

스웨덴의 지방자치제도와 복지 사무에 관한 연구*

박 현 숙** · 홍 세 영***

본 연구는 스웨덴 지방자치제도와 복지 사무에 관한 연구이다. 연구 목적은 스웨덴의 성숙한 지방자치제도를 정착시킨 형성배경과 그 특징을 분석하고, 지방분권의 입헌적 관점을 탐색해보고, 스웨덴의 분권화된 지방 복지 사무를 살펴보는 것이다. 스웨덴의 지방 자치제도는 고대 자연 발생적으로 꽤 오랜 전통을 가지고 있었으며, 복지국가 건설 전에는 지방행정과 복지사무가 교회의 역할이 컸다. 이후 지방행정법과 지방자치법은 지방분권을 강화시켜주었으며, 복지국가 건설이후 코문의 행정 개편, 민영화, 유럽연합의 가입은 현재의 지방자치제도의 모습을 갖추게 되었다. 스웨덴 헌법에서 정부조직법 조항들은 대의제와 지방자치제를 명시하고 있으며, 지방정부법은 구체적으로 란스팅과 코문의 관계, 중앙정부간의 관계, 업무 등을 규정하고 있다. 스웨덴의 복지 사무는 중앙과 지방정부인 란스팅과 코문으로 분권화되어 있다. 중앙정부는 사회보험이나 수당 등 전국적 공공재를 담당하며, 란스팅은 준 공공재로 의

료나 치과, 재활 등 복지 사무를 담당하고 있다. 코문은 지역주민의 욕구를 고려한 사회돌봄 서비스와 교육을 주요 업무로 담당하고 있다. 중요한 점은 이런 분권화는 성숙한 민주주의를 기반으로 한 효율적이고 효과적인 업무처리가 가능하다는 것이다.

주제어: 스웨덴, 지방자치제도, 복지사무, 스웨덴 헌법, 분권화

1. 서론

최근 복지분권을 강화시켜야 한다는 목소리가 뜨겁다(김승연, 2019; 남찬섭, 2016). 물론 여기에 대한 우려의 목소리도 있지만(김형용, 2016), 주민들의 욕구를 충족시키고, 사회적 위험을 효율적으로 극복하면서 지역간의 균등한 발전 등을 위해서 지방자치제도에 기반한 복지 사무와 재정 분권이 반드시 필요하다는 것이 이들이 주장이다(김광병, 2018; 김승연, 2019; 남찬섭, 2016). 사실 우리나라는 제헌헌법을 통해 지방자치제도의 법적 근간을 마련하는 등 꽤 오랜 역사를 가지고 있지만 정치적 상황으로 1960년대부터 1980년대 까지 지방자치제도는 구현되지 못했다. 이시기는 압축적 경제성장으로 중앙정부 주도의 정책과 기획이 이루어졌으며 지방은 단순히 집행하는 역할에 그치고 있었다. 즉 지방의 자율권이 보장되지 못하고 국가에 종속해 있었다. 그러나 지방자치제도는 1980년 민주화 운동을 거치면서 1991년 지방의회 부활되었고 1995년 지방자치단체 장 선거 등 지방자치제도가 본격적으로 시작되었다. 2004년도에는 많은 공공사무들이 지방으로 이양되기도 하였다. 2000년대 접어들면서 사회가 더욱 복잡해지면서 저출산·고령화와 같은 신사회적 위험이나 지방의 불균등한 발전 등은 국가의 한계를 드러내었다. 특히 전국적으로 획일적으로 적용되는 기준과 지침은 정책의 사각지대를 발생시키고, 지역이나 지역주민의 점점 더 복잡해지고 다양한 차별적 욕구를 충족시키지 못하고 있다. 이런 상황은 중앙집권적 행정체계에 많은 한계가 드러

* 본고는 한국법제연구원(2018.5.1~2018.9.30)에서 발주한 『주요외국의 지방자치제도 연구』에서 스웨덴 부분을 일부 발췌하여 작성한 것임을 밝힘이다.

** 한국외국어대학교 스칸디나비아어과 교수

*** 성균관대학교 초빙교수

나면서 지방자치제도가 필요성은 더욱 커지게 되었다(남찬섭, 2016; 행정안전부, 2017).

2010년대 이후 중앙정부와 지방정부의 첨예한 갈등으로도 가시화되기 시작하였다. 2016년 당시의 무상보육이나 청년 수당은 재정과 사무의 역할과 책임이 불명확한 상태에서 중앙정부의 일방적 결정과 지방정부의 재정부담으로 인한 갈등이었다. 즉 사무권한은 중앙정부에 집중되어 있고 재정은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 부담하면서 발생한 갈등 들어라고 볼 수 있다(김승연, 2019). 이러한 상황은 2017년 문재인정부가 집권하면서 개혁을 통해 지방자치제도를 강화시킨다는 의지를 분명하게 표명하였다. 여기에 주요 내용은 4대 지방자치권인 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권으로 복지분권도 포함되었다.

그렇다면 어떤 방식으로 복지분권이 이루어져야 하는가? 이다. 여기에 대한 해답을 지방자치제도를 통한 복지분권이 잘되어 있는 스웨덴을 통해 그 시사점을 얻고자 한다. 스웨덴은 한국과 유사한 단방국가 체제의 행정체계를 가지고 있다. 그러나 지방자치제도가 잘 정비되어 중앙과 지방간의 역할과 책임이 분명하고 적절히 분담되어 있는 것으로 평가 받고 있다. 즉 효과적이고 효율적인 분권화가 이루어졌다. 반면 한국은 중앙정부의 권한이 상당히 높은 반면 지방정부의 역할과 권한은 낮은 편이다. 따라서 지방정부의 복지 사업도 자체 사업이 아닌 국가 보조 사업이 대부분이다. 더구나 여기에 대한 지방정부의 재정 부담도 높다는 것이다(김승연, 2019). 실제로 자치사무의 비중이 20% 수준에 불과하며 60%가 넘는 국가사무를 지방자치단체가 담당하고 있으며 사회복지 사업의 90% 이상이 국가 보조 사업이다. 이는 국가 사무와 자치 사무의 구분이 모호하다는 것과 그리고 책임 소재가 불분명하고 비효율적이라는 것을 의미하며 결국이는 중앙정부와 지방정부의 첨예한 대립으로 나타날 수 밖에 없다. 더구나 사무배분에 불균등한 재정배분은 오히려 지방분권을 악화시킨다고 볼 수 있다(김승연, 2019; 조홍석, 2015).

따라서 본 연구의 목적은 다음과 같이 정리할 수 있다.

우선 스웨덴의 성숙한 지방자치제도를 정착시킨 형성배경과 그 특징을

분석하는 것이다. 전술했듯이 지방분권은 성숙된 민주주의를 실현시킬 수 있는 한 방안이다. 사회민주주의의 전통이 뿌리 깊게 자리 잡은 스웨덴에서 지방자치제도의 발달 과정과 그 영향요인, 맥락 등을 탐색해보는 것이다.

다음으로 스웨덴의 지방자치제도의 근간이 되는 입법들을 탐색하는 것이다. 국가가 지방분권을 위한 법적 제도적인 조치를 재정비하고 국회가 그에 필요한 입법조치를 할 필요성이 있다. 따라서 헌법 속에 투영된 지방자치 규정, 스웨덴 지방정부법, 지방 조례 등 관련 법원들을 살펴봄으로써 민주주의에 기반한 지방자치규정의 특징을 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

다음으로 스웨덴의 지방자치제도의 복지사무를 분석하는 것이다. 대한민국에서 서울과 수도권 위주의 중앙집권 수준이 강하다. 서울과 수도권은 인구가 밀집되어 있고 교육과 문화, 경제, 정치, 행정 등 모든 자원이 집중되고 있고 지방은 모든 면에서 취약하다. 결국 이는 지방소멸이라는 말이 생길 정도로 심각한 지역간의 불균형을 일어나고 있다. 균형발전을 이룬 스웨덴의 경우, 중앙정부와 지방정부간의 관계, 지방정부들간의 관계, 그리고 지방정부와 주민들간의 관계, 행정구조, 지방의회 구조 등 다각적 측면에서 탐색해보는 것이다. 이는 법이 선언적이고 형식선에서 끝나지 않고 실질적인 수준에서 구체화됨으로써 긍정적인 법적 효력과 성과를 높이는 방안으로 기여할 것으로 보인다.

2. 지방자치제도와 복지분권화에 대한 논의

사전적으로 지방자치의 개념은 일정한 지역을 단위로 지방자치단체가 중앙정부로부터 상대적인 자율성을 가지고 그 지방의 행정사무를 자치기관을 통하여 자율적으로 처리하는 활동과정으로 정의 내려지고 있다(두산백과사전). 일반적으로 지방자치제도를 통해 지역중심의 사안을 지역당국과 주민 스스로 해결함으로써 지역의 자치역량을 강화시키는 동시에 중앙정부의 업무나 책임을 경감시킬 수 있는 효율적인 제도로 평가받고 있다(김세진, 2007; 이재완, 1998). 지방자치는 단체자치와 주민자치로 구성되어 있다. 단체자치는 지방정부가 중앙정부로부터 자율성을 획득하는 것을 의미하고 주민자치는 주민 스스로 역량을 키우는 것이다(홍세영·박현숙, 2019). 지방자치제도는 긍정적으로는 주민의 복리증진, 개인의 권리와 자유 신장, 자원의 효율적 배분 등을 가져오는 반면 자원을 둘러싼 갈등, 사회적 형평성문제, 지역이기주의 발생 등의 부정적 측면도 가지고 있다. 그러나 오늘날 사회의 급변한 환경은 효율적인 국가의 행정체계를 요구하게되면서 많은 국가에서 지방자치제도를 수행하고 있다(이재완, 1998).

즉 지방자치제도에서 핵심은 분권이다. 분권은 권력을 분산하는 것으로 일반적으로 중앙정부의 책임과 역할, 권한, 인력 등을 다양한 곳으로 조직적으로 분산하는 것이다. 여기에는 지방분권, 민영화, 주민자치 형태가 있다. 지방분권은 중앙정부에서 권한과 책임을 지방으로, 민영화는 민간영역으로, 주민자치는 주민들에게 위임하는 것이다. 또한 분산의 종류에 따라 정치적, 행정적, 재정적 분권이 있다. 정치적 분권은 지방선거를 수행하고 자치입법권을 실시할 수 있도록 하는 것이다. 행정적 분권은 사무 이양을 의미하며, 재정적 분권은 세입세출의 권한을 부여하는 것이다. 분권의 정도에 따라 권력이양, 위임, 분산으로 나누어진다. 권력이양은 의사결정, 재정, 집행 등 모든 책임과 권한을 지방정부로 이양하는 것이다. 위임은 특정정책의 책임과 집행을 이양하는 것으로 지방정부에 어느 정도 자율성을 보장해주지만 최종 책임은 상위기관인 중앙정부이다. 분산은 중앙정부 통제하에 지방정부기관이 업무를 수행하는 방식으로 자율성이 거의 없는 것을 의미한다(김형용,

2016).

자치분권화는 지방자치단체가 지방분권을 통해 사회복지사무에 대한 스스로의 권한과 책임을 가지고 사회복지 수준을 결정하고 제고하는 것이다(김광병, 2018). 그러면 어떻게 기능분담을 해야 하는가이다. 일반적으로 중앙정부와 지방정부의 분담은 공공재를 기준으로 하고 있다. 공공재는 전국적 공공재(national public goods), 순수 지방적 공공재(local public goods), 중앙정부 개입이 요구되는 공공재로 분류된다. 전국적 공공재는 시민 전체에게 혜택이 돌아가도록 하는 공공재로 국가(중앙정부) 수준에서 제공하는 것이 효율적이다. 만약 지방에서 공급하면 무임승차의 문제나 적절 수준의 공급에 어려움이 있다. 지방적 공공재는 특정 지역 주민들의 욕구를 제공하는 형태로 지방정부가 주민들이 선호하는 공공재를 효율적으로 제공하도록 하는 것이다. 중앙정부 개입이 요구되는 공공재는 전국적 공공재와 순수 지방적 공공재의 중간단계로 규모의 경제나 조세 연계, 불평등 점을 고려하여 국가의 개입하에 지방 수준에서 제공하는 공공재이다(구인회·양난주·이원진, 2009).

복지사무는 일반적으로 국가사무와 지방사무로 나누어진다. 국가사무는 전국적 공공재에 대한 책임을 맡는 것으로 보편적 수당, 사회보험, 공공 부조 등 사회보장프로그램이 있다. 지방사무는 자치사무와 단체 위임사무로 나눌 수 있다. 지방사무는 지방적 공공재로 교육이나 사회복지서비스 등 지역사회복지서비스가 여기에 해당된다. 단체위임사무는 중앙정부 개입이 요구되는 공공재로 요보호를 대상으로 한 생활보호 시설 서비스가 있다(구인회·양난주·이원진, 2009).

3. 스웨덴의 지방분권의 이론적 논의

3.1. 비례성(proportionality)의 원칙

스웨덴은 유럽국가들 중에서 지방정부의 자율성이 강하다. 이는 헌법의 비례성 원칙에 의해서 지방자치정부를 강력하게 보호하고 있기 때문이다.

스웨덴 헌법의 정부조직법 14장 3조에 지방자치정부에 대한 비례성의 원칙을 소개하고 있다. 헌법에 따르면 지방자치정부는 제한적일 수 있지만 비례성의 원칙을 적용받아야 한다는 것이다. 즉 비례성의 원칙을 통해 스웨덴 지방정부가 필요이상의 권력을 남용하지 못하도록 제한하는 것인 동시에 스웨덴 지방정부의 자율성과 민주주의를 보장해주는 것이다. 만약 같은 목적을 달성하는데 다양한 방법이 있다면, 스웨덴 의회(Riksdag)는 지방자치정부의 원칙을 존중하고 지방정부의 의사결정권한에 최소한의 영향력을 줄 수 있는 규정이나 방법을 선택해야 한다. 즉 지방자치정부는 공공의 이해에 대한 지역 및 지방 사안을 결정할 때 지역정부 스스로 결정해야 하는 원칙으로서 정외의 내려질 수 있다. 이러한 사안들의 특징은 법안에 규정으로 두어야 한다. 지방정부의 다른 사안들은 지방자치정부의 원칙과 법에 책임을 지도록 하고 있다(Sveriges Riksdag, 2016).

비례성의 원칙의 핵심은 지방자치정부에 어떠한 제한도 제한하는 목적을 넘어서 안된다는 것을 강조한다. 이를 해석하면 중앙정부의 권력으로부터 지방정부를 보호하는 조치이다. 또한 조항에 따르면 “다른 기관에 책임을 배분할 때 업무의 범위와 성격과 효율성과 경제성의 요구 사항을 평가해야 한다.” 로 규정하면서 업무 배분에 있어서 적절성을 원칙으로 두고 있다(Wagenaar-Kroon & Mosler-Tomstroms, 2013). 비례성의 원칙은 지방분권화를 강화시키기 위한 것으로 스웨덴 중앙정부는 지방정부의 사업이나 활동 등을 통제하거나 조정하지 못하게 하고 있다. 스웨덴 지방자치정부들은 자기의 지역의 욕구나 이해관계에 맞는 사업들을 자유롭게 추구할 수 있는 동시에 중앙정부의 정책이나 서비스도 주민들에게 전달하는 등 균형 잡힌 활동을 하고 있다(Pierre, 2016).

그러나 독립적이지만 자치의 자유에 있어 일정한 한계를 가진 코뮌의 자치행위는 자치단체에 대한 중앙정부의 요구사항과 종종 마찰을 일으킨다. 자치단체의 자치행위를 제한하려는 경향이 있는 중앙정부의 입장에서 보면 자치단체는 때때로 불필요한 조직으로 여겨질 수 있다. 그러나 지방자치의 원칙은 자치단체 관련 법령에서도 최우선적으로 확인되는 사항이다. 코뮌법의 전문에는 지방자치가 ‘절대 총합은 아니다(aldrig vara total)’라고 명시하

고 있다. 게다가 전문에는 자치단체의 권한과 책임을 규정하는 것은 국회(riksdag)라고 적시되어 있다. 자율성의 정도는 중앙정부와 자치단체 간의 상호작용에 의해 크게 영향을 받는 것이다. 따라서 자치단체의 자치행위에 관한 자연법(自然法)적인 견해는, 헌법에 대한 연구진척 정도와 다소간 관련이 있다손 치더라도, 현행법과는 일치하지 않는다고 할 것이다.

3.2. 다층적 거버넌스 모델(Multi-Level Governance: MLG)

1995년 스웨덴의 유럽연합 회원국으로 가입이후, 스웨덴에서도 유럽 통합이 제한적인 범위 내에서 진행되고 있다. 유럽연합의 규정은 스웨덴 헌법이나 각종 국내법에 영향을 미치고 있으며, 이는 지방자치 수준에서도 상당한 영향력을 행사하고 있다. 점점 더 지방자치정부는 유럽연합과 긴밀한 협조 관계를 구축하고 있으며, 중앙정부를 매개로 하지 않고서도 서로 상호작용을 높이고 있다. 이런 현상을 유럽연합의 다층적 거버넌스 모델(Multi-Level Governance: MLG)로 설명할 수 있다. MLG은 정치적 개념으로 유럽통합과정에서 모든 정부수준을 각자 분명한 역할을 하면서 조화를 유지하는 것으로 유럽연합은 회원국, 지방 및 지역이 협력관계에 기반하고 유럽연합 차원에서 제시한 정책을 수행하기 위한 조정활동(Coordinating Action)으로 정의할 수 있다(Loughlin, 2010).

스웨덴의 경우 1995년 유럽에 가입할 당시 스웨덴 지방자치정부나 광역시의회는 유럽연합에 의한 시스템이나 영향을 받지 않을 것으로 예상했지만, 실제로 스웨덴의 지방과 지역은 60%이상 유럽회원국과 관련이 있고 서로 영향을 주고받는 것으로 나타났다. 유럽연합은 1990년대 이후 ‘지역의 유럽화(Europe of Region)’를 추진하면서 지방자치정부는 점점 더 유럽연합에 중요해지고 있다. 유럽연합이 지역적 수준에서 추구하는 정책은 개발정책이다. 지역의 공공과 민간자원을 효율적으로 동원하여 지속가능한 경제성장을 달성하는 것이다. 특히 일자리 창출이 주요 사안이다. 이는 국가적 수준에서 수행하는 복지정책과 구별된다(Montin, 2011).

MLG의 개념은 스웨덴 헌법에서 모호하게나마 내포되었다. 2008년에서

2009년 논의를 거쳐 2010년에 통과된 당시 개정된 헌법에서 정부도구 부분에 새로운 조항이 만들어졌다. 핵심 내용은 비례성의 원칙과 현재의 지방정부의 확대된 역할에 관한 것이었다. 이 개정은 강력한 지방자치정부를 가능하게 했고 스웨덴의 중앙정부와 지방정부 관계 중심에서 유럽연합과의 긴밀한 공조관계를 유지할 수 있는 다층적 거버넌스 체계 구조로 전환할 수 있게 되었다. 여기에는 비위계적이고 협력을 중요시 하는데 스웨덴 헌법에는 구체적으로 다층적 거버넌스에 관한 규정을 공식적으로 언급하지 않았지만 현재 영향력을 행사하고 있다. 이런 측면에서 다층적 거버넌스를 포스트 헌법적 성격(post Constitutional)이라고 묘사 한다(Fwlrwniua, 2015).

4. 스웨덴의 지방 자치제도와 복지 사무

4.1. 스웨덴 지방자치제도의 배경

스웨덴의 지역정부는 고대시기부터 자연발생적으로 생겼는데 독특한 특징을 가지고 있다(Sandalow, 1971). 지리적이고 환경적인 특징은 중앙집권을 강화시키기보다 지방분권의 형태로 발전할 수밖에 없었고 당시 부락 중심의 마을은 마을 공동사안에 대해서 정기적인 부락회의를 통해 문제를 해결하였다. 중세시대에는 유럽의 봉건제도를 특징으로 하고 있었기 때문에 유럽과 사회경제 정치적으로 연결되어 있었던 스웨덴도 지방분권이 발전할 수 밖에 없었다. 특히 1700년대부터 스웨덴 지역은 교회에 속한 마을을 단위로 하여 자치제 형태로 행정시스템이 만들어졌으며, 이는 오늘날 스웨덴 교구(the parishes)의 전신이 되었다. 1800년대 중반 까지 스웨덴은 교회를 중심으로 나눈 교구(the parishes)를 중심으로 행정단위가 이루어졌으며 교구는 지역의 빈민이나 주민의 교육에 대한 책임을 맡고 있었으며 지방정부와 교구의 역할이 모호하였다¹⁾.

1800년대 스웨덴은 길드제 폐지, 양원제 의회 확립, 교육법 제정 등 일련의 사회변화는 행정업무가 더욱 복잡해졌으며 교구와 지방자치 구역이 일치하면서 행정 업무의 중복과 모호성 등이 혼재하였다(변광수·김인철·박노호, 1995). 이런 배경은 1862년 지방 행정 법(the Municipal Administration Act of 1862)을 제정하게 만들었다. 지방행정법의 핵심은 교회사무와 주민 사무를 분리하는 것이었다²⁾. 교회사무는 국교의 교구가 담당하고 주민사무는 도시 및 시골 지방정부가 업무를 담당하도록 규정하였다(변광수·김인철·박노호, 1995). 이 법은 1991년 새지방정부법에 일부 내용들이 그대로 반영될 정도로 스웨덴 지방정부의 현대적 체계를 제도화하는데 기여하였다. 이 법의 핵심은 행정지역의 개편이었다. 법 제정 이후 스웨덴은 크게 두 개의 지방자치구역으로 구성되었다. 바로 제 1차 코뮌(primary communes)과 제 2차 코뮌(secondary communes 또는 landsting kommuner)이다. 스톡홀름, 요테보리, 말뫼의 3개의 대도시를 제외하고 모든 지역은 위의 두 개의 코뮌에 속해있었으며, 각자 다른 기능을 하고 있었고 지방 관료에 의해 통제를 받았다(Sandalow, 1971).

제 2차 코뮌은 광역자치구역으로 탈중앙화된 국가 행정구역을 목표로 하였다. 즉 1862년 법을 통해 만들어진 2차 코뮌은 광역권차원까지 지방정부의 권한이 강해졌지만 1차 코뮌보다는 권력과 책임이 강하지 않았다. 2차 코뮌의 주요 책임은 공공의료, 방문간호, 사회복지, 모자보건, 치과진료, 정신건강, 교육이었으며, 이 중 공공의료의 경우 전체 지역예산의 4분의 3 이상의 지출을 차지할 만큼의 역할이 컸다. 1969년 개혁당시 900개의 1차 코뮌은 300 에서 800,000명에 이르기까지 그 차이가 컸다(Sandalow, 1971).

1982년 스웨덴은 헌법 개정을 통해 좀 더 강력한 지방분권을 실현시켰다. 당시 스웨덴의 경제적 상황은 악화되어 있었으며 국제 경쟁에서 살아남기 위해서는 신자유주의적 개혁이 요구되었으며 그 방편이 지방분권의 강화였다. 그리고 지방분권은 신공공관리(Newn Public Management; NPM) 개혁을 수행할 수 있는 조건을 마련하였다. 신공공관리는 유럽의 복지국가의 비효

1) <https://www.revolvy.com/page/Swedish-municipal-reforms-of-1862> (2018.09.27. 최종 방문)

2) <https://www.revolvy.com/page/Swedish-municipal-reforms-of-1862> (2018.09.27. 최종 방문)

율성과 재정위기에 대한 대안으로 공공영역에 기업이나 민간 관리 기법을 도입하는 것으로 성과중심, 효율성, 민영화와 작은 정부 등의 신자유주의 개념을 내포하고 있다. 스웨덴도 1980년대 신공공관리(NPM)가 도입되면서 행정 및 복지 사무의 재편이 이루어졌다. 사실 공공관리(NPM)는 스웨덴 시민주의 사상과 대립되에도 불구하고 희소한 공공자금을 보다 효율적으로 사용할 수 있다는데 정책 입안자, 전문가 등에게 호소력이 있었다(Byrkjeflot and Neby, 2004). 스웨덴의 신공공관리 개혁은 더욱더 지방정부의 결정권을 강화시켜주는 결과가 되었으며 또한 서비스 제공기관들의 민영화를 가져오게 되었다(Svanborg-Sjövall, 2014).

그리고 스웨덴의 지방분권의 형태는 유럽통합 과정 속에 영향을 받기 시작하였다. 스웨덴은 1949년 유럽의회(the Council of Europe)에 가입하였다. 1988년 유럽지방자치현장에 서명하고, 이듬해인 1989년 8월 비준하였고 1989년 11월부터 스웨덴에 유럽지방자치현장이 발효되었다. 유럽지방자치현장은 스웨덴의 지방정부법이 새롭게 1991년 제정하는데 영향을 미쳤다. 그리고 2005년 제출된 의회권고문 163이 주목받으면서 자치정부에 대한 헌법적 보호가 강화되었고 좀 더 평등한 시스템을 구축하게 되었다. 즉 스웨덴은 유럽자치현장의 보충성의 원칙에 의거하여 시민과 자치정부가 자신들의 책임과 자율성을 높일 수 있도록 지방이양을 강화시키고 있다. 현재 스웨덴 지방 행정 기관들은 자신들의 책임을 스스로 할 수 있도록 자율성을 보장받고 있다(Wagenaar-Kroon and Mosler-Tomstroms, 2013). 보충성의 원칙에 따라 지방자치구들은 선거에 따라 의원들을 선출하고 자신들의 의사결정에 참여하며, 사회서비스와 같은 일선의 복지서비스들의 대부분들은 지방자치단체의 책임이다.

4.2. 지방지방자치제도의 입법적 관점

스웨덴은 헌법에 해당하는 스웨덴기본법 중 하나인 정부조직법 제1조에 민주주의를 실현하는 수단으로 대의제와 지방자치를 명시하고 있다. 원칙적으로 현재 운용되는 지방자치의 법적 형식은 1862년 이래 도입된 것이다. 코

문(kommun)과 란스팅(lansting)은 자치를 통해 다양한 지역적 요구를 다루는 단위이다. 코문과 란스팅을 합해 ‘자치단체(kommuner)’라고 칭할 수 있으며, 자치단체는 지리적 범주와 더불어 법인과 개인을 아우르는 회원으로 구성된다. 회원에 대한 법적 요건은 법률에 명시되어 있으며, 상기 요건이 명기되어 있는 한 폐기될 수는 없다. 아울러 자치단체는 법인이므로 결과적으로 법적 행위를 할 수 있다. 이에 따라 일부의 경우에는 코문이 사기업이나 재산 소유자 등과 같이 사법(私法)에 의해 규제되는 법인으로서의 역할까지도 부분적으로 수행할 수 있다.

그럼에도 코문이 우선적으로는 공법(公法)에 의해 운영되는 법인이라는 사실에는 의심의 여지가 없다. 이를 보여주는 것 중 하나가 정부조직법(RF; Regeringsformen) 제14장 제4조에 명시된 코문의 조세권이라 하겠다. 아울러 코문법(KL) 제1장 제5조에 명시된 회원자격 요건 및 관할 영역의 범위, 코문법 제13장 제1조에 명시된 회원 관할 사법집행기관과 중앙정부 관할 사법집행기관 간 협력 등을 통해서도 코문의 공법적 법인으로서의 성격이 나타난다. 이러한 요소는 사법(私法)에 의해 규제되는 단위와 코문의 근본적인 차이를 보여주는 것이다. 특히 의무적 조직 구성 등의 요소는 자유의사에 기반한 사법(私法) 부문과의 차이를 분명히 하는 요소이다. 문학 작품에서도 이러한 코문의 법적 특성이 언급된 바 있다.(Wamling-Nerep, 1995).

자치단체의 자치행위는 합법적 행위라는 점에 유의해야 한다. 지방자치에 대한 위협에 관한 논의는 종종 자치단체가 중앙정부로부터 부여받은 임무를 충분히 처리 가능할 수 있을 정도의 경제력을 확보하고 있다는 주장과 연결되어 있다. 이러한 주장은 실증적으로 충분히 검증되어야 할 것이다. 법적 측면에서 보면, 코문에 추가적으로 부과되는 임무 때문에 지방자치가 위협 받는다고 주장하기에는 무리가 있다고 할 수 있다. 코문법 제2장에 명시된 일반 역량규칙에 의해 규제되는 자치행위의 핵심요소는 항상 존재하고 있다.

2010년의 개정을 통해 헌법(정부조직법)은 제14장에서 코문을 별도로 다루고 있다. 거기에는 코문은 자치를 통해 지역 및 지방의 공적 이해를 담당한다는 등의 내용이 포함된다. 또한 코문은 법률에 의해 규정된 제반 사항

역시 처리하게 된다.

헌법(정부조직법) 제14장 제3조에는 자치단체의 자치행위에 대한 제한조치를 취할 경우, 그 조치가 제한하고자 하는 목적의 필요성보다 더 포괄적이어서는 안된다고 명시하고 있다. 이를 달리 말하면 비례의 원칙이라 할 수 있겠다. 해당 조항이 의도하는 바는 자치단체의 자치행위를 제한조치 이전으로까지 확장하겠다는 것이라기보다는 자치행위의 주체성을 존중해야 함을 강조하기 위한 것이라 할 수 있으며, 특히 제한조치 입법에 의한 결과에 대해서는 이전의 방법들보다는 더욱 구체적이고 명확한 방법론을 통해 평가가 이루어져야 함을 강조하는 것이라고 볼 수 있다. 또한 자치단체의 지위와 자치행위를 명확히 한다는 것은 자치단체에 대한 제한입법의 합헌여부를 법제위원회(lagrådet)가 보다 면밀하게 검토해야 함을 의미하는 것이라고 하겠다. 장기적 관점에서 볼 때, 이것은 지방자치의 사실상의(de facto) 강화를 의미할 수도 있을 것이다.

4.3. 스웨덴 복지 사무

4.3.1 스웨덴 행정구조

헌법에 근거할 때 스웨덴은 단방국가(United State)이며, 정치적으로 크게 중앙정부(Central)와 지방정부(local)로 2차원으로 분류한다. 행정적으로는 중앙, 지방(Regional), 지역(Local)을 기준으로 3차원적으로 나누어진다. 지방의 행정관할 구역을 램(län)이라고 하며 여기서 행정은 지방의회(county councils, landsting)와 주정부로 다시 분류된다. 주정부(County Administrative Board, länsstyrelse)는 감독과 지방개발에 주요 역할을 담당한다. 지방의회는 21개이며, 한국의 도에 해당되며, 스웨덴어로는 램스팅(Ländsting)이라고 한다(Montin, 2011).

지역정부는 290개이며, 한국의 기초자치단체 수준으로 스웨덴어로는 코뮌너(Kommuner)이다. 그리고 스웨덴은 지방정부를 공식적으로 자치정부(Self-government)로 헌법에 명시되어 있다. 명칭에서도 알 수 있듯이 스웨덴의 행정체계는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부들 사이에 평등하다. 다른

나라와 비교해볼 때 행정시스템은 위계적이지 않으며 독립적이다³⁾. 각 정부들은 의회와 행정 기관을 가지고 있으며, 서로 역할과 책임이 다르다. 각 기관은 국민(국회의원은 시민, 지방 의원은 주민 따라서 스웨덴의 지방행정은 높은 자율성과 책임성, 그리고 민주성을 바탕으로 운영되고 있다고 볼 수 있다. 지방자치단체는 고용을 통한 교육과 복지를 책임, 인프라 개발, 문화 등을 책임지고 있다. 램스팅은 보건의료서비스를 책임지고 있으며 이외에 운송, 재활 등을 담당하고 있다(Sandalow, 1971).

스웨덴은 국가적, 지방적, 지역적 수준에서 의회를 가지고 있다. 국가적 차원에서 국회가 있으며 릭스닥(Riksdag) 이라고 하며 스웨덴 국민을 대표하고 있다. 릭스닥(Riksdag)은 스웨덴의 최고의 정치 결정 기구로 349명의 국회의원으로 구성되어 있다. 릭스닥(Riksdag)은 입법권을 가지고 있으며, 정부에서 제출한 새로운 법률제안서는 의회에 의해서 결정된다. 스웨덴 정부 여러 행정부로 구성되어 있으며, 400여개의 중앙 정부 기관들과 공공 행정 기관들이 있다⁴⁾.

중앙정부는 입법권을 가진 의회와 관료들로 구성된 행정부, 그리고 행정 기관들로 구성되어 있으며, 지방정부와 지역정부는 의회와 이사회로 구성되어 각자 자신의 임무를 수행한다. 이들의 관계는 평등하고 상당한 자율성과 독립적인 힘을 가지고 있기 때문에 의사결정에 있어서 위계적이지 보다는 합의적으로 결정된다. 각 지방과 지역의회나 사안은 지역의원, 행정위원회, 그리고 시간제 정치인들에 의해 수행된다. 코뮌과 램스팅 의회는 지방과 지역수준에서 최고의 의사결정기구이다. 모든 의회는 거주민들 즉 대중들에게 공개된다. 의회, 사안은 행정위원회에 의해 관리된다. 투표권을 가지고 있는 사람들은 정당에 의해 정치인이 될 수 있다. 지방과 지역 수준에서 선출직에 있는 대부분의 사람들이 전일제 정치인이 아니다. 그들은 자신의 본업에 충실하면서 정치 활동을 한다⁵⁾.

3) 단 고틀란드(Gotland)지방은 예외적이다. 고틀란드는 발틱해에 있는 섬으로 램스팅과 협력하여 자기 정부를 이끌어 간다.

4) <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-swedish-model-of-government-administration/> (2018.09.27. 최종 방문)

5) <https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandre>

4.3.2 지방정부의 복지 사무

4.3.2.1 지방 정부의 복지 사무 구조

스웨덴은 법치 국가로 공식적인 모든 영역에서는 법적인 효력이 발생한다. 스웨덴의 지방정부의 행정 사무도 마찬가지로 다양한 법에 근거하여 업무를 수행해야 한다. 대표적으로 1992년 지방자치법이 있으며, 이 법은 코문과 란스팅의 전체적인 행정업무의 기본 골격을 제시하고 있다⁶⁾. 구체적인 행정 사무는 다양한 법에 의해서 규정을 두고 있는데 바로 사회 서비스(사회 서비스 법 2001:453), 보건 의료(보건 의료 법 1982:763), 환경 보호(환경 보호 법 1998:808), 초등 및 고등학교(교육 법 1985:1100) 등이 포함된다(박노호, 2015). 몇몇 특별법들은 정부나 공공기관(statliga myndigheter)이 법규(förordning)나 조례(föreskrift, 조례 또는 명령, 지시)로 보완할 수 있는 소위 기본 법(ramlag)이다(Regeringen, 2008).

<표 2> 코문의 사무구조

내용
<ul style="list-style-type: none"> • 코문 분할 및 코문 시민(memlemskapet)* • 코문 및 란스팅의 직권(befogenheter), 조직 및 운영 형태 • (투표)선발된 대표자 (de förtroendevalda) • 의회 및 위원회(fullmäktige och nämnderna) • 의사 결정 참여권(medbestämmandeformerna) • 재무 행정(den ekonomiska förvaltningen) • 감사(revisionen) • 코문 결정에 대한 법원의 합법재판(심사) laglighetsprövningen i domstol av kommunala beslut
<p>* 주민등록 부에 등록되었거나, 부동산을 소유하고 있거나 또는 주민세(시민세, kommunalskatt)가 부과되는 자는 코문 시민이다. 코문 시민은 또한 란스팅의 시민이기도 하다.</p>

출처: Regeringen(2008), Kommuner och landsting- organisation, verksamhetoch ekonomi, p. 7

gions/swedensdemocraticsystem.1301.html (2018.09.27. 최종 방문)
 6) <https://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act>, p 3 (2018.09.27. 최종 방문)

4.3.2.2. 란스팅의 주요 복지사무

란스팅은 한국의 도 또는 광역시에 해당되는 것으로 스웨덴의 기원은 교구(parish)에 기원들 두고 있으며 1864년 지방행정법 제정이후 란스팅으로 개편되었다. 란스팅에서 70%이상의 업무는 공공서비스 제공이며 주요 업무는 보건의료서비스이다. 보건의료서비스는 스웨덴의 사민주의 복지국가가 형성되기 전부터 전통적으로 공공의 영역이었으며 특히 지방의 책임이 강했다. 재정자립도는 80%이며 전체 30%를 고용하는 등 고용주의 역할도 담당하고 있다.

<표 3> 란스팅의 주요 복지 사무

종류	내용
보건 의료	Ländsting은 스웨덴에 거주하는 모든 사람들에게 양질의 보건의료서비스를 제공하고 평등하게 접근할 수 있도록 보장할 책임을 가지고 있다. 보건의료 서비스는 조세에 의해 충당되며 자치지방정부의 원칙에 따라 Ländsting은 지역 사정에 적합한 보건의료서비스를 설계해야 한다. 스웨덴의 보건의료 시스템은 지역 보건소를 기반으로 하고 있다.
치과 치료	치과치료는 공공 민간 기관에서 제공되지만 전체적인 책임은 Ländsting이다. 치과치료는 19세 이하의 모든 아동과 청소년은 무료이다.
지방 서비스	몇몇을 제외하고는 공공 운송서비스는 란스팅에 의해서 운영되고 있다. 방식은 지방공공기관과 민간기관의 계약을 통해 서비스를 제공하는 방식이다. 3개의 란스팅(Skåne, Västra Götaland and Halland) 과 1개의 코문(Gotland)은 지역개발에 대한 최고의 책임을 가지고 있다. 이들은 란스팅이라고 부르기 보다 지방이라고 불리기 때문이다.

출처 : <https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/theroleofthecountycouncilsandtheregions.1303.html> (2018.7.7 최종방문)

스웨덴 의료법은 란스팅이 의무적으로 국민들의 보건의료서비스에 대한 주요 책임자가 될 것을 규정하고 있다. 특히 종합병원업무는 광역시의 관할 하에 두고 있다.

<표 4> 스웨덴 보건의료 법에 나타난 란스팅의 법적 역할

분류	내용
목적	제2항 : 보건의료서비스는 평등한 측면에서 모든 국민들에게 양질의 건강과 돌봄서비스를 보장하는 것이다. 돌봄은 개인의 위업과 모든 인간은 모두 동등한 위험을 존중받아야 한다는 정신으로 제공받아야 한다. 보건의료서비스를 우선순위는 서비스의 욕구가 가장 큰 사람에게 돌아가야 한다.
광역시 의회 (County Council) 책임	제3항 : 모든 란스팅은 자신의 관할지역에 거주하는 사람들에게 양질의 보건의료서비스를 제공해야 한다. 제7항 : 란스팅은 주민의 욕구에 따라 보건의료서비스를 기획해야 한다. 이러한 기획은 민간제공자와 기타 보건의료제공자에 의해서 제시된 보건의료서비스 내용도 포함되어야 한다. 제8항 : 란스팅공공기관과 민간 서비스 제공기관과 함께 보건의료서비스의 기획과 개발을 위해 상호 협력해야 한다.

김철주(2016), 1969년 스웨덴 헌법 개정이후 의료체계의 민영화에 관한 연구, 유럽헌법연구

4.3.2.3 코문의 주요 복지사무

<표 5> 코문의 복지사무

분류	종류	내용
역할	서비스제공자	코문은 돌봄, 사회서비스, 교육, 인프라에 주요 제공자이다. 이들은 자신들이 직접 제공하거나 민간에 위탁하여 제공하도록 하고 있다.
	사회개발자	코문은 주거, 인프라, 지역사회의 주요 개발자이다.
	감독	코문은 수질오염이나 식품에 등급의 점검하는 등 감독자의 역할을 수행하고 있다.
	고용주	코문은 공공섹터의 주요 행위자이자 노동법에 근거하여 수행하고 인력들에게 급여를 제공하는 주요 고용주이다.
주요 책임 (법적책임)	학령전 보육과 교육	
	초중등 교육	
	노인 및 장애인 돌봄서비스	
	사회 서비스	
	상하수도	

	인프라, 교통, 대중교통
	기획 및 환경
	구조 및 응급서비스 (Rescue services and emergency preparedness)
기타 (임의책임)	문화와 여가서비스
	주거서비스
	산업 및 상업 서비스

출처 : <https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/theroleofthecountycouncilsandtheregions.1303.html> (2018.7.7 최종방문)

코문은 스웨덴 지역정부로 총 290개로 구성되어 있다. 코문은 자신의 주민들에게 지역세를 거두어 들여 사용하고 있으며 이를 코문의 자치권이라고 한다. 코문의 재정자립도는 다른 국가에 비해 상대적으로 높은 편이다. 스웨덴 헌법은 지방정부가 세금을 걷어들일 수 있도록 보장하고 있다. 이전법에서 중앙정부로부터 독립된 정치체제로 볼 수 있다. 스웨덴의 코문은 지역마다 규모가 다르지만 이들은 공통적인 책임을 가지고 있다. 이는 지역정부법, 사회서비스법, 학교법, 기획과 건축법에 근거 하에 다양한 역할을 책임지고 있다 (Ministry of Health and Social Affairs Sweden, 2014).

스웨덴 사회서비스 법은 코문이 자신의 주민들에게 현금 지원에서부터 다양한 사회서비스를 제공해야 할 것을 법적으로 명시하면서 코문의 사회서비스는 의무이다. 사회서비스의 대상자는 코문에 거주하고 있는 아동과 청소년, 약물 및 알콜 중독자, 노인, 장애인, 친척을 돌보는 사람, 범죄 희생자들은 특히 서비스가 전문적으로 필요한 사람들로 규정하고 있다. 사회서비스 법하에 제공되는 모든 서비스는 자유선택과 자율성에 기반을 두고 있다. 이는 주민들이 자신들의 개별적인 환경에 적합하고 원하는 서비스를 제공하는 것을 요구하는 것이다. 또한 서비스를 제공하는 제공인력들은 여기에 적합한 훈련과 경험을 갖춘 전문 인력으로 양질의 서비스를 받도록 하고 있다. 서비스를 받은 주민들이 만족하지 않을 경우 불만을 제기할 수 있다.

사회서비스법에 의거하여 코문은 주민들의 욕구에 적합한 지원과 원조를 제공할 책임을 가지고 있다. 사회서비스는 사회서비스법과 기타 법에 의해

서 관리되며 코뮌의 다양한 위원회가 사회서비스에 대한 책임을 지게된다. 코뮌의회(kommunfullmäktige)는 정치적으로 임명된 위원들로 구성되며 이들은 사회서비스 업무에 대한 책임을 지게 된다. 예를들면 아동복지와 관련해서 아동 보육 및 청소년 위원회가 있으며, 노인돌봄 관련해서 요양위원회, 사회복지 이사회 등이 있다⁷⁾.

위원회는 정치적 집단으로 코뮌의 전문 영역 내에서 의사결정을 한다. 영역은 역할별로 학교, 아동보육, 노인 돌봄, 사회서비스, 환경, 여가 문화 등이 있다. 위원회의 정치인들은 시간제 정치인으로서 근무하며 이는 이들이 본연의 직업이 있거나 학업중이라는 것이다. 각 위원회는 다양한 형태의 돈을 받는다. 이들이 받는 양은 코뮌의 예산에 따라 다르다. 각 위원회는 행정부서를 두고 있는데 이는 공무원들이 위원회가 결정한 사안들을 기획하고 수행하는 곳이다. 코뮌은 주민의 일상생활에 대한 전문적인 사안에 책임을 가지고 있다⁸⁾.

아동보육은 아동들을 위한 다양한 교육적 활동들의 집합적 명칭이다. 유치원, 가족 탁아, 방과 후 교실 등이 여기에 해당된다. 맞벌이거나 학업중인 부모는 아동을 자신의 지역의 유치원에 맡길 권리가 주어진다. 유치원은 1살에서 5살이다⁹⁾.

의무교육은 만 6세에서 16세의 아동에게 해당된다. 여기에 민간 사립학교 같은 독립학교도 포함된다. 부모가 자녀를 사립학교에 보낸다면 학비를 지불할 수 있지만 일반적으로 바우처 형식을 통해 아동의 교육비가 지원된다. 만 6세가 되면 대부분의 아동들은 학교 들어가기 전 예비학교에 진학하며 7세가 되면 학교에 입학한다. 의무학교는 무료교육이다¹⁰⁾.

7) Swedish Social Service Act

8) <https://www.informationsverige.se/Engelska/Samhalle/Samhallsorientering/Pages/S%C3%A5-fungerar-din-kommun.aspx> (2018.09.27. 최종 방문)

9) <https://www.informationsverige.se/Engelska/Samhalle/Samhallsorientering/Pages/S%C3%A5-fungerar-din-kommun.aspx> (2018.09.27. 최종 방문)

10) <https://www.informationsverige.se/Engelska/Samhalle/Samhallsorientering/Pages/S%C3%A5-fungerar-din-kommun.aspx> (2018.09.27. 최종 방문)

일상생활을 스스로 할 수 없는 노인들에게는 장기요양서비스가 제공된다. 스웨덴 법은 노인들이 사회로부터 지원과 서비스를 받을 수 있도록 보장한다. 서비스는 재가 서비스의 중심으로 노인들이 자신의 집에 생활할 수 있도록 코뮌에서 제공한다. 이용비는 코뮌에 따라 다르지만 대부분 코뮌이 지불하고 있다. 집에서 생활할 수 없을 정도로 상태가 저하되었을 때 시설에 입소한다. 시설은 다양한 형태가 있으며, 시설에서는 종사자들이 음식이나 목욕 등 일상생활지원서비스를 제공하고 있다¹¹⁾.

사회서비스는 일명 아동보호서비스로 볼 수 있다. 스웨덴에서는 일반적으로 부모가 자녀가 아동이나 청소년인 경우 함께 살면서 자녀를 돌본다. 그러나 다양한 이유로 여건이 허락하지 않을 경우 아동과 청소년의 복지에 대한 주요 책임은 코뮌의 사회서비스로 넘어간다. 사회서비스는 어려운 상황에 놓인 아동과 가족들을 다양한 형태로 도움을 제공한다. 현금과 같은 물질적 지원도 포함된다. 거주할 곳이 없거나 약물 남용문제, 협박이나 폭력 등도 사회서비스 영역에 포함된다. 사회서비스의 도움은 상담, 부모교육, 아동과 가족들을 위한 멘토링 프로그램 등이 있다. 아동이 집에서 학대나 위협을 받고 있다면 법적으로 조사할 수 있도록 보장하고 있다. 심각한 상황에서는 아동과 부모를 분리시킨다. 담당부서는 사회복지 사무소로 이들은 아동이 있는 가족에게 도움, 중독문제, 직업과 학업에 대한 조언과 도움을 제공한다. 또한 재정원조가 있다. 재정원조는 생계유지에 어려움이 있을 경우 사회서비스 일환으로 제공된다. 소득지원이 필요하다고 인정되면 재정원조가 이루어지지만 조건부이다. 일할 수 있는 사람들은 노동시장에 참여하거나 사회서비스에서 요구하는 활동에 적극적으로 참여해야 한다¹²⁾.

중요한 점은 사회서비스를 제외하고 사회 돌봄과 교육은 제공기관과 재정이 분리되어 있다는 점이다. 이를 제 3자 지불체제라고 한다. 1980년대 자

11) <https://www.informationsverige.se/Engelska/Samhalle/Samhallsorientering/Pages/S%C3%A5-fungerar-din-kommun.aspx> (2018.09.27. 최종 방문)

12) <https://www.informationsverige.se/Engelska/Samhalle/Samhallsorientering/Pages/S%C3%A5-fungerar-din-kommun.aspx> (2018.09.27. 최종 방문)

유선택의 모델을 선택하여 스웨덴은 서비스 제공기관을 다양화시켰다. 따라서 교육이나 사회 돌봄 서비스의 재정지원자는 코문이지만 서비스 제공기관은 민간기관과 공공 기관들로 다양화되어있다. 그러나 전체적인 책임은 코문이 담당한다. 아동 보육의 경우 부모는 자녀를 위해 원하는 보육기관을 선택할 수 있다. 그러나 신청은 서비스를 제공하는 보육기관이 아니라 코문이다. 코문은 제공기관과 연결시켜주고 아동보육료를 지불한다. 장기요양서비스도 마찬가지이다. 노인이 자신이 원하는 기관을 선택할 수 있지만 신청에서부터 재정지원 등은 코문이 주요책임자이다(박승희 외, 2007).

IV. 결론

우리나라에서는 성남시가 ‘청년배당’ 정책을 수립하고 서울시가 ‘청년수당’ 지급을 결정하자 정부(보건복지부)가 제동을 걸면서 문제가 된바 있었다. 당시 지방자치단체의 복지 정책에 대해 주무부서가 대법원에 제소하고 지방자치단체는 자치권을 침해했다면서 헌법재판소에 권한쟁의심판까지 청구한 사례가 있었다. 당시 이러한 사건들은 전부 중앙정부가 추진하는 사회보장제도가 아닌 새로운 정책을 지방정부에서 실시하는 경우 정부와의 협의(동의 또는 합의에 가까운)를 거쳐야지 만이 추진할 수 있다는 것으로, 지방자치단체들이 예산의 많은 비중을 차지하고 있는 지방교부세의 감면 위험에 노출되면서 까지 새로운 사회보장제도를 추진하기는 어려울 것이며 이는 지방자치단체의 참신한 정책들을 통제하는 수단이 되어 정책의 다양성을 해치는 결과를 가져올 우려가 적지 않았다.

반면 스웨덴의 경우 지방자치단체인 란스팅(Landsting)의 주요 역할로는 랜(Län)의 대중교통과 공공의료 등의 공공서비스 지원이 해당되며, 운영비용을 충당하기 위한 소득세를 부과할 권한이 있다. 보다 작은 단위의 지방자치단체인 코문(Kommun)은 주택, 도로, 상수도 및 폐수 처리, 학교, 공공 복지, 노인 복지, 아동보육 등을 포함한 광범위한 서비스를 관할한다. 란스팅(Landsting)처럼 코문(Kommun)도 개인에게 소득세를 부과할 권한을 가진다.

코문(Kommun)은 또한 다양한 서비스에 대해 요금을 부과하며, 제공해야 할 서비스를 결정하는데 있어서 상당한 자유를 가진다. 더구나 스웨덴 사회서비스법은 코문이 자신의 주민들에게 현금 지원에서부터 다양한 사회서비스를 제공해야 할 것을 법적으로 명시하고 있다. 사회서비스의 대상자는 코문에 거주하고 있는 아동과 청소년, 약물 및 알콜 중독자, 노인, 장애인, 친척을 돌보는 사람, 범죄 희생자들은 특히 서비스가 전문적으로 필요한 사람들로 규정하고 있다. 이처럼 스웨덴의 경우 복지사무의 대부분을 지방자치단체가 담당함으로써 일반 국민에게 멀지 않은 복지서비스를 제공하고 있다. 지방자치가 사회개혁정책의 도구임과 더불어 스웨덴의 민주주의에 있어서도 매우 중요함을 말하고 있다.

그리고 스웨덴은 시대적 상황에 맞춰서 점차 지방분권을 강화시켜 나갔다. 1982년 당시 스웨덴의 경제적 상황 악화로 국제적 경쟁에서 살아남기 위해서는 신자유주의적 개혁이 요구되었으며 그 방편이 지방분권의 강화였다. 신자유주의 사상은 스웨덴 사민주의 사상과 대립됨에도 불구하고 지방정부의 결정권을 강화시켜주는 방향으로 진행되었다. 스웨덴은 지방정부를 공식적으로 자치정부(Self-government)로 헌법에 명시되어 있다. 명칭에서도 알 수 있듯이 스웨덴의 행정체계는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부들 사이에 평등하다. 다른 나라와 비교해볼 때 행정시스템은 위계적이지 않으며 독립적이다. 반면 한국은 권한이 대통령을 중심으로 한 중앙집권체제는 지역불균형에 근본적인 원인이 되고 있고 나아가 소수의 목소리가 반영되지 않는 체계를 구축하고 있다.

스웨덴 헌법(정부조직법) 제14장 제3조에는 자치단체의 자치행위에 대한 제한조치를 취할 경우, 그 조치가 제한하고자 하는 목적의 필요성보다 더 포괄적이어서는 안된다고 명시하고 있다. 비례의 원칙이라 할 수 있다. 해당 조항이 의도하는 바는 자치행위의 주체성을 존중해야 함을 강조하기 위한 것이라 할 수 있으며, 장기적 관점에서 볼 때, 이것은 지방자치의 사실상의(de facto) 강화를 의미할 수 있다.

오늘날 스웨덴의 지방분권은 효과성과 효율성이 우수하다고 평가되면서 세계적으로 많은 관심을 받고 있다. 실지로 스웨덴은 지방분권화로 인해, 제

정과 운영의 효율성을 달성했고, 시민들에게 공공서비스에 대한 선택권을 확대했으며, 그들이 필요로 하는 전문화되고 개별화된 서비스를 제공함으로써, 재정의 효율성, 수준 높은 공공서비스, 지역 발전 등을 동시에 달성하고 있다고 평가받고 있다. 여기서 무엇보다도 지방분권의 핵심은 바로 통치 권한의 지방정부로의 대폭 분산 이동임을 알 수 있다

《참고문헌》

- 구인회·양난주·이원진(2009). 참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰., 『한국사회복지학』, 61(2), 61-84
- 김광병(2018). 사회복지사무에 관한 지방자치분권의 내용, 『사회복지법제연구』 제9권 제3호.
- 김세진(2007). 제도적 보장으로서의 지방자치제도 - 제도보장이론의 무용론에 관한 비판과 새로운 해석론적 이해, 『한국공법학회』, 429-452 (24 pages).
- 김승연(2019). 지방분권시대 중앙지방간 복지사업역할분담 재정립방안, 서울연구원
- 김철주(2016). 1969년 스웨덴 헌법 개정 이후 의료체계의 민영화에 관한 연구, 『유럽헌법연구』 .
- 김형용(2016). 분권화합정: 영국보수당의 로컬리즘과 복지국가 재정감축의 정치, 『사회복지조사연구』, Vol.51.
- 남찬섭(2016). 지방자치와 복지국가간의 관계와 복지분권에의 함의, 『사회정책』, Vol. 23.
- 문병효(2017). 지방분권과 개헌, 『토지공법연구』, Vol.79.
- 미야모토 타로 저, 임성근 옮김(2011) 『복지국가전략(스웨덴 모델의 정치경제학)』
- 변광수·김인철·박노호(1995). 복지국가 스웨덴의 지방자치 - 균형적 지역발전의 모델.
- 박노호.(2015). 스웨덴 지방자치의 구조와 기증, 『한국국제지역학회보』 제4집.
- 박승희 외(2007). 스웨덴사회복지의 실제, 양서원.
- 김형용(2016). 분권화 합정, 『한국사회복지조사연구』 vol.51
- 박현숙. 『세계언어백과-스웨덴어』, 한국외국어대학교 세미오시스 연구센터.
- 이수형(2004). 다층 거버넌스로서의 유럽연합체제, 『세계지역총연구』 .
- 이재완(1998). 지방화시대 복지분권화를 위한 시론. 『한국지역사회복지

- 학』, 5, 63-89.
- 임승빈(2015). 『지방자치론』, 법문사.
- 조홍석(2015). 현행 지방자치제의 현실과 한계 그리고 개선방안, 『한양법학』 26(3), 235-253
- 한귀연(2010). 지방자치법상 보충성의 원칙에 한 연구, 『공법학연구』 13 권 13호.
- 홍세영·박현숙(2019). 스웨덴 지방자치단체의 복지 사무에 관한 연구, 『사회법연구』 .
- 홍세영·박현숙(2018). 『주요 외국의 지방자치제도』 . 한국 법제연구원.
- Byrkjeflot, H., & Neby, S. (2004). The decentralized path challenged? Nordic healthcare reforms in comparison. Stein Rokkan Centre for Social Studies. 2004.
- Fwlrwniua, S. (2015). Multi-Level Governance as 'Post-Constitutional' Politics: Subnational Actors and the Swedish Constitution. Local Government Studies vol. 41.
- Lidström, A (2004). Multi-level Governance - the Case of Umeå , Center for Regional Science in Umeå University, Working Paper
- Ministry of Health and Social Affairs Sweden(2014), National Social Report 2014 - Sweden
- Montin, S. (2011). Swedish Local Government in Multi-level governance, The Road to Europe: Main Road or Backward Alley for Local Governments in Europe?, Chapter: Swedish local government in multi-level governance, Publisher: *Vanden Broele, Editors: Reynaert, H, Steyvers, K Bever, E.*
- Pierre, J. (2016). The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford University Press.
- Regeringen. (2008), Kommuner och landsting- organisation, *verksamhetoch ekonomi.*
- Sveriges Riksdag (2016). The Constitution of Sweden- the fundamental laws and the riksdag act.
- Wagenaar-Kroon, L and Mosler-Tornstroms, G,.. (2013). Local and Regional Democracy in Sweden, *The Congress of Local and Regional Authorities.* p 8.
- <https://www.informationsverige.se/Engelska/Samhalle/Samhallsorientering/Pages/S%C3%A5-fungerar-din-kommun.aspx>
- <https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/swedensdemocracysystem.1301.html>
- <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1456&context=articles>
- http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/sweden/index_e.html
- <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-swedish-model-of-government-administration/>

<Abstract>

A Study on the Local Government and Welfare Office in Sweden

Park, Hyeon-Sook* · Hong, Sae-Young**

This study is about Swedish local government and welfare affairs. The purpose of the study is to analyze the formation background and its features that have settled the mature local autonomy system, explore the constitutional view of the decentralization, and look at the decentralized local welfare office of Sweden. Sweden's local autonomy system had a fairly long tradition of occurring in ancient nature, and the role of the church was large before the establishment of a welfare state. Since then, the Local Administrative Act and the Local Autonomy Act have strengthened the decentralization of the local government, and the administrative reorganization, privatization, and accession of the European Union since the construction of the welfare state has taken shape of the current local autonomy system. In the Swedish Constitution, the provisions of the Instrument Act specify representative and local governments, and the Local Government Act specifically stipulates the relationship between Lanxing and Kocheng, the relationship between the central governments, and the work. Sweden's welfare offices are divided into central and local governments, Lansting and Commune. The central government is in charge of nationwide public goods such as social insurance and allowances, while Lansting is in charge of welfare affairs such as medical care, dentistry and rehabilitation as quasi-public goods.

* Dept. of Scandinavian Languages, Hankuk University of Foreign Studies

** SungKyunkwan University

Commune is responsible for social care services and education, which take into account the needs of local residents. What's important is that such decentralization enables efficient and effective work-processing based on mature democracy.

Key Words: Sweden, welfare office, local government, Swedish Constitution, decentralization

성명: 박현숙
소속: 한국외국어대학교 스칸디나비아어과
E-mail: hsp@hufs.ac.kr

성명: 홍세영
소속: 성균관대학교
E-mail: oliv30@naver.com

논문 접수일: 2019.6.6.
수정원고 접수일: 2019.6.23.

논문심사 완료일: 2019.6.13.
게재 확정일: 2019.6.23.