

I. 들어가며

II. 브라질의 정치행정조직 개관

III. 브라질의 연방구역

1. 연방의 자산과 영향력
2. 연방의 법률제정 독점권
3. 연방, 주, 연방지구, 지방자치단체의 공통 사항

IV. 브라질의 주 연방과 지역자치단체

1. 주 연방의 통치와 자산
2. 지역자치단체의 구성과 운영 등

V. 브라질 행정의 일반사항과 공무원

1. 일반적으로 준수해야 할 원칙
2. 공화국의 대통령과 부통령
3. 공무원

VI. 나오며

브라질의 행정체계

한 지 영

(이화여자대학교 젠더법학연구소 연구원)

[특집 VIII]

G20 정상회의의 개최를 통하여 한국에 대한 선진국과 신흥국 간의 가교역할이 기대되고 있습니다. 이에 세계의 글로벌화로 인하여 중요성이 부각되고 있는 국가들에 대한 기초법적 정보를 제공하고자 본 특집을 편성하였습니다.

I. 들어가며

브라질은 중남미 국가 중에서 가장 영향력이 있는 국가라고 할 수 있으며, 중남미의 다른 국가들이 히스패닉 아메리카(Hispanic America) 계통에 속하는 것과 달리, 이베로 아메리카(Ibero America)에 속한다. 또한 브라질은 중남미 국가 중에서 법치 민주주의의 국가의 모범 사례로 변화되고 있어 세계적 주목을 받고 있으며, 성문법전 중심의 대륙법 체계를 유지하고 있다. 250여 개의 헌법조문을 가지고 있고, 브라질은 다른 국가와 달리 포르투갈의 식민지였으며, 19세기에 오랫동안 왕정이 유지되어 국가적 규모에 걸맞는 연방제의 전통을 오래 지속해왔기 때문에 중남미 법체계에서 특이한 지위를 차지하고 있다. 미국의 영향으로 사법심사를 받아들인 이후에 브라질은 점차 개인의 권리를 보장하는 절차를 수용하게 되었다. 1832년 인신보호영장 절차가 형사소송법에 도입된 이래, 1891년 이를 헌법에 수용하기에 이르렀다. 오랜 독재정치가 끝나고 민주체제로 복귀하면서 새로이 제정된 현행 1988년 헌법은 몇 차례의 개정을 거치면서 헌법의 우위를 보장하는 다양한 장치와 절차를 마련하였다. 이하에서는 브라질의 헌법의 내용을 바탕으로 브라질의 행정체계를 보도록 한다.

II. 브라질의 정치행정조직 개관

브라질 연방 공화국의 정치행정조직은 자치 하의 모든 연방, 주, 연방구, 지방자치구를 포함하며, 브라질리아는 연방국의 수도이다(헌법 제18조 1항). 또한 연방구는 연방의 일부로서 연방구의 수립, 주 형태로의 변화 및 모주(母州)로의 재통합은 보조 법에 의해 규제되고 있다(헌법 제18조 2항). 또한 각 주(州) 간 합병·분할·통합과 새로운 주·연방구의 생성은 투표를 통한 직할주민의 승인과 국민의 회의 보조 법령을 요건으로 하고 있다(헌법 제18조 3항). 그리고 지방자치구의 수립, 합병, 연립내각, 분할은 주의 법에 의해 연방보조법이 정한 기간 내, 법적 타당성 조사와 그 결과 공개 발표를 거쳐 투표를 통한 국민 사전협의 아래 시행한다(헌법 제18조 4항).

브라질은 크게 연방과 각 주로 나뉘는데, 종파나 교단을 설립하거나, 지원금을 대거나 종교활동을 방해하는 행위, 법률과 공익에 해를 끼치지 않는 방식이라도 교단 및 그 대표와 동맹 관계를 맺거나 의존하는 행위(헌법 제19조의 1), 그리고 공적 서류 준수를 거부하는 행위(헌법 제19조의 2), 브라질 국민 간의 차별화 대

우 또는 특정 국민에 대해서 우호적인 경우(헌법 제19조의 3) 등은 연방구 및 지방자치구에 금지되는 내용이다.

Ⅲ. 브라질의 연방구역

1. 연방의 자산과 영향력

브라질은 연방의 자산을 헌법상에 일일이 열거하고 있는데(헌법 제20조), 1) 현재 연방 소유물로 되어 있는 것뿐만 아니라 그에 의한 산출물까지 포함하며(헌법 제20조의 1), 2) 법에 의거한 영토 수호에 필수적인 비점령지, 군사 건물과 방어 시설, 연방제 의사 경로, 환경 보전(헌법 제20조의 2), 3) 호수, 강, 국가 경계를 형성하거나 경계선으로부터 외국 방향으로 흐르며 브라질 내 하나 이상의 주를 지나 는 국토 내 모든 하천, 독과 지류(헌법 제20조의 3), 4) 타국과 경계를 이루는 강과 호수섬, 해변, 대양과 연안 섬, 공공 사업 및 연방 환경 일체에 관련된 지역 그리고 26조 2항¹⁾에 언급된 대상들 아닌, 자치구 소재 섬들은 제외(헌법 제20조의 4), 5) 대륙붕과 배타적 경제 수역의 천연 자원(헌법 제20조의 5), 6) 영해(헌법 제20조의 6), 7) 간석지와 간석지에 연결된 땅(헌법 제20조의 7), 8) 수압식 에너지 잠재지(헌법 제20조의 8), 9) 무기물 자원, 하층토의 광물 자원까지 포함하고(헌법 제20조의 9), 10) 자연 조성된 지하공동과 유적지(헌법 제20조의 10), 11) 본디 인디언이 점유해온 토지(헌법 제20조의 11)²⁾ 등을 연방의 자산으로 헌법에 명문화하고 있다.

또한, 브라질은 연방의 영향력에 대해서도 다음과 같이 제시하고 있다(헌법 제21조). 1) 외국과의 관계 및 국제기구 참여(헌법 제21조의 1), 2) 전쟁 포고 및 평화 유지(헌법 제21조의 2), 3) 국가 방위 보장(헌법 제21조의 3), 4) 보조의 법령이 제시하는 경우에 한해, 외국군은 국영토를 경유하거나 일시적으로 주재함(헌법 제21조의 4), 5) 포위·방위 및 연방 개입 선언(헌법 제21조의 5), 6) 군사재 생산 및 유통의 승인과 통제(헌법 제21조의 6), 7) 통화 발행(헌법 제21조의 7), 8) 국가 의

1) 영토 내 해상 지역 및 연안의 섬. 단 연방과 지역자치구 및 제3자의 소유지 제외.

2) 페트롤륨 및 천연 가스 개발 참여와 전력발생용 수소 자원, 개별 지역·대륙붕·영해·배타적 경제 수역 내 무기물 자원, 위 자원 개발 참여에 따른 경제적 보상은 주·연방구 및 지방자치구·연방행정대리국이 법으로 보장하고(1절), 국토 수호에 불가결하다고 간주되는, 분계구역으로 지정된, 영토 경계의 너비 150 킬로미터에 이르는 대지의 점유와 활용은 법으로 규제(2절)하도록 되어 있다.

환 보유고 관리 및 금융 운영, 특별히 신용·교환과 투자자본·보험·개인자산 보호를 제어(헌법 제21조의 8), 9) 국가 및 지역 단위로 구역을 선정하여 경제 사회 개발을 위한 계획 준비, 착수(헌법 제21조의 9), 10) 우편, 국내 항공 우편 시스템의 유지(헌법 제21조의 10), 11) 직접 또는 법정 기관·법적 영업권자 또는 법적 인가를 받은 자·전자통신망 서비스를 통해서 감리국을 운영하거나 기타 사안의 제도화(헌법 제21조의 11),³⁾ 12) 직접 또는 기관, 영업권자, 인가하에 아래 해당 내용을 운영(헌법 제21조의 12),⁴⁾ 13) 사법권 유지와 공소 및 연방지구의 공적 정당방위 담당국 조직(헌법 제21조의 13), 14) 민간 경찰, 헌병대, 연방구 소방대를 조직, 유지, 경제적 원조, 공공 서비스 수행을 목적으로 기금을 조성할 수 있음(헌법 제21조의 14),⁵⁾ 15) 전국구 통계·지리·지질·지도 관련 공적 서비스를 조직, 유지(헌법 제21조의 15), 16) 지표 목적으로서, 공공 오락과 텔레비전 프로그램의 분류(헌법 제21조의 16), 17) 사면권(헌법 제21조의 17), 18) 가뭄과 홍수 같은 공공 차원의 재앙을 막기 위한 영속적 계획을 수립·고취(헌법 제21조의 18), 19) 수소 자원 관리용 국가적 시스템 수립과 자원 활용권 기준 확립(헌법 제21조의 19), 20) 주거·기본 위생·도심 교통 등 도시개발 정책 지시(헌법 제21조의 20), 21) 국가 운송·교통 시스템에 대한 원칙과 지침 수립(헌법 제21조의 21), 22) 해상·항공·국경 경찰 체제화(헌법 제21조의 22), 23) 핵에너지 사업 및 설비 운영, 핵에너지 광물과 부속물의 연구, 채굴, 강화, 재가공, 공업화, 무역에 있어서 국가 영토 내 핵관련 활동 일체는 평화를 위한 목적에 한하여 국민 의회의 승인을 받아야 하고, 의학·농경·산업용 연구에 한해 방사성 동위원소의 활용을 인가⁶⁾하여야 하며, 인가에 따른 반감기(혹은 두 시간 이내에 준해야 함) 방사선 동위원소의 생산, 상업화, 활용, 핵 피해에 대한 민사책임은 실책의 유무에 따라 결정되는 것이 아님⁷⁾ 등의 원칙 및 조건을 참작하여 독점권을 행사할 수 있음(헌법 제21조의 23), 24) 근로 조건 감찰을 위해 감찰단을 조직·유지·감찰 수행(헌법 제21조의 24), 25) 위 조항들과 연계한 방식으로 사금채취 지역 및 조건 설정(헌법 제21조의 25) 등에 대해서 헌법의 영향력을 헌법에 명시하고 있다.

3) 1995년 8월 15일 15항에 추가됨. 개정 전 항은 훨씬 구체적이었으나 몇 가지 사항이 면제됨.

4) 음향 및 영상 방송 서비스(1995년 8월 15일 15항에 추가됨. 개정 전 항은 “기타 방송 수단”으로 명시), 전력 서비스 및 시설, 수압에너지 잠재된 주와 공동으로 수력 발전, 항공운항, 공항 인프라, 주·국지 범위의 철도 서비스 및 항공·국토경계 간 수로 서비스, 국내·국제 고속 여객 운송 서비스, 바다, 강, 호수 항만.

5) 98년 6월 4일 19항에 의해 개정됨.

6) 49항에 의해 2006년 2월 8일 개정됨.

7) 49항에 의해 2006년 2월 8일 개정됨.

2. 연방의 법률제정 독점권

브라질의 연방은 다음과 같은 사안에 대해 법률을 제정할 독점권을 갖는다(헌법 제22조). 민법, 상법, 형법, 절차법, 선거법, 농법, 해상법, 항공우주법, 근로법(헌법 제22조의 1), 토지 몰수(헌법 제22조의 2), 급박한 위험 및 전시시 징발, 징병(헌법 제22조의 3), 물, 에너지, 정보과학, 전자통신, 라디오 방송(헌법 제22조의 4), 우편 체제(헌법 제22조의 5), 통화 및 측정 시스템. 금속의 증명 및 보증(헌법 제22조의 6), 신용, 외환, 보험, 가치 양도에 대한 정책(헌법 제22조의 7), 외국 및 주(州) 간 무역(헌법 제22조의 8), 국가 교통 정책 지침(헌법 제22조의 9), 항만, 호수, 강, 바다, 항공, 우주 탐사의 제도화(헌법 제22조의 10), 교통 및 운송(헌법 제22조의 11), 광석, 광산, 기타 광물 자원과 금속 공학(헌법 제22조의 12), 국적, 시민권 및 귀화(헌법 제22조의 13), 인디언 인구(헌법 제22조의 14), 외국인의 이주, 이민, 입국, 방출 및 국외 추방(헌법 제22조의 15), 국가 고용 시스템 및 직업 훈련 요건 조직화(헌법 제22조의 16), 연방 지구의 행정 기관, 연방 지역구 공소 및 공적 정당방위를 처리하는 사법 기관(헌법 제22조의 17), 국가 통계, 지도 제작 및 지질 시스템(헌법 제22조의 18), 예금 시스템. 서민 계좌를 취하고 예금을 보장하는 시스템(헌법 제22조의 19), 재단과 복권 시스템(헌법 제22조의 20), 일반 조직의 규칙, 부대, 자료, 보증, 헌병과 소방대원 징발과 이동(헌법 제22조의 21), 연방 경찰, 고속도로, 철도 정책 관할권(헌법 제22조의 22), 복지(헌법 제22조의 23), 국민 교육의 기초와 지휘(헌법 제22조의 24), 공공 등록 등기 사항(헌법 제22조의 25), 원자력 활동(헌법 제22조의 26), 예술의 준수와 아울러 모든 유형의 입찰과 계약⁸⁾에 대한 일반 규정(헌법 제22조의 27), 영토 방위, 항공 우주 방위, 해양 방위, 민방위 그리고 국가 동원(헌법 제22조의 28), 상업 광고(헌법 제22조의 29) 등에 대하여 연방은 법률을 제정할 독점권을 갖는데, 또한 보조 법령(부칙)을 통해 헌법 제22조에 열거된 항목과 관련하여 구체적인 사안들에 대해 규정할 수 있는 주의 권한을 승인하고 있다.

8) 직할행정부, 경제자립단체, 연맹, 주, 연방 지역구, 지방자치단체, 예술단 창립(헌법 제37조 21항), 공기업과 공단(헌법 제173조 1절 3항).

3. 연방, 주, 연방지구, 지방자치단체의 공통 사항

1) 공통된 권리와 권력

연방, 주, 연방 지구, 지방자치단체는 다음과 같이 공통으로 해당하는 권리·권력을 갖는다(헌법 제23조). 이는 헌법 및 법률의 보장·민주적 제도의 존중과 공적 자산 보호(헌법 제23조의 1), 공적 보조 제공·의료 및 장애인 보호·보안을 위한 조력 제공(헌법 제23조의 2), 역사적·예술적·문화적 가치가 높은 문서, 작품, 유산, 기념물, 탁월한 경관과 유적지 보호(헌법 제23조의 3), 23조의 3에 해당하는 대상들의 해외 유출 및 본성 훼손 방지(헌법 제23조의 4), 문화, 교육, 과학 접근 수단 제공(헌법 제23조의 5), 환경 보호와 모든 종류의 오염에 대항(헌법 제23조의 6), 삼림과 동식물 보존(헌법 제23조의 7), 농업과 가축 사육을 촉진하고 사료 공급을 조직화(헌법 제23조의 8), 주택 시공 프로그램과 기본 주거 위생 조건의 개선을 촉진(헌법 제23조의 9), 표준 이하의 생활 여건을 낳는 요인에 맞서 빈곤층의 사회적 통합 촉진(헌법 제23조의 10), 영내 수소 및 광물 자원을 조사하고 개발할 권리의 신청, 추적 감시, 통제(헌법 제23조의 11), 교통 안전 교육 정책 수립과 시행(헌법 제23조의 12) 등이다. 또한 보조 법령(부칙)으로써 국가 전체를 아우르는 균형 발전과 복지 달성을 목적으로 하는 연방, 주, 연방 지구, 자치단체 간 협력 규칙들을 정한다.

2) 공통된 제정권

연방, 주, 연방 지구는 동시에 대상에 대한 제정권을 갖는데(제24조), 이는 세금, 금융, 교도소, 경제 및 도시생활법(헌법 제24조의 1), 예산(헌법 제24조의 2), 무역 위원회(헌법 제24조의 3), 법의학 수사 비용(헌법 제24조의 4), 생산과 소비(헌법 제24조의 5), 숲, 사냥, 낚시, 동물, 자연 보존, 토양과 천연자원 보호, 환경 보호, 오염물 억제(헌법 제24조의 6), 역사적·문화적·예술적 유산, 관광 자원, 뛰어난 아름다움 경관의 보호(헌법 제24조의 7), 환경 파괴, 소비자 피해, 예술적·미학적·역사적 관광 가치, 독보적 경관이 입은 손해에 대한 법적 책임(헌법 제24조의 8), 교육, 문화, 교리, 스포츠(헌법 제24조의 9), 소액재판소의 설립, 운영 절차(헌법 제24조의 10), 사법 절차(헌법 제24조의 11), 사회 보장, 보호 및 보건 수호(헌법 제24조의 12), 법률적 지원 및 국선 변호(헌법 제24조의 13), 장애인 보호와 사회 통합(헌법 제24조의 14), 아동과 청소년 보호(헌법 제24조의 15), 시민 정책 기관, 보장, 권리와 의무들(헌법 제24조의 16)에 대한 내용들이고, 동시 적용 법령의 범위 안에서 연방의 권한은 총칙 정립에 대해 제한을 받고, 총칙에 대한 연방의

제정권은 주의 보조적 권한을 배제하지 않는다. 또한 연방법 또는 총칙이 존재하지 않을 경우, 주 정부는 지역 특성을 규정하기 위해 제정권을 온전히 행사(발휘)하며, 연방법이 총칙에 영향을 끼칠 경우 주(州)법의 효력 발생은 연방법과 총칙이 서로 상치될 때까지 유보한다.

3) 개입

① 국가의 통합성을 유지하기 위해서, ② 외국의 침략을 격퇴하거나 한 주가 다른 주를 침략하는 것을 격퇴하기 위해서, ③ 공공질서에 심각한 위협을 끝내려고, ④ 연방기구의 자유로운 권력행사를 보장하기 위하여, ⑤ 그 연방기구의 재정을 재구성하기 위해서, 불가항력의 이유로 제외하고, 2년간 이상 연속한 기금의 채무지불을 중지하거나 지방자치단체에 법에 의해 규정된 시간의 기간 이내에 이 헌법에 의해 규정된 세금 수익을 제공하는 데 실패한 경우, ⑥ 연방법의 집행, 사법 명령 또는 결정을 제공하기 위해서, ⑦ 공화주의 양식의 대표 체제와 민주 체제, 인간의 권리, 지방자치단체의 자치, 직접적이거나 비직접적인 공공행정의 해석, 주 세금에서 오는 교육의 유지와 발전 공공의 의료 서비스를 포함한 최소한의 강제적인 수입의 적용 등의 헌법 원칙을 준수하기 위해서 등을 제외하고서는 국가는 주나 연방지구에 개입하지 않는다(헌법 제34조).

또한, 기금부채가 불가항력의 사유 없이, 연속 2년 동안 지급되지 아니한 때, 지방자치단체의 회계가 법에 의해 정해진 방식대로 행해지지 아니한 때, 시 수익의 최소 요구 금액이 교육의 유지 및 개발과 공공 의료 서비스에 적용되지 않은 때, 법원은 주 헌법에 명시된 원칙의 준수를 보장하거나 법의 집행, 사법 명령 또는 결정 제공하는 청원을 부여하는 경우를 제외하고는 주와 국가는 지방자치단체에 개입하지 아니한다(헌법 제35조).

IV. 브라질의 주 연방과 지역자치단체

1. 주 연방의 통치와 자산

1) 헌법에 의해 통치되는 주 연방

주 연방은 그들이 채택할 수 있는 헌법과 법률에 의해 조직되고 통치된다(헌법 제25조). 헌법은 주 연방으로 하여금 발휘할 수 있는 모든 힘을 부여하며, 주 연방이 배관 가스 지역공급을 직접 또는 권리를 인정받아 배관 가스를 지역에 공급할

권리를 소유하며, 잠정적으로도 공급을 규제하는 것을 금지⁹⁾하고 있다. 또한, 주 연방은 사회 통합과 공공의 이익을 위해 광역대도시 건설, 집적 또는 인접 자치구역들을 세분화하여 마이크로 지역을 설정, 계획, 운영할 수 있도록 하고 있다.

2) 주 연방의 자산

주 연방은 지표면을 흐르는 물, 지하수, 광물 매장층에서 또는 매장층으로부터 흐르는 물,¹⁰⁾ 영토 내 해상 지역 및 연안의 섬¹¹⁾ 그리고 연방에 속하지 않는 강 및 호수 섬, 연방 영토 내 무점거 지역 등을 자산으로 헌법에 명시하고 있다(헌법 제 26조).

3) 주 연방의 주지사와 부 주지사

4년을 임기로 하는 주 연방의 주지사 및 부 주지사 선거는 전임의 임기 말년 10월 첫째 주 일요일에 1회차, 10월 마지막 주 일요일에 2회차를 치른다. 신임의 업무 수행은 이듬해 1월부터, 그렇지 않으면 77조항에 따른다(헌법 제28조). 또한 주지사가 직·간접적으로 행정기관의 직위에서 특정 역할을 할 때 주지사 자격을 잃는다. 단, 공개 채용 시험을 통해 진입한 경우는 제외된다.¹²⁾

2. 지역자치단체의 구성과 운영 등

1) 지역자치단체의 권한

지자체의 권한(헌법 제30조)은 지자체 이익 관련사안 입법(헌법 제30조의 1), 연방법과 주(州)법 관계 항목 보완(헌법 제30조의 2), 사법 관할 구역에서 법정 기간 내 계좌 관리 및 대차대조표 간행 의무에 위배되는 사항 없이 세금을 징수하고 세입을 지출할 권리(헌법 제30조의 3), 주 연방법을 참작하여 지구대 창출, 조직, 진압(헌법 제30조의 4), 대중교통 같이 필수적으로 지역 이익에 도움되는 공공 사업을 직접 혹은 승인을 얻어 수행할 권한(헌법 제30조의 5), 연방과 주 연합과 기술적 경제적 연대, 협력하여 예비학교 및 초등교육 프로그램 유지(헌법 제30조의

9) 5조에 의해 1998년 8월 15일 개정되었음. 주에서 경영하는 기업만을 승인하였으나, 개정을 통해 가스의 민영화 허가됨.

10) 사람의 노동 작업으로 인해 물길이 터진 경우 예외로 한다.

11) 단 연방과 지역자치구 및 제3자의 소유지 제외.

12) 이 경우 38조 1, 4, 5항 참조 / 주지사, 부 주지사와 주 연방국 비서의 보수는 입법부 법안 37조 9, 39조 4 절, 150조 2, 153조 3, 153조 2절 1항이 규정하는 바에 따른다.

6), 연방과 주 연합과 기술적 경제적 연대, 협력하여 보건 서비스 제공(헌법 제30조의 7), 계획성 있는 제한 방식으로 도시 토지 점유와 배분, 적절한 지역구획 선정과 관련된 사항이라면 무엇이든 촉진(헌법 제30조의 8), 연방과 주 입법 및 감독 아래 지역 문화유적지 보호 추진(헌법 제30조의 9) 등을 헌법에 나열하고 있다.

2) 지자체의 관리감독

지자체 관리감독은 법이 요구하는 방식으로 외부 통제와 더불어 지자체 실무진의 내부제어시스템에 의해 행한다. 지자체 의회의 외부 제어는 의회 소재 주 또는 지자체별 법원, 지자체 회의, 조력을 받아 이루어지고, 법이 정한 대로 어느 세입자든 지자체 계정의 적법성에 의문을 제기할 수 있으므로, 지자체 계정은 매년 연간 60일 조사와 심사를 위해 계정 유지하며, 지자체 법정, 시의회, 법원당국의 창립은 금지하고 있다(헌법 제31조 1~4절).

3) 지자체의 구성과 운영

지자체는 지자체 기본법¹³⁾에 의거(헌법 제29조)하는데, 임기 4년의 시장, 부시장, 시의원은 나라 전체 동시 직접 선거로 뽑으며, 시장, 부시장 선거에 대해 77조 조항은 투표인이 200,000명을 초과하는 지자체의 경우 전임 임기 말년 10월 첫째 주 치르고 인수인계한다고 정하고 있다. 시장과 부시장의 취임식은 선거 연도 바로 다음 해의 1월 1일로 하고, 시의원 정원의 비례는 백만 인구당 최소 9명, 최대 21명, 인구가 백만에서 오백만에 해당할 경우 33 ~ 41명, 500만 이상의 시민일 경우 42 ~ 55명 등의 규정에 의해 제한한다. 시장, 부시장, 시의원의 보수는 각 입법부 지자체 회의에서 명시한 대로, 시의원의 보수는 개별 시의회가 확정하는 대로, 헌법을 고려하여 기본법에서 설정한 ① 1만 명 시민의 지자체 시의원은 주 연방 의원 급여의 20%에 달하는 액수를 지급받는다. ② 1만 명 초과 5만 명 이하 시민이 사는 지자체 시의원은 주 연방 의원이 받는 급여의 30%에 달하는 액수를 지급받는다. ③ 5만 명 초과 10만명 이하 시민이 사는 지자체 시의원은 주 연방 의원이 받는 급여의 40%에 달하는 액수를 지급받는다. ④ 10만 명 초과 30만 명 이하 시민이 사는 지자체 시의원은 주 연방 의원이 받는 급여의 50%에 달하는 액수를 지급받는다. ⑤ 30만 명 초과 50만 명 이하 시민이 사는 지자체 시의원은 주 연방 의

13) 기본법이란 최소 열흘을 간격으로 법안심의 두 번에 걸쳐 선정하며, 지자체단 정원의 2/3 에 의해 승인이 나와 한다. 이 헌법과 개별 주의 법 및 아래 수칙에 종속된다.

원이 받는 급여의 60%에 달하는 액수를 지급받는다. ⑥ 50만 명 초과 시민이 사는 지자체 시의원은 주 연방 의원이 받는 급여의 75%에 달하는 액수를 지급받는다는 조항들의 금액 제한을 따른다. 또한 시의원 급여로 지출되는 총액은 지자체 세입의 5%를 초과해선 안되고, 시의원 활동 중의 의견, 언급, 투표 행사는 지자체 사법권 내에서 불가침이며, 시의원 활동 중의 제재 및 비합치성 관련하여, 헌법의 국민 의회에 대한 조항과 각 주(州) 법과 유사하게 적용되어야 한다. 그리고 사법 재판 이전의 시장 심리, 지자체 법칙 제정과 감시감독 역할 조직화, 지자체 계획에 있어서 협회 대표들 간의 협력, 법 상정에 있어서 지자체, 도시, 시민의 명확한 이익을 추구하는 시민 발안은 전체 유권자의 적어도 5%에 해당하는 시민 동의가 확인되어야 한다.

지자체 입법부의 지출총액이 총 세입과 거래액의 10만에 달하는 시민이 사는 지자체의 경우 8%, 10만 초과 30만 이하 시민의 지자체는 7%, 30만 초과 50만 이하 시민의 지자체는 6%, 50만 초과 시민이 사는 지자체는 5%, 그리고 시의회는 의원에게 지불되는 보수를 포함하여 수익의 70% 이상을 지출해서는 안 된다. 여기서 지출액이라 함은 시의원 보수를 포함하며 퇴직 시의원과는 무관하다.

또한, 법에서 명시한 한도를 초과하는 입법 권력에 자금을 대는 것과 매월 20일까지 입법부에 기금을 보내지 않는 경우 또는 예산법에 나타난 액수보다 적은 기금을 입법부에 송금하는 것 등은 시의회장 책임하에 범죄로 간주된다.

V. 브라질 행정의 일반사항과 공무원

1. 일반적으로 준수해야 할 원칙

국가나 주, 연방구역이나 지방자치단체의 직접적이거나 간접적 형태의 모든 권력은 합법성, 공평성, 도덕성, 공공성, 효율성 등과 같이 준수해야 할 원칙(헌법 제 37조)이 있다. 준수해야 할 원칙에 대하여 서술하자면, ① 공공기관의 위치 및 기능은 브라질 국민과 마찬가지로 법의 조건에 부합된 외국인은 액세스권을 가진다. ② 공공기관의 투자나 지위는 법에 의한 자연적이고 복합적 성질에 따라 입학 시험이나 시험과 학술 프리젠테이션 또는 업적에 따른 과정을 거쳐 정한다. 공공 입학 시험의 유효 기간은 2년까지로 하며, 같은 기간 동안 한번 연장이 가능하며, 공지에 정한 연장되지 않는 기간 동안, 공공 입학시험을 통과했거나 학술적이거나 전문적인 프리젠테이션을 통과한 사람은 다른 새로운 지원자에 우선하여 지

위나 기관에 임명된다. ③ 효율부서의 민사 공무원에 의해 검사된 신뢰기능은 최소한 법에 정한 조건으로 인사공무원에 의해 열릴 수 있고 직접적인 공헌과 관리 보조에 한정하여 결정된다. 자유로운 노조의 설립은 공무원에게 보장되며, 파업에 대한 권리는 방식과 구체적인 법률에 의해 정의된 한계 내에서 행사되어야 한다. ④ 법에는 장애인을 위한 공공 사무실과 지위의 비율을 보존하며 그들의 입사에 대한 기준을 제정하고, 법은 제한된 기간 동안 예외적인 공공의 필요에 의한 고용의 경우를 수립한다. ⑤ 공무원의 보수와 보조금은 개인적인 각 사항의 업적에 따라 특정한 법에 의하여 결정되거나 변경되어질 수 있으나, 인덱스의 구분 없이 매년 같은 날짜에 매년 개정된다. ⑥ 공공기관 소유주의 보수와 보조금, 모든 국가 권력이나 주, 연방구역이나 지방자치단체의 구성원의 선출직 기관의 장이나 다른 정치기관의 봉급, 연금 그리고 다른 어떤 종류의 보상은 모아서 받던지 아니던지 연방최고법원이 정한 법적인 범위 내에서 한 달의 보수를 초과할 수 없다. ⑦ 시장의 보조금 그리고 주의 경우, 주지사의 권한의 범위 내에서의 보조금, 입법부의 권한 범위 내의 보조금은 제한된다. 최고 연방 법원에서 정한 법적 권한에서 90퍼센트에 더하여 월 보조금의 100분의 25에 한하여 이러한 제한은 검찰구성원과 주 검사와 주 변호사 구성원에게도 적용 가능하다. ⑧ 입법 및 사법 권력 기관에 대한 급여는 집행권에 의한 급여보다 높을 수 없다. 공공 서비스 직원의 보수의 목적을 위해 급여의 결합 또는 균등화는 금지되며, 공무원이 받은 금전적 인상이 후속 인상을 부여하는 목적으로 계산되거나 축적되지 않는다. 공공 기관의 보수 축적은 몇 개의 경우¹⁴⁾를 제외하고 금지되어 있다. 축적에 대한 금지는 경제자립정책, 재단, 공공 회사 혼합 자본 회사, 그들의 연맹과 사회적 조종 정부에 의한 직접적이거나 간접적인 영향의 지위와 기능까지 확장되어 적용된다. ⑨ 재정부와 그 수입 기관은 그들의 영역범위 내에서 법이 정한대로 다른 행정 영역보다 우선적인 권리를 갖는다. 또한 오직 특정한 법의 수단으로 자율정책이 만들어지고 필요한 경우에 공공회사, 혼합자본회사 그리고 재단은 그들의 창작물을 허가하며, 그 이후에 보완법률이 그 행동의 범위를 규정하다. ⑩ 앞의 조항에서 언급된 기관의 자회사의 창조는 각각의 경우에, 입법과 승인 뿐만 아니라 민간 기업의 참여에 의하여 승인된다. 법률에서 지정한 케이스, 공공, 서비스, 구매 및 폐기를 제외하고는 입찰의 효과적인 조건을 유지, 지불 의무를 확립 조항과 함께, 모든 입찰자에게 동등한 조건을 보장되는 공공 입찰 절차에 의해 계약을 체결하여야 한다. 법이 제공하

14) 두 개의 교육기관, 하나의 교육기관과 다른 기술적이거나 과학적인 기관, 두 개 기관 또는 전문적으로 규제되는 의료계의 독점적인 지위.

는 등 어떤 의무의 이행을 보장하기 위해 필수적인 기술과 경제 자격의 요구 사항을 허용한다. ⑩ 국가나 주, 연방구역, 지방자치단체의 세무행정부는 주의 기능에 필수적으로 활동하고, 그들 활동의 실행에 우선적 자원을 가지며 정직하게 수행하고 데이터베이스와 세금 정보를 부여된 법이나 소집에 의해 공유한다.

2. 공화국의 대통령과 부통령

행정권한은 공화국의 대통령에 의해 행사되고 국가의 장관이 보조한다(헌법 제 76조). 대통령과 부통령 선거는 동시에 하는 것이 원칙이며, 현 대통령 임기 종료 직전 해의 10월의 첫 일요일에 첫 회, 10월의 마지막 일요일에 두 번째 투표를 한다(헌법 제77조). ① 공화국의 대통령 선거는 그와 함께 등록된 부통령의 선거임을 의미하고, ② 정당에 의해 등록되고, 백지나 무효표를 포함하지 아니한 투표의 절대 다수를 획득한 후보가 대통령에 당선된 것으로 본다. 또한 ③ 어떠한 후보도 첫 투표에서 절대 다수표를 얻지 못했다면, 선거 결과의 발표 20일 이내에 최고득표자 두 후보를 대상으로 유효득표의 과반수를 얻는 차기 선거를 개최하여야 한다. 또한, ④ 차기투표가 개최되기 전 후보자 중 한 명이 사망하거나 후보등록을 철회하거나 불법적 행동으로 인한 자격박탈의 경우, 남은 후보자 중 최고 득표자가 대통령이 된다. ⑤ ④의 경우 1인 이상의 후보자가 차기 투표에서 동수 득표를 한 경우, 연장자가 그 권한을 가진다.

공화국의 대통령과 부통령은 국회 회기 중에 취임한다. 대통령과 부통령은 헌법을 유지, 수행하고 법률을 준수, 브라질 시민들의 전반적인 복지를 촉진시키며, 연방, 브라질의 안녕과 독립을 유지함을 맹세한다. 단, 취임식 10일 이후 불가항력의 경우를 제외하고 취임하지 않은 경우, 공석임을 선언하여야 한다(헌법 제78조). 부통령은 대통령 직책의 결함을 대체하며 공석일 경우 그 자리를 승계한다. 보충법에 의해 대통령에 귀속된 의무뿐 아니라, 특수 임무를 위해 대통령에게 배정된 일에 대해서도 보조하여야 한다(헌법 제79조). 대통령과 부통령 혹은 각각의 직책에 결함이 있거나 공석인 경우, 국회의 회장, 상원 의원장, 최고 연방 법원의 대법원장이 대통령직을 잇는다(헌법 제80조). 공화국의 대통령과 부통령직이 공석인 경우, 선거는 마지막 결원발생일 90일 이후에 개최한다(헌법 제81조). 결원이 대통령의 임기 마지막 2년 동안 발생하는 경우, 국회는 마지막 공석일 30일 이후에 두 직책을 위한 선거를 개최하고, 어떠한 경우에도, 선출된 사람은 전임자의 임기를 완료한다. 공화국의 대통령의 임기는 4년이며, 선거 연도의 다음해 1월 1

일부터 시작한다(헌법 제82조). 대통령과 부통령은 직책을 잃지 않는 한, 국회의 승인 없이 15일 이상 나라를 떠날 수 없다(헌법 제83조).

공화국의 대통령은 장관의 임명과 해임, 장관의 보조를 받은 연방 정부의 고차원적 관리 활동, 헌법상 명시된 방식으로 입법 절차를 수행, 법령 발표와 그것의 진정한 집행을 위한 규제뿐만 아니라 승인, 공포 및 법률의 공시를 포함, 완전·부분적 법률안 거부권, 법령으로 제공¹⁵⁾한다. 대통령은 외교 대표와의 신뢰관계를 형성하고 외국 정부와의 관계를 유지하여야 하고, 국제 조약, 규칙 및 법, 국회의 잠정적 정책안에 대한 결정을 하고, 방어와 공격 상황에 관한 명령을 내리며, 연방 개입을 명령하고 집행한다. 입법 회기 개회 직전, 국가의 상태를 설명하고 그가 필요하다 사료되는 조치를 요청하는 정부의 메시지와 계획안을 국회에 전달할 의무가 있으며, 필요한 경우 법률에 의해 제정 기관의 의견을 들은 후 특수 사면을 하거나 형을 감량할 수 있다. 또한, 군대의 최고 명령을 실행하고, 사무의 독점적 수행을 위한 해군, 육군과 공군의 지휘관을 임명한다. 그리고 헌법, 상원의 승인 후 최고 연방 법원의 판사 및 대법원 판사, 주지사, 공화국의 법무 총장, 중앙은행의 회장과 이사 및 공무원을 임명할 권한이 있다. 헌법에 의해 규정된 판사와 법무감단(J.A.G union)을 임명하고, 헌법¹⁶⁾에 따라 공화국 위원회의 구성원을 임명하고, 국방위원회의 회의를 소집하고 관장하며, 외국 침략의 경우 국회의 승인 또는 확정하에 전쟁을 선언, 입법 회기나 그 동일한 조건에서 발생한 경우 전적인 또는 부분적인 국가 동원령을 명할 수 있으며, 국회에서 승인 또는 확정된 평화적 사항을 준수하고 훈장과 명예를 수여하고, 보조법에 의해 규정된 경우, 외국 군대가 국가의 영역을 통과하거나, 일시적으로 그 안에 머무는 것을 허가할 수 있으며, 국회에 다년간 계획과 헌법상 지침에 따른 예산 계획 법안을 제출한다. 매년 이전 회계 연도에 관한 회계 장부를 입법 회기 개회 50일 이내에 국회에 제출하고, 법규정에 따라 정부 직책을 채우고 폐기하며, 헌법¹⁷⁾에 따라 법률의 힘으로 잠정적 조치를 발표할 수 있는 독점적 권력을 가진다(헌법 제84조).

15) a) 비용손해가 없고 공공단체의 창출·소멸이 없는 연방행정기구, b) 근무처와 직책의 소멸.

16) 헌법 제89조.

17) 헌법 제62조.

3. 공무원

국가, 주, 연방구역과 지방자치단체는 행정정책과 직원의 보상을 위하여 개별 권력에 의해 지명된 민사 공무원으로 구성된 위원회를 연다(헌법 제39조). 공무원의 급여 및 보상시스템은 자연성, 각각의 업무에 부과된 책임과 난이도의 정도, 임관의 필수성, 사무실의 특성 등의 정의를 준수한다. 국가, 주와 연방구역은 공무원의 형성과 발전을 위하여 연방 주체와의 계약 등을 통해 학교를 운영하고 이 과정의 참여는 진급에 요구조건 중 하나가 된다. 권력기관의 일원 선거사무소장, 주의 장관 국가와 지방자치단체의 장관은 헌법 제37조의 X¹⁸⁾ 및 XI¹⁹⁾의 조항에 따라 결정된 보조금의 부분에 의해 유일하게 보상받고 그 외의 다른 어떠한 추가적인 보너스나 프리미엄 대표용돈이나 어떤 형태의 보상도 금지된다. 어떠한 경우라도 헌법 제37조의 XI에 따라 국가, 주, 연방구역의 자치단체법은 공무원의 가장 높고 가장 적은 보수 사이의 비율을 정할 수 있으며, 모든 공공기관의 중역, 입법부와 사법부는 매년 그 보상과 보수의 가치를 공개한다. 국가나 주 연방의 지방자치단체의 법은 생산성과 품질프로그램의 발전과 비용절감 추가적인 생산성에 대한 보너스를 포함한 현대화, 공공서비스의 합리화를 위해 현재 기관, 재단의 지출에서 나오는 회계자원의 적용을 규율한다.

국가와 주, 연방구역과 지방자치단체의 영향력 아래에 있는 공무원은 연대의 식과 공헌 시스템에 있어 사회 보장 체제에 대한 권리(헌법 제40조)를 가지는데, 사회보장시스템을 포함한 공무원은 규정에 따라 계산된 연금을 가지고 은퇴²⁰⁾하며, 퇴직시 부여되는 보상금과 연금은 연금개시에 언급된 은퇴하는 기관의 공무

18) 공무원의 보수와 보조금은 개인적인 각 사항의 업적에 따라 특정한 법에 의하여 결정되거나 변경되어질 수 있으며, 인텍스의 구분 없이 매년 같은 날짜에 개정된다.

19) 공공기관 소유주의 보수와 보조금, 모든 국가권력이나 주, 연방구역이나 지방자치단체의 구성원의, 선출직 기관의 장이나 다른 정치기관의 봉급, 연금 그리고 다른 어떤 종류의 보상은 모아서 받던지 아니던지 연방최고법원이 정한 법적인 범위 내에서 한 달의 보수를 초과할 수 없다. 시장의 보조금 그리고 주의 경우, 주지사의 권한의 범위 내에서의 보조금, 입법부의 권한 범위 내의 보조금은 제한된다. 최고연방법원에서 정한 법적 권한에서 90퍼센트에 더하여 월 보조금의 100분의 25에 한하여 이러한 제한은 검찰구성원과 주 검사와 주 변호사 구성원에게도 적용 가능하다.

20) 법률에 의해 지정된 작업 사고, 전문 질병 또는 심각한 전염성 또는 불치의 질병의 경우를 제외하고 공헌 시간에 비례해 연금을 지급하며, 강제적으로는 나이 70세에, 서비스 기간에 비례 연금과 함께 지급된다. 자발적으로는, 효과적인 기관에서 최소 10년의 기간 동안 그리고 5년 동안 기관에서 일하고 은퇴하게 된 경우 A) 남자의 경우 60세에 35년 동안 근무한 경우, 여자의 경우 55세에 30년 동안 근무한 경우, B) 남자의 경우 65세에, 여자의 경우 60세에 그 공헌한 기간 동안의 연금과 함께 위와 같은 준수사항에 따라 지급된다.

원의 보수를 초과할 수 없다. 또한 공무원의 퇴직 부여에 대해 서로 다른 요구 사항과 기준의 채택은 같은 부가 법에 의해 규정된 경우²¹⁾를 제외하고는 금지된다. 퇴직의 나이와 시간은 유아 교육과 초등학교와 중등 교육의 제공 교사의 경우 5년간 감소될 수 있으며, 헌법에 의해 결정된 허용 축적과 공공기관 퇴직의 경우를 제외하고는 퇴직의 부여는 금지되어 있다. 법률은 죽음에 의한 연금 수여를 공평하게 한다.

공공입학시험으로 고용된 공무원은 실제 3년의 재직기간 후 종신재직을 보장 받는다(헌법 제41조). 현직 공무원은 항소 불가능한 사법 결정의 강제에 의하여, 그가 충분한 방어를 보장하고 있는 행정 절차에 의하여, 보충법률에 의해서 정해지고, 충분한 방어를 보장하고 있는 정기적인 성과평가의 방법에 의해서만 자신의 직책을 잃게 된다. 현직 공무원의 해고가 사법 결정에 의해 무효화되면, 그는 복직되어야 하며, 결원의 자리에서 일하고 있던 자는 종신직의 경우에 배상권을 가지지 않고 다른 직책이나 그의 자리로 돌아가거나 그 재직기간에 비례하여 보수를 받는다. 또한 사무실이 없어지거나 불필요하다고 결정되면 자기가 적절하게 다른 사무실에 배치 때까지 현직 공무원은 서비스 시간에 비례 보수를 받을 권리를 가진다. 종신 재직 취득 조건으로, 최종위원회에 의한 특별한 필수적인 평가가 요구된다.

Ⅵ. 나오며

브라질은 1824년에 제정헌법 이후, 1891년의 제1공화국 헌법부터 1988년까지 7차에 걸쳐서 새로운 헌법이 제정 공포되었는데, 브라질은 강력한 권한을 가지는 대통령과 연방정부를 중핵으로 하는 연방공화국으로 1988년 새 헌법에 의해 대통령은 4년 임기로 직접 선출되었다. 연방공화국의 행정구역은 26개주(estado), 1개 연방구(distrito federal)로 구성되었다. 각주는 연방헌법 외에 독자의 헌법과 법률을 가지며, 임기 4년의 주지사를 선출한다. 1977년 대통령과 주지사, 시장의 중임을 허용하는 개헌안을 통과시켰다. 브라질은 중남미 국가 중 법치주의 국가의 모범 사례로 탈바꿈하고 있다. 하지만 너무나 세세한 법규정은 오히려 일반생

21) 장애, 위험한 업무를 수행하는 자, 그의 활동이 특별 조건 하에서 실시되거나 건강이나 물리적 건강에 위협을 가진 일.



활에서 국민의 법률생활을 불편하게 하는 부작용도 발생하고 있다. 특히 연방헌법에 국민생활과 관련된 세세한 규정을 담아놓은 관계로 다른 국가와의 차별화가 된다고 할 수 있다. 변화하는 땅, 중남미는 냉전시대부터 국제무대에서 우리나라의 입장을 변함없이 지지해 준 전통적인 우방으로 중남미는 앞으로도 우리의 중요한 연구과제가 될 것이다.

