

국민의 삶과 함께하는 매니페스토 개헌 토론회

분권적 국가시스템 강화를 위한 개헌 과제는 ?

2026년 2월

안 권 옥(전 고신대 교수 · 지방분권전국회의 공동대표)

분권적 국가시스템 강화를 위한 개헌 과제는?

제1절 왜, 분권적 국가시스템 강화 개헌인가?

제2절 독일 · 스위스 분권적 국가시스템의 헌법상 규정 · 특성은?

제3절 해외사례 시사점과 분권적 국가시스템 강화 개헌 과제는?

오늘날 정치 · 행정기능은 우리 국민의 삶에 큰 영향을 미치고 있다.



2022년 기준 한국은
(국 · 지방세) 조세 부담률
+
(연금·건강·고용산재·보험료)
사회보장부담률
=
국민부담률은 GDP의 32%

☞ 정치 · 행정이
국민 개인적 삶에 있어
주요한 요인이다 !

그런데 우리의 현 정치·행정기관은 국민불신의 대상이 되어 있고,

조사대상

167개
국가 중

☞ 사법기관 신뢰도 : 155위로 꼴지에 가깝고

☞ 군대 신뢰도 : 132위로 최하위 그룹에 속해 있으며,

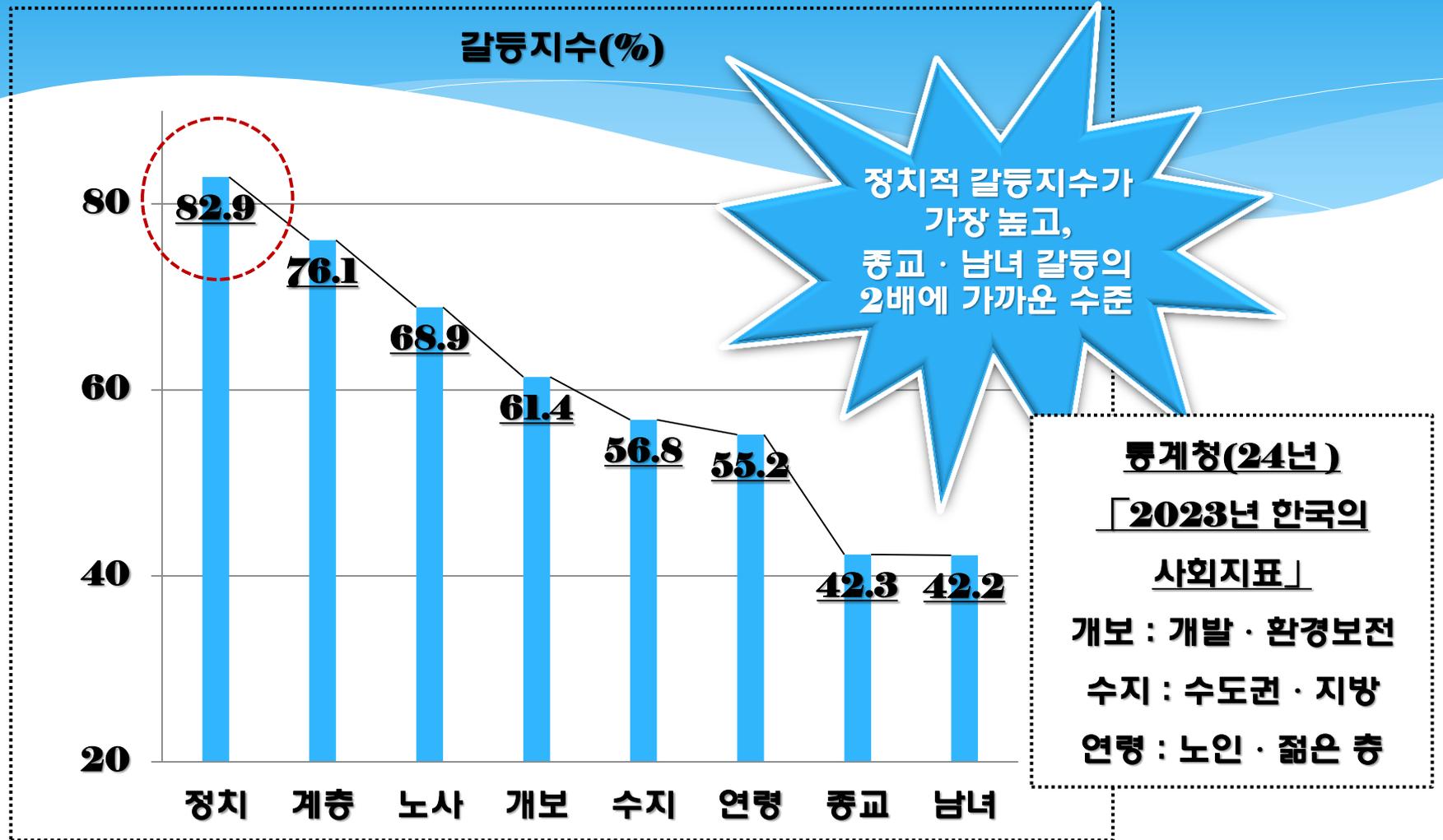
☞ 정치인 신뢰도는 : 114위,

☞ 정부기관 신뢰도는 : 111위로 역시 하위 수준에

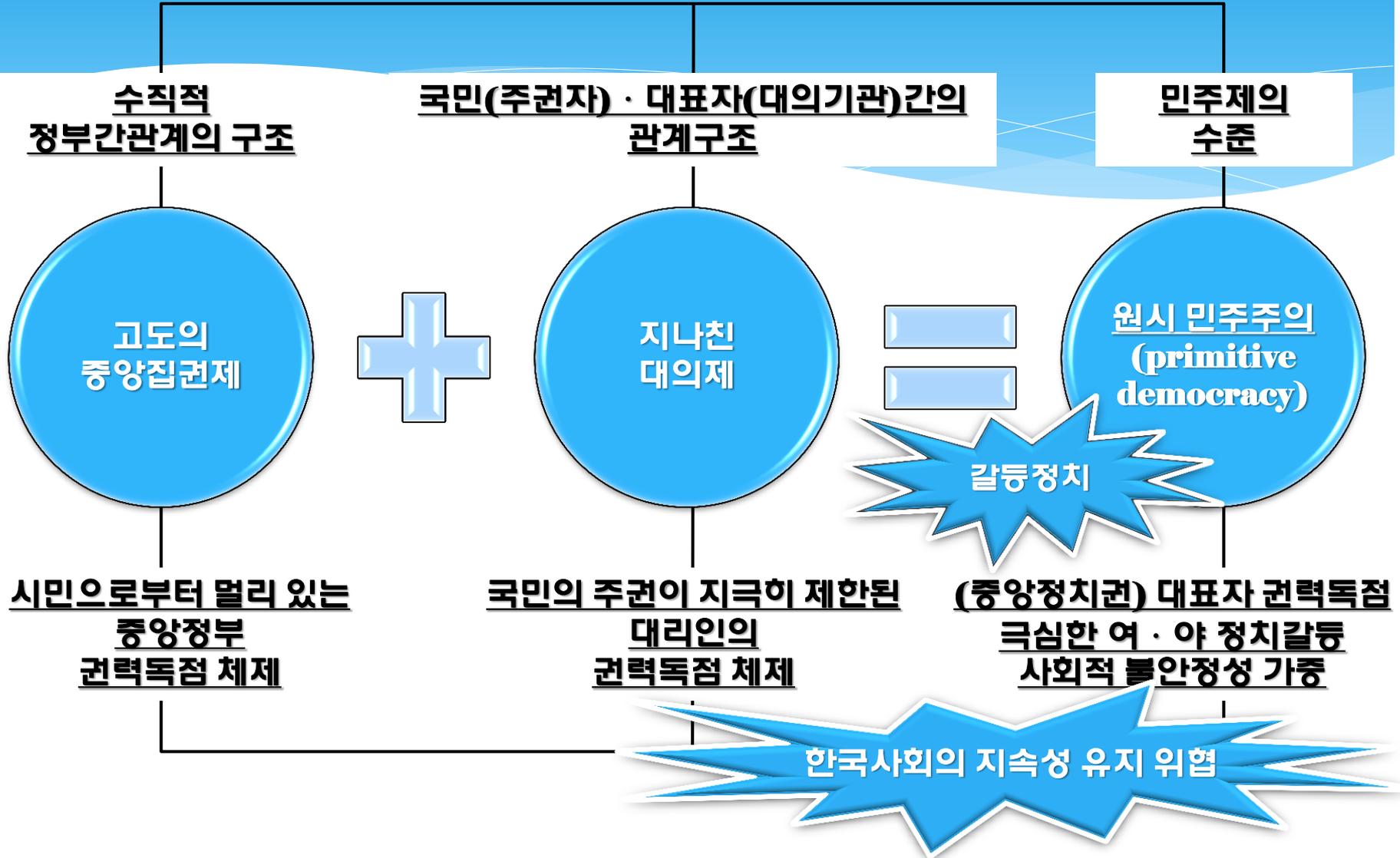
머물고 있는 것이 우리 정치·행정의 현 주소

<한국경제연구원 2023년 3월 >

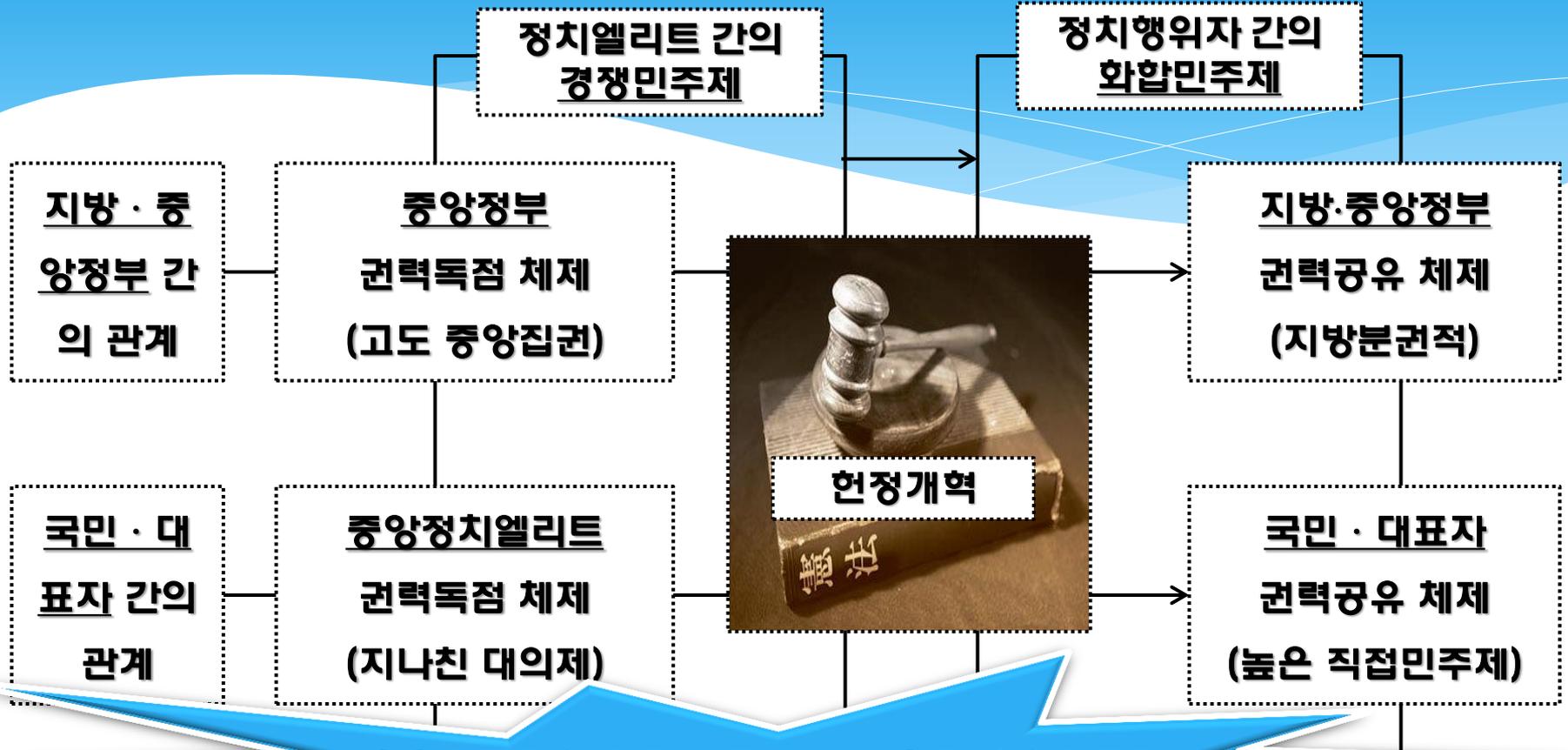
특히 우리 정치는 사회갈등을 조율·조정하기 보다, 오히려 갈등의 온상이..



이러한 우리 정치의 기능적 문제는 헌법 등 민주제의 구조적 한계에서 비롯..

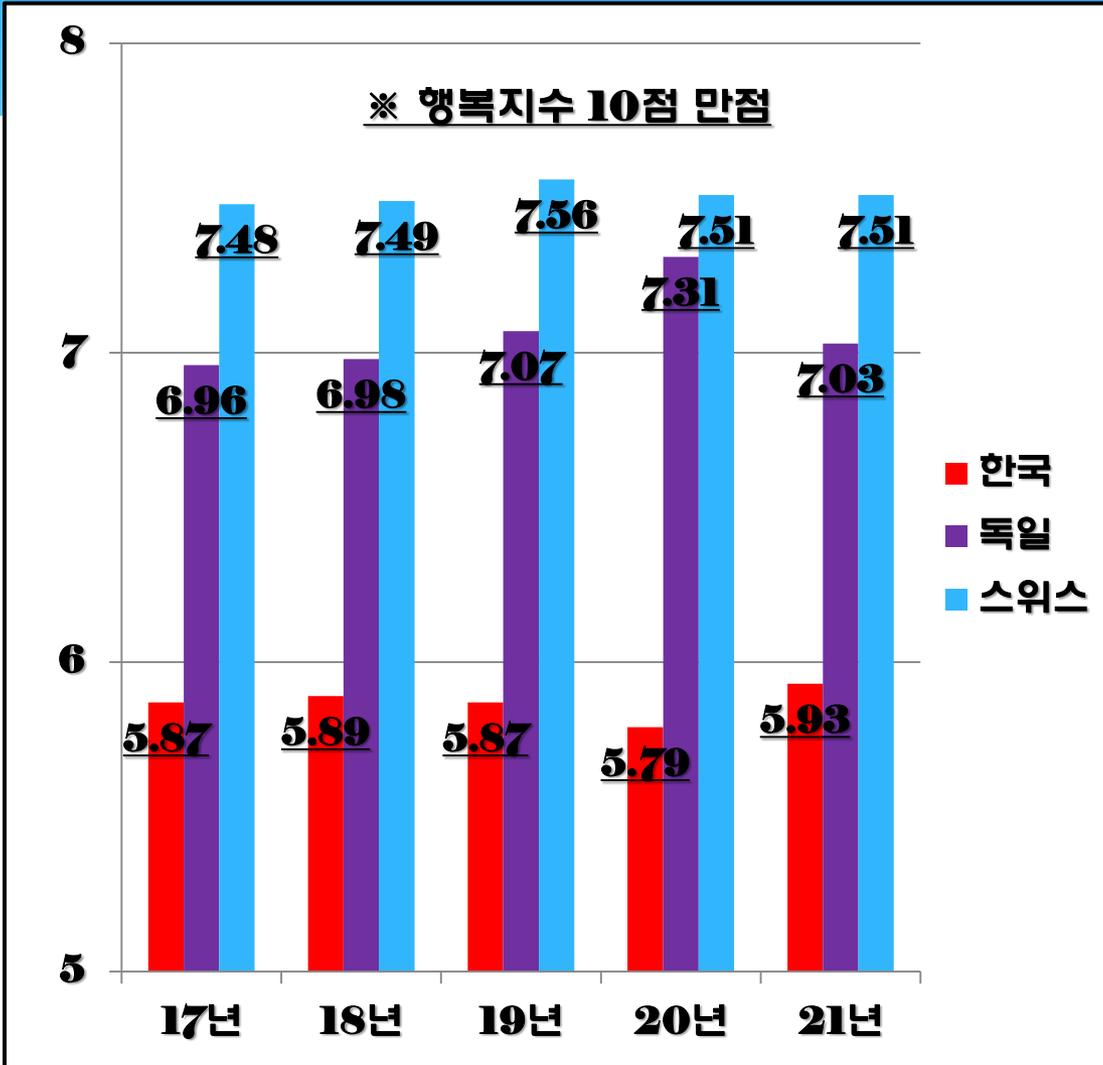


수준 높은 직접민주제와 결합하는 화합민주제 확립 헌정개혁이 필요하다.



화합민주제의 과정상 특성 → 심화된 속의민주제
대표적 국가 : 스위스, 독일, 북유럽국가, 아일랜드 등

화합민주제를 근간으로 정치·행정을 하는 나라의 국민행복지수는 높다.



<스위스 국민의 행복순위>

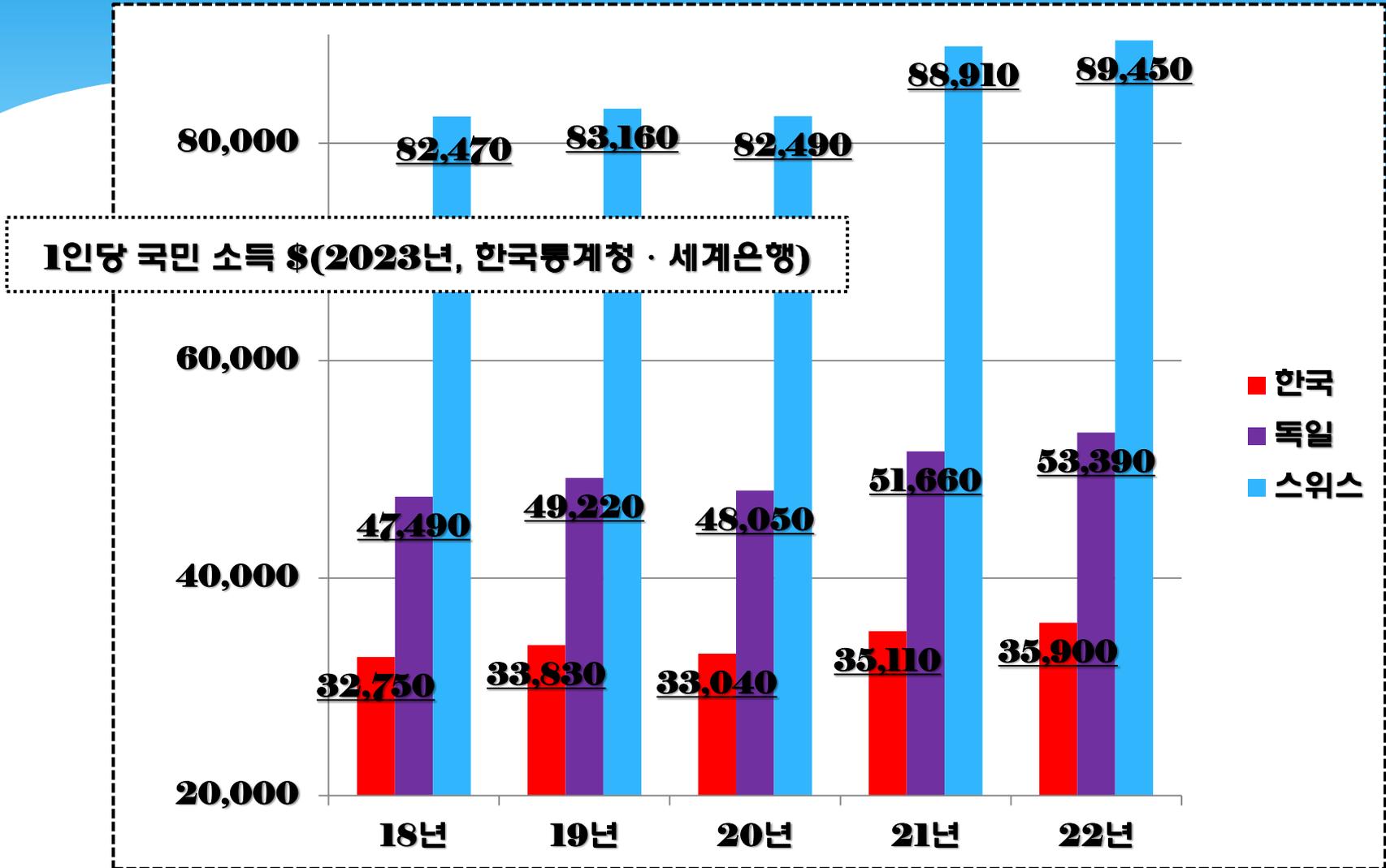
년도	순위	년도	순위
12년	3	17년	5
13년	1	18년	6
14년	1	19년	3
15년	2	20년	4
16년	4	21년	4

세계행복보고서

(World Happiness Report)

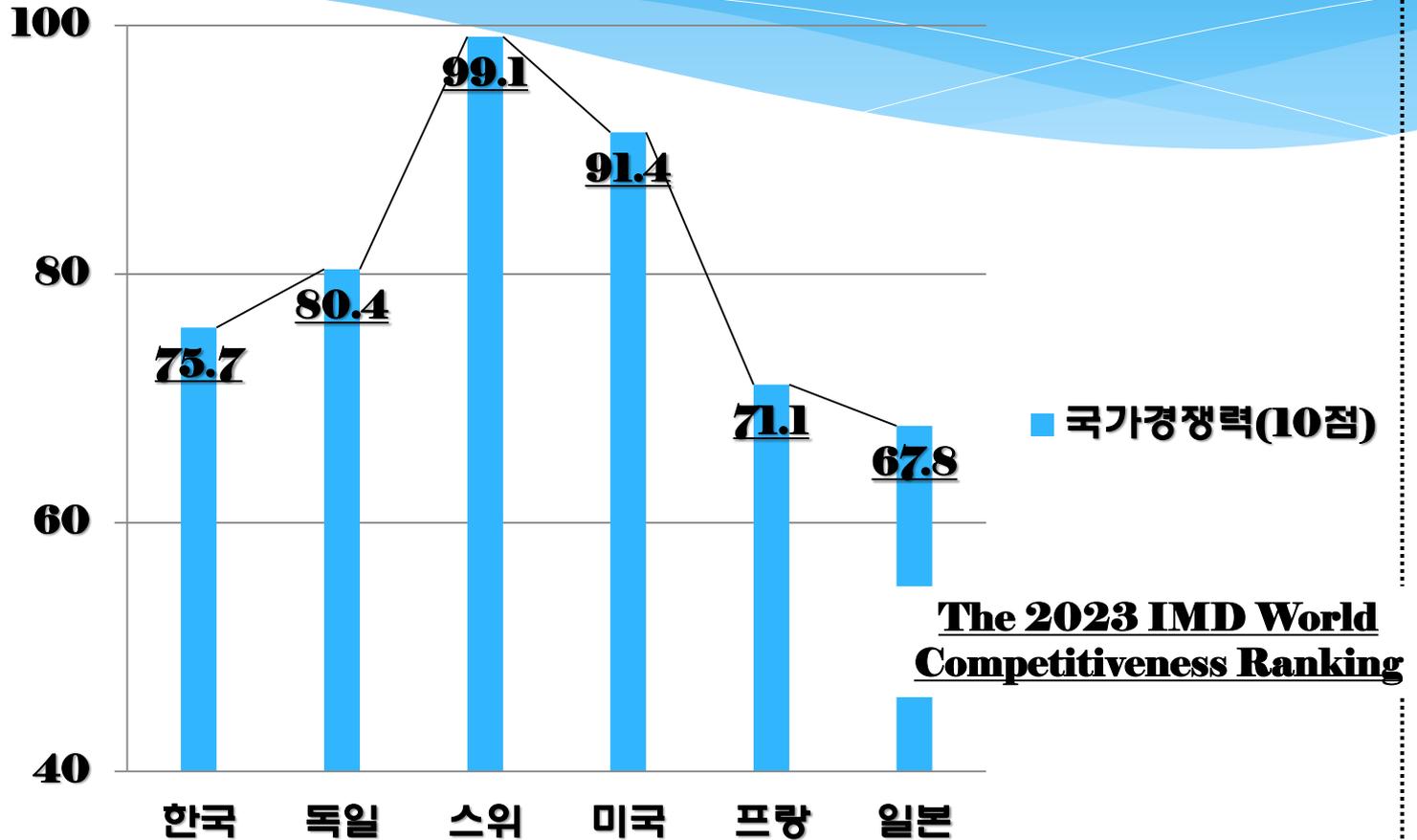
유엔 지속가능개발 네트워크

화합민주제를 근간으로 정치·행정을 하는 나라의 국민소득이 높다.



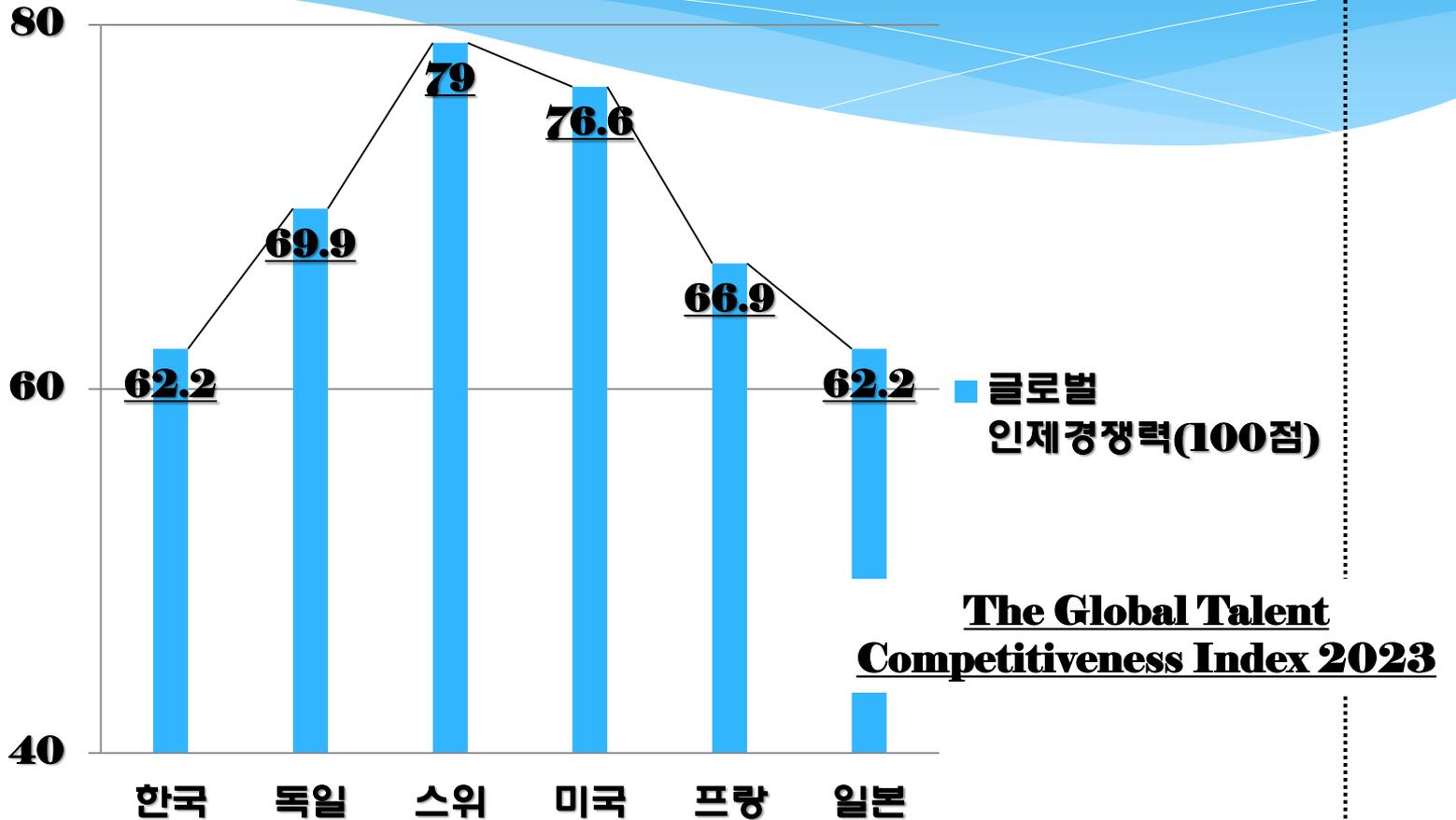
화합민주제를 근간으로 정치·행정을 하는 나라의 국제경쟁력이 높다.

2023년 세계 국가경쟁력(100점)



화합민주제를 근간으로 정치·행정을 하는 나라의 인재경쟁력이 높다.

2023년 글로벌 인재경쟁력(100점)



통합민주제로의 우리 헌정개혁 방향을 제시하기 위해 독일 · 스위스 사례 검토

중앙집권적 지나친 대의제에서

비롯하고 있는

현 갈등의 경쟁민주제

극복을 위해

**독일 헌법상
지방분권
국민 직접결정
규정 검토**



**한국
통합민주제로의
헌정개혁 방향
제시**



**스위스 헌법상
지방분권
국민 직접결정
규정 검토**



독일에서 수직적 정부간관계의 기본원칙을 통해 자치권을 보장 · 보호하고..

보충성
원칙

전권한성
원칙

행정연방주의
원칙

독일 연방헌법상
수직적 정부간관계의
기본원칙

보충성원칙(제23조 제1항 제1문) ...독일연방공화국은 ... 보충성 원칙에 구속되고...

전권한성원칙(제28조 제2항 제1문) ... 자치단체는 ... 지역공동체의 모든 사안을 ..

자기의 책임으로 규정할 권리가 보장되어야 한다.

행정연방주의원칙(제30조) 주의 국가권능 행사권한, 국가업무 수행권한 등을 명시

독일에서 지방정부의 기본적 입법권한은 ?

주의
법률제정 권한

자치단체의
법률의 범위 내에서 자치입법권한

독일 연방헌법상
지방정부의
기본적 입법권한

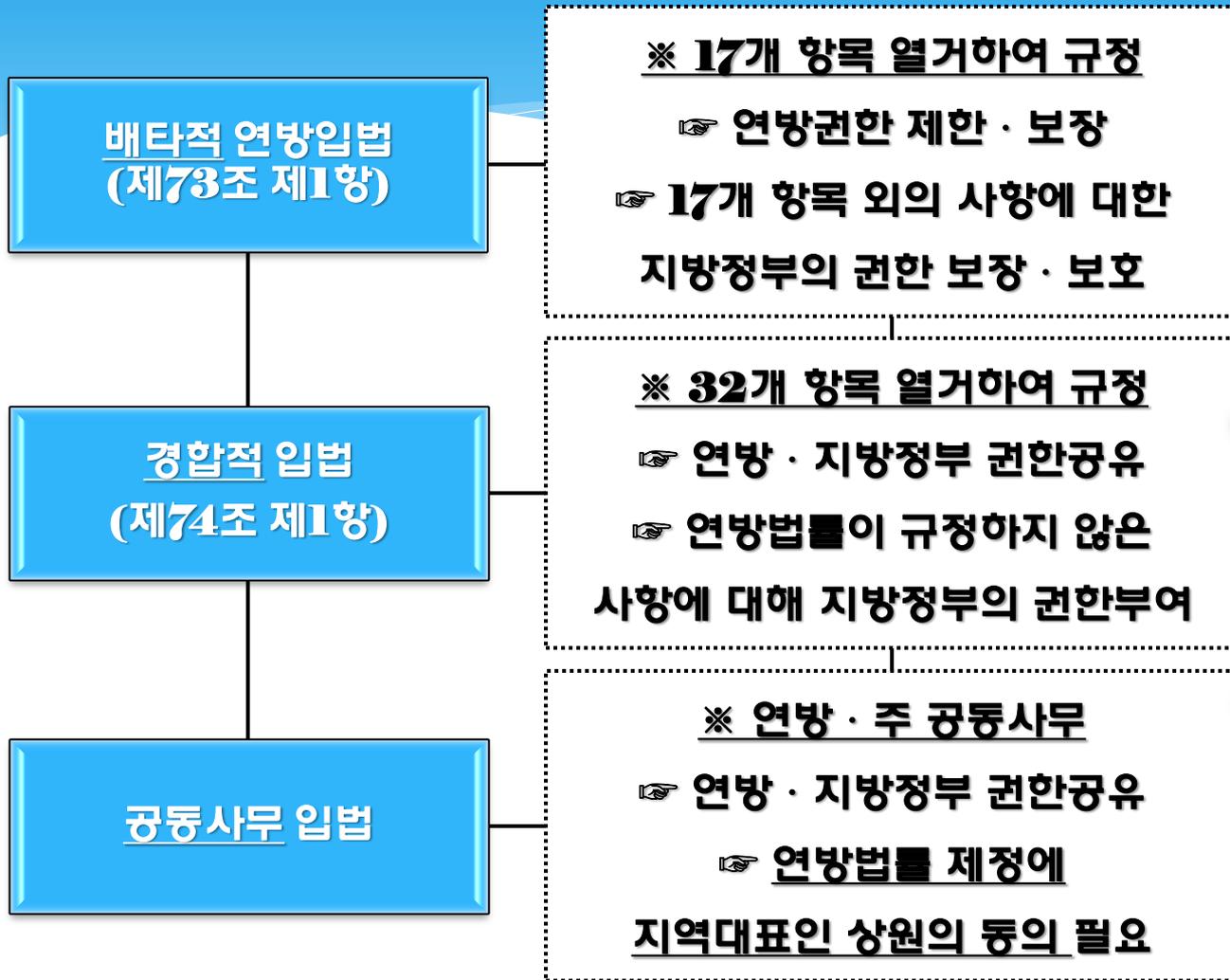
연방
입법권
제한

주의 법률제정 권한(제70조) 본 기본법이 연방에 입법권을 부여하지 않는 한,
주가 입법권을 가진다.

자치단체의 자치입법권한(제28조 제2항 제1문) 자치단체는 법률의 범위 내에서
지역공동체의 모든 사무를 자기 책임 하에 규율 할 권리가 보장된다.

자치단체연합 자치입법권한(제제28조 제2항 제2문) 자치단체연합 역시 법률상
직무의 범위 내에서 법률이 정하는 바에 따라 자치행정권한을 가진다.

독일 연방헌법상 지방정부 입법권의 대상적 범위 및 사무권한의 범위는 ?



자치단체
입법권의
대상적 범위
사무권한은
주의 헌법 ·
법률에 의해
정해...

독일에서 지방정부의 자치재정권 보장 기본원칙은 ?

**자기재원자기부담
원칙**

**사무위임자의
재원부담원칙**

**자치단체의
자치재정권 보장**

**독일 연방헌법상
지방정부의 자치재정권 보장
기본원칙**

자기재원자기원칙(제104a조 제1항) 기본법에서 달리 규정하지 않는 한, 연방과 주는
업무수행으로 인하여 발생하는 비용을 각각 부담한다.

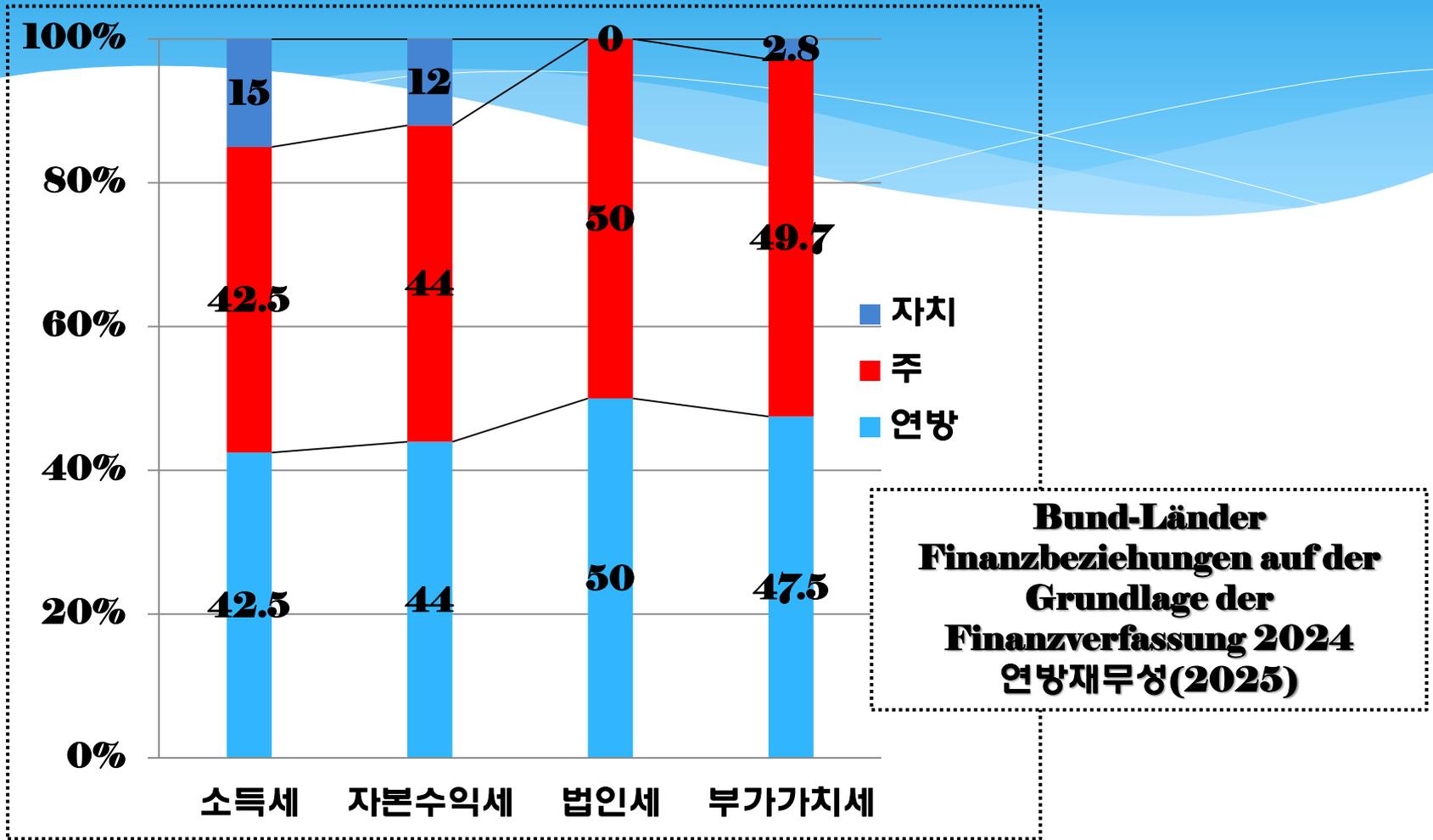
사무위임자의 재원부담원칙(제104a조 제2항) 주가 위임을 받아 수행하는 행위로
인하여 발생하는 비용은 부담한다.

자치단체의 자치재정권 보장 : 자치재정 자기책임 · 세율결정권(제28조 제2항
제3문), 자치단체 세원 · 징수세율 결정권(제106조 제6항)

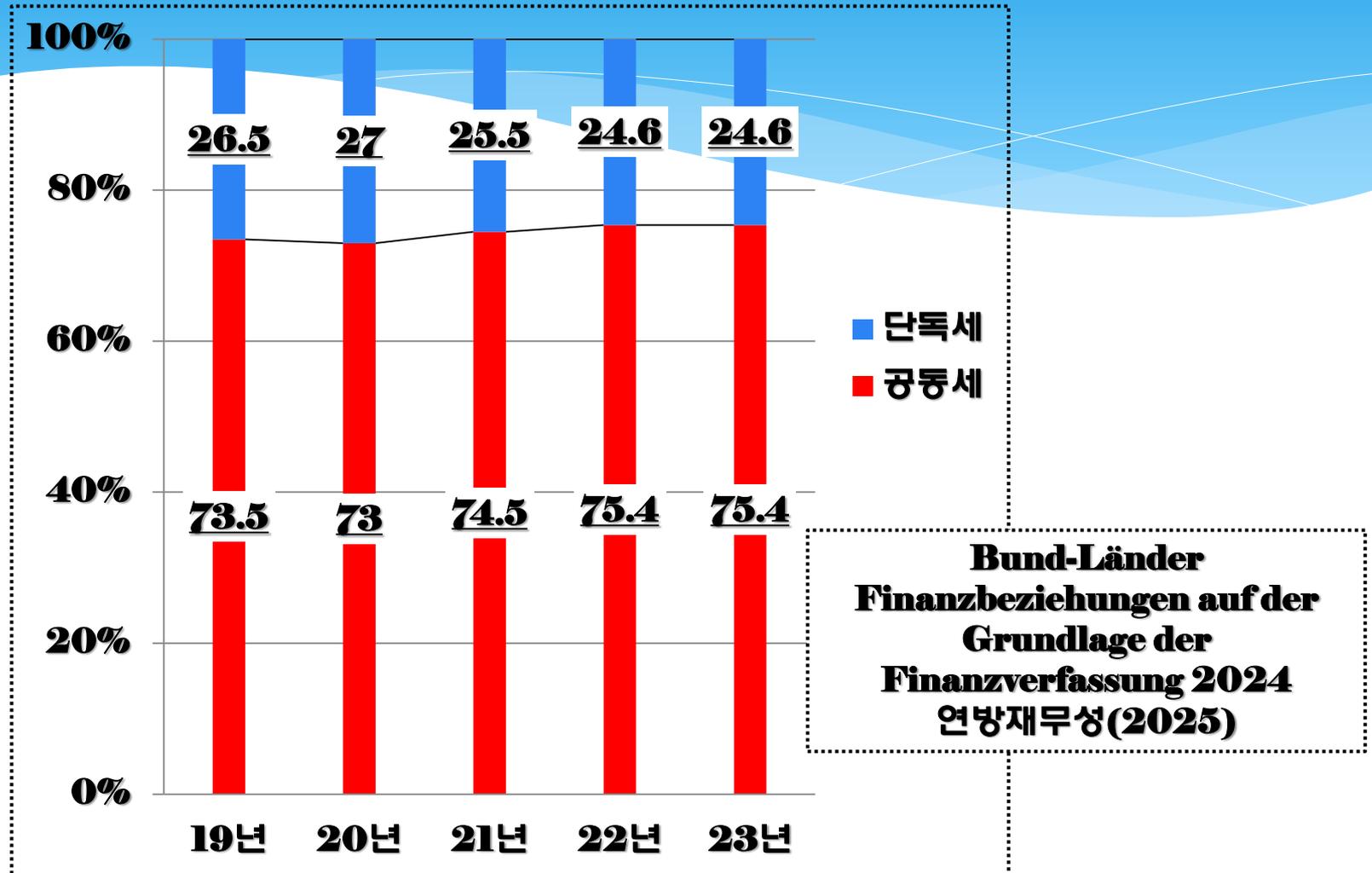
독일에서 세원배분은 이원적 배분체제를 원칙으로 하고 있다.

단독세원	연방세원 (제106조 제1항)	공동세원	소득세, 법인세, 부가가치세 (제106조 제3항 제1문)
	주 세원 (제106조 제2항)		소득세 · 법인세 : 연방 · 주 각 절반 (제106조 제3항 제2문)
	자치단체 세원 (제106조 제6항)		부가가치세 : 연방 · 주 상원 동의 (제106조 제3항 제3문)

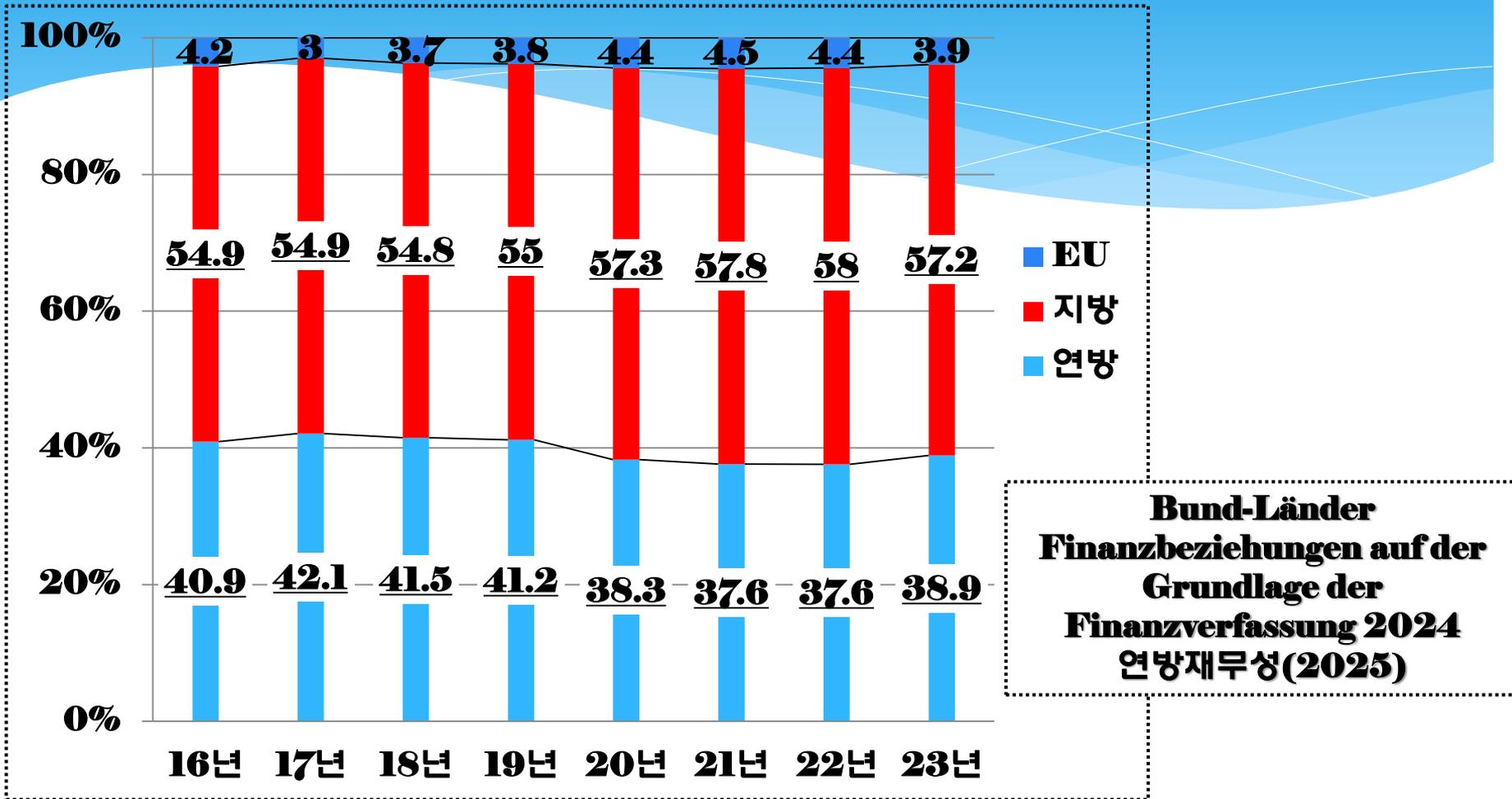
독일에서 공동세원의 실질적 안분은 ? : 주요 세원을 중앙 · 지방정부가 공유



독일에서 공동세입이 절대적 비중 ➔ 협력적 재정체계를 근간으로 하고...



독일에서 수직적 세입구조는 ? 🖱 지방정부 세입이 중앙정부를 크게 앞선다.



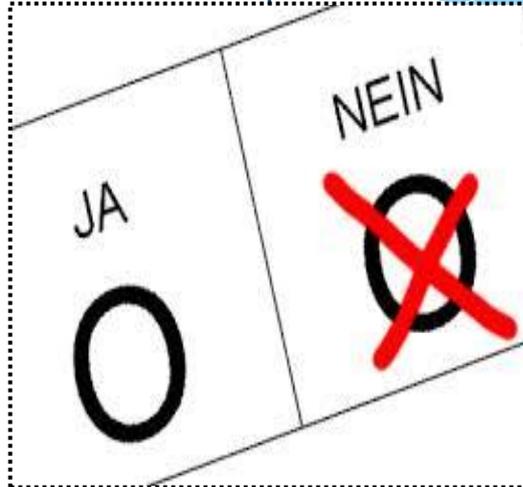
독일에서 국민 직접결정은 연방에는 근거만, 지방정부에서 실시하고...

**연방 : 헌법상 국민투표
(헌법 제20조 제2항 제2문)**



**66회의 헌법 개정과정에서도
실질적으로
실시된 경우 없음**

**16개 주 :
국민투표 · 발안 실시**



국민투표

- ☞ 의무적 국민투표
- ☞ 중재적 국민투표
- ☞ 임의적 국민투표

국민입법(발안)

**예산, 공과금, 공무원
봉급 등
재정관련 사항은
국민입법의 대상에서
제외하고 있음**

독일에서 주민 직접결정은 ? 👉 주민청구 · 결정 제도가 실시되고 있다.

구분	주민청구 서명요건(%)	주민결정 찬성요건(%)	주민결정을 위한 의회의결 요건
바덴-뷔르템베르크	4.5~7	20	2/3 찬성
바이에른	3~10	10~20	과반 찬성
베를린	3	10	2/3 찬성
브란덴부르크	10	25	과반 찬성
브레멘(시)	5	20	과반 찬성
브레멘하벤	5	20	2/3 찬성
함부르크	2~3	-	과반 찬성
헤센	3~10	15~25	2/3 찬성
메클렌부르크-포르폼메른	5~10	25	과반 찬성
니더작센	5~10	20	2/3 or 과반 찬성
노르트라인-베스트팔렌	3~10	10~20	2/3 찬성
라인란트-팔츠	5~9	15	과반 찬성
자아란트	13.1~15	30	과반 찬성
작센	5	15~25	2/3 찬성
작센-안할트	4~10	20	2/3 찬성
슐레스비히-홀슈타인	5~10	10~20	과반 찬성
튀링겐	4.5~7	10~20	2/3 찬성

스위스에서 수직적 정부간관계의 기본원칙은 ?



주는, 연방에 양도하지 않은 모든 권한을 행사한다. (연방헌법 제3조)

스위스에서 지방정부의 기본적 입법권한은 ?

주(Kanton)

헌법 · 법률

제정 권한

자치단체(Gemeinde)

헌법 · 법률의 범위 내에서

자치법규 제정 권한

스위스 연방 · 주 헌법상
지방정부의
기본적 입법권한

자치입법의 대상적 범위 차원 : 전권한성 · 보충성 원칙

자치법규 제정의 범위는 주의 법률에서 별도의 규정을
두지 않고 있는 모든 사항이다.(투르가우 주 헌법 제63조 제2항)

스위스 연방헌법상 지방정부 입법권의 대상적 범위 및 사무권한의 범위는 ?

배타적 연방권한
(연방헌법 제3편)

- 배타적 사무**
- ☞ 연방사무권한 **제한**
- 배타적 입법권**
- ☞ 연방입법권한 **제한**

연헌 제42조 제1항
연방은 연방헌법이 규정한 사항을 수행한다.

배타적 주의 권한
(연방헌법 제3편)

- 배타적 사무**
- ☞ 주의 사무권한 **보장**
- 배타적 입법권**
- ☞ 주의 입법권한 **보장**

연방헌법 제3조
주는 ..., 연방에 양도하지 않은 모든 권한을 행사한다.

연방 · 주 입법권공유
(중점적 입법권)

- 연 · 방주 입법권 배분 예시**
- ☞ 사냥(연: 야생보호 / 주: 사냥시스템)
- ☞ 낚시(연: 어종보호 / 주: 낚시터 이용)
- ※ 그 기능적 중점을 달리하여 입법공유

대강 · 구체입법
관여입법
보완적 입법
병렬적 입법

스위스에서 지방정부의 자치재정권 보장 기본원칙은 ?

연방세입
열거원칙

국민 · 주
동의원칙

전권한성
원칙

충분한 자체재원
확충의무

조세조화
예외

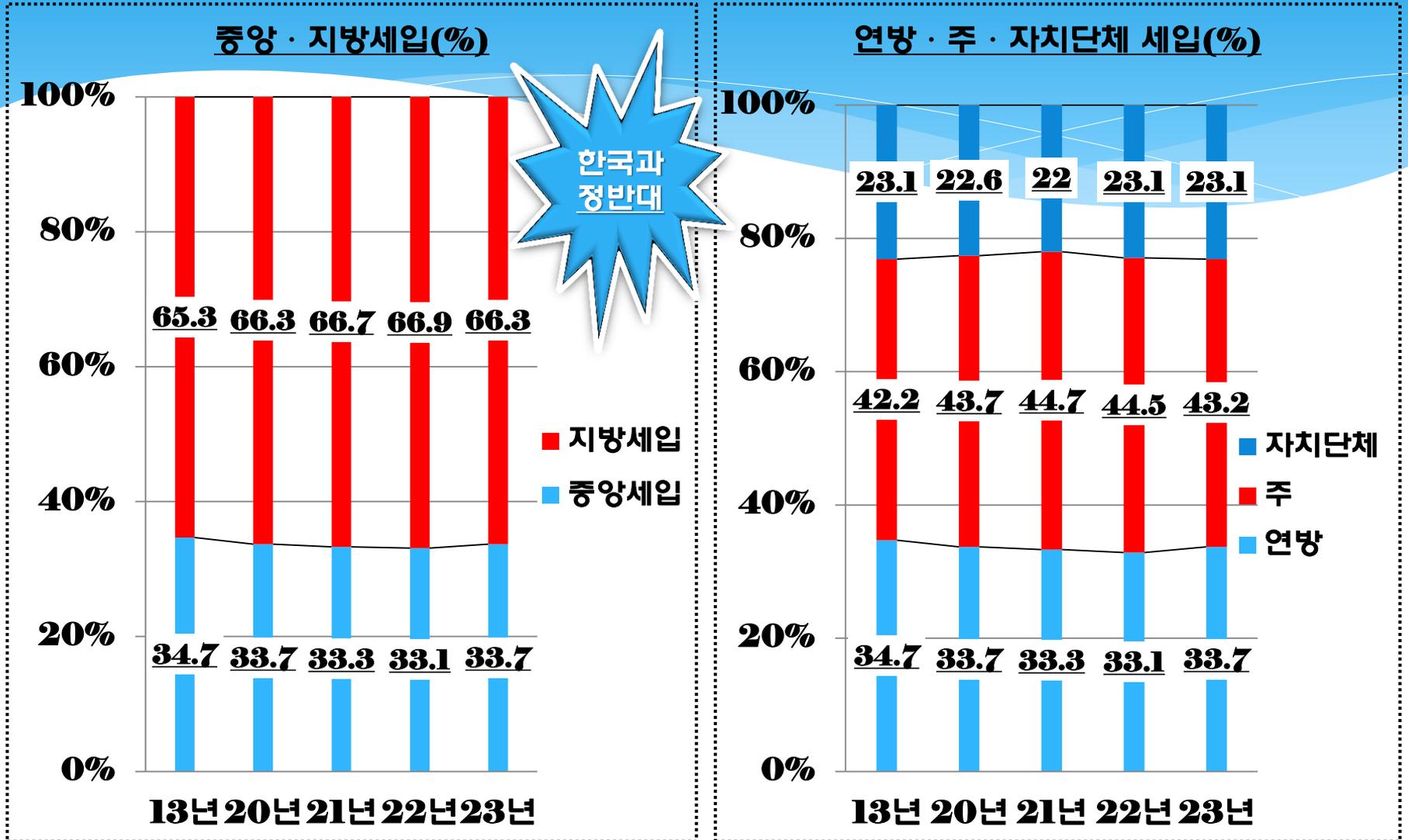
스위스 연방헌법상
지방정부의 자치재정권 보장 기본원칙

구분		규정	
연방 세입 제한	연방세입 열거원칙	연방세입의 종류 모두를 연방헌법은 열거하여 규정하고 있다.	연방헌법 제128조, 제130조, 제 131조, 132조, 제133조
	국민 · 주 동의원칙	다음 각 호의 사항은 국민과 주의 투표를 요한다.	연방헌법 제140조 제1항
전권한성원칙		주는 연방에 양도하지 않은 모든 권한을 행사한다.	연방헌법 제3조
충분한 자체재원 확충 의무		연방은 주에 충분한 재원을 남겨 두어야 하며, 주가 고유사무를 수행하는데 필요한 재원을 확보할 수 있도록 해야 한다.	연방헌법 제47조 제2항 제2문
조세조화 예외		과세표준과 세율, 비과세는 조세조화의 대상에 포함되지 않는다.	연방헌법 제129조 제2항 제2문

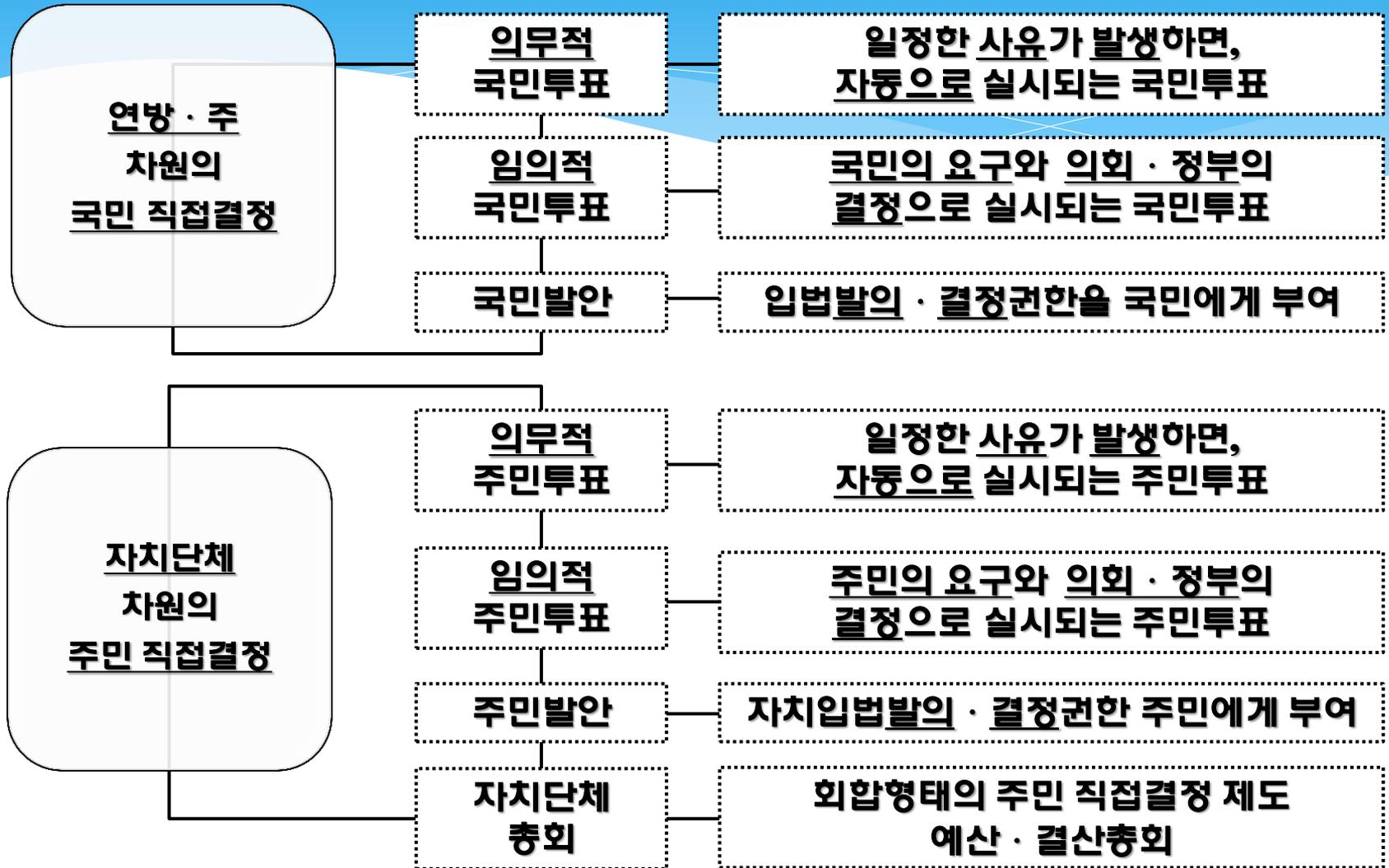
스위스에서 세원배분은 단독세원 배분체제를 원칙으로 하고 있다.

구분	직접세	간접세
연방(Bund)	소득세, 이윤세 정산세, 연방 카지노세 병역대체세	부가가치세, 인지세 담배세, 맥주세 주세, 유류세 자동차세, 관세
주(Kanton)	주 소득세, 재산세, 인두세, 가구세 이윤세, 자본세, 증여세, 상속세 복권이윤세, 부동산양도소득세 토지세, 양도세, 칸톤 카지노세	오토바이세, 견세, 유흥세 칸톤 인지세 복권세, 물세 기타
자치단체(Gemeinde)	소득세, 재산세, 인두세, 가구세 이윤세, 자본세, 상속세, 증여세 복권당첨세, 부동산양도소득세 토지세, 양도세, 영업세	견세, 유흥세 기타

스위스 수직적 세입구조는 ?  중앙세입은 지방세입의 1/3 수준이다.



스위스에서 국민 직접결정은  자치단체 · 주 · 연방 모두에서 실시하고...



스위스 연방 차원의 의무적 국민투표와 임의적 국민투표의 대상은 ?

구분	규정	
의무적 국민투표	<p>다음 각 호의 사항은 국민과 주의 투표를 필요로 한다.</p> <p>a. 헌법개정 b. 집단안전보장조직이나 초국가적 공동체의 가입 c. 헌법상 근거를 두고 있지 않고 1년 이상 효력을 갖는 긴급연방법률</p>	<p>연방헌법 제 140조 제1항</p>
	<p>다음 사항에 대해서는 국민투표를 필요로 한다.</p> <p>a. 연방헌법의 전면개정 국민발안 b. 연방의회에서 부결된 일반발의 형식의 헌법 일부 개정안에 대한 국민발안 c. 연방헌법 전부개정의 시행여부에 관한 상 · 하원의 의견이 상반되는 경우</p>	<p>연방헌법 제 140조 제2항</p>
임의적 국민투표	<p>다음 각 호의 사항에 대해서 공포 후 100일 이내에 50,000명 이상의 유권자 또는 8개 이상의 주가 요구하는 경우에 국민투표를 실시한다.</p> <p>a. 연방법률 b. 유효기간이 1년이 넘는 긴급연방법률 c. 헌법이나 연방법률이 규정하는 연방결정 d. 국제법상의 조약으로 1. 무기한 해지 불가능한 조약 2. 국제기구에 가입한 조약 3. 중요한 입법규정을 포함하거나 그 집행에 연방법률의 제정을 필요로 하는 조약</p>	<p>연방헌법 제 141조 제1항</p>

스위스 연방 차원에서 국민투표의 결정과 국민발안의 대상은 ?

구분	규정	
국민투표의 (다수결)결정	국민투표에 회부된 안건은 투표자과반수의 찬성으로 채택된다.	연방헌법 제142조 제1항
	국민투표와 주에 회부된 안건은 투표자과반수와 주의 과반수가 찬성한 경우에 채택된다.	연방헌법 제142조 제2항
국민발안	100,000명의 유권자는 국민발안 공표 후 18개월 이내에 연방헌법의 전면개정을 발안할 수 있다.	연방헌법 제138조 제1항
	100,000명의 유권자는 국민발안 공표 후 18개월 이내에 연방헌법의 부분개정을 발안할 수 있다.	연방헌법 제139조 제1항

스위스 주 차원에서 국민투표와 국민발안의 대상은 ?

헌법개정
국민투표

법률개정
국민투표

재정
국민투표

연방헌법상
의무적 국민투표
대상

주 차원의
국민투표

주 차원의
국민발안

헌법개정
국민발안

법률개정
국민발안

재정국민투표 제도를 두고 있는 것이
연방과의 큰 차이이다.

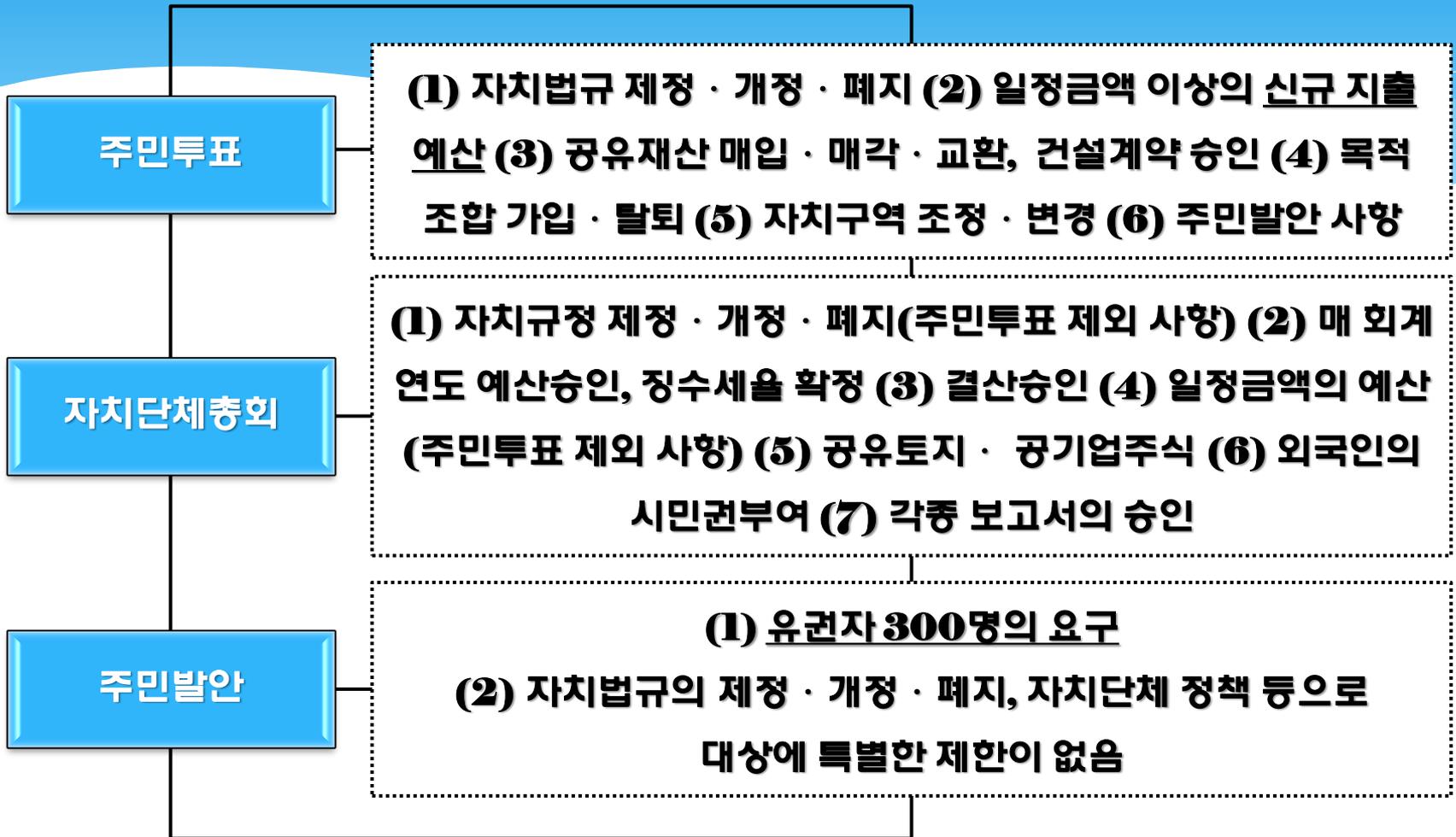
스위스 26개 주에서 국민 직접결정의 현황은(1) ?

주	헌법 국민투표	법률 국민투표	재정 국민투표	헌법 국민발안	법률 국민발안
Argau	의무	의무 · 임의	임의	실시	실시
Appenzell A.Rh	의무	임의	의무	실시	실시
Appenzell I.Rh	의무	의무 · 임의	의무 · 임의	실시	실시
Basel-Landschaft	의무	의무 · 임의	임의	실시	실시
Basel-Stadt	의무	임의	임의	실시	실시
Bern	의무	임의	임의	실시	실시
Freiburg	의무	임의	의무 · 임의	실시	실시
Genf	의무	임의	임의	실시	실시
Glarus	의무	의무	의무	실시	실시
Graubünden	의무	임의	의무 · 임의	실시	실시
Jura	의무	임의	의무 · 임의	실시	실시
Luzern	의무	임의	의무 · 임의	실시	실시
Neuenburg	의무	임의	임의	실시	실시

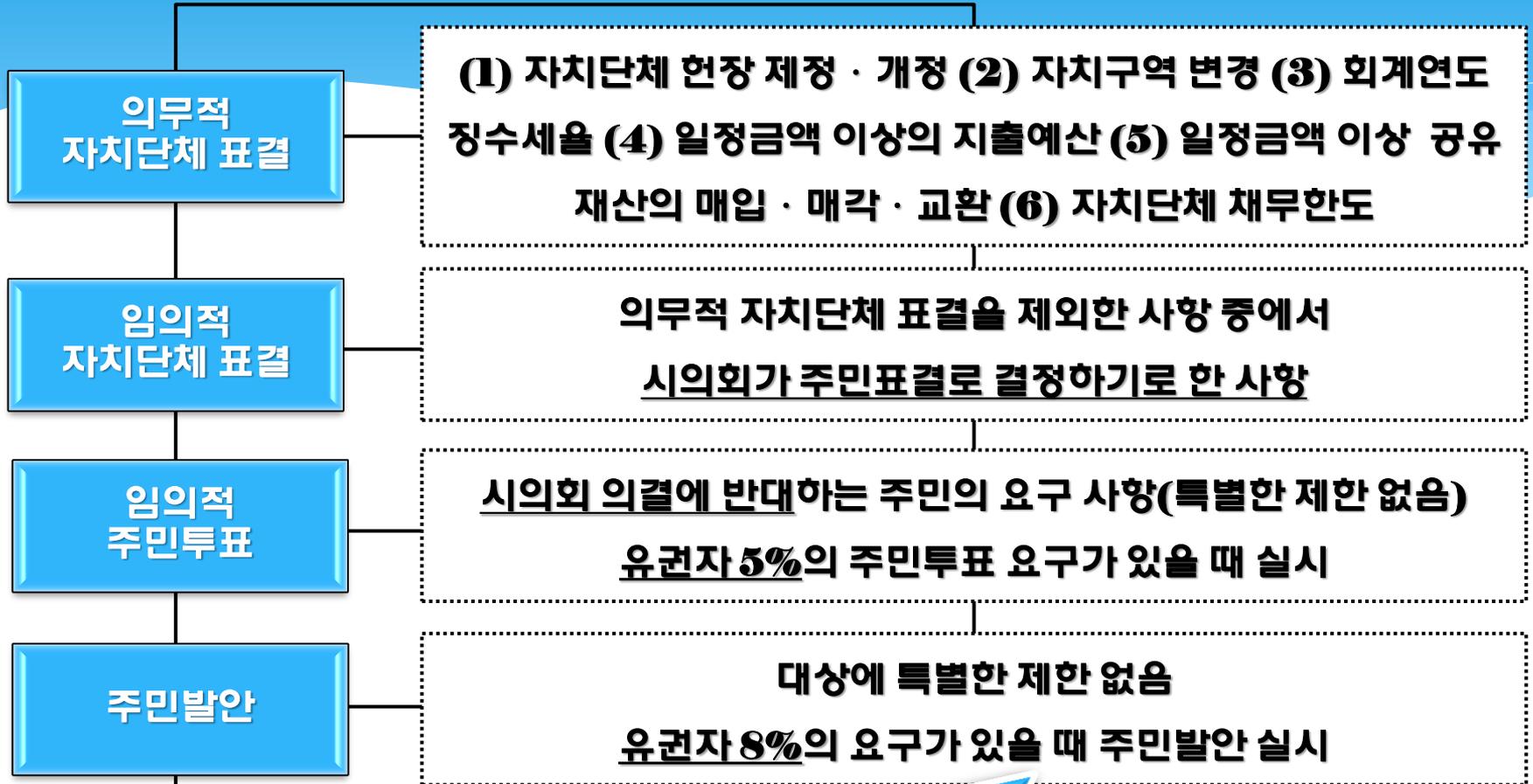
스위스 26개 주에서 국민 직접결정의 현황은(2) ?

주	헌법 국민투표	법률 국민투표	재정 국민투표	헌법 국민발안	법률 국민발안
Nidwalden	의무	임의	의무 · 임의	실시	실시
Obwalden	의무	임의	임의	실시	실시
St.Gallen	의무	임의	의무 · 임의	실시	실시
Schaffhausen	의무	의무 · 임의	의무 · 임의	실시	실시
Schwyz	의무	의무 · 임의	의무 · 임의	실시	실시
Solothurn	의무	의무 · 임의	의무 · 임의	실시	실시
Thurgau	의무	임의	의무 · 임의	실시	실시
Tessin	의무	임의	임의	실시	실시
Uri	의무	의무 · 임의	의무 · 임의	실시	실시
Wallis	의무	임의	임의	실시	실시
Waadt	의무	임의	의무	실시	실시
Zug	의무	임의	임의	실시	실시
Zürich	의무	임의	의무 · 임의	실시	실시

스위스 총회유형의 자치단체에서 주민결정의 방식 · 대상은 ?

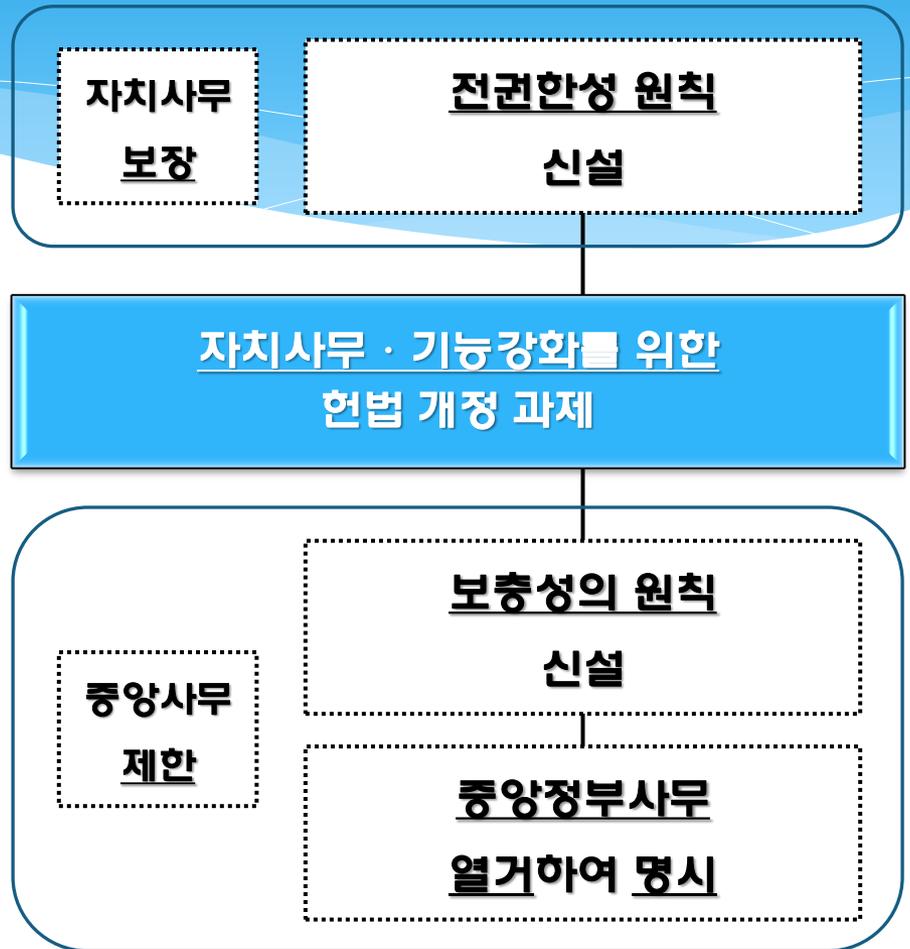
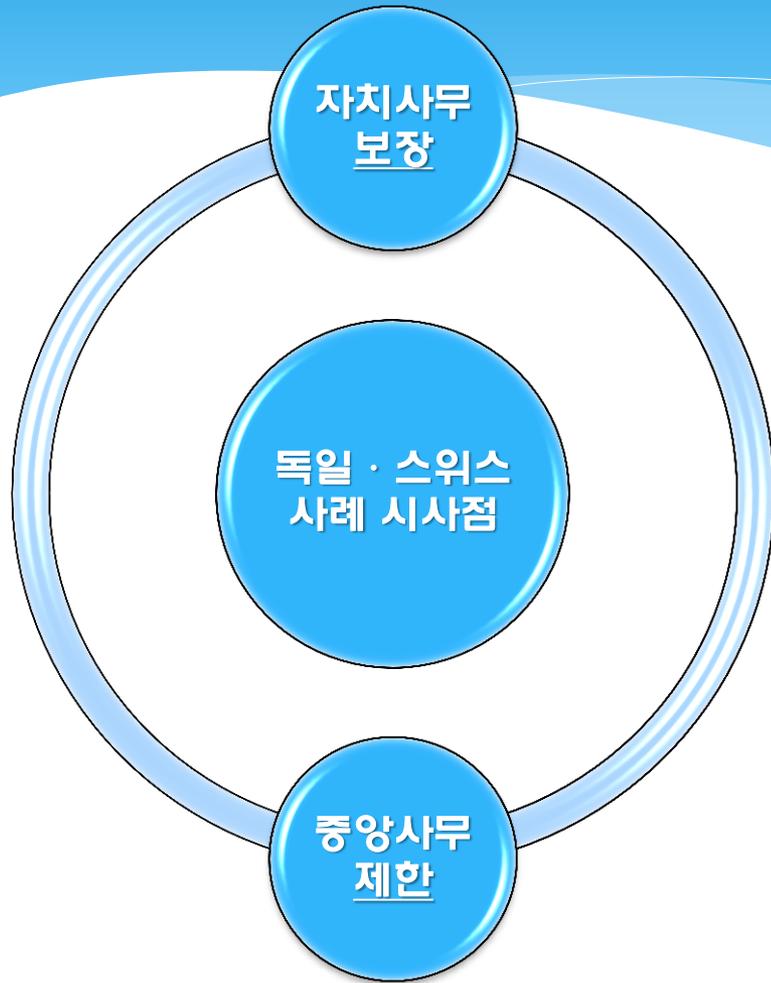


스위스 지방의회유형 자치단체에서 주민결정의 방식 · 대상은 ?



지방의회가 있어도, 주요한 사항은 주민이 직접 결정!

자치사무 · 기능 강화를 위한 헌법 개정 과제는 ?



지방자치단체라는 명칭을 「지방정부」로 개칭하는 헌법 개정이 필요하다!

법률
차원

일정한 지역을 기초로
형성된 통치권을 가진
인적 단체(문제 없음)

지방자치단체
현행 명칭의
문제점

지방자치 주체로서
위상 저하

인식
차원

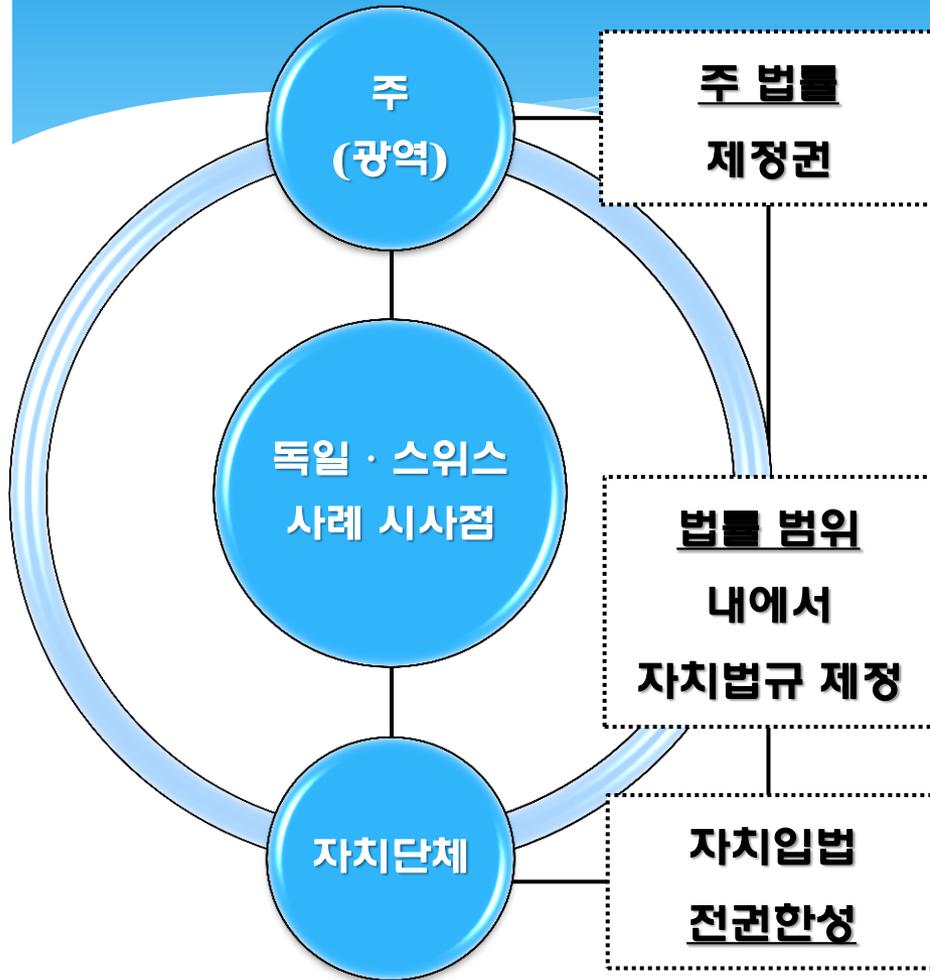
사법상의 비영리단체
(*Verein*)와 구분이
명확하지 않다는 비판

자치의 실제
지방자치단체는
중앙정부의
하급행정기관화

「지방정부」 개칭하는 개헌은 상당한 효과가 기대된다.

해외 사례		기대 효과	
	<p>폴란드</p> <p>지방정부(Local Government)</p>		<p>[법률 차원]</p> <p>통치주체로서 위상 강화</p>
	<p>필리핀</p> <p>지방정부(Local Government)</p>		<p>[인식 차원]</p> <p>1. 자기책임성 · 자치의식 제고</p> <p>2. 지방분권 인식 촉진 · 확산</p>
	<p>유럽지방자치헌장</p> <p>지방자치정부(Local self Government)</p>		<p>[실제 차원]</p> <p>국가와 병렬적인 자치권의 주체로서 기능 수행</p>

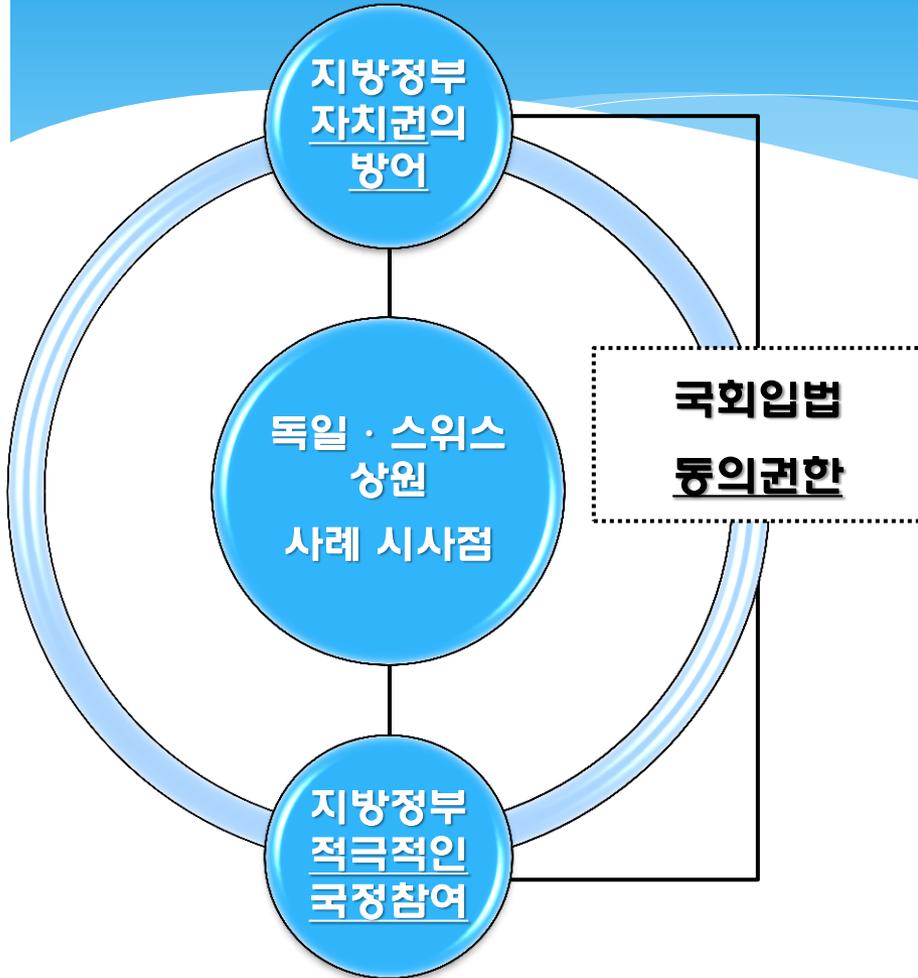
자치입법 강화를 위한 헌법 개정 과제는 ?



자치입법 강화 과제

1. 법률의 범위 내에서 자치법규 제정
2. 주민의 권리제한·의무부과 관련 자치법규 재정
3. 중앙정부 입법권한 제한 (열거 방식 : 개별 입법수권)
4. 상원(지역)의 동의 의무규정
5. 지방자치 관련 법률의 효력제한(지역특성을 반영한 자치법규 제정 자율성 부여)

지방정부의 자치권 방어와 적극적 국정참여를 위해 상원 설치 개헌 필요... !



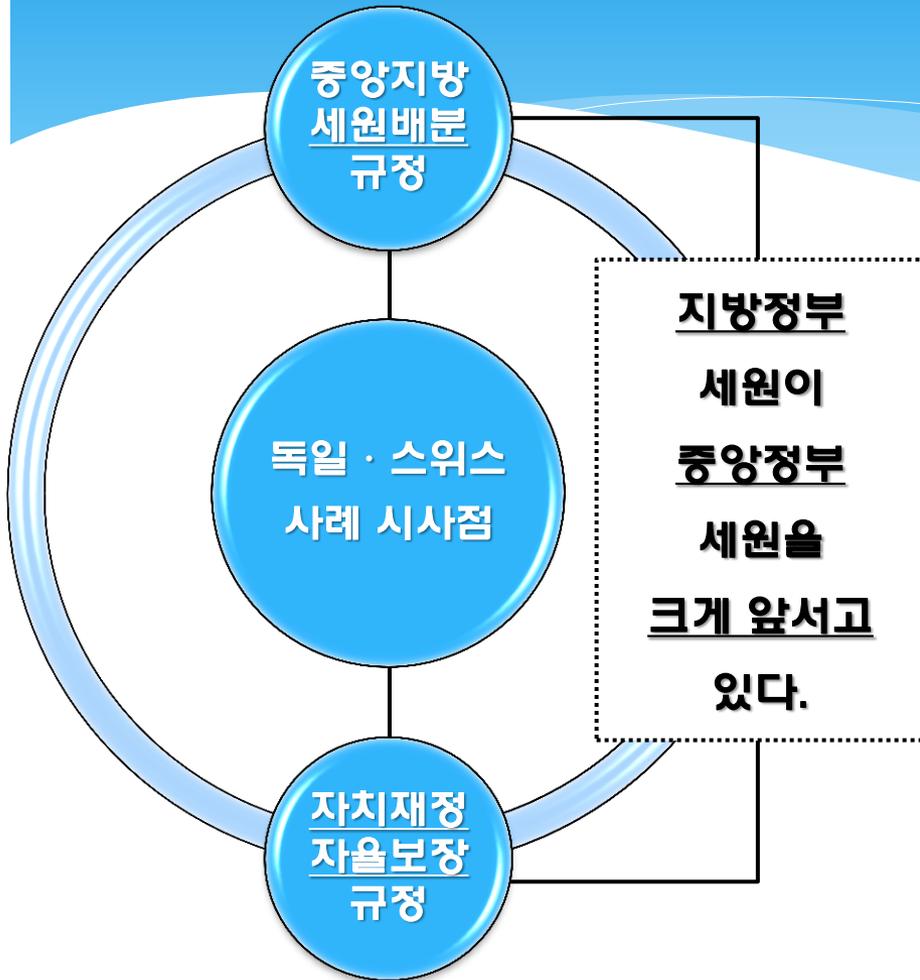
상원 설치

개헌 과제

1. 양원제도 도입 개헌
2. 상원(지역을 대표), 하원(국민을 대표)
3. 상원 의석배분 원칙
(인구규모 큰 지역 의석수가 인구규모가 작은 지역 의석의 2배가 넘지 않는 수준)

※ 상원 설치 이전 : 중앙지방협력회의가 국정참여기능을 할 수 있도록 해야...

자치재정 보장 · 자율성을 확립하기 위한 헌법 개정 과제는 ?

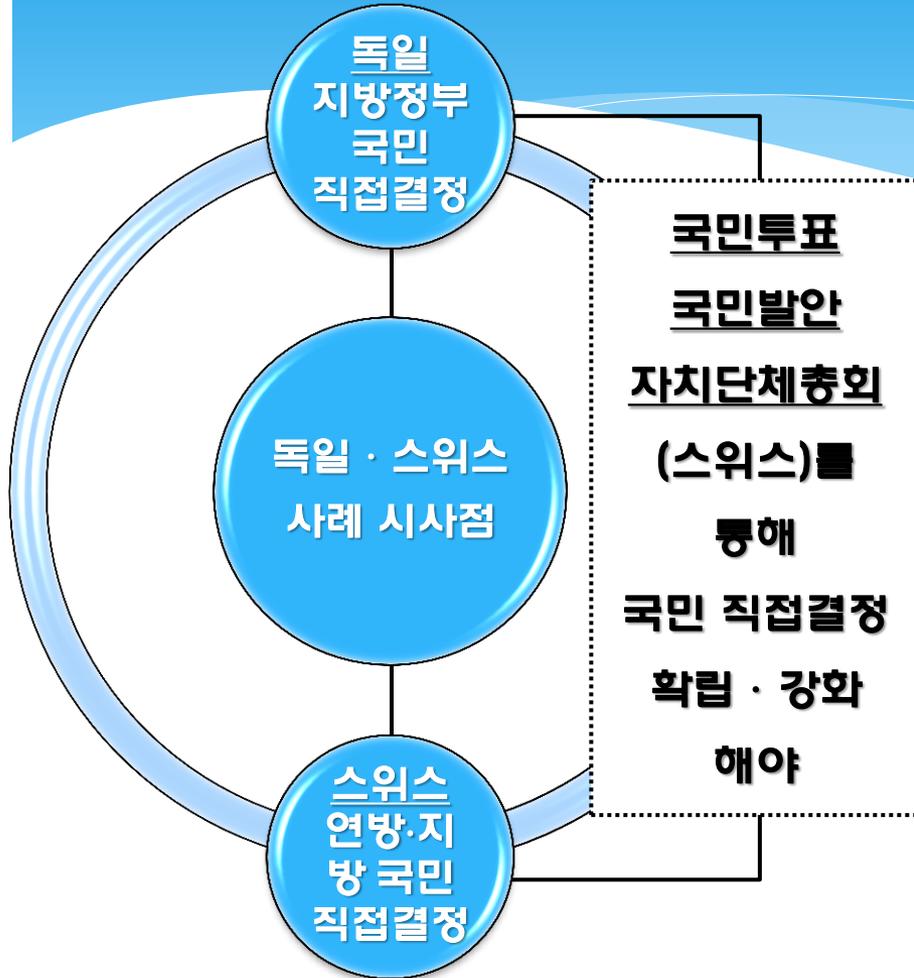


자치
재정
보장
자율
확립

개헌
과제

1. 지방정부 재정고권 보장
2. 지방정부 세원발굴권한
3. 공동세원의 확대 · 확립
4. 조세입법의 상원동의
5. 법률 · 조례에 의한 납세의무
6. 지방재정 운영 자율성
7. 수평 · 수직적 지방재정조정

국민·주민 직접결정 강화·확립을 위한 헌법 개정 과제는 ?



국민
주민
직접
결정
강화
확립
개헌
과제

중앙정부 차원

1. 국민투표(법률안 국회의결에 반대하는 거부권을 국민에게..)
2. 국민발안(국민에게 입법발의·결정 권한을 국민에게 부여)

지방정부 차원

3. 주민투표(의무·임의적 투표)
 - ☞ 의무적 투표(일정한 사유가 발생하면, 자동으로 실시하는 투표)
 - ☞ 임의적 투표(주민 요구, 의결·집행기관의 결정에 의한 주민투표)
4. 주민발안(자치입법발의·결정 권한을 주민에게 부여)

지방분권화를 위한 헌법 개정 사항으로
헌법 제1조에 “대한민국은 지방분권 국가이다.”라는 문장을
삽입하자는 주장이 제기되고 있습니다.

그런데 이러한 선언적 의미의 문장은
지방분권적인 입법을 하는데 있어, 그 실질적 구속력을
담보하기 어렵습니다.

따라서 자치권과 국민참여를 확대·강화하기 위해
보다 구체적인 헌법상 규정의 명시가
필요하다는 생각입니다.

우리 헌법은 국민행복, 국가균형발전 등을 비롯한
좋은 가치들을 담고 있지만, 그것이 실제 정치에서
구현되지 못하는 것은, 실질적 구속력을 가지는 구체성을
결여하고 있기 때문입니다.

감사합니다.

지방분권화와 국민 직접결정 강화를 위해

우리 함께 노력했으면 합니다.