

독일 >>







## 독일

- **면적**  
357,027 km<sup>2</sup>
- **인구밀도**  
231명/km<sup>2</sup>
- **총인구**  
- 8천246만 명  
-연간 증가율 Δ 2000-2005: +0.1%
- **베를린 인구**  
340만 명
- **도시인구**  
75%

### EU 구조결속기금 (백만 유로, 2004년 금액)

2000-2006 프로그래밍 기간	28,833
2007-2013 프로그래밍 기간	23,391
- 융합사업	14,288
- 경쟁력 및 고용촉진	8,349
- 영토간 협력	754

### 일반자료

#### ■ 국가 조직

- 연방국가. 독일 헌법, 일명 기본법(Grundgesetz)은 1949년 5월 8일 비준되었다. 기본법 30조에 연방관계를 통치하는 일반원칙이 명문화되었다. 제 28조 2항은 지방자치단체의 자치행정권을 보장한다.
- 독일은 1988년 5월 17일 유럽자치헌장을 비준하였다.
- 의원내각제 공화국:
- 양원제 의회. 연방하원\*(Bundestag)은 임기 4년으로서 보통, 직접선거에 따라 선출된다. 최근의 선거는 2005년에 치러졌다. 연방상원(Bundesrat)은 연방단계의 주(랜더 : Länder\*)를 대표한다. 연방상원의원은 주 의회에서 임명한다.
- 연방대통령은 연방전당대회(Federal Convention), 즉 연방하원의원 및 동수의 주 대의원으로 구성되는 기관에서 임기 5년으로 선출된다. 최근의 선거는 2004년에 있었다.
- 수상(Chancellor)이 이끄는 연방정부(www.bundesregierung.de)는 15명의 장관(2005년 9월 현재)으로 구성된다. 각 랜더(Länder)의 내무장관이 그 주의 지방정부를 관할한다. 중앙정부와 연방 주 사이의 조율은 의회의 지방분회(regional chamber)를 통해서 이루어진다.

#### ■ 영토단계의 제도조직

독일은 면적상 EU에서 네 번째로 큰 국가이나, 경제적 비중(EU GDP의 20%) 및 인구(EU 인구의 17%)면에서는 단연 수위를 차지한다.

독일은 영토를 관리하는 중앙국가(Central State)의 영토행정 단위는 없고, 3단계의 지방자치정부가 있다. 즉, 연방 주(Länder), 그리고 중간자치단체(Kreise)와 기초자치단체(Gemeinden)라는 이름의 지방정부조직이다.

베를린 시, 브레멘 시, 함부르크 시는 그 자체가 주(State)이기 때문에 도시 주(City State : Stadtstaaten)라 불린다.

중간자치단체에 속하지 않는 116개 대도시(일반적으로 주민 수 100,000명 이상)는 중간단체 자유시(Kreisfreie Städte), 즉 자체적으로 도시중간단체로 분류된다.

1. 중간자치단체로도, 또한 기초자치단체로도 볼 수 있는 중간단체 자유시는 본 연구의 목적상 기초자치단체로 계상한다.

\*역주 - 연방하원 =연방의회

\*역주 - 랜더(또는 랜트, 란트): Länder-복수, 란트: Länder-단수



5대 주(State)는 주 행정구역(Regierungsbezirke)으로 세분화되어 있다. 일부 주에서는 중간자치단체와 기초자치단체 사이에 행정단위(Amt)를 두기도 한다.

국가 영토 관리

지방 정부



■ 지방 정부 협회

기본법\*상 랜더(Länder)가 상원(Bundesrat)을 통해 연방의 입법행정에 참여하는 반면, 지방정부는 여러 협회를 통해 상호 협력한다. 독일의 시, 소규모 기초단체, 중간자치단체들은 각기 전국연합을 보유한다. 내용을 보면,

- 독일 시협회(Deutscher Städtetag : [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de))는 226개 주요 시(도시 중간자치단체 포함)를 재조직한다;
- 독일 읍 및 기초단체협회(Deutscher Städtetag – und Gemeindebund– DStGB: [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de))는 독일의 거의 모든 기초자치단체를 회원으로 망라한다;
- 독일 군 협회(Deutscher Landkreistag – DLT : [www.kreise.de/landkreistag](http://www.kreise.de/landkreistag))는 323개 농촌 중간자치단체를 대표한다.

각 주의 지방정부는 전국협회 내에서 재량에 따라 주 협회를 결성하여 해당 지방정부가 속한 주 정부와 협상할 수 있다.

협회간의 협력을 간소화 및 조정하기 위하여, 지방정부 중앙협회는 연방단계에서 하나로 통합하여 지방정부중앙 협회 연방 조합(Federal Union of Local Government Central Association)이라는 공동 실무단을 결성하였다.

출처 : Eurostat

\* 거시경제자료(2005년)

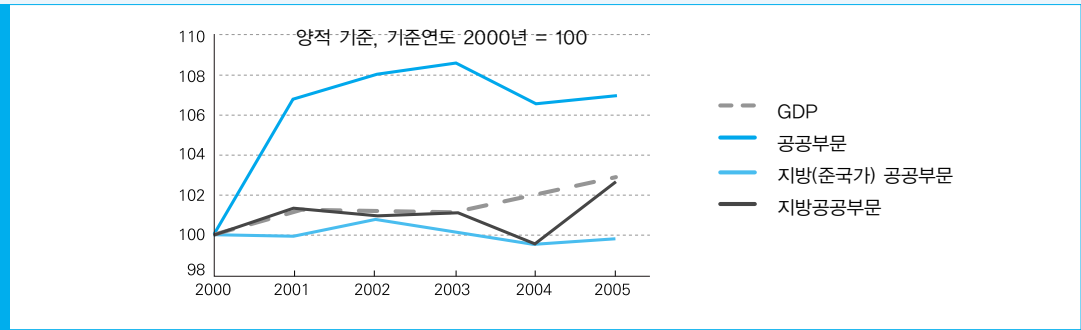
	독일	EU 27개국	EU 27개국 중 순위
GDP			내림차순
백만 유로	2,244,600	10,990,743	1위
1인당(유로)	27,219	22,344	11위
2004–2005 변화	+0.8%	+1.8%	25위
기타 지표			오름차순
실업률(%)	9.4	8.7	22위
인플레이션 비율(%)	1.9	2.3	6위
통화	2005 환율	유로화 채택	
Euro	–	2002년 1월 1일	

\* 주요 재정지표(2005년)

	백만 유로	GDP %	공공부문 %	12000–2005*
지출				
공공부문	1,052,590	46.9	–	+1.4%
지방 공공부문	453,480	20.2	43.1	–0.0%
GFCF				
공공부문	30,600	1.4	–	–4.7%
지방 공공부문	21,980	1.0	71.8	–6.6%
수입				
공공부문	977,020	43.5	–	–0.7%
지방 공공부문	429,630	19.1	44.0	–1.0%
예산수지				
공공부문	–72,380	–3.2	–	–
지방 공공부문	–21,440	–1.0	–	–
부채				
공공부문	1,521,580	67.8	–	+3.3%
지방 공공부문	601,595	26.8	39.5	+4.7%

\*양적 기준 연평균 성장률

\* 2000 – 2005 공공지출 변화



\*역주 – Basic Law : 독일헌법의 명칭

EU 구조결속기금

■ 2000-2006년 프로그래밍 기간

이 기간 동안 독일은 EU 기금에서 288억 3천만 유로를 배정받아 1인당 350 유로(2004년 금액)를 기록했다. 이 액수 중 61% 이상은 동독 발전을 위한 목표 1(Objective 1)에 배정했다. 서독은 목표 2(Objective 2: 기금의 16%), 목표 3(Objective 3 : 17%) 및 지역사회 계획에 의거하여 EU 기금에서 수혜를 받았다. 2006년 말 현재 독일은 흡수율이 74%로서 EU 상위 6위(6위), 15개국 평균인 68%에 비해 높은 편이다.

■ 2007-2012년 프로그래밍 기간

독일 전략기준체계는 다음의 네 가지 전략목표에 중점을 둔다.

- 혁신, 지식기반사회, 경쟁력;
- 지속 가능한 발전을 통한 지역매력의 증대;
- 양질의 일자리 다량 창출;
- 기회촉진과 격차감소를 위한 지역개발.

이 목표를 달성하기 위해 독일은 EU 기금에서 233억9천만 유로를 배정받았다(2004년 금액). 양적 기준으로 독일은 EU 27개국 중 제 5위의 수혜국이다. 하지만 1인당 기준으로 따졌을 때는 2000-2006년 기간과 비교하면 배정액수가 줄었다(1인당 284 유로, 즉 - 20%) 독일은 현재 EU 27개국 중 18위에 올라 있다. 연평균으로 따지면 EU 분담금은 평균 GDP의 0.15%에 해당한다

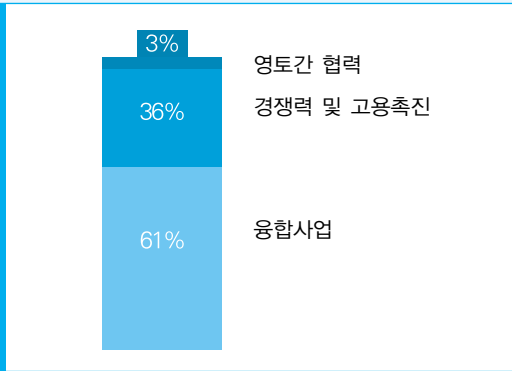
수령한 기금은 36개의 운영프로그램(OP), 두 개의 란트와 뢰네부르크(Land + Luneburg) OP, 한 개의 융합지역 교통문제 전담 OP, 그리고 한 개의 복합목표 OP로 배분되었다.

- 기금의 61%는 “융합목표” 하에서 여전히 5개 동독 랜더(Länder) 및 뢰네부르크 전용으로 사용되었다;

- 36%는 “경쟁력 및 고용증대목표” 하에서 동독의 나머지 지역에 배정되었다;
- 3%는 폴란드 및 체코공화국과 국가간 협력 프로젝트에 투입되었다.

독일에서 구조기금의 관리책임은 경제노동부, 국가고용부 및 16개 주(랜더)의 관할사항이다. 이 중에서 랜더는 지역 OP의 전략적 이행, 행정 및 관리를 담당한다.

\* 목표(Objective)별 EU 기금명세



추가 정보

- 연방 경제기술부:  
<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europaleu-strukturpolitik.html>

I 지방조직 현황

1. 지방정부

독일에서 가장 큰 지방정부 단계는 16개 연방 주(Bundesländer)다. 연방주의(Federalism)는 독일의 오랜 전통이다. 일찍이 중세시대부터 제정 독일은 왕국, 공국, 제국자유시의 느슨한 연합형태로 구성된 나라였다. 1871년의 제정 독일과 1919년의 바이마르 공화국은 모두 연방이다. 중앙정부가 연방주의 독립적 법률을 폐지한 시기는 유일하게 1933년에서 1945년 사이뿐이었다.

오늘날 연방 주의 평균 주민 수는 520만 명이지만, 그 면적, 인구수, 인구밀도, 경제력은 천차만별이다. 1인당 GDP를 놓고 보자면, 브란덴부르크(Brandenburg), 메클렌부르크(Mecklenburg) 튀링겐(Thuringia) 같은 주는 20,000 유로에도 못 미치는 반면, 함부르크(Hamburg)는 거의 50,000 유로에 육박한다. 인구가 가장 많은 주(북 라인 웨스트

팔리아, 1천8백만 명)은 인구가 가장 적은 주(브레멘, 550,000명)의 32배에 달한다. 베를린, 함부르크, 브레멘2 세 곳은 도시 주(City State)의 지위를 보유한다.

규모가 큰 랜더(바덴 뷔르템베르크, 바이에른, 헤센, 북 라인-웨스트팔리아, 작센)들은 하부에 세분화된 행정지역을 보유한다. 이들 현(county : Regierungsbezirke)은 해당 주 내무부의 지역사무소이다. 지방정부조직의 관할은 랜더에서 담당한다.

랜더 아래에 중간자치단체(district : Kreise)라는 명칭의 지방행정 단계가 존재한다. 이들 중간단체는 해당지역의 공식화된 기초단체협력수단으로 볼 수 있다. 323개의 농촌 중간단체(Landkreise)와 116개의 중간단체 자유시(Kreisfreie Städte), 그리고 중간단체의 숫자는 도합 439개에 이른다. 본 연구의 목적상 중간단체 자유시는 기초단체의 범주에 포함시

2. 본 연구에서는 도시 주를 영토정부가 아닌 주로 계상하였다.

※ 독일의 주 관련 주요 자료(2006년)

	인구*	면적*	GDP*	자치단체*
	(천명)	(Km <sup>2</sup> )	1인당 유로	수개수
바덴 뷔르템베르크(Baden-Wuerttemberg)	10,736	35,752	31,388	1,109
바이에른 자유주(Free State of Bavaria)	12,469	70,552	32,815	2,056
베를린(Berlin)	3,395	892	23,715	12 자치구
브란덴부르크(Brandenburg)	2,559	29,479	19,386	420
브레멘 자유 한자 도시 (Free Hanseatic City of Bremen)	663	404	38,107	2 자치시
함부르크 자유 한자 도시 (Free Hanseatic City of Hamburg)	1,744	755	49,318	7 자치구
헤센(Hesse)	6,092	21,115	33,614	426
메클렌부르크-포어포메른 (Mecklenburg-Western Pomerania)	1,707	23,180	19,112	851
니더작센(Lower Saxony)	7,994	47,624	24,646	1,023
북 라인 웨스트팔리아 (North Rhine-West phalia)	18,058	34,085	27,811	396
라인란트 팔츠(Rhineland-Palatinate)	4,059	19,853	24,843	2,306
자를란트(Saarland)	1,050	2,569	26,759	52
작센 자유주(Free State of Saxony)	4,274	18,416	20,815	511
작센 안할트(Saxony-Anhalt)	2,470	20,446	20,409	1,046
슐레스비히 홀슈타인(Schleswig-Holstein)	2,833	15,799	24,670	1,125
튀링겐 자유주(Free State of Thuringia)	2,335	16,172	19,797	992
국가평균	5,152	21,014	27,325	1,020***

\*출처 : 통계청 - \*\* 출처 : 독일 기초단체 디렉토리 - \*\*\*도시 주는 제외

키기로 한다. 농촌 중간단체를 모두 합치면 총 면적의 96%, 독일 연방공화국 인구의 68%에 달한다.

2006년 현재 독일 지방정부의 가장 하부 단계는 12

312개의 기초단체로 구성되는데, 이 중 12 196개는 기초단체(Gemeinden)이고, 116개는 중간단체 자유시다. 기초단체의 75%가 인구 5,000명 미만이다. 평균 주민 수는 6,690명이다. 인구의 42%가 주민 수 20,000명 미만의 기초단체에 거주한다.

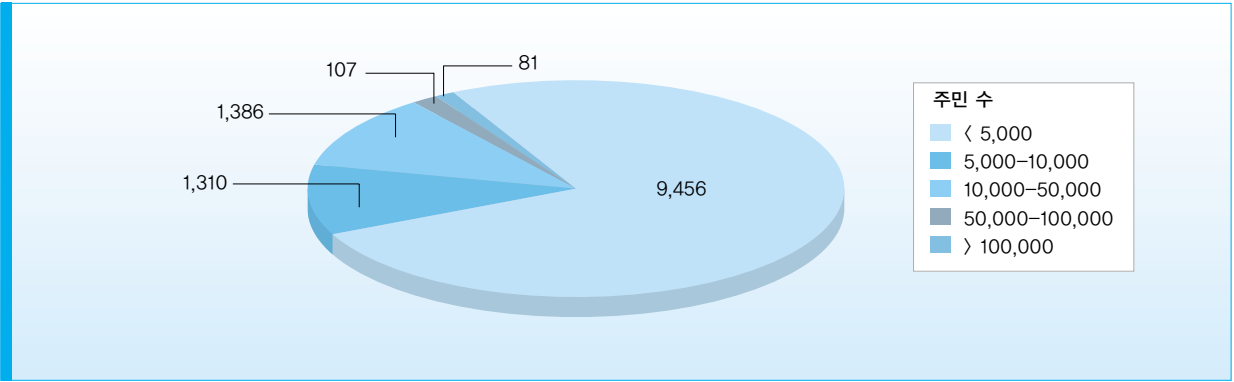
기초단체의 규모 및 집중도 측면에서 볼 때, 랜더마다 상당한 편차가 있다.

예를 들어, 북 라인 웨스트팔리아 주는 자치단체 및 시의 개수가 396개, 인구가 1천8백만인데 비해, 라인란트 팔츠 주는 자치단체, 시의 개수가 2 300개이면서도 인구는 4백만 명에 불과하다. 독일의 시 중에서 39개는 인구 200,000명 이상으로서, 이들을 합치면 독일 총인구의 24%에 해당한다.

도시 주(city State) 베를린은 1999년 이래 통일독일의 수도이자 연방정부가 있는 곳이다. 인구 340만 명(광역권을 포함하면 420만 명)으로서, 베를린은 독일의 최대도시이자 런던에 이어 EU에서 두 번째로 인구가 많은 시이다.

2001년 베를린행정개혁 이후 이 도시는 종전의 23개 대신 12개의 자치구(Bezirke)로 개편하고, 이를 다시 지구(Ortsteile)로 세분하였다.

※ 인구규모에 따른 12 340개 기초자치단체 내역(2005년)



※ 영토재편에 관한 최신정보

구 서독에서 1965 ~ 1977년에 영토재편이 실행되어, 기초단체의 수를 25,000개에서 8,500개로 감축했다.	개로 나타났다. 또한 각 주는 지방정부에 관리비용 절감을 위한 행정기구합병을 강제적으로 시행할 수 있다.
독일의 영토환경은 통일에 따른 또 한번의 대대적 변화가 있었는데, 메클렌부르크 포어포메른, 브란덴부르크, 작센 안할트, 튀링겐 및 작센 지역이 연방공화국에 편입된 후 5개의 신규 랜더로 분할되었다. 동독은 서독의 1990년 이전의 영토재편과 비견할만한 체계를 보유하지 못했다. 현재로서는 동독의 지역 및 대도시 모두 재편성이 거의 마무리되었다. 상당한 진전이 있었음에도 불구하고, 아직도 매우 소규모의 기초단체가 여전히 남아 있으며(주민 수 1,000명 미만의 기초단체 4,800개 지역), 주에서 합병에 대한 재정지원을 제공하는 가운데 <b>기초자치단체의 합병과정</b> 은 계속 진행 중이다. 지난 수십 년 동안 기초자치단체의 숫자는 지속적으로 감소했다. 기초단체의 수는 2002년 13,148개에서 2006년에는 12,312	독일에서 <b>반복되는 논쟁</b> 의 초점은 <b>주 합병</b> 에 관한 문제이다. 전문가들은 연방 주 1곳당 최하 550만 명의 주민수를 권장하는데, 이는 메클렌부르크 포어포메른 주(인구 170만 명)와 일부 도시 주의 입장에서는 시사하는 바가 매우 크다. 베를린 도시 주(City-State)와 브란덴부르크 주의 주변지역 합병 건은 열띤 논쟁거리가 될 전망이다. 이 합병은 1996년의 주민투표에서 부결된 이래, 1999년과 2002년의 재시도에 불구하고 아직 완결되지 못했다. 이 사건에 대한 주민투표가 2010년에 다시 있을 예정이다. 한편, 두 곳의 랜더에서는 교통, 지역언론, 교육과 같은 영역에서 이미 협력이 진행 중이다.

2. 지방정부 정치제도

☞ 지방정부 정치기구

○○● 연방 주(Federated States)

랜더는 주권을 가진 국가의 특징을 많이 보유하고 있다. 대부분의 랜더에는 주에 따라 4년에서 5년 임

기로 민선의 주 하원(Landtag)이라는 단원제 입법 기구가 있다. 연방 주의 수상(Ministerpräsident)은 주 하원 의원 중에서 다수결로 선출된다. 연방 주 수상은 주정부의 행정임무수행을 위한 내각을 임명한다. 선거일은 주마다 다르다.

○○● 지방정부

독일 기본법 제 70조에 의하면, 랜더는 지방정부, 즉 기초단체와 중간단체의 민주주의 조직을 관리한다.

군 의회(Kreistag)는 농촌 중간자치단체의 심의기구이다. 군 의회의 의원은 일반적으로 5년 임기로서 보통선거로 뽑는다. 군 의회는 모든 중간자치단체의 사안을 담당한다. 농촌 중간단체 군수(Landrat)는 군 의회에서 선출하거나, 또는 보통선거로 직접 선출한다. 군수는 중간단체 행정 및 중간단체 단계에 있는 란트 서비스 수행의 최고책임자이다.

기초자치단체와 중간단체 자유시의 조직체는 세 가지 유형이 있다.

- 북 독일 의회제도(Nord-deutsche Ratsverfassung) : 북 라인 웨스트팔리아 및 니더 작센 주는 전통적으로 의회가 주요 기초단체 임무를 모두 수행한다. 1999년 이전에는 시장이 명예직으로서 시장의 유일한 책임은 의회를 주재하고 기초단체를 대표하는 것이었다. 행정부 관리는 의회에서 일정한 임기로 선출된 공무원이 담당했다. 그러던 것이1999년 이후에는 위의 두 랜더 모두 “조정 북 독일 의회체계”, 즉 5년 임기로 선출된 시장이 의회 의장과 행정부 수뇌 두 역할을 모두 수행하는 방식을 도입하기로 결정했다;

- 행정관 회의제도(Magistratsverfassung) : 이 제도는 프러시아 전통으로서, 헤센과 브레머 하펜에서 사용하고 있다. 이 3자간 구조 하에서 기초의회는 4년 임기로 선출되는 심의기구로서, 의원 중에서 의장을 선출한다. “행정관회의”는 시장과 부시장들로 이루어진 합의제 조직이면서

집행기구이다. 행정관은 시장의 결정을 승인해야 하지만, 시장에게 구체적인 행동을 지시할 수는 없다. 시장이 행정관회의 의장인 동시에 별도 행정기구의 일원이 되어 행정관들과 권한을 공유한다;

- 남 독일 의회제도(Suddeutsche Ratsverfassung): 바덴 뷔르템베르크와 바이에른의 경우, 의회는 심의기구이며 대개 5년 임기로 직접, 보통선거에 따라 선출된다. 주에 따라 5년에서 8년 임기의 시장은 비교적 광범위한 책임영역과 함께 독보적인 지위를 보유한다. 시장은 행정부 수뇌인 동시에 의회 의장이다. 오늘날 가장 흔히 볼 수 있는 것이 이러한 지방조직 형태이다. 작센, 작센 안할트, 튀링겐, 라인란트팔츠, 자를란트 주에는 이 같은 제도의 변형된 형태가 존재한다.

각 주마다 지방선거일은 서로 다르다.

란트와 시의 두 지위를 가진 베를린은 같은 입법 및 행정기관을 공유한다. 주와 시의 의회는 하원이다. 주의 행정 기구는 시장 (Governing Mayor: Regierender Bürgermeister)과 8명의 상원의원으로 이루어진 베를린의 상원이다. 시장은 시의 전권시장(Lord Mayor)인 동시에 주의 수상(Minister-President)이다. 지방단체를 보면, 자치구(Bezirk)를 통치하는 것은 구청장 및 주민이 선출하는 구의회인데, 이들의 권한은 제한적이며, 주의 지배를 받는다.



☞ 시민의 지방정치활동 참여

1989년의 개정 전에는 지방주민투표(Bürgerentscheid)에 의한 의사결정참여제도가 확립된 곳은 바덴 뷔르템베르크 뿐이었다. 현재는 16개 주 가운데 15개 주에서 지방단계의 직접민주주의가 도입되었다. 베를린만이 여전히 중간단체 단계에서 직접선거가 자리잡지 못하고 있다. 각 주 헌법은 주민투표에 회부할 수 있는 안전에 대해 명시하고 있다. 오늘날 독일에서는 매년 약 200개의 지방주민투표가 실시되는데, 대부분 바이에른 주에서 치러진다. 어떤 경우에는 지방주민투표가 지방의회 결정을 뒤집은 사례도 있다.

지방주민투표 외에도 주민들은 특정 안전에 대해 의회에 시민청원(Bürgerantrag)을 요구할 수 있으며, 의회 역시 시민회의(citizen assembly)를 설치할 수 있다.

3. 지방정부의 책임

☞ 권한영역

독일기본법 33조는 중앙 국가, 랜더, 지방정부 사이

의 책임분장은 보충성의 원칙(subsidiarity principle)에 따라야 하며, 이 원칙에 따라 상위단계는 하위단계에서 처리할 수 없는 책임에 한해 행사해야 한다고 규정하고 있다.

○○● 연방 주

기본법은 중앙정부의 입법책임을 독점적 권한, 공존적 권한, 그리고 체계적 권한으로 구분하고 있다.

중앙과 주 정부는 민법, 공공복지, 공중보건, 통계수집과 같은 분야에서 권한을 공유한다. 책임분담 영역은 1969년의 기본법개정에 따라 더욱 확대되었는데, 개헌안은 고등교육, 지역경제발전, 농업개량과 같은 광범위한 사회문제에서 공동행동을 촉구한다 이 부분은 여전히 끊임없이 진화 중이며, 최근엔 연방제의 개혁을 통해 변화를 겪었다(아래 참조).

※ 2006년 개정 후 확대되는 주의 책임

2006년 7월의 연방제 개정에 따라 연방상원(Bundesrat)의 거부권이 제한되는 한편, 중앙 국가와 랜더 사이의 책임분장을 명확히 하였다. 축소된 랜더의 입법권한을 보상하기 위해, 랜더는 이제 다른 영역에서 권한을 확대함으로써 편익을 보게 되었다. 그 결과, 대학 및 환경정책에 대해 광범위한 독점적 책임을 할당 받았다. 랜더의 책무는 또한 사법(교도소 관리), 상거래(점포 영업시간), 직원관리와 같은 영역까지 확대되었다.

매스 미디어, 지역계획, 공공서비스 규제 영역의 경우, 체계적 입법을 통해 중앙정부의 일반정책지침제시 역할에 제한을 가하는데, 그럴 경우 국가의 조치는 상세입법이라는 수단을 통해서 취해야 한다.

연방사법권에 배속되지 않는 모든 정책영역은 랜더의 입법권 내에 있다. 랜더는 무엇보다도 교육, 내정, 문화업무, 환경보호 및 공공질서에 전적인 책임을 진다.

○○● 지방정부

기초자치단체의 책임은 주마다 상당한 차이가 있다.

기초단체의 법정책무(pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben)에는 무엇보다도 용어상 가장 폭넓은 의미의 건설행정이 포함된다(도시계획, 도로 및 주택 건설). 지방정부는 또한 하수처리시설 관리를 책임진다.

아울러 초등학교와 휴양단지의 건설 및 유지보수를 담당한다. 주에서 산하 기초단체로 이전금액이 줄어든 주의 경우, 이를 보상하기 위해 최근 일부 주에서는 법정책무가 축소되었는데, 유치원, 성인교육센터 또는 학생통학과 같은 영역이 이에 해당한다.

선택책무(freiwillige Aufgaben)에는 지방대중교통 기반시설, 문화활동, 관광과 여가, 스포츠 시설, 경제적 유인이 있다.

대형 기초단체 및 중간단체 자유시로 넘어간 위임책무로는 등록사무소의 운영, 난민 관리 및 대피소 조직, 여권발급, 선거실시를 들 수 있다.

중간자치단체는 기초단체와 같은 과업을 수행하되, 단지 그 주변영역만 더 넓을 뿐이다. 중간단체의 법정책무는 도로건설과 유지보수, 중간단체 단계의 공간계획, 사회복지와 청소년복지, 병원 및 중등학교의 신축 및 유지보수, 생활폐기물 수거 및 처리를 포함한다.

☞ 지방공공서비스 관리

지방정부나 지방정부협회는 일반적으로 기업법에 따라 지방공기업을 설립하여 공공서비스를 제공할 수 있다. 지방공기업은 대체로 유한책임회사(Gesellschaft mit beschränkter Haftung- GmbH) 또는 주식회사(Aktiengesellschaft)의 형태가 가능하다. 실제적으로는 절대다수의 공기업이 여전히 지방정부 소유이다. 지방공기업은 주로 수도 및 에너지 공급, 폐기물관리, 교통, 사회지원주택, 문화사업, 병원

과 같은 부문에서 활동한다. 주차장과 학교급식은 대부분 민간기업에서 운영된다.

현재 추산에 따르면 총 지방투자 중 관민합작(PPP) 프로젝트의 비율이 5%이지만, 이 비율은 계속 늘어나고 있다. PPP는 학교, 교통, 행정뿐 아니라 문화와 도시개발과 같은 부문에서도 설립된다. 2005년에 관민합작 촉진법(öPP Beschleunigungsgesetz)의 도입으로 PPP 프로젝트 관련 부동산 양도세가 부분적으로 폐지되면서, PPP에서 비규제형 부동산투자기금이 개입될 수 있는 기틀을 마련했다.

랜더 단계의 입법적 이니셔티브도 눈에 띄는데, 예를 들면, 쉐레스비히 홀슈타인 주에서는 현재 지방법(ÖPP Erleichterungsgesetz)에 PPP의 합법적 조건을 더욱 개선하는 방안을 계획 중이다.

⌘ 기초단체간 협력

지방정부는 공공서비스 제공 시 자원을 공동으로 활용할 수 있는데, 대표적인 협력형태가 기초단체 신디케이트(Zweckverbände)이다. 일반적으로 기초단체는 신디케이트 가입여부를 자율적으로 결정할 수 있으나, 랜더 법에서 기초단체의 가입을 의무화시

킬 수 있다. 가장 중요한 신디케이트는 대부분 수도 공급, 하수처리시설 및 대중교통 분야에서 운영된다. 신디케이트는 회원기초단체 대리인 및 대표로 이루어진 심의기구로 구성된다.

그 외 협력형태로는 기초단체협회(Verwaltungsgemeinschaften, Ainter; Ämtsgemeinden)가 있는데, 이는 농촌지역 기초단체가 혼자서는 처리하기 힘든 과제를 수행할 때 자원을 공동으로 활용하는 조직이다. 여기서는 행정임무 수행 시 회원기초단체 중 한 곳의 도움을 받는다.

광역단체협회(Regionalverbände)는 여러 중간단체를 아우르는 영토계획을 맡아서 처리한다. 광역협회는 법률규정과 자체 행정부를 보유할 뿐 아니라, 기초단체와 중간단체 회원을 대표하는 의회도 있다. 이 같은 협력형태는 대표적으로 바덴 뷔르템베르크 란트에서 볼 수 있다.

4. 지방정부 활동의 통제

주와 중앙정부는 서로의 예산에 대해 공식적인 영향

을 미치지 않으며, 중앙국가에서 감독이나 감사를 하지도 않는다.

독일 주(German States)의 높은 자치권에도 불구하고, 헌법에서 설립한 기관과는 별도로 필요에 따른 위원회 및 비공식 협력의 결과, 중앙 주(Central State)와 조정하는 단계는 여전히 볼 수 있다. 1968년 발족한 재정기획위원회(Finanzplanungsrat)는 여러 단계 사이의 예산 및 중기 재정계획을 조정하려는 목적을 띠고 있다. 이 위원회는 연방의 재무장관, 경제장관, 주의 재무장관 및 지방단계 대표자들로 구성된다. 재정기획위원회는 정례적인 예산지침을 발표하는데, 이를 기준으로 주 정부가 예산 및 5년간 재무계획을 마련한다. 위원회는 공식적인 의사결정권을 보유하지 않지만, 위원회가 개별 주에 제공하는 권고는 널리 공포된다. 랜더는 지방정부의 규제당국으로서 자체 관리규정을 랜더가 결정한다.

⌘ 법적 통제

연방 주의 내무장관이 법적 통제에 대한 책임이 있다. 통제 메커니즘은 주에 따라 다르지만, 일치하는 부분은 지방정부 회계관행이 중앙국가 또는 주에서 정한 법적 기준에 부합해야 한다는 점이다. 사전승인이 적용되는 분야는 영토경계조정, 토지사용계획,

부동산 처분 및 특정 채무보증에 국한된다. 사후 행정통제의 범위 내에서, 연방 주 통제당국은 통보를 받을 권리(Informationsrecht)가 있으며, 이에 따라 현장 자료 통제권, 기초의회 참석 및 문서 또는 구두보고 요청권을 갖고 있다. 통제당국은 “거부권”(Vetorecht)을 통해 불법적인 결정의 취소를 요청할 수 있다.

만일 지방정부가 그 의무를 이행하지 않을 경우, 통제당국은 위원회를 해산시킬 수 있다. 실질적감독(Fachaufsicht)은 위임책무 관련 결정에 한하여 적용되며, 이 실질적 감독에 따라 내린 결정은 항소할 수 없다.

⌘ 예산 및 재정통제

주의 내무장관은 또한 지방정부의 예산승인도 맡고 있는데, 무엇보다 균형예산을 중점적으로 확인한다. 집행하는 측에서 적자를 올릴 경우, 내무장관은 지방정부가 부채정리 프로그램을 이행하도록 의무화시킨다. 예산통제는 주의 감사실, 또는 경우에 따라 특수기관(감사협회가 지방계정을 검사하는 바이에른 주의 사례)과 같은 외부 기구에 의해서도 이루어진다.



## II 지방공공부문 지출

● 독일 지방공공부문<sup>3</sup> 지출은 2005년에 4천535억 유로에 달하여, 1인당 5 500 유로, 독일 GDP의20.2%, 그리고 총 공공지출에서 차지하는 비중은 43.1%를 나타냈다.

지방공공부문 내에서는, 지방정부(기초단체, 중간단체 법적 지위를 갖는 시, 중단단체, 랜더) 지출만 놓고 볼 때 4천87억 유로에 달했다. 이 지출 중에서 주가 64%, 중단단체 6%, 기초단체 및 중단단체 자유시가 30%를 차지했다. 연방 주는 2005년에 2천593억 지출했다. 이 중 경상 지출이 전체의 87%를 차지했다. 연방 주 공무원 210

만 명(독일 총 공무원의 53%)에 대한 인건비 외에도, 주의 운영비지출 중 18%는 지방예산으로 재분배되었는데, 이 교부금이 기초단체에 있어서 중요한 역할을 했다. 주의 자본지출은 347억 유로를 나타냈다.

2005년 기초단체 및 중단단체의 지출은 1천494억 유로를 기록했다. 지방지출의 대부분(82%)을 구성하는 것은 기초단체와 대도시이다. 경상지출은 기초단체와 중단단체 양측이 다 지출에서 가장 큰 몫을 차지했다. 경상지출에서 가장 중요한 항목은 인건비 (39%)이며, 뒤이어 개인 가정에 지급되는 교부금의 순이었다. 2004년 말 현재, 독일의 지방정부는 140만

※ 지방정부 지출(2005년)

	기초단체 및 기초단체 자유시		농촌 중간단체		연방 주		합계	
	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%
경상지출	103,708	84.2	23,046	87.7	224,592	86.6	351,346	86.0
자본지출	19,423	15.8	3,223	12.3	34,707	13.4	57,353	14.0
합계	123,131	100.00	26,269	100.00	259,299	100.0	408,699	100.0

비결합 자료임 - 출처 : 독일 재무부.

명을 고용함으로써 지방공공부문 총 고용인원의 35%를 점유했는데, 이는 2000년 이후 대폭 감소한 수치다. 176억 유로를 지출한 지방정부는 독일 총 공공 GFCF의 50% 이상을 차지했다. 지방정부가 예산문제에 직면하고, 이와 아울러 PPP와 같은 투자모델이 새로 인기를 끌면서, 이 액수는 최근 몇 년간 지속적으로 감소했다.

연방 주 예산의 1/3 이상은 행정, 입법, 규제와 같은 일반공공부문에 들어갔다. 교육이 예산의 30%로서 지출항목의 제 2위를 차지했는데, 고등교육의 입법체계 내에서 상위교육 및 대학부문에 이르

는 학교관련 책임을 주에서 담당하기 때문이다.

※ 내부안정협약과 이에 따른 지출제한

내부안정협약의 체계 속에서, 2003년에 주와 지방정부 모두 향후 몇 년에 걸쳐 지출증가를 제한하는 프로젝트에 착수했다. 2006년 2월에는 연방, 주, 지방정부 기관이 2007/2008 회계연도 연평균 지출증가율을 1% 이하로 제한할 것을 의결했다. 이 협정은 재정기획 위원회가 감독은 하지만, 그 지침이 구속력이 있는 것은 아니다. 주에서 이 협약을 지키지 않아도 제재사항은 없다

※ 경제기능별 지방공공부문 지출(2004년)

	기초단체 및 중간단체 자유시		농촌 중간단체		연방 주		합계
	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%	%
일반공공서비스	11,401	12.7	2,538	8.1	68,419	33.2	25.2
교육	8,996	10.1	4,598	14.6	61,710	30.0	23.0
사회보호	23,631	26.4	15,490	49.1	22,914	11.1	19.0
교통	8,141	9.1	1,234	3.9	14,039	6.8	7.1
공공질서 및 안전	5,703	6.4	1,982	6.3	12,573	6.1	6.2
주택 및 지역사회 편의시설	13,166	14.7	1,760	5.6	4,525	2.2	6.0
여가, 문화 및 종교	10,148	11.3	724	2.3	4,562	2.2	4.7
경제업무	1,758	2.0	933	3.0	10,302	5.0	4.0
도시개발	5,700	6.4	895	2.8	2,284	1.1	2.7
보건	857	1.0	1,373	4.4	3,155	1.5	1.6
환경보호	0	0.0	0	0.0	1,328	0.6	0.4
합계	89,501	100.0	31,527	100.0	205,811	100.0	100.0

비결합 자료임 - 출처 : 연방통계청.

3. 지방공공부문은 모든 헌법기관, 16개 연방 주정부(S1312)의 행정당국, 지방공공부문(S1313)까지 포함한다. 지방공공부문(S1313)은 기초단체정부 연합체, 지방정부협회, 기초단체 특수목적협회로 구성된다.(공기업으로 조직되거나 또는 독립법인으로 인정되는 공공생산자는 포함되지 않는다.) 지방공공부문의 자료(기초단체, 중단단체 및 그 단체)는 연결계상한 반면, S1313과 S1312 부문 사이는 연결계상하지 않았다.

연방 주의 제 3위 지출항목은 사회보호(최소 생활보장을 위한 최저소득, 장애인 지원, 장기요양 혜택)로서, 2004년 주 예산의 약 1/5에 상당했다.

유지보수에 투입되었다. 기초단체의 투자는 크게 교통기반시설(공공부문 투자지출의 25% 이상)과 교육(지방공공 투자지출의 20%) 부문에서 집행되었다.

기초자치단체의 최대 지출증가 항목은 236억 유로의 사회보장수당으로서, 고용악화에 대처하기 위해 근래에 경기조정의 성격으로 급증하였다. 사회보장수당은 2004에 기초단체 지출의 1/4 이상을 차지했다. 예산의 15%는 주택 및 지역사회 편의시설의 건설 및

중간자치단체도 사회보호(장애인 및 불우청소년 복지) 분야에 예산의 반 가까이 지출했다. 중등학교의 신축 및 유지보수에는 46억 유로의 비용이 발생, 중간단체 예산의 15%를 차지했다.

\* 하르츠 4 법안(HARTZ IV) : 하위 지방정부의 사회보장수당 지출

기초단체에 재정지원을 제공할 목적으로, 중앙정부는 2004년 제정하여 2005년부터 발효한 하르츠 4 프로그램을 통해 사회보장지원제도를 개혁했다. 이 법안은 장기실업과 관련된 사회보장지원 비용(2005년까지는 기초단체에서 지급)에다 실업수당(중앙정부가 지급)을 병합시키자는 것이다. 하지만 기초단체는 사회지원혜택의 수용비용 대부분을 계속해서 대야 한다. 뿐만 아니라 기초단체는 개정법안 이전에 총 복지수당지출의 50%에 상당하던 장애인 및 환자에 대한 사회보장지원을 계속해서 책임져야 한다.

III 지방공공부문 수입(차입 제외)

독일의 지방공공부문 총수입은 2005년에 4천 296억 유로에 달하여, GDP의 19.1%, 총 공공부문수입의 44%를 나타냈다.

나머지 6%는 농촌 중간자치단체로 나갔다. 세수의 약 75%는 협상된 지분을 근거로 중앙국가, 주, 지방정부에 공동으로 조성되는데, 이 중에서 가장 중요한 배정지분은 기본법에 명시되어 있다. 이들 공통세원의 세금은 주의 핵심 세원을 이룬다. 이는 랜더와 지방정부 사이뿐 아니라, 서로 다른 랜더 사이에서도 균등화 메커니즘이 복잡한 제도임을 나타내 준다(아래 참조).

지방정부의 수입만 놓고 보면 그 액수는 3천821억 유로로 나타났다. 이 수입 중 62%가 연방 주로 지출되고, 32%는 기초자치단체(중간단체 자유시 포함)로,

\* 지방정부 수입(2005년)

	기초단체 및 중간단체 자유시		농촌 중간단체		연방 주		합계	
	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%
조세수입	54,291	44.4	26	0.1	163,947	69.7	218,264	57.1
-이 중 자체세수	33,122	27.1	26	0.1	26,073	11.1	59,221	15.5
-이 중 공통세수	21,169	17.3	-	-	137,874	58.6	159,043	41.6
교부금	38,972	31.9	19,026	77.4	49,896	21.2	107,894	28.2
-이 중 일반교부금	18,675	15.3	8,695	35.4	-	-	27,370	7.2
기타 수입	28,922	23.7	5,544	22.5	21,458	9.1	55,924	14.6
-이 중 자산매각	5,055	4.1	575	2.3	2,990	1.3	8,620	2.3
-이 중 수수료	12,524	10.3	3,101	12.6	5,417	2.3	21,042	5.5
합계	122,185	100.0	24,596	100.0	235,301	100.0	372,082	100.0

지방정부 단계에 대한 교부금을 제외하고는 비결합 자료임 - 출처 : 연방통계청, 자체 산출.



1. 연방 주

주의 총수입은 2005년에 2천353억 유로에 달했다. 랜더 수입의 가장 큰 부분(70%)이 세금, 그 중에서도 공통세원의 세금에서 들어왔는데, 이것이 총수입의 59%를 차지한다. 랜더 수입의 21%는 교부금에서, 나머지 세원에서 9%가 들어왔다.

1-1. 조세수입

일체의 주요세금을 징수하는 책임은 랜더가 담당한다. 랜더 세수의 최대지분(84%)은 중앙국가와 기초자치단체의 공통세원 조세에서 들어온다.

⌘ 자체세원 세수

랜더의 자체세원 세금은 2005년에 261억 유로로서, 랜더 총 세수의 약 16%, 랜더 총 수입에서는 11%를 점유했다.

3대 세금은 다음과 같다.

- 자동차세(Kraftfahrzeugsteuer, 87억 유로): 자동차 배

기량에 따라 과세한다. 세율은 차종과 잠재오염지수에 따라 달라진다;

- 토지취득세(Gründerwerbssteuer, 48억 유로) : 토지 양도 시 취득가격을 기준으로 과세한다. 2006년 9월부터 랜더는 토지취득세에 약간의 재량권을 갖게 되었다. 세율은 현재 모든 랜더에서 3.5%이나, 단 베를린은 예외로서, 재정적자 감축을 위해 2007년에 세율을 4.5%로 정했다;
- 상속세(Erbbschafsteuer, 41억 유로): 상속재산의 가격을 기준으로 과세한다. 세율은 개인의 소득세 과세등급 재산에 따라 7%에서 50%사이에 결정된다. 자녀와 배우자와 같은 직계가족의 경우 최고세율이 30% 이다<sup>4</sup>.

그 외 랜더의 자체세원 세금에는 복권세(Rennwett- und Lotteriesteuer, 18억 유로), 맥주세(Biersteuer, 7억 7천7백만 유로) 및 화재예방세(Feuerschutzsteuer, 3억 3천1백만 유로)가 있다.

⌘ 공통세원 세수

랜더의 공통세원 세금은 2005년 총수입의 60% 가까이 차지했다. 중요한 공통세수는 다음과 같다.

- 부가세(Umsatzsteuer) : 주는 VAT 중 44.8 %

(626억 유로)를 수령한다. 부가세는 주의 수입에서 38%, 그리고 주 총수입에서는 27%에 상당한다. 랜더에서 징수한 VAT 수입의 최하 75%는 1인당 기준으로 책정된다. 나머지 액수(최대 25%)는 재정균등화 메커니즘의 1차 기간 동안 랜더 사이에 이전된 것이다(아래 참조);

✧ 동독 주에 대한 재정이전

독일통일 이후 구 동독소재 주에 대한 재정이전은 규모가 엄청났다. 연대협정 II(Solidarpakt II) 덕분에 동독의 랜더(베를린 포함)들은 2005년에서 2019년까지 막대한 사회간접시설 수요에 재정을 대기 위해 1천 560억 유로, 즉 연평균 100억 유로를 수령하게 된다. 하지만 이 기금은 1차 연대협정과 같은 형태로 배정되는 않을 전망이다.

- 개인소득세(PIT : Einkommensteuer) : PIT 수입의 42.5%가 주에 귀속되어 2005년에 547억 유로, 즉 주 세수의 33%, 주 총수입의 23%에 상당했다. 랜더간의 소득세 수입배분은 지역별 징수액을 근거로 한다;
- 기업소득세(CIT : Körperschafsteuer) : CIT는 중앙국가와 연방주가 균등하게 나눈다. 기업소득세는 기업의 유보이익과 이익배분에 대해 과세한다<sup>5</sup>. 각 주의 몫 할당은 자회사의 위치에 따라 달라지며, 기업의 총 이익과 자회사 종업원 수를 비교한다. 2005년에 주에서 수령한 기업소득세는 81억 유로로서, 주 세수의 5%, 주 총수입의 3%를 나타냈다.

이에 더하여, 법인기업 지급 배당금 과세(nicht veranlagte Steuern vom Ertrag) 수입의 50% 몫으로 주 예산에 가져다 준 금액이 2005년에 50억 유로, 즉 주 세수의 3%, 주 총수입의 2%를 기록했다. 끝으로 이자세(Zinsabschlagsteuer)의 44%로 들어온 금액이 31억 유로, 즉 총 세수의 2%, 주 총수입의 1%로 나타났다.

1-2. 교부금

랜더가 중앙국가에서 받은 교부금 수입은 2005년에 499억 유로였다. 교부금은 차입을 제외한 랜더 수입의 32%를 차지했다.

2005년에 국가의 가장 중요한 교부금 세원은 소위 추가교부금(Bundesergänzungszuweisungen - BEZ)으로서, 2005년에 146억 유로, 즉 랜더 총수입의 6%에 달했다. 이 추가교부금은 조세권한, 주민 수, 구조적 실업률에 따라 정해진다. 상기 일반교부금 중에서 72%가 특수목적의 BEZ로서, 특별 사회기반시설의 용도로 동독의 주에 지급되었다. 그리고 7%는 구조적 실업문제를 해결하기 위해 동독의 주로 배정되었다.

주에 편익을 제공하는 것 중에 특별목적 교부금

4. 독일 내각은 회사 상속 시 고용연속을 보장하고 상속 후 10년간 기업을 계속 운영하는 조건과 면세를 연동하는 방식으로 가족형 기업에 대해 상속세를 폐지하는 법안을 최근 승인했다.  
5. 기업세율을 25%에서 15%로 인하하는 기업세 개정안이 2008년부터 발효될 예정인데, 이는 불가피하게 랜더 수입에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

(Geldleistungsgesetze)도 있는데, 2005년에 여기서 104억 유로, 즉 주 총수입의 4%를 지원받았다. 독일 헌법 제 104조에 따르면, 개별시민을 위해 랜더의 재정을 이전할 것을 포함하는 법을 중앙국가가 의결하는 경우(아동교육을 위한 이전, 장애인의 집세 지원 교부금, 대학생 교부금), 적어도 국가로 인해 초래된 지출의 일부를 국가는 지급해야 한다고 명시하고 있다. 예를 들면, 대학생에 대한 재정지원은 국가가 하지만, 지출의 65%는 중앙국가가 교부금의 형태로 분담한다.

연방단계와 국가단계 사이의 일명 공동과제(Gemeinschaftsaufgaben)에 따라 국가가 재정을 지원하는 교부금(예, 지역경제구조개선 교부금, 해안선보호와 관련된 비용)은 그 액수가 2005년에 58억 유로로서, 랜더 총수입의 3%를 차지했다.

끝으로, 중앙국가는 기본법 제 104조에 규정된 추가 재정지원(Finanzhilfen)에 기금을 배정할 수 있다. 랜더에 대한 이 같은 이전수지는 핵심 투자활동의 재정 지원, 경제형평성 유지, 주 사이의 경제결속 강화, 경제발전 증진을 그 목표로 한다. 이 같은 지원에 따라 들어온 액수는 2005년에 30억 유로, 총수입의 1%에 해당한다.

1-2. 기타수입

2000년 이래 랜더의 세수 몫이 줄어드는 것을 보상하

기 위해, 랜더는 자산매각을 통해 재무상태를 개선하고자 노력했다. 랜더는 또한 자체 금융투자에 대한 배당금을 수령했다. 교부금과 세금 이외 세원에서 들어온 랜더 수입은 2005년에 약 210억 유로를 나타냈다.

2. 지방정부

2005년의 지방정부 총수입은 1천468억 유로였고, 이 중 83%는 기초자치단체가 징수한 액수이다. 기초단체의 가장 중요한 세원은 세금이다. 랜더와는 달리, 기초단체와 중간단체 자유시는 세수의 대부분을 자체세원에서 걷었다. 교부금은 기초단체 수입의 32%를 점유했고 농촌중간단체 세입의 경우는 3/4 이상을 차지했다.

농촌중간단체는 기본적으로 자체세원이 전혀 없기 때문에 회원 기초단체에서 들어온 이전수지에 재정을 의존하는 형편이다.

2-1. 조세수입

기초단체와 중간단체 자유시는 수입의 상당부분을 지방세로 충당하는데, 이에 대해서는 중앙정부가 설

정한 범위 내에서 약간의 재량권을 가지며, 징수에 대해서는 전권을 보유한다. 2000년부터 2003년 사이에 경제불황과 각종 소득세감면으로 인해 지방세수가 4%나 줄어든 매우 어려운 시기를 거쳐, 2005년 시점에 기초단체의 세수는 543억 유로로서, 기초단체 총수입의 44%에 달한다.

⌘ 자체세원 세수

기초단체(중간단체 자유시 포함)의 자체세원 세금은 331억 유로를 기록, 기초단체 총 세수의 61%, 총 수입에서는 27%에 해당했다. 기초단체의 양대 세금은 지방영업세(Gewerbesteuer)와 부동산세(Grundsteuer)이다. 지방정부는 기본세금(Hebesätze)의 기초단체 세율을 통해 이들 세금의 수준을 자율적으로 정할 수 있다.

지방영업세는 모든 산업 및 영리기업에 부과할 수 있다. 세율은 중앙국가가 정한다. 지방영업세는 기본적으로 소득 수입 또는 손실을 근거로 부과하며, 미지급세금은 두 단계로 산출한다. 첫째, 과세기준에다가 연방정부가 정한 기본세율을 곱한다. 둘째, 결과로 나온 기본금액에다가 지방정부가 정한 승수를 곱한다. 1970년 이래 기초단체는 이 영수금액의 일부만 유보하고 차액(Umlage)은 균등화 메커니즘의 일환으로 중앙국가와 주에 이전했다. 2004년의 영업세 개정으로 기초단체에서 중앙국가 및 연방 주로 나

가는 분담 몫이 28%에서 20%로 축소됐다. 이 개정안은 기초단체의 세수에 매우 긍정적인 결과로 나타났다. 2005년을 예로 들면, 기초단체는 수령액 292억 유로 가운데 234억 유로를 확보함으로써, 기초단체(중간단체 자유시 포함) 세수의 43%, 총 수입의 19%를 차지했다.

두 번째로 큰 지방세는 부동산재산세로서, 2005년에 91억 유로를 걷어, 기초단체 세수의 17%, 총수입의 7%에 달했다. 과세기준은 부동산감정가를 기준으로 한다. 미지급세금 산출방식은 감정가격에다가 연방정부가 정한 기본세율을 곱하는 것이다. 농지와 삼림에 대한 현행 기본세율은 6%인데, 그 외 부동산의 경우 서독은 2.6%에서 3.5%, 동독은 5%에서 10%의 세율분포를 나타낸다. 기초단체(중간단체 자유시)는 이론적으로 자체 세율을 적용하여 과세기준을 산출할 수 있지만, 실제로는 세금경쟁의 우려 때문에 세율결정권에 제한을 받는다. 부동산재산세 수입은 서독과 동독지역 사이에 큰 편차가 있다.

기초단체는 또한 기타 지방세 결정권(Steuerfindung-srecht)을 가지며, 주의 법에 따라 과세기준을 정할 수 있다. 이 중 몇 가지 예를 들면, 애견세, 오락세, 주말주택세, 음료세가 있다. 2005년에 이들 “기타 제세”로 걷은 세금(5억 유로)은 기초단체 세수의 1%, 총 수입의 0.4%를 나타냈다. 기본법 제 106조에 의하면, 기초단체와 시 또한 개인 소득에 대해 기초단체 부가세를 징수할 권한이 있으나, 아직까지 이를 시행하는 기초단체는 없다.



☞ 공통세원 세수

기초단체와 시는 중앙국가와 주가 배분한 세수의 일정 몫을 3대 국세로부터 배정받는다.

- 개인소득세(PIT : Einkommensteuer) : 기초단체는 2005년에 PIT의 15%를 수령하여 177억 유로를 조성, 기초단체 세수의 33%, 기초단체 총수입의 14%를 점유했다. 할당되는 몫은 기초단체 조세능력과 납세자 수를 연결하는 특정 배분메커니즘에 의거하여 배정된다. 고소득 납세자에게 징수할 수 있는 금액에 제한을 두기 위해 과세소득의 수준에 상한선을 둔다(동독과 서독지역 사이에 차이가 있음);
- VAT(Umsatzsteuer) : 기초단체는 또한 전국적인 VAT 중 2.1%를 배정받을 자격이 있다. 부가세 수입은 2005년에 26억 유로로서, 기초단체 수입의 2%, 기초단체 세수의 5%에 달했다. 부가세의 기초단체 몫은 1998년의 지방영업세 세원감소에 뒤이어 보상 대책으로 마련되었다. 란트내에서, 기초단체간의 VAT 수령액 분할은 지방영업세 영수금액 및 각 기초단체 내 상시고용인원 수를 기준으로 정한다;
- 이자세(Zinsabschlag) : 아울러 기초단체는 이자에 대해 12%의 세금을 부과할 자격이 부여되는데, 이는 기초단체 세수의 2%, 총수입의 1%(2005년 8억 3천9백만 유로)에 해당한다.

2-2. 교부금

독일 지방정부가 수령한 이전수지는 2005년에 580억

유로에 달했다<sup>6</sup>. 기초단체와 중간단체 자유시가 지급 받는 이전금액은 모두 연방 주에서 오는 것이다.

기초단체와 중간단체 자유시의 교부금 수입은 약 390억 유로(즉 이들 수입의 32%), 농촌 중간단체의 교부금은 190억 유로(즉, 이들 수입의 77%)로 집계되었다.

독일 지방정부에 지원되는 교부금에는 다음의 네 종류가 있다.

- 일반교부금(Schlüsselzuweisungen)은 란트에서 기초단체 및 중간단체에게 주는 교부금 중 가장 큰 몫이다. 일반교부금은 지방정부의 세수와 재정수요에 따라 지방정부간에 배분된다. 주민 수 및 1인당 지방서비스 운영비를 합친 기준에 따라 교부금을 판정한다. 면적, 시설, 또는 고용인원수와 같은 그 외 기준 또한 고려의 대상이다. 2005년에 이들 교부금에서 들어온 수입은 284억 유로에 상당한다; 아울러, 심각한 예산상 곤경을 겪는 기초단체 및 중간단체는 특별재정이전을 소속 주에 요청할 수 있다. 이러한 종류의 특별요건교부금(Bedarfszuweisungen)은 2005년에 149억 유로에 달했다;
- 란트를 대신하여 수행한 책무(망명신청자에 대한 보조금 등)에 따라 발생한 비용을 기초단체 및 중간단체에 배정하는 보상교부금(Kostenerstattungen)은 2005년에 101억 유로로 집계되었다;
- 랜더는 또한 투자이전(Investive Zuweisungen)을 기초단체에 지급한다. 투자이전은 우선순위가 높은 투자프로젝트(학교 현대화 및 컴퓨터 신규 구입 등)에 쓸 수 있도록 연방단계 또는 랜더에서 보조하는

것이다. 이 같은 이전은 2005년에 77억 유로에 달했다.

농촌 중간단체 역시 소속 주로부터 교부금을 수령하나, 가장 큰 몫은 아무래도 기초단체에서 이전수지의 형태로 들어오는 부분이다. 농촌 중간단체의 최대 세

원은 회원 기초단체에서 들어오는 특별이전, 즉 소위 군 세금(Kreisumlage)인데, 여기서 2005년에 169억을 수령했다. 군 세금은 중간단체가 기초단체 주민편의를 위해 수행하는 과업의 재정지원에 기초단체가 참여하는 것을 전제로 과세할 수 있다. 이 이전금의 액수는 각 중간단체 의회에서 정하며, 기초단체는 이

\* 독일의 재정균등화 메커니즘

독일 재정연방제의 가장 중요한 특징으로 균등화 프로그램을 들 수 있다. 독일기본법은 “동등한 생활조건”을 규정하면서, 한편으로 주 사이에, 다른 한편으로 주와 중앙국가 사이에 지속적으로 가용자원의 균형을 맞출 필요성을 제 104-107조에서 언급하고 있다. 이와 같은 제도는 일반적으로 개별 주의 수입간 불균형을 균등화 하는데 매우 효율적인 것으로 인정된다. 주 사이의 형평화 과정은 다음의 세 단계에 걸쳐 일어난다.

구체적인 기초단체 균등화제도에 대한 이념은 독일기본법에도 명시되어 있다. 이는 기초단체간의 극심한 재정불균형을 줄이려는 것이 목적이다. 균등화제도를 정의 및 조정하는 것은 란트가 담당한다. 란트는 세수가 평균 이하인 기초단체에게 고액배정(Schlüsselzuweisungen)을 실시한다. 하지만 각자 다른 기초단체의 다양한 예산실정을 완벽히 평형화시키기는 어려운 실정이며, 편차가 훨씬 높은 연방 주도 상존한다.

단계	메커니즘	재정능력의 측정	목표
1단계 : 수평적	주 사이에서 VAT 중에 주 몫의 25%를 재분배	1인당 세금수입 (VAT 수입 제외)	모든 주는 1인당 평균 세금수입의 92%에 도달
2단계 : 수평적 (Länderfinanzausgleich)	부유한 주에서 가난한 주로 현금이전	1인당 세금수입. 지방정부소득을 고려함.	모든 주는 1인당 평균 세금수입의 95%에 도달
3단계 : 수직적 (Bundesergänzungszuweisungen)	중앙국가에서 가난한 주로 현금이전	2단계와 동일	모든 주는 최소한 1인당 평균 세금수입의 99.5%에 도달

네 개의 주(바덴 뷔르템베르크, 바이에른, 헤센, 함부르크)가 이 제도에 최대의 분담금을 제공하는 반면, 그 외 대부분의 주는 주민 1인당 최대 1,000 유로라는 상당한 액수의 이전금을 수령한다.

6. 결합자료. 지방정부간의 이전수지는 합계에 포함되지 않음.

금액이 중간단체가 제공한 과업에 비례해 부과했다면 이를 거부할 수 없다. 이전금액은 기초단체의 자체세원에서 지급된다.

### 2-3. 기타수입

독일 기초자치단체 및 시의 기타수입은 2005년에 289억 유로(차입을 제외한 기초단체 및 시 총수입의

24%)에 달했는데, 이를 분류하면, 기초단체가 171억 유로, 규모가 큰 중간단체 자유시에 118억 유로였다. 기타 수입은 기본적으로 공공서비스 수수료에서 조성된다. 지난 십 년간 공공서비스를 지방공기업 및 단체로 외주를 주게 되면서, 수수료가 지방예산의 재원에서 차지하는 중요도가 줄어든 실정이다. 중간단체의 기타 세원에는 자산매각 및 공공서비스에 대한 수수료가 있다. 이 같은 기타수입은 2005년에 55억 유로(차입을 제외한 중간단체 총수입의 23%)를 차지했다.

## IV 지방공공부문 부채와 차입

### 1. 연방 주

주는 예산문제에 있어서 자주권을 갖고 행동하며, 중앙국가가 주의 부채에 보증을 서 주지 않는다. 일반적으로 주는 자체적으로 당해 연도의 순 신규차입을

제한하여 총투자지출의 수준을 평준화시킨다. 이를 “황금률”이라 칭하며, 주 헌법에 내역이 나와있다. 연방 주의 총 미불부채 부문은 2005년에 4천819억 유로, 즉 지방공공부문 총부채의 80%, 공공부문 총부채의 32%, 그리고 독일 GDP의 21.5%에 달했다. 상기

부채는 매우 불균일하게 분포하며, 독일 공공부문 총부채의 46%를 차지하는 북라인 웨스트팔리아, 베를린, 니더 작센과 같은 지역의 특정 지방정부에 몰려 있다. 1인당 지방 총부채는 브레멘의 19,000 유로에서 3,200 유로 미만인 바이에른에 이르기까지 다양한 분포를 보인다.

평론가들은 균등화제도가 주 정부에게 경제상황 개선 및 과세기준 확대에 관한 주도권을 거의 주지 않고 있기 때문에, 주 정부의 재정정책에 부정적 영향을 끼쳤다고 주장한다.

#### \* 예산긴축 시대의 지방부채 제한

마스트리히트 조약이 갱신되기 전의 모든 주는 차입에 대한 고유의 한도를 갖고 있었다. GDP와 연계한 EU 부채한도 및 공공적자는 이중단계간의 원활한 조정 필요성을 부각시킴과 동시에 차입조항도 통합시켰다. 2006년 2월 도입된 연방제 개정안은 유럽안정성장협약 하에서 허용되었던 전반적 정부적자를 서로 다른 정부 단계간에 어떻게 배분할 것인지 합의를 이뤄냈다. 이 법안은 또한 마스트리히트 조약에서 규정한 제재의 짐을 분담하는 방식을 국가가 65%, 랜더가 35% 부담하는 쪽으로 규정한다. 지방정부 부채 및 예산균형은 이 같은 제한의 범위에 해당한다. 연방 주끼리의 비용 내역은 초과적자의 책임 정도와 아울러 인구규모를 기준으로 정할 예정이다.

### 2. 지방정부

지방정부 차입규제는 4년간 재무계획을 근거로 한다. 영토정부는 투자재원 조달, 자본이전 또는 부채 구조조정을 위해 차입을 일으킬 수 있다. 란트가 관내 지방정부의 상환능력을 보증하기 때문에, 연간 차입액수는 예산승인절차에 따라 란트로부터 사전승인을 얻어야 한다.

세부규정은 란트마다 상이하나, 일반적으로 기초단체는 향후 4년 내 계획상황에 입각하여 차입이 경정적자로 이어지지 않는다는 것을 입증해야 한다. 아울러, “다른 재원이 완전히 고갈된 후에 한하여” 차입을 허용한다는 일반규정도 있다.

독일 지방공공부문의 미불부채는 2005년에 1천197억 유로에 달했는데, 이는 1인당 1,450 유로로서, 총 공공부채의 7.9%, 독일 GDP의 5.3%에 해당한다. 기초단체 및 중간단체 자유시가 지방정부 부채의 80% 이상을 빌려 썼고, 농촌 중간단체 부채는 20%에 불과했다. 지방정부 부채 중 단기 자원(Kassenkredite)으로 사용한 것은 연간예산에서 신규차입으로 계상되지 않는다.



이탈리아 >>







# 이탈리아

- 면적  
301,336 km2
- 인구밀도  
197명/km2
- 총인구  
- 5천861만 명  
- 연간증가율 Δ 2000-2005: +0.6%
- 로마 인구  
2.55만 명
- 도시인구  
68%

## EU 구조결속기금 (백만 유로, 2004년 금액)

2000-2006 프로그램 기간	28,801
2007-2013 프로그램 기간	25,583
- 결속기금	18,820
- 융합권역	5,626
- 영토간 협력	750

## 일반자료

### ■ 국가 조직

- 단일국가. 1947년 12월 헌법 비준 후, 2001년 10월 18일 헌법에 준거한 법률로써 주(region)에 자치권을 대폭 허용함. 헌법 5조에 주 및 지방정부와 관련된 헌법조항이 명시되어 있다. 117조는 중요 부문에 관한 여러 입법권을 주에 부여한다.
- 이탈리아는 1990년 5월 11일, 유럽지방자치헌장을 비준했다.
- 의회민주주의 :
  - 양원제 : 하원(Camera dei Deputati)과 상원(Senato della Repubblica), 매 5년마다 보통, 직접 선거에 의해 선출. 최근의 선거는 2008년 4월에 실시 됨.
  - 임기 7년의 대통령을 의회에서 선출. 최근의 선거는 2006년 5월에 실시 됨.
  - 정부(www.governo.it)를 이끄는 것은 수상이며 2006년 5월 선출된 26명의 각료로 구성됨. 지방정부를 관할하는 부처는 지방자치부(www.affariregionali.it)와 내무부(www.interno.it)이다.

### ■ 영토 단계의 제도적 조직

이탈리아는 지리적으로 EU에서 7번째로 큰 회원국이다. 인구는 5천860만 명으로서 네 번째로 크다. 이탈리아는 반도와 함께 지중해에서 가장 큰 두 섬인 시칠리아와 사르데냐, 그리고 그 외 다수의 부속 도서로 이루어져 있다.

이탈리아의 국가영토행정은 도 단계의 “프리펙처 : prefecture”(prefetture)로 구성된다. 도지사(prefetto)는 “정부의 지방사무소”를 운영하나, 프리펙처의 정책을 직접 감독하지는 않는다. 도지사는 치안과 공공안전에 대한 일정권한을 행사한다.

이탈리아는 20개의 주(regioni), 103개의 도(province), 8 101 개의 자치시(comuni)로 구성된 3단계의 지방자치정부가 있다. 주(region)는 일반주 15개, 특별주 5개로 나뉘는데, 이 특별주 중에서 한 주는 특수한 지위의 도(province) 두 개로 구성된다. 산마리노와 바티칸은 이탈리아 영토 내에서도 독립국가의 지위를 가진다.



국가 영토행정

103개 프리펙처  
(prefetture)

지방 정부

- 20개 주  
(regioni)
- 103개 도  
(province)
- 8,101개 자치시  
(comuni)

■ 지방 정부 협회

이탈리아는 지방 및 주정부의 이익을 대변하는 주요 조직이 상당수 존재한다.

이 중에서 3대 조직은 다음과 같다.  
- 이탈리아 지방자치전국연합(Associazione nazionale dei Comuni italiani -ANCL  
www.anci.it): 자발적인 기초단체가 모여 주 연합으로

조직된 것으로서, 이탈리아에서 가장 오래되고 규모도 크다;  
- 이탈리아 전국 도 연합(Unione delle Province d' Italia- UPI, www.upinet.it) : 전국의 도를 재규합한 단체;  
- 산악지방 자치단체전국연합회(Unione Nazionale Comuni Comunita Enti Montani - UNCEM, www.uncem.it) : 산악지역의 지방정부를 대표.

출처 : Eurostat

\* 거시경제자료(2005년)

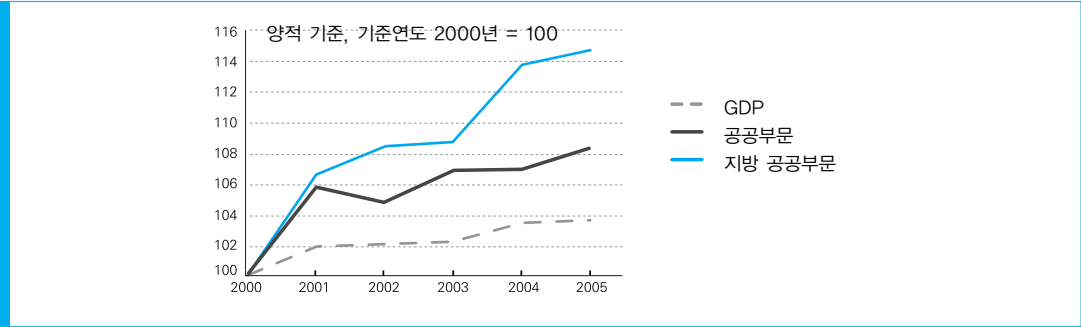
	이탈리아	EU 27개국	EU 27개국 중 순위
GDP			내림차순
백만 유로	1,423,048	10,990,743	4위
1인당(유로)	24,281	22,344	12위
2004-2005 변화	+0.1%	+1.8%	27위
기타 지표			오름차순
실업률(%)	7.7	8.7	14위
인플레이션 비율(%)	2.2	2.3	12위
통화	2005 환율	유로화 채택	
Euro	-	2002년 1월 1일	

\* 주요 재정지표(2005년)

	백만 유로	GDP %	공공부문 %	Δ2000-2005*
지출				
공공부문	687,655	48.3	-	+1.6%
지방 공공부문	221,852	15.6	32.3	+2.8%
GFCF				
공공부문	33,285	2.3	-	+0.8%
지방 공공부문	27,174	1.9	81.6	+2.3%
수입				
공공부문	625,745	44.0	-	+0.1%
지방 공공부문	209,511	14.7	33.5	+1.8%
예산수지				
공공부문	-59,523	-4.2	-	-
지방 공공부문	-12,046	-0.8	-	-
부채				
공공부문	1,510,926	106.2	-	+0.2%
지방 공공부문	109,452	7.7	7.2	+7.2%

\*양적 기준 연평균 성장

\* 2000 - 2005 공공지출 변화



EU 구조결속기금

■ 프로그래밍 기간 2000-2006

이탈리아는 2000-2006 기간 동안 EU 기금에서 288억 8천만 유로를 배정받았다. 이 배정액은 1인당 491 유로(EU 15개국 중에서 5위), 전체 EU 15 자금(2004년 금액)의 14%에 달한다. 이 중 대부분의 기금(71%)이 목표 1(Objective 1)에 의거하여 남부 주(the Mezzogiorno)에 책정되고, 10%는 목표 2(Objective 2)에 따라 그 외의 주에, 나머지는 전국(Objective 3 및 지역사회계획)으로 배분되었다. 2006년 말 현재 62%의 구조기금 흡수율을 기록한 이탈리아는 유럽 10위로서, EU 15개국 평균(68%)에 못 미친다.

■ 프로그래밍 기간 2007-2013

이탈리아 전략기준체계(Italian Strategic Reference Framework)는 네 가지 거시목표와 연계된 10대 결속 우선순위를 설정했다. 내역으로는,

- 지식회로의 개발;
- 생활수준, 공공안전, 사회적 포용의 개선;
- 집단, 서비스, 경쟁의 발전;
- 경제의 세계화 및 현대화.

위의 전략은 국가전체의 종합적인 지역개발정책에 따른 지침을 포함, 특히 지역발전에 초점을 맞춘다. 이탈리아는 이와 같은 목표를 달성하기 위해 1인당 437 유로(2004년 금액), 즉 255억 8천만 유로를 배정받았다. 비록 대략 10% 정도가 줄어들긴 했으나, 이탈리아는 폴란드와 스페인에 이어 여전히 양적 기준 제 3위 수혜자 위치를 고수하고 있다. 이 배정액은 이탈리아 연평균 GDP의 0.26%에 해당한다.

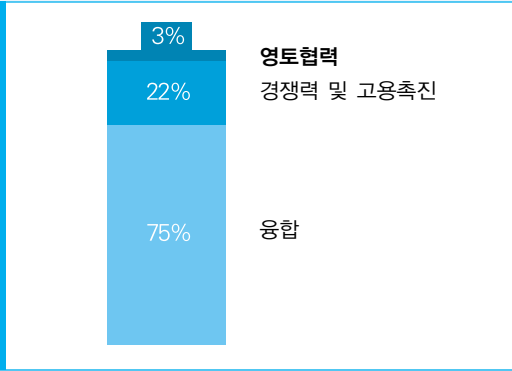
이 EU 기금의 대부분(75%)은 남부 이탈리아의 5개 융합권역(Convergence Regions)에 책정됨으로써, 이

지역이 최대의 결속정책 수혜자가 된다. 22%는 지역경쟁력 및 고용촉진 목표(Regional Competitiveness and Employment Objective)로 배정된다. 이탈리아는 아래와 같은 52개의 운영프로그램(OP)을 마련하였다.

- 주에서 관리하는 42개 OP : 5개 융합권역 10개, 그 외 지역 32개.
- 국가에서 관리하는 10개 OP : 부문별 프로그램(교육, 네트워크 및 모빌리티, 연구 및 경쟁력, 공공안전, 등), 그리고 지역간을 연결하는 프로그램.

경제개발부에서 결속정책과 관련된 전반적인 업무를 담당한다. 하지만, 결속정책은 매우 지방분권적이며, 이탈리아의 모든 주들은 그때그때 상황에 맞게 주의 방식에 따라 직접 OP를 관리한다.

\* 목표에 따른 EU 기금 명세



추가 정보

- 이탈리아 경제개발부 개발정책과, EU 구조결속기금 정책관련 서비스 : [www.dps.mef.gov.it](http://www.dps.mef.gov.it)
- 이탈리아 주(regions)의 웹사이트

# I 지방조직 현황

## 1. 지방정부 단계

단일국가라는 특징에도 불구하고 이탈리아는 지난 10년간 지방분권화 과정이 활발히 진행되었다. 현재 이탈리아는 주(regioni), 도(province), 자치시(comuni)로 이루어지는 지방분권적인 3단계 지방정부 시스템을 보유하고 있다. 5개 특별주를 제외하고는 각 지방정부의 단계 사이에는 아무런 계층적 연결성이 없다.

이탈리아의 20개 주는 두 그룹, 즉 15개의 일반주(regioni a statuto ordinaria - RSO)와 5개의 특별주(regioni a statuto speciale - RSS)로 나뉜다. 문화적 배경, 지리적 위치, 그리고 주요 소수민족의 존재를 기반으로 1948년에 5개의 특별주(Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicily, Trentino-Auto Adige I Sudtirol, Aosta Valley)를 설립, 특별자치권을 부여했다. 아오스타 밸리(Aosta Valley)는 도와 주 두 가지 역할을 맡고 있고, 트렌티노 알토 알디제/쉬드티롤(Trentino-Auto Adige I Sudtirol) 주는 행정권과 재정권을 모두 자치 도에 위임한

상태이다. 나머지 15개 일반주는 1970년대 초에 와서야 구체적인 형태를 갖추었으며 책임의 폭이 그다지 넓지 않다.

주(region)의 크기(아오스타 밸리의 3 300 km2에서 시칠리아의 25 800 km2까지)와 인구(아오스타 밸리의 124 000명에서 롬바르디아의 950만 명까지) 모두 편차가 매우 크다. 지역에 따른 경제적 차이도 아주 심한데, 특히 남과 북이 현격히 구분된다. 가장 소득이 높은 주는 최빈지역인 메조지오르노(Mezzogiorno) 8개 지역에 비해 2004년의 1인당 GDP 기준으로 65%나 더 높다.

이탈리아의 103개 도(province)는 주와 자치시간의 중간단계의 행정구분이다. 아오스타 밸리의 경우는 도를 주 행정구역에 편입시켰기 때문에, 엄밀히 말하면 유일하게 도를 보유하지 않은 주이다. 도의 평균 주민 수는 569,000명이다. 트렌티노 알토 아디제/쉬드티롤 주 소재 두 개의 도인 트렌토(Trento)와 볼차노(Bolzano 또는 Bozen)는 자치도이다. 세 곳의 도(Monza e della Brianza,

※ 이탈리아의 주 관련 주요 자료(2006년)

	인구	면적	GDP	기초단체
	(천명)	Km <sup>2</sup>	1인당 유로(2004년)	개수
아부르쑤(Abruzzo)	1,305	10,793	18,246	305
아오스타 밸리(AostaValley)	124	3,266	27,577	74
바실리카타(Basilicata)	594	9,992	16,214	131
칼라브리아(Calabria)	2,004	15,083	14,728	409
캄파니아(Campania)	5,791	13,592	14,707	551
에밀리아 로마냐(Emilia-Romagna)	4,188	22,122	28,034	341
프리울리베네치아줄리아 (Friuli-Venezia Giulia)	1,208	7,712	25,246	219
라치오(Lazio)	5,305	17,210	28,345	378
리구리아(Liguria)	1,610	5,421	23,584	235
롬바르디아(Lombardy)	9,475	23,861	30,425	1,546
마르케(Marche )	1,529	9,695	23,115	246
몰리제(Molise)	321	4,438	16,582	136
피에몬테(Piedmont)	4,342	25,398	25,703	1,206
풀리아(Puglia)	4,072	19,364	15,008	258
사르데냐(Sardinia)	1,656	24,090	17,507	377
시칠리아(Sicily)	5,017	25,701	14,476	390
토스카나(Tuscany)	3,620	22,990	25,129	287
트렌티노 알토 아디제 / 슈트를 (Trentino-Alto Adige   Sudtirol)	985	13,599	28,906	339
움브리아(Umbria)	868	8,454	21,708	92
베네토(Veneto)	4,738	18,390	27,385	581
국가평균	2,938	15,059	22,131	405

출처 : ISTAT.

Fermo, Barletta-Andria-Trani)가 추가로 2004년에 투표를 실시, 2009부터 발효될 예정이다.

기초 행정단위는 8,101개의 자치시(municipality)이

다. 자치시 주민수를 최하 1만 명 이상으로 법으로 정한 1990년 이후에는 이 숫자에 큰 변동이 없다. 이탈리아의 자치시는 대개 규모가 작다(평균 7,270명). 주민수 5천명 이하가 71%를 차지한다. 이탈리아 자치시 크기분포는 건국 전의 원래 크기를 반영하며,

도와 주에 따라 천차만별이다. 북부의 주에서는 분할현상이 심한 반면, 남부 주에 소재한 자치시는 규모가 훨씬 더 크다. 자치시는 희망에 따라 지방당국 하위자치시(frazioni)를 설립할 수 있다.

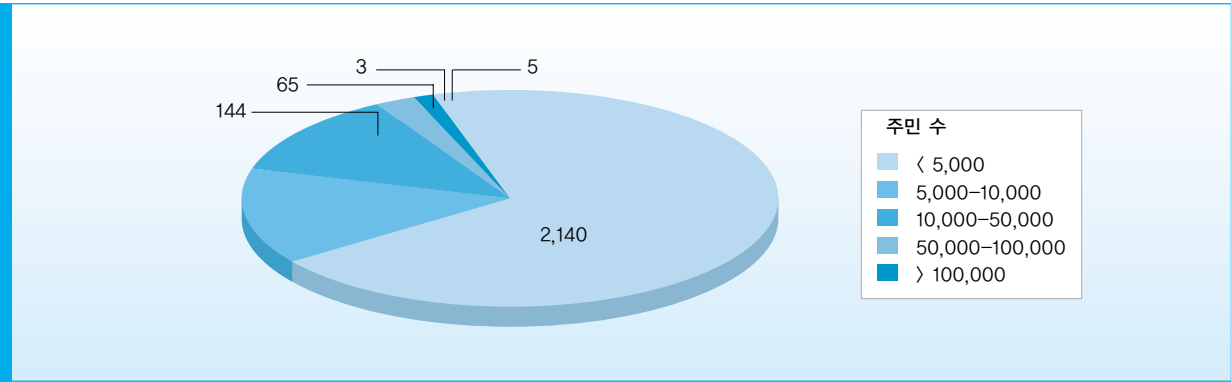
인구수 50만 명이 넘는 로마, 밀라노, 나폴리, 토리노, 제노아, 팔레르모의 6대도시를 포함, 인구 10만 명 이상 자치시 수는 43개에 달한다.

수도 로마시는 이탈리아 최대이자 250만 명으로 인구가 가장 많은 자치시이다. 로마시 광역권의 인

구는 약 4백만 명에 달한다. 지방단계의 관점으로 본다면 로마는 19개의 지방당국(municipi)으로 구성된다. 2001년 이후 수정헌법 114조 조항에 광역시(citta metropolitane)라는 새로운 종류의 지방당국이 새로 생겼다.

이에 따라 토리노, 밀라노, 베네치아, 볼로냐, 플로렌스, 로마, 바리, 나폴리 주변의 자치시들은 새로운 형태의 자치조직체를 형성하여 도와 자치시의 이중지위를 부여 받고 추가권한을 이양 받음으로써, 도와 주로부터 독립할 수 있게 되었다. 하지만 2007년 현재 이 같은 결정을 내린 권역은 아직 없다.

※ 8,101개 자치시 내역(2005년 인구 기준)



출처 : ISTAT.



✧ 연방제를 향하여?

이탈리아는 1861년에서 1870년 사이에 단일국가가 되었다. 1948년의 민주헌법은 주(region)를 입법과 행정권을 가진 정치조직으로 인정하였으며, 5개 특별주가 즉각 운영에 들어갔다. 나머지 15 개주는 1970년 대에 이르러서야 기능준비가 완료되었다. 주 체계를 구축하기 위해 일련의 법안이 통과되었다. 통합기간을 거쳐 1990년 대에 들어서자 보완성의 원칙과 연방제에 대해 강력한 정치적 압력이 가해지기 시작했다. 1990년에 이탈리아법률 제 142호는 지방 당국에 대해 법정자치권의 원칙을 인정하고 권한이 양을 실시하기에 이르렀다. 광역권 조항도 도입되었다. 1993년, 법률 제 81호를 통해 도와 자치시의 선거규정을 개정하였다. 1995년에 보건부문이 주에 이관되었으며 1996년에는 대중교통이 주의 관할로 들어왔다.

**1997년의 바사니니 법안**(법률 제 59호), **일명 행정 분권화 법**(decentramento amministrativo)으로 기능분권화가 활발하게 일어남으로써, 행정기능의 약 40%가 주, 도, 자치시로 넘어갔다. 뿐만 아니라 주는 새로운 권한을 위임받았다. 권한이양은 대대적인 지방자원 구조조정과 함께 진행되었는데, 이는 지방 정부의 자치권을 확대하기 위한 것이었다(국가 보조금의 단계적 폐지, 신규 재정자원 창출, 형평화기금 조성).

2000년부터 주지사를 직접선거로 선출했다. 이 해는 또한 최신 법률체계인 **267/2000 지방당국 시행**

**법령**(Testa Unico per gli Enti Locali- TUEL)을 채택한 연도이기도 하다.

2001 개헌에서는 지방정부관련 제 5조를 개정했다. 이로써 이탈리아 공화국의 행정편제인 국가, 주, 도, 광역시, 자치시를 동등한 단계로 두고, 지방정부에 대하여 새로운 권한 및 더 많은 재정자치권을 부여하였다.

이탈리아 정부는 2005년에 또 한 번의 중요한 개헌안을 발의했는데, 보건과 교육, 두 핵심 책임분야를 완전하게, 그리고 독점적으로 주에 이양하자는 혁신안이었다. 이 법안은 연방제로 향하는 법안이 아닌가 하는 목소리도 들렸었는데, 그러나 2006년의 국민투표에서 부결되었다.

비록 그 이후로 공식 보류되긴 했지만, 이탈리아의 지방분권화, 권력이양 및 행정개편이 중단된 것으로 보기는 어렵다. 2003년에 구성된 **재정연방제 최고 위원회**가 신정부에 의해 2007년에 폐지되었다. 하지만 신정부는 두 개의 법안초안을 의회에 상정했는데, 각각 지출배정을 명확히 하고(Codice delle autonomie locali) 지방서비스 공급을 자유화하자는 내용이다. 도의 폐지에 관한 종합적 논의도 현재 진행 중이다.

2. 지방정부 정치제도

⌘ 지방정부 정치기구

주(Region)는 주의회(consiglio regionale)와 주지사(presidente)로 구성된다. 둘 다 임기 5년으로 투표에 의해 선출된다. 주지사는 집행위원회(giunta regionale)를 임명한다. 주의회는 주에 위임된 감독권 및 입법권을 가지며 이탈리아 의회(Parliament)에 법안을 상정할 수 있다. 주의회의 의장은 의원 중에서 선출되어 의회관리의 책임을 진다. 주지사는 직접, 보통선거에 의해 선출된 집행부이다. 주지사는 주를 대표하며 주의 법률과 판결을 공포한다. 집행위원회의 구성원의 임명권은 주지사가 보유한다. 주의 선거일은 주마다 다르다. RSS(특별주)도 일반적인 주와 마찬가지로 기관단체를 구성하며, 단지 의회선거에 있어서 약간의 차이가 있을 뿐이다.

시(Municipality)와 도(province)는 의회(consiglio), 시장(sindaco) 또는 도의 경우 도지사(presidente)로 이루어지며, 모두 5년 임기로 투표에 의해 선출된다. 집행위원(assessore)은 시장(또는 도지사)이 의회 외부인사 중에서 임명한다. 시의회는 직접, 보통선거에 의해 선출된다. 인구 15,000명 미만의

시에서는 다수득표제도와 비례대표제도를 일부 혼합하여 투표한다. 15,000 명 이상의 경우, 비례대표제도에 따라 투표한다. 도의원 역시 비례대표에 따라 뽑는다.

인구 15,000명 이상의 시, 그리고 도에서는 시장(또는 도지사) 선출에서 결선투표 다수득표제도를 시행한다. 15,000명 이하 시의 경우, 1차 투표 다수득표제도를 통해 직접, 보통선거로 뽑는다.

각 주에 대한 도와 시 선거는 동시에 치러진다. 선거일은 주에 따라 차이가 나는데, 최근에는 2006년에 로마, 밀라노, 나폴리, 토리노와 같은 주요 구역에서 선거가 있었다.

⌘ 시민의 지방정치활동 참여

지방정치에 시민이 참여할 수 있는 가능성은 시 규칙에 규정되어 있다.

지방정부에 관한 바사니니법(Bassanini Law) 제 142호에 의거하여 지방단계의 주민투표(referenda)를 실시할 수 있다. 시와 도는 지방법령에 주민

투표를 도입할 의무는 없으며 이와 같은 대중과의 직접적인 협의결과가 법적 구속력을 가지지 않는다. 로마, 토리노, 플로렌스, 제노아를 포함하는 여러 자치시에서는 시민이 뜻을 합치면 정책협의를 시작할 수 있다(이에 수반되는 필요 서명인수는 각기 다름).

지방의 의사결정에 시민이 직접 참여할 수 있는 또 다른 가능성은 지방협회(local association)를 창설하여 관할구역에 관련된 결정에 동참하는 방법과, 시민조정관(civil commissioner)을 임명하여 지방 시민의 이익을 옹호하는 것이 있다.

3. 지방정부의 책임

2001년의 개헌은 인접성의 원칙 및 시민과 가장 밀접한 행정단계의 능력에 따라 행정권을 부여해야 한다고 규정하였다. 시와 도의 책임은 1990년의 기본법 제 142호에 공식적으로 규정되었으며, 2001년에 주의 책임이 대폭 수정되었다.

⌘ 권한영역

오늘날 시(municipality)는 “자체기능”과 더불어 중앙 또는 주정부에서 위임받은 기능을 수행한다. 시

는 기획, 지방공익사업 및 네트워크(지방공공운송, 철도망, 수자원과 쓰레기 관리), 지방경찰과 같은 모든 자치시 이익관련 업무에 대해 전반적인 고유 권한을 가진다. 시는 취학전 교육, 초등교육 및 직업교육의 책임을 담당한다(학교의 설립과 유지, 취학전 및 직업학교 교사의 임금). 시는 장애인을 위한 사회적 지원 및 공공지원주택과 같은 특정한 사회적 기능도 책임진다. 또한 문화와 스포츠 분야의 관할권도 가지며, 관광, 무역박람회와 같은 경제개발서비스도 책임을 맡는다. 뿐만 아니라 토지사용 구역설정, 환경관리, 사업면허 발급을 포함, 주요 규제기능도 시에서 행사한다. 중앙정부를 대신하여 수행하는 임무로는 선거인명부관리, 주민등록 및 통계도 포함된다.

도(province)가 보유한 기능은 그 수가 그다지 많지 않다. 주요임무에는 생활폐기물과 하수처리, 도의 도로망 및 시정계 초과 운송, 중등학교의 설립과 유지가 포함된다. 도는 또한 보건서비스, 직업훈련 및 경제개발관련 업무도 일부 책임진다. 환경보호, 유압 및 에너지자원, 자연공원의 개선에도 관여한다. 1997년에는 고용서비스와 보조금의 관리업무도 도로 이관되었다. 중앙 또는 주정부가 위임한 기능을 도에서 수행할 수 있다. 또 한가지 도의 주요 역할은 시에 기술적, 행정적 지원을 제공하는 것이다.

주(regions)의 권한은 2001년의 개헌에 따라 민감한 변동이 있었다. 그 전에는 주 권한을 망라하려면 목록이 매우 길었는데, 지금은 기술적으로 설명하자면 중앙국가 이외의 책임, 그리고 공통책임에 관련

된 권한만 보유한다. 공통책임에 대해서는 현재 일반권한규정이라는 이름의 내역서가 따로 있다. 오늘날 중앙정부는 헌법이 정한 “기본입법(frame legislation)”의 권한을 가진다. 기본입법이란 주 제정법에서 준수해야 하는 원칙 및 일반지침을 정하는 것을 말한다. 이처럼 기초입법 시행과 관련된 행정기능을 주가 이양받았다.

주의 가장 중요한 임무는 보건이다. 지역사회의 의원과 병원을 운영하는 지방보건공공기관(aziende sanitarie locali- ASL)을 주에서 담당한다. 구체적으로 들어가자면, 건물의 설립과 유지, 의료요원, 의약품, 의료장비에 대한 수가, 지방건강보험회사의 적자보상을 책임진다.

그 외에도 주의 가장 중요한 권한에는 사회복지사업, 농업, 경제개발, 직업훈련, 주택, 관광 및 문화활동, 지역 내 공공운송 및 환경보호가 포함된다. 또한 다양한 지출프로그램의 관리(고용기관, 도시 대중교통 및 철도, 농업과 환경프로그램 등)에 있어서도 전적인 책임을 진다. EU 구조기금의 관리도 주에서 맡고 있다.

1948년의 헌법과 후속 헌법제정으로 5개 특별주에 대해서는 일반주에 비해 공공기능을 더 광범위하고 다양하게 배정하였는데, 이로써 특별주는 지출할당에 있어서 더 폭넓게 승인을 받을 수 있었다. 그 범위를 살펴보면 모두 동일하지는 않은데, 시칠리아는 트렌티노 알토 아디제나 아오스타 밸리에 비해 그 폭이 더 넓다. 앞에서 언급한 권한과 더불어, 일

반적으로 RSS(특별주)는 농업, 수렵과 어업, 산업, 전문직종 및 수공업, 공익사업, 도시계획 및 대학교육과 같은 영역에서 고유 권한을 행사한다. 기초단체의 영토에서는 자치시가 직접적인 연관이 되며, 도나 주정부의 재정지원을 받는다. 보호감독의 정도는 개별 RSS의 주법에 따라 달라진다. 이들 5개 특별주는 또한 상당량의 자원을 부여받기 때문에 폭넓은 권한과 균형을 유지할 수 있다(아래 참조).

⌘ 지방공공서비스 관리

이탈리아의 지방정부는 공공서비스의 제공과 관리를 위해 다소의 자치권을 누리면서 여러 종류의 조직을 설립할 수 있다.

지방정부는 시영기업(aziende speciali)과 아울러, 여러 개의 지방정부를 재조직한 콘소시엄(consorzi)을 설립할 수 있다. 보건부문에 있어서는 법적 독립성을 가지는 주공공단체인 지방보건당국(aziende sanitarie locali- ASL)을 보유할 수 있다.

지방과 주정부도 유한회사(societa per azioni - SpA) 또는 유한책임회사(societa a responsabilita limitata - Srl) 중 한가지 형태로 주식회사(societa di capitale) 설립이 가능하다. 이들 지방 및 주 공공기업의 소유는 다수 또는 소수의 사회공중주주가 할 수 있는데, 소수의 경우에는 지방정부가 자본금의 최소 20%의 지분을 보유해야 한다. 이탈리아 공공서비스기업연합(National Confederation of Services of General

Interest), 즉 Conftervizi에 따르면, 2007년 1월 현재 181개의 시영기업 및 콘소시엄(시영기업에 대해 주식회사 전환을 허용하는 결정이 있는 1997년 이래 이 숫자는 감소추세임), 171개 지방보건당국(ASL), 900개 주식회사가 있다.

주에서 설립한 공공기업은 대부분 산업계획, 대중 시설관리 및 경제개발 부문에서 활동한다. 도에서 설립한 기업은 일반적으로 책임기한이 짧은 분야(무역박람회, 관광, 등)에 속한다. 시에서 설립한 기업의 경우, 지방 공공서비스(수도, 가스, 전기, 대중 교통, 생활폐기물 수거, 등) 방면에서 운영된다.

이탈리아는 병원, 주택, 도로, 철도, 폐기물관리와 같은 부문의 프로젝트를 포함하는 정부-민간 합작 분야에서 저명한 실적을 보유하고 있다. 이탈리아 정부는 공공부문 투자에 대처하기 위해 2000년에 정부-민간 합작을 전담하는 단체, 즉 UFP(unita tecnicafinanza diprogetto)를 발족시켰다.

이 계획은 법개정을 통해 지원을 받았다. 법률 제 443/2001호는 전략적 사회기반시설에 대한 신속승 인절차를 확립하였고, 법률 제 166/2002호는 1994년 메를로니(Merloni) 기본법 개정안을 도입함으로써 30년으로 되어 있는 양도기간 한도 및 50%로 되어 있는 공공부문 보조금 및 장려금 한도를 폐지하였다.

⌘ 자치시간 협력

중앙정부는 자치시간 협력을 권장함으로써 시의 작은 규모에 보완조치를 취하였다. 2003년에 자치 시의 87%가 연합방식의 서비스 관리를 선언하였다. 법률 제 142/1990호와 이탈리아 지방당국 시행 법령 267/2000호에 법적 체계가 명시되어 있다. 시행법령에는 자치시, 산악지역공동체, 협의회, 연맹 및 프로그램 협약과 같은 여러 가지 형태의 명칭이 나온다. 관심사에 따라서는 2001년에 생긴 광역시(citta metropolitane)를 인용할 수도 있으나, 아직 이를 시행한 후보 지자체는 없다.

- 자치시공동체(unioni di comuni) 형태는 소규모 자치시 합병의 전초단계로 인식되어, 애초에는 저항이 있었다. 하지만 2000년부터는 인구조건은 결부되지 않은 자발적인 협력형태로 발전하여 2000년의 50 곳에서 시작하여 현재 그 숫자가 278 곳으로 증가, 주민수 390만 명, 자치시 1 240개소를 아우르고 있다;
- 산악지역 자치시 또한 산악지역 자치단체 연합회(comunita montane)을 통해 자원을 통합할 수 있는데, 연합회의 목표는 다수 자치시의 관리구조 공유를 통해 산악지역 개발을 촉진하려는 것이다. 현재 그 숫자는 356개로서, 4,201개 자치시에서 1천80만 명을 포함하고 있다;
- 협의회(convention)는 공동운영체의 신설과 사무실 및 서비스 이용, 두 부문에 관한 행정통합에 중점을 둔다. 협의회는 가장 널리 확산된 자치시간 협력형태인데, 그 숫자는 해마다 달라진다. 지방당국간의 협의회는 프로그램 협약(programme

agreement)이라고 부르는데, 이를 통해 관련부처들은 업무구축 또는 개입프로그램 관련활동을 조직화한다.

위와 같은 유기적인 조직체는 모두 회원 자치시의 출연금 및 서비스 수수료에 의해 재정지원을 받는다.

4. 지방정부 법률의 통제

⌘ 법적 통제

시와 도가 내린 결정의 적법성은 국가 감사원(corte dei conti)에서 통제한다. 2001년의 개헌에 따라, 지방당국 정책의 적법성에 대한 이의제기는 주 행정 법원에 고소를 제기해야 가능하다.

주는 행정과 예산에 관한 통제뿐만 아니라 주법에 관해서는 헌법의 통제대상이다. 주법에 대한 헌법적 통제는 중앙의 국가가 수행하는데, 위헌의 소지가 있다고 생각되는 법에 대해서는 국가가 헌법재판소에 항소할 수 있다. 중앙의 국가조정관(State commissioner)이 주법 승인에 대해 서명하기 전에는 주법은 효력을 발휘하지 못한다.

⌘ 예산 및 재정 통제

시와 도의 재정관련 결정은 국가 감사원에 의해 통제를 받는데, 감사원은 모든 주의 주도에 근거지를 둔 20개의 주감사실과 더불어, 지방당국에 대한 특별감사실을 운영한다. 국가 감사원은 위법으로 판단되는 법률은 무효화시키고, 개인책임 문제를 제기하며 손해배상을 요구한다.

시와 도의 예산은 독립적인 감사위원회(collegia di revisori)가 내부적으로 통제하는데, 감사위원회는 인가 받은 전문가 중에서 의회가 지명한 세 명의 위원으로 구성된다. 이들은 재무관리가 규칙에 맞는지 조사하고 연차결산보고서를 증명한다. 결정권이 있는 주감사실이 예산감사 또한 수행한다. 주감사실은 오직 지방정부의 심의기관에만 보고서를 제출한다.

시와 도에 행사하는 것과 마찬가지로, 주의 감사원은 감사원 자체계획에 따라 주에 대한 경영감사를 주감사실을 통해 실시할 수 있다. 감사원은 불법이라고 판단되는 결정의 무효화에 개입할 수 있으며, 손해배상을 주에 요구하거나 손실에 대한 개인책임문제를 제기할 수 있다.

2001년 개헌에 따라 주, 도, 시 예산에 대한 감사실의 역할을 강화하고 이들 당국에 대한 재무관리까지 감사수행을 확대하는 개정안이 발효되었다.



# II 지방공공부문 지출

● 이탈리아 지방공공부문 전체의 연결재정지출<sup>1</sup>은 2005년에 2천219억 유로로서, 총 공공지출의 32.3%, 1인당 3,785 유로, GDP의 15.6%에 달했다.

전체 지방공공부문 중에서 이탈리아 지방정부의 지출은 2천 83억 유로(비연결)를 기록했다. 지출의 약 29%는 시에서 보증한 것이며, 6%는 도에서, 65%는 주에서 지출했다. 지방분권화 과정의 진행 및 주 보건지출의 증강에 따라 이탈리아의 지방공공지출이 지난 몇 년간 확대되었다.

경상지출은 지방정부지출의 거의 80%를 차지한다.

특히 지방공무원 622,000명의 인건비가 시 운영지출의 상당부분을 점하고 있다. 보건시스템에 종사하는 700,000명이 보건공공기관(ASL)에 고용되어 있어 주 예산에 들어가지 않기 때문에 주의 인건비는 상대적으로 낮다. 2000 - 2006년 사이에, 주, 시, 도의 인건비가 6% 줄었다. 그 이유 중의 하나는 2000년도에 학교 행정직을 지방예산에서 국가예산으로 이관했기 때문이다.

투자는 지방공공지출의 약 1/5에 달하는데, 대부분 시(학교, 지방도로망, 운송, 등)와 주(도시 대중교통을 위한 주요지출프로그램, 등)에서 수행하였다.

## \* 지방정부 지출(2005년)

	시		도		주		합계	
	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%
경상지출	43,665	71.4	8,515	73.1	114,201	84.3	166,381	79.9
-이 중 인건비	15,283	25.0	2,044	17.5	5,710	4.2	23,037	11.1
자본지출	17,469	28.6	3,139	26.9	21,269	15.7	41,877	20.1
합계	61,134	100.0	11,654	100.00	135 470	100.0	208,258	100.0

출처 : 이탈리아 통계청- 비연결.

보건부문은 지방부문 지출의 44%로서 지방지출에 가장 큰 영역을 차지했다. 보건정책 수립과 시행에 1차적인 역할을 맡고 있는 주(region)가 지역보건계획의 개발 및 지방보건공공기관(ASL)을 통한 보건서비스의 준비와 보급을 책임진다. 2005년에 보건 및 사회보호 부문이 주예산의 약 60%를 차지했다. 인구증가에 따라 이 부문은 그간 계속 확대되었다. 보건부문과 비교했을 때, 나머지 주 지출 부문은 무시해도 좋을 정도이다. 보건지출 부문은 또한 시에서도 상당한 위치를 점하여,

시 예산의 31%를 사용한다. 시의 경우, 대부분의 지출이 사회서비스에 집중되어 있다.

## \* 경제기능\*에 따른 지방공공부문 지출(2005년)

	백만 유로	%
보건	95,992	43.9
경제업무	32,443	14.8
일반공공서비스	31,802	14.6
교육	18,184	8.3
주택 및 지역사회 편의시설	10,254	4.7
환경보호	10,011	4.6
사회보호	9,915	4.6
여가, 문화 및 종교	6,597	3.0
공공질서 및 안전	3,314	1.5
방위	0	0.0
합계	218,512 **	100.0

\* Cofog 분류법에 따름- \*\*부록-방법론 부록 - 출처 : Eurostat.

경제업무는 지출의 15%로서, 지방예산에서 두 번째로 큰 항목이다. 이 부문은 운송과 통신이 포함되는

## \* 보건에 관한 기본협약

2002-2012년 기간에 대한 국가와 주 사이 협약이 조인되어 양측은 보건부문에 누적된 적자해소에 주력하고자 하였다. 이로써 지방정부에 보다 엄격한 예산 규정의 시행 및 중앙정부 지방교부금의 대폭 감축을 주문하였다. 목적은 이제 적자를 더 이상 차입으로 감당할 수 없기 때문에, 이 영역의 적자에 대해서는 주에서 책임을 지고, 주에 대하여 보건지출의 수준을 세입예측에 맞게 운용하라는 것이었다(세수를 늘리든지 지출을 줄이든지). 2006년과 2007년에는 주가 지방세를 최대한 인상하는 방법으로 보건적자를 해결하도록 강화함으로써, 처음으로 예산에 제재를 가하였다. 보건수지 요구수치를 준수하지 못하는 주에 대해서는 2010년 내로 계정균형을 목표로 한 구조조정계획을 시행하게 된다.

데, 주 지출의 10%를 차지한다. 시의 상위단계 운송에 책임이 있는 도에서는 예산의 30% 이상을 이 지출 부문에 사용한다. 시 예산의 약 15%가 지방공공운송에 투입된다.

세 번째로 중요한 지방지출부문은 일반공공서비스로서 이 또한 15%를 점유한다. 일상적인 행정업무로 이루어진 일반공공서비스는 시 예산의 34%를 차지한다.

교육은 이탈리아 지방정부의 제 4위 지출부문으로서 예산의 8%에 해당한다. 교육은 도의 가장 중요한 업무로서, 학교건물의 설립과 유지, 전문직종 형성 중 일부 종류를 담당한다. 도 지출의 19%는 교육부문에 전적으로 배정된다.

1. 유로스타트에 의하면, 지방공공부문(S1313)이란 지방정부뿐만 아니라 국립대학, 공공보건기관/병원, CCI, 항만, 주 및 지방 공기업과 같은 계열기관도 모두 포함한다.

# III 지방공공부문 수입(차입 제외)

● 2005년 이탈리아의 전체 지방공공부문 결합 총 수입은 2천95억 유로, 즉 GDP의 14.7%, 총 공공부문 수입의 33.5%를 나타냈다. 지방정부만 놓고 보면, 비 결합 수입은 2천93억 유로를 기록했다. 수입의 약 29%는 시에서 걷은 것이고, 도에서 5%, 주에서 66%가 징수되었다. 헌법 119조는 주와 지방정부에 “수입과 지출에 관한 재정자치권”을 허용한다. 2001년의 개헌에서는 특별

주가 이미 자원 면에서 많은 권한을 누린 것과 마찬가지로, 일반주에 대한 세수의 몫을 인상시킴으로써 이 같은 재정자치권을 더욱 강화했다.

2005년에는 차입을 제외하고 지방정부 수입의 약 44%가 세금에서 들어왔고, 정부간 보조금 및 이전수지에서 47%, 그리고 기타 자원에서 8%가 들어왔다.

\* 지방정부 수입(2005년)

	시		도		주		합계	
	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%
조세수입	26,425	44.3	4,625	40.0	61,894	44.8	92,944	44.4
-이 중 자체세수	20,400(1)	34.2	4,220	36.5	47,400 <sup>(1)</sup>	34.3	72,020	34.4
-이 중 공통세수	6,025(2)	10.1	405 <sup>(2)</sup>	3.5	14,494 <sup>(3)</sup>	10.5	20,924	10.0
보조금	20,086	33.7	5,737	49.7	73,344	53.1	99,167	47.4
-이 중 운영보조금	7,047	11.8	3,770	32.6	58,472(4)	42.3	69,289	33.1
-이 중 투자보조금	13,039	21.9	1,967	17.0	14,872	10.8	29,878	14.3
기타 수입	13,154	22.0	1,190	10.3	2,848	2.1	17,192	8.2
합계	59,665	100.0	11,552	100.00	138,086	100.0	209,303	100.0

출처 : ISTAT, Dexia Crediop, ISSIRFA, 자체계산

(1) 자체세수 분류에서 개인소득세(PIT)에 붙는 부가세, 즉 “addizionale IRE”를 포함한 수치임.  
(2) PIT 수령액의 일부인 “compartecipazione IRE”를 포함한 수치임. 이탈리아 통계청에서는 이전수지로 분류하나, 본 연구에서는 세금의 일부로 산정함.  
(3) 주(region)에 대해서는 “compartecipazione IRE”가 없으나, 특별주(RSS)의 경우는 영토 내에서 PIT 수령액의 일부 기장을 허용함.  
(4) 이탈리아 통계청과 본 연구에서 공히 이전수지로 분류하는 “compartecipazione IVA”를 포함한 수치임.

## 1. 조세수입

이탈리아의 지방정부 조세수입은 2005년에 약 930억 유로, 즉 차입을 제외하고 총 지방수입의 44% 이상을 차지했다. 지방세수의 3/4 이상이 자체 세금에서 들어왔다.

### ☞ 자체세수

시는 몇 가지 주요 자체세금을 징수하는데, 이는 2005년 시예산 중 204억 유로를 충당함으로써, 총 시수입의 34%에 달했다. 주요 세금을 살펴보면, - 시 재산세(imposta comunale sugli immobili- ICI)가 2005년에 116억 유로, 즉 세수의 44%, 시 총수입의 19%를 차지했다. 이는 토지 및 건물에 대한 공시지가를 근거로 시에서 직접 징수하는 세금이다. 세율은 시의회가 매년 산정하는데, 공시지가의 1천분의 4에서 7의 범위에서 부과한다. 2주택 소유에 대해서는 상한선을 1천분의 9로 인상했다. 시에서는 가용한 공공서비스시설을 근거로 지역에 따라 각기 다른 세율을 투표로 정할 수 있다. 과거 중앙국가가 정했던 과세기준을 2007년부터는 시로 이양하였다.

과세기준은 건물의 종류에 따라 달라진다. 재산세는 시의 가장 중요한 자체세원이다<sup>2</sup>; - 건축허가에 부과하는 시 세금(contributiconcess

ioni edilizie)은 2005년에 32억 유로, 즉 세수의 12%, 총 시수입의 5%를 차지했다. 이 세금은 자치시 도시계획 또는 건설활동에 변동이 있을 때 부과한다; - 생활폐기물에 부과하는 세금(tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani- TARSU)은 2005년에 25억 유로, 즉 세수의 9%, 총수입의 4%를 나타냈다. 2000년 이래 이 세금은 기술적으로 더 이상인 세금이 아닌 요금으로 간주되고 있다. 단, 이에 관한 입법은 계속해서 진행되고 있다. 시의 세율 재량권은 서비스의 비용과 연결시켜 시행한다; - 시는 개인소득세에 대한 부가세(addizionale imposta sul reddito delle personefisiche -IRE)를 징수할 수 있다. 이 세금으로 15억 유로, 즉 세수의 6%, 총수입의 3%를 충당했다. 법률 제 360/98호에 따르면, 자치시는 연간 0.2% 세율조정이 가능하되, 3년 기간 동안 0.5%를 초과할 수 없다. 이 세율은 당시 각 자치시의 투표로 서로 다른 세율로 2004년까지 동결되었다가 2005년에는 부분적으로 해제(0.1%)되었다. 2007년의 재정법에 따라 재량권이 다시 도입되고 심지어 더 강화되었다. 2007년 5월 현재, 시의 18%는 2007년도 세율을 인상했고 54%는 인하했으며, 28%는 변동이 없다.

기타 제세, 예를 들어 전기소비부가세, 시당국 산하 공공분야의 직업세(TOSAP), 광고에 대한 자치시 세금이 2005년에 약 16억 유로로 집계되었다.

2. 2007년의 재정법은 자치시가 ICI(impasto di scopo)에 새로운 부가세를 신설할 수 있는 가능성을 열었다. 이 세수는 공공수송, 박물관 및 도서관의 복원과 같은 주요 사회적 영역에 공공개입을 하는 경우 재정을 지원하는 목적이다. 과세기준은 시의 부동산세와 동일하다. 세율은 0.05%를 초과할 수 없고, 5년 이상 부과할 수 없다.

＊ 개인소득세

개인소득세(IRE)는 실상은 이중으로 지분을 나누는 까닭에 이탈리아에서만 볼 수 있는 독특한 세금이다 :

- 시와 주에서 부가세(addizionale)를 통해 걷는다. 세율에 대한 재량권이 있기 때문에 자체세원으로 분류된다;
- 순수 공통세(compartecipazione)가 있다. 이는 시와 도에서 국가의 소득세 세수에 대해 일정 몫을 수령하는 것이다.

RSS 역시 주의 영토에서 징수한 개인소득세 영수액의 일부를 취할 수 있다.

도(province)는 3대 주요 자원 및 여러 제세 세원을 통해 자체 세수를 확보하는데, 2005년에 42억 유로, 즉 세수의 91%, 시 총수입의 37%에 달했다.

- 자동차보험세(RC auto)는 2005년에 21억 유로를 기록, 세수의 45%, 총수입의 18%를 점유했다. 세율은 재무부가 정하는데, 재량권은 없다;
- 자동차등록세(imposta di trascrizione- IPT)는 2005년에 12억 유로, 즉 세수의 26%, 총수입의 10%를 차지했다. 자동차등록세는 공공명부에 자동차를 등록할 때 내는 특정세이다;
- 전기소비부가세(addizionale sul consumo di energia elettrica)는 산업에너지 소비를 기준으로 부과한다. 세율은 KWh당 0.0093 유로이며 최대 0.0113 유로까지 인상할 수 있다. 이 세원을 통해서는 6억8천5백만 유로, 즉 세수의 15%, 차입을 제외한 총수입의 6%를 확보했다.

도당국산하 공공분야직업세(TOSAP)와 같은 제세 또한 도에서 징수한다. 2005년에 걷은 제세는 2억3천5

백만 유로를 기록했다.

주는 또한 중요한 자체세원 세금을 징수하는데, 이 부문은 474억 유로, 즉 세수의 77%, 2005년 주 총수입의 34%를 차지했다. 내역을 보면,

- 생산활동지방세(IRAP)가 2005년에 333억 유로로서, 주세수의 54%, 주 총수입의 24%를 점유했다. 이 세금은 1998년에 도입된 것으로서, 단연 주의 핵심 자체세원이다. 생산활동지방세는 보건서비스 기부금을 포함하는 여러 중앙 및 지방 부담금을 대체했다. IRAP는 이탈리아 각 주의 기업 및 전문직종사자들이 산출하는 생산소출의 순가격에 대해 부과한다. 과세기준은 인건비, 이자를 제외한 과세연도의 생산가격과 생산비용 사이의 차액이다. 국가가 정한 정상세율은 4.5%이다. 2001년부터 주는 이 세율을 상하 1% 내에서 조정할 수 있는데, 기업분류에 의거하여 차등 적용할 수 있다. IRAP율은 2003, 2004년엔 동결되었다가 2005년에 세율을 일부 탄력적으로 운용했다. 2007년의 재정법에 따라 완전히 자율화되었다;
- 시와 마찬가지로 개인소득세(addizionale imposta sul reddito delle persone fisiche- IRE)에서 걷는 주의 수익은 2005년에 62억 유로, 즉 세수의 10%, 주 총수입의 4%를 차지했다. 2000년 시점 기준으로 세율은 0.9%로서, 이 비율은 1.4%까지 차등적용이 가능하나 경감시킬 자유는 없다. 2003년 예산에서 중앙정부가 그 같은 세율자치권을 동결시켰으며, 2006년 예산에 가서야 다시 자율화되었다;
- 주는 또한 모든 자동차소유주에 대해 매년 지방자

동차세(tassa automobilistica regionale)를 징수할 수 있다. 이 자체세원을 통해 주는 2005년 43억 유로, 즉 세수의 7%, 주 총수입의 3%를 확보했다. 이탈리아 경제부에서 정한 기본율의 90%에서 110%의 범위 내에서 세율 재량권을 행사할 수 있다;

- 이탈리아의 주는 연료세(accisa sulla benzina)에서 수입을 확보하는데, 액체연료에 부과하는 물품세로서 리터당 0.13 유로가 주 예산으로 들어간다. 주에서 이 부가세율을 리터당 0.026 유로까지 올릴 수 있다. 연료세는 2005년에 25억 유로, 즉 세수의 4%, 주 총수입의 2%에 해당한다.

주는 항공기소유에 부과하는 세금과 같은 기타 제세

의 자체세원으로부터 세금을 징수한다. 2007년부터 주 또한 휘발유세를 걷을 수 있다.

공통세수

공통세금은 2005년 지방세수의 23%, 차입을 제외한 총 지방수입의 10%를 차지했다.

2003년 이래 시와 도는 전체국가세수 개인소득세(compartecipazione IRE) 중 일부를 수령하는데, 이것이 2005년에는 60억 유로로서, 시와 도 세수의 23%, 시와 도 총수입의 10%에 달했다. 시의 몫은 6.5%이며, 시는 이 공통세에 대한 재량권이 없다. 2007년 재

＊ 이탈리아의 재정권 지방분권화

1972년, 주정부가 운영을 시작하였을 때, 주정부의 재정은 순수하게 이전수지, 즉 주의 지출에 대한 사후 회계에 기초하여 무조건적인 보조금을 기준으로 결정되었다. 지방정부의 자체세수는 매우 제한적이었다.

지방자치단체의 재정자주성 강화와 효율 및 재무책임성 제고를 위해 1990년대를 기점으로 중대한 재정 및 조세 정책이 시행되었다. 지방정부 개혁에 관한 **법률 제 142/90호**는 **시와 도**에 대해 지출요구와 수입능력을 주된 근거로 한 **새로운 보조금제도**를 도입하고 1992년에 시행에 들어갔다. 1992년 시가 걷는 부동산세(ICI), 1999년 도가 걷는 자동차등록세(IPT)와 자동차보험세

(RC auto)는 두 지자체에 대한 신규 세원을 창출하였다.

주는 또한 1999 이래 지방생산세(IRAP), 개인소득세(IRE)와 같은 **신규세금**을 징수할 수 있게 되었다. 그 다음 단계는 **2000년에 있는 국가의 자동이전 중지**였는데, VAT 영수금액의 일부를 주에 이전시켜 줌으로써 대부분 보상이 되었다.

균등화 이전제도 개정안이 2000년에 법으로 통과되었으나, 잠재적인 이전손실에 대한 우려가 표면화되어 한 번도 시행되지 못하고 있다.



정법에 따르면, 2007년에는 이 몫을 0.69%로 내렸다가, 2008년에는 다시 0.75%로 올릴 계획이다. 도는 1%를 배정받는데, 이 세원으로 인한 도의 세수는 4억 5백만 유로를 나타냈다.

특별주(RSS)는 일반주에 비해 1인당 지출이 더 높고, 헌법으로 재정자치권이 보장되는데, 중앙 국가는 국세의 일정비율을 특별주에 배분한다. 주에서 걷은 공통세금을 나누는 비율은 시칠리아의 100%에서 프리울리 베네치아 줄리아(Friuli Venezia Giulia)의 50%까지 다양하다. 5개 특별주가 공유하는 가장 중요한 세금은 PIT(IRE)와 CIT(IRPEG)로서, 이 중 RSS가 수령하는 몫은 2005년에 101억 유로에 달했다. 이 중에서 절반(51억 EUR) 이상이 시칠리아 한 곳에서 징수되었다. 5개 주와 분배하는 국세로는 그 외에도 인지세, 물품세 및 정식허가세가 있다. 특별주와 공유한 세금은 모두 합쳐서 145억 유로, 차입을 제외한 총 주수입의 11%를 차지했다.

2. 보조금

2001년 발효된 헌법개정안에 따라, 주정부가 배정받던 국가보조금이 대부분 이전항목 의해 대체되었는데, 이전의 내역은 부가세 중 상당 부분으로 이루어졌다. 지방당국에 대해서는 1993년 개정안에서 이미 두 가지 주요 국가기금을 도입했는데, 이를 통해 한편으로

지방 경상지출을 지원하고, 다른 하나는 자본지출을 지원하고자 했으며, 해당 주는 이 국가기금에다 해당 주에서 나온 기타 경상및 자본이전을 추가해야만 했다.

이탈리아에서 지방정부에 대한 이전수지는 2005년에 990억 유로로서 주수입의 53%를 차지했는데, 이는 시수입의 34%, 차입을 제외한 도수입의 50%에 육박했다.

⌘ 운영비 이전

주와 중앙국가에서 시로 지급되는 운영비 이전은 2005년에 70억 유로, 즉 시의 보조금 수입의 35%, 시 총수입의 12%를 차지했다.

시는 중앙국가로부터 1993년 이래 세 종류의 운영보조금을 수령하였는데, 보조금의 전체적인 증액비율은 국가의 운영비지출 증가율(부채에 대한 이자는 제외)과 인플레이션 비율에 연동되어 있다. 내역을 보면,

- 일반기금(fondo ordinaria)은 2005년에 29억 유로를 기록했다. 목표지출기준(인구, 면적, 사회경제적 요인)에 따라 산출된 “필수 서비스”(전국적으로 동일한 서비스) 비용과 부동산세(ICI) 세수 사이의 차액을 근거로 하여 기금배정액수가 책정된다;
- 통합기금(fondo consolidato)을 지방정부로 배정해 주는 이유는 다른 정부단계의 결정으로 인하여 비용이 발생하는 경우 이를 보상하기 위한 것이다. 2005년에 이러한 보조금으로 시에서 받은 수령액은 14억 유로에 달했다;

- 형평화기금(fondo per la perequazione degli squilibri della fiscalita locale)은 지방당국간에 존재하는 자원편차를 상쇄하기 위해 배정하는 것이다. 조세권한이 잠재적으로 평균 이하인 지방정부는 형평화기금을 배분 받을 수 있는 대상이다. 2005년에 이 보조금으로 시에 들어온 수입은 7억7천8백만 유로를 나타냈다.
- 도에 지급된 운영비 이전은 2005년에 38억 유로, 즉 보조금수입의 66%, 총수입의 33%에 달했다. 소속 주 및 국가에서 지급된 운영비 이전 외에도, 도는 시와 마찬가지로 세 가지 운영보조금을 배분 받았다. 도가 책정받은 일반자금은 1억8천2백만 유로, 통합자금이 6천2백만 유로, 그리고 형평화기금이 1억3백만 유로로 집계되었다.

중앙국가는 운영비 이전으로 주에 585억 유로를 지급하여, 주 보조금수입의 80%, 차입을 제외한 주 총수입의 42%에 달했다.

이들 이전기금 중 가장 큰 부분은 VAT<sup>3</sup>(compartecipazione al gettito IVA) 중에서 주에 배정되는 40.31% 몫으로서, 이는 2005년도에 427억 유로에 달했다. VAT 영수액 중 각 주로 지급하는 이전수지는 먼저 국가보조금 중 다른 곳에서 취소된 단계가 있는지를 고려한다. 하지만 2002년부터는 이 요인을 점차 감축시켜(첫 2년 동안은 매년 5%, 그 다음 10년 간은 매년 9%) 균등화의 여지를 두었다.

이에 따라 2001 - 2012년 경과시기를 거치면서 점차

균등화 메커니즘을 근거로 한 새로운 공식이 기존 할당방식을 대체할 것으로 보인다. 균등화 메커니즘은 과세기준 차이, 그리고 의료보장의 차이를 고려하고, 주와 국가평균 1인당 재정능력뿐만 아니라 비의료보장지출 요구까지 종합한 다음에, 지출요구와 더불어 소득의 차이까지 모두 반영한다. 기금의 정확한 산출 기준은 매 3년마다 재검토한다. 이론상으로는 균등화 이전기금은 수평적인 형태를 띤다.

- 그 외에 주에 지급하는 중요한 운영비 이전은 다음과 같다.
- 국가위생기금(fonda sanitaria nazionale- 100억 EUR);
- 행정연방기금(federalismo amministrativo- 21억 EUR).

\* 남부문제

건국이래 이탈리아 남부지방의 상대적 낙후는 모든 이탈리아 정부의 주요 현안이 되어 왔다. 2차 대전 후 정부는 시칠리아, 사르데냐, 아브루쑈, 몰리제, 칼라브리아, 풀리아, 바실리카타 및 라피오 남부와 같은 남부지방의 산업화를 지원하기 위한 대단위 재정지원 프로그램, 소위 남부기금(cassa del mezzogiorno)이라는 이름의 프로젝트를 설계했다. 이 프로그램은 30년 이상 시행된 끝에 폐기되었으나, 그와 유사한 또 다른 기구가 발족됐다. 오늘날 이탈리아의 균등화는 사회기반시설 프로그램, 임금을 균등화, 공공직업 프로그램, 주의 재정균등화 계획을 통해 실행 중이다. 현재 북부 이탈리아의 4개 주는 수혜금액보다 더 많은 액수를 출연한다. 일반적으로 말할 때 균등화 노력은 성공했다고 인정받지 못하고 있다.

3. 일반주의 경우, 국가 세수자원, 특히 VAT에서 비롯되는 세입은 전적으로 중앙정부가 통제하기 때문에, 세금이라기보다는 공식적으로 이전(transfer)이라는 명칭으로 기록된다.

## IV 지방공공부문 부채와 차입

● 1990년대 초까지만 해도 지방정부는 돈을 빌릴 경우 맨 먼저 특정 공공기관(Cassa Depositi e Prestiti)에서 차입을 일으켜야 했다. 특정 공공여신기관의 역할이 아직은 큰 의미를 갖긴 하지만, 현재 지방정부는 법에 따라 자유롭게 대출기관에서 돈을 빌릴 수 있다. 지방정부의 부채에 대해 국가가 이를 보증하는 의무는 이제 헌법에 의해 면제되었다. 대출금은 반드시 자본지출의 재정지원에 써야 하며, 주에 대해서는 특정 주 기업의 일부 인수에 한해서만 사용할 수 있다. 이 사항은 2001년의 헌법에 재차 규정되었다.

(의료보험서비스의 용도가 아닌 수입)에 대한 대출이자 비중은 25%를 초과할 수 없다.

지방정부는 시를 상대로 BOC(buoni ordinari comunali), 도를 상대로 BOP(buoni ordinari provinciali)를, 주를 상대로 BOR(buoni ordinari regionali)이라는 채권을 발행할 수 있다. 이 때 구체적인 건전성규정을 준수해야 한다. 주에서 발행하는 채권은 중앙정부의 조정위원회로부터 사전승인을 득해야 한다.

지방정부는 재무상태 및 차입활동에 대해 정기적으로 재무부에 보고서를 제출한다. 지방정부는 지역사회가 위협에 노출되는 것을 제한하고자 도입된 건전성규정을 준수해야 한다. 연례 재정법 조항에 따르면, 일반적으로 지방정부의 부채에 대한 건전성규정 및 그 외 제약사항이 포함된다.

이탈리아 지방공공부문의 2005년도 미지불 채무는 1천95억 유로, 즉 이탈리아 총 공공부채의 7.2%, GDP의 7.7%인데, 이는 1인당 1,868 유로로서 EU 27개국 평균에 비해 높은 비율이다.

대출이자 비중과 연계되어 연간 신규차입에 대한 상환선이 정해져 있다. 도와 시의 경우, 조세수입, 운영보조금, 기타 운영수입 금액에 대한 대출이자의 비중은 15%를 초과할 수 없다. 주의 경우, 자유수입 금액

### ☞ 투자이전

지방정부에 대한 투자보조금은 2005년에 총 299억 유로에 달했다. 주에서 지방정부로 지불하는 것 외에 또 다른 투자이전 조성주체로는 EU(구조기금)와 중앙국가가 있다. 이탈리아 자치시에 지급하는 보조금은 130억 유로, 즉 총수입의 65%로서, 차입을 제외한 시 총수입의 22%를 기록했다. 도는 투자목적의 이전금을 약 20억 유로, 즉 도 총 보조금수입의 34%, 도 총수입의 17%를 수령했다. 주에 대한 투자보조금은 149억 유로, 즉 주 보조금수입의 15%, 주 총수입의 11%로 집계됐다.

중앙국가에서 지방정부 자본계정으로 나가는 이전수지는 대부분

투자용 일반국가기금(fondo nazionale ordinaria per gli investimenti)과 투자용 특별국가기금(fondo nazionale speciale per gli investimenti)에서 재정을 지원한다. 일반국가기금은 인당 보조금으로서, 대부분 1차적인 사회 및 경제이익을 위한 공공사업의 재정 지원에 사용된다. 특별국가기금은 대부분 재정난에 처한 자치시에 편익을 주기 위해 사용된다.

### 3. 기타 수입

기타 수입은 금액기준 172억 유로로서, 지방수입의 8%를 차지한다. 이는 지방정부가 관리하는 공기업의

영업잉여 및 도로통행세 등의 요금, 주단계에서 부과하는 의료보험 고용인부담금, 그리고 공익시설 및 공공지방서비스를 포함, 지방정부의 여러 가지 수수료를 포함한다. 이 같은 기타 수입은 시의 입장에서는 특히 중요한 세원으로서, 2005년도에 130억 유로, 즉 총수입의 22%에 달했다.

#### \* 국가와 지방정부간의 조정

이탈리아의 주는 **지방자치단체 협의회**(Conferenza delle regioni e delle province autonome), 즉 주와 자치도의 지사간의 정치적 조정기관을 통해 중앙국가의 결정에 대한 서로의 입장을 공유한다. 지방자치단체협의회는 최우선사항은 중앙국가와 원활하게 협조하고, 동등자치단체 간의 비교를 통해 좋은 관행을 공유 및 확산시키며, EU에서 주의 위상을 강화시키는 것이다.

이와 더불어 **지방정부간 정기협의회**(Conferenza Stato-città e autonomie locali)가 있다. 지방정부간 협의회는 공식적으로 지방자치단체 협의회만큼 중요하지는 않지만, 지방정부관련 정책결정이 있기 전에 이 협의회와 상의를 거쳐야 한다.

특별한 쟁점이 있을 경우에는 상기 두 협의회가 연석으로 **주지방정부 합동회의**(Conferenza unificata)를 개최할 수 있다.



✧ 예산건축 시대의 지방부채액 한도

공공부채와 적자를 통제하여 이탈리아를 <b>마스트리히 기준(Maastricht criteria)</b> 과 보조를 맞추게 하려는 캠페인의 일환으로, 최근에 재정개혁 및 조세개혁이 광범위하게 진행되었다.	및 자본) 제약에 대해 규정하고 있는데, 개별 주가 2005년 지출의 98.2%를 초과할 수 없도록 정했다. 이를 지키지 않을 경우 자동적으로 제재가 가해진다. 시와 도는 전년도를 기준으로 하여 예산수지를 개선해야 할 의무가 있다.
한편으로 국가는 국가대로 부득이 지출을 줄여야 하는 입장이므로, 주당국으로 나가는 보조금의 액수를 삭감하는 한편, 주에 대해 신규 세원을 발굴하도록 허용했다. 다른 한편으로는 지방정부가 국가전체 균형예산의 핵심요인이므로, 국가가 <b>지방부채 및 지출감축</b> 이라는 목표를 설정했다. 주, 도, 인구 5,000명 이상의 시는 제재대상이 되며, 이 절차는 <b>내부안정협약</b> “internal stability pact”이라고 명명되었다.	특별주는 국가 내부안정협약에 규정된 예산제한의 잦은 변동으로 인한 피해를 보지 않는데, 이는 협약이 특별주는 적용되지 않기 때문이다. 중앙정부는 발생주의 원칙(accrual basis)과 현금흐름 기준의 두 가지 원칙에 따라 운영 및 자본지출의 증가율에 관하여 특별주와 매년 합의한다.
이 규정은 연례재정법에서 부과 및 조정된다. 2007년의 재정법은 의료보장을 제외한 주의 총지출 수준(운영	





# 네덜란드

- 면적  
33,920 km2
- 인구밀도  
482 명/km2
- 총인구  
- 1천 632만 명  
-연간 증가율 △ 2000-2005: +0.5%
- 암스테르담 인구  
74만 명
- 도시인구  
80%

● 10 대도시  
● 수도  
Zeeland NUTS 2단계에 속함

## EU 구조결속기금 (백만 유로, 2004년 금액)

2000-2006 프로그래밍 기간	3,538
2007-2013 프로그래밍 기간	1,692
- 경쟁력 및 고용촉진	1,473
- 영토간 협력	219

316 • 317

국가 연구

네덜란드

## 일반자료

### ■ 국가 조직

- 단일국가. 1815년 헌법제정 후 여러 차례 개정, 최근에는 2002년에 개헌. 헌법상 네덜란드는 두 단계의 지방자치정부로 구성되는 지방분권 단일국가로 규정되어 있다.
- 네덜란드는 1991년 3월 20일, 유럽지방자치헌장을 비준하였다.
- 입헌군주제:
  - 양원제 의회. 상원(Eerste Kamer)은 임기 4년으로 주 의회에서 선출한다. 하원(Tweede Kamer)은 임기 4년으로 일반투표로 선출한다. 최근의 선거로는 상원이 2007년 5월, 하원이 2006년 11월에 실시되었다.
  - 국왕이 국가원수이다.
  - 수상이 이끄는 정부(www.government.nl)는 16명의 각료로 구성된다(2007년 2월 현재). 지방정부를 관할하는 정부부처는 내무 왕국관계부(www.minbzk.nl)이다.

### ■ 영토 단계의 제도적 조직

네덜란드는 인구가 1천6백만 명을 상회, EU에서 8번째로 인구가 많은 국가이다. 면적이 작기 때문에 유럽국가 중에서 인구밀도가 두 번째로 높다(km2 당 약 500명).

네덜란드는 일부 국가서비스가 지방 및 지역 단계에서 운영되긴 하나, 국가 영토행정조직은 없다.

2007년 현재 네덜란드는 12개의 주(province)와 443개의 자치구(municipality)로 이루어진 두 계층의 지방정부조직으로 구성되어 있다. 수도 암스테르담은 15개의 지역사회(neighborhood)로 나뉜다.

해외영토인 네덜란드령 안틸레스(Netherlands Antilles)는 자체적인 자치지역법령을 보유한다.

국가영토행정

지방 정부

12개 주  
(provinces)

443 개 자치구  
(gemeenten)

■ 지방 정부 협회

지방정부를 대표하는 협회는 두 가지가 있다:  
- 네덜란드지방자치단체협회(Vereniging van Nederlandse Gemeenten - VNG, [www.vng.nl](http://www.vng.nl))는 자유의사에 따라 네덜란드 전체 자치구를 대표;  
- 네덜란드지방협회(Interprovinciaal Overleg- IPO, [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl))는 12개 주를 대표.

이상의 두 협회가 지방의 쟁점을 중앙정부에 전달하는 역할을 담당한다.  
  
쌍방은 공통정책 및 다음 해에 실행할 방법을 규정한 협약(Bestuursakkoord)에 정기적으로 서명한다. 이 협약은 다른 여러 항목 중에도 특히 지방조세, 보조금 및 복지정책을 다룬다. 협약이 최근에 서명된 것은 2007년 6월이다.

출처 : Eurostat

\* 거시경제자료(2005년)

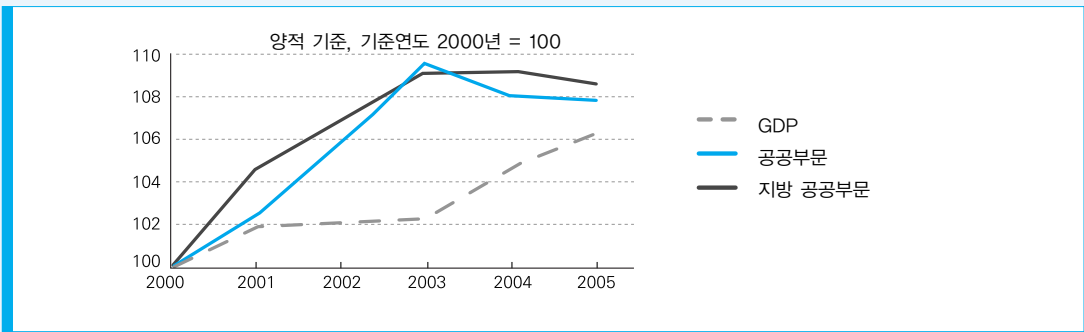
	네덜란드	EU 27개국	EU 27개국 중 순위
GDP			내림차순
백만 유로	508,964	10,990,743	6위
1인당(유로)	31,192	22,344	5위
2004-2005 변화	+1.5%	+1.8%	23위
기타 지표			오름차순
실업률(%)	4.7	8.7	3위
인플레이션 비율(%)	1.5	2.3	3위
통화	2005 환율	유로화 채택	
Euro	-	2002년 1월 1일	

\* 주요 재정지표(2005년)

	백만 유로	GDP %	공공부문 %	Δ2000-2005*
지출				
공공부문	229,905	45.2	-	+1.7%
지방 공공부문	81,021	15.9	35.2	+1.5%
GFCF				
공공부문	16,836	3.3	-	+2.3%
지방 공공부문	11, 219	2.2	66.6	+2.7%
수입				
공공부문	228,465	44.9	-	+0.7%
지방 공공부문	80,096	15.7	35.1	+1.2%
예산수지				
공공부문	-1,307	-0.3	-	-
지방 공공부문	-966	-0.2	-	-
부채				
공공부문	266,329	52.3	-	+0.7%
지방 공공부문	40,980	8.1	15.4	-1.3%

\*양적 기준 연평균 성장

\* 2000 - 2005 공공지출 변화





EU 구조결속기금

■ 2000-2006년 프로그래밍 기간

네덜란드는 2000-2006 기간 동안 EU 기금에서 35억 4천만 유로를 수령, 1인당 217 유로(2004년 금액)에 해당했다. 네덜란드는 목표 3(Objective 3 : EU 기금의 53%), 목표 2(Objective 2 : 4대 다중지역 프로그램 기금의 25%), 목표 1(Objective 1 : 플레볼란트 주 프로그램의 단계적 폐지) 및 지역사회계획에 따라 이 돈을 사용했다. 2006년 말 현재 네덜란드의 유럽구조기금 흡수율(평균 68% 대비 네덜란드 48%)은 EU 15개국 평균보다 20포인트가 낮아, 유럽 최하위를 기록했다.

■ 2007-2013년 프로그래밍 기간

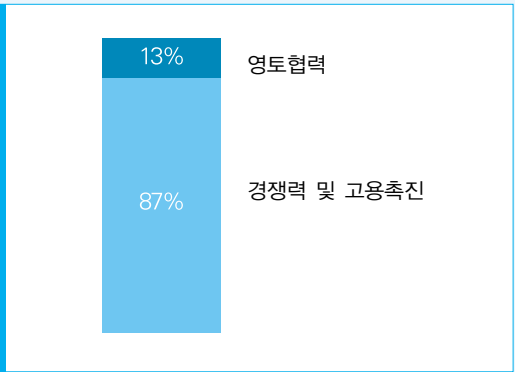
네덜란드 전략기준체계(Dutch Strategic Reference Framework)는 EU 기금을 6대 우선순위에 중점 배정한다. 내역으로는,

- 혁신 및 기업가정신 강화;
- 지역매력의 향상;
- 도시의 사회경제적 생존능력에 투자;
- 노동공급의 확대
- 포용적 노동시장의 촉진
- 인적자원적용의 개선.

네덜란드는 이와 같은 목표를 달성하기 EU 기금에서 16억 9천만 유로, 즉 2000-2006년 대비 약 50%가 줄어든 금액(2004년 금액)을 배정받아, 1인당 104 유로로서 EU 27개국 중 1인당 배분에서 가장 낮은 국가 중의 하나였다(맨 아래에서 두 번째). 이 배정액은 네덜란드 국민 연평균 GDP의 0.05%에 해당한다. 또한 이는 덴마크, 스웨덴, 룩셈부르크와 함께 GDP에서 차지하는 배분이 가장 낮은 국가 중의 하나이다.

배정금액은 대부분 경쟁력 및 고용 목표(기금의 87%)에 집중하고, 나머지는 영토협력 프로젝트에 사용하였다. 네덜란드는 지역불균형이 상대적으로 적기 때문에, 정책의 초점을 이 프로그래밍의 핵심 요소인 도시, 주, 국가 당국간의 협력뿐 아니라 모든 지역의 잠재성장에 맞추었다. 네덜란드는 NUT 2단계에서 4개의 지역 운영프로그램(OP), 국가 OP(ESF)에 1개, 도합 5대 운영프로그램(OP)을 설정했다. 구조기금의 운용은 네덜란드 경제부가 전담한다. 다만, 주, 대도시, 지식기관 및 기업단체가 4대 지역 OP의 시행에 협력한다. 단체별로 하나의 프로그램을 맡기로 관리당국(로테르담 주와 자치구)과 책임분할에 관한 협약을 맺었다.

\* 목표(Objective)에 따른 EU 기금 내역



추가 정보  
네덜란드 경제부 : [www.minez.nl](http://www.minez.nl)

# I 지방조직 현황

## 1. 지방정부 단계

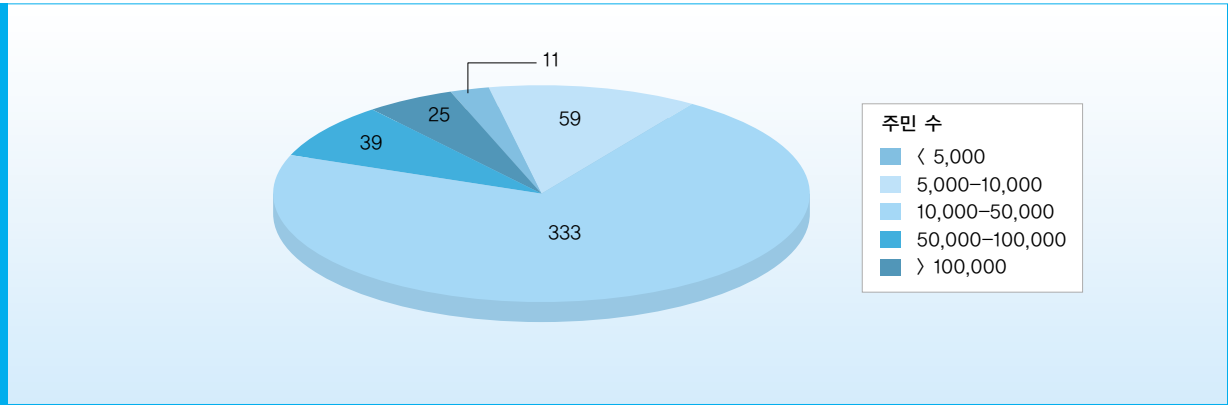
네덜란드는 2 단계의 지방정부제도를 갖고 있다.

비교적 신생 주에 속한다. 플레볼란트 주는 인구가 380,000명에 못 미쳐 규모가 가장 작은 주이기도 하다. 가장 큰 주는 남 홀랜드(South Holland)로서 360만 명에 이른다.

상위단계는 12개의 주(provinces)로 이루어지며, 중앙국가와 자치구 사이의 중간단계 역할을 한다. 네덜란드 주의 형성은 대부분 수 세기 전으로 거슬러 올라가는데, 단지 1986년에 설립된 플레볼란트 한 곳만

지방단계는 자치구(gemeenten)로 구성된다. 자치구의 숫자는 1976년에 842개였는데, 2000년에는 504개, 2005년엔 467개, 마침내 2007년에는 443개로서 지난 수십 년 사이에 계속해서 감소하고 있다. 평균 주민

\* 인구규모에 따른 467개 자치구 명세(2005년)



출처 : 네덜란드 통계청.



수는 36,890명으로서, 네덜란드는 자치구당 인구밀도가 EU국가 중 제 5위에 올라있다. 5,000명 미만 인구의 자치구는 네덜란드 전체의 2%에 불과한 반면, 10,000명에서 50,000명 사이가 75%를 차지한다.

이다. 암스테르담 광역권은 인구 150만 명으로 집계되며, 15개 지역사회(neighbourhood)로 이루어지는데, 지역사회 각각은 자체적인 예산과 책임사항이 있을 뿐 아니라, 자체적으로 선출된 의회가 있다<sup>1</sup>.

✧ 영토재조직에 관한 최신정보

네덜란드 <b>자치구의 숫자</b> 는 계속해서 바뀌고 있다. 대부분 <b>지방적 합병</b> 의 영향으로 지난 40년 동안 그 숫자는 점차 줄어들어 지금껏 절반 이상이 감소했다. 자치구 수는 2005년에 467개, 2006년에 458개, 2007년 443개로 계속 떨어졌다. 이 같은 추세에 따라 지방분권 임무를 수행할 인력과 자원이 부족한 군소 자치구의 수가 격감했다. 자치구 재조직 과정은 앞으로도 계속될 전망이다.	(Flevoland)의 4개 주에 걸쳐있다. 이처럼 란트스타트에 새로운 “슈퍼 프로방스”(super province) 설립을 두고 논의를 계속하고 있지만 아직 공식계획은 확정된 바가 없다.
그간 네덜란드 4대 도시(암스테르담, 로테르담, 헤이그, 유트레히트)와 그 주변지역으로 구성된 <b>란트스타트(Randstad)</b> 지역법에 대한 논의가 진행되었다. 이 지역은 국가 지역적으로는 네덜란드 면적의 20%에 불과하나 인구의 과반수가 거주하며 (EU 최고의 인구밀도), 국가소득의 50%이상이 이곳에서 나온다. 란트스타트는 북 홀랜드(North-Holland), 남 홀랜드(South-Holland), 유트레히트(Utrecht), 플레볼란트	2008년 12월 15일자로 <b>네덜란드령 안틸레스(Netherlands Antilles)</b> 해외영토는 더 이상 독립국가가 아니다. 1954년 이래 네덜란드령 안틸레스는 자치법령을 보유하고 있었기 때문에, 내부문제에 있어서 완전한 자주권이 부여되었고 네덜란드 정부는 나머지 부문인 국방과 외교의 책임만 담당했다. 2008년 12월부터는 3개 섬, 즉 사바(Saba), 보네르(Bonaire), 신트 외스타티우스(Sint Eustatius)가 네덜란드의 자치구가 되고, 나머지 두 개의 섬, 즉 세인트 마틴(Sint Maarten)과 쿠라 사오(Cura ao)는 자치법령을 부여 받는다. 이에 따라 네덜란드 왕국은 네덜란드, 아루바(1986년 이래 자치법령 보유), 세인트 마틴(Sint Maarten), 쿠라 사오( Cura ao)로 구성된다.

네덜란드 전체인구의 30% 이상이 인구 10만 명이 넘는 자치구 25곳에서 거주한다. 네덜란드의 3대 도시는 암스테르담(750,000명), 로테르담(590,000명), 헤이그(475,000명)이다.

2. 지방정부 정치제도

⌘ 지방정부 정치기구

주(province)의 심의기관은 주의회(Provinciale Staten)

로 불린다. 주의회의 구성원은 4년 임기로서 비례대표에 따라 직선된다. 최근의 주 선거는 2007년 3월에 실시되었다.

행정권은 심의기관과 협의를 거쳐 정부에서 임명하는 주지사(Commissaris van de Koningin), 그리고 심의기관의 임명에 따라 상설위원회를 구성하는 부의회(Gedeputeerde Staten)가 공동으로 행사한다. 주지사는 의회와 주를 동시에 대표하며, 주의회 및 부의회를 주재한다. 주지사는 또한 자치구 행정관리의 책임도 맡는다.

자치구(municipal)의 심의기관은 자치구의회(gemeenteraad)로서, 4년 임기의 비례대표로 직접 선출된다. 의원수는 자치구의 인구에 따라 달라진다.

자치구의 행정권은 시장(burgemeester)과 부시장(wethouders)이 행사한다. 부시장은 4년 임기로서 자치구의회에서 선출 또는 정당연립에 의해 임명된다. 부시장들은 연석 또는 개별적으로 회의에 나가 답변할 의무가 있다. 최근의 자치구 선거는 2006년에 있었다. 시장은 자치구의회와 부시장 회의를 주재한다. 시장은 6년 임기로서, 주지사의 제청에 따라 정부는 의회 의원 중에서 임명한다. 2002년 이래 시장을 직접, 보통선거로 뽑자는 요구가 있었으나, 2005년 3월에 네덜란드 의회는 이 새로운 임명방식을 부결시켰다.

암스테르담은 인구규모가 크기 때문에 특정한 조직을 가진다. 여느 자치구와 마찬가지로, 암스테르담은 시 단계의 자치구의회가 있다. 자치구의 하부 단계로 지역사회 의원(neighborhood councillors)이 매 4년마다 투표로 선출된다. 지역사회의회의 의원수는 선거구의 주민수에 따라 달라진다. 의회는 의원 중에서 의장을 선출하고, 의장은 의회를 이끌어 나간다.

⌘ 시민의 지방정치활동 참여

2002년 1월 이후, 지방단계에서 주민투표를 할 수 있게 되었다. 단, 자치구의회는 그 결과에 구속되지 않는다.

또 다른 참여형태로는 자치구의회가 개설하는 위원회에 시민들이 참여하는 것이 있다. 참여조건에 대해서는 자치구의회 조례에 나와있다.

3. 지방정부의 책임

⌘ 권한영역

지방정부의 역할과 책임에 관해서는 헌법에 규정되어 있는데, 헌법에 따르면 지방의 문제에 관해선 지방정부에 전권을 부여하고 있다. 지방정부는 두 종류의 책임이 있는데, 고유권한 및 공동으로 행사하는

1. 웨스트포트(Westpoort) 자치구는 전체 시정부의 관할로서 예외다.

권한이 있다. 이 중 공동권한은 헌법에 명시된 공동 관리제도(medewind)를 기반으로 한다. 이 제도의 일 부로서 국가는 효율성과 근접성의 이유에 입각하여 우선과제라고 생각되는 공공행위를 시행하도록 지방정부에 요구할 수 있다. 이 같은 책임의 행사는 의무적이며 국가에 의해 관리된다. 흔히 이에 대해서는 지방정부 양 단계 사이의 협조를 필요로 한다.

자치구는 대부분 사회복지사업(아동, 가정, 장애인 및 고령자 지원, 실업수당과 고용서비스, 최저소득을 포함한 사회적 지원), 중등학교 단계까지의 교육(교사급여 지급, 학교의 건축과 유지, 직업훈련), 주택(주택건설활동 조정, 도시 재개발), 보건(예방접종 및 질병예방), 지방공익사업 및 네트워크(폐기물 관리, 하수, 도시 도로 유지보수 및 도시 대중교통) 및 여가(문화, 스포츠 및 여가시설)를 책임진다.

주는 자치구 상위단계의 공공서비스 전달을 책임진다. 주의 핵심과업은 토지계획(토지사용, 지역 대중수송, 지방도로의 건설과 유지), 환경(대기환경, 국립공원 개발, 등), 주택 및 경제개발이다.

수도 암스테르담은 자치구와 주의 두 가지 법령을 가진 건 아니지만, 자체영토 내에서는 자치구와 주의 활동에 대해 모두 책임을 진다. 암스테르담의 지역사회는 공공 공간, 쓰레기수거, 도로유지보수, 여가와 스포츠시설, 등과 같은 지방공공서비스를 책임진다.

\* 네덜란드의 특색, '물 위원회'

네덜란드에서 지역 수자원관리와 도시 하수처리는 **물 위원회(Waterschappen)**에서 담당한다. 물 위원회는 자치구와 비슷한 조직을 가진 지방분권화된 공공당국으로서 자체적으로 통치조직을 갖고 있는데, 조직의 구성원은 직접 및 간접투표를 혼합한 대표제를 통해 선출된다. 물 위원회는 네덜란드에서 가장 오래된 민주주의의 구성체이다. 구성원 수는 1945년의 2 500명에서 1998년엔 66명, 2007년에는 마침내 27명으로 줄어들었다. 현재 11,000명의 직원을 고용하고 있다. 물 위원회의 존재는 헌법에 기초하며 그 임무는 1995년의 물 위원회 법에 나와있다. 물 위원회협회(Unie Van Waterschappen- UVW, [www.uvw.nl](http://www.uvw.nl))는 물 위원회의 이익을 대표한다.

물 위원회의 활동은 홍수방지 및 물 관리의 비용을 부담하는 **물 위원회 요금**, 하수처리 비용을 부담하는 **물 오염부담금**과 같은 자체세수에서 개별기준으로 재정이 지원된다. 연간지출의 평균 약 95%(운영 및 자본 모두)를 자체 세수로 충당한다.

⌘ 지방 공공서비스 관리

지방정부는 지방공기업을 통해 공공서비스를 운영할 수 있다. 지방공기업은 일반적으로 법인법에 따라 구축을 받는 주식회사이다. 지방공기업은 100% 지방정부(자치구 단독, 주 단독, 또는 자치구와 주가 연합)가 소유하거나, 아니면 지방정부가 국가나 사기업과 합작하여 소유할 수 있다. 지방공기업은 대부분 물 관리, 수도 및 전기공급, 대중교통 및 화재진압과 같은 서비스 부분에서 운영된다.

지방정부는 또한 관할 지방공공서비스를 민영화할 수 있다. 대중교통과 에너지 부문은 대부분 이런 경우에 해당한다.

1999년 에 민관협력사업(PPP) 전문성센터(Kenniscentrum publiek-private samenwerking)가 설립되었다. 하지만 국가단계에서는 수많은 PPP 프로젝트가 시작되었지만, 지방단계에서는 아직 제한적이다.

⌘ 자치구 사이의 협력

지방공공서비스는 공동규정법(Joint Regulations Act)에 따라 다른 자치구끼리 서로 협력하여 제공할 수 있다. 그 종류는 다음과 같다.

- 법령을 갖춘 자치구 연합체를 설립 - 이는 가장 일반적인 협력형태이다;
- 법적 구속력이 없는 협력기구를 설립하여 특정프로그램을 수행;
- 공동프로젝트(centrum gemeente constructie)로 제휴하여, 자치구는 참여 자치구를 대신하여 공동프로젝트에 명시된 책임을 수행하는 형태.

네덜란드의 7대 도시 및 그 주변 자치구에는 자치구 사이의 특정한 협력구조가 존재한다. 협력구조는 법에 정해져 있다. 그 결과로 설립된 단체는 지역의 “기본법 영역”(Kaderwetgebieden)으로 지정된다.

자치구끼리의 협력기구는 일반적으로 도로망 및 수도의 유지보수, 유압작업, 하수 및 쓰레기 수거 관리, 산업용 부동산 기획 및 관리, 관광진흥 및 문

화, 스포츠시설관리와 관련된 책임을 맡는다.

4. 지방정부 법령의 통제

⌘ 법적 통제

네덜란드의 각급 지방정부 단계는 직계상위단계에 의해 통제를 받는데, 자치구는 주 행정위원회(provincial executive body)에 의해, 주는 내무부(Ministry of the Interior)에 의해 통제를 받는다. 만일 지방정부의 결정이 위법이라고 판단되면, 정부는 정부대표(자치구의 시장, 또는 주의 주지사)가 주도하여 이를 취소시킬 수 있다. 지방정부의 채무불이행이 발생 시 감독당국은 그러한 불법적 판단을 대체하는 새로운 결정을 내릴 수 있다.

⌘ 예산 및 재정통제

정부의 각급 단계는 자체적인 외부재정통제 장치가 있다(대부분 사기업 회계법인). 1994년의 자치단체법은 2002에 개정되었는데, 이는 공공감사위원회(여기에 의회의원이 참여할 수 있음) 또는 독립 지방감사실(의회의원을 배제) 설립을 통하여 주와 자치구를 법적으로 구속하기 위함이다. 주는 2005년까지 자체 위원회/감사실을 구성해야 하고, 반면에 자치구는 그 시한이 2006년이다. 감사보고서는 의회와 행정부로 전달되며, 일반에게도 공개된다. 재정에 문제가 있는 자치구에 대해서는 특정한 조치를 취할 수 있다. 사안에 따라서는 국가의 감독을 받을 수도 있다.

## II 지방공공부문 지출

● 네덜란드 지방공공부문 결합지출은 2005년에 810억 유로, 즉 1인당 약 5 000 유로를 나타냈다. 지방 공공부문 지출비중은 GDP 대비 15.9%, 총 공공지출 대비 35.2%로서, 각각 EU 최고를 기록했다. 다만, 네덜란드의 지방공공부문<sup>2</sup>에 대한 정의가 매우 광범위하여, 지방단계에서 활성화된 자치단체와 국가단체 뿐 아니라 일련의 지방위성도시까지 아우르고 있다는 점을 유의해야 한다.

※ 지방공공부문 지출(2005년)

	백만 유로	%
경상지출	70,185	86.6
-이 중 인건비	32,567	40.2
자본지출	10,836	13.4
합계	81,021	100.0

출처 : Eurostat

※ 경제기능에 따른 지방공공부문 지출(2005년)

	자치시		주		합계	
	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%
사회보호	12,648	29.1	1,390	23.0	14,038	28.4
일반행정	5,455	12.6	1,535	25.4	6,990	14.1
주택 및 공간계획	6,428	14.8	304	5.0	6,732	13.6
경제업무	4,516	10.4	1,957	32.4	6,473	13.1
보건 및 환경	4,262	9.8	604	10.0	4,866	9.8
교육	4,800	11.0	0	0.0	4,800	9.7
여가, 문화 및 종교	4,136	9.5	228	3.8	4,364	8.8
공공질서 및 안전	1,209	2.8	15	0.2	1,224	2.5
방위	0	0.0	0	0.0	0	0.0
합계	11,654	100.00	135,470	100.0	208,258	100.0

출처 : 네덜란드 통계청에서 제공한 자료를 근거로 산출함.

경상지출은 지방의 직원 약 23만 명의 임금지급을 포함하며, 지방공공부문 지출의 최대항목이다. 자본지출은 지방공공부문 지출의 13%를 차지한다.

자치구와 주의 지출만 따로 놓고 보면 2005년에 약 500억 유로에 달했다(비결합). 이 금액 중 자치구가 88%를 차지했다. 지방정부 지출은 크게 사회보호(28%), 주택 및 공간계획(14%) 및 경제업무(13%)에 집중되었다. 기능별 지출내역은 자치구와 주에 따라 조금씩 차이가 난다.

자치구의 양대 예산항목은 사회보호(29%)와 주택 및 공간계획(15%)이다. 사회보호에는 최저소득에 대한 기타소득지원 및 대책이 포함된다. 이 영역으로는 새로운 직무가 정기적으로 자치구로 이양된다. 자치구는 2007 이래 장애인 사회복지사업을 맡고 있다. 재정관계법에 따르면, 정부는 자치구에 신규로 의무사업을 이양할 경우, 해당 자치구에 소요자원을 지원해야 한다고 규정하고 있다. 따라서 자치구는 이러한 신규책무의 비용으로 매년 10억 유로를 수령한다.

공공지원주택의 건설과 관리도 비록 주택협회와 공동으로 시행하지만, 이 역시 자치구의 주요책임사항이다. 공공지원주택은 네덜란드 총 주택보유량의 35%를 차지하여, 이는 유럽의 공공지원주택 중에서 가장 높은 비율이다.

2. 유로스타트(Eurostat)에 의하면, 지방공공부문(S1313)은 자치구와 주 및 그 단체(대중수송과 에너지공급과 같은 부문의 공공유사협력은 제외)를 포함한다. 지방공공부문은 또한 물 위원회, 자치구 협력기구(물 가공, 수자원처리, 소방대, 사회활동공여), 특수교육(국립학교), 이와 아울러 지방기능을 갖춘 국가 민간 비영리단체(예, 박물관, 도서관, 공공고용사무소)도 해당된다.



# III 지방공공부문 수입(차입을 제외한 수입)

● 네덜란드 지방공공부문 결합수입은 2005년에 801억 유로로서, 국가 GDP의 15.7%, 총 공공부문수입의 35.1%로 나타났다.

지방공공부문 중에서 지방정부(자치구와 주)의 수입은 481억 유로를 기록했다. 지방정부 수입의 90% 이상이 자치구 단계에서 징수되었다.

수입구조는 자치구와 주 둘 다 매우 흡사한데, 수입의 절반 이상이 국가보조금에서 들어오고, 자체세수에서 들어오는 것이 44%를 차지한다. 중앙국가와 지방정부간의 재정적 연결관계는 재정관계법(Financial Relations Act)에 규정되어 있다. 이러한 관계는 또한 정부와 지방정부국가연합 사이에 서명한 협정서(Bestuursakkoord)에서 정기적으로 협의된다.

\* 지방정부 수입(2005년)

	자치구		주		합계	
	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%
조세수입	7,295	16.7	1,049	23.5	8,344	17.3
-이 중 자체세수	7,295	16.7	1,049	23.5	8,344	17.3
-이 중 공통세수	0	0.0	0	0.0	0	0.0
보조금	24,507	56.1	2,489	55.9	26,996	56.1
-이 중 목적세	12,807	29.3	1,508	33.9	14,315	29.7
-이 중 일반보조금	11,700	26.8	981	22.0	12,681	26.3
기타 수입	11,875	27.2	917	20.6	12,792	26.6
합계	43,677	100.00	4 454	100.0	48,132	100.0

비결합 자료임 - 출처: 네덜란드 통계청, 재무부

## 1. 조세수입

네덜란드는 공통조세가 없다. 따라서, 지방정부의 세수는 전적으로 자체세원에서 징수된다. 조세수입은 자치구 수입(17%)에 비해 주 수입(24%)이 더 큰 비중을 차지한다.

자치구 조세수입은 3대 자체세원에서 들어온다. 내역을 보면,

- 재산세(Onroerende Zaak Belasting- OZB) : 자치구는 소유주와 세입자 모두에 대해 주거용 및 비주거용 부동산에 과세한다. 재산세는 부동산의 시장가격을 기준으로 하며 평균 0.1%-0.3% 범위이다. 재산세는 2005년에 35억 유로를 걷어, 자치구 세수의 48%, 차입을 제외한 자치구 총수입의 8%에 달했다. 주거용부동산 사용에 대한 세금은 2006년에 폐지된 반면, 나머지 세 가지 세금(주거용부동산 보유세, 비주거용 부동산의 보유세 및 이용세)의 세율은 최고율로 정함으로써 자치구의 재량권은 없어졌다. 하지만 2007년 중앙정부와 전국지방정부연합이 서명한 협정에 명시된 개정안에 따라 이 상한선은 곧 폐지될 수도 있다. 이 협정은 네덜란드 의회승인을 대기 중이다.
- 쓰레기 수거세 : 쓰레기 중량 또는 용적, 식구 수, 등과 같은 다양한 기준을 근거로 징수하는데, 이 부분은 2005년도에 16억3천4백만 유로로서, 자치구 세수의 22%, 자치구 수입의 4%를 차지했다;
- 하수도세 : 자치구의 하수국에서 하수배출에 대해

과세하는데, 부동산 면적 또는 가격, 수도사용량, 식구 수, 등을 근거로 징수하는데, 2005년에 이 부문에서 9억2천3백만 유로를 걷어, 자치구 세수의 13%, 자치구 수입의 2%를 점유했다.

- 예산에 잡힌 세수가 책정된 활동비용을 초과하지 않는 범위 내에서, 자치구는 쓰레기 및 하수세에 대해 일부 재량권 행사가 가능하다.

자치구는 몇 가지의 기타 제세(관광세, 애견세, 통근지소득세, 주차세, 등)를 부과할 수 있다.

주(province) 세수의 대부분(98%)은 국가 자동차세 부가세(motorrijtuigenbelasting)에서 나온다. 2005년에 자동차세 부가세로 10억 2천7백만 유로를 조성했는데, 이는 차입을 제외한 주 수입의 23%에 해당한다. 주에서는 국가의 재무부장관이 매년 정하는 세율최고치 한도 내에서 재량권을 가지고 세율을 결정할 수 있다.

주에서 징수하는 기타 세금(수질오염세, 지하수세)은 미미한데, 여기서는 2005년에 2천2백만 유로를 걷어, 주 수입의 1% 미만이었다.

## 2. 보조금

국가보조금은 지방정부 수입의 최대 세원(56%)으

로서, 일반보조금과 특수보조금으로 나뉜다.

⌘ 일반보조금

일반보조금(algemene uitkering)은 2005년에 127억 유로로 집계되어, 지방정부 보조금의 47%, 지방정부 수입의 26%에 달했다. 일반보조금은 자치구 기금(2005년 기준 117억 유로, 자치구 수입의 27%)과 주 기금(9억8천1백만 유로, 주 수입의 22%)의 두 종류를 통해 들어온다. 보조금 규모는 중앙정부지출의 추세율(trend rate)에 연동된다. 직권명령에 의해 이관된 책임에서 발생하는 지방지출증가에 대해서는 재정상의 보상을 받게 된다. 원칙적으로 일반보조금은 어떠한 용도로 사용해도 무방하다.

보조금 액수는 지방정부 사이에 배분되는데, 자치구에 대해서는 약 50가지 기준의 균등화 제도에 따라, 그리고 주에 대해서는 인구와 지리적 기준(토지 및 수면적, 인구밀도, 등)을 근거로 한다. 균등화 제도는 모든 지방정부가 동등한 서비스 수준을 주민에게 제공하면서, 동시에 적정 조세부담을 유지하는 것을 목표로 한다. 재정관계법에 따라, 별도의 임시보조금을 자치구에 할당할 수 있는데, 구조적으로 지출요구를 감당할 수 없는 자치구, 즉 세율을 상당수준 인상하였으나 여전히 소요금액 훨씬 미달하는 자치구가 그 대상이다.

⌘ 특별보조금

특별보조금(specifieke uitkeringen)은 지방정부 재정의 핵심 수입원이다. 특별보조금은 2005년에 143억 유로에 달하여 지방정부 수입의 30%를 차지했다. 자치구에서 128억 유로, 주에서 15억 유로를 수령했다.

일반보조금과 달리, 특별보조금은 기금이 수반되는 프로젝트에 한해 할당되며, 그 용도가 엄격히 제한된다. 특별보조금은 대체로 사회적, 교육관련 지출(운영비 및 교사 임금)에 책정된다. 보조금의 가지 수를 줄이기 위해 특별보조금의 재편성을 실시한 바 있다(1980년대의 500가지에서 2006년에는 136가지로). 정부는 기존 특별보조금의 그룹을 새로 정하고 더러는 일반보조금제도로 전환하는 방법으로 계속해서 숫자를 줄일 계획이다.

3. 기타 수입

기타 수입(요금 및 수수료, 자산소득)은 2005년에 128억 유로로서 지방정부 재정수입의 1/4 이상을 차지했다. 기타 수입은 자치구에 있어서 수입의 27%를 기록, 특히 중요한 위치를 점했으며 주 수입의 21%를 기록했다.

IV 지방공공부문 부채와 차입

● 지방정부는 결정만 내리면 사전허가 없이 차입을 일으킬 수 있다. 채권을 발행할 수도 있으나, 이는 좀처럼 시행하지 않는다. 차입금은 어떠한 용도에 사용해도 무방하다. 하지만 지방정부의 예산은 수지를 맞춰야 하기 때문에, 실질적으로는 자본지출의 재정지원에만 사용된다. 차입에 상한선이 없기 때문에 지방정부는 채무행위에 있어서 재원을 댈 수

있는 이상은 얼마든지 빌릴 수 있다.

네덜란드의 지방공공부문 미지불채무는 2005년 현재 약 410억 유로(1인당 2 511 유로로서 EU에서 가장 높은 수치)에 이른다. 이 액수는 네덜란드 GDP의 8.1%로서 EU에서 두 번째로 높은 수준이다.





스웨덴 >>







# 스웨덴

- 면적  
449,964 km2
- 인구밀도  
22명/km2
- 총인구  
- 903만명  
-연간 증가율 Δ 2000-2005: +0.4%
- 스톡홀름 인구  
77만 명
- 도시인구  
84%

## EU 구조결속기금 (백만 유로, 2004년 금액)

2000-2006 프로그래밍 기간	2,194
2007-2013 프로그래밍 기간	1,678
- 경쟁력 및 고용촉진	1,443
- 영토간 협력	235

## 일반자료

### ■ 국가 조직

- 단일국가. 1974년의 최근 개헌 법안 제 7조에서 지방 자치정부를 승인, 기초자치단체(municipality)와 광역 자치단체(주 : county)로 이루어진 두 단계의 지방자치정부를 규정하고 있다.
- 스웨덴은 1989년 8월 29일, 유럽지방자치헌장을 비준하였다.
- 입헌군주제 :
  - 단원제 의회(Riksdag)는 임기 4년으로 비례대표제로 일반투표에 의해 선출된다. 최근의 선거는 2006년 9월에 실시되었다.
  - 국왕이 국가원수이다.
  - 수상이 이끄는 정부는 21명의 각료로 구성된다 (2006년 10월 현재). 지방정부를 관할하는 정부부처는 재무부 (www.sweden.gov.se)이다.

### ■ 영토 단계의 제도적 조직

스웨덴은 인구(9백만 명)와 면적(450 000 km2)에서 EU의 3개 북유럽국가 중 가장 큰 나라이다. 스웨덴은 EU에서 세 번째로 큰 나라이나, 북부지방은 매우 인적이 드물기 때문에 인구밀도는 핀란드(22명/km2) 다음으로 EU에서 2번째로 낮다.

국가영토행정을 목적으로 스웨덴은 21개 랜(län : 중앙정부 지방사무소)으로 나뉘어져 있는데, 각 랜에는 자체 주 행정위원회(Länsstyrelse) 및 정부가 임명하는 주지사(Landshövding)가 있다. 주행정위원회와 주지사는 지방단계에서 중앙국가를 대표할 뿐 아니라, 국가의 결정을 주에 시행할 책임을 진다. 이들이 맡는 가장 중요한 책임에는 긴급서비스 및 구조대, 운전면허등록, 상소 등이 포함된다.

2007년 현재 스웨덴은 20개의 광역자치단체(county council)와 290개의 기초자치단체(municipality)로 이루어진 두 계층의 지방정부조직으로 구성되어 있다. 스웨덴의 영토 중 아래의 세 지역은 특수한 법적 지위를 가진다.

- 고틀란드(Gotland) 섬 기초단체는 광역단체의 임무를 수행한다.
- 스코네와 베스트라 예탈란드(Skåne and Västra Götaland) 광역단체는 2010년까지 시범지역으로서, 광역단체와 주행정위원회 두 가지 임무를 모두 수행한다.



국가영토행정

21개 랜  
(län)

지방 정부

20개 광역자치단체\*  
(landsting)

290개 기초자치단체  
(kommuner)

\*시범지역인 스코네와 베스트라 예탈란드(Skåne and Västra Götaland) 두 광역자치단체 포함.

■ 지방 정부 협회

최근까지 스웨덴에는 두 종류의 지방정부 전국연합이 있었는데, 하나는 기초단체를 대표하고(스웨덴 지방당국협회), 다른 하나는 광역단체를 대표한다(스웨덴 광역자치단체연합).

2003년 5월에 공동연합을 결성하려는 결정이 내려졌다. 스웨덴 지방당국 및 지역협회, 즉 SALAR(Sveriges Kommuner och Landsting- SKL, [www.skl.se](http://www.skl.se))가 2007년 3월에 공식 창립되었다.

SALAR는 노와 사 양측 모두의 사안에 있어서 대 중앙 정부 관계에서 스웨덴 지방정부의 전체적인 이익을 대표한다. SALAR의 운영은 과세기준에 따라 회원들이 납부하는 연회비로 재정을 지원한다.

출처 : 유럽연합통계청(Eurostat)

✧ 거시경제자료(2005년)

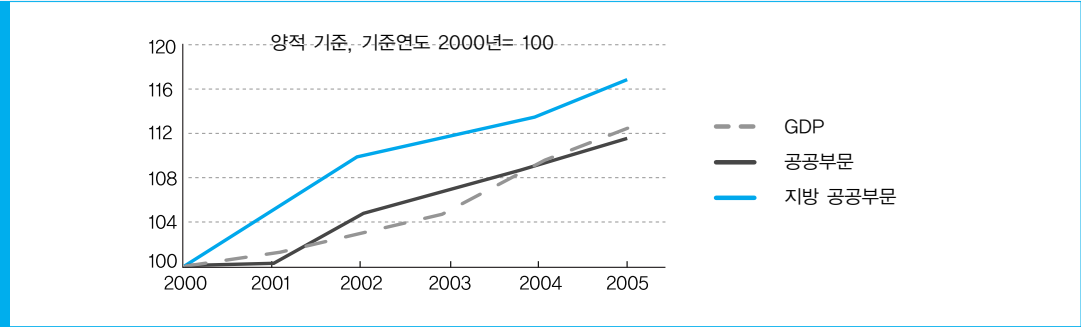
	스웨덴	EU 27개국	EU 27개국 중 순위
GDP			내림차순
백만 유로	287,706	10,990,743	8위
1인당(유로)	31,861	22,344	4위
2004-2005 변화	+2.9%	+1.8%	19위
기타 지표			오름차순
실업률(%)	7.4	8.7	12위
인플레이션 비율(%)	0.8	2.3	1위
통화	2005 환율	유로화 채택	
스웨덴 크로나(SEK)	1유로=9.2822	채택계획 없음	

✧ 주요 재정지표(2005년)

	백만 유로	GDP %	공공부문 %	12000-2005*
지출				
공공부문	162,904	56.6	-	+2.2%
지방 공공부문	72,176	25.1	44.3	+3.1%
GFCF				
공공부문	8,687	3.0	-	+3.4%
지방 공공부문	4,625	1.6	53.2	+3.1%
수입				
공공부문	168,168	58.5	-	+1.5%
지방 공공부문	73,590	25.6	43.8	+3.4%
예산수지				
공공부문	5,947	2.1	-	-
지방 공공부문	1,415	0.5	-	-
부채				
공공부문	148,355	51.6	-	+3.0%
지방 공공부문	17,283	6.0	11.7	+5.8%

\*양적 기준 연평균 성장

✧ 2000 - 2005 공공지출 변화



EU 구조결속기금

■ 2000-2006년 프로그래밍 기간

스웨덴은 2000-2006 기간 동안 EU 기금에서 **21억 9천만 유로**를 배정받아 1인당 243 유로(2004년 금액)에 해당했다. 스웨덴은 이 돈을 목표 1(Objective 1 : 기금의 30%를 인구밀도가 희박한 북부 및 중북부 지방에 배정), 목표 2(Objective 2: 기금의 20%를 이 나라의 중부지방에 배정), 목표 3(Objective 3: 36%) 및 지역사회계획에 의거하여 나누어 썼다. 2006년 말 현재 스웨덴은 EU 15개국 평균인 68%에 비해 높은 **흡수율(76%)**을 보이며 유럽 3위를 기록했다.

■ 2007-2012년 프로그래밍 기간

유럽의 “**지역경쟁력, 기업가정신 및 고용촉진 국가전략 2007-2013**” 계획은 영토차원에 중점을 두고 크게 네 가지 우선순위를 밝히고 있다. 즉,

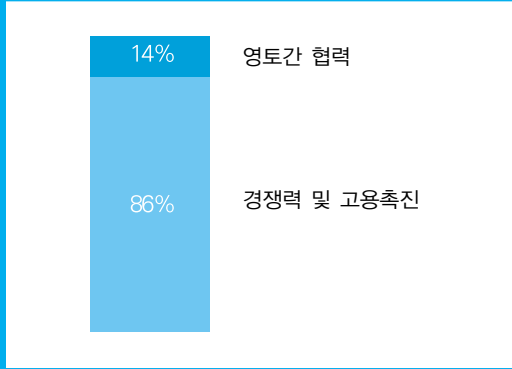
- 혁신적인 환경과 기업가정신의 개발;
- 기술 및 노동력공급의 향상;
- 주변지역에 대한 접근성 개선;
- 노르웨이 및 핀란드 북부지역과 전략적으로 국가간 협력을 발전시키고, 원주민인 사미(Sami)족에 대한 지원 제공.

이 목표를 달성하기 위해 스웨덴은 EU 기금에서 **1인당 186 유로**에 상당하는 **16억8천만 유로**를 배정받음으로써, 2000-2006년 기간과 비교하면 약 24% 정도가 감소했다. 연평균으로 따지면 이는 **GDP의 0.09%**에 해당한다(2004년 금액).

대부분의 액수(86%)가 지역경쟁력 및 고용촉진 목표에 책정된 반면, 14%로 영토협력 목표에 자금을 지원했다. 스웨덴에서 수령한 기금은 **9개의 운영프로그램(OP)**, 즉 하나의 국가 사회기금 OP 및 “혁신”, “접근성” 전용의 8

대 지방 OP(NUTS 2 지역에 준함)로 배분되었다. 북부의 인구희소지역과 세 개의 광역지방이 특히 관심의 대상이다. 기금관리는 두 곳의 관리당국(ERDF를 책임지는 NUTEK와 스웨덴 ESF 위원회), 세 곳의 감시위원회 및 8개 지역 “구조기금조합”(NUTS 2 지역당 1개씩)에서 담당한다. 구성을 보면, 주행정부 및 노동위원회, 또한 지방정부의 선출직 대표자, 노동시장조직 및 협회의 대표자로 이루어진다.

※ 목표(Objective)별 EU 기금 명세



추가 정보

- NUTEK - 지역 구조기금프로그램의 공동 구성단위: [www.nutek.se/sb/d/1039](http://www.nutek.se/sb/d/1039)
- 스웨덴 ESF 위원회 : [www.esfse](http://www.esfse)

# I 지방조직 현황

## 1. 지방정부 단계

스웨덴에는 2 종류의 지방정부 단계가 있다. 광역자치단체 (county council)와 기초자치단체 (municipality)인데, 둘 사이에 계층적 연결성은 없다. 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 지리적으로 범위가 더 넓긴 하지만 이 둘은 헌법적으로 수평적인 지위가 보장된다.

상위단계는 20개의 광역자치단체(landsting)로 구성된다. 1800년대 중반에 설립된 광역단체는 현재 평균 420,000명의 주민수를 보유하지만, 그 규모에는 큰 편차가 있다(얌틀란드(Jämtland) 주와 같이 인구 130,000명 이하에서부터 스톡홀름 광역단체의 190만 명까지). 스톡홀름을 제외하면 베스트라 예탈란드(Västra Götaland) 와 스코네(Skåne)가 각각 인구 150만 명과 120만 명으로, 가장 큰 두 광역단체이다. 이들 두 자치단체는 1999년 이래 “지역정부”(region)라는 임시법령을 적용하고 있다. 상기 단체들은 그 외 다른 책임도 있지만, 재정체계는 타 광역단체와 유사하다.

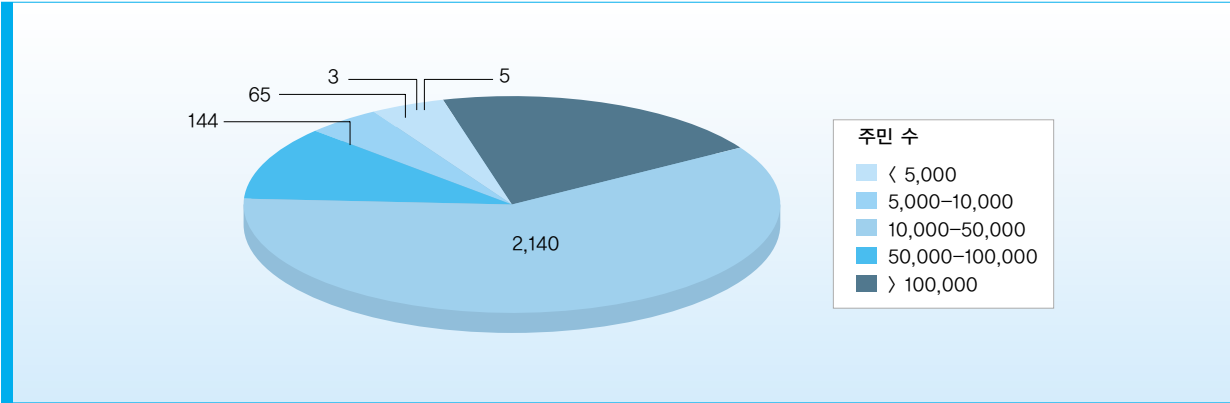
2007년 현재 지방단계는 290개의 기초자치단체(kommuner)로 이루어진다. 스웨덴 기초단체는 평균 인구가 31 310명으로서, EU 평균(5 410명)과 비교하면 매우 많은 편이다. 10,000명 이하의 인구를 가진 기초단체는 전체의 1/4에 불과하며 5,000명 이하는 4%밖에 되지 않는다.

수도 스톡홀름의 인구는 783,000명이나, 광역권까지 따지자면(스톡홀름 주만큼 넓은 면적을 보유함) 190만 명을 수용한다. 전국민의 약 40%가 스톡홀름 광역권과 그 외 양대 도시인 괴텐베르크(Göteborg : 880,000명) 및 말뫼(Malmö: 605,000명)에 집중되어 있다. 스톡홀름은 14개 구(district)로 나뉘는데, 각 구는 영토 내의 지방공공서비스 제공의 책임을 진다. 도시 전체에 적용되는 정책은 도시계획과 지방조세와 관련된 부문에 국한된다.

고틀란드(Gotland) 섬은 특유의 조직을 갖고 있다. 고틀란드의 기초자치단체는 책무와 과업을 수행할 때 일반적으로 광역단체를 통해서 실행한다.



인구규모에 따른 290개 기초자치단체 내역(2006년)



※ 지방분권화 및 영토조직에 관한 최신정보

스웨덴 현행 지방정부제도는 기초단체의 경계를 확정하고 광역단체를 창설한 1862년의 지방정부령(Local Government Ordinances)으로 거슬러 올라간다. 약 2,500개의 기초단체와 25개 광역단체가 이 때 설립되었다. 1952년의 기초단체 합병, 그리고 1962-1974 기간, 도합 두 차례 있는 **관할경계구역 개편**에 따라 기초단체의 숫자는 격감했다. 일부 기초단체 분할에 따른 약간의 증가를 제외하면, 그 이후로는 기초자치단체 숫자에 큰 변동이 없다. 지방당국의 경계, 정치조직, 책임, 재정, 등을 규정한 1991년 지방정부법(Kommunallagen)에 의거하여 현재 지방당국은 규제를 받고 있다.

**스코네와 베스트라 예탈란드(Skåne and Västra Götaland) 광역단체**를 탄생시켰던 몇 차례의 통합으로 인해 광역단체의 수는 1999년에 20개까지 줄어들었다. 이 두 광역단체는 시범적으로 재편성프로그램을 실험하기 위해 설립되었는데, “**지역정부(region)**”라는 **임시법령**을 적용하면서 자체적으로 지역 광역단체를 선출하게 되었다. 상기 자치단체에 대해서는 광역단체의 임무에 덧붙여, 보통은 국가가 지방 대표기관인 지방행정위원회(Länsstyrelse)를 시켜 관리하는 임무 및 지역개발의 책임까지 이행하도록 만들었다. 원래는 1999-2002년 기간으로 시작된 실험이었지만, 2010년까지 연장되었다.

2. 지방정부 정치제도

☞ 지방정부 정치기구

기초자치단체와 광역자치단체는 내부조직에 유사성이 있다.

지방의회(council : 기초단체의 kommunifullmäktige와 광역단체의 landstingsfullmäktige)는 심의기관이다. 의회의원수는 편차가 큰데, 규모가 작은 지방정부의 31명부터 스톡홀름의 101명까지 다양하다. 의원선출은 인구비례대표 명부식에 따라 4년 임기에 직접, 보통선거로 뽑는다. 기초단체와 광역단체 선거는 국회의원선거와 같은 해에 실시하는데, 최근에는 2006년에 있었다. 지방의회는 예산채택과 세율결정을 포함, 기초단체 또는 광역단체에 관련된 모든 결정을 내린다.

지방의회는 전문위원회(utskott)의 도움을 받는데, 전문위원회는 의회가 책임범위 내에서 내린 결정의 시행을 준비 및 감독하기 위해서 조직된다. 전문위원회의 의원은 비례대표기준에 따라 의회의원이 선출한다. 기초단체와 광역단체는 위원회의 개수를 비롯하여 주로 교육, 문화, 환경 및 사회복지사업에 관련된 활동에 대한 결정을 재량에 따라 내릴 수 있다.

집행위원회(기초단체의 kommunalstyrelse와 광역단

체의 landstingstyrelse)는 의회의 의사결정에 앞선 준비작업과 행정의 실무를 담당한다. 집행위원회의 의원은 지방의회에서 비례대표기준으로 선출한다. 위원회의 최소 위원수는 5명이며, 실제 활동하는 인원은 일반적으로 11 - 17명에 이른다. 지방의회에 의해 선출된 위원장(ordförande)이 집행위원회를 주재한다. 규모가 큰 기초단체의 경우 집행위원장을 시장(borgmastare)이라고 칭한다. 대부분의 위원회는 공동결정방식을 취하기 때문에 집행위원장의 권한은 비교적 제한적이다.

감사의 선임은 의무사항이다. 광역단체에 의해 임명되는 감사의 업무는 집행위원회, 전문위원회 양 기구의 재정상태 및 실적을 감사하는 것이다. 민간부문 출신 공인회계사가 이들을 지원한다.

스톡홀름은 14개의 구에 각각 구 의회가 있고, 동시에 시 단계에도 의회가 하나 있다. 구 의회 의원선출은 전체 시의 선거결과를 근거로 시의회에서 임명하는 방식이다.

☞ 시민의 지방정치활동 참여

기초단체 또는 광역단체 의회는 지방의 이해문제에 대한 지방주민투표를 실시할 수 있다. 주민투표는 또한 최소 5%의 유권자가 발의하는 경우에도 표결에 붙일 수 있다. 다만, 광역단체가 그 결과를 따를 의무는 없다.

3. 지방정부의 책임

☞ 권한영역

기초단체와 광역단체는 일체의 공공서비스에 대해 큰 몫을 제공할 책임이 있다. 법으로 위임된 구체적인 의무를 지는 동시에 모든 지방업무에 대한 전권도 가진다. 1991년 지방정부법에 따르면, 기초단체와 광역단체는 해당 자치단체의 책임관할구역 내에서는 타 기관의 책임에 속하지 않는 사안에 대해서는 모두 책임을 져야 한다고 나와 있다.

기초단체의 핵심 의무에는 취학 전 학교에서 고등학교까지의 교육 및 직업훈련(직원임금 지급, 학교의 신축 및 유지보수, 등), 사회복지사업(가족, 장애인, 고령자 지원), 보건(예방프로그램 및 고령자 의료보장), 지방공익사업 및 네트워크(폐기물 관리, 하수, 도시 도로관리 및 도시 대중수송), 여가(문화, 스포츠 및 여가시설) 및 주택이 있다.

광역단체의 책임사항에는 보건(병원, 일차진료, 이동진료, 치과진료), 지방대중교통, 지방계획 및 지역개발이 포함된다.

스코네와 베스트라 예탈란드(Skåne and Västra

Götaland)의 두 “지역(region)”에서 담당해야 하는 업무는 지역개발과 더불어 광역단체의 책무도 포함한다.

☞ 지방공공서비스 관리

지방당국은 각기 다른 관리방식을 사용하여 해당지역의 공공서비스를 운영한다. 지방당국은 공공서비스를 자체조직(주로 상하수도에서), 사기업과 하청계약(쓰레기 수거, 대중교통)을 통해 운영하거나, 아니면 민간법인을 설립할 수 있다. 이 같은 법인은 여러 가지 형태를 띌 수 있는데, 비영리협회, 재단, 상사조합 등이 가능하다. 가장 일반적인 형태가 주식회사로서, 지방당국이 완전히 소유하거나, 타 기초단체나 광역단체와 공동으로 소유할 수도 있으며, 또한 민간 주주들과 공동소유도 가능하다. 2005년 현재 지방공기업의 수는 1,600개였는데, 대부분 도로청소, 쓰레기 수거, 에너지 보급 및 주택과 같은 기술서비스에 종사했다.

☞ 기초단체간 협력

지방정부법은 지방간의 협력을 규정하고 있다. 기초단체는 공공서비스를 제공하기 위해 자체 자원을 통합할 수 있다. 또한 기초단체는 한 곳 이상의 광역단체와 협력해도 좋다. 개입조건을 지방당국이 임의로

정할 수 있으며, 아래와 같은 다양한 방법으로 협력할 수 있다.

-하나 이상의 기초단체와 계약을 맺고 타 기초단체의 시설을 사용할 수 있다(예, 하수처리공장);

- 지방정부가 소위 공동위원회(gemensam nämnd)라는 이름의 공동관리기구를 설립하여 지방정부 중 한곳에서 지명하여 협력에 참여하게 할 수 있다. 1차 의료보호소 또는 고등학교와 같은 부문의 서비스를 운영하는 공동위원회는 2005년에 약 50개가 있었다;

- 지방정부는 또한 기초단체를 그룹으로 연합하거나, 혹은 기초단체와 광역단체를 결합하는 총 연합회(kommunalförbund)를 설립할 수 있다. 이는 가장 일반적인 협력형태로서, 2005년에 약 90개의 총연합회가 등록되었는데, 주로 구호서비스, 고등학교, 수도공급 및 하수플랜트 분야에서 볼 수 있다. 연합회는 공공당국의 지위를 갖는다.

4. 지방정부 활동의 통제

☞ 법적 통제

영토단계에서 중앙국가를 대표하는 지방행정위원회는 지방정부가 법률에 따르는지 여부를 확인하여(일반적으로 감찰을 통해서), 이상이 있을 시 중앙정부에 통보한다. 감독하는 책무의 분야에 따라 정부기관이 각각 정해져 있다. 예를 들어, 국가교육청(National Agency for Education)은 지방정부가 교육의 일반목표 부응여부를 감독하고, 보건복지위원회(National Board of Health and Welfare)는 보건과 복지부문을 책임진다.

스웨덴의회에서 임명한 고충처리위원(Ombudsmen)들은 지방정부가 책임을 정확히 수행하고 법률에 따르는지 확인한다. 고충처리위원은 불만이 제기되면 그에 따라 활동하지만 직접 절차를 개시할 수도 있다. 이들의 견해는 권고의 형태로 전달된다.

지방정부의 주민은 누구든지 지방정부의 결정에 대해 지방행정 중재재판소에 항소할 수 있다. 중재재판소는 또한 적부심제도를 통하여 결정의 적법성을 검토해 주도록 법원에 요청할 수 있다. 법원은 결정의 일부 또는 전부를 무효화할 수 있으나, 무효화된 결정을 새로운 것으로 대체할 수는 없다.

☞ 예산 및 재정통제

모든 기초단체와 광역단체는 광역단체에서 선출한 임기 4년의 감사를 최소한 3명 두어야 한다. 감사는

매년 대차대조표를 회계감사하고 예산수지를 점검한다. 감사는 또한 전문공인회계사의 지원을 받아 집행위원회, 광역단체를 돕는 전문위원회, 그리고 지방정부 기업의 활동을 통제한다.

※ 지방당국에 부과된 재정요건

지방정부법은 지방정부에 대해 엄격한 예산규정을 강요한다. 매년 채택되는 예산은 3년 기간에 대한 재정계획을 담고 있어야 한다. 기초단체와 광역단체는 2000년 이후 균형예산요건을 충족시켜야 하며, 소득이 비용을 초과하는 예산을 제시해야 한다(주요 구조조정 프로젝트와 같은 예외적인 조건이 있었던 2005년은 제외). 만에 하나 적자 발생 시, 이는 3년 이내에 흡수해야 한다. 2005년에 기초단체의 95%, 광역단체의 85%가 균형예산을 실현했다(특별항목 전 실질이익이 플러스로 나타남).

더 나아가, 지방정부법은 경상수입으로 경상비용을 충당하고, 자산매각을 통한 기금으로 채무를 상환하는 것을 포함, 지방정부가 자체 활동의 건전한 재정관리를 수행하도록 규정하고 있다. 기초단체와 광역단체가 건전재정 운영에 대한 목표 및 지침을 채택하는 것이 2005년 이래 의무사항이 되었다. 감사인은 중간회계 및 연간회계의 결과 둘 모두 상기 목표와 지침에 부합하는지 여부를 평가해야 한다.

II 지방공공부문 지출

● 스웨덴 지방공공부문<sup>1</sup>의 결합지출은 2005년에 722억 유로에 달하여, 1인당 8 000 유로로서 EU에서 두 번째로 높았다. 지방지출이 GDP에서 차지하는 비중(25.1 %), 그리고 총 공공지출에서 차지하는 비중(44.3%) 역시 EU 최상위에 속하여, 높은 지방분권화 수준을 보여주었다.

지방공공부문 내에서, 기초단체와 광역단체/지역의 지출은 663억 유로(비결합)를 나타냈다. 이 가운데 기초단체 지출이 443억 유로 이상을 차지하여, 지방정부 지출 가운데 단연 최고비중(67%)을 기록했다.

지방정부 지출은 대부분 소비지출(85%)에 집중되었는데, 특히 광역단체에 더욱 두드러졌다(지출의 87%). 인건비는 지방정부 지출에서 큰 비중을 차지했다(62%, 고용주 측의 사회부담금 포함). 기초단체와 광역단체는 2005년에 약 110만 명의 인원을 고용하여 총 공공부문 종업원 수의 82%, 스웨덴 총 노동력의 1/4을 차지했다.

총지출에서 차지하는 지방정부 자본지출의 몫은 EU에서 가장 낮은 수준(7%)이었다. 기초단체가 지방정부의 최대 투자자로서, 기초단체의 자본지출은 총 지방투자의 75%에 달했다.

※ 지방정부 지출(2005년)

	기초단체		광역단체*		합계	
	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%
소비지출	37,437	84.5	19,225	87.5	56,661	85.5
자본지출	3,484	7.9	1,141	5.2	4,625	7.0
기타지출	3,387	7.6	1,616	7.3	5,003	7.5
합계	44,308	100.00	21,982	100.0	66,290	100.0

\* 스코네와 베스트라 예탈란드(Skane and Västra Gotaland) 두 개 지역(region) 포함 - 비결합 자료임 - 출처 : 스웨덴 통계청.

1. 유로스테트에 의하면, 지방공공부문(51313)은 기초단체, 광역단체, 기초단체간 협력기구, 그리고 기초단체가 소유한 비영리조직을 포함한다.



※ 경제기능별\* 지방공공부문 지출(2005년)

	백만 유로	%
보건	19,574	27.1
사회보호	19,508	27.0
교육	15,628	21.6
일반공공서비스	7,210	10.0
경제업무	4,210	5.8
여가, 문화 및 종료	2,463	3.4
주택 및 지역사회 편의시설	2,278	3.2
공공질서 및 안전	668	0.9
환경보호	614	0.8
방위	23	0.0
합계	72,176	100.0

\* COFOG 분류에 근거함 - 출처 : Eurostat.

보건, 사회복지 및 교육이 전체적으로 지방공공부문의 가장 중요한 지출항목(지출의 76%)이다.

보건은 지방공공부문 지출의 27%를 나타낸다. 의료 서비스는 광역단체의 기본 과업으로서 주에서 발생하는 소비지출의 96% 이상을 차지한다. 광역단체는 1차 진료, 병원, 이동진료, 치과진료(19세 이하는 무료), 정신과진료, 등 모든 종류의 의료서비스를 책임진다. 일부 개인병원과 기초단체 소유 병원 일부를 제외하면 주에서 스웨덴의 모든 병원(79)과 아울러 1,000개소 이상의 지방 보건소를 소유 및 관리한다. 보건지출의 주요항목으로는 전문의 신체진료(주 소비지출의 46% 차지)를 선두로, 그 다음이 1차 진료(25%), 그리고 전문의 정신과진료(8%)가 차지했다. 의료서비스는 고급인력의 집중도가 요구되는 활동으로서, 주에 고용된 인원의 75% 이상을 점유했다.

사회복지는 지방공공부문 지출 가운데 두 번째로 중요한 항목(27%)이다. 기초단체가 이 영역에, 특히 노인요양 (기초단체 소비지출의 20%)과 장애인복지(10%)에서 폭넓게 임무를 수행한다. 장애인을 위한 광범위하고 고차원적인 서비스에 관해 명시하고 아울러 기초단체 단계에서 이 분야의 복지에 대해 완전한 책임을 지도록 규정한 1993년 장애인지원법(LSS)에 관한 스웨덴법의 도입 이후, 장애인복지는 기초단체에 있어 특히 중요한 의미를 가지게 되었다.

교육은 지방공공부문 지출의 제 3위 항목(22%)인 동시에, 기초단체 소비지출에 있어서는 첫 번째 항목(42%)이다. 교육에 대한 책임은 1991년에 국가에서 기초자치단체로 이관되었다. 기초단체는 교육시설의 건립과 유지보수, 교사 임금을 포함, 유치원에서부터 고등학교에 이르기까지 실질적으로 모든 교육을 담당한다. 또한 지적 장애인을 위한 특수학교, 성인교육 및 국외이주민을 위한 스웨덴어 어학강좌도 기초단체의 몫이다. 의무교육제도 하의 모든 교육(7세에서 16세까지)은 무상이며(교과서와 급식 포함) 기초단체가 재정을 지원한다. 2001-2002년에 있는 두 차례 개정에 따라 취학 전 활동에 대한 기초단체 비용이 증가했다. 즉, “아동복지”의 권리가 공식적으로 실업자 부모 및 육아휴가 중인 부모에게도 확대됨으로써, 아동 복지서비스의 수요가 증대된 것이다. 이와 아울러 요금상한제를 시행하여 서비스 수수료에서 오는 기초단체 소득을 인하시켰다. 재정원칙에 입각하여, 기초단체는 이에 따른 추가비용을 보상하기 위해 중앙정부로부터 보조금을 더 많이 수령하게 되었다.

# III 지방공공부문 수입(차입 제외)

- 지방공공부문의 결합수입은 2005년에 736억 유로에 달하여, 전국 GDP의 25.6%, 총 공공부문수입의 43.8%를 나타냈다.

지방공공부문 내에서, 기초단체와 광역단체/지역의 수입은 6천790만 유로에 달했다. 66% 이상이 기초단체 단계에서 창출되었다.

지방정부 수입의 과반수 이상(69%)은 자체세원의 세금에서 들어왔으며, 보조금은 수입의 22%를 나타냈다. 기초단체와 광역단체는 대체로 유사한 수입구조를 갖고 있다.

지역(region)의 경우, 책임사항이 더 많은데도 불구하고, 지역 2개소의 재정은 광역단체와 크게 차이 나지 않는다.

## 1. 조세수입

조세수입(2005년 468억 유로)은 스웨덴 지방정부의 최대 소득원으로서 수입의 69%를 차지한다. 지방당국의 조세권은 헌법에 명시되어 있다. 중앙정부와 지

※ 지방정부 수입(2005년)

	기초단체		광역단체*		합계	
	백만 유로	%	백만 유로	%	백만 유로	%
조세수입	30,881	68.5	15,931	69.7	46,813	68.9
-이 중 자체세수	30,881	68.5	15,931	69.7	46,813	68.9
-이 중 공통세수	0	0.0	0	0.0	0	0.0
보조금	9,713	21.6	5,476	24.0	15,189	22.4
기타 수입	4,468	9.0	1,435	6.3	5,903	8.7
합계	45,062	100.00	22,842	100.0	67,904	100.0

\*스코네와 베스트라 예탈란드(Skane and Västra Gotaland) 두 지역 포함 - 비결합 자료임 - 출처 : 스웨덴 통계청.

방당국 사이에는 공통조세가 없고, 다만 지방자치의 두 단계끼리는 공통조세가 있다.

기초단체와 광역단체 모두 재정수입은 개인소득세 (inkomstskatt)에서 들어오는데, 이 개인소득세는 국가의 개인소득세와는 별도로 부과되는 것이다. 이는 대개 개인소득세, 과세양도소득, 연금에 과세된다. 지방당국은 개인소득세의 세율에 대해 완전한 자율권을 가지기 때문에, 이 세율은 기초단체/광역단체마다 각기 다르다. 2005년의 경우, 기초단체의 세율은 17.58%에서 23.79% 사이였고, 광역단체의 세율은 9.42%에서 12.27%의 범위였다. 총 평균세율은 31.6%인데, 내역을 보면 기초단체가 20.8%로서 309억 유로에 달했고, 광역단체는 10.8%로서 159억 유로가 예산에 추가되었다.

2. 보조금

보조금은 2005년에 152억 유로, 즉 지방정부 수입의 22%에 달했다. 지방당국은 세 종류의 보조금을 수령하는데, 내역으로는 기초단체와 광역단체 모두 수령하는 형평화 교부금, 광역단체가 수혜를 입는 보험의약품 보조금, 그리고 기초단체를 대상으로 한 몇 가

지 보조금이 있다. 위에서 말한 세 가지 보조금 외에도 지방당국은 VAT 환급 또한 중앙정부로부터 받고 있다.

⌘ 재정형평화제도 집중연구

2005년 1월 1일부로 신 재정형평화제도가 발효되어 지방정부는 관내 주민의 소득과는 관계없이 등가의 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 형평화 교부금은 2005년도에 59억 47백만유로가 지급되어, 지방정부가 보조금에서 거둔 수입의 39%, 총 지방정부수입의 9%에 해당했다.

신 형평화제도는 몇 가지 분야로 이루어지는데, 가장 중요한 것이 소득형평화 교부금이다. 과세기준의 차이에서 오는 지방재정 불균형을 평준화시키기 위한 이 보조금은 지방정부의 세수와 과세평준화 기준 간의 차이를 근거로 산출된다. 과세평준화 기준이란 기초단체의 경우 1인당 평균 국세담세능력의 115%, 광역단체의 경우 110%에 해당하는 것이다.

세수가 위의 수준을 초과하는 지방정부는 소득형평화요금을 중앙정부에 납부해야 한다. 2005년이 개정 이전에는 소득형평화정책이 수평적이어서 전액 지방정부가 재정을 지원했다. 이제는 국가가 대부분 지원하는 중앙정부 보조금에 의해 이것이 대체되었다.

2005년에 지방정부가 지급한 것은 소득형평화 교부금의 10% 미만이다.

형평화제도는 또한 서비스비용의 구조적 불균형을 평준화시킬 목적으로 비용형평화 교부금을 포함하고 있다. 이들 비용차이는 지리적 또는 인구통계학적 기준(고령자 분포, 학령기 아동 수, 등)에서 비롯된다. 비용형평화제도는 전적으로 지방정부가 자체적으로 재정을 대야 하며, 보조금 및 요금(이를 승인하는 조직에서 지급하는)의 액수는 동등하다. 비용형평화 교부금은 2005년에 6억 2천5백만 유로를 기록했다.

형평화제도에는 지역정책 성격의 구조보조금 및 2005-2010년 기간 동안의 과도적 보조금과 같은 기타 제반 보조금이 있는데, 과도적 보조금은 새 제도가 일부 지방당국의 수입에 끼칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 것이다.

스웨덴의 남부 및 중부지방 소재 기초단체들이 이 형평화제도의 주요 수혜자로서, 말뫼(Malmö)와 고틀란드(Göteborg) 두 곳에서만 총 교부금의 약 1/10을 수령했다. 2005년에 12개 기초단체(이 중에 10개는 스톡홀름 지역 소재)가 이 제도에 요금을 납부했다. 스톡홀름의 광역단체만 요금을 납부한 반면, 스코네와 베스트라 예탈란드(Skåne and Västra Götaland) 지역은 교부금을 가장 많이 수령하였다.

⌘ 의료의약품 보조금

1998년 이래 광역단체는 의료의약품 비용지급의 책임이 있었다. 그러한 지출을 감당하기 위해 광역단체는 중앙정부로부터 보조금을 수령했다. 이 보조금은 실소비량이 아닌 요구량(광역단체의 인구 및 경제구조를 근거로 함)을 반영하는 공식을 통해 배분되었다. 의료의약품 보조금은 2005년에 21억 유로, 즉 광역단체 보조금 수입의 38%, 총수입의 9%를 차지했다.

⌘ 기초단체의 목적보조금

2005년에 기초단체는 중앙정부로부터 여러 가지 목적보조금 명목으로 21억 유로를 수령하였다. 이와 같은 보조금은 특히 아동복지 부문 직원 수 증가에 따른 보조금, 분리지구 학교지원, 노인복지 담당직원 능력개발, 등과 같은 목표가 포함된다.

3. 기타 수입

기타 수입은 2005년 지방정부에 59억 유로의 세수를 가져다 주었는데, 이는 지방정부 수입의 9% 미만이다

었다. 광역단체(수입의 6%)보다는 기초단체(수입의 10%)에서 기타 수입 비중이 더 컸다.	단체에서 자율적으로 요금을 부과할 수 있으나, 다만 제공한 서비스의 실제 비용을 초과해서는 안 된다. 2002년 이후, 취학 전 학교 및 노인복지에 대한 요금 상한제가 도입되어 수수료 수입의 감소를 가져왔다.
아동, 노인 및 보건과 같은 서비스에 부과되는 수수료가 기타 수입의 대부분을 이루었다. 기초단체/광역	이 부족분은 중앙정부에서 수령한 대체금으로 보상되었다.

## IV 지방공공부문 부채와 차입

<ul style="list-style-type: none"><li>기초단체와 광역단체는 자국통화든, 외국통화든 결정만 내리면 사전허가 없이 차입을 일으킬 수 있다. 채권을 발행할 수도 있으나, 이는 좀처럼 시행하지 않는다.</li></ul>	차입금 규모에 대한 직접적인 제한은 없다. 하지만 지방정부의 예산은 수지를 맞춰야 하기 때문에, 부채 관련 비용은 일체 포함해야 된다는 의무에 따라 간접적으로 제한을 받는다.
스웨덴의 지방정부법은 차입금으로 운영지출 재원을 대는 것을 금지하고 있기 때문에, 차입금은 반드시 자본지출 및 부채차환에만 사용되어야 한다.	스웨덴의 지방공공부문 미지불채무는 2005년 현재 173억 유로(1인당 1 914 유로), 즉 스웨덴 GDP의 6%로서 EU 평균을 약간 상회한다. 기초단체가 최대 차주로서, 지방공공부문 미지불채무의 거의 90%를 차지한다.