
스웨덴 · 노르웨이의 복지분권화와 한국에의 시사점

김 인 춘*

이 논문은 최근 한국에서 복지정책 확대로 복지분권화 문제가 중요해짐에 따라 지방정부의 복지행정과 재정 문제를 어떻게 보아야하고 어떻게 접근해야 하는지를 스웨덴과 노르웨이의 복지분권화와 지방복지재정 사례를 통해 검토한다. 복지분권화는 복지행정분권화와 복지재정분권화, 감독의 측면에서 볼 수 있으며, 검토 결과 북유럽 4국의 복지분권화 정도는 서로 다른 것으로 나타났다. 스웨덴이 행정과 재정 모두에서 가장 높은 수준의 복지분권화를, 노르웨이는 상대적으로 가장 낮은 분권화의 형태를 보이고 있다. 중앙정부의 감독수준 또한 전반적으로 모두 높으나 노르웨이가 가장 높다. 이에 복지분권화를 절대적 목표로 하기 보다 얼마나 효율적이고 공평한 서비스를 제공하여 삶의 질을 높이는가에 따라 복지분권화 수준을 설정해야 하며 중장기적으로는 고행정분권-중재정분권의 노르웨이 모델이 우리에게 적합할 것으로 평가된다.

주제어: 복지분권화, 복지행정분권, 복지재정분권, 스웨덴, 노르웨이, 한국

1. 서론

한국은 1997-8 IMF 경제위기를 계기로 제도상으로 복지국가의 형태를 갖게 되었다. 2010년 지방선거를 계기로 보편적 복지국가가 정치적 핵심 의제로 등장하였고, 2012년 대선에서는 가능한 모든 복지제도가 공약으로 제시되었다. 많은 유권자들이 보편적 복지와 복지국가의 도래를 기대하였고 실제로 기초연금, 무상보육 등 중요한 복지제도들이 시행되고 있다. 그러나 재원에 대한 구체적인 방안이 미흡했고 그 결과 국가의 복지재정 문제가 드러났다. 특히, 복지지출의 급격한 증가와 의무지출의 증가추세로 중앙정부와 지방정부간 복지재정의 책임을 둘러싸고 갈등이 심화되고 있다. 대부분 중앙정부(국가)와 국회에서 결정되는 복지정책의 지출 증가가 지방정부(광역지자체 및 기초지자체)에 매우 큰 재정적 부담이 되고 있기 때문이다. 지금과 같은 복지수요의 증가와 복지정책의 확대 추세는 지방정부와 지방교육청(교육자치단체)에 대한 법정 의무지출을 증가시킬 것으로 예상된다. 지방정부는 복지재정 부담 여부를 조정할 수 있는 권한을 갖고 있지 않고 주요 국고보조사업은 매칭으로 이루어져 있기 때문이다.

본 논문은 최근의 복지정책 확대에 인한 지방정부의 재정 문제를 어떻게 보아야하고 어떻게 접근해야 하는지를 스웨덴과 노르웨이의 복지분권화와 지방복지재정 사례를 통해 살펴보고자 한다. 특히, 한국의 복지정책이 사회서비스를 중시하는 방향으로 발전하고 있고 사회서비스제도가 확대될수록 지방정부의 역할이 중요해진다는 점에서 보편적 사회서비스 복지가 뛰어난 북유럽의 사례는 중요하다. 북유럽 국가들은 고세금과 고복지에도 경제의 생산성과 공공부문의 효율성이 높으며 여성과 남성 모두 고용률이 높다는 특징이 있다. 복지에 대한 정책적 우선순위가 높고 재정에서 복지지출이 차지하는 비중이 매우 크기 때문에 복지재정 문제는 모든 정책의 중심이 되고 있다. 소비적 복지보다 주로 생산적 복지에 재정지출을 집중함으로써 성장을 촉진하고 분배 기능을 강화해 왔다. 재정자원을 성장친화적이고 효율적으로 지출함으로써 결과적으로 재정이 경제에 다시 투입되게 하는 것이다. 보편적 사회서비스는 이러한 생산적 복지의 기본이 되고 있다. 이는 북유럽 국가들이

고복지와 고지출에도 성장과 분배, 재정건전성을 이루는데 기여하고 있다. 복지선진국들에서 보면 지방자치는 복지국가 발전에 중요한 요소이다. 수혜자 중심의 효율적인 복지서비스를 제공하는데 있어 지방정부의 역할이 매우 크기 때문이다. 다만 이 논문은 지방자치제도 자체를 논하지는 않는다.

최근 한국에서 복지가 확대되고 지방분권이 진행되면서 효율적인 복지서비스 제공이 강조되고 있다. 특히 저출산·고령화의 진전으로 사회서비스의 영역과 범위가 확대되면서 지방정부의 역할이 갈수록 중요해지고 있다. 중앙정부와 지방정부 간 분명한 역할 관계 뿐 아니라 광역·기초지자체간 역할 분담의 중요성도 커지고 있다. 이러한 역할분담은 재정문제와 연계된다. 재원을 얼마나, 어떤 방식으로 배분할 것인지, 중앙정부와 지방정부에 재정 책임을 어떻게 부여할 것인지, 지방정부간 자원 형평성 문제는 어떻게 할 것인지 등이 그것이다. 이러한 문제들이 제대로 해결되지 않으면 복지 확대에도 그 효과와 지속가능성은 담보되기 어려울 것이기에 복지분권화에 대한 합리적 논의와 실행은 중요한 과제이다.

일반적으로 지방분권화란 중앙집권화와 대비되는 개념으로 중앙정부에 과도하게 집중되어 있는 행정기능과 권한을 지방정부에 이양하여 지방의 자립과 자율화를 도모하는 것을 말한다. 복지분권화란 복지 영역의 지방분권화다. 복지분권화는 복지서비스 공급책임 및 복지행정과 관련한 역할분권, 재정책임과 관련한 재정분권으로 나누어 볼 수 있다. 역할분권은 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체에 각각 복지공급 책임을 어떻게 분담할 것인가의 문제이다. 유럽의 복지선진국들을 보면 기본적으로 사회보험은 중앙정부가, 사회서비스는 지방정부가 담당하는 형태가 일반적이다. 지방정부에서도 기초지자체의 역할과 권한이 커져가는 추세이다. 재정분권은 지방정부의 조세권, 독립적 조세 보장, 재정 자율성 등을 말한다. 또한 교부금 형태의 중앙정부 이전재원 의존도를 통해 재정분권의 성격을 검토하기도 한다.

본 논문은 최근 한국에서 중앙정부와 지방정부 간 역할분담 및 복지재정, 관리·감독을 둘러싸고 갈등이 커져가는 시점에서 복지에서 지방정부의 역할이 큰 북유럽 국가들의 사례를 보려는 것이다. 복지분권화는 조세구조, 복지국가 발전 수준, 중앙정부-지방정부간 관계, 중앙정부의 관리·감독체제, 지

방자치와 지방정부의 역량, 시민사회의 발전과 사회자본 등과 밀접한 관련을 갖는다. 따라서 지방정부의 권한과 역할 확대만을 강조하기보다 전체적인 맥락에서 우리의 상황과 조건에 맞는 복지분권화를 발전시키는 것이 필요하다. 우리나라는 2005년 보건복지부 사업 중 67개 사회복지사업을 지방자치단체로 이관하면서 복지분권화가 추진되어 왔다. 최근 무상급식, 무상보육, 기초연금 등으로 중앙-지방정부간 복지재정 갈등이 커지면서 복지분권화가 시급한 문제가 되고 있다. 역설적으로 한국은 제대로 정해진 것이 없기 때문에 오히려 보다 정교하게 복지분권화 제도를 만들 수 있다는 의견도 있다(윤홍식 2015). 이에 갈수록 지방정부의 복지문제가 중요해지는 시점에서 복지제공의 역할 분담, 재정분권, 중앙정부의 관리·감독체계를 중심으로 스웨덴과 노르웨이의 복지분권화 사례를 검토하고 우리에게 주는 시사점을 찾고자 한다.

2. 스웨덴·노르웨이 연구의 필요성과 비교 모형

북유럽형 복지국가의 특징은 보편적인 사회보험 외에 포괄적인 공공사회서비스의 제공에 있다. 중앙정부와 지자체간 책임과 역할 분담이 잘 이루어져 있으며 지방정부는 주로 지방세와 중앙정부 교부금으로 이루어진 지방복지재정으로 이러한 공공사회서비스를 담당하고 있다. 역사적으로 지방자치 전통이 강하여 기초지자체가 기본적인 복지서비스를 담당해 왔으며 중앙정부의 법적 규제에도 지방정부의 자율성이 높은 편이다. 효율적이고 효과적인 사회보장제도의 운영을 위해 지방정부의 조세권 또는 독립적 조세를 통해 복지서비스 제공 주체를 지방정부에 일임하는 법적, 제도적 장치를 만들어 왔다. 이러한 복지분권화의 수준과 성격은 국가들 간에 차이가 있지만 기본적으로 중앙정부와 지방정부의 관계는 대등하고 수평적이며, 지방정부의 책임 하에 독립적이고 자주적으로 복지 역할을 담당해 왔다.

스웨덴, 노르웨이 사례 분석의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 복지 선진국이자 선진국가들 중 복지분권화 수준이 높은 나라라는 점이다. 더 중요한 점

은 스웨덴과 노르웨이는 복지선진국이면서 건전재정과 낮은 수준의 국가채무, 양호한 경제성과를 달성하여 보편적 고복지와 사회적 평등 수준에서 뿐만 아니라 복지국가의 지속가능성 면에서 세계 최고 수준이다.¹⁾ 둘째, 북유럽 국가들은 노르딕 복지모델 또는 사회민주주의적 복지모델로 알려져 있지만 각 국가들은 각자 고유의 특성을 갖고 있다는 점이다. 사실상 사회보장제가 없는 덴마크의 조세제도는 다른 북유럽 국가들과 다르다. 복지분권화 수준 또한 상이한데 이는 일반적으로 복지선진국일수록 복지분권화 수준이 높을 것으로 인식되는 것과 다르다. 최근 한국의 복지분권화 논의와 관련하여 다양한 주장들이 제기되고 있는 시점에서 스웨덴 사례는 높은 수준의 재정분권을 주장하는 입장에서, 노르웨이 사례는 재정집중을 강조하는 입장에 각각 시사점이 있을 것이다. 그럼에도 두 나라 모두 복지행정 분권으로 중앙-지방정부간 역할 분담이 잘 이루어져 있다. 재정분권의 차이에도 지방정부의 자율성을 보장하면서 높은 수준의 복지서비스를 모두에게 공평하게 제공하는 것이다. 셋째, 스웨덴과 노르웨이는 한국과 같은 중앙-광역-기초정부의 3원적 행정구조로 되어 있다는 점이다. 스웨덴은 20개의 광역지자체와 290개의 기초지자체로, 노르웨이는 19개의 광역지자체와 428개의 기초지자체로 구성되어 있으며, 이들 지방정부는 복지서비스 제공에서 핵심적 역할을 담당하고 있다. 마지막으로, 분권화는 권한을 보장하는 것임과 동시에 책임을 부여하는 것이며, 스웨덴·노르웨이 중앙정부는 모든 국민의 평등한 복지권리를 위해 지방정부에 대한 법적 규제와 관리·감독을 철저히 하고 있다는 점이다. 스웨덴의 재정준칙은 매우 엄격하여 2000년부터 광역 및 기초 지방정부의 균형재정을 법적으로 의무화하고 있다. 뿐만 아니라 지속가능한 지방재정을 위해 경제활성화와 효율적인 지방경제운영이 의무화되어 있다 (Ministry of Finance, Sweden 2011, 29-30). 노르웨이는 중앙정부가 지방정부의 예산을 감독하고 있다.

본 논문의 비교모형은 구균철(2012)과 김인춘(2013)의 연구결과를 적용하

1) 석재은(2014)의 복지국가 지속가능성 지수 평가에 의하면 노르웨이와 스웨덴은 주요 OECD 27개 국 중 각각 2위, 3위로 평가되었다. 1위는 스위스, 한국은 17위로 나타났다.

고자 한다. 먼저 구균철(2012)의 재정분권화 모형은 중앙-지방정부간 재정관계를 재정분권과 이전재정의존으로 나누어 <표 1>과 같이 비교하고 있다. 정부간 재정관계에서 한국은 네덜란드, 벨기에, 멕시코와 함께 중분권·고의존 국가군에 속하는 것으로 나타난다. 중분권·고의존 국가군의 특징은 세출분권은 상당부분 진행되었으나 세입분권의 수준이 매우 저조하여 지방정부의 중앙정부 이전재원에 대한 의존도가 매우 높다는 점이다. 한국은 현재의 복지분권화 수준에서도 네덜란드와 같은 양질의 보편적 복지서비스를 할 수 있다는 의미이기도 하다. 네덜란드, 노르웨이, 프랑스를 보면 지방정부의 조세권이나 독립적 조세가 선진 복지국가들을 위한 필수 요소는 아닌 것으로 보인다. 재정분권(세출분권)에서 고분권이고 이전재원 의존도가 낮은 나라들, 즉 지방정부의 조세권이나 독립조세로 복지재정분권화가 매우 높은 나라들은 역사적으로 고도의 분권적 연방제 국가들(캐나다, 스위스, 독일, 미국)이거나 복지수준이 높고 성숙된 지방자치를 실현하고 있는 나라들(핀란드, 스웨덴)이다. 한국은 분권적 연방제 국가도 아니고, 덴마크나 일본 수준의 성숙된 지방자치도 실현하지 못하고 있다. 따라서 스위스나 스웨덴식의 고분권·저의존 재정분권 모델은 우리의 조건과 맞지 않으며 현재로서는 실현되기 매우 어려운 모델이다. 구균철(2012)모델은 세출분권과 재정분권을 동일하게 사용하여 약간의 혼란을 주고 있다. 재정분권은 세출과 세입을 포함하는 재정책임의 분권 개념으로 이해되기 때문이다.

<표 1> 정부 간 재정관계의 종합적 비교분석

		재정분권		
		저분권	중분권	고분권
수직적재정 불균형 (이전재원 의존)	고의존	영국, 헝가리, 아일랜드	벨기에, 한국, 멕시코, 네덜란드	-
	중의존	룩셈부르크, 포르투갈, 슬로베니아, 슬로벵	오스트리아, 체코, 에스토니아, 이탈리아, 노르웨이, 폴란드	덴마크, 스페인, 일본
	저의존	프랑스, 이스라엘	아이슬란드	캐나다, 스위스, 독일, 핀란드, 스웨덴, 미국

자료: 구균철(2012)의 <표 8>, p.51

김인춘(2013)은 역할분권과 재정분권을 분석하여 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 3국의 복지분권화를 비교하였다. 이 연구에 의하면 스웨덴과 핀란드는 유사하나 스웨덴의 복지분권화가 더 높으며 노르웨이의 재정분권은 두 나라에 비해 낮은 것으로 나타났다. 스웨덴 지방정부는 지방세를 결정하고 보건 의료 및 모든 복지서비스를 직접 제공하며, 복지재정을 집행하고 있다. 노르웨이는 스웨덴에 비해 매우 국세비중이 높고 중앙정부의 역할도 큰 편이다. 이 분석은 재정분권을 세입분권과 세출분권을 종합적으로 검토하고, 역할분권은 서비스제공 책임과 중앙정부의 규제 및 관리감독을 종합적으로 평가하였다. 세 나라 모두 복지 및 재정 관련하여 법적규제와 중앙정부의 관리·감독이 강하지만 노르웨이의 중앙정부 감독 수준은 더 높은 것으로 나타난다. 북유럽 국가들에서는 이 요인이 변수가 되지 않고 있다. 구균철(2012), 김인춘(2013) 분석을 종합하면 북유럽 4개국은 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이 순으로 지방정부의 복지 역할과 독립성이 큰 것으로 나타난다. 본 논문의 복지분권 분석모형인 <표 2>는 구균철(2012), 김인춘(2013) 연구에 기반하여 재정분권과 행정역할분권을 통합하여 제시된 것으로 재정분권은 세출분권과 세입분권을 기준으로, 역할분권은 서비스제공 책임을 기준으로 구분된다.

<표 2> 북유럽 4개국과 한국의 복지분권모형과 분권 수준

		재정분권(세출·세입)			
		고·고	고·중	중·중	중·저
행정 역할 분권	고	스웨덴 핀란드	덴마크	노르웨이	
	중				한국
	저				

본 논문이 스웨덴과 노르웨이만을 연구대상으로 한 것은 북유럽국가들 중 복지분권화의 수준이 가장 높고, 가장 낮은 나라로 비교의 관점에서 유용하기 때문이다. 덴마크는 사실상 사회보장세가 없다는 점에서 복지재정과 관련하여 우리에게 주는 시사점이 크지 않을 것이며, 핀란드는 기본적으로

스웨덴과 매우 유사한 조세 및 복지제도, 복지분권화 구조를 가지고 있다. 노르웨이는 스웨덴과 마찬가지로 보편적, 포괄적 복지제도를 시행하고 있으며 국민소득, 고용, 재정 등에서 경제적으로 매우 안정되어 있지만 스웨덴에 비해 복지지출 수준이 낮고 매우 건전하고 보수적인 재정운용을 하고 있다. 북유럽 국가들은 높은 누진세율의 소득세 뿐 아니라 높은 수준의 간접세 제도를 구축해 왔다. 이러한 고부담 조세체제는 복지가 크게 확대된 1960-70년대에 구축되었다.

3. 스웨덴 사례 : 고행정분권-고재정분권 모델

3.1 조세와 복지재정

스웨덴의 조세는 대부분 소득세(국세 및 지방세), 소비세, 사회보장세로 구성되어 있다. 지방(소득)세는 모든 임금소득자가 대상이 되며 지자체가 직접 관리하고 있다. 지방정부의 조세권과 독립조세로 재정분권이 실현되고 있는 것이다. 2012년 현재 지자체의 지방세 세율은 최저 28.89%, 최고 34.32%이며 평균 약 31%이다. 지방세의 광역-기초지자체 배분은 지역에 따라 다소 상이하며 지방세 31% 중 20-40%는 광역자치단체(Landsting)로, 60-80%는 기초자치단체(Kommun)로 할당된다. 지방세는 1960년대와 1970년대에 급격하게 증가했는데 이 기간 동안 지자체가 운영하는 복지서비스 기관이 많이 건설되었기 때문이다. 광역지자체에서는 보건, 의료시설이 확대되었고, 기초지자체의 경우 아동 및 노인복지 시설이 확충되었다. 1950년 10%에서 1960년 15%, 1970년 20%, 1980년 30% 수준으로 지방세가 급속히 증가하였다.

기초지자체의 지방세는 다양한 공공사회서비스 비용으로 충당되고 빈곤층 및 장기실업자의 기초생활 지원비 등으로 지출된다. 가난한 기초지자체의 경우 복지지출이 많아 지방세의 과세지표가 높게 책정되는 것이 일반적이다. 잘 사는 기초지자체의 경우 일반적으로 지방세율이 낮고 기초지자체

로의 할당도 적은 편이다. 그만큼 저소득층을 위한 복지지출이 상대적으로 적기 때문이다. 중요한 것은 지방세율이 높은 기초지자체일수록 중앙정부 교부금이 많다는 점이다. 2011년 기준 평균적으로 기초지자체 수입원의 18%가 중앙정부 교부금으로 이루어져 있어 교부금 또한 기초지자체 복지지출에 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 가난한 기초지자체의 지방세율이 다소 높더라도 높은 복지급여로 부담보다 더 많은 복지혜택을 받고 있는 것이다. 광역지방세는 치과를 포함한 모든 의료서비스로 지출된다.

<표 3>의 스웨덴 재정 세입을 보면 개인소득세가 가장 많은 16.8%이고, 간접세인 소비세 13.1%, 사용자 사회보장세 11.1% 순으로 나타나고 있다. 법인소득세 3.2%, 근로자 부담 사회보장세 2.7% 등으로 GDP 대비 조세 비중은 총 48.9%이다.

<표 3> GDP 대비 조세 비중 (2011, %)

	가계	기업	total
노동에 대한 조세			
소득세	16.8		16.8
사회보장세	2.7	11.1	13.8
부가세및관세(소비세)		13.1	13.1
자본에 대한 조세			
소득세	0.8	3.2	4.0
재산세	0.5	0.7	1.2
subtotal	20.8 %	28.1 %	48.9 %

자료: Taxes in Sweden, 2012 Swedish Tax Agency, 2012

1948년 국세 개정으로 누진성이 강화되어 한계소득세율이 70%에 이르렀고 1971년 조세개혁으로 새로운 조세시스템이 도입되었다. 당시 지방세는 소득공제가 가능했기 때문에 지방세의 증가로 인해 국세가 크게 감소하는 문제가 발생했다. 또한 누진적 가족통합과세로 인해 배우자(주로 부인)의 노동시장 참여에 불리한 문제가 나타났다. 이에 1971년 조세개혁은 추가적인 누진성 강화와 함께 지방세 공제를 폐지하고 배우자 분리과세를 도입하였

다. 이에 따라 개인소득세는 1970년 이후 급속히 늘어 한계소득세율이 80%를 넘게 되었다. 1980년대 들어 지나친 고율의 소득세에 대한 비판이 커졌고 그 결과 1983-85년 조세개혁으로 근로소득세가 축소된 반면 사회보장세, 소비세, 자본이득세가 강화되었다. 1990-91년의 조세개혁으로 대폭적인 세율 인하가 이루어졌다. 국세와 지방세를 합한 한계소득세율이 50%대 수준으로 낮아졌고 국세는 최고 20%와 25% 두 구간으로 만들어졌다. 현재 주요 지방세로는 지방소득세 29-34%, 교회세 및 장례세 1-2%, 부동산세 0.74%가 있다. 20-25% 수준인 소비세는 국세로 징수되고 있으며 중앙정부의 교부금 형태로 지방정부에 일부 이전되고 있다.

스웨덴 공공부문의 지출 구성은 2011 기준 사회보장 42.6%, 교육 13.5%, 보건의료 13.8%, 공공행정 11.5%, 국방 2.8%, 경제산업분야 8.7%, 기타 7.0%이다. 중앙정부, 기초지자체, 광역지자체 별 공공부문 지출은 <표 4>와 같다. 사회보장, 즉 복지는 중앙정부, 사회보험기금, 기초지자체가 책임지고 있다. 의료는 광역지자체가 대부분 담당하고 있다.

<표 4> General government expenditure (2010, 단위 10억 크로나)

	전체 총계	중앙정부 순계	사회보험	기초지자체	광역지자체
사회보장	705	414	224	195	12
교육	244	66	0	189	2
의료	238	43	0	3	229
일반공공지출	196	257	0	50	8
total	1,692	1,003	224	518	260

자료: Taxes in Sweden, 2012 Swedish Tax Agency, 2012

* 합계는 단순합이 아님. 연결회계(consolidated)방식으로 예산이전으로 발생한 중복을 제외한 것임

3.2 복지분권화의 현황²⁾

스웨덴 복지국가는 중앙정부와 지방정부간 명확한 역할 분담이 이루어져 있다. 중앙정부 차원에서는 각종 사회보험 업무를 담당하며, 광역지자체 차원에서는 의료 및 교통 업무를, 기초지자체 차원에서는 교육 및 사회복지 서비스 업무를 담당한다. 스웨덴 중앙정부의 특징은 각 부서가 직접 정책을 집행하는 것이 아니라 각 부서 산하의 전국 각 지역에서 운영되고 있는 360개의 행정청이 집행하도록 되어 있다는 점이다. 주무장관은 정책을 결정할 뿐이며 행정청이 집행하는 일에 세세히 간섭하지 않도록 되어 있다. 광역지자체 복지 역할은 20개 광역지자체 의회(Landstingsfullmäktige: County Council)가 정책을 결정하며 20개 광역지자체 정부(Landstingsförvaltningenskontor: County Administrative Office)가 보건의료법에 따라 주로 의료복지정책을 집행한다. 복지차원에서는 광역지자체의 역할이 중앙정부나 기초지자체에 비해 약하다. 290개 기초지자체 정부(Kommun: Office of Municipality)는 사회서비스법에 따라 사회서비스 제공을 책임지고 있다.

<표 5> 중앙정부 및 지방정부의 복지업무 분담

중앙정부	사회급여 (연금, 병가수당, 부모수당, 아동수당, 실업급여 등)
광역지자체	· 의료 및 교통 사업 · 지역발전과 개발을 위한 업무
기초지자체	· 유치원 교육 시설 및 운영 · 초, 중, 고등 교육 시설 및 운영 · 장애인 교육 시설 운영 · 성인교육, 외국인을 위한 스웨덴어 교육, · 개인 및 가족을 위한 사회복지 서비스, 사회부조 · 노인 및 장애인 복지 · 특수 시설에 제공되는 건강 및 의료 · 응급시설 운영, 도서관 등

2) 이 부분은 김인춘(2013) 제 3장의 일부 내용임을 밝힌다.

<표 6>, <표 7>는 전체 광역지자체의 2011년 평균 수입 및 지출 내역을 보여준다. 광역지자체 수입의 70%는 지방세이고, 22%는 각종 정부보조금이며 2%는 서비스 수수료, 나머지 6%는 기타 수입임을 보여준다. 교부금(statsbidrag)은 지자체가 자유롭게 사용할 수 있지만, 일부 보조금은 정부가 결정한 분야에만 사용하도록 되어 있다. 광역지자체 지출의 대부분인 약 90%가 의료복지에 사용되고, 교통 및 사회기반 시설, 지역발전 지출에 9%가 이루어지고 있음을 보여준다.

<표 6> 광역지자체 세입구조(2011, %)

세금 수입	70 %
정부 일반 교부금	9
의약품제도개선을 위한 교부금	9
정부 특별 교부금	4
서비스 수수료	2
기타수입	6

출처: 스웨덴 광역 및 기초지자체 협의회 (SKL)

<표 7> 광역지자체 지출구조(2011, %)

기초 진료	16 %
전문의 진료	47
정신과 전문의 진료	8
치과	4
일반 보건 및 복지	8
의약품 (외래)	8
지역 발전	2
보건 및 복지와 관련한 정치활동	1
교통 및 사회기반시설	6

출처: 스웨덴 광역 및 기초지자체 협의회 (SKL)

<표 8>, <표 9>는 전체 기초지자체의 2011년 평균 수입 및 지출 구조를 보여준다.³⁾

<표 8> 기초지자체 세입구조(2011)

세금	68 %
정부 일반 교부금	14
정부 특별 교부금	4
서비스 수수료	6
기초지자체 사업 처분	1
시설 임대료	3
기타 수입	4

출처: 스웨덴 광역 및 기초지자체 협의회 (SKL)

<표 9> 기초지자체 세출구조(2011)

취학전 및 취학아동 복지	14 %
초중등학교 교육 (1-9학년)	16
고등학교 교육	8
기타 평생 교육	4
노인복지	19
장애인복지	11
사회부조	3
개인 및 가족 복지(사회부조 제외)	4
영리사업비용	5
기타	16

출처: 스웨덴 광역 및 기초지자체 협의회 (SKL)

3) 고등학교 교육이 기초지자체의 업무가 된 것은 1991년부터이며 이와 동시에 12만여 명의 교사들의 사업주가 중앙정부에서 기초지자체로 바뀌게 되었다.

3.3 복지분권화와 중앙정부의 관리·감독체계

중앙정부의 지자체 관리·감독은 기본적으로 복지에 관한 법률 및 감독관청을 통해 이루어진다. 복지 관련 법은 상당히 많으며 중요한 법률은 아래와 같다.

- 지방정부법 (Kommunallagen)⁴⁾
- 보건 및 의료법 (Hälsa och sjukvårdslagen)
- 사회복지서비스법 (Socialtjänstlagen)
- 학교법 (Skollagen)
- 노인복지법 (Lagen om vård och omsorg)
- 일부기능장애자에 대한 지원 및 서비스법 (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade)
- 아동복지를 위한 특별법 (Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga)

이외에 중앙정부 산하 각종 감독기관이 광역 및 기초지자체에서 담당하는 복지서비스에 대한 감독을 실시한다. 그 중 중요한 감독관청은 보건복지청, 의료·복지감독청 등이다. 보건복지청(Socialstyrelsen, The National Board of Health and Welfare)은 스웨덴 정부의 보건사회부 산하 국가기구 사회복지서비스와 의료 및 보건 분야에 대한 스웨덴 정부의 전문 감독관청이다.⁵⁾ 지

4) 스웨덴 지방정부법(The Swedish Local Government Act)
<http://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act> 참고

5) 보건복지청의 본부는 스톡홀름에 위치해 있으며 위메오, 스톡홀름, 외레브로, 예세핑, 예테보리, 말뫼 6개 주요도시에 지역사무소를 두고 있다. 보건복지청의 사회복지서비스에 대한 감독 역할은 지자체가 제공하는 사회복지서비스가 법률에 규정한 수준에 미달할 경우 상당히 심각한 제재조치를 취할 수 있게 되어 있다. 특히, 2008년에 사회복지서비스에 대한 감독 관리를 강화하려는 취지로 조직 재정비를 단행하였는데 당시 스웨덴 정부는 보건복지청의 감독 기능을 강화하였다. 사회복지서비스의 여러 부분에 대해 가능한 한 최대한 전국적으로 동일한 감독 기준을 수립하고 또 이에 따라

자체는 보건복지청, 사회보험청, 고용서비스청 등의 지역사무소와 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 2013년 스웨덴정부는 질병치료 및 복지 관련 새로운 감독청인 의료·복지감독청 (Inspektionen för vård och omsorg)⁶⁾을 설치하여 법률, 규칙 및 기타 세칙에 따라 의료 및 복지가 안전하고 질 높은 서비스로 운영되도록 감시, 감독하도록 하고 있다.

또 다른 중요한 국가 기관은 광역행정청(Länsstyrelsen, County Administrative Board)이다. 광역행정청도 스웨덴 중앙 정부의 지자체 운영에 대한 감시, 감독을 위해 중요한 역할을 한다. 광역지자체 의회 및 사무소와 별개인 광역행정청은 각 광역지자체에 설치되어 있는 중앙정부의 대표부이며 중앙정부를 대표하여 광역행정을 조율하는 기관이다. 광역행정청의 사무 및 감독 영역은 매우 광범위하여 광역지자체의 발전을 추진하며, 광역지자체의 상황에 대해 정부에 보고를 하며, 광역지자체에서 발생한 상황이 정부의 정책에 특히 중요하다고 간주되는 사항을 정부에 보고하도록 되어 있다. 즉, 광역행정청의 주요 목적은 각 광역지자체의 실정에 맞추어 국회 및 중앙정부가 결정한 사항이 잘 실행되는가를 감독하는 기관이다.⁷⁾ 광역행정청의 최고책임자는 주지사(Landshövding, County Governor)이며 6년 임기로 중앙정부가 임명한다. 주지사를 보좌하는 광역행정청 부지사(County Director General, Länsrådet 또는 Länsöverdirektören)도 중앙정부가 임명한다.

지자체 재정균등화 제도는 지자체간 복지격차를 줄이기 위한 중앙정부의 중요한 기능이다. 스웨덴 복지제도에 있어 중요한 정책 목표는 모두에게 거주지에 상관없이 균등한 복지서비스를 제공하는데 있다. 지자체 재정균등화 제도는 전국적으로 균등한 복지서비스를 위해 전국적으로 균등한 재정적 조건을 만들려는 것이다. 기초지자체의 세금이 낮다는 것은 그 만큼 세원이 견

합당한 제재조치를 수립하려는 목적이다. 지자체가 사회복지서비스법 및 일부기능장애자에 대한 지원 및 서비스법에 따른 사회서비스와 필요한 각종 조치 의무를 게을리 했을 경우 지자체에 벌금을 물릴 수 있는 제재조치를 도입하였다. 김인춘(2013) p. 67-69 참고.

- 6) 의료 및 복지감독청(Inspektionen för vård och omsorg) 홈페이지 www.ivo.se 참고
- 7) 현재 스웨덴에는 21개의 광역행정청이 있으며 직원의 수는 약 6,500명이다.

고하다는 것이며, 그 반대로 기초지자체의 세금이 높다는 것은 그만큼 세원이 취약하다는 것을 의미한다. 사실상 수입균등화 및 지출균등화 교부금은 중앙정부의 별도 지출과 상관없이 실행되는데 이는 모든 비용이 광역 및 기초지자체에서 중앙정부에게 지불하는 기여금으로 이루어지기 때문이다. 상대적으로 가난한 지자체의 세율이 높은 경우가 많은데 이는 교부금을 통해 부담보다 더 많은 혜택을 받기 때문에 결과적으로 지역 간 형평성을 높이고 있다.

4. 노르웨이 사례 : 고행정분권-중재정분권 모델⁸⁾

4.1 조세와 복지재정

노르웨이는 재정건전성이 매우 뛰어나다. 엄격한 재정준칙과 함께 석유수출 등 경제가 좋았기 때문이다. 2013년 지출 예산은 <표 10>과 같다. 2013 수입예산은 직접세와 간접세로 이루어진 조세수입이 93.7%이며 나머지는 이자 및 배당, 기타 수입이다. 조세수입 중 누진적인 개인 소득세 및 부유세, 사용자 및 근로자 사회보장세, 부가세 비중이 각각 29.5%, 31%, 27.6%이다. <표 10>에서 이탤릭체로 표시된 2013년 복지관련 예산은 정부 총지출 47.9%를 차지하고 있다. 고등교육 및 직업교육 예산까지 포함하면 정부 총지출 예산의 50.6%에 이른다. 정부지출의 약 50%가 포괄적인 복지관련 비용으로 지출되고 있는 것이다.

8) 이 부분은 김인춘(2013) 제 4장의 일부 내용임을 밝힌다.

<표 10> 2013년도 재정 지출예산 (차입 및 대출 제외, NOK billion)

재정예산 지출(석유관련지출 제외)	1037.3
퇴직연금	162.2
병가급여	37.7
기타 사회보장 지불금	114.0
장애 및 의료재활	25.4
모성 및 부성 급여, 입양비	18.1
실업급여 및 직업훈련	12.1
지역 병원	112.0
지방정부 일반교부금	143.5
고등교육 및 직업교육	28.7
국방	42.2
교통	38.4
외국원조	29.3
아동수당	15.0
농업부문	14.2
경찰 및 공안	13.6
정부채무이자	12.8
기타 지출	218.3
석유 조정잉여금액	-123.7
석유관련 정부 순현금 유입금	373.2

출처: Norwegian Ministry of Finance, Budget 2013

<http://www.regjeringen.no/pages/38208195/budget2013.pdf>

2012년 기준 조세 항목별 수입과 각 조세의 중앙정부-지방정부간 배분 현황을 보면 <표 11>과 같다. 일반소득세는 중앙정부에 48.9%, 지방정부에 51.1%로 배분되고, 재산세는 100%, 부유세는 63.6%가 지방정부로 배분된다. 반면, 사회보장세, 간접세, 석유세는 전액 중앙정부에 귀속된다. 지방정부로 배분되는 세수는 크지 않지만 지방정부에 대한 중앙정부의 교부금 비중은 높은 편이다.

<표 11> 조세 항목별 수입 및 중앙정부-지방정부간 배분 현황

(Estimate for 2012, NOK billion)

	In total	중앙정부	기초지자체	광역지자체
개인 조세	407.3	262.1	119.9	25.3
일반소득세	266.5	130.4	110.8	25.3
누진소득세	21.3	21.3	-	-
사회보장세	10 5.3	105.3	-	-
부유세	14.3	5.2	9.1	-
법인 조세	83.3	81.8	1.3	0.2
법인소득세	83.0	81.4	1.3	0.2
부유세	0.4	0.4	-	-
재산세	7.7	-	7.7	-
사용자 사회보장세	148.4	148.4	-	-
간접세	321.6	321.6	-	-
부가세	221.2	221.2	-	-
소비세 및 관세	100.4	100.4	-	-
석유세	247.8	247.8	-	-
소득세	243.8	243.8	-	-
추출세	4.0	4.0	-	-
기타 직접세 및 간접세	31.0	30.5	0.6	-
각종연기금조세	23.3	23.3	-	-
외국인주주배당세	2.7	2.7	-	-
상속세	1.7	1.7		
기타 조세	3.5	3.0	0.6	-
총조세 수입	1,247.3	1,092.4	129.4	25.5
총조세 중 직접세	925.7	770.8	129.4	25.5

출처: "Main features of the tax programme for 2013", p. 25, Norwegian Ministry of Finance, 8 October 2012

정부 조세수입의 대부분은 일반개인소득세, 부가세, 사용자사회보장세, 석

유세이다. 다양한 조세는 직접세와 간접세로 구분되는데 직접세는 개인소득세, 법인소득세, 부유세 및 상속세로 2012년 기준 전체 조세수입의 74%를 차지한다. 부가세는 전체 조세수입의 약 20% 차지한다. 부가가치세율은 25%이다. 법인세는 28%의 단일세율을 적용한다. 그러나 석유부분 법인세, 즉 석유세는 특별세 50%를 포함하여 78%의 법인세를 부과한다. 부유세 세율은 1.1%로 2012년 기준 납세자의 17%가 부유세를 부담한다.

28%의 일반소득세율은 기초지자체에 12.80%, 광역지자체에 2.65%, 중앙정부에 12.55% 포인트로 배분되고 있다, 따라서 지방소득세율은 15.45%가 된다. 부동산세는 전액 기초지자체로 배분되며 세율은 각 기초지자체가 정한다. 부유세는 중앙정부와 기초지자체로 배분된다. 사회보장제도 매우 중요하다. 먼저, 모든 근로자는 7.8%의 근로자 사회보장세(국가보험기여금)을 부담한다. 모든 사용자 또한 사용자 사회보장세를 부담하며 업종 등 기준에 따라 차등이 있다. 근로소득 한계세율은 2 단계로 징수된다. 1단계는 근로소득과 표준수당만 갖는 근로자에 해당한다. 근로자부담 사회보장세 7.8%, 일반소득세 28%를 합하여 대부분의 근로자는 35.8%의 세금을 부담한다. 저소득층의 일반소득세는 25.16%이다. 고소득층의 누진소득세(surtax)는 1단계 9%, 2단계 12%로 7.8%의 사회보장세를 포함하여 고소득층은 44.8%, 초고소득층은 47.8%의 소득세를 부담한다.

4.2 복지분권화 현황

노르웨이는 전통적으로 지역공동체의 자율성과 자치가 오랜 문화로 자리 잡아 왔지만⁹⁾ 2차 세계대전 후 중앙정부의 권한과 역할이 강화되었다. 노르웨이는 19개의 광역지자체(fylker)와 430개의 기초지자체(kommuner)로 구성되어 있으며 광역지자체와 기초지자체는 동일한 행정 지위를 갖는다. <표 13>를 보면 광역지자체는 중등교육과 지역개발을 담당하고, 기초지자체는 보건서비스, 복지서비스, 기초교육, 교통 및 인프라 등 핵심적 공공서비스를

9) 1837년에 지방당국의 권한과 책임을 규정(Alderman Act of 1837)한 지방자치제도가 도입되었다.

제공함을 알 수 있다.

<표 13> 중앙정부 및 지방정부의 복지업무 분담

중앙정부	- 사회보험 - 전문의료서비스(병원) - 고등교육 및 대학
광역지자체	- 중등교육 - 광역 도로 및 대중교통 - 문화기관 (museums, libraries, sports) 등
기초지자체	- 초등교육 - 보육 및 유치원 - 보건의료서비스 - 노인 및 장애인 서비스 - 문화 등

노르웨이는 중앙정부의 권한과 역할이 크기 때문에 교부금의 비중도 높다. 지방정부의 복지지출이 많은 만큼 중앙정부의 재정적 책임도 크다고 볼 수 있다. 실제로 기초지자체에 대한 중앙정부의 교부금 비중은 1970년대와 80년대 내내 지속적으로 커졌다. 이 시기는 복지지출이 크게 증가하던 시기이기도 하다. 기초지자체 지출의 대부분은 사회복지 관련 비용임을 알 수 있다. 총 지출의 최소 73%가 초등교육, 보육 및 아동복지, 노인 및 장애인복지, 보건 등에 쓰이고 있다. 광역지자체의 경우, 지출의 57%가 중등교육 비용이며 치과서비스도 4.7%로 복지관련 지출이 전체의 62%에 달하고 있음을 알 수 있다.

기초지자체의 2012년 재정수입과 지출 구조를 보면 다음과 같다.

<표 14> 기초지자체 수입구조(2012)

local taxes	39 %
government transfers	42
fees and charges	14
capital income	4
other	1

<표 15> 기초지자체 지출구조(2012)

elderly care	28 %
social services	7
health services	4
administration	9
education	34
other	18

출처: The Norwegian tax system, Ministry of Finance, Norway, 2012

광역지자체의 세입은 교부금(일반교부금33%+특별교부금14%)이 전체 수입의 47%를 차지하고 있다.

<표 16> 광역지자체 수입구조(2006)

General grant	33 %
Earmarked grants	14
Local taxes	41
Compensation for value added tax	4
Fees and charges	4
Others	4

NOK 40 billion. *오슬로 제외

<표 17> 광역지자체 지출구조(2006)

Education(secondary)	57.1 %
Public roads and transportation	19.0
Business development	5.7
Administration	5.4
Dental services	4.7
Culture	4.5
Others	3.6

4.3 복지분권화와 중앙정부의 관리·감독체계

노르웨이는 스웨덴뿐 아니라 핀란드, 덴마크에 비해서도 국가의 권한과 감독역할이 강하며 중앙정부는 광역 및 기초지자체에 대해 총괄적 권한을 갖는다(Sellers and Lidstrom 2007). 모든 기초지자체의 예산은 중앙정부의 승인을 받아야 하며, 지자체는 적자예산을 편성할 수 없도록 되어 있다. 1992년의 지방정부법에 따라 지방정부에 대한 중앙정부의 감독수준은 매우 높으며 지방정부부(The Ministry of Local Government)는 재정적 위기에 처한 지방정부에 개입하여 해결하도록 되어 있다.¹⁰⁾ 노르웨이 중앙정부의 강력한 감독과 지방정부의 재정건전성은 유럽에서 가장 뛰어난 사례로 인정되고 있다.

노르웨이 지방세율은 15.45%로 스웨덴의 31.6%에 비해 매우 낮으며 그 결과 중앙정부 교부금 비중이 지방정부 예산의 40%를 넘고 있다. 스웨덴은 복지서비스 행정분권화와 복지재정 분권화 수준이 높는데 비해 노르웨이는 복지서비스의 분권화와 복지재정의 중앙화(집중화) 성격을 보이고 있다. 2012년 기준 GDP 대비 사회지출은 스웨덴 28.2%, 노르웨이 22.1%로 노르웨

10) 노르웨이 지방정부법에 대해서는

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/tx-23249-kommuneneloven-eng.pdf> 참고

노르웨이 지방정부부 <https://www.regjeringen.no/en/dep/kmd/id504/> 참고

이가 낮으나 2010년 기준 노르웨이 조세부담율은 33.3%로 스웨덴 34.1%과 유사하다. 노르웨이의 재정집중, 재정적 보수성과 건전성, 다소 강한 복지규율 성격을 알 수 있다.

지방정부를 감독하는 중앙정부 대표는 광역지자체의 장이다. 지방정부의 복지역할이 크지만 중앙정부 및 국가행정기관이 지방정부에 설치되어 있다. 가장 중요한 국가행정기관은 광역지자체 장인 광역지사(County Governors)로 광역지사는 광역 차원에서 중앙정부 기구들의 활동을 조정하는 역할을 한다. 광역지사 사무소는 지방정부의 정치적 결정을 존중하면서 지방정부의 활동을 감독하고 조언한다. 지방정부법에 따라 광역지사는 기초지자체 의회가 결정한 사항의 적법성을 검토하며, 기초지자체 의회의 주요 경제적 결정을 승인하고 기초지자체가 결정한 사항에 대한 시민의 청원을 처리한다. 이로써 노르웨이의 중앙정부와 지방정부는 긴밀한 감독 및 협력 관계를 구축하고 있다. 노르웨이 지방정부협의회(The Norwegian Association of Local and Regional Authorities)는 지방정부간의 협력 뿐 아니라 중앙정부와의 협의 및 협력관계를 구축하는 역할을 하고 있다.

중앙정부는 지방정부에 일반교부금 제도를 통해 재정을 지원하고 있다. 광역지자체간, 기초지자체간 세입과 세출 수준에 큰 차이가 있는데, 중앙정부는 모든 국민에게 높은 수준의 공공서비스를 평등하게 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 일반교부금제도를 통해 기초지자체간, 광역지자체간 세입의 재분배를 큰 규모로 하고 있다. 일반교부금제도를 통한 재원의 재분배는 국가 세입의 공정한 분배, 지역의 성장과 발전을 보장하는 역할을 하고 있다. 이는 효율적이고 자율적인 지방자치제를 유지하기 위해 필수적인 요소이기도 하다. 거의 모든 교부금은 인구 1인당 교부금으로 분배된다. 이에 더해 지출균등화 제도(equalization of expenditure mechanism)를 통해 세입을 재분배하고 있다. 각 기초 또는 광역지자체의 공공서비스 생산비용은 객관적인 기준에 따라 계산되며 각 기준은 지자체간 공공서비스 생산비용의 차이에 따라 가중치를 부여하게 된다. 지출비용의 균등화 제도의 목적은 인구특성, 인구수 등에 따른 불가피한 비용 차이를 모두 보상하는데 있다.

5. 한국의 복지분권화와 지방복지재정 문제

우리나라에서 지방정부의 복지 역할이 확대되고 책임이 증대되면서 복지 분권화 문제가 중요해지고 있다. 최근 국가 예산에서 복지분야 예산의 증가율이 다른 분야에 비해서 빠르게 증가하고 있으며 이러한 경향은 중앙정부에서뿐만 아니라 지방정부에서도 동일하게 나타나고 있다(김현아 2015; 박지현 2014). 실제로 2005년 이후 지난 9년 동안 정부예산의 연평균 증가율이 6.0%일 때 사회복지예산의 증가율이 8.3%로 전체 예산증가율의 1.4배에 이르는 수치를 기록했다고 한다. 반면, 지방자치단체 예산의 경우 전체 예산은 동일기간 동안 평균 6.2% 증가로 중앙정부와 비슷한 수치를 기록했지만 사회복지예산의 증가율을 14.5% 증가로 전체 예산 증가율의 2.3배에 이르고 있다(김진석 2015). 그러나 기초연금, 무상보육과 같은 중요한 복지정책의 도입에도 불구하고 재정 책임이나 시행 주체에 대한 명확한 법적 규정이 미비하여 여러 문제가 발생하고 있다. 2013년 보육예산에 대한 국고보조율 문제로 중앙정부와 지방정부간 갈등이 나타났고, 기초연금과 누리과정 예산에 대해서도 각각 중앙정부와 지방정부간, 중앙정부와 지방교육청간 갈등이 발생하고 있다. 복지가 늘어날수록 중앙정부는 물론 지방정부의 부담이 증가할 것이므로 중앙정부와 지방정부의 책임과 권한, 역할에 대한 합의와 법적 규제가 필요해지고 있다.¹¹⁾

1995년 지방자치제도가 본격적으로 시행된 후 정부는 『사회복지사업법』 개정을 통해 복지서비스 관련 지자체의 역할을 구체화하고 책임을 강화해 왔다.¹²⁾ 2005년에는 분권교부세의 신설과 함께 67개 사회복지 국고보

11) 대통령직속 지방자치발전위원회는 국가 총사무 가운데 지방사무의 비중을 현재의 32%에서 장기적으로 40%까지 끌어올리는 것을 목표로 하고 있다. 지방정부의 역할이 커지는 만큼 재원도 늘어나야 하는 문제가 발생할 것이다. 지방자치발전위원회(2015). '지방일괄이양법(안) 현행화 추진상황' 참고

12) 1970년 제정된 『사회복지사업법』은 사회복지사업에 관한 사항을 규정하는 법률로서 사회복지서비스 분야의 다른 법률들에 대하여 기본법이면서 동시에 일반법으로서 기능을 한다. 아동, 노인, 장애인 등 사회복지사업 각 분야에 걸친 공통사항을 종합적으로 체계화하고 조직화하여 사회복지

조금 사업을 지방에 이양함으로써 사회복지사업에 대한 지자체의 책임을 확대하였다. 재정운용의 역할분담 방식이 복지 분야 지방분권화로 나타난 것이다. (이태수 2007; 김진석 2015). 최근에는 기초연금, 무상보육 등 국고보조사업의 급격한 확대로 지방정부의 복지 역할은 더욱 확대되었다. 그러나 복지국가의 발전과 지방정부의 복지역할 증대라는 긍정적 측면에도 불구하고 지방정부의 복지재정 위기라는 문제에 직면해 있다. 더구나 2015년부터 분권교부세가 보통교부세로 전환됨에 따라 지방 이양된 복지사업에 대한 예산이 중앙정부에 의해 보장되지 않게 된다. 보통교부세는 지자체의 재정수요와 재정능력에 따라 중앙정부가 포괄적으로 교부금을 지원하는 것이기 때문에 지방복지재정 부담이 가중될 우려가 있다. 2004년 국비비율이 47.2%였으나 2014년 30.9%로 낮아져 지방비 부담이 커지면서 지방정부는 사회복지 국고보조사업에 대한 의무지출과 지방 이양사업에 대한 예산 확보가 어려워지고 있는 것이다(김승연 2015).

한국 지방정부의 복지사업은 크게 지방이양사업, 국고보조사업, 그리고 지방자치단체 자체사업이라는 세 가지 방식으로 운영되고 있다. 이들 세 개의 사업방식들 중에서 지방이양사업과 국고보조사업은 국가가 최종적인 정책적 책임을 갖는 사업으로 지방정부에 의해 시행되고 있는 사업이다. 따라서 이들 법정 국가복지사업은 지방자치단체 자체의 자발적 사업과는 그 성격이 다르다. 중앙-지방정부간 복지분권화의 핵심은 법정 국가복지사업에 대한 책임관계와 재정관계이다. 지금의 문제는 책임관계가 불명확하게 중첩되어 있으며 행정주체간 사무권한과 기능에 대한 법제화가 미비하여 갈등의 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 재정관계 또한 복잡하고 법적으로 명확하지 않아 문제를 발생시키고 있다. 이에 한국의 복지분권화 문제와 현황을 개괄적으로 살펴보고 스웨덴, 노르웨이 사례와 비교하여 중요한 문제를 찾

지사업의 목표를 보다 효과적으로 실행할 것을 목적으로 제정되었다. 이 법은 사회복지시설과 사회복지법인에 관한 내용을 주로 다루는데 이후 법률 개정을 하면서 사회복지서비스의 실시에 관한 내용과 재가복지에 관한 내용이 조금씩 추가되었지만 사회복지법인과 사회복지시설을 어떻게 지원하고 통제할 것인가가 가장 큰 이슈이었다. 지금까지 12차례 개정되었다. 이상용(2015) “사회복지사업법 개정의 시사점” 『보건복지포럼』 통권 제 220호 102p ~ 114p 한국보건사회연구원 참고

아 검토하고자 한다.

5.1 중앙-지방정부간 역할 분담의 문제

한국은 지방자치의 역사가 짧지만 지방자치의 역사가 길다고 해서 꼭 복지분권화의 수준이 높은 것은 아니다. 노르웨이는 지방자치의 역사가 스웨덴보다 더 오래되었지만 20세기의 역사적, 정치적 상황으로 중앙집중적 국가구조를 가지고 있다.¹³⁾ 복지분권화는 각 나라의 역사적, 정치사회적 배경, 경제사회적 상황, 복지국가의 발전 과정 등 다양한 요인에 의해 그 형태와 성격이 나타나는 것이다. 복지분권화는 국가 전체적으로 보다 효율적이고 수준 높은 복지국가를 발전시키고 지속시키는 방법의 하나이며 그 자체가 목적은 아니다. 스웨덴과 노르웨이는 관련법에 따라 역할이 분담되어 있으며 중앙정부와 각 지자체는 각자의 역할에 집행책임과 재정책임을 지고 있다. 각 정부는 이러한 역할에 자율성과 독립성을 갖지만 법적인 규제와 관리감독 또한 엄격하다. 따라서 현재 한국의 상황에서는 복지분권화를 선진 복지국가의 성격으로 보고 그 자체를 목적으로 하기보다 중앙-지방, 광역-기초정부간 역할 및 재정 분담을 합리적이고 명확하게 만드는 것과 이에 따른 법제화가 중요하고 시급하다.

정책집행 관련 분권화는 필요하고 중요하다. 복지와 관련하여 지자체의 중요한 역할은 효율적이고 효과적인 집행책임에 있다. 사회복지사업은 대부분 국고보조사업이므로 정책결정에서는 지방자치단체의 역할이 제한적이지만 집행 자체는 지자체의 권한이자 책임이다. 복지분권화는 필요하지만 중요한 것은 국민의 기본권에 대한 보장적 성격을 갖는 복지정책과 서비스의 경우 중앙정부의 역할과 책임에 대한 전제가 있어야 한다는 점이다. 이는 제도적으로 지방정부의 채무나 부채의 최종책임은 중앙정부에 있기 때문이기도 하다. 경상남도의 공공의료원 폐쇄, 무상급식 폐지가 관련법에 의거한 것

13) 노르웨이는 1814-1905년까지 스웨덴에 병합되어 스웨덴-노르웨이연합왕국으로 존재했고 제2세계대전 기간에는 독일에 점령당하기도 하였다. 김인춘(2014) 참고

인지, 지자체 재량으로 가능한 것인지 불명확하다. 기본적 의료복지와 사회서비스 같이 국가 차원의 기준과 합의로 이루어져야 할 중요한 보편적 복지서비스가 지방정부 재량으로 이루어지는 것은 문제가 있다. 복지분권화는 서비스의 질과 접근성을 높이기 위한 것으로 복지를 저하시키거나 지자체간 복지 불균형을 확대하는 결과를 가져와서는 안 되기 때문이다. 국가의 원칙과 책임이 부재하거나 지자체 재량에 의한 복지정책은 현재의 중요한 복지국가 발전 시기에 복지분권화가 초래할 수 있는 위험이라 할 것이다.

정부 간 역할분담을 보면 노르웨이, 스웨덴 모두 기본적으로 사회보험제도는 중앙정부가, 대부분의 사회서비스는 기초정부가 담당하고 있다. 광역정부의 경우 그 역할은 크지 않으나 노르웨이 광역정부의 경우 스웨덴보다 그 역할이 크다. 한국도 사회보험제도는 중앙정부가 관할하고 있고 사회서비스는 지속적으로 지방에 이양되고 있지만 광역-기초 정부간 역할 분담을 어떻게 할 것인지가 중요해지고 있다. 현재 국고지원사업, 지방이양사업으로 인한 지방정부의 과도한 재정분담을 완화하기 위해서는 역할과 책임의 (재)조정에 기반한 중앙정부의 책임이 요구된다. 기초연금과 같은 보편적 성격의 소득보장제도, 무상보육 등 보편적 사회서비스의 재원은 중앙정부가 책임지고 시행해야 하는 것이다. 따라서 복지분권화가 복지재정 뿐 아니라 복지행정에 대한 국가의 책임을 약화시킨다면 국고지원사업과 지방이양사업의 선정기준 및 선정 방식, 그리고 사업의 운영방식에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 따라서 현 단계에서는 국가가 사회복지사업의 전체적인 재정책임을 지고, 지방정부는 공급책임을 지는 형태를 추구할 필요가 있다. 한국의 복지분권화를 위한 다양한 방안이 제시되고 있으나 중앙정부의 책임과 역할이 중요하며 지자체의 과세권 확대나 과감한 재정분권은 시기상조라 할 것이다. 지방정부는 복지행정의 책임성을 위해 포퓰리즘적 정책집행을 지양하고 유사·중복 복지사업 통폐합으로 복지사업의 효율성을 제고해야 한다. 다양한 내외부적 통제시스템, 역량과 투명성, 민주성 등을 제고하기 위한 노력이 있어야만 한국의 복지국가 발전과 지방정부의 역할을 재정립할 수 있을 것이다.

5.2 재정분권화와 지방복지재정

재정분권은 재원조달과 재원배분을 어떻게 할 것인가의 문제이며 동시에 재정형평성과 복지서비스형평성을 어떻게 달성할 것인가의 문제이기도 하다. 행정분권과 재정분권은 동시에 같은 수준으로 가야하는 것은 아니다. 노르웨이는 행정분권-재정집중 구조를, 스웨덴은 행정분권-재정분권 구조를 가지고 있다. 복지가 확대됨에 따라 재정분권 측면에서 노르웨이는 중앙보조금을 확대하는 방식으로 대응한 반면, 스웨덴은 조세권 보장 및 지방세 인상 등과 같이 구조적인 재정분권화 해법으로 대응해 왔던 것이다. 한국은 OECD 국가 중 세출분권은 높으나 세입분권은 낮은 것으로 평가되고 있다. 이러한 유형의 대표적인 나라로는 유럽대륙에서 가장 높은 수준의 복지를 자랑하는 네덜란드가 있다.

지방정부의 조세권 및 재정분권, 중앙-지방간 역할분담에서 볼 때 스웨덴은 행정분권 및 재정분권에서 높은 수준의 분권화를 이루고 있는 ‘고행정분권-고세입분권·고세출분권’ 모델이다. 노르웨이는 ‘고행정분권-중세입분권·중세출분권’ 모델이다. 한국은 ‘중행정분권-저세입분권·중세출분권’ 모델로 볼 수 있다. 스웨덴은 법적규제가 강하고 중앙정부의 관리·감독이 철저하다는 점에서 볼 때 재정분권화와 재정집중화를 이분법적으로 보거나 분권화의 가치를 절대화하는 것은 바람직하지 않으며 우리 실정에 맞는 분권화의 방향과 내용을 구체화시키는 것이 중요하다. 2005년 복지분권화 시행 이후 재정분권화에 대한 비판은 이미 참여정부 시기에도 나왔다. 복지재정 지방분권정책이 애초 목표와 달리 지방간 복지격차만 확대시킨다는 것이다. 한국적 특수성을 감안하지 않고 복지분권화를 추진했으며 중앙 경제부처의 재정부담을 회피하려는 이해가 부합하여 급속히 진행됐다는 것이다. 사회복지서비스는 재정분권의 대상이 아니라 재정집중의 대상이며, 지방정부 재정자립도가 낮고 복지정책 실행의지와 인프라가 미약한 상태에서 이루어진 복지재정 지방분권은 복지발전에 역행한다는 것이다(이태수 2007).

최근 크게 늘어난 지방복지재정 문제에의 대응은 단기적으로는 중앙정부의 이전재원을 더 높이는 것이 필요하다. 추가적인 재원을 임시방편적으로

지원하는 방식이 아니라 분담 규모와 방식에 대한 제도화가 요구된다. 일정 분야에 대해 중앙정부 재원을 포괄적으로 지방정부에 할당하고 세부적인 사업집행에 대한 지방정부 자율성을 인정하는 포괄보조금제도가 한 방안이 될 수 있다.¹⁴⁾ 중장기적으로는 노르웨이와 같이 중간 수준의 세출분권 및 중간 수준의 세입분권 달성하는 것이다. 따라서 한국 복지재정에서 국비와 지방비 매칭 방식의 변화를 위해서는 무엇보다 사회복지분야에 대한 국가와 지자체의 책임영역을 명확히 하는 것이 중요하다. 행정역할분권은 영역분담 그 자체보다 영역책임을 제도화하는 것이 중요하기 때문이다.

2012년 기준 우리나라의 사회복지 예산에서 국비와 광역정부비, 기초정부비가 차지하는 비율은 대략 51.5%, 28.9%, 19.6% 정도로 분포되어 있다고 한다. 이는 70-80%를 중앙정부가 부담하는 대부분의 OECD국가들과 상당한 차이가 있다고 한다. 상대적으로 주정부/지방정부의 분담 비율이 높은 미국이나 일본의 경우도 사회복지 분야의 지출에 대해서는 전체의 30-35%정도를 주정부/지방정부가 분담하고 있는 것으로 나타나 우리의 약 50%와 상당한 편차를 보인다고 한다(서정섭 2011; 김진석 2015). 중앙정부와 지방정부간 부담 비율은 나라마다 상이하며 중앙정부가 더 많이 부담한다고 하여 더 나은 복지국가라고 하기는 어렵다. 이는 지방세 구조를 고려해야 하기 때문이다.

14) 지방정부의 책임을 크게 필요로 하는 사업은 개별보조가 아닌 포괄보조금(block grant) 방식이 바람직하다는 주장이 많다. 포괄보조금은 중앙정부가 정책목표를 지정하고 성과지표를 제시하면 지방정부가 사업 운용에 재량을 가지고 포괄적 기능영역에 사용될 수 있도록 법정 공식에 따라 배분하는 재원이다. 포괄보조금은 복합적인 사업들을 보조하므로 다양한 정책목표를 담고 있다. 포괄보조금제도의 도입은 재정지출의 효율성에 대한 자체적인 인센티브를 제공할 수 있다는 장점이 있지만(이태수 2007; 박지현 2014a) 지방정부가 얼마나 책임 있는 재정운영을 하느냐가 중요하다. 현재와 같이 법적규제나 중앙의 관리감독이 불명확한 상황에서 포괄보조금이 정치적으로 집행될 수 있고 중앙정부의 복지지출을 줄이기 위한 수단으로 사용될 수도 있기 때문이다.

5.3 복지분권화와 중앙정부의 관리·감독체계

스웨덴과 노르웨이는 법적 규제에 따라 국가가 지방정부를 관리·감독하는 구조를 가지고 있다. 우리나라의 지방재정 악화는 재정운영 측면과 재정관리 측면으로 나누어 볼 수 있는데 재정운영 면에서 세입 및 세출 운영을 제대로 하지 못했기 때문이다. 지방재정 위기를 사전에 방지하기 위해 지방재정 분석·진단제도와 지방재정 사전경보시스템 등의 지방재정관리제도가 운영되고 있으나 상호 연계 부족 등의 문제로 제대로 작동하지 않는다고 한다(임상수 박지혜 2014). 한국의 복지분권화에서 특히 고려되어야 할 사항은 지역간 복지격차와 자체사업 문제이다. 지방정부의 재정부담 증가가 지자체 간 복지 격차를 초래하거나 포괄보조금이 자체사업을 확대할 수 있기 때문이다. 실제로 지방정부의 사회복지예산 비중은 자치단체 유형별로 상당한 편차가 있다. 광역시 자치구들의 경우 사회복지비지출 부담이 과중한데, 자치구의 2013년 세출예산 대비 사회 복지예산 비중은 47%로, 시 23.1%, 군 16.0% 보다 복지재정압박도가 큰 것으로 나타나고 있다(박지현 2014; 김현아 2015). 분권교부세가 보통교부세로 전환됨에 따라 사회복지사업 예산의 축소가 우려되는 상황에서 복지 불균형은 더욱 심화될 수 있을 것이다.

대부분의 사회복지분야 국고보조사업은 중앙정부와 지방정부가 일정비율로 재정을 분담하는 매칭보조금 방식으로 시행되고 있다. 매칭지방비 지출이 기초자치 단체간 재정불균형에 미친 영향을 분석한 ‘불균등지수’ 분석 결과에 따르면 사회복지 매칭지방비 지출은 기초자치단체 간 자주재원의 격차를 악화시킨 것으로 나타났다. 복지부 국고보조사업 중 국비는 2007년부터 2012년까지 연평균 14.7% 증가한 반면, 대응 지방비의 경우 연평균 21.5% 증가하여 지방의 부담이 중앙에 비해 더 심화되었다. 이는 국고보조사업이 지자체의 재정상황을 고려하지 않고 동일한 보조율을 적용하기 때문이다(박지현 2014b). 복지분권화가 복지균등화와 재정균등화를 악화시키지 않도록 국가의 책임이 중요하며 중앙정부의 보다 적극적인 역할이 필요하다.

북유럽국가들은 지방정부가 복지국가의 실현에 한 축을 담당하거나 조세부터 정책집행까지 많은 부분에서 핵심적 역할을 하고 있다. 그럼에도 이전

재원 규모와 관계없이 재정준칙을 의무화하고 있으며 특수 상황이 아닌 한 예산 내에서 재정운용과 경제 활성화를 강조하고 있다. 중앙정부 교부금에 의존하는 정도가 크다고 하여 지방정부의 책임이 줄어드는 것은 아니다. 지방정부의 역할이 매우 큰 스웨덴만 보더라도 중앙정부의 관리·감독, 법과 규정에 따른 정책집행이 이루어지고 있다. 한국의 경우 다양한 재정조정제도가 작동하고 있음에도 불구하고 지자체 재정구조의 건전성은 악화되고 있다. 사실 우리나라 공공재정의 비효율성과 불투명성 문제는 매우 심각하다. 더구나 중앙재정이나 지방재정의 누수 문제를 통제할 수 있는 단일한 법체계가 없다는 점에서 더욱 심각하다. 따라서 엄격한 재정준칙과 공공재정에 대한 법적 규제, 효율적인 세출운영이 확보되지 않는다면 복지재정 확충이나 세입분권의 확대는 큰 성과를 갖기 어려울 것이다. 법적 규제와 함께 성숙된 지방자치, 지방정부의 역량과 투명성을 확보하기 위한 시민적 참여와 개입이 필요하다.

6. 결론과 시사점

북유럽 국가들은 기본적으로 복지정책 집행에서 지방정부의 역할과 권한이 크다는 특징을 가지고 있다. 지방정부의 업무와 재정지출의 대부분은 복지서비스로 이루어져 있으며 이에 대한 법적 책임지고 있다. 중앙정부와 지방정부간 역할과 책임이 분담되어 있으면서 상호 효율적으로 연계되어 있다. 지방정부로 하여금 복지관련법과 엄격한 재정준칙을 준수하도록 하고 있다. 조세정의와 재정준칙은 교부담·교복지 모델을 유지시키는 토대이자 근간이며 재정의 투명성과 효율성을 보장하는 국가의 역량이 중요하다. 스웨덴의 지방정부는 조세권과 높은 세율의 독립적인 지방세를 가지고 있는 반면 노르웨이는 낮은 세율의 독립적인 지방세를 가지고 있다. 또 다른 중요한 지방정부의 복지재정은 중앙정부의 교부금이다. 년도별로 차이가 있지만 노르웨이의 경우 중앙정부 교부금 비중이 매우 높아 광역, 기초 모두 40% 이상이 교부금으로 이루어져 있다. 스웨덴은 2011년 기준 광역지자체 수입

의 22%, 기초지자체 수입의 18%가 교부금으로 이루어져 있다.

스웨덴·노르웨이의 복지분권화가 한국에 주는 정책적 시사점을 다음과 같이 제시하고자 한다. 복지제도의 확대는 막대한 재정지출을 필요로 하고 이는 조세부담과 재정수입이 가능해야 한다. 북유럽의 지방정부는 복지서비스에 대한 책임을 지고 있기 때문에 지방정부의 독립적 조세와 복지재정이 보장되어 왔다. 그러나 재정 확대와 함께 재정준칙 도입, 복지전달체계의 개선으로 재정 효율성 및 건전성을 제고하는 것도 지방정부의 책임이라는 점이 중요하다. 둘째, 모든 국민에게 공평한 복지를 제공하기 위해 중앙정부의 역할이 중요하다는 점이다. 기초 또는 광역지자체간 격차를 감안한 교부금과 과세력을 조정하는 재정균등화 제도가 이러한 역할을 하고 있다. 교부금은 주로 인구구조에 따른 차이나 사회·경제적 수준, 환경·지리적 차이 등에 따라 정해진다. 지방 정부 또한 효율적이고 효과적인 복지전달을 위해 노력하고 있다. 최근 북유럽 국가들의 일부 지자체들이 합병 또는 제도적인 협력 관계를 통해 공동으로 복지를 제공하고 있는 것도 정책 효과와 재정 효율성을 위한 것이다.

셋째, 복지분권화는 북유럽 국가들 간에도 상이한 만큼 우리에게 적합한 제도를 만들어야 한다는 점이다. 복지수준 뿐 아니라 다양한 역사적, 제도적 조건들이 복지분권화에 큰 영향을 미치기 때문이다. 스웨덴은 서비스공급 책임과 재정책임 모두에서 복지분권화가 이루어져있는 반면 노르웨이는 복지역할 분권화에도 불구하고 재정집중과 강력한 감독의 특징을 가지고 있다. 스웨덴과 노르웨이는 지방정부 구조 개혁을 적극적으로 실시하여 복지제공의 효율성과 효과성 제고, 복지서비스 다양화 및 질 향상, 중앙정부-지방정부의 명확한 책임 배분과 조정, 복지서비스 민주주의, 공공부문 생산성 제고 등을 추구하고 있다.

넷째, 복지법정주의이다. 북유럽에서는 주요 복지서비스가 모두 법정복지로 되어 있기 때문에 국가의 책임이 중요하다. 국가의 책임이란 지방정부가 복지를 제공하는데 필요한 재정을 보장을 해주는 것과 이러한 복지제공이 제대로 이루어지고 있는지를 감독하는 것을 말한다. 중앙정부가 결정한 복지정책은 원칙적으로 중앙정부가 재원을 책임지기 때문이다. 많은 복지서

스가 무상이거나 요율이 낮기 때문에 지방정부의 독립적 조세 보장, 교부금을 통한 재정지원과 재정조정이 매우 중요하다. 현재의 한국 복지분권화는 그 내용 자체 보다 명확하지 못한 역할분담과 책임이 더 큰 문제로 보이며 따라서 정부단위별 복지사업의 역할과 책임에 대한 재검토와 법제화가 필요하다. 분권은 책임성의 문제이다. 재정 분권이 제대로 되기 위해서는 책임을 명확히 분담하는 것이고 책임 소재를 법제화하는 것이 중요하다. 법정복지 우선 원칙은 지자체간 복지격차를 완화하고 포퓰리즘적인 자체사업을 억제하는데 중요한 요소이다.

마지막으로 관리·감독의 문제이다. 현재 한국의 복지분권화에서 지자체 복지의 관리감독이 불투명하다는 점이다. 복지에서 지자체 고유의 역할이란 복지전달 및 공급자로서의 역할을 잘 수행하는 것이며 복지분권화는 지방정부의 복지 재량권 확대를 위한 것이 아니라 지방정부의 복지 책임성 확대를 위한 것이다. 중앙정부의 재정적 부담 및 책임성의 전제 하에 복지분권화를 통해 지방정부의 서비스 성과를 제고하는 것이 중요하다. 이를 위해 객관적인 복지비용의 산출, 중앙정부의 재정 책임과 조세제도 개선, 엄격한 재정준칙과 투명성, 지방정부의 역량, 시민참여와 감시가 동시에 요구된다고 하겠다.

《참고문헌》

- 고제이. 2013. 『중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구 -재정분담체계 재구조화를 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 구균철. 2012. 『정부 간 재정관계 분석을 위한 기초통계에 관한 연구』. 한국지방세연구원.
- . 2015. 『한국형 재정분권론 정립을 위한 기초연구』. 한국지방세연구원
- 김승연. 2014. “지방복지재정 위기, 분석과 해법” 국회보건복지위원회 위원들 및 한국사회복지시설단체협의회 공동주최 <지방복지재정의 위기, 분석과 해법 토론회> 발표자료 2014.11.24.
- 김인춘. 2013. 『북유럽 국가들의 복지재정 제도 연구』. 한국지방세연구원.
- . 2014. “통합과 분리: 스웨덴-노르웨이 연합(1814-1905)의 성립과 해체” 분리통합연구회 편 『분단-통일에서 분리-통합으로』. 서울대학교 미국학연구소 미국학총서 XIV. 사회평론.
- 김진석. 2015. “복지국가 중앙정부와 지방자치단체: 재정운용 체계를 중심으로”. 참여연대 사회복지위원회.
- 김현아. 2012. “중앙정부와 지방정부 간 복지재정부담과 시사점”. 2012.6 한국조세재정연구원.
- 김현아 김지영. 2014. “지방정부 재정건전성 강화 방안”. 2014.9 한국조세재정연구원.
- 김희연 외. 2012. 『한국적 복지의 방향과 지방정부의 역할』. 경기개발연구원.
- 박지현. 2014a. 『중앙과 지방간 사회복지 재정분담에 관한 연구』. 한국지방세연구원.
- . 2014b. 『사회복지분야 국고보조사업 차등보조율 도입이 지방재정에 미친 영향』. 한국지방세연구원.
- 서울시복지재단·비판과 대안을 위한 사회복지학회·한국사회복지학회 공동주최 <한국 복지국가의 전망모색과 지방정부의 역할 재정립> 토론회 2014.9.20.

- 서정섭. 2011. “외국 복지재정지출의 중앙과 지방간 분담실태와 시사점”. 『지방재정과 지방세』. 통권 제48호(2011년 12월). 한국지방재정공제회, pp. 86-108.
- 석재은. 2014. “OECD 복지국가 지속가능성의 다차원적 평가와 지속가능 유형별 복지정책의 특성”. 『보건사회연구』. 34권 4호(2014.12). 한국보건사회연구원.
- 안영진. 2014. “사회복지정책의 분권화에 따른 지방자치단체의 사회복지재원 개선방안”. 『공법학연구』. 제15권 제2호(2014년 5월). 한국비교공법학회, pp. 53-83.
- 이상용. 2015. “사회복지사업법 개정의 시사점”. 『보건복지포럼』. 통권 제220호. 한국보건사회연구원, pp. 102-114.
- 이재원. 2011. “사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화 방안 : 중앙-지방정부간 복지재정관계를 중심으로”. 『한국지방재정논집』. 제16권 제2호 통권34호(2011년 8월). 한국지방재정학회, pp. 87-114.
- 윤홍식. 2015. “한국 지방정부 복지정책: 현황과 전망”. 『복지이슈Today』. 2015.4, Vol. 25. 서울시복지재단.
- 이태수. 2007. “복지재정의 지방분권에 대한 평가와 전망”. 희망제작소 부설 자치재정연구소 자치재정월레포럼 발표자료(2007.7.5.).
- 이혜자. 2012. “사회복지 지방이양사업과 지방복지재정 위기”. 『중앙사회과학연구』. 제24집. 중앙대학교 사회과학연구소, pp. 1-13.
- 임상수 박지혜. 2014. 『지방재정건전화법 도입에 관한 연구 -지방재정관리제도와 연계를 중심으로-』. 한국지방세연구원.
- 임성일. 2011. 『지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안』. 한국지방행정연구원.
- 정성호. 2015. “OECD의 복지재정 정책 및 입법”. 법제현안간담회 발표 자료. (2015.6.2.) 한국법제연구원.
- 최성은. 2010. 『사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구』. 한국보건사회연구원.
- 하능식 외. 2012. 『중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안』. 한국지방행

정연구원.

허원제. 2013. “복지지출 증대와 지방재정 악화의 인과관계 연구”. 『정책연구』. 제11호. 한국경제연구원, pp. 1-40.

Council of Europe. 1998. *Structure and operation of local and regional democracy: Norway*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Council of Europe. 1993. *Structure and operation of local and regional democracy: Sweden*. Strasbourg. Council of Europe Publishing.

The Ministry of Finance. 2005. *Local Government in Sweden - organization, activities and finance*. Sweden

The Ministry of Finance. 2011. *The Swedish Fiscal Policy Framework*. Sweden

Rattsø, Jørn (ed.). 1998. *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Sellers, Jefferey M and Anders Lidstrom. 2007. “Decentralization, Local Government, and the Welfare State”. *Governance*. Vol. 20, Issue 4. (Dec. 2007).

노르웨이 정부 홈페이지 <https://www.regjeringen.no/en/id4/>

스웨덴 정부 홈페이지 <http://www.government.se/>

<Abstract>

Welfare Decentralization in Sweden and Norway and Its Implications for S. Korea

Inchoon Kim*

This study examines comparative decentralized welfare governance among Nordic states and S. Korea. Welfare decentralization includes politico-administrative decentralization, fiscal decentralization, and superlocal supervision. Nordic welfare states are the most decentralized among advanced industrial countries though Nordic states vary in welfare decentralization to local governments. Sweden has developed strong welfare decentralization and weak superlocal supervision, while Norway shows the medium-level welfare decentralization and strong superlocal supervision. Welfare decentralization itself can not be the goal but it is for efficient and egalitarian welfare services. The author argues Norwegian model of welfare decentralization is appropriate for the current S. Korean welfare state.

Key Words: welfare decentralization, politico-administrative decentralization, fiscal decentralization, Sweden, Norway, Korea

* Institute of East and West Studies, Yonsei University

성명: 김인춘
소속: 연세대 동서문제연구원
E-mail: ickim95@yonsei.ac.kr

논문접수일: 2015.8.10.

수정원고접수일: 2015.8.25.

논문심사완료일: 2015.8.18.

게재확정일: 2015.8.25.