

# 재정분권에 대한 소고

## : 헌법 개정을 중심으로\*

A Review on the Fiscal Decentralization  
: Focused on the Constitutional Amendment

이 상 범\*\*  
Lee, Sang-Bum

### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 재정분권에 대한 논의
- III. 재정분권의 변화와 평가
- IV. 외국의 지방분권 개헌 사례 : 프랑스
- V. 재정분권을 위한 헌법 개정 방안
- VI. 결론

본 연구의 목적은 지방분권 헌법 개정을 전제로 보충성의 원리에 기반하여 지방의 재정분권 강화를 위한 헌법 개정 방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 재정분권에 대한 이론과 세입분권과 세출분권에 대하여 살펴보았다. 또한 지방자치 실시 이후 지방재정제도의 변화와 국제적인 재정분권화 수준 그리고 지방자치발전종합계획을 중심으로 재정분권 상황을 평가해 보았다. 평가결과, 지방재정의 부분적 제도 개선은 있었으나, 의존재원 중심의 재정구조로 인해 근본적인 지방재정의 확충은 이루어지지 않은 한계를 확인하였다. 따라서 진정한 의미의 재정분권을 위해서는 헌법적 근거를 통한 중앙정부의 재정권한의 이양이 필요하며, 프랑스 수정헌법(2003)의 사례와 시사점을 토대로 다음과 같이 재정분권을 위한 헌법 개정방안을 제시하였다.

\* 본 논문은 『한국지방자치학회 동계학술대회』(충남대, 2018.2.20.) 및 『한국지방재정학회 춘계학술대회』(서울시립대, 2018.3.23.)에 발표한 내용을 수정·보완한 논문임을 밝히며, 저자는 논문 심사자들의 유익한 논평에 감사드립니다.

\*\* 전국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원

논문 접수일: 2018. 4. 13, 심사기간: 2018. 4. 13~2018. 6. 21, 게재확정일: 2018. 6. 21

첫째, 지방분권 국가의 선언이다. 헌법 제1조에 지방분권 국가임을 천명하는 것이다. 둘째, 지방분권의 논리적 근거로서 보충성의 원리 도입이다. 셋째, 자치입법권 확대를 위한 제도실험법 근거 도입이다. 넷째, 과세자주권의 보장이다. 준연방제적 방안과 조세법률주의 완화방안을 제안하였다. 다섯째, 자치재정권의 근거 마련이다. 재정건전성 및 투명성 천명, 위임사무 비용보전, 수직적수평적 지방재정 조정제도 근거 도입을 제안하였다.

□ 주제어: 재정분권, 헌법개정, 보충성의 원리, 과세자주권, 자치재정권

The purpose of this study is to propose a revision of the Constitution to strengthen the provincial autonomous financial rights in the viewpoint of fiscal decentralization based on the principle of subsidiarity on the premise of the revision of the decentralized constitution.

Therefore, it is necessary to transfer the fiscal authority of the central government through the constitutional basis for the true fiscal decentralization, and based on the case and implications of the French Constitution (2003), the following amendments to the constitution for fiscal decentralization were proposed.

First, it is to make a declaration of a decentralization state. That is, the clause that it is a state of decentralization is to be in Article 1 of the Constitution. Second, it is necessary to introduce the principle of subsidiarity as a logical basis for decentralization. Third, it is necessary to introduce the institutional test method to expand autonomous legislative rights. Fourth, it is a guarantee of tax autonomy. And we suggested semi-federal taxation plan and a tax legislation mitigation plan. Fifth, it is necessary to prepare the basis of financial autonomy. We proposed the introduction of a basis for fiscal consolidation and transparency, the maintenance of delegated office costs, and vertical and horizontal local finance adjustment systems.

□ Keywords: Fiscal Decentralization, Principle of Subsidiarity, Constitutional Amendment, Tax Autonomy, Financial Autonomy

## I. 서론

문재인 정부 출범 이후 대통령의 지방분권 의지와 개헌의지는 지속적으로 천명되어왔다. 2017년 6월 14일 시도지사 간담회에서 “연방제에 버금가는 강력한 지방분권제를 만들겠다”는 의지를 표명한 이후 2017년 10월 26일 제5회 지방자치의 날 기념식에 참석하여 재정분권도 강력하게 추진하고 국세와 지방세 비율을 7대 3, 장기적으로 6대 4 수준으로 개선되도록 하겠다고 선언하였다. 또한 2018년 1월 10일 대통령 신년 기자회견에서는 대선공약으로 제시한 지방분권 개헌에 대해 지방선거와 국민투표 동시실시를 국회에 요청하였으며, 3월 26일 지방분권이 포함된 헌법 개정안을 국회에 발의하였다.<sup>1)</sup>

지방분권형 헌법 개정은 국가 기능의 과부하를 해소하기 위해서, 지역의 실정에 맞는 정책 추진을 위해서, 그리고 중앙 주도형 지역발전의 한계 극복과 국가발전을 위해 필요하다. 이는 중앙이 법령 제정권, 재정권, 인사권을 모두 가지고 있지만 더 이상 국민의 생명과 안전을 보장하기 위한 신속한 대응이 어렵고, 지방의 손발을 묶어 놓고서 중앙정부가 전국 지방자치단체의 실정에 맞게 법령을 제정하는 것은 근본적으로 불가능하며 그리고 지역의 다양성, 자율성과 창의성이 없이는 소득 3만 달러 시대로 도약하기 어렵기 때문이다(이상범, 2017a).

그러나 국회에서는 ‘제왕적 대통령제’라는 비판과 함께 권력의 분권화를 위해 국회와 대통령의 권력분권에만 관심을 가지고 있는 한계를 나타내고 있다. 환언하면, 대통령의 권력을 분산시키고 진정한 분권을 이루기 위해서는 대통령과 국회뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부 간 입법·사법·행정의 전반에 걸친 수직적 분권화가 이루어져야 하고, 동시에 재정에 관한 권한과 절차도 지방분권 헌법안에 충분히 반영되어야 한다.

현재 우리 헌법에서는 재정에 관한 내용이 불충분하다는 점과 재정분권이 지방분권의 핵심적 사항 중 하나라는 점에서 지방분권 강화를 위해 헌법상 재정조항은 어떻게 구성하는 것이 바람직한가에 대한 논의가 필요하다. 즉, 우리 헌법이 지향하고 있는 민주주의 원리와 지방자치의 원리에 부합하는 가치로서 그리고 실질적으로 지방자치를 보장하는 수단으로서 헌법상 재정분권을 지향해야 하는 것이다(김수연, 2018).

특히, 재정분권은 행정효율성 내지 경제적 논리 보다는 정치적 권력관계 속에서 역사적 경험이 누적되는 것이기 때문에, 민주화와 재정분권의 제도적 성과가 엇갈리게 나타났다. 더욱이 지금까지의 재정분권에 대한 정책적 노력들은 정부권력의 원천에 대한 쟁점들을 고려하지

1) 문재인정부는 국민헌법자문특위를 통해 개헌자문안(18.3.13)을 토대로 정부 개헌안을 발의하였으며, 자유한국당은 정부개헌안에 반발하며 자치단체간 재정격차 입장을 포함한 개헌안을 확정하였다.(18.4.3)

않고 공공서비스 공급의 기능적 측면만 강조하였기 때문에 현실적인 실천력에서 한계가 있었다(이재원, 2018).

이에 본 연구는 지방자치의 근본적인 문제들을 해결할 제도적 보장으로서 지방분권 헌법 개정을 전제로 재정분권 강화를 위한 헌법 개정 방안의 제시를 목적으로 한다. 이를 위한 구성은 다음과 같다. II장은 재정분권 헌법 개정에 대한 이론적 논거가 되는 재정분권에 대한 논의를 검토한다. III장은 재정분권의 변화와 평가를 통해 재정분권의 제도적 성과와 수준을 살펴본다. IV장은 재정분권에 대한 헌법적인 실증적 논의로서 프랑스의 수정헌법(2003) 경험을 사례로 한다. 이는 프랑스가 성문헌법주의를 채택한 중앙집권적 성향의 대륙법계 단일국가를 대표하며, 지방분권 헌법 개정을 통해 지방재정 강화 및 재정적 자율성을 증진시켰기 때문이다. V장은 보충성의 원리에 기반하여 재정분권 강화를 위한 헌법 개정 방안에 대하여 제시한다.

## II. 재정분권에 대한 논의

### 1. 재정분권의 의의

재정분권(Fiscal Decentralization)은 중앙정부가 재정에 관련된 제반 계획 수립 및 관리상의 권한과 그에 따른 독립재원 또는 이전재원 등 실질적 자원조달 및 배분에 관한 책임을 지방정부에 이양하는 것으로서 궁극적으로는 각 지방정부 수준에서 가능한 독립적인 재정자주권을 달성하도록 함을 목표로 한다(Worldbank, 2001; 조기현, 2003; Aslim and Neyapti, 2017; 조임곤, 2017).<sup>2)</sup>

이러한 재정분권은 Tiebout(1956)와 Oates(1972)의 분권화 정리(decentralization theorem)를 통해 재정분권화 이론을 제시해 왔으며<sup>3)</sup>, 재정연방주의론에 따라 정치적·경제적 장점, 정태적·동태적 자원배분의 효율성, 소득분배, 거시경제의 안정성, 부패방지, 거버넌

2) 하능식(2016)은 재정분권에 대한 필요성을 주민선호 및 수요에 대한 대응, 정보비대칭, 프로그램의 경쟁과 혁신, 정치경제적 이유로 제시하였다.

3) 분권화 정리는 지역공공재의 생산을 어느 단계의 정부가 담당하든 동일한 비용이 든다면, 지방정부가 스스로의 판단에 의해 그 지역에 적정량의 지역공공재를 공급하는 것이 중앙정부에 의한 공급보다 효율적이라는 것이다. 공공서비스의 지리적 외부성에 따라 중앙-광역-기초의 정부간 '독점적' 재정기능 분담구조 제안하며, 다양한 지방정부가 파레토 효율적으로 공공재를 공급하게 되면 사회전체 효용이 극대화된다고 하였다. 결국 개인선호가 다양해질수록 분권화를 통해 사회효용은 더욱 커지게 된다고 보았다(Oates, 1972).

스 등에서 재정분권화가 필요하다는 신념이 표방된 것이다(조기현, 2003).

그러므로 재정분권을 통하여 지방정부는 지역적 환경의 특성과 주민의 수요와 선호에 따라 행정적인 공공서비스를 제공하게 되며, 이에 필요한 재원을 반대급부적 성격을 가지는 세금이나 사용료를 통해서 조달하게 된다. 이러한 행정운영방식은 이른바 수익자부담원리에 기초한 것으로서 공공결정단위가 작을수록 수혜자의 편익과 그 대가로서의 재정 부담을 직접적으로 연결시켜서 시장경제적인 효율성을 높일 수 있는 것이다(염명배, 2003).

결국 재정분권은 지방정부가 주민 요구에 부합하는 공공서비스를 제공할 수 있으며, 지방정부간 경쟁을 촉진하여 공공서비스 공급에서 효율성을 촉진할 수 있고, 그리고 선거를 통하여 주민이 해당 지방정부에 효율성을 강제할 수 있기 때문에 자원의 효율적 배분과 높은 주민 만족이 이루어지게 되는 것이다(조임곤, 2017).

또한 최근의 분권화 이론은 분권의 배경을 정치적 동기와 재정권한을 포괄한 행정적 동기에서 찾고 있으며, 이런 의미에서 본다면 지방분권은 분산, 권한위임, 권한이양에 대한 행정분권과 재정분권 두 차원에서 접근한다고 볼 수 있다(경기개발연구원, 2008).

따라서 재정분권은 한정된 국가재원을 대상으로 정부계층간의 권한과 책임을 상위 정부가 하위 정부에 이양을 통해 지방세입과 세출에 대한 분권과 재정운영의 자율성을 새롭게 규정하는 제도적 전환이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

## 2. 재정연방주의(fiscal federalism) 이론

재정연방주의는 Tiebout(1956)와 Oates(1972)의 이론적 틀을 중심으로 제1세대 재정연방주의 이론을 발전시켜왔다. Tiebout와 Oates가 대표하는 재정연방주의 이론은 우리나라의 중앙-지방 간 재정관계와 관련하여 주목해야 할 핵심적인 특징으로 공공재(public goods)에 대한 지방의 차별적 선호가 자원배분의 효율성을 증진시킨다는 논거에서 분권화를 주장한다.

즉, 중앙집권적 의사결정체제는 다양한 주민 선호에 대해 신속하고 적절하게 대응하지 못하고, 가능하다고 해도 정보의 비대칭성으로 인해 자원배분의 효율성이 저하된다고 한다. 따라서 각 단계의 정부에게 적절한 기능과 권한을 부여하여 자치단체 간 경쟁을 촉진하고 정보의 비대칭성을 완화하며 다양한 주민선호에 대한 대응력을 높이면 경쟁시장과 같은 성과를 거둘 수 있다는 주장이다(경기개발연구원, 2008).

<sup>4)</sup> 배인명(2017)은 성공적인 재정분권화를 위하여 첫째, 지방정부는 자신들의 재정을 스스로의 힘으로 운영할 수 있어야 한다. 둘째, 중앙정부와 지방정부간의 자원배분은 각자가 제공하는 서비스의 성격에 부합하도록 이루어져야 한다. 셋째, 지방정부간의 재정적 격차를 줄이기 위한 노력도 함께 이루어져야 한다고 하였다.

제1세대 재정연방주의 이론의 주요 시사점은 중앙정부와 지방정부의 합리적 의사결정은 결과적으로 효율적인 지방공공재 공급을 가능하게 한다는 것으로, 재정분권은 공공부문 전반의 효율을 높일 수 있는 바람직한 재정제도라는 것이다.

제2세대 재정연방주의는 공공선택이론과 정치경제학 이론을 근거로 1990년대 중반 이후 핵심적으로 발전해 왔다. 이 이론은 지방공공 부문의 효율성에 대하여 시사점을 제시하였으며, 이를 Oates(2005, 2008)는 2가지 유형으로 제2세대 재정연방주의 이론을 구분하였다.

제1유형은 지방정부의 연성 예산제약(soft budget constraint), 즉 지방정부가 파산할 경우 중앙정부가 궁극적으로 도울 수밖에 없다는 믿음 하에 지방정부가 지방재정을 방만하게 운용하는 강력한 동기가 존재한다는 점을 보여주며, 연성예산제약의 구조적 원천을 규명하고 개혁의 방향을 제시하고자 하였다.

제2유형은 정치경제학적 분석을 통해 재정분권이 효율적 지방공공재 공급의 기제로 작용할 수 있으며, 선거제도와 입법 과정이 지방공공재 공급의 효율성에 미치는 영향에 관심을 가졌다(하능식, 2016). 제2유형의 주된 결론은 재정분권의 단점보다는 장점이 더 크다는 전통적 재정연방주의 이론과 맥락을 같이하고 있다.

이러한 논의하에 현재 우리나라의 재정분권은 연성예산제약을 초래하는 이전재원에 대한 의존성을 낮추는 방안이 검토되고 있으므로 제2세대 재정연방주의 이론의 제1유형의 논의가 주된 맥락을 형성한다고 할 수 있다.

### 3. 세입분권과 세출분권

세입분권(revenue decentralization)이란 중앙정부의 이전재원에 의존하지 않고, 세입에 관한 자기결정권과 자기책임(local accountability)을 갖는 것을 말한다. 즉, 실질적인 지방세(truly local tax)가 지방정부에 의해 자율적으로 부과되어야 하며, 여기서의 자율성은 지방정부가 세율을 결정하여 징수할 수 있으며, 세수가 지방정부에 귀속되는 것을 의미한다(Bird, 1993).<sup>5)</sup>

이재은(2002)은 이 경우 지방으로 세원을 이양함에 따라 발생하는 지역간 재정력 격차의 확대가능성에 대해서는 지방정부의 필요행정수준을 보장해야 하는 「중앙책임」이 강조되어야 한다고 하였다. 그 보장의 틀은 지방교부세의 재정조정제도를 통한 세밀한 제도적 고려가 있어야 하며, 또한 재정력이 빈약한 지방정부를 지원해주는 지방금융공고와 같은 안전장치를

5) 세입분권과 관련하여 임상수(2014)는 세입분권을 자체세입 비중으로 보았으며, 재정자립도를 세입분권의 지표로 하여 세입분권이 지역경제 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 파악하였다.

구축할 필요가 있다고 강조하였다.<sup>6)</sup>

한편 조임곤(2017)은 세입분권을 지방세 및 수수료 확충, 이전재원 확충, 지방채 발행 자율권 등 지방정부의 전체 세입과 관련된 권한이양으로 확대하여 해석하고 있다. 하위정부의 세입은 세출책임에 비하여 매우 적기 때문에 이전재원, 국세에 대한 부가세, 판매세 등이 활용될 수 있으며, 이에 따라 현재 논의의 집중이 지방세입의 확충에만 있는 것은 재정분권에 대한 바람직한 접근이 아니라고 하였다.

세출분권(expenditure decentralization)은 지출의 배분 결정에서 자율성을 가지는 것이다. 세출분권은 어떤 사무와 기능을 어느 계층의 정부가 담당하는 것이 바람직한가와 관련이 되며, 재원의 성격보다는 이전재원이라도 누가 얼마만큼의 재원을 자율적으로 사용할 수 있는가의 권한에 대한 사항이다. 세출분권은 자기결정권을 전제로 성립하는 자기책임성(accountability) 문제가 있기 때문에 세출책임성이 중요한 요인이 되며 이를 통해 생산성 향상과 재정중복을 피할 수 있다고 본다(조기현, 2003).

세출책임성은 공공서비스의 비용과 편익의 명확화, 정부간 재정조정, 기획, 예산 재무보고, 실행에 대한 제도적 연계가 설정되어야 한다. 지출에 대한 세부적인 중앙통제보다는 상위정부의 감시 및 지방정부 재정성과보고에 기반을 둔 재정투명성과 책임성의 제고가 필요하다(조임곤, 2017).

다만, 현실에서 명확하게 일치하는 기능배분과 이에 따른 세출책임성의 할당은 불가능하다고 할 수 있기 때문에 지출비중 중심의 세출분권 논의는 제한적일 수밖에 없다. 그러므로 지출재량이 축소된 상태 즉, 중앙정부의 의무지출을 지방이 단순 집행하는 것은 세출분권과 대치된다고 할 수 있다(손희준, 2015; 배인명, 2017; 주만수, 2017).<sup>7)</sup>

6) 재정분권과 관련하여 이재은(2002)은 지방재정 분권의 확립은 「세출분권」을 필요로 하고 세출분권은 「세입분권」을 전제로 하며, 지방세를 중심으로 한 지방재원의 확충을 자주재원주의라고 하였다. 이전재원을 중심으로 한 재정확충은 일반재원주의로 구분하였으며, 자주재원주의를 지지하였다.

7) 재정분권은 세입분권의 강화와 세출분권의 보완기능을 조화롭게 추구하여 안정적인 지방재정 확충을 통한 주민 삶의 수준을 높이는 것이 궁극적인 목표일 것이다. 이를 위해서 재정분권 수준이 동일하더라도 정치분권이 더 많이 된 국가의 경제성장이 더 높다는 Filippetti and Sacchi(2014)의 연구결과는 시사하는 바가 크다. 즉, 중앙과 지방 간 갈등을 해소하는 기제가 헌법적, 제도적 측면에서 잘 정의된 국가일수록 재정분권의 성과가 높다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 재정분권의 변화와 평가

#### 1. 중앙과 지방의 재정관계 변화

1991년 지방의회 선거로 부분적인 지방자치제도가 도입되고, 1995년 민선 자치단체장의 선출로 본격적인 지방자치가 실시되었으며, 중앙과 지방간 재정관계가 변화하기 시작하였다. 제도적으로는 1988년 관련 법령을 개정하면서 지방자치 제도의 도입을 준비하기 시작했으나, 결정적인 변화는 1991년 지방양여금 도입과 지방세의 탄력세율 제도도입, 1992년 지역개발세 신설 등 지방세제의 변화가 주를 이루었다. 특히 지방양여금의 신설은 기존 지방교부세와 국고보조금 등 이원적인 체계를 대폭적으로 변화시키는 계기가 되었다.

또한 2003년 취임한 노무현 정부에 의해 “정부혁신과 지방분권”이 국정과제로 채택되면서 2005년 지방양여금 폐지와 함께 국고보조금 제도 개편 및 분권교부세와 종합부동산세 신설, 국가균형발전특별회계의 설치, 지방예산편성 지침서 폐지와 지방재정분석제도 개편 및 재정공시제도 도입 등이 이루어졌다. 2006년에는 분권교부세의 법정율 인상(내국세 0.83%에서 0.94%로) 및 부동산교부세 신설, 지방채 총액한도제 등이 도입되었다. 2007년에는 복식부기회계제도가 도입되고, 서울시에 재산세 공동세제도가 실시되었다.

2008년 출범한 이명박 정부에 의해 지방의 사업예산(program budgeting)제도가 도입되었고, 2010년 지방소비세가 국세인 부가세의 5%로 도입되었다. 이에 따라 지역상생발전기금이 설치되었으며, 지방소득세 도입 및 지방세법이 분법되어 지방세목이 간소화되었다. 2011년에는 주민참여예산제도가 확대되고 2013년에는 지방 성인지 예산제도가 도입되었다. 2011년부터 취득세의 인하가 쟁점으로 등장하여 결국에는 영구 인하 및 무상보육과 누리사업 등이 도입되었다(손희준, 2015).

2013년 출범한 박근혜 정부에서 공약사업인 기초연금이 도입되어 2014년 7월 국회통과로 시행되었으며, 동년 지방재정영향평가 제도가 도입되었고 지방소득세가 독립세화(적용시기 2015년) 되었다. 2015년 노인, 장애인 정신요양사업 등 3개 사업이 지역발전특별회계로 환원되고 분권교부세는 보통교부세로 통합되었다. 2016년 긴급재정관리제도가 도입되었으며, 수원, 성남, 용인, 과천, 고양, 화성 등 경기도의 6개 시에게 적용된 시·군 조정교부금 특례조치의 폐지로 중앙과 지방의 갈등이 확대되었다.<sup>8)</sup>

8) 재정분권의 제도적 변화의 특징은 참여의 정부의 경우, 사무와 함께 재원이 확충되었고, 이명박박근혜 정부에서는 재원의 확충보다는 형식적 제도적 변화가 주를 이루었다고 할 수 있다.

## 2. 우리나라의 재정분권 수준

재정분권은 지방정부가 주민의 선호에 따라 행정서비스를 제공할 때 효율성을 추구하는 한편 그에 상응하는 책임성을 갖는 것을 의미한다. 재정분권화는 지방정부가 재정을 운영함에 있어 지방의 자율성 제고, 중앙정부가 갖고 있는 재정권한과 사무의 지방이양 및 재원의 지방 이전, 지방재정의 책임성 확보를 요구하는 특징을 갖는다(경기개발연구원, 2008).

이러한 재정분권의 수준을 측정하는 일반적인 방법은 세입분권과 세출분권으로 구분하여 지방정부가 자율적으로 재원을 통제하는 능력을 살펴보는 것이다. 세입분권은 일반정부 세입 대비 지방정부 세입의 비중으로 세입분권 수준을 측정함으로써 지방정부가 자율적으로 재원을 확보하는 능력을 측정한다. 세출분권은 일반정부 세출 대비 지방정부 세출의 비중으로 측정함으로써 정부역할 중에서 지방정부 역할의 크기를 측정한다(주만수, 2018).<sup>9)</sup>

그러나 재정분권 수준의 측정은 세출, 세입, 지방채 등의 수준과 구성을 결정할 수 있는 권한 등 여러 측면이 포함되어 이들이 서로 상호작용하므로 제한적일 수 있다. 따라서 논의의 진전을 위해 국제적인 재정분권 수준에 대한 연구 결과를 토대로 우리나라의 재정분권 수준을 살펴보도록 하겠다.

주만수(2017)는 분권화 비율을 이용하여 OECD 국가의 분권 수준을 파악하였다. 분권화 비율은 일반정부 세입 대비 지방정부 세입 비중을 일반정부 세출 대비 지방정부 세출 비중으로 나눈 값으로 산정하였다. 분권화비율의 OECD 국가 평균은 61.1%이며 최저 에스토니아의 21.9%부터 최고 미국의 96.3%까지 분포하였다. 우리나라의 분권화비율은 평균보다 크게 낮은 42.6%에 불과하며, 30개 국가 중에서 일곱번째로 낮은 수준으로 나타났다. 이는 재정운영에서 우리나라 지방정부들의 중앙정부에 대한 의존성이 상대적으로 높은 편임을 확인할 수 있는 내용이다.

조기현(2017)은 지방세입 비중에서 지방세출 비중을 뺀 세입·세출 차이를 통해 OECD 국가의 재정분권 수준을 파악하였다. 우리나라의 세입과 세출 차이는 -23.3%로 단일국가 중 네 번째로 높게 나타났다(〈표 1〉 참조).

다만, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등의 북유럽국가와 뉴질랜드, 영국등과 같은 고복지국가들의 지출차이가 큰 것으로 관찰되었는데, 이는 정부계층간 사무배분이나 기능배분의 합리적 조정없이 수치로 나타난 재정분권에 대한 통계착시를 의미한다고 하였다. 즉, 지출차이의 원

<sup>9)</sup> 재정분권화의 핵심은 재정(지출과 세입)에 있어서 자기결정성과 자기책임성이 어느 정도 확보되어 있는냐가 측정대상이다. 이를 다르게 표현하면 재정권한의 배분 정도와 상급기관에 의한 관여 정도로 구분할 수 있다. 전자의 경우에는 지방자치단체의 지출과 세입이 차지하는 비중으로 대표되며, 후자는 다시 지방재정운영의 재량성으로 구분할 수 있을 것이다(경기개발연구원, 2008).

인은 비재정적 구조, 정책우선순위 및 시행 순서 등도 같이 고려되어야 할 중요한 요소라는 의미이며, 과거 참여정부 시기 선(先)사회복지사무의 지방이양, 후(後)재원보장(분권교부세 도입)으로 인한 혼란이 대표적인 사례라고 제시하였다.

〈표 1〉 OECD국가의 지방세입·세출 차이 비교

국 가		지방세입/일반정부세입 (A)	지방세출/일반정부세출 (B)	세입·세출 차이 (A-B)
연 방 국 가	오스트리아	24.7%	31.1%	-6.4%
	벨기에	12.5%	44.5%	-32.0%
	캐나다	49.2%	68.6%	-19.4%
	독일	30.8%	39.6%	-8.8%
	미국	32.9%	48.5%	-15.6%
	스페인	23.8%	43.9%	-20.1%
단 일 국 가	체코	1.2%	27.0%	-25.8%
	덴마크	26.9%	62.2%	-35.3%
	핀란드	23.8%	40.1%	-16.3%
	프랑스	12.3%	19.7%	-6.4%
	그리스	3.8%	6.1%	-2.3%
	헝가리	5.8%	15.6%	-9.8%
	아이슬랜드	25.1%	30.1%	-5.0%
	아일랜드	2.4%	7.5%	-5.1%
	이탈리아	16.2%	27.7%	-11.5%
	<b>한국</b>	<b>18.0%</b>	<b>41.3%</b>	<b>-23.3%</b>
	룩셈부르크	3.5%	10.2%	-6.7%
	네덜란드	3.7%	31.6%	-27.9%
	뉴질랜드	6.7%	33.6%	-26.9%
	노르웨이	12.1%	32.8%	-17.7%
	폴란드	13.4%	30.4%	-17.0%
	포르투갈	7.3%	12.2%	-4.9%
	스웨덴	36.4%	49.3%	-12.9%
	영국	4.9%	25.2%	-20.3%

자료 : 조기현(2017).

한편, 하능식(2017)은 OECD의 각국 정부수준별 재정관계 및 지방정부의 재정자율성 자료를 토대로 우리나라의 분권지수를 국제비교·평가하였다. 평가결과, 2014년말 현재 우리나라

의 세출분권은 0.429 수준인데 비해 세입분권은 0.170으로 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 수직적 재정불균형이 매우 큰 것으로 나타났다.

또한 2014년 OECD 국가의 자체세입 비중은 평균 0.546으로 나타났으며, 아이슬란드(0.888), 미국(0.811)은 80%가 넘고 70%가 넘는 국가도 스위스, 독일, 캐나다, 포르투갈, 프랑스, 핀란드 등 6개국에 이르는데 비해, 우리나라는 0.410으로 OECD 평균에 크게 미달하여 이전재원 의존도가 상대적으로 매우 큰 편이라고 분석되었다.

이러한 연구결과를 종합하면, 우리나라의 세입분권 수준이 상대적으로 높더라도 세출분권 수준에 비하여 세입분권 수준이 크게 낮기 때문에, 지방정부는 세출을 위해 필요한 재원을 스스로 조달하지 못하고 중앙정부에 의존하는 한계를 나타낸다고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

### 3. 재정분권 추진 평가 : 지방자치발전종합계획을 중심으로

지방자치발전위원회의 「지방자치발전종합계획」은 8개의 핵심과제와 10개의 일반과제, 2개의 미래발전과제로 전체 20개 과제가 계획되었으며, 이중 재정분권 관련 과제는 핵심과제 3번 ‘지방재정 확충 및 건전성 강화’의 세부추진과제이다. 재정분권 개편방안은 자주재원 확충, 이전재원 조정, 지방재정 건전성 강화의 3대 방안이 제시되었다(〈표 2〉 참조).<sup>11)</sup>

지방자치발전종합계획상 재정분권에 관한 내용은 실질적으로 국세·지방세 합리적 조정과 지방교부세 제도 개선, 국고보조사업 정비 및 포괄보조금 확대로 국한하여 살펴볼 수 있다.

우선 자주재원 확충을 위한 국세·지방세 합리적 조정의 세부추진계획인 지방소비세율 인상은 2010년 도입 당시 3년간 시행을 거쳐 2013년부터 그 규모를 부가가치세 세수의 5%에서 10%로 5%p 인상하기로 합의하였으나, 취득세 세율 영구감소에 따른 보전분으로 2014년부터 부가가치세 세수의 5%에서 11%로 6%p 인상한 것에 그치고 있다.

다음으로 이전재원 조정과제의 지방교부세 교부율 조정은 2006년 19.24%인상 이후 지방정부 역할과 기능이 대폭 확대되었으나, 지방교부세 교부율은 제자리에 있으며, 오히려 예산대비 지방교부세 비중은 2009년 19.3%에서 2016년 17.3%로 감소하고 있는 실정이다(손희준, 2017).

국고보조사업의 정비는 국고보조금이 2010년 30조원에서 2016년 46조원으로 증가하고

10) 세입측면에서 지방정부의 재정자율성은 자체세입 규모와 관계없이 세원, 세율, 감면제도를 결정하는데 중앙정부 개입의 크기에 따라 달라질 수 있다. 또한 세출측면에서 중앙정부의 지출용도 규제의 정도 혹은 의무적 지방비 부담을 요구하는 특정보조금과 일반보조금의 비율 등에 의해 지방정부의 실질적인 자율적 지출권한은 달라질 수 있다(주만수, 2017). 이재원(2018)은 의무적 국고보조 지출사업들을 분권의 영역에 포함시키는 것은 적절하지 않으며, 분권의 현실을 왜곡하는 ‘분식분권’의 위험이 있다고 하였다.

11) 지방자치발전위원회는 박근혜 정부 국정과제 관련 20개 과제를 내용으로 하여 2014년 12월 ‘지방자치발전종합계획’을 수립하여 국무회의에 보고하였다.

국고보조금 비중도 2007년 18.3%에서 2016년 23.3%로 증가하는 등 중앙목적 사업에 지방 재원 의무부담의 확대되고 있으나, 전면적인 이양 및 통폐합은 실행되지 않고 있다.

〈표 2〉 지방자치발전위원회의 재정분권 관련 추진계획 및 이행여부(2018.3 현재)

과제명	과제	개편방안	세부추진계획	이행여부
지방 재정 확충 및 건전성 강화	자주 재원 확충	국세·지방세 합리적 조정	지방소비세율 인상	×
			지방세 비율 확대	△
		지방세 비과세 감면 축소	지방세 비과세 감면 축소(23%→15%)	△
		지방세제 개편	신세원발굴 정액세율 현실화 지자체 기업유치와 세수연계	×
	이전 재원 조정	지방교부세 제도 개선	행정수요 연계 제도개선	◎
			지방교부세율 조정	×
		국고보조사업 정비 및 포괄보조금 확대	국고보조사업 정비(이양·통폐합)	×
			포괄보조금 확대	×
	지방 재정 건전성 강화	지자체 자구노력 강화	지방세 체납징수율, 세외수입 체납징수율 제고	△
			세출구조조정	△
		재정위기관리제도 개선	긴급재정관리제도 도입	◎
		지방공기업 채무 건전성 관리 강화	부채감축관리	△
구조조정 추진	△			

주 : ◎ 완료, △ 일부 완료, × 미추진

자료: 지방자치발전위원회(2014).

국고조보금의 포괄보조금 확대는 지특회계 일부사업에 대해서만 포괄보조금 제도를 실시하고 있으나, 실제 운영은 영세개별보조사업과 동일하게 운영되고 있다. 따라서 재정사업 성과 책임의 소재 불명확, 국고보조율 하향추세에 따른 지자체 부담 증대, 유사중복사업 증가 등 많은 문제점을 노정하고 있으며, 이에 대한 제도개선이 이루어지지 않고 있다.

## IV. 외국의 지방분권 개헌 사례 : 프랑스

### 1. 프랑스의 지방분권 헌법 개정 경과

프랑스는 2002년 5월에 우파정권을 창출한 자크 시라크(Jacques Chirac)대통령의 장-피에르 라파랭(Jean-Pierre Raffarin) 정부 하에서 입안된 프랑스 공화국의 분권화된 조직에 대한 헌법개정안을 2003년 3월 19일 헌법위원회에서 결정하였다(최진혁, 2008: 86-87).

이러한 2003년 헌법 개정은 1982년 지방분권화 추진과정에서 나타난 재중앙 집권화의 흐름을 차단하기 위한 차원에서 시도되었다. 이전의 미테랑 정권에서 강력하게 추진한 지방분권 개혁이 중앙정부의 공직자들에 의해서 직·간접적인 저항을 받아 그 시행과정에서 개혁관련 제도가 간섭받거나 제한되는 상황에 직면하면서 이에 대한 대응방안으로서 헌법 개정을 시도하게 되었다. 이에 따라 프랑스는 국가의 행정조직을 분권화하는 신중한 개혁으로서 그리고 국가 변화를 가져올 수 있는 수단과 방법으로서 헌법 개정을 통한 개혁적 방법과 선언을 추진하였다.<sup>12)</sup>

프랑스는 2년여에 걸친 국민적 논의를 거쳐, 2003년 3월 17일 상·하원 합동총회를 열고 프랑스 민주공화국의 지방분권 조직에 관한 헌법조항을 수정하였다. 지방분권 헌법조항은 총 10개 조(관련조항 14개)로써 지방정부에 대한 권한의 이양과 지방정부의 실험적 권한집행 및 지방재정권을 보장하기 위한 내용을 중심으로 개정하였다(안영훈 외, 2013).<sup>13)</sup>

12) 프랑스는 헌법개정을 위하여 그 준비단계로서 지방민주주의(자유스러운 지방)를 위한 회합(les Assises des libertes locales)을 26개 광역자치단체 내에서(2002년 10월 18일부터 2003년 2월 28일까지) 조직하였다. 이 회합은 지방으로의 권한배분과 실험(학습)의 실천을 위한 국가 재정수입의 이전필요성을 요구하였으며, 지역간 재정격차 완화를 위해 재정조정정책으로 지방자치단체간 불형평성을 해결해 줄 것을 요구하였다(최진혁, 2008).

13) 프랑스 개헌은 신지방분권법 제정 이후 지방분권 원칙에 위배되는 정책결정의 증가 등 지방분권 가치를 심각하게 위반하는 사례들이 빈번함 따라 근본적인 해결방안으로 개헌을 시작하였고, 풀뿌리 근린통치 실현을 위한 정치적 정당성이 직접적 요인으로 작용하였다(안영훈, 2017).

## 2. 프랑스 헌법 개정의 주요 내용

### 1) 헌법 제1조 분권화된 공화국 신설

종전의 프랑스 헌법 제1조는 “프랑스는 단일의(불가분의), 중립적인(종교적 중립성), 사회민주주의 공화국이다” 라고 규정하였다(최우용, 2008: 182).

2003년 3월 28일에 제정된 헌법은 “공화국의 조직은 지방분권체제로 구성한다”라는 규정을 보완(삽입)하여 프랑스 공화국의 기본가치를 지방분권화에 설정하고 지방분권이 국가조직의 근간임을 만천하에 천명하고 있다.

### 2) 국가와 지방정부의 새로운 권한 배분 정립

국가와 지방정부간의 권한 배분은 개정 헌법 제72조 제2항을 신설하여 보충성 원칙의 헌법적 보장 강화에 관한 규정으로 강조하고 있다(전훈, 2008: 207-208). 즉, 제72조 제2항에 의하면 “지방자치단체는 지방(자치단체)차원에서 최대한 실행할 수 있는 권한전반에 관한 결정권을 가진다”는 것이다.

보충성의 원칙은 유럽연합의 각 회원국과 유럽연합 간 권한배분을 위해 채택된 이후 실질적인 헌법적 원리로써 제시되었다. 보충성의 원칙에 의하면 권한이나 기능배분은 주민에게 가장 가까운 수준에서 가장 효과적으로 행사되어야 하며, 적극적으로 국가가 하위의 가장 작은 구성단위에 권한을 배분하여야 한다는 것이다.

따라서 프랑스 헌법개정 이전의 권한배분과 개정이후의 권한배분상 차이점은 보충성 원칙의 강조에 따라 주민에 가장 근접하고 효율적인 권한배분을 추구하려는 것이고 이를 위해 중요한 권한배분을 각 자치단체마다 예시하고 있는 것이다(김석태, 2005).

즉, 레지옹(지역)자치단체는 대학교의 설립, 직업훈련에 관한 수단행사, 철도수송, 중소기업에의 도움의 권한을 행사하게 하며, 도(데파르트망) 자치단체는 고속도로를 제외한 전체 도로망을 관리하며, 학교건강을 책임진다. 시읍면(코뮌)자치단체는 경제개입, 사회부조, 환경분야에 확장된 권한을 행사하게 하고 있다(최진혁, 2012).

〈표 3〉 프랑스 헌법 개정 전후의 권한배분 비교

구분	헌법개정 이전(1983년 이후)	헌법개정 이후(2003년 이후)
분야	<b>12개 분야</b> 1) 지역계획, 국토계획, 경제발전 2) 직업훈련 및 견습 3) 도시개발계획과 유물 및 유적보호 4)사회부조 및 위생 5) 운하, 하항 6) 해양 7) 낚시 8) 해양경직지 9) 학교교통(수송) 10) 교육 11) 환경 및 문화활동 12) 농업	<b>21개 분야</b> 1) 안전 2) 사회활동, 건강 3) 교육(건설 및 기능과 관련된 업무) 4) 청소년 5) 스포츠 6) 문화활동 7) 관광 8) 직업훈련 9) 경제개입 10) 도시정책 11) 도시계획, 12) 국토개발계획, 농촌개발 13) 주거 14) 환경/유적 15) 쓰레기 16) 상수도 17) 전산통신망 18) 에너지 19) 항구, 수로, 해수연결 20) 학교교통(수송), 공공교통 21) 도로
원칙	1) 지방자치단체간의 모든 중첩된 감독의 폐지 원칙 2) 총체적 이양(분야별에 따른 권한배분의 원칙) 3) 권한과 재원의 동시이양 및 부담경비의 통합적 보상 4) 현존하는 지방자치단체 특권의 원칙 5) 권한의 점진적 이양의 원칙	<b>좌동 + 보충성의 원칙</b>
특징	1) 권한의 포괄적 규정주의와 예시적 열거주의의 절충 2) 자유스러운 행정(자치행정) 구현에 부응하는 기능 배분	<b>좌동 + 1) 각 자치단체의 고유한 기능적 임무를 활용한 기능배분</b> 2) 명백하고 확장된 권한추구를 도모하는 기능배분(선도 지방자치단체의 활용) 3) 보충성 원칙 존중 4) 지방분권을 보완하는 차원에서의 기능배분

자료: 최진혁(2008: 91).

### 3) 자치입법권의 강화 : 지방분권 제도의 실험 원칙

프랑스 개정 헌법은 제72조 제4항을 신설하여 지방정부와 지방정부 연합체는 필요한 경우, 법률 또는 명령의 규정에 의한 대상과 기간이 제한된 자치입법으로서 실험법을 통하여 그 권한실행을 규정하는 일반 법률 또는 명령규정의 예외규정을 정할 수 있도록 하였다(안영훈 외, 2013). 환언하면 개정 헌법은 조례의 권한행사를 지배하는 법률이나 법령에 대해 자치단체의 정책목적에 따라 기여할 수 있는 규정을 제정하여 지방자치단체 스스로 정책실습(체험)을 할 수 있도록 허용하고 있다.

다만, 정책실험은 공적 자유나 헌법상 보호되는 권리 실행의 본질적인 요건과 관련되는 경우에는 허용되지 아니한다. 즉, 실험법은 자치권행사나 헌법적으로 보장된 권한의 필수불가결한 조건들을 규정하는 규칙을 손상시킬 수 없다는 것이다. 실험권한의 영역은 엄격하게 설정된다.

#### 4) 자치재정권의 강화

프랑스 개정헌법은 처음으로 법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체에게 과세표준과 세율을 정할 수 있도록 인정하고 있어 지방분권의 실질적 의미인 자치재정권을 대폭 강화하고 있다. 지방의 자유스러운 행정은 자치단체의 자원을 스스로 결정할 수 있게 해주어야 한다는 논리에서 법률에 조건 지워진 진정한 자치재정의 수단을 추구하고자 한 것이다(최진혁, 2008).

개정헌법 제72-2조는 “지방정부는 법률이 정하는 조건에 따라 자유롭게 이용할 수 있는 재원을 가지며(제1항)”, “법률이 정하는 한도 내에서 지방정부가 과세기준과 세율을 정하는 것을 인정할 수 있다(제2항)”고 규정하고 있다.

개정헌법 같은 조에서는 이어 “국가와 지방정부 간의 모든 권한이양은 그 권한의 행사에 조달되었던 재원의 이양을 수반하며, 지방정부의 지출을 증가시키는 모든 권한의 신설 또는 확대는 법률에서 정하는 재원을 수반한다(제4항)” 라고 재원보전에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 그리고 재정불균형 해소와 관련하여 프랑스 개정헌법은 “법률은 지방정부 간 평등성을 촉진하기 위해 재정조정제도를 마련해야 한다(제5항)”라고 명시하고 있다(안영훈, 2017).

2003년 개정헌법은 이와 같이 지방정부에 대한 자치재정권의 확대 및 이양에 따른 지방정부간 재정력 격차를 시정하는 조치로 재정조정제도를 헌법에 규정하였다(안영훈 외, 2013).<sup>14)</sup> 또한 프랑스는 지역간 재정 불균형 해소를 위해 재정력이 우수한 지방정부가 재정지원하는 수평적 재정조정제도를 운영하고 있다.<sup>15)</sup>

14) 개정헌법 제72-2조의 개정배경은 다음과 같은 5가지 측면에서 살펴볼 수 있다: ① 법률의 영역 내에서 자원의 자유스러운 처분 ② 지방자치단체가 모든 사물에 대해 전체 혹은 부분적으로 세를 부과할 수 있는 가능성을 부여함 ③ 세수입과 기타 자체수입이 제시(대표)해야만 하는 결정적 부분 ④ 권한과 재원의 동시배분(지금까지는 희생적이었던) ⑤ 법률에 의한 지방재정조정메카니즘의 설치(최진혁, 2008).

15) 예를 들면, 프랑스는 도시연대교부금, 농촌연대교부금, 수도권기초정부(코뮌)연대기금, 레지옹형평교부금 등의 제도를 채택하여 운영하고 있다(안영훈, 2017)

### 3. 프랑스 헌법 개정의 시사점

첫째, 헌법 개정을 통한 분권화이다. 프랑스는 헌법 개정을 통하여 공화국 체제를 보전하면서 국가조직의 분권화를 선언하였다. 이는 단일국가체제 내에서 국가의 통일성과 지방자치단체의 다양성을 함께 추구하려는 논리로 추진된 것으로 국가와 지방자치단체가 연계성을 가지고 주민참여의 효과를 극대화하는 방향으로 추진되었다.<sup>16)</sup>

둘째, 지방입법권의 실험권한이다. 프랑스는 지방자치단체가 법률이 부여한 권한을 행사하거나 법률, 법규에 유리하게 기여할 수 있는 변경사항을 스스로 실험할 수 있게 하고 있다. 이러한 자치단체의 실험권한의 귀결로써 헌법에서 보충성의 원칙을 제시하고 있다.<sup>17)</sup>

셋째, 지방의 자주재정에 관한 헌법규정이다. 프랑스는 헌법에서 지방자치단체가 모든 상황(자연적 실재)에 법률이 정하는 한도 내에서 과세표준과 세율을 정할 수 있도록 인정할 수 있음을 규정하고 있어 지방분권의 실질적 의미인 재정자치권을 대폭 강화하고 있다.

또한 국가와 지방자치단체간의 모든 권한배분은 권한을 이전 받은 해당 자치단체에 사무를 수행할 수 있는 동등한 자원이 함께 부여되어야 하는 것으로 하고 있다.<sup>18)</sup>

넷째, 중앙과 지방간 협력거버넌스 구축이다. 프랑스는 중앙정부와 지방정부간 협력관계를 위하여 법정으로 운영되는 협력거버넌스 체제의 다양한 위원회를 구성하였다. 그중에서도 '지방재정 형평성 위원회'<sup>19)</sup>, '사무이양재정평가위원회'<sup>20)</sup> 등의 사례는 중앙-지방의 협력을 통한 재원의 이전 및 보전이라는 측면에서 중요한 시사점을 주고 있다.

다섯째, 보충성의 원칙의 명시이다. 프랑스는 사무권한 배분의 원칙으로 보충성의 원칙을 조문화하여, 지방정부는 그 자치정부에 가장 적합한 사무들을 포괄적으로 수행하도록 해야 하며, 지역적 사무는 우선적으로 기초단위에서 수행해야 한다는 권한을 명시하였다.

16) 프랑스는 중앙권한의 지방이양시에 '보충성원칙'에 따라 먼저 기초정부에 권한을 최우선적으로 이양한 후, 자치계층간 권한배분을 추진하는 '총체적 권한이양의 원칙'을 적용 : 2003년 8월 1일 조직법과 2004년 7월 29일 조직법 제2004-758호에서 지방정부의 사무배분 원칙으로 정립

17) 지방정부에 의한 실험에 관한 법률 제정(2003.8.1): 법률에 정한 조건 하에서 실험시 지방정부에게 입법 및 규제 조항 예외 적용

18) 지방정부의 재정자치에 관한 법률(2004.7.29.) 제정: 지방정부별 재정자치 비율 산정과 고유재원의 분담을 규정

19) 지방재정운영위원회는 1979년 설치된 이후 매년 2회 회의를 개최하며, 지방정부 대표와 중앙정부 대표(장관) 등 총 64명을 위원으로 활동하고 있다. 주요 의제는 지방교부금 및 국고보조금 등 주요 재원 배분 정책결정, 의견수렴, 정책제안 등이 있다.

20) 사무이양재정평가위원회는 1984년 설치, 2004년 개편되었으며, 지방정부 대표가 위원장이 되고 중앙정부의 예산장관, 내무부장관 및 지방정부협의회 대표 등 총 22명을 위원으로 하여 동수 위원회로 운영된다. 주요 의제는 사무이양에 따른 재원의 정확한 이양 감독, 평가 등이다.

## V. 재정분권을 위한 헌법 개정 방안

### 1. 기본방향

지방자치는 주민이 스스로의 규율과 재원을 통해 지역의 문제를 해결하는 과정이라고 할 때, 스스로의 규율을 마련하는 것을 형식적 권한이라고 할 수 있으며, 이를 집행할 수 있는 재원은 내용적 권한이라고 할 수 있다. 우리 헌법에서는 지방자치를 규정하고 있고, 지방자치 단체는 이에 따라 주민의 권리제한, 의무부과 등을 제외한 여타의 정책을 수립하여 집행할 수 있다. 만약 스스로의 규율은 마련할 수 있으나, 이를 위한 재원이 보장되지 않는다면 지방자치가 제대로 구현될 수 없을 것이다. 따라서 중앙정부의 재정권한을 지방정부로 이양하는 재정분권이 지방자치의 핵심이라 할 것이다.

따라서 재정분권에 대한 헌법적 근거를 마련하는 것은 진정한 지방분권 개혁을 성취하는 것 이자, 민주주의의 핵심인 주민의 자기결정권을 보다 가까운 정부 수준에서 이루지게 하는 요체가 될 것이다. 이에 본 연구에서는 재정분권을 위한 헌법 개정 방향을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 국민 중심의 헌법 개정이다. 공공서비스의 제공에 따르는 재정적 권한과 책임을 여러 단계의 정부에 배분하는 과정은 궁극적으로 국민(주민)의 삶의 질과 지역발전을 제고하기 위한 것이다. 따라서 주민을 위한 총체적 권한수행을 위해 주민과 가까운 자치단체의 자치재정권과 자치입법권을 연결해 줄 필요가 있다.

둘째, 정부간 협력적 재정거버넌스 체계 강화를 위한 헌법 개정이다. 세입분권 확대를 위한 지방소비세 및 지방소득세 확충 등 국세의 지방세 이양방안은 수도권과 비수도권 지역 간 재정력 격차를 더욱 심화시킬 수 있다.

그러므로 수도권과 대도시 지역의 재정력 확충을 위한 방법과 함께 비수도권의 재정력이 취약한 시·군 지역의 자치단체에게는 지방교부세를 통한 자원보전과 지역의 자생력을 강화할 수 있는 지방세목 간의 재배분 방안 등도 고려할 수 있도록 정부간 협력적 재정거버넌스 체계를 강화할 필요가 있다.<sup>21)</sup>

21) 손희준(2013)은 정부간 협력적 재정거버넌스 체계구축을 위해 자율재정(Self-financing) 영역은 지방세와 세외수입 등 자주재원에 의한 영역으로 자치단체의 자율성을 인정하고, 반면 협력재정(Cooperative Financing)은 중앙정부에 의한 의존재원에 의한 영역으로 지방교부세 등 일반재원을 통해 재정보전 기능을 수행하여야 한다고 하였다.

## 2. 재정분권 개헌 방안

### 1) 지방분권 국가의 선언

지방분권 국가의 선언은 헌법 전문 또는 제1조에 대한민국이 지방분권 국가임을 천명하는 것이다. 즉, 헌법 전문 또는 제1조에서 민주국가의 원칙, 공화국의 원칙 및 지방분권이 국가의 근본 질서임을 밝히는 선언이다.

프랑스 수정헌법(2003)의 사례에서와 같이 헌법 제1조 지방분권 국가의 선언은 국가와 지방정부의 정부간 관계 모델을 살아 숨쉬게 만드는 기본 조직원리로써 작동하여 입법이나 해석에 있어서 근거 조항의 역할을 한다는 점에서 중요한 원칙이 된다.

다만, 헌법에 지방분권 국가를 규정하는 것만으로는 지방분권 국가가 되는 것은 아니다. 지방의 입법권과 행정권, 재정권, 조직권 등 구체적인 내용이 헌법에 규정되어야 비로소 지방분권 국가로서 구체적인 실질을 갖게 된다(한국헌법학회, 2015).

### 2) 보충성의 원리 도입

보충성의 원칙이란 “공적 책무(public responsibilities)는 원칙적으로 주민에게 가장 가까운 자치단체가 우선적으로 행정서비스를 집행하여야 한다”라는 지도원리이다. 이는 국가와 지방자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할배분의 원리를 규정한 것이다.

보충성의 원칙은 하위단위에 우선적으로 권한을 주는 것에 그치는 것이 아니라 다른 한편으로는 상위단위에 적극적인 의무를 부과하는 원칙이다. 그리고 하위단위에서 적절히 수행할 수 없는 일에 대해서는 모두의 공동이익(common good)을 위해 그 권한을 행사하여야 한다는 원칙이다. 보충성은 하위단위에 자유를 부여하는 원칙이기도 하지만 사회적 통합을 위해 상위단위에 권한을 인정하는 것이다(김석태, 2005).

또한 보충성의 원칙은 각 주체의 역할분담을 통하여 업무수행의 효율성을 높이는 경제성의 원리인 동시에 하위공동체의 활동영역을 보장하는 자유의 원리이기도 하다. 이는 유럽공동체(EU)를 설립하는 1992년 마스트리히트 조약에 명시되어 가장 중심적인 원칙으로 사용되면서 독일을 비롯한 유럽의 각국 헌법에서 채택함으로써 헌법적 효력을 갖는 법원칙으로 발전되어 왔다(김석태, 2005; Kramer, 2005).

보충성의 원칙은 국가와 지방, 지방과 지방간의 입법권과 행정권, 재정권을 배분하는 역할 배분에 있어서 반드시 고려되어야 할 기준으로서 지방자치의 제도적 이론적 발전에 그 의미가 적지 않다고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

### 3) 자치입법권 확대<sup>23)</sup> : 제도실험법 근거 도입

헌법상 제도실험법 조항은 지방정부가 새로운 제도를 실험적으로 시도할 권리를 가지는 것이다. 지방정부는 이의 참여를 통하여 제한된 기간에 충분한 논의와 실험 및 평가과정을 거쳐 적합한 제도와 정책을 선별적으로 활용할 수 있게 된다.

제도실험법 장치는 결과에 대한 평가를 통해서 향후 정책추진 방향과 내용을 점검할 수 있고, 참여를 통해서 미래에 발생 가능한 결정들을 확인해 줄 수 있는 장점이 있다. 실험법 제도의 당위성은 다양한 사회적·정치적·행정적 환경의 복잡한 상황하에 도출된 불안정한 결과, 사용 가능성이 불확실한 기술에 대한 의구심, 다양한 찬반의견의 상존 그리고 새로운 계획의 수립 및 실천 가능성 등의 원인 때문에 충분히 높은 가치가 있다고 할 수 있다(안영훈 외, 2013).<sup>24)</sup>

특히 한정된 기간과 정해진 목적의 범위 내에서 한시적으로 정치·행정적 제도를 실험할 수 있다는 가능성과 기존 법령의 제약으로부터 한시적으로 제외될 수 있다는 점만으로도 실질적으로 진일보한 지방분권 제도라고 할 수 있다<sup>25)</sup>.

### 4) 과세자주권

현행 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”로 하여 재정권력을 원칙적으로 국가의 사무라고 보고 있으며, 지방정부는 국회에 의하여 법률상 수권의 범위 내에서 세원을 발굴하고 세금을 부과 징수할 수 있는 조세법률주의를 따른다(류영아, 2015).

그러나 지방정부의 과세자주권은 지방분권을 실질적으로 수행할 수 있도록 지방세 등 자주 재원에 대하여 자치단체의 전권적 자율성을 인정하고, 이에 따른 책임을 주민과 의회에 대해 전적으로 지게하는 주요한 권리로 천명되어야 한다. 따라서 현행 헌법상 조세법률주의에 대한 전면적 개편 또는 완화가 필요하다.

지방의 과세자주권은 국세는 국회가 조세권의 행사를 하고 지방자치단체의 지방세는 각 지

22) 보충성의 원리 개헌안 : 정부 상호간 업무배분은 보충성의 원리를 기초로 한다.

23) 자치입법권은 조례에 법률적 효력을 부여하는 방안과 조례에 대한 법률의 위임 방안(다수설)을 제시하는 견해로 구분되며(김용훈, 2018), 본 연구는 다수설을 기반으로 제도실험법을 제안한다.

24) 프랑스에서는 조직법률에서 제도실험의 종료에 관한 3가지 가정(3년 이내의 연장, 실험의 인정과 일반화, 실험의 폐기)을 규정하고 있으며, 입법자는 최종적으로 법률이 채택될 때까지 입법 제안서 또는 법률안의 기탁을 실험 허가한 법률이 정한기간으로부터 1년간 연장할 수 있다. 이러한 연장은 관보에 게재되어야한다(전훈, 2008: 68).

25) 제도실험법 개헌안 : 지방정부는 법률이 정하는 바에 따라 실험적 지위로서 법률 또는 시행령의 예외규정을 규정할 수 있다.

방의회가 조례(자치법률)로 정하는 준연방제적 방식과 일본과 같이 조세법률주의를 완화하는 조항을 통해 지방정부가 제정하는 법정외세를 도입하는 방식으로 크게 구분할 수 있다(이상법, 2017b).

우선, 준연방제적 방식은 조세권의 지방분권화를 위해서 현행 헌법 조세법률주의의 원칙(제 59조)을 벗어나 대한민국의 조세가 ① 관세를 포함한 국세 ② 재산세를 포함한 자치세 ③ 소득세와 소비세를 포함한 공동세의 3원 구조임을 헌법에 직접 명시하는 것이다.

그리고 조세권의 행사는 자치권의 본질에 해당하는 것으로 보아 국세는 국회가 제정하고, 지방세는 각 지방의회가 법률 또는 법률에 준하는 효력을 가지는 조례(자치법률)로 정하는 방식이다(한국헌법학회, 2015).

〈표 4〉 준연방제적 조세분권화

3원구조	국회	광역의회	기초의회
국세(관세 포함)	○		
자치세(재산세 포함)		○	○
공동세(소득세·소비세 포함)	○	○	○

다음으로 조세법률주의 완화는 조세법률주의의 제약 때문에 자치단체가 자의적으로 세목을 신설하거나 세제를 변경할 수 없는 상황을 완화하는 것이다. 즉, 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원(예: 관광세 등)에 대해서는 법률의 조건에 따라 당해 자치단체의 조례에 근거하여 과세할 수 있도록 하는 법정외세 신설에 대한 재량권한을 부여하는 방안이다.<sup>26)</sup>

## 5) 자치재정권

자치재정권은 지방자치단체의 재정운영 및 세출에 대한 자율성 제고를 말한다. 이를 위해 ① 재정권을 행사하는 중앙정부 및 각 지방자치단체에 대하여 재정 건전성 및 재정 투명성을 헌법상의 원칙으로 천명하고 ② 중앙정부와 지방자치단체 간 사무위임 시 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담하도록 하며, ③ 수평적·수직적 지방재정 조정제도를 시행할 수 있는 헌법적 근거를 마련하는 것이다.

재정권의 기본원칙은 재정건전성 및 재정투명성의 원칙이다. 재정건전성은 국가와 지방자치단체에 세입과 세출의 균형예산을 운영할 기본의무를 부과하여 과도한 채무 증가를 방지하

26) 조세법률주의 완화를 위한 개헌안 : 조세의 종목과 세율은 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라 정한다.

기 위한 취지로써 규정하는 것이다. 재정투명성은 재정운영의 공개를 제도화하여 객관성 확보를 통해 자의적 사전통제 및 차별적 선별과 간섭 등 부작용의 차단을 내용으로 한다(한국헌법학회, 2015).

〈표 5〉 재정권의 지방분권화

재정건전성 및 재정투명성의 원칙
법률로 위임된 사무에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담하는 원칙
수직적·수평적 지방재정 조정제도

재정권에 있어서 사무위임과 그에 따른 비용부담에 관한 재정보전 규정은 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간 사무위임을 할 경우 위임자가 수입자에게 위임한 사무의 처리 비용을 부담하도록 함으로써 비용전가가 발생하지 않도록 하는 것이다(이상범, 2017b). 독일 재정헌법에서는 행정지출과 목적지출이 구별되며, 목적지출에 대해서는 견연성의 원리하고 하여 사무책임과 지출책임을 연계하고 있다(문병효, 2006).

한편 지방재정 조정제도에 관한 사항은 지방에 대한 중앙의 수직적인 재정조정에 한정되어 있는 재정조정제도에 지방자치단체 상호간에 수평적인 재정조정제도를 도입함으로써 상호연대에 의한 지역격차 해소 및 지방의 중앙에 대한 예측을 완화하고자 하려는 취지를 포함하고 있다(이기우, 2010).

수평적 재정조정제도는 지방자치단체간의 대등한 수평적 관계를 기초로 하여 재정력이 우수한 지역과 재정력이 빈약한 지역간의 재정격차를 해소하는 방안이다. 프랑스의 사례에서와 같이 수도권에 위치한 기초정부들을 위한 상호간의 연대기금 그리고 레지옹 지역정부간 재정형평성 유지를 목적으로 한 레지옹형평교부금 등은 우리나라의 지방정부간 재정불균형 조정에 대하여 시사점을 주고 있다.

## VI. 결론

지금까지 본 연구는 재정분권에 대한 논의와 우리나라의 지방재정제도의 변화, 재정분권 수준 그리고 재정분권 추진 현황을 살펴보고 프랑스 지방분권 개헌 사례와 시사점을 토대로 재정분권 개헌방안에 대하여 제시하였다.

우리나라의 재정분권은 지방자치 실시 이후 의미있는 분권이 확인되지 않았다. 오히려 지방의 세입과 세출은 중앙정부의 관리 통제 지향적인 개입이 강화되면서 지방자치단체의 재정 운영에서 자율과 책임성이 계속 약화되고 있었다. 특히, 정부간 재정관계가 가지는 정치적 영향력으로 인해 재정관련 제도는 지방정부를 산하기관으로 활용하여 분권 보다는 집권의 특성이 강하게 반영되었다. 대표적인 사례로 전국 표준적인 사업을 위탁시행하는 복지보조사업들을 들 수 있다.

따라서 근본적인 지방재정 개혁을 이루고 상충되는 자치단체간 이해관계를 조정하여 재정분권 체계를 완성하기 위해서 재정분권이 헌법적 수준에서 형성되고 심도있게 논의되어야 함은 충분한 당위성을 갖는다고 할 것이다.

더욱이 외국의 사례로 살펴본 프랑스의 경우는 미테랑 정권(81-95년)에서 추진한 지방분권 개혁의 시행과정에서 중앙 공직자들에 의해 직접 또는 간접적으로 제약을 받은 상황을 타개하기 위하여 지방분권 헌법 개정을 추진하였다(배준구, 2012). 이를 통해 프랑스 지방자치단체의 재정적 자율성은 헌법적 원리의 구성요소가 되었으며, 헌법에 근거하여 지방자치단체의 재정자치에 관한 법률('04.7.29)로 지방자치단체의 고유재원을 정의하였다. 그 결과 2015년 기준 지방세는 1,325억유로로 지방자치단체 수입의 약 57%를 차지하였으며, 재정자주도는 데파르트망의 경우 헌법 개정 이후 2003년 58.6%에서 2015년 70.9%로 증가하였다(김은경, 2018).

한편 재정분권을 위한 헌법 개정은 무엇보다도 그 목표와 지향점이 '재정자율성의 확대와 책임성의 확보'가 되어야 한다. 자율성 확대의 쟁점은 방법론인데, 지방세 등 자주재원이 가지는 구조적인 한계로 인한 자치단체 간의 재정력 격차를 이유로 세입분권의 논의를 멀리해서는 안 될 것이다. 역시 재원의 성격과는 상관없이 지방정부의 세출에 대한 자율권만을 확대하는 일반재원의 순증의 논의에만 매몰되어서도 안 될 것이다.

재정책임성과 관련하여서는 지방이 중앙에 비해 상대적으로 열등하고 역량이 부족한 것으로 인식하기보다는, 국가경쟁력의 초석이 지방이고 지역발전이 국가발전의 근본이라는 사실을 재인식하여 중앙과 지방, 지방과 지방의 협력적 재정 거버넌스체계 구축을 통한 권한배분이 있어야 할 것이다(손희준, 2012).

결국 이러한 재정분권은 중앙정부의 지방정부에 대한 근본적인 시각의 변화로 이루어진다. 헌법 개정을 통해 지방 스스로의 규율을 마련하고, 이를 수행할 수 있는 재원이 보장되도록 하여 중앙정부가 국정운영의 한 주체로서 지방정부를 인식할 수 있도록 하여야 하는 것이다. 그리고 재정분권에 대한 헌법적 근거를 마련하는 것은 지방자치 제도의 핵심이 될 것이며, 자율과 책임의 재정분권체계 구축이자 주민이 자기결정권을 가지는 진정한 지방분권 개혁을 성취하는 것이 될 것이다.

## 【참고문헌】

- 경기개발연구원. (2008). 「지방분권 개혁의 전략과 과제」. 정책연구보고서.
- 김석태. (2005). 지방분권의 근거로서 보충성 원칙의 한국적 적용. 「한국거버넌스학회 학술대회 자료집」.
- 김성호. (2018). 지방분권개헌 쟁점과 과제. 「한국도시행정학회 기획세미나 논문집」. 가톨릭대학교 서울 성의회관, 2018.2.6.
- 김수연. (2018). 자주재정권 강화를 위한 개헌안 쟁점. 「한국지방자치학회 동계학술대회 논문집」. 충남대, 18.2.20.
- 김용훈. (2018). 지방자치분권을 위한 헌법 개정 방향 소고. 「지방자치법연구」, 18(1).
- 김은경. (2018). 프랑스 지방재정지원제도의 특징 및 정책적 시사점. 「재정정책논집」, 20(1).
- 대한민국헌법 개정안. (2018). 「대통령 국회발의 헌법안」. 2018.3.26.
- 류영아. (2015). 지방자치단체 과세권 연구: 지방소득세 세무조사 국세청 일원화를 중심으로. 「한국 지방재정학회 동계학술대회 발표논문」. 한양대, 2015.12.
- 문병효. (2006). 독일에서 경쟁적 연방주의의 대두와 재정헌법의 개혁논의. 「중앙법학」, 8(1).
- 배인명. (2017). 신정부의 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고. 「지방행정연구」31(3).
- 배준구. (2012). 프랑스 지방분권 이후 지방자치단체의 개혁과 특징: 2003년 지방분권 개헌을 중심으로. 「프랑스문화연구」, 24.
- 백윤철·이광진. (2008). 프랑스 지방분권법제에 관한 연구. 「세계헌법연구」, 13(1).
- 손희준. (2013). 새정부 지방재정 공약검토와 향후 과제. 「지방재정」, 1호.
- \_\_\_\_\_. (2015). 미래변화에 대응하는 중앙-지방간 재정관계 정립방향. 「지방재정」, 2호.
- \_\_\_\_\_. (2012). 이명박 정부 지방재정 확충정책의 성과평가. 「지방재정」, 6호.
- \_\_\_\_\_. (2017). 제19대 대통령 선거 지방재정분야 정책제안: 재원보전기능 강화를 위한 지방교부세 개혁. 「지역언론인 클럽 초청 재정분권 공약 토론회」. 프레스센터, 17.4.11.
- 안영훈 외. (2013). 「프랑스 지방분권 헌법개정의 성과와 과제」. 대한민국시도지사협의회 연구보고서.
- 안영훈. (2017). 「지방분권체제 강화를 위한 헌법 비교연구」. 한국지방행정연구원.
- 염명배. (2003). 지방화 시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의. 「한국지방재정논집」, 8(2).
- 이기우. (2010). 헌법상의 중앙집권과 지방분권, 그 현황과 과제. 「한국정책학회 · 한국정책분석평가학회 공동추계학술대회 논문집」.
- 이상범. (2017a). 지방분권 헌법 개정의 필요성과 방향. 「자치발전」, 10호.
- \_\_\_\_\_. (2017b). 지방분권형 헌법 개정과 지방재정 분권 「공공정책」, 4호.
- 이재원. (2018). 정부 개헌안의 재정분권 그리고 연방제 수준의 재정분권을 위한 정책과제. 「서울특별시·한국지방재정학회 정책토론회 논문집」. 서울 프레스센터, 18.4.09.

- 이재은. (2002). 분권화를 위한 지방세제 개혁. 「한국지방재정논집」, 7(1).
- 임상수. (2014). 세입 분권이 지역 경제 성장에 미치는 영향. 「한국지방재정논집」, 19(2).
- 전 훈. (2008). 지방분권을 위한 헌법개정: 프랑스 모델을 중심으로. 「지방자치법연구」, 8(3).
- 조기현. (2003). 「재정분권화와 지방재정정책의 발전방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- \_\_\_\_\_. (2017). 문재인정부의 세입분권정책이 재정형평에 미치는 파급효과에 관한 연구. 「한국지방재정학회 동계학술대회 논문집」. 원주 한국지방행정연구원, 17.12.8-9.
- 조임곤. (2017). 우리나라 재정분권현황과 과제. 「한국지방재정학회 동계학술대회 논문집」. 원주 한국지방행정연구원, 17.12.8-9.
- 주만수. (2017). 지방분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가. 「재정학공동학술대회 발표논문집」. 국회의원회관 제3세미나실, 17.11.10.
- 지방분권개헌국민회의. (2018). 「지방분권 개헌안」. 국회 기자회견문. 2018.4.10.
- 지방자치발전위원회. (2014). 「지방자치발전 종합계획」.
- 최우용. (2008). 지방자치의 관점에서 본 헌법개정. 「지방자치법연구」, 8(3).
- 최진혁. (2008). 지방분권(개혁)을 위한 헌법개정에 관한 연구-프랑스 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 20(2).
- \_\_\_\_\_. (2012). 프랑스의 지방자치의 이해. 「한양대학교 자치행정연구」, 4(1).
- 하능식. (2016). 「재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점」. 네트워크포럼 연구보고서.
- \_\_\_\_\_. (2017). 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점. 「지방세포럼」, 31.
- 한국헌법학회. (2015). 「지방분권형 헌법개정안 연구」. 지방4대협의체 정책연구보고서.

- Aslim, Erkmén Giray and Bilin Neyapti. (2017). Optimal fiscal decentralization: Redistribution and welfare implications. *Economic Modeling*, 61: 224-234.
- Bird, Richard M. (1993). Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*, 46(2).
- Blöchliger, Hansjörg and David King. (2006). Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*.
- Filippetti, Andrea and Sacchi, Agnese. (2014). Varieties of Decentralization, Institutional Complementarities, and Economic Growth: Evidence in OECD Countries. in: F. Palermo and E. Alber (Eds.), *Federalism as Decision Making: Changes in Structures, Procedures and Policies*, Koninklijke Brill.
- Kramer, J. (2005). *Federal Republic of Germany* in Kincaid, J., and Tarr, A., eds, *A Global Dialogue on Federalism*, McGill-Queen's University Press.
- Oates, W. E. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.

- Oates, W. E. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61: 313-334.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: harcourt, Brace, Jovanovich.
- Sunstein, C. (1991). Constitutionalism and Secession. *University of Chicago Law Review*, 58(2): 33-70.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Government Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- World bank. (2001). *Fiscal decentralization*.

---

**이 상 범** : 청주대학교에서 2005년에 행정학박사학위(논문: 공공부문 정보시스템의 성과측정 모형 개발에 관한 연구: 필지중심토지정보시스템을 사례로)를 취득하였고 현재 전국시장군수구청장협의회 선임전문위원으로 재직하고 있다. 주요관심 분야는 지방재정, 지방세, 성과관리, 지방자치 등이다. 주요 논문으로는 “기초자치단체 사회복지 재정부담 완화방안 : 자치구를 중심으로”(2015), “시군 조정교부금 개선방안”(2017), “역발상의 지방행정기능 재배분과 자치행정구조 개편방안”(2018) 등이 있다. (lsb8972@hanmail.net)

## 〈부록〉 재정분권 관련 대통령 개헌안, 시민단체 개헌안 및 연구 개헌안 비교

구분	대통령 개헌안	지방분권개헌국민회의 개헌안	연구 개헌안
지방분권 국가선언	제1조 ③ 대한민국은 지방분권 국가를 지향한다.	제1조 ③ 대한민국은 지방분권 국가이다.	제1조 ③ 대한민국은 지방분권 국가이다.
보충성 원리 도입	제121조 ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.	제117조 ③ 국가와 지방정부간이나 지방정부간의 사무배분과 수행은 보충성의 원칙에 따른다.	제00조 정부 상호간 업무배분은 보충성의 원리를 기초로 한다.
자치 입법권 확대	제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.	제118조 ④ 국가의 법률은 지방정부의 자치법보다 우선하는 효력을 가진다. 다만, 지방정부는 지역특성을 반영하기 위하여 필요한 경우에는 자치조직, 지방세, 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 국가의 법률과 달리 정할 수 있다.	제00조 지방정부는 법률이 정하는 바에 따라 실험적 지위로서 법률 또는 시행령의 예외규정을 규정할 수 있다.
과세 자주권	제63조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.	-	제00조 조세의 종목과 세율은 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라 정한다.
자치 재정권	제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.	제119조 ① 지방정부는 자기책임 하에 자치사무를 수행하고, 그 사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. ② 위임사무를 처리하는데 소요되는 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부에서 부담한다.	제00조 ① 국가와 지방정부는 재정건전성과 투명성 원칙에 따라 재정을 운영해야 한다. ② 정부 상호간은 위임된 사무는 위임하는 쪽에서 비용을 부담한다.
	② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다.	③ 지방정부는 지방세의 종류와 세율 및 징수방법을 자치법으로 정할 수 있다.	-
	④ 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행한다.	⑤ 국가와 지방정부는 법률이 정하는 재정조정을 통하여 지방정부간의 재정격차를 완화하여야 한다.	③ 정부 상호간은 법률이 정하는 바에 따라 재정조정제도를 시행한다.

자료: 대한민국헌법 개정안(2018); 지방분권개헌국민회의(2018).