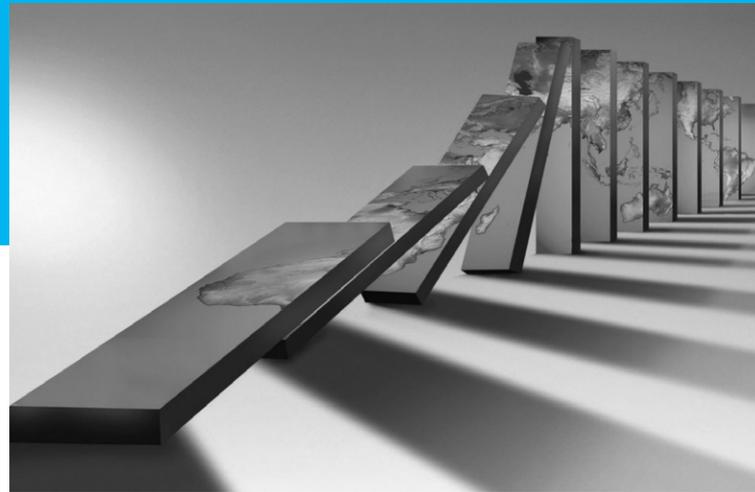


# 유럽연합의 지방정부

**SUB-NATIONAL GOVERNMENTS IN THE EUROPEAN UNION**  
Organisation, responsibilities and finance



- 조직 · 책임 및 재정

- 이 보고서는 도미니크 후렌스의 지휘 하에 텍시아 크레디 로컬 조사부의 유럽 팀의 이사 벨 샤프트리, 프리실라 코헨, 스테파니 그라우 그리고 헬렌 허미니에 등이 도로시 테이크만과 안네 클레르 무노즈의 도움을 받아 작성하였다.

텍시아 크레디 로컬의 조사부는 프랑스, 유럽 및 기타 세계의 다른 지역의 지방 공공 부문의 운영 및 재정 조달 방식에 대해 심도 있는 지식을 축적해 왔다. 이 부서 내의 유럽 팀은 유럽 연합의 모든 회원 국가 내의 지방 공공 부문의 조직 및 재정 측면 모두에 있어서의 진화를 면밀하게 주시하고 있다. 지난 몇 년에 걸쳐, 텍시아 조사부는 지방 및 지역의 재정, 병원, 공공 지원 주택, 지방 공공 부문의 고용과 지방 공기업에 관하여 다수의 유럽 연합 전반에 걸친 벤치마킹 연구 보고서를 발간해 왔다.

● 유럽 팀은 이 책을 저술하는 과정에서 기술적인 지원을 제공해 준 다음과 같은 텍시아의 유럽 내 전문가 네트워크에 감사를 드리고자 한다.

- 리투아니아 지방 기관 협회(LSA)**  
리투아니아.
- 마르틴 알러스**  
지방 정부경제 연구 센터(COELO), 호로닝겐 대학교, 네덜란드.
- 누리아 보쉬**  
바로셀로나 대학교 경제학부, 스페인.
- 장 부체크**  
코메니우스 대학교 인문지리 및 인구지리학과, 슬로바키아.
- 닐 콜린스**  
코크 대학교, 행정학과, 아일랜드.
- 이오나 도르데아**  
사회과학고등 연구원(EHESS), 산업화방식 연구센터(CEMI), 프랑스.
- 니콜라스 에프스타티우**  
니코시아 자치체, 사이프러스.
- Nikolaos Hlepas**  
아테네 대학교 정치과학 및 공공행정학부, 그리스.
- 토마스 M. 호바스**  
헝가리공공 행정연구소(HIPA), 헝가리.
- 장 - 프랑소와 위송**  
대학교간 평생학습 센터(CIFoP), 벨기에.
- 베라 카메니코바**  
국립통계국 분석 및 분석 방법부, 체코공화국.
- 아그니에츠카 코판스카**  
바르샤바 대학교 경제과학 학부, 폴란드.

- 존 루글린**  
카디프 대학교 유럽학 대학원, 영국.
- 술레브 말체미스**  
탈린공과 대학교 인문학부, 에스토니아.
- 케네스 보 닐슨**  
덴마크 자치단체 협회(KI), 덴마크.
- 빌마 밀루노비치**  
코페르자치체 재무국, 슬로베니아.
- 디이트마 필즈**  
스타이어마르크 자치단체 연합, 오스트리아.
- 카를로스 닐스 실바**  
리스본 대학교 지리학과, 포르투갈.
- 스웨덴 지방자치단체 및 지역협회(SKL)**  
스웨덴.
- 긴카 차브다로바**  
불가리아공화국국립자치단체 협회(NAMRB), 불가리아.
- 카를로 텔렌** 상공회의소, 룩셈부르크.
- 유하니 투킬라**  
핀란드 지방 및 지역 기관협회(Kuntaliitto) 자치단체 재정부, 핀란드.
- 디이터 베스퍼**  
독일 경제연구소(DIW) 거시경제 분석 및 예측부, 독일.
- 잉가 필카**  
자치단체 컨설팅 센터(PKC), 라트비아.
- 스타니스라브 비야흐**  
류블랴나 대학교 지방 자치정부 연구소, 슬로베니아.

- 우리는 또한 이 책의 저술 과정에서 적극적으로 참여해 주신 텍시아 그룹의 유럽 내 법인과 계열사들 가운데 특히 다음과 같은 조직에 대해 감사를 드리고자 한다.
- 다미안 다미야노프, 이베리나 게오르기에바**  
텍시아-콤 불가리아.
- 아르노 데소아** 텍시아 은행 벨기에.
- 요른 글라브**  
텍시아 코뮈날뱅크 독일 AG, 독일.
- 안 하예크** 텍시아-콤 체코공화국.
- 멜라니 르블랑, 줄리 마르코프**  
텍시아 크레딧 로칼, 프랑스.
- 베누와 르노아**  
텍시아 사다벨 방코 로칼, 스페인.
- 주제마 모스니에** 텍시아-콤 헝가리.
- 토니 파울로** 텍시아 크레딧 로칼 포르투갈.
- 다니엘 프티**  
텍시아 퍼블릭 파이낸스 노르덴, 스웨덴.
- 야체크 린스키** 텍시아-콤폴란드.
- 마르크 심펠**  
코뮈날 크레딧 오스트리아.
- 파비오 비토리니**  
텍시아 크레디콥, 이탈리아.
- 마리안 시르부** 텍시아-콤 루마니아.

# 서문

- 텍시아 이사회 임원 겸 공공 및 프로젝트 파이낸싱 담당 부사장 **알렉 델루이**, 유럽 자치단체 및 지역 평의회(CEMR) 사무총장 **제러미 스미스**.

지방 및 지역 정부는 경제 및 사회적인 공동체의 발전에 매우 중요한 기여자로서, 그리고 중요한 고용자로서 모든 유럽 국가의 역사에 있어서 핵심적이 헌법에 따른 역할을 수행해 왔다. 그러나, 다양한 유럽 연합 회원 국가 내의 지방 정부와 그들의 재정에 관한 비교 연구는 여전히 어렵고 시도도 그다지 많이 이루어지지 않고 있다. 그것이 어려운 이유 가운데 하나는, 지방 정부의 기능과 재정 체계가 각 국가의 지리와 정치 문화, 그리고 분권화 과정 및 구조 등에 따라 나라마다 커다란 차이가 있다는 점이다. 일부 국가에 있어서는, 지방 공공 부문에 관한 데이터를 발견하고 처리하는 일은, 아무리 낙관하더라도 매우 도전적인 과업이다. 그리고 지방 및 지역 정부가 끊임 없이 진화하고 있는 관계로, 모든 비교 연구는 기껏해야 끝없이 변화하는 지평의 한 순간의 모습을 포착하는 것만을 갈망할 수밖에 없다.

그러나, 잠시 멈추어 서서 이러한 엄청난 다양성을

응시해 본다면, 우리는 몇 가지 일반적인 경향이 있음을 파악할 수 있다. 비록 체계화를 위한 단 하나의 “모델”은 없을지라도, 몇 가지 공통적인 문제는 존재한다. 국경의 경계를 넘어 살펴 보는 것은, 지방 의사결정자들이 그러한 공통의 도전을 식별하고, 이웃 지방으로부터 학습을 하여 고유한 해결책을 추구하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

1951년도에 설립된 이래, 유럽 자치단체 및 지역 평의회(Council of European Municipalities and Regions : CEMR)는 지방 및 지역 차원에서의 교류를 촉진하고 협력을 조성하기 위한 노력을 기울여 왔다. 그리고 공공/프로젝트 파이낸싱 분야의 세계적인 선도자로서 텍시아가 다양한 유럽연합 회원 국가 내의 이처럼 매우 중요한 부문에 대해 축적해 온 상세하고도 전문적인 지식을 공유하고 전파하려고 애쓰는 일은 매우 자연스러운 일이라고 하겠다.

그런 이유로, 우리는 텍시아의 유럽 내의 전문가 네트워크와 CEMR의 회원인 몇몇 국가별 지방 정부 단체의 도움을 받아 텍시아 팀이 작성한 이 연구 결과를 제시하는 일을 자랑스럽게 생각한다. 우리는 이것

이 지방 정부의 역할과 과업에 관련된 정보와 경험을 교환하는데 유용한 역할을 수행함은 물론, 전 유럽의 의사결정자들에게 참고 도구가 되기를 바란다. 지방 정부의 재정에 관한 상세하고도 비교 가능한 자료를 제시함으로써, 이 연구 보고서는 다양한 지방 공공 부문의 제도적인 성과를 벤치마킹 하기 위한 실용적인 기초를 제공한다. 이 연구는 재무 자료의 단순한 분석에 국한된 것이 아니라, 정성적인 측면까지 전달하려 노력하고 있다. 횡단적인 분석은 공통적인 경향과 도전을 식별을 가능하게 해 주고 있다.

사전에 우리는 우리에게 논평, 질문 또는 의견을 공유해 주실 분들에 대해 감사의 말씀을 드리고 싶다. 우리는 전문가 및 선출된 대표자들과의 긍정적인 교류를 통해 이러한 다양하고도 매력적인 연구 분야에 관한 우리의 지식을 증진시켜 가려고 애쓰고 있다. 그리고 마지막이자 마찬가지로 중요한 것으로서, 우리는 지방 정부에서 일을 하고 있는 모든 분들께 찬사를 보내고자 한다. 많은 시민이 “유럽”이나 자국의 정부 어느 쪽도 자신의 일상적인 문제에 충분히 대응하지 못한다고 생각하는 시대에 있어서, 지방 및 지역 정부에는 민주주의와 시민권을 강화하기 위해서 수행해야 할 매우 중요한 역할이 있다.

텍시아와 CEMR이 미래의 유럽은 강력한 지방 및 지역 자치의 기반을 갖추어야 한다는 우리의 신념을 공유하는 모든 이들에게 이 연구를 헌정하는 것은 바로 이런 정신에 바탕을 둔 것이다.



# 차례

서문	
머리말	11
<b>비교 분석</b>	<b>29</b>
서론	31
<b>I – 지방 계층의 제도적인 지평</b>	<b>39</b>
1. 매우 다양하고 끊임 없이 진화하는 영토 조직	39
1-1. 다양한 지방의 제도적인 지평	41
1-2. 유럽 영토 조직의 주춧돌인 자치단체	43
1-3. 중간 계층의 특징	51
1-4. 끊임 없는 진화가 진행 중인 매우 중요한 지역 계층	52
2. 보통 및 직접 선거를 통해 정당화되는 지방 정부	59
<b>II – 지방 정부의 활동 영역</b>	<b>63</b>
1. 지방 정부의 책임	63
1-1. 다양한 유형의 지방 정부의 책임	63
1-2. 자치 정부의 책임의 행사	66
1-3. 지방 정부에 대한 법률적 및 재정적 감독	75
2. 지방 실체의 책임 및 지출의 증가	78
2-1. 많은 국가의 지방 정부의 책임 범위의 확장	78
2-2. 지방 공공 부문의 비중은 국가마다 다르다	84
2-3. 유형별 지방 공공 지출	87

2-4. 경제 기능별 지방 공공 지출	91
2-5. 계층별 지방 공공 지출	95
<b>III – 지방 정부의 수익</b>	<b>99</b>
1. 유럽 내의 지방 정부의 수익 구조	100
2. 지방 공공 부문이 제공하는 재화와 용역으로부터 창출되는 수익	102
2-1. 지방 공공 서비스 요금	102
2-2. 재산으로부터의 수익	103
3. 세금 수익	104
3-1. 지방 세금 수익의 중요성과 다양성	104
3-2. 지방 계층별 자체 원천 세금의 다양성	111
3-3. 공유된 과세의 중요성	123
4. 보조금과 지원금	132
4-1. 중앙 국가로부터의 이전	132
4-2. 지방 정부 간의 이전	137
4-3. 유럽연합으로부터의 이전	138
4-4. 영토적 불평등과 평등화	140
5. 차입	148
5-1. 지방 공공 부채의 경향과 특징	148
5-2. 차입과 신중한 규칙	150
<b>국가 연구</b>	<b>151</b>
● 오스트리아	153
● 벨기에	177
● 덴마크	203
● 핀란드	223
● 프랑스	239
● 독일	261
● 이탈리아	289
● 네덜란드	315
● 스웨덴	333

## 머리말

### 프랑스어 발포아 / 크리스티앙 르페브르

비록 2004년과 2007년에 있었던 확장으로 인해 재차 강조된 바와 같이 주권 국가 연합의 형태를 유지하고 있지만, 그럼에도 불구하고 유럽연합은 점점 더 지역 이 국가의 중앙 정부에 대해 경쟁하게 되는 상전벽해와 같은 변화를 겪어 왔다.

동유럽과 서유럽 모두에 있어서 다양한 모형이 출현 하였지만, 그 어떤 것도 동일한 것은 없다. 일부는 책임의 분권화와 그 결과로서의 권한의 균형을 지향하는 경향이 있는 한편, 다른 일부는 여전히 주변적인 역할을 수행하는 지방과의 비대칭적인 관계를 유지하는 중앙에 기반을 두는 주권 국가 형태를 재확인하고 있다.

연합의 두 부분의 발전 과정은 서로 전혀 다르다. 물론, 역사가 중요하기는 하지만, 그것은 서로 다른 정치적인 의사결정 과정에 대해 중요하다. 서유럽 국가들은 몇 세기에 걸쳐 국가의 통치권을 행사해 본 뒤에 특정한 경우에 대도시화 현상이 발생하게 만든 발전 모형에 착수할 수 있는 여유가 있었던 반면, 동유럽의 회원 국가들은 그렇지 못했다. 동유럽에 있어서는, 역사가 다르다는 것은 바로 모든 것이 동시에 일

어나야 하는 것을 의미했다. 즉, 오랜 세월을 걸쳐 공산주의에 의해 위축되었던 국가 주권을 회복한 지 얼마 지나지 않아 연합에 가입함으로써 그러한 오랜 동안 추구해 왔던 주권을 부분적으로 위임하게 되었으며, 한 편으로는 오랫동안 영토 이슈와는 분리되어 있었던 성장 및 경쟁, 그리고 서유럽과 연계된 지역과 매우 쇠퇴한 지역 사이의 불균형의 시정이 동시에 이루어져야 했다.

위의 모든 것들은 유럽화라는 과정이 서유럽과 동유럽에서 달랐던 이유를 어느 정도는 설명해 준다. 즉, 유럽화의 과정은 유럽 연합의 규정 이행에 관한 조건, 그것을 적용하는 속도, 제도의 확립과 구체적인 결과에 따라 달랐던 것이다. 비록 오늘날 부분적으로는 후보 국가에 부과되는 공동체 법 및 관행의 집적(Acquis Communautaires) 전체를 이행해야 하는 의무로 인해 유럽의 양 측 사이의 제도적인 수렴이 이루어지고 있는 것을 느낄 수는 있지만, 양 측의 공공 정책 사이에는 여전히 커다란 격차가 존재한다. 서유럽 국가들이 정치적으로 대도시화의 압박을 받고 있고 창립 회원 국가에서는 구조 기금이 성장에 단지 미미한 영향밖에 미치지 못하고 있는 시점에, 동유럽에 있어서는 (비록 약간 변형된 형태이기는 하지만) 대도시권이 도시 개발의 핵심으로 받아들여지고 있으

며 구조 기금은 계속 공공 정책에 근본적이고 결정적인 영향을 미치고 있다.

### ◆ 서유럽

최근의 서유럽 국가의 진화에는 두 개의 주된 경향이 눈에 띈다. 첫째는 거의 모든 국가에 있어서의 분권화와 지역화 과정이 진행되고 있다는 것이다. 둘째는 주요 도시에 대한 특별 대우가 다시 한 번 국가 정책 의제의 일부가 되는 것으로 보이는 대도시권화 과정의 지속이다. 유럽 연합의 정책, 특히 이런 맥락에 있어서의 구조 기금은 첫 번째 경우에는 비교적 역할을 수행하고 있는 반면, 두 번째 경우에는 실질적으로는 전혀 영향을 미치지 못하고 있다.

### 지역화와 분권화

비록 분권화와 지역화 과정이 거의 모든 서유럽 국가의 정치-제도적인 진화에 영향을 지속적으로 미치고 있다는 것을 부정할 수는 없다 할지라도, 그러한 과정의 속도와 내용은 국가에 따라 큰 차이가 있다. 많은 국가에 있어서 지역화가 강세를 보이고 있는 반면, 다른 국가들에서는 정체 상태이거나 새로운 의미를 찾고 있는 것처럼 보일 것이다. 더욱 문제를 복잡하게 만드는 것은, 그러한 과정, 특히 분권화의 경우 더욱 두드러지게 모호함과 모순이 발견된다는 점이다.

### 분권화 경향의 강화

서유럽에 있어서는 일부 국가에서 수십 년 전에 개시된 지역화 과정이 여전히 착실히 진행되고 있다. 그러한 경향은 깊숙이 자리잡고 있으며, 연방제 국가나 통일 국가 모두에 있어서 발견할 수 있다.

연방제 또는 준 연방제 국가 가운데는, 독일이 교육 및 연구, 환경 및 공공 지원 주택과 같은 우선순위가 높은 부문에 대한 추가적인 책임 이양을 통해 2006년도에 주(Landers)의 권한과 독립성을 크게 강화하였다. 스페인에서 추진되어 온 여러 가지의 정치-제도적인 개혁으로 인해 이 나라는 점점 근본적으로 연방제적인 영토 조직에 가까워지고 있다. 이러한 상전벽해적인 변화는 2000년과 2002년에 국가가 교육과 보건 부문에 대한 책임을 자치단체에 이양하고 그러한 이전을 보완하기 위해 상응하는 자금 조달 기제를 개혁함으로써 시작되었다. 2006년에는 두 개의 자율적인 공동체(카탈루냐와 발렌시아)의 헌법에 추가적인 변화가 이루어졌으며, 이에 따라 이들 자율적인 공동체의 책임은 증가되었으며, 보다 중요하게는 일부 국세를 이들 공동체에 재 배분함으로써 추가적인 재정적 자원이 이들에게 부여되었다. 이들 두 개의 공동체에 재 배분된 소득세의 비율은 33%에서 50%로 늘었으며, 부가가치세의 분배율은 35%에서 50%로 늘어났다. 머지않은 시기에 나머지 자치단체에 대해서도 유사한 개혁을 단행할 예정이다.

통일 국가들 가운데에서는, 프랑스가 지역의 권한 특히, 성인 직업 훈련과 관광 영역에 있어서의 권한을

강화하는 2004년의 분권화 과정에 관한 법률 II를 가결함으로써 지역화 정책의 이행을 지속해 왔다. 또한, 이 법률은 경제 문제 등과 같은 특정 영역의 지역 영토 주체의 조정 역할을 명확하게 재확인하고 있다. 프랑스는 또한 유럽 연합 구조 기금과 같이 전통적으로 국가의 권한 하에 있었던 일부 부문에 대한 행정 관리 책임을 지역으로 이관하는 실험을 계속하고 있다.

이탈리아 역시 1990년대 말 이래 바사니니 제반 법률(Bassanini Acts)을 통해 상당한 권한을 점진적으로 지역으로 이양해 왔다. 그러나, 특히 보건, 교육 및 공공치안 부문에 있어서 지역에 배타적인 권한을 부여하기 위한 이른바 위임 과정은 아직도 발효되지 못한 상태이며, 심지어는 국민투표에 대한 부정적인 반응 이후 2006년 6월에 완전히 중단되었다(비록 그러한 과정이 정치적인 의제 상에 여전히 존재하는 것으로 볼 때 지금은 주민들이 그러한 사고 자체에 대한 진정한 반대 표시라기보다는 오히려 당시 권력을 쥐고 있던 베를루스코니 정권에 대한 반대 의사 표시로서 그 제안에 반대한 것으로 보이겠지만).

### 지역화는 잠시 유보된 것인가?

일부 통일 국가 그리고 특히 유럽 북부에 있어서는 비록 순전히 실험적인 방식일지라도 지역화가 여전히 우선적인 일인 것처럼 보일지 몰라도, 일부 중량급 국가를 포함하는 다른 나라들에 있어서 이러한 경향은 당분간은 잠시 보류된 것처럼 보일 것이다.

첫째, 긍정적인 사례들을 살펴 보기로 하자. 일부 스

칸디나비아 국가들은 이미 지역을 설치하고 있거나 아니면 최소한 지을 설치하고 그럼으로써 자국 영토 내의 정치-제도적인 조직을 수정할 가능성을 살펴보고 있다. 2007년도에 기존의 13개 군을 대체하기 위해 5개의 지역을 구성한 덴마크가 여기에 해당한다. 스웨덴과 핀란드는 모두 영토의 일부에서 지역 주체에 대한 실험을 시작하였다. 그럼에도 불구하고, 이들 스칸디나비아 국가의 어떤 지역도 구체적인 재정적 자원을 부여 받은 곳은 없으며 이들 지역은 정치적으로 국가와 자치체의 책임의 이전에 의존하고 있다. 예를 들어 그리스와 같은 다른 국가에 있어서는, 지역 단위의 지방 기관의 형성 가능성이 다시 의제로 올라와 있다.

이러한 긍정적인 사례에도 불구하고, 몇몇 유럽 연합 국가에서 지역화는 정체 상태에 있다. 1990년대에 국가가 행정권을 가지는 지역을 설립한 후, 이러한 행정적인 지역을 정치적인 지역으로 전환하려는 계획에 관한 1999년도의 국민투표에서 주민의 반대로 그 과정이 정지된 포르투갈이 여기에 해당한다. 웨일즈, 북아일랜드 및 스코틀랜드와 같은 주변 지역에 있어서의 위임에 이어 잉글랜드가 1998년도에 지역개발청(Regional Development Agencies : RDA)과 지역의 회의 설립을 통해 예기치 않게 행정적인 지역화를 공약한 영국에서도 유사한 상황이 발생했다. 한 동안은, 정부가 약속한 정치적인 지역화까지도 실현될 것처럼 보였다. 하지만, 그 과정은 북동부 지역 주민들의 국민투표에 대한 부정적인 반응에 따라 2004년 가을 들어 갑작스럽게 정지되었다. 이러한 반응을 보고 과감해진 정부는 영국 내의 다른 지역(런던을 제외하

고 - 아래 참조)에서 그러한 과정을 중단하기로 결정하였으며, 정책적인 쟁점으로서 지역화는 이제 영국 정부의 의제에서는 제외된 것으로 보일 것이다.

### 분권화와 지역화 : 헤지테이션 왈츠

대부분의 국가에서 지역화는, 지방 자치체 또는 주와 같은 낮은 지방 계층으로의 분권화와 함께 진행된다. 그러나, 아직까지 이러한 지역화와 분권화라는 이중적인 과정은 과거 수십 년 동안 확립된 정치-제도적인 질서에 어떠한 진정한 압박도 가하지 못해 왔다.

예를 들어 스페인에서는, 자치단체를 향한 분권화, 그리고 보다 구체적으로는 일부 자율적인 공동체 책임의 분권화는, 지방 계층 사이의 계층적인 연계에 이의를 제기하지 않음으로써 자율적인 공동체가 상위 계층(중앙 정부)으로부터 업무 책임을 이전 받음으로써 자체 영토 내의 통제력을 유지하고 심지어는 강화하는 이른바 “지방 협정(local pact)”이라는 체계 안에서 느린 속도로 진전되고 있다. 프랑스의 분권화와 지역화 개혁은, 그러한 원칙이 그러한 동일 계층 사이의 관계를 혼동시키고 복잡하게 만드는 경향이 있다는 사실에도 불구하고, 지방 계층 사이의 단계적 연계의 부재라는 신성불가침적인 원칙의 틀 속에서 작동하고 있다. 이탈리아에서는 종종 연방화의 분위기를 띠는 지속적인 지역화 과정이 최소한 지난 15년 동안 무질서한 방식으로 지속되어 왔다. 그로 인해 분권화와 지역화의 조합이 만들어졌고 제도적으로 뒤죽박죽 상태가 되었고, 그로 인해 공공 기관 간의 관계에 구조적인 불확실성이 심화되었다.

이러한 배경과 대조적으로, 또 하나의 주목할 만한 가치가 있는 경향이 있다. 그것은 평등화 기제를 개혁하고 종전 시점부터 존속되어 왔던 영토 차원의 격차를 시정하려는 움직임이다. 스페인, 이탈리아, 벨기에 및 독일이 여기에 해당하며, 일반적으로 상대적으로 부유한 지역(앞서 언급한 국가들의 경우 롬바르디, 카탈루냐, 플랜더스 및 바바리아)에서 추진하고 있고, 그러한 지역들이 현재 글로벌 경쟁의 일선에서 있는 관계로 국가 차원의 연대가 완전히 한물간 우선순위 사항은 아니라 할지라도 부차적인 일이 되었다는 사실 때문에 정당화되고 있다.

### 대도시권과 정치 - 제도적인 재편성

글로벌화의 보다 폭넓은 체계 내에서, 많은 저자들은 지속적인 대도시권화 과정에는 도시, 보다 구체적으로는 대도시의 자율권을 강화하고 그들에게 다른 영토 단위들과 구분하는 행위의 체계를 제공하기 위해 필요한 종류의 자원(재무적 및 재정적, 법률적 및 정치적)을 부여하는 것이 요구된다고 제안해 왔다 (Brenner, 2004). 국가적인 체계가 만들어지고 있는 단계에 있으며 새로운 대도시 정치 단위의 확립에 요구되는 정치적인 과정이 여전히 아주 초기의 머뭇거리는 발전 단계에 있기 때문에, 이에 대한 보편적으로 합의된 답은 아직 존재하지 않는다(주브와 르페브르, 2002).

서유럽의 대도시권은 소도시와 주요 도시의 정치 및 제도적인 통합을 달성하지 않았으며, 따라서 이전 시

기와의 연속성을 유지하고 있다. 일부 주요 도읍, 특히 수도는 오늘날 상대적으로 보다 향상된 자율권을 보장하는 정치-제도적인 체계를 갖추고 있지만, 이러한 경우는 일반적인 현상이라기보다는 예외적인 현상이며, 그러한 도시 지역의 독립성은 대도시권화 또는 글로벌화 과정의 결과로 발생한 것이 아니다. 그럼에도 불구하고, 비록 오늘날까지 이러한 쟁점에 대한 숙고를 통하여 어떠한 구체적인 개혁 또는 정치적인 변화가 발생한 적은 없었지만, 1990년대 초의 대도시의 재탄생 기간에 이어서, 이제는 그러한 쟁점에 대한 추가적인 숙고가 이루어질 적절한 시기라고 보여진다.

### 정치적인 대도시화의 정체

지금까지 그러한 움직임이 실패한 것은 사실이다. 1990년대의 대도시에 관한 수사는, 대도시지역의 정치적 및 영토적 조직화라는 측면에서건 또는 그러한 도시 지역이 행위를 하기 위한 보다 많은 자원과 수단을 부여하는 기능적인 개혁의 측면에서건, 심도 있는 개혁으로 전환된 일은 거의 없었다. 어떠한 나라에도 이런 점에 관해서는 긍정적인 기록이 존재하지 않으며, 일부 국가는 심지어 “대도시권 개념”을 완전히 부정하고 있다고도 말할 수 있다.

1994년의 슈투트가르트 지역 연맹의 신설 이후, 하노버와 같은 분명한 예외를 제외하고는 독일의 어떤 도시도 스스로를 대도시 단위로 확립한 바가 없다. 실제로, 바데뷔르템베르크 시는 주 정부 기관에 여러 차례 요청을 했음에도 불구하고 권한의 확장 및 자원

의 확충에 한 번도 성공하지 못했다. 1996년도의 국민투표에 대한 대체적으로 부정적인 결과에 따른 베를린과 브란덴 부르크 주 사이의 합병의 실패로 명확하게 입증된 바와 같이, 하나의 정치적인 대안으로서의 대도시권은 독일 내에서는 서서히 중단되어 버렸다.

네덜란드의 란트스타트(Randstad)의 상황은 또 하나의 사례로서, 란트스타트 시청은 네덜란드의 험오스러운 눈사람의 역할을 하고 있다. 과거 15년에 걸쳐 시청의 설립에 관해서 논의가 진행되었으며 수 많은 제안이 이루어졌지만, 모두 허사로 돌아 갔다. 이른바 2006년도의 “홀란드 8” 선언에 포함되었던 가장 최근의 요청은 국가 차원과 다른 지방 자치단체 차원에서의 해당 프로젝트에 대한 강력한 반대를 감안할 때 아마도 선례들과 똑 같이 흔적도 없이 사라질 것으로 보인다.

영토적인 측면을 전체적으로 감안할 때, 스페인의 상황은 지방 및 주요 도심부의 권력의 전형으로 두드러진다. 비록 스페인 의원들이 2000년이 지나서 주요 도시의 쟁점을 되돌아 보게 되긴 하였지만, 2003년도의 “대규모 인구를 가진 도시”에 관한 법률에서는 심지어 대도시 차원에 관해 언급조차 하지 않았으며 대도시권에 관한 쟁점에 대해서는 살펴보지 않은 채로 도심부의 권한, 보다 구체적으로는 그러한 도시의 행정 기구를 상당 수준 강화했다. 2005년도의 지방 권한 개혁에 관한 공식 보고서는 단지 전략적인 목적을 위한 융통성 있고 자발적인 단체인 “대도시에 관한 협약(convenios metropolitanos)”이라는 형태의 극히 미미한 진전만을 제안하고 있을 뿐이다.

아주 간결하게 요약하자면, 유럽 내의 모든 대도시적인 “진전”은 일반적인 현상이라기보다는 예외에 더 가깝다고 말할 수 있다.

### 규칙에 대한 예외

런던, 파리, 마드리드 등은 도시는 최근 몇 년 사이에 그 권한과 자원이 상당 수준 강화된 세 개의 유럽의 수도이며, 세 도시 모두 일련의 예외적인 상황의 혜택을 받아 그렇게 되었다는 점에서 유럽 차원에서의 규칙의 예외에 해당한다.

첫째, 마드리드의 예를 보자. 그 이름을 딴 자율적인 공동체(ACM)가 20년에 걸쳐 지배해 온 마드리드 대도시권은 확실히 유럽에서 가장 강력한 대도시권 기관이며, 어쩌면 세계에서 가장 강력한 기관일 수도 있다. 그러나, 그 권한은 “대도시권”적인 선택 또는 스페인 정부 또는 지역 주체의 의사결정에 의해 부여된 것이 아니다. 그것은 대부분 단순히 우연적인 사건에 의해 이루어진 것이다.

둘째, 자율적인 공동체를 형성한 정치적인 합의로 인해 마드리드 지역에 자체의 고유한 자율적인 공동체가 형성되었고, 헌법에서 그러한 스페인의 자치단체에 상당하고 광범위한 권한 및 자원을 부여하였기 때문이다.

셋째, 이러한 자율적인 공동체는 단일한 도이며, 그것은 마드리드 도의 설치 시점에 부여되었던 모든 책임과 자원이 자동적으로 해당 공동체에 부여된다는

것을 의미하기 때문이다. 마지막으로, 마드리드의 도시화는 ACM의 행정적인 경계를 기반으로 하고 있으며, 그것은 그러한 공동체의 영토와 대도시권의 영토가 하나의 동일체라는 것을 의미하기 때문이다.

런던광역시는 2000년도 이래로 대도시권을 담당하는 기관을 보유해 왔는데, 그것은 형성 시점 이래 일종의 충격을 유발하였는데, 부분적으로는 그것이 유럽 내에서 설립된 몇 안 되는 대도시권 기관 가운데 하나였기 때문이었고 한편으로는 이 도시의 카리스마적이고 논란이 많았던 시장인 켄 리빙스톤(Ken Livingstone)때문이었다. 런던광역시청(Greater London Authority : GLA)의 권력의 부상은 매우 예외적인 현상이다. 첫째는 그것이 버밍햄 또는 맨체스터와 같은 수 많은 다른 주요한 막대한 부를 갖춘 도시를 두고 있는 영국 내에서 동일한 종류로는 유일한 기관이기 때문이다. 둘째로는 이전의 조직인 런던광역시의회가 1986년도에 대처 여사의 보수당 정부에 의해 폐지되었기 때문에, 이 기관이 설립된 시점에서 그것은 노동당과 새로 선출된 블레어 정부로서는 오랜 세월 기다려 온 복수를 상징하였기 때문이다.

파리광역시(ile-de-France) 지역은, 비록 대도시권 시청을 대표하는 이른바 파리광역시라는 기관이 ACM 또는 심지어는 GLA와 같은 권한과 자원을 보유하고 있지는 않았지만, 세 번째의 유럽의 규칙에 대한 예외에 해당한다. 사실을 말하자면, 파리 지역에는 도시를 운영하는 데 요구되는 자원을 갖춘 기관이 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고, 그 주변 지역은 근년에 들어 어떠한 계획된 경제적 및 인구통계적인 대

도시권화 과정의 결과라기 보다는 주로 예외적인 상황의 혜택으로 인해서 그 권한과 자원을 상당 수준 강화해 왔다. 첫째, ACM의 경우와 마찬가지로, 이 대도시권과 지역 행정 기관의 행정 구역이 개략적으로 일치한다. 둘째, 이 지역은 프랑스의 다른 지역과 마찬가지로 분권화의 혜택을 보았다(위의 1부 참조). 셋째, 이 지역의 강화는 국가가 수도를 달리 취급하기로 결정하였던 초기의 분권화 관련 제반 법률에서는 해당 지역에 부여되지 않았던 지역적인 책임이 점진적으로 회복된 것을 반영하고 있다. 그 결과, 2004년의 법률은 해당 지역에 국토 계획 수립과 대중 교통에 관한 책임을 부여했다.

### 대도시권을 위한 두 번째의 기회인가?

2005년도 이래, 일부 유럽 국가는 자국의 주요 도시의 정치-제도적인 조직을 재검토하는 것처럼 보일 것이다. “주요 대도시 권역”에 관한 2003년도의 포르투갈 법률은 그러한 사례 가운데 하나일 뿐이다. 그것은 국가와 자치단체에 지배를 받고 있는 정치적으로 취약한 기구인 리스본과 포르투 두 광역시에 추가적으로 책임을 이전할 것을 제안하고 있다.

그리스에서는, 현 정부가 아테네/아티카와 살로니카 등 두 개 주요 도시의 특수한 상황과 두 도시 내에 자치단체 연합을 구성할 개혁 프로젝트가 가능할 것인가를 살펴보고 있다. 영국에서는, 30여 년도 넘게 흐른 시점에서 “도시권”이 다시 한번 의제로 올라와 있다. 영국 정부는 2006년도에 런던광역시 이외 지역에서의 “도시권”의 구성을 연구하기 위한 몇 개의 작업

그룹을 구성하였으며, 그 중 일부인 버밍햄 광역시 권역과 같은 곳을 대상으로 특히 경제적인 영역에서 상당한 책임을 부여할 뿐만 아니라, 보통선거권에 의해 직접 선출하게 될 집행 기구 또한 부여할 수 있는 몇 개의 제안이 제출되었다(ODPM, 2006). 이탈리아에서는, 2007년도의 정부의 “광역시”에 관한 법률의 승인을 10개의 대규모 도시 내에 시청을 설립함으로써 1990년대 초부터 진행되어 온 해당 쟁점에 대한 지속적인 논의의 구체적인 결실을 최종적으로 맺게 될 것이다.

### 유럽과 구조 기금

유럽의 통합과 구조 기금은 유럽 헌법의 인준 과정에서 나타난 주민과 의회 모두의 정치적인 입장을 통해 입증된 바와 같이 서유럽 국가들의 영토적인 발전에서 서로 다른 영향을 미쳤다.

그리스, 아일랜드 또는 스페인과 같은 일부 국가는 경제 개발과 같은 측면에서 유럽으로부터 크게 혜택을 입은 관계로 확실히 유럽연합에 호의적인 반면, 프랑스와 같은 다른 국가들은 이제 유럽연합을 기회라기보다는 하나의 위협으로 인식하고 있다. 이러한 서로 다른 태도는 대부분 응집 정책이라는 사고를 넘어서서, 국가 간에 그것을 구현하기 위한 조건 면에서 커다란 차이가 존재하며 국가 및 영토 실체에 대한 그것의 중요성이 국가마다 크게 다르다기 때문이다.

각 국가에 배분된 유럽 연합 기금으로 대표되는 규모

는 확실히 그것이 서유럽 국가들에 미치는 영향을 이해하는 데 있어서 첫 번째의 중요한 요인이다. 스페인은 2000년과 2006년 사이에 응집 정책을 통해 630억 유로를 받았는데, 이는 독일에 할당된 금액의 2배가 넘으며 프랑스와 영국이 받은 금액의 3배에서 4배에 해당한다. 이탈리아 역시 프랑스에 대한 지원금의 개략 2배에 해당하는 약 330억 유로를 받은 주요 수혜 국가 중 하나이다.

한 편으로는 각 회원 국가에 배분된 금액의 차이가 태도의 다양성을 일부 설명하지만, 이러한 정책을 통한 유럽연합 집행위원회의 영토적인 표적 설정 역시 영향을 미쳤다. 프랑스에 대한 유럽연합 지원금의 대부분은 기본적으로 해외의 현과 영토에 배정된 목적 1 기금이었다. 스페인, 포르투갈, 아일랜드 및 그리스 등의 국가에 있어서의 유럽연합 정책과 기금 제공은 전체 국가 영토 또는 어떻게든 그러한 전체 영토의 상당 부분을 대상으로 한 것이었던 반면, 파리 지역은 2000년도에 이르러서야 비로소 목적 2의 기금을 받기 시작했다.

마지막으로, 구조 기금에 대한 국가 고유의 관리적인 조건 역시 정치 주체들의 태도를 설명하는 데 도움이 된다. 일부 국가, 특히 연방 국가에 있어서는, 구조 기금은 지역 및 연방에 속한 주가 직접 관리한다. 이것은 특히 독일에 있어서 그러하지만, 스페인이나 이탈리아에 있어서도 마찬가지이다. 전통적으로 통일 국가인 프랑스와 포르투갈과 같은 국가에서는, 구조 기금은 일반적으로 국가가 직접 관리한다. 영국은 예외에 속하는데, 지역화 과정이 시행되기 시작한 시점

이래로 구조 기금의 관리를 책임지는 조직이 지역개발청(RDA : Regional Development Agency)이기 때문이다. RDA는 국가에 감독을 받는 민관공동사업체(public-private partnership: PPP) 기구이다. 나아가, 회원 국가에 따라서는, 지역과 지방 실체들이 지역 또는 지방의 이해에 관련된 쟁점에 관해 다소의 차이는 있지만 브뤼셀과의 협상에 직접적으로 참여하고 있다. 독일의 주 및 스페인의 자율적인 공동체는 유럽연합 집행위원회와 협상하는 대표단에 대표를 두고 있지만, 프랑스의 지방 자치체는 그렇지 않다.

구조 기금에 관한 서유럽 국가들 사이의 격차는 하루 아침에 사라질 것으로 보이지는 않는데, 그 주요한 이유는 그러한 차이를 유발하게 된 일부 요인들이 여전히 존재하기 때문이다. 그렇다고는 해도, 2006년도의 개혁으로 12개의 신규 회원 국가들에게 혜택을 주기 위해 서유럽 국가들에 배분되는 금액이 크게 줄어들어서 현상이 급격하게 바뀌었다. 하지만, 마찬가지로 모든 국가를 동일하게 취급하고 있지 않으며 따라서 국가 및 지방 예산에 미치는 영향은 다르게 될 것이다.

2005년도에 채택된 예산은 오로지 생산적인 자본적 지출과 유럽연합 GDP의 1%로 전체적인 기여 규모를 감축하는 것을 선호하는 강경한 접근방법을 취하는 이들과 이와 반대 입장에서 1.27%를 원하였던 집행위원회 사이의 격심한 싸움의 결과였다. 2005년 12월 17일 부로 최종적으로 타협 규모인 3,361억 유로에 상당하는 1.24%에 합의가 이뤄졌다. 지원금의 78.5%는 수렴 지출을 위해 배정되었고, 17.22%는 경쟁력과

지역의 고용 촉진을 위해, 그리고 3.94%는 영토적 협조를 위해 배정되었다. 공동체 예산 내의 구조 기금의 이른바 “개발 지체” 국가와 지역을 위한 32.1%의 지분은 2013년도에 36.7%로 인상될 예정이다.

2007 - 2013 기간에 대해 서유럽(15개 유럽 국가)에 할당된 금액 규모는 이전 기간의 2,330억 유로에 비해 1,680 유로로 감축되었다. 하지만 이러한 감축은 관련 15개 국가 사이에 균등하게 배분되지 않을 것이다. 예를 들어, 포르투갈은 이전과 거의 같은 금액(220억 유로 정도)을 받게 될 것이다. 그리스의 지분율은 이탈리아와 마찬가지로 상당히 적을 것이지만, 삭감 금액은 스페인의 감축액(630억 유로에서 350억 유로) 또는 영국의 삭감 금액(180억 유로를 약간 초과하는 금액에서 110억 유로 미만으로)과는 비교가 되지 않을 것이다.

구획 구분 역시 심도 있는 개정을 거쳤으며, 과거에 많은 지원금을 받았던 스페인 북부 또는 그리스 북부 또는 아일랜드의 일부 지역은 지방 예산에 추가적인 압력을 가하게 될 유럽 연합 지원금의 감소로 어려움을 느끼게 될 것이다.

◆ 동유럽

이른바 “응집” 국가 집단과 고도로 발달된 지역의 핵심에 해당하는 국가 집단으로 나뉘어 있는 서유럽 여러 나라(비록 거기에는 이전의 동독과 프랑스의 해외

영토가 포함되어 있지만)와는 달리, 동유럽 여러 나라는 모두 이른바 “개발 지체” 국가 범주라는 단일한 범주로 분류할 수 있다.

유럽연합의 국민 1인당 GDP 평균의 75%를 초과하는 지역 GDP를 달성하고 있는 프라하와 부다페스트의 예외를 빼고는, 신규 회원 국가 내의 모든 지역은 그러한 임계치 평균 미만이며 따라서 구조 지원금 제공 대상이 되고 있다. 구조 기금은 실제로 과거에는 “목적 1”이라고 불렸으며 지금은 GDP가 유럽 연합 평균의 75% 미만인 “수렴” 지역이라고 불리는 지역에 배분되고 있다. 신규 회원 국가들의 2004년도 평균은 유럽 연합 GDP의 개략 40%에 달했으며, 루마니아와 불가리아는 2007년도에 그보다 더 낮은 수치인 1/3 미만이었다. 일부 지역의 빠른 성장과 다른 지역의 상대적으로 느린 발전으로 인해 발생하는 격차의 감소라고 정의할 수 있는 영토적인 응집은 따라서 명확하게, 그리고 이전 어느 때보다도 EU의 최우선순위 과제였다.

즉, 신규 회원국의 가입으로 인해 유럽 연합 인구가 28% 증가하고 총 면적이 34% 증가했다는 것을 의미했던 한편으로, 그것은 GDP 면에서는 5%의 증가밖에는 의미하지 않았다. 가장 부유한 10%의 지역과 가장 가난한 10% 지역 사이의 국가 GDP의 차이는 EU 15개 국가 내에서는 161%대 61%였다. EU 27개 국가에 있어서는, 그러한 격차는 이제 177%대 31%이다. 따라서 신규 회원 국가들에게 요구되는 “따라잡기”와 모든 회원 국가에게 요구되는 장기적인 긴축재정이 어느 정도인지는 명확하다. 경쟁력을 향상시켜야

하고 지방 간의 격차는 줄여야 한다. 이러한 두 가지 목표를 모두 달성하기 위해, 실행위원회는 (경제적, 사회적 및 영토적인) 응집이라는 개념에 집중하도록 프로그램의 목적을 다시 정의하였다. 새로운 2007 - 2013 프로그램에는 국경을 초월한 협조에 최우선 순위를 둔 EU의 목표의 면밀한 개정이 반영되어 있다.

**재구성 국가들 : 지역화, 분권화, 그리고 공공 행정의 재편**

**근경에 처한 과정**

분권화와 함께, 지역화는 재산권을 변형하고 사회 체제를 개혁하기 위한 정책이 끝나갈 무렵에 나타난 2004년 이전의 동유럽의 변혁 움직임 가운데 마지막의 주요한 움직임이었다. 지역화는 또한 이전의 공산주의 국가들이 EU에 합류하도록 해준 변혁이기도 했다.

그것은 공산주의 이후 전환의 초기에 시작되었던 과정의 완성을 촉진하였기 때문에 특히 중요하였으나, 얼마 지나지 않아 내·외부적인 정치적 이유로 인해 모든 곳에서 근경에 처하게 되었다. 1990년 말, 각국의 중앙 정부들은 자국의 영토에 대해 어렵사리 획득한 통치권을 음미하는 와중에 그들이 새롭게 탈환한 특권을 포기하는 데 주저하고 있었다. 이전의 소비에트 제국 전역과 이전의 유고슬라비아의 중심부 근처에서 동시에 발발한 전쟁들은 그와 같은 중앙 기관들에게 지역적인 개혁이 올바른 길이라는 것을 설득하는 데 어떤 성과도 내지 못했다. 좀 더 혹독하게 표현

하자면, 분권화의 위협을 감수했던 소수의 국가들 (1989년 이전에 헝가리, 1990년 3월에 폴란드, 그리고 보다 보수적이긴 하였지만 체코슬로바키아)은 당시 자국의 중앙 국가의 금고가 비어 있는 것을 발견하였다. 민영화 정책은 아직은 바라던 기적을 만들어 내지 못한 상태였다. 도처에서 실업률이 치솟아서 몇몇 국가에서는 2년이 못되어 10%까지 올랐고 어떠한 개선의 여지도 보이지 않았다. 분권화를 계속하기 위해서는 반드시 추가적인 재정적 수단을 지역으로 양도하는 것이 필요했었으나, 그것은 당시 중앙 정부의 계획에는 전혀 포함되어 있지 않았다.

개혁 운동이 다시 동력을 회복하게 된 것은 1997 - 1998년도에 이르러서였으며, 그것은 유럽 연합 가입 과정에 있는 국가의 연합 가입을 유럽연합의 공동체법 및 관행의 집적의 완전한 채택과 연관 짓기로 결단한 EU의 압력 하에서, 이후 6개년에 걸쳐 전반적으로 완성되었다. 그것이 완성되었다는 것은 새로운 유형의 정치적인 교환의 기초가 마련되었다는 것뿐만 아니라 사라져 버린 공산주의 조직의 최후의 잔재가 확실하게 제거되었다는 것을 의미했다. 공산주의 체제는 총체적인 중앙 집중주의라는 원칙에 근거하고 있었기 때문에, 1950년대에까지 거슬러 가는 관련 국가 내의 모든 중간적인 지방 계층은 제거되었었다. 단 하나 남아 있는 계층은 지역이라고 알려진 국가의 행정 단위였는데, 그것은 도의 권한과 자치단체를 확장해 집행권을 가지는 지위를 갖추었으나 의사결정 권한은 박탈된 조직이었다. 중앙 행정기관의 힘이 강력하기는 하다고는 해도, 그것은 여전히 공산주의 정당과 산업적인 위계 질서에 대해 책임을 져야 했다.

놀랍게도, 공무원 조직 전체는 당시 수행된 모든 사회적인 조사에 있어서 배려의 부족으로 힘들어하고 있었다.

따라서 공공 행정 영역에 비록 제한적이지만 개발 권한을 가진 계층을 다시 도입하는 일은 1989년도의 혁명을 통해 표현된 민주주의적인 요구를 충족시킬 뿐만 아니라, 전통적인 영토의 분할을 재확립하는 것이라는 점에서 관련 국가의 역사적인 유산을 향상시켰다. 그것은 또한 공공 행정 기관들에게 기량, 성과 기준의 존중, 의사결정의 중립성 그리고 공무원의 전문화 등의 측면에서 모든 전문화된 관료제에 요구되는 표준을 충족시킬 것을 요구함으로써 그러한 기관들을 현대화하였다. 그러므로 이러한 개혁이 어떠한 결정적인 영향을 미쳤는지를 상상하는 것은 어려운 일 이 아니다.

**선택한 길**

실제로, 지역화는 성공적인 반면 분권화란 측면에서는 부분적으로만 완성되었다.

우리가 2004년을 바라 보건 2007년을 바라 보건 관계 없이, 모든 관련 국가가 민간 및 때로는 비정부 동반자들과 지역 행정기관의 도움을 받아 집행위원회의 전제 조건을 존중하는 국가 개발 프로그램을 실행할 수 있었다는 것을 감안한다면 확실히 성공이라고 단언할 수 있을 것이다. 회원 국가들과의 자매결연 프로그램은 이러한 계층에 대한 경험의 이전이라는 면에서 상당한 영향을 미쳤다.

부분적으로만 완성된 것 이유는, 대다수 후보 국가들이 그러한 과정을 실현하게 되면 국가의 자율성과 중앙 정부의 통치권이 위태롭게 될 수 있다는 이유로 책임의 분권화에 반대한다는 단순한 이유로 해서, 분권화가 소수의 국가에서만 실현되었기 때문이었다. 중앙 정부의 우선적인 지위는 모든 헌법에서 반복하여 표현되었다. 50년이 넘게 독립을 박탈당했던 국가들에 있어서, 이러한 중앙 정부의 영토에 대한 통치권에 대한 고집은 협상 불가능한 일이었으며, 특히 대부분의 국가의 국경 내에 대규모의 소수 집단이 있었기 때문에 더욱 그러했다. 리투아니아에는 7%의 러시아인 소수 민족이 있었으며, 러시아인이 에스토니아 인구의 25%를 차지하고 있었고 라트비아 인구의 30%를 넘는 비중을 차지하고 있었다. 불가리아에는 10%의 터키계 소수민족이 있었다. 루마니아에는 헝가리와 슬로바키아에도 존재하는 로마인 소수민족이 있었다. 헝가리는 자연스럽게 세르비아의 보이보딘, 남부 슬로바키아 및 루마니아의 트랜실바니아에 살고 있는 5백만 명의 헝가리인들에게 지원을 제공할 준비가 되어 있었다.

이러한 배경에 마주하여 중앙의 권력을 분권화하는 것은 커다란 위협을 의미하였을 것이며, 특히 1939년 심지어 이전에도 동일한 쟁점에 대해 치명적인 충돌이 있었던 기억이 새로웠기 때문에 더욱 그러했을 것이다. 결국 2차 대전 전에는 (폴란드 원주민이 1939년 전체 인구의 69%밖에 안 되었던) 진정한 복수 인종 국가였으나 1945년 이후에는 (폴란드인 인구가 99%를 차지하는) 매우 동질적인 국가였던 폴란드만이 수십만 명의 소수민족인 벨라루스인, 우크라이나인(동

부 보이보이딘 지역), 리투아니아인(북부) 또는 독일인(오폴 지역)으로 인해 두려워할 것이 전혀 없었기 때문에 위협을 감수하였다. 실제로, 이 나라는 포비아트(Powiat : 군 또는 도에 해당하는 폴란드의 2차 자치 단체 단위 : 역자 주)라고 알려진 매우 유명한 중간 자치단체 계층을 복원하게 될 영도적인 개조는 모든 면에서 득이 되는 일이었다. 이러한 사례들이 보여주는 것처럼, 지역화는 세 개의 특별한 예외를 제외하고는 국가마다 고유한 이유로 인해 분권화 과정과는 종종 분리되는 경우가 있었다.

오로지 헝가리, 체코공화국 그리고 무엇보다도 폴란드(1998년 7월의 법률을 통해 최초로 지역화를 추진하였음)만이, 한편으로는 국가 행정 계층에 상응하는 중앙 정부를 대표하고 공공 지출에 대한 사후 통제의 책임을 지는 기관과, 다른 한편으로는 지역 개발을 책임지며 분권화된 계층에 상응하는 지역의 집행 및 법제 권한을 대표하는 기관으로 구성되는 이중적인 지역 기관을 확립한 것으로 예증되는 바와 같이 순수한 지역화 정책을 진정으로 구현하였다.

지방의 민주주의를 강화하기 위하여 지역 시민이 의회를 선출하도록 하였으며 그러한 의회는 해당 지역의 부처와 기관장을 선출하였다. 유사한 부문과 조직이 군 계층에 상응하는 하위 계층에서 나타났다. “복수 계층 지배”는 프랑스 모형을 채택한 폴란드의 사례에서 명백한 것과 같이, 일반적으로 서유럽 해법에 기초한 것이었다. 민주주의가 투표의 결과로 반영되는 종류의 행동으로 전환되었는지에 관해서는, 초기의 통계를 보면 국가 또는 자치단체 차원의 자문을

위한 투표에 대한 수치보다 낮은 40% 대의 낮은 수준의 참여율을 보여 주었다.

## 토의 쟁점과 발전

### 경쟁력과 연대

2005년도에 예산 관련 의사결정이 공개되었을 때 경쟁력과 연대 사이의 기금의 배분은 가장 부유한 국가 내의 유럽의 기관들의 속을 상하게 하기만 한 것은 아니었다. 그것은 이미 이전 몇 년에 걸쳐 과학자들의 공동체 내에서 깊은 분열을 형성하였으며, 그러한 분열은 새로운 회원 국가들이 참여하면서 다시 활성화되었다. 그러한 분열의 끝은 기금 제공이 가능한 효율적으로 효과적인 지원과 분배 상의 공정성을 조합해야 한다고 주장하는 사람들과, EU는 시장 차원과 성장에 연계된 수요를 통합하기만 하고 각 국가 내의 사회적인 응집에 대한 배려는 회원 국가에 맡겨야 한다고 믿는 사람들 사이에서 깊었다.

프로디 대통령의 지문역 가운데 한 사람의 이름을 딴 2003년도의 사피르 보고서는, 경쟁력, 지식 사회, 그리고 완전 고용을 촉진하기 위해 기금 제공을 집중할 것을 제안하기 위하여, 낮은 고용 수준 및 높은 실업 수준과 결합된 매우 높은 평균 생산성 수준을 강조하는 유럽 공동체의 경제 상태의 모습을 묘사했다. 말할 여지도 없이, 이 제안의 배경에 자리잡고 있던 숨은 의제는, 당시 모든 공동체의 기금의 약 90%를 점

하고 있던 농업과 지역 정책을 위해 챙겨 두었던 막대한 예산 금액에 대한 재협상이었다.

2007 - 2013년 기간의 새로운 프로그램에서 사용한 용어를 빌어 표현하면, 공동체의 기금을 경제적, 사회적 및 영도적인 응집에 기초해 배분하려는 의사결정은 이러한 새로운 시기의 요구조건을 충족시키도록 재구성한 허민(HERMIN) 경제 모형에 기초한 것이었다. 이 모형에서는 응집을 통해 신규 회원 국가들에 대해 2015년까지 기금이 없는 경우에 달성할 수 있는 수준에 비해 5-10% 높은 GDP 성장과 약 2백만 명의 신규 일자리의 고용을 보장해야 한다고 기술하고 있다. 특히 건설 측면에서 단기적인 긍정적 효과를 제공하는 공급 부문 정책과 혁신 및 연구 정책과 연계된 장기적인 수요 측면의 접근방법의 조합이 그러한 모형의 배경의 근본적인 추진력으로서 제안되었다.

그러나, 공급 측면의 정책에 대해서는 일반적인 합의가 존재하는 반면에, 수요 측면의 정책에 대해서는 그렇지 않다. 이러한 측면은 그 결과의 양면적 가치를 비판하는 목소리가 증가하는 것을 보면 알 수 있다. 2003년도에 발간된 세 번째 보고서에서 이미 전 반적인 EU의 성장과 그에 따르는 회원 국가 사이의 수렴 현상과 함께 심지어 동일 국가 내에서도 부유한 지역과 빈곤한 지역 사이의 격차가 확대된다는 것이 명확히 드러났다. 2007년도에 발간된 네 번째 보고서는 연합 전체 차원에서의 수렴 현상은 불가피하게 평등의 측면에서 지방 간의 격차를 수반하였으며, 결과적으로 성장과 개발의 지연이라는 현상의 양극화를

가져 왔다는 사실을 강조함으로써 이 점을 다시 한번 지적하였다.

따라서 집행위원회 보고서의 저자들은 경쟁력과 연대라고 불러 왔으며 2006년도에는 경제적, 사회적 및 영도적 응집이라는 제목 하에 재 분류되었던 두 개의 차원 사이의 긴밀한 연계를 유지하는 것이 긴급하다고 생각하였다. 일부 관찰자들은 이미 2004년도에 기금이 이른바 “지체된” 지역 내에서의 개발을 창출하지 못하는 점을 완곡하게 비판하는 동시에 자본적 지출이 거의 존재하지 않으며 농업 개발 지출이 동유럽 농촌을 특화하는 것보다는 농촌 개발에 더 맞춰져 있다는 사실을 개탄했다. 다른 관찰자들은 성장을 위해서는 제대로 작동하는 제도가 요구되며, 성장을 보장하기 위해서는 기금만으로는 미흡하다고 주장하였다.

이러한 서로 다른 접근방법으로 인해서, 한 편으로는 대부분의 지역이 동일한 속도로 성장하고, 다른 한편으로 성장은 기본적으로 국가 스스로가 확립하는 경제 및 제도의 구조조정 조건에 의존한다는 점을 감안할 때, 기금이 성장을 위해 긍정적인 것도 부정적인 것도 아니라는 사고가 강력하게 확립된 것으로 보인다. 아일랜드의 사례가 보여 준 바와 같이, 이러한 측면이 완성된 다음에야 비로소 자금 제공이 원하는 레버리지 효과를 낼 수 있는 것이다.

### 다양한 개발 프로그램

2007 - 2013년 프로그램 기간에 대한 지시문서에 따라, 개발 프로그램은 다음과 같은 세 가지 항목에 집

중해야 한다. 첫째, 사회기반시설에 대한 자본 투자와 보호와 환경 사이의 시너지를 통한 영토적 매력의 통합, 둘째, 교육에 대한 지출, 모든 사람을 위한 기업가 정신, 컴퓨터 활용 능력의 개발, 그리고 연구 기관과 기업 간의 연계 강화 등을 통한 혁신, 연구 개발의 추진, 마지막으로, 보다 양호한 사회 보장, 근로자의 적응성 제고 및 직업 시장의 융통성 제고, 그리고 보다 효율적인 행정 수단을 통한 고용 및 노동의 증진.

최종 결과는, 모든 국가가 가장 많은 지원금이 제공되는 사회기반시설(기본적으로 교통, 그리고 문화, 교육 및 보건 수요 등) 분야에서 시작하여, 혁신과 연구, 대학과 기업 간 지식 이전 및 기업체 내의 신기술의 통합을 강조하는 경쟁력, 그리고 이어서 현직 근로자와 구직자들 모두를 위해 설계된 교육 및 자격 부여의 수단을 갖춘 고용, 그리고 마지막으로 농촌 고용, 농가를 위한 지원 수단, 지방 시장과 농업 흐름의 조직화를 통한 농촌 개발 등과 같은 서너가지의 최상위 우선순위 과제를 실현하는 것이었다. 지원금의 약 3%는 위의 모든 것들을 위한 기술적인 보조 프로그램에 자금을 제공하도록 할당되었다.

몇 가지 국가별 조합은 언급할 만한 가치가 있다. 예를 들어, 슬로베니아는 혁신, 관광 산업의 강화, 기업가 정신의 촉진 및 공공 서비스 지원 수단에 대한 자본적 지출 등과 같은 FEDER를 통해 자금 지원을 받는 네 개의 우선순위 활동을 추진했다. 리투아니아는 도로망에 상대적으로 더 집중하였는데, 자국의 교통에 대한 자본적 지출을 한편으로는 품질(지속 가능한 개발)에 초점을 맞춘 도시 간의 연계, 다른 한편으로

는 도로망의 유럽 횡단 TEN 망과의 통합을 통한 국제적인 연계라는 두 방향에 집중하였다. 폴란드는 공공 교통 사회기반시설 지출의 우선순위 활동으로서 주요한 남북 및 동서 자동차도로에 집중하는 방향을 선택했다.

**개발의 지향성 :  
대도시권에서 국경을 초월한 협조로**

**대도시권**

몇몇 국가에 있어서, 대도시권이라는 개념은 한편으로는 경제적인 응집(특히 교통 체계에 대한 자본적 지출을 통한)과 다른 한편으로는 사회적인 응집(영토 간의 연계를 통해)을 보장하기 위한 쉬운 수단이 되었다. 그러한 과업은 나아가 중부 및 동부 유럽 내의 기존 도시간의 도로 연결에 많은 개선 요구사항들이 남아 있었던 사실로 인해 촉진되었다. 오로지 바르샤바, 프라하, 소피아 및 부다페스트만이 주민 수가 1백만 명이 넘고 있어서, 그 바로 아래 규모의 인구가 50만 명이 넘지 않는 도시들과 커다란 불균형을 낳고 있다. 불가리아의 도시들은 30만 정도이고, 슬로베니아의 도시들은 20만 내외, 헝가리의 도시들은 10만 정도의 인구를 가지고 있다.

바르샤바는(최소한 일부 관찰자들에 따르면) 바르샤바, 루지, 크라쿠프, 포즈난, 단치히, 브로츨라프, 슈체친 및 비드고슈치 등의 여덟 개의 다른 주요 도시들과의 강한 연계를 가지고 있는 예외에 해당하며, 여기에는 35만 명의 인구를 가지고 있는 루블린과 35

만 명의 인구를 가지고 있는 비알리스코프 등의 동부 도시들이 추가되어야 한다.

실제로, 폴란드는 대도시권 거버넌스에 특정 지역에 대한 행정 기관이 제공하는 서비스보다 양호한 서비스의 제공을 포함하는 대도시권의 정의를 엄밀하게 존중하는 유일한 국가이다. 그러한 도시는 도시 정부의 기능(도로망, 교통 및 수도), 노동 시장 및 지역 계층의 개발(상용하는 서비스 지역을 갖춘)을 수행할 수 있는 위치에 있어야만 한다. 경제 활동 지역을 대표할 수 있는 2백 1십만의 주민 집단을 형성하는 것을 염두에 두고 13개의 주변 도시와 자원을 공유한 카토비체와 같은 일부 자치단체 연합은 명시적으로 대도시권화를 지향하고 있다.

대도시권이라는 개념은 다음과 같은 중부 및 동부 유럽 내의 개발의 기초가 되는 이중적 도시 개발 지향성과 같다. 즉, 도심부와 주변부 사이의 연결에 집중하는 도시의 내부 지향성과, “구동” 도시와 지역 환경 사이의 연결을 통한 보다 넓은 의미에서의 외부 지향성이 그 두 가지 지향성이다. NUTS2(통계용 영토 단위 명칭 : Nomenclature of Territorial Units for Statistics[1][2] or Nomenclature of Units for Territorial Statistics, 유럽연합이 개발하고 관리하는 국가의 지방 단위의 명칭을 지정하는 지리적인 코드: 역자 주) 지역 규모와의 비교했을 때보다 지역 내 격차가 훨씬 더 큰 지역에 있어서, 대도시권은 명백하게 하나의 매력적인 대안이다. 폴란드의 수도와 가장 빈곤한 지역 사이의 격차는 1에서 2.5사이이며, 이것은 헝가리와 보르솔스크의 북동부 지역 또는 소피아 지역과 중

심부 사이의 경우에도 그러한 반면, 바르샤바와 마조비아 지역에 위치한 오스트톨레카 사이의 개발 격차는 1에서 4.5사이이다.

대도시권을 강화하는 일은 또한, 특히 대중 교통 지출을 통해 대도시권의 활동을 이미 잘 확립되어 있는 지적 및 연구 활동 또는 기업 부문과 연계된 소수의 도시 주력 활동에 집중시키는 것을 목표로 한다. 그렇게 하는 목적은 그것이 일자리 창출 및 노동 시장 측면에서 제공하는 추진력을 통해 지역 내의 개발을 시동하고, 그럼으로써 사회적인 유동성을 촉진하는 데 있다. 잘 알려져 있는 바와 같이, 그러한 개발 정책의 단점은 비록 도시와 연결이 되어 있지만 2차적인 활동을 담당할 것을 강요당하게 되는 주변 도읍을 배제하고 도시를 중시하는 데 따라 형성되는 불균형이다. 그것은 심지어 대도시권 정책이 바로 그 정반대의 기능을 하도록 설계되었다는 사실에도 불구하고 “기숙사” 현상을 초래할 수도 있다. 그 결과로서 나타나는 지역 내의 불균형은 다른 지역 주변으로 전이되고 영토 전체에 영향을 미치게 되며, 종종 독특한 “표범 가죽” 모양의 발달의 외관이 형성되게 된다.

**클러스터**

도시는 또한 개발에 대한 동유럽의 다른 대안인 ‘클러스터’ 개념의 출발점이기도 했다. 서방에서 발달된 이러한 개념에서 유일하게 남아 있는 것은 수출지향적인 네트워크와 고도로 숙련된 지방 또는 지역 인력을 갖춘 동일 부문에 속하는 기업들의 지역적인 집중이다. 이른바 “마살 산업 구역”이라 불리는 지역에

서 그러한 접근 방법을 풍부하게 만들었던 “사회적 자본” 또는 비공식적인 규제 측면의 긍정적 기여는 동유럽에서는 나타나지 않는다. 클러스터의 수는 여러 가지의 분석에서 상당한 차이가 나는데, 폴란드 내에서는 12개에서 수백 개까지 차이가 나고, 헝가리에서는 수십 개이고 체코공화국에서는 확실히 그 수가 더 적다.

세 가지 유형의 클러스터를 발견할 수 있는데, 그것은 2004년도 이후 새로우면서도 고도로 숙련된 부문이 부상함으로써 EU내에 형성된 새로운 노동의 분화를 반영하는 신생 클러스터들이다. 폴란드는 약물학과 기계학에 전문화 되었으며, 한편 프라하, 브라티슬라바, 비엔나 및 부다페스트 등의 도리로 대표되는 동유럽 개발 지역은 자동차 산업 부문의 하청을 선택했다. 두 번째 유형의 클러스터는 고부가가치 제품의 수출과 연계된 확실히 자리잡거나 개발된 경제 활동 부문에서 발견된다. 이들은 루지 지역의 특별 주문형 직물 회사들에서부터 폴란드 동남부의 미엘레츠 지역의 항공과 연계된 기업, 그리고 체코공화국의 오스트라바 지역의 기계 산업 등에 이른다. 헝가리 내에서는, 부다페스트(건설, 패션, 자동차, 대학 등), 서부 다뉴브강 횡단 지역 내의 자동차 부품 제조업체들, 그리고 식품 및 전자 산업 분야에서 클러스터의 클러스터가 나타나기 시작하고 있다. 헝가리의 남부 대평원 지역에서는, 클러스터가 관광 및 직물 부문에서, 중부 다뉴브강 횡단 지역에서는 관광 및 소모품 산업에서 클러스터가 작동하고 있다. 마지막 유형의 클러스터는 불가리아, 헝가리 및 폴란드 남동부의 식품 산업에서 발견된다.

### 국경을 초월한 협력

현재 유럽 연합의 동쪽 경계선을 구성하고 있는 국가들에 대해서는 도시 또는 일부 대도시의 개발에 있어서 국경을 초월한 협력이 매력적이면서도 경쟁력 있는 대안이 되고 있다. 이 지역의 모든 국가는 다음과 같은 이슈에 직면하고 있다. 즉, 발틱 국가들은 러시아의 동반자들과 협력할 필요가 있으며, 폴란드는 북쪽의 러시아와 동쪽의 벨라루스 및 우크라이나와, 슬로바키아와 헝가리는 우크라이나와, 루마니아는 몰다비아와, 불가리아는 터키와 협력할 필요가 있다. 그러나, 몇 가지 요인으로 인하여 서부 유럽의 경계 지역에서 사용하였던 모형에 바탕을 둔 개발 과정의 조화로운 진척이 지체되었다.

첫 번째 요인은 자석의 역할을 할 대규모의 대도시가 없다는 점이다. 이들 동유럽의 세 지역에서는 도시 규모가 평균 또는 종종 소규모이며, 이로 인해 연구 활동과 고부가가치 연구 활동을 기반으로 하는 대도시권으로 이행하기가 어렵다. 그 결과, 폴란드 동부의 5개 보이보딘 내의 연구 및 기업가 활동을 지원한다는 프로그램의 주장은 단지 그림의 떡에 불과해 보일 것이다.

또한, 경제 활동은 그것이 슬로바키아 동부 및 헝가리의 군사 장비 제조업체였건, 아니면 폴란드의 국립 농장이었던 관계 없이, 1989년 이전에 이 지역에 존재하였던 거대한 산업 단지의 붕괴에 뒤이은 산업 및 농업 위기로 인한 잔인할 정도의 영향으로 큰 충격을 받았다. 그것들이 사라짐으로써 거대한 지하 경제망과 활발한 회색 경제가 나타났으며, 그것은 도덕적

또는 재정적 면에서 비난 받을 만하지만 확실히 사회적 관점에서는 지방 주민들의 생존에 도움이 되었다.

또 다른 부정적인 요인은 과거 EU 이외의 국가들에서 극도의 중앙집중화 결과로 나타난 지방 행정 기관의 취약성이다. 과거에는 모든 의사결정이 모스크바, 키예프 및 민스크에서 이루어졌기 때문에, 폴란드, 헝가리, 리투아니아 또는 슬로바키아의 지역과 협력을 할 수 있는 역량 있는 지역 주체가 존재하지 않는다.

비록 가장 작은 요인은 아니지만 마지막에 해당하는 요인은 EU의 “새로운 이웃” 정책이 집적된 관행의 수용을 주장하지만 가입에 따른 혜택과 조정에 따르는 비용을 연계시키지 못하고 있기 때문에 신규 회원 국가의 주변 동반 국가에 대해 연합에 참여할 어떠한 희망도 제시하지 못한다는 사실이다. 그 결과, EU는 더 이상 과거의 확장에 있어서 결정적인 역할을 수행하였던 “정치적인 조건성”에 어울리는 도구가 없게 되었으며 동반 국가는 다양한 실행 계획에서 제시된 수단을 채택할 이유가 거의 없는 상태이다.

따라서, 신규 회원 국가 측으로서는 국경을 초월한 협력에 미치는 효과는 줄어들었다. 남은 것은, 단기적으로는 저소득 지역을 분리 상태에서 끌어 내고 장기적으로는 우크라이나와 러시아와 같은 주요 시장에 대해 동일한 것을 실행하기 위하여 설계된 교통 사회기반시설의 개발에 집중하는 목표이다. 하지만, 그러한 프로젝트는 비용에 비해 관련 운송 물동량이 너무 적기 때문 만이 아니라, 서방의 너무나 많은 사회기반시설 프로젝트에서 보았던 바와 같이 시멘트

믹서를 기동하는 것은 유럽 연합의 지원금을 사용하는 가장 유혹적이며, 가장 파괴적이고, 가장 타당성이 인정되지 않는 방법이라는 점에서 어떤 이유로도 그러한 자본적 지출을 정당화할 수 없다고 생각하는 서방 사람들의 비판을 받을 가능성이 있다.

### ◆ 결론

2004년과 2007년에 신규 회원들이 가입하면서, EU 예산의 확대는 한계에 도달한 것으로 보일 것이다. 많은 관찰자들은, 비록 그 사용에 있어서 각 국가에 보다 많은 재량권이 부여된다 하더라도, 미래의 어떤 예산도 2005년 12월에 채택된 예산만큼 관대하지는 못할 것이라고 확신하고 있다.

모두가 인정하는 바와 같이, 확대된 시장 내에서 경쟁 원칙에 대한 재확인 의 기초 위에서, 유럽 연합이 회원 국가들을 양분하고 있는 자금을 어떻게 배분해야 할지에 관한 나머지 질문에 대한 답을 구할 필요가 있다. 즉, 응집 정책은 국가에 맡기고 (비록 이전보다는 작은 금액이지만) 가장 빈곤한 국가들에게 기금을 할당하는 한 편으로 부유한 국가들은 자국의 자금을 가지고 무엇을 할 것인지를 결정하도록 허용하는 것이 답일까, 아니면 정책을 유럽연합 기반으로 가지고 가면서 유럽연합의 개발에 영향을 미치는 프로그램으로 기금 제공을 한정(그리고 각 국가가 스스로 자국의 개발을 위한 자금을 조달하도록) 해야 할 것인가? 그러한 전망을 기반으로 볼 때, 비록 연합 내의

지역적인 수렴은 이미 가시권에 들어 왔다고 하더라도, 동서 간의 격차는 상당 기간 동안 지속될 가능성이 있다.

공동체 정책의 “재-국가화”의 위험이 존재하는 상황에서, 지방 계층은 주된 역할을 수행할 기회가 있다. “유럽 지방 정부”의 출현은, 비록 그것이 재무적인 구성 요소에 기초하고 있다 하더라도, 최소한 자신이 갖추고 있는 잘 확립되고 이미 구현된 믿을 만한 “양호한 관행”이라는 교환에 의존할 수 있을 것이다.

이와 마찬가지로, 국경을 초월한 협력의 미래의 중요성을 무시해서는 안 된다. 새로운 프로그램 기간에, 영토적 협력을 위한 유럽연합 분류(European Groupings for Territorial Cooperation: EGTC)는 지역 간 프로그램으로부터의 집적 관행의 일부로서 개발 과정에서 완전한 주체가 될 것이며, 그러한 일을 수행하는 데 필요한 상당한 자원을 갖추게 될 것이다.

#### 프랑스와 발포아 Francois Bafoil

국립정치과학연구소 국제학 및 연구 센터 선임 연구원.

#### 크리스티앙 르페브르 Christian Lefevre

파리 VIII 대학교 프랑스 도시화 연구소 석사 과정 “대도시 전략” 섹션 담당 강사(프랑스)

### ● ● 참고 문헌 ● ●

Bafoil, F.(2006), Europe centrale et orientale. Mondialisation, europeanisation et changement social, Presses de Sciences Po.

Brenner, N.(2004), New State Spaces: Urban Governance and the re-scaling of Statehood, Sage, London.

Jouve, B, and Lefevre, C.(2002), Metropoles ingouvernables: Les villes europeennes entre decentralisation et globalisation, Elsevier, Paris.  
OECD(2006), Business duster. Promoting enterprises in Central Europe, LEED.

## 비교 분석

### 서론

#### I – 지방 계층의 제도적인 지평

1. 매우 다양하고 끊임 없이 진화하는 영토 조직
2. 보통 및 직접 선거를 통해 정당화되는 지방 정부

#### II – 지방 정부의 활동 영역

1. 지방 정부의 책임
2. 지방 실체의 책임 및 지출의 증가

#### III – 지방 정부의 수익

1. 유럽 내의 지방 정부의 수익 구조
2. 지방 공공 부문이 제공하는 재화와 용역으로부터 창출되는 수익
3. 세금 수익
4. 보조금과 지원금
5. 차입

## 서론

- 2007년 1월 1일 불가리아와 루마니아를 통합한 후, 오늘날 유럽연합에는 다양한 제도적인 형태를 갖춘 27개의 회원 국가가 있다. 3개 국가는 연방 국가 체제를 갖추고 있으며(독일, 오스트리아 및 벨기에) 2개 국가는 준 연방제적인 “지역화된” 국가(스페인과 이탈리아)이다. 다른 22개의 이른바 “통일” 국가의 “하나이며 분리 불가능한” 구성은 때로는 영국과 포르투갈의 경우와 같이 국가 영토의 일부분에 대해서만 입법적인 책임을 지는 “자율적인” 지역이 있는 비대칭적인 조직을 가리고 있다.

이러한 국가 차원의 다양성에 맞춰, EU 회원 국가 내의 지방 조직은 그에 상응하게 다양한 형태를 띠고 있으며, 매우 이질적인 책임과 자원을 갖추고 있는 약 92,500개의 지방 공공 기관의 뒷받침을 받고 있는데, 이는 모두 지리, 역사뿐만 아니라 사회 및 정치적 상황의 차이의 결과이다.

거의 모든 EU 회원 국가는 지난 40년 동안 분권화의 영향을 받아 왔으며, 그 결과 중앙 정부로부터 보편적 선거에 의해 선출되고, 이론상으로는 의사 결정 및 행위에 관해 일정한 독립성을 갖춘 지방 자치단체에 책임과 수단이 이전되었다.

몇몇 “구 유럽” 국가에서는 최초의 주요한 분권화 법률이 1970년대 말에 제정되었으며, 그러한 법률은 그 후 10 년의 기간 동안 다른 나라에서도 제정되었다. 스페인은 1978년도의 헌법을 통해, 프랑스는 1982-1983의 법률들을 통해, 벨기에와 룩셈부르크는 1988년도에, 이탈리아는 1990년도에 등등. 분권화는 그 후 10년 동안 분권화는 더욱 추진되었다.

이들 최초의 개혁으로 인해 유럽 내 지방의 자율적 성격이 더욱 발전할 수 있었으며, 그것은 1985년도에 채택되고 1988년도에 발효된 유럽연합 지방 자치 정부 헌장으로 구체화되었다.

이 헌장은 급속히 기준이 되었으며, 특히 지방 제도와 역량의 통합과 유럽 연합 가입의 전망에 대한 열망을 추진력으로 삼아 자체의 분권화 개혁을 구현하는 과정에 있던 새로운 동부 및 중부 유럽 민주주의 국가들에게 그러하였다. 1990년도에는 폴란드, 헝가리, 그리고 당시의 체코슬로바키아, 1994년도에는 슬로베니아와 발틱 3국 등이 그런 나라들이었다. 1990년대에 시작된 분권화의 2차 물결이 특히 중부 및 동부 유럽 국가들에 영향을 미친 반면, EU 15개 국가에 속하는 몇몇 회원 국가들 역시 광범위한 영토적 제도 개혁을 시작했다. 벨기에는 1993년도에

(연방화의 개시), 그리스는 1994년도에(현의 설치), 이탈리아는 1997년도에(바사니니 개혁), 영국은 1998년도에(위임 관련 법률들) 그러한 개혁을 시작하였다.

이러한 움직임은 2000년대 초 이래로 계속되어 왔다. 몇몇 유럽연합 국가의 중앙 정부, 특히 신규 가입 국가들 중의 몇몇 국가는 특히 지역 계층(체코 공화국, 슬로바키아, 슬로베니아)의 설치를 통해 분권화 과정을 개시하거나(예를 들어 루마니아와 불가리아) 또는 추진 중이다. 다른 국가들은 프랑스(분권화 과정의 제 II법률), 스페인(자율적 공동체의 개혁), 이탈리아(헌법 개정) 및 독일(연방제의 개혁)의 사례와 같이 새로운 책임을 이양함으로써 분권화 과정의 다음 단계로 옮겨 가고 있는 중이다. 폴란드, 핀란드, 아일랜드, 포르투갈 및 발틱 국가들의 경우와 같이 또 하나의 집단은 오히려 기존의 체계를 강화하거나 또는 그것을 개조하는 것을 목표로 하는 개혁을 추진 중이다. 마지막으로, 다른 개혁의 경우에는 벨기에(2001년도의 램버몬트 협약)와 2007년도에 지방 조직이 완전히 재정비된 덴마크에서 일어난 바와 같이 때로는 심도 있는 구조조정으로 이어졌다.

오늘날, 회원 국가 내에서 이루어지고 있는 지속적인 논의에서는, 동시에 연대 기제(평등화 조치)를 통해 그러한 자율성으로 인해 발생할 수 있는 영토적인 불균형을 바로잡으면서, 여전히 지방 및 지역의 자율성을 보장하고 강화할 방법을 찾고 있다. 지방의 권한의 감소가 또 다른 종류의 이전 즉, 지방 공공 서비스의 규제 완화와 민영화의 결과로 이루어진 공

공 부문으로부터 민간 부문으로의 이전의 결과인 경우를 제외하고는, 이전의 방식으로 되돌아가자는 논의는 거의 존재하지 않는다. 따라서 이러한 것들은 의사결정 중심점 사이의 균형을 조정하는 요인이 될 수 있다.

이 연구 결과를 바탕으로 볼 때, 유럽 내에서 “분권화”라는 개념에 대하여 다양한 많은 해석이 존재한다는 것이 명확하다. 이것은 다시 지방의 책임의 범위, 지방의 선출직 공무원이 지출과 수익에 대해 행사할 수 있는 재량권(특히 재정적인 자율성의 측면에서)뿐만 아니라, 감독과 법률적 및 재정적 통제를 수행하는 방식 등, 어떤 측면에서든 다양한 기준이 존재하는 상태에서 분권화를 평가하는 일을 어렵게 만든다.

이 횡단적인 분석에서는 먼저 모든 EU 국가 내의 지방 정부 조직을 살펴 보고, 그 다음 그들의 책임을, 그리고 마지막으로는 지출과 수익(자체 원천과 공유되는 세금, 보조금, 상품 및 서비스, 차입으로부터의 수익) 두 가지 관점에서 재정을 살펴 본다.

지방 공공 부문의 운영 방식을 나타내는 것을 넘어서서, 이 연구는 지방 정부가 행사할 수 있는 조치의 여지가 어디 있는가를 자세히 살펴보고자 한다.

일반적인 자료

\* 2005년도의 사회 - 지리적인 자료

	인구			면적			밀도	
	인구 백만	EU 27 백분율	EU 27 순위	km <sup>2</sup>	EU27 백분율	EU27 순위	인구 /km <sup>2</sup>	EU27 순위
오스트리아	8.23	1.7	15 <sup>th</sup>	83,871	1.9	14 <sup>th</sup>	99	17 <sup>th</sup>
벨기에	10.47	2.1	11 <sup>th</sup>	30,528	0.7	23 <sup>rd</sup>	344	3 <sup>rd</sup>
불가리아	7.72	1.6	16 <sup>th</sup>	111,002	2.6	11 <sup>th</sup>	70	21 <sup>st</sup>
사이프러스 <sup>1</sup>	0.76	0.2	25 <sup>th</sup>	5,695	0.1	25 <sup>th</sup>	130	9 <sup>th</sup>
체코공화국	10.23	2.1	12 <sup>th</sup>	78,868	1.8	15 <sup>th</sup>	132	8 <sup>th</sup>
덴마크	5.42	1.1	17 <sup>th</sup>	43,098	1.0	21 <sup>st</sup>	125	10 <sup>th</sup>
에스토니아	1.35	0.3	24 <sup>th</sup>	45,227	1.0	20 <sup>th</sup>	31	25 <sup>th</sup>
핀란드	5.25	1.1	19 <sup>th</sup>	338,145	7.8	5 <sup>th</sup>	17	27 <sup>th</sup>
프랑스 <sup>2</sup>	62.82	12.8	2 <sup>nd</sup>	552,427	13.0	1 <sup>st</sup>	114	13 <sup>th</sup>
독일	82.42	16.8	1 <sup>st</sup>	357,027	8.3	4 <sup>th</sup>	231	5 <sup>th</sup>
그리스	11.08	2.3	9 <sup>th</sup>	131,957	3.1	10 <sup>th</sup>	85	19 <sup>th</sup>
헝가리	10.09	2.1	13 <sup>rd</sup>	93,029	2.2	12 <sup>th</sup>	109	15 <sup>th</sup>
아일랜드	4.15	0.8	20 <sup>th</sup>	69,797	1.6	16 <sup>th</sup>	60	22 <sup>nd</sup>
이탈리아	58.61	11.9	4 <sup>th</sup>	301,336	7.0	7 <sup>th</sup>	197	6 <sup>th</sup>
라트비아	2.30	0.5	22 <sup>nd</sup>	64,589	1.5	18 <sup>th</sup>	37	24 <sup>th</sup>
리투아니아	3.41	0.7	21 <sup>st</sup>	65,300	1.5	17 <sup>th</sup>	55	23 <sup>rd</sup>
룩셈부르크	0.46	0.1	26 <sup>th</sup>	2,586	0.1	26 <sup>th</sup>	175	7 <sup>th</sup>
몰타	0.40	0.1	27 <sup>th</sup>	316	0.0	27 <sup>th</sup>	1,272	1 <sup>st</sup>
네덜란드	16.32	3.3	8 <sup>th</sup>	33,920	1.0	22 <sup>nd</sup>	482	2 <sup>nd</sup>
폴란드	38.16	7.8	6 <sup>th</sup>	312,685	7.2	6 <sup>th</sup>	122	11 <sup>th</sup>
포르투갈	10.55	2.1	10 <sup>th</sup>	92,152	2.1	13 <sup>th</sup>	114	12 <sup>th</sup>
루마니아	21.62	4.4	7 <sup>th</sup>	238,391	5.5	9 <sup>th</sup>	94	18 <sup>th</sup>
슬로바키아	5.39	1.1	18 <sup>th</sup>	49,034	1.1	19 <sup>th</sup>	110	14 <sup>th</sup>
슬로베니아	2.00	0.4	23 <sup>th</sup>	20,273	0.5	24 <sup>th</sup>	99	16 <sup>th</sup>
스페인	43.40	8.8	5 <sup>th</sup>	505,997	11.7	2 <sup>nd</sup>	83	20 <sup>th</sup>
스웨덴	9.03	1.8	14 <sup>th</sup>	449,964	10.4	3 <sup>rd</sup>	22	26 <sup>th</sup>
영국	60.22	12.2	3 <sup>rd</sup>	243,820	5.6	8 <sup>th</sup>	247	4 <sup>th</sup>
<b>EU 27개국</b>	<b>491.90</b>	<b>100.0</b>	<b>-</b>	<b>4,321,032</b>	<b>100.0</b>	<b>-</b>	<b>114</b>	<b>-</b>

자료 출처 : Eurostat  
 1. 북아일랜드 제외  
 2. 프랑스령 가이아나 제외

\* 2005년도 거시경제 자료

	GDP					실업 %	인플레이션 %
	백만 유로	EU 27국 백분율	1인당 유로	EU 27국 순위*	△**		
오스트리아	245,330	2.2	29,798	8 <sup>th</sup>	+1.4%	5.2	2.1
벨기에	298,541	2.7	28,503	9 <sup>th</sup>	+1.5%	8.4	2.5
불가리아	21,882	0.2	2,835	27 <sup>th</sup>	+5.3%	10.1	6.0
사이프러스	13,629	0.1	17,980	14 <sup>th</sup>	+3.2%	5.2	2.0
체코공화국	100,320	0.9	9,803	19 <sup>th</sup>	+3.8%	7.9	1.6
덴마크	208,267	1.9	38,433	3 <sup>rd</sup>	+1.3%	4.8	1.7
에스토니아	11,210	0.1	8,316	21 <sup>st</sup>	+8.3%	7.9	4.1
핀란드	157,162	1.4	29,964	7 <sup>th</sup>	+2.5%	8.4	0.8
프랑스	1,717,921	15.6	27,348	10 <sup>th</sup>	+1.6%	9.7	1.9
독일	2,244,600	20.4	27,719	11 <sup>th</sup>	+0.6%	9.4	1.9
그리스	181,088	1.6	16,339	15 <sup>th</sup>	+4.4%	9.8	3.5
헝가리	88,914	0.8	8,815	20 <sup>th</sup>	+4.3%	7.2	3.5
아일랜드	161,487	1.5	38,922	2 <sup>nd</sup>	+5.3%	4.3	2.2
이탈리아	1,423,048	12.9	24,281	12 <sup>th</sup>	+0.7%	7.7	2.2
라트비아	13,012	0.1	5,657	25 <sup>th</sup>	+8.2%	8.9	6.9
리투아니아	20,673	0.2	6,055	24 <sup>th</sup>	+7.8%	8.3	2.7
룩셈부르크	30,032	0.3	65,716	1 <sup>st</sup>	+3.7%	4.5	3.8
몰타	4,733	0.0	11,745	18 <sup>th</sup>	+0.7%	7.3	2.5
네덜란드	508,964	4.6	31,192	5 <sup>th</sup>	+1.2%	4.7	1.5
폴란드	244,420	2.2	6,405	23 <sup>rd</sup>	+3.1%	17.7	2.2
포르투갈	148,852	1.4	14,111	16 <sup>th</sup>	+0.8%	7.6	2.1
루마니아	79,551	0.7	3,679	26 <sup>th</sup>	+5.7%	7.2	9.1
슬로바키아	38,113	0.3	7,075	22 <sup>nd</sup>	+4.6%	16.3	2.8
슬로베니아	28,252	0.3	14,119	17 <sup>th</sup>	+3.6%	6.5	2.5
스페인	908,450	8.3	20,933	13 <sup>th</sup>	+3.3%	9.2	3.4
스웨덴	287,706	2.6	31,861	4 <sup>th</sup>	+2.4%	7.4	0.8
영국	1,804,586	14.4	29,968	6 <sup>th</sup>	+2.5%	4.8	2.1
<b>EU27</b>	<b>10,990,743</b>	<b>100.0</b>	<b>22,344</b>	<b>-</b>	<b>+1.7%</b>	<b>8.71</b>	<b>2.31</b>

자료 출처 : Eurostat.

\* 1인당, \*\* 2000-2005 연간 평균 규모 성장

\* 지방 기관의 조직 및 지출

	지방 계층					
	수(2007)			지출(2005)		
	1차 계층	2차 계층	3차 계층	% GDP	% 총 공공 지출	△ <sup>g</sup>
오스트리아	2,357	9		17.3	34.8	-0.5%
벨기에	589	10	6 <sup>i</sup>	21.1	42.2	+3.1%
불가리아	264			5.9	15.0	-1.1% <sup>g</sup>
사이프러스	524(378) <sup>2</sup>			2.2	5.1	+10.9%
체코공화국	6,249	14		11.8	27.0	+8.2%
덴마크	98	5		33.0	62.1	+2.6%
에스토니아	227			8.1	24.9	+7.2%
핀란드 <sup>3</sup>	416			19.9	39.4	+5.0%
프랑스	36,683 <sup>4</sup>	100 <sup>4</sup>	26 <sup>4</sup>	10.9	20.4	+4.0%
독일	12,312	323	16	20.2	43.1	-0.0%
그리스	1,034	50 <sup>5</sup>		3.1	6.6	+7.3%
헝가리	3,175	19		12.9	25.8	+6.5%
아일랜드	114	8		6.7	19.5	+8.9%
이탈리아	8,101	103	20	15.6	32.3	+2.8%
라트비아	527	26		9.3	26.2	+7.3%
리투아니아	60			8.1	24.2	+5.3%
룩셈부르크	116			5.3	12.7	+4.3%
몰타	68			0.6	1.4	-1.5%
네덜란드	443	12		15.9	35.2	+1.5%
폴란드	2,478	314	16	13.1	30.3	+2.7%
포르투갈	308 <sup>7</sup>	2 <sup>1</sup>		6.1	13.0	+1.4%
루마니아	3,173	42		7.1	21.0	+8.0% <sup>o</sup>
슬로바키아	2,891	8		6.8	17.8	+25.8%
슬로베니아	210			8.8	19.0	+3.0%
스페인	8,111	50	17	20.4	53.4	+6.2%
스웨덴	290	20 <sup>1</sup>		25.1	44.3	+3.1%
영국	434 <sup>7</sup>	35 <sup>1</sup>	3 <sup>1</sup>	13.1	29.5	+4.6%
<b>EU 27국</b>	<b>91,252(91,106)<sup>2</sup></b>	<b>1 150</b>	<b>104-</b>	<b>15.8</b>	<b>33.7</b>	<b>+2.6%</b>

자료 출처 : 멕시코 국가 연구 및 Eurostat.

- 숫자는 다음과 같은 특정한 유형의 영토 조직을 나타냄 :
  - 벨기에 : 3개 공동체와 3개 지역은 부분적으로 영토가 중첩됨.
  - 아일랜드 : 전체 국가 영토를 포괄하지 않는 80개 읍과 자치구 의회를 포함
  - 포르투갈 : 마데이라 및 아로제스 자율적인 지역
  - 스웨덴 : 현재 지역 지위를 실험 중인 2개 군을 포함함
  - 영국 : 35개의 2차 계층의 지방 주체는 잉글랜드에만 관련됨 ; 3차 계층은 스코틀랜드, 북아일랜드 및 웨일즈의 위임된 국가를 포함함
- 괄호 안의 숫자는 사이프러스 북부의 146개의 지방 기관을 포함하지 않음

- 핀란드는 두 개의 지역이 있으며, 하나는 실험적인 지역(카이누)이고 다른 하나는 자율적인 지역(아란드)임. 이 두 지역은 지역 계층으로 간주되지 않음
- 4개의 DOM-ROM 영토 내의 지방 정부를 포함함
- 숫자는 사용되는 정의에 따라 50, 51 및 54개의 현으로 달라짐
- 부다페스트의 23개 구를 포함함
- 포르투갈에는 영국(11,200가 넘는 현)과 같이 자치단체 하위의 계층(4,259개 현)이 있음
- 2000-2005년 간의 평균 연간 규모 성장
- 2002-2005년 기간에 대해서만 가용 자료 존재
- 2001-2005년 기간에 대해서만 가용 자료 존재

### ☞ 지방 정부의 계수 방법

EU의 지방 정부의 수를 계산하는 일은 그 수가 끊임 없이 변화하고 있을 뿐만 아니라 무엇보다도 그 조각들이 잘 맞아 떨어지지 않기 때문에 마치 불완전한 조각그림 맞추기 게임을 하는 것과 같다. 각 국가는 나름대로 지방적인 특성이 있기 때문에, 최소한 그것이 시민권 관련 이슈와 정치적인 대표 문제의 영향을 받는 영역을 다루려고 하는 한, 경계를 확정하고 숫자를 세고자 하는 모든 시도는 어렵고, 심지어는 위험하기도 하다. 따라서 이 연구의 목적상 몇 가지 대안을 채택하였다. 다음은 그러한 대안의 몇 가지 예이다.

- **연방화된 실체의 반영 방법** : 3개의 연방 국가는, 지방 정부와 중앙 국가 정부 사이에 하나의 중간 계층이 존재한다. 연방에 속하는 실체(독일과 오스트리아의 경우 주, 벨기에의 경우 지역)로 구성되는 이러한 계층은 지방(local) 부문의 일부로 간주하지 않는다. 그것은 “지방(sub-national)” 계층에 포함된다.

- **전체 영토를 포괄하지 않는 지역 구분의 계수 방법** : 포르투갈의 2개의 자율적인 지역과 3개의 영국의 위임 국가는 비록 지역 구분이 모든 국가를 포괄하지는 않더라도(양국 내의 지역 프로젝트에도 불구하고) 하나의 계층(전자의 경우 2 계층, 그리고 후자의 경우 3 계층)을 구성하는 것으로 표시한다. 반대로, 핀란드 내의 알란드 자율 지역과 카이누 실험 지역은 그 지역의 독특한 특성 때문에 하나의 추가적인 지역 정부 계층을 나타내는 것으로 고려하지 않았다.

- **근본적으로 행정적인 지역의 계수 방법** : 현재, EU의 구조 및 응집 기금을 관리하기 위해 설정된 몇 개의 “행정적 지역” 또는 “통계적 지역”이 존재한다. 일부는 지방 정부를 대표하는 집행 위원회와 의회를 두고 있고 궁극적으로는 자체 통치력이 있는 지역이 될 예정이지만, 그것들은 민주적인 선거 과정을 통해서 구성된 것이 아니기 때문에 지방 정부로서 계상하지 않았다(그러한 조직의 구성원은 지역 영토 내의 지방 정부가 지명한다). 아일랜드의 “지역청”의 경우에는 1991년도에 지방정부법에 의해 “지방 정부”로서 설립되었기 때문에 하나의 예외로 하였다. 현재까지 이들 기관은 매우 제한적인 자체 자원과 권한을 가지고 있다.

- **매우 다양하지만 동일한 계층에 속하는 것으로 가정되는 실체의 계상 방법** : 영국과 아일랜드는 그들의 공유하는 역사를 바탕으로 유사한 기구를 가지고 있다. 그것은 서로 다른 영토에 존재하는 매우 비대칭적인 지방 제도로 특징지어진다. 일부 지역은 두 개 계층을 가지고 있는 반면 다른 지역은 단 하나의 계층만을 가지고 있는데, 주로 그 지역이 도시에 위치한 실제인지 농촌에 위치한 실제인지에 따라서 차이가 난다.

- **이중 지위가 있는 실체의 계상 방법** : 독일과 오스트리아의 도시-주와 헝가리의 도시-군과 같은 일부 지방 정부는 두 개의 계층에 속한다. 이런 경우 해당 국가의 분류를 일반적으로 적용하였다.

- **복수의 유사한 실체로 세분된 실체의 계상 방법** :

그리스에서는, 사용하는 원칙에 기초하여, 아티키 현의 하위 조직을 계수에 포함하느냐 여부에 따라 50개 또는 54개의 현이 존재한다. 이 연구에서 사용한 수치는 50개의 자율적인 법률적 공공 실체였다.

- **사실 상의 지방 정부인 자치단체간 협력 기구의 계상 방법** : 프랑스에는 지역, 현, 자치단체 그리고 2,588개의 자체 원천 세금 수익을 가지고 있는 자치단체 집단이라는 네 개의 지방 정부 계층이 있다고 종종 이야기한다. 후자는 세금을 부과할 권한이 있으며 상당 수의 자치단체로부터 이전된 책임을 진다. 자치단체 집단은 민주적인 과정의 구속을 받지 않고(자치단체의 대표자들이 보통 선거에 의해 선출되지 않는다), (3개의 다른 계층과는 대조적으로) 자치 정부로서 헌법 상 존재하는 것이 아니기 때문에, 이것들은 새로운 지방 정부 계층으로 간주하지 않는다.

- **자치단체의 계상 방법** : 일부의 국가, 특히 대규모의 자치단체를 두고 있는 나라들은 다양한 명칭으로 표현되는 현, 구, 도시 구, 기타 등등의 실체로 구성되는 일단의 자치단체 하위 계층을 설정하였다. 그러한 실체들은 지방 정치 대표와 자원을 가지고 자치단체가 그들에게 위임하는 책임을 수행할 수 있다. 헝가리와 같은 일부 국가는 그것들을 자치단체로 계상하며(농촌 자치단체 또는 도시 구), 다른 국가(예: 영국)는 그것들이 일반적으로 하나의 연계된 자치단체에 대해 보고하고 자치단체를 세분한 것에 지나지 않기 때문에 그것들을 1계층 (자치단체) 지방 정부로 간주하지 않는다.

- **키프로스의 지방 정부의 계수 방법** : 키프로스 섬을 나누는 것은 통계적인 이슈라기보다는 정치적인 이슈였다. 두 개의 합계를 나타내기로 결정을 하였는데, 하나는 섬 전체에 상응하는 것이고, 다른 하나는 키프로스공화국 정부의 통제 하에 있는 부분이었다.

## I 지방 계층의 제도적인 지평

• 유럽의 영토 및 제도적인 조직은 분권화 과정의 결과로서 끊임 없이 진화하고 있다. 지방 행정 계층의 수와 지방 정부의 책임 및 자율성은 유럽연합 회원 국가 내의 역사적 및 정치적인 진화에 보조를 맞추기 위하여 변화해 왔다.

중부 및 동부 유럽 국가의 분권화 개혁은 최초에는 자치단체 계층에 집중되었었다. 공산주의의 여파 속에서, 자치단체는 재정립해야 할 최초의 계층이었으며, 자치단체의 자치 정부에 관한 입법은 종종 관련 중앙 국가가 통과시켜야 할 최초의 법제였다. 자치단체의 상위 계층의 형성은 몇 년 뒤에, 이들 국가의 시민들의 변화하는 요구와 보다 넓은 지리적인 지역에 걸쳐 공공 서비스를 관리할 능력을 갖춘 계층을 확립할 필요에 대한 반응으로 나타나기 시작했다.

상대적으로 확립된 지 오래된 EU 15개 회원 국가 내에서, 지방 정부 계층은 종종 역사에 깊은 뿌리를 두고 있었으며, 그것은 모든 구조조정 조치에 대한 계획을 수립하는 데 있어서 공공 기관들이 감안하지 않으면 안 되었다. 이러한 조건에도 불구하고, 이러한 국가 내에서는 수 많은 제도적인 변화가 있어 왔다. 분권화 과정은 종종 주로 지역 계층에 영향을 미쳐서 일부 국가에서는 지역의 책임과 자율성이 크게 확대

되었지만, 보다 규모가 큰 국가에서는 중간 계층(도, 군)에도 영향을 미쳤다.

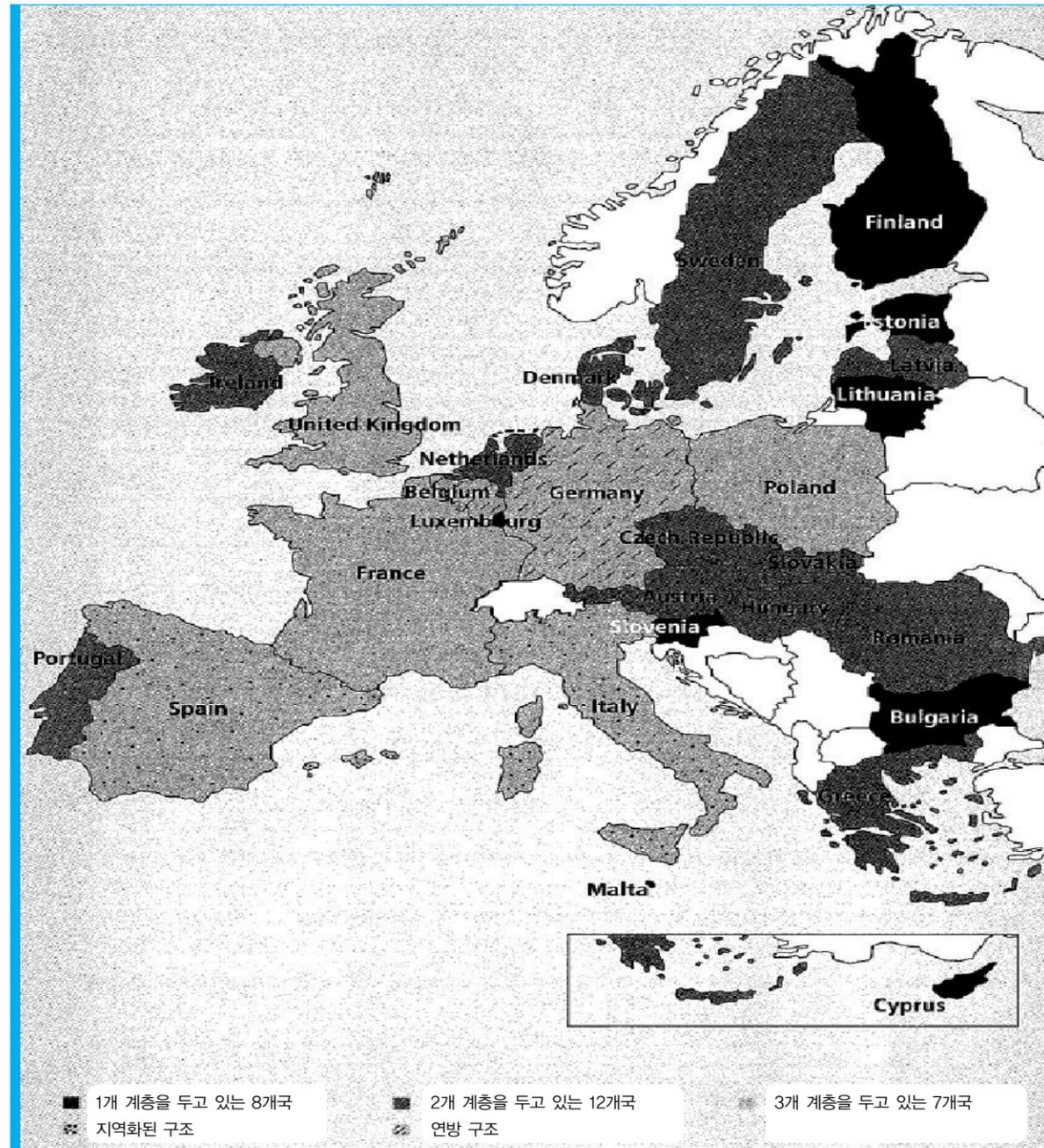
조직적인 진화는 또한 자치단체 계층에도 영향을 미쳤는데, 대개는 합병 또는 자치단체간 협력의 형태로 나타났다.

### 1. 매우 다양하고 끊임 없이 진화하는 영토 조직

영토 조직은 유럽의 지방 정부의 특징인 다양성을 반영하고 있다. 그것은 국가마다 다를 뿐만 아니라, 국가의 영토가 항상 통일된 방식으로 조직화되지 않기 때문에 종종 국가 내에서도 달라진다.

그것은 또한 시간이 흐름에 따라 변화하면서, 끊임 없이 변화하는 관련 지역 주민의 정치 및 인간적인 욕구에 적응한다.

\* EU 27개 국가 내의 영토 조직



1-1. 다양한 지방의 제도적인 지평

2007년도에는 조직, 책임 및 자원 측면에서 상당히 차이가 나는 92,500 개의 지방 정부가 존재하였다. 그 결과로 비록 일부 일반적인 경향을 유럽 차원에서 볼 수는 있지만, 매우 다양한 유럽의 제도적인 지평이 나타났다.

이들 92,500개의 유럽의 지방 정부는 국가에 따라 한 개, 두 개, 또는 세 개의 계층으로 세분된다.

☞ 하나의 계층을 두고 있는 국가들

8개의 국가는 단 한 계층의 지방 정부만을 두고 있는데, 그것은 그들의 공동체의 공공 서비스의 대부분을 관리하는 기본 단위인 자치단체의 계층이다. 이들 나라들은 지리적인 측면이나 인구 통계적인 측면에서 모두 규모가 작은 경향이 있다(유럽 전체 인구의 단 4%만을 차지함).

\* 1개 계층의 지방 정부를 두고 있는 국가들

불가리아	264개 자치단체
사이프러스 <sup>1)</sup>	524(378) 개 지방 정부 : 33(24)개 자치단체와 491(354)개 지역 공동체
에스토니아	227개 자치단체(194개 자치단체와 33개 시)
핀란드 <sup>2)</sup>	416개 자치단체
리투아니아	60개 자치단체(48개 구, 6개 읍 및 6개의 전혀 구체적인 영토 목적이 없는 자치단체)
룩셈부르크	12개 시를 포함하는 116개 자치단체
몰타	68개 지방 의회
슬로베니아	11개 도시 자치단체를 포함하는 210개 자치단체

자료 출처 : 텍시아 국가 연구

1. 괄호 안의 자료는 사이프러스 북부를 포함하지 않음

2. 알란드와 실렘리적인 카이누 지역이 존재함에도 불구하고, 핀란드는 이 연구의 목적 상 두 개 계층을 두고 있는 국가로 간주하지 않았음(33페이지 참조)

☞ 두 개의 계층을 두고 있는 국가들

12개의 국가는 두 개의 지방 정부 계층을 두고 있는데, 그것들은 자치단체와 “지역” 계층이다. 이들 국가는 지리적인 측면이나 인구통계적인 측면에서 모두 중간 규모인 경향이 있으며 합쳐서 전체 유럽 인구의 23%를 차지한다. 두 번째의 지방 정부 계층은 국가에 따라 지역, 군, 구, 현, 도 등과 같이 매우 다양한 형태를 띠 수 있다.

포르투갈, 아일랜드, 오스트리아 및 스웨덴은 이러한 집단에 속하는 대표적인 국가들이다. 포르투갈에서는, 헌법 상으로 전체 군을 포괄하는 두 번째의 지역 계층이 존재하는 한편, 1998년도의 국민투표에서 나타난 대중의 반대로 인해 정치적인 지역은 아직 확립되지 않은 상태이다. 현존하는 유일한 지역은 마데이라와 아조레스의 자율적인 군도들뿐이다. 아일랜드는 한편으로 전통적인 지방 정부의 속성을 모두 갖추지 않은 “지역청”과 다른 한편으로 실제로는 두 개로

나뉘어진 지방 계층을 두고 있어서 제도적인 지평이 복잡하다(페이지 32 참조). 오스트리아의 두 번째의 계층은 9개의 주로 구성되는 연방 계층이다. 스웨덴의 두 번째 계층은 20개의 군으로 구성되어 있으며, 그 가운데 2개의 군(스코네와 바스트라 예타란드)은 현재 지역 지위에 대한 실험이 진행 중이다.

☞ 세 개의 계층을 두고 있는 국가들

7개 국가는 세 개의 지방 정부 계층을 두고 있으며,

그것들은 각각 자치단체, 중간 및 상위의 “지역” 계층이다. 이들 국가들은 인구 밀도가 높은 경향이 있으며, 전체 합해서 유럽 인구의 3/4를 차지한다.

중간 계층은 현(프랑스), 도(벨기에, 스페인 및 이탈리아), 군(폴란드 및 영국) 또는 농촌 구(독일) 등이 될 수 있다.

상위 계층은 다양한 정도의 자율성을 갖춘 지방 정부로 구성되며, 프랑스, 이탈리아와 폴란드의 경우에는 지역, 스페인에서는 자율적인 공동체, 벨기에와 독일

\* 2 개의 지방 정부 계층을 두고 있는 국가들

오스트리아	2,357개 자치단체 (15개 법정도시, 197개 읍, 755개 시장 및 1,390개 부락)	9개 주
체코공화국	6,249개 자치단체 (20개 법정 도시, 496개 읍 및 5,733개 자치단체)	14개 지역
덴마크	98개 자치단체 =	5개 지역
그리스	1,034개 지방 정부 (914개 자치단체 및 120개 공동체)	50개 현/도
헝가리	3,175개 자치단체(군 조례가 있는 23개 읍, 265개 읍, 2,863개 부락, 부다페스트 및 23개 도시 구)	19개 군
아일랜드	114개 지방 의회 (29개 군 및 5개 시 / 75개 읍 및 5개 자치구)	8개 지역청
라트비아	527개 자치단체(7개 공화시, 53개 읍, 35개 통합 자치단체 및 432개 농촌 자치단체)	26개 구
네덜란드	443개 자치단체	12개 도
포르투갈	308개 자치단체	2개 자율 지역
루마니아	3,173개 지방 기관(2,854개 농촌 자치단체, 211개 읍과 108개 특별 조례 자치단체를 포함하는 319개 농촌 자치단체)	42개 군 (41개 군과 부쿠레슈티)
슬로바키아	138개 시를 포함하는 2,891개 자치단체	8개 지역
스웨덴	290개 자치단체	18개 군 의회 및 2개 지역

자료 출처 : 멕시코 국가 연구  
 1. 포르투갈 역시 4,259개의 행정 교구로 구성되는 자치단체 하위 계층을 두고 있다. 지역 계층은 오로지 마데이라와 아조레스 군도와만 관련이 있음  
 2. 자치단체 계층에서 구를 제외함

\* 3개의 지방 정부 계층을 두고 있는 국가들

벨기에	589개 자치단체	10개 도	6개 공동체 및 지역
프랑스 <sup>1</sup>	36,683개 자치단체	100개 현	26개 지역
독일	12,312개 자치단체 (12,196개 자치단체 및 116개 구 없는 시)	323개 농촌 구	16개 주
이탈리아	8,101개 자치단체	103개 도	20개 지역
폴란드	2,478개 자치단체(65개의 군 조례를 가진 조직을 포함하는 307개 도시 자치단체, 1,587개의 농촌 자치단체 및 584개의 혼합 자치단체)	31개 군	16개 지역
스페인	8,111개 자치단체	50개 도	17개 자율 공동체
영국 <sup>2</sup>	434개 지방 정부(127개 통일 기관, 36개 광역시청, 238개 구 의회 및 33개 런던 자치구)	34개 군 의회 및 런던광역시청	3개 위임 국가

자료 출처 : 멕시코 국가 연구  
 1. 해외 현 및 지역 포함  
 2. 영국 또한 11,200개를 넘는 현으로 구성되는 자치단체 하위 계층을 두고 있다. 잉글랜드에는 정치적인 지역이 존재하지 않는다. 영국의 나머지 부분에 대해, “지역” 계층은 스코틀랜드, 웨일즈 및 북아일랜드 등의 3개 위임 국가를 포함한다.

에서는 연방에 속하는 실체이다. 영국에서는 이것이 스코틀랜드, 웨일즈 및 북아일랜드 등의 3개 “위임 국가”를 포괄한다.

전체적으로, 유럽연합 내의 92,506개 지방 정부는 다음과 같이 분류될 수 있다:

- 91,252 개의 자치단체
- 1,150개의 2계층 지방 정부(중간 또는 지역)
- 104개의 3계층 지방 정부(지역).

즉, 자치단체에 더해, 935개의 중간 계층의 지방 정부와 319개의 “지역” 계층의 지방 정부가 존재한다.

1-2. 유럽 영토 조직의 주춧돌인 자치단체

☞ 매우 불균등한 자치단체의 분포

91,252 개의 유럽의 자치단체들은 유럽 영토 상에 균등하게 분포되어 있지 않다. 이들 가운데 5개 국가에 거의 80%의 자치단체가 존재하는데, 이는 71,500 개의 자치단체에 해당한다. 프랑스에는 36,683 개의 자치단체가 존재함으로써 모든 유럽의 자치단체 가운데 40%를 차지하며, 독일(13%), 스페인 및 이탈리아(각각 9%) 및 체코 공화국(7%) 등이 있다.

☞ 규모 상의 차이

유럽의 자치단체의 보고에 따르면 2007년도의 자치

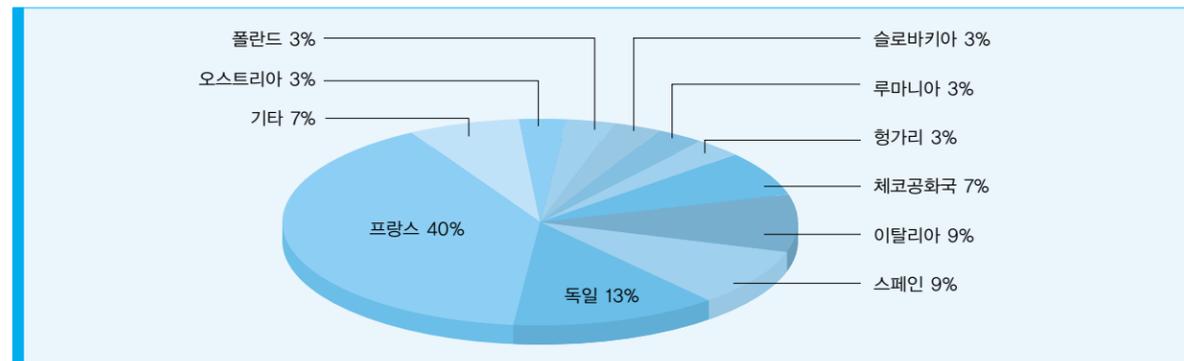
단체 당 평균 인구 수는 5,410명이며 면적은 50 km<sup>2</sup> 가까이 되는 것으로 되어 있다.

그러나, 이러한 평균은 각 나라의 역사적인 특성(이전의 자치단체 구분), 지리적인 요인(예를 들어 기복)과 정치적인 진화와 연계되어 있는 상당한 차이를 감추고 있다. 자치단체의 평균 인구는 체코공화국의 1,640명에서부터 영국의 140,000명에 이르기까지 차이가 난다. 사이프러스, 프랑스 그리고 슬로바키아는 체코의 모형을 따르고 있는 반면, 스펙트럼의 반대편에서는 영국에 더해 일곱 개의 나라가 29,000 거주자를 초과하는 평균 자치단체 인구를 가지고 있으며, 여기에는 평균 55,000명의 거주자가 넘는 평균 인구를 가진 두 개의 국가(덴마크와 리투아니아)가 포함되어 있다. 자치단체의 평균 면적은 몰타의 5 km<sup>2</sup>에서부터 스웨덴의 1,550 km<sup>2</sup>까지 분포되어 있다. 인

구 측면에서 작은 규모의 자치단체를 두고 있는 국가들은 종종 자치단체의 분포가 매우 밀집한 국가들이다. 그 반대의 경우도 어느 정도까지는 맞지만 항상 그렇지 않은데, 그것은 인구 밀도가 높은 국가들 때문이다(특히 벨기에, 네덜란드, 몰타).

EU 전체에 걸쳐서(그러나 영국을 제외하고), 82%의 자치단체는 주민 수가 5,000명 미만이다. 이러한 수치는 자치단체 당 평균 주민 수가 2,000명에 못 미치는 네 개의 국가(체코공화국, 사이프러스, 프랑스 그리고 슬로바키아)에서는 95%로 증가한다. 반대로, 리투아니아, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 불가리아 등과 같은 자치단체의 인구 밀도가 높은 국가들에서는 매우 낮다(2%에서 11% 사이). 이것은 일반적으로 역동적인 합병 정책의 결과이다.

**\* EU 자치단체의 80%는 단 5개 국가에 위치하고 있다**



자료 출처 : 텍시아 국가 연구.

자치단체	평균 인구	평균 면적(KM <sup>2</sup> )	인구 5,000명 미만 자치단체의 백분율	인구 1백만 초과 자치단체의
체코공화국	1,640	13	96	5
사이프러스 <sup>1</sup>	1,660	18	95	0
프랑스	1,720	15	95	37
슬로바키아	1,870	17	95	3
헝가리	3,170	29	91	9
오스트리아	3,510	36	91	5
룩셈부르크	4,080	22	81	0
라트비아	4,340	123	91	2
스페인	5,430	62	85	58
에스토니아	5,930	199	80	2
몰타	5,970	5	54	0
독일	6,690	29	77	81
루마니아	6,800	75	35	27
이탈리아	7,270	37	71	43
슬로베니아	9,560	97	48	2
그리스	10,750	128	53	8
핀란드	12,660	813	52	6
폴란드	15,390	126	25	39
벨기에	17,910	52	14	8
불가리아	29,090	420	11	11
스웨덴	31,310	1,552	4	13
포르투갈	34,380	299	20	23
네덜란드	36,890	94	2	25
아일랜드	37,310	612	37	15
덴마크	55,480	440	3	6
리투아니아	56,570	1,088	2	5
영국	139,480	562	Non relevant	67
<b>EU 27<sup>*</sup></b>	<b>5,410</b>	<b>47</b>	<b>82<sup>*</sup></b>	<b>500</b>

자료 출처 : 텍시아 국가 연구 및 Eurostat.  
<sup>\*</sup> EU26  
<sup>1</sup> 사이프러스 전체

1. 그러나, 영국의 경우에는 이 나라의 1차 계층의 지방 정부가 대부분 자치단체 하위 계층에서 여러 개의 현으로 다시 나뉘어지는 "거대 자치단체"들이기 때문에 극단적인 경우에 해당한다는 것을 주의해야 할 것이다. 그 결과, 영국의 지방청을 배제하면, 유럽의 평균 주민 수는 4,770명이 된다. 114개의 지방 군 의회를 두고 있는 아일랜드는 영국의 모형을 따르고 있지만 상대적으로 덜 그렇다.

☞ **흔치 않은 “지역”으로의 세분화**

많은 유럽 국가들, 특히 대규모의 자치단체를 두고 있는 국가들은 “지방(locality)”이란 형태의 추가적인 지역 권한 구분을 두고 있는데, 그것은 도시의 단위인가 또는 농촌의 단위인가에 따라 서로 다른 명칭을 가지는 경향이 있고, 도시에서는 지구, 구, 구역, 도시구 또는 구 등으로, 농촌 지역에서는 현, 부락, 촌락 또는 공동체 등으로 불린다. 예를 들어, 리투아니아에는 548 개의 “엘더십(eldership: 리투아니아의 최소 행정 단위)”이 있으며, 불가리아의 도시에는 2,554 개의 시(mayorality)와 구(ward)가 있으며, 포르투갈에는 4,259 개의 현이, 영국에는 11,200개의 현이 있다. 슬로베니아와 이탈리아와 같은 일부 국가는 영토 세분화의 실행을 자치단체 자체에 맡기고 있다.

일부의 경우에는, 이러한 자치단체를 분할한 단위가 법률적인 실체이다. 그러한 세분된 조직은 주민에 의해 선출되거나 리투아니아의 경우와 같이 자치단체 행정 기관의 장에 의해 지명되는 대표자를 두고 있다. 구체적인 기능과 수단을 이들에게 위임할 수 있다. 영국과 포르투갈에서는, 현이 보조금 또는 세금 수익으로 충당되는 자체 예산을 가지고 있다.

☞ **자치단체 조례를 가진 자치단체**

자치단체의 지위는 심지어는 동일한 국가 내에서도 전혀 동일하지 않다. 16개 EU 회원 국가 내의 자치단체들은 각각의 인구통계적, 행정적, 경제적 또는 문화적 특성에 따라 서로 다른 지위를 가지고 있다.

○○● **다양한 하위 범주를 구성하는 자치단체 조례**

농촌과 도시 자치단체 사이의 차이가 가장 일반적으로 발견되는 차이이다. 룩셈부르크, 그리스 및 오스트리아 등과 함께 거의 모든 신규 회원 국가들에 있어서 그러하다. 국가에 따라, 이러한 구분은 인구통계적(라트비아, 그리스), 역사적(헝가리) 기준이나 사회-경제적(슬로바키아, 슬로베니아) 기준에 근거할 수 있다.

영국 내의 영토 조직은 나라 전체에 걸쳐서 균일하지 않으며, 지역 계층에서는 복수의 지방 정부 유형이 존재한다. 즉, 스코틀랜드와 웨일즈에는 일원화된 기관이 존재하고, 북아일랜드에는 구, 잉글랜드 내에는 일원화된 기관, 구 의회, 광역시청, 자치구 등과 같은 복수의 범주가 공존한다. 이와 동일한 조직 관점에서의 다양성은 아일랜드 내에서도 역시 발견되는데, 여기서의 군 의회, 시 의회, 읍 의회 및 자치구 의회가 존재한다.

그러한 구분은 때로는 독특한 선거 체계, 서로 다른 자치단체 하위 단위의 조직 방식, 일반적으로 도시 자치단체에 대한 확장된 책임의 부여 또는, 보다 보편적으로는, 오스트리아의 15개 시와 체코공화국 내의 “법정 도시”라고 불리는 20개의 다른 도시들 또는 일부 국가에서 발견되는 “자율 도시”(예를 들어 스페인의 세우타와 멜릴라)의 경우와 같은 특수한 지위를 반영하고 있다.

이들 자치단체의 하위 범주는 반드시 서로 다른 특권

을 반영하지는 않는다. 일부의 경우에 있어서, “시”라는 수식은 단순히 과거로부터 남겨진 역사적인 잔재로서의 명칭일 뿐이다(예를 들어, 벨기에와 룩셈부르크).

○○● **이중 지위가 있는 자치단체**

약 10개 국가는 역사적인 연유로 또는 인구통계적 및 사회-경제적인 중요성을 반영하기 위하여 자국의 자치단체에 이중적인 정치 및 행정적 지위를 부여하는 쪽을 선택했다. 따라서 그러한 국가는 자치단체와 그보다 상위 계층이라는 두 가지 서로 다른 지방 정부 계층을 운영한다.

일부 국가에 있어서는, 수도만이 이중 지위를 가지고 있다. 예를 들어, 프라하와 더블린은 자치단체와 지역청으로서의 이중 지위를 가지고 있으며, 파리와 부쿠레슈티는 둘 다 자치단체이면서 현/군이며, 비엔나는 법정 도시이면서 연방 주이기도 하다.

다른 나라에 있어서는, 수도에 해당하는 도시에는 이중 지위가 부여되지 않지만 일반적으로는 가장 큰 도시인 다른 도시에 대해서는 사용할 수 있다. 23개의 도시(의회가 지정한 인구 50,000명을 초과하는 군청 소재지 및 도시)가 군의 지위까지 갖추고 있는 헝가리의 경우가 여기에 해당하며, 라트비아에서는, 7개의 공화시(의회가 지정하며 최소한 50,000명의 거주자를 가지는 발전 수준을 응집하는)는 자치단체와 구의 이중 지위를 가지고 있다. 10만 명이 넘는 거주자가 있는 폴란드의 65개 도시 또는 이전의 지역 수도

는 군의 지위도 가지고 있다. 독일에는 116 개의 “구 없는 시”와 3 개의 “도시 주”(베를린, 브레멘 및 함부르크)가 있다.

○○● **주요 도시와 수도를 위한 고유한 조직**

연구 대상 국가의 반이 넘는 국가에서, 가장 큰 도시들에 대해 다른 자치단체와는 다른 제도적인 조직을 가지며 때로는 추가적인 책임과 자원을 보유하는 것이 허용되는 특수한 지위가 부여되어 있다.

이러한 특수한 지위에는 통상적으로 도시 구(city district)가 포함되어 있는데, 이것은 다시 지방 공공 서비스의 관리가 사용자에게 상대적으로 더 가깝고 주민의 수요에 상대적으로 더 잘 적응되는 것을 보장한다. 따라서, 모든 동부 및 중부 유럽 국가(라트비아 제외), 연방제로 구성된 국가, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴, 영국 및 프랑스의 일부 주요 도시들은 도시 구로 세분화되어 있으며, 드물게는 이러한 구에 자체적인 의회와 선출직 집행 기구를 두고 있다.

국가의 통일성을 상징하는 수도는 일반적으로 공공 기관이 본청을 두고 있는 도시이며, 또한 인구통계 및 경제적인 두 가지 측면 모두에서 (최소한 대도시권을 감안할 때는) 가장 중요한 도시이다. 구로 세분될 뿐만 아니라, 몇몇 국가의 수도는 수도로서 자체적인 고유 법제를 가지고 있다. 이러한 경우에 해당하는 것은 프라하, 마드리드, 소피아, 바르샤바, 부다페스트, 브라티스라바 및 류블랴나 등이다.

\* 유럽의 수도들

	명칭	인구 (내부 도시) 인구 : 백만	인구 (대도시권) 인구 : 백만	코멘트	영토의 하위 분할
오스트리아	비엔나	1.7	2.0	이중 지위 : 법정 도시 및 연방 주	23개 구
벨기에	브뤼셀	0.1	1.0	18개의 다른 자치단체와 함께, 수도 브뤼셀은 "브뤼셀 수도 지역"을 구성한다.	-
불가리아	소피아	1.2	1.2	1995년도에 특별 수도 지위 채택	24개 구
사이프러스	니코시아	0.05	0.2	특수 상황(분할된 수도)	-
체코공화국	프라하	1.2	1.2	이중 지위 : 법정 자치단체 및 지역; 2000년도에 특별 수도 지위 채택	57개 도시 구
덴마크	코펜하겐	0.5	1.6	2007년 1월 1일, 코펜하겐 자치단체는 군의 특권을 잃고 코펜하겐 수도 지역의 일부가 되었음	15개 행정, 통계 및 과세 구
에스토니아	탈린	0.4	0.5	탈린의 특수한 수도 지위를 정의하는 법률 통과에 대한 논의 진행	8개 도시 구
핀란드	헬싱키	0.6	1.1	3개의 다른 자치단체와 함께, 수도 헬싱키는 헬싱키 대도시권/수도 지역을 구성함	-
프랑스	파리	2.2	9.6	이중 지위 : 자치단체 및 현. 특수한 법적 지위. 수도 지역 구성을 위한 지속적인 토의 진행	20개 도시 구
독일	베를린	3.4	4.2	이중 지위 : 자치단체 및 연방 주	12개의 자치구
그리스	아테네	0.7	3.8	수도 아테네는 아테네 대도시권을 구성하는 11개의 자치단체 가운데 하나임.	
헝가리	부다페스트	1.7	2.3	1991년도에 특수 수도 지위를 채택	2개 계층: 부다 페스트 + 23개 도시 구
아일랜드	더블린	0.5	1.2	이중 지위 : 군 의회 및 지역청	4개 지방 정부

	명칭	인구 (내부 도시) 인구 : 백만	인구 (대도시권) 인구 : 백만	코멘트	영토의 하위 분할
이탈리아	로마	2.6	4.0	-	19개 지방
라트비아	리가	0.7	1.0	이중 지위를 가지는 공화시 : 자치단체 및 구	6개 행정 구
리투아니아	빌니우스	0.5	0.7	-	21개 엘더십
룩셈부르크	룩셈부르크	0.08	0.08	-	-
몰타	발레타	0.006	0.006	-	-
네덜란드	암스테르담	0.7	1.5	-	15개 지구
폴란드	바르샤바	1.7	2.4	이중 지위: 자치단체 및 군. 특별 수도 지위를 2002년에 채택	11개 도시 구
포르투갈	리스본	0.6	2.9	수도 리스본은 리스본 대도시 구역의 18개 자치단체의 하나	53개 현-
루마니아	부쿠레슈티	1.9	2.5	이중 지위 : 자치단체 및 군. 대도시 지역 설치를 위한 법안 초안	6개 도시 구
슬로바키아	브라티스라바	0.4	0.6	특수한 법적 지위	17개의 도시 구
슬로베니아	류블랴나	0.3	0.5	도시 자치단체. 특수 수도 지위를 2004년 채택. 추가적인 책임과 자원의 이전을 준비 중	17개 행정 구
스페인	마드리드	3.2	6.0	2006년 이래로 특정한 권한과 재정 조달 조건을 부여하는 특수 지위. 마드리드 자율적 공동체를 구성하는 179개 자치단체 중 하나.	2개 계층 : 부다페스트 + 23개 도시 구
스웨덴	스톡홀름	0.8	1.9	-	14개 도시 구 (구역)
영국	런던	3.0	7.5	2계층 조직: 상위에는 런던광역시청, 지방 계층에는 33개 자치구	33개 자치구

자료 출처 : 텍시아 국가 연구

☞ 끊임 없이 변화하는 자치단체 영토 조직

유럽의 자치단체의 분포는 끊임 없이 바뀌고 있다. 현재의 구성은 각국의 역사와 지리 모두의 산물이긴 하지만, 또한 분권화와 영토적인 분할이라는 측면에서 중앙 정부가 구현한 다양한 정책의 결과이기도 하다. 자치단체의 합병 정책은 많은 국가에서 구현되어 왔으며, 그 목표 가운데 하나는 관련된 다수 자치단체들이 규모가 작은 데 따르는 불리함(자체의 책임을 올바르게 수행하기에 불충분한 자원, 제한된 세수 기반 등)을 보상하기 위한 것이었다. 수십 년에 걸쳐 유럽 내에서는 국경을 초월해서 자치단체 수를 감축하는 경향이 존재해 왔다. 오늘날, 특히 자치단체의 형성을 위한 최소 인구 한도를 고정시키는 법제의 통과로 인해, 많은 국가에서 상황은 안정화된 것으로 보인다.

합병 정책은 1950년대에 오스트리아(자치단체의 수를 반으로 축소하였음) 그리고 스웨덴(8분의 1도 넘게 분할되었음)에서 시작되었으며, EU 15개 국가의 반이 넘는 국가에서 채택했다.

그 이후로, 자치단체의 합병 움직임(강제적이건 또는 자발적이건)으로 인해 1970년도에 덴마크(5분의 1로 줄어들), 1960년대 및 1970년대의 서독(3분의 1로 줄어들), 1975년도에 벨기에(4분의 1로 줄어들), 그리고, 보다 꾸준하게 네덜란드(50여 년의 기간에 걸쳐 거의 2분의 1로 줄어들)와 핀란드(이 경우는 상대적으로 덜 줄어들) 등에서 자치단체의 수가 줄어들었다.

보다 최근에는, 1997년도에 그리스의 카포디스트리아스(Capodistrias) 개혁은 자치단체의 수를 거의 6분의 1로 줄였다. 그보다 더 최근에, 덴마크는 2007년 1월에 자국 영토를 총체적으로 재구성하여서, 자치단체 수를 271개에서 98개로 줄였다. 그 결과, 덴마크 자치단체의 평균 인구 규모는 거주자 규모 20,000명에서 55,000명으로 상승했다.

중부 및 동부 유럽 국가의 공산주의 시기에는 중앙 국가의 지역화, 계획 수립 및 영토 통제의 일환으로 자치단체가 상대적으로 큰 단체로 흡수되는 과정에서 1960년대 및 1970년대에 자치단체의 수가 감소하였다.

1990년대에 시작된 민주화로의 이행은 모든 국가에 있어서 동일한 영향을 미치지 않았다. 슬로베니아, 체코공화국 및 루마니아와 같은 일부 국가에 있어서, 그것은 자치단체의 하위 조직의 분할로 이어졌으며, 많은 경우 지역 민주주의의 매개체로서 그리고 공동체 서비스의 관리에 가장 적합한 영토적인 실체로 생각된 역사적인 자치단체의 재확립으로 이어졌다. 예를 들어 체코공화국에서는, 현재의 수의 3분의 1에 해당하는 2,150개가 넘는 자치단체가 1989년 이래 부활되었다. 슬로베니아에서는, 부분적으로는 새로운 정치적인 지향성으로 인해, 또한 한편으로는 소규모의 자치단체에 유리한 경향이 있는 지방 차원의 자금 조달 방식으로 인해, 1976년도에 54개였던 자치단체의 수가 1994년도에는 147개, 2006년도에는 210개로 늘어났다.

다른 나라들의 경우, 자치단체의 수는 1990년대 초 이후 상대적으로 안정적인 상태를 유지하였으며(예를 들어, 폴란드와 슬로바키아의 경우), 일부 경우, 특히 “완벽한 자치단체 규모”를 발견하겠다고 공언한 발틱 국가들의 경우에는 심지어 그 수가 줄어들기도 하였다. 리투아니아에서 1994년도에 구현된 자치단체 합병 정책은 특히 효과적이어서 자치단체의 수를 10분의 1로 줄였는데, 이제는 지나치게 그 규모가 크다고 느껴져서 지역 주민 그들의 선출직 대표들 사이의 연대를 향상시키기 위해 “재분할”의 가능성이 논의되고 있을 정도이다. 에스토니아에서는, 합병을 촉진하기 위한 2004년의 법률이 기대한 만큼의 성공을 거두지 못했다(한 해 동안 단 14개의 합병만이 이루어졌음). 라트비아는 자치단체의 합병체(노바드: novads)를 구성하려는 목적으로 1998년도 이래로 영토적인 구조조정을 추진해 왔다. 초기에는 불안하게 시작하였으나, 자치단체의 수는 2009년도 말까지는 5분의 1로 줄어들 것이며, 평균 자치단체의 규모가 오늘날의 4,400명의 거주자 규모에서 최대 55,000명으로 늘어날 것이다.

완벽한 규모의 추구는 또한 다른 대안도 검토하게 만들었는데, 특히 자치단체간 협조가 그것이다. 프랑스는 이 분야에 있어서 의심의 여지 없이 유럽의 선구자인데, 자치단체를 제거하기 보다는 재정적인 차원에서 강력하게 통합된 자치단체간 집합체의 역할을 개발하는 쪽을 선택했다. 2007년도에, 프랑스 자치단체의 91%가 자체 세수 원천을 갖추고 있으며 87%의 인구를 대표하는 2,588개의 자치단체간 협력 기구에 속하게 되었다.

결론적으로, 행정적인 지도라는 측면에서의 완벽을 추구하는 노력에 있어서는 많은 공공 서비스의 경제적인 효율과 민주주의 측면의 효율성이라는 두 개의 상호 모순되는 요구조건을 감안해야만 한다. 첫 번째 요구조건은 관리 한계의 확장으로 이끄는 경향이 있는 반면, 두 번째 요구조건은 지역 주민과의 관계 증진과 민주적인 과정에 대한 주민들의 보다 적극적인 참여를 보장하기 위해 의사결정 중심점을 상호 더욱 가깝게 만드는 것을 요구한다. 아직까지는, 어떤 나라도 간단한 해결책을 발견하지 못한 상태이며, 많은 국가에서 지방 공공 서비스의 관리 방식의 측면에서건 또는 공동체의 민주주의(자치단체의 세분화, 참여적인 민주주의)의 측면에서건 여러 대안을 실험 중이다.

1-3. 중간 계층의 특징

현재까지, 3개 지방 계층을 두고 있는 7개 국가 내에 935개의 중간 계층의 실체가 존재하고 있다. 독일에서는 구(구 없는 시를 제외하고), 벨기에, 이탈리아 및 스페인에서는 도, 폴란드와 영국의 군과 프랑스의 현 등이 그것들이다.

지방의 중간 계층은 상대적으로 이질적인 특징을 가지고 있고, 특히 인구 측면에서 그러한데, 이 부분에서 상당한 차이가 존재한다. 폴란드의 군은 평균 거주자 인구가 122,000명이며, 독일의 구는 255,000명, 이탈리아의 도는 569,000명, 프랑스의 현은 628,000명, 스페인의 도는 868,000명이며, 벨기에의 도는 950,000명이 넘는 거주자가 있다. 하지만, 몇 가지 공

통적인 특성이 있는데, 특히 대부분에 있어서 견고한 역사적인 근거를 가지고 있다는 것과 지역 계층의 비중을 늘린 결과로 중간 계층의 책임이 감소하는 경향(프랑스는 제외)이라는 측면이 그렇다. 일부 국가에서는, 이러한 실제들은 현재 시점에서 주로 순수한 행정적인 업무에 대한 책임만을 진다. 게다가, 많은 경우는 중앙 국가의 행정 구역에 해당한다. 일부는 특수한 지위를 가질 수 있으며, 이탈리아의 자율적인 두 개의 도가 여기에 해당한다.

변화에 관한 논의를 제기하게 되는 경우 주로 이들 실제들을 지방 주민들이 지지하는 관계로 강력한 반응을 일으키기는 하지만, 이 계층의 타당성에 관해서는 몇몇 국가(폴란드, 프랑스 및 이탈리아)에서 현재 논의가 진행 중이다.

#### 1-4. 끊임 없는 진화가 진행 중인 매우 중요한 지역 계층

유럽연합에는 총 319개의 “지역” 계층에 속하는 지방 단위가 존재하며, 이들 단위는 가장 규모가 큰 영토 분할 계층을 나타낸다. 이들 319개의 지방 정부는 19개 국가에 걸쳐 분포하고 있으며, 그 가운데 12개 국가는 두 개의 지방 계층을 두고 있으며 7개 국가는 세 개의 지방 계층을 두고 있다.

#### ☞ 지역 정부의 커다란 다양성

“지역” 계층은 균질성과는 거리가 먼 특징을 가지고

있으며, 그것을 구성하는 지방 정부들의 조직 방식, 자율성, 책임 및 자원은 관련 국가에 따라 때로는 심지어 (예를 들어, 포르투갈, 영국, 이탈리아, 스페인 그리고 프랑스의 경우) 동일 국가 내에서도 매우 다양하다.

지리 및 인구통계적 측면에서, 유럽의 “지역”은 또한 2개 계층을 두고 있는 국가건 3개 계층을 두고 있는 국가건 관계 없이, 매우 다양하다. 첫 번째 집단 내의 평균 인구는 라트비아 구의 경우 88,500명의 거주자에서부터 네덜란드 도의 경우 140만 명에 이르기까지 다양한 한편, 평균 면적은 라트비아의 경우 2,500 km<sup>2</sup>에서 스웨덴의 22,500 km<sup>2</sup>까지 분포되어 있다. 지역의 규모는 두 번째 집단에서 상대적으로 더 큰데, 평균 인구는 폴란드의 240만 거주자에서부터 독일의 주의 520만 명 사이의 분포를 보인다. 이들 지역은 또한 평균 면적도 상당히 넓다(이탈리아의 15,000 km<sup>2</sup>에서 스페인의 30,000 km<sup>2</sup> 가까운 규모 사이).

#### ○○● 지역의 자율성 정도의 차이

일부의 “지역”은 매우 광범위한 자율권을 누리고 있다. 이것은 연방 국가의 연방 주(독일 및오스트리아의 주, 벨기에의 공동체 및 지역), 그리고 스페인의 자율적 공동체 및 이탈리아의 지역(이것은 거의 연방제 실체에 가깝다)에 있어서 그렇다. 이들 5개 국가의 지역은 자체 입법권, 자체 정부, 상당한 배타적인 책임 - 여기에는 하위 지방 계층에 대한 감독 의무가 포함된다 - 을 가지고 있으며, 상당한 재정적인 자율성을 누리고 있다.

#### \* 유럽의 지역 계층의 다양성<sup>1</sup>

	“지역” 계층	평균 인구	평균 면적(km <sup>2</sup> )
<b>3개 지방 계층이 있는 국가</b>			
독일	16개 연방 주	5,152,000	21,010
이탈리아	20개 지역. 이중 5개는 특수 지위	2,938,000	15,060
스페인	각각 지위가 다른 17개 자율적 공동체	2,585,000	29,710
프랑스	26개 지역. 이중 5개는 특수 지위	2,416,100	22,1002
폴란드	16개 지역	2,385,100	19,540
<b>2개의 지방 계층이 있는 국가</b>			
네덜란드	12개 도	1,359,700	3,460
덴마크	5개 지역	1,083,800	8,620
오스트리아	9개 연방 주	914,800	9,320
체코공화국	14개 지역	731,000	5,630
슬로바키아	8개 지역	673,000	6,130
헝가리	19개 군	530,900	4,900
루마니아	42개 군	514,900	5,680
아일랜드	8개 지역청	518,600	8,720
스웨덴	18개 군 의회 및 2개 지역	451,500	22,500
그리스	50개 현	221,700	2,640
라트비아	26개 구	88,500	2,480

자료 출처 : 텍시아 국가 연구

1. 공동체와 지역 사이의 부분적인 중첩으로 인해 포르투갈의 2개의 자율 지역, 영국의 3개의 위임 국가, 핀란드 내의 알란드 자율 지역과 벨기에를 제외  
2. 면적(91,000 km<sup>2</sup>)이 이례적인 관계로 프랑스령 가이아나를 제외

이탈리아와 스페인의 일부 지역에는 지역의 역사와 지리적, 문화적 또는 경제적 특징의 결과로 그 자율성을 더욱 확장시키는 지위가 부여되었다. 20개의 이탈리아의 지역 가운데 5개의 지역(시실리, 사르디니아, 트렌티노-알토-아디제, 프리울리-베네치아줄리아 그리고 아오스타 밸리)은 “특별 지위 지역”이다. 이들 지역은 다른 15개의 “일반 지위 지역”보다 20년 앞선 1948년도에 설치되었으며, “특별 지위 지역”에 따라서도 서로 차이가 있지만, 여전히 상대적으로 더 광범위한 책임과 자원을 보유하고 있다. 스

페인에서는, 바스크 국과 나바라 자율 지역이 상대적으로 큰 자원과 재정적인 자율성을 부여하는 특수한 지위를 가지고 있다. 게다가, 지속적이고 자율적인 공동체조례 개혁으로 차별화는 더욱 강화되었다.

포르투갈에서는, 마데이라와 아조레스 등의 2개의 자율적 지역은 입법 및 집행 권한 모두와 광범위한 정치적 및 행정적인 자율성을 가지고 있으며, 그것은 2004년의 헌법 개정을 통해 더욱 강화되었다. 영

국의 모든 위임 국가는 자체 의회와 정부를 가지고 있으며 상당한 자율권을 누리고 있다. 다른 통일 국가에 속하는 “지역” 계층은 상대적으로 제한적인 자율권을 가지고 있으며 종종 분권화 과정이 미친 영향의 상태와 나라의 역사에 따라 다소 광범위한 책임을 가지고 있다.

몇몇 국가에서는, “지역” 계층은 깊은 역사적 및 사회-경제적 뿌리를 가지고 있다. 스웨덴, 헝가리 그리고 루마니아의 군과 네덜란드의 도의 경우가 그렇다. 프랑스에서는, 정치적인 실체로서의 지역은 1982년도에 나타나기 시작하였지만 그것의 경계는 이전의 프랑스의 도에 근거한 것이었는데, 그것은 개략적으로 현재의 지역과 같은 규모의 것이었다 (비록 일부 지역의 경계는 여전히 분쟁의 대상이지만). 프랑스에는 또한 상대적으로 큰 자율권을 가지고 있는 특별 지위 지역이 일부 있는데, 그것은 코르시카와 4개의 해외 영토(과들루프, 마르틸릭, 레위니옹 섬 그리고 가이아나)들로서, 모두 각각의 문화적인 특수성과 본토로부터의 지리적인 거리로 인해 프랑스의 다른 지역보다 광범위한 책임과 다른 재정 조달 방식을 가지고 있다.

다른 국가에 있어서는 “지역” 계층의 형성은 보다 근래에 이루어진 일이다. 이러한 “지역”의 책임과 자율성은 비록 점진적으로 증대되고는 있지만 종종 아직 제한적이다. 아일랜드와 라트비아는 특수한 경우에 해당한다. 아일랜드의 “지역청”은 매우 제한적인 정치적인 자율성을 가지고 있으며 주어진 권한이 매우 작다. 라트비아의 구는 1998년도의 영토 행

정 법률 제정 이후 그 특권의 많은 부분을 점진적으로 상실해 왔다. 최종 목표는 그것들을 새로운 지역 계층으로 완전히 대체하는 것이다.

\* 유럽의 지방 정부의 정치적인 인정

**유럽평의회 의 지역 및 지방 자치체 회의 (Congress of Local and Regional Authorities of Europe : CLRAE)**

CLRAE는 유럽평의회에 대한 자문 기구로 활동하도록 할 목적으로 1994년도에 설립되었다. 회의는 신규 회원 국가들이 지방 및 지역 자율성을 구현하는 것을 지원하며 이들 국가 내의 지방 민주주의의 실태를 조사한다. 이 기구는 47개 회원 국가로부터 318명의 명목상의 회원을 두고 있다. 그것은 지역 회의소와 지방청 회의소로 구성된다.

이 회의는 유럽 지방자치정부 헌장의 배경이 되었는데, 그것은 분권화를 유럽 규범의 원칙으로 제시한 최초의 법률적인 문서였다. 1985년도에 작성된 이 헌장은 1988년도에 효력을 발휘하게 되었으며 거의 모든 47개의 유럽평의회 회원 국가들이 점진적으로 비준하였다. 이 헌장을 마지막으로 비준한 두 개의 EU 국가는 벨기에(2004)와 프랑스(2007)였다.

이 헌장은 지방 정부에 정치적, 행정적 그리고 재정적 자율성을 보장하는 기본 규칙을 제시하고 있다. 그것은 회원 국가의 헌법 내에서 지방 자치의 원칙을 인정하는 것을 요구하고 있으며, 라트비아와 영국(영국은 성문 헌법이 없음)을 제외하고 모든 관련 국가에서 그렇게 하고 있다. 이 헌장은 또한 분권화의 일반 원칙에 대한 규범, 지방 정부의 경계의 보호, 지방 정부의 행위 및 지방 정부의 과업 수행을 위한 적절한 재정적인 자원에 대한 접근 통제의 제한 등을 규정하고 있다.

EU 지역위원회의 지원 하에, CLRAE는 1997년도 이래로 이미 존재하던 지방 정부 버전에 기초해 “유럽 지역 자치정부 헌장”의 초안을 작성하는 작업을 진행해 왔다. 그러나, 이 프로젝트는 유럽평의회 내의 일부 회원 국가 내에서 일부 저항에 부딪혔다.

**유럽연합 내의 지역 위원회**

지역 위원회는 1992년도의 마스트리히트 조약(유럽공동체를 유럽연합으로 개칭한 조약: 역자 주)에 따라 설치되었으며, 지방 정부가 유럽연합 제도에 대처하는 데 있어서 그러한 지방 정부를 대표하는 정치적인 입법 기관이다. 이 조직의 임무는 그들의 관점을 EU의 정책과 법제에 반영하는 데 있다. 유럽연합 집행위원회와 EU 각료이사회는 지방 및 지역 계층에 영향을 미칠 수 있는 모든 제안을 하는 데 있어서 이 자문 기구와 협의를 해야만 한다. 최근인 2007년 1월 1일에 불가리아와 루마니아의 대표들을 통합하면서, 이 기구는 현재 27개 회원 국가에서 선정된 임기 4년의 344명의 회원이 있다.

지방 정부에 대한 정치적인 인정은 유럽 차원에서 늘어나고 있다. 현재 회원 국가들이 비준 중이며 2009년 1월 1일 발효하게 되는 리스본조약은 명시적으로 지방 자치 정부의 원칙과 유럽의 통합에 있어서 지방 공공 기관이 수행할 핵심적인 역할을 인정하고 있기 때문에 중요한 한 단계 진전을 의미한다.

☞ 지역화의 경향

분권화 과정은 국가에 따라서 지역 계층을 새로 설치하거나 또는 기존 지역의 자율성과 책임의 강화를 수반하였던 유럽의 국경을 초월한 지역화 움직임에 반영되어 있다.

○○● 지역 실체의 설치

1990년대 초 이래로, “지역” 차원의 실체들이 벨기에(1993), 아일랜드 및 그리스(1994), 영국(1998), 폴란드(1999), 체코공화국(2000), 슬로바키아(2002) 및 덴마크(2007) 등 8개 국가에서 설립이 되었다. 슬로바키아가 머지않아 여기에 참여하게 될 것이다(아래 참조).

이와 같은 지역 실체의 설치에는 서로 다른 시발점이 존재한다. 일부 국가에 있어서, 그것은 국가의 역사 및 지리적인 맥락의 결과이다. 예를 들어 폴란드에서는, 현재의 지역 구분은 1946년도 이전에 존재하였던 지역을 근접하게 반영하고 있다. 영국과 벨기에에서는, 지역 구분은 문화적인 요인을 감안해야 했다. 벨기에에서는, 지역화의 움직임은 단순한 영토적인 분권화를 훨씬 넘어서 더 나아갔으며, 실제로 1993년도에 국가의 연방화로 이어졌다. 그리스에서는, 현이라는 제도는 정부의 행정권 하에 있던 도(prefecture)를 선출직 지역 정부로 전환함으로써 생겨났다.

다른 국가들(아일랜드, 체코공화국, 슬로바키아)에 있어서 최초의 지역 계층의 형성은 지역을 EU의 구조 기금 및 응집 기금을 관리할 계층으로 지정한 EU

의 지역 정책 요구조건에 대한 반응으로 이루어졌다. 이러한 집단에 있어서, 유지된 영토의 경계는 종종 이전의 NUTS 통계 및 계획 수립 지역 단위에 기초한 것이었으며 때로는 다소 인위적이며 지역의 정체성이 결여된 것으로 보여진다.

지역 계층의 설치는 또한 공공 서비스의 관리 개선 요구에 대한 반응일 수도 있다. 덴마크에서 공중 보건과 같은 중차대한 책임을 효율적으로 관리하기에는 너무 작다고 생각되던 기존의 13개 군을 대체해 무에서부터 5개의 지역을 구성한 경우가 여기에 해당하였다. 그러나, 새로이 구성된 지역은 그 전의 기구에 비해 상대적으로 자율성이 적으며, 특히 재정 면에서 그러하다.

○○● 지역 계층의 신설을 위한 프로젝트들

지역 계층을 설치하기 위한 프로젝트들은 현재 몇몇 유럽 국가 내에서 연구가 진행되고 있으며, 보다 구체적으로는 신규 회원 국가들 내에서 그렇다. 그러한 프로젝트들은 국가에 따라 각각 서로 다른 단계에 있다. 그것들은 제3의 계층을 형성하거나 기존의 계층을 전환시키는 것을 목적으로 하고 있다.

- 슬로베니아에서는, 12개에서 14개 사이의 지역을 설치하는 안을 2006년도에 채택하였으며 이것은 2009년도에 발효될 것이다.

- 헝가리에서는, 7개의 계획 수립 지역을 지역 정부로 전환시키는 작업이 여러 해에 걸쳐 진행 중에 있다.

- 리투아니아에서는, 10개의 국가의 행정권 하에 있는 군을 5개의 분권화된 지역으로 전환한다는 발표

가 2001년도에 있었으나, 아직 구현이 안 된 상태이다. 이 프로젝트는 여전히 검토 중에 있다.

- 루마니아에서는, 지역 계층이 1998년도에 확립된 8개의 개발 지역에 근거하거나, 또는 기존의 42개의 군의 합병을 통해 형성될 수 있다.

- 라트비아에서는, 1998년의 구를 폐지하고 그것을 2002년도에 구성된 계획 수립 지역을 근거로 5개의 지역으로 대체하는 개혁이 진행 중에 있으며 아직 구현되지 않은 상태이다.

- 에스토니아에서는, 15개의 국가 행정권 하에 있는 군을 지역 정부로 전환하려는 제안이 제출되어 있다.

지역화는 또한 EU 15개 국가의 의제에 올려져 있으며 일부의 경우에는 이미 실험 단계에 있다. 핀란드와 스웨덴은 일부 파일롯 지역 정부에 특수한 지위와 추가적인 책임을 부여하는 것을 수반하는 실험적인 지역 프로그램을 수행 중에 있다. 이들 프로그램은 미래에 다른 지방 정부로 확장되거나 심지어는 전체 국가로 확장될 수도 있다. 따라서 스웨덴의 가장 인구가 많은 군인 스코네와 바스트라 예탈란드에는 1990년대 말에 임시적인 지역 지위가 부여되었다. 이러한 지위 변화로 인해 이들 지역은 추가적인 책임을 갖게 되었는데, 특히 지역 개발 부문에서 그러했다. 핀란드 내의 19개 지역 의회(그것은 실제로는 회원 자치단체의 대표들로 구성되는 “지역 평의회”에 의해 운영되는 임시적인 자치단체간 기구이다) 가운데 한 곳에 2005년도에 7년 기간에 걸치는 그리고 그 구성원이 4년 임기로 직접 보통 국민투표로 선출되는 지역 의회를 가지는 지역의 지위가 부여되었다. 비록 자치단체들이 계속해서 서비스에 대한 자금 조달 책

임을 지지만 구체적인 책임(공중 보건, 사회 서비스, 교육 및 경제 개발)의 관리는 자치단체로부터 카이누(Kainuu)라는 파일롯 지역에 이관되었다.

심지어 지역화를 도입하고자 하는 이전의 시도에 실패한 국가들마저도 현재 그러한 대안을 고려 중에 있다. 예를 들어, 분권화된 8개의 지역을 설립하려는 프로젝트가 1998년도의 국민투표에 의해 거절된 포르투갈 본토가 이 경우에 해당하며, 8개의 지역 개발청의 선출직 지역 의회로의 전환에 기초한 지역화 프로그램이 2004년의 동북부 지역의 국민투표에서 거부된 이래 보류되어 왔던 영국도 그러한 경우에 해당한다. 현재까지는, 오로지 런던광역시 지역만이 선출직 의회와 시장을 두고 있다.

마지막으로, 그리스에서는 2003년 이래로 13개의 정부의 행정권 하에 있는 지역과 병행해 분권화된 지역 계층을 설치하는 데 관한 논의가 진행되어 오고 있다. 그러나, 현재의 그리스 헌법은 오로지 두 개의 분권화된 계층만을 규정하고 있기 때문에, 이러한 변화는 개헌을 필요로 하게 될 것이다.

○○● 기존의 지역의 강화

이미 “지역” 계층을 두고 있는 대부분의 국가는 점진적으로 그 자율성, 책임과 수단을 강화해 왔다. 그러한 강화는 주로 이미 크게 지역화가 진전된 스페인과 이탈리아 등과 같은 국가에서 이루어졌다. 이탈리아의 지역의 책임은 1990년대 이래로 꾸준히 확장되어 왔으며(1993년도에 공중 보건, 1996년도에 지역 공중

교통, 1997년도에 환경 및 국토 계획 수립), 이들 지역의 재정적인 자율성은 강화되었다(1997년도의 지역세의 신설과 평등화 기금의 설정 이후 2001년도에 헌법 개정이 있었다). 스페인의 자율적인 공동체에는 새로운 자금 조달 체계를 수반하는 신규 책임(2000년도에서 2002년도 사이에 교육 및 공중 보건)이 부여되었다. 일부 자율적인 공동체(발렌시아, 카탈루냐, 발레아레스 제도, 안달루시아, 아라곤)의 지위 또한 2006년도 이래로 점진적으로 개혁되어 왔으며, 과세, 행정 및 지역 사회기반시설의 관리 등의 영역에 있어서 책임이 증가되었다. 스페인과 이탈리아는 여전히 통일 국가이기는 하지만, 이들 나라의 조직은 꾸준히

연방 국가 모형을 향해 움직여가고 있다.

2006년 7월에 채택되어 2007년도에 구현된 독일의 연방제도 개혁은 주의 책임 몇 가지를 강화하였으며, 특히 고등 교육과 연구, 환경, 사법 조직 및 통상 부문에 있어서 그러했다.

지역의 강화는 일부 통일 국가에서도 역시 일어나고 있다. 프랑스의 2004년도의 분권화 법률은 점진적으로 추가적인 책임을 프랑스의 지역으로 이관시켰으며, 특히 교육과 직업 훈련 부문에서 그러했다. 체코 공화국, 슬로바키아 및 폴란드 내의 지역의 설치 이

**\* 준가 정부의 이해의 보호**

모든 유럽 국가 내에서, 지방 및 지역 기관의 협회는 국가와 점차적으로 국제적인 차원에서 지방 정부의 이해를 대표한다. 국가에 따라, 모든 지방 계층을 대표하는 단일 협회가 존재하거나(예: 스웨덴), 각 계층마다 하나의 협회(예: 체코공화국, 네덜란드, 덴마크)가 존재하거나 또는 지방 정부를 지위 또는 특수성에 따라 다시 집단화해 각 계층마다 복수의 협회가 존재할 수 있다(예: 프랑스, 이탈리아). 회원 자격은 일반적으로 자원에 의해 정해지는 방식이다. 반수가 넘는 국가에 있어서, 중앙 정부는 지방의 이해에 영향을 미치는 모든 법제의 수정에 관해 협회와 협의를 할 법률적인 의무가 있다. 협회는 또한 종종 지방 정부의 수익에 관련한 협상에 참여한다.

유럽 차원에서는, 지방 정부의 이해는 또한 100,000개의 도시와 지역을 대표하는 35개 국가로 구성되는 지방 정부를 재 집단화하는 유럽 자치단체 및 지역 평의회(CEMR)과 같은 유럽 협회가 대표한다. 1951년도에 설립

된 이 조직은 보완성의 원칙과 지방 및 지역 자치를 촉진한다. 오늘날 유럽연합 입법의 70%를 넘는 부분이 지방 및 지역 정부에 관련이 되기 때문에 이 조직의 우선적인 업무 가운데 하나는 유럽연합의 입법(공공 서비스, 환경, 지역 정책, 에너지, 기회의 균등, 남성과 여성의 평등 등)의 초안에 영향을 미치는 일이다. 이 조직은 또한 유럽 자치단체 사이의 자매도시 체결 네트워크를 주도하기도 한다.

지역을 위해서는 AER, 주요 도시를 위해서는 유로시티즈, 주변 해양 지역을 위해서는 CPMR, 유럽 국경 지역을 위해서는 AEBR, 입법 권한이 있는 지역을 위해서는 REGLEG 그리고 산악 지역 출신 선출직 대표들을 위해서는 AEM 등과 같은 지방 정부의 구체적인 범주를 대표하는 유럽 협회들도 존재한다.

래로, 그들의 책임은 그러한 새로운 의무를 수행하는데 요구되는 추가적인 재정적인 자원에 대한 권한과 함께 정기적으로 증대되었다. 예를 들어 슬로바키아에서는, 2005년도에 지역의 재정 조달 방식이 완전히 개조되어서 지역의 자율성(자체 및 공유 세수의 배분)이 더 커지게 되었다.

**2. 보통 및 직접 선거를 통해 정당화되는 지방 정부**

일반적으로, 유럽 지방 정부들은 비록 그 형태는 국가마다 다를 수 있지만, 심의 기관(1774년도의 Edmund Burke의 표현을 통해 공통의 조치를 토의 및 결정하기 위한 사람들의 모임체를 설명하는 기존 용어로 자리를 잡음: 역자 주)과 집행 조직이 관리한다. 종종 위원회가 지방 행정부를 지원하고 자문을 제공하기 위해 구성되며, 이들 위원회 가운데 일부는 선택 사항이고 일부는 의무 사항(예를 들어 재무 위원회 같은 경우)이다.

이들 기구는 일반적으로 영토의 특정 계층에 대해 동일한 방식으로 조직 및 운영된다(자치 단체의 경계의 설정 및 정의, 선출 규칙, 권력의 조직화, 자치단체 간의 협조, 행위의 통제, 인원의 지위 등).

그러나, 다음과 같은 일부 예외가 존재한다.

- 지역 기관의 조직은 지역에 따라 같은 국가 내에서도 차이가 날 수 있는데, 자율적인 공동체마다 조례

가 다른 스페인의 경우가 이에 해당된다. 이것은 영국, 포르투갈, 핀란드, 프랑스 및 이탈리아 등과 같은 자율적인 지역 또는 특수 지위 지역을 두고 있는 다른 나라의 경우에도 해당한다.

- 지방 실체(자치단체 및 일부 경우에는 중간 계층)의 내부 조직 또한 지역 차원에서 결정된 경우 동일한 국가 내에서도 다를 수 있다.

**\* 입법 권한이 있는 지역의 특수 사례**

3개의 연방 국가, 2개의 지역화된 국가 및 일부 비대칭적인 구조(그러한 국가들이 영토의 일부 영역에서 자율적인 의회를 두고 있다는 의미이며, 영국, 핀란드 및 포르투갈 등이 이에 해당한다)를 가진 통일 국가에서는, 때로는 지역 의회라고 불리는 광범위한 입법권을 가진 지역 입법 의회가 입법권을 행사한다. 집행 권한은 그 구성원들이 때로는 주의 장관 및 사무총장이라는 직함을 가지며 주지사가 지도하는 지역 정부에 의해 행사된다. 전체적으로, EU에는 이와 같은 지역이 8개 회원 국가에 74개 분포되어 있다. 그러한 지역은 입법권이 있는 지역 협회(REGLEG - CALRE)가 대표한다.

따라서, 연방 구조를 가지고 있는 국가에서는, 연방에 속한 실체들이 지방 정부를 감독하며 그러한 지방 정부의 조직 방법 및 운영 방법의 많은 부분을 결정한다. 예를 들어 독일에서는, 세 가지의 주요한 유형의 자치단체 조직이 존재하는데, 그것은 북부 독일 협의제, 남부 독일의 협의제, 그리고 몇몇 주에서는 변형이 존재하는 치안판사 체제이다. 조직적인 차이 외에도, 선거 일자와 선거직 임기 역시 주에 따라 다

르다. 스페인의 자율적인 공동체도 이탈리아의 특수 지위 지역과 비대칭적인 기구를 가지는 두 개의 통일 국가(포르투갈 및 영국)에서와 같이 유사한 지역 감독 체계를 갖추고 있다. 후자의 경우, 스코틀랜드, 웨일즈 및 북아일랜드 등의 3개 위임 국가는 지방 업무에 대한 책임을 진다. 2000년 이래, 잉글랜드와 웨일즈의 지방 정부들은 또한 자체의 내부적인 정치 조직을 선택할 수 있는데, 지방 의원의 갱신을 위한 세 가지 가능한 선택 대안과 세 가지 형태의 지방 집행관이 있으며, 이것은 지방 차원에서의 진정한 제도적인 조합을 가능하게 했다.

몇 개의 국가는 또한 그들의 주요 도읍 또는 수도를 대해 고유한 내부적인 정치적 조직을 선택하였으며, 이를 통해 특수한 지위의 혜택을 받도록 했다.

⊗ 거의 항상 직접 보통 국민투표에 의해 선출되는 심의 기관

종종 의원이라고 불리는 EU의 지방 정부의 심의 기관 구성원들은 거의 항상 직접 보통 국민투표에 의해 선출된다. 하지만 여기에는 매우 드문 예외가 존재한다. 예를 들어, 라트비아의 구 의회는 구 내의 자치단체의 장들로 구성되며, 아일랜드의 지역청은 군 의회 및 시 의회 구성원들로 구성되고, 스페인의 도 의회 구성원은 도의 자치단체 의원들에 의해 그 구성원들 사이에서 지명이 되는 한편, 포르투갈의 자치단체 의회는 부분적으로는 자치단체 구역 내의 현의 장으로 그리고 부분적으로는 보통 국민투표에 의해 선출되는 의원들로 구성된다.

대부분 국가의 의원은 비례대표 투표 제도에 의해 지명된다. 일부 드문 사례(슬로바크 지역, 프랑스의 현 및 지역)에 있어서는, 이들은 1회 또는 2회의 다수결 투표 제도에 의해 선출된다. 그들은 또한 비례대표제와 다수결 투표 제도의 복합 선거 제도에 의해 선출되기도 하며, 이것은 인구가 15,000명 미만인 이탈리아의 자치단체 또는 선거인이 10,000명이 넘는 헝가리의 자치단체의 경우가 해당한다. 사용하는 선거 제도는 또한 자치단체의 규모에 따라 달라질 수 있는데, 이런 경우는 룩셈부르크, 이탈리아, 헝가리, 슬로바키아 및 폴란드가 해당하며, 예를 들어 후자의 경우에는, 지방 의회는 거주자 수가 20,000명에 미달하는 자치단체에서는 다수결 투표 제도에 의해 그리고 거주자 수가 20,000명을 초과하는 자치단체에서는 비례 제도에 의해 선출된다.

심의 기관 의원의 임기도 역시 국가에 따라 다른데, 3년(몰타)에서 6년(프랑스, 룩셈부르크, 벨기에의 자치단체 및 도, 일부 오스트리아 주의 자치단체)까지 분포한다. 4년이 가장 흔하게 볼 수 있는 임기이며, 18개 국가의 자치단체 의회가 그러하며, 거의 모든 국가에서 중간 및 지역 계층의 의회의 경우 그렇다. 일반적으로는 동일한 계층의 의회 의원 전원이 동시에 교체되지만, 예외도 존재한다. 몰타의 경우는 매년 자치단체 의원의 1/3이 교체되는 한편 프랑스에서는 3년마다 지역 의원의 반이 교체된다. 이탈리아의 지방 선거는 지역이 주관한다.

⊗ 집행 기관에 있어서의 상당한 다양성

지방 정부의 집행 기관은 다음 가운데 한 가지 형태를 띤다.

- 일반적으로 시장(네덜란드 식의 burgomaster) 또는 프레지던트라고 불리는 1인으로 구성되는 집행 기구. 이 형태는 10 개 정도의 국가의 지방 계층에서 발견되며 특히 신규 EU 회원 국가들(불가리아, 사이프러스, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타 및 루마니아), 그리고 그리스, 헝가리, 라트비아, 슬로바키아, 프랑스 및 독일의 중간 또는 지역 실체의 집행 기구에서 발견된다.
- 가장 자주 발견되는 형태로서, 한 사람의 “지도자”와 복수의 대리인으로 구성되는 복수의 인원으로서 구성되는 집단 형태의 집행 위원회. 이것은 반절 이상의 지방 집행 기구에서 볼 수 있으며 대부분의 상위 계층의 집행 기구에서 발견된다.

집행 기구(시장/프레지던트 또는 위원회)는 일반적으로 심의 기관 구성원들이 의회의 다른 구성원들 가운데서 선출한다. 핀란드에서는, 자치단체 의회가 공무원 가운데 한 명을 자치단체 장의 지위에 지명한다. 그러나, 2006년도에 표결한 법률 개정안에 따르면 이제는 자치단체의 의회가 자치단체 사무를 운영하는 시장을 선출할 수 있게 되었다.

시장은 신규 회원 국가(헝가리, 불가리아, 사이프러스, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아)를 포함하는 약 10개 국가에 있어서 직접 보통 국민투표에 의해 선출된다. 이탈리아, 슬로바키아의 고위 계층의

집행 기구의 장 역시 직접 보통 국민투표에 의해 선출된다. 그리스와 포르투갈에서는, 다수당의 장이 집행 기구의 장이 된다.

룩셈부르크, 벨기에 및 네덜란드는 지방 집행 기구를 지명하는 데 특이한 제도를 적용한다. 룩셈부르크에서는, 집행 기구의 구성원은 내무부에서 지명을 하는 한편 집행 기구의 장은 통치권자인 대공이 지명한다. 네덜란드에서는, 구성원은 심의 기관의 의원들이 다른 의원들 가운데서 선출하는 한편, 집행 기구의 장은 여왕이 지명한다. 2005년 3월, 의회는 직접 보통 국민투표를 통해 시장을 선출하지는 제안을 거부했다. 벨기에에서는, 시장과 부시장의 집합은 자치단체 의회에 의해 선출되는 반면, 시장은 3개의 지역마다 서로 다른 조건에 따라 지역에서 지명을 한다.

집행 기구의 임기가 항상 심의 기관의 임기와 같은 것은 아니다. 그것은 상대적으로 짧을 수가 있으며, 시장이 5년 마다 보통 국민투표에 의해 선출되는 지방 의원들에 의해 매년 선출되는 아일랜드가 여기에 해당한다. 또한 그 임기가 더 긴 경우도 있는데, 네덜란드의 자치단체(의원의 4년에 비해 6년의 임기) 또는 독일의 일부 주(치안판사 체제가 적용되는 주)의 경우가 여기 해당한다.

⊗ 주요 도읍 또는 수도의 독특한 정치 조직

몇몇 국가는 자국의 수도와 때로는 다른 주요 도읍에 대해 특수한 정치 조직을 구현하였다. 암스테르담, 스톡홀름, 런던, 바르샤바, 부쿠레슈티, 프라하 및 부

다페스트가 이 경우에 해당한다. 이것은 또한 베를린과 함부르크, 파리, 리옹과 마르세이유, 브라티슬라바와 코시체, 그리고 체코 및 오스트리아의 법정 도시와 헝가리의 군 지위를 가지는 읍의 경우에 그러하다. 이들 도시는 공동체 서비스의 관리를 책임지는 구로 구분되어 있는 한편, 하나의 의회와 한 명의 시장이 중앙 차원에서의 보다 폭넓은 임무를 책임진다. 이들 구는 자체적인 예산과 직접 보통 국민투표에 의해 선출되는 기구를 두고 있다.

### ☞ 자치단체의 하위 기관의 정치 조직

자치단체 하위 계층은 때로는 자체의 심의 기관이나 집행 기구의 장을 두고 있는 고유한 정치 조직을 가진다. 임기가 있는 시장은 불가리아에서는 지방 주민이 선출하는 반면, 시 내의 구청장은 자치단체의 의

회에서 지명한다. 리투아니아에서는, 자치단체의 집행 기구의 장이 지방 대표자를 “장로직”의 장으로 임명한다. 포르투갈 및 영국의 현과 슬로베니아의 지방은 지역민에 의해 선출되는 심의 기관에 의해 운영된다. 포르투갈의 현도 의회 의원들 가운데 의원들이 선출하는 집행 기구를 두고 있으며, 다수당의 대표가 자동적으로 집행 기구의 장이 된다.

### \* 지역의 정치 생활에 있어서의 시민의 참여

지방의 정치 생활에 있어서 시민의 정치 참여의 가장 일반적인 형태는 국민투표이다. 지방 생활에 영향을 미치는 쟁점에 대한 국민투표는 거의 모든 유럽 국가 내에서 조직이 가능하며 이 대안은 비록 그것이 현실에 있어서 항상 활용되지 않는다고 하더라도 종종 법률 또는 국가의 헌법에 명문화된다. 몇몇 신규 회원 국가(불가리아, 에스토니아, 헝가리, 루마니아, 슬로바키아 및 슬로베니아)에서는 모든 지방 정부의 영토 경계의 변경에 대해서는 국민투표가 이루어져야 한다. 반대로, 국민투표는 다른 이슈들, 특히 지방 재정에 관한 문제에 대해서는 실시할 수

없다. 국민투표는 일반적으로 심의 기관 또는 충분한 수의 선거권자가 요청하였을 때 실시가 가능하다. 비록 몇몇 국가에서는 사전에 결정된 투표 참여율을 달성하는 경우 강제성을 띌 수 있지만(체코공화국, 프랑스, 그리스, 헝가리, 폴란드, 포르투갈 및 슬로바키아), 그 결과는 통상적으로 순수한 자문적인 성격의 것이다.

유럽의 지방 정치 생활에 있어서의 다른 형태의 시민 참여로는 지방 차원의 자문, 심의 기관에 대한 제안의 제출 가능성, 그리고 시민 의회의 구성 등이다.