

## 재정분권을 위한 헌법개정에 관한 고찰\*

김 동 균\*\*

### < 목 차 >

- I. 서론
- II. 자치재정권 보장의 의의
- III. 자치재정권의 한계와 헌법개정의 필요성
- IV. 재정분권을 위한 헌법개정의 방향
- V. 결론

### I. 서론

헌법상 지방자치에 관한 규정은 1948년 제헌헌법에서부터 찾아볼 수 있으며 1987년 제9차 헌법개정 후 현재에 이르기까지 우리 헌법은 단지 2개의 조문을 통해 지방자치에 관한 내용을 규정하고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 헌법적 환경하에서 지방자치는 입법자의 광범위한 입법재량의 영역에 놓여있으며, 그 결과로 불충분한 자치권 보장의 문제를 해결하고 지방자치의 본질적인 이념의 실현을 위해 헌법개정에 관한 논의가 과거부터 현재까지 지속적으로 이루어지고 있다. 특히 지방자치에 관한 헌법적 규정의 내용적 불충분성은 현행 헌법이 지방자치를 단순히 선언적으로 규정하고 있다는 비판의 직접적인 근거가 되고 있다.<sup>2)</sup>

\* 이 논문은 2025년 8월 27일 개최된 제7회 한국헌법학자대회에서 발표한 글을 수정·보완하여 작성한 것을 밝힙니다.

\*\* 국립한밭대학교 공공행정학과 조교수, 법학박사(Dr. iur.).

1) 헌법상 지방자치의 연혁에 관해서는 도희근, “지방자치제도에 관한 헌법개정의 방향”, 「공법연구」 제44집 제3호, 한국공법학회, 2016, 162면 이하; 홍정선·방동희, “지방자치 70년, 회고와 과제 - 헌법과 지방자치법의 제정·개정을 중심으로 -”, 「지방자치법연구」 제19권 제3호, 한국지방자치법학회, 2019, 4면 이하 등 참조.

2) 전훈, “분권형 개헌과 지방자치”, 「법학논고」 제58집, 경북대학교 법학연구원, 2017, 138면.

지방자치제도는 1991년 지방의회의원 선거 또는 1995년 지방자치단체장 선거가 실시된 후부터 본격적으로 시행된 것으로 평가되고 있으며, 올해는 민선 30주년을 기념하여 지방자치에 관한 쟁점이 학계에서 주요 주제로 논의되고 있다. 지방자치제가 실시된 지 30년이 지났고 그동안 역대 모든 정부가 지방자치의 발전을 위한 정책을 추진하였다. 그러나 여전히 우리 지방자치제는 국가의 시혜적인 제도로 운영되고 있다는 비판을 극복하지 못하고 있으며, 지방자치단체의 불충분한 권한의 문제는 지방자치제가 실시된 후부터 현재까지 해결되지 않은 과제로 남아있다.

지방자치는 단순한 제도를 넘어서 민주주의의 기본적 가치의 실현이자 국민의 기본권 보장을 위한 핵심적인 제도이다. 그동안 지방자치의 구체적 형성에 관한 과제를 입법자에게 위임하였지만, 지난 시간 동안 동일한 논의를 반복적으로 할 수밖에 없는 현실이며 그 한계 또한 명확하다.<sup>3)</sup> 때문에 헌법개정은 더 이상 미룰 수 없는 과제이며, 이는 자치권의 일부를 확대하기 위한 단편적인 개정이 아니라 지방자치의 이념과 본질에 부합하는 제도를 명확히 제시하기 위한 전면적 개편이 요구된다. 현 정부도 2026년 6월 예정된 지방선거와 함께 헌법개정에 관한 국민투표 실시 여부를 논의하고 있으며, 여기에는 분권형 지방자치에 관한 내용도 포함되어 있다. 이를 배경으로 이하에서는 지방자치에 관한 헌법개정의 주요 쟁점을 검토하고, 특히 재정분권을 위한 헌법개정 방향을 제시한다.

## Ⅱ. 자치재정권 보장의 의의

### 1. 분권화된 국가구조에서 지방자치의 기능과 헌법상 제도적 보장의 의의

#### 1) 지방자치의 기능

행정의 분권화는 공공행정 내에서 사무와 결정권한을 중앙에서 지방으로 이

3) 현행 헌법상 지방자치 조항의 의의와 문제점에 관해서는 최우용, “지방자치의 관점에서 본 헌법개정”, 『지방자치법연구』 제8권 제3호, 한국지방자치법학회, 2008, 174면 이하 참조; 지방자치에 관한 헌법규정의 불완성에 관해서는 김수연, “지방분권의 관점에서 본 헌법개정의 필요성과 주요 쟁점”, 『공법학연구』 제26권 제4호, 한국비교공법학회, 2025, 235면 이하 참조.

전하는 것을 핵심적인 내용으로 하며<sup>4)</sup>, 지방자치제도는 현대적 분권화된 국가 구조의 본질적인 요소에 해당한다.<sup>5)</sup> 후술하는 바와 같이 지방자치제도는 지역의 상황에 부합하는 행정의 실현에 기여하며, 지방자치단체는 자신의 사무를 자기책임 하에 수행하고 지역적 행정을 위한 계획을 수립한다. 이러한 현대적 의미의 지방자치는 독일의 경우 19세기 이후, 우리나라의 경우 1948년 제헌헌법과 함께 헌법적으로 도입되었다.

### (1) 민주국가의 기초

법적 관점에서 지방자치는 민주적으로 정당성이 확보되고 분권화된 행정의 형식을 의미한다. 지방자치는 지역적 정책에 대한 주민의 참여를 통해 주민근접행정(bürgernahe Verwaltung)의 실현을 하나의 목적으로 하며, 이를 통해 지역적 민주주의를 강화할 수 있다.<sup>6)</sup> 즉, 지방자치는 풀뿌리 민주주의를 실현하는데 기여한다. 이와 같은 지방자치의 기능을 우리 헌법상 찾아볼 수 없지만, 독일은 주헌법을 통해 명시적으로 규정하고 있다. 예를 들어 바이에른주 헌법 제11조제4항<sup>7)</sup>은 “개마인테의 자치행정은 바이에른주에서 아래서부터 위로의 민주주의의 구축에 기여한다”고 명확히 규정하고 있다.

과거 독일의 법학자 프로스트호프(Frosthoff)는 지방자치가 선거권(Wahlrecht)과 투표권(Stimmrecht)의 행사와 관련이 없다는 점, 지방자치단체의 사무는 정치적 의사형성이 아니라는 점, 지방선거가 정당에 의해 주도되기 때문에 즉, 지

4) H. Peters, Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1928, S. 4ff.

5) P. Badura, Wirtschaftliche Bestätigung der Gemeinde, DÖV 1998, 818 (823).

6) 김동균, 「지방재정 건전성 강화를 위한 교부금 제도의 개선 방안」, 한국법제연구원, 2020, 34면.

7) Verfassung des Freistaates Bayern Art. 11.

(1) Jeder Teil des Staatsgebiets ist einer Gemeinde zugewiesen. Eine Ausnahme hiervon machen bestimmte unbewohnte Flächen (ausmärkische Gebiete).

(2) Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen.

(3) Durch Gesetz können den Gemeinden Aufgaben übertragen werden, die sie namens des Staates zu erfüllen haben.

(4) Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben.

(5) Für die Selbstverwaltung in der Gemeinde gilt der Grundsatz der Gleichheit der politischen Rechte und Pflichten aller in der Gemeinde wohnenden Staatsbürger.

방의회가 정당에 의해 지배되고 있다는 점에서 지방자치와 민주주의는 관계가 없다고 주장하였다.<sup>8)</sup> 그러나 민주주의의 실현을 위해 민주적 정치에 대한 학습이 중요한 역할을 한다는 점을 고려하면, 지방자치는 주민들이 정치와 민주주의를 학습하기 위한 장을 제공하기 때문에 민주주의의 본질적인 요소이자 민주주의의 작은 학교로 설명된다.<sup>9)</sup>

독일 연방헌법재판소<sup>10)</sup>도 지방자치가 민주적 의사형성과 결합된다는 점을 확인하고 있으며, 다수의 문헌<sup>11)</sup>도 지방자치를 민주국가 구성의 기초로 설명한다. 우리 헌법재판소<sup>12)</sup>도 “지방자치제도라 함은 일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방주민의 복리에 관한 사무·재산관리에 관한 사무·기타 법령이 정하는 사무(헌법 제117조 제1항)를 그들 자신의 책임하에서 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도이다. 지방자치는 국민자치를 지방적 범위내에서 실현하는 것이므로 지방시정(시정)에 직접적인 관심과 이해관계가 있는 지방주민으로 하여금 스스로 다스리게 한다면 자연히 민주주의가 육성·발전될 수 있다는 소위 “풀뿌리 민주주의”를 그 이념적 배경으로 하고 있는 것이다”라고 설명한다.

8) E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, München 1973, S. 536ff.

9) A. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. neubearbeitete Aufl., Baden-Baden 2003, S. 68; J. Ipsen, Niedersächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl., Stuttgart 1999, S. 39ff; B. Klein, Kommunale Kooperationen zwischen innerstaatlichem Organisationsakt und Markt, Göttingen 2012, S. 66ff; F. L. Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, 10. Aufl., Stuttgart 2010, S. 39f; F. Lohse, Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, Baden - Baden 2006, S. 43ff; G. Püttner, Kommunale Selbstverwaltung, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 1981, § 144 Rn. 13; H.-M. Steinger, Amtsverfassung und Demokratieprinzip, 1. Aufl., Baden-Baden 1997, S. 30ff; K. Vogelgesang/U. Lübking/H. Jahn, Kommunale Selbstverwaltung, 2. überarb. und erw. Aufl., Berlin 1997, S. 37ff; M.-E. Geis, Kommunalrecht, 4. Aufl., München 2016, S. 34; R. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart 1996, S. 61f; R. Laier, Der kommunale Finanzausgleich, Norderstedt 2010, S. 28ff.

10) BVerfGE 79, 127.

11) 김남철, 「행정법 강론」, 박영사, 2023, 1048면; 홍정선, 「신지방자치법」, 박영사, 2025, 12면 이하 등.

12) 헌법재판소 1991. 3. 11. 선고 91헌마21 결정.

## (2) 지역의 실정에 부합하는 행정의 실현

주민근접행정과 공공행정의 분권은 지방자치의 중요한 특징이다. 지역마다 재정적, 사회적 문화적 상황이 상이하므로 각 지역에 존재하는 교통, 주거 및 환경 관련 문제 등을 해결하기 위해 국가가 통일적인 기준을 적용하는 것은 효율적이지 않으며 적절하지도 않다. 이러한 관점에서 지방자치는 주민이 지방자치체를 통해 지역의 행정에 참여할 수 있는 여건을 조성하고, 지방자치단체가 자기책임 하에 사무를 수행함으로써 언급한 문제들의 적절한 해결을 도모하는데 기여한다. 즉, 지방자치를 통해 지역적 특성에 부합하는 행정을 실현할 수 있으며, 지방자치단체는 자신이 가지고 있는 공공자원의 활용을 효과적이고 수요에 적합하게 계획할 수 있다.<sup>13)</sup>

## 2) 제도적 보장의 의의

### (1) 제도적 보장의 개념

헌법 제117조 및 제118조에서 지방자치를 규율함으로써, 우리 지방자치는 헌법상 제도적 보장으로 이해된다.<sup>14)</sup> 제도적 보장의 본질적인 내용은 국가구조의 안정성, 법치주의 및 민주주의의 구현을 위해 일정한 제도를 헌법적으로 규율함으로써 그러한 제도를 입법자가 폐지하거나 제도의 핵심적인 내용이나 본질적 내용을 변경할 수 없다는 헌법적 한계를 설정하는 것이다.<sup>15)</sup> 때문에 입법자가 지방자치제도를 폐지하거나 그것의 본질적인 내용을 침해하는 것은 금지된다. 다만, 지방자치제도의 구체적인 형성, 조직 및 운영 방식은 입법자의 형성의 자유에 포함된다. 이와 같은 제도적 보장은 최대보장을 원칙으로 하는 기본권 보장과 구별된다. 즉, 헌법 제37조제1항에서 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다”고 규정하고 있는 바와 같이 기본권 보장은 최대보장을 원칙으로 하지만, 제도적 보장은 최소보장의 원칙이 적용된다.<sup>16)</sup>

13) 김동균, 앞의 보고서, 35면.

14) 헌법재판소 1994. 12. 29. 선고 94헌마201 결정.

15) C. Schmitt, Verfassungslehre, Berlin 1928, S. 170f.

16) 헌법재판소 1997. 4. 24. 선고 95헌마48 결정.

## (2) 핵심영역 또는 본질적 내용의 보장

이론적으로 입법자는 자신의 입법권 행사를 통해 지방자치제도의 구체적인 내용을 형성하거나 자치권을 제한할 수 있다. 다만, 입법자는 일정한 한계를 준수하여야 하는데, 이를 핵심적 영역의 보장(Kernbereichsgarantie) 또는 본질적 내용의 보장(Wesensgehaltsgarantie)이라고 한다.<sup>17)</sup> 독일 연방헌법재판소는 핵심영역에 대해 동등하거나 보다 높은 가치가 인정되는 법익이 존재하지 않으면, 지방자치의 보장은 국가전체와 아래로부터의 민주주의 형성을 위해 자신의 효력을 상실하지 않는다는 기준을 제시하고 있으며<sup>18)</sup>, 연방행정법원<sup>19)</sup>은 핵심영역 또는 본질적 내용을 규명하기 위해서는 지방자치의 역사적 발전과 다양한 역사적 결정유형을 고려하여야 한다는 기준을 제시하고 있다. 이에 따르면 핵심영역에 구체적이고 특정한 또는 일정한 기준에 따라 결정할 수 있는 사무가 포함되는 것은 아니지만, 이미 법률을 통해 다른 공행정주체에게 위임되지 않은 자치사무의 수행을 위한 권한은 별도의 권한 규정 없이 핵심영역에 포함된다.<sup>20)</sup> 물론, 이러한 기준에 대해서는 최소한의 기준을 제시하고 있다는 점 및 여전히 핵심영역에 대한 경계가 모호하다는 점을 근거로 비판이 제기되고 있다.<sup>21)</sup>

자기책임성의 원칙으로부터 도출되는 지방자치단체의 고권(Hoheitsrechte)은 지방자치의 핵심영역에 속하지만<sup>22)</sup>, 고권은 단지 지방자치의 일부에 해당하기 때문에 경우에 따라 개별 고권은 핵심영역 외부에 놓일 수 있다는 점을 간과하여서는 안 된다. 물론, 후술하는 적절한 재정확보 및 재정적 최소보장은 침해할 수 없는 지방자치의 핵심영역에 속한다.<sup>23)</sup>

17) BVerfGE 1, 167 (174); 38, 258 (278); 56, 298 (312); 76, 107 (118); ; M. Brenner, Die Neugestaltung gemeindlicher Einwirkungs- und Kontrollrechte auf privatrechtliche Unternehmen in Thüringen und die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, LKV 2002, 7 (8); M. Burgi, Kommunalrecht, 4. Aufl., München 2012, S. 66ff; M.-E. Geis, Kommunalrecht, 4. Aufl., München 2016, S. 45.

18) BVerwG, VBIBW 1984, 204.

19) BVerfGE 11, 266 (274).

20) BVerfG, DVBl. 1989, 300.

21) F. Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, Stuttgart 1997, S. 110f.

22) BVerfGE 52, 95 (117).

23) M.-E. Geis, Kommunalrecht, 4. Aufl., München 2016, S. 45 und 54f.

## (3) 전권한성의 원칙과 자기책임성의 원칙의 보장

헌법상 지방자치의 제도적 보장의 핵심적인 내용은 전권한성의 원칙(Allzuständigkeit)과 자기책임성의 원칙(Eigenverantwortlichkeit)이다. “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리”한다고 규정하고 있는 헌법 제117조 제1항은 지방자치제도 하에서 지방자치단체의 활동범위(Betätigungsraum) 또는 효력영역(Wirkungskreis)을 제시한다.<sup>24)</sup> 이에 따라 지방자치단체는 - 법률을 통해 다른 행정주체에 사무수행권이 유보되어 있지 않은 경우 - 원칙적으로 주민의 복리에 관한 사무와 재산의 관리에 관한 사무를 자신의 권한을 통해 수행하여야 한다.<sup>25)</sup> 그리고, 법률의 입법자는 특별한 법적 근거 없이 지방자치단체의 주민의 복리 및 재산의 관리에 관한 사무수행 권한을 박탈할 수 없다.<sup>26)</sup> 헌법재판소도 제도적 보장의 핵심을 자치사무의 보장으로 설명하고 있으며<sup>27)</sup>, 다수의 견해도 전권한성의 원칙을 인정하고 있다.<sup>28)</sup>

자기책임성의 원칙은 지방자치단체가 자치사무를 자기책임 하에 수행하여야 한다는 것을 의미한다. 동 원칙은 자치사무의 수행에 있어서 지방자치단체의 형성의 자유, 재량권, 지시로부터 자유로울 수 있는 권리를 보장한다. 즉, 지방자치의 범위 내에서 지방자치단체의 결정의 자유를 보장한다.<sup>29)</sup> 자기책임성의 원칙을 통해 분권화된 행정의 이점이 명확해지는데, 그 이유는 지방자치단체가 지역의 실정과 주민의 수요에 부합하는 지역적 행정을 수행할 수 있기 때문이다. 전술한 바와 같이 전권한성의 원칙은 지방자치단체의 효력범위와 관련되어 있다면, 자기책임성의 원칙은 지방자치단체가 자치사무를 수행할 것인지(ob), 언제 수행할 것인지(wann) 그리고 어떻게 수행할 것인지(wie)를 결정할 수 있는 권한을 보장한다. 물론, 지방자치의 일반적 한계에 따라 전권한성의 원칙과 자기책임성의 원칙은 법률의 범위에서 보장된다.

24) M. Brenner, Die Neugestaltung gemeindlicher Einwirkungs- und Kontrollrechte auf privatrechtliche Unternehmen in Thüringen und die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, LKV 2002, 7 (8).

25) A. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. neubearbeitete Aufl., Baden-Baden 2003, S. 72.

26) F. Hufen, Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung - Verfassungsrechtliche Grenze der Überwälzung kostenintensiver Staatsaufgaben auf die Kommunen, DÖV 1998, 276 (278).

27) 헌법재판소 1994. 12. 29. 선고 94헌마201 결정.

28) 김남철, 앞의 책, 1052면; 홍정선, 앞의 책, 48면 이하 등.

29) R. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart 1996, S. 74f.

## 2. 헌법상 지방자치 보장의 핵심적 요소로서 재정적 권한의 보장

### 1) 재정고권의 보장

자기책임성의 원칙에 따라 지방자치단체가 자치사무를 자기책임 하에 수행하기 위해서는 상응하는 재정권한의 보장이 중요하다.<sup>30)</sup> 우리 헌법상 지방자치단체의 재정에 관한 규정은 찾아볼 수 없지만, 독일 기본법 제28조제2항제3문은 “자치행정의 보장은 재정적 자기책임의 기초를 포함한다; 이러한 기초에는 게마인테에게 세율권과 함께 귀속되는 경제력 관련 세원이 속한다”고 규정하고 있다. 여기에서 ‘재정적 자기책임성’은 지방자치단체가 법적으로 규정된 예산제도의 범위 내에서 수입과 지출을 운영할 수 있는 권리를 갖는 것을 의미한다.<sup>31)</sup>

다시 말해, 지방자치단체는 스스로 재정적 자원의 사용을 결정할 수 있으며, 자치사무의 수행에 있어서 필요한 재원을 확보할 수 있는 권리를 보장받는다. 이를 재정고권이라고 하며, 이는 지방자치의 핵심적 영역에 속한다. 재정고권은 다시 수입고권(Einnahmehoheit)과 지출고권(Ausgabenhoheit)으로 구분되는데, 전자는 지방자치단체가 수입정책(조세 및 세외수입 부과 등)을 자기책임 하에 형성할 수 있는 권리를 말하며<sup>32)</sup>, 후자는 예산계획의 범위 내에서 지방자치단체가 재정수단을 자유롭게 사용할 수 있는 권리를 의미한다.<sup>33)</sup>

재정고권에 관한 직접적인 규정을 우리 헌법에서 찾아볼 수는 없지만, 지방자치단체의 재정고권 또는 자치재정권이 보장된다는 것에 대해서는 이견이 없다. 헌법재판소<sup>34)</sup>도 “지방자치단체에게는 법령의 범위 내에서 자신의 지역에 관련된 여러 사무를 자신의 책임하에 수행할 수 있는 지방자치권이 보장되는

30) R. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart 1996, S. 82.

31) BVerfGE 6, 104, (116); 23 153, (169); 26, 228 (244); 71, 25 (36); A. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. neubearbeitete Aufl., Baden-Baden 2003, S. 124; M. Brenner, Die Landkreise als Träger kommunaler Selbstverwaltung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden 2003, S. 138 (141).

32) S. Schmitt, Inhalt, verfassungsrechtliche Stellung und Bedeutungsgehalt der kommunalen Finanzhoheit, Stuttgart 1996, S. 54.

33) S. Schmitt, Inhalt, verfassungsrechtliche Stellung und Bedeutungsgehalt der kommunalen Finanzhoheit, Stuttgart 1996, S. 55.

34) 헌법재판소 2010. 10. 28. 선고 2007헌라4 결정.

데, 이러한 권한에는 자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권 등이 포함된다. 그 중 자치재정권은 지방자치단체가 법령의 범위 내에서 수입과 지출을 자신의 책임하에 운영할 수 있는 권한으로서, 지방자치단체가 법령의 범위 내에서 국가의 지시를 받지 않고 자기책임하에 재정에 관한 사무를 스스로 관장할 수 있는 권한을 말한다”고 설명하고 있다.

## 2) 적절한 재정확보 청구권의 보장

지방자치단체의 재정고권의 보장과 함께 적절한 재정확보의 보장(angemessene Finanzausstattungsgarantie)이 논의된다. 진술한 바와 같이 지방자치단체가 자신에게 부여된 사무(자치사무와 국가위임사무 포함)를 수행하기 위해서는 사무수행에 적절한 또는 충분한 재정이 보장되어야 한다.<sup>35)</sup> 특히 지방자치단체는 자신의 지역에 거주하는 주민의 생존배려(Daseinsvorsorge)를 위해 적절한 재정적 수단을 확보하여야 한다. 이를 배경으로 지방자치단체의 재정과 관련하여 독일에서 논의되고 있는 것이 적절한 재정확보 보장의 문제이다.

적절한 재정확보 보장의 헌법적 근거에 관해서는 독일에서도 학설상 견해가 대립하고 있지만, 동 이론은 지방자치의 헌법적 보장 및 지방자치단체의 사무보장으로부터 출발하며, 현재 그 논의의 범위를 확대하여 지방자치단체에 대해 적절한 재정확보 청구권(Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung)까지 인정된다는 점에 대해 이견이 없다.<sup>36)</sup> 동 청구권도 논의의 여지 없이 지방자치의 핵심영역에 포함된다. 다만, 적절한 재정확보 청구권이 특정한 재정규모 또는 재원의 완전한 자주적 확보를 의미하는 것은 아니다.<sup>37)</sup> 이러한 독일의 논의를 소개<sup>38)</sup>하는 것 외에 우리의 경우 직접적으로 관련 이론이나 판례를 정립하고 있는 것은 아니지만, 지방자치단체가 자신에게 부여된 사무를 성공적으로 수행하기 위해 충분한 재정이 보장되어야 한다는 근거로 관련 논의가 이루어

35) H. Tappe/R. Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, Heidelberg 2015, S. 236.

36) BVerfGE 26, 172 (181); 71, 25 (36f); 83, 363 (386); 86, 148 (219); BWSStGH, DVBl, 1999, 1351 (1354); Nds StGH, DVBl 2001, 184 (185); RhPf VerfGH, DVBl 1978, 802 (802ff).

37) P. Badura, Wirtschaftliche Bestätigung der Gemeinde, DÖV 1998, 818 (823).

38) 김동균, 앞의 보고서, 40면; 정영철, “지방소멸대응을 위한 지방자치단체의 자주재정권의 보장”, 『법학논총』 제41집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2024, 239면; 홍정선, 앞의 책, 208면 등 참조.

어지고 있다.

### Ⅲ. 자치재정권의 한계와 헌법개정의 필요성

#### 1. 국가에 대한 재정적 의존성

헌법상 지방재정에 관한 내용은 찾아볼 수 없으며, 지방자치 또는 지방재정의 구체적인 사항은 법률의 입법자에 의해 규율되고 있다. 독일은 기본법을 통해 각각의 조세수입의 귀속주체를 구체적으로 명확하게 규정하고 있지만, 우리의 경우 「국세기본법」 및 「지방세기본법」에 따라 조세는 그 수입의 귀속주체를 기준으로 국세와 지방세로 구분되고, 지방세는 다시 광역지방자치단체에 귀속되는 조세와 기초지방자치단체에 귀속되는 조세로 구분된다.

지방재정과 관련해서 과거부터 끊임없이 지적되는 사항 중 하나는 전체 조세수입에 있어서 낮은 지방세의 비중이다. 2023년 기준 전체 조세수입에 있어서 국세와 지방세의 비중은 75.4:24.6이다. 이는 2015년 지방세의 비중(24.6%)과 동일하다.<sup>39)</sup> 지방세는 지방자치단체가 법령에 따라 부과·징수하는 경제적 부담으로서 지방자치단체의 재원 중 가장 안정적인 재원으로 평가되지만<sup>40)</sup>, 현 상황에서 지방자치단체가 지방세수입만으로 지방행정을 운영하는 것은 불가능하며, 이는 지방자치단체의 재정자립도에 부정적 영향을 미치고 있다.

재정자립도는 지방자치단체 예산규모 중 자체수입(지방세+세외수입)의 비중을 의미하는데, 2023년 광역지방자치단체를 기준으로 서울특별시, 인천광역시 및 세종특별자치시를 제외한 광역지방자치단체의 재정자립도는 50%에 미치지 못하고 있다. 전라북도의 재정자립도는 27.3%이다. 기초지방자치단체에서도 유사한 상황을 찾아볼 수 있다. 경기도 성남시의 재정자립도는 63.4%이지만, 전

39) e-나라지표 ([https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=1123#:~:text=%E3%85%87%202023%EB%85%84%20%EC%B4%9D%20%EC%A1%B0%EC%84%B8,%EC%95%BD%2075%3A25%EC%88%98%EC%A4%80%EC%9E%85%EB%8B%88%EB%8B%A4.&text=%EC%B4%9D%20%EC%A1%B0%EC%84%B8%EC%88%98%EC%9E%85%EC%9D%98%20%EC%95%BD,21%EB%85%84%20%EA%B8%B0%EC%A4%80%ED%95%98%EA%B3%A0%20%EC%9E%88%EC%8A%B5%EB%8B%88%EB%8B%A4.](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=1123#:~:text=%E3%85%87%202023%EB%85%84%20%EC%B4%9D%20%EC%A1%B0%EC%84%B8,%EC%95%BD%2075%3A25%EC%88%98%EC%A4%80%EC%9E%85%EB%8B%88%EB%8B%A4.&text=%EC%B4%9D%20%EC%A1%B0%EC%84%B8%EC%88%98%EC%9E%85%EC%9D%98%20%EC%95%BD,21%EB%85%84%20%EA%B8%B0%EC%A4%80%ED%95%98%EA%B3%A0%20%EC%9E%88%EC%8A%B5%EB%8B%88%EB%8B%A4.)) (검색일: 2025.08.17.).

40) 강윤호·민기·전상경, 「현대 지방재정론」, 박영사, 2015, 130면.

라북도 남원시의 재정자립도는 12.7%이다. 재정자립도가 낮을수록 지방자치단체는 지역적 행정을 운영하는데 어려움을 겪고 국가에 대한 의존도가 높다.<sup>41)</sup> 이는 지방자치단체 예산규모 중 자주재원(자체수입+지방교부세+조정교부금)의 비중을 나타내는 재정자주도를 살펴보는 경우 명확히 알 수 있다. 서울특별시의 경우에는 재정자립도와 재정자주도의 큰 차이를 찾아볼 수 없지만, 전라북도의 재정자주도는 44.7%로 재정자립도와 비교하여 높게 나타난다.

국가로부터의 지방교부세 또는 광역지방자치단체로부터의 조정교부금을 통해 지방자치단체의 재정이 조정되고는 있지만, 이러한 상황이 지방자치단체 자치재정권의 보장을 위해 적절한지 의문이다. 독일의 경우 2020년 기준 전체 조세수입에 있어서 지방세의 비중은 53.9%이다. 물론, 독일은 연방국가라는 특징을 가지고 있지만 비연방제 국가인 일본의 경우도 2020년 기준 지방세의 비중은 40.5%로 우리보다 높다.<sup>42)</sup>

전술한 바와 같이 지방자치의 헌법상 제도적 보장의 핵심적인 내용 중 하나는 지방자치단체가 자신에게 부여된 사무를 자기책임 하에 수행하여야 한다는 것이며, 이를 위해 보장된 자치권의 범위에는 자치재정권이 포함된다. 이를 고려하면, 지방자치단체에 대해 충분한 조세수입권이 당연히 보장되어야 함에도 불구하고 우리 지방자치단체는 국가로부터의 재정적 지원에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 특히 헌법 제59조에 따른 조세법률주의에 따라 지방자치단체는 새로운 세원을 발굴할 수도 없고, 세외수입은 불안정성(특히 임시적 세외수입)이라는 특징과 함께 개별 지방자치단체의 자산 규모에 좌우된다는 한계를 가지고 있다.<sup>43)</sup> 결국, 지방자치단체가 자신의 사무를 수행하기 위해 스스로 재원을 조달하는 것이 현실적으로 어려운 상황이며, 다수의 지방자치단체는 자체수입을 통해 공무원 인건비 해결도 어렵다. 보다 구체적으로 2023년 기준 총 226개 기초지방자치단체 중 90개 기초지방자치단체는 지방세수입을 통해 인건비를 해결할 수 없으며, 이 중 46개 기초지방자치단체는 자체수입으로도 인건비를 해결할 수 없는 것으로 나타난다.<sup>44)</sup>

41) 김동균, 「지방자치단체의 재정위기 관리를 위한 법제 연구」, 한국법제연구원, 2022, 41면.

42) 김동균, 앞의 보고서, 39면.

43) 김동균, 앞의 보고서, 45면.

44) 행정안전부, 「2023 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2023, 387면.

## 2. 세출분권의 문제

지방교부세 및 조정교부금을 통해 부족한 지방자치단체의 재정을 조정함으로써 지방자치단체가 종국적으로는 자주적으로 사용할 수 있는 재원을 충분히 확보하고 있다는 반론이 제기될 수 있지만, 이는 단정하기 어렵다. 2023년 광역지방자치단체를 기준으로 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도 및 경상남도의 재정자주도는 50% 미만<sup>45)</sup>이며, 이들 광역지방자치단체는 국가로부터 일정한 목적과 함께 이전되는 국고보조금 등에 대한 의존도가 높다고 할 수 있기 때문이다. 이는 기초지방자치단체의 경우에도 동일하다.

자주재원의 경우에도 지방자치단체가 그 재원을 자신의 의지에 따라 자율적으로 사용할 수 있을 때 비로소 자주재정권 또는 자치재정권(지출고권)이 보장된다고 할 수 있다. 그러나 현행 법령은 ‘지방자치단체’, ‘지방자치단체의 장’, ‘시·도지사’ 및 ‘시장·군수·구청장’등을 재정지원 사무의 주체로 규정함과 동시에 그러한 사무의 수행 기준, 절차, 대상 및 방법 등을 일률적으로 규정하고 있는 사례가 적지 않으며, 그러한 사무 중에는 자치사무의 성격을 가지고 있는 사무도 분명히 존재한다.<sup>46)</sup>

물론, 법률에서 지방자치단체의 재정지원 사무에 해당할지라도 그 대상과 기준을 통일적으로 규율하여야 하는 필요성이 인정되는 경우가 존재할 수 있다. 그러나 명백히 자치사무의 성격을 가지고 있고 지역의 특수성이 반영되어야 하는 필요성이 인정되는 재정지원 사무의 경우에는 지방자치단체가 조례를 통해 그러한 사무의 수행에 관한 구체적인 내용을 규율할 수 있도록 보장하여야 한다. 때문에 재정분권과 관련한 논의는 자주적으로 사용할 수 있는 재원을 보장하는 것을 넘어서 그 실질적 사용에 있어서도 지방자치단체의 자율성을 보장하는 방향으로 전개되어야 한다.

45) 행정안전부, 앞의 보고서, 311면.

46) 김동균 외, 「자치입법권 강화를 위한 법령 정비방안 연구(국토·환경 분야 등)」, 법제처 연구용역보고서, 2024; 왕승혜 외, 「자치입법권 강화를 위한 법령 정비방안 연구(복지·문화 등)」, 지방시대위원회 연구용역보고서, 2024 참조.

### 3. 지역 간 재정력 격차 조정의 한계

개별 지역의 상황과 여건이 상이하기 때문에 지역 간 재정력 격차의 발생은 피할 수 없는 결과이지만, 지방자치는 어느 특정 지역에서만 실시되는 것이 아니라 국가 전체에 적용되는 제도로서 각 지역에 거주하는 모든 국민에 대해 균등한 공행정서비스와 생활배려(Daseinsvorsorge)를 보장하기 위해서는 지역 간 재정력 격차를 적극적으로 조정할 필요가 있다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 지방자치단체 간 재정력 격차는 심각한 수준이고, 국가 전체적으로 인구가 감소하고 인구의 수도권 집중이 심화되고 있다는 점에서도 지방자치단체 간 재정력 격차는 보다 적극적으로 조정될 필요가 있다.

헌법상 지방자치단체 간 재정력 격차를 조정할 수 있는 제도로는 지방교부세와 조정교부금 및 지역상생발전기금 등이 있다. 국가는 지방자치단체에 대해 재정력을 기초로 지방교부세를 교부하며, 조정교부금은 광역지방자치단체가 기초지방자치단체에 대해 재정력을 기초로 교부하는 제도를 말한다. 이들은 모두 수직적 재정조정제도에 해당한다. 그리고 지역상생발전기금은 국내 유일의 수평적 재정조정제도로써 서울특별시, 경기도 및 인천광역시에 배분된 지방소비세의 일부를 그 재원으로 조성하여 타 지방자치단체에 교부하는 제도를 말한다. 이러한 제도들은 지방자치단체의 상이한 재정력 격차를 조정한다는 관점에서 중요한 역할을 수행하고 있지만, 개별 제도들은 일정한 한계를 가지고 있다. 예를 들어 지방교부세는 재원의 한정성에 관한 문제는 차지하더라도 지방자치단체 간 상이한 재정력 조정 외에 지방재정에 대한 국가의 통제수단으로 활용되고 있다는 점을 지적할 수 있으며, 지역상생발전기금의 경우에는 일부 지방자치단체가 부담하는 재원을 기초로 지방자치단체 간 재정력 격차를 조정함으로써 조정의 범위와 효과의 관점에서 일정한 한계를 가지고 있다.

현행 재정조정제도 간 상호 연계성 및 정합성 측면에서도 문제제기가 가능하며, 헌법상 재정조정의 원칙과 기준에 관한 내용도 찾아볼 수 없다. 우리와 달리 독일의 연방재정조정제도는 기본법에서 직접 규정하고 있으며, 재정조정을 단계별로 체계화하고 있다는 점도 특징적이다. 이에 따라 연방재무부가 매년 발간하는 보고서에는 단계별 개별 주의 재정력이 어느 정도로 조정되었는지 확인이 가능하다.<sup>47)</sup> 그리고 기본법상 규정에 따라 제정된 재정조정기준법(Maßstabgesetz) 제8조는 다른 주에게 재원을 이전하는 주의 재정력을 상당히

약화시키거나 모든 주의 재정력을 평균화하는 것을 금지하는 등 일정한 원칙을 규정하고 있다. 이러한 규정들은 향후 헌법개정을 통한 재정조정 원칙을 설계하는 경우 고려할 수 있다. 또한 현행 재정조정제도는 다수의 법률에서 개별적으로 규율하고 있는데, 재정조정제도의 상호 간 연계성 및 체계성 확보를 위해 헌법적 차원에서 재정조정제도의 유형을 제시할 필요가 있다. 재정조정 원칙과 기준 및 유형 등을 헌법적으로 제시하는 것은 그것에 부합하는 재정조정제도를 구체화하는 입법자의 의무를 견인한다는 점에서 의미가 있다.<sup>48)</sup>

#### IV. 재정분권을 위한 헌법개정의 방향

##### 1. 기본방향 : 헌법을 통한 지방자치의 구체화 필요성

현재 단 2개의 조문을 통해 지방자치를 규정하고 있는 우리 헌법이 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다는 이론적 배경하에서 그동안 지방자치의 발전을 위한 다양한 논의와 함께 입법적 노력이 이루어졌다. 대표적인 예로 2004년 제정된 「지방분권특별법」은 제1조에서 “이 법은 국가 및 지방자치단체의 지방분권에 관한 책무를 명확히 하고 지방분권의 기본원칙·추진과제·추진체계 등을 규정함으로써 지방을 발전시키고 국가경쟁력을 높이는 것을 목적으로 한다”라고 규정함과 동시에 지방분권의 기본이념, 다른 법령의 제·개정의 원칙, 보충성의 원칙에 근거한 사무배분의 원칙, 국가 권한과 사무의 지방 이양, 특별지방행정기관의 정비, 지방재정 확충, 지방분권 추진 기구 및 절차 등에 관하여 규정하고 있었으며, 현행 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」도 권한 이양과 사무구분체계의 정비, 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제 실시, 지방재정의 확충, 지방의회의 활성화 등에 관한 내용을 규율하고 있다.

그리고 2021년 전부 개정된 「지방자치법」을 통해서도 지방자치단체의 기관구성 다양화, 지방의회 정책지원전문인력에 관한 법적 근거가 마련되었으며, 특별지방자치단체에 관한 내용의 구체화 및 자치입법권과 관련하여 “법령에서 조례

47) 독일에서의 재정조정 개념에 관한 논의는 김동균, “독일 연방재정조정제도에 관한 소고”, 「지방자치법연구」 제20권 제3호, 한국지방자치법학회, 2020, 33면 이하 참조.

48) 김동균, 앞의 「지방재정 건전성 강화를 위한 교부금 제도의 개선 방안」(주 6), 109면.

로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다”는 규정이 도입되었다. 나아가 2020년 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」 및 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 법률」 및 2024년 「자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 농어촌정비법 등 10개 법률의 일부개정에 관한 법률」 등의 제정을 통해 지방자치단체의 사무 및 입법권 강화를 위한 노력이 지속적으로 이루어지고 있으며, 특별자치도의 경우에는 특별법을 통해 타 지방자치단체와 비교하여 확대된 자치권을 보장받고 있다.

이와 같은 입법적 노력이 지방자치의 발전에 기여하였다는 점을 부인할 수 없지만, 여전히 지방자치가 입법자에 대한 의존도가 높고 시혜적인 차원에서 발전하고 있다는 점에서 비판을 피할 수 없다. 이는 우리 헌법이 입법자에 대해 명확한 기준을 제시하고 있지 않다는 점에 기인한다.<sup>49)</sup> 지난 30년 동안 지방자치의 발전을 위한 다양한 논의가 이루어졌으며 그 방향성은 명확하다고 할 수 있다. 그리고 법률의 입법자는 그동안 충분한 시간과 기회를 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 지방자치는 큰 틀에서 여전히 제자리걸음을 하고 있으며, 이에 따라 지방자치에 관한 학계의 논의도 과거와 비교할 때 큰 차이가 없다.

이러한 현실에서 지방자치의 본질에 부합하는 제도의 설계를 위해서는 헌법적 차원에서 그 방향성을 명확히 제시하여야 한다.<sup>50)</sup> 특히 제도적 보장을 중심으로 법률의 입법자에게 지방자치의 구체적 형성에 관한 광범위한 재량을 부여하기보다는 헌법적 차원에서 지방자치의 구체적인 방향을 명확히 제시하는 것을 고려하여야 하는 시점이다. 이러한 관점에서 이하에서는 지방자치의 이념을 실현하기 위한 구체적인 헌법개정의 방향을 제시하고자 한다. 헌법을 통해 구체적인 규율을 하는 것에 대해 비판이 존재할 수 있지만, 현행 헌법규정은 매우 추상적이기 때문에 입법자에 대해 충분한 기준을 제시하고 있지 않으며, 지방자치의 발전을 법률의 제·개정에 의존하는 것은 그동안의 경험에 비추어 바람직한 방향이라고 할 수 없다.<sup>51)</sup>

49) 김수연, “지방자치제의 헌법개정의 필요성과 방향”, 『헌법학연구』 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010, 302면.

50) 김수연, 앞의 “지방자치제의 헌법개정의 필요성과 방향”, 310면.

51) 조성규, “지방자치의 보장과 헌법개정”, 『공법연구』 제34집 제1호, 한국공법학회, 2005, 146면.

한편, 지방자치에 관한 구체적인 헌법적 규율과 함께 논의되어야 하는 쟁점 중 하나는 헌법개정 절차에 관한 문제이다. 경성헌법하에서 시대적 변화에 적절하게 대응하기 위해서는 추상적 규정이 요구된다고 할 수 있지만, 현실에서 우리 헌법이 그러한 역할을 충실히 수행하고 있는지에 대해서는 의문이다. 1987년 제9차 개헌 당시의 사회적 환경과 현재 그것은 상당한 차이가 있다. 지방자치를 둘러싼 환경도 마찬가지이다. 때문에 시대적 요구를 적절하게 반영할 수 있는 연성헌법으로의 전환에 관한 논의가 함께 요구된다.

## 2. 분권국가 이념의 헌법적 선언

지방자치의 본질적 기능은 지역적 민주주의 및 지역의 실정과 주민의 수요에 부합하는 지역적 행정의 실현이다. 이와 같은 지방자치의 실현을 위한 헌법개정에 있어서 논의되어야 하는 첫 번째 쟁점은 국가 내 권력구조 내에서 지방자치의 위상을 헌법적으로 명확히 정립하는 문제이며, 이를 위해 국가의 기본이념으로서 ‘분권국가’를 선언하여야 한다는 견해<sup>52)</sup>는 경청할 만하다. 분권국가를 국가의 기본이념 또는 국가의 기본구조로서 헌법적으로 선언하는 것은 입법 및 법령의 집행 등 국가작용에 대한 일정한 방향성을 제시한다는 점에서 매우 중요한 의미가 있다.<sup>53)</sup>

비교법적으로 프랑스 헌법 제1조는 “프랑스는 분할될 수 없고, 정교분리의, 민주적이고 사회적인 공화국이다. 프랑스는 출신·인종·종교에 따른 어떠한 차별도 없이 모든 시민이 법 앞에서 평등함을 보장한다. 프랑스는 모든 신념을 존중한다. 프랑스의 국가조직은 분권화에 기초한다”라고 규정하고 있으며<sup>54)</sup>, 스페인 헌법 제2조는 “헌법은 모든 스페인 국민 공동의 불가분의 조국인 스페인의 영속적인 통일성에 근거하고 있으며, 스페인을 구성하는 모든 자치주와 지방의 자치권과 이들 간의 연대를 확인하고 보장한다”라고 규정하고 있다. 이탈리아 헌법 제5조도 “국가는 하나이며 분할될 수 없다. 국가는 지방자치를 인정

52) 김수연, 앞의 “지방자치제의 헌법개정의 필요성과 방향”(주 49), 327면; 방승주, “지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 『지방자치법연구』 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009, 18면; 최우용, 앞의 논문, 189면.

53) 도회근, 앞의 논문, 175면; 최우용, 앞의 논문, 189면.

54) 최봉석, “실질적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향”, 『지방자치법연구』 제9권 제4호, 한국지방자치법학회, 2009, 131면.

및 촉진하고, 국가에 의존하는 서비스에 있어서 최대한의 행정적 분권화를 이 행한다. 국가는 자치와 분권화의 요구에 따른 입법 원칙과 방식을 채택한다”라 고 규정하고 있다.<sup>55)</sup>

우리의 경우 2018년 국회헌법개정특별위원회 자문위원회는 “대한민국은 지방 분권 국가이다”라고 선언하는 헌법 제1조제3항을 신설하는 헌법개정을 제안하 였으며<sup>56)</sup>, 같은 해 대통령이 제안한 대한민국헌법개정안 제1조제3항도 “대한민 국은 지방분권국가를 지향한다”라고 규정하고 있다.<sup>57)</sup> 양 헌법개정안은 문구상 차이는 존재하지만, 분권을 국가구조의 기본이념으로 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다. 다만, 분권국가의 선언을 넘어서 국가권력기관인 행정부, 입법부 및 사법부가 자신의 권한을 행사함에 있어서 지방분권 또는 분권국가의 이념을 존중하여야 한다는 것을 헌법적으로 제시하는 것 또한 분권국가의 선언과 함께 논의가 필요한 쟁점이다.

### 3. 재정권 배분의 선결과제로서 행정권 및 입법권 배분 원칙과 기준 제시

#### 1) 행정권 배분

행정권(또는 사무수행권) 배분 및 재정권 배분의 문제는 서로 분리되어 논의 될 수 없는 성격을 가지고 있다. 재정권 배분은 재정수입권 배분과 지출책임의 배분으로 구분할 수 있는데, 개별 행정주체에 대해 귀속되는 행정권의 총량과 범위 즉, 개별 행정주체가 수행하여야 하는 사무의 범위는 당해 행정주체에 대 해 보장되어야 하는 재정수입권과 지출책임의 범위를 결정함에 있어서 기초적 인 기준이 되기 때문이다.

이를 배경으로 독일에서도 행정주체 간 재정권한의 배분을 의미하는 재정조

55) 김수연, 앞의 “지방분권의 관점에서 본 헌법개정의 필요성과 주요 쟁점”(주 3), 244면 이하 참조.

56) 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」, 2018, 253면.

57) 분권국가의 ‘지향’에 대한 비판적 견해로는 최봉석, “지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안 - 2018년 헌법개정안에 대한 평가와 분석 -”, 「지방자치법연구」 제18권 제4호, 한국지방자치법학회, 2018, 6면.

정(Finanzausgleich)의 개념에 행정권 및 입법권 배분에 관한 사항이 포함되어야 한다는 견해<sup>58)</sup>가 존재하며, 독일 연방재무부가 매년 발간하는 재정헌법에 기초한 연방과 주의 재정관계(Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung)에 관한 보고서<sup>59)</sup>도 연방과 주 사이에서의 국가적 사무의 배분(Verteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern)에 관한 사항을 포함하고 있다.<sup>60)</sup>

즉, 지방자치단체에 대한 충분한 재정권 보장에 관한 선결문제로서 중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분의 원칙과 기준을 헌법적으로 정립할 필요가 있다. 고려할 수 있는 방식 중 하나는 사무의 배분을 법률에 위임하고 사무배분의 원칙으로서 보충성의 원칙을 규정하는 방안이다.<sup>61)</sup> 물론, 현행 「지방자치법」 제11조 및 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제33조제1항<sup>62)</sup>은 하나의 사무의 수행권한을 둘 이상의 주체에 대해 동시에 부여하는 것을 금지(Doppelzuständigkeiten sind unzulässig)하고, 보충성 원칙(Subsidiaritätsprinzip)에 따른 사무를 배분하여야 한다는 원칙을 규정하고 있지만, 이를 헌법적 차원에서 규율함으로써 개별 법률을 통해 구체적인 사무와 수행주체를 규율하는 입법자에 대해 기준을 제시할 필요가 있다. 예를 들어 스페인 헌법 제5a조는 “국가의 사무는 보충성의 원칙에 따라 분배되고 수행되어야 한다”라고 규정하고 있다.

58) D. Cansier/S. Bayer, Einführung in die Finanzwissenschaft, München 2003, S. 259ff.

59) Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung(chrome-extension://efaidhbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\_Bestellservice/bund-laender-finanzbeziehungen-2024.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=3)(최근 방문일 : 2025. 8. 15.).

60) 독일에서의 재정조정 개념에 관한 논의는 김동균, “독일 연방재정조정제도에 관한 소고”, 「지방자치법연구」 제20권 제3호, 한국지방자치법학회, 2020, 33면 이하 참조.

61) 김수연 앞의 “지방분권의 관점에서 본 헌법개정의 필요성과 주요 쟁점”(주 3), 246면; 도회근, 앞의 논문, 175면; 최봉석, 앞의 “실질적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향”(주 54), 134면; 최우용, 앞의 논문, 189면; 이에 대해 현행 헌법하에서 해석상 보충성의 원칙은 당연히 인정되고, 독일에서 보충성의 원칙은 지방자치단체에 대해 적용되지 않는다는 견해로는 방승주, “지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 「지방자치법연구」 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009, 14면.

62) 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제33조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등) ① 국가는 「지방자치법」 제11조에 따른 사무배분의 기본원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다.

우리의 경우 2014년 헌법개정 자문위원회의<sup>63)</sup>에서 국가사무와 지방사무의 범위에 대한 보충성 원칙을 규정하여야 한다는 의견이 존재하였음에도 불구하고 지방자치제의 역량이나 미성숙한 여건 등을 이유로 채택되지 않았지만, 2018년 국회헌법개정특별위원회 자문위원회<sup>64)</sup>는 헌법 제117조제3항을 신설하여 “정부간 사무배분과 수행은 보충성의 원칙에 따른다”고 규정하는 것을 제안하였으며, 2018년 발의된 대한민국헌법개정안 제121조제4항도 “국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다”고 규정하고 있다.<sup>65)</sup> 그리고 2024년 헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회도 헌법 제117조제3항을 신설하여 “국가와 지방자치단체 간, 그리고 지방자치단체 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방자치단체가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다”고 규정하는 것을 제안하였다.

보충성 원칙을 규정하는 방안 외에 헌법에서 국가의 사무를 구체적으로 열거하고 그러한 사무 외의 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하는 방안도 고려가 가능하다. 전술한 바와 같이 이미 보충성의 원칙은 「지방자치법」에서 제시하고 있는 사무배분의 기본원칙임에도 불구하고 현실에서 제·개정되는 법률의 내용을 생각해 보면 입법자가 보충성의 원칙을 충분히 고려하여 사무를 배분하고 있는지에 대해 의문이 있기 때문에 헌법에서 국가와 지방자치단체가 수행하여야 하는 사무의 경계를 명확히 설정하기 위한 방법으로 국가의 사무를 구체적으로 열거하고 그 이외의 사무를 포괄적으로 지방자치단체의 사무로 규정하는 방안이 논의될 필요가 있다. 이와 같은 행정권의 배분에 관한 헌법적 규정은 지역과 주민에 근접한 사무수행을 위한 헌법상의 기본결정으로 자리매김할 수 있으며, 지방자치단체에 부여된 행정영역이 다른 국가권력으로부터 침해되는 것을 보호하는데 기여할 수 있다. 또한 후술하는 재정권 보장 확대의 근거가 될 수 있다.

이와 유사한 권한배분의 방식은 연방국가인 독일에서 찾아볼 수 있는데, 독일 기본법은 제30조에서 “기본법상 다르게 규정하거나 허용하지 않는 한, 국가적 권한의 행사와 국가사무의 수행은 주의 사안이다”고 규정함으로써 연방과

63) 국회의장 자문위원회, 「국회 헌법개정 자문위원회, 활동결과보고서I」, 2014, 215면 이하.

64) 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」, 2018, 254면.

65) 주민근접성에 대한 비판적 견해로는 최봉석, 앞의 “지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전 방안 - 2018년 헌법개정안에 대한 평가와 분석 - (주 57), 21면.

주 사이의 권한배분의 기본원칙을 제시하고, 타 기본법 규정을 통해 연방의 권한을 구체적으로 열거하는 방식을 취하고 있다.<sup>66)</sup>

다만, 이러한 방식을 채택하는 경우 논의가 필요한 쟁점은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 사무배분의 문제이다. 독일 기본법상 권한배분은 연방과 주 사이의 권한배분을 의미하고 지방자치단체를 포함하지 않기 때문에 우리의 경우 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 사무배분의 문제를 함께 고민하여야 한다. 즉, 헌법개정을 통해 국가사무를 열거하고 그 이외의 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하는 경우 광역과 기초 간 사무배분의 문제는 여전히 남아 있다. 이에 대해서는 현재 지방자치법에서 규정하고 있는 바와 같이 보충성의 원칙과 함께 광역지방자치단체가 수행하여야 하는 사무의 기준을 헌법적으로 제시하는 것을 제안할 수 있다.<sup>67)</sup>

## 2) 입법권 배분

행정권의 배분과 함께 입법권 배분에 관한 논의도 요구된다. 국가와 지방자치단체 간 입법권 배분에 관한 명확한 헌법적 원칙이 존재하지 않는다면, 사무의 배분에 관한 헌법적 원칙에도 불구하고 사무의 수행에 관한 구체적 형성은 여전히 법률의 입법자의 재량영역에 놓일 수 있기 때문이다. 물론, 사무수행권의 범위를 광의로 해석하여 사무를 수행할 수 있는 권한뿐만 아니라 사무수행에 관한 구체적인 사항을 결정할 수 있는 권한까지 포함하는 방향으로 이론적 논의가 가능하고 그동안 자치입법권의 사항적 한계로서 법률의 위임 여부와 관계없이 지방자치단체가 자치사무에 대한 조례를 제정할 수 있다는 이론과 판례

66) 독일 기본법은 권한배분의 원칙을 제시함과 동시에 연방의 입법권 영역을 구체적으로 규율하고 있다. 그리고 입법권이 부여되어 있다는 것은 그 사무를 규율할 수 있는 권한이 부여된 것으로 이해할 수 있다. 독일 기본법상 입법권 배분에 대해서는 김동균, “독일 헌법상 입법권 배분의 메커니즘과 그 시사점 - 국가와 지방자치단체 간 권한배분의 관점에서 -”, 「지방자치법연구」 제22권 제2호, 한국지방자치법학회, 2022 참조.

67) 현행 지방자치법 제14조는 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무, 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무를 광역지방자치단체의 사무로 규정하고 있다. 그리고 지방자치법 제13조제2항제1호에 따른 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 공동사무로 규정하고 있다.

가 정립되어 있지만, 국가법령 체계상 원칙적으로 조례가 법률에 대해 우위(Vorrang)를 접할 수 없기 때문에 입법권 배분에 관한 헌법적 논의는 필수불가결하다.

이와 같은 문제의 근본적인 해결을 위해서는 국가와 지방자치단체가 제정하는 법규범(Rechtsnorm) 간의 경계를 명확히 설정하여야 하며, 사무배분과 마찬가지로 국가의 입법권 범위를 명확히 규정하고 그 밖의 영역에 대한 입법권을 지방자치단체에 부여하는 헌법개정을 제안할 수 있다. 그리고 일정한 영역에 대해서는 독일 기본법과 같이 경합적 입법권을 도입하는 것도 논의의 대상이 될 수 있다. 물론, 경합적 입법영역과 관련하여 주는 연방이 입법권을 행사하지 않은 경우에만 입법권을 행사할 수 있지만, 경합적 입법영역 내 일부 영역에 대해 연방은 ‘연방영역 내 균등한 생활관계의 형성(Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet)’ 또는 ‘전체국가적 이익 안에서 법적 또는 경제적 통일성을 유지(Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse)’하기 위한 연방법적 규율(bundesgesetzliche Regelung)이 필요한 경우로 제한된다는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>68)</sup>

지방자치단체가 제정하는 법규범의 명칭에 관한 쟁점도 존재한다. 분권국가의 이념 하에 지방자치단체에 대해 단순히 국가의 하부행정기관의 지위를 넘어서 독립적으로 자신의 지역 내에서 행정권과 입법권을 행사하는 주체로서의 위상과 지위가 부여된다면, 현재 지방의회에서 제정하는 조례도 국회에서 제정하는 법률과 같이 - 물론, 국회에서 제정하는 법률에 대해 우선하는 효력을 가질 수는 없지만 - 지역적 차원에서 정립되는 형식적 법률로 인정할 수 있기 때문에 그 명칭도 현재의 조례가 아닌 보다 실질적인 입법권한을 반영하는 새로운 명칭을 고민할 필요가 있다.<sup>69)</sup> 이러한 논의는 후술하는 바와 같이 조세법률주의에 따른 한계를 완화하는데도 기여할 수 있다.

동일한 관점에서 2018년 국회헌법개정특별위원회 자문위원회는 입법권을 행사할 수 있는 주체에 지방의회를 포함하고, 외교, 국방, 국가치한 등 국가존립에 필요한 사무 및 금융, 국세, 통화 등 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업은 국가의 입법을 통해서 규정하고 그 밖의 사항에 대해서는 국가와 지

68) 이에 대해서는 김동균, 앞의 “독일 헌법상 입법권 배분의 메커니즘과 그 시사점 - 국가와 지방자치단체 간 권한배분의 관점에서 -”(주 66), 38면 이하 참조.

69) 반대 의견으로는 도희근, 앞의 논문, 176면.

방자치단체에 대해 경합적 입법권을 부여하는 방식의 헌법개정안을 제안하였다.<sup>70)</sup>

한편, 헌법개정을 통해 조례제정권의 한계를 “법령의 범위 안에서”가 아닌 “법률에 저촉되지 않는 범위 안에서” 또는 “법률에 위반되지 않는 범위에서” 등으로 제안하는 견해<sup>71)</sup>가 있다. 이는 2009년 헌법연구자문위원회<sup>72)</sup> 및 2024년 헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회<sup>73)</sup>의 헌법개정안 등에서 찾아볼 수 있다. 이 또한 현행 자치입법권의 확대를 위해 중요한 의미가 있지만, 여전히 법률의 입법자에 대해 자치입법권에 관한 형성의 자유를 보장한다는 측면에서는 한계가 존재한다.<sup>74)</sup>

#### 4. 지방재정 관련 헌법개정의 방향

##### 1) 지출책임 배분의 헌법적 근거

행정권한의 배분과 함께 지출책임의 근거가 필요하며, 사무에 대한 지출책임을 명확히 하는 것은 재정수입권 배분의 기초가 된다. 현행법상 국가와 지방자치단체의 지출책임의 근거는 「지방재정법」에서 규정하고 있다. 구체적으로 동법 제20조는 “지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다”고 규정하고 있으며, 동법 제21조제1항은 지방자치단체가 법령에 따라 사무로서 국가와 지방자치단체 간 이해관계가 있고 원활한 사무처리를 위해 국가의 부담이 필수적인 경비는 국가가 그 경비의 일부를 부담하도록 규정하고, 동조제2항은 국가위임사무의 수행에 드는 경비는 국가가 지방자치단체에 교부하도록 규정하고 있다.

독일은 연방과 주 사이에서의 지출책임의 배분을 헌법적으로 규율하고 있다. 구체적으로 독일 기본법 제104a조제1항은 사무책임(Aufgabenverantwortung)에

70) 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」, 2018, 261면 이하 참조.

71) 도회근, 앞의 논문, 177면; 최우용, 앞의 논문, 189면 등.

72) 헌법연구 자문위원회, 「헌법연구 자문위원회 결과보고서」, 2009, 311면.

73) 헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회, 결과보고서, 2024, 122면.

74) “법령의 범위 안”과 “법률에 위반되지 않는 범위”가 실질적인 차이가 없다는 견해로는 최봉석, 앞의 “지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안 - 2018년 헌법개정안에 대한 평가와 분석 - (주 57), 25면.

부합하게 연방과 주가 지출책임을 부담한다는 원칙을 규정함으로써 다른 행정 주체의 사무의 수행에 드는 비용을 부담하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다. 물론, 원칙에 대한 예외로서 기본법 제104a조제2항은 연방위임행정(Bundesauftragsverwaltung)에 대한 지출책임의 배분, 기본법 제104b조는 연방의 재정지원(Finanzhilfen des Bundes) 관한 내용을 규율하고 있다.<sup>75)</sup>

2018년 국회헌법개정특별위원회 자문위원회의 헌법개정안은 지출책임의 배분에 관한 내용을 포함하고 있다. 이에 따르면 현행 「지방재정법」상 규정과 같이 지방자치단체가 자치사무에 수행에 필요한 경비를 스스로 부담하고, 국가위임 사무의 경우에는 국가가 그 비용을 부담하도록 규정하고 있다.<sup>76)</sup>

행정권 배분과 재정권 배분의 가교로서 지출책임 배분의 문제 또한 헌법개정에 있어서 중요한 쟁점에 해당한다. 특히 헌법에서 모든 구체적인 사항을 규율할 수 없고 헌법에서 정한 기준과 원칙에 따라 구체적인 사항들이 법률의 입법자에 의해 규율될 수 있다는 점을 고려하면, 지출책임의 배분에 원칙과 기준을 헌법적 차원에서 제시할 필요가 있다.<sup>77)</sup> 독일에서도 연방이 입법권을 가지고 있고 그러한 연방법률이 주를 통해 집행된다는 것이 지출책임 배분에 관한 헌법적 규율의 이유로 제시되고 있다.<sup>78)</sup>

## 2) 조세법률주의의 완화

지방자치단체의 재정고권은 수입고권과 지출고권으로 구분되며, 이는 지방자치의 실현을 위해 핵심적인 요건이다. 그러나 전술한 바와 같이 국가 전체 조세수입에서 여전히 낮은 지방세의 비중은 과거부터 현재까지 끊임없이 제기되는 문제 중 하나이며, 다수의 지방자치단체는 지방세수입만으로는 인건비도 해결하지 못하는 재정적 어려움에 직면해 있다. 지방교부세를 통해 지방자치단체

75) 이에 대해서는 신정규, “국가사무집행을 위한 비용부담에 관한 기본법 제104a조에 의한 견련성의 원칙”, 『토지공법연구』 제73집 제1호, 한국토지공법학회, 2016 참조.

76) 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」, 2018, 267면. 헌법개정안

제119조 ① 지방정부는 자기책임 하에 자치사무를 수행하고, 그 사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다.

② 위임사무를 처리하는데 소요되는 비용은 위임하는 정부에서 부담한다.

77) 김수연, 앞의 “지방분권의 관점에서 본 헌법개정의 필요성과 주요 쟁점”(주 3), 249면.

78) H. Mauer, Staatsrecht I, München 2010, S. 692ff.

의 자주재원을 보충하고 있지만, 지방교부세는 국가로부터 이전되는 재원이라는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 현행 지방재정의 구조는 국가에 대한 재정적 의존성을 심화시키고, 장기적 관점에서의 예측가능성을 저해한다는 구조적 한계를 가지고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 재정고권 중 수입고권의 보장에 관한 문제가 중요하며, 지방자치단체의 과세자주권 보장을 위한 지방세조례주의의 도입은 수입고권 보장에 관한 핵심적인 쟁점에 해당한다.

현행 헌법상 조세법률주의에 따라 지방자치단체는 「지방세특례제한법」 등을 통해 지방세의 부과, 징수, 감면 등에 관한 사항만을 조례로 정할 수 있으며, 새로운 세원을 발굴하여 재정을 확충하거나 지역적 특성에 맞춘 과세 정책을 독자적으로 도입하는 것은 사실상 불가능한 구조이다. 독일 기본법도 지방자치단체의 세원발굴권(Steuererfindungsrecht)을 직접적으로 인정하고 있지 않다. 독일 기본법 제28조제2항제3문에서 “자치행정의 보장은 재정적 자기책임의 기초를 포함한다; 이러한 기초에는 계마인테에게 세율권과 함께 귀속되는 경제력 관련 세원이 속한다”고 규정하고 있지만 이는 지방자치단체의 세원발굴권과 관계가 없다. 지방자치단체는 기본법 제106조제6항제2문에 따라 단지 토지세와 영업세의 세율을 결정할 수 있는 권한만을 가지고 있다.

연방과 주 사이에서의 조세입법권 배분에 관한 사항은 기본법 제105조에서 규율하고 있는데, 이에 따르면 연방은 관세와 재정전매에 관해 전속적 입법권을 가지고 있으며, 연방과 주가 수입을 공유하는 공동세에 대해서는 균등한 생활관계의 형성(Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet) 또는 전체국가적 이익을 위한 법적·경제적 통일성의 보장(Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse)을 위해 연방법적 규정이 필요한 경우에 제한적으로 경합적 입법권을 행사할 수 있다. 그리고 주는 지역 소비세 및 사치세에 관한 입법권만을 갖는다.

최근 독일에서 쟁점이 되었던 바덴뷔르템베르크주 튀빙엔시 포장세조례(Verpackungssteuersatzung)와 같이 독일에서 지방자치단체가 세원을 발굴할 수 있는 권한은 헌법이 아닌 개별 주의 지방공과금법(Kommunalabgabengesetz)에 근거한다. 예를 들어 바덴-뷔르템베르크주 지방공과금법 제9조제4항은 주의 입법권에 속하는 지역 소비세와 사치세의 경우 관련 법률이 존재하지 않고 연방법상 조세와 동일하지 않는 한 그리고 주로부터 징수되거나 슈타트크라이스(Stadtkreisen)와 란트크라이스(Landkreisen)에 유보되어 있지 않는 한, 계마인

대가 지역소비세와 사치세를 징수할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 바덴뷔르템베르크주 지방공과금법은 지역소비세와 사치세의 징수를 게마인데에게 위임하고 있으며, 이러한 권한의 범위 내에서 지방자치단체는 새로운 세원을 발굴할 수 있는 것이다.

일본의 경우에도 지방자치단체는 법정의목적세와 법정의보통세를 부과·징수할 수 있다. 헌법상 규정의 차이는 존재하지만, 일본은 우리와 동일하게 조세법률주의를 채택하고 있는 국가이다. 즉, 일본 헌법 제84조는 “새로운 조세를 부과하거나 현행 조세를 변경하는 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”고 규정하고, 이를 근거로 일본 지방세법 제3조제1항은 “지방공공단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율, 기타 부과징수에 대해 정하기 위해서는 당해 지방자치단체의 조례에 따라야 한다”고 규정하고 있다. 다만, 법정의세를 신설하거나 변경하는 경우 지방자치단체는 총무대신과 협의하여 동의를 얻어야 하며, ① 국세 또는 다른 지방세와 과세표준이 동일하고 주민의 부담이 현저하게 가중되는 경우, ② 지방자치단체 간의 물자 교류에 중대한 장애를 미치는 경우, ③ 국가의 경제정책에 적당하지 않은 경우에 해당하지 않는다면 총무대신은 의무적으로 동의를 하여야 한다.<sup>79)</sup> 종합하면, 일정한 차이는 존재하지만, 우리와 달리 독일과 일본은 제한적인 범위 내에서 지방자치단체의 세원발굴권을 인정하고 있으며, 이는 지방자치단체의 재정확충뿐만 아니라 지역적 문제에 대한 적극적인 대응을 위해 중요한 역할을 수행하고 있다.

우리의 경우도 분권국가의 이념에 부합하는 지방자치단체의 권한을 설정할 필요가 있으며, 연장선상에서 지방자치단체에 대해 지방세에 관한 사항을 자치입법권을 통해 규율할 수 있는 권한을 부여하는 방안을 논의할 필요가 있다. 특히 전술한 바와 같이 국가와 지방자치단체 간 입법권의 경계를 명확히 하는 경우 이에 상응하게 조세법률주의를 완화하여 규정할 필요가 있다.<sup>80)</sup> 물론, 현재의 조세법률주의 하에서도 법률의 위임에 따라 지방세조례의 제정이 가능하다는 논리의 전제가 불가능한 것은 아니지만<sup>81)</sup>, 현재까지 지방세 관계 법령은

79) 김경덕, 「일본의 법정의세 도입 및 운영에 관한 분석」, 한국법제연구원, 2023, 14면 이하 참조.

80) 최우용, 앞의 논문, 190면; 지방세조례주의를 헌법에서 규정하는 것이 법치국가의 원리에 맞지 않다는 견해로는 방승주, 앞의 논문, 8면.

81) 조성규, “지방자치단체의 자주재정권의 보장과 헌법 개정”, 「지방자치법연구」 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018, 243면.

지방세의 징수 및 세율 감면 등 제한적인 범위 내에서만 지방자치단체의 입법권을 인정하고 있다는 점에 비추어 헌법개정을 통한 조세법률주의의 완화는 그 필요성이 인정된다. 다만, 지방자치단체가 제한 없이 지방세를 신설하여 부과하는 경우 국민에게 과도한 부담을 지우는 결과를 초래할 수 있기 때문에 일정한 한계를 설정하는 것 또한 논의가 요구된다. 한편, 2018년 국회헌법개정특별위원회 자문위원회는 지방의회가 제정하는 입법의 형식을 법률로 함과 동시에 조세법률주의를 유지하고 지방세에 관해서는 지방정부가 지역의 특성을 반영하기 위해 필요한 경우 국가의 법률과 다른 내용을 정할 수 있고, 지방정부가 지방세의 종류와 세율 및 징수방법을 법률로 정할 수 있는 헌법개정안<sup>82)</sup>을 제안하였다.<sup>83)</sup>

### 3) 재정적 자기책임성 또는 적절한 재정보장 원칙의 명문화

지방자치단체가 자신에게 부여된 사무를 성공적으로 수행하기 위해서는 상응하는 충분한 재정이 보장되어야 한다. 이는 성공적인 지방자치의 정착을 위한 결정적인 요건이라고 할 수 있지만, 우리 헌법상 관련 규정은 찾아볼 수 없다. 우리와 달리 독일 기본법 제28조제2항제3문은 ‘재정적 자기책임성’을 명시적으로 언급하고 있으며, 이를 중심으로 지방자치단체의 적절한 재정확보 또는 재정적 최소보장의 원칙이 논의되고 있다. 물론, 언급한 원칙들이 지방자치의 헌법적 보장으로부터 도출되는 재정고권의 내용에 해당하며, 재정고권의 내용 중 일부를 기본법 제28조제2항제3문이 단순히 반복적으로 언급한 것에 지나지 않는다는 견해도 존재한다.<sup>84)</sup> 그러나 연방헌법재판소<sup>85)</sup>는 기본법 제28조제2항제3문으로부터 지방자치의 보장이 확대 또는 강화되거나 재정고권이 수입고권과 지출고권 외에 적절한 재정보장 또는 재정적 최소한의 보장이 직접적으로 도출

82) 국회헌법개정특별위원회 헌법개정안

제119조 ④ 지방정부는 지방세의 종류와 세율 및 징수방법을 법률로 정할 수 있다.

83) 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」, 2018, 261면.

84) F. Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, Stuttgart 1997, S. 139ff; H. Tappe/R. Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, Heidelberg 2015, S. 236; R. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart 1996, S. 83ff.

85) BVerfGE 119, 331 (334).

되는지 여부를 판단하지는 않았지만 기본법 제28조제2항제3문이 최소한 헌법상 적절한 재정확보의 보장 또는 재정적 최소보장을 명시적으로 언급한 것으로 보고 있으며, 연방행정법원<sup>86)</sup>은 보다 적극적으로 기본법 제28조제2항제3문에 따른 재정적 자기책임성이 사무에 부합하는 재정보장(eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Gemeinden)을 포함하는 것으로 설명하고 있다.

우리의 경우도 헌법상 지방자치단체의 자기책임성 원칙이 적절한 재정보장의 원칙의 직접적인 근거가 될 수 있으며, 헌법과 「지방자치법」이 지방자치단체의 사무를 규정하고 「지방재정법」에서 지방자치단체가 자치사무에 대한 경비를 부담하도록 규율하고 있다는 점에 비추어 국가가 지방자치단체에 대해 부여된 사무의 수행에 필요한 적절한 재정을 보장하여야 한다는 원칙을 도출하는 것이 이론적으로 불가능한 것이 아니다.<sup>87)</sup> 특히 앞서 제안한 헌법개정 방향과 같이 분권국가를 기본원칙으로 선언하고 지방자치단체의 사무와 지출책임을 헌법에서 명시적으로 규정하는 경우 입법자는 그것을 고려하여 재정배분에 관한 입법권을 행사하여야 한다. 그러나 그동안 실질적으로 지방자치단체의 적절한 재정보장의 원칙을 고려하여 국가와 지방자치단체 간 세수입 배분 또는 재정조정을 실행하고 있는지에 대해 지속적으로 문제제기가 이루어지고 있기 때문에 재정적 자기책임성 또는 적절한 재정보장의 원칙을 헌법적으로 명확히 규정함으로써 재정조정의 기본 방향을 제시할 필요가 있다. 그리고 이를 위해 “국가가 지방자치단체에 대해 자신의 재정적 급부능력의 범위 내에서 적절한 재정확보를 보장하여야 한다”고 규정하고 있는 독일 바이에른주 헌법 제83조제2항제3문은 중요한 참고대상이다.<sup>88)</sup>

#### 4) 재정조정의 목적과 원칙 규율

현행법상 지방자치단체의 불충분한 재정을 조정하기 위해 지방교부세, 국고보조금, 지역균형발전특별회계, 지역상생발전기금 및 지방소멸대응기금 등이 운영

86) Vgl. BVerfG, NVwZ 1999, 520 (521); BVerwGE 106, 280 (287); 112, 253 (258).

87) 조성규, 앞의 “지방자치단체의 자주재정권의 보장과 헌법 개정”(주 81), 245면.

88) Verfassung des Freistaates Bayern Art. 83 (2) Die Gemeinden sind verpflichtet, einen Haushaltsplan aufzustellen. Sie haben das Recht, ihren Bedarf durch öffentliche Abgaben zu decken. Der Staat gewährleistet den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung.

되고 있다. 이러한 제도들을 통해 각 지방자치단체는 자체수입(지방세+세외수입)으로 충당할 수 없는 지방행정에 관한 비용을 충당하고 있다. 언급한 재정조정 수단 중에서 지방자치단체가 가장 큰 관심을 가지고 있는 것은 지방교부세이다. 지방교부세 중 보통교부세는 목적의 정함이 없이 지방자치단체에 교부되며, 교부 과정에서 지방자치단체의 상이한 재정력을 조정하고 있기 때문이다.

그러나 지방교부세가 본질적 기능을 충실히 수행하고 있는지에 대해서는 지속적으로 비판이 제기되고 있다. 지방교부세는 그 재원이 범정물로 정해져 있기 때문에 이를 통한 재정조정은 일정한 한계를 노정하고 있으며, 국가로부터 이전되는 재원이라는 점에서 국가에 대한 의존도를 높임과 동시에 지방자치단체의 재정을 관리 또는 통제하기 위한 수단으로 활용된다는 문제가 지적되고 있다.<sup>89)</sup> 특히 보통교부세의 경우 단순히 지방자치단체의 재정력만을 근거로 배분되는 것이 아니라 기준재정수입액 및 기준재정수요액 산정에 있어서 ‘건전재정운영을 위한 자체노력’을 고려하고 있는데(「지방교부세법 제8조의3」), 여기에는 세율효율화, 인건비 건전운영, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성 경비 절감 등이 포함되어 있고, 특별교부세는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원을 위해 교부되기 때문이다(「지방교부세법 제8조의3」).

즉, 「지방재정법」에서 이미 중기지방재정계획, 투자심사제도, 지방채 발행 제한제도, 재정위기단체지정제도 등 지방재정의 효율성 및 건전성 등을 확보하기 위한 다수의 제도를 규율하고 있음에도 불구하고 지방교부세를 통해 본래의 목적과 전혀 관계없는 지방재정의 관리를 시도하고 있는 것이며, 이는 재정조정 of 본질적 목적과 그 원칙과 기준을 우리 헌법에서 명확히 제시하고 있지 않다는 점에 기인하는 것으로 이해할 수 있다.

우리와 달리 독일은 기본법에서 연방재정조정제도에 관한 구체적인 내용을 규정하고 있다. 조세수익고권에 배분에 관한 사항을 재정조정 of 범위에 포함하여 구체적으로 규율하고 있을 뿐만 아니라 수평적 재정조정제도의 목적으로 ‘주 사이의 상이한 재정력의 적절한 조정’(angemessener Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder)을 제시하고 있다. 일반연방보충교부금과 관련해서도 주의 일반적 재정수요의 충당을 위해(zur ergänzenden Deckung des allgemeinen

89) 김동균, “국가균형발전을 위한 지방재정조정제도의 법적 과제”, 「국가법연구」 제18집 제3호, 한국국가법학회, 2022, 91면.

Finanzbedarfs) 교부한다는 것을 기준으로 제시하고 있다.

우리 헌법상 지방재정에 관한 내용의 부재는 입법자에 대해 재정조정제도에 관하여 광범위한 형성의 자유를 부여하고 그동안 재정조정제도가 국가의 시혜적 차원에서 운영될 수 있는 단초를 제공하였다. 이러한 상황의 반복을 피하기 위해서는 헌법적 차원에서 재정조정 목적과 방향을 명확히 제시하여야 한다.<sup>90)</sup> 재정조정 목적으로서 모든 국민에 대해 균등한 공행정서비스의 제공, 지역균형발전 등을 고려할 수 있으며, 재정조정 유형을 헌법적 차원에서 제시하는 것도 현재 다수의 개별법을 통해 운영됨으로써 개별 제도 간 연계성 등의 확보가 어려운 재정조정제도를 체계화시키는데 기여할 수 있다. 특히 수평적 재정조정제도에 관한 헌법적 규정은 모든 지방자치단체가 재정조정제도에 적극적으로 참여하는 것을 견인하는데 기여할 수 있다.

한편, 우리의 경우 조세수입의 배분을 재정조정 범위에 포함하고 있지 않지만, 국세와 지방세의 구분 및 조세수입 배분의 문제도 분권국가에 부합하게 사무수행주체 사이에서 적절하게 배분되어야 함은 물론이다. 독일 기본법은 개별 조세수입의 귀속주체를 명확히 규정하고 있다. 우리의 경우 2024년 헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회 헌법개정안은 “조세로 조성된 재원은 국가와 지방자치단체의 사무 배분 범위에 부합하게 배분해야 한다”라는 규정의 신설을 제안하였다.<sup>91)</sup> 가능하다면, 독일과 같이 조세수입의 배분을 구체적으로 규율하는 것이 가장 적절하지만, 위 헌법개정안과 같이 입법자에 대해 일정한 기준을 제시하는 것도 의미가 있다. 특히 후술하는 바와 같이 원칙과 기준의 제시는 향후 추상적 규범통제 또는 지방자치단체 헌법소원제도의 도입 논의와 결합하여 지방자치단체의 자치권을 보장하는데 중요한 역할을 수행할 수 있다.

## 5) 재정운영의 효율성 및 건전성 원칙

분권국가의 선언 및 분권국가에 부합하는 행정권, 입법권 및 재정권의 배분과 함께 지방자치단체의 책임을 규율하는 것이 규정체계의 정합성과 균형성에 부합한다. 특히 지방자치단체의 재정적 책임성은 지방자치 실현의 핵심적인 요

90) 재정조정 원칙이 헌법적으로 제시되어야 한다는 견해로는 최봉석, 앞의 “실질적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향”(주 54), 136면.

91) 국회사무처 법제실, 「헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회 결과보고서」, 2024, 125면.

건이기 때문에 이와 같은 내용도 헌법개정에 있어서 고려가 필요하다. 그동안의 헌법개정 논의에서도 관련 내용을 찾아볼 수 있다. 2014년 헌법개정 자문위원회의 헌법개정안 제149조제3항은 “국가는 법률로 정하는 바에 따라 지방재정의 자율성을 보장하고, 그 건전성을 감독하며, 법률의 범위 안에서 지방자치단체 상호 간의 재정을 조정할 수 있다”고 규정하고, 2018년 국회헌법개정특별위원회 자문위원회의 헌법개정안 제119조제6항 및 제7항은 각각 “지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 수지균형을 이루도록 투명하게 재정을 운영하여야 한다” 및 “지방정부의 채무는 법률이 정하는 기준에 따라 관리되어야 한다”고 규정하였다.

먼저, 2014년 헌법개정안에 대해서는 국가가 지방재정의 자율성을 보장하고, 건전성을 감독한다는 점에 대해 비판이 가능하다. 지방자치의 발전에 있어서 항상 걸림돌이 되는 것이 국가의 통제이며, 이러한 방식은 분권국가의 성격에 부합하지 않는다. 특히 현행 「지방재정법」에 따라 지방재정은 완전히 국가의 통제하에 놓였다고 해도 과언이 아니기 때문에 2014년 개정안은 현행 「지방재정법」상 재정운용의 원칙과 재정관리제도를 단순히 헌법적으로 상향 규정한 것과 차이가 없다. 이와 달리 2018년 개정안은 재정건전성의 책임주체로 지방자치단체를 규정하고, 수지균형의 원칙을 헌법적 차원에서 규율하였다는 점에서 의미가 있다.

## 5. 사전적 규범통제를 위한 양원제 및 사후적·추상적 규범통제제도의 도입

앞서 분권국가의 선언, 행정권, 입법권 및 재정권의 배분에 관한 헌법개정의 방향을 제시하였지만, 지방자치에 관한 모든 구체적인 내용을 빠짐없이 헌법을 통해 규율하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 입법자가 경우에 따라 헌법이 의도하지 않은 내용을 법률을 통해 규율할 수 있다는 한계가 존재한다. 해석의 여지가 존재하는 내용에 대해서는 더욱 그러하다.

이와 같은 문제에 대한 대응은 사전적 및 사후적으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저, 사전적 관점에서 국회의 입법과정에서 지방자치단체의 의견을 적극적으로 반영할 수 있는 제도를 현행법상 찾아볼 수 없기 때문에 이를 근거로 양원제의 도입이 논의될 수 있다.<sup>92)</sup> 독일의 경우 기본법에서 직접적으로 지방과

관련된 연방법률을 제정하는 경우 연방참사원(Bundesrat)의 동의를 얻도록 하고 있다. 예를 들어 독일 기본법 제105조제3항에 따라 그 수입이 주 또는 지방자치단체에 전부 또는 일부 귀속되는 조세에 관한 연방법률은 연방참사원의 동의를 필요로 하며, 기본법 제107조제2항에 따른 연방재정조정법도 연방참사원의 동의를 요한다.

사후적인 방법으로는 국회의 법률에 대한 추상적 규범통제제도(abstrakte normenkontrolle)를 도입을 고려할 수 있다. 추상적 규범통제는 현행 헌법상 구체적 규범통제의 한계를 보완하여 헌법에서 정한 원칙과 기준에 반하는 국회의 입법을 사후적으로 통제할 수 있는 수단이다. 이와 같은 추상적 규범통제의 도입이 현실적으로 어렵다면, 독일과 같이 지방자치단체 헌법소원(Kommunalverfassungsbeschwerde)을 고려할 수도 있다.<sup>93)</sup> 동 제도의 명칭은 헌법소원이지만, 실질적인 내용은 규범통제에 해당한다.

## V. 결론

지방자치제가 본격적으로 실시된 후부터 현재까지 지방자치의 발전을 위한 다양한 논의와 입법적 노력이 있었음에도 불구하고 여전히 우리의 지방자치는 제자리걸음을 하고 있다는 평가가 가능하다. 그리고 이는 지방자치에 관한 추상적인 헌법 규정이 입법자에 대해 명확한 방향성을 제시하지 못하고 있다는 점에 기인한다. 때문에 헌법개정 논의에서도 항상 등장하는 것이 분권형 지방자치에 관한 문제이다. 개별 헌법개정 논의에서 예정하고 있는 지방자치의 모습은 상이하지만, 현재보다 자치권을 확대하여 지역적 차원에서 주민에 대해 기본권 보장을 강화하고 보다 나은 공행정서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다는 점에서는 차이가 없다.

지방자치의 본질과 그 기능에 부합하는 제도의 설계를 위해서는 단순히 자치권 보장의 문제를 넘어서 국가적 관점에서 지방자치의 위상을 어떻게 설정할

92) 이에 대해서는 김수연, “지역대표형 상원제 도입의 공법상 주요 쟁점”, 『지방자치법연구』 제24권 제3호, 한국지방자치법학회, 2024 참조.

93) 지방자치단체 헌법소원에 관해서는 김남철, “헌법상 지방자치권의 제도적 보장을 위한 수단으로서 ‘지방자치단체 헌법소원’”, 『지방자치법연구』 제20권 제4호, 한국지방자치법학회, 2020 참조.

것인가에 대한 고민에서부터 출발하여야 한다. 그리고 이러한 관점에서 분권국가를 헌법적으로 선언하는 것은 매우 큰 의미가 있다.

지방자치단체의 권한 또는 국가와 지방자치단체 간 권한배분의 문제와 관련해서는 다양한 방식이 제안될 수 있지만, 그동안의 경험에 비추어 가능한 한 헌법에서 구체적이고 명확한 권한배분의 메커니즘을 규율할 필요가 있다. 헌법적으로 추상적인 내용을 제시하는 경우 여전히 지방자치의 구체적 형성은 입법자의 재량영역에 놓일 수 있고, 이 경우 동일한 논의를 앞으로라도 반복하여야 하는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 이 글에서는 분권국가의 선언, 행정권의 배분, 입법권의 배분, 재정권의 배분 등 구체적인 권한배분의 메커니즘을 헌법적으로 규율하는 방향을 제시하였다.

투고일 : 2025.11.27. / 심사완료일 : 2025.12.12. / 게재확정일 : 2025.12.16.

## [참고문헌]

- 강윤호·민기·전상경, 「현대 지방재정론」, 박영사, 2015.
- 국회사무처 법제실, 「헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회 결과보고서」, 2024.
- 국회의장 자문위원회, 「국회 헌법개정 자문위원회, 활동결과보고서I」, 2014.
- 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」, 2018.
- 김정덕, 「일본의 법정외세 도입 및 운영에 관한 분석」, 한국법제연구원, 2023.
- 김남철, 「행정법 강론」, 박영사, 2023.
- 김동균, 「지방자치단체의 재정위기 관리를 위한 법제 연구」, 한국법제연구원, 2022.
- \_\_\_\_\_, 「지방재정 건진성 강화를 위한 교부금 제도의 개선 방안」, 한국법제연구원, 2020.
- 김동균 외, 「자치입법권 강화를 위한 법령 정비방안 연구(국토·환경 분야 등)」, 법제처 연구용역보고서, 2024.
- 왕승혜 외, 「자치입법권 강화를 위한 법령 정비방안 연구(복지·문화 등)」, 지방시대위원회 연구용역보고서, 2024.
- 행정안전부, 「2023 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2023.
- 헌법연구 자문위원회, 「헌법연구 자문위원회 결과보고서」, 2009.
- 홍정선·방동희, 「신지방자치법」, 박영사, 2025.
- 김남철, “헌법상 지방자치권의 제도적 보장을 위한 수단으로서 ‘지방자치단체 헌법소원’”, 「지방자치법연구」 제20권 제4호, 한국지방자치법학회, 2020.
- 김동균, “국가균형발전을 위한 지방재정조정제도의 법적 과제”, 「국가법연구」 제18집 제3호, 한국국가법학회, 2022.
- \_\_\_\_\_, “독일 연방재정조정제도에 관한 소고”, 「지방자치법연구」 제20권 제3호, 한국지방자치법학회, 2020.
- \_\_\_\_\_, “독일 헌법상 입법권 배분의 메커니즘과 그 시사점 - 국가와 지방자치단체 간 권한배분의 관점에서 -”, 「지방자치법연구」 제22권 제2호, 한국지방자치법학회, 2022.
- 김수연, 지방분권의 관점에서 본 헌법개정의 필요성과 주요 쟁점, 「공법학연구」 제26권 제4호, 한국비교공법학회, 2025.
- \_\_\_\_\_, “지역대표형 상원제 도입의 공법상 주요 쟁점”, 「지방자치법연구」 제24권 제3호, 한국지방자치법학회, 2024.

- \_\_\_\_\_, “지방자치제의 헌법개정의 필요성과 방향”, 『헌법학연구』 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010.
- 도회근, “지방자치제도에 관한 헌법개정의 방향”, 『공법연구』 제44집 제3호, 한국공법학회, 2016.
- 방승주, “지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 『지방자치법연구』 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009.
- 신정규, “국가사무집행을 위한 비용부담에 관한 기본법 제104a조에 의한 견련성의 원칙”, 『토지공법연구』 제73집 제1호, 한국토지공법학회, 2016.
- 전 훈, “분권형 개헌과 지방자치”, 『법학논고』 제58집, 경북대학교 법학연구원, 2017.
- 정영철, “지방소멸대응을 위한 지방자치단체의 자주재정권의 보장”, 『법학논총』 제41집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2024.
- 조성규, “지방자치단체의 자주재정권의 보장과 헌법 개정”, 『지방자치법연구』 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018.
- \_\_\_\_\_, “지방자치의 보장과 헌법개정”, 『공법연구』 제34집 제1호, 한국공법학회, 2005.
- 최봉석, “실질적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향”, 『지방자치법연구』 제9권 제4호, 한국지방자치법학회, 2009.
- \_\_\_\_\_, “지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안 - 2018년 헌법개정안에 대한 평가와 분석 -”, 『지방자치법연구』 제18권 제4호, 한국지방자치법학회, 2018.
- 최우용, “지방자치의 관점에서 본 헌법개정”, 『지방자치법연구』 제8권 제3호, 한국지방자치법학회, 2008.
- 홍정선 · 방동희, “지방자치 70년, 회고와 과제 - 헌법과 지방자치법의 제정 · 개정을 중심으로 -”, 『지방자치법연구』 제19권 제3호, 한국지방자치법학회, 2019.
- A. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. neubearbeitete Aufl., Baden-Baden 2003.
- C. Schmitt, Verfassungslehre, Berlin 1928.
- D. Cansier/S. Bayer, Einführung in die Finanzwissenschaft, München 2003.
- F. Hufen, Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung - Verfassungsrechtliche Grenze der Überwälzung kostenintensiver Staatsaufgaben auf die Kommunen, DÖV 1998.

- F. Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, Stuttgart 1997.
- H. Mauer, Staatsrecht I, München 2010.
- H. Peters, Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1928.
- H. Tappe/R. Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, Heidelberg 2015.
- M. Burgi, Kommunalrecht, 4. Aufl., München 2012.
- M. Brenner, Die Landkreise als Träger kommunaler Selbstverwaltung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden 2003.
- M. Brenner, Die Neugestaltung gemeindlicher Einwirkungs- und Kontrollrechte auf privatrechtliche Unternehmen in Thüringen und die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, LKV 2002.
- M.-E. Geis, Kommunalrecht, 4. Aufl., München 2016.
- P. Badura, Wirtschaftliche Bestätigung der Gemeinde, DÖV 1998.
- R. Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart 1996.
- S. Schmitt, Inhalt, verfassungsrechtliche Stellung und Bedeutungsgehalt der kommunalen Finanzhoheit, Stuttgart 1996.

[국문초록]

## 재정분권을 위한 헌법개정에 관한 고찰

김 동 균

1991년 지방의회의원 선거 및 1995년 지방자치단체장 선거 후부터 지금까지 지방자치의 발전을 위한 다양한 논의의 결과로 자치분권특별법 제정, 자치경찰제 도입, 주민참여제도 확대, 특별지방자치단체의 구체화 등 일정한 성과를 거두기도 하였지만, 지방자치단체에 대해 보장되는 불충분한 권한에 관한 문제는 여전히 현재 진행 중이다.

특히 재정이 국민의 기본권 보장과 국가 운영의 핵심 요소로 강조되며 현대 국가가 ‘재정국가’로 규정되는 것과 같이 지방자치에 있어서도 주민의 복리에 관한 사무를 성공적으로 수행하고 지역의 현안을 해결하기 위해서는 지방자치단체에 대한 충분한 자치재정권 보장이 필수적이지만, 현행 지방재정은 국가재정에 대한 의존이 높은 구조적 한계를 극복하지 못하고 있다.

이러한 지방자치의 불충분한 권한의 문제는 단 두 개의 조문에서 지방자치를 규정하고 있는 우리 헌법의 규범적 한계에서부터 출발한다. 헌법을 구체화하는 입법자에 의한 문제의 해결을 기대해 볼 수도 있지만, 경험칙상 지방자치단체의 실질적 권한 확대를 위해 적극적인 입법을 추진한 사례는 제한적으로만 찾아볼 수 있다.

결국, 지방자치의 이념을 실현하고 이에 부합하는 자치권 보장을 위해서 헌법개정은 더 이상 미룰 수 없는 과제이며, 그동안의 논의에 비추어 몇 가지 논의가 필요한 구체적인 쟁점들은 존재하지만, 지방자치에 관한 헌법개정의 기본적인 방향성은 어느 정도 합의가 되어 있다. 이를 배경으로 이 글에서는 그동안 지방자치 관련 헌법개정 논의에서 다루어졌던 내용을 검토하고 추가적으로 논의가 요구되는 쟁점들을 제시하였다. 지방자치를 위한 헌법개정 논의에 있어서 사무 배분, 입법권 배분, 재정권 배분 등 개별 영역에 대한 단편적 접근은 일정한 한계를 내포하고 있으며, 분권국가의 선언에서부터 명확한 권한배분의 메커니즘 확립, 헌법개정 절차의 완화 및 양원제와 추상적 규범통제의 도입 등 다양한 쟁점들이 체계적이고 종합적으로 검토되어야 한다.

주제어 : 헌법개정, 분권국가, 지방자치, 지방재정, 재정분권

[Abstract]

## Verfassungsreform im Kontext der kommunalen fiskalischen Dezentralisierung

Kim, Dong-Kyun\*

Seit den Kommunalwahlen von 1991 sowie den Wahlen der kommunalen Exekutivorgane im Jahr 1995 wurden vielfältige Diskussionen und Reformbemühungen zur Weiterentwicklung der lokalen Selbstverwaltung in Korea geführt. Diese führten unter anderem zur Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung der Dezentralisierung, zur Einführung der Kommunalpolizei, zur Ausweitung partizipativer Instrumente sowie zur Konkretisierung besonderer kommunaler Gebietskörperschaften. Trotz dieser Fortschritte besteht jedoch weiterhin das Problem unzureichender Kompetenzen, die den lokalen Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich garantiert werden.

Inbesondere gilt - ähnlich wie der moderne Staat aufgrund der Bedeutung der öffentlichen Finanzen für die Gewährleistung der Grundrechte und die Staatsführung als „Finanzstaat“ charakterisiert wird -, dass auch die lokale Selbstverwaltung für die effektive Erfüllung kommunaler Aufgaben und die Lösung regionaler Herausforderungen auf eine hinreichende finanzielle Autonomie angewiesen ist. Dennoch bleibt die lokale Finanzverfassung in Korea durch eine hohe Abhängigkeit von staatlichen Finanzmitteln strukturell eingeschränkt.

Dieses Defizit an lokaler Autonomie hat seinen Ursprung in den normativen Grenzen der koreanischen Verfassung, welche die lokale Selbstverwaltung lediglich in zwei Artikeln regelt. Zwar könnten gesetzgeberische Maßnahmen die verfassungsrechtlichen Lücken teilweise kompensieren, doch zeigen praktische Erfahrungen, dass der Gesetzgeber bisher nur selten proaktiv zur substantiellen Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung beigetragen hat.

---

\* Professor, Department of Public Policy, Hanbat National University.

Vor diesem Hintergrund ist eine Verfassungsänderung unverzichtbar, um die Idee der lokalen Selbstverwaltung zu verwirklichen und die dazugehörigen Autonomierechte angemessen zu garantieren. Obwohl auf der Ebene einzelner Regelungsinhalte weiterhin offene Fragen bestehen, lässt sich feststellen, dass hinsichtlich der grundsätzlichen Richtung einer verfassungsrechtlichen Reform der lokalen Selbstverwaltung bereits ein breiter Konsens vorliegt.

Diese Studie analysiert sowohl die bisherigen Reformdiskussionen als auch zusätzliche, noch nicht hinreichend behandelte Problemfelder. Sie zeigt auf, dass eine verfassungsrechtliche Reform nicht isoliert aus der Perspektive einzelner Kompetenzbereiche - wie Aufgabenverteilung, Gesetzgebungsbefugnisse oder Finanzautonomie - erfolgen kann. Vielmehr müssen Fragen wie die verfassungsrechtliche Verankerung eines Dezentralisierungsstaates, die klare Ausgestaltung des Mechanismus der Kompetenzverteilung, die Reform des Verfassungsänderungsverfahrens, die Einführung eines Zweikammersystems sowie die Stärkung der abstrakten Normenkontrolle in einem kohärenten und systematischen Gesamtansatz betrachtet werden.

Key words : Verfassungsänderung, dezentralisierter Staat, kommunale Selbstverwaltung, kommunale Finanzen, fiskalische Dezentralisierung

