

스웨덴의 지방자치와 지방재·세정

박 균 조

행정자치부 지방세정팀 행정사무관

1. 스웨덴의 일반적 개요

1. 지방자치 흐름

유럽에 있어 지방분권의 동향을 보면 2개의 조류를 지적할 수있다. 그 하나는 프랑스나 이탈리아에서 실시된 단체자치 및 주민자치의 강화이다. 결국, 중앙정부가 임명했던 관선지사의 권한을 지역주민의 선거에 의한 지방의회 의장이기도 한 민선지사로 이관하는 개혁이 실시된 것이다.

또 하나는 스웨덴을 중심으로 하는 북유럽에서 실시된 지방자치단체의 공간적 구역을 확대하고 지방자치단체의 행·재정 능력을 향상시키는 것에 의한 지방분권의 추진이다. 스웨덴에서는 「합병」을 강제적으로 추진하면서도 「합병」에 의해 지방분권을 밀어 넣는 것처럼 되었다.

술개발을 통해 세계적인 부국으로 성장한

強中國 중의 모델국가로 불리는 인구 약 9백만의 스웨덴 왕국은 면적은 한반도의 2배 정도이지만 철광이나 산림을 제외하면 資源貧國이다. 중앙정부를 정점으로 광역단체(Landsting)와 코뮌(primär-kommun)이라 하는 레벨의 지방정부로 구성되는 3층의 政府構造로 되어 있다.

더욱이 스웨덴에는 道の 구역을 중복하여 중앙정부의 행정상 지역구분인 랜(län)이 두어져 있다. 랜에는 중앙정부의 일선기관인 랜府((länsstyrelsem)가 설치되어 있다.

그러나 도가 두어져 있지 않은 랜도 있기 때문에 1995년의 통계에 의하면 24개의 랜, 23개의 도, 그리고 288개의 코뮌이 존재하고 있다. 최대의 코뮌은 인구 68만 명인 스톡홀름이다. 최소의 코뮌인 필홀름에서의 인구는 3천명에 달한다.

스웨덴의 지방자치단체 조직 형태를 보면 한국처럼 지방의회 의원과 함께 집행기관의 장을 직선하고 있는 제도를 채용하고 있지

않다. 스웨덴에서는 지방의회 의원만을 선거한다. 그러나 스웨덴은 프랑스처럼 지방의회의장이 행정기관의 수장에 취임하고 행정부를 통괄하는 것은 아니다. 더욱이 도 혹은 시군구의 일상적 대표로서 역할은 지방의회의장이 맡는다.

스웨덴의 행정기관을 통괄하는 권한은 지방의회가 선출하는 집행위원회(kommunstyrelse förvaltningsnämnden)에 부여되고 있다. 이 집행위원회는 최저 5인으로 구성되지만, 영국의 자치단체에 보이는 것처럼 지방의회에 있어 다수당이 집행위원회의 구성원을 독점하지 않는다. 결국, 스웨덴에 있어 집행위원회는 지방의회의 정당 구성에 따라 위원회가 구성되는 것으로 되어 있다.

지방의회는 최고 행정기관으로서 집행위원을 선출함과 동시에 행정의 개별 기능별로 설치되는 전문위원을 선출한다. 집행위원회는 말하자면, 위원이 의원일 필요는 없다. 전문위원은 시군구 결국 콤포넌트에 대해서 말하면, 학교교육위원회, 환경보건위원회, 건축위원회, 사회복지위원회, 선거관리위원회의 설치가 의무 지워져 있었지만 1991년부터 선거관리위원회를 제외하고 필히 두어야 하는 것은 아니다. 이러한 전문위원회는 각각의 개별기능 집행기관으로서 활동한다.

스웨덴에 있어 1987년의 인구 2만 이상의 콤포넌트는 전체의 40%에 달하고 있다. 기초단체의 평균 인구는 한국보다 적음에도 불구하고, 영세한 기초단체의 존재 수가 적다고 하는 스웨덴의 특색은 2차에 걸친 강력한 합병 추진의 결과라 할 수 있다. 이 스웨덴에 있어 2차에 걸친 합병 추진의 목적은 재정력이 약

한 영세 콤포넌트의 재정력을 강화하는 것에 있었다.

이미 제1차 세계대전 부터 스웨덴에서는 영세한 콤포넌트의 재정력이 문제로 되었다. 교육서비스나 사회복지서비스의 니즈가 높아져 있음에도 불구하고 1930년대의 대공황이 영세한 콤포넌트의 재정력을 급격히 약하게 해버렸기 때문이다.

더욱이 이러한 사정은 어느 선진 제국에서도 공통한 체험이라고 할 수 있다. 영세한 기초단체의 약한 재정력이라는 문제를 해결하기 위해서는 수직적 조정방법과 수평적 조정방법이라 하는 두 가지의 방법을 생각할 수 있다.

수직적 조정방법이라는 것은 기초단체와 중앙정부, 혹은 상위의 지방자치단체와의 관계를 조정하는 것에 의해 대응하는 방법이다.

이 수직적 조정방법에는 두 가지의 방법이 있다. 제1은 기초단체의 사무를 상위의 지방자치단체 결국 중간 레벨의 지방정부 혹은 중앙정부에 이관하는 것이다. 제2는 중앙정부가 기초단체에 보조금을 교부하는 것이다.

이것에 대해 수평적 조정방법이라는 것은 기초단체간, 결국 수평적 정부관계를 조정하는 것에 의해 대응하는 방법이다. 이 수평적 조정방법에도 두 가지의 방법을 생각할 수 있다.

제1은 기초단체 간에 협력관계를 형성하는 것이다. 제2는 기초단체가 합병하고, 규모를 크게 하는 것이다.

이 중 수직적 조정방법에 의하면 중앙정부의 권한을 강화하여 중앙집권화라는 결과를 초래한다. 실제, 어느 선진 제국에서도 전쟁

기간 중에 생긴 기초단체의 재정위기를 구제하기 위해 이러한 방법이 채용되며, 재정의 중앙집권화가 진전된다는 현상을 볼 수 있었던 것이다.

이것에 대하여 수평적 조정방법은 기초단체의 권한을 강하시키는 것으로 분권적이라 할 수 있다. 세계대전 기간에 탄생한 재정조정제도는 중앙정부에 의한 일반적 보조금의 교부라고 생각하면, 수직적 조정방법으로 간주할 수 있지만, 지방정부 상호간에 있어 재정력 격차의 시정을 생각하면 수평적 조정방법이라고 할 수 있다.

스웨덴에서는 합병이라 하는 수단이 영세한 기초단체의 재정력을 강화하는 수단으로서 수평적 조정방법이고, 분권적이라고 위치 지을 수 있으며 강력하게 추진되어 간다. 이리하여 스웨덴에서는 제2차 세계대전 직후인 1946년에 영세 코문 문제를 해결하기 위해 합병에 관한 국회 결의가 행해진다. 이 결의에서는 코문의 인구를 통상은 3천명으로 하고 최저 2천명으로 설정하였다. 이 국회 의결에 기초하여 1950년에 新境界法이 제정되어 1952년에 시행되는 것으로 된다.

이것이 제1차 합병의 추진이다. 이 제1차 합병의 추진에서는 코문의 존재 수가 감소한 것만이 아니고 1코문 당 지방세 평균세수도 2배로 되었다. 결국 합병이라는 수평적 조정방법에 의해 코문의 재정력을 강화한 것에 성공했다고 평가할 수 있다.

2. 제2차 합병의 추진

스웨덴에 있어 제1차 합병 추진의 목적은

영세한 코문의 재정력을 강화하는 것, 결국 재정력 격차의 시정에 있었다고 하는 것이다. 여기에서 영세한 코문이라는 것은 사실상, 농촌의 코문을 의미하였다. 따라서, 영세한 코문의 재정력을 강화하여 코문간의 재정력 격차를 시정한다고 하는 목적은 실질적으로는 도시와 농촌과의 재정력 격차를 시정하는 것을 노렸었다고 말할 수 있다.

도시와 농촌간의 재정력 격차는 어느 선진 제국에서도 대전 기간의 불황 과정에서 제2차 세계대전 기간에 생기고, 그 시정을 위해 어느 선진 제국이라도 고민해 왔다.

1962년부터 시작한 제2차 합병의 추진에서는 명확하게 재정력격차의 시정에 머물지 않는 새로운 단계의 합병이 추진되었다고 말할 수 있다. 그것은 제2차 합병 추진에서는 코문의 사무를 확대하는 것, 따라서 코문으로 부터 공공 서비스를 증가시키는 것이 목적으로 되었기 때문이다. 그 때문에 제2차 합병의 추진과 함께 국민 총생산에 대한 지방 세출의 웨이트는 급속하게 증가한 것이다.

공급을 증가시키는 것이 목표로 된 코문으로 부터의 공공서비스라는 것은 교육 서비스와 사회복지 서비스라 할 수 있다. 스웨덴에는 지방정부가 일반 권한에 기초하여 실시하는 고유사무와, 법률에 규정되어 실시가 의무 지워져 있는 위임사무라는 것이 있다. 스웨덴의 지방정부 사무의 80%가 위임사무라고 말해지고 있다. 교육서비스와 사회복지서비스는 위임사무라고 해도 좋다. 여기에서 주의해 두고 싶은 점은 제2차 합병의 추진이 이러한 위임사무를 지방자치단체가 자주적으로 집행해 가기 위해서는 거기에 정합적인 재정력이

코문에 필요하다고 하는 관점에서 합병이 의도되었던 것이다.

그렇다 하더라도, 스웨덴에서는 지방자치 단체의 자치 범위, 결국 단체자치의 범위에 관해 2개의 견해가 존재했기 때문이다. 하나는 지방자치단체가 결정할 수 있는 범위 결국 단체자치의 범위는 일반 권한에 기초하여 고유사무에 한정된다고 하는 것이다. 또 하나는 단체자치의 범위에는 특별 권한에 기초한 위임사무도 포함된다고 하는 견해이다. 결국, 위임사무라 하여도 지방정부의 자주적 결정에 기초하여 결정할 수 있다고 하는 견해이다.

제2차 합병을 추진한 생각은 위임사무라 하여도 지방정부가 자주적으로 결정할 수 있고, 위임사무도 단체자치에 포함된다고 하는 견해에 기초하였다. 결국, 합병추진 세력은 특별 권한에 기초한 위임사무를, 코문의 규모를 확대해 가지 않으면 안 된다고 주장한 것이다.

이것에 대하여 합병반대 세력은 코문의 권한 축소를 주장하고 있다. 그러나 복지국가를 노리는 스웨덴에 있어 수요가 증대하는 공공 서비스로는 교육서비스, 사회복지서비스이고, 그러한 對人 사회서비스는 위임사무로 되어 있었다. 이러한 대인 사회서비스는 지역사회의 다양한 니즈에 맞추어 공급되어야 하며, 자립적인 결정·집행 권한은 코문에 있다고 합병추진 세력은 주장하고 그것을 실현하기 위해 합병을 제창한 것이다.

1959년에 스웨덴에서는 지방정부의 구역에 관한 새로운 왕립조사위원회가 설치되어 제2차 합병이 추진되어 간다. 이 제2차 합병은

“위임사무인 대인 사회 서비스를 지방정부가 자주적 결정과 판단 하에 집행하는 것이 가능하게 된 것”을 노리고 추진해 갔다.

1959년에 설치된 왕립조사위원회는 1961년에 지방정부의 합병에 관한 보고서를 발표했다. 그 골자는 다음의 2점에 있다.

제1은, 모든 코문 결국 기초단체의 최저 인구를 8천명으로 한 것이다. 제2는 합병에 의해 새로이 설정된 기초단체의 구역은 경제활동에 의해 밀접히 연결되어 있는 지역, 결국 적절한 경제권을 단위로 해야 한다고 하는 점이다.

제1의 최저 인구의 설정은 대인 사회서비스를 집행하는 단위로서의 규모가 염두에 두어져 있다. 여기에서 염두에 두어져 있는 대인 사회서비스는 교육서비스와 사회복지서비스의 2점에 초점이 맞추어져 있다.

왕립조사위원회는 교육서비스에 대해서는 새로이 9년제의 의무교육을 실시하기 위해서는 6,500명에서 8,000명의 인구 규모가 필요하다고 판단했다. 더욱이 사회복지 서비스를 효과적으로 공급해 가기 위해서는 5천명에서 6천명의 인구 규모가 바람직하다고 상정하고 있다.

이렇게 염두에 둔 대인 사회서비스와 인구 규모와의 관계에서도 알 수 있는 것처럼 왕립조사위원회가 최저 인구를 8천명으로 설정한 것은 새로운 의무교육의 수행이라고 하는 기준을 채용했기 때문이다.

제2의 경제권을 단위로 하는 것은 중심성이 있는 도시를 중심으로 주변성으로서 위치 지워져 있는 농촌과의 합병을 의미한다. 결국 새로운 코문에서는 도시 지역과 농촌 지역을

포함한다고 하는 점에 주의해 둘 필요가 있다.

이러한 발상에서 왕립조사위원회는 중심 코문과 주변 코문으로 구성되는 코문 불력을 상정하고 실험적으로 제시하고 있다. 이 실험적 모델이 현재의 거의 280개 코문의 기초로 된 것이다.

그러나, 여기에서 주목해야 할 점은 후자의 경제권을 단위로 한다고 하는 기준이 전자의 8천명을 최저 인구로 한다고 하는 기준을 보완하고 있는 점에 있다. 혹시 주변 지역만으로 합병하여 8천명의 최저 인구를 충족하여도 주변 지역에서 중심 지역에서의 인구 유출이 장기적으로는 생기고, 8천명이라는 최저 인구 기준을 충족할 수 있는 것은 아니지만 왕립조사위원회는 걱정하였다. 그 때문에 중심성과 주변성을 준비해 둔 자립적 경제권을 단위로 하여 합병하는 것을 주장한 것이다.

따라서, 왕립조사위원회의 정책 의도는 전자의 8천명이라 하는 최저 인구 기준을 중시하였다고 하는 것이다. 결국 제2차 합병추진의 정책 의도는 어디까지나 대인 사회서비스를 공급하는 단위로서의 코문을 합병에 의해 형성하는 것에 있었다고 할 수가 있다.

1962년에는 이 왕립조사위원회의 권고를 거의 따른 법률과 국회결의가 성립한다. 그러나 이 1962년의 코문 불력 개혁이라고 하는 합병 추진은 합병이 임의로 되었기 때문에 소규모 코문의 반발에서 지지부진하게 진전되지 않고 상정된 것과 같은 페이스로는 전개되지 않았던 것이다.

3. 강제합병의 추진

자주적 결정에 맡겨 놓는 것은 합병이 기대로 전개하지 않은 현실을 전제로 하여 사회민주당 정권은 강제 합병의 단행에 발을 내딛는다. 1968년에 사회민주당 정권은 보수당, 중앙당, 자유당이라 하는 컨서버티브가 격렬한 저항에도 불구하고 1974년 1.1일 까지 완료하고 코문의 수는 278로 격감한다.

그러나, 이 강제적 합병에서는 단순히 코문의 존재수가 감소한 것만은 아니었다. 이 시점까지 잔존하였던 농촌코문·도시코문과의 행정적 구분이 소멸하고 코문은 단일의 기초단체로 되었던 것이다.

스웨덴에서는 전통적으로 敎區가 교육을 인수하고 농촌코문은 救貧사업을 주된 임무로 하였다. 이것에 대하여 도시코문은 가로나 상하수도 등의 도시기반 정비에 종사하지 않으면 안 되었다. 물론, 교육의 임무도 교구로부터 세속의 코문으로 이동하지만 도시 코문에는 특별한 권한과 의무가 과해졌던 것이다.

그렇지만 이러한 도시코문의 특별 권한과 의무는 강제 합병의 추진과 함께 폐지되어 간다. 더욱이 이미 1964년의 개혁에 의해 도시 코문의 특별 의무와 권한은 폐지되어 버렸다. 이러한 개혁을 발전시켜 사회민주당 정부 하에서 스웨덴은 강제 합병의 실시를 결정함과 동시에 1971년 1월부터 기초단체를 단일의 코문이라는 기초단체로 하는 것을 정했다.

이리하여 스웨덴에서는 강제합병과 함께 도시와 농촌이라 하는 행정구분도 폐지해 간다. 합병을 했다고 하여도 기초단체의 권한에

격차를 남기는 것은 아니고 합병에 의해 기초단체 간의 권한을 평등하게 한 것이 강제 합병을 가능하게 한 중요한 요인인 것은 아닐까라고 생각한다. 결국 기초단체간에 있어 단체자치의 평등성 창출이 합병의 강제성을 정당화하는 큰 요인으로 작용한 것이라고 말할 수 있다.

더욱이 강제 합병을 추진하는 것에 의해 사회민주당 정권이 행정의 효율성을 기도하지 않았던 것은 아니다. 그렇다고 하는 것 보다는 오히려 가장 중시된 논점이 효율성의 문제였다고 말해지고 있다. 그것은 중앙정부가 교육이나 사회복지라 하는 대인 사회서비스를 위임사무로 하여 코문에 효율적으로 수행시키기 위해 코문의 규모 확대가 기도되었기 때문이다.

물론, 이 효율성의 문제에서는 내부 효율성도 중시되고 있다. 기초단체의 행정에는 규모의 이익이 작용하고 코문의 규모를 크게 하면 공공 서비스의 코스트는 낮아진다고 하는 상정도 존재하지 않았던 셈은 아니다. 공공 서비스를 보다 낮은 코스트로 공급한다고 하는 내부 효율성의 추구도 중요한 목표로 되었던 것은 틀림없다. 그러나 이 내부 효율성의 추구는 조건이 붙은 추구 목표로 되었던 것이다.

그렇다 하더라도 왕립조사위원회가 코문의 구역을 설정함에 있어 고려한 기준은 공공 서비스의 코스트라 하는 내부 효율성에 한정되었던 셈은 아니기 때문이다. 물론, 공공 서비스의 코스트를 낮춘다고 하는 관점에서 적

사무를 적절하게 실시하기 위한 코문의 최소 규모를 내 보이는 것을 중시한 것이다.

거기에는 자치라고 하는 요소가 고려되어 있는 것을 잊어서는 안 된다. 결국 단체자치를 실시하기 위한 적절한 규모라 하는 시점이 중시되고 있다. 혹시 역으로 합병을 실시하지 않은 경우에는 코문 사이에서 공공 서비스마다 상호 협력할 필요가 생긴다.

그렇게 되면 코문 마다 자주적으로 종합적인 관점에서 공공 서비스를 결정하는 권한을 잃는 것으로 된다. 코문 간의 협력기관에 결정권을 이양하는 것으로 되어버리기 때문이다.

왕립조사위원회는 기초단체가 그 지역 사회에서 영위하는 모든 공공 활동에 대하여 포괄적인 권한을 주어야 한다고 주장한다. 결국 기초단체가 지역 사회의 종합행정을 가능하게 하는 권한을 가질 필요가 있다고 생각하였던 것이다.

이것에 대하여 합병에 반대하는 보수파는 합병을 지방분권에 배반한다고 주장했다. 그 때문에 위임사무를 효율적으로 코문에 실시시키기 위해서는 합병에 의하지 않고 중앙정부로부터 코문에 재정이전을 증강하고 코문 간의 협력 강화를 주장한 것이다.

게다가 코문과 道 및 중앙정부와의 사무 재배분을 주창하고 있다. 구체적으로는 9년제의 의무교육 중 상급과정을 중앙정부 혹은 道에 이관할 것을 주장한 것이다.

이와 같이 보면 합병을 둘러싼 집권과 분권의 관계는 혼란해 진다. 합병에 반대하는

것을 주장하면서도 코문의 사무

그러나 왕립조사위원회는 중앙정부가 위임한

권한에 대해서는 축소하는 것을 제창하고 있다. 게다가 보조금에 의한 위임사무의 집행이 추구되고 있다.

여기에 대하여 합병을 추진하는 주장은 코문의 사무 권한을 확대하기 위해 합병이 주장되고 있다. 게다가 위임사무를 코문이 자주적 판단 하에 결정할 수 있도록 하기 위해 합병이 주장되고 있다. 따라서 스테레오 타입으로 합병을 단순하게 집권화라고 평가할 수 없는 것이다.

이처럼 스웨덴에서는 위임사무를 기초단체의 자주적 판단 하에 집행시키기 위해 합병을 추진하려고 한다. 결국 단체사무 강화를 위한 합병으로 위치 지을 수가 있다.

스웨덴이 강제 합병을 성공시킨 비밀의 하나는 단체자치를 강화시키기 위한 합병이었다는 점을 알아 둘 필요가 있다.

4. 주민자치의 강화

합병은 집권적이며 분권적은 아니라고 하는 논거는 단체사무 보다 오히려 주민자치에 걸리고 있다. 결국 합병에 의해 넓은 정부가 형성되는 것은 동시에 지역주민으로부터 먼 정부가 성립하는 것을 의미하고 합병은 주민자치에 대하여 마이너스 효과를 가져 올 것이라고 생각되고 있다.

이 합병의 주민자치에 대한 마이너스 효과는 2개의 차원에서 논의되고 있다고 말해도 좋다. 첫 번째는 합병에 의해 지역주민이 참가할 기회가 감소하고 지역주민 의지의 대표성이라 하는 관점에서 주민자치에 마이너스 영향을 준다고 하는 논의이다. 또 하나는 인

적 대표성에 관한 것이다. 결국 합병에 의해 지역 주민이 선출하는 대표자 수가 감소하고 주민자치에 마이너스 영향을 미친다고 하는 논의이다. 이러한 두 가지 측면에서 기초단체에 있어 지역 주민에 의한 자치가 약해지면 그 반면에 지방자치단체 직원에 의한 재량의 여지가 확대해 간다. 결국 합병은 기초단체의 관료주의를 增長하는 것으로 된다. 합병에 반대하는 스웨덴의 보수파는 이러한 코문에 있어 관료주의의 만연은 결국 코문에 있어 방만한 지출에 연결되고 코문의 재정규모를 확대시킨다고 반대한 것이다.

확실히 제2차 합병의 추진에 의해 대표자 수는 감소했다. 제2차 합병 추진에 의해 코문의 의원 및 행정위원회의 대표로 선출되었던 대표자의 포스트는 60%까지 감소한 것이라고 말해지고 있다.

그러나, 중요한 점은 스웨덴이 강제 합병을 추진하는 한편으로 합병이 주민자치에 주어진 마이너스의 효과를 완화하는 방법을 추구한 것에 있다. 강제 합병에 발을 내딛던 1970년에 스웨덴은 국회에 코문정부민주주의위원회를 두고, 지방정부에 있어 민주주의에 대하여 검토를 개시한다. 이 코문 민주주의위원회는 1978년부터 1983년까지의 코문 합병의 평가와 함께 地區(sub-municipal)에의 권한 이양 문제를 검토하는 것으로 된다.

1979년에 스웨덴에서는 地區機關設置에 관한 特別法이 성립한다. 이 특별법에서 코문에 대하여 코문의 집행권한을 대행하는 지구기관 결국 지방자치단체의 설치를 인정한 것이다.

이 특별법이 제정되기 전에도 지구기관의

설립이 실험적으로 실시되었다. 그러나 그것은 교육, 사회복지, 문화, 여가 등의 개개의 행정 영역마다에 설립시킨 지구기관에 머물렀던 것이다.

그렇지만 이 특별법은 코문을 지구로 분할하고 지구마다에 지구위원회(sub-municipal committee)라 하는 지방자치단체를 설치하는 것을 인정했다. 결국 지역 주민으로부터 떨어진 결정 권한을 지구위원회를 설치하는 것에 의해 지역주민에 가까운 정부에 되돌리려고 한 것이다.

지구위원회를 설치한 코문에서는 시민의 자발적 참가가 증가하고 여성이나 청년이 지방의원에 선출되는 것으로 되어 정당 활동도 활발화 했다고 보고되고 있다. 이러한 주민자치를 활성화시키는 공리가 합병과 함께 실시된 점이 스웨덴에 있어 강제합병의 성공이라 하는 결과를 가져왔다고 말할 수 있다.

II. 스웨덴의 지방세 제도

1. 지방재정의 현상

스웨덴의 道는 의료가 주요한 임무로 되어 있다. 코문은 교육과 사회복지를 중심으로 소방, 상하수도, 폐기물, 도로정비, 주택건설 등과 생활에 관한 일반을 맡고 있다. 역시 스웨덴에서는 스웨덴 敎會의 敎區(약 2,552개)가 또한 기능하고 있다고 하여도 현재로서는 관혼상제를 맡는 것에 머무르고 있다.

스웨덴의 地方歲入의 7할 정도는 지방세 수입에 의해 점유되고 있다. 1995년의 자료

를 보면 道 수입의 71%, 코문 수입의 61%가 지방세 수입이다. 수입의 99.7%가 지방소득세이다. 따라서 스웨덴의 지방재정은 지방소득세라 하는 풍부한 세원이 배분되어 있기 때문에 자주재원 비율이 높은 지방재정으로 되어 있다고 말할 수 있다.

지방세 수입의 비중이 높다고 하는 것은 중앙정부로부터의 재정이전의 비중이 작다는 것을 의미하고 있다. 도에서 평형 교부금 수입이 4%, 보조금 수입이 4%, 코문에서 평형 교부금 수입이 11%, 보조금 수입이 7%로 되어 있다. 기타의 수입은 도에서 21%, 코문에서도 21%로 되어 있다. 이 기타의 수입 중에서는 지방공영기업의 세금 수입의 웨이트가 높다.

2. 보조금 개혁

스웨덴에서는 1980년대에 들어 와 중앙정부의 관여를 축소한다고 하는 관점에서 보조금 개혁이 추진되었다. 그때까지의 스웨덴의 재정이전은 특정 보조금이 중심으로 되어 있었다. 그것이 1993년의 개혁에서 원칙으로 일반 보조금으로 바뀐 것이다.

이 1993년의 개혁은 1988년에 코문 연합이 제출한 보조금 개혁 요구에 기인하고 있다. 이 개혁 요구에서는 할거주의를 바꾸어 종합적 결정이 필요로 되어 있다는 것, 사무의 우선순위 결정은 코문 레벨에 내리게 해야 한다는 등을 이유로 보조금 개혁을 요구하였다. 이 요구에 기초하여 지방재정위원회가 1991년에 특정 보조금을 폐지하고, 일반 보조금으로 바뀐 것을 권고한 것이다.

이 권고에 기초하여 1993년의 개혁이 실시된다. 1993년의 개혁으로 창설된 일반 보조금 결국 평형 교부금은 課稅力을 조정하는 과세력 조정교부금, 재정수요 혹은 재정비용을 조정하는 재정수요 교부금, 과소지역 교부금으로 구성되었다.

더욱이, 1996년도에 다시 한번 일반 보조금의 개혁이 실시되어 1) 과세력 조정교부금, 2) 재정수요 조정교부금, 3) 포괄 교부금, 4) 激變緩和措置의 4가지 교부금으로 바뀐 것이다.

이러한 스웨덴의 평형 교부금은 우리나라의 교부세와 같이 과세력과 재정수요를 통합하여 조정하는 統合型은 아니고 과세력과 재정수요를 분리하여 조정하는 分離型이라고 할 수 있다. 게다가, 과세력도 재정수요도 중앙정부를 介在시킨다고는 하나 수평적 조정이라는 성격이 강하다. 그 때문에 과세력도 재정력도 지방자치단체의 평균이 기준으로 된다. 평균을 하회하는 지방자치단체에 국고를 개재시켜 교부하는 것으로 된다. 재정수요 교부금도 인구밀도, 인구(연령)구성, 기후 등을 기준으로 평균을 하회하는 지방자치단체로부터 상회하는 지방자치단체에 교부하는 것으로 된다.

이와 같이 과세력 조정교부금과 재정수요 조정교부금은 지방자치단체간의 수평 조정이라고 하는 성격이 강하다 하여도 포괄적 교부금은 수직 조정이라 하는 성격의 교부금이다. 이 포괄적 교부금은 중앙정부의 예산에 의해 지방자치단체의 인구에 따라 배분된다.

특정 보조금은 1985년에는 道의 재정이전의 67%, 縣의 재정이전의 85%를 점하

였다. 그러나 1993년의 개혁에서 원칙적으로 폐지되어 1) 중앙정부에의 서비스 대가, 2) 투자 보조금과 일시적 경제자극 보조금, 3) 노동시장 정책보조금, 4) 주택 보조금, 5) 개발 보조금 등이 존재하는 뿐이다.

III. 스웨덴의 지방세는 90%가 지방 소득세

1. 지방소득세 제도

스웨덴에서는 소득세와 부가가치세라고 하는 2가지의 基幹稅중 부가가치세는 국세로 소득세는 지방세로 배분하고 있다.

지방세로서 부동산세는 과세하고 있지 않다고 말할 수 있지만, 부동산 관련 세로는 국세제도가 있다. 부동산세는 주택정책적 차원에서 역점을 두고 1985년에 국세로 도입되었지만 세수는 미미하다.

스웨덴의 소득세에서는 자본 소득세는 과세대상으로 되지 않는다. 근로소득(사업소득세)만이 과세대상으로 된다.

더욱이 소득세는 지방세로 배분되고 있다고 하여도 국세로서 소득세가 과세되고 있지 않는 것은 아니다. 게다가, 국세에는 자본 소득에 과세하는 자본 소득과세가 과세되고 있다.

그러나, 국세로서의 소득세는 과세소득이 213,000 크로나(1크로나는 약 125원)를 초과하는 소득에 과세되는 것에 대하여 지방세로서의 소득세 과세 최저한은 8,700 크로나로 압도적으로 낮게 설정되어 있다. 결국 국세로

서의 소득세는 극히 일부의 부유 계층이 납세하는 부분 소득세로 되어 있다.

국세로서의 소득세 세율은 25%의 비례세율이다. 지방세로서의 소득세 비율은 지방자치단체 별로 결정하지만, 이것도 비례세율이다. 지방 소득세 세율은 도, 코뮌 더욱이 교구가 과세하는 지방 소득세 합계에서 최저 26.51%에서 최고 34.41%까지 분산하여 있다. 평균으로는 31.65%로 되어 있다.

더욱이 국세로서의 소득세에서는 지방 소득세의 과세 최저한인 8,700크로나를 초과하는 소득 계층에는 200크로나나 하는 정액과세가 행해진다. 따라서 스웨덴에서는 8,700크로나에서 213,000크로나 까지의 계층은 거의 30%의 지방 소득세와 200크로나의 정액세를 납세하고, 213,000크로나를 초과하는 소득 계층은 거의 30%의 지방 소득세와 25%의 국세로서의 소득세에 200크로나의 국세로서의 정액 소득세를 납세하는 것으로 된다.

역시, 임대료, 배당, 이자, 케피털 게인 등의 자산소득에 설정되는 자본 소득세는 30%의 비례세율로 원천 징수된다.

2. 지방소득세 징세

지방세로서의 소득세도, 국세로서의 소득세

스웨덴 국민의 조세부담률은 50.2%로 우리나라(24.4%)의 두 배가 넘는 수준이다.

지금은 세금을 더 올릴 수 없는 상황으로 과거에 지나치게 사치스러웠던 연금·질병·실업보험 등 스웨덴 복지모델은 이제는 적정 수준으로 다이어트를 할 수밖에 없다고 한다.

고 그것에 기초하여 국민이 신고 납세한다고 하는 징세 방법을 취할 수가 있다.

교구가 주민등록을 실시하였던 스웨덴에서는 그것을 징세에 활용하는 것에 저항이 없다는 것이다. 물론, 징세 당국이 파악할 수 없는 지하경제도 존재한다. 그러나 스웨덴의 연금제도는 소득비례로 되어 있는 점 등에서 탈세는 큰 문제로 되어 있지 않다.

IV. 맺는 말

스웨덴은 세계 최고의 복지국가로 GDP의 40%를 복지에 쏟고 있는 나라이지만 “복지 수준에만 관심을 두고 유럽식(스웨덴) 모델을 바라보면 동전의 한 면만 보는 것”이라는 경계론도 나온다.

스웨덴의 복지전략은 전통적으로 생산을 강조하며 현금으로 주는 사회보장에 덧붙여 육아·양로·교육·주택 등 사회 서비스를 전 국민에게 제공하는 것이다. 사회 서비스는 기초단체가 대부분 수행한다.

이와 같은 사회 서비스 정착이 훌륭한 인적자원을 길러 내 사회에 배출함으로써 궁극적으로 경제성장을 이끌도록 하여 그들이 자랑하는 분묘자동차, 노벨상 등이 탄생하

그러나 탈세는 큰 문제로 되어 있지 않다. 그렇다고는 하나 스웨덴에서는 주민등록번호 없이는 대부분의 거래가 불가능하게 되어 있다. 그 때문에 국세청(이 주민등록번호 관 업무를 담당하며 전 주민에게 부여됨, 1990년부터 도입)이 국민의 소득납세액을 통지

지금까지의 복지모델은 높은 경제 성장률과 조세 부담률을 양측으로 하는 복지 고속도로로 표현되어 왔다. 복지 고속도로의 운영은 세금이라는 경제의 뼈대가 강건해야만 가능하다. 복지국가 모델도 세금 부담이 전제되어야만 가능한 것이다.

스웨덴은 지금 복지모델을 대폭 수정하고 있다. 연금지급 연령이 65세에서 67세로 늘어나고, 사회보험이나 실업수당도 감축한다. 복지모델의 부작용으로 생긴 실업자를 강제로라도 일하게 하는 방법을 찾고 있는 것이다.

대공황 이후 1932년의 좌파 정권은 자본가의 기업 소유를 승인하는 대신에 부의 사회적 분배 약속을 받아 냈다. 이러한 토대에서 최고의 복지국가로 성장하면서 지방공무원 약 100만 명의 20% 정도가 사회 복지서비스를 담당하는 국가로 되었다.

우리는 앞에서 스웨덴의 자치단체 합병 과정과 함께 지방재·세정의 실태를 보았으며 복지국가에 나타나는 후유증도 많음을 대충 둘러보았다.

한편, 헨리 조지(Henry George/1839에서 1897년 까지) 라는 미국의 토지 사상가는 그의 저서 “진보와 빈곤”에서 빈곤의 원인을 토지의 私的 所有에서 찾고 지주 계급으로부터 모든 地代를 환수해 빈곤문제를 해결해야 한다는 이론을 전개했다고 한다.

혹자는 작년 말의 우리나라 보유세제 개편에 대하여 그 근원을 헨리 조지의 이론에서 찾았다는 지적도 하지만 주택의 통합평가를 필두로 하는 동일 가격 동일 세 부담의 형평성 실현에 주안점을 두었음은 주지하는 바이다.

부동산 관련 세 수입이 거의 없으며 우리나라와는 전혀 다른 지방세 제도를 두고 있는 스웨덴에서 배울 점은 세금과 복지 서비스와의 관계일 것이다.

국민의 부담 수준을 어느 선까지로 할 것인가의 숫자적 문제로 보이지만 그보다는 초고령화의 진전을 대비하면서 경제의 뼈대인 세금을 얼마나 더 건실하게 작용시켜 경제의 혈관으로 일컫는 재정과 현금이 잘 흐르게 하는 데 관심을 두어야 함을 강조하고 싶다.

국경이 없어진 무한경쟁의 시대에는 2킬로미터나 떨어진 양의 암수를 구별할 정도로 평균 시력 2.9를 갖는 蒙古人과 같은 먼距離보다 먼 時間을 내다보는 視力이 중요하다고 한다.

부동산 세금정책도 60여 년 전에 사회주의 경제의 몰락과 함께 시장경제의 승리를 예견 하였던 하이에크의 탁월한 視力처럼 제대로 멀리 봐야한다. 다만, 정부정책의 近視와 遠視가 調和를 이루어야 함은 두말할 나위도 없다. 