



스웨덴의 기초지자체 복지서비스 재정의 미래

손혜경 (스웨덴 옘살라대학교 연구원)

■ 머리말

스웨덴 복지제도에 있어 가장 중요한 정책 목표는 모든 시민들에게 거주지에 상관없이 균등한 복지서비스를 제공하는 데 있다. 하지만 이러한 정치적 목표 달성은 말처럼 쉬운 일은 아니다. 이는 알다시피 각 지자체마다 세원의 구성 여건에 차이가 있을 수 있기 때문이다. 또한 지자체의 인구 구성 요소에 따라 복지서비스의 요구도가 차이가 있을 수 있다.¹⁾

이 글은 첫째, 복지서비스와 관련한 스웨덴 지방자치제의 역사 및 기능을, 둘째, 기초지자체의 세율 변화, 셋째, 지자체재정균등화제도, 넷째, 기초지자체 재정운영 사례를 살펴본다. 마지막으로 스웨덴의 기초지자체 복지서비스 재정의 미래를 예측해 본다.

■ 스웨덴의 지방자치제의 역사 및 기능

스웨덴의 지방자치단체는 현재 290개의 기초자치단체 (kommuner, municipalities) 및 20개의 광역자치단체 (landsting och regioner, councils)로 나뉘어져 있다.

광역지자체와 기초지자체가 담당하는 복지업무는 분리되어 있다. 광역지자체는 말 그대로

1) Norrbottens kuriren, 2012-12-20, "Gästen: Svårt att undvika utjämning."

규모가 큰 지역의 공동사항, 그리고 커다란 재정이 요구되는 업무를 담당하고 있는데, 그 중요한 예로 의료 및 교통 사업을 들 수 있으며 또한 지역의 성장과 개발을 위한 업무이다. 광역지자체의 강제적 업무로는 의료 사업, 20세까지의 시민들에 대한 치과치료 사업, 그리고 대중교통 사업을 들 수 있다. 또한 광역지방정부의 자발적 업무로는 문화, 교육, 관광 및 지역 발전 사업을 들 수 있다. 290개에 달하는 기초지자체는 시민들의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 복지서비스 제공 업무를 담당하는데, 예를 들어 아동보육, 초등학교에서 고등학교 수준의 교육, 사회복지서비스, 노인 복지 등 스웨덴 복지서비스 운영에 있어 중추적인 역할을 하고 있다.²⁾

스웨덴에서 기초지자체가 당해 지역에 거주하는 시민들에게 복지서비스를 제공하고 이런 목적을 달성하기 위해 자치적으로 세금을 거두고 또 세출을 관리하는 것은 상당히 역사가 오래된 일이다. 이는 이미 1862년 스웨덴 기초지자체 개혁 시 확인된 일이며 1974년 스웨덴 헌법 개정 시에도 자치제 유지의 원칙을 재확인한 바 있다.³⁾

기초지자체인 킴문이 이렇게 거주지역의 공동사를 관리할 책임을 진다는 것은 거주하는 시민들의 정치에 대한 참여도를 높이며 공동사의 관리를 위해 선출된 지자체 의회 대표들에게 정치적 책임을 물을 수 있는 기회도 되는 민주주의의 중요한 토대가 된다는 의미이다.

스웨덴 민주주의의 중요한 마당인 기초지자체 의회는 기초지자체의 최고 정책 의결기관으로 일 년에 최소 4회 이상 열도록 되어 있다. 구체적으로 기초지자체 의회는 예산을 결정하며 기초지자체에 거주하는 시민들에 대해 세금을 얼마만큼 거둘 것인가를 결정한다. 또한 기초지자체 집행위원회 및 각종위원회 위원과 대체 위원을 선출하며 기초지자체의 예산을 감사하는 회계사도 선출한다.⁴⁾

스웨덴 기초지자체법에 의하면 기초지자체가 주민들에게 제공하는 복지서비스는 강제적 또는 자발적 책임 영역의 두 부분으로 나누어진다. 기초지자체의 강제적 책임 영역으로는 유치원 교육 시설 및 운영, 초·중·고등교육 시설 및 운영, 장애인 교육 시설 운영, 성인교육, 외국인을 위한 스웨덴어 교육, 개인 및 가족들을 위한 사회복지 서비스, 노인 및 장애인 복지, 특

2) 스웨덴지방자치단체 협의회(SKL), "kommuner, landsting och regioner." www.skl.se,

3) 스웨덴지방자치단체 협의회(SKL), 2013-03-26, "150år av lokalt självstyre." www.skl.se

4) Kommunalag(1991: 900).

수 시설에 제공되는 건강 및 의료, 도시계획 및 건설, 상하수도 관리, 응급시설 운영, 도서관, 비상대책, 그리고 광역지방정부와 협력사업인 대중교통 사업을 들 수 있다. 기초지자체의 자발적 업무로는 실업자들을 위한 열린 유치원 운영, 학령기 아동을 위한 방과 후 시설 운영, 주택 건설, 전력, 중증 노인 및 장애인에 대한 의료 제공, 고용 증진, 지역 산업 개발 및 문화 시설 운영을 들 수 있다.⁵⁾

지자체가 시민들에게 제공하는 복지서비스의 운영은 기초지자체가 거주민에게 징수하는 세금과 중앙정부의 일반 및 특별 교부금, 그리고 각종 서비스 이용수수료 등으로 운영된다.⁶⁾

기초지자체가 징수하는 세금은 기초지자체 수입의 약 70%를 차지한다. 스웨덴 국회에서 기초지자체가 어떤 세원에서 세금을 징수할 것인가 결정하며 각 기초지자체 의회에서 스스로 필요한 세율의 크기를 결정하며 또한 거두어진 세금을 어떻게 사용할 것인가도 결정한다. 현재 기초지자체의 세율은 기초지자체 별로 약간 차이가 있다. 2012년 현재 평균 지자체 세율은 31.00%이며, 최저 28.89%이며 최고 34.32%이다.⁷⁾ 한 기초지자체의 세금이 낮다는 것은 그만큼 세원이 단단하다는 것이며 그 반대로 한 기초지자체의 세금이 높다는 것은 그만큼 세원이 취약하다는 것을 의미한다.

기초지자체 수입의 또 중요한 부분은 중앙정부교부금인데 일부 교부금은 기초지자체가 자유롭게 사용할 수 있지만 일부 보조금은 정부가 결정한 분야에만 사용하도록 되어 있다.

기초지자체의 수입 중의 일부는 기초지자체가 제공하는 각종 서비스에 대한 수수료도 있는데 예를 들어 노인복지시설에서 시설에 거주하는 노인들을 대상으로 해 징수하는 수수료를 들 수 있다. 이하에서는 기초지자체 세금의 역사적인 발전 추이에 대해 좀 더 자세히 살펴볼 예정이다.

5) 스웨덴지방자치단체 협의회(SKL), 2009-09-08, "kommuner, landsting och regioner." www.skil.se

6) 스웨덴지방자치단체 협의회(SKL), 2013-03-26, "150år av lokalt självstyre." www.skil.se

7) Statiska centralbyrån, "kommunalskattema." www.scb.se

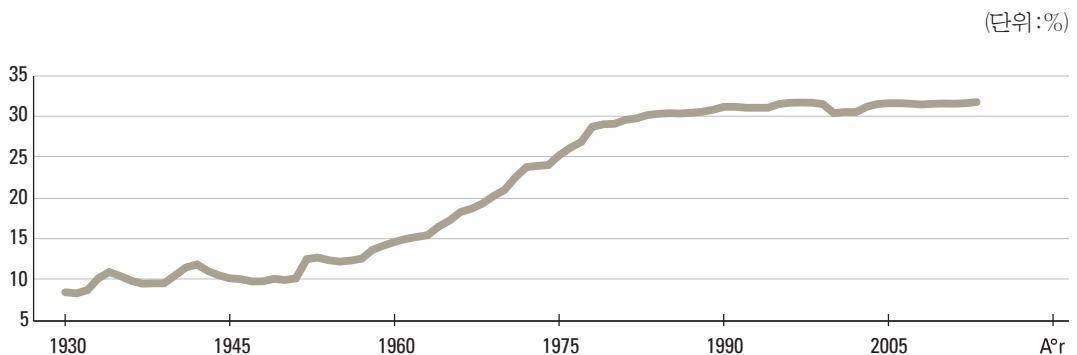
■ 지자체 세금의 역사적인 발전 추이

2012년의 경우 평균 지자체 세율은 31.60%이며 2011년 경우 평균 31.55%, 2010년 31.56%이다. 2012년의 평균 지자체 세율은 2012년보다 약간 상승한 31.73%이다. 이는 1960년과 비교할 때 거의 두 배나 높아진 것인데 그 당시 기초자치체 세율은 14.63%이었다.

지자체 세금은 기초지자체에 대한 세금뿐만 아니라 광역지자체에 대한 세금도 포함된다. 기초지자체의 세금은 1960년대와 1970년대에 급격하게 상승했다. 특히 광역지자체에 대한 세금 상승폭이 높았는데 1960년부터 1970년까지 거의 4배만큼 상승하였다.⁸⁾ 그 이유는 이 기간 동안 지자체가 운영하는 복지서비스 기관이 많이 건설되었는데 예를 들어 광역지자체의 경우 보건·의료시설이 확대되었고 및 기초지자체의 경우 아동 및 노인복지 시설이 확대되었기 때문이다.⁹⁾

예전에는 기초지자체 세금은 교회세도 포함하였다. 하지만 2000년에 정교 분리가 이루어지면서 그 이후 기초지자체의 세금은 교회세를 포함하고 있지 않다. 스웨덴 국교에 속하는 거주민은 교회세를 따로 납부하며 스웨덴 국교에 속하지 않는 거주민은 장례비를 납부하는데 그

[그림 1] 스웨덴 지자체 세금의 발전 추이



자료: ekonomifakta.se, "kommunalskatter."

8) www.ekonomifakta.se, 2013-06-28, "kommunalskatt."

9) www.ekonomifakta.se, 2013-06-28, "kommunalskatt."

액수는 교회구역에 따라 차이가 있다. 2013년의 경우 평균 장례비는 0.22%이다. 장례비는 평균 세금에 포함되지 않으며 [그림 1]의 평균 지자체 세금에도 포함되어 있지 않다.

구체적으로 설명하면 스벤이라는 스웨덴 사람의 월 임금이 30,000크로나일 경우 그가 임금을 수령할 때 그가 속한 지자체에 대한 세금이 31.55%라고 하고 또 그가 스웨덴 국교에 속할 경우 추가로 0.99%가 차감되어 지급된다(월임금 30,000크로나 - 지자체 세금 9,465크로나 - 교회세 297크로나 = 실수령액 20,238크로나). 스벤이 납부한 지자체세금 9,465크로나 중 약 60%는 기초지자체의 복지사업 운영비로 사용되고 40%는 광역지자체 복지사업 운영비로 사용된다. 그가 납부한 교회세 297크로나는 스웨덴 교회 운영비로 사용된다.

이하에서는 기초자치단체가 균등한 복지서비스를 제공하는 데 도움을 주는 지자체 재정균등화제도를 살펴본다.

■ 지자체 재정균등화제도¹⁰⁾

스웨덴 중앙정부는 지자체 간 재정수입 및 지출의 차이를 조정하려는 목적으로 1966년 본격적으로 지자체 재정균등화제도를 도입하여 각종 중앙정부 교부금을 지자체에 제공해왔다.

지자체 재정균등화제도는 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 한 부분은 지자체 수입균등화방식이고 또 다른 한 부분은 복지서비스 지출이 많은 광역 및 기초지자체에 대한 특별 재정균등화교부금 또는 주민들에게 부과하는 세율이 낮은 광역 또는 기초지자체에 대한 낮은 정부교부금이다. 지자체 재정균등화를 위한 이러한 두 종류의 교부금 이외에도 스웨덴의 중앙정부는 특별한 목적을 달성하기 위해 필요 시에는 특별교부금도 제공하였다. 이 제도는 1993년에 지자체 경제위원회의 제안에 따라 크게 변화했다. 가장 큰 변화라고 하면 그동안 광역 및 기초지자체에 제공되었던 많은 중앙정부 특별교부금이 중앙정부 일반교부금으로 대체되었다는 것이다. 이에 따라 스웨덴 중앙정부가 새롭게 도입한 지자체 재정균등화 교부금은 세 부분으로 나뉜다. 수입균등화교부금, 지출균등화교부금 그리고 인구가 급격히 감소하는 지자체에 대

10) SOU 2011:39, "Likvärdiga förutsättningar" 27-29

한 중앙정부 추가교부금이다.

1993년 개정된 지자체 재정균등화제도에 대한 비판이 이따랐는데 그 이유 중 첫째는 지출균등화교부금 계산방식에 대한 비판이며, 둘째는 수입균등화 교부금이 전체 기초지자체를 대상으로 하지 않고 있다는 것이었다. 이런 비판을 바탕으로 1996년에 지자체 재정균등화제도에 대한 새로운 개혁이 이루어졌다. 이 개혁에 따라 지자체 균등화제도는 다시 네 부분으로 나뉘게 되는데 수입균등화교부금, 지출균등화교부금, 중앙정부 일반교부금 그리고 시행규칙이다. 1996년의 개혁은 1993년의 개혁과 달리 모든 광역 및 기초지자체를 포함하고 있다. 중앙정부 일반교부금은 수입균등화 및 지출균등화교부금에 추가하여 모든 기초지자체의 인구수에 따라 균등하게 지급되도록 하였다.

사실상 수입균등화 및 지출균등화교부금은 중앙정부의 지출과 상관없이 이루어지는데, 그 이유는 모든 비용이 광역 및 기초지자체에서 중앙정부에 지불하는 기여금으로 이루어지기 때문이다. 수입균등화교부금의 경우는 인구 구조적으로 평균 이상의 세수가 있는 기초 및 광역지자체가 평균 이하의 세수가 있는 기초 및 광역지자체로 지급하도록 하였다. 지출균등화교부금의 경우는 인구 구조적으로 볼 때 평균 이하로 세출이 이루어지고 있는 기초 및 광역지자체가 평균 이상으로 세출이 이루어 있는 기초 및 광역지자체로 지급하도록 하였다. 사실상 지출균등화교부금 계산방식은 약간 복잡한데, 예를 들어 한 지자체가 거주하는 시민을 위해 특별한 사업을 운영하는 경우 또는 각종 사업을 운영하는 데 드는 비용을 감안해서 이루어진다.

2000년에도 지출균등화교부금 계산방식에 대해 약간의 변동이 이루어졌는데 이는 주로 아동보육, 개인 및 가족 복지 그리고 대중교통제도와 관련해 이루어졌다. 이 외에도 지출균등화교부금 계산방식에 거주시민 중 외국이민자의 비율이 높을 경우 아동복지, 초·중·등 교육에 대해 추가로 드는 비용을 감안하는 요소가 도입되었다. 광역지자체에 관련하여 병원 및 약제에 대한 비용균등화모델이 도입되었다.

중앙정부의 지방정부에 대한 교부금과 지자체 재정균등화제도의 범위와 복잡성에 대한 비판은 그 이후에도 계속되었는데 2001년에 새롭게 소집된 국회위원회에서 이런 문제에 대한 연구조사를 해 새로운 지자체 재정균등화제도가 도입되었다. 이 제도에 의하면 지자체 재정균등화제도는 다섯 부분으로 구성되어 있다. 수입균등화, 지출균등화, 중앙정부 구조적 교부금, 2010년까지의 시행규칙 그리고 조정교부금/조정수수료 등이다. 이 제도는 2005년 1월부

터 적용되고 있다. 이하에서 두 곳의 기초지자체의 복지재정을 자세히 검토해본다.

■ 기초지자체 복지재정 운영사례

이하에서는 스톡홀름 광역지자체에 바로 밑에 위치한 쇠더만 란드(Södermanland län)에 속한 기초지자체 카트리네홀름(Katrineholm) 시와 남부에 위치한 광역지자체 스코네 란(Skåne län)에 속한 기초지자체 벨링에(Vellinge) 시를 보기로 한다. 이 두 기초지자체 모두 중간 규모의 지자체로 2011년 카트리네홀름 시의 거주인구는 32,409명이며 벨링에 시는 33,510명이다. 두 지자체의 큰 차이라면 정치적으로 카트리네홀름 시는 오랜 기간 동안 사회민주당이 주도하고 있는 도시이며 벨링에 시는 보수당인 온건당이 주도하는 도시이다. 두 도시의 또 다른 차이점은 카트리네홀름 시는 오랫동안 이민자를 적극적으로 받아들이고 있는 도시라고 할 수 있으며 벨링에 시는 이민자를 받아 들이는 데 소극적인 도시라고 할 수 있다. 카트리네홀름 시

〈표 1〉 복지사업별 비용(인구 1인당)

(단위 : 스웨덴 크로나)

	카트리네홀름 시	비율(%)	벨링에 시	비율(%)
정치활동	933	2	730	2
사회기반시설	3328	7	2638	7
방과후, 여가시설	1408	3	1828	5
문화사업	1197	3	721	2
유치원 및 학교	5363	11	6905	18
일반교육	14723	31	15256	40
노인 및 장애인 복지	16137	34	9017	24
개인 및 가족에 대한 복지서비스	3943	8	1058	3
특별사업	519	1	179	0
기초지자체 고유사업비용 총계	47551	100	38332	100
인구	32,409명		33,510명	
기초지자체 세율	32.35%		28.89%	
평균임금	227,900크로나		267,000크로나	

자료 : 스웨덴 기초 및 광역지자체 협의회 SKL 및 스웨덴 통계청 SCB, 2011, Vad kostar verksamheten i Din kommun?

의 세율은 전국 평균보다 약간 높은 수준이고 벨링에 시의 세율은 전국에서 제일 낮은 수준으로 알려져 있다.

<표 1>에서 볼 수 있듯이 벨링에 시의 기초지자체 고유 사업비용은 카트리네홀름 시보다 상당히 낮은 수준이다. 두 개의 기초지자체 모두 유치원, 학교, 일반교육 및 노인 및 장애인 복지에 대한 지출이 대부분의 비용을 차지한다. 비용 지출처에서 주목할 만한 사항은 카트리네홀름 시의 경우 노인 및 장애인 복지비용 면에서 벨링에 시보다 월등히 높은 수준이다. 이는 카트리네홀름 시에 거주하는 노인인구 또는 장애인 인구 수가 벨링에 시에 거주하는 노인인구 및 장애인 인구의 수보다 많기 때문일지도 모른다. 또한 카트리네홀름 시의 경우 개인 및 가족에 대한 복지서비스 비용 지출이 전체 비용 대비 8%인 반면, 벨링에 시의 경우 전체 비용 대비 3%이다. 이런 차이는 위에서 언급한 바와 같이 카트리네홀름 시의 경우 이민자 수용에 적극적이며 이들에 대한 비용 지출이 많기 때문일 수가 있다.

평균임금을 기준으로 볼 때 카트리네홀름 시는 재정수입 면에서 벨링에 시와 비교할 때 세율이 높음에도 불구하고 재정이 열악한 상황이다. 하지만 1인당 복지재정 지출 면에서는 카트리네홀름 시가 벨링에 시보다 더욱 높은 수준임을 알 수 있다. 이렇게 카트리네홀름 시가 재정지출을 많이 할 수 있는 것은 스웨덴에서 현재 운영되고 있는 기초지자체 재정균등화제도 덕분이다. 즉 카트리네홀름 시는 수입균등화지원금으로 9,019크로나, 지출균등화지원금으로 1,723크로나 그리고 중앙정부 구조적 교부금 명목으로 1,024크로나 총 1인당 11,766크로나를 중앙정부에서 재정지원을 받고 있다. 반면에 벨링에 시는 수입균등화 지원금으로 정부에 1,760크로나를 납부하고 지출균등화 지원금으로 38크로나의 수령하며 또한 중앙정부 구조적 교부금 명목으로 1,024크로나를 수령하는 결과, 재정수입 중 698크로나를 중앙정부로 이전하고 있다.¹¹⁾

11) SOU 2011:39, "Likvärdiga förutsättningar", 282-286.

■ 맺음말

스웨덴의 지자체 역사는 상당히 오래되며 지자체가 거주하는 시민들에 대한 복지서비스의 영역이 상당히 광범위한 것을 알 수 있다. 문제는 지자체마다 세원의 구성여건에 차이가 있을 수 있고 지자체의 인구구성 요소에 따라 복지서비스의 요구도가 차이가 있는 상황에서 지자체에서 균등한 복지서비스를 제공하는 것이 말보다 쉽지 않다는 것이다. 본문에서 카트리네홀름 시는 지자체 자체 재정수입은 낮은 반면, 지자체 재정균등화의 혜택을 통해 상당한 액수의 재정지원을 받고 있음을 알 수 있다. 이러한 재정지원을 통해 카트리네홀름 시는 1인당 복지비용이 상당히 높고 이를 통해 복지서비스의 정도를 높일 수 있었다는 것이다.

현재 스웨덴에서는 기초지자체 재정균등화제도 개혁에 관한 논의가 활발하다. 최근에 발표된 정부안에 의하면 앞으로 재정수입이 높은 기초지자체에서 재정수입이 낮은 기초지자체로의 재정 이전이 어려워질 상황이다.¹²⁾ 그렇다면 미래에는 중앙정부에서 재정수입이 낮은 기초지자체에 지급하는 교부금이 인상되어야 할 것이다. 중앙정부가 어떤 방식으로 복지서비스 운영을 위한 세수를 충당할지는 앞으로 정당들 간에 많은 논의가 있을 것임이 분명하다. **KLI**

12) Finansdepartementet, 2012-12-19, Pressmeddelande "Ny kostnadsutjämning och sänkt inkomstutjämningsavgift för kommuner och landsting."