

이탈리아 지방 선거제도의 정치동학

김종범 | 서울대학교

| 논문요약 |

본 논문에서는 고대 로마 이후 오랜 민주주의의 역사 속에서 그 중요성이 증명되었고, 현재까지도 정치적 역동성이 가장 왕성한 국가인 이탈리아 지방의회 선거제도에 대한 것이다. 오랜 역사적 경험을 통해 지역적인 복잡함 등이 중첩되어 있고, 이데올로기 스펙트럼이 다양한 이탈리아의 권력구조와 정부제도는 충분한 이해가 부족한 이들에게는 상당히 난해한 국가이자 제도로 인식되고 있다. 실제로 이탈리아 선거제도와 정당제도의 독특함은 이미 여러 논문을 통해 지적되어 왔다. 본 논문에서는 이탈리아 지방정치와 풀뿌리 민주주의의 핵심인 지방의회제도에 대한 구체적인 제도과 내용을 분석하고자 한다. 이를 통해 2010년의 한국 지방의회 선거에 적용가능한 시사점을 도출해보고, 비교가능한 제도와 정책을 살펴보고자 한다.

이탈리아에서 지방자치가 시행된 것은 다른 서구 국가들에 비하면 그리 오래된 역사를 가진 것은 아니다. 의회중심제를 채택하고 있는 이탈리아에서 지방정부라 할 수 있는 행정체계는 모두 3가지 형태를 갖는다. 우리나라의 도에 개념에 가까운 레지오네가 가장 큰 규모의 지방정부 형태이며, 우리나라 행정구역에는 일치하지 않지만 군을 3~4개 정도 합쳐 놓은 규모의 개념이나 또는 대도시 주변에서는 광역이라는 개념을 갖는 프로빈치아라는 것이 주의 하위 행정체계이고, 읍이나 면 그리고 시의 개념을 갖는 코무네가 최하위 지방 행정체계이다.

이탈리아의 정치상황과 현실에서 지방자치의 수준이나 제도는 지역 민주주의의 그리고 풀뿌리 민주주의의 중요한 역할과 기능을 하고 있다. 일상의 정치와 중앙정치와의 관계를 보완하고 연결하는 데 가장 중요한 경로와 통로를 담당하고 있는 이탈리아 지방자치단체를 구성하고 있는 세 가지 수준의 지방행정단위와 이를 구성하기 위한 선거제도는 지방자치의 역사가 그리 길지 않은 한국의 지방선거제도에 유의미한 시사점을 내포하고 있다. 한국에서 치러진 2010년 지방선거의 여러 결과를 도출하여 본다면 이탈리아에서 실시되고 있는 지방자치의 내용과 선거제도는 정치문화와 내용 면에서 유사성이 비교적 높다고 평가되며, 이는 한국 상황에 적합한 제도적이고 문화적인 수준의 적용 가능성을 짚어볼 수 있다.

이를 위해 본 논문은 이탈리아 지방자치단체의 구성과 조직, 지방자치단체의 구성의 기본적인 원칙과 선거제도, 지방자치 시행의 역사적 배경을 시작으로 법률에 따른 제도와 내용의 변화와 그 내용, 이탈리아 지방선거제도, 그리고 이탈리아의 지방선거제도를 통해 들여다 볼 수 있는 한국 지방선거제도와와의 비교 및 적용 가능성을 다루고 있다.

I. 서론: 이탈리아 지방자치 선거제도의 정치적 의미

2008년 4월에 끝난 이탈리아 총선 결과는 이명박 정부의 출범 이후 혼란한 정국으로 인해 그다지 많은 사람들의 이목을 끌지 못했다. 베를루스코니라는 언론재벌의 정당이 승리하여 3번째로 이탈리아 총리를 역임했다는 사실이 우리에게 그다지 주목받지 못하는 것은 그만큼 이탈리아와 한국의 정치적 이질성의 간극이 크거나, 혹은 이탈리아 정치제도에 대해 한국이 잘 알지 못해서일 것이다. 최근 해외여행과 문화탐방이라는 이름으로 불기 시작한 문화 트렌드에서 가장 주목받고 관심을 받는 국가 중 하나인 이탈리아가 정치적으로 그다지 주목을 받지 못하는 것은 이탈리아에 대한 보다 정확한 접근이 제한적이라는 사실에 기인한 바가 클 것이다.

본 논문에서는 고대 로마 이후 오랜 민주주의의 역사 속에서 그 중요성이 증명되었고, 현재까지도 정치적 역동성이 가장 왕성한 국가인 이탈리아 지방의회 선거제도에 대한 것이다. 오랜 역사적 경험을 통해 지역적인 복잡함 등이 중첩되어 있고, 이데올로기 스펙트럼이 다양한 이탈리아의 권력구조와 정부제도는 충분한 이해가 부족한 이들에게는 상당히 난해한 국가이자 제도로 인식되고 있다. 실제로 이탈리아 선거제도와 정당제도의 독특함은 이미 여러 논문을 통해 지적되어 왔다.¹⁾ 본 논문에서는 이탈리아 지방정치와 풀뿌리 민주주의의 핵심인 지방의회제도에 대한 구체적이고 실질적인 제도와 내용을 분석하고자

1) 주요한 논문을 정리하면 다음과 같다. 김종법, “하부정치문화요소를 통해 본 베를루스코니 정부의 성격,” 『한국정치학회보』 제38집 제5호(2004), pp.417-437; 김종법 역, 『이탈리아 선거법』(중앙선거관리위원회, 2004); 김종법, “변화와 분열의 기로에 선 이탈리아: 2006 이탈리아 총선,” 『국제정치논총』 제46집 4호(2006), pp.267-288; 김종법, “좌우동거의 기묘한 불안정한 양당제 국가 이탈리아,” 『미네르바 정치연구회 편, 『지구촌의 선거와 정당』(한국의 국어대학교, 2007), pp.434-465; 김종법, “이탈리아 권력구조 전환가능성과 시도: 연방주의와 대통령제로의 전환노색,” 『세계지역연구논총』 제25집 3호(2007), pp.353-373; 정병기, “중도좌파 대한 이탈리아 정치적 지역주의의 생성과 북부동맹당(Lega Nord)의 변천,” 『한국정치학회보』 제34집 제4호(2001), pp.397-419; 정병기, “이탈리아 정치사회변동과 중도-좌파정부(1996-2001) 정책,” 『한국정치학회보』 제36집 제3호(2003), pp.219-239.

한다. 이를 통해 2010년의 한국 지방의회 선거에 적용가능한 시사점을 도출해 보고, 비교가능한 제도와 정책을 살펴보고자 한다.

이탈리아에서 지방자치가 시행된 것은 다른 서구 국가들에 비하면 그리 오래된 역사를 가진 것은 아니다.²⁾ 의회중심제를 채택하고 있는 이탈리아에서 지방정부라 할 수 있는 행정체계는 모두 3가지 형태를 갖는다. 우리나라의 도에 개념에 가까운 레지오네가 가장 큰 규모의 지방정부 형태이며, 우리나라 행정 구역에는 일치하지 않지만 군을 3~4개 정도 합쳐 놓은 규모의 개념이나 또는 대도시 주변에서는 광역시라는 개념을 갖는 프로빈치아라는 것이 주의 하위 행정체계이고, 읍이나 면 그리고 시의 개념을 갖는 코무네가 최하위 지방 행정 체계이다.

이탈리아에서 지방자치의 전통은 역사적으로 오래된 것이지만, 이는 역사적이고 문화적 의미에서의 지방자치라 볼 수 있고, 실질적인 의미에서 행정적으로 현대식 지방자치 제도가 도입된 것은 2차 세계대전 이후이다. 전쟁 이후 집권당이었던 기민당은 전통적으로 지방자치를 선호했지만, 야당이었던 공산당 세력의 성장으로 실질적인 지방자치에 대한 입법을 미루고 있다가 25년이 넘는 1972년에야 지방자치법안을 입안하여 공포하게 된다. 다시 1977년에 이르러 실질적인 지방자치가 시행되고, 이후 지속적인 보완과 입법 등을 통하여 오늘날에 이르고 있다. 2004년 기준으로 이탈리아에 지방자치에 해당되는 행정 구역으로 주에 해당하는 레지오네는 모두 20개, 프로빈치아는 110개에 이르고 코무네는 모두 8,104개가 존재한다.

이탈리아에는 현재 헌법에 보장된 지방 행정단위로서 가장 큰 주가 모두 20개가 있다. 그러나 20개 주에는 지방자치의 독립성과 자치성의 기준에 따라 헌법에서 부여한 일반 주(빠에몬테, 롬바르디아, 베네토, 리구리아, 에밀리아 로마냐, 토스카나, 움브리아, 마르케, 몰리제, 아브루쑈, 라치오, 캄파냐, 칼라브리아, 바실리카타, 풀리아)의 성격을 갖는 15개의 주와 5개의 특별주(발레 다오

2) 이하 지방자치제도에 대한 내용은 아래 글에서 정리하여 발췌한 것이다. 김종법, “이탈리아 지방자치제도의 비교연구,” 『이탈리아어문학』, 이탈리아어문화회 제12집(2003), pp.1-30; Brosio Giorgio, *Il sistema del Governo locale in Italia*, in *Il Governo locale*(Bologna, il Mulino, 1996) 등.

스파, 프렌피노 알포 아디제, 프리올리 줄리아 베네찌아, 시칠리아, 사르데냐)가 있다. 여기서 중요한 것은 일반 주와 특별주의 성격에 대한 분명한 구분이다. 보통 일반 주는 중앙정부나 상위체계의 국가기관에 덜 독립적이라 할 수 있으며, 특별 주는 헌법에서 지위를 보장할 정도로 입법권이나 조세권에 대하여 일반 주에 대하여 특별한 지위를 갖는 주를 의미한다.

이탈리아 행정체계 중에서 가장 외래적인 요소가 많은 것이 바로 이 프로빈치아인데, 제도 도입의 모델은 프랑스였다. 그 이유는 어렵지 않게 설명될 수 있는데, 이탈리아의 통일 당시 통일주도 세력은 빼에몬테였는데, 이 지역을 통치했던 사보이 왕가는 프랑스 방백 출신의 왕가였으며, 나폴레옹의 지배도 받았던 주였고, 지리적 여건으로 프랑스의 영향을 가장 많이 받은 주였다. 따라서 통일 뒤에 자신들의 국가제도와 행정제도, 특히 지방 행정제도를 이질적인 다른 지방에 이식할 때 사용하였던 행정체계의 모델이 바로 프랑스의 départements를 본떠 이탈리아 전(全) 국토에 이식하게 된 것이다. 그러나 이는 도입 시 행정구역상의 리모델링일 뿐 실질적인 의미에서나 행정적인 면에서 프랑스의 그것과 다소 차이가 많다. 특히 프랑스와는 다른 지형적이고 문화적인 차이로 인해 현재의 이탈리아의 프로빈치아는 보다 변형된 이탈리아적인 중간 지방 행정체계로 보는 것이 옳을 것이다.

실제로 이 프로빈치아는 도입 초기 많은 면에서 논란의 여지가 많았는데, 이는 프랑스의 사정과 이탈리아의 사정이 너무나 달랐던 데 원인이 있었다. 대륙적 지형에다 절대왕권의 확립이 비교적 일찍 발달했던 프랑스와 달리 이탈리아는 구릉과 산악이 대부분인 지형이고, 더군다나 강력한 왕권이 확립되었던 때는 한 번도 존재하지 않았을 뿐더러 중세적 도시국가의 전통이 너무나 강했기 때문에 행정적으로 프로빈치아는 이탈리아에 어울리지 않는 제도였다. 그러나 최근 대도시나 중소 도시에서 다소 불필요했던 이 중간 행정구역이 농촌이나 산악이 많은 지방 및 도서를 중심으로 하는 탈도시형 지역에서 주 정부와 꼬무네를 연결하는 행정구역 단위로서 역할이 중요해지고 있다. 그러나 중간 규모 도시 크기인 각 프로빈치아의 거점도시에 대한 중요성이 증대하면서 프로빈치아의 행정적인 중요성에 대하여 여전히 의문이 남아 있기 때문에 자체적인 행정구역으로서 위상정립을 위한 새로운 입법과 보완이 다소 필요하다.

이탈리아 지방 행정구역 중에서 아주 독특한 위치를 차지하고 있는 체계가 바로 이 꼬무네이다. 위에서 설명한 대로 규모나 인구수 또는 경제력 등의 어떠한 기준으로도 적용이 힘든 행정체제라고 볼 수 있는데, 이탈리아에서 말하는 도시는 보통 이 꼬무네를 의미하며 중세 이후부터 내려온 오랜 역사적 배경을 가진 행정제도이다. 꼬무네의 수장이라고 할 수 있는 시장은 직접 선거에 의해 직접 선출하며, 임기는 하원의원과 마찬가지로 5년이다. 시의 규모에 따라 행정조직이 다소 차이가 나지만, 보통 규모 이상의 꼬무네는 15명에서 80명의 시의회를 갖고 있으며, 시장 아래 부시장과 4명에서 16명까지의 시장관을 둘 수 있다. 대규모의 시에서는 이와 같은 구조 자체가 중앙 정치구조와 유사하며, 정파에 따라 대결구도가 형성되기도 한다.

자치시의 업무 영역은 중앙정부나 주 정부에서 수행하는 고유 업무와 유사하며, 별도의 공기업을 설립하거나 별도의 투자 사업을 할 수 있다. 시에 소속된 공무원은 중앙정부나 주 정부 공무원들과 대우나 처우 면에서 동일한 대우를 받으며, 채용이나 승진 등에서 중앙정부나 주 정부의 압력에서 비교적 자유스러운 편이다. 여기서 한 가지 중요한 정치적이고 행정적인 면에서 중요한 관계가 있는데, 주 정부와 꼬무네의 관계이다. 중앙정부의 통제를 비교적 많이 받는 일반 주는 산하의 꼬무네에 대한 조정과 통제 권한이 있음에도 불구하고 꼬무네에서 통과된 정책이나 계획은 의무적으로 승인한다는 의무조항이 있다는 사실이다. 이와 같은 사실은 이탈리아의 지방자치 조직 중에서 꼬무네가 비교적 정치적으로 자치의 정도가 높다는 의미이다.

이와 같은 지방자치단체들에는 각각의 정치 시스템 안에 고유의 독립적이면서 자율적인 입법기관이 분리되어 있다. 레지오네 의회, 뵤로빈치아의 의회(Consiglio provinciale)나 꼬무네 의회(Consiglio comunale)라고 불리는 이들 기관들은 상하 양원 시스템을 갖고 있는 국가의 입법기관과 유사한 역할과 기능을 하고 있다. 자치의 수준과 내용 면에서 다소 다른 차이성에도 불구하고 이들 지방의 입법기관들은 각각의 제도적이고 지역적인 독특성을 인정받으면서 제도적인 측면에서 이탈리아 풀뿌리 민주주의의 근간을 구성한다.

이탈리아의 오랜 역사성에 기인한 지역문제는 형태와 양상이 그 어느 나라보다 다양하게 존재하고 있다. 이렌티즈모(Irredentismo)라고 실지회복운동은

이탈리아의 구영토를 둘러싸고 주변 국가들과 벌어진 영토회복 문제로 현재의 5개의 특별 주와 연관이 깊은 문제이며(김종범 2008), 흔히 남부문제(Southern Problem)라고 불리는 지역문제는 제2차 세계대전 성립한 이탈리아 공화국의 주요 사회문제가 되었다(김종범 2003; 2004; 2006). 또한 80년대에는 북부에서의 분리주의 운동이 북부동맹(Lega Nord)이라는 정당에 의해 본격적으로 추진 되면서 연방제와 권력구조 개편 문제 등과 맞물리면서 현재 이탈리아 정치의 주요한 이슈가 되고 있다(김종범 2007).

따라서 이탈리아의 정치상황과 현실에서 지방자치의 수준이나 제도는 지역 민주주의의 그리고 풀뿌리 민주주의의 중요한 역할과 기능을 하고 있다. 일상의 정치와 중앙정치와의 관계를 복원하고 연결하는 데 가장 중요한 경로와 통로를 담당하고 있는 이탈리아 지방자치단체를 구성하고 있는 세 가지 수준의 지방행정단위와 이를 구성하기 위한 선거제도는 지방자치의 역사가 그리 길지 않은 한국의 지방선거제도에 유의미한 시사점을 내포하고 있다. 한국에서 치러진 2010년 지방선거의 여러 결과를 도출하여 본다면 이탈리아에서 실시되고 있는 지방자치의 내용과 선거제도는 정치문화와 내용 면에서 유사성이 비교적 높다고 평가되며, 이는 한국 상황에 적합한 제도적이고 문화적인 수준의 적용 가능성을 짚어볼 수 있다.

이를 위해 본 논문은 다음과 같이 구성하였다. 제2절에서는 이탈리아 지방자치단체의 구성과 조직에 대해 서술하고, 지방자치단체 구성의 기본적인 원칙과 선거제도에 따른 정치적이고 행정적인 문제를 연결하여 서술할 것이다. 아울러 지방자치 시행의 역사적 배경을 시작으로 법률에 따른 제도와 내용의 변화를 살펴보고, 이러한 내용이 반영된 지방자치단체의 변화의 모습을 함께 추적해 볼 것이다. 제3절에서는 본격적인 이탈리아 지방선거제도를 다룰 것이다. 특히 세 가지 지방자치단체마다 독특한 선거제도를 국회의원 선거제도와와의 비교를 통해 다룰 것이며, 이탈리아 선거제도가 갖는 제도적이고 정치적인 특징을 중심으로 그 한계와 문제점까지도 함께 분석하고자 한다. 제4절에서는 이탈리아의 지방선거제도를 통해 들여다 볼 수 있는 한국 지방선거제도와와의 비교 및 적용 가능성을 모색하고자 한다.

II. 이탈리아 지방자치단체의 구성과 조직

이탈리아의 지방자치단체 시스템은 앞 절에서 언급한 세 가지 수준에서 구축되어 왔고, 제2절에서도 이를 중심으로 살펴 볼 것이다. 레지오네라고 하는 주, 프로빈치아라고 하는 현, 코무네라고 하는 자치도시의 세 가지 유형의 지방자치단체에 대한 각각의 권력구조를 살펴보고, 특히 주민의 선거로 직접 선출되거나 간접적으로 선출되는 대의제 유형의 입법 기능을 수행하고 있는 지방자치 기구인 의회 구성을 분석할 것이다. 세 가지 유형의 지방자치단체가 각각의 고유성과 기능적 특징을 통해 어떠한 제도와 방식을 통해 지방정치권력을 구성하고 행사하는지를 이해하는 것이 제2절의 주요 목표가 될 것이다. 이를 위해 중앙정치 권력구조와 지방자치 권력구조의 상호관계를 통해 비교제도론의 시각에서 접근할 것이다.

이를 위해 비록 많지 않은 선행 연구 결과들을 참조하면서, 본 연구에서는 다음과 같은 두 가지의 방법론에 의해 글을 전개하고자 한다. 하나는 선거와 제도라는 공통분모를 통해 의회 구조와 기능이라는 측면에서 제도주의적 비교를 진행할 것이며, 둘째는 2000년 이후 시행되었거나 현재 시행 중인 여러 제도적인 개혁 조치들에 대한 이슈와 기구 중심적 접근을 통하여 비교역사방법론(comparative historical method)에 입각하여 연구를 분석하고자 한다(임성호 2007; Tilly 1984; Sewell 2005). 본 논문에서 사용하고자 하는 비교분석의 틀과 방법론은 특별히 새로운 방식이나 이론적 틀은 아니지만, 이탈리아와 한국의 의회제도가 갖는 차이성과 유사성을 함께 고려하고, 단순한 정량분석이나 현상 비교가 아닌 메커니즘에 대한 비교분석이라는 측면에서 이탈리아와 한국의 지방의회제도에 대한 개별 사례와 주제의 고유성을 인정함과 동시에 개별적인 구조와 제도를 통한 거시적 사례의 국가 간 비교연구를 시도하고자 하는 것이다.

다른 나라들과 마찬가지로 이탈리아 역시 통치구조나 정부형태 등의 정치권력을 규정하고 있는 상위법은 헌법이다. 1948년 제헌의회에서 개정되어 통과된 헌법에서 통치구조 및 의회 관련 규정을 담고 있는 조항은 제2부에서 다루고 있으며, 지방자치단체 조직에 대하여는 제5장에서 다루고 있다. 특히 제5장

에서 다루고 있는 지방자치의 원칙은 헌법 조항 안에서 ‘보충성의 원리’³⁾에 의거한 연방주의 원칙을 밝히고 있다. 헌법 제11조, 제118조, 제119조, 제128조, 제138조 등에서 규정하고 있는 내용들이 그것이며, 상원에 대한 규정을 다루고 있는 조항들 역시 넓게 보아 연방주의적 근거로 볼 수 있고, 이들 조항들은 주로 국가와 주 및 지방자치단체들 간의 권한과 권력 배분을 규정하고 있다.

1972년부터 시행된 지방자치가 1977년에 이르러 실질적으로 실시되면서, 이후 지속적인 보완과 입법 등을 통하여 오늘날에 이르고 있다. 그동안 지방자치와 관련한 법률 개정 사항과 내용들을 보면 다음과 같다. 1970년대와 80년대의 이탈리아 지방자치제도는 시행에 따른 실질적인 집행력이나 기능을 다하고 있지는 못했다. 일반적인 보충성의 원칙에 의해 지역적 특징을 존중하는 문화적 수준에서의 자치였으며, 일반적인 행정적이고 재정적인 부분에서의 정치적 자치 수준에는 이르지 못했다. 이러한 상황에 가장 중요한 전기를 마련한 것이 1990년 6월 8일자 법령과 1993년 5월 25일자 법령이었다(L. Vandelli 2004, 26-30). 1990년 법률은 각 지방자치단체의 권한과 기능을 명확하게 설정하고 통치구조에 대한 재규정 및 재정적 자립을 위한 과세권 등을 명시한 법률이었다. 1993년 법률은 프로빈치아와 꼬무네 수장에 대한 직접선거 원칙과 지방의회 구성과 관련한 선거법을 개정하는 내용을 담고 있다. 주요 내용은 인구 15,000명 이상의 프로빈치아나 꼬무네는 의회 선거에서 시장 혹은 프로빈치아의 수장과 정치적으로 결속된 정당 공천 상황에서 지방의회를 구성하며, 지나친 독점을 막기 위해 의회 구성원의 60% 이상을 시장과 동일한 정당에서 배분받지 못하도록 규정하고 있는 것이 특징이다(L. Vandelli 2004, 31).

이후 1997~99년 사이 지방자치제도에 대한 개편 법률이 실행되었고, 그 내용은 중앙정부와 지방자치단체와의 관계 설정 및 협의 기구체의 발족이었다.

3) 보충성의 기본원리는 개인, 주 및 사회의 기본적인 분할에 기초하고 있다. 보충성의 고전적 개념정의는 가톨릭의 사회문제에 대한 가르침에서 발견 된다: “사회나 국가의 도움 없이 자신이 할 수 있는 데까지 자신에 관계된 일은 스스로 처리하라. 사회는 다만 보충적으로만 개입한다.” 이런 원리는 국가의 계층적인 구조에도 적용된다…… 일련의 법들은 “공평한 평등 분배”를 하도록 하며, 문제가 되는 지역에 대한 지원을 강화한다. 박용격 외, 『서구연방주의와 한국』(서울: 인간사랑, 2006), pp.39-40.

이 시기 이후 본격적인 중앙정부로부터의 탈 중앙정치화와 제도화가 진행되었고, 다양한 수준에서의 지방자치가 실시될 수 있는 근거를 마련하였다. 이어진 2000년 제267호 법률은 그동안의 여러 관계 법률들을 집대성한 측면이 강하다. 지방자치단체별로 혹은 제도적으로 분리되거나 구분되었던 내용들을 하나의 법률로 통합함으로써 새로운 시대에 맞는 지방자치 법률을 제정하였다. 이후에도 2001년과 2003년에 지방자치 법률이 개정 및 보완되었는데, 꼬무네 구획 정비를 비롯하여 지방의회 권능에 대한 추가 사항들이 입법 보완되었다. 또한 유럽연합과의 관계를 지방자치단체까지 확대시키고 유럽연합의 단위이자 주체로 지방을 설정할 수 있는 법률적 근거를 마련하였다. 그리고 가장 중요한 입법 기능과 관련하여 정부의 입법결정과정에 지방자치단체의 참여가 가능하도록 제도적 보완을 완료했다.

일반적으로 주의 행정체계는 행정권을 관장하는 주 정부와 입법권을 관장하는 주 의회 및 기타 위원회로 구성된다. 주 정부의 장인 주지사는 국민의 직접 선거로 선출되는 주 의회 의원들 중에서 선출되는 간접 선출 방식이지만, 실질적으로는 주지사 후보를 내세워 선거에 임하기 때문에 직접선출의 효과를 갖고 있다고 볼 수 있다. 주 의회를 구성하는 의원선거는 비례대표제를 가미한 직접선거제이며 임기는 5년이고 의원 수는 주의 규모에 따라 50명에서 80명 사이이다. 주 정부의 구성은 지사 1인과 부지사 1인 및 15명 이내의 주 장관으로 구성된다. 각 분야의 주 장관 밑에는 여러 국이 있어 행정과 업무를 분담한다. 이외에도 분야나 기능별로 다양한 위원회가 설치되어 있으며, 중앙정부에서 파견되어 주 정부와의 행정적 업무조정과 협의를 하는 주 감독관이 있고, 보다 작은 지방행정 체계들과의 행정과 업무상의 연계와 조정을 위해서 주 통제위원회라는 것이 존재한다. 또한 지방행정법원의 기능을 하는 주 행정법원 역시 중요한 조직기구 중의 하나이다.

주 정부에서 입법하여 시행할 수 있는 분야는 중앙정부에서 입법하여 시행하는 분야와 비슷하지만, 주라는 하위 행정조직의 특성상 사법권이나 군 및 경찰권 등에 대한 입법조치는 불가능하다. 입법조항에 대한 세부적 분야는 최상위 법인 헌법에 규정되어 있지만, 헌법 자체가 오래되었기에 현재에는 보통 입법 내용에 따라 특별 입법 위원회가 설치되어 입법 활동과 입법내용 등을 심사

하는 경우가 많다. 그러나 이 경우 역시 보통 주이나 특별 주이나에 따라 입법의 내용과 규정 사항 등이 달라진다.

위에서 언급한 5개의 특별 주는 국가의 기본 법률에 의해 구속적인 다른 15개의 일반 주들과는 달리 비교적 그 구속력이 크지 않으며, 오히려 자유롭다고 말하는 편이 나올 정도로 중앙정부에 대한 종속 정도가 미미하다. 국가의 상위 법률에 대한 구속력이 약하는 의미는 주 의회나 주 정부의 결정에 따른 주령이나 주 법률에 따라 새로운 사업이나 재원 마련의 방안이 더욱 용이하다는 의미이기에 이탈리아에서 가장 지방자치의 정도와 수준이 높은 지역은 이와 같은 5개의 특별 주라고 할 수 있다.

쁘로빈치아의 조직은 의회와 정부가 구성되어 있다. 뿌로빈치아 의회는 비례 대표제로 지방선거 기간 중에 함께 선출되며, 다수당의 대표가 의회 의장을 겸함과 동시에 뿌로빈치아 정부의 수장이 된다. 그 외에 중요한 행정 조직으로는 중앙정부에서 파견한 감독관과 지방 국세청 및 교육관이 주요 기관이라 할 수 있다. 헌법에서 보장하고 있는 지방 행정체제이기 때문에 헌법에서 보장된 일반 법률에 의해 그 기능과 분권의 정도가 명시되어 있다. 1990년에 제정된 지방정부개혁법에 의해 로마, 밀라노, 토리노 등의 대도시를 광역시 개념으로 묶어 대도시 지역이라는 명칭으로 뿌로빈치아의 기능을 담당하게 하고 있다.

한 가지 이탈리아에서 흥미로운 것은 하나의 뿌로빈치아가 하나의 주를 구성하고 있는 발레 다오스마나 트렌티노 알토 아디제 주를 구성하고 있는 두 개의 뿌로빈치아는 아주 특별한 지위에 있다는 사실이다. 특히 알토 아디제 주의 두 개(트렌토 Trento와 볼짜노 Bolzano)의 뿌로빈치아는 그 구조나 행정 조직 중에서 하나의 독립된 주와 유사한 조직과 업무를 담당하고 있다.

이에 반해 꼬무네는 다소 독특한 역사적 기원과 정치적 특징을 갖는 행정구역이다.⁴⁾ 주민 수 15,000명 이상과 그 이하의 꼬무네로 보통 대별하며, 로마나

4) ‘꼬무네’는 자치도시 혹은 도시공동체 등으로 번역하여 부르고 있다. 프랑스 혁명 이후 등장한 파리코뮌이나 현대에서 이야기하는 도시공동체의 기원이 되는 중세 도시이다. 꼬무네의 등장은 중세의 무대가 농촌에서 도시로 옮겨졌다는 명확한 증거이며, 이후의 역사는 도시를 무대로 하는 자본주의 시대로 들어서는 데 중요한 계기를 부여했다는 점에서 상당한 역사적 의미를 부여할 수 있다. 꼬무네라는 새로운 공간과 부르주아라는 새로운 계층의 등

밀라노와 같은 대도시 꼬무네들은 메트로폴리타나(Metropolitana)라고 하는 1990년 이후 등장한 거대도시 개념으로 통합해 부르기도 한다. 그러나 일반적으로 현재의 이탈리아 꼬무네는 주민 수가 2,000명 이하인 경우가 8,000여 개에 이를 정도로 꼬무네의 규모가 작은 것이 상당한 문제로 지적되고 있다. 꼬무네의 조직은 보통 3가지 영역으로 크게 나뉜다. 신다코(Sindaco)라고 하는 시장과 쥐운따(Giunta)라고 하는 시 행정부 및 꼬무네 의회(Consiglio comunale)가 그것이다. 시장은 주민들의 직접 및 보통 선거로 선출되며 시를 대표하고 시 행정부의 수반이며 당연직 꼬무네 의회의 의원이 된다. 임기는 5년이며 시장의 유고 시에는 두 명의 위임자가 시장의 임무를 대신하여 직무를 수행하는데, 시장이 2년 6개월 1일 이상의 직무 기간을 재임하고 사퇴하거나 유고한 경우에는 후속 시장을 재선출하지 않는 것이 일반적이다. 시 행정부는 중앙정부의 행정부와 유사한 행정 및 공무수행을 감독, 조정 및 시행한다.

이와 같은 세 가지 수준의 지방자치 행정단위에서 지방선거를 치르고 구성되는 지방자치단체는 주민들의 직접 선거로 선출되는 지방자치단체의 행정 수장과 지방의회라고 할 수 있는 지방의 입법기구들이다. 주지사 현(懸)지사, 꼬무네 시장, 주 의회, 현 의회, 시 의회가 그것이며, 각각 그 운영방식과 선출 방식에 해당하는 자치단체의 특성을 반영하여 구성하고 운영되고 있다. 각각의 선출 방식과 제도적 특징은 제3절에서 본격적으로 논의할 것이고, 여기서는 이들 지방자치 단위와 기구들이 갖는 정치적 역할과 기능 및 중앙정부와의 관계 등을 중심으로 제도적 수준의 문제점들을 중심으로 살펴볼 것이다.

가장 먼저 제기될 수 있는 문제는 중앙정부와 지방정부 간의 권한과 기능의 구별이다. 기본적으로 행정, 입법 및 사법과 관련된 3권 분리에 입각하여 권력

장은 중세의 농업경제와 물물교환 경제를 넘어서서 근대적 의미의 자본주의로 전환할 수 있는 공간적 발판을 마련하고 영국과 프랑스 및 네덜란드 등으로 공화주의를 전파함과 동시에 유럽의 정체성을 확립하는 데 주요한 공헌을 하게 되는 르네상스의 전 유럽으로의 전파를 담당했다는 점에서 역사적 의미를 획득하였다. 오늘날에도 꼬무네의 이러한 자유주의적이고 공화주의적 전통은 다양하고 분화된 지역정치와 지역적 특색을 유지할 수 있었던 원동력이 되었고, 한 국가 안에서 지역의 수평적이고 균등한 발전의 밑거름이 되고 있다. 김종범, “이탈리아 도시국가와 공화주의 전통,” 『민주화운동기념사업회, 2007』 참조.

기관을 구성하는 점은 동일하지만, 그 헌법적 지위와 위상에는 차이가 있다. 앞서 언급한 대로 5개의 특별 주(시칠리아, 사르데냐, 트렌티노 알티 아디제, 발레 다오스타, 프리울리-베네치아 줄리아)와 일반 주 사이에는 헌법에서 규정하는 주의 위상에 차이가 있다. 또한 중앙 정부와의 관계 역시 일반 주들과는 다른 관계를 부여받았는데, 주로 입법권과 주 정부 차원의 권력구조에 대한 것들이다.

주의 경우 헌법에서 보장한 자치 원리를 구현하기 위해 주 행정부와 입법부의 독립성을 철저하게 규정하고 있다. 특히 중앙정부와는 입법의 범위와 내용 등을 통해 명확하게 권력 관계를 규정하고 있다. 헌법 제117조 2항과 3항 및 4항에서 규정하고 있는 중앙정부와 주정부의 입법사항에 대한 규정을 구분하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 이탈리아 공화국만이 제정 가능한 입법사항은 헌법 제117조 2항에, 주와 국가가 함께 제정 가능한 사항은 동조 제3항에, 그리고 주정부가 제정할 수 있는 입법사항은 제4항에 규정되어 있다.

이에 반해 브로빈치아나 꼬무네의 경우에는 중앙정부의 직접적 통치와 보

〈표 1〉 국가와 주의 입법사항 분류 및 범위

국가의 고유한 입법사항: 헌법 제117조 2항	국가와 주 모두 제정 가능한 입법사항: 동조 3항	주의 입법사항: 동조 4항
유럽연합과의 외교관계; 보육원; 비유럽연합 국민 및 이민자; 종교적 고백; 방위; 국가안보; 군대; 화폐; 저축 및 재정; 국가회계 및 조세 시스템; 국가기관 및 선거제도; 국민투표; 국가 행정시스템 및 질서; 공공질서; 시민권; 사법부; 최저 사회보장 및 기초 생활 등에 관한 규정; 교육규범; 사회보장제도; 지방자치제도 및 지방선거; 관세 및 도량형; 통계조정; 천재적 행위 및 지적재산권 보호; 문화재, 생태시스템 및 환경 보호	유럽연합과 주 정부 간 국제관계; 해외 통상; 노동에 대한 보장 및 보호; 교육지침(직업형성 제외); 직업; 과학 연구; 건강; 식품; 스포츠; 시민보호; 영토 지배; 공항 및 항구; 수송 및 해운 네트워크; 커뮤니케이션; 에너지에 대한 전국 보급, 수송 및 생산; 예산의 조화; 공공재정 및 과세 시스템에 대한 조정; 문화재 및 환경에 대한 가치 평가; 저축은행; 주차원의 신용 공사	제 117조 2항과 3항에서 규정하지 않은 모든 입법사항

조적이고 자율적인 자치 수준이 반반 정도로 혼합되어 있다. 1970년대와 1980년대에는 프로빈치아에 대한 행정 효율성 문제가 빈번하게 제기되어, 무용론까지 등장했지만, 최근 산악지방이나 도서 지역 등 인구밀도가 떨어지는 지역을 중심으로 행정 역할에 대한 기여와 중요성을 높이 평가하고 있다. 다시 말해, 산간이나 도서 지방의 꼬무네는 인구가 비교적 적기 때문에 행정 효율성이나 중앙정부의 정책 등이 시행되지 않게 되지만, 프로빈치아를 광역 개념으로 묶게 되면 중앙정부가 지방의 곳곳까지 행정력과 영향력을 끼칠 수 있게 된다. 따라서 최근 프로빈치아에 대한 새로운 영역과 역할에 대한 평가가 이루어지고 있다.

최근 이탈리아에서 행정구역의 조정과 개편 문제로 가장 주목을 받고 있는 지방자치단체가 꼬무네이다. 앞서 언급한 대로 워낙 숫자가 많고, 주민 수 역시 로마와 같이 300만이 넘는 도시가 있는 반면 인구 1,000명 미만의 꼬무네도 상당히 많이 존재하기 때문이다. 이탈리아에서는 폴뿌리 민주주의의 근간으로서 꼬무네의 역할과 기능을 살리면서, 행정적 효율성과 지방의 활성화를 위해 주민 수에 따른 꼬무네 분류와 경제적이고 산업적인 측면에서의 특화를 위한 대도시(메트로폴리타나)나 무니치피(Municipi)라고 하는 두세 개의 꼬무네를 합친 형태의 새로운 유형의 도시와 같은 재구획 사업을 추진하였다. 이는 지방도시의 산업적 특화와 경제적 발전의 구심체를 조성하기 위한 새로운 시도이다. 지방 선거 제도의 변화 없이 규모와 도시영역의 재조정을 통해 지방자치단체와 기구의 행정 효율성과 지역발전을 도모하고 있다는 점에서 의미 있는 작업이다.

Ⅲ. 이탈리아 지방선거제도의 특징과 제도적 장점

이탈리아 선거제도를 이야기할 때 통상 거론되는 것은 국회의원 선거를 의미한다. 이탈리아 지방선거제도의 경우 국회의원 선거제도와는 몇 가지 점에서 차이가 있고, 그 내용적인 측면에서도 다른 점들이 존재한다. 이번 절에서

는 이와 같은 선거제도의 차이를 통해 도출할 수 있는 지방선거제도의 제도적 특징들을 살펴보고, 문제점들과 한계에 대해서도 간략하게 살펴보고자 한다.

모든 국가들에서 그렇듯이 이탈리아의 의회제도 역시 헌법에 그 조직과 내용이 규정되어 있다.(이탈리아 헌법 제2부 1장 의회 부문 제55조에서 제69조 까지) 이탈리아 헌법에서 규정하고 의회제도의 가장 주요한 원칙은 양원제(Bicameralismo)이다. 상원(Senato)과 하원(Deputato)의 양원은 인구수를 기반 하여 의석수 630석을 전체인구에 비례하여 나누어 선출하는 하원과 주를 단위로 하는 지역을 기반으로 315명의 상원의원을 선출하는 상원으로 구성되어 있다.

양원제를 도입하게 된 가장 주요한 이유는 좌파 정당들과 우파 정당들의 당파적 이해관계의 산물이었다. 좌파 정당들(사회당, 공산당, 행동당 등)은 국민 주권의 유일성을 주장하며 단원제를 주장하였지만, 우파 정당들(기민당, 자유당 등)과 연방주의를 주창했던 정당들(공화당 및 기타 지역 정당들)은 사회 각 계층의 경제적·문화적·정치적 이해관계를 반영하기 위해서는 하원과는 다른 원을 조직해야 한다고 주장했다. 좌파 정당들과 우파 정당들의 이와 같은 대립은 동일한 권력과 기능에 기반한 서로 다른 두 개의 원 조직에 합의하게 되었고, 1948년 제헌헌법에 이와 같은 원칙이 구현될 수 있었다.

상하 양원 사이의 기능과 역할의 차이는 4가지 차원에서 서로 다른 차이점을 갖고 있다. 첫째는 선거인 연령이다. 하원의 경우 18세 이상의 남녀에게 선출권이 부여되지만, 상원의 경우에는 25세 이상의 성인으로 차이를 두고 있다. 피선거인의 연령 역시 하원과 상원이 다른데, 하원의 경우 선거일 현재 25세가 되어야 입후보할 수 있으며, 상원의 경우에는 40세 이상이어야 한다. 의원 수 역시 차이가 있는데 하원의 경우 350명의 정족수를 하원의 경우 315명의 선출직과 지명 및 당연 종신 상원의원으로 구성된다. 지명직 종신 상원의원은 정치, 사회, 문화, 과학, 예술 등의 분야에서 이탈리아를 위해 혁혁한 애국심과 공헌을 한 시민들 중에서 5명이 넘지 않는 상원의원을 지명할 수 있다. 또한 대통령을 역임한 이는 당연직 지명 종신 상원의원에 임명된다.

하원과 양원 사이 권한의 대소 여부는 헌법상에 명시되어 있지 않다. 그러나 양원 사이에 권한 조정의 필요가 생기거나 정치적 갈등이 초래되면 대통령의

중재를 통해 해결하는 것이 관례로 되어 있다. 이 경우 국회 안 여러 정당 대표들의 조정회의 혹은 상하 양원 의장의 조정을 통해 대통령이 중재하는 것이 일반적이다. 만약 이러한 중재 과정이 받아들여지지 않을 경우에는 대통령이 헌법에 명시된 국회 해산의 명을 내릴 수 있다.

상하 양원 모두 의회 구성에 있어 두드러진 특징은 비례대표제 의석 배분 방식과 다수정당 프리미엄 비례대표제(un sistema proporzionale con premio di maggioranza)이다. 2005년 12월 개정된 선거법은 비례대표의 원칙을 1993년 이전으로 돌림과 동시에 과반수 확보를 보장하는 방식을 채택했다. 이는 변화된 봉쇄조항(sbaramento)을 두면서 제1당이나 제1정당연합체에게 나머지 추가 의석을 모두 배분하는 방식이었다(<http://www.interno.it/legislazione/pages/pagina.php?idlegislazione=716> 검색일: 2008.12.1). 새롭게 개정된 선거제도의 가장 큰 특징은 1위를 한 정당이나 선거연합체에게 하원과 상원 모두 과반수의 수치까지 결정하여 안정적 정국운영이 가능하도록 보장했다는 점이다. 이는 상하 양원에서 비례대표 의석 수를 할당받는 각 정당이나 선거연합체의 최저 전국 득표율을 조정하여 최대 다수당에게 과반수를 보장하고 있다.

하원의 경우 선거 연합체의 경우 적어도 연합체 소속 한 정당이 전국 득표율 2%를 초과한 상태에서 10%의 득표율을 획득하거나 특별 주⁵⁾ 중에서 전국에서 10%를 획득하지 않더라도 주에서 20% 이상의 득표를 했을 경우 비례대표 의석 수를 할당받았다(<http://www.interno.it/news/articolo.php?idarticolo=21931> 검색일: 2008.2.1). 선거 연합체에 소속되지 않은 개별 정당의 경우에는 전국적으로 4%의 최저득표율을 획득하면 비례대표 의석수를 할당받을 수 있다. 선거연합체의 경우 주차원에서 20% 이상의 유효 득표를 차지해야 하며, 선거연립 체 소속 정당 중 적어도 하나의 정당이 주차원에서 3% 이상의 유효표를 획득해야만 비례대표 의석을 배분받을 수 있다. 또한 독자 출마한 정당의 경우에는 20% 미만의 득표율을 획득했다 할지라도 주차원에서 8% 이상의 득표율을 획득하면

5) 이탈리아는 총 20개 주가 있는데, 이 중에서 5개의 특별주가 있다. 이번 선거에서는 특별주인 트렌티노 알토 아디제 주의 경우에는 소수 언어 보호 지역 차원에서 해당 주 선거구에서 득표율 20%를 넘는 경우에는 전국 차원에서 8%를 넘게 되면 비례대표 의석수를 할당받을 수 있도록 했다.

비례대표 의석을 배분받을 수 있다(Collana Timone 2007, 38). 이렇게 하여 최대 다수당에게 ‘내부 과반수 확보 비율(quozienti interi; 하원 총의석의 54%)’을 배정하고 상원에서도 총의석의 55%를 확보토록 한 것이다. 하원은 총 630개 의석이 전체 26개 선거구의 득표율에 따라 배분된다. 그중 발레 다오스타(Valle d’Aosta) 주 1석을 포함해 618석은 18세 이상 국내 거주 이탈리아인(4천 7백만)이 선출하고 12석은 역시 18세 이상 외국 거주 이탈리아인(260만)이 선출한다.⁶⁾

그러나 1위를 한 선거연립체나 정당이 과반수를 차지하지 못했을 경우에는 재외 국민과 자치주의 하나인 발레 다오스타 주를 제외하고 총의석의 54%인 340석을 우선적으로 배분받는다. 모든 선거연립체는 공동 강령과 공동 총리후보를 내야 한다. 한편 상원은 총의석 315석을 전체 20개(regione 州) 선거구별로 후보 명부의 득표율에 따라 배분한다. 국내 309석 중 종신의원(현재 6명: 전직 대통령)을 제외한 의석은 25세 이상 국내거주 이탈리아인이 선출하고 6석은 25세 이상 외국 거주 이탈리아인이 선출한다. 상원 역시 추가의석제를 두어 주별로 1위를 한 선거연립체나 정당이 최소한 55% 이상을 확보하도록 했다.

6) 지난 2006년 4월 총선에서 유럽국가들 중에서도 가장 포괄적이고 혁신적인 해외선거구 제도를 도입하였다. OECD 국가들 중에서 비교적 늦게 도입한 해외부재자투표제도의 선거제도 도입에도 불구하고 이탈리아 해외선거구 제도는 유럽연합뿐만이 아니라 세계의 많은 국가들의 주목을 받았다. 해외선거구 제도 중에서 가장 뛰어난 것으로 평가받고 있는 이탈리아의 해외선거구 제도의 시행에 따라 400여만 명에 달하는 이탈리아 해외 국민들은 자신이 살고 있는 해외 권역별 기준에 따라 자신들의 대표를 상하 양원에 보낼 수 있게 되었다. 이미 오래 전부터 해외 이주 국민들로부터 참정권 시행 문제가 제기되어 왔지만, 시행에 따르는 현실적 제약에 의해 실시가 유보되었다. 그러나 해외 이탈리아 공동체 사회의 국내 재산권 문제와 이종 국적이 실질적으로 허용되고 있는 여러 외부적 요인들과 정치적 이해관계가 맞물려 지난 2003년 법보다 자세한 법률적 근거와 내용은 다음의 공식 사이트를 참조하시오(<http://www.esteri.it/polesteria/italstra/voto.htm> 검색일: 7.31). 개정을 통해 2006년 선거에서 처음으로 재외국민 선거를 실시하였다. 2006년 4월 실시된 총선에서 해외선거구를 4개 권역으로 나누어 설치하였다. A지역은 러시아의 극동지역과 터키를 포함한 유럽 권역으로 상원 2명 하원 6명의 의석이 배당되었다. B지역은 남미 권역으로 상원 2석과 하원 3석이 배정되었고, C지역은 북미와 중미 권역으로 상하원 각 1명씩이 할당되었으며, D지역은 아프리카·아시아·오세아니아 등의 기타 권역으로 상하원 각 1명씩 배정하였다. 이에 따라 상원에서 6명의 상원의원과 하원에서 12명의 하원의원을 선출하여 재외국민 대표 18명이 선출되었다.

그러나 상원의 경우에는 반드시 안정적 다수로 연결되지는 않는다는 문제가 있다. 또한 주 단위로 순위를 매김으로써 전국 단위에서 1위를 한 정당이나 선거연립체가 다수를 확보하지 않을 수도 있다. 중도-좌파 선거연립체인 ‘연합’이 ‘자유의 집’보다 전국 득표율이 더 낮음에도 불구하고 다수 의석을 획득한 2006년 총선이 바로 이러한 결과로 이어진 첫 번째 사례가 되었다.

그러나 2006년 총선은 일반적으로 보장된 임기 5년의 집권당 프리미엄이 없어진 가운데, 새로이 선거가 실시되어 다시 한 번 베를루스코니가 비교적 무난하게 당선되었다. 2008년 총선에서는 특별한 정치적 이슈나 쟁점 사항들이 두드러지지 않았지만, 향후 연방제로의 전환 가능성이 높아졌다는 점과 좌파정당 세력의 원내 진입 실패 및 북부동맹을 비롯한 분리주의 정치세력의 부활 등이 주요 특징이었다. 2008년 총선 결과가 이후 진행될 지방정치와 지방선거제도와 밀접한 관계가 있기에, 1/3씩 순차적으로 실시될 지방선거에 상당한 정치적 의미를 부여할 것으로 판단된다.

따라서 현재의 이탈리아 정치적 지형과 총선 결과들을 고려하면서 현재 수준의 이탈리아 지방선거에 대한 주요 내용들을 통해 쟁점과 제도적 특징들을 살펴볼 것이다. 특히 이탈리아 지방선거제도의 주요 장단점을 통해 한국의 지방선거제도까지 연결함으로써 이탈리아 지방선거제도의 쟁점사항들이 부여하는 정치제도적 의미에 대한 한국적 해석과 적용 가능성을 함께 모색할 것이다.

이탈리아 지방선거제도를 이야기할 때 가장 먼저 거론 할 수 있는 것이 지방선거의 선출 대상과 선출 방식이다. 이탈리아에서 지방선거의 선출 대상은 주, 프로빈치아, 코무네의 수장들과 각각의 지방의회 의원들이다. 주와 프로빈치아 그리고 코무네의 수장에 해당하는 지사, 지사, 시장의 경우 선출 방식이 약간의 차이가 존재한다. 또한 공통적으로 각 지방자치단체장 선거와 함께 각 지방의회 구성까지 함께 진행되는 일반적인 특징이 존재한다.

주민들의 보통 및 비밀선거로 직접 선출하는 주지사는 주 행정부의 수반이자 지방권력의 핵심이다. 풀뿌리 민주주의의 가장 중요한 정치단위이자 현재의 유럽통합 과정에서 가장 기본이 되는 자치단체이기 때문에 이탈리아에서 주지사는 정치적 영향력이 웬만한 중앙부처의 장관들보다 월등하다. 실례로 지난 1999년부터 약 2년여간 총리직을 수행했던 달레마(D'Alema)와 같은 거

물급 정치인들이 자신의 출신 지역 주지사 선거에 입후보하여 당선되는 경우도 발생한다. 주지사의 선출은 주민들의 직접 투표에 의해 단순다수제를 채택하여 유효표의 다득표 획득자를 주지사로 선출한다. 주지사 직접선출 제도가 헌법적인 수준에서 보장된 것은 1/1991 헌법 개정안에 의해서였고, 2/2001 헌법 개정안에 의해 확정되어 비밀 보통 직접 선거의 원칙으로 시행되기에 이르렀다.

지방자치단체장의 임기는 보통 5년이고 특별한 경우를 제외하고는 국회의원의 임기와 동일하며, 전국적 차원에서 일률적으로 실시를 하는 것이 아니라 2~3개 주 단위로 묶어서 순서에 의해 선거를 실시하는 것이 특징이다. 정당공천제를 기반으로 다수 정당들이 선거연합체를 구성하여 시장 후보를 내세우는 경우가 일반적이다. 따라서 좌파연합과 우파연합의 두 후보 간의 대결일 경우가 대부분이고, 특별 주에서는 지역 정당들이 중앙정당과 연합하여 공천하는 경우가 많다. 주지사뿐만이 아니라 쾰로빈치아의 장과 꼬무네 시장 역시 이와 같은 공천과 방식에 의해 유효 투표자의 과반수 득표에 의해 선출된다. 그러나 쾰로빈치아 장이나 꼬무네의 경우 그 선출 방식이 규모와 단위의 성격에 따라 다소 상이점들이 존재한다.

주지사의 경우 1993년 이전에는 국회의원과 함께 비례대표제에 의해 선출되는 것이 원칙이었지만, 1993년 선거제도의 획기적인 전환에 의해 현재는 주민들의 직접 보통 비밀 선거에 의해 선출되고 있다. 현재 주지사 선거와 함께 주의회 의원선거가 밀접한 제도적 상관성과 연관성이 있는데, 주지사의 득표율에 따른 주 의회 의원의 비례대표적 배분 방식이 그것이다. 주 의회 의원 수는 주의 크기와 헌법적 지위 등에 따라 결정되지만, 보통 30명(주민 수 100만 이하의 주일 경우)~80명(주민 수 600만 이상일 경우) 사이의 지방의회의원들을 선출한다. 총 의석수의 80%를 비례대표 방식으로 선출하는데, 쾰로빈치아 단위의 선거정당들의 득표율에 연계해서 선거연합체나 각 정당에 투표한 득표율을 기준으로 의석수를 배분한다. 이 경우 선거연합체 정당명부 득표율이 3% 이상일 경우에만 해당되며, 단일정당일 경우 지역 득표율이 5%를 초과해야 의석수를 배분받을 수 있다.

80%의 의석수를 뺀 20%의 의석수는 비례대표시스템의 변형된 단순다수제

에 의해 직접 선출된다. 이 경우 80%의 의석수 배분 방식과는 다르게 주지사과 동시에 입후보한 각 정당들의 명부에서 할당하여 배분한다. 또한 투표용지 역시 인물 투표용과 정당 투표용을 따로 사용하는 것이 아니라 한 장의 투표용지를 사용하여 투표한다. 그리고 한 가지 특이한 점은 중앙정치 차원에서 국회의원 선거제도에서 채택하고 있는 다수정당 프리미엄 제도를 주 의회 선거에서도 채택하고 있다는 것이다. 다수당에게 지역 행정과 입법 활동의 안정성을 부여하고 있는 제도이다.

제도적 연장선에서 정부구성과 입법 활동의 연계성을 보장하기 위해 일반적으로 5년의 임기를 보장하는 것이지만, 주 의회와 주 행정부와의 신임여부에

〈표 2〉 트렌티노 알티 아디제 주 의회의 2008년 주선거 의석수 및 배분 의석

정당	의석수
Südtiroler Volkspartei / P.A.T.T.	21
Partito Democratico	10
Il Popolo della Libertà	8
Lega Nord	7
Unione per il Trentino	7
Die Freiheitlichen	5
Federazione dei Verdi	3
Süd-Tiroler Freiheit	2
Civica per Divina Presidente	2
Italia dei Valori	1
Amministrare il Trentino	1
Union für Südtirol	1
Unitalia	1
Union Autonomista Ladina	1
총계	70

출처: Servizio elettorale Alto-Adige

〈표 3〉 프리울리-베네치아 줄리아 주의 2008년 주지사 선거 및 주 의회선거 결과

주지사 후보	득표수	득표율(%)	정당	득표수	%	의석수
Renzo Tondo (렌조 톤도)	409,370	53.8	Pdl	187,052	33.0	21
			Lega Nord	73,240	12.9	8
			Udc	34,848	6.1	4
			Partito Pensionati	8,868	1.6	1
Riccardo Illy (리카르도 일리)	351,205	46.2	Pd	169,584	29.9	15
			Sinistra Arcobaleno	32,035	5.7	3
			Cittadini X il Pres	28,867	5.1	2
			Idv	25,432	4.5	2
			Slovenska Skupnost	7,003	1.2	1

출처: Servizio elettorale Friulli-Giulia Venezia

의해 5년 임시를 2년으로 축소할 수 있다. 이는 주지사 입후보 시 정당명부와 주 의회 원 명부와의 정치적 연계성과 동일 정당 소속임을 유권자들에게 알리고 있는 규정에 의해서도 확인할 수 있다. 그리고 주지사 결정 방식은 프랑스에서 채택하고 있는 결선투표제 방식을 채택하고 있다. 1차 투표에서 50% 이상을 획득하지 못할 경우에는 2차 투표를 치르게 되는 점도 이탈리아 중앙정치와의 차별성이 분명히 드러나고 있다. 기타 주 의회의 내부 조직들은 하원이나 상원에 설치된 여러 기구들과 구조와 유사하다.

쁘로빈치아의 경우 다음과 같은 선거제도를 갖는다. 뿌로빈치아의 장은 거대 꼬무네 선거와 마찬가지로 결선투표제를 통해 선출한다. 또한 뿌로빈치아 의회 의원 선거와 연계하여 단기무기명 투표제도에 따라 다수당 프리미엄 제도를 통해 동트식 비례대표제 시스템으로 선출한다. 60%의 뿌로빈치아 의원 의석수를 선출된 뿌로빈치아 장과 동일한 정당 혹은 정당연합에 의석을 배분한다. 나머지 40%는 기타 정당 혹은 정당 연합체에게 득표율에 의거 정당별로 배분한다.

꼬무네의 경우에도 이와 유사한 선거방식을 채택하고 있다. 5년 임기의 시장 선거는 시의회 선거와 함께 실시하며, 의석 수 배분이나 당선자 결정까지도 시장 후보자를 낸 정당이나 정당연합체와 밀접하게 연관되어 있다. 앞서 이야

〈표 4〉 2008년 시칠리아 뿌로빈치아 행정구역 지방선거 결과

후보자	득표수	득표율(%)	정당	득표수	득표율(%)	의석수
Francesco Piro	114,555	27.70	Pd Italia dei Valori	36,135	17.85	8
			Rifondazione Comunista Uniti	18,198	4.52	2
			per la Sicilia	11,819	2.94	1
				7,988	1.98	1
Giovanni Avanti	298,998	72.30	Pdl	61,851	30.55	14
			Udc	45,141	22.29	10
			Movimento per l'autonomia			
			Alleanza Azzurra Sicilia	48,709	12.10	5
			Alleanza per la libertà-pri	16,759	4.16	2
			L'Aquilone-Pli-Movimento per	5,121	1.27	1
			la libertà	198	0.05	0
			La destra	8,169	2.03	1

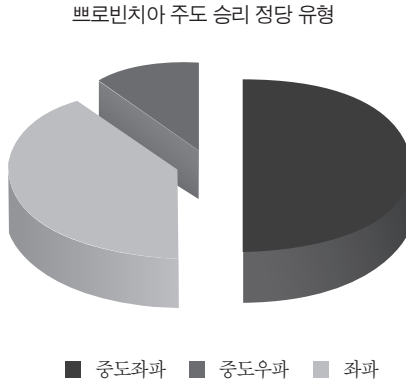
자료: www.wikipedia.it

기한 주나 뿌로빈치아와는 달리 꼬무네의 주민 수에 따라 선거 방식에 다소 차이가 있다. 다수정당 프리미엄 시스템을 채택하고 있다는 점이나 안정적인 꼬무네의 행정력을 위해 시장과 시 의회의 연계는 다른 지방자치단체들과 유사하다. 가장 중요한 차이는 꼬무네 주민 수에 따른 선거제도의 구별이다. 주민 수 15,000명을 기준으로 그 이상의 꼬무네와 그 이하의 꼬무네는 선거방식에서 차이가 있다.

주민 15,000명 이하의 꼬무네에서는 결선투표제 없이 단선투표로 진행한다. 총 유효 득표의 단순다수를 차지한 후보자가 시장에 당선된다. 시장 후보자는 자신과 함께 정당명부에 의원 후보자까지 작성하여 명부를 제출하여 주민들에 의해 직접 선출된다. 투표자인 주민들은 후보자 중에서 선호하는 입후보자에게 기표함으로써 시장 선출을 위한 투표를 하게 된다. 시의원 전체 정족수의 2/3를 승리한 시장과 함께 명부를 작성한 시의원에게 배당하고, 나머지 1/3은 나머지 정당들이나 연합체에게 배분하는 방식을 취한다.

이에 반해 주민 수 15,000명 이상인 경우에는 결선투표제를 채택한다. 절대

〈그림 1〉 2008년 프로빈치아 주도 선거에서 승리한 정당 유형별 분포도



다수에 의해 선출되는 방식이나 1차 투표에서 과반수를 넘지 못할 경우 두 명의 그 다음 주 일요일에 2차 결선 투표를 실시한다. 다수당 프리미엄 시스템의 비례대표제를 채택하고 있는데, 여기에는 세 가지의 경우 수가 존재한다. 첫째, 일차 투표에서 시장이 결정되었지만, 시 의원 명부의 득표율이 50% 미만일 경우 총 의석수는 동트식으로 계산하여 모든 정당에게 배분하여 할당한다. 둘째, 일차 투표에서 시장이 결정되었고, 시 의원 명부의 득표율이 50% 이상(60%에 는 못 미칠 경우)일 경우 총 의석수의 60%까지 시장과 연계된 의원 명부에 60%의 의석수를 배당하고, 나머지 40%를 동트식 비례대표제에 의해 각 후보자 정당에 배분한다. 셋째, 결선투표에서 시장으로 선출된 정당 및 정당명부 의원들에게 60%의 의석수를 먼저 배분하고, 나머지 의석수는 동트식 비례대표제에 의해 나머지 정당들에게 배분하여 할당한다.

위의 〈그림 1〉은 2008년 이탈리아 지방선거 중에서 프로빈치아의 주도인 꼬무네 시장 선거에서 정당 유형별 당선자 수를 나타낸 그림인데, 총 10개의 프로빈치아 주도 중 민주당이 주축이 된 중도좌파정당연합 출신이 시장에 당선된 곳이 5개, 현재의 집권 여당인 중도우파정당 출신이 당선된 꼬무네가 4개, 그리고 좌파정당이 1개의 꼬무네에서 당선되었음을 나타내고 있다. 이는 꼬무네 2008년 치러진 꼬무네 선거가 총선 이후 지방의 민심을 읽을 수 있는 일종의 지

〈표 5〉 2008년 로마 시장 및 시의회 선거결과

후보자	득표수	득표율(%)	정당	의석수
Giovanni Alemanno	783,225	53.7	Pdl	35
			Lista Civica Sindaco Alemanno	1
			Pri	—
			Mov. Aut. All. per il Sud	—
			Lista Civica la Voce dei Consumatori	—
			Lista Civica il Popolo della Vita	—
Francesco Rutelli	676,472	46.3	Pd	17
			Sinistra Arcobaleno	2
			Di Pietro Idv	1
			Lista Civica per Rutelli	1
			Lista Bonino-Radicali	—
			Unione Democratica per i Consumatori	—
			Lista Civica Under 30	—
			Lista Civica per Roma Baldi Sindaco (X)	—
			Lista Civica i Moderati per Roma	—
			Forza Roma (X)	—
			Avanti Lazio (X)	—

출처: www.wikipedia.it

표였다는 점에서 비교적 많은 관심과 참여를 불러일으킨 것으로 볼 수 있다.

그중에서도 가장 많은 국민적 관심이 집중된 곳은 바로 로마시장 선거였다. 인구 250만 명이 넘고 정치적 의미에서 1번지와 같은 역할을 하고 있는데다 민주당의 아성으로 오랫동안 중도좌파 후보가 승리했던 곳이기 때문에 더욱 관심과 흥미를 유발시켰던 곳이다. 1차 투표율이 73.6%에 달할 정도였고, 비록 50%를 획득하지는 못했지만, 민주당(PD)의 루텔리(Rutelli) 후보가 45.8%를 차지했기에 결선 투표 결과 역시 그에 준하여 치러지리라 예상하였다. 그러나 40.7%를 획득한 알레만노(Alemanno)가 결선투표율 63.0%의 다소 저조한 투표율 속에서 53.7%를 획득하여 시장에 오르는 이변이 발생하였다.

지금까지 살펴본 내용과 사례를 통해 알 수 있는 사실은 이탈리아 지방선거 제도가 중앙정치의 행정적이고 정치적인 편의에 따라 제도적 보완이나 발전을 해온 것이라기보다는 지방정치의 효율성과 고유성을 강조하면서 오랜 역사적

배경을 통한 개별적이고 자치 수준의 제도적 보장이라는 목적을 통해 발전되었으며 시행되고 있다는 점이다. 행정구역의 단선화와 단순화를 통해 지방자치의 고유성을 충분히 살리면서 지방정치의 관심과 효율성을 촉발시키고 있거나, 의무투표제 등의 주민 참여의 제도적 보장을 지방자치까지 실시하면서 로마 시장 선거의 경우 투표율이 73%~63%에 이르렀다는 점은 시사하는 바가 매우 크다. 또한 정책과 이데올로기적 기준에 의거한 양당정치구도가 지방자치 수준에서도 가능케 하는 정당연합공천제도나, <표 2>의 알토 아디제 주지사 선거에서 볼 수 있었듯이 지역의 특징에 맞는 지역 정당의 소수자 권리를 위해 봉쇄조항의 수준을 지역에 맞게 조정하여 지방정치를 활성화하고 있는 점 등은 이탈리아 지방선거제도가 갖는 정치적 의미로 평가할 수 있다.

IV. 한국의 지방선거를 위한 제도적이고 정치적인 시사점

지금까지의 사례연구 이탈리아 지방선거제도를 통해 몇 가지 문제와 쟁점 사항들을 210년 한국의 지방선거와 비교하여 제기할 수 있을 것이다.

첫째는, 행정구역 개편 문제와 관련 이탈리아의 단선적이고 비교적 단순화된 행정구역 사례를 통한 변화의 가능성이다. 2012년까지 행정구역이 개편될 가능성은 비교적 낮은 편이지만, 적어도 2010년의 동시지방선거 결과를 보면 행정구역 개편은 국회의 입법과정이나 주민투표 등을 거쳐 통과된다면 지방선거의 제도적 변화는 지금까지와는 다른 양상으로 전개될 것이며, 이 경우 이탈리아 프로빈치아 행정구역의 단선화와 단순화 사례는 매우 유용한 기준을 제시할 것이다.

둘째, 정당연합공천 문제이다. 지방선거의 활성화라는 측면에서, 그리고 지역 주민의 보다 많은 관심과 참여를 이끌어내기 위한 지역 차원의 연합공천 문제는 전술적인 수준에서 접근할 필요성이 있다. 실제로 6·2 동시지방선거에서 지방선거의 투표율 제고뿐만이 아니라 지방정치 수준에서의 바람직한 정책

선거의 기대와 희망을 보여준 선거라는 점에서 이탈리아 연합정치와 공동정부는 많은 정치동학적 의미를 내포하고 있다.

셋째, 지방선거에서의 투표율 제고 방안에 대한 문제이다. 지방선거에서의 투표율 제고를 위한 다양한 방식과 제도적 보장이 더욱 중요한 전략과 전술이라고 판단된다. 보다 많은 지역 주민들이 지방자치를 실현하는 선거에 참여해야만 선거제도 문제의 제기가 가능한 것이며, 그럼으로써 보다 효율적이고 지방자치 구현의 수준을 높이는 선거제도의 개편이 가능하다고 보는 것이다. 따라서 지방선거의 경우 이탈리아에서 시행하고 있는 의무투표제와 같은 제도적 보완을 통해 지방정치의 주민 참정권의 확보 및 제고를 위한 방안의 모색이 선행되어야 한다고 생각한다.

넷째, 지역적 특성과 내용에 따른 지역적 특성화 전략의 필요성이다. 한국의 경우에도 이미 지역 간의 갈등 문제나 계급과 계층 간의 갈등 문제 등은 여러 번의 선거에서 확인된 바 있다. 이는 호남과 영남의 단순한 이분법적 지역 문제를 뛰어넘어 지역에 따른 고유성과 특수한 상황을 일반화시키는 과정에서 불거진 문제라는 측면이 강하다고 판단된다. 따라서 두 가지 정도의 제도적 보장과 정책적 준비가 지방선거 차원에서 이루어져야 할 것이다. 하나는 사회적 협의와 협약 체계의 구축 문제이며, 둘째는 외국인 노동자들에게 참정권을 확대 부여하는 문제나 봉쇄조항의 조정 문제 등도 전략적 차원에서 제도적 보완이 필요하다고 생각한다.

제도적인 수준에서 보다 안정적이면서 지방자치의 진정한 의미를 살리기 위해서는 한국 지방선거제도의 개편과 투표율 보장을 담보할 수 있는 제도적 보완이 필요한 시점이다. 비록 2010년 6·2 동시지방선거가 다른 지방선거에 비해 투표율이 높았다고는 하지만 진정한 의미의 지방자치를 위한 제도적 보완의 필요성은 분명 남아 있다. 따라서 이러한 제도적 보완을 위한 준거 틀과 유용한 사례를 이탈리아 지방선거제도를 통해 본격적으로 비교연구할 필요성이 있으며, 본 논문이 이를 위한 단초를 제공할 수 있기를 기대하면 결론에 갈음한다.

【참고문헌】

- 김종범. 2003. 『남부문제에 대한 몇 가지 주제의 논문 외』. 서울: 책세상.
- . 2004a. “이탈리아 남부문제의 역사-카부르에서 니찌까지 부르주아 지배계급의 관점에서.” 『이탈리아어문학』 제14집.
- . 2004b. “하부정치문화요소를 통해 본 베를루스꼬니 정부의 성격.” 『한국정치학회보』 제38집 제5호.
- . 역. 2004c. 『이탈리아 선거법』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- . 2006a. “이탈리아 남부문제에 대한 정치사상적 기원: 치코띠에서 그람쉬까지.” 『세계지역 연구논총』 제24집 2호.
- . 2006b. “변화와 분열의 기로에 선 이탈리아: 2006 이탈리아 총선.” 『국제정치논총』 제46집 4호.
- . 2007a. “좌우동거의 기묘한 불안정한 양당제 국가 이탈리아.” 미네르바 정치연구회 편. 『지구촌의 선거와 정당』. 서울: 한국외국어대학교출판부.
- . 2007b. “이탈리아 권력구조 전환가능성과 시도: 연방주의와 대통령제로의 전환모색.” 『세계지역연구논총』 제25집 3호.
- . 2008. “이탈리아의 이레넨즈모의 역사.” 김승렬 외. 『유럽영토 분쟁과 역사분쟁』. 서울: 동북아역사재단.
- 임성호. 2008. “비교방법: 정치학의 희망과 한계.” 한국정치학회 편. 『정치학 이해의 길잡이』. 정치학핸드북 vol. 2. 서울: 법문사.
- 정병기. 2001. “중도좌파 대한 이탈리아 정치적 지역주의의 생성과 북부동맹당(Lega Nord)의 변천.” 『한국정치학회보』 제34집 제4호.
- . 2003. “이탈리아 정치사회변동과 중도-좌파정부(1996-2001) 정책.” 『한국정치학회보』 제36집 제3호.
- Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*. New York: Wiley.
- Gratschew, Maria. 2004. “Compulsory Voting in Western Europe.” Voter Turnout in Western Europe Since 1945: A Regional Report International IDEA.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government*

- in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press.
- AA.VV. a cura di Farnetti, Paolo. 1973. *Il sistema politico italiano*. Bologna: Il Mulino.
- AA.VV. a cura di Sani, Giacomo. 2001. *Mass Media ed Elezioni*. Bologna: Il Mulino.
- AA.VV. 1994-2007. *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*. Torino: Giappicchelli Editore, Quaderno n. 5-17.
- AA.VV. 1998. *La Politica Italiana, Dizionario Critico 1945-95*. Roma: Laterza.
- ASTRID. 2007. *Per Far Funzionare il Parlamento-Quarantaquattro modeste proposte*. Bologna: il Mulino.
- Collana Timone. 2007. *Elementi di Diritto Parlamentare*. Napoli: Simone.
- Sewell, William H., Jr. 2005. *Logics Of History: Social Theory And Social Transformation*. Chicago.
- Tilly, Charles. 1984. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. N.Y.: Russell Sage.

<http://www.camera.it>

<http://www.interno.it/news>

<http://www.senato.it>

<http://www.parlamento.it>

<http://www.wikipedia.it>

<http://www.repubblica.it>

투고일: 2010.09.27 심사일: 2010.10.11 게재확정일: 2010.10.13

[ABSTRACT]

Italian Local Election System and Its Political Mechanism

KIM, JongBub | Seoul National University

This paper was examined on the Italian local election system and its political mechanism. Generally there are three types of local government in Italy, Region, Provincia and Comune. Italian local election system have many positive aspects and political advantages from the institutional view point. I try to analysis some political characters on characters the Italian local election system and its political mechanism.

For those researching goals I treat of three determinative factors. The first is that how can be constructed three types of local government through the local election system. The second is that which characters and meanings of the local election system are in Italy. The third is that how and which the Italian local election system have been historically changed and supported by institutions and laws.

At the conclusion it will describe the present political situation with the results of the latest local election and try to compare the Italian local election system with that of Korea.

Key Words | Italy, local election system, Region, Provincia, Comune, Korean local election system