

# 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망

Reform of Federal Constitution of the  
Swiss Confederation and Future  
Prospect

연구자 : 박영도 (연구위원)

Park, Young-Do

2004. 5.

## 국 문 요 약

1999년 4월 18일 국민투표로 채택된 스위스의 신연방헌법이 2000년 1월 1일부터 발효되었다. 신연방헌법은 1874년의 연방헌법을 126년만에 전면개정한 것으로서, 신세기의 스위스가 나아가야 할 방향을 제시한 것일 뿐 아니라 현대 입헌주의헌법이 나아가야 할 방향도 제시한 점에서 중요한 의미를 부여하고 있다.

스위스에서는 2000년 1월 1일부터 시행되는 신연방헌법의 성립이 그동안 추진하여 온 헌법개혁의 종착점이 아니라, 오히려 미래에 개방된 국가개혁 프로세스의 출발점으로서 파악하고 있다. 즉, 새로이 시행되는 신연방헌법은 1874년헌법을 정서하고 체계화하는데 중점을 둔 형식적 개혁이었으며, 실질적 개혁을 포함하지 않는 것을 대전제로 하여 성립된 것이었다. 이 실질적 개혁이란 ①사법개혁, ②국민의 권리에 관한 개혁, ③연방주의에 관한 개혁, ④정부제도에 관한 개혁 등을 의미하며, 이들 실질적 개혁의 성립여부에 따라 신연방헌법은 다시 부분적으로 개정되도록 하고 있다.

현재 ①의 사법개혁, ②의 국민의 권리에 관한 개혁에 관하여는 이미 국민투표에 의하여 채택되어 일부 시행(헌법개정)되고 있으며, 나머지 개혁은 2004년 현재 정부에서 준비중에 있거나 의회에서 논의 또는 국민투표에 회부중에 있다. 따라서 새로이 성립된 신연방헌법은 장래에 걸쳐 다면적이고 광범한 헌법개혁의 프로그램의 성립여하에 따라 관련조항이 다시 개정될 가능성을 내포하고 있으며, 그러한 의미에서 스위스의 헌법개혁은 “개방된 프로세스” 중에 있다.

이 보고서는 2000년 1월 1일부터 시행된 신연방헌법의 성립배경과 경과 및 주요내용을 중점적으로 살펴보고, 특히 헌법개혁의 일환으로 추진된 사법개혁 및 국민의 권리개혁의 주요내용을 검토하는 한편 향후에 전개될 정부제도개혁의 방향에 관하여 전망하고 있다.

※ 키 워 드 : 스위스연방헌법, 스위스사법개혁, 스위스국민권리개혁

## Abstract

The new Federal Constitution of the Swiss Confederation, which had been adopted by the national referendum on April 18, 1999, took effect on January 1, 2000. The new Federal Constitution, which is established by wholly amending the Federal Constitution of 1874 for the first time in 126 years, presents the course that the modern constitutional democracy as well as the Swiss Confederation should take in the new century.

The enforcement of the new Federal Constitution of the Swiss Confederation indicates a starting point of its open national reform program for the future, not the ending point of the constitutional reform. In other words, the new Federal Constitution is focused on the formal systematization of the Federal Constitution of 1874 without any substantial reform of the contents thereof. The substantial reform means ① a judicial reform, ② a reform of citizens' rights, ③ a reform of the federal system, and ④ a reform of governmental structures, and the new Federal Constitution is supposed to be additionally revised as the objectives of such substantial reform are established.

At present, the amendment of the Constitution is partially made by the national referendum to achieve the judicial reform and the reform of citizens' rights; and other reforms are submitted to the discussion, etc. of the Government and the Congress as of the year 2004. Accordingly, the new

Federal Constitution has the possibility to be additionally revised depending on the establishment of the diversified and wide-ranging constitution reform programs in the future. In that sense, it may be said that the reform of the Constitution in Switzerland is in “open process”.

This report includes the establishment backgrounds, development, and other major contents of the new Federal Constitution and the review of the judicial reform and the reform of citizens' rights in force, as well as the prospects of the reform of governmental system to be made in the future.

※ Key Word : Federal Constitution of the Swiss Confederation, Reform of Judicial System

# 목 차

국 문 요 약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 부 머리말 .....	9
제 2 부 스위스연방의 헌법개혁 .....	11
I. 1848년 연방헌법의 성립과 개정경과 .....	11
1. 1848년 연방헌법의 성립 .....	11
2. 1874년 연방헌법의 성립 .....	13
II. 신연방헌법의 성립경과 .....	14
1. 헌법개혁준비작업의 태동 .....	14
2. 개방된 외교정책의 실패와 헌법개혁의 재시도 .....	20
3. 헌법개혁구상의 구체화 .....	24
III. 신연방헌법의 주요내용과 특징 .....	28
1. 연방국가의 구조 .....	30
2. 군사법제 .....	33
3. 권리보장 .....	35
4. 권력구조의 특징 .....	38
5. 환경헌법의 선언 .....	39
제 3 부 스위스연방의 사법개혁 .....	43
I. 개 설 .....	43
II. 연방사법개혁의 과정 .....	44
1. 사법개혁의 구상 및 배경 .....	44
2. 1991년 사법개혁의 주요내용 .....	45

III. 1999년 신연방헌법에서의 사법개혁 .....	48
1. 헌법차원에서의 사법개혁의 동향 .....	48
2. 사법제도에 관한 추인의 내용 .....	49
3. 2000년 사법개혁법을 둘러싼 문제 .....	51
4. 사법개혁법 전문 .....	56
제 4 부 스위스연방의 국민의 권리개혁 .....	61
I. 개 설 .....	61
II. 경과 및 주요쟁점 .....	62
1. 국민의 권리개혁안의 제출경과 .....	62
2. 의회심의과정에서의 주요쟁점 .....	63
III. 평가 및 개정내용 .....	71
1. 평 가 .....	71
2. 개정내용 .....	73
제 5 부 헌법개혁의 의미와 향후전망 .....	79
I. 신연방헌법의 평가 .....	79
II. 신연방헌법성립이후의 헌법개혁 .....	80
1. 제119의2조의 추가 및 제175조의 일부수정 .....	80
2. 사교구조향의 삭제 .....	81
3. 재정개혁 .....	82
4. 국제연합의 가입 .....	83
III. 정부개혁의 전망 .....	84
1. 개 설 .....	84
2. 추진현황 .....	85
스위스 연방헌법 .....	89

## 제 1 부 머리말

1999년 4월 18일 국민투표로 채택된 스위스의 신연방헌법이 2000년 1월 1일부터 발효되었다. 신연방헌법은 1874년의 연방헌법을 126년만에 전면개정한 것으로서, 신세기의 스위스가 나아가야 할 방향을 제시한 것일 뿐 아니라 현대 입헌주의헌법이 나아가야 할 방향도 제시한 점에서 중요한 의미를 부여하고 있다. 신연방헌법의 전면개정 이전에도 스위스연방헌법은 140회의 부분개정이 있었으나, 그 대부분은 주로 연방과 州(Canton)의 권한배분을 내용으로 하였다. 스위스의 각州는 하나의 주권국가로서 연방은 연방헌법에 의하여 위임받은 권한만을 행사할 수 있으므로, 새로운 행정수요가 등장하게 되면 권한배분이 이루어지게 되고 그 때마다 연방헌법의 개정이 이루어진 것이었다.<sup>1)</sup>

이번의 신연방헌법은 본질적으로 현재에 타당한 成文 및 不文憲法을 현대적 용어로 정리하여 개정한 것이기는 하나, 헌법의 현대화를 지향하고, 보다 양호한 미래의 극복(Bewältigung der Zukunft)을 전망하는 스위스의 국가이념을 명확히 설정하고 있다.<sup>2)</sup> 아울러 신연방헌법은 기본권보장, 사회적 권리와 사회적 목표의 구별, 민주적 수단의 확대 및 환경헌법(Umweltverfassung)의 지향 등 21세기헌법이 지향하여야 할 표상을 제시하고 있는 점에서 우리에게 시사하는 바도 적지 않다.

그런데 스위스에서는 2000년 1월 1일부터 시행되는 신연방헌법의 성립이 그동안 추진하여 온 헌법개혁의 종착점이 아니라, 오히려 미래에 개방된 국가개혁 프로세스의 출발점으로서 파악하고 있다. 즉, 새로이 시행되는 신연방헌법은 1874년헌법을 정서하고 체계화하는데 중점을 둔

1) 聯邦稅가 헌법사항이기 때문에 세제의 변경은 헌법개정을 수반하는 점 또한 스위스의 현행제도에서는 연방법률의 제정을 요구하는 국민발안이 없으므로 내용상 법률사항이라도 헌법개정발안에 의하여 그 실현이 도모되는 점 등의 사정도 있다. 다른 한편 126년만에 이루어진 전면개정이라는 점에서 오히려 스위스는 안정된 헌법상황을 유지하고 있으며, 그 변경에도 가급적 광범한 국민적 합의를 추구하고 있다는 특징이 있다.

2) Heinrich Koller, *Der Einleitungstitel und die Grundrechte in der neuen Bundesverfassung*, Aktuelle Juristische Praxis(AJP), 6/1999, S.659.

형식적 개혁이었으며, 실질적 개혁을 포함하지 않는 것을 대전제로 하여 성립된 것이었다. 이 실질적 개혁이란 ①사법개혁, ②국민의 권리에 관한 개혁, ③연방주의에 관한 개혁, ④정부제도에 관한 개혁 등을 의미하며, 이들 실질적 개혁의 성립여부에 따라 신연방헌법은 다시 부분적으로 개정되도록 하고 있다.

현재 ①의 사법개혁, ②의 국민의 권리에 관한 개혁에 관하여는 이미 국민투표에 의하여 채택되어 일부 시행(헌법개정)되고 있으며, 나머지 개혁은 2004년 현재 정부에서 준비중에 있거나 의회에서 논의 또는 국민투표에 회부중에 있다. 따라서 새로이 성립된 신연방헌법은 장래에 걸쳐 다면적이고 광범한 헌법개혁의 프로그램의 성립여부에 따라 관련조항이 다시 개정될 가능성을 내포하고 있으며, 그러한 의미에서 스위스의 헌법개혁은 “개방된 프로세스(offener Prozess)” 중에 있다고 한다.

여기에서는 2000년 1월 1일부터 시행된 신연방헌법의 성립배경과 경과 및 주요내용을 중점적으로 살펴보고, 헌법개혁의 일환으로 추진된 사법개혁(Justizreform) 및 국민의 권리개혁의 주요내용을 검토하는 한편 향후에 전개될 정부제도개혁의 방향에 관하여 전망해 보기로 한다.



## 제 2 부 스위스연방의 헌법개혁

### I. 1848년 연방헌법의 성립과 개정경과

#### 1. 1848년 연방헌법의 성립

스위스의 근대헌법의 역사는 19세기 중반부터 시작되나, 그 前史는 13세기말의 “서약자동맹(Eidgenossenschaft)”에서부터 거슬러 갈 수 있다.<sup>3)</sup> 현재에도 스위스국가의 정식명칭(Die Schweizerische Eidgenossenschaft)으로 되어 있는 서약자동맹은 프랑스혁명시기까지는 완화된 국가공동체의 통합이었다. 이를 형성하는 각 지역의 상호관계는 단일 헌법에 의해서가 아니라 다수의 동맹조약(Bündnisvertrag)으로 정하였다. 이 동맹조약은 1798년 4월 12일 총독정부인 프랑스군에 의하여 서약자동맹이 정복되면서, 프랑스를 모델로 한 헌법(Verfassung der Helvetischen Republik)으로 대체되었다.

그러나 이 헌법에 의한 단일국가의 이념은 스위스역사를 무시하고 외국에 의한 지배의 도구였기 때문에 스위스와는 근본적으로 거리가 멀었다. 계속되는 위기의 시대를 거쳐 1803년 2월 19일 나폴레옹은 각주의 대표자를 소집하여 조정을 시도하여, 조정조약(Mediationsakte)에 의하여 스위스는 연방주의로 복귀하였다. 조정조약에 따라 중앙의 권력은 외교와 국내치안유지에 한정되었으며, 연방의 최고기관은 각州로부터의 사절에 의하여 구성되는 의회, 즉 동맹회의(Tagsatzung)가 되었다. 또한 St.Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin 및 Waadt의 6개주가 새로이 독립된 州로서 재건된 서약자동맹에 참여하였다.

나폴레옹의 몰락이후 스위스는 유럽의 열강에 대하여 독립과 중립을 재승인할 것을 요구하였으며, 그 요구는 1815년의 비인회의에 상정되었다. 동시에 스위스는 Wallis 등 3개주를 독립된 주로서 포함하여, 종래의 서약자동맹의 영역을 회복하였다. 이에 따라 스위스는 새로운 협정,

3) 스위스 헌법사에 관한 상세한 것은 Aubert Jean François(Hrsg.), **Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Loseblattsammlung**, Basel/Bern/Zürich 1987 참조.

즉 1815년 6월7일에 체결된 동맹조약(Bundesvertrag)에 의거하여 성립된 22개의 주를 가지게 되었다. 동맹회의는 모든 주로부터 전반적으로 위임받은 업무를 수행하였으나 다만, 그 권한을 확대하여 중앙권력을 창출하는 것은 회피되었다. 동맹회의의 권한은 국내의 치안유지, 외무 및 외교교섭에 한정되었다.

1815년부터 1830년의 기간은 복고의 시기(Wiederherstellung)로 특징할 수 있다. 이 시기에서의 국가적 활동은 새로운 주헌법의 형성에 집중되어, 가능한 한 혁명전의 상황을 계승하려는 것이었다.<sup>4)</sup> 1830년의 프랑스 7월혁명은 스위스에서도 자유주의운동을 촉발하는 계기가 되었으며, 이른바 新生の 時代(Erneuerung)가 시작되었다. 대다수 州憲法은 국민주권, 대표민주제의 원칙강화라는 의미에서 본질적인 변혁을 도모하였다. 그러나 이들 주헌법의 내용은 1815년의 동맹조약과 대립하는 것이기 때문에 이 조약의 개정과 중앙권력의 강화를 요구하는 추세에 부응하여 1832년에는 동맹회의에서 기초된 최초의 개정초안이 제시되었다.

이 초안은 실현에 이르지 못하는 못하였으나, 동년 8월 16일 13개주는 새로이 헌법개정위원회를 설치할 것을 결의하였다. 이 위원회의 임무가 완결되기 전 1847년 11월에 분리동맹전쟁(Sonderbundkrieg)이 발발하였다. 이 전쟁이 종결된 후 개정위원회는 구성원을 23개주로 확대하였으며, 1848년 5월에는 동맹회의가 신헌법초안을 기초하기에 이르렀다. 동년 6월 27일 동맹회의는 기초작업을 마무리하고 각주로 하여금 초안을 9월1일까지 채택 또는 거부를 결정하도록 통보하였다. 동맹회의는 9월 12일 15개주가 초안에 동의하였음을 확인하였다. 이에 따라 동맹회의는 스위스 최초의 연방헌법(Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848)의 채택을 선언하고 발효시켰다.

이 연방헌법의 주요 특징으로는 ①완화된 국가연합(Staatenbund)에서 확대된 중앙권력을 갖춘 연방국가(Bundesstaat)로 변모하였다. 주의 권력과 병행하여 자립한 중앙권력으로서의 연방이 성립하였다. 다만

4) Yvo Hangartner, **Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts**, Bd.1, Zürich 1980, S.11f.

그것은 연방에의 중앙집권을 가져오는 것이 아니라 연방은 헌법에 의하여 부여된 외교·군사 등의 권력만을 가지며, 주는 부분적 주권을 가지는 국가적 단체였다. ②연방국가의 기관은 국민과 각주, 연방단계에서는 연방의회(Bundesversammlung)와 연방내각(Bundesrat) 및 연방법원으로 구성하였다. ③자본주의경제의 발전을 위하여 州內·州間으로 구분되었던 관세정책이 연방의 제도로서 통일되었다. ④자유주의적 州憲法을 모델로하여 법치국가적 민주주의를 채용하고 의무적 국민투표, 대의제민주주의, 권력분립, 법적 평등 및 자유권의 보장을 규정하였다.

## 2. 1874년 연방헌법의 성립

새로운 국가공동체의 최초의 해에는 주로 1848년 헌법을 시행하면서 그에 불가결한 후속법률을 제정하는데 주력하였다. 헌법시행후 1864년에 이르러 처음으로 헌법개혁에 관한 논의가 제기되었으나,<sup>5)</sup> 점차적으로 주민의 권리를 확대한 각주는 헌법의 혁신을 주장하게 되었고 다른 한편 국제정세의 전개, 특히 1870년부터 1871년에 걸친 보불전쟁은 중앙권력의 강화를 불가피하게 요구하였다. 이에 1848년 연방헌법의 전면개정을 위한 노력이 시도되어, 중앙집권적 경향을 다소 완화한 1874년 4월 19일 헌법개정목표를 달성하였다. 연방의회는 새로이 전면개정된 연방헌법을 동년 5월 29일에 발효시켰으며, 이를 1874년 연방헌법(Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874)이라 한다.

1874년 헌법은 내용적으로 1848년 헌법을 발전시킨 것으로서, 주요한 개정사항으로는 ①국민투표(Referendum)에 관하여 종래헌법에서는 헌법국민투표에 한정되어 있었으나, 법률에 대한 국민투표제를 도입하고, 연방입법에 국민이 직접 관여하는 수단을 마련하였다. ②연방전체와 관련된 문제의 통일적 처리를 위하여 각 법영역에 있어서 통일법전의 편찬, 군사분야, 철도, 통신, 통화, 근로자보호등의 사항에 관하여 연방의 권한을 확대하였다. 다만, 집권화는 억제적으로 행해졌으며 연방에 의한

5) 1864년에 최초의 헌법개혁에 관한 시도가 있었으며, 1866년에는 국민 및 주가 동시에 제기한 9개의 헌법개정초안을 둘러싸고 상호 논의를 교환하였다. 이 9개의 초안은 그 중 하나만이 채택되었다(거주의 권리에 관하여 이스라엘인을 기독교의 신앙을 가진 스위스인과 평등하게 처우하는 것).

법의 통일에 관하여도 상법·채무법·호적법·혼인법·저작권법·강제집행법의 영역에 한정하였으며, 학교계획의 분야에서는 연방의 개입이 일반적으로 인정되지 않았다. ③자유권이 확대되어 거래·영업의 자유, 신앙·양심의 자유, 체형의 금지등이 채용되었다. 다만, 한편으로는 신규 수도원·종교단체의 설립금지 등 문화투쟁의 산물인 규정도 새로이 두었다. ④연방법원은 연방과 주, 주상호간의 국법상의 쟁의나 시민의 헌법상의 권리에 관한 소송(헌법소송)의 재판권을 가지는 강력한 연방기관으로 하였다.

1874년 연방헌법은 그 후 몇 차례의 부분개정으로 시대변화에 적응하기도 하였으나 전면개정은 지금까지 없었다.<sup>6)</sup> 다만, 부분개정은 평균 연 1회를 넘을 정도로 이루어졌다. 그 주요내용은 연방권한의 확대, 직접민주주의적 제도의 보완, 평등권의 확장, 법치국가적 구조의 강화, 사회국가이념의 중시, 자연적 생활기반의 보호, 의회사전절차의 승인, 유전자처리에 관한 원칙 등 다양하게 이루어 졌다.<sup>7)</sup> 이러한 부분개정은 연방헌법의 체제를 필연적으로 대폭 정리하는 전면개정을 불가피하게 하였다.

## II. 신연방헌법의 성립경과

### 1. 헌법개혁준비작업의 태동

#### (1) 헌법개정의 제안 및 Wahlen위원회의 설치

1874년 연방헌법에 대한 전면개정의 움직임은 1960년대에 들어서 본격화하였으며, 특히 1965년 10월과 11일에 연방의회의원인 Karl Obrecht

6) 물론 성공하지는 못하였으나 전면개정의 시도는 다수 있었다. 우선 제1차대전기인 1917년 스위스보수국민당과 스위스민주당에 의한 사회정책상의 개혁을 주요내용으로 하는 헌법개정이 제안되었으나, 국민투표까지는 이르지 못하였다. 제2차대전중인 1934년 스위스에 권위주의체제를 도입할 것을 주장하는 우익운동의 측에서 전면개정의 발안이 제출되었으나, 1939년 9월 8일의 국민투표에서 70%를 넘는 반대로 부결되었다. 제2차대전후 1946년에는 Basel州가 기본권의 확장, 연방의 입법권강화 등을 내용으로 하는 전면개정을 제안하였으나, 1959년 연방내각이 긴급성이 없다는 견해를 제시하여 성안되지 못하였다. 그러나 Basel州의 발안실패는 현재의 헌법개혁에 중요한 계기가 되었다.

7) Bundeskanzlei(Hrsg.), Bundesverfassung der Schweizerischer Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Stand 1. April 1988.

(자유민주당)와 Peter Dürrenmatt(자유당)가 각각 헌법의 전면개정을 제안하면서 본격적인 헌법개혁준비가 시도되었다. 이 두 의원의 제안에 의거하여 연방의회는 양원은 “연방헌법의 전면개정에 근본적인 사전작업을 단행할 것”을 연방내각에 위임하는 발의를 하였다. 그 후 1966년 연방내각은 위 발의를 만장일치로 수리하면서 본격적인 헌법개정작업의 준비를 하였다.

그리하여 1967년 5월 16일 연방내각은 내각구성원인 Fritz Traugott Wahlen을 위원장으로 하는 작업부회(Arbeitsgruppe)로서 “Wahlen 위원회(Wahlen-Kommission)”를 발족시켰다. 이 위원회의 임무는 장래의 연방헌법을 위한 의견과 제안을 정리하고 장래의 헌법의 기초와 기준이 되는 요소를 확정하며, 헌법의 모델을 내용과 구조에 따라 확정함과 아울러 그 포괄적인 보고서를 연방법무·경찰부에 제출하는 것이었다. 이를 위하여 동 위원회는 상세한 질문서를 작성하여 각주, 각대학 및 이해관계가 있는 교회, 단체 기타 조직에게 제안사항을 의뢰하였다. 이들 견해는 1969년부터 1970년에 걸쳐 4권의 보고서로서 발간하였고, 1973년 9월 6일에는 동 위원회의 최종보고서(Schlussbericht)를 발간하여 장래의 연방헌법에 있어서 구조적 요소, 불변사항 및 개정되어야 할 사항에 관한 의견을 제시하였다.<sup>8)</sup>

위원회에서 제시한 견해의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. ①기본권의 영역에서는 수십년간의 전개가 추적되어 구체화되었다. 경제활동의 자유는 이미 경제정책에 유일하고 포괄적인 기준이 아니므로, 오늘날의 요구에 따라 경제적 활동을 정식화하는 때에는 경제정책적 성격을 지닌 과제와 권한이 경제적 자유의 예외나 제약 내지 이율배반으로서 파악되지 않도록 하여야 한다. 또한 사회적 기본권의 절도있는 카테고리들 채용하여 정비하여야 할 것이다. ②연방제의 분야에서는 연방과 주의 협동사상이 강화되어야 할 것이다. 또한 주의 중요한 권한은 헌법에 획정하

8) Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung(Hrsg.), **Antworten auf der Arbeitsgruppe, Bern 1969-1970**( Bd. I: Kantone, Bd. II : Parteien, Bd. III : Universitäten, Bd. IV : Varia Bd. V: Systematische Register Bd. VI : Schlussbericht).

고 동시에 연방의 광범한 권한을 추구한다. 지속력있는 조세질서, 합리적인 조세조화 및 부가가치세가 헌법상 정착되어야 한다. ③연방의 조직에 관하여는 법률발안권의 채용과 헌법재판권을 연방법률도 심사할 수 있도록 확대하는 것을 고려하여야 한다. 외교관계의 영역에서는 세계규모의 상호의존이 도모되어야 한다는 것 등이다.

위원회는 헌법정치상의 본질적인 문제에 관한 개정요지와 자신의 견해를 포괄적으로 제시하여 전면개정이 바람직하다는 결론을 제시하였다. 아울러 연방내각에 대하여 개헌준비작업을 계속적으로 수행하여 구체적인 헌법초안을 작성하는 임무를 담당하기 위한 전문가위원회의 설치를 권고하였다.

## (2) Furgler전문가위원회의 설치 및 헌법초안의 발표

연방내각은 Wahlen위원회의 권고를 받아들여, 1974년 5월 8일 연방법무·경찰부는 이를 구체적으로 검토하기 위한 기관으로서 당시 연방대통령인 Kurt Furgler를 위원장으로 하고, 46명의 전문가로 구성된 “연방헌법의 전면개정의 준비작업을 위한 전문가위원회(Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung : Furgler Kommission)”를 발족시켰다. 전문가위원회는 1974년 가을에 약간의 위원이 기초한 헌법사안을 포함한 두 개의 작업보고서(Arbeitspapier)를 발간하였으나, 그 후 전면개정이 바람직하다는 결론을 내려 3개 소위원회를 두기로 하였다. 그리고 각소위원회에서 제출된 초안을 검토·종합하여 1977년 12월에 헌법초안 및 부속보고서(Begleitbericht)를 제출하였다.<sup>9)</sup>

이 헌법초안은 ①유럽인권협약에 의하여 보장되고 연방법원에 의하여 승인된 중요한 기본권을 전부 열거하였고, 기본권을 방어권으로서 뿐만 아니라 구성적·제도적으로 이해하여 기본권의 사인간의 효력을 명시적으로 규정하였다. ②연방주의적 질서에 관하여 聯邦과 州의 협력을 의무

9) Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977. Eidgenössische Drucksachen und Materialzentrale.

화하고, 권한배분에 있어서 명확성 및 유연성을 고려하며, 주의 실질적인 자율권을 보장하였다. 또한 재정제도를 사무분배에 합치시키고 연방적 협동에 관한 모든 법적 문제를 명확히 하였다. ③연방의 조직에 관하여는 법률안발안권을 채용하고 주의 국민투표 및 발안권을 확대하였다. 아울러 정당을 憲法典에 편입시켰으며, 의회의 활동과 권한의 강화를 도모하였다. 이 초안의 주요내용은 현대스위스헌법이 나아가야 할 기본방향을 제시한 것으로서 중요한 의미를 가진 것이었다.<sup>10)</sup>

연방내각은 1978년 3월부터 1979년 6월까지 이 초안에 관하여 주, 정당, 이해단체 등 각계의 의견청취에 회부하였으나, 특히 헌법초안에서 사회질서·재산정책 및 경제정책을 규정한 부분이 연방권한을 강화하여 사회화를 진행하려는 것이라는 경제계 및 프랑스어권의 분리주의자들의 강력한 반대가 제기되었다.<sup>11)</sup> 그리하여 연방내각은 전문가위원회의 헌법초안중에 쟁점이 되고 있는 부분에 관하여 조정을 도모하는 작업을 개시하였다. 1981년 6월 24일 연방내각은 전문가위원회의 초안에 대한 의견청취결과를 승인하고, 연방법무·경찰부에 대하여 의견청취결과에 따라 위 초안을 수정하고 쟁점이 있는 조문에 관하여는 해결안을 제시하도록 요구하였다. 이에 연방법무·경찰부에서는 1982년 3월 연방내각에 검토안을 제출하였으나, 연방내각은 이 검토안은 반대자를 만족시킬 수 없다고 판단하여 전면개정작업을 계속적으로 수행하는 한편 1982년중에 확정된 초안을 제시할 것을 결정하였다.

그러나 1982년에 확정된 초안을 제시하지 못하고 연방내각은 전면개정에 관하여 의회와 협력하는 것이 불가결하다고 판단하여, 1983년 8월 18일 연방내각은 “1984년중에 신연방헌법에 관한 초안과 보고서를 첨부하여 연방의회에 제출하여 개정준비작업을 종결시킨다”는 견해를 제시하였다.

10) 1977년 헌법초안에 관한 상세한 분석은 Luzius Widhaber, **Das Projekt einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung**, JöR 26(1977), S.239-277 참조.

11) Peter Saladin, **Verfassungsreform und Verfassungsverständnis**, AöR 104(1979), S.352.

### (3) 연방법무·경찰부의 모델초안의 의회제출

헌법초안을 제출하기로 예정된 해보다 1년후인 1985년 11월 6일 연방내각은 “연방헌법의 전면개정에 관한 보고(Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung -Motion Obrecht und Fürenmatt-)”를 연방의회에 제출하였다. 연방관보에 게재된 이 보고는 부록에서 “연방법무·경찰부의 1985년 10월 30일의 모델초안(So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen Modell Studie vom 30. Oktober 1985 des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartment : Model Studie)”을 발표하였다.<sup>12)</sup>

이 초안은 전문가위원회초안과 그에 관한 의견청취결과를 가장 중요한 기초로 하고 Wahlen위원회의 인식과 권장, 전문가위원회의 각종작업보고서에서 전개된 헌법모델 및 학설과 헌법실례를 고려하는 한편 연방법무·경찰부의 고유한 의견을 삽입한 하나의 “모델초안”으로서, 부처의 초안이지 연방내각의 초안이 아니다. 이 모델초안의 특징은 전문가위원회 초안 가운데 의견청취과정에서 쟁점이 없었던 부분을 계승하고, 다른 한편 비판을 받은 조문을 포기한 점이 있다. 즉, 대국적으로는 전문가위원회초안의 골격은 유지하고 있으나, 반대가 강하였던 부분중 사회·재산·경제정책을 규정한 부분을 축소하여 분산규정하였다. 또한 연방·주간의 권한배분에 관하여는 전통적인 연방주의적 배분규정을 부활시켰다. 그리고 재정제도 가운데 논란이 많았던 법인에 대한 과세에 관하여도 주의 과세권을 확보하고, 연방의 그것은 부가적인 것으로 위치하였다.

### (4) 연방헌법의 전면개정에 관한 연방결의의 채택

1987년 연방의회는 신연방헌법제정의 수순과 범위를 구체적으로 결정하기 위하여 동년 6월 3일 “연방헌법의 전면개정에 관한 연방결의(Bundes-

---

12) 이 “모델초안(Model Studie)”은 1977년의 전문가위원회의 보고서 및 헌법개정초안과 그에 관한 의견청취결과를 기초로하여, 전문가위원회의 각종 검토보고서에 제시된 헌법모델 및 학설과 헌법실례를 참고로 하고 연방법무·경찰부의 의견을 첨부한 하나의 모델초안으로서 연방내각의 공식적 헌법개정초안은 아니었다.



beschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung)”를 채택하였다.<sup>13)</sup> 그 내용은 다음과 같다.

“스위스연방의회는 1985년 11월 6일의 연방내각의 보고를 검토하고 다음과 같이 의결한다.

제 1 조 1874년 5월 29일의 연방헌법은 全部改正(Totalrevision)한다.

제 2 조 연방내각은 신연방헌법의 초안을 연방의회에 제출한다.

제 3 조 전조의 초안은 현행 성문 및 불문헌법을 追認(nachführen)하고, 이를 알기쉽게 서술하고 체계적으로 정서하며 밀도와 용어를 통일한다.

제 4 조 이 決議는 일반구속적인 것이 아니며 따라서 이를 국민투표에 회부하지 아니한다.”

여기에서 제1조의 전부개정이라는 의미는 헌법의 모든 규정과 모든 폭을 개정하는 경우로서, 오래된 헌법의 모든 조문을 새로운 헌법으로 변혁하는 것을 말한다. 제3조의 追認(nachführen)한다는 의미는 현상의 단순한 기계적인 복사와 동일한 의미가 아니라, 성문헌법에 선행되어 있는 연방법원의 기본판례를 성문헌법에 편입하는 헌법의 실질적 개정과 결부되어 있음을 의미한다. 그러나 이 결의는 신연방헌법의 성립일자에 관하여는 언급하지 않았다.<sup>14)</sup>

13) Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung, Schweizerisches Bundesblatt 1987 II, S.963.

14) 1987년부터 1991년까지의 기간동안 특징적인 것은 정부측에서는 헌법개정에 적극적인 태도를 보이지 않은 점이다. 그러나 정부이외에서는 학계를 중심으로 움직임이 있었다. 1990년 3월에서는 의회차원에서는 녹색당, 사회민주당, 자유민주당에서 각각 전면개정을 제안하였다. 이에 대하여 정부의 대응은 스위스가 유럽경제지역(EEA)에 가입을 결정한 후에 유럽에 적응하는 신헌법초안을 제출한다는 것이었다. 한편 학계차원에서는 A.Kölz/ J.Paul Müller가 신연방헌법초안을 발간하였다. 1991년에 들어와 EC가입등을 둘러싸고 유럽조항을 신헌법에 삽입할 것을 요구하는 의원제안이 국민의회 외교위원회에서 부결되었으며, 또한 EEA교섭결과를 기다리지 말고 어떠한 수단으로 연방헌법의 전면개정이 재개될 수 있는가라는 의원들의 질의에 대하여 정부측은 EEA문제의 결정후 태도를 취한다는 입장을 취하였다.

## 2. 개방된 외교정책의 실패와 헌법개혁의 재시도

### (1) 유럽경제지역(EEA)의 가입작절

스위스정부는 1960년대부터 스위스법질서의 유럽호환성(Europakompatibilität)정책, 즉 친유럽적 입법정책 내지 유럽법으로서의 자격을 갖춘 스위스입법이라는 점을 의식적으로 강조하면서 “유럽의 고아”로 남지 않기 위하여 다양한 노력을 기울여 왔다. 연방정부는 국경을 초월하여 중요성을 가지는 분야의 입법을 하는 경우 스위스입법기관은 유럽법과의 호환성심사를 받도록 하였다. 구체적으로 연방정부가 의회에 제출하는 모든 보고서(Botschaft) 및 動議는 반드시 유럽법과의 관계를 언급하도록 의무화하고, 바람직하지 않은 불필요한 법의 불일치가 발생하는 것을 억제하기 위하여 스위스법이 어느 정도 유럽법과 합치하고 있는가를 심사하기에 이르렀다.<sup>15)</sup> 심사의 목적은 스위스법을 자율적으로 유럽법의 발전에 적합하게 하고, 스위스법의 유럽법에 대한 사실상의 종속을 억제한다는 점에 있었다. 이 심사는 EC법과의 整合性審査 뿐 아니라 유럽인권보호조약 등과의 정합성도 포함되었으며, 심사의 대상이 되는 스위스법은 연방법률, 연방결의, 연방규칙, 조약 나아가 국민발안에 의한 법안도 포함되었다.

1980년대 후반부터 1990년에 이르러 유럽통합이 급속도로 진전하면서 스위스연방정부도 EU 및 EC의 참가·접근에 많은 노력을 기울였다. 그러나 당시의 스위스여론은 EC가입을 시기상조라고 보는 견해가 지배적이었기 때문에, 연방정부는 1992년 창설이 예정된 유럽경제지역(EEA)의 가입에 전력을 기울였다. 1992년 5월 2일 유럽경제지역의 창설이 결정되어, 스위스를 포함한 유럽자유무역연합(EFTA) 7개국과 EC구성국 12개국이 경제적으로 평등한 동반자로서 물자·인력·서비스·자본의 자유로운 이동을 실현하고 사회정책·소비자정책·환경정책 등의 분야에서 새로운 규율을 작성하는 것을 지향하였다. 유럽경제지역의 가입은 스위

15) Roger Mallepell, **Der Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf die schweizerische Gesetzgebung 1993-1995**, Bern/Zürich 1999, S.11.

스의 고립으로부터의 탈출을 의미할 뿐 아니라, 향후 EU 및 EC의 가입 실현과 밀접한 관련을 가지는 것으로써 연방정부는 이에 적극적으로 대응한 것이다.

그러나 이 유럽경제지역의 가입을 둘러싼 국민투표에 즈음하여 다양한 분야에서 반대여론이 조성되었다. 특히 헌법과의 관련에서 반대논의의 중점은 國家主權 및 아이덴티티에 관한 논의였다.<sup>16)</sup> 즉, “EEA협정에 의하여 예정되는 약 1,500개의 EC법령의 채용은 61개의 연방법률의 개정, 수 많은 주의 법률 등의 개정이 필요하다. 우리는 외국법하에 놓여지게 될 것이다. 의회·연방정부·주의 기관·연방헌법재판소는 바로 EU의 지령을 받게되지 않을 수 없다. 외국법이, 외국의 법관에 의하여 집행될 것이다. 이는 스위스의 전통과 공동체의 역사에 반한다. 우리 국민의 권리는 EEA협정에 의하여 현저한 제약을 받게 될 것이다. EEA법은 스위스법에 우위하며, 스위스는 EEA법을 일방적으로 변경할 수 없게된다. 이 점은 국민투표와 국민발안의 권리를 현저히 제약하는 것이다”라는 반대여론에 대하여 연방정부와 의회는 “EEA의 범규범은 우리의 법과 매우 유사하다. EEA가 발전하는 경우 새로운 법을 규정하는데 즈음하여 스위스는 항상 그 의견을 개진할 권리가 있으며, 스위스의 동의가 필요하다. EEA는 실제로 우리의 직접민주주의에 거의 영향을 미치지 않으며, 우리의 연방적 질서에 변경을 가할 수 없을 것이다”라는 주장을 하였다.

그러나 이에 대하여 1992년 12월 6일에 국민투표가 실시되어 유럽경제지역(EEA)에의 가입이 부결<sup>17)</sup>되고 말았다. 당시 스위스정부는 EEA 가입에 즈음하여 EEA법에 적합하도록 하기 위하여 다수의 국내법을 정비가 필요하여, Eurolex라고 부르는 50개의 법안을 준비하여 정당 및 이해단체의 의견수렴을 거쳐 1992년 10월 9일 연방의회에서 가결되었다. Eurolex는 법률차원의 법안에 한정되어 EEA발효시에 필요한 61개의 연방법률의 개정안과 9개의 신법률의 제정안이 포함되어 있었다.

16) Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 Erläuterungen des Bundesrates.

17) EEA협정은 스위스헌법 제89조제5항에 의하여 국민 및 주의 이중적 의무적 투표에 회부되며, 그 성립을 위해서는 어느 것도 과반수가 필요하였다. 그러나 연방정부 측은 국민 및 주의 어느 곳도 과반수를 획득하지 못하였고 90년대 외교, 국제정치는 실패작이 되고 말았다.

그리고 EEA협정이 가결된 경우 협정과 함께 공동 발효될 예정이었으나, 국민투표로 가입이 부결되자 Eurolex는 폐지되었다.<sup>18)</sup>

## (2) 헌법개혁구상의 본격화

장래의 유럽공동체의 가입을 위한 불가결한 발걸음으로 위치되었던 EEA가입이 실현되지 못한 사태에 직면하여 정부측은 우선 1986년의 국제연합가입에 관해서도 국민투표에서 거부되었던 사례와 상응하여, 전면개헌을 EEA가입후로 하는데 구애받지 않고 적극적으로 진행시킬 태도로 바꾸어 초안을 1995년까지 작성한다는 방침을 세우기에 이르렀다. 즉, 1992년 12월 6일의 국민투표 직전인 동년 3월 15일 정부는 의회에 제출한 “1991년-1995년 입법계획(Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995)” 보고서에서 연방헌법의 전면개정에 관하여 언급하였다. 즉, “이해하기 쉽고 체계적으로 구성된, 시대에 부합하며 미래에 개방된 헌법의 창출”을 목표로 개헌초안작성의 수순을 다시 한번 밝히고, “우선 제1단계로서 EEA협정과 이와 필연적으로 결부된 스위스법질서의 적용이 주권자의 결정에 회부되고 집행되어야 할 것이다. 그 후 정부는 새로운 연방헌

---

18) EEA가입이 국민투표에서 부결된 후 스위스정부는 EU 및 EC와의 의사소통을 강화하기 위한 계획을 수립하였다. 그리고 공식적·비공식적 접촉을 강화하고 이들 기회를 적극 활용하였다. 특히 입법과 관련하여 주목할 만한 결정으로는 ①중요한 경제 분야에서 스위스법을 EU법에 적합하도록 Swisslex Programm이라고 부르는 입법 계획을 추진하고, ②스위스와 EU간의 분야별 양국통상협의를 EU에 제안하는 결정을 하였다. 또한 EU의 가입에 관해서는 가입교섭은 국내적·국제적 조건 및 경제적·정치적 조건이 충족된 때에 개시하도록 다시 확인하였다. Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR Abkommens vom 24. Februar 1993. 그 후 분야별협회는 우선 1993년초에 연방정부는 분야별협회의 추천분야를 결정하여 협의의 정식개시를 EU에 제안하였다. 이에 대해 EU이사회에서는 7개분야(연구, 공용조달, 기술상의 무역장해, 농업, 항공운송, 육상교통, 인적 교류)에서 협의에 동의하였고, 1994년 2월 연방내각은 6개항목으로 이루어진 협의를 위한 종합전략을 결정하였으나, 육상교통분야에서의 EU정책과 목적에 반하는 내용을 가진 발안이 1994년 2월 10일 국민투표에서 가결되었다. EU측은 이에 강력히 항의하여 스위스와의 협의연기를 결정하였다. 협회가 새로이 개시된 것은 EU가 납득할 수 있는 입법안을 스위스정부가 제시한 동년 12월 12일이었다. 그 후 분야별협회는 1999년 6월에 EU와 스위스가 최종적으로 협정에 서명하였다. 이 7개부분의 협정에 대하여 연방의회는 일괄하여 가결하였으나, 국민의 반대에 직면하여 2000년 5월 21일 국민투표가 실시되었으나, 법안은 가결되었다.

법을 위한 초안을 작성할 수 있다. 이 의미에서 정부는 전면개정의 준비작업을 더욱 진행하고 의회에 새로운 연방헌법에 대한 초안(Entwurf)과 보고(Botschaft)를 제출한다”라고 하였다.<sup>19)</sup> 나아가 1994년에 “평화유지활동을 위한 스위스군대의 파견에 관한 법률(Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen vom 18. Juni 1993)”이 국민투표에 의하여 부결된 것이 이 움직임에 박차를 가하는 계기가 되었다.<sup>20)</sup>

이와 같이 스위스의 국제화를 지향하는 대외정책이 거듭 국민의 반대에 직면하는 사태<sup>21)</sup>에 대응하여 헌법개정에 관하여도 그 실현을 용이하게 하는 방안이 추구되어, 연방내각은 헌법개정작업을 전면적인 “개방된 개정작업”으로 파악, 현행헌법의 전면개정을 그에 이어 계속되어야 할 개혁의 기초로 위치하는 사고를 확립하기에 이르렀다.<sup>22)</sup> 즉, 현행헌법의 전면개정을 기본적인 용기 내지 틀로 간주하고, 헌법의 실질적 부분의 개정인 사법, 국민의 권리, 연방주의, 정부제도 등 각 개혁은 각각 독립된 요소로 하여 그들에 관한 “개혁일괄법안(Reformpaket)”을 순차성

19) Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995 vom März 1992, Schweizerisches Bundesblatt 1992, III, S.127.

20) 이 법률은 1994년 6월 12일 국민투표에서 찬성 42.8%, 반대 57.2%로 부결되었다. 이 연방법률은 현재의 스위스군대 중에서 군인중심으로 지원병 약 600명의 평화유지활동부대를 편성하고 이를 국제연합 및 유럽안전보장협력회의의 지휘하에 두는 것을 중심적인 내용으로 하였다. 이 법률에 대하여 스위스의 중립성, 해외파병등의 관점에서 반대운동이 전개되었으며, 문제는 이 법률을 국제협력에 기인한 새로운 중립정책의 실현으로 위치하려는 정부에 대하여 국민은 국민투표=직접민주주의로서 불신을 표명한 것이다.

21) 헌법학자인 R.E.German은 일련의 논문과 저서에서 일관하여 스위스는 중립 때문에 오랫동안 외교정책을 포기하고 직접민주주의에 관하여는 그 국내정치적 영향만을 고려하였으나, 이제 외교정책이 국내정책을 지배하고 있음을 우선 확인하고 이 외교정책의 전개를 방해하는 직접민주주의적 제도를 축소하여야 할 것이라고 주장하였다. Raimund E.Germann, **Die Europatauglichkeit der direkt demokratischen Institutionen der Schweiz**, Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft, Bd.31(1991), S.258ff.

22) EEA협정 부결후 정부는 현행헌법의 직접민주주의제도와 연방제도 등을 헌법개혁의 중심적 과제로 파악하였다. 그러나 그 후 정부는 헌법의 전면개정을 구체적인 유럽통합과 부합시킬 필요가 없고 1995년까지 초안을 작성하고 이에 내용적 혁신과 제도적 개혁을 포함한 별도안(Varianten)을 첨부하여 국민적 논의에 이바지한다는 방침을 세우게 되었던 것이다.

립시켜 앞서의 추헌헌법과 일체화시킨다는 구상이다. 이것은 “Baukastensystem”이라고 명명되는 새로운 헌법구상으로서, 헌법의 개념 또는 개정절차를 둘러싸고 다양한 문제를 제기하였다.<sup>23)</sup>

헌법개혁 구상단계	○ 제1단계 → 전면개정 ○ 제2단계 → 추인 ○ 제3단계 → 추인+실질개혁(Baukastensystem)	1874년 헌 법
개방된 개혁 프로세스단계	○ 제4단계 → 1999년연방헌법(추헌헌법) 성립 ○ 제5단계 → 실질개혁 일괄법 성립 (사법개혁, 국민의 권리개혁, 정치개혁)	1999년 헌법체제

한편 정부의 움직임에 대하여 의회에서도 이에 적극적으로 대응하였다. 즉, 全州議會(Ständerat)에서는 1993년 12월 6일 만장일치로 “정부는 1998년 스위스연방국가창설 150주년에 즈음하여 적절한 초안이 연방의회에서 채택되도록 연방헌법의 전면개정에 박차를 가하여야 한다”라는 動議를 채택하였다. 이 동의는 법적 성격상으로는 1987년의 연방결의와는 다르나, 정치적 의미에서는 그러하지 않았다. 오히려 이 동의는 의회에 제출하는 정부의 개헌초안의 작성에 시한을 설정하는데 중요한 의미가 있었다. 정부측도 이 동의에 찬성의 의사를 표명하면서 30여년에 걸친 개헌논쟁은 금세기에 종지부를 찍어야 한다는 결의를 표명하였다.

### 3. 헌법개혁구상의 구체화

#### (1) 예비초안의 발표

연방헌법개혁구상은 연방의 법무행정 및 법제업무를 담당하는 연방법무·경찰부(Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartment)가 주도하였다. 동 부는 1995년 전면개헌을 위한 예비초안 및 해설로 이루어진 “연방헌법의 개혁”이라는 표제로 3권의 문서를 대량으로 간행하여

23) Reform der Bundesverfassung - verfassungsentwurf 1995, Erläuterungen.

일반국민에게 배포하는 한편 그 중에서 1998년에 신연방헌법안의 의회 채택, 동년부터 1999년에 걸쳐 국민투표의 실시라는 목표를 제시하였다(1995년 예비초안).<sup>24)</sup> 여기에서 연방법무·경찰부는 헌법개혁을 위한 일괄안(Reformpaket)으로서 ①형식적 쇄신, ②사법개혁, ③국민의 권리에 관한 개혁, ④연방주의에 관한 개혁, ⑤정부제도에 관한 개혁 등 5가지를 제시하였다. 정부에서는 헌법의 실질적 부분의 개혁필요성을 지적하고, 특히 사법개혁과 국민의 권리에 관한 개혁을 형식적 쇄신과 동시에 진행하여야 할 중요분야로 지적하였다.

연방정부는 우선 객관적·내용적인 측면에서 헌법개혁의 필요성을 강조하였다. 즉, 스위스연방헌법은 1848년에 성립되어 150년이 경과한 것이므로 다수의 내용적인 결함을 내포하고 있다는 점이다. 특히 현행 헌법은 생명과 신체라는 최고의 법익보호에 이바지하는 강행적 국제법규범을 헌법개정 of 실질적 한계로 명확히 규정하고 있지 않은 점을 지적한다.<sup>25)</sup> 둘째, 헌법개정 of 형식적 필요성을 지적하였다. 현행헌법은 136차례의 개정으로 이해하기 어려울 정도로 세분화되고 있으며 중요한 규정과 중요하지 않은 규정이 혼재되어 있으므로 완전하고, 이해하기 쉽고 따라서 시민에게 친숙한 헌법을 오늘날의 용어로 창출하는 것이 헌법개혁 of 중요한 목표로 제시하고 있다.<sup>26)</sup> 셋째, 민주적 정당화의 필요성을 지적하였다. 특히 기본권분야에 한하지 않고 행정기관의 실천, 연방법원의 판결 및 국제조약에 의거한 불문헌법이 다수 성립되어 있다.

헌법개정으로 주권자인 국민이 주권을 행사하여 승인함으로써 이것은 정당화되므로 불문헌법의 정당화를 위하여 헌법개정이 필요하다는 것이다. 예컨대 현행헌법의 본질적 요소인 사회국가원리나 법치국가원리 등은 다수의 개정·보완에도 불구하고 여전히 불문의 형태로 되어 있으며

24) EJPD, Reform der Bundesverfassung. Mitlesen - Mitdenken - Mitreden, 1995. S.13.

25) Arnold Koller, **Verfassungsreform als Chance der Erneuerung**, in : Yvo Hangartner und Bernhard Ehrenzeller(Hrsg.), Reform der Bundesverfassung. Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995, St. Gallen 1995, S.10.

26) Ders., Ebd., S.11.

로 헌법개정으로 국민이 이를 승인할 것인가를 결정할 기회를 부여한다는 것이다.<sup>27)</sup>

## (2) 헌법개정안의 확정 및 국민투표

1995년 예비초안에 관하여 1995년 6월 26일부터 1996년 7월 31일까지 각계로부터의 의견청취와 공개토론이 행하여졌으며, 연방내각은 그것에 입각하여 비본질적인 수정을 가한 후에 1996년 연방내각안으로서 해설서와 함께 공표하였다(1996년 초안).<sup>28)</sup> 이 1996년 초안은 이번의 전면개헌작업의 과정에서 정부의 공식안으로 제안되었으며, 1997년 11월 이를 의회에 제출하였다. 정부가 의회에 제출한 헌법개정안은 세가지안, 즉 “개정된 연방헌법에 관한 연방결의(A안)”, “국민의 권리개혁에 관한 연방결의(B안)”, “사법개혁에 관한 연방결의(C안)” 등을 독립된 법안 형식으로 제출하였다. 헌법개혁안을 세가지로 나누어 제시한 것은 문제점을 명확히함과 아울러 대립이 적은 형식적 헌법개정을 조기에 실현하려는 것이었다.

1998년 1월부터 국민의회(Nationalrat) 및 全州議會의 헌법위원회에서는 헌법개정안에 관한 심의를 개시하였다. 개정된 연방헌법에 관한 의회심의회에서는 국민의회와 우파의원이 신헌법안은 의회에 의한 규제와 사회국가에 중점을 두고 있다고 하여 개혁의 필요성에 의문을 제기하는 제안을 하였으나 부결되었다. 반대로 좌파의원은 사회권규정과 국가에 의한 경제규제규정이 여전히 미약하고 국제연합 및 EU가입에 대한 언급이 없다고 비판하였다. 그 후 몇가지의 수정을 거친 후 동년 12월 18일 양원에서의 최종표결 결과, 국민의회는 134 대 14, 全州議會는 44 대 0으로 이를 가결하였다. 그리고 1999년 4월 18일 신연방헌법안에 대한 국민투표가 실시되어 찬성 59.2%, 반대 40.8%, 주 단위에서는 찬성 13개주, 반대 10개주로 채택되었다. 이것이 2000년 1월 1일부터 새로운 스위스연방헌법으로서 발효되었다.

27) Peter Saladin, *Die Kunst der Verfassungsneuerung*, Basel 1998, S.347.

28) Reform der Bundesverfassung. Die Botschaft im Überblick mit Verfassungsentwurf 1996.



그리고 나머지 두가지의 법안 중 사법개혁에 관한 헌법개혁안은 1999년 12월에 의회를 통과하였으며, 2000년 3월 12일 국민투표에 회부되어 86.3%의 찬성(각주는 전원찬성)으로 채택되었다(이 부분에 관한 자세한 내용은 후술함). 한편 국민의 권리의 개혁에 관한 헌법개혁안은 의회에서 부결되었다. 그 후 2002년 10월 4일 국민의 권리개혁에 관한 헌법개혁개정안이 의회를 통과하였으며, 일부는 2003년 6월 1일부터 시행되었으며, 나머지 부분은 미시행중에 있다.

#### < 스위스 연방헌법의 개정경과 >

연 도	주 요 내 용
1965. 10.	○ Karl Obrecht(전주의회의원), Peter Dürrenmatt(국민회의의원)의 헌법개정 제안
1967. 5.	○ 헌법개혁의 과제를 검토하기 위한 Wahlen 위원회 설치
1973. 9.	○ Wahlen 위원회의 최종보고서 “Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung” 발표
1974. 5.	○ 연방헌법의 전면개정의 예비검토를 위한 Furgler 위원회 설치
1977. 12.	○ Furgler 위원회 헌법개정초안 “Bericht der Experten-Kommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung” 발표
1978. 3.	○ Furgler 위원회의 헌법개정초안에 대한 의견청취절차 개시
1984. 6.	○ Alfred Kölz(취리히대학 교수) 및 Jörg Paul Müller(베른대학 교수)의 헌법개정안 제시
1985. 11.	○ 연방법무·경찰부의 1985년 10월 30일의 모델초안(So Könnte eine neue Bundesverfassung aussehen Modell-Studie vom 30. Oktober 1985 des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartments) 발표

제 2 부 스위스연방의 헌법개혁

연 도	주 요 내 용
1987. 6.	○ 연방헌법의 전면개정에 관한 연방결의(Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987) 채택
1992. 3.	○ 정부입법계획(EWR 조약과 결부된 스위스 법질서의 적용 및 새로운 연방헌법에 대한 초안과 보고서를 의회에 제출) 발표
1992. 12.	○ 유럽경제지역(EEA) 가입에 관한 국민투표 부결
1994. 6.	○ 평화유지활동을 위한 스위스군대의 파견에 관한 법률(Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Poerationen vom 18. Juni 1993) 국민투표 부결
1995. 6.	○ 연방법무·경찰부의 예비초안(Reform der Bundesverfassung -verfassungsentwurf 95) 발표
1996. 11.	○ 1995년 예비초안에 대한 의견청취에 따른 수정을 거친 정부안(Reform der Bundesverfassung Die Botschaft im Überblick mit Verfassungsentwurf 1996) 발표
1997. 11	○ 연방헌법개정안 의회제출 및 심의
1998. 12.	○ 연방의회에서 헌법개정안 가결
1999. 4.	○ 신연방헌법안에 대한 국민투표의 실시
2000. 1. 1.	○ 신연방헌법 시행

### III. 신연방헌법의 주요내용과 특징

전면개정된 신연방헌법은 종전 헌법의 내용자체와 주요원칙을 전면 개편한 것이 아니라, 종래의 성문·불문헌법을 추인·정서하고 체계성을 가지도록 한 것이므로 기본적으로 1874년 헌법을 각색한 것이라 할 수 있다. 따라서 신규사항을 도입하는데 있어서도 다툼이 없는 약간의 것에

한정하였다. 신연방헌법은 새로이 장래세대에 대한 책임을 언급한 前文과 196개조에 걸친 본문으로 구성되어 있다.

본문은 총칙, 기본권·시민권 및 사회목적(Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele), 연방·주 및 자치단체(Bund, Kantone und gemeinden), 국민 및 주(Volk und Stände), 연방기관(Bundesbehörden), 연방헌법의 개정 및 경과규정 등 6개편으로 구성하여 종래의 헌법보다 체계면에서 짜임새를 갖추고 있고, 용어도 통일하는 등 알기쉽게 하였다.

특히, 신연방헌법에서는 ①최대한의 기회평등을 모든 자에게 제공하여야 할 것을 연방의 임무로 하였다(제2조제2항), ②누구든지 자기책임과 국가 및 사회에 대한 책임을 가지고 있음을 규정하였다(제6조), ③피조물에 대한 책임, 장래세대에 대한 공동책임을 시작으로 지속적 발전의 권리를 새로이 강조하였다(전문 외), ④국제법 및 연방법원에 의하여 보장되고 있는 기본권 약30개를 명문화하였다(제2편), ⑤여성의 법률상, 사실상의 평등실현에 대한 배려와 장애자에 대한 불이익의 제거를 위한 조치를 강구할 것을 규정하였다(제8조제3항, 제4항). ⑥아동 및 청소년이 상처를 받지않을 권리 및 발전을 요구할 권리를 채용하였다(제11조). ⑦파업권이 조건부로 명문화되었다(제28조제3항 및 제4항). ⑧빈곤자가 부조, 보호 및 인간존엄에 불가결한 자금을 청구할 수 있는 권리를 보장하였다(제13조). ⑨새로이 사회목적조항을 추가하였다. 다만, 그것은 연방과 주에 사회보장, 건강, 노동, 주택 및 교육분야에 있어서 정책의 방향성을 제시한 것으로서 국가에 대한 소송을 가능케하는 청구권을 도출하는 것은 아니다(제41조). ⑩연방과 주의 협력관계를 새로이 강조하고 또한 지방자치의 보장을 명문화하였다(제44조 내지 제50조). ⑪주간의 영역변경절차가 국민과 주의 과반수를 요하지 않는 형태로 간소화되었다(제53조제3항). ⑫연방 및 주는 국제법상의 의무를 준수하여야 하며 구속력있는 국제법은 헌법개정의 한계가 됨을 명문화하였다(제193조제4항, 194조제2항).<sup>29)</sup>

29) 신연방헌법의 주요내용 및 해설은 Réne Rhinow, **Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung**, Basel/Genf/München 2000 참조.

## 1. 연방국가의 구조

스위스의 연방제적 국가구조는 스위스헌법의 가장 중요한 구성요소의 하나로서 지적하고 있다.<sup>30)</sup> 이미 살펴본 것처럼 역사적으로 스위스연방은 각주의 동맹으로 서서히 형성되어 왔으며, 서약자동맹이라는 이념을 현재에도 유지하고 있다. 따라서 스위스의 연방제(Föderalismus)는 집약적으로 말하면 “州的 존재와 주로부터 독립된 연방자체의 국가권력을 구성요소로 하며, 연방헌법에 의하여 창출된 해소할 수 없는 주의 결합”으로서 ①주의 임무의 결정·집행에 있어서 그 실질적 자치 및 연방임무의 실현에 대한 실질적 참가(임무자치), ②주의 수입의 결정, 징수 및 지출에 있어서 실질적 자치와 주의 임무를 실현하는데 필요한 재정에 대한 실질적 책임(재정자치), ③주의 조직 및 정치적 절차의 결정에 있어서 실질적 자치(조직자치), ④연방의 의사형성에 대한 주의 실질적 참가권, ⑤연방과 주의 협력에 대한 포괄적 의무 등을 스위스연방국가의 법적 특수성(die rechtliche Besonderheit des schweizerischen Bundesstaats)으로 지적한다.<sup>31)</sup>

신연방헌법은 26개 州의 목록을 열거하고(제1조), 주의 추가·분리 등 변경은 헌법개정에 의하지 아니하고는 할 수 없다는 점을 강조하고 있다. 가장 최근에 성립한 주는 1978년의 Jura州이다. 각주는 상호 대등하며, 그 관계를 어떻게 연결하는가는 연방이 제한하지 않는 한 주의 자유이므로 주는 광범위하게 상호협력관계를 체결할 수 있다(제48조). 아울러 각주는 전주의회에 각 2인의 대표를 선출할 수 있으나, 26개의 주 가운데 6개주(Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden)는 전주의회에 1인의 대표를 선출하며(제150조제2항), 레퍼런덤에서도 본래의 주의

30) Ulrich Häfelin/Walter Haller, **Schweizerisches Bundesstaatsrecht**, 3 Aufl., Zürich 1993, S.140f.

31) P.Saladin, in : Aubert Jean François(Hrsg.), a.a.O., Art.3, S.16. 스위스의 연방국가성은 위로부터 명령되고 수행된 지방분권의 결과가 아니다. 그것은 오히려 아래로부터의 연합, 동맹에 의하여 성립하였다. 주는 역사적으로 최초의 국가이다. 그것은 연방국가에로의 연합후에도 여전히 국가이다. 즉, 그것은 국가의 본질적 속성을 보유하며 변함없는 최초의 국가이다.

투표의 2분의 1로 계산된다(제142조제4항).

이것은 6개주가 역사적인 이유로 본래의 주를 양분하여 성립된 것이기 때문이다. 주는 연방헌법에 의하여 제한되지 않는 한 주권을 가지는 국가단체이며, 따라서 연방과 주의 권한배분에 관해서는 연방헌법에 의하여 연방의 관할로 규정된 사항이외에는 주의 권한에 귀속된다(제3조). 그러나 현대국가의 공통현상으로서 스위스에서도 중앙권력인 연방의 담당영역이 해를 거듭할수록 확대되고 있다. 연방제는 권한배분에 즈음하여 보충성원리의 사상과 결부되므로 주의 힘으로서 해결할 수 없는 임무나 권한을 연방에 보충적으로 인정한다.<sup>32)</sup> 이 연방의 권한은 연방법률에 의해서가 아니라 연방헌법에서만 규정되며, 나아가 일반적이 아니라 구체적으로 위임된다. 따라서 스위스의 경우 연방사항의 세부적 부분에 관하여 헌법상 근거가 필요하므로 이 점이 종래 빈번한 부분개정의 최대원인이 되었다.

또한 신연방헌법은 주의 연방의 정치적 의사형성에 대한 참가와 협조 제도를 상세히 규정하고 있다. 주가 연방의 정책결정에 참가하는 것은 연방국가의 본질적 요소에 속하며, 이 참가는 주를 연방의 기관으로 하려는 것이다. 그리고 연방에 대한 주의 의사형성의 참가는 주권의 분할(Teilung der Souveränität)을 가져온다. 연방헌법 제1조 및 제3조에 있어서 주의 주권승인은 스위스의 연방국가성의 정확한 표현으로서, 그것은 연방의 최고권력성을 상대화하며 본래의 균형을 창출하는 것이라고 한다.<sup>33)</sup>

연방헌법상 연방의 정책결정에 주가 참여권을 행사할 수 있는 분야를 간략하게 살펴보면, ①헌법은 제160조제1항에서 주에 대하여도 의안을 제출할 권리를 가진다고 규정하여, 주발안권(Standesinitiative)을 인정하고 있다. 주의 의안제출권은 연방의 정책형성에 대한 연방주의적 참가권으로서의 의의를 가지며 양원만이 가지는 고유한 제안권을 행사하도록 양원에 요청하는 권리이다. 여기에 議案이란 연방헌법의 개정뿐 아니

32) Walter Haller/Alfred Kölz, **Allgemeines Staatsrecht**, Basel/Genf/München 1996, S.119f.

33) U.Häfelin/W.Haller, a.a.O., S.176.

라 법률, 결의를 포함하며 따라서 연방회의의 모든 활동영역을 포괄하는 것이다. 그러나 주발안권은 헌법상 국민발안권의 경우와 달리 국민투표를 필연적으로 수반하는 것은 아니며, 단지 연방의회에 대한 제안권에 불과하다. ②헌법 제139조에서는 주의 투표권(Kantonreferendum)을 인정하여, 헌법은 주에게 다양한 투표권을 인정하고 있다. 우선 주는 국민과 더불어 연방의 헌법제정기관으로서 헌법개정에 대한 참가가 인정된다. 이것은 주가 자신에게 불리한 연방권한의 확장에 대하여 방어할 수 있는 유일한 무기로서 기능한다. 헌법개정에 즈음하여 국민투표가 의무화되며 그에 참가한 國民과 州의 이중의 과반수가 필요하다. 집단적 안전보장기구 또는 초국가적 공동체의 가입은 위의 헌법개정의 경우와 마찬가지로 국민 및 주의 이중다수에 의하여 승인되어야 한다.

연방법률에 관해서는 유권자 5만인과 마찬가지로 8개주도 국민투표를 요구할 수 있다. 국제기구에의 가입을 정하는 것등 일정한 내용을 지닌 조약에 대해서도 8개주가 국민투표를 요구할 수 있다. ③헌법 제147조에서는 “주, 정당 및 이익단체는 중요한 법령 기타 중대한 영향을 미치는 계획 및 중요한 국제조약이 준비되는 때에는 의견을 청취할 기회를 가진다”라고 의견청취절차(Vernehmlassungsverfahren)를 규정하고 있다.<sup>34)</sup> 이 의견청취는 준비적으로 형성적 영향을 부여하는 도구로서 주의 중요한 참가권에 속한다. ④외교정책결정에의 참가권이다. 종래 연방의 외교정책결정에 대한 주의 참가권보장은 위의 의견청취절차에 의존하였다. 그러나 이 의견청취절차가 불충분하며 주발안권 등의 제도도 제대로 기능하지 않는다는 문제점 등으로 인하여 연방차원에서 주의 특수한 실효적 참가를 위한 새로운 형태를 모색하여야 할 것이라는 주장이 제기되어 왔다.<sup>35)</sup>

그리하여 신연방헌법에서는 제54조에서 외교는 연방의 관할사항임을 선언(제1항)하면서, 주는 자기의 권한 또는 본질적 이익과 관련된 대외

34) 의견청취절차에 관한 상세한 것은 즐고, **스위스연방의 입법과정과 법제기구**, 법제 2001.8., 24면이하 참조.

35) Rainer J.Schweizer, **Verfassungsreform und Föderalismusreform**, in : Konferenz der Kantonsregierungen, **Verfassungsreform als Föderalismusreform**, 1997, S.94.

정책의 결정의 준비에 협력한다고 규정하고, 연방은 주에 대하여 적절하고 충분한 정보를 제공하며 주의 견해를 청취하도록 규정하고 있다(제55조제1항 및 제2항). 또한 주의 견해는 주가 그 권한을 침해받고 있는 경우에는 특별히 중시되며, 이 경우 주는 적절한 방법으로 국제적인 임무에 협력하도록 규정하고 있다(제55조제3항).<sup>36)</sup> ⑤기타 주의 참여권에 속하는 것으로서 연방의회의 소집권(의원 4분의 1이상), 全州議會의원선출권, 연방법률의 집행권 등이 있다.

그리고 연방제의 기초를 이루는 자치단체에 관해서는 연방헌법은 지금까지 주의 내부질서를 주의 결정에 맡겨 자치단체(Gemeinde)의 자치보장에 관한 직접적 명문규정을 두지 않았으나, 신연방헌법에서는 지방자치가 주법을 기준으로 보장되는 점을 명문화하였다(제50조).

## 2. 군사법제

스위스에서의 군대문제는 1920년대부터 논쟁의 대상이 되어 왔으며<sup>37)</sup>, 특히 1988년 12월 6일의 “군대없는 스위스 및 포괄적 평화정책을 위한 스위스국민발안(Volksinitiative für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik)”에 대한 국민투표는 스위스가 연방국가로 출범한 이래 가장 예민한 국민제안이기도 하였다. 이 국민발안이 성립하자 연방정부는 의회가 국민에게 거부투표를 하도록 권고하는 보고서를 제출하였다.<sup>38)</sup>

동 보고서에서 연방정부는 ①국제법적 관점에서 스위스는 군대를 보유할 의무가 있다는 점을 강조하였다. 무장은 중립의 본질적 구성요소이고, 양자는 밀접불가분한 관계가 있으며, 따라서 군대를 폐지하는 것은 정치

36) 외교정책에 관한 연방과 주의 협력관계를 상세히 규정한 법률로써, “연방의 외교정책에 대한 주의 참가에 관한 연방법률(Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, 1999.12.22 전문개정)”이 있다.

37) 1920년대부터 1980년대의 군대폐지논의에 관한 상세한 것은 Andreas Gross, **Die Bedeutung der Schweiz ohne Armee in der geschichte der schweizerischen Arbeiterbewegung**, in : Ders.(Hrsg.), Denkanstösse zu einer anstössigen Initiative, 1989, S.45ff.

38) Botschaft über die Volksinitiative für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik vom 25. Mai 1988.

전술적으로 신뢰성을 파괴할 뿐 아니라 국제관습법으로 규정되고 국제조약에 의하여 승인된 영세중립의 포기과 같다고 지적하였다. ②스위스의 군대는 안보정책상의 관점에서 국가, 국민 및 영토를 수호하는 조치와 일반적으로 평화보장적으로 기능하는 조치의 두가지 요소를 포함하며, 군대는 이 안보정책에 전체방위의 중요한 성분으로서 스위스의 중립과 밀접불가분하게 상호 보완하고 있다고 한다. ③국민경제의 관점에서 군대의 폐지는 군사관련산업 및 직장의 면에서 커다란 영향과 손해를 가져온다고 지적하였다.

이 국민발안은 격렬한 찬반양론이 대립하는 가운데 과반수의 반대로 부결되었으나, 찬성표가 35.6%에 달하여 정부측에서는 상당히 당황하기도 하였다. 이 투표결과의 영향으로 1992년 5월에 실시된 병역의 대체복무(Zivildienst)제도에 관한 국민투표가 82.5%의 압도적 다수로 가결되기도 하였다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 1994년에 “평화유지활동을 위한 스위스군대의 파견에 관한 법률(Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen vom 18. Juni 1993)”이 국민투표에 의하여 부결되기도 하였다.

이러한 과정을 거쳐 성립한 신연방헌법은 스위스가 군대를 보유함을 명기하면서 군은 기본적으로 非專業原則(Milizprinzip)<sup>39)</sup>에 의거함을 규정하고(제58조), 민병제를 유지하였다. 이것은 전업군인(상비군)을 가급적 소수로 하고 모든 시민이 무기와 탄약 등을 스스로 상시 보관하여 시민임과 동시에 군복무에 임한다는 정치참가와 군복무를 표리일체의 것으로 파악한 제도이며, 이념상 민주주의와 자치에 의거한 제도라고 말한다. 모든 스위스남성이 군복무를 수행할 의무를 지니, 양심적 병역거부권에 의거한 시민적 대체복무의 제도가 설정되어 있다. 군사는 기본적으로

39) Miliz란 스위스정치의 특색을 나타내는 하나의 주요단어이다. 보통 Miliz라는 용어는 “민병(Milizarmee)”제도를 의미를 의미하는 용어로 널리 사용되고 있다. 이 경우 민병제도란 “일반시민은 동시에 병사이기도 하다”라는 사상에 의거한 군대제도를 의미한다. 그런데 이와 유사한 의미를 정치의 경우에도 사용하고 있다. 즉, “능력있는 시민은 동시에 공직자이기도 하다”라는 스위스적인 전통이 그것이다. 스위스에서는 오랜 기간 정치는 정치가에 의해서가 아니라 능력있는 일반시민에 의하여 운영되어 왔다. 최근에는 Miliz라는 용어는 이러한 정치를 의미하는 용어로도 사용되고 있다.



연방관할사항이나, 州도 또한 지금까지의 역사에서 자기의 영역에서 질서유지를 위한 군사조직을 편성할 권한을 보장하였다(제58조). 또한 1950년대말부터 성립한 민방위에 관해서도 그것이 연방관할사항인 점, 민방위복무는 스위스남성의 의무인 점, 이 임무수행에 따른 생계의 손실에 대한 보상 등의 규정을 정비하고 있다(제61조).

### 3. 권리보장

종래의 연방헌법은 권리보장에 관하여 체계적 카테고리를 가지지 않고 산만한 형태로 명문규정을 두었으며, 또한 판례상 인정되는 불문의 권리 및 유럽인권조약을 근거로 하는 권리 등도 전체적으로 국민의 권리로써 이해되었다. 신연방헌법은 제2편 제1장에서 “기본권(Grundrechte)”이라는 표제를 두어 스위스 연방헌법사상 최초로 이 개념을 사용하고 있다.<sup>40)</sup> 이를 전제로 성문, 불문의 형태로 인정된 개별기본권을 체계적으로 정서하여 명문화하였다.

스위스에서는 전통적인 기본권은 매우 오래전부터 주관적 권리로서 파악하고 있다. 구연방헌법 및 주헌법에 의거한 주관적 권리는 자유권, 법적 평등, 자의금지 및 유사원칙(willkürverbot sowie verwandte Grundsätze), 기타 개별 특수한 보장, 시민권(Bürgerrecht), 정치적 권리, 국가적 급부에 대한 개별적 요구권 등을 의미한다.<sup>41)</sup> 기본권의 개념이 직접적으로 헌법에 의하여 보장된 이들 개인의 기본적인 권리를 포함한 상위개념인 점에 관하여는 이론이 없다.<sup>42)</sup>

그러나 기본권과 헌법상의 권리(Verfassungsmässiger Rechte)의 관련성을 어떻게 파악할 것인가에 관하여는 견해가 나누어지고 있다. 전통적인 견해는 기본권과 헌법상의 권리를 분리하지 않고 동일시하나, 신연방헌법은 기본권과 헌법상의 권리라는 용어를 병용하고 있으므로 구별

40) Bern州 등 일부 주헌법에서는 이미 이 개념을 사용하고 있었다.

41) Yvo Hangarter, **Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts**, Bd.2, Zürich 1982, S.53.

42) Ulrich Häfelin/Walter Haller, **Schweizerisches Bundesstaatsrecht**, 4. Aufl., Zürich 2000, S.57.

이 필요하다는 견해도 있다. 예컨대 “신헌법 제35조(기본권의 실현) 및 제36조(기본권의 제한)는 헌법상의 권리의 실현·제약에도 적용되는가, 어떠한 권리가 제189조제1항a에 의거하여 연방법원에서 주장될 수 있는가 등의 점에서 양자의 구별과 관련을 명확히하는 것은 실익이 있다. 양자는 헌법전에 있어서의 위치에서 보는 경우에도 구별된다. 개인의 헌법상 권리는 기본권목록에서만 규정되고 있는 것이 아니라, 다른 곳에서도 분산적으로 다수 규정되어 있기 때문이다. 또한 양자는 그 개념내용에서 보는 경우에도 구별되는 부분이 있다. 기본권은 직접적으로 요구를 근거 지우는 규범군(direkt anspruchsbegründende Normsicht)의 영역에서 침해된 경우 소송을 제기할 수 있으므로, 헌법상의 권리를 의미를 의미하며 양자는 중복된다. 그러나 기본권의 프로그램적 규범군(Programmatische Normsicht)은 소송을 제기할 수 없으므로 헌법상의 권리로서 이를 연방헌법재판소에 주장할 수 없다”<sup>43)</sup>라는 주장이 그것이다.

신연방헌법에 규정된 편제에 따라 기본권의 목록을 살펴보면, 우선 “기본권”은 지금까지 헌법이나 국제조약 등에서 분산되어 존재하였거나 연방헌법재판소나 유럽인권재판소등에서 보장되었던 것이 기본권목록에서 체계적이고 집중적으로 정리되어 있다.<sup>44)</sup> 또한 신헌법은 기본권목록을 전통적 기준에 따라 분류·편성한 것이 아니라 별도의 방법을 채택하고 있다.

제7조부터 제36조에 이르는 기본권규정은 우선 모든 기본권의 출발점인 “인간의 존엄(제7조)”으로부터 시작하고, “법적평등원칙과 자의의 금지(제8조 및 제9조)”를 규정함으로써 각인에게 최소한의 형식적·실질적 정의를 보장하는 두 개의 법치국가적 보장을 규정하고 있다. 이어 개별적 기본권(제10조 내지 제28조) 및 일정한 절차보장(제29조 내지 제32조)을 열거하고, 정치적 권리(제33조 및 제34조)를 보장한다. 마지막으로

43) Benjamin Schindler, **Zu Begriff und Verständnis der Grundrechte in der neuen Bundesverfassung**, in : Thomas Gächter/Martin Bertschi (Hrsg.), *Neue Akzente in der nachgeführten Bundesverfassung*, 2000, S.66f.

44) Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, S.137.

로 기본권의 실현과 제한(제35조 및 제36조)을 규정하고 있다. 이러한 기본권의 배열순서에 관하여는 여러 논의가 있으나<sup>45)</sup>, 개별조항은 내적 논리에 의하여 구성되어 있다.

우선 기본권으로서 인간의 존엄, 법적 평등, 자의금지와 신의성실 등의 원칙(제7조 내지 제9조)을 열거한 후 제10조부터 제34조까지 생명 및 인격적 자유의 권리, 아동과 청소년보호, 빈곤으로부터의 원조를 요구할 권리(Recht auf Hilfe in Notlagen)<sup>46)</sup>, 사적영역의 보호, 혼인과 가족의 권리, 신앙과 양심의 자유, 의견과 정보의 자유, 언론의 자유, 언어의 자유, 무상교육을 받을 권리, 과학의 자유, 예술의 자유, 집회와 결사의 자유, 주거의 자유, 퇴거로부터의 보호, 재산권보장, 경제적 자유, 단결의 자유, 절차적 보장, 재판받을 권리, 자유박탈시의 보장, 형사절차상의 권리, 청원권, 정치적 권리 등을 규정하고 있다. 시민권 및 정치적 권리에 관하여 국적이 자치단체를 기반으로 하는 점, 그 혈통주의, 정치적 권리의 주거지에서 행사, 외국체류스위스인의 정치적 권리행사의 보장 등을 규정하고 있다(제37조 내지 제40조).

社會目的이라는 제목의 조항(제41조)에서는 연방과 주가 각인의 자기 책임을 전제로 하면서 안전, 건강, 가족, 임금, 아동과 청소년의 성장 등에 관하여 보완적으로 배려할 것, 노령, 질병, 상해, 실업, 모성, 고아 및 과부에 관하여 보장에 조력할 것을 규정하고 있으나(제1항 내지 제3항), 이 사회적 목적은 국가의 급부를 직접 청구하는 권리를 도출하는 근거가 될 수 없음을 규정하고 있다(제4항). 이것은 종래의 스위스헌법과 마찬가지로 개인의 주관적 권리인 사회권과의 본질적 차이를 제시한 것이다. 다만 빈곤원조, 초등교육의 무상, 단결권 등이 기본권에 위치하고 있는 점에도 유의한다.

마지막으로 신연방헌법 제35조에서는 “①기본권은 모든 법질서에서 실현되어야 한다. ②국가적 임무의 담당자는 기본권에 구속되며, 그 실현에

45) 자세한 논의는 H.Koller, a.a.O., S.663.

46) 구헌법에서는 사회권 내지 생존권보장을 명확히 규정하지 않았다. 그러나 학설이나 판례는 이 기본권을 지지하여 왔다. 신헌법은 1995년 연방헌법재판소의 판결을 승인하여 이 규정을 두게 되었다. Jörg Paul Müller, **Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999**, 3 Aufl., Bern 1999, S.169.

기여할 의무를 가진다. ③행정기관은 기본권이 그에 적합하는 한 사인간에도 효력을 가지도록 배려한다”라고 규정하여 모든 법질서의 기초로서의 기본권의 구성적·제도적 성격을 표현하고, 기본권의 私人間的 效力을 처음으로 명문으로 규정하고 있다. 이 규정의 도입에 관하여 연방정부의 보고서에서는 ①이 규정의 전체적 성격은 불문헌법의 원칙을 추인하고 규범화하는데 있다. 그것은 권리 및 자유의 사실상의 실현이라는 이념을 표현한 것으로서 기본권보장은 연방주의, 민주주의 및 권력분립과 아울러 스위스의 법질서의 기본원칙임을 상기시킨다. ②현재의 헌법에서 볼 때 기본권이 사인간에도 역할을 거둘 수 있는 것은 각자의 기본권이 국가권력에 의하여 위협받게 될 우려가 있을 뿐 아니라 사회적 억압의 위협에 처하고 있기 때문이다. 그러나 제3자효력의 원리는 기본권을 민법 또는 형법의 영역에 한꺼번에 적용하는 것을 요청하는 것은 아니다. 또한 모든 기본권이 사인간의 관계에 적용되는 것이 아니다. 사회적 억압의 실체에 상응하여 차이가 발생하기 때문이라고 언급하고 있다.<sup>47)</sup>

#### 4. 권력구조의 특징

연방의 권력구조에 관해서도 신연방헌법은 역사적으로 형성된 스위스적인 특색을 유지하고 있다. 우선 대의제와 국민투표 및 발안제도와와의 혼합 형태, 즉 스위스에서 말하는 반직접민주주의(halbdirekte Demokratie)이다. 국민투표에는 헌법개정의 경우와 같이 의무적인 것과 법률등을 대상으로 하는 경우에 5만인이상의 유권자 또는 8개주의 청구에 의하여 실시되는 임의적인 국민투표가 있다. 발안권은 헌법개정을 요구하는 것에 한정되고 있으며, 그 청구는 10만인이상의 유권자서명이 필요하다. 스위스의 이러한 직접민주주의 제도는 오랜 역사적 전통을 가지고 형성된 강력한 정당성을 가지고 있다. 다음에는 참여민주주의(Konkordanzdemokratie)이다. 사전의견취체도를 두어 관계단체를 입법에 관여시키는 헌법상의 제도가 그 대표적인 사례이며, 입법준비단계에서 다양한 이익의 조정을 도모하는 것을 이념으로 한다. 다만 그것은 경제적 권력이

---

47) Botschaft, a.a.O., S.191ff.

실질적으로 국가의사를 형성하는 주체가 되고 그 대변자인 압력단체가 입법권을 박탈하는 상황을 만들고 있다. 그 때문에 오늘날 국가가 본래 하여야 할 민주적 공공성을 여하히 확보할 것인가라는 점이 과제가 되고 있다.

연방통치기구에서는 연방의회가 국민과 주의 권리를 유보하여 최고권력을 행사한다(제148조제1항). 그것은 200명의 국민대표로 구성되는 국민의회(하원)와 46명의 주대표로 구성되는 全州議會(상원)의 양원제를 취하며 양원은 대등하다(제148조제2항). 입법권우위의 집정부제하에 있는 연방내각의 구성도 독특하다. 그것은 연방의회에 의하여 의원에 한하지 않고 전유권자 시민중에서 선출되는 7명의 각료로 구성되며, 의장은 대통령의 칭호를 사용하나 임기는 1년이며 특별한 권한을 가지는 것이 아니라 동료중의 수석에 불과하다(제175조, 제177조). 7명의 각료선출에 관하여는 지역과 언어영역이 적절하게 대표되도록 배려하도록 규정하고 있다(제175조제4항). 그리고 7명의 정당별배분은 1959년이래 자유민주당 2명, 사회민주당 2명, 기독교민주국민당 2명, 스위스국민당 1명이라는 이른바 “마법의 공식(Zauberformal)”으로 고정되어 있다.<sup>48)</sup> 위 4개정당은 연방의회의 의석을 대부분 차지하고 있으므로 이 대연합체제는 안정성을 가지고 있으나, 군소정당이나 소수자를 배제하는 것이기도 하다.

## 5. 환경헌법의 선언

신연방헌법은 법치국가원리 및 사회국가원리에 대응하여 생태계의 원리(ökologischen Prinzip)를 중요한 헌법원리로서 열거하고 있는 점이 가장 중요한 특징이라고 할 수 있다.<sup>49)</sup> 그것은 특히 장래세대의 권

48) “마법의 공식”이란 1959년부터 현재에 이르기까지 계속되고 있는 연방내각 각료의 각정당에의 배분비율 내지 그에 의하여 고도로 안정된 대연합체제를 지칭한다. 스위스에서는 1959년이후 각료구성을 둘러싸고 주요 4개정당간에 2, 2, 2, 1의 비율이 유지되고 있다(자유민주당 2명, 사회민주당 2명, 기독교민주국민당 2명, 스위스국민당 1명). 그리고 위의 4개 정당이 연방의회의 대부분을 차지하고 있다. 이러한 다당제 연합체는 스위스의 정치적 안정을 지탱하는 하나의 요소이다.

49) 생태계의 헌법원리의 의의는 우리의 자손과 인간이외의 생명에 대한 책임을 요구하

리, 피조물의 존엄, 생태계의 지속적 발전 등을 헌법상의 개념으로서 채택한 것에서 알 수 있다. 즉, 전문에서 자유와 권리의 보호와 아울러 모든 자가 被造物에 대한 책임(Würde der Kreatur)<sup>50)</sup>, 장래세대에 대한 공동의 성과와 책임을 강조하고, 연방의 국가목적(제2조)으로서 국토의 지속적 발전(제2항), 자연적 생존기반의 지속적 보전(제4항)을 열거하고 다수의 규정에서 이를 구체화하고 있다. 이들 개념은 이번의 개정에서 새삼스럽게 등장한 것이 아니라 1980년의 Aargau州憲法에서 피조물의 존엄개념이 “학술의 교수 및 연구와 예술활동은 자유이다. 교수 및 연구는 피조물의 존엄을 존중하여야 한다(제14조)”라는 문맥에서 사용된 것으로서 실정헌법상의 최초의 사례이다.

그 후 1987년에 생식의료·유전자기술의 남용에 반대하는 발안이 제출되면서, 장기간 검토를 거쳐 강화된 제안으로 1992년 국민투표로 성립되어 부분개정으로 헌법전에 삽입되었다(제24조의9).<sup>51)</sup> 그것을 이번의 전면개정에서도 제119조(인간의 영역에 있어서 생식의료 및 유전기

---

는데 있다. 사회적 법치국가에서 생태계 법치국가로의 전개는 자연에 대한 존중이 개인 또는 집단의 권리의 내용과 범위를 결정하도록 기본권과 국가조직을 수정하는 점, 자연을 희생한 자유의 행사는 허용되지 않는 점, 국가와 시민의 생태계보전의무를 규정함으로써 연구의 자유, 소유권의 보장 등 현행 자유권이 제한되거나 구체화되는 점 등에 있다. 그리하여 생태계 법치국가의 구성요소로서 헌법차원에서 제시되는 것은 기본권의 생태계적 제한이며, 구체적으로는 자연의 고유가치성 및 소유권의 생태계적 적합성이다. Klaus Bosselmann, **Der Ökologische Rechtsstaat. Versuch eine Standortbestimmung**, in : Hubertus Baumeister(Hrsg.), *Wege zum Ökologischen Rechtsstaat*, Taurusstein 1994, S.53ff.

50) 피조물에 대한 존엄이라는 관념은 동물보호규정을 특별한 방식으로 보완한 것이라고 한다. 그 특별한 방식은 그것이 순수하게 인간중심적인 사고이므로 자연과의 파트너십적인 사고와 일맥상통하는 의미이며, 그것은 “새로운 시대의 개시”를 알리는 것이며 “미래를 지향하는 헌법적 개념”이라고 한다. 자세한 의미는 Thomas Fleiner, **Das Tier in der Bundesverfassung**, in : Antonie F. Goetschel(Hrsg.), *Recht und Tierschutz*, Bern 1993, S.29ff.

51) 1992년 5월 17일의 유전자기술 및 생식의료에 관한 국민투표에서 스위스 구연방 헌법에 제24조의9가 채택되었다. 그 제3항에서 “연방은 동물, 식물 기타 생물의 배아 및 유전형질의 취급에 관한 규칙을 제정한다. 연방은 피조물의 존엄(Würde der Kreatur)과 인간, 동물 및 환경의 안전을 고려하여 동물계 및 식물계의 유전적 다양성을 보호한다”라고 규정하였다. 이 규정의 도입에 관한 상세한 것은 Peter Krepper, **Zur Würde der Kreatur in Gentechnik und Recht**, Basel/Frankfurt 1998, S.347ff.

술), 제120조(인간이외의 영역에 있어서 유전기술)로서 유지한 것이다. 또한 전면개정작업의 과정에서 나온 민간헌법초안의 하나인 1984년의 A.Kötz·P. Müller안이 “장래세대를 위하여도 건강하고 생명의 존엄에 가치있는 환경을 보전할 책임을 자각하여 헌법을 제정한다”라는 규정(전문)을 포함한 것도 매우 주목을 모은 것이었다.<sup>52)</sup>

장래세대에 대한 책임규정은 인권의 본질에 관한 깊은 통찰에서 비롯한다. 즉, 인권은 권리와 의무의 결합에 의해서 정당화되며, 장래세대의 자유와 권리는 책임의 우위를 말하며 따라서 장래의 인간의 실질적인 자유를 위해서는 현재의 인간의 자유에 대하여 보다 강력한 제한을 가하여야 한다는 것이다. 이것은 현재 및 장래의 기본권의 위기에 인간의 존엄 원리와 책임원리를 핵심으로 하는 기본권이론이 전개되어야 한다는 것이다. 그 방향성의 일환으로 “책임을 수반한 자유”를 열거하고 수탁자로서의 기본권행사를 기본권행사의 기본원리로 한다. 장래세대에게도 인간의 존엄성의 권리를 보장하고, 장래세대의 행동의 여지를 지나치게 축소하지 않도록 우리 현대인에게 미래인의 권리의 수호자로서의 책무를 부여한다. 그리고 장래의 인간의 기본적 권리가 그에 대응하는 현재의 시민 및 국가의 책무임과 아울러 헌법에서 승인되고 규정된 것이다.<sup>53)</sup>

이러한 생태계의 원리에 관한 새로운 헌법규정은 법적 내용이 없고 단순한 희망사항에 불과한 것으로 인식될 수도 있으나, 연방정부는 이들 원리는 기본적이며 포괄적인 의의가 있다고 한다. 즉, 시간의 차원을 개척함과 아울러 장래 세대의 미지의 이해와 관련하여 자연의 존중을 요구한다는 의미이다. 그것은 권한이나 개인의 청구권의 근거가 되는 것은 아니지만 다른 규범의 해석이나 구체화에서 고려되며, 이를 통하여 법의 적용이나 정립에 있어서 일정한 방향을 제시하는 기능을 거둔다는 것이다.<sup>54)</sup>

52) Alfred Götz/Jörg Paul Müller, **Entwurf für eine neue Bundesverfassung** 1995.

53) Peter Saladin, **Die Kunst der Verfassungsneuerung**, Basel 1998, S.67ff.

54) Martin Bertschi/Thomas Gächter, **Schöne Worte?**, in : Ders.(Hrsg.), **Neue Akzente in der nachgeführten Bundesverfassung**, Zürich 2000, S.3ff.

## 제 3 부 스위스연방의 사법개혁

### I. 개 설

이미 살펴본 것처럼 2000년 1월 1일에 발효된 신연방헌법에 이어 동년 3월 12일에 사법개혁(Justizreform)에 관한 헌법개정안이 국민투표에 회부되어 모든 주에서 국민의 압도적 지지를 받아 승인되었다.<sup>55)</sup> 스위스의 연방사법제도개혁은 오랜기간에 걸쳐 논의된 결과로서, 이것은 대내적으로는 연방과 주의 관계에, 대외적으로는 유럽인권조약(EMRK)과 연방법률의 관계에 근본적인 재검토를 하는 것인 만큼 그 개혁과정은 필연적으로 신중하지 않을 수 없었다.

스위스의 사법개혁을 살펴보기 전에 우선 신연방헌법의 발효로부터 불과 2개월만에 다시 헌법개정을 한 의미를 정확하게 이해할 필요가 있다. 앞서 헌법개정의 경과에서 언급한 것처럼 우선 현행 스위스연방헌법을 포함한 일련의 헌법개혁의 기본구상이라 할 수 있는 1987년 6월 3일의 “연방헌법의 전면개정에 관한 연방결의(Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987)” 제3조를 살펴볼 필요가 있다. 동조에 의하면 신헌법초안의 목적은 “현행 성문 및 불문헌법을 追認(nachführen)하고, 이를 알기쉽게 서술하고 체계적으로 정서하며 밀도와 용어를 통일”하는데 있었다. 즉, 논쟁제기적·실질적 개혁은 그 목적에서 배제되었던 것이다.

그러나 그 후 연방법무국장이었던 Arnold Koller가 헌법개혁을 “개방된 프로세스(offener Prozess)” 가운데 위치하여 헌법의 실질적 개혁문제를 재차 부각시켰다. Koller의 견해를 도입한 연방법무·경찰부의 1995년 예비초안보고서(Reform der Bundesverfassung -verfassungsentwurf 95)에 의하면 추인되어야 할 새로운 헌법은 장래의 실질적 개혁을 위한 기반, 즉 규격화·통일화된 시스템(Baukastensystem)으로서 묘사하

55) 헌법개정안에 대한 국민투표의 결과 찬성86.4%, 반대 13.6%이었다. Fundstelle, BBI 2000 2990.



고 있다. 그리고 실질적 개혁으로서의 “정치적 권리개혁”이나 “사법개혁”이 이른바 일괄법안(Paket)의 형식으로 제기되어 각각 독립된 모듈로서 완성된 Baukastensystem인 추헌헌법 가운데 편입되기에 이르렀다.

이러한 헌법개혁구상은 1996년 초안에 계수되어 연방의회의 심의를 거쳐 1999년 신연방헌법이 성립되었다. 그러나 1999년 4월 18일의 국민투표도, 2000년 1월 1일의 동헌법의 발효도 그 구상에서 본다면 결코 헌법개혁의 종착점이 아니라 오히려 미래에 개방된 프로세스의 출발점으로서 파악하지 않을 수 없다. 그러한 의미에서 2000년 3월 12일의 국민투표에 의한 “사법개혁법”의 승인이 “추인”으로부터 “실질개혁”으로 단계적으로 실시되는 헌법개혁의 일환인 것이다.

## II. 연방사법개혁의 과정

### 1. 사법개혁의 구상 및 배경

연방사법개혁은 연방헌법의 단계뿐 아니라 연방법원구성법(Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege : Bundesrechtspflegegesetz, OG)<sup>56</sup>개혁의 이름하에 연방법률의 단계에서도 그 시도가 실시되었다. 특히 1980년대 이후 급증하는 신규계쟁건수에 대하여 연방법원의 처리능력이 한계에 달한 상황하에서 연방법원의 가중부담을 구헌법의 틀 가운데에서 어떻게 완화 내지 해소할 수 있을 것인가가 문제가 되었다. 그런데 이러한 연방법원구성법 개혁에 대한 구상과 재판절차상의 관행의 축적이 1990년 후반의 헌법개혁에 일정한 영향을 부여하였던 것이다. 추헌헌법과는 별도로 “사법개혁안”이 국민의 권리개혁안과 함께 실질적 헌법개혁의 대상으로 대두된 것도 1991년의 연방법원구성법 개혁에 대한 헌법상의 제약 때문이었다. 이와 같이 사법개혁이 연방법률과 연방헌법이라는 두가지의 차원에서 병행적 내지 중층적으로 수행된 것임을 감안하여 우선 1991년도의 연방법원구성법 개혁에 관하여 살펴보기로 한다.

---

56) SR 173, 110.

1990년대 후반에서 현안과제로 제기된 것은 급증하는 소송건수에 대한 연방법원의 가중부담을 여하히 경감할 것인가라는 점이었다. 1996년의 연방법원의 신규소송건수가 5,263건, 연방보험법원의 그것이 2,205건이라는 숫자는 1986년과 비교하면 전자는 약 30%, 후자는 60%를 넘는 증가율이었다. 나아가 이 신규소송건수는 항상적으로 그 해의 처리건수를 상회하는 상황에 있었다. 이 때문에 소송절차가 장기화되는 한편 심리를 충분하게 진행하는 것도 곤란하게 된다는 지적이 연방법원내부에서 제기되었다.<sup>57)</sup> 이러한 상황은 시민의 권리보호를 임무로 하는 연방법원의 권능을 저해할 뿐 아니라 연방법의 통일적인 적용과 계속적 발전을 방해하는 것으로서 시급하게 개혁되어야 한다는 요구가 강하게 제기되었다.

그리하여 1989년 연방의회는 연방법원에 대한 출소요건의 강화를 포함한 “연방법원구성법에 관한 개정법안(Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, änderung vom 23. Juni 1989)”을 채택하고, 이를 국민투표에 회부하였다. 그러나 이 제안은 근소한 차이로(반대 52.6%) 부결되었다. 이 결과에 따라 연방의회는 비판의 여지가 많았던 소송가액의 인상을 일단 단념하고, 동법안의 수정절의를 1991년 10월 4일에 채택하였다.<sup>58)</sup> 이것이 1991년 연방법원구성법 개혁법으로서, 이 개혁은 1994년까지 단계적으로 실시에 옮겼다.

## 2. 1991년 사법개혁의 주요내용

연방법원의 부담경감을 주된 목적으로 하는 1991년의 사법개혁은 법원의 구성, 권한 및 재판절차의 각부분에 걸쳐고 있다.

첫째, 행정소원에 있어서 법관에 의한 전심(Vorinstanz)의 확대이다. 연방법원은 행정절차법(VwVG) 제5조의 규정에 의한 행정상의 “처분”에 관한 소원(Verwaltungsgerichtsbeschwerde)에 관하여 최종심 법원으로서의 지위를 가지고 있다(연방법원구성법 제98조). 이에 관하여 1991년 연방법원구성법 개혁은 “법관에 의한 전심”을 소원요건으로 하는 범위를 확대하였다. 구체적으로는 연방차원에서 연방소원위원회 및 연방중재위

57) Martin Schubarch, **Die Zukunft des Bundesgerichts**, SJZ 95(1999), S.61.

58) BBI 1991 II, 465ff.

원회가 사법기관화되어 각 위원회는 정부의장과 적어도 5명의 법관으로 구성되게 되었다(연방법원구성법 제98조e호, 연방소원·중재위원회규칙 제2조제1항). 또한 주차원에서는 주의 중심으로서의 “법관에 의한 기관”이 연방법원의 전심이 되는 것을 명시하였다(연방법원구성법 제98a조).

둘째, 행정상의 소의 제한이다. 종래의 규정에서는 직접절차인 “행정상의 소”의 대상영역이 광범하게 인정되었으나, 1991년 연방법원구성법개혁에 의하여 그 범위가 축소되었다. 그곳에서 삭제된 사항에 관하여는 행정소원절차에 의한 연방법원에의 출소가 인정되고 있다. 직접절차의 경우 연방법원이 유일한 심급이 되며, 스스로 사실심리를 담당하여야 한다. 이를 회피함으로써 연방법원의 부담경감을 도모하는 것이 동개정의 주목적이나 동시에 그것은 실질적인 의미에서 연방법원을 최고법원화할 우려도 포함되어 있다.

셋째, 합의체법관정수의 감원이다. 종래의 규정에 의하면 연방법원의 각부분에 있어서 심리와 판결의 표결에 즈음하여 원칙적으로 5명의 법관이 이에 참가하고, 기본적인 중요성을 가지지 아니하는 사건에 관하여는 예외적으로 3명의 법관으로 구성되도록 하였다. 1991년 연방법원구성법개혁은 이 원칙과 예외의 관계를 역전시켜 원칙은 3명, 예외로서 기본적인 중요성을 가지는 사건등에 관하여 5명의 법관을 두도록 하였다.

넷째, 약식절차(Vereinfachesverfahren)의 법정화이다. 공개심리를 행하지 아니하고 재판의 이유부기도 간단한 것으로 하는 이른바 약식절차는 실무상으로는 종래부터 관행적으로 행해지고 있었으나, 1991년 연방법원구성법 개혁에 의하여 그 법적 근거를 처음으로 규정하였다(제36조a). 그 내용은 명백히 허용되지 아니하는 소송을 불수리한다. 명확히 이유가 없는 소송을 각하한다. 명백히 이유가 있는 소송을 인정한다. 또한 어느 경우도 법관 전원일치의 의견으로 공개심리 없이 처리할 수 있도록 하였다. 또한 그 경우 재판의 이유부기도 간결한 것으로 족하도록 하였다.

다섯째, 순환절차(Zirkulationsverfahren)의 법정화이다. 법관전원의 의견이 일치하고, 구두변론의 실시를 요구하는 법관이 없는 경우에는

당해사건에 관한 기록의 순환으로 처리할 수 있다(제36b조). 그런데 약식절차 및 순환절차의 채용으로 과연 연방법원이 상응하는 부담경감의 효과를 거둘수 있는가에 관하여 의문을 제기하기도 하나, 중요한 판례가 순환절차에 의하여 형성되는 사례가 많으며, 연방법원의 판결에 대한 통찰이 예리하지 않다는 비판도 있다.

여섯째, 헌법소송에 있어서 보충성의 원칙(Subsidiarität)의 예외규정 축소이다. 본래 연방법원에 헌법소송을 제기하기 위해서는 원칙적으로 주의 심급절차가 이용되어야 한다. 헌법소송이 허용되는 것은 주의 최종심의 판결에 대해서만이다. 그러나 실제로는 종래의 규정에서도 광범한 예외를 인정하고 있으며, 강학상 이 원리는 상대적인 보충의 원칙(Relative Subsidiarität)이라고 부르고 있다. 1991년 연방법원구성법 개혁은 이 예외를 주간에 있어서 이중과세에 관한 사항(1874년헌법 제46조제2항, 1999년헌법 제127조제3항) 및 외국자산의 가압류에 관한 사항(연방법원구성법 제89조제2항)으로 축소하였다.

일곱째, 보좌(비상근) 법관의 증원이다. 연방법원구성법상 보좌법관의 인원수는 본래 15명으로 되어 있다. 그러나 새로운 사건수의 급증으로 연방법원의 부담증가를 경감하기 위하여 보좌법관의 적극적 활용이 필요하게 되었으며, 1984년 3월 23일 연방결의로 보좌법관의 인원수를 잠정적으로 2배로 늘렸다(동 결의 제1조).<sup>59)</sup> 이 조치는 1988년 12월 31일에 실효하도록 하였으나(동 결의 제4조제2항), 1991년 연방법원구성법 개혁에 즈음하여 장래의 연방법원구성법 전면개혁시까지 연기하도록 개정하여 현재에 이르고 있다.

여덟째, 공법부 개혁이다. 1991년 연방법원구성법 개혁에 즈음하여 제12조제1항a호는 “국법 및 행정법에 관한 사항에 관하여 2 내지 3개의 공법부”를 설치한다고 규정하고 제3공법부의 설치권을 인정하고 있다. 이것은 국법소원(staatsrechtliche Beschwerde)의 수입건수의 증가에 대응하기 위한 개정이다. 제1공법부는 국법상의 소송외에 인신의 자유, 혼인의 자유, 의견표명 및 집회의 자유, 출판의 자유, 청원권, 결사

59) Bundesbeschluss über die Erhöhung der Zahl der nebenamtlichen Richter des Bundesgerichts vom 23. März 1984.

의 자유, 소유권보장, 재판을 받을 권리등에 관한 국법소원에 관한 관할권을 가진다. 제2공법부는 행정법상의 소송외에 신앙 및 양심의 자유, 사용언어의 자유, 직업선택의 자유에 관한 국법소원을 다룬다. 행정법원소원(Verwaltungsrechtliche Beschwerde)에 관하여도 원칙적으로 양공법부가 분장하고 있다. 현재 제3공법부는 설치되어 있지 않다.

이상이 1991년 연방법원구성법개혁의 주요한 개정내용이다. 그러나 연방내각자신이 표명하고 있는 것처럼 이는 “연방법원 부담경감을 위한 긴급 프로그램(Sofortprogramm zur Entlastung des Bundesgerichts)”에 불과하며 그 성격은 어디까지나 응급조치적인 것이었다. 이 점은 연방법원구성법 전면개정을 염두에 둔, 보다 근본적인 법개혁이 불가결하며 동시에 연방헌법개혁과의 조정도 필요하였다. 그 후 “연방사법 전면개정을 위한 전문가위원회(Expertenkommission für Totalrevision der Bundesrechtspflege)”가 연방법원구성법 전면개정을 지향하여 1997년 6월에 최종보고서와 새로운 “연방법원법(Bundesgerichtsgesetz, BGG)”안을 공표하였다. 또한 이와 별도로 의회제안에 의한 현행 연방법원구성법의 부분개정안이 1999년 9월에 제안되었다.

### Ⅲ. 1999년 신연방헌법에서의 사법개혁

#### 1. 헌법차원에서의 사법개혁의 동향

1990년대의 사법개혁의 동향은 연방법원구성법 개혁이라는 법률차원의 움직임에 그쳤으며, 그 배후에 헌법차원의 포괄적인 개혁구상을 수반하고 있었다. 그런데 1993년이후의 헌법개혁구상의 준비단계에 있어서 사법개혁은 주로 ①연방법원의 최고법원화, ②위헌법률심사권의 강화가 중요한 쟁점으로서 부각되었다. ①에 관하여는 1974년의 Furgler 위원회초안이 “연방법원은 연방의 최고사법기관이다”라고 규정한 것을 필두로 연방법무·경찰부 모델초안: “연방법원은 스위스연방의 최고사법기관이다”라고 하고, 나아가 1995년 초안 및 1996년 초안에서도 전문가위원회 초안과 같은 규정을 두었다. 1999년 신연방헌법은 이러한 흐름을 받아들

여 제188조제1항에서 연방법원을 연방의 최고사법기관으로 규정하였다.

②에 관하여는 Furgler 위원회가 연방법률에 대한 위헌심사제도의 도입을 제기하였다. 동위원회에 의하면 동제도의 도입을 통하여 개인의 권리보장과 규범질서의 강화하고, 연방법원을 중립기관화함으로써 권력분립원리를 연마하는 것이 기대되었다. 연방법률에 대한 구체적 규범통제권을 연방법원에 귀속시키려는 시도는 1985년 11월 6일의 연방법무·경찰부 모델초안에서 점점 후퇴를 거듭, 1987년에는 연방의회가 헌법개혁을 추진하는데 그치는 것을 결의하여 위헌심사제개혁은 일단 좌절되었다. 그러나 1990년대에 들어와 헌법개혁을 Baukastensystem으로서 파악하는 구상이 부상하면서 위헌심사제의 확대를 포함한 사법개혁이 추진헌법에 대한 모델, 즉 실질적 헌법개혁의 기둥의 하나로서 부각되기에 이르렀다. 1995년 초안 및 1996년초안에서는 추진헌법안과 그에 대한 실질적 개혁안으로서 사법개혁 일괄법안이 제기되었다. 그곳에 제시된 별도안으로서의 사법개혁안이 이른바 2000년 사법개혁의 최종모델이다.

## 2. 사법제도에 관한 추인의 내용

추인(Nachführung)의 개념의 핵심은 산만하게 세분화된 1874년 헌법을 정서하고, 다시 체계화하는데 있었다. 따라서 신연방헌법에는 원칙적으로 실질적 개혁을 포함하지 않는 것이 대전제였다. 형식적 개혁에 관하여 말하면 신연방헌법은 “오늘날에 이미 헌법적 중요성을 가지지 아니하는”<sup>60)</sup> 사항을 연방법률에 위임하고 있다. 구체적으로는 1874년 헌법의 규정중 30개항목이 삭제대상이 되었다. 사법영역에서는 민사, 형사 및 행정법원의 조직규정이 헌법규정으로부터 제외되어 연방법률인 연방법원구성법에 위임되기에 이르렀다.

그러나 예외적이기는 하나 실질적 헌법개혁으로 보여지는 점도 몇가지 있다. 첫째, 연방반역죄나 연방관청에 대한 소요죄등의 사건을 관할하는 “연방배심법원(Bundesassisen)”이 폐지된 점이다. 동 법원은 과거(1929년, 1933년)에 두차례의 사건을 취급하는데 그쳤으며, 그 존재의의가 이

60) Was bringt die Neue Bundesverfassung?, EJPD, 18, Dez. 1998, Nr.7.

미 상실되었다는 판단에 의한 것이다.

둘째, 자치소원(Autonomiebeschwerde)의 명문화이다. 종래 자치단체(Gemeinde) 기타 공공단체에 대한 주의 보장의 침해에 관하여는 헌법상의 권리침해의 한 유형으로서(따라서 헌법소원의 형식으로) 실무상 처리되었다. 그러나 양자는 소원주체가 다르며, 지방자치 그 자체를 국가에 대한 기본권이라 할 수 없으므로 자치소원을 헌법소원에서 분리하여 규정한 것이다.

셋째, 연방내각에 대한 국법소원의 대상사항이 축소된 점이다. 종래의 규정에 의하면 행정상의 쟁송은 연방내각에 유보되어 연방법원은 연방법률이 특히 인정된 사항만을 처리할 수 있었다. 신연방헌법은 이 원칙과 예외를 역전시켜 연방내각은 법률이 정하고 있는 한에서만 소원처리권한을 가지는 것으로 하였다(제189조제2항). 이것은 권력분립원칙을 정리하고 연방내각의 가중부담을 경감하려는 이중의 의미에서 중요하다. 이 개정을 받아 연방행정절차법 제73조가 삭제되어 군인에 대한 무기의 무상공여, 의무교육의 무상, 묘지의 처리등에 관한 연방내각의 소원처리권한이 부정되었다.<sup>61)</sup>

그러나 이상의 점을 제외하고 1999년 신연방헌법은 1874년 헌법과 실질적으로 다를 바 없다. 오히려 연방사법영역에 관한 한 이 추인헌법은 기대대로 슬림화를 실천하고 있는 것이다. 이 점은 개혁을 위한 “전술”이라는 관점에서 볼 때도 중요한 의미를 가진다. 이미 1995년 초안 및 1996년 초안의 준비작업단계에서 “사법개혁”안이 추인헌법에 편입되는 방식으로서 예정되었던 이상으로 신연방헌법의 개혁이 형식적 범위에 그친 것은 오히려 바람직한 것이었다. 추인헌법이 연방사법에 관한 원칙적 규정만을 남겨 전체를 슬림화한 것이 사법개혁을 용이하게 한 것이다. 또한 조직 및 권한규정을 헌법차원에서 법률차원으로 이행하는 것은 실질적 사법개혁을 헌법개혁과 연방법원구성법 개혁의 양면에서 병행 심의하는 것을 가능하게 한다. 여하튼 이 추인헌법의 성립으로 사법개혁은 실질화 단계를 맞이하였다.

---

61) Bundesgesetz über Prozessuale Anpassungen an die neue Bundesverfassung vom 8. Oktober 1999.

### 3. 2000년 사법개혁법을 둘러싼 문제

#### (1) 2000년 사법개혁법의 목적

개방된 헌법개혁의 일환으로서 2000년 3월 12일의 국민투표로 승인된 사법개혁법의 목적은 추헌헌법에 삽입된 연방법원의 “최고사법기관”성을 그 이름에 상응하는 것으로 강화, 확장하는데 있었다. 1996년 11월 20일의 연방내각 보고서는 최고법원에 요구되는 기능으로서, 법원리에 관련되는 문제에 관한 결정, 법질서의 통일성의 확보, 법의 동태적 발전의 확보라는 세가지 점을 지적하고,<sup>62)</sup> 연방법원이 그러한 기능을 영위할 수 있도록 하기 위하여는 다음의 과제가 명확하여야 한다고 하였다.

첫째, 민사 및 형사소송절차가 주별로 다르게 되면서 발생하는 문제이다. 연방헌법은 법원의 구성, 재판절차 및 재판권에 관한 입법을 주의 권한으로 하고 있으며(신헌법 제123조제2항, 제123조제3항), 원칙적으로 연방의 간섭을 허용하지 아니한다. 이 때문에 주별로 복잡화된 소송절차에 의하여 당사자에게 생각지 않은 불이익이 발생하고 소송이 지연되거나 광역범죄에 충분히 대응할 수 없는 등의 문제점이 지적되었다.<sup>63)</sup> 이 문제를 해결하는 수단으로서 소송절차의 일원화가 강력히 요청되고 있다. 그러나 그 요청은 소송법영역에 있어서 연방권한의 강화를 의미하고 있으며, 만약 실현된다면 연방헌법의 기본원리의 하나인 연방제원리는 대폭 수정되게 된다.

둘째, 국민의 권리보호와 관련된 문제이다. 스위스에서는 연방법에 의하여 최종심이 사법기관인 연방법원이 아니라, 본래는 정치적 기관인 연방내각이나 연방의회에 할당되어 있는 경우가 적지 않다. “법치국가원리”를 철저히 관철한다면 “법관에 의한 권리보장”이 원칙화되어야 할 것이며 이 점에 관하여 스위스가 “정치기관에 의한 해결”이라는 종래의 수법을 어떻게 취급하는가가 문제가 될 수 있다.

62) BBI 1997 I 1ff.

63) Reform der Bundesverfassung Botschaft des Bundesrates 96, Nr.231.16.



셋째, 1990년대의 연방법원구성법 개혁이 시도하였던 연방법원의 부담경감 프로그램을 연방헌법의 단계에서 어떻게 보완할 것인가라는 문제이다. 연방법원의 가중부담과 그에 의하여 초래되는 법원의 기능마비가 적절하고 신속한 권리보장을 저해하는 것은 명백하며, 이 점에서도 연방사법시스템의 포괄적 개혁이 강력히 요청되고 있다.

넷째, 헌법개혁심의회과정 가운데 더욱 논쟁이 된 문제로서 연방법률에 대한 위헌심사제의 도입문제가 있다. 이는 “법치국가원리 보다도 민주제원리를 강조”하여 온 스위스연방의 전통에 중대한 수정을 가져오는 것이다. 그 때문에 연방법원에 의한 위헌심사의 대상을 연방법률에까지 확대할 것인가라는 문제가 1930년대 이후 연방헌법상의 현안사항의 하나로서 거듭 부각되어 온 것이다. 2000년 사법개혁에서는 이 문제를 최종적으로 마무리할 수 있을 것인가가 과제이다.

## (2) 2000년 사법개혁법의 내용과 평가

### ① 민사법 및 형사소송법의 통합(제122조, 제123조)

종래 스위스에서는 “27개의 민사소송제도와 29개의 형사소송제도가 있다”라고 일컬어져 왔으나 사법개혁법 제122조제1항 및 동 제123조제1항에서 각소송절차가 연방법률로서 일원화되기에 이르렀다. 이 헌법개정으로 민사소송제도의 통합에 관하여는 연방법무·경찰부에 설치된 전문가위원회가 심의를 하고 있다. 동 위원회는 Thomas Sutter 연방법무국장을 의장으로 하고, 법관, 변호사 및 경제계대표등 15명의 위원으로 구성되어 있으며, 통일민사소송법안을 작성하도록 되어있다. 형사소송제도에 관하여는 이미 1994년에 전문가위원회가 설치되어 있으며, “29개에서 하나로(Aus 29 nach 1)”를 슬로건으로 하는 보고서가 1997년 12월에 연방법무·경찰부에 상정되어 있다. 현재 동 보고서에 의거하여 통일형사소송법안이 작성중에 있다.

### ② 국민의 권리보장(제29a조)

스위스의 헌법질서는 법치국가원리, 민주주의원리, 연방주의원리 및 사회국가원리로 구성되어 있다. 이들 네가지의 원리는 대등·병렬적인 관

계에 있는 것이 아니라, 특히 민주주의원리가 법치국가원리에 대하여 우위에 있다. 법치국가원리를 관철한다면 시민에게 인권카테고리를 부여하는 것만으로는 불충분하다. 동시에 국가에 의한, 보다 정확하게는 독립된 법원에 의한 권리보장제도를 두어 인권을 현실적으로 확보하는 방법이 규정되어야 한다. 그러나 종래의 권리보호시스템에서는 연방법원이 아니라 연방내각 내지 연방의회에 종국적 판정권을 인정하는 영역이 광범하게 존재하였다. 그 일부는 이미 “추인”의 단계에서 삭제되고 있으나, 사법개혁법 제29a조에 의하여 “누구든지 사법기관에 의한 재판을 받을 권리를 가진다”라는 점이 원칙화되어 국민의 권리보호의 철저화가 도모되기에 이르렀다.

이 점에 관하여 특히 중요하다고 생각되는 것은 “투표권소원(Abstimmungsbeschwerde)”의 취급이다. 연방법원구성법 제85조a호에 의하면 “주헌법 및 연방법의 모든 관계규정에 의거하여 시민의 참정권과 주의 선거 및 투표에 관한 소원”은 연방법원 국법부에 제소가 가능하다. 즉, 주 및 자치단체(Gemeinde)의 단계에서는 “투표함(Urne)”에 관련하는 시민의 권리에 관하여 법관에 의한 판결이 보장되어 있다. 그러나 연방의 단계에서는 “정치적 권리에 관한 연방법률(Bundesgesetz über die politischen Rechte : BPR)”에 의하여 부정투표사건 및 국민의회 의원선거와 관련하는 위반사건에 관한 제1차적 처리는 주정부에 맡겨져 있다(동 제77조b호, c호). 이들 주정부의 결정에 대하여는 연방내각 및 국민의회에의 소원제기가 인정되어 있다(동 제81조, 제82조). 이와 같이 다른 소송수단이 존재하고 있는 경우에는 연방법원에의 헌법소송의 제기는 허용되지 않기 때문에-이것은 일반적으로 절대적 보충성의 원칙이라 부른다- 연방단계에서의 투표권침해에 관하여는 법관에 의한 권리보장이 존재하지 않았다. 사법개혁법에 의한 제29a조의 창설은 “법관에 의한 권리보장”의 범위를 위의 영역에까지 확장하게 됨과 동시에 동조가 연방정부의 부담경감이라는 부차적 효과를 가져오는 점에도 강한 기대를 하고 있다.

③ 연방법원의 부담경감(제189조제2항, 제191조, 제191a조, 제191b조)

1991년 연방법원구성법개혁이후 다양한 노력에도 불구하고 연방법원의 가중부담경향이 완화되지 않은 상황이 현재에도 지속되고 있다. 따라서 2000년 사법개혁법은 다음의 두가지 면에서의 개혁을 시도하고 있다.

첫째, 연방단계에 있어서 하급법원의 신설이다. 연방법원의 가중부담을 가져온 요인의 하나로서 연방법원이 “유일한 심급” 내지 “제1심급”으로서의 역할을 담당하고 있는 점이 지적되고 그러한 역할이 “최고법원”이어야 할 연방법원의 성격을 희박화하고 있다는 것이다. 그리하여 사법개혁법 제191a조제1항은 형사소송영역에 관하여 사실심리에 시간과 노력을 요하는 제1심급적 기능에서 연방법원을 해방시키기 위하여 하급형사법원을 새로이 설치하는 것으로 하였다. 또한 행정소송분야에 있어서도 주정부 내지 의회의 결정에 대한 국법소원이나 연방정부기관의 결정에 대한 행정소송등을 다루는 연방행정법원의 설치가 동조제2항에서 의무화되었다. 주의 단계에서도 민사, 형사영역뿐 아니라 주공법영역에서도 사법관청의 설치가 의무화되고 있으며, 연방법원에는 모든 분야에서 “법관에 의한 전심”이 준비되기에 이르렀다.

이러한 법관에 의한 전심의 확충의 효과로서 소송당사자가 전심단계에서 소송을 종료시켜 연방법원에까지 오지않는 사례가 발생하는 것도 상정되고 있다. 또한 전심=사실심의 설치에 의하여 연방법원은 법적 통제의 임무에 전념할 수 있고 최고법원에 상응하는 기능을 발휘할 수가 있다는 기대도 있다.

둘째, “직접절차”의 원칙폐지이다. 연방 대 주 또는 주상호간의 쟁송에 관하여 연방법원이 유일한 심급으로서 판결을 내리는 경우(제189조제2항)를 제외하고, 원칙적으로 모든 직접절차가 폐기되기에 이르렀다. 동 개정을 받아 2000년 연방법원구성법 부분개정법안(Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 23. Juni 2000)은 연방(주 및 기타 공공단체도 포함)과 사인간의 민사상의 쟁송에 관하여는 원칙적으로 주법원의 관할로 한다고 규정하고 있다. 직접절차의 폐

지로 연방법원은 대폭 부담경감을 실현함과 아울러 법치국가원리의 관점에서 주·연방의 2단계심리가 확보됨으로써 시민의 권리보장의 강화에 이바지할 것으로 기대하고 있다.

그리고 연방법원의 부담경감과 관련하여 동 법원에의 출소제한을 용인할 것인가라는 점이 사법개혁법의 심의과정에서도 논란이 되었다. 이 문제는 연방법원에 의한 권리보장과 그 부담경감이라는 상반하는 두가지의 이념이 충돌하게 된다. 후자를 강조하면 사법개혁법이 연방 및 주의 2단계에서 법관에 의한 판결을 전심으로 예정하고 있는 이상 법적 중요성이 낮은 사건에 관하여 출소를 제한하여도 시민의 권리보호가 소원하게 되는 것이 아니라 오히려 연방법원을 단순한 판결제조공장화하는 것 외에 심리를 소원하게 하고 안이한 결론에 따라가는 법관을 정당화될지도 모른다는 것이다. 다른 한편 전자의 입장에서는 어떠한 사건도 연방법원에 의한 중국적 판단을 보장하는 것이 무엇보다도 중요하게 된다. 후자의 주장에서는 그 배후에 주법원에 대한 불신감이 있다. 이 불신감은 각 법관개인의 자질에 대한 것이 아니라 주에 다종다양하고 전문적인 쟁송에 대응하는 법관의 배치가 과연 가능한가라는 의문에 유래하고 있다. 사법개혁법이 1996년 초안을 수정하여 “주는 합동의 사법기관을 설치할 수 있다”고 규정하는 것은 이 의문에 대응하려한 것이었다.

사법개혁법은 “원칙상의 의의를 가지는 법적 분쟁”에 관하여 “소송물가액”에 의한 출소제한을 금지하고 있다(제191조제2항). 이에 따라 노동법, 임대차법 또는 소비자보호법상의 권리에 관하여 개별 출소자의 소송물가액이 일정액이상인 경우에도 연방법원의 판단을 요구하는 것이 가능하게 되었다. 1996년 초안에서는 위의 경우와 아울러 “분쟁의 결과가 일방 당사자에게 중대한 귀결을 가져오는”경우에 관하여도 연방법원에의 제소가 인정되었으므로 그 한에서 사법개혁법은 출소제한의 범위를 확대한 것이 된다. 이에 관하여 구체적인 소송물 가액기준의 설정은 법률에 위임하고 있으나, 2000년 연방법원구성법 개혁법에서는 민사상의 소송물 가액기준은 삭제되어 있다. 따라서 소송물가액에 의한 출소제한에 관하여는 금후의 입법상황을 주목할 필요가 있다.

연방법원의 부담경감에 관련하는 또하나의 점으로서 사법개혁법이 1991년 연방법원구성법개혁에 의하여 법정화된 “약식절차”규정을 헌법규범으로 삽입한 점이 주목된다(제191a조).

#### 4. 사법개혁법 전문

2000년 3월 12일에 국민투표로 확정된 “1999년 10월 사법개혁에 관한 연방결의(Bundesbeschluss über die Reform der Justiz von 8. Oktober 1999)”의 주요내용을 2000년 1월 1일부터 시행된 신연방헌법의 규정과 대비하면 다음과 같다. 동 사법개혁법의 내용중 제123조 및 제191a조의 규정은 2003년 4월 1일부터 발효되었으며, 나머지의 규정은 발효시기가 미정으로 되어있다.<sup>64)</sup>

신연방헌법(2000. 1. 1. 시행)	사법개혁에 관한 연방결의 (사법개혁법)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제122조(민사법)</li> <li>①민사법에 관한 입법은 연방의 관할 사항이다.</li> <li>②민사사건에 관한 법원의 구성, 재판절차 및 재판권은 주가 권한을 가진다.</li> <li>③법적 효력을 가지는 민사판결은 모든 스위스영역에서 집행할 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제29a조(재판을 받을 권리의 보장)</li> <li>누구든지 사법기관에 의한 재판을 받을 권리를 가진다. 연방 및 주는 법률로서 예외적으로 법관에 의한 재판을 배제할 수 있다.</li> <li>· 제122조(민사법)</li> <li>①민사법 및 민사소송법에 관한 입법은 연방의 관할사항이다.</li> <li>②민사사건에 관한 법원의 구성, 재판절차 및 재판권은 법률에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고 주가 권한을 가진다.</li> <li>③&lt;삭제&gt;</li> </ul>

64) Bundesbeschluss über das teilweise Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000(24. September 2002).

<p>신연방헌법(2000. 1. 1. 시행)</p>	<p>사법개혁에 관한 연방결의 (사법개혁법)</p>
<p>· 제123조(형사법)</p> <p>①형사법에 관한 입법은 연방의 관할 사항이다.</p> <p>②연방은 다음 사항을 위하여 주에 분담금을 부여한다.</p> <p>a. 공적 영조물의 설립</p> <p>b. 형벌 및 처분의 집행에 있어서 개선</p> <p>c. 아동, 청소년 및 성년에 달한 소년에게 교육적 조치를 하는 시설</p> <p>③형사사건에 관한 법원의 구성, 재판절차 및 재판권에 관하여는 주가 권한을 가진다.</p> <p style="text-align: center;"><b>제 4 장 연방법원</b></p> <p>· 제188조(지위)</p> <p>①연방법원은 연방의 최고사법기관이다.</p> <p>②연방법원의 조직 및 절차는 법률로 정한다.</p> <p>③연방법원은 그 사법행정부문을 설치한다.</p> <p>④연방법원의 법관의 선임에 있어서는 연방의회는 각공용어가 대표되도록 배려한다.</p> <p>· 제189조(헌법재판권)</p> <p>①연방법원은 다음 사항을 관할한다.</p> <p>a. 헌법상의 권리침해를 이유로 하는 소송</p> <p>b. 자치단체의 자치 및 주가 공법상의 단체에 부여한 보장의 침해를 이유로 하는 소송</p> <p>c. 국가간의 조약 또는 주간의 협정의 침해를 이유로 하는 소송</p> <p>d. 연방과 주의 사이 또는 주상호간의 공법상 쟁송</p>	<p>· 제123조(형사법) &lt;2003.4.1 시행&gt;</p> <p>①형사법 및 형사소송법에 관한 입법은 연방의 관할사항이다.</p> <p>②형사사건에 관한 법원의 구성 및 재판권과 형벌 및 기타 처분의 집행은 법률에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고 주가 권한을 가진다.</p> <p>③(현행 제2항)</p> <p style="text-align: center;"><b>제 4 장 연방법원 및 기타 사법기관</b></p> <p>· 제188조(연방법원의 지위)</p> <p>①연방법원은 연방의 최고사법기관이다.</p> <p>②연방법원의 조직 및 절차는 법률로 정한다.</p> <p>③연방법원은 사법행정권을 가진다.</p> <p>· 제189조(연방법원의 권한)</p> <p>①연방법원은 다음 각호에 규정하는 소송에 관하여 재판권을 가진다.</p> <p>a. 연방법규</p> <p>b. 국제법규</p> <p>c. 주간의 법규</p> <p>d. 주의 헌법상의 권리</p> <p>e. 자치단체의 자치 기타 주가 공법상의 단체에 부여하는 보장</p> <p>f. 정치적 권리에 관한 연방 및 주의 법령</p>

신연방헌법(2000.1.1. 시행)	사법개혁에 관한 연방결의 (사법개혁법)
<p>②위에 열거하는 사유외에 법률에 의하여 연방법원의 관할사항을 정할 수 있다.</p> <p>· 제190조(민사, 형사 및 행정재판권)                      ①민사사건, 형사사건 및 행정사건에 있어서 또는 다른 법영역에 있어서 연방법원의 권한은 법률로 정한다.                      ②주는 연방의회의 승인을 얻어 스스로 주의 행정쟁송의 해결을 연방법원에 부탁할 수 있다.</p> <p>· 제191조(준거법)                      연방법률 및 국제법은 연방법원 및 기타 법적용기관의 기준이다.</p>	<p>②연방법원은 연방과 주간의 분쟁 및 상호간의 분쟁에 관하여 재판권을 가진다.</p> <p>③연방법원의 기타의 권한은 법률로 정할 수 있다.</p> <p>④연방의회 및 연방내각의 행위는 연방법원에서 판단하지 아니한다. 다만, 그 예외에 관하여는 법률로 정한다.</p> <p>· 제190조(준거법)                      연방법률 및 국제법은 연방법원 기타 법적용기관의 기준이다.</p> <p>· 제191조(연방법원에 대한 제소)                      ①연방법원에 대한 소송제기의 요건에 관하여는 법률로 정한다.                      ②기본적으로 재판에 적합한 문제를 포함하지 아니하는 소송을 배제하기 위하여 소송가액의 최저한도를 법률로 정한다.                      ③일정한 영역에 속하는 사항에 관하여는 법률로서 연방법원에 대한 제소를 배제할 수 있다.                      ④명백히 근거를 결여한 소송을 배제하기 위하여 약식절차를 법률로 정한다.</p>

신연방헌법(2000.1.1. 시행)	사법개혁에 관한 연방결의 (사법개혁법)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제191a조(연방의 다른 사법기관) &lt;2003.4.1. 시행&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>①연방은 형사법원을 설치한다. 연방형 사법원은 법률이 정하는 바에 의하여 연방의 사법관할하의 사건에 관하여 제1심으로서 재판한다. 연방형사법원 기타 권한에 관하여는 법률로 정한다.</li> <li>②연방은 연방행정의 관할에 속하는 사항에 관한 공법상의 소송에 관하여 재판권을 가지는 사법기관을 설치한다.</li> <li>③기타 연방사법기관에 관하여는 법률로 정한다.</li> </ul> </li>   <li>· 제191b조(주의 사법기관) <ul style="list-style-type: none"> <li>①주는 민사, 행정 및 형사상의 소송에 관하여 재판권을 가지는 사법기관을 설치한다.</li> <li>②주는 합동 사법기관을 설치할 수 있다.</li> </ul> </li>   <li>· 제191c조(사법기관의 독립) <p>사법권의 행사에 즈음하여 사법기관은 독립하며, 법률에 의해서만 구속된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. 이 결의는 국민과 주의 투표에 회부된다.</li> <li>2. 연방의회는 시행일을 정한다. 1999.10.8.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. 이 결의는 2000년 3월 12일 국민투표에 의하여 채택되었다.</li> <li>2. 제123조 및 제191a조제1항은 2003년 4월 1일부터 시행한다. 기타 조항은 이후에 시행일을 정한다. 2002.9.24.</li> </ul> </li> </ul>



## 제 4 부 스위스연방의 국민의 권리개혁

### I. 개 설

2002년 10월 4일 연방의회는 국민의 권리개혁에 관한 연방헌법의 개정(Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte)을 의결하고, 이를 국민 및 주의 투표에 회부하였다. 2003년 2월 9일에 실시된 국민 및 주의 투표에서 가결되어 일부조항이 2003년 8월 1일부터 시행되었다. 이미 살펴본 것처럼 2000년의 사법개혁에 이어 이번의 국민의 권리개혁 역시 연방헌법사에 있어서 최대의 개혁의 하나로 일컬어진다. 그러나 스위스내에서는 이번의 국민의 권리개혁은 당초에 의도하였던 다양한 개혁안이 정치적 이유로 포기되어 점진적인 개혁으로 전환되었다는 의미에서 이를 “소개혁”으로 평가하고 있다.<sup>65)</sup>

이번의 국민의 권리개혁에 있어서 핵심적 내용은 국민투표에 관한 기존의 헌법규정을 보완하고, 제도를 현대화하는 기술적 개선을 도모하는 한편 국제조약에 관한 국민투표권을 추가한 점에 있다. 특히 일반국민의 발의로 헌법 또는 법률을 개정할 수 있도록 하고, 의회는 사안에 따라 제안을 헌법단계 또는 법률단계로 전환할 의무를 지도록 하였다. 또한 일반국민의 발안을 의회가 적절하게 다루지 않은 경우에는 연방법원에 소송을 제기할 수 있도록 하였다. 그러나 오랜 동안의 현안이었던 발안에 필요한 서명수는 현행대로 존치하였다. 의회에서의 심의단계에서는 서명수의 확대를 논의하였으나, 우편투표제도의 증대로 서명수집이 곤란하게 된 사정을 고려하였다. 이하에서는 국민의 권리개혁이 성립하게된 주요배경 및 쟁점에 관한 논의등을 살펴보기로 한다.

---

65) Diedlich Schindler, Kein Gewinn für die direkte Demokratie, Neue Zürcher Zeitung 21. Januar 2003.

## II. 경과 및 주요쟁점

### 1. 국민의 권리개혁안의 제출경과

1996년 연방정부의 헌법개정안에 포함되었던 국민의 권리개혁안이 정당간의 이해관계로 양원 헌법위원회에서 부결된 후, 1999년 8월 30일 전주의회가 “국민의 권리의 결함제거(Beseitigung von Mängeln der Volksrechte)”를 결의하였다. 이에 양원의 국가정책위원회(Staatspolitischen Kommission)는 이 결의를 공동으로 추진하기 위한 하부위원회를 양원에 설치하기로 하고, 양원의 하부위원회가 그 내용을 검토하고 보고서를 작성하게 되었다.<sup>66)</sup> 2001년 4월 2일 전주의회의 국가정책위원회는 법안의 기초에 즈음하여 일반적 국민발안의 도입, 결선질문의 절차에 관한 조항삽입, 연방결의의 양원일치의 요구에 대한 예외, 일반적 국민발안의 내용과 목적이 연방의회에서 부적절하게 취급된 경우에 연방법원에의 소송제기권인정 등 1996년의 연방정부의 헌법개정안과 다른 개혁안을 제시하였다.<sup>67)</sup>

연방내각에서는 이러한 개혁안을 바람직한 것으로 평가하여 그 개혁의 방향성에 크게 찬성하였다. 신연방헌법과 사법개혁이 국민과 주에 의하여 승인을 받은 후 국민의 권리와 관련한 개혁에 의하여 더욱 개혁작업이 실현될 수 있고, 나아가 그것이 향후의 국가제도개혁(국가지도부개혁, 재정균형의 신질서등)을 위한 순조로운 출발점이 될 것을 기대하였던 것

66) 1996년 정부초안에 대하여 우선 심의를 한 곳은 국민의회였으나, 국민의회에서 논의되지 못하였다. 국민의회내에서 국민의 권리의 개혁필요성에 관하여는 일치하였으나, 개혁의 방향성과 내용에 관하여 사회당을 중심으로 하는 집단과 기독교민주국민당과 급진민주당을 중심으로 하는 집단, 스위스국민당을 중심으로 하는 집단간에 각각 견해의 차이를 나타내었다. 특히 필요서명수를 개혁과 일괄하는 것으로 할 것인가, 증가시킬 것인가 아니면 감소시킬 것인가를 둘러싸고 견해의 일치가 되지 않아 다수의 견해를 도출하는데 실패하였다. 반면 전주의회에서는 정당의 의식분포가 국민의회와 달라 쟁점에 관한 의견이 비교적 일치되기가 수월하여 전주의회 국가정책위원회에서 국민의 권리개혁이 추진되게 된 하나의 원인이 되었다.

67) Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2. April 2001 : Parlamentarische Initiative Kommission(96. 091 SR), Beseitigung von Mängeln der Volksrechte BBI 2001, S.4803f.

이다. 그리하여 국가정책위원회의 보고서를 접수한 연방내각은 이번의 개혁을 국민의 권리의 강화와 개선으로 파악하였다.<sup>68)</sup>

그 후 의회심의과정에서 특히 일반적 국민발안의 필요서명수를 7만명으로 하여야 할 것이라는 주장과 연방법원에 소송을 제기할 수 있도록 하는 것이 권력분립에 반하는 것이라는 점 및 조약과 실시법률을 하나로 통합하여 투표에 회부하는 것이 유권자가 상세히 의견을 표명할 기회를 제한하는 것이 아닌가라는 점 등에 관한 논의가 있었으나, 다수파가 이를 인정하지 않았다. 이번의 개정으로 국민의 권리에 관한 본질적인 부분은 변경하지 않고, 법률단계에서 국민의 권리가 개선되고 유권자의 부담이 거의 증가하지 않는다고 연방내각은 보고 있다.

## 2. 의회심의과정에서의 주요쟁점

### (1) 일반적 국민발안의 도입

국민의 권리개혁 가운데 가장 특징적인 것은 일반적 국민발안(allgemeinen Volksinitiative)의 도입이라 할 수 있다. 전주의회 국가정책위원회는 법률단계의 발안제도가 존재하지 않음으로써 헌법부분개정발안이 과도하게 행사되고 있다는 1996년 정부초안의 입장을 기본적으로 긍정하여 일반적 국민발안제도의 도입을 주장하였다. 즉 일반적 국민발안이 헌법단계에 부합하지 않는 법령을 법률단계로 이행하게 할 수 있다는 점, 사후적인 법률국민투표의 기능을 가지고 있다는 점, 헌법단계 이상으로 보다 상세하게 법률단계에서 발안의 의도가 실현될 수 있다는 점 및 유권자에게 법안을 기초하는 부담을 주지않는다는 점 등의 장점이 고려될 수 있기 때문이라고 한다.<sup>69)</sup>

연방내각도 연방헌법상으로는 헌법개정 국민발안만이 존재하고, 법률에 대한 국민발안이 존재하지 않기 때문에 본래 헌법단계에서 편입될 수 없는 규정이 헌법개정 국민발안으로 편입되고 있다는 점을 지적하였다.

68) Stellungenahme des Bundesrates vom 15. Juni 2001. Parlamentarische Initiative. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, BBI 2001.

69) Bericht, S.4821f.

즉, “일반적 국민발안에 의하여 중요한 것만이 헌법에, 그렇지 않은 것은 법률에 편입하는 것이 가능하게 되었다. 1977년이래 이미 6개의 주에서 도입되고 있는 일반적 국민발안의 도입으로 유권자는 일반적 발의의 방식으로 시대에 부합하지 않은 헌법이나 법률조항을 개정, 폐지를 요구할 수 있으며, 의회는 사안에 즉응하여 개정의 차원이나 대상을 선별할 수 있다. 헌법개정을 스위스국가에 있어서 실제로 근본적인 문제에 한정하면서 직접민주제적 영향력을 법률단계로 가져오는 것은 국민의 권리에 대한 장점”이라고 한다.<sup>70)</sup>

일반적 국민발안의 요건과 관련하여 전주의회 국가정책위원회에서는 필요서명수를 10만인으로 규정하였다. 발안자의 의향을 상세히 법령화할 수 있는 제도의 힘을 고려하면 낮은 서명자수에 머물러야 할 것은 아니라는 것이다. 이에 대하여 연방내각은 국민발안을 위한 서명수집기간의 단축이 결의되면 다른 억제요소, 즉 필요서명수도 고려할 수 있으므로 구체적으로는 법률국민투표에 관하여 필요서명수를 7만명으로 할 수 있다고 하였다. 일반적 국민발안은 헌법개정발안 보다 적은 서명숫자가 아니면 제도의 매력이 감소하여, 또다시 헌법개정발안이 법률발안 대신에 행사되는 현상이 나타나므로 보다 적은 서명수가 바람직하다고 한다. 법률국민투표와 일반적 국민발안을 위한 필요서명수가 같다면 법률국민투표로 향하였던 안건이 일부 일반적 국민발안으로 이행할 것으로 생각되므로 행정부가 입안한 법안이 성립할 가능성이 높아지고 법안의 일부에 반하는 자도, 전체에 반대하지 않고 일부분에 반대할 수 있게 된다고 한다.<sup>71)</sup> 결국 의회심의에서는 전주의회 국가정책위원회의 안이 지지되었다.

## (2) 조약에 대한 국민투표대상의 확대

현행 연방헌법 제141조에 규정된 조약국민투표(Staatsvertragsreferendum)에 회부되는 조약의 범위에 관하여 연방내각은 1996년 초안에서 “사인의 권리의무를 정하고 그 시행에 연방법률의 제정을 요하는 조약”을 국민투표의 대상으로 하였으나, 전주의회 국가정책위원회는 이를

70) Volksabstimmung vom 9. Febuar 2003. Erläuterung des Bundesrates 6.

71) Stellungnahme, S.6087.

확대하여 “중요한 입법적 규정이 포함되거나 그 시행에 연방법률의 변경이 필요한 조약”으로 하였다. 전주의회 국가정책위원회는 국제법의 국내법에의 영향증대에 의하여 국내법의 정비를 요구하는 조약이 많아지고 있으므로 실시법률의 제정시에 논의를 하는 것은 늦다고 한다. 이에 대하여 연방내각은 전주의회 국가정책위원회안에서는 단순한 행정기관의 조직이나 임무를 규제하는 조약도 국민투표에 회부하게 되므로 1996년 정부초안의 규정을 채용하는 것이 바람직하다고 하였다. 연방내각은 또한 일관성있고 균형있는 시스템을 확립하고, 조약의 효과의 투명성을 확보하며 국민이 그 효과에 대하여 충분히 인식을 가지고 판단할 수 있게 하기 위하여 조약과 실시법령을 일괄하여 투표에 회부하는 기회를 조약국민투표의 확대에 포함시키는 경우에만 조약국민투표의 확장(Erweiterung des Staatsvertragsreferendum)을 지지할 수 있다고 하였다.<sup>72)</sup>

연방내각과 연방의회는 적절한 국민의 권리개혁을 지지하고 있으며, 이 개혁으로 국민에게 법률단계와 외교정책에 대한 영향력을 부여할 기회를 제공하는 것이라고 생각된다. 연방내각은 국제법의 의미증대를 조약국민투표의 대상의 확장근거로 제시하고 있다. 국제법의 국내법에 대한 의미의 증대라는 사정에 현실이 따라가지 못하고 있으며 투표되어야 할 조약국민투표의 대상이 좁아지고 있다. 따라서 유권자는 국내법과 마찬가지로 국민투표의 권리를 행사할 수 없게되고 있는 것이다.

조약과 그 실시법령을 동시에 국민투표에 회부할 수 있도록 하는 것에 대하여 전주의회 국가정책위원회는 국민의 상세한 의견표명을 불가능하게 하는 것으로서 호의적이 않은 태도를 취하였으나, 연방내각은 근래의 경험(유럽연합과의 부분별 쌍무협정 등)에 비추어 연방내각과 연방의회가 일괄하여 국민투표에 회부하는 기회를 이용할 수 있으므로 다수의 장점을 향유할 수 있다고 하였다.<sup>73)</sup>

즉, 연방내각은 실시법령에 즈음하여 스위스에 재량의 여지가 없는 조약에 관하여 조약과 실시법령이 별도로 투표에 회부되어, 법령이 부결되면 결국 실질적으로 같은 내용의 별도 법령을 제정할 수 밖에 없게 되

72) Stellungnahme, S.6092.

73) Stellungnahme, S.6092.

며, 이는 결국 정치기관과 정치제도에 대한 유권자의 신뢰를 크게 손상하게 된다고 주장하였다. 또한 전주의회 국가정책위원회의 부정적 태도의 배후에는 중요한 조약에 대한 주의촉구로 실시법령에 대한 승인을 유권자가 일괄투표에 즈음하여 강하게 의식하게 될 우려가 있다고 생각하나, 일괄투표에 관한 전주의회 국가정책위원회의 입장에는 오해가 있다고 한다. 첫째, 이것은 어디까지나 일괄하여 투표할 수 있다는 가능조항으로 반드시 하여야 한다는 것이 아니라는 점에서 둘째, 그 결의는 연방의회에 의하여 행해져야 한다는 점이다. 아울러 이 일괄투표는 유권자에게 전체적으로서 조약의 국내실시에 관하여 판단할 기회를 부여함으로써 투명성을 가져오게 되고, 일반적 국민발안의 도입으로 국민은 법률을 개정할 수 있는 기회도 부여된다고 한다. 또한 일괄법안에 의하여 스위스의 외교정책의 신뢰성과 연방내각에 의한 교섭과정에 있어서 입장이 강화되며, 일괄투표는 투표경제에 이바지하는 한편 모순하는 투표를 회피할 수 있다고 한다. 또한 실시법령과 조약을 하나로 국민투표에 회부함으로써 절차의 투명성과 신속성이 확보된다고 한다.

의회심의에서 조약국민투표의 대상에 관하여는 전주의회 국가정책위원회의 의견이 채택되었으며, 조약과 실시법령의 일괄투표에 관하여는 연방내각의 의견이 채택되기에 이르렀다.

### (3) 결선질문절차의 변경

연방내각은 발안에 대한 대안이 동시에 회부되어 양자가 함께 승인된 경우에 지금까지는 국민다수와 주다수의 결과가 다른 경우에는 양자가 부결되는 것으로 규정하였으나, 이것은 국민의사에 반하는 것으로서 국민의사에 반하는 위험성은 제거되어야 할 것이라고 생각하였다. 그 때문에 연방내각에서는 원래 국민다수의 결과를 우선하는 방향으로 이를 상정하였으나, 전주의회 국가정책위원회에서는 국민다수의 비율과 주다수의 비율 중 높은 것을 성립하는 것으로 하여야 한다는 일종의 절충안이 나왔다.<sup>74)</sup> 이에 대하여 연방내각은 전주의회 국가정책위원회의 견해가

---

74) Bericht, S.4838.

국민의사에 반하는 사태를 회피할 수 있는 가능성이 높아지므로 제139b 조의 신설(발안과 대안이 함께 승인되었으나 보다 다수의 국민의 승인을 받은 것과 보다 다수의 주의 승인을 받은 것이 다른 경우에는 쌍방이 부결되는 것을 회피하기 위한 개정안)에 대하여 찬성하였다.<sup>75)</sup>

#### (4) 발안에 대한 연방의회의 대안 제출

전주의회 국가정책위원회는 지금까지의 국민발안에 대하여 연방의회가 반대하는 경우에 한하여 대안(Gegenentwurf)을 제출하도록 한 규정을 개정하여 일반적 국민발안에 대하여 반대할 것인지에 관계없이 대안을 제출하도록 함으로써 선결투표가 불필요하게 되고 시간이 절약되도록 하였다. 그러나 이는 어디까지나 이미 국민발안이 법안화되어 있는 경우로서, 구체적으로는 연방의회가 국민발안에 반대하여 대안을 제출하지 아니하는 경우에는 선결투표를 하게된다고 한다.<sup>76)</sup>

이에 대하여 연방내각은 국민발안에 반대하는 것이 대안의 대치의 전제조건인가라는 점에 이의를 제기하였다. 즉, 국민발안이 제안된 경우 연방의회는 대안을 제출할 것인가라는 문제와 관련하여 ①국민발안에 찬성하고, 찬성을 권고한다. ②국민발안에 반대의 권고를 하고, 대안을 제출하지 않는다. ③국민발안에 반대하고, 대안을 승인하도록 권고한다. ④기본적으로는 국민발안에 찬성하나 동시에 대안도 제출하여 쌍방을 찬성하고, 결선에서는 대안에 찬성하도록 권고한다. ⑤기본적으로 국민발안에 찬성하고 동시에 대안도 제출하여 쌍방에 찬성하고, 결선에서는 국민발안에 찬성하도록 권고한다. ⑥국민발안에 대한 투표권고는 바람직하지 않으나, 대안을 승인하도록 권고한다 등 6가지의 가능성이 있으나, 현재는 ④와 ⑥의 가능성이 배제되어 있다고 한다. 따라서 전주의회 국가정책위원회안에 의하면 양자의 경우 ③의 선택을 부득이하게 한다는 것이다.

따라서 연방내각은 현행 연방헌법 제139조제5항을 “연방의회는 당해발안에 찬성 또는 반대의 권고를 할 수 있다”라는 가능조항으로 교체하거나 권고조항을 삭제하는 것을 고려할 수 있으나, 이를 삭제하는 것이 바람

75) Stellungnahme, S.6090.

76) Bericht, S.4084.

직하다고 하였다. 또한 ④의 방식을 헌법조문화하는 것도 이론적으로는 가능하나 복잡하므로 바람직하지 않다고 하였다.<sup>77)</sup> 다만, 최종적으로 연방내각은 결선질문시에 그 의사를 국민이 표시할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고만 언급하여 전주의회 국가정책위원회의 입장이 채용되었다.

#### (5) 주의 발안권 도입

전주의회 국가정책위원회는 1996년 정부초안에서 도입을 요망하였던 주의 발안권제도에 관하여 원래 관계되는 제138조, 제139조, 제139a조의 헌법규정은 국민의 권리에 관련된 것이며, 주 또는 제도의 권리에 관한 것이 아니라고 하여 주발안권제도의 도입에 소극적이었다. 이 제도의 도입은 주와 연방기관과의 사이에 새로운 분쟁을 유발할 가능성도 있으며, 12개월동안에 8개주의 의회 또는 국민의 합의를 도출하는 것도 곤란하고, 주가 8개라는 것도 민주적 정통성의 관점에서 문제가 있다고 하였다.<sup>78)</sup>

그러나 연방내각은 주의 발안권제도의 도입을 요구하였다. 즉, 이미 국민투표에 관하여는 인정되고 있으므로 동수(8개주)로서 헌법의 부분개정 발안권과 일반적 국민발안을 제기하는 것을 인정하여야 할 것이며, 역지적인 도구만이 아니라 추진적인 도구도 주가 사용하도록 하여야 할 것이라는 견해를 주장하였다.<sup>79)</sup> 이 경우 주발안제도에 있어서 발안권자는 주정부가 아니라 주의회나 주민이어야 하며, 주헌법이 그 권한에 관하여 규정하여야 할 것이라고 하였다. 또한 주발안권제도는 지금까지 한번도 성립된 적이 없으므로 주발안권이 그다지 행사되지 않을 가능성도 있으나, 주발안의 제기에는 주의 국민투표와 동등한 노력이 필요하고 보다 장시간이 필요하기 때문에 주발안권은 비교적 널리 제기될 것이라고 한다. 그리고 이미 주발안제도(연방헌법 제160조제1항)도 있으며, 주를 대표하고 있는 전주의회 의원에 의한 의원발안이 있다는 의견도 있으나, 양자는 의회의 제도로서 그것에 의하여 간단하게 국민의 논의나 국민투표를 실시할 수 있는 것이 아니라고 하였다. 주발안권제도에 의하여 그

77) Stellungnahme, S.6089.

78) Bericht, S.4831.

79) Stellungnahme, S.6093.



가능성이 개방된다는 것이다. 주발안권제도에 의하여 연방내각과 주정부 간에 갈등이 있을 수 있다는 주장도 있으나, 연방내각은 설득력이 없다고 한다. 즉, 투표에 있어서 갈등이 현실로 연방내각중에도 있으나 그것은 긴밀한 공동작업을 침해하는 것이 아니며, 스위스의 통치구조는 각각의 투표전에서 연합이나 대결의 관계가 변모하는 오래되고 풍부한 경험을 가지고 있다. 또한 8개의 주라는 요건은 높은 요건이라고 한다.<sup>80)</sup> 이상의 이유에서 연방내각은 주발안권제도의 도입을 요구하였으나, 최종단계에서는 연방내각의 입장이 인정되지 않았다.

#### (6) 필요서명수의 증가

연방내각은 1996년 초안에서 이미 완성된 방식으로의 국민발안에 관하여 10만인에서 15만인으로, 국민투표에 관하여는 5만인에서 10만인으로 필요서명수를 증가하도록 제안하였다. 일반적 국민발안에도 10만인의 필요서명수를 제안하였다. 인구동태의 변화(인구비에서의 필요서명수의 감소)와 커뮤니케이션의 기회개선, 국민의 권리확대를 배려한 것이었다.

전주의회 국가정책위원회는 국민투표와 발안이 증가하고 있는 것은 입법이 관여하는 분야가 증대하고 있는 점, 국민투표 건수의 증가가 반드시 수직선으로 증가를 계속하지는 않는다는 점, 국민투표의 다수가 의무적 국민투표인 점, 서명수집이 정당에 있어서 중요한 역할을 거두고 있는 점, 행정기관의 지지를 얻고 있는 투표가 많아지는 다양한 요인을 고려할 필요가 있으며 단순히 인구동태적인 이유(필요서명수가 인구비율에서 감소하고 있다는 이유)만을 파악할 수는 없다고 한다. 나아가 증가된 필요서명수를 확보하기 위하여 정치적으로 입장을 크게 달리하는 집단간의 세속적인 연립(unheilige Koalition)이 이루어질 가능성이 있으며 그것이 행정기관에 의한 입법을 크게 저해할 가능성을 가지고 있다고 한다. 또한 연방내각에서는 커뮤니케이션의 기회개선등을 필요서명수 증가의 근거로서 제시하였으나, 근래 우편투표의 활성화등에 의하여 원래 서명을 수집하는 것 자체가 곤란하게 되고 있는 점, 또한 인터넷상의 수집

80) Stellungnahme, S.6084.

은 현실의 것으로 되어 있지 않은 점, 서명수집과 관련한 비용이 증대하고 있는 점등을 이유로 필요서명수의 증가에는 찬성하지 않는다고 하였다.<sup>81)</sup>

의회에서의 최종심의 결과에서는 전주의회 국가정책위원회의 견해대로 서명수의 증가를 하지 않고 현행헌법대로 그대로 유지하였다.

#### (7) 서명수집기간의 단축

연방내각은 1996년 초안의 연장선상에서 국민투표에 요하는 서명수집기간을 단축할 것을 제안하였다. 그 이유는 서명수집기간의 단축으로 국민의 권리가 어떤 면에서는 축소되게 되나, 의무적 국민투표의 축소로 억제적인 헌법입법이 가능하게 되기 때문이며(법률개정으로 대처할 수 있어서 헌법개정을 빈번하게 하지 않게 된다), 또한 우편투표나 정치에 대한 무관심에 의하여 1980년대 이후 특히 서명수집이 곤란하게 되었기 때문이라고 하였다. 그리고 일반적 국민발안의 도입으로 헌법발안은 그 부담이 경감되었으나, 조약국민투표의 확대로 전체적으로는 국민투표의 숫자는 변함이 없게 되고 있으며, 실제로는 별로 달리진 것이 없어서 서명수집기간의 단축이 필요하다고 하였다.

전주의회 국가정책위원회도 우편투표의 보급에 따른 서명수집의 곤란화와 사회의 비정치화 등을 고려하여, 서명수집기간에 관하여 이를 헌법조문에서 규정하고, 기간을 헌법부분개정발안과 일반적 국민발안에 관하여는 12개월로 명시하도록 하였다.<sup>82)</sup>

그런데 서명수집기간을 헌법단계(연방헌법조문상)에서 명문화하는데 관하여 연방내각은 헌법개정발안 및 일반적 국민발안을 위한 서명수집에 관하여는 전주의회 국가정책위원회와 일치하였다. 그러나 연방내각에서는 임의적 법률국민투표를 제기하기 위한 서명수집기간을 90일에서 100일로하고, 그것을 연방헌법에 삽입하는 것에 관하여는 이는 기술적 이유에 의한 개정으로서 헌법조문상으로 규제하는 것은 바람직하지 않다고 하였다.<sup>83)</sup>

---

81) Bericht, S.4818.

82) Bericht, S.4820.

83) Stellungnahme, S.6086.

### (8) 동일한 대상사항에 관한 발안의 일괄투표

전주의회 국가정책위원회에서는 동일한 대상사항에 관한 발안의 일괄 투표에는 다수의 결함이 있다고하여 반대하였다. 유권자는 가령 같은 대상을 다루면서 상반하는 내용을 가진 발안이 제출되었다 하더라도 숙고할 능력이 있으며, 일괄투표에는 조작의 위험이 있다고 한다.<sup>84)</sup>

이에 대하여 연방내각은 동일한 대상과 관련되는 두 개의 국민발안을 동시에 투표할 수 있도록 한다는 점에 대하여 찬성을 표명하였다. 즉, 1997년 4월 1일 시행된 연방의 정치적 권리에 관한 개정법률(제74조)에 의하여 국민발안에 관한 연방결의후 9개월 이내에 연방내각은 당해발안을 투표에 회부하여야 하며, 같은 문제에 관한 복수의 발안이 동시에 성립한 경우에는 그것을 동시에 투표에 회부하는 것을 부득이한 것으로 하고 있다. 유권자는 쌍방의 발안에 찬성할 수 있으나, 경우에 따라서는 상호 충돌하는 조항이 연방헌법에 규정되게 된다. 그러한 사태를 피하도록 하기 위해서는 유권자는 두 개의 발안중 하나만 찬성하여야 하나, 그렇게 되는 경우 1개의 발안이라면 승인될 수 있는 것도 부결되는 경우가 나오는 경우가 있으며, 그것은 유권자의 의사를 의심하게 된다. 연방내각은 국민발안과 의회대안의 관계와 같이 동시에 투표에 회부하여 결선으로 가부를 결정하게 된다면 문제는 해결된다고 생각한다.<sup>85)</sup>

## III. 평가 및 개정내용

### 1. 평 가

전주의회 국가정책위원회는 이번과 같은 다수의 개혁을 포함하는 헌법 개정방식에는 이론적으로 세가지가 있다고 한다. ①개별의 부분개정으로서 복수의 개정안을 제출한다. ②복수의 개혁을 일괄한 부분개정안으로서 제출한다. ③전면개정의 일환으로서 취급한다는 것 등이다. 이 가운데 전주의회 국가정책위원회는 일괄부분개정안의 방식을 채용하고 있다. 연

84) Bericht, 4829.

85) Stellungnahme, S.6091.

방내각은 국민의 권리에 관한 개혁안이 1996년 초안과 같이 일괄하여 제출되어야 할 것인지 두 개이상의 부분개정으로서 제출되어야 할 것인지에 관하여 명확한 입장을 제시하지 않았다. 경우에 따라서는 국민의 권리의 세련화와 곤란화 요소(서명기간의 단축, 국민투표를 위한 필요서명수의 증대)는 별도로 제출할 수도 있다고 하였다. 결국 이번의 국민의 권리개혁은 의회심의과정에서도 명확히 한 것처럼 다수의 개혁을 일괄한 연방헌법의 부분개정으로 제출되었다.

이번의 개혁에서 일반적 국민발안의 도입은 의회의 관여를 크게 인정하고 있기 때문에 스위스의 직접민주제에 있어서 이질적인 것이라는 견해가 있다. 그러나 스위스의 직접민주제는 원래 의견표명절차에서의 의견의 수집, 의회에서의 심의, 내각에 의한 정보제공등 대표제부문과 협동으로 행해지는 성질이 강하다. 일반적 국민발안의 도입은 그러한 경향을 보다 표면에 나타낸 측면이 강하다고 생각된다. 다른 한편 일반적 국민발안의 도입과 아울러 일반적 요구의 형식에 의한 헌법부분개정발안은 없애버리는 것이 완성된 법안의 형식에 의한 발안에 비하여 사용수가 현저히 적어진 이 제도를 보면 일반적 국민발안에 의하여 국민의 권리전체의 성질이 변화한 것이다.

또한 연방헌법에 제141a조의 신설로 연방의회는 조약의 시행에 필요로 할지도 모르는 헌법개정 또는 법률개정을 일괄하여 조약국민투표에 회부할 수 있게 되었다. 종래에는 조약을 국민투표에 회부하고, 나아가 그 시행에 필요한 헌법개정이나 법률개정을 다시 국민투표에 회부하는 이중절차가 되었으나, 제141a조에 의하여 일원화된 것이다. 여기서의 문제는 오히려 연방내각이 외교정책에 대한 국민의 권리를 확장함으로써 유권자에게 가능성으로서의 협동권을 부여하고 다른 한편 실제로는 임의적 조약국민투표에 이르지 않도록 할 수 있는가라는 점이다. 그러하지 않은 경우 이 제도는 스위스의 외교정책에 커다란 장애가 될 가능성이 있는 위험성을 수반하는 개혁이라 할 수 있다.

일반적 국민발안의 도입과 조약국민투표의 확장 이외의 다른 개정사항은 비교적 타당하고 합리적이라고 평가되고 있다. 연방헌법의 광범위에 걸친 전면개정의 개념을 수립할 필요성이 없게된 점에서 평가할 수 있다.

또한 국민의 권리개혁과 관련하여 임의적 재정국민투표의 도입 및 연방법원에 의한 국민발안의 유효성심사의 도입은 채택되지 않았으며, 서명숫자의 증가도 채택되지 않았으나, 이 점은 현재의 개혁작업이 점진적인 개혁으로서 앞으로의 개혁을 위해서 오히려 바람직한 것이라 할 수 있다.

## 2. 개정내용

### (1) 제138조의 개정(2003.8.1 시행)

<p>현행규정</p>	<p>제138조(연방헌법 전면개정에 대한 국민발안)                  ①10만인의 유권자는 연방헌법의 전면개정을 발안할 수 있다.                  ②위 발안은 국민투표에 회부하여야 한다.</p>
<p>개정규정</p>	<p>제138조(연방헌법 전면개정에 대한 국민발안)                  ①10만인의 유권자는 <b>그 발안이 공고된 날부터 18개월내에</b> 연방헌법의 전면개정을 발안할 수 있다.                  ②위 발안은 국민투표에 회부하여야 한다.</p>

### (2) 제139조의 개정(2003.8.1 시행)

<p>현행규정</p>	<p>제139조(연방헌법의 부분개정에 대한 국민발안)                  ①10만인의 유권자는 연방헌법의 부분개정을 발안할 수 있다.                  ②연방헌법의 부분개정을 요구하는 국민발안은 일반적 발의의 형식 또는 완성된 초안의 형식으로 할 수 있다.                  ③제안이 형식의 통일성, 의제의 통일성을 결여하거나 국제법상의 강행규정에 반하는 경우에는 연방의회는 이를 전부 또는 일부무효로 선언한다.                  ④연방의회는 일반적 발의의 형식인 발안을 승인한 경우에는 발안의 의미에 따른 부분개정안을 작성하여 이를 국민 및 주의 투표에 회부하여야 한다. 이 발안을 승인하지 아니하는 경우에는 연방의회는 이를 국민의 투표에 회부하고 국민은 이 발안이 추구되어야 할 것인지를 결정한다. 승인 결정이 내려진 경우에는 연방의회는 상응하는 안을 작성한다.                  ⑤완성된 초안의 형식인 발안은 국민과 주의 투표에 회부된다. 연방의회는 이 발안을 채택하여야 할 것인지에 관하여 권고한다. 거부를 권고하는 경우에 연방의회는 이 발안에 대한 대안을 제출할 수 있다.</p>
-------------	---

현행규정	
개정규정	<p>제139조(연방헌법 부분개정에 대한 정식화된 국민발안)</p> <p>①10만인의 유권자는 그 발안이 공고된 날부터 18개월내에 완성된 초안(ausgearbeiteten Entwurfs)의 형식으로 연방헌법의 부분개정을 발안할 수 있다.</p> <p>②발안이 형식의 통일성, 의제의 통일성을 결여하거나 국제법상의 강행규정에 반하는 경우에는 연방의회는 이를 전부 또는 일부무효로 선언한다.</p> <p>③발안은 국민 및 주의 투표에 회부하여야 한다. 연방의회는 당해 발안에 대하여 승인 또는 거부를 권고를 한다. 이 경우 연방의회는 당해 발안에 대한 대안(Gegenentwurf)을 제출할 수 있다.</p>

(3) 제139a조의 추가(미시행)

현행규정	
개정규정	<p>제139a조(일반적 국민발안)</p> <p>①10만인의 유권자는 그 발안이 공고된 날부터 18개월내에 일반적 발안의 형식으로 헌법 또는 법률규정의 개정이나 폐지를 발안할 수 있다.</p> <p>②발안이 형식의 통일성, 의제의 통일성을 결여하거나 국제법상의 강행규정에 반하는 경우에는 연방의회는 이를 전부 또는 일부무효로 선언한다.</p> <p>③연방의회가 당해 발안을 승인하는 경우 당해 발안에 상응하는 연방헌법 또는 연방법률의 개정안을 작성한다.</p> <p>④연방의회는 당해 발안에 대한 대안을 제출할 수 있다. 연방헌법개정안 및 대안은 국민과 주의 투표에 회부하며, 연방법률 개정안 및 대안은 국민의 투표에 회부한다.</p> <p>⑤연방의회가 당해 발안을 거부하는 경우에는 연방의회는 이를 국민의 투표에 회부하고, 승인 결정이 내려진 경우에는 연방의회는 상응하는 헌법개정 또는 연방법률개정안을 작성한다.</p>

(4) 제139b조의 추가(제2항, 제3항은 2003.8.1 시행, 나머지 조항은 미시행)

현행규정	
개정규정	<p><b>제139b조(발안 및 대안에 관한 절차)</b></p> <p>①유권자는 다음 사항에 관하여 투표한다.</p> <p>a. 국민발안 또는 그에 상응하는 개정안</p> <p>b. 연방의회의 대안</p> <p>②유권자는 위 발안의 쌍방을 승인할 수 있다. 유권자는 양발안이 채택되는 경우에는 어느 것을 우선하여야 할 것인가에 관하여 의견을 제시할 수 있다.</p> <p>③하나의 발안이 국민의 다수표를 획득하고 다른 발안이 주의 다수표를 획득한 경우에는 의견제시에 있어서 국민의 투표의 백분율과 주의 투표의 백분율의 합계에서 높은 측의 발안이 시행된다.</p>

(5) 제140조의 개정(미시행)

현행규정	<p><b>제140조(의무적 국민투표)</b></p> <p>①다음 사항은 국민과 주의 투표에 회부한다.</p> <p>a. 연방헌법의 개정</p> <p>b. 집단적 안전보장기구 또는 초국가적 공동체에의 가입</p> <p>c. 헌법에 의거하지 아니하고 1년을 초과하는 효력을 가지는 긴급으로 선언된 연방법률. 이 연방법률은 연방의회에 의한 채택후 1년 이내에 이를 투표에 회부하여야 한다.</p> <p>②다음 사항은 국민투표에 회부한다.</p> <p>a. 연방헌법의 전면개정을 요구하는 국민발안</p> <p>b. 연방의회에 의하여 부결된 일반적 발의형식으로 행해진 연방헌법부분개정을 요구하는 국민발안</p> <p>c. 연방의 양의회가 일치하지 아니하는 경우에 연방헌법의 전면개정을 할 것인지의 문제</p>
------	--

개정규정	<p>제140조(의무적 국민투표)</p> <p>①다음 사항은 국민과 주의 투표에 회부한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 연방헌법의 개정</li> <li>b. 집단적 안전보장기구 또는 초국가적 공동체에의 가입</li> <li>c. 헌법에 의거하지 아니하고 1년을 초과하는 효력을 가지는 긴급으로 선언된 연방법률. 이 연방법률은 연방의회에 의한 채택 후 1년이내에 이를 투표에 회부하여야 한다.</li> </ul> <p>②다음 사항은 국민투표에 회부한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 연방헌법의 전면개정을 요구하는 국민발안 ; <b>일반적 국민발안에 따른 법안 및 연방의회의 대안&lt;미시행&gt;</b></li> <li>b. <b>연방의회에 의하여 부결된 일반적 국민발안&lt;미시행&gt;</b></li> <li>c. 연방의 양의회가 일치하지 아니하는 경우에 연방헌법의 전면개정을 할 것인지의 문제</li> </ul>
------	--

(6) 제141조의 개정(2003.8.1 시행)

현행규정	<p>제141조(임의적 국민투표)</p> <p>①다음 사항은 5만인의 유권자 또는 8개주의 요구에 의하여 국민투표에 회부한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 연방법률</li> <li>b. 1년을 초과하여 효력을 가지는 긴급으로 선언된 연방법률</li> <li>c. 임의적 국민투표에 회부하는 것이 헌법 또는 법률로 정하고 있는 연방결의</li> <li>d. 다음 내용을 가진 국제조약             <ul style="list-style-type: none"> <li>1. 기한이 붙어있지 아니하고 종료통고권이 유보되어 있지 아니한 것</li> <li>2. 국제기구에의 가입을 정하고 있는 것</li> <li>3. 다국간에서의 법률통일화를 야기하는 것</li> </ul> </li> </ul> <p>②연방의회는 기타 국제조약에 관하여도 이를 임의적 국민투표에 회부할 수 있다.</p>
------	---



개정규정	<p>제141조(임의적 국민투표)</p> <p>①다음 사항은 5만인의 유권자 또는 8개 주의 요구에 의하여 <b>초안이 공고된 날부터 100일이내에</b> 국민투표에 회부한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 연방법률</li> <li>b. 1년을 초과하여 효력을 가지는 긴급으로 선언된 연방법률</li> <li>c. 임의적 국민투표에 회부하는 것이 헌법 또는 법률로 정하고 있는 연방결의</li> <li>d. 다음 내용을 가진 국제조약             <ul style="list-style-type: none"> <li>1. 기한이 붙어있지 아니하고 종료통고권이 유보되어 있지 아니한 것</li> <li>2. 국제기구에의 가입을 정하고 있는 것</li> <li>3. <b>중요한 입법적 규정이 포함되거나 그 시행에 연방법률의 변경이 필요한 경우</b></li> </ul> </li> </ul> <p>②&lt;삭제&gt;</p>
------	--

(7) 제141a조의 추가(2003.8.1 시행)

현행규정	
개정규정	<p>제141a조(국제조약의 변경)</p> <p>①의무적 국민투표의 대상이 되는 국제조약에 관한 동의결의(Genehmigungsbeschluss)가 채택된 경우 연방의회는 당해 조약의 전환에 필요한 헌법개정을 동의결의에 포함할 수 있다.</p> <p>②임의적 국민투표의 대상이 되는 국제조약에 관한 동의결의가 채택된 경우 연방의회는 당해 조약의 전환에 필요한 법률개정을 동의결의에 포함할 수 있다.</p>

(8) 제156조의 개정(2003.8.1. 시행, 제3항b호 및 제3항c호 미시행)

<p>현행규정</p>	<p>제156조(의회별의 활동)</p> <p>①국민의회 및 전주의회는 각각 독자적으로 심의한다.                  ②연방의회의 결정은 양의회가 승인하여 성립한다.</p>
<p>개정규정</p>	<p>제156조(의회별의 활동)</p> <p>①국민의회 및 전주의회는 각각 독자적으로 심의한다.                  ②연방의회의 결의는 양의회의 승인을 필요로 한다.                  ③양원의 의결이 불일치하는 경우에 아래의 사항의 효력을 확보하기 위한 규정을 법률에 두어야 한다.</p> <p>a. 국민발안의 무효 또는 일부무효                  b. 국민에 의하여 승인된 일반적 국민발안의 법안으로의 전환                  c. 국민에 의하여 인가된 연방헌법의 전면개정에 관한 연방결의의 법안으로의 전환                  d. 예산 또는 추가비용</p>

## 제 5 부 헌법개혁의 의미와 향후전망

### I. 신연방헌법의 평가

이번의 전면개정작업에 3분의 1세기에 가까운 해를 보낸 스위스에 있어서 헌법개혁의 과정 중에 무엇보다 합의제민주주의(Konkordanzdemokratie)에 따라 사안을 결정하려는 스위스적 정치태도를 발견할 수 있다. 이것은 서약자동맹 성립이래 축적되어온 광범위한 합의도출을 통하여 정책결정을 내리는 통치스타일에서 비롯한다. 여하튼 스위스 신연방헌법 탄생의 의미에 대하여는 다음의 세가지가 주목된다.

첫째, 스위스가 현재의 국제사회에서 어떻게 개방된 자세를 어떻게 취할 것인가는 국제적인 관심사이나, 이번의 헌법개정에서도 그에 관하여 결론을 내리지 못한 점이다. 이 문제는 스위스의 원리라 할 수 있는 독립성과 중립성, 연방제와 주의 주권, 발안권·표결권제도 및 의회와 정부의 관계 등 근본적 문제와 각각 관련된 것이며, EU, UN에의 가입을 둘러싼 정부의 적극자세와 국민 및 주의 회의적 반응이 장기간에 걸쳐 대립하고 있는 시점에서 행하여진 헌법개정이므로 그것은 당연한 귀결이라 할 수 있다.

둘째, 스위스헌법의 현대성과 관련되나, 스위스의 국가의사형성은 특히 경제계의 거대단체가 실질적으로 담당하고 있다. 그것을 입법과정에서 제도화한 것이 의회에 있어서 입법절차에 우선하여 경제단체, 노동단체, 정당, 주 등의 의견을 청취하는 절차이며, 종래 헌법에서는 개별 관련규정이 있었다. 신연방헌법에서는 이를 일반화하여 의견청취절차조항을 두었다(제147조). 동시에 연방의회의원은 어떠한 지시를 받지 아니하고 투표하며, 이익단체에 의한 구속으로부터 자유라는 규정(제161조)을 두어 일정한 제약을 가하고 있다. 사회의 거대세력을 공적인 통치과정에 헌법상 편입시킨 것은 국민이 공적 지위를 상실하고 국가에 급부를 청구할 따름인 고객으로 전락하고 있는 현상을 지시금지의 수단을 사용하여 추인한다는 긴장감있는 선택을 한 것을 의미하나, 향후 스위스민주주의의

원리에 입각한 공공성의 회복이 점차 중요한 과제가 되고 있다.

셋째, 신연방헌법이 법치국가원리 및 사회국가원리에 대응하여 생태계의 원리(ökologischen Prinzip)를 중요한 헌법원리로서 열거하고 있는 점이 가장 중요한 특징이라고 할 수 있다. 그것은 특히 장래세대의 권리, 피조물의 존엄, 생태계의 지속적 발전 등을 헌법상의 개념으로서 채택한 것에서 알 수 있다. “장래세대의 권리”개념은 세대간의 공정이라는 새로운 평등관을 의미하며, 또한 생물군 내지 생태계의 “지속가능한 발전(sustainable development)”을 위하여 정치·경제제도의 창출을 불가결한 것으로 요구하는 것으로서 이것이 생태계 가운데 인간사회를 위치한 헌법, 이른바 환경헌법으로 결실하게 된 것이다. “장래세대의 권리” 개념은 아직 충분히 성숙된 것은 아니며 인권의 존재근거 자체를 묻는 근본문제를 내포하고 있으나, 그러한 커다란 과제를 가지면서 스위스 신연방헌법은 새로운 세기에 대한 의욕적 전망을 제시한 것이라고 생각된다.

## II. 신연방헌법성립이후의 헌법개혁

### 1. 제119의2조의 추가 및 제175조의 일부수정

신연방헌법이 1999년 4월에 국민투표로 승인되기 직전인 1999년 2월 7일의 국민투표(국민 87.8% 찬성)로 유전공학에 관한 헌법규정인 제119조 다음에 장기이식에 관한 헌법규정인 제119의2조가 추가되었다.<sup>86)</sup> 신연방헌법이 발효되기 전에 헌법조문의 추가가 이루어진 것은 스위스의 독특한 방식이다. 신연방헌법이 발효되기전에 조문을 추가한 것은 신연방헌법은 이미 수년간에 걸쳐 초안으로서 국민에게 제시되었기 때문에 도중에 조문의 순서를 변경하는 것은 혼란이 초래될 우려가 있다고 생각하였던 것이다.

---

86) Bundesbeschluss betreffend eine Verfassungsbestimmung über die Transplantationsmedizin vom 26. Juni 1998.

제119조의2(장기이식)

- ①장기, 조직 및 세포의 이식(Transplantation von Organen, Geweben und Zellen)에 관하여 연방을 규칙을 제정한다. 이 경우 인간의 존엄, 인격 및 건강의 확보에 유의한다.
- ②장기를 분할하는 경우에는 그 공평한 분할에 주의한다.
- ②장기, 조직 및 세포의 제공은 무료이다. 장기의 상거래는 금지한다.

또한 1999년 2월 7일의 국민투표로 제175조제3항을 개정하고 동조에 제4항을 추가하였다.<sup>87)</sup> 특히 후자는 주조항의 삭제를 수반하는 것이며 전통적인 스위스정치원리의 하나인 연방주의의 수정을 의미한다. 개정된 조항은 다음과 같다.

제175조(구성과 선임)

- ①연방내각은 7명의 각료로 구성한다.
- ②연방내각의 각료(Mitglieder)는 연방의회에서 국민의회의 총선거마다 선임된다.
- ③연방내각의 각료는 국민의회의원 선거권을 가지는 모든 스위스시민 (allen Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürgern) 중에서 4년의 임기로 선임한다.
- ④연방내각의 각료의 선임에 있어서는 지역과 언어영역(Landesgegenden und Sprachregionen)이 적절하게 대표되도록 배려하여야 한다.

2. 사교구조항의 삭제

2001년 6월 10일의 국민투표에 의하여 신연방헌법 제72조제3항에서 규정하였던 “사교구(Bistümer)는 연방의 인가가 있는 경우에 한하여 설정할 수 있다”이 삭제되었다.<sup>88)</sup> 스위스의 종교전쟁은 16세기초부터 약

87) Bundesbeschluss über die Änderung der Voraussetzungen für die Wählbarkeit in den Bundesrat vom 9. Oktober 1998.

88) Bundesbeschluss über die Aufhebung der Genehmigungspflicht für

200년간에 걸쳐 신구교도간의 충돌이 빈번하게 발생하였으며, 이는 스위스연방의 성립에 중요한 배경이 되고 있다. 폐지된 제72조제4항의 규정은 1874년 문화투쟁의 산물로 도입된 것이었으나, 동규정은 종료의 자유 및 평등원칙에 저촉하는 것으로서 삭제되었다. 또한 동규정을 유지하려면 유럽인권조약 내지 국제인권협약과의 충돌을 피할 수 없고 국제법 준수규정과의 정합성의 점에서 재검토가 요구된 것이었다.

제72조(교회와 국가)

- ①교회와 국가의 관계를 규율하는 것은 주의 권한이다.
- ②연방 및 주는 상이한 종료단체간의 안녕을 유지하기 위하여 각자의 권한의 범위내에서 조치를 강구할 수 있다.
- ③(삭제) <2001.8.22 개정>

3. 재정개혁

2001년 12월 2일의 국민투표에 의하여 신연방헌법 제126조의 규정이 다음과 같이 개정되었다.<sup>89)</sup> 또한 동 규정의 개정으로 제159조제3항에 c호가 추가되고 제4항이 변경되었으며, 경과규정인 제196의12조도 함께 개정되었다.

제126조(연방예산) <2002.2.4. 개정>

- ①연방은 그 세입 및 세출을 장기적으로 균형시킨다.
- ②총지출의 상한은 예산으로 승인되기전에 경제상황을 감안하여 추계된 수입에 상응하여 결정된다.
- ③전항의 총지출상한의 인상은 예외적 재정수요에 부합한 것이어야 한다. 연방의회는 제159조제3항c에 따라 그 인상을 결정한다.
- ④실제의 지출이 제2항 및 제3항의 제출상한을 초과하는 경우 초과분에 관하여는 차년도에 보전하여야 한다.
- ⑤구체적 방법은 법률로 정한다.

die Errichtung von Bistümern vom 15. Dezember 2000.

89) Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse vom 22. Juni 2001.

제159조(정족수 및 다수결)

- ① 양의회는 각자의 의원의 과반수가 출석하고 있는 경우에 유효한 의사를 행할 수 있다.
- ② 각의회 또는 연방의회 합동심의회(Vereinigten Bundesversammlung)에서는 투표자의 과반수로 결정한다.
- ③ 다만, 다음 사항에 관하여는 각의회의 총의원의 과반수의 찬성을 필요로 한다.
  - a. 연방법률에 관한 긴급인 것의 선언(Dringlicherklärung)
  - b. 1회의 신규지출이 2000만프랑을 초과하거나 200만프랑을 초과하는 반복적인 신규지출을 가져오는 보조금의 공여, 신용의무의 승인 또는 지출상한의 설정
  - c. 제126조제3항에 따른 예외적 총재정수요의 증액<2002.2.4. 개정>
- ④ 연방의회는 전항제b호의 금액을 물가상승에 응하여 명령으로 변경할 수 있다.<2002.2.4. 개정>

4. 국제연합의 가입

스위스의 국제연합가입 및 EU가입은 1980년대부터 계속되었으나, 국민투표에서 부결된 바 있다. 2001년 10월 5일 연방내각은 국제연합가입에 관한 헌법개정을 골자로하는 연방결의(Bundesbeschluss über die Volksinitiative für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen)를 국민투표에 회부하였다. 이에 2002년 3월 3일에 국민투표가 실시되어, 국민 54.6%의 찬성(반대 45.4%)과 12개주의 찬성(11개주 반대)으로 가결되었다.

국제연합가입은 스위스에있어서 사실상의 정치원칙으로 간주되어온 중립주의에 수정을 요구하는 것이라 할 수 있다. 그러나 국제연합의 가입에 따른 헌법개정의 새로운 수법으로서 헌법본문에 새로운 규정을 추가하는 형식이 아니라, 경과규정인 제197조에 국제연합가입조항을 추가하였다. 이에 관한 법적인 성격 및 효과에 관하여는 향후 검토가 필요하다.

제197조(1999년 4월 18일 성립된 연방헌법의 승인에 따른 경과규정)

- ①스위스의 유엔가입
- ②스위스는 유엔에 가입한다.
- ③연방내각은 유엔사무총장에게 스위스의 유엔가입에 대한 신청서와 유엔헌장에 따른 의무를 준수할 것을 선언하는 권한을 가진다.

### Ⅲ. 정부개혁의 전망

#### 1. 개 설

신연방헌법의 성립이전에도 스위스의 정부조직은 7명의 각료가 상호 대등한 동료체로서 결정에 임하는 이른바 동료제(Kollegiasystem)를 채용하고 있었다. 그와 아울러 비대화한 연방행정임무를 효율적이고 자율적으로 처리하기 위하여 부서제(Departmental system)가 그 조직 원리로서 도입되고 있다(제177조제2항, 제3항 및 제178조). 부서제원리에 따라 연방내각의 사무는 각부를 지휘하는 개별 각료에게 배분된다. 각료중에서 1년간의 임기로 선임되는 연방대통령도 다른 각료와 마찬가지로 하나의 부처를 담당한다. 연방대통령은 내각의 의장직을 장리하는 외에 동료체에 있어서 형식적 직무를 담당하는 이외에는 다른 특별한 권한도 없다.

현재 연방에 특유한 이러한 복합적 통치·행정시스템에는 다양한 장점과 단점이 교차하고 있다. 그것이 올바르게 기능하는 한 동료제가 협조를 위한 결정적인 포럼으로 될 수 있다. 즉, 이질성이 높은 사회에서는 특정 개인 내지 집단에 권력의 집중을 회피하는 것이 가장 중요하며, 동료제는 다원주의를 제도적으로 보장하는 기능을 거둔다는 점에서 평가될 수 있다. 또한 대화나 의견취취절차를 거쳐 정당, 이익단체 및 각주간의 타협이 요구되는 경우에도 동료제 정부는 그 의견을 평가하면서 자율적으로 합의의 길을 모색할 수도 있다. 반면 장기간을 필요로 하는 합의과정 그 자체가 통치·행정임무를 정체시킬 위험성을 가지며, 동료제 내부에서의 권력의 상호억제가 신속한 의사결정과정에서 장애가 될 수 있다는



점이 단점으로 지적되고 있다.

한편 부서제원리는 각각료의 권한의 수평적 배분을 의미할 뿐 아니라 비대화된 각행정분야의 임무를 하부행정단위로 이양함으로써 권한의 수직적 배분을 가져오고 있다. 나아가 통치·행정의 관료주의화는 동료체로서의 의사형성의 전제로서 우선 부서내부의 교섭절차에 이어 부서간의 교섭절차를 요구하도록 되어 있다. 이 점도 통치·행정영역의 신속성과 창의성을 박탈하는 요인의 하나이다. 정부시스템에 내재하는 이러한 문제점은 일찍부터 지적되어 왔다. 1990년대 지금까지의 근본적인 정부개혁을 주도한 R.Germann 교수의 논문집인 “Staatsreform”이 1994년에 발간되어, 그는 여야당의 명확한 분리와 그에 의거한 정권교대의 가능한 양대정당제의 확립을 요구하였다.<sup>90)</sup> 그의 주장은 “합의민주제”로부터 “경쟁민주제”의 전환을 요구한 것이며, 따라서 실질적으로는 의원내각제로의 이행을 촉구한 것이 되었다.<sup>91)</sup>

## 2. 추진현황

이에 대응하여 연방정부내부에서도 연방헌법의 전면개혁을 염두에 둔 작업부회, 전문가위원회가 설치된 것을 계기로 개혁안이 점차 제기되기에 이르렀다. 1991년 말 연방정부내의 작업부회에서는 “정부개혁의 필요성과 기준 - 정부시스템의 모델(Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform - Modelle des Regierungssystems)”이라는 주제의 보고서를 제출하기도 하였으나, 본격적인 작업이 개시된 것은

90) Raimund E. Germann, **Staatsreform: der Übergang zur Konkurrenzdemokratie**, Bern/Stuttgart/Wien, 1994.

91) 그는 연방헌법의 전면개혁작업이 시작된 1960년대 후반부터 국가개혁을 주창하였으며, 1970년대전반의 석유위기후의 불황기에 그 개혁을 기대하였다. 그 집대성이 1994년의 저작으로서 그곳에서 그는 당시 진행중이었던 연방헌법 전면개혁작업을 유럽통합에 대한 적합화의 기회로 생각하였다. 이 경우 중요한 것은 한편으로는 연립의 해소에 의한 경쟁민주제로의 전환이며, 현재의 직접민주제를 개혁함으로써 타협의 강제를 배제하는 것이다. 이 저서는 1992년의 유럽경제지역 가입실패후에 저술한 것도 있으나, 스위스의 정치구조의 개혁에 대한 강력한 의지가 담겨져 있다. 다만, 그의 주장의 중심은 연방내각의 구조개혁, 즉 일종의 대연립정권인 연방내각의 구조를 정권교대에 있는 것으로 전환하여 경쟁정치를 실현하는데 있다.

1997년 헌법개혁작업 - 신연방헌법과는 일단분리하여 개방된 헌법개혁의 일환으로 국가지도개혁을 추진한다는 구상 -에서 비롯한다.

1998년 11월 11일 연방법무·경찰부에서는 연방대통령의 권한강화 및 2단계형 정부모델을 중심으로 하는 “국가지도개혁(Staatsleitungsreform)”을 제안, 의견청취에 회부하였다. 특히, 연방법무·경찰부는 이른바 1991년의 보고서에서 제시된 5개의 정부모델 가운데 의원내각제모델과 대통령제모델을 배제하고, 선택가능한 정부모델로서 ①대통령권한의 강화 + 연방각료증원모델, ②2단계정부모델, ③대통령중심의 집권적 합의회정부모델을 제시하였다. 이에 연방내각은 개혁작업의 중심을 2단계형 정부모델을 좀더 심층적으로 연구할 것을 의결하고, 2000년 1월에 “국가지도개혁작업부회(Arbeitsgruppe Staatsleitungsreform)”를 설치, 여기에서의 평가에 의거하여 최종적으로 ②의 모델을 연방정부의 장래구상으로서 확정하였다.

2001년 1월 17일 연방내각은 ②의 모델을 발전시킨 “이중원형정부(Zwei-Kreise-Regierung)”구상을 발표하였다. 즉, 전체적으로 연방정부는 첫째, 동료체인 연방내각 각료(Mitglieder des Bundesrates)와 각부처의 장에 해당하는 전권장관(delegierten Minister/innen)으로 구성된다. 둘째, 내부원형은 연방내각 각료만으로 구성되며, 정치적 정책임을 진다. 외부원형은 부서별로 정치적 협동책임을 지는 전권장관으로 구성된다. 셋째, 원칙적으로 각 각료하에 1명의 전권장관을 둔다. 중요한 연방분야에 관하여는 예외적으로 2명의 전권장관을 둘 수 있다. 연방정부의 전구성원의 총수는 15명에서 20명으로 한다. 넷째, 정부내회의에는 각료만으로 구성되는 각의와 전권장관도 참가하는 확대각의를 상정하여, 확대각의에 있어서도 전권장관은 출석·발언권을 가질 따름이며 표결권은 각료에게만 가진다. 다섯째, 전권장관은 연방의회의 승인하에 연방내각이 선임한다.

2001년 12월 19일 연방내각은 위의 사항을 주요골자로 하는 국가지도개혁 전반에 걸친 내용을 보고서로 발간하여 연방의회에 제출하였다.<sup>92)</sup>

92) Botschaft zur Staatsleitungsreform, vom 19. Dezember 2001.

여기에서 신연방헌법시행 이후의 “국가지도”개혁의 범위는 의회-정부관계의 근본적인 재검토에서 단순한 정부개혁으로 축소되고 있다. 개방된 헌법개혁의 차원에서는 그러한 평가가 부득이하나, 법률차원에서의 신연방헌법의 구체화의 의미에서의 의회개혁과도 결부하여 금후의 의회, 연방관계에 커다란 변혁이 예상되고 있다. 현재 연방내각의 국가지도개혁안은 2006년에 시행을 예정으로 의회에서 심의중에 있다.

## 스위스 연방헌법<sup>93)</sup>

### 전 문

전능하신 신의 이름으로  
스위스국민과 주(Kanton)는,  
창조주에 대한 책임을 자각하고,  
세계에 대한 연대와 개방적 정신으로 자유, 민주주의, 독립 및 평화를  
강화하기 위하여 동맹을 새로이 할 것을 결의하고,  
타자의 존중과 공정속에서 다양하게 생활할 것을 결의하고,  
장래세대에 대한 공동의 성과와 책임을 자각하며,  
자기의 자유를 행사하는 자만이 자유이며, 국민의 강령함은 약자의  
복지를 척도로 평가되는 것임을 확신하면서 이하의 헌법을 제정한다.

### 제 1 편 총 칙

#### 제 1 조(스위스연방)

스위스국민과 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,

93) 1999.4.18 국민투표로 승인, 2000.1.1 시행, 2003.7.15 현재

Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura의 각 주는 스위스연방을 구성한다.

#### 제 2 조(목적)

- ①스위스연방(Schweizerische Eidgenossenschaft)은 국민의 자유와 권리를 보호하고 국가의 독립과 안전을 보장한다.
- ②스위스연방은 국가의 공공복리, 지속적 발전, 내적결합 및 문화적 다양성을 촉진한다.
- ③스위스연방은 모든 시민(Bürgerinnen und Bürgern)에 대하여 가능한 한 기회균등을 확보하도록 배려한다.
- ④스위스연방은 자연자원의 영속적 보전과 평화롭고 정의에 합치된 국제질서를 위하여 노력한다.

#### 제 3 조(주)

주(Kanton)는 연방헌법에 의하여 제한받지 아니하는 범위내에서 주 권을 향유한다. 주는 연방에 위임되지 아니한 모든 권리를 행사한다.

#### 제 4 조(국어)

국어는 독일어, 프랑스어, 이탈리아어 및 레토로망어(Rätoromanisch)이다.

#### 제 5 조(법치국가적 활동의 원칙)

- ①법은 국가활동의 기초이며, 한계이다.
- ②국가의 활동은 공공의 이익에 부합하고 그 목적에 상당한 것이어야 한다.
- ③국가기관 및 사인은 신의성실의 원칙에 의거하여 활동하여야 한다.
- ④연방 및 주는 국제법을 준수한다.

#### 제 6 조(자기책임과 사회적 책임)

누구든지(Jede Person) 자기에게 책임을 지고, 또한 국가와 사회의 과제의 달성을 위하여 그 능력에 상응하여 공헌한다.

## 제 2 편 기본권, 시민권 및 사회목적

### 제 1 장 기본권

#### 제 7 조(인간의 존엄)

인간의 존엄은 존중하고 보장하여야 한다.

#### 제 8 조(평등)

- ① 모든 인간은 법앞에 평등하다.
- ② 누구든지 출생, 인종, 성별, 연령, 언어, 사회적 지위, 생활양식, 종교적·철학적 또는 정치적 신조를 이유로 또는 신체적·정신적 장애를 이유로 차별받지 아니한다.
- ③ 남여는 동권이다. 법률은 특히 가족, 교육 및 근로의 분야에서 양성  
의 법률상 및 사실상의 평등을 확보한다. 남녀는 동일가치의 근로에  
관하여 동일한 임금을 받을 권리를 가진다.
- ④ 장애에 의한 불이익을 제거하기 위한 조치를 법률로 정한다.

#### 제 9 조(자의로부터의 보호와 신의성실원칙의 보장)

누구든지 국가기관에 의하여 자의적이지 아니하고 신의성실의 원칙에  
의거한 처우를 받을 권리를 가진다.

#### 제 10 조(생명 및 인격적 자유의 권리)

- ① 모든 인간은 생명에 대한 권리를 가진다. 사형은 금지한다.
- ② 모든 인간은 인격적 자유, 특히 신체적·정신적 불가침 및 행동의  
자유를 가진다.
- ③ 고문 기타 잔혹하고 비인도적 또는 품위를 손상하는 처우 또는 형벌  
은 금지한다.

#### 제 11 조(아동과 청소년의 보호)

- ① 아동 및 청소년은 특히 인격의 완전한 보호와 그 성장의 촉진에 대  
한 권리를 가진다.

②아동 및 청소년은 그 판단능력의 범위내에서 권리를 행사한다.

제12조(궁핍상태에 있어서 조력을 받을 권리)

궁핍하고 또한 자활할 수 있는 상태가 아닌 사람은 조력과 간호를 받거나, 인간의 존엄에 불가결한 수단을 받을 권리를 가진다.

제13조(프라이버시의 보호)

- ①누구든지 그 사생활 및 가족생활, 주거와 신서, 우편 및 통신의 비밀을 존중받을 권리를 가진다.
- ②누구든지 그 개인적데이터의 남용으로부터 보호받을 권리를 가진다.

제14조(혼인 및 가족에의 권리)

혼인 및 가족에의 권리를 보장한다.

제15조(종교 및 양심의 자유)

- ①종교 및 양심의 자유를 보장한다.
- ②누구든지 자기의 종교 및 철학적 신조를 자유로이 선택하고, 단독 또는 다른 것과 공동하여 그것을 실현할 권리를 가진다.
- ③누구든지 종교단체에 가입 또는 소속할 권리 및 종교교육을 받을 권리를 가진다.
- ④종교단체에 가입 또는 소속하고, 종교적 행위를 행하거나 종교교육을 받을 것을 강요받지 아니한다.

제16조(의견 및 정보의 자유)

- ①의견 및 정보의 자유를 보장한다.
- ②누구든지 그 의견을 자유로이 형성하고 표명하며 유포할 권리를 가진다.
- ③누구든지 정보를 자유로이 수령하고, 일반에게 공개되어 있는 정보 원으로부터 입수하며, 이를 유포할 권리를 가진다.

제17조(언론의 자유)

- ①출판, 라디오, 텔레비전 기타 형태의 사물 및 정보를 공적으로 통신 기술에 의하여 유포하는 자유는 이를 보장한다.
- ②검열은 금지한다.
- ③편집의 비밀을 보장한다.

제18조(언어의 자유)

언어의 자유를 보장한다.

제19조(초등교육을 받을 권리)

충분하고 무상인 초등교육을 받을 권리를 보장한다.

제20조(학문의 자유)

학문교육 및 연구의 자유를 보장한다.

제21조(예술의 자유)

예술의 자유를 보장한다.

제22조(집회의 자유)

- ①집회의 자유를 보장한다.
- ②누구든지 집회를 조직하고 집회에 참가하거나, 집회에 관계를 가지지 아니하는 권리를 가진다.

제23조(결사의 자유)

- ①결사의 자유를 보장한다.
- ②누구든지 결사를 조직하고 결사에 가입하거나 소속하며, 결사의 활동에 참가하는 권리를 가진다.
- ③누구든지 결사에 가입하거나 소속하는 것을 강요받지 아니한다.



제24조(거주의 자유)

- ①스위스인(Schweizerinnen und Schweizer)은 국가의 어떠한 장소에도 거주할 권리를 가진다.
- ②스위스인은 스위스로부터 출국하거나 스위스에 입국하는 권리를 가진다.

제25조(퇴거, 인도 및 송환으로부터의 보호)

- ①스위스인은 스위스로부터 퇴거되지 아니한다. 또한 외국의 기관에 인도되는 것은 본인의 동의가 있는 경우에 한한다.
- ②난민은 박해를 받는 국가에 강제적으로 송환되거나 인도되지 아니한다.
- ③누구든지 고문 기타 잔혹하고 비인도적인 처우 또는 형벌을 받을 우려가 있는 국가에 강제적으로 송환되지 아니한다.

제26조(재산권 보장)

- ①재산권은 이를 보장한다.
- ②공용수용 및 공용수용에 상당하는 재산권제한을 하는 경우에는 완전한 보상을 하여야 한다.

제27조(경제적 자유)

- ①경제적 자유는 이를 보장한다.
- ②경제적 자유는 특히 직업의 선택 및 사적 경제활동에의 자유로운 참가 및 그 자유로운 영위를 포함한다.

제28조(단결의 자유)

- ①근로자, 사용자 및 그들 조직은 그 이익을 옹호하기 위하여 단합하고 조합을 형성하며 또한 그에 가입하거나 그와 관계를 가지지 아니하는 권리를 가진다.
- ②쟁의는 가능한 한 교섭과 알선에 의하여 해결하여야 한다.
- ③파업 및 직장폐쇄는 그것이 근로관계와 관련이 있고, 근로평화를 옹호하거나 조정의 교섭에 맡기는 의무를 방해하지 아니하는 한 허용된다.

④파업이 금지되는 사람의 범위에 관하여는 법률로써 이를 정할 수 있다.

제29조(일반적 절차보장)

- ①누구든지 재판적 및 행정적 쟁송절차에서 평등하고 공정한 처우와 적합한 기간내에 판결을 받을 권리를 가진다.
- ②당사자는 법률상의 청문을 요구할 수 있다.
- ③필요한 자력이 결여되어 있는 사람은 누구라도 그 신청에 승소할 기미가 전혀 없다고 보여지지 아니하는 한 무상으로 소송공조를 받을 권리를 가진다. 또한 자기의 권리의 옹호에 있어서 불가결한 경우에는 변호인의 무상제공을 받을 권리를 가진다.

제30조(재판절차)

- ①자기의 사건을 재판절차로 해결하여야 하는 사람은 누구라도 법률에 의하여 설치되고 권한을 가지며, 독립된 아울러 당사자로부터 중립의 법원에 의한 재판을 받을 권리를 가진다. 특별법원은 금지한다.
- ②민사소송의 피고가 된 사람은 그 사건을 주소지의 법원에서 재판받을 권리를 가진다. 기타 재판관할에 관하여는 법률로써 이를 정할 수 있다.
- ③법원의 심리 및 판결의 언도는 공개한다. 그 예외에 관하여는 법률로 정한다.

제31조(자유의 박탈 : Freiheitsentzug)

- ①사람의 자유는 법률에 의하여 규정되어 있는 경우로서 또한 오로지 법률에 의하여 규정되어 있는 방법에 의하여 이를 박탈하는 것이 허용된다.
- ②자유를 박탈당한 사람은 전부 지체없이 이해가능한 언어로서, 자유 박탈의 이유 및 박탈된 사람의 권리에 관하여 정보를 받을 권리를 가진다. 자유를 박탈당한 사람에게는 그 권리를 현실로 행사할 가능성이 보장되지 아니하면 아니된다. 자유를 박탈당한 사람은 특히 가까운 친족에게 그 뜻을 통보하는 권리를 가진다.

③미결구금중인 사람은 전부 지체없이 법관의 심리를 받을 권리를 가진다. 법관은 동인을 계속 구금하여야 할 것인지 석방하여야 할 것인지를 결정한다. 미결구금중인 사람은 전부 타당한 기간내에 판결을 받을 권리를 가진다.

④재판이외의 방법으로 자유를 박탈당한 사람은 누구든지 언제라도 법원에 소송을 제기할 권리를 가진다. 법원은 자유박탈의 법적합성에 관하여 가급적 신속하게 판결한다.

### 제32조(형사절차)

①누구든지 법적 효력이 있는 판결을 받기까지 무죄로 추정된다.

②피고인은 전부 자기에 대하여 제기된 기소에 관하여 가급적 신속하고 충분히 상세하게 그 소송제기의 내용을 통보받을 권리를 가진다. 피고인에게는 동인이 가지는 방어권을 행사할 가능성이 확보되어야 한다.

③판결을 받은 사람은 전부 상급법원에 의하여 재심리를 받을 권리를 가진다. 다만, 연방법원이 유일한 심급으로서 판결한 사안에 관하여는 그러하지 아니하다.

### 제33조(청원권)

①누구든지 어떠한 불이익을 받지 아니하고 행정기관에 청원을 할 권리를 가진다.

②청원을 받은 행정기관은 그 내용을 인지하여야 한다.

### 제34조(정치적 권리)

①정치적 권리를 보장한다.

②정치적 권리의 보장은 자유로운 의사형성 및 그 의사를 그대로 표결하는 것을 포함한다.

### 제35조(기본권의 실현)

①기본권은 법질서전체 가운데에서 실현되어야 한다.

②국가의 사무를 수행하는 자는 기본권을 존중하고 그 실현에 기여할 의무를 진다.

③행정기관은 기본권이 사인간(Privaten)에서 그대로 존중되도록 배려하여야 한다.

제36조(기본권의 제한)

- ①기본권의 제한은 법률상 근거를 필요로 한다. 중대한 제한은 법률중에 이를 규정하여야 한다. 다만, 중대하고 직접적이며 또한 절박한 위험이 있는 경우(ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr)에는 그러하지 아니하다.
- ②기본권의 제한은 공공의 이익 또는 제3자의 기본권의 보호에서 정당화되는 것이어야 한다.
- ③기본권의 제한은 그 목적에 상당하는 것이어야 한다.
- ④기본권의 본질적 내용은 불가침이다.

제 2 장 시민권 및 정치적 권리

제37조(시민권)

- ①스위스시민은 자치단체의 시민권(Bürgerrecht) 및 주의 시민권을 가진다.
- ②누구든지 그 시민권을 이유로 우대받거나 불리하게 취급받지 아니한다. 다만, 주의 입법이 금지하지 아니하는 한 시민 및 직능단체(Bürgergemeinden und Korporationen)에 있어서 정치적 권리 및 재산에의 참가권을 조정하기 위한 경우에는 이 원칙에서 벗어날 수 있다.

제38조(시민권의 취득 및 상실)

- ①연방은 혈통, 혼인 및 입양에 의한 시민권의 취득 및 상실에 관하여 정한다. 연방은 기타 원인에 의거한 스위스인 시민권의 상실 및 재귀화에 관하여 정한다.
- ②연방은 외국인이 주에의 귀화에 필요한 최소한의 요건을 정하거나 귀화를 허가한다.
- ③연방은 무국적 어린이에 관하여 그 귀화의 요건을 완화한다.

제39조(정치적 권리의 행사)

- ①연방은 연방의 사무에 관한 정치적 권리의 행사에 관하여, 또한 주는 주 및 자치단체의 사무에 관하여 각각 규칙을 제정한다.
- ②정치적 권리는 주소지에서 이를 행사한다. 연방 및 주는 예외를 정할 수 있다.
- ③누구든지 그 정치적 권리를 두 개이상의 주에서 행사할 수 없다.
- ④주는 신규전입자가 전입후 최장 3개월의 대기기간을 경과하면 주 및 자치단체의 사무에 관하여 투표권을 행사하는 것을 인정하는 취지를 정할 수 있다.

제40조(외국체류스위스인)

- ①연방은 외국에 체류하는 스위스인에 관하여 이들 사람들간의 관계 및 이들 사람들과 스위스와의 관계를 촉진한다. 연방은 위의 목적의 달성을 도모하는 조직을 지원한다.
- ②연방은 외국체류 스위스인의 권리 및 의무에 관하여, 특히 연방사무에 관한 정치적 권리의 행사, 병역 또는 대체복무, 궁핍자에의 지원 및 사회보험에 관하여 규칙을 정한다.

**제 3 장 사회목적**

제41조

- ①연방 및 주는 자기책임과 개인의 능동성을 보완하여 다음 사항을 확보하도록 노력한다.
  - a. 모든 사람이 사회보장의 혜택을 받는다.
  - b. 모든 사람이 그 건강을 위하여 필요한 의료를 받는다.
  - c. 성인과 아동으로 이루어지는 공동체로서의 가족이 보호되고 장려를 받는다.
  - d. 일할 능력이 있는 자는 누구라도 공평하게 적절한 조건하에서 노동하고 자기의 생계를 세운다.

- e. 주택을 필요로하는 자는 누구라도 자기 및 그 가족이 부담가능한 조건하에서 적절한 주택을 확보한다.
  - f. 아동 및 청년과 노동연령에 달한 자가 그 능력에 상응하여 초등 내지 고등교육을 받는다.
  - g. 아동 및 청소년이 자립적이고 사회적 책임을 부담할 수 있는 사람으로 성장하는 과정에서 장려되고 또한 사회, 문화 및 정치에의 참가를 거두기 위하여 지원한다.
- ②연방 및 주는 모든 사람이 노령, 장애, 질병, 사고, 실업, 출산, 고아 및 과부가 되는 것에서 야기되는 경제적 결과에 대하여 보험을 받는 것을 확보하도록 노력한다.
- ③연방 및 주는 헌법상의 권한과 모든 능력의 범위내에서 사회목적의 달성을 위하여 노력한다.
- ④사회목적을 이유로 개인이 국가의 급부를 직접 청구하는 권리를 도출하는 것은 허용되지 아니한다.

### 제 3 편 연방, 주 및 자치단체

#### 제 1 장 연방과 주의 관계

##### 제 1 절 연방 및 주의 임무

###### 제42조(연방의 임무)

- ①연방은 연방헌법에 의하여 규정된 임무를 수행한다.
- ②연방은 통일적 규율이 필요한 임무를 행한다.

###### 제43조(주의 임무)

주는 주의 권한의 범위내에서 어떠한 임무를 수행할 것인가를 결정한다.

## 제 2 절 연방과 주의 협력

### 제44조(원칙)

- ① 연방 및 주는 각각의 임무수행에 있어서 상호 지원하고 협동한다.
- ② 연방 및 주는 상호 존중하고 지원할 책임을 진다. 연방 및 주는 상호 행정상 및 법률상의 지원을 행한다.
- ③ 주상호간 또는 주와 연방의 분쟁에 관하여는 가능한 한 교섭과 조정  
에 의하여 이를 해결한다.

### 제45조(연방의 의사형성의 참가)

- ① 주는 연방헌법상 인정되어 있는 경우에는 연방의 의사형성과정, 특히 입법(Rechtsetzung)에 즈음하여 참가한다.
- ② 연방은 주에 대하여 시의적절하고 충분하게 기획안(Vorhaben)에 관한 정보를 제공한다. 연방은 주의 이익에 관련성이 있는 경우에는 주의 견해를 구한다.

### 제46조(연방법의 실시)

- ① 주는 연방헌법 및 법률에 준거하여 연방법을 실시한다.
- ② 연방은 주에게 가능한 한 대폭적인 활동의 자유를 남기고 또한 각주의 특질을 감안한다.
- ③ 연방은 연방법의 실시에 수반한 재정적 부담을 감안하고, 주에게 충분한 재원을 조달하며 또한 주간의 적절한 부담조정을 행한다.

### 제47조(주의 자치)

연방은 주의 자치를 보장한다.

### 제48조(주간의 협정)

- ① 주는 상호간 협정을 체결하고 또한 공동의 조직 및 기구를 설립할 수 있다. 주는 특히 지역적인 광범성을 지니는 임무에 관하여는 공동으로 수행할 수 있다.

- ②연방은 그 권한의 범위내에서 각주의 조직 및 기구에 참가할 수 있다.
- ③주간의 협정은 연방의 권리 및 이익과 다른 주의 권리에 반하는 것이어서는 아니된다. 협정은 연방에 통지하여야 한다.

제49조(연방법의 우선 및 준수)

- ①연방법은 그와 저촉하는 주법에 우선한다.
- ②연방은 주가 연방법을 준수하도록 주의를 촉구한다.

**제 3 절 자치단체**

제50조

- ①지방자치는 주법에 의하여 규정된 범위내에서 보장된다.
- ②연방은 활동을 행하는데 즈음하여 자치단체(Gemeinden)에 발생할 수 있는 영향을 감안한다.
- ③연방은 전항의 활동에 즈음하여 도시 및 과밀지역과 산악지역의 특수상황을 감안한다.

**제 4 절 연방보장**

제51조(주의 헌법)

- ①모든 주는 민주적인 헌법을 가져야 한다. 그것은 주의 주민(Volk)이 동의하고 주민의 다수가 요구한 때에는 개정되는 것이어야 한다.
- ②주의 헌법은 연방에 의하여 보장되어야 한다. 연방은 주헌법이 연방법에 반하지 아니하는 경우에 이를 보장한다.

제52조(헌법적 질서)

- ①연방은 주의 헌법적 질서를 보호한다.
- ②연방은 주의 질서가 혼란되거나 위협을 받은 경우 당해주가 자력 또는 다른 주의 조력으로는 그 질서를 확보할 수 없는 경우에는 개입하여야 한다.



제53조(주의 존속 및 영역)

- ①연방은 주의 존속(Bestand) 및 영역을 옹호한다.
- ②주의 존속의 변경은 관계주민, 관계주와 국민 및 전주의 동의를 필요로 한다.
- ③주의 영역변경에 관하여는 관계주민 및 관계주의 동의와 연방결의(Bundesbeschlusse)의 형식에 의한 연방의회 동의 필요로 한다.
- ④주간의 경계선에 관한 분쟁은 관계주간의 협정에 의하여 해결할 수 있다.

제 2 장 권 한

제 1 절 대외관계

제54조(대외관계)

- ①대외관계는 연방의 관할사항이다.
- ②연방은 스위스의 독립의 유지를 위하여 또한 인권의 존중, 민주주의의 촉진, 국민의 평화적 공존 및 자연자원의 보전을 위하여 기여한다.
- ③연방은 주의 권한을 감안하고, 그 이익을 보호한다.

제55조(외교정책결정에의 주의 참가)

- ①주는 자기의 권한 또는 본질적 이익에 관련하는 외교정책의 결정의 준비에 참가한다.
- ②연방은 주에 대하여 시의적절하고 충분하게 정보를 제공하고, 주와 협의한다.
- ③주의 견해는 당해 주의 권한이 관련되어 있는 경우 특히 중시된다. 이 경우 주는 국제교섭에 적절히 참가한다.

제56조(주와 외국과의 관계)

- ①주는 그 권한의 범위내에서 외국과 조약을 체결할 수 있다.
- ②조약은 연방의 권리 및 이익과 다른 주의 권리에 반하여서는 아니된다.

다. 주는 조약을 체결하기 전에 연방에게 통지하여야 한다.

③주는 외국의 하급기관과 직접교섭할 수 있다. 기타 경우에는 주와 외국과의 관계는 연방이 주를 위하여 처리를 행한다.

## 제 2 절 안전보장, 국방, 민방위

### 제57조(안전보장)

①연방 및 주는 각각의 권한범위내에서 국가의 안전보장과 주민의 보호를 확보한다.

②연방 및 주는 국내의 안전보장을 위하여 각각의 노력을 공동으로 행한다.

### 제58조(군대)

①스위스는 하나의 군대를 가진다. 군대는 원칙적으로 민병(Milizprinzip)으로 구성한다.

②군은 전쟁의 방지와 평화의 유지에 공헌한다. 또한 군은 국가와 그 주민을 방어한다. 군은 국내의 안전보장에 대한 중대한 위협을 제거하고 기타 비상사태를 극복하는데 있어서 비군사부문의 기관을 지원한다. 기타의 임무는 법률로 정한다.

③군의 지휘는 연방의 관할사항이다. 주는 비군사부문의 기관에 의한 수단으로 주내의 안전보장에 대한 중대한 위협을 제거하기에는 불충분한 경우에는 자기의 영역에 있어서 공공의 질서를 유지하기 위하여 자기의 군대를 투입할 수 있다.

### 제59조(병역 및 대체복무)

①모든 스위스남성은 병역의 의무를 가진다. 대체복무(zivilen Ersatzdienst)에 관하여는 법률로 정한다.

②스위스여성에 관하여는 병역은 자유의사에 맡긴다.

③병역, 대체복무의 어느 경우에도 해당하지 아니하는 스위스남성은 공과금(Abgabe)을 부담한다. 이 공과금은 연방이 부과하고 주가 이

를 산정하고 징수한다.

④연방은 소득에 미치는 손실의 적절한 보상에 관하여 규칙을 정한다.

⑤병역 또는 대체복무를 하고 건강을 해치거나 생명을 상실한 자는 당해 자 또는 친족에 대한 연방의 적절한 부조를 받을 권리를 가진다.

#### 제60조(군의 조직, 훈련 및 장비)

①군사입법과 군의 조직, 훈련 및 장비는 연방의 관할사항이다.

②주는 연방법의 범위내에서 주의 군대를 가지며 그 장교를 임명하고 승진시키고 피복과 장비의 일부를 지급하는 권한을 가진다.

③연방은 적절한 보상하에 주의 군사조직을 연방에 편입할 수 있다.

#### 제61조(민방위)

①민방위는 연방의 관할사항이다. 민방위는 무력분쟁의 영향으로부터 사람 및 재산을 보호하는 것을 목적으로 한다.

②연방은 대재해 또는 비상사태에 있어서 민방위의 출동에 관한 규칙을 정한다.

③연방은 민방위에 복무하는 남성에 관하여 의무적으로 할 수 있다. 여성에 관하여는 자유의사에 맡긴다.

④연방은 소득에 미치는 손실의 적절한 보상에 관하여 규칙을 정한다.

⑤민방위에 복무하여 건강을 해치거나 생명을 상실한 자는 당해 자 또는 그 친족에 대하여 연방의 적절한 부조를 받을 권리를 가진다.

### 제 3 절 교육, 연구 및 문화

#### 제62조(공적 교육)

①공적 교육은 주의 권한이다.

②주는 모든 아동에게 개방된 충분한 초등교육을 확보한다. 초등교육은 의무적이며, 국가에 의한 지도 또는 감독하에 둔다. 공적 학교에서 교육은 무상이다. 학기는 8월중순과 9월중순에 개시한다.

제63조(직업교육 및 대학)

- ①연방은 직업교육에 관하여 규칙을 정한다.
- ②연방은 기술학교(technische Hochschulen)를 운영한다. 연방은 그 이외의 학교 및 기타 고등교육기관을 설립하고 운영하며 조성할 수 있다. 이 조성에 관하여는 연방은 조정이 확보될 것을 전제로 하여 이를 행할 수 있다.

제64조(연구)

- ①연방은 학문연구를 진흥한다.
- ②이 진흥에 관하여는 연방은 특히 조정이 확보될 것을 전제로 하여 이를 행할 수 있다.
- ③연방은 연구소를 설립하고 인수하며 운영할 수 있다.

제65조(통계)

- ①연방은 스위스에 있어서 인구, 경제, 사회, 영토 및 환경의 상황과 전개에 관한 필요한 통계상의 데이터를 수집한다.
- ②연방은 행정기관의 기록의 조화 및 지도에 관하여 조사경비를 가능한 한 줄이기 위하여 규칙을 정할 수 있다.

제66조(교육조성)

- ①연방은 주가 행하는 장학금 및 기타 교육부조를 위한 보조금을 지원할 수 있다.
- ②전항에 더하여 연방은 교육에 있어서 주의 자치를 존중하면서 주의 조치를 보완하거나 교육의 장려를 위한 연방독자의 조치를 강구할 수 있다.

제67조(청소년 및 성인교육)

- ①연방 및 주는 각자의 임무를 수행하는데 있어서 아동 및 청소년이 성장과 보호를 특히 필요로하고 있는 것을 감안한다.
- ②연방은 주의 조치를 보완하고 아동 및 청소년의 교육과 성인교육을 위한 과외활동을 지원할 수 있다.

제68조(스포츠)

- ①연방은 스포츠, 특히 스포츠교육을 촉진한다.
- ②연방은 스포츠학교를 운영한다.
- ③연방은 청소년스포츠에 관하여 규칙을 정하거나, 학교에서의 스포츠 교육을 의무화할 수 있다.

제69조(문화)

- ①문화의 분야에 관하여는 주가 권한을 가진다.
- ②연방은 국가적인 의미있는 문화활동을 지원하고, 예술 및 음악을, 특히 교육중에 장려한다.
- ③연방은 그 임무의 수행에 있어서 국가의 문화적, 언어적 다양성을 감안한다.

제70조(언어)

- ①연방의 공용어는 독일어, 프랑스어 및 이탈리아어이다. 레토로망어를 사용하는 사람과의 커뮤니케이션에서는 레토로망어는 연방의 공용어이다.
- ②주는 스스로 주의 공용어를 정한다. 언어공동체간의 협조를 유지하기 위하여 주는 지역별 전통적인 언어적 구성에 유의하고 토착적 언어 소수파를 감안한다.
- ③연방 및 주는 언어공동체간의 이해 및 교류를 장려한다.
- ④연방은 그 특유한 임무를 수행하는데 있어서 다언어주를 지원한다.
- ⑤연방은 레토로망어 및 이탈리아어의 유지 및 촉진을 위한 Graubünden 주 및 Tessin주가 취한 조치를 지원한다.

제71조(영화)

- ①연방은 스위스의 영화제작 및 영화문화를 장려할 수 있다.
- ②연방은 다양하고 우수한 영화의 제공을 촉진하기 위한 규칙을 정할 수 있다.

제72조(교회와 국가)

- ①교회와 국가의 관계를 규율하는 것은 주의 권한이다.
- ②연방 및 주는 다른 종료단체간의 안녕을 유지하기 위하여 각자의 권한의 범위내에서 조치를 강구할 수 있다.
- ③(삭제) <2001.8.22 개정>

**제 4 절 환경 및 국토정비**

제73조(지속성)

연방 및 주는 자연의 지속적인 균형, 특히 그 재생능력과 인간에 의한 이용을 확립하도록 노력한다.

제74조(환경보전)

- ①연방은 인간 및 자연환경을 유해 또는 불쾌한 작용으로부터 보호하는데 관하여 규칙을 제정한다.
- ②연방은 전항에서의 작용을 회피하기 위한 주의를 환기한다. 회피 및 제거에 소요되는 비용은 오염을 배출한 자가 부담한다.
- ③규칙의 집행은 법률에서 연방에 유보되어 있지 아니하는 한 주가 행사한다.

제75조(국토계획)

- ①연방은 국토계획(Raumplanung)에 관한 원칙을 설정한다. 그것은 주에 관련된 것이며 또한 토지의 적절하고 적정한 이용과 질서있는 거주에 이바지하는 것이어야 한다.
- ②연방은 주의 노력을 장려하고 조정하며 주와 협력한다.
- ③연방 및 주는 자기의 임무수행에 있어서 국토계획의 필요성을 감안한다.

제76조(물)

- ① 연방은 그 권한의 범위내에서 수자원의 적절한 이용 및 보호에 관하여, 그리고 물의 위험한 작용의 방지에 관하여 주의를 환기한다.
- ② 연방은 수자원의 보전 및 이용, 에너지생산 및 냉각목적의 물이용과 물의 순환에의 기타개입에 관하여 원칙을 정한다.
- ③ 연방은 물의 보호, 적절한 잔수량의 확보, 치수공사, 댐설비의 보안 및 강수에 관련하는 조치에 관하여 규칙을 제정한다.
- ④ 주는 수자원을 이용한다. 주는 수리권(Wassernutzung)에 관하여 연방법률의 범위내에서 사용료를 부과할 수 있다. 연방은 교통목적을 위하여 물을 이용할 권리를 가진다. 연방은 그에 관하여 사용료 및 보상금을 지불한다.
- ⑤ 국제적인 수자원 및 그에 관계하는 사용료에 관하여 연방은 관계주와 협의하여 이를 결정한다. 국제적인 수자원을 둘러싼 권리에 관하여 관계주간의 일치가 되지 아니하는 경우에는 연방이 결정한다.
- ⑥ 연방은 그 임무를 수행하는데에는 수원지가 존재하는 주의 이익을 감안한다.

제77조(삼림)

- ① 연방은 삼림이 그 보호적, 경제적 및 사회적 기능을 완수하도록 주의를 기울인다.
- ② 연방은 삼림의 보호에 관한 원칙을 정한다.
- ③ 연방은 삼림의 유지를 위한 조치를 장려한다.

제78조(자연 및 향토의 보전)

- ① 자연 및 향토의 보전은 주의 권한이다.
- ② 연방은 자기의 임무수행에 있어서 자연 및 향토의 보전의 목적을 감안한다. 연방은 경관, 토지상황, 사적과 자연적 기념물 및 문화적 기념물을 보호한다. 연방은 공적 이익의 관점에서 필요한 경우에는 원상태로 보존한다.
- ③ 연방은 자연 및 향토의 보전을 위한 노력을 지원하고, 국가적 중요성을 지닌 대상을 계약에 의하여 또는 공공수용의 방법으로 취득 또는

확보할 수 있다.

④연방은 동물 및 식물의 보호를 위하여 또한 자연환경과 다양성을 유지하기 위한 규칙을 제정한다. 연방은 멸종의 위기에 직면하고 있는 종을 보호한다.

⑤특별한 미관과 국가적 중요성을 가지는 호수 및 온천을 보호한다. 그곳에 있어서는 시설을 건축하는 것도 어떠한 형태로 건조물을 변형하는 것도 허용되지 아니한다. 다만, 보존목적 또는 장래의 농업이용에 이바지하는 시설은 그러하지 아니하다.

#### 제79조(어획 및 수렵)

연방은 어획 및 수렵에 관하여 특히, 어류, 야생의 포유류 및 조류의 다양성의 보존을 위하여 원칙을 정한다.

#### 제80조(동물의 보호)

①연방은 동물의 보호에 관하여 규칙을 제정한다.

②연방은 특히 다음 사항에 관하여 규칙을 정한다.

- a. 동물의 보호 및 취급
- b. 동물실험 및 동물생체에의 개입
- c. 동물의 이용
- d. 동물 및 동물제품의 수입
- e. 동물의 거래 및 동물의 수송
- f. 동물의 도살

③규칙의 집행은 법률에서 연방에 유보되어 있지 아니하는 한 주가 행사한다.

### 제 5 절 공공공사 및 교통

#### 제81조(공공공사)

연방은 국가의 전부 또는 대부분의 이익을 위하여 공공공사를 실시하고 공사결과를 활용하거나 그러한 실시를 지원할 수 있다.



제82조(도로교통)

- ①연방은 도로교통에 관하여 규칙을 제정한다.
- ②연방은 국가적 중요성을 가지는 도로를 감독한다. 연방은 어느 통과 도로를 교통을 위하여 개방해 둘 것인가를 정할 수 있다.
- ③공공도로의 사용은 무료이다. 연방의회는 예외를 인정할 수 있다.

제83조(국도)

- ①연방은 국도망의 건설과 그 이용에 주의를 기울인다.
- ②주는 연방의 규칙에 따라 또한 그 감독하에서 국도를 건설하고 유지한다.
- ③연방 및 주는 국도의 필요경비를 공동으로 부담한다. 각기 주의 비용분담은 국도의 현상, 당해주의 관여의 크기 및 그 재정능력에 따라 결정한다.

제84조(알프스통행)

- ①연방은 알프스지역을 교통의 유해한 영향으로부터 보호한다. 연방은 교통에 의한 손해를 사람, 동물 및 식물과 그와 생존환경에 있어서 유해하지 아니한 범위로 한정한다.
- ②알프스를 걸친 국경으로부터 국경으로 가로지르는 통과운송은 철도에 의하여 행한다. 연방내각은 필요한 조치를 강구한다. 사정이 불가피한 경우에 한하여 예외를 인정한다. 이 예외에 관하여는 법률로서 상세히 정하여야 한다.
- ③알프스지방의 통과허용량은 증가시켜서는 아니된다. 부락(Ortschaften)을 통과하는 도로의 부담경감을 위한 우회도로(Umfahrungsstrassen)는 이 제한에서 제외한다.

제85조(중량차량세)

- ①연방은 중량차량(Schwerverkehr)에 대하여 그 성능 또는 사용실적에 상응한 공과금을 중량차량의 통행에 의하여 발생하는 추가적 비

용중 다른 납부금 또는 공과금으로 보전되지 아니하는 한도내에서 징수할 수 있다.

②전항의 공과금의 순수입은 도로교통과 관련을 가지는 비용의 보전에 충당하여야 한다.

③주는 순수입의 일부를 수령한다. 이 할당액의 산정에 즈음하여 산악 지역 및 변경지역에서 위 공과금을 징수하는 것이 지닌 특별한 영향을 감안하여야 한다.

제86조(자동차연료소비세 및 기타 통행세)

①연방은 자동차연료에 대하여 소비세를 부과할 수 있다.

②연방은 중량차량세의 과세대상이 아닌 자동차 및 트레일러에 의한 국도의 사용에 대하여 공과금을 부과한다.

③연방은 자동차연료소비세의 순수입의 반액 및 국도사용공과금의 순수입을 도로교통에 관련한 다음의 목적 및 비용에 충당한다.

- a. 국도의 건설, 유지 및 관리
- b. 철도와의 결합통행, 철도에 의한 차량수송 또는 도로교통으로부터 분리하여 철로수송을 행하기 위한 조치
- c. 주요도로건설을 위한 부담
- d. 자연재해로부터 수호하기 위한 피난처의 건설, 도로교통에 불가결한 환경 및 경관의 보호를 위한 조치를 강구하는 부담
- e. 자동차를 통한 고속국도에 관한 주의 부담과 도로관계의 재정균형을 위한 부담
- f. 국도를 가지지 아니한 주 및 국제적 교통에 기여하고 있는 알프스도로를 가진 주를 위한 비용

④전항의 제반 조치가 불충분한 경우에는 연방은 소비세를 할증하여 징수한다.

제87조(철도 및 기타 교통기관)

철도교통, 케이블카운행, 선박항행, 항공 및 우주비행에 관한 입법은 연방의 관할사항이다.

제88조(소도 및 보도)

- ①연방은 보행 및 산보를 위한 도로망에 관한 원칙을 정한다.
- ②연방은 전항의 도로망의 건설 및 유지를 위하여 하는 주의 조치를 지원하거나 조정할 수 있다.
- ③연방은 자기의 임무를 수행하는데 있어서 보행 및 도보를 위한 도로망을 감안하고, 연방이 폐지하여야 하는 도로에 관하여 대체조치를 강구한다.

**제 6 절 에너지 및 커뮤니케이션**

제89조(에너지정책)

- ①연방 및 주는 각자의 권한의 범위내에서 충분하고 다양하며 신뢰할 수 있고 또한 경제적이며, 나아가 환경보전과 경제적이고 효율적인 에너지소비가 수반되는 에너지공급에 노력한다.
- ②연방은 국내의 재생가능한 에너지이용과 경제적이고 효율적인 에너지소비에 관하여 원칙을 정한다.
- ③연방은 시설, 차량 및 기계의 에너지소비에 관한 규칙을 제정한다. 연방은 특히 에너지의 절약과 재생가능에너지의 분야에 있어서 에너지기술의 발달을 촉진한다.
- ④주택내의 에너지소비에 관한 조치에 관하여는 제1차적으로는 주가 이를 관할한다.
- ⑤연방은 자기의 에너지정책에 있어서 주, 자치단체 및 경제계의 노력을 감안한다. 연방은 국내의 개별 지역의 상황 및 경제적 부담능력을 감안한다.

제90조(원자력 에너지)

원자력에너지의 영역에 있어서 입법은 연방의 관할사항이다.

제91조(에너지의 수송)

- ①연방은 전력의 수송과 공급에 관한 규칙을 제정한다.
- ②액체 또는 기체의 연료의 배관수송에 관한 입법은 연방의 관할사항이다.

제92조(우편 및 전신제도)

- ①우편 및 전신제도는 연방의 관할사항이다.
- ②연방은 국가의 모든 영역에 있어서 우편 및 전신에 관한 서비스가 합리적인 가격으로 얻어지도록 주의를 기울인다. 요금은 통일적인 원칙에 의거하여 결정하여야 한다.

제93조(라디오 및 텔레비전)

- ①라디오 및 텔레비전에 관하여 또한 기타 생산물 및 정보의 전기통신 기술에 의한 전송에 관한 입법은 관할사항이다.
- ②라디오 및 텔레비전은 교육과 문화적 발달에 또한 자유로운 의사형성과 오락에 기여한다. 라디오 및 텔레비전은 국가의 특질과 주의 수요를 감안한다. 라디오 및 텔레비전은 사건을 사실에 따라 올바르게 표현하고, 견해의 다양성을 공정하고 적절하게 반영한 보도를 한다.
- ③라디오 및 텔레비전의 독립과 프로그램편성에 있어서 자치를 보장한다.
- ④기타 정보전달수단, 특히 언론의 지위 및 임무는 감안하여야 한다.
- ⑤프로그램에 관한 불복은 독립한 기관에 제출하여야 한다.

**제 7 절 경제**

제94조(경제질서의 원칙)

- ①연방 및 주는 경제적 자유의 원칙을 존중한다.
- ②연방 및 주는 스위스전체의 경제를 옹호하고 또한 사적부문과 함께 주민의 복지 및 경제적 안전보장에 기여한다.
- ③연방 및 주는 각자의 권한범위내에서 민간부문경제에 충분히 유리한

조건을 조성하도록 노력한다.

④경제적 자유의 기본원칙에 대한 예외, 특히 경쟁에 반하는 조치는 그것이 연방헌법에 규정되거나 주의 특권에 의거하는 경우에만 허용된다.

#### 제95조(사경제적 활동)

①연방은 사경제적 활동의 수행에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

②연방은 통일적인 스위스의 경제영역의 형성에 노력한다. 연방은 학술교육을 받은 증명 또는 연방, 주의 교육증명 또는 주가 인정하는 교육증명을 지닌 사람이 스위스의 어디에서도 활동하는 것을 보장한다.

#### 제96조(경쟁정책)

①연방은 국민경제적 또는 사회적으로 손해를 미치는 카르텔 및 다른 경쟁제한적 행위에 반대하기 위한 규칙을 제정한다.

②연방은 다음 목적으로 조치를 강구한다.

- a. 사법 및 공법상 시장지배력이 있는 기업 및 조직에 의한 가격형성의 자의를 저지하기 위하여
- b. 부당경쟁에 반대하기 위하여

#### 제97조(소비자의 보호)

①연방은 소비자보호를 위한 조치를 강구한다.

②연방은 소비자조직이 이용할 수 있는 구제수단에 관하여 규칙을 제정한다. 소비자조직은 부당경쟁에 관한 연방법제정에 있어서 직업·경제단체과 동등한 권리를 가진다.

③주는 일정한 가격이하의 분쟁에 관하여 조정절차 또는 간이하고 신속한 재판절차를 정한다. 일정한 가격은 연방내각이 정한다.

#### 제98조(은행 및 보험)

①연방은 은행 및 증권거래에 관하여 규칙을 제정한다. 이 경우 연방은 주은행이 가진 특별한 임무 및 지위를 감안한다.

②연방은 기타 영역에 있어서 금융서비스에 관하여 규칙을 제정할 수

있다.

③연방은 사적 보험에 관하여 규칙을 제정한다.

#### 제99조(금융정책)

- ①금융 및 통화제도는 연방의 관할사항이다. 화폐 및 은행권의 주조·발행의 권리는 오로지 연방이 이를 가진다.
- ②스위스국립은행(Die Schweizerische Nationalbank)은 독립된 중앙은행으로서 국가의 전체이익에 이바지하는 금융정책을 수행한다. 동은행은 연방의 협력을 얻어 또한 그 감독하에서 운영된다.
- ③스위스국립은행은 그 수익으로부터 충분한 외화준비를 확보한다.
- ④스위스국립은행의 순수익은 적어도 그 3분의2가 주에 귀속한다.

#### 제100조(경기정책)

- ①연방은 균형있는 경제발전을 위하여 특히, 실업 및 인플레이션을 방지하고 극복하는 것을 목적으로 하여 조치를 강구한다.
- ②연방은 각지역의 경제발전을 감안한다. 연방은 주 및 경제계와 협력한다.
- ③통화 및 신용제도, 외국무역과 공적 금융에 있어서 연방은 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어날 수 있다.
- ④연방, 주 및 자치단체는 그 예산에 있어서 경제발전상황을 감안한다.
- ⑤연방은 경제안정을 위하여 임시로 부과금, 할인, 연방세 또는 납부금을 부과할 수 있다. 각출된 자금은 이를 동결시켜 둘 수 있다. 동결해체후 직접 부과금은 개인에게 환원시키고, 간접부과금은 할인 또는 고용창출을 위하여 전용된다.
- ⑥연방은 기업에게 고용창출을 위한 준비금의 적립을 의무화할 수 있다. 연방은 그를 위하여 조세경감조치를 실시하고 또한 주에게도 동등한 조치를 의무화할 수 있다. 기업은 위의 의무화가 해제된 후에 법률이 정하는 목적의 범위내에서 적립을 여하히 이용할 것인가를 자유로이 결정한다.

제101조(대외경제정책)

- ①연방은 외국에 있어서 스위스경제의 이익을 옹호한다.
- ②특별한 경우에는 연방은 내국경제의 보호를 위한 조치를 강구할 수 있다. 연방은 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어날 수 있다.

제102조(물자확보)

- ①연방은 군사적 또는 경제적 전쟁 또는 통상의 경제로서는 대처할 수 없는 중대한 결핍의 경우에는 생활에 불가결한 재화 및 서비스의 공급을 확보한다. 연방은 응급조치를 강구한다.
- ②연방은 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어날 수 있다.

제103조(구조정책)

연방은 경제적으로 위기에 처하고 있는 지역에서 통상의 자조노력으로 는 생존의 확보가 의심스러운 경우에는 당해지역을 지원하고 또한 산업과 직업을 촉진할 수 있다. 연방은 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어날 수 있다.

제104조(농업)

- ①연방은 농업이 지속적이고 시장적합적인 생산을 통하여 다음에 열거하는 사항을 위하여 대폭적인 기여를 하도록 주의를 기울인다.
  - a. 전주민에 대하여 확실한 공급을 하는 것
  - b. 자연자원을 보전하고 향토의 경관을 유지하는 것
  - c. 국토전체에 분산하여 거주하는 것
- ②연방은 통상 기대할 수 있는 자조노력을 보완하여 또한 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어나 농민에 의한 토지의 개척을 장려한다.
- ③연방은 농업이 다수의 기능을 발휘하기 위한 조치를 고안한다. 연방은 특히, 다음의 권한 및 과제를 가진다.
  - a. 연방은 환경보호의 원칙에 대처하는 것이라면 노동에 상응하는 보

수를 농민에게 얻어지게 하기 위하여 직접적 지불에 의하여 농민의 수입을 보완한다.

- b. 연방은 특히, 자연에게 친밀하고 환경 및 동물에 친숙한 생산방법에 의한 경제적 자극을 장려한다.
  - c. 연방은 식료품에 관하여 그 원산지, 품질, 제조방법 및 가공공정을 명시하는데 관한 원칙을 제정한다.
  - d. 연방은 비료, 화학약품 및 기타 보조재료의 과도한 사용에 의한 손해로부터 환경을 보호한다.
  - e. 연방은 농업에 관한 연구, 카운셀링 및 교육을 장려하고 투자에 대하여 조성할 수 있다.
  - f. 연방은 농민의 토지소유를 안정화하기 위한 규칙을 제정할 수 있다.
- ④연방은 전항에 제시한 과제를 달성하기 위하여 농업분야 및 연방의 일반적 자금으로부터 필요한 투자를 한다.

제105조(알콜)

증류주의 제조, 수입, 정제 및 판매에 관한 입법은 연방의 관할사항이다. 연방은 주류의 소비가 초래하는 유해한 결과를 특히 고려한다.

제106조(도박)

- ①도박 및 복권에 관한 입법은 연방의 관할사항이다.
- ②도박장의 개설과 경영에 관하여는 연방의 허가를 필요로 한다. 연방은 허가를 하는데 있어서는 지역적 조건 및 도박이 초래하는 위험을 감안한다.
- ③연방은 도박장의 수입에 대한 부과금으로부터의 순수입의 80퍼센트를 초과하지 아니하는 범위에서 세금을 징수한다. 이 세금은 노령자보험, 생명보험, 상해보험에의 연방의 지출을 충당하기 위하여 사용한다.
- ④금전상 이익을 가져오는 자동도박기기(Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit)의 허가는 주의 권한이다.



제107조(무기 및 군수자재)

- ① 연방은 무기, 무기의 부속부품 및 탄약류의 남용을 규제하기 위한 규칙을 제정한다.
- ② 연방은 군수자재의 제조, 조달 및 판매와 수입, 수출 및 통과수송에 관한 규칙을 제정한다.

**제 8 절 주택, 근로, 사회보장 및 보건**

제108조(주택건설 및 주택소유의 촉진)

- ① 연방은 개인적 용도주택의 건설 및 소유와 공동주거용건물의 개발과 조직을 장려한다.
- ② 연방은 특히, 토지의 확보와 개발, 건축의 합리화, 건축비용 및 임대료의 경감을 촉진한다.
- ③ 연방은 주택건설을 위한 토지개발과 건설의 합리화에 관한 규칙을 제정할 수 있다.
- ④ 이 경우 연방은 특히, 가족, 고령자, 원호를 필요로하는 자의 이익 및 장애자를 감안한다.

제109조(임대차제도)

- ① 연방은 임대차제도에 있어서 남용, 특히 법외적인 임대료에 대한 규칙과 법외적인 해약고지의 회피 및 임대차관계를 기한을 붙여 연장하는데 관한 규칙을 제정한다.
- ② 연방은 개괄적 임대차계약의 일반구속적 효력에 관하여 규칙을 제정할 수 있다. 위 계약은 그것이 이유가 있는 소수자의 이익과 지역적 다양성을 적절하게 참작하고 있으며, 또한 법적 평등을 침해하지 아니하는 것이라면 일반구속적 효력(Allgemeinverbindlicherklärung)을 가지는 것으로 할 수 있다.

제110조(근로)

- ① 연방은 다음 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.
  - a. 근로자의 보호

- b. 사용자측과 근로자측의 관계, 특히 회사와 거래에 관한 사항에 관한 일반적 규율
- c. 직업소개
- d. 단체근로협약이 일반구속적인 것이라는 선언
  - ②단체근로협약은 그것이 이유있는 소수자의 이익과 지역적 다양성을 적절히 참작하고 있으며, 법적 평등과 조합의 자유를 침해하고 있지 아니한다면 일반구속적 효력을 가지는 것으로 할 수 있다.
  - ③8월 1일은 연방축제일이다. 동일에는 노동법상 일요일과 동등하게 취급하며 유급으로 한다.

제111조(고령·유족 및 장애에 대한 보장)

- ①연방은 고령자·유족 및 장애자에 대한 적절한 보장을 위한 조치를 강구한다. 이들 조치는 세가지의 주축, 즉 연방고령보험, 생명 및 장애보험, 직업보험 및 개인가입보험에 그 기초를 둔다.
- ②연방은 연방노령·생명 및 장애보험과 직업보험이 각각의 목적을 영속적으로 실현할 수 있도록 주의를 기울인다.
- ③연방은 주에 대하여 연방고령·생명 및 장애보험과 직업보험은 면세로 하며, 또한 위 보험에 관련한 사용자에게 보험료 및 장래수령할 수 있는 수입에 관하여 조세경감을 보장할 의무를 지우게 할 수 있다.
- ④연방은 개인가입보험에 관하여 주와 협력하며 특히, 재정적 조치와 자기소유를 장려하는 정책에 의하여 이를 장려한다.

제112조(고령·생명 및 장애보험)

- ①연방은 고령·생명 및 장애보험에 관한 규칙을 제정한다.
- ②연방은 규칙제정에 있어서 다음 원칙을 존중한다.
  - a. 보험은 의무적이다.
  - b. 연금은 기초적 생활비용을 적절히 충당하는 것이어야 한다.
  - c. 최고액의 연금은 최저액의 연금의 2배를 초과하여서는 아니된다.
  - d. 연금은 적어도 물가변동에 상응하여 조정되는 것이어야 한다.
- ③보험의 재원은 다음에 의하여 조달한다.

- a. 사용자가 피용자를 위하여 그 반액을 부담하는 것인 피보험자에 의한 보험료
- b. 연방, 법률에 규정이 있는 경우에는 주에 의한 보조
  - ④ 연방 및 주의 보조는 합하여 지불보험액의 반액을 초과하여서는 아니된다.
  - ⑤ 연방의 보조는 우선 연초세 및 증류주세, 도박장경영으로부터의 수입에 대한 세금에 의하여 조달한다.
  - ⑥ 연방은 장애자의 사회복지를 장려하고 또한 고령자, 유족 및 장애자를 위하여 행해지는 노력을 지원한다. 이 목적을 달성하기 위하여 연방은 고령·생명 및 장애보험의 자금을 사용할 수 있다.

제113조(직업보험)

- ① 연방은 직업보험에 관한 규칙을 제정한다.
- ② 연방은 규칙제정에 있어서는 다음의 원칙을 존중한다.
  - a. 직업보험은 고령·생명 및 장애보험과 병행하여 이전의 생활수준이 유지되도록 적절한 주의를 기울인다.
  - b. 직업보험은 피용자에게는 의무적이다. 법률로서 예외를 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
  - c. 사용자가 그 고용하는 피용자를 하나의 보험제도에 의하여 보호한다. 필요한 경우에는 연방은 위 사용자가 피용자를 하나의 연방보험 제도로 보호할 수 있도록 한다.
  - d. 자영업자는 임의로 직업보험에 가입할 수 있다.
  - e. 자영업자의 일정한 집단에 대하여는 연방은 일반적 또는 개별적 보험사고에 관하여 직업보험을 의무적으로 할 수 있다.
- ③ 직업보험의 재원은 사용자가 그 피용자의 보험료의 적어도 반액을 부담하는 것으로 피보험자에 의한 보험료에 의하여 이를 조달한다.
- ④ 보험제도는 연방법이 정하는 최저필요조건을 충족하는 것이어야 한다. 연방은 특별한 문제의 해결을 위하여 모든 스위스에 적용되는 조치를 정할 수 있다.

제114조(실업보험)

- ① 연방은 실업보험에 관한 규칙을 제정한다.
- ② 연방은 규칙제정에 있어서는 다음의 원칙을 존중한다.
  - a. 보험은 수입의 보전을 적절하게 보장하고, 또한 실업을 방지하고 극복하기 위한 조치를 지원한다.
  - b. 가입은 피용자에 의무화된다. 다만, 법률에 의하여 예외를 정할 수 있다.
  - c. 자영업자는 임의로 가입할 수 있다.
- ③ 보험의 재원은 사용자가 피용자를 위하여 그 반액을 부담하는 것으로 피보험자에 의한 보험료에 의하여 이를 조달한다.
- ④ 연방 및 주는 특수한 사태에 있어서는 재정적 보조를 한다.
- ⑤ 연방은 실업자에 대한 구제조치에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

제115조(빈곤자구호)

빈곤자에 관하여는 거주주가 그 구호를 담당한다. 연방은 예외로서 주 이외의 기관을 지명할 수 있다.

제116조(가족수당 및 출산보험)

- ① 연방은 자기의 임무수행에 즈음하여 가족의 필요성의 감안한다. 연방은 가족의 보호를 위한 조치를 지원할 수 있다.
- ② 연방은 가족수당에 관한 규칙을 제정하고, 연방의 가족수당조정기금을 운영할 수 있다.
- ③ 연방은 출산보험을 설치한다. 연방은 보험급부의 이익을 향수할 수 없는 자에게도 보험료를 의무화할 수 있다.
- ④ 연방은 가족수당조정기금 및 출산보험에의 가입을 일반적으로 또는 개별 주민집단에 관하여 의무적으로 할 수 있다. 또한 연방의 재정부담을 주의 공평한 재정부담에 상응한 것으로 할 수 있다.

제117조(질병·사고보험)

- ① 연방은 질병·사고보험에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.
- ② 연방은 질병·사고보험을 일반적으로 또는 개별 주민집단에 관하여

의무적으로 할 수 있다.

제118조(건강의 유지)

- ① 연방은 그 권한의 범위내에서 건강의 유지를 위한 조치를 강구한다.
- ② 연방은 다음 사항에 관하여 규칙을 제정한다.
  - a. 식료의 소비와 치료법, 마약제, 미생물, 화학약품 및 건강에 유해한 물질의 이용
  - b. 인간 및 동물에 전염되고, 널리 확산되거나 악질적인 질병의 극복
  - c. 이온화 방사선으로부터의 보호

제119조(인간의 영역에 있어서 생체의학 및 유전자기술)

- ① 인간의 생체의학(Fortpflanzungsmedizin) 및 유전자기술(Gentechnologie)의 남용으로부터 보호한다.
- ② 연방은 인간의 생체 및 유전형질의 이용에 관한 규칙을 제정한다. 연방은 이 경우 인간의 존엄, 인격 및 가족의 보호에 주의를 기울인다. 특히, 다음의 원칙들을 존중한다.
  - a. 인간의 생식체 및 태아의 유전형질에 대한 개입 및 클론(Klonens)이 용은 금지한다.
  - b. 사람이외의 생체의 생식체, 유전형질을 이식하는 것 및 그것과 합체하는 것은 금지한다.
  - c. 인공적 방법을 사용한 수태는 불임 또는 중대한 질병을 방지하기 위한 것이 아니면 행하여서는 아니된다. 또한 태아의 특정한 자질을 발전시키기 위하여 또는 그 연구를 위하여 행하여서는 아니된다. 모체외에서의 수정은 법률로서 인정된 경우이외에는 하여서는 아니된다. 여성의 체외에서의 수정은 그것을 즉시 여성에게 이식하는데 필요한 이상으로 하여서는 아니된다.
  - d. 태아의 증여 기타 어떠한 형태의 대리모행위도 하여서는 아니된다.
  - e. 인간의 생식형질 및 수정란으로부터 생기는 어떠한 결과도 거래하여서는 아니된다.
  - f. 사람의 유전형질은 당인의 동의가 있거나 법률로 정하는 방법에 의

- 한 것이 아니면 분석, 등록 및 정보공개를 하여서는 아니된다.  
g. 누구든지 그 선조에 관한 정보를 얻을 권리를 가진다.

제119a조(장기이식 : Transplantationsmedizin) <1999.3.23 개정>

- ①장기, 조직 및 세포의 이식에 관하여 연방을 규칙을 제정한다. 이 경우 인간의 존엄, 인격 및 건강의 확보에 유의한다.
- ②연방은 특히 장기의 올바른 배분을 위한 기준을 정한다.
- ③장기, 조직 및 세포의 제공은 무료이다. 장기의 상거래는 금지한다.

제120조(인간이외의 영역에 있어서 유전자기술)

- ①인간 및 그 환경은 이를 유전자공학의 남용으로부터 보호한다.
- ②연방은 동물, 식물 기타 유기체의 생식 및 유전형질이용의 대책에 관하여 규칙을 제정한다. 이 경우 연방은 창조의 존엄과 사람, 동물 및 환경의 보전을 감안하고 동·식물품종의 유전적 다양성을 보호한다.

**제 9 절 외국인 의 체재 및 정주**

제121조

- ①외국인의 출입국, 체재 및 정주와 난민의 보호에 관한 법률의 제정은 연방의 관할사항이다.
- ②스위스의 안전을 위태롭게하는 외국인은 이를 국외추방할 수 있다.

**제10절 민사법 · 형사법 · 도량형**

제122조(민사법)

- ①민사법에 관한 입법은 연방의 관할사항이다.
- ②민사사건에 관한 법원의 구성, 재판절차 및 재판권은 주가 권한을 가진다.
- ③법적 효력을 가지는 민사판결은 모든 스위스영역에서 집행할 수 있다.

제123조(형사법) <2003.4.1 시행>

- ①형사법 및 형사소송법에 관한 입법은 연방의 관할사항이다.
- ②형사사건에 관한 법원의 구성 및 재판권과 형벌 및 기타 처분의 집행은 법률에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고 주가 권한을 가진다.
- ③연방은 다음 사항에 관하여 주에 분담금을 부여한다.
  - a. 공적 영조물의 설립
  - b. 형벌 및 처분의 집행에 있어서 개선
  - c. 아동, 청소년 및 성년에 달한 소년에 대한 교육상의 조치를 집행하는 시설의 지원

제124조(범죄피해자의 구조)

연방 및 주는 범죄행위에 의하여 신체적, 정신적 또는 성적으로 침해된 자가 그 범죄행위로 인하여 경제적 곤란에 처한 경우 구조와 적절한 보상을 받도록 주의를 기울인다.

제125조(도량형)

도량형에 관한 법률의 제정은 연방의 관할사항이다.

### 제 3 장 재 정

제126조(연방예산) <2002.2.4. 개정>

- ①연방은 그 세입 및 세출을 장기적으로 균형시킨다.
- ②총지출의 상한은 예산으로 승인되기전에 경제상황을 감안하여 추계된 수입에 상응하여 결정된다.
- ③전항의 총지출상한의 인상은 예외적 재정수요에 부합한 것이어야 한다. 연방의회는 제159조제3항c에 따라 그 인상을 결정한다.
- ④실제의 지출이 제2항 및 제3항의 제출상한을 초과하는 경우 초과분에 관하여는 차년도에 보전하여야 한다.
- ⑤구체적 방법은 법률로 정한다.

제127조(과세원칙)

- ① 조세의 구성, 특히 납세의무자의 범위, 조세의 대상 및 그 금액에 관하여는 기본적인 사항은 법률로 정하여야 한다.
- ② 각각의 조세의 성질에 반하지 아니하는 한 특히, 보편성, 균등성 및 경제적 부담능력에 상응한 과세의 원칙이 존중되어야 한다.
- ③ 주간(interkanton)의 이중과세는 금지한다. 연방은 필요한 조치를 강구한다.

제128조(직접세)

- ① 연방은 다음의 직접세를 부과한다.
  - a. 자연인의 소득에 대하여 최고한도 11.5퍼센트
  - b. 법인의 순수입에 대하여 최고한도 9.8퍼센트
  - c. 법인의 자본 및 준비금에 대하여 최고한도 1000분의 0.825
- ② 연방은 세율을 확정하는데 있어서는 주 및 자치단체의 직접세에 의한 부담을 감안한다.
- ③ 자연인의 소득에 대한 조세에 관하여는 기계적인 누진이 초래하는 결과를 정기적으로 조정하여야 한다.
- ④ 조세는 추가 세액의 사정 및 징수를 한다. 조세의 총수입의 10분의 3은 주에 귀속한다. 그 중 적어도 6분의 1은 주간의 재정균형을 도모하기 위하여 사용한다.

제129조(조세조화)

- ① 연방은 연방, 주 및 자치단체간에 직접세의 조화를 도모하는데 관하여 원칙을 정한다. 연방은 주에 의한 조화를 위한 노력을 감안한다.
- ② 조세조화는 납세의무, 부과대상 및 납부기한, 조세에 관한 절차적 및 형사적 법률에 미친다. 다만, 특히 세율, 과세한도 및 면제액은 조화의 대상으로부터 제외한다.
- ③ 연방은 부당한 조세우대조치를 규제하는 규칙을 제정할 수 있다.



제130조(부가가치세)

- ①연방은 자기소비용을 포함하여 물품 및 서비스의 공급과 수입에 대하여 6.5퍼센트를 상한으로 부가가치세를 부과할 수 있다.
- ②세수입의 5퍼센트는 저소득자층에 대한 우대조치에 충당한다.
- ③국민의 연령구성의 고령화에 의하여 고령·생명 및 상해보험이 유지될 수 없게된 때에는 부가가치세율을 연방법률의 형식으로 1퍼센트를 상한으로하여 인상할 수 있다.

제131조(특별소비세)

- ①연방은 다음에 대하여 특별소비세를 부과할 수 있다.
  - a. 연초 및 연초제품
  - b. 증류주
  - c. 맥주
  - d. 자동차 및 그 부품
  - e. 석유, 기타 광유, 천연가스 및 이를 정제하여 얻어진 제품과 가솔린
- ②연방은 가솔린에 대하여 소비세를 올려 징수할 수 있다.
- ③증류주에 부과된 조세로부터 얻어지는 연방의 순수입중 10퍼센트를 주가 수령한다. 이 자금은 알콜중독의 해악을 극복하기 위하여 사용한다.

제132조(인지세 및 원천징수)

- ①연방은 유가증권, 보험료영수증 및 기타 상거래의 증서에 대하여 인지세를 부과할 수 있다. 다만, 토지거래증서 및 토지저당증서는 인지세의 대상에서 제외된다.
- ②연방은 자본이동에 의한 수익, 복권의 상금 및 보험금부급에 대하여 원천징수할 수 있다.

제133조(관세)

- 국경을 넘는 상품유통에 대한 관세 및 기타 공과금에 관한 법률의 제정은 연방의 관할사항이다.

제134조(주 및 자치단체에 의한 과세배제)

연방입법이 부가가치세, 특별소비세, 인지세 및 원천징수세의 대상으로 한 것 또는 비과세로 한 것은 주 및 자치단체는 동종류의 조세를 부과할 수 없다.

제135조(재정균형)

- ①연방은 주간의 재정균형을 촉진한다.
- ②연방은 연방의 보조를 제공하는데 있어서는 주의 재정능력 및 산의 지역의 상황을 감안한다.

**제 4 편 국민 및 주**

**제 1 장 일반규정**

제136조(정치적 권리)

- ①18세이상으로서 정신적 질병 또는 지적장애로 인하여 행위능력이 없게 되지 아니하는 모든 스위스인은 연방의 관할사항에 관하여 정치적 권리를 가진다. 이들 자는 전부 동등한 정치적 권리 및 의무를 가진다.
- ②전향의 스위스인은 국민의회 의원선거 및 연방이 행하는 국민투표에 참가하고 또한 연방의 제문제에 관한 국민제안 및 투표에 관하여 이를 제기하거나 그에 서명할 수 있다.

제137조(정당)

정당은 국민의 의견과 의사를 형성하는데 공헌한다.

**제 2 장 국민발안 및 국민투표**

제138조(연방헌법 전면개정에 대한 국민발안) <2003.8.1 시행>

- ①10만인의 유권자는 그 발안이 공고된 날부터 18개월내에 연방헌법의 전면개정을 발안할 수 있다.

② 위 발안은 국민투표에 회부하여야 한다.

제139조(연방헌법 부분개정에 대한 정식화된 국민발안) <2003.8.1. 시행>

① 10만인의 유권자는 그 발안이 공고된 날부터 18개월내에 완성된 초안의 형식으로 연방헌법의 부분개정을 발안할 수 있다.

② 발안이 형식의 통일성, 의제의 통일성에 결여되거나 국제법상의 강행규정에 반하는 경우에는 연방의회는 이를 전부 또는 일부무효로 선언한다.

③ 발안은 국민 및 주의 투표에 회부하여야 한다. 연방의회는 당해 발안에 대하여 승인 또는 거부를 권고를 한다. 이 경우 연방의회는 당해 발안에 대한 대안을 제출할 수 있다.

제139a조(2003.3.25 개정, 미시행)

제139b조(발안 및 대안에 관한 절차) <2003.3.25 개정, 일부미시행>

① <미시행>

② 유권자는 위 발안의 쌍방을 승인할 수 있다. 유권자는 양발안이 채택되는 경우에는 어느 것을 우선하여야 할 것인가에 관하여 의견을 제시할 수 있다.<2003.8.1 시행>

③ 하나의 발안이 국민의 다수표를 획득하고 다른 발안이 주의 다수표를 획득한 경우에는 의견제시에 있어서 국민의 투표의 백분율과 주의 투표의 백분율의 합계에서 높은 측의 발안이 시행된다.<2003.8.1. 시행>

제140조(의무적 국민투표)

① 다음 사항은 국민과 주의 투표에 회부한다.

a. 연방헌법의 개정

b. 집단적 안전보장기구 또는 초국가적 공동체에의 가입

c. 헌법에 의거하지 아니하고 1년을 초과하는 효력을 가지는 긴급으로 선언된 연방법률. 이 연방법률은 연방의회에 의한 채택후 1년 이내에 이를 투표에 회부하여야 한다.

②다음 사항은 국민투표에 회부한다.

- a. 연방헌법의 전면개정을 요구하는 국민발안
- b. 연방의회에 의하여 부결된 일반적 발의의 형식으로 행해진 연방헌법 부분개정을 요구하는 국민발안
- c. 연방의 양의회가 일치하지 아니하는 경우에 연방헌법의 전면개정을 할 것인가의 문제

제141조(임의적 국민투표)

①다음 사항은 5만인의 유권자 또는 8개 주의 요구에 의하여 초안이 공고된 날부터 100일이내에 국민투표에 회부한다. <2003.6.19 개정, 2003.8.1 시행>

- a. 연방법률
- b. 1년을 초과하여 효력을 가지는 긴급으로 선언된 연방법률
- c. 임의적 국민투표에 회부하는 것이 헌법 또는 법률로 정하고 있는 연방결의
- d. 다음 내용을 가진 국제조약
  - 1. 기한이 붙어있지 아니하고 종료통고권이 유보되어 있지 아니한 것
  - 2. 국제기구에의 가맹을 정하고 있는 것
  - 3. 중요한 입법적 규정이 포함되거나 그 시행에 연방법률의 변경이 필요한 경우 <2003.6.19 개정, 2003.8.1 시행>

②삭제(2003.6.19 개정)

제141a조(국제조약의 변경)<2003.6.19 개정, 2003.8.1 시행>

①의무적 국민투표의 대상이 되는 국제조약에 관한 동의결의가 채택된 경우 연방의회는 당해 조약의 전환에 필요한 헌법개정을 동의결의에 포함할 수 있다.

②임의적 국민투표의 대상이 되는 국제조약에 관한 동의결의가 채택된 경우 연방의회는 당해 조약의 전환에 필요한 법률개정을 동의결의에 포함할 수 있다.

제142조(과반수의 필요)

- ①국민투표에 회부된 안건은 그에 관하여 투표자의 과반수가 찬성한 때에 채택된다.
- ②국민과 주의 투표에 회부된 안건은 그에 관하여 투표자의 과반수와 주의 과반수가 찬성한 때에 채택된다.
- ③각주에 있어서 국민투표의 결과가 당해주의 의견으로 본다.
- ④Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden 및 Appenzell Innerrhoden의 각 주는 각각 2분의 1의 주표로 계산한다.

제 5 편 연방기관

제 1 장 일반규정

제143조(피선거권)

모든 유권자는 국민의회, 연방내각 및 연방법원에 선임될 자격을 가진다.

제144조(겸직금지)

- ①국민의회(Nationalrat) 및 전주의회(Ständerat)의원, 연방내각각료와 연방법원법관은 동시에 위의 가운데 다른 기관의 직을 겸할 수 없다.
- ②연방내각각료 및 연방법원의 전임법관은 연방이건 주이건 어떠한 다른 관직에 취임하여서는 아니되며 또한 기타 어떠한 영리활동도 하여서는 아니된다.

제145조(임기)

국민의회의원 및 연방내각각료와 연방내각처장관은 4년의 임기로 선임된다. 연방법원의 법관의 임기는 6년이다.

제146조(국가책임)

연방은 그 기관이 직무행위의 수행에 관하여 위법하게 야기한 손해에 관하여 책임을 진다.

제147조(의견청취절차)

주, 정당 및 이익단체는 중요한 법령 기타 중대한 영향을 미치는 계획 및 중요한 국제조약이 준비되는 때에는 의견을 청취할 기회를 가진다.

## 제 2 장 연방의회

### 제 1 절 조직

제148조(지위)

- ① 연방의회는 국민 및 주의 권리를 유보하여 연방에 있어서 최고의 권한을 가진다.
- ② 연방의회는 국민의회 및 전주의회의 양원으로 구성한다. 양의회는 대등하다.

제149조(국민의회의 구성과 의원의 선임)

- ① 국민의회는 200명의 국민대표로 구성한다.
- ② 의원은 국민에 의하여 직접선거로 비례의 원칙에 의거하여 선임된다. 의원은 4년마다 개선한다.
- ③ 주는 하나의 선거구를 형성한다.
- ④ 의석은 주민인구에 상응하여 주에게 배분된다. 어느 주도 적어도 하나의 의석을 가진다.

제150조(전주의회의 구성과 의원의 선출)

- ① 전주의회는 46명의 주대표로 구성한다.
- ② Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden 및 Appenzell Innerrhoden의 각 주는 각각 1명의 의원을 선출한다. 기타 주는 각각 2명의 의원을 선출한다.

③전주의회의원의 선출은 주가 정한다.

제151조(회기)

①양의회는 정기적으로 개최한다. 소집에 관한 사항은 법률로 정한다.

②어느 의회의 4분의 1의 의원 또는 연방내각은 임시회의의 개최를 요구할 수 있다.

제152조(의장)

각의회는 각각의 의원중에서 1년의 임기로 1명의 의장, 제1부의장 및 제2부의장을 선임한다. 다음 연도에 있어서 재임은 금지된다.

제153조(의회위원회)

①각의회는 각각의 의원으로 구성되는 위원회를 설치한다.

②합동위원회에 관하여는 법률로 그에 관하여 규정할 수 있다.

③법제정의 성질을 가지지 아니하는 권한에 관하여는 법률로 이를 위원회에 부탁할 수 있다.

④위원회는 그 임무의 수행을 위하여 조회권, 열람권 및 조사권한을 가진다. 그 범위에 관하여는 법률로 정한다.

제154조(회파)

연방의회의 의원은 회파를 형성할 수 있다.

제155조(의회사무국)

연방의회에는 의회사무국을 설치한다. 연방의회는 연방행정부문의 사무지원을 요구할 수 있다. 상세는 법률로 정한다.

**제 2 절 절차**

제156조(의회별의 활동)

①국민의회 및 전주의회는 각각 독자적으로 심의한다.

②연방의회는 결의는 양의회의 승인을 필요로 한다.

- ③양원의 의결이 불일치하는 경우에 아래의 사항의 효력을 확보하기 위한 규정을 법률에 두어야 한다.<2003.2.9 개정>
  - a. 국민발안의 무효 또는 일부무효<2003.8.1 시행>
  - b. 국민에 의하여 승인된 일반적 국민발안의 법안으로의 전환<미시행>
  - c. 국민에 의하여 인가된 연방헌법의 전면개정에 관한 연방결의의 법안으로서의 전환<미시행>
  - d. 예산 또는 추가비용(2003.8.1 시행)

제157조(합동회의)

- ①국민의회 및 전주의회는 다음 사항에 관하여는 국민의회 의장하에서 합동심의한다.
  - a. 선출
  - b. 연방의 최고기관간의 권한쟁의의 재정
  - c. 사면의 결정
- ②연방의회는 전항에 더하여 특별한 기회에 연방내각의 설명을 청취하기 위하여 합동심의를 한다.

제158조(회의의 공개)

양의회의 회의는 공개한다. 법률에 의하여 예외를 정할 수 있다.

제159조(정족수 및 다수결)

- ①양의회는 각자의 의원의 과반수가 출석하고 있는 경우에 유효한 의사를 행할 수 있다.
- ②각의회 또는 연방의회 합동심의회에서는 투표자의 과반수로 결정한다.
- ③다만, 다음 사항에 관하여는 각의회의 총의원의 과반수의 찬성을 필요로 한다.
  - a. 연방법률에 관한 긴급인 것의 선언
  - b. 1회의 신규지출이 2000만프랑을 초과하거나 200만프랑을 초과하는 반복적인 신규지출을 가져오는 보조금의 공여, 신용의무의 승인 또는 지출상한의 설정



c. 제126조제3항에 따른 예외적 총재정수요의 증액<2002.2.4. 개정>

④연방의회는 전항제b호의 금액을 물가상승에 응하여 명령으로 변경할 수 있다.<2002.2.4. 개정>

#### 제160조(의안 및 동의제출권)

①모든 연방의회의원, 회파, 의회위원회 및 주는 연방의회에 대하여 의안을 제출할 권리를 가진다.

②연방의회의원 및 연방내각각료는 의제가 되고 있는 문제에 관하여 동의를 제출할 권리를 가진다.

#### 제161조(지시의 금지)

①연방의회의원은 어떠한 지시도 받지 아니하고 투표한다.

②연방의회의원은 이익단체와의 관계를 공개하여야 한다.

#### 제162조(특권)

①연방의회의원 및 연방내각각료와 연방내각처장관은 의회 및 의회하의 하부기관에서의 의견표명에 관하여 법적으로 책임을 묻지 아니한다.

②전항에 열거한 이외의 특권 및 전항에 열거한 자이외의 자에 대한 특권확대는 법률로 정할 수 있다.

### 제 3 절 권한

#### 제163조(연방의회의 법령의 형식)

①연방의회는 연방법률 또는 명령의 형식(Bundesgesetzes oder der Verordnung)으로 입법적 결정을 한다.

②전항이외는 연방결의(Bundesbeschluss)의 형식으로 처리한다. 국민투표에 회부되지 아니하는 연방결의는 이를 단순연방결의(einfacher Bundesbeschluss)라 한다.

제164조(법률제정)

①중요한 규칙은 전부 연방법률의 형식으로 제정하여야 한다. 특히 다음의 사항에 관한 기본적 규정은 법률에 의한다.

- a. 정치적 권리의 행사
- b. 헌법상 권리의 제한
- c. 인간의 권리 및 의무
- d. 납세의무자의 범위와 조세의 대상 및 세액의 산정
- e. 연방의 임무 및 사무
- f. 연방법을 집행하는 경우의 주의 의무
- g. 연방기관의 조직 및 절차

②법제정의 권한은 그것이 연방헌법에 의하여 금지되어 있지 아니하는 한 연방법률에 의하여 위임할 수 있다.

제165조(긴급입법)

①시행의 연기가 허용되지 아니하는 연방법률은 각의회의 총의원의 과반수의 찬성을 얻어 즉시 효력을 발생하게 할 수 있다. 그 효력에는 기한이 설정되어야 한다.

②긴급으로 선언된 연방법률(dringlich erklarten Bundesgesetz)에 대하여 국민투표가 요구된 경우에는 그것이 1년이내에 국민에 의하여 승인되지 아니한 한 연방의회에 의한 채택후 1년으로 효력을 상실한다.

③긴급으로 선언된 연방법률서 헌법에 의거하지 아니하는 것은 그것이 1년이내에 국민과 주에 의하여 승인되지 아니하는 한 연방의회에 의한 채택후 1년으로 효력을 상실한다. 이 법률에는 기한이 설정되어야 한다.

④긴급으로 선언된 연방법률로서 국민투표에 의하여 채택되지 못한 것은 새로이 제출할 수 없다.

제166조(대외관계 및 조약)

①연방의회는 대외정책의 형성에 관여하고 외국과의 관계를 감독한다.

②연방의회는 국제조약을 승인한다. 다만, 법률 또는 국제조약에 의거

하여 연방내각이 체결권한을 가지고 있는 조약에 관하여는 그러하지 아니하다.

제167조(재정)

연방의회는 연방의 지출을 결정하고, 예산을 확정하며 결산을 승인한다.

제168조(선임)

- ① 연방의회는 연방정부각료, 연방내각처장관, 연방법원법관과 장군을 선임한다.
- ② 연방의회가 전항에 열거하는 이외의 선임 또는 선임의 승인을 행하는데 관하여는 법률로 이를 정할 수 있다.

제169조(감독)

- ① 연방의회는 연방내각 및 행정각부문, 연방법원과 기타 연방의 사무를 행하는 기관에 대하여 감독을 한다.
- ② 법률이 정하는 바에 의하여 임명된 감독위원회(Aufsichtskommissionen)가 파견한 자에 대하여는 비밀보장을 이유로 거부할 수 없다.

제170조(효율성의 심사)

연방의회는 연방이 취한 조치가 효율성(Wirksamkeit)이 심사되고 있는가에 관하여 주의를 기울인다.

제171조(연방내각에의 위임)

연방의회는 그 권한을 연방내각(Bundesrat)에 위임할 수 있다. 그 상제는, 특히 연방의회가 연방내각의 권한으로 한 영역에 있어서 영향을 미치기 위한 구조를 법률로 정한다.

제172조(연방과 주의 관계)

- ① 연방의회는 연방과 주의 관계를 유지하기 위하여 주의를 기울인다.
- ② 연방의회는 주헌법을 보장한다.

③연방의회는 주간의 협정 및 외국과의 조약에 관하여 연방내각 또는 다른 주가 이의를 신청한 경우 이를 승인여부를 결정한다.

제173조(기타 임무와 권한)

- ①연방의회는 다음의 임무와 권한을 가진다.
  - a. 연방의회는 스위스의 대외적 안전, 독립 및 중립유지를 위한 조치를 강구한다.
  - b. 연방의회는 국내의 안전을 보장하기 위한 조치를 강구한다.
  - c. 비정상적인 사태에서 필요한 경우에는 연방의회는 본항제a·b각호에 의거한 임무를 수행하기 위하여 명령 또는 단순연방결의를 제정할 수 있다.
  - d. 연방의회는 군사행동을 명한다. 또한 그를 위하여 군의 전부 또는 일부를 동원한다.
  - e. 연방의회는 연방법을 시행하기 위한 조치를 강구한다.
  - f. 연방의회는 국민발안이 형식적 요건을 충족하고 있는지를 판정한다.
  - g. 연방의회는 중요한 국가활동을 계획하는데 있어서 협력한다.
  - h. 연방의회는 개별 안전에 관하여 연방법과의 정합성을 결정한다.
  - i. 연방의회는 연방기관간의 분쟁 및 관할에 관하여 결정한다.
  - j. 연방의회는 사면의 청원에 관하여 결정하며, 사면을 선언한다.
- ②연방의회는 이상에 덧붙여 연방의 권한에 속하고 다른 기관에 위임되지 아니한 모든 사항을 다룬다.
- ③법률에 의하여 기타 임무 및 권한을 연방의회에 이양할 수 있다.

제 3 장 연방내각 및 연방행정

제 1 절 조직 및 절차

제174조(연방내각)

연방내각은 연방의 최고의 통치·집행기관이다.

제175조(구성과 선임)

- ①연방내각은 7명의 각료로 구성한다.
- ②연방내각의 각료는 연방의회에서 국민의회의 총선거마다 선임된다.
- ③연방내각의 각료는 국민의회의원 선거권을 가지는 모든 스위스시민 중에서 4년의 임기로 선임한다.
- ④연방내각의 각료의 선임에 있어서는 지역과 언어영역이 적절하게 대표되도록 배려하여야 한다.

제176조(의장)

- ①연방대통령은 연방내각의 의장을 겸한다.
- ②연방내각의 대통령 및 부통령은 연방내각각료중에서 1년의 임기로 선임한다.
- ③차년도에 있어서 재임은 금지된다. 연방대통령이었던 자는 차년도에는 부통령으로 선임될 수 없다.

제177조(집합체의 원칙과 행정부서제)

- ①연방내각은 집합체(Kollegium)로서 결정한다.
- ②연방내각의 결정의 준비와 집행은 행정부서별로 개별 각료에게 할당한다.
- ③연방내각의 결정사항은 각행정부서의 처리에 맡긴다. 그 경우 법적 보호를 보장한다.

제178조(연방행정)

- ①연방내각은 연방행정을 지도한다. 연방내각은 효율적인 조직운영 및 확실한 임무수행에 주의를 기울인다.
- ②연방행정은 각부서로 분할된다. 연방내각각료가 각부서를 지휘한다.
- ③행정의 임무는 법률에 의하여 연방행정부서에 속하지 아니하는 공법상 또는 사법상의 조직 또는 사람에게 이를 위임할 수 있다.

제179조(연방내각처)

연방내각처는 연방내각의 사무총국이다. 연방내각처는 연방내각처장관이 지휘한다.

**제 2 절 권 한**

제180조(통치정책)

- ① 연방내각은 그 통치정책의 목적과 수단을 결정한다.
- ② 연방내각의 활동은 우선적인 공적 또는 사적 이익과 대립하지 아니하는 한 적시에 충분히 공개한다.

제181조(발의권)

연방내각은 연방의회에 대하여 법안을 제출한다.

제182조(법의 제정과 집행)

- ① 연방내각은 헌법 또는 법률에 의한 수권에 따라 명령(Verordnung)의 형식으로 법령을 제정한다.
- ② 연방내각은 법률, 연방의회의 결정 및 연방법원의 판결의 집행에 주의를 기울인다.

제183조(재정)

- ① 연방내각은 재정계획을 책정하고 예산을 기안하며 확정한다.
- ② 연방내각은 적절한 재정운영에 주의를 기울인다.

제184조(외국과의 관계)

- ① 연방내각은 연방의회의 참여를 확보하면서 대외관계를 처리한다. 연방내각은 대외적으로 스위스를 대표한다.
- ② 연방내각은 조약에 서명하고, 비준한다. 연방내각은 조약을 연방의회에 그 승인을 요구하여 제출한다.

③국가의 이익을 옹호하기 위하여 필요가 있는 경우에는 연방내각은 명령을 발한다. 명령에는 기한을 붙인다.

제185조(대외·대내안전보장)

- ①연방내각은 스위스의 대외적 안전, 독립 및 중립의 유지를 위한 조치를 강구한다.
- ②연방내각은 대내적 안전의 유지를 위한 조치를 강구한다.
- ③연방내각은 공공의 질서 또는 대내적 또는 대외적 안전에 대한 현실의, 급박한 침범을 제거하기 위하여 직접 이 조를 근거로 하여 명령을 발할 수 있다. 명령에는 기한을 붙인다.
- ④긴급사태에 있어서는 연방내각은 군을 동원할 수 있다. 연방내각이 4000명의 넘는 군병력을 동원하고 또는 이 출동이 3주간을 넘어 계속되는 때에는 연방의회를 즉시 소집하여야 한다.

제186조(연방과 주의 관계)

- ①연방내각은 연방과 주의 관계를 보전하고, 주와 협동한다.
- ②연방내각은 연방법의 시행을 위하여 필요한 경우에는 주에 의한 법령제정을 인정한다.
- ③연방내각은 주간의 협정 또는 주와 외국과의 조약에 관하여 이의를 신청할 수 있다.
- ④연방내각은 연방법, 주헌법 및 주간의 협정의 실시에 관하여 주의를 기울이고 필요한 조치를 강구한다.

제187조(기타 임무 및 권한)

- ①연방내각은 다음의 임무 및 권한을 가진다.
  - a. 연방내각은 연방행정을 위임받고 있는 연방의 각행정부서, 기타 조직 및 사람을 감독한다.
  - b. 연방내각은 그 활동 및 스위스의 정세에 관하여 정기적으로 연방의회에 보고한다.
  - c. 연방내각은 다른 기관의 권한으로 되어있지 아니한 선임사무를 수

행한다.

- d. 연방내각은 법률이 정하는 바에 따라 구제조치를 결정한다.
- ②그 외의 임무 및 권한에 관하여도 법률에 의하여 이를 연방내각을 위하여 정할 수 있다.

## 제 4 장 연방법원

### 제188조(지위)

- ①연방법원은 연방의 최고사법기관이다.
- ②연방법원의 조직 및 절차는 법률로 정한다.
- ③연방법원은 그 사법행정부문을 설치한다.
- ④연방법원의 법관의 선임에 있어서는 연방의회는 각공용어가 대표되도록 배려한다.

### 제189조(헌법재판권)

- ①연방법원은 다음 사항을 관할한다.
  - a. 헌법상의 권리의 침해를 이유로 하는 소송
  - b. 지방단체의 자치 및 주가 공법상의 단체에 부여한 보장의 침해를 이유로 하는 소송
  - c. 국가간의 조약 또는 주간의 협정의 침해를 이유로하는 소송
  - d. 연방과 주의 사이 또는 주상호간의 공법상 쟁송
- ②위에 열거하는 사유외에 법률에 의하여 연방법원의 관할사항을 정할 수 있다.

### 제190조(민사, 형사 및 행정재판권)

- ①민사사건, 형사사건 및 행정사건에 있어서 또는 다른 법영역에 있어서 연방법원의 권한은 이를 법률로 정한다.
- ②주는 연방의회의 승인을 얻어 스스로 주의 행정쟁송의 해결을 연방법원에 위임할 수 있다.



제191조(준거법)

연방법률 및 국제법은 연방법원 기타 법적용기관의 기준이다.

제191a조(연방의 다른 사법기관) <2003.4.1. 시행>

- ①연방은 형사법원을 설치한다. 연방형사법원은 법률이 정하는 바에 의하여 연방의 사법관할하의 사건에 관하여 제1심으로서 재판한다. 연방형사법원 기타 권한에 관하여는 법률로 정한다.
- ②연방은 연방행정의 관할에 속하는 사항에 관한 공법상의 소송에 관하여 재판권을 가지는 사법기관을 설치한다.
- ③기타 연방사법기관에 관하여는 법률로 정한다.

제 6 편 연방헌법의 개정 및 경과규정

제 1 장 개정

제192조(원칙)

- ①연방헌법은 언제든지 그 전부 또는 일부를 개정할 수 있다.
- ②개정은 연방헌법 및 그에 의거한 법률이 별도로 정하고 있는 경우를 제외하고 이를 법률제정의 방법으로 한다.

제193조(전면개정)

- ①연방헌법의 전면개정은 이를 국민 또는 어느 연방의회가 발안하거나 연방의회가 결정할 수 있다.
- ②국민에 의한 발안이 행해지거나 양의원의 의견이 일치하지 않은 경우에는 국민이 전면개정을 성취할 것인지를 결정한다.
- ③국민이 전면개정을 하는 것을 승인한 경우에는 양의회는 새로이 선거한다.
- ④국제법의 강행규정을 침해하여서는 아니된다.

제194조(부분개정)

- ①연방헌법의 부분개정은 국민이 요구하거나 연방의회가 결정한다.
- ②부분개정은 내용의 통일성이 확보되지 않으면 안되며 또한 국제법의 강행규정을 침해하는 것이어서는 아니된다.
- ③위에 더하여 부분개정을 요구하는 국민발안은 형식의 통일성이 확보되어야 한다.

제195조(발효)

전면적 또는 부분적으로 개정된 연방헌법은 국민 및 주에 의하여 승인된 때에 효력을 발한다.

**제 2 장 경과규정**

제196조 내지 제197조(생략)