

결과보고서

제주연구원 · 한라일보 공동  
**독일 및 스위스 지방분권 선진사례 조사  
공무출장 결과 보고서**

2023. 10.

# 목 차

I. 출장개요 .....	1
1. 출장 목적 .....	1
2. 출장 지역 .....	1
3. 출장단 .....	1
4. 출장 일정 .....	2
5. 방문국가 개황 .....	3
II. 출장내용 .....	5
1. 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주정부 면담 .....	5
2. 프랑크푸르트무역관 .....	9
3. 프랑크푸르트시청사, 띠머광장 .....	11
4. 스위스 루체른 비즈니스 장려 주립기관(루체른경제개발공사) ..	12
5. 루체른 칸톤 의회 비서실장 방문 및 칸톤 의회 세션 관람 ..	15
6. 루체른시 관광과 방문 면담 .....	19
7. 루체른시 Smart city/Digital Transformation 방문 면담 .....	21
8. 베른 Bundeshaus 연방의회 견학 .....	23
9. 주정부 회의 연합체(KdK) 방문 면담 .....	25
III. 시사점 .....	27
1. 특별자치도 위상에 부합한 사무이양 및 지방자치 강화 .....	27
2. 재정특례를 활용한 신세원발굴·세율조정권 강화 .....	33

## ※ 별첨자료

- 첨부1. 독일 연방의회 관련 자료
- 첨부2. 독일 연방과 EU관련 자료
- 첨부3. 스위스 연방정부 관련 자료

I	출장개요
---	------

### 1 출장 목적

- 제주특별자치도 자치분권모델 발전을 위해 다음의 사항을 중심으로 선진 사례를 심층적으로 분석하여 지방자치 관련 연구의 기초자료로 활용
  - 중앙과 지방과의 관계 설정(사무배분 및 재정배분)
  - 지방행정체제 모델(지방행정계층 및 기초자치단체 모형)
  - 지방자치단체 권한 및 사무 배분 모델
  - 지방자치단체 조세체계 및 재정여건
  - 기타 지방자치 및 자치분권 관련 사항 등
- 독일과 스위스의 지방정부와 교류·협력 강화 모색
- 제주특별자치도, 제주연구원의 국제적 위상 강화와 비전 공유

### 2 출장 지역

- 독일 프랑크푸르트, 바덴-뷔르템베르크
- 스위스 루체른, 베른

### 3 출장단

- 총 4명: 한라일보, 제주연구원

연번	소속	직위	성명
1	제주연구원	원장	양덕순
2		선임연구위원	강창민
3		부연구위원	주현정
4	한라일보	부국장	고대로

## 4 출장 일정

일 자	방문국	주요일정
9.5.(화)	한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주 출발(18:20) → 김포 도착(19:30)</li> </ul>
9.6.(수)	독 일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인천 출발(11:05) → 독일 프랑크푸르트 도착(17:40)</li> </ul>
9.7.(목)	독 일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독일 바덴-뷔르템베르크 주정부 방문 면담</li> <li>• 프랑크푸르트 대한무역투자진흥공사(KOTRA,코트라) 방문 면담</li> </ul>
9.8.(금)	독 일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 프랑크푸르트 시청사, 뢰머광장 등 견학</li> <li>• 괴테 대학 견학</li> <li>• Würzburg(뷔르츠부르크) 견학</li> </ul>
9.9.(토)	독 일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하이델베르크 대학 견학</li> </ul>
9.10.(일)	스위스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독일 프랑크푸르트 → 스위스 루체른 (5시간)</li> </ul>
9.11.(월)	스위스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스위스 루체른 비즈니스 장려 주립기관 방문 면담</li> <li>• 루체른 칸톤 의회 비서실장 방문 면담</li> <li>• 루체른 칸톤 의회 세션 관람</li> </ul>
9.12.(화)	스위스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 루체른시 관광과 방문 면담</li> <li>• 루체른 시 견학</li> </ul>
9.13.(수)	스위스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 루체른 Smart City/Digital Transformation 담당자 방문 면담</li> <li>• 베른 Bundeshaus 연방의회 견학</li> </ul>
9.14.(목)	스위스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konferenz der Kantonsregierungen(KdK)주정부 회의 연합체 방문 면담</li> <li>• 취리히 출발(19:30)(+1일)</li> </ul>
9.15.(금)	한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인천 도착(14:05)</li> <li>• 김포 출발(17:50) → 제주 도착(19:00)</li> </ul>

## 5 방문국가 개황

### 독일(Germany)

- 국명 : 독일연방공화국 (Federal Republic of Germany)
- 수도 : 베를린(약 367만명)
- 인구 : 8323만명 (2022.6월 기준)
- 면적 : 35만 7580km<sup>2</sup> (한반도의 1.6배)
- 종교 : 가톨릭(30.8%), 개신교(26.4%), 이슬람교(5.5%), 무교 또는 기타(37%)
- 민족 : 게르만족
- 정부형태 : 의원내각제
  - 대통령 : 프랑크-발터 슈타인마이어(Frank-Walter Steinmeier, 사민당)
  - 총리 : 올라프 숄츠(Olaf Scholz, 사민당)
- 국가형태 : 연방공화제(16개주)
- GDP : 4조 1000억\$ (2022)
- 1인당GDP : 4만 9084\$ (2022)
- 경제성장률 : 1.9% (2022)
- 교역 : 교역규모 4.0조불(2022) (수출액 : 2조 400억\$, 수입액 : 1조 9600억\$)
- 우리나라와의 교역 현황
  - 수출액 : 101억\$, 수출품목 : 의약품, 축전지, 직접회로반도체 등
  - 수입액 : 236억\$, 수입품목 : 승용차, 의약품, 직접회로반도체 등
- 실업률 : 3.1% (2022)

출처 : 외교부

□  스위스(Switzerland)

- 국명 : 스위스 연방(Swiss Confederation)
- 수도 : 베른(Bern, 14.3만명)
- 인구 : 874만명 (외국인 약219만명, 25.7%)
- 면적 : 4만 1293km<sup>2</sup> (한반도의 약 1/5)
- 언어 : 독일어(63%), 불어(23%), 이탈리아어 (8%), 로망슈어(0.5%), 기타(5.5%)
- 종교 : 가톨릭(34%), 개신교(23%), 무교(29%) 등
- 정부형태
  - 정치형태 : 내각책임제의 연방공화국(26개 칸톤(canton)으로 구성)
  - 정부형태 : 스위스식 회의체 정부(연방각료 7인으로 구성되는 연방각의)
  - 대통령 : 연방각료 7인 윤번제(임기 1년)
    - ‘22년 : 이그나지오 카시스(Ignazio Cassis) 외교부장관 겸직
- GDP : 7,809억\$ (명목 2022 EIU)
- 1인당GDP : 8만 3,303\$ (PPP기준 2022 EIU)
- 경제성장률 : 2% (2022, EIU)
- 교역 : 교역규모 7,816억\$ (2022, EIU) (수출액 : 4,241억\$, 수입액 : 3,575억\$)
  - 우리나라와의 교역 현황
    - 수출액 : 9억 7,400만\$, 수출품목 : 의약품, 승용차 등
    - 수입액 : 32억 4,400만\$, 수입품목 : 시계, 의약품, 귀금속, 커피 등
- 물가상승률 : 2.8% (2022, EIU)
- 실업률 : 2.2% (2022, EIU)
- 주요산업 : 금융, 기계, 화학, 제약, 보험, 관광

출처 : 외교부

## II 출장내용

### 1 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주정부 면담

#### □ 개요

- 일시 : 2023년 9월 7일(목) 10:30~11:50
- 장소 : 바덴-뷔르템베르크 주청사
- 참석자 : 양덕순 제주연구원장, 강창민 선임연구위원, 주현정 부연구위원, 고대로 한라일보 부국장, Dr.Joachim Bruser, Julia Hoppner, Robert Fiesel

#### □ 주요 연수 내용

- **(바덴-뷔르템베르크 주 소개)** 바덴-뷔르템베르크는 독일 남서부에 위치하며, 수도는 슈투트가르트임. 독일 16개 지방정부 중 노르트라인베스트팔렌주와 함께 R&D규모가 큼. 하이델베르크 대학과 포르쉐, 보쉬 등의 대기업이 있으며 실업률이 낮고 소득이 높음. 독일은 지방에 일자리와 세계적인 대학이 많음
- **(연방정부와 주정부 업무 및 행정적 관계)** 독일 인구는 83백만명이며 바덴-뷔르템베르크는 인구 11백만명으로 독일에서 3번째로 큰 주임. 독일연방은 16개 주와 3개의 자유주로 구성됨
  - 연방정부와 주정부는 동등한 위치이나, 조직도상으로 연방정부가 우위에 있음
  - 독일은 오랜 전통을 가진 대표적인 연방주의 국가로, 5개의 상설 연방기관은 1) 연방 대통령(Federal President), 2) 연방의회(Bundestag, 연방하원), 3) 연방정부(Federal Government), 4) 연방참사원(Bundesrat, 연방상원), 5) 연방헌법재판소(Federal Constitutional Court)가 있음
  - 독일은 입법부, 행정부, 사법부가 분리되어 있음. 입법부는 연방의회와 연방참사원의 양원제를 실시하고 있으며 실질적인 권한은 연방의회가 높음. 연방의회의 임기는 4년이며 연방정부와 연방참사원과 같이 법안 발의권이 있으며, 연방참사원을 거치지 않고 예산을 통과할 수 있는 예산심의권이 있음. 연방의회 선거 후 연방의회 의원이 결정된 후 연방총리를 선출함. 연방의장은 의회의 최대 교섭단체에서 선출되며 독일 대통령 다음으로 권한이 높음. 연방의회는 국민에 의해 직접 선출되며 법정의원 정수는 598명이며 4년 임기임. 연방참사원은 간접선거에 의해 16개 연방주에서 과결한 주정부 대표 및 각료로 구성되며 인구수에 따라 3~6석이 부여되고 연방참사원의 의석은 69석임
  - 연방제의 장점은 권력의 수평적 배분, 민주주의 강화, 지역이슈의 높은 접근성, 지역 간 경쟁력 및 다양성 강화 등의 이점이 있음. 그러나 지역 간 통합 약화,

복잡성, 고비용 등의 단점이 있음

- 민주주의의 실현을 위하여 다양한 국가들이 연방제를 선택하고 있으며, 유럽에서 중앙집권도가 높은 프랑스, 스페인, 이탈리아 등도 지역에 초점을 두는 연방주의로 방향을 전환하고 있음
  - 연방정부는 국방, 안보, 세법 개정, 에너지 정책 등의 업무를 전담하며, 주정부(지방정부)는 시민의 일상에 접한 교육정책, 연구, 대학, 내정, 재정, 치안 등을 주로 담당함. 특히 교육정책은 독일의 주마다 교육정책이 다르며 방학기간 역시 다름. 독일의 사법고시 내용 역시 주마다 다른데, 바이에른 주에는 사법고시 과목 안에 세법이 의무화하도록 되어 있으나 다른 주는 세법 과목이 없음
  - 대학의 명성도 지방정부의 역량에 따라 달라질 수 있음. 치안 역시 지방정부가 담당하고 있으며, 경찰차의 차종도 지역에 따라 다름. 예를 들어, 바덴-뷔르템베르크 주의 경찰차는 벤츠, 베를린은 오펠이며, 이는 각 지역에 위치한 기업을 격려하기 위하여 지역기업 제품을 사용하기 위함
- (지방재정 부문) 재정은 연방법과 조세법률주의를 따르며 주정부의 역할이 제한적임. 단, 부동산세는 주정부의 자율에 맡기고 있음. 실제 부동산 구입 시 취득세율은 주마다 차이가 있으며 부동산 구입 시 취득세는 보통 3%이나 바덴-뷔르템베르크주는 5%로 다른 주에 비하여 높음
- 징수한 세금은 연방정부, 주정부, 계마인데로 배분됨. 근로 소득세의 경우 15%는 기초자치단체로, 나머지 85%는 절반씩 주정부와 연방정부로 배분됨. 부가가치세는 주정부와 연방정부가 50%씩 취득함
  - 독일 역시 한국과 유사하게 지방정부간 재정격차를 완화하기 위하여 지방재정조정제도를 시행하고 있음. 지방재정조정제도는 매해 5개 부유한 주를 선택하고 (최근 5개 주: 바이에른, 헤센, 바덴-뷔르템베르크, 라인란츠팔츠, 함부르크) 이 5개 주가 재정상황이 좋지 않은 주에 세입을 배분함. 상위 5개 주는 경제여건에 따라 변동됨. 라인란츠팔츠는 코로나19로 화이자의 백신 판매수익이 증가하여 기존의 베스트팔렌주가 상위 5위에서 제외되고 라인란츠팔츠가 상위 5위 안에 들었음
  - 독일 역시 젊은이들의 도시 선호, 이촌향도 현상이 증가하여 지방정부에서는 지역정부의 쇠퇴를 막고 지역경제의 활성화를 위하여 기업유치를 위한 세제혜택 등 적극적인 노력이 증가하고 있음





## 2 프랑크푸르트무역관

### □ 개요

○ 일시 : 2023년 9월 7일(목) 16:30~18:00

○ 장소 : 프랑크푸르트 암마인 메쎬타워

○ 참석자 : 양덕순 제주연구원장, 강창민 선임연구위원, 주현정 부연구위원, 고대로 한라일보 부국장, 김현철 유럽지역본부장 겸 프랑크푸르트무역관장, 박준식 차장

### □ 주요 연수 내용

○ **(프랑크푸르트 소개)** 프랑크푸르트의 정식 명칭은 ‘프랑크푸르트암마인(Frankfurt am Main 또는 Frankfurt a.M.)’으로, 독일 헤센 주 다름슈타트 현 군급시이며, 헤센주 최대도시이자 라인-마인 지역의 중심 도시임

- 인구는 77만여 명으로 독일에서 베를린, 함부르크, 뮌헨, 쾰른 다음이지만, 광역권 인구는 580만 명이 넘어 독일에서 3위임

- 또한 프랑크푸르트는 독일의 경제 중심지로 런던, 파리와 함께 유럽 금융, 증권, 경제에서 손꼽히는 도시임. 독일과 유럽의 금융 중심도시로 유럽중앙은행(ECB), 독일연방은행, 도이체 뵘르제(독일증권거래소)가 있음

○ **(대한무역투자진흥공사 소개)** 대한무역투자진흥공사(KOTRA)는 무역, 투자진출, 외국인투자유치, 해외취업, 인재유치, 유턴기업지원 외에 연구사업 등 우리나라의 수출입 활성화를 위하여 노력하고 있음

- 코트라 조직은 본사와 지방지원단, 해외무역관으로 구성되며, 해외무역관은 84개국, 10개 지역본부, 129개 해외무역관으로 구성됨. 유럽에는 24개소의 무역관과 독일에는 뮌헨, 프랑크푸르트, 함부르크 무역관이 있으며, 프랑크푸르트에는 유럽지역본부가 있음

- 우리나라는 인삼 등 지방자치단체에서 해외로 수출시장을 넓히고 있으며, 한류의 영향으로 인하여 해외 기업의 한국에 대한 관심이 높음

○ **(제주 상품 수출 전략)** 제주의 상품을 수출하기 위해서는 6차산업제품이나 제주의 스토리를 담은 상품 판매가 필요함

- 매해 국내 상품을 홍보하기 위한 박람회·전시회를 개최하고 있으나 첫 해에 참석하여 계약이 성사될 확률은 거의 없음. 적어도 3회 이상 지속적으로 참석해서 해외바이어와 신뢰도가 어느 정도 형성되어야 계약이 가능함

- 독일 역시 젊은 층을 중심으로 소비 패턴이 변화하고 있으며, 특히 레저, 여행, 여가 등의 소비 증가, 구체적으로 캠핑, 자전거, 가드닝(Gardening), 공구 등과

관련한 제품 구매가 높음

- 제주특별자치도가 해외기업과 교역을 증가하기 위해서는 지속적인 교류와 홍보가 필요함. 특히 독일 기업이 제주에 진출하려는 의지가 있으며, 풍력 등 신재생에너지, 철도 산업 등은 제주에 유치가 가능할 것임
- 코트라는 중소기업본부 지방지원단이 지역마다 있으므로 지방지원단을 활용하는 것이 필요함



### 3 프랑크푸르트시청사, 퇴머광장

#### □ 개요

- 일시 : 2023년 9월 8일(금) 10:00~12:00
- 장소 : 프랑크푸르트 암마인 퇴머광장, 시청사
- 참석자 : 양덕순 제주연구원장, 강창민 선임연구위원, 주현정 부연구위원, 고대로 한라일보 부국장

#### □ 주요 연수 내용

- 프랑크푸르트의 시정부는 행정 및 집행기관으로, 시장·시 재무관·기타 9명의 전임 의원과 14명의 명예 시의원으로 구성됨
- 프랑크푸르트 시장(Oberbürgermeister)은 다른 시의 행정부 구성원과 달리 시민에 의해 직접 선출되며 6년 임기제임
  - 프랑크푸르트 시의회(Stadtverordnetenversammlung)는 프랑크푸르트 최고 의사결정 기관으로 시의원 93명으로 구성되며 명예직으로 활동함. 지방선거를 통해 선출되며 임기는 5년임. 시의회는 시장을 제외한 시정부의 구성원을 선출함



## 4 스위스 루체른 비즈니스 장려 주립기관(루체른경제개발공사)

### □ 개요

- 일시 : 2023년 9월 11일(월) 10:00~11:30
- 장소 : 스위스 루체른시 비즈니스 장려센터 사무소
- 참석자 : 강창민 선임연구위원, 주현정 부연구위원, 고대로 한라일보 부국장, Ivan Buck(CEO), Nadine Rotzer (PM)

### □ 주요 연수 내용

- **(스위스 소개)** 스위스는 26개의 주(칸톤, 독일어: Kanton, 프랑스어: Canton, 이탈리아어: Cantone)로 구성된 연방 국가임
  - 스위스의 주는 1848년 스위스 연방 헌법이 제정되기 전까지 국방과 통화를 포함한 완벽한 자치권을 보장받았으며, 연방 성립 이후에도 외교와 국방을 제외한 고유한 정치 체계와 입법권, 행정권을 유지함
  - 칸톤은 란츠게마인데(Landsgemeinde)로 알려진 직접 민주주의 제도를 시행하여 참정권을 가진 주민이 직접 모여 의사 결정을 하는 것으로 유명했으나, 이러한 방식은 1990년대 거의 폐지되었으며, 현재는 아펜첼이너로덴 주와 글라루스 주에만 남아 있음
- **(비즈니스 장려 주립기관의 역할 및 운영 현황)** 스위스의 26개 칸톤에는 각 칸톤별로 비즈니스 장려기관이 있으며, 주요 역할은 일자리 창출, 세입창출, 이미지 제고 등이 있음
  - 루체른 비즈니스 장려 주립기관은 루체른 주의 기업투자, 경제발전 등 지역개발 관련한 업무를 담당함. 운영비는 민간기업(53%), 칸톤( 30%), 기초자치단체(17%)에서 지원받음
  - 민간회사에서 루체른 비즈니스 장려 주립기관에 정기적으로 회비를 납부함
  - 루체른 비즈니스 장려 주립기관은 단순히 기업유치, 투자유치 뿐만 아니라 이민자들의 영주권, 주거 확보 등 개인적인 서비스까지 지원을 함
  - 다양한 업체들이 루체른 주 안에 입주하고 있으며, 대표적으로 신들러엘리베이터, IT, AI, 블록체인 등 기업이 있으며, 루체른대학교와도 협업 중임
  - 2023년도 외국인투자유치(FDI) 전략은 미국 시장을 집중하되, 독일, 프랑스, 이탈리아, 영국, 베네룩스, 튀르키예와도 활발한 교류를 할 예정임. 집중 분야로는 생명과학, 헬스, ICT &네트워크, 건축기술, 정밀 제조기술 등이 있음. 예산 문제로 현재 미국과 유럽을 제외한 다른 국가에는 적극적으로 홍보하지 못하고 있음

- 루체른의 기업유치가 높은 이유는 법인세가 스위스에서 3번째로 낮고 개인소득세가 낮은 이유도 있음. 그러나 세금과 같은 제도적 유인뿐만 아니라 입지, 인력, 정주조건 등 다양한 조건이 다른 지역에 비해서 우수하기 때문이라고 사료됨. 세금의 요인은 크지 않다고 생각함

○ (제주의 기업 유치 방안에 대한 자문 내용) 제주 역시 기업 유치를 위해서는 우수 인재 양성, 대학교와의 협업 등 좋은 인프라를 확보하는 것이 필요함. 특히 처음부터 다수의 대기업을 유치하겠다는 목표를 두는 것이 아닌, 1-2개 기업을 유치해서 좋은 기업환경을 조성한 후, 여기에 다른 기업들을 유입하여 클러스터를 형성하는 것이 중요함. 사람이 살기 좋아야 기업도 따라서 오게 됨

- 제주는 관광객이 많은데 호텔이나 관광지에 투자와 관련한 정보를 제공하여 제주를 찾은 관광객이 나중에 제주에 투자할 수 있도록 선순환, 패키지를 만들어야 함. 특히 제주에 유학 온 학생들도 학업 후 제주에 남아 지역에 기여할 수 있도록 선순환 구조가 필요함. 스위스는 규제가 많아서 기업에 대한 재정지원은 많지 않으며, 루체른의 기업 유치 비결은 지리적 위치, 저렴한 집값, 양질의 인력, 세금 등 복합적인 요인이 패키지처럼 작용함. 제주 역시 세계 혜택 외에도 기업에 어떠한 자원을 제공할 수 있는지 종합적인 측면에서 고민이 필요함





## 5 루체른 칸톤 의회 비서실장 방문 및 칸톤 의회 세션 관람

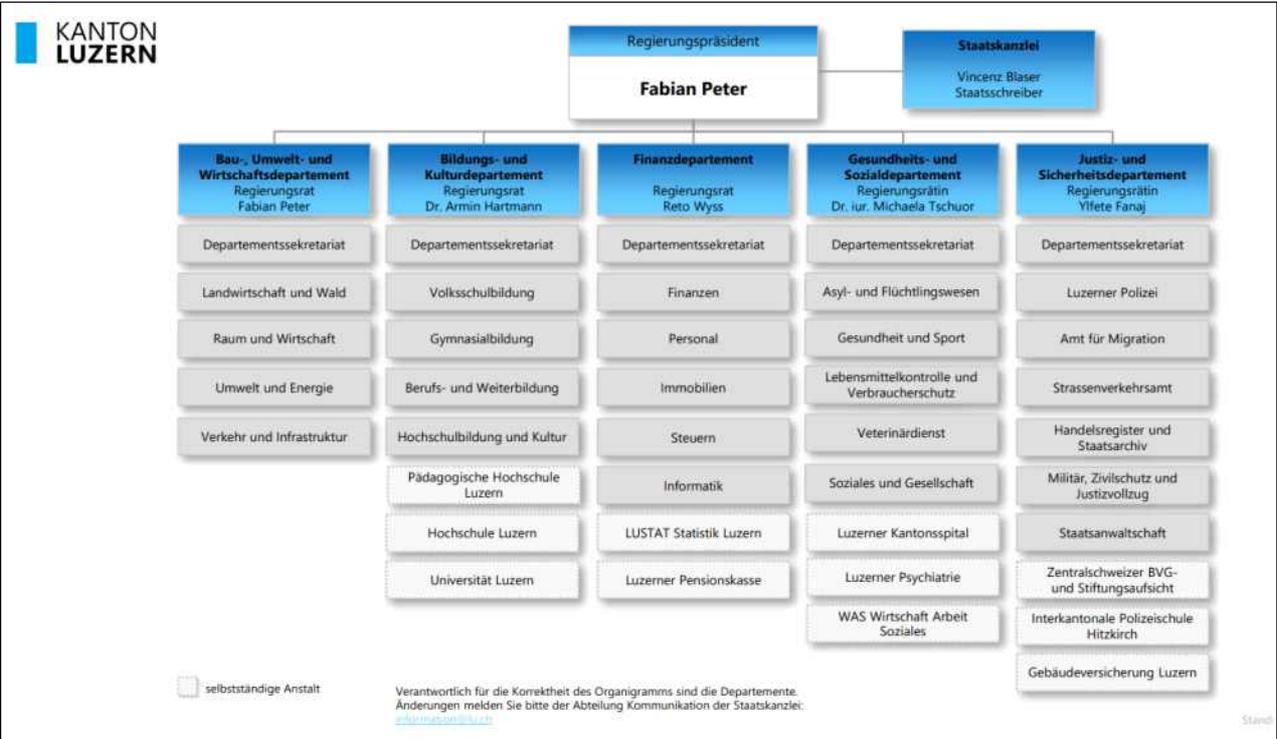
### □ 개요

- 일시 : 2023년 9월 11일(월) 13:30~16:00
- 장소 : 스위스 루체른 칸톤 의회
- 참석자 : 강창민 선임연구위원, 주현정 부연구위원, 고대로 한라일보 부국장, Tobias König, Silvan Wechsler (사무처장)

### □ 주요 연수 내용

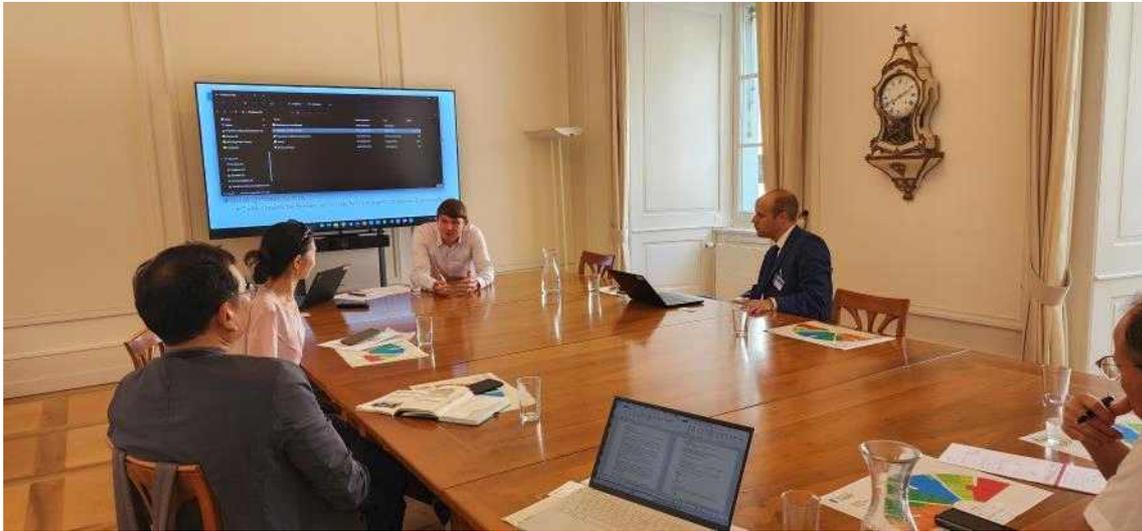
- (칸톤 주의회 소개) 루체른 주의회는 주 헌법, 주 의회 법 SRL 30, Cantonal Council SRL 31 규칙에 의거하여 주 최고의 입법 및 감독 기능을 수행하며, 주의회는 120명의 의원으로 구성됨
  - 루체른 칸톤 주의회는 의회와 행정부서가 있으며, 비서실은 의회와 행정 두 기관을 컨트롤(한국의 의회사무처 역할)하는 역할을 함
  - 스위스는 연방정부와 칸톤이 대등하고 자유로우며 지역정부와 칸톤과의 관계는 수평적이라고 할 수 있음. 특히, 기본철학이 ‘가장 낮은 곳에서의 결정이 중요하다’ 로, 일방적인 하향식(top down) 의사결정이 이루어지지 않음. 기초단위에서 합의가 이루어지지 않고 역량이 낮을 경우 상위정부에서 결정을 도와줌. 또한 상위정부에서 법 개정을 할 경우에도 지방정부의 의견을 반영함





- (지방정부의 정책 결정방법) 지방정부에서 새로운 정책을 도입하려 할 경우, 기본적으로 서비스를 받는 사람이 부담한다는 원칙이 있음. 예를 들어, 쓰레기 매립장의 위치 선정 시, 지방정부의 주민 의견을 수렴함. 특정지역의 비행장을 만드는 경우도 지역주민들이 반대하면 유치할 수 없음
  - 이미 개정된 법률에도 지역주민들이 주민발의(initiative)를 작동할 수 있는데, 주민반대 서명이 충분할 경우 의회에서 법률 집행을 재고함. 현재는 의회발의(parliament motion)를 지역커뮤니티의 5%에서 10%로 높이자는 의견이 있음
  - 세율조정에 대해 칸톤 간 규제는 없으나 상황에 따라 세율을 결정할 수 있음
  - 스위스는 기초자치단체의 분할이 자유로움. 하위정부인 게마인데에서 행정구역 분할을 결정하면 상위정부인 칸톤은 이를 수용함
  - 스위스는 연방정부-칸톤-게마인데의 행정체제로 구성되는데, 게마인데 간 이해관계, 분쟁갈등 겪을 경우 칸톤 간에 이슈가 있으면 연방의회에서 논의함
  - 스위스 연방정부의 경우 의회가 대통령을 선출함. 반면, 칸톤과 게마인데는 주민들이 의원, 지사를 직접 선출함
  - 투표율을 높이기 위하여 향후 전자투표를 도입할 예정임
  - 만약, 루체른주에서 관광객이나 개발로 인한 쓰레기 처리 등의 비용을 충당하기 위하여 칸톤에서 자체적으로 관광세를 징수하겠다고 했을 때, 그 문제가 어떠한 지역에 한정되는지(시, 도, 기초자치단체 등), 문제의 성격에 따라서 의사결정을 함. 단, 교통정체 등 전 국민의 이해관계가 있을 경우 그 지역이나 칸톤





## 6 루체른시 관광과 방문 면담

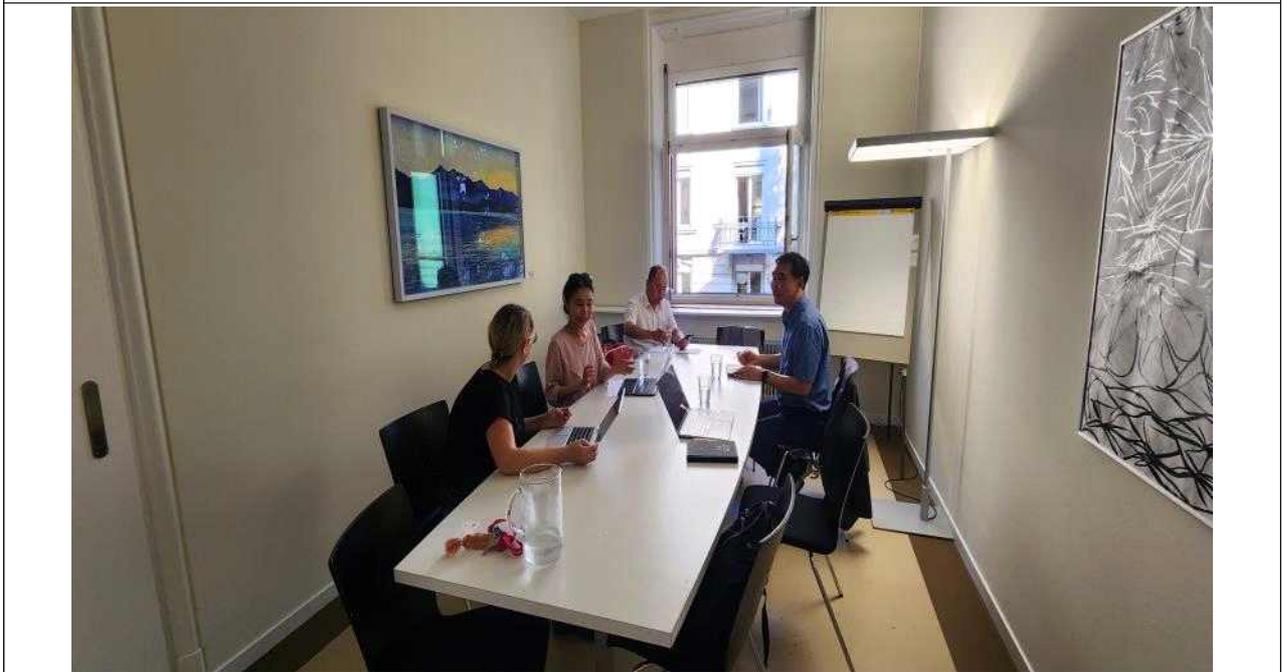
### □ 개요

- 일시 : 2023년 9월 12일(화) 10:00~11:30
- 장소 : 스위스 루체른시청사
- 참석자 : 강창민 선임연구위원, 주현정 부연구위원, 고대로 한라일보 부국장, Silvia Muff (PM)

### □ 주요 연수 내용

- **(루체른시 관광 현황 및 관광비전)** 루체른 칸톤에서 관광이 차지하는 부가가치는 13억 스위스프랑(CHF)이며 12,500개의 일자리를 창출함. 루체른 시는 760백만 CHF으로 7,500개의 일자리를 창출함. 이는 루체른 시의 총부가가치의 7%를 초과하며, 일자리의 13%를 차지함
  - 현재 루체른은 루체른시의 관광비전을 선포함(관광비전 루체른 2030). 비전에서는 ‘루체른시는 전국적·전세계적으로 가장 아름다운 관광도시이며, 전통을 고수하고 지속가능하고 혁신적이고 창의적인 개발을 유도한다.’ 는 내용을 포함함
  - 루체른 시는 5곳의 주요 관광지에 와이파이 추적기를 설치하여 관광객 수를 측정하고 정보를 제공함. 이를 통하여 혼잡한 지역에 관광객이 집중되는 것을 예방할 수 있음
  - 코로나19는 루체른 시의 관광산업에도 영향을 미침. 2020년도는 숙박 관광객의 2/3가 감소하고 같은 기간 관광 산업의 부가가치는 전년도의 25%에 불과함. 그럼에도 불구하고 연방정부의 적극적인 지원과 해외관광객의 내수 관광의 전환으로 2021년도에는 관광산업이 회복하기 시작함
- **(오버투어리즘과 관광세)** 루체른 시는 5~9월이 성수기이고 11~2월이 비수기임. 루체른 시는 관광객들에게 항상 열려있는 도시로 오버투어리즘에 대한 조세를 부과하지는 않고 있음. 단, 도시세가 있어 숙박시설에 지불하며 이 비용은 관광시설, 이벤트 및 서비스 개선, 관광 마케팅의 재원으로 사용됨
  - 실제 루체른 시의 도시세는 1박당 1.8~2.3%CHF로 부과되며 숙박업소의 등급 및 일정에 따라 세율이 차등 적용됨. 숙박업소에서 부과한 세금은 10%는 루체른시에, 90%는 루체른 관광청으로 배분됨. 루체른 관광청은 루체른을 홍보하기 위한 민간 기업임
- **(루체른시의 관광 전략)** 루체른시 관광정책의 주요 전략은 관광객들에게 좋은 서비스를 제공하고, 관광객들이 오래 머물 수 있도록 하는 것임. 이를 위하여 패키지 상품 개발, 2~3박의 저가상품 개발, 비수기 때 가격 인하, 버스와 철도

- 무료 환승 등을 통해 1년 내내 관광객이 방문하도록 만드는 게 전략임. 실제, 루체른 역 근처에는 무료로 자전거를 탈 수 있도록 서비스를 제공하고 있음
- 전반적으로 오버투어리즘에 대한 규제보다는, 관광객들에게 가이드라인을 제공하는 쪽으로 방향을 잡고 있음



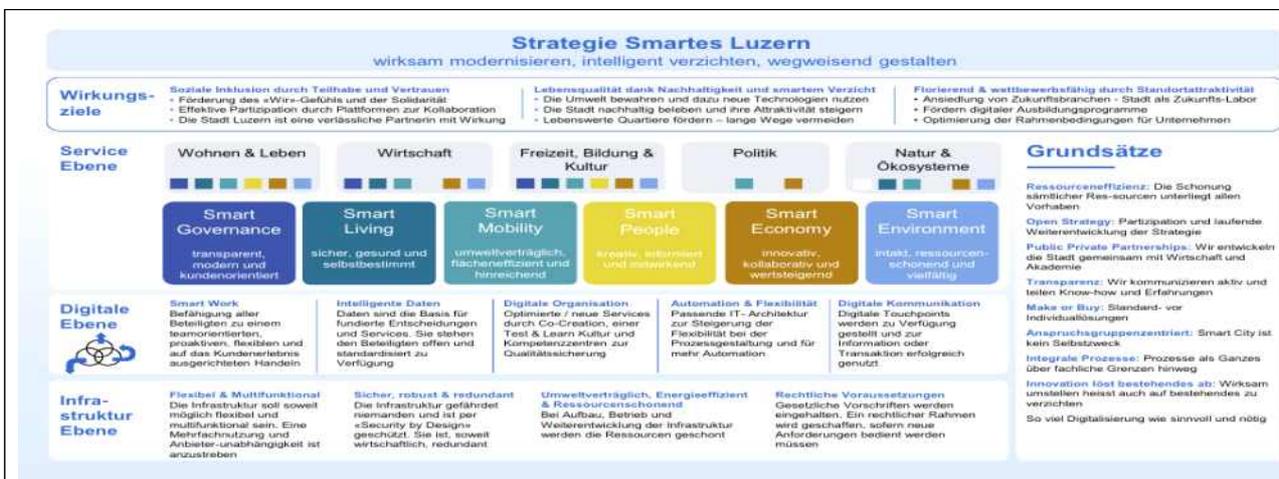
# 7 루체른시 Smart city/Digital Transformation 방문 면담

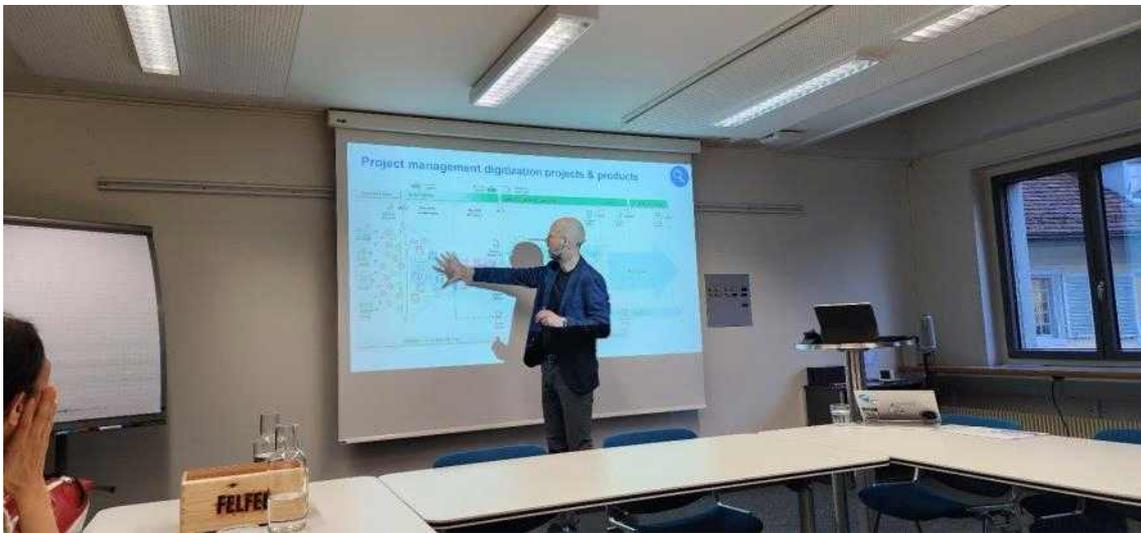
## □ 개요

- 일시 : 2023년 9월 13일(수) 9:00~10:30
- 장소 : 스위스 루체른시청사
- 참석자 : 강창민 선임연구위원, 주현정 부연구위원, 고대로 한라일보 부국장, Urs Truttmann(과장)

## □ 주요 연수 내용

- (스마트시티 부서 소개 및 운영 방식) 루체른 인구는 89,000명, 시의회 시의원은 59명이 있음
- 스마트시티를 구축하려는 시도는 3년 전부터 있었으며, 처음부터 부서가 설립된 것이 아니라 프로젝트를 수행하면서 팀, 부서가 조직됨
- 주요 전략은 e거버먼트, 온라인 정보문서 24시간 열람, 스마트네트워크 구성 등이 있음. 먼저 비전을 설정 후 전략을 효율적으로 세우는 과정을 거침
- ‘다이얼로그 루체른(Dialog Luzern), 루체른 글랜스(Luzern Glance) : 시민들의 여론과 아이디어를 수합하여 사업 수행
- 디지털윤리위원회를 만들어서 디지털 윤리에 대해서도 관리를 하고 있음(외부 조직 구성, 연 3-4회 미팅)
- 실제와 가상이 세트인 디지털 투원을 구축하여, 도로 인프라도 원격으로 조정·보수함. 시뮬레이션 후 사고를 예방하고 신규 건물 건축 시 비용 절감
- 스마트시티를 운영하며 예산을 통과 후에 사업을 수행하므로 재정적 어려움은 없으나, 노약자, 대중들의 습관을 바꾸는 것이 어려움





## 8 베른 Bundeshaus 연방의회 견학

### □ 개요

- 일시 : 2023년 9월 13일(수) 15:00~17:00
- 장소 : 스위스 베른 연방의회
- 참석자 : 강창민 선임연구위원, 주현정 부연구위원, 고대로 한라일보 부국장

### □ 주요 연수 내용

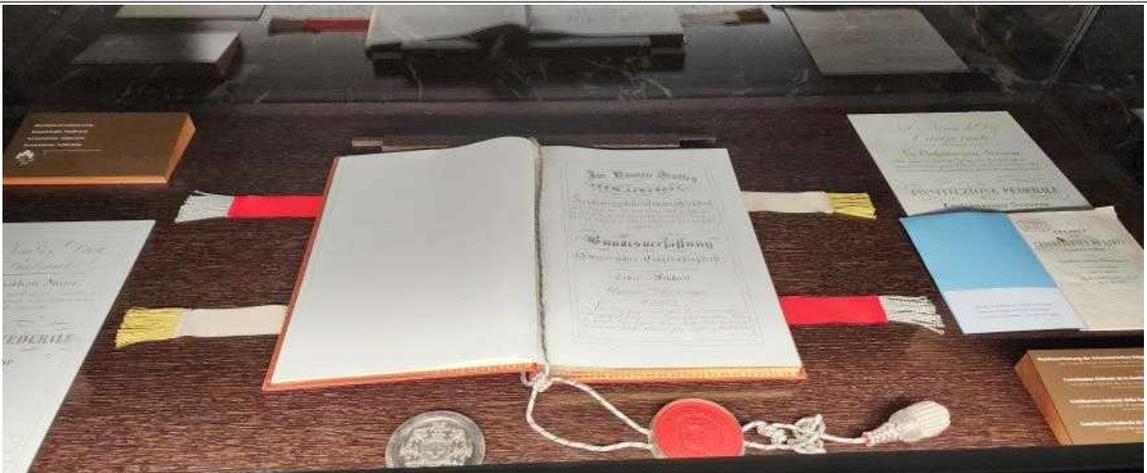
- 스위스 연방의회는 상원과 하원으로 구성됨. 하원은 200석이 있으며 비례대표제 방식으로 운영되며 4년에 한 번 의원을 선출함. 상원은 46개 의석으로 역시 4년에 한 번 의원을 선출함



National Council chamber



Council of States chamber



## 9 주정부 회의 연합체(KdK) 방문 면담

### □ 개요

- 일시 : 2023년 9월 14일(목) 10:00~11:30
- 장소 : 스위스 루체른시 KdK사무소
- 참석자 : 강창민 선임연구위원, 주현정 부연구위원, 고대로 한라일보 부국장, Alexander Jungo (분과장)

### □ 주요 연수 내용

- **(KdK소개 및 역할)** 스위스는 연방국가이며 26개 주정부로 구성됨. 주정부 산하에는 개별 주정부 헌법과 지방자치법에 근거한 지방자치단체를 설치·운영하고 있음
  - 스위스의 지방정부는 총 2,350개, 기초정부형(게마인데) 2,324개, 주정부이면서 시정부인 26개 주(취리히, 제네바 등)가 있음
  - 주정부회의연합체(KdK)는 1993년 10월 8일에 설립되어 각 주의 이해관계를 조율하는 정치적 플랫폼 역할을 함. 연방과 주 간의 업무 분담, 주별 연방 업무, 외교 및 유럽 정책 등을 다룸
  - KdK의 최고 의사결정기구는 총회이며 1년에 4번 정기적인 회의 외에 필요에 따라 임시총회도 개최함





## 1 특별자치도 위상에 부합한 사무이양 및 지방자치 강화

### □ 독일의 행정체제 및 사무배분

- 독일은 16개 주가 모인 연방국가로 각 주는 공법상 국가로 인정받고 있음
  - 독일연방공화국은 연방헌법에, 독일의 주는 주헌법에 의거하여 형성됨
  - 단, 연방헌법은 일부 주의 헌법 내용을 통제하고 있음(연방헌법 제28조 제1항 “주의 헌법들은 연방헌법에서 말하는 공화제적, 민주적, 그리고 사회적 법치 국가원칙에 부합하여야 한다.” )
- 정부형태는 의원내각제이며 연방총리가 실질적 지도자임
  - 연방총리는 하원의원에 의해 선출되고 대통령에 의해 지명됨
  - 연방대통령은 국가원수로서 대외적 대표자 역할을 하나 대통령제의 대통령에 비하여 영향력이 낮음
- 독일 연방의 5개 상설 기구는 연방대통령, 연방정부, 하원(bundestag, 연방의회), 상원(bundesrat, 연방참사원), 연방 헌법재판소임
- 독일 의회는 하원과 상원 두 개의 의회로 운영되나 실질적으로 하원이 주관함
  - 하원은 국민의 직접선거에 의해 선출된 의원들로 구성되며 현재 연방하원의원의 총 수는 630석임
  - 상원은 각 주정부에 의해 임명되며 주민 수에 비례하여 투표권을 가짐(최소 3개 표, 주민 수 200만 이상이면 4표, 6백만 이상이면 5표, 7백만 이상 6표), 표의 수만큼 상원의원을 임명할 수 있으며, 현재 상원의원의 의석수는 69석임
  - 하원은 주로 국민을 대표하여 연방법률의 제정 및 연방정부를 견제하며, 상원은 주의 이익을 대변하되 연방행정 참석, 연방하원의 입법과정에 참여함

<기본법 제50조> “독일은 연방 의회를 통해 연방의 입법 및 행정과 유럽 연합에 관한 법률에 참여한다.”

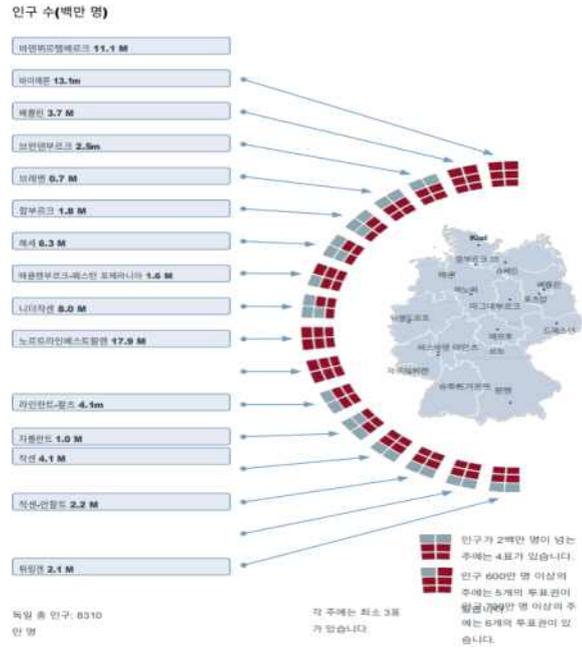
<기본법 제20조제1항> “독일 연방 공화국은 민주적이고 사회적인 연방 국가이다.”

<기본법 제51조제1항1문> “연방의회는 주정부 위원으로 구성되며, 주정부는 위원들을 임명하고 소환할 수 있다.”

### 16개 연방주의 국장

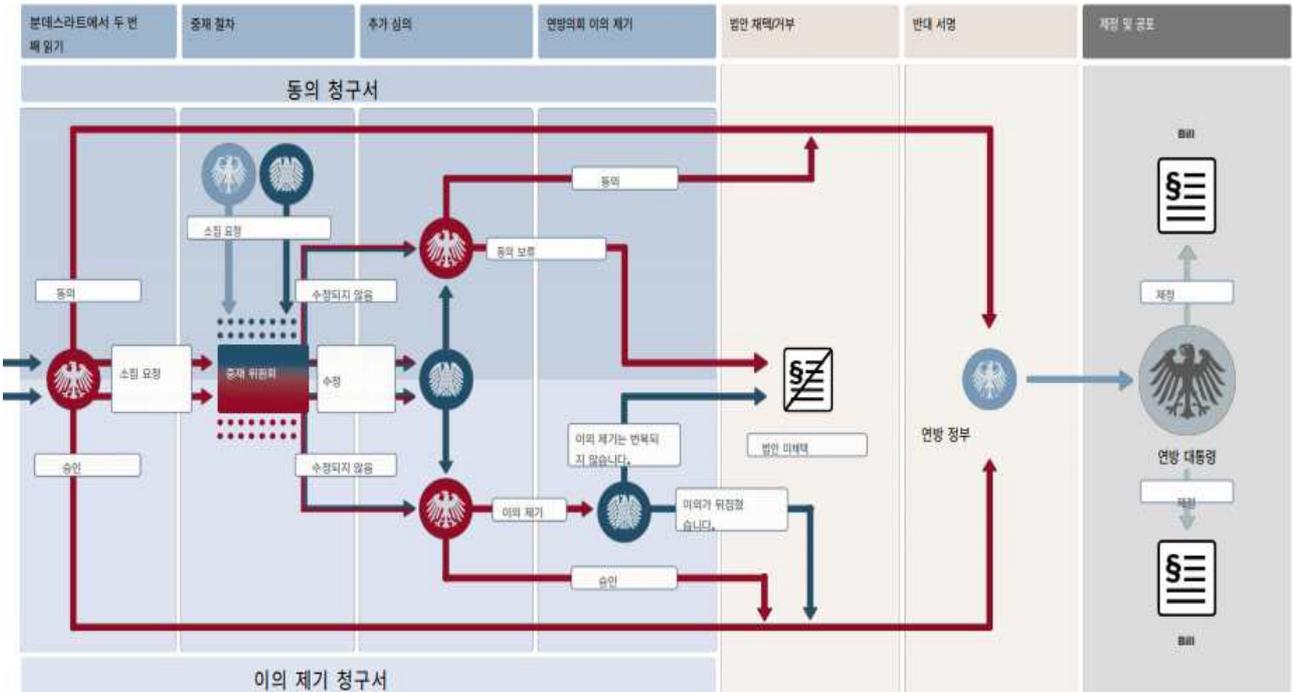


### 독일 연방의회 득표 분포 총 69표



<그림 1> 독일 연방의회 구성 현황

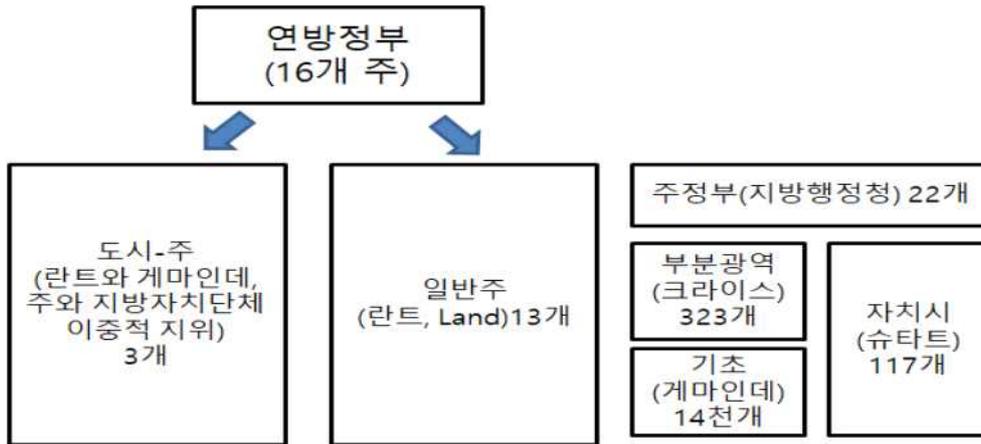
출처: Bundesrat 자료집



<그림 2> 독일 연방의회 입법 과정

출처: Bundesrat 자료집

- 독일의 지방계층구조는 기초정부인 ‘게마인데’, 광역행정구역을 관할하는 ‘크라이스’, 크라이스에 속하지 않은 ‘자치시’가 있음. 베를린, 함부르크, 브레멘 등은 도시정부이면서, 주정부, 기초정부를 겸함
- 독일은 연방헌법에서 주정부, 게마인데 기초정부, 게마인데 목적조합(기초정부 연합체) 자치권을 인정함. 조직구성 및 자치행정 집행과 관련한 자율권 보장 외에도 기초정부의 세율결정권도 부여함



〈그림 3〉 독일의 행정체계

- 지방자치단체의 사무배분은 자치사무와 국가위임사무로 구분됨. 국가가 지방정부 기관을 활용해 업무를 수행하는 것을 기관차용이라고 하며 국가위임사무의 수행체계를 따름
  - 자치사무는 임의적 자치사무와 필요적 자치사무로 구분하며, 임의적 자치사무는 지방정부가 법령의 범위 안에서 자기 책임 하에 수행하는 것으로 지방경제 촉진, 지방공공서비스 제공(물, 가스, 전기, 난방 등), 지방정부의 문화사업, 지방 스포츠 관련사무 등이 있음
  - 필요적 자치사무는 법령에 의하여 수행의무가 정해진 사무로 지방도로 건설, 주민보호, 공립초등학교의 설치 및 운영, 어린이놀이터 설치, 사회복지, 청소년 부조, 건축 상세 계획, 토지이용계획 수립, 도시계획상의 재개발, 건축부지 개발 등이 있음
  - 위임사무는 국가의 사무로 영업, 교통, 구제, 도로, 수리 등의 분야에서 질서유지에 관한 사무, 보건 및 수의에 관련된 사무, 주민의 등록, 여권, 국적, 신분 등에 관한 사무, 학교사무, 주택 및 주택건축에 관한 사무, 난민배려 사무, 부담의 조정, 인구조사, 게마인데의 연방 및 주 선거에 협력 사무 등임
  - 기관차용은 게마인데 수준에서 국가사무가 지방정부의 집행기관의 장을 통해 수행되는 경우로 우리나라의 기관위임사무와 유사함. 이 때 단체장은 국가의 지방행정청이 되며 주로 크라이스 행정기관이 이를 수행함

- 이러한 사무구분은 주정부의 경우 연방헌법과 주헌법, 주 행정법, 지방자치단체의 경우 연방헌법, 주헌법, 지방자치법, 주 행정법에 근거하여 이루어짐
- 실제 독일에서는 독일 통일 후 국가사무가 지방자치단체(게마인데, 크라이스, 독립자치시 등)에 크게 이양되어 지방자치단체에 재정 부담을 증가시켰으며, 이를 개선하기 위한 전자행정개혁, 행정운영모델에 대한 개혁 등이 일어남

## □ 스위스의 행정체제 및 사무배분

- 스위스는 26개의 칸톤으로 구성된 연방국가이자, 직접 민주제, 양원제 국회를 채택함
  - 스위스 연방헌법 “칸톤은 연방헌법에 의해 주권이 제한되지 않는 한 주권을 가지고 있으며, 연방정부에 위임되지 않는 한 모든 권한을 행사한다.”
  - 국가의 구조는 게마인데, 칸톤, 연방인 3단계로 구성됨
- 칸톤은 1848년 이전에는 각각의 독립 국가로서의 지위가 있었으나 1848년 스위스 연방국가로 바뀌면서 주정부의 위치를 가짐. 그러나 칸톤마다 독립적인 헌법, 정부, 국회, 법원 등의 국가 기관이 있어 국가로서의 지위를 보유하고 있음
  - 단, 국제법적 의미에서 대외적 주권은 없고 제한된 국가로서의 법적 지위 가짐
- 스위스 연방정부(행정부)는 4년마다 양원합동회의에서 선출된 7명의 각료로 구성되는 각료회의임(Bundesrat). 각료 임기는 4년으로 주요 정당은 의회에서 의석의 비율에 따라 각료를 배출함. 7명은 각각 연방의 7부처를 관할하고 순환법칙에 따라 이 중 1명이 1년간 연방 대통령이 됨
- 국회는 양원제를 채택하며 하원과 상원이 있음. 하원은 200명의 의원으로 구성되며 칸톤의 인구수에 따라 배정되며 상원은 46명으로 구성됨
  - 하원위원 수 예) 취리히 34명, 베른 26명, 칸톤 우리, 글라루스는 각 1명
  - 상원의 경우 20개 주는 각 2개의 의석 수 보유, 나머지 6개 반주는 1개씩 보유
- 상원과 하원은 각각 헌법 개정안, 연방법률안, 의결안 등을 심의·의결하며, 양원간 의결 불일치 시 불일치조정절차를 통하여 합의에 이룸
- 연방정부는 국방, 외교, 금융, 민사법, 형사법, 사회·안전, 환경, 에너지, 인프라 등 전국적인 사무를 관할하며, 칸톤은 문화, 교육, 언어, 종교 등 지역과 관련한 사무, 보건·사회부조 같은 사회정책 등을 관할함
- 연방정부, 칸톤, 게마인데 모두 자체적으로 세금을 부과할 징수 권한과 높은 재정자율성을 가짐
  - 게마인데는 주에 소속된 하위 지방자치단체로 스위스 최소 단위의 정치조직임. 1990년대에 3천개 넘었으나 2000년대에 통합이 활발히 이루어져서, 현재 2,400

여개의 게마인데가 있음. 이 중 약 20%가 자체적으로 의회를 구성하며 그 외 소규모 게마인데는 모든 유권자가 참여할 수 있는 주민총회에서 직접민주적인 방식으로 지역문제를 해결함

- 게마인데는 주로 건축, 지방도로, 가스, 전기, 상수도, 쓰레기, 학교설립운영 등 지역 사무와 연방이나 칸톤의 위임사무 등을 함

**□ 중앙정부와 지방자치단체의 사무배분 방식 명확화 및 필수 업무를 제외한 사무에 대하여 제주특별자치도에 이양 필요**

- 독일의 주정부와 지방자치단체의 사무는 연방헌법, 주헌법, 지방자치법, 주 행정법 등에 명확히 제시됨. 특히 독일 통일헌법 제70조 제1항에서는 “주정부는 통일헌법에서 연방정부에게 부여되지 않은 입법권에 대해서는 주정부의 입법권을 행사할 수 있다.” 로 제시되어 주정부의 역할을 포괄적으로 허용함. 스위스 역시 연방정부와 칸톤, 게마인데간 사무배분 방식이 명확하며, 연방정부에서 수행하지 않는 사무는 칸톤에서 자율적으로 지역의 사업을 수행할 수 있는 입법 자율권이 있음
- 제주는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(약칭:제주특별법)」에 근거하여 2006년 제주특별자치도로 승격함
  - 고도의 자치권이 보장되는 지방분권 실현과 환경 친화적인 국제자유도시를 조성하여 도민복지 증진과 국가발전에 이바지하기 위함
- 제주특별법 제20조에서는 중앙행정기관 권한의 단계적 이양에 대하여 명시함

제20조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양)

- ① 지원위원회는 제주자치도의 경우 외교, 국방, 사법 등의 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획(이하 “이양계획“이라 한다)을 수립하여야 한다.
- ② 이양계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
  1. 법령에 규정된 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무의 전수조사에 관한 사항
  2. 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양 대상사무의 조사 및 선정에 관한 사항
  3. 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양 대상의 확정과 그 사후관리에 관한 사항
  4. 그 밖에 행정적·재정적 지원 등 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항
- ③ 지원위원회는 제1항에 따라 수립된 이양계획을 국무총리에게 보고하고, 관계 중앙행정기관의 장과 도지사에게 통보하여야 한다.

- 실제 제주특별자치도는 현재까지 7단계 제도개선을 요구하였으며, 민선8기 공약으로 포괄적인 권한이양을 요구하고 있음. 7차례의 제도개선은 개별적·단계적으로 이루어져 지속적인 법 개정과 입법 시기의 장기화 등의 문제가 있음. 특히, 재정특례 등 제주특별자치도가 요구하는 제도개선이 그대로 수용되고 있지 않음
- 또한, 제주가 특별자치도로 이전하면서 특별지방행정기관 이관 후 이를 유지하기 위한 조직 및 인력, 사무 등에 대한 비용은 증가하고 있으나 국비는 감소하고 있어 지방비 부담이 되고 있음
  - '06년 7월 특별자치도 출범 후 제주도로 이관된 정부 기관은 제주지방국토관리청, 제주지방노동위원회, 제주환경출장소, 제주보훈지청, 제주지방해양수산청, 제주지방중소기업청, 광주지방노동청제주지청 등 7개이며 기관사무는 제주도청의 각 부서와 지방의 산하 기관으로 이관됨
- 또한 정부의 재정분권 2단계가 2023년도에 마무리되면서 지방재정은 약 2.2조 증가하였으나, 지역 밀착형 국고보조사업이 지방자치단체의 자율성을 높인다는 명목으로 지방으로 이양될 예정임
  - 지방소비세 '22년 2.7%p,' 23년 1.6%p 증가(총 4.3%p 증가, 현행 21%→ 25.3%)
  - '26년까지 지역 밀착형 국고보조사업은 행정안전부의 관리 하에 국비가 지원되나 '26년 후에는 국비 지원이 중단될 예정이며, 사업의 일몰이나 지방비 지원이 필요한 상황임
- 증가하는 정부 이양사업에 대한 지방비 부담 해소 및 지방자치 강화를 위해서는 지방자치단체의 입법 자율성, 자치 자율성에 대한 보장이 필요함
- 민선8기에서 요구하는 포괄적 권한이양은 국방과 안보 등 국가의 주요 존립 사무를 제외한 권한을 조례로 이양 받는 방식으로, 제주특별자치도의 자율성과 책임성 강화를 위하여 꼭 추진되어야 하며, 이를 위해서는 중앙정부와 다른 지방자치단체의 적극적인 지원과 협조가 필요함

## 2 재정특례를 활용한 신세원 발굴·세율조정권 강화

### □ 독일의 지방재정

- 독일 조세체계는 연방·주·게마인데·게마인데연합체 간에 재정관계가 연계된 구조로 공동세, 연방세, 주정부세, 지방정부세(지방세), EU(유럽연합)세로 구분됨
- 독일 헌법에 의거, 연방정부와 주정부는 개별적으로 독립된 예산을 수립 관리하며 필요시 연방정부가 주정부를 지원할 수 있음

〈표 1〉 독일과 한국의 국세와 지방세 구조

독일			한국	
구분	세원	공유세(공동세)		
연방정부	석유, 담배, 커피에 부과되는 소비세, 보험세, 개인소득세 및 법인세에 대한 부가세, 관세수입,(연방정부가 EU에 양도), 전매수익금	소득세, 법인세, 부가가치세	국세	소득세, 법인세, 종합부동산세, 상속세, 증여세, 부가가치세, 개별소비세, 주세, 인지세, 증권거래세, 교육세, 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세
주정부	재산세, 상속세/증여세, 자동차세, 거래세(토지취득세, 경주도박세, 복권세 등), 맥주세		지방세	취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지방교육세, 지역자원시설세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세
지방정부	토지세, 거래세, 지방소비세	거래세 수입에 대해 연방정부와 주정부가 수입 공유		

- 연방정부는 주정부와 공통으로 소득세, 법인세, 부가가치세 등의 세원을 공유함. 연방정부의 세원 중 에너지세, 보험세, 담배세 등의 비중이 높음
- 주정부의 주요 세목은 연방정부와의 공유세원(소득세, 사업세, 부가가치세), 재산세, 상속세, 자동차세, 교통세, 맥주세, 도박장세, 토지취득세 등임
- 지방정부의 경우 개별거래세(소득세), (기업별거래)소득세 귀속분, 토지세가 중심이며 그 외 음료수세, 유흥세, 제2주택세 등이 있음

- 독일 주정부의 세입은 약 80%가 연방정부의 조세수입이며, 그 외 보조금 10%, 이자수입, 행정수입이 10%됨
  - 주정부 세입 중 비중이 높은 부문은 공동세인 소득세, 부가가치세, 법인세임
- 주정부의 주요 세출은 교육, 일반 재무행정, 일반서비스, 사회안전망 등 사회서비스 지출, 교통 등임
- 게마인데의 주요 세입은 자체세입, 유럽연합·연방정부·주에서 지급하는 교부세, 수수료 수입임
  - 자체세입은 게마인데 세입의 약 40%를 차지하며, 공동세인 소득세와 부가가치세의 게마인데 지분, 영업세 등의 지방세 세입이 있음
- 독일의 조세입법권은 연방만이 집행할 수 있는 독점적 입법권과 연방이 우선권을 가지나 연방이 입법권을 가지지 않을 경우 주에서 입법권을 행사할 수 있는 경쟁적 입법권이 있음
  - 독점적 입법권은 관세와 국가 전매사업이 있었으나 유럽연합 이후 실질적 역할이 없으며, 전매 역시 증류주만 있어서 큰 영향이 없음
  - 경쟁적 입법권은 연방에 조세수입의 일부나 전부 귀속 시, 전 국가의 이익이나 경제생활을 유지하기 위할 경우, 지역적 소비·지출세가 아닐 시, 교회세가 아닐 시에 행사할 수 있으며 맥주세, 커피세, 담배세 등의 개별소비세를 포함함
- 주의 경우 지역에 국한된 경우 입법권이 있으나 이중과세를 방지하기 위하여 연방정부의 세목과 달라야 함
- 대부분의 공동세, 연방세, 주세, 게마인데세가 연방법에 근거하나, 부동산취득세 율결정권이나 게마인데의 견세 등은 주법에 근거하여 집행함

## □ 스위스의 지방재정

- 스위스는 자치업무수행을 위한 일정 범위 내에서 수입, 지출, 예산 등 자치재정권을 가지며, 칸톤별로 독자적인 세법을 보유함
- 스위스의 연방세는 소득세, 부가가치세, 인지세, 이윤세, 연방카지노세, 병역대체세, 담배세, 맥주세, 주세, 유류세, 자동차세, 관세 등이 있음. 칸톤세는 소득세, 재산세, 인두세, 이윤세, 자본세, 증여세, 상속세, 오토바이세, 견세, 유흥세, 칸톤인지세, 복권세, 부동산 양도소득세, 토지세, 칸톤 카지노세, 물세 등이 있음. 게마인데세는 소득세, 재산세, 인두세, 이윤세, 부동산 양도소득세, 복권당첨세, 토지세, 영업세, 견세, 유흥세 등이 있음
- 스위스는 조세경쟁을 통한 입지 경쟁이 가능함. 스위스는 칸톤이나 게마인데간

상이한 세목과 세율을 적용함으로써 기업과 주민을 유치하기 위한 지역의 경쟁이 치열함. 조세경쟁에 대해서는 찬반논란이 있음. 조세경쟁을 통하여 기업과 주민이 공공서비스가 저렴하고 만족도가 높은 곳으로 전입·전출하여 (티부 모형, Tiebout Model, Voting by feet) 세금의 효율적 사용과 지방혁신을 가능하게 한다는 긍정적인 의견이 있음. 반면 부유한 자의 세금 회피가 가능하며 소득의 재분배가 어렵다는 부정적인 의견이 있음. 스위스의 조세경쟁에 대하여 논란은 있으나 전반적으로 국민의 조세 부담을 경감하고 입지 경쟁력을 높이는 데 기여한다는 평가가 높음. 또한 연방정부도 조세의 형식이나 절차는 표준화를 추구하면서도 세목과 세율의 실질적 내용에 대한 통제는 지양하고 있음

- 스위스는 연방과 칸톤, 칸톤과 게마인데 간의 수직적인 재정조정 뿐 아니라 칸톤과 칸톤 간, 게마인데와 게마인데 간의 수평적인 재정조정도 시행하고 있음
  - 2021년 연방정부와 7개 주가 기부를 하고 나머지 19개 주에서 균등화 자금을 지원 받음. 52억 스위스프랑(CHF)이 재정균등화 시스템으로 유입되었으며 연방정부에서 35억CHF, 주정부에서 17억CHF를 지원함
  - 코로나19팬데믹으로 스위스 연방의회와 의회는 보건, 사회, 경제적 충격을 완화하기 위하여 기업에 유동성 공급, 소득 및 고용 보호, 위기 취약 산업 지원 등 300억CHF를 추가 지출함. 이에 따라 연방 부채가 증가하고 우크라이나 전쟁, 고령화, 기후변화 등은 장기적으로 재정에 영향 미칠 것으로 예상되어 스위스 정부는 효율적인 예산 분배에 집중하고 있음
- 그 외에도 국가적으로 재정준칙과 유사한 부채브레이크준칙을 운영 중임
  - “지속가능한 금융 정책은 스위스를 비즈니스 중심지로 강화하고 국가가 위기 상황에서 효과적으로 대처할 수 있도록 보장합니다.” 카린 켈러-수터(스위스 연방 재무부(FDF)대표, 연방의회 위원)
  - 이에 따라 연방 재무부는 불확실한 경제 전망을 고려하여 예산의 균형을 재조정하고 핵심 역량에 집중하되, 재정준칙과 유사한 부채브레이크준칙(debt brake rule)을 정하여 부채 관리 및 지출 우선순위를 정하고 있음( '23년 스위스 정부 부채 규모 : GDP의 27%)

## □ 장기적으로 지방세 신설, 세원공유 등 강력한 재정자율성 보장 필요

- 재정분권은 중앙정부에 편중된 행·재정적 기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 자주적인 재원조달과 책임성 있는 재정운영을 하도록 하는 것임. 그러나 우리나라는 지방세를 포함한 조세의 과세권이 국가에 있는 조세법률주의로 인하여 지방자치단체의 과세자주권이 미흡함

- 제주는 제주특별법에 의거하여 보통교부세 3% 정률, 균형발전특별회계에 제주계정 설치, 세율 및 세액조정권 등의 재정특례를 받고 있음
- 그러나 세율조정·세액감면에 따른 지방세수 감소, 균형발전특별회계의 지속적 감소, 높은 의존 재원 비중( '23년 의존재원 비중 제주 56.3%, 전국 평균 46.3%), 국가 위임사무 수행에 따른 재정부담 가중 등은 제주특별자치도의 재정자립도와 재정의 안정적 운용에 어려움을 줌

<표 2> 제주특별법에 명시된 재정특례 주요 조항

구분	조항	주요 내용
제6장 교육자치	제83조(보통교부금 등에 관한 특례)	교육부장관이 제주자치도에 교부하는 보통교부금은 보통교부금 총액의 1만분의157로 산정
	제84조(교육비특별회계 전출비율 등에 관한 특례)	제주특별자치도세 총액에서 도조례로 정한 비율의 금액을 일반회계예산에 계상,교육비특별회계로 전출해야 함
제6절 교육재정	제85조(지방채 등의 발행에 관한 특례)	제주자치도의 교육,학예와 관련된 사업은 도의회 의결 후 지방채 발행 가능
제8장 자치재정	제120조(제주특별자치도세)	도지사는 도세와 시,군세의 세목을 제주특별자치도세(제주자치도세)의 세목으로 부과·징수
	제121조(지방세에 관한 특례)	지방세기본법, 지방세징수법,지방세법,지방세특례제한법에서 대통령령 등으로 정하도록 한 일부 사항은 도조례로 지정 가능
	제122조(세액 감면에 관한 특례)	제주자치도에 있는 부동산에 대해 도조례 의거하여 취득세, 등록면허세, 재산세 및 지역자원시설세감면액의100분의 50범위에서 가감 조정
	제123조(세율 조정에 관한 특례)	도조례에 의거 일부 세목 세율 가감 조정
	제124조(지방교부세에 관한 특례)	보통교부세 총액의 100분의 3을 보통교부세로 교부
	제125조(제주자치도에 대한 국가의 재정 지원)	국가는 제주자치도 설치 이전 수준 이상으로 제주에 재정 지원 보장
	제126조(지방채 등의 발행 특례)	도의회 동의 하에 지방채 발행 한도액 초과한 지방채 발행
	제127조(예산편성 과정의 주민참여)	예산편성 시 주민 공모방식 등 참여 가능
	제129조(지방공기업의 관리에 관한 특례)	지방공기업 설치 시 도조례 요건 충족 시 가능
제1편 총칙	제130조(공유재산 및 물품 관리에 관한 특례)	공유재산 및 물품 관리 시 일부 대통령령으로 정한 사항은 도조례 지정 가능
	제4조(국가의 책무)	“③국가는 제주자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목(稅目)을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정적, 재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다”

- 독일과 스위스의 경우 지방정부는 지방세 신설에 대한 권한 뿐 아니라 국가와 세원을 공유하고 있음. 특히 스위스는 조세경쟁을 통하여 지방정부간 기업 유치에 적극적으로 임하고 있음
- 또한, 이탈리아, 그리스, 스위스, 프랑스, 오스트리아, 독일 등 유럽의 많은 나라들이 도시세, 관광세, 여행자세, 호텔세, 환경세, 숙박세 등의 명목으로 약 1~7 유로의 세금을 부과하고 있음. 그러나 같은 독일에서도 베를린에서는 관광세를 부과하나 프랑크푸르트는 관광세를 부과하지 않는 등 지역 간 조세 징수 방법이 다름
- 국세 감소로 인한 교부세 감소에 대비하고, 실질적인 재정분권을 달성하기 위해서는 지방자치단체의 자체세입 확보를 위한 신세목 발굴이 중요함
- 장기적으로, 제주특별자치도의 안정적 세입 확보와 재정자립도 확보를 위해서는 재정특례를 적극적으로 활용하거나, 제주특별법 개정을 통하여 신세원 발굴을 가능하게 하는 등 법적·제도적 노력이 필요함
- 조세법률주의와 지역 형평성에 대한 우려로 신세원 발굴이 어렵다면, 단기적으로는 지방세 항목에 환경보전기여금 또는 도시세·관광세 등을 개설하되, 지방자치단체의 재정여건, 환경에 따라 선택적으로 채택할 수 있도록 하면 됨
- 제주의 지속가능한 관광자원과 환경자원을 유지·관리하고 제주특별자치도의 재정특례를 적극적으로 활용한다면 환경보전기여금 등의 신세원 발굴은 가능할 것임. 이에 대한 면밀한 검토와 중앙정부의 지원과 협력이 필요함

## ※ 별첨자료

- 첨부1. 독일 연방의회 관련 자료
- 첨부2. 독일 연방과 EU관련 자료
- 첨부3. 스위스 연방정부 관련 자료