

주요 외국의 지방자치제도 연구 — 스위스 —

배 건 이



주요 외국의 지방자치제도 연구

- 스위스 -

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy
- Switzerland -

연구책임자 : 배건이(한국법제연구원 부연구위원)
Bae Gun Yee

2018. 9. 30.

연 구 진

연구책임	배건이	부연구위원
심의위원	정명운	선임연구위원
	최 유	연구위원
	김수갑	충북대학교 총장

요 약 문

I. 배경 및 목적

- ▶ 스위스(Schweizerische Eidgenossenschaft)는 국내 개헌논의 과정에서 지방분권적 연방제도를 통해 국가를 ‘아래로부터 위로’ 발전시킨 쾨른 국가로 평가되고 있으며, 향후 우리나라의 지방자치제도 강화를 위한 시사점 도출을 위해 지속적으로 모니터링 해야 할 비교대상국임
 - 특히 연방주의, 협의민주주의(Konkordanzdemokratie) 및 보충성 원칙에 따라 주 및 게마인데(Gemeinde)의 자치권이 고도로 보장되는 점 그리고 다양한 주민참여 방식(주민투표, 주민발안)은 제도적 운영의 실질적 경험 또한 비교연구를 위한 기초자료로서 중요한 의미를 갖는다 할 것임
- ▶ 현재까지 국내문헌에서는 스위스 국민투표 및 국민발안제 및 지방세 등의 분야별 분석 자료는 있으나 스위스 연방헌법상 지방자치제도 전반의 규범학적 체계와 내용을 검토한 문헌은 부족한 실정이므로, 동 연구를 수행하여 향후 헌법개정 및 법령 제·개정에 필요한 기초자료를 제공하고자 함
- ▶ 연방(Bund) - 주(Kanton) - 게마인데(Gemeinde) 간 협의민주주의(Konkordanzdemokratie)에 따른 의사결정구조 및 실제 사례를 분석하여, 우리나라 개헌 이후 지방자치제도의 발전 형태 그리고 주민의 권리실현 과정에 대한 경험적 예측이 가능하도록 비교연구를 수행하고자 함

II. 주요 내용

▶ 지방자치제도의 연혁

- 13세기 초부터 지역의 안전을 위해 인근지역과 상호연대를 목적으로 하는 서약(Eid)에 기반을 둔 동맹형태가 발달하였으며, 이를 발전시켜 26개 주가 중심이 되는 현재의 연방국가로 발전시켰음
- 스위스는 26개 주(Kanton)로 구성된 연방국가(Bundesstaat)로서, 연방(Bund)은 독립적 주권을 갖는 주가 지분국(Gliedstaaten)으로서 참여하여 구성되며, 연방 헌법을 통해 전체국가를 형성함
- 이 같은 연방국가에서 지방자치는 주라는 지분국의 주권분할에 따른 독립성 인정 범위, 즉 자치권의 보장범위와 관련해 연방주의에 대한 이해와 그 맥락을 같이 함
- 스위스 지방자치제도는 국가발전 과정과 연계해 볼 때, 크게 3단계로 구분해 볼 수 있음
 - (지방자치제도의 성립, 1291-1797) 제1단계는 서약자동맹(Eidgenossenschaft)이 성립한 1291년부터 프랑스 대혁명 이전(1789)까지 칸톤이라는 주의 자치조직의 형성과 자치권의 외형적 특이 성립된 시기임
 - (지방자치제도의 확립, 1798-1847) 제2단계는 프랑스 대혁명 이후 나폴레옹 지배 시기 및 그 퇴각 이후 복고운동이 발생한 1798년부터 1847년까지로, 칸톤 간 동맹 회의를 통한 지배체제가 확립하게 된 시기임
 - (지방자치제도의 현대화, 1848-현재) 마지막으로 제3단계는 1848년 스위스가 연방국가화 되면서 칸톤 중심의 동맹 회의를 통한 집단지배체제가 연방주의를 통해 보다 견고한 지방자치를 실현하게 된 시기를 말함

▶ 지방자치제도의 이론 및 근거

- 스위스라는 연방국가는 연방이 언어와 문화가 각각 다른 주의 자치권을 인정함으로써 연방과 주 간 권력공유가 가능한 구조가 형성된 것으로서, 스위스 연방헌법 제3조는 “주의 주권에 기반을 둔 연방주의를 명문화 한 것”을 의미함
 - 주의 주권이란 “전권적 고권”을 의미하며, 스위스 연방헌법 제3조는 그 범위와 관련해 해석상 명확성을 기하기 위해서는 연방의 권한이 무엇인지를 헌법에서 구체적으로 규정해야 한다는 것을 전제로 하기 때문에, “연방권한에 대한 헌법 유보(Verfassungsvorbehalt)”규정이기도 함
- 스위스 연방헌법 제50조에 따르면 게마인데의 독립성은 주법이 정하는 범위에서 보장되어야 한다고 규정하고 있는데, 게마인데의 독립성 보장은 연방 및 주의 입법자에 의해서도 침해될 수 없는 게마인데의 존속과 자치권에 대한 고유한 보장을 뜻하는 제도보장적 성격(Institutsgarantie)을 갖고 있으며, 입법 및 행정을 포함한 넓은 결정재량을 보유하는 것을 전제로 함
- 지방자치에 있어서 보충성 원칙(연방헌법 제5a조)은 스위스와 같은 연방국가에서는 주와 게마인데가 수행할 수 없는 업무에 대해서만 연방이 수행한다는 연방의 최소 개입과 주와 게마인데의 자율성을 침해하지 않은 차원에서 연방사무의 수행이 가능하다는 기준으로 이해할 수 있을 것임

▶ 자치행정의 제도적 내용

- 스위스 연방은 크게 연방-주-게마인데의 3단계로 구성된다고 기술하는 것이 일반적임
- 게마인데는 연방을 구성하는 가장 작은 기초자치단체에 해당하며, 현재 스위스 내에는 총 2222개의 게마인데가 존재하고 있음

KLRI

- 지방자치단체인 주의 조직 역시 연방의 구성처럼 입법·사법·행정기관으로 구분되며, 행정기관은 주지사 및 주내각 및 주정부 산하의 공공기관을 말함. 주내각 및 주의회는 주민선거를 통한 직접민주주의 방식을 통해 구성됨
- 게마인데에 관한 입법은 주의 입법권의 영역이므로, 주마다 게마인데법(Gemeindeggesetz)을 제정하여 게마인데의 조직 및 재정 그리고 감독 등에 관한 사항을 규율하고 있음
- 일반적으로 게마인데의 기관 구성은 크게 다음 2가지 형태로 구분되는데, 먼저 제1유형은 유권자(Stimmberechtigten), 게마인데 집행부(Gemeinderat), 게마인데 총회(Gemeindeversammlung)로 구성되고, 제2유형은 유권자(Stimmberechtigten), 게마인데 집행부(Gemeinderat) 및 게마인데 의회(Gemeindeparlament 또는 Grosser Gemeinderat)로 구성됨. 대부분 독일어권 주에서는 제1유형이 프랑스어권 주에서는 제2유형 형태를 띠고 있다고 함
- 연방헌법에 명시적으로 연방의 관할임을 명시하지 않는 한 주의 관할권이 인정됨
- 연방과 주 간 권한배분은 크게 연방이 전속적 권한을 갖는 영역, 연방과 주가 경합적 권한을 갖는 영역, 그리고 병행적 권한을 갖는 영역으로 구분됨
- 연방헌법이 명시적으로 게마인데의 고유사무를 인정하고 있는 규정은 없음. 그러나 연방헌법 제5a조 보충성의 원칙에 따라 연방과 주 및 다른 공공단체가 관할하지 않은 영역에서는 자치사무를 수행할 수 있음
- 주 고유사무 영역이라 할지라도 주헌법 및 주게마인데법에 따라 게마인데의 관할 영역은 각각 다를 수 있으며, 일반적으로 학교(Schulwesen) 및 사회제도(Sozialwesen), 에너지공급(Energieversorgung), 도로건설(Strassenbau), 지구계획(Ortplanung), 및 조세(Steuer) 등이 경우 게마인데의 영역으로 인정되어 왔던 영역임

▶ 자치입법의 제도적 내용

- 주의회는 단원제로 구성되며, 그 명칭은 각 지역 및 언어별로 다르며, 주는 주의회 구성, 선출방식, 의원임기, 의원정수 등에 대해서도 자율적으로 정할 수 있음
- 주의회의 의원은 글라루스주(만 16세)를 제외하고 18세 이상의 주유권자들이 선출하며, 선출방식은 주별로 다수대표제 또는 비례대표제를 채택하고 있음. 주의회의원의 임기는 대부분 4년이며, 이 역시 주별로 다름
- 주 입법기관으로써 란츠게마인데(Landgemeinde)는 주 단위의 주민총회의 형태를 말하며, 주유권자에 해당한다면 누구나 란츠게마인데에 참여할 수 있는 정치적 권리를 갖고 있음
 - 란츠게마인데의 권한은 주헌법개정 및 주법률 제·개정 및 예산결정과 같은 입법권이 주가 되며, 주지사 및 주내각 관료선출과 법관 및 법원장 인사권도 행사가능한 점을 볼 때 행정 및 사법기관에 대한 기관구성권도 갖고 있음
- 게마인데 의회는 게마인데 유권자가 선출한 의원들로 구성되며, 그 선출방식은 대부분 다수대표제를 취하지만 비례대표제로 선출되기도 함
 - 직접 민주주의적 의사결정 방식을 선호는 스위스적 특징에 따라 게마인데 주민 규모가 많거나, 유권자 전체가 중요사항을 직접 결정하는 주민총회를 개최가 어려운 경우에는 게마인데 의회를 설치하기도 함
- 주헌법 및 주게마인데법에 특별한 규정이 없는 한, 게마인데 의회 구성, 게마인데 의원선출방식, 게마인데 의원임기, 의원정수 등에 대해서도 게마인데가 자율적으로 정할 수 있음
- 주의 입법권은 연방헌법 제3조 및 연방헌법 제5a조에 따라 보장되며, 연방이 연방 헌법 및 연방법에 따라 입법권을 행사하지 않은 영역(Bereich)에 대해서는 주가 입법권을 행사할 수 있음. 따라서 주는 입법을 통해 법률 및 법규명령 그리고 사무 규칙 및 지침 등을 제정할 수 있음

- 게마인데 입법의 범위는 그 영역별로 관련 주법률에 따라 달라진다 할 것이므로, 주의 위임사무에 대한 게마인데의 입법은 주헌법·주게마인데법 그리고 주법과 일치되어야만 하며, 그 위임 범위 내에서 입법권의 행사가 가능함
- 게마인데 입법의 종류는 크게 유권자와 게마인데 의회가 정하는 경우에는 조례 (Reglement)와 게마인데 집행부 및 그 산하 행정기관(untergeordnete Organe)이 정하는 규칙(Verordnung)으로 구분됨

▶ 지방자치제도 현황 및 결론

- 스위스 지방자치제도의 특성은 첫째, 연방주의적 요소에 따라 실제 연방을 구성하는 주축인 주와 게마인데의 독립성을 최대한 보장할 수 있는 시스템을 운영하고 있음
- 둘째, 지방자치제도의 구성과 조직운영은 합의제 방식을 기반으로 함
- 셋째, 지방자치제도 운영의 실질적 주체는 주민이며, 주민발안제·주민투표제·주민소환제 등의 다양한 주민참여제도는 직접민주주의 토대이자 교육의 장이 되고 있음
- 스위스 지방자치제도의 개혁논의는 분권화에 초점을 맞추고 있기 보다는, 입법 목표의 달성을 위한 국가구성 주체 간 협력과 그 방식이 중심이 된다 하겠음. 이 같은 협력은 선언적 의미가 아니라 연방헌법상의 원칙이자 의무규정으로서, 실제 연방과 주, 주와 게마인데, 연방과 게마인데 간 다양한 공동프로젝트를 통해 활발히 진행되고 있음
- ‘참여’라는 관점에서 보면, 스위스의 지방자치제도는 연방과 주의 중요의사결정 과정에서 주와 게마인데의 직접적인 의견개진이 가능하며, 그 승인여부를 확인할 수 있을 때까지 제도화 되어 있음

- 가장 본질적인 자치실현의 주체는 결국 ‘주민’에 있다고 할 것임. 스위스식 지방 자치제도에서 고찰한 시사점을 토대로, 향후 개헌논의 과정에서 주민참여를 통한 지방자치제도의 변화는 보다 깊게 논의되어야 할 것임

Ⅲ. 기대효과

- 스위스 지방자치제도에 관한 규범분석의 기초자료로 활용될 수 있음
- 향후 지방자치제도 관련 개헌 논의 시 비교헌법적 자료로 활용될 수 있음

▶ 주제어 : 스위스 지방자치, 주민발안, 주민투표, 주민소환, 자치분권, 스위스 연방제

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ Switzerland(Schweizerische Eidgenossenschaft) is evaluated as a country that has been developed 'from bottom to top' through the decentralized federalism, in the discussion process of constitutional amendment of Korea. Switzerland should be continuously monitored in order to draw implications for reinforcing the local government system of Korea.
- ▶ Currently, in the domestic literature, there is analytical data of each area such as referendum, initiative, and local taxes of Switzerland while it is rare to find the literature reviewing the overall normative system & contents of local government system under the Federal Constitution of Switzerland. Thus, this study aims to provide the basic data necessary for the constitutional amendment and the enactment/amendment of legislation in the future.
- ▶ This study aims to perform a comparative research for the experiential prediction of the development pattern of local government system and the realization process of residents' rights since the constitutional amendment of Korea, by analyzing the decision-making structure based on the consociational democracy among federation(Bund) - province(Kanton) - borough(Gemeinde), and the actual cases.

II. Major Content

- ▶ Chapter1 of this study aims to generally describe the purpose, subjects, and methodology of this study.
- ▶ Chapter2 aims to examine the history, theoretical background, and grounds of local government system. It aims to describe that the Swiss local government system accords with the development and contents of federalism, and it could be divided into the formation period(1291-1797), the establishment period(1978-1847), and the modernization period(1848-present) in accordance with the historical flow.
- ▶ It aims to consider the subsidiarity principle(the latter part of Article3 & Article5a of Federal Constitution) under Federal Constitution, the theoretical premise of Swiss local government system, and the composition, organization, and legal status of local government(Kanton and Gemeinde).
- ▶ Chapter3 & 4 aims to concretely understand the coverage of autonomous administrative power and legislative power. It aims to analyze the type of local governments and the principle and reality of work distribution, and also to understand the actual coverage of the independence of local governments.
- ▶ It aims to handle the concept and form of "participation" in the dimension of local government, by reviewing the referendum, initiative, and the operating cases of Kanton-Gemeinde.

- ▶ Lastly, Chapter5 aims to draw the implications and conclusions for the future development of local government system of Korea by putting together the research contents.

III. Expected Effects

- This could be used as the basic data for the normative analysis of Swiss local government system.
 - This could be used as the comparative constitutional data in case when discussing the constitutional amendment related to local government system in the future.
-
- ▶ **Keywords:** Swiss Local Government System, Initiative, Referendum, Recall, Decentralization, Swiss Federalism

요 약 문	3
Abstract	11

제1장 서론 / 19

제1절 연구의 목적과 필요성	21
제2절 연구의 범위와 방법	23

제2장 지방자치제도의 연혁과 이론 / 27

제1절 지방자치제도의 연혁	29
1. 국가의 성립과 지방자치제도	29
2. 지방자치제도의 성립과 발달	34
제2절 지방자치제도의 이론 및 근거	38
1. 주 및 게미인테의 독립성 보장	38
2. 보충성 원칙	42

제3장 자치행정의 제도적 내용 / 45

제1절 지방자치단체의 행정조직 및 구성	47
1. 지방자치단체의 종류 및 현황	47
2. 주의 행정조직 구성 및 운영	55
3. 게마인테 행정기관의 구성 및 운영	57
제2절 지방자치단체의 사무	63
1. 사무배분의 기준 및 원칙	63
2. 사무배분의 구조 및 실제	69

제4장 자치입법의 제도적 내용 / 79

제1절 지방자치단체의 입법조직 및 구성	81
1. 주의 입법조직 구성 및 운영	81
2. 게마인데의 입법기관 구성 및 운영	86
제2절 지방자치단체의 입법	90
1. 입법의 기준 및 원칙	90
2. 입법에 대한 감독 및 통제	93
3. 입법과정에서의 주민참여 - 주민발안	96

제5장 지방자치제도의 현황 및 결론 / 101

제1절 지방자치제도의 특징 및 현황	103
1. 지방자치제도의 특징	103
2. 지방자치제도 현황	108
제2절 시사점 및 결론	112
참고문헌	115

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

제2절 연구의 범위와 방법

제1장

서론

제1절 연구의 목적과 필요성

2016년 12월 29일 국회 헌법개정특별위원회(이하 헌법개정특별위)가 구성되면서 개헌 의제에 대한 논의가 본격화되기 시작하였다.¹⁾ 2017년 11월 이후 국회 헌법개정특별위원회는 개헌안 마련을 위한 대국민 공청회 및 지역별 의견수렴절차를 거쳤으나 합의를 도출하지 못하고,²⁾ 결국 2018년 2월 13일 대통령이 직접 국민헌법자문특별위원회(위원장 포함 32명)를 구성하여 3월 22일 헌법개정안(이하 대통령 개헌안)을 제안하기에 이르렀다.³⁾

대통령 개헌안은 지방자치제도와 관련해 총강에 지방분권국가 지향(개헌안 제1조③) 조항을 신설하고, 제8장 지방자치에 관한 장에서는 지방자치단체를 지방정부로 명칭을 변경하여, 보충성 원칙, 지방세 조례주의, 지방재정조정제도 등에 관한 내용을 추가하여 지방자치단체의 자치권을 한층 강화하였다.⁴⁾ 대통령 개헌안의 이슈별 쟁점사항에 대해서는 국회 및 사회 각계각층에서 활발한 토론이 진행되었으나, 여야합의가 이뤄지지 못하면서 6월 지방선거와 동시에 예정되었던 헌법개정 국민투표는 끝내 성사되지 못하였다.⁵⁾

1) 제29대 국회 본회의 회의록, 15면, 2016. 12. 29.

2) 국회 헌법개정특별위원회는 구성된 지 8개월 이후인 2017년 9월 개헌을 위한 전국순회 국민대토론회를 위해 「헌법개정의 주요 의제」라는 자료를 발간하여 국민의견수렴 과정을 거쳤으나, 여·야간 합의된 개헌안을 마련하지 못하였다. 이후 국회는 2019년 12월 29일 헌법개정 및 선거제도 개혁에 관한 사항을 종합적으로 논의하기 위해 기존의 헌법개정특별위원회와 정치개혁특별위원회를 통합해 헌법개정 및 정치개혁 특별위원회를 구성하였다. 제29대 국회 본회의 회의록, 21면, 2017. 12. 29.

3) 청와대 홈페이지(최종 접속, 2018. 04. 03), <http://www1.president.go.kr/Amendment>

4) 대통령 헌법개정 발의안, 4면 및 24-26면, 2018. 03. 23.

5) 청와대 홈페이지(최종 접속, 2018. 04. 03), <http://www1.president.go.kr/articles/2585>

현재 진행되고 있는 개헌논의는 87년 헌법개정 이후 약 30년 만에 전면개정을 추진한다는 점에서 역사적 의미를 가질 뿐만 아니라, 지방자치단체의 자치권 강화를 바탕으로 한 지방자치제도의 개혁이라는 점에서 정치·제도적 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖는다 할 것이다. 특히 지방자치제도와 관련된 개헌안의 내용은 그 성사여부를 떠나 향후 지속적으로 달성해야 할 국가의 목표와 방향을 제시했다는 점에서, 그 구체화를 위한 관련 연구의 필요성은 계속된다 할 것이다.

스위스(Schweizerische Eidgenossenschaft)는 국내 개헌논의 과정에서 지방분권적 연방제도를 통해 국가를 ‘아래로부터 위로’ 발전시킨 커 온 국가로 평가되고 있으며,⁶⁾ 향후 우리나라의 지방자치제도 강화를 위한 시사점 도출을 위해 지속적으로 모니터링 해야 할 비교대상국이다. 특히 연방주의, 협의민주주의(Konkordanzdemokratie)⁷⁾ 및 보충성 원칙에 따라 주 및 게마인데(Gemeinde)의 자치권이 고도로 보장되는 점 그리고 다양한 주민참여 방식(주민투표, 주민발안)은 제도적 운영의 실질적 경험 또한 비교연구를 위한 기초자료로서 중요한 의미를 갖는다 할 것이다.

현재까지 국내문헌에서는 스위스 국민투표 및 국민발안제 및 지방세 등의 분야별 분석 자료는 있으나 스위스 연방헌법상 지방자치제도 전반의 규범학적 체계와 내용을 검토한 문헌은 부족한 실정이므로, 동 연구를 수행하여 향후 헌법개정 및 법령 제·개정에 필요한 기초자료를 제공하고자 한다.⁸⁾ 또한 연방(Bund) - 주(Kanton) - 게마인데(Gemeinde) 간 협의민주주의(Konkordanzdemokratie)에 따른 의사결정구조 및 실제 사례를 분석하여,

6) 이기우/이상훈, 스위스의 지방세 제도, 한국지방세연구원, 2013, 10면

7) 독일어 표현인 “Konkordanzdemokratie”는 협의민주주의 또는 합의민주주의로 번역될 수 있으나, 국내 선행연구인 ‘안성호, 상생정치의 제도적 조건-스위스 협의민주주의의 교훈, 한국 사회와 행정연구 제13권 제3호, 서울행정학회, 2002’에 따라, 협의민주주의로 번역하여 통일적으로 기술하고자 한다.

8) 스위스 국민투표에 관한 선행연구는 논문형태의 글인 ‘장준호, 스위스 연방의 직접민주주의-2008년 6월 1일 국민투표를 중심으로’, 국제정치논총 제48집제4호, 한국국제정치학회, 2008.12’가 있으며, 국민발안제의 경우 ‘안성경, 기업경영진 고액연봉제한을 위한 법령: 스위스의 헌법개정 사례를 중심으로, 법제 통권 제664호, 법제처, 2014. 03’, 그리고 스위스 지방세의 경우 연구보고서 형태의 ‘이기우/이상훈, 스위스의 지방세 제도, 한국지방세연구원, 2013’을 언급할 수 있다. 그러나 위 자료들은 국민투표제나 국민발안제 등 스위스의 특정제도를 중심으로 한 연구로서, 법학문헌에서 스위스 연방헌법, 주헌법 및 주법률을 분석하여 지방자치제도 전반에 대한 규범체계를 분석한 연구 자료는 거의 찾을 수 없는 실정이다. 자치분권형 헌법개정이 국민적 이슈로 거론되고 있는 상황을 고려하여 본 연구에서는 스위스 지방자치제도에 관한 연방헌법 및 주헌법·주법률을 대상으로 한 연구를 수행하고자 하였다.

우리나라 개헌 이후 지방자치제도의 발전형태 그리고 주민의 권리실현 과정에 대한 경험적 예측이 가능하도록 비교연구를 수행하고자 한다.⁹⁾

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 스위스 지방자치 관련 연방헌법 및 연방법률 그리고 주헌법 및 주법률을 분석하여, 연방국가의 지방자치제도에 관한 체계적 규범분석 자료를 제공하고자 한다. 연구수행을 위해 일차적으로는 선행연구 및 국내외 문헌을 분석하고, 이후 기술한 내용에 대한 쟁점 및 내용 확인을 위해 전문가 회의 및 자문을 실시하고자 한다.

본 연구 제1장에서는 연구목적 및 그 대상 그리고 방법론에 대해 개괄적으로 기술하고자 한다. 이어서 제2장에서는 지방자치제도의 연혁 및 이론적 배경과 근거를 살펴보고자 한다. 스위스 지방자치제도는 연방주의의 발전과 그 내용을 같이하고 있으며, 역사적 흐름에 따라 성립기(1291-1797), 확립기(1978-1847), 현대화 시기(1848-현재)로 구분하여 기술하고자 한다. 또한 연방헌법상 보충성 원칙(연방헌법 제3조 후단 및 제5a조)과 스위스 지방자치제도의 이론적 전제, 그리고 지방자치단체(주 및 게마인데)의 구성 및 조직, 그리고 법적 지위를 고찰하고자 한다.

제3장 및 제4장에서는 자치행정권 및 자치입법권의 보장범위를 구체적으로 파악하고자 한다. 지방자치단체의 종류 및 사무배분에 관한 원칙과 실재를 분석하고, 실질적인 지방자치단체의 독립성의 보장범위를 파악하고자 한다. 또한 연방헌법개정 및 입법과정에 참여를 보장한 제140조, 제147조, 제150조, 제160조 및 적용사례를 검토하여 연방차원

9) 안성호 교수는 “협의민주주의 관점에서 볼 때, 민주주의란 일차적으로 정치적 의사결정으로부터 영향을 받는 모든 사람들이 그 의사결정에 직·간접으로 참여하는 것(안성호, 앞의 글, 2면)”을 뜻하며, 스위스는 “연방주의를 통한 권력공유, 선거 및 공직자 선출 등에서 비례주의를 통한 권력공유, 연방내각 구성 및 입법과정에서의 시민투표에 의 권력공유라는 3가지 측면에서 협의민주주의를 발전시키는 국가(안성호, 앞의 글, 9-16면)”로 구분하고 있다. 이때 시민투표는 연방차원의 의사결정 시 국민투표를 통한 정치적 참여를 중심에 둔 개념이지만, 연방제 국가의 지방자치란 관점에서 보면 주 내에서 이뤄지는 주민발안 및 주민투표 역시 참여를 통한 합의적 절차이므로, 본 연구에서는 양자 모두 살펴보고자 한다. 안성호, 앞의 글, 2002, 2면 및 9-16면

의 의사결정과정에서 “참여”의 개념 및 형식을 고찰하고자 한다. 또한 주-게마인데 주민 투표 및 주민발안제 그리고 그 운영사례를 검토하여 지방자치단체 차원의 “참여”의 개념 및 형식 역시 다루고자 한다. 마지막으로 제5장에서는 연구내용을 종합하여 향후 우리나라 지방자치제도의 발전을 위한 시사점 및 결론을 도출하고자 한다.

본 연구는 문헌조사방법을 주로 사용하고자 하였는데, 특히 스위스 지방자치제도에 관한 연구의 범위 자체가 매우 광범위할 뿐만 아니라, 각 주별 그리고 게마인데 및 언어권별로 각각 다른 특성을 갖고 있기 때문에 이를 총괄하여 일반론적이고 정확한 문헌을 찾기는 매우 어려울 것이다. 따라서 짧은 연구기관을 효율적으로 활용하기 위해서 가능한 국내선행연구를 토대로 지방자치제도에 대한 일반론적 접근을 시작하고, 각 주별 해당 법령을 찾아서 대조하는 방식으로 연구를 진행하고자 한다. 이와 관련해 오랫동안 스위스 연방주의에 대한 연구를 수행해왔던 안성호 교수의 스위스연방민주주의연구(대영문화사, 2001) 및 분권과 참여-스위스의 교훈(다운샘, 2005)을 중심으로 스위스의 자치분권의 일반적 사항을 기술하고, 스위스의 대표적인 연방헌법 주석서인 Ehrenzeller/Mastronardi/Valender가 공저한 Die schweizerische Bundesverfassungs Kommentar(2008)을 중심으로 연방헌법상의 이론적 해석을 더하고자 한다.

본 연구는 스위스 연방헌법에 기초한 지방자치제도를 중점 연구대상으로 하고 있으므로, 연구내용과 연관된 헌법규정은 가능한 한 본문에 담고자 하며, 이와 관련해 세계헌법자료집(법제처, 2016)에 따른 스위스 연방헌법 번역문을 참고 및 인용하고자 한다.¹⁰⁾ 또한 법률용어에 적합한 용어선정 등을 고려하여, 원문과 대조하여 필요한 경우에는 스위스 연방헌법 번역문을 일부 수정하여 보다 정확한 조문내용을 기술하고자 하고자 한다. 특히, 스위스는 4개 언어가 공용어로 통용되고 있기 때문에, 국내 문헌에서는 26개 주를 표기하는 방식이 각각 다른 실정이다. 주 및 게마인데의 지방자치 현황을 파악하기 위해서는 그 명칭 역시 통일적으로 기술되어야 할 필요성이 있으므로, 다음과 같이 표기하고자 한다.

10) 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 508-536면

<표1> 스위스연방의 각 주명칭

Nr.	주(Kanton)		Nr.	주(Kanton)	
1	취리히(Zurich)		14	샤프하우젠 (Schaffhausen)	
2	베른(Bern)		15	아펜첼 아우서로덴 (Appenzell Ausserrhoden)	아펜첼
3	루체른(Luzern)		16	아펜첼 이너로덴 (Appenzell Innerrhoden)	
4	우리(Uri)		17	장크트 갈렌(St.. Gallen)	
5	슈비츠(Schwyz)		18	그라우뷘덴(Graubünden)	
6	옵발덴 (Obwalden)	운터발덴 (Unterwalden)	19	아르가우(Aargau)	
7	니드발덴 (Nidwalden)		20	투르가우(Thurgau)	
8	글라루스(Glarus)		21	티치노(Tecino)	
9	추크(Zug)		22	보(Vaud)	
10	프리부르(Fribourg)		23	발레(Valais)	
11	졸로투른(Solothurn)		24	뇌샬렐(Neuchâtel)	
12	바젤슈타트 (Basel-Stadt)	바젤	25	제네바(Geneva)	
13	바젤란트 (Basel-Landschaft)		26	주라(Jura)	

출처: 스위스 연방헌법(최종접속, 2018. 09. 20.),
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a811>)

11) 이 사이트에서 5개 언어(독일어, 이탈리아어, 프랑스어, 레토로만어, 영어)로 표기된 스위스 연방헌법상의 각주 명칭을 <표1>과 같이 정리하여 통일적으로 기술하고자 한다.

korea
legislation
research
institute

제2장 지방자치제도의 연혁과 이론

제1절 지방자치제도의 연혁

제2절 지방자치제도의 이론 및 근거

제2장

지방자치제도의 연혁과 이론

제1절 지방자치제도의 연혁

1. 국가의 성립과 지방자치제도

(1) 역사·문화 및 지리적 요인

스위스의 지방자치제도는 국가의 성립과 그 형성을 같이 하고 있다. 따라서 스위스 지방자치제도에 관한 연혁적 고찰은 국가성립에 관한 역사·문화적 및 지리적 요인과 국가구조적 요인에 대한 이해가 우선 되어야 할 것이다.

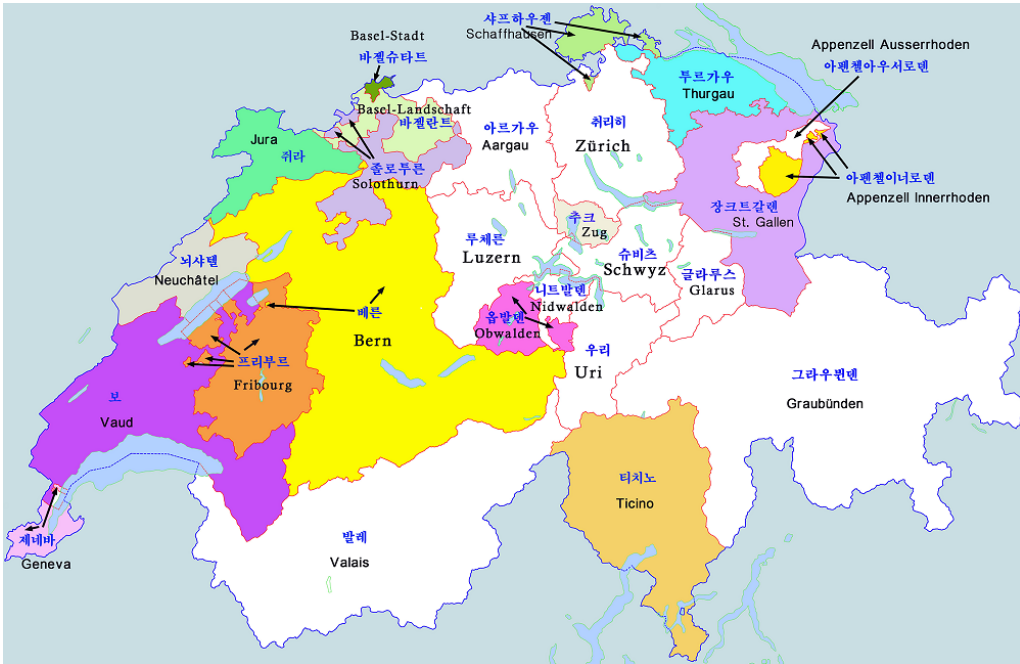
스위스는 지리적으로 국토의 60%가 알프스 산맥으로 덮여 있는 산악지형으로서 인구의 11%만이 이곳에 거주하고 있을 뿐이다.¹²⁾ 지형적 폐쇄성에서 벗어나 촌락을 유지하고 생활공동체를 발전시키기 위해서는 인근 지역과의 교류와 협력이 필수적으로 뒤따라야만 했고, 특히 지정학적으로 로마에서 다른 서유럽 국가로 향하는 길목에 자리 잡고 있었기 때문에 지속적으로 가해지는 전쟁위험은 상호연대를 강화시키는 요인이 되었을 것이다. 이런 지형적 특색으로 인해 스위스는 13세기 초부터 지역의 안전을 위해 인근지역과 상호연대를 목적으로 하는 서약(Eid)에 기반을 둔 동맹형태가 발달하였으며, 이를 발전시켜 26개 주가 중심이 되는 현재의 연방국가로 발전시켰다.¹³⁾ 이처럼 스위스의 국가적 시

12) 스위스 대사관(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/infografiken/umwelt/im-herzen-europas.html>

13) 박영도, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004, 11면

원을 상호연대를 중심으로 하는 동맹조직에서 찾을 수 있듯이, 지방자치제도의 형성 역사의 자치권 중심으로 본다면, 이런 동맹조직은 주(칸톤)의 기원이 된다 할 것이다.

<그림1> 스위스 연방 및 주



출처: 위키피디아, 스위스의 주(최종 접속, 2018. 07. 05)¹⁴⁾

역사적으로 볼 때, 스위스는 1815년 비엔나 회의에서 영세중립국 체제가 보장되기 전까지 로마, 프랑크왕국, 신성로마제국, 프랑스 혁명 이후 나폴레옹 등에 지속적으로 지배당하였다.¹⁵⁾ 이 같은 중립주의 정책은 열강의 지배로부터 자국의 안위를 보호하려는 외교적 전략으로 추진된 것이었지만, 근대 이후 현대에 이르기까지 유럽 및 국제관계에서

14) 위키피디아(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%8A%A4%EC%9C%84%EC%8A%A4%EC%9D%98_%EC%A3%BC,

15) 스위스 대사관(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/geschichte/epochen.html>

지속적으로 유지되고 있는 입장이기도 하다. 이와 관련해 스위스 연방헌법에서는 외교는 연방의 관할이지만(연방헌법 제54조제1항), 외교정책의 결정에 있어서 주의 권한 또는 본질적 이익에 관련되는 경우 그 정책결정의 준비에 참여할 수 있을 뿐만 아니라(연방헌법 제55조제1항), 주의 권한과 관련성이 특별히 중시되는 경우에는 주를 협상당사자로 참여할 수 있도록 규정하여, 외교에 있어서도 주의 자치권을 보장하고 있다(연방헌법 제55조제3항).¹⁶⁾

또한 전쟁으로 인한 잦은 지배세력 교체는 주의 언어적 다양성에 영향을 미쳤다. 그 결과 스위스는 국토면적이 한반도의 약 1/5에 해당하는 41,285km² 정도로 작은 국가임에도 불구하고,¹⁷⁾ 프랑스어 · 독일어 · 이탈리아어 · 레토로만어를 국가 공용어로 채택하고 있다(연방헌법 제4조).¹⁸⁾ 나아가 연방국가의 통합차원에서 볼 때, 언어가 갖는 중요성을 고려하여 스위스 연방헌법 제8조제2항에서는 언어에 의한 차별을 금지하고 있다.¹⁹⁾ 지방자치제도가 잘 운영되기 위해서는 언어적 소통을 기반으로 각 주의 문화적 다양성이 인정되어야만 할 것이다. 따라서 스위스 연방헌법에서는 주가 자신들의 공용어를 정하고, 언어공동체 간의 조화를 유지하기 위해 언어의 전통적 지역 부분을 존중하고 소수언어를 배려하도록 규정하고 있다(연방헌법 제70조 제2항).²⁰⁾ 또한 언어공동체간의 이해와 교류를 장려하기 위한 연방과 주의 의무를 규정하고(연방헌법 제70조제3항), 특히 연방은 업무수행 과정에 있어서 여러 언어가 통용되는 주를 지원하도록 규정하고 있다(연방헌법 제70조제4항).²¹⁾

20세기 스위스는 유럽통합정책을 추진하여 유럽경제지역(EEA)에 가입하고자 하였으나 국민투표에서 부결되면서(1992년), 연방입법 시 유럽법질서와 적합한지를 검토하도록

16) 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 514면

17) 스위스 대사관(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/umwelt/geografie/geografie---fakten-und-zahlen.html>

18) 법제처, 앞의 책, 2016, 508면

19) 법제처, 앞의 책, 2016, 509면

20) 법제처, 앞의 책, 2016, 516면

21) 법제처, 앞의 책, 2016, 516-517면

하는 제도적 장치를 도입함으로써 유럽과의 교류와 협력을 위한 대안적 방안을 모색하였다.²²⁾ 이 같은 과정에서 스위스의 정치·문화적 중요특색이라 언급할 수 있는 점은 연방의 이익과 관련된 중요한 정치적 결정에 있어 국민투표처럼 국민의 직접적 의사가 투영되는 직접 민주주의적 기반이 헌법적으로 보장되어 있다는 점이다(연방헌법 제140조).²³⁾ 스위스의 지방자치제도 역시 연방의 국민이자 지역의 주민인 시민들의 의사가 직접적으로 반영될 수 있는 다양한 주민참여절차(주민발안제 및 주민투표제)를 기반으로 운영되는 특색을 갖는데, 이에 관한 세부적인 내용은 후술하고자 한다.

(2) 국가구조적 요인

지방자치제도는 국가의 구성형태와 지방(지역)의 자치권의 인정여부에 따라 국가마다 각각 다르게 발전하였다.²⁴⁾ 단일국가에서 지방자치제도는 지방자치단체라는 지방조직의 구성을 통해 형성될 수 있으나, 지방조직이 독립한 주권을 갖는 국가성이 인정되지 않는다는 점에서 연방국가와 구분된다. 우리나라는 단일국가 형태로서 헌법 제117조 및 제118조에서 지방자치제도를 규정하고 있으며, 그 해석과 관련해 지방자치의 본질적 내용에 대한 헌법적 보장을 뜻하는 ‘제도보장’으로 이해하고 있다.²⁵⁾

반면, 스위스는 26개 주(Kanton)로 구성된 연방국가(Bundesstaat)로서, 연방(Bund)은 독립적 주권을 갖는 주가 지분국(Gliedstaaten)으로서 참여하여 구성되며, 연방헌법을 통해 전체국가를 형성한다.²⁶⁾ 이 같은 연방국가에서 지방자치는 주라는 지분국의 주권분할에 따른 독립성 인정범위, 즉 자치권의 보장범위와 관련해 연방주의에 대한 이해와 그 맥락을 같이 한다. 따라서 스위스에서의 지방자치는 단일국가 형태인 우리나라와는 달리 연방

22) 박영도, 앞의 책, 21면

23) 법제처, 앞의 책, 2016, 529-530면

24) 박근성, 행정법론 제8판, 박영사, 2010, 63면

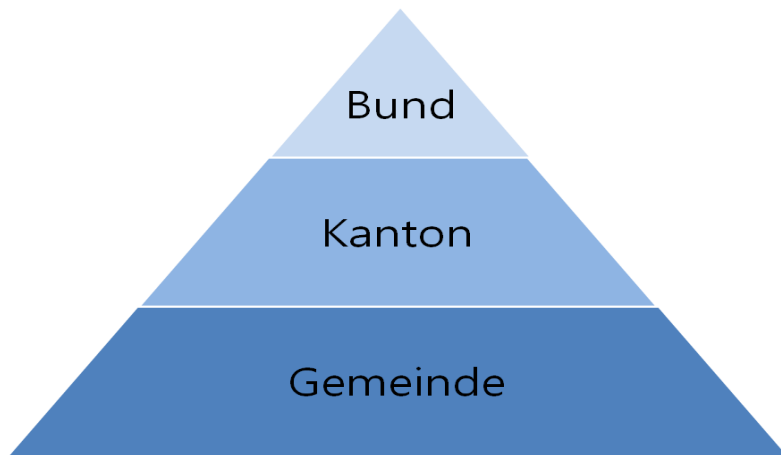
25) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 239면

26) 법원행정처, 미국과 독일의 연방제, 2000, 4-6면

국가를 이루는 기본적인 구성요소가 되기 때문에, “입법자의 자의적 입법으로부터 제도를 헌법적으로 보호하고자 하는 것”²⁷⁾이라는 의미의 제도보장을 통한 헌법적 보호가 불필요하게 된 것이다.

그러므로 스위스 지방자치제도에 대한 고찰은 제1차적으로는 연방을 구성하는 독립적 주권을 갖는 주의 자치권이 우선시 되며, 제2차적으로는 주내 자치와 관련해서는 연방헌법 그리고 주헌법 및 주법률에 따라 자치권이 보장되는 게마인데(Gemeinde)의 자치권을 중심으로 고찰해야 할 것이다.

<그림2> 스위스 연방의 구조²⁸⁾



27) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011, 404면

28) <그림2>는 스위스 연방주의에 대한 다음 사이트 내용을 그림으로 재구성한 것이다: 스위스 연방주의(최종 접속, 2018. 07. 05), <https://www.ch.ch/de/demokratie/funktionsweise-und-organisation-der-schweiz/der-schweizerische-federalismus/>

2. 지방자치제도의 성립과 발달

스위스 지방자치제도는 국가발전 과정과 연계해 볼 때, 크게 3단계로 구분해 볼 수 있다. 제1단계는 서약자동맹(Eidgenossenschaft)이 성립한 1291년부터 프랑스 대혁명 이전(1789)까지 칸톤이라는 주의 자치조직의 형성과 자치권의 외형적 특이 성립된 시기이다. 제2단계는 프랑스 대혁명 이후 나폴레옹 지배시기 및 그 퇴각 이후 복고운동이 발생한 1798년부터 1847년까지로, 칸톤 간 동맹회의를 통한 지배체제가 확립하게 된 시기이다. 마지막으로 제3단계는 1848년 스위스가 연방국가화 되면서 칸톤 중심의 동맹회의를 통한 집단지배체제가 연방주의를 통해 보다 견고한 지방자치를 실현하게 된 시기를 말한다.²⁹⁾

(1) 지방자치제도의 성립(1291-1797)

스위스연방의 시초는 1291년 8월 1일 3개 칸톤(우리 · 슈비츠 · 운터발덴) 대표자들이 모여 합스부르크왕가로부터 대항하기 위해 맺은 서약(Rüstlischwur)에서 출발한다.³⁰⁾ 엄밀하게 따지면, 이때 3개 칸톤은 연방국가의 구성원으로서 주권을 갖는 스위스의 현재 26개 주와는 다른 지역공동체에 가까운 형태이지만, 그 시원성에 초점을 두어 앞으로는 주로 통일해서 기술하고자 한다. 또한 그 당시의 서약에 기반한 “Bündische Einigung(동맹에 의한 결합)”라는 공동체는 주권을 갖는 지분국에 의해 구성되는 연방국가 또는 국가연합보다는 국가형태를 갖추었다고 보기 어렵기 때문에 서약자동맹으로 번역하여 기술하고자 한다.

서약자동맹에 관한 협약 제2조 및 제5조에 따르면, 주는 독립성이 보장된 주권국의 지위를 갖고 있으며, 지역 간 문제는 외부가 아닌 동맹국간 중재기구를 통해 자율적으로

29) 이 같은 시대구분은 헌정사적 관점에서 근대국가부터 실질적 법치국가의 형성과정을 놓고 개인적으로 구분할 것이다.

30) 스위스 헌정사(최종 접속, 2018. 09. 20.), http://www.servat.unibe.ch/verfassungsgeschichte/ch/1291_ruetlischwur.php

처리할 수 있었고, 또한 공통문제에 대해서는 서약자동맹에 가입한 주대표들로 구성된 동맹회의(Tagsatzung)에서 전원합의를 통해 의결하였다.³¹⁾

이상을 놓고 볼 때, 스위스는 이미 13세기에 자치권(Autonomie)을 중심으로 한 지방자치제도의 외형적 틀을 형성하였을 뿐만 아니라, 다양한 정치적 의사주체가 동등한 지위에서 직접 참여해 합의를 도출하는 스위스식 협의민주주의적 전통이 시작되었다고 보아야 할 것이다. 또한 이 시기를 지방자치제도의 성립기라 할 수 있는 제일 중요한 사항은 주들이 외부로부터 자신들의 독립성을 보호하기 위해 스스로 동맹조직을 만들고, 각 주들의 내부적 자율성이 보장되는 범위 내에서 동맹규율을 만들어 지역의 현안을 해결하였다는 점이다.

합의제 조직을 통한 분권체제는 스위스가 1499년 바젤화약(Frieden von Basel) 이후 신성로마제국의 지배에서 벗어나고, 1648년 30년 전쟁종료를 위한 베스트팔렌의(Westfälische Friede)에서 독립을 인정받을 때까지 지속되었다.³²⁾

(2) 지방자치제도의 확립(1798-1847)

1789년 프랑스 대혁명 이후 등장한 나폴레옹이 스위스를 지배하고, 통치를 위해 프랑스식 중앙집권적 단일국가 형태의 권력구조를 기반으로 하는 헬베티아공화국 헌법(Verfassung der Helvetischen Republik)이 공포되면서(1798), 스위스식 연방주의의 시초가 된 서약자동맹에 의한 합의제 지배방식은 더 이상 지속할 수 없게 되었다.³³⁾

헬베티아공화국 헌법 제1조에서 따르면, 프랑스식 중앙집권체제는 영토를 소유한 주들의 독립성이 인정되지 않았기 때문에 강력한 반발을 불러일으켰다.³⁴⁾ 헬베티아공화국 헌법은 13세기 이후 오랫동안 정치·경제적 결합을 통해 연대를 공고히 다져온 동맹조직에

31) 안성호, 스위스연방민주주의 연구, 대영문화사, 34-35면

32) 스위스 헌정사(최종 접속, 2018. 09. 20.), <http://www.verfassungsgeschichte.ch/>

33) 헬베티아 공화국(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.geschichte-schweiz.ch/helvetik.html>

34) 헬테비아공화국 헌법전(최종 접속, 2018. 09. 20.), <http://www.verfassungen.ch/verf98-i.htm>

의한 지배체제를 부인하는 형태였기 때문에, 협의민주주의라는 스위스적 전통에 대한 부정은 나폴레옹의 통치에 대한 거부로 작용할 수밖에 없었을 것이다.

이후 나폴레옹은 1803년 주들의 의견을 수렴하여 자치권과 독립성을 인정하는 조정헌법(Mediationsverfassung)을 채택하였고, 그에 따라 동맹회의(Tagsatzung)가 최고의 의결기관으로서 분권체제의 중심이 되었다.³⁵⁾

1802년 나폴레옹의 지배체제가 붕괴되고, 그 이후 1815년 빈회의에서 스위스의 독립국 및 영세중립국 지위가 승인되었다.³⁶⁾ 이후 유럽 전역에 나폴레옹 체제 이전으로 돌아가려는 복귀운동이 펼쳐지면서 스위스 역시 그 영향을 받아, 기존의 동맹조직에 의한 분권체제를 강화하려는 움직임이 시작되었고, 그 결과 보다 큰 형태의 동맹조직이 결성되었고 그 결속을 공고히 하기 위해 동맹협약(Bundesvertrag)을 체결하였다.³⁷⁾

반면, 1830년 7월 혁명을 시작으로 스위스 내에서도 자유주의 운동이 시작되면서, 전통적인 주 중심의 분권체제(동맹회의)를 통한 합의제 지배 방식을 주헌법을 통해 중앙권력 중심체제로 변화하려는 헌법개정이 추진되었으나 성사되지는 못하였다.³⁸⁾

이 시기 동안, 주 중심의 동맹조직은 외부세력의 지배에 대항하는 과정에서 정치적 결속력을 강화시켰으며, 합의제식 분권형 지배체제의 정당성을 확립하였다. 특히 중립국 지위의 인정은 그 동안 동맹조직간 합의를 통해 전쟁에 참여하지 않으려 했던 스위스적 결속과 연대의 전통을 통해 탄생시킨 공식적 결과였기 때문에, 동맹조직의 확대를 위한 밑거름이 되었다고 판단된다. 또한 이 시기는 정치·외교·행정적 측면에서 주의 권한이 실질화 되고 구체화 되는 시기였기 때문에 지방자치제도의 확립기라고 평할 수 있을 것이다.

35) 스위스 연방헌법에 대한 국내 선행연구에서는 이 시기에 대해 “조정조약(Mediationsakte)에 따라 중앙의 권력은 외교와 국내 치안유지에 한정되었고, 연방의 최고기관은 각 주로부터 사절에 의해 구성되는 의회, 즉 동맹회의(Tagsatzung)가 되었다. 또한 생 갈렌(St. Gallen), 그라우뷘덴(Graubünden), 아르가우(Argau), 투르가우(Thurgau), 테신(Tessin, 티치노) 및 바트(Waadt, 보) 등의 6개주가 새로이 독립된 주로서 재건된 서약자동맹에 참여하였다.”고 기술하고 있다: 박영도, 앞의 책, 11면

36) 스위스 헌정사(최종 접속, 2018. 09. 20.), <http://www.verfassungsgeschichte.ch/>

37) 동맹협약(최종 접속, 2018. 09. 20.), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9809.php>

38) 박영도, 앞의 책, 12면

(3) 지방자치제도의 현대화(1848-현재)

1847년 보수와 진보 간 갈등으로 인해 발발한 분리동맹전쟁(Sonderbundkrieg)이 종료되고 각 참여주들이 국가구성에 동의하면서 그 기초가 되는 새로운 헌법초안을 마련하고자 했던 노력을 통해, 1848년 9월 스위스 최초로 연방헌법(Bundesverfassung)이 탄생하였다.³⁹⁾ 1848년 연방헌법에 따르면, 연방(Bund)은 외교 및 군사 등에 관한 권한을 갖고, 주는 연방의회(Bundesversammlung)내 주대표들로 구성된 상원(Ständerat)을 통해 연방의 의사결정에 참여하는 연방국가를 천명하고 있었다(1848년 연방헌법 69조).⁴⁰⁾ 또한 기존의 동맹조직이 취했던 합의제식 분권형 지배의 전통은 지역적 배려에 따른 의회선출방식에 따라, 7인의 연방내각 각료 구성과 연방내각 각료를 통해 1년씩 윤번제로 대통령을 선출하는 연방대통령 선출방식에 그대로 반영되었다(1848 연방헌법 제83조 및 제86조).

이후 1874년 연방헌법 개정에서는 직접민주주의 강화를 위해 법률에 대한 국민투표제를 도입하였고, 연방차원의 통일이 필요한 부분에 대해서는 연방의 권한을 강화시키면서도(군사, 철도, 통화, 통일법전편찬, 노동자보호 등) 구체적 영역에 국한시켜(예를 들어, 통일법전 편찬 시 상법·채권법·호적법 등만 통일시키고, 학교계획에 대한 연방의 권한은 인정되지 않음) 연방의 전권적 권한확대를 제한하였다.⁴¹⁾

13세기 서약자동맹 이후, 주 중심의 분권주의적 전통에 따른 오랜 지방자치적 경험과 제도적 기반은 1847년 스위스의 연방국가 성립 이후 국가구성요소로 자리 잡았고, 1874년 연방헌법 개정을 거쳐 125년 만인 1999년 연방헌법 전면개정을 통해 현재와 같은 모습을 띠게 되었다.⁴²⁾ 1999년 연방헌법 전면개정시 지방자치와 관련해 가장 중요한 변화는 다음과 같은 점을 꼽을 수 있다.⁴³⁾ 첫째, 주는 연방의 입법권자로서 연방헌법 및 연방 법률 그리고 연방결의를 연방의회에 직접 제안할 수 있게 되었다는 점이다(1999년 연방

39) 1848 연방헌법(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.geschichte-schweiz.ch/bundesstaat.html>

40) 1848 연방헌법전(최종 접속, 2018. 09. 20.), <http://www.verfassungen.ch/verf48-i.htm>

41) 안성호, 앞의 책, 50면

42) 스위스 헌정사(최종 접속, 2018. 09. 20.), <http://www.verfassungsgeschichte.ch/>

43) 스위스 헌정사(최종 접속, 2018. 09. 20.), <http://www.verfassungsgeschichte.ch/>

헌법 제160조제1항). 주가 직접적으로 연방의회에 법률안에 대한 발의를 할 수 있다는 점은 연방의 입법과정에서 주의 의사가 직접 투영될 수 있도록 제도화 한 것으로서 연방 차원의 정책결정시 주의 참여권이 더욱 확대된 것이다. 둘째, 연방헌법의 개정, 집단방위 체제 또는 국가 간 공동체의 가입 등 주의 이익과 밀접히 연계되는 사항인 경우 국민투표와 주투표를 모두 거치도록 하여 연방의 의사결정에 보다 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 제도적 기반을 마련하였다(1999년 연방헌법 제140조 및 제141조). 1999년 개정된 연방헌법은 현행 헌법과 거의 동일한 형태이며, 국민투표 및 국민발안제 그리고 칸톤과 게마인데의 독립성에 대한 규정 등 직접민주주의에 기반한 스위스식 지방자치제도를 보다 체계적으로 제도화 하고 있다고 판단된다.

제2절 지방자치제도의 이론 및 근거

1. 주 및 게마인데의 독립성 보장

지방자치는 “지역중심의 지방자치단체가 독자적인 자치기구를 설치하여 그 자치단체의 고유사무를 국가기관의 간섭 없이 스스로의 책임 아래 처리하는 것”을 의미한다.⁴⁴⁾ 그것이 영미식의 주민자치이든 독일 및 프랑스 등의 대륙법계에서 말하는 단체자치적 성격이든,⁴⁵⁾ 연방국가란 참여한 주들의 독립성을 보장하면서도 연방의 통합과 발전을 이룩하는 권력구조이므로 지방자치는 국가구성을 위한 필수요소로 이해되어야만 할 것이다.

스위스 지방자치제도에 관한 연혁을 고찰한 결과, 스위스라는 연방국가는 연방이 언어와 문화가 각각 다른 주의 자치권을 인정함으로써 연방과 주 간 권력공유가 가능한 구조

44) 홍성방, 헌법학(下), 박영사, 2011, 69면

45) 홍성방 교수는 그의 저서에서 주민자치의 특색에 대해 다음과 같이 언급하고 있다. ① 자치권은 자연법상의 고유권이다. ② 자치기관은 국가의 지방행정청으로 의결기관과 집행기관이 분리되어 있지 않다. ③ 자치기관은 국가의 지방행정청으로 의결기관과 집행기관이 분리되어 있지 않다. ④ 자치단체의 권한은 법률에 의하여 개별적으로 부여된다. ⑤ 지방제는 독립제이다. ⑥ 자치단체에 대한 통제는 법원에 의해 소극적으로 이루어진다.” 이어서 단체자체의 특색에 대해서는 “① 자치권은 전래된 권리로서 실정법상의 권리이다. ② 자치기관은 국가로부터 독립된 기관으로 의결기관과 집행기관이 분리되어 있다. ③ 자치단체의 고유사무와 위임사무의 구별이 명확하다. ④ 자치단체의 권한은 국가에 의하여 일반적·포괄적으로 부여된다. ⑤ 지방제는 부가제이다. ⑥ 자치단체에 대한 통제는 행정청에 의하여 적극적으로 이루어진다.”라고 기술하고 있다: 홍성방, 앞의 책, 71면

가 형성된 것이다. 이를 반영하여 스위스 연방헌법은 제1조에 연방을 구성하는 26개 주에 대해서 구체적으로 열거하고 있으며, 연방헌법 제3조에서는 주의 주권 및 그 행사를 명시함으로써 지방자치를 연방국가구성을 위한 전제로 규정하고 있다.⁴⁶⁾

스위스 연방헌법

제1조(스위스연방) 스위스 국민과 취리히, 베른, 루체른, 우리, 슈비츠, 옘발덴, 니드발덴, 글라루스, 추크, 프리부르, 졸로투른, 바젤슈타트 및 바젤란트, 샤프하우젠, 아펜첼 아우서로덴 및 아펜첼 이너로덴, 장크트 갈렌, 그라우빈덴, 아르가우, 투르가우, 티치노, 보, 발레, 뇌샤텔, 제네바 및 쥐라주는 스위스연방을 구성한다.

제3조(주) 각 주는 연방헌법에 따라 제한되지 아니하는 한 주권을 가지며, 연방에 맡기지 아니한 모든 권리(Rechte)를 행사한다.

출처: 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 508면⁴⁷⁾

연방헌법 제3조는 주의 주권에 기반을 둔 연방주의를 명문화 한 규정으로서, 동 조항에서 언급한 주의 주권(Souveränität)이란 기본적으로 분리된 주권(aufgeteilte Souveränität)으로서 스위스 연방국가에 내재한 개념으로 해석된다.⁴⁸⁾ 이처럼 분리된 주권개념이 성립 가능했던 이유는 다음과 같다고 판단된다. 첫째, 주의 주권은 연방헌법에 따라 주 내에서는 최고 권력으로 인정되지만 연방국가의 대내적 통일성에 따라 예외적인 경우에 한해 주의 주권은 제약되며, 이를 위해 연방헌법 제49조제1항처럼 주법률에 대한 연방법률의 우위를 규정하여 주와 연방 간 법질서를 명확히 하여 충돌을 사전에 방지하고자 하였고, 둘째, 예외적인 경우를 제외하고는 대외적으로 연방만이 국가를 대표하도록 하여 국제법상의 국가의 독립성을 일원화 하였기 때문이다.⁴⁹⁾

46) 법제처, 앞의 책, 2016, 508면

47) 스위스는 현재 4개 언어가 통용되고 있어, 26개 주의 명칭은 <표1>에 따라 통일적으로 기술하기 위해, 인용한 세계헌법자료집(법제처, 2016)의 번역내용을 일부 수정하여 기술하였음을 밝히는 바이다.

48) Rainer J. Schweizer/Ulrich Zelger, Föderalismus und Bundesstaat, in: Föderalismus, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46249.php?topdf=1>(최종 접속, 2018. 09. 20.)

49) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassungs Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 82: 주권개념을 대외적 독립성과 대내적 최고성으로 구분하여 본 개념적 특징의 전제는 한수용,

스위스는 1848년 연방국가 성립 이전부터 주들은 주권을 갖는 국가적 형태를 띠고 있었기 때문에, 스위스 연방구성 시 국제법적 주권개념만을 고집했다면 스위스의 국가구조는 연방국가가 아닌 동맹회의가 중심이 되는 국가연합(*Staatenbund*) 형태를 띠었겠지만, 분리된 주권개념을 통해 정치적 타협에 성공했기 때문에 지금과 같은 연방국가를 이룰 수 있었다.

스위스 연방헌법 제3조에서 언급하고 있는 주의 주권이란 지방자치제도라는 측면에서 보면 주의 자치권을 의미하며, 연방헌법상 명확히 연방의 권한으로 정하지 않는 한 주의 관할권이라는 보충적 일반권한을 확인하는 규정이므로, 개별수권에 관한 원칙규정(*Grundsatz der Einzelermächtigung*)이기도 하다.⁵⁰⁾ 이 같은 성격을 주 차원에서 보면, 첫째, 연방 권한은 원칙적으로 연방헌법에 규정되어야만 하므로, 연방의 자의적 판단에 의해 주의 자치권을 함부로 침범할 수 없게 만드는 효과를 가져올 수 있으며, 둘째, 실제 연방의 권한이라 할지라도, 그 집행은 주가 하고, 연방제 국가의 특성상 대부분의 국가사무는 연방헌법 제44조 이하에서 연방과 주의 협력에 의해 이뤄지게 되므로 주의 실질적 업무 영역이 확대되는 효과를 가져올 수 있다고 생각된다.

스위스 연방의 국가구성 단계는 앞서 언급한 <그림2>에서처럼 연방-주-게마인데로 구성되어 있고, 여기서 게마인데(*Gemeinde*, 코뮌)는 연방을 구성하는 가장 기초적인 자치단체를 의미한다.⁵¹⁾ 게마인데의 현황 및 구조에 대한 자세한 내용은 자치단체의 입법 및 행정제도 고찰에서 각각 기술하고자 하며, 본 장에서는 연방헌법상 게마인데에 관한 규정의 일반적 해석에 관한 내용을 언급하고자 한다.

스위스 연방헌법 제50조에 따르면 게마인데의 독립성은 주법이 정하는 범위에서 보장되어야 한다고 규정하고 있다(연방헌법 제50조제1항).⁵²⁾ 동 조항에서 말하는 게마인데의

헌법학, 법문사, 2011, 87면

50) ernhard Waldmann/Algelika Spiess, Aufgaben und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat: Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Bern, 2015, S. 5-6면

51) 스위스 연방주의(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.ch.ch/de/demokratie/funktionsweise-und-organisation-de-r-schweiz/der-schweizerische-federalismus/>

52) 법제처, 앞의 책, 2016, 513면

독립성은 게마인데의 자치권을 보장한다는 의미로서 그 범위는 주헌법이 인정한 범위 내에서 보장을 뜻하며, 연방 및 주의 입법자에 의해서도 침해될 수 없는 게마인데의 존속과 자치권에 대한 고유한 보장을 뜻하는 제도보장적 성격(Institutsgarantie)을 갖고 있으며, 입법 및 행정을 포함한 넓은 결정재량을 보유하는 것을 전제로 한다.⁵³⁾

이어서 연방헌법 제50조제2항은 연방은 그 활동에 있어서 게마인데에 미칠 수 있는 결과를 고려해야 한다고 규정하고 있다.⁵⁴⁾ 이와 관련해 보다 구체적인 연방차원의 조치로 언급할 수 있는 것은 스위스 의회법 제141조에 따라, 연방내각이 연방법률을 발의할 때 연방 및 주를 비롯해 게마인데에 미치는 법적·인적·재정적 영향 등을 분석하여 법률안과 함께 연방의회에 제출하도록 하고 있다.⁵⁵⁾

이와 관련해 현재 우리나라에서는 입법과정에서는 지방자치단체에 어떤 영향을 미치는지 구체적으로 분석하는 절차라 마련되어 있지 않다. 입법의 효과가 모든 지방자치단체에게 동등하게 미치고, 실제 입법 후 법률의 집행은 지방자치단체에서 시행하는 것을 고려한다면, 법률안이 확정되기 이전에 지방자치단체에 그와 관련된 충분한 정보를 제공한다는 점에서 스위스식의 주 및 게마인데에 미치는 영향을 분석하는 연방의 입법절차는 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

스위스 연방헌법

- 제50조(게마인데) ① 게마인데의 독립성은 주법률이 정하는 범위에서 보장된다.
- ② 연방은 그 활동에 있어서 게마인데에 미칠 수 있는 결과를 고려한다.
- ③ 연방은 특히, 도시, 도시 주거밀집지역 및 산악지역의 특수한 상황을 고려한다.

출처: 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 513면-514면⁵⁶⁾

53) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 928-929

54) 법제처, 앞의 책, 2016, 513면

55) 배건이, 입법평가 적용사례 연구-스위스 연방사법개정조치에 관한 사후평가를 중심으로, 한국법제연구원, 2012, 28면

56) 세계헌법자료집(법제처, 2016, 513면-514면)에서는 기초행정구역 수준에 해당하는 게마인데를 지방자치단체로 번역하고 있으나, 우리나라에서 지방자치단체는 광역 및 기초자치단체 모두를 포함하여 지방자치단체로 보고

2. 보충성 원칙

지방자치에 관한 국내연구에서는 보충성 원칙을 국가와 지방자치단체 간 사무배분에 관한 “기능분배의 원리”로 언급하고 있는 문헌이 있는 반면,⁵⁷⁾ “사회모델의 의미에서 국가와 사회 및 국제공동체에서 권한을 구성하는 질서에 대한 일반적 구성원리”로 이해하고 있거나,⁵⁸⁾ 나아가 사회보장에 있어서 보충성 개념을 고찰하여 “개인의 자산과 능력을 최대한 발휘하고도 경제적 불안을 해소하지 못한 때 그 부족분을 보충해주어야 한다는 원리”로 기술하고 있는 문헌도 있다.⁵⁹⁾

보충성 원칙의 개념정의를 둘러싼 국내 문헌상 통일적 견해는 찾아볼 수 없었지만, 앞에서 언급한 문헌상에서 ‘보충적’이란 의미는 특정 주체가 필요한 기능을 자력으로 다할 수 없을 때, 이를 다른 주체가 보완해 주는 의미로 표현되고 있었다. 그 주체는 국가 및 지방자치단체 또는 사회 및 개인 모두 가능할 것이다.

따라서 이런 ‘보완성’의 의미에 충실한다면, 지방자치에 있어서 보충성 원칙은 스위스와 같은 연방국가에서는 주와 게마인데가 수행할 수 없는 업무에 대해서만 연방이 수행한다는 연방의 최소개입과 주와 게마인데의 자율성을 침해하지 않은 차원에서 연방사무의 수행이 가능하다는 기준으로 이해할 수 있을 것이다.

현재 스위스 연방헌법은 제5a조에 국가 임무의 보충성 원칙을 표명하고, 그 임무배분과 관련해 제43a조제1항에 연방과 주간 업무배분의 원칙으로서 보충성 원칙을 규정하고 있다(연방헌법 제5a조 및 제43a조제1항).⁶⁰⁾ 그러나 스위스 연방헌법은 보충성 원칙에 대한 근거를 앞의 두 규정 외에도, 주의 주권에 관한 보충성 원칙의 적용을 의미하는 제3조,

있기 때문에, 이후 개념적 혼동을 줄이고 통일적으로 기술하기 위해 독일어 표현인 게마인데를 그대로 사용하고 자 한다.

57) 허영 교수의 저서에 따르면, “보충의 원리는 이처럼 국가와 지방자치단체가 각각 어떠한 기능과 직무를 가져야 하는가를 밝혀주는 이른바 ‘기능분배의 원리’라고 언급하고 있다: 허영, 한국헌법론, 박영사, 2010, 825면

58) 홍성방, 헌법상 보충성의 원리, 공법연구 제36집제1호, 한국공법학회, 2007. 10, 602면

59) 홍완식, 헌법과 사회보장법에 있어서 보충성의 원리, 공법연구 제28집제4호제2권, 한국공법학회, 2000, 184면

60) 법제처, 앞의 책, 2016, 508면 및 512면

그리고 주의 독립성 및 그 임무에 관한 보충성 원칙의 근거로서 제47조제1항 및 제2항을 각각 규정하고 있다(연방헌법 제3조, 연방헌법 제47조제1항 및 제2항).⁶¹⁾

특히 스위스 연방헌법 제5a조처럼 보충성 원칙을 총강 편에 명시적 조문제명을 통해 규정하고 있는 형태는 독일 등과 같은 대륙법계 연방국가와 비교할 때 찾아보기 힘든 규정이다.⁶²⁾ 이처럼 헌법상 보충성 원칙에 관한 많은 명문화 규정을 둔 것은 주가 주도하여 연방국가를 구성한 역사적 경험에서 비롯된 것이며, 이와 더불어 보충성원칙이 연방국가의 구성과 운영에 대한 헌법원리로 작용하고 있기 때문일 것이다.

스위스 연방헌법

제5a조(보충성 원칙) 국가 임무는 보충성의 원칙에 따라 분배되고 수행되어야 한다.
제43a조(국가적 임무의 분배 및 수행 시 적용되는 원칙) ① 연방은 주에 의한 임무 수행이 불가능하거나 확실적인 규제가 요구되는 임무만을 수행한다.

출처: 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 513-514면

61) 법제처, 앞의 책, 2016, 508면 및 513면

62) 법제처, 앞의 책, 2016, 508면 및 254-270면

제3장

자치행정의 제도적 내용

제1절 지방자치단체의 행정조직 및 구성

제2절 지방자치단체의 사무

제3장

자치행정의 제도적 내용

제1절 지방자치단체의 행정조직 및 구성

1. 지방자치단체의 종류 및 현황

앞서 언급한 것처럼 스위스 연방은 크게 연방-주-게마인데의 3단계로 구성된다고 기술하는 것이 일반적이며, 보다 세부적으로 국가 행정단위(Vewaltungseinheit)를 구분할 경우 연방-주-관구(Bezirk)-게마인데 4단계로 보기도 한다.⁶³⁾ 여기서 관구(Bezirk)는 독립성을 갖는 지방자치단체가 아니라 주의 행정기능의 일부를 수행하기 위한 행정구역적 단위가므로,⁶⁴⁾ 스위스 지방자치단체의 개념적 이해를 돕기 위해 간략히 언급하고 주와 게마인테를 중심으로 기술하고자 한다.

(1) 주(Kanton)

스위스 연방은 <표3>에서 볼 수 있듯이, 1291년 우리주(Uri)·옵발덴 (Obwalden) 및 니드발덴(Nidwalden)주·슈비츠주(Schwyz)를 시작으로 1979년 주라주(Jura)에 이르기까지 약 688년이라는 오랜 기간 동안 합의를 통한 가입방식으로 완성되었다.⁶⁵⁾ 스위스 연방헌

63) 스위스 연방에서 운영하는 연방주의 교육 사이트에서도 역시 연방의 구성을 연방-주-게마인테로 보고 있다. 스위스 연방주의(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.ch.ch/de/demokratie/funktionsweise-und-organisation-der-schweiz/der-schweizerische-federalismus/>

64) 이기우, 지방자치단체의 분권화 - 독일의 구역자치제도를 중심으로, 한국지방자치학회보 제16집 제2호, 2006, 149-150면

65) 위키피디아(최종 접속, 2018. 09. 20.), 스위스의 주, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%8A%A4%EC%9C%84%>

법 제1조는 이를 반영하여 연방에 가입된 26개 주에 대해서 구체적으로 열거하고 있다(연방헌법 제1조). 이런 열거규정은 연방에 가입하는 지분국 수를 26개로 한정하겠다는 의미의 제한적 효력규정이 아니라, 26개 주가 모두 동일한 권리와 의무를 갖는다는 주간 지위의 평등(Gleichheit der Kantone)을 선언한 규정이다.⁶⁶⁾ 왜냐하면 26개 주 가운데 다음의 6개 주(옵발덴주, 니드발덴주, 바젤슈타트주, 바젤란트주, 아펜첼 아우서로덴주, 아펜첼 이너로덴주)의 경우 반주(Halbe Kantone)임에도 불구하고 스위스 연방헌법 제1조에 따라 다른 20개 주와 동등한 지위를 보장받을 수 있기 때문이다. 따라서 6개 반주(半州)들도 다른 일반 주와 동일하게 연방을 구성하는 지분국으로서 동등한 자치권을 갖는다.

다만, 이들 6개 반주들은 다음과 같은 사항에 한해 다른 일반 주들과 그 지위에서 차이가 있다. 첫째, 연방헌법 제150조 제2항에 따라 연방상원(Ständerat)의 구성(총 46명) 시 20개의 일반 주들은 각 2명씩을 선출할 수 있지만(총 40석), 반주는 각 1명만(총 6석)을 선출할 수 있다(연방헌법 제130조제2항).⁶⁷⁾ 둘째, 국민투표(Verfassungsabstimmung) 시 6개 반주들은 다른 20개 일반 주들의 2분의 1 투표권을 갖는다는 점이다(연방헌법 제142조 제4항, 제140조 제1항).⁶⁸⁾ 역사적으로 6개 주들이 반주 형태로 연방에 가입한 것은 연방차원의 요청에 의한 것이 아니라, 각 반주들의 정치·문화적 고유성을 그대로 인정할 수 있는 방식을 택하였기 때문이다.⁶⁹⁾ 이처럼 반주들이 갖는 연방에 대한 정치적 권리가 다른 것은 연방제의 특성상 주의 주권은 대의제 민주주의 속에서 연방의 의사결정의

EC%8A%A4%EC%9D%98_%EC%A3%BC

66) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 67-68

67) 법제처, 앞의 책, 2016, 528면

68) 법제처, 앞의 책, 2016, 530면

69) “…….옵발덴주와 니드발덴주는 운터발덴주에 존속하였지만, 지리적인 문제 및 나폴레옹 시대에 존재했던 헬베티아공화국 연방 가입 문제 등으로 갈라져 반주가 되었으며, 바젤슈타트주와 바젤란트주는 이전에 바젤주로 존속하였으나 도시와 농촌 간의 문제, 바젤란트주의 독립 요구로 갈라져 반주가 되었다. 아펜첼이너로덴주와 아펜첼아우서로덴주는 아펜첼주로 존속하였다가 1507년 스위스 종교개혁 때 갈라져 가톨릭교도가 많은 아펜첼이너로덴주와 개신교도가 많은 아펜첼아우서로덴주로 나뉘어 반주가 되었다. 반주는 독자적인 발언권을 가지지 못했으나, 1999년 스위스 연방헌법 개정과 함께 반주(半州)법이 폐지되면서 주의 독자성을 인정받게 되었다…….”(주의 명칭은 표1에 따라 통일함): 위키피디아(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%8A%A4%EC%9C%84%EC%8A%A4%EC%9D%98_%EC%A3%BC

총체로서 투표권이나 의석수를 통해 계량화 할 수밖에 없는 정치적 특성을 갖기 때문에, 연방헌법에 따라 합리적 차별이 존재하는 것이다.

스위스 연방헌법

제142조(과반수 찬성의 필요) ④ 옵발덴, 니드발덴, 바젤슈타트 및 바젤란트, 아펜첼 아우서로덴 및 아펜첼 이너로덴주는 각각 주 투표의 2분의 1 투표권을 갖는다.

제150조(상원의 구성 및 선거) ② 옵발덴, 니드발덴, 바젤슈타트 및 바젤란트, 아펜첼 아우서로덴 및 아펜첼 이너로덴주는 각각 1명의 상원의원을 선출한다. 그 밖의 주는 각 2명의 상원의원을 선출한다.

출처: 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 530면-531면(주의 명칭은 표1에 따라 통일함)

현재 스위스 일부 주에는 행정구역이자 행정단위로서 ‘Bezirk’라는 관구가 총 143개 존재하는데, 우리주, 옵발덴주, 니드발덴주, 글라루스주, 바젤슈타트주, 아펜첼이너로덴주 및 제네바주는 주 자체가 하나의 관구에 해당한다.⁷⁰⁾ 원래 관구는 역사적으로 형성된 행정단위를 스위스 연방구성 시 제도화 한 것으로서, 주처럼 정치적 자율성이 보장되는 자치권을 갖지는 않지만 기능적으로는 주의 헌법 및 지방자치법이 위임하는 범위 내에서 주의 행정업무를 수행한다.⁷¹⁾ 지방행정의 분권화를 통해 대부분 게마인데에 대한 감독업무 등을 수행하기도 하며, 그 법률효과에 대한 책임은 상급 지방자치단체인 주가 지게 된다.⁷²⁾

70) 스위스 연방통계청(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/Institutionelle-gliederungen.html>

71) 스위스 연방통계청(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/Institutionelle-gliederungen.html>

72) 예를 들어, 취리히주에 있는 관구의 경우 주헌법 및 주법률에 따라 게마인데 행정기관(Gemeindebehörde)에 대한 일반적 감독(Aufsicht) 업무, 관구선거, 외국인의 토지취득 등에 관한 사무를 담당하기도 한다: 스위스 취리히주(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://bezirke.zh.ch/internet/justiz_innere/stha/de/bezirke/informationen_ueber_die_bezirke.html

실제 스위스에서 지방자치를 얘기할 때, 다층적으로 본다면 연방과 주 그리고, 주와 게마인데를 중심으로 볼 수 있겠지만, 주권성에 기반 한 자치권의 개념에서 본다면 주가 그 중심이 된다 할 것이다. 주는 우리나라의 광역자치단체에 해당한다고 비교할 수 있으나, 연방제 국가와 단방제 국가는 기본적으로 다른 국가구조를 갖기 때문에 이를 도식적으로 연방은 중앙정부, 주는 광역자치단체, 게마인데는 기초자치단체식으로 비교할 수는 없을 것이다. 다만, 그 권한만을 비교해 본다면, 주 자체적으로 헌법을 제·개정할 수 있고(연방헌법 제51조), 연방입법과정에 법률안을 제안할 수 있는 점을 볼 때 우리나라의 광역자치단체의 권한 보다 훨씬 강한 자치권을 갖는다고 판단된다.

(2) 게마인데

게마인데는 연방을 구성하는 가장 작은 기초자치단체에 해당하며, 현재 스위스에는 총 2222개의 게마인데가 존재하고 있으며, 300여개 이상의 게마인데가 있는 베른주나 보주에서부터 5개 미만의 게마인데가 존재하는 글라루스주나 바젤슈타트주처럼 지역 특성에 따라 게마인데 유형과 수가 매우 다양하다.⁷³⁾ 연방통계청(Bundesamt für Statistik, BfS)이 제시한 통계자료에 따르면, 지속적으로 게마인데 수는 감소추세에 있으며 2001년에서 2018년 사이 총 658개가 줄어들었다.⁷⁴⁾

<표2> 스위스연방 게마인데 감소추이

년도	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
수	2222	2233	2294	2324	2352	2408	2495	2551	2596	2636	2715	2721	2740	2763	2815	2842	2865	2880

출처: 위키피디아(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://de.wikipedia.org/wiki/Politische_Gemeinde, 재인용

73) 스위스 연방통계청(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.4104233.html>

74) 위키피디아(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://de.wikipedia.org/wiki/Politische_Gemeinde

게마인데의 유형은 크게 일반적으로 주입법상의 게마인데를 의미하는 정치적 게마인데(Politische Gemeinde)와 그 외의 기타 다른 게마인데를 의미하는 특수게마인데(Spezialgemeinde)로 구분된다.⁷⁵⁾ 일반적으로 연방국가에서 가장 기본적인 국가구성단위로서 게마인데를 칭할때는 정치적 게마인데가 그 중심에 놓여지게 된다.

게마인데의 세부적 유형은 각 주의 게마인데법에서 인정하는 범위에 따라 달라질 수 있지만, 일반적으로 정치적 게마인데에는 주민게마인데(Einwohnergemeinde)와 혼합게마인데(Gemischte Gemeinde) 등을 말하고, 특수게마인데에는 게마인데의 설립목적에 따라 그 기능이 달라지는 시민게마인데(Bürgergemeinde), 교회게마인데(Kirchgemeinde), 삼림게마인데(Waldgemeinde), 게마인데연합(Gemeindeverbände), 홍수방지단체(Schwellekorporationen) 등을 언급할 수 있다.⁷⁶⁾ 이들 게마인데의 권한에 유형 및 역할에 대한 보다 정확한 예를 위해 베른주 게마인데법을 언급하여 기술하고자 한다.⁷⁷⁾

주민게마인데는 현재 해당 지역에 거주하고 있는 스위스 시민권자이자, 해당 게마인데 주민투표권을 갖고 있는 사람들로 구성되는 게마인데를 말하고, 이와 달리 시민게마인데는 그 구성원이 “스위스 시민권자로서 그 게마인데에 대한 고향연고권(Heimatrecht)”을 갖는 사람들로 구성된 게마인데를 말하고, 혼합게마인데는 양자가 섞인 유형을 의미한다.⁷⁸⁾

베른주 게마인데법 제110조에 따르면, 주민게마인데는 다른 게마인데가 이행하는 업무를 제외한 모든 업무를 이행한다고 규정하고 있는데, 이를 통해 포괄적 업무를 수행하는 가장 일반적 형태의 정치적 게마인데임을 알 수 있다(베른주 게마인데법 제110). 이어서 베른주 게마인데법 제112조에 따르면, 가용가능한 자원에 따라 공익(Wohl der Allgemeinheit) 목적으로 활동하는 조직임을 명시하고 있으며, 재산관리·전통적으로 계승되는 업무 및 주민게마인데가 이행하지 않는 업무 등을 이행한다고 규정되어 있다(베른주 게마인데법 제112조). 동 법에 따르면, 혼합게마인데는 지역에 하나 이상의 시민게

75) Ueli Friederich, Gemeinderecht, Bern, 2018, S. 6

76) Ueli Friederich, a.a.O., S. 6-7

77) 베른주 게마인데법(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1406>

78) 안권욱, 앞의 글, 191면

마인테와 주민게마인테가 결합한 형태로, 주민게마인테와 동일한 규정이 적용되며, 동일한 업무를 이행하며 추가적으로 시민재산 관련 규정에 따라 이를 관리하는 업무를 수행한다(베른주 게마인테법 제118조 및 제119조).

교회게마인테의 경우, 베른주 게마인테법 제126조에 따르면 교회법의 적용되며, 그 권한은 이들의 대표기구인 교회게마인테총회의 업무사항을 보면 알 수 있는데, 교회게마인테의 가입과 탈퇴, 그리고 개별교회와의 협력권, 탈퇴 시 재산법적 영향 등과 관련된 업무를 수행한다(베른주 게마인테법 제126조 및 제128조). 홍수방지단체의 경우 수력공학법(Wasserbaugesetzgebung)상의 업무 및 관련 조성과 그 재정관리를 감독권을 갖는 것을 알 수 있다(베른주 게마인테법 제136조). 게마인테연합은 2개 이상의 게마인테로 구성된 공법상 단체로 하나 또는 2개 이상의 게마인테나 그 지역의 업무를 수행할 수 있으며, 일반적으로 연합에 가입한 게마인테의 권리와 의무를 행사할 수 있으나, 세금을 징수할 수는 없다(베른주 게마인테법 제130조 및 제131조).

스위스 연방헌법 제50조제1항에 따라 게마인테의 자치권은 연방헌법이 보장하지만(Bestandsgarantie) 자치권의 범위는 주법에 따라 결정된다(연방헌법 제50조제1항).⁷⁹⁾ 그러나 게마인테 자치권의 범위와 한계가 주법에 따라 결정된다고 할지라도, 보충성 원칙(연방헌법 제5a조)에 따라 게마인테 역시 국가사무를 수행하는 가장 기초적인 행정단위로서 자치권의 본질적인 내용은 보장받기 때문에, 주가 일방적으로 게마인테의 통·폐합을 결정하거나 과도하게 자치권을 제한할 수는 없다.⁸⁰⁾

스위스 연방헌법

제50조 ① 게마인테의 독립성은 주법률이 정하는 범위에서 보장된다.

출처: 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 513면

79) 법제처, 앞의 책, 2016, 513면

80) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 929

<표3> 스위스연방의 26개 주 및 게마인데 현황

Nr.	주(Kanton)	가입연도	인구	면적km ²	공용어	Bezirk	게마인데	
1	취리히(Zurich)	1351	1,487,969	1,729	독일어	12	166	
2	베른(Bern)	1353	1,026,513	5,959	독일어, 프랑스어	10	347	
3	루체른(Luzern)	1332	403,397	1,493	독일어	6	83	
4	우리(Uri)	1291	36,145	1,077	독일어	1	20	
5	슈비츠(Schwyz)	1291	155,863	908	독일어	6	30	
6	옵발덴 (Obwalden)	운터발덴 (Unterwalden)	1291	37,460	491	독일어	1	7
7	니드발덴 (Nidwalden)		1291	42,556	276	독일어	1	11
8	글라루스(Glarus)	1352	40,147	685	독일어	1	3	
9	추크(Zug)	1352	123,948	239	독일어	1	11	
10	프리부르(Fribourg)	1481	311,914	1,671	프랑스어 독일어	7	136	
11	솔로투른(Solothurn)	1481	269,441	791	독일어	10	109	
12	바젤슈타트 (Basel-Stadt)	바젤 (Basel)	1501	193,070	37	독일어	1	3
13	바젤란트 (Basel-Landschaft)		1501	285,624	518	독일어	5	86
14	샤프하우젠 (Schaffhausen)	1501	80,769	298	독일어	6	26	
15	아펜첼 아우서로덴 (Appenzell Ausserrhoden)	아펜첼	1513	54,954	243	독일어	3	20

Nr.	주(Kanton)	가입연도	인구	면적km ²	공용어	Bezirk	계마 인테
16	아펜첼 이너로덴 (Appenzel Innerhoden)	1513	16,003	173	독일어	1	6
17	장크트 갈렌 (St.Gallen)	1803	502,552	2,026	독일어	8	77
18	그라우뷘덴 (Graubunden)	1803	197,550	7,105	독일어, 레토로만어 이탈리아어	11	108
19	아르가우(Aargau)	1803	670,050	1,404	독일어	11	212
20	투르가우 (Thurgau)	1803	269,731	991	독일어	5	80
21	티치노(Tecino)	1803	354,375	2,812	이탈리아어	8	115
22	보(Vaud)	1803	784,822	3,212	프랑스어	10	309
23	발레(Valais)	1815	339,176	5,224	프랑스어 독일어	13	126
24	뇌샬렐(Neuchâtel)	1815	178,567	803	프랑스어	1	31
25	제네바(Geneva)	1815	495,325	282	프랑스어	1	45
26	주라(Jura)	1979	73,122	838	프랑스어	3	55

출처: 위키피디아(최종 접속, 2018. 09. 20.), 스위스의 주,
https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%8A%A4%EC%9C%84%EC%8A%A4%EC%9D%98_%EC%A3%BC
 토대로 재구성⁸¹⁾

81) 동 사이트와 더불어 스위스 연방통계청 사이트를 통해 Bezirk 및 계마인테수를 최근 현황을 반영하여 재구성하였다: 스위스 연방통계청(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittshemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/Institutionelle-gliederungen.html> 및 스위스 연방통계청(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.4104233.html>

2. 주의 행정조직 구성 및 운영

지금까지 전반적인 지방자치단체 현황에 관한 개괄적인 사항을 기술하였다면, 이하에 서는 스위스 지방자치제도의 운영 및 실재를 보다 구체적으로 보여주기 위해 베른주 및 뵘니겐 주민계마인데(Einwohnergemeinde Bönigen Gemeindefassung)의 사례를 중심으로 기술하고자 한다.⁸²⁾

(1) 주 기관구성과 주민참여

지방자치단체인 주의 조직 역시 연방의 구성처럼 입법·사법·행정기관으로 구분되며, 행정기관은 주지사 및 주내각 및 주정부 산하의 공공기관을 말한다. 주내각 및 주의회는 주민선거를 통한 직접민주주의 방식을 통해 구성된다.⁸³⁾

이 같은 주민의 정치적 권리, 즉 참정권에 대한 보장은 스위스 연방헌법이 보장하는 사항이며, 각 주헌법 및 주선거법에 따라 주의 특성을 반영하여 적합하게 규정할 수 있음 역시 연방헌법이 보장하는 내용이다(연방헌법 제34조).⁸⁴⁾ 또한 주민의 정치적 권리 행사와 관련해서는 스위스 연방헌법 제136조제1항은 연방차원의 참정권 행사에 관한 연령기준이 만18세 이상임을 규정하고 있다.⁸⁵⁾ 동 조항을 주의 선거자치에 관한 측면에서 본다면, 연방선거에만 효력을 갖는 규정일 뿐, 주는 주헌법 및 주선거법에 따라 선거연령을 자율적으로 규정할 수 있다는 의미로 해석될 수 있다. 실제로 스위스 대부분의 주에서는 만 18세 이상의 주민에게 선거권이 인정되지만, 글라루스주에서는 만 16세 이상의 주민에게도 선거권이 인정되고 있다.⁸⁶⁾ 이처럼 연방차원의 선거제도 통일성이 요청됨에

82) 실제 사례분석 대상을 베른주와 뵘니겐 주민계마인데로 선택한 것은 다른 주에 비해, 주헌법 및 계마인데조례 그리고 주의 계마인데 관련 지침 및 연구 등과 관련된 문헌이 체계적이고 손쉽게 접근 가능했기 때문일 보편적 사례로서 이들 지역을 선택할 것일 뿐, 지방자치제도 운영이 다른 주나 계마인데에 비해 비교우위에 있다고 판단하여 선택한 것이 아님을 밝히는 바이다.

83) 안성호, 분권과 참여 - 스위스의 교훈, 다운샘, 2005, 73-78면

84) 법제처, 앞의 책, 2016, 511면

85) 법제처, 앞의 책, 2016, 529면

86) 글라루스주헌법 제56조(선거권의 전제) ① 모든 스위스인은 칸톤과 계마인데에 거주하고 16세 이상인 경우에

도 불구하고, 주헌법 및 주선거법에 따라 선거제도의 구성을 달리할 수 있도록 한 점은 주의 정치적 자율성을 존중하는 스위스식 지방자치제도의 특성을 보여주는 측면이라 할 것이다.

글라루스주 헌법

제34조 ① 참정권(Politische Rechte)은 보장된다.

② 참정권의 보장은 시민의 자유로운 의사형성과 시민의 확고하고 정확한 의사표현을 보호한다.

제39조 ① 연방은 연방차원에서 참정권 행사를 규정하고, 주는 주 또는 게마인데 차원에서의 참정권을 규정한다.

제136조 ① 만18세 이상의 모든 스위스 국민은 정신질환과 심신미약으로 인한 행위무능력자 외에는 연방에 관한 참정권을 가진다. 모든 사람은 동등한 정치적 권리와 의무를 가진다.

출처: 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 511면, 513면 및 529면

(2) 주행정기관의 종류 및 운영

주내각은 연방내각이 연방의회 양원합동회의에서 선임되는 간선제 구성방식과는 달리, 주민선거를 통한 직선제 방식을 통해 한층 민주적 정당성을 구현하는 방식으로 구성되고, 주내각의 구성인원은 5명에서 9명까지 각각 그 주의 규모 및 주헌법 및 주선거법에 따라 다르며, 임기 역시 4년에서 5년으로 각각 달리 규정하고 있다.⁸⁷⁾ 예를 들어 주지사의 경우 직선제 방식을 취하는 경우도 있으며(베른주 헌법 제84조제1항),⁸⁸⁾ 주내각의 각료만 직선제로 구성하고 그 중에 1인에 대해 주의회가 주내각대표(Präsident)를 임명하기도 한다(주라주 헌법 제93조 및 제94조).⁸⁹⁾

는 선거권을 갖는다: 글라루스주헌법(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19880090/index.html>

87) 안성호, 앞의 책, 2005, 77-78면

88) 주의 대표에 대한 선출방식에 대한 차이가 존재하므로 이를 구분하기 위해, 주민직선을 통해 선출되는 주의 대표에게는 주지사, 주의회에 의해 임명되는 간선방의 경우 주대표로 기술하고자 한다.

89) 주라주 헌법(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19770054/2017061200/00/131.235.pdf>

이 같은 구성의 실제 운영과 관련해 베른주를 살펴보면, 현재 7명의 주민선거를 통해 선출된 각료가 중심이 된 주내각(Regierungsrat)이 구성되어 있으며(베른주 헌법 제84조제1항), 임기는 4년이다(베른주 헌법 제72조 및 제85조). 실제 이들 각료들은 주의 경제·문화법무·보건장관 등을 역임한다.⁹⁰⁾ 다만, 주지사(Regierungspräsident)는 이들 각료와는 달리 주의회가 선출하는 방식이다(베른주 헌법 제77조제1항제b호).⁹¹⁾ 또한 주내각 구성에 대해서 베른주 헌법 제84조제2항에 따르면, 베른주 내에 위치한 주라지역에 대해 내각 구성 시 1석을 의석수를 보장하도록 규정하고 있다. 이는 앞서 언급한 것처럼 스위스 연방내각 구성방식과 동일하게 주내각구성 시 지역대표성을 고려하여 산악지역인 주라지역에 대한 의석수를 확보할 수 있도록 주차원에서 배려한 규정이다. 또한 베른주의 3개의 관구(Courtelary, Moutier 또는 La Neuveville)에 거주하는 프랑스어를 사용하는 주민들이 유권자로서 이 선거에 참여할 수 있다고 규정하여, 언어권별 대표성 강화를 위한 조치도 동시에 취하고 있음을 확인할 수 있다(베른주 헌법 제84조제2항).

3. 게마인데 행정기관의 구성 및 운영

(1) 게마인데 기관구성과 주민참여

주가 입법·사법·행정에 관한 전권적 의미의 자치권을 갖고 있다면, 게마인데는 스위스 연방헌법 제50조제1항에 따라 주법이 정한 범위 내에서 자치권을 갖는다.⁹²⁾ 게마인데에 관한 입법은 주 입법권의 영역이므로, 주별로 게마인데법(Gemeindegesetz)을 제정하여 게마인데의 조직 및 재정 그리고 감독 등에 관한 사항을 규율하고 있다.⁹³⁾

90) 베른주내각(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://www.r.r.be.ch/rr/de/index/der_regierungsrat/der_regierungsrat.html

91) 베른주내각(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://www.r.r.be.ch/rr/de/index/der_regierungsrat/der_regierungsrat.html

92) 법제처, 앞의 책, 2016, 513면

93) 예를 들어, 취리히주 게마인데법은 총 181개 조문으로 구성되어 있고, 제1편 일반규정, 제2편 조직, 제3편 사무위임 및 협력, 제4편 예산, 제5편 게마인데의 존속과 영역의 변경, 제6편 감독 및 법적 보호, 제7편 결과규정 순으로 규정하고 있다. 취리히주 게마인데법(최종 접속, 2018. 09. 20.), [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/EF969FC4C63B0618C12581DE00298862/\\$file/131.1_20.4.15_99.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/EF969FC4C63B0618C12581DE00298862/$file/131.1_20.4.15_99.pdf)

주계마인데법에서 정한 계마인데의 자치권은 주와는 달리 입법권 및 행정권만이 인정된다.⁹⁴⁾ 계마인데의 자치권 행사가 스위스 연방헌법 제5a조 보충성 원칙에 따라 넓은 결정재량을 갖는다 할지라도,⁹⁵⁾ 이는 주법의 위임된 범위 내에서 행사 가능한 것이므로 주의 자치권과는 그 독립성의 범위가 다르다. 예를 들어, 베른주 계마인데법 제3조에서는 계마인데의 자치권은 보장되며, 그 범위는 주법 및 연방법에 따라 정해진다고 규정하고 있으며, 주법은 계마인데에게 가능한 폭넓은 행위재량(Handlungsspielraum)을 부여해야 한다고 정하고 있다.⁹⁶⁾ 이어서 자치권의 보장내용과 관련해, 동법 제4조에서는 계마인데의 존속, 구역, 재산을 보장한다고 규정하고 있다(베른주 계마인데법 제4조).

계마인데 자치권의 제도보장 내용과 관련해, 스위스 연방헌법 및 주계마인데법이 말하는 계마인데의 존속보장이라는 의미는 주가 구체적 이유 없이 일방적으로 계마인데의 설립 및 통·폐합을 결정할 수 없다는 뜻이다.⁹⁷⁾ 이에 따라 대부분의 주계마인데법에서 계마인데의 설립 및 통·폐합에 관한 요건 및 절차규정을 두고 있다.⁹⁸⁾ 베른주의 경우, 주내각의 의결을 통해 계마인데 설립 또는 해체하거나 계마인데의 구역을 변경할 수 있으나 그 의결에 앞서 해당 계마인데의 의견을 반드시 청취해야만 한다고 규정하고 있다(베른주 계마인데법 제4조제2항). 또한 계마인데 해체나 구역 변경은 계마인데의 동의가 필요하다는 점을 명확히 밝히고 있다(베른주 계마인데법 제4조제4항제1문). 여기서 동의란 계마인데 설립 및 통·폐합 그리고 구역변경에 관한 사항에 대한 주민투표 결과, 계마인데 주민의 다수가 찬성한 경우를 말한다. 계마인데의 통합을 주차원에서 지시하는 경우에도 계마인데가 반대하는 경우에는 주의회를 통해서만 통합에 관한 지시가 가능하며 그 요건을 다음과 같이 구체화 하고 있다(베른주 계마인데법 제4i조). 주차원의 통합지시

94) 안성호, 스위스연방민주주의연구, 대영문화사, 2001, 323면

95) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 928-929

96) 베른주 계마인데법(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1406>

97) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 930

98) 예를 들어, 취리히주 계마인데법 제5편 제151조부터 162조에서는 계마인데 존속의 변경, 칸톤의 지원, 계마인데 영역변경에 관해 규정하고, 실제 변경하려는 경우 그 절차와 요건, 칸톤내각 및 칸톤의회 그리고 해당 계마인데 주민총회의 권한에 대해 규정하고 있다. 취리히주 계마인데법(최종 접속, 2018. 09. 20.), [http://www2.zhlex.zh.ch/app/zhlx_r.nsf/0/EF969FC4C63B0618C12581DE00298862/\\$file/131.1_20.4.15_99.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/app/zhlx_r.nsf/0/EF969FC4C63B0618C12581DE00298862/$file/131.1_20.4.15_99.pdf)

는 첫째, 게마인테의 재무제표에서 계속해서 결손금이 발생하고 중기적으로 예산제도의 개선이 불가능한 경우, 둘째, 주요 관직이나 행정직이 장기간 공석으로 남아있어 업무수행능력(Handlungsfähigkeit)을 보장할 수 없는 경우, 셋째, 연방·주·주교회연합이 주요 게마인테 업무 이행에 관해 내린 지침을 장기간 이행하지 않는 경우에만 가능하다(베른주 게마인테법 제44조제1항).

게마인테의 조직구성에 관한 사항은 주-게마인테 간 행정업무를 위한 조직체계를 구성하는 중요한 집행체계를 이루게 되므로 주게마인테법에서 기본적인 원칙을 정하고 있다. 예를 들어, 베른주 게마인테법에서는 상위법의 틀에서 게마인테에 조직고권(Organisationshoheit)이 부여된다고 규정하고(베른주 게마인테법 제9조), 게마인테의 기관 유형에 대해서 열거하고, 각 기관별 관할권에 대해서는 게마인테 조례로 정하도록 하고 있다(베른주 게마인테법 제10조).⁹⁹⁾

일반적으로 게마인테의 기관 구성은 크게 다음 2가지 형태로 구분되는데, 먼저 제1유형은 유권자(Stimmberechtigten), 게마인테 집행부(Gemeinderat), 게마인테 총회(Gemeindeversammlung)로 구성되고, 제2유형은 유권자(Stimmberechtigten), 게마인테 집행부(Gemeinderat) 및 게마인테 의회(Gemeindeparlament 또는 Grosser Gemeinderat)로 구성되고, 대부분 독일어권 주에서는 제1유형이 프랑스어권 주에서는 제2유형 형태를 띠고 있다고 한다.¹⁰⁰⁾

99) 베른주 게마인테법 제9조 조직고권(Organisationshoheit) 상위법의 틀에서 게마인테에 조직고권이 부여된다.

제10조 ① 게마인테는 기관을 통해 행동한다.

② 게마인테 기관은 아래와 같다.

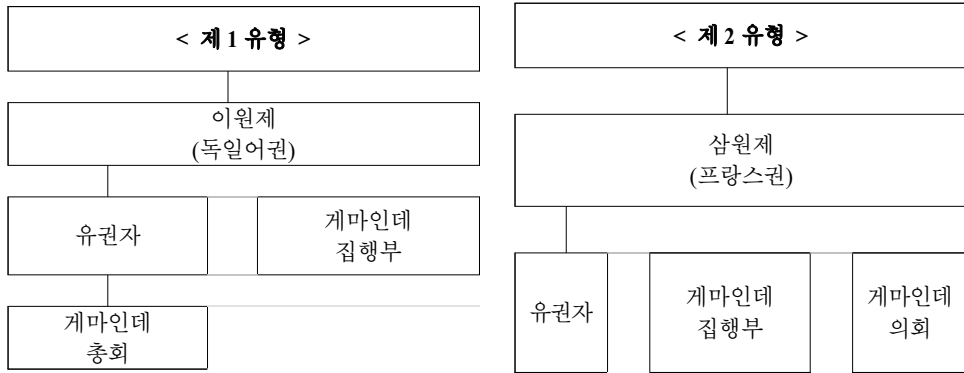
a. 유권자(Stimmberechtigten)
b. 게마인테 의회(Gemeindeparlament)
c. 게마인테 집행부(Gemeinderat)와 결정권한이 있는 게마인테 집행부 위원
d. 회계감사 업무 위임을 받은 부서
e. 결정권한이 있는 위원회(Kommissionen)
f. 게마인테를 대표하는 사람

③ 조직조례(Organisationsreglement)는 어떤 조건에서 제3자가 게마인테 정부의 책임 하에 기관으로서 활동할 수 있는지 명시한다.

제11조 게마인테는 유권자, 의회, 게마인테 정부에 부여된 권한의 핵심을 조직조례에 명시한다.

100) 안성호, 앞의 책, 323-325면

<그림3> 게마인데 기관구성 유형



출처: 안성호, 스위스연방민주주의연구, 대영문화사, 2001, 323-325면의 내용을 그림으로 재구성

양자의 가장 큰 차이는 입법기능을 게마인데 총회가 수행하느냐, 아니면 게마인데 의회를 통해 수행하느냐에 따라 주민의 직접 참여 여부가 달라진다는 점이다. 게마인데 총회는 1년에 4~5회 개최되며, 게마인데 유권자들이 직접 참여하여 게마인데의 조례에서부터 주민투표 실시·예산결정에 이르기까지 지역의 중요사항을 결정하는 의결기구이다.¹⁰¹⁾ 연방의 가장 기초단위에 해당하는 게마인데에서부터 주민이 직접 참여하여 지역의 현안과 정치적 사안에 대해 결정할 수 있다는 점은 지방자치제도의 민주적 운영을 통한 자치실현(Autonoverwirklichung)이란 측면에서 중요한 가치를 갖는다 할 것이다.

이어서 주민의 정치적 권리와 관련해, 유권자는 게마인데 최상위의 기관으로서, 시민권(Bürgerrecht)을 갖는 주민(Einwohner)을 말한다(베른주 게마인데법 제12조 및 제13조). 시민권(Bürgerrecht)에 관한 사항은 스위스 연방헌법 제38조 및 제39조에 따라 연방의 권한이지만, 주 역시 연방법이 정한 범위 내에서 주의 특성에 따라 주법으로 별도의 사항을 정할 수 있다.¹⁰²⁾ 나아가 스위스 연방헌법 제37조는 게마인데와 주의 시민권을 갖는 자가

101) 안권욱, 앞의 글, 191면

102) 스위스 연방헌법 제38조 ① 연방은 혈통, 혼인 및 입양에 의한 국적 및 시민권 취득과 상실에 관하여 정한다. 그리고 연방은 다른 원인에 의한 스위스국적의 상실 및 국적의 회복에 관해서도 규정한다.

스위스 시민권을 갖는다고 규정하고 있고,¹⁰³⁾ 「스위스 시민권에 관한 연방법률(Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht)」 제15조제2항에 따르면, 주법으로 유권자 총체인 게마인데 총회가 시민권청구(Einbürgergesuch)에 대해 결정할 수 있다고 규정하고 있다.¹⁰⁴⁾ 실제 베른주 게마인데법에서는 시민게마인데가 게마인데 시민권 보장 또는 부여를 관할한다고 정하고 있어(베른주 게마인데법 제112조제2항제b호), 시민권 부여여부가 게마인데의 주요권한임을 다시 한 번 확인할 수 있었다.¹⁰⁵⁾

게마인데 총회가 의사결정기구로서 지방자치제도 운영 시 주민참여를 기관운영적 측면에서 실현한다면, 유권자를 게마인데 기관의 최상위에 놓았다는 점은 해당 지역의 정치적 의사결정을 위한 가장 중요한 주체로 인식하고 스위스 지방자치제도의 뿌리가 직접민주주의에 있음을 실질적으로 보여주고 있다고 판단된다. 나아가 시민권취득과 관련해, 해당 지역주민의 의사를 반영하여 장기적 관점에서 지역의 사회적 통합을 원활히 할 수 있다는 장점 또한 존재한다고 판단된다.

제39조 ① 연방은 연방차원에서 참정권 행사를 규정하고, 주는 주 또는 게마인데 차원에서의 참정권을 규정한다.
: 법제처, 앞의 책, 2016, 511-512면

103) 스위스 연방헌법 제37조 ① 게마인데와 주의 시민권을 가진 사람은 스위스 시민권을 가진다.

② 누구든지 그 시민권을 이유로 우대받거나 불리한 처우를 받지 아니한다. 다만, 주법률에서 별도로 규정하는 경우를 제외하고는 시민 및 단체에서의 참정권을 조정하고 이들의 재산 분배를 조정하기 위하여 이 원칙에서 예외가 있을 수 있다

: 법제처, 앞의 책, 2016, 511면

104) 스위스 시민권에 관한 연방법률(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092990/index.html>

105) 베른주 게마인데법 제111조 ① 칸톤의 시민권법(Kantonale Bürgergesetzgebung)이 게마인데 시민권(Gemeindegemeinschaft)을 규정한다.

제112조 ① 시민 게마인데는 게마인데로 조직한 시민을 의미한다. 이들은 가용 가능한 자원에 따라 공익(Wohl der Allgemeinheit)을 위해 활동한다.

② 시민게마인데는 아래 사항을 관할한다.

- a. 시민권의 형태로 게마인데 시민권 보장 또는 부여
- b. 과거부터 이어져 내려온 전통적인 업무 이행
- c. 재산관리
- d. 특별 규정으로 위임된 업무 이행

3. 그 밖에 시민 게마인데는 주민 게마인데나 마을 게마인데(Unterabteilungen)가 이행하지 않는 업무를 이행한다.

(2) 게마인데 행정기관의 종류 및 운영

게마인데의 행정을 책임지는 주요기관으로 게마인데의 장(Gemeindepräsident)과 게마인데 집행부(Gemeinderat)를 언급할 수 있다.

게마인데를 대표하는 게마인데의 장(Gemeindepräsident)은 주민이 직접 선출하는 방식을 취하며,¹⁰⁶⁾ 임기는 각 게마인데에 따라 다르고 일부 게마인데에서는 연임제한 규정을 두기도 한다.¹⁰⁷⁾ 게마인데 총회가 설립되어 있는 게마인데에서는 게마인데의 장이 총회 의장(Vorsitz) 역할을 역임하기도 한다.¹⁰⁸⁾

게마인데 집행부(Gemeinderat)는 일정 수의 행정위원들로 구성되며, 유권자가 직접 선거를 통해 선출하는 방식이 있고, 게마인데 의회를 통해 간선하는 방식이 있는데,¹⁰⁹⁾ 그 임기는 게마인데 조례로 정하기 때문에 각각 다르다. 게마인데 집행부 역시 협의민주주의적 전통에 따라 합의제 방식으로 운영되며, 주게마인데법 및 게마인데조례를 통해 조직구성 및 의결절차 및 방식에 대해 구체적으로 정하고 있다.¹¹⁰⁾ 게마인데 집행부 위원들은 주내각의 각료와 같은 지위이므로 그 이하에 집행을 담당하는 행정부서가 존재하며, 위원회(Kommission)형태로 구성되기도 한다.¹¹¹⁾

106) 뵘니겐 게마인데조례 제15조 4년 임기로 게마인데의 장과 게마인데 집행부의 기타 의원 및 상임 위원회 위원 그리고 감사기구를 선출한다: 뵘니겐 게마인데조례(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://www.boenigen.ch/images/files/dokumente/einwohnergemeinde/PDFs/Reglemente/101.1_gemeindeordnung_1.pdf

107) 뵘니겐 게마인데조례 제16조 ① 게마인데 장의 4년 임기는 최대 3번으로 제한된다. 게마인데 집행부에서 위원이나 부의장으로 활동한 기간은 포함하지 않는다.

② 게마인데 집행부의 다른 위원과 상설위원회 위원의 4년 임기 또한 총 3번으로 제한된다. 위원회 의장의 위원회 위원 활동 기간은 임기에 포함된다. 선거 및 투표위원회 위원에는 임기 제한을 적용하지 않는다.

108) 안권욱, 앞의 글, 195면

109) 안성호, 앞의 책, 332면

110) 베른주 지방자치법 제24조 ① 게마인데는 의회를 구성할 수 있다.

② 조직조례가 게마인데 의회의 관할권, 의원수, 임기기간을 정한다.

③ 의원수는 30명 이하여야 한다.

제26조 ① 조직조례가 게마인데 집행부 위원수를 결정한다.

② 게마인데 집행부는 최소 3명의 위원으로 구성된다. 남성과 여성 간 성비를 적절하게 고려해야 한다.

111) 예를 들어, 베른주 베아텐베르크 주민게마인데, 게마인데 집행부(Gemeinderat) 조직도를 살펴보면, 안전, 건축 및 에너지 공급 등과 관련해서는 위원회가 설치되어 있음을 확인할 수 있다: 베아텐베르크 주민게마인데(최종 접속, 2018. 09. 20.), <http://www.beatenberg.ch/de/Behoerde/Organigramm>

게마인데 행정기관의 실제 운영에 대해, 베른주 정치적 게마인데에 해당하는 뵈니겐 주민게마인데 조례(이하 뵈니겐 게마인데조례)를 살펴보면 다음과 같다. 뵈니겐 게마인데 조례 제10조에서는 게마인데를 구성하는 기관 가운데 게마인데 집행부와 게마인데행정 기관(Behörde)으로서 위원회를 언급하고 있다. 게마인데의 장 및 게마인데 집행부는 주민들이 직접 선출하며, 임기는 4년이며 최대 3번까지 연임가능하다(뵈니겐 게마인데조례 제14조 및 제16조). 게마인데 집행부는 게마인데의 장(을 포함해 7명의 위원으로 구성된다(뵈니겐 게마인데조례 제14조 및 제16조). 게마인데 집행부 산하에 4개의 상설위원회(선거 및 투표위원회, 교육 및 문화위원회, 안전위원회, 국민경제위원회)가 존재한다(뵈니겐 게마인데조례 제49조). 이들 상설위원회(Ständige Kommission)는 유권자가 직접 선거로 뽑지 않는 경우에는 게마인데 집행부가 선출하며, 선거 및 투표위원회만 9명으로 구성되고 나머지는 모두 5인의 위원으로 구성된다(뵈니겐 게마인데조례 제45조, 제50조제1항 및 제49조제1항). 이 외에도 유권자가 게마인데 총회에서 직접 선출하거나 게마인데 집행부가 선출하는 방식에 따라 특정 업무를 관할하는 비상설위원회를 설립할 수 있다(뵈니겐 게마인데조례 제45조 및 제52조). 다수대표제에 의해 선출된 집행부위원이 임기 중 사임할 경우에는 나머지 임기 동안 업무를 이행할 이행을 선출하는 보권선거를 실시하도록 규정하고 있다(뵈니겐 게마인데조례 제15조제2항).

제2절 지방자치단체의 사무

1. 사무배분의 기준 및 원칙

연방-주-게마인데 간 사무배분에 관한 사항은 스위스의 지방자치제도를 이해하는데 가장 중요한 요소일 것이다. 연방주의 및 법치국가의 원칙에 따라 연방의 모든 사무는 법적 근거를 요하므로, 사무배분은 결국 각 연방-주-게마인데 간 관할권의 문제이며 그 구분은 관할영역(Bereich)별로 입법을 통해 구체화 된다. 연방과 주간의 사무배분에 관해서는 연

방헌법 및 연방법에 규정하며, 주와 게마인데의 사무배분에 대해서는 주헌법 및 주법과 주게마인데법에서 정하게 된다.

다만, 이 같은 권한배분 방식은 실제 국가사무와 자치사무의 구분에 대해 우리나라 지방자치법 제9조 및 제10조처럼 일괄적으로 정하고 있는 형태가 아니고, 연방헌법 및 연방법, 주헌법 및 주법, 게마인데 조례에 따라 각각 달라지며, 국가위임사무의 유형별 구분(기관위임과 단체위임)은 관련 규정을 통해서도 명확히 구분되지 않기 때문에 대부분 권한다툼이 있는 경우 법원의 해석에 따른다. 때문에 본 보고서에서는 앞서 언급한 관련 법령 가운데 연방-주-게마인데 간 권한배분에 관한 규정들을 중심으로 사무배분에 관한 사항을 기술하고자 한다. 다음의 내용에서 연방과 주, 주와 게마인데를 구분한 것은 별도의 사무배분 원칙이 존재하는 것이 아니라, 연방헌법 및 주헌법에 따라 각 국가구성 단위별 관계에 따라 사무배분의 구조를 보여주기 위한 구분일 뿐이다.

(1) 연방과 주

연방과 주의 사무배분에 관한 기준 및 법적 근거는 스위스 연방헌법 제3조 및 제42조이다. 연방헌법 제3조에서 “연방이 위임하지 않는 한, 모든 권리(Rechte)를 행사한다.”고 한 것은,¹¹²⁾ 주의 관할권(Zuständigkeit)이 연방헌법에 따라 보장된다는 의미이다.¹¹³⁾ ‘권한(Kompetenzen)’이란 개념 대신 권리(Rechte)란 표현을 사용한 것은 주권은 관할권(Zuständigkeit)뿐 아니라 권한행사(Kompetenzausübung), 즉 사무(Aufgaben)를 이행하는데 필요한 근본적인 고권(Hoheitsrechte)을 의미한다는 점을 분명히 명시하고자 했기 때문이다.¹¹⁴⁾ 연방헌법에 명시적으로 연방의 관할임을 명시하지 않는 한 주의 관할권이 인정된다.

112) 법제처, 앞의 책, 2016, 508면, 512면 및 529면

113) Bernhard Waldmann/Algelika Spiess, Aufgaben und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat: Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Bern, 2015, S. 5

114) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 83-84

스위스 연방헌법

제3조(주) 각 주는 연방헌법에 의하여 제한되지 아니하는 한 주권을 가지며, 연방에 맡기지 아니한 모든 권리를 행사한다.
제42조(연방의 임무) 연방은 연방헌법에 의하여 주어진 임무를 수행한다.

출처: 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 508면, 512면 및 529면

연방헌법상 연방권한을 명시적으로 부여하는 방식은 연방헌법 제60조처럼 소관분야를 구분하거나,¹¹⁵⁾ 제122조처럼 법적 분야를 특정하여 규정하는 방식을 취한다.¹¹⁶⁾ 그러나 이때에도 입법·사법·행정 등과 같은 일부 국가기능에만 한정하여 관할권을 인정할 수 있으며, 또 전체 영역 내에서 특정 부분이나 특정대상에 대한 단편적 권한(fragmentarische Regelungskompetenzen)만을 가지기도 하고, 원칙적 입법권한(Grundsatzgesetzgebungskompetenzen)처럼 연방이 기본원칙만을 정할 수 있는 경우도 있다.¹¹⁷⁾ 이런 연방의 입법관할과 관련해 연방헌법은 다음 4가지 유형으로 연방의 입법권한을 구분하여 규정하고 있다.¹¹⁸⁾ 주의 입장에서 보면, 국가사무의 수많은 영역 가운데 연방이 포괄적 규정권한(umfassende Regelungskompetenzen)을 갖지 않고, 기능적으로 입법권한이 제한된 부분은 모두 주의 사무영역이 된다 할 것이다.

115) 스위스 연방헌법 제60조(군의 조직, 훈련 및 장비) ① 군에 관한 입법, 군의 조직, 훈련 및 장비에 관한 것은 연방의 관할 사항이다.

② 연방은 적절한 보상을 전제로 주의 군사시설을 양수할 수 있다.

제122조(민법) ① 민법 및 민사소송법에 관한 입법은 연방의 관할사항이다.

② 민사에 관한 법원의 조직 및 행정은 법률에서 달리 정하는 경우를 제외하고는 주의 관할 사항이다.
: 법제처, 앞의 책, 2016, 515면 및 526면

116) Bernhard Waldmann/Algelika Spiess, a.a.O., S. 14

117) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 86

118) 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 516-517면, 519면 및 525면

<표4> 연방의 입법권

포괄적 규정권한 (umfassende Regelungskompetenzen)	연방헌법 제87조 철도교통, 사도, 항공 및 우주비행에 관한 입법은 연방의 관할사항이다.
단편적 규정권한 (fragmentarische Regelungskompetenzen)	연방헌법 제118조 ① 연방은 그 권한의 범위 안에서 건강보호를 위한 조치를 취할 수 있다. ② 연방은 다음의 사항에 관하여 법률을 제정한다. 1. 식품과 치료제, 마약, 유기체, 화학물질 및 건강에 유해한 물질의 사용 2. 특히 인간과 동물에 위험한 질병, 널리 확산된 질병 및 전염병의 퇴치 3. 전리 방사선으로부터의 보호
원칙적 입법권한 (Grundsatzgesetzgebungskompetenzen)	연방헌법 제77조②연방은 산림자원의 보호를 위한 원칙을 정립한다.
지원권한 (Förderungskompetenzen)	제69조 ② 연방은 국가적 이해에 관련된 문화 활동을 지원하고, 미술과 음악, 특히 교육의 분야에 지원한다. 제70조 ③ 연방과 주는 언어공동체간의 이해와 교류를 장려한다. ⑤ 연방은 레토로만어와 이탈리아어를 보존하고 장려하기 위하여 그라우빈덴(Graubünden)주와 티치노(Tecino)주가 취하는 조치를 지원한다.

출처: Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassungs Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 86 및 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 516-517면, 519면 및 525면의 내용을 표로 재구성

연방과 주 간 권한배분은 크게 연방이 전속적 권한을 갖는 영역, 연방과 주가 경합적 권한을 갖는 영역, 그리고 병행적 권한을 갖는 영역으로 구분되고, 연방의 전속적 권한(Ausschließliche Kompetenzen)을 갖는 영역은 처음부터 주에 권한을 부여가 허용되지 않으며, 경합적 권한(Konkurrierende Kompetenz) 영역의 경우 연방이 권한을 행사하는 내용과 범위를 정하지 않는 한 주의 관할권이 인정되며, 병행적 권한(Parallele Kompetenzen) 영역은 연방과 주가 특정 전문분야에서 동시에 독립적으로 활동할 수 있는 권한을 갖는데, 연방이 부여된 권한을 최대한 행사해도 원칙적으로 주의 관할권엔 어떤 영향도 미치지

지 않으며, 그 실행을 위해 일부 영역에서는 협력의무가 존재한다.¹¹⁹⁾ 예를 들어, 국내 안보(연방헌법 제57조 제1항), 경제적 번영(연방헌법 제94조 제2항) 또는 에너지 정책(연방헌법 제89조 제1항) 영역처럼, 연방헌법에서는 ‘연방과 주’라는 대등적 표현을 통해 기술하고 있으며 주와 협력사항이라고 규정하고 있다.¹²⁰⁾

연방과 주의 사무배분 구조를 이해하는 것은, 실제 연방제에 대한 이해를 전제로 하는 것이며, 이 때 중요한 것은 연방-주를 상하관계 또는 종속적 관계로 이해하기 보다는 각각의 국가구성단위로서 그 역할과 권한이 기능적으로 구분되는 대등관계로 이해해야 된다고 생각된다. 주는 주권을 갖는 독립적 지위를 보장받는 연방구성에 참여한 회원국이며, 연방은 국가 전체의 지속가능한 발전과 유지 차원에서 주와 협의하여 연방의 이익을 조정하는 역할을 한다. 국가의 입법사항을 연방의 전속적 입법관할과 연방과 주가 경합적으로 관할하는 영역으로 구분한 것은, 연방과 주간 서로의 영역에 절대적 간섭을 배제하여 분권만을 강조한 것이 아니라 각각 연방국가를 구성하는 대등한 주체로서 해당 영역별로 각각의 임무와 과제를 구분하여 그에 맞는 이행체계를 효과적으로 배분한 것이며, 이를 통해 연방헌법제정권자가 의도한 것은 스위스라는 연방국가의 지속성과 발전일 것이다.

스위스 연방헌법상 연방의 권한이라 할지라도, 주가 집행사무를 수행할 수 밖에 없고, 주 역시 연방과의 협력과 다른 주와의 연대를 통해 국가사무 및 고유사무를 수행하게 된다. 법률의 집행에 따른 사무이행의 실질적 과정은 국가를 구성하는 모든 주체(연방-주-계마인테)가 연관되어 있기 때문에, 도식화 하거나 일괄적으로 이를 구분하는 것은 사실상 어려운 부분이며, 이를 구분한다 하더라도 에너지정책 또는 외교, 안보처럼 포괄적 영역만을 표기하는 방식으로 권한을 기술할 수 밖에 없다.

119) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 87- 88

120) 스위스 연방헌법 제57조 ① 연방과 주는 각각의 권한의 범위에서 국가의 안전보장과 주민의 보호를 보장한다. 제94조 ② 연방과 주는 국가적인 경제이익을 보호하고, 사경제영역과 협력하여 주민의 복리와 경제적 안전의 보장에 기여한다.

제89조 ① 연방과 주는 각자의 권한의 범위 내에서 충분하고, 다양하며, 신뢰성이 있고, 경제적이며 환경에 지장이 없는 에너지 공급, 그리고 경제적이며 효율적인 에너지 소비를 위하여 노력한다.

: 법제처, 앞의 책, 2016, 514면 및 519면-520면

국가의 권력의 균형과 기능적 역할을 강조하는 현대적 권력분립론에서 연방주의를 본다면, 연방과 주의 사무배분에서 보다 중요한 것은 연방과 주의 협력부분이라 할 것이다. 특히 연방과 주의 병행적 관할사항처럼 각각의 역할을 하면서도, 공동의 책임과 노력이 필요한 사항에 대해서는 협력의무를 다하도록 한 스위스 연방헌법의 구조는 국가구성단위의 기능적 역할강조를 통한 견제와 균형이 가능한 분권구조를 기반으로 한 것이기 때문에, 향후 우리나라 지방자치제도 발전을 위해 많은 시사점을 줄수 있을 것이다.

(2) 주와 게마인데

연방헌법이 명시적으로 게마인데의 고유사무를 인정하고 있는 규정은 없다. 그러나 연방헌법 제5a조 보충성의 원칙에 따라 연방과 주 및 다른 공공단체가 관할하지 않은 영역에서는 자치사무를 수행할 수 있다.¹²¹⁾ 여기서 말하는 다른 공공단체는 연방 및 주 차원에서 헌법 및 법률에 따라 특수한 업무를 부과하고 공법상의 단체로서 법인격이 인정되는 기관(Öffentlich-rechtliche Körperschaften)을 말한다. 예를 들어, 베른주 게마인데법 제2조제1항에 따르면 주민게마인데 외에, 법인격이 인정되는 공법상의 단체로서 시민게마인데, 혼합게마인데, 교회게마인데, 홍수방지단체 등을 언급하고 있다.¹²²⁾

연방헌법 제50조제1항에 따라 게마인데는 주법이 인정하는 범위 내에서 자치권이 인정되기 때문에, 연방의 전속적 권한이 아닌 영역으로서, 주가 고유사무 및 국가위임사무를

121) 이기우/이상훈, 스위스의 지방세 제도, 한국지방세연구원, 2013, 26면

122) 베른주 게마인데법 제2조 ① 이 법은 아래 사항을 관할한다.

- a. 주민 게마인데(Einwohnergemeinde)
 - b. 시민 게마인데(Burgergemeinde)
 - c. 시민 단체(Bürgerliche Korporation)
 - d. 혼합 게마인데(Gemischte Gemeinde)
 - e. 베른칸톤 교회연합(Landeskirchen)의 교회게마인데(Kirchgemeinden)
 - f. 베른칸톤 교회연합(Landeskirchen)의 총교회게마인데(Gesamtkirchgemeinden)
 - g. 게마인데 연합(Gemeindeverbände)
 - h. 하위지역(Unterabteilungen: 이하 마을 게마인데로 번역)
 - I. 홍수방지 관할 단체(Schwellenkorporationen)
 - k. 지역회의(Regionalkonferenz)
- ② 위 게마인데 단체는 자체 법인격을 갖는 공법단체(Öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit)이다.

수행하는 영역에 대해서는 게마인데 역시 위임의 범위 내에서 관할권을 행사할 수 있다. 주 고유사무 영역이라 할지라도 주헌법 및 주게마인데법에 따라 게마인데의 관할영역은 각각 다를 수 있으며, 일반적으로 학교(Schulwesen) 및 사회제도(Sozialwesen), 에너지공급(Energieversorgung), 도로건설(Strassenbau), 지구계획(Ortplanung), 및 조세(Steuer)¹²³⁾ 등이 경우 게마인데의 영역으로 인정되어 왔던 영역이다.¹²⁴⁾ 연방국가에서 주는 게마인데의 감독기관으로서, 국가위임사무의 실질적 이행은 게마인데에서 집행하게 된다. 위임사무의 성격에 대해서는 법원의 판단을 통해 최종적으로 확인할 수 있지만, 주헌법 및 주법에서 주와 게마인데가 공동의 파트너십을 갖는 협력적 관계임을 ‘주와 게마인데’는 이란 대등적 기술과 ‘공동으로 노력하여야 한다’라는 표현을 통해 명시적으로 규정하고 있다. 예를 들어, 베른주 헌법 제39조의 경우 칸톤과 게마인데는 실업을 방지하고 그 영향을 감소시킬 수 있는 조치를 취할 수 있으며, 직업재교육 및 재고용을 지원한다고 규정하고 있다(제39조제1항). 이 같은 주헌법상의 규정은 게마인데가 단순히 집행업무만을 수행하는 국가기관으로 인식하는 것이 아니라, 주와 함께 지방자치를 실현하는 국가구성 주체임을 명확히 하는데 그 의의가 있다 할 것이다.

2. 사무배분의 구조 및 실제

(1) 연방과 주

스위스 연방정부 사이트에서는 연방과 주의 사무배분에 관해서는 구체적인 표로 정리되어 있는 자료가 존재하지 않았다. 따라서 사무배분의 실체를 정리하기 위해 일차적으로 스위스 연방헌법을 중심으로, 연방 또는 주의 관할이거나 양자의 공동관할임을 밝히고 있는 영역별로 다음과 같은 표로 구분하였고, 이차적으로는 국내외 문헌을 통해 확인하는

123) 이기우 교수의 연구에 따르면, 게마인데의 조세권에 대해 “헌법상 연방의 배타적인 조세권은 부가가치세, 특별소비세, 인지세, 정산세, 관세에 한정되므로, 그 밖의 조세에 대해서는 칸톤이 재량으로 부과할 수 있는 여지가 있다. 게마인데는 칸톤의 헌법에 의하여 어떠한 세금을 부과할 수가 있는지가 정해진다.”고 기술하고 있다. 따라서 각 주 헌법에 따라 게마인데의 조세권의 범위와 영역은 차이가 있다 할 것이다. 이기우/이상훈, 앞의 글, 35면

124) 스위스 연방주의(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.ch.ch/de/demokratie/funktionsweise-und-organisation-de-r-schweiz/der-schweizerische-federalismus/>

방식을 취하였다. 그러나 연방이나 주의 관할영역(Bereich)라 할지라도, 필요에 따라 주와 공동으로 사무를 수행할 수 있어 실제 연방과 주의 병행적 관할사항으로 여겨지는 영역(예를 들어, 연방헌법 제69조 문화)이 있으며 국가사무의 위임여부는 관련 법령과 그 운영에 따라 달라질 수 있음을 밝히는 바이다.

스위스 연방헌법은 군대(연방헌법 제60조), 화폐(연방헌법 제82조), 도량형(연방헌법 제98조), 관세(연방헌법 제133조)에 관해서는 연방의 사무로 규정하고 있다.¹²⁵⁾ 학교제도(연방헌법 제62조제4항 및 제5항, 제63a조제5항 및 67a조제2항), 청소년스포츠 및 스포츠 교육(연방헌법 제68제3항) 및 건강보호(연방헌법 제118조제2항) 등 관한 영역은 스위스 연방헌법상 입법 시 연방의 단편적 규정권한을 인정하고 있다.¹²⁶⁾

주의 관할로 인정되는 영역은, 학교제도, 문화, 주의 공용어 등에 관한 사항이고, 주법에 의해 연방법의 이행을 규정하고 있는 경우는 국가 위임사무로서 주의 관할권이 인정되는 영역인데, 예를 들어 환경보호 및 동물보호규칙 집행(연방헌법 제74조제3항 및 제80조제3항), 대체복무에 관한 세금사정 및 징수(연방헌법 제59조제3항) 등을 언급할 수 있다.¹²⁷⁾

이어서 연방과 주의 공동사무 영역과 관련해, 먼저 스위스 연방헌법 제41조는 사회적 목표(Sozialziele)와 관련해 국가목표(Staatziel)조항 형태로 규정하여 연방과 주의 노력의무를 규정하고 있다. 에너지정책 영역의 경우 스위스 연방헌법 제89조에서는 연방과 주의 공동영역임을 인정하면서, 원자력에 대해서는 연방의 관할로 정하고 있다(연방헌법

125) 법제처, 앞의 책, 515면, 518면, 521면 528면

126) Bernhard Waldmann/Algelika Spiess, a.a.O, S. 34, 36

127) 스위스 연방헌법 제74조(환경의 보호) ③ 법률로 연방에 위임하는 경우를 제외하고는 연방규정은 주가 수행한다.

제80조(동물의 보호) ③ 연방은 자연과 문화적 유산을 보호하기 위한 노력을 지원하고, 국가적 중요성이 있는 대상을 계약 또는 수용의 방법으로 취득하거나 보존할 수 있다.

제59조 ③ 병역이나 대체복무의 어느 것도 수행하지 아니하는 스위스 남자는 세금을 부담한다. 이 세금은 연방이 부과하고, 주가 사정하고 징수한다.

: 법제처, 앞의 책, 2016, 515면, 517면 및 518면

제90조).¹²⁸⁾ 연방헌법 제115조 빈곤지원처럼 원칙적으로는 주로부터 원조를 받지만, 연방이 그 예외와 권한을 정할 수 있도록 정하기도 하는 방식으로 공동사무에 대해 규정하기도 한다.¹²⁹⁾

<표5> 연방과 주의 사무배분

관 할	영 역	
연 방	<ul style="list-style-type: none"> - 국적취득에 관한 법률제정(연방헌법 제38조) - 주의 귀화허가 승인(연방헌법 제38조제3항) - 연방의 정치적 권리규정(연방헌법 제39조제1항) - 재외국민보호(연방헌법 제40조) - 연방활동 시 지방자치단체에 미칠 영향 고려(연방헌법 제50조제2항) - 헌법적 질서(연방헌법 제52조제2항) - 외교(연방헌법 제54조제1항) - 군대(연방헌법 제58조) - 병역 및 대체복무 (연방헌법 제59조) - 민방위(연방헌법 제61조) - 동물보호법률제정(연방헌법 제80조제1항) - 공공 공사(연방헌법 제81조) - 전문직업교육 및 대학(연방헌법 제63조) - 고등교육기관(연방헌법 제63a조) - 연구(연방헌법 제64조) - 계속교육(연방헌법 제64a조) - 주교육지원(연방헌법 제66조) 	<ul style="list-style-type: none"> - 대형화물트럭의 통행요금(연방헌법 제85조) - 연료소비세 및 기타 통행요금(연방헌법 제86조) - 교통수단 관련 입법(연방헌법 제87조) - 철도기반시설(연방헌법 제87a조) - 원자력 에너지(연방헌법 제90조) - 우편 및 통신서비스(연방헌법 제92조) - 미디어에 관한 입법(연방헌법 제93조) - 영리적 사경제활동(연방헌법 제95조) - 경쟁정책(연방헌법 제95조) - 소비자보호조치(연방헌법 제97조) - 연방은행 및 보험(연방헌법 제98조) - 통화 및 화폐업무(연방헌법 제99조) - 대외경제정책(연방헌법 제101조) - 필수재비축(연방헌법 제102조) - 농업(연방헌법 제104조) - 주류관련입법(연방헌법 제105조) - 도박관련입법(연방헌법 제106조) - 무기 및 전쟁물자(연방헌법 제107조) - 주택소유 및 건설촉진(연방헌법 제108조) - 임대차(연방헌법 제109조)

128) 법제처, 앞의 책, 2016, 519-529면

129) 법제처, 앞의 책, 2016, 524면

	<ul style="list-style-type: none"> - 스포츠(연방헌법 제68조) - 환경보호법률제정(연방헌법 제74조) - 국토계획원칙(연방헌법 제75조제1항1문) - 도량형(연방헌법 제75a조) - 삼림보호(연방헌법 제77조) - 도로교통법률제정(연방헌법 제81a조) - 국도(연방헌법 제83조) - 알프스통행(연방헌법 제84조) - 직접세(연방헌법 제128조) - 조세조화(연방헌법 제129조) - 부가가치세(연방헌법 제130조) - 특별소비세(연방헌법 제131조) - 인지세 및 원천징수세(연방헌법 제132조) - 관세(연방헌법 제133조) - 재정균형가 부담의 상계(연방헌법 제135조) 	<ul style="list-style-type: none"> - 노동입법(연방헌법 제110조) - 사회보장(연방헌법 제111조) - 노령, 유족 및 장애연금법률제정(연방헌법 제112조) - 직업연금보험(연방헌법 제113조) - 실업보험(연방헌법 제114조) - 가족수당 및 출산보험(연방헌법 제116조) - 건강 및 재해보험(연방헌법 제117조) - 건강보호(연방헌법 제118조) - 인간에 대한 연구(연방헌법 제118b조 및 119조) - 이식의학(연방헌법 제119a조) - 외국인 및 망명문야 입법(연방헌법 제121조) - 이민관리(연방헌법 제121a조) - 민법 및 민사소송법(연방헌법 제122조) - 형법(연방헌법 제123조) - 양형(연방헌법 제125) - 재정관리(연방헌법 제126조)
연방과 주	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 목표(연방헌법 제41조) - 안보(연방헌법 제57조) - 청소년과 성인의 교육(연방헌법 제67조) - 음악교육(연방헌법 제67a조) - 문화지원(연방헌법 제69조제2항) - 언어지원(연방헌법 제70조제3항) - 지속가능한 발전(연방헌법 제73조) - 수자원(연방헌법 제76조) - 보건제도(연방헌법 제118조) - 대중교통(연방헌법 제81a조) - 에너지정책(연방헌법 제89조) - 경제질서(연방헌법 제94조) - 경제정책(연방헌법 제100조) 	

	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인 사회통합 장려(연방헌법 제112b조) - 기초의료지원(연방헌법 제117a조) - 대체의학(연방헌법 제118a조) - 형사피해자(연방헌법 제124조)
<p style="text-align: center;">주</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 주 및 게마인데의 정치적 권리 규정(연방헌법 제39조제1항) - 주간 경계분쟁(연방헌법 제53조제4항) - 외국과의 조약체결(연방헌법 제56조제1항) - 대체복무에 관한 세금사정 및 징수(연방헌법 제59조제3항제2문) - 문화(연방헌법 제69조) - 공교육(연방헌법 제62조제1항) - 주공용어(연방헌법 제70조제2항제1문) - 교회와 국가 간 관계(연방헌법 제72조제1항) - 환경보호규칙 집행(연방헌법 제74조제3항) - 문화(연방헌법 제79조제1항) - 동물보호규칙 집행(연방헌법 제80조제3항) - 연방직접세 사정 및 징수(연방헌법 제128조제4항제1문) - 교회와 국가 간 관계(연방헌법 제72조) - 국토계획(연방헌법 제75조제1항2문) - 자연과 문화유산보호(연방헌법 제78조) - 소비자보호관련 조정절차 및 약식재판절차(연방헌법 제97조제3항) - 빈곤지원(연방헌법 제115조)

출처: 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 508면-536면의 내용을 표로 재구성

(2) 주와 게마인데

연방과 주간의 사무배분의 구조는 스위스 연방헌법을 통해 확인할 수 있으므로 실제 사례를 예시할 수 있지만, 주와 게마인데의 사무배분에 대한 사례는 주법이 각각 다르게 구분하고 있으므로, 그 관할 여부를 명확히 구분하기 어렵다. 따라서 연방헌법, 베른주 헌법 및 베른주게마인데법 그리고 뵈니겐주 주민게마인데 조례를 중심으로 실질적 구조를 분석해 보고자 한다.

다음 <표6>에서 볼 수 있듯이 스위스 연방헌법상 공교육은 주의 관할이라고 정하고 있다(스위스 연방헌법 제62조제1항).¹³⁰⁾ 그러나 실제 베른주 헌법을 보면 공교육제도구성, 대학 및 전문대학의 운영은 주의 권한이지만(베른주 헌법 제44조제1항), 공립유치원 및 공립학교의 운영은 게마인데와 공동사무임을 알 수 있다(베른주 헌법 제43조제1항).¹³¹⁾ 명시적으로 연방헌법이 환경보호규칙 및 동물보호규칙의 집행을 주의 사무로 규정하고 있으나(연방헌법 74조제3항 및 제80조제3항), 베른주 헌법에서는 환경보호 및 동물보호를 주와 게마인데의 공동사무영역이라고 밝히고 있다(베른주 헌법 제31조제4항).¹³²⁾ 게마인데의 조직과 관련해서는 게마인데의 조직 및 재정명령권 및 게마인데에 관한 감독권은 주의 관할이라고 규정하고 있는 반면(베른주 헌법 제111조), 게마인데 집행부 및 위원회 인원정수 및 임기 그리고 그 제한에 대해서는 게마인데의 권한임을 밝히고 있다(베른주 게마인데법 제24조제2항 및 제26조제1항).¹³³⁾

이 같은 구분은 어디까지나 관련 규정의 명시적으로 밝히고 있는 사항에 따른 구분으로서, 베른주의 일부 게마인데만을 유형화 하여 구분한 것이다. 실제 주 및 게마인데의 적용사례를 파악하는 데는 도움이 될 수 있지만, 스위스 전체에 적용될 수 없는 한계를 갖는다. 또한 그 관할권을 위임사무의 성격에 따른 분류 역시 명확하기 구분하기 어려운바, 향후 지속적으로 연구가 필요하다고 판단된다.

130) 스위스 연방헌법 제62조(공교육) ① 공교육은 주의 권한에 속한다.

: 법제처, 앞의 책, 2016, 515면

131) 베른주 헌법 제43조(학교) ① 주와 게마인데는 공립유치원과 학교를 운영한다. 수업은 종파 및 정치적으로 중립적이다.

제44(대학과 전문대학) ① 주는 대학과 전문대학을 운영한다. 대학과 전문대학은 일반적 복무로 자신들의 업무를 달성한다.

132) 베른주 헌법 제31조(환경보호) ④ 주와 게마인데는 동물 및 식물 및 그들의 생활영역을 보호해야만 한다.

133) 베른주 헌법 제111조(조직관련) ① 주는 게마인데조직, 재정규정 및 주의 감독에 관한 원칙을 규정한다. 베른주 게마인데법 제24조(게마인데 의회) ② 조직조례로 게마인데 의회의 관할권, 의원수, 임기기간을 정한다. 제26조(의원수) ① 조직조례로 게마인데 정부의 의원수를 정한다.

<표6> 주와 게마인데의 사무배분: 베른주와 뵘니겐 주민게마인데를 중심으로

관할	연방헌법	베른주 헌법 및 베른주 게마인데법	뵘니겐 주민게마인데 조례
주	<ul style="list-style-type: none"> - 공교육(연방헌법 제62조 제1항) - 문화(연방헌법 제79조 제1항) - 주공용어(연방헌법 제70조 제2항제1문) - 교회와 국가 간 관계 (연방헌법 제72조제1항) - 외국과의 조약체결 (연방헌법 제56조제1항) - 대체복무에 관한 세금사정 및 징수(연방헌법 제59조 제13항제2문) - 환경보호규칙 집행 (연방헌법 제74조제3항) - 동물보호규칙 집행 (연방헌법 제80조제3항) - 연방직접세 사정 및 징수(연방헌법 제128조 제4항제1문) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사립학교에 대한 주의 감독권(주헌법 제43조 제3항) - 대학 및 전문대학 운영 (주헌법 제44조) - 주공용어(주헌법 제6조) - 근로안전 및 근로의료지원 (주헌법 제39조) - 자연치료수단 지원(주헌법 제41조제4항) - 보건관련 공공 및 민간기관 및 보건직접 및 치료수단에 대한 감독 (주헌법 제41조제5항) - 농촌경제 및 삼림경제 (주헌법 제51조) - 소금, 물, 산림, 수렵 및 어로채취규정(주헌법 제52조) - 주은행(주헌법 제53조) - 국제적 협력과 공조 (주헌법 제54조) - 조세징수(주헌법 제103조) - 재정감독(주헌법 제106조) - 게마인데조직, 재정명령, 감독권(주헌법 제111조) - 게마인데 업무 시 친인척 배제(주게마인데법 제47조) 	

관할	연방헌법	베른주 헌법 및 베른주 게마인데법	뵈니겐 주민게마인데 조례
주와 게마 인데		<ul style="list-style-type: none"> - 공립유치원 및 공립학교 운영(주헌법 제43조제1항) - 문화(주헌법 제48조) - 환경 및 동물보호(주헌법 제31조제4항) - 공간건설(주헌법 제33조) - 도로교통(주헌법 제34조) - 수자원 및 에너지공급(주헌법 제35조) - 폐수정화 및 폐기물제거(주헌법 제36조) - 공공질서 및 안전(주헌법 제37조) - 사회부조(주헌법 제38조) - 주거(주헌법 제39조) - 보건제도(주헌법 제41조) - 경제(주헌법 제50조) 	
게마 인데		<ul style="list-style-type: none"> - 게마인데 간 협력(주게마인데법 제5조) - 게마인데 기관에 관한 조직조례제정(주게마인데법 제11조) - 게마인데 의회 및 집행부 정수 및 임기(주게마인데법 제23조) - 시민게마인데의 시민권 부여(주게마인데법 제112조) - 위원회 투입여부(게마인데법 제147조) 	<ul style="list-style-type: none"> - 연방과 칸톤의 위임사무 이행(게마인데 조례제제2조 제1항) - 이행업무에 필요한 관리수단의 투입여부(주민게마인데 조례 제6조 제1항) - 게마인데의 장 및 집행부 위원, 위원회 위원 임기 및 임기제한(게마인데조례 제15조 및 제16조) - 게마인데 집행부 및 위원회 구성 및 인원정수

관할	연방헌법	베른주 헌법 및 베른주 게마인데법	뵝니겐 주민게마인데 조례
			(게마인데조례 제43조 및 제50조)

출처: 법제처, 세계헌법자료집, 2016, 508면-536면 및 Bernhard Waldmann/Algelika Spiess, Tabelle der Zuständigen der Kantone, in: Aufgaben und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat: Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Bern, 2015, S. 36, 베른주 헌법과 베른주 게마인데법 그리고 베른주 뵝니겐게마인데 조례를 참조하여 표로 재구성

제4장

자치입법의 제도적 내용

제1절 지방자치단체의 입법조직 및 구성

제2절 지방자치단체의 입법

제4장

자치입법의 제도적 내용

제1절 지방자치단체의 입법조직 및 구성

1. 주의 입법조직 구성 및 운영

(1) 주의회

양원제로 구성되는 연방의회와는 달리, 주의회는 단원제로 구성되며, 그 명칭은 각 지역 및 언어별로 다르다.¹³⁴⁾ 예를 들어, 베른주의 경우 주의회를 Grosser Rat 또는 Grand Conseil로 부르는 반면(베른주 헌법 제72조), 취리히주에서는 Katonsrat(취리히주 헌법 제50조),¹³⁵⁾ 글라루스주에서는 Landrat로 부른다(글라루스주 헌법 제70조).

주의회의 주요 권한은 연방에 속하지 않은 관할영역에 대한 입법권이 대표적이며, 주내에서 행정과 사법에 대한 상급 감독권을 갖고 있으며, 주내부적 조세·예산 및 국가회계 등에 대한 결정권을 갖고 있다.¹³⁶⁾ 취리히주 주의회를 예를 들어보면, 입법영역의 경우 주법률 및 데크레에 대한 제정권을 갖고 있으며, 국제조약 및 칸톤 간 협약 체결권을 갖고 있으며, 기본계획 등에 대한 계획고권을 갖고 있을 뿐만 아니라, 재정과 관련하여서는 예산과 백만 프랑 이상의 일회성 지출 및 200,000 프랑 이상의 새로운 반복적 지출

134) 안성호, 분권과 참여 - 스위스의 교훈, 다운샘, 2005, 74-75면

135) 취리히주 헌법(최종 접속, 2018. 09. 20.), [http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex_r.nsf/0/2476A68833A9E409C1257D87003731A9/\\$file/101_27.2.05_87.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex_r.nsf/0/2476A68833A9E409C1257D87003731A9/$file/101_27.2.05_87.pdf)

136) 위키피디아, 주의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://de.wikipedia.org/wiki/Kantonsparlament#Legislaturperiode_und_Wahlssystem

예산을 결정할 권한을 갖는다. 또한 주의회는 주행정부 내각대표와 칸톤최고법원의 법원장 및 법관을 선출할 권한을 갖고 있을 뿐만 아니라, 주헌법개정, 주민발안에 따른 주민투표를 시행할 권한을 비롯해, 연방하원발의안 및 주레퍼렌덤 실시와 같은 연방의 참여권을 갖는다.¹³⁷⁾

또한 각 주마다 의회구성과 의원정수 그리고 의원의 선출방식과 임기가 각각 다른 것은 이 역시 주가 자율적으로 정할 수 있는 선거자치의 영역임을 알 수 있다.¹³⁸⁾ 주의회의 의원은 글라루스주(만 16세)를 제외하고 18세 이상의 주유권자들이 선출하며,¹³⁹⁾ 선출방식은 주별로 다수대표제 또는 비례대표제를 채택하고 있다.¹⁴⁰⁾

예컨대, 주별로 의원정수를 비교해보면 취리히주는 180석, 베른주는 160석, 우리주는 64석으로 주별로 편차가 크다.¹⁴¹⁾ 이는 스위스 대부분이 산악지형으로 도시와의 인구규모와 유권자집단 간 차이가 있는 점이 주의회 구성과 의원정수에도 영향을 미친 것으로 판단된다. 주의회 의원의 임기는 대부분이 4년이지만, 프리부르주처럼 5년인 경우도 있어 이 역시 각각 주별로 다르다는 점을 확인할 수 있다.¹⁴²⁾

이처럼 다양한 스위스의 주의회 구성에 대해 베른주의 사례를 보다 실제적으로 접근해보고자 한다. 먼저 베른주는 만 18세 이상의 주민이 선거권을 갖고 있으며, 비례대표제(Proporz) 방식에 따라 4년마다 주의회 선거가 열린다.¹⁴³⁾ 베른주는 독일어(주민 86%)와 프

137) 베른주 주의회 업무(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/hintergrund/hintergrund/aufgaben.html>

138) 위키피디아, 주의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://de.wikipedia.org/wiki/Kantonsparlament#Legislaturperiode_und_Wahlssystem

139) 글라루스주 헌법 제56조(선거권의 전제) 모든 스위스인은 주소지에 거주하고 만 16세 이상일 경우, 주와 계마인테에서 선거권을 갖는다.

140) 안성호, 앞의 책, 74-75면

141) 위키피디아, 주의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://de.wikipedia.org/wiki/Kantonsparlament#Legislaturperiode_und_Wahlssystem

142) 프리부르주 헌법(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20042129/index.html>

143) 베른주 주의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/mitglieder/mitglieder/wahl.html#>

랑스어(주민11%)가 주공용어로 사용된다.¹⁴⁴⁾ 총 160석의 주의회 의석을 가운데 프랑스어를 사용하는 주리지역(Berner Jura)의 경우 12석을 빌(Biel) 지역의 경우 26석을 차지하고 있는데, 특히 빌(Biel-Seeland) 선거구는 전체주민수차지하는 비율에 따라 일정 수의 의석수가 보장되는 방식으로 선거에 있어 소수보호를 실현하고 있다.¹⁴⁵⁾

<표7> 베른주 주의회 의석수

선거구	의석수
Biel-Bienne-Seeland	26
Mittelland-Nord	22
Bern	20
Mittelland-Süd	20
Thun	17
Oberland	16
Emmental	15
Berner Jura	12
Oberaargau	12
총	160

출처: 베른주 주의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/mitglieder/mitglieder/wahl.html#>

민주주의에 있어서 소수보호는 충분요건이 아니라 필수요건으로서, 그것이 간접민주제든 직접민주제이든 소수의 의사가 존중되지 않는 결정은 다수의 지배가 합법성을 띠지 할지라도 정당성을 충족시키지는 않는다. 따라서 민주주의에서 소수가 갖는 다양성의 존중은 민주주의를 완성시키는 중요한 요소이기 때문에, 민의의 대변자를 뽑는 선거에서 소수그룹에 대한 보호는 선거민주주의를 이루는 기반이 될 수밖에 없을 것이다.

144) 위키피디아, 베른주 주의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://de.wikipedia.org/wiki/Kanton_Bern

145) 베른주 주의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/mitglieder/mitglieder/wahl.html#>

스위스 주의회 구성과정에서 발현되고 있는 소수 언어권별 지역대표성에 대한 보호는 선거민주주의의 전형적인 사례를 보여주고 있다. 언어권별로 문화와 역사, 종교가 다르고 그에 따른 가치관이 각각 다르기 때문에, 실제 주의사결정과정에서 다양한 이해관계의 충돌은 이미 예견되어 있다고 보아야 할 것이다. 그럼에도 소수 언어지역에 대한 대표성을 충분히 확보할 수 있도록 일정 비율로 의석수를 보장해 주는 주선거시스템을 통해 주의사결정에 참여할 수 있는 기회를 공평하게 부여하고, 정치적 활동을 보호하는 것은 이런 소수그룹의 보호가 민주주의의 다양성을 만들고 민주주의를 유지시키는 원동력이 되기 때문일 것이다.

(2) 란츠게마인데

란츠게마인데(Landgemeinde)는 주 단위의 주민총회의 형태를 말하며, 주유권자에 해당한다면 누구나 란츠게마인데에 참여할 수 있는 정치적 권리를 갖는다.¹⁴⁶⁾ 또한 란츠게마인데는 스위스 직접민주주의 역사상 가장 오랜 형태 중의 하나로서 중세시대 게르만적 전통에서 유래한 것으로 보기도 하며, 13세기 우리주(1231년)를 비롯해 6개 주(슈비츠, 니드발덴, 글라루스 및 아펜철티너로덴 및 추크)가 란츠게마인데의 운영한 전통을 갖고 있다.¹⁴⁷⁾ 현재 란츠게마인데는 대부분의 주에서 폐지되었으나, 아펜철티너로덴주와 글라루스주에서는 여전히 최고의 정치적 권한을 갖는 기관임이 주헌법상 인정된다(아펜철티너로덴주헌법 제1조제1항 및 제2항 및 글라루스주헌법 제61조).¹⁴⁸⁾

란츠게마인데의 권한은 연방헌법 및 연방법 그리고 주헌법의 범위 내에서 입법권이 주가 되며, 예외적으로 주헌법의 범위 내에서 세율 결정 및 지출통제권 등과 같은 행정권 등이 일부 인정되기도 한다.¹⁴⁹⁾ 란츠게마인데가 갖는 실질적 권한에 대해서는 실제 이를

146) 위키피디아, 란츠게마인데(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://en.wikipedia.org/wiki/Landsgemeinde>

147) 위키피디아, 란츠게마인데(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://en.wikipedia.org/wiki/Landsgemeinde>

148) 아펜철티너로덴주 헌법(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/18720003/201806060000/131.224.2.pdf>

149) 안성호, 스위스 연방민주주의 연구, 대영문화사, 2001, 311면

운영하고 있는 2개 주헌법(아펜첼이너로덴주 및 글라루스주)을 비교하여 구체적인 내용을 확인해 보고자 한다.

아펜첼이너로덴주에서는 주민(Volk)이 란츠게마인데에서 주권(Staatsgewalt)을 행사할 수 있다고 밝히고, 란츠게마인데에서 행하는 선거에 참여할 수 있다(아펜첼이너로덴주헌법 제1조제1항 및 제2항). 아펜첼이너로덴주 헌법 제7조에서는 주민이 주헌법개정, 주법률의 제·개정 폐지에 대해 제안한 경우(주민발안), 주의회가 제안의 형식성(란츠게마인데 권한 여부, 합법성 여부)을 심의한 후, 그 가부여부에 대해 란츠게마인데에서 결정할 수 있다고 정하고 있다(아펜첼이너로덴주 헌법 제7bis 12조). 또한 아펜첼이너로덴주헌법 제19조에서는 란츠게마인데가 주의 가장 최고기관(Behörde)임을 밝히고, 그 개최시기를 매년 4월 마지막 주 일요일로 예정하고, 예외적으로 주내각의 결정이 있을 때는 개최할 수 있다고 정하고 있다(아펜첼이너로덴주 헌법 제19조). 또한 란츠게마인데는 입법기관이며, 가장 최고의 선거기관(Wahlbehörde)라고 규정하고, 주내각(Standekommission) 7인 및 주지사(Landammann), 그리고 법원의 법관 12인 및 법원장을 선출할 수 있다고 규정하고 있다(아펜첼이너로덴주헌법 제20조). 또한 연방의회 선거가 있는 경우 주를 대표하는 상원의원(Ständerat)을 선출할 수 있으며, 주기관행정에 대해 보고받을 수 있다(아펜첼이너로덴주헌법 제20조 및 제21조).

글라루스주에서는 주헌법 제61조에 유권자인 주민은 란츠게마인데를 구성하며, 란츠게마인데가 주의 최고기관이라고 규정하고 있다. 글라루스주헌법 제62조제1항에 따르면, 유권자인 주민은 개인 또는 공동으로 연방법에 저촉되지 않고 연방헌법개정안이 아닌 경우에는 문서형태로 란츠게마인데에 제안(Memorialantrag)할 수 있다(주민발안). 이런 주민발안을 통해 란츠게마인데에서는 연간회계(Jahresrechnung) 또는 예산 및 재정보고를 다룰 수 있다(글라루스주헌법 제62조제3항). 란츠게마인데의 개최시기와 관련해서는 매년 5월 첫째 주를 예정하고 있으며, 주내각 결정으로 그 연기가 가능하며, 예외적으로 최소 유권자 2000명 이상이 요청하거나 주의회가 긴박한 행위를 위 유권자를 소집할 필요가 있는 경우에는 개최할 수 있다(글라루스주헌법 제63조 제1항, 제2항 및 제3항). 란츠

게마인데가 주지사(Landammann) 및 주내각 관료(Landesstatthalter) 그리고 법원장 및 법관 선출에 대한 선거권을 갖는다(글라루스주헌법 제68조). 또한 란츠게마인데는 주헌법 개정, 법률 제·개정 및 폐지여부, 연간 100만 프랑 이상의 일회성 지출예산(Alle frei bestimmbare einmalige Ausgaben) 및 20만 프랑 이상의 반복적 지출예산(Alle frei bestimmbare wiederkehrende Ausgaben)에 대한 결정, 앞의 2가지 지출과 관련된 주협약 및 계약에 대한 동의권 그리고 헌법 또는 입법과 관련된 협약 및 기타 계약에 대한 동의권, 50만 프랑 이상의 부조(Vorsorge) 또는 시설토지의 자유취득, 그리고 주의회가 제안한 기타 결정 및 조세조정률(Steuersusse)의 확정에 대한 권한을 갖는다(글라루스주헌법 제69조제1항 및 제2항).

앞의 2개 주 모두 란츠게마인데에서 주민이 직접 참여하여 정치적 권리를 행사할 수 있으며, 란츠게마인데의 지위와 관련해 주의 최고기관임을 밝히고 있다. 특히, 아펜철티 너로덴주의 경우 개인이 주헌법개정 및 주법률 제·개정에 대해 직접 제안할 수 있도록 그 권리를 명문화 하고 있는 것을 볼 때 주차원의 주민의 정치적 권리는 매우 폭넓게 보장되어 있다는 점을 확인할 수 있었다. 란츠게마인데의 권한은 주헌법개정 및 주법률 제·개정 및 예산결정과 같은 입법권이 추가 되며, 주지사 및 주내각 관료선출과 법관 및 법원장 인사권도 행사가능한 점을 볼 때 행정 및 사법기관에 대한 기관구성권도 갖고 있다. 란츠게마인데를 통해 입법·행정·사법기관의 구성에 대해 주민의 직접 참여가 보장됨으로써, 기관의 민주적 정당성 부여가 책임으로 이어질 수 있는 직접민주주의적 사례는 스위스적 지방자치제도의 가장 잘 보여주는 형태라 할 것이다.

2. 게마인데의 입법기관 구성 및 운영

(1) 게마인데 의회

게마인데 의회는 게마인데 유권자가 선출한 의원들로 구성되며, 그 선출방식은 대부분 다수대표제를 취하지만 비례대표제로 선출되기도 한다.¹⁵⁰⁾ 직접 민주주의적 의사결정 방

식을 선호는 스위스적 특징에 따라 게마인데 주민규모가 많거나, 유권자 전체가 중요사항을 직접 결정하는 주민총회를 개최가 어려운 경우에는 게마인데 의회를 설치하기도 한다.¹⁵¹⁾ 게마인데 의회에 관한 명칭은 아펜첼이너로덴주에서는 Gemeindeparlament로 부르기도 하고(아펜첼이너로덴주 게마인데법 제13조제2항)¹⁵²⁾, 취리히주에서는 Grosser Gemeinderat 부르는 등 게마인데에 따라 각각 다르다(취리히주 게마인데법 제5조).¹⁵³⁾ 특히 취리히주의 경우 주민의 51%가 게마인데총회의 역할을 게마인데 의회가 대신하는 유형인 의회게마인데를 구성하고, 총회민주주의가 아닌 대의민주주의 형태를 띠고 있는 대표적인 주이다.¹⁵⁴⁾ 취리히 주내의 13개 도시(Adliswil., Bülach, Dietikon, Dübendorf, Illnau-Effretikon, Kloten, Opfikon, Schlieren, Uster, Wädenswil, Wetzolun, Winterthur 및 Zürich)에 게마인데의회가 설치되어 있는데, 여기서 유권자인 주민은 선거를 통한 의회구성 등과 같은 직접민주주의적 참여권(Direkt-demokratische Mitwirkungsrechte)을 갖는다.¹⁵⁵⁾

게마인데 의회의 권한과 관련해, 아펜첼이너로덴주 게마인데법 제31조에 따르면, 게마인데의회는 칸톤법 및 게마인데조례의 위임 범위에서 업무를 수행할 권한을 갖고 있으며, 게마인데 기관 및 행정에 대한 정치적 통제권을 행사할 수 있다고 규정되어 있다(아펜첼이너로덴주 게마인데법 제31조). 또한 취리히주 게마인데법 제16조에 따르면, 게마인데의회는 게마인데조례 제·개정, 조세징수, 주의회 및 게마인데내 선거에 대한 권한을 갖는다고 규정되어 있다(취리히주 게마인데법 제16조). 게마인데의회를 설치한 2개 주의 게마인데법을 비교한 결과, 게마인데의회는 게마인데유권자를 대표하는 대의기관으로서,

150) 안성호, 앞의 책, 331면

151) 안성호, 왜 분권국가인가, 박영사, 2017, 361면

152) 아펜첼이너로덴주 게마인데법(최종 접속, 2018. 09. 20.), http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj9rbns54LfAhUFFYgKHQe3BjQQFjAAegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Fbgs.ar.ch%2Ffrontend%2Fversions%2F682%2Fdownload_pdf_file&usg=AOvVaw1bErLDsJnQK6_QWCXRg6F0

153) 취리히주 게마인데법(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://www.zh.ch/internet/de/rechtliche_grundlagen/gesetze/erlass.html?Open&Ordnr=131.1

154) 취리히주 게마인데 의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeindeorganisation/gemeindeparlament.htm

155) 취리히주 게마인데의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeindeorganisation/gemeindeparlament.htm

기본적으로 주법 및 게마인데조직조례에서 위임함 범위 내에서 조례제개정권을 갖고 있으며, 의회사무규칙(Geschäftsordnung)게마인데 행정에 대한 감독권을 행사하고, 주과 게마인데의 선거에 대한 총괄권을 갖고 있음을 확인할 수 있었다.

연방헌법 제5a조 보충성의 원칙에 따라 주헌법 및 주게마인데법에 특별한 규정이 없는 한, 게마인데 의회 구성, 게마인데 의원선출방식, 게마인데 의원임기, 의원정수 등에 대해서도 게마인데가 자율적으로 정할 수 있다.¹⁵⁶⁾ 이와 관련해 베른주의 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다. 베른주 헌법 제109조는 주가 게마인데의 자치권을 보장하며, 주법이 가능한 한 게마인데 행위영역을 가능한 한 넓게 보장해야 한다고 정하고 있다(베른주 헌법 제109조). 지방자치단체의 종류에 대해, 주가 인정하는 게마인데의 종류에는 주민게마인데, 시민게마인데, 혼합게마인데, 교회게마인데가 있고, 기타 게마인데의 종류에 대해서는 주 게마인데법에서 정하도록 하고 있다(베른주 헌법 제107조). 베른주 게마인데법 제24조에서는 게마인데의 의회구성권을 인정하고, 조직조례로 게마인데 의회의 관할권, 의원수, 임기기간을 정할 수 있다고 규정하고 있다. 다만, 의원수와 관련해서는 30명 이하여야 한다고 규정하여 최대정수를 제한하는 방식을 취하고 있다(베른주 게마인데법 제24조제3항).

(2) 게마인데 총회

게마인데 총회(Gemeindeversammlung)는 게마인데 소속 구성원 전체가 모여 의결하는 회의를 말하며, 게마인데 유형에 따라 게마인데 총회의 권한 및 의결범위는 각각 다르다.¹⁵⁷⁾ 정치적 게마인데에 해당하는 주민게마인데를 중심으로 놓고 본다면, 게마인데 총회는 게마인데 주민총회를 의미한다. 유권자 전체가 모여 직접 의결하는 게마인데 총회는 주민의사가 곧 총의가 되므로 게마인데 입법 역시 주민총의로 결정되는 구조이므로 게마인데 주민의사를 대변할 게마인데 의회의 구성은 불필요할 것이다.

156) 법제처, 앞의 책, 508면

157) 위키피디아, 게마인데총회(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeversammlung>

게마인데 총회의 운영과 관련해 베른주 보이겐 게마인데조례를 살펴보면 다음과 같다.¹⁵⁸⁾ 먼저 보이겐 주민게마인데는 유권자, 게마인데 총회(입법), 게마인데 집행부(Gemeinderat)로 구성되어 있다(보이겐 게마인데조례 제10조).¹⁵⁹⁾ 앞서 게마인데 집행부 구성 및 운영에 대해서는 논했기 때문에, 여기서는 게마인데 총회를 중심으로 기술하고자 한다. 보이겐 게마인데조례 제34조 및 제35조에 따르면, 유권자는 투표소나 게마인데 총회에서 자신의 견해를 표명할 수 있으며, 게마인데의 장(다수대표제) 및 게마인데 집행부(비례대표제) 위원을 직접 선출할 수 있다(보이겐 게마인데조례 제34조). 또한 유권자는 게마인데 총회에서 ① 게마인데 조례제정과 개정, ② 모든 기타 조례, ③ 건축법상의 기본조례(Baurechtliche Grundordnung), ④ 게마인데 연간회계, 예산안과 조세조정율(Steueranlage), ⑤ 경미한 세액 외에 중요한 조세징수의 핵심사항, ⑥ 8000 프랑 이상의 1회성 지출, ⑦ 게마인데 연합설립 및 가입·탈퇴, ⑧ 게마인데와 관련된 의무적 지출이 게마인데 정부의 관할권을 벗어날 경우 게마인데 연합이 제안한 사업, ⑨ 게마인데 설립과 해체 및 구역변경절차 도입과 이 절차에 대한 게마인데 입장, ⑩ 제5조의 자산(Produktedefinition) 및 이와 관련된 순지출에 관한 사항을 결정할 수 있다(보이겐 게마인데조례 제35조).

이상을 놓고 볼 때, 게마인데 총회의 주요권한은 입법권 및 행정권에 기반하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히 예산 및 조세분야의 경우 게마인데 총회에서 예산 및 조세조정률 그리고 일정 금액이상의 지출여부를 주민이 직접 참여하여 결정할 수 있다는 점은 지역 차원에서 실현되고 있는 스위스식 재정민주주의 현황을 보여주는 것이라 할 것이다.

158) 보이겐 게마인데조례(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://www.boenigen.ch/images/files/dokumente/einwohnergemeinde/PDFs/Reglemente/101.1_gemeindeordnung_1.pdf

159) 보이겐 게마인데조례 제10조(기관) 게마인데기관은 다음과 같다.

- a. 유권자
- b. 게마인데집행부 및 게마인데 행정기관으로서 결정권한이 있는 위원회
- c. 게마인데 권한을 대리하는 사인
- d. 회계감사기관

제2절 지방자치단체의 입법

1. 입법의 기준 및 원칙

(1) 주의 입법

주의 입법과 관련해 적용되는 원칙은 첫째, 보충성의 원칙이라 할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 연방헌법상의 보충성 원칙은 주의 입법과 관련해, 연방의 권한으로 정하지 않는 한 주의 관할권이라는 보충적 일반권한을 확인하는 규정¹⁶⁰⁾ 연방헌법 제3조 및 제5a조에 따라 주는 연방헌법 및 연방법으로 정하지 않는 모든 영역에 대해서 입법권을 행사할 수 있다.¹⁶¹⁾ 여기서 말하는 주의 입법(Gesetzgebung)에는 주법률 및 법규명령을 비롯해 사무규칙과 지침 등의 주법(Kantonaies Recht)을 의미한다.¹⁶²⁾ 주의 입법과정에서 주가 관할권을 갖는지, 그리고 그 관할권이 어떤 성격의 것인지는 연방헌법 및 연방법에 따른 위임범위와 형식에 따라 달라진다 할 것이다.

연방이 포괄적 권한을 갖는 입법영역의 경우, 연방이 일차적으로 권한의 범위를 확정하였다면, 주는 연방이 확정하지 않은 부분에 한해 입법권을 행사하게 되고, 연방이 원칙적 입법권한을 갖는 경우, 주는 원칙에 적용되는 않는 사항에 대해서는 입법권을 갖고 있으며, 원칙이 적용되는 사항이라도 연방이 입법권을 명시하지 않았다면 주가 입법권을 행사할 수 있다.¹⁶³⁾

둘째, 주의 입법과 관련해 연방이 관할하는 영역인 경우 연방법(Bundesrecht)은 이에 대립하는 주법률에 우선한다(연방헌법 제49조 제1항)는 연방법 우선의 원칙(Vorrang des Bundesrechts)을 언급할 수 있다.¹⁶⁴⁾ 여기서 연방법이라 함은 연방이 입법에 대한 관할권

160) Bernhard Waldmann/Algelika Spiess, Aufgaben und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat: Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Bern, 2015, S. 5-6면

161) 법제처, 앞의 책, 508면

162) 베른주 법령정보사이트(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.belex.sites.be.ch/>

163) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 916

164) 스위스 연방헌법 제49조 ① 연방법은 이에 대립하는 주법에 우선한다.

을 갖는 경우 연방법률 및 연방의 법규명령을 포함해 연방법 전체가 주법보다 우위에 있다고 해석해야만 한다.¹⁶⁵⁾ 주법은 형식적 요건뿐만 아니라 실질적 내용 역시 연방법에 충돌해서는 안 되며, 연방법에 대한 권한침해가 있는 주법은 원칙적으로 무효이다.¹⁶⁶⁾ 또한 연방헌법 제122조에 따라 민사소송법처럼 연방이 실체법적으로 입법권 행사하는 영역이라 할지라도 주가 조직과 절차에 관해서는 입법권을 행사할 수 있다.¹⁶⁷⁾

(2) 게마인데의 입법

게마인데 자치권의 범위와 내용은 기본적으로 주헌법 및 주게마인데법에 따라 정해지므로, 게마인데의 입법(Rechtsetzung) 기준과 원칙 역시 주헌법 및 주게마인데법을 따른다. 다만, 게마인데 입법의 범위는 그 영역별로 관련 주법률에 따라 달라진다 할 것이므로, 주의 위임사무에 대한 게마인데의 입법은 주헌법·주게마인데법 그리고 주법과 일치되어야만 하며, 그 위임 범위 내에서 입법권의 행사가 가능하다. 물론 연방헌법 제5a조 보충성의 원칙에 따라, 주가 입법권을 행사하지 않은 영역(자치사무)에 대해서는 게마인데의 자치입법은 충분히 가능하며, 다만, 이때에도 연방헌법 제50조에 따라 주헌법 및 주법률과 저촉되지 않아야 한다.

게마인데 입법의 종류는 크게 유권자와 게마인데 의회가 정하는 경우에는 조례(Reglement)와 게마인데 집행부 및 그 산하 행정기관(untergeordnete Organe)이 정하는 규칙(Verordnung)으로 구분된다. 일반적으로 ‘Reglement’는 규칙으로 번역되지만, 스위스에서는 유권자 전체가 모인 게마인데 총회 또는 유권자의 선출을 통해 주민의 의사를 대변하는 게마인데 의회가 제정하는 입법형식을 의미하므로 우리나라 지방자치법과의 체계에 맞

② 연방은 주가 연방법을 존중하였는지를 감독한다.

: 인용한 문헌에는 연방법이 연방법률로 번역되어 있으나, 해석상 Bundesrecht는 연방법률 및 법규명령을 포함하는 의미이므로 연방법이라 번역하고자 한다, 법제처, 앞의 책, 513면

165) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 915

166) Bern Waldmann, Staatsorganisationsrecht Teil III, in: Skiptum Bundesstaatsrecht 2003/2004, S. 100

167) 스위스 연방헌법 제122조 ① 민법 및 민사소송법에 관한 입법은 연방의 관할 사항이다.

② 민사에 관한 법원의 조직 및 행정은 법률에서 달리 정하는 경우를 제외하고는 주의 관할 사항이다.

: 법제처, 앞의 책, 526면

추어 조례로 번역하였다. 이어서 ‘Verordnung’은 통상 명령으로 번역되지만, 그 입안권자가 행정기능을 담당하는 게마인데 집행부 또는 산하의 행정기관이므로 우리나라 지방자치법 체계에 맞추어 규칙으로 번역하였다.

이와 관련된 주 및 게마인데의 규정들을 살펴보면, 예를 들어 베른주 게마인데법 제50조에서는 자치입법(Selbstgesetzgebung)의 원칙을 규정하고 있는데, 상위법의 범위 내에서 게마인데의 조직과 업무이행에 필요한 규정(Vorschrift)을 정할 수 있는데, 유권자 및 게마인데 의회는 조례(Reglement)를 게마인데 집행부 및 그 산하기관은 규칙(Verordnung)에 관한 제정권을 갖는다고 규정하고 있다.¹⁶⁸⁾ 베른주 베아텐베르그 주민게마인데의 경우 게마인데 집행부(Gemeinderat)는 게마인데폐기물조례(Abfallreglementes der Einwohnergemeinde Beatenburg) 제2조에 따라 게마인데폐기물요금규칙(Gebührenverordnung zum Abfallreglement)을 정하고 있는데, 조례와 규칙의 원어명칭을 보면 Reglement와 Verordnung로 구분되는 것을 알 수 있다.¹⁶⁹⁾

다만, 게마인데 조직 및 기관구성 등에 관한 기본사항을 정하는 조례의 경우 ‘Ordnung’이 조례를 의미하기도 한다. 예를 들어, 베른주 게마인데법 제51조에서는 조직조례(Organisationsreglement)는 유권자의 조직과 관할권 그리고 협력원칙을 내용으로 한다고 정하고 있는데, 이 때 조직조례는 ‘Gemeindeordnung’와 병기표기하여 규정하여 ‘Ordnung’이 조례를 의미한다는 사실을 실제로 보여주고 있다.¹⁷⁰⁾ 또한 뢰니겐 주민게마인데조례는

168) 베른주 게마인데법 제50조(자치입법의 원칙)

① 게마인데는 상위법적 틀에서 게마인데 조직과 업무 이행에 필요한 규정(Vorschriften)을 제정한다.

② 유권자와 게마인데 의회의 법령은 조례(Reglemente)로 한다.

③ 게마인데 집행부와 산하기관의 법령은 명령(Verordnung)으로 한다.

제52조 관할권(Rechtsetzungszuständigkeit)

① 게마인데는 상위법적 틀에서 기관의 입법 관할권에 대한 규정을 마련한다.

② 조직조례나 상위법이 다른 규정을 명시하지 않았다면 유권자 또는 게마인데 의회가 있다면 해당 의회가 입법을 관할한다.

③ 게마인데 법은 상위법에 따라 수정해야 하고 게마인데가 조례를 수정할 재량(Regelungsspielraum)이 없다면, 게마인데 집행부가 자체적으로 수정을 의결할 수 있다.

169) 베아텐베르그 주민게마인데 조례(최종 접속, 2018. 09. 20.), <http://www.beatenberg.ch/de/Online-Schalter/Reglemente-Verordnungen>

170) 베른주 게마인데법 제51조 조직조례(Organisationsreglement)

조직조례(Gemeindeordnung)는 유권자의 조직과 관할권 그리고 협력 원칙을 내용으로 한다.

그 제명을 ‘Einwohnergemeinde Bönigen Gemeindefordnung’이라고 정하고 있어, 조례의 성격상 조직조례(Organisationsreglement)는 게마인데 차원에서는 ‘Gemeindefordnung’로도 표현된다는 것을 다시금 확인할 수 있다.

게마인데 조례와 규칙의 효력은 일반적으로 법해석 시 적용되는 법원칙인 법률우위의 원칙에 따라 조례-규칙 순이다. 또한 조례와 규칙은 국가구성단위인 게마인데의 입법 및 행정에 관한 규범이므로 기본적으로 법규성을 갖고 있으며, 그 효력은 해당 게마인데 내에서만 인정된다 할 것이다. 예외적으로 게마인데 사무규칙(Geschäftsverordnug)의 법규성 여부가 문제시 될 수 있으나, 스위스는 유권자 전체의 총의가 결집되어 의결이 가능한 게마인데 총회가 존재하고, 게마인데의 장 또는 게마인데 집행부 위원의 구성을 게마인데 총회에서 유권자가 직접 선출하거나 게마인데 의회가 선출하는 경우도 있기 때문에, 이들 2개의 주민대표기관이 직접 제정하거나 또는 조례에 따른 위임의 근거가 명확하지 않다면 법규성을 인정하기 어렵다 할 것이다.

이처럼 유권자가 직접 게마인데 의사결정에 참여할 수 있는 게마인데 총회가 조례제·개정권을 갖는다는 점은, 입법절차적 측면에서 자치입법의 민주성을 강화시킬 뿐만 아니라, 입법내용과 결과에 있어서도 주민이 스스로 입안심사를 하므로 책임성을 담보할 수 있게 만드는 장점이 있다 할 것이다.

2. 입법에 대한 감독 및 통제

(1) 국가법 및 행정적 통제

연방헌법 제49조제2항에 따르면 연방은 주가 연방법률을 존중하는지를 감독할 권한을 갖는다고 규정하고 있는데, 이는 주의 입법에 대한 연방의 감독(Aufsicht)을 의미한다. 이 같은 연방의 감독권은 연방헌법 제187조에 따라 연방내각이 갖는 연방행정기관에 대한 감독권과 구분되는 것으로 통제(Kontrolle)적 성격을 갖는다.¹⁷¹⁾

171) Bern Waldmann, a.a.O., S. 94

주의 모든 행위와 의무불이행, 즉 연방헌법 제49조에 따라 연방법을 이행하는 행위와 입법행위 뿐 아니라 모든 행위가 통제대상이 되고,¹⁷²⁾ 주의 고유사무라 할지라도 연방헌법 제49조제2항에 따라 통제가 가능하지만, 이 같은 통제는 주의 연방법 준수보장을 목표로 하기 때문에 게마인데의 행위와 지역사회 및 주조직의 행위와 주상호간 협약 또한 통제대상이 된다.¹⁷³⁾ 통제방식은 연방의회와 연방내각에 따라 각각 다르며, 통제대상에 따라 그 방식도 다른데, 주간 체결하고자 하는 협약 또는 외국과 체결하는 조약에 대해 연방내각 또는 다른 주가 이의를 제기한 경우에는, 연방의회가 최종적으로 해당 조약 또는 협약을 승인할 수 있다(연방헌법 제172조제3항).¹⁷⁴⁾ 또한 연방내각은 연방법의 시행을 위해 필요한 분야에 한해 주의 입법을 승인할 수 있으며, 연방법·연방헌법 및 주간의 협약의 집행을 보장하고 필요한 조치를 취하기도 한다(연방헌법 제186조제3항 및 제4항).¹⁷⁵⁾

(2) 사법적 통제

연방대법원(Bundesgericht)은 주에 대한 연방법의 통일적 적용을 책임지는 역할을 하는 사법적 통제기관으로서,¹⁷⁶⁾ 연방헌법 제188조 및 제189조에 따르면, 연방대법원(Bundesgericht)은 연방 최고의 재판기관으로서 연방법 및 주법률, 게마인데의 자치권 그리고 연방과 주간 또는 주간 분쟁 등을 관할한다.¹⁷⁷⁾

172) 스위스 연방헌법 제49조(연방법률의 우선과 존중)

- ① 연방법률은 이에 대립하는 주법률에 우선한다.
 - ② 연방은 주가 연방법률을 존중하는지를 감독한다.
- : 법제처, 앞의 책, 2016, 535면

173) Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 922

174) 법제처, 앞의 책, 2016, 533면

175) 법제처, 앞의 책, 2016, 534면

176) 위키피디아, 스위스연방대법원(최종 접속, 2018. 09. 20.), [https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesgericht_\(Schweiz\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesgericht_(Schweiz))

177) 스위스 연방헌법 제188조(연방대법원의 지위) ① 연방대법원은 연방 최고의 재판기관이다.

- ② 그 조직 및 절차는 법률로 정한다.

- ③ 연방대법원은 자체 행정사무를 스스로 행사한다.

제189조(연방대법원의 재판권)

- ① 연방대법원은 다음의 쟁송에 대한 재판권을 갖는다.

주의 규정과 명령이 연방헌법 제49조제1항 연방법 상위원칙을 위반한 경우에는 연방대법원에 이에 대한 이의를 제기할 수 있고(연방대법원법 제82조 a 및 b),¹⁷⁸⁾ 연방이나 주가 서로의 권한을 침해하였다면, 연방헌법 제189조제2항에 따라 연방대법원에 소를 제기할 수 있다.¹⁷⁹⁾ 또한 주법을 무효화 하는 연방법의 침해가 있는 경우 보충적 헌법소원을 제기해 이의를 청구할 수 있다(연방대법원법 제95조 a 및 b).

연방대법원의 재판관할에 따른 사법적 통제 외에, 주 및 게마인데의 법안 및 조례안 입안과정에서 관련 기관(주법무부, 게마인데 집행부, 주의회 및 게마인데의회)의 체계적 합성 심사 역시 실질적으로 사법통제의 효과를 가져올 수 있다. 입안과정에서 적용되는 체계적합성은 법안의 합헌성 심사와, 동일수준의 타 법률과의 체계적합성, 법률 내부적인 체계적합성을 모두 통칭하는 것을 의미한다.¹⁸⁰⁾ 이 과정에서 주 차원에서는 주법률안이 연방헌법 및 연방법의 범위 내에 있으며 그와 일치하는지를 검토하게 된다.¹⁸¹⁾ 예를 들어, 취리히주의 경우 입법지침(Richtlinien der Rechtsetzung)을 통해 법안작성 시 법형식과 체계를 사전에 검토하여 법안을 작성할 수 있도록 기준을 제시하고 있으며,¹⁸²⁾ 주헌법 제28조에 따르면 주가 주민발안(Volksinitiative)을 제기한 경우에는 이 발안이 연방법과 일치하는지를 주의회가 검토할 수 있도록 규정하고 있다(취리히주 헌법 제28조). 결국 주의 입법에 대한 연방법의 통일성 여부는 법원에 의한 사법적 통제가 중심이 되겠지만, 주내

-
1. 연방법
 2. 국제법
 3. 주간 법률(Interkantonalen Recht)
 4. 주의 헌법상 권리
 5. 게마인데의 자치권, 그 밖에 조가 공법에 의한 단체에 부여한 보장
 6. 참정권에 관한 연방 및 주의 규정
 - ② 연방대법원은 연방과 주의 분쟁 및 주 간의 분쟁을 재판한다.
 - ③ 연방대법원의 그 밖의 권한은 법률로 정할 수 있다.
 - ④ 연방의회 및 연방내각의 행위는 이를 연방대법원에 제소할 수 없다. 단, 법률로 정하는 경우에는 그렇지 아니하다.
- : 법제처, 앞의 책, 2016, 535면

178) 연방대법원법(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010204/index.html>

179) 법제처, 앞의 책, 2016, 535면

180) 법제처, 법령입안심사기준, 2015, 10면

181) 주의 법령입안심사

182) 취리히주 입법지침(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://www.stadt-zuerich.ch/.../623_Beilage_Richtlinien.pdf

각 및 주의회에서도 주법안의 초안 작성 및 발의과정에서 합헌성을 비롯해 연방법 침해 여부를 미리 확인할 수 있도록 기준과 절차가 마련되어 있어 간접적 통제도 가능한 구조임을 알 수 있다.

3. 입법과정에서의 주민참여 - 주민발안

(1) 의의 및 요건

주민발안제는 유권자인 주민들이 주헌법이나 주법률의 개정 또는 조례 제·개정(게마인데)을 제안하는 제도를 말하며, 주와 게마인데 차원에서 이뤄지는 주민참여제도로서, 주와 게마인데 차원에서 이뤄지기 때문에, 연방헌법의 개정을 대상으로 하지 않는다는 점에서 국민발안제와 구별되는 개념으로 주민발안제라고 부르기도 한다.¹⁸³⁾

스위스 연방헌법 제138조 및 제139조에서는 연방헌법의 전면개정 및 일부개정에 대한 유권자 10만 명 이상의 발의가 있으면 언제든 국민투표를 통해 발의안의 승인여부를 결정할 수 있다.¹⁸⁴⁾ 연방헌법의 전부개정안에 대한 국민발안의 경우 곧장 국민투표로 그 승인여부가 결정되는 반면(직접발안제), 연방헌법 일부개정에 대한 국민발안의 경우 연방 의회의 심의(형식성 및 합법성)를 거친 후, 연방의회가 승인하였을 때에는 연방의회는 발의안의 관점에서 일부개정안을 작성하여 국민투표 및 주투표에 회부한다(연방헌법 제139조제4항).¹⁸⁵⁾ 이 같은 연방헌법에 대한 국민발안제도는 주헌법에도 그대로 반영되어서 주와 게마인데 단위에서 주민발안 형태로 자리 잡았다. 다음에서 기술하게 될 베른주 및

183) 위키피디아, 발안제(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B0%9C%EC%95%88%EC%A0%9C>

184) 스위스 연방헌법 제138조(연방헌법의 전부개정을 위한 국민발안) ① 유권자 10만 명은 발의안을 공식적으로 공표한 날로부터 18개월의 기한 내에 연방헌법의 전부개정을 제안할 수 있다.
연방헌법 제139조(연방헌법 일부개정을 위한 국민발안) ① 유권자 10만 명은 발의안을 공식적으로 공표한 날로부터 18개월의 기한 내에 연방헌법의 일부개정을 요구할 수 있다.
: 법제처, 앞의 책, 2016, 529면

185) 위키피디아(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B0%9C%EC%95%88%EC%A0%9C>;
법제처, 앞의 책, 2016, 529면

베른주 뵘니겐 계마인테의 실제 사례에서 보여지듯이, 주민발안의 대상과 요건, 그리고 절차 등에 대해서는 주헌법 및 주계마인테법 및 주계마인테조례에서 각각 다르게 규정하고 있다. 또한 주민발안제도는 발안사항에 따라 주민총의를 묻는 주민투표를 통해 그 승인여부를 결정하여 완결성을 기하게 된다.¹⁸⁶⁾ 주민투표는 투표대상에 따라 의무적 주민투표와 임의적 주민투표로 구분된다.¹⁸⁷⁾ 위와 같은 구조는 연방헌법 개정에 대한 국민발안안이 국민투표로 이어지는 것과 동일하며,¹⁸⁸⁾ 지역주민의 제안에 대해 지역주민이 직접 투표형식을 통해 의사를 투영하는 주민발안제 및 주민투표제와 같은 직접민주주의적 요소들은 지방자치를 실현하는 기반이 되는 요소라 판단된다.

(2) 주 및 계마인테의 운영

실제 주 및 계마인테 차원의 주민발안제의 운영과 관련해 베른주 및 베른주 뵘니겐 계마인테를 중심으로 분석해 보고자 한다.

먼저 베른주의 경우, 주민발안의 주체는 주에 거주하는 시민권자로서 18세 이상로서(주헌법 제55조제1항), 주헌법의 전면개정 및 부분개정, 법률의 제·개정 및 폐지 그리고 주간 또는 국가 간 조약 체결 및 변동에 대한 토의시작에서부터 그 폐지 및 그와 관련된 주민투표(Volksabstimmung) 그리고 마지막으로 주의회가 결정한 주민투표 시행에 대해 발안안을 제기할 수 있다(베른주 헌법 제58조제1항).

186) 예를 들어, 주민발안안에 대한 주민의 총의는 베른주 헌법 제60조 및 뵘니겐 계마인테조례 제36조처럼 유권자가 직접 주민투표를 통해 그 최종 수용여부를 확정하게 된다.

187) 예를 들어, 베른주 헌법 제61조에서는 헌법개정, 주의회가 동의하지 않거나 반대안으로 제시된 주민발안안, 주헌법과 일치되지 않는 주간 및 국제적 협약 그리고 주의 영토 및 경계변경 등에 대해서는 의무적 주민투표(Obligatorische Volksabstimmung)를 시행한다. 또한 베른주 헌법 제62조에서는 법률, 임의적 주민투표 사항으로 정한 주간 그리고 국제적 협약, 2백만 프랑 이상의 1회성 지출 또는 40만 프랑 이상의 반복적 지출에 대한 주의회의 예산결정 등에 대해서는 임의적 국민투표(Fakultative Volksabstimmung)를 시행할 수 있다.

188) 스위스 연방헌법상 연방헌법에 대한 개정은 의무적 국민투표의 대상으로서, 연방차원에서 행해지는 국민투표와 주차원에서 이뤄지는 국민투표를 모두 거쳐야 한다(연방헌법 제140조제1항). 반면, 연방헌법의 일부개정에 대한 국민제안으로서 연방의회에 부결된 안의 경우 주투표없이 국민투표만으로 그 승인여부를 결정할 수 있다(연방헌법 제140조 제2항). 연방의회에서 발의안이 부결되는 경우에는 연방의회는 그 후속조치의 여부를 결정하는 국민투표를 실시하게 된다(스위스연방헌법 제139조). 연방헌법의 개정은 의무적 국민투표 사항으로서, 연방헌법의 개정인 경우에는 국민투표와 주투표를 거치고, 연방헌법 전부개정안에 대한 국민발의의 경우 국민투표만을 거친다(연방헌법 제140조): 법제처, 앞의 책, 2016, 529면 및 530면

발안안(Initiative)은 6개월 이내에 15,000명 이상의 서명을 필요로 하며, 주헌법 전면개정
 정의 경우 30,000명 이상의 서명이 필수적이다(베른주 헌법 제58조제2항). 주민발안의 형
 태는 주헌법 전면개정 및 법안 형태로 작성되어 주의회결정을 필요로 하지 않는 경우
 단순한 제안형태로도 가능하다(베른주 헌법 제58조제3항).

이 같은 발의안에 제출된 경우, 주내각 형식적 성립요건에 대해 심사하고 주의회는 발
 의안의 유효성 여부를 판단하는데, 발의안이 법률에 위배되거나 이행불가능한 경우 그리
 고 형식적 및 실질적 통일성이 없는 경우에는 무효를 선언할 수 있다(베른주 헌법 제59조
 제1항). 단순한 제안이 경우에는 주의회가 그에 대해 법안형태로 작성해야만 한다(베른주
 헌법 제59조제3항). 주의회는 단순한 제안이든 형식성을 갖춘 제안이든 반대안을 제시할
 수 있다(베른주 헌법 제60조제1항).

주민발안안과 주의회의 반대안에 대한 투표는 동시에 시작될 수 있는데, 유권자는 이
 2가지 안에 대해 모두 동의할 수도 있으며, 이들 2가지에 대해 모두 수용할 경우에는 우
 선 여부를 선택할 수도 있다(베른주 헌법 제60조제1항). 베른주 헌법에서는 주민발안안의
 투표 시, 주의회가 대안으로 제시한 안도 동시에 주민투표에 회부가능하고, 양자를 모두
 수용한 후 우선여부를 주민으로 하여금 다시 선택할 수 있도록 투표방식을 다원화함으로
 써 주민의 의사가 최대한 반영될 수 있는 구조를 형성하고 있다(베른주 헌법 제61조제1
 항). 헌법개정 및 주민발안안 그리고 주의회가 동의하지 않거나 주민발안안에 반대안으로
 제시한 주의회의 안에 대해서는 주민투표가 필수적으로 이뤄질 수 있도록 규정하여, 주민
 발안이 발안으로 끝나지 않고 실제 헌법개정 및 법률 제·개정 등과 같은 법적 효과를
 가져올 수 있도록 구조화 하고 있다.

이어서 뵈니겐 주민게마인데에서는 게마인데 총회가 설치되어 있는 관계로, 베른주 의
 회가 하는 역할을 게마인데 총회가 담당한다. 뵈니겐 게마인데조례 제38조에 따르면, 유
 권자의 10% 이상 서명이 있는 경우 게마인데 사무에 대해 제안이 가능하다(뵈니겐 게마
 인데조례 제38조).

이어서 이런 발안의 형식과 내용은 첫째, 단순 제안이나 초안으로 작성된 발의안 형태로도 가능하며, 둘째, 법률에 위배되는 않는 발안이어야만 하며, 셋째, 대상의 단일화를 위해 1개의 사안 이상을 포함하지 않아야만 한다(보니겐 게마인데조례 제38조). 발안의 형식과 내용이 합법성을 띄어야 한다고 규정한 것은 게마인데는 베른주 헌법 및 베른주 게마인테법의 범위 내에서 입법권을 갖기 때문에 고유사무에 관한 사항이 아니거나 위임의 범위를 벗어나 발안안은 형식승인 자체가 될 수 없도록 구조화 한 것이다.

보니겐 게마인데의 주민발안이 주의 주민발안과 다른 점은 형식성에 대한 검토와 서명 수집기간에 관한 사항이다. 예를 들어, 보니겐 게마인데에서는 먼저 발안자가 게마인데 집행부에 발안안을 서류로 제출하고, 집행부가 발안안의 합법성을 1개월 이내에 검토하여 발안자에게 결과를 통보한 후, 6개월 이내에 필요한 유권자 수만큼의 서명을 확보하여 게마인데에 제출하면 된다(보니겐 게마인데조례 제39조). 게마인데 집행부가 발안안의 유효성 여부를 심사하여 전체 또는 일부무효를 결정할 수 있고(보니겐 게마인데조례 제40조제2항), 반대안을 제시할 수 있으며, 단순제안 형태로 제출된 발안에 동의할 때에는 초안 작성은 게마인데 집행부가 담당한다(보니겐 게마인데조례 제41조). 이 같은 발안의 최종승인여부는 게마인데 주민총회에서 유권자가 직접 결정하게 된다(보니겐 게마인데조례 제36조).

주와 게마인데에서의 주민발안에 대한 요건은 크게 다르지 않으며, 베른주의 경우 란츠게마인데가 없기 때문에 주의회의 입법과정 및 헌법개정과정과 연계되어 주민투표로 주민발안안의 최종승인여부를 결정한다면, 보니겐 게마인데의 경우 게마인데 총회가 존재하기 때문에, 게마인데 집행부가 유효성 여부를 심사하여 초안형태로 주민발안안을 게마인데총회에 상정하게 되면 그 최종승인여부는 유권자가 직접 총회회의에서 결정하게 된다. 양자 모두 최종적으로는 전체 지역주민의 의사를 직접 묻는 투표 또는 의결(게마인데 총회)과정을 거침으로써, 주민의 민의를 최대한 반영할 수 있는 구조를 띄고 있다.

korea
legislation
research
institute

제5장 지방자치제도 현황 및 결론

제1절 지방자치제도의 특징 및 현황

제2절 시사점 및 결론

제5장

지방자치제도 현황 및 결론

제1절 지방자치제도의 특징 및 현황

1. 지방자치제도의 특징

지금까지 살펴본, 스위스 지방자치제도의 특성은 크게 다음 3가지로 축약될 수 있다.

첫째, 연방주의적 요소에 따라 실제 연방을 구성하는 주축인 주와 게마인데의 독립성을 최대한 보장할 수 있는 시스템을 운영하고 있다는 점이다. 먼저, 연방헌법을 개정하는 경우, 연방헌법개정 여부 및 그 개정내용에 대해 주차원에서 주민투표를 실시하여 그 결과를 통해, 연방차원의 의사결정과정에 참여할 수 있다(연방헌법 제45조, 연방헌법 제140조).¹⁸⁹⁾ 연방의 입법과정에서 연방은 주에게 적절한 시기에 상세하게 법안에 대한 정보를

189) 스위스 연방헌법 제45조(연방차원의 의사결정과정에서의 참여) ① 연방헌법에서 정하는 경우, 주는 연방 차원에서의 의사결정과정, 특히 연방입법과정에 참여한다.

② 연방은 적절한 시기에 상세하게 법안에 대한 정보를 주에 제공해야 한다. 연방은 주의 이익이 영향을 받는 경우 주의 의견을 구한다.

제140조(의무적 국민투표) 다음 사항은 국민투표와 주투표에 회부한다.

1. 연방헌법의 개정
2. 집단방위체제 또는 초국가적 공동체에의 가입
3. 헌법에 근거하지 않고 1년을 초과하는 효력을 가지며 그 긴급성이 선언된 연방법률은 연방의회가 채택한 날로부터 1년 이내에 국민투표에 회부되어야 함

② 다음 사항은 국민투표에 회부한다.

1. 연방헌법의 전부개정을 위한 국민발안
2. 연방헌법의 일부개정을 위해 일반적 발안 형식으로 고안된 국민발안으로서 연방의회에 의하여 부결된 국민발안

3. 연방의회 양원이 모두 동의하지 아니한 경우 연방헌법의 전부개정 여부

: 법제처, 앞의 책, 2016, 513면 및 529-530면

주에 제공할 의무를 갖고 있으며, 연방은 주의 이익이 영향을 받는 경우 주의 의견을 구해야만 한다(연방헌법 제45조 제2항).¹⁹⁰⁾ 또한 주는 연방헌법 제160조에 따라 연방의회에 직접 발의안을 제출할 수 있다.¹⁹¹⁾ 의원내각제 국가로서 대부분의 입법이 연방의회를 통해 이뤄지기는 하지만, 연방내각이나 연방상원이 아닌 주가 직접적인 입법권의 주체로 인정되는 것은 그만큼 연방의 입법에 주가 독립적으로 참여할 권리가 연방헌법을 통해 보장되었기 때문에 가능한 것이다. 연방과 주의 사무배분에 있어서도, 보충성 원칙에 따라 연방헌법 및 연방법으로 정하지 않는 한 주의 전속적 입법관할 영역이 인정되며(연방헌법 제3조), 연방은 주가 수행할 수 없는 사무거나 통일적 규제가 필요한 사무만을 수행하며(연방헌법 제43a조), 주에게 충분한 고유임무를 부여하여야만 하고, 이 같은 고유임무를 수행하는데 필요한 재원을 확보할 수 있도록 지원해야만 한다(연방헌법 제47조제2항).¹⁹²⁾ 외교 분야에 있어서도 주의 권한 또는 이익과 연관된 외교정책결정에 참여할 수 있으며, 주는 외국과 조약체결이 가능하며, 하급 외국기관과 직접 교섭할 수 있다(연방헌법 제55조 및 제56조).¹⁹³⁾

게마인데 역시 주법의 범위 내에서 성립되는 제도보장적 구성을 기반으로 하지만, 게마인데는 연방을 구성하는 가장 기초적인 행정단위로써 보충성의 원칙(연방헌법 제5a조)에 따라 게마인데의 자치권에 따라 고유사무를 수행할 수 있다.¹⁹⁴⁾ 특히 게마인데에서 행해지는 주민참여 입법과정은 예산에서부터 조례 제·개정에 이르기까지, 연방법 및 주법의 실질적 이행을 위해 기초가 되는 국가작용이므로 스위스 지방자치제도를 이해하는데 가장 중요한 역할을 한다고 판단된다. 주헌법 및 주게마인데법에서는 게마인데의 종류 및 권한을 정하고 있으나, 게마인데의 성립 및 내부조직 구성은 게마인데의 자치에 맡겨져 있으며, 주법으로 게마인데 이익에 반하는 무리한 요구를 하는 것은 주헌법에서 보장

190) 법제처, 앞의 책, 2016, 513면

191) 스위스 연방헌법 제160조(발의권 및 제안권) ① 연방의회의 모든 의원, 모든 교섭단체, 모든 위원회 그리고 각 주는 연방의회에 발의안을 제출할 수 있다.

: 법제처, 앞의 책, 2016, 532면

192) 법제처, 앞의 책, 2016, 508면 및 512-513면

193) 법제처, 앞의 책, 2016, 514면

194) 법제처, 앞의 책, 2016, 508면

하는 게마인테의 독립성을 침해하는 것이 된다. 주헌법 및 주게마인테법은 게마인테의 자치권이 충분히 행사될 수 있도록 고려할 의무를 주에 부과하고 있다.¹⁹⁵⁾

둘째, 지방자치제도의 구성과 조직운영은 합의제 방식을 기반으로 한다는 점이다. 이 같은 합의제 방식은 협의민주주의적 전통에 따른 것으로,¹⁹⁶⁾ 그 성립이 가능하기 위해서는 소수그룹에 대한 보호와 배려가 전제가 되어야만 이뤄질 수 있다. 소수그룹은 다양한 의미로 해석될 수 있으나, 연방헌법 및 주헌법에 따르면 1차적으로는 언어공동체 및 산악 지역 등을 거론할 수 있다.¹⁹⁷⁾ 앞서 언급한 것처럼, 알프스 산맥으로 인해 산악지역에 정주민구가 1000명이 안 되는 게마인테가 존재하고,¹⁹⁸⁾ 4개 언어가 공용어로 인정되기 때문에,¹⁹⁹⁾ 1개 주 내에서도 각각 다른 언어그룹별 게마인테가 존재할 수 있다.²⁰⁰⁾

먼저 주 간의 대등성과 관련해, 연방헌법 제1조는 연방을 구성하는 지분국의 동등한 지위를 보장하는 규정으로서, 26개 주를 열거하여 규정하고 있다.²⁰¹⁾ 따라서 스위스 연방 내 6개의 반주들(옵발덴주, 니드발덴주, 바젤슈타트주, 바젤란트주, 아펜첬 아우서로덴주, 아펜첬 이너로덴주)은 헌법상의 예외를 제외하고는, 다른 주들과 동등하게 연방의 의사결정에 참여하고 자치권을 갖는다.²⁰²⁾ 연방내각 구성에 있어서도 내각각료 7인의 구성은

195) 예를 들어, 베른주 헌법 제109조 게마인테 자치권 규정과 베른주 게마인테법 제3조 자치권에 관한 규정은 동일하다. 베른주 헌법 제109조제2항 및 베른주 게마인테법 제3조제2항에서는 모두 “주법은 게마인테에게 가능한 폭넓은 행위재량을 부여해야 한다.”고 규정하고 있다. 위 조항은 게마인테 자치권에 관한 기본원칙으로서, 폭넓은 행위재량이라는 것은 자치권이 내포한 결정재량으로 게마인테가 스스로 정책을 결정할 수 있다는 의미에서 일반적인 행정법상의 재량행위와 구별되며, 게마인테의 자치권 행사가 보충성 원칙에 따라 충분히 이뤄질 수 있도록 고려할 의무를 주에게 부여한 것이라고 볼 수 있다: Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender(Hrsg.), a.a.O., S. 929면

196) 안성호, 상생정치의 제도적 조건-스위스 협의민주주의의 교훈, 한국 사회와 행정연구 제13권 제3호, 서울행정학회, 2002, 3면

197) 연방헌법 제50조(게마인테) ③ 연방은 특히 도시, 도서 주거밀집지역 및 산악지역의 특수한 상황을 고려한다. : 법제처, 앞의 책, 2016,

198) 스위스 연방통계청(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.4104233.html>

199) 법제처, 앞의 책, 2016, 508면

200) 베른주 주의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/mitglieder/mitglieder/wahl.html#>

201) 법제처, 앞의 책, 2016, 508면

202) 스위스 연방헌법 제150조(상원의 구성 및 선거) ① 상원은 주대표 46명으로 구성된다.

② 옵발덴, 니드발덴, 바젤슈타트 및 바젤란트, 아펜첬아우서로덴 및 아펜첬이너로덴주는 각각 1명의 상원의원

연방의회에 의해 결정되고 7인 가운데 1인이 윤번제로 연방대통령을 역임하는 방식이다(연방헌법 제176조).²⁰³⁾ 이런 연방의회 내에서 연방각료의 선출은 연방 상·하원 합의를 거쳐, 지역별(언어 및 산악지역 고려) 안배를 고려해 결정하게 된다.²⁰⁴⁾ 즉 연방 상·하원 합의 역시 주를 대표하는 연방상원의 의사가 반영되는 구조이며, 7인의 각료 선출 시에도 지역별 고려가 전제되어야만 할 뿐만 아니라, 연방각료회의를 통해 연방행정의 중요사항을 결정하는 점은 연방행정부의 구성 및 구성 이후의 운영에서도 합의제 방식이 중심이 된다는 것을 다시 한번 확인할 수 있었다.

이와 같은 연방내각 구성 및 연방행정의 결정 및 운영방식은 주내각구성 및 주행정에도 그대로 적용된다. 주내각의 구성은 주민 직선제로 구성되는 점이 연방각료구성과 다른 점이긴 하지만, 5~9인의 주내각각료들이 주민의 의사를 고려하여 합의제 방식에 따라 주의 중요사항에 대해 결정한다는 점은 동일하다(베른주 헌법 제84조 및 취리히주 헌법 제61조 및 제65조). 주게마인데법에서는 소수그룹에 대한 참여배려조항을 규정하여 게마인데차원에서 이 같은 합의제 방식의 의사결정이 실효성을 발휘할 수 있도록 제도화 하고 있다는데, 예를 들어 베른주 게마인데법 제38조는 게마인데 기관은 다수대표제를 실시하고 소수그룹이 참여할 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있으며, 이 같은 소수그룹을 반영한 조직구성 및 운영의 적용범위는 게마인데 집행부, 게마인데 의회, 및 각종 위원회에도 적용된다고 정하고 있다.²⁰⁵⁾ 또한 동법 제41조에서는 소수그룹의 정치적 권리로서 제안권(Vorschlagsrecht)을 부여하고 있다.²⁰⁶⁾ 이들 게마인데 조직구성 및 운영에

을 선출한다. 그 밖의 주는 각 2명의 상원의원을 선출한다.

: 법제처, 앞의 책, 2016, 531면

203) 법제처, 앞의 책, 2016, 533면

204) 스위스 연방헌법 제175조(구성 및 선임) ① 연방내각은 7명의 각료로 구성된다.

④ 연방내각의 각료선출에 있어서는 다양한 지역 및 언어공동체가 공평하게 대표될 수 있도록 해야 한다.

: 법제처, 앞의 책, 2016, 533면

205) 베른주 게마인데법 제38조(원칙) 게마인데 기관은 다수대표제를 실시하면서 소수그룹이 참여할 수 있도록 한다.

제39조(적용범위) ① 소수그룹 보호는 게마인데 의회, 게마인데집행부, 위원회의 다수대표제에 적용된다.

206) 베른주 게마인데법 제41조(제안권) ① 소수그룹은 대표를 자체적으로 선정할 수 있다. 다수그룹은 두 명의 대표 선정을 요구할 수 있다.

② 소수그룹은 아래의 경우 대표파견 권리를 통지하거나 현행보다 더 많은 대표파견을 주장할 수 있다.

서도 소수그룹의 반영되어 게마인데의 정치 및 사회통합이 활성화 되고, 그룹별 의사전달이 주민발안 및 주민투표를 거치는 경우 주차원으로 반영될 수 있기 때문에, 지방자치제도는 협의민주주의적 전통을 유지하고 발전시키고 있다 할 것이다.

셋째, 지방자치제도 운영의 실질적 주체는 주민이며, 주민발안제·주민투표제·주민소환제 등의 다양한 주민참여제도는 직접민주주의 토대이자 교육의 장이 되고 있다는 점이다. 4개의 공용어 및 26개의 주와 2222개의 게마인데가 존재하는 스위스에서 지방자치제도의 성공적 운영이 가능한 요인은 바로 주민들이 연방, 주와 게마인데의 의사결정 과정에 참여하는 직접민주주의가 실현되고 있기 때문이다.²⁰⁷⁾ 예를 들어, 아펜철티너로덴 주나 글라루스주처럼 주의 주민총회에 해당하는 란츠게마인데가 존재하고, 거기서 유권자들이 모여 직접 모여 주헌법개정, 주민발안으로 제안된 주법률의 제·개정 및 폐지를 결정할 수 있다.²⁰⁸⁾ 란츠게마인데가 없더라도, 주헌법에는 주민이 일정수의 동의를 얻는 방식으로 발의의 형식적 요건을 충족하면, 주헌법개정 또는 주법률의 제·개정 여부를 제안할 수 있으며, 주는 심의를 거쳐 그 승인여부를 주민투표에 붙임으로써 주민의 의사가 유효한 법적 결과로 반영될 수 있는 주민발안제 및 주민투표제를 제도화 하고 있다(베른주 헌법 제58조).²⁰⁹⁾ 또한 게마인데 차원도 역시 게마인데 총회에서 유권자 주민의 투표를 통해 조례제·개정여부를 결정하고, 게마인데의 장 및 게마인데 집행부 위

1. 통상적인 선거를 실시할 때
2. 모든 유권자 그룹이 보궐선거(Ersatzwahl)에 참여할 수 있을 때
- ③ 소수그룹은 임기 동안 대표 대리인(Ersatz)을 단독으로 제안할 수 있는 권리를 행사한다. 만약 이와 같은 권리를 행사하지 않는다면, 모든 유권자 그룹이 대리인을 제안할 수 있다.

207) 스위스 연방통계청(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.4104233.html>

208) 글라루스주헌법(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19880090/index.html>; 안성호, 스위스연방민주주의연구, 대영문화사, 2001, 312-314면

209) 베른주 헌법 제58조(적용범위) ① 다음의 사항에 대해서는 주민발안을 할 수 있다.

1. 주헌법의 전면개정 및 부분개정
2. 법률의 제·개정 및 폐지
3. 주간 또는 국가 간 조약 체결 및 변동에 대한 토의시작에서부터 그 폐지 및 그와 관련된 주민투표(Volksabstimmung)
4. 주의회가 결정한 주민투표 시행에 대해 발안안을 제기할 수 있다.
- ② 주민발안안(Initiative)은 6개월 이내에 15,000명 이상의 서명을 받아야 한다. 주헌법 전면개정의 경우에는 30,000명 이상의 서명을 받아야 한다.

원 등을 선출할 수 있다. 26개 주 가운데 란츠게마인데가 2개 주 정도에서 실질적인 의결 기관 역할을 하는데 반해,²¹⁰⁾ 게마인데의 경우 게마인데 총회가 설치되어 있는 경우가 많고, 게마인데 의회가 설치되어 있다할지라도 주민발안 및 주민투표제가 존재하며 주민들이 게마인데의 입법과정에 직접 참여하여 의사결정이 가능하기 때문에, 게마인데의 자치는 실질적으로 해당 지역의 유권자 주민들에 의해 실현되는 구조이다(취리히주 게마인데법 제2조 및 제9조).²¹¹⁾

이처럼 스위스식 지방자치제도는 주민 자신이 소속되고 있는 공공단체나 주 및 게마인데의 운영을 직접 결정하고, 주와 게마인데의 입법에 민주적 정당성을 부여하는 직접민주주의방식을 취한다는 데 큰 특징이 있다. 주민이 직접 참여하여 스스로의 규율을 만들고, 그 책임의 범위를 결정한다는 것은 헌법국가의 인간상으로서 자율적 인간을 얘기하는데 가장 적합한 모습이라 할 것이다.²¹²⁾ 이처럼 직접민주주의가 반영된 다양한 제도들은 스위스의 주민을 교육하는 민주주의의 토대이다 교육의 장이 됨으로써, 이 같은 전통이 사회통합을 이루고 스위스식 정체성을 구성하는 것이라 판단된다.

2. 지방자치제도 현황

현재 우리나라의 지방자치제도의 논의는 지역의 재정고권 및 입법권의 확대하는 것이 주가 되고 있다.²¹³⁾ 그러나 스위스는 13세기 동맹회의에서 시작하여 1848년 연방국가가 성립할 때까지 연방-주-게마인데의 입법관할 및 사무배분은 오랜 전통과 경험을 통해 연방주의 구성과 함께 확립되었다.²¹⁴⁾ 따라서 스위스 지방자치제도의 개혁논의는 분권화에

210) 위키피디아, 란츠게마인데(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://de.wikipedia.org/wiki/Landsgemeinde>

211) 취리히주 게마인데의회(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeindeorganisation/gemeindeparlament.htm

212) 헌법국가의 인간상에 대해 허영 교수는 “자주적 인간이란 인간 공동생활을 책임 있게 함께 형성해 나갈 사명을 간직한 인격체(사회성)로서의 인간과 모든 생활영역에서의 자결과 자유로운 개성신장을 추구하고 실현할 수 있는 능력을 갖춘 인격체(주체성)로서의 인간을 의미한다.”고 언급하고 있다. 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 2010, 388-398면

213) 대통령 대한민국 헌법개정 발의안, 2018. 03. 23.

214) 스위스 헌정사(최종 접속, 2018. 09. 20.), <http://www.verfassungsgeschichte.ch/>

초점을 맞추고 있기 보다는, 입법목표의 달성을 위한 국가구성 주체 간 협력과 그 방식이 중심이 된다 하겠다. 이 같은 협력은 선언적 의미가 아니라 연방헌법상의 원칙이자 의무 규정으로서, 실제 연방과 주, 주와 게마인데, 연방과 게마인데 간 다양한 공동프로젝트를 통해 활발히 진행되고 있다.²¹⁵⁾ 연방헌법 제44조는 연방과 주는 그들의 임무를 완수하기 위해 서로 협력하고 지원하며 원조할 책임을 지며, 특히 연방과 주는 행정적·법적 지원을 제공해야 한다고 규정하고 있다.²¹⁶⁾ 또한 주헌법 및 주게마인데법에서도 주와 게마인데의 협력에 관해 규정하고 있다. 예를 들어, 베른주 헌법 제108조제5항에서 주는 게마인데의 공동결정을 지원한다고 규정하고, 제110조 및 제110a조에서는 협력방식과 범위에 대해 규정하고 있다.²¹⁷⁾

특히 주와 게마인데 간 공동프로젝트 가운데, 지방자치제도 현대화와 관련된 사례는 자치입법의 입안실무와 연관성을 갖는 점이 있어 간략히 소개해 보고자 한다. 베른주는 1990년대 말 주-게마인데 간 사무배분을 입법과정에서 보다 명확히 하는 방안을 고려하기 시작하였고,²¹⁸⁾ 그 결과로 실제 주 입법과정에서 게마인데와 관련 사무여부를 확인할

215) 예를 들어, 연방과 장크트 갈렌주가 공동으로 새로운 지역정책이행을 위한 프로그램과 관련된 재정지원(2016-2019)에 대해서는 <https://www.sg.ch/news/1/2016/07/neues-umsetzungsprogramm-nrp-2016-bis-2019.html> (최종 접속, 2018. 09. 20.)에서 자세히 소개되어 있다.

216) 법제처, 앞의 책, 2016, 513면

217) 베른주 헌법 제110조(게마인데의 협력)

- ① 주는 게마인데의 협력을 지원한다.
- ② 게마인데는 게마인데협회 또는 다른 기관과의 공동사무 이행을 위해 연합할 수 있다. 본 법률은 이를 의무화할 수 있다.
- ③ 본 법률은 이들 연합규칙(Verbandreglement)에 필수적으로 규정되어야만 하는 것을 정한다.
- ④ 유권자와 각 게마인데 관청의 협력권은 보호된다.

베른주 헌법 제110a조(지역적 협력)

- ① 주가 게마인데법상의 특별 단체에게 지역적 협력을 부여할 수 있다.
- ② 입법으로 단체의 사무 및 영역을 확정하고 조직과 절차를 규정한다.
- ③ 단체의 형성과 해체는 유권자 다수와 관련 게마인데 다수의 동의를 요한다.
- ④ 유권자는 지역 투표에서 그들의 의지를 표명한다. 단체의 영역 내에 주소를 갖고, 주의 사무에 대해 투표권을 갖는 자가 투표할 수 있다.

218) 베른주-게마인데 사무배분에 프로젝트는 1994년 1월 베른주 주의회의 요청으로 시작되었고, 연구프로젝트 형태로 진행하여 그 결과는 1997년 “베른주-게마인데 사무배분 영역에 관한 입법지침(Leitfaden für die Rechtsetzung im Bereich Aufgagenteilung Kanton-Gemeinden im Kanton BernÄ)”의 형태로 출판되었다. 베른주-게마인데 사무배분 영역에 관한 입법지침(최종 접속, 2018. 09. 20.)https://leges.weblaw.ch/dam/publicationssystem_leges/1997/LeGes_1997_2_63-79.pdf

수 있는 체크리스트가 마련되었다.²¹⁹⁾ 베른주 게마인데 관련 사무이행 및 검토에 관한 체크리스트 항목은 21개로 구성되어 있으며 다음과 같다. 사무배분에 있어서도 연방헌법 및 주헌법에 따라 게마인데에게 가능한 한 넓은 행위영역을 허용했는지를 고려하고, 주와 게마인데 간 재정 및 책임배분이 있어서도 적정성 여부를 검토하였는지를 체크하도록 하고 있다.²²⁰⁾ 특히, 연방헌법상 연방의사결정에 있어서 주의 의견을 묻는 제도가 규정되어 있는 것과 관련해, 주에서는 게마인데의 의견을 묻는 절차는 제도화 하고 있음을 알 수 있다.²²¹⁾ 그리고 게마인데 자치권의 최대보장과 게마인데에 미치는 영향을 고려하였는지를 체크하도록 하고 있다.

<표8> 베른주 게마인데 관련 사무시행 및 검토를 위한 체크리스트

항목	답변
A. 사무와 재정	
1- 앞에 놓인 사항이 적어도 주와 게마인데의 사무에 관한 원칙이 명확히 규정되어 있고 분명히 배분되어 있는가? →1.2.2.; 3.2	-예 / 아니요
- 사무배분이 주헌법상의 사무범주에 따른 사무책임구분과 일치하는가?	-예 / 아니요
- 주와 게마인데의 재정책임이 명확히 기술되어 있는가?	-예 / 아니요
- 사무배분에 관한 원칙, 지침, 범주가 포함되어 있는가?	-예 / 아니요
- 주와 게마인데 사무배분의 관계가 가능한 한 사무책임, 재정, 이익분배를 고르게 하고 있는가?	-예 / 아니요
B. 조직	
- 해당 사항이 게마인데조직 원칙을 규정하는 것으로 제한되는가?	-예 / 아니요

219) 체크리스트 맨 첫 문장에서는 베른주-게마인데 간 사무배분의 기본원칙에 대한 내용은 1998년 6월 17일 최종 보고서를 참조한 것이라고 기술되어 있는데, 1994년 베른주 주의회의 요청으로 시작된 사무배분 프로젝트에 관한 최종연구결과를 뜻한다: 베른주 게마인데 관련 사무이행 및 검토를 위한 체크리스트(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/partnerschaft_kanton_gemeinden/aufgabenteilung_kanton-gemeinden.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Gemeinden/Kanton_Gemeinden/agr_gemeinden_partnerschaft_aufgabenteilung_checkliste_de.pdf

220) 베른주, 베른주 게마인데 관련 사무이행 및 검토를 위한 체크리스트, 2000, 1면

221) 베른주, 베른주 게마인데 관련 사무이행 및 검토를 위한 체크리스트, 2000, 2면

항목	답변
<ul style="list-style-type: none"> - 해당 사항이 조직규정을 확정하는 경우라면, 그에 관한 근거가 제시되었는가? 	-예 / 아니요
<p>C. 행위영역</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 영역은 계마인테에게 가능한 한 넓은 행위영역을 허용하는가? - 제정이라는 입법방식을 선택한 경우, 행위영역상 계마인테의 권한을 최대한 고려하였는가? - 상위범위 범위 내에서 해당 규정은 각각 다른 계마인테의 종류와 규모를 고려하였는가? - 계마인테가 고유 또는 대체 입법할 사항을 포함하였는가? 또는 적어도 각 위임사무에 관한 권한설정여부를 검토하였는가? 	<p>-예 / 아니요</p> <p>-예 / 아니요</p> <p>-예 / 아니요</p> <p>-예 / 아니요</p>
<p>D. 집행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 영역에서 계마인테가 집행 시 재량을 행사할 수 있는가? 또는 적어도 그 가능성을 검토하였는가? 	-예 / 아니요
<p>E. 감독</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주가 감독하는 주요대상을 기술하였는가? - 감독이 주민을 위한 사무라는 의미, 사무달성에 대한 자율성 정도 그리고 재정책임에 따라 구분되도록 되어있는가? - 특히 해당사항에 대한 중요한 예방적 감독수단을 언급하였는가? 	<p>-예 / 아니요</p> <p>-예 / 아니요</p> <p>-예 / 아니요</p>
<p>F. 계마인테 자치</p> <ul style="list-style-type: none"> - 입법을 통해 보장되는 계마인테 자치권을 주의하였는가? 	-예 / 아니요
<p>G. 참여</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 사무 이행 시, 계마인테와 그들의 이익단체가 협력할 기회를 부여하였는가? - 의견표명절차(Vernehmlassungsverfahren)의 이행 시 1만 명 이상의 주민(Einwohner)이 있는 계마인테와 혼합계마인테의 이익단체는 통보대상에 포함되는가? - 계마인테에 중요한 영향을 미치는 해당 사무에 대한 의견표명절차를 이행하였는가? 	<p>-예 / 아니요</p> <p>-예 / 아니요</p> <p>-예 / 아니요</p>

항목	답변
G. 보고(Vortrag)	-예 / 아니요
- 보고는 게마인테와 그들의 이익단체에 대한 자문에서 나온 입장을 투명하게 보여주고 있는가? 그리고 특히 논란이 된 주안점이 있는가?	
- 보고가 재정 및 게마인테자치권과 같은 게마인테에 대한 영향을 포함하는가?	-예 / 아니요

출처: 베른주 게마인테 관련 사무시행 및 검토를 위한 체크리스트, 2000²²²⁾

제2절 시사점 및 결론

스위스 지방자치제도는 연방주의적 요소를 기반으로 13세기 동맹회의를 시작으로 헬베티아공화국 이후 1848년 연방헌법이 탄생할 때까지 오랜 역사와 경험을 통해 주와 게마인테의 자율성과 독립성을 최대한 보장하여 아래로부터의 의사결정이 가능한 자치를 실현하고 있다.

국토면적이 작고, 각 지역별 언어권별 역사과 종교 그리고 문화가 각각 다름에도 불구하고 사회통합을 이룩하고 스위스라는 국명아래 연방국가를 유지발전 시키는 힘은 주민의 자율성과 책임성이 기반이 되는 민주주의 운영에 있다고 판단된다.

주민 개인뿐만 아니라 일정수의 주민동의를 얻을 경우, 주민발안·주민소환·주민투표제와 같은 다양한 주민참여제도를 활용하여 지역의 입법 및 행정 분야에 대한 의견을 직접 반영할 수 있다. 이 같은 직접민주주의적 요소들은 지역의 중요정책 및 입법사항에 대한 자가지배의 정당성을 높여주기 때문에 그 이행에 있어서도 책임 있는 주민의식을 갖게 만든다. 또한 주와 게마인테의 주민총회에서 유권자 주민이 직접 참여하여 성과여부

222) 베른주 게마인테 관련 사무시행 및 검토를 위한 체크리스트(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/partnerschaft_kanton_gemeinden/aufgabenteilung_kanton-gemeinden.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Gemeinden/Kanton_Gemeinden/agr_gemeinden_partnerschaft_aufgabenteilung_checkliste_de.pdf

를 공개하고 그 결과를 토론하기 때문에, 행정에 있어서도 투명성을 담보할 수 있게 된다. 스위스식 지방자치제도에 있어서 이 같은 직접민주주의적 요소들은 오랜 역사적 전통화 정치문화 속에서 형성된 것으로서 연방국가를 보다 견고하게 발전시키는 토대가 되었다.

물론 무리한 주민발안과 잦은 주민투표로 인해 중요한 의사결정이 지연되고 선거 및 투표와 관련된 행정비용이 증가하여 부담으로 작용하는 단점도 존재한다. 또한 주민총회가 열리는 경우, 실제 총회에 참석해서 의결권을 행사하는 주민의 숫자는 전체 유권자의 과반이 아닌 경우가 많기 때문에, 주민총회라는 의결기관은 주민의 총의가 직접 전달될 수 있는 의사결정구조를 형성하는 매체는 맞지만, 총회에서 결정된 투표결과가 주민 전체의 총의를 진정으로 대변한다고는 할 수 없을 것이다. 따라서 직접민주주의적 방식에 따른 지방자치제도의 운영이 자치실현과 관련해 무비판적인 대안일수는 없을 것이다.

스위스식 직접민주주의에 기반한 지방자치제도에서 보다 중요한 점은 주민이 직접 결정한다는 의결방식에 있는 것이 아니라, 의사결정과정에서 충분한 기회와 정보가 주민 모두에게 제공되고 소수보호를 전제로 한 의결을 통해 결정결과가 사회적으로 수용되는 절차와 과정일 것이다.

이런 과정중심적 차원에서 보면, 주와 게마인데의 기관구성 및 주요 정책결정이 합의 제 방식을 따르는 점은 자치실현이라는 목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있게 만들고 있다. 왜냐하면 앞서 언급한 것처럼 이 같은 합의는 다양한 의사주체의 참여를 보장하는 민주적 절차이다. 또한 소수그룹에 대한 배려와 지원을 기반으로 한 것이기 때문에, 국가 조직적 차원에서 본다면 연방차원에서 주를 주차원에서는 게마인데, 그리고 지형적으로 열악한 산악지역, 레토로만어처럼 소수언어를 사용하는 언어공동체, 그리고 정치적 소수에 이르기까지 그 대상은 매우 다양하다. 다수의 합의가 모든 정책을 결정하는데 초점이 맞춰져 있는 것이 아니라, 소수 역시 합의과정에 참여하여 다수와 함께 대안을 논의하기 때문에, 의결과정의 민주성은 주민의식과 책임성을 고취시킬 수밖에 없다. 또한 의사결정과정에서 지역 내 모든 의결주체들이 다양하게 참여할 수 있으므로 그 결과에 대한 수용성은 그만큼 높아질 수밖에 없다. 따라서 지역 내 자치현안에 대한 결정이 민주적

합의과정을 거치면서 주민의 책임을 바탕으로 목표달성을 보다 효과적으로 이루게 된다는 점이다.

스위스 지방자치제도를 종합적으로 검토한 결과, 연방-주-게마인데 간 분권화 정도와 방식도 중요하지만, 보다 중요한 것은 지방자치를 실현시키고 효과적으로 운영하게 만드는 실제일 것이다. ‘참여’라는 관점에서 보면 연방과 주의 중요의사결정과정에서 주와 게마인데의 직접적인 의견개진이 가능하며, 그 승인여부를 확인할 수 있을 때까지 제도화 되어 있다. 주와 게마인데 차원에서 보면, 이 같은 참여는 예산에서부터 입법 및 행정에 이르기까지 주민이 직접 만들고 참여하는 지역운영이라는 모습으로 실현되고 있다. 결국 가장 본질적인 자치실현의 주체는 결국 ‘주민’에 있다고 할 것이다. 스위스식 지방자치제도에서 고찰한 시사점을 토대로, 향후 개헌논의 과정에서 주민참여를 통한 지방자치제도의 변화는 보다 깊게 논의되어야 할 것이다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 국회헌법개정특별위원회, 헌법개정 주요 의제, 2017. 09.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010
- 글라루스주헌법, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19880090/index.html>
- 대통령 대한민국 헌법개정 발의안, 2018. 03. 23.
- 박균성, 행정법론 제8판, 박영사, 2010
- 박영도, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004
- 배건이, 입법평가 적용사례 연구 - 스위스 연방사법개정조치에 관한 사후평가를 중심으로, 한국법제연구원, 2012
- 법원행정처, 미국과 독일의 연방제, 2000
- 법제처, 세계헌법자료집, 2016
- 안권욱, 스위스게마인데총회제도와 운용사례 - 게마인데 시르나흐와 레겐스베르그를 중심으로, 학술발표논문집 2015권 제4호, 한국지방정부학회, 2016. 02.
- 안성경, 기업경영진 고액연봉제한을 위한 법령: 스위스의 헌법개정 사례를 중심으로, 법제 통권 제664호, 법제처, 2014. 03.
- 안성호, 분권과 참여, 다운샘, 2005
- 안성호, 상생정치의 제도적 조건 - 스위스 협의민주주의의 교훈, 한국 사회와 행정연구 제13권 제3호, 서울행정학회, 2002

- 안성호, 스위스연방 민주주의 연구, 대영문화사, 2001
- 안성호, 왜 분권국가인가, 박영사, 2017
- 이기우/이상훈, 스위스의 지방제 제도, 한국지방세연구원, 2013
- 이기우, 지방자치단체의 분권화 - 독일의 구역자치제도를 중심으로, 한국지방자치학회보 제16집 제2호, 2006
- 장준호, 스위스 연방의 직접민주주의 - 2008년 6월 1일 국민투표를 중심으로 -, 국제정치논총 제48집제4호, 한국국제정치학회, 2008
- 제29대 국회 본회의 회의록, 2016. 12. 29.
- 제29대 국회 본회의 회의록, 2017. 12. 29.
- 최우길, 스위스 주에 대한 서론적 고찰, 민족문제연구 제7권, 경기대학교 민족문제연구소, 1999
- 법제처, 법령입안심사기준, 2015, 10면
- 베아텐베르크 주민게마인데 조례, <http://www.beatenberg.ch/de/Online-Schalter/Reglemente-Verordnungen>
- 베아텐베르크 주민게마인데, <http://www.beatenberg.ch/de/Behoerde/Organigramm>
- 베른주 게마인데법, <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1406>
- 베른주내각, https://www.rr.be.ch/rr/de/index/der_regierungsrat/der_regierungsrat.html
- 베른주 법령정보사이트, <https://www.belex.sites.be.ch/>

베른주-게마인데 사무배분 영역에 관한 입법지침, https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/1997/2/LeGes_1997_2_63-79.pdf

베른주 헌법, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19930146/index.html>

베른주 게마인데 관련 사무이행 및 검토를 위한 체크리스트, https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/partnerschaft_kanton_gemeinden/aufgabenteilung_kanton-gemeinden.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Gemeinden/Kanton_Gemeinden/agr_gemeinden_partnerschaft_aufgabenteilung_checkliste_de.pdf

베른주 게마인데법, <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1406>

베른주-게마인데 사무배분 영역에 관한 입법지침(최종 접속, 2018. 09. 20.) https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/1997/2/LeGes_1997_2_63-79.pdf

뢰니겐 게마인데조례, https://www.boenigen.ch/images/files/dokumente/einwohnergemeinde/PDFs/Reglemente/101.1_gemeindeordnung_1.pdf

베른주 주의회, <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/mitglieder/mitglieder/wahl.html#>

베른주 주의회 업무, <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/hintergrund/hintergrund/aufgaben.html>

스위스 게마인데협회, <http://www.chgemeinden.ch/de/schweizer-gemeinde/index.php>

스위스 대사관, <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/infografiken/umwelt/im-herzen-europas.html>

스위스 대사관, <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/geschichte/epochen.html>

스위스 대사관, <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/umwelt/geografie/geografie---fakten-und-zahlen.html>

스위스 도시협회, <https://staedteverband.ch/>

스위스시민권에 관한 연방법률, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092990/index.html>

스위스 연방주의, <https://www.ch.ch/de/demokratie/funktionsweise-und-organisation-der-schweiz/der-schweizerische-federalismus/>

스위스 연방통계청, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/Institutionelle-gliederungen.html>

스위스 연방통계청, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.4104233.html>

스위스 연방헌법, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8>

스위스헌정사, <http://www.servat.unibe.ch/verfassungsgeschichte/ch/index.html>

스위스헌정사, http://www.servat.unibe.ch/verfassungsgeschichte/ch/1291_ruetlischwur.php

아펜첼이너로덴주 헌법, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/18720003/201806060000/131.224.2.pdf>

아펜첼이너로덴주 게마인데법, http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj9rbns54LfAhUFFYgKHQe3BjQQFjAAegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Fbgs.ar.ch%2Ffrontend%2Fversions%2F682%2Fdownload_pdf_file&usg=AOvVaw1bErLDsJnQK6_QWCXRg6F0

연방과 장크트 갈렌주 간 공동으로 새로운 지역정책이행을 위한 프로그램, <https://www.sg.ch/news/1/2016/07/neues-umsetzungsprogramm-nrp-2016-bis-2019.html>

연방대법원법(최종 접속, 2018. 09. 20.), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010204/index.html>

위키피디아, https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%8A%A4%EC%9C%84%EC%8A%A4%EC%9D%98_%EC%A3%BC

위키피디아, https://de.wikipedia.org/wiki/Politische_Gemeinde

위키피디아, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B0%9C%EC%95%88%EC%A0%9C>

위키피디아, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B0%9C%EC%95%88%EC%A0%9C>

위키피디아, <https://en.wikipedia.org/wiki/Landsgemeinde>

위키피디아, https://de.wikipedia.org/wiki/Kanton_Bern

위키피디아, <https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeversammlung>

위키피디아, <https://de.wikipedia.org/wiki/Landsgemeinde>

위키피디아, [https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesgericht_\(Schweiz\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesgericht_(Schweiz))

위키피디아, 발안제, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B0%9C%EC%95%88%EC%A0%9C>

1848 연방헌법, <https://www.geschichte-schweiz.ch/bundesstaat.html>

1848 연방헌법전, <http://www.verfassungen.ch/verf48-i.htm>

주라주 헌법, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19770054/201706120000/131.235.pdf>

주의회, https://de.wikipedia.org/wiki/Kantonsparlament#Legislaturperiode_und_Wahlsystem

청와대, <http://www1.president.go.kr/Amendment>

청와대, <http://www1.president.go.kr/articles/2585>

취리히주 헌법, [http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex_r.nsf/0/2476A68833A9E409C1257D87003731A9/\\$file/101_27.2.05_87.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex_r.nsf/0/2476A68833A9E409C1257D87003731A9/$file/101_27.2.05_87.pdf)

취리히주 게마인데법, [http://www2.zhlex.zh.ch/app/zhlex_r.nsf/0/EF969FC4C63B0618C12581DE00298862/\\$file/131.1_20.4.15_99.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/app/zhlex_r.nsf/0/EF969FC4C63B0618C12581DE00298862/$file/131.1_20.4.15_99.pdf)

취리히주 게마인데의회, https://gaz.zh.ch/internet/justiz_innere/gaz/de/gemeindeorganisation/gemeindeparlament.html

취리히주 입법지침(최종 접속, 2018. 09. 20.), https://www.stadt-zuerich.ch/.../623_Beilage_Richtlinien.pdf

프리부르크주헌법(, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20042129/index.html>

한수웅, 헌법학, 법문사, 2011

허 영, 한국헌법론, 박영사, 2010

허 영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 2010

헬베티아 공화국, <https://www.geschichte-schweiz.ch/helvetik.html>

헬테비아공화국 헌법전, <http://www.verfassungen.ch/verf98-i.htm>

홍완식, 헌법과 사회보장법에 있어서 보충성의 원리, 공법연구 제28집제4호제2권, 한국공법학회, 2000

홍성방, 헌법상 보충성의 원리, 공법연구 제36집제1호, 한국공법학회, 2007

Bernhard Waldmann/Algelika Spiess, Aufgaben und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat: Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Bern, 2015

Bern Waldmann, Staatsorganisationsrecht Teil III, in: Skriptum Bundesstaatsrecht 2003/2004, S. 100

Ehrenzeller Bernhard(Hg.), Die schweizerische Bundesverfassung Kommentar, 2.Aufl., Zürich/St.Gallen, 2008

Rainer J. Schweizer/Ulrich Zelger, Föderalismus und Bundesstaat, in: Föderalismus, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46249.php?topdf>

Ueli Friederich, Gemeinderecht, Bern, 2018

헌정제도 연구 18-20-⑥

주요 외국의 지방자치제도 연구
- 스위스 -

2018년 9월 28일 인쇄
2018년 9월 30일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-884-3 93360

저자명(책임)

배 건 이

학 력

독일 프라이부르크대 헌법학 LL.M 수료
동국대학교 헌법학 박사

연구실적 및 논문

국민주권과 정당

노르웨이 입법평가제도에 관한 연구-입법
과정에서 국민참여 관점을 중심으로-
독일교원의 정치활동 자유 및 제한에 관한
고찰

독일통일 이후 분야별 법제정비 사례조사
및 한반도 통일과정에서의 정책방안 도출
미래세대 환경권에 관한 입법론적 연구
스위스 연방헌법 제170조 실효성심사
조항에 관한 고찰

스웨덴 입법평가에 관한 연구

스위스 지속가능성심사제도에 관한 연구
유럽법제사와 유럽통합

입법학-입법학자의 나아갈 방향-독일과
스위스의 지속가능성심사에 관한 비교고찰
1인 가구 주거지원을 위한 주택법제 개선
방안에 관한 연구

헌법해석방법론에 관한 연구: 세대간
계약론을 중심으로

주요 외국의 지방자치제도 연구

— 스위스 —

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848843

ISBN 978-89-6684-884-3

값 7,000원