



주요국 지방자치 및 정부 간 기능 배분 사례분석

박진우 수원시정연구원 연구위원
p8638511@suwon.re.kr

요약

- 대한민국 지방정부는 입법, 행정, 재정 등 모든 분야에서 자율성 제약**
 - 반면, 주요국은 지방정부의 입법·행정·재정 권한을 폭넓게 인정
- 주요국 헌법과 비교 시, 대한민국의 분권 수준은 최하위**
 - 대한민국의 경우, 전체 헌법 조문에서 지방자치 및 분권 관련 조항 비중이 2.3%
- 독일 44.2%, 스위스 34.3%, 프랑스 6.3%, 일본 3.9%
 - 헌법 조항을 자치와 참여보장 차원에서 분석할 경우, 대한민국 분권화 수준은 28점
- 독일 96점, 스위스 53점, 프랑스 67점, 일본 35점
- 주요국은 현지성과 보충성의 원칙에 근거하여 정부 간 기능 명확화**
 - 연방제 국가의 경우, 주 정부가 주요 기능에 대한 고유권한을 가짐
 - 단방제 국가의 경우, 특정 기능을 중심으로 중앙-광역-기초 권한을 다르게 설정

정책제언

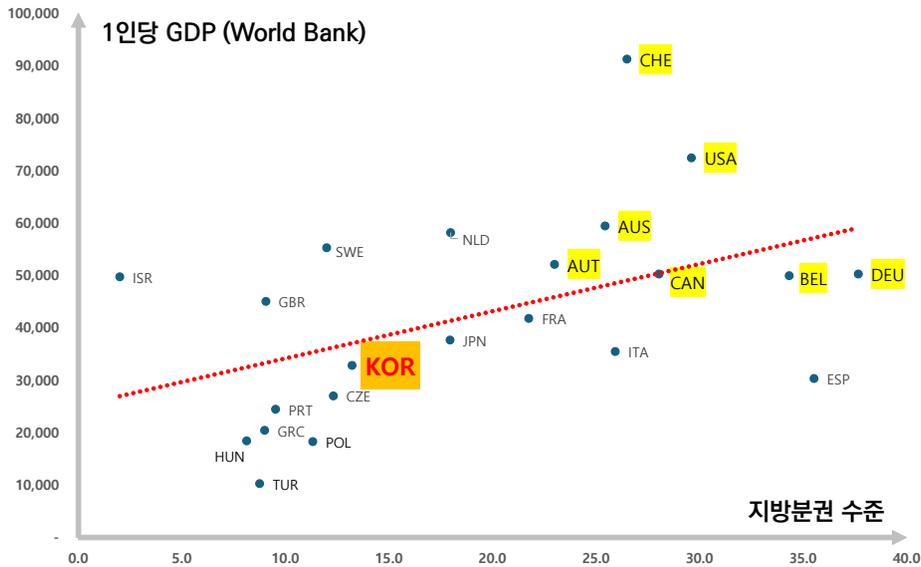
- 중앙과 지방, 광역과 기초 간 적절한 기능분담을 통한 정부 간 관계 구축**
 - 현장 지향성이 강한 사무(도시계획, 지역경제 및 개발, 보건·복지 등)는 기초로 이양
- 지방분권 수준의 획기적 개선을 위해 헌법 개정이 중요**
 - 지방분권 국가 지향성, 보충성의 원칙, 사무이양 부담 원칙 등을 헌법 조문에 반영
- 상기 정책대안 추진과 병행하여 수원특례시만의 적극적 역할 필요**
 - 지역특성에 맞는 분권모델 발굴, 대도시 간 연대를 통한 핵심 권한이양 건의 등

1 왜 연방제 수준의 지방분권이 필요한가

□ 지방분권 수준이 높은 국가는 경제성장 및 지역균형 발전 수준이 높음

- 지방분권 수준과 경제발전 수준(1인당 GDP)은 정(+)의 경향성 존재

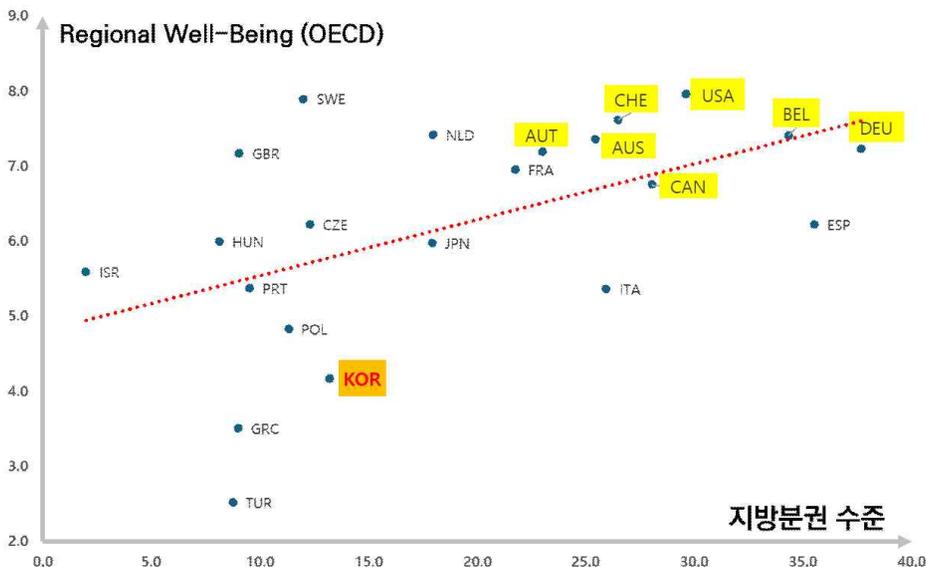
<지방분권과 경제성장 관계>



| 주1. 지방분권 수준: Regional Authority Index 2021
 | 주2. 경제발전 수준: 1인당 GDP ('19-'23)

- 지방분권 수준과 지역균형 발전 수준(Regional Well-Being)도 정(+)의 경향성 존재

<지방분권과 지역균형 발전 관계>



| 주1. 지방분권 수준: Regional Authority Index 2021
 | 주2. 지역균형 발전 수준: Regional Well-Being

□ 한편, 지방분권 수준은 수도권 집중도 완화에 기여

- 대한민국보다 지방분권 수준이 높은 OECD 주요국 모두 수도권 인구, GDP, 일자리 집중도가 낮음

<대한민국과 OECD 주요국 간 수도권 집중도 비교>

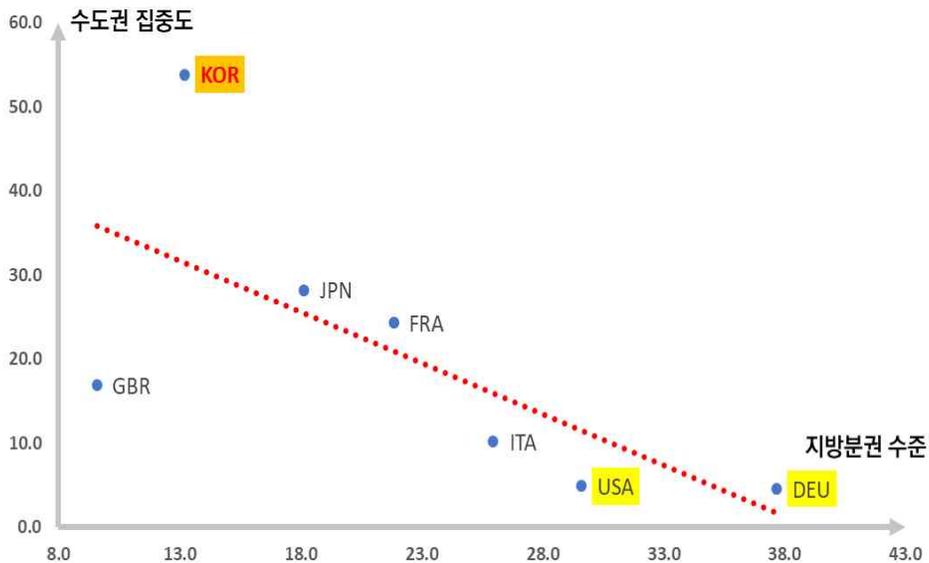
구분	국가명	인구 비중	GDP 비중	일자리 비중
단방제	대한민국	50.5%	52.5%	58.5%
	일본	29.5%	24.3%	30.8%
	프랑스	18.2%	31.3%	23.5%
	영국	13.1%	23.1%	14.4%
	이탈리아	9.7%	10.9%	10.0%
연방제	독일	4.5%	4.6%	4.6%
	미국	4.7%	5.1%	4.9%

| 자료 : 국회입법조사처 조사자료(2024)

| 출처 : 연합뉴스(2024.10.07.) "수도권 집중도 세계 1위 신도시 사업비도 지방 6배"

- 특히, 지방분권과 수도권 집중도는 부(-)의 경향성을 보임

<지방분권과 수도권 집중도 관계>



| 주1. 수도권 집중도: 3개 항목(인구, GDP, 일자리 비중)의 평균

| 주2. 지방분권 수준: Regional Authority Index 2021

2 주요국 지방자치제 운영 현황

□ 주요 선진국은 지방자치 운영의 오랜 역사적 경험을 가지고 있음

- 일본의 경우, 제2차 세계대전 종료 직후인 1947년도에 지방자치제 전면 실시
- 대한민국도 1949년 지방자치제를 시행했으나 1961년 5.16 군사정변으로 인해 지방자치제가 일시 중단된 다음 약 30년 동안 운영되지 못했으며, 이후 1995년 민선자치 실시로 지방자치제가 본격적으로 운영됨¹⁾

□ 주요 선진국은 지방정부의 입법, 행정, 재정 권한을 폭넓게 인정하고 있음

- 대한민국과 인접한 일본의 경우, 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있음
- 반면, 대한민국 지방자치단체는 법령 범위 내에서 조례를 제정해야 할 뿐만 아니라, 법률의 구체적인 위임규정 없이 행정권한 행사가 어려울 정도로 지방정부의 자율성이 제약돼 있음

<주요국 지방자치제도 비교>

구분	본격적 자치	중앙-지방 관계형식	대표적 개혁법안	입법·행정·재정권
대한민국	1995년	중앙에 의한 지방 통제 감독 우위	1949년 지방자치법 제정 2004년 지방분권특별법, 국가균형발전 특별법 2010 지방행정체제개편특별법	① (입법) 법령의 범위 안에서 조례 제정권 인정 ② (행정) 법률로 구체적인 사항을 규정 ③ (재정) 재산관리만 명시
미국	독립 이후	경쟁적 연방주의	수정헌법 10조	① (입법) 주의 포괄적 입법 보장 ② (행정) 주정부가 할 수 없는 사항만 보장 ③ (재정) 연방과 주 모두에 포괄적인 권한 인정
독일	1949년	협력적 연방주의	1992년 기본법	① (입법) 주의 포괄적 입법권+연방상원을 통한 연방 입법 견제 ② (행정) 연방정부에 대한 자율성 강조 ③ (재정) 구체적인 세목과 책임 명시
프랑스	대혁명 이후	국가의 후견적 감독 금지	1982년 지방분권법 제정 2003년 헌법 개정	① (입법) 개헌을 통해 입법권 강화 ② (행정) 헌법에 보충성의 원칙과 자기책임성 규정 ③ (재정) 헌법에 재정과 과세의 자주성과 더불어 재정조정제도 규정
일본	1947년	대등·협력관계 지향	1947년 지방자치법 1999년 지방분권일괄법 2004년 지방자치법 개정	① (입법) 헌법에 법령에 위반되지 않는 범위 내에서의 조례제정권 ② (행정) 헌법에 자치단체 간 사무배분 혁신을 통한 자율적 행정권 수립 모색 ③ (재정) 법률로 법정세·임의세·법정외세를 통한 자율성 보장

| 출처 : 최병선·김선혁 (2007) 수정

1) 제도적으로 지방자치제 시행은 1949년이 맞으나, 지방자치제도의 본격적 시행은 민선 지방자치기 시작된 1995년으로 보는 것이 일반적 시각임. 예컨대, 행정안전부 등 정부도 지방자치 시작인 1995년을 기준으로 지방자치 관련 행사 운영 및 보고서를 작성함

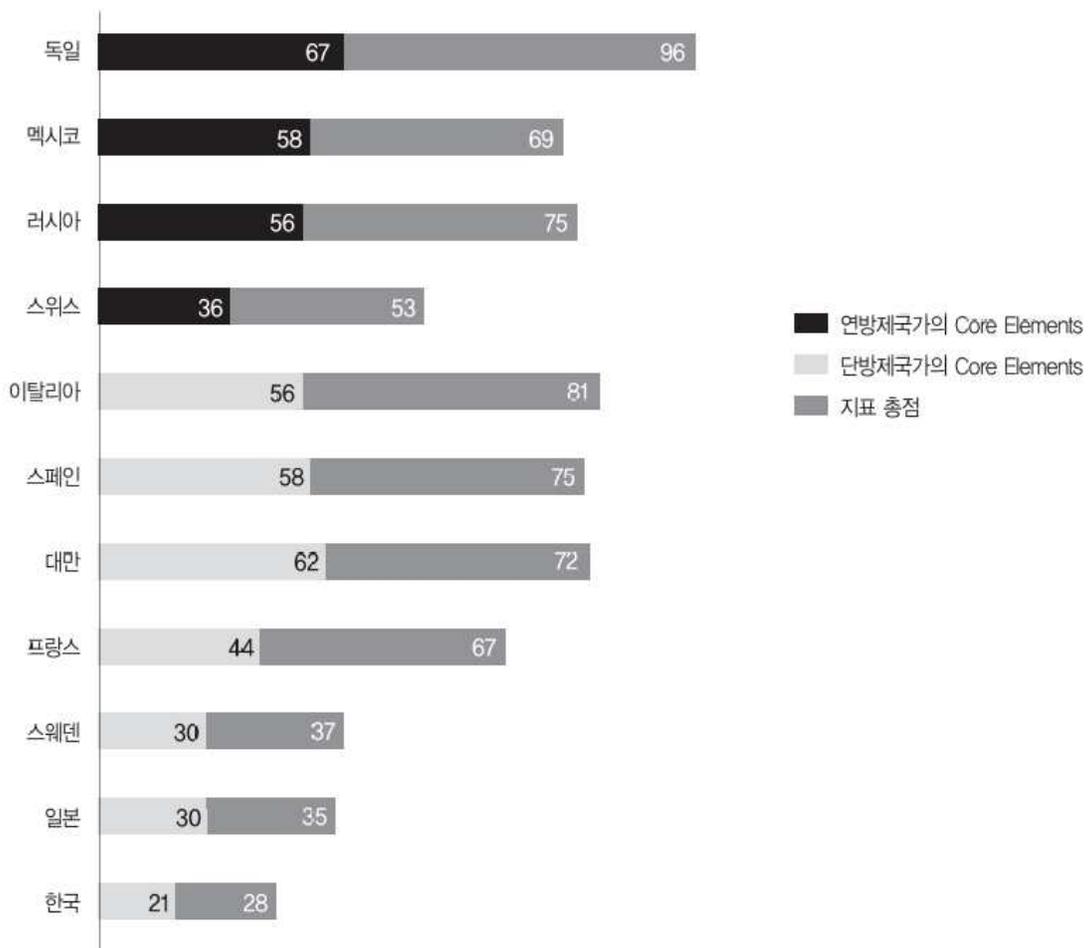
□ 지방자치제도 운영과 직·간접적으로 연관된 헌법 구조의 경우, 주요 선진국 모두 지방자치와 관련된 조항을 헌법에 명시

- 연방제를 채택한 독일과 스위스의 경우, 전체 헌법 조문 중에서 지방자치 관련 조항 비중이 30%를 넘어섬
- 독일 44.2%, 스위스 34.3%
- 반면 단방제 국가인 대한민국의 경우, 전체 헌법 조문 중에서 지방자치 관련 조항 비중이 2.3%밖에 안 됨
- 단방제를 채택한 국가인 프랑스(6.3%)와 일본(3.9%) 모두 대한민국보다 지방자치 관련 조항 비중이 큼

□ 헌법에 포함된 지방자치 조항이 분권화 수준을 대리할 경우, 독일의 분권화 수준이 가장 높음

- 대한민국은 지표 총점²⁾과 지방자치 핵심 요소 수준(Core Elements)³⁾ 측면에서 모두 최하위를 기록

<주요국 분권화 수준>



| 출처: 최병선·김선혁 (2007: 196)

2) 평가 기준은 ① 각 헌법의 지방자치 비중, ② 지방자치 핵심 요소 보장 수준, ③ 헌법 구성 원리(constitutional origination) 등 총 3가지임
3) 헌법이 보장하고 있는 자치와 참여보장 수준을 평가하기 위해, 자치입법, 자치조직, 자치재정, 참정, 청구권 등을 지표로 하여 헌법조문을 분석하여 이를 지수화(최병선·김선혁, 2007: 179)

3 주요국 정부 간 기능배분 현황

1) 미국

□ 미국은 연방제 국가로서 연방정부-주정부-지방정부의 정부간 관계에 기반하여 기능배분

- 미국의 정부간 기능배분 관련 법제는 연방정부 헌법-법률, 주정부 헌법-법률, 지방정부 법률-헌장(Charter)임
 - 연방헌법은 연방정부-주정부 간 권한배분을 규정하고, 주헌법은 주정부와 지방정부 간 권한배분 규정
- 연방정부로부터 주정부의 독립성은 높지만, 상대적으로 주정부에 대한 지방정부의 독립성은 낮음(딜론법칙)⁴⁾⁵⁾
 - 주 헌법마다 주정부와 지방정부 간 권한 배분 수준이 달라, 정부 간 기능배분을 일률적으로 규정하기 어려움

□ 미국은 헌법에 연방정부, 주정부, 지방정부가 수행할 기능 제시

- 연방헌법은 연방정부가 수행할 사무와 주정부에게 금지된 기능을 열거주의 방식으로 제시
 - 헌법에 의해 연방정부에 위임되지 않았거나, 주정부가 행사하는 것을 금지하지 않았다면, 모든 권한은 주정부와 지방정부가 우선권을 가짐 (연방 수정헌법 제10조)
- 주헌법은 지방정부가 수행해야 할 사무를 열거방식으로 제시하고 있으며, 동시에 지방정부에 대한 고도의 자치권 보장 차원(홈룰 법칙)에서 사무가 포괄적으로 제시될 수 있음

<미국 정부간 기능배분>

구분	내용
연방정부 전속 기능	① 미합중국의 채무지불, 조세, 관세, 공과금 및 소비세 부과·징수 ② 미합중국의 금전차입 ③ 외국 및 주간 통상규제 ④ 시민권 부여 및 파산에 관한 통일된 법률 제정 ⑤ 조폐, 외환가치 규정, 도량형 기준 ⑥ 미합중국의 유가증권 및 통화 위조에 관한 벌칙제정 ⑦ 우편관서 및 우편 도로설립 ⑧ 저작권 ⑨ 연방 하급법원의 설치 ⑩ 공해상의 해적행위·중대범죄 등 ⑪ 선전포고 ⑫ 육군양성 ⑬ 해군양성 ⑭ 육·해군 통수 및 규제에 관한 규칙 제정 ⑮ 연방법률 집행·반란진압 등을 위한 군대소집 ⑯ 민병대의 편성, 무장 및 훈련에 관한 규칙 및 합중국 군무에 복무하는 자들을 다스리는 규칙 제정 ⑰ 특정 주의 양도로 미합중국의 소재지가 되는 지역에 대한 독점적인 입법권 ⑱ 헌법이 미합중국 정부 및 관리에게 부여한 모든 권한을 행사함에 있어 필요한 법률 제정
주정부에게 금지된 기능	① 조약·동맹 또는 연합을 체결, 나포면허장 수여, 화폐주조, 신용증권 발행, 채무지불의 수단으로 금화 및 은화 이외의 것으로서 채무지불을 법정수단화 하는 것 ② 수입품·수출품에 대한 공과금관세 부과 ③ 연방의회 동의없는 선박에 대한 세금 부과 ④ 평화시의 군대나 군함 보유 ⑤ 다른 주 또는 외국과의 협약 등 체결 ⑥ 실제 침공이나 급박한 위험이 없는 교전
지방정부에게 허용된 기능 (뉴욕주 기준)	① 공무원과 피고용인에 관한 임용 등 ② 시, 타운, 빌리지의 입법부 구성원의 신분 및 조직구성 ③ 사업상의 거래, ④ 채무의 부담 ⑤ 각종 청구의 확인 및 이행 ⑥ 고속도로 등의 취득·관리운영 등 ⑦ 운송시설의 취득 및 운영 ⑧ 지방세와 지역개발을 위한 평가세의 부과 징수 등 ⑨ 근로계약이나 하도급계약에 의한 피고용인의 복지 등 ⑩ 내부 인원에 대한 지휘·안전·보건

| 출처 : 미국 수정헌법

- 4) 딜론법칙(Dillon' Rule)은 지방정부를 상급단체인 주정부의 피조물로 보는 견해를 의미함. 따라서 이 시각에서 지방정부는 지방정부로부터 독립성을 획득하기 어려움
- 5) 반면, 홈룰법칙(Home Rule Law)에 근거하여 주정부로부터 폭넓은 자율성을 부여받는 지방정부도 존재함. 홈룰제도 채택시, 지방정부는 재산, 사무, 자치적 통치권에 대한 기본법을 제정할 수 있고 이를 근거로 정부 및 입법기관 형태, 조직 운영 등에 대한 고도의 자치권이 보장됨

2) 독일

□ 독일은 연방제 국가로, 연방과 16개 주 그리고 지방자치단체로 구성

- 주정부는 일반 주정부(13개)와 도시 주정부(3개)로 나뉨
 - 도시 주정부⁶⁾는 주 기능과 지방자치단체 기능을 동시에 수행
- 독일의 정부간 기능 배분은 연방헌법에 해당하는 기본법과 각 주정부가 제정한 주 헌법에 기반
 - 연방헌법에는 중앙정부와 주정부 간 기능 배분 사항이 규정되어 있음

□ 독일 헌법은 연방정부와 주정부가 수행해야 할 기능을 명시하고 있음

- 연방헌법과 주헌법 모두 보충성, 전권한성 원칙이 명시적으로 규정되어 있음
 - 보충성 원칙의 경우, 기본법 23조, 바이에른 주 헌법 제3a조 제1문에 규정
- 독일 기본법은 연방정부와 주정부 기능만을 열거하고 있을 뿐, 지방자치단체 사무는 포함하지 않음
 - 특히, 일부 주헌법만이 지방자치단체 사무를 예시적으로 열거함(박해욱 외, 2017)

<독일 정부간 기능배분>

구분	내용
연방정부가 배타적 입법권을 가지는 기능	① 외교·국방 ② 국적 ③ 거주이전 자유, 여권제도 등 ④ 통화 및 화폐, 도량형 등 ⑤ 관세·통상 ⑥ a문화재 국외반출 ⑦ 항공교통 ⑧ a연방철도 ⑨ 우편·전신 ⑩ 연방단체 근무자 법률관계 ⑪ 영업권 보호 저작권·출판권 ⑫ a국제테러방어 ⑬ 연방과 주의 협력(형사경찰, 연방·주의 존립 보호, 폭력을 통한 연방의 위협) ⑭ 연방통계 ⑮ 총포·화약 ⑯ 보존 ⑰ 핵에너지
연방정부와 주정부가 경합적 입법권을 행사하는 기능	① 민법, 형법, 법원조직, 재판절차 등 ② 가족관계증명 ③ 결사법 ④ 외국인 체류·정주 ⑤ (폐지) ⑥ 난민사무 ⑦ 공적구호 ⑧ (폐지) ⑨ 전쟁피해복구 ⑩ 전물자 묘지 ⑪ 폐점시간 숙박시설, 오락장, 유흥 등에 관한 법 ⑫ 기업조직 ⑬ 노동자 보호 등 사회보험 ⑭ 직업훈련 및 학술연구 진흥 ⑮ 공용수용권 ⑯ 경제적 지위 남용 ⑰ 농업·임업, 식량 확보, 원양어업, 연안어업 등 ⑱ 도시계획상의 토지거래, 토지법 및 주택보조금법 구동독 발행채무 보조금법 등 ⑲ 인수공통전염병에 대한 조치, 의료업의 허가 및 약국제도, 약품, 의료기기, 치료제 등에 관한 법률 ⑳ 병원의 경제성 보장과 병원치료수가에 관한 규정 ㉑ 식품제조법, 농업 및 임업의 종자 및 묘목거래의 보호, 식물의 병충해에 대한 보호 및 동물보호 등 ㉒ 항해, 기상관측, 내륙수로 등 ㉓ 도로교통, 자동차제도 등 ㉔ 철도(연방철도제외) ㉕ 쓰레기 처리, 대기정화 등 ㉖ 국가배상 ㉗ 인공수정, 유전정보 ㉘ 자치단체 공무원 및 법관의 지위에 따른 권리의무 ㉙ 수렵제도 ㉚ 자연보호 ㉛ 토지분배 ㉜ 지역개발계획 ㉝ 수자원관리 ㉞ 대학입학·졸업
게마인데가 독립적 권한을 행사하는 기능 (바이에른주)	① 자산관리와 지방공기업의 운영 ② 지역교통 ③ 도로와 보도건설 ④ 수도 및 에너지 공급 ⑤ 도시계획 ⑥ 주택건설 및 감독 ⑦ 지역경찰, 소방 ⑧ 지역문화육성 ⑨ 대중·직업·성인학교 운영 ⑩ 후견 및 복지행정 ⑪ 혼인 및 모성상당, 영아보육 ⑫ 학교보건 ⑬ 청소년보호 ⑭ 공공수영장관리 ⑮ 장례 ⑯ 지역문화재관리

출처 : 독일 기본법

□ 특히, 정부 간 사무위임 시, 사무를 위임하는 기관이 그 비용을 부담한다는 것을 연방 및 주 헌법에 명문으로 규정

6) 베를린, 함부르크, 브레멘이 도시주에 해당

3) 프랑스

□ 프랑스는 단방제 국가로서 중앙-광역(레지옹, 데파르트망)-기초(코뮌) 형태로 구성

- 헌법적으로 각 지방정부는 상호 독립적이며, 대등한 관계를 맺음
 - 프랑스 헌법 72조는 지방정부 간(코뮌-데파르트망-레지옹 지방정부 간) 통제/감독행위를 원칙적으로 금지
 - 단, 지방정부 간 행정업무의 중복이나 업무상 조율이 필요할 경우 지방정부간 협력이 강제됨
- 프랑스 헌법은 지방자치단체의 자율적 행정권 행사를 보장(헌법 제72조 3항)
 - 특히, 법규제정권에 대한 관할 범위가 모호할 경우, 지방정부가 선제적 차원에서 법규제정권 행사 가능

□ 프랑스 정부간 기능배분 사항은 헌법이 아닌 지방자치법에 규정되어 있음

- 프랑스 헌법은 기능이양의 원칙만을 제시
 - 보충성 원칙, 전권한성, 자기책임성 원칙 등이 정부간 기능배분의 원칙
- 프랑스 지방자치법은 특정 사무를 중심으로 정부간 역할 구분, 이른바 '권한 블록 방식' 채택
 - 교육사무의 경우, 중앙은 총괄 조정, 광역은 고등학교 및 중학교 담당, 기초는 초등학교 운영 및 시설관리 담당⁷⁾

<프랑스 정부간 기능배분>

구분		내용
중앙정부		① 외교 ② 국방 ③ 법률 및 사법 ④ 경제산업 및 금융 ⑤ 교육(고등교육 총괄) ⑥ 교통(항공, 철도 등) ⑦ 보건 및 사회복지(시설 감독 등) ⑧ 환경 ⑨ 화재 및 재난 ⑩ 에너지 ⑪ 방송 ⑫ 도로(국도/고속도로)
광역지방 정부	레지옹	① 경제개발(지역경제발전, 기업지원, 관광정책) ② 교육(고등학교 운영 등) ③ 교통(지역철도 및 대중교통 관리) ④ 환경(지속가능한 개발 및 자연보호 구역 관리)
	데파르트망	① 사회복지(아동보호, 노인 및 장애인 지원) ② 교통(데파르트망 도로망 유지 및 관리) ③ 교육(중학교) ④ 농촌개발(농업지원 및 지역경제 촉진)
기초 지방정부(코뮌)		① 도시계획(주택개발, 공공 공간 관리) ② 교육(초등학교 운영 및 시설관리) ③ 공공서비스(상하수도, 쓰레기 처리 등) ④ 문화 및 스포츠(도서관, 체육시설 관리)

| 출처 : 프랑스 지방자치법 및 주요 연구결과(전훈, 2005; 2016; 2018 & 안영훈, 2013)를 참고하여 정리

□ 권한이양에 따른 지방정부의 부담 완화를 위해, 프랑스 정부는 지방정부의 재원을 보존

- 레지옹 정부는 유류소비세 일부를 중앙정부로부터 지원받으며, 데파르트망 정부는 보험협약 특별세 일부를 중앙정부로부터 지원 받음(안영훈 외, 2017)

7) 1983년 5월에서 1986년 1월에 걸친 지방분권 법률 정비과정에서 프랑스 정부는 권한배분방식으로 전문성 원칙과 권한블록방식 채택(전훈, 2018)

4) 일본

□ 일본은 단방제 국가로서 중앙-광역(도도부현)-기초(시정촌) 형태에 기반한 행정체제 운영

- 봉건주의 전통으로 인해 일본 지방정부는 다른 단방제 국가에 비해 분권화 수준이 매우 높은 편임
- 일본 지방정부는 국가 통치의 부분집합 속에서 자치권을 보장 받음

□ 일본의 정부간 기능배분은 지방분권일괄이양법⁸⁾, 지방자치법을 기반으로 함

- 지방자치법 제1조 제2항은 현지성과 보충성의 원칙을 기반으로 정부간 기능배분을 해야 함을 규정
- 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역사무, 시정촌에 관한 연락·조정, 시정촌에 대한 보완사무를 담당
- 일본 헌법은 지방공공단체의 역할을 규정할 뿐, 정부간 기능 배분 사항을 구체적으로 열거하지 않음

<일본 정부간 기능배분>

구분	내용
중앙정부	① 외교 ② 방위 ③ 특정경찰 ④ 방재 ⑤ 지정외1급하천 ⑥ 국립공원 ⑦ 특정도시계획 ⑧ 일정농지 전용허가 ⑨ 특정보안림 지정 ⑩ 철도버스사업허가 ⑪ 고속도로 ⑫ 지정국도 ⑬ 특정도시공원 ⑭ 통화 ⑮ 금융업등록면허 ⑯ 직업소개 ⑰ 특정노동 쟁의조정 ⑱ 부당노동행위재심사 ⑲ 특정건설업허가 ⑳ 특정중소기업지원 ㉑ 연금 ㉒ 의사면허 ㉓ 의약품제조승인 ㉔ 이용사·미용사면허 ㉕ 대학·사학조성 ㉖ 교과서검정 ㉗ 교과서무상급여
광역 지방정부 (도도부현)	① 경찰 ② 방재 ③ 지정구간1급하천 ④ 2급하천 ⑤ 특정도시계획 ⑥ 국정공원 ⑦ 현립자연공원 ⑧ 농지전용허가 ⑨ 보안림지정 ⑩ 자동차운전면허 ⑪ 국도 ⑫ 현도 ⑬ 공영주택 ⑭ 도시공원 ⑮ 유역하수도 ⑯ 항만관리 ⑰ 특정어항관리 ⑱ 특정금융업등록 ⑲ 특정직업소개 ⑳ 직업훈련 ㉑ 노동쟁의조정 ㉒ 부당노동행위심사 ㉓ 건설업허가 ㉔ 중소기업 지원 ㉕ 생활보호(정촌) ㉖ 보건소 ㉗ 아동상담소 ㉘ 신체장애자수첩교부 ㉙ 세탁소면허 ㉚ 마약취급자면허 ㉛ 병원 개설허가, ㉜ 고등학교 특수교육, ㉝ 초·중·고교사 급여·인사, ㉞ 유치중고 사학조성, ㉟ 특정공립대학
기초 지방정부 (시정촌)	① 소방·방재 ② 도시계획 ③ 준용하천 시정촌도 ④ 공영주택 ⑤ 하수도 ⑥ 도시공원 ⑦ 항만관리 ⑧ 어항관리 ⑨ 특정직업소개 ⑩ 생활보호(시) ⑪ 보육소 ⑫ 장애인원호 ⑬ 국민건강보험 ⑭ 개호보험 ⑮ 상수도 ⑯ 쓰레기정화처리 ⑰ 특정보건소 ⑱ 초·중·고교 ⑲ 유치원 ⑳ 특정공립대학

| 출처 : 일본 지방자치법 및 주요 연구결과(안영훈 외, 2017)를 참고하여 정리

□ 특히, 일본 지방정부는 특정 기능을 수행하는 행정단위이기보다 지역공동체의 사무를 관장하는 조직으로 인식됨으로써(Clair, 2006) 역할이 확장되고 있는 상황

- 필수 공공서비스 제공을 위한 행정기능부터 관광자원 개발 및 활용 등 사업영역까지 지방정부 역할이 확대되는 추세로 보임(김필현 외, 2012: 52)⁹⁾

8) 지방분권일괄이양법 제정은 일본 지방분권의 역사적 전환점이라고 평가 받고 있음(안영훈, 2013)

9) 예컨대, 도시계획, 및 개발, 주민사무, 사회복지, 위생 및 환경, 폐기물 처리, 농수산업 정책, 공상정책, 토목·주택사업, 경찰, 소방 기능뿐만 아니라, 상하수도 관리, 대중교통, 보건, 도매업, 항구관리 등을 위한 공기업 운영까지 행정 및 사업기능이 확장되고 있음

4 사례분석 결과 종합 및 시사점

□ 지금까지 분석한 주요국의 기능배분 사례를 종합하면 다음과 같음

- 연방제 국가인 미국과 독일은 헌법에 정부 간 기능배분을 구체적으로 제시
- 단방제 국가인 프랑스와 일본은 헌법이 아닌 법률(예: 지방자치법)에 사무기준과 지방정부 역할 제시

<주요국 사례분석 결과 종합>

구분	미국	독일	프랑스	일본	
국가체제	• 연방	• 연방	• 단방	• 단방	
지방자치 근거	• 수정헌법 제10조 등	• 기본법(헌법) 제28조 제2항	• 헌법 제1조 제4문	• 헌법 제92~제95조	
지방행정 계층체계	• 연방정부 • 주 정부 • 지방정부(시티, 카운티 등) ※ 연방과 주정부 관계는 대등	• 연방정부 • 란트, 크라이스(광역) • 게마인데(기초) ※ 게마인데 위상 수준 높음	• 중앙정부 • 레지옹, 데파르트망(광역) • 코뮌(기초) ※ 계층 간 상하관계 존재 無	• 중앙정부 • 도도부현(광역) • 시정촌(기초)	
정부간 기능 배분	원칙	• 고유권적 자치 ※ 지방의 독자적 권리 인정	• 보충성, 전권한성	• 보충성 ※ 최일선 지방정부에 우선권 부여	• 보충성 (또는 보완성)
	기준	• 외교, 국방 등 일부 기능을 제외하고 대부분 주 및 지방정부가 담당	• 헌법에 연방정부 고유사무, 연방 및 주정부 경합적 사무 규정 • 이외에는 주 정부의 사무로 배분	• 지방자치법에 국가와 지방 기능배분 명기	• 지방자치법에 도도부현 사무와 시정촌 사무 규정

□ 급변하는 정책환경과 효과성 증진을 위해 중앙-광역-기초 간 최적의 기능배분 모색 필요

- 연방제 또는 단방제라는 이분법적 논리 토대 위에서 지방분권을 추진하기보다 대한민국 현실 반영 필요
- 예컨대, 정부 간 기능 배분을 상호배타적으로 설정할 것인지, 동일한 기능을 대상으로 정부 간 수행 역할을 다르게 할 것인지 신중한 검토 필요
- 특히, 헌법에 명기할 기능배분 사항과 기존 법률 개정을 통해 명기할 기능배분 사항을 구분하는 것도 중요

5 결론 및 정책 제언

□ 대한민국 지방자치 부활 30년, 짧지 않은 역사에도 불구하고 여전히 개선할 사항 많음

- 2022년 약 30년 만에 지방자치법이 개정됐으나, 지방분권 개선을 위한 실질적 권한 확대는 여전히 미흡한 수준¹⁰⁾
- 독일, 스위스, 프랑스, 일본 등 주요 선진국과 비교했을 때, 대한민국의 지방분권 수준은 낮은 편

□ 날로 치열해지는 국제 경쟁과 시시각각 변화하는 정책환경에 능동적으로 대응하기 위해 중앙과 지방, 광역과 기초 간의 적절한 기능분담을 통한 효과적 정부 간 관계 구축 필요

- 중앙정부는 국가 전체의 전략적 과제에 집중하고, 이외의 기능은 지방으로 이양
- 특히, 현장 지향성이 강한 사무(도시계획, 지역경제 및 개발, 보건·복지 등)는 기초로 적극 이양

□ 지방분권 수준의 획기적 개선은 관련 법률의 제·개정이며, 그중에서도 헌법 개정이 중요

- 지방분권 국가 지향성, 보충성의 원칙, 사무이양 부담 원칙, 자치입법권 보장 등을 헌법 조문에 반영

□ 향후 연방제 수준 지방분권 실현을 위해 수원특례시의 역할은 다음과 같음

- 첫째, 차등분권 관점에서 지역특성에 맞는 정책분야별 분권모델 발굴
- 둘째, 대도시 간 연대를 통해 재정, 조직 등 핵심 권한이양 지속 건의
- 셋째, 연방제 수준의 지방분권 공감대 형성 차원에서 집행부-시의회-시민 간 거버넌스 구축

■ 참고문헌

- 김수현. (2020). 지방자치법 전부개정의 의의와 향후 과제. 대한민국시도지사협의회 분권레터.
- 김필현·박자현·김소린. (2012). 해외 주요국의 지방재정 평가와 시사점. 한국지방세연구원.
- 박해욱·안영훈·김지수·최지민. (2017). 지방분권 개헌 해외사례(연방제형) 연구조사Ⅱ. 한국지방행정연구원.
- 안영훈. (2013). 프랑스 지방분권 헌법개정의 성과와 과제. 한국행정학회.
- 안영훈·박해욱·최지민·김지수. (2017). 지방분권 개헌 해외사례(준연방제·자치강화형) 연구조사Ⅱ. 한국지방행정연구원.
- 전 훈. (2005). 지방자치단체의 “자유로운 행정”의 헌법적 보장. 성균관법학.
- 전 훈. (2016). 프랑스 지방자치의 새로운 변화. 법제논단.
- 전 훈. (2018). 주요 외국의 지방자치제도 연구: 프랑스. 한국법제연구원
- 최병선·김선현. (2007). 분권헌법: 선진화로 가는 길(공편). 동아시아연구원.
- CLAIR. (2006). “Local Government in Japan.” Council of Local Authorities for International Relations.

10) 자치입법권에 대한 근본적인 제약조항이 그대로 유지된 점, 자치조직권에 대한 내용이 전혀 반영되지 못한 점 등이 주요 한계로 지적(김수현, 2020)

SRI 정책 Brief

※ 본 간행물은 집필자의 개인이견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.