <p>3. Mediante ley organica podra regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboracion financiera entre las Comunidades Autonomas y el Estado.</p>	<p>제157조</p> <p>③ 제1항에 명시된 재정적 권한의 행사시 발생할 수 있는 충돌을 해결하기 위해 지역정부 간, 중앙-지역정부 간 재정협력체를 조직법(organic act)에 의해 운영할 수 있다.</p>

- 정부령(Royal Decree) 제1431/1997호는 최종적으로 지역정부가 채택한 법률안이 지방정부의 자치권을 해친다고 판단되면 헌법재판소에 제소하여 법률의 폐지를 요청하기도 함
 - 지역정부 자치권을 제약하는 입법에 지역정부에서 헌법 재판소에 위헌 심사를 신청할 수 있음
 - 반대로, 국가도 지역정부헌법 개정을 포함하는 지역정부입법에 대해 헌법 재판소에 위헌 심사를 신청할 수 있음

제3절 스페인의 헌법 특징(종합)

□ 스페인

- 스페인은 이탈리아와 같이 지역(Autonomous Community, Region) 중심의 자치제를 유지하는 지역형 국가(regionalized state)임. 단일국가이지만 연방 체제와 유사함
 - 이와 같은 독특한 특징은 스페인의 역사적 배경으로부터 나옴
 - 비교적 최근에 헌법을 제정하면서 각 지역의 상황과 다양한 이념, 종교, 인종 등의 특징을 포괄하기 위해 노력하는 과정에서 지역의 자치권이 상당 수준 보장됨
 - 지역의 특성에 따른 지역의 민족·문화적인 정체성이나 경제적 공통성의 존재에 따라서 지역 주민들이 새로운 광역형 정치·행정단위로 나타난 지역정부(Comunidad autonoma)를 창설
 - * 17개 지역정부 중에서 바스크와 나바라 2개의 지역정부는 ‘특별 지위’를 인정받아 다른 연방국가의 주정부와 같은 강화된 자치권을 부여받아 다른 지역정부와 동일한 권한 이외에도 주택, 지방세 등에 대하여 100% 자치재정권을 행사
 - * 지역 간 갈등을 해소하기 위해 제141조3항에서 기초정부 간 협력체(지방정부 간 협력기구)의 구성 보장
 - * 지역자치권을 고도로 보장하고 있기 때문에 지역 간 재정적 격차 문제 발생을 예방하고 균형발전을 위한 기준 등을 헌법적으로 선언함
 - * 그러나 이와 같은 특징은 최근 카탈루니아 지방의 독립선언 등의 문제를 발생시키기도 함
 - 영국과 유사하게 지역정부 차원의 독립성이 비교적 높다고 볼 수 있음
- 스페인의 지역정부가 가지는 독립성은 지역정부에 입법권, 조세권 등 상당한 지방분권을 강화할 수 있는 권한을 부여하고 있기 때문에 보장
 - 헌법차원에서 이에 대해 상세히 규정하고 있음(헌법적 차원에서 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권을 비롯해, 사무배분의 기준 등을 구체적으로 적시)
 - 특히 보충성의 원칙(스페인 헌법 제2조, 제138조 1항)에 근거해서 각 지역 간 다양성을 보장

- 또한 독재의 경험을 반영하듯 지역 내에서의 직접·비밀·평등·보통선거를 명문으로 상세히 규정하고 있음

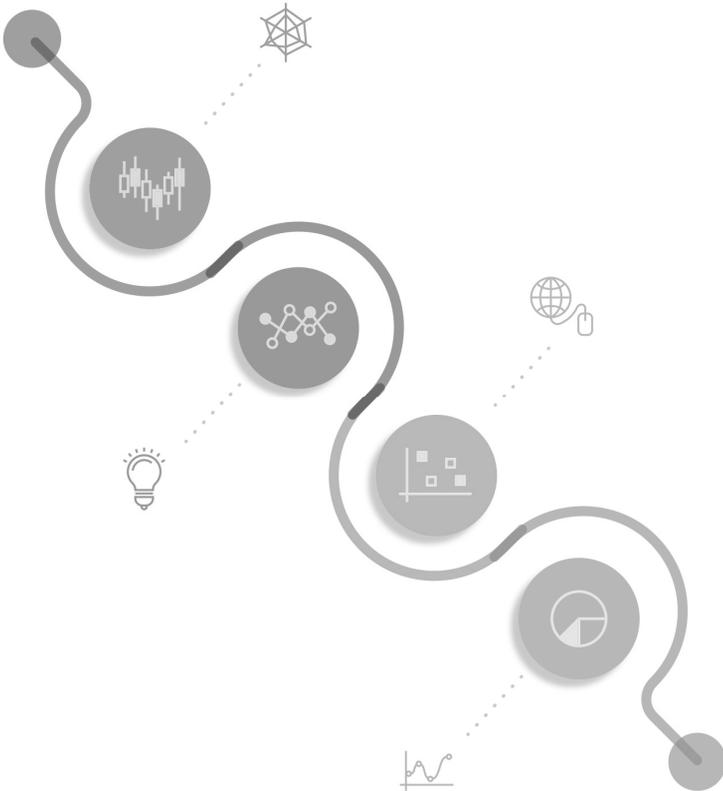
<표 6-21> 스페인의 헌법 특징(종합)

영역	세부쟁점	분석내용
입법	1) 입법권 범위	• 헌법에서 지역정부의 입법범위 명시(단, 지역별로 입법범위가 다를 수 있음을 명시)
	2) 국가-지방의 입법영역 배분	• 헌법: 지역정부헌법(법률 지위) 규정, 헌법 상 명시된 중앙정부가 배타적 권한 외에 지역정부의 권한을 폭넓게 인정
	3) 기본권 제한 권한 및 별칙 제정권	• 규정없음
사무	1) 사무배분원칙	• 헌법: 보충성 원칙을 명문으로 규정(지방의 자치권을 인정하되, 국가와 지방 간의 연대성을 고려할 것을 명시)
	2) 정부 간 행정권 배분	• 헌법: 조직법에 의거 국가사무를 지방에 위임할 때의 조건을 명시하고 있으므로, 명시적 규정이 있다고 볼 수 있음
	3) 국가-지방사무 열거	• 헌법: 국가의 배타적 입법영역을 열거하고, 그 외의 영역을 지역정부 수행 영역으로 기술
	4) 사법권배분	• 헌법: 사법부의 독립적 권한과 대법원이 전국적 권한을 행사할 수 있음을 명시
재정	1) 지방의 과세권	• 헌법에서 지역정부의 자치재정권, 지방세의 세율결정권을 인정
	2) 재정조정제도	• 헌법: 헌법 상 명시된 연대원칙에 의거, 법률로 위임하여 이를 보장하도록 함
	3) 재정부담 배분	• 헌법: 헌법상의 규정이 명시적으로 있다고 보기는 어려울 수 있으나, 조직법에 의거 국가사무 위임 시 그 조건을 명시하도록 하고 있음
	4) 재정건전성	• 헌법: 예산의 안전성원칙을 명문으로 규정

영역	세부쟁점	분석내용
이념 및 헌법 전문	1) 지방분권국가 선언 및 지방 간 균형 발전선언	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방분권국가 선언은 국가와 지방의 연대성에 근거한 자치권 보장을 통해 간접적으로 인정하고, 지방 간 균형발전은 명문으로 선언함
	2) 지방정부 명칭 사용	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법의 영문표기 상에서 ‘Local Government, Regional government / Autonomous Community’라는 표현을 사용
정부 간 관계	1) 지방정부 기관 구성 다양화	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지방의회에 의해 운영되며, 지방의회는 시장과 지방의원으로 구성되고, 지방의원은 주민에 의한 보통·평등·자유·직접·비밀보장 선거로 선출되며, 시장은 지방의원이 선출하거나 주민이 직접 선출함
	2) 지방정부의 종류	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 기초정부(Municipios), 도정부(Provincias), 지역정부(Comunidad Autonomas)의 3단계 체계로 자치단체
	3) 지방의 중앙 국정참여	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 양원제의 의원 중 일정 인원을 지방의 대표로 구성하고 있음
	4) 지방4대협의체 법률안 제출권	<ul style="list-style-type: none"> • 규정없음
	5) 특별자치가능성 명시	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지역정부 형성과 지역간 자치권 수준의 차등을 명시하고 있음(특별한 지위를 인정받는 지역에 대해서는 협약을 통해 특별자치권 부여)
	6) 지방정부 조직자율성	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 헌법상 시장 선출방식(직선-간선)을 선택할 수 있음을 명시하고 있고, 지역정부의 기관 조직구성권을 명시적으로 언급. 지역정부헌법에서 주민투표 등 그 실시에 관한 자치권을 폭 넓게 인정
	7) 행정구역개편이 헌법사항인지 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 지역정부 신설 및 경계변경이 헌법에 따른 의회의 승인 대상임
주민 자치권	1) 주민자치권 천명 및 주민총회	<ul style="list-style-type: none"> • 명시적인 규정이 있는 법률은 찾지 못했음
	2) 직접민주주의 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표를 헌법 상에 명시
	3) 자치권 침해시 제소권	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 상에서는 관련 충돌에 대한 정부 간 협력체 구성(재정측면)을 제안하고 있으나, 헌법재판소의 운영 사유가 관련 쟁점을 다루기 위한 목적이므로, 제소권이 있음(단, 권한쟁의 성격임)

제7장 분석결과 종합

- 제1절 준연방제 국가의 지방분권 헌법 비교
- 제2절 자치강화형 국가의 지방분권 헌법 비교
- 제3절 지방분권 개헌을 위한 시사점



제 7 장

분석결과 종합

제1절 준연방제 국가의 지방분권 헌법 비교

1) 준연방제 국가의 지방분권 특징 비교

 국가별 헌법체계의 편차가 큼

- 준연방제 국가는 단일국가이지만 연방제에 준하는 통치체제와 중앙-지방 간 관계를 가지고 있음
- 해당 국가의 역사에 따라 구조가 다르며, 불문헌법국가인 영국의 경우는 개별법을 통해 지방분권을 규정하고 있는 반면, 성문헌법 국가인 스페인은 헌법-법률을 통해 지방분권을 규정하고 있음
 - 따라서 영국의 경우는 헌법 차원에서의 명시 여부를 판단할 수 없고, 단지 영국의 잉글랜드 지방 및 기타 특별행정구역에 적용되는 법과 특정 지방정부(예: 스코틀랜드)에만 적용되는 법으로 구분해 비교할 수 있음
- 영국의 경우 헌법이 따로 없기 때문에 예를 들어 스코틀랜드법과 같이 해당 지역의 기본법 성격을 띤 법률의 경우 헌법상의 규정으로 판단해도 좋을지에 대한 사법적 판단이 필요함
- 중앙-지역정부(예: 영국-스코틀랜드 등) 간의 지방분권은 상당히 높은 수준으로 보장되나, 상대적으로 지역정부 내 광역-기초 간 분권에 대해서는 사무배분을 별도로 정한 것 이외에 다른 규정이 없는 경우가 많음
- 분석결과를 간략하게 요약하면, <표 7-1>과 같음

<표 7-1> 준연방제 국가 비교 요약

분야	쟁점	국가					
		헌법	영국		스페인		
			법률		헌법	법률	
			잉글랜드	스코틀랜드			
입법	1) 입법권 범위		○	○	○		
	2) 국가-지방의 입법영역 배분		○	○	○ (지역정부)		
	3) 기본권 제한 권한						
	4) 벌칙 제정권		△ (법률규정)	△ (법률규정)			
사무	1) 사무배분 원칙		○	○ (보충성)	○		
	2) 정부 간 행정권 배분		○ (보충성)	○ (보충성)	○ (헌법 및 법률)	○	
	3) 국가-지방사무 열거			○ (예시적)	△ (국가사무 예시, 지역정부 사무 명시)		
	4) 사법권 배분			○	○ (배분안함)		
재정	1) 지방의 과세권			○	○		
	2) 재정조정제도		○ (타법)	○ (타법)	○		
	3) 재정부담 배분		○	○	○		
	4) 재정 건전성				○		
기타	이념 및 헌법 전문	1) 지방분권 국가선언			△ (간접적)		
		2) 지방정부 명칭사용		○	○	○	
		3) 지방 간 균형발전 선언				○	
	정부 간	1) 지방정부 기관구성 다양화			○	○	

분야	쟁점	국가				
		헌법	영국		스페인	
			법률		헌법	법률
			잉글랜드	스코틀랜드		
관계	2) 지방정부 종류		○	○	○	
	3) 지방의 중앙 국정참여(가칭)		△ (의결권?)		○ (양원제 의원 총수 중 일정 수 할당)	
	4) 지방정부 조직 자율성			○	○	
	5) 지방 4대 협의체 법률안 제출권					
	6) 특별자치 가능성 명시		△ (간접)	△ (간접)	○	
	7) 행정구역 개편이 헌법사항 인지여부			○	○	
	주민 자치권	1) 주민 자치권 천명				
2) 주민총회						○
3) 직접 민주주의 제도도입			○ (개별법 제정)	○ (개별법 제정)	○	
4) 자치권 침해제소					△ (간접적) (권한쟁의)	

2) 분야별 국가 간 비교

입법분야 비교

- 입법분야에서 준연방제 국가는 입법권의 범위와 국가-지방 간 입법영역 배분에 대해서는 규정하고 있지만, 기본권제한 및 벌칙제정권에 대해서는 규정하지 않음
 - 단, 스코틀랜드법의 경우는 벌칙제정권을 포함한 포괄적 권한을 인정받고 있으므로 간접적으로 규정이 있다고 볼 수 있음

- 연방제국가와 비교했을 때, 단일국가를 전제로 하기 때문에 입법분야에 대해서는 기본적으로 지방의 자치권을 포괄적으로 인정하는 선에서 그치고, 사무분야를 중심으로 상세한 규정을 제정하는 방식을 취함

□ 사무분야 비교

- 사무분야에서는 입법분야에 비해 비교적 구체적인 규정을 하고 있으나, 각 국가별로 많은 차이가 있음
 - 영국의 경우는 보충성원칙을 통해 지역정부의 자치권을 강도 높게 인정하고 있으며, 잉글랜드에 적용되는 법에서는 구체적인 열거규정을 두지 않고 있음. 이에 비해 스코틀랜드법에서 예시적으로 지방사무를 열거하면서 포괄적 권한을 규정하고 있음
 - 스페인도 마찬가지로 보충성원칙을 헌법 차원에서 규정하고 법률위임을 통해 중앙-지방 간 행정권 배분을 명시함. 헌법 차원에서는 국가사무를 열거하고, 그 밖의 사무를 지방이 수행하도록 함
- 사법권의 경우, 영국은 지역정부에 사법권을 독립적으로 보장하지만, 스페인은 국가차원의 독점적 사법권을 헌법에 명시함

□ 재정분야 비교

- 재정부분에서 지방분권은 대체로 지방에 대한 포괄적인 권한부여를 통해 인정됨
 - 영국의 경우, 재정조정제도는 별도의 법에 의해 적용되도록 하고 있지만, 스페인은 헌법 상에 명문으로 규정함
 - 그 밖의 재정분야 지방분권 관련 조항들은 영국의 경우 스코틀랜드(재정)법에서 구체화하고 있음. 이에 비해 스페인은 전반적으로 헌법 상에 규정하고 있음

□ 기타분야(이념 및 헌법 전문) 비교

- 지방분권 선언에 대해서는 스페인 헌법차원에서 간접적으로 규정하고 있으나 영국에서는 명문화된 규정은 없음
- 지방정부 명칭사용의 경우, 양국 모두 명문화된 규정이 있음
- 지방 간 균형발전선언의 경우는 스페인에만 명문화된 규정이 있음

□ 기타분야(정부 간 관계) 비교

- 지방정부 기관 구성의 다양화와 지방정부조직 자율성, 행정구역개편에 대한 규정은 영국에서는 스코틀랜드 법에, 스페인에서는 헌법 차원에서 규정하였음
- 지방정부의 종류에 대해서는 영국에서는 지방정부법과 스코틀랜드법, 런던 대도시법 등에서, 스페인에서는 헌법에서 규정함
- 지방의 국정참여의 경우 양국은 연방제 국가는 아니지만 양원제를 가지고 있음
 - 영국은 지방의 국정참여를 위한 협의체를 구성·운영하도록 하고 있으나, 의결권의 유무에 대해서는 의문이 있음. 오히려 스코틀랜드법에서 잉글랜드가 스코틀랜드의 전반에 대한 법을 제정하지 못하게 하여 고도의 독립성이 보장되기 때문에 관련 규정에 의미가 없을 수 있음
 - 스페인의 경우는 양원제 의원 중 일정 수를 지방의원으로 할당하기 때문에 직접적인 참여가 이루어짐
 - 스페인은 헌법적 차원에서 특별자치 가능성을 규정하였고, 영국은 스코틀랜드법에서 잉글랜드가 스코틀랜드의 전반에 대한 법을 제정하지 못하게 함으로써 고도의 독립성이 보장되므로 간접적 규정으로 이해할 수 있음
- 그러나 제3의 단체에 의한 법률안 제출권은 공통적으로 명문의 규정이 없음

□ 기타분야(주민자치권) 비교

- 준연방제국가는 대체로 지역정부에 의한 자치권의 인정이 핵심이기 때문에 오히려 주민자치권에 대해서는 명시된 규정이 없음. 다만 주민투표 등 직접 민주주의제도를 규정하고 있음
 - 스페인의 경우 주민투표가 헌법상에 규정되나, 영국은 잉글랜드에 적용되는 법에서 규정되거나, 주민투표 실시시 매번 관련법을 제정해 규정함
 - 자치권 침해시 제소에 대해서도 스페인은 간접적으로 권한쟁의 관련 제소권을 인정함

제2절 자치강화형 국가의 지방분권 헌법 비교

1) 자치강화형 국가의 지방분권 특징 비교

- 성문헌법체계의 단일국가로 유사한 특징을 지니지만, 헌법차원의 규정 수준에서는 차이가 있음
 - 일본, 프랑스, 스웨덴 등은 성문헌법체계의 단일국가로 헌법과 법률을 통해 지방분권을 규정함
 - 일본은 역사적 특성에 따라 개헌이 쉽지 않기 때문에 법률을 통한 지방분권 개혁을 시도했으며, 그 한계를 극복하기 위해 일괄이양법을 제정하였음
 - 이에 비해 프랑스는 개별법을 통한 지방분권의 한계를 경험하고, 사무배분법을 제정하였으나, 헌법적 차원에서 지방분권을 구체적으로 규정하고자 하였음
 - 공통적인 특징은 사무, 재정에 대한 포괄적인 지방분권에 중점을 둠
 - 기본적으로 영어권이 아니기 때문에 지방정부라는 표현보다는 전통적으로 사용해 왔던 언어인 지방자치단체라는 표현을 그대로 사용
 - 다만, 일본의 ‘지방공공단체’의 표현은 우리나라의 지방자치단체를 포함해서 ‘국가의 지방행정기관’(특별지방행정기관) 및 지방자치단체조합 등도 포함하는 포괄적인 용어 의미임. 이와 관련해서는 독일의 헌법에서 ‘게마인데’와 ‘게마인데 베어반트’(지방정부조합) 등을 지방정부 자치권을 가진 용어로 사용했기 때문일 것으로 추정함
 - 반면, 프랑스와 스웨덴은 각자 고유의 용어로 사용하고 있고, 프랑스의 경우 ‘collectivites territoriales’은 이미 1850년대부터 지방자치단체(직역)로 사용하여 왔고, 영어로 표현은 통상 local self-government로 표기함
 - 중앙정부의 국가적 차원의 역할과 지방정부에 대한 분권을 조화롭게 하기 위한 제도적 고민이 있었다는 점이 공통적임
 - 스웨덴의 경우 그 과정에서 광역지방정부를 중앙정부의 임명제 행정기관장으로 하는 대신, 그를 견제할 수 있는 지방의회 역할이 강화되기도 함

- 스웨덴의 경우 중앙정부의 지역청과 지방정부 간의 역할배분이 비교적 명확하였음
- 프랑스는 지방에서 임명직 도지사의 제도(prefecture)와 선출직 도지사 제도(departement, region)가 양립되어 있는 체제임

○ 분석결과를 간략하게 요약하면, <표 7-2>와 같음

<표 7-2> 자치강화형 국가 비교 요약

분야	쟁점	국가					
		일본		프랑스		스웨덴	
		헌법	법률	헌법	법률	헌법	법률
입법	1) 입법권 범위	○	○	○		○	
	2) 국가-지방의 입법영역 배분		○				
	3) 기본권 제한 권한						
	4) 벌칙 제정권		○		○		
사무	1) 사무배분 원칙		○	○	○	○	○
	2) 정부 간 행정권 보장	○	○	○	○		○
	3) 국가-지방사무 열거		○		○		○
	4) 사법권 배분	(배분 안함)		(배분 안함)		(배분 안함)	
재정	1) 지방의 과세권	△ (간접적)	○	○ (법률 근거)	○	○	○
	2) 재정조정 제도		○	○	○	○	
	3) 재정부담 배분		△ (간접적)	○			

분야	쟁점	국가						
		일본		프랑스		스웨덴		
		헌법	법률	헌법	법률	헌법	법률	
			(사무 배분과 병행)					
	4) 재정 건전성		○	○				
기타	이념 및 헌법 전문	1) 지방분권 국가선언	△ (간접적) (지방자치 명시)		○ (분권조직에 기초)		△ (간접적) (지방자치 명시)	△ (간접적) (지방자치 명시)
		2) 지방정부 명칭사용	사용안함	사용안함	○ (명칭 자체로 표기)	○	사용안함	○
		3) 지방 간 균형발전 선언						
	정부 간 관계	1) 지방정부 기관구성 다양화	○		○		○	○
		2) 지방정부 종류		○	○ (명칭)		○	○
		3) 지방의 중앙 국정참여 (가칭)		△ (협의기구)		○		
		4) 지방정부 조직 자율성	○ (법률 위임)		○			○
		5) 지방 4대 협의체 법률안 제출권						
		6) 특별자치 가능성 명시			○			
		7) 행정구역 개편이 헌법 사항 인지여부			○			

분야	쟁점	국가					
		일본		프랑스		스웨덴	
		헌법	법률	헌법	법률	헌법	법률
주민 자치 권	1) 주민 자치권 천명		△ (간접적) (주민참여 명시)	△ (간접적)	○	○	
	2) 주민총회				○		
	3) 직접 민주주의 제도도입		○	○	○	○	
	4) 자치권 침해제소		△ (간접적) (권한 쟁의)	△ (간접적) (권한 쟁의)			

2) 분야별 국가 간 비교

입법분야 비교

- 입법분야에서 자치강화형 국가들은 헌법적 차원에서 입법의 범위를 정하는데 집중하였음
 - 일본은 헌법이 비교적 추상적 차원에서 규정되었기 때문에 법률차원에서 이를 구체화함

사무분야 비교

- 사무분야에서 자치강화형 국가들은 비교적 상세한 규정을 통해 중앙집권화로 변화가능성을 차단하고자 하였음
 - 사무배분의 원칙은 보충성원칙으로, 일본(법률상 규정)을 제외하고 모든 국가에서 헌법과 법률에서 명시하였음
 - 일본은 정부 간 행정권 배분에 대해 헌법과 법률을 통해 명시적으로 규정하였으며, 프랑스는 헌법에서 간접적 방식으로 규정하였음

- 국가-지방사무의 열거는 모든 국가에서 법률차원의 규정으로 명시되었음
- 사법권은 헌법 차원에서 국가의 사무로 명시하고 있음이 공통적으로 나타남

□ 재정분야 비교

- 재정분야의 분권은 사무분권과 병행되어야 할 핵심적 사안으로 자치강화형 국가들은 공통적으로 관련 내용을 구체적으로 명문화함
 - 지방의 과세권의 경우 헌법에서 명문으로 규정되었으며, 일본은 헌법에서는 조세법률주의를 유지하되, 법률에서 조례로도 지방세를 부과할 수 있도록 규정하는 방식을 채택함
 - 재정조정제도는 일본은 법률차원에서, 프랑스와 스웨덴은 헌법차원에서 규정하였음
- 그러나 재정부담배분과 재정건전성의 경우 일본은 법률차원에서 명시하였으나, 프랑스는 이를 헌법차원에서 규정하였고, 스웨덴은 명문화하지는 않아 차이가 있었음

□ 기타분야(이념 및 헌법 전문) 비교

- 3개국은 헌법차원에서 지방정부라는 명칭 대신 지방자치단체라는 명칭을 공통적으로 사용했으며, 다만 스웨덴의 경우 법률에서 사용함
 - 이는 단일국가의 특징이 강한 나라에서 ‘정부’라는 표현을 지역에 사용하지 않는 경향이 있기 때문으로 보임
- 지방분권국가 선언은 프랑스의 경우 헌법에 명문으로 규정한 반면, 일본과 스웨덴은 지방자치 실시에 대한 헌법적 선언을 통해 간접적으로 명시함. 이에 비해 지방 간 균형발전 선언은 명문화된 규정이 없음

□ 기타분야(정부 간 관계) 비교

- 지방정부 기관 구성의 다양화에 대해서는 공통적으로 헌법 상에 명문으로 규정하고 있으며, 일본(법률에 규정)을 제외한 프랑스와 스웨덴은 지방정부의 기관구성 역시 헌법 상에 명문으로 규정함
- 공통적으로 지방의 국정참여, 제3의 단체에 의한 법률안 제출권, 특별자치 가능성 등에 대한 헌법 상의 규정은 없음
- 행정구역개편은 프랑스의 경우에만 헌법 사안으로 규정하고 있음

□ 기타분야(주민자치권) 비교

- 주민자치권은 스웨덴에서는 헌법에 명시되었으나, 프랑스에서는 간접적으로 헌법에 명시됨. 이에 비해 일본은 법률차원에서 주민참여제도들을 명시하는 방식으로 간접적 규정만이 있음
- 주민총회에 대한 헌법적 규정은 공통적으로 없었음
- 직접민주주의제도의 경우, 스웨덴과 프랑스는 공통적으로 주민투표 등을 헌법 상에 명시적으로 규정하였으나, 일본은 이를 법률차원에서만 규정함
- 자치권침해시 제소에 대해서는 스웨덴에서는 헌법 상의 규정이 없었고, 프랑스는 헌법 상에 간접적으로, 일본은 법률 상에 간접적 규정을 명시
 - 공통적으로 권한쟁의심판의 성격만이 있음
 - 프랑스의 경우 소송 전 도지사의 중재기능을 부여함

제3절 지방분권 개헌을 위한 시사점

□ 국가 간 비교 결과 및 국내 개헌 논의에의 시사점

- 준연방제국가 2개국과 자치강화형 3개국에 대해 26개 쟁점별 지방분권 관련 헌법을 비교·분석한 결과는 다음과 같음
 - 준연방제국가는 지역정부 차원에서는 연방제국가의 연방-주에 준하는 또는 그 이상의 자치권을 인정해주는 특징을 지님
 - 그에 비해 자치강화형 국가는 단일국가의 특징을 유지하면서 중앙집권과 지방분권 간의 조화를 모색하기 위한 개혁이 이루어졌다는 특징을 지님
 - 따라서 현재 우리나라와 비교적 유사한 것은 자치강화형 국가들이라고 볼 수 있음
- 준연방제국가는 일반적으로 지역정부에 대한 포괄적인 자치권을 인정해 주고 있음
 - 그러나 이 경우 영국과 스페인의 사례와 같은 지역정부의 독립 가능성이 존재함. 또한 이 두 나라의 경우 역사적으로 고도의 자치권을 지역정부에 보장해야 하는 부득이한 사정이 있었음을 고려할 필요가 있음
 - 또한 해당 지역정부 내에서의 분권에 대해서는 아직까지 심층적인 조사가 이루어지지 못했음을 명확히 할 필요가 있음
 - 그러나 스페인의 경우 지역정부에게 고도의 자치권을 보장하면서도, 재정적 차원에서의 균형을 위한 헌법조문을 제정함으로써 국가로서의 연대를 명확히 하고자 하였다는 점에 주목할 필요가 있음
- 자치강화형국가의 경우, 국내와 비슷한 맥락을 경험하면서 지방분권개혁을 통해 현재의 분권수준을 달성하였음
 - 특히, 단일국가 내에서의 지방분권은 국가의 통치체계 전반을 재설계하는 일이기 때문에 개별법 개정에 의한 지방분권보다 헌법적 차원 또는 포괄적인 입법이 필요하다는 점을 알 수 있음

- 경성헌법 또는 연성헌법인지 등에 따른 차이가 존재하기 때문에 어떤 방식이 더 좋은지에 대해서는 국민적 공감대를 고려하는 것이 적절해 보임
- 그러나 사무와 재정부분에 대한 구체적인 지방분권 내용이 적어도 법률 차원에서 그 효과가 인정되기 위해서는 반드시 헌법에 담겨야 한다는 점은 프랑스의 2003년 헌법개정 및 사무배분법 제정 운영, 스페인과 이탈리아 등 준연방제 국가에서 실무적으로 보여주는 공통적인 특징임
- 또한 지방에서 중앙정부 역할과 지방정부 역할을 조화롭게 하기 위한 중앙 및 지방행정기관의 재편에 대한 검토가 필요할 수 있음
- 따라서 각국의 지방분권 개혁의 전개과정을 심층 분석할 필요가 있음
- 프랑스는 헌법에서 보장하는 바와 같이, 기존에 없는 제도를 지방이 스스로 만들어 사용해 볼 수 있는 실험법을 다양하게 실험해 오고 있고, 이에 대해서는 스웨덴, 영국, 스위스 등에서 활용되어 제도 개선을 이룬 바 있으며, 그리고 일본에서도 이를 입법하고자 하면서 일본은 조례의 범위를 우리나라 보다 더 넓게 인정하고 있음

【참고문헌】

- 김영식. (2016). 프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점. 지방정부연구, 20(1): 355-373.
- 배준구. (2012). 프랑스 지방분권 이후 지방자치단체의 개혁과 특징: 2003년 지방분권 개혁을 중심으로, 『프랑스문화연구』, 24: 69-95.
- 오승규. (2014). 지방분권정책의 법적 과제: 프랑스 지방분권정책을 중심으로, 『법과 정책연구』, 14(2): 353-381.
- 안영훈. (2008). 광역경제권 거버넌스 체제 구축을 위한 선결조건에 관한 연구: 프랑스 (Grand Lyon), 독일(Stuttgart Regional Association), 영국(RDA)의 사례를 중심으로, 한국지방자치학회 추계학술대회 발표
- _____. (2009). 지역거버넌스 제도화 방안, 한국지방행정연구원
- _____. (2010). 유럽지방자치 선진국의 지역정부화의 교훈, 2010년도 한국지방자치학회 동계학술대회 발표
- _____. (2010). 지역발전을 위한 지역거버넌스 제도화 방안, 전남발전연구원
- _____. (2012). 주요 선진국 지방자치제도: 프랑스편, 한국지방행정연구원, 안전행정부
- _____. (2013). 프랑스 지방분권형 수정헌법(2003년) 이후 지방분권 정책의 성과와 과제, 학술대회 발표문
- _____. (2015). 주요 선진국의 지방자치법 개정 사례, 월간행정, 행정공제회
- _____. (2015). 주요 선진국의 지방이양 촉진을 위한 지방자치법 개정 사례, 지방자치발전위원회 e-뉴스레터, 하반기.
- 전국시도연구원협의회(2013), 지역균형발전과 지방분권 촉진, 2013년 공동연구보고서
- 하동현. (2012). 주요 선진국 지방자치제도: 영국편, 한국지방행정연구원, 안전행정부
- 임도빈. (2002). 『프랑스의 정치행정체제』, 서울: 법문사.
- 전학선. (2015). 프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점, 『공법학연구』, 16(3): 3-32.
- 전 훈. (2013). 『프랑스 지방분권법』, 대구: 경북대학교 출판부.
- 정병기 외. (2014). 『주요국의 지방 선거제도와 공천방식 비교연구』, 서울: 국회입법조사처.
- 정재도. (2014). 프랑스의 지방분권제도(décentralisation)에 대한 연구, 『서강법률논총』,

3(2): 129-169.

최진혁. (2011). 프랑스 지방행정체제 개편: 자치단체 통폐합, 「한국지방자치학회보」, 23(4): 283-308.

한승준 역. (2004). 「프랑스의 지방분권」, 서울: 한국지방자치단체국제화재단.

행정자치부. (2015). ‘지방자치 20년’ 어떤 성과를 거뒀을까?, 2015년 5월 13일(수) 조간
보도자료

【부 록】

부록1 일본의 지방분권 개혁 전개과정

1. 제1차 분권개혁

- 1993년 6월 '지방분권의 추진에 관한 결의'(중참 양원)
- 1993년 10월 '임시행정개혁추진위원회(제3차 행혁신)' 답신
- 1995년 7월 '지방분권추진법' 시행 지방분권추진위원회 출범
- 1996년 3월 지방분권추진위원회, 중간 보고
- 1996년 12월 ~ 1997년 10월 지방분권추진위원회 제1차~제4차 권고
- 1998년 5월 '지방분권추진계획', 각의 결정
- 1999년 3월 '지방분권일괄법' 국회 제출
- 1999년 7월 '지방분권일괄법' 성립
- 2000년 4월 '지방분권일괄법' 시행
- 2001년 6월 지방분권추진위원회의 최종 보고

2. 개혁 연계기: 삼위일체 개혁/시정촌 통합

- 2001년 7월 지방분권개혁추진회의 출범
- 2002년 5월 '지방 재정의 구조 개혁과 세원 이양(카타야마 시안)을 발표
- 2002년 6월 '경제 재정 운영과 구조 개혁에 관한 기본 방침 2002'(기본 방침 2002) 결정
(삼위일체 개혁 추진을 처음으로 결정)
- 2002년 10월 지방분권개혁추진회의 '사무·사업 방식에 관한 의견'을 보고
- 2003년 6월 '기본 방침 2003' 각의 결정(4조엔의 보조 부담금 개혁을 결정)
- 2004년 6월 '기본 방침 2004' 각의 결정(3조엔의 세원 이양을 목표로 지방에 개혁의
구체 방안 정리를 요청)
- 2004년 8월 지방6단체, 개혁 방안을 정부에 제출
- 2004년 11월 '삼위 일체 개혁에 대해서', 정부·여당 합의
- 2005년 6월 '기본 방침 2005' 각의 결정(2006년까지 삼위일체 개혁 실현을 위한 대책 결정)
- 2005년 11월 '삼위 일체 개혁에 대해서'의 정부·여당 합의

3. 제2차 분권개혁

- 2006년 12월 ‘지방분권개혁추진법’ 제정
- 2007년 6월 ‘지방재정건전화법’ 제정
- 2007년 4월 지방분권개혁추진위원회 발족
- 2007년 5월 지방분권개혁추진위원회 지방분권개혁추진에서의 기본사고
(地方分権改革推進にあつての基本的な考え方)
- 2007년 11월 지방분권개혁추진위원회 중간정리(中間的な取りまとめ)
- 2008년 5월 제1차권고(生活者の視点に立つ「地方政府」の確立~)
- 2008년 12월 제2차권고(「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大)
- 2009년 9월 민주당으로의 정권교체
- 2009년 10월 제3차권고(自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ)
- 2009년 11월 제4차권고(自治振興政権の強化による「地方政府」の実現へ)
- 2009년 11월 지역주권전략회의의 설치
- 2009년 12월 지방분권개혁추진계획, 각의결정
- 2010년 6월 지역주권전략대당 각의결정
- 2011년 4월 국가와 지방의 협의의 장의 법제화
- 2011년 4월 제1차일말법 제정(「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」)
- 2011년 8월 제2차일말법 제정(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)
- 2013년 6월 제3차일말법 제정(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)
- 2014년 5월 제4차일말법 제정(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案)
- 2014년 6월 지방분권개혁전문회의, 지방분권개혁의 총괄과 전망(個性を活かし自立した地方をつくる ~地方分権改革の総括と展望~)
- 2015년 6월 제4차일말법 제정(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案)

출처: 내각부 地方分権アーカイブ에서발췌

부록2 일본의 사무구분 보충자료

□ 일본의 사무구분 및 각 사무의 특징

- (기관위임 사무제도의 폐지) 지방분권일괄법에 의거 법정수탁사무와 자치사무로 재편성됨
 - 전 기관위임사무에서 국가의 포괄적인 지휘 감독권은 부정되고 지방자치단체는 법령에 저촉되지 않는 한에서 조례를 정할 수 있음
 - 지방자치단체가 처리하는 사무는 종래에 기관위임사무로 되어 온 것은 모두 지방자치단체의 사무로 간주
 - * 기관위임사무: 지방자치단체의 장이 법률에 의해 각 정부부처가 관장하는 사무를 그 부처의 파견기관으로서 관리·집행하는 사무
 - * 법정수탁사무: 법률 또는 정령에 기초하여 지방자치단체가 처리하는 사무 중에서 정부가 본래 해야 할 역할에 관한 것으로, 정부 차원에서 적절한 처리를 확보할 필요가 있다고 판단하여 법률 또는 정령으로 정한 사무
 - 법정수탁사무의 설립에 있어서 지방분권개혁추진위원회가 별도의 8가지 판단 기준을 제시함
 - (①국가통치, ②국가직접 집행하는 사무, ③전국단일의 제도 기준, ④광역에 걸친 건강피해가 예상되는 사무, ⑤정신장애인 사무, ⑥재해구조사무, ⑦지자체만으로 행정목적을 달성할 수 없는 사무, ⑧국제협정 등 제도전반의 검토가 필요한 사무 등)

□ 일본의 광역(도도부현)-기초(시정촌) 간 사무구분 열거

- 지방자치법 규정에 따라 광역 및 기초 간 담당하는 주요사무를 예시하면 다음과 같음

주요영역별 국가-지방사무 예시

구분	국가	광역	기초
기본안전	사법, 외교, 통화 방위, 방재	경찰 방재	소방 방재
생활환경	지구환경보전	공해방지 산업폐기물	주민등록호적 상수도, 공해방지 일반폐기물
복지건강	건강보험연금 의사, 의약품	아동복지, 생활보호 지역보건, 병원, 약국	개호보험, 생활보호 고령자장애인가동 복지 국민건강보험연금 지역보건
교육	사립, 공립대학 인가 국립대학, 교과서 검정	사립학교 인가, 현립 고등학교, 시립 초등학교 교직원급 급여 등 부담	시립 초 중등학교 등
산업노동	경제 금융정책, 노동기준 통상관세, 직업소개, 산업 재생 업계지도 (중소기업 대책) 직업능력개발	중소기업 대책 상접가 진흥 직업소개	중소기업 대책 상접가 진흥 직업소개
건설	국도(지정구간) 하턴	국도(지정구간 외) 지방도, 급하천 유역하수도 도시계획(구역구분) 건축확인	시정촌도, 준용하천 공공하수도 도시계획(지구 계획 등) 건축확인(특정 행정청) 생산진흥
농림수산	식량수급, 국영토지개량 농지전영(4헥타르 이상) 국유림 보안임 지정 해제 (중요유역)	생산 진흥, 농가경영 지원 광역 토지 개량, 농지전용 광역림 보안림 지정 및 해체(중요유역 제외) 치산사업	단체 지역개선 농업위원회 기초림 관리
국토교통통신	수자원 개발, 에너지 교통, 정보 통신, 방송	지역 정보화	지역정보화

출처: 총무성 아이치현 중앙지방역할 자료

○ 광역(도도부현)이 처리하는 사무

- 광역 사무(예: 도도부현 도로, 항만, 치산·치수, 보건소, 직업훈련, 경찰)
- 시정촌에 관한 연락 조정 사무(예: 시정촌의 조직·운영의 합리화에 관한 조언·권고·지도)
- 시정촌에 대한 보완 사무(예: 고등학교, 박물관, 병원)

○ 기초(시정촌)이 처리하는 사무

- 주민 생활의 기초에 관한 사무(예: 호적, 주민등록, 주거 표시)
- 주민의 안전과 건강의 확보에 관한 사무(예: 소방, 쓰레기 처리, 상수도, 하수도)
- 주민의 복지에 관한 사무 (예: 생활보호(시의 구역), 개호보험, 국민건강보험)
- 마을 정비에 관한 사무(예: 도시계획, 시정촌 도로, 공원)
- 각종 시설의 설치 및 관리에 관한 사무(예: 공민관, 시민회관, 탁아소, 초등학교, 도서관)