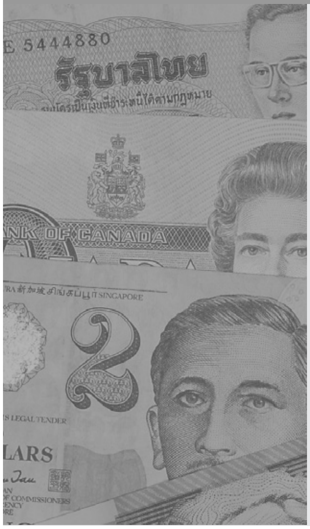


덴마크와 스웨덴의 형평화보조금

조 기 현
한국지방행정연구원 연구위원

Ⅰ. 서 론

우리 나라 지방재정조정제도는 참여정부 들어와 크게 변모하여 왔으며 그 정점에는 국가균형발전특별회계가 자리잡고 있다. 익히 알려진대로 국가균형발전특별회계는 지역간 균형발전과 통합, 재정자원의 효율적 배분을 목적으로 도입하였다. 이미 국고보조금의 운용방식에 대해서는 지방재정의 자율성을 위축시키고 부처별 · 사업별 분산으로 인한 재정자원의 효율성 저하, 과도한 지방비부담 등의 문제들이 제기되어 왔다. 지방양여금 역시 당초 정책목적을 상당부분 달성하였을 뿐만 아니라 근본적으로 정체성이 모호하여 국고보조금과 다를바 없다는 비판을 받아 왔다. 또한 국가 전체적인 관점 보다는 중앙부처의 단위사업 입장에서 관리하였기 때문에 지역간 재정격차 완화와 같은 거시경제적 자원재배분기능이 취약하였다는 점도 부인할 수 없었다.

문제는 국가균형발전특별회계를 도입하고 소기의 성과를 거두기 위하여 적정규모의 재원조성이 필요하였고, 이것은 지방양여금을 폐지하거나 국고보조금을 재편하는 등의 인위적인 방식으로 대처하였다는 사실이다. 그 결과 지방양여금의 폐지와 국가균형발전특별회계의 설치를 근간으로 하는 지방재정조정제도의 밑그림이 다시 그려지게 되었으며 이어서 국고보조금 재편은 일부 사업의 지방이양과 분권교부세 도입으로 연결되었다. 또한 부동산시장의 안정과 지역간 재정격차 완화를 목적으로 부

동산교부세가 설치되기도 하였다.

이에 따라 우리나라 지방재정조정제도는 2005년부터 지방교부세와 국고보조금의 이원적 운영체계를 유지하고 있다. 지방교부세는 종전의 보통교부세와 특별교부세에 부동산교부세와 분권교부세가 추가되었으며 국고보조금은 균형발전특별회계에 의한 국고보조금과 종전의 국고보조금을 지칭하는 일반국고보조금으로 분리하였다. 운영방식에 있어서도 지역간 재정격차 완화기능을 적극적으로 반영하고 있다. 산정공식에 재정력지수나 역재정력지수 등의 형평화 요소를 반영하거나(분권교부세, 부동산교부세) 차등보조율의 필요성에 대한 다각적인 논의(국고보조금) 등이 대표적인 사례이다.

그러나 지방재정조정제도 모두가 소위 말하는 수평적 형평화기능에 충실하도록 설계하고 운용하는 것이 바람직한지에 대해서는 다소 회의적이다. 일반적으로 정책목적과 정책수단은 일대일 대응관계일 때 효율적인 정책성과가 기대된다고 볼 수 있다. 그러나 현재의 지방재정조정제도는 지역간 재정격차 완화라는 하나의 정책목적을 대상으로 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계 등 다수의 정책수단을 동원하는 구도로서 본래의 정체성을 상실함은 물론 지역간 재정격차 완화도 충분치 못하게 발휘될 수 있다. 거시경제적 정책목적에 치우치게 될 경우 중앙–지방간 재정관계가 합리성을 결여된 상태에서 운영될 소지가 있다는 점도 우려되는 사항이다. 따라서, 지방재정조정제도를 구성하는 제반 보조금들은 본연의 역할과 기능에 충실하도록 하고, 소위 수평적 형평성은 이 정책목적만을 전담하는 보조금을 설치하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 대표적으로 캐나다, 독일 등 일부 연방형 국가와 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 단일국가에서 운영하는 "형평화교부금(equalization grants)"을 들 수 있다.

본고는 이 가운데 스웨덴과 덴마크에서 운영하는 형평화교부금을 소개하기로 한다. 구체적으로 후술하겠지만 스웨덴과 덴마크는 계층구조나 균형발전을 위한 공간재배치정책 등이 우리와 유사한 측면이 있다. 물론 소득세 중심의 조세체계와 같이 서로 다른 환경요인도 관찰된다. 그럼에도 불구하고 이들 국가의 사례를 소개하는 것은 바람직한 정부간 재정관계가 지방자치 선진화에 중요한 물적 하위요소이기 때문이다.

Ⅱ. 덴마크 지방재정과 형평화보조금

1. 계층구조와 사무배분

덴마크의 계층구조는 전통적으로 지방행정의 효율성을 중시하여 변천을 거듭하여 왔다. 1970년 이전에는 25개 광역단체로 구분하고, 각 광역단체에 86개 Borough, 1,388개 Parish를 설치하였으나 도시화의 진전으로 Borough의 업무영역 확대, 인접한 Parish 사이에 행정서비스가 중첩되는 문제가 발생하자 행정구역, 인구 등은 물론, 중앙과 지방의 사무배분 및 재원배분 등을 재검토하여 14개 광역단체(Amt)와 275개 기초단체(Kommune)로 재편하였다. 이어서 2000년에는 수도권 집중으로 행정적 · 재정적 비효율성이 누적되자 코펜하겐시와 인접 도시를 포괄하는 코펜하겐청(Greater Copenhagen Authority)을 설치하였다. 덴마크에서는 이를 Region으로 표기하는데, 광역단체의 통제를 받지 않으면서 자율적인 권한행사가 가능하며 부분적이나마 주정부적인 성격을 지닌 것으로 평가된다.

2004년에는 보다 급격한 구조개혁을 단행하였다. 덴마크는 구조개혁의 정치적 담보를 위하여 여당과 야당이 '구조개혁에 관한 합의서(Agreement on Structural Reform 2004)'를 채택하고 2007년부터 광역단체 폐지와 5개 주(Region) 설치, 98개 기초단체 통합을 골자로 하는 계층구조 단순화를 추진하고 있다. 계층구조 단순화 및 자치단체 통합은 그동안 지속적으로 추진해 왔던 행정개혁의 완결판으로 규모경제 실현에 의한 낭비요인 제거와 전국적으로 균질적이고 고차원적인 행정서비스의 공급에 있다.[1)] 구조개혁에 의해 계층별 사무배분을 보면 지역개발, 광역적 복지서비스, 교통 등은 Region이 수행하며 98개 기초단체는 개별적인 아동, 노인등 복지시책, 문화 · 스포츠, 방재, 지방도로, 의무교육 등의 집행사무를 담당하게 된다.

〈표 Ⅱ-1〉 구조개혁 이후 계층별 사무배분

국가	광역단체(5단체)	기초단체(98단체)
- 경찰, 국방, 사법, 외교 - 보건 및 의료정책 - 교육(의무교육 제외) - 실업보험 - 과세, 징세 - 도로, 철도 - 자연보호, 환경정책 - 문화진흥 - 산업정책, 연구개발	- 병원서비스 - 지역개발(산업정책 등) - 토양오염방지 - 특정 복지서비스 - 특정 교육 - 공공교통	- 아동 · 노인 · 가정복지 (방문간호, 정신질환자, 약물중독자 등) - 연금사무 - 의무교육, 사회교육 - 징세업무 - 방재, 지방도로 - 자연보호, 환경대책 - 도서관, 문화, 스포츠

1) 계층구조 및 지방행정 개혁에 관해서는 개략적이나마 2006년 내무 · 복지부(Ministry of the Interior and Health)에서 발간한 The Local Government Reform-in brief에서 소개하고 있다.

2. 세입 · 세출 구조

덴마크의 지방세는 지방소득세와 고정자산세로 구성된다. 자치단체가 독자적으로 세목을 신설할 수는 없으나 세율은 재량적인 조정이 가능하다. 지방소득세를 예로 들면 세율에 대한 규정이 없으며 매년 자치단체가 국가와 협의를 거쳐 예산편성 과정을 통하여 조정 · 결정한다. 일반적으로 지방소득세 세율은 지방소득세와 세입예산과의 차액을 기준으로 산출한다.

• 지방소득세 소요액(A)
= 세출예산액 – (국고보조금+사용료 · 수수료+차입금+기타 지방세+형평화보조금)
• 지방소득세 세율 = A / 과세표준액

고정자산세는 자치단체가 토지 평가액을 토대로 0.6%~2.4% 이내에서 세율을 결정할 수 있다. 단, 광역단체 세율은 1%로 고정되며 농지에 대한 고정자산세율은 0.57% 세율을 적용한다.

지방세의 위상은 총세입의 56%에 달할 정도로 가장 높은 위치를 차지하며 사용료 · 수수료를 포함한 자체세입이 82%이다(2002년 예산기준). 반면에 중앙정부의 보조금은 영향력이 크다고 볼 수 없는 10%에 그치고 있다. 나머지는 대부분 지방채무와 관련된 세입으로 순수한 지방채수입이 1%이며 광역단체가 기초단체에 융자한 채무상환금이 8%이다.

〈표 II-2〉 지방재정 성질별 세입구조

	금액(백만 DKK)	구성비(%)
지방세(taxes)	236,057	56
사용료 · 수수료(current income from public and private buyers)	109,039	26
순이자수입(net interest)	–295	0
일반보조금(general grants)	40,147	10
차입금(total loans and repayments)	2,529	1
채무상환금(reimbursements)	32,962	8
기타(others)	380	0
합 계	420,819	100

자료 : The Ministry of the Interior and Health, Municipals and Counties in Denmark, 2002.

앞에서 살펴본 계층별 사무배분에 따라 세출구조의 특징을 찾아볼 수 있다. 목적별 세출구조를 보면, 광역단체는 병원 · 보건이 과반수를 차지하는 반면에 기초단체 복지 · 보건, 교육 · 문화가 세출의 대부분을 점유한다. 한편,코펜하겐청은 광역단체와 기초단체의 중간적 역할을 수행하고 있다. 코펜하겐청은 기초단체와 마찬가지로 복지 · 보건분야 세출비중이 가장 높지만 광역단체에서 수행하는 병원, 건강보험에 대한 세출기능도 담당하고 있다.

〈표 II-3〉 지방재정 목적별 세출

	광역단체	코펜하겐	기초단체(시)	합 계
도시개발, 주택 · 환경	1	3	2	2
공공서비스 · 공공교통	0	−2	−2	−1
도로 · 인프라	4	1	3	3
교육, 문화, 레저	11	13	26	20
병원, 보건보험 – 병원 – 건강보험	68 49 17	27 21 6	– – –	23 17 6
복지 · 보건	9	48	56	41
사무관리	7	11	13	11
합 계 (10억 DKK)	100% (73.3)	100 (38.8)	100 (146.0)	100 (248.1)

3. 형평화교부금 운용방식

가. 덴마크의 보조금제도 개요

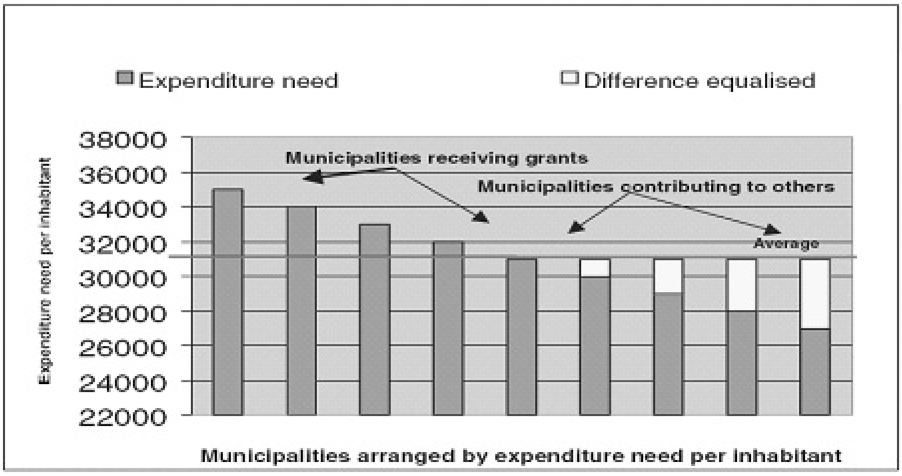
덴마크의 정부간 재정조정은 일반보조금, 특정보조금, 형평화교부금으로 구성되어 있다. 일반보조금은 세입 · 세출 여건과는 별개로 재원보장을 목적으로 하며 기초단체에 동일한 규모로 교부하는 기본보조금적 성격을 갖는다. 다만, 재정력이 취약한 자치단체나 특정사업(주로 복지, 교육)을 수행하는 자치단체에 대해서는 가산하여 교부하기도 한다. 특정보조금은 용도가 제한된 보조금이며 지방세입에서 차지하는 비중은 낮다. 대표적인 특정보조금으로는 재정위기에 대비하여 의무적으로 설치해야 하는 구제금융기금, 수도권 자치단체가 경제위기에 직면한 경우를 상정하여 운영하는 수도권에 대한 보조금, 이민이나 난민을 대상으로 하는 각종 보조금이 대표적인 특정보조금이다. 형평화교부금은 모

든 자치단체 사이에 존재하는 재정적 불균형은 물론이고 코펜하겐을 중심으로 한 수도권 자치단체와 비수도권 자치단체간 재원이전을 통하여 재정력의 균형을 추구한다. 형평화교부금은 각 자치단체 세출수요(expenditure needs)와 과표를 근거로 산정하는데, 전국 평균치에 미달하는 자치단체에서 평균치를 상회하는 자치단체에 이전하는 세출수요조정과 과표를 기준으로 전국 평균치를 상회하는 자치단체에서 하회하는 자치단체에 이전하는 과세표준조정 두가지 방식을 적용하고 있다.

○ 일반보조금(General States Grants)
 - 모든 자치단체에 일율적으로 DKK750만을 지출하는 기본보조금(basic grants)
○ 특정보조금(Special Grants)
 - 특정 현안(사업)이 존재하는 자치단체에 용도를 특정하여 교부
○ 형평화교부금(Equalization Scheme)
 - 세출표준 및 과세표준을 근거로 전국의 기초단체(시)간 및 코펜하겐 기초단체간 재원이전을 통하여 재정력의 균형화를 추구
 - 세출수요에 의한 산정방식과 과세표준에 의한 산정방식을 이용하여 재정여건이 전국 평균 이상으로 양호한 자치단체가 교부재원을 부담함

나. 형평화교부금 : 세출수요조정

세출수요조정은 표준비용을 기초로 산정된 세출수요에 대하여 전국 평균액과 차이에 형평화율을 곱하여 조정한 부분균형 구조를 갖는다. 즉, 1인당 세출수요가 전국 평균액에 미달된 자치단체는 형평화교부금 재원을 부담하며 이들로부터 조성된 형평화교부금은 1인당 세출수요가 전국 평균치를 하회하는 자치단체에 교부하게끔 운용하고 있다.



자치단체별 교부액 산정은 기초단체와 광역단체로 구분하며 기초단체는 다시 수도권과 비수도권으로 분리한다. 원칙적으로 1인당 세출수요가 전국 평균치에 미달되는 기초단체는 차액의 45%를 형평화하되, 수도권 기초단체에 대해서는 차액의 40%를 추가하여 85%의 형평화율을 적용한다. 광역단체의 형평화율은 80%이다.

– 세출수요조정의 기본체계 –

○ 1인당 세출수요 전국 평균 〈 당해 자치단체 1인당 세출수요 : 교부단체

○ 1인당 세출수요 전국 평균 〉 당해 자치단체 1인당 세출수요 : 재원부담단체

○ 교부액 : (당해단체 1인당 세출수요 – 전국 평균 1인당 세출수요) × 형평화율

- 비수도권 기초단체 형평화율 : 0.45
- 수도권 기초단체 형평화율 : 0.85
- 광역단체 형평화율 : 0.8

구체적으로 세출수요는 다양한 인구사회적 환경에 좌우된다는 가정하에 연령요인(age factors)과 사회적 요인(social factors)으로 구분하여 개별적으로 산정한 후 합산하는 과정을 거쳐 확정된다. 먼저 연령요인은 기초단체 10개 구간, 광역단체 11개 구간으로 나누어 구간별 인구수에 단위비용을 곱하여 세출수요를 산정한다.

○ 1인당 세출수요액

= (연령요인 세출수요 × 가중치) + (사회적 요인 세출수요 × 가중치)

○ 연령요인 및 사회적 요인 가중치

	연령요인	사회적 요인
수도권 기초단체	75%	25%
비수도권 기초단체	90%	20%
광역단체	77.5%	22.5%

사회적 요인은 인구의 절대규모가 갖는 취약점을 보완하는 장치이며 가능하면 인구사회적 질적 요소들을 반영하고 있다. 편부모 아동수, 임대주택수, 실업자수, 65세 이상 독거노인 등이 대표적인 사회적 요인들이며 총 9개 산정항목을 운용하고 있다. 사회적 요인 역시 수도권 기초단체와 비수도권 기초단체, 그리고 광역단체로 구분하며 각각의 사회적 요인들의 중요도에 따라 가중치를 다르게 적용한다.

〈표 II-4〉 사회적 요인에 의한 세출수요의 기본체계

사회적 요인	기초단체		광역단체
	비수도권	수도권	
편부모 아동수	32.5%	32.5%	48.0%
주택자 기준	25.0%	–	–
임대주택 수	–	20.0%	–
20~59세 실업자 수	25.0%	25.0%	–
외국인 거주자 수	10.0%	10.0%	–
25~49세 직업훈련 미수강 · 미경험자 수	–	12.5%	–
사회적 문제가 있는 지역의 주민 수	7.5%	–	–
65세 이상 독거노인 수	–	–	48.0%
도로 · 공공시설 유지관리비용(기술비용)	–	–	4.0%
합 계	100.0%	100.0%	100.0%
종합 비중	20.0%	25.0%	22.5%

사회적 요인에 의한 세출수요는 〈표 Ⅱ-4〉를 근간으로 다음과 같은 과정을 거쳐 산정한다. 이때 기초단체 수도권과 비수도권, 광역단체 3개 그룹으로 구분하여 산정하게 된다.

1단계 : 〈표 Ⅱ-4〉의 9개 사회적 요인별로 전국 합계치를 산출한 후 당해 자치단체의 비율을 구한다.

사회적 기준치 전국 합계(a) : $\sum$ (자치단체 전체 사회적 기준치) 당해 자치단체 사회적 기준치 비율(b) : (당해 자치단체 사회적 기준치 / a)

2단계 : 자치단체별로 각 9개 사회적 요인의 기준치를 구한 후 가중치를 곱하여 당해 자치단체의 사회적 기준의 합계치를 산출한다.

당해 자치단체 사회적 기준 : $\sum_{i=1}^{9} (b \times \text{가중치})_i$

3단계 : 전국 인구에 대한 당해 자치단체 인구비율을 구한다.

당해 자치단체 인구비율 : (당해 자치단체 주민수) / (전체 주민수)

4단계 : 당해 자치단체 사회적 기준 합계치를 인구비율로 나눈 사회적 지수(social index)를 구한다.

당해 자치단체 사회적 지수 : (사회적 기준치 합계 / 주민수 비율) × 100

5단계 : 당해 자치단체의 사회적 지수에 주민수, 1인당 세출예산액의 전국 평균액을 곱하여 사회적 요인에 의한 세출수요를 산정한다.

(당해 자치단체 사회적 지수 × 주민수) × (1인당 세출예산 전국 평균액)

다. 형평화교부금 : 과세표준조정

과세표준을 조정에 의한 형평화교부금은 1인당 과세표준의 전국 평균액과 당해 자치단체의 1인당 과세표준액의 차액을 기준으로 세율요인, 형평화율, 인구를 곱하여 산정한다.

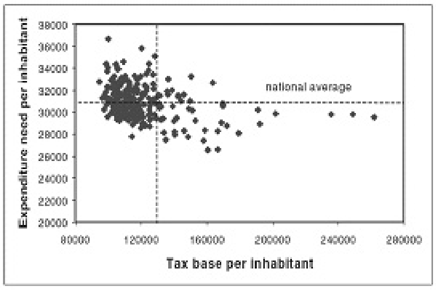
(1인당 과세표준 전국평균) − (당해 지자체 1인당 과세표준) × (세율요인) × (형평화율) × (인구)

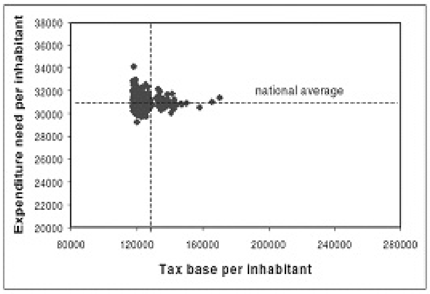
여기서 형평화율은 세출수요 산정체계와 마찬가지로 수도권 기초단체와 비수도권 기초단체, 광역단체로 분리하여 적용한다. 예컨대 1인당 과세표준을 기준으로 당해 자치단체와 전국 평균치 차액 중 비수도권 기초단체는 45%, 수도권 기초단체는 85%, 광역단체는 80%의 형평화율을 적용한다. 다만, 1인당 과세표준이 전국 평균의 90% 이하에 해당하는 자치단체에 대해서는 차액의 40%를 보조금 형태로 추가하여 지원한다.

〈표 II-5〉 과세표준 형평화 기본체계

구 분		과세표준 형평화 내용
기초단체	비수도권	1인당 과세표준 전국 평균과 당해 자치단체 과세표준 차액의 45%를 형평화
	과세력 취약단체	1인당 과세표준이 전국 평균의 90%를 하회하는 자치단체에 대하여 차액의 40%를 보조금으로 지원
	수도권	1인당 과세표준 전국 평균과 당해 자치단체 과세표준 차액의 85%를 형평화
광역단체		1인당 과세표준 전국 평균과 당해 자치단체 과세표준 차액의 80%를 형평화

세출수요조정과 마찬가지로 과세표준조정 역시 전국 평균치를 상회하는 자치단체가 재원을 부담하는 구조이다. 특히, 과세력이 취약한 기초단체에 지원하는 보조금은 모든 기초단체가 공통으로 부담하고 있다. 과세표준조정은 또한 과세력 자체가 자치단체 재정능력을 직접적으로 표현하기 때문에 세출수요조정에 비하여 더 강력한 형평화기능이 작용한다. 다음 그림은 과세표준 조정 전 · 후의 정책효과를 나타낸 것으로 형평화 이후 1인당 과세표준이 전국 평균치에 수렴되고 있음을 알 수 있다.





Ⅲ. 스웨덴 지방재정과 형평화보조금

1. 계층구조와 사무배분

스웨덴의 통치법(Instrument of Government)은 지방자치단체를 광역단체와 기초단체로 구분하고 자율적인 과세권을 규정하고 있다(제1장 제7절). 오늘날의 지방자치제도는 1862년에 제정된 지방자치법을 모태로 하며 현재는 21개의 광역단체인 Landsting과 290개의 기초단체인 Kommun이 있다. 스웨덴 지방행정에서 특이한 형태로 Län을 들 수 있다. Län은 중앙사무를 지방 차원에서 관장하는 일종의 중앙정부 지방사무소로서 관할구역이 광역단체와 동일하다. Län은 관할구역내 국가사무를 수행하지만 자치단체의 환경정책이나 산업정책을 조정하는 책임이 있다.[2)]

계층별 사무배분에서 두드러진 특징은 아동복지, 노인복지, 장애인복지 등 각종 복지사업을 기초단체에서 수행한다는 점이다. 이밖에도 기초단체 환경, 보건, 상하수도, 문화 · 여가 등 주민생활에 밀접한 행정사무를 담당하고 있다. 광역단체는 일반의료등 의료정책 전반에 대하여 광범위한 책임을 지고 있으며 평생교육이나 농림업교육과 같은 전문직업교육을 수행한다.

2) 교통안전(택시, 버스, 화물운송 등), 농업 및 목축업, 식품위생에 관한 법규, 동물보호, 자연환경 보호, 주택정책, 문화유적보존, 각종 사회복지서비스 등과 관련한 사무를 수행한다.

〈표 Ⅲ-1〉 스웨덴의 계층별 사무배분- 문화 · 여가활동 지원

국가	광역단체(21단체)	기초단체(290단체)
- 경찰, 국방, 사법, 외교 - 경제정책 - 고등교육 및 연구개발 - 고속도로 - 통신 - 주택정책 - 사회보장, 연금제도	- 일반의료 - 모자보건, 정신보건 - 의료전문교육 - 농림업교육 - 평생(성인)교육 - 문화 · 여가활동 지원 - 지역교통	- 기초교육 - 아동 · 노인 · 장애인보호 - 지역계획, 건축허가 - 소방, 재해복구, 민방위 - 환경, 보건, 상하수도 - 도로 · 공원 건설 · 관리 - 문화 · 여가활동 지원

2. 세입 · 세출 구조

스웨덴 지방재정에서 두드러진 특징은 지방소득세가 세입의 대부분을 차지한다는 사실이다. 지방소득세는 스웨덴 복지재정의 근간을 이루기도 하지만 지방세의 주력으로서도 기능하고 있다. 지방소득세는 개인소득세이며 스웨덴에서 총 조세수입의 65%를 차지할 정도로 매우 중요한 세원이다. 국세-지방세 세원배분을 보면 2003년 기준 지방의 개인소득세는 조세총액의 33%에 달하는데, 이는 OECD에서 덴마크(35.7%) 다음으로 높은 수준이다.

〈표 Ⅲ-2〉 스웨덴의 조세수입 내역

세원	조세수입액(10억 SEK)	조세수입 총액대비 비율
개인소득세	801	65%
자본관련 조세	107	9%
소비관련 조세	325	26%
조세총액 EU세 지방소득세 연금부담 국세	1,232 9 403 160 660	100% 1% 33% 13% 54%

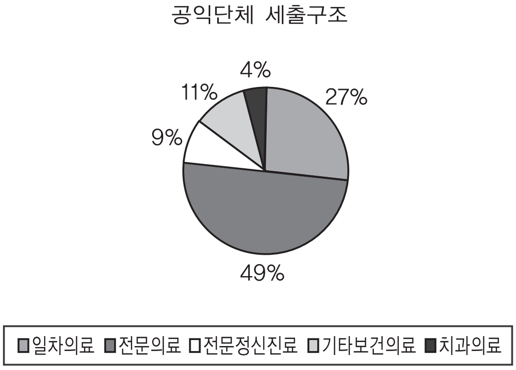
자료: OECD, Revenue Statistics, 2005.

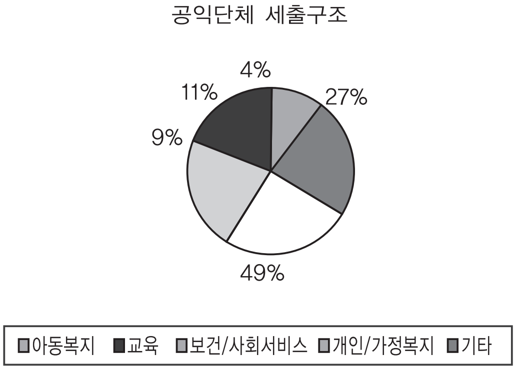
이러한 조세체계로 인하여 스웨덴의 지방재정은 개인소득세에 절대적인 영향을 받고 있다. 예컨대 2004년 기준으로 지방의 개인소득세는 기초단체 세입의 64.2%, 광역단체 세입의 70%에 달할 정도로 절대적인 위치를 점하고 있다. 반면에 보조금은 기초단체가 12.3%, 광역단체가 17.7%로서 상대적인 위상이 낮은 편이다.

〈표 Ⅲ-3〉 지방재정 세입원별 비중

	지방세	일반보조금	특정보조금	사용료 수수료	기타
광역단체	70.0	16.0	1.7	10.9	1.4
기초단체	64.2	9.0	4.3	6.4	16.1

계층별 사무배분에서 설명하였듯이 광역단체는 정신의료, 치과의료 등 의료정책 전반을 관장하며 기초교육과 사회복지서비스는 기초단체 사무로 규정되어 있다. 때문에 광역단체는 의료관련 사무수행에 세출의 93%를 지출하는 반면에 기초단체는 기초교육, 의무교육, 평생교육 등 교육관련 경비가 48%이며 아동복지, 노인복지 등 사회복지서비스가 34%를 차지한다.





3. 형평화교부금 운용방식

가. 스웨덴의 보조금제도 개요

원래 스웨덴의 보조금제도는 특정보조금 중심이었다. 그러나 자치단체가 처한 경제적 · 사회적 환경에 차이가 나며 무엇보다 가장 낙후된 북부지역과 정반대의 남부 대도시를 동일한 기준으로 획일적인 재원조정을 가한다는 것에 문제가 있다는 비판이 제기되자 1993년 일반보조금 중심으로 개혁하였다. 이에 따라 스웨덴의 보조금제도는 일반보조금이 75%이며 특정보조금은 자치단체의 신청을 받아 선정하는 구조로 변경되었다.

일반보조금은 전형적인 형평화교부금으로 세입과 세출에 대한 평형화와 함께 인구감소지역에 대한 보정으로 구성되어 있다. 형평화교부금은 과세표준, 연령구조, 지리적 조건 등의 차이에도 불구하고 동일수준의 서비스를 제공받아야 한다는 사고에서 출발하고 있다. 현실에 있어서도 지방세가 개인소득세에 전적으로 의존하기 때문에 지역간 · 계층간 소득불균형을 완화하기 위해서는 형평화보조금의 소득재분배적 기능이 강조되었다고 볼 수 있다.

이러한 소득재분배적 기능은 형평화교부금의 산정방식에서 잘 나타나 있다. 즉, 형평화교부금은 주민1인당 과세소득액(표준세출액)이 전국 평균을 초과(미달)하는 자치단체로부터 교부재원을 조성하여 전국 평균에 미달(상회)하는 자치단체에 교부함으로써 인위적인 소득재분배기능이 발휘되도록 설계되어 있다. 이 방식은 앞에서 설명한 덴마크의 형평화교부금과 비슷한데, 덴마크 역시 개인소득세 위상이 OECD국가에서 최고 수준일 정도로 매우 높다는 점을 상기하면 어느 정도 이해가능한 부분이다.

나. 형평화교부금 : 세입형평화

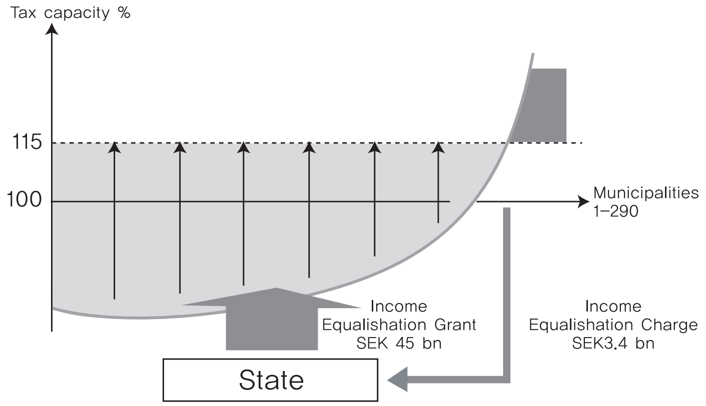
세입기준 형평화교부금은 일차적으로 1인당 과세소득액이 전국 평균치를 15% 초과하는 기초단체[3]에 재원을 부담시킨다(Income Equalisation Charge). 그러나 부유단체가 강제적으로 부담하는 재원으로는 필요 교부재원을 충족할 수 없기 때문에 그 부족분은 중앙정부가 일반보조금인 세입형평화교부금(Income Equalisation Grant)으로 추가하여 지원한다. 이때 실제 산정업무는 재무부 산하 중앙통계국에서 수행하며 2005년부터는 산정과정에서 자치단체의 참여를 허용하고 있다. 다만, 부유단

3) 전국 평균치를 110% 초과한 자치단체가 해당된다. 당초에는 전국 평균치의 100%이었으나 2005년 개정으로 115%를 적용함으로써 부유한 자치단체로부터 재원을 조성하는 구조로 변경하였다.

체의 최종 부담액은 국회가 결정하며 중앙통계국은 일차적인 실무작업에 제한된다.[4)]

스웨덴의 형평화교부금 운용체계는 다음의 〈그림 Ⅲ-1〉에 잘 나타나 있다. 1인당 과세소득의 전국 평균치가 100일 때 평균치를 15% 초과한 자치단체는 부유단체가 되며, 이들이 형평화교부금 재원의 일부(34억 SEK)를 부담하면 중앙정부가 교부해야 할 재원의 차액(45억 SEK)을 추가하여 교부하고 있다.

〈그림 Ⅲ-1〉 세입기준 형평화교부금의 구조



다. 형평화교부금 : 세출형평화

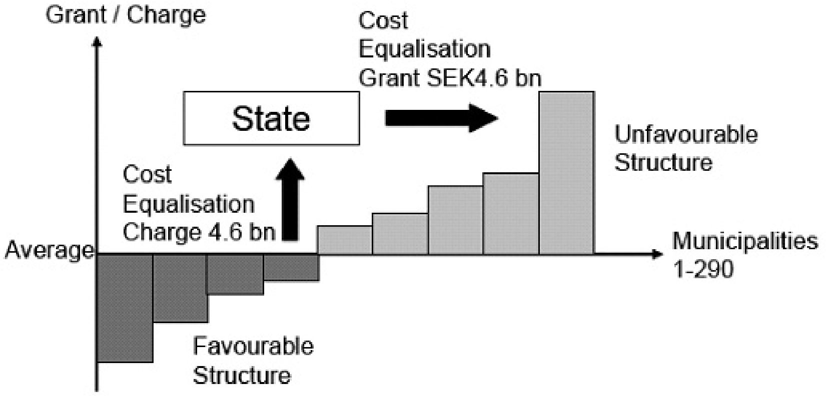
2005년부터 부분적인 개선이 이루어진 세입기준 형평화교부금과는 다르게세출 측면에서 재정조정은 기존의 산정방식을 견지하고 있다. 즉, 세입형평화의 경우 전국 평균치의 115%가 기준이지만 세출형평화는 단순히 전국 평균치를 기준으로 산정한다. 구체적으로 설명하면 1인당 표준세출액이 전국 평균을 하회하는 자치단체가 재원을 부담하며(Cost Equalisation Charge) 상회하는 자치단체가 교부대상이 된다. 부족한 교부재원은 세입기준 형평화교부금과 마찬가지로 중앙정부가 부담한다(Cost Equalisation Grant).

다음의 〈그림 Ⅲ-2〉는 이러한 산정체계를 잘 보여준다. 세입기준과 달리 세출기준은 전국 평균치를 기준으로 하는데, 평균치를 상회하는 자치단체는 교부단체, 하회하는 자치단체가 재원을 부담하는 자치단체이다. 때문에 원리상 세출기준 형평화교부금은 자치단체의 부담액과 교부단체의 교부액이

4) 부유단체 부담규모는 산정결과에 전전적으로 의존하기 보다는 국회의 정치적 조율과정을 거치는 것으로 알려져 있다.

일치해야 하나 중앙정부도 일부 부담하고 있다. 그림에서 보듯이 중앙정부는 평균치를 하회하는 자치단체로부터 부담액(46억 SEK)을 받아 교부단체에 교부하는 중개기능을 수행한다.

〈그림 Ⅲ-2〉 세출기준 형평화교부금의 구조



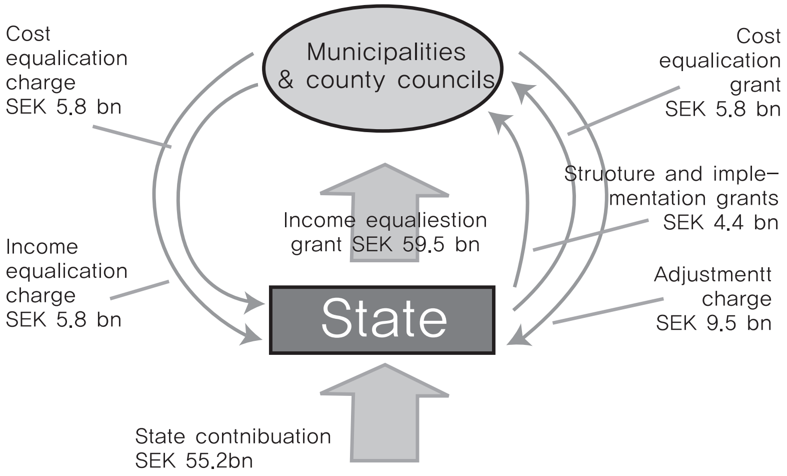
자료: Swedish Association of Local Authorities and Regions(2005), Local Government Financial Equalisation in Sweden

지금까지 설명한 세입기준 형평화교부금과 세출기준 형평화교부금의 운용체계를 정리하면 다음과 같다. 2005년 기준으로 광역단체와 기초단체의 부유단체가 부담하는 형평화교부금은 세입기준 56억 SEK, 세출기준 59억 SEK이며 여기에 조정비용(adjustment charge)으로서 35억 SEK를 추가하면 총 149억 SEK에 달한다.

중앙정부는 부유단체가 부담한 형평화교부금 교부재원에 세입형평화교부금 599억 SEK, 세출형평화교부금 58억 SEK, 북부지역 오지등에 교부하는 구조보조금(Structural Grant) 22억 SEK, 자치단체 합병등에 일시적으로 필요한 과도적 보조금(Transitional Grant) 22억 SEK를 형평화교부금으로 교부하였다.

그러나 스웨덴의 형평화교부금에 대해서는 내부적으로도 'Zero-Sum세' 라는 비판을 받고 있으며 스톡홀롬시 등 일부 부유한 자치단체는 지속적으로 문제를 제기하고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 형평화교부금 운용체계 종합(2005년도, 10억 SEK)



Ⅵ. 요약 및 시사점

일반보조금에 대한 주요국의 운용사례를 보면 조정방법과 교부재원의 특성에 따라 8개 유형으로 분류할 수 있다. 이 가운데 덴마크와 스웨덴의 형평화교부금은 세입-세출보전형이면서 수평조정형으로 분류할 수 있다. 세입-세출보전형에서 우리 나라나 일본, 영국 등이 운용하는 수직조정형은 국세와 지방세의 세원편재에 따른 중앙-지방간 재원불균형 완화에 주력하며 교부재원을 중앙정부가 부담한다. 반면에 스웨덴과 덴마크는 자치단체 사이에 존재하는 재원불균형 완화에 정책목적을 두며 교부재원을 부유한 자치단체가 부담하는 부분적인 역교부금으로 볼 수 있다.

〈표 Ⅳ—1〉 주요국의 일반보조금 운용구조

조정방법 교부재원	세입균등화형	세입-세출보전형	수요특화형	기 타
수직조정형	캐나다	한국, 일본, 영국	인도, 스페인, 이탈리아	프랑스
수평조정형	독 일	스웨덴, 덴마크	-	-

수직조정적 세입-세출보전형과 비교할 때 수평조정적 세입-세출보전형의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 교부재원의 부담주체가 다르다. 수직조정적 세입-세출보전형은 교부재원을 중앙정부가 부담하지만 수평조정적 세입-세출보전형은 일정 기준에 해당하는 부유단체가 주로 부담하며 중앙정부는 일부에 한정해서 부담한다. 둘째, 수평조정적 세입-세출보전형은 부유단체가 불교부단체이면서 동시에 교부재원의 부담주체이다. 셋째, 때문에 수직조정적 세입-세출보전형에 비하여 자치단체간 재정격차를 완화하는 정책기능이 강하게 발휘된다.

이와 같이 덴마크와 스웨덴을 대표로 하는 북유럽형 일반보조금제도는 재원보장기능 보다는 재정격차 완화기능에 충실하게끔 운용한다고 볼 수 있다. 이러한 차이는 교부재원을 중앙정부가 아닌 자치단체가 부담함으로써 잉여재원을 부유단체에서 그렇지 못한 자치단체에 재분배하기 때문이며 본질적으로는 국세-지방세 조세체계와 조세정책의 정책기조에서 비롯된다. 북유럽권 국가들은 높은 수준의 복지국가를 위하여 이에 상응하는 개인소득세를 운용하며 과세 · 징수권도 중앙정부와 자치단체가 공동으로 행사하는 정책을 견지하고 있다. 특히, 덴마크와 스웨덴은 북유럽권에서도 개인소득세의 의존도가 가장 높으며 지방세입의 절대적인 위치를 차지하는 국가에 속한다. 따라서, 지역간 소득격차는 직접적인 재정격차로 연결되며 종국적으로는 높은 수준의 균질적인 복지서비스 제공이 어렵게 된다.

덴마크와 스웨덴의 수평적 형평화교부금을 다룰 때 조심해야 할 점이 바로 이러한 환경요인이다. 재정격차 완화 측면에서 보면 형평화교부금이 매력적인 제도일 수 있지만 개인소득세 중심의 조세체계와 소득재분배적 시각에서 접근할 때 비로소 제대로 볼 수 있다. 다만, 이들 국가의 장점 가운데 일부는 도입할 여지가 있다고 판단된다. 빈곤단체라 해도 전국 평균치의 일정 수준까지 재원을 보장한다든가 세입과 세출을 분리 · 산정하여 교부액을 결정하는 구조는 도입가능한 정책대안이 될 수 있다. 덴마크와 같이 수도권과 비수도권을 분리하여 산정하는 방식도 긍정적인 기능이 발휘될 수 있다. 중장기적으로는 교부재원의 일부를 중앙정부가 부담한다는 전제하에 광역단체와 서울지역 자치구만을 대상으로 제한적인 도입을 검토할 수 있을 것이다.

◀◀◀ **참고문헌** ▶▶▶

Ministry of the Interior and Health(2002), Municipals and Counties in Denmark

Ministry of the Interior and Health(2002), The Local Government Reform-in brief

Ministry of Finance Sweden(2005), Local Government Financial Equalisation in Sweden OECD(2005), Revenue Statistics

Swedish Association of Local Authorities and Regions(2007), The Economy Report