

복지국가 스웨덴의 지방자치*

- 균형적 지역발전의 모델 -

변광수 · 김인철 · 박노호

본 연구는 스웨덴의 독특한 지방자치를 대상으로 세가지 측면—역사면, 제도 및 운영면, 재정면—에서 분석되었다. 기존문헌과 통계자료를 비롯하여 스웨덴 현지방문에서 수거한 자료도 활용하였다. 주요한 분석내용은 다음과 같다. 첫째, 스웨덴 자치의 역사적 배경을 파악하기 위하여 그 원류를 추적하였다. 기원후 수세기경에 존재하던 부락회의에서부터 오늘의 자치제도 정착에 이르기까지 그 연속과 변화과정을 정리하였다. 특히 1960년-1974년 기간중 두차례에 걸쳐 단행된 자치구역 통폐합의 의미와 효과를 진단하였다. 둘째, 현스웨덴 지방자치의 구조와 권능을 분석함으로써 스웨덴식 자치모델이 가지는 특성을 가려내고자 하였다. 이를 위해 정부의 조직과 행정편제를 점검하였고, 중앙·지방정부의 기능분담과 운영절차를 분석하였다. 정당·시민조직·지방정부 전국연합·이익집단 및 교회조직으로 연결되는 조합주의적 다자간 참여의 양태도 분석하였다. 셋째, 지방자치권의 가장 주요한 권능인 재정기능을 분석하였다. 교육·복지·의료서비스 등 지방정부가 담당하는 사회적 기능의 역할과 규모를 설명하였다. 국민경제에서 차지하는 지방자치체의 수입지출비중 및 구성내역을 비롯하여 중앙정부와 지방정부간의 재정적 역할조정에 대해 분석하였다.

I. 서 론

스웨덴 왕국(Konungariket Sverige)은 1930년대 이후 사회민주당 집권하에서 완전 고용과 공정한 소득분배를 겨냥한 경제정책을 중심으로 지속적인 개혁정책에 힘입어 지난 반세기 동안 세계에서 으뜸가는 복지국가의 전형을 이루었다. 또한 스웨덴왕국은 왕실이나 집권층과 국민 사이의 벽을 없애고자 노력하는 개방사회이기도 하다. 1986년 당시의 울로프 팔메 수상 내외가 주말에 경호원 없이 영화구경을 마치고 자정 가까이 걸어서 귀가하던 중 괴한에게 저격당한 사건은 스웨덴이 얼마나 평화스런 개방 사회였던가를 보여준 사례였다.

스웨덴 국토의 면적은 45만 km^2 이며 인구는 93년 말 현재 860만명, 인구밀도는 21명/ km^2 으로 우리나라의 404명/ km^2 와는 비교가 안될 정도이다. 국토의 50%를 차지하는 삼림자원을 활용한 목재, 펄프 등이 주요 수출품에 속하며 그밖에 양질의 철광석,

* 이글은 교육부의 지역연구 지원사업에 따른 연구비 지원으로 작성된 것임.

우라늄 등 지하자원이 풍부하다. 경작면적은 10%에 불과하여 유럽 선진국 중에서 농지비율이 아주 적다. 호수와 하천이 9%, 기타 택지와 불모지가 31%를 차지하고 있다 (변광수 외, 1993:1). 취업인구의 구성을 보면 제1차 산업 3%, 2차 27.4%, 3차 68.3%이다. 스웨덴의 산업은 영국·독일 등에 비하여 늦게 공업국으로 출발하였으나 60년대에 선박, 자동차 수출에 호황을 누렸고 현재는 전체적으로 연구개발에 주력하여 고품질, 고부가가치 상품의 개발에 역점을 두고 있다. 특기할만한 것은 산업민주화의 실현에 의한 노동자의 경영참여와 생산성 향상을 들 수 있으며 이에 힘입어 세계에서도 몇째 안가는 고소득 수준을 유지해왔다. 그러나 최근에 와서 지난 50년간 계속된 사회복지제도의 확장으로 비대해진 공공분야를 유지하는 데 필요한 엄청난 재정부담과 80년대말부터 나타난 경제적 불황이 겹쳐 매우 어려운 국면을 맞고 있다. 더욱이 각종 사회보장을 위한 고액의 조세부담이 노동의욕을 저하시키고 경제활력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 이에 대한 국민의 불만이 1991년 총선에서 정권교체의 형식으로 표출되었고 보수당(온건파 연합당) 당수가 이끄는 비사회계 연립정부는 사회보장의 근본을 뒤흔들지 않는 범위내에서 소규모의 제도적 개혁을 통해 공공분야의 지출을 억제하는 등 경제난국을 타개하려 안간힘을 기울여 왔으나 국민의 기대에 미치지 못하여 94년 9월 총선에서는 다시 사회민주당이 집권하게 될 것이 각종 여론조사 결과 거의 확실시되고 있다.

스웨덴의 정체는 국왕을 국가원수로 하는 입헌 군주제이지만 실제 국가권력의 최고 기관은 직접선거에 의해 구성되는 의회이다. 1971년부터 채택된 단원제의회는 임기 3년의 직선의원 349명으로 구성되며 우리나라 제도와 크게 다른 점은 의원 선출시 개인후보에 대한 투표가 아니라 정당에 대한 지지투표라는 점이다. 즉 각 정당은 총선 결과 획득한 전국 득표율에 근거하여 자기 당의 의석수를 배당받는 비례대표제로서 당선자 지명은 당내 서열에 따라 결정되는 제도이다. 이런 제도가 나타난 배경에는 오랜 정당정치의 전통과 제정당간의 뚜렷한 이념적, 정책적 차별성이 있기 때문이다.

입법부 이외의 또 하나의 국가통치조직인 행정부는 의원내각제인데 그 조직은 내각과 산하의 각 부, 그리고 비교적 독립적 위치에서 각종 정책을 자율적으로 개발하여 시행하는 80여개의 중앙행정청(*Ämbetsverk*)과 지방정부라 할 수 있는 지방자치단체 등이 있다.

스웨덴에는 선진국형 정당정치가 뿌리내린 지 오래이며 전통적인 5개 정당은 사회민주주의 노동당, 중앙당, 보수당(온건파 연합당), 국민당, 좌익당 등이다. 변화된 시대상황의 반영으로 최근에는 녹색환경당, 신민주당, 기독교민주당 등 새로운 군소정당들이 부침하고 있다. 이들 중 100년 가까운 긴 역사를 가지고 복지국가 스웨덴을 건설하는 데 결정적 역할을 한 정당은 사회민주주의 노동당으로 1889년에 산업근로자를

기반으로 창당되었다.

한편 스웨덴 인종은 95%가 북방게르만족으로 거의 단일민족에 가까우며 국어는 게르만어파에 속하는 스웨덴어를 사용한다. 그 외로 핀족과 랍족 등 소수민족이 북쪽지방에 살고 있다. 종교는 16세기 아래 루터파 신교를 국교로 정하고 있으나 실제 신자 수는 아주 적다.

본 연구의 주제인 스웨덴의 지방자치는 기원후 수세기경부터 시작되었다고 볼 수 있는데 부락회의(Ting)라는 협의기구를 중심으로 촌락민의 자치가 시작되었으니 이것 이 곧 스웨덴 민주정치의 발단인 것이다. 오랜 자치제의 배경을 가진 스웨덴은 오늘 날 어느 농촌이나 어촌을 가도 도시에 못지않게 잘 정돈된 거리, 상가, 공원, 도서관, 탁아소, 공영 수영장, 기타 주민들이 즐겨 찾는 공공시설이 잘 갖추어져 있어서 시골 생활에서 예상되는 불이익이나 불평등은 아예 없다. 말하자면 도시, 농어촌 할 것 없이 전국 어느 곳이나 골고루 잘사는 균형있는 지역발전이 이루어진 것을 실제로 목격 할 수 있다. 스웨덴이 균형적 지역발전을 이루하게 된 데는 여러가지 원인이 있겠으나 그 중에서 중요한 것은 지방분권을 통한 지방자치의 활성화에 힘입은 바 크다. 각 지역의 주민들이 스스로 주인의식을 갖고 자기 고장의 발전과 이익을 위해 경쟁적으로 일하게 된 원동력은 무엇보다도 지방자치에 뿌리를 둔 정치권력의 지방분산이라 하겠다. 스웨덴의 지방자치는 행정업무뿐만 아니라 정책적 결정권까지 중앙으로부터 지방으로 이양시킨 것이다.

본 연구에서는 먼저 변광수가 스웨덴 지방자치제의 발전과정을 역사적으로 개관하고, 핵심이 되는 지방자치의 구조와 권능에 대해서는 김인철이, 스웨덴 지방자치가 조화와 균형을 이룰 수 있도록 하는 재정운영면은 박노호가 각각 분석·기술한다. 마지막으로 본 연구 결과를 요약·정리한다.

II. 스웨덴 지방자치의 역사적 배경

1. 주민자치의 기원과 역할

스웨덴의 지방자치는 근대 민주주의 정치제도가 등장하기 훨씬 이전에 자연발생적으로 나타난 점진적 역사의 산물이다. 스웨덴에서는 부락 주민들이 자기 고장의 공동 관심사를 스스로 결정하던 오랜 전통을 가지고 있다. 일찌기 기원후 수세기경부터 가장들이 정규적으로 부락회의를 소집하여 주민들 사이의 분쟁을 해결하고 법을 시행하던 관행이 있었다.

중세기에는 중앙정부의 권력이 약했기 때문에 각 지방별로 비교적 잘 발달된 지방

자치체제가 확립되어 있었으며 독립된 지방법이 있어서 행정과 치안의 준칙이 되었다. 이들 지방법은 14세기 중엽 초기에 헌법에 가늠할 만한 망누스 에릭손왕의 법전(King Magnus Eriksson's Code)으로 통일·대체되었는데 이 법전에서는 스웨덴 자유농민의 개인적, 경제적 자유를 보장하고 국사에 참여할 권리를 인정하였다. 그러나 그후 절대 군주의 세력 강화와 귀족들의 득세로 지방자치체제는 자신들의 자결권을 수호하기가 어렵게 되었다. 그리하여 17세기 전반기에 이르러 지방의 영향력을 쇠잔하고 말았다.

1680년대에 칼 11세는 귀족들에게 집중되어 있던 거대한 토지를 분할·재분배하는 혁신적 조치를 단행하였는데 이러한 토지개혁이 그후 스웨덴의 지방자치를 지속적으로 발전시키는 데 매우 중요한 의의를 가졌던 것으로 알려졌다.

1700년대 후반에 와서 소도시나 시골에서는 같은 교회에 속하는 마을들을 묶은 교회부락(Socken)을 자치체로 운영해 나가기 시작했는데 이것이 현 교구(Församling)의 전신이었던 것이다. 차츰 교회부락에 따라 군(Kommun)의 경계를 그어 전국을 2,500 여개의 작은 도시와 농촌으로 구분하여 기초 지방자치 단위로 확정했다. 교회부락은 교회건축과 재정문제를 우선적으로 다루고 1842년 국민학교(Folkskolan)제도가 실시되면서부터는 학교문제와 극빈자구호 등 사회복지 차원의 비종교적 업무도 취급하였다. 교회부락에는 교구회의라는 기구가 있어 교구민의 생활을 감독하는 교구재판소와 같은 구실을 하였으며, 예배불참, 이웃간의 시비, 음주추태, 폭행, 절도 따위의 행위를 처벌하고 촌락내의 규율과 질서를 확립하였다. 마찬가지로 도시의 자치단체에도 자율권이 부여되었다.

농촌 지방에서는 1807년과 1843년에 제정된 지방자치법에 의해 지방자치기구의 조직과 성격이 좀더 명확해졌으나 도시자치행정은 규정화되지 않은 상태였다. 또한, 군지방자치단체(Kommun)가 하나의 독립된 법인체라는 개념이 아직 성립되지는 않았으나 교구나 시의 주민들은 실질적으로 자치의 대상으로 간주되었던 것이 사실이다.

2. 스웨덴 지방자치의 발전과정

(1) 1862년의 지방자치법 (Local Government Ordinances)

19세기 중반에 스웨덴은 몇가지 중요한 사회적 변화에 직면하게 되었으니 인구의 급증, 길드제도의 폐지, 거래 및 직업선택의 제한조치 폐지 등이 그 예였다. 게다가 1842년 국민학교 의무교육법이 제정되고 극빈자 구호업무가 정부의 규제를 받게 되었다. 특히 1600년대 아래 유지되어 온 귀족, 성직자, 상공시민, 자유농민 등의 대표로 구성된 4계급 신분제의회(Fyrstadsriksdag)제도에 대한 개혁안이 대두되어 마침내 1865년에 신분제의회가 폐지되고 대신에 양원제의회(Tvåkammarriksdag)가 채택되었다.

이와 같은 일련의 사회적, 정치적 변화는 마침내 1862년 지방자치에 대한 개혁법안을 제정·공포하게 된 배경적 요인으로 작용하였다. 새 지방자치법(1862)은 무엇보다도 교회업무와 주민업무를 따로 분리해서 이후 교회일은 종전대로 국교의 각 교구(Församling)에서 담당하게 하고 주민사무는 도시 및 시골의 지방자치단체가 맡도록 업무를 분화하였다. 이미 지적한대로 시골의 지방자치구역은 교구구역(Församling)과 일치하였다. 동시에 새 지방자치법에 의해 주의회(Landsting)가 구성되어 광역적 지방자치 기구로서 보다 광범위한 권능을 가지게 되었다. 당시 주의회의 주요임무 중의 하나는 1866년의 의회법에 따른 제 1원에 지역대표를 선출하여 보내는 일이었다. 주의회가 이처럼 하나의 선거인단으로 기능한 것은 1970년 단원제의회가 실시될 때까지 계속되었다.

1862년도 지방자치개혁의 역사적 유산은 몇가지 점에 있어서 1991년의 새 지방자치법(Local Government Act) 제정에 그대로 반영되었다고 할 수 있다. 그 대표적 사례가 지방자치 기능을 의사결정과 집행 및 행정으로 분할한 것인데 이것은 18세기에 몽테스키외를 위시한 사상가들이 주장한 권리분립에 있어서 계몽주의 사상을 반영시킨 결과이다.

주민들의 직선에 의해 구성된 최고 의결기관인 군의회(Kommunfullmäktige)나 주의회와 의회의 내각에 해당하는 집행위원회 사이에 관장업무를 확실히 구분한 것 역시 1862년의 지방자치법에 명시된 원칙에 근거한 것이다. 그러나 현대사회로 넘어 오면서 지방의회의 기능이 상당히 변한 관계로 자신의 업무를 집행위원회나 다른 위원회에 위임할 가능성이 확대되어 갔다. 하지만 이 체제는 여전히 지방의회와 집행위원회 간의 힘의 균형을 유지해야 된다는 이원적 원리에 기초하고 있다. 즉 집행위원회는 의회의 의결사항을 관리, 조정, 준비, 지시, 집행할 의무가 법률상으로 부과되어 있어서 이들 임무를 타 부서로 이관시켜도 안되며 타 부서가 그들의 집행업무를 간섭해도 안되었다. 게다가 집행위원회는 원칙적으로 직선 의원으로 구성할 필요가 없게 되어 있다.

지방정부의 행정은 행정전문인에게 맡겨야 된다는 착상 또한 1862년으로 거슬러 올라가는데 현재는 정당인 자격으로 선출된 사람이 담당하고 있다. 이 문제는 도시와 시골의 지방자치단체 사이에 다소간 차이가 있는데 도시에서는 그동안 공무원들이 시장을 정점으로 하는 관료체제하에서 제한된 힘을 행사하였다. 그러나 이러한 비정상적 상황은 점차 줄어들어 도시와 시골의 지방자치단체를 총망라하는 단일 지방자치법이 1953년부터 시행되면서 완전히 자취를 감추었다.

1862년도 지자법이 갖는 중요한 정치적 의미는 지방정부의 재정권 행사에 관한 조항으로 군지방자치단체와 주지방자치단체에게 과세권을 부여하여, 매년 예산 책정 후

세액과 세율을 자율적으로 결정할 수 있도록 한 점이다. 따라서 이 제도의 시행 초기부터 각 지방자치단체의 예산편성과 과세권은 중앙정부의 승인이 필요없게 되었고 1974년에는 한 걸음 더 나아가 헌법적 보장조치로까지 확대되었으나 이와 같은 절대적 자율권은 서구 선진국 중에서도 아주 독특한 제도라 할 만하다.

1862년도 지자법의 또 다른 중요한 유산은 군지방과 주지방자치구역내의 모든 주민에게 지방자치단체의 결정이 적법한지 여부를 판정해 줄 것을 요구하는 청원권을 부여한 점이다. 이런 형태의 주민 행동권은 대다수의 다른 나라에서는 유례가 없는 제도로서 납세자로서 주민은 그들이 낸 세금이 사용목적에 적합하게 집행되었는지 여부를 확인할 권리가 있다는 주권 개념에 기초한 것이다. 동시에 이 권리는 지방자치기구가 주민들의 공동생활체로서 모든 구성원은 자기가 선출한 대표들의 정책결정에 대해 청원할 수 있다는 참여의식을 반영한 것이다. 오늘날 주민청원제도는 지방 민주정치의 한 도구로 간주되는바 어느 사안에 대해 주민청원이 한 건도 없으면 지방자치단체의 결정은 일반적으로 유효한 것으로 인정된다. 원칙적으로 지방정부가 이미 내린 결정 사항에 대해 추후 중앙정부가 개입하여 이를 변복할 수 없다.

1862년 이후 일어난 사회적 변화는 분명히 군지방과 주지방자치단체의 역할에 근본적 변화를 요구하였는데 이들 요인을 그후 지방정부와 관련된 법률제정에 반영시키지 않으면 안되었다. 몇가지 관련사례를 들면 다음과 같다.

첫째, 주민의 선거권과 관련된 것으로 1862년 지자법이 제정되었을 당시에는 스웨덴 국민의 6%만이 지방선거에 참여할 자격을 얻었다. 투표권은 개인의 수입정도에 따라 등급별로 결정되었고 이런 선거방법은 1918년과 1921년의 선거법 개정으로 보통평등선거권이 도입될 때까지 계속되었다. 보통·평등선거권의 등장을 근대 민주주의 신호탄으로 볼 때 스웨덴의 지방자치는 민주정치보다 훨씬 앞서 존재하였던 것이다.

둘째, 1862년의 지자법이 제정될 당시에는 도시와 시골간의 격차를 고려하여 별도의 지방자치법이 적용되었으나 격차가 점진적으로 줄어들어 1953년에는 도시와 시골에 통일된 지방자치법이 제정되었다. 두 자치구역을 차등지우는 마지막 법률상의 차이는 1971년의 소멸되었는바, 이는 주로 1962-74년에 일어난 지방자치구역 통폐합의 결과이다.

셋째, 지방자치구역의 통폐합 조치로 각 지방자치구역의 인구가 증가하고 이에 따라 지역별로 경제 지리적 단위를 형성하게 되었다. 이와 동시에 법률상의 행정단위 개념인 ‘시’가 없어지고 ‘군지방자치단체’(Kommun; Municipality)로 바뀌었다. 그러나 최근에는 도시의 지방자치단체에서는 원하면 옛날 명칭인 ‘시’를 다시 사용하도록 허용하고 있다.

(2) 지방자치구역의 조정 (1952-1974)

1) 옛 지방자치의 구조 (1862-1952)

1862년의 지방자치법에 의한 개혁은 시골의 지방자치단체 수를 약 2,400개로 확정하였는데 이들의 경계는 종래의 국교단위인 교구와 일치하였다. 그외로도 10여개의 자치읍(Köping)이 있었는데 이것은 시골자치단체와 시자치단체의 중간 단위에 해당하였다. 그밖에 90여개 시가 있어서 이를 모두 합하면 1862년 당시의 지방자치단체 총수는 약 2,500개나 되었다. 군지방자치단체보다 광역의 공동관심사를 책임지는 주지방자치단체(Landsting)의 관할구역은 대체로 중앙정부의 행정단위인 주(Län)의 경계와 일치한다. 주민수가 25,000명이 넘는 시는 주지방자치 권역에서 제외하도록 1862년의 지방자치법 중 특례조항으로 규정하였다.

1862년 지방자치 개혁이 시작된 후 수십년 사이에 현대 스웨덴의 모습이 차츰 틀을 잡아가기 시작하였다. 도시 산업화와 경제적 여건 변화로 인하여 농촌에서는 대규모 인구감소 현상이 일어났다. 처음부터 소규모였던 농촌의 지방자치 구역 인구는 점점 더 줄어든 반면에 도시와 읍의 인구는 불어났다. 그리하여 지방자치단체에서는 인구이동에 따른 사회적, 물리적 중요 문제를 해결해야만 하는 압력을 더욱 거세게 받게 되었다. 시간이 갈수록 작은 지방자치단체들의 문제가 더욱 심각해졌으니 경제적 생존 능력이 없는 그들은 당면한 지역 문제들, 특히 사회복지 분야를 해결할 방도가 없었다.

1946년에 의회는 지방자치구역 개편에 대한 원칙을 승인하였는데 이 개혁안은 1952년에야 발표되었다. 개혁안은 주민 3,000명을 목표로 기존의 자치구역을 통폐합하여 지방자치단체를 새로 구성하도록 한 조치였다. 이 조치는 오직 농촌의 지방자치 단위에만 적용되어 그 결과 자치단위의 수가 2,282개에서 816개로 감소하였다. 따라서 스웨덴 전국의 지방자치단체 총수는 88개 자치읍, 133개 시를 포함하여 2,500개에서 1,037개로 줄었다. 반면에 농촌 지방자치단체의 평균 주민수는 의도했던 대로 1,500명에서 4,500명으로 증가하였다. 이 개편조치는 종래의 교구체제를 그대로 유지시킨 채 이루어졌기 때문에 국교의 가장 작은 단위와 주민자치기구와는 더이상 경계를 함께 하지 않았다.

2) 지방자치구역의 재조정 (1962-1974)

지방자치구역의 1차 통폐합이 끝난 1950년대에도 인구의 도시집중화는 계속되어 시골의 인구수는 계속 줄어든 반면에 도시의 자치구역, 그 중에서도 스톡홀름, 예테보리, 말뫼 등 3대 도시에서는 인구가 크게 증가했다. 1차 지방자치 관할구역 조정 목표가 각 지방자치단체의 소속 주민수를 최소한 2,000명 선으로 확보하는 것이었는데 이 목표는 달성하지 못한 채 1960년에는 약 350개 지방자치단체가 여전히 최소 주민수에

미달한 상태였다.

인구의 감소는 곧 세원의 축소를 의미하는 것으로 세율인상에도 불구하고 많은 소규모 지방자치단체에서는 주민들에게 필요한 서비스를 제공할 수 없었다. 특히 1960년대에는 9년제 의무교육인 기초학교(Grundskola)제도가 새로 실시되면서 고급과정(7-9학년) 학생까지 수용하려면 보다 더 큰 단위의 행정구역이 필요하게 되었다. 문제를 안은 여러 지방자치단체들은 자발적으로 통합을 논의하고 경제적 활력이 있는 새 자치구역을 조성하고자 하였다.

1950년대 후반에 스웨덴 내각은 다시 한번 지방자치구역을 개편할 목적으로 연구위원회를 지명하였다. 이 위원회가 제시한 기본구상은 각 지방자치구역은 경제·지리적 관점에서 밀집지역을 형성해야 하고 1970년대 중반까지 주민수가 8,000명 이하인 지방자치구역은 생기지 않도록 조치한다는 것이다. 나아가 스웨덴 전국을 경제·지리적 원칙에 입각하여 지방자치블럭으로 구획할 것을 제안하였다. 이를 블럭을 토대로 하여 실제로 새로운 대지방자치구역(Supermunicipality)을 형성한다는 것이다. 정부는 이 제안을 받아들여 종전보다 훨씬 규모가 큰 지방자치블럭을 282개로 확정하였다.

1960년대에는 지방자치구역의 재조정 속도가 완만하여 60년대 말까지 겨우 75개의 지방자치 블럭이 형성되었다. 의회는 비사회계 정당의 반대에도 불구하고 지방자치구역의 자발적 통합원칙은 폐기하고 강제적 개편을 1974년 1월 1일까지 완료할 것을 과반수를 겨우 넘겨 통과시켰다.

3) 지방자치구역 조정의 결과

1976년 총선 결과 44년간의 사회민주당 정권 이후 처음으로 집권한 비사회계 연립 정부는 한 위원회에게 지방자치구역 개편의 성과를 평가하도록 위임하였다. 이를 위한 주요 연구계획은 1979-81년 사이에 완성되었고 2차에 걸친 개편 결과 스웨덴 지방자치 발전에 끼친 긍정적 효과를 요약하면 아래와 같다(Häggröth et al., 1993:14-15).

- 군지방의회(Kommunfullmäktige)와 행정위원회 소속의 직간선 대의원 수가 1964년 188,000명으로부터 1980년 83,000명으로 줄어들었다. 선거에 의한 위임직이 주민 1000명당 1964년 25명에서 1980년 10명으로 감소되었다. 폐선된 대의원수는 1951년 약 200,000명에서 1980년 약 70,000명으로 줄었다.
- 지방정치가 보다 명확하게 정당정치의 색깔을 띠게 되었다.
- 지역사회의 정보를 제공하는 대중매체의 역할이 더 뚜렷하게 성장하였다.
- 지방정치가 전문화 되었는데 그 예로 유급보직으로 지방자치행정관(Kommunalråd, Borgarråd), 주의회행정관(Landstingsråd) 따위가 새로 생겨났다.
- 지방의 민간차원 서비스가 급증하였는데 1965-1979 사이에 지방공무원 수는 60,000명 미만에서 116,000명으로 증원되었다.

- 군지방의회의 정당화와 여러 정당간의 정책논쟁에 대해 일반의 인식이 점증하는 등 지방정치가 활성화되었다.
- 지방자치구역 조정 이후 지역간의 서비스 수준의 격차가 좁혀졌으나 실질적 차이는 아직도 남아 있다. 주민들은 대체로 지방자치단체가 제공하는 서비스에 만족하였다.

지방자치구역 조정결과를 전체적으로 볼 때 개혁과 그후 변화 사이의 상관관계는 자치구역 개편과 이로 인한 지방자치단체 및 정당내의 기구 변경, 또 감소된 대의원 수와의 관계로 나타났다. 연구결과 전반적으로 다음과 같은 체제상의 변화가 일어났음을 알 수 있다.

즉 자치구역 개편 결과 선출된 의원들 자신이 의회의 안전을 준비하고 의결사항을 집행하며, 실제 의결과정에도 참가하는 등 종래의 행정관료가 맡았던 사무를 전문 정

〈표 2-1〉 스웨덴 지방자치단체의 양적 변화(1862-1992)

연 도	군지방자치단체	자 치 읍	시	총 계
1862	2,400	10	89	2,500
1901	2,384	20	92	2,496
1911	2,377	32	97	2,506
1921	2,371	35	110	2,516
1931	2,373	45	113	2,531
1941	2,353	53	117	2,523
1951	2,281	84	133	2,498
1952	816	88	133	1,037
1964	777	96	133	1,006
1969	625	91	132	848
1971	-	-	-	464
1974	-	-	-	278
1977	-	-	-	277
1980	-	-	-	279
1983	-	-	-	284
1992	-	-	-	286

자료 : Häggröth et al., 1993 : 14.

치인이 담당하게 되었다.

또한 모든 지방자치단체에서는 공무원들이 의결사항을 집행하는 업무만이 아니라 중요한 준비사무까지도 정치인들로부터 이양받고 있는데 이것은 지방자치가 성격을 달리하며 점점 더 중앙정치에 접근해 가고 있음을 뜻하는 것이다.

4) 1, 2차 조정 이후의 자치구역 변경

1974년 1월 자치구역의 재조정이 완료되었을 당시 군지방자치단체의 총 수는 278개였다. 그로부터 1992년까지 몇개의 자치구역이 두서너 개 단위로 세분되어서 현재는 전국에 286개의 군지방자치단체가 있다.

현 집권 비사회계 정부는 지방자치구역의 분할을 지방민주주의를 강화하는 한 가지 수단으로 보고 긍정적 입장을 표명하였다. 1991년 9월 이후 현정부는 한개의 자치구역 분할을 인가하였다.

3. 결 어

지금까지 고찰한 바와 같이 스웨덴 지방자치의 역사적 발전의 흐름은 경제·사회적 환경변화에 따른 지방자치단위의 개편에서 찾아 볼 수 있다. 지방단위를 단순히 행정 단위로 보지 않고 지역주민의 이익과 생활을 바탕으로 한 기능단위 또는 복지단위로 볼 때 지방자치단위를 재조정해야 하는 당위성이 성립하며 이렇게 해서 지역주민의 복리증진을 꾀하는 것은 민주정치가 지향해야하는 정도이다. 스웨덴 정치는 일찌기 이 길로 들어서 이를 과감히 실천함으로써 오늘날 독립과 자율, 자유와 평등이라는 민주주의 이상을 구현한 지방민주정치를 꽂피운 것이다.

III. 스웨덴 지방자치의 구조와 권능

1. 스웨덴 자치의 특징

스웨덴 지방자치는 여타 서구 선진제국과 구별되는 여러가지 특징적 양상을 지니고 있다. 우선 중앙정부와 지방정부간의 권력분점이 균형을 이루고 있는 상태에서도 지방 정부의 행정자율성이 충실히 보장되어 있다는 점이다. 중앙정부와 지방정부의 역할과 권능이 매우 구체적으로 입법화되어 있어 정부간 분쟁의 소지가 적은데다, 최근 새로운 자치이념의 도입과 함께 지방정부에 정책주도권을 부여하는 개혁조치들이 진척되고 있기 때문이다. 둘째, 사회주의방식으로 재화와 용역을 주민에게 전달하는 데 지방정부가 주요한 역할을 수행함으로써 지역간의 경제수준이나 개인의 복지수혜상의 격

차가 여타 서구사회에 비해 상당히 해소되어 있다는 점이다. 적극적인 노동시장관여와 더불어 사회보장정책을 성실히 수행해 나가는 데 있어 중앙정부와 지방정부간의 협조체계가 그만큼 공고한 결과라고도 할 것이다. 셋째, 지방정부의 운용에 있어 의사결정과 그 집행과정에 다자간 참여가 보장되어 있다는 것이다. 지방정부의 의사결정의 장에는 주의회 및 군자치의회를 비롯하여 중앙행정기관 및 정부의 각종 위원회대표, 지역정당그룹, 하위자치위원회의 대표와 각종 자발조직의 견해가 횡단적으로 표출되고 있다. 여기에 지역단위의 노사대표는 물론 전국노동조합, 전국주정부연합 및 전국군자치협회의 견해나 영향력이 미치는 등 명실공히 조합식 민주참여의 제도화가 이루어져 있다는 것이다. 마지막으로 스웨덴의 공명선거제도가 정착되어 있고 선거에 있어 정당 및 주민의 역할이 지대하다는 것이다. 인물중심이 아니라 정당신임투표의 성격을 띠는 선거에서 정당 스스로 흑색선전이나 금권내지 동원행각에 나설 수 없다. 90%에 달하는 투표율은 곧 유권자와 정당이 중심이 된 선거를 통해 그간의 정치·행정적 업적을 전국적으로 점검하는 기회가 되는 셈이다.

이와 같은 스웨덴식 지방자치는 구체적으로 어떠한 구조로 구성되어 있고, 어떠한 원리원칙으로 운영되는가? 이러한 물음에 답하기 위하여 제3장에서는 세가지 측면에 초점을 맞추어 분석을 시도하기로 한다.

첫째, 스웨덴의 자치구도를 형성하는 국가구조와 행정체제의 면모를 밝혀보고자 한다(통치구조면). 보다 구체적으로 중앙정부와 주정부 그리고 군정부의 삼각체제로 구성된 정부의 편성과 그 기본운영원칙을 정리하고자 한다. 나아가 어떠한 방식으로 중앙통제와 지방자율이 공존할 수 있는지 그 주된 논거를 추적하고 향후 이와 같은 정부간 관계가 어떠한 방향으로 진전되어 갈 것인지 예상해 보기로 한다.

둘째, 지방정부의 자율적 운용과정과 그 형상을 분석해 보고자 한다(자치운용면). 이를 위하여 3계층의 정부단위가 각각 부담하고 있는 기능배분의 내용과 업무수행의 기준을 분별해내어야 한다. 주정부와 군정부의 조직편제와 의사결정과정을 정리하고 자치를 이끌어 가는 데 필요한 재정관리와 인력수급현황을 파악하기로 한다.

셋째, 참여적 차지에 걸맞는 다자간 관여자(multi-dimentional actors)들의 참여양상을 서술해 보기로 한다(참여양태면). 선거과정에서와 자치정부의 의사결정과정에서 정당의 역할, 이익집단 및 자발조직의 관여형태 그리고 주민 및 각종 조직의 참여방식 등을 정리하기로 한다. 특히 스웨덴 자치모델이 선거제도와 정당역할의 합수관계에 근간을 이루고 있는 이유를 추적하기로 한다.

2. 스웨덴의 국가구조와 행정체제

(1) 정부의 구성 및 운영

주지했던 바와 같이 스웨덴의 통치구조는 중앙-주-군 단위의 3원체제로 구성되어 있는 입헌군주정이다. 입법·사법·행정부 중에서 의회가 우월한 의사결정기관으로 조세권과 예산편성자격이 주어졌다. 의장의 추천에 의해 수상을 지명하며 국정감사권과 불신임투표권을 행사함으로써 각료 개인 또는 정부 전체—이때는 행정부를 의미—를 사임시킬 수 있다. 회계감사원을 지명하여 국가재정을 관리, 감독할 수 있는 권한도 부여되었다. 단원제로서 349명의 의원을 매 3년마다 9월에 총선을 통해 선출한다. 지방 정부의 관할권 변경, 지방정부의 조직 및 활동내역, 그리고 지방당국의 권한과 임무에 관한 기본규정들은 의회법(Act of the Riksdag)에 규정되어 있다.

중앙행정부는 크게 세가지 요소로 구성된다(〈그림 3-1〉 참조). 중앙정부기구는 13개 부처로 구성되어 있고 이에 관련된 80개의 중앙행정청(예컨대 사회복지청)이 행정 기관의 중심이 된다(변광수 외, 1993: 113-115). 국가소유의 기업(예컨대 스웨덴 제약공사)들이 또다른 정부의 구성요소이며 중앙행정청 산하 국가시설(예컨대 스웨덴 전신전화국)이 또다른 중앙정부를 구성하는 요소이다. 이들 세가지 정부구성인자—행정 기관, 국가회사, 국영시설—들은 그들의 권한 아래 주와 군자치 수준에서도 기관화되어 있다.

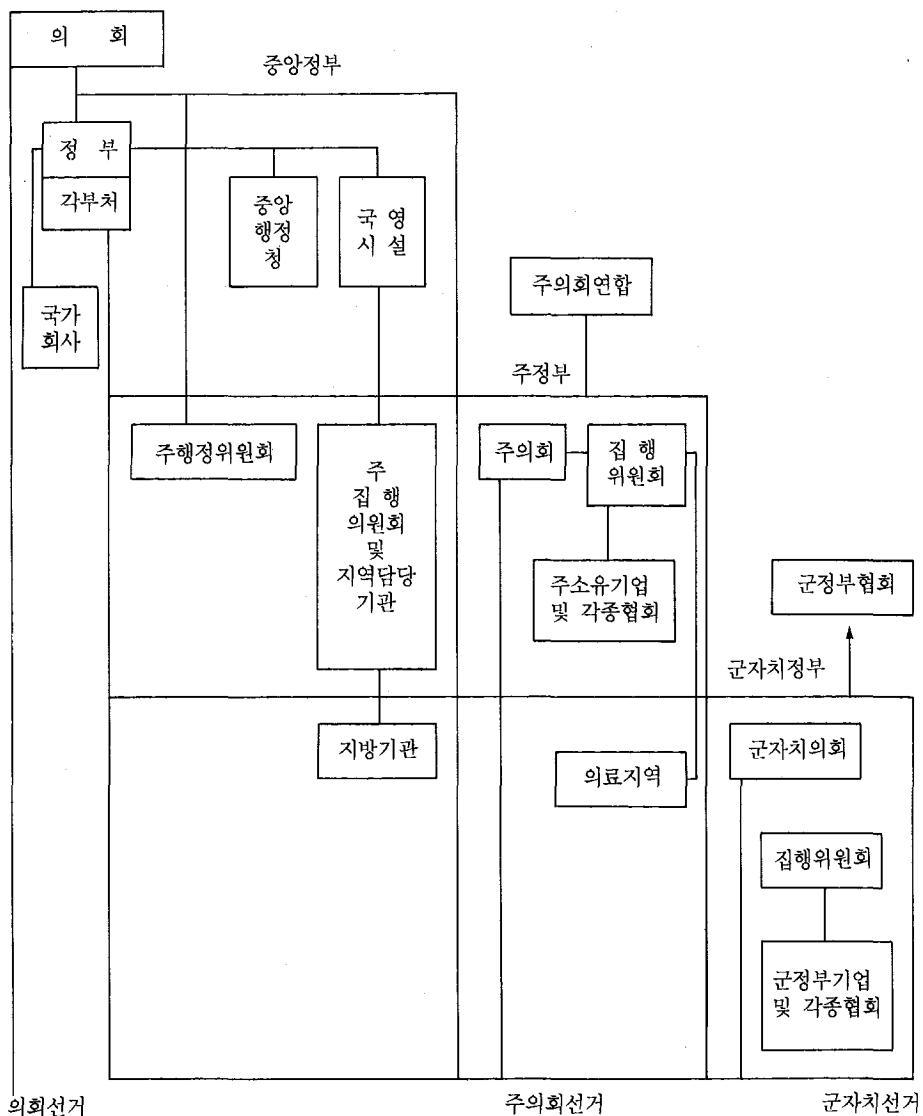
지방정부수준에서 보면 정부의 행정하부조직으로 주행정위원회가 있다. 중앙에서 지명된 6년 임기의 주지사와 주의회(대규모 군의회 포함)에 의해 지명된 3년 임기의 14인 임원으로 주행정위원회는 구성된다. 그들의 임무는 지역계획을 조정·관리하며 군지방자치체를 감독할 뿐 아니라 주정부의 각종사업에 국가와 군자치정부, 그리고 인접 주정부간 협력을 증진시키는 역할을 수행한다. 또한 중앙정부와 의회에 대하여 주정부의 견해와 이해관계를 상달하는 역할도 수행하고 있다.

중앙행정청의 지역당국 역할을 수행하는 전문행정조직체가 국가주집행위원회이다. 국가주집행위원회는 주지사가 의장이 되며 이사회의 구성은 중앙당국과 주의회의 협동에 의해 다양한 방식으로 지명된다. 관련 중앙행정청의 지시를 받아 주행정위원회에 협력하게 된다.

한편 지방자치의 의결기구는 주의회(county council)와 군의회(municipal council)로서 이들은 지방세를 부과할 권능을 부여받았다. 그러나 예산편성에 관한 입안의 권한과 집행권, 그리고 각종 정책의 제안과 집행 그리고 기타 위원회의 운영실태에 관한 감독은 주집행위원회(이때의 집행위원회는 국가주집행위원회가 아니라 주정부내의 집행위원회를 의미함)와 군집행위원회에 부여되어 있다. 결국 주의회 및 군의회는 예산

〈그림 3-1〉

스웨덴의 국가구조와 행정체제



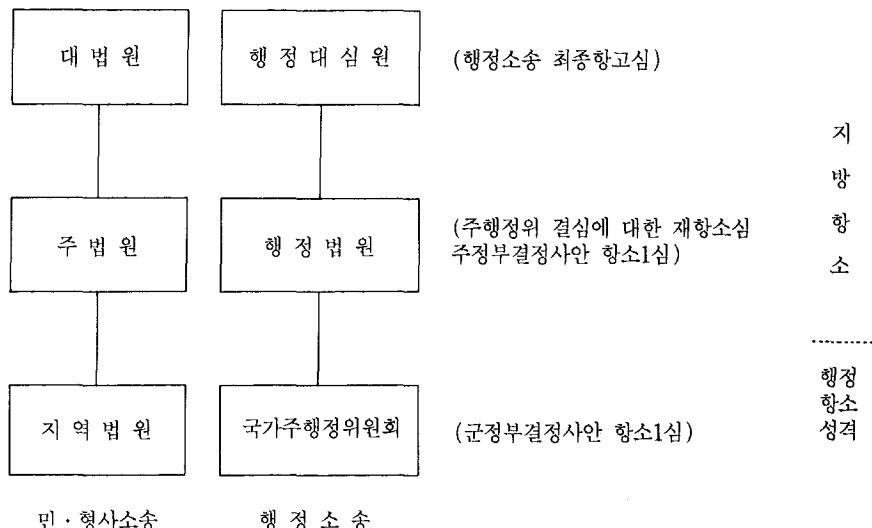
자료 : Agne Gustafsson, *Local Government in Sweden*, 1988:15의 그림을 재구성한 것임.

의 심의, 결산의 승인 그리고 각종 정책의 심의 및 결정권한만 주어진 것이다. 그밖에 지방정부차원에서 시행하고 있는 공기업과 공익시설을 관리하는 위원회와 협회가 지방정부를 구성하는 주요 요소이며 이에 대한 내용이 <그림 3-1>에 도표화되어 제시되고 있다.

사법부의 구성을 살펴보면 지역법원(district court), 주법원(county court), 대법원(supreme court)의 3심제로 구성된다. 행정소원의 경우 군자치정부의 의사결정에 대응하는 제1심 사법절차는 국가주행정위원회에서 관장하며 국가주행정위원회의 결심에 대한 재항소나 혹은 주정부의 의사결정에 대한 제1차 행정소원은 독립된 행정법원(The Court of Administrative Appeal)에서 담당한다. 독립행정법원에서 결정된 내용에 대한 항고는 행정대심원(Supreme Administrative Court)에서 최종판결권을 가진다(<그림 3-2> 참조).

<그림 3-2>

사법부의 구성 및 행정소송



유의해 보아야 할 것은 군자치정부의 결정사항에 대한 항소1심은 중앙행정기관의 권역에 속하는 국가주행정위원회에서 그 절차를 밟는다는 것이다. 지역의 행정쟁송사항을 국가의 입장에서 먼저 조율한다는 의미를 담고 있다.

(2) 중앙통제와 지방자율의 조화

1) 통제와 자율의 균형

스웨덴자치가 추구하는 목적은 국가복지의 균등한 수혜와 지방민주가치 등 일견 상반된 두가지 요소로 구성된다. 주민복지향상을 위한 국가적 역할을 위해서는 집권화된 중앙통제가 요구되며 민의에 입각한 민주자치를 구현하기 위해서는 분권화된 지방자율이 필수적이라는 것이다(Davidson, 1989: 76-80). 이와 같은 통제와 자율이 균형을 유지하고 있는 데는 그만한 이유가 있다.

우선 기본적으로 모든 지방정부의 권한과 의무영역이 중앙정부로부터 부여된다는 집권적 시각이 중심이 되고 있다. 그러나 다른 한편, 헌법에서 자치선거에 입각한 지방정부의 구성이 명백히 규정되어 있고 주민자치의 실질적인 여전이 성숙되어 있다는 점에서 볼 때는 분권적 해석이 오히려 중심이 되어야 할 것 같다. 특히 의회법, 지방정부법 등 상위법령에서 중앙과 지방간의 일반권력관계가 정의되어 있고 20여개에 달하는 특별입법과 권리부여입법(enabling act)에 의해 특별기능이 분담되어 있다는 점도 통제와 자율이 별다른 다툼없이 균형을 이루고 있는 이유로 보아야 할 것이다(Gustafsson, 1988: 35-39). 보다 구체적으로 중앙정부가 구사하는 지방통제와 지방정부가 향유하는 대중앙 자율의 내용을 살펴보기로 한다.

2) 중앙통제요소

정책과정에서 지방정부는 국가로부터 권한과 동시에 책임을 부여받으며 그 기본적인 통제의 틀을 일반권능 혹은 권력관계를 구성한다. 우선 중앙행정기관인 국가행정부(the ministry of public administration)―우리나라의 내무부에 해당함―는 지방자치에 관련된 정부정책을 지방정부와 조정하는 중앙부서로서 행정의 효율성을 따져 쇄신과 분권화의 진폭을 결정하고 또 지방정부를 포함한 전체 공공분야의 회계감사를 수행하는 등 막강한 권한을 가진다. 그밖의 중앙기관들도 다양한 입법안을 통해 지방정부에 기능을 부과하고 그에 따른 특별보조금을 지불하는 대신 규정된 정책목표를 우선하여 달성하기 위한 감독, 평가, 추적권한을 가진다. 국가조세당국은 정부의 임명절차를 거쳐 주 조세당국의 장과 위원회의 구성원을 지명하는 데 간여하고 나아가 간접적으로 주정부 및 군자치정부의 세율을 결정하는 데 관여한다. 또한 주행정위원회는 주정부 차원에서 국가의 공공질서와 안전문제를 관掌하며 지역경찰의 지휘권과 국가산업분야의 계획을 조정하는 역할을 수행함으로써 지방정부의 의사결정에 큰 영향력을 행사한다(Gustafsson, 1988: 18-19). 특히 주정부의 주요한 결정사항이 중앙정부의 이해관계와 관련될 때 주행정위원회는 주정부의 결정에 동의권을 행사할 수 있다. 국가주집행위원회(county executive board)는 중앙행정기관의 하부조직으로서 행정청 산하 각종 위원회의 의도와 영향력 아래서 중앙행정을 주수준에서 집행, 관리한다. 그밖에 국가

이의의 관점에서 지방정부의 행정을 감독하거나 조정권을 발동할 수 있는 기관이 있다. 입법부는 의회에서 임명된 4명의 사정옴부즈만(parliamentary Ombudsman)을 통해, 사법부의 경우 대법관회(office of the chancellor of Justice) 그리고 행정부(정부)의 고위자문회(the senior legal office of the Government)를 통해 군자치제와 주의회에게 부여된 임무를 수행하도록 감독하고 쟁의사안은 국가의 관점에서 조정하는 역할을 수행한다(Gustafsson, 1988: 88).

3) 지방자율의 요소

지방정부는 의회법과 지방정부법이 허용하는 범주 내에서 중앙정부와 동등한 일반권능을 가진다. 관할권 내에 지방소득세 및 재산세를 포함한 지방수입세를 과세하는 조세권과 지방정부의 시설물이용과 서비스에 대한 부담금 및 요금징수권한을 부여받았다. 지방정부는 공기업 내지 공공시설의 확충 및 경영권한도 가지고 있다. 다수결의 원칙에 의해 다수당의 의지대로 중앙행정의 요직을 독점하는 것과는 달리 지방정부조직은 비례대표의 방식에 의해 항시 반대의 견해를 표출할 수 있는 반대세력(그들이 소수세력이라 할지라도)대표를 정부의 의사결정의 장에 포함하고 있다. 이는 곧 중앙정부에 대해서 그리고 중앙정부와 동일한 노선을 가진 지방정부의 운영을 제어할 수 있는 반대세력을 의사결정의 장에 포진시킴으로써 그만큼 자율의 폭을 넓히고 있다는 것을 의미한다(Elander and Montin, 1990: 170). 국가주행정위원회의 영향력에 대응하여 주의회는 국가주행정위원회의 14인 임원을 지명할 권한을 가진다. 따라서 국가주행정위원회는 주의회에 명령이나 지시를 내릴 수는 없는 일이다. 또한 국가주집행위원회의 일부 위원을 지명할 권리와 함께 주정부내 행정부서에 대응하여 정치·행정적 조정발달을 담당하는 행정관(commissioner)을 지명할 권능까지 가지고 있다. 군자치제는 주정부의 권능과 유사한 권리를 가지면서 군자치개발계획권을 독점적으로 향유하며 국가주행정위원회의 결정사항이라 하더라도 그들의 이해에 배치될 경우 거부권을 행사할 수 있다. 주요 지방정부의 경계변경은 왕령사법위원회나 국가주행정위원회에 의해 이루어질 수 있지만 그것이 군자치제와 주의회에 의해 반대에 부딪힌다면 그러한 결정은 무효가 된다. 나아가 중앙정부에서 종종 복지와 서비스에 대한 최소한의 기준이 제시된다 하더라도 그 기준을 상향하여 일탈하는 조처는 얼마든지 자율적으로 체택할 수 있다(Magusson and Lane, 1987: 19-20).

그밖에 지방정부가 누리는 지방자율의 여지는 1982년 새로운 행정이념의 도입과 함께 점차 확대되고 있다. 규제조항의 과감한 철폐로 자유재량(임의)정책영역이 이전보다 더욱 확대되었으며 주 내지 군자치정부에 광범한 정책발의권과 결정권이 주어지고 있다(Batley and Stoker, 1991: 177-185)는 것이 이를 증명하고 있다. 또한 지방요구에 조응하여 재화와 서비스의 생산을 위해 필요하다면 관할내 행정구조를 자유롭게

변경할 수 있고 신축적으로 국고보조금을 사용할 수 있는 자유코뮌개혁(free-commune experiment)이 처음에 9개 군자치와 3개의 주자치에서 시작하여 1988년 이후 지속적으로 확대되고 있는 것도 자율화장의 정후라 할 것이다. 중앙의회의 의원 80% 이상이 과거 지방정치인이었기에 그들은 지방의 실정을 배반한 중앙의 결정에 호응할 수 없다는 점, 전국적 연합인 주의회연합(FCC)과 전국 군정부협회(SALA) 등은 개별지방정부의 역량을 집결하여 그들의 이해관계를 중앙정부에 전달하는 새로운 형태의 이의집단역할을 수행함으로써 지방정부의 자율성을 향상시키는 데 크게 기여하고 있다.

4) 향후 전로

중앙통제와 지방자율은 스웨덴 중앙정부에서 어느 정당이 다수당을 차지하느냐에 따라 변증법적 역동으로 그 구성비중이 약간씩 변화되고 있는 것은 사실이다. 다만 근본적으로 자율과 통제를 공존시킨다는 기본원칙은 앞으로도 변하지 않을 것이다. 그러한 구도 속에서도 향후의 전개방향은 재정권력의 집권화 - 책임의 분권화라는 새로운 도식의 신집권경향이 나타날 것이라는 관점이 대두되고 있어 주목된다. Elander와 Montin(1990: 171-177)은 그들의 논문 “탈중앙집중화와 통제”(Decentralization and Control)에서 현재의 분권화경향은 1974년에 시작된 거대한 지방정부의 구도와 공공분야의 확대정책에 기인한 바 크다고 주장한다. 이와 같은 통합 지방정부와 확대된 공공분야는 지방행정의 관료화와 민주성을 손상시키는 결과를 낳았지만 행정전문성을 향상시키는 효과도 가져왔다는 점을 인정한다. 90년대에 도래한 전반적인 재정위기의 상황에서 중앙정부는 지방의 자율범주를 확대해 주는 대신 지방정부의 공공지출을 축소해 나가도록 요구하고 있다. 이는 곧 악화된 재정상황에 대한 책임을 지방정부에 분산시키면서 그와 같은 상황을 극복하는 데 필요한 재정전략의 권한을 중앙정부가 유지하겠다는 전략으로 해석된다. 왜냐하면 지방정부의 전문화와 관료의 역량확대는 중앙정부가 허용해주지 않더라도 그만큼 지방정부의 자율은 확대되어 나갈 수밖에 없다. 지방정부의 책임도 비례적으로 커지는 것은 당연한 이치이다. 이런 상황 속에서 지방정부가 활용할 수 있는 총체적 공공지출의 규모를 축소함으로써 재정공백의 권위를 중앙정부가 향유하겠다는 시도로 해석된다. 이와 같은 새로운 상황전개에 비추어 스웨덴 자치의 운용과정 즉 지방정부의 조직편제와 의사결정절차, 그리고 정부간 기능분담 내역 등을 어떠한지를 살펴보기로 한다.

3. 자치의 운용과 지방정부의 기능

(1) 정부조직 및 의사결정

스웨덴 지방정부의 일반적인 조직편제와 그 권능, 그리고 의사결정절차는 지방정부법과

특별입법 그리고 권능부여조례 등에 의해 많은 부분이 규정되어 있으나 특별한 규정이 없는 부분은 일단 지방정부의 의지에 따르는 것으로 되어 있다.

1) 조직구성과 권능

스웨덴 지방정부를 구성하는 요소는 지방정부의회, 집행위원회 그리고 다수의 위원회가 중심이 된다. 지방정당과 하위군(주) 자치체도 지방정부의 구성요소라 할 수 있으나 이를 의 조직구성과 그 역할에 대해서는 상세히 후술하기로 한다.

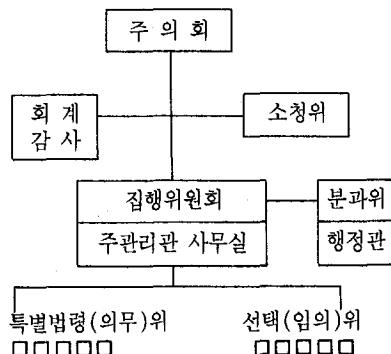
스웨덴 지방정부의 최고의결기구인 주의회와 군의회는 주민의 직접선거로 구성되어 선거년도 11월에 개원, 3년간의 임기로 운영된다. 양 지방정부의회는 흔수의 의원으로 구성되는데 최소한 31명 이상이어야 하며 군자치의회는 평균 47명, 주자치의회는 평균 75명선을 유지하고 있다. 군자치의회는 1년에 10회-12회의 회의를 가지며 주의회는 4회 이상의 공개회의를 가질 것을 법령으로 규정하고 있다. 자치의회의 권한은 각종 정부조직편성 및 지명권을 비롯하여 다음과 같은 다양한 자치권능을 향유하고 있다(Gustafsson, 1991: 183-184; Gustafsson, 1988: 71-73).

첫째, 군자치의회(주의회)는 집행위원회의 일부 구성원을 비롯하여 각종 위원회의 의장과 구성원 그리고 지방행정판을 선출할 권리가 있다. 지방정부가 몇개의 위원회를 운영해야 하는지 그 숫자를 결정하며 각 위원회의 구성원 규모마저 선택할 수 있다. 또한 하위 군자치체(sub-municipal committee) 등 지방조직(local bodies)을 설립하여 배속위원들을 선출할 권리가 부여되는 등 지방정부조직의 편성에 관한 독자적인 권한을 행사한다. 둘째, 예산을 심의·결정하며, 관내 경제산업정책을 포함한 각종 정책을 주도할 의무가 부여된다. 지방정부의 운용에 필요한 세금비율이나 서비스부담금 및 이용료를 결정할 수 있다. 셋째, 대외적으로 중앙정부, 주행정위원회, 중앙행정청의 요청에 의거 이들 기관이 제기한 문제에 대해 조사, 보고, 자문하며, 대내적으로는 제한된 범위 내에서 집행위원회나 여타 위원회에게 의회의 권한을 위임할 수 있다. 요컨대 지방정부의 운영에 필요한 절대적인 재량과 대내외적인 독자성을 유지한다.

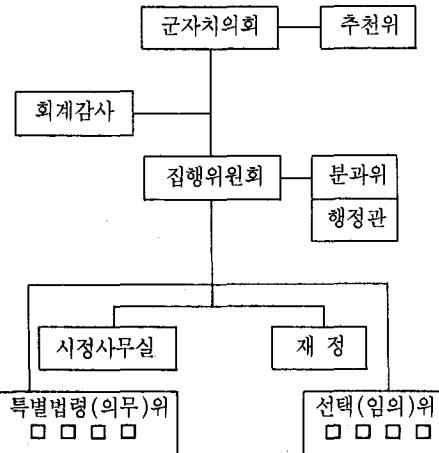
지방의회가 의결기구라면 집행기구로 집행위원회를 비롯한 다수의 위원회가 있다. 그중에서도 지방정부의 실질적인 대표역할을 담당하는 곳은 집행위원회이다(〈그림 3-3〉, 〈그림 3-4〉 참조). 최소한 5명의 위원으로 구성되는 집행위원회는 지방정부의 사업을 제안하고 직접 사업내역을 입안하며 의회의 결정사항을 집행하는 등 강력한 선도적 위원회의 성격을 가진다. 집행위원회의 위원은 주요 정당의 대표로 구성되며 위원장은 그 지역에서 알려진 유망한 정치인이 맡는다. 지방정부법의 규정에 따라 집행위원회는 재정관리 및 예산계획을 담당할 뿐 아니라 의회에서 심의될 사업을 고안하여 제안하기 위해 필요시 집행기구에 예속하는 다른 위원회의 활동을 관리, 감독, 조정할 수 있다. 보다 구체적으로 여타 위원회에 권고 및 제안권, 정보제공 및 진술요구권 등을 보유하고 있을 뿐 아니라 의결된

예산의 집행우선순위를 정할 수 있는 실질적인 권한을 가진다. 다만 다른 위원회의 사무라 하더라도 특별입법에 의해 시행하는 의무조항에 대해서는 간섭할 수 없다.

〈그림 3-3〉 주정부의 구성



〈그림 3-4〉 군정부의 구성



집행기관을 구성하는 기타 위원회는 선택임의위원회와 특별법령위원회로 양분된다. 선택임의위원회(optional committee)는 군의 경우 문화, 레져, 소비생활 등의 영역에, 주의 경우 인사위원회 및 건설위원회 등이 대표적이다. 법령 내에서 자주권을 가지고 법령을 적용하고 집행하는 권한을 보유한 특별법령위원회(special statutory committee)는 군의 교육, 사회복지, 선거 등의 위원회로, 주의 경우 공중보건 및 치료위원회 등이 대표적이라 할 것이다. 특히 주의회나 군의회에서마저도 특별법령위원회의 의무적 활동을 통제하거나 견제하는 목적으로 예산할당을 조절할 수 없다는 것이 동 의무위원회의 독자성을 반증하고 있다. 이와 같은 분야별 위원회는 중앙정부에 구성되어 있는 특별중앙위원회와 연계되어 지방정부위원회 업무의 일관성과 서비스의 형평성을 유지하는 일방 전문성과 안정성을 보장 받게 된다. 지방정부의 집행기관구조는 다양한 형태를 띠나 대개 군자치체의 경우 9-14개의 위원회, 주의회의 경우 5-13개의 위원회로 구성되며 전체위원회를 통털어 집행위원 5인을 포함하여 11-12명에 불과하다. 이와 같은 집행기관은 기술적이고 행정적인 업무를 담당하기 위해 행정사무실과 직원(봉급공무원)편제를 두고 있으며 1-3명의 행정관에 의해 관리된다.

한편 군자치정부와 주정부가 소유한 기업은 상업활동을 위해 독립적인 조직을 운영한다. 최근에는 전형적으로 지방정부의 봉사영역에 해당되는 서비스를 확대해 나가기 위해 군자치정부 소유의 기업군이 빠르게 증가하고 있다. 이같은 지방정부기업은 지방의회에서

파견한 이사로 구성되는 이사회에서 주요 사안에 대한 결정을 내리게 되어 있다.

2) 의사결정절차

지방정부의 의사결정절차와 운영규칙을 명시한 지방정부법과 특별입법 이외에도 행정절차법(administrative procedure act)에서는 특별법령위원회의 의사결정에 대해 규정하고 있고 의사규칙(standing instruction)은 집행기관의 일반적인 활동절차를 규율하고 있다. 이러한 법규정에 의하면 지방정부의 의사결정은 발의·초안·의결·집행의 단계로 이어진다 (Gustafsson, 1988: 84-91).

지방의회에서 다룰 사안은 집행위원회 및 여타 위원회, 지방조직, 인접 자치정부, 특별기초위원회, 회계감사원, 중앙정부, 주행정위원회, 중앙행정청 등에서 발의할 수 있다. 그러나 지방의회의 의원 개인이나 일반 주민, 사적인 조직체 등은 자치의회에서 심의의안을 제기할 자격이 주어지지 않는다.

제안된 사업이 의회에서 토의되기 전에 정당회의(party group)에 의해 미리 토론되어 정당별 노선에 따른 입장정리와 의회의 투표방식과 절차를 논의한다. 다음으로 시안이 관련된 위원회나 특별기초위원회에서 초안이 기초되는데 집행위원회는 이러한 초안과정에 항상 깊이 관여한다. 초안이 마련되는 가운데 집행위원회의 결정에 따라 자문적 성격의 주민투표에 회부할 것인지의 여부도 가릴 수 있다.

기초안을 놓고 집행위원회 혹은 관련위원회는 다수결의 원칙에 입각하여 의결여부를 가린다. 집행위원회 및 관련위원회의 초안과정과 의사결정절차는 지방정부법에 명시되어 있지 않으나 적어도 이와 같은 위원회의 절차는 비공개로 진행하는 것을 원칙으로 한다. 다만 집행위원회와 기타위원회에서 사안을 다룰 때에는 위원 개인, 관료, 의회의원, 중앙기관 등이 사안과 관련하여 문제를 제기할 수 있고 개인이나 기업도 문제에 대한 토론을 요구할 수 있다. 의안을 제기할 자격을 부여하지 않았지만 심의에 관여할 자격을 준 것이다.

위원회에서 통과된 의안이 의회로 송부되면 대개 다수결의 원칙에 입각하여 최종 의결 절차를 거친다. 의안에 대한 투표결과는 반대의견이 함께 기록된 상태에서 최종검토와 절차적 하자를 점검하기 위해 2주 동안의 유예과정을 거친 뒤 공개적으로 선포된다.

이같은 지방당국의 결정에 대해 반대의 뜻을 가진 시민은 3주 내에 상급정부행정당국에 소청하거나 혹은 행정법원에 쟁송절차를 밟을 수 있다. 이러한 소청, 쟁송절차는 시민의 법적 보호차원에서 엄격히 유지, 관리된다. 보다 구체적으로 지방정부의 의결과 관련하여 두 가지 형태의 항소절차가 존재한다. 지방항소와 행정항소가 그것이다. 군자치의회나 주의회의 결정사항(일부 위원회의 결의사항 포함)은 오직 자치의회의 의원에 의해서 3주 내에 행정항소법원에 지방항소(local appeal)를 출원할 수 있다. 이때의 쟁의내용은 의결사안의 합법성, 절차의 공정성 및 권능의 법적 하자여부 등을 가리게 된다. 소원이 행정항소법원에서 받아들여질 경우 그 사안에 대해 집행금지명령이 내려지는 동시에 담당 지방정부로

되돌아가 새로운 의사결정과정을 거친다. 항소법원에서 항소내용이 기각될 경우 그것을 재차 최고행정법원에 항고할 수 있다.

지방정부위원회의 결정중 특별입법영역에 속하는 결의사항을 반대할 경우 그러한 의사 결정에 영향을 받는 모든 개별 당사자가 국가주행정위, 주법원, 주집행기관, 중앙행정기관, 행정항소법원, 최고행정법원, 행정항소(administrative appeal)를 제기할 수 있다. 이때 항소 대상은 결정내용의 옳고 그름을 판단하여 다른 결정으로 대체할 수 있다는 것이 지방항소 와의 차이점이다. 예컨대 적절치 못한 치료로 피해를 입은 환자가 의료보상위원회(medical responsibility board)에 시정과 보상을 요구할 경우 의료보상위원회는 의사를 처벌하고 피해환자에 대한 보상결정을 내릴 수 있다. 인사문제에 불만을 가진 공무원도 인사소원위원회에 행정항소를 제기할 경우 동 위원회에서는 기존의 임명을 취소하고 새로운 인사를 공직에 임명할 수 있는 권한을 가진다.

관련위원회에서의 토의와 의결을 거쳐 의회의 최종 결정을 통과한 의안은 지방정부의 집행위원회나 기타 관련위원회에 의해 집행절차를 밟게 된다.

이상의 논의는 주로 지방정부의 대내적 구성과 의사결정과정에 초점을 맞추었다. 그러나 실질적으로는 스웨덴 자치과정이 다차원의 개인과 조직이 동시에 참여하는 다자간 의사결정조합으로 구성된다는 점에 주목할 필요가 있다. 소위 지방정부의 정책결정과정에 다양한 대외적 참여인자들의 관여가 매우 활성화되어 있다는 것이다. 여기에는 지방정당, 다양한 자발시민집단, 노동조합과 같은 이익집단, 전국적 규모의 지방정부연합체 그리고 하위 지방조직 등이 복합적으로 관여하여 의사결정을 형상짓게 된다.

(2) 정부간 기능분화와 사무배분

중앙, 주, 군정부간의 계층적 사무배분은 지방자치법과 분야별 특별입법 그리고 그 시행령에서 구체적으로 내용과 실천범위가 명시된다. 중앙정부는 입법안에 규정된 지침을 지방정부로 하여금 수행하게하기 위한 수단으로 지방정부에게 각종 보조금을 지불하며 지방정부는 “행정서비스는 수혜주민집단이 소속해 있는 정부단위에 의해 결정되어야 한다”는 일반원칙(Gustafsson, 1988: 54)에 입각하여 지역운영의 주체로서 자율성을 철저히 지켜 나간다. 이와 같은 통제와 자율의 병존구도 속에서 중앙정부와 지방정부는 기능적 분화론에 따라 다음과 같이 행정사무를 배분하고 있다.

중앙정부(Gustafsson, 1988: 39-41)는 공공질서유지와 안녕보장을 위한 사법권과 경찰권, 방위와 외교권을 관장한다. 행정분야에 있어서도 교육연구영역을 비롯하여 주택, 노동, 교통 등 국가의 총체적 일관성과 계획이 요구되는 분야에 선도적으로 그 부담을 지고 있다. 철도망, 우편, 항공 및 원격통신 등의 분야에도 주도적으로 관여한다. 에너지 공급분야의 경우 관할 지방정부와 부분적으로 책임을 나누며 이민자 및 망명자에 대한 기본적인 국가부담을 그들이 정착한 지방정부에 배상금 형태로 지불하고 있다.

한편 주정부와 군자치정부가 담당하는 행정기능은 의무분야와 자유재량분야로 구분된다. 주정부는 공중보건 및 의료사업, 군정부는 사회복지 및 교육업무 등이 주요한 의무영역에 해당되는 행정분야이다(변광수, 1993: 102-105). 의무분야와 자유재량분야 구분에 대한 논의는 여기에서 줄이기로 하고 군정부와 주정부의 기능분화를 상술해 보기로 한다.

우선 군자치정부(Gustafsson, 1988: 41-47)는 주민 개인에 관한 사회복지분야에 행정력을 집중하고 있다. 어린이보육, 예비학교 및 육아시설, 양로시설 및 노약자보호·관리 등이 주된 사업이며 이민자나 망명자에 대한 사회적 적응을 담당할 책임도지고 있다. 교육 전반에 관한 관리업무를 담당하여 군관내 기초학교와 고등학교의 운영을 감당한다. 그밖에 상하수도시설, 전기, 가스를 포함하는 주거 및 주택정책을 선도하며 공중보건, 쓰레기 규제, 환경보호, 긴급구난 등의 사업에 부분적으로 관여하고 있다.

주정부의 담당행정기능(Gustafsson, 1988: 47-52) 중 가장 중요한 영역은 의료사업 및 공중보건 분야이다. 200개의 개인 간호소와 스웨덴 내의 모든 병원은 23개 주가 관리하며 이것을 다시 6개의 지역의료관리군으로 구분하여 의료시술에 만전을 기하고 있다. 사회복지분야 중 의료와 관련된 사업으로서 정신질환자, 신체장애인, 만성 알레르기질환자 등의 특별치료와 간호는 물론 특수학교를 운영하고 특수훈련도 담당한다. 군자치체와 마찬가지로 관내의 산업 및 상업발전을 위한 제반조처와 재정지원을 담당하며 고등교육의 1/3에 해당하는 비용을 부담한다. 군자치체와 협의하에 문화, 레져, 교통 등의 시설유지와 사업 창달에 공동으로 관여한다.

이같이 배분된 지방정부의 사무를 수행하는데 요구되는 재정과 인력의 수급상황에 대해서 정리해 보기로 한다.

(3) 재정관리 및 인력수급

스웨덴의 사회구조는 지방정부의 확장, 그리고 이로인해 공공부문의 생산비율이 점차 확대되고 있다는 점에 그 특징적 양상이 발견된다. 국민총생산의 경우도 중앙정부가 8.2%, 군지방자치가 13.5%, 주의회가 8.0% 등을 감당하고 있어 공공부문의 생산이 국가총생산의 30%에 이르고 있는 것이다(Statistisk Årsbok for Landsting, 1987). 1985년도 이후 전체 국가고용인구 중 지방정부의 고용비율이 73%를 능가하고 있다는 점도 이를 증명하고 있다. 전체 고용인구 중 중앙정부의 인력이 6%, 국가기업 및 시설에 종사하는 인구가 9%, 지방정부에 소속된 공무원이 120만으로 25%에 이르므로 지방정부의 피고용인이 전체고용인구의 1/4에 달하고 있다(Gustafsson, 1991: 179; Gustafsson, 1988: 62-63). 민간분야의 생산비율은 1965년에 82%, 1970년에 72%, 1977년에 63%, 1985년에 60%로 공공분야의 확장 및 민간분야의 감소는 1965년 아래 지속되어 왔다. 1990년대 이후 민영화에 대한 요구가 확대되면서 각 단위지역에서의 산업영역의 재조정에 주력하고 있지만 공공분야의 비중이 좀처럼 하락하지 않고 있다.

지방정부의 인력수급에 나타난 특징 중의 하나는 주정부의 경우 보건의료서비스 분야에 전체고용인의 85%, 군자치정부는 사회서비스 분야에 50%의 인원이 집중적으로 배치되어 있다는 것이다. 또한 다른 서구사회나 선진 자치국가보다도 더 급속히 여성의 공직진출이 확보되어 주자치 피고용인의 84%, 군자치 피고용인의 78%가 여성으로 구성되어 있다. 주자치의회의 여성이 30%에 이르며 의장과 부의장의 피선율도 각각 16%와 22%에 이르고 있다. 사회문화위원회에 50%, 교육위원회에 43%, 집행위원회에 20%를 점하고 있다. 주자치의회도 여성이 37% 진출해 있으며 이중 사회복지위원회와 보건의료위원회(각각 50%, 36%)의 여성비율에 주목할 만하다.

<표 3-1>

지방정부의 세출내역

군자치체		주자치체	
사회복지 25	군자치공조 7 (군연합행정)	보건서비스 76 와 의료	교육과 5 문화활동
교육 24	환경,보건과 6 사회보장	정신장애인의 9 치료	중앙행정 3
에너지,물, 15 쓰레기처리	통신 5	기타활동 5 (sundry activity)	사회활동 1
토지와 주택 7	고용과 기업 4		
오락과 7 문화시설			

자료 : Kommunernas Finanser 1986.

지방정부의 재정수입은 지방소득세, 국가보조금, 서비스주민부담금(이용료 포함), 기업소득세 및 국채 등으로 충당된다. 1985년 이후 80년대후반까지의 경향을 살펴보면 군자치체의 1년 예산은 사회복지분야에 평균적으로 25%, 교육관리업무에 24% 사용되며 주정부의 경우 예산의 3/4이 넘는 76%가 의료사업분야에 집중되고 있다. 그밖에 지방정부의 세출내역은 <표 3-1>에 정리되어 있다.

정률(국세는 누진율임)로 거두어 들이는 지방소득세가 군자치비용의 41%, 주자치비용의 62%에 이르러 가장 큰 수입원이 되고 있다. 이와 같은 지방소득세는 군자치체에 개인소득의 17%, 소교구에 1.1%, 주자치체에 13% 등을 납부하는 등 개인소득의 30.4%에 이르는 고율의 지방세를 납부하고 있다(<표 3-2> 참조).

국가보조금의 경우 군자치수입의 26%, 주자치수입의 18%에 이르고 있으며 특히 국가보조금 중 3/4은 군자치체에 제공되고 있다. 보조금의 구성은 국가가 지정하는 사업에 사

〈표 3-2〉 지방정부의 재정수입원 및 소득세 평균부담비율

	세 입	국가보조	서비스부담	국 채	기타
주 정 부	62	18	16	1	3
군 정 부	41	26	20	3	10
소 득 세	군자치체 17%	소교구 1.1%	주자치체 13%	계 30%	

자료 : Gustafsson, 1988 : 122-123 〈그림 17, 18〉을 재구성한 것임

용할 것이 명시되는 특별국가보조금과 지역간 과세자원의 평등화를 유도하기 위해 제공되는 일반국가보조금으로 나뉘어진다. 특별국가보조금의 비중이 전체보조금 중 군자치체에 86%, 주자치체에 67%에 이르므로써 그 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다.

고율의 지방소득세율과 특별국가보조금의 높은 비중을 극복하기 위해 최근 스웨덴이 몇 가지 조치를 단행하고 있다. 첫째, 공공비용을 절감하고, 지역간 서비스의 불균형을 감소하며 나아가 중앙정부의 관여를 배제하기 위한 일석삼조의 효과를 거두기 위해 특별보조금의 비중을 줄이는 대신 일반보조금을 증가시키려는 노력이 뚜렷이 대두되고 있다 (Magusson and Lane, 1987: 28). 이와 같은 조치는 세금자원을 많이 가진 부유한 자치정부에 특별보조금의 배당이 더 많이 배정되는 소위 부익부·빈익빈 현상을 치유하는 데도 목적을 두고 있다. 둘째, 개인소득에 대한 지방세율을 억제하기 위한 노력이 강화되고 있다. 이는 악화된 국가재정상황을 극복하는 한편 나아가 지방정부의 재정자율권을 축소하는 대신 중앙정부에 재정권한을 강화시키려는 차원에서 시도되고 있다. 예컨대 군자치정부의 경우 소득세의 18% 이상을 부과하면 중앙으로부터 직·간접적인 제재조치를 감수해야 하는 것이다. 이는 곧 특별보조금을 축소하고 일반보조금을 강화함으로써 지역간 과세 평등화의 효과와 함께 지방재정운용상의 자율성을 신장시킨 데 따른 일종의 상쇄조치로 보아야 한다. 또한 투자비용보다 높은 서비스부담금을 거두지 못한다는 일반원칙-지방정부의 이윤추구배제원칙-과 더불어 지방소득세율을 묵시적으로 상한선을 설정한 것은 중앙정부에서 바야흐로 지방의 공공분야를 축소시키고 또 지방정부의 재정을 긴축운용시키겠다는 의미를 보인 것으로 주목할 만하다.

4. 다자간 참여와 민주조합주의

주지하는 바와 같이 스웨덴 지방정부의 의사결정과정에서 정당, 이익집단, 자발시민조직, 지방정부의 전국연합 등 다양한 정부외 관련자의 역할과 그 영향력은 지대하다. 이와 같은 다양한 참여는 의사결정과정에서 이해당사자들간의 견해를 조정하여 타협

점을 찾고 결정된 사항에 대해서는 책임을 공유한다는 스웨덴식 논리를 그대로 담고 있다하겠다. 그중에서도 정당의 역할이 가장 중심을 이루며 이는 곧 스웨덴 선거절차와 연결하여 설명되어야 한다.

(1) 선거와 정당의 역할

스웨덴의 정당조직은 국가, 지역, 지방수준에서 각기 유사한 권능이 부여된 삼원체제를 유지하고 있다. 지방정당조직의 경우 지방정부법에 의해 군의회나 주의회로부터 보조금등 재정적 지원과 정치보좌관 파견을 비롯한 각종 행정서비스를 제공받는 혜택을 누리고 있다. 정당의 구도를 살펴보면 비사회주의계 정당으로서 보수당(M, 온건파연합), 중앙당(C, 과거 농민당), 국민당(FP, 일명 자유당)이 있으며 사회주의계 정당으로는 사회민주당(S), 좌익당(V)이 있다. 그밖에 최근에 중앙정치권에 등장한 기독교민주당과 녹색환경당의 약진을 유의해서 관찰해 볼만 하다. 이와 같은 중앙정당들은 지방정당조직에 통제력과 지배력을 가져 지방으로부터 제출된 프로그램을 검토하고 지침을 하달하기도 한다. 그러나 지방정당이 중앙정당의 영향력에 의해 운영된다기보다는 스스로 지방정부에 행사하는 권능이 어떤 것인지를 설명하는 쪽이 더 적절하리라 판단된다.

선거 후 구성된 자치의회 의원들은 소속 정당의 분포에 비례하여 집행위원을 지명할 권리를 가진다. 정당의석에 비례한 연립행정의 성격을 띠고 있는 것이다. 물론 다수독점원칙도 적용되어 의회의 의장 및 각종위원회의 의장 등은 다수당의 의지대로 지명하는 것이 관례로 되어 있다. 또한 자치정부에서 정당정치와 행정업무를 동시에 수행하는 지방행정관직에 다수당이 그들의 대표를 지명하게 된다. 한편 지방정부의 구성에 비례대표의 원칙을 공존시켜야 하는 이유는 다수결 원칙만 강조할 경우 사회민주당 중심의 견해가 스웨덴의 전지역사회를 독점할 가능성이 크기 때문이다. 이때 지역소수당은 아무런 희망없이 불이익을 받을 수밖에 없다는 논리가 설득력있게 수용되고 있다. 현재 13000여 지방의석 중 200여석을 차지(Gustafsson, 1990: 188)하곤 하는 소수지방정당이 비록 작은 비율이지만 최고 의사결정기관인 지방의회에 대표를 진출시키고 또 집행기구 구성시 그들의 견해를 표출시킬 기회를 가진다는 점이 중요하다. 소수지방정당이 지역사회에서 활성화될 수 있는 여건만은 마련되어 있는 셈이다.

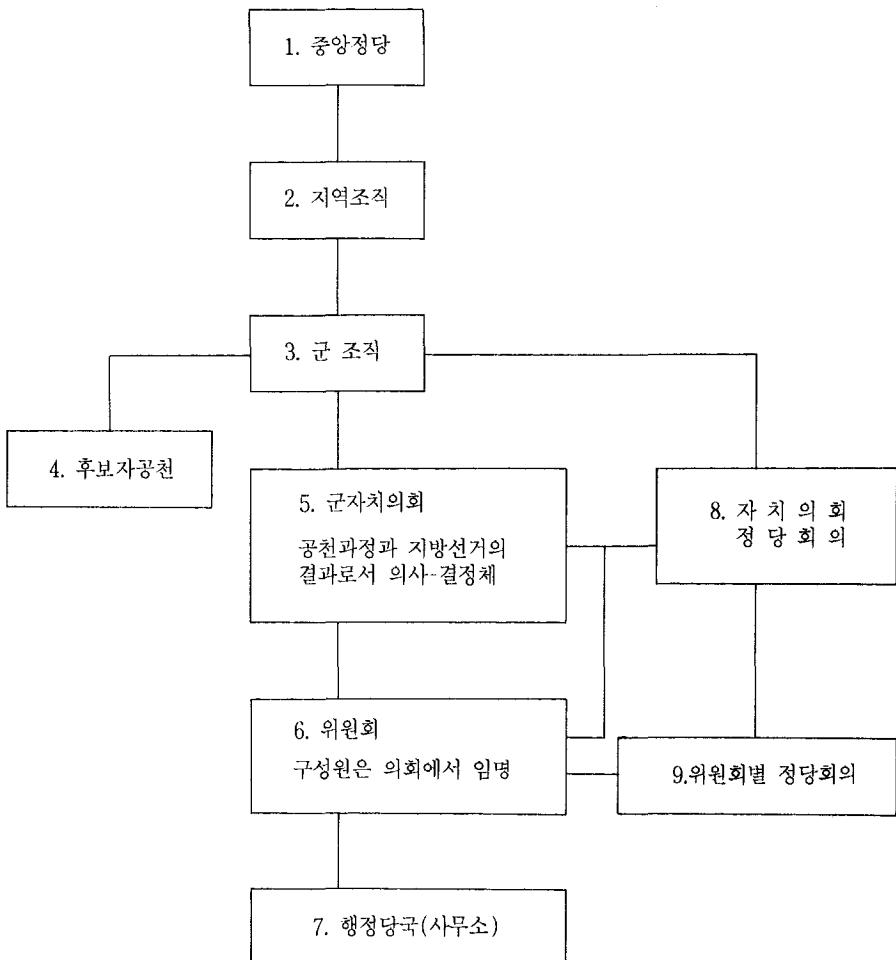
정당이 지방정부의 의사결정과정에 미치는 영향력은 지대하다(Gustafsson, 1988: 112-113). 우선 군자치와 주자치의회 의원선거의 후보공천권을 가지며 선거 후 의회에서 위원회의 위원을 임명할 권한을 가진다. 예산문제 등 주요한 안건은 의회에서 토의하기 앞서 지역정당의 대표들로 구성되는 정당회의가 소집되어 사안에 대한 자문권한을 행사한다(<그림 3-5> 참조). 정당회의의 결정과 권고는 공식적으로 개별의원을 구속하지는 않으나 이에 순응하지 않을 경우 차기선거 후보공천에서 불이익을 당할

가능성을 배제할 수 없다.

이와 같은 정당의 역할은 선거과정에서 결정적으로 나타난다. 1974년 군통합개혁으로 공무원의 비율은 엄청나게 확대된 반면 선출직 정치인의 숫자는 대폭 축소되었지만 정당의 위상이 약화된 것은 아니다. 우선 중앙의회, 주의회 및 군자치의회의 선거 시 정당은 그동안 관리, 감독해 온 공천자명단에 올라있던 인사들의 행적을 평가하여 공천할 권한을 배타적으로 누린다. 뿐만 아니라 선거과정에서도 비례정당대표제를 채택함으로써 후보자에 대한 정치적 책임이나 인물선택 대신 정당에 대한 신임투표의

〈그림 3-5〉

스웨덴의 정당조직



성격으로 정치적 책임을 정당에게 직접 묻는다. 그러나 이와 같은 선거방식이 가지는 한계가 지적되기도 한다. 3개의 선거를 동시에 그것도 정당 중심으로 치르므로 국가 정책에 대한 논란이 주요 선거쟁점이 되므로 군자치나 주의회 수준의 지방문제는 이들에 압도되어 묻혀 버린다는 것이다. 또한 선거에서 중앙과 지방의 선호정당 선택이 달리 나타나는 분할투표(split voting)현상이 나타나기는 하지만 주와 군 수준의 정당에 대한 정치적 평가가 중앙정당선택에 의해 크게 영향을 받는 양상도 나타난다는 것이다. 즉 주와 군에 국한된 순수한 책임을 물을 수 있는 방도가 아니라는 것이다.

또한 중앙정치권에 새로운 정당의 의석확보를 막는 수단으로 “최소 전국 4%득표 또는 한선거구 12%득표를 조건으로 한 중앙의회의 의석분배”라는 제한규정은 군소정당의 난립을 예방하는 목적이 있으나 신생정당의 중앙제도권 진입을 사실상 어렵게 만든다는 점이다(Hadenius, 1990: 107; 변광수, 1993: 119). 더불어 정당공천제는 개인으로 하여금 정당노선에 순응하지 않을 자유재량을 그만큼 빼앗아가는 결과를 낳는다는 점도 지적된다. 이와 같은 여러가지 한계는 차기 선거에서 많은 군의원과 주의원이 자발적으로 사임하는 이유가 되기도 한다. 활발한 정당활동을 뒷받침할 유능한 젊은 정당인의 충원이 어렵다는 것은 정당정치에 대한 신뢰도문제가 제기되고 있는 현상과 무관하지 않다고 보아야 한다.

그러나 당원회비와 기부금, 그리고 지방정부보조금 등으로 운영되는 정당활동이 공명선거의 요체가 되고 있고 주민들 역시 선거의 의미를 높이 평가하고 있는 것은 자명한 사실이다. 중앙 및 지방선거 공히 85%를 상회하는 높은 투표율은 스웨덴식 선거에 대한 주민의 자긍심을 반영한 것으로 보아야 한다. 정당중심의 선거가 스웨덴 민의를 용해하는 수단이 되고 있다는 증거이다.

(2) 조합적 다자관여

정당 이외에도 스웨덴의 정체과정은 지방정부가 설치한 지방조직, 그리고 주민이 직접 조직한 다양한 자발조직 및 이익집단의 복합적 구도 속에서 진행된다.

지방정부의 의사결정에 외부적(또는 하위적) 행정조직으로서 영향을 미치는 지방조직과 지방정부전국련합이 있다.

지방조직은 대규모 자치체에서 상실되기 쉬운 주민과 행정기관의 접촉기회를 확대하는데 주목적이 있다(Gustafsson, 1988: 97-102). 또한 자치체나 중앙위원회 등에서 대표권이 약해(Under-represented) 이익표출의 기회가 적은 소수주민집단의 권익을 대변하며 나아가 지방여건의 변화와 다양한 주민요구를 신속히 조정, 조응하기위한 수단이기도 하다. 군이하의 지역에서도 정당인에게 활동하도록 동기부여를 제공하는 이와 같은 지방조직은 그 종류와 형태가 다양하다. 의회가 사안에 따라 관련주민과 직접대화를 마련하는 창구역할을 하는 기관위원회(institutional committee), 군자체의 위원

회소속으로 특정분야 행정임무를 담당하는 마을위원회(district committee), 그리고 큰 군자치체의 관할지역을 갈라 수천, 수만 거주민에게 다양한 분야의 행정서비스를 제공하기 위해 설치한 하위군자치체(sub-municipal committee) 등이 그 대표적인 형태이다. 지방조직의 담당분야와 임무, 구성원의 수 및 임기 등은 군자치정부(1985년 이후 의료분야에 관한 하위주특별위원회의 구성은 주자치정부의 권한임)에 의해 결정되며 지방정부법과 특별입법에 순응해야 한다. 그러나 일단 구성된 지방조직은 상대적으로 독립적인 정책결정권한을 부여받으며 지방의회에 지역대표를 파견하여 그들의 견해를 제시하며 중앙위원회에도 지방의회의 동의를 얻어 대표자를 선임할 권리를 가진다. 이들 지방조직은 지방정부의 집행위원회에 직접 혹은 중앙위원회를 통해서 예산안을 편성, 제출할 권리도 가진다.

지방정부끼리 연합하여 상위 의사결정체를 구성, 중앙과 지방정부에 영향력을 행사하는 행정체가 있다. 둘 이상의 군자치체(혹은 주자치체)로 구성하거나 군자치체와 주자치체가 모여 지방연합(local federation)을 구성하여 지방연합법의 보호와 관리대상이 된다. 모든 지방정부가 동시에 참여하는 전국적 규모의 협의체로는 스웨덴 군자치 협회(Swedish association of local authority)와 주의회연합(federation of county council)이 있다. 이들은 법적, 재정적, 행정적, 기술적 문제에 회원지방정부에 자문하고 지원하며 관련된 정보를 제공한다. 중앙정부와 의회에 대해 지방정부의 시각과 이익을 대변하는 역할을 수행한다. 지방정부 공무원이 구성한 노동조합에 대한 사용자측의 연합된 협상주체가 되며, 지방에서 활동하는 정치인 및 공무원에 대한 직업훈련 및 재직 중 훈련기관으로서의 역할도 수행한다. 이와 같은 전국협의체는 기업운영의 원리를 도입, 철저한 회계감사를 실시하며 양질의 저렴한 서비스와 재화를 회원정부에 제공하기 위해 노력한다. 때에 따라서는 중앙정부와 지방정부의 견해가 상충되는 사안(특히 세율, 공공지출문제)에 대해 지방의 수요와 요구를 총괄적으로 조정한 후 중앙의 기관에 부합시키는 방향으로 이끄는 등 정부간 중재자로서 의사결정에 깊이 관여한다 (Elander and Montin, 1990: 170).

한편 주민의 입장에서 중요한 문제를 관련당국의 개입없이 접근하기 위해 자발적으로 형성한 시민조직(voluntary association)이 있다(Gustafsson, 1988: 25-26). 예를 들어 금주협회, 성인교육협회, 노인협회, 평화운동, 스포츠연맹 등 다양한 조직이 있는 바, 스웨덴시민은 평균 4개의 시민조직에 가입하고 있다. 국가와 주 그리고 군정부가 직접적인 재정지원을 하며 의사결정과정에서는 공식적 자문체로 참여를 요청받는다. 최근에는 이와 같은 자발조직을 군자치 하부행정기관으로 삼아 서비스 제공을 위한 일선기관으로 간주하는 경향까지 나타난다. 또한 정당원이 아닌 일반주민이 군자치의회와 주의회의 움직임에 공동으로 영향력을 행사하는 압력단체의 기능도

수행한다.

이같이 정책과정에의 주민참여를 장려하기 위해 스웨덴 지방정부에서는 정보장관 (information secretary)과 정보사무소를 설치하고 주민에게 필요한 정보공개를 서슴지 않고 있다. 특히 1977년 이후에는 주민참여 시책으로 지방신문과 방송사의 역할확대, 그리고 주민투표 및 여론조사 등의 방법을 활성화해 나가고 있다.

소비자 또는 피고용인이 구성한 이익집단의 역할을 빼놓을 수 없다. 여기에 가장 핵심적인 조직은 노동조합이라 할 것이다. 군정부와 주정부에 고용된 공무원의 90%가 노동조합에 가입하고 있으며 민영화가 크게 진척되지 않은 상태에서 반관반민(半官半民) 조직의 종사자들도 피고용인연합, 전문가협회 등과 같은 노동조합을 구성하고 있다. 이들은 광범한 직접행동권을 누려 심지어 군인, 경찰, 고위공무원, 공기업관리인들 까지도 파업에 동참할 권리를 가진다. 산업노동자, 농부, 소기업인, 실업가, 지주들도 한두개의 전국적인 이익집단을 형성하여 입법과정에서 집단적 자문기능을 수행한다. 특수인 이해관계에 있는 안건이 심의될 때 정부는 이와 같은 이익집단이나 노동조합에 대표를 회의에 참석시켜줄 것을 요청하기도 한다(변광수 외, 1993: 132). 예를 들면 임금인상률이나 근무조건 개선에 관한 심의를 위해 소집된 군자치회이나 주자치의회에 노동조합대표 3명이 파견되어 의견개진—제안권이나 거부권은 없으나—을 하는 참여기회가 보장되어 있다.

끝으로 스웨덴 전역을 13개 주교구로 구분한 교회기관의 역할이 지적되어야 한다. 2552개로 분할된 소교구는 교회의 지방단위로서 공법상 독립조세권과 사무관리 및 자치 의사결정권을 가진다. 결혼집전 및 혼인등록, 장례서비스 등 시민생활에 필수적인 서비스를 제공하는 교회는 공개적으로 선출된 구성원에 의해 독자적인 의결기구인 소교구의회를 형성, 정부에 직간접적인 정책관여를 시도하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 스웨덴 지방정부의 의사결정은 의회와 집행기구로 구성되는 대내적 관계뿐만 아니라 주민조직, 이익집단, 지방조직, 전국연합, 교회 등의 조직이 대외로부터 관여하는 참여적 민주자치의 전형을 보여주고 있다고 할 수 있다.

IV. 스웨덴의 지방재정

1. 지방재정의 개관

1994년 현재 스웨덴의 지방자치체는 23개의 주자치구(Lantingskommun), 286개의 기초자치구(Primärkommun) 그리고 2,552개의 교회자치구(Kyrkokommun)로 이루어져 있다. 스웨덴 최대의 섬이며 독립된 주인 Gotland는 주의회가 구성되어 있지 않은

독립된 단일 기초자치구이며, 스웨덴 제2의 도시인 Göteborg와 제3의 도시인 Malmö는 독립된 주는 아니나 어느 주자치구에도 속하지 않은 독립된 기초자치구이다. 이외에 주자치구 간 또는 기초자치구 간의 공동업무 수행을 목적으로 하는 자치구협력단체(Kommunalförbund)라는 것이 있으나 경제적인 면에서의 그 비중은 아주 작다. 일반적으로 중앙정부에 대해서 그리고 상호간에 독립성을 유지하는 이 주자치구, 기초자치구, 교회자치구 및 자치구협력단체를 총칭하여 지방자치체(Kommunerna)라 부른다.

<표 4-1>

지방자치체의 규모 (1992)

지방자치체의 부가가치 창출(대GDP 비율)	16 %
지방자치체 소비지출(대GDP 비율)	20 %
지방자치체 소비 및 투자지출(대GDP 비율)	21 %
지방자치체 총지출(대GDP 비율)	27 %
지방자치체 총수입(대GDP 비율)	28 %
고용규모(총 근로시간 구성비)	26 %

자료 : SCB, *Kommunernas finanser 1992*.

스웨덴의 지방자치체는 그 규모와 역할에 있어서 국민경제의 상당한 몫을 차지하고 있다. 지방자치체의 소비 및 투자지출은 1970년의 320억에서 1992년에는 3,017억 크루나로 증가되었으며, 대GDP 비율로는 동기간 중 18.5%에서 21%로 증가되었다. 지방자치체는 공공부문의 업무 중 상당부분을 관장하고 있으며, 교육, 아동복지, 의료서비스 등 다양하고 중요한 사회적 기능을 담당하고 있다. <표 4-1>에는 지방자치체의 규모를 대변해주는 여려가지 지표가 소개되어 있다.

중앙정부와 지방자치체 간의 업무구분은 지방자치법(Kommunallagen)과 특별법에 의해 통제, 조정되며, 지역 및 지방의 고유업무와 지역 및 지방의 차원에서 더 효율적으로 수행될 수 있다고 판단되는 업무는 지방자치체가 담당하는 것을 기본원칙으로 하고 있다. 정부조직법에는 지방자치체 자치권의 근거가 명시되어 있는데, 이중 중요한 것으로는 해당 자치구역에 거주하고 있는 주민에 대해 소득세를 부과할 수 있는 과세권이다. 자치권은 지방분권적인 행정업무의 수행을 의미하며, 또한 지역주민으로 하여금 투표를 통해 각종 지방자치체 의결기관의 의원을 선출케 함으로서 의사결정에 참여하게하여 지방행정의 수행에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 부여한다는 것이다.

중앙정부는 여러 방법으로 지방자치체 활동의 윤곽을 제시한다. 이러한 중앙정부의 통제는 서로 다른 자치체가 제공하는 사회서비스의 최소한의 수준을 보장함을 그 기본목적으로 하고 있다. 중앙정부의 통제는 지방자치체의 통치행위에 대한 법령의 제

정, 행정목표의 설정 등의 형식으로 이루어지며, 건강 및 의료법, 사회서비스법, 각종 복지법 등은 그 좋은 예이다.

1992년 1월 1일부터 새 지방자치법이 적용됨으로서 업무수행에 있어서 지방자치체의 재량권과 지방자치 의결기관이 각종 산하 위원회에 업무를 이관할 수 있는 가능성 이 배가되었다. 이 새 지방자치법은 또한 지방자치체가 재정운용의 효율성을 제고시킬 것을 요구하고 있으며, 재정운용에 있어서 보다 철저한 계획의 수립 및 회계결과의 분석을 요구하고 있다.

중앙정부가 지방자치체의 업무활동을 통제, 조절할 수 있는 또 하나의 중요한 수단은 교부금의 지급이며, 중앙정부는 상당한 부분의 교부금을 조건부로 지급함으로서 지방자치체의 업무활동을 통제, 조절하여 왔다. 그러나 이 교부금제도는 특별교부금을 줄이고 보다 많은 부분을 일반교부금의 형식으로 지급하며, 동시에 행정목표의 조정 및 통제를 강화하고 업무수행과 결과분석을 위한 보다 나은 체계를 구축하는 방향으로 발전되어 왔다. 1993년부터는 조건부로 지급되던 대부분의 특별교부금 대신 일반 지방재정지원금이라는 명목으로 조건없이 보조금이 지급됨으로서 지방자치체의 자치권이 배양됨과 동시에 중앙정부의 지방자치체 업무활동에 대한 통제 및 조정기능이 약화되었다.

2. 지방자치세의 구조

(1) 지방자치세

지방자치체는 그 재원의 대부분을 개인소득에 부과되는 지방세, 즉 지방자치세 (Kommunalskatten)로 충당하고 있다. 지방자치세는 1992년에 GDP의 18.7%인 총 2,690억 크루나에 이르고 있다. 지방자치세는 과세대상소득에 비례세로 부과되며, 과세대상소득은 중앙정부의 개인소득세 과세대상소득과 같다. 각 지방자치체는 매년 과세기준에 대한 전망과 지출계획에 따라 세율을 결정하며, 따라서 지방자치체의 소득세율은 지방자치체마다 서로 다르다. 1992년의 경우 최저 26.50%에서 최고 33.48%까지로 평균 31.12% 정도였다. 지방자치세의 1991년 및 1992년의 평균세율이 <표 4-2>에 각 자치구별로 정리되어 있다. <표 4-2>에서 1992년의 세율을 1991년과 비교해 보면 주자치구의 세율은 감소된 반면 기초자치구의 세율은 증가했음을 알 수 있다. 이는 소위 ÄDEL-개혁에 의한 결과로서 ÄDEL-개혁이란 그동안 주자치구가 담당해 왔던 일부 업무를 기초자치구에 이관한다는 내용의 개혁으로서, 이에 따라 주자치구와 기초자치구 간에 지방자치세의 이전이 이루어졌다.

중앙정부는 1990년에 지방자치세율의 책정과 관련하여 지방자치체의 자치권에 대한

〈표 4-2〉

지방자치세 평균세율 (1991, 1992)

(단위 : %)

년도	독립 기초자치구 제외				독립 기초자치구	
	합계	기초자치구	주자치구	교회자치구	합계	기초자치구
1991	31.12	16.05	13.92	1.15	31.27	30.31
1992	31.03	18.36	11.52	1.15	30.95	29.98

자료 : RRV, *Statens finanser 1992*.

제한조치를 취하였는데, 이의 내용은 지방자치체는 1991년부터 1993년까지 지방자치 세의 세율결정에 있어서 1990년의 수준을 초과할 수 없다는 것이다.

지방자치세와 관련하여 사용되는 특별한 용어로서 다음과 같은 것들이 있다.

- 과세크루나: 과세대상소득의 100 크루나에 해당한다. 10,000 크루나의 과세대상 소득은 100 과세크루나가 된다.
- 총과세크루나: 한 자치구의 과세크루나를 합계한 개념으로 과세대상소득의 규모 가 크면 총과세크루나도 커진다.
- 과세력: 총과세크루나를 과세년도초의 인구수로 나눈 수치로 1인당 과세크루나이다.
- 평균과세력: 각 지방자치체의 과세력의 평균치이며 지방재정 조정금의 지급의 근 거로 사용된다.

지방자치세는 지방자치체에 직접 납부되지 않고 중앙정부의 개인소득세와 함께 원천과세되어 중앙정부에 납부되며, 지방자치체는 중앙정부로부터 해당분의 세액을 돌려 받는다. 중앙정부의 지방자치체에 대한 지불은 매월 이루어지며, 지불규모는 전년도의 총과세크루나와 당해년도의 지방자치세율에 근거하며 인구의 변화를 고려하여 결정된다. 최종 조세수입과 중앙정부가 지불한 액수의 차이는 추후 조정된다.

1993년 1월 1일부터 지방자치세의 지불방법에 새로운 제도가 도입되었다. 이 새로운 제도의 근본적인 목적은 지방자치세의 지불이 지연됨이 없이 이루어져야 한다는 것이며, 그 내용은 당해년도의 과세크루나 규모를 예측하여 그 예측치를 지방자치세의 지불근거로 한다는 것이다.

(2) 세제개혁 조정세

1990/91 세제개혁의 일환으로 지방자치체는 1991년부터 중앙정부에 세제개혁 조정 세를 납부해왔다. 이는 세제개혁으로 인해 발생하는 중앙정부의 세수감소와 지방자치 체의 세수증기를 상쇄하기 위한 조치이며, 1991년 도입 당시 1 과세크루나당 기초자 치구는 60어레, 주자치구는 34어레, 그리고 주자치구에 속하지 않은 독립 기초자치구

인 Göteborg, Malmö, Gotland는 94어레를 납부하였다. 1992년에는 기초자치구에 1.25크루나, 주자치구에 74어레, 그리고 독립 기초자치구에 1.99크루나가 각각 부과되었다. 1991/92 회계년도의 세제개혁 조정세의 규모는 총 110억크루나에 달했다.

지방자치체의 법인에 대한 과세는 1985년 이후에 발생한 법인소득부터 전면 폐지되었으며, 또한 1987년부터는 개인부동산에 대한 지방자치체의 과세가 폐지되었다. 이로 인한 세수의 손실은 중앙정부가 특별보조금을 지급하여 부분적으로 보상하였다.

1993년부터 새로운 지방재정 조정제도가 실시됨에 따라 세제개혁 조정세와 위에 언급한 특별보조금은 1993년 1월 1일을 기해 모두 폐지되었다.

(3) 견세(犬稅)

기초자치구는 관할 행정구역에 거주하는 주민이 소유하고 있는 개를 대상으로 하여 세금을 부과할 수 있는 과세권이 있다. 이 세금은 기초자치구마다 서로 다르며, 한 기초자치구내에서도 지역에 따라 서로 다른 액수로 부과된다.

소위 견세(hundskatt)라 하는 이 세목은 생후 3개월이 지난 개를 대상으로 부과된다. 그러나 경찰견이나 세관에서 사용하는 개, 그리고 맹인 인도용 개에 대해서는 견세가 부과되지 않는다.

매년 1월에 개가 출생한지 3개월이 되면 개를 소유하고 있는 자는 이를 기초자치구에 신고하여야 하며, 신고사항은 개의 종별, 성별, 털의 색깔, 그리고 나이 등이다. 만일 개가 매년 1월 1일과 11월 1일 사이에 생후 3개월이 되면 3개월이 된 후 30일 이내에 이를 기초자치구에 신고하여야 한다. 매년 11월 1일 이후에 만 3개월이 되는 개의 신고는 다음해 1월 중에 이루어져야 한다.

소정의 견세를 납부하면 기초자치구는 개의 주인에게 납세필증을 발송하며, 모든 등록된 개는 이 납세필증 표시를 목에 달아야 한다. 만약 소정 기일내에 세금을 납부하

〈표 4-3〉

지방자치체의 수입 및 지출 (1992)

(단위 : 억 크루나 ; %)

총 수 입	4,700	총 지 출	4,700
지방자치세	57%	임금	35%
중앙정부 교부금	15	사회보장부담금	14
지방재정 조정금	5	용역구입	16
각종 요금, 보조금 등	15	물자구입	8
기타 수입	8	개인 및 기업보조	8
		기타 지출	21

자료 : SCB, *Kommunernas finanser 1992*.

지 않으면 벌과금과 함께 일반 견제의 두 배를 납부하여야 한다.

3. 지방자치체의 재정

(1) 지방자치체 전체의 재정

1992년의 지방자치체 총수입은 4,700억 크루나로 이중 57% 정도인 2,690억이 지방자치세로 이루어져 있으며, 20%가 중앙정부가 지급한 지방재정조정금과 특별교부금이었다. 총지출 4,700억 크루나 중 임금과 사회보장부담금 등 인건비가 50%에 가까운 비중을 차지하고 있으며, 용역 및 물품구입에 24%를 지출하였다. <표 4-3>에는 1992년의 지방자치체의 수입 및 지출 내역이 나타나 있다.

(표 4-4) 지방자치체 각 부문의 재정 점유율 (1992)

(단위 : %)

	합계	기초자치구	주자치구	교회자치구	자치구협력단체
지방자치체 총수입 점유율 (%)	100 %	68.2	29.0	2.5	0.3
지방자치체 총지출 점유율 (%)	100 %	67.8	29.6	2.3	0.3

자료 : SCB, *Kommunernas finanser 1992*.

<표 4-4>에는 지방자치체의 각 부문별 규모가 지방자치체 총지출과 총수입과의 비율로 나타나 있다. 이를 보면 지방자치체 중 기초자치구의 역할이 가장 크다는 것을

(표 4-5) 지방자치체의 활동분야별 지출내역 (1992)

(단위 : 억 크루나 : %)

총 지출	4,700	조세수입분 지출	2,690
보건 및 의료	22%	보건 및 의료	33%
교육	16	교육	14
사회복지 사업	22	사회복지 사업	27
여가 및 문화	4	여가 및 문화	6
교통	4	교통	5
일반행정	6	일반행정	6
에너지, 수도, 오물수거	5	기타	9
기타	21		

자료 : SCB, *Kommunernas finanser 1992*.

알 수 있으며, 지방자치체 총재정 중 기초자치구가 주자치구의 두 배를 넘는 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 또한 교회자치구와 자치구협력단체는 지방자치체 총재정의 극히 작은 부분을 차지한다.

지방자치체 중 주자치구는 1960년대에 급속도로 팽창하여 1950년대에는 지방자치체의 8분의 1에 불과하던 그 활동영역이 지금은 3분의 1에 달하고 있다.

〈표 4-5〉는 지방자치체의 지출을 사업분야별로 구분하여 나타낸 것으로, 각 사업분야의 총지출과 조세수입분의 지출에 대한 비율로 나뉘어져 있다. 지방자치체의 사업분야 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 보건 및 의료사업 분야로 총지출의 22%, 조세수입분 지출의 33%를 차지하고 있으며, 거의 대부분이 지방자치세와 지방재정 조정금으로 재원을 충당하고 있다. 지방자치체가 담당하는 초·중등교육과 지방자치체의 성인교육기관에 대한 사업은 그 대부분을 중앙정부 교부금으로 재원을 충당하며, 에너지, 수도 및 오물수거 사업은 거의 요금을 징수하여 그 재원을 해결하고 있다. 기타부분에는 주자치구가 담당하는 정신박약자의 보호복지와, 기초자치구가 담당하는 노동 및 기업지원사업, 토지관리, 주택, 환경보호, 소방, 조난구조 등의 긴급구조사업이 포함된다.

(2) 기초자치구의 재정

스웨덴의 지방자치체는 기초자치구에서 출발하였으며, 이 기초자치구의 역사는 상당히 깊다. 기초자치구의 근원은 일반적으로 고대의 촌락공동체(Byalaget)로부터 시작되었다고 간주된다. 중세 초기에는 교구촌(Socknen)이 생겨 교회업무와 함께 일반 지역 업무를 같이 담당했다.

그러나 근대 기초자치구의 역사는 1862년의 지방자치조례로부터 시작된 것으로 당시의 기초자치구 수는 2,500여개에 달했으며 이들의 임무는 주로 빈민구호와 주민교육에 국한되어 있었다. 이후 기초자치구는 특히 도시에서 빠른 속도로 발전하였으며, 담당하는 업무도 확대되어 청소, 거리조명, 도로관리 등에 대해 책임을 지게 되었다. 1952, 1970, 그리고 1974년 세 차례에 걸친 통합조치로 기초자치구의 숫자는 278개로 대폭 줄어들었으며, 그후 약간의 변동을 거쳐 1994년 현재 3개의 독립 기초자치구를 포함하여 286개에 이르고 있다. 특수한 위치의 이 세 독립 기초자치구는 Göteborg, Malmö, Gotland이며 이들은 기초자치구 고유의 업무 이외에 주자치구가 담당하는 업무까지를 수행한다.

오늘날 기초자치구가 담당하는 분야는 상당히 포괄적이며, 이 중 중요한 부분인 교육과 사회서비스 사업은 총 지출의 58%를 차지한다. 이들의 중요한 사업활동분야는 법령에 의해 결정되거나 또는 중앙정부의 교부금 제도를 통하여 조정된다. 지역간의 특수성과 활동의욕의 차이로 기초자치구간의 활동 분야 및 규모는 서로 다르다.

〈표 4-6〉

기초자치구의 수입 및 지출 (1992)

(단위 : 억 크루나 ; %)

총 수 입	3,206	총 지 출	3,190
기초자치구세	52%	임금	34
중앙정부 특별교부금	21	사회보장 부담금	12
지방재정 조정금	5	용역 및 물자구입	25
각종 요금	15	가계부문 이전	5
기타	7	요금 및 보상	9
		이자지출	3
		기타	12

자료 : SCB, *Kommunernas finanser 1992*.

〈표 4-6〉에는 1992년도의 기초자치구 수입 및 지출 내역이 나타나 있다. 수입의 반이 기초자치구세로 충당되며, 지방재정조정금과 특별교부금이 수입의 1/4을 차지하고 있다. 지출항목 중 요금 및 보상에는 중앙정부에 지불하는 지방재정조정 부담금이 포함되어 있다.

기초자치구의 지출규모는 1992년에 3,190억 크루나에 달했으며, 이는 지방자치체 총 지출의 2/3 또는 GDP의 22%에 해당하는 규모이다. 1992년의 기초자치구 지출은 전

〈표 4-7〉

기초자치구의 활동분야별 지출내역 (1985, 90, 92)

(단위 : 억 크루나 ; %)

	1985 (%)	1990 (%)	1992	
			%	억 크루나
총 지 출	1,732	2,586	100%	3,198
일반행정	7	9	9	277
노동 및 기업	4	3	3	101
토지 및 주택	7	7	8	273
교통	5	5	4	125
여가 및 문화	7	7	6	183
에너지, 수도, 오물수거	15	9	7	229
교육	24	24	23	740
사회서비스	25	30	35	1,112
환경, 보건 및 사회안정	6	6	5	158

자료 : SCB, *Kommunernas finanser 1992*.

년도에 비해 13% 정도가 증가되었으며, 지출의 대부분을 차지하는 사회보장 부담금을 포함한 인건비 지출은 8%가 증가되었다. 한편 1992년의 기초자치구 수입은 3,206억 크루나였다.

기초자치구의 소비지출은 1992년에 1,865억 크루나로서 전년도에 비해 8% 정도의 증가를 보였다. 기초자치구의 소비지출이 이처럼 대폭적인 증가를 나타내고 있는 것은 소위 ÄDEL-개혁에 의해 주자치구의 업무 중 상당한 부분이 기초자치구로 이관되었기 때문이며, 지방자치체 전체로 볼 때 소비지출은 1.6% 정도의 감소를 나타내고 있다.

한편 <표 4-7>은 기초자치구의 지출을 활동분야별로 나누어 보여주고 있다. 대부분의 사업활동 분야가 1985-92년 중에 같은 수준을 유지하고 있으나 일부 부분에서는 눈에 띄는 변동이 있다. 에너지, 수도, 오물수거 분야의 비중이 감소된 이유는 이 분야의 사업을 기업경영 방식에 의해 운영하고 있기 때문이다. 교육사업의 비중이 줄어든 것은 학생수의 감소에 기인한다. 사회서비스 분야에는 대폭적인 비중 증가가 있었는데 이는 이 기간 중에 아동복지 및 노인복지의 확장이 있었기 때문이다. 이 사회서비스 분야는 아동복지, 노인복지, 그리고 개인 및 가정복지로 나뉜다.

기초자치구의 여가 및 문화 분야는 경비의 거의 전부를 조세재원으로 조달하며, 에너지, 수도, 오물수거 분야는 요금으로 그 경비전액을 충당한다. 중앙정부가 지급하는 특별교부금은 교사의 임금에 대한 보조 등 교육 분야와 주로 아동복지에 해당하는 사회복지 분야의 재원으로 사용된다.

(3) 주자치구의 재정

스웨덴에는 현재 23개의 주자치구가 있으며, 지리적으로 행정구역상의 주(Län)와 거의 일치한다. 행정구역과의 지리적 차이는 어느 자치구에도 속해있지 않은 세 개의 독립 기초자치구가 있기 때문이다.

주자치구의 역사는 1862년의 지방자치조례로부터 시작되며, 이 때 지방자치법에 주자치구의 설치에 대한 규정을 만들어 이로부터 주자치구는 기초자치구와 함께 지방자치체제의 양대 지주를 형성하게 되었다. 기초자치구는 그 성격상 작은 자치체이기 때문에 광범위한 지역을 대상으로 하거나 또는 막대한 재정을 요하는 사업을 자체적으로 수행할 수 없었다. 따라서 이러한 사업을 담당할 보다 큰 규모의 지방자치체의 형성이 요구되었으며, 이 요구에 따라 주자치구가 생성된 것이다. 이 후 주자치구의 업무분야는 의무업무가 법률로 규정되고 또한 주자치구가 자발적으로 일부 업무를 담당함에 따라 변화와 발전을 거듭하였다. 의료서비스 분야는 주자치구의 업무에 차지하는 비중은 시대에 관계없이 지배적이었다. 초기에는 지역병원 수준의 의료서비스와 일부 의료서비스를 담당했으나, 1950년대 이후 그 책임분야는 대폭적으로 늘어나 현재는 보

건 및 의료서비스의 모든 부분을 담당하고 있다.

1992년 1월 1일부터는 ÄDEL-개혁에 따라 그동안 주자치구가 담당해왔던 노인복지가 기초자치구의 임무로 전환되었으며, 이에 따라 일부 소규모 병원과 신체적 결함으로 인해 장기요양을 요하는 환자들을 위한 병원시설 등의 운영책임이 주자치구로부터 기초자치구로 이전되었다.

〈표 4-8〉

주자치구의 수입 및 지출 (1992)

(단위 : 억 크루나 ; %)

총 수 입	1,366	총 지 출	1,390
주자치구세	67	임금	35
중앙정부 특별교부금	3	사회보장 부담금	17
지방재정 조정금	5	용역 및 물자구입	17
의료보험으로부터의 보상	7	요금 및 보상	22
각종 요금	11	기타	9
기타	7		

자료 : SCB, *Kommunernas finanser 1992*.

〈표 4-8〉은 주자치구의 1992년도 수입 및 지출 현황을 보여주고 있다. 1992년의 주자치구 총지출은 1,390억 크루나였으며, 이중 52%가 사회보장 부담금을 포함한 인건비로 지급되었다. 한편 주자치구의 총수입은 1,366억 크루나로 이중 주자치구세가 차지하는 비중이 52%인 점을 고려할 때, 주자치구는 그 활동의 상당한 부분을 조세재원으로 재정조달하고 있음을 알 수 있다.

1992년의 주자치구 지출규모는 1991년과 거의 비슷한 수준에 머물고 있으며, 지방자치체 총지출의 30% 또는 국내총생산의 9.7%를 차지하고 있다. 1992년도 주자치구의 소비지출은 ÄDEL-개혁의 결과로 전년도에 비해 17%가 감소되어 870억 크루나 정도를 기록하고 있다. 주자치구의 투자지출은 46억 크루나 정도였다.

1992년의 주자치구 총수입은 전년도에 비해 약간의 감소를 나타내고 있으며, 1992년에 총지출보다 적어 재정적자를 기록했다.

〈표 4-9〉에는 주자치구 지출내역이 사업활동분야별로 나타나 있으며, 또한 각각의 사업분야에 대한 지출은 어떻게 재원을 조달하고 있는지에 대해 분석되어 있다. 주자치구의 각종 사업 분야는 상당한 부분이 조세재원에 의해 운영되고 있으며 그 비율은 기초자치구에 비해 훨씬 높은 편이다. 재원조달 방법 중 조세는 주자치구세 외에 지방재정조정금과 사회보장부문으로부터의 지출을 포함한다.

(표 4-9)

주자치구의 활동분야별 지출과 재정조달 (1992)

(단위 : 백만 크루나 ; %)

	지 출	재 원 조 달		
		조세	요금, 보조금	기타
합 계	149,946	94,506	18,769	36,671
주 및 지역의료	76,147	53,970	8,521	13,656
일반 기초의료	20,637	15,164	3,188	2,285
치과의료	5,521	2,963	1,951	607
사회정책사업	2,252	1,076	1,070	106
정신박약자 보호복지	11,827	9,372	1,499	956
교육 및 문화	6,766	4,220	1,510	1,036
기타 활동	18,101	6,207	501	11,393
일반행정	3,538	2,482	174	932
연금, 자체 이자 등	5,157	-898	355	5,700

자료 : SCB, *Kommunernas finanser 1992*.

(4) 교회자치구의 재정

1992년도 교회자치구의 총지출은 약 110억 크루나로서 지방자치체 총지출의 2% 또는 국내총생산의 0.8% 정도를 차지하고 있으며, 스웨덴의 3대 도시이며 독립 기초자치구인 Malmö의 총지출과 비슷한 수준이다. 총지출의 반 가까이가 임금 및 사회보장부담금에 지출되고 있다. 한편, 1992년의 교회자치구 총수입은 118억 크루나로 4/5 정도가 교회자치구세로 구성되어 있다.

(표 4-10)

교회자치구의 수입 및 지출 (1992)

(단위 : 억 크루나 ; %)

총 수 입	118	총 지 출	110
교회자치구세	79%	임금, 사회보장부담금	44%
교회재단 전도금	6	행정 및 용역구입	26
판매 및 요금수입	5	교회요금	10
이자 및 배당금 수입	6	물자구입	6
기타	4	기타	14

자료 : SCB, *Kommunernas finanser 1992*.

4. 지방재정 조정제도

지방자치체는 각종의 업무수행과 관련하여 중앙정부로부터 재정지원을 받는다. 이 재정지원의 규모는 1991/92 회계년도에 930억 크루나에 이르렀으며, 전회계년도와 비교하여 50억이 증가하였다. 중앙정부가 지방자치체에 제공하는 재정지원은 일반교부금과 특별교부금의 이름으로 지급된다. 한편, 지방자치체로부터 중앙정부에 납부되는 것으로는 지방재정 조정부담금이 있는데, 이는 다시 지방재정 조정교부금으로 지방자치체에 지급되기 때문에 엄밀한 의미에서는 조세의 성격을 띠지 않으며 따라서 부담금이라 한다.

1993년부터 새로운 지방재정조정제도가 시행됨에 따라 그동안 중앙정부가 지방자치체에 지급해왔던 상당수의 교부금, 특히 대부분의 특별교부금이 일반 지방재정지원금이라는 명목의 보조금으로 대체되었다.

(1) 지방재정조정 부담금

지방재정조정제도의 근본적인 목적은 지방자치세율의 격차를 감소시키고 각 지방자치체 간의 사회서비스의 차이를 줄이는 데 있다. 이러한 목적달성을 일환으로 중앙정부는 지방자치체에 지방재정 조정부담금을 납부하도록 하고 있으며, 이는 일반 지방재정 조정부담금과 특별 지방재정 조정부담금으로 구분된다. 1992년에 징수된 지방재정 조정부담금의 규모는 150억 크루나에 달했다.

지방재정 조정부담금은 지방재정 조정교부금의 명목으로 지방자치체에 교부되는데, 이 지방재정 조정금은 지방자치체의 총과세 크루나에 근거하여 지급된다. 따라서 총과세 크루나의 규모가 커지면 중앙정부의 교부금 지출도 늘어나게 된다. 이러한 효과를 중립화시키기 위하여 중앙정부는 각 지방자치체에 총과세 크루나에 근거한 일반 지방재정 조정부담금을 지불하도록 하고 있다. 1992년에 1과세 크루나당 기초자치구는 1.15 크루나, 주자치구는 92에레를 지불하였으며, 세 개의 독립 기초자치구는 기초 및 주자치구분의 합산인 2.07크루나를 지불하였다.

지방재정 조정제도는 또한 지방자치체 간의 재정조건의 균등화를 목표로 하고 있다. 따라서 과세력이 큰 지방자치체에게는 특별 지방재정 조정부담금이 추가로 부과되는데, 이 특별부담금은 지방자치체의 과세력의 크기에 따라 누진적으로 부과된다.

새로운 지방재정 조정제도가 시행됨에 따라 기초자치구에 부과되던 지방재정 조정부담금은 폐지되었으며, 주자치구에 대해서는 세율이 감소되어 1993년에 1과세 크루나당 40에레가 부과되었다.

(2) 일반교부금

일반교부금은 지방자치체의 재정상황을 고려하여 지급되는 것으로서, 일반 지방재정

조정금과 추가 지방재정 조정금의 명목으로 지급되며, 중앙정부는 이 두 조정금으로 1991/92 회계년도에 총 220억 크루나를 지급하였다. 일반조정금은 그 사용에 있어 특별한 조건이 없어서 지방자치체가 이를 임의로 사용할 수 있으나, 추가조정금 중 일부는 특별한 조건하에 지급된다. 이밖에도 지방자치체의 과세대상이던 일부 법인소득세와 개인부동산세의 폐지와 관련하여 세수손실을 보상해주기 위한 보조금의 명목으로 지급되기도 한다. 개인부동산세의 폐지와 관련하여 지급되던 보조금은 1991 소득년도를 기해 더이상 지급되지 않는다. 일반교부금은 지방자치체에 일반적인 재정지원을 해주거나 또는 지방자치체 간의 세율격차를 최소화하는 것을 목표로 한다.

일반 지방재정 조정금으로 1991/92 회계년도에 210억이 지급되었다. 이 일반조정금의 목적은 지방자치체 간의 지방자치세율과 비용의 격차를 줄임으로서, 국민 누구나 동질의 사회서비스를 누릴 수 있도록 하는 데 있다. 일반조정금의 크기는 지방자치체의 과세력과 평균과세력 간의 차이에 근거하여 결정되며 이를 기초보장이라 한다. 기초보장은 지방자치체의 지리적 위치나 구조적 차이에 의해 발생하는 비용격차를 고려하여 결정되고, 이러한 결정에는 또한 지역정책적 입장이 고려된다. 기초보장은 연령층의 구조나 사회적 구조에 따라 추가 또는 감소되며, 주민수가 급속히 감소하는 경우에는 기초보장에 일정액이 추가된다.

특별 지방재정 조정금은 일부 지방자치체가 중앙정부에 신청하여 교부받는다. 1991/92 회계년도에 특별조정금으로 2.3억 크루나가 지급되었다. 일반조정금과 특별조정금으로 지급된 총액은 국민 1인당 평균 2,578크루나였으며, 그 최고수준은 10,221크루나였다. 이 두 조정금 외에 지방자치체의 일부 법인소득과세의 폐지에 대한 보상으로 9억 크루나 정도가 지급되었다.

(3) 특별교부금

특별교부금은 지방자치체의 의무사업 분야와 임의사업 분야에 모두 지급되며, 그 지급여부와 액수는 사업의 규모, 때에 따라서는 사업의 질적인 면까지를 고려하여 선정지급된다. 특별교부금 중 일부는 지방자치체로 하여금 아동복지사업 등 사회복지 차원의 사업을 운영 또는 확장하도록 장려하거나, 또는 경기 및 노동시장정책의 일환으로 지방자치체를 지원하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

1991/92 회계년도의 경우 특별교부금은 중앙정부가 지방자치체에 교부하는 교부금 총액의 77%를 차지하고 있으며, 나머지가 일반교부금의 명목으로 지급되었다. 특별교부금은 지방자치체의 의무업무 또는 임의업무 여부에 관계없이 중앙정부가 특정한 목적으로 사용하도록 지방자치체에 지급하는 교부금으로서 1991/92 회계년도에 총 712억 크루나를 교부하였으며, 전회계년도에 비해 4.5%가 증가되었다. <표 4-11>에는 1990/91 및 91/92 회계년도의 특별교부금 내역 및 규모가 소개되어 있다. 이 표에 나타난 바와

같이 특별교부금은 매우 다양한 목적으로 교부되고 있다. 특별교부금의 2/3 이상이 교육 및 아동복지에 대한 보조금이었다.

앞에서 언급하였듯이 새로운 지방재정 조정제도가 1993년부터 시행됨에 따라 특별보조금 중 대부분이 일반 지방재정 지원금으로 대체되었다. 그러나 특별보조금의 명칭이 바뀌었다 해서 지방자치체가 제공하는 사회서비스 자체, 또는 그 수준이 변화하는 것은 아니다. 새로운 지방재정 조정제도의 근본적인 목적은 지방자치체에 보다 폭넓은 선택권을 주어 재정운용의 효율성을 기하자는 것이다.

이 특별교부금의 자급은 스웨덴의 사회복지, 특히 지방자치체가 담당하는 사회복지의 대부분을 차지하고 있으므로 특별교부금의 내역을 상세히 살펴보도록 하자.

(표 4-11)

특별교부금 내역 및 규모 (1990/91-1991/92)

(단위 : 백만 크루나 : %)

	1990/91		1991/92	
	금액	비율	금액	비율
특별교부금 총계	68,174	100%	71,261	100%
교육	35,475	51.8	34,224	48.0
아동복지	12,213	17.8	13,027	18.3
의료보험 보조	3,431	5.0	3,792	5.3
일반의료 보조	4,634	6.8	3,879	5.4
노동시장정책적 조치	1,153	1.7	1,980	2.8
장애인 고용을 위한 특별조치	804	1.2	1,006	1.4
공인 가사보조원 제도	3,346	4.9	3,898	5.5
장애인 교통편의	675	1.0	706	1.0
약물중독자 및 청소년 보호	911	1.3	886	1.2
지방도로의 관리 및 신설	700	1.0	750	1.1
망명이민자 관리	2,568	3.8	3,406	4.8
기타	2,570	3.8	3,707	5.2

자료 : RRV, *Statens finanser 1992*.

1) 교육

1991/92 회계년도의 특별교부금 중 반에 가까운 342억 크루나가 교육을 위한 목적으로 교부되었다. 초중등교육 및 지방 성인교육은 전적으로 기초자치구가 담당하고 있다.

1991년 7월 1일부터 시행된 중앙정부의 새로운 보조금제도에 의하면 중앙정부는 모

든 기초자치구에 학교부문 보조금이라는 것을 지급하게 된다. 이 학교부문 보조금은 그동안 중앙정부가 초중등교육, 지방자치체의 성인교육, 18세 미만 청소년에 대한 훈육책임 등의 명목으로 구분하여 지방자치체에 지급해왔던 보조금을 이러한 구분없이 지방자치체가 담당하는 교육활동 전체에 대해 지급하는 것이다. 이로서 그동안 보조금 제도를 통해 이루어지던 교육규모에 대한 중앙정부의 통제는 소멸되었다. 대신에 정부와 국회는 법규와 문교정책을 통해 교육분야를 조정하고 있으며, 지방자치체는 이 법규와 문교정책의 범위내에서 자유롭게 학교운영을 하게 되었다. 학교부문 보조금으로 1991/92 회계년도에 302억 크루나가 지급되었으며, 이를 1990/91 회계년도에 각급학교를 분리하여 지급했던 보조금과 비교해보면 학교부문에 대한 보조금은 18억 크루나 정도가 감소되었다.

중앙정부는 의과교육 병원을 운영하는 주자치구에 대해 보조금을 지급하는데, 이는 중앙정부 소관인 대학수준의 의과교육 및 연구와 관련하여 발생하는 운영 및 투자비용에 대한 보조이다. 중앙정부는 또한 기초자치구 소관인 간호원교육, 성인학교 등 기초자치구의 고등교육에도 보조금을 지급하고 있다.

중앙정부는 또한 정신박약자를 위한 특별학교의 운영에 소요되는 경비의 일부를 보조하고 있는데 1991/92 회계년도에 여기에 10억 크루나를 보조하였다.

2) 아동복지

1985년 가을, 스웨덴의 국회는 기초자치구가 담당하고 있는 아동복지에 관한 기본방침을 정하였다. 이 기본방침에 의하면 한 살 반부터 취학전까지의 모든 아동은 늦어도 1991년까지 기초자치구가 제공하는 아동보호시설의 혜택을 받도록 되어 있다.

1991년 12월 31일 현재 아동보호시설의 총수용능력은 탁아소가 295,000, 방과후 여가센터가 117,000, 가정탁아소가 145,000으로, 6살까지의 전체 아동 중 탁아시설의 혜택을 받는 아동은 반이 채 못되었고, 국민학교 1-3학년 어린이의 50%, 그리고 4-6학년 어린이의 8% 정도만이 방과후 여가시설 혜택을 받고 있었다.

아동복지 부분으로 지급된 중앙정부의 교부금은 1991/92 회계년도에 130억 크루나에 달했다. 기초자치구는 탁아소 시설 수혜아동 15명당 연간 475,000, 그리고 방과후 여가센터 시설 수혜아동 15명당 210,000 크루나를 각각 보조받는다. 이 보조금은 하루 8시간 이상 운영되는 시설에 한하며, 그 이외에는 보조금이 50,000으로 줄어든다. 기초자치구에 의해 운영되는 가정탁아소의 경우 8시간 이상 운영하면 아동 1인당 연간 18,000, 그 이외에는 8,000 크루나를 보조받는다. 야간운영을 하는 탁아소는 야간 학급당 연간 150,000 크루나의 보조를 받을 수 있다. 탁아소나 방과후 여가센터가 기초자치구에 의해 운영되고 있지 않을 경우에도 이러한 활동이 기초자치구의 계획에 들어 있으면 보조금을 받을 수 있다. 국민학교 과정의 이민아동에 대한 모국어교육에

도 보조금이 지급된다.

3) 실업구제 및 예방조치

중앙정부는 1991/92 회계년도에 지방자치체의 고용창출조치에 대한 보조금으로 20억 크루나를 교부하였다. 이 부분의 보조금은 지방자치체의 실업구제사업에 대한 지원이며 경기변동으로 인한 실업의 발생을 사전에 방지하고자 지급되는 것이다. 이 부분으로 고용된 노동력에 대해서는 임금지출의 60%에 해당되는 기본보조가 지급되며, 또한 이 목적을 위해 이루어진 투자에 대해서는 추가보조가 지급된다.

장애인고용을 위한 특별조치의 명목으로 1991/92 회계년도에 9억 크루나가 지급되었으며, 그 대부분이 임금보조 고용에 대한 보조금이었다. 임금보조는 노동능력의 저하로 인하여 정상적인 노동시장에서는 직장을 구할 수 없는 구직자를 지방자치체가 고용하였을 때 지급된다.

4) 공인 가사보조원 및 교통편의 제공

중앙정부는 지방자치체가 운영하는 공인 가사보조원제도의 운영경비에 대해 1991/92 회계년도에 39억 크루나의 보조금을 교부하였다. 이 보조금은 노인, 지체부자유자, 그리고 자녀부양 가정에 제공되는 공인 가사보조원제도의 운영에 지급된다. 이 보조금은 1991년까지 가사보조원 1인당 고정된 금액으로 지급되었으며, 양로원의 수용인원수에는 이 고정된 금액의 반을 지불하였다. 국회는 1991년 7월 소위 ÄDEL-개혁을 결정하였으며, 이로서 가사보조원의 수나 양로원의 수용인원에 따라 지급되던 이 부분의 보조금이 이제는 보조금의 필요성이 있을 경우에만 지급되게 되었다.

지방자치체는 또한 지체부자유자에 대한 교통편의 제공에 대해 중앙정부로부터 보조금을 받는다. 이 보조는 교통편의 제공에 소요된 경비의 35%에 해당되며, 1991/92 회계년도에 7.5억 크루나에 달했다.

5) 주택보조금

지방자치체는 자녀부양가정에 주택보조금을 지급하며 여기에 소요된 경비의 50%를 중앙정부로부터 지급받는다. 새로운 지방재정 교부금제도에 따라 자녀부양가족에 대한 주택보조금은 1994년 1월 1일부터 중앙정부의 업무로 이관되었다.

지방자치체는 또한 일반국민연금 수혜자에게 주택보조 추가금을 지급하며 이에 대해 25%를 중앙정부로부터 보조받는다. 그러나 이 주택관련 보조금은 가계부문으로 직접 지출되기 때문에 가계부문으로의 이전지출에 속한다. 1991년부터 지방자치체는 소득수준이 낮은 일반국민연금 수혜자에게 특별 주택보조 추가금을 지급하고 있는데 여기에 소요되는 경비의 40%를 중앙정부로부터 보조받는다.

6) 기타

중앙정부는 1991/92 회계년도에 지방자치체의 업무인 약물중독자 및 청소년 보호활

동에 대한 지원으로 9억, 지방도로의 관리 및 신설에 대한 지원으로 7.5억, 그리고 땅·명이민자 관리활동에 34억 크루나를 각각 지급하였다.

5. 지방재정조정제도의 개혁

(1) 준비작업

스웨덴의 중앙정부는 1990년 국회의 한 위원회에 지방자치체에 대한 중앙정부의 새로운 보조금제도에 대한 연구를 의뢰했다. 이 위원회는 1991년 12월에 연구결과와 정책안을 정부에 넘겼는데, 이 보고서는 ‘국민경제의 균형을 위한 지방자치체의 경제·지방자치체의 재량권 강화와 새로운 협력체제 구축을 위한 지방재정조정제도’(SOU, 1991:98)라는 제목으로 제출되었다.

이 제안의 골자는 현행의 특별교부금제도와 지방재정 조정금제도를 일소하고 새로운 일반 지방재정 지원금으로 대치한다는 것이었다. 이 일반 지방재정 지원금은 지방자치체 간의 과세력 평준화에 그 초점을 맞춘 것으로 지방자치체의 조세수입의 차이와 또한 재원의 필요성 및 구조적 관계의 차이에 따라 분배되어야 한다는 것이다. 이 위원회는 또한 현행의 지방재정 조정부담금과 세제개혁 조정세를 폐지함으로서 보조금제도가 중앙정부로부터 지방자치체로의 순개념에 입각한 재원의 흐름이 되도록 해야 한다고 제안하고 있다. 이 제안에 의하면 현재 기초자치구가 담당하고 있는 주택보조금과 주택보조 추가금의 관리를 중앙정부가 맡아야 한다는 것이고 또 하나의 제안은 현행 지방자치체의 지급제도를 개정하고 새로운 체계를 형성하여 추후지급에 따른 역효과를 최소화해야 한다는 것이다.

이 보고서에는 국민, 중앙정부, 지방자치체 간의 관계에 대한 두 가지의 관점이 나타나 있는데, 그 하나는 모든 공공권력은 중앙정부가 관장하며, 지방자치체의 모든 결정은 따라서 중앙정부로부터 위임받은 것이라는 시각이다. 두번째 관점은 지방자치체의 자치권을 보장하는 것은 정부조직법에 명시되어 있듯이 민주주의의 근간이 된다는 것이다.

어떠한 관점에서 보더라도 지방자치체의 자치권에는 명백히 그 한계가 있다. 지방자치체의 수준에서는 달성할 수 없는 업무와 정책목표가 있으며, 위의 보고서에서는 이를 다음과 같은 세 가지로 구분하고 있다.

- a) 외교정책, 국방, 사회간접자본, 사법 및 치안유지를 위한 기본원칙 등 국가 전체에 관련된 공공부문의 활동,
- b) 지방자치체가 제공하는 사회서비스의 수준이 지방자치체간에 극심한 격차를 보이지 않도록 하기 위한 분배정책,

c) 국민경제 전반과 경제안정에 대한 총체적인 책임.

상기 위원회의 보고서에는 그러나 이 세 가지 업무가 명쾌하게 정의되어 있지도 않고 또한 분명한 경계를 짓지도 않고 있으며, 따라서 국민, 중앙정부, 지방자치체 간의 관계는 계속해서 변화하고 있다고 지적하고 있다. 그 단적인 예가 1990년에 중앙정부가 결정한 1991년부터 1993년까지의 지방자치체의 지방자치세 동결조치이다. 중앙정부는 이 동결조치의 이유를 국민경제가 처한 상황에서 찾고 있지만, 이는 정부조직법에 명시되어 있는 지방자치체의 자치권에 대한 명백한 제한조치인 것이다.

분배정책과 관련해서는 각 지방자치체가 제공하는 사회서비스가 일정한 수준을 유지할 수 있도록 보장되어야 함을 의미한다. 국민경제에 대한 총체적인 책임과 관련해서는 중앙정부가 지방자치체의 재정운용에 대한 윤곽을 결정할 수 있는 가능성을 보지하여야 함을 의미한다.

(2) 개혁의 내용

이 위원회의 보고서가 제안하고 있는 내용은 그 대부분이 받아들여져 1993년부터 새로운 지방재정조정제도가 시행되고 있다. 일부 개혁의 내용은 이미 설명되었으며, 여기서는 1993년부터 시행되는 새로운 제도의 골격만을 살펴보기로 하자.

중앙정부가 지방자치체에 지급하는 교부금에 있어서 그간 사용처가 명시된 특별교부금 대신에 일반적인 보조금으로 지급하여 지방자치체의 재량권을 넓히는 방향으로 발전되어 왔다. 그 대표적인 예로서 그동안 중앙정부가 초중등교육, 지방자치체의 성인교육, 18세 미만 청소년에 대한 훈육책임 등의 명목으로 구분하여 지방자치체에 지급해 왔던 보조금을 이러한 구분없이 지방자치체가 담당하는 교육활동 전체에 대해 1991년 7월 1일부터 학교부문 보조금이라는 명목으로 지급하게 된 것을 들 수 있다. 1993년부터는 대부분의 특별교부금이 일반 지방재정 지원금으로 대체되었으며, 이에 따라 일부 일반교부금도 소멸되었다.

〈표 4-12〉는 새로운 지방재정 조정제도가 시행됨에 따라 일반 지방재정 지원금으로 대체되는 특별 및 일반교부금의 내역과 규모, 그리고 이와 관련하여 소멸되는 지출부분의 내역을 보여주고 있다.

새로운 일반 지방재정 지원금은 다음과 같은 세 가지 내용으로 구분된다.

- 첫번째 부분은 지방자치체의 조세수입이 일정한 수준에 도달할 수 있도록 보장한다는 것이다. 다시 말해서 모든 지방자치체는 주민 1인당 최저 조세수입을 보장받는다는 것이다.
- 두번째 부분은 지방자치체의 구조적인 문제로 인하여 발생되는 변경시킬 수 없는 차이에 근거하여 추가지원금을 지급하거나 지원금의 규모를 감소시킨다는 것이다. 이와 관련해서 각 지방자치체의 구조비용 지수를 산출해 내게 되는데 여

- 기에는 주민의 연령분포, 사회적 구조, 인구밀도, 그리고 기후가 고려된다.
- c) 세번째로는 인구가 감소되었을 시에는 추가지원금을 지급한다는 것이다. 이에 따라 최근 5년 동안 인구가 2% 이상 감소되었을 때에는 추가지원금이 지급된다.

〈표 4-12〉

일반 지방재정지원금제도의 내역 (1993)

(단위 : 백만 크루나)

보조금의 소멸		지출부분의 소멸	
총 계	69,421	총 계	24,539
특별교부금		일반 지방재정조정 부담금	7,464
아동복지	13,961	특별 지방재정조정 부담금	663
사회서비스(노인복지)	6,484	세제개혁 조정세	9,267
장애인 교통편의	552	주택보조금 중앙정부 이관	2,285
도로관리	836	주택보조증정금	4,860
학교부문	30,270		
이민자의 스웨덴어 교육	214		
기타	412		
일반교부금			
일반 지방재정조정금	15,646		
추가 지방재정조정금	167		
법인과세의 폐지	879		

$$69,421 - 24,539 = 44,882 \text{ (보조금 소멸 총액 - 지출부분의 소멸 = 순보조금)}$$

$$44,882 - 5,183 = 39,699 \text{ (순보조금 - 지방자치체의 긴축재정 = 일반 지방재정지원금)}$$

자료 : RRV, Statens finanser 1992.

새로운 제도로 이행함에 따라 지방자치체가 심각한 재원감소에 봉착되지 않도록 하기 위해 1993년과 1994년에는 과도기적 조치가 취해진다. 중앙통계청은 1993년의 과도기적인 일반 지방재정지원금의 규모를 잠정적으로 산출했는데, 종전과 거의 같이 북부지방의 지방자치체가 많은 지원금을 받게 되며 남부지방의 지방자치체는 적은 지원금을 받는 구조를 나타내고 있다.

V. 연구결과 요약

1. 스웨덴 지방자치의 역사적 배경

스웨덴의 자치제도는 민주주의 정치제도가 도입되기 훨씬 이전인 기원 후 수세기경 촌락민이 공동관심사를 논의하던 부락회의로까지 소급된다. 중앙정부의 권력이 약했던 중세기에는 지방정부의 세력이 강화되어 각기 독립된 지방법(Landskapslagar)을 가지고 광활한 지역을 통치하였다. 18세기 후반부터는 같은 교회에 소속된 마을을 묶은 교회부락(Socken)을 자치제로 운영해 나갔는데 이것이 오늘날 교구(Församling)의 전신 이자 기초지방자치 단위인 군의 근거가 되었다. 교회부락은 교구운영은 물론 학교교육, 극빈자 구호 등 사회복지 차원의 업무까지 담당하게 되었다.

19세기 중반에 이르러 스웨덴은 인구의 급증, 국민학교 의무교육법 제정(1842), 극빈자 구호 강화, 신분제의회의 개혁안 대두 등 일련의 사회적, 제도적 변혁에 적면하여 지방자치법(1862)을 새로이 제정하지 않으면 안되었다. 새 지방자치법에 의해 교회업무는 종전대로 교구에서 처리하고 비종교적 주민업무는 도시 및 시골의 자치단체에서 맡도록 업무를 분화시켰다. 또한 주의회가 구성되어 광역자치기구로서 보다 광범위한 권능을 가지고 지역주민의 공동관심사를 돌보게 되었다. 그 외로도 1862년도 지방자치법은 오늘의 지방민주정치를 실현가능케 한 토대를 마련해 놓았는데, 지방자치 기능을 의사결정과 사무집행으로 분화시킨 점과 지방자치단체에게 자율적 과세권을 부여한 점은 매우 중요한 의의를 가지는 것이라 할 수 있다.

한편 지방자치기구의 통폐합 과정을 보면 1862년 당시 전국의 지방자치구 수는 2500개에 달했는데 끝이어 일어난 도시산업화와 경제적 여건의 변화로 농촌인구의 도시집중에 따라 시골 자치구역의 인구가 급속히 감소하였다. 이러한 추세에 대처하기 위해 1952년 1차로 지방자치구역의 통폐합을 단행하여 1000여개로 축소시켰다. 그러나 그 후로도 농촌 인구의 도시유입 현상은 계속되어 세원이 부족한 소규모 지방자치체에서는 부여된 임무를 수행할 수가 없었다. 그리하여 1960-1974 기간중 2차로 지방자치구 역을 경제·지리적 관점에서 재조정하여 현재는 전국이 286개의 커다란 군지방자치구 역으로 분할되어 있다.

두차례에 걸친 자치구역 통폐합이 스웨덴 지방자치 발전에 가져온 긍정적 효과는 다음과 같다.

- 주민 직선에 의한 대의원 수가 양적으로 크게 줄었고 지방정치가 뚜렷하게 정당 정치의 색깔을 띠게 되었다. 또 지역사회의 정보를 제공하는 대중매체의 역할이 크게 신장되었고 유급의 행정전문가를 고용함으로써 지방정치를 전문화하였다. 민

간차원의 서비스가 확대되면서 지방공무원 수가 많이 증가하였으며 지방정치의 활성화와 함께 정당간의 정책논쟁에 주민의 관심과 인식이 제고되었다. 끝으로 자치구역 통합 이후 지역간에 서비스 수준의 격차가 좁혀지고 주민들은 대체로 소속 지방자치단체의 서비스에 만족하고 있음이 드러났다.

- 스웨덴 지방자치 발전의 특징은 금세기 후반에 실시된 2차에 걸친 과감한 자치구역의 개편에 있다 하겠다. 이것은 지방단위를 단순히 행정단위가 아닌 경제·사회적 측면의 기능 또는 복지단위로 볼 때 지역주민의 이익과 복리증진을 위해서 꼭 필요한 조치였다. 스웨덴 정치는 일찌기 변화된 상황에 대처하기 위해 이를 실천에 옮김으로써 독립과 자율, 자유와 평등이 구현된 지방민주정치를 꽂피운 것이다.

2. 스웨덴 지방자치의 구조와 권능

스웨덴 지방자치의 구조와 권능에 대한 연구에서는 스웨덴 지방자치가 가지는 특성을 가려내는 데 주목적을 두었다. 이를 위해 정부의 조직과 행정편제를 점검하였고 지방정부의 기능분담과 운영절차를 분석하였으며 조합주의적 다자간 참여의 양태를 해석해보았다. 분석된 내용을 요약·정리하면 다음과 같다.

우선 스웨덴은 민주적 분권화와 평등한 복지수혜라는 이중적 목표를 동시에 달성하기 위해 지방자율과 중앙통제를 병존시키는 방안을 강구해오고 있다. 중앙정부는 행정위원회, 국가보조금, 회계감사 그리고 사법옴부즈만을 통해 주정부와 군의회를 선도하는 한편 중앙정당의 조직 역시 지방정당조직의 활동을 조정함으로써 중앙통제의 일익을 담당하고 있다. 반면 지방정부의 경우 전적으로 직선에 의한 의결기구를 구성, 과세권을 가지며 분담된 기능은 특별입법의 보호아래 자율적으로 시행하는 독자적 행정 구도를 형성하고 있다는 것이다. 나아가 중앙정부와 지방정부는 계층적인 사무분담이 라기보다 기능적인 분화방식으로 그 권능을 분장하고 있다는 것이다. 예컨대 주정부의 의료보건, 군정부의 교육 및 사회복지의 시행에 중앙정부가 재정보조를 하는 것은 통제방편이라기 보다 지분부담의 성격을 더 강하게 띠고 있다.

둘째, 지방정부의 운영은 다수결원리와 비례대표의 원칙을 교묘히 결합한 방식을 유지하고 있다는 것이다. 의회의장, 위원회의장과 행정관 등은 다수당이 독점적으로 지명하지만 집행위원회의 구성이나 정당조직의 활동을 통해 소수정당의 견해가 반드시 대표될 수 있는 기회도 보장하고 있다는 것이다. 나아가 선거과정에서 이념적으로 균형있게 분할된 정당의 주도적 참여는 스웨덴 민의를 수렴하고 용해하는 제도적 장치라는 것이 밝혀졌다.

셋째, 지방정부의 의사결정은 1차적으로 의회, 집행기관 그리고 정당으로 연결되는 대내적 결정과정과 그 외곽을 구성하는 지방조직, 시민자발조직, 전국 지방정부연합 그리고 이의집단 및 교회로 구성되는 제 2차적 외부관여권으로 구분할 수 있다. 이와 같은 다자간 참여는 타협과 조정, 그리고 책임의 분산이라는 목표하에 민주적 조합주의의 긍정적 효과를 누리고 있다 할 것이다.

물론 최근에 이르러 스웨덴식 자치의 문제점으로 지적되는 논란거리가 없지 않다. 재정위기에 접해 지방정부의 공공지출을 축소하려는 시도가 중앙의 재정적 집권화를 가져올 가능성이 있다는 우려와 지방정부의 행정서비스를 점차 민영화시키려는 노력이 정통적 사회주의의 전통에 도전을 받아 진척되지 못한다는 비판의 목소리가 공명을 이루고 있다. 행정의 능률성을 제고한다는 개혁정신하에 군자치체를 통합해 놓고 보니 지방행정조직이 거대해져 점차 관료화됨으로써 지방정부내의 집권성과 비능률이 확산되고 있다는 지적도 있다. 스웨덴 자치과정의 중핵을 이루는 정당의 역할에 대한 의문, 선거방식의 개편이 과연 필요한 것인가에 대한 논란도 관심거리이다. 향후 스웨덴자치의 향배와 관련하여 이와 같은 이슈들은 앞으로 연구되어야 할 과제들이라 할 것이다.

3. 스웨덴의 지방재정

스웨덴의 지방자치체는 공공부문의 업무 중 교육, 아동복지, 의료서비스 등 다양하고 중요한 사회적 기능을 담당하여 그 규모와 역할에 있어서 국민경제의 상당한 몫을 차지하고 있다. 지방자치체 전체의 총지출이나 총수입의 규모는 1992년의 경우 4,700 억 크루나에 달해 국내총생산(GDP)의 28% 정도를 차지하고 있으며, 고용규모에 있어서도 총 근로시간의 26%를 차지하고 있다. 지방자치체의 사업분야 중 큰 비중을 차지하는 것으로는 보건 및 의료, 사회복지 사업, 교육 등이 있으며 이들 사업에 지방자치체 총지출 중 22%, 22%, 16%가 각각 지출되고 있다.

스웨덴의 기초자치구는 지방자치체의 근간을 이루고 있는바 재정점유율에서도 지방자치체 총재정의 70% 가까이를 차지하고 있으며, 기초자치구 단독으로 수행하기에는 재정의 단위가 큰 의료분야를 주로 담당하고 있는 주자치구의 재정점유율은 30% 미만이다. 교회자치구와 자치구협력단체는 지방자치체 총재정의 극히 작은 부분을 차지한다. 1992년 1월 1일부터는 소위 ÄDEL-개혁에 따라 그동안 주자치구가 담당해왔던 노인복지가 기초자치구의 임무로 전환되었으며, 이에 따라 일부 소규모 병원과 신체적 결함으로 인해 장기요양을 요하는 환자들을 위한 병원시설 등의 운영책임이 주자치구에서 기초자치구로 이전되어 기초자치구의 비중이 증대되었다.

정부조직법에 명시되어 있는 지방자치체의 자치권 중 중요한 부분인 과세권은 스웨덴 지방자치체의 재정자립도를 높이는 데 결정적인 역할을 하고 있다. 지방자치체는 그 재원의 대부분을 개인의 근로소득에 평균 31% 정도의 비례세로 부과되는 지방자치세로 충당하고 있으며, 이 지방자치세는 지방자치체의 거의 유일한 세원이다. 지방자치세는 1992년에 GDP의 18.7%인 총 2,690억 크루나에 이르고 있다. 지방자치체 전체의 총수입 중 약 60% 정도가 지방자치세로 이루어져 있으며 이외에 각종 요금 및 수수료와 기타수입이 20% 정도를 차지하여 지방자치체의 재정자립도는 80%에 달하고 있다.

한편, 지방자치체는 각종의 업무수행과 관련하여 중앙정부로부터 재정지원을 받으며, 지방자치체 총수입 중 약 20%를 차지하고 있는 이 재정지원은 중앙정부가 지방자치체의 업무활동을 통제, 조절할 수 있는 중요한 수단이 되고 있다. 중앙정부가 지방자치체에게 완전한 재정자립을 부여하지 않는 것은 지방재정 조정제도의 기본적인 목적인 지방자치세율의 격차 감소, 각 지방자치체간의 사회서비스 균등화, 지방자치체 간의 재정조건의 균등화 등을 달성하기 위해서이다.

1993년부터 새로운 지방재정 조정제도가 시행됨에 따라 그동안 중앙정부가 지방자치체에 지급해왔던 상당수의 교부금, 특히 조건부로 지급되던 대부분의 특별교부금이 일반 지방재정 지원금이라는 명목의 보조금으로 대체됨으로서 지방자치체의 자치권이 배양되었다. 일반 지방재정지원금은 지방자치체간의 과세력 평준화에 그 초점을 맞춘 것으로 지방자치체의 조세수입의 차이와 또한 재원의 필요성 및 구조적 관계의 차이에 따른 재원의 분배를 도모하고 있다. 새로운 지방재정 조정제도가 시행됨에 따라 특별보조금 중 대부분이 일반 지방재정 지원금으로 대체되었다. 그러나 특별보조금의 명칭이 바뀌었다 해서 지방자치체가 제공하는 사회서비스의 수준이 변화하는 것은 아니다. 새로운 지방재정 조정제도의 근본적인 목적은 지방자치체에 보다 폭넓은 선택권을 주어 재정운용의 효율성을 기하자는 것이다.

새로운 일반 지방재정 지원금은 다음과 같은 내용을 담고 있다.

- a) 모든 지방자치체의 조세수입이 일정한 수준에 도달할 수 있도록 주민 1인당 최저 조세수입을 보장한다.
- b) 주민의 연령분포, 사회적 구조, 인구밀도, 그리고 기후 등 지방자치체의 구조적인 문제로 인하여 발생되는 변형시킬 수 없는 차이를 기초로 하여 구조비용지수를 산출하고 이에 근거하여 추가지원금을 지급하거나 지원금의 규모를 감소시킨다.
- c) 최근 5년 동안 인구가 2% 이상 감소되었을 때에는 추가지원금을 지급한다.

〈참 고 문 헌〉

김동건 · 김수근 · 곽태원 · 이필우

1992 『주요국의 재정정책 - 미국 · 캐나다 · 독일 · 일본 편』, 한국재정연구회, 서울: 대영문화사.

박노호

1993 「스웨덴의 재정제도와 재정정책」, 김동건 · 김수근 · 이계식 · 이필우 · 최 광 · 박노호, 『주요국의 재정제도 - 호주 · 프랑스 · 이탈리아 · 스웨덴 · 싱가포르 편』, 한국재정연구회, 서울: 대영문화사.

1994 『북구 삼국의 조세제도와 조세정책』, 한국조세연구원, 근간.

변광수

1988 『북유럽사』, 서울: 대한교과서.

1993 「균형적 지역발전의 모델: 스웨덴의 지방자치」, 『지방자치』 54.

변광수 · 구래복 · 김현옥

1993 『복지의 나라 스웨덴』, 개정판, 서울: 한국외국어대학교 출판부.

국회사무처 입법 조사국

1985 『주요국가의 지방자치』, 입법참고자료 제 238호.

지방행정연구소

1984 『각국의 지방행정제도의 비교』, 서울.

Björnsson, Anders(ed.)

1981 *Från Undersåte till Medborgare: Om Svenska Folkets Demokratiska Traditioner*, Stockholm: Ordförnts Förlag.

Broman, Lennart, Lars Niklasson, and Thomas Nerd

1989 *Kommunal Ekonomistyrning: Redovisning*, Stockholm: Liber.

Davidson, Alexander

1989 *Two Models of Welfare: The Origins and Development of the Welfare State in Sweden and New Zealand, 1888-1988*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Fundahn, Bertil and Holger Holmgren

1992 *Budgetering, Planering, och Redovisning: För Kommuner och Lansting*, Lund: Studentlitteratur.

Elander, Ingemar and Stig Montin

1990 "Decentralization and Control: Central-Local Government Relations in

- Sweden," *Policy Science*.
 Furåker, Bengt(ed.)
 1989 *Välfärdstat och Lönearbete*. Lund: Studentlitteratur.
 Grosskopf, Göran and Gunnar Rabe
 1993 *Det Svenska Skattesystemet. Del 1: Individbeskattningen, Del 2: Företagsbeskattningen*, 6:e upplagan. Malmö: Beyronds Förlaget.
 Gustafsson, Agne
 1988 *Local Government in Sweden*. Stockholm: The Swedish Institute.
 1991 "The Changing Local Government and Politics of Sweden," R. Batley and G. Stoker(eds.), *Local Government in Europe*. GBC.
 1991 *Local Government in Sweden*, 2nd edn. Stockholm: The Swedish Institute.
 1993 *Kommun och Lansting I dag*, 5:e upplagan. Malmö: Gleerups.
 Hadenius, Stig
 1990 *Swedish Politics during the 20th Century*. Stockholm: The Swedish Institute.
 Hadenius, Stig and Ann Lindgren
 1990 *On Sweden*. Stockholm: The Swedish Institute.
 Henrekson, Magnus, Ulf Jakobsson, Mats Persson, and Hans Tson Söderström
 1992 *Disinflation, Integration and Growth: The Swedish Economy 1992 and Beyond*, Annual Report of the SNS Economic Policy Group, Occasional Paper No. 37.
 Häggroth, Sören, Kai Kronvall, Curt Riberdahl, and Karin Rudebeck
 1993 *The Swedish Local Government: Tradition and Reforms*. Stockholm: The Swedish Institute.
 Lindbeck, Assar, Torsten Persson, Olof Petersson, Agnar Sandmo, Birgitta Swedensborg, Niels Thygesen, and Per Molander
 1993 *Nya Villkor för Ekonomi och Politik*, Ekonomikommissionens förslag, SOU 1993:16. Stockholm: Allmänna Förlaget.
 1993 *Nya Villkor för Ekonomi och Politik: Bilagadel 1*, Ekonomi-kommissionens förslag, SOU 1993:16. Stockholm: Allmänna Förlaget.
 1993 *Options for Economic and Political Reform in Sweden*, Seminar Paper No. 540. Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
 Magnusson, Tage and Jan-Erik Lane
 1987 "Sweden", E. Page and M. Goldsmith(eds.), *Central and Local Government*

- Relations*. London: Sage Publications.
- Ministry of Finance
- 1991 *The Swedish Tax Reform of 1991*.
 - 1991 *The Swedish Budget 1991/92*.
 - 1992 *The Swedish Budget 1992/93*.
 - 1992 *The 1992 Medium Term Survey of the Swedish Economy*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
 - 1993 *Sweden's Economy; October 1993*.
 - 1993 *Economic Policy Statement: in Supplementary Budget Bill, April 1993*, Budget Bill 1992/93:150.
 - 1993 *Economic Policy Statement by the Swedish Government: Appendix I to 1993 Finance Bill*.
 - 1994 *Economic Policy Statement by the Swedish Government: Appendix I to 1994 Budget Bill*, Budget Bill 1993/94:100.
- Pechman, J. A.(ed.)
- 1988 *World Tax Reform: A Progress Report*. Washington: Brookings Institute.
- Riksrevisionsverket(RRV)
- 1992 *Statens Finanser 1991*.
 - 1993 *Statens Finanser 1992*.
- Rhodes, R. A. W.
- 1981 *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Gower: Aldershot.
- Statistiskcentralbyrån(SCB)
- 1990 *Offentliga Sektorn: Utveckling och Nuläge*.
 - 1991 *Kommunernas Finanser 1990*.
 - 1992 *Årsbok för Sveriges Kommuner 1993*.
 - 1992 *Skatter, Inkomster och Avgifter: En Statistisk översikt 1992*.
 - 1993 *Kommunernas Finanser 1992*.
 - 1993 *Statistisk Årsbok för Sverige 1994*.
- The Swedish Institute
- 1991 "Geography of Sweden," *Fact Sheets on Sweden* FS 105.
 - 1991 "The Swedish Economy," *Fact Sheets on Sweden* FS 1.
 - 1991 "Taxes in Sweden," *Fact Sheets on Sweden* FS 35.
 - 1992 "General Facts on Sweden," *Fact Sheets on Sweden* FS 99.

- 1992 "Swedish Government," *Fact Sheets on Sweden* FS 55.
- 1993 *Sweden: A Presentation*.
- The Swedish National Audit Bureau
- 1993 *Accounting Model for Swedish Government Agencies*.
- 1993 *Performance Auditing at the Swedish National Audit Bureau*.
- Swedish Riksdag
- 1990 *Introduction to the Constitution of Sweden*.
- 1990 *The Constitution of Sweden*.
- Södersten, Bo(ed.)
- 1992 *Den Stora Reformen. Handbook om de Nya Skatterna*. Stockholm: SNS Förlag.
- 1992 *Skattereform och Skatteplanering; Vårt Nya Skkatesystem i Funktion*. Lund: Dialogos.
- Weibull, Jörgen
- 1993 *Swedish History in Outline*. Stockholm: The Swedish Institute.
- Wildasky, Aaron
- 1988 *The New Politics of Budgetary Process*. Boston: Scott, Foresman and Co..

Local Governance in Welfare State, Sweden – A Model of Balanced Regional Development –

Kwang-Soo Pyun, In-Chul Kim, No-Ho Park

This study has three major purposes. First, the research seeks to examine and explain the historical origin and backgrounds of the Swedish local autonomy. The second essential purpose is to throw light upon the institutional patterns and managerial performance as the recent local politics produce. The third research goal is focused on the financial management of the local government as well as the recent major advancement in the field of public finance. The study is, accordingly, composed of three part.

The first part is an overview of the Swedish local autonomy from the historical

perspective. This involves an investigation of how local democracy has changed or continued in the course of last several decades. Part two offers an analysis of the intergovernmental relations --IGR-- among the central and local governments in terms of function, power & resources. Observations are followed by the analysis of the particular types of decision-making process in the local government. The final part reveals a major role which the local government plays in delivering the welfare and public service. Discussed also is how financial policies are linked to the advancement of the balanced serviced delivery and the equilibrium development in the local governance.

The research results is expected to enable us to understand the trends and prospects of the Swedish local development in political and socio-economic regards.

변광수, 한국외대 스웨덴어과 교수

주소 : 서울시 동대문구 이문동 한국외대 스웨덴어과

Tel : 961-4215(O), 914-8922(H)

김인철, 한국외대 행정학과 교수

주소 : 서울시 동대문구 이문동 한국외대 행정학과

Tel : 961-4225(O), 459-3732(H)

박노호, 한국외대 스웨덴어과 교수

주소 : 서울시 동대문구 이문동 한국외대 스웨덴어과

Tel : 961-4265(O), 939-5377(H)