헌법과 지방자치, 분권과 적정인구

2026. 02.

이삼식
한양대학교 고령사회연구원 원장

HANYANG UNIVERSITY

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 인구 변동

Ⅲ. 지방자치의 요건으로서 인구

Ⅳ. 인구 감소와 지방 분권

Ⅴ. 적정인구 기반 지방자치와 분권

Ⅵ. 제안 및 결론

I

서론

1-1. 문제 제기

- 헌법과 지방자치
  - 지방자치는 1987년 헌법 개정을 통해 민주화의 핵심 제도로 복원

- 인구 감소라는 새로운 변수
  - 1987년 헌법이 전제한 지방자치는 급격한 인구 감소와 초고령화 조건 속에서, 실질을 유지할 수 있는지?

1-2. 1987년 헌법과 지방자치

- 민주화 헌법
  - 1987년 헌법은 대통령 직선제, 기본권 강화와 함께 지방자치의 헌법적 지위 회복

- 지방자치의 헌법적 복원
  - 헌법 제117조, 제118조는 지방자치단체의 설치, 자치권, 지방의회 명문화
    → 지방자치를 국가 운영의 기본 원리 자리 매김

출처: OECD, Family Database

1-3. 헌법이 전제한 사회 조건

- 당시 헌법 논의의 중심 = 민주적 정당성과 권력 구조
  - 지방자치의 인구적 지속 가능성은 비고려 대상

- 1987년 헌법이 상정한 사회
  - 인구 증가 사회
  - 지역 격차 비구조화

II

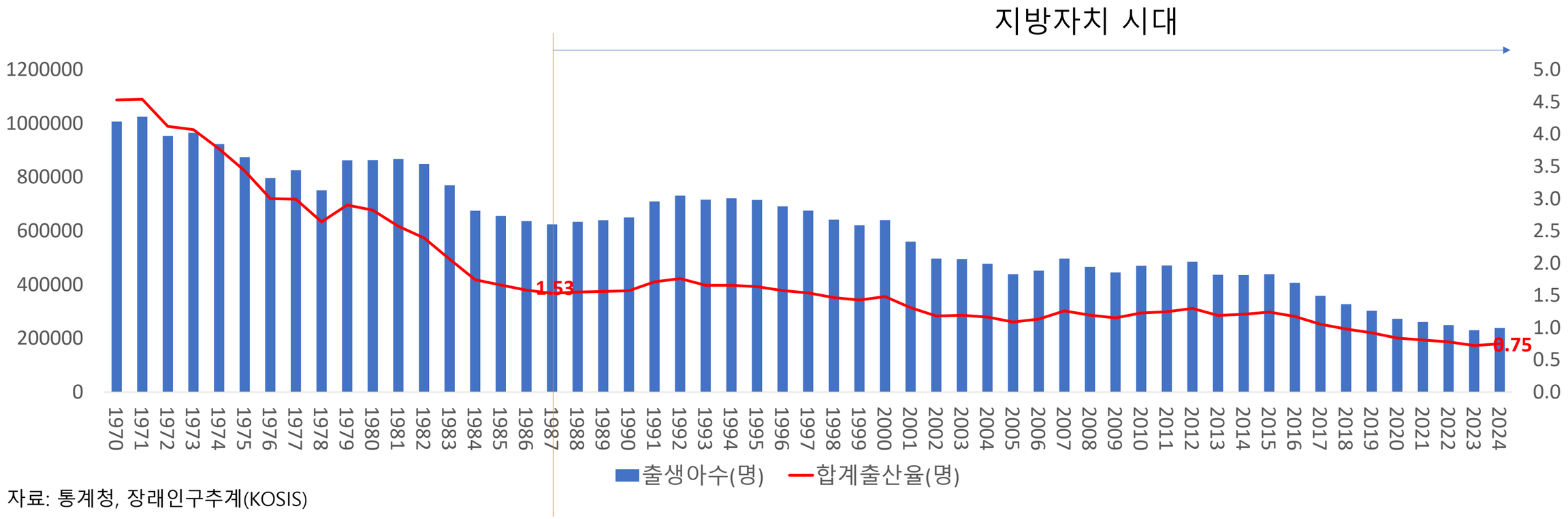
인구 변동

2-1. 새로운 도전: 인구 구조의 전환

- 구조적 전환 : 지방자치가 성립하던 사회적 조건 자체 붕괴 가속
  - 저출산
  - 고령화
  - 인구 감소

2-2. 초저출산의 장기 추세

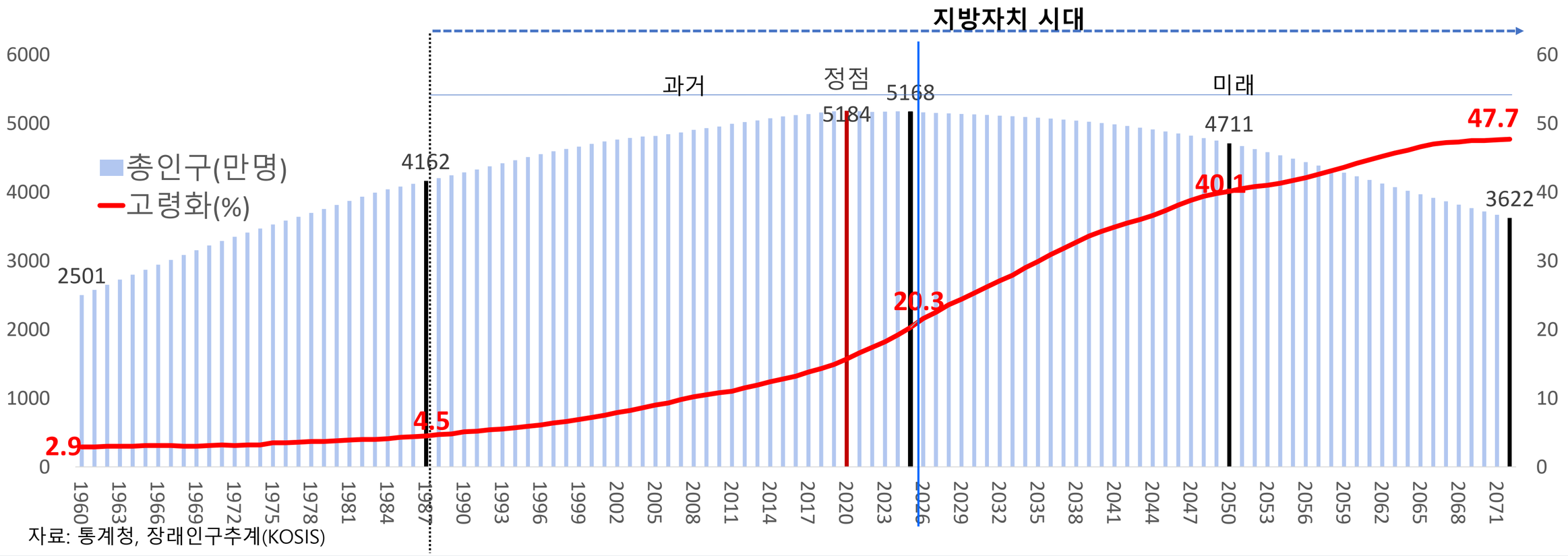
- 지방자치 '미래 주민' 기반의 급속한 상실
  - TFR : 1987년 1.53 → 2023년 0.72 (2024년 0.75)
  - 출생아 : 1987년 62만 명 → 2023년 23만 명



자료: 통계청, 장래인구추계(KOSIS)

2-3. 인구고령화와 총인구 감소

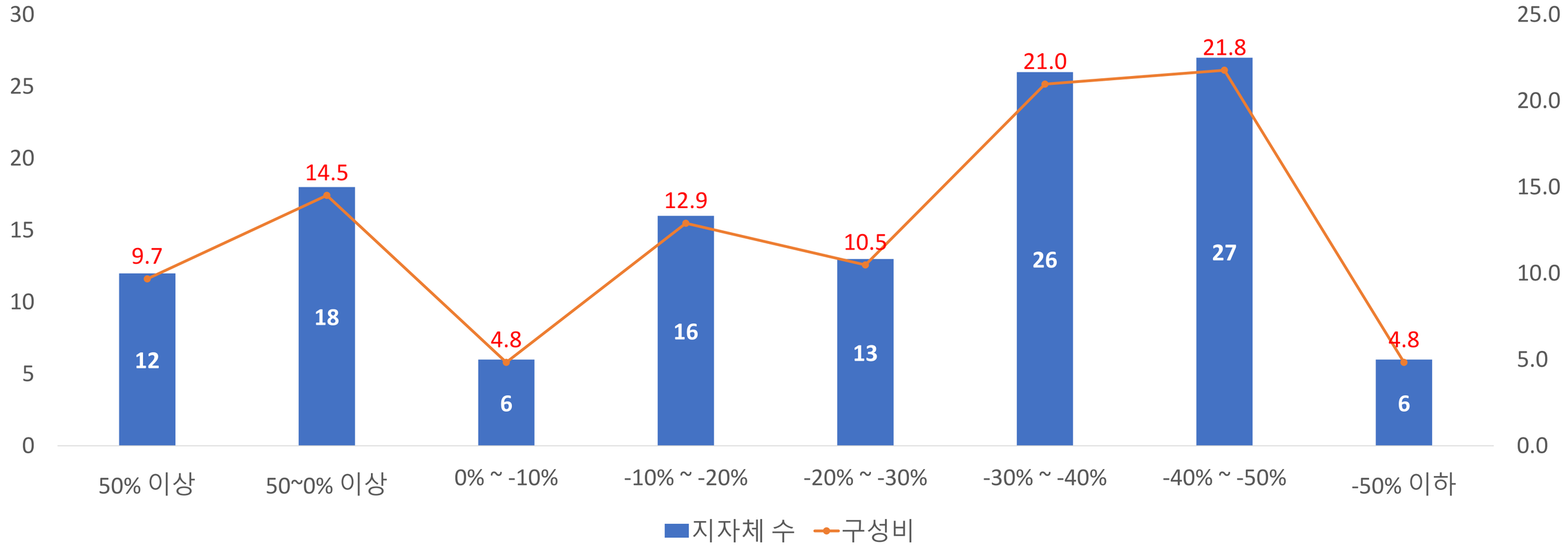
- 지방정부의 행정 수요 폭증, 감당할 인구와 재정 급감 구조
  - 총인구 : 2020년 정점 후 감소 국면
  - 고령화 : 1987년 4.5% → 2025년 20.3% → 2050년 40% 상회



자료: 통계청, 장래인구추계(KOSIS)

2-4. 지방자치단체의 인구 감소 현실

- 인구 감소는 전국적 구조 문제
  - 1992~2025년 124 시군(수도권, 광역시 제외) 중 76% 인구 감소
  - 50% 이상 감소 지역도 4.8%



자료: 행전안전부, 주민등록인구(KOSIS)

2-5. 인구 감소의 본질

- 인구감소는 헌법적 전제의 붕괴
  - 단순한 행정·재정 문제가 아닌,

    → 지방자치가 전제해 온 ‘주민 기반’ 자체 약화의 문제
  - 지방자치의 ‘형식’은 남아 있으나 ‘실질’은 붕괴되는 상황 발생

III

지방자치의 요건으로서 인구

3-1. 헌법은 인구를 말하는가?

- 헌법 제117·118조 : 인구 기준 없음
  - 현행 헌법은 지방자치 보장,
  - 그러나 지방자치 성립을 위한 인구 조건에는 침묵

3-2. 그 결과 나타난 구조

- 헌법 심사 불가 → 입법 재량화
  - 인구감소로 지방자치의 실질이 사라져도 헌법 위반 문제로 구성 곤란
  - 인구 기준과 자치단체 존립 문제를 일관되게 입법자의 형성 재량 간주

(헌법재판소)

** 국회의원 선거구 인구편차 사건(2012헌마190 등)에서*

인구 기준 자체는 정책적·기술적 판단에 속하는 합리적 재량 범위

3-3. 비교법적 시사점

- 공통 : 헌법에 지방자치 인구 기준 직접 명시하지 않음
- 차이 : 인구가 헌법적으로 작동하는 방식은 국가마다 상이
  - 독일: 지방자치단체의 기능 수행 능력(Funktionsfähigkeit)을 헌법적 판단 요소로 설정
  - 일본: 특별법 체계를 통해 인구 기준을 제도화
  - 프랑스: 행정의 합리성·효율성 판단 과정에서 인구 요소 고려
  - 미국: 대표성과 평등 원칙을 통해 인구를 헌법 질서에 반영

〈 5개국 비교: 인구 기준의 헌법화 여부 〉

구분	헌법 상 지방자치 성격	헌법에 인구 기준 명시	인구의 헌법적 지위	인구 감소로 인한 지방자치 구조조정 논리
한국	제도 보장	없음	사실상 고려 대상 아님	입법·정책 재량
일본	제도 보장	없음	법률·특별법 기준	특별법·재정 보정
독일	실질적 권리	없음	헌법 판단 요소	기능 수행 능력
프랑스	행정조직 원리	없음	행정 합리성 요소	효율·공익
미국	주 헌법 중심	없음	대표성·평등 기준	주 정부 재량

IV

인구 감소와 지방 분권

4-1. 분권과 인구의 관계

- 중앙집권 = 인구 집중
  - 인구를 끌어당기는 구조
- 분권 = 인구 유지
  - 인구를 지탱하는 제도(국가 생존 전략)

V

적정인구 기반 지방자치와 분권

5-1. 적정인구 개념

- ‘숫자’가 아닌 ‘기능’ 기준
  - ‘얼마나 늘릴 것인가’ 아닌 ‘어떤 상태를 유지할 것인가’
  - 단순한 최소 인구가 아닌,
    행정·재정·민주적 기능을 지속할 수 있는 인구 구조

VI.

VI

제안 및 결론

6-1. 헌법적 재구성

- 지방자치 보장은 그 제도가 기능할 조건(실질)을 국가가 책임진다는 의미로 확장

6-2. 개헌 방향 제안

- 개헌 방향
  - 인구 수를 경직된 기준으로 헌법에 명시하기보다
  - 지방자치의 실효성과 지속 가능성을 판단하는 헌법적 고려 요소로 인구를 편입

    → 지역의 기능 수행 능력과

    → 국가 구조 설계에 반영되는 헌법 원리로 재구성

6-3. 구체적 조문 제안

- 추가 원리(안) (헌법 제117·118조 관련)

  "국가는 지방자치단체가 인구 규모, 인구 구조 및 인구의 지속 가능성을 고려하여 자치 기능을 실질적으로 수행할 수 있도록 분권을 보장하고 필요한 지원을 하여야 한다."

- 헌법적 의미
  - 지방자치의 실효성과 인구를 명시적으로 연결
  - 분권을 인구 유지의 제도적 조건으로 재정의
  - 국가의 책무를 소극적 보장에서 적극적 지원 원리로 확장

6-4. 헌법과 법률의 역할 분담

- 헌법: 기본 원칙 선언
- 법률:
  - 적정인구의 구체적 기준과 적용 방식 설정
  - 지역 유형, 기능, 재정 여건을 고려한 탄력적 기준 가능

❖ 비교법적 정합성

- 독일의 기능 수행 능력 원리
- 일본의 특별법 체계
- 프랑스의 행정 합리성 접근과 조화

6-5. 헌법적 효과

- 입법자에게

  → 지방자치 제도 설계 시 고려해야 할 헌법적 기준 제공

- 헌법재판소에게

  → 지방자치 제도의 합헌성 심사에서 인구 요소를 본격적으로 판단할 근거 제공

- 인구는

  → 정책적 참고 자료를 넘어

  → 지방자치의 헌법적 실효성을 판단하는 핵심 기준으로 전환

6-6. 결론

- 개헌은

  → “지방자치를 유지할 것인가”가 아니라

  → “어떤 조건 아래에서 지방자치가 지속 가능한가”에 답해야 함

- 지방자치의 헌법적 보장과 인구 현실의 간극을 메우기 위해,

  인구를 분권 원리와 결합한 헌법 규범으로 재구성하는 것이 출발점임

감사합니다