

---

- 2018년 재정운용 및 정부예산 확보 유공 공무원 -  
**공 무 국 외 연 수 귀 국 결 과 보 고**

---

2018. 6.



**아 산 시**  
[예 산 법 무 담 당 관]

# 목 차

## I. 연수개요

- 기간 .....	1
- 연수국가 .....	1
- 연수내용 .....	1
- 방문기관 .....	1
- 주요 연수일정 .....	2
- 연수단 현황 .....	3

## II. 방문국가 현황

1. 노르웨이 .....	4
2. 스웨덴 .....	6
3. 핀란드 .....	8
4. 러시아 .....	10

## III. 북유럽 재정 특징

- 북유럽 재정 특징 .....	11
-------------------	----

## IV. 시사점

- 시사점 .....	12
-------------	----

## V. 참고(주요 질의응답)

- 참고(주요 질의응답) .....	13
---------------------	----

# - 2018년 재정운용 및 정부예산 확보 유공 공무원 - 공 무 국 외 연 수 귀 국 결 과 보 고

■ 해외 재정조정제도, 지방재정 운용사례를 견학하고, 충청남도 재정 운영제도와의 차이점을 비교·분석하여 효율적인 재정운용 방안 모색

## I 연수개요

○ 기 간 : 2018. 5. 7.(월) ~ 5. 18.(금), 10박 12일

○ 연수인원 : 24명(도 9, 시·군\* 16)

\*천안, 공주, 아산, 서산, 논산, 당진, 금산, 부여, 청양, 홍성, 예산, 태안

○ 연수국가 : 4개국(러시아, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드)

○ 연수내용

- 지방분권 실현을 위한 해외 재정운용 우수사례 벤치마킹
- 자치단체 공동세 및 지방조정제도 운영사례 비교
- 자치단체 책임성과 건전재정 운영제도 비교

○ 방문기관

국 가	날 짜	방문기관
노 르 웨 이	5월 9일(수)	The Norwegian Association of Local and Regional Authorities (노르웨이 지방 및 지방정부 협회)
스 웨 덴	5월 14일(월)	Sollentuna Kommun (솔레투나 지방자치구)
핀 란 드	5월 15일(화)	Espoo Seutu City Hall (에스포 시청)
러 시 아	5월 16일(수)	KOTRA Saint Petersburg (상트페테르부르크 무역관)

## ○ 주요 연수일정

일 자	지 역	일 정
제1일 (5.7.월)	내 포 청 사 인 모 스 크 바	○도청 출발 ○인천국제공항 출발(대한항공) ○모스크바 도착
제2일 (5.8.화)	모 스 크 바	○붉은 광장, 크레믈린 궁전 등 이문화 체험
제3일 (5.9.수)	노 르 웨 이 기 관 방 문	○노르웨이 지방 및 지방정부 협회 방문 ○오슬로 시청 견학
제4일 (5.10.목)	노 르 웨 이	○피요르드 국립관리사무소 방문
제5일 (5.11.금)	노 르 웨 이	○피요로드 주변 시설 시찰 ○한자 박물관 등 방문
제6일 (5.12.토)	노 르 웨 이	○바이킹 배 박물관 방문 등
제7일 (5.13.일)	스 웨 덴	○스톡홀름 시청사 및 대성당 견학
제8일 (5.14.월)	스 웨 덴 기 관 방 문	○스칸디나비아 정책 연구소
제9일 (5.15.화)	핀 란 드 기 관 방 문	○핀란드 지방 정부 연합회 방문
제10일 (5.16.수)	러 시 아 기 관 방 문	○상트페테르부르크 무역관 방문 ○에르미타주 국립 미술관 방문 등
제10일 (5.17.목)	러 시 아	○상트페테르부르크 문화재 및 관광 시설 시찰
제12일 (5.18.금)	인 도 천 도 착	○인천 공항 도착 ○내 포 도착

○ 연수단 현황

연 번	소 속	직위(직급)	성 명		비 고
			한 글	영 문	
1	충 청 남 도 기 획 관	기획관	김석필	KIM SEOGPIL	
2	충 청 남 도 도 로 교 통 과	기술서기관	박희주	PARK HEEJU	
3	충 청 남 도 예 산 담 당 관	행정5	임민식	YIM MINSIK	
4	충 청 남 도 회 계 과	행정5	허선무	HUR SUNMOO	
5	충청남도 내포신도시건설과	기술 5	김택중	KIM TAEGJUNG	
6	충 청 남 도 예 산 담 당 관	행정6	김옥선	KIM OGSEON	여
7	충 청 남 도 도 로 교 통 과	시설6	이강섭	LEE KANGSUP	
8	충 청 남 도 기 획 관	시설7	서유덕	SEO YOUDEOK	
9	충 청 남 도 예 산 담 당 관	행정8	이동현	LEE DONGHEON	
10	천 안 시	행정6	이명열	LEE MYEONGLYEOL	
11	천 안 시	시설6	이경배	LEE KYUNGBAE	
12	공 주 시	행정6	김미애	KIM MIAE	여
13	아 산 시	행정7	정연주	JUNG YEONJOO	여
14	서 산 시	행정6	최은환	CHOI EUNWHAN	
15	서 산 시	행정7	전윤배	JUN YUN BAE	
16	논 산 시	행정6	이영태	LEE YOUNGTAE	
17	논 산 시	행정7	오윤모	OH YUNMO	
18	당 진 시	행정8	이창일	LEE CHANGIL	
19	금 산 군	지방서기관	김귀동	KIM KUIDONG	
20	부 여 군	행정6	이재경	LEE JEA KOUNG	여
21	청 양 군	행정6	김준호	KIM JUNHO	
22	홍 성 군	행정7	전원삼	JEON WONSAM	
23	예 산 군	행정6	이항재	LEE HANGJAE	
24	태 안 군	지방서기관	김종원	KIM JONGWON	

## Ⅱ 방문국가 현황

### 1. 노르웨이

#### 1) 일반사항

국 명	노르웨이 왕국(Kingdom of Norway)
수 도	오슬로(Oslo)
인 구	5,353,000명(2018년 통계청 기준)
면 적	323,802km <sup>2</sup>
주요민족	노르웨이인(94.4%), 기타 유럽인(3.6%), 기타(2%)
언 어	노르웨이어
종 교	복음루터교(94%), 기타(6%)
정부형태	내각 책임제(국가원수 : 국왕, 정부수반 : 총리)
의 회	단원제
행정구역	19개 주, 433개 기초자치단체
화 폐	노르웨이 크로네(Krone)
경제지표	GDP : 3,965억불, 1인당 GDP : 7만 4,941불 ('18 IMF 기준)
주요산업	낙농품, 석유, 천연가스, 수력발전, 철광석, 어업, 임산물, 조선 등
주요자원	원유, 천연가스, 수산물 등
기 후	지중해성 기후

#### 2) 지방정부 및 재정현황

노르웨이 중앙정부는 지방재정을 책임지고 있기 때문에 지자체의 복지재정을 부담하고 지자체간 복지수준의 평등을 보장하고 있다. 중앙정부는 일반교부금(general purpose grant scheme), 특별교부금(earmarked grants)을 통해

지방정부에 재정을 지원하고 있다. 중앙정부는 모든 국민에게 높은 수준의 공공서비스를 평등하게 제공하는 것을 목표로 하고 있으며, 따라서 일반교부금 제도를 통해 상당한 규모의 기초지자체간, 광역지자체간 세입의 재분배를 하고 있다. 일반교부금제도를 통한 재원의 재분배는 국가 세입의 공정한 분배, 지역의 성장과 발전을 보장하는 역할을 하고 있으며 이는 효율적이고 자율적인 지방자치제를 유지하기 위해 필수적인 요소이다.

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 계산된다. 각 기준은 지자체간 공공서비스 생산비용의 차이에 따라 가중치를 부여하게 된다. 지출비용의 균등화 제도의 목적은 인구특성, 소득 수준, 인구수 등에 따라 발생하는 불가피한 비용 차이를 모두 보상하기 위한 것이다.

노르웨이는 국민소득, 고용, 재정 등에서 경제적으로 매우 안정되어 있으며 스웨덴이나 덴마크, 핀란드에 비해 복지지출 수준이 높지 않다. 노르웨이는 석유자원 등 천연자원이 풍부하고 경제력이 강하지만 매우 건전하고 보수적으로 재정운용을 하고 있기 때문인 것으로 보인다. 그럼에도 다른 노르딕 국가들처럼 복지제공에서 지방정부의 역할이 크다.



## 2. 스웨덴

### 1) 일반사항

국 명	스웨덴 (Sweden)
수 도	스톡홀름 (Stockholm)
인 구	9,983,000명 (2018년 통계청 기준)
면 적	450,295km <sup>2</sup>
주요민족	스웨덴인 (95%), 핀란드인 (4%), 기타 (1%)
언 어	스웨덴어, 소수민족어(랩어, 핀란드어)
종 교	복음루터교 (87%), 기타 (13% / 가톨릭, 이슬람, 불교 등)
정부형태	의원내각제
의 회	단원제
행정구역	21개 주, 289개의 코문(kommun)
화 폐	스웨덴 크로네 (SEK)
경제지표	GDP : 6,007억불, 1인당 GDP : 5만 8,345불 ('18 IMF 기준)
주요산업	서비스업, 광공업, 농업
주요자원	철광석, 구리, 아연, 납 등
기 후	멕시코만 난류의 영향으로 연중 온화한 기후

### 2) 지방정부 및 재정현황

스웨덴은 국가재정이 매우 건전하고 견실한 것으로 잘 알려져 있다. 스웨덴은 1990년대 초의 경제위기로 인한 막대한 재정적자 문제를 해결하고 1996년부터 재정건전성을 유지해 오고 있다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후에도 아무런 재정문제를 겪지 않고 있다.

스웨덴 자치단체는 영역에 따라 두 수준으로 나뉜다. 기초자치단체



(kommun)와 광역지방의회(landsting)가 그것이다. 기초자치단체는 어린이 보육과 학교관련 업무(초중등학교), 사회복지서비스, 노인요양, 장애인보호, 도시계획 및 건설 등을 담당한다. 광역지방의회(이름과 달리 의회가 아니라 광역지방자치단체를 이른다)는 21개 광역행정단위와 일치하게 설치되어 있으며, 기초자치단체가 수행하기 어려운 지방자치업무를 수행한다. 중요한 임무로 의료보건과 환자요양, 광역교통업무 등이 있다. 광역행정기관(länsstyrelse)은 국가 업무를 수행하고 광역지방의회는 지방자치 업무를 수행하기 때문에 독립적으로 활동한다. 기초지자체와 광역지자체의 주요 재정 수입원은 지방세, 일반교부금, 특별교부금, 수수료 및 이용료 등이다.



### 3. 핀란드

#### 1) 일반사항

국 명	핀란드 공화국(Republic of Finland)
수 도	헬싱키(Helsinki)
인 구	5,543,000명(2018년 통계청 기준)
면 적	338,145km <sup>2</sup>
주요민족	핀란드인(93%), 스웨덴인(6%), 기타(1%)
언 어	핀란드어, 스웨덴어, 기타(러시아어, 사이어)
종 교	복음루터교(88%), 정교(1%), 기타(11% / 가톨릭, 이슬람, 불교 등)
정부형태	이원집정부제(대통령과 총리가 행정권 분점)
의 회	단원제
행정구역	20개 주, 74개 부 지역, 342개 지자체
화 폐	유로(Euro)
경제지표	GDP : 2,895억불, 1인당 GDP : 5만 2,422불 ('18 IMF 기준)
주요산업	제지, 펄프, 선박, 화학, 섬유, 전자 등
주요자원	목재, 구리, 석회암, 은 등
기 후	북극 온대성 기후

#### 2) 지방정부 및 재정현황

핀란드의 지방자치단체는 20개의 광역지자체와 311개의 기초지자체로 구성되어 있다. 20개의 광역지자체 중 1개는 Åland섬이며, 311개의 기초지자체 중 106개는 시(cities), 205개는 군(rural municipalities)으로 구성된다. 모든 기초지자체는 법에 정해진 책임과 권한을 가지며, 교육, 복지서비스, 의료, 보건서비스 등 공공서비스를 보다 효과적이고 효율적으로 제공하기 위해 『합동기초지자체협의회(Joint Municipal Board)』라는 기구를 구성할 수 있다.

각 광역지자체는 광역지자체내 기초지자체들 간의 협력을 위해 지역위원회 (Regional Councils)를 운영하고 있으며, 기초지자체는 의무적으로 지역 위원회에 가입하도록 되어 있다. 핀란드의 광역지자체는 그 역할과 권한이 매우 약한 편으로 실질적으로 기초지자체의 모임 차원이다.

조세징수는 주로 핀란드 국세청(Finnish Tax Administration)을 통해 핀란드 주에 의해 수행되며, 징수된 세금은 중앙정부가 지방정부 몫을 재 할당하는 방식으로 배분된다.



## 4. 러시아

### 1) 일반사항

국명	러시아 연방(Russian Federation)
수도	모스크바(Moscow)
인구	143,965,000명 (2018년 통계청 기준)
면적	17,098,242km <sup>2</sup>
주요민족	러시아인(80%), 타타르인(4%), 우크라이나인(2%), 기타 소수 민족(14%)
언어	러시아어
종교	러시아정교회(75%), 이슬람교(5%), 기타(20% / 유대교, 카톨릭, 개신교 등)
정부형태	대통령중심제
의회	양원제(상원, 하원)
행정구역	7개 연방 단위로 묶인 총83개 연방 구성체
화폐	루블(Ruble)
경제지표	GDP : 1조 7,199억불, 1인당 GDP : 1만 1,946불 ('18 IMF 기준)
주요산업	철강산업, 화학, 농림수산업, 우주항공산업 등
주요자원	철광석, 석탄, 석유, 천연가스, 목재 등
기후	대륙성 기후

### 2) 지방정부 및 재정현황

러시아는 총 85개의 연방주체들로 구성된 연방공화국이다. 연방구성 주체는 공화국, 자치주, 자치구, 지방, 주, 특별시 등 6개의 단위로 나뉘지며, 세부적으로는 3개 연방특별시(모스크바, 상트페테르부르크, 세바스토폴), 22개 공화국(Republic), 9개 지방(Krai), 46개 주(Oblast), 1개 자치주(Autonomous Oblast), 4개 자치구(Autonomous Okrug)로 구성된다.

체제전환 이후 중앙-지방재정관계의 특성은 지출책임의 지방정부로의



점진적 이양이라고 할 수 있다. 여기에는 주택, 공공시설 공급뿐만 아니라 교육, 아동지원 같은 것이 포함되었다. 지방정부의 세원비율도 지속적으로 증가하고 있다. 하지만 지방정부 총 예산의 10%이상이 연금기금이나 도로기금 같은 예산외 이전금이고, 중앙정부의 재정지원이 정부와 의회에 의해 원칙 없이 이루어져 지방재정은 계속 악화되었다.



### Ⅲ 복유립 재정 특징

복유립 재정의 특징을 한마디로 얘기하자면 첫째, 복지를 위한 재정이라고 할 수 있고, 복지정책에서 지방정부의 역할과 권한이 크다는 점이다. 예산 집행은 물론 조세결정과 징세권을 가지고 있는 만큼 지방정부의 책임을 강조하고 있다. 법적으로 지자체 예산의 적자를 철저히 예방하고 있으며 적자가 날 경우 차기 재정계획은 균형 또는 흑자여야 한다는 규정을 따라야 한다.

각 국가의 지방세율은 지방에 따라 약간씩 차이가 있으며 지자체 간 격차도 존재하고 있다. 중요한 것은 사회보험을 제외한 거의 모든 복지 정책이 지방정부 차원에서 수행되고 있다는 점이다. 지방정부의 업무와 재정지출의 대부분은 복지서비스로 이루어져 있으며, 지방정부는 복지 서비스 제공에 대한 법적 책임을 지고 있다. 즉, 지방정부의 핵심 역할과 의무는 복지서비스의 생산과 분배, 복지재정의 관리에 있다.

둘째, 모든 국민에게 공평한 복지를 제공하기 위해 중앙정부의 교부금이 중요한 역할을 한다는 점이다. 실제로 북유럽 국가들의 교부금 비중은 상당히 높다. 또한 지방정부 재정균등화제도로 재정수입이 월등히 높은 지역은 예산을 반납하도록 하고 상대적으로 재정수입이 낮은 지역에 더 많은 교부금을 이전하고 있다. 노르웨이의 경우 중앙정부 교부금 비중이 매우 높아 광역지자체 수입의 47%, 기초지자체 수입의 31%가 교부금으로 이루어져 있다. 스웨덴도 광역지자체 수입의 22%, 기초지자체 수입의 18%가 교부금으로 이루어져 있다.

셋째, 북유럽에서는 주요 복지가 모두 법정복지로 되어 있기 때문에 국가(중앙정부)의 책임도 매우 중요하다. 국가의 책임이란 지방정부가 복지를 제공하는데 필요한 재정을 보장을 해주는 것과 이러한 복지제공이 제대로 이루어지고 있는지를 감독하는 것을 말한다. 중앙정부가 결정한 복지정책에 대해서는 원칙적으로 중앙정부가 재원을 책임지기 때문이다.

## IV 시사점

성공적인 지방자치는 항상 문제들을 교정하고 해결하면서 발전한다. 북유럽에서는 1960년대 이후 복지가 크게 확대됨에 따라 지방정부의 복지정책을 위해 지속적인 조세제도 개선이 이루어져 왔다. 최근에는 복지국가 개혁으로 복지의 분권화와 지방화, 민영화와 다양화 등이 이루어짐에 따라 중앙-지방

정부간 책임 (재)조정, 지방정부간 제도적 협력이 이루어지고 있다. 북유럽 사례는 본격적인 복지 확대가 이루어지고 있는 한국에 시사하는 바가 크다. 최근 우리나라에서 기초연금, 무상보육 등 막대한 재정비용이 요구되는 복지정책이 도입됨에 따라 중앙-지방정부간 복지재원 분담 논란이 커지고 있다. 이를 해결하기 위해서는 객관적인 복지비용의 산출, 중앙정부의 재정 책임과 조세제도 개선, 지방정부의 엄격한 재정준칙과 투명성이 동시에 요구된다고 하겠다.

## V 참고(주요 질의응답)

### □ 노르웨이 지방 및 지방정부협회

Q. 지방 및 지방정부협회는 생소한 기관이다. 지방정부는 아닌 것 같은데 지방정부와 역할이 어떻게 다른가?

A. 쉽게 이야기 하자면 지방 및 지방정부협회는 전문성을 가지고 중앙정부, 국회 등에 지방정부의 입장을 대변하는 역할을 수행한다. 세부적으로는 예산편성, 지방정부의 고용창출, 공무원 임금협상도 우리 협회 소관 업무이다.

Q. 일반교부금제도를 통해 상당한 규모의 기초지자체간, 광역지자체간 세입의 재분배를 하고 있다고 하는데 지방정부의 재정독립성이 너무 떨어지는 것은 아닌지?

A. 노르웨이 지방정부 재정은 매우 독립적이다. 세입의 재분배는 지방정부에서 수행하는 최소한의 복지정책을 유지하기 위함이고, 실제로 조세징수 및 예산집행권을 지방정부에서 수행하며 중앙정부에 재정운영에 대한 보고 또한 없다.

## □ 스웨덴 솔레투나 지방자치구청

Q. 예산편성과정에서 소관 위원회(의원들로 구성)의 역할이 상당히 보이는데 공무원들의 역할과 위원회 역할이 어떻게 다른가?

A. 간단히 정리하자면, 위원회에서는 정해진 예산으로 무엇을 할 것인지를 결정하고 공무원들은 어떻게 할 것인지를 결정한다. 따라서 선거에 따라 집권한 정당의 의견대로 예산이 편성되기 때문에 스웨덴에서는 선거가 매우 중요하다. 참고로 위원회에서는 평소 주민과의 접촉을 통해서 의견을 수렴하는 과정을 거친다.

Q. 위원회에서 무엇을 할 것인지를 정한다고 했는데 공무원의 정책결정 에 대한 역할은 전혀 없는지?

A. 물론, 공무원들도 정책에 대해서 위원회에 제안을 할 수 있다. 하지만 정책에 대한 모든 결정은 위원회에서 가지고 있고, 대부분 집권 정당의 정책기조와 부합하는 정책만이 시행된다.

Q. 지방정부와 주정부의 재정에서의 역할은 어떻게 다른가?

A. 교육, 의료, 도로 등을 예로 들어 설명하면 이해가 빠를 것 같다. 교육을 예로 들면 기본교육인 초등, 중등 교육을 위한 재정은 지방정부 소관이며, 고등, 대학교 교육을 위한 재정은 주정부의 역할이다. 마찬가지로 일반도로는 지방정부, 고속도로는 주정부, 기본의료는 지방정부, 치과 등은 주정부 소관이라고 생각하면 이해하기 쉬울 것이다. 즉 지방정부와 주 정부 역할은 비슷하지만 단계별로 소관이 다르다.



## □ 핀란드 에스포 시청

Q. 핀란드의 선택적 예산지원(Positive discrimination funding)이 화제가 된적이 있다. 선택적 예산지원이라는 것이 정확하게 어떤 것인지?

A. 선택적 예산지원이란 교육재정과 관련하여 헬싱키에서 2008년에 실험적으로 도입한 제도이다. 각 지역의 학부모의 교육수준, 재정상태, 그리고 이민자의 숫자를 고려하여 교육재정을 지원하는 제도이다. 즉 사회적 소외감을 줄이는 목적으로 만들어진 제도로 중앙정부가 그러하듯 지방정부 내에서도 지역의 실업률, 이민자의 숫자를 고려하여 예산을 배분하는 방식이며, 큰 효과를 보고 있다.

Q. 노키아의 몰락 등 핀란드 재정위기에 대한 걱정이 대내외적으로 많다고 알고 있다. 핀란드 재정위기 극복방안은 무엇인가?

A. 노키아에 대해 오해가 많다. 노키아가 몰락한건 맞지만 결코 기술이 뒤쳐진 것이 아니다. 현실안주, 경영자의 판단 착오가 문제였다. 재정이 어려운 상황이지만 현재 핀란드는 유럽의 실리콘밸리라고도 불린다. 정부, 대학, 기업이 긴밀하게 협력할 수 있는 네트워크를 구축했고, 현재 600건 이상의 프로젝트에 재정을 지원하고 있다. 우리는 스타트업 기업에 대한 재정지원 외에도 핀란드의 기술력을 바탕으로 다양한 실험들을 통해 핀란드 재정 위기를 극복할 수 있다고 본다.