

## II 지방 정부의 활동 영역

### 1. 지방 정부의 책임

#### 1-1. 다양한 유형의 지방 정부의 책임

##### ㉸ “일반 권리 조항”

지방 공공 기관의 책임은 일반적으로 법률에 규정되

며 보다 드물게는 헌법에 규정된다. 헌법에 지방 기관의 책임에 관한 구체적인 조항을 규정하는 경향이 있는 것은 연방 또는 “준 연방” 국가들이다. 이들 조항에서는 연방/중앙 국가와 연방에 속하는 실체/자율적인 지역 사이의 책임의 구분을 정의한다.

다른 국가의 헌법은 지방 정부의 책임이라는 개념에 대해 보다 폭넓게 지칭하고 있으며, 일반적으로 지방 정부의 자율성 또는 자치에 초점을 맞춘다.

##### \* 입법 권한

지역화되지 않은 통일 국가에서는, 중앙 국가는 기술적으로 모든 것을 할 수 있는 권리가 있다. 중앙 국가의 책임은 헌법 또는 법률 문서 내에 열거되어 있지 않다. 연방과 지역화된 국가에서는, 중앙 정부는 명확하게 정의된 법률적인 책임이 있다. 독일의 중앙 국가는 법률을 제정할 권한이 있지만 기본법(제70조 및 73조)에서 규정된 영역에 한해서만 권한이 있으며 구체적으로는 통치권을 가진 국가의 통치권에 연계된 분야에 대해서만 권한이 있다. 즉, 국방, 화폐, 국가 공공 서비스 등에 관한 분야가 그런 분야이다. 오스트리아 연방은 외교 정책, 재정, 교육, 공공 보안, 대중 교통, 고용 법률 등의 부문에서 배타적인 입법 권한과 배타적인 행정 책임을 가지고 있다. 벨기에에서는, 헌법과 특수한 헌법적인 법률이 연방 국가가 개입할 수 없는 지역과 공동체의 배타적인 권한을 정의하고 있다. 지역화된 국가에서, 헌법은 배타적인 입법 권한이 있는 영역을 열거하고 있으며(스페인의 149조 및 이탈리아의 117조), 지역이 구체적으로 중앙 국가의 책임에 속하지 않는 모든 부문에 있어서 배타적인 입법권을 가지고

있다. 영국에서는, 세 개의 지역의 권한은 각각의 위임 과정이 동일하지 않았던 관계로 차이가 난다. 즉, 스코틀랜드와 북아일랜드에는 1차 및 2차 입법 권한이 있고 웨일즈에는 2차 입법권이 있다. 포르투갈에서는, 두 개의 자율적인 지역의 기능이 헌법에 열거되어 있다.

##### 지역에 의한 지방 계층의 책임의 정의

연방화된 국가는 하위 계층의 조직과 책임의 정의에 대해 배타적인 책임을 지며, 동시에 한편은 헌법 규정으로 보장된 지방 자치 정부의 원칙을 존중할 책임이 있다. 이들 국가는 이것을 지역 입법 즉, 독일의 주의 헌법과 법률, 플랜더스의 경우 자치단체 법령(Gemeentedecreet) 그리고 발로니아에서는 지방 민주주의 및 지역화 법률을 통해 실시한다. 예를 들어, 이탈리아에서는 지역(특수 지위 지역의 경우를 제외하고는) 지방 자치 원칙에 따라 하위 계층의 조직에 대한 책임을 지지 않는다. 스페인에서는 그것이 국가와 자율적인 공동체 사이의 공동 책임이다(헌법 제 148조).

따라서 지방 정부의 조직과 운영은 상대적으로 일반 법률에서 다루어질 가능성이 많으며, 그것은 국가와 지방 정부 사이 그리고 지방 정부 자체 사이의 책임의 분배에 대해 정의한다. 그러한 법률은 때로는 나중에 자치단체, 그리고 심지어는 국가의 법률 내에서 보다 미세 조정이 된다.

그러나, 다수의 국가에 있어서의 지방 정부의 책임에 관한 법률 문서는 또한 종종 그러한 책임이 법률에 의해 다른 공공 실체에게 양도되지 않는 경우에는 언제나 “지방 정부는 자체 계층에서 가장 잘 수행할 수 있는 모든 책임에 대한 의사결정을 할 것이 요구된다”고 기술하는 “일반 권리 조항”(또는 보완성의 원칙)에 대해 언급한다.

언제나 지방의 공중의 이해(자치단체, 도, 현 등)의 개념에 대해, 법률은 기껏해야 폭넓은 기능(공중 보건, 교육 등)을 열거하는 정도이며, 제한적이고 구체적인 책임의 정의를 규정하는 일은 매우 드물다.

⊗ **고유, 위임 및 공유된, 필수적인 그리고 선택적인 책임**

법률은 권한의 성격을 기반으로 권한을 행사하기 위한 조건을 규정하고 그것들이 다음 가운데 어떠한 것인지를 규정할 수 있다.

- 고유의 책임으로서, 일반적으로 지방의 이해에 관련된 것들: 지방 정부는 입법적인 처분이 존중되는

한은 그들이 이러한 책임을 어떻게 수행하는가에 관해서는 상당한 재량권을 가지고 있다.

- 중앙 국가 또는 또 다른 지방 정부를 위해 위임된 책임 : 모든 국가에 있어서, 지방 정부는 국가를 대신해 행정 업무를 수행한다. 예로는 주민 등록의 유지 관리, 선거의 실시, 인구조사의 수행 등이 포함된다. 다른 국가들의 경우에는, 위임된 책임이 교사 급여, 고용 또는 사회복지 인센티브의 지급 등과 같은 다른 영역을 수반할 수 있다. 이러한 책임의 구현은 일반적으로 명확한 지침이 수반하며 엄격한 통제가 이루어지고, 따라서 지방 정부의 재량권과 자율성이 축소된다.

- 동일한 영역 내의 다른 제도 계층과 공유하는 책임. 과업을 공유하는 일은 다른 지방 정부, 연방화된 주 또는 중앙 국가 등과의 사이에 이루어질 수 있다.

그러한 구분, 특히 위임된 책임과 고유 책임 사이의 구분은 재정 조달 원천의 결정에 있어서 중요하다. 많은 국가에 있어서, 위임된 책임은 통상적으로 국가의 이전에 의해 재정이 조달되는 한편 고유 책임은 지방 정부 자체의 예산(세금 수입 또는 서비스에 부과되는 수수료)에서 재정이 조달된다. 비록 위임 또는 공유된 책임은 대부분의 경우 중앙 국가가 부과하지만, 이러한 서로 다른 유형의 책임은 의무적인 사항이거나 또는 선택적인 것일 수 있다.

책임을 정확하게 정의하기가 어렵고, 병행적이고 경쟁적인 책임에 대해서는 말할 것도 없이 위임 및 공유 책임이 존재하기 때문에(이런 상황은 복수의

지방 계층이 존재하는 국가의 경우에 때로 그렇다), 공공 기관의 행위에 관한 가시성이 결여되는 수가 있다.

예를 들어 프랑스에서는, 서로 다른 지방 정부 계층 간 - 그리고 또한 그들과 국가 간 - 의 권한의 복잡성과 중복은 점점 문제가 되는 것으로 보인다. 이러한 복잡성은 자체 세원을 가지고 있는 자치단체 간의 협력(그들의 회원 자치단체들로부터 그들에게 위임된 많은 책임을 지는)과, 이론 상으로는 지방 및 지역 정부의 책임 영역에 속하는 광범위한 국가 행정 서비스를 지역 계층에서 관리하게 됨으로 인해서 더욱 어려워졌다. 문제를 더 복잡하게 만들게 되는 것으로서, 현재 프랑스는 지방 정부로 하여금 특정한 영역 내의 일부 국가의 책임을 수행하는(구조 기금, 교통, 공중 보건 등의 관리) 실험을 하도록 허용하고 있다.

프랑스만이 유일한 사례는 아니다. 헝가리에서는, 양 당사자들이 체결한 계약에 기초해 통상적으로는 군에 위임되는 임무를 책임지거나, 그 반대의 일이 이루어지고 있다. 체코공화국에서는, “자율적인 권한”과 “국가 위임 권한” 사이의 구분이 이루어지고 있지만 모든 자치단체가 이러한 위임 권한을 수행해야 하는 것이 아니다. 이로 인해서 3개의 계층으로 이루어지는 복잡한 체계가 형성되었다.

즉, 최상위 계층에는 205 개의 “확장된 권한을 가지는 자치단체”(ORP 자치단체)의 네트워크가 존재하며, 그 아래에는 “승인된 자치단체 사무소를 가지는 388 개의 중간 계층의 자치단체”(POU 자치단체)가

있고, 맨 아래에는 제한된 책임만을 수행하는 5,656 개의 자치단체가 존재한다. 네덜란드에서는, 지방 정부의 기능은 “자율적”이거나 “공동 관리”(자치단체, 도, 국가)이다.

이러한 관리 체제는 헌법에 정의되어 있으며 도와 자치단체들이 국가 차원에서 강구한 대책을 함께 적용할 의무가 있다(이것은 대다수의 자치단체 책임에 있어서 그렇다). 이러한 체제는 정부가 자체의 기능과 책임을 시민에게 가장 가까이 있는 계층으로 위임하는 네덜란드 내의 뿌리 깊은 원칙에 기초한 것이다.

국가, 군 및 자치단체 사이의 책임의 구분을 해석하기가 매우 어려운 루마니아에서는, 예를 들어 자치단체가 그러한 일을 수행할 수 있는 “행정적 권한”이 있는 경우 책임을 진다. 실제에 있어서는, 자치단체들이 가지고 있는 자원이 제한되어 있기 때문에 그들은 자신의 책임 가운데 많은 것들을 때로는 조정 역할을 맡는 경향이 있는 군에 위임하지 않으면 안 된다.

연방 국가에 있어서 복잡성은 일반적인 경향이다. 독일에는 대형 자치단체와 구에 위임되는 책임과 함께 의무적이고 선택적인 책임이 존재한다. 벨기에의 자치단체와 도는 자신의 책임의 집행을 통제하는 두 개의 감독 행정 계층 즉 공동체와 지역이 있으며, 여기에는 연방에 대한 연결 임무가 더해져야 한다.

오스트리아의 자치단체는 연방 국가와 연방에 속한 주와 공유하는 책임에 더해 자체의 책임, 연방 국가

연방에 속한 주에서 위임 받은 책임을 수행한다. 시장이 자치단체의 집행 기구의 장이면서 동시에 구(주의 행정적인 하위 조직)의 장이기도 한 오스트리아의 법정 도시들은 결과적으로 자치단체와 연방에 속하는 책임을 함께 진다.

### ☞ 특수한 사례들

책임의 범위는 인구 규모와 같은 고유한 자치단체의 특징에 따라 차이가 날 수 있는데, 예를 들어 스페인의 경우가 여기 해당한다. 또한, 특정한 법률이 있는 수도 도시들 또한 일반법에 따르는 자치단체들에 비해 보다 광범위한 책임을 행사한다. 마지막으로, 이중 지위의 자치단체들(두 개의 계층에 속하는)은 그러한 두 개 계층의 책임을 모두 진다. 여기에는 일부의 수도 도시들, 23개의 군의 지위를 가지는 헝가리의 도시들, 7개의 라트비아의 공화시 등이 해당한다.

## 1-2. 지방 정부의 책임의 행사

지방 정부는 자체의 책임을 수행하기 위해 다음과 같은 다양한 권한을 가진다.

- 자체 책임 범위에 속하며 단계적인 규범을 준수하는 규제 권한(그리고 일부 지역 실체의 경우에는 입법 권한 - 글 상자 참조)
- 몰타와 일부 범주에 속하는 지방 정부(예를 들어

헝가리의 군 또는 라트비아의 구)를 제외한 경우에 있어서의 과세 권한

- 지방 행정 조직에 관한 행정 권한
- 공공 서비스를 일반 대중에게 제공하는 조건과 자원의 배분에 관한 관리 권한.

이들 권한은 다소의 차이는 있으나 감독 기관의 감독을 받는다(관리 방식의 선택, 투자 의사결정 등).

몇 가지 책임(수도, 공중 보건 등)은 일부 국가에 있어서 전통적으로 독립적인 공공 기관 또는공사(간접적인 관리)인 제3자에게 아웃소싱을 하고 있다.

### ☞ 지방 정부 계층 및 부문이 지는 책임의 범위

일반적으로, 자치단체는 주민에 대한 공동체 서비스를 책임지는 한편, 상대적으로 높은 계층인 지방 정부 계층은 보다 규모가 큰 지리적 영역을 담당하는 책임을 진다.

자치단체는 다음과 같은 것들을 포함하는 지방 공공 서비스를 관리할 책임을 지기 때문에 책임의 범위는 매우 광범위하다.

- 생활 환경 : 통상적으로 도시화와 도시 계획 수립, 환경 보호, 공공 공원의 관리 등을 포괄한다.
- 유통망의 관리 : 이 제목 하에는 물(음용수, 하수도의 제공), 폐기물(가정 폐기물의 수거와 처리), 대중 교통(도로망, 지방 공중 교통 서비스의 건설과

유지), 공중 조명, 그리고 일부의 경우에 있어서는 도시 난방과 같은 것들을 포함하는 상당한 자원을 흡수하는 기본적인 서비스와 사회간접자본이 포함된다.

- 학교 : 몰타, 아일랜드, 사이프러스 및 스페인을 제외한 모든 유럽 국가에 있어서, 자치단체는 초등학교 건물의 건설 및 유지 책임을 진다. 그들의 책임은 또한 중등 학교 단계(예를 들어, 발틱 국가, 불가리아, 핀란드, 스웨덴, 폴란드, 루마니아 및 네덜란드의 경우), 직업 교육(오스트리아, 이탈리아, 네덜란드, 리투아니아 및 스웨덴) 그리고 성인의 직업 교육(덴마크, 리투아니아)까지 확장될 수 있으며, 유럽 국가의 반수에 있어서는 자치단체가 또한 직원의 보수도 책임을 진다. 이것은 신규 회원 국가(발틱 국가, 불가리아, 헝가리, 폴란드, 루마니아 및 슬로바키아)의 경우에 일반적으로 해당되지만, 노르딕 3개 국가, 네덜란드, 영국의 경우에도 해당되며, 룩셈부르크의 경우도 부분적으로 해당된다.

- 사회 서비스 : 이것은 유럽에서는 일반적인 자치단체의 책임이며, 특히 북유럽 국가들에 있어서는 여기에 국가에 따라 다양한 서비스들이 포함될 수 있다. 즉, 아동, 가정, 장애인 및 노인에 대한 지원 서비스와 사회 서비스(사회 복지, 통합, 빈곤) 등이 여기에 해당한다.
- 레저 및 문화 : 이 부문에는 자치단체 도서관, 문화 활동, 여행, 스포츠 활동 및 생활편의시설 등과 같은 다수의 중요한 영역이 포함된다.
- 공중 보건 : 자치단체는 유럽의 반수의 국가에 있어서 1차 요양 및 예방 조치를 책임지며, 특히 노

르딕 국가들, 리투아니아, 헝가리, 폴란드 및 네덜란드에서 그렇다.

- 공공 질서 및 안전 : 자치단체는 자치 경찰력을 설치할 수 있거나 영국, 벨기에 및 스페인의 경우와 같이 긴급 및 소방 서비스를 책임진다.
- 공공지원주택 : 상대적으로 자주 있는 것은 아니지만, 이 책임에는 주택 공급 물량의 건설 및 관리와 함께 주택 보조금을 제공하는 것이 포함된다. 이것은 특히 아일랜드, 루마니아, 네덜란드, 체코공화국, 독일, 포르투갈, 슬로베니아 및 슬로바키아에서 두드러진다. 이것은 현재 몇몇 다른 국가에서는 주택 공급의 민영화 또는 민영 관리 체제의 도입 등이 이루어진 이후 상대적으로 덜 그렇다.

지역 계층에서는 책임이 매우 차이가 많이 나며, 일반적으로 다음과 같은 것들이 포함된다.

- 교육, 특히 중등 학교, 그리고 때로는 고등 교육용 건물의 건설과 관리(자치단체가 이러한 책임을 지는 국가를 제외하고). 대부분의 신규 회원 국가에서는 여기에 직원 보수가 포함된다(폴란드, 체코공화국, 헝가리, 슬로바키아).
- 구조 기금의 관리를 포함하기도 하는 국토 계획 및 경제 개발
- 공중 보건. 이것은 2차 요양 및 공공 병원의 관리를 포괄한다. 비록 많은 국가에서 발견되는 책임은 아니지만, 공중 보건이 국가의 책임으로 남아 있는 일부 예외가 존재한다(영국, 네덜란드, 아일랜드, 프랑스, 그리스 등). 의료 요원의 급여(이탈리아) 그리고 치과 진료의 책임(스웨덴, 슬로바키아) 또한 지역의 책임일 수 있다.

- 사회 서비스는 고용 서비스, 사회 및 전문적인 통합, 청소년, 노인 등과 같은 폭넓은 범위의 책임을 포괄한다. 비록 스웨덴, 체코공화국 및 네덜란드의 경우에는 자치단체 고유의 책임으로 남아 있어서 그렇지 않지만, 이 책임은 종종 자치단체 계층과 공유된다.
- 지방 공공 공익사업 및 지역 대중 교통과 같은 자치단체를 초월하는 성격의 네트워크.
- 공공지원주택, 그리고 특히 주택 보조금과 공공지원주택의 직접 및 간접 관리.

자치단체와 지역 사이에 중간 계층(도, 현, 군, 기타)이 존재하는 경우, 책임의 분배는 보다 복잡하다. 그것이 기능적이건(예를 들어, 교육의 경우 교육 등급별) 또는 영토적(예를 들어 지방, 현 및 지역 교통)이건 그것은 일반적으로 지방 정부 책임의 한계에 기초하게 된다.

소수 국가의 예외를 빼고는, 중간 계층의 책임은 지역 계층에 비해 상대적으로 제한적이다. 또한, 중간 계층의 책임은 근년에 들어 상대적으로 높은 계층의 강화에 따라 더욱 줄어들었다(예를 들어 이탈리아와 스페인의 경우).

이러한 계층은 때로는 국가의 행정 영토 실체의 조직에 상응하며(이탈리아, 프랑스) 중앙 정부나 연방에 속하는 주의 고유 정책을 연계하는 데 사용된다(벨기에의 도 및 독일의 크라이제(군 또는 시의 구)).

예를 들어 스페인과 프랑스의 경우와 같이, 몇몇 국

가에 있어서, 중간 계층의 지방 정부는 또한 최소 규모의 자치단체에 대한 기술적, 행정적 및 재무적 지원을 하는 데 상당한 역할을 수행한다. 독일의 경우, 구는 일정 정도는 자치단체간 기구와 유사하며, 자치단체보다 넓은 영토에 걸쳐 자치단체의 책임을 관리한다.

최근의 분권화 개혁은 사회 복지 및 보건(2002년도 이래로 노인을 위한 새로운 사회 복지, 2004년도 이래로 최소 삽입 소득), 교육(대학의 비 강의 요원의 보수를 포함하는 관리) 그리고 사회기반시설(국가 도로망의 일부를 책임짐) 부문의 중요한 책임의 이전과 함께 프랑스의 현 계층을 강화하였다.

### ☞ 지방 정부의 행정 서비스와 직원

모든 국가의 지방 정부는 선출직인 대의 기구에 더해 서비스를 제공할 수 있게 해 주는 행정 서비스 조직과 직원을 두고 있다.

이들 행정 및 인적 자원은 국가마다 큰 차이가 있으며, 신규 회원 국가들인 경우에는 다소 차이는 있으나 일반적으로 뒤져 있다. 그럼에도 불구하고, 민주제로의 이행, 분권화의 움직임, 가입 기준과 EU 요구 사항(공동체 법 및 관행의 집적, 구조적 정책의 구현 등)의 준수 필요성 등으로 인해 모든 국가에 있어서 점진적으로 지방 행정 능력이 향상되었으며, 보다 인력이 잘 충원되고, 조직화가 잘 되었으며, 중립적이

\* 정부 계층별 공무원 고용 분류<sup>1</sup>

국가	중앙 국가	연방 주	지방 정부
독일	12	53	35
벨기에	29	39	32
오스트리아	40	44	16
<b>연방 국가 평균</b>	<b>18</b>	<b>49</b>	<b>33</b>
스웨덴	17		83
덴마크	21		79
스페인 <sup>2</sup>	23		77
핀란드	23		77
헝가리	35		65
에스토니아	39		61
라트비아	40		60
폴란드	41		59
체코공화국	43		57
영국	44		56
슬로바키아	53		47
이탈리아 <sup>3</sup>	58		42
루마니아	60		40
룩셈부르크	66		34
프랑스 <sup>4</sup>	70		30
포르투갈	74		26
네덜란드	75		25
그리스	83		17
슬로베니아	85		15
아일랜드 <sup>5</sup>	87		13
불가리아	89		11
사이프러스	92		8
<b>통일 국가 평균</b>	<b>50</b>		<b>50</b>
<b>EU 전체 평균</b>	<b>44</b>	<b>9</b>	<b>47</b>

자료 출처 : 텍시아출판 간행물 "유럽 연합 내 25개 국가의 지방 공공 고용"에서 변형  
 1. NB : 이 도표의 수치는 일부 국가에 대해 국가별 연구에서 제시된 수치와 다를 수 있음. 그것은 경계의 날짜, 원천과 참조 원천이 항상 동일하지는 않기 때문임  
 2. 여기에서 자율적인 공동체 직원과 함께 계수된 스페인의 대학교 직원(4%)은 지방 계층에 포함되었음  
 3. 이탈리아에서는, 지방 행정이 지방 위생 조직에 속하는 공무원의 19%를 포함함. 중앙 계층은 이탈리아 공무원의 2%에 해당하는 사회 보조 및 군대(국방군)을 포함한다.  
 4. 프랑스에서는, 중앙 계층이 공공 병원 서비스에 속하는 공무원의 19%를 차지한다.  
 5. 여기서 아일랜드의 지방 대중 보건 요원(34%)은 중앙 계층에 속함  
 6. EU 25개국 평균(몰타와 리투아니아 제외).

고, 공정하며 역량이 있는 공무원 조직이 형성되었다. 대부분의 국가에서 행정 조직과 공공 서비스 전용의 법률과 개혁 프로그램을 채택함으로써, 비록 지방 정부 계층과 또한 규모 또는 소유한 부에 따라 때로는 심지어 동일한 국가 내에서도 여전히 차이가 존재하기는 하지만, 행정 기구의 현대화가 가속화되었다. 최소 규모의 도시 자치단체들은 일반적으로 인력 및 행정 수단에 있어서 극히 제한을 받고 있다.

2005년도에 지방 정부 실체들은 총 1,800명이 넘는 인원을 고용하고 있었으며 이것은 공공 고용의 56%를, 그리고 전체 EU 고용 인력의 16%를 차지했다.

가장 분권화된 국가들(노르딕 국가들, 스페인)과 함께 연방화된 국가들이 이러한 피고용 인원의 가장 많은 부분을 차지했다. 이러한 국가들에 있어서, 지방 정부는 공공 기관의 대부분의 일자리를 흡수하고 있다. 예를 들어, 독일의 경우는 10명의 공직자 가운데 거의 9명이 지방 정부 또는 주에서 일을 하고 있다.

노르딕 국가와 스페인에서는, 이 수치가 3/4이 넘는다. 국가 공무원과 지방 공무원 간의 구분은 지방 정부가 담당하는 책임과 밀접하게 연계되어 있으며, 예를 들어 지방 정부가 공중 보건, 교육 또는 경찰 병력과 같은 노동 집약적인 책임을 수행하기 위해 얼마나 많은 인력을 필요로 하는가 여부에 따라 결정된다.

예를 들어, 프랑스와 이탈리아의 공무원의 거의 20%를 차지하는 공중 보건 요원은 프랑스에서는 국가 공무원 조직에 포함되어 있지만, 이탈리아에서

는 지방 및 지역 부문에 속한다. 이것은 프랑스에서는 공무원의 30%가 지방 부문에 속하는 데 비해 이탈리아에서는 42%가 지방 부문에 속하는 이유를 설명해 준다. 경찰 병력 역시 노동 집약적인 기능이며 대부분의 국가에서는 국가 행정 조직에 대해 보고를 하는 반면에 독일에서는 거의 전부가 주 공무원이고 영국에서는 지방 공무원이다. 이와 같은 조직적인 다양성은 많은 나라의 경우 주요한 공공 고용 부문인 교육 부문에서도 발견될 수 있다. 예를 들어, 덴마크, 영국 및 연방 국가와 신규 회원 국가에서는, 교사들은 지방 정부의 직원이다.

마지막으로, 또 하나의 요인 역시 지방 공무원 인원에 중대한 영향을 미칠 수 있는데, 그것은 바로 약간의 차이가 있기는 하지만 공공 서비스의 관리를 민간 회사에 위임하는 경향, 민관공동사업의 발전 그리고 지방 공기업의 활용이다.

중앙 국가 계층에서 그런 것과 마찬가지로, 지방 정부의 조직 원칙은 “경력직 공무원 유형”과 “계약 기반 유형”을 구분하는 두 개의 널리 알려진 이론적 모형 중 하나에 기초하고 있다. “경력직” 모형은 그들을 일반 노동 법률이 적용되는 다른 사람들과 명확하게 그 고용 조건을 구분하기 위한 복수의 법률적 규범에 기초하는 특수한 공공 법적 지위를 향유하는 법정 인원들인 공무원 집단의 존재에 기초하고 있다. 공무원 조직은 직급이라고 알려진 계층적인 지위로 나뉜다.

공개 경쟁을 통해 모집된 직원들은 국가 행정 기관

이 규정한 단독 행위에 의해 구체적인 직위가 아닌 직급이 부여된다. 복수의 보수와 경력에 관련된 보장과 연계된 그들의 고용 조건은 헌법 또는 법률에 규정되며 그들에게 직업의 안정을 보장해 준다. 반대로, “계약 기반” 모형에서는, 직원이 일반 법률 계약에 따라 고용이 되며 따라서 계약직 직원이라는 직함으로 인해 그들은 일반 고용 법률의 적용을 받는 공공 서비스 직원이 된다.

그러나, 그들의 업무 조건은 통상적으로 두 번째 경우라고 해도 업무 관행 계약에서 규정이 된다. 유럽 전반에 걸쳐서, 이들 두 가지 모형을 조합하는 경향이 늘어나고 있으며, 주로 새로운 공공 행정 철학의 영향으로 인해, 계약적인 모형의 비중이 늘어나는 경향을 보이고 있다.

이러한 점진적인 변화는 지방 정부 계층에서 더욱 가시적이다. 실제로, 지방의 자율성으로 인해 지방 정부에 인력의 충원과 관리의 면에 있어서 어느 정도의 재량권이 주어지고 있다. 지방 공공 부문 직원들에게 적용되는 관리 방식은 중앙 행정 직원들에 대해 사용되는 방식에 비해 “계약 기반의” 모형을 닮는 경향이 있다.

예를 들어, 프랑스에서는 나머지 공무원 조직에 있어서는 13% 밖에 안 되는 데 비해 지방 정부 직원의 20%가 계약직인데, 그러한 차이는 계약직 직원이 (주를 제외한) 지방 정부 공무원의 거의 90%를 차지하고 있는 반면에 연방 국가 계층에서는 35% 밖에 차지하지 않고 있는 독일의 경우 더욱 두드러진다.

### ☞ 자치단체 간의 기구가 주로 관리하는 서비스들

자치단체간 협력은 유럽에서 잘 확립되어 있으며, 규모가 크지 않은 자치단체로 하여금 자원을 공유해 지방 공공 서비스를 개선할 수 있도록 함으로써 작은 인구 규모의 약점을 보상하는 효율적인 방법이 되고 있다. 그것은 지방 정부가 폐기물, 수도 및 공중 교통과 같은 특정한 책임을 처리하는 데 보다 적절한 규모를 찾을 수 있도록 해 준다. 일부 국가에 있어서는(예를 들어, 핀란드의 경우), 그것은 자치단체의 강화 또는 2차 지방 정부 계층의 확립에 대한 대안이 되고 있다. 그러한 방식의 유인 가운데 하나는 또한 공공 서비스의 제안 내용과 품질 모두를 개선하면서도 동시에 수단의 상호화를 통해 원가를 절감할 수 있다는 데 있다.

자치단체간 협력은 비록 드물게는 헝가리(대규모 지역), 포르투갈 및 프랑스의 경우와 같이 직접적(구체적인 보조금, 조세 제도) 또는 간접적(예를 들어 국가 재정 또는 구조 기금에 대한 접근의 편의) 재정 유인에 의해 장려되기도 하지만, 대다수의 국가에 있어서는 자발적인 것이다.

몇몇 국가는, 핀란드의 경우 공중 보건과 지역 개발, 오스트리아의 위임된 업무 또는 자치단체가 필요한 사회기반시설을 갖추고 있지 않은 경우(라트비아)와 같이, 최소한 일부의 책임을 집행할 수 있도록 하기 위해 협력을 법률적으로 의무화하는 쪽을

선택한 바 있다. 주요 대도시권에 대해서는, 프랑스, 네덜란드(7개의 대규모 읍에 대해), 스페인(현재 4개의 대도시권이 존재한다), 포르투갈 및 루마니아의 경우와 같이, 종종 “대도시권”을 확립하는 것이 강력히 권고되고 있으며, 실제로는 현실적으로 의무화되고 있다.

그러나, 자치단체간 협력의 발달은 여전히 국가마다 큰 차이를 보이고 있다. 영국에서는 자치단체의 규모가 크기 때문에 거의 그러한 협력이 존재하지 않는 반면, 오스트리아, 독일, 남부 유럽(프랑스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 그리스), 베네룩스 여러 나라, 핀란드 및 스웨덴에서는 매우 발달되어 있다. 그것은 또한 신규 회원 국가들, 특히 헝가리, 슬로바키아, 체코공화국, 폴란드 및 루마니아에서 보다 일반화되고 있다. 몇몇 국가는 현재 합병과 자치단체간 시너지(프랑스, 벨기에)의 촉진을 통해 자치단체간 지도를 유연화하는 단계로 진입하고 있다.

자치단체간 협력은 많은 형태를 취할 수 있는데, 그러한 다양한 형태는 각각 확립된 정도의 차이가 존재한다.

가장 융통성이 있는 형태는 하나의 지방 정부가 다른 기관의 사회기반시설을 사용하는 것을 승인하는 계약을 체결하였을 때 하나의 자치단체가 기술적으로는 다른 자치단체의 임무인 과업을 인수하는 경우(위임 계약) 또는 하나의 자치단체가 복수의 지방 정부가 공유하는 관리 기구를 설립하였을 경우(자원의 공유)이다.

보다 세련되고 자주 마주치게 되는 대안은 자체의 자원을 보유하고 공유된 활동을 관리하는 책임을 지는 법률적인 실체인 독립적인 공사 기구를 설립하는 것이다. 그것은 공공(연합체) 또는 복합 실체(벨기에의 코문간 연합) 또는 심지어는 비록 드물지만, 민간 단체의 형태일 수도 있다.

가장 통합된 형태는 스페인, 포르투갈, 이탈리아 및 프랑스에서 볼 수 있다. 후자는 과세를 하는 권한을 가진 자치단체간 집단을 가지고 있다. 그러한 자치단체간 협력 기구(자치단체의 공동체, 읍 공동체, 도시 공동체, 신도시 연합체)는 현재 10개의 자치단체 가운데 9개의 자치단체를 포괄하고 있으며 따라서 직접적으로 자치단체가 위임한 책임뿐만 아니라 법률적으로 의무적인 책임의 상당 부분을 직접적으로 관리한다.

협력 기구는 일반적으로 회원 자치단체, 서비스에서 창출되는 소득, 보조금(국가, 상위 계층, 유럽연합) 그리고 드문 경우에는 세수 수익(프랑스)에 의해 재정을 충당한다.

그러한 기구는 단일 목적을 위한 것이거나 또는 복수 목적 실체일 수 있다. 자치단체간 협력의 영향을 가장 자주 받는 활동으로는 유통망(물 공급, 하수도), 대중 교통, 문화 및 스포츠 시설, 그리고 교육, 공중 보건, 사회 복지, 관광, 긴급 서비스, 국토 계획 및 경제 개발 등이 포함된다.

자치단체간 협력 외에, 서로 다른 지방 정부 계층 사

\* 2005년 현재 자치단체간 협력의 사례

오스트리아	1,413개의 자치단체간 조직(시(읍면) 연합)
벨기에	225개의 자치단체간 회사(코문간 연합)
체코공화국	3,000개의 자치단체(48%)가 관여하는 784개의 자치단체간 협력 기구
핀란드	- 230개의 특수 목적 협동 공사 - 1994년도에 설립된 19개의 “지역 평의회”라고 불리는 지역 자치단체간 기구
프랑스	- 13,500개 안팎의 자치단체 연합체 - 자체적인 세원을 가지는 2,588 개의 자치단체간 협력 기구(EPCI 자체 세원) • 5개의 신도시 연합체 • 2,400 개의 자치단체 공동체 • 169개의 읍 공동체 • 14개의 도시 공동체
독일	자치단체 연합체 및 자치단체 협회
그리스	300개가 넘는 자치단체 협회(많은 것들은 활동이 없음)
헝가리	160개의 “소규모 지역 계층의 복수목적 협회”를 포함하는 2,590 개의 자치단체간 협력 기구
이탈리아	- 278개의 자치단체 연합: 자치단체의 15% - 359개의 산지 공동체: 자치단체의 52% - 광역시 : 2001년에 설립되었으나 구현되지 않은 상태
룩셈부르크	- 72개의 자치단체간 연합체 - 자치단체 공동체 및 도시 공동체의 형성을 수반하는 지속적인 영토 개혁 진행 중
네덜란드	7개의 대도시에 대해 의무적인 전용 기구(준거 법률)
폴란드	280개의 자치단체 연합체
포르투갈	- 32개의 자치단체간 공동체 - 7개의 광역시 지역 - 10개의 도시 공동체
루마니아	278개의 자치단체간 협력 기구: 자치단체간 협력을 위한 148개의 공공 기관과 3개 대도시권을 포함하는 130개의 공동체간 개발 협회 - 몇 개가 더 추진 중임
슬로바키아	204개의 공동체 공동 사무소가 2,839개의 자치단체를 포괄함(98%)
스페인	- 81개의 지역(자율적인 공동체에 의해 자치단체들에게 위임된 권한의 관리) - 1,000개 내외의 자치단체 연합: 스페인 자치단체의 75%) - 4개의 대도시권
스웨덴	- 90개의 지방 기관의 연맹 - 50개의 공동 위원회

자료 출처 : 텍시아 국가 연구, 유럽회의

이의 공식 및 “제도화된” 협력의 개발을 향한 또 하나의 경향이 존재한다. 예를 들어, 덴마크의 2007년도의 개혁은 하나의 지역에 속하는 모든 자치단체를 재집단화하는 지역 계층의 의무 소집 위원회를 만들었다. 이 위원회는 지역과 자치단체 사이의 협력을 촉진하고 지역 내의 준거 협력 협약, 특히 공중 보건 및 사회 복지 서비스 부문의 준거 협력 협약의 관리에 대한 책임을 진다. 독일 또한 “지역 협회”를 두고 있으며, 이를 통해 자치단체와 구가 국토 계획 수립 프로젝트에 있어 협력을 한다. 자치단체의 대표들로 구성되는 신규 회원 국가들의 지역 개발 평의회는 지역 개발 정책을 조정하기 위해 설치되었다.

예를 들어, 리투아니아에서는 이들 평의회가 구조 및 응집 기금을 관리하고, 자금 지원 대상 프로젝트의 예비 선정과 자치단체의 수요의 조정에 대한 책임을 진다. 계층간 협력 또한 계약 형태를 띠 수 있으며, 때로는 국가까지 참여시켜 공동으로 자금을 조달하는 공동 프로젝트를 관리한다.

### ☞ 직접 관리와 위임 관리

지방 정부가 스스로의 책임 하에 있는 지방 공공 서비스를 관리하는 데는 많은 대안이 존재한다. 대부분의 경우, 지방 정부는 이러한 영역에서 자유를 누리고 있지만, 여전히 국가가 긴밀하게 통제를 하는 부문(예를 들어 교육 및 공중 보건)은 예외이다. 또

한, 이러한 자유는 구체적인 규정을 준수해야 한다. 그러한 규정은 근년에 들어 증가하였으며, 특히 이러한 해당 서비스의 조직화와 구현 방식의 선택의 면에서 그렇다.

가장 자주 발견할 수 있는 공공 관리 방식은 다음과 같다.

- 지방 통제 하의 내부 실체 즉, 자율적인 정부 직영 조직을 통한 직접 관리. 일부의 중부 및 동부 유럽 국가에는 관련된 활동과 수익에 따라 몇 가지 범주의 직접 관리 기구가 존재한다(공공 공원의 관리와 같은 비영리 활동, 문화 활동과 같은 요금 부과 공공 서비스, 기타).
- 완전히 공공적으로 또는 공공 및 민간 자본의 조합으로 자금을 조달할 수 있는 독립적인 지방 공공 실체를 통한 간접 관리. 이러한 형태의 관리는 주로 물 및 에너지 공급, 하수도, 가정 폐기물 수집 및 지방 대중 교통의 관리와 같은 부문에서 발견된다. 이러한 유형의 지방 공공기업은 몰타와 룩셈부르크를 제외한 모든 유럽 국가에서 발견된다. 이들은 특히 EU 15개 국가(오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 그리스, 영국, 스웨덴) 그리고 폴란드 및 에스토니아 등에서 특히 일반적이다.

부문(물, 공중 보건, 사회 서비스 등)에 따라, 특정한 목적을 위해 설립되었으며 때로는 서로 다른 법령을 가지는 형태를 띠는 다소 독립적인 특수한 실체들을 발견할 수 있는데, 벨기에 및 네덜란드의 배수공사, 사이프러스의 물위원회, 사회복지국 또는 공공사회활동센터(프랑스, 벨기에, 룩셈부르크

등), 이탈리아의 지역 공중보건국(ASL), 플랜더스의 자율적 기관들(EVA) 그리고 영국의 주택협회 등이 있다.

일반적으로, 과거 몇 년에 걸쳐 유럽에서는 지방 공공 서비스의 관리를 아웃소싱 하는 명확한 경향이 있어 왔다. 그것이 하청 계약, 민간 실체(협회 또는 회사)에 대한 양도 또는 민관공동사업(public-private partnership : PPP)의 구성을 통한 것 중 어떤 방식이건 관계 없이, 관리를 위임하는 방식의 어떤 형태에 의존하는 것은 일부 공공 서비스(예를 들어 2001년도의 불가리아와 에스토니아의 공중 보건과 몇몇 신규 회원 국가의 공공지원주택)의 민영화와 함께 점차 빈번해지고 있다.

몇몇 유럽 국가는 현재 PPP를 빈번하게 활용하고 있으며, 특히 영국(이런 형태의 관리를 활용하기 시작한 최초의 국가 중 하나), 그리고 독일, 스페인, 포르투갈, 아일랜드 및 이탈리아 등에서 그렇다. 다른 유럽 국가의 PPP의 수는 증가하고 있는 중이며, 특히 프랑스와 그리스, 그리고 PPP에 관한 법률의 정교화와 그것을 촉진하기 위한 전문 센터의 설립이 아직까지는 그다지 활용되지 않았던 이러한 유형의 관리를 보다 매력적이게 만들어 준 신규 회원 국가(폴란드, 리투아니아, 체코공화국, 라트비아)에서도 그렇다.

이러한 “위임형” 관리 방식의 발달로 인해 지방 공공 부문의 진정한 경제적인 중요성을 분석하는 일이 더욱 어렵게 되었다. 거시경제적 또는 개별 지방

정부의 예산 자료는 아웃소싱이 되는 활동의 원가를 포함하고 있지 않다. 비록 지방 정부가 시민들에 대한 서비스의 책임을 여전히 지고 있는 있지만, 이러한 원가는 이제는 서비스 제공자의 예산에만 나타난다.

### 1-3. 지방 정부에 대한 법률적 및 재정적 감독

자치 정부의 원칙은 지방 정부에게 그 감독 기관의 통제를 면제해 주지는 않는다. 이러한 통제는 지방 정부 자체가 수행하는 그리고 그 휘하의 조직과 위임 조직이 수행하는 행정, 예산 및 재정 활동에 관련된 것이다.

#### ☞ 법률적 통제

지방 정부의 의사결정이 각 국가에서 효력을 가지고 있는 헌법과 법률을 준수하는지를 검증하는 지방 정부의 의사결정에 대한 법률적인 통제는 일반적으로 사후적으로 이루어진다.

그러나, 일부 국가(예를 들어, 벨기에, 독일, 룩셈부르크, 스페인)는 또한 예외적인 상황에서 그리고 영토 경계의 수정, 구획의 변경, 공공 재산의 처분, 신규 지방세의 신설, 공공 서비스 요금의 설정 또는 특

정 임계치를 초과하는 차입에 대한 의존 등과 같은 특정한 주요 의사결정에 대해 적용되는 사전적인 통제를 두고 있다.

위임된 책임이 수반되는 경우에는(유의성과 의사결정의 구현에 사용되는 수단에 관한) 시의적절성 통제 또한 적용될 수 있으나 아직까지는 활용된 일이 거의 없다. 연방에 속하는 주와 자율적인 지역에 있어서, 지역의 법률 및 행정 행위에 대한 통제(주로 헌법 또는 국가/연방 법률의 준수를 보장하기 위한)는 일반적으로 헌법에 정해진 범위에 의해 이루어진다.

지방 정부에 대해, 법률적인 통제는 대부분의 경우 감독 기관이 행사하며, 그러한 감독 기관은 중앙 정부이거나 또는 상위의 지방 정부 계층이 될 수 있다. 어떠한 행위가 명백하게 불법적인 경우에는 언제든, 그러한 행위는 행정 재판의 제기 대상이 될 수 있다.

중앙 국가의 통제는 지방 정부를 책임지는 장관(대부분의 경우는 내무부 장관), 영토 계층에 대한 중앙 국가의 대표자(주의 영토 행정부) 또는 또 다른 주의 대표자가 수행할 수 있다. 예를 들어 주의 계층에서는, 통제 책임을 지는 주의 대표자는 프랑스, 폴란드 및 루마니아에서는 현감(도지사), 사이프러스, 룩셈부르크 및 불가리아에서는 구청장, 에스토니아, 리투아니아 및 스웨덴에서는 군수, 그리스, 헝가리 및 덴마크에서는 주에서 지명한 서기장이다. 일부 회원 국가에서는 통제가 중앙 국가의 감사를

대체하거나 또는 보완하는 상위 계층의 지방 실체가 수행한다. 이것은 연방화된 주, 스페인의 자율적인 공동체 그리고 포르투갈의 자율적인 지역의 경우에 해당하는데, 때로는 특별히 설립된 기구에 의해 이루어지거나(그것은 연방화된 주와 지역 사이에 차이가 있을 수 있다) 또는 자체적인 영토 행정 단위를 통해 이루어진다. 이탈리아에 있어서 지역에 의한 지방 정부에 대한 감독은 개헌을 통해 폐지되었다. 오늘날, 법률적 통제는 지방 정부에 대처하기 위한 특별 심의 기관과 지역 군청 소재지에 위치한 20개의 지역 심의 기관을 두고 있는 감사국이 수행한다. 네덜란드에서는 도 역시 자치단체를 감사할 수 있다.

불법적인 지방의 의사결정에 대처하기 위한 가능한 조치로는 일반적으로 법률의 준수를 보장하기 위한 자발적인 행위의 시정, 그리고 그것이 실패하는 경우에는 통제 기관 또는 법원에 의한 행위의 취소 또는 유예가 포함된다. 일부 국가에서, 그리고 심각한 비 준수 이슈(자치단체의 의무의 미 준수 또는 명백한 불법 행위와 같은)가 감지되었을 경우에는, 억제적인 조치가 심의 기관의 해산 또는 시장의 직위 해제 등까지 확장될 수 있다. 그러한 의사결정에 대해서는 법정에 소를 제기할 수 있다.

⊗ 예산 및 재정적 통제

재정적인 감독 기관에 의한 사전적인 예산 감사는,

비록 룩셈부르크(구청장), 아일랜드(환경부 장관에 의한 감사 통제 서비스) 또는 연방에 속하는 주의 일부가 지역의 하위 계층에 대한 광범위한 통제 권한을 가질 수 있는 연방 국가에서 아직도 예를 발견할 수는 있지만, 오늘날은 흔하지 않다.

따라서 유럽에서 가장 일반적으로 발견할 수 있는 형태의 예산 및 재정적인 통제는 사후적인 감사이며, 그것은 지방 정부의 회계 장부와 위성 실체(공사 기구, 지방 공기업 등)의 회계 장부를 포괄할 수 있다. 재정적인 어려움을 겪고 있는 지방 정부에 대해서는 구체적인 예산 및 재정 행위에 대한 감사 절차가 존재한다.

감사는 내부 감사와 외부 감사가 있을 수 있다.

○○● 내부 감사

반수 이상의 국가에 있어서, 지방 정부는 내부 예산 및 재정 감사를 수행한다. 내부 감사는 지방 정부의 예산 관리를 감독할 고유의 책임이 있는 위원회가 수행하거나(특히 에스토니아, 핀란드, 헝가리, 아일랜드, 슬로바키아 및 슬로베니아), 또는 심의 기관이 지명한 감사가 수행한다(불가리아, 스웨덴). 네덜란드에서는, 2002년의 법률에 의해 자치단체와 도가 자치단체 의회의 구성원이 포함될 수 있는 내부 감사 위원회를 설립하는 방법을 통해서 또는 독립적인 감사 사무소에 업무를 아웃소싱하는 방식을 통해 내부 감사를 수행할 의무를 부여하고 있다. 감사보고서는 반드시 의회와 집행 기관에

제출되어야 하며 일반 대중이 접할 수 있도록 해야 한다.

○○● 외부 감사

모든 국가는 이러한 내부 감사 수단에 더해 외부 통제를 갖추고 있다. 감사 절차의 세 개의(비 배타적인) 주요 범주는 다음과 같다.

- 재정적 통제가 재무부 또는 영토 계층의 주 대표에 의해 수행되는 국가
- 독립적인 국가 기관으로서 운영되는 감사국과 같은 공공 기관을 활용하며 때로는 지역 단위 심의 기관을 두고 있는 국가(프랑스, 이탈리아, 폴란드, 독일, 포르투갈 등). 스페인의 자율적인 공동체의 일부도 역시 지역 감사국을 설치하고 있다.
- 독립적인 공공 또는 민간 상업 감사인의 서비스를 활용하는 국가. 이러한 서비스를 이용하는 한 가지 이유는 그러한 국가가 필요한 외부 감사 업무 영역을 갖추지 않고 있다는 것일 수 있다. 또한 한 가지 이유는 수행된 감사가 만족스럽지 않고 판단되거나 또는 그들이 인정된 감사 자격증을 갖추기를 원하기 때문이다. 몇몇 국가는 회계 전문가(민간 감사법인, 공공 감사인, 자치단체 의회에서 선출한 “지방 통제관”을 활용하며, 그 가운데 특히 많은 신규 회원 국가, 네덜란드 및 영국이 그렇다(감사 위원회가 설정한 규칙에 따라).

활용되는 감사의 유형은 종종 감사 대상 수익의 유형에 따라 결정된다. 예를 들어 헝가리에서는 내부 감사는 자치단체와 자치단체의 다양한 위성 실체



들의 재정 운영을 다루며, 외부 감사는 자치단체의 재정 운영과 주의 보조금의 사용을 통제하기 위해 국가 감사국이 수행하고 국세청이 수행하는 사후적인 감사는 자치단체에 배분된 보조금(청구, 사용, 지급)만을 살펴 본다.

### ☞ 지방 경영 효율 통제

근년에 와서 새로운 형태의 지방 정부 통제를 활용하는 사례가 늘어났는데, 그것은 행정 행위 또는 재무장부의 관점에서뿐만 아니라, 보다 일반적인 관점에서 보는 경영 효율 감사의 활용이다. 간략히 말하자면, 이 감사는 자치단체의 관리 행위의 적법성만을 평가하는 것이 아니라, 자치단체가 자체 서비스를 효율적인 방식으로 제공하였는지도 살펴 본다.

이러한 감사는 공공 서비스의 성과에 대한 평가와 공공 자금의 효율적인 사용(“금전 가치에 대한 감사”)까지 확장될 수 있다. 네덜란드, 영국 및 아일랜드와 같은 몇몇 국가는, 자국 시민들에게 보다 나은 서비스를 제공하고, 지방 공공 경영을 보다 투명하게 하고 또한 새로운 공공 행정 이론의 틀 내에서 공공 지출의 유용성을 입증하려는 바람에서 비롯되어, 지방 정부의 정책에 대한 측정 도구를 정교화했다. 잉글랜

드에서는, 감사위원회와 위임 국가 내의 동종의 기관들이 지방 정부가 적용해야 할 수 많은 정량적 및 정성적 성과 지표(“최적 가치 성과 지표”)를 고안해 내었다. 일부의 경우 이들 지방 정부는 불량한 성과에 대해 제재를 받을 수 있다.

## 2. 지방 실체의 책임 및 지출의 증가

### 2-1. 많은 국가의 지방 정부의 책임 범위의 확장

최근 몇 십 년 동안에 걸쳐 유럽 국가 내에서 구현된 분권화와 지역화 과정으로 인해 지방 정부 계층에 이전된 책임의 수가 증가했다.<sup>2</sup>

EU 15개 국가 내에서, 지난 15년에 있어서 가장 두드러지는 개혁이 벨기에, 스페인, 이탈리아, 영국, 프랑스에서 이루어졌으며 보다 가깝게는 독일과 덴마크에서 이루어졌다.

#### \* EU 15개 국가 내의 주요한 책임의 이전과 강화

벨기에	2001년 : 대외 통상, 농업 및 지방 정부 조직이 지역 및 공동체로 이관되었으며, 2002년에 자치단체 경찰 구획이 설정되었음.
스페인	- 2000년 및 2002년 : 교육 및 공중 보건이 자율적인 공동체에 이관됨. - 2006년 이래로 몇몇 자율적인 공동체의 지위의 개혁의 일환으로 책임의 새로운 확장이 있었음
이탈리아	- 1993-2002년 : 공중 보건, 국토 계획 수립, 경제 개발, 환경, 직업 훈련 및 지역 교통이 지역에 이전됨 - 2001년 : 헌법 개정. 중앙 국가가 이제는 법률에 규정된 책임만을 짐.
영국	1998년 : 교육, 공중 보건, 교통, 환경 및 사회 보장이 세 개의 위임 지역에 이전됨. 스코틀랜드 의회의 책임이 보다 광범위하고 사법과 같은 추가적인 부문을 포괄하는 비대칭적인 과정임.
독일	2006년 : 고등 교육 및 연구, 공공지원주택, 환경, 사법부의 조직, 통상 및 지역 인력의 관리 등이 연방제 개혁의 일환으로 주에 이전되었음.
프랑스	- 2002년 : 지역 철도 운송이 지역에 이전됨. - 2004년 이래: • 최소 삽입 소득 및 활동 소득(RMI/RMA), 중등 학교의 비 교사 인원의 보수 및 일부 국도의 관리가 현에 이전됨. • 직업 훈련, 도제 교육, 고등 중등 학교의 비 교사 직원의 보수가 지역에 이전됨. • 책임에 관한 실험(구조 기금의 관리, 병원 설비, 향만, 지방 공항의 자금 조달)
덴마크	2007년 개혁: • 자치단체 책임의 확장: 환경, 국토 계획 수립, 교직, 도로망 및 특히 사회 보장 • 새로운 지역 : 보건 제도의 관리, 경제 개발 및 지역 교통

자료 출처 : 텍시아 국가 연구

덴마크에서는, 자치단체가 이제는 거의 모든 공동체 서비스의 책임을 지고 있다.

핀란드의 파일롯 지역인 카이누가 현재 통상적으로는 국가가 운영하는 행정 기관(경제개발 및 고용 센터, 도로망, 삼림 등)과 같은 임무를 책임지고 있는

핀란드와 스웨덴에서는 실험적인 프로그램 또한 시험이 되고 있다. 1999년도에 실험적인 차원에서 설립된 스웨덴의 스코네와 바스트라 예타란드 지역은 지역 개발(통상적으로는 국가의 책임 업무)을 관리하고 있다.

2. 국가로부터 지방 실체로의 책임의 이관에 더해, 이러한 움직임은 또한 다양한 지방 정부 계층 간, 그리고 심지어는 그들의 위성 기구 사이의 권한의 재배분과 함께, 지방 부문 자체의 내부 수정의 형태를 띠 수도 있다. 전반적인 재정의 경계는 영향을 받지 않으므로, 이러한 내부 수정은 반드시 지방 공공 부문에 연계된 재정적인 합계에 영향을 미치지 않는다. 핀란드와 스웨덴의 개혁은 통상적으로는 자치단체(핀란드) 또는 군(스웨덴)이 수행하는 책임의 파일롯 지역으로의 이전을 수반한다. 덴마크에서는, 개혁으로 인해 해석하기가 복잡한 수평적 및 수직적인 이전이 일어났다.

1990년대 초에, 지방 자율성의 복원과 동시에 많은 신규 회원 국가 내에서 상당한 수준의 책임의 이전 또한 일어났으며, 그로 인해 자치단체가 가장 큰 영향을 받았다.

화국, 슬로바키아, 루마니아 및 불가리아 등에 영향을 미쳤다. 지방 책임의 범위 확대에 의해 상응하는 지출의 증가가 나타났다.

다른 지방 정부 계층 특히 새로이 형성된 지역과 함께 자치단체는 1990년대 말 이래로 일어난 책임의

EU 27개국 측면에서, 유럽 경제 내의 지방 공공 부분의 비중은 1970년대 말의 1차 분권화 물결 이후 꾸준히 증대되어 왔다. 마지막 5개년 동안(2000-

**\* EU 12개 국가 내의 주요한 책임의 이전**

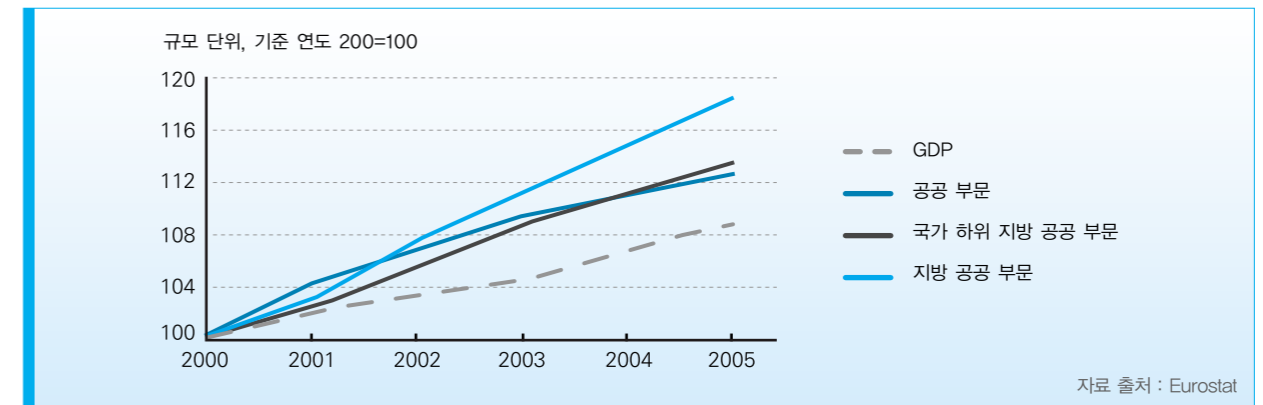
폴란드	중등 및 고등 교육, 공중 보건, 사회 보조, 도로망 및 경제 개발이 군과 1999년도에 형성된 지역에 이전되었음.
에스토니아	교사 인력의 보수가 200년에 자치단체에 이관되었음
체코공화국	지역 교통, 사회 보장, 중등 교육, 그리고, 2005년 이래로는 교사 인력에 대한 급여가 2001년도에 형성된 지역에 이전되었음.
슬로바키아	중등 및 직업 교육, 공중 보건, 은퇴 주거를 포함하는 사회 보장, 지역 대중 교통, 지역 경제 개발이 2002년에 형성된 지역에 이전되었음.
루마니아	- 2001년 : 교사 급여의 지급이 자치단체에 이전되었음. 경제 개발 및 국토 계획 수립이 군에 이전되었음. - 2006년 : 교육 및 지방 경찰 인적 자원의 관리, 지역 이익 관련 위생 조직의 관리가 자치단체에 이전되었음. 군이 군 이익 관련 위생 조직의 관리를 책임지게 됨.
불가리아	2003년도의 조세 분권화 프로그램에 따른 자치단체 책임에 관한 개혁. 2006년의 2006-2015 분권화를 위한 프로그램 및 2006-2009년 기간을 위한 실행 계획의 채택.

자료 출처 : 텍시아 국가 연구

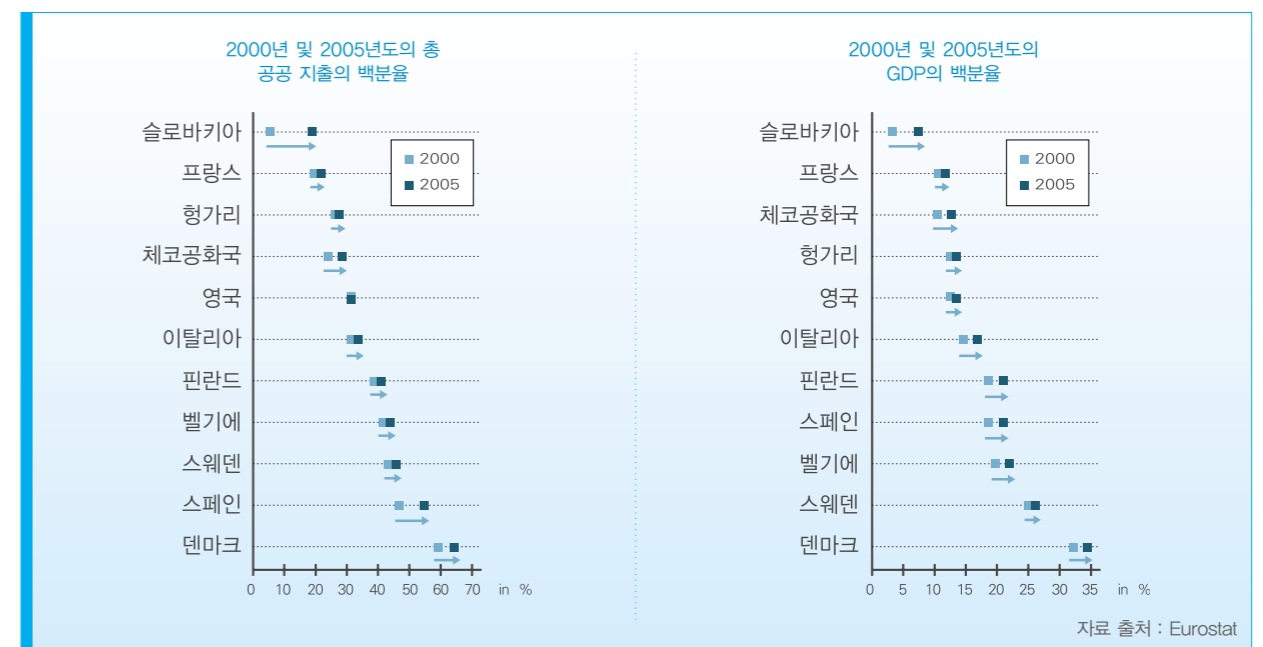
위임 이슈에 관련되어 있다. 이들 보다 최근의 움직임은 주로 6개 국가 즉, 폴란드, 에스토니아, 체코공

2005), 지방 공공 부분을 위한 지출은 연간 규모 면에서 평균 +2.6%의 속도로 성장하였으며, 이것은

**\* 2000년도부터 2005년까지의 EU 내의 공공 지출의 진화**



**\* 2000년도부터 2005년까지의 EU 내의 공공 지출의 진화**



3. 이것은 전체 지방 공공 부문 즉, S1313(지방 및 지역 공공 부문)과 S1312(연방 계층의 공공 부문) 부분의 통합하지 않은 합계를 지칭한다. 이것은 이들 두 계층의 "정부"(자치단체, 군, 지역, 연방에 속한 주 등)과 그 관련 실체들(자치단체간 협력 기구, 공공 기관, 지방 공기업 등)을 포함한다. 이 정의는 국가에 따라 크게 차이가 난다.

동일 기간의 GDP의 성장(+1.7%)보다 빠른 속도였다. 성장은 EU 27개국 지방 정부 부문만을 보면(독일, 오스트리아 및 벨기에의 연방에 속한 실체를 제외하면 3.5%) 더욱 견고하였으며, 신규 회원 국가에서도 그러했다(2000년과 2005년 사이에 연 평균 +4/1%).

전반적으로, EU 27개 회원 국가를 위한 지방 공공 지출은 2000년도의 1조 3,900억 유로에서 2005년에는 1조 7,400억 유로로 증가해 GDP의 15.8% 그리고 총 공공 지출의 33.7%를 차지했다.

대부분의 국가에서, 이러한 규모의 성장으로 인해 GDP와 총 공공 지출에서 이러한 지출이 차지하는 비중이 늘어났다. 그것은 노르딕 국가들과 지역화된 국가들, 프랑스, 영국 및 몇몇 중부 및 동부 유럽 국가들을 포함하는 약 10개 국가에서 역동적이었다.

책임의 이전에 더하여, 이런 모든 변화는 지방 정부가 책임을 지는 부문, 특히 공중 보건, 사회 보장 및 자본적 지출 부문에서의 지출의 증가를 두드러지게 하였다.

아일랜드 및 룩셈부르크와 같은 국가들에 있어서, 견고한 경제 및 인구 두 부문의 성장은 사회 서비스와 교육 및 기본적인 생활편의시설의 향상을 위한 자본적 지출에 대한 공동체의 수요의 성장을 통해 꾸준한 지방 지출의 증가를 창출했다.

일부 다른 유럽 국가에서는, 인구의 노령화로 인해 반대 현상이 발생하였으며, 그로 인해서 공중 보건 및 사회 보장에 대한 지출이 상대적으로 많아졌다.

**\* 지방 정부에 대한 인구의 진화의 영향**

유로스타트(Eurostat) 예측에 따르면, 유럽연합은 2050 년도에 이르면 인구가 1천만 명 줄어들게 될 것이라고 한다. 유럽 지역의 거의 반이 오늘날보다 인구가 적어지게 될 것이며, 특히 동독, 중부 및 동부 유럽, 발틱 국가 및 스칸디나비아 북부 국가들이 그렇게 될 것이다. 오로지 몇 개의 지역만이 이러한 인구 감소의 영향을 받지 않을 것으로 예측되는데, 상당한 이민 유입으로 혜택을 보게 될 스페인 남부(남부 쪽으로 고령 인구를 대체)와, 아일랜드, 룩셈부르크 및 프랑스 등이 해당 국가의 자연스러운 인구 균형과 긍정적인 이주로 인해 그럴 것이다.

유럽 인구는 또한 보다 고령화될 것이다. 2030년 기준으로, 인구의 1/3이 66세 이상이 될 것이다. 고령화되는 인구는 스페인 북부, 이탈리아, 이전 동독의 여러 주(베를린 제외), 그리고 상대적으로 정도가 덜하지만 핀란드와 스웨덴 북부에 집중될 것이다. 부양 비율은 EU 내에서 2050년도에 51%에 이를 것이며, 이것은 한 명의 은퇴자가 2명의 활동 인구에 의존한다는 것을 나타내는데 현재는 이 수치가 EU 평균 1대 4이다.

이러한 변화는 사회 보장, 공중 보건 및 공공 사회기반 시설에 대한 수요 면에서 변경을 불러 올 것이다. 부양 인구 수의 증가는 집단적 연대 체계에 압박을 가할 것이다. 의료 및 의료-사회 부문은 적응을 해야 할 것이며, 특히 장기 요양과 생애 말기 요양 측면에서 적응을

해야 할 것이다. 교통, 공공지원주택, 은퇴 주거, 병원, 가정 요양, 통신 등, 많은 수의 영역의 공공 서비스 및 생활 편의 시설은 노인들의 고유한 수요에 적응해야 할 것이다.

몇몇 국가는 이미 자국 인구의 노령화 결과에 대처하고 있으며 지방 공공 서비스를 적응시키고 방향을 전환하는 데 요구되는 부분에 이를 반영하기 시작했다. 예를 들어 2020년도에는(오늘날의 15%에 비해) 인구의 23% 가까운 사람이 65세가 넘을 것으로 예상되는 핀란드에서는, 정부가 기본적인 자치단체 서비스의 효율 개선을 목적으로 하는 PARAS라는 이름의 지방 정부 구조에 개혁 프로그램을 개시하였다. 독일에서는, 작센-안할트 주의 경우, 출생률의 급격한 하락과 대규모 청년층의 이민 전출로 인해 2014년도에 이르면 지역 인구의 반이 넘는 수가 50을 넘을 것이다. 근년에 50,000호가 넘는 비어 있는 공공지원주택 부지가 철거되었으며 도시 구조조정 정책이 개시되었다. 마찬 가지로 인구 감소로 극심한 영향을 받고 있는 브란덴부르크 주는 자치단체의 수의 축소(1,479개에서 420개로), 5,000명을 초과하는 거주자가 있는 읍 내의 공공 서비스의 재 분류, 전자 행정의 장려, 공중 보건 및 사회 서비스의 구조조정 및 지방 정부의 자본적 지출에 대한 주민 감사의 위촉 등을 포함하는 수단을 통해 행정 조직을 개편했다.

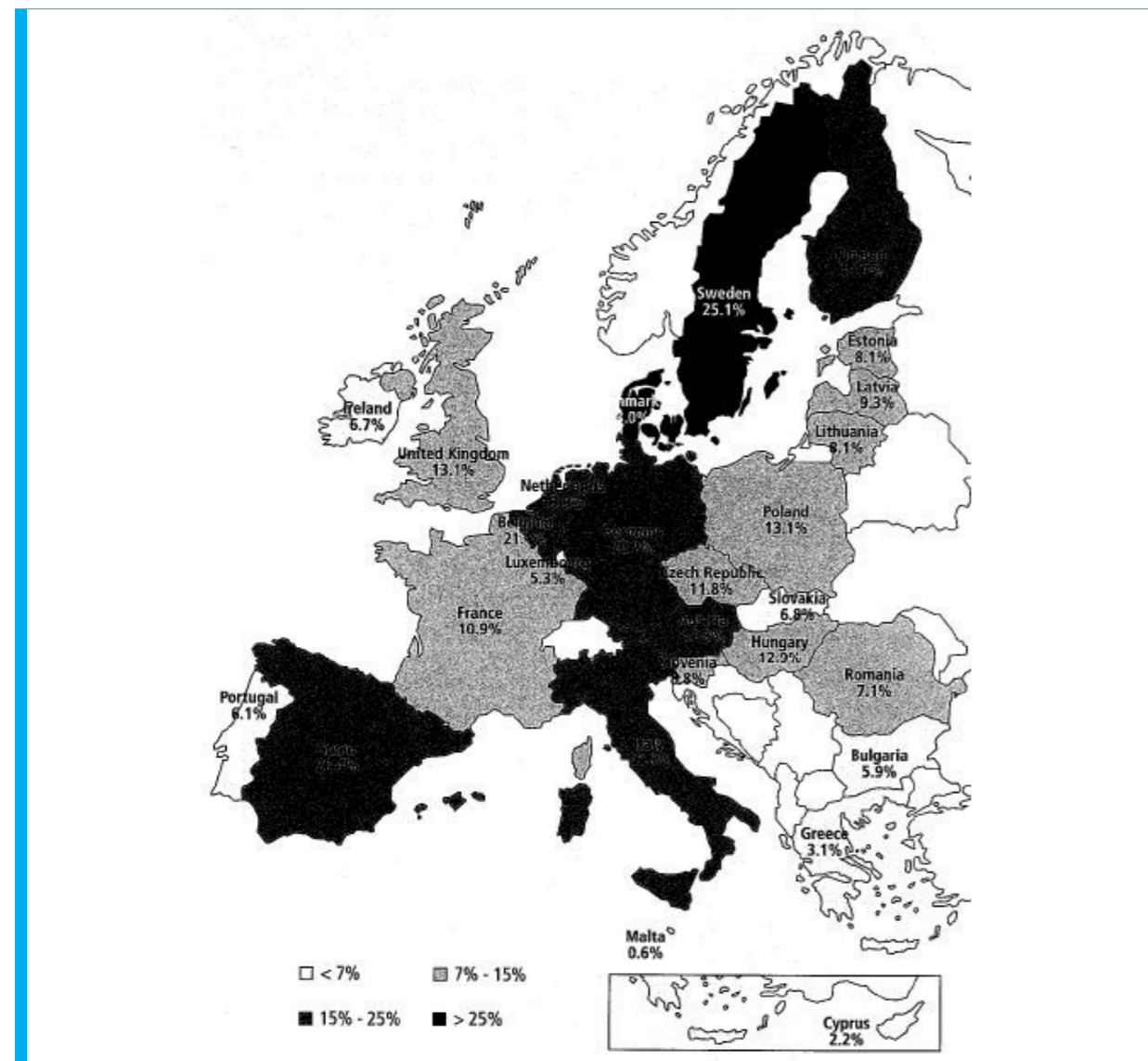
## 2-2. 지방 공공 부문의 비중은 국가마다 다르다

지방 공공 부문의 중요성은, 지방 공공 지출이 GDP에서 차지하는 비중이 몰타의 경우 0.6%에서 덴마크의 경우 33%에 이르는 등, 국가마다 크게 다르다.

이러한 비중은 한편은 특정 국가에서 공공 지출이 차지하는 중요도와 다른 한편은 지방 공공 부문이 창출하는 점유율을 분석함으로써 이해할 수 있다. 이러한 두 개의 지표 이러한 내부 수정을 교차시키

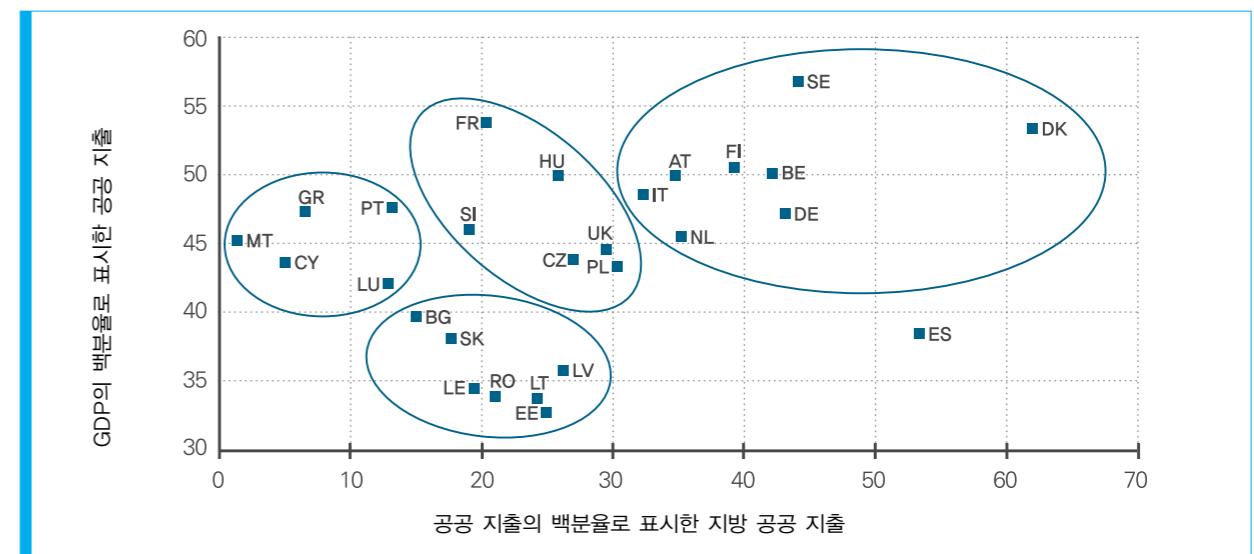
있으며 상당한 비중의 공공 지출을 관리한다. 덴마크는 가장 극단적인 경우로서, 지방 정부의 지출이 공공 지출의 62%를 차지하고 있으며, 공공 지출은 GDP의 53%를 나타낸다.

\* 2005년 GDP의 백분율로 표시한 지방 공공 지출



자료 출처 : Eurostat

\* 2005년 공공 지출에서 차지하는 지방 공공 부문의 점유율



는 경우, 다음과 같은 네 개의 국가 집단이 나타난다. 첫 번째 집단은 지방 공공 부문이 공공 지출의 30%를 넘게 부담하고 있는 3개의 연방 국가 및 다수의 매우 분권화된 국가들로 구성되며, 이러한 공공 부문 지출은 또한 GDP의 상당한 비율을 구성한다. 지방 정부는 이러한 국가에서 상당한 책임을 지고

스펙트럼의 다른 쪽 끝에는 공공 개입이 상대적으로 적고(GDP의 42%에서 47% 사이) 지출의 분권화가 제한적이어서, 총 공공 지출의 15% 미만만을 차지하는 두 번째 국가 군이 존재한다. 그러한 덜 분권화된 국가에서는, 지방 정부는 국가의 규모가 작기 때문이거나(사이프러스, 몰타, 룩셈부르크) 또는 전통적으로 중앙 국가의 권력이 강했던 관계로(그리

스, 포르투갈) 상대적으로 적은 수의 책임을 가지고 있다. 이들 양 극단 사이에는, 지방 공공 부문이 공공 지출의 15%에서 30%를 부담하는 두 개의 국가 집단이 존재한다. 이들 수치는 이들 국가의 여전히 상대적으로 중앙집권화된 상황을 반영하며, 한편으로, 또한 대다수의 경우 그리고 특히 중부 및 동부 유럽 국가들에 있어서 지속적인 보다 분권화된 방향을 향한 이행을 두드러지게 보여 준다. 이러한 진화는 다음과 같은 경우에 발견된다.

- 상대적으로 강력한 전반적인 공공 개입의 맥락 하에서. 이 경우는 프랑스, 영국, 폴란드, 체코공화국 등이 해당한다.
- 또는 상대적으로 약한 공공 개입의 맥락 하에서. 세 개의 발틱 국가, 루마니아, 아일랜드 등이 여기에 해당된다.

스페인과 같은 일종의 특수한 사례에 해당하는데, 그것은 지방 정부가 공공 지출의 반을 차지하면서(53%), 공공 지출이 GDP에서 차지하는 비중은 상대적으로 낮은(38%) 상태를 유지하고 있기 때문이다.

이러한 지표들이 분권화의 정도에 관해 상당한 것을 말해 주는 한편, 이러한 지방 공공 부문을 위한 지출에 대한 거시경제적인 관독이 항상 지방 정부가 지니고 있는 위상에 대해 많은 것을 말해 주지는 않는다는 것을 기억해야만 한다. 어떤 국가에서는, 지출에 관한 지방 정부의 의사결정에 대한 재량권은 제한되어 있으며, 그들의 역할

은 운영적 지출(일부 범주의 공무원을 위한 급여의 지급, 의무적인 사회적인 이전 및 위임 책임을 수행하기 위한 지출) 측면에서건 또는 자본적 지출 프로젝트 측면에서건 중앙 국가 프로젝트를 전달하는 역할이다. 신규 회원 국가들의 경우 종종 여기에 해당되지만, 그들에게만 국한된 현상은 아니다.

지방 정부의 지출에 대한 재량권의 제약은 또한 국가 또는 유럽연합의 입법에 의해 부과되는 제약조건으로 인해 생길 수도 있다. 종종 유럽연합의 규정(폐기물, 물, 교통 등)의 결과로 부과되는 규범의 준수를 보장하기 위한 지출은 점점 유럽 내의 모든 곳에서 지방 예산에서 지배적인 위치를 차지했다.

마지막으로, 회원 국가들이 경제적 및 통화적인 유럽연합, 특히 유럽 안정 및 성장 협정을 실현에 대해 공약을 한 이후, 공공 재정에 대한 보다 통합된 예산 상의 접근방법이 각 회원 국가에서 구현되었다. 새로운 “예산상의 규율”에 따라 지방 계층과 협상을 통해 체결한 내부 안정성 협정은 기존의 신중한 체계를 강화했다. 이러한 규칙은 종종 예산 체계(예를 들어, “적자는 항상 자본적 지출보다 적어야 한다는 “황금률”을 존중해야 하는 의무, 또는 오스트리아, 벨기에 또는 스페인의 경우와 같은 예산 균형 또는 예산 잉여 목표의 설정)를 통해, 또는 보다 직접적으로는 중앙 국가 또는 연방 주에 의해 부과되는 명시적인 지출 증액(expenditure progression)을 통해 지출에 영향을 미친다. 예를 들어, 독일에

서는 증액 기준을 2006년 2월에 2007-2009년도의 연간 평균에 대하여 공공 지출의 금액에 대한 증액 기준을 1%로 제한하기로 합의가 되었다.

이탈리아의 최근의 재정 법률은 지출을 감축하는 목표를 복원하였는데, 이에 따르면 일반적인 예산 증가 한도에 더하여 지방 정부 범주에 의한 구체적인 한도를 추가해야 한다.

### 2-3. 유형별 지방 공공 지출

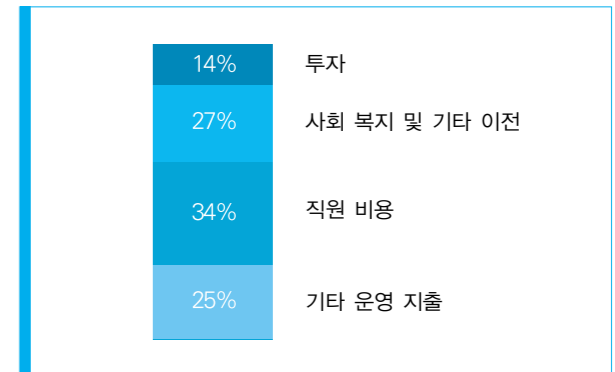
지방 실체의 당기 지출은 모든 나라에서 지배적인 위치를 차지하고 있으며 평균적으로 총 지출의 86%를 차지하고, 나머지는 자본적 지출(총 고정 자본 형성 GFCF(Gross Fixed Capital Formation)와 자본 이전)로 구성된다.

#### ☞ 당기 지출

당기 지출은 직원 비용(EU 내 평균적으로 총지출의 34%), 사회복지 및 기타 이전(27%) 그리고 기타 운영적 지출(25%)을 부담한다. 당기 지출은 지방 정부가 광범위한 사회적 책임을 관리하는 국가 또는 지방 정부가 교사, 경찰 또는 공중 보건 인력의

보수를 책임지는 국가에서 더욱 큰 비중을 차지한다. 그 결과, 지방 예산에서 당기 지출은 3개 노르딕 국가, 3개 연방 국가, 리투아니아, 영국 및 네덜란드에서 유럽 평균보다 비중이 높다.

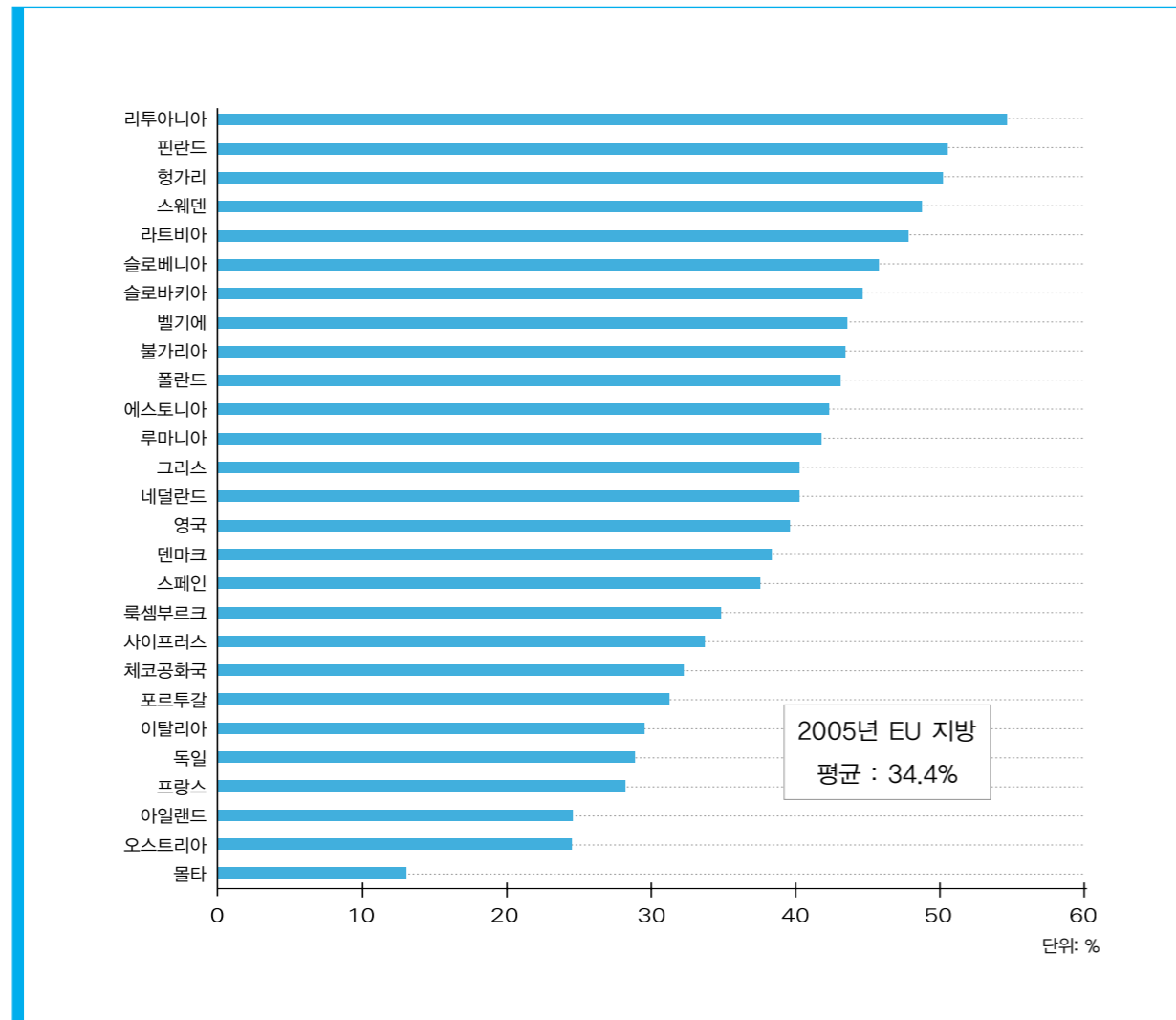
\* 지방 공공 부문 지출의 구조



사회 서비스 및 기타 이전에 대한 지출은 특히 그것이 예산의 40%를 초과해 차지하는 오스트리아, 독일 그리고 덴마크에서 큰 비중을 차지한다. 덴마크의 모든 사회 서비스는 특수 지방 정부의 사회 보장 서비스 기관(예를 들어, 건강보험국은 더 이상 존재하지 않는다)이 관리 및 제공한다.

지방 기구의 직원 인건비 지출은 평균 EU GDP의 5.5% 그리고 총 공공 지출의 34%를 차지하며, 국가마다 차이가 크다. 직원 인건비 지출이 GDP에서 차지하는 비중은 몰타의 0.1%에서 덴마크의 12.7%까지 차이가 나는 한편, 총 지출에서 차지하는 비중은 몰

※ 2005년 지방 공공 지출의 백분율로 표시한 인건비 지출



자료 출처 : Eurostat.

타의 13%에서 리투아니아의 55%까지 차이가 난다. 여기서도 또한, 예를 들어 리투아니아의 경우, 그리고 또한 헝가리 또는 슬로바키아(기본적으로 교육 인

력의 보수의 비중)와 같이 지방 공공 직원에 교사, 병원 직원 또는 경찰력이 포함되는 경우, 그 비율은 자동적으로 훨씬 더 높다.

분권화가 확대되면서, 상당한 규모의 직원 이전이 수반되었던 나라에서는 지방 직원 급여 지출이 늘어나게 되었다. 스페인은 그 가운데 두드러지는 사례이다. 단 10년 만에(1995년에서 2005년), 스페인의 국가 공무원이 40%가 감소했다. 동시에 지방의 공공 부문 고용의 극적인 증가(+55%)가 이루어졌으며, 자율적인 공동체는 직원 수가 거의 두 배(+92%)가 되었다.

이것은 공무원 고용의 엄청난 변화를 나타낸다. 1995년도에, 스페인 국가는 공무원의 43%를 고용하였으나, 현재는 23%만을 고용하고 있는 반면, 자율적인 공동체의 경우에는 그 반대로, 1995년도에 공무원의 1/3밖에 고용하지 않던 것이 현재는 대학교를 포함해 반이 넘는 인원을 고용하고 있다. 프랑스의 분권화 과정에 관한 법률 II는 2005년과 2008년 사이에 120,000명의 공무원을 국가로부터 지역 및 현으로 이전하게 만들었다. 루마니아에서는, 군 및 자치단체 직원은 2000년 이래로 크게 늘어났는데, 2003년의 전체 공공 서비스 고용의 37%의 비중에서 2006년에는 40%로 늘어났다. 벨기에에서는, 1993년도의 연방 주의 개혁으로 자치단체 및 도의 직원이 1991년도와 2001년도 사이에 25% 증가한 것에 견주어 주 직원의 수는 감소(약 -10%)하였다.

그러한 진화는 종종 예산에 간접적인 영향을 남긴다. 스페인의 자율적인 공동체 인건비 지출의 GDP에 대

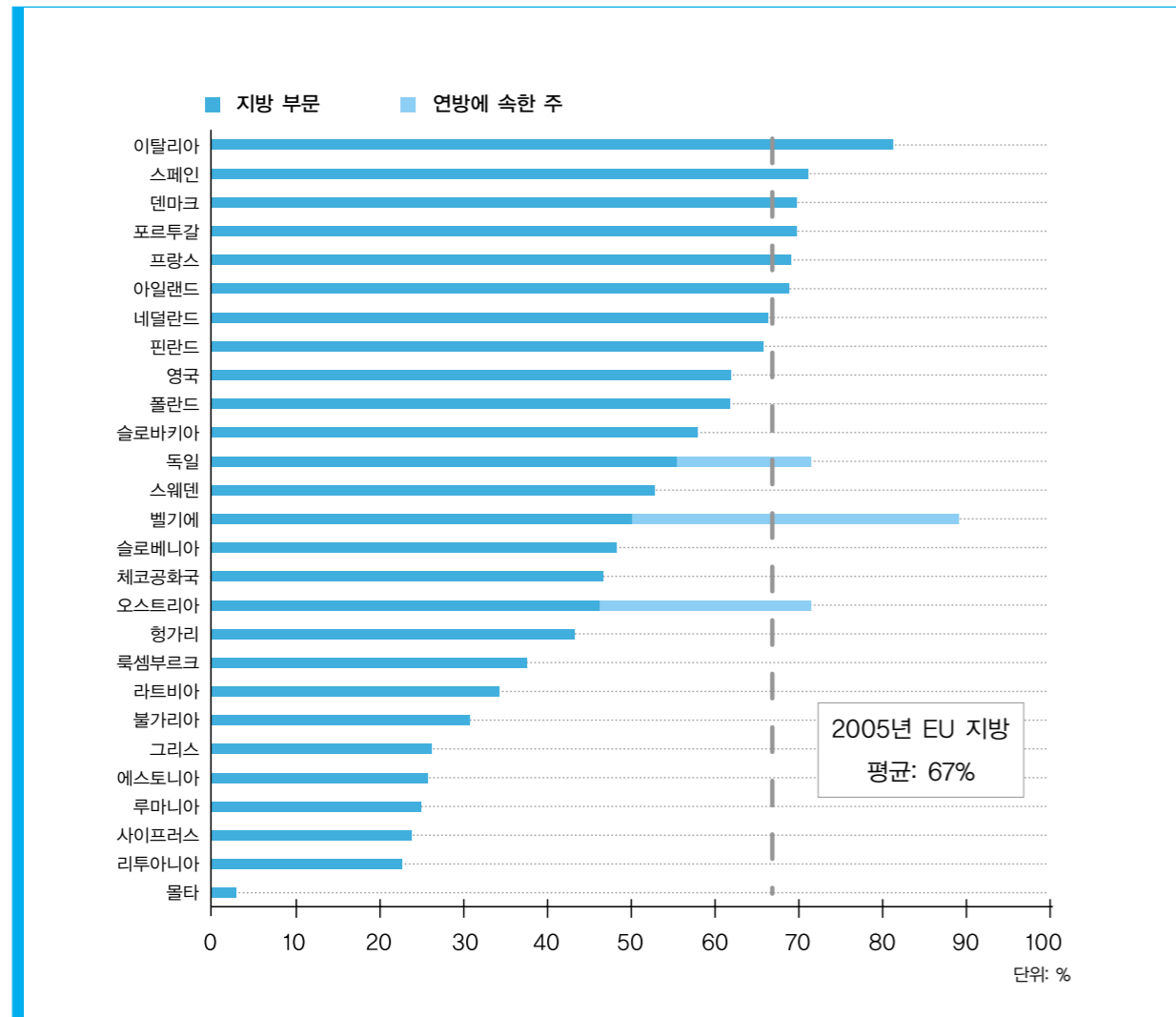
한 비중은 2000년도와 2005년도 사이에 1.7% 포인트 증가해 현재 수준인 GDP의 6%에 이르렀다. 그것은 체코공화국에서는 2.1포인트, 슬로바키아에서는 2 포인트 그리고 폴란드에서는 6 포인트 증가했다. 대부분의 국가에서 지방 정부가 자체 직원을 관리하고 지역 인력을 적당하다고 판단할 때 채용할 자유가 있는 반면, 급여 및 경력 진화는 종종 여전히 국가 차원에서 통제가 되고 있으며, 따라서 국가 차원에서 새로이 입법되는 조치의 재정적인 영향을 받을 수 있다. 이것은 다시 지방 정부의 예산 상의 자유에 제약을 가해 때로는 자본적 지출이 제한될 수 있기도 한다. 반대로 사회적인 대화가 근본적으로 분권화된 계층에서 수행되는 곳에서는, 지방 정부의 급여 협약은 종종 중앙과 지방 계층 모두에서 협상이 된다(이것은 예를 들어 노르딕 국가들의 경우에 해당한다).

⊗ 자본적 지출

EU 내의 지방 공공 부문의 GFCF 지출은 2005년도에 거의 1,800억 유로에 달하였으며, 이는 1인당 365 유로에 해당한다. 그것은 유럽 GDP의 1.6%를 차지하며, 보다 구체적으로는 공공의 자본적 지출의 2/3를 초과하며(67%), 다시 한 번 많은 지방 생활편의시설 및 사회기반시설 프로젝트에 대한 자금 조달의 측면에서 지방 정부가 중심적인 역할을 수행한다는 것을 입증한다.

4. 종종 지방 공공 부문 내의 계층 간의 내부적인 재조정, 인력이나 하청 책임에 따르는 비용 또는 부과금의 감축 정책 등이 존재하기 때문에, 분권화와 연계된 인력 이전은 항상 같은 규모의 지방 인건비 지출의 증가를 유발하지는 않는다. 실제로, 공공 서비스 내의 급여의 변화는 공공 적자의 감축 정책의 영향을 크게 받아 왔다.  
5. 주기 : 지방 기관들이 추진하는 프로젝트는 그것이 어떤 방식으로든 위임된 경우에는 총액에 포함되지 않는다.

\* 2005년 공공 투자의 백분율로 표시한 지방 공공 GFCF



자료 출처 : Eurostat

그들의 역할은, 분권화가 심화되어서 지방 정부가 대부분의 사회기반시설 수요(교육, 공중 보건, 교통 등)에 대해 책임을 지는 국가에서 특히 두드러진다. 그

것은 또한 상대적으로 덜 집중화된 국가로 지방 예산이 근본적으로 투자 기능에 전적으로 투입되는 경우에도 매우 크다. 따라서, 평균적으로 EU 내의 예산에

서 자본적 지출의 점유율이 14%인 반면, 그것은 아일랜드에서는 지방 예산의 42%를, 룩셈부르크, 그리스, 사이프러스 및 포르투갈에서는 약 1/3을, 그리고 프랑스와 체코공화국에서는 거의 1/4을 차지한다.

그러나, 이러한 역할은 과다 추정 가능성이 있는데, 그것은 일부 국가에서 지방 정부가 실제로는 국가의 대리인에 불과해 국가의 자본적 지출 의무를 수행하는 것이기 때문이다. 아일랜드(이 나라의 지방의 자본적 지출이 공공 자본 프로그램 내에서 정부에 의해 정의됨) 그리고 네덜란드(여기서는 국가가 지방 정부에게 통상적으로 스스로의 권한에 속하게 될 프로젝트를 수행할 것을 요청할 수 있음)의 경우가 그렇다. 그러한 경우, 지방 정부는 오로지 제한된 의사결정 권한만을 가진 톱니바퀴에 불과할 수 있다.

반대로, 또한 지방 정부의 자본적 지출에 대한 진정한 기여는 오로지 통계만을 가지고 판단하는 경우 과소평가될 수도 있다. 관리 또는 프로젝트 구현 방식의 선택(위임, PPP)으로 인해, 그리고 지방 예산을 가볍게 하고 예산 적자를 줄이기 위한 예산 불 포함(de-budgeting) 기법의 활용 증가로 인해 점점 더 많은 자본적 지출이 지방 공공 부문의 경제 총액에 집계되지 않고 있다.

안 강세를 보였는데, 주로 GFCF가 2000년도의 70억 유로에서 2005년도<sup>6</sup>에 114억 유로로 증가해 해당 기간 동안 연 평균 금액 면에서 +5.4%의 증가를 나타낸 12개 신규 회원 국가에서 그러했다. 이러한 진화는 분권화로 인해 창출된 신규 지출로 인해 발생한 것이며, 또한 이들 국가의 생활편의시설 및 사회기반시설의 낙후성을 보완하기 위해 실행된 따라잡기 프로그램에 의한 것이기도 했다. 지방 정부는 리노베이션, 건설과 교통 및 환경(물, 폐기물 처분 등) 등과 같은 핵심 분야의 EU 표준을 준수하는 것을 보장하는 두 가지 측면 모두에서 그러한 자본적 지출에 적극적으로 관여하고 있다.

EU 응집 정책의 일환으로 배분되는 유럽 보조금(회원 국가 사이 및 각 국가 내부의 경제 및 사회적 차이를 줄이려는 목적의)은 실제로 많은 국가의 지방 공공 자본적 지출을 촉진했다. EU의 프로젝트에 대한 공동 자금조달은 실제로 현재 많은 보조금을 받고 있는 국가에 있어서 지방 공공 자본적 지출에 매우 긍정적인 영향을 미쳤다(III 장의 글 상자 참조).

### 2-4. 경제 기능별 지방 공공 지출

지방 공공 부문의 자본적 지출은 특히 최근 몇 년 동

유럽 차원에서는, 사회 보장과 교육은 주된 지방 정

6. 그리고 2006년도에는 156억 유로로 증가하였음.

부 지출 영역이다. 이들 두 영역은 지방 정부 지출의 총 42%를 즉, 각각 21%를 차지한다.

지방의 사회 보장 지출은 특히 북부 국가들에서 크며 (핀란드 23%, 스웨덴 27%, 덴마크 38%) 네덜란드 및 영국에서도 크다(각각 29%와 28%). 독일에서는, 사회 보장 지출은 이미 매우 많으며 비중을 경감하기 위해 하르츠 IV(Hartz IV) 노동 개혁의 구현을 촉발하였던 자치단체 및 구에 있어서는 증가 추세에 있다. 반대로, 대부분의 신규 회원 국가와 그리스, 스페인, 이탈리아 및 포르투갈 등의 남부 유럽 국가들을 포함하는 약 10개 국가에서는 사회 보장 지출이 지방 예산의 10%에 못 미치는 비중을 차지하고 있다.

교육에 대한 지출은 모든 EU 12개 국가(사이프러스와 몰타를 제외하고)에서 지배적이며, 지방지출에서의 비중은 슬로베니아의 26%에서 에스토니아의 45%의 범위에 있다. 3개 발트해 연안 국가의 지출은 42%를 초과한다. 이것은 근본적으로 EU 12개 국가 중 대부분의 국가에서 지방 정부가 생활편의시설과 초등 및 중등 학교의 교사에 대한 보수를 책임지고 있는 현실 때문이다.

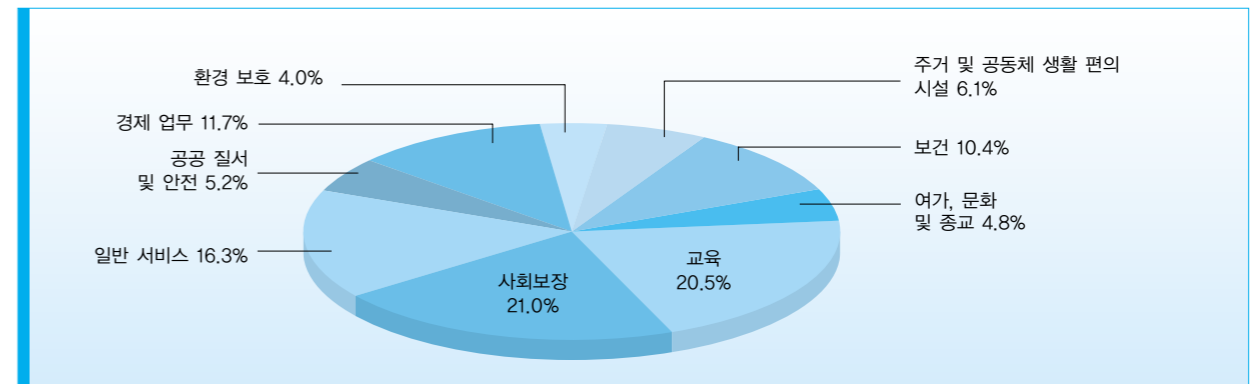
지출은 또한 교육이 강력히 분권화된 책임인 영국(30%), 룩셈부르크(27%), 스웨덴 및 핀란드 그리고 교육 관리에 대한 지방 정부 계층의 광범위한 관여에 더해 지역 또는 연방에 속하는 실체들 역시 고등

교육에 대한 책임을 지는 국가들(독일의 주, 벨기에의 공동체 그리고 스페인의 자율적인 공동체)에서도 높다.

세 번째로 비중이 높은 지출 영역 - 평균적으로 지방 예산의 16%를 차지하는 일반 서비스를 제외하고 - 은 경제 업무이다. 이 부문은 EU 지방 예산의 평균 12%를 차지하며 교통, 통신, 농업 및 어업, 에너지, 산업 및 건설 등의 부문의 지출을 포괄한다. 그것은 여전히 경제적인 따라잡기 단계에 있는 몇몇 EU 12개 국가들에서 특히 중요한데, 그러한 국가는 체코공화국(23%), 슬로베니아(21%), 루마니아(15%) 그리고 에스토니아, 슬로바키아 및 폴란드(13%) 등이다. 이 부문의 자본적 지출 역시 아일랜드(28%), 포르투갈(22%), 오스트리아(17%), 그리스, 이탈리아, 스페인, 프랑스 그리고 베네룩스 국가들(13%에서 15% 사이)에서 많이 이루어진다. 이들 국가는 지방 정부가 교통 및 경제 개발 부문의 EU의 공동 자금 조달의 혜택을 크게 본 저개발 국가(목표 1 및 응집 기금 지역)나 지방 정부가 전통적으로 중앙 국가를 대신해 국가적인 사회 기반시설에 대한 자본적 지출 프로그램의 수행 책임을 지는 국가들(아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드 등)이다.

네 번째로 비중이 높은 지출 영역은 보건 부문이다. EU 차원에서는 10%를 차지하고 있지만, 그 비중은 종종 상당히 더 높으며, 특히 “지역” 자치 정부가 공공 병원 관리의 전부 또는 일부를 책임지는 몇몇 EU

\* 2005년도의 경제 기능별 지방 공공 지출의 구성



자료 출처 : Eurostat

15개 국가에서 그렇다. 이탈리아(지방 공공 지출의 44%), 스웨덴(총 지출의 27%이나, 병원 부문과 도시 보건 부문 모두에서 공중 보건 제공에 대한 일반적인 계획 수립 및 재정 조달을 책임지는 군의 소비 지출의 96%를 차지함), 스페인(25%), 오스트리아(20%), 덴마크(총 지출의 18%이나, 이전의 군의 지출의 62%) 등이 여기 해당한다. 공중 보건 지출은 또한 자치단체가 공중 보건 센터를 관리하는 핀란드의 지방 지출에서 많은 비중을 차지한다(28%). 신규 회원 국가에서는, 공중 보건 지출의 비중은, 자치단체가 지방 병원에 관해 상대적으로 광범위한 책임을 지는 리투아니아(21%), 군이 특화된 의료 서비스와 대부분의 병원을 관리하는 헝가리(15%), 그리고 폴란드(15%)를 제외하고는, 통상적으로 중요하지 않다.

주택 및 공동체 생활편의시설 범주(EU 지방 예

산의 6%)는 물 공급 및 공공 조명과 함께 공공지원주택의 건설 및 유지 모두를 포괄한다. 비록 이전에는 신규 회원 국가에서 매우 중요한 지출이었지만, 지금 그 비중은 중부 및 동부 유럽 국가의 공공지원주택 재고의 일부에 대해 진행된 광범위한 민영화 과정으로 인해 초기 이행 연도들에 비해서는 감소하고 있다. 그러나, 체코공화국, 슬로바키아 그리고 특히 루마니아(23%)와 같은 몇몇 나라에서는 지방 정부는 여전히 자체 예산의 상당한 부분을 이 영역에 할애하고 있다. 사이프러스 역시 특수한 경우인데, 그것은 수자원 관리로부터 발생하는 이슈로 인해서 이 지출 항목이 자치단체에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있기 때문이다. EU 15개 국가 내에서조차, 지방 예산에서 주택 및 공동체 생활편의시설 지출이 차지하는 비중은 15%까지 올라갈 수 있으며(아일랜드에서는, 핵심적인 지방 정부의 책임

7. 보건 지출은 2007년도의 개혁에 따른 공중 보건 책임의 이전으로 인해서 신규 지역의 운영 지출의 95%를 넘게 차지할 가능성이 있다.



**\* 지방 정부, 건설 및 공공 공사**

지방 정부는 유럽의 자본적 지출의 2/3를 넘게 수행하고 있다. 이들은 국토 계획 수립 책임의 일환으로서 모든 종류의 공공 사회기반시설의 업그레이드(공공 교통, 도로 망, 문화 및 여가 생활기반시설, 유산 자산의 유지 및 개선, 도시 계획 수립, 공공지원주택 등), 교육 부문에 있어 서(학교의 건설과 유지) 또는 물 공급, 하수도 관리, 가정 폐기물 수거 및 처리, 공원 및 수로의 관리 등의 환경 부문 등에서, 전체적으로 건설과 리노베이션에 대한 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 이러한 자본적 지출의 대부분은 건설 및 공공 공사 부문에서 수행이 되는데, 이것은 지방 정부의 자본적 지출이 직접 또는 간접적으로 이러한 경제 부문의 부양에 기여 한다는 것을 의미한다.

건설 및 공공 공사 부문에서 고용되는 인력과 공공 발주의 지방 계층에서의 파급 효과를 감안할 때, 지방 정부가 지방 차원의 경제 부양과 고용에 대한 기여의 면에서 긍정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. EU 27개 국가의 경우, 건설 부문은 2005년도에 2.793 백만 회사를 차지하고 있었다(이들은 비 금융 상업 경제에 있어서 모든 유럽 기업의 14%를 차지한다). 이들 회사들이 창출하는 부가가치는 13,548 백만 고용 인원(총 인력의 10.7%)에 대해 4,660억 유로(총 부가가치의 8.6%를 차지)에 달했다. 프랑스만 놓고 볼 때, 지방 및 지역 정부가 발주한 발주 건은 비 거주 건설 부문의 연간 매출액의 약 20%를 차지하였으며 공공 공사 부문의 거의 50%를 차지했다.

에 속하는 주택만으로도 높음), 네덜란드 및 프랑스에서는 약 15%를 차지하고 있다.

공공 발주 및 안전, 여가, 문화 및 종교, 환경 보호와 같은 지출은 예산의 4%에서 5%를 차지한다. 공공 발주와 안전은 영국(예산의 11%), 스페인 및 벨기에와 같이 지방 정부가 경찰이나 소방 및 긴급 서비스를 책임지는 국가에 있어서 보다 더 중요하다. 문화 및 여가는 전형적인 지방 정부가 책임지는 분야인 경향이 있으며 결과적으로 모든 국가의 예산에서 다소 동일한 수준으로 나타난다(프랑스, 스페인 및 포르투갈의 경우와 같이 때로는 더 높기는 하지만, 약 3%에서 8% 사이). 환경 보호 범주의 지출은 하수도 관리, 가

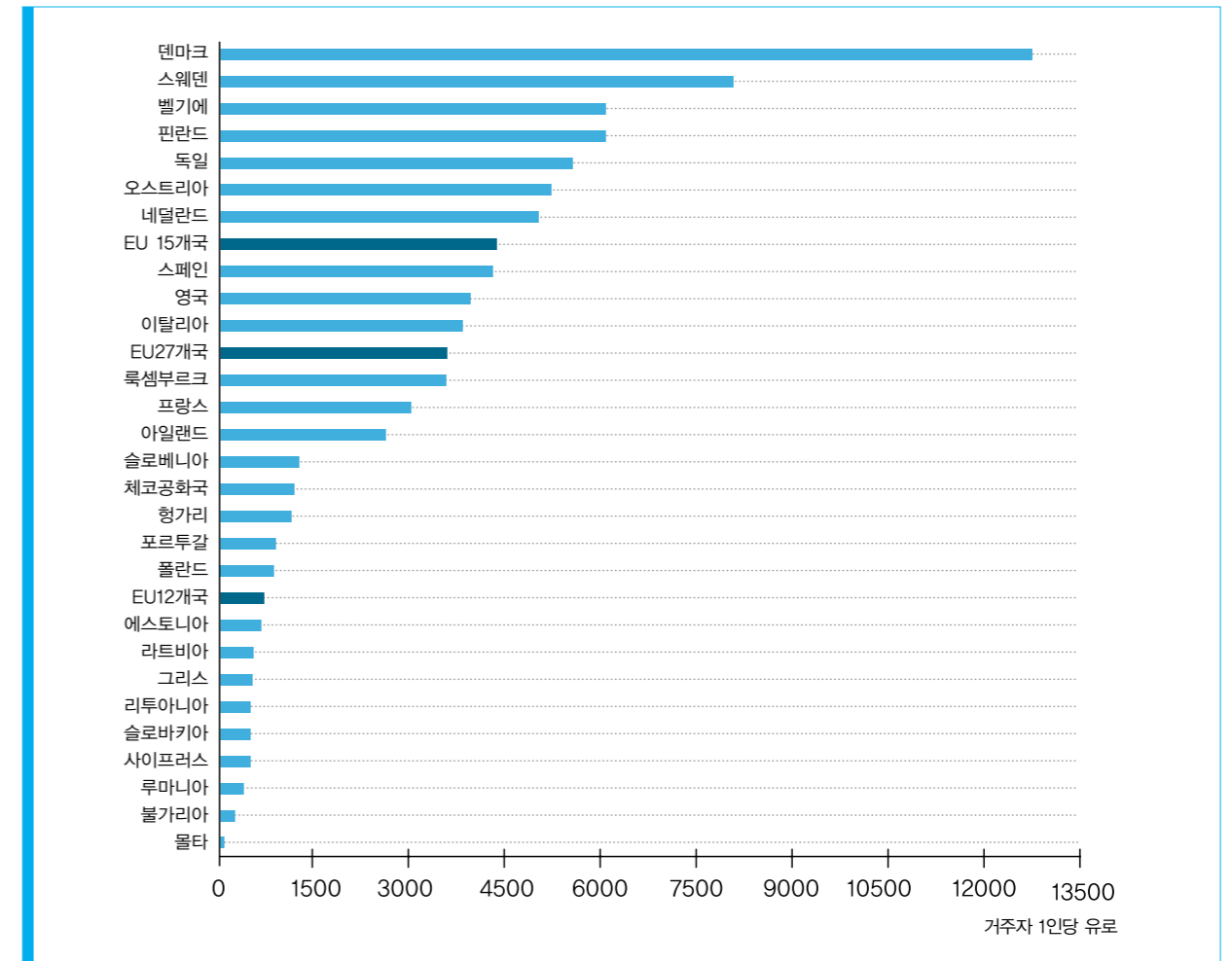
정 폐기물의 수집과 처리, 공원 관리, 공기 오염의 방지 등을 포함하는 상당히 차이가 많이 나는 종류의 개입을 포괄하고 있다. 몇몇 유럽 국가에서, 그리고 특히 EU 15개 국가에 있어서, 이러한 유형의 지출은 종종 민간 부문에 아웃소싱이 되고 있으며 비록 그것이 기본적인 지방 책임으로 남아 있기는 하더라도 예산에는 더 이상 나타나지 않는다. 그리스, 아일랜드 및 포르투갈과 같은 일부 EU 15개 국가와 함께, 신규 회원 국가들은 여전히 이 영역에서 자본적 지출의 측면에서 상당한 수준의 지출 수요를 가지고 있는데, 그것은 부분적으로는 지방 공공 부문이 책임을 진다. 이 부문은 그리스에서는 17%를, 불가리아에서는 16%를, 사이프러스에서는 13%를 그리고 슬로베니아에서는 8%를 차지하고 있다.

**2-5. 계층별 지방 공공 지출**

1인당 지방 공공 지출은 몰타의 경우 74 유로에서부터 덴마크의 경우 거의 13,000 유로에 이르러 1:170의

비율을 보이고 있으며, 유럽 평균은 1인당 3,540 유로<sup>8</sup>에 달한다. 모든 신규 회원 국가들은 EU 평균에서 상당히 낮은 수준으로서, 평균 1인당 690 유로를 지출하고 있다.

**\* 2005년도의 1인당 지방 공공 부문 지출액**



자료 출처 : Eurostat

8. 이들 비율은 지방 정부뿐만 아니라 지방 공공 부문 전체에 관한 것이다(예를 들어, 그것은 자치단체간 협력 기구와 지방 공공 기관의 지출을 포함한다). 나중의 계층별 수치는 국가에 따라 지방 정부만을 지칭할 수 있다.

1인당 지출을 자치단체(또는 자치단체 공공 부문) 계층에서만 분석을 하면, 국가 간에 매우 중요한 차이를 발견할 수 있다. 자치단체의 지출은 몰타의 경우 1인당 75 유로에서부터 덴마크의 9,210 유로까지 차이가 난다. 그것은 또한 핀란드, 스웨덴 및 룩셈부르크에서 매우 높다.

국가에 따라 두 번째 또는 세 번째 계층이 될 수 있는 “지역” 계층 또한 국가마다 넓은 차이를 보이는데, 폴란드의 경우 1인당 지역의 지출이 50유로에서 덴마크의 군에 예서는 1인당 3,660 유로에 달한다. “지역”의 지출은 일반적으로 3개의 연방 국가(독일, 벨기에, 오스트리아), 2개의 지역화된 국가(스페인, 이탈리아) 그리고 2개의 노르딕 국가들(스웨덴, 덴마크)에서 매우 높다. 지역 지출은 신규 회원 국가들에 있어서는 주로 그러한 제도의 “신규성” 때문에 여전히 상대적으로 낮고 프랑스에서도 낮다.

2계층 국가에서는, “지역” 계층의 예산 상의 비중은 항상 자치단체의 2배에서 3배 더 작으며, 지역이 주인 오스트리아는 예외이다. 반대로, 3계층 국가에서는, 지역의 예산이 일반적으로 매우 중요하며 지방 계층에 비해 상당히 높다. 프랑스와 폴란드는 2개의 예외 국가에 해당한다.

이 두 국가는 모두 3계층 국가들 가운데 1인당 지역 예산의 규모 면에서 선도 국가들에 상당히 뒤쳐져 있으며, 2계층 국가들(스웨덴, 덴마크, 체코공화국) 중에서도 뒤쳐져 있다. 프랑스의 경우, 지역 예산이 1985년 이래 10배로 증가되었다는 사실에도 불구하고, 그것은 여전히 다른 주요 EU 15개 국가의 지역

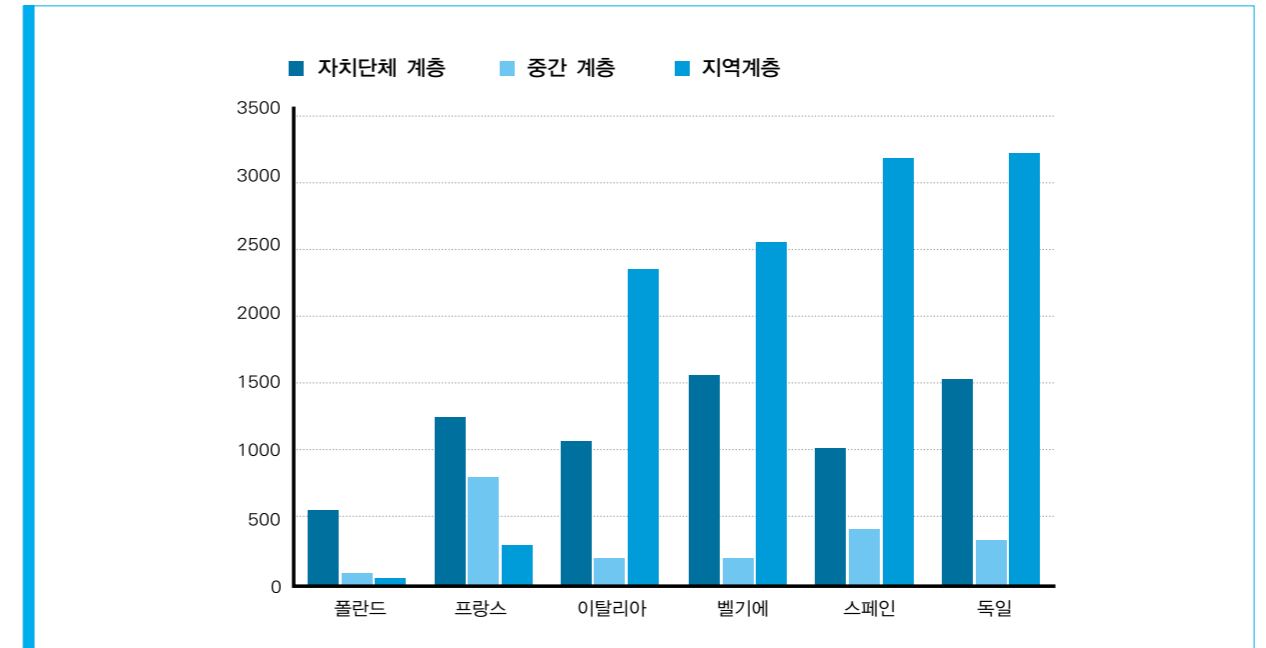
\* 유럽의 자치단체 및 “지역” 계층에서의 1인당 지출<sup>1</sup>

1인당 유로 - 2005	자치단체 계층	“지역” 계층
몰타 <sup>2</sup>	75	-
불가리아 <sup>2</sup>	180	-
슬로바키아	360	120
사이프러스	380	-
리투아니아 <sup>2</sup>	490	-
폴란드	540	50
에스토니아 <sup>2</sup>	680	-
슬로베니아	690	-
체코공화국	770	390
헝가리	810	270
스페인	1,000	3,100
이탈리아	1,040	2,310
프랑스	1,220	290
독일	1,490	3,150
벨기에	1,520	2,500
오스트리아 <sup>3</sup>	2,370	2,800
아일랜드 <sup>2</sup>	2,620	무시할 수준
룩셈부르크 <sup>2</sup>	3,510	-
스웨덴	4,910	2,430
핀란드 <sup>2</sup>	5,960	-
덴마크 <sup>4</sup>	9,210	3,660

자료 출처 : 텍시아 국가 연구 및 Eurostat  
 1. 지방 계층별 자료는 루마니아, 그리스, 라트비아 및 네덜란드 또는 각 국의 특징 때문에, 포르투갈 및 영국에 대해 적용할 수 없다.  
 2. 이 자료는 자치단체 부문 전체에 관한 것이다(자료 출처 : Eurostat 또는 각 국가).  
 3. 자치단체 계층: 비엔나를 포함하는 지방 공공 부문; “지역” 계층 : 비엔나를 제외한 연방에 속하는 주 계층의 공공 부문  
 4. “지역” 계층: 자료는 2007년도에 폐지된 이전의 군에 관한 것임.

예산보다 8배에서 11배 정도 낮은 단계에 머물고 있으며, 1인당 290 유로이다. 이러한 불균형은 책임 측면에서의 엄청난 차이를 두드러지게 나타내 주는데, 다른 주요 유럽 지역들은 종종 공중 보건(그리

\* 2005년도의 3계층 국가에 있어서의 지방 정부 계층의 1인당 지출



고 보다 구체적으로는 병원), 교육(급여와 사회기반 시설), 사회 보장, 지역 교통, 환경 등과 같은 중요한 영역에 대한 책임을 지고 있다. 또한, 다른 지역들은 종종 제도적인(연방 국가) 측면 또는 재정적 권한(지역 보조금의 분배)의 어떤 측면에서건 하위 지방 계층에 대한 다소 광범위한 감독 책임을 진다. 이외는 대조적으로, 프랑스의 지역은 여전히 상대적으로 제한적인 책임을 지고 있다.

3계층 국가의 중간 계층의 1인당 지출은 일반적으로 자치단체 또는 지역 계층보다 상당히 낮은데,

여기서도 폴란드와 프랑스는 다시 한 번 예외에 속한다.

프랑스의 현 계층은 높은 수준의 지출을 하고 있으며 지역에 비해 거의 3배에 달하는데, 이는 현이 사회 보장(무엇보다 최소 삽입 소득, 노인), 고등 교육(대학) 그리고 사회기반시설(도로)에 대한 책임을 광범위하게 지고 있기 때문이다. 다른 3계층 국가와 비교했을 때, 프랑스의 현은 1인당 예산 면에서 모든 중간 계층 가운데 가장 많은 비중을 차지하는데, 스페인의 도와 독일의 군의 두 배이며 벨기에와 이탈리아의 도의 거의 4배에 달한다.

## Ⅲ 지방 정부의 수익

● 지방 정부의 재정 조달 방법은 일반 지방 행정 법률, 지방 재정 법률 또는 연도별 또는 복수 연도 재정 법률에 의해 결정될 수 있다.

지방 자율과 자치 정부의 원칙이 대부분의 EU 회원 국가 헌법에 나타나는 한편, 보다 구체적인 재정 또는 재무적 자율성에 관한 원칙은 상대적으로 덜 일반화되어 있다. 그러나 몇몇 헌법에서는 지방 정부 재

정 조달의 기초에 관해 언급하거나 또는 약속하고 있다. 재정의 분권화는 책임의 분권화와 함께 발달했다. 이제 몇 년에 걸쳐서 지방 정부 수익은 꾸준히 증가해 왔으며, 이전보다 폭넓은 원천으로부터 유입된다. 즉, 신규 지방세와 국가 재무 공유 기제의 신설, 보조금 구조의 신설 또는 개정, 자체 자원 재정 조달의 대체적인 원천의 활용의 증가, 평등화 기제의 도입 또는 개혁 등이 그것들이다.

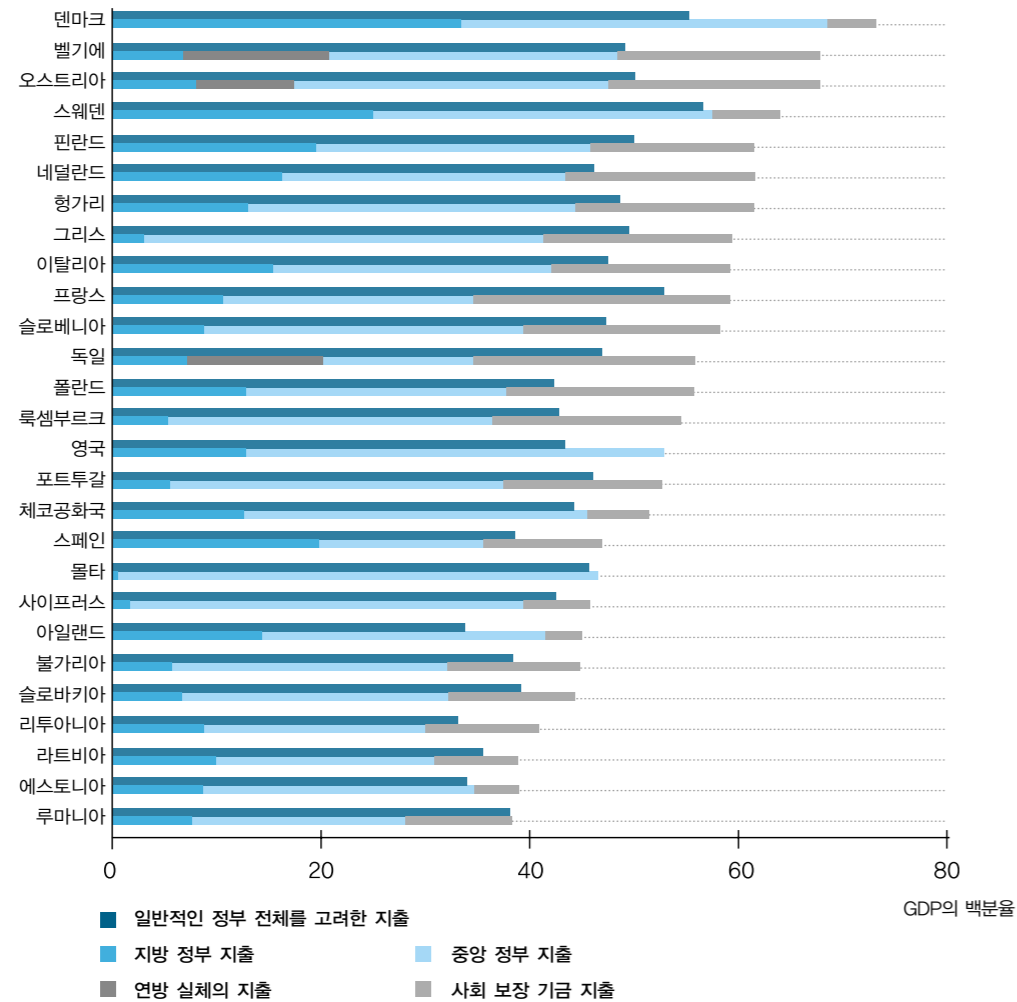
### \* 국가 헌법과 지방 정부의 재정 조달

EU의 3개 연방 국가에서는, 연방에 속하는 주와 지방 정부에 대한 재정 조달 방법에 관해 상세한 규정이 나타난다. 여기에 해당하는 것은 독일 헌법의 제10장, 벨기에 헌법의 제V장 그리고 오스트리아의 특별 헌법적인 재정 법률이다. 예를 들어, 독일 헌법의 106조는 다양한 계층의 정부 사이의 국세 수익의 분배에 대해 매우 명확하게 조직화하고 있다. 그것은 또한 상세한 평등화 조치를 포함하고 있다.

EU의 몇몇 통일 국가의 헌법 또한 이러한 종류의 규정을 포함하고 있다. 이탈리아에서는, 헌법 제 119조가 지방 정부의 재정적인 자율성에 관해 다루고 있으며, 이것은 2001년의 개헌을 통해 강화되었다. 스페인에서는, 지방 정부와 자율적 공동체에 관한 II장 및 III장에서 재정에 관한 규정을 포함하고 있으며, 특히 "지방 실체는 법률에 따라 스스로에게 부여된 의무를 완

수하기 위한 충분한 자원을 가져야 하며" 또한 "주로 자체 원천의 세금과 국가와 자율적인 공동체의 세금 가운데 자신에 해당하는 부분을 이용해 재정을 조달해야 한다"고 기술하고 있는 142조와 평등화의 원칙을 확립하고 있는 138조를 포함하고 있다. 프랑스에서는, 2003년도의 헌법 검토에 따라, 새로운 조항 (72.2)이 지방 재정의 조직 및 관리에 관한 원칙을 확립하고 있으며, 재무적인 - 특히 회계적인 - 자율성의 원칙에 처음으로 헌법적인 지위를 부여했다. 폴란드에서는, 헌법 167조 및 168조에서 지방 실체를 위한 재정 조달 자원에 대해 설명하고 있으며 지방세 및 사용자 수수료 율의 설정에 관한 자유의 원칙을 확립하고 있다. 불가리아에서는, 2007년 1월의 개헌에서 최근에 자치단체에게 자체 자원 재무 권한을 부여했다.

### \* 통합 및 통합 전 공공 지출



행정 계층 사이의 재정 이전으로 표시된 금액이 위의 도표 상에 나타나 있는데, 한 편으로는 각 국가의 공공 행정 계층의 지출을 나타내고, 다른 한편으로는 다양한 재정적인 흐름을 보상(또는 공공 행정 영역 내에서 수행된 지출의 제거)한 후의 부문 전체로서의 "통합" 공공 지출을 나타내고 있다. 두 지표 사이의 차이는 공공 실제 사이의 이전 금액을 나타내지만, 자금의 원천이 되는 계층과 자금을 수령하는 쪽에 있는 행정 계층에 대한 어떠한 새로운 통찰도 제공하지는 않는다.

자료 출처 : Eurostat

2005년도에, 차입을 제외한 지방 공공 부문의 수익<sup>9)</sup>은 총 1조6,900억원에 달했으며, 이것은 1인당 3,400 유로로서 GDP의 15.4% 그리고 총 공공 수익의 34.5%를 차지했다. 규모의 면에서는, 수익은 2000년도에서 2005년도 사이에 연간 평균 +2.1%씩 증가하였으며, 신규 회원 국가에서는 +6.8%의 성장 속도로 증가했다.

하지만, 그것은 주요한 공통적인 특징의 지배를 받는다. 지방 정부의 자원은 일반적으로 다음과 같은 세 가지 주요 범주 가운데 하나에 속한다.

- 재화와 용역의 운용으로부터 얻은 수익
- 기업 및 가계로부터의 세금 수익
- 중앙 국가, 유럽연합 또는 다른 지방 정부 계층으로부터의 보조금 및 지원금

차입금은 또 하나의 수익의 형태이며, 주로 자본적 지출을 충당하기 위해 사용된다.

EU 차원에서 평균적으로 재화와 용역의 운용으로부터 얻는 수익은 총 수익의 약 16%를 차지한다. 세금

### 1. 유럽 내의 지방 정부의 수익 구조

지방 정부의 수익 구조가 유럽 전반에 걸쳐 다르기는

#### \* 지방 정부의 수익 구조 : 국가마다 다른 정의

서로 다른 범주의 수익을 구분 하는 것은 어려운 일인데 그것은 모든 국가가 항상 비교 가능하지는 않은 고유한 용어와 규칙을 사용하기 때문이다.

#### 재화와 용역의 운용으로부터 얻는 수익과 세금 수익의 차이

일부 국가에서는 재화와 용역으로부터 얻는 특정한 유형의 수익이 세금 수익과 함께 분류되어 있다. 경제적인 관점에서는, 사용자 수수료, 세금 그리고 서비스 요금 수익 간의 차이는 대체적으로 크지 않다. 정보를 보다 쉽게 비교할 수 있도록 하기 위해, 이 책에서 특정한 요소, 예를 들어 룩셈부르크와 같은 경우는 다시 분류하였다.

#### 자체 원천 세금, 공유 세금 및 보조금의 차이

지방 세금 수익을 분류할 때, 어떤 국가에서는 중앙 국가(또는 연방에 속한 주)가 지방 정부에 재분배하는 국가(또는 연방 세

금) 소득을 포함하는가 하면, 다른 국가에서는 이 수익을 사용하는 재배분 방법에 관계 없이 보조금으로 분류한다. 또한 국가 통계 기관이나 유로스타트는 때로 그러한 분류를 유럽 및 국제적 체계에 맞추기 위해 지방 실체들이 실시한 자원의 회계 분류를 수정할 수도 있다.

서로 다른 지방 재정 체계를 공통의 정의를 바탕으로 비교하기 위해, 이 분석에서는 다음과 같은 것들을 자체 원천의 세금 수익으로 보았다.

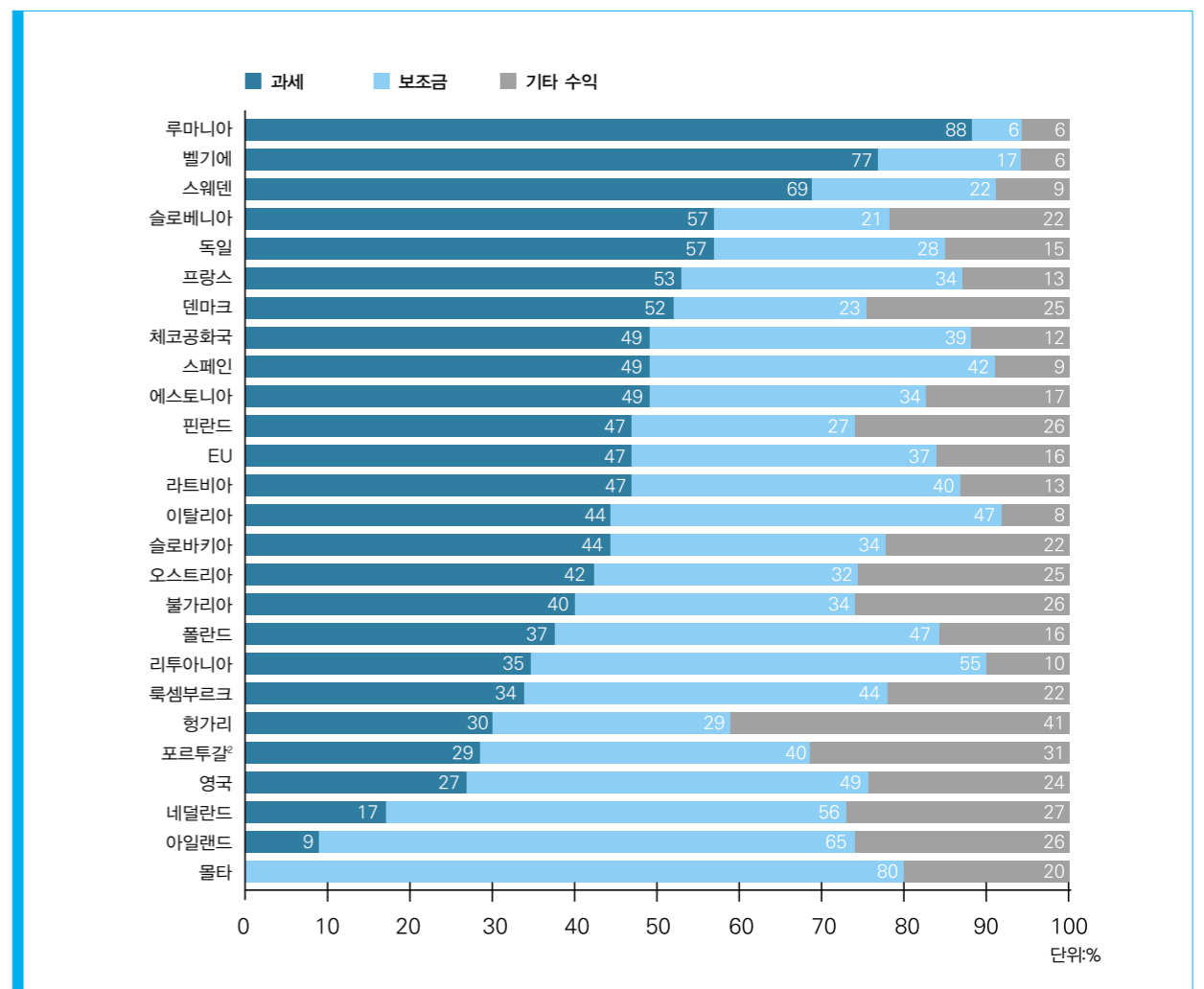
- 모든 지방세
- 공유된 국세에 대한 부가세로 가결된 모든 지방세

국가와 하나 이상의 지방 정부 계층 사이에서 후자가 추가적인 세율을 설정할 수 없는 상태에서 배분되는 국세로부터의 수익은 자체 원천 세금 수익으로 보지 않았다. 그것은 대부분의 경우에 공유 세금 수익으로 보며, 간혹 보조금으로 취급한다.

수익은 약 47%를 차지하며, 그 가운데 27%는 자체 원천 수익이며 20%는 공유 원천으로부터 온다. 나머지 부분은 주로 보조금 또는 지원금으로부터 들어온다

(37%). 서로 다른 국가들을 살펴 보면 유럽 내에 얼마나 다양한 지방 정부 재정 구조가 존재하는지를 알 수 있다.

#### \* 2005년도의 지방 정부 수익의 구성



자료 출처 : 멕시코 국가 연구

1. 그리스와 사이프러스에 대한 자료는 과세와 재화 수익 및 용역의 운용으로부터의 수익 사이에 구분이 되어 있지 않아 나타나지 않았다. 이 범주의 수익은 그리스에서는 지방 정부 수익의 32% 그리고 사이프러스에서는 57%를 차지한다.
2. 포르투갈에 대한 자료는 자치단체에만 해당한다.

9. 주 : 지방 공공 부문은 지방 정부(지방 및 지역 정부와 연방에 속하는 실체)와 그 주변 기구(국가에 따라서는, 여기에 지방 공공 기관, 지방 공기업, 자치단체 간 기구 등이 포함된다).

## 2. 지방 공공 부분이 제공하는 재화와 용역으로부터 창출되는 수익

2005년도에 약 2,450억 유로에 이르며, 전체 지방 수익의 16%를 차지하는 이러한 유형의 수익은 주로 공공 서비스 요금과 지방 공공 자산 관리에서 나오는 수수료에서 나온다. 이러한 영역에서, 지방 정부는 상대적으로 큰 재량권을 가지고 있다.

### 2-1. 지방 공공 서비스 요금

지방 공공 서비스 요금은 공공 서비스의 원가를 납세자 대신에 사용자에게 전가하므로, 공공서비스에 대한 요금 부과는 유럽에서 더욱 일반화되고 있다. 이러한 요금은 많은 지방 공공 서비스 및 시설, 특히 용수 처리, 쓰레기 처분, 스포츠(예를 들어 수영장), 대중 교통, 주차장, 학교의 구내식당, 에너지, 조기 아동 프로그램, 노인 요양원 등의 자금 조달에 도움이 된다.

수수료 수익은 자치단체들이 가장 빈번하게 공동체 서비스를 책임지는 실체이기 때문에 다른 지방 계층보다는 자치단체에서 일반적으로 더욱 중요한 수익이다.

총 수익에서 요금과 수수료에서 들어오는 수익이 차지하는 비중은 전 유럽에 걸쳐 차이가 나는데, 6%에서 10%까지 다양하다.<sup>10</sup> 이러한 폭넓은 범위는 다음과 같은 몇 가지 요인 때문으로 볼 수 있다.

- 해당 국가의 자유주의와 시장 경제에 대한 개방성의 정도
- 해당 국가의 세금 부담 감축에 대한 공약과, 그것의 연장선상에서, 그 국가의 지방 정부의 대체적인 재정 조달 해결책을 발견해야 할 필요성
- 자율성 특히, 지방 기관의 재무적인 융통성 면에서의 자율성. 재량권이 작을수록, 지방 정부는 - 만일 그렇게 할 수 있는 법률적인 가능성이 있다면 - 추가적인 소득을 끌어 들이고 의사결정 권한을 행사하기 위해 요금과 수수료를 활용하는 쪽으로 돌아설 것이다.
- 부정적인 외부 효과를 사용자/지불자에게 전가할 수 있도록 해 주는 사회 및 환경적인 요금과 세금의 발달
- 수수료 설정에 대한 지방 기관의 재량권의 정도
- 일부 서비스는 일반적으로 요금 부과 대상이 되지 않기 때문에, 지방 정부가 담당하는 책임의 유형.

일반적으로, 이들 수익은 지방 예산에 있어서 점점 더 그 역할이 증가하고 있다. 이것은 특히 자유화 또는 민영화를 향해 움직이는 국가들과 자체 원천의 활용 가능한 세금이 제한된 국가에서 더욱 그렇다. 예를 들어, 아일랜드에서는, 재화와 용역에 대한 요금이 자치단체 소득의 26%를 차지하는 반면, 단 하나의

지방세로부터 유입되는 세금 수익은 지방 수익의 단 9%만을 차지한다. 불가리아에서는, 개혁을 통해 자체 원천 세금을 부과할 권한은 여전히 제한된 상태로 남아 있지만 자치단체에게 수수료 및 요금에 대한 완전한 권한이 부여되었기 때문에 이러한 유형의 수익이 크게 증가해서 총 자원의 26%에 달하게 되었다(2007년의 개헌이 효력을 발휘할 때까지).

요금 및 수수료 그리고 세금을 설정할 수 있는 자유는 국가에 따라 그리고 부문에 따라 다르다.<sup>11</sup> 전반적으로, 지방 기관은 이 영역에 있어서 상대적으로 많은 융통성을 가지고 있으며 점점 그 융통성이 늘어나고 있다. 유럽의 지방 정부는 자체적으로(예를 들어 물과 하수도, 레저 시설, 대중 교통 시스템) 또는 가격이나 상한선 규제를 통해 국가 규제 기관과 함께 수수료를 자유롭게 정할 수 있다. 특정한 "전략적" 또는 보안 또는 사회 응집과 관련된 "필수적" 영역(특히 에너지, 보건, 교육 및 사회 복지)에서는, 지방 기관이 그러한 서비스가 무상으로 제공되어야 하거나 또는 가격이 규제 기관에 의해 상한이 정해져 있어서 요금을 조정하지 못할 수 있다.

지방 정부의 자유는 또한 수수료를 지방 공공 서비스 사용자의 재정적 능력에 적응시켜야 할 필요성 때문에 제한을 받을 수도 있다. 실제로, 지방의 선출직 대표들은 종종 사용자의 다소 제한된 재정적 자원과 서비스 사용 계층 사이에 균형을 맞추는 데 애를 먹는다. 지나치게 수수료가 높으면 사용하지 않게 될 수

있다. 예를 들어 핀란드에서는, 법률에서 초등 및 중등 교육에 관련된 서비스는 무상이어야 한다고 기술하고 있으며 사회 복지 및 보건 이용자의 수수료에 관한 법률적인 체계를 설정하고 있다.

스웨덴에서는, 지방 정부가 수수료를 정하는 데 자유롭지만 요양원과 노인 요양에 대한 요금은 2002년 이래로 상한이 설정되어 있다. 프랑스에서는, 2005년과 2006년에 통과된 두 개의 법령에서 각각 도시 대중 교통과 학교 급식에 대한 수수료의 가격 규제를 철폐했다.

### 2-2. 재산으로부터의 수익

지방 정부는 점점 자체의 물리적 및 재무적인 자산의 가치에 대해 관심을 가지게 되고 있으며 그것을 일시적인 소득(자산의 매각)뿐만 아니라 반복적인 수익(임대료 및 배당)을 얻어 들이는 데 활용하기 위한 조치를 취하고 있다.

공산주의 시대를 마감한 많은 신규 회원 국가에서는, 분권화 과정으로 인해 지방 기관들이 새로운 재정 자원을 찾게 되었다. 예를 들어 체코공화국, 에스토니아, 헝가리 및 라트비아에서는, 지방 정부가 자체 보유한 다량의 재산을 매각했다. 신규 회원 국가들의

10. 때로는 자체 원천의 세금 수익이 서비스 요금으로부터의 수익으로 계상되고 서비스 요금으로부터의 일부 수익이 자체 원천 세금 수익으로 계상되기 때문에, 위에서 언급한 방법론적인 예방조치의 대상이 됨.

11. 일반적으로, 부과되는 수수료는 제공되는 서비스의 원가보다 높아서는 안 된다.

또 하나의 소득의 원천은 지방 공기업의 민영화였다.

이와 같은 일시적인 수익 원천 외에도, 부동산 자산으로부터의 소득은 주로 임대 재산의 관리와 배당으로부터 들어 온다. 아일랜드에서는, 자치단체가 주택 정책의 선도적인 역할을 수행하는데, 자치단체 수익의 7%가 재산 수익으로부터, 특히 임대로부터 들어 온다(유럽연합의 평균 2%에 비해서). 지방 정부가 상당한 공공지원주택 물량을 가지고 있는 국가에서도 역시 높은 비율이 일반적이다(네덜란드, 오스트리아, 그리고 폴란드).

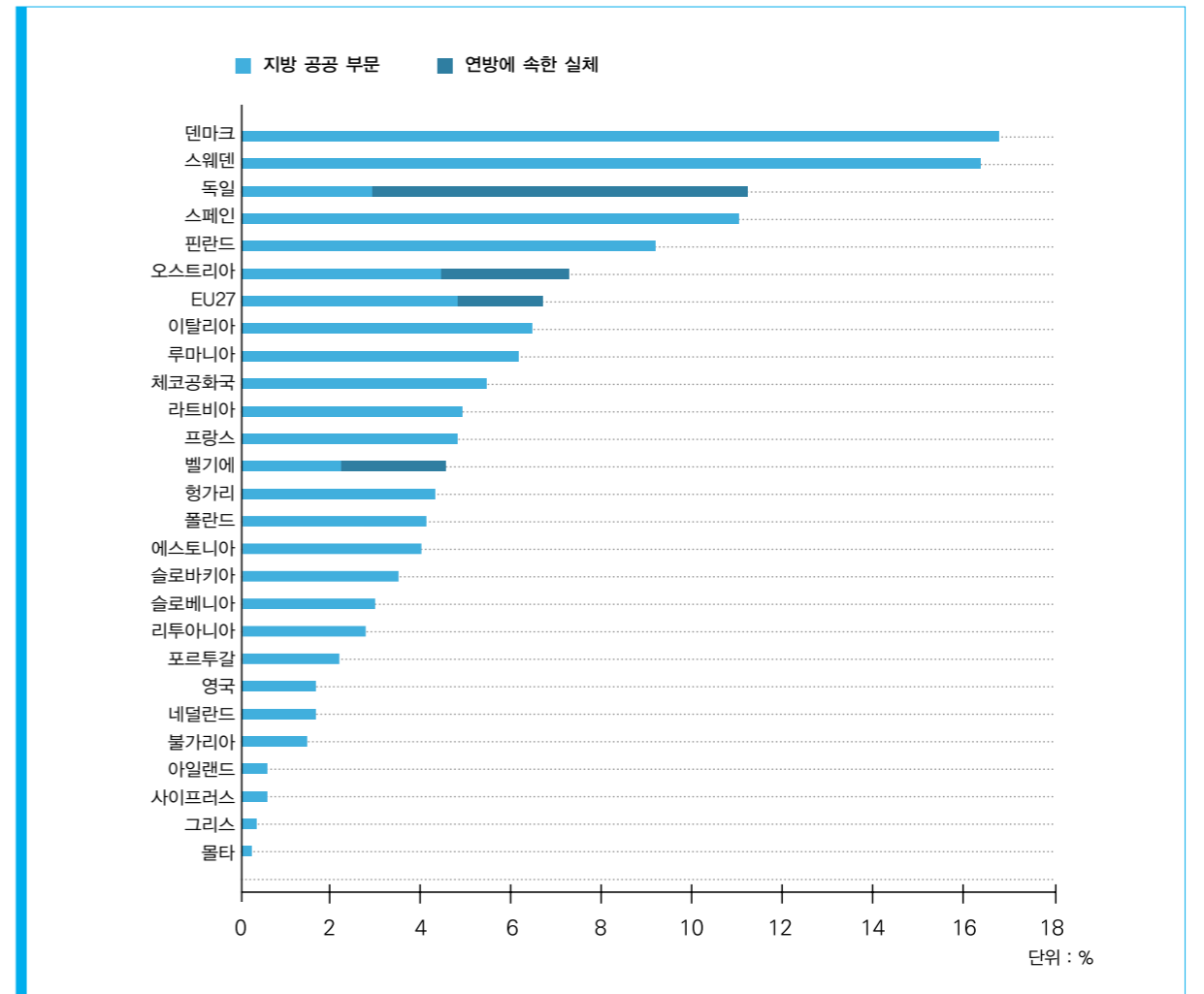
벨기에에서는, 자치단체 수익의 4%가 이른바 “부채 수익” 으로부터 들어오는데, 그것은 자치단체가 자치단체간 에너지 기업과 자치단체 지주 회사로부터 배당금의 형태로 받는 것과 투자 자본으로부터의 이자 및 수익 그리고 자치단체가 제공한 제공 자금 및 대여금에 대한 제3자로부터의 상환 등의 반복적인 재정 수익이다.

### ⊗ GDP와 총 소득에서 차지하는 세금 수익의 비중

유럽 내에서 그리고 전체 지방 공공 부문에 걸쳐서, 세금 수익은 평균적으로 2005년도에 GDP의 6.6%를 차지하였으며(만일 우리가 연방에 속한 주를 제외한다면 4.7%) 총 공공 세금 수익의 약 1/4을 차지했다. 금액은 국가에 따라 크게 다르다. 지방세 소득의 비중은 특히 덴마크와 스웨덴(GDP의 16% 초과)에서 높지만 불가리아, 아일랜드, 사이프러스, 그리스 및 몰타(후자의 경우 자치단체의 과세는 존재조차 하지 않음)의 경우에는 1%에 못 미친다.

불가리아의 어떤 자치단체는 거주자 1인당 26유로의 세금 수익을 걷는 반면에, 덴마크의 한 자치단체는 67,000 유로를 받는다. 독일과 스페인에서는, 높은 비율(GDP의 약 11%)은 주로 각각 주와 자율적인 공동체 때문이다(GDP의 8%).

\* 2005년도의 GDP 대비 백분율로 표시한 지방 세금 수익



자료 출처 : Eurostat.

## 3. 세금 수익

### 3-1. 지방 세금 수익의 중요성과 다양성

국가 연구에서 제시된 자료에 따르면, 2005년도에 약 7,200억 유로에 달하는 과세는 지방 정부 수익의 47%를 나타낸다. 이러한 비중은 국가에 따라 상당한 차이가 난다. 스웨덴, 벨기에, 그리고 루마니아와 같은 국가에서는 60%를 초과한다. 반대로, 아일랜드, 네덜란드, 영국, 포르투갈 및 헝가리와 같은 국가에서는 30%에 못 미친다.

그러나, 이러한 지방 세금 수익의 총 금액에는 지방의 자체 원천 세금과 공유 세금 수익을 포함하고 있기 때문에, 그것만으로는 지방 기관이 자체 수익을 부과하는 실제 권한의 큰 격차는 드러내지 못한다.

☞ 자체 원천 및 공유 세금 수익

지방 세금 수익에 관해서 논의하는 데 있어서, 비록 자체 원천 세금 수익, 공유 세금 수익과 보조금 사이의 구분은 항상 명확하지는 않다 하더라도, “자체 원천 세금 수익”과 “공유 세금 수익”을 구분하는 것이 중요하다.

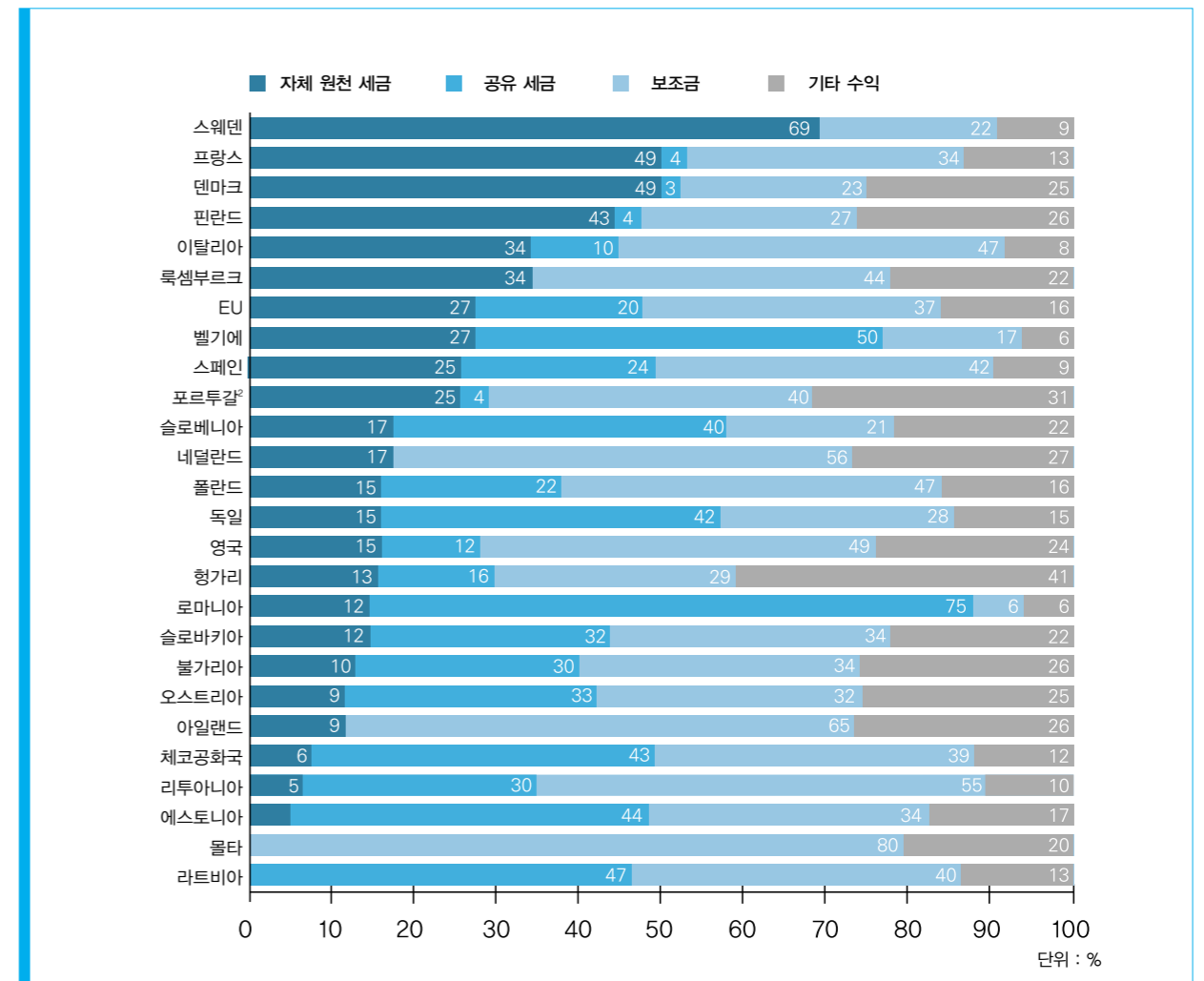
“자체 원천 세금 수익”의 경우, 비록 그 자유가 규제를 받고 있다고 할지라도(즉, 세율 증가에 대한 상한 또는 면세에 대한 한계), 지방 정부는 세율과 과세 기준에 대해 어느 정도의 재량권이 있다.

지방 정부가 국세의 일부를 받는 경우에는, 일반적으로 다음과 같은 두 가지의 서로 다른 구성 형태가 존재한다.

- 중앙 정부의 세금에 추가적인 지방 세율(부가세)을 적용할 가능성이 있다. 여기에는 몇 가지 변형이 존재하는데, 지방 기관이 자체 세율을 설정하는 데 완전한 자유를 가지는 경우에서부터 중앙 정부가 부가세를 결정하고 나면 전혀 수정 불가능한 경우까지 다양하다. 마찬가지로, 지방 정부는 과세 기준을 변경하고 면세를 허용하는 권한을 가질 수 있다. 따라서 이러한 변화하는 매개변수에 따라 지방 기관은 어느 정도 재무적인 재량을 가질 수 있다. 이 연구에서는, 이러한 부가세는 통상적으로 자체 원천 세금 수익의 범주에 속한다(예를 들어 벨기에와 이탈리아의 경우에서와 같이).
- 지방 정부는 또한 국세의 일부를 특정한 재 분배 기제를 통해 받을 수 있는데, 그것은 세수 금액의 지역화에 기초할 수는 있지만 그렇게 해서 안 된다 (“공정한 수익”의 원칙). 많은 국가에서 그리고 대부분의 신규 회원 국가에서 일반적으로 발견되는 이러한 국세의 공유 방법에 있어서, 지방 기관은 일반적으로 재량권이 거의 또는 전혀 없다. 이러한 세금은 따라서 “공유된 과세”의 제목 하에 분류했다.

세금의 공유는 이탈리아와 스페인의 경우와 같이 두 가지 방식의 조합이 될 수 있다는 것을 기억해 두는 것이 중요하다. EU에서, 자체 원천 세금 수익은 2005년에 4,250억 유로에 달해 세수의 57%를, 지방 정부의 총 수익의 27%를, 그리고 공공 세수 수익의 20%를

\* 2005년도의 지방 정부 수익의 상세 구성



자료 출처 : 텍시아 국가 연구  
 1. 그리스와 사이프러스에 대한 자료는 과세와 재화 수익 및 영역의 운용으로부터의 수익 사이에 구분이 되어 있지 않아 나타나지 않았다. 이 범주의 수익은 그리스에서는 지방 정부 수익의 32% 그리고 사이프러스에서는 57%를 차지한다  
 2. 포르투갈에 대한 자료는 자치단체에만 해당됨.

차지했다. 공유 세금 수익(약 3,250억 유로)은 총 수익의 20%, 세수 수익의 43%를 차지한다.

자체 원천 세금 수익은 유럽연합 내의 거의 모든 국가에서 부과되지만, 그것이 전체 세금 수익에서 차지하는 비중은 국가마다 크게 다르다. 그 수치는 공유된 과세가 존재하지 않는 6개 유럽 국가에서와 같이 100%가 될 수도 있고(스웨덴, 네덜란드, 룩셈부르크, 아일랜드, 그리스 및 사이프러스) 체코공화국, 에스토니아, 리투아니아 그리고 루마니아에서와 같이 15% 미만일 수도 있다. 라트비아와 몰타는 자체 원천 세금 수익을 부과하지 않는다(몰타에서는 공유 세금도 존재하지 않는다).

그러나 각 계층의 자율성에 대해 보다 잘 이해를 하려면 이러한 수치는 지방 정부 계층별로 구분되어야 한다. 또한 주로 공유 세금으로 재정을 조달하는 연방화된 주와 특정 지역(자율적인 공동체)의 비중을 상대화하는 것도 유용하다.

⊗ 지방 정부 계층별 재무 세금 수익

통일 국가에 있어서는, 세금 수익은 평균적으로 지방 자원의 43%를 차지한다. 자체 원천 세금 수익은 세 개의 연방 국가를 포함하는 경우 다른 국가들에

비해 총 수익에서 차지하는 비중이 크다(32%).

자치단체는 자체 원천 지방세의 혜택을 가장 많이 받는다. 일부 국가의 경우, 폴란드의 지역과군, 체코의 지역, 라트비아의 구, 헝가리의 군(부다페스트 제외), 그리고 아일랜드의 지역과 같은 다른 정부 계층은 자체 세금을 부과하는 데 있어서 매우 제한적인 자유가 있거나 혹은 전혀 없으며 현실적으로 공유 세금 외의 다른 재무 수익에는 전혀 접근이 불가능하다.

이러한 상황은 연방 국가의 경우 매우 다르다. 벨기에와 독일에서는, 세금 수익은 지방 정부에 비해서 연방에 속한 주의 경우 훨씬 더 크며, 벨기에의 공동체 및 지역의 경우 90%를 차지하며(자치단체의 경우의 45%에 비해) 독일의 주의 경우에는 70%를 차지한다. 연방에 속하는 실제 전체에 관해서는, 세금 소득은 주로 공유된 국세에서 들어오는데, 벨기에의 경우 80%, 독일의 경우 84%이고, 오스트리아의 경우 94%이다. 지방 차원에서는, 자체 원천 세금 수익이 총 세수(앞서 언급한 3개 국가에서 평균 60%)와 총 수익(24%) 면에서 상대적으로 더 중요하다. 벨기에에서는, 자체 원천 세금이 총 소득에서 차지하는 비중은 특히 도 및 자치단체 계층에서 상대적으로 높다.

\* 유형 및 지방 계층별 세금 수익

		세금이 차지하는 수익의 백분율	자체 원천 세금의 세금 수익 비중	자체 원천 세금의 수익 비중
<b>연방 국가</b>				
벨기에	연방 소속 주	90	20	18
	도	50	100	50
	자치단체	46	100	46
독일	연방 소속 주	70	16	11
	도시의 구	무시할 수준	100	무시할 수준
	자치단체 및 구 없는 시	44	61	19
오스트리아	연방 소속 주	35	6	2
	비엔나	45	23	10
	자치단체	52	37	19
<b>3계층이 있는 통일 국가</b>				
폴란드 <sup>2</sup>	지역	56	-	-
	군	14	-	-
	자치단체	40	48	19
이탈리아	지역	45	77	34
	도	40	91	37
	자치단체	44	77	34
스페인 <sup>3</sup>	자율적인 공동체	52	35	18
	도	(67)	(95)	(64)
	자치단체	33	95	31

자료 출처 : 텍시아 국가 연구.

1. 몰타(지방세 없음), 그리스 및 사이프러스(세금과 수수료가 융합되어 있음)를 제외

2. 군의 자료에는 군의 조례를 가지는 읍이 포함되어 있음

3. 도의 세금 수익은 바스크 국의 도를 제외하고는 무시할 수준임.



		세금이 차지하는 수익의 백분율	자체 원천 세금의 세금 수익 비중	자체 원천 세금의 수익 비중
프랑스	지역	38	90	35
	현	63	82	52
	자치단체	52	100	52
영국 <sup>4</sup>	지방청	27	54	15
<b>2계층이 있는 통일 국가</b>				
체코공화국	지역	35	무시할 수준	무시할 수준
	자치단체	56	17	10
스웨덴	군 의회	70	100	70
	자치단체	69	100	69
헝가리 <sup>5</sup>	군	20	(50)	(10)
	자치단체	32	44	14
슬로바키아	지역	48	24	12
	자치단체	43	27	12
덴마크	군	57	96	55
	자치단체	50	92	46
라트비아	구	-	-	-
	자치단체	47	-	-
아일랜드	지역	-	-	-
	자치단체	9	100	9
네덜란드	도	24	100	24
	자치단체	17	100	17
포르투갈	자치단체	29	87	25
루마니아 <sup>6</sup>	지방 정부	88	14	12
<b>1계층이 있는 통일 국가</b>				
불가리아	자치단체	40	24	10
핀란드	자치단체	47	92	43
룩셈부르크	자치단체	34	100	34
리투아니아	자치단체	35	14	5
에스토니아	자치단체	49	9	4
슬로베니아	자치단체	57	30	17

4. 위임 국가에 대해 자료 없음. 자료는 모든 지방 기관에 관련됨.

5. 군은 자체 원천 세금을 부과하도록 허용되지 않음(시의 지위도 함께 가지고 있는 부다페스트 제외)

6. 지방 정부 계층별 자료 활용이 어려움

### 3-2. 지방 계층별 자체 원천 세금의 다양성

직접적 또는 간접적인 자체 원천 세금에는 다양한 종류가 존재한다. 그러한 다양성은 벨기에, 독일 그리고 스페인 등 지방 정부가 신규 지방세를 신설할 권한이 있는 특정한 국가에서는 더욱 심하다.

세 가지 주요한 지방세의 유형은 재산세(유럽에서 가장 일반적인 지방세), 지방 사업세 그리고 지방 개인 소득세이다.

#### ☞ 재산세

거의 모든 EU 회원 국가는 재산세를 두고 있다. 일반적으로 가장 오래된 세금 가운데 하나로, 이것은 재산 자체가 이동성이 없고, 가시적이며 특정한 위치에 자리잡고 있어서 지방 계층에 특히 적합하다. 따라서 과세 표준은 상대적으로 공평한 방식으로 지방 정부 사이에 지리적으로 분포될 수 있으며, 지방 정부 입장에서는 안정적인 소득 원천에 의존할 수 있게 된다.

대다수의 국가에 있어서, 재산세는 배타적인 자치단체의 고유 세금 가운데 하나이다. 이것은 벨기에, 덴

마크, 프랑스 등의 소수의 국가에 있어서는 그렇지 않은데, 이들 국가에서는 그것이 다른 지방 정부 계층 즉, 벨기에의 경우 연방에 속한 실체와 도, 덴마크에서는 이전의 군, 그리고 프랑스에서는 지역과 현에서 부과한다.

재산세 소득은 전체 EU에 걸쳐 900억 유로로 추산된다. 이 수익 원천은 지방 정부에게 그들의 재무 자원의 약 12%를, 그리고 그들의 자체 원천 세금 수익의 21%를 제공한다. 약 6개 국가에서, 특히 벨기에, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 스페인 그리고 영국에서는, 재산세는 자치단체 정부의 재무 자원의 40%를 넘는 부분을 가져다 준다. 네덜란드와 스페인에서는, 그것은 심지어 자치단체의 재무 자원의 거의 반을 차지한다. 그것이 유일한 지방세인 경우에는 그것은 자체 원천 세금 수익의 100%를 차지할 수도 있다. 이것은 각각 재산세가 전체 수익의 9%와 15%를 가져 오는 아일랜드와 영국에서 그렇다. 에스토니아, 리투아니아, 폴란드, 슬로베니아 그리고 슬로바키아 등의 몇 개 다른 국가에서는 재산세가 지방 정부에게 자체 원천 재무 자원의 대부분을 제공한다. 이러한 상황은 자체 원천 세금들, 특히 기업 및 개인 소득에 대한 세금이 더 많은 비중을 차지하는 오스트리아, 룩셈부르크, 헝가리 그리고 노르딕 국가들에서는 완전히 다르다.

라트비아에서는, 재산세는 국세로서 그 수익이 지방 정부에 완전히 재배분되는 특성이 있다. 하지만 이들 후자는 세율 또는 과세 기준에 대해 어떠한 종

류의 재량권도 가지고 있지 않으며 그런 관계로 이것은 정의에 따라 자체 원천 세금으로 볼 수가 없다. 우리는 또한 2005년도에 전혀 지방 재산세가 없었던 스웨덴의 특별한 경우를 지적할 수 있다. 2008년도에 민간 주택 및 아파트 건물에 대한 중앙 정부의 부동산세가 폐지되고 지방 정부의 수수료로 대체되었기 때문에, 새로운 체계가 도입되었다. 재산세는 일반적으로 개인(소유주와 때로는 임차인)과 기업이 모두 낸다. 그것은 토지 그리고/또는 건물에 근거해 계산한다. 예를 들어 덴마크에서는, 자치단체의 재산세는 비어 있는 부지에만 관련이 있다.<sup>12</sup> 벨기에와 같은 소수의 국가에서는, 과세 기준에 자재와 설비와 같은 유형 자산이 포함될 수 있다.

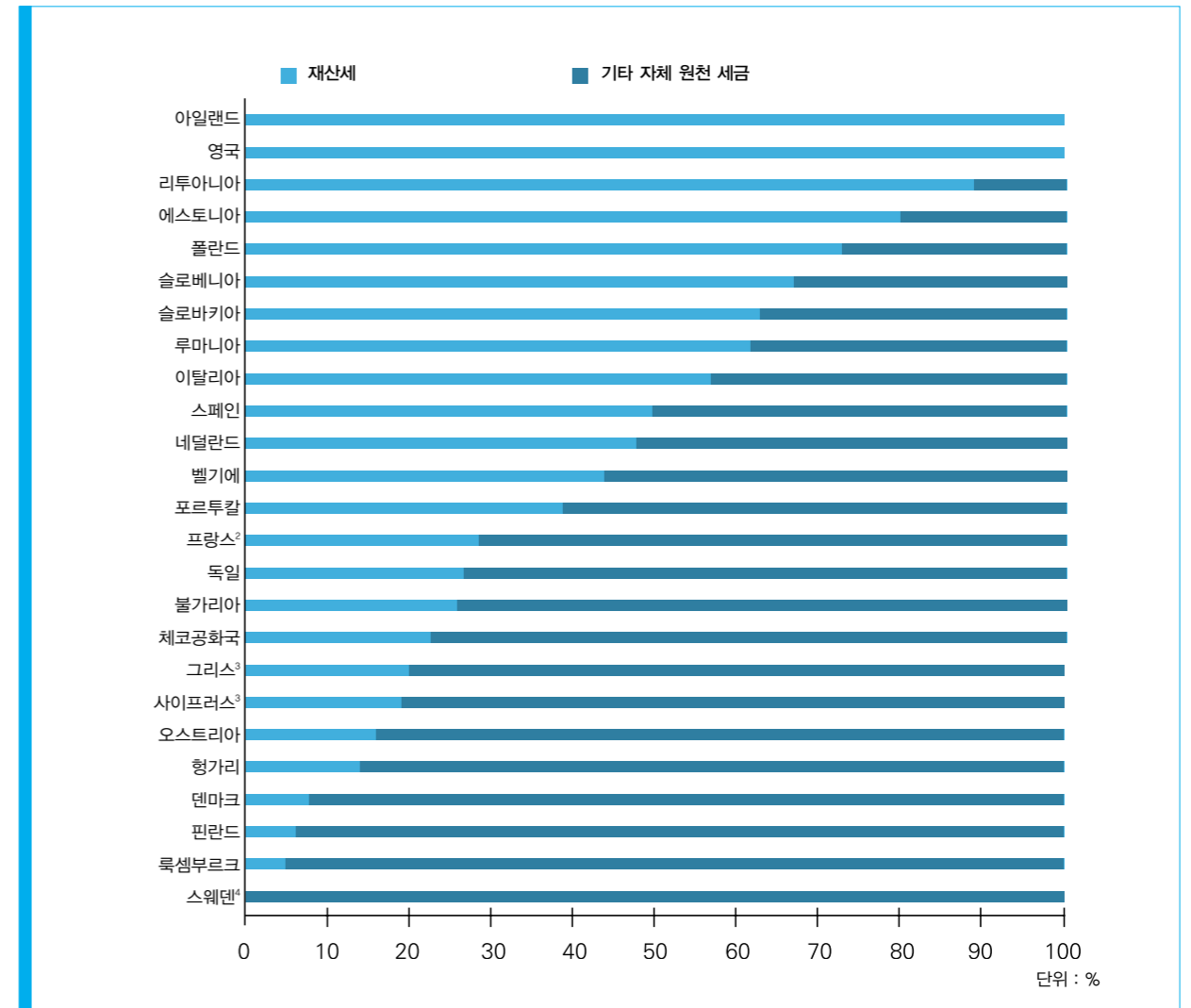
과세 기준의 가치 계산에는 다음과 같은 두 가지 주요한 방법이 존재한다.

- 첫 번째 방법은 부동산 자산의 면적 또는 사용 가능 면적에 기초하는 것이다. 이 방법은 체코공화국, 헝가리, 폴란드 및 슬로바키아의 경우에 해당한다. 그리스에서는, 자산의 지리적인 위치와 물리적인 상태 또한 고려에 포함된다.
- 두 번째 방법은 재산의 가치를 추정한다. 이것은 시장 가치(또는 자본 가치 즉, 재산에 대한 시장 가격)이거나, 또는 보다 드물게는, 토지 등록 가치가 될 수 있다. 후자는 예를 들어 그것이 임대 시장에서 그 재산이 가져 올 수 있는 임대료의 추정치에 기초하는 프랑스나 시장 가격에 기초해 재산의 연

간 기준 임대료 가치를 평가하는 아일랜드에서 사용된다. 재산세의 과세 기준을 적절하게 평가하기 위해, 지방 정부는 신뢰할 수 있고 정기적으로 갱신되는 토지 등록부가 필요한데, 실제로는 종종 그렇지 않으며, 특히 토지대장이 낡은 것이고 부동산 권리증서가 최근에야 도입된, 회원 가입 진행 중인 국가에서는 더욱 그렇다.

또한, 많은 지방 정부는 적절한 도구의 부재로 인해 시장 가치를 올바르게 계산하지도 또는 감정이 자주 이루어지지도 않고 미래 재산의 잠재적인 수익 흐름을 추정하는 일이 어렵기 때문에 토지 등록 가치도 제대로 평가하지 못하는 문제에 직면하고 있다. 토지 등록의 방법, 방식 및 빈도를 어떻게 선택하느냐는 지방 정부가 활용할 수 있는 자원에 커다란 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 2005년도에 벨기에에서 새로 도입된 과세 표준은 재산세 수익을 30% 정도 늘릴 것으로 기대된다.

\* 2005년도의 자치단체의 자체 원천 세금 수익에서 재산세가 차지하는 비중<sup>1)</sup>



자료 출처 : 텍시아 국가 연구

1. 몰타는 지방세가 없음. 라트비아는 자체 원천 세금이 없음: 재산세는 세율에 대해 어떠한 재량권도 없는 자치단체와 공유하는 국세임
2. 프랑스 : 숫자는 정의에 따라 달라짐. "재산세"는 이전의 네 항목이 모두 재산(전체적으로 또는 부분적으로)을 지칭하므로 "이전의 네 항목" 모두를 포함할 수 있음. 그래프에 표시된 수치는 제한적인 정의 즉, 오로지 건물에 대한 재산세와 토지에 대한 재산세만을 포함하며, 지방 사업세와 주민세를 제외한 것임
3. 그리스와 사이프러스 : Eurostat 자료
4. 스웨덴 : 2008년도에, 국가의 부동산세는 자체 원천 지방세로 변경 예정

12. 그러나, 세금 공유 기제를 통해, 덴마크의 자치단체는 건축된 재산에 대한 세금의 일부를 2007년도까지 수령했다(아래참조).

※ 2005년도의 EU 내의 주요 자치단체 재산세

	명칭	과세 기준 및 세율	자치단체 수익 점유율	자치단체 총 수익 점유율
오스트리아	부동산세	- 농지를 포함하는 토지 및 건물의 평가 가치에 기초 - 부동산 소유자가 지불 - 기본 세율(약 0.2%)과 자치단체마다 50%의 최대 한계 이내에서 자치단체마다 달라지는 배율의 조합	5	2
벨기에 <sup>1</sup>	부동산에 대한 지역 원천세에 대한 추가 부가세	- 토지와 건물 그리고 자재 및 설비에 대한 지수화된 토지 등록 소득에 기초 - 소유자가 지불 - 기본적으로 지역 세금. 자치단체는 추가적인 부가세를 추가할 수 있음	44	20
불가리아	부동산 재산세	- 2006년 이후 신규 과세 기준 : 재산의 감정 가치 - 부동산의 소유자 또는 사용자가 지불 - 세율은 중앙 국가가 결정하며 재산 가치의 0.15%	6	2
사이프러스	재산세	- 추정 재산 가치에 기초 - 소유자가 지불 - 세율은 1980년도 추정 재산 가치의 0.08%에서 0.15%로 재평가	10	6
체코공화국	두 개의 세금으로 구성되는 재산세  - 토지세  - 구조물세	- 소유자가 지불 - 기본 세율과 자치단체 규모에 따라 달라지는 배율의 조합. 일부 재량권 있음 - 토지에 대한 세금의 대상과 . 평가 기준이 차이가 있음 - 세율은 국가가 토지의 유형에 따라 결정 : 토지 가치의 % 또는 면적에 따라. - 건물 검사에 제출된 구조물, 아파트 그리고 토지대장에 등록된 비 거주 부동산에 부과됨, - 과세 기준: m2 단위로 표시된 지상 층의 면적 또는 차지 공간 - 자산의 유형에 따라 세율이 달라짐.	4	2
덴마크 <sup>2</sup>	자치단체 토지세	- 재산 자산의 토지 등록 가치에 기초 - 소유자가 지불 - 세율은 중앙 국가가 정한 한계 내에서 자치단체가 설정. 2007년 이래로, 구간은 1.6%에서 3.4% 사이에서 변동이 가능 (이전의 0.6%에서 2.4% 대신)	7	3

자료 출처 : 텍시아 국가 연구

1. 벨기에 : 부동산세는 지역세임. 도와 자치단체는 부가세를 부과할 수 있음

2. 덴마크 : 2007년도까지, 군이 토지세를 부과하였음

	명칭	과세 기준 및 세율	자치단체 수익 점유율	자치단체 총 수익 점유율
에스토니아	토지세	- 토지의 추정 가치 - 소유자가 지불 - 세율은 0.1%에서 2.5% 내에서 자치단체가 설정	7	3
핀란드	부동산세	- 삼림 및 농지를 제외한 모든 부동산 재산. 토지 등록 가치에 기초. - 소유자가 지불 - 세율은 중앙 국가가 정한 한계 내에서 자치단체가 설정. 재산 유형에 따라 세율이 다름.	5	3
프랑스 <sup>3</sup>	건물에 대한 재산세  토지세	- 재산의 평가된 임대 가치에 기초 - 소유자가 지불 - 세율은 한도 세율 내에서 자치단체가 설정 - 1980년 1월 1일 부의 건물이 없는 토지 등록부 가치에 기초. 공제 한도 20%. - 소유자가 지불 - 세율은 한도 세율 이내에서 자치단체가 설정. 과세 기준의 수정 가능성 있음.	27	14
독일	부동산에 대한 재산세	- 부동산의 평가 가치에 기초 - 소유자가 지불 - 평가 가치에 연방 정부가 설정한 기본 세율을 곱함. 그리고 나서 자치단체가 자체 세율을 적용	2	1
그리스	부동산세	- 건물과 아파트 - 소유자가 지불 - 세율은 0.025%에서 0.035% 사이까지 변동 자치단체가 계수를 적용할 수 있음.	17	7
헝가리	건물에 대한 재산세	- 바닥 면적 또는 조정된 시장 가치에 기초 - 소유자가 지불 - 연간 최대 세율: 900 HUF/m2 또는 조정된 시장 가치의 3%	6	2
아일랜드	상업 세율	- 상업 및 산업용 고정 및 고정 자산의 시장 가격 임대료 가치에 기초 - 소유자 또는 점유자가 지불 - 가치 평가는 감정원이 수행. 연간 감정 세율은 지방 정부가 설정.	100	9

3. 프랑스 : (1) 이 두 가지 세금은 자체 원천 수익이 있는 자치단체간 협력 기구뿐만 아니라 다른 지방 및 지역 정부가 부과한다.

(2) 또한 점유자가 지불해야 하는 주민세(거주세)가 존재한다.

(3) 부분적으로 기업이 사용하는 유형 고정 자산의 임대료 가치에 기초하는 지방 사업세(전문세)는 재산세 범주에 포함하지 않고 사업세 범주에 포함하였음

	명칭	과세 기준 및 세율	자치단체 수익 점유율	자치단체 총 수익 점유율
이탈리아	자치단체 재산세	- 농지를 포함하는 토지와 건물에 대해 토지 등록부 가치에 기초함. - 소유자가 지불 - 세율은 중앙 국가가 정한 한도 내에서 자치단체가 설정. 지역에 따라 서로 다른 세율을 부과할 가능성이 있음.	44	19
리투아니아	기업과 조직의 고정 자산에 대한 세금	- 기업과 조직이 소유한 부동산, 그리고 2006년 이후로는 상업적인 목적으로 사용되는 부동산. - 평균 시장 가치에 기초. - 소유자 또는 사용자가 지불 - 자치단체가 어느 정도 세율을 수정할 수 있음 (재산 가치의 0.5%에서 1.5%)	10	4
	토지에 대한 세금	- 사유 토지의 평가 가치에 기초 - 소유자가 지불 - 세율은 중앙 정부가 설정(1.5%) 자치단체는 금액을 감액하거나 면제를 허용할 수 있음	2	0.5
룩셈부르크	재산세	- 토지 및 건물의 단위 가치는 재무부가 결정 - 소유자가 지불 - 세율에 관해서는 자치단체에 전면적인 재량권이 있음	5	2
네덜란드 <sup>4</sup>	세 개의 세금으로 구성되는 재산세 - 거주용 재산의 소유권 - 비 거주용 재산의 소유권 - 비 거주용 재산의 사용	- 부동산의 시장 가치에 기초 - 세금에 따라 소유자 또는 사용자가 지불 - 부분적인 재량권 : 세율 상한이 있음	48	8
폴란드	재산세	- 거주용 건물, 상업 건물, 토지, 건물과 토지에 대해서는 면적에 기초하며 구축물은 가치에 기초 - 소유자 또는 사용자가 지불 - 세율은 중앙 국가가 설정한 한도 내에서 자치단체가 설정. 상한은 자산의 유형과 용도에 따라 달라짐. 자치단체는 특정한 면제와 연기를 허용할 수 있음.	35	14

4. 네덜란드 : 2006년 이전에는 4개의 서로 다른 세금이 존재하였으나, 해당 연도에 주거용 재산에 대한 네 번째 세금이 폐지되었음

	명칭	과세 기준 및 세율	자치단체 수익 점유율	자치단체 총 수익 점유율
포르투갈	자치단체 고정 자산세	- 도시, 농촌 또는 복합 고정 자산의 평가 가치 - 고정 자산의 소유자 또는 사용 수익권자가 지불 - 세율은 도시 재산에 대해서는 0.7%에서 1.3%의 범위 내에서 자치단체가 자유롭게 설정. 농촌의 고정 자산에 대한 고정 세율은 국가가 설정(0.8%)	34	10
루마니아	토지세	- 구역의 면적과 지역 등급, 토지 용도 범주에 기초 - 소유자 또는 사용자가 지불 - 세율은 중앙 국가가 설정한 한도 내에서 지방 기관이 설정.	2	2
	부동산세	- 건물의 과세 가능 가치에 기초 - 소유자 또는 임차인이 지불 - 세율은 개인에 대해서는 0.1% 사이에서, 법인의 경우는 0.25%에서 10% 사이	7	6
슬로바키아	부동산세	- 고정 자산의 면적 - 소유자가 지불 - 세율은 중앙 국가가 정한 한도 내에서 자치단체가 설정	17	7
슬로베니아	재산세  토지 사용 수수료	- 재산의 가치 - 소유자가 지불 - 세율은 중앙 국가가 정한 한도 내에서 자치단체가 설정 - 공지 및 건설된 건물 부지 - 사용자 또는 소유자가 지불 - 세율은 자치단체가 자유롭게 설정	20	12
스페인	고정 자산에 대한 세금	- 토지 또는 건물의 가치 - 소유자, 사용 수익권자, 양도권 보유자가 지불 - 세율은 중앙 국가가 정한 한도 내에서 자치단체가 설정	48	16
영국 - 잉글랜드, 스코틀랜드 및 웨일즈 <sup>5</sup>	지방세	- 개별 재산의 임대료 가치 - 거주자가 지불 - 세율은 각 지방청이 예산 소요와 중앙 정부로부터의 보조금 사이의 차이를 기초로 설정. 잉글랜드에는 세율 상한 설정 절차가 있음.	54	15
영국 - 북아일랜드	구 세율 (district rates)	- 가정용 재산의 경우 자본 가치에 기초 - 기업 재산의 경우 임대 가치에 기초 - 세율은 자체 재정 수요를 충당하기 위해 총 수익을 총 과세 가능 가치로 나눔으로써 구 의회가 자유롭게 설정	100	67

5 영국 : (1) 지방세와 구 세율은 이 연구에서 재산세로 분류한다. 그러나, 우리는 그것이 유로스타트에 의해서는 소득세로 분류된다는 것을 알 수 있다. (2) 다른 부동산에 대한 세금은 기업에만 관련된 것인데(기업 세율), 재산세로 분류된다. 그러나, 그것은 자체 원천 세금 수익이 아닌 공유 세금으로 간주해야 한다.

재산세율은 부동산 자산의 범주와 목적(영구 또는 2차 주거, 상업 건물 등)뿐만 아니라, 동일한 지방 정부 내의 지리적인 구획에 따라서도 달라질 수 있다. 예를 들어 이탈리아에서는, 자치단체 정부가 공공 서비스와 시설의 가용성의 차이에 기초해 서로 다른 지리적인 구획에 대해 다른 세율을 승인할 수 있다.

지방 정부는 종종 세율에 대해서는 상당한 재량권을 가지지만 그것은 통상적으로 국가가 설정한 한계 내에서 그렇다. 그러한 한계는 해당 세율이 포함되어야 할 세율의 상한과 범위, 이러한 세율을 지방세와 연계하는 것(프랑스), 세율의 진화를 표준화하기 위한 규칙 등이 그것들이다. 그리스와 체코공화국, 사이프러스, 불가리아 및 리투아니아와 같은 일부 국가에서는, 대부분의 경우, 세율을 중앙 정부가 설정한다. 슬로바키아에서는, 2005년도에 재무 분권화 계획의 일환으로서 자치단체에 자체 재산세율을 설정할 권한이 자치단체에 부여되었다. 그 이후 유례 없던 세수의 급증으로 인해 중앙 정부가 접근 방법을 변경해 2007년도에 다시 특정한 제한을 두게 되었다.

지방 정부는 또한 일시적으로 또는 영구적으로(예: 공공 재산에 대해) 면세, 세금 경감 및 공제 등에 관해 어느 정도의 의사결정의 자유를 가지고 있다. 몇

몇 국가에서는 지방 정부가 세금 징수를 책임진다.

### ☞ 지방 사업세

경제 활동 또는 기업에 대한 지방 세금은 약 10개 국가에 존재하는 상당히 널리 보급된 또 하나의 세금이다<sup>13</sup>. 총 수익에 대한 사업세의 비중은 국가마다 다르다. 그것은 특히 프랑스, 독일, 이탈리아 그리고 룩셈부르크에서 중요하며, 총 수익의 15%에서 30%를 차지한다. 사업세는 독일, 헝가리, 이탈리아(지역에 대해) 그리고 룩셈부르크에서 주된 자체 원천 지방세이다. 반면, 오스트리아, 프랑스, 사이프러스 및 스페인에서는, 자체 원천 재무 자원이 보다 차이가 나거나 아니면 재산세가 보다 많은 비중을 차지한다.

대다수의 국가에서, 지방 사업세는 배타적인 자치단체 세금이다. 프랑스에서는, 전문세 또한 다른 계층의 정부에 의해 부과되는데, 지역, 현뿐만 아니라, 실제로는 주된 수혜자인 자치단체간 협력 기구가 부과한다. 그것은 자치단체의 자체 원천 세금 수익의 11%를 제공하며, 현의 경우에는 30%를, 지역의 경우에는 41%를 제공한다. 이탈리아에서는, IRAP가 배타적인 지역 세금으로서, 지역 세수의 54%를 제공한다. 스페인에서는, 경제 활동 세금

13. 지방 사업세 범주는 또한 기업만이 지불하는 재산세를 포함한다. 만일 그것들이 이미 재산세로 분석이 되었다면(예를 들어 아일랜드의 상업적 세율(commercial rates)과 리투아니아의 기업과 조직의 고정 자산에 대한 세금의 경우와 같이), 그것들은 아래의 논의에서는 포함되지 않는다. 덴마크, 포르투갈 그리고 영국에서도 지방 사업세가 존재하는데, 이 연구에서 그것은 공유 세금으로 간주한다(아래 참조).

### \* 주된 지방 사업세

국가	명칭	과세 기준	세금 비율 (%)	자원 총계 (%)
오스트리아	자치단체 사업세	급여 가치	20	10
사이프러스 <sup>2</sup>	사업세	자본 구조, 직원 수.	18	11
프랑스 <sup>3</sup>	전문세	자본적 자산의 임대 가치 (그리고, 2002년도까지는 급여) - 조정은 부가가치에 연계되어 있음	29	16
독일 <sup>4</sup>	지방 사업세	회사 개요	43	19
헝가리	지방 사업세	다음 항목 간의 차이: - 판매된 재화 그리고/또는 제공된 서비스로부터의 수익 - 구매한 재화의 원가 가격, 중간 서비스의 가치 및 자재 원가	38	12
이탈리아 <sup>5</sup>	생산 활동에 대한 지역 세금(IRAP)	순 부가가치 (무형자산 상각 제외)	54	24
룩셈부르크	자치단체 사업세(ICC)	영업이익	91	31
스페인 <sup>6</sup>	경제활동세(IAE)	상업적, 산업적, 독립적, 예술적인 것에 관계 없이 경제 활동의 이윤	9	3

자료 출처 : 텍시아 국가 연구.

1. 상당한 수익 원천이 될 수 있는 특정 유형의 경제 활동에 대한 세금이나 이 표에는 포함되지 않은 세금도 존재한다. 한 예는 농업세(예: 폴란드)이다.
2. 사이프러스에 대해서는, 사용자 수수료로부터의 소득을 포함하는 총 재무 자원에 대한 자체 원천 세금 수익(%).
3. 수치에는 차제 원천 수익을 가지고 있는 자치단체간 협력 기구를 포함하는 모든 계층의 지방 정부가 포함되어 있음. 이러한 집단이 없는 경우에는, 백분율은 29%에서 19%로 그리고 16%에서 10%로 떨어진다.
4. 여기서 표시한 수익은 자치단체가 연방 정부와 연방에 속하는 주에 지불하는 지분은 포함하지 않는다.
5. 엄격히 지역 세금임.
6. 수치에는 도의 부가세로부터의 이전은 포함되지 않는다.

(IAE)가 자치단체와 도에 돌아가는데 이들은 자치단체 세금에 부가세를 부과할 수 있다. 독일에서는, 자치단체에게 지불되는 지방 사업세가 부분적으로 연방 정부와 주에 되돌아간다.

지방 사업세는 국가에 따라 서로 다른 기준에 기초해 계산이 된다. 그러한 기준들은 급여, 직원 수, 자본 자산의 임대 가치, 이윤, 활동 부문, 부가가치 또는 자본 구조 등이다. 기준 시점의 수량

(예 : 급여, 재산적 자산의 가치, 부동산의 표면적, 자본재)를 과세 기준을 결정하는 데 사용하게 됨으로써, 지방 정부는 연도마다 안정적인 세금 수익을 확보할 수 있게 된다. 과세 기준을 전반적인 경제 환경의 변화에 보다 민감한 유동량(예 : 생산된 부가가치)에 기초해 계산하는 경우에는 그렇지 않게 된다.

비록 지방 사업세의 과세 기준이 일반적으로 중앙 정부에 의해 설정이 되지만, 어디서나 지방 정부는 오스트리아나 사이프러스를 제외하고는 세율의 결정에 있어서 어느 정도의 재량권이 있다. 그러나, 모든 국가에는 영구적 혹은 일시적이거나 특수한 경우의 제약이 존재하는데, 그것은 세율의 동결, 세율 증가 한계, 설정된 범위, 사전 승인 또는 검사 권한이나 상한 등이 그러한 것들이다.

기업은 종종 지방 사업세에 대해 이의를 제기하며, 특히 경제적인 둔화에 또는 정부가 기업을 압박하는 지출을 줄일 수 있는 방법에 관한 토의의 맥락 하에서 그렇다. 이 세금은 또한 고용과 투자에 대해 잠재적으로 부정적인 영향을 미친다는 데 대해 그리고 종종 지방 정부 사이에서 그리고 기업이 지불하는 부과금 사이에서 상당한 불평등을 유발한다는 데 대해 비판을 받는다. 따라서 최근 몇 년 동안 기업에 대한 지방세 부담을 경감하거나 심지어는 폐지하고, 사업세의 방식을 조정함으로써 사업세를 보다 공정하고 보다 중립적으로 만들기 위한 수 많은 개혁이 시도되어 왔다. 몇몇 국가에서는, 이것은 세수 기반의 감축과 다양한 면세의 도입을 의미했다. 따라서 중소기업, 신생 기업, 혜택을 덜 받은 지역에 위치한 기업, 새로운 생산적인 투자에 투자하는 회사 등을 위한 많은 조치가 실시되어 왔다.

예를 들어 프랑스에서는, 전문세가 몇 번의 개혁을

거쳤다. 특히, 2003년 이후에는, 급여는 더 이상 과세 기준을 계산하는 데 사용되지 않으며, 2007년 1월 1일 이후로는 회사의 기여 금액이 그들의 부가가치의 3.5%로 상한이 결정되었다.

독일에서는, 영업세(Gewerbesteuer)의 과세 기준이 몇 차례 줄어들었다 1980년대 말에, 급여는 계산 근거로서 폐지되었으며 1998년도에 순 자산도 폐지되었다. 독일의 사업세는 자치단체의 자체 원천 재무 자원의 70%를 넘게 제공하고, 총 자원의 거의 20%를 제공하고 있는 한편, 그것은 전반적인 경제 상황에 매우 민감하다. 따라서 그것은 2004년도에 다시 개혁이 되었는데, 자치단체의 지방 사업세 가운데 세금 공유 기제에 따라 중앙 정부와 주에 넘겨 주는 비율이 28%에서 20%로 줄어들었다.

스페인에서는, IAE가 2002년과 2003년도의 개혁의 대상이었다. 연간 매출이 1백만 유로에 못 미치는 기업들은 면세되었으며, 그 결과 80%의 기업 납세자에게 세금 완화가 이루어졌다. 부지와 건물에 적용되는 재산세인 영국의 기업 세율(business rates)은 크게 개혁이 되어서 이제 그것은 공유 세금 또는 심지어는 보조금으로 간주되게 되었다. 심지어는 유럽 공동체의 법정에서 이러한 세금 가운데 일부, 특히 이탈리아의 IRAP 세금과 헝가리의 지방 사업세가 VAT 체계와 양립 가능한가에 관한 항소조차 있었다. 이러한 세금들은 6차 부가가치세 지시문서의 관점에서 매출에 부과하는 세금과 유사하며, 따라서

회원 국가들이 매출에 대해 세금을 부과하는 과세 체계를 도입 또는 유지하는 것을 금지하는 것과 모순된다는 비난을 받아 왔다.

### ⊗ 지방 개인 소득세

소수의 국가에는 자체 원천 지방 개인 소득세가 존재한다. 3개의 노르딕 국가(덴마크, 핀란드 및 스웨덴)에서는, 국세와 함께 지방세가 존재한다. 다른 모든 곳에서는, 그것은 일종의 국가 소득세 위에 추가되는 세금이다. 후자의 경우에 있어서, 지방 정부는 세율 설정에 있어서 재량권을 가지며 그것은 주로 벨기에(VIPP에 대한 부가세) 그리고 이탈리아(추가적인 IRE)의 경우에 해당한다<sup>14</sup>.

3개 노르딕 국가에서 지방 개인 소득세는 재무 수익의 주 원천을 구성하며(핀란드와 덴마크에서는 약 85%이며 스웨덴에서는 거의 100%), 때로는 지방 정부의 모든 수익의 주 원천이 된다(스웨덴의 경우 70%). 이 세금은 국가 소득세에 대한 과세 기준과 동일한 과세 기준을 이용해 계산하며, 두 세금 모드 원천에서 유보가 되며 동시에 중앙 정부에 의해 수금이 된다. 지방 정부는 자체 세율을 설정하는 데 있어서 완전히 자유롭다. 그러나, 덴마크에서는, 중앙 정부가 2002년 이래 세율을 동결하였는데, 개별 지방 정부가 자체 세율을 올리기로 결정을 할 수는 있지만,

그러한 증세액은 다른 지방 정부의 세액 감소로 상쇄가 되어야 하므로 전반적인 세율을 안정적인 상태로 유지된다. 2007년 1월 1일에 덴마크의 국을 폐지하는 행정 개혁과 함께, 군이 징수하던 개인 소득세는 이제 자치단체와 중앙 정부 사이에 나뉘어져 있다. 이러한 자치단체로의 수익의 이전은 소득세율의 증가를 유발했다. 개혁 전에는 세율이 15.5%에서 23.2% 사이로 달랐는데, 2007년도에는 그것이 22.32%에서 26.71% 범위에 분포했다.

벨기에와 이탈리아에서는, 총 자원에서 추가적인 소득세가 차지하는 비율이 노르딕 국가들보다 낮아서 벨기에의 경우 16%이고 이탈리아의 경우에는 단지 3~4%이다. 벨기에에서는, 이 세금이 연방 정부가 부과하는 개인 소득세에 더해서 부과된다. 자치단체가 부과하는 세율은 국가 계층에서 평균 약 7.3%이지만, 자치단체마다 커다란 차이가 존재한다. 발로니아에서는, 하나의 지역 정부에서 8.8%를 초과하지 말 것을 권고하고 있지만 일부 자치단체는 이러한 한계를 초과하고 있다. 두 개의 다른 벨기에 지역에는 그러한 권고가 존재하지 않는다. 이탈리아에서는, 자치단체와 지역이 개인 소득세에 대해 부가세를 부과할 수 있다. 자치단체는 세율이 3년에 걸쳐 0.5%를 초과하지 않는 한 연간 0.2%씩 조정할 수 있다. 지역의 경우에는, 그 나뉠므로 국가 세율을 1.4%씩 올릴 수 있지만 면세는 허용되지 않는다. 세율은 수 차례에 걸쳐 동결되어 왔지만, 2007년도에는 일부 재량권이 다시 도입되었다.

14. 스페인에서는, 자율적인 공동체가 개인 소득세의 일부를 받는다는 사실은 지금까지는 세금의공유로 간주되어 왔다. 그러나 상황이 바뀌고 있다. 특권 제도 하의 자율적인 공동체, 그리고 일반 제도 하의 공동체들도 점차로 이 세금에 대해 점점 재량권이 많아지고 있다. 그들은 예를 들어, 소득세 공제 또는 차감 등을 허용함으로써 자체 몫의 세금에 대한 과세 기준을 수정할 권한이 있으며, 또한 세율을 중앙 정부 세율의 20%의 범위 내에서 조정할 수 있다.

※ 지방 개인 소득세

	명칭	수혜자	세율	세금 수익의 백분율	총 수익(%)
벨기에	개인 소득세에 대한 추가 부가세	자치단체	국가 세율 외에 추가적인 세율을 설정하는 데 완전한 자유 (발로니아의 경우 권고가 있음). 2006년도 평균 세율 7.3%.	36	16
덴마크	개인소득세	자치단체와 군 (2006년도까지는 후자용이었음)	세율 설정에 완전한 자유. 그러나, 2002년 이후 세율이 동결됨. 2005년에는 자치단체의 경우 20.8%, 군의 경우 11.9%.	86	45
핀란드	자치단체 소득세	자치단체	세율 설정에 완전한 자유. 2005년도 평균 세율은 18.29%로서, 16%에서 21%까지 차이가 남	87	41
이탈리아	추가 개인 소득세	자치단체 지역	자치단체: 세율이 규제됨. 지역: 1.4%의 부가세 부과 가능. 2002년과 2006년 사이에 세율 동결.	6(자치단체) 10(지역)	3(자치단체) 3(지역)
스웨덴	개인 소득세	자치단체와 군	세율 설정에 완전한 자유. 2005년도 자치단체 세율 평균 20.8%, 군 세율 10.8%	~ 100	69

자료 출처 : 멕시코 국가 연구

㉞ 기타 자체 원천 세금

몇 가지 다른 형태의 자체 원천 세금이 존재하는데 이것들은 직접적인 것과 간접적인 것이 모두 있으며, 간접적인 것이 더 많다.

이것들은 가정 폐기물, 자동차, 허가 및 면허, 부동산 거래, 기부 및 상속, 관광 및 호텔 활동, 견주(犬主), 광고, 알코올과 담배의 판매, 도박, 시장, 엔터테인먼트 등 어떤 것에도 적용될 수 있다.

대부분의 경우 이들 세금은 법률에 열거되어 있다. 독일, 벨기에 및 스페인(자율적인 지역인 경우에)과 같은 일부 국가에서는, 지방 정부에 지방세를 신설할 권한이 부여되어 있다.

이들 지방세와 다른 수수료 사이의 구분이 흐려지는 경향이 있는 것은 아무런 의미가 없다(다양한 국가의 다양한 지방 수익 구조의 정의에 관한 문단 참조).

대부분의 경우, 지방 정부는 세율을 설정하는 데 어

느 정도의 자유가 있는데, 통상적으로는 과세 등급의 체계 안에서 그렇다.

이러한 추가적인 지방세가 지방 자체 원천 세수에서 차지하는 비중은 각각 다르지만 일반적으로는 주된 자체 원천 세수에 비교하면 매우 낮다. 그럼에도 불구하고, 가정 폐기물, 자동차, 부동산 거래에 부과되는 것들 또는 재산 상속세와 같은 일부 세금들은 상당한 금액에 이를 수 있다. 그것들은 주로 자치단체 계층에서 부과된다.

예를 들어, 그리스에서는 폐기물 관리와 가로 청소 수수료가 자치단체 및 공동체 세금 수익의 40%를 차지하고 있으며 그들의 총 자원의 13%를 차지하고 있다. 사이프러스에서는, 쓰레기세가 지방 수익의 34%를 차지한다. 네덜란드의 지방 수익의 1/4은 국가 자동차세에 대한 부가세에서 나온다. 포르투갈에서는, 부동산 거래에 대한 세금이 자치단체 세금 수익의 약 27%를 차지하며, 추가적인 6%는 자동차세에서 나온다. 불가리아에서는, 가장 중요한 자치단체 세금은 기부로 인한 재산의 취득에 부과되며, 2005년의 총 자치단체 세금 수익의 12%를 받아 들었다.

이탈리아에서는, 건축 허가에 대한 자치단체의 세금이 자치단체 세금 수익의 12%를 차지하고 있으며, 추가 9%는 가정 폐기물에 대한 세금으로부터 들어온다. 프랑스에서는, 재산 거래에 대한 이전세, 특수 교통 기여 및 가정 폐기물 처리세가 지방 정부의 세금 수익에 상당한 기여를 한다. 우리는 또한 고정 재산의 점유자(소유주 및 임차인)가 지불하는 주민세의 중요성도 또한 유의해야 할 것이다. 그것의 과세 기

준은 재산세에 가까우나 수익 상한에 관해서 수정이 된다.

3-3. 공유된 과세의 중요성

공유된 과세 및 정부간 세금 수익의 이전 체계는 유럽에서 널리 보급되어 있다. 그것들은 특히 연방 및 지역화된 국가 내에서 일반적이며, 보조금을 대체함으로써 그것들이 명백하게 분권화와 지방 정부의 자율성을 향한 한 단계 전진을 의미하는 신규 회원 국가에서도 역시 매우 많이 나타난다. 예를 들어, 슬로바키아에서는, 지방 정부의 지방 재정이 2005년도에 전면 재정비 되었으며, 그 결과 특히 일부 보조금이 폐지되고 그것이 자체 원천 및 공유 세금 기제로 대체되었다. 슬로바키아의 자치단체들은 이제 이전보다 국가 소득세로부터 더 많은 비율의 수익을 받으며, 이전에는 재무적 자원이 전혀 없었던 지역은 이제 이 세금의 거의 1/4을 받는다.

공유 세금 기제 하에서는, 지방 정부는 고유한 경로를 통해서 때로는 평등화 체계를 활용해 재분배되는 국세 수익의 일정 비율을 받는다.

공유 세금 기제를 통해 분배되는 세금은 대부분의 경우 개인 소득세(15개 국가), 그리고 부가가치세(6개 국가)와 같이 가장 수익액이 높은 세금이다.

공유 세금 체계는 총 20개의 EU 국가(공유된 과세 제도를 가지고 있지 않은 나머지 7개 국가는 스웨덴, 룩셈부르크, 네덜란드, 아일랜드, 그리스, 사이프러스, 그리고 몰타이다)에서 존재한다. 이러한 형태의 과세로 지방 정부에 3,240억 유로가 들어왔으며, 그것은 이들 지방 정부의 총 소득의 20%이고 세금 소득의 43%였다.

### ☞ 세금 공유 기제

분배 기제는 헌법, 복수 연도 조직 법률, 또는 연차 재정 청구서에서 정의될 수 있다. 공유 세금은 세금 수익(%)의 형태이거나 또는 보다 복잡한 계산에 의해 산정된 고정 금액일 수 있으며, 그러한 금액은 관련된 세금의 유형(개인 소득세, 사업세, 또는 부가가치세)에 따라 달라질 것이다.

우리는 다음과 같이 세 개의 주요 국가 군을 구분해 볼 수 있다.

- 공유 세금 체제가 매우 발달해 있는 연방 또는 준연방 국가. 대부분의 주요 세금이 다양한 기제를 통해 공유된다.
- 공유 세금 체제가 매우 일반화 되었으나(12개국 가운데 10개 국가), 주로 개인 소득세와 관련이 있는 신규 회원 국가들
- 공유 세금이 존재하나 그다지 일반적이지 않거나 일부 특정 세금에 관련이 되어 있는 노르딕 국가, 프랑스 및 영국과 같은 국가들

### ○○● 연방 및 준 연방 국가들

독일에서는, 세금 공유 방식이 헌법에 보장이 되어 있으며 연방 국가, 주 그리고 자치단체는 이른바 “공동체” 또는 공동 세금을 공유해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 수익은 세 개의 주요한 국세(개인 소득세, 사업세, 그리고 부가가치세)와 법인 기업이 발행하는 배당에 대한 세금 그리고 이자에 대한 세금으로 구성된다.

오스트리아에서는, 14개 이상의 세금이 재정조정법률(Finanzausgleichsgesetz : FAG)에서 매 3년 또는 4년마다 정의되는 구체적인 체계와 기준에 따라 국가, 주, 그리고 자치단체 사이에 배분된다. 주된 공유되는 국세 외에도, 또한 많은 것 가운데서도 담배, 자동차 보험, 자본적 이득, 보험, 에너지, 그리고 자동차 수입 등에 부과되는 세금들도 존재한다. 자치단체가 96%를 받는 반면 나머지 4%가 연방 정부로 들어가는 두 개의 세금이 특히 중요하다. 그것들은 재산 취득세와 토지가치세이다.

독일과 오스트리아 모두에 있어서, 세금 배분은 국가와 지방 정부 사이의 협상에 의해 결정되는 백분율이다. 세율은 협상이 불가능하다. 전체적으로, 독일에서의 공유 세금은 주의 경우 거의 60%의 수익을 차지하며, 자치단체 수익의 17%를 차지한다. 오스트리아에서는, 공유된 과세가 자치단체, 비엔나 그리고 주의 수익의 약 1/3을 제공한다.

### \* 2005년도의 국가 개인 소득세의 공유

국가	배분 비율	세금 수익(%)	총 수익(%)
오스트리아	급여세와 개인 소득세 : - 연방 주 : 두 세금 모두 수령액의 15.2% - 자치단체 : 두 세금 모두 수령액의 11.6%	26(주) 33(자치단체)	10(주)
벨기에	- 지역 : 소비자 물가 지수 및 실질 경제 성장률에 기초한 PIT 수령액의 일부 + 부가세 - 공동체 : 몇 가지 경제 및 인구통계적 기준에 기초한 PIT 수령액의 일부	43	39
불가리아	- 자치단체 : PIT 수령액의 100%	76	30
체코공화국	- 지역 : PIT 수령액의 9% - 자치단체 : PIT 수령액의 21% - 자치단체와 지역 : 공식에 의해 결정된 데 따라 개인사업자의 이윤에 대한 세금의 자기 배분 몫	30(지역) 35(자치단체)	10(지역) 20(자치단체)
에스토니아	- 자치단체 : PIT 수령액의 11.9%	89	43
독일	- 연방 주 : PIT 수령액의 42.5% - 자치단체 : PIT 수령액의 15%	33(주) 33(자치단체)	23 (주) 14(자치단체)
헝가리	- 군 : PIT 수령액의 1% 초과 - 자치단체 : PIT 수령액의 39%	50	15
이탈리아	- 특수 지위가 있는 5개 지역: PIT 수령액의 변동 비율 - 도 : PIT 수령액의 1.0% - 자치단체 : PIT 수령액의 6.5%	9(도) 23(자치단체)	4(도) 10(자치단체)
라트비아	- 자치단체 : PIT 수령액의 79%	85	39
리투아니아	- 자치단체 : 총액의 57.45%로서, 총 PIT 수령액의 70%를 점함.	84	29
폴란드	- 지역 : PIT 수령액의 1.6% - 군 : PIT 수령액의 10.3% - 자치단체 : PIT 수령액의 39.3%	15(지역) 90(군) 45(자치단체)	8(지역) 12(군) 18(자치단체)
루마니아	- 군 : PIT 수령액의 13% - 자치단체 : PIT 수령액의 47% 평등화 기금 : PIT 수령액의 22%	30	26
슬로바키아	- 지역 : PIT 수령액의 23.5% - 자치단체 : PIT 수령액의 70.3%	74	32
슬로베니아	- 자치단체 : PIT 수령액의 35%	70	40
스페인	- 자율적인 공동체 : PIT 수령액의 33% (특정한 CA의 경우의 예외 있음) + 조정된 세율 및 과세 기준 - 도 : PIT 수령액의 1.0% - 도의 수도 및 75,000명 초과 인구가 있는 시: PIT 수령액의 1.7%	27(자율적인 공동체)	15(자율적인 공동체)

자료 출처 : 멕시코 국가 연구.  
1. 군의 지위를 가지고 있는 자치단체 포함



벨기에, 스페인, 그리고 이탈리아에서는, 공유 세금 체제는 보다 복잡하며, 복합적인 공유 기제를 사용한다. 지방 정부에는 보다 많은 재량권이 주어져서 일부 유형의 공유 세금은 자체 원천 세금으로 간주된다.

벨기에에서는, 1989년도와 2001년도에 통과된 특별법으로 인해서, 국세 및 지방세 수익뿐만 아니라 추가적인 부가세(추가 부가세)까지 공유하는 것을 수반하는 이중 공유 체계가 도입되었다. 이들 법률에 의해 도입된 기제에 대한 분석 결과 세금 수익의 일부를 자체 원천 세금으로 간주할 수 있다는 것이 드러났다(예를 들어, 자치단체의 개인 소득세로부터 떼어낸 추가 부가세, 또는 실제로 국세에 대한 부가세인 12개의 지방세 등).

다른 세금들은 공유 세금으로 간주할 수 있으며(예: 공동체에 재분배되는 부가가치세의 일부), 또 다른 세금들은 복합적인 구조를 가지고 있으며 일부는 자체 원천 세금이고, 일부는 공유 세금(공유 세금 수익 + 지역 및 공동체에 대해 PIT 위에 부가세 또는 차감세를 부과할 수 있는 가능성). 전반적으로, 오로지 공동체와 지역만이 2005년도에 그들의 세금 수익의 80%를 차지하며 총 수익의 72%를 점하였던 공유된 과세의 혜택을 볼 수 있다고 말할 수 있다.

스페인에서는, 1997년도에 도입되고 2002년도에 개

혁된 세제는 동일한 계층에 속하는 지방 기관에 대해 차이가 나며, 지속적인 공동체의 법령 개혁으로 인해서 여전히 변화를 겪고 있다. 바스크국의 자율적 특권 공동체와 나라에 대해, 세금 공유와 분배는 공동체 자체가 자체 경계 내에서 대부분의 세금을 과세하고 중앙 정부에 일정 비율을 이전하고 있기 때문에 역전되었다. 다른 공동체들은 PIT(국세의 세율 및 과세 기준을 조정할 수 있는 일부 자유와 함께), 부가가치세 및 내국소비세의 일정 비율을 받는다.

공동체 법령은 개별 사례 별로 변화를 겪고 있다. 예를 들어, 2006년도에, 카탈루냐의 조세 개혁으로 수령하는 공유 세금의 비율이 증가하였으며, 이제 지역은 PIT와 부가가치세 수익의 반을 수령하며 내국소비세의 58%를 수령한다. 마지막으로, 도와 일부 유형의 시 역시 특정 세금의 일정 비율을 받는다.

이탈리아 역시 부분적으로 자체 원천 그리고 부분적으로 공유 세금 체계를 가지고 있는데, 그것은 다양한 수익의 원천을 정확한 범주로 구분하는 것이 어렵다는 것을 입증해 준다. 하나의 좋은 사례는 PIT인데, 그것은 PIT가 지방 정부에 다음과 같이 두 가지 방법으로 혜택을 주고 있기 때문이다.

- 자치단체와 지역을 위한 추가적인 비율(추가적인 IRE): 이것은 이 연구에서 자체 원천 세금으로 간주했다.
- 배분된 비율 즉, 자치단체와 도에 대한 “공동 소유

권”(compartecipazione IRE)으로서, 이것은 공유 세금으로 간주했다<sup>15</sup>.

○○● 새로운 회원 국가들

새로운 회원 국가 내에서는, 주된 공유 세금은 PIT이

\* 2005년도의 부가가치세의 공유

	배분의 키	세금 수익(%)	총 수익(%)
오스트리아	- 연방에 속한 주 : VAT 수익의 15.2% - 자치단체 : VAT 수익의 11.6%	25(주) 32(자치단체)	10(주) 16(자치단체)
벨기에	- 자치단체 : 소비자 물가 지수와 18세 미만 인구 수익 변동에 따라 VAT의 일정 비율	36' (모든 연방에 속한 실체)	32' (모든 연방에 속한 실체)
체코공화국	- 지역: VAT 수익의 9% - 자치단체 : VAT 수익의 21%	40(지역) 32(자치단체)	14(지역) 18(자치단체)
독일	- 연방에 속한 주: VAT 수익의 44.8% - 자치단체 : VAT 수익의 2.1%	38(주) 5(자치단체)	27(주) 2(자치단체)
루마니아	- 군 : VAT 수익의 27.5% - 자치단체 : VAT 수익의 27.5%	56	49
스페인	- 자율적인 공동체 : VAT 수익의 35%. 일부 특수한 경우 존재. - 도 : VAT 수익의 1.1% - 도의 수도 및 거주자 75,000 초과 시 : VAT 수익의 1.8%	27(자율적 공동체)	15(자율적 공동체)

자료 출처 : 텍시아 국가 연구.  
1. 모든 연방에 속한 실체의 수익에 관해 계산하였음.

또한, 특별한 언급의 가치가 있는 5개의 특별 지위를 가진 자율적인 지역이 있다. 그들은 몇 종류의 국세, 특히 PIT와 기업 소득세(CIT)의 일정 비율을 받는다. 받는 비율은 지역에 따라 다르며, 시실리의 경우 100%에서 프리울리 베네치아 줄리아의 경우 50%까지 차이가 난다.

때로는 상당한 비율이 지방 정부로 가는데, 불가리아의 경우 100%이고<sup>16</sup>, 루마니아의 경우(자치단체와 군) 82%, 라트비아(자치단체)에서는 79%, 슬로바키아(자치단체)에서 70% 등이다. VAT 수익은 체코공화국과 루마니아에서 공유되고 있으며, 기업소득세(CIT)는 체코공화국과 폴란드에서 공유되고 있다. 다

16. 불가리아에서는, 세제가 2003년도의 재무적 분권화 법안으로 인해 상당한 개혁을 겪었다. 그 법안은 사업세와 내국소비세의 자치단체 몫을 폐지하였으며(이전에는 10% 내외), 대신에 자치단체에게 개인소득세 수익의 100%를 부여했다.  
17. 2007년도의 개혁은 공유된 과세를 폐지하지 않았다. 그러나, 그 개혁은 이전에는 자치단체와 군에 돌아 가던 두 개의 세금의 공유를 폐지하였는데, 그것은 토지등록세와 연금세로서 2007년도 이래로 100% 국세였다.

15. 자치단체와 지역의 공동소유권 IRE는 국가 통계국에서는 이전으로 간주하며 따라서 보조금이라고 기재되어 있고, 이 연구의 경우와 같이 공유 세금으로 기재되어 있지 않다. 그러나, 부가가치세에 있어서의 “공동 소유권”은 국가 통계와 이 연구 모두에서 보조금으로 기재되어 있다.

른 공유 세금으로는 라트비아의 재산세(100%), 리투아니아의 오염세, 에스토니아의 천연자원에 대한 세금, 그리고 헝가리의 자동차세(100%)가 있다.

보이고 있다. 예를 들어 포르투갈에서는, 2007년도의 새로운 재정 법안으로 인해서 자치단체가 이제는 PRT의 일정 부분을 받을 수 있게 되었다(2%에서 5% 사이).

**\* 2005년도의 기업 소득세(CIT)의 공유**

	배분의 키	세금 수익(%)	총 수익(%)
오스트리아	- 주 : CIT 수익의 15.2% - 자치단체 : CIT 수익의 11.6%	6(주) 8(자치단체)	2(주) 4(자치단체)
체코공화국	- 지역 : CIT 수령액의 9% - 자치단체 : CIT 수령액의 21%	27(지역) 20(자치단체)	9(지역) 11(자치단체)
덴마크	-자치단체 : CIT 수령액의 13.41%	3	1
핀란드	- 자치단체 : CIT 수령액의 22.03%	8	4
독일	- 주 : CIT 수령액의 50%	5	3
이탈리아	- 특수 지위를 가지고 있는 5개 지역(변동 비율)	-	-
폴란드	- 지역 : CIT 수령액의 15.9% - 군 : CIT 수령액의 1.4% - 자치단체 : CIT 수령액의 6.7%	85(지역) 10(군) 5(자치단체와 군 - 자치단체)	15(지역) 1(군) 2(자치단체와 군 - 자치단체)
포르투갈	- 자치단체 : 특정한 제한적인 조건 하에 선택적인 부가세	13	4
스페인	- 바스크국과 나바레만(국가 사업세를 수정할 수 있음)	-	-

자료 출처 : 멕시코 국가 연구.

**○○● 다른 EU 국가의 공유 세금**

덴마크<sup>17</sup>와 핀란드에서는, 그것이 재무 자원에 있어서 제한된 역할만을 수행하기는 하지만 공유 세금이라는 개념이 낯선 것은 아니다. CIT는 두 나라 모두 주와 지방 정부 사이에 공유되고 있다.

다른 일부 국가에서는, 공유 세금이 발전하는 경향을

프랑스의 공유 과세는 2005년도에 분권화의 2막에 관련된 권한 이전의 일부 측면에 대한 재정 조달을 위해 도입되었다. 몇 개의 세금은 현재 공유되고 있는데 그것들은 석유제품에 대한 내국세(TIPP) 보험 계약에 대한 특별세(TCA) 그리고 도제제도 세금이다. 다양한 변형이 사용되고 있다. TIPP에 대한 지역의 비율은 2007년 이래로 추가적인 세금인 반면에, 동일 세금과 TCA의 현에 배분되는 비율은 수익의 재

분배로 간주된다. 2005년도에, 이들 세금은 현의 재무 수익의 18%를 차지하였으며 지역에 대해서는 10%를 차지했다.

잉글랜드, 스코틀랜드 및 웨일즈에서는, 지방 정부의 세금 수익의 거의 반을 차지하던 기업 세율이 공유 세금이 되었을 때 공유된 과세의 발달이 자체 원천 과세를 대체했다.

**㉞ 재배분 기제**

일반적으로, 국세 수익은 다음과 같은 세 가지 방법으로 재배분할 수 있다.

**○○● 현지화 또는 “공정한 수익”의 원칙**

이 경우, 지방 정부는 자기 영토에 부과된 세금 수익의 고정 비율을 받으며, 이것이 수익의 현지화의 원칙 또는 “공정한 수익”이다. 지방 정부는 그렇게 해서 자기 관할 구역 내에서 발생한 부의 일정 비율을 받으며 이러한 세금 수익의 수준을 인센티브 경제 정책을 구현함으로써 조정할 수 있다. 높은 재무적인 잠재력을 가진 지방 정부는 이러한 재배분 모형을 통해 혜택을 보게 된다. 이 체계는 세율에 대한 재량권은 낮지만 자체 원천 세제와 아주 가깝다. 그러나, 이 제도는 또한 지방 정부 간의 소득의 불균형과 함께 지방 경제의 위험을 수반한다(사건적으로, 이러한 자

**\* 보조금인가 아니면 재무적 이전인가?**

“보조금”과 “공유 세금 이전”을 구분하는 것은 어려운 일이다. 예를 들어 그리스, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인 및 아일랜드에서는, 일부 세금 이전이 공유된 과세가 아닌 보조금으로 간주된다.

- 그리스에서는, 공동체, 자치단체 및 현에 대한 주요한 보조금을 “중앙 자율 기금”이라고 부른다. 국가는 소득세, 부동산 판매세, 실현 은행 이자 및 VAT(오로지 현 용도로만)로부터의 일정 비율의 수익을 기여한다.
- 룩셈부르크에서는, 자치단체 재정 교부 기금(Fonds Communal de Dotation Financiere)이 부분적으로 소득세, VAT 및 자동차세의 일정 비율로부터 조달된다.
- 포르투갈에서는, 주된 보조금이 “주 세금에 대한 참여”라고 불리며 이것은 소득세, VAT 및 사업세 수익의 일정 비율로 구성된다.
- 스페인에서는, 자치단체 및 도에 대한 주된 보조금이 역시 “주 세금에 대한 참여”라고 불린다.
- 아일랜드에서는, 유일한 지방 정부에 대한 일반 보조금인 지방 정부 기금(LGF)이 부분적으로 자동차세로 구성된다. 나머지는 복잡한 기준의 집합에 따라 재배분된다.

이러한 상황은 대부분의 가입 진행 중인 회원 국가에서 반대이다. 즉, 세금을 배분하는 방법보다는 세금의 원천이 더 중요하다고 여겨지기 때문에, 세금 이전은 대부분의 경우 “공유된 과세”로 분류된다.

원은 상대적으로 보장이 덜 되며 따라서 상대적으로 신뢰성이 낮다).

예를 들어, 벨기에에서는 지역에 배분되는 전체 세금

의 금액은 소비자 물가 지수와 국가의 실질 경제 성장률에 따라 결정된다. 그러면 각 지역은 이 총액 내에서 PIT 수입과 지역의 면적에 기초해 일부를 받는다.

○○● 보조금을 통한 재분배

세금 수익이 부과되고 전체 합계는 다양한 기준에 따라 지방 정부에 재분배를 하며, 그러한 기준은 인구 규모, 토지 면적, 규모가 큰 자치단체들에서 발생하는 핵심 부과금, 책임의 실행을 반영하는 물리적인 지표들(도로의 수, 학교의 수 등)이다.

이 방식은 보조금과 매우 유사한데, 첫째로, 지방 정부는 세금 이전의 수준에 대해 협상을 할 수 없으며, 둘째로는 재분배는 자원의 지리적인 위치를 고려하지 않는다. 그것은 심지어 평등화 조치의 경우에는 그 반대일 수도 있다.

○○● 복합적인 접근방법

앞의 두 가지 접근방법에 대한 찬성론과 반대론은 “부의 현지화”(영토의 개발에 대한 공정한 수익)과 평등화를 조화시키고자 하는 복합적인 접근방법의 개발을 설명한다. 이러한 복합적인 접근방법은, 종종 매우 복잡하면서, 세금 수익을 각 관할 구역 내에서 징수된 금액을 바탕으로 하되 또한 지방 정부 간의 소득의 불평등을 줄이려는 목적의 다양한 평등화의 기준에 따라 재분배하고자 한다(문단 4.4 영토적인 불평등과 평등화 참조).

\* 2007년도의 최근의 지방 재정 개혁의 사례

모든 27개 EU 회원 국가에 대한 상세하고 비교 가능한 재무적인 자료를 수집하기 위해, 2005년도를 참조 연도로 선택했다. 다수의 국가에서, 그 이후 중요한 진화가 이루어졌다. 주된 개혁(개별 국가에 대한 연구에서 보다 상세하게 설명이 됨)을 여기에서 요약했다.

**오스트리아**

평균적으로 4년마다, 재무 평등화 법률이 연방 주, 즉 주 및 자치단체 사이의 수익 공유 체계를 결정한다. 특히, 그것은 각 계층에 배타적인 과세 영역, 4개의 세금에 대한 분배의 키 그리고 다양한 정부간 재정적 이전을 규정한다. 2007년도에 통과된 이 법률의 최근의 버전은 6개년을 대상으로 다루며, 무엇보다도 자치단체에게 그들의 수익의 일부를 “예산 통합 노력에 대한 참여”의 일환으로서 주에 넘기도록 의무화하는 규정의 단계적인 폐지를 요구한다. 최소 소득, 아동 진료, 소규모 학교 및 영구적인 진료에 자금을 조달하도록 예정된 자금은 증가될 것이다. 주에 대해서는 또한 보건에 자금을 조달하기 위한 보다 큰 수단이 부여될 것이다.

**불가리아**

주로 공유 세금 수익을 다루었던 2003년도에 시작된 완전한 개혁에 이어, 헌법이 2007년 1월에 개정되었다. 이 수정으로 인해 자치단체에는 자체 원천 세금 수익 흐름이 제공되었다. 새로운 지방세를 제공하고 자치단체에 세율 설정 권한과 세율에 관한 재량권을 부여하기 위한 수정이 2008년도부터 진행 중이다.

**덴마크**

새로운 재정 체계가 군을 폐기하고 지역을 형성한 2007년 1월 1일의 영토 개혁의 틀 안에서 구현되었다. 이러한 새로운 지역은 세금을 부과하도록 허용되지 않으며 대부분 주의 보조금과 자치단체의 지원금으로 재정을 충당한다. 자치단체는 이전의 군으로부터 대부분의 세금을 물려 받았다. 두 개의 주요한 지방 세금(지방 소득세와 토지에 대한

재산세)의 과세 등급은 증가되었다. 대부분의 공유 세금 수익은 폐지되었다. 오로지 기업 소득세가 여전히 주와 자치단체 사이에 공유된다. 또한, 새로운 조세 평등화 체계가 자치단체를 위해 도입되었다.

**포르투갈**

2007년도의 지방 재정 법률은 재무 자원을 주로부터 자치단체로 재분배하는 체계를 완전히 개조했다. 그것은 특히 “주 세금의 공유” 보조금(세 번째 지방 수익에 해당하는 P1E)의 연간 금액을 세 개의 주요 국세(소득세, 법인세 및 VAT)로부터의 평균 수익의 33%에서 25.3%로 감축했다. 이러한 감축을 보상하기 위해, 자치단체는 자체 주민들이 내는 소득세의 2%에서 5% 사이의 금액을 유보할 것이 허용되었다. 또한, “자치단체 사회 기금”이 주로부터 지방 기관으로의 미래의 권한 이전에 대한 재정 조달을 위해 신설되었다. 미래에는 교육 및 보건 영역을 포함하는 몇 가지 이전이 가능하게 될 것이다.

**루마니아**

분권화의 새로운 장이 분권화에 관한 청사진에 해당하는 법률 즉, 공공 서비스에 관한 법률과 지방 공공 재정에 관한 법률이 통과된 후에 2006년부터 시작이 되었다. 후자는 자치단체를 위한 평등화 기금의 80%의 분배는 더 이상 군의 책임이 아니게 될 것이라는 것을 확고히 하고 있다. 그 과업은 이제 추가 책임지게 될 것이다. 또한, 이 법률은 지방 기관의 도산에 관한 새로운 규칙을 포함해 공공 기금의 사용에 관련된 행동 강령을 약속하고 있다.

**슬로바키아**

슬로바키아에서는, 2005년 1월에 채택된 새로운 지방 재정 체계가 공유 세금 및 자체 원천 세금을 증액시키고 있다. PIT의 70%는 이제는 이전에 고정 금액을 받던 자치단체에 할당된다. 23.5%는 이전에는 재무적인 소득이 없던 지역에 지불된다. 게다가, 몇 가지 주 보조금은 자치단체를 위한 자체 원천 세금과 지역에 분배되는 기업용 차량세로 대체되었다.

2005년도에는, 지방 재무 소득의 증가가 너무 커서 이제는 자치단체에 주는 비율을 줄이는 것이 문제가 될 정도이다.

**스페인**

자율적인 공동체에 관한 조례의 개혁은 2007년도에도 계속된다. 그것들은 AC의 재무적인 통치권의 확대를 포함하는 AC의 재정 체계의 변화를 불러 올 가능성이 있다. 2003년도에 확립된 재정 조달 체계 역시 곧 통과 예정인 지방 행정 및 정부에 관한 법률을 통해 수정될 가능성이 있다. 법률의 초안은 2005년도에 출간된 지방 부문 개혁에 관한 백서에 기초하고 있다.

## 4. 보조금과 지원금

보조금은 지방 정부에 분배되는 자금의 흐름으로서 대부분의 경우에는 중앙 정부로부터 나가는 자금이다. 그것은 또한 연방제로 구성되어 있는 국가에서는 연방에 속한 주, 다른 지방 정부 또는 유럽연합이 제공하기도 한다.

2005년도에, 유럽 내의 보조금의 규모는 5,850억 유로로서 지방 정부의 총 자원의 37%에 해당했다. 보조금은 11개 국가, 특히 폴타, 아일랜드, 네덜란드, 리투아니아 및 영국에서 자원의 40%를 차지하고 있다.

보조금을 통한 재정 조달은 일반적으로 지방 정부가 이러한 보조금을 배분하는 기관에 대한 의존성을 유지한다는 면에서 지방 기관에게 불리한 것으로 간주되고 있다. 지방 자치 정부에 관한 유럽 헌장은 “보조금의 제공으로 지방 기관이 자체 관할 구역 내에서 정책적인 재량권을 행사할 자유를 박탈해서는 안 된다”고 기술하고 있다. 그러나 다소간 지방 기관의 자율성에 제한적인 영향을 미치는 몇 가지 유형의 보조금이 존재한다.

### 4-1. 중앙 국가로부터의 이전

중앙 국가로부터의 이전은 지방 정부가 수령하는 보조금의 가장 많은 부분을 차지한다.

#### ㉞ 보조금의 다양한 범주

분류 체계는 서로 다른 접근방법을 반영해 국가마다 다르다. 우선순위는 최종 사용처(즉, 자본에 대한 자금 조달 또는 운영 지출) 또는 보조금의 사용 방법(구체적인 또는 목적 보조금) 중 어떤 것에도 부여될 수 있다. 두 개의 분류는 또한 중첩될 수 있다(예: 운영/일반 보조금 또는 투자/목적 보조금).

#### ○○● 운영 보조금과 투자 보조금

운영 보조금은 대부분의 국가에서 지방 정부에 제공되는 보조금의 대부분을 차지한다. 투자 보조금은 보조금 수익에서 상대적으로 덜 중요한 부분이다. 예를 들어 자본적 지출 보조금이 그것을 국가 차원의 자본적 지출 프로그램의 구현에 사용하는 지방 정부의 모든 보조금의 43%에 해당하고 총 자원의 28%에 해당하는 아일랜드가 여기에 해당한다. 이탈리아에서도, 대부분의 자치단체에 대한 보조금은 자본적 지출에 배정되어 있다.

#### ○○● 일반 및 목적 보조금

보조금은 또한 그것이 일반적인 것인지 또는 목적 보조금인지에 따라 분류할 수 있다.

일반 보조금(자치단체 기금, 일반 기금, 주된 자율적 수익 등이라고도 부름)은 그것을 받는 지방 정부가 자유롭게 사용할 수 있다.

목적 보조금은 특정한 유형의 지출에 대해 자금을 충당한다. 대부분 그러한 보조금은 다음과 같은 사업에 사용된다.

- 지방 정부에 이전 또는 위임된 특정한 책임. 예로는 교사의 급여(특히 신규 회원 국가의 “교육” 보조금), 보건 지출(스페인, 이탈리아, 스웨덴 등), 사회적 지출(노르딕 국가, 폴란드), 사회기반시설 지출(중중도로 및 물 공급 및 처리 시스템을 위한 기금으로 구성됨) 그리고 환경(폴란드, 공공지원주택(예를 들어 아일랜드) 또는 경찰 운영(영국) 등에 자금을 조달하기 위한 목적 보조금이 포함된다.
- 보조금을 제공하는 기관이 설립한 특정한 운영 업무(예: 특정한 투자).

상당한 비율의 자본적 지출은 특정 보조금을 통해 자금을 조달한다.

지방 정부의 의사결정 권한은 일반 보조금의 경우보다 목적 보조금의 경우 상대적으로 더 제한되며, 특

히 목적 보조금은 구현을 위한 지시와 엄밀하고 구속적인 지침 및 사후 통제가 따르기 때문이다.

일반 및 목적 보조금은 국가와 관련 지방 정부의 계층에 따라 다양한 비율로 공존한다. 대부분의 경우, 대다수의 보조금은 일반 보조금이지만, 항상 그렇지 않은데, 벨기에의 경우에는 모든 자치단체 보조금의 절반 그리고 지방 보조금의 3/4가 목적 보조금이다. 아일랜드의 경우 역시 목적 보조금이 주를 이루며 국가의 국가적 자본적 지출 프로그램의 8개 부문에 할당된다. 불가리아에서는, 자치단체에 대한 보조금의 거의 90%가 목적 보조금이다. 보조금이 지방 정부 재정 충당을 위한 선호되는 방법(자원의 56%)인 네덜란드에서는, 절반을 넘는 부분이 특정 보조금이며 그것의 사용은 엄격하게 감시된다. 그것들은 주로 사회적 및 교육 지출에 사용된다. 정부는 극히 많은 수의 특정 보조금의 수를 1980년대의 500개에서 2006년도의 136개로 꾸준히 줄이기 위한 노력을 계속해왔다. 오늘날, 정부의 목표는 이러한 기금의 일부를 일반 보조금으로 이전하고 다른 것들과 함께 묶는데 있다.

#### ○○● 기타 유형의 보조금

기타 유형의 보조금으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 인센티브 보조금. 이것의 목표는 지방 정부의 계획의 방향에 지향성을 제공하는 데 있으며 예를 들어

합병 인센티브 보조금(에스토니아의 경우 2004년도 부터, 슬로베니아, 핀란드 등) 그리고 자치단체간 협력 인센티브 보조금 등이 있다.

- 조건부 보조금. 이것은 대부분의 경우는 자본적 지출 프로젝트를 위한 것이지만(포르투갈, 헝가리의 “목적” 및 “대응” 보조금) 항상 그렇지 않으며(체코공화국 및 슬로바키아), 공동자금조달과 교환으로만 할당된다.

- 재정적 어려움이 있는 지방 정부를 위한 보조금. 다수의 국가(헝가리, 오스트리아, 핀란드, 에스토니아, 독일, 네덜란드, 2006년 이후 불가리아)에 존재하는 이러한 예외적인 보조금은 상당한 재정적인 어려움(적자, 높은 부채율, 주기적인 수익 감소, 예측하지 못한 지출 등)을 겪고 있는 지방 정부를 위한 것이다.

- 특수 보조금. 이것은 일시적 또는 영구적인 기준으로 할당되며, 특정한 경제적인 쇠퇴, 높은 실업률 그리고 지리적인 요인(예를 들어 원격 지역, 산악 지역 또는 인구가 적은 지역) 또는 문화적인 요인(복수언어, 소수 집단) 등의 결과로서 추가적인 지출 소요 등을 포함하는 경제적 또는 지리적인 기반에 따른 어려움에 직면하고 있는 정부에도 제공될 수 있다. 이러한 유형의 보조금은 예를 들어 핀란드, 슬로베니아, 에스토니아 그리고 덴마크에 존재한다.

- 예측 불가능한 사건, 특히 자연 재해에 대한 예외적인 보조금(예를 들어 포르투갈 및 오스트리아)

- 예를 들어 덴마크, 사이프러스 및 프랑스의 VAT 환급을 위한 특별 보조금

- 평등화 보조금(아래 참조).

### ☞ 보조금 할당 기제

일반 보조금 금액은 일반적으로 각 정부가 의무적인 지출에 대처하고 주민에 대해 기본적인 서비스를 제공하는 데 필요한 재정적인 수단을 제공하기 위해 설계된 기준에 따라 지방 정부에 배분된다. 그러한 기준은 또한 어떠한 대우에 있어서의 “평등성”을 지향하기도 한다.

이러한 모든 할당 기준은 지방 정부가 직면하고 있는 의무(구조적인 수요), 그러한 의무를 자체의 자원과의 관련 하에서 지방 정부가 충족시킬 수 있는 능력(지방 정부 자체 및 주민의) 중 어떤 쪽 또는 둘 다를 감안하려고 노력한다. 이러한 기준은 연방에 속한 기관들이 자기 영토의 고유한 조건에 맞는 기준을 확립하는 연방 국가를 제외하고는 국가 차원에서 일반적으로 확립되어 있지는 않다.

기준의 범주에는 다음과 같은 것들이 있다.

- 인구통계적 기준 : 거주자 수, 연령 구조, 밀도, 학령 아동, 노인, 실업자, 이민자, 자치단체 의원, 문화 또는 언어적 소수 집단 구성원, 거주 등

- 지리적인 기준 : 표면적, 지형, 원격성, 기후(예를 들어 물 부족 문제), 삼림 및 농지 범위, 수표면 등

- 재정적 기준 : 재무적인 부의 차이, 재정 수요, 특정 영역의 정부 지출 수준(보건, 교통, 사회 프로그램) 등

- 사회-경제적 기준 : GDP(지역의 경우), 사회기반시설의 품질, 땅의 범위(도로, 물 공급 및 용수 처리 땅), 사회 서비스 수준, 공공지원주택 채고, 기업체 수, 에너지 생산, 1인당 부가가치 등.

마지막 범주에서, 우리는 때로 보다 구체적으로 도시에 관련되고 그들의 핵심 도시로서의 상대적으로 높은 지출을 보상하기 위한 기준을 발견할 수 있다(핵심 부과금). 예를 들어 덴마크에서는, 어떤 자치단체가 중앙 도시와 주변 도시 중 어디에 분류되어 있는가에 관한 사실이 보조금을 분배할 때 고려된다. 오스트리아에서는, “인구 배율 척도(scaled population multiplier)”라고 알려진 특수한 인구통계적인 기준이 존재하는데, 이것은 비록 비례적인 기준이지는 않지만 재정적인 수요가 많을 것으로 예상되는 상대적으로 규모가 큰 자치단체에 우선순위를 부여한다.

일반적으로 보조금 할당은 이러한 기준의 일부를 조합한다. 그것은 매우 정교한 것일 수 있다. 네덜란드에서는, 자치단체 기금과 도 기금의 할당을 위해 무려 50 개의 서로 다른 기준을 고려한다.

나아가, 특정한 의무를 수행해야 하는 정부에 할당되는 것과 같은 특정 보조금은 극히 광범위한 기준을 바탕으로 제공될 수 있다.

보조금의 할당은 또한 정부의 성과 평가에 따라 달라질 수 있다. 이러한 관행은 영국, 네덜란드, 그리고 아일랜드에서 일반화되고 있다. 예를 들어 영국에서는, 정부와 감사위원회가 만든 지방 공공 서비스 성과 평가 체계가 제공된 보조금의 사용 방법에 영향을 미친다. 만일 정부의 점수가 좋으면, 해당 정부는 보조금을 대체 가능하게 만들 수 있으며 따라서 그것의 사용 방법에 있어서 융통성을 발휘할 수 있다.

※ 국가 예산 및 조세 정책 계획 수립에 대한 지방 정부의 참여

지방 정부는 보조금 할당 기제의 정의와 정기적으로 개최되는 할당 방법의 발전에 관한 협상에 참여할 수 있다. 많은 국가에 있어서, 지방 정부를 위한 자문 및 협상 절차는 다소간 공식적으로 확립되어 왔다. 이러한 절차는 종종 협회 기구를 통해 수행되어 왔지만 또한 특별한 회의를 통해서도 이루어져 왔다.

지방 정부 협회는 상호 유사한 “자문 문화”와 조직 구조를 공유하는 3개 노르딕 국가와 3개 발트해 국가에 있어서 밀접하게 연계되어 있다. 이들 국가에는 국가와 국가가 특별한 동반자로 간주하며 그들에게 영향을 미치는 입법 특히 재정적 이슈에 관련된 입법의 초안에 직접적으로 참여하는 지방 정부 사이에 영구적이고 지속적인 대화가 존재한다. 유사한 협상 절차는 또한 불가리아, 슬로바키아, 그리스, 포르투갈, 사이프러스 – 이 나라에서는 일반 보조금의 자치단체간 할당 방법을 결정하는 주체가 자치단체연합임 – 그리고 국가가 자치단체에게 제공하는 보조금의 배분에 관해 중앙 정부와 협상하는 것을 주된 목표로 하는 전국 협회 협력 총회(Assembly for National Association Cooperation : EOKK)라는 공동 기구가 설립되어 있는 에스토니아에도 존재한다.

연방 국가에서는, 지방 정부 계층과의 자문은 한편은 연방 기관과 연방에 속한 주 사이에, 그리고 다른 한편은 연방 주와 지방 정부(이들은 주의 관할 하에 있음) 사이의 두 계층에서 일반적으로 수행되고 있는 뿌리 깊은 관행이다. 국가 차원에서는 연방 주가 입법 과정에서 직접적인 역할을 수행한다(독일과 오스트리아의 경우 연방의회, 벨기에의 상원). 예를 들어 독일에서는, 연방 재무 및 경제 장관, 주의 재무 장관, 그리고 자치단체 대표들로 구성되는 재정 계획 수립 심의회가 있다. 연방에 속한 주의 경우에는, 자문을 구하는 법률적 체계와 정도가 지역 헌법과 법률에 따라 다르다.

EU의 2개의 지역화된 국가(스페인과 이탈리아)와 네덜란드에서는, 분권화의 발달은 중앙 국가와지방 정부 사이에 후자의 협회의 자문을 받기 위한 절차뿐만 아니라 스페인의 지방 업무에 관한 부문별 회의와 자율적인 지역청장회의, 그리고 이탈리아의 지역 및 자율적 도 회의 그리고 국가-지방 정부 회의 등의 구체적인 기구를 통해 지속적인 대화가 이루어진다는 것을 의미한다. 네덜란드에서는, 지역 정부 협회와의 자문을 제공하는 법률적인 체계 외에도, 모든 신임 내각은 해당 정부의 임기 동안 공동 업무 프로그램 역할을 하는 정치적인 협약을 도와 자치단체를 대표하는 두 개의 협회와 체결할 것이 요구된다.

프랑스에서는, 자문은 지방 재무위원회를 통해 이루어지며 전국 집행부 회의의 설치로 강화되었다.

⊗ 시간의 경과에 따른 보조금의 진화

만일 보조금이 지방 정부에 상황의 변화에 적응된 예측 가능하고 안정적인 자원을 제공한다면 지방 정부는 재정적인 면에서 보다 융통성이 많아지게 된다. 이것은 특히 제공되는 연간 보조금 수준의 계산에 사용되는 기제에 의존하게 된다.

이러한 기제는 종종 재정 법률에 의해 정의되며 일반적으로 다음과 같은 기준을 감안한다.

- 인플레이션율의 경향(프랑스, 벨기에, 이탈리아 등). 이것은 특정 기간(특히 덴마크), 예상 GDP 성장률(프랑스, 벨기에 등)에 대해 평균을 낼 수 있다.
- 특정 기간 동안의 임금 수준(예를 들어 덴마크)
- 국가의 세금 수익의 경향
- 국가 지출의 경향(이탈리아, 네덜란드)
- 예상 지출/예상 세금 수익 수준에 따르는 재정 수요에 대한 평가(덴마크)
- 중앙 정부의 정책이 지방 지출에 미치는 영향.

특히 정책의 영향의 측면에서는, 지방의 대응 능력은 만일 재정 이전 금액이 새로운 입법 조치 또는 국가로부터 지방 정부로의 책임의 이전에 따른 비용에 대처하는 데 충분하지 못하면 영향을 받을 수 있다. 일부 국가에서는, 이러한 추가적인 비용을 보조금에 반영하도록 하고 있다. 예를 들어 덴마크의 경우, 일반 보조금 수준의 변동은 전반적인 물가 및 임금 수준의

경향뿐만 아니라 해당 연도에 채택되는 입법 조치와 정부의 사회 정책이 지방 정부에 미치는 영향도 감안해 연간 기준으로 협상을 한다.

프랑스와, 아주 최근에는 영국과 같은 소수의 국가에서는, 보조금 수준 변경 결정을 위한 기제는 각 정부가 보다 명료하게 상황을 이해할 수 있도록 하기 위해 복수 연도 기준으로 확립된다. 즉, 미래의 수익을 예측할 수 있게 되면 지출 계획을 수립하는 것이 쉬워지는 것이다.

4-2. 지방 정부 간의 이전

동일 또는 서로 다른 계층의 정부 간의 이전은 일반적으로 특정한 프로젝트에 대한 자본적 자금 조달의 형태를 띠며, 예를 들어 현이 농촌 자치단체에 투자 지원금을 제공하는 프랑스와 루마니아에서 매우 일반적이다.

그러나, 운영 보조금은 감독 기관인 연방에 속한 주에서 지방 계층에 할당할 수 있다. 이러한 유형의 보조금은 벨기에(자치단체 및 도 기금), 독일(예를 들어, 주가 할당하는 일반 운영 보조금) 그리고 오스트리아에서 매우 일반적이다. 후자의 경우, 주가 자신에 속한 자치단체로부터 운영 보조금을 받는 형태로서, 할당이 양 방향으로 이루어지기 때문에, 상황이 독특하다.

지방 계층 내의 정부간 이전 또한 특정한 책임의 위임의 결과로 나타나는 운영적 이전이 될 수 있다. 예를 들어 독일에서는, 자치단체들이 자신을 대신해 구가 수행하는 책임에 대해 자신이 위치하고 있는 구에 보조금-크라이스움라거(Kreisumlage)라고 부름-을 제공한다.

마지막으로, 이러한 유형의 이전은 지방 정부가 자체적으로 재정을 조달하는 평등화 보조금을 수반하는 수익 공유/평등화 기제의 일환으로서 사용될 수 있다 (수평적인 평등화).

### 4-3 유럽연합으로부터의 이전

유럽연합의 지원금은 다양한 부문 기반의 공동체 프로그램(교통, 농촌 개발, 어업, 교육, 고용, 문화, 환경, 자매결연 등)의 일환으로, 그리고 특히 구조 및 응집 기금이 프로젝트의 공동 자금 조달을 제공하는 지역 공동체 정책의 일환으로서 할당된다.

이러한 기금은 특히 개발이 뒤쳐진 EU 15개 국가 그리고 모든 신규 회원 국가에 있어서 지방 정부의 자원의 점차 많은 부분을 기여한다. 이러한 지원금은 연이은 EU의 확대 과정에서 상당히 악화

된 연합의 271개의 NUTS 지역 사이의 경제 및 사회적인 격차를 좁히는 것을 목적으로 하고 있다.

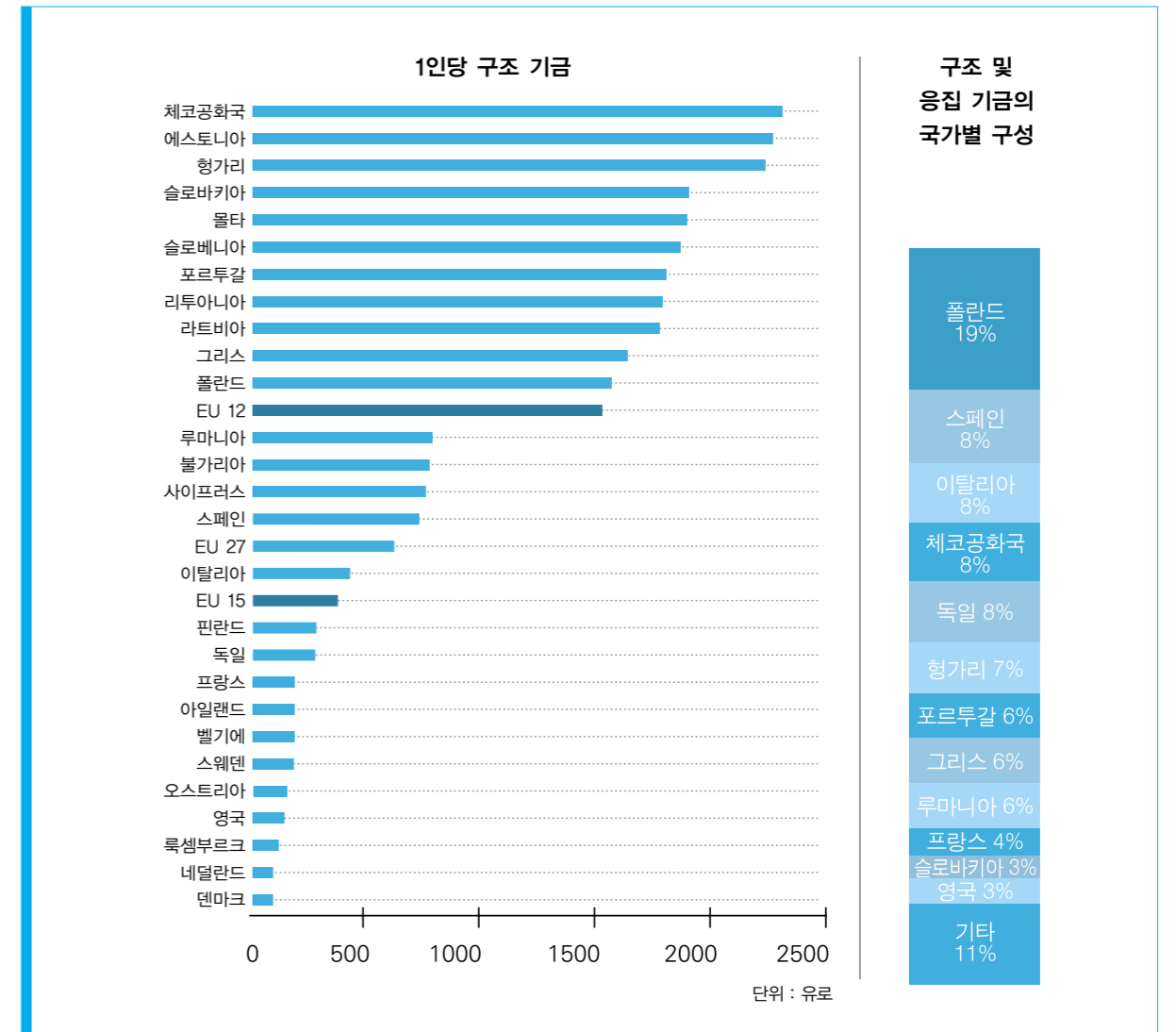
2000-2006(EU 15) 및 2004-2006(EU 10) 프로그램 기간에 대해, 25개 유럽연합 회원 국가를 위한 구조 및 응집 기금은 총 2,370억 유로에 달했으며 이것은 EU 예산의 세 배가 넘는 금액이다(2004년 가격 기준).

2007년도에, EU 응집 정책은 모든 27개 회원 국가에 대해 새로운 프로그램 기간에 돌입하였다. 2007-2013 기간에, 유럽연합은 거의 3,100억 유로(2004년 금액이며, 2007년 금액으로는 3,500억 유로) 즉, 1인당 625 유로를 7개년 기간에 제공할 예정이다. 12개 신규 회원 국가는 그 보조금의 절반을 받게 될 것이며, 그것은 1인당 1,520 유로이다(EU 15개 국가의 1인당 385유로에 비해 그것은 구 회원 국가들에 대해서는 평균 30%의 감소를 의미함).

가장 많은 기금을 받게 될 국가는 폴란드(거의 600억 유로로서, 전체 자금의 19%)과 스페인(315억 유로 또는 자금의 10%), 그리고 그 뒤로는 각각 총 자금의 약 8%를 받은 3개 국가(독일, 이탈리아 및 체코공화국)이다.

구조 기금(ERDF 및 ESF) 그리고 응집 기금은 다음과 같은 세 가지 주된 목표에 따라 회원 국가들에 분

\* 2007-2013 기간 중 EU 구조 및 응집 기금



자료 출처: 유럽연합 집행위원회

- 배된다.
- “수렴 목표.” 이를 위해서 가장 뒤쳐진 84개의 NUTS2 지역에 할당된다.
  - “지역 경쟁력 및 고용 목표.” 이를 위해 혁신, 지속 가능한 개발 및 접근성 개선 및 훈련에 집중하는 프로젝트를 지원하기 위해 나머지 168개 지역에 기금의 16%가 할당된다.
  - “유럽 국토 협력 목표”(2.5%).

신규 회원국들은 또한 환경 및 교통 관련 프로젝트를 위해 응집 기금으로부터 자금을 제공받는다. 이러한 자금은 회원 국가들이 자신들의 국가 전략 참조 체계(NSRF) 내에서 정의한 우선 순위에 따라 모형을 수립한 약 450개의 운용 프로그램을 통해 배분된다. 이들 프로그램 가운데 일부는 지역적인 프로그램이며 지방 정부 또는 이러한 목적을 위해 설립된 행정 지역이 관리한다.

지역위원회에 따르면, 구조 및 응집 기금의 38%가 잠재적으로 지방 정부에 배분될 것이라고 한다. 2007-2013 기간 동안, 유럽 공동 자금 조달 금액 가운데 1,350억 유로(2007 가격)가 지방 정부에 의해 직접 조달될 예정이며, 이는 이들 지방 정부의 자본적 지출의 연 평균 약 10%에 해당한다<sup>18</sup>. 2007-2013 프로그램 기간에 대해, 각 기금의 구체적인 규칙에서 달리 규정하지 않는 한 지출 대상 자격에 관한 규칙은 국가 차원에서 확립된다. 이것은

2000-2006 기간과 다른 것으로서, 당시에는 규칙을 EU 공동체 차원에서 설정했다. 그러나 일정 비율의 지출은 성장과 고용을 위한 리스본 전략(지식 및 혁신, 기업가정신 및 SME, 유연안정성, 에너지 자원 관리)에 직접적으로 관련이 있는 우선순위 부문에 할당되어야 한다.

각각의 목표에 대한 최소 공동 자금조달 비율은 다음과 같다.

- 수렴 : 75%와 85% 사이
- 경쟁력 및 고용 : 50%와 85% 사이
- 유럽 국토 협력 : 75%에서 85% 사이
- 응집 기금 : 85%

#### 4-4. 영토적 불평등과 평등화

지방 정부의 인구통계적, 지리적 및 경제적인 특수성으로 인해, 지방 정부는 모두가 동일한 수준의 서비스를 제공할 수 있는 것은 아니다. 이것은 다음과 같은 세 가지 유형의 불평등으로 귀결된다.

- 특정 정부 측의 상대적으로 더 큰 수요
- 특정 서비스에 대한 상대적으로 높은 원가
- 취약한 1인당 세금 기반과 높은 수수료 부과와 어려움으로 인한 제한된 자원.

#### \* EU 공동체 공동 자금 조달 상대적으로 낙후된 지역의 지방 공공 자본적 지출 조달을 위한 기본적인 도구

유럽연합 내의 지역 간 격차는 2004년도에 10개 신규 회원국, 그리고 2007년도에 루마니아 및 불가리아가 가입함으로써 증가되었다. 2005년도에는, 표준 구매력 관점에서, 271개 NUTS 2 지역의 1인당 GDP는 북동부 루마니아 지역의 EU 27 평균 24%에서 영국 내부 런던 지역 평균 303% 사이의 분포를 보였다. 6개의 지역 가운데 하나는 평균 125%를 넘는 수준에 있었으며, 4개 지역 가운데 하나는 75% 미만에 머물렀다. 1인당 GDP는 특히 신규 회원 국가에서 취약한데, 여기서 그것은 대부분의 지역의 평균의 50% 미만에 머물렀다. 가장 낮은 인구 1인당 GDP를 가진 15개 지역은 모두 폴란드, 불가리아 그리고 루마니아에 위치하고 있다. 그리스, 남부 이탈리아, 그리고 포르투갈의 많은 지역들 역시 75%의 임계치 아래에 있다.

2000-2006(EU 15) 및 2004-2006(EU 10) 프로그램 기간 동안, 25개 회원 국가를 위한 총 구조 기금 보조금은 2,100억 유로에 이르렀다(2004년 가격). 이들 기금은 세 개의 우선순위 목표들 즉, 미개발 지역의 경우 따라잡기(목표 1), 산업, 도시 및 농촌 지역 또는 어업에 의존하는 지역의 경우 사회-경제적인 재전환(목표 2), 훈련 및 고용 촉진 체계(목표 3)에 집중되었다. 응집 기금 또한 가장 빈곤한 유럽 국가(그리스, 스페인, 아일랜드, 포르투갈, 모든 신규 회원 국가) 내의 환경 및 공공 이해 교통 사회기반시설에 관한 프로젝트들에 대한 공동 자금 조달을 위해 총 256억 유로의 보조금을 제공했다.

공동 자금조달 및 동반자 관계를 기반으로 한 지방의 자본적 지출에 대한 공동체 자금 조달의 역동적인 영향은 때로는 대단했다. 2007년 5월 유럽연합집행위원회가 제출한 경제 및 사회 응집에 관한 4차 보고서에 따르면, 2000년에서 2006년 사이에 응집 정책에 따라 투자된 모든 유로는 목표 1 지역에서 평균 0.9 유로의 추가 지출을 유발했다고 한다. 목표 2 지역에서는, 때로는 지출이 EU 지원금의 3배까지 상승했다. 하나의 집단으로서, 해당 기간 동안의 응집 정책의 주 수혜자(스페인, 이탈리아, 포르투갈 및 아일랜드)는 모두 “갈목할만한 성장률”을 나타냈으며, 응집 정책은 지방 및 지역 정부의 프로젝트에 진정한 부가가치를 의미했다. 공동체의 요구사항을 충족하는 프로젝트를 제시하고 EU의 기금을 보완할 지방의 재정적 자원을 발견하는 데 어려움이 있었음에도 불구하고, 그것은 이미 신규 회원 국가에 긍정적인 영향을 미치기 시작하고 있다. 2006년도 말에는, EU 10개 국가에서의 흡수율이 단 39%였다. 에스토니아와 슬로베니아는 가장 높은 수준을 나타내고 있으며 그 뒤로는 헝가리가 따르고 있다. EU 15개 국가에서는, 기금의 68%가 2006년도 말에 흡수되었으며, 아일랜드, 오스트리아, 스웨덴 및 포르투갈이 가장 많이 소비한 국가들이었다(75% 초과).

EU 응집 정책은 2007년도에 모든 27개 회원 국가에 영향을 미칠 새로운 프로그램 기간을 시작했다. 결국, 유럽 구조 및 응집 기금이 공동 자금 조달을 하는 지방 정부의 자본적 지출의 급속한 증가가 나타날 것이 확실하다.

18. 유럽 보조는 일반적으로 투자 프로젝트를 대상으로 하지만, 배타적으로 그런 것은 아님.



이러한 불평등을 줄이고 또한 영토 간의 소득 없는 경쟁을 회피하는 것은 평등화 체계, 일정 수준의 평등과 연대를 촉진할 재분배 기제의 창출을 요하는 것으로 보인다.

지방 자치에 관한 유럽 헌장의 제9조 5항은 유럽 국가들이 이러한 유형의 시정 체계를 확립하는 것을 권장한다. 대부분의 국가에서 정도의 차이는 있으나 그렇게 해 왔다. 즉, 독일, 이탈리아, 스페인 및 프랑스와 같은 일부 국가들은 심지어 평등화의 원칙을 자국의 헌법에 새겨 넣기까지 했다.

평등화에 할당된 자원의 수준은 여전히 국가에 따라 차이가 난다. 실질적인 조치 역시 매우 다양하고, 복잡하며, 끊임 없는 조정으로 인해서 지속적으로 변화하고 있다. 평등화가 필요한 일이라고 전지구적으로 인식되고 있는 반면, 그것은 또한, 연대 대내어 주기 그리고 책임의 약화, 평등화 체계의 의문스러운 효율성, 그리고 기여하는 쪽의 지방 정부 측의 저항 등을 중심으로 해 상당한 논란과 논쟁의 대상이다.

평등화는 항상 기대한 결과를 낳지는 않기 때문에, 평등화 정책은 종종 예를 들어 2003년도의 불가리아와 에스토니아, 2004년도의 프랑스와 폴란드, 2005년도의 스웨덴과 슬로바키아, 2006년도의 루마니아와 영국, 그리고 2007년도의 덴마크, 슬로베니

아 및 포르투갈과 같이, 개혁의 대상이 된다.

평등화 움직임이 유럽 내에서 상당히 차이가 있는 것처럼 보여서 그것들을 하나의 범주 또는는 다른 범주로 분류하는 것이 어렵기는 하지만, 그것들은 일정한 특징을 공유한다.

평등화라는 주제는 다음과 같은 세 가지 관점에서 살펴 볼 수 있다.

- 누가 자금을 조달하는가? 이 질문은 수직적 또는 수평적 평등화 사이의 구분의 근거를 제공한다.
- 무엇? 여기서 관심은 보다 평등화의 목표에 집중하며, 유입형 평등화(수익)와 유출적 평등화(부과금 또는 지출 수요) 사이의 구분을 가능하게 한다.
- 어떻게? 강조점은 평등화의 수단에 놓여지며, 그것은 세금 기반이나 보조금으로 충당하는 것이 될 수 있다.

⊗ 수직적 및 수평적 평등화

첫 번째 분석 그리드는 다음의 것들을 구분한다.

- 국가로부터 지방 정부로의 재분배로서의 수직적 평등화(또한 연방에 속한 주 또는 지역으로부터 하위 계층의 기관으로의) : 이것은 보조금 또는 세금 이전을 통해 기여 능력이 국가 평균 미만이어서 보다 큰 수요나 심각한 지출 의무를 가지고 있다고 여겨지는 가장 낙후된 지방 정부에 선택적으로 자

원을 할당하는 것을 수반한다.

- 동일 계층의 지방 정부(지역, 자치단체 등의 사이) 사이의 재분배로서의 수평적 평등화 : 이것은 “가장 부유하다”고 여겨지는 지방 정부에서 자원을 건어서 그것을 보다 낙후된 지방 정부에 분배하는 것을 수반한다. 이 체계에서, 부유한 지방 정부는 수혜자 지방 정부에 재분배되는 평등화 기금에 기여를 한다.

부분적으로는 그것이 구현하기 가장 쉽기 때문에 수직적 평등화가 가장 일반적인 모형이다. 그것은 평등을 촉진하고 불평등을 제거하는 것을 목적으로 하는 기준에 따라 재정적인 보조금 또는 공유 세금 으로부터의 수익을 지방 정부에 재 분배하는 것을 수반한다. 이러한 기준은 수요(인구통계적, 사회적 등), 부의 차이(징세 노력 또는 반대로 세금 잠재력을 측정함으로써) 또는 서비스의 비용의 차이를 감안할 수 있다.

국가 또는 연방에 속한 주가 배분하는 대부분의 운영 보조금은 따라서 일정 정도의 평등화를 보장하는 다소 복잡한 기준에 기초하게 된다. 너무 많은 기준을 사용하게 되면 평등화와 단순히 모든 특정한 상황에 대한 평가일 뿐인 것 사이에 혼동을 초래할 수 있다. 이것은 다시 보조금 재분배의 평등화 잠재력의 분산과 궁극적인 희석을 유발할 수 있다.

수평적 평등화 체계는 예를 들어 독일과 오스트리

아(주 사이 또는 단일 주의 자치단체 사이), 덴마크, 스웨덴 그리고 특정 신규 회원 국가(폴란드, 리투아니아, 라트비아 등)에 존재한다. 그것들은 세금 수익(자체 그리고/또는 공유된)이 일정 비율을 초과하는 지방 정부에게 상대적으로 수익이 낮은 지방 정부가 사용하도록 평등화 기금에 기여할 것을 요청하는 일을 수반한다.

그러한 비율은 국가의 1인당 세금 능력 또는 지출 수요를 참조할 수 있다. 연대에 기초해, 수평적 재분배는 이론적으로는 국가의 기금을 사용할 필요 없이(실제로는, 이것들은 때로는 자원을 보완하는데 사용된다) 일종의 자원의 균등화를 보장한다.

이들 두 가지 모형은 상호 배타적이지 않으며 조합해 적용할 수 있다(독일, 스웨덴, 라트비아 등에서 한 것과 같이).

⊗ 수익 및 부과금/비용(또는 지출 수요)의 평등화

두 번째 평등화 그리드는 다음의 것들을 구분한다.

- 수익의 평등화 : 이것은 서로 다른 정부 사이의 1인당 수익의 차이를 줄이는 것을 목적으로 한다. 수

익은 통상 세금으로부터 나온다.

- 부과금(또는 지출 수요)의 평등화 : 이것은 일부 지방 정부가 자체의 특성(지리적, 사회-경제적 등) 또는 공공 서비스 제공의 원가의 차이로 인해 직면하게 되는 과도한 부과금을 보상하는 것을 목적으로 한다.

첫 번째 방법은 유럽에서 가장 빈번하게 사용되는 것으로서, 독일이 가장 발달된 예를 제공하고 있다.

두 번째 방법은 그것이 참조용 표준을 확립하기 위해 비용과 부과금의 지표를 창출해야 하는 것을 합의하기 때문에 상대적으로 구현하기가 어렵다. 이 모형은 또한 지표가 빠르게 변화하기 때문에 정기적인 갱신을 필요로 한다.

영국은 이런 모형을 구현하는 주된 사례이다. 2000년도에, 아일랜드도 서비스 비용과 수익(수수료 수익, 사용자 수수료, 임대료 소득 등을 포함)의 평가치를 비교하는 지방 정부 기금(LGF) 일반 목적 보조금의 배분을 위한 “수요 및 자원 모형”을 확립했다.

특정 국가들은 두 방법을 조합해 또는 별도로 적용한다(헝가리, 노르딕 국가 및 라트비아).

☞ 재무 및 보조금 기반의 평등화

세 번째 분석 그리드는 평등화를 평등화 대상이 되는 기금의 원천에 따라 수단의 측면에서 살펴 본다. 평등화는 다음과 같은 방법으로 달성 가능하다.

- 자체 원천 또는 공유된 과세를 통해.
    - 자체 원천 과세의 경우, “부유한” 정부가 자체의 자체 원천 세금 수익의 일부를 보다 낙후된 정부에 양도하는 것에 동의한다(예를 들어, 노르딕 국가)
    - 공유된 과세의 경우에는, 평등화가 두 가지 방법으로 달성될 수 있다. 공유 세금 수익의 배분 기준을 통해 직접적으로(예를 들어 슬로바키아 및 체코공화국) 또는 공유 세금 수익의 일부가 평등화 보조금으로 이전되는 간접적인 방식으로. 간접적인 방식의 사례에는 헝가리(규범적 보조금의 일정 비율), 라트비아(지방 재정의 평등화 기금), 그리고 리투아니아(평등화 기금)가 속한다.
  - 보조금을 통해. 이 경우는 다음과 같이 할 수 있다.
    - 일반적이며 할당에 관해 평등화 기준을 포함한다(룩셈부르크, 그리스, 포르투갈 등)
    - 특별히 평등화를 의도 : 일반 보조금 내에 일정 비율의 평등화 기금을 포함하거나, 또는 특정한 평등화 보조금을 설정
- 어떤 나라에서는 평등화 보조금은 시정 조치 또는 추가적인 조정을 하는 데 사용하면서 공존할 수 있으며, 이들 두 가지 체계가 공존할 수 있다. 또한 최소 소득 표준의 보장(예를 들어, 프랑스의 “최소 운영 보조금”) 또는 보조금 수익의 성

장(영국)을 목적으로 하는 조치도 있다.  
- 세금과 보조금 둘 모두를 통해. 이런 경우는 자주 발생한다. 예를 들어, 국가가 지방 정부가 조달한

평등화 기금을 마저 채울 수 있다(예를 들어 스웨덴 또는 라트비아).

\* 유럽의 평등화 체계의 개요

연방 국가의 평등화 기제의 복잡성

독일에서는, “공유 세금”이 극히 복잡한 평등화 체계에 자금을 제공한다. 기본 법률에 각인되어있는 그 목표는 국가 전체에 걸친 비교 가능한 생활 조건의 보장, 자원의 공평한 배분의 허용 및 과도한 과세의 회피 등이다. 이러한 평등화는 몇 가지 방법과 몇 가지 단계에 걸쳐 달성된다. 주 차원에서는 수직적인 평등화와 두 단계의 수평적 평등화가 존재한다. 보다 낮은 단계에서는, 추가 지방 계층에 재분배를 하며 따라서 각 주에 자치단체 평등화 수단이 존재한다.

오스트리아에서는, 매 4년마다 3개 계층(중앙 국가, 주 및 자치단체)의 정부의 대표들이 과세의 분배, 정부간 이전 및 원가 부담 등의 중요한 측면들을 정의하는 재정 평등화 법률에 대해 재협상을 한다. 수직적 평등화 체계에는 수평적인 효과가 있는 요소가 포함된다.

벨기에에서는, 국가, 지역, 그리고 공동체 사이의 수직적인 평등화가 공동체에 대한 VAT 재분배 기제와 연방 정부가(PIT 수익에 따라) 하는 “국가 연대 개입”을 통해 수행된다. 연방에 속하는 실체들 사이의 수평적 평등화는 제한적이다. 지방 정부 차원에서는, 2001년도의 개헌 이후, 각 지역이 자치단체

기금(2003년 플랜더스의 개혁, “자치단체 긴장 계획”)의 재분배 방식을 통해 자체적인 기제를 마련했다.

최근의 그리고 복잡한 이탈리아와 스페인의 체계

강력한 지역화가 된 국가들에서는, 제도적 조직과 재정적 경로가 복잡하고 그와 함께 평등화 체계도 복잡하며, 그것은 특히 지역화가 최근에 이루어졌으며 지역간의 격차가 특히 크기 때문에 더욱 복잡성을 더한다.

이탈리아에서는, 북부 지역들이 기여하는 남부 지역의 개발 전용 기금(많은 비판을 받는 남부 지역을 위한 기금)이 몇 년 동안 존재해 왔지만, 평등화 체계가 구축된 것은 2001년에 이르러서였다. 2001년도의 헌법 개정의 일환으로서, VAT의 일부가 지역에 부여되었으며 2001년과 2012년 사이의 수평적 평등화 체계의 지속적인 구현이 연계되었다. 이 체계는 수익과 지출 수요 모두의 평등화(특히 보건 부문)에 기초해 구축되었으며, 기준의 세부조정은 매 3년마다 점검한다. 자치단체 차원에서는, 평등화는 수직적인 계층에 대해 이루어지며 부과금과 재무 수익의 기초 위에서 세 개의 중앙 정부의 보조금을 통해 이루어진다. 일반 기금은 따라서 “기본적인 서비

스"의 원가와 재산세 수준 사이의 차이에 기초해 할당되며, 자치단체의 규모에 따라 증액의 가능성이 있다. 통합 기금은 다른 계층의 정부에서 이루어진 의사결정으로 인해 발생한 비용을 보상하는 것을 목적으로 한다. 지방 재무 불평등에 대한 평등화 기금은 추가적인 평등화 자원에 집중한다.

**스페인에서는**, 상당한 비율의 국세를 자율적인 공동체에 부여한 2002년도에 도입된 자율적인 공동체를 위한 새로운 재정 제도로 인해 현재는 자원이 과세 표준에 매우 민감하게 되었다. 그 결과, 재무 자원과 수요 사이의 간극을 메우려는 바람으로, 특히 공통 업무, 보건 및 사회 서비스 등의 세 영역의 지출 이전에 대처하고자 충분성 기금이라는 일반 보조금을 신설했다. 이러한 수평적 평등화 기금은 2005년도에 22%의 지역 자원을 구성했다. 또한, 지역 개발을 촉진하고 격차를 완화하기 위해 영토간 보상 기금(FCI)을 신설했다. 그것의 특징은 그것의 개입이 구조 및 응집 기금과 동일한 기준을 사용하며 그에 대해 보완적이라는 데 있다. 자치단체 입장에서는, 자치단체 차원의 주된 재정적 평등화 기제인 "국세 참여"의 혜택을 받고 있다. 자치단체의 수익의 17%를 구성하는 이 참여 할당금은 인구통계적 기준, 재무 부담 및 그 반대 측면인 재무적인 잠재력을 바탕으로 부여되고 있다.

**유럽의 다른 지역... 최근의 개혁**

**노르딕 국가에서는**, 평등화는 대부분의 경우 수평적인 것이며, 수익과 수요/비용 양쪽의 평등화에 의존한다. 2005년의 **스웨덴의** 평등화 프로그램의 목적은 지방 기관이 자체 주민의 소득 상태에 관계 없이 동일한 단계의 서비스를 제공할 수 있도록 하려는 것이다. 그것은 현재는 수평적인 재무 자원의 평등화를 위한 기금(이전에는 완전히 지방 기관의 부담이었으나, 2005년 이래로 국가가 그 총액의 90%를 조달하고 있음)과 서비스 원가로 인한 구조적인 격차를 평준화하려는 목적의

원가 및 부과금 평등화 기금 - 완전히 수평적임 - 을 포함한다. 그것은 또한 새로운 평등화 체계의 부정적인 효과를 상쇄하는 것을 목적으로 하는 2005-2010년도를 대상으로 하는 이전 보조금을 포함한다. **덴마크에서는**, 2007년도에 이루어진 영토의 완전한 구조조정과 평등화 개혁은 자치단체에 대해 연대 기제를 강화하고 평등화를 증진하기 위한 노력의 일환이었다. 수평적 평등화 기제는 지출 수요와 추정 재무 수익 사이의 격차를 이용한다. 그것의 특징은 코펜하겐 대도시 구역을 위한 보조 기제와 가장 낙후된 자치단체를 위한 특정 보조금이다.

**신규 회원 국가에서는** 수 많은 개혁이 이루어졌거나 진행 중이다. **슬로바키아에서는**, 2005년도의재무 분권화에 주로 인구통계적 기준에 따라 분배되는 소득세 공유 체계가 조립되었다. **슬로베니아에서는**, 2007년도에 통과되어 5개년에 걸쳐 효력을 발휘하게 될 자치단체 재정에 관한 신규 법률이 자본화 제도를 도입함으로써 수직적 평등화를 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. **불가리아에서는**, 2003년도의 재무 분권화 법률을 통해 해당 보조금이 지원할 것으로 예상되는 서비스(교육, 보건, 사회 서비스 등을 포함)의 원가와 연계된 기준을 기초로 재 배분되나, 또한 소득세 수익에도 기초를 둔 일반 보완 보조금이 도입되었다.

또한, 국가 평균 단계에 못 미치는 재무 수익을 가지고 있는 자치단체를 위해 일반 평등화 보조금이 신설되었다. **루마니아에서는**, 국가로부터의 자원과 소득세의 일부로부터 얻어지는 자원의 평등화가 수직적으로 이루어졌는데, 2 단계에 걸쳐 이루어졌다. 즉, 지리적 및 재무적인 기준에 따라 국가로부터 군으로 이루어지고, 다시 군에서 자치단체로 나머지 3/4에 대해 이루어졌다. 2006년도에 통과된 지방 재정 법률은 재무 능력, 인구 및 토지 면적 기준에 기초해 자치단체 간에 대부분의 자원을 배분하는 책임을 국가로부터 군으로 이전했다. **폴란드에서는**, 2004년도에 급진적으로 수정된 일반 보조금이 평등화 체계를 지배한다. 지역 간의 격차를 줄이는 것을 의도

한 새로운 부분이 만들어졌다. 이전에도 존재하던 평등화 부분은 손상이 된 것이 아니라 그것을 계산하는 방법이 소득에 기초한 수평적인 평등화를 감안하기 위해 각 지방 정부 계층에 대해 변경이 되었다. 예를 들어, 국가 평균의 90%에 못 미치는 재무 수익을 가지는 자치단체는 수혜자가 되고, 평균의 150%를 초과하는 수익을 가지는 자치단체는 이 체계에 기여를 해야 한다.

**유럽연합의 다른 나라들에서는**, 평등화는 역시 지속적인 관심사이다. **잉글랜드에서는**, 지방 기관을 위한 기제(수익 지원 보조금이라 부름), 기업 세율 그리고 경찰 보조금은 국가가 매년 설정하는 특히 복잡한 공식(보조금 공식)을 통해 부여된다. 2003년과 2006년 사이에 그것은 "지출 할애 공식"이라는 재무적인 부의 차이를 평준화하고, 수여 격차를 제한하며 원가 격차를 감안하는 통계치에 기초하였었다. 2006년 이후, 그것은 "상대적인 수요", "상대적인 자원", 보조금의 증액의 보장과 1인당 기준으로 결정되는 중앙의 할당을 구분하는 네 개의 주요 영역으로 구성되었다.

**프랑스에서는**, 2004년도의 일반 운영 보조금(DGF) 개혁에서 자원과 원가 양 면의 불평등을 더 잘 감안하고 가장 발달이 지진한 지방 정부에 대한 서비스를 개선하기 위해 평등화를 강화하려 노력했다. 현재 DGF는 지방 정부의 자원을 한 해에서 다음 해로 유지하기 위한 고정 보조금 외에도, 도시 및 농촌 연대 보조금과 국가 평등화 보조금을 포함하는 평등화의 일부를 포함하고 있다. 프랑스의 평등화가 주로 수직적인 한편, 그것은 자체 원천 세금을 가지고 있는 자치단체간 분류가 있어서 자치단체 단계의 원가 및 자원의 공유를 함의하기 때문에 부분적으로는 수평적이기도 하다는 점이 독특하다.

이것은 특히 전문세를 공유하는 분류의 경우에 특히 그렇다. 보다 최근에는, **포르투갈에서**, 2007년도에 통과된 지방 재정 법률이 국세로부터 자금을 받는 일반 보조금의 공유 방식을

개정했다. 그것은 그것을 구성하며 인구통계적, 재무적 기준 및 사회적 불평등에 기초해 부여되는 세 개의 블록, 특히 일반 자치단체 기금과 자치단체 응집 기금을 수정했다.

## 5. 차입

지방 공공 부문은 유럽에서 선도적인 공공 투자자이다. 즉, 2005년도에, 지방 공공 부문은 모든 공공 투자의 2/3를 수행했다. 자체 자금조달과 지원금 외에도, 차입이 이러한 노력에 기여했다.

### 5-1. 지방 공공 부채의 경향과 특징

2005년도에, 유럽 전체에 걸친 지방 공공 부문의 부채는 약 1조 1,400억 유로 또는 1인당 2,300 유로에 달했다. 2000년과 2005년 사이에, 지방 공공 부문의 부채는 GDP에 대한 비중(9.6%에서 10.4%로)과 총 공공 부채의 비중(15.6%에서 16.5%로)의 양 면에서 모두 중간 정도의 비율로 증가했다. 이러한 부채는 대부분 연방에 속한 주가 부담한다. 특히 독일의 주의 부채가 EU 전체 지방 부채의 42%를 넘게 차지했다.

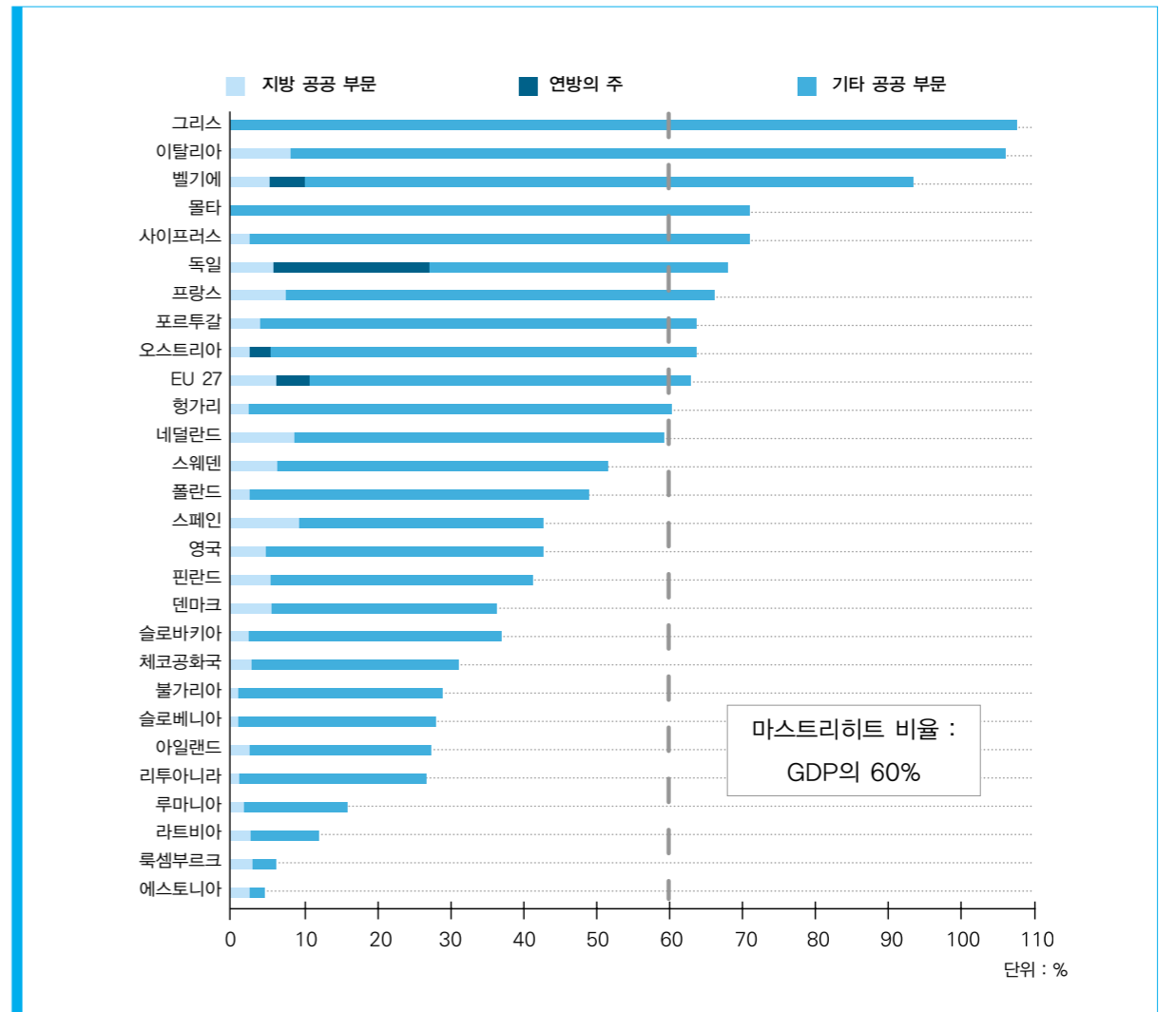
만일 독일, 오스트리아 그리고 벨기에의 연방에 속하는 주의 부채를 배제한다면, 지방 공공 부문만의 부채는 약 5,400억 유로 즉, 1인당 1,300 유로로서, GDP의 5.8%, 그리고 총 공공 부채의 9.2%가 된다. 그것의 GDP의 일부로서의 비중은 2005년도의 경우 몰타의 경우와 같이 거의 0%인 부채 단계로부터 9.1%인 스페인까지 크게 차이가 난다.

지방 부채는 일반적으로 신규 회원 국가의 경우 EU 15개 국가보다 훨씬 낮지만(평균 1.9%대6.1%) 그것은 빠르게 늘어나는 추세이며, 특히 차입 시장의 자유화, 금융 제품의 발달, 분권화의 증가, 지방 투자 수요와 함께 구조 및 응집 기금의 구현의 중요성으로 인해서 더욱 그렇다.

EU 15개국 내에서는, 지방의 차입은 일반적으로 시장이 보다 성숙한 상태이기 때문에 더 높다. 그러나, 차입의 발달은 국가마다 다르다. 통상적으로 지방 정부가 가지고 있는 투자 권한이 상대적으로 크거나 또는 신용에 대한 접근이 보다 융통성이 있는 국가, 예를 들어 스페인, 네덜란드, 이탈리아, 프랑스, 스웨덴 등과 같은 국가에서 지방 정부의 부채가 상대적으로 더 많다.

반면에, 그리스에서는 차입이 거의 없는 상태이지만 이것은 시장의 개방과 새로운 자치단체 법령으로 인해 변화하고 있다. 그것은 지방 기관이 충분한 자기 자금 조달에 접근할 수 있는 국가(룩셈부르크) 또는 차입이 상대적으로 엄격하게 통제되고 있는 나라, 특히 보다 중앙집권화되어 있는 나라(아일랜드, 영국) 또는 지방 정부가 마스트리히트 비율과 예산 규율에 대한 내부 합의의 영향으로 차입을 줄이도록 압박을 받아 온 국가(예를 들어 포르투갈, 오스트리아)에서 변화가 덜하다(또는 감소했다).

\* 2005년도의 공공 주체간 부채의 구성(GDP의 백분율)



자료 출처 : Eurostat.

## 5-2. 차입과 신중한 규칙

차입이 유럽 어디서나 승인이 되고 있지만, 그것은 차입의 사용을 통제하고 지방 정부가 부채에 지나치게 깊이 빠지지 않도록 하기 위한 엄격한 신중한 규칙에 의해 엄밀하게 감시되고 있다.

제약이 되거나 그렇지 않은 감독(예를 들어 신용에 대한 사전 승인)의 존재 외에도, 지방 정부의 부채는 다음과 같은 두 가지 형태로 발생할 수 있다.

- 정성적 즉, 지출의 유형(운영 또는 투자)과 재무 거래의 유형 즉, 장기 차입과 단기 차입, 외화 통화 거래, 채권 발행, 현금흐름 관리, 부채 관리, 시장 거래(파생상품), 해외 시장으로부터의 차입 등에 따라. 법률적인 제도로 인해 특정한 운영을 금지되거나 위험에 대처하기 위해 예방조치를 취할 것을 요구 받을 수도 있다.
- 정량적 즉, 차입금의 규모에 대한 것. 일반적으로, 규칙은 다음의 영역들의 하나 또는 몇 개에 대해 상한을 설정한다 : 차입금 잔액의 규모, 부채의 연차 상환 금액과 연도별 총 신규 차입 규모.

복수의 정부 단계가 존재하는 국가에서는, 규칙은 종종 전체적으로 동일하지만, 때로는 그것들이 덴마크 처럼 다른데, 덴마크의 경우에는 2007년도에 신설된 지역은 신용에 대한 접근이 불가능하다. 이탈리아와 스페인에서는, 지역과 규칙이 다른 지방 기관에 따라

다르고, 인구 규모가 다른 자치단체들에 따라서도 다르다. 연방제 국가에서는, 지방 기관에 적용되는 신중한 규칙이 연방 실체마다 다를 수 있다.

이러한 규칙은 이미 상대적으로 제한적이지만, 유럽 안정 및 성장 협정에 의해 부과된 마스트리히트 비율 제약(글 상자 참조) 때문에 지난 몇 년 사이에 강화되었다.