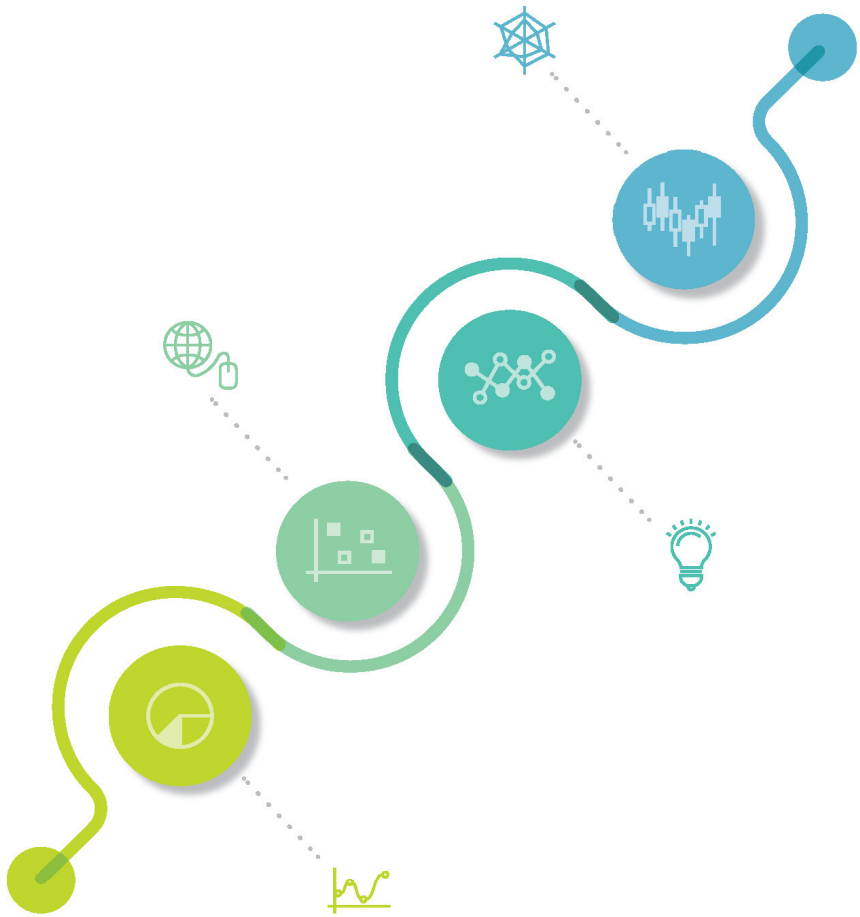
정책연구 2017-15

지방분권 개헌 해외사례 (연방제형) 연구조사 (I)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

박해육 (한국지방행정연구원 연구위원)
안영훈 (한국지방행정연구원 연구위원)
김지수 (한국지방행정연구원 수석연구원)
최지민 (한국지방행정연구원 수석연구원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 주요 지표로 본 국내 분권화 수준 미흡

❍ 국가사무와 자치사무의 비율

- 김대중정부 이후 현재까지 국가사무의 지방이양을 추진해 왔으나, 지방이양 수준은 미미함
- 국가사무 중 지방사무의 비율: 김대중정부 27.3%, 노무현정부 33.1%, 이명박 정부 28.3%

❍ 국세-지방세 비율 및 지방재정자립도

- 총 조세 중 지방세비율은 2012년 24.1%에서 2016년 26.5%로 다소 증가하였으나 '국세 : 지방세 = 8 : 2' 수준을 유지하는 실정
- 수도권과 일부 광역시를 제외하고 재정자립도는 50%를 넘지 못하는 곳이 대부분임

❍ 조례제정의 한계와 자치조직 한계

- 지방정부의 입법권 부재, 제한적인 조례제정권(법령의 범위 안에서) 등으로 지역 실정에 부합하는 개별적·창의적 조례 제정 한계

□ 현행 헌법의 한계 및 지방분권 개헌 필요성

❍ 현행 헌법의 2개 조문만으로 지방자치와 분권에 필요한 제도적 수요를 헌법적으로 보장하기에 한계

❍ 급변하는 불확실성 시대에 국가경쟁력 강화를 위해 중앙집권체제를 대체하는 중앙-지방간 합리적 분권 필요

□ 지방분권 개헌안 모색을 위해 해외사례 분석 필요

❍ 지방분권을 위한 구체적인 개헌안 모색을 위해 해외 주요국에 대한 사례분석이 필요함

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

□ 분석대상은 연방제국가의 지방분권 개헌사례

❍ 본 연구에서는 4가지 국가통치구조 유형 중 연방제형 국가의 지방분권 개헌사례를 분석함

- 선행연구에 따르면, 국가의 통치유형에 따른 지방분권의 방식 차이가 존재함. 또한 지방분권의 내용을 구성하는 요소로서 '입법, 재정, 사무, 기타' 분야가 있음

❍ 본 연구는 이 중 주헌법에 의해 주정부의 광범위한 권한을 인정하는 적극적 지방분권 모형이라 할 수 있는 연방제 정부형 모델을 중심으로 사례를 조사·분석하고자 함

- 미국, 독일, 스위스 등 연방제 정부형 모델을 중심으로 분석하며, 분석대상 범위는 해당 국가의 연방 헌법, 주 헌법, 관련 주 법령에 한함

□ 국가별 분석기준 개발

❍ 국가별 분석의 기준 선정은 선행연구를 통해 지방분권개헌의 주요 쟁점을 입법, 사무, 재정, 기타의 4대 분야로 구분함

- 기타 분야: 1) 이념 및 전문, 2) 정부 간 관계, 3) 주민자치권으로 구성
- 지방분권개헌의 주요 쟁점은 국내 주요 기관 및 단체의 지방분권 개헌안을 토대로 도출

❍ 26개 쟁점 중 해당 국가에서 헌법 또는 법률에 규정한 쟁점을 중심으로 어떤 수준에서 어떻게 규정하였는지를 분석하도록 함

<표 1> 국가별 분석분야 및 기준(26개 쟁점)

분야	쟁점	분석기준
입법	1) 입법권 범위	• 중앙-지방정부 법률 간 효력관계 (예: 중앙정부 법률우위 등) * 제117조 제1항 '법령의 범위 안' 개정 관련
	2) 국가-지방의 입법영역 배분	• 중앙정부의 전속 입법사항 열거, 중앙-지방간 경합적 입법영역, 지방정부의 고유 입법영역 등을 명시 하는 규정
	3) 기본권 제한 권한	• 자치법규로 기본권 제한 가능여부
	4) 벌칙 제정권	• 조례로 벌칙규정 제정 가능여부
사무	1) 사무배분원칙	• 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정 (예: 보충성원칙, 전권한성, 자기책임성 등)
	2) 정부 간 행정권 배분	• 자치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정
	3) 국가-지방사무 열거	• 국가사무와 지방사무의 구체적인 내용범위 등에 대한 명시적 규정
	4) 사법권배분	• 중앙-지방 간 사법권(법원, 경찰 등) 배분에 대한 규정 (예: 자치경찰, 중앙과 구분되는 별도의 지방법원 등)
재정	1) 지방의 과세권	• 지방세 자치법률주의 규정
	2) 재정조정제도	• 지방재정 조정제도에 대한 명시적 규정
	3) 재정부담 배분	• 고유사무 자기부담 원칙, 위임사무 위임기관 비용부담 원칙 등 사무의 종류별 비용부담주체를 명시적으로 규정
	4) 재정건전성	• 재정건전성 원칙(수지균형, 채무관리 등)을 명시적으로 규정

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

2. 분야별 국가 간 비교

□ 입법분야 비교

❍ 입법분야에서 입법권의 범위와 국가-지방의 입법영역 배분은 3개 연방제 국가에서 공통적으로 연방-주의 헌법 차원에서 규정함

- 연방차원에서는 연방-주 간의 입법분야를, 주차원에서는 주-지방정부간 입법분야를 구분하는 명문의 규정을 둠
- 주-지방정부 간 입법영역 배분은 주헌법 차원에서는 포괄적 가이드라인을 제시하고, 주법률 차원에서 한 단계 더 구체적으로 규정함

❍ 기본권제한의 경우, 미국은 주법률차원에서 간접적으로 규정한 반면, 독일과 스위스는 연방헌법차원에서 규정함

- 독일과 스위스를 비교하면, 독일은 연방헌법 차원에서 명문의 규정을 둔 반면, 스위스는 비교적 간접적인 규정 방식을 채택함. 독일의 경우 주헌법 차원에서의 규정여부는 주 별로 편차가 있음
- 미국의 경우는 주법률에서 간접적 방식으로 일정한 범위 내에서의 기본권 제한 가능성을 열어둠

❍ 벌칙제정권의 경우, 연방제국가는 지방정부의 자치법률 제정권한을 인정하고 있음. 따라서 자치법률에 의한 벌칙제정권 부여 여부를 판단함

- 미국의 경우, 주헌법차원에서의 규정여부는 지역별 편차가 있지만, 법률차원에서는 명문화한 사례가 있음
- 독일의 경우, 주헌법차원의 규정은 발견하지 못했고, 주법률차원에서의 규정 여부는 다소 편차가 있으나, 명문화한 사례가 있음
- 스위스는 연방헌법이나 주헌법, 주법률차원에서 명문화한 사례를 찾지 못했음

❍ 종합하면, 연방제국가의 경우 입법권 범위 및 국가-지방 간의 입법영역에 대해 연방과 주의 헌법 차원에서 규정하는 것이 공통적인 특징이며, 지방정부의 자치법률제정권이 인정됨. 그러나 기본권 제한 권한이나 벌칙제정권에 대해서는 국가별 편차가 있음

□ 사무분야 비교

❍ 사무분야에서 사무배분원칙 및 정부간 행정권배분의 경우 일반적으로 연방(연방-주)과 주(주-지방정부)헌법에서 규정됨
- 단, 미국의 경우 입법분야에 대한 규정을 통해 간접적으로 사무 및 정부간 행정권 배분을 규정함

❍ 국가-지방사무의 열거방식에 대해서는 국가간 편차가 큼
- 미국의 경우는 연방-주의 관계에서 연방만이 할 수 있는 사무와 주에게 금지된 사무를 규정함으로써 간접적으로 주의 사무를 규정하는 방식을 택하고 있음. 이에 비해 주-지방정부의 사무는 비교적 명확히 예시적 열거가 되어 있음
- 독일의 경우는 연방-주의 사무가 연방헌법 차원에서 열거되어 있는 반면, 주-지방정부 사무에 대해서는 주별로 주헌법 차원에서 열거하는 방식을 취하고 있으나 주에 따라 차이가 있음
- 스위스는 연방-주의 사무는 연방헌법에, 주-지방정부의 사무는 주헌법에서 열거하여 명확히 구분함. 단, 열거의 방식은 해당 사무의 주관기관 등의 구성을 헌법적 차원에서 명시하는 방식을 활용

❍ 국가-지방사무의 배분은 앞서 살펴본 국가-지방사무의 열거를 통해 규정하는 방식을 택함

❍ 사법권 배분도 국가별로 편차가 큼
- 미국의 경우, 연방헌법에서는 연방-주간 배분을, 주헌법에서는 주-지방정부간 배분을 명시적으로 규정함. 단, 주-지방정부의 관계에서 지방정부는 독자적인 법원의 구성 및 운영에 대한 권한은 없지만, 홈룰채택시 경찰권은 배분받을 수 있음. 따라서 관련 내용을 주법률로도 규정하고 있음
- 독일은 연방헌법에서 연방-주의 사법권 배분을 명시했으며, 이때 사법권이 연방과 주의 사무로 규정되어 있음. 스위스도 이와 동일하나, 사법권이 주의 권한으로 규정되었다는 점에서 분권수준이 더 높음

❍ 종합하면, 사무분야에서 사무배분의 원칙과 국가-지방사무의 배분 및 열거 방식은 국가별로 차이가 있으나, 1) 비교적 명확한 구분기준을 제시하고 있다는 점, 2) 지방차원에서 전권한성을 가지고 있다는 점은 공통적인 사항임. 사법권 배분 역시 국가 간 편차가 있으나, 주 차원에서의 사법권이 포괄적으로 인정되는 모습을 보인다는 점은 공통적임

- 특히, 주차원의 독립성 보장 수준이 높기 때문에 연방-주간의 사무배분이 비교적 명확하게 규정되고 있음
- 이에 비해 주-지방정부 간 관계에서는 주의 권한이 상당히 큰 편임. 따라서 사무배분은 비교적 포괄적인 규정으로 배분의 기준을 주헌법 차원에 규정한다는 것도 공통적임. 그러나 세부 사안으로 들어가게 되면, 국가 간 편차, 국가 내 주 간 편차, 주 내 지방정부 간 편차가 상당히 큼
- 미국의 경우는 차터를 채택하는 지방정부들은 주로부터의 독립성을 상당 수준 부여받고 있는 반면, 차터를 채택하지 않은 지방정부의 경우는 비교적 주의 권한 안에서 제한된 역할만을 수행하도록 하고 있음
- 스위스는 상대적으로 지방정부의 권한이 상당히 크며, 연방-주의 관계에서도 주의 역할이 비교적 크다고 볼 수 있음

□ 재정분야 비교

❍ 재정분야에서는 국가 간 편차가 존재하지만, 주가 지방의 과세권을 가진다는 점은 공통적인 사항임

- 미국은 과세권을 연방헌법에서 연방-주의 차원으로 규정하며, 이때 주의 과세권을 인정함. 주-지방정부 간 관계에서는 지방정부에 상대적으로 제한된 범위 내의 과세권을 인정하며, 주법률로 이를 상세히 규정하는 방식을 채택
- 이에 비해 독일과 스위스는 연방-주 간의 과세권은 연방헌법에, 주-지방정부 간 과세권은 주헌법에서 규정하는 방책을 채택
- 스위스의 경우는 지방과세권이 주의 권한으로 명시되어 있어 가장 강한 재정권한을 보유하고 있음

❍ 재정조정제도와 재정부담배분, 재정건전성에 대해서는 미국과 독일-스위스 간의 편차가 큼

- 미국의 경우 재정조정제도, 재정부담배분 등에 대한 규정을 헌법에서 규정하지 않고 있음. 재정조정제도의 경우 연방-주의 관계는 연방법률에서, 주-지방정부 관계는 주법률차원에서 규정하고 있어 주-지방정부 관계에 대한 규정의 편차가 큼. 재정부담배분은 주법률차원에서 주-지방정부 관계를 규정하지만, 이에 대해서도 주별 편차가 큼. 재정건전성에 대해서는 주헌법에서 제한적으로 규정하고 있지만, 주로 주법률에서 명확히 규정함
- 독일과 스위스는 재정분야의 규정들을 전반적으로 연방(연방-주)과 주(주-지방정부)의 헌법에서 규정하고 있음. 재정건전성 분야에서 독일은 연방헌법에 비교적 포괄적 규정을 하고, 주헌법에서는 비교적 구체적인 규정을 한다는 차이가 있음

❍ 종합하면, 재정분야에서는 미국과 독일-스위스 간 차이가 있으며, 독일과 스위스는 상당 수준 비슷한 구조를 지님

- 미국은 지방의 과세권을 연방과 주가 가지고, 주는 지방정부에 제한적인 과세권을 인정하고 있음. 그 밖의 내용에 대해서는 헌법이 아닌 법률 차원에서 규정하고 있지만, 지역 간 편차가 큰 편임
- 독일과 스위스는 연방헌법과 주헌법을 통해 과세권 기타 재정분야의 주요 쟁점을 규정하고 있다는 공통점을 지님
- 단, 연방제국가는 공통적으로 재정격차를 해소하기 위한 방안을 모색하고 있지만, 격차 조정의 수준은 각 지역의 운영 자율성에 따른 책임을 지울 수 있는 범위 내로 제한되고 있음. 즉, 최소한의 보장을 위한 것으로 볼 수 있음. 이는 지역 간 경쟁을 통해 합리적 수준의 과세 및 재정운영방침 결정이 가능하다는 공감대가 형성된 것이라고 볼 수 있음

□ 기타분야(이념 및 헌법전문) 비교

❍ 연방제국가는 공통적으로 지방분권이나 지역간 균형발전을 명시적으로 선

언하지는 않음

- 그러나 연방국가임을 선언하는 과정에서 연방-주 간의 분권에 대해 명확하게 규정하고 있어, 미국과 스위스의 경우 간접적인 연방-주 간의 지방분권은 규정되어 있다고 해석할 수 있음
- 이에 비해 주-지방정부 간의 분권에 대한 선언이 명시적으로 된 예는 없음. 단, 미국의 경우 차터를 채택한 지방정부의 경우 보충성원칙에 따라서 비교적 포괄적인 권한을 부여받을 수 있는 여지가 있음. 이와 같은 조항을 간접적인 지방분권 선언으로 해석할 수 있을지 여부에 대해서는 논쟁이 있음

❍ 지방정부 명칭은 공통적으로 사용하나, 미국은 연방헌법에서 연방-주 간의 관계만을 규정하므로 주헌법차원에서 지방정부 명칭을 사용하고 있는 반면, 독일과 스위스는 연방헌법 차원에서 지방정부 명칭을 사용하고 있음

- 그러나 독일과 스위스에 대해서는 영문표기 'local government'만을 '지방정부'로 규정할 것인지에 대한 판단이 필요하며, 이에 대한 이견이 존재함

❍ 종합하면, 연방제국가의 경우 단일국가와 달리 지방분권 선언이 명시적으로 이루어질 필요성은 비교적 낮으며, 연방국가의 구조상 연방-주 간의 분권은 비교적 명확한 반면, 주-지방정부 간 분권은 상대적으로 편차가 존재한다고 볼 수 있음

□ 기타분야(정부간 관계) 비교

❍ 정부 간 관계에서 지방정부 기관구성 다양화와 조직자율성은 비교적 유사한 형태를 지니고 있음

- 미국의 경우 연방헌법차원에서는 연방-주 간의 관계 측면에서 주에 포괄적 권한을 인정하는 방식으로 비교적 간접적으로 규정함. 이에 비해 주헌법과 주법률에서는 주-지방정부 간 관계 측면에서 명시적으로 규정함. 이때 지방정부가 차터를 채택하고 있는지 여부에 따라 자율성의 정도는 차이가 있음

❍ 지방정부의 종류에 관해 미국은 주헌법에서 규정하는 반면, 독일과 스위스는 연방헌법과 주헌법 모두에서 규정하고 있음

❍ 지방의 국정참여는 연방제국가의 경우 공통적으로 양원제를 채택하고 있어, 이 중 하나가 각 지역을 대표하는 의원으로 구성되기 때문에 사실상 지방의 국정참여 역할을 수행한다고 볼 수 있음

- 독일의 경우는 주-지방정부 간에 게마인데가 직접적인 구성원으로 참석하기 보다는 진술권을 부여받는 방식으로 규정하고 있음

❍ 지방4대 협의체 법률안제출권은 중앙-지방정부와 의회, 일반국민(주민) 외에 특정 단체가 법률안제출이 가능한지 여부로, 이에 대해서는 규정이 없음

- 그러나 독일의 경우, 연방과 주헌법에서 법률안제출권이 있는 자를 명시적으로 규정함으로써 그 밖의 자들이 권한이 없음을 명시적으로 기술함

❍ 연방제국가에서는 공통적으로 특별자치 가능성에 대해서는 헌법적 차원의 규정이 없음

❍ 행정구역개편에 대해 미국에서는 명시적 규정이 없었으나, 독일과 스위스는 연방과 주헌법에서 명시적으로 규정함으로써 헌법사항으로 인정함

- 단, 미국에서도 주에 대해서는 명시적인 규정을 하고 있으나 지방정부차원에 대한 명시적 규정은 없음

❍ 종합하면, 정부 간 관계에 대한 국가간 차이는 큰 것으로 나타나지만, 지방정부조직의 다양성과 자율성은 각 국가별로 대체로 하나의 조문 안에서 함께 규정하고 있는 경향이 있음

- 미국 < 독일 < 스위스 순으로 나타나고 있어 스위스가 상대적으로 다양성과 자율성을 높게 인정하는 방식으로 헌법적 차원의 규정을 명시하는 것을 알 수 있음. 이는 국가간 맥락(context)의 차이가 크고, 직접민주주의 제도가 발달된 스위스의 고유한 특징이라 볼 수 있음. 미국의 경우도 차터를 채택한 경우에는 비교적 지방정부조직의 다양성과 자율성 수준이 높음
- 연방제국가의 특성상 양원제를 채택하고 있는 3개국은 지방의 국정참여가 인정되고 있으나 이는 연방-주 간의 관계이고, 주-지방정부간의 관계에서는 비교적 참여의 폭이 좁음

- 연방제국가의 경우 법률안 제출권은 제한적이며, 특별자치 가능성에 대한 명시도 비교적 낮음. 그러나 특별자치 가능성의 경우, 각 국가의 특수성을 비교적 높게 인정하고 있기 때문에 연방국가의 근간을 흔들지 않는 범위 내에서 지역별 분권수준은 높다고 볼 수 있음

□ 기타분야(주민자치권) 비교

❍ 연방제국가의 경우, 국민주권과 주의 독립성 인정을 통해 간접적 차원에서 주민자치권을 인정하고 있지만, 이를 연방헌법 차원에서 명문으로 규정한 경우는 스위스에 국한됨

- 미국의 경우는 주헌법과 주법률에서 주민자치권을 명문으로 인정하고 있고, 차터 채택지역의 경우 차터에서 다시 한 번 구체적으로 선언하는 방식을 취함
- 독일은 주법률 차원에서 간접적 방식으로 규정한 예가 발견됨

❍ 주민총회는 미국과 독일에서는 헌법차원에서의 규정이 없고, 스위스에서는 연방헌법과 주헌법에서 주민총회 운영가능성을 명문으로 규정

- 미국의 경우는 차터 채택시 해당지역의 자율성이 상당히 높아지기 때문에 법률차원에서 편차가 있지만, 본 연구에 포함된 뉴욕주에서는 해당 규정이 없음
- 독일의 경우는 주법률에서 규정한 예를 발견했으나, 지역간 편차가 있음

❍ 직접민주주의제도의 경우 각국이 연방헌법차원에서 국민투표 및 국민소환를 인정하고 있으나, 주민투표 및 주민소환의 경우 스위스를 제외하고 대체로 주헌법을 통해 규정하고 있음. 스위스는 주민투표 및 주민소환이 연방헌법과 주헌법 차원에서 규정됨

❍ 자치권침해제소의 경우, 독일과 스위스 연방헌법에 관련 조항이 있으나 권한쟁의의 성격이 강한 것으로 해석됨

차 례

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구배경 및 필요성 ····· 3

제2절 분석대상 ····· 10

제3절 국가별 분석기준 ····· 13

제2장 미국 ····· 17

제1절 미국의 일반현황 및 제도 ····· 19

제2절 미국의 지방분권 헌법 규정 현황 ····· 27

제3절 미국의 헌법 특징(종합) ····· 60

제3장 독일 ····· 65

제1절 독일의 일반현황 및 제도 ····· 67

제2절 독일의 지방분권 헌법 규정 현황 ····· 71

제3절 독일의 헌법 특징(종합) ····· 94

제4장 스위스 ····· 97

제1절 스위스의 일반현황 및 제도 ····· 99

제2절 스위스의 지방분권 헌법 규정 현황 ····· 102

제3절 스위스의 헌법 특징(종합) ····· 128

제5장 분석결과 종합 ····· 131

제1절 연방제 국가의 지방분권 헌법 비교 ····· 133

제2절 지방분권 개헌을 위한 시사점 ····· 145

【참고문헌】 ····· 148

표 차 례

<표 1-1> 주요국 1인당 GDP 3만 달러·4만 달러 도달 시기 및 기간 ····· 4
<표 1-2> 국가 통치유형별 지역정부 권한 형태: 지방분권의 4대 모델 ····· 11
<표 1-3> 국가별 분석분야 및 기준(3개 현황분석기준 및 26개 쟁점) ····· 14
<표 2-1> 주 및 지방정부의 세입구조(2014/2015) ····· 23
<표 2-2> 주 및 지방정부의 지출구조(2014/2015) ····· 24
<표 2-3> 플로리다 67개 카운티 지방선택세 부과현황 · 25
<표 2-4> 미국 중앙-지방정부 간 법률효력관계 규정현황 ····· 28
<표 2-5> 미국 중앙-지방 입법영역 배분 규정현황 ···· 30
<표 2-6> 미국 조례로 벌칙규정 가능여부 규정현황 ·· 39
<표 2-7> 미국의 사무배분 기준 규정현황 ····· 42
<표 2-8> 미국의 사무배분 기준 및 국가-지방사무 열거 규정현황 ····· 44
<표 2-9> 미국 지방정부에 사법권 등 이양 규정현황 ··· 46
<표 2-10> 미국 지방정부 과세자주권 확대 규정현황 ·· 48
<표 2-11> 미국 지방재정 운용원칙 규정현황 ····· 51
<표 2-12> 미국 지방정부 명칭 사용 규정현황 ····· 52
<표 2-13> 미국 지방정부 기관구성의 다양화 규정현황 · 53
<표 2-14> 미국 자치단체 종류 규정현황 ····· 55
<표 2-15> 미국 지방정부 조직 자율성 규정현황 ····· 56
<표 2-16> 미국 주민자치 천명 규정현황 ····· 58
<표 2-17> 미국주민투표 및 주민소환 등 근거 규정현황 · 59
<표 2-18> 미국의 헌법 특징(종합) ····· 61

<표 3-1> 게마인데 조세수입 내역(단위: 100만유로) ·· 69
<표 3-2> 독일 재정조정제도 개요 ····· 70
<표 3-3> 독일 중앙-지방정부 간 법률 효력관계 규정현황 ·· 71
<표 3-4> 독일 중앙-지방 입법영역 배분 규정현황 ···· 72
<표 3-5> 독일 자치법규로 기본권 제한 가능여부 규정현황 ····· 74
<표 3-6> 독일 조례로 벌칙규정 가능여부 규정현황 ·· 75
<표 3-7> 독일 사무배분원칙 및 정부간 행정권 배분 기준 규정 ····· 76
<표 3-8> 독일 국가-지방사무 열거 규정현황 ····· 78
<표 3-9> 독일 지방정부에 사법권 등 이양 규정현황 ··· 80
<표 3-10> 독일 지방정부 과세자주권 확대 규정현황 ·· 81
<표 3-11> 독일 지방조정제도 규정현황 ····· 82
<표 3-12> 독일 재정권배분 및 위임사무 비용부담주체 규정현황 ····· 83
<표 3-13> 독일 지방재정 운용원칙 규정현황 ····· 84
<표 3-14> 독일 지방정부 명칭 규정현황 ····· 86
<표 3-15> 독일 지방정부 종류 및 조직자율성 규정현황 ·· 87
<표 3-16> 독일의 '지방의 중앙국정 참여(가칭)'에 대한 규정현황 ····· 89
<표 3-17> 독일 지방4대협의체 법률안 제출권 관련 규정현황 ····· 90
<표 3-18> 독일 행정구역개편 필요성 및 헌법사항인지 여부 규정현황 ····· 91
<표 3-19> 독일 주민자치 천명 규정현황 ····· 92
<표 3-20> 독일 주민투표 및 주민소환 근거 규정현황 92
<표 3-21> 독일 자치권 침해시 제소권 규정현황 ····· 93
<표 3-22> 독일의 헌법 특징(종합) ····· 95

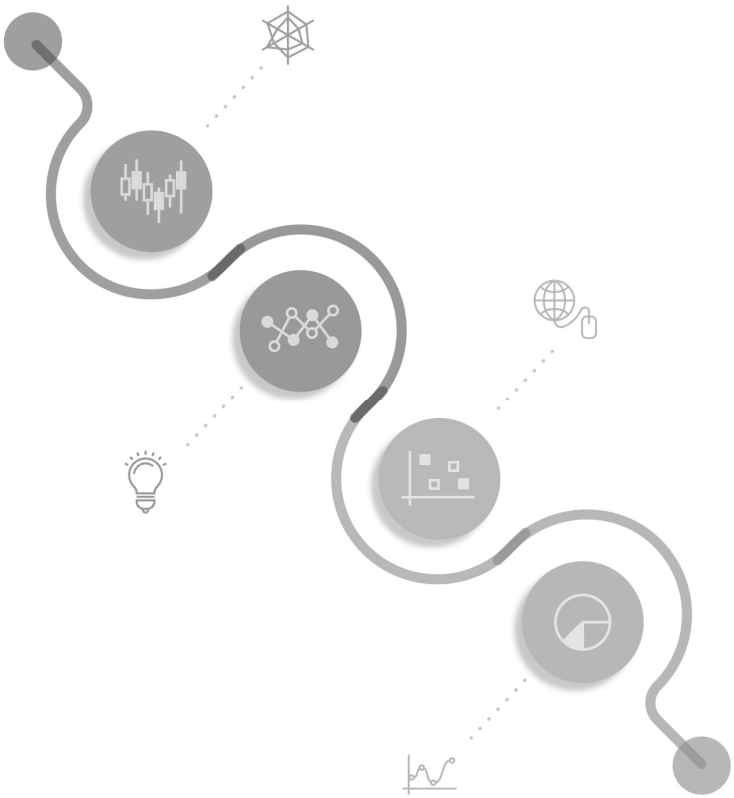
<표 4-1> 스위스 중앙-지방정부 간 법률 효력관계 규정현황 ····· 102
<표 4-2> 스위스 중앙-지방 입법영역 배분 규정현황 103
<표 4-3> 스위스 자치법규로 기본권 제한가능여부 및 벌칙제정권 규정현황 ····· 104
<표 4-4> 스위스 사무배분 기준 및 정부 간 행정권 배분 규정현황 ····· 105
<표 4-5> 스위스 국가-지방사무 열거 규정현황 ····· 107
<표 4-6> 스위스 지방정부에 사법권 등 이양 규정현황 · 107
<표 4-7> 스위스 지방정부 과세자주권 규정현황 ····· 109
<표 4-8> 스위스 지방재정 조정제도 규정현황 ····· 110
<표 4-9> 스위스 재정권 배분 및 위임사무 비용부담 주체 명확화 규정현황 ····· 111
<표 4-10> 스위스 지방재정 운용원칙 규정현황 ····· 112
<표 4-11> 스위스 지방분권국가 선언 규정현황 ····· 114
<표 4-12> 스위스 지방정부 명칭 규정현황 ····· 115
<표 4-13> 스위스 지방정부 기관구성 다양화 규정현황 · 116
<표 4-14> 스위스 지방자치단체 종류 규정현황 ····· 117
<표 4-15> 스위스의 '지방의 중앙 국정참여' 기구 설치 규정현황 ····· 118
<표 4-16> 스위스 지방정부 조직 자율성 규정현황 ·· 119
<표 4-17> 스위스 행정구역 개편 필요성 및 헌법사항인지 여부 규정현황 ····· 120
<표 4-18> 스위스 주민자치 천명 및 주민총회, 주민소환 근거 규정현황 ····· 122
<표 4-19> 스위스 자치권 침해시 제소권 규정현황 ·· 126
<표 4-20> 스위스의 헌법 특징(종합) ····· 129
<표 5-1> 연방제 국가 비교 요약 ····· 134

그 림 차 례

<그림 1-1> 지방분권형 국가로의 전환 개념도 ····· 5
<그림 1-2> 종합분권화지수 국가 비교(1위~10위) ····· 6
<그림 1-3> 국가별 재정·정치·행정 분권화지수 비교 (종합분권화지수 1위~10위 국가) ····· 7
<그림 1-4> 2017년 지역별 재정자립도 수준 ····· 8
<그림 1-5> 최근 5년간 총 조세 중 지방세 비율 ····· 8
<그림 1-6> 지역별 GRDP(단위: 조원) 및 증감률 (2016년 기준) ····· 8
<그림 2-1> 미국의 중앙-지방 관계 구조 ····· 21
<그림 3-1> 독일의 지방정부 구조 ····· 68
<그림 4-1> 스위스 지방정부 구조 ····· 100
<그림 5-1> 연방제 국가의 지방분권 규정에 대한 비교기준 ····· 133

제1장
서 론

제1절 연구배경 및 필요성
제2절 분석대상
제3절 국가별 분석기준



제1장 서 론

제1절 연구배경 및 필요성

□ 변화되는 시대적 요구에 맞는 개헌 필요성

❍ 헌법은 국가 공동체의 존재 형태와 기본적 가치질서에 관한 국민적 합의를 법규범적 논리체계로 정립한 국가의 기본법을 말함(권영성, 2010: 3). 따라서 시대적 요구에 맞는 헌법이 필요함

❍ 대한민국의 헌법은 총 9차례 개헌을 통해 현재에 이르렀지만, 1987년 마지막 개헌 이후 현재까지 약 30년 간 유지되고 있어 개헌의 필요성이 증대되고 있는 실정임

- 2017년 7월 16일 국회의장실에서 실시한 설문조사 결과, 개헌이 필요하다는 입장이 전체 응답자의 3/4이상으로 나타남(개헌찬성: 75.4%). 가장 높은 찬성의 이유는 '헌법을 개정한 지 30년이 지나 변화된 현실을 반영하기 위한(찬성자 중 41.9%)' 것임(파이낸셜뉴스, 2017-07-16)

□ 4차 산업혁명시대의 국가경쟁력 강화를 위한 지방분권형 국가로의 전환 필요성

❍ 급변하는 사회와 4차 산업혁명시대에 중앙집권형 국가의 대응력에는 한계가 존재함

- 국가적 차원의 정책과제 증가로 중앙-지방의 사무를 모두 책임지는 방식의 중앙집권형 국가시스템은 중앙정부의 과도한 행정책임을 발생시킬 수 있음
- 중앙정부 정책실패 시 그 파급력이 크고, 다양한 아이디어와 실험적 시도가 발생될 가능성이 낮아 급변하는 사회에 대응하기 어려움
- 지역별 특수성을 반영한 정책수행에 한계가 있어 주민의 정책만족도 저하 가능성이 높음

- 풀뿌리 민주주의에 기반 한 주민자치권의 실질적 확보에 한계가 큼

❍ 대한민국의 실질적 경제 활성화를 위해 중앙집권에서 지방분권으로의 전환이 필요함

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

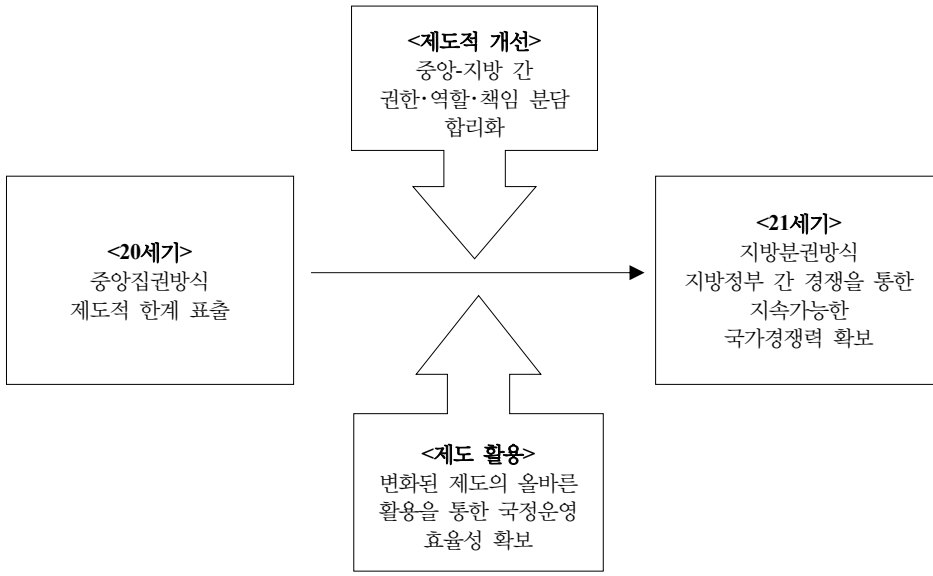
<표 1-1> 주요국 1인당 GDP 3만 달러·4만 달러 도달 시기 및 기간

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

* 자료: 김성호. (2015). 지방분권 개헌 필요성과 과제(上 · 中)

❍ 제도의 개선 및 활용을 위해 중앙집권형 국가에서 지방분권형 국가로의 전환이 필요함

<그림 1-1> 지방분권형 국가로의 전환 개념도



* 자료: 김성호. (2015). 지방분권 개헌 필요성과 과제(上 · 中)

□ 국제비교에 따른 대한민국의 분권화 현황

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

- World Bank의 종합분권화지수는 이하의 5가지 지수로 측정함

① 지방정부의 상대적 중요도(Local Government Relative Importance): 통합 정부지출 중 지방정부 지출의 비중 측정

② 지방정부 존속보장(Local Government Security of Existence): 상위 정부에 의한 지방정부 임의해산 가능성에 대한 헌법적 제약 수준

③ 재정분권수준(Fiscal Decentralization): 지방정부의 수직적 재정수지 격차, 과세자치, 지출자치, 차입의 자유 등 재정자율성 수준 측정

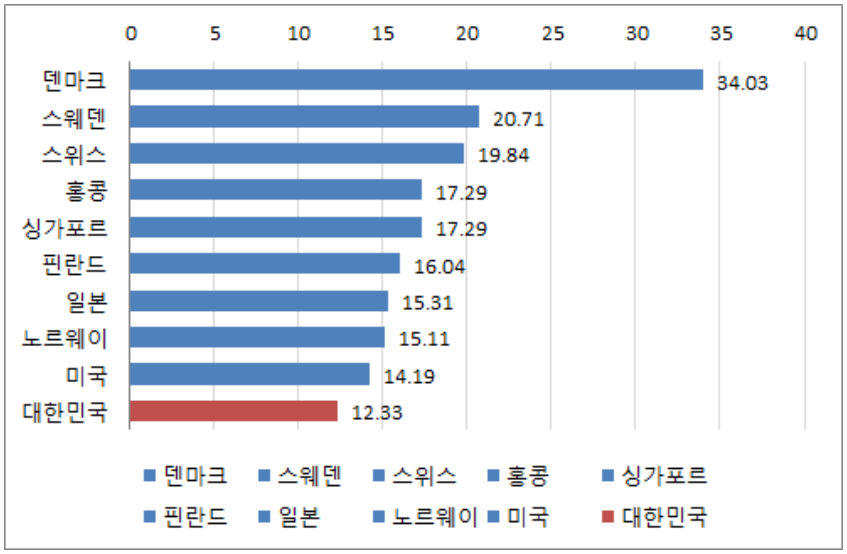
④ 정치분권수준(Political Decentralization): 지방의회 의원 및 지방정부의 장(長)을 직접 선거로 선출하는지 여부 측정

⑤ 행정분권수준(Administrative Decentralization): 지방정부가 고용, 해고, 고용조건 등에 대한 기준을 상위정부의 영향력 없이 자체적으로 결정할 수 있는 능력이 있는지 여부 측정

❍ 앞서 살펴본 바와 같이 World Bank의 종합분권화지수는 구체적인 사무의 배분수준, 지방자치단체의 인사·조직 구성의 자율성 등 지방분권의 실효성 체감에 직접적 영향을 주는 주요 요인들은 지표에서 제외됨

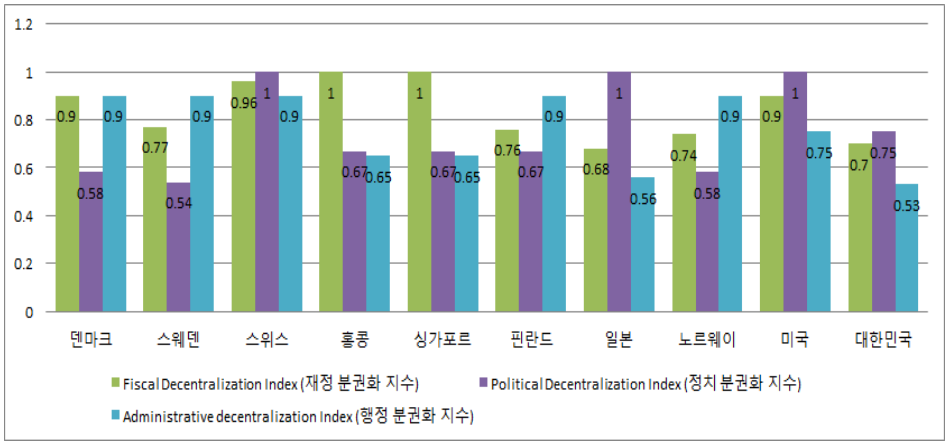
- 그 결과 World Bank의 비교연구에서 제시된 우리나라의 지방분권수준이 높은 것으로 나타나고 있다고 하더라도 우수하다고 단정 짓기 어려움

<그림 1-2> 종합분권화지수 국가 비교(1위~10위)



* 자료: World Bank(2012)

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



* 자료: World Bank

☐ 주요 지표로 본 국내 분권화 현황

❍ 국가사무와 자치사무의 비율

- 김대중정부 이후 현재까지 국가사무의 지방이양을 추진해 왔으나, 지방이양 수준은 미미함(고광용, 2015)

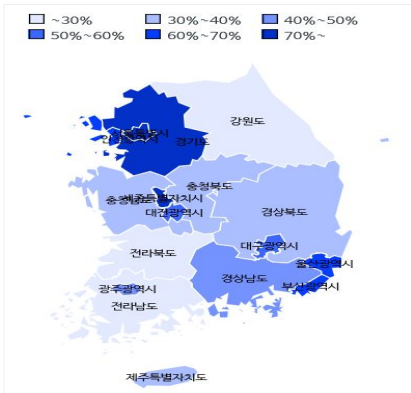
  * 전체 사무 중 지방이양 사무의 비율: 김대중정부 4.1%, 노무현정부 4.7%, 이명박정부 2.56%

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

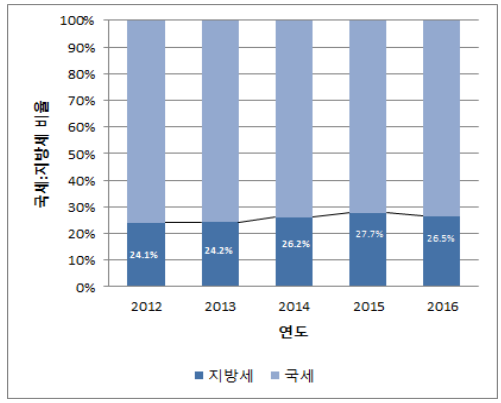
❍ 국세-지방세 비율 및 지방재정자립도

- 총 조세 중 지방세비율은 2012년 24.1%에서 2016년 26.5%로 다소 증가하였으나 '국세 : 지방세 = 8 : 2' 수준을 유지하는 실정
- 수도권과 일부 광역시를 제외하고 재정자립도는 50%를 넘지 못하는 곳이 대부분임

<그림 1-4> 2017년 지역별 재정자립도 수준



<그림 1-5> 최근 5년간 총 조세 중 지방세 비율

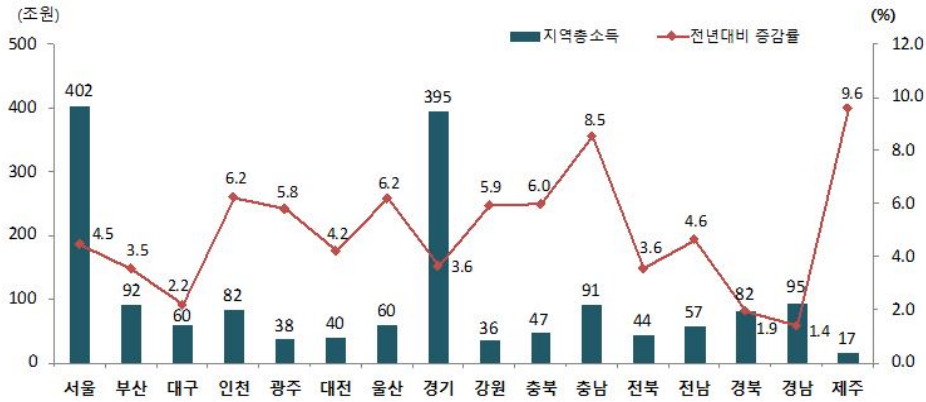


* 자료: 지방재정365, 2017년 지방세통계연감(2016년 실적)

❍ 수도권 대비 비수도권 격차 심화

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

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



* 자료: 통계청(2017.12.22. 기준)

❍ 조례제정의 한계와 자치조직 한계

- 지방정부의 입법권 부재, 제한적인 조례제정권(법령의 범위 안에서) 등으로 지역 실정에 부합하는 개별적·창의적 조례 제정 한계
- 지방의 행정기구 설치와 공무원 정원 등을 대통령령(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정)에 따라야 하기 때문에 실질적인 조직구성 자율성이 상당히 부족함

❍ 종합해보면, 실질적인 지방분권 수준은 미미한 상황임

□ 현행 헌법의 한계 및 지방분권 개헌 필요성

❍ 현행 헌법의 2개 조문만으로 지방자치와 분권에 필요한 제도적 수요를 헌법적으로 보장하기에 한계

* 헌법 제117조 ① 지방자치단체의 자치권 규정 ② 지방자치단체의 종류 법률 유보

* 헌법 제118조 지방자치단체의 기관으로 의회와 단체장 규정 및 그 조직, 권한, 선임방법 법률 유보

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

❍ 급변하는 불확실성 시대에 국가경쟁력 강화를 위해 중앙집권체제를 대체하는 중앙-지방간 합리적 분권 필요

* 사무의 자기책임성 및 보충성 확립, 자치 입법권 보장, 자치재정권 확대 등

- 중앙정부의 권한과 재원의 지방이양에 대한 국민 공감대 형성

* 지방분권 확대에 대해 찬성 79.6%(국회의장실·한국리서)(한겨레, 2017.7.16.), 60.1%(CBS·리얼미터)(충북일보, 2016.6.23.)

□ 지방분권 개헌안 모색을 위해 해외사례 분석필요

❍ 지방분권을 위한 구체적인 개헌안 모색을 위해 해외 주요국에 대한 사례분석이 필요함

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

제2절 분석대상

□ 연방제형 지방분권 개헌사례 분석

❍ 본 연구에서는 4가지 국가통치구조 유형 중 연방제형 국가의 지방분권 개헌 사례를 분석함

- 선행연구에 따르면, 국가의 통치유형에 따른 지방분권의 방식 차이가 존재함. 또한 지방분권의 내용을 구성하는 요소로서 '입법, 재정, 사무, 기타' 분야가 있음
- 해외 헌법에 대한 사례분석을 통해 국가의 통치구조에 따른 지방정부의 형태를 구분하고, 그에 따른 지방분권 방식을 유형화함[1)]

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

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

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

국가 통치유형	지역정부의 권한 형태	사례(지역정부 유형)
연방제 정부형 모델	1. 연방정부 2. 주정부 권한: 해당 주 내에서 일반적으로 인정 - 입법: 주헌법, 주법률 제정권 등 인정 - 행정: 정부조직 및 인사권 등 인정 - 재정: 예산 및 과세권 등 인정 - 사법: 독자적인 사법권 등 인정 3. 연방정부 권한: 국가적 통일성이 필요하거나, 연방헌법에서 예외적으로 인정한 범위 내에서 권한 부여 4. 지방정부 권한: 주헌법(법률)이 인정한 범위 내에서 인정	독일 주정부(Länder), 벨기에 주정부(provinces), 오스트리아 주정부(Länder), 스위스 칸톤(canton), 미국 주정부(state)
지역정부형 모델 지역정부 중심의 (준연방제) 단일국가 (Regionalised states)	1. 단일국가 2. 지방정부 내 정치 분권: 입법권 배분 등 - 직접선거로 지역의회 구성 - 지방의회의 독립적 역할 수행 3. 지역화: 해당지역 내에서는 지방정부가 광범위한 권한(political regionalisation)보유 - 중앙정부로부터 어느 정도 독립적인 예산권, 제한적 과세권 등 보유(독립성의 정도에 편차가 큼)	스페인 지역정부 (Autonomous Communities), 이탈리아 지역정부 (regionis), 영국의 스코틀랜드 등
지방자치 강화형 모델 지방분권형 단일국가 (Devolving unitary states)	1. 단일국가 2. 지방정부 내 정치분권이 상대적으로 취약 3. 지역별 자치분권에 의한 제한된 권한 보유 (regional decentralization) - 선거에 의한 지역의회 구성 - 제한된 예산권 및 과세권 보유 - 중앙정부로부터의 실질적인 재정이전(그 수준에 대한 편차가 큼)	프랑스 레지용 지역정부(regions) 데파르트망, 네덜란드 지역정부(provinces), 덴마크 지역정부 (amtskommuner), 포루투갈, 그리스, 스웨덴, 우리나라 광역시·도
중앙집권형 단일국가 (Classic unitary states)	1. 단일국가 2. 지방정부: 중앙정부의 업무수행을 지원하는 역할에 불과(독립적 권한은 없음) - 단순한 지역화 수준 - 선거에 의한 지역의회, 예산권, 과세권 등 없음	그리스 nomoi, 포르투갈 planning regions, 아일랜드 counties,

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

- 또한 지방분권을 위해 개헌안에 담겨야 하는 쟁점을 중심으로 '입법, 재정, 사무, 기타' 분야에 대한 분권의 유형화가 가능함

  * Norris(2008): 행정분권, 재정분권, 정치분권, 김상태(2013): 자치입법권의 보장, 국가-지방 간 사무배분 원칙 및 기준 정립, 자치재정권 강화, 지방정부의 자기책임성 보장 등

- 이와 같은 초기 연구를 토대로, 지방분권 개헌을 유형화해 보면 <표 1-2>와 같이 국가 통치유형에 따라 4개 모델로 분류됨

  * 주요 쟁점은 사무, 입법, 재정, 기타분야(사무, 입법, 재정으로 분류되지 않은 다양한 쟁점을 포괄함)로 유형화할 수 있음

□ 분석대상 국가

❍ 본 연구는 이 중 주헌법에 의해 주정부의 광범위한 권한을 인정하는 적극적 지방분권 모형이라 할 수 있는 연방제 정부형 모델을 중심으로 사례를 조사·분석하고자 함

- 미국, 독일, 스위스 등 연방제 정부형 모델을 중심으로 분석하며, 분석대상 범위는 해당 국가의 연방 헌법, 주 헌법, 관련 주 법령에 한함

  * 연방국가는 주 간 분권화 수준의 편차가 크므로 1개 주의 분석결과를 일반화하는 데에 한계가 있음. 그러나 미국의 경우, 연구의 시간 및 자원 상 한계로 인하여 1개 주를 선정하여 분석하였음(미국: 뉴욕주). 또한 독일·스위스의 경우 관련 조문이 있는 주의 헌법 및 법률을 발췌하여 활용하였음

  * 단, 연방제 국가의 경우 주별로 분권수준 및 분권방식에 편차가 큼. 따라서 본 연구의 결과를 해당국가 내 모든 주의 분석결과로 확대해석하는 것은 지양할 필요가 있음

  * 헌법과 법령상의 규정이 어떻게 활용되고 있는지에 대한 분석은 해당 국가의 판례, 학술연구, 정부보고서 등을 중심으로 검토함

제3절 국가별 분석기준

□ 국가별 분석기준 개발

❍ 각국의 지방분권의 전반적인 배경 및 특징을 파악하기 위해 국가별 현황을 검토함(자료: 위키피디아, 행정안전부 내부자료)

- 1) 일반현황 및 헌법체계, 2) 지방정부 구조 및 관계, 3) 지방정부 재정

❍ 선행연구를 통해 지방분권개헌의 주요 쟁점을 입법, 사무, 재정, 기타의 4대 분야로 구분함

- 기타 분야: 1) 이념 및 전문, 2) 정부 간 관계, 3) 주민자치권으로 구성
- 지방분권개헌의 주요 쟁점은 국내 주요 기관 및 단체의 지방분권 개헌안을 토대로 도출

❍ 위 자료를 토대로 구성된 국가별 분석기준은 다음의 표와 같음

- 해당 국가의 일반현황 및 헌법체계, 지방정부의 구성과 중앙-지방 간 관계, 재정 상황 및 제도 일반을 간략하게 분석(3개 현황분석기준). 이를 통해 해당 국가의 지방분권 제도의 맥락을 파악할 수 있음
- 26개 쟁점 중 해당 국가에서 헌법 또는 법률에 규정한 쟁점을 중심으로 어떤 수준에서 어떻게 규정하였는지를 분석하여 국내 개헌과 관련된 시사점을 도출함
- 단, 26개 쟁점에 대한 분석결과는 총 6개 분야(기타를 3개 분야로 구분)별로 기술하며, 헌법적 차원의 명시적 규정이 없는 경우 간접적인 규정 등을 기술하기도 함(이 경우 간접적 규정임을 명시)

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

현황	구분	분석내용
지방분권 제도현황	1) 일반현황 및 헌법체계	• 인구, 면적, 인구밀도, 1인당 GDP, 분권화지수
		• 대륙법계-영미법계, 성문법-불문법 • 지방분권 관련 내용을 규정한 법률의 종류
	2) 지방정부 구조 및 관계	• 지방분권 관련 제도소개, • 중앙-지방 간 관계(최종적으로 정리하여 입력)
	3) 지방정부 재정	• 지방재정제도의 주요 내용 및 현황 소개
분야	쟁점	분석기준
입법	1) 입법권 범위	• 중앙-지방정부 법률 간 효력관계 (예: 중앙정부 법률우위 등) * 제117조 제1항 '법령의 범위 안' 개정 관련
	2) 국가-지방의 입법영역 배분	• 중앙정부의 전속 입법사항 열거, 중앙-지방간 경합적 입법영역, 지방정부의 고유 입법영역 등을 명시 하는 규정
	3) 기본권 제한 권한	• 자치법규로 기본권 제한 가능여부
	4) 벌칙 제정권	• 조례로 벌칙규정 제정 가능여부
사무	1) 사무배분원칙	• 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정 (예: 보충성원칙, 전권한성, 자기책임성 등)
	2) 정부 간 행정권 배분	• 자치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정
	3) 국가-지방사무 열거	• 국가사무와 지방사무의 구체적인 내용범위 등에 대한 명시적 규정
	4) 사법권배분	• 중앙-지방 간 사법권(법원, 경찰 등) 배분에 대한 규정 (예: 자치경찰, 중앙과 구분되는 별도의 지방법원 등)
재정	1) 지방의 과세권	• 지방세 자치법률주의 규정
	2) 재정조정제도	• 지방재정 조정제도에 대한 명시적 규정
	3) 재정부담 배분	• 고유사무 자기부담 원칙, 위임사무 위임기관 비용부담 원칙 등 사무의 종류별 비용부담주체를 명시적으로 규정
	4) 재정건전성	• 재정건전성 원칙(수지균형, 채무관리 등)을 명시적으로 규정

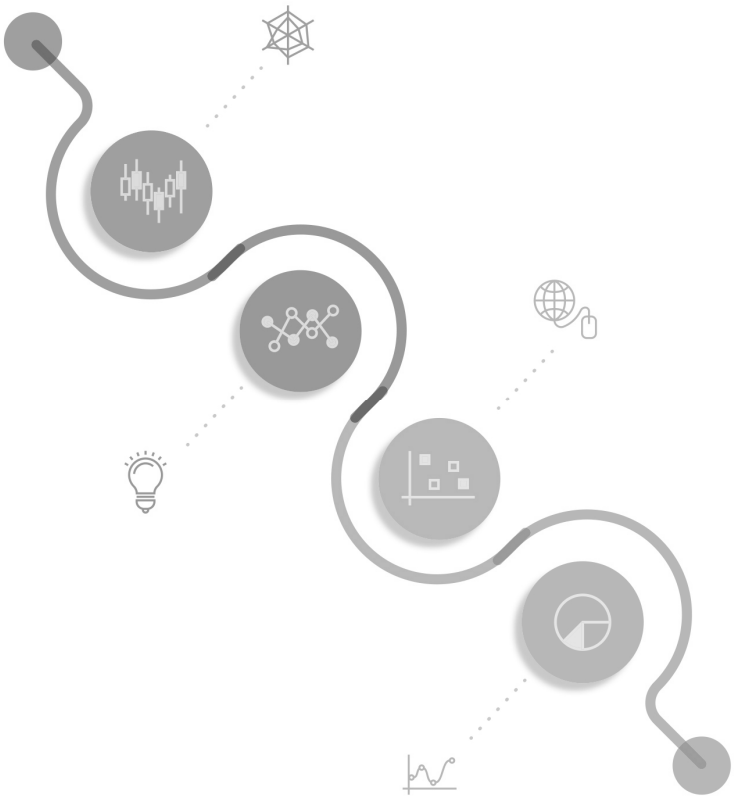
현황		구분	분석내용
기타	이념 및 헌법 전문	1) 지방분권국가 선언	• 헌법전문 또는 총칙에 해당 국가가 지방분권국가임을 선언
		2) 지방정부 명칭 사용	• 헌법에서 '지방정부'라는 표현을 명시적으로 규정
		3) 지방간균형 발전 선언	• 헌법전문 또는 총칙에 지방 간 균형발전 필요성에 대한 선언적 규정 명시
	정부간 관계	1) 지방정부 기관 구성 다양화	• 지방정부 기관의 유형을 명시적으로 규정 (예: 지방의 입법, 사법, 행정기관의 명시 등)
		2) 지방정부의 종류	• 지방정부의 종류가 무엇인지 명시적으로 규정(예: 광역시도,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

제2장
미 국

제1절 미국의 일반현황 및 제도

제2절 미국의 지방분권 헌법 규정 현황

제3절 미국의 헌법 특징(종합)



제2장 미국

제1절 미국의 일반현황 및 제도

1) 일반현황 및 헌법체계

□ 일반현황 및 통치구조

❍ 50개 주와 1개 특별구(워싱턴 D.C.)로 구성된 연방제 국가

* 인구 약 3억 2천만명, 면적 약 1천만㎢, 인구밀도 33.7명/㎢

❍ 4년 중임의 대통령제 + 양원제 의회(상원: 주별 2명, 하원: 선거구별)로 구성되어 있으며 주별 인구 및 면적, 통치구조 등에 있어 편차가 큼

* 인구가 가장 많은 캘리포니아 주의 경우 2015년 기준 약 4천 만 명이지만, 인구가 가장 적은 와이오밍 주의 겨우 약 60만 명에 불과함

□ 헌법체계의 특징과 지방분권 관련 법제

❍ 영미법계 성문헌법국가

❍ 연방정부헌법-법률, 주정부헌법-법률, 지방정부법률/지방정부헌법(Charter) 법률의 구조

- 미국의 주정부가 단일국가에서 국가 수준의 권한을 가지고 있음. 따라서 연방-주의 관계뿐만 아니라 주와 지방정부 간의 관계를 분석하는 것이 필요

❍ 연방헌법은 연방정부-주정부 간 권한배분에 대해 규정하고, 주헌법은 주정부-지방정부 간 권한배분에 대해 규정

- 주헌법 규정에 따라 각 주와 지방정부 간 권한배분 수준 및 방식이 상이함. 주의 독립성이 매우 높은 반면, 주에 대한 지방정부의 독립성은 상대적으로 낮음(Dillon’ rule)

* 딜론의 룰: John F. Dillon 판사의 판결에서 유래하였는데 지방정부는 상급 단체인 주정부의 피조물, 단순히 위임받은 권한을 집행하는 대리인 등으로 상정되며, 이 경우 주정부는 지방정부에 관한 모든 권한을 소유하고 있다는 것이 핵심(김석태, 2016; 조시중, 2016; 박민영, 2011)

- 그러나 지방정부의 자율성을 강화하기 위한 제도가 자치정부홈룰법(Manucipal Home Rule Law)으로, 지방정부 스스로 지방정부의 '재산, 사무, 자치적 통치권' 등에 관한 기본법(헌장, 지방정부 헌법, Charter)을 기안·채택·수정할 수 있도록 자율적인 법적 권한을 부여하는 방안을 모색·적용함

* 해당 지방정부가 홈룰제도를 채택하고, 지방정부헌법(차터)을 채택하였음을 선언하게 되면, 이후 주민투표를 통해 원하는 정부형태 및 입법기관형태, 조직, 운영방법 등을 형성할 수 있는 고도의 자치권이 보장됨

❍ 미국의 지방분권 헌법 규정에 대한 분석을 위해서는 연방헌법과 주헌법에 대한 분석이 모두 필요

- 주헌법의 경우 주별 편차가 있으나, 비교적 지방분권을 적극적으로 실현하고 있는 뉴욕주 헌법과 뉴욕시 차터 등을 중심으로 분석

2) 지방정부 구조 및 관계

□ 연방정부-주정부-지방정부(local government)로 구성된 연방제국가

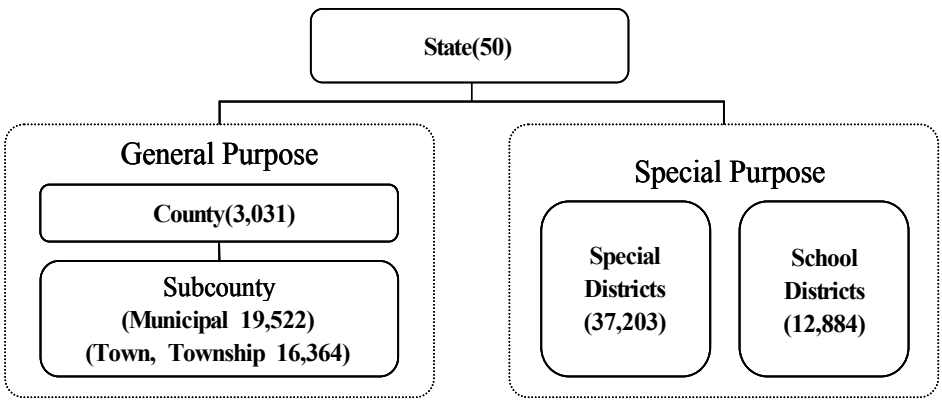
❍ 헌법에 의해 연방정부에 위임되지 않았거나 주정부가 행사하는 것을 금지하지 않는 모든 권한을 주와 주민에게 유보(연방 수정헌법 제10조)

❍ 지방정부의 유형은 County와 City, Town, Village 등(주 헌법에서 규정)으로, 주민의 수요와 필요에 따라 지방정부 신설 또는 폐지가 비교적 활발

- 주별로 시장-의회의 관계 및 선출방법이 상이함. 50개 대도시의 기관구성 유형은 시장-시의회형(60%, 29개 도시), 의회-전문경영인형(38%, 19개 도시), 위원회형(2%, 1개 도시) 등이 채택
- 각 주정부는 일반(general purpose)자치단체와 특별(special purpose)자치단체의 2가지로 구성

* 일반자치단체: 주의 행정보조단위 기관이었다가 지방정부로 변모한 카운티(County)와 그 밖의 지방정부로 구성(카운티와 그 밖의 지방정부(예: 타운, 시, 빌리지 등)는 법적·기능적 상호 수평적·대등한 관계)
* 특별자치단체: 일정구역 내 하수처리 등 특별 기능을 전담해 수행하는 특별자치구(special district)와 교육자치구(school district) 등이 있음

<그림 2-1> 미국의 중앙-지방 관계 구조



3) 지방정부 재정

□ 지방재정규모

❍ 미국의 세입규모는 주정부 2,160십억달러, 지방정부 1,777십억달러, 세출규모는 주정부 2,150십억달러, 지방정부 1,780십억달러로 추산(2015년 기준)

❍ 미국의 연방정부 수립 전 개별 주가 재정운영에 대한 독립적 권한을 행사하라 수 있었기 때문에 수정헌법 제10조에 의거 주는 높은 수준의 재정적 재량권을 행사할 수 있음(세원과 세율에 대한 결정권 보유)

- 연방정부의 재정수입: 주로 소득세, 지급급여세(payroll tax)에 의존. 판매세, 부가가치세, 재산세는 과세하지 않음
- 주정부: 판매세, 개인소득세, 재산세, 기타 대학, 의료기관, 공항, 고속도로 등의 사용료도 재원에 포함. 주 간의 세목, 세율의 편차가 큼

❍ 미국의 주정부는 지방정부에 대한 조직권한 등을 가지고 있어 지방정부의 재정자율성은 비교적 낮지만(Dillon' rule), 차터를 채택한 지방정부의 경우는 비교적 높은 재정자율성을 가짐

- 지방정부별 구체적인 세입·세출구조는 매우 다양함
- 지방정부: 재원의 종류는 주세와 비슷하나, 그 비중 및 규모 면에서 차이가 있음. 재산세가 전체 조세수입의 약 72% 가량이고, 주정부로부터 이전된 재원(정부간보조금)은 약 32% 수준. 이전된 재원에 대한 의존도가 낮아 재정운영에 대한 자율성이 보장

❍ 미국의 일반세입 합계 기준 주세 대비 지방세 비율은 72% 수준

- 주세의 주세원인 판매세는 전체 세금의 약 47.3%를 차지하고 있으며, 지방정부의 주세원인 재산세는 전체 세금의 약 72.1%를 차지함
- 연방정부 보조금 658십억달러 중 90%는 주정부, 10%는 지방정부로 직접 투입됨

<표 2-1> 주 및 지방정부의 세입구조(2014/2015)

구 분	금 액(단위: 십억 달러)			비 중(단위: %)		
	합계 (순계)	주정부	지방 정부	합계 (순계)	주정부	지방 정부
세입합계	3,419	2,160	1,777			
일반세입 합계	2,920	1,853	1,585	100.0	100.0	100.0
정부간보조금	658	605	571	22.5	32.6	36.0
연방정부	658	590	67	22.5	31.8	4.2
주정부			504			31.8
지방정부		14			0.8	
자체세입	2,262	1,248	1,014	77.5	67.4	64.0
조세	1,567	911	656	53.7 (100.0)	49.2 (100.0)	41.4 (100.0)
재산세	488	15	473	16.7 (31.1)	0.8 (1.6)	29.8 (72.1)
판매세	545	431	114	18.7 (34.8)	23.3 (47.3)	7.2 (17.4)
개인소득세	368	336	32	12.6 (23.5)	18.1 (36.9)	2.0 (4.9)
기업소득세	57	49	9	2.0 (3.6)	2.6 (5.4)	0.6 (1.4)
자동차면허세	56	24	2	1.9 (3.6)	1.3 (2.6)	0.1 (0.3)
기타조세	83	55	28	2.8 (5.3)	3.0 (6.0)	1.8 (4.3)
세외수입	695	337	358	23.8	18.2	22.6
경상수입	479	201	279	16.4	10.8	17.6
이자수입등기타	216	136	80	7.4	7.3	5.0

* 자료: U.S. Census Bureau 홈페이지
(http://www2.census.gov/govs/local/2015_local_finance_methodology.pdf)

<표 2-2> 주 및 지방정부의 지출구조(2014/2015)

구 분	금 액(단위: 십억 달러)			비 중(단위: %)		
	합계 (순계)	주정부	지방 정부	합계 (순계)	주정부	지방 정부
지출합계	3,401	2,150	1,780	100	100	100
정부간지출	3	515	16	0.1	24.0	0.9
직접지출	3,397	1,634	1,763	99.9	76.0	99.0
일반지출	2,838	1,324	1,514	83.4	61.6	85.1
교육	949	292	657	27.9	13.6	36.9
사회서비스	879	679	201	25.8	31.6	11.3
교통	199	104	95	5.9	4.8	5.3
공공안전	241	72	169	7.1	3.3	9.5
환경 및 주택	194	36	158	5.7	1.7	8.9
일반행정	131	54	77	3.9	2.5	4.3
기타	245	87	158	7.2	4.0	8.9
공공시설 지출	228	29	199	6.7	1.3	11.2
상수도	68	0	67	2.0	0.0	3.8
전기	79	10	69	2.3	0.5	3.9
가스	7	0	7	0.2	0.0	0.4
교통	73	18	55	2.1	0.8	3.1
주류판매소지출	7	7	1	0.2	0.3	0.1
보험기금 지출	324	275	49	9.5	12.8	2.8

* 자료: U.S. Census Bureau 홈페이지
http://www2.census.gov/govs/local/2015_local_finance_methodology.pdf

❍ 지방정부의 과세자율권은 주헌법에 의해 제한된 범위 내에서 세율을 조정할 수 있게 하는 방식으로 보장하는 것이 특징적

- 지방선택세(Local Optional tax): 조세법정주의에 따라 지방정부는 원칙적으로 주정부의 헌법과 법률에 따른 세금을 부과하지만, 지방정부가 주법이 정한 범위 내에서 선택적 부가세를 규정하고 스스로 상황에 맞춰 지방세를 운영할 수 있도록 하는 제도

* 플로리다주의 지방선택소비세: 지방정부가 주민투표 과반수 이상의 찬성할 경우 조례를 통해 주가 부과하는 소비세 일정액 외에 일정범위 내(0~1.5%까지)의 추가 소비세를 부과할 것을 선택할 수 있음(지역간 경쟁을 통해 스스로 재정자율권을 견제할 수 있는 구조)
* 워싱턴주의 렌트카세: 주세이지만, 지방정부차원에서 추가한 부가세를 부과하고 있음(워싱턴주: 5.9% + 카운티: 1~2% 추가)

<표 2-3> 플로리다 67개 카운티 지방선택세 부과현황

지방 선택세	부과유형	2006	2010	2015
지방선택소비세	미부과	11	16	18
	0.25%	1	0	0
	0.5%	2	3	2
	0.75%	0	1	0
	1%	43	45	43
	1.5%	7	2	4
	2%	3	0	0
지방선택유류세	부과	58	60	62
	미부과	9	7	5
지방선택유류세	5cents	1	1	1
	6cents	23	18	14
	7cents	26	27	23
	9cents	2	2	2
	10cents	1	1	3
	11cents	1	0	1
지방선택 식·음료세	부과	1	1	1
	미부과	66	66	66

* 출처: 윤태섭, 심준섭(2015).

□ 지방재정조정

❍ 미국의 지방재정 조정제도(Fiscal equalization system)의 경우, 미국은 1) 일반 세원 공유(general revenue sharing)방식과 2) 형평화 교부금(equalization grants) 방식으로 구분

- 일반세원공유: 하위 정부에게 최소한의 동일 규모 세수를 보전해 주기 위한 것으로, 세수공유를 통한 세입은 하위정부 재량으로 사용
- 형평화교부금: 상위정부의 하위정부에 대한 보조금 형태로 지급
- 연방-주 또는 주-주 간에 연방정부가 주도한 세원공유나 재정형평화교부금은 존재하지 않으며, 연방정부의 주에 대한 재정지원은 연방보조금을 통해서만 가능

  * 연방보조금: 특정 프로그램을 대상으로 하는 특정보조금(earmarked grants)에서 최근 포괄보조금(block grants) 형태로 전환되는 추세. 예를 들어 특정보조금의 사용범위가 '출산장려 지원 사업'과 같이 구체적이라면, 포괄보조금은 '보건복지'와 같은 광범위한 특징이 있어 해당 범위 내에서 어떻게 재원을 배분할지에 대한 지방정부의 재량권이 큼

- 주-지방정부 간 재정조정은 주 법률에 의거 주정부 세입의 일부를 지방정부와 공유하는 주정부 일반세수공유제도(state revenue sharing program)가 있으나, 지역에 따라 해당 제도를 채택하지 않는 주도 있음(즉, 일반 세수 공유 제도를 채택할지 여부는 주의 결정에 따름)

  * 플로리다 주: Florida Revenue Sharing Act에 따라 모든 지방정부가 최소한 같은 금액의 세수를 보전(예: 자동차 및 특별연료세의 경우, 플로리다 주는 지방정부와 2-cent constitutional tax, 1-cent county tax, 1-cent municipal tax를 공유함, 2006년 기준)

제2절 미국의 지방분권 헌법 규정 현황

1) 입법분야

□ 입법권 범위

❍ 입법권의 범위는 중앙-지방정부 법률 간 효력관계를 의미함

❍ 미국의 연방헌법은 연방헌법 및 법률, 조약이 최고법률이며, 주의 헌법 및 법률의 상위에 있음을 명시

- 단, 이와 같은 '연방 > 주'의 원칙은 연방헌법이 규정한 연방헌법의 입법영역 내에 한함
- 따라서 연방헌법이 규정한 연방헌법의 입법영역 외에서는 주의 권한을 침해할 수 없으며, 주헌법(법)이 우선함

❍ 주헌법은 지방정부의 법률제정권한을 명시하고 있음

- 단, 지방정부가 제정한 지방법률(local law)은 주헌법에 위배될 수 없음(조례와는 차별화됨)
- 그러나 홈룰제도를 통해 자치헌장을 채택한 지방정부의 경우, 주헌법에서 차터(charter)의 포괄적인 권한을 인정하기 때문에 위 단서에도 불구하고 대부분의 영역에 대한 입법권이 보장되는 구조
- 종합해 보면, '주헌법(해당주).....지방법률'의 구조로 볼 수 있음

<표 2-4> 미국 중앙-지방정부 간 법률효력관계 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법 (연방>주)	Article VI This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.	연방헌법 제6조 본 헌법, 본 헌법에 준거하여 제정되는 합중국 법률 그리고 합중국의 권한에 의하여 체결되었거나 체결될 모든 조약은 이 나라의 최고법률이며, 모든 주의 법관은, 어느 주의 헌법이나 법률 중에 이에 배치되는 규정이 있을지라도 이에 구속된다.
주헌법 (주>지방)	ARTICLE IX (Local government) Section 1. Effective local self-government and intergovernmental cooperation are purposes of the people of the state. In furtherance thereof, local governments shall have the following rights, powers, privileges and immunities in addition to those granted by other provisions of this constitution: (a) Every local government, except a county wholly included within a city, shall have a legislative body elective by the people thereof. Every local government shall have power to adopt local laws as provided by this article. (b) All officers of every local government whose election or appointment is not provided for by this constitution shall be elected by the people of the local government, or of some division thereof, or appointed by such officers of the local government as may be provided by law.	뉴욕주 헌법 제9조 (a) 모든 지방정부는 이 조항에 의거하여 지방정부법률(local laws)을 채택하는 권한을 갖는다. (b) 지방정부의 권리헌장이나 이 헌법에서 명시된 다른 적용 가능한 조항에 의해서 주정부 의회는 다음과 같은 권한을 갖는다. (c) 주정부 의회는, 지방정부에 권한을 부여할 수 있는 지방정부에 관련한 주법률(a statute of local governments granting to local governments powers)의 제·개정 권한이 있다. 이 법률에서 부여된 권한은 주지사의 동의 하에 주정부 의회(입법부)에서 제정된 법률에 의거해서만 폐지되고 그 권한이 축소되거나 혹은 변경될 수 있다. 그리고 그런 변경은 해당회기에서만 유효하며 그 회기가 경과된 경우에는 재청구되어야 한다.

구분	원문	국문
	(c) Local governments shall have power to agree, as authorized by act of the legislature, with the federal government, a state or one or more other governments within or without the state, to provide cooperatively, jointly or by contract any facility, service, activity or undertaking which each participating local government has the power to provide separately. Each such local government shall have power to apportion its share of the cost thereof upon such portion of its area as may be authorized by act of the legislature.	

□ 국가-지방의 입법영역 배분

❍ 국가-지방의 입법영역 배분은 중앙의 전속 입법사항이 열거되었거나, 중앙-지방간 경합적 이법영역에서의 권한배분, 지방정부 고유입법영역 등을 명시하는 규정이 있는지 여부를 판단함

❍ 미국은 중앙-지방의 입법권 배분에 대해 다음과 같은 범위를 규정하여 구분하고 있음

- 연방헌법: 연방과 주의 관계를 규정, 주헌법: 주와 지방정부 간 관계를 규정

❍ 연방-주: 연방헌법에 연방전속권한(제1조 제8항)과 주에 금지된 권한(제1조 제10항)을 규정함

- 주의 입법영역이 포괄적으로 인정되며(주의 전권한성 인정), 연방정부는 연방헌법에 규정된 범위 내에서만 전속권한을 인정받음

❍ 주-지방: 주헌법은 지방정부의 입법(지방법률 제·개정) 범위를 주헌법과 주의 일반법률 범위 내로 제한. 단, 지방정부는 주헌법에 의해 홈룰제도 채택

권한이 있고, 특정 지방정부가 홈룰제도를 채택할 경우 해당 지방정부는 사실상 전권한성을 인정받음

- 단, 주헌법상의 입법영역 기술은 예시적 열거로 해석되고 있음
- 홈룰을 채택한 지방정부의 헌장은 원칙적으로 해당 지방정부 입법부에 부여된 모든 권한을 수행하고 이를 책임지도록 규정
- 단, 홈룰을 규정한 주헌법에 의거 홈룰을 채택한 지방정부헌장의 내용은 주헌법의 범위를 넘을 수 없음(홈룰을 채택하지 않은 지방정부에 적용되는 일반 주법률에 비해 지방정부헌장이 우선함)
- 주헌법에서 홈룰을 인정하고, 구체적인 홈룰제도는 주법률로 규정

<표 2-5> 미국 중앙-지방 입법영역 배분 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법 (연방-주 관계규정)	Article I Section 8 1: The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties , Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States; 2: To borrow Money on the credit of the United States; 3: To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes; 4: To establish an uniform Rule of Naturalization, and uniform Laws on the subject of Bankruptcies throughout the United States; 5: To coin Money, regulate the Value thereof, and of foreign Coin, and fix the Standard of Weights and	연방헌법 제1조 §8(연방 전속 권한) ①미합중국의 채무 지불, 조세, 관세, 공과금 및 소비세 부과·징수, ②미합중국의 금전차입, ③외국 및 주간 통상규제, ④시민권 부여 및 파산에 관한 통일된 법률 제정, ⑤조폐, 외환가치 규정, 도량형 기준, ⑥미합중국의 유가증권 및 통화 위조에 관한 벌칙제정 ⑦우편관서 및 우편 도로 설립, ⑧저작권, ⑨연방 하급법원의 설치, ⑩ 공해상의 해적행위·중대범죄 등, ⑪선전포고, ⑫육군양성, ⑬해군양성, ⑭육·해군 통수 및 규제에 관한 규칙 제정, ⑮연방법률 집행·반란진압 등을 위한 군대소집, ⑯민병대의 편성, 무장 및 훈련에 관한 규칙 및 합중국 군무에 복무하는 자들을 다스리는 규칙 제정, ⑰ 특정 주의 양도로 미합중국의 소재지로 되는 지역에 대한 독점적인 입법권, ⑱ 헌법이 미합중국 정부 및 관리에게 부여한 모든 권한을 행사함에 있어 필요한 법률 제정

구분	원문	국문
	Measures; 6: To provide for the Punishment of counterfeiting the Securities and current Coin of the United States; 7: To establish Post Offices and post Roads; 8: To promote the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries; 9: To constitute Tribunals inferior to the supreme Court; 10: To define and punish Piracies and Felonies committed on the high Seas, and Offences against the Law of Nations; 11: To declare War, grant Letters of Marque and Reprisal , and make Rules concerning Captures on Land and Water; 12: To raise and support Armies, but no Appropriation of Money to that Use shall be for a longer Term than two Years; 13: To provide and maintain a Navy; 14: To make Rules for the Government and Regulation of the land and naval Forces; 15: To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions; 16: To provide for organizing, arming, and disciplining, the Militia, and for governing such Part of them as may be employed in the Service of the United States, reserving to the States respectively, the Appointment of	

구분	원문	국문
	the Officers, and the Authority of training the Militia according to the discipline prescribed by Congress; 17: To exercise exclusive Legislation in all Cases whatsoever, over such District (not exceeding ten Miles square) as may, by Cession of particular States, and the Acceptance of Congress, become the Seat of the Government of the United States, and to exercise like Authority over all Places purchased by the Consent of the Legislature of the State in which the Same shall be, for the Erection of Forts, Magazines , Arsenals, dock-Yards, and other needful Buildings;—And 18: To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.	
	Article I Section10.1:NoStateshall enterintoanyTreaty,Alliance,orConfederation; grant Letters of Marque and Reprisal ; coin Money; emit Bills of Credit; make any Thing but gold and silver Coin a Tender in Payment of Debts; pass any Bill of Attainder , ex post facto Law, or Law impairing the Obligation of Contracts, or grant any Title of Nobility. 2: No State shall,	연방헌법 제1조 §10(주에 금지된 권한) ① 조약·동맹 또는 연합을 체결, 나포면허장 수여, 화폐주조, 신용증권 발행, 채무지불의 수단으로 금화 및 은화 이외의 것으로서 채무지불 법정수단화 하는 것, ②수입품·수출품에 대한 공과금·관세 부과, ③연방의회의 동의없는 선박에 대한 세금 부과, 평화시의 군대나 군함 보유, 다른 주 또는 외국과의 협약 등 체결, 실제 침공이나 급박한 위험이 없는 교전

구분	원문	국문
	without the Consent of the Congress, lay any Imposts or Duties on Imports or Exports, except what may be absolutely necessary for executing it's inspection Laws: and the net Produce of all Duties and Imposts , laid by any State on Imports or Exports, shall be for the Use of the Treasury of the United States; and all such Laws shall be subject to the Revision and Controul of the Congress. 3: No State shall, without the Consent of Congress, lay any Duty of Tonnage , keep Troops, or Ships of War in time of Peace, enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, or engage in War, unless actually invaded, or in such imminent Danger as will not admit of delay.	
주헌법 (주-지방 관계규정)	ARTICLE IX (Local Governments) 1. Bill of rights for local governments. 2. Powers and duties of legislature; home rule powers of local governments; statute of local governments. 2. (a) The legislature shall provide for the creation and organization of local governments in such manner as shall secure to them the rights, powers, privileges and immunities granted to them by this constitution. (b) Subject to the bill of rights of local governments and other applicable provisions of this	뉴욕주헌법 제1조 §1(지방정부의 권리장전) 뉴욕주헌법 제9조 §2(지방정부의 입법권한, 홈룰권한) (a) 모든 지방정부는 이 조항에 의거하여 지방정부법률(local laws)을 채택하는 권한을 갖는다. (b) 지방정부의 권리헌장이나 이 헌법에서 명시된 다른 적용가능한 조항에 의해서 주정부 의회는 다음과 같은 권한을 갖는다. (1) 주정부 의회는, 지방정부에 권한을 부여할 수 있는 지방정부에 관련한 주법률(a statute of local governments granting to local governments powers)의 제·개정 권한이 있다. 이 법률에서 부여된 권

구분	원문	국문
	constitution, the legislature: (l) Shall enact, and may from time to time amend, a statute of local governments granting to local governments powers including but not limited to those of local legislation and administration in addition to the powers vested in them by this article. A power granted in such statute may be repealed, diminished, impaired or suspended only by enactment of a statute by the legislature with the approval of the governor at its regular session in one calendar year and the re-enactment and approval of such statute in the following calendar year. (2) Shall have the power to act in relation to the property, affairs or government of any local government only by general law, or by special law only (a) on request of two-thirds of the total membership of its legislative body or on request of its chief executive officer concurred in by a majority of such membership, or (b) except in the case of the city of New York, on certificate of necessity from the governor reciting facts which in the judgment of the governor constitute an emergency requiring enactment of such law and, in such latter case, with the concurrence of two-thirds of the members elected to each house of the legislature.	한은 주지사의 동의 하에 주정부 의회(입법부)에서 제정된 법률에 의거해서만 폐지되고 그 권한이 축소되거나 혹은 변경될 수 있다. 그리고 그런 변경은 해당회기에서만 유효하며 그 회기가 경과된 경우에는 재청구되어야 한다. (3) (ⅰ) 모든 지방 정부들은 그들의 재산, 업무 관련 범위내에서 헌법 및 기타 주법률의 규정에 불합치하지 않는 한 지방법률을 개정할 권한을 가진다. (ⅱ) 또는 반드시 주헌법 등에 의해 지방법률을 제한해야 하는 경우를 제외하고 이하의 범위에 대한 입법권한을 가진다. ① 공무원과 피고용인에 권한 및 임용 등, ② 시, 타운, 빌리지의 입법부 구성원의 신분 및 조직구성, ③사업상의 거래, ④채무의 부담, ⑤각종 청구의 확인 및 이행, ⑥고속도로 등의 취득・관리운영 등, ⑦운송시설의 취득 및 운영, ⑧지방세와 지역개발을 위한 평가세의 부과 징수 등, ⑨근로계약이나 하도급계약에 의한 피고용인의 복지 등, ⑩내부 인원에 대한 지휘, 안전, 보건

구분	원문	국문
	(3) Shall have the power to confer on local governments powers not relating to their property, affairs or government including but not limited to those of local legislation and administration, in addition to those otherwise granted by or pursuant to this article, and to withdraw or restrict such additional powers. (c) In addition to powers granted in the statute of local governments or any other law, (i) every local government shall have power to adopt and amend local laws not inconsistent with the provisions of this constitution or any general law relating to its property, affairs or government and, (ii) every local government shall have power to adopt and amend local laws not inconsistent with the provisions of this constitution or any general law relating to the following subjects, whether or not they relate to the property, affairs or government of such local government, except to the extent that the legislature shall restrict the adoption of such a local law relating to other than the property, affairs or government of such local government: (l) The powers, duties, qualifications, number, mode of selection and removal, terms of office, compensation, hours of work, protection, welfare and safety of its officers and	

구분	원문	국문
	employees, except that cities and towns shall not have such power with respect to members of the legislative body of the county in their capacities as county officers. (2) In the case of a city, town or village, the membership and composition of its legislative body. (3) The transaction of its business. (4) The incurring of its obligations, except that local laws relating to financing by the issuance of evidences of indebtedness by such local government shall be consistent with laws enacted by the legislature. (5) The presentation, ascertainment and discharge of claims against it. (6) The acquisition, care, management and use of its highways, roads, streets, avenues and property. (7) The acquisition of its transit facilities and the ownership and operation thereof. (8) The levy, collection and administration of local taxes authorized by the legislature and of assessments for local improvements, consistent with laws enacted by the legislature. (9) The wages or salaries, the hours of work or labor, and the protection, welfare and safety of persons employed by any contractor or sub-contractor performing work, labor or	

구분	원문	국문
	services for it. (10) The government, protection, order, conduct, safety, health and well-being of persons or property therein. (d) Except in the case of a transfer of functions under an alternative form of county government, a local government shall not have power to adopt local laws which impair the powers of any other local government. (e) The rights and powers of local governments specified in this section insofar as applicable to any county within the city of New York shall be vested in such city. (Amended by vote of the people November 6, 2001.)	
주정부법률 (주헌법에서 위임)	Section 10 of the Municipal Home Rule Law It may create and discontinue departments of its government; decide the membership and composition of its legislative body; regulate the acquisition and management of property, the levy collection and administration of local taxes and assessments, and the fixing, levying and collecting of local rental charges and fees. It may provide for the protection of its environment, the welfare and safety of persons and property within its boundaries, and the licensing of business and occupations.	지방정부의 자율적 통치에 관한 (홈룰 제도)법(Municipal Home Rule Law) 제10조 지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있다; 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세외 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있다. 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 수 있다.

□ 기본권 제한 권한

❍ 기본권 제한 권한은 자치법규로 기본권 제한이 가능한지 여부로, 이에 대해 미국의 경우는 명문의 규정은 없음

- 다만, 주법인 "홈룰제도법"은 지방정부의 폭넓은 권한을 인정하면서, 관할 행정구역 내에서의 환경보호, 복지, 인명, 재산보호를 보장할 것을 요구하고 있음. 따라서 이와 같은 목적을 위해 기본권의 제한이 가능하다고 해석할 수 있음(예: 인명보호를 위해 재산권 일부 침해)

  * 홈룰제도법(Municipal Home Rule Law) 제10조 지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있음. 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세외 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있음. 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 수 있음

□ 벌칙 제정권

❍ 벌칙 제정권은 조례로 벌칙규정 제정 가능여부로, 미국의 경우 지방법률 차원에서의 벌칙규정이 가능한지 여부를 검토하는 것이 필요

❍ 해당 내용에 대해서 미국의 연방헌법은 명문의 규정이 없으며, 일부 주에서는 이를 주헌법에 규정하고 있음(예: 일리노이 주)

  * 일리노이주헌법(제7장 제6조) 지방정부는 주 의회가 법률로써 인정한 경우에 한하여 6개월 이상의 구금형을 포함한 벌칙을 둘 수 있음

- 일반적으로는 뉴욕주 홈룰제도법의 예와 같이 주정부의 헌장 및 법률 등 상위법의 범위 내에서 일반적인 법규제정이 가능하도록 규정하고 있으므로 간접적으로 지방법률로 벌칙규정이 가능하도록 하는 가능성을 열어두고 있음
- 뉴욕시(차터 채택)의 경우, 헌장에서 시의회의 입법권한범위 내에 경범처벌, 벌금, 과태료, 감금 등의 행정벌 제정 및 집행권을 명문으로 규정하고 있음

<표 2-6> 미국 조례로 벌칙규정 가능여부 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법	없음	없음
주헌법	주에 따라 다름	주에 따라 다름 (뉴욕주: 없음 일리노이주헌법 제7장 제6조: 지방자치단체는 주 의회가 법률로써 인정한 경우에 한하여 6개월 이상의 구금형을 포함한 벌칙을 둘 수 있다.)
주정부법률	Section 10 of the Municipal Home Rule Law	지방정부의 자율적 통치에 관한 (홈룰 제도)법(Municipal Home Rule Law) 제10조 지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있다; 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세외 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있다. 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주 관련허가권 등을 결정할 수 있다
뉴욕시헌장	New York City Charter § 28. Powers of council. a. The council in addition to all enumerated powers shall have power to adopt local laws which it deems appropriate, which are not inconsistent with the provisions of this charter or with the constitution or laws of the United States or this state, for the good rule and government of the city; for the order, protection and government of persons and property; for the preservation of the public health, comfort, peace and prosperity of the city and its inhabitants; and to effectuate the purposes and	뉴욕시헌장 제28조 (시의회의 권한) 자치조례제정권, 행정벌(경범처벌, 벌금, 과태료, 감금 등) 제정 및 집행권, 도시행정권, 인허가권, 주민투표 제안권 및 청문회 개최요구 등 시의 자치사무범위를 열거

구분	원문	국문
	provisions of this charter or of the other laws relating to the city. The power of the council to act with respect to matters set forth in sections one hundred ninety-seven-c and two hundred shall be limited by the provisions of section one hundred ninety sevend. b. The council shall have power to provide for the enforcement of local laws by legal or equitable proceedings, to prescribe that violations thereof shall constitute misdemeanors, offenses or infractions and to provide for the punishment of violations thereof by civil penalty, fine, forfeiture or imprisonment, or by two or more of such punishments. c. In the event that there exists no other provision of law for the filling of a vacancy in any elective office, resulting from removal or suspension from such office, or the death, resignation or inability of the incumbent to exercise the powers or to discharge the duties of the office, the council by a majority vote of all the council members shall elect a successor to fill the vacancy in such office. d. All local laws shall be general, applying either throughout the whole city or throughout specified portions thereof. e. The council shall not pass any local law authorizing the placing or continuing of any encroachment or obstruction upon any street or	

구분	원문	국문
	sidewalk excepting temporary occupation thereof by commercial refuse containers or during and for the purpose of the erection, repairing or demolition of a building on a lot abutting thereon under revocable licenses therefor, and excepting the erection of booths, stands or displays or the maintenance of sidewalk cafes under licenses to be granted only with the consent of the owner of the premises if the same shall be located in whole or in part within stoop lines; any such commercial refuse containers thus placed or continued upon any street or sidewalk pursuant to such a revocable license shall be painted with a phosphorescent substance so that the dimensions thereof shall be clearly discernible at night. f. All local laws in relation to licenses shall fix the license fees to be paid, if any, and shall provide that all licenses shall be according to an established form and shall be regularly numbered and duly registered. g. The council shall hold a public hearing prior to the consideration of any resolution requesting the state legislature, in accordance with the provisions of section two of article nine of the Constitution of the state of New York, to pass any bill, the substance of which, if adopted by the council as a local law, would require its approval by	

구분	원문	국문
	the electorate voting thereon at a referendum. Notice of such public hearing shall be published in the City Record for at least five days immediately preceding the commencement of such a hearing.	

2) 사무분야

□ 사무배분원칙

❍ 사무배분원칙은 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정으로, 보충성원칙, 전권한성, 자기책임성원칙 등이 있음

❍ 미국은 입법권한 배분을 통해 사무배분의 원칙을 규정하는 간접적 규정방식을 취하고 있음

❍ 연방헌법은 연방-주 간의 입법권한 배분을 통해 원칙적으로 주정부의 전권한성을 인정하고 있으며(간접적 규정), 주헌법은 홈룰제도를 통해 지방정부의 포괄적 입법권·집행권(전권한성)을 인정(직접적 규정)

- 따라서 홈룰제도를 채택한 지방정부 차터는 지방정부 집행부에 부여된 모든 권한을 수행하고 이를 책임지도록 규정(전권한성, 자기책임성, 보충성원칙)

* 뉴욕주헌법이 규정하는 지방정부의 10가지 입법 가능 영역 기술은 예시적 열거규정으로 판단됨

<표 2-7> 미국의 사무배분 기준 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법 (입법영역 규정을 통해 간접규정)	Article I Section 8 Article I Section 10	연방헌법 제1조 §8(연방 전속 권한) 연방헌법 제1조 §10(주에 금지된 권한)

구분	원문	국문
주헌법 (입법영역 규정을 통해 간접규정)	ARTICLE IX Section1 ARTICLE IX Section1	뉴욕주헌법 제9조 §1 ② 지방정부의 위상, 홈룰 권한, 입법의 권한 및 의무 뉴욕주헌법 제9조 §2(지방정부의 입법권한) 지방정부의 포괄적 입법권, 집행권을 보장한다. ① 공무원과 피고용인에 권한 및 임용 등, ②시, 타운, 빌리지의 입법부 구성원의 신분 및 조직구성, ③사업상의 거래, ④채무의 부담, ⑤각종 청구의 확인 및 이행, ⑥고속도로 등의 취득 · 관리운영 등, ⑦운송시설의 취득 및 운영, ⑧지방세와 지역개발을 위한 평가세의 부과 징수 등, ⑨근로계약이나 하도급계약에 의한 피고용인의 복지 등, ⑩내부 인원에 대한 지휘, 안전, 보건
뉴욕시 자치헌장	New York City Charter § 8. General powers. The mayor, subject to this charter, shall exercise all the powers vested in the city, except as otherwise provided by law. a. The mayor shall be responsible for the effectiveness and integrity of city government operations and shall establish and maintain such policies and procedures as are necessary and appropriate to accomplish this responsibility including the implementation of effective systems of internal control by each agency and unit under the jurisdiction of the mayor.	뉴욕시헌장 제8조 법률에 다르게 규정된 것을 제외하고는, 본 시헌장에 근거하여 시집행부에 부여된 모든 권한을 수행한다. 시장은 시집행부 활동의 효과성과 성실성에 대한 책임을 지며, 시장의 관할 하에 각 행정기관들이 효과적인 내부통제 시스템을 실천하는 것을 포함한 책임완수를 하기 위해서 필요하고 적절한 그와 같은 정책과 절차를 수립하고 유지해야 한다.

□ 정부 간 행정권 배분 및 국가-지방사무 열거

❍ 정부 간 행정권 배분은 자치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정이 있는지 여부를 말함. 이때 국가-지방사무의 구체적 내용범위 등에 대한 명시적 규정이 있는지를 통해 국가-지방사무의 열거여부를 함께 판단할 수 있음

❍ 미국은 입법영역을 헌법 및 법률에 명시하고 있으며, 이를 통해 간접적으로 사무를 배분하고 있음

- 연방헌법은 연방의 입법영역과 주에 금지된 입법영역을 열거함으로써, 간접적으로 주의 사무를 명시함
- 주헌법은 지방정부의 포괄적 입법영역을 인정하고, 지방정부의 입법이 가능한 범위를 예시적으로 열거함으로써 지방정부의 자치사무 영역을 명시
- 뉴욕시는 차터를 채택하면서, 시의회의 입법가능범위를 열거함으로써 간접적으로 자치사무의 범위를 열거

<표 2-8> 미국의 사무배분 기준 및 국가-지방사무 열거 규정현황

유형	구분	규정
연방정부사무 열거	연방헌법 (입법영역으로 연방-주간 사무배분을 간접 규정)	연방헌법 제1조 §8(연방 전속 권한) ①미합중국의 채무 지불, 조세, 관세, 공과금 및 소비세 부과 · 징수, ②미합중국의 금전차입, ③외국 및 주간 통상규제, ④시민권 부여 및 파산에 관한 통일된 법률 제정, ⑤조폐, 외환가치 규정, 도량형 기준, ⑥미합중국의 유가증권 및 통화 위조에 관한 벌칙제정 ⑦우편관서 및 우편 도로 설립, ⑧저작권, ⑨연방 하급법원의 설치, ⑩ 공해상의 해적행위·중대범죄 등, ⑪선전포고, ⑫육군양성, ⑬해군양성, ⑭육·해군 통수 및 규제에 관한 규칙 제정, ⑮연방법률 집행 · 반란진압 등을 위한 군대소집, ⑯민병대의 편성, 무장 및 훈련에 관한 규칙 및 합중국 군무에 복무하는 자들을 다스리는 규칙 제정, ⑰ 특정 주의 양도로 미합중국의 소재지로 되는 지역에 대한 독점적인 입법권, ⑱ 헌법이 미합중국 정부 및 관리에게 부여한 모든 권한을 행사함에 있어 필요한 법률 제정

유형	구분	규정
주에게 금지된 사무 열거	연방헌법(입법 영역으로 연방-주간 사무배분을 간접 규정)	연방헌법 제1조 §10(주에 금지된 권한) ① 조약·동맹 또는 연합을 체결, 나포면허장 수여, 화폐주조, 신용증권 발행, 채무지불의 수단으로 금화 및 은화 이외의 것으로서 채무지불 법정수단화 하는 것, ②수입품·수출품에 대한 공과금·관세 부과, ③연방의회의 동의없는 선박에 대한 세금 부과, 평화시의 군대나 군함 보유, 다른 주 또는 외국과의 협약 등 체결, 실제 침공이나 급박한 위험이 없는 교전
지방정부 사무 열거	주헌법(지방정부의 포괄적 입법 및 집행권 보장 + 예시적 열거)	뉴욕주헌법 제9조 §2(지방정부의 입법권한) 홈룰제도 채택시 지방정부의 포괄적 입법권, 집행권을 보장한다. 뉴욕주헌법 제9조 §2(지방정부 사무) ① 공무원과 피고용인에 권한 및 임용 등, ②시, 타운, 빌리지의 입법부 구성원의 신분 및 조직구성, ③사업상의 거래, ④채무의 부담, ⑤각종 청구의 확인 및 이행, ⑥고속도로 등의 취득 · 관리운영 등, ⑦운송시설의 취득 및 운영, ⑧지방세와 지역개발을 위한 평가세의 부과 징수 등, ⑨근로계약이나 하도급계약에 의한 피고용인의 복지 등, ⑩내부 인원에 대한 지휘, 안전, 보건
	뉴욕시 자치헌장	뉴욕시헌장 제28조 (시의회의 권한) 자치조례제정권, 행정벌(경범처벌, 벌금, 과태료, 감금 등) 제정 및 집행권, 도시행정권, 인허가권, 주민투표 제안권 및 청문회 개최요구 등 시의 자치사무범위를 열거

□ 사법권 배분

❍ 사법권 배분은 중앙-지방 간 사법권(법원, 경찰 등) 배분에 관한 규정이 있는지 여부로 판단

❍ 미국은 연방헌법과 주헌법에 의거 주법원, 기타 카운티법원 등이 명시

- 연방법원: 연방대법원, 연방항소법원, 연방지방법원
- 뉴욕주법원: 민(형)사 주최고법원, 항소심법원, 1심법원(지방정부 유형별로 존재함), 주 고유의 재판제도를 만들어 그 명칭, 구성, 소송절차, 규칙 등은 다양하나 3심제를 채택한다는 점에 대해서는 공통적임
- 지방정부: 독자적인 법원을 구성·운영할 권한은 없음

❍ 미국의 경찰권은 연방, 주, 지방정부의 집행권의 일부로서 각각 경찰권을 부여. 헌법적 차원에서는 독자적인 집행권을 인정하고, 주법 또는 지방정부헌장을 통해 구체적인 경찰권을 인정

<표 2-9> 미국 지방정부에 사법권 등 이양 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법 (연방-주: 명시적으로 법원○, 간접적으로 경찰○)	Article III Section 1 The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour , and shall, at stated Times, receive for their Services, a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office. ARTICLE [X.] The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.	연방헌법 제3조 §1 합중국의 사법권은 하나의 연방 대법원 및 합중국 의회가 수시로 제정·설치하는 하급법원에 속한다. 연방 대법원 및 연방하급법원의 법관은 품위유지를 하는 한, 그 직을 보유하고 그 직무에 대하여 정기적으로 보수를 받으며 그 보수액은 재직 중 감액되지 아니한다. 연방헌법 수정 제10조(주와 인민이 보유하는 권한) 본 헌법에 의하여 합중국에 위임되지 아니하였거나, 각주에게 금지되지 아니한 권한들은 각주나 인민이 보유한다.
주헌법 (지방정부: 법원×, 홈룰 채택시 경찰○)	ARTICLE VI There shall be a unified court system for the state. The state-wide courts shall consist of the court of appeals, the supreme court including the appellate divisions thereof, the court of claims, the county court, the surrogate's court and the family court, as hereinafter provided. he legislature shall establish in and for the city of New York, as part of the unified court system for the state, a single, city-wide court of	뉴욕주 헌법 제6조 §1 a. 주에는 통합된 법원체계가 존재한다. 주를 관할하는 법원은 최종심 법원, 항소부서를 포함하는 1심법원, 청구법원, 카운티 법원, 검인(檢認)법원 및 가정법원이며, 이하에서 기술한다. 뉴욕주헌법 제9조 §2(지방정부의 입법권한) 지방정부의 포괄적 입법권, 집행권을 보장한다. 뉴욕주헌법 제9조 §1 ② 지방정부의 위상, 홈룰 권한, 입법의 권한 및

구분	원문	국문
	civil jurisdiction and a single, city-wide court of criminal jurisdiction, as hereinafter provided, and may upon the request of the mayor and the local legislative body of the city of New York, merge the two courts into one city-wide court of both civil and criminal jurisdiction. The unified court system for the state shall also include the district, town, city and village courts outside the city of New York, as hereinafter provided. ARTICLE IX Section 1 ARTICLE IX Section 2	의무
주법률 CRR-NY	CRR-NY: Title 9. Executive department, Subtitle K. New York State Police New York City Charter CHAPTER 18 POLICE DEPARTMENT	Title 9. Executive department, Subtitle K. New York State Police * 뉴욕주경찰의 구성방법, 권한, 의무 등을 종합적으로 기술 * 주의 경찰권은 주의 집행권 의 하부 유형으로 주법령규칙을 통해 명문으로 인정
뉴욕시헌장 (홈룰채택 지방정부: 경찰○)	CRR-NY: Title 9. Executive department, Subtitle K. New York State Police New York City Charter Chapter 18. Police Department §431-438	뉴욕시헌장 제18장(Police Department) §431-438

3) 재정분야

□ 지방의 과세권

❍ 지방의 과세권은 지방세 자치법률주의가 규정되어있는지 여부를 말함

❍ 미국의 주정부는 연방헌법에서 금지한 관세를 제외하고 자유로운 세목, 세율 결정 등 상당수준의 자치법률주의를 확보하고 있음

- 주정부가 세목, 세율, 세원 등을 결정함

❍ 이에 비해 지방정부는 주헌법 및 자치헌장에 의한 과세권을 행사할 수 있으나, 그 범위가 제한되는 경우가 일반적임

- 일반적인 지방정부의 경우 주헌법에서 정한 제한된 범위 내에서 세율을 조정할 수 있도록 하는 것이 특징

  * 지방선택세(Local Optional tax): 플로리다주의 지방선택소비세의 경우, 지방정부가 주민투표 과반수 이상의 찬성할 경우 조례를 통해 주가 부과하는 소비세 일정액 외에 일정 범위 내(0~1.5%까지)의 추가 소비세를 부과할 것을 선택할 수 있음. 비슷하게 워싱턴주의 렌트카세 역시 주세의 기본세율에 지방정부(카운티) 차원의 추가세율 부가여부에 대한 결정권을 일정 범위 내에서 부여함

- 그러나 홈룰을 채택한 지방정부의 경우, 비교적 높은 자율권을 보장하고 있음. 뉴욕주의 경우 지방정부가 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세 외 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있도록 하여 상당수준의 과세자주권을 확보하도록 하고 있음

<표 2-10> 미국 지방정부 과세자주권 확대 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법 (주의 과세자주권)	Article I Section 8 Article I Section 10	헌법 제1조 §8 제1호 연방의회는 다음의 권한을 가진다. 합중국의 채무를 지불하고, 공동방위와 일반 복지를 위하여 조세(taxes), 관세(duties), 공과금(imposts) 및 소비세(excises)를 부과, 징수한다. 다만, 관세, 공과금 및 소비세는 합중국 전역을 통하여 획일적이어야 한다.

구분	원문	국문
		헌법 제1조 §10 제2호 어느 주라도 연방의회의 동의 없이는 수입품 또는 수출품에 대하여 검사법의 시행상 절대 필요한 경우를 제외하고는 공과금 또는 관세를 부과하지 못한다.
주헌법 (제한된 범위 내에서 주의 과세권 행사 규정)	ARTICLE VIII LOCAL FINANCES	뉴욕주 헌법 제8조 (지방재정) 재산의 증여·대여 또는 금지된 토지구획에 대한 신용: 다음의 나열된 사항을 제외함
주정부법률	Section 10 of the Municipal Home Rule Law	지방정부의 자율적 통치에 관한 (홈룰 제도)법(Municipal Home Rule Law) 제10조 지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있다; 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세외 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있다. 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주 관련허가권 등을 결정할 수 있다

□ 재정조정제도

❍ 재정조정제도는 지역균형발전과 연계되며, 해당 내용이 명문으로 규정되었는지 여부를 확인함

❍ 미국의 경우 연방헌법이나 주헌법 상에 지방재정 조정제도가 명시된 예는 없음. 그러나 연방법률에 의거, 다음과 같은 재정조정제도를 운영

- “State and Local Fiscal Assistance Act”에 의거, 다음과 같은 제도를 운영하고 있음

① 일반세원공유(general revenue sharing): 하위정부에게 최소한의 동일 규

모 세수를 보전해 주기 위한 것으로, 세수공유를 통한 세입은 하위정부 재량으로 사용

② 형평화교부금(equalization grants): 상위정부의 하위정부에 대한 보조금 형태로 지급

- 연방-주, 주-주 간의 지방재정조정제도는 없으며, 주-지방정부 간 재정조정은 주 법률에 의거 주정부 세입의 일부를 지방정부와 공유하는 주정부 일반세수 공유제도가 있으나, 이를 채택하지 않는 주도 있음

  * 연방법률인 “the Federal Revenue Sharing Act”에 따라, 이를 채택한 주는 해당 주의 “the Revenue Sharing Act”를 제정(예: 플로리다주)

- 보조금의 경우는 ‘연방→주, 주→지방, 연방→주’의 3가지 차원 교부

□ 재정부담 배분

❍ 재정부담 배분은 고유사무 자기부담 원칙, 위임사무 위임기관 비용부담 원칙 등 사무의 종류별 비용부담주체를 명시적으로 규정이 있는지 여부를 말함

❍ 미국은 연방헌법이나 주헌법 상에 재정권 배분 및 위임사무 비용부담 주체를 명시한 바는 없음

- 특별한 경우, 주정부 법률로 <특별법>을 제정하여 주정부가 관여하는 분야에 대해서는 지방정부의 자치권을 제한할 수 있음

- 대표적인 예 중의 하나가 ‘재정지원이 없는 국가위임사무(unfunded mandates)’인데 이는 의료보험, 교육, 사회보장 서비스 등 광범위한 사무분야를 포함하는 경우가 빈번함

  * 뉴욕주지사인 Cuomo는 2011년 주정부 의무사무 재계획팀(Mandate Relief Redesign Team)을 설치하였고, 뉴욕주헌법에서 이러한 주정부의 재정지원이 없는 의무사무의 부과를 금지하는 헌법적 금지규정의 채택을 제안한 바도 있음(Schwartz, 2011)

□ 재정건전성

❍ 재정건전성은 수지균형, 채무관리 등을 명시적으로 규정하고 있는지 여부를 말함

❍ 미국은 연방헌법 상에 지방재정 운용의 원칙을 명시한 바 없음. 그러나 주의 경우, 주 헌법을 통해 지방정부의 부채의 제한을 두고 있음

- 1970년대 뉴욕시 재정파산 등의 사례를 경험하면서 채무규제제도가 운영됨(대표적으로 채무의 상한규제)
- 각 주의 헌법에는 그 결과 지방재정에 대한 규정이 있고, 주법률(Local Finance Law)로 부채의 제한 등에 대한 규정 상세히 명문화함

<표 2-11> 미국 지방재정 운용원칙 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법	없음	없음
주헌법	ARTICLE VIII LOCAL FINANCES	뉴욕주헌법 제8조 지방재정
주법률	Local Finance Law Article 2. Local Indebtness Title 1-A §15.20. Limitations on amount of local indebtedness; exclusions of certain indebtedness	뉴욕주 지방재정법(Local Finance Law) 제2조 지방부채(Local Indebtness) 1-A §15.20. 지방부채 금액에 대한 제한 등

4) 기타분야: 이념 및 헌법전문

□ 지방분권국가 선언 및 지방간 균형발전 선언

❍ 헌법전문 또는 총칙에 해당 국가가 지방분권국가이고, 지방 간 균형발전이 필요하다는 점을 선언적으로 명시했는지 여부를 말함

❍ 미국은 이에 대한 연방헌법·주헌법·주정부법률 차원의 규정 부재

- 지방분권국가 또는 지방 간 균형발전 필요성에 대한 선언 규정을 명문화하지 않고 있음
- 그러나 헌법적 차원에서 주의 독립적 권한을 인정하는 방법으로 간접적으로 지방분권 국가임을 명시 함(수정헌법 제10조)

□ 지방정부 명칭사용

❍ 미국은 ‘지방정부(Local government)’라는 명칭을 공식적으로 사용

- 그러나 국가의 통치체계를 중앙-지방으로 구분하고, 다시 지방을 주-지방정부(local government)로 구분하는 중앙-지방 간 구조를 헌법적 차원에서 명시적으로 규정하지는 않음
- 주정부의 지방정부 유형별 개별 법률이 존재함

<표 2-12> 미국 지방정부 명칭 사용 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법 (연방-주만 명시)	없음	없음
주헌법	ARTICLE IX LOCAL GOVERNMENTS 3. Existing laws to remain applicable; construction; definitions. (d) Whenever used in this article the following terms shall mean or include: (2) “Local government.” A county, city, town or village.	주헌법 제9조(Local Government) §3. 지방정부: 카운티, 시티, 타운이나 빌리지
주정부법률	Municipal Home Rule Law	지방정부의 자율적 통치에 관한(홈룰제도)법(Municipal Home Rule Law) 등

5) 기타분야: 정부 간 관계

□ 지방정부 기관구성의 다양화

❍ 지방정부 기관구성의 다양화는 지방정부 기관유형을 명시적으로 규정하고 있는지 여부를 말함(예: 지방의 입법, 사법, 행정기관 명시 등)

❍ 미국은 주정부 차원의 기관구성이 다양하며, 주헌법에 따라 제정된 ‘지방정부의 자율적 통치에 관한(홈룰제도)법’에 의거 지방정부 기관구성을 하고 있음

- 지방정부는 집행부서를 창설·폐지, 지방정부 입법기구의 구성원 및 구성방법 결정방안을 정할 수 있음을 명시
- 연방헌법은 연방헌법에 주에 금지된 권한이나 연방의 전속권한이 아닌 한, 주에게 광범위한 권한 범위를 인정하고 있음(간접규정). 이에 따라 주정부는 연방헌법에 의해 간접적으로 지방정부의 기관구성 권한을 부여
- 주헌법에서는 지방정부의 권한으로 홈룰 권한을 명시하고 있음. 그에 따라 제정된 지방정부의 자율적 통치에 관한 (홈룰제도)법(Municipal Home Rule Law)은 지방정부의 집행기관 창설 및 폐지, 입법기구의 구성원 및 구성방법 등에 대한 결정권한을 지님. 그 결과 미국의 지방정부 기관구성은 매우 다양함. 1) 기관분립형(시장-시의회, 각각 직선제), 2) 기관통합형(위원회가 의회와 행정부 역할 겸임), 3) 주민총회형의 3가지로 유형화될 수 있음

  * 2012년 기준(최신), 미국 상위 25개 대도시 중 17개 도시(68%): 기관분립형(시장-의회형)을 채택. 기관분립형 중에서도 시장이 강력한 권한을 가지고 임명 부시장을 포함한 전문경영인을 활용해 보조하도록 하고, 의회에 대한 거부권을 가지고 있는 강시장형 기관분립형 구조가 다수임

  * 50개 대도시의 기관구성 유형은 시장-시의회형(60%, 29개 도시), 의회-전문경영인형(38%, 19개 도시), 위원회형(2%, 1개 도시) 순으로 기관구성을 채택하였음[2)]

<표 2-13> 미국 지방정부 기관구성의 다양화 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법 (간접적 규정)	Article I Section 8 Article I Section 10 ARTICLE [X.] The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.	연방헌법 제1조 §8(연방 전속 권한) 연방헌법 제1조 §10(주에 금지된 권한) 연방헌법 수정 제10조(주와 국민이 보유한 권한) 헌법에 의해 연방에 위임되지 아니하였거나, 각 주에 금지되지 아니한 권한은 각 주와 그 주에 속한 국민의 권한에 귀속된다.

2) 도시리스트: http://strongmayorcouncil.org/images/City_List_Top_25_2011_Publication.pdf

구분	원문	국문
주헌법	ARTICLE IX §1 Powers and duties of legislature; home rule powers of local governments; atute of local governments.	뉴욕주헌법 제9조 §1 ② 지방정부의 위상, 홈룰 권한, 입법의 권한 및 의무
주정부법률	Municipal Home Rule Law Section 10	지방정부의 자율적 통치에 관한 (홈룰제도)법(Municipal Home Rule Law) §10 - 지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있다.

□ 지방정부의 종류

❍ 지방정부의 종류는 지방정부의 종류가 무엇인지 명시적으로 규정(예: 광역시도, 기초시군구 등)하는 것을 말함

❍ 미국의 연방헌법은 연방-주의 관계만을 규정하고, 주헌법에서 주-지방정부의 관계를 규정

❍ 뉴욕주헌법 제9조 섹션3에서 지방정부의 종류를 카운티, 시티, 타운이나 빌리지로 구분

- County: 주의 행정보조단위 기관이었으나 지방정부로 변모함
- City, Municipal: 인구가 많은 대도시, Town, Village 등: 인구가 적은 대도시 주변이나 농촌지역
- County와 기타 지방정부는 법적·기능적으로 수평적 관계

<표 2-14> 미국 자치단체 종류 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법 (연방-주 명시)	ARTICLE IV. SECTION 4. The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic Violence.	연방헌법 제4조 §3 (연방·주간의 관계) ① 연방의회는 신주를 연방에 가입시킬 수 있다. 다만, 어떠한 주의 관할구역에서도 신주를 형성하거나 설치할 수 없다. 또 관계 각주의 주의회와 연방의회의 동의 없이는 2개 이상의 주 또는 주의 일부를 합병하여 신주를 형성할 수 없다.
주헌법 (지방정부 종류 명시)	ARTICLE IX §3 (2) "Local government." A county, city, town or village.	주헌법 제9조(Local Government) §3 (b) (2) 지방정부: 카운티, 시티, 타운이나 빌리지

□ 지방의 중앙 국정참여(가칭) 및 지방4대 협의체 법률안 제출권

❍ 미국은 양원제국가로, 지방의 중앙국정참여에 대해 현재 명문화하고 있지 않음

- 그러나 법률에 근거 정부 간 관계 자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations('59~'96))를 운영한 바 있음

  * (구성) 위원 26명(의회지명, 주지사, 주의원, 시장, 민간, 연방정부 부처 등)
  * (기능) 연방정부 내 정부간 관계 활동에 대한 점검 및 분석, 정부간 관계 이슈에 대한 진단 및 관련 법령·규제·예산배분 등을 제언
  * (운영) 연구조사·정책제언·소통의 단계를 통한 운영 프로세스

❍ 정부 및 의회 외 제3자의 법률안 제출권의 경우, 미국은 상원에서 주의 대표 2인을 보내 의견을 제시하게 하고 있으나, 그밖의 협의체 등이 법률안 제출권을 가지는 예는 없음

□ 지방정부 조직자율성

❍ 지방정부 조직자율성은 지방의 입법-행정기관의 조직, 인사, 선거, 운영 등의 자율권에 대한 법률유보 규정 유무를 말함

❍ 앞서 살펴본 바와 같이 미국은 주헌법에 따라 제정된 “지방정부의 자율적 통치에 관한(홈룰제도)법”에 의거 지방정부의 규모, 직제 등 운영에 필요한 다양한 사안을 자율적으로 조직할 수 있음

- 지방정부가 집행부서를 창설·폐지 할 수 있음을 명시
- 그 밖의 사안에 대해서는 간접적으로 포괄적 권한 인정을 통해 명시

<표 2-15> 미국 지방정부 조직 자율성 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법 (연방-주의 관계, 간접규정)	Article I Section 8 Article I Section 10 ARTICLE [X.] The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.	연방헌법 제1조 §8(연방 전속 권한) 연방헌법 제1조 §10(주에 금지된 연방헌법 수정 제10조(주와 국민이 보유한 권한) 헌법에 의해 연방에 위임되지 아니하였거나, 각 주에 금지되지 아니한 권한은 각 주와 그 주에 속한 국민의 권한에 귀속된다.
주헌법 (주-지방정부 관계, 명시적 규정)	ARTICLE IX §1 Powers and duties of legislature; home rule powers of local governments; atute of local governments.	뉴욕주헌법 제9조 §1 ② 지방정부의 위상, 홈룰 권한, 입법의 권한 및 의무 * 위 조항을 통해 지방정부의 홈룰 권한을 인정함으로써, 홈룰에 따른 지방정부의 조직 자율성을 확보
주정부법률	Municipal Home Rule Law Section 10	지방정부의 자율적 통치에 관한 (홈룰제도)법(Municipal Home Rule Law) §10

□ 특별자치 가능성 명시 및 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부

❍ 미국은 특별자치 등에 대한 헌법적 근거가 명문화되어 있지 않음

❍ 미국은 주정부의 헌법과 법률에 따라 지방정부의 권한 확대, 축소, 폐지 등이 가능하기 때문에 주민의 수요와 필요에 따라 시기별로 지방정부 개수 변화 및 통폐합 등이 가능

- 이에 대한 내용이 헌법상 헌법사항으로 규정되지 않음

6) 기타분야: 주민자치권

□ 주민자치권 천명 및 주민총회, 자치권 침해 제소

❍ 미국은 연방헌법에서는 주민자치권을 명시적으로 규정하고 있지 않으나, 주헌법·주정부법률에서 명시

❍ 뉴욕주헌법 제9조 섹션1 '지방정부의 자치기본권'과 뉴욕주의 "지방정부의 자율적 통치에 관한 법(Municipal Home Rule Law)" 섹션10은 주민자치권을 포괄적으로 규정함

- 주헌법은 주민자치권을 하나의 기본권으로 명시
- 입법, 사법, 집행, 재정 등 포괄적 범위에서 주민자치권을 보장
- 단, 주민총회에 대한 명문의 규정은 없음

❍ 자치권 침해시 제소권에 대한 명문 규정은 없음

<표 2-16> 미국 주민자치 천명 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법	없음	없음
주헌법	ARTICLE IX §1 Bill of Rights for Local governments	주헌법 제9조(Local Government) §1. 지방정부의 자치기본권(Bill of Rights for Local governments) - ① (뉴욕) 지방정부는 주민이 직접 선출한 입법기관을 가질 수 있으며, ② 주헌법에서 정한 규정이 아닌 경우에는 (뉴욕) 지방정부는 선출직 또는 임명직의 지방정부 공무원을 둘 수 있으며, ③ (뉴욕) 지방정부가 공용 목적을 위한 사용이 가능하도록 지방정부의 개별자산을 보유할 수 있으며, ④ (뉴욕) 지방정부가 스스로 제공한 공용목적의 서비스 사용료 징수를 통한 재원 확보를 할 수 있다
주정부법률	Section 10 of the Municipal Home Rule Law It may create and discontinue departments of its government; decide the membership and composition of its legislative body; regulate the acquisition and management of property, the levy collection and administration of local taxes and assessments, and the fixing, levying and collecting of local rental charges and fees. It may provide for the protection of its environment, the welfare and safety of persons and property within its boundaries, and the licensing of business and occupations.	지방정부의 자율적 통치에 관한 (홈룰제도)법(Municipal Home Rule Law) §10 - 지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있다; 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세외 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있다. 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 수 있다

□ 직접민주주의제도 도입

❍ 직접민주주의제도란, 주민투표·주민소환 등의 헌법적 근거 규정이 있는지 여부를 말함

❍ 미국은 연방헌법 상 이에 대한 규정은 없으며, 주헌법에서 이를 규정함
- 특히 홈룰제도 채택의 경우, 주민투표를 통해 결정하도록 함

<표 2-17> 미국주민투표 및 주민소환 등 근거 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법		없음
주헌법	ARTICLE VII §1STATE FINANCES §11, §12, ARTICLE IX §1	뉴욕주헌법 제7조(주재정) §11, §12, 제9조(지방정부) §1 등에서 주민투표를 규정

제3절 미국의 헌법 특징(종합)

□ 미국의 특징

- ❍ 연방-주의 관계는 연방헌법에서, 주-지방정부 간의 관계는 주헌법에서 규정
- ❍ 주는 연방으로부터 독립적 권한을 부여받으나, 지방정부는 일반적으로 주로부터의 독립성이 낮음. 단, 홈룰제도에 의해 차터를 채택할 경우 지방정부의 비교적 높은 자율성을 보장함
- ❍ 지방정부는 일반적으로 세율의 일부를 일정 범위 내에서 가산할 수 있는 권한을 가지며, 시장의 경쟁을 통해 그 수준이 조정됨
- ❍ 주민투표에 의해 차터 채택 여부를 결정하고, 차터를 채택할 경우 높은 자율성과 동시에 책임을 부여하는 것은 지방분권의 실질적인 자율성 확보를 위한 근간이 됨
- ❍ 지방재정조정제도는 특정한 세금을 징수한 지방정부가 우선적으로 배분해 사용하도록 하는 방식과 연방 및 주 정부의 교부금을 통해 조정하는 방식을 활용
- ❍ 연방국가임에도 지방정부의 세목 신설 등에 대해서는 보수적이며, 세율을 일정 범위 내에서 조정할 수 있도록 하는 방식으로 자율성을 보장함
- ❍ 지방정부의 법률제정권한을 보장하나, 이 경우 법률의 범위는 해당 지역 내에 한함

<표 2-18> 미국의 헌법 특징(종합)

분야	세부쟁점	분석내용
입법	1) 입법권 범위	• 연방헌법: 연방헌법이 규정한 연방헌법의 입법영역의 경우 '연방 > 주' 이지만, 일반적으로 주헌법이 우선하고 연방은 주의 권한을 침해할 수 없음 • 주헌법: '주 > 지방'의 관계, '주헌법 > 지방정부 차터(홈룰채택시) > 주법률 > 지방법률'의 구조
	2) 국가-지방의 입법영역 배분	• 연방헌법: 연방-주 관계 규정(연방전속권한과 주에 금지된 권한 나열) • 주헌법: 주-지방 관계 규정, 정해진 범위내에서 지방은 입법권한을 부여받지만, 홈룰제도를 통해 이를 채택한 지역에서는 포괄적인 권한을 지방이 가짐
	3) 기본권 제한 권한	• 명문의 규정은 없으나, 주법에서 간접적 규정(홈룰제도법: 지방정부는 관할행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고..)
	4) 벌칙 제정권	• 연방헌법에 없음, 주헌법은 지역별 편차가 있음(일리노이주는 규정이 있음) • 주정부법률: 홈룰제도법으로 포괄적인 권한이 인정되므로 간접적으로 가능 • 뉴욕시헌장: 명시적으로 벌칙제정권 인정
사무	1) 사무배분원칙 및 정부간 행정권 배분	• 연방헌법 및 주헌법: 입법권 배분을 통해 간접적으로 인정 • 주헌법: 홈룰제도를 통해 이를 채택하는 지역에서 직접적인 지방정부의 전권한성을 인정(10가지 예시적 열거)
	2) 국가-지방사무 열거	• 연방헌법: 입법영역에 대한 기술을 통해 간접적 열거 규정 • 주헌법: 홈룰제도 채택시 지방정부의 포괄입법 및 집행권 보장을 규정하고, 예시적으로 10개 열거 • 뉴욕시헌장: 자치사무 범위를 예시적으로 열거

분야		세부쟁점	분석내용
		3) 사법권배분	• 연방헌법: 연방과 주의 관계에서 법원은 명시적으로, 경찰권은 간접적으로 주에게 인정 • 주헌법: 주-지방정부의 관계에서 지방정부는 법원에 대한 권한은 없음을 명시적으로 규정했으나, 홈룰채택시 경찰권은 있음을 간접적으로 명시 • 뉴욕시헌장: 홈룰을 채택해 경찰권이 있음이 명시적으로 규정
재정		1) 지방의 과세권	• 연방헌법: 주의 과세자주권을 명시적으로 규정 • 주헌법: 제한범위 내에서 주의 과세권 행사 규정
		2) 재정조정제도	• 헌법 상에 명시적 규정은 없음 • 연방법률: State and Local Fiscal Assistance Act, the Federal Revenue Sharing Act • 주법률: 연방법률에 따른 세수공유제도를 주에서 채택할지 여부에 대한 자유가 있어, 지역 간 편차가 있음(예: 플로리다주, the Revenue Sharing Act 제정)
		3) 재정부담 배분	• 헌법상 명시적 규정 없음 • 특별법에 의해 규정된 예가 있음
		4) 재정건전성	• 연방헌법 상 규정 없음 • 주헌법에서 지방재정에 대한 규정을 하고, 주법률(Local Finance Law)에서 부채제한 등을 규정
기타	이념 및 헌법전문	1) 지방분권국가 선언	• 명문의 규정은 없으나, 수정헌법 제10조에서 간접적으로 지방분권국가임을 명시
		2) 지방정부 명칭 사용	• 주헌법과 주정부법률에서 명시적 사용
		3) 지방간균형발전 선언	• 규정없음
	정부간 관계	1) 지방정부 기관구성 다양화	• 연방헌법: 보충성원칙에 따라 간접적으로 규정 • 주헌법: 홈룰제도를 통해 자율적 통치가 가능하므로 명문의 규정이 있다고 볼 수 있음
		2) 지방정부 종류	• 연방헌법: 연방-주 만을 명시, 주헌법: 지방정부의 종류 명시(카운티, 시티, 타운, 빌리지)
		3) 지방의 중앙 국정참여	• 양원제국가로 상원이 그 역할을 함 • 한시적으로 법률에 근거한 정부 간 관계 자문위원회가 운영된 바 있음(Advisory Commission on Intergovernmental Relations('59~'96))

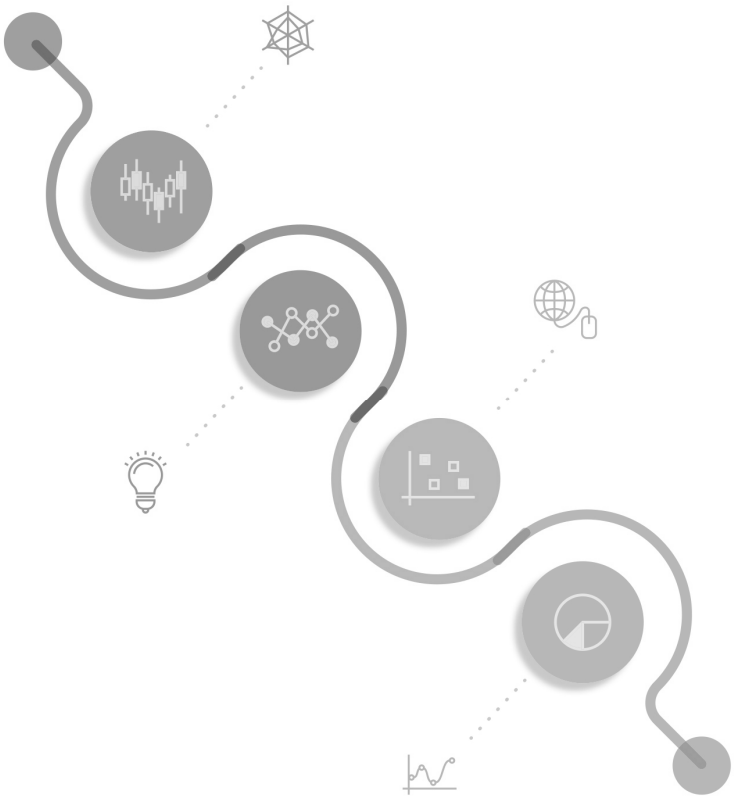
분야		세부쟁점	분석내용
		4) 지방정부 조직 자율성	• 연방헌법: 연방-주의 관계에서 간접적으로 자율성 인정 • 주헌법: 주-지방정부 관계에서 홈룰을 통해 명시적 규정
		5) 지방 4대 협의체 법률안 제출권	• 규정없음
		6) 특별자치가능성 명시	• 규정없음
		7) 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부	• 규정없음
	주민 자치권	1) 주민 자치권 천명	• 주헌법과 주법률에서 주민자치권을 하나의 기본권으로 명시
		2) 주민총회	• 규정없음
		3) 직접민주주의 제도도입	• 주헌법에서 규정
		4) 자치권침해제소	• 규정없음

제3장
독 일

제1절 독일의 일반현황 및 제도

제2절 독일의 지방분권 헌법 규정 현황

제3절 독일의 헌법 특징(종합)



제3장 독일

제1절 독일의 일반현황 및 제도

□ 일반현황 및 헌법체계

❍ 연방과 16개주(13개 일반주, 3개 도시주), 지방자치단체로 구성된 연방제 국가
- 인구 약 8천만명, 면적 약 35만㎢, 인구밀도 230.9명/㎢

❍ 의원내각제(총리: 행정수반 + 대통령: 국가원수, 5년 1회 한해 재선가능)

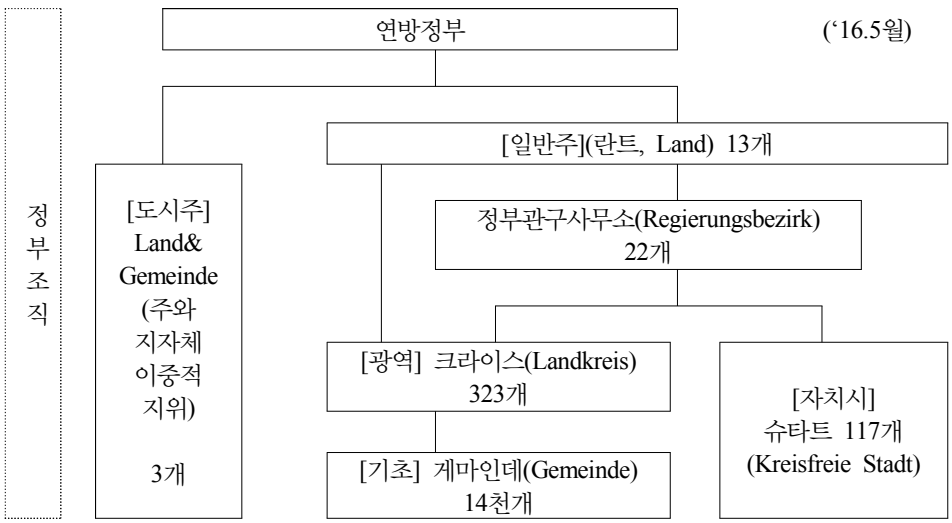
❍ 대륙법계의 성문헌법 국가로, 연방헌법에 해당하는 기본법(Grundgesetz)과 주들이 제정한 주헌법(Landesverfassung)으로 구성되어 있음

2) 지방정부 구조 및 관계

□ 지방정부 구조

❍ 지방정부의 구조: 연방-주-지방자치단체로 구성
- 지방자치단체: 광역(크라이스), 기초(게마인데), 자치시(슈타트)로 분류
  * 크라이스: 자치단체이자 국가의 하급행정기관으로 자치사무와 위임사무 수행(주민 평균 약 17만명)
  * 게마인데: 행정서비스의 1차 제공자로 광범위한 기능 수행(주민 평균 약 6천명), 슈타트: 크라이스+게마인데의 기능 수행

<그림 3-1> 독일의 지방정부 구조



□ 중앙-지방 간 관계

❍ 연방헌법은 연방정부-주정부 간 권한배분에 대해 규정
- 연방하원 재적의원 2/3 찬성과 연방상원 2/3의 찬성으로 연방헌법 개정 가능(단, 연방헌법 제79조 기본원칙에 저촉되는 수정은 허용되지 않음)
- 1990년대 이후 3차례 개헌이 이루어지는 등 국가통치체계 등에 대해서는 비교적 연성적 성격의 헌법

독일의 지방분권 헌법 규정에 대한 분석을 위해서는 연방헌법과 주헌법에 대한 분석이 모두 필요

❍ 독일의 지방자치단체 간 관계는 수평적인 관계로, 크라이스와 게마인데는 상하관계가 아닌 사무의 분리를 통해 크라이스가 게마인데가 처리하기 어려운 광역적 사무를 수행하는 것이라고 볼 수 있음

❍ 원칙적으로 게마인데는 지역의 모든 일을 관장하며, 크라이스도 법률의 근거에 따라 주어진 사무영역 범위 내에서는 자치행정의 권한이 있음

3) 지방정부 재정

□ 지방정부 재정규모

❍ 독일의 주정부 예산편성은 조세수입이 전체의 약 80% 수준이며, 연방정부의 보조금은 10% 수준임

- 그러나 세목별로 살펴보면, 연방-주의 공동세인 소득세와 부가가치세가 큰 비중을 차지하고, 주의 고유세인 주세(Landessteuern)는 약 5~6% 정도에 불과함
- 독일 주 전체의 세출총액은 연방정부보다 커, 그 역할규모가 상당함

❍ 게마인데는 주민의 수에 따라 세입, 세출, 예산편성 면에서 차이가 있음

- 공공투자의 약 60~80%는 게마인데를 통해 진행되기 때문에 1) 자체세수, 2) 유럽연합 및 주, 연방의 교부금, 3) 수수료 등 3가지 수익구조를 가짐
- 연방 및 주와 함께하는 공동세인 소득세와 부가가치세는 게마인데의 몫에 해당하는 세수 외에도 게마인데가 스스로 부과해 징수하는 지방세 세수가 있음(예: 영업세)

* 부가가치세가 공동세로 전환된 것은 1998년으로, 본래 연방과 주의 공동세였던 것을 영업자본세 폐지에 따른 세수결손 보전을 위해 게마인데를 포함한 공동세로 전환함

<표 3-1> 게마인데 조세수입 내역(단위: 100만유로)

세목			액수	
			2010	2011
합계			70,442.5	76.633.0
게마인데세	영업세	총액	35,711.5	40,423.8
		연방과 주에 이전한 금액	5,885.1	6,798.4
		순액	29,068.4	33,625.3
	영업세 외 게마인데세		12,068.9	12,560.1
공동세	근로소득세, 부과과세되는 소득세, 이자 원천징수세액 중 게마인데의 몫		24,954.9	26,655.2
	부가가치세에 대한 게마인데의 몫		3,592.3	3,792.3

* 출처: Finanzen und Steuern Steuerhaushalt 2011, Statistisches Bundesamt, 2012

□ 지방정부 재정조정제도

❍ 독일의 재정조정제도는 통일 전에는 구 서독 내 각 주간 재정격차를 개선하기 위해 사용되었고, 통일 이후에는 구 동독 지역의 재건과 구 서독과의 격차 개선을 위해 활용

- 연방헌법(기본법) 상의 4단계 재정조정제도를 운영
- 연방헌법 제104조b와 "재정조정기준법 제9조(재정조정의 수준)"에 따라, 재정조정은 "적절한 조정"을 요구받음(책임성과 주권강화 고려)

* 재정조정기준법 제9조(재정조정의 수준)

: 적절한 조정(Der angemessene Ausgleich)은, 주(州)가 주고유의 업무에 상응하는 충분한 재정력에 이르는 정도를 말한다. 이는 주의 주권 및 연방국가의 연대적 공동체로의 결속이 배려될 때 도달된다. 그러나 재정조정 시 급부의무를 지는 주들의 급부능력이 결정적으로 저하되거나 각 주의 재정력이 평준화 되어서는 안 된다. 각 주 간의 재정조정은, 각 주 간에 존재하는 재정력 격차를 제거해서도, 또각 주간 재정력 순위를 변경시켜서도 안 된다.(적절한 조정에 대해서는 독일연방헌법재판도 결정을 통해 법률로 규정됨)

<표 3-2> 독일 재정조정제도 개요

단계	특징 및 내용
1단계: 수직적 재조정	전체 재정을 연방-주가 분배하는 것. 먼저 연방-주가 배분하고, 보완적으로 게마인데에 대해서도 시행 1) 분리시스템(기본법 제106조 ①②): 세목의 수입에 대해 각 주의 배타적 세입을 규정(연방에 할당할 세목과 주에 할당할 세목을 구분) 2) 결합시스템(기본법 제106조 ③): 소득세, 법인세, 부가세에 대한 주-연방 할당(일정부분을 게마인데에도 분배) → 공동세의 특성
2단계: 수평적 재조정	주 전체에 할당된 재원을 각 주별로 재분배하는 과정 지역주의 원칙에 따라 부가세 외에는 원칙적으로 해당 주가 징수한 세수는 그 주의 재원이 됨
3단계: 주간의 재정조정	재정력이 약한 주와 강한 주 사이의 재조정 재정력 강한 주에서 각출된 조정교부금을 재정력 약한 주에 교부 주간의 수입격차는 비례적 차원에서만 조정(주의 재정책임성과 주권 강화 목적)

단계	특징 및 내용
4단계: 연방보충교부금	3단계 조정에도 불구하고 여전히 재정이 약한 주에 대해 연방이 이를 보충하는 것(국내 보통교부금과 유사) 일반재원 활용이 가능한 탄력적 재원이 일반적이며, 구동독지역 경제개선을 위한 특별연방보충교부금이 있음

* 자료: 강주영, 2013, 독일의 재정조정제도 중 발췌

제2절 독일의 지방분권 헌법 규정 현황

1) 입법분야

□ 입법권 범위

❍ 입법권 범위는 중앙-지방정부 법률 간 효력관계를 규정하고 있는지 여부를 말함

❍ 독일은 우리나라와 달리 기본법과 주헌법에서 '법률 범위 안에서' 게마인데의 권한을 인정

<표 3-3> 독일 중앙-지방정부 간 법률 효력관계 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방 헌법)	Artikel 28(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung	기본법 제28조 ② 게마인데는 법률의 범위 안에서 지역공동체의 모든 사무를 자기책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다. 게마인데연합도 그 법률상 임무범위 내에서 법률이 정하는 바에 따라 자치행정권을 가진다.

구분	원문	국문
주헌법	Artikel 11(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 Vertretungs-körper zu wählen.	바이에른주 헌법 제11조 ② 게마인데(기초자치단체)는 원래 공법상의 지역단체이다. 게마인데는 법률의 범위 내에서 자신의 사무를 처리하고, 관리하며, 특히 단체장과 대표기관을 선출할 수 있는 권한을 가진다.

☐ 국가-지방의 입법영역 배분

❍ 국가-지방의 입법영역 배분은 중앙정부의 전속 입법사항 열거, 중앙-지방간 경합적 입법영역, 지방정부의 고유 입법영역 등을 명시 하는 규정이 있는지 여부를 검토함

❍ 독일은 기본법이 연방의 입법권으로 정하지 않은 영역은 주(란트)가 입법권을 행사하도록 정하고 있음. 그러나 게마인데의 담당 입법영역은 주헌법에서 규정함

<표 3-4> 독일 중앙-지방 입법영역 배분 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법) (연방-주 간 입법 영역만 규정)	Artikel 70(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. (2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.	기본법 제70조 ①기본법이 연방에 입법권을 수여하지 않는 한 주가 입법권을 가진다. ② 연방과 주 사이의 관할의 획정은 전속적 입법과 경합적 입법에 관한 기본법의 규정에 따라 이루어진다.

구분	원문	국문
	Artikel 71 Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden.	기본법 제71조 연방의 전속적 입법영역에 있어서는 주는 연방이 법률을 통하여 입법권을 행사하고 있지 않은 때에 그 범위 내에서 입법권을 가진다.
	Artikel 72(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Lander die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. (3) Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:	기본법 제72조 ① 경합적 입법영역에 있어서 주는 연방이 법률을 통하여 입법권을 행사하고 있지 않은 때에 그 범위 내에서 입법권을 가진다. ③ 연방이 입법권을 행사한 경우에는 주는 다음 각 호에 관하여 이와 다른 규정을 법률로 정할 수 있다.
주헌법 (게마인데 입법영역 규정)	Artikel 83(1) In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2) fallen insbesondere	바이에른주 헌법 제83조 ① 게마인데의 고유 효력범위에는 특히 다음과 같은 사무들이다 .....(생략)

□ 기본권 제한 권한

❍ 기본권 제한 권한은 자치법규로 기본권 제한 가능여부를 말함

❍ 독일의 경우 법률에 의한 기본권 제한가능성을 기본법에 명시(제1항)
- 단, 기본권의 본질적 내용을 침해하지 못하도록 명시(제2항)

❍ 또한 주헌법도 해당 내용을 명시적으로 규정하고 있기도 함(주간 편차 있음)

<표 3-5> 독일 자치법규로 기본권 제한 가능여부 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 19(1) Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur fur den Einzelfall gelten. Außerdem muss das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen. (2) In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.	기본법 제19조 ① 기본법에 의하여 기본권이 법률에 의하여 또는 법률에 근거하여 제한될 수 있는 경우에 그 법률은 일반적으로 적용되어야 하고 개별적인 경우에만 적용되어서는 안된다. 이 밖에 그 법률은 기본권의 해당 조항을 적시하여야 한다. ② 어떠한 경우에도 기본권의 본질적 내용이 침해되어서는 안된다.
주헌법	Artikel 98 Die durch die Verfassung gewährleisteten Grundrechte durfen grundsätzlich nicht eingeschränkt werden. Einschränkungen durch Gesetz sind nur zulässig, wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt es zwingend erfordern. Sonstige Einsch- ränkungen sind nur unter den Voraussetzungen des Art. 48 zulässig.	바이에른주 헌법 제98조 헌법에 보장된 기본권은 원칙적으로 제한될 수 없다. 법률을 통한 제한은 공공안전, 도덕, 건강과 복지를 위해 부득이하게 요구되는 경우에 한하여 허용된다. 그 밖의 제한은 헌법 제48조의 전제조건 하에서 허용된다.

□ 벌칙 제정권

❍ 벌칙 제정권은 조례로 벌칙규정 제정이 가능한지 여부를 말함

❍ 독일의 경우, 조례로 벌칙규정 가능 여부는 기본법에 규정되어 있지 않으며, 일부 주에서 이를 지방자치법에 규정하고 있음

<표 3-6> 독일 조례로 벌칙규정 가능여부 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	없음	없음
주헌법	없음	없음
지방 자치법 등 (주법률) (편차 있음)	Artikel 7(2) In den Satzungen können vorsätzliche und fahrlässige Zuwiderhandlungen gegen Gebote und Verbote mit Bußgeld bedroht werden. Zuständige Verwaltungs-behörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Bürgermeister.	노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법 (Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen) 제7조 ② 고의 또는 과실로 조례에서 정하고 있는 명령이나 금지규정을 위반한 경우에는 과징금을 부과할 수 있는 내용을 조례로 정할 수 있다. 이때의 부과기관은 지방자치단체장이 된다.

2) 사무분야

□ 사무배분원칙 및 정부간 행정권배분

❍ 사무배분원칙은 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정 (예: 보충성원칙, 전권한성, 자기책임성 등)의 유무를 말함

❍ 정부간 행정권 배분은 자치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정의 유무를 말함

❍ 독일의 경우 국가-자치 사무배분의 기준은 기본법(Grundgesetz)과 주들이 제정한 주헌법(Landesverfassung)에 모두 기술하고 있음(기본법 제28조 제2항 1문; 기본법 제30조; 바이에른주 헌법 제11조 제2항)

- 지방자치단체의 전권한성과 자기책임성 원칙이 연방 및 주 헌법에 모두 명시되어 있음

❍ 또한 대표적인 사무배분의 원칙인 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)은 기본법과 주헌법에 모두 기술하고 있음(기본법 제23조 제1항 제1문; 바이에른주 헌법 제3a조 제1문)

- 이 원칙은 유럽통합과 관련하여 기본법 개정 시 포함되었다는 점에서 유럽 조항이라고도 칭함

<표 3-7> 독일 사무배분원칙 및 정부간 행정권 배분 기준 규정

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 23(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grund- rechtsschutz gewährleistet.	기본법 제23조 ① 제1문 통합된 유럽을 실현하기 위하여 독일연방공화국은, 민주적·법치국가적·사회적 및 연방주의적 원칙들과 보충성의 원칙에 구속되고, 이 기본법에 본질적으로 비견할 만한 기본권보호를 보장하는 유럽연합이 발전하는 데에 협력한다.
	Artikel 28(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.	기본법 제28조 ② 제1문 기초지방자치단체에게는 법률의 범위 안에서 지역공동체의 모든 사무를 자신의 책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다.
	Artikel 30 Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.	기본법 제30조 이 기본법에 별도의 규정이 없거나 이를 허용하지 않는 한, 국가적 권능의 행사와 국가과제의 수행은 주의 소관사항이다.
주헌법	Artikel 3a Bayern bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen	바이에른주 헌법 제3a조 제1문 바이에른은 민주적·법치국가적·사회적 및 연방주의적 원칙들과 지역의 독자성을 유지하고, 지역이 유럽의 결정에 영향을 행사할 수 있도록 하는 보충성의 원칙에 구속되는 통합된 유럽을 인정한다.

구분	원문	국문
	wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert.	
	Artikel 11(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 Vertretungs-körper zu wählen.	바이에른주 헌법 제11조 ② 게마인데(기초자치단체)는 원래 공법상의 지역단체이다. 게마인데는 법률의 범위 내에서 자신의 사무를 정하고, 관리하고, 특히 단체장과 대표기관을 선출할 수 있는 권한을 가진다.

□ 국가-지방사무 열거

❍ 국가-지방사무 열거는 국가사무와 지방사무의 구체적 내용범위 등에 대해 명시적으로 규정하고 있는 지를 말함

❍ 독일은 기본법에서 국가사무(연방과 주의 사무)만을 열거하고 있을 뿐, 자치사무에 대해서는 열거하고 있지 않음

❍ 주헌법 차원에서는 주별로 편차가 있으며, 일부 주에서만 자치사무를 예시적으로 열거하고 있음

<표 3-8> 독일 국가-지방사무 열거 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법) (연방사무: ○, 자치사무: ×)	Artikel 73(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über: 1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung; 2. die Staatsangehörigkeit im Bunde; 3. die Freizügigkeit, das Paßwesen, das Melde- und Ausweiswesen, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung; 4. ..... (생략) Artikel 74(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: 1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren (ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs), die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung; 2. das Personenstandswesen; 3. das Vereinsrecht; 4. das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer; 5. ..... (생략) Artikel 91a(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese	기본법 제73조(연방의 배타적 입법권을 가지는 영역) ①외교·국방, ②국적, ③거주이전 자유, 여권제도 등, ④통화 및 화폐, 도량형 등, ⑤관세·통상, ⑤a문화재 국외반출, ⑥항공교통, ⑥a연방철도, ⑦우편·전신, ⑧연방단체 근무자 법률관계, ⑨영업권 보호, 저작권·출판권, ⑨a국제테러방어, ⑩연방과 주의 협력(형사경찰, 연방·주의 존립 보호, 폭력을 통한 연방의 위협), ⑪연방통계, ⑫총포·화약, ⑬보훈, ⑭핵에너지 기본법 제74조(연방과 주가 경합적 입법권을 가지는 영역) ①민법, 형법, 법원조직, 재판절차 등, ②가족관계 증명, ③결사법, ④외국인 체류·정주, ⑤(폐지), ⑥난민사무, ⑦공적구호, ⑧(폐지), ⑨전쟁피해복구, ⑩전몰자 묘지, ⑪폐점시간, 숙박시설, 오락장, 윤락 등에 관한 법, ⑫기업조직, ⑬노동자 보호 등 사회보험, ⑭직업훈련 및 학술연구 진흥, ⑮공용수용권, ⑯경제적 지위 남용, ⑰농업·임업, 식량확보, 원양어업, 연안어업 등, ⑱도시계획상의 토지거래, 토지법 및 주택보조금법 구동독발행채무 보조금법 등, ⑲ 인수공통전염병에 대한 조치, 의료업의 허가 및 약국제도, 약품, 의료기기, 치료제 등에 관한 법률 ⑲a병원의 경제성 보장과 병원치료수가에 관한 규정, ⑳식품제조법, 농업 및 임업의 종자 및 묘목거래의 보호, 식물의 병충해에 대한 보호 및 동물보호 등, ㉑항해, 기상관측, 내륙수로 등, ㉒도로교통, 자동차제도 등, ㉓철도(연방철도제외) ㉔쓰레기 처리, 대기정화 등, ㉕국가배상, ㉖인공수정, 유전정보, ㉗자치단체 공무원 및

구분	원문	국문
	Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben): 1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, 2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.	법관의 지위에 따른 권리·의무, ㉘수렵제도, ㉙ 자연보호, ㉚토지분배, ㉛지역개발계획, ㉜수자원관리, ㉝대학입학·졸업 기본법 제91a조 ① 연방은 주의 사무수행에 있어서 해당 사무가 국가전체에 중요하고 생활관계의 개선을 위하여 연방의 협력이 필요한 경우(공동사무)에 다음 영역에서 협력한다. 1. 지역 경제구조의 개선 2. 농업구조 및 해안보호의 개선
주헌법 (주간 편차 주사무:× 자치사무: 예시적열거)○	Artikel 83(1) In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fallen insbesondere die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe; der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau; die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und elektrischer Kraft; Einrichtungen zur Sicherung der Ernährung; Ortsplanung, Wohnungsbau und Wohnungs-aufsicht; örtliche Polizei, Feuerschutz; örtliche Kulturpflege; Volks- und Berufsschulwesen und Erwachsenenbildung;Vormundschafts-wesen und Wohlfahrtspflege; örtliches Gesundheitswesen; Ehe- und Mutter- beratung sowie Sauglingspflege; Schulhygiene und körperliche Ertüchtigung der Jugend; öffentliche Bäder; Totenbestattung; Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten.	바이에른주 헌법 제83조 제1항 ① 게마인데의 고유 효력범위에는 특히 게마인데 자산관리와 지방공기업의 운영, 지역교통, 도로와 보도건설, 수도 및 에너지 공급, 도시계획, 주택건설 및 감독, 지역경찰, 소방, 지역문화육성, 대중·직업·성인학교운영, 후견 및 복지행정, 혼인 및 모성상담, 영아보육, 학교보건, 청소년보호, 공공수영장관리, 장례, 지역문화재관리가 해당된다.

□ 사법권 배분

❍ 사법권 배분은 중앙-지방 간 사법권(법원, 경찰 등) 배분에 대한 규정(예: 자치경찰, 중앙과 구분되는 별도의 지방법원 등)이 명문화되어 있는지 여부를 말함

❍ 독일은 기본법에서 경찰/사법제도 등을 연방과 주의 사무로 명시(따라서 게마인데의 자치사무가 아님)

<표 3-9> 독일 지방정부에 사법권 등 이양 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법) (연방과 주의 사무로 규정)	Artikel 73(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über: 9a. die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht; Artikel 92 Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetze vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.	기본법 제73조 ① 연방은 다음 사항에 관하여 전속적 입법권을 가진다. 9a. 주를 초월하는 위험이 존재하고, 주 경찰청의 관할이 인정되지 않거나 주의 최상급관청이 이양을 요청하는 경우에 연방 형사경찰청에 의한 국제테러리즘 위험의 방어 기본법 제92조 사법권은 법관에게 맡겨진다. 사법권은 연방헌법재판소, 기본법이 정하는 연방법원 및 주법원에 의하여 행사된다.

3) 재정분야

□ 지방의 과세권

❍ 지방의 과세권은 지방세 자치법률주의 규정유무를 말함

❍ 독일은 기본법과 주헌법은 기초지방자치단체에 귀속되는 조세, 지방자치단체의 조세 관련 권한 등을 명시하고 있음

<표 3-10> 독일 지방정부 과세자주권 확대 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 106(6) Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen.	기본법 제106조 ⑥ 토지세와 영업세의 수입은 기초지방자치단체에 귀속되며, 지역 소비세와 특별소비세는 기초지방자치단체 또는 주법이 정하는 바에 따라 지방자치단체연합체에 귀속된다. 기초지방자치단체는 법률의 범위 내에서 토지세와 영업세의 징수율을 확정할 권한이 있다. 게마인데는 법률의 범위에서 부동산세 및 영업세의 징수율을 정할 권한을 가진다.
	Artikel 105(2a)Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Sie haben die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer.	기본법 제105조 ②a 주(州)는 조세가 연방법률로 규정된 조세와 동종이 아닌 범위 안에서, 지방소비세 및 사치세에 관한 입법권을 가진다. 주는 토지취득세의 세율을 정할 권한을 가진다.

구분	원문	국문
주헌법	Artikel 105(2) Die Gemeinden und Landkreise haben das Recht, eigene Steuern und andere Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben.	작센주 헌법 제87조 ② 기초지방자치단체와 광역지방자치단체는 법률에 따라 세금과 기타 공과금을 징수할 권한을 가진다.
지방 자치법 등 (주법률)	Artikel 3(1) Die Gemeinden können örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, solange und soweit diese nicht bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind.	바이에른주 지방공과금법(Kommunal-abgabengesetz) 제3조 ① 게마인데는 연방법이 규율하고 있는 세금과 동일한 종류의 세금이 아닌 한, 지역소비세와 특별소비세를 징수할 수 있다.

□ 재정조정제도

❍ 재정조정제도는 지방재정조정제도에 대한 명시적 규정유무를 말함

❍ 독일은 기본법과 주헌법에서 재방재정 조정제도를 통한 균형을 고려하도록 규정하고 있음

<표 3-11> 독일 지방조정제도 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 107(2) Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbande) zu berücksichtigen. (.....) Es kann auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen	기본법 제107조 ② 법률에 의하여 주의 상이한 재정력이 적절히 조정되도록 하여야 한다. 이때 기초지방자치단체(지방자치단체연합체)의 재정력 및 재정수요가 고려되어야 한다. ...(중략)... 이 법률에서는 연방이 자신의 재원으로 재정력이 약한 주에 대해 일반적 재정수요를 보충적으로 충당하기 위한 교부금(보충교부금)을 지급할 것을 규정할 수 있다.

구분	원문	국문
	Finanzbedarfs (Erganzungs-zuweisungen) gewährt.	
주헌법	Artikel 137(5) Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern.	헤센주 헌법 제137조 ⑤ 주는 기초지방자치단체와 광역지방자치단체가 자치사무와 위임사무를 수행하기 위한 필요한 자금을 부담조정과 재정조정의 방식으로 확보하게 하여야 한다.

☐ 재정부담 배분

❍ 재정부담 배분은 고유사무 자기부담원칙, 위임사무 위임기관 비용부담 원칙 등 사무의 종류별 비용부담주체를 명시적으로 규정하는 것을 말함

❍ 독일은 기본법이나 주헌법 상에 재정권 배분 및 위임사무 비용부담 주체가 사무를 위임하는 기관임을 분명히 명시하고 있음

<표 3-12> 독일 재정권배분 및 위임사무 비용부담주체 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 104(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt. (2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.	기본법 제104a조 ① 연방과 주는 기본법이 특별히 규정하지 않는 한 자기과제의 수행에 필요한 지출을 독립부담한다. ② 연방의 위임으로 주가 집행하는 경우에는 연방은 이에 소요된 지출을 부담한다.
	Artikel 107(2) Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird;	기본법 제107조 ② 재정여건이 양호한 지역과 취약한 지역 간의 합리적 재정형평은 법률에 의해 보장되어야 한다.

구분	원문	국문
주헌법	Artikel 78(3) Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden	노르트라인-베스트팔렌주 헌법 제78조 ③ 주가 법률이나 규칙을 통하여 게마인데 또는 게마인데연합에 특정한 공공사무를 위임하는 경우 주의 비용보존에 관한 사항을 동시에 결정한다.

□ 재정건전성

❍ 재정건전성은 재정건전성 원칙(수지균형, 채무관리 등)을 명시적으로 규정하는지 여부를 말함

❍ 독일은 기본법 차원에서는 단지 포괄적 규정을 통해 지방재정 운용의 원칙을 기술하고 있음. 이에 비해 주헌법은 비교적 명확하게 지방재정 운용의 원칙(재정건전성 원칙)을 기술함

<표 3-13> 독일 지방재정 운용원칙 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 109(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder	기본법 제109조 ③ 연방 및 주 정부의 예산은 원칙적으로 수입 없이 신용으로 충당될 수 있다. 연방과 주는.....심각한 비상사태와 자연재해에 대하여 영향을 취할 수 있도록 규칙을 제공할 수 있다. 비상규칙은 부채상환에 대한 규칙을 포함해야 한다.

구분	원문	국문
	außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.	
주헌법	Artikel 82(1) Der Haushalt ist grundsatzlich ohne Nettokredit-aufnahme auszugleichen. (3) Bei Naturkatastrophen oder außergewohnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeintrachtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Hierfür ist eine entsprechende Tilgungs-regelung vorzusehen. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zuruckzuführen.	바이에른 헌법 제82조 ① ① 예산은 순계 신용수신 없이 균형을 이루어야 한다. ③ 자연재해 또는 국가의 통제를 벗어나고, 국가재정에 상당한 위해가 되는 심각한 비상사태의 경우에는 제1항에서 벗어날 수 있다. 이를 위해서는 상응하는 변제규칙을 제공해야 한다. 차관은 일정한 기간 내에 상환해야 한다.
지방 자치법 등 (주법률)	Artikel 75(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Die Haushaltswirtschaft ist wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Dabei ist den Erfordernissen des gesamt-wirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.	노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법 제75조 ① 게마인데는 사무의 지속적인 이행을 보장할 수 있도록 예산경제를 계획하고, 관리해야 한다. 예산경제는 경제적이고, 효율적으로 그리고 절약하여 운영해야 한다. 이를 위하여 전체 경제의 균형에 필요한 요건들을 고려해야 한다.

4) 기타분야: 이념 및 헌법전문

□ 지방분권국가 선언 및 지방간 균형발전 선언

❍ 독일은 '지방분권 국가' 및 '지방간 균형발전'에 대한 선언 규정을 명문화하지 않고 있음

- 기본법 또는 주헌법의 전문이나 개별 조문에 이에 대한 규정을 두고 있지 않음

□ 지방정부 명칭사용

❍ 독일은 연방헌법에서 '지역정부(Regierung)'와 '기초자치단체(게마인데)'를 명확히 구분함

- 주헌법에서는 지방자치단체를 공법상의 지역단체(Gebietskörper-schaft)로 표현

<표 3-14> 독일 지방정부 명칭 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 28(1) In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.	기본법 제28조 ① 제2문: 주, 군, 게마인데에는 국민이 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거로 선출한 대표기관이 구성된다.
주헌법	Artikel 11(2) Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebiets-körperschaften des öffentlichen Rechts.	바이에른주 헌법 제11조 ② 게마인데(기초자치단체)는 원래 공법상의 지역단체이다.

5) 기타분야: 정부 간 관계

□ 지방정부 기관 구성 다양화 및 지방정부의 종류, 지방정부 조직 자율성

❍ 독일의 경우, 주정부별로 지방자치단체의 기관구성이 다양하나(예: 게마인데의 경우 선출된 의회대신 게마인데 총회를 둘 수 있음), 이와 관련된 규정은 일반적으로 지방자치법에 규정하고 있음

❍ 독일 기본법은 지방자치단체의 종류를 명시적으로 규정하고 있으며, 주헌법 역시 지방자치단체의 세부유형을 언급하고 있음

- 기본법에서 주, 크라이스, 게마인데 등 3가지 유형의 지방정부를 명시적으로 언급

❍ 또한 주헌법에 따라 지방정부의 형태가 매우 다양하게 규정되고 있으나 지방정부의 규모, 직제 등 운영에 필요한 사항은 구체적인 규정을 두고 있지 않음

- 다만, 상위직급의 설치와 관련해서는 주별로 공무원 보수법에 상한선을 두고 있음

<표 3-15> 독일 지방정부 종류 및 조직자율성 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법) (구체적 규정은 법률로 위임)	Artikel 28(1) Die verfassungsmaßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsatzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen	기본법 제28조 ① 각 주의 헌법질서는 기본법상의 공화주의적, 민주적, 사회적 법치국가의 원칙에 부합하여야 한다. 주, 크라이스, 게마인데에는 국민이 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거로 선출한 대표기관이 구성된다. 크라이스, 게마인데의 선거에 있어서는 유럽공동체 회원국의 국적을 가진 자도 유럽공동체 법이 정하는바에 따라 선거권과 피선거권을 가진다. 게마인데에서는 선출된 의회 대신에 게마인데총회를 둘 수

구분	원문	국문
	hervorgegangen ist. .....(생략) (2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzliehen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschafts-kraftbezogene Steuerquelle.	있다.
주헌법	Artikel 9(1) Das Staatsgebiet gliedert sich in Kreise (Regierungsbezirke); die Ab-grenzung erfolgt durch Gesetz. Artikel 10(1) Für das Gebiet jedes Kreises und jedes Bezirks besteht ein Gemeindeverband als Selbstverwaltungskörper	바이에른주 헌법 제9조 ① 국가구역은 군으로 나눈다(정부관구); 경계는 법률로 정한다. 바이에른주 헌법 제10조 ① 각각의 군의 구역을 위해 자치행정기관으로 게마인데연합을 둔다.

□ 지방의 중앙국정 참여(가칭)

❍ 독일의 경우는 기본법이나 주헌법에 지방의 중앙국정참여에 대한 규정을 명시적으로 두고 있지는 않음

- 유사성이 있는 제도로는 연방참사원(Bundesrat)을 들 수 있음

❍ 독일은 상원에 해당하는 연방참사원이 구성되어 있으며, 그 구성원의 수는 각 주의 인구규모를 고려하여 결정함

- (구성) 각 州정부가 인구에 비례하여 州공무원을 파견하여 구성

  * 최소 3명, 인구 200만 초과시 4명, 600만 초과시 5명, 700만 초과시 6명 파견

- (기능) 州의 이익 대변, 법률 제·개정 및 주요정책 결정에 참여

  * 연방참사원은 법률안 제출권 및 연방의회의 법률의결에 대한 동의권·재의결 요구권·이의제기권을 갖지만, 법률안 의결권은 없음

- (운영) 의장이 소집, 투표의 과반수로 의결, 의사공개(비공개 가능)

❍ 주헌법에서는 지방자치단체의 의견진술권만을 인정

<표 3-16> 독일의 '지방의 중앙국정 참여(가칭)'에 대한 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 50 Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.	기본법 제50조 주정부 구성원으로 구성되는 연방참사원이 연방입법, 행정, 유럽연합 사무에 참여할 수 있다.
주헌법	Artikel 83(7) Die kommunalen Spitzenverbände sollen rechtzeitig gehört werden, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung Angelegenheiten geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Gemeindeverbände berühren. Die Staatsregierung vereinbart zur Umsetzung des Konnexitäts-prinzips(Abs.3) ein Konsultations-verfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden.	바이에른주 헌법 제83조 ⑦ 지자체 정상협회들은 법률 또는 법령을 통하여 게마인데 또는 게마인데연합체와 관련되는 사무가 정해지기 이전에 적기에 청문을 해야 한다. 정부는 경련성원칙의 실행을 위하여 지자체 정상협회와 협의절차를 합의한다.

□ 지방 4대 협의체 법률안 제출권 및 특별자치 가능성 명시

❍ 독일의 경우 특별자치 등에 대해서는 기본법에 명문화된 규정을 두 있지 않음

❍ 이에 비해 법률안제출권은 '연방정부, 연방의회, 연방참사원, 주정부, 주의회, 국민발안'에 한한다고 규정함으로써, 그밖에 제3의 단체가 법률안제출권을 갖고 있지 않음을 명시

<표 3-17> 독일 지방4대협의체 법률안 제출권 관련 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 76(1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.	기본법 제76조 ① 법률안은 연방정부, 연방의회의 일부 또는 연방참사원에 의하여 연방의회에 제출된다.
주헌법	Artikel 71 Die Gesetzesvorlagen werden vom Ministerprasidenten namens der Staatsregierung, aus der Mitte des Landtags oder vom Volk (Volksbegehren) eingebracht.	바이에른주 헌법 제71조 법률안은 주정부의 이름으로 주지사, 주의회의 일부 또는 국민(국민발안)에 의하여 주의회에 제출된다.

□ 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부

❍ 독일은 연방구역의 개편과 관련하여 기본법에 상세하게 규정하고 있으며, 이는 국가통치체계에 대한 개헌이 비교적 쉬운 연성헌법의 특징이라고 볼 수 있음

- 기본법은 개별 주 간의 통합을 고려하여 주의 구역재편에 관한 조항을 두고 있음
- 주의 헌법은 주로 게마인데와 게마인데연합체의 구역개편에 관한 조항을 두고 있음

<표 3-18> 독일 행정구역개편 필요성 및 헌법사항인지 여부 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 29(1) Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewahrleisten, dass die Lander nach Große und Leistungsfahigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfullen konnen. Dabei sind die landsmannschaftliche Verbunden- heit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhange, die wirtschaftliche Zweckmaßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu beruck- sichtigen. (2) Maßnahmen zur Neu- gliederung des Bundesgebietes ergehen durch Bundesgesetz, das der Bestatigung durch Volks- entscheid bedarf. Die betroffenen Lander sind zu horen.	기본법 제29조 ① 지방은 자신이 관장하는 사업을 크기와 업무이행능력에 따라 효과적으로 달성할 수 있도록 하기 위하여, 연방의 영역을 새롭게 편성할 수 있다. 이 경우 향우적(鄕友的) 연대감, 역사적·문화적 관련성, 경제적 합목적성과 지역개발계획 및 지방 계획상 필요한 사항들을 고려하여야 한다. ② 연방영역의 재편성을 위한 조치는, 주민투표에서 찬성을 얻은 연방법률로써 행해진다. 해당 지방들의 의견은 청취되어야 한다.
주헌법	Artikel 98(1) Das Gebiet von Gemeinden und Gemeinde-verbänden kann aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. (2) Das Gebiet von Gemeinden kann durch Vereinbarung der Gemeinden mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geändert werden. Die Auflösung von Gemeinden gegen deren Willen bedarf eines Gesetzes. Vor einer Änderung des Gemeindegebietes muss die Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete gehört werden.	브란덴부르크주 헌법 98조 ① 게마인데와 게마인데연합체의 구역은 공공의 복리를 근거로 변경할 수 있다. ② 게마인데의 구역은 감독관청의 승인 하에 게마인데 간의 합의 또는 법률을 통하여 변경할 수 있다. 게마인데들의 의사에 반하여 해체할 때는 법률이 필요하다. 게마인데구역의 변경 이전에 직접 관련된 구역에 거주하는 주민의 의견을 청문해야 한다.

6) 기타분야: 주민자치권

□ 주민자치권 천명 및 주민총회

❍ 독일은 기본법이나 주헌법에서 주민자치를 직접적으로 천명하고 있지는 않음
- 그러나 일부 주의 지방자치법에서 예외적으로 게마인데총회를 인정하고 있어 간접적으로 명시하고 있다고 판단

<표 3-19> 독일 주민자치 천명 규정현황

구분	원문	국문
지방자치법 등 (주법률) (주민자치권: 간접적 명시, 주민총회: 주간 편차)	Artikel 54 In Gemeinden bis zu 70 Einwohnerinnen und Einwohnern tritt an die Stelle der Gemeindevertretung die aus den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde bestehende Gemeindeversammlung. Den Vorsitz hat die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister.	슐레스비히-홀슈타인주 지방자치법 (Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein) 제54조 70명 이하의 주민으로 구성되는 게마인데에서는 지방의회를 대신에 주민으로 구성되는 게마인데총회를 둔다. 지방자치단체의 장은 총회의장이 된다.

□ 직접민주주의제도 도입

❍ 독일은 직접민주주의제도에 대한 기본법 상의 규정은 없으며, 주헌법에서 이를 규정함

<표 3-20> 독일 주민투표 및 주민소환 근거 규정현황

구분	원문	국문
주헌법	Artikel 74 1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt. (2) Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen.	바이에른주 헌법 제74조 ① 법률 제정 이후 유권자의 10분의 1이 발안을 하면 국민결정을 실시해야 한다. ② 국민발안은 정교하고, 근거를 가지고 만들어진 하나의 법안으로 제출되어야 한다.

□ 자치권 침해제소

❍ 독일은 연방헌법재판소가 연방-주 간의 권한범위에 대한 의견차이에 대한 결정권한이 있음을 기본법에 명시하였고, 자치행정권 침해에 대해 권한쟁의 심판 청구가 가능함

- 그러나 일반인에 의한 헌법소원 제기에 대해서는 명문의 규정이 없음

<표 3-21> 독일 자치권 침해시 제소권 규정현황

구분	원문	국문
기본법 (연방헌법)	Artikel 93(1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet: 3. bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesaufsicht; 4b. über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Artikel 28 durch ein Gesetz, bei Landesgesetzen jedoch nur, soweit nicht Beschwerde beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann;	기본법 제93조 ① 연방헌법재판소는 다음 사항을 결정한다. 3. 연방 및 주의 권한과 의무, 특히 연방법을 주가 집행하는 경우 및 연방감독의 행사에 있어서 의견의 차이 4b. 제28조의 자치행정권이 법률에 의하여 침해되거나 주 헌법재판소에 소원이 제기될 수 없는 경우로서 주 법률에 의하여 침해됨을 이유로 한 지방자치단체 및 지방자치단체연합에 의한 권한쟁의 심판

제3절 독일의 헌법 특징(종합)

□ 독일의 특징

❍ 독일은 대륙법계 성문헌법국가이며, 동시에 연방국가로, 연방헌법과 주헌법을 통해 대부분의 지방분권 관련 쟁점을 명문으로 규정

❍ 미국과 마찬가지로 연방헌법(기본법)에서는 연방-주의 사무만을 열거하고, 주헌법 차원에서는 주별 편차는 있으나 지방정부의 자치사무를 예시적으로 열거하는 방식으로 명문화. 이는 입법영역도 마찬가지임

❍ 법률의 범위 내에서 자치행정권을 보장하고 있으며, 법률에 의한 기본권 제한가능성을 연방헌법(기본법)에 명시

❍ 지방정부는 주 헌법에 따라서 주법률에 따른 세금 등의 징수 권한이 있으며, 연방-주, 주-지방정부 간의 사무위임시 그 비용부담 주체가 사무를 위임한 기관에 있음을 명문으로 규정함

❍ 동독-서독 간의 재정격차 개선을 위해 통일 전후 재정조정제도를 적극적으로 활용함. 단, 이 경우 조정의 수준은 '적절한 조정'으로 각 주 간의 격차를 조정하지만, 주 간 재정력의 순위를 변경시킬 수 없음

❍ 지방정부의 세부유형은 주헌법에서 규정하며, 자치권 침해시 제소권을 헌법에서 명시함. 또한 행정구역 개편을 헌법사안으로 판단

❍ 지방정부의 기관구성 및 조직에 대한 다양성을 보장하고 있으며, 주민참여에 대한 규정이 주 헌법 차원에서 규정

❍ 전반적으로 대부분의 규정이 주헌법 차원에서 비교적 명확하게 규정됨

<표 3-22> 독일의 헌법 특징(종합)

분야	세부쟁점	분석내용
입법	1) 입법권 범위	• 연방헌법과 주헌법에서 '법률 범위 안에서'를 명시
	2) 국가-지방의 입법영역 배분	• 연방헌법: 연방-주 관계 규정 • 주헌법: 게마인데의 고유한 입법영역 규정
	3) 기본권 제한 권한	• 연방헌법: 기본권 제한가능성과 본질적 내용 침해불가의 원칙을 명문으로 규정 • 주헌법: 주 간에 편차가 있으나 바이에른주에서는 명시적으로 규정
	4) 벌칙 제정권	• 연방헌법과 주헌법에는 없음 • 주법률: 지방별로 편차가 있으나, 노르트라인-베스트팔렌주의 경우 지방자치법에서 규정
사무	1) 사무배분원칙 및 정부간 행정권 배분	• 연방헌법 및 주헌법: 국가와 지방사무배분의 기준을 명시, 보충성원칙도 모두 기술
	2) 국가-지방사무 열거	• 연방헌법: 국가사무만을 열거, 자치사무는 열거하지 않음 • 주헌법: 지역별 편차가 있으나, 바이에른주는 자치사무를 예시적으로 열거, 주사무에 대한 열거는 없음
	3) 사법권배분	• 연방헌법: 경찰과 사법을 연방과 주의 사무로 규정(게마인데의 자치사무가 아님이 명문으로 규정)
재정	1) 지방의 과세권	• 연방헌법과 주헌법이 게마인데에 귀속되는 조세의 종류 및 기타 기준을 명시
	2) 재정조정제도	• 연방헌법과 주헌법에서 재정조정제도를 명문으로 명시
	3) 재정부담 배분	• 연방헌법과 주헌법에서 재정권배분 및 위임사무 비용부담주체가 사무를 위임하는 기관임을 명시
	4) 재정건전성	• 연방헌법: 포괄적 규정을 통해 지방재정운용 원칙을 기술 • 주헌법: 비교적 명확하게 지방재정운용의 재정건전성원칙을 기술

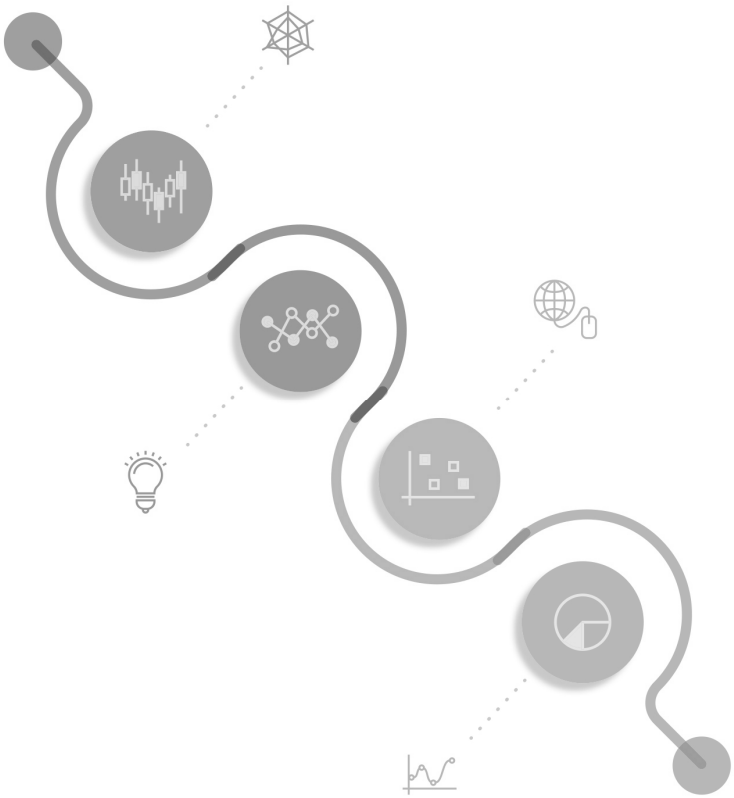
분야		세부쟁점	분석내용
기타	이념 및 헌법전문	1) 지방분권국가 선언	• 규정없음
		2) 지방정부 명칭 사용	• 연방헌법에서 지역정부와 게마인데를 명확히 구분하며, 주헌법은 다시 공법상의 지역단체임을 명시
		3) 지방간균형발전 선언	• 규정없음
	정부간 관계	1) 지방정부 기관구성 다양화	• 연방헌법과 주헌법에서 명시적으로 규정(상세 내용은 지방자치법에 규정)
		2) 지방정부 종류	• 연방헌법에서부터 그 종류를 명시
		3) 지방의 국정참여	• 양원제국가로 연방참사원이 그 역할을 함
		4) 지방정부 조직 자율성	• 연방헌법과 주헌법에서 규정(단, 구체적 규정은 법률에 위임)
		5) 지방 4대 협의체 법률안 제출권	• 연방헌법에서 '연방정부, 연방의회, 연방참사원, 주정부, 주의회, 국민발안'에 한한다고 규정함(권한없음을 명시)
		6) 특별자치가능성 명시	• 규정없음
		7) 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부	• 연방헌법과 주헌법에서 명시적으로 규정
	주민자치권	1) 주민 자치권 천명	• 헌법적 차원의 명시는 없지만, 지방자치법 등 주법률에서 간접적으로 명시(예: 슐레스비히 홀스타인주 지방자치법에서 주민총회를 명시)
		2) 주민총회	• 주법률에서 편차가 있으나 인정하는 경우가 있음(예: 슐레스비히 홀스타인주 지방자치법에서 주민총회를 명시)
		3) 직접민주주의 제도도입	• 주헌법에서 규정
		4) 자치권침해제소	• 연방헌법에서 권한쟁의심판의 성격으로 인정

제4장
스위스

제1절 스위스의 일반현황 및 제도

제2절 스위스의 지방분권 헌법 규정 현황

제3절 스위스의 헌법 특징(종합)



제 4 장 스위스

제1절 스위스의 일반현황 및 제도

1) 일반현황 및 헌법체계

□ 일반현황 및 헌법체계

❍ 연방체제하에 26개 주정부(canton)로 구성된 연방제 국가
- 인구 약 8백만명, 면적 약 4만㎢, 인구밀도 188명/㎢

❍ 대륙법계의 성문헌법 국가이며, 직접민주주의를 채택하고 있음

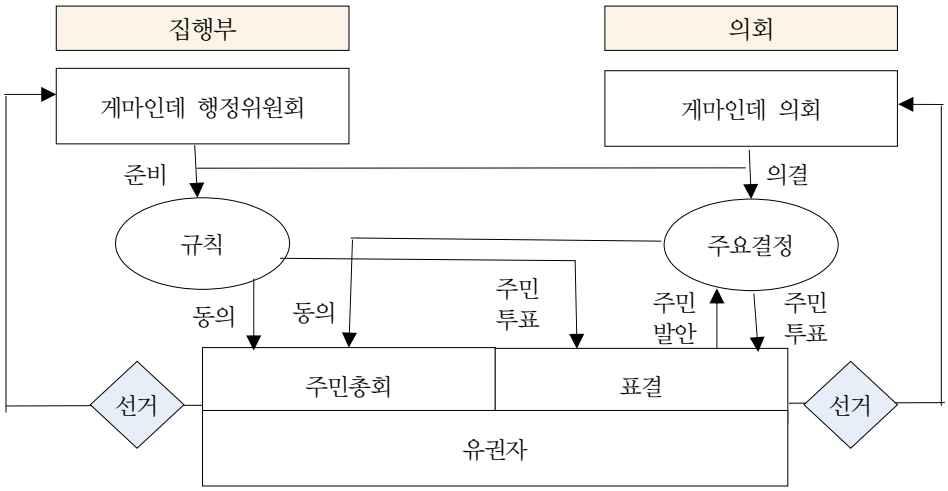
❍ 7인의 연방평의회 중 1명이 스위스 연방의회에 의해 선출되어 1년 임기의 대통령이 됨
- 칸톤의 자율성이 매우 높게 보장되는 사실상 26개의 칸톤지방체계

2) 지방정부 구조 및 관계

□ 지방정부 구조

❍ 연방정부-주정부(칸톤)-기초정부(게마인데)로 구성
- 26개 칸톤과 2,324개 게마인데로 구성되어 있는 2계층제(2017년 기준)

<그림 4-1> 스위스 지방정부 구조



□ 중앙-지방 관계

❍ 연방-칸톤의 관계는 매우 높은 독자성과 자율성을 보장하고 있으며, 칸톤-게마인데의 관계는 연방-칸톤 간의 독자성 보다는 그 자율성이 낮지만 다른 나라에 비해 자율성이 매우 높음

3) 지방정부 재정[3)]

□ 지방재정 규모와 제도적 특징

❍ 스위스는 조세를 단순한 지방정부의 재원확보 차원을 넘어 칸톤 간의 경쟁을 둘러싼 조세경쟁체제를 통해 국가업무 수행의 효율성을 높이고 절약을 유도한다는 특징이 있음

❍ 지방재정의 가장 핵심이 되는 지방세 제도에 대한 자주입법권이 칸톤에 있어, 세율과 세목을 결정하는 권한이 대부분 연방이나 주에 있는 타 국가와 비교해 지방분권이 강화된 측면이 있음

3) 자료: 이기우, 2013 참고

❍ 지방세제도 결정과정에서 국민투표 등 직접적 참여가 되, 납세자가 직접 과세의 종류와 정도를 결정함

❍ 헌법적 차원에서 특별히 연방에서 결정하도록 위임한 사안이 아니면 칸톤이 법률로서 조세에 관해 규정할 수 있기 때문에 칸톤마다 세목과 세율이 다르고, 변화의 빈도도 높음

- 연방헌법에서 지방세의 세목과 세율을 연방법으로 획일적으로 규정하는 것을 금지하고 있음
- 연방세에 대해서는 과세의 원칙과 연방세 종류를 헌법에 규정하고 있어 헌법상의 세율 변경이나 세목의 변경을 위해서는 개헌이 필요
- 주민이 납부하는 세금액은 지방의회가 결정하는 조세조정률에 따라 매년 결정됨(법정 세율의 가중 또는 감경이 가능)
- 연방세의 징수기관은 칸톤이나 게마인데로, 이때 해당 지역에서 징수한 연방세의 상다부분은 징수한 지역의 수입이 됨(전체 중 30%를 칸톤의 몫으로 두고, 이 중 연방세수의 17%는 칸톤의 몫, 13%는 칸톤 간 재조정에 사용)
- 연방과 칸톤, 게마인데는 동일한 세원에 대해 각각 과세할 수 있으며, 일부 칸톤은 단순히 게마인데세의 일부를 칸톤에 이전하도로 규정하기도 함. 단, 게마인데 간, 칸톤 간의 수평적 이중과세는 헌법으로 금지됨
- 칸톤은 서로 독자적인 재정기준을 가지기 때문에 기업과 주민의 유치를 둘러싼 경쟁이 발생되어 경쟁력을 높임

□ 지방재정조정제도

❍ 스위스는 지방재정지수만을 기준으로 재정 빈곤지역에 대한 재정격차를 해소하고자 함(즉, 지방자치단체의 노력만으로는 극복할 수 없는 지리적, 인구적 요인에 따른 추가비용만을 추가 지원할 뿐, 부담의 공평분담을 주고자 함)

- 수직적 재정조정: 연방-칸톤-게마인데 간 재정조정 가능
- 수평적 재정조정: 칸톤-칸톤, 게마인데-게마인데 간 재정조정 가능(전체 재정조정의 1/3 정도)

- 재정조정을 위한 재원 마련에 칸톤도 역할을 수행하도록 함으로써 칸톤 간의 연대성과 협력을 제고

제2절 스위스의 지방분권 헌법 규정 현황

1) 입법분야

□ 입법권 범위

❍ 입법권 범위는 중앙-지방정부 법률 간 효력관계에 대한 규정을 검토하는 것임

❍ 스위스는 우리 헌법과 달리 주(칸톤)헌법은 연방헌법 및 연방법률에 배치되지 않는 범위 내에서 이를 보장함(즉, 법률 범위 내로 규정)

- 그러나 칸톤-게마인데 간의 관계는 주헌법에서 비교적 간접적인 규정을 통해서 주법률 범위 내의 효력을 보장함

<표 4-1> 스위스 중앙-지방정부 간 법률 효력관계 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Artikel 50 1. Die Gemeinde- autonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Artikel 51 2. Die Kantons-verfassungen bedürfen der Gewähr-leistung des Bundes. Der Bund gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen	연방헌법 제50조 ① 지방자치단체의 독립성은 주 법률이 정하는 범위에서 보장된다. 연방헌법 제51조 ② 주 헌법은 연방에 의하여 보장되어야 한다. 연방은 주 헌법이 연방법률에 배치되지 아니하는 경우에는 이를 보장한다.
주 헌법 (간접규정)	Artikel 85 1. Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen möglichst weiten Handlungs-spielraum.	취리히칸톤 헌법 제85조 ① 게마인데는 자신의 사무를 독자적으로 정한다. 칸톤의 법률은 게마인데에게 가능한 한 넓은 재량영역을 보장한다.

□ 국가-지방의 입법영역 배분

❍ 국가-지방의 입법영역 배분은 중앙정부의 전속 입법사항 열거, 중앙-지방간 경합적 입법영역, 지방정부의 고유 입법영역 등을 명시 하는 규정 유무를 말함

❍ 스위스의 중앙-지방 입법영역의 배분은 주(칸톤)의 주권을 헌법에 의해 제한되지 않는 한 보장하고, 연방에 위임되지 않은 모든 권한을 행사할 수 있다고 규정하고 있으므로 원칙적으로 주의 입법권을 포괄적으로 보장함

- 표에서 분류한 각 사무는 연방헌법 조문에 해당 분야의 법률 제정주체를 중앙-지방 중 어디로 규정하고 있는지에 따라 분류함

<표 4-2> 스위스 중앙-지방 입법영역 배분 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Artikel 42 1. Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Artikel 43 Die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen.	연방헌법 제42조(연방의 사무) ①연방은 연방헌법에 의하여 규정된 사무를 수행한다. 연방헌법 제43조(칸톤의 사무) 칸톤은 그 권한의 범위 내에서 어떠한 사무를 수행할 것인가를 결정한다. (예시)연방사무: 외교, 국방, 철도, 항공, 화폐·통화, 관세, 사회보장, 재정 및 경제정책, 원자력, 외국인 및 이민자정책 등
주헌법	Artikel 100-121	취리히칸톤 헌법 제110조-제121조 칸톤과 게마인데의 사무를 구체적으로 열거 (예시) 주(칸톤)사무: 교육, 병원, 경찰, 문화, 조세, 스포츠, 민법 및 형법 등 게마인데사무: 쓰레기처리, 상·하수도, 사회복지, 소방, 지역계획, 여가시설, 도로관리 등

□ 기본권 제한 권한 및 벌칙 제정권

❍ 기본권 제한 권한은 자치법규로 기본권 제한 가능여부이고, 벌칙 제정권은 조례로 벌칙규정 제정 가능여부를 말함

❍ 스위스의 경우, 법률에 의한 기본권 제한가능성이 헌법에 명시되어 있으나, 자치법규로 기본권 제한이 가능한지 여부는 연방헌법 상에 규정되어 있지 않음

- 다만, 연방헌법이 주가 연방헌법에 의하여 제한되지 아니하는 한 주권을 가지며 연방에 맡기지 아니한 모든 권리를 행사한다(제3조)고 규정하고 있으므로, 이 규정이 주헌법에 적용될 수 있음

❍ 주는 사법의 집행권한만을 가지고 있어 조례로 벌칙 제정이 가능한지 여부는 연방헌법에서 규정되지 않음

<표 4-3> 스위스 자치법규로 기본권 제한가능여부 및 벌칙제정권 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법 (기본권 제한권한 규정, 간접)	Artikel 36 1. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwer- wiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. 2. Einschränkungen von Grund- rechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein. 3. Einschränkungen von Grund- rechten müssen verhältnismässig sein. 4. Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.	연방헌법 제36조(기본권의 제한) ① 기본권의 제한은 법률에 기초하여야 한다. 중대한 제한은 법률에 의하여 명시적으로 예견되어야 한다. 다만 긴급하고 명백한 위험의 경우는 그렇지 아니한다. ② 기본권의 제한은 공익 또는 제3자의 기본권의 보호를 위하여 정당화되는 경우에 한한다. ③ 기본권의 제한은 추구하는 목적에 비례하는 것이어야 한다. ④ 기본권의 핵심적인 내용은 침해할 수 없다.

2) 사무분야

□ 사무배분원칙 및 정부 간 행정권 배분

❍ 사무배분원칙은 중앙-지방사무 간 배분의 원칙 및 책임에 대한 규정 (예: 보충성원칙, 전권한성, 자기책임성 등) 유무를 말함

❍ 정부 간 행정권 배분은 치사무-위임사무를 구분하여 명시하는 규정유무를 말함

❍ 스위스의 경우 연방헌법에서 주(칸톤)의 독자성과 자율성을 부여
- 임무의 분배 및 수행 시 적용되는 원칙을 헌법에 규정함

<표 4-4> 스위스 사무배분 기준 및 정부 간 행정권 배분 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Artikel 3 Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Artikel 43a 1 Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. 2 Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. 3 Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen. 4 Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen. 5 Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden.	연방헌법 제3조(주) 각 주는 연방헌법에 의하여 제한되지 아니하는 한 주권을 가지며, 연방에 맡기지 아니한 모든 권리를 행사한다. 연방헌법 제43조a (국가적 임무의 분배 및 수행시 적용되는 원칙) ①연방은 주에 의한 임무 수행이 불가능하거나 획일적인 규제가 요구되는 임무만을 수행한다. ②공공사업의 수혜를 받는 모든 집단은 그에 대한 비용을 부담한다. ③공공사업의 비용을 부담하는 모든 집단은 그 사업의 성격을 정한다. ④보편적으로 제공되는 사업은 모든 사람이 용이하게 접근할 수 있어야 한다. ⑤국가의 임무는 합리적익 적절하게 수행되어야 한다.

구분	원문	국문
주헌법	Artikel 1 1. Der Kanton Zürich ist ein souveräner Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 4. Der Kanton anerkennt die Selbstständigkeit der Gemeinden. Artikel 5 2. Der Kanton und die Gemeinden anerkennen die Initiative von Einzelnen und von Organisationen zur Förderung des Gemeinwohls. Sie fördern die Hilfe zur Selbsthilfe. 3. Sie nehmen Aufgaben von öffentlichem Interesse wahr, soweit Private sie nicht angemessen erfüllen.	취리히칸톤 헌법 제1조 ①취리히칸톤은 스위스연방의 주권적인 위상을 갖는다. ④칸톤은 게마인데의 독립성을 인정한다. 취리히칸톤 헌법 제5조 제2항, 제3항 ②칸톤과 게마인데는 공익을 조장하기 위하여 개인들과 조직들의 이니셔티브를 인정한다. 칸톤과 게마인데는 자조에 대한 지원을 촉진한다. ③칸톤과 게마인데는 민간에서 적절하게 수행할 수 없는 공익적 사무를 수행한다.

□ 국가-지방사무 열거(판단보류)

❍ 국가-지방사무 열거는 국가사무와 지방사무의 구체적인 내용범위 등에 대한 명시적 규정유무를 말함

❍ 스위스는 연방헌법에서 구체적인 사무를 열거하기 보다는 앞서 살펴본 바와 같이 국가-지방사무를 구분하는 원칙을 제시하고, 각 사무별 주체를 조문별로 명시(예: 국방사무의 담당이 어디인지 등)

❍ 연방, 주 및 기초의 사무를 예시적으로 살펴보면 아래와 같음

- 연방사무: 외교, 국방, 철도, 항공, 화폐·통화, 관세, 사회보장, 재정 및 경제정책, 원자력, 외국인 및 이민자정책 등
- 주(칸톤)사무: 교육, 병원, 경찰, 문화, 조세, 스포츠, 민법 및 형법 등
- 기초(게마인데)사무: 쓰레기처리, 상·하수도, 사회복지, 소방, 지역계획, 여가시설, 도로관리 등

<표 4-5> 스위스 국가-지방사무 열거 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Artikel 42 Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Artikel 43 Die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen.	연방헌법 제42조 (연방의 임무) 연방은 연방헌법에 의하여 주어진 임무를 수행한다. 연방헌법 제43조 (주의 임무) 주는 그 권한 범위 내에서 달성해야 할 임무를 결정한다.
주헌법	Artikel 83 Die politischen Gemeinden nehmen alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind.	취리히칸톤 헌법 제83조 정치게마인데는 연방과 칸톤의 권한에 속하지 않는 모든 공적인 사무를 수행한다.

□ 사법권 배분

❍ 사법권 배분은 중앙-지방 간 사법권(법원, 경찰 등) 배분에 대한 규정 유무를 말함

❍ 스위스는 연방헌법에서 사법제도 중 법원의 조직, 행정, 형벌과 처분의 집행은 주의 관할임을 명시

- 민법과 형법 모두 연방과 주의 관할 사항을 명백하게 연방헌법에 명시

❍ 연방경찰은 없고, 자치경찰(주의 고유사무)만이 존재함. 연방법원과 일부 항소법원 외 모든 사법기관이 주의 소속

<표 4-6> 스위스 지방정부에 사법권 등 이양 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법 (주의 권한임을 명시)	Artikel 122 1. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts ist Sache des Bundes. 2. Für die Organisation der Gerichte und die Rechtsprechung in Zivilsachen sind die Kantone	연방헌법 제122조 (민법) ①민법 및 민사소송에 관한 입법은 연방의 관할 사항이다. ② 민사에 관한 법원의 조직 및 행정은 법률에서 달리 정하는 경우를 제외하고는 주의 관할 사항이다.

구분	원문	국문
	zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht. Artikel 123 1. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes. 2. Für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmen-vollzug sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht. Artikel 125 Die Gesetzgebung über das Messwesen ist Sache des Bundes Artikel 191b 1. Die Kantone bestellen richterliche Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitig- keiten sowie von Straffällen. 2. Sie können gemeinsame richter- liche Behörden einsetzen.	연방헌법 제123조 (형법) ①형사 및 형사소송에 관한 법률의 제정은 연방의 권한에 속한다. ② 형사에 관한 법원의 조직 및 행정, 형벌과 처분의 집행은 법률에서 달리 정하는 경우를 제외하고는 주의 관할 사항이다. 연방헌법 제125조 (양형) 양형에 관한 법률은 연방의 관할 사항이다. 연방헌법 제191b조(주 사법기관) ① 주는 민사상, 공법상의 쟁송 및 형사사건을 재판하기 위한 법원을 설치한다. ② 주는 합동법원을 설치할 수 있다.

3) 재정분야

□ 지방의 과세권

❍ 지방의 과세권은 지방세 자치법률주의 규정 유무를 말함

❍ 스위스의 연방헌법은 지방정부의 고유임무 수행을 위한 재원확보 방안을 지원하도록 규정하고, 주의 세금부과 및 징수 권한, 중앙-지방 간 세금 분배기준 등을 명문화하고 있음

- 다만, 연방 관할사항인 조세의 종류와 내용을 규정하고, 해당 영역에 한하여 중과세 방지를 위해 주 및 지방자치단체의 과세 제한을 명시
- 연방헌법과 주헌법에서 주(칸톤)의 지방세자치법률주의 인정

<표 4-7> 스위스 지방정부 과세자주권 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Artikel 47 2. Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Artikel 128 1. Der Bund kann eine direkte Steuer erheben: a. von höchstens 11,5 Prozent auf dem Einkommen der natürlichen Personen; b. 71 von höchstens 8,5 Prozent auf dem Reinertrag der juristischen Personen; 2. Der Bund nimmt bei der Festsetzung der Tarife auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht. 4 Die Steuer wird von den Kantonen veranlagt und eingezogen. Vom Rohertrag der Steuer fallen ihnen mindestens 17 Prozent zu. Der Anteil kann bis auf 15 Prozent gesenkt werden, sofern die Auswirkungen des Finanzausgleichs dies erfordern.	연방헌법 제47조 ② 연방은 주에 충분한 고유임무를 부여하고, 주의 자치기구를 존중한다. 연방은 충분한 재원을 부여하며 주가 고유임무를 수행하는데 필요한 재원을 확보할 수 있도록 지원한다. 연방헌법 제128조 ① 연방은 다음에 직접세를 부과한다. 1. 자연인의 소득에 대한 최고 11.5%의 직접세, 2. 법인의 순이익에 대한 최고 9.8%의 직접세 ② 연방은 세율을 정함에 있어 주와 지방자치단체의 직접세 부담을 고려한다. ④ 주는 세금을 부과하고 징수한다. 조세의 총수익 가운데 최소한 17%는 주에 귀속된다. 단, 주 간의 재정균형을 도모하기 위하여 필요한 경우에는 그 귀속분이 15%까지 축소될 수 있다. 연방헌법 제130조(부가가치세), 제131조(특별소비세), 제132조(인지세 및 원천징수세), 제133조(관세) 등
주헌법	Artikel 125 1. Das Gesetz legt die Steuerarten, den Kreis der steuerpflichtigen Personen, den Gegenstand der Steuern und deren Bemessung fest. Artikel 126. 1 Das Gesetz legt die Grundsätze für die Erhebung weiterer Abgaben fest. 2 Es bestimmt insbesondere: a. die Art und den Gegenstand der Abgabe; b. die Grundsätze der Bemessung; c. den Kreis der abgabepflichtigen Personen.	취리히칸톤 헌법 제125조 ① 법률은 조세 종류, 납세자의 범위, 조세의 대상, 그리고 세율을 확정한다. 취리히칸톤 헌법 제126조 ① 법률은 추가적인 공과금의 징수를 위한 기본원칙을 정한다. ② 법률은 특히 다음의 사항을 정한다. a. 공과금의 종류와 대상; b. 세율의 기본원칙; c. 공과금납부자의 범위

□ 재정조정제도

❍ 재정조정제도는 지방재정조정제도에 대한 명시적 규정 유무를 말함

❍ 스위스는 연방-주, 주-주 사이의 재정균형 및 부담분 상계를 위해 법률을 제정하도록 하고, 그 목적과 방법을 연방헌법에 명시함. 또한 주헌법에서 게마인데 간의 재정조정을 명시함

<표 4-8> 스위스 지방재정 조정제도 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Artikel 135 1. Der Bund erlässt Vorschriften über einen angemessenen Finanz- und Lasten- ausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen. 2. Der Finanz- und Lastenausgleich soll insbesondere: a. die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern; b. den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten; c. übermässige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geografi-schtopografischen oder soziodemo-grafischen Bedingungen ausgleichen; d. die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fördern; e. die steuerliche Wettbewerbs- fähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten. 3. Die Mittel für den Ausgleich der Ressourcen werden durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund zur Verfügung gestellt. Die Leistungen der ressourcenstarken Kantone betragen mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes.	연방헌법 제135조 ① 연방은 연방과 주간 그리고 주 간의 재정균형과 부담분 상계에 관한 법률을 제정한다. ② 재정균형과 부담분 상계는 특히 다음을 목적으로 한다. 1. 주 간의 재정능력 격차 완화, 2. 주의 최소 재정수입원 마련을 보장, 3. 위상지리학 및 인구사회학적 요인으로 인한 주의 과도한 부담을 상계, 4. 부담분 상계가 동반되는 주 간의 협업을 장려, 5. 주 조세경쟁력을 국가 및 국제적 수준으로 유지 ③ 연방과 풍부한 잠재 수입원을 가진 주가 주입원의 균형에 자금을 조달한다. 풍부한 잠재 수입원을 가진 주의 분담금은 연방 부담금의 최소 2/3에서 최대 4/5로 한다.

구분	원문	국문
주헌법	Artikel 127 1. Der Kanton stellt den Finanzausgleich sicher. 2. Der Finanzausgleich: a. ermöglicht den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben; b. sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen. 3. Der Finanzausgleich wird vom Kanton und den Gemeinden getragen.	취리히칸톤 헌법 제127조 ① 칸톤은 재정조정을 보장한다. ② 재정조정은 a. 게마인데의 필수적인 사무의 수행을 기능하게 한다; b. 게마인데의 세금 기반이 서로 간에 많이 차이가 나지 않도록 한다. ③ 재정조정은 칸톤과 게마인데들이 실시한다.

☐ 재정부담 배분

❍ 재정부담 배분은 고유사무 자기부담 원칙, 위임사무 위임기관 비용부담원칙 등 사무의 종류별 비용부담주체를 명시적으로 규정하는지 여부를 말함

❍ 스위스는 연방헌법에 연방사무의 집행을 위한 주의 비용을 연방정부가 지급하도록 하는 내용이 규정되어 있고, 주헌법에서 게마인데에게 특별한 부담을 지우기 위해 칸톤이 이를 변제할 능력이 있어야 함을 명시

<표 4-9> 스위스 재정권 배분 및 위임사무 비용부담 주체 명확화 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법	Artikel 46 1. Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um. 2. Bund und Kantone können miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt.	연방헌법 제46조 ① 주는 연방헌법과 법률에 따라 연방법을 집행한다. ② 연방과 주는 연방법률 집행으로 주가 달성할 목적에 합의할 수 있다. 이를 위하여 연방과 주는 연방의 재정지원을 받는 계획을 마련한다.

구분	원문	국문
주헌법	Artikel 128 1. Erbringt eine Gemeinde besondere Leistungen für ein grösseres Gebiet oder trägt sie besondere Lasten, so kann das Gesetz dafür unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit eine angemessene Abgeltung vom Kanton oder von anderen Gemeinden vorsehen.	취리히칸톤 헌법 제128조 제1항 ① 하나의 게마인데가 넓은 영역에 걸쳐 특별한 성과를 거두거나 또는 특별한 부담을 지게 되면, 법률에 의거 게마인데의 능력을 고려하여 칸톤이나 게마인데로부터 적절한 변제를 할 수 있다.

□ 재정건전성

❍ 재정건전성은 재정건전성 원칙(수지균형, 채무관리 등)을 명시적으로 규정하는지 여부를 말함

❍ 스위스의 연방헌법은 세입-세출의 균형, 과세에 대한 법률주의원칙, 이중과세금지의 원칙 등 과세 관련 원칙을 명문화하고 있고, 주헌법은 칸톤과 게마인데의 재정건전성 원칙을 명문화하고 있음

<표 4-10> 스위스 지방재정 운용원칙 규정현황

구분	원문	국문
연방헌법	Artikel 126 1. Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. Artikel 127 1. Die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, ist in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln. 2. Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind dabei insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Be-	연방헌법 제126조 ① 연방은 세입과 세출이 장기적으로 균형을 이룰 수 있도록 한다. 연방헌법 제127조 ① 과세, 특히 납세자의 범위, 과세의 대상 및 계산에 관한 일반원칙은 법률로 정립되어야 한다. ② 조세의 성질이 허용하는 한 과세의 일반성 및 균등성 원칙 및 경제적 능력에 따른 부담원칙이 준수되어야 한다. ③ 주 사이의 이중과세는 금지된다. 연방은 이에 필요한 조치를 취한다.

구분	원문	국문
	steuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. 3. Die interkantonale Doppelbesteuerung ist untersagt. Der Bund trifft die erforderlichen Massnahmen.	
주헌법	Artikel 122 1. Kanton und Gemeinden sorgen für einen gesunden Finanzhaushalt. 2. Kanton, Gemeinden und andere Organisationen des öffentlichen Rechts führen ihren Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit. 3. Budget und Rechnung richten sich nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit.	취리히칸톤 헌법 제122조 제1항-제3항 ① 칸톤과 게마인데는 건전한 재정예산을 유지한다. ② 칸톤, 게마인데, 그리고 공법상의 다른 조직들은 합법성, 근검성과 경제성의 원칙에 따라 재정예산을 운영한다. ③ 예산과 회계는 투명성, 비교가능성과 공개성의 기본원칙을 유지한다.

4) 기타분야: 이념 및 헌법전문

□ 지방분권국가 및 지방간 균형발전 선언

❍ 스위스 헌법은 헌법 전문과 제1조(스위스연방)을 통해 연방국가임을 선언하고 있으며, '지방분권'이라는 표현을 명문으로 규정하고 있지 않음

❍ 지방간 균형발전에 대한 별도의 선언은 없음

<표 4-11> 스위스 지방분권국가 선언 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법 (간접 규정)	Präambel Das Schweizervolk und die Kantone, Artikel 1 Das Schweizervolk und die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft.	전문: 스위스 국민과 주(cantons)는... 연방헌법 제1조(스위스연방) 스위스 국민과 취리히(Zurich), 베른(Berne), 루체른(Lucerne), 우리(Uri), 슈비츠(Schwyz), 오프발트(Obwald), 니트발트(Nidwald), 글라루스(Glaris), 추크(Zoug), 프라이부르크(Fribourg), 졸로투른(Soleure), 바젤슈타트(Bâle-Ville) 및 바젤란트(Bâle-Campagne), 샤프하우젠(Schaffhouse), 아펜첼 아우터 로덴(Appenzell Rhodes-Extérieures) 및 아펜첼 이너 로덴(Appenzell Rhodes-Intérieures), 세인트 갈(Saint-Gall), 그리손(Grisons), 아르가우(Argovie), 투르가우(Thurgovie), 티치노(Tessin), 파트(Vaud), 팔라이스(Valais), 뇌샤텔(Neuchâtel), 제네바(Genève) 및 쥐라(Jura) 주는 스위스 연방을 구성한다.

□ 지방정부 명칭 사용

❍ 지방정부 명칭 사용은 헌법에서 ‘지방정부’라는 표현을 명시적으로 규정하는지 여부를 말함

❍ 스위스는 연방-주(칸톤)-지방자치단체(게마인데)를 명확히 구분하여 사용하고 있음

<표 4-12> 스위스 지방정부 명칭 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Präambel Artikel 1 Art. 50 1. Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. 2. Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden. 3. Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.	전문 및 연방헌법 제1조(연방, 주) 연방헌법 제50조(지방자치단체) ① 지방자치단체의 독립성은 주 법률이 정하는 범위에서 보장된다. ② 연방은 그 활동에 있어서 지방자치단체에 미칠 수 있는 결과를 고려한다. ③ 연방은 특히 도시, 도시 주거밀집지역 및 산악지역의 특수한 상황을 고려한다.

5) 기타분야: 정부 간 관계

□ 지방정부 기관 구성 다양화

❍ 지방정부 기관구성 다양화는 지방정부 기관의 유형(입법, 사법, 행정기관의 구성 필요성)을 명시적으로 규정하는지 여부를 말함

❍ 연방헌법은 주와 지방자치단체에게 포괄적인 권한을 인정하고 있기 때문에 간접적으로 지방정부 기관구성의 다양화 가능성을 규정함

- 이에 비해 주헌법은 비교적 다양한 기관구성 방식을 인정하는 명문의 규정을 가지고 있음

❍ 스위스 지방자치단체(게마인데)는 주법(칸톤법)에 따라 서로 다른 정치·행정구조를 가지며, 집행부인 행정위원회와 의회, 주민총회로 구성

- 행정위원회: 행정위원들로 구성된 협의제 집행기관
(평균 7명, 3~15명)

  * 위원이 무급 봉사제 또는 시간제근무자 등이 경우도 있음(이 경우 행정업무 전담 전일제 공무원을 채용)

- 의회: 주에 따라 명칭, 위원정수 등이 서로 다름. 주민총회가 활성화 된 경우, 의회가 운영되지 않기도 함

  주민총회: 게마인데의 85%가 주민총회를 구성(1년에 1회 이상 개최). 소규모에서는 주민총회가 의회 역할을 대행

  * 인구가 1천명 미만인 게마인데가 전체 게마인데 중 51%, 전체 인구의 8.4%

<표 4-13> 스위스 지방정부 기관구성 다양화 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법 (간접적)	Artikel 3 Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Artikel 47 1. Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone. 2. Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisations- autonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen Artikel 50 1. Die Gemeinde- autonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.	연방헌법 제3조(주) 각 주(州)는 연방헌법에 의하여 제한되지 아니하는 한 주권을 가지며, 연방에 맡기지 아니한 모든 권리를 행사한다. 연방헌법 제47조(주의 독립성) ① 연방은 주의 자치권을 존중한다. ② 연방은 주에 충분한 고유 임무를 부여하고, 주의 자치기구를 존중한다. 연방은 충분한 재원을 부여하며 주가 고유임무를 수행하는데 필요한 재원을 확보할 수 있도록 지원한다. 연방헌법 제50조 ① 지방자치단체의 독립성은 주 법률이 정하는 범위에서 보장된다.
주헌법	Artikel 87 2. Die politische Gemeinde kann an Stelle der Gemeindeversammlung ein Gemeindeparlament einrichten.	취리히칸톤 헌법 제87조 제2항 ② 정치게마인데는 게마인데총회 대신에 게마인데의회를 설치할 수 있다.

□ 지방정부의 종류 명시

❍ 스위스 연방헌법은 주의 종류를 제1조에 명시하고 있으며, 지방자치단체(게마인데) 역시 헌법에 명시함

<표 4-14> 스위스 지방자치단체 종류 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법 (간접적)	Artikel 1 Das Schweizervolk und die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft. Artikel 50 1. Die Gemeinde-autonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. 2. Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden. 3. Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.	연방헌법 제1조(스위스연방) 스위스 국민과 취리히(Zurich), 베른(Berne), 루체른(Lucerne), 우리(Uri), 슈비츠(Schwyz), 오프발트(Obwald), 니트발트(Nidwald), 글라루스(Glaris), 추크(Zoug), 프라이부르크(Fribourg), 졸로투른(Soleure), 바젤슈타트(Bâle-Ville) 및 바젤란트(Bâle-Campagne), 샤프하우젠(Schaffhouse), 아펜첼 아우터 로덴(Appenzell Rhodes-Extérieures) 및 아펜첼 이너 로덴(Appenzell Rhodes-Intérieures), 세인트 갈(Saint-Gall), 그리손(Grisons), 아르가우(Argovie), 투르가우(Thurgovie), 티치노(Tessin), 파트(Vaud), 팔라이스(Valais), 뇌샤텔(Neuchâtel), 제네바(Genève) 및 쥐라(Jura) 주는 스위스 연방을 구성한다. 연방헌법 제50조(지방자치단체) ① 지방자치단체의 독립성은 주 법률이 정하는 범위에서 보장된다. ② 연방은 그 활동에 있어서 지방자치단체에 미칠 수 있는 결과를 고려한다. ③ 연방은 특히 도시, 도시 주거밀집지역 및 산악지역의 특수한 상황을 고려한다.
주헌법	Artikel 83 3. Die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden sind selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Artikel 95 1. Kanton, Gemeinden und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammen.	취리히칸톤 헌법 제83조 제3항 ③ 정치게마인데와 학교게마인데는 공법상의 독립적인 단체이다. 취리히칸톤 헌법 제95조 제1항 ① 칸톤, 게마인데 그리고 공적 사무를 수행하는 다른 기관은 사무수행 시 협력한다.

□ 지방의 중앙 국정참여(가칭)

❍ 지방의 중앙 국정참여는 중앙정부-지방정부의 대표가 모여 정책결정을 하는 시스템에 대한 명시규정이 있는지 여부를 말함

❍ 스위스는 주가 연방차원의 의사결정(입법)과정에 참여하는 방법을 연방헌법에 명시

❍ 스위스의 상원은 주대표의회로, 각 주의 대표는 1~2명이므로, 사실상 지방의 중앙국정참여가 가능하다고 볼 수 있음

- 독일의 연방참사원 같이 스위스 상원은 주의 대표로 구성되어 있음

<표 4-15> 스위스의 '지방의 중앙 국정참여' 기구 설치 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Artikel 45 1. Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere an der Rechtsetzung. 2. Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben; er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind. Artikel 148. 2. Die Bundesversammlung besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat; beide Kammern sind einander gleichgestellt. Artikel 150 1. Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone. 2. Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden wählen je eine	연방헌법 제45조(연방차원의 의사결정 과정에의 참여) ① 연방헌법에서 정하는 경우, 주는 연방 차원에서의 의사결정과정 특히 연방입법과정에 참여한다. ② 연방은 적절한 시기에 상세하게 법안에 대한 정보를 주에 제공해야 한다. 연방은 주의 이익이 영향을 받는 경우 주의 의견을 구한다. 연방헌법 제148조(연방의회의 역할 및 양원제) ② 연방의회는 하원(국민의회)과 상원(주대표의회)으로 구성된다. 양원의 권한은 동등하다. 연방헌법 제150조(상원의 구성 및 선거) ① 상원은 주대표 46명으로 구성된다. ② 오프발트(Obwald), 니트발트(Nidwald), 바젤슈타트(Bâle-Ville) 및 바젤란트(Bâle-Campagne), 아펜첼 아우터 로덴(Appenzell Rhodes-Extérieures) 및 아펜첼 이너 로덴(Appenzell Rhodes-Intérieures) 주는 각각 1명의 상원의원을 선출한다. 그 밖의 주는

구분	원문	국문
	Abgeordnete oder einen Abgeordneten; die übrigen Kantone wählen je zwei Abgeordnete. 3. Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.	각 2명의 상원의원을 선출한다. ③ 주는 상원의원의 선출에 관하여 정한다.

□ 지방정부 조직 자율성

❍ 지방정부의 조직 자율성은 지방의 입법-행정기관의 조직, 인사, 선거, 운영 등의 자율권에 대한 법률유보 규정 유무를 말함

❍ 스위스 연방헌법은 주와 지방자치단체에게 포괄적인 권한을 인정하고 있기 때문에 간접적으로 지방정부 기관구성의 다양화 가능성을 규정함

- 따라서 직접적으로 조직자율성을 인정하는 명문의 규정은 없음

<표 4-16> 스위스 지방정부 조직 자율성 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	없음	없음
주헌법 (간접적) (포괄적)	Artikel 89 1. Die Gemeinde regelt ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung. 2. Die Gemeindeordnung wird von den Stimmberechtigten an der Urne beschlossen. 3. Sie bedarf der Genehmigung des Regierungsrates. Dieser prüft sie auf ihre Rechtmässigkeit.	취리히칸톤 헌법 제89조 ① 게마인데는 게마인데법에 그들의 조직과 조직의 권한에 대해 정한다. ② 게마인데법은 투표한 유권자에 의해서 의결된다. ③ 게마인데법은 정부의회의 승인을 필요로 한다. 정부의회는 게마인데법의 합법성 여부만 조사한다.

□ 지방 4대 협의체 법률안 제출권 및 특별자치 가능성 명시

❍ 지방 4대 협의체 법률안 제출권은 지방의회와 행정기관 외 제3의 단체에 의한 자치법률안 제출권에 대한 명시규정이 있는지 여부를 말함

❍ 특별자치 가능성 명시는 제주특별자치도 등과 같은 특별한 지방정부의 존재 가능성 등을 명시적으로 규정하는지 여부를 말함

❍ 스위스는 국가와 의회, 국민투표 방식 외에 법률을 제안하는 권한이 헌법상에 명시되어 있지 않으며, 특별자치 등에 대한 헌법적 근거가 명문화되어 있지 않음

□ 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부

❍ 스위스는 주의 수, 지위변경 등은 관계 주 및 주민, 국민과 모든 주의 동의를 요하며, 주의 경계조정은 연방규칙에 따라 연방의회의 인가를 요함

❍ 따라서 행정구역 개편은 헌법사항으로 규정되어 있음

<표 4-17> 스위스 행정구역 개편 필요성 및 헌법사항인지 여부 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Artikel 53 1. Der Bund schützt Bestand und Gebiet der Kantone. 2. Änderungen im Bestand der Kantone bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen. 3. Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses.	제53조(주의 존립과 영역) ① 연방은 주의 존립과 영역을 보호한다. ② 주의 수 및 그 지위의 변경은 관계 주민, 관계 주 그리고 국민과 모든 주의 동의를 필요로 한다. ③ 주 경계의 조정은 관계 주민, 관계 주의 동의와 연방규칙의 형식에 의한 연방의회의 인가를 필요로 한다. ④ 주 간의 경계분쟁의 해결은 관계 주의 협약에 의하여 이루어 질 수 있다.

구분	원문	국문
	4. Grenzbereinigungen können Kantone unter sich durch Vertrag vornehmen.	
주헌법	Artikel 84. 1. Für den Zusammenschluss von Gemeinden ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde erforderlich. 4. Die Bildung neuer Gemeinden, welche die Zahl der Gemeinden vergrössert, erfolgt durch Gesetz.	취리히칸톤 헌법 제84조 제1항, 제4항 ① 게마인데의 통합을 위해서는 관련된 게마인데 투표권자의 다수의 동의를 필요로 한다. ④ 게마인데의 수를 늘리는 새로운 게마인데의 형성은 법률에 의한다.

6) 기타분야: 주민자치권

□ 주민자치권 천명 및 주민총회, 직접민주주의 제도 도입

❍ 스위스는 연방헌법에서 주의 지방자치권과 주민자치를 천명함

- 국민투표와 주투표 등 직접민주주의 방식으로 주민이 참여해 의사결정을 하는 제도를 헌법에 명시
- 또한 주민총회 구성에 대해서도 인정

❍ 직접민주주의 제도 도입은 주민투표·주민소환 등의 헌법적 근거 규정이 있는지 여부를 말함

❍ 스위스는 주민투표제도가 가장 상세히 연방헌법 상에 규정되어 있는 국가임

- 국민발안) 2007년 초까지 254개의 국민발의 중 162개가 투표에 부쳐지고 15개의 안이 통과됨
- 국민투표) 1971년부터 35년간 315번의 국민투표가 있었으며, 국민투표 참여율은 35-45%. 2007년까지 선택적 국민투표에 의한 채택률은 53%

<표 4-18> 스위스 주민자치 천명 및 주민총회, 주민소환 근거 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Artikel 47 1. Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone. 2. Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.	연방헌법 제47조 (주의 독립성) ① 연방은 주의 자치권을 존중한다. ② 연방은 주에 충분한 고유 임무를 부여하고, 주의 자치기구를 존중한다. 연방은 충분한 재원을 부여하며 주가 고유임무를 수행하는데 필요한 재원을 확보할 수 있도록 지원한다.
	Artikel 139 1. 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen. 2. Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung kann die Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs haben. 3. Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig. 4. Ist die Bundesversammlung mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung einverstanden, so arbeitet sie die Teilrevision im Sinn der Initiative aus und unterbreitet sie Volk und Ständen zur Abstimmung. Lehnt sie die Initiative ab, so unterbreitet sie diese dem Volk zur Abstimmung; das Volk entscheidet, ob der Initiative Folge zu geben ist. Stimmt es zu, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus. 5. Eine Initiative in der Form des	연방헌법 제139조(연방헌법 일부개정을 위한 국민제안) ① 유권자 10만 명은 발의안을 공식적으로 공표한 날로부터 18개월의 기한 내에 연방헌법의 일부개정을 요구할 수 있다. ② 연방헌법의 일부 개정을 위한 국민제안은 보편적인 표현으로 구성된 제안의 형식을 갖추거나 초안 형식으로 작성될 수 있다. ③ 국민제안이 형식 통일의 원칙, 내용 통일의 원칙, 또는 국제법상 강제규범에 위배되는 경우, 연방 의회는 전면적으로 또는 부분적으로 해당 제안의 무효를 선언한다. ④ 연방 의회가 보편적인 표현으로 작성된 국민제안을 승인하는 경우, 연방 의회는 발의안과 같은 관점으로 일부 개정안을 작성하며, 이를 국민투표나 주 투표에 회부한다. 연방 의회에서 발의안이 부결되는 경우, 연방 의회는 이를 후속조치 여부를 결정하는 국민투표에 회부한다. 국민투표에서 승인을 받은 경우, 연방 의회는 발의안에서 요구하는 법안을 작성한다. ⑤ 초안 형식으로 작성된 모든 발의안은 국민투표 및 주투표에 회부된다. 연방 의회는 발의안의 승인 또는 부결을 권고한다. 연방 의회는 대안으로 발

구분	원문	국문
	ausgearbeiteten Entwurfs wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen	의안에 맞설 수 있다.
	Artikel 140 1. Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet: a. die Änderungen der Bundesverfassung; b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften; c. die dringlich erklärten Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; diese Bundesgesetze müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundes- versammlung zur Abstimmung unterbreitet werden.	연방헌법 제140조(의무적 국민투표) ① 다음사항은 국민투표와 주투표에 회부한다. 1. 연방헌법의 개정, 2. 집단방위체제 또는 초국가적 공동체에의 가입, 3. 헌법에 근거하지 않고 1년을 초과하는 효력을 가지며 그 긴급성이 선언된 연방법률은 연방의회가 채택한 날로부터 1년 이내에 국민투표에 회부되어야 함
	Artikel 138 1. 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative eine Totalrevision der Bundes- verfassung vorschlagen. 2. Dieses Begehren ist dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.	연방헌법 제138조(연방헌법의 전부개정을 위한 국민제안) ① 유권자 10만명은 발의안을 공식적으로 공표한 날로부터 18개월의 기한 내에 연방헌법의 전부개정을 제안할 수 있다. ② 해당 제안은 국민투표에 부쳐야 한다.
	Artikel 139 1. 100 000 Stimmberechtigte können innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative eine Teilrevision der Bundes- verfassung verlangen. 2. Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung kann die Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs haben. 3. Verletzt die Initiative die Einheit der	연방헌법 제139조(연방헌법 일부개정을 위한 국민제안) ① 유권자 10만명은 발의안을 공식적으로 공표한 날로부터 18개월의 기한 내에 연방헌법의 일부개정을 요구할 수 있다. ② 연방헌법의 일부 개정을 위한 국민제안은 보편적인 표현으로 구성된 제안의 형식을 갖추거나 초안 형식으로 작성될 수 있다. ③ 국민제안이 형식 통일의 원칙, 내용 통일의

구분	원문	국문
	Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig. 4. Ist die Bundesversammlung mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung einverstanden, so arbeitet sie die Teilrevision im Sinn der Initiative aus und unterbreitet sie Volk und Ständen zur Abstimmung. Lehnt sie die Initiative ab, so unterbreitet sie diese dem Volk zur Abstimmung; das Volk entscheidet, ob der Initiative Folge zu geben ist. Stimmt es zu, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus. 5. Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.	원칙, 또는 국제법상 강제규범에 위배되는 경우, 연방 의회는 전면적으로 또는 부분적으로 해당 제안의 무효를 선언한다. ④ 연방 의회가 보편적인 표현으로 작성된 국민제안을 승인하는 경우, 연방 의회는 발의안과 같은 관점으로 일부 개정안을 작성하며, 이를 국민투표나 주 투표에 회부한다. 연방 의회에서 발의안이 부결되는 경우, 연방 의회는 이를 후속조치 여부를 결정하는 국민투표에 회부한다. 국민투표에서 승인을 받은 경우, 연방 의회는 발의안에서 요구하는 법안을 작성한다. ⑤ 초안 형식으로 작성된 모든 발의안은 국민투표 및 주투표에 회부된다. 연방 의회는 발의안의 승인 또는 부결을 권고한다. 연방 의회는 대안으로 발의안에 맞설 수 있다.
	Artikel 140 1. Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet: a. die Änderungen der Bundesverfassung; b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften; c. die dringlich erklärten Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; diese Bundesgesetze müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden. 2. Dem Volk werden zur Abstimmung	연방헌법 제140조(의무적 국민투표) ① 다음사항은 국민투표와 주투표에 회부한다. 1. 연방헌법의 개정 2. 집단방위체제 또는 초국가적 공동체에의 가입 3. 헌법에 근거하지 않고 1년을 초과하는 효력을 가지며 그 긴급성이 선언된 연방법률은 연방의회가 채택한 날로부터 1년 이내에 국민투표에 회부되어야 함 ② 다음사항은 국민투표에 회부한다. 1. 연방헌법의 전부개정을 위한 국민제안 2. 연방헌법의 일부개정을 위해 일반적 제안 형식으로 고안된 국민제안으로서 연방의회에 의하여 부결된 국민제안

구분	원문	국문
	unterbreitet: a. die Volksinitiativen auf Total- revision der Bundesverfassung; b. die Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind; c. die Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durch- zuführen ist, bei Uneinigkeit der beiden Räte. Artikel 141 1. Verlangen es 50,000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt: a. Bundesgesetze; b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungs- dauer ein Jahr übersteigt; c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen; d. völkerrechtliche Verträge, die: 1. unbefristet und unkündbar sind, 2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, 3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.	3. 연방의회 양원이 모두 동의하지 아니한 경우 연방헌법의 전부개정을 여부 연방헌법 제141조(임의적 국민투표) ① 유권자 5만명 이상 또는 8개 주 이상이 법률안 공포일로부터 100일 내에 요구하는 경우에는 다음 사항을 국민투표에 회부한다. 1. 연방법률 2. 1년을 초과하는 효력을 가지고 그 긴급성이 선언된 연방법률 3. 헌법 또는 법률로 임의적 국민투표에 부칠 것이 규정된 연방규칙 4. 다음 사항에 관한 국제조약 가. 항구적이거나 기간이 정하여지지 아니한 조약 나. 국제기구에의 가입을 규정하는 조약 다. 법률 규정을 정하는 주요조항을 포함하고 있거나 그 시행에 연방법률 채택이 필요한 조약
주헌법	Artikel 1 4. Der Kanton anerkennt die Selbstständigkeit der Gemeinden. Artikel 85 1. Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen möglichst weiten Handlungs- spielraum. Artikel 32 Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet: a. Verfassungsänderungen;	취리히칸톤 헌법 제1조 ④ 칸톤은 게마인데의 독자성을 인정한다. 취리히칸톤 헌법 제85조 ① 게마인데는 자신의 사무를 독자적으로 정한다. 칸톤의 법률은 게마인데에게 가능한 한 넓은 재량영역을 보장한다.

구분	원문	국문
	b. interkantonale und internationale Verträge, deren Inhalt Verfassungsrang hat; c. Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, denen der Kantonsrat nicht zustimmt; d. Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung, die der Kantonsrat nicht umsetzen will; e. Volksinitiativen, denen der Kantonsrat einen Gegenentwurf gegenüberstellt; f. Steuergesetze (Art. 125 Abs. 1 und Art. 130 Abs. 3 lit. b) und ihre Änderungen, die neue Steuern einführen oder für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben. Artikel 33 Dem Volk werden auf Verlangen zur Abstimmung unterbreitet:.....(생략)	취리히칸톤 헌법 제32조 다음사항은 국민투표에 회부한다. a. 헌법개정; b. 계약의 내용이 헌법 위상을 지니는 칸톤 간 계약과 국제적 계약; c. 칸톤의회가 동의하지 않는 정교한 초안 형태의 시민발안; d. 칸톤의회가 집행하지 않으려는 일반적인 제기 형태의 시민발안; e. 칸톤의회가 반대안을 제기한 시민발안; f. 새로운 조세를 도입하거나 개인들에게 상당한 세금부담을 초래하는 조세법률과 그 개정. 취리히칸톤 헌법 제33조 다음사항은 국민투표 요구를 위해 회부한다. .....(생략)

□ 자치권 침해제소

❍ 스위스는 연방헌법재판소의 권한쟁의 제기 가능 사안으로 자치권 침해가 존재 (그러나 일반국민에 의한 헌법소원 가능성에 대해서는 규정하고 있지 않음)

<표 4-19> 스위스 자치권 침해시 제소권 규정현황

구분	원문	국문
연방 헌법	Artikel 44 3. Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt Artikel 189 1. Das Bundesgericht beurteilt	연방헌법 제44조(원칙) ③ 주 상호 간 또는 주와 연방 간의 쟁의는 가급적 교섭과 조정을 통하여 해결한다. 연방헌법 제189조(연방대법원의 재

구분	원문	국문
	Streitigkeiten wegen Verletzung: a. von Bundesrecht; b. von Völkerrecht; c. von interkantonalem Recht; d. von kantonalen verfassungs- mässigen Rechten; e. der Gemeindeautonomie und anderer Garantien der Kantone zu Gunsten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften; f. von eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte.	판권) ① 연방대법원은 다음 사항에 관한 쟁송에 대한 재판권을 가진다. 3. 주간 법률, 4. 주의 헌법상 권리, 5. 지방자치단체의 자치권, 그 밖에 주가 공법에 의한 단체에 부여한 보장, 6. 참정권에 관한 연방 및 주의 규정

제3절 스위스의 헌법 특징(종합)

□ 스위스의 특징

❍ 스위스는 연방국가로, 대륙법계 성문헌법 국가이며, 직접민주주의를 채택하고 있다는 특징이 있음

❍ 칸톤의 자율성이 높게 보장되며, 주민자치와 직접 민주주의 제도가 높은 강도로 명문으로 보장. 재원확보 측면에서도 칸톤 간의 경쟁을 통해 효율성과 절약을 유도하고자 함

❍ 칸톤은 지방세 관련 입법권을 지니며, 세율뿐만 아니라 세목까지 결정할 수 있으므로 지방분권 수준이 높음. 그러나 주요 결정을 위해서는 주민투표 절차가 필요

❍ 이와 같은 높은 자율성이 지방정부에 인정되고 있으나, 재정빈곤지역에 대한 지원은 필요하기 때문에 수직적/수평적 조정을 하는 제도를 가짐(단, 이 경우 지리적·인구적 요인으로 지방정부의 독자적 노력만으로는 극복할 수 없는 한계에 대한 추가비용만을 지원함)

❍ 연방경찰 없이 주의 자치경찰만이 존재하며, 일부를 제외한 모든 사법기관이 주의 소속으로 있음

❍ 각 칸톤은 서로 다른 정치 및 행정구조를 지니며, 의회 없이 주민총회를 구성해 운영하거나, 행정부를 행정위원회 형태로 운영하는 등 지방정부 기관 구성의 자율성이 매우 높음

<표 4-20> 스위스의 헌법 특징(종합)

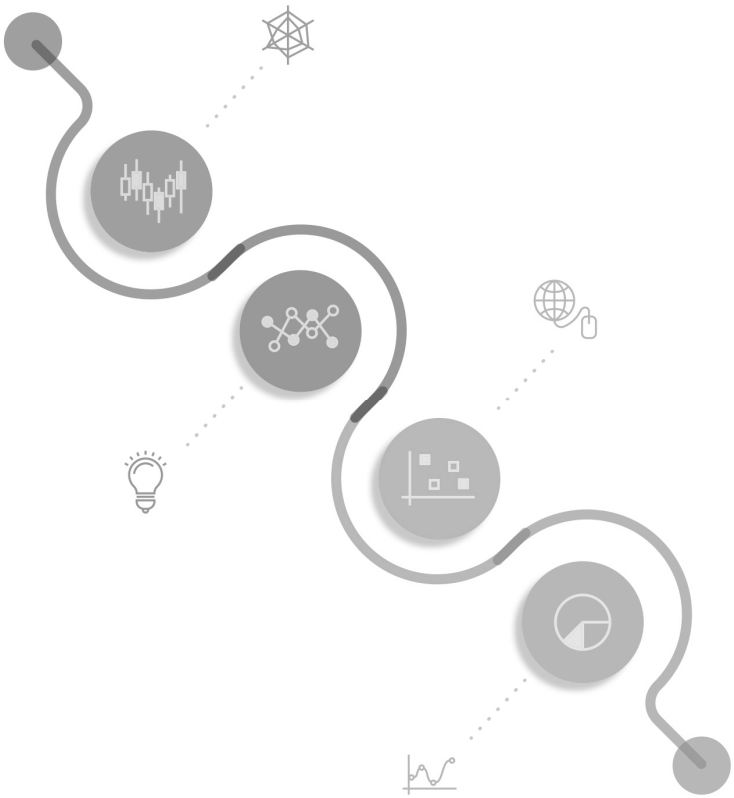
분야	세부쟁점	분석내용
입법	1) 입법권 범위	• 연방헌법: 주헌법은 연방헝법 및 연방법률에 배치되지 않는 범위내에서 인정(법률범위 내로 규정) • 주헌법: 간접적 규정을 통해 주법률 범위 내에서 효력을 보장
	2) 국가-지방의 입법영역 배분	• 연방헌법: 연방, 칸톤, 게마인데의 사무를 명시적으로 구분 (단, 주는 연방에 위임되지 않은 모든 권한이 있다는 점을 포괄적으로 보장) • 주헌법: 칸톤과 게마인데의 영역을 열거하여 명시적 구분
	3) 기본권 제한 권한	• 연방헌법: 기본권 제한가능성과 본질적 내용 침해불가의 원칙을 명문으로 규정하고 있으나, 자치법규로 기본권 제한이 가능한지에 대해서는 명시적 규정이 없음. 그러나 위 내용이 자치법규에 대해서도 간접적으로 적용될 수 있다고 볼 수 있음
	4) 벌칙 제정권	• 규정없음
사무	1) 사무배분원칙 및 정부간 행정권 배분	• 연방헌법 및 주헌법: 칸톤의 독자성과 자율성 원칙 부여
	2) 국가-지방사무 열거	• 연방헌법가 주헌법에서 명시적으로 열거
	3) 사법권배분	• 연방헌법: 법원의 조직, 행정, 형벌과 처분의 집행이 모두 주의 관할임을 명시적으로 규정(연방경찰이 없고, 주의 자치경찰만이 있음)
재정	1) 지방의 과세권	• 연방헌법과 주헌법이 칸톤의 지방세자치법률주의를 명시
	2) 재정조정제도	• 연방헌법에서 연방-주, 주-주 간의 재정균형 및 부담분 상계를 위한 법률제정을 할 것을 요구하고 있으며, 그 목적과 방법을 명시 • 주헌법에서는 게마인데 간 재정조정을 명시
	3) 재정부담 배분	• 연방헌법: 연방사무 집행을 위한 주의 비용을 연방정부가 지급할 것을 명시 • 주헌법: 게마인데에게 특별한 부담을 지우기 위해 칸톤이 변제할 능력이 있어야 함을 명시
	4) 재정건전성	• 연방헌법: 세입세출 균형원칙 등을 명시 • 주헌법: 칸톤과 게마인데의 재정건전성 원칙을 명문화

분야		세부쟁점	분석내용
기타	이념 및 헌법전문	1) 지방분권국가 선언	• 규정없음, 단, 주를 연방헌법에서 나열하는 방식으로 간접적으로 규정
		2) 지방정부 명칭 사용	• 연방헌법에서 연방, 칸톤, 게마인데를 명확히 구분하여 사용
		3) 지방간균형발전 선언	• 규정없음
	정부간 관계	1) 지방정부 기관구성 다양화	• 연방헌법: 간접적으로 명시 • 주헌법: 다양한 기관구성 방식에 대한 인정을 명문으로 규정
		2) 지방정부 종류	• 연방헌법에서부터 그 종류를 명시
		3) 지방의 중앙 국정참여	• 양원제국가로 연방참사원이 그 역할을 함
		4) 지방정부 조직 자율성	• 연방헌법: 포괄적 권한 범위가 인정되므로 간접적으로 인정되었다고 판단
		5) 지방 4대 협의체 법률안 제출권	• 규정없음
		6) 특별자치가능성 명시	• 규정없음
		7) 행정구역 개편이 헌법사항인지 여부	• 연방헌법: 주의 수, 지위변경 등은 관계주와 주민, 국민과 모든 주의 동의를 요하며, 주의 경계조정은 연방규칙에 따라 연방의회 인가를 요함
	주민 자치권	1) 주민 자치권 천명	• 연방헌법: 직접민주주의제도를 폭넓게 인정하는 방식으로 명시
		2) 주민총회	• 연방헌법: 주의 자치기구를 존중, 주의 자치권 존중을 통해 간접적으로 인정
		3) 직접민주주의 제도도입	• 연방헌법: 다양한 방식의 국민투표인정 • 주헌법: 다양한 방식의 주민투표 인정
		4) 자치권침해제소	• 연방헌법에서 권한쟁의심판의 성격으로 인정

제5장
분석결과 종합

제1절 연방제 국가의 지방분권 헌법 비교

제2절 지방분권 개헌을 위한 시사점



제 5 장 분석결과 종합

제1절 연방제 국가의 지방분권 헌법 비교

1) 연방제 국가의 지방분권 차원

□ 연방제 정부형 국가의 지방분권

❍ 연방제 정부형 국가는 통치구조 차원에서 '연방제 국가'로 분류되고 있어 국가 간에 공통된 특징을 지님. 그러나 동시에 각 국가의 맥락(context)과 역사(history)에 따라 차별화된 구조를 지니기도 함

❍ 26개 쟁점에 대해서 분석대상이 된 3개 연방제 국가(미국, 독일, 스위스)의 '지방분권'에 대한 접근방식은 4가지 차원에서 비교될 수 있음

<그림 5-1> 연방제 국가의 지방분권 규정에 대한 비교기준

❍ 분석결과를 간략하게 요약하면, <표 5-1>과 같음

<표 5-1> 연방제 국가 비교 요약

분야	쟁점		국가					
			미국		독일		스위스	
			헌법	법률	헌법	법률	헌법	법률
입법	1) 입법권 범위	연방	○ (연방-주)		○ (연방-주)		○ (연방-주)	
		주	○ (주-지방 정부)		○ (주-지방 정부)		△ (간접) (주-지방 정부)	
	2) 국가-지방의 입법영역 배분	연방	○ (연방-주)		○ (연방-주)		○ (연방-주)	
		주	○ (주-지방 정부)	○ (주-지방 정부)	○ (주-지방 정부)		○ (주-지방 정부)	
	3) 기본권 제한 권한	연방			○		△ (간접)	
		주		△ (간접)	△ (편차)			
	4) 벌칙 제정권 (자치법률 기준)	연방						
		주	△ (편차)	○		△ (편차)		
사무	1) 사무배분 원칙	연방	△ (간접) (연방-주)		○ (연방-주)		○ (연방-주)	
		주	○ (주-지방 정부)	○	○ (주-지방 정부)		○ (주-지방 정부)	
	2) 정부 간 행정권 배분	연방	△ (간접) (연방-주)		○ (연방-주)		○ (연방-주)	
		주	○ (주-지방 정부)	△ (간접)	○ (주-지방 정부)		○ (주-지방 정부)	

분야	쟁점		국가					
			미국		독일		스위스	
			헌법	법률	헌법	법률	헌법	법률
사무	3) 국가-지방사무 열거	연방	△ (간접) (연방-주)		○ (연방-주)		○ (연방-주)	
		주	○ (주-지방정부)	△ (간접)	△ (편차) (주-지방정부)		○ (주-지방정부)	
	4) 사법권 배분	연방	○ (연방-주)		○ (연방-주) (연방&주 사무로 규정)		○ (연방-주) (주권한)	
		주	○ (주-지방정부) (법원×경찰△) (경찰: 홈률채택시)	○ (주-지방정부) (법원×경찰△) (경찰: 홈률채택시)				
재정	1) 지방의 과세권	연방	○ (연방-주)		○ (연방-주)		○ (연방-주) (주권한)	
		주	△ (제한) (주-지방정부)	○ (주-지방정부)	○ (주-지방정부)	○ (주-지방정부)	○ (주-지방정부)	
	2) 재정조정 제도	연방		○ (연방-주)	○ (연방-주)		○ (연방-주)	
		주		△ (편차) (주-지방정부)	○ (주-지방정부)		○ (주-지방정부)	

분야		쟁점		국가					
				미국		독일		스위스	
				헌법	법률	헌법	법률	헌법	법률
재정		3) 재정부담 배분	연방			○ (연방-주)		○ (연방-주)	
			주		△ (편차) (주-지방정부)	○ (주-지방정부)		○ (주-지방정부)	
		4) 재정 건전성	연방			○ (포괄적)		○ (연방-주)	
			주	△ (제한) (주-지방정부)	○ (주-지방정부)	○ (구체적)		○ (주-지방정부)	
기타	이념 및 헌법 전문	1) 지방분권 국가선언	연방	△ (간접) (연방-주)				△ (간접) (연방-주)	
			주						
		2) 지방정부 명칭사용	연방			○		○	
			주	○ (주-지방정부)	○ (주-지방정부)	○			
		3) 지방간 균형발전 선언	연방						
			주						
	정부 간 관계	1) 지방정부 기관구성 다양화	연방	△ (간접) (연방-주)		○ (포괄적)		△ (간접)	
			주	○ (주-지방정부)	○ (주-지방정부)	○ (포괄적)	○ (구체적)	○	
		2) 지방정부 종류	연방			○		○	
			주	○ (주-지방정부)		○		○	

분야		쟁점		국가					
				미국		독일		스위스	
				헌법	법률	헌법	법률	헌법	법률
기타	정부간관계	3) 지방의 중앙 국정참여 (가칭)	연방	○ (상원)		○ (연방 참사원)		○ (상원)	
			주			△ (진술권)			
		4) 지방정부 조직 자율성	연방	△ (간접) (편차) (연방-주)		○ (포괄적)			
			주	○ (편차) (주-지방 정부)	○ (편차) (주-지방 정부)	○ (포괄적)	○ (구체적)	○ (간접) (포괄적)	
		5) 지방 4대 협의체 법률안 제출권	연방			○ (연방-주) 권한없음			
			주			○ (주-지방 정부) 권한없음			
		6) 특별자치 가능성 명시	연방						
			주						
		7) 행정구역 개편이 헌법사항 인지여부	연방			○		○	
			주			○		○	
	주민자치권	1) 주민 자치권 천명	연방					○	
			주	○ (주-지방 정부)	○ (주-지방 정부)		△ (간접)	○	
		2) 주민총회	연방					○	
			주				△ (편차)	○	

분야		쟁점		국가					
				미국		독일		스위스	
				헌법	법률	헌법	법률	헌법	법률
기타	주민자치권	3) 직접 민주주의 제도도입	연방					○	
			주	○ (주-지방정부)		○		○	
		4) 자치권 침해제소	연방			△ (권한쟁의)		△ (권한쟁의)	
			주						

* 주) ○: 규정 있음, △: 간접적 ·제한적 규정 있음, 빈칸: 규정 없음

2) 분야별 국가 간 비교

□ 입법분야에서의 국가간 비교

❍ 입법분야에서 입법권의 범위와 국가-지방의 입법영역 배분은 3개 연방제 국가에서 공통적으로 연방-주의 헌법 차원에서 규정함

- 연방차원에서는 연방-주 간의 입법분야를, 주차원에서는 주-지방정부간 입법분야를 구분하는 명문의 규정을 둠
- 주-지방정부 간 입법영역 배분은 주헌법 차원에서는 포괄적 가이드라인을 제시하고, 주법률 차원에서 한 단계 더 구체적으로 규정함

❍ 기본권제한의 경우, 미국은 주법률차원에서 간접적으로 규정한 반면, 독일과 스위스는 연방헌법차원에서 규정함

- 독일과 스위스를 비교하면, 독일은 연방헌법 차원에서 명문의 규정을 둔 반면, 스위스는 비교적 간접적인 규정 방식을 채택함. 독일의 경우 주헌법 차원에서의 규정여부는 주 별로 편차가 있음
- 미국의 경우는 주법률에서 간접적 방식으로 일정한 범위 내에서의 기본권 제한 가능성을 열어둠

❍ 벌칙제정권의 경우, 연방제국가는 지방정부의 자치법률 제정권한을 인정하고 있음. 따라서 자치법률에 의한 벌칙제정권 부여 여부를 판단함
- 미국의 경우, 주헌법차원에서의 규정여부는 지역별 편차가 있지만, 법률차원에서는 명문화한 사례가 있음
- 독일의 경우, 주헌법차원의 규정은 발견하지 못했고, 주법률차원에서의 규정 여부는 다소 편차가 있으나, 명문화한 사례가 있음
- 스위스는 연방헌법이나 주헌법, 주법률차원에서 명문화한 사례를 찾지 못했음

❍ 종합하면, 연방제국가의 경우 입법권 범위 및 국가-지방 간의 입법영역에 대해 연방과 주의 헌법 차원에서 규정하는 것이 공통적인 특징이며, 지방정부의 자치법률제정권이 인정됨. 그러나 기본권 제한 권한이나 벌칙제정권에 대해서는 국가별 편차가 있음

□ 사무분야에서의 국가간 비교

❍ 사무분야에서 사무배분원칙 및 정부간 행정권배분의 경우 일반적으로 연방(연방-주)과 주(주-지방정부)헌법에서 규정됨
- 단, 미국의 경우 입법분야에 대한 규정을 통해 간접적으로 사무 및 정부간 행정권 배분을 규정함

❍ 국가-지방사무의 열거방식에 대해서는 국가간 편차가 큼
- 미국의 경우는 연방-주의 관계에서 연방만이 할 수 있는 사무와 주에게 금지된 사무를 규정함으로써 간접적으로 주의 사무를 규정하는 방식을 택하고 있음. 이에 비해 주-지방정부의 사무는 비교적 명확히 예시적 열거가 되어 있음
- 독일의 경우는 연방-주의 사무가 연방헌법 차원에서 열거되어 있는 반면, 주-지방정부 사무에 대해서는 주별로 주헌법 차원에서 열거하는 방식을 취하고 있으나 주에 따라 차이가 있음

- 스위스는 연방-주의 사무는 연방헌법에, 주-지방정부의 사무는 주헌법에서 열거하여 명확히 구분함. 단, 열거의 방식은 해당 사무의 주관기관 등의 구성을 헌법적 차원에서 명시하는 방식을 활용

❍ 국가-지방사무의 배분은 앞서 살펴본 국가-지방사무의 열거를 통해 규정하는 방식을 택함

❍ 사법권 배분도 국가별로 편차가 큼
- 미국의 경우, 연방헌법에서는 연방-주간 배분을, 주헌법에서는 주-지방정부 간 배분을 명시적으로 규정함. 단, 주-지방정부의 관계에서 지방정부는 독자적인 법원의 구성 및 운영에 대한 권한은 없지만, 홈룰채택시 경찰권은 배분받을 수 있음. 따라서 관련 내용을 주법률로도 규정하고 있음
- 독일은 연방헌법에서 연방-주의 사법권 배분을 명시했으며, 이때 사법권이 연방과 주의 사무로 규정되어 있음. 스위스도 이와 동일하나, 사법권이 주의 권한으로 규정되었다는 점에서 분권수준이 더 높음

❍ 종합하면, 사무분야에서 사무배분의 원칙과 국가-지방사무의 배분 및 열거방식은 국가별로 차이가 있으나, 1) 비교적 명확한 구분기준을 제시하고 있다는 점, 2) 지방차원에서 전권한성을 가지고 있다는 점은 공통적인 사항임. 사법권 배분 역시 국가 간 편차가 있으나, 주 차원에서의 사법권이 포괄적으로 인정되는 모습을 보인다는 점은 공통적임
- 특히, 주차원의 독립성 보장 수준이 높기 때문에 연방-주간의 사무배분이 비교적 명확하게 규정되고 있음
- 이에 비해 주-지방정부 간 관계에서는 주의 권한이 상당히 큰 편임. 따라서 사무배분은 비교적 포괄적인 규정으로 배분의 기준을 주헌법 차원에 규정한다는 것도 공통적임. 그러나 세부 사안으로 들어가게 되면, 국가 간 편차, 국가 내 주 간 편차, 주 내 지방정부 간 편차가 상당히 큼
- 미국의 경우는 차터를 채택하는 지방정부들은 주로부터의 독립성을 상당수준 부여받고 있는 반면, 차터를 채택하지 않은 지방정부의 경우는 비교적 주의 권한 안에서 제한된 역할만을 수행하도록 하고 있음

- 스위스는 상대적으로 지방정부의 권한이 상당히 크며, 연방-주의 관계에서도 주의 역할이 비교적 크다고 볼 수 있음

□ 재정분야에서의 국가 간 비교

❍ 재정분야에서는 국가 간 편차가 존재하지만, 주가 지방의 과세권을 가진다는 점은 공통적인 사항임

- 미국은 과세권을 연방헌법에서 연방-주의 차원으로 규정하며, 이때 주의 과세권을 인정함. 주-지방정부 간 관계에서는 지방정부에 상대적으로 제한된 범위 내의 과세권을 인정하며, 주법률로 이를 상세히 규정하는 방식을 채택
- 이에 비해 독일과 스위스는 연방-주 간의 과세권은 연방헌법에, 주-지방정부 간 과세권은 주헌법에서 규정하는 방책을 채택
- 스위스의 경우는 지방과세권이 주의 권한으로 명시되어 있어 가장 강한 재정권한을 보유하고 있음

❍ 재정조정제도와 재정부담배분, 재정건전성에 대해서는 미국과 독일-스위스 간의 편차가 큼

- 미국의 경우 재정조정제도, 재정부담배분 등에 대한 규정을 헌법에서 규정하지 않고 있음. 재정조정제도의 경우 연방-주의 관계는 연방법률에서, 주-지방정부 관계는 주법률차원에서 규정하고 있어 주-지방정부 관계에 대한 규정의 편차가 큼. 재정부담배분은 주법률차원에서 주-지방정부 관계를 규정하지만, 이에 대해서도 주별 편차가 큼. 재정건전성에 대해서는 주헌법에서 제한적으로 규정하고 있지만, 주로 주법률에서 명확히 규정함
- 독일과 스위스는 재정분야의 규정들을 전반적으로 연방(연방-주)과 주(주-지방정부)의 헌법에서 규정하고 있음. 재정건전성 분야에서 독일은 연방헌법에 비교적 포괄적 규정을 하고, 주헌법에서는 비교적 구체적인 규정을 한다는 차이가 있음

❍ 종합하면, 재정분야에서는 미국과 독일-스위스 간 차이가 있으며, 독일과 스위스는 상당 수준 비슷한 구조를 지님

- 미국은 지방의 과세권을 연방과 주가 가지고, 주는 지방정부에 제한적인 과세권을 인정하고 있음. 그 밖의 내용에 대해서는 헌법이 아닌 법률 차원에서 규정하고 있지만, 지역 간 편차가 큰 편임
- 독일과 스위스는 연방헌법과 주헌법을 통해 과세권 기타 재정분야의 주요 쟁점을 규정하고 있다는 공통점을 지님
- 단, 연방제국가는 공통적으로 재정격차를 해소하기 위한 방안을 모색하고 있지만, 격차 조정의 수준은 각 지역의 운영 자율성에 따른 책임을 지울 수 있는 범위 내로 제한되고 있음. 즉, 최소한의 보장을 위한 것으로 볼 수 있음. 이는 지역 간 경쟁을 통해 합리적 수준의 과세 및 재정운영방침 결정이 가능하다는 공감대가 형성된 것이라고 볼 수 있음

□ 기타분야(이념 및 헌법전문)에서의 국가간 비교

❍ 연방제국가는 공통적으로 지방분권이나 지역간 균형발전을 명시적으로 선언하지는 않음
- 그러나 연방국가임을 선언하는 과정에서 연방-주 간의 분권에 대해 명확하게 규정하고 있어, 미국과 스위스의 경우 간접적인 연방-주 간의 지방분권은 규정되어 있다고 해석할 수 있음
- 이에 비해 주-지방정부 간의 분권에 대한 선언이 명시적으로 된 예는 없음. 단, 미국의 경우 차터를 채택한 지방정부의 경우 보충성원칙에 따라서 비교적 포괄적인 권한을 부여받을 수 있는 여지가 있음. 이와 같은 조항을 간접적인 지방분권 선언으로 해석할 수 있을지 여부에 대해서는 논쟁이 있음

❍ 지방정부 명칭은 공통적으로 사용하나, 미국은 연방헌법에서 연방-주 간의 관계만을 규정하므로 주헌법차원에서 지방정부 명칭을 사용하고 있는 반면, 독일과 스위스는 연방헌법 차원에서 지방정부 명칭을 사용하고 있음
- 그러나 독일과 스위스에 대해서는 영문표기 ‘local government’만을 ‘지방정부’로 규정할 것인지에 대한 판단이 필요하며, 이에 대한 이견이 존재함

❍ 종합하면, 연방제국가의 경우 단일국가와 달리 지방분권 선언이 명시적으로 이루어질 필요성은 비교적 낮으며, 연방국가의 구조상 연방-주 간의 분권은 비교적 명확한 반면, 주-지방정부 간 분권은 상대적으로 편차가 존재한다고 볼 수 있음

□ 기타분야(정부간 관계)에서의 국가간 비교

❍ 정부 간 관계에서 지방정부 기관구성 다양화와 조직자율성은 비교적 유사한 형태를 지니고 있음

- 미국의 경우 연방헌법차원에서는 연방-주 간의 관계 측면에서 주에 포괄적 권한을 인정하는 방식으로 비교적 간접적으로 규정함. 이에 비해 주헌법과 주법률에서는 주-지방정부 간 관계 측면에서 명시적으로 규정함. 이때 지방정부가 차터를 채택하고 있는지 여부에 따라 자율성의 정도는 차이가 있음

❍ 지방정부의 종류에 관해 미국은 주헌법에서 규정하는 반면, 독일과 스위스는 연방헌법과 주헌법 모두에서 규정하고 있음

❍ 지방의 국정참여는 연방제국가의 경우 공통적으로 양원제를 채택하고 있어, 이 중 하나가 각 지역을 대표하는 의원으로 구성되기 때문에 사실상 지방의 국정참여 역할을 수행한다고 볼 수 있음

- 독일의 경우는 주-지방정부 간에 게마인데가 직접적인 구성원으로 참석하기 보다는 진술권을 부여받는 방식으로 규정하고 있음

❍ 지방4대 협의체 법률안제출권은 중앙-지방정부와 의회, 일반국민(주민) 외에 특정 단체가 법률안제출이 가능한지 여부로, 이에 대해서는 규정이 없음

- 그러나 독일의 경우, 연방과 주헌법에서 법률안제출권이 있는 자를 명시적으로 규정함으로써 그 밖의 자들이 권한이 없음을 명시적으로 기술함

❍ 연방제국가에서는 공통적으로 특별자치 가능성에 대해서는 헌법적 차원의 규정이 없음

❍ 행정구역개편에 대해 미국에서는 명시적 규정이 없었으나, 독일과 스위스는 연방과 주헌법에서 명시적으로 규정함으로써 헌법사항으로 인정함
- 단, 미국에서도 주에 대해서는 명시적인 규정을 하고 있으나 지방정부차원에 대한 명시적 규정은 없음

❍ 종합하면, 정부 간 관계에 대한 국가간 차이는 큰 것으로 나타나지만, 지방정부조직의 다양성과 자율성은 각 국가별로 대체로 하나의 조문 안에서 함께 규정하고 있는 경향이 있음
- 미국<독일<스위스 순으로 나타나고 있어 스위스가 상대적으로 다양성과 자율성을 높게 인정하는 방식으로 헌법적 차원의 규정을 명시하는 것을 알 수 있음. 이는 국가간 맥락(context)의 차이가 크고, 직접민주주의 제도가 발달된 스위스의 고유한 특징이라 볼 수 있음. 미국의 경우도 차터를 채택한 경우에는 비교적 지방정부조직의 다양성과 자율성 수준이 높음
- 연방제국가의 특성상 양원제를 채택하고 있는 3개국은 지방의 국정참여가 인정되고 있으나 이는 연방-주 간의 관계이고, 주-지방정부간의 관계에서는 비교적 참여의 폭이 좁음
- 연방제국가의 경우 법률안 제출권은 제한적이며, 특별자치 가능성에 대한 명시도 비교적 낮음. 그러나 특별자치 가능성의 경우, 각 국가의 특수성을 비교적 높게 인정하고 있기 때문에 연방국가의 근간을 흔들지 않는 범위 내에서 지역별 분권수준은 높다고 볼 수 있음

□ 기타분야(주민자치권)에서의 국가간 비교

❍ 연방제국가의 경우, 국민주권과 주의 독립성 인정을 통해 간접적 차원에서 주민자치권을 인정하고 있지만, 이를 연방헌법 차원에서 명문으로 규정한 경우는 스위스에 국한됨
- 미국의 경우는 주헌법과 주법률에서 주민자치권을 명문으로 인정하고 있고, 차터 채택지역의 경우 차터에서 다시 한 번 구체적으로 선언하는 방식을 취함
- 독일은 주법률 차원에서 간접적 방식으로 규정한 예가 발견됨

❍ 주민총회는 미국과 독일에서는 헌법차원에서의 규정이 없고, 스위스에서는 연방헌법과 주헌법에서 주민총회 운영가능성을 명문으로 규정

- 미국의 경우는 차터 채택시 해당지역의 자율성이 상당히 높아지기 때문에 법률차원에서 편차가 있지만, 본 연구에 포함된 뉴욕주에서는 해당 규정이 없음
- 독일의 경우는 주법률에서 규정한 예를 발견했으나, 지역간 편차가 있음

❍ 직접민주주의제도의 경우 각국이 연방헌법차원에서 국민투표 및 국민소환를 인정하고 있으나, 주민투표 및 주민소환의 경우 스위스를 제외하고 대체로 주헌법을 통해 규정하고 있음. 스위스는 주민투표 및 주민소환이 연방헌법과 주헌법 차원에서 규정됨

❍ 자치권침해제소의 경우, 독일과 스위스 연방헌법에 관련 조항이 있으나 권한쟁의의 성격이 강한 것으로 해석됨

제2절 지방분권 개헌을 위한 시사점

□ 국가간 비교 결과 및 국내 개헌 논의에의 시사점

❍ 연방제 국가 3개국을 대상으로 26개 쟁점별 지방분권 관련 헌법을 비교분석한 결과 주-지방정부 간의 관계를 중심으로 볼 때 연방제국가 중에서도 스위스는 분권수준이 가장 높고, 독일, 미국 순으로 나타남. 단, 미국의 경우 차터 채택을 한 지역의 경우 분권 수준이 스위스에 버금갈 정도로 매우 높게 나타남

❍ 연방제국가는 공통적으로 주 차원에서 입법·사무·재정은 물론 기타 지방정부의 조직 및 인사 등에 관한 포괄적인 권한을 보유하고 있으며, 지방정부가 자치법률제정권을 가진다는 점에서 공통점이 있음

❍ 미국의 경우, 홈룰제도를 통해 하나의 국가(주) 내에서 지역 상황에 맞게 지방정부의 자율성 인정수준을 차등화 할 수 있다는 점에서 국내로의 시사점이 있음

- 각 지방정부가 가지는 자원과 인적 구성, 재정자립도 등에 차이가 있을 수 있기 때문에 높은 자율성과 높은 책임성을 동시에 가지게 되는 높은 수준의 지방분권제도 도입 시 사회적 충격을 완화하는 방안이 필요할 수 있다고 판단됨
- 따라서 이와 같은 측면에서 홈룰제도를 지방정부가 주민과 함께 선택할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 방안이 검토될 필요가 있음

❍ 주-지방정부간 분권이 비교적 잘 이루어지고 있는 국가들은 지방정부의 규모가 비교적 작아(인구 등의 측면) 지역의 현안에 대한 공론화가 지역 내에서 이루어질 수 있는 가능성이 높음

- 따라서 지방분권 국가로의 전환을 위해 적정한 수준의 기초자치단체 규모가 어느 정도인지에 대한 검토가 필요함

❍ 지방분권의 수준이 높을수록 주민의 직접적 참여 수준이 높음. 특히 재정분야의 지방분권의 경우 주민의 삶의 질과 직결되므로 면밀한 검토가 필요함

- 예를 들어, 재정분야에서 과세 항목 및 세율에 대한 결정을 지방정부가 할 수 있지만, 일정한 범위 내에서 세율을 가산하도록 제한된 자율권을 부여한다거나, 주민투표 등을 통해 높은 수준의 주민참여를 요구하는 등의 장치가 필요함
- 지방분권은 중앙-지방간의 분권뿐만 아니라, 지방 내에서 광역-기초, 단체장-의회 간의 분권에 대한 구체적인 검토가 병행될 필요가 있음

❍ 국가별로 개헌가능성이나 빈도가 차이가 있음. 따라서 헌법적 차원에서 규정할 것과 법률적 차원에서 규정할 것에 대한 명확한 구분이 필요함

- 미국의 경우, 연방헌법의 개헌은 상대적으로 매우 어렵기 때문에, 비교적 추상적·선언적·기준제시적 차원에서 규정하는 경향이 있으며, 상대적으로 통치구조 부분에 대한 개헌이 쉬운 독일이나 스위스는 헌법적 차원에서 구체적·열거적 방식으로 세부사항까지 규정하는 경향이 있음

- 따라서 국내의 개헌방향을 도출하는 과정에서 이와 같은 특징이 반영될 필요가 있음

❍ 지방분권모형 중 연방제 국가 모형은 현재 우리나라의 국가통치구조와 많은 있으므로 적용에 주의할 필요가 있음

- 우리나라는 단일국가이며, 지방자치 강화형 모델 중에서도 지방분권수준이 낮은 편임. 따라서 연방제국가의 제도를 단편적으로 적용하는 데에는 한계가 크므로, 국가의 맥락을 고려한 개헌 논의와 이에 대한 면밀한 검토가 필요함

【참고문헌】

강주영. (2013). 독일의 지방재정개혁의 법적 쟁점검토. 국제법무, 5(1), 1-16.

권영성. (2010). 헌법학원론. 서울: 법문사.

김상태. (2013). 지방분권의 헌법적 보장. 법학연구, 49, 277-296.

김석태. (2016). 홈룰 (Home Rule) 의 발전과정 및 모형과 지방자치권 확대방안에 대한 시사점. 한국지방자치학회보, 28(4), 1-23.

김선혁·김병국. (2007). 한국의 민주주의 공고화와 시민사회. 아세아연구, 50(3), 128-148.

김성호. (2015). 지방분권개헌의 필요성과 과제 (상 (上)). 자치발전, 2015(3), 74-77.

김성호. (2015). 지방분권개헌의 필요성과 과제 (중 (中)). 자치발전, 2015(4), 72-78.

김용창. (2008). 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구 (Ⅰ). 대한지리학회지, 43(4), 580-598.

김윤권. (2008). 스웨덴의 행정과 공공정책. 법문사.

박민영. (2011). 미국 지방자치법상 Dillon 의 원칙과 선점주의의 조화. 지방자치법연구, 11, 337-357.

박훈. (2015). 미국의 지방세 제도. 2015-12.

안성호. (2010). 한국의 지방자치체제 개편과 방향: 정치권 지방자치체제 개편안의 문제점과 과제. 지방정부연구, 14(1), 7-35.

안영훈·육동일. (2006). 외국과 우리나라의 지방분권 추진정책에 근거한 지방정부 혁신전략 비교연구. 한국행정학회 학술발표논문집, 1105-1129.

윤태섭·심준섭. (2015). 지방선택세와 지방재정: 플로리다 카운티 지방선택세 사례를 중심으로. 국가정책연구, 29(3), 109-131.

이기우. (2014). 해외지방세제도: 스위스 지방세제도. 지방세포럼, 14, 56-66.

이기우. (2013). 스위스의 지방세 제도. 한국지방세연구원 연구보고서 2013-11.

이동식. (2010). 해외지방세제도: 독일의 지방세제도. 지방세포럼, 10, 52-68.

정순관. (2009). 지방행정체제 개편논의. 한국정책연구, 9(2), 1-19.

조시중. (2016). 지방자치 홈-룰 차터의 법률적 지위 검토: 미국 켈리포니아 주 (州) 헌법과 사례를 중심으로. 지방행정연구, 30(3), 89-121.

지방재정 365. lofin.mois.go.kr (2017년 지방세통계연감, 2016년 실적)

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제20445호)

최병선. (2007). 국가운영 시스템 선진화의 필수요건. 최병선· 김선혁 공편,[분권헌법: 선진화로 가는 길]. 서울: 동아시아연구원.

최영출. (2008). 지방행정체제 개편의 쟁점과 과제. 한국지방자치학회 기획세미나 발표논문.

Council of European Municipalities and Regions(CEMR). (1999). European section of IULA, The Representative Irganization of Local and Regional Authoriries in Europe. CEMR.

Ivanyna, M., & Shah, A. (2012). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization.

Norris, P. (2008). Driving democracy. Do Power-Sharing Institutions Work, 29-50.

충북일보. (2016). '청와대·국회 세종 이전' 주장, 찬성 50.1% 대 반대 38.6%, 2016.06.22.

통계청. (2017). 2016년 지역소득(잠정). 통계청 보도자료. 2017.12.22.

파이낸셜뉴스. (2017). 내년 지방전거 때 개헌 찬성 75.4%. 2017.07.16.

한겨레. (2017). 국민 10명 8명 “대통령 권력 분산·지방분권 강화”. 2017.07.16.

도시리스트. http://strongmayorcouncil.org/images/City_List_Top_25_2011_Publication.pdf

지방재정365 lofin.mois.go.kr (검색일: 2017.10.31.)

U.S. Census Bureau 홈페이지. http://www2.census.gov/

* 기타 각국의 관련 법