

## 이탈리아 특별자치주의 법적 지위 및 행정·재정 분권화 - 사르데냐를 중심으로

이향철(광운대학교 국제통상학부 교수)

### <목 차>

- I. 문제의 제기
  - 1) ‘내적인 다언어주의(multilinguismo)’와 지방자치
  - 2) 오랜 분권과 짧은 지방자치의 역사
- II. 이탈리아공화국의 지방행정제도와 특별자치주
  - 1) 이탈리아공화국의 출범과 지방행정제도
  - 2) 특별자치주의 설치 및 ‘1국 2제도’의 적용
- III. 중앙과 지방의 입법권과 역할분담
  - 1) 중앙·지역·지방 관계의 제도적 전개
  - 2) 중앙·지역·지방의 입법권과 행정권
- IV. 중앙과 지역·지방의 재원과 조정
  - 1) 재정 분권화의 법률 및 제도 정비
  - 2) 지역·지방의 재정 수입과 재원 이전
- V. 마무리글

### I. 문제의 제기

#### 1) ‘내적인 다언어주의(multilinguismo)’와 지방자치

1946년 6월에 출범한 이탈리아공화국(Repubblica Italiana)은 이탈리아 반도 외에 사르데냐(Sardegna), 시칠리아(Sicilia)의 비교적 큰 2개의 섬과 엘바(Elba) 섬 등 약 70개의 작은 섬으로 구성된 남북 약 1,300km의 “장화 모양의 긴 반도국(lo Stivale)”이다. 총 국토면적은 30만 1,334km<sup>2</sup>로 한반도의 1.3배 남짓하고, 인구수는 남북한 합한 것보다 1500만 명 정도 적은 약 6,067만 명(2016년 현재)에 달하고 있다. 국민은 고대 로마인을 선조로 하는 이탈리아인이 주류를 이루고 있지만 다른 나라의 지배를 받은 역사적 경위도 있어 북부지역에는 게르만계, 프랑크계, 슬라브계 사람들이 거주하고, 남부지역에는 아랍계, 아프리카계 주민도 보인다.

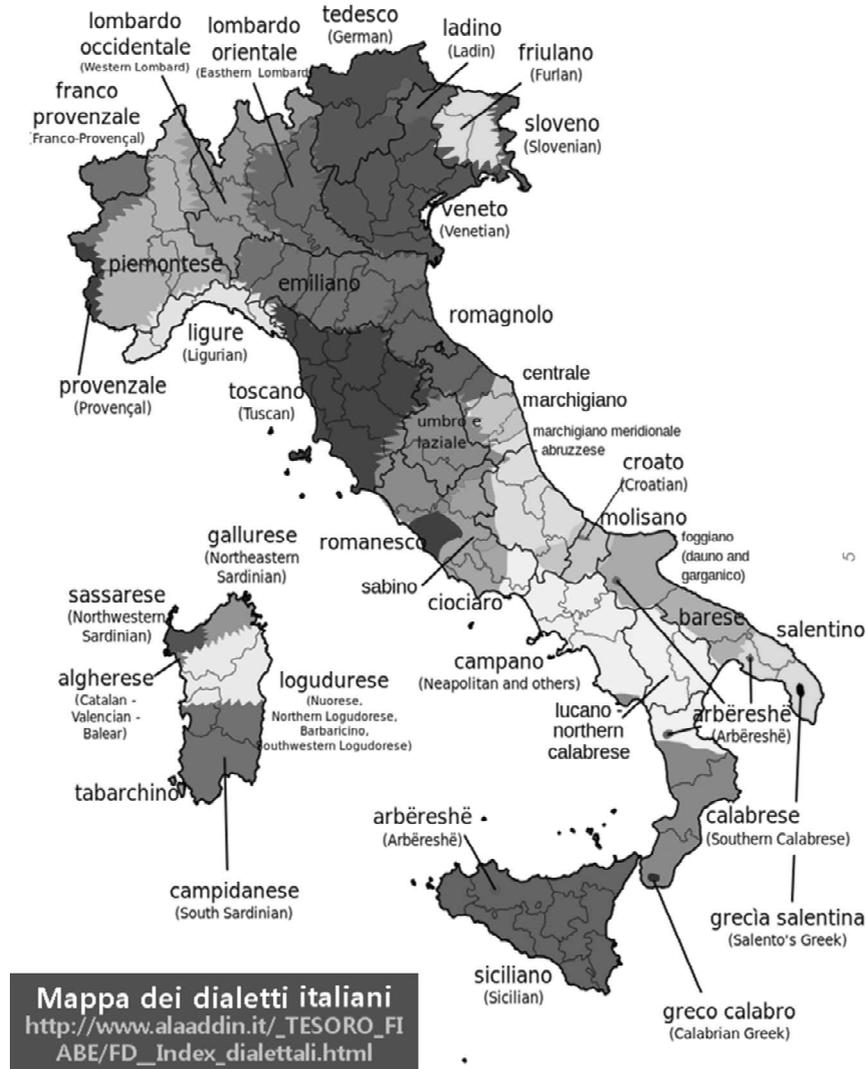
이탈리아의 국내 정치구조, 특히 지방자치 문제와 직접적인 관계가 있는 언어 문제는 한층 복잡하다. 이탈리아어는 르네상스시대에 단테(Dante Alighieri, 1265-1321), 페트라르카 Francesco Petrarca, 1304-1374), 보카치오(Giovanni Boccaccio, 1313-1375) 등이 라틴어를 가장 충실하게 보존하고 있다는 이유로 토스카나(Toscana) 지방언어로 각각 『신곡(La Divina Commedia)』, 『서정시집(Canzoniere)』, 『데카메론(Decameron)』와 같은 걸작을 집필한 것에서 알 수 있듯이 지식인들 사이에 문학과 학문의 공통어로 보급된 것이지만, 지금도 상당한 종류의 방언(dialecto)과 ‘소수자(alloglotti)’의 언어가 존재하고 실제로 광범하게 사용되고 있다. 북부 국경지역만 보아도, 발레다오스타(Valle d’Aosta) 특별자치주(regione autonoma a statuto speciale)에서는 이탈리아어, 프랑스어 공식적으로 인정되고 있다. 트렌티노-알토아디제(Trentino-Alto Adige) 특별자치주에서는 이탈리아어, 독일어, 라틴어가 사용되고, 특히 볼짜노(Bolzano) 자치현의 경우 이탈리아어 화자는 주민 전체의 4분의 1 정도에 지나지 않을 정도이다. 또한 프리울리-베네치아 줄리아(Friuli-venezia Giulia) 특별자치주에서는 이탈리아, 프리울리어, 슬로베니아어의 병용이 인정되고 있다. 인접한 베네트(Veneto)는 보통주(regione a statuto ordinario)이지만 이탈리아어, 베네트어, 독일어, 라틴어가 사용되고 있다.

따라서 이탈리아에서 “언어적 소수집단(minoranze linguistiche)”의 보호는 지방자치의 근간과 관련된 문제로 이탈리아공화국 헌법 제정 당초 이를 주(regione)의 자치에 관한 조항에 두려고 하였다<sup>1)</sup>. 그러나 그 후 헌법 제정 의회에서 논의가 진행되면서 언어적 소수자의 보호는 지방자치의 문제를 넘어 인간의 기본권 문제에 해당한다는 인식에 도달하여 헌법의 기본원리의 하나로 격상되어 제6조의 “공화국은 적절한 규범(apposite norme)으로 언어적 소수집단(minoranze linguistiche)을 보호한다”는 표현을 갖게 되었다.

1861년 통일 이탈리아왕국이 성립된 이후 공통어로서 국민통합의 유력한 수단이 되어야 할 ‘이탈리아어’는 국민의 극히 소수만 일상적으로 사용할 뿐 나머지 대부분에게는 외국어에 다름 없는 상태가 계속되었다. 이탈리아 지방언어는 대부분 한국어의 사투리와 달리 토스카나 지방언어의 변종이 아니라 라틴어 구어에서 파생한 로망스어계로 이탈리아어와 평행하게 공존해오다가 토스카나어가 공통어가 되면서 ‘방언(dialecto)’으로 분류된 것이다. 말하자면, 이탈리아어와 지방언어, 또는 지방언어간의 거리는 이탈리아어와 다른 로망스계 외국어(스페인어, 프랑스어, 포르투갈어 등)와의 거리와 동등하거나 그 이상으로 멀다. 이탈리아어가 국민 전체에 보급되어 일상적으로 사용된 것은 20세기도 중반에 들어선 1980년대 이후의 일이었다.

1) “언어적 소수집단”의 보호를 최초로 제안한 트리스타노 코디노라(Tristano Codignola) 헌법안의 주 관련 조항은 “①공화국은, 헌법의 범위 내에서, 국가의 영역 내에 존재하는 민족적, 언어적 소수집단의 충분하고 자유로운 발전을 보장한다. ②주의 자치체는, 어떠한 형식으로든, 헌법에 의해 인정된 시민의 기본적 권리를 제한하고 수정하거나 또는 헌법에 저촉되는 규범을 제정할 수 없다”고 되어 있다.

그림1-1 이탈리아의 소수언어 분포도



이탈리아공화국 출범 이후 헌법 제6조의 규정에도 불구하고 오랫동안 언어적 소수집단의 보호를 위한 국가 차원의 입법은 이루어지지 않았다. 특별자치주를 중심으로 독자적으로 주 자치의 중대문제인 소수언어의 보호를 목적으로 하는 입법을 시도하지만 국가의 법률에 의한 근거가 없다는 정부의 이의신청이나 헌법재판소의 판결에 의해 기각되고 만다. 이러한 가운데 1992년에 프리울리-베네치아 줄리아 특별자치주 행정재판소가 헌법 제6조가 소수언어를 “국가의 법률(legge)”이 아니라 “적절한 규범(norma)”으로 보호하고 있으므로 국가의 법률적인 근거가 없어도 주의 법률만으로 실시할 수 있다는 획기적인 판결을 내리게 된다<sup>2)</sup>. 이에 1999년 이탈리아정부가 더 이상 이 문제를 방치할 수 없게 되어 반세기에 걸친 공백을 닫고 「역사적 언어적 소수집단 보호법(Norma in material di tutela delle minoranze linguistiche storiche)」을 제정하

2) Daniele Bonamore, *Lingue minoritarie, lingue nazionali, lingue ufficiali nella legge 482/1999*, Milano : Francoangeli, 2004, p.29.

게 된다. 그러나 이것은 복잡한 이탈리아의 언어 상황을 극히 부분적으로, 대체로 비교적 상황이 명료한 경우를 대상으로 정리한 것에 지나지 않는다. 공통어인 이탈리아어가 국민 전체에 보급된 지 30여년이 지나고 있지만 ‘방언’이나 소수민족의 언어 등의 지방언어를 어떻게 할지에 대해서는 아직 국민 전체의 합의에는 도달하고 있지 못한 것이 현실이라고 할 것이다<sup>3)</sup>.

이상에서 이탈리아의 ‘내적인 다언어주의(multilinguismo)’를 장황하게 설명한 것은 단순한 다언어·다문화적 사정을 설명하려는 것이 아니라, 19세기 중반에 최초의 통일된 이탈리아왕국이 성립된 이후 국민국가 형성 과정이 사회적·문화적 의미에서의 실질적인 국민통합을 동반하지 않은 채 진행되고 그것이 그대로 지방제도에 투영되어 오늘까지 이어져 내려 오고 있음을 이야기하기 위한 것이다.

## 2) 오랜 분권과 짧은 지방자치의 역사

이탈리아는 476년 서로마제국의 멸망 이후 비잔틴제국의 지배 하에 들어가지만 568년 롱고바르도족(Longgobardo)의 침략과 왕국 건설로 그것도 유명무실해지면서 이탈리아왕국으로 통일되는 19세기 중반까지 1300년간 지역별로 도시가 주변 농촌을 편성하여 자립적인 세계를 형성한 수많은 도시국가(comune)로 분열되어 격렬하게 경쟁하게 된다. “모든 역사는 현대사이다”라는 유명한 말을 남긴 이탈리아 철학자이자 역사가 크로체(Benedetto Croce)가 “이탈리아 전체사는 영역내의 모든 주민을 포함한 통일국가가 형성된 1860년에 시작된 것으로 그 이전은 시칠리아 왕국, 나폴리 왕국, 사르데냐 왕국, 교황국가, 토스카나 대공국 등 개별 도시국가의 역사가 있을 뿐 이탈리아사는 존재하지 않았다”고 주장한 것은 이를 두고 한 말이다. 권력자(Signore)를 중심으로 한 이 도시국가의 지배영역(Signoria)이 커다란 변화 없이 오늘날의 광범한 고유의 자치권을 갖는 “주(Regione)”의 영역과 거의 겹치고 있다는 점에서 이탈리아 지방행정체도의 특징을 엿볼 수 있다<sup>4)</sup>.

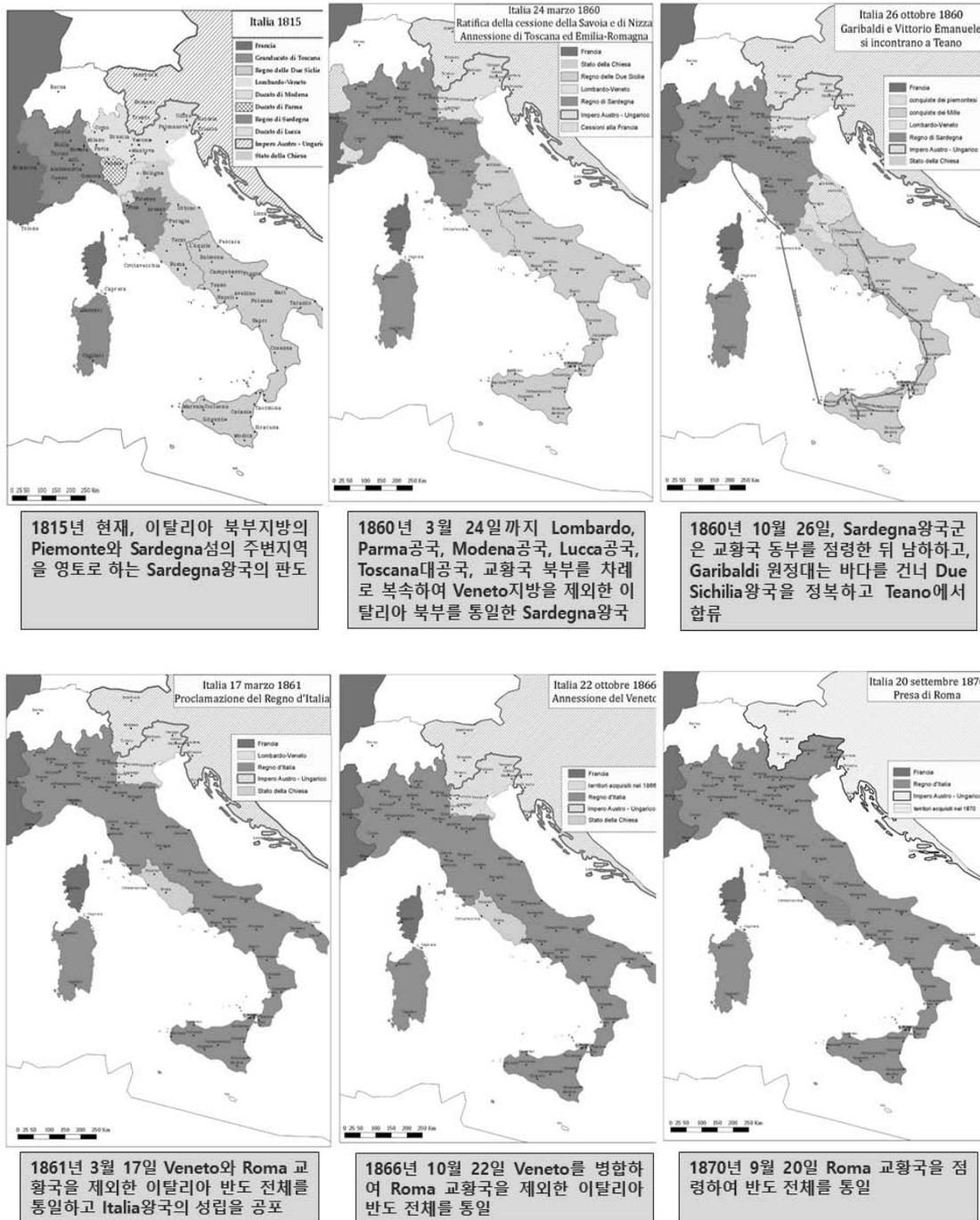
1300년간 분열하여 대립하던 도시국가를 순차적으로 병합하여 이탈리아의 통일을 달성한 것은 이탈리아 대륙부 피에몬테(Piemonte, 당시 주민 3,536인)와 도서부 사르데냐(Sardegna, 동 588인)을 영역으로 하는 사르데냐왕국이었다. 말하자면, 1861년 3월 17일 이탈리아반도 최초의 국민국가로서 입헌군주국 이탈리아왕국이 성립하는 것은, 다른 지방과 달리 도시국가의 경험을 갖지 않고 프랑스의 중앙집권적 지배의 전통을 잇는 주변부 사르데냐 왕국이 주도한 전국 통일의 작업으로 전격적으로 달성된다. 당연히 통일 이후의 국민국가 건설 작업도 사르데냐 왕국이 인사와 제도의 양면에 걸쳐 주도적인 역할을 하는 명실공히 “이탈리아의 사르데냐 왕국

3) 이탈리아의 언어문제에 대해서는, Getano Berruto, *Sociolinguistica dell'italiano contemporaneo*, La Nuova Italia Scientifica, Rome : La Nuova Italia Scientifica, 1989 참고.

4) 이탈리아 도시국가에 대해서는, Nicola Ottokar, *I comuni cittadini del Medio Evo*(Quaderni di critica 5), Nuova Italia, 1936, N. 오토카를(清水廣一郎, 佐藤真典共訳), 『中世の都市コムーネ』 創文社, 1972; Daniel Waley, *The city-republics*, 4th ed. Longman, 2010; 佐藤真典, 『中世イタリア都市国家成立史研究』, ミネルヴァ書房, 2001 참고.

화”의 형태로 전개되었던 것이다<sup>5)</sup>.

그림 1-2 이탈리아의 사르데냐 왕국화로서의 통일과정



5) 이탈리아의 국토통일운동(Risorgimento) 및 이탈리아의 사르데냐 왕국화에 대해서는, Lucy Riall, *Risorgimento: the history of Italy from Napoleon to nation-state*, Palgrave Macmillan, 2009; 井口文男, 『イタリア憲法史』有信堂高文社, 1998, 北原淳編, 『イタリア史』東京: 山川出版社, 2008) 참고.

통일국가 최초의 의회는 사르데냐왕국의 의회가 연속된 것으로 간주하여 제8기 의회로 명명하고 거기서 만장일치로 사르데냐 국왕 빠티리아 에마누엘레(Vittorio Emanuele) 2세를 이탈리아 왕국의 국왕으로 옹립한다. 그는 초대 이탈리아왕국의 국왕으로 즉위했지만 사르데냐 왕국 시절의 2세라는 칭호에 집착하여 그대로 사용함으로써 몸소 “이탈리아의 사르데냐 왕국화”를 체현했다. 그리고 탁월한 외교정책으로 국토통일운동을 이끈 사르데냐왕국의 수상 카밀로 카부르(Camillo Cavour) 역시 그대로 이탈리아왕국의 초대 수상으로 취임하여 여기에 일조했다.

나아가 헌법 제정을 위한 특별한 논의 없이 사르데냐왕국의 알베르토(Alberto)헌법을 그대로 계승하는 등 사르데냐왕국의 법률, 정치, 행정, 재정, 교육, 군사 등의 제도를 대부분 새로이 출범하는 이탈리아왕국에 적용했다. 의회는 상원과 하원으로 구성된 양원제로 상원 의원은 국왕이 임명하고 하원 의원은 납세액 40리라, 25세 이상의 남성의 직접선거로 선출하여 구성했다. 지방행정제도는 당초 각 지역의 역사와 전통을 배려하여 어느 정도의 지방자치를 인정하는 ‘주(regione)’ 제도의 도입을 검토했으나 사르데냐왕국의 랏타찌법(legge Rattazzi, 1859.10)을 계승한 란자법(Legge Lanza, Legge sull'amministrazione comunale e provinciale, 1865. 3)에 입각하여 ‘주’ 제도의 도입은 봉인되고 지방행정단위로 ‘현(provincia)’과 ‘코무네(comune)’만 두기로 최종 결정되었다.

‘현’의 행정 수장은 중앙정부에서 파견된 관선지사(prefetto)가 맡게 되며, 그 지사가 현 의회를 주재하는 동시에 현 행정의 전반에 걸쳐 강력한 권한을 행사했다 ‘코무네’는 지방행정의 기초단위로 제도상의 구분이 있는 것이 아니라 인구 15만 명의 피렌체(Firenze)든 인구 500명 이하의 산촌 마을이든 일률적으로 ‘코무네’라는 행정단위로 분류되어 그 수는 지금과 별반 차이가 없는 전국 7,721개소에 달했다. ‘코무네’에는 의회가 설치되어 있었는데 선거권 자격은 하원 의원 선거보다 약간 범위를 넓혀 유권자수는 주민의 5% 정도였다. ‘코무네’의 수장은 ‘코무네’ 의회 의원 가운데 지사의 추천을 받아 국왕이 임명하는 체제를 취했는데 이는 지역 선출이라는 지역대표의 성격에 국가공무원으로서의 성격을 부여하기 위한 절차의 성격을 지니고 있었다<sup>6)</sup>. 이러한 지방행정구조는 정치체제의 변혁이나 약간의 제도적 변화는 있었지만 기본적으로 1970년대까지 유지된다. 이탈리아는 오랜 분권과 분열의 역사를 가지고 있지만 그것을 체계화한 제도로서의 지방자치의 역사는 일천하다고 할 수 있다.

## II. 이탈리아공화국의 지방행정제도와 특별자치주

### 1) 이탈리아공화국의 출범과 지방행정제도

추축국의 일원이었던 이탈리아왕국은, 1943년 9월, 전쟁책임을 물어 20년간 수상직에 있던 무솔리니(Benito Mussolini)를 파면·체포하고 단독으로 연합국과 휴전했다. 그 후에는 1945년

6) 北原淳編, 『イタリア史』東京: 山川出版社, 2008).

5월 나치독일이 항복할 때까지 연합국측에 가담하여 독일과 교전상태에 들어가 2차대전 종전 후 다른 추축국처럼 “패전국”의 지위가 아니라 연합국의 “공동참전국”의 지위를 얻게 된다. 연합국의 점령도 전쟁 중의 짧은 기간(1943.8-1945.12)에 그치고 전후개혁도 스스로의 손으로 추진하게 되었다.

그러나 레지스탕스운동을 주도했던 세력을 중심으로 “파시스트정권을 옹호한 것은 국왕”이라는 비난의 소리와 함께 왕정 폐지의 논의가 제기되어 “입헌군주제인가 공화제인가”를 선택하는 국민투표가 실시되고, 그 결과 공화정 지지가 54.3%로 과반수를 넘어 공화제로 전환했다. 1948년 1월부터 시행된 ‘이탈리아공화국 헌법’에서는 민주화의 일환으로 오랜 중앙집권체제 아래 ‘지방자치’가 발달하지 못하고 지방이 중앙의 질곡 하에 고뇌해온 역사적 현실을 타개하기 위해, 헌법 제5조 기본원리(Principi Fondamentali) 조항에 ‘지방자치와 분권의 원칙’을 천명한다<sup>7)</sup>. 나아가 제2부 제5장 제114조에서 제133조에 걸친 20개 조항에서 그 제도 및 운영에 대해 자세하게 규정하게 된다.

그러나 지방행정제도의 구체적인 모습은 시대에 따라 많은 변화를 겪고 있고 현재도 안정적인 상태에 있다고 보기 어렵다. 이탈리아는 행정조직 법정주의를 채택하고 있기 때문에 이를 헌법의 변천에 따라 크게 1948년 헌법, 2001년 개정 헌법(현행 제도), 2014년 헌법개정안(부결, 연방제 도입의 준비)의 단계로 나누어 볼 수 있을 것이다.

1948년에 시행된 최초의 이탈리아공화국 헌법 제114조에 “공화국은 주(regione), 현(provincia) 및 코무네(comune)로 구분된다”고 3층 구조의 지방자치를 규정하고 있다. 주는 정부의 권한을 이양하여 주민에 밀착된 행정서비스를 제공할 목적으로 새로이 규정된 행정조직이었지만 5개의 특별자치주(regione autonoma a statuto speciale)를 제외하면 15개의 보통주(regione a statuto ordinario)는 설치되지 않았다. 이러한 사실상의 위헌 상태가 해소되는 것은 1970년 주(regione)의 설치와 함께 1972년과 1977년 두 차례에 걸쳐 경찰, 사회보장, 복지, 학교교육, 공공주택, 환경보전 등의 기본기능을 중앙정부로부터 이양을 받고, 1990년 신지방자치법의 제정을 통해 지방제도를 정비하는 1980-90년대의 과도기를 거쳐 최종적으로 2001년 개정 헌법에 반영됨으로써 마무리된다. 그때까지 헌법의 기본원리를 구현하는 자치와 분권은 오로지 5개의 특별자치주를 통해서 이루어졌다. 바꾸어 말하면, 앞에서 언급한 공용어 문제의 사례에서 알 수 있듯이, 중앙정부와 특별자치주와의 갈등 및 대립을 성공적으로 관리해온 오랜 경험의 축적이 지방자치의 전면적 확대가 국가의 통일성 유지에 위협이 되지 않는다는 정치적 판단이 선 뒤에 보통주가 설치·운영되었다고 할 수 있다.

일부 특별자치주를 제외하고 주가 제자리를 잡고 있지 못한 동안 중앙정부의 지방통치기관의 역할을 수행한 것은, 1861년 이탈리아왕국 설립과 함께 내무성 주도로 인위적으로 만들어진 행정단위인 현(provincia)이었고, 거기에 관선지사가 파견되어 지역을 통치했다. 말하자면 주(regione)나 코무네(comune)와 달리 본래 현(provincia)이라는 영역이 먼저 존재했던 것이

7) 헌법 제5조의 내용은 다음과 같다. “하나이자 불가분의 공화국은, 지방자치를 인정하고 이를 촉진한다. 공화국은 국가에 귀속된 업무에서 광범한 행정상의 지방분권을 시행한다. 공화국은 입법의 원칙 및 방법을 자치와 분권의 요청에 맞게 조정한다.”

아니라 관선지사가 파견되어 사무실을 두고 통치한 단위가 현이 된 것이다.

왕정에서 공화정으로의 체제 변화에도 불구하고 100년 넘게 이탈리아왕국의 현 제도가 지금까지 존속하고 유력한 기능을 해오고 있는 것은 이탈리아 지방제도가 안고 있는 난맥상의 하나이다. 지방통치를 위한 행정편의주의에서 출발한 현은 수십 개의 코무네를 포함하는 넓은 지역을 범위로 하고 있을 뿐만 아니라 사회적·문화적 배경이 다른 지역에 걸쳐 있어 분열과 갈등도 끊이지 않는다. 1970년대 이후 보통주가 설치되어 정착되고 특별자치주와 동등한 고도의 자치권을 부여하는 2001년 헌법 개정 이후 ‘현’의 지위와 역할은 제도적으로도 실제적으로 애매모호하게 되고 만다. 현을 폐지하고 연방제로 가기 위한 교두보를 확보하기 위한 2014년 헌법개정안은 부결되고 말았지만 ‘주’ 제도의 정착에 따라 현의 폐지 문제는 중요한 정치과제로 부상하고 있다고 할 수 있다.

2) 특별자치주의 설치와 ‘1국 2제도’의 적용

이탈리아공화국 출범 당초 헌법 제116조에서 “시칠리아(Sicilia), 사르데냐(Sardegna), 트렌티노-알토아디제(Trentino-Alto Adige), 프리울리-베네치아 줄리아(Friuli-Venezia Giulia) 및 발레다오스타(Valle d’Aosta)에는 헌법적 법률(legge costituzionale)이라는 형식으로 채택되는 각자의 특별헌장(statuti speciali)에 따라 독자적인 자치 형식 및 조건이 부여된다”며 특별자치주의 법적 근거를 명시하고 있다. 현재 5개 특별자치주의 면적은 74,530km<sup>2</sup>으로 이탈리아 전체 면적의 4분의 1, 인구수는 906만 명으로 전체 인구의 15%에 달할 정도로 상당한 비중을 차지하고 있다. 제주도의 면적과 비교해도 가장 규모가 작은 발레다오스타조차 1.8배에 달하고, 도서지역인 사르데냐는 13배, 시칠리아는 14배에 달한다. 유럽에서 국가 전체가 17개 자치주(Comunidad Autónoma) 및 2개의 자치도시(Ciudad Autónoma)로 구성된 스페인 다음으로 지방자치 제도가 잘 정비되어 있는 국가라고 할 것이다(표2-1). 특별자치주의 이름이 헌법 조문에 구체적으로 열거되어 있으므로 어떤 사소한 변경이라도 있을 경우 모두 헌법 개정 사유가 되는 것은 당연하다. 이를테면 이탈리아어만으로 표기하던 트렌티노-알토아디제와 발레다오스타 특별자치주에서 각각 독일어와 프랑스어 명칭을 병기한 Trentino-Alto Adige/Südtirol, Valle d’Aosta/Vallée d’Acosta로 변경한 것은 2001년 헌법 개정 사항에 포함되어 있다.

표2-1 주요 유럽 국가의 지방분권과 자치의 현황

국명	자치의 형태	자치주 설치의 경위	주 이하 자치단체의 권한
스페인	* 전국이 17개의 자치주(Comunidad Autónoma)와 2개의 자치도시(Ciudad Autónoma)로 구성  * 자치주에 50개 현(Provincia)과 8,111개	* 1978년 신헌법을 제정하여 지역의 자치권 보장, 관련 현의 발의에 의해 자치헌장을 정하고 국회의 승인을 얻어 자치주의 지위 획득, 이전부터 자치헌장을 채택하고 있던 역사적 3주는 헌법 제정과 함께 자치주가 되고 나머지는 1983년 전국적으로 자	[주의 권한] * 역사적 3주는 신헌법 제정과 함께 고도의 자치권을 갖고, 나머지 자치주는 설치된 지 5년 후에 자치헌장을 개정하여 권한을 확대함 * 헌법의 틀 속에서 주법의 제정권과 정부의 법률 개정 제안권을 가지며 EU 등에 직접 대표를 파견 * 중앙정부 출장기관의 권한과 인원을 통합, 흡수 * 의원내각제

	<p>무니시피오(Municipio)가 존재</p>	<p>자치주의 지위를 획득</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 상원(1/5이 자치주 의원으로 구성)에서 자치주 간 협정, 수직적 재정조정, 자치주에 대한 정부의 강제집행을 행하고, 헌법재판소가 위헌입법 심심 및 국가와 자치주 간의 분쟁을 처리</li> <li>* 중앙정부의 권한은 헌법에 열거된 사항 및 자치현장에 열거되지 않은 나머지 사항을 처리하나 자치주의 요청에 따라 권한을 이양할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 전속 권한, 주법 제정 권한, 집행 권한이 자치현장에 열거되어 있고 현장의 규정에 따라 관련 항목을 선택</li> <li>* 세입은 중앙정부 이양세와 고유세가 1할, 조정세가 8할</li> </ul> <p>[현-무니시피오(Municipio)의 권한]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Municipio은 법률과 주법의 틀 속에서 조례 제정권을 갖고 현은 국가사업을 행하는 Municipio의 연합체적 성격을 가지, 국가와 자치주의 공동 관할</li> <li>* 현은 Municipio 의원에서 선임된 의회와 집행위원회 제도, Municipio은 의원내각제</li> <li>* 현에는 고유세가 없으며, Municipio의 조세 수입은 5할이지만 과세 자주권은 없음</li> </ul>
<p>이탈리아</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 전국이 5개 특별자치주를 포함해 20개 주(Regione)로 구성</li> <li>* 20개 주에 109개의 현(Provincia)과 8100개의 코무네(Comune) 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 1948년 공화국 헌법에서 20개 주의 설치를 규정하지만 실제로 5개 특별자치주를 제외하고 15개 보통주는 1970년대에 들어 설치되고 1990년의 신지방자치법 제정과 2001년 헌법 개정에 의해 주 제도가 확립됨</li> <li>* 주는 헌법의 틀 속에서 권한과 조직에 관한 헌장을 책정함</li> <li>* 국회에 지역대표 의원은 두지 않으며 국가와 주의 권한 배분에 관한 분쟁이나 위헌 입법 심사는 국회, 대통령, 사법부에서 임명한 헌법재판소가 행함(모든 법률이 사후 심사의 대상)</li> <li>* 개정 헌법에서는 정부의 입법사항을 제한적으로 열거</li> <li>* 본격적인 연방제로의 이행을 시야에 두고 지방자치제도를 개혁 중</li> </ul>	<p>[주의 권한]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 특별자치주는 역사적, 민족적·언어적, 지리적 이유로 고도의 자치권 부여</li> <li>* 헌법에 열거된 국가의 전속 사항 이외의 주법 제정권, 양원에 대한 법률 제안을 가지며 EU 등에 직접 대표를 파견</li> <li>* 의원내각제</li> <li>* 헌법에 명기된 재정연방주의의 실현을 위해 현재에도 대대적인 지방세 재정개혁이 추진되고 있음</li> <li>* 세입의 6할 이상이 주의 생산활동세의 도입을 통해 주세로 전환</li> </ul> <p>[현-코무네(Comune)의 권한]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 2001년의 헌법 개정에 의해 현-코무네가 처음으로 지방공공단체로 자리매김됨</li> <li>* 현-코무네는 국가의 법률과 주법의 틀 속에서 조례 제정권을 가짐</li> <li>* 현-코무네는 대통령제에 의거하나 집행기관은 합의회를 기본으로 함</li> <li>* 현의 세입은 2할 정도, 코무네는 6할 정도</li> </ul>
<p>벨기에</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 연방제국가로 전국이 3개의 주(Région=브뤼셀 수도권 주, 2개의 주)와 3개언어공동체(Communauté)의 중층구조를 형성</li> <li>* 2개의 주에는 10개의 현(Province)이 있고, 기초자치체로 589개의 코뮌(Commune)이 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 1970년에서 1988년에 걸쳐 3차례 헌법 개정을 실시하고 1993년에 입헌연방군주제를 선언(주와 언어공동체의 설치는 1980년)</li> <li>* 주로 경제 분야를 담당하는 주정부와 함께, 문화 분야를 담당하는 3개의 언어권별 공동체 정부가 중층적으로 설치되어 있음(브뤼셀 수도권 이외의 주는 네덜란드어권, 프랑스어권과 거의 일치하고 나머지 극히 일부 지역이 독일어권 공동체)</li> <li>* 상원(약 3분의 1이 공동체 의원)이, 연방과 주공동체 정부와의 이해 조정을 담당하고 법률을 둘러싼 대립은 양원에서 선임된 중재원이 판단함</li> <li>* 연방과 주공동체 정부의 권한은 완전히 분리되어 중복되지 않음</li> <li>* 연방정부의 권한은 헌법 등에 규정된 주공동체 정부의 권한의 나머지로 그 권한은 비교적 작음</li> </ul>	<p>[주의 권한]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 헌장은 갖지 않으나 조약체결권과 법률 제정권을 갖는 등 연방정부와 대등</li> <li>* 연방제 전환으로 정부 부처의 권한과 인원을 통합·흡수</li> <li>* 주공동체 정부는 대통령제</li> <li>* 주 정부는 지역정비, 도시계획, 경제개발, 고용, 운수, 에너지개발, 주택정비, 환경 등의 업무를 담당하고, 공동체 정부는 방송, 교육, 의료, 상호부조 등이 업무를 맡음</li> <li>* 재원은 주의 과세 권한 외에 연방 부가가치세의 배분과 주의 소득세 추가분이 있음(징수는 연방정부의 책임)</li> <li>* 세입은 공동세 8할, 지방세 1할, 조정금 1할로 구성</li> </ul> <p>[현-코뮌(Commune)의 권한]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 현과 코뮌은 주공동체 정부 법률의 틀 속에서 조례 제정권을 가짐</li> <li>* 현과 코뮌은 상위 단체의 후견 및 감독을 받음</li> <li>* 현의 권한은 작고 폐지론도 제기되고 있음</li> <li>* 현은 공선 의회와 관선 지사, 코뮌은 의원내각제</li> <li>* 현은 산업진흥, 문화시설, 공원 등의 업무를 담당하고, 코뮌은 소방, 학교, 복지, 상하수도, 교통인프라, 호적 등의 업무를 담당함</li> <li>* 현-코뮌의 세수는 3할 정도</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 광역자치체인 주(Région)가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 1956년 국가의 광역행정단위로서 주</li> </ul>	<p>[주의 권한]</p>

프 랑 스	유럽 본토에 13개, 해외에 5개, 전체 18개 존재  * 101개의 현(Département, 유럽 본토 96개+해외 5개)과 그 밑에 말단자치체인 코뮌(Commune)이 36,569개 존재	설치. 1982년 지방분권법의 제정으로 관선 지사 및 후견 감독을 폐지하고 지방자치단체로 자리매김되며, 2003년의 헌법 개정으로 주가 처음으로 헌법상 지방공공단체로 인정됨(연방제는 헌법에 의해 부정) * 지방자치 관련 안건은 상원(지방의원에 의한 간접선거)에서 우선 논의 * 권한배분법에 의해 정부와 주의 권한이 규정되어 있고 정부가 임명한 주 지방장관이 조정 권한을 가짐 * 교통통신의 발달에 따라 2016년 유럽 본토의 22개의 주를 13개로 통폐합	* 법률의 범위 내에서 행정집행권만을 가짐 * 국가와 다른 주 및 외국과의 협정 체결권을 가짐 * 의원내각제(단 수장의 의장 겸임) * 정부로부터 권한을 이양 받아 주 권한을 확대하는 동시에 정부와 주의 공동사업을 통해 주와 정부의 이해를 일치하도록 방향 조정 * 개정 헌법에 주의 재정자치권 명기 * 세입의 5할 정도가 주가 징수하는 지방세  [현-코뮌(Commune)의 권한] * 현, 코뮌 모두 법률의 틀 속에서 행정집행권만 가짐 * 정부의 후견 감독은 폐지되었지만 정부가 설치한 기관인 현 지방장관의 감독을 받음 * 의원내각제(단, 수장은 의장 겸임) * 현, 코뮌 모두 세율 결정권을 가지며 세율은 5할 정도임
-------------	---	---	---

그러나 같은 특별자치주라고는 하나 주마다 설치의 경위나 시기, 자치의 정도에 많은 차이가 존재한다. 북부 국경산악지대에 위치한 발레다오스타, 트렌티노-알토아디제, 프리울리-베네치아줄리아의 3개 주는 민족적·언어적 이유로 특별자치주의 지위를 부여받는다. 발레다오스타는 사르데냐왕국 사보이아 왕가의 오랜 지배영역으로 근대국민국가 이탈리아의 원점이라고 한다면, 나머지는 이른바 ‘미회수지역’을 전쟁 등을 통해 오스트리아, 유고슬라비아 등 인접국가로부터 병합한 지역이다. 따라서 내적인 균질화 형성에 상당한 어려움을 겪고 있으며 고도의 자치권을 보장하여 ‘1국 2제도’로서 이탈리아 영역 내에 묶어둘 필요가 있었다.

지중해에 떠있는 가장 큰 섬인 시칠리아는 이른바 ‘남부문제’로 상징되는 역사적·사회적 특수성을 배려하여 특별자치주의 지위를 부여받게 된다. 남부 지역은 넓은 영역을 일원적으로 지배하는 중앙집권적인 군주제 국가가 왕조의 교체를 거쳐 근대국민국가 형성 때까지 존속하면서 이탈리아의 새로운 내셔널리티의 형성과 국가 통합에 어려움을 가중시켜 왔다는 점에서 도시국가 중심의 다중심적·다극적 북부·중부 지역과 분명히 다른 역사적 전개를 보여 주었다<sup>8)</sup>. 이에 대해 시칠리아에 이어 지중해에서 두 번째로 큰 섬인 사르데냐는 역사적·사회적 특수성이 아니라 도서지방으로서의 지리적·경제적 불리성을 이유로 특별자치주의 지위를 부여받았다. 그것도 그럴 것이 사르데냐는 피에몬테와 함께 이탈리아반도를 통일한 사르데냐왕국의 주축을 이루지만 근대국민국가 창출 과정에서 오히려 주변지역으로 전락한 지역이기 때문이다.

8) Jane Schneider, eds., Italy's "Southern Question" : Orientalism in One Century, Oxford/New York : Berg, 1998.

표2-2 이탈리아 특별자치주의 현황

특별자치주	자치단체수		면적 (km <sup>2</sup> )	인구 (만명)	경위
	현급	코무네급			
발레다오스타(Valle d'Aosta)	1	74	3,262	12.83 (38.8인/km <sup>2</sup> )	* 근대 이탈리아왕국의 영역 가운데 가장 오래된 사보이왕가의 지배 지역 * 민족적 언어적 차이로부터 1948년 특별자치주의 지위 부여
트렌티노-알토아디제(Trentino-Alto Adige)	2	339	13,619	103.7 (70.7인/km <sup>2</sup> )	* 1919년 이탈리아왕국이 '미회수 영역'의 탈환이라는 명분으로 오스트리아로부터 병합 * 1946년 오스트리아와의 협정에 의해 고도의 자치권 보장 * 독일어 공용어 인정 및 독일어 교육을 보장하고 이탈리아 헌법 제정과 함께 특별자치주로서의 법적 지위 명기 * 그러나 독일어계 주민의 불만이 폭발하여 1971년 오스트리아와의 새로운 협약을 통해 한층 고도의 자치권 인정과 오스트리아의 내정불간섭을 합의하면서 긴장 종식
프리울리-베네치아 줄리아(Friuli-Venezia Giulia)	4	218	7,856	121.8 (155.0인/km <sup>2</sup> )	* 각각 1866년 보불전쟁으로 베네토 일대가, 1차 세계대전 후 베네치아 줄리아 지역이, 1954년 트리에스테 지역이 차례로 이탈리아왕국/공화국에 편입 * 1963년 민족적 언어적 이유로부터 특별자치주의 지위 부여
시칠리아(Sicilia)	9	390	25,703	500.0 (194.5인/km <sup>2</sup> )	* 1946년 5월 15일, 이탈리아공화국 헌법이 제정되기 이전에, 이탈리아왕국 마지막 국왕 움베르토 3세에 의해 제정된 시칠리아 주 헌장에 의해 공화국 탄생 이전에 이탈리아 최초의 특별자치주로서 탄생 * 지리적·역사적 특수성에 의해 고도의 자치권을 보장한 특별자치주의 지위를 부여
사르데냐(Sardegna)	5	377	24,090	167.5 (69.5인/km <sup>2</sup> )	* 사르데냐왕국의 주축으로 이탈리아 통일을 달성, 1948년 2월 헌법적 법률 제3호에 의해 특별자치주의 지위 부여 * 역사적 특수성이 아니라 도서지방으로서의 지리적·경제적 불리성에 근거로 특별자치주의 지위 부여

주 1. 인구수는 트렌티노-알토아디제(Trentino-Alto Adige), 사르데냐(Sardegna) 특별자치주는 2011년 1월 1일 현재, 나머지는 2012년 1월 1일 현재의 기준이다.

자료 : 각 특별자치주의 공식사이트로부터 작성.

그림2-1 이탈리아 특별자치주



그림2-2 민족적·언어적 차이에 의한 특별자치주

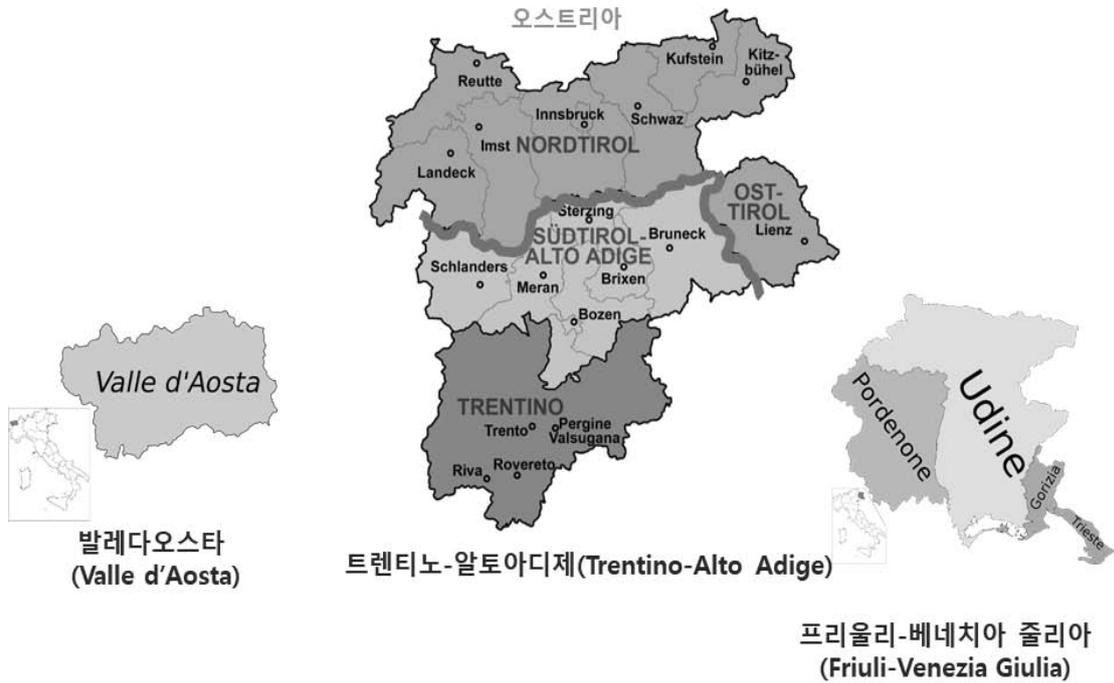
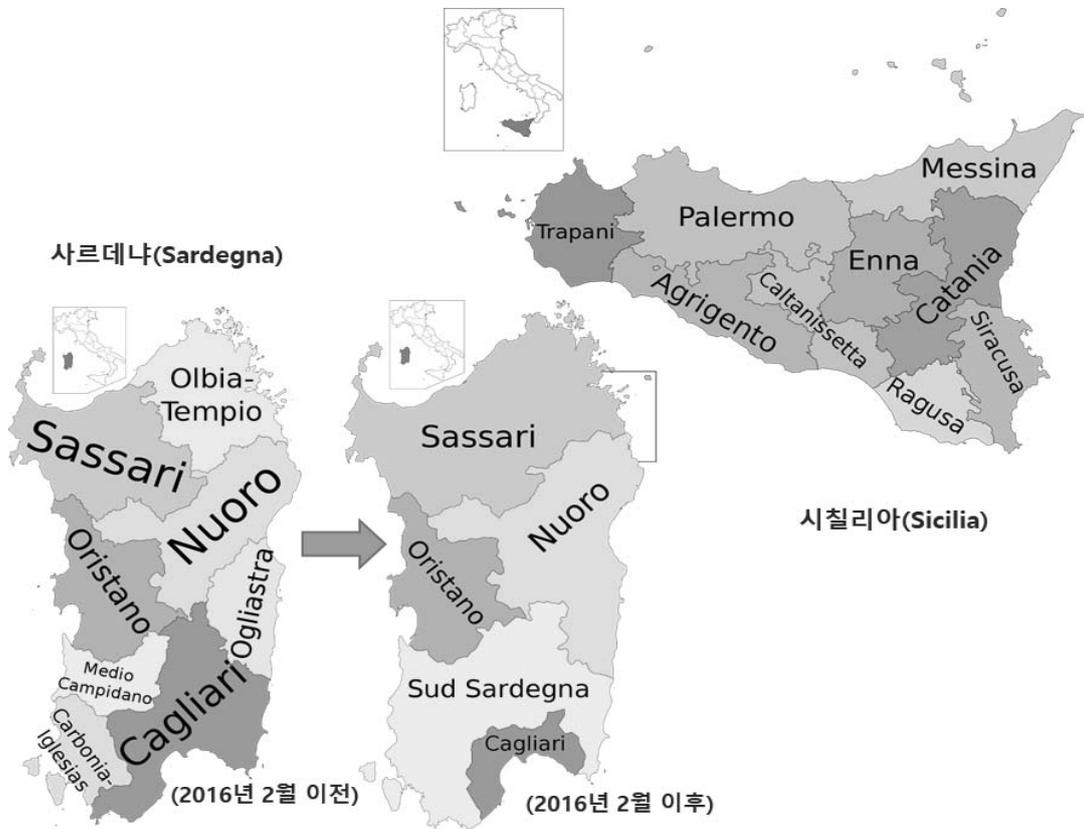


그림2-3 역사적·지리적 특수성에 의한 특별자치주



이러한 특별자치주의 민족적·언어적 차이나 역사적·지리적 특수성과 관련하여 그 성립 시기나 자치 범위에도 상당한 편차가 존재한다. 시칠리아와 트렌티노-알토아디제 2개 주는 이탈리아 공화국 출범 이전에 이미 특별자치주의 지위를 얻고 있었던 반면에, 사르데냐, 발레다오스타, 프리울리-베네치아 줄리아 3개 주는 새로운 헌법 제정과 함께 특별자치주로 인정을 받게 된다. 시칠리아는 이탈리아공화국 출범 이전인 1946년 5월 15일 움베르트 3세에 의해 제정된 시칠리아 주헌장(Statuto)에 의해 이탈리아에서는 맨 처음 주의 지위를 획득했다. 한편 트렌티노-알토아디제는 특별자치주라고는 하지만 정치적으로 행정적으로도 거의 실체가 없고, 사실상 그 지위를 누리는 볼짜노 자치현(Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige)과 트렌토 자치현(Provincia autonoma di Trento)를 합체한 것에 지나지 않는다. 이탈리아 공화국 헌법에 제정되기 이전인 1946년 9월 5일 파리에서 개최된 이탈리아와 오스트리아 사이의 전후처리를 위한 국제협약 데가페리-그루벨(Accordo Degaperi-Gruber)조약에 의해 국경선이 확정되고 이탈리아왕국의 자치현으로서 그 존재가 국제적으로 인정받게 된다. 2001년 개정 헌법 제116조에 “트렌티노-알토아디제/남티롤 주는 트렌토 및 볼짜노 자치현으로 구성된다”는 조항을 새로이 추가한 것은 이러한 까닭에서였다.

따라서 이탈리아공화국 출범에 앞서 탄생한 특별자치주는 1970년대에 들어 설치되는 보통주는 물론 헌법 제정과 함께 설치되는 다른 특별자치주와는 구별되는 다양한 독자적인 제도 아래 고도의 자치권을 누리고 있다. 예컨대, 특별자치주와 국가의 관계를 보면, 시칠리아의 경우, 중앙정부 행정기관의 대표부로 각 현에 설치되어 있는 ‘현청(Prefettura)’ 및 그 대표자인 ‘지방장관(Prefetto)’ 외에 1947년부터 주도 팔레르모(Palermo)에 ‘국가대표부(Commissariato dello Stato per la Regione Sciliana)’를 두고 주의회에서 성립된 시칠리아 주법과 헌법의 정합성 여부를 심사하고 있다. 물론 시칠리아 영역 내의 9개 현에도 중앙정부의 지역사무소(Ufficio Territoriale del Governo)로서 ‘현청’과 ‘지방장관’이 있지만, ‘지역대표부’가 존재하기 때문에 그 역할과 존재감은 상대적으로 작을 수밖에 없다. 트렌티노-알토아디제의 경우, 볼짜노, 트렌토 양 자치현에 각각 ‘정부대표부(Commissariato di Governo)’가 설치되어 있고 전국 주 대표회의에 참석하는 등 주와 동등한 지위가 부여되어 있다. 특별자치주 권한은 사실상 거의 대부분 자치현에 이양되고, 주의 기능은 양 자치현 사이의 조정이나 국가와의 연락 업무에 한정되어 있는 것이 현실이다.

시칠리아 주헌장은, 보통주는 물론 다른 특별자치주보다 시칠리아주에 많은 권한을 부여해 왔다. 그러나 2001년 헌법 개정으로 보통주에도 거의 동등한 권한을 이양하여 이른바 ‘보통주의 특별자치주화’ 현상이 발생하자 여기에서 더 나아가 구 헌장에서 충분하지 않다고 판단된 많은 조항이 개정되어 문화재, 농업, 어업, 지방자치체, 지역, 관광, 산림, 경찰, 조세, 재정 등의 광범한 분야에 걸쳐 완전한 자치를 확립했다. 특히, 주 영역 내에서 징수되는 국세(부가가치세 제외)에 대해 100%의 배분을 받을 뿐만 아니라, 중앙정부가 타주로부터 징수한 세수의 일부를 보전 받고 있다. 또한 주 헌장의 특수성에 근거한 시칠리아의 고도의 자치권은 그대로 주와 현의 관계, 주와 코무네의 관계, 나아가 주내의 현, 코무네와 국가의 관계에도 투영되고 있다. 이를테면, 문화재, 관광 등의 분야는 국가로부터 완전히 독립되어 있기 때문에 주의 의사결

정이 코무네에 직접적인 영향을 미치고, EU의 구조기금도 주를 통해 교부 받기 때문에 코무네는 국가보다 주와의 협력 관계가 훨씬 중요한 것이다.

이상에서 이탈리아 특별자치주의 설치 경위나 시기, 자치의 정도에 초점을 맞추어 몇 가지 특징을 분석해 보았다. 다음에서는 이를 바탕으로 사르데냐 특별자치주의 '1국 2제도'의 역사적 형성과 구조적 특징을 살펴보면서 이 장의 논의를 마무리하도록 하겠다. 시칠리아와 마찬가지로 하나의 섬이 하나의 주를 이루고 있는 사르데냐는 1718년 이래 대륙부의 피에몬테와 함께 사르데냐왕국의 주축을 형성하여 1861년 이탈리아 역사에서 매우 중요한 의미를 갖는 국토통일과 근대국민국가 형성에 결정적인 역할을 수행했다. 오늘날 이탈리아공화국의 국가체제나 제도를 규정한 법체계는 대부분 사르데냐왕국-이탈리아왕국의 그것을 계승하는 형태로 발전되어 왔으며, 특히 지방제도는 1865년 현과 코무네의 설치를 주요 내용으로 하는 란짜법(Legge Lanza)의 기본 틀이 1970년대까지 유지되었음은 이미 언급한 바와 같다.

사르데냐는 1948년 2월 26일 헌법적 법률 제3호에 의해 채택된 주헌장에 의해 특별자치주의 지위를 부여 받고 특별자치주가 되었다. 이탈리아의 국토통일과 국민국가 형성에 매우 중요한 역할을 수행했지만 시칠리아처럼 역사적 특수성에서가 아니라 도서지방으로 지리적·경제적으로 불리한 위치에 있고 자연환경이나 산업구조가 특수하여 보호나 투자가 필요하다는 이유에서 특별자치주의 지위가 부여되었다. 대신에 1948년의 이탈리아공화국 입법의회에서 사르데냐의 역사적·문화적 고유성을 존중하여 그 주민을 이탈리아에서 유일하게 독자적인 '사르데냐민족(Popolo Sardo)'임을 확인하는 조치를 취했다.

사르데냐는 다른 특별자치주와 마찬가지로 "헌법적 법률이라는 형식으로 채택되는 특별헌장"(헌법 제116조)의 주의 권한, 재정, 조직, 국가와 주의 관계, 헌장 개정 문제 등에 관한 포괄적인 규정에 따라 "독자적인 자치의 형식과 조건"을 갖고 있다. 그 어느 것이나 "국가의 헌법 및 법질서 원칙에 부합되고, 국제사회의 의무 및 국익, 나아가 국가의 경제사회개혁의 근본 규범을 존중"하는 것이 대전제가 되고 있다. 2001년 헌법 개정까지는 헌법 117조에 열거한 사항에 대해서만 주의 입법권을 허용했으나 그 이후는 국가의 배타적인 입법권과 주와의 협의가 필요한 경합적인 입법권을 열거하고 나머지는 주 이하의 지방자치체에 위임하는 방식으로 바뀐다. 결국 보통주의 설치 및 정착에 발맞추어 주의 권한 및 입법권을 대폭 강화함으로써 사르데냐 등 특별자치주가 '특별하지 않게' 되었지만, 재정만은 여전히 '특별한' 지위를 누리고 있다. 특별자치주에 따라 다르지만, 사르데냐의 경우, 주 영역 내에서 징수되는 부가가치세 90%, 소득세 70%, 상속증여세 50% 등 국세의 배분을 받고 있다.

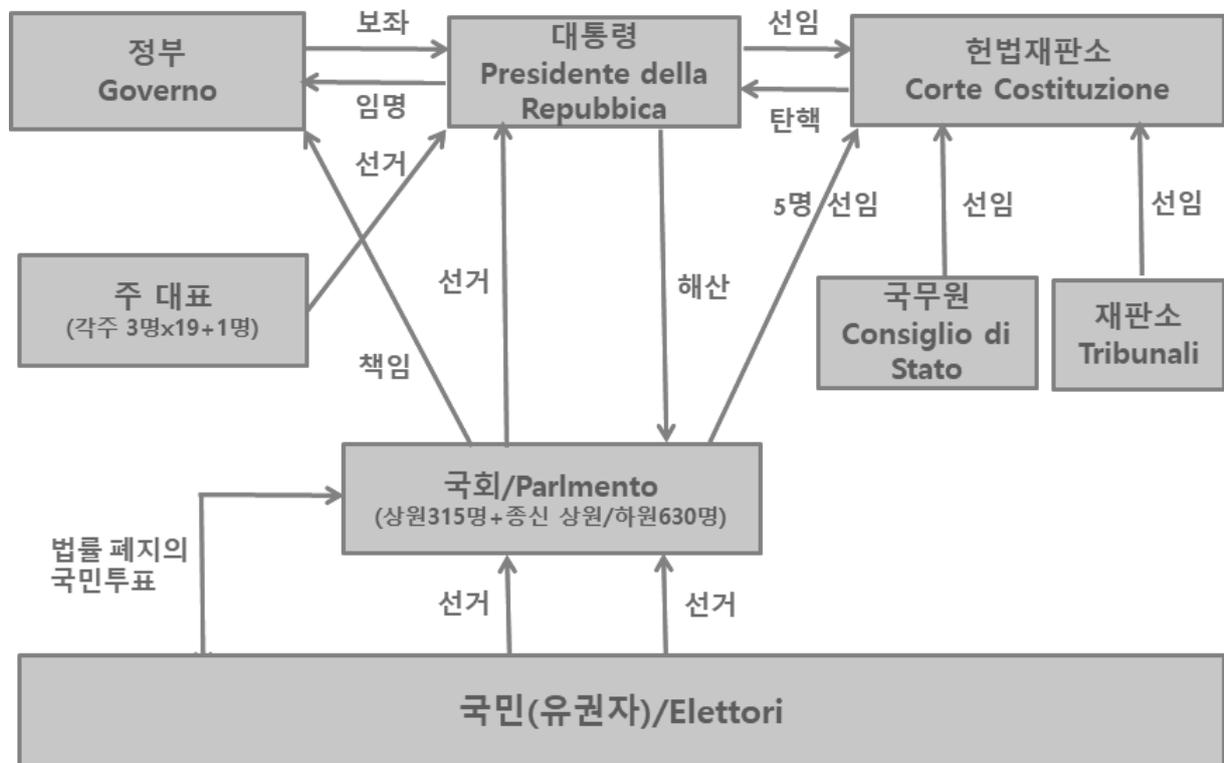
### III. 중앙과 지방의 입법권과 역할분담

#### 1) 중앙·지역·지방 관계의 제도적 전개

냉전의 종언과 더불어 이탈리아에서 크리스토포민주당을 중심으로 하는 중앙집권적인 전후

정치시스템이 붕괴되면서 중앙과 지방의 권력 재배분의 움직임이 표면화된다. 최종적으로 2001년 10월 18일 헌법적 법률(legge costituzionale)에 의해 개정된 현행 헌법은 이탈리아의 지방자치 역사에서 획기적인 의미를 갖는다. 1999년 주의 자치권을 강화할 목적으로 추진된 헌법 제2부 제5장 주, 현, 코무네의 121조~123조 및 126조의 4개 조항의 개정, 2000년 ‘주 수장의 직접선거 및 주의 헌장 자치의 강화에 관한 규정’의 가결 등이 국민투표의 절차를 통해 마무리된 것이다.

그림3-1 이탈리아공화국의 통치기구



헌법 제정 당시 제114조는 단순히 “공화국은 주, 현, 코무네로 구분된다”로 되어 있던 것이 지방자치의 본의에 맞추어 “공화국은 코무네, 현, 대도시, 주 및 국가로 구성된다”로 바뀌고 “코무네, 현, 대도시 및 주는.....고유의 헌장(statuti), 권한(poteri) 및 역할(funzioni)을 가진 자치단체(enti autonomi)이다”고 규정하여 지방행정의 각 주체가 헌법상 동등한 지위를 갖고 다른 단계의 지자체, 주 및 국가와 유기적 관계를 갖게 되었다<sup>9)</sup>. 나아가 주는 입법권(헌법 제117조)과 조직자치권(동 123조)를 가지고 예산에 관한 일정한 자치권을 갖게 되었다(동 119조).

9) 이탈리아의 지방제도는 주, 현, 코무네의 3층 구조로 이루어져 있으나, 법적으로는 1861년 이탈리아 통일국가 형성 이후 존재해 왔던 현, 코무네는 지방자치체(autonomie locali) 또는 지방단체(enti locali)와, 1948년 공화국헌법에 의해 새로이 헌법상의 자치권을 갖게 된 주는 지역공공단체(enti pubblici territoriali)로 구분한다.

이탈리아공화국 출범을 위한 제헌국회(1946~1947)에서 정치, 경제, 사회, 문화의 다원주의를 실현하기 위해 주를 설치하기로 결정하고, 한정적인 입법권과 폭넓은 행정권을 부여하여 최소한 이론상으로는 주는 고도의 자치권을 갖게 되었다. 그 특징을 보면, “주에 귀속된 행정 부서 및 단체의 조직, 코무네의 구역, 도시 지방경찰 및 촌락 지방경찰, 견본시 및 시장, 공공자선사업, 보건 및 의료 부조, 수공업, 직업 관련 교육 및 교육 부조, 지방단체의 박물관 및 도서관, 도시계획, 관광 및 호텔업, 주의 이익과 관련된 레도 및 자동차 도로, 주의 이익과 관련된 도로, 수도 및 공공사업, 호수면 항행 및 항구, 광천 및 광산, 광산 및 탄광, 수렵, 내수 어업, 농업 및 임업, 수공업, 헌법적 법률로 정하는 기타 사항”이라고 주의 입법권 대상을 구체적으로 열거하여 거기에 대해서만 입법권을 행사하도록 한정했다. 또한 그것마저도 의회가 법률로서 기본원칙을 정하는 권한을 가지고 있고 해당 주는 그 범위 내에서 그것을 행사하지 않을 수 없었다(제정 당초 헌법 제117조).

이러한 헌법상의 기본 틀은, 중앙과 지역(주=enti pubblici territoriali), 지방(현, 코무네=autonomoie locali, enti locali)의 관계에 있어 중대한 결함을 내포하고 있었다. 즉, ①의회의 상하원 어느 쪽도 지역이나 지방의 이익이나 제도를 대표하고 있지 않았고, ②주는 영역 내의 지방자치체를 통제할 책임과 권한이 없고 현과 코무네는 의회에 직접 통제되고 있었으며, ③중앙정부가 주, 현, 코무네에 대해 일종의 법적 감독권을 가진, 흔히 말하는 “다층적 영역국가”의 모습을 보이고 있었다. 이러한 가운데 1970년까지 15개 보통주는 설치되지 않은 채 방치되며 2001년 개정 헌법 성립까지 지방의 자치와 분권은 오로지 5개의 특별자치주에 한정된 문제였다. 2013년 개정되기 이전의 사르데냐의 특별헌장 제3조의 한정적인 입법권 대상 및 의회의 기본원칙에 의한 통제는 제정 당초 헌법 제117조와 거의 일치한다.

이탈리아의 지방제도가 크게 바뀌게 되는 것은 냉전 종언과 더불어 표면화된 전후 정치시스템의 동요와 궤를 같이 한다. 1970년 5월 ‘주 설치법’에 의해 새로이 15개 보통주가 성립되고 1972년과 1977년 두 차례에 걸쳐 경찰, 사회보장, 복지, 학교교육, 공공주택, 환경보전 등의 기본기능을 지역정부로 넘길 때까지만 해도 주에 실체를 갖게 하여 사실상 방치되어온 위헌 상태를 극복하는 의미 정도로 받아들여졌다. 특히 1973년 석유위기, 물가상승, 재정적자의 경제불황 가운데 단행된 세제개혁은 지역·지방으로의 권한 이양과 정반대로 효율성 추구를 위해 거의 모든 세금을 중앙정부가 징수하여 지역·지방 정부로 배분하는 중앙집권화를 추구하는 것이었다. 그러나 그것은 남북문제라는 이탈리아의 해묵은 지역대립을 촉발하고 자치권의 확대와 조세의 수입과 지출에 대한 통제 강화를 요구하는 반란을 불러일으키는 예기치 않은 결과를 낳게 된다. GDP 대비 정부채무 누적액이 1970년 34%에서 1980년 62% 급증하는 재정위기에 대응하여 납세자에 대한 조세 강화로 대응하자 북부의 선진지역 주민이 자신들이 낸 세금을 남부지역에 대한 보조금 행정으로 낭비하고 있다고 로마를 중심으로 하는 중앙집권적인 전후 정치시스템을 ‘비효율과 부패의 소굴’로 비판하고 나선 것이다<sup>10)</sup>. 이는 1980년대에 베네토, 피에몬테, 롬바르디아 등 북부지역 주민을 중심으로 연방제와 반이주 정책을 표방하는 지역주의 운

10) Silvio Lanaro, *Storia dell'Italia Repubblicana*, Venezia : Marsilio, 1992, Aurelio Lepre, *Storia della Prima Repubblica*, Bologna : il Mulino, 1993.

동으로 발전하고 1991년 2월 다양한 지역별 조직을 통합하여 ‘북부동맹’이라는 정치조직을 결성하여 1992년 4월 실시의 총선거에서 55의석의 세력을 차지하게 된다.

주 자치 및 지방단체 운영 전반에 걸친 근본적인 변혁은, 1992년 이탈리아의 정계·재계·관계의 중심부를 강타한 사상 최대의 정치비리사건의 발각을 계기로 정치개혁의 일환으로 ‘전후 정치시스템의 롤’이었던 비례대표를 폐지하고 소선거구를 도입하여 이른바 제2공화정이 시작하면서 본격화되었다. 1990년 6월 법률 제142호에 의한 “코무네, 현에 대한 고유의 헌장(statuto) 제정권 및 헌장의 실시를 위한 관련 규칙 제정권의 승인”, “주의 지방자치제도 전체의 추진 및 조정의 권한 부여”에 이어, 1993년 3월 법률 제81호에 의한 “코무네 수장, 현 지사, 코무네 의회 및 현 의회의 직접선거의 도입”, 1995년 2월 법률 제43호에 의한 “주 수장에 대한 주민 직접선거의 허용” 등이 그것이다. 이러한 일련의 개혁조치는 1999년 주의 자치권을 강화하는 헌법 제121조~제123조, 제126조의 6개 조항 개정과, 2001년 지방자치 체 관련 헌법 10개 조항의 개정과 4개 조항의 폐지로 마무리되었다<sup>11)</sup>.

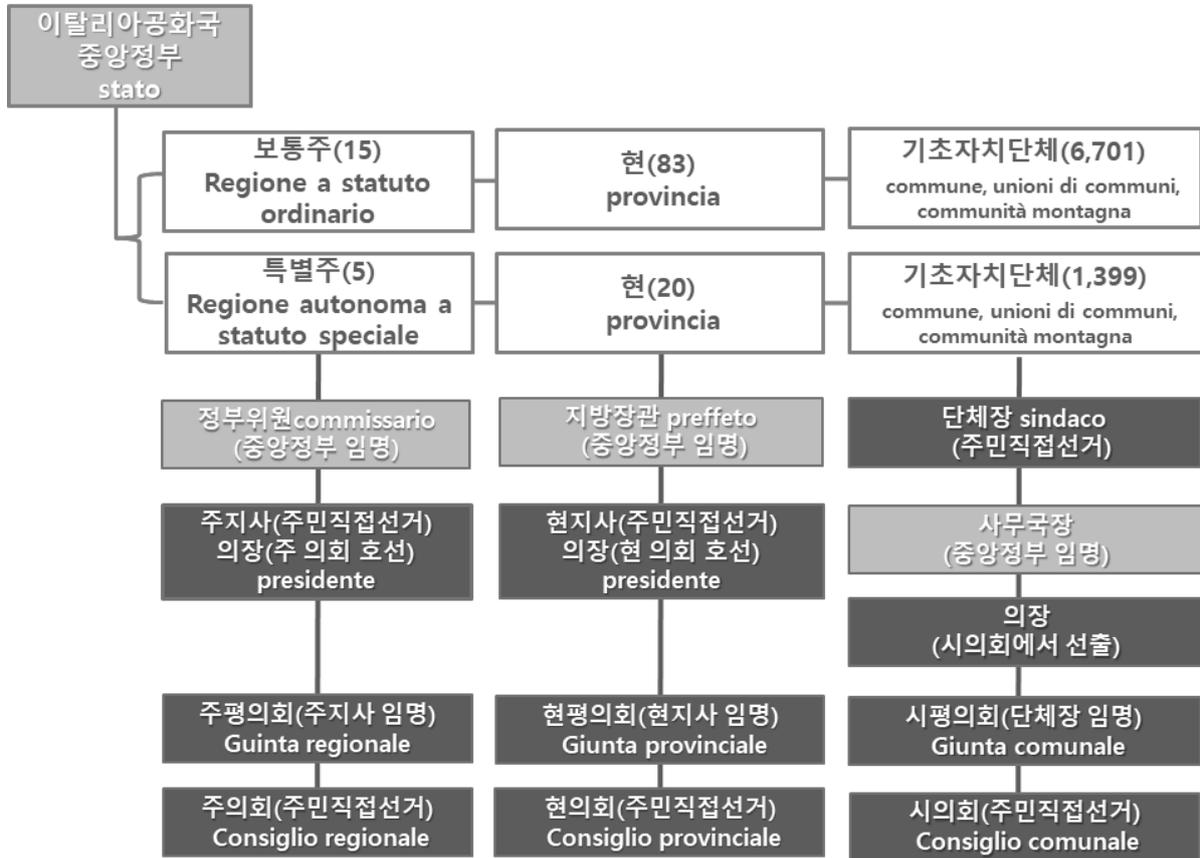
지금까지 논의한 2001년 개정 헌법의 중앙·지역·지방의 관계를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 주 수장의 직접선거를 포함하여 스스로의 정치제도를 조직할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 둘째, 중앙정부의 사전 동의 없이 법을 제정하는 권한이 부여되었다. 셋째, 주에 따라 차이는 있지만, 입법권을 “국가의 배타적인 입법권(legislazione esclusiva)”, “국가와 주의 경합적인 입법권(legislazione concorrente)”, “국가의 입법권에 명시적으로 유보되어 있지 않은 모든 사항에 대한 주의 입법권”으로 나누고 있다. 넷째, 법령의 시행(행정 권한)은 주민의 생활에 밀착된 코무네에 있고, 그 기초자치체가 행정서비스를 제공하는 것이 불가능할 경우 현, 주, 중앙 순으로 관여하는 보완성의 원리를 인정한다. 끝으로, 중앙·지역·지방은 자주재원을 갖고 관할 영역에 교부되는 국세 수입의 할당을 받으며 재정자립도가 낮은 지역에는 균형화자금을 교부하는 등의 재정배분의 원칙을 규정한 것이다.

## 2) 중앙·지역·지방의 입법권과 행정권

2001년 개정 헌법 제114조에는 “공화국은, 코무네, 현, 대도시(città metropolitane), 주 및 국가로 구성된다”고 규정하고 있다. 신지방자치법 제23조 제1항에 의하면, 대도시는 “대도시권 내의 중심도시와 주변 코무네로 구성”되는 것으로 2017년 1월 현재 사르데냐 칼리ारी(Cagliari), 시칠리아의 팔레르모(Palermo), 카타니아(Catania), 멧시나(Messina)에 설치되어 있으나 현과 동등한 권한을 가지고 있으므로 중앙정부 아래 3단계의 지역·지방 자치조직을 갖추고 있다고 할 수 있다. 그 외에 산악지대에 위치한 광역기초자치단체로 ‘산악부공동체(comunità montane)’와 복수의 코무네가 사무를 공동으로 처리하는 코무네공동체(unioni di comuni)가 있으나 그 어느 것이나 코무네와 동등한 권한을 갖는다(그림3-2).

11) Ilaria Sangiuliano, *Compendio di Diritto Regionale e degli Enti Locali(12edizione)*, Napoli : Simone, 2003, Augusto Baebera e Carlo Fusaaro, *Corso di Diritto Pubblico*, Bologna : Il Mulino, 2002.

그림3-2 이탈리아 지방행정조직의 유형도



주, 현, 코무네는 “헌법이 정하는 원칙에 입각한 고유의 헌장, 권한 및 역할을 가지고 있다. 그것은 국가와 지역공공단체·지방자치체, 나아가 지역공공단체·지방자치체 사이의 입법권과 행정권에 관한 역할 구분으로 요약된다. 1948년 제정 당초의 헌법에서는 주가 갖는 입법권의 대상을 몇 가지 제시하고 의회가 설정한 기본원칙의 틀 속에서 그것을 행사하도록 제한을 가했다. 그것도 1970년 15개 보통주의 설립 이전은 물론이요 그 설립 이후에도 헌법에 반영되지 않았기 때문에 실제적인 의미를 가질 수 없었다. 결국 2001년까지 5개 특별자치주만이 헌법 제117조에 나열된 입법권과 이를 자신의 주의 현실에 맞춰 조정한 특별헌장의 권한을 행사할 수 있을 뿐이었다.

그러나 2001년 개정 헌법에서는 입법권은 “헌법 및 공동체의 법규, 나아가 국제적 의무에서 발생하는 구속을 준수하여 국가 및 주가 행사하는”(제117조 제1항) 것으로 규정하고 그것을 “국가의 배타적인 입법권(legislazione esclusiva)”, “국가와 주의 경합적인 입법권(legislazione concorrente)”, “국가의 입법권에 명시적으로 유보되어 있지 않은 모든 사항에 대한 주의 입법권”으로 구분하고 있다. 국가의 배타적인 영역은 제외하고 또한 경합적인 영역은 국가에 기본

원칙의 결정을 유보하는 것 이외에 모든 입법권을 주가 행사하게 그 권한을 크게 확대한 것이다.

헌법 제117조 제2항에 국가만이 행사할 수 있는 배타적인 입법사항을 제시하고 있는데, 이는 대체적으로 국가의 전통적인 의무와 역할을 집약해놓은 것이라고 할 수 있다. 구체적인 항목을 보면 다음과 같다. a) 국가의 외교 및 국제관계; 국가와 유럽연합과의 관계; 유럽연합 일원이 아닌 국가 출신 시민의 비호권 및 법적 지위, b) 이민, c) 공화국과 종교단체와의 관계, d) 국방 및 군대; 국가의 안전보장; 무기, 탄약 및 폭약, e) 통화, 저축의 보호 및 금융시장; 경쟁의 보호; 통화제도; 국가의 조세 및 회계제도; 재정수지의 조정; 재정자원의 균형화, f) 국가기관 및 관련 선거법; 국정 선거; 유럽의회 선거, g) 국가 및 국가 공공단체의 제도 및 행정조직, h) 지방경찰 조직을 제외한 공공의 질서 및 안전, I) 국적, 개인의 신분 및 주민등록, l) 사법 및 그 절차; 민사법, 형사법; 행정재판, m) 전국적으로 보장되어야 할 시민적, 사회적 권리에 관한 급부의 최소불가결한 수준의 결정, n) 교육에 관한 일반 규정, o) 사회보험, p) 코무네, 현 및 대도시의 선거법, 집행기관 및 기본적 기능, q) 관세, 국경 단속 및 국제적 질병 예방, r) 도량, 척도 및 표준시의 결정; 국가-주-지방 행정기관이 보유한 데이터의 통계 및 정보처리기술을 통한 정보의 조정; 지적 재산, s) 환경, 생태계 및 문화재의 보호.

다음으로 헌법 제117조 제3항에 열거하고 있는 국가와 주가 공동으로 갖는 “경합적 입법권 (legislazione concorrente)”의 내용이다. 여기서 “경합적”이란 기본적으로 주에 입법권이 있지만 국가의 “배타적인 입법권”과 겹치는 부분이 있으므로 국가가 법률 등으로 그 기본원칙을 결정하도록 유보한다는 의미이다. 구체적인 항목을 보면 다음과 같다. a) 주의 국제관계 및 주와 유럽연합과의 관계, b) 외국과의 통상, c) 노동의 보호 및 안전, d) 교육(단, 학교시설의 자치 및 직업교육, 직업훈련은 제외), e) 직업, f) 과학기술 연구 및 생산부문 기술혁신의 지원, g) 건강의 보호, h) 식량 공급, i) 스포츠 관련 제도, j) 재해 구조, k) 국토의 관리이용 계획, l) 민간의 항만 및 공항, m) 대규모 수송망 및 항공망, n) 통신제도, o) 에너지의 생산, 수송 및 전국적인 공급, p) 보충적이고 보완적인 사회보험, q) 공공수지의 균형, 공재정 및 조세 제도의 조정, r) 문화재 및 경관의 유효 활용 및 문화 활동의 촉진 및 조직화, s) 저축은행, 농업은행 및 주의 신용 금고, t) 주의 토지농업신용금고.

끝으로, 주의 배타적 입법사항에 대해서는 헌법 제117조 제4항에 “국가의 입법권에 명시적으로 유보되어 있지 않은 모든 사항”, 즉 “국가의 배타적인 입법권”, “국가와 주의 경합적인 입법권”을 제외한 모든 사항이라고 규정하고 있지만 그것이 무엇인지는 구체적으로 제시하고 있지 않다. 그러나 1948년 제정 당초 헌법의 관련 조항, 특별자치주 헌장의 관련 조항, 2001년 개정 헌법의 논의 과정을 통해 그 대표적이고 중요한 입법사항을 다음과 같이 정리할 수 있을 것 같다. a) 주의 제도 및 조직(주 헌장을 통해 국가의 법률에 구속되지 않은 새로운 조직 모델 도입 가능), b) 농업, 임업, 수렵, 어업(환경 및 생태계 보호와 관련되는 사항은 국가와의 조정 필요), c) 수공업 관련 제품 및 서비스의 생산, 수공업 관련 개인경영 및 협동조합의 보호·발전, d) 상업, e) 공업, f) 관광 및 숙박업, g) 에너지(지역적 이익 및 자체 생산의 측면에 한정), h) 상공회의소, i) 수송 및 도로 정비, j) 광산 및 지열 자원 개발, k) 광천 및 온천, l) 교육지원, m) 오

락, n)사회적 서비스, o)공공주택 건축, p)공공사업, q)주 및 지방 행정경찰.

2001년 개정 헌법에서는 이러한 주의 입법사항을 구체적으로 누가 어떻게 집행하는가라는 행정권의 역할 분담과 관련해서도 중요한 변화가 있었다. 1948년 제정 당초 헌법 118조에서는 입법 권한이 있는 곳에 행정 권한이 있다는 입법권과 행정권의 일치주의(parallelismo delle funzioni)를 표방했다. 주가 입법권을 갖는 사항에 관한 행정 권한은 주에 귀속시키고 예외적으로 전적으로 지방이익에 관련되는 사항의 행정 권한에 한정하여 국가의 법률 규정에 따라 현, 코무네, 기타 지방단체에 위임할 수 있다는 것이다. 그러나 2001년 개정 헌법에서는 행정 권한은 “보완성(sussidiarietà), 차이성(differenziazione) 및 최적성(adequatezza)의 원리에 입각하여” “코무네에 귀속되고”, “그 통일적 행사를 보장하기 위해” “현, 대도시, 주 및 국가에 부여”할 수 있는 것으로 바뀌었다. 보완성의 원칙에 대해 유럽연합 지방자치헌장에서는 “공적 책무는 일반적으로 시민에 가장 밀착된 행정 주체에 우선적으로 귀속시켜야 한다. 다른 행정 주체에 대한 행정권 배분은 임무의 규모와 특징 및 효과성, 경제성을 고려하여 시행해야 한다”고 그 의미를 설명하고 있다. 즉, 행정 권한은 1차적으로 지역주민의 생활과 생업에 가장 밀접한 관계를 갖고 있는 기초자치체인 코무네에 귀속시키고, 만약 그 기초단체가 감당하기에 사업의 규모가 너무 커서 경제적 효과성을 담보하지 못할 경우 지역 주민과의 거리를 감안하여 현, 주, 국가 순서로 행정 권한을 부여하는 수직적 보완성의 원칙을 채용하고 있는 것이다.

이러한 중앙과 지역공공단체 사이의 입법권 구분과 지역공공단체-지방자치체 사이의 행정 권한에 관한 역할 분담과 병행하여 1993년 지방선거법 개정으로 현 수장(presidente della provincia)과 현 의회(consiglio provinciale), 코무네 수장(sindaco)과 코무네 의회(consiglio comunale)의 직선제가 도입되고, 1999년 헌법 개정으로 주 의회(consiglio regionale)에 이어 주 수장(presidente regionale)의 직선제가 도입되어 지방정치체제가 정비된다. 주 수장은 해당 분야의 전문가를 주축으로 하는 주 평의회 의원을 임명하여 내각 및 집행 기능을 갖는 주 평의회(giunta regionale)를 구성하여 통상적인 주의 업무를 수행한다. 주 수장의 권한은 대내적으로는 주 평의회 의원의 임면뿐만 아니라 주 의회의 소집, 주 의회 선거나 주 수장 선거의 결정, 주민투표의 실시 등을 결정하고, 대외적으로는 국가 및 전국 주 대표 연석회의, 국가 및 전국 지방자치단체 연석회의에 출석하고, 주와 관내 지방자치단체 연석회의를 소집하는 등 그 권한은 막강하다.

현에는 주민의 직접선거로 선출되는 현 수장과 현 의회와 아울러 중앙정부의 내무성에서 파견된 지방장관(prefetto)이 있다. 지방장관은 주가 설치되지 않았던 이탈리아공화국 수립 이전에는 그야말로 관선지사로서 현의 대표하는 자리에 있었으나 지금은 성격이 크게 바뀌어 공안 질서 유지, 테러 및 재해 대책 등에서 중심적인 역할을 수행한다. 현 수장이 임명하는 평의원으로 구성된 내각 및 집행 기능을 갖는 현 평의회(giunta provinciale)를 두고 주와 같다. 현의 역할은 관할 영역 내부의 행정사무나 거기에 존재하는 코무네 사이의 업무조정 등을 주요한 내용으로 하고 있지만, 주로의 권한 이양에 따라 정부의 출장기관에 대한 통제함이 이루어지고 있는 데다 행정개혁의 일환으로 기초자치단체의 통제함이 이루어지고 있어 그 존재 의미가 약화되고 있다. 비록 다른 사유로 국민투표에서 가까스로 부결되기는 하였지만 2014년 헌법 개정

안의 지방제도 개혁은 연방제로 가기 위한 준비단계로 현을 폐지하는 것이 핵심이었다. 실제로 보통주에 비해 자치도가 높은 사르데냐의 경우, 2012년 5월에 실시한 주민투표의 결과에 따라 2016년 4개의 현을 폐지하여 인접 현에 흡수시키는 조치를 취했다.

기초자치단체인 코무네는 대부분 중세의 도시국가 이래 오랜 역사적 문화적 전통을 계승한 지역공동체로서의 아이덴티티가 매우 강한 곳이다. 코무네의 기관으로는 주민의 직접선거로 선출되는 코무네의 수장(sindaco)과 시의회(consiglio comunale), 그리고 코무네 수장이 임명하는 평의원(assessore)로 구성된 내각 및 집행 기능을 갖는 시평의회(giunta comunale)가 있다. 앞에서 언급한 대로 주의 입법권을 집행하는 행정 권한은 일차적으로 주민의 생활과 경제활동과 가장 밀접한 관계를 맺고 있는 기초자치단체인 코무네에 있고, 통일적인 집행을 확보하기 위해 사안에 따라 현, 주, 국가 순서로 광역단체에 위임하게 되어 있다. 신지방자치법에도 “국가의 법률 또는 주의 법률에 의해 귀속이 명백하게 규정되어 있는 사항을 제외하고 주민서비스, 지역사회, 지역정비 및 토지 이용, 경제활동에 관한 업무는 주로 코무네에 귀속된다”고 확인하고 있다. 보완성의 원칙에 따라 지역주민 및 지역사회 관련 업무 가운데 현, 주, 국가에 대한 귀속이 명문화되어 있지 않은 모든 업무는 코무네에 속한다고 보면 된다.

#### IV. 중앙과 지역지방의 재원과 조정

##### 1) 재정 분권화의 법률 및 제도 정비

이탈리아에 있어 1990년대는 냉전의 종언과 함께 정계·재계·관계의 유착구조에 뿌리를 내리고 있던 전후 정치시스템이 붕괴되고 유럽연합이라는 새로운 지역경제통합에 대응하여 행정재정의 개혁을 서둘러야 하는 질풍노도의 시절이었다.

앞에서 언급한 바와 같이 이탈리아정부는 1973년 재정적자가 심화되는 가운데 효율성을 명분으로 세제개혁을 단행하여 거의 모든 세금을 중앙정부가 징수하여 지역·지방 정부로 배분하는 중앙집권화를 추구했다. 그러나 북부 선진지역 주민을 중심으로 자신들에게 과다하게 세금을 징수하여 남부 후진지역을 지원하는 이익유도정책으로 권력을 유지해온 크리스토포민주당을 중심으로 하는 중앙집권적 전후 정치시스템을 “비효율과 부패의 소굴”로 공격하고 자치권의 확대와 조세의 수입과 지출에 대한 통제 강화를 요구하는 반란을 불리일으키는 결과를 낳고 말았다. 1992년 4월에 실시된 총선거에서 연방제의 도입과 반이주정책을 내세워 55의석을 차지하여 이탈리아 전후정치의 지각변동을 각인시킨 ‘북부동맹’은 1980년대에 베네토, 피에몬테, 롬바르디아 등지에서 전개된 다양한 지역주의운동을 통합하여 결성된 것이었다.

이와 아울러 1992년 유럽연합 창설을 위한 마스트리히트조약의 체결 과정에서 재정적자(GDP 3% 이내), 물가상승률(가장 낮은 3개국 평균+1.5% 이내), 정부채무 누적액(GDP의 60% 이내)를 최대한 억제하고 이를 위해 강도 높은 재정개혁, 행정·재정시스템의 투명화 및

‘재정연방주의’에 입각한 재정 분권화를 요구받게 되었다. 1990년 6월의 「신지방자치법(Ordinamento della Autonomie Locali)」(법률 제142호)에서 시작하여, 1993년 3월의 「코무네 수장, 현지사, 코무네 의회 및 현 의회의 직접선거법(Elezione Diretta del Sindaco, delle Presidente della Provincia, del Consiglio Comunale e Provinciale)」(법률 제81호), 1995년 2월의 「보통주 의회 의원의 신선거법(Nuove Norme per la Elezione dei Consigli delle Regione a Staturo Ordinario)」(법률 제43호), 1995년 2월의 「지방자치체의 재정 및 회계 제도(Ordinamento Finanziario e Contabile degli Enti Locali)」(입법명령 제77호)에 이르는 일련의 법령 제정은 행정재정 지방분권화 개혁을 위한 조건을 정비하는 것이었다.

이를 바탕으로 1997년 3월 담당 장관의 이름을 따서 ‘밋사니니법(le legge Bassanini)’으로 통칭되는 「국가행정의 권한과 기능을 주 및 지방자치체에 이양하여 공공행정의 개혁 및 행정 간소화를 추진하기 위한 위임법(Delega al Governo per il Conferimento di Funzioni e Compiti alle Regioni ed Enti Locali, per il Riforma della Pubblica Amministrazione e per la Semplificazione Amministrativa)」(법률 제59호)과 이를 보완하는 일련의 후속 입법(법률 제127호, 제191호, 제50호) 조치가 이루어졌다. 이어 1999년 5월의 「균등화 및 재정연방주의에 관한 규정(Disposizioni in Materia di Perequazione, Razionalizzazione e Federalismo Fiscale)」(법률 제133호)으로 주의 재정자치를 강화하고, 1999년 11월의 헌법적 법률 제1호 「보통주 주 지사의 직접선거 및 주의 현장자치 강화에 관한 규정(Disposizioni Concernenti l’Elezione Diretta del Presidente della Giunta Regionale e l’Autonomia Statutaria delle Regioni)」과, 2001년 1월의 헌법적 법률 제2호 「특별주 지사의 직접선거 및 트렌토 및 볼짜노 자치현 지사의 직접선거에 관한 규정(Disposizioni Concernenti l’Elezione Diretta dei Presidenti delle Regioni a Staturo Speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano)」에 의한 헌법개정으로 주의 정치체도가 정비되었다.

밋사니니(Franco Bassanini) 개혁은 1970년대부터 분출하기 시작한 주민자치의 요구를 바탕으로 국가의 권한과 기능을 주와 지방자치체에 이양하는 행정과 재정의 분권화 개혁을 마무리함으로써 이탈리아헌법의 기본구상인 주를 주축으로 하는 국가를 반세기만에 실현했다. 국가의 지역·지방에 대한 권한 배분이 가히 혁명적이라고 할 정도로 크게 바뀌게 되는 데에는 헌법 제76조에서 규정하는 ‘위임입법(legge di delega)’이라는 법 기술의 적용이 결정적인 역할을 하였다. 말하자면, 종래는 헌법에 주가 행사할 수 있는 입법권의 대상을 몇 가지 못 박아 제시하고 그 밖의 행정권한을 새로이 주에 이양할 경우에는 의회가 따로 정한 법률로 정하는 방식이었다. 그러나 밋사니니 개혁에서는 이를 180도 바꾸어 지역의 이익과 발전에 관련된 모든 행정상의 기능을 주와 지방자치체에 이양하고 국가만이 행사할 수 있는 권한과 기능만을 몇 가지 못 박아 이양의 대상에서 제외한다. 법률 제59호 제1조 제3항에 국가의 권한으로 유보된 사항<sup>12)</sup>은 2001년 개정 헌법 제11조 제2항에서 국가의 “배타적인 입법권(legislazione

12) 법률 제59호(「국가행정의 권한과 기능을 주 및 지방자치체에 이양하여 공공행정의 개혁 및 행정 간소화를 추진하기 위한 위임법」) 제1조 제3항에서 국가의 고유 권한으로 유보되어 이양의 대상에서 배제된 사항은 다음과 같다. ①외교, 대외통상, 국제협력, 대외적인 국가이미지 제고, ②국방, 군대, 무기, 탄약 및 폭약, 국가전략, ③

esclusiva)”이라는 이름 아래 구체적인 표현을 갖게 되었다. 여기서도 보완성(sussidiarietà)의 원리가 적용되어, 법률이 침묵하고 있는 분야는 모두 지역 및 지방 주민의 생활과 밀착된 것으로 보고 주 및 지방자치체의 주민에 귀속시키고, 법률에 국가의 고유 권한으로 명시적으로 규정되어 있는 사항에 대해서만 국가에 유보한다는 것이었다.

## 2) 지역·지방의 재정 수입과 재원 이전

입법권을 주로 이양하고 나아가 그 집행 권한을 주에서 지방자치체로 이양하는 지방행정개혁에 따라 거기에 소요되는 재원을 충당하기 위해 필연적으로 세제의 지방분권화 및 국가·자치단체간 조정도 불가피하게 되었다. 1970년대 조세의 중앙집권화에 따라 지역·지방의 세수가 극단적으로 제한되고 국가의 이전 재원에 의존해오던 조세체계를 개혁하는 것이었다. 그것은 크게 나누어 1)주나 현, 코무네가 각각 독자적인 재원을 조달하도록 지방세를 신설·확충하고, 2) 국가와 유럽연합이 재원의 일부를 보조금의 형태로 주에 교부하거나, 국가나 주가 재원의 일부를 현, 코무네에 이전할 수 있도록 제도를 정비하는 2가지 방향으로 이루어진다.

먼저, 코무네의 재정기반은 현, 주와 마찬가지로 국고지출금이 대부분을 차지했으나 1989년 ‘코무네 사업·공예·전문직세(Imposta Comunale per l’Esercizio di Imprese e di Arti e Professioni, ICIAP)’의 도입으로 독자적인 재원을 확보하여 코무네 차원에서 다양한 개혁을 추진하다가, 1993년 ‘코무네 고정재산세(Imposta Comunale sugli Immobili, ICI)’의 도입으로 커다란 전기를 맞이하게 된다. 그 외 코무네의 독자적인 세수로 ‘도시 고형폐기물 처리세(Tassa per la Rimozione e lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani, TARSU)’, ‘코무네 광고세(Imposta Comunale sulla Pubblicità, ICP)’, ‘공공게시사용료(Diritto sulle Pubbliche Affissioni, DPA)’, ‘전력 소비 부가세(Addizionale sul Consumo dell’Energia Elettrica, ACEE)’, ‘공유지 점유사용료(Tassa per l’Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche, TOSAP)’, ‘코무네 개인소득세 부가세(Addizionale Comunale all’IRPEF)’ 등이 있다.

이 가운데 독자 재원의 비율이 극히 낮았던 코무네의 재정구조를 근본적으로 바꾸어 기초자치단체 차원에서 재정연방주의를 실현한 것으로 것으로 평가되는 것이 ‘코무네 고정재산세’이다. 부동산등기대장에 등록된 건조물(fabbricati), 건축용지(aree fabbricabili), 농지(terreni agricole)의 평가액 0.4%~0.7%의 범위 내에서 코무네 의회의 결정에 따라 소유자에게 부과하는 세금으로 코무네 세수의 평균 60% 가까이를 차지하여 국가의 이전 재원을 능가하게 되었다. 2008년 5월 제4차 베르루스코니(S. Berlusconi) 내각 때 일방적으로 그 일부를 폐지하고 2011년 3월 여기에다 쓰레기 처리세, 부가가치세, 등록세, 등기료 등을 통합한 ‘통일기초자치세

---

국가와 종교단체의 관계, ④문화재 및 예술적 가치가 있는 역사유산의 보호, ⑤개인의 신분 및 주민등록에 관한 감시, ⑥국적, 이민, 난민의 정치적 보호 및 범죄자의 인도, ⑦선거, 선거권 및 피선거권, 선거운동, 지방의 주민투표를 제외한 국민투표, ⑧통화, 재정제도, 재원의 조정, ⑨세관, 국경의 경비 및 국제적 예방 조치, ⑩공안 및 보안, ⑪사법행정, ⑫우편 및 통신, ⑬사회보장, 노동 및 협동조합 감시, ⑭학술연구, ⑮대학교육, 학교 커리큘럼, 학교교육의 전반적인 조직, 교직원의 법적 지위.

(Imposta Municipal Unica, IMU)’를 도입하기로 하였다. 그러나 재정연방주의에 역행한다는 비판에 직면하여 2013년 몬티(Mario Monti) 내각 때 ‘코무네 고정재산세’를 부활함으로써 ‘통일 기초자치세’는 당초안과는 다른 형태로 도입할 수밖에 없었다.

현은, 앞에서 살펴본 바와 같이, 권한과 역할이 제한되어 있는데다 지방행정개혁의 진행에 따라 존립기반이 약화되고 있는 만큼 지방재정 가운데 차지하는 비율도 2010년 현재 주 62%, 코무네 34%에 비해 훨씬 낮은 4% 수준에 있다. 전반적인 재정분권화 개혁에 따라 1996년 법률 제662호 제3조에 의해 독자적인 재원을 갖는 등 재정운영에서 약간 자치의 폭이 확대되고 있다. 주요 재원으로서는, ‘현 자동차 등록세(Imposta Provinciale di Trascrizione, IPT)’, ‘현 자동차보험세(Imposta sulle Assicurazioni contro la Responsabilità Civile, IARC)’, ‘환경보호 및 환경위생 행정수행을 위한 현세(Tributo per l’Esercizio delle Funzioni di Tutela, Protezione ed Igiene dell’Ambiente, TEFTPIA)’, ‘공유지 점유사용료 및 지하통로 건설 요금(Tassa per l’Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche ed Eventuali Contributi per la Construzione di Gallerie nel Sottosuolo)’, ‘개인소득세 부가세(Addizionale Provinciale all’IRPEF)’ 등이 있다.

지방자치체 코무네, 현의 재정개혁이 어느 정도 마무리되면서 여기에 보조를 맞추는 형태로 주 차원의 조세개혁이 이루어진다. 주의 독자적인 재원 확보는 1997년 위임입법 제446호에 의한 ‘주 생산활동세(Imposta Regionale sulle Attivita Produttive, IRAP)’와 ‘주 개인소득세 부가세(Addizionale Regionale all’IRPEF)’의 도입을 계기로 본격화된다. 특히 ‘주 생산활동세’는 종래의 몇 가지 세금을 폐지하는 대신에 새로이 도입한 것으로 주 영역 내에 사업체를 두고 있는 법인 또는 전문업자가 영업활동을 통해 낳은 부가가치를 과세표준으로 삼고 있으며 주 세수의 60% 가까이를 차지한다. 그 밖의 재원으로 ‘주 자동차세(Tassa Automobilistiche Regionale)’, ‘주 인허가세(Tasse sulle Concessioni Regionali)’, ‘메탄가스 국가소비세에 대한 주 부가세(Addizionale Regionale all’Imposta di Consumo sul Gas Metano)’, ‘고형폐기물 처리료(Tributo Speciale per il Deposito in Discarica dei Rifiuti Solidi)’, ‘자동차 등록세에 대한 주 부가세(Addizionale Regionale all’Imposta sulla Trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico)’, 국가 인허가에 대한 주세(Imposta Regionale sulle con Cessioni Statali), ‘공유지 및 기타 주 자산의 점유사용료(Tassa per l’Occupazione di Spazi ed Aree Pubbliche)’ 등이 있다.

표4-1 이탈리아 지역·지방 자치단체의 세입·세출 내역

(단위 : 억 유로, %)

구분	총계			주			현			코무네			
	2001	2010	2014	2001	2010	2014	2001	2010	2014	2001	2010	2014	
세입	경상부문 세입	1615.4	2,301.8	2,208.8	1081.6	1,662.5	1,555.1	67.3	94.7	78.7	456.6	544.7	575.1
	재산수입	26.9	33.5	37.9	5.5	7.7	10.4	1.7	2.4	1.8	19.7	23.5	25.7
	조세수입	638.1	1,106.2	1,147.8	431.3	853.3	728.8	34.9	46.9	43.1	171.9	206.0	375.9
	이전수입	867.3	970.8	901.6	637.5	698.2	777.2	28.8	41.3	29.6	200.9	231.4	94.8
	기타	83.2	91.6	121.6	7.3	3.4	38.7	1.9	4.4	4.2	74.0	83.8	78.8
	자본부문 세입	332.0	278.1	186.2	149.8	132.1	88.3	14.0	19.7	11.8	168.3	126.3	86.2
	이전수입	230.2	227.5	150.9	146.6	119.3	71.8	7.8	14.1	8.3	75.8	94.1	70.8
	대출금 회수	80.7	26.0	16.0	2.5	4.6	9.2	5.2	4.5	1.8	73.1	16.9	5.0
	기타	21.1	24.7	13.4	0.7	8.2	1.2	1.0	1.1	1.7	19.3	15.4	10.4
	기채차입 등	155.7	115.2	255.4	69.7	39.3	145.6	9.3	6.0	5.7	76.8	69.9	104.2
세입 총계	2103.2	2,595.5	2,644.5	1301.1	1,734.0	1,782.9	90.5	120.7	96.2	711.6	740.8	765.5	
세출	경상부문 세출	1550.8	2,042.5	2,113.6	1069.2	1,444.7	1,483.0	54.1	85.7	73.4	427.5	512.1	557.2
	인건비	200.5	245.5	221.7	48.3	61.4	57.4	14.8	22.8	19.6	137.4	161.3	144.6
	재화·서비스 구입비	257.7	346.2	413.6	36.7	55.2	76.7	21.7	39.6	31.9	199.2	251.4	305.0
	이자납부	46.0	46.1	43.1	15.1	20.1	20.1	3.5	4.3	3.6	27.4	21.7	19.4
	이전지출	996.7	1,351.1	1,356.1	943.4	1,277.9	1,279.4	12.0	15.7	13.6	41.3	57.5	63.1
	기타	50.0	53.7	79.1	25.7	30.2	49.4	2.2	3.3	4.6	22.2	20.3	25.1
	자본부문 세출	449.4	385.7	303.5	194.1	198.7	177.2	26.3	29.4	16.9	229.1	157.6	109.5
	직접투자	184.9	174.6	122.4	40.9	31.1	21.5	15.9	20.5	12.5	128.2	123.0	88.5
	이전지출	147.9	155.2	134.7	130.6	139.5	122.8	4.2	4.4	2.6	13.1	11.4	9.4
	대출금 등	79.6	22.4	14.2	4.5	5.1	7.9	0.5	3.0	1.3	74.6	14.4	5.0
	기타	37.1	33.4	32.3	18.2	23.0	25.1	5.8	1.5	0.5	13.2	8.9	6.7
	부채원금 상환 등	89.6	123.7	178.9	31.8	49.7	73.9	3.8	6.6	10.4	54.0	67.4	94.5
	세출 총계	2089.8	2,551.9	2,595.9	1295.1	1,693.1	1,734.1	84.2	121.6	100.7	710.6	737.2	761.1
%	100.0%	100.0%	100.0%	62.0%	66.3%	66.8%	4.0%	5.0%	4.0%	34.0%	29.0%	29.0%	

주 1. 2014년의 수치는 잠정치이다.

2. 2011년 지방정부 세출 총액은 중앙정부 세출 총액 7,053.9억 유로의 36.8%, 2014년 지방세출 총액은 중앙 정부 세출 총액 8,129억 유로의 31.9% 규모이다.

자료 : *Annuario Statistico Italiano 2003, Annuario Statistico Italiano 2016*으로부터 작성.

이 밖에 사르데냐와 같은 특별자치주에는 이상에서 설명한 지방세와는 별도로 관할 영역 내에서 징수되는 국세 일부를 일정 비율로 주에 배분하는 제도적 장치가 마련되어 있다. 일종의 지방교부금<sup>13)</sup>의 성격을 갖는 재원이라고 할 수 있다. 특별자치주의 설치 배경과 재정 상황에 따라, 관할 영역 내에서 징수되는 국세의 전액을 교부하거나 일부만을 교부받는 등 각기 다른 기준이 적용되고 있으며 구체적인 내용은 현장에 규정되어 있다. 사르데냐의 경우, 주의 관할 영역에서 징수되는 개인 및 법인 소득세 수입의 10의 7, 상속세와 증여세의 10분의 5, 제조품세의 10분의 9, 부가가치세(imposta sul valore aggiunto generata)의 10분의 9, 담배 등 전매 관련 국세(imposta erariale) 국고분의 10분의 9 등을 중앙정부로부터 교부받고 있다.

다음으로, 주나 지방자치체의 재원으로 고유의 지방세 외에 행정의 분권화에 따라 이양 받은 권한과 역할을 수행하기 위한 비용으로 국가나 유럽연합 등으로부터 이전되는 수입

13) 이탈리아의 재정에서 이전수입(trasferimenti)은 국가의 권한을 지역·지방으로 이양함에 따라 발생하는 재원의 이동이라고 한다면, 교부금(contributi)은 국가가 지역·지방에 새로운 의무를 부여할 때 발생하는 재원의 지원을 의미한다.

(trasferimenti)도 중요한 역할을 하고 있다. 헌법 제119조 제5항에 “경제발전, 사회적 결속과 연대를 촉진하고, 경제적 사회적 불균형을 제거하며, 인간권리의 실효적인 행사를 조장하고, 혹은 그 권한의 통상적인 행사와는 다른 목적에 대처하기 위해, 국가는 특정의 코무네, 현, 대도시 및 주를 위해, 추가재원을 배당하고 특별한 조치를 취한다”고 규정하고 있다. 또한 신지방자치법 제149조에 “국가의 이전교부금(trasferimenti erariali)은 인구, 면적, 사회경제상황을 고려한 기준 등에 입각하여 배분한다”고 되어 있다. 전체 지방재정의 경상 세입을 보면 이전수입은 2001년 53.7%에서 2014년 40.8%로 낮아지는 대신에 조세수입이 39.5%에서 51.9%로 높아지고 있지만 여전히 높은 비중을 차지하고 있다(표4-1).

주의 경우, 1999년 법률 제113호에 의해 국세로부터의 재원 이전을 일부 폐지하는 대신에 개인소득세에 대한 주 부가세의 세율을 높이고 부가가치세의 일부를 주의 수입으로 인정하는 조치가 이루어졌다. 전반적으로 이전수입을 줄이는 대신에 조세수입을 늘리는 방향으로 재정조정이 이루어지고 있다. 또한 주는 중앙정부뿐만 아니라 유럽연합으로부터 지역간 격차 시정을 위한 구조기금(Structural Funds)을 제공받고 있다. 이 가운데 저개발지역의 개발과 구조조정을 촉진하는 유럽지역개발기금, 직업훈련이나 고용 창출 정책을 위한 유럽사회기금이 전체의 94%를 차지한다. 1인당 GDP가 역내 평균의 75%를 밑도는 지역이 수급 대상이 되는데, 이탈리아에서는 시칠리아, 사르데냐의 특별자치주 2개주를 포함하여 남부지중해지역의 7개주가 해당된다.

지방자치체는 각각 중앙정부와 주로부터 재원을 지원받고 있다. 중앙정부는 현과 코무네의 고유 업무 및 위임사업의 수행에 필요한 재원으로서 일반교부금(contributo ordinario)과 통합교부금(contributo consolidato)을 제공한다. 그 외 경상부분 이전수입으로 지방재정균형화자금(contributo perequativo per fiscalità), 개인소득세 배분금(compartecipazione IRPEF) 등이, 자본부분 이전소득으로 개발투자교부금(contributo per sviluppo investimenti) 등이 있다. 또한 현, 코무네는 주 경제계획 및 투자계획의 실현을 위해 주로부터 이양 내지 위임받은 업무를 추진하는 데 필요한 재원을 지원받는다. 이 경우 현, 코무네에 귀속되는 이전수입이나 거기에 소요되는 사무경비는 주의 계획에 따라 집행되어야 한다.

## V. 마무리글

이상에서 이탈리아공화국에서 주의 법적 지위 및 국가와 지방정부와의 입법권 및 행정 권한의 역할분담, 재원의 배분과 조정의 역사적 전개과정을 살펴보았다. 부제로 사르데냐에 초점을 맞춘다고 한 것은 현재의 이탈리아공화국 20개 주의 하나인 사르데냐 특별자치주의 제도 분석도 물론 포함하지만, 근대국민국가 형성 이후 이탈리아의 국가건설이 지방제도를 포함하여 기본적으로 사르데냐왕국의 그것을 계승하는 이른바 “이탈리아의 사르데냐화”의 형태로 이루어졌다는 점을 의미한 것이다.

이탈리아반도는 이탈리아왕국이 출범하는 19세기 중반에 이르기까지 1300년간 수많은 도

시국가로 분열되어 경쟁해온 오랜 분권의 역사가 있지만 체계화된 제도로서의 지방자치의 전통은 매우 짧다. 1861년 성립된 이탈리아 최초의 근대국민국가는, 다른 지역과 달리 도시국가의 경험을 갖지 않고 프랑스의 중앙집권적 지배의 전통을 잇는 사보이아(Savoia) 왕가의 사르데냐 왕국이 주도하는 국토통일운동(Risorsimento)으로 전격적으로 달성된 것이다. 사르데냐 왕국의 중앙집권적인 법률, 정치, 행정, 재정, 교육, 군사 제도가 대부분 새로이 출범하는 새로이 출범하는 이탈리아왕국에 적용되었다. ‘주’ 제도의 도입은 보류되고 지방행정단위로서 ‘현’과 ‘코무네’만 설치되었다. 중앙정부는 ‘현’의 수장으로 관선지사를 파견하여 현 의회를 주재하는 동시에 현 행정의 전반에 걸쳐 강력한 권한을 행사했다. ‘코무네’의 수장마저 ‘코무네’ 의회 의원 가운데 지사의 추천을 받아 국왕이 임명하는 체제였다. 이러한 지방정치구조는 제2차대전 종결 때까지 그대로 유지된다.

1948년 출범한 이탈리아공화국은 헌법에서 오랜 중앙집권체제 아래 ‘지방자치’가 발달하지 못하고 지방이 중앙의 질곡 하에 고쳐해온 역사적 현실을 타개하기 위해 ‘지방자치와 분권’을 기본원리로 천명하고 20개 조항에 걸쳐 지방제도 운영에 대해 자세하게 규정한다. 이로써 최소한 이론상으로는 이탈리아는 주, 현, 코무네로 구분된 정연한 3층 구조의 지방자치제도를 갖추게 되었다. 그러나 실제로 5개의 특별자치주를 제외하면 15개의 보통주는 설치되지 않은 채 전문가 집단인 관료의 통치가 계속되었다. 이러한 사실상의 위헌상태가 해소되는 것은 1970년 전국적으로 주를 설치하여 몇 년에 걸쳐 경찰, 사회보장, 복지, 학교교육, 공공주택, 환경보전 등의 기본기능을 이양하고, 1990년 신지방자치법을 제정하여 지방제도를 정비하는 1980-90년대의 과도기를 거쳐, 최종적으로 2001년 헌법 개정으로 반영함으로써 마무리된다. 그 때까지 헌법의 기본원리를 구현하는 자치와 분권은 오로지 5개의 특별자치주를 통해서 이루어졌다.

새로운 공화국의 헌법 제정을 전후하여 시칠리아, 사르데냐, 트렌티노-알토아디제, 프리울리-베네치아 줄리아 및 발레다오스타는 각각 헌법적 법률이라는 형식으로 채택되는 특별헌장에 따라 자치권을 누리게 되었다. 그러나 같은 특별자치주라고는 하지만 그 설치의 경위나 시기, 자치의 정도에 많은 차이가 존재했다. 북부 국경지대에 위치한 발레다오스타, 트렌티노-알토아디제, 프리울리-베네치아줄리아의 3개 주는 민족적·언어적 이유로 특별자치주의 지위를 부여받는다. 발레다오스타는 사르데냐왕국 사보이아 왕가의 오랜 지배영역으로 근대국민국가 이탈리아의 원점이라고 한다면, 나머지는 이른바 ‘미회수지역’으로 전쟁 등을 통해 인접국가로부터 병합한 지역이다. 시칠리아에는 이른바 ‘남부문제’로 상징되는 역사적·사회적 특수성을 배려하여 특별자치주의 지위를 부여했다. 여기는 넓은 영역을 지배하는 중앙집권적인 군주제가 근대국민국가 형성 때까지 존속하여 도시국가 중심의 북부·중부 지역과 다른 역사적 전개를 보인 곳이다. 이에 대해 지중해에서 시칠리아에 이어 두 번째로 큰 섬인 사르데냐는 역사적·사회적 특수성이 아니라 도서지방으로서의 지리적·경제적 불리성을 이유로 특별자치주의 지위를 부여받았다. 피에몬테와 함께 이탈리아반도를 통일한 사르데냐왕국의 주축을 이루었지만 근대국민국가 창출 과정에서 오히려 주변지역으로 전락한 지역이다. 이처럼 특별자치주는 정도의 차이는 있지만 국가통합 및 새로운 내셔널리티 형성에 어려움을 가중시키고 있었던 만큼 고도의 자

치권을 보장하여 ‘1국 2제도’로서 이탈리아 영역 내에 묶어둘 필요가 있었던 것이다.

이탈리아의 지방자치제도에 커다란 지각변동이 발생하는 것은 1990년대에 들어서이다. 1970년대 보통주의 설치와 권한 이양이 이루어질 때까지만 해도 그동안 설치가 보류되어 있던 주에 실체를 갖게 하는 정도의 의미로 받아들여졌다. 오히려 1973년 단행된 세계개혁에서는 지방정부로의 권한 이양과 정반대로 효율성을 내세워 모든 세금을 중앙정부에서 징수하여 지역·지방 정부로 배분하는 중앙집권화를 추구한다. 그러나 냉전의 종언과 더불어 국내적으로 경제·재계·관계의 유착구조에 뿌리를 내리고 있던 전후 정치시스템이 붕괴되고, 대외적으로는 유럽연합이라는 새로운 메가-리저널리즘(mega-regionalism)의 지역통합에 대응하여 중앙과 지방의 권력 재배분 및 행정과 재정의 분권화 개혁을 서둘러야 했다. 특히 북부 선진지역의 정치 세력을 통합하여 결성된 “북부동맹”은 자신들에게 과다하게 세금을 징수하여 남부 후진지역을 지원하는 이익유도정책으로 권력을 유지해온 크리스토포민주당을 중심으로 하는 기존의 정치시스템을 “비효율과 부패의 소굴”로 공격하고 자치권 확대와 재정연방주 도입을 주장하고 나섰다. 이와 아울러 1992년 유럽연합 창설을 위한 마스트리히트조약의 체결 과정에서 재정적자(GDP 3% 이내), 물가상승률(가장 낮은 3개국 평균+1.5% 이내), 정부채무 누적액(GDP의 60% 이내)를 최대한 억제하고 이를 위해 강도 높은 행정개혁과 재정 분권화를 요구받았다.

여기에 대응해 1990년 「신지방자치법」, 1993년 「코무네 수장, 현지사, 코무네 의회 및 현 의회의 직접선거법」, 1995년 「보통주 의회 의원의 선거법」, 1997년 국가행정의 권한과 기능의 위임명령 및 위임입법을 가능하게 한 ‘맛사니니법’ 등 일련의 법령 제정으로 개혁의 장치를 정비한다. 이어 1999년 헌법적 법률 제1호 「보통주 주 지사의 직접선거 및 주의 현장자치 강화에 관한 규정」과, 2001년 헌법적 법률 제2호 「특별주 지사의 직접선거 및 트렌토 및 볼짜노 자치현 지사의 직접선거에 관한 규정」에 의한 헌법 개정으로 이탈리아의 지방자치는 새로운 시대를 맞이하게 된다. 이로써 모든 단계의 지역·지방 자치단체의 수장과 의회의원은 직접선거로 선출되어 주민대표성을 갖게 되었다. 또한 지역의 이익과 발전에 관련된 모든 행정상의 기능을 주와 지방자치체에 이양하고 국가만이 행사할 수 있는 권한과 기능만을 “배타적인 입법권”으로 몇 가지 못 박아 이양의 대상에서 제외하였다. 입법사항의 구체적인 시행, 즉 행정 권한은 1차적으로 지역주민의 생활과 생업에 가장 밀접한 관계를 갖고 있는 기초자치체인 코무네에 귀속시키고, 만약 그 기초단체가 감당하기에 사업의 규모가 너무 커서 경제적 효과성을 담보하지 못할 경우 지역 주민과의 거리를 감안하여 현, 주, 국가 순서로 행정 권한을 부여하는 수직적 보완성의 원칙을 채용한다. 여기에 소요되는 재원을 충당하기 위해 당연히 세계의 지방분권화 및 국가자치단체간 조정도 이루어졌다. 주나 현, 코무네가 각각 독자적인 재원을 조달하도록 지방세를 신설·확충하고, 국가와 유럽연합이 재원의 일부를 보조금의 형태로 주에 교부하거나, 국가나 주가 재원의 일부를 현, 코무네에 이전할 수 있도록 제도를 정비한 것이다.

그러나 이러한 법률 정비와 헌법 개정에 의한 지방자치제도의 정비에도 불구하고 아직까지 이탈리아공화국 출범 이후 안고 있던 중앙과 지역·지방의 관계에 존재했던 결함이 완전히 없어진 것이 아니다. 첫째로, 분명히 주를 중심으로 하는 국가체제의 정비로 그동안 주가 관할 영역 내의 지방자치체를 통제할 책임과 권한이 없었던 한계는 극복되었지만, 의회나 헌법재판소 그

어느 쪽에도 지역이나 지방의 이익을 대표하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않고, 여전히 중앙정부가 주, 현, 코무네에 대해 일종의 법적 감독권을 가진 관료통제가 해소되지 않고 있다는 점이다. 둘째로, ‘주’ 제도의 정착에 따라 현의 폐지 문제가 중요한 정치과제로 부상하여 이탈리아 지방제도가 아닌 완전히 정착한 것이 아니라는 점이다. 비록 다른 사유로 국민투표에서 가까스로 부결되기는 하였지만 실제로 2014년 헌법 개정안의 지방제도 개혁은 연방제로 가기 위한 준비단계로 현을 폐지하는 것이 핵심내용이었다. 셋째, 2001년 헌법 개정으로 보통주의 권한과 역할이 크게 확대되어 특별자치주와 거의 동등한 수준이 되었지만, 여전히 북부·중부 선진지역의 보통주로부터 특별자치주에 국세의 일부를 재원으로 쓸 수 있도록 하는 것은 특혜이고 형평성에 어긋난다는 주장이 제기되고 있어 재정연방제의 실시에 따라 그 귀축이 주목되고 있다는 점이다.

■ abstract

The Legal Status of Special Autonomous Region in Italy  
and its Administrative & Financial Decentralization  
- Focusing on Sardinia

Hyang-Chul Lee  
Kwangwoon University

The purpose of this study is to analyze the legal status of the 'regione', role allocations for the legislative and administrative powers of the central and local governments, and the distribution and the coordination of financial resources in Italy. The reason to focus on Sardinia in this study is that establishing Italy since the formation of the modern nation, was basically carried out by the succession to the Kingdom of Sardinia's including the local government system. This study also included in the analysis of the current systems of Sardinia, special autonomous region in Italy.

Although the Italian Peninsula has a long history of having been divided and competing with numerous city communes for 1300 years until the mid-19th century when the Italian Kingdom was established, the history of local government system is very short. The first modern state of Italy, established in 1861 was succeeded to the Kingdom of Sardinia's centralized systems including legal systems, politics, administrations, fiscal systems, educations, and military systems. Those are inherited from France's centralized ruling systems. The introduction of the 'region' system was held off and only 'provincia' and 'comune' were established as local administrative units. The central government dispatched 'prefetto' as head of the prefecture, presiding its parliament and exercising strong powers over the administration in general.

The Italian Constitution established in 1948, declared 'Local Autonomy and Decentralization' as 'Fundamental Principles(Principi Fondamentali)' in order to overcome the historical agony caused by the old centralized administration system. It also stipulated 20 terms in details for the operation of the local systems. At least in theory, Italy has a three-tiered local government systems, comprised of regions, prefectures, and communes. In practice, however, the ruling by the bureaucracy for the ordinary regions had been continued except for five special autonomous states until then. Autonomy and decentralization, which represent the basic principles of the Constitution, were implemented only through five special autonomous regions.

Sicilia, Sardinia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia and Valle d'Aosta, around the enactment of a constitution of new republic, have exerted autonomy under a special charter(statuti speciali), which is

adopted in the form of a constitutional law(*legge costituzionale*). However, there are many differences in the degree of autonomy for the special autonomous regions depending on their status and time of the establishment. The three regions located in the northern border of Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige and Friuli-Venezia Giulia are granted special autonomous status for ethnic and linguistic reasons. Sicily was given the status of a special autonomous region in consideration of the historical and social peculiarities symbolized by the so-called "southern problems". Following Sicily, Sardinia, the second largest island in the Mediterranean, was granted the status of special autonomy due to its geographical and economic disadvantage, based not on its historical and social peculiarities, but on its location of island area. The special autonomous regions need to be tied up within the territory of Italy as 'one nation with two systems', by guaranteeing high autonomy to the regions, which caused difficulties in national integration and the formation of new nationality.

It was in the 1990s that big changes in the local autonomy of Italy occurred. Until the 1970s, the establishment of the ordinary regions and the transfer of powers to them, it represented only the establishment of suspended regions. On the contrary, the reform of the tax system made in 1973, tried to collect all the taxes from the local governments and to centralize the distribution of taxes to local governments in the efficiency aspects. However, it has conflict with the transfer of central government's authority to the local governments.

In addition to the end of the Cold War, the post-war political system, which was rooted in the adhesion structure of politics, business and governments, collapsed internally, and in response to the regional integration of the new mega-regionalism of the European Union, it had to be hurry to reform the central and local powers and reform the administrative and fiscal decentralization. In particular, the "Northern Alliance"(Lega Nord), which was formed by the integration of political forces in the northern advanced regions, criticized the existing political systems which is centered on the Christian Democratic Party, as cesspit of "inefficiency and corruption". The existing political systems have maintained their power with the budget-distribution policy which was to collect excessive taxes from the "Northern Alliance and to support the southern undeveloped regions. The "Northern Alliance" insisted on expanding autonomy and introducing the financial federalism. In addition, in the Maastricht Treaty for the creation of the European Union in 1992, the budget deficit (within 3% of GDP), the inflation rate (within the lowest average of three countries + 1.5%), accumulation of government's debts (within GDP's 60%) were required. To this end, it was demanded that strong administrative reform and decentralization be made.

In the 1990s, Italy had the members of the parliament and the heads of regional and local autonomous bodies at all levels who were selected and have residents' representativeness, by the administrative fiscal reform through a 10-year legal amendment and the amendment of the Constitution of 1999 and 2001. In addition, all the administrative functions related to the interests and development of the region were transferred to the regions and local governments, and only the powers and functions exclusively exercised by the central government, "legislazione esclusiva" were left out from handover. The

specific implementation of the legislation, namely the administrative authority, is primarily belonged to comune, a primary local authority with the closest relationship to the lives and employment of local residents. If it does not guarantee effectiveness of legislation, it adopts the principle of vertical integration(sussidarieta) which grants administrative authority in order of prefecture, region, and country in consideration of distance from local residents. In order to fund the financial resources needed for this, the decentralization of taxation system and the coordination between the central and local governments have been made. The local taxes was imposed and expanded in order for region, prefecture, and commune to fund the resources on its own.