프랑스·독일의 지방자치분권 개혁 사례조사 및 지방자치분권 강화 방안 연구를 위한 공무국외출장 결과 보고

2019. 7.

법제처

법제지원국

자치법제지원과

목 차

1. 방문목적 ····· 1
2. 출장개요 ····· 1
3. 프랑스 지방자치분권 개혁 사례 및 시사점 ····· 3
4. 독일 지방자치분권 개혁 사례 및 시사점 ····· 19
* 별첨자료 ····· 38

【보고서 요약】

프랑스의 지방행정체제는 코뮌, 데파르트망, 레지옹을 중심으로 이루어져 있으며, 단일국가로서 중앙집권적 전통을 유지하여 왔다. 프랑스는 중앙정부에 집중된 조직 및 권한구조를 개혁하고자 1982년부터 지방자치분권을 추진하여 왔는데, 프랑스의 지방자치분권 개혁은 1982년경부터의 법률 개정, 2003년의 헌법 개정, 2012년 이후의 법률 개정 등을 기준으로 크게 3단계로 나누어 볼 수 있다. 프랑스의 지방자치분권 개혁 과정은 정권의 교체에도 불구하고 지속적되어 왔다는 점, 개혁 과정에서 드러난 중앙정부의 간섭 문제를 해결하기 위하여 헌법을 개정함으로써 국가조직 분권화 원칙 등을 헌법적 원칙으로 천명하고 분권 개혁의 동력을 확보하였다는 점, 데파르트망과 레지옹에 파견된 프레페의 권한이 지방분권에 따라 변화하였고 이에 따라 프레페가 지방자치단체에 대한 입법지원 기능도 담당하고 있다는 점 등에서 한국의 지방자치분권 개혁에 대한 시사점을 주고 있다.

독일에서의 지방자치분권은 연방과 주 사이에는 국가권력의 분권의 문제로, 주와 지방자치단체 사이에는 지방자치단체의 자치권 보장의 문제로 분류된다는 점이 특징이다. 구체적으로 국가권력의 수직적 배분은 헌법 차원의 문제로 보고 독일 기본법에서 이를 직접 규정하고 있고, 자치권 보장이라는 수평적 배분은 법률 차원의 문제로 보고 주의 법률 집행을 통하여 해결하고 있다. 또한, 독일은 기본법의 개정을 통하여 연방주의개혁을 이루어냈는바, 지방자치분권의 관점에서 연방의 기준 입법권의 폐지, 연방의 전속적인 입법권 명확화 · 입법권 제한, 주의 입법권의 확대 등의 헌법적 조치는 지방자치분권을 강화하기 위한 법제방안으로 헌법 등의 개정 방향에 대하여 시사하는 바가 크다.

1 방문목적

□ 선진국 **지방자치분권 개혁 사례** 조사 및 **지방자치분권 강화**를 위한 **법제 개선 방안** 연구

○ **프랑스 내무부 자치분권총국**과 **독일 베를린 주정부 등**을 방문하여 각국의 **지방자치분권 제도 및 현황**을 파악

○ 프랑스와 독일 양국의 **지방자치분권 개혁 과정**을 확인하고 **법령 등 제·개정 과정**과 **실제 적용**상 도출되었던 **문제점** 및 **극복 과정**을 확인

○ 프랑스와 독일 양국의 **자치입법 지원 제도**를 확인하고 **지방자치분권 강화**를 위한 **자치입법 지원 제도 개선 시사점**을 파악

□ 기관 간 **교류협력** 활성화

○ 프랑스 및 독일의 정부기관 등 관련 기관과의 교류 협력을 위한 토대 마련

2 출장개요

□ **출장 국가** : 프랑스(파리), 독일(베를린)

□ **출장 기간** : 2019. 6. 13.(목) ~ 6. 19.(수) **/5박 7일**

□ **방문 기관 등**

○ **프랑스 내무부 자치분권총국**(Direction Generale des Collectivites Locales; DGCL)

○ **전문가 면담** : **Dr. Bernd Materns** (German Centre for Higher

Education Research and Science Studies 연구원,
前 베를린 자유대학교 정치학과 교수)

○ **베를린 주정부**(Berlin Landesregierung)

○ **베를린 시의회**(Abgeordnetenhaus von Berlin)

□ **출장자** : 총 2명

연번	성명	소속	직급
1	고경표	법제지원국 (자치법제지원과)	행정사무관
2	이태정	법제지원국 (자치법제지원과)	행정사무관

□ **주요 일정**

날짜 (요일)	시간	방문기관	업무수행내용	접촉인물
1일차 6. 13.(목)	13:20 -18:30	-	• 한국(인천) 출발(13:20)(KE0901) • 프랑스(파리) 도착(18:30) (비행: 12시간10분, 시차: -7시간)	-
2일차 6. 14.(금)	09:00 -13:00	-	• 프랑스 자치분권총국 방문 준비 - 사전 질의 내용 및 수집자료 등 확인	-
	14:00 -17:00	프랑스 (파리) 자치분권 총국	• 프랑스 자치분권총국의 기능 및 역할 • 프랑스 지방자치분권 개혁 과정 개관 • 프랑스 자치입법 절차 및 중앙정부의 자치입법 지원 제도 개관 등	Mr. Frederic Papet
3일차 6. 15.(토)	09:00 -18:00	-	• 프랑스 자치분권총국 방문 결과 정리	-
4일차 6. 16.(일)	09:00 -13:00	-	• 독일 주정부 등 방문 준비 - 사전 질의 내용 및 수집자료 등 확인	-
	13:00 -17:00	-	• 프랑스(파리) 출발 • 독일(베를린) 도착(약 4시간 소요)	
5일차 6. 17.(월)	10:00 -12:00	독일 (베를린) 자유대	• 독일 지방자치제도의 연혁 및 특징 • 독일 연방주의개혁(지방분권개혁)의 주요 쟁점 등 내용	Dr. Bernd Materns

	14:00 -16:00	독일 (베를린) 주정부	• 지방자치분권 관련 베를린 주정부의 권한 및 역할 • 베를린 주정부의 지방자치분권 관련 주요 용 및 사례	Lawyer Roland Brumberg
6일차 6. 18.(화)	10:00 -12:00	독일 (베를린) 시의회	• 지방자치분권 관련 베를린 시의회의 권한 및 역할 • 베를린 시의회의 인사권 독립 및 전문성 제고 방안	Mr. Franke Rüdiger
	17:30	-	• 독일(베를린) 출발(17:30)[KE6428, 암스테르담 경유(KE5926)]	-
7일차 6. 19.(수)	15:05	-	• 한국(인천) 도착(15:05) (비행: 14시간35분, 시차: +7시간)	-

3 프랑스 지방자치분권 개혁 사례 및 시사점

1. 방문 개요

□ 일시 / 장소

○ 2019. 6. 14. 14:00 ~ 17:00 / 프랑스 내무부 자치분권총국 회의실

□ 참석자

○ **(법제처)** 고경표 사무관, 이태정 사무관, 통역

○ **(주 프랑스 대한민국대사관)** 김형진 시·도지사협의회 선임전문위원

○ **(프랑스)** Mr. Frederic Papet [자치분권총국 산하 지방기구 및 권한 배분국(SOUS-DIRECTION DES COMPETENCES ET DES INSTITUTIONS LOCALES) 국장]

□ 방문 주제

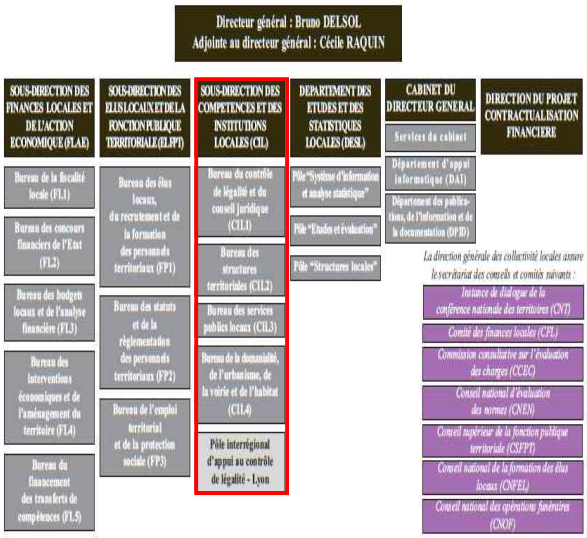
○ 프랑스 **자치분권총국**의 **기능** 및 **역할**

○ 프랑스 **지방자치분권 개혁 과정** 개관

○ 프랑스 **자치입법 절차** 및 중앙정부의 **자치입법 지원 제도** 개관 등

【방문 기관 전경 및 조직도】





※ 우측 조직도는 자치분권총국 전체의 조직도이며 그 중 빨간색으로 표시된 부분이 자치분권총국 산하 지방기구 및 권한배분국임

2. 프랑스 지방자치분권 개혁 과정

□ 프랑스 지방행정체제 개관

○ 프랑스의 지방행정체제는 1982년 이후 코뮌(Commune), 캉통(Canton), 아롱디스망(Arrondissement), 데파르트망(Département), 레지옹(Région)의 5단계로 구성되어 있으나,

○ 프랑스 헌법 제72조에서 열거된 지방자치단체는 코뮌, 데파르트망, 레지옹, 특별자치단체(les collectivités à statut particulier), 해외영토 자치단체(les collectivités d'outre-mer)로서,

○ 기초자치단체인 **코뮌**(시 · 읍 · 면에 상당), 중간단위 자치단체인 **데파르트망**(도에 상당), 광역자치단체인 **레지옹**(광역도)을 중심으로 구성됨

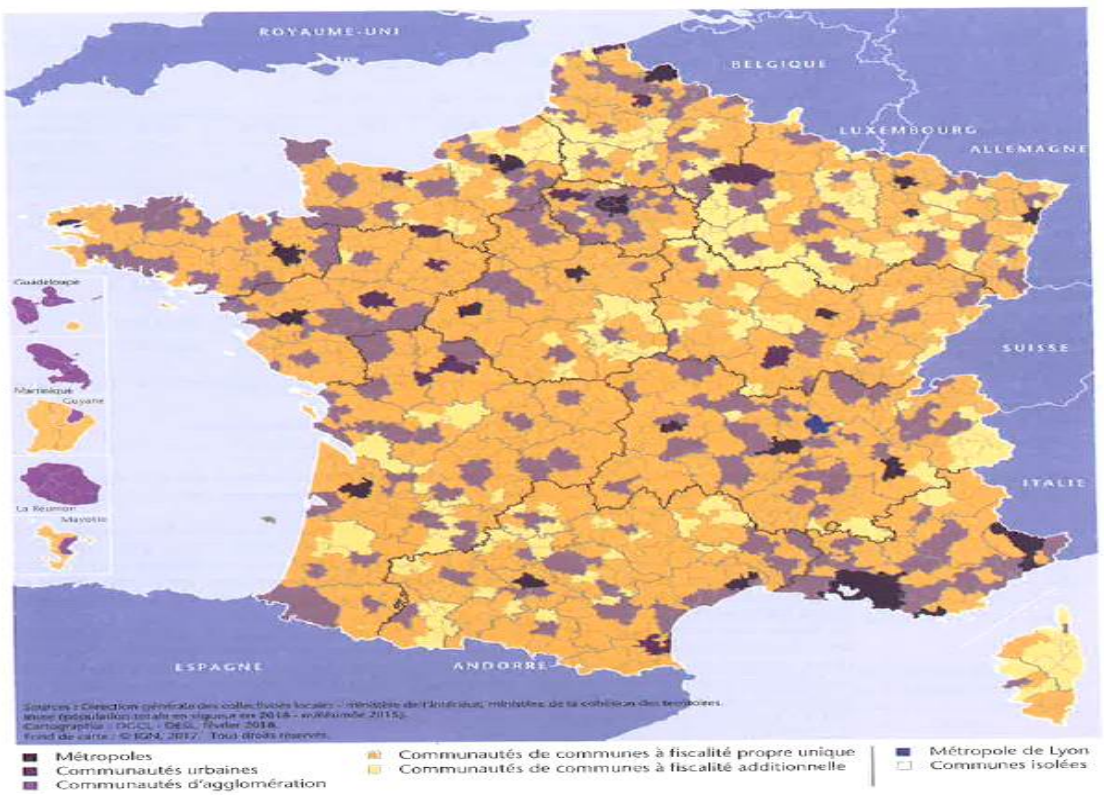
【프랑스 지방자치단체 수】 1)

Le découpage administratif de la République
(en nombre)

	2014	2015	2016	2017	2018
Communes	**36 767**	**36 744**	**35 971**	**35 502**	**35 443**
dont : France métropolitaine	36 552	36 529	35 756	35 287	35 228
DOM	129	129	129	129	129
COM et Nouvelle-Calédonie (a)	86	86	86	86	86
Arrondissements	**342**	**335**	**334**	**333**	**332**
dont : France métropolitaine	330	323	322	321	320
DOM	12	12	12	12	12
Départements	**101**	**101**	**101**	**101**	**101**
dont : France métropolitaine	96	96	96	96	96
DOM	5	5	5	5	5
Régions	**27**	**27**	**18**	**18**	18
dont : France métropolitaine	22	22	13	13	13
ROM	5	5	5	5	5
Collectivités d'outre-mer Polynésie française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	**5**	**5**	**5**	**5**	**5**
Collectivité sui generis Nouvelle-Calédonie	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**

Source : Insee, Code officiel géographique.
(a) Y compris les 3 communes de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Clipperton, répertoriées par l'Insee dans le code officiel géographique. Saint-Pierre-et-Miquelon (2 communes), Polynésie française (48 communes) et Nouvelle-Calédonie (33 communes). Wallis et Futuna est découpée en trois circonscriptions territoriales.

【프랑스 지방행정체제 현황】 2)



1) DGCL, 『Les collectivités locales en chiffres 2018』(별첨), Paris, 제18쪽. 위 표의 Collectivité d'outre-mer는 해외자치단체, Collectivité sui generis는 특별자치단체, DOM은 Départements d'outre-mer, ROM은 Régions d'outre-mer, COM은 Collectivités d'outre-mer를 각 의미함

2) DGCL(2018), 『Rapport de l' Observatoire des finances et de la gestion publique locales』(별첨), Paris, 제175쪽

□ 프랑스 지방자치분권 개혁의 배경

○ 프랑스는 프랑스 대혁명(1789년) 이후 공화정과 왕정이 교체되며 정부형태가 변경되어 왔으나,

○ 근대국가 형성 이후의 **단일 중앙집권적 전통**은 그대로 유지되어 중앙정부에 강력한 권한과 국가 운영의 주된 역할을 부여하여 왔음

○ 그러나 **중앙정부**에 의한 **일방·하향식 정책 집행**이 행정서비스의 직접적 수요자인 **주민의 요구**를 반영하지 못하고 **주민참여**를 **배제**시킨다는 점, **지역간 불평등**을 **심화**시킨다는 점 등에 대한 비판이 제기되어,

○ 1981년 대통령선거에서 미테랑(François Mitterrand)이 당선된 후 1982년부터 지방자치(les collectivités territoriales)분권 개혁을 추진

□ 프랑스 지방자치분권 개혁의 단계별 특징

○ 지방자치분권 제1단계 : 1982년 ~ 2003년 지방자치분권 개헌 이전

- 「코뮌, 데파르트망, 레지옹의 자유와 권리에 관한 법률(Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)」이 제정된 1982년 3월부터 지방자치분권 개헌을 위한 2003년 프랑스 헌법 개헌 이전까지 시기
- 개별 법령의 제·개정을 통한 방법으로 분야별 지방자치분권 개혁이 추진되었고, 1996년에는 지방자치분권에 관한 통합법률인 지방자치법(Code général des collectivités territoriales)이 제정됨
- 지방자치단체 계층구조의 변경(코뮌과 데파르트망 외 레지옹 추가), 지방자치단체에 대한 영역별 권한 이전(예컨대, 도시계획 분야-코뮌, 사회복지 및 보건 분야-데파르트망, 경제·개발 분야-레

지옹), 사전적 행정 통제에서 사후적 적법성 통제로 전환[중앙정부에서 레지옹과 데파르트망에 파견된 프레페(préfet)의 권한 축소], 지역회계원(chambre régionale des)의 신설 등이 주요내용

○ **지방자치분권 제2단계 : 2003년 지방자치분권 개헌 ~ 2010년경**

- 제1단계에서 법률 제·개정의 방법으로 지방자치분권 개혁을 추진하였으나 추진과정에서 중앙정부에 의한 간섭(통제)의 문제가 제기
- 이에 국가 권한의 분권을 헌법에서 명시적으로 선언하고 이로써 자치행정 강화를 위한 추진력을 확보하고자,
- 2003년 헌법을 개정함[공화국의 지방분권화된 조직에 관한 헌법(Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République)]
- 구체적으로 지방자치분권이 국가를 조직하는 원칙임을 명시하고,

> **프랑스 헌법 제1조** : La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. … Sonorganisation est décentralisée(프랑스는 단일하고, 비종교적이고, 민주적이고 사회적인 공화국이다. 프랑스의 조직은 지방분권이다.)

- 행정권한은 주민에게 가장 근접한 수준에서 가장 효과적으로 행사되도록 배분되어야 하고(보충성의 원리, le principe de subsidiarité), 지방자치단체로의 권한 이전은 총체적으로 이루어져야 하며,

> **프랑스 헌법 제72조제2항** : Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon(지방자치단체들은 자신들의 단계에서 가장 잘 시행될 수 있는 권한들의 전체에 대한 결정들을 정할 자격을 가지고 있다).

- 지방자치단체의 행정권한 강화를 뒷받침할 수 있도록 지방의회의 자치입법권(pouvoir réglementaire)을 인정하였고,

> **프랑스 헌법 제72조제3항** : Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences(법률에 의해 정해진 조건들에 따라서, 지방자치단체들은 지방의회의원들에 의해 자유롭게 행정권을 행사하며, 그들의 권한을 행사하기 위한 행정입법권을 갖는다).

- 지방자치단체가 새로운 정책을 실험하고자 할 때 제한된 목적과 기간을 조건으로 지방자치단체의 권한을 규율하고 있는 법률 또는 행정입법의 범위를 벗어날 수 있도록 규정함

> **프랑스 헌법 제72조제4항** : Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences(조직법에 의해서 정해진 조건들에 따라서, 공적 자유나 또는 헌법상으로 보장된 권리들의 행사를 위한 본질적인 조건들이 문제가 되는 경우를 제외하고는, 지방자치단체들이나 지방자치단체들의 연합들은 경우에 따라서 법률이나 규칙에서 정하는 바에 따라, 실험적으로 그리고 제한된 목적과 기간에 한해서, 지방자치단체들의 권한의 행사를 규제하는 법률 또는 행정입법의 조항을 위반할 수 있다).

- 위와 같은 개헌 이후 그 후속조치로서 아래 표와 같이 지방자치분권을 위한 개혁 법률들이 시행됨

【2003～2010년 프랑스 지방분권 개혁 주요내용】[3)]

	날짜	특징	내용
지방분권 개혁 제2막 (Act II)	2003. 3. 28.	지방분권을 위한 헌법 개정	국가조직의 지방분권적 성격과 보충성 원리 인정, 자치입법권 강화, 결정형 주민투표제 도입, 재정자주권 보장
	2003. 8. 2.	- 지방주민투표에 관한 법률 - 실험에 관한 법률	- 의결적(구속형) 주민투표제 - 지방자치단체의 실험법 참여
	2004. 8. 13.	지방의 자유와 책임에 관한 법률	- 사회부조와 직업교육, 항구, 공항 관리의 새로운 권한이양 - 유로연합 구조기금 등 다양한 분야에서의 실험(시험)
	2008. 7. 23.	제도의 현대화를 위한 헌법 개정	- 해외지방자치단체(구 식민지)의 조직과 권한(일부)에 관한 특권 규정 - 지역어(la langue régionale)에 대한 인정
	2009. 3. 5.	발라뒤르 보고서 (Raport Balldur)	2008년 사르코지(Sarkozy) 대통령 기조연설 이후 지방행정제도 전반에 걸친 제도개혁 위원회의 최종 보고서(20가지 제안)
	2010. 12. 16.	지방자치단체 개혁에 관한 법률	- 꼬뮌협력체의 직접선거(꼬뮌의회[le conseil municipal]를 2014년 3월에 실시) - 지방의원(le Conseiller territoriale): 데파트망 의회와 레지옹 의회의 통합선거(2014년) - 따라서 2010년 3월 레지옹 의회 선거의 경우, 임기 6년에서 4년, 2011년 데파트망 의회(le Conseil général)는 임기 3년으로 조정 - 꼬뮌협력체 영조물법인 메트로폴(la métropole) 설치 - 꼬뮌 합병 절차를 통한 신꼬뮌 - 일반권한조항은 꼬뮌에 대해서만 인정하고, 데파트망과 레지옹은 삭제

○ 지방자치분권 제3단계 : 2012년 이후 현재까지

- 유럽연합 회원국들간의 관계, 공동정책의 추진 등 대외적 여건 변화에 부합할 수 있는 지방행정체제 개편과 지방자치단체의 질적 역량 강화에 초점

- 코뮌들의 연합체(조합)의 성격을 지니는 대도시연합(Métropole) 제도를 운영*

* 대도시연합은 2010. 12. 16. 법령(Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)에 따라 설치되었으며, 인구가 65만 명 이상인 광역도시권(aire urbaine)에 위치하면서 거주 인구가 40만 명 이상이 되는 경우 설치 가능

3) 전훈(2013), 『프랑스 지방분권법』, 경북대학교 출판부, 제45쪽

【대도시연합의 현황(2017. 9.기준)】 4)

이름	주도	창설	소속 코뮌 수	인구
Bordeaux Métropole	Bordeaux	2015	28	774,929
Brest Métropole	Brest	2015	8	212,998
Dijon Métropole	Dijon	2017	24	256,113
Grenoble-Alpes Métropole	Grenoble	2015	49	451,752
Métropole Européenne de Lille	Lille	2015	90	1,154,103
Montpellier Méditerranée Métropole	Montpellier	2015	31	457,760
Métropole du Grand Nancy	Nancy	2016	20	260,665
Nantes Métropole	Nantes	2015	24	636,013
Metropolis Nice Côte d'Azur	Nice	2011	49	544,977
Orléans Métropole	Orléans	2017	22	287,064
Rennes Métropole	Rennes	2015	43	444,723
Métropole Rouen Normandie	Rouen	2015	71	499,570
Strasbourg Eurométropole	Strasbourg	2015	33	491,516
Toulouse Métropole	Toulouse	2015	37	760,127
Tours Métropole Val de Loire	Tours	2017	22	299,127
특별 대도시연합				
Aix-Marseille-Provence	Marseille	2016	92	1,886,842
Grand Paris	Paris	2016	131	7,068,810

- 레지옹의 개수를 기존 22개에서 13개로 통합하면서 경제개발, 유럽연합에 대한 지원사업 관리 등에 관한 독점적 권한 부여

【레지옹의 통합】 5)



4) 대한정치학회(2017), 「지방차원의 실질적 지방분권 추진전략 연구」, 제115쪽
5) http://www.gouvernement.fr/

- 신지방행정조직에 관한 법률(loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République)을 제정하여 지방자치단체 층위별 역할을 명확하게 재정의**

** 레지옹과 데파르트망에 대한 일반 행정권한 부여 조항 삭제, 코뮌간 연합체의 설립 기준 상향 및 사업권한 강화, 사회복지영역과 지역균형개발에 대한 데파르트망의 권한 확대

□ 프랑스 지방자치단체의 자치법규제정권의 확대

○ 2003년 개헌 이전에는 총리가 법규제정권(pouvoir réglementaire)을 지니고 있었고, 지방자치단체는 관할구역 내에서 법률 집행을 위한 시행령 수준의 자치법규 제정권만을 가지고 있었음

○ 2003년 개헌 이후 총리의 법규제정권 관할범위가 지정되지 않은 경우에는 지방자치단체의 자치법규 제정권한을 인정하였고,

○ 지방자치단체가 새로운 정책을 실험하고자 하는 경우의 실험적 자치법규를 규정할 수 있도록 하여 자치법규의 제정권을 확대함

3. 지방기구 및 권한배분국 국장과의 면담 내용 요지[6)]

Q) 자치분권총국의 역할과 기능은?

A) 자치분권총국은 프랑스 중앙정부 내무부의 조직으로 1960년에 설립되었고 2012년까지는 지방자치단체 대한 독점적인 감독권을 가지고 있었음. 이후에는 일부 권한을 다른 정부조직에 분산하였으나, 여전히 프랑스 지방자치분권을 총괄하는 부서로서 지방자치단체에 대한 법령과 재정, 지방행정관(préfet)에 대한 교육 등을 총괄하고 있음

6) 면담 내용 중 위 제2항으로 정리한 부분은 생략하고 나머지 부분 중 핵심적인 내용을 중심으로 간략히 정리함

Q) 프랑스의 경우 국가사무와 자치사무의 구분에 대한 규율형식은 어떠한지?

A) 프랑스 헌법 제34조에서는 국가사무와 자치사무를 법률로 규정할 수 있도록 되어 있고, 법률에서 사무를 규분하고 있음. 법률에서는 레지옹, 데파르트망, 코뮌 등 지방자치단체 층위별로 사무를 구분하고 있는데, 레지옹의 경우 경제개발, 유럽연합 지원, 교육 분야에 관한 사무를, 데파르트망은 사회복지분야와 지역균형개발 분야의 사무를, 코뮌은 그 외 일반적인 행정사무에 관한 사무를 담당하고 있음.

분권 개혁 과정에서 같은 층위의 지방자치단체(예컨대, 데파르트망) 사이에도 권한의 배분에 차등을 두려는 시도가 있었으나, 시민사회 사이, 지방자치단체 사이에서도 평등을 중시하는 프랑스인의 의식과 헌법정신으로 인하여 실현하지 못하였음

Q) 1982년 지방자치분권개혁이 시작되면서 데파르트망 보다 큰 단위인 레지옹이 신설되었는데, 그 이유는 무엇인지?

A) 데파르트망은 1790년 법률로 설치되었고 1982년 전까지 국가에 의하여 임명된 프레페(préfet, 국가행정관)에 의하여 집행기능이 수행되었음. 그 후 지방자치분권개혁을 통하여 프레페의 권한을 축소하고 동시에 지방자치단체가 국토개발, 경제계획 등 기존에 비하여 더 큰 권한과 능력이 필요한 업무를 수행하는 것이 가능하도록 하기 위하여 데파르트망 보다 규모가 큰 지방자치단체로서 레지옹을 신설하게 되었음

Q) 프레페의 권한 변화와 지방자치분권과의 관계는 어떠한지?

A) 프레페라는 명칭은 나폴레옹 시대부터 도입된 것으로, 프레페는 국가 의사의 대표자(le représentant de l’État)로서의 지위를 가지고 있었음. 현재 프레페는 레지옹과 데파르트망에 파견되는데, 1982년

개혁 이전에는 레지옹과 데파르트망의 집행부 수장의 지위를 프레페가 담당하였고, 이를 통해 지방자치단체의 행정이 국가의 이익에 부합하는지를 프레페가 사전적으로 통제하였음.

그러나 1982년 지방자치분권의 개혁이 시작되면서 프레페는 지방선거에서 선출된 지방의회 의장에게 지방자치단체 집행부 수장의 지위를 이양하게 되었고, 지방자치단체의 행정행위에 대해서도 행정법원을 통하여 그 적법성만을 통제하는 것으로 권한이 축소되었음

Q) 프랑스의 지방자치와 관련하여 Décentralisation이라는 개념과 Déconcentration이라는 개념이 함께 사용되고 있는 것으로 보이는데, 두 개념의 차이점은 어떻게 되는지?

A) Décentralisation은 지방분권을 의미하는 것으로 중앙집권에 대비되는 것임. 즉, 국가의 권한을 국가 외의 공적인 법인인 지방자치단체에 이양하는 것을 의미.

이에 비해 Déconcentration은 중앙집권을 전제로 한 개념으로 국가공무원을 전국에 배치하고 그 국가공무원을 통하여 지방에서 중앙정부의 사무가 수행될 수 있도록 하는 개념. 지방분산이라고 할 수 있는 것으로, 프레페에 의하여 지방자치단체에서 국가이익을 대변하도록 하는 것이 Déconcentration의 개념이 실현되는 것이라고 할 수 있음

Q) 프랑스 중앙정부에 지방자치단체의 자치법규 입안을 지원하는 조직이 있는지?

A) 자치분권총국 산하 지방기구 및 권한배분국 중 “적법성 통제 및 법률지원 부서(Bureau du controle de légalité dt du conseil juridique)” 에서 입법지원 업무를 하고 있음. 리옹(Lyon)에도 적법성 심사 지원 조직(Pole interrégional d’appui au controle de

légalité)이 있는데, 위 조직에서 적법성 심사를 직접 하는 것은 아니고, 프레페에 대하여 적법성 심사와 관련된 지침을 배포하는 역할을 하고 있음.

지방자치단체의 경우 프레페의 지휘 하에 있는 지방분권부서가 있으며 15명 ~ 30명 정도의 직원이 소속되어 있음. 위 부서에서 지방자치단체의 의결사항에 대한 적법성 심사를 한 후 재의결에 대한 권고를 하거나 권고가 받아들여지지 않을 경우 행정법원에 제소를 하고, 더불어 지방자치단체에 대한 법률(법제) 자문 기능을 수행하고 있음. 프레페가 파견되어 있지 않은 코뮌의 경우 의결 전에 프레페에 자문을 구하기도 하는데, 이것이 실질적으로 적법성 검사로서의 기능을 하고 있음. 프랑스 중앙정부의 경우 형평성의 차원에서 프레페에 의한 적법성 심사와 법제 지원 기능이 프랑스 전부에 적용되어야 한다고 보고 있음

Q) 지방자치분권을 위한 법률 개정과 개헌에 대한 프랑스 국민들의 인식은 어떠한지?

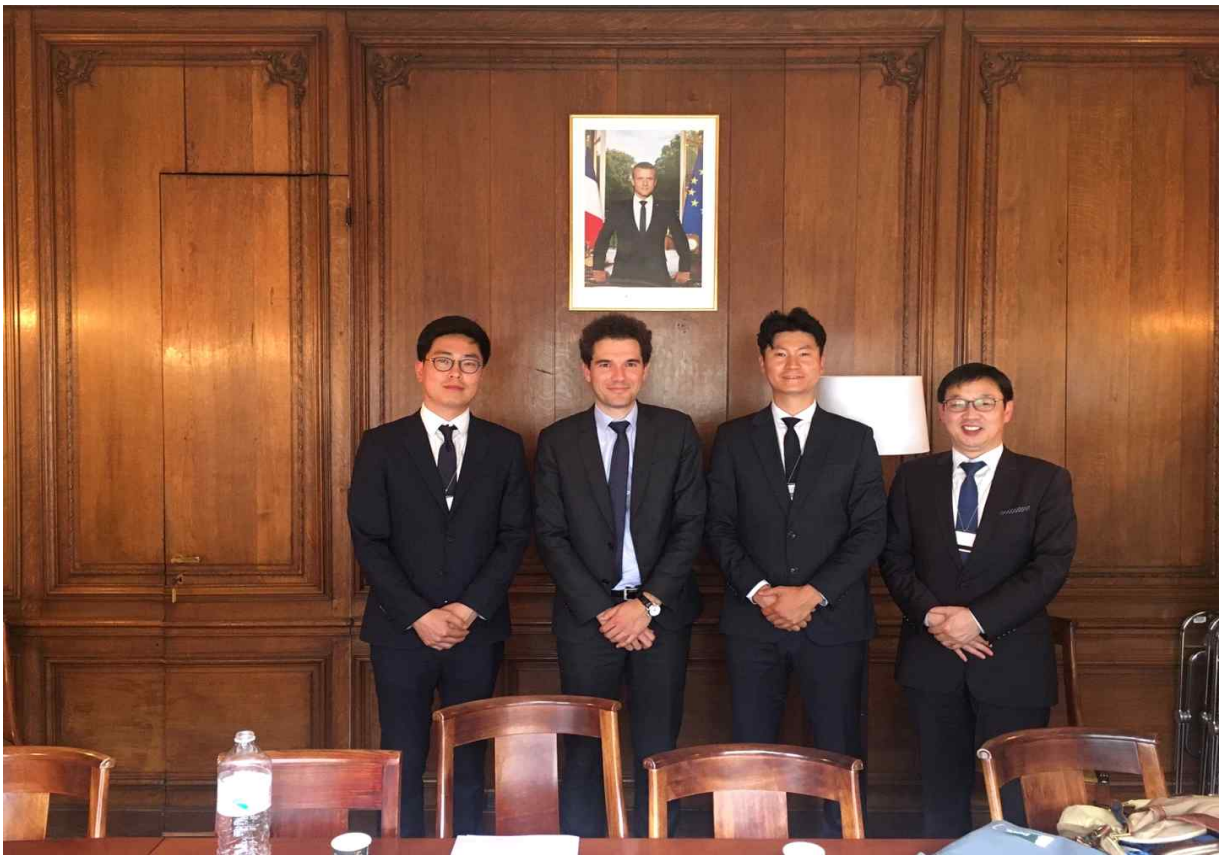
A) 프랑스 국민들의 경우 중앙정부의 역할 보다 지방정부의 역할에 관심이 더 큼. 지방자치단체, 특히 코뮌과 자신의 정체성을 결부시키는 경우가 많고, 근거리에서 행정서비스를 제공해주는 주체가 지방정부이기 때문. 이러한 배경에서 주민들은 지방자치분권을 위한 법률 개정이 자신들에게 행정서비스를 직접 제공해 주는 지방정부의 권한 범위를 더 명확히 알 수 있도록 해준다고 느끼고 있고, 이에 따라 지방자치분권을 위한 법률 개정에 반대하는 경향은 적은 것으로 알고 있음

Q) 한국의 경우 지방자치분권을 위한 노력이 진행 중인데 한국의 개혁에 대하여 조언을 한다면?

A) 자치분권개혁을 효율적으로 집행하기 위해서는 지방자치단체가 수행

할 수 있는 사무와 지방자치단체의 권한을 배분함에 있어, 지방자치단체의 층위별 특성에 맞도록 명확한 배분을 하는 것이 중요할 것으로 생각됨

【자치분권총국 회의 후 촬영한 사진】



※ 왼쪽에서 두 번째가 지방기구 및 권한배분국의 Frederic Papet 국장, 가장 오른쪽이 김형진 시·도지사협의회 선임전문위원

4. 시사점

○ 1982년부터 시작된 프랑스 지방자치분권 개혁 과정 전체를 고찰해보면, 최초 집권 사회당에서 개혁이 시작되었는데 이후 집권당의 정치적 성향이 우파 정권으로 바뀌었음에도 불구하고 2003년 분권을 위한 헌법 개정이 이루어졌으며, 2012년 다시 사회당이 집권한 후에도 개혁이 계속되는 등 정권 교체에도 불구하고 지방자

치분권을 위한 개혁이 지속적으로 이루어졌음을 확인할 수 있음.

프랑스는 오랜 중앙집권적 전통을 지닌 단일국가로서 지방자치분권을 추진하였다는 측면에서 한국과 상당한 유사점을 가지고 있음. 프랑스의 지방자치분권 개혁이 그 성과를 인정받을 수 있었던 것은 위와 같이 정권의 교체에도 개혁이 지속적으로 이루어진 것이 하나의 근거로 작용하였다고 볼 수 있을 것임. 한국의 경우에도 지방자치의 실질화를 위한 분권 개혁을 정권의 교체와 무관히 지속적으로 진행해 나갈 수 있도록 함으로써, 주민들로부터 정책의 계속성에 대한 신뢰를 확보하고, 나아가 주민들이 중앙정부 뿐만 아니라 실제 행정서비스의 접점이 되는 지방자치단체의 권한과 역량에 더 큰 관심을 가지도록 하는 것이 향후 지방자치분권 개혁을 위한 동력이 될 것이라고 할 수 있을 것임

○ 프랑스의 지방자치분권 개혁 과정에서 또 하나 인상적이었던 점은, 최초 법률 개정을 통한 개혁을 시도하였다가 이후 개혁 과정에서 중앙정부가 지방자치단체에 간섭하는 등의 문제가 대두되자 그 방법을 헌법 개정을 통한 것으로 전환한 것임. 이를 통해 프랑스는 국가조직의 분권화, 보충성의 원리, 권한의 포괄적 이전 등에 대한 지방자치분권의 원칙을 헌법적으로 천명함으로써 지방분권을 확고히 하기 위하여 노력하였음

한국의 경우에도 현행 헌법은 지방자치단체와 지방의회의 설치 근거 등 지방자치에 대한 기본적인 사항만을 규정하고 있는데[7], 위와 같은 프랑스의 경험은 지방자치와 관련된 헌법의 개정이

7) **「대한민국 헌법」 제117조** ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.
②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

지방자치분권을 위한 확고한 근거를 마련하는데 도움이 될 수 있음을 보여주고 있음

※ 정부는 2018. 3. 지방분권국가 지향성을 명시하고, 보충성 원칙을 명시하며, 지방정부의 자치입법권을 강화하고 자치재정권을 보장하는 등의 내용을 규정한 헌법 개정안을 발의한 바 있음

大韓民國憲法 개정안(2018. 3.) 중 관련 조항[8)]

제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다.

② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

③ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.

제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다.

② 지방정부의 종류와 구역 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다.

③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.

④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.

제122조 ① 지방정부에 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 둔다.

② 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.

제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.

② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.

제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한

다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.
② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다.
③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분해야 한다.
④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.

○ 또한 프레페가 지방자치단체에서 사후적 적법성 심사뿐만 아니라 입법 지원의 역할을 하고 있다는 점 역시 한국의 지방자치분권개혁에 시사점을 가진다고 볼 수 있음. 한국 지방자치단체의 경우 법제부서 역시 순환보직의 대상이 되고 있을 뿐만 아니라, 보직 이동에 있어서도 선호 대상이 되지 못하고 있는 실정으로, 이로 인하여 법제담당자의 역량 강화에 대한 필요성이 대두되고 있음.

이러한 측면에서 프랑스의 프레페와 같이 지방자치단체에 상주하면서 직접적인 법제지원을 하는 제도를 더욱 활성화시켜 나가는 것을 검토할 필요성이 있음. 프랑스의 프레페는 레지옹과 데파르트망에 모두 파견이 되는데, 법제처의 법제협력관 역시 파견대상 지방자치단체를 확대나가는 방안을 모색할 수 있을 것임. 실제 자치법제지원과의 세미나 등에서의 지방자치단체 공무원들의 주된 요청 사항 중의 하나가 법제협력관 파견 지방자치단체의 확대라는 점을 경청할 필요가 있음

8) https://moleg.tistory.com/4311

4 독일 지방자치분권 개혁 사례 및 시사점

1. 전문가 면담 : Dr. Bernd Materns(German Centre for Higher Education Research and Science Studies 연구원)

가. 방문 개요

□ 일시 / 장소

○ 2019. 6. 17. 10:00 ~ 12:00 / 베를린 자유대 한국학과 사무실

□ 참석자

○ **(법제처)** 고경표 사무관, 이태정 사무관, 통역

○ **(독일) Dr. Bernd Materns** (German Centre for Higher Education Research and Science Studies 연구원, 前 베를린 자유대학교 정치학과 교수)

□ 방문 주제

○ 독일 지방자치제도의 연혁 및 특징 파악

○ 독일 **지방자치분권개혁(연방주의개혁)**의 **주요 쟁점 파악** 등

나. 독일 지방자치분권개혁 개혁 과정

□ 독일 지방자치제도의 개관

○ 지방자치제도의 연혁과 특징

- 독일의 지방자치제도는 프로이센에 들어와서 근대적 의미로서 지방자치의 흔적을 확인할 수 있고, 프리드리히 빌헬름 1세 때 지방자치법이 제정되었으나, 그러한 지방자치는 국가권력에 종속된다는 한계가 있었음

- 사실상 독일의 지방자치제도 사상의 기원은 슈타인 남작의 **'위로부터의 개혁'**에서 찾을 수 있음
- 독일의 지방자치제도는 바이마르공화국 시기에 이르러 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있으며, 세계경제대공황과 국가(전제)사회주의가 등장함에 따라 중대한 위기에 처하였고, 제2차 세계대전을 거치면서 독일에 주둔하였던 승전국의 다양한 지방자치제도가 도입되어 눈부신 발전에 이르게 되었음

○ 헌법적 근거

- **독일 기본법** 제28조제2항[9]에서 **지방자치제도**에 대한 **헌법적 근거**를 두고 있으며, 지방자치단체는 간접적 국가행정으로 지방자치분권의 이념에 기초함 독일의 지방자치제도는 Carl Schmitt의 영향으로 제도적 보장으로 이해되고 있으나, 최근에는 지방자치단체의 주관적 지위를 인정하는 분위기가 형성됨

○ 독일의 행정체제

- 기본적으로 **연방정부**, **주정부**, **지방자치단체**로 이루어져 있으며, 독일의 지방 행정 구역은 모든 주가 다 똑같은 형식으로 이루어져 있는 것은 아님. 독일 지방 행정 구역의 계층 구조를 주-중역-기초 지방자치단체로 구분해 보면 16개의 주(federal states, land)와 439개의 중역(Landkreis 및 Kreisfreie Stadt), 12,320개의 기초 지방자치단체(Gemeinde)로 구분할 수 있음.
- 독일 각 주와 지방자치단체는 각자 고유의 의회와 집행부를 두고 있음. 그러나, 일부 주에서는 집행부만 있고 의회가 없는 경

9) 「Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland」(독일 기본법의 원문은 세계법제정보센터(http://world.moleg.go.kr)를 참조함. 이하 같음.
Art 28
(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

우도 있음

- 16개의 주중 베를린, 함부르크 및 브레멘 3개 도시주(stadtstaat)는 동시에 중역 및 기초 지방자치단체의 지위를 가짐. 나머지 13개의 일반주(Land)는 중역 지방자치단체인 323개 Landkreis와 116개 Kreisfreie Stadt로 나누어짐. Landkreis는 12,320개의 Gemeinde 기초 지방자치단체와 Gemeinde에 속하지 않는 248개의 구역으로 구분됨

○ 지방 계층 구조

· 주정부(Land): 16개 주정부

- 3개 도시주(Stadtstaat) : Berlin, Bremen, Hamburg
- 13개 일반주(Bundesländer Flächenländer) : Bayern, Brandenburg, Hessen, Nidersachsen, Sachsen, Saarland 등

· 지방자치단체(Kommune) : 주정부 기준으로 단층제 또는 2개 계층 이상으로 분류

① Gemeinde : 기초 지방자치단체 개념으로서, 단체장(Bügermeister)과 Gemeinde 의회로 구성. Gemeinde 중 일정 규모 이상의 인구를 가진 도시를 시(Stadt)로 구분

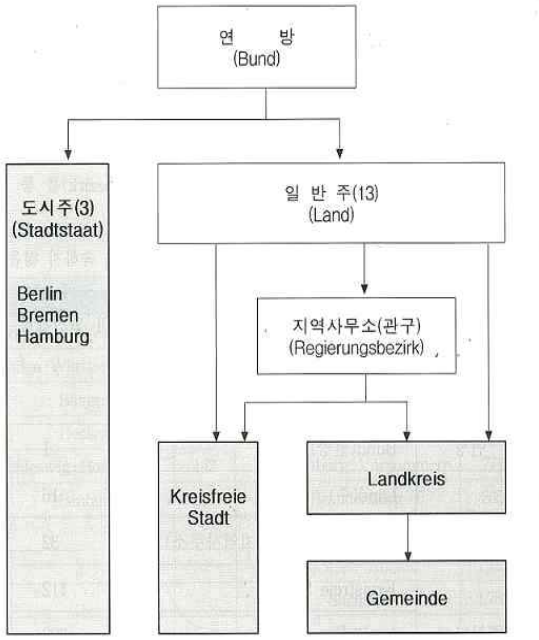
② Landkreis : 우리나라의 '도'와 비슷하나 조금 더 작은 규모. 단체장(Bügermeister)과 Kreis 의회로 구성. 의회 설치 여부는 지방자치단체 인지 여부에 대한 판단 기준이 됨. 주별 Landkreis법에 설치근거를 두고 있음

③ Kreisfrei-stadt : 우리나라 '광역시'와 비슷하며 대부분 대도시임. 일반적으로 인구가 20만 이상인 도시를 말함.

· 관구 : 영토가 넓은 소수의 주에만 설치되는데, 중급행정기관(Landesmittelbehörde)으로 보면 됨.

【독일의 지방행정체재】





가. Dr. Bernd Materns와의 인터뷰 내용 요지

Q) 독일 연방주의개혁의 배경은?

A) 중앙집권화 현상, 독일의 통일 및 신자유주의적 경쟁체제로의 변화 등은 독일 안에서 주들 간 재정적 형평성 및 불균형의 문제를 야기함. 독일에서는 이러한 문제를 해결하기 위하여 지방자치분권 개혁의 일환으로 기본법(Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland)을 수차례 개정하였는바, 특히 2006년 및 2008년의 기본법 개정을 각각 **연방주의개혁 I**(Föderalismusreform I), **연방주의개혁 II**(Föderalismusreform II)라 부름

Q) 독일 **연방주의개혁 I(Föderalismusreform I)**의 주요 내용은?

A) 독일 연방의 기준 입법권 폐지, 연방의 전속적 입법권 명확화 및 입법권 제한 등을 주요 내용으로 함

- **연방의 기준 입법권 폐지** : 종래 기본법은 제75조에서 일정 사항에 대하여 연방의 기준입법(Rahmengesetz) 권한을 규정하고 있었음. 해당 규정에 따르면, 연방법률로 입법기준을 정하면 주는 연방법이 정하고 있는 기간 안에 관련된 주법을 제정할 의무를 갖는데, 기본법의 개정으로 이 조항이 삭제되면서 연방의 기준입법은 폐지됨. 연방의 기준입법사항 중 문화재보호에 대해서는 연방의 전속적인 입법에 속하게 되었지만, 나머지 대부분은 경합적인 입법에 속하게 되면서 그 영역에서 주의 독자적 입법권(제72조제3항[10])이 인정됨
- **연방의 전속적인 입법권 명확화 및 입법권 제한 등** : 기본법에서는 독일연방의 입법권을 전속적인 입법권과 경합적인 입법권으로 규정하면서 이를 분리하고 있음에도 연방의 입법권의 범위에 대한 의문이 있었고, 또한 지속적으로 확대되어 왔다는 비판이 있었음. 이에 기본법을 개정하여 연방의 경합적 입법사항(제74조[11])과 개정으로 삭제된 연방의 기준입법(제75조[12]) 중 일부

---

10) Art 72
(3) Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:
1. das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine); 2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes); 3. die Bodenverteilung; 4. die Raumordnung; 5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen); 6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.
Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Auf den Gebieten des Satzes 1 geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.

11) Art 74
(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:
1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren (ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs), die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung;
2. das Personenstandswesen;
3. ~ 33.(생 략)

사항들, 즉 문화재 국외반출 보호, 총포·화약법 등이 연방의 전속적 입법사항에 속하게 되면서, 연방의 입법대상이 좀 더 구체화되고 연방의 입법권 확대 여지도 줄어들게 됨

- **주의 입법권 확대** : 기본법의 개정으로 기준입법이 폐지되고 연방의 입법권이 명확해 지면서, 결과적으로는 경합적 입법 부문에서 주의 입법권이 강화되었음. 즉 기본법에서 제72조제3항이 신설되어, 경합적인 입법 부문에서 연방의 입법권을 행사한 경우라면, 각 주는 토지분배 및 지역개발계획 등에 있어서 연방법과 달리 정할 수 있도록 규정함. 이를 주의 독자적 입법(Abweichungsgesetzgebung)이라고 함. 또한, 연방으로부터 주의 입법권을 보호하기 위하여 연방법률은 관련 영역에서의 연방참사원(Bundersrat)의 동의를 얻어 별도로 규정하고 있지 않으면 공포 후 6개월이 지난 후에야 효력이 발생하도록 함

- **연방참사원의 동의권 축소** : 종래 기본법 제84조제1항에서는 "주가 가지는 고유사무로서 연방 법률을 집행하는 경우에 연방법률이 연방참사원의 동의를 받아 달리 규정하고 있지 않은 이상, 주는 행정기관의 설치 및 행정절차를 정한다."고 규정하고 있었는데, 개정하여 '연방법률이 연방참사원의 동의를 받아 달리 규정하고 있지 않는 한'의 문언을 삭제함으로써 연방참사원의 동의를 필요로 하는 법률의 수가 대폭 증가하는 현실적인 문제를 해결하고자 하였음. 그 대신 같은 조항에서는 이어서 "연방법률이 달리 규정하면, 주는 그와 다른 규정을 할 수 있다. 주가 제2문에 따라 달리 규정하는 경우 주에는 행정기관 설치 및 행정절차에 관하여 규정하는 연방법률은, 연방참의원의

(2) Gesetze nach Absatz 1 Nr. 25 und 27 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.
12) Art. 74a und 75 (weggefallen(삭제))

동의로 달리 정하지 않는 한, 공포 후 6개월이 지나야 효력을 발생한다. 제72조제3항제3문을 준용한다. 예외적으로 통일적 규정이 특히 필요한 경우 연방은 주의 독자적 입법이 허용되지 않는 행정절차를 정할 수 있다. 이 법률은 연방참사원의 동의를 요한다. 연방 법률에 의해서는 지방자치단체 및 지방자치단체 연합체에 사무가 위임될 수 없다.”라고 규정하여 연방법을 제정함에 있어서 여전히 연방참사원의 참여와 통제를 보장하고 있음

Q) **연방주의개혁 Ⅱ(Föderalismusreform Ⅱ)**의 주요 내용은?

A) 2단계 연방주의개혁에서는 주로 연방과 주간의 재정관계에 관한 것임. 먼저, 연방의 재정지원과 관련된 제104b조제1항에 제2문을 신설[13]하여 자연재난 등의 경우에는 입법권한이 없는 경우라도 연방이 재정지원을 할 수 있도록 함. 또한, 연방과 주의 예산운용에 관한 제109조[14]에서는 “정상상황에서 벗어난 비정상적인 경우에도 균등하게 고려하기 위한 규정과 자연재해 등 국가의 재정상태를 현저히 손상시키는 경우에는 예외를 정할 수 있다.”고 규정하여 주에 대한 연방의 적극적 재정지원 및 재정조정정책을 위한 기본법상 기반을 확충함

---

13) Art 104b
(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die
1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums
erforderlich sind. Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.
14) Art 109
(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.
(2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.
(3) ~ (5) (생 략)

【인터뷰 이후 촬영한 사진】



※ 가운데가 Dr. Bernd Materns(베를린 자유대 한국학과 강의실 앞)

2. 베를린 주정부(Berlin Landesregierung)

가. 방문 개요

□ 일시 / 장소

○ 2019. 6. 17. 14:00 ~ 16:00 / 베를린 주정부 내무·스포츠부 (Senatsverwaltung fur Inneres und Spor) 사무실

□ 참석자

○ **(법제처)** 고경표 사무관, 이태정 사무관, 통역

○ **(독일)** Roland Brumberg 과장 (Head of Division Constitutional and Administrative Law)

□ 방문 주제

○ 독일 기본법상 연방정부 및 주정부의 지방자치분권의 내용 및 특징 파악 등

나. 베를린 주정부 행정체재 개관

○ 집행부

- 시장: Michael Müller(현 시장, 베를린 의회 의원의 다수결로 선출)
- 베를린의 집행위원회는 1명의 시장과 10명의 상원위원들로 구성됨. 상임위원은 베를린 시장에 의해 임명 또는 해임(**베를린 주헌법** 55조[15]에 명시)됨

○ 시장의 권한

- 시의 대표권, ‘Senate’(장관) 임면권
- **행정부 조직권, 정책 입안 및 결정권**
- 행정부(장관) 합동회의(우리나라의 국무회의와 유사) 의장
- 법률, 조례 및 규칙에 대한 공포권

○ 각료의 구성

- 베를린 주정부 장관은 10명의 Senator로 구성되며, 이들 각료 중 2명이 부시장 역할을 함. 10명의 각료는 의원 또는 원외 인사 중 선발도 가능하고, 각료회의는 매주 화요일 정기회의 개최
- 각료 구성 현황[16]

15) 「Verfassung von Berlin」(https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/
Art 55
(1) Die Regierung Wird durch den Senat ausgeübt.
(2)Der Senat besten aus dem Regierenden Bürgermeister und bis zu zehn Senatoren.
16) https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/

· Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
· Senatsverwaltung für Finanzen
· Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung
· Senatsverwaltung für Inneres und Sport
· Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
· Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucher-schutz und Antidiskriminie-rung
· Senatsverwaltung für Kultur und Europa
· Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
· Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz
· Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

다. Roland Brumberg 과장과의 인터뷰 내용 요지

Q) 독일 연방에서 국가권력의 분권과 관련하여 연방과 주 사이의 입법권한의 배분은 어떻게 이루어지나?

A) 연방과 주 사이의 입법권한 배분은 기본법에서 직접 규정하고 있음. 기본법의 구체적인 내용을 살펴보면 연방에 입법권을 부여하지 않는 범위 내에서만 주의 입법권이 있다고 규정함으로써(기본법 제70조제1항[17]), 전속적인 입법권한과 경합적인 입법권한을 명확히 규정하여 연방과 주 사이에 입법권을 나눈다고 하고 있음(같은 법 제70조제2항[18])

17) Art 70
(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.
18) Art 70
(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

- 연방이 가지는 전속적 입법사항에 대해서 주는 연방법률이 입법권을 위임하는 경우에만 입법권을 가질 수 있지만(같은 법 제71조[19]), 경합적인 입법사항에 대해서는 연방 스스로 입법권을 행사하지 않는 경우에만 입법권을 가질 수 있음(같은 법 제72조제1항[20]). 그리고 경제법, 생산수단의 공유화, 병원의 경제적 안전, 교통, 국가책임 등 연방 차원에서의 동등한 생활관계 또는 법적인 통일성이 필요한 경우 이에 대해서 연방이 입법권을 가짐(같은 법 제72조제2항[21]). 그렇지만 연방법률로 위의 필요성이 없는 경우에는 연방법에 대해서 주법이 대체한다고 규정함(같은 법 제72조제4항[22])
- 한편, 연방의 전속적 입법권의 구체적인 내용에 대해서는 기본법 제73조제1항[23]에서 규정하고 있음. 즉 외교, 국방 및 통화 등에 대해서는 연방이 전속적인 입법권을 가짐. 연방과 주의 경합적인 입법사항과 관련하여 기본법 제74조제1항[24]에서는 민법, 형법 및 국가배상 등은 연방과 주가 경합적으로 입법권을 가진다고 규정

Q) 그 밖의 기본법의 규정 중 지방자치분권과 관련된 규정의 내용은 무엇인지?

---

19) Art 71
Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden.
20) Art 72
(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.
21) Art 72
(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.
22) Art 72
(4) Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.
23) Art 73
(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:
1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung;
2. die Staatsangehörigkeit im Bunde;
3. ~ 14. (생 략)
24) Art 74
(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:
1. ~ 33. (생 략)

A) 독일 연방제의 특징이기도 한데, 연방은 기본적인 입법권(기본법 제70조 이하)을 우선적으로 가지고, 주는 행정권(기본법 제83조 이하)을 우선적으로 가짐. 연방은 좁고 한정된 영역에서 업무를 수행하고, 원칙적으로 연방법률의 집행은 주가 행한다고 보면 됨.

- 기본법 제30조[25]에서는 기본법에 특별한 규정이 없다면 국가권력의 행사와 국가사무의 수행은 주의 소관사항으로 한다고 규정하고 있고, 제83조[26]에서는 연방법률의 집행은 주의 고유사무임을 인정하고 있음. 즉, '연방은 연방법률을 제정하고 그 연방법률의 집행은 원칙적으로 주가 한다'는 지방자치분권의 기본원칙이 기본법에서부터 규정되고 있는 것임

Q) 그렇다면, 연방이 가지는 고유사무의 범위는?

A) 외교와 해운행정 등은 연방의 고유사무로써 수행하고, 연방국경수비 등을 위한 연방기관(청)을 연방법률을 통해서만 설치할 수 있다고(제87조제1항[27])규정하고 있으나 그 영역은 한정적임. 연방법률을 연방정부가 직접 집행하는 경우를 직접연방행정(unmittelbare Bundesverwaltung)이라고도 하는데, 기본법에서는 연방고유행정에 관하여 별도의 규정[28](군대, 방위, 항공교통 등)을 두고 있음

Q) 연방이 주에 사무를 위임하여 수행하도록 하는 경우 연방의 위임사무

---

25) Art 30
Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulast.

26) Art 83
Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulast.

27) Art 87
(1) In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung und nach Maßgabe des Artikels 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schiffahrt. Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.

28) Art 87a ~ Art 91

감독권의 범위는?

A) 연방에서 주에 위임한 사무는 주의 전속적인 사무와는 다르게 합법성(Gesetzmäßigkeit)의 감독 뿐 아니라 합목적성의 감독도 가능함[29].

Q) 연방이 주를 거치지 않고 바로 지방자치단체에 사무를 위임할 수도 있는지?

A) 연방으로부터 위임받은 사무를 지방자치단체에 재위임하는 경우 주는 반드시 위임형식으로 해야 하고, 이 경우 연방법률로써 연방의 사무가 곧 바로 지방자치단체에 위임될 수는 없음. 즉, 연방은 국가권력의 분권을 연방과 주의 문제로 본다는 것인데, 기본법에서도 이를 확인하고 있는 것임

Q) 그렇다면 위임사무가 아닌 주의 고유사무와 관련하여 주의 사무수행의 형태와 그에 따른 연방의 감독권한의 범위는?

A) 앞에서 언급한 바와 같이 기본법에서는 연방이 직·간접적으로 수행하는 사무를 제외하고는 주의 고유사무로 보고, 그에 따른 연방법률을 집행하도록 규정함[30]. 연방법률에 따라 주가 고유한 행정사무 즉 자치사무로 수행하는 것을 주고유행정이라 하는데, 사실상 연방법률의 대부분은 주에서 집행한다고 보면됨.

- 주고유행정에 대해서 연방정부의 주에 대한 감독의 범위는 합목적성까

---

29) Art 85
(1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Durch
30) Art 84
(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Hat ein Land eine abweichende Regelung nach Satz 2 getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 gilt entsprechend. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.
(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.
(3) ~ (5) (생 략)

지는 할 수 없고, 합법성 감독에 한정됨. 주는 주고유행정에 관한 사무를 직접 수행하여도 되며, 지방자치단체에 위임하여 수행할 수도 있음. 그러나, 해당 사무의 많은 부분이 지방자치단체에 위임되어 수행되는 것이 현실이고, 연방과 주, 그리고 지방자치단체 간의 관계에 있어서 기본법 제84조제5항[31]에서는 긴급한 경우를 제외하고는 연방은 주에게만 개별명령을 할 수 있음. 결과적으로 주의 위임에 따라 지방자치단체가 위임사무를 수행하더라도, 연방은 지방자치단체에 직접 명령을 할 수는 없고, 주에 대해서만 명령을 하여야 하고, 주가 지방자치단체에 명령하여야 함. 연방은 주의 행정권한을 존중하고, 자치권의 보장은 주와 지방자치단체 관계 사이의 문제이므로, 연방이 지방자치단체의 사무수행을 통제하지 못하도록 기본법에서 확인하고 있는 것임

【베를린 주정부 회의 후 촬영한 사진】



※ 왼쪽에서 두 번째가 헌법 및 행정법 담당 Roland Brumberg 담당 과장, 왼쪽에서 세 번째는 실무자 Petra Schwarz(베를린 주정부 내무・스포츠부 회의실)

31) Art 84
(5) Der Bundesregierung kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zur Ausführung von Bundesgesetzen die Befugnis verliehen werden, für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen. Sie sind, außer wenn die Bundesregierung den Fall für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten.

3. 베를린 시의회(Abgeordnetenhaus von Berlin[32])

가. 방문 개요

□ 일시 / 장소

○ 2019. 6. 18. 10:00 ~ 12:00 / 베를린 시의회 회의실

□ 참석자

○ **(법제처)** 고경표 사무관, 이태정 사무관, 통역

○ **(독일)** Franke Rüdiger 대외협력과장

□ 방문 주제

○ 지방의회의 인사권 독립 및 전문성 제고를 위한 제도적 장치 파악 등

나. 베를린 시의회 개관

○ 의원 현황

- 의장은 Ralf Wieland이고, 전체 의원수는 현재 149명(최소 130명 이상으로 구성)임.
- 시의회 선거의 경우 의원은 5년마다 직접 · 보통 · 평등 · 비밀선거에 의해 선출. 18세 이상이 된 베를린 시민은 정당 또는 무소속으로 출마할 수 있음. 또한, 정당은 지역구별로 1명 단수 후보

○ 운영 개요

- 원구성은 선거 후 6주 이내에 구성. 원구성회의에서는 의장 선출, 부의장 선출 등 각종 임원을 선출하고, 의회규칙을 결정함
- 의장은 시장 등 취임선서, 의회 대표권, 의회 회의 소집권, 의결법안 서명권 등을 가짐

32) 베를린은 독일의 수도이자 도시국가로서의 주(베를린 주)이면서 지방자치단체(베를린 시)라고 하는 복합적 지위를 가짐. 이에 따라 베를린 시의회(Abgeordnetenhaus von Berlin)는 일반 지방자치단체와 달리 베를린 주의회의 기능도 하는데, 이 보고서에서는 베를린 시의회로 통일하여 표기하기로 함, Das Berliner Parlament, Abgeordnetenhaus BERLIN, 2019, p21

- 최고간부회의(the Presidum)가 있는데, 2명의 부의장과 의회 교섭단체별로 지명받은자로 구성됨. 한편, 원로회의(the Council of Elders)는 다선 의원 중에서 교섭단체의 추천으로 구성됨

○ 위원회(Committees)

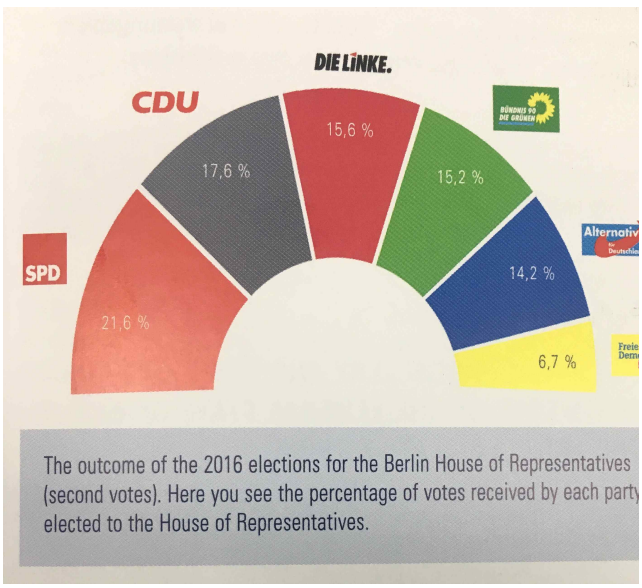
- 의회의 결정의사는 각 상임위원회에서 이루어지는데, 법안 및 예산심의 등 본회의 의결에 앞서서 사전에 전문성 있는 심사가 진행됨. 상임위원의 배치는 의원의 전문성을 고려하여 교섭단체별로 이루어짐. 현재 15개 상임위원회, 5개 상설소위원회, 1개 특별위원회로 운영됨[33]

○ 시의회의 권한

- 주요 권한으로써, 입법권, 시장의 선출권 및 행정부 통제권으로 구분할 수 있음. 구체적으로는 입법권, 예산법률안 심의권 및 확정권, 시장 선출권, 집행부에 대한 사무통제, 청원처리권 등[34]의 권한을 가짐.

【베를린 시의회 회의장 전경 및 정당별 의석 비율[35]】





33) https://www.berlin.de/Parlament/
34) 「Verfassung von Berlin」 Art 45 ~ Art 86
35) Das Berliner Parlament, Abgeordnetenhaus BERLIN, 2019, p11

다. Franke Rüdiger 대외협력과장과의 인터뷰 내용 요지

Q) 한국에서는 수평적 분권의 강화를 통해 지방의회의 실질적 권한을 강화할 필요가 있다고 보고 이를 위해서는 우선적으로 지방의회의 인사제도를 개혁할 필요가 있다는 목소리가 높아지고 있음. 베를린 시의회에서는 지방의회의 인사권 독립을 위해 어떠한 노력을 하고 있는지?

A) 독일의 정부형태가 의원 내각제라는 사실을 먼저 이해할 필요가 있음. 베를린 주정부의 경우 1명의 시장과 10명의 상원의원으로 구성되는데, 베를린 시의회의 구성원은 주정부의 장관을 겸임하기 때문에 시의회 의원의 인사권 독립에 관한 문제는 발생하지 않음. 물론 베를린 주헌법에서도 베를린 시의회의 자율권에 대해서 직접 규정하고 있는바[36], 여기서 베를린 시의회에 대한 자주조직권 및 자치운영권이 부여되고 있는 것이 인사권의 독립성 등에 어떠한 영향을 끼치는 것은 아님

Q) 한국에서는 자치법규의 제정건수가 증가하고 있으며, 자치법규의 내용 및 난이도가 다양해짐에 따라 지방의회 의원의 전문성을 확보하자는 차원에서 전문 보좌관제도를 도입할 필요성이 제기되고 있는데, 베를린 시의회에서는 의원의 전문성을 확보하기 위한 제도가 있는지?

A) 지방의원의 전문성과 관련하여 베를린 시의회에는 의원들을 위한 Die Enquete-Kommission(Study commissions)가 있음. 사회적 이슈를 연구하기 위한 목적으로 설치된 이 기구는 자체적으로 또는 하원의원 중 4분의 1의 요청으로 연구하고, 그 결과를 최종 보고서 형식으로 제출함. 시의회 의원들은 해당 연구보고서를 통해 필요한 정보를 획득하고, 특정 정책이나 사회적 영역에 영향을 미치는 주요 결정을 내림

36) 「Verfassung von Berlin」 Art 41

【베를린 시의회 회의 후 촬영한 사진】



※ 가운데가 Franke Rüdiger 대외협력과 과장(베를린 시의회 로비)

4. 시사점

○ 독일의 지방자치분권의 특징을 두 가지로 압축해 보면, 첫째는 연방과 주의 관계에 있어서는 국가권력의 분권의 문제로 본다는 점이고, 둘째는 주와 지방자치단체의 관계에 있어서는 자치권 보장의 문제로 본다는 점임. 이를 구체적으로 살펴보면, 국가권력의 수직적 배분은 헌법 차원에서 연방과 주의 사무의 배분기준을 기본법에서부터 명확히 규정하는 방식으로, 자치권 보장이라는 수평적 배분은 법률적 차원에서 주의 배타적인 연방법률 집행권을 갖도록 하는 방식으로 지방자치분권을 실현하고 있는

바, 이러한 독일의 사례[37]는 지방자치분권을 강화하기 위한 수단으로써 단순한 법률적 조치[38]만으로는 한계가 있다는 점을 환기시켜 줌

○ 또한, 최근 독일의 연방주의개혁은 연방의 기준 입법권의 폐지, 연방의 전속적인 입법권 명확화, 연방의 입법권 제한 및 주의 입법권 확대 등 독일의 기본법 차원의 개정 조치는, 헌법이라는 그릇에 지방자치분권을 담아냈다는 형식적인 법제방안 뿐만 아니라, 지방자치단체의 사무수행에 대한 국가의 통제권한이 축소될수록 지방자치단체의 자치권 보장성은 확보된다는 내용적인 법제방안의 방향에도 시사하는 바가 큼

○ 지방자치분권에 대한 기본법의 태도 및 연방주의개혁 사례를 통해 얻은 교훈을 바탕으로 다음과 같은 법제방안[39]을 제시함

- 먼저, 광역 지방자치단체를 독일 연방주의 주에 준하는 기관으로 지방 계층 구조를 개편[40]하고, 이를 헌법에 명시할 필요가 있음. 즉, 지방 계층의 종류를 명시하고, 국가권력은 국가와 광역 지방자치단체가 일차적으로 나누도록 하며, 현재 광역 지방자치단체 안에 있는 기초 지방자치단체를 본래 의미의 지방자치단체로 하는 등 지방 계층 구조 개편사항을 헌법에서부터 명확

37) 앞에서 살펴본 바와 같이, 독일 기본법에서는 수직적 권한 배분 뿐만 아니라 자치권 보장을 위한 주의 연방법률의 집행권에 대해서도 기본법에서 규정하고 있다는 점을 상기할 필요가 있음

38) 정부는 최근 민선지방자치 출범 이후 변화된 지방행정환경을 반영하여 새로운 시대에 걸맞는 주민중심의 지방자치를 구현하고, 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 기관구성을 다양화할 수 있는 근거와 주민자치회의 설치 근거를 마련하는 등의 「지방자치법 전부개정법률안」(국회제출일: 2019.3.28., 의안번호: 2019472)이 국회에 제출되어 심사가 진행 중이나, 국가권력의 배분을 담지 못했음은 물론, 자치권 보장과도 큰 관련성이 없는 내용임

39) 자치분권위원회에서 발표한 「자치분권 종합계획(안)」에 따르면, 중앙권한의 획기적인 지방 이양을 위해서는 국가권력의 분권과 지방자치단체의 자치권 보장 문제가 우선적으로 해결되어야 한다고 하고 강조하고 있으나, 그 방안으로 제시한 법적조치 수단을 살펴보면, 법률적 조치에 머물고 있어 헌법적 법제방안이 추가적으로 모색되어야 할 것으로 보임, 「자치분권 종합계획(안)」, 대통령소속 자치분권위원회, 2018.9, p14~23

40) 정부에서 발의한 「대한민국 헌법 개정안」(대통령공고 제278호, 2018. 3. 26.)에서는 지방분권을 강화하기 위한 방안으로 지방 계층 구조를 변경하려는 것인지 명확히 규정하고 있지 않음. 지방자치분권과 관련된 헌법 개정안의 내용을 살펴보면, 대한민국은 지방분권국가를 지향한다는 점을 명시하고(전문 및 제1조제3항), 국무위원 및 지방행정부의 장(지방자치단체의 장으로 구성되는 국가자치분권회의를 신설(제97조)하여 중앙과 지방의 중요 정책을 심의하도록 하였으며, 지방정부의 자치권을 실질적으로 보장하기 위하여 국가와 지방 정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부 가 우선한다는 보충성 원칙에 따라 법률로 정하도록 함(제121조제4항), https://moleg.tistory.com/4311

히 규정할 필요가 있음

- 다음으로, 독일은 연방법률의 집행권을 주가 직접 행사하도록 하여 국가권력의 분권을 헌법차원에서 명확히 확인시켜 주고 있다는 점에 착안하여, 국가와 광역 지방자치단체 사이의 입법권 및 행정권 행사의 기준을 헌법에 명시하는 것인데, 구체적으로 국가의 위임사무라고 하더라도 국가법률의 집행은 광역 지방자치단체가 전속으로 담당하도록 하며, 국가는 광역 지방자치단체를 통해 기초 지방자치단체에 재위임한 사무라 하더라도 기초 지방자치단체에 대해서는 개별적인 명령을 하지 못하도록 하는 등 국가의 기초 지방자치단체에 대한 행정통제권을 직접적으로 행사할 수 없도록 제한하여 헌법차원에서 행정통제의 범위에 대한 정책적 판단[41]을 해줄 필요가 있음.

- 마지막으로, 지방자치의 중심은 주민이라는 슬로건을 오랜 역사를 통해 실현해 오고 있는 독일의 게마인데를 교훈삼아 우리나라에서도 풀뿌리 민주주의를 바탕으로 본래적인 지방자치제도가 확립될 수 있도록 지방자치의 주체는 주민이고, 지방자치단체의 자치권은 주민으로부터 나오며, 일정한 범위 내에서 주민은 지방자치단체를 조직·운영하는 데 참여할 권리가 있다는 점 등을 헌법에서부터 명시할 필요가 있음

41) 「대한민국 헌법 개정안」 제121조제4항에서는 보충성 원칙을 규정하고 있었으나, 수직적 분권을 위해서는 이 규정만으로는 부족하고 구체적인 입법권의 배분 기준 등을 규정하여야 할 것임
제121조 ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다., https://moleg.tistory.com/4311

별첨 1 Les collectivités locales en chiffres 2018

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE
L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES 2018



DGCL

Direction générale des collectivités locales

별첨 2 Rapport de l' Observatoire des finances et de la gestion publique locales



Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2018

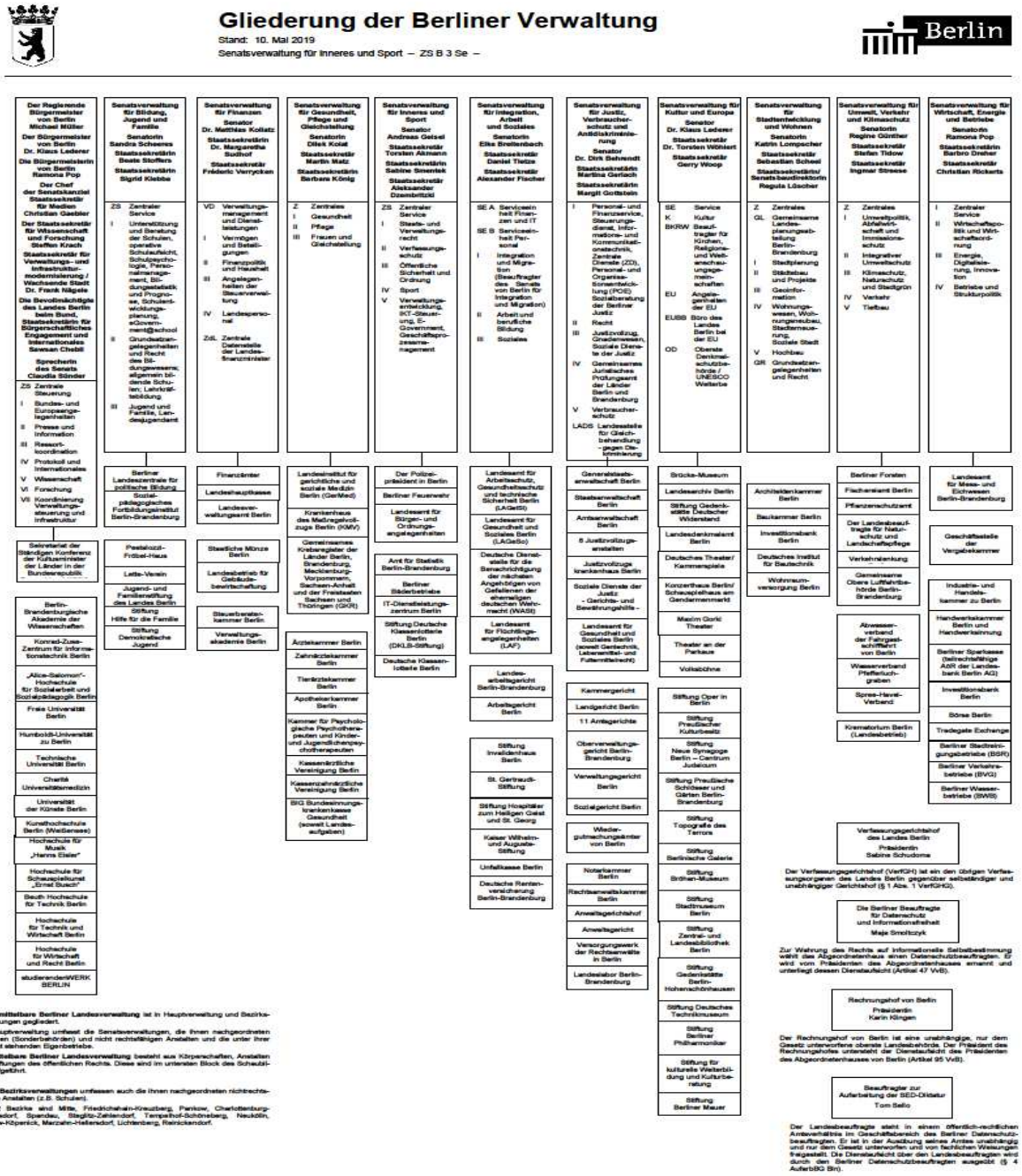
Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Président : André Laignel
Rapporteur : Charles Guené
Juillet 2018

별첨 3 **Rechtsgrundlagen der parlamentarischen Arbeit**
[베를린 시의회 법령집, 독일 기본법, 베를린 주헌법 등 수록]

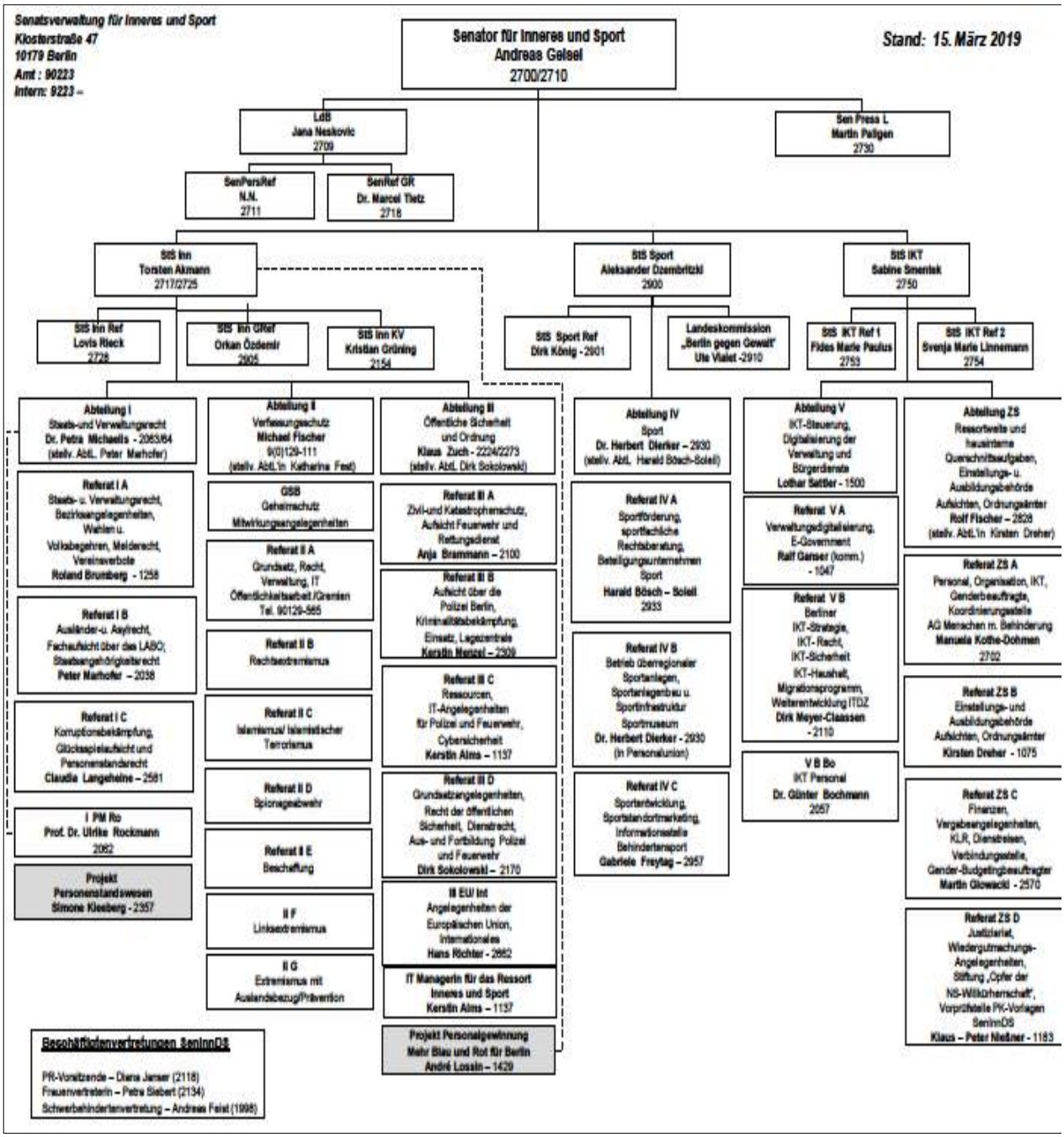


별첨 4 Gliederung der Berliner Verwaltung
[베를린 주정부 행정기구도]



별첨 5 Senatsverwaltung fur Inneres und Spor

[베를린 주정부 내무·스포츠국 조직도]



별첨 6 Das Berliner Parlament
[베를린 시의회 안내서]

