스웨덴 복지국가모델과 시사점

2005. 12

주 **OECD** 대표부

목 차

< 요 약 > ····· 1

< 본 문 >

Ⅰ. 문제의 제기 ····· 9

Ⅱ. 최근 스웨덴 경제·사회 동향 ····· 10

Ⅲ. 스웨덴 복지국가 모델의 성립 과정 ····· 12

Ⅳ. 스웨덴의 경제위기와 복지모델의 개혁 ····· 18

Ⅴ. 문제의 제기 ····· 24

< 요 약 >

I. 문제의 제기

□ 스웨덴은 오랜동안 **서구 사민주의 복지국가의 전형**으로, **스웨덴 모델**(또는 **스칸디나비아 모델**)로 불리면서 많은 나라의 관심의 대상

* 스웨덴 모델은 모든 국민에게 복지제도의 혜택을 부여하는 고부담-고복지 모델로서 완전고용과 평등을 추구

□ 90년대 들어 **금융위기**와 함께 91-93년간의 마이너스 성장, 고실업 및 대규모 재정적자를 겪게 됨에 따라 대폭적인 **복지 프로그램 축소**와 **연금개혁** 등으로 스웨덴 모델을 크게 수정

* GDP성장율 : (91년) △1.1%, (92년) △1.3%, (93년) △2.0%, (94년)4.2%
* 실업율: (91년) 3.3%, (92년) 5.8%, (93년) 9.5%, (94년)9.8%
* 재정적자(GDP대비, %): (91년) △0.1%, (92년) △9.0%, (93년)△11.4%, (94년)△9.3%

o 복지모델의 개혁 이후에도 스웨덴 복지지출규모는 **세계에서 가장 높은 수준**을 유지하고 있으며, 여타 유럽 선진국에 비해 **양호한 성장세**와 높은 국가경쟁력을 회복

* GDP대비 복지지출규모(2000, %): 스웨덴(28.9), EU 15개국(24.0), OECD평균(21.9)
* GDP 성장률(94-2004 평균, %): 스웨덴(2.8), EU 15개국(2.2), OECD평균(2.6)
* WEF 국가 경쟁력 순위('05): 스웨덴 3위(핀랜드 1위, 미국 2위)

□ 따라서 ① **고부담-고복지**를 전제로 하는 스웨덴식 복지국가 모델을 국민들이 처음에 **어떻게 수용**하게 되었는지, ② 고부담－고복지체제가 노동시장이나 기업활동에 상당한 **disincentive** 요인으로 작용할 것임에도 불구하고 어떻게 **양호한 경제성과**를 지속할 수 있었는지, ③ 향후 **Globalization과 인구고령화** 속에서 스웨덴 모델이 계속 효과적으로 작동될 수 있을 것인지, 우리가 배울 수 있는 **교훈과 시사점**을 도출해 보고자 함

II. 최근 스웨덴 경제·사회 동향

□ 스웨덴은 19세기 중반 유럽의 가장 가난한 나라에서 20세기 중반부터 세계에서 **가장 부유한 나라중 하나**로 탈바꿈

* 1인당 GDP가 19세기말 유럽평균의 80%수준에서 2003년 3만 3천불로 최선진국 수준 (세계 9위)

* 인구 9백만의 소국이면서도 우수한 인적자원에 기반한 엔지니어링, IT, 통신 등 첨단기술 분야를 중심으로 제조업 기반이 튼튼

□ 높은 조세부담과 복지지출로 소득분배가 활발히 이루어져 덴마크에 이어 **세계 2위**의 **평등한 소득분배구조**를 보유

* 지니계수: 덴마크 0.22, 스웨덴 0.24

□ 90년대 중반 **복지지출 축소**와 **연금개혁, 재정개혁**을 과감하게 추진한 결과, **재정적자 개선, 국가채무 축소**에 성공하고 노동생산성도 현저히 상승

* 재정적자(GDP 비중, %): ('93) △11.4 ⇨ ('95) △6.9 ⇨ (2000) +5.0 ⇨ (2003) △0.1

* 국가채무(GDP 비중, %): ('93) 69.3 ⇨ ('95) 78.4(2,054억불) ⇨ (2002) 49.5(1,314억불)

* 노동생산성 증가율(%, 95-2004년): 스웨덴 2.5%, OECD평균 2.0%

□ 완전고용을 추구하는 정책과 더불어 높은 교육·보건 지출의 수준이 복지·성장의 선순환 관계가 성립되도록 뒷받침

o 공교육분야 공공지출이 GDP의 6.29%(2002년)으로 세계 최고 수준이며 높은 보건분야 공공지출(2002년 OECD 평균의 135%)로 기대수명도 OECD 국가중 최상위 수준

* 공공교육분야 교육지출(GDP 대비, %, 2002년): 스웨덴 6.29%, 덴마크 6.45%, 한국 4.3%, 일본 3.5%, 미국 4.76%, 아일랜드 4.12%

o 투명하고 깨끗한 정부라는 국민적 공감대를 바탕으로 국민들에게 서비스를 최대한 제공하는 큰 정부를 유지

III. 스웨덴 복지국가 모델의 성립과정

□ 스웨덴은 16-17세기경 **북구의 강국**(스칸디나비아, 발틱 3국, 북부 독일까지 병합)이었으나, 이후 러시아, 프러시아의 팽창 등으로 영토를 상실하면서 19세기 초에는 유럽의 **가장 가난한 농업국**의 하나로 어려움을 겪음

o **철광석, 목재** 이외의 자연자원이 부족하고 농어업에 주로 의존하는 경제로 기후조건도 열악

* 당시 400만명의 인구중 1850-1910년 사이에 100만명 이상이 미국, 유럽 등지로 해외이민

□ 실업률이 1930년 12%에서 1934년 34%로 악화되는 대공황의 와중에 1932년 **사회민주당**이 집권하면서 노사간, 고·저소득층간의 대타협을 바탕으로 **복지국가로의 대전환**을 시작

* 팽창적 재정정책을 통해 실업구제와 대대적 공공사업을 전개하여 위기를 탈출(1936년에 대공황 이전으로 실질임금과 생산이 복귀)

* 스톡홀름학파 미르달의 이론적 뒷받침하에 케인즈보다 먼저 유효 수요이론을 현실에 적용

□ 1938년 노사간에 **짤츠훼보덴협약**(Saltsjöbaden Agreement) 체결로 **중앙차원의 단체교섭**(central collective bargaining)을 제도화

o 정부의 개입없이 노사간 **자율적 단체교섭** 원칙을 확립하는 한편, 노동조합연맹(LO)는 경영자가 **경영할 권리**가 있음을 인정(**노조의 사회적 책임**과 **자본주의 체제**를 인정)

o 중앙차원의 단체교섭이라는 특수한 노사협조관계를 바탕으로 높은 노조가입율(79%)로 막강한 힘을 자랑하는 노조와 사용자간이 **호혜적 노사협조관계**가 복지제도를 뒷받침

* 단위노조는 조합원 3%이상이 참여하는 단체행동의 경우 LO의 사전승인 없이는 단체행동을 할 수 없도록 규정

□ 스웨덴은 양차대전 중 **무장중립노선**으로 피해를 입지 않음으로써 전후 다른 나라보다 빠른 경제성장을 이룩할 있는 유리한 위치

* 소국이면서도 수출시장의 확대를 통해 Volvo, Saab, Scania 등 자동차공업의 발전이 가능

* 철강, 가구, 종이, 펄프 등은 풍부한 부존자원 (철광석, 전기, 목재) 때문에 가능

□ 2차대전 후의 **경제호황과 사민당의 정책노선이 상승작용**을 하면서 노령연금, 건강보험을 대폭 강화

o 1944년 사민당이 포괄적 복지계획으로 근대적 복지제도를 제도화

o 사회민주당은 1932~1976년까지 연속적으로 **44년간 장기집권** 하면서 일관성있게 복지국가의 틀을 다짐

- 그러나, 사민당은 은행의 국유화, 중요산업의 국유화 등 급격한 개혁은 자제 내지 포기하는 등 **합리적 노선 유지**

□ **스웨덴 고부담 -고복지의 복지국가제도의 확충이 가능했던 배경은 다음과 같이 요약 가능**

① 사회민주당이 장기 집권하면서 1918년 러시아의 볼쉐비키 혁명, 1939년 소련의 핀란드 침공 등으로 인한 공산주의의 영향을 복지제도의 확충을 통해 대응하면서 국유화, 폭력 혁명과 같은 비합리적 선택은 지양

* 사민당 초기지도자들의 온건노선도 사회적 합의에 기반한 정책추진에 기여

② **中立선언**으로 양차대전의 피해를 막는 한편 양차 대전 후 유럽의 전후복구와 관련된 **수출산업의 특수**로 인한 미증유의 경제호황 등이 상승작용

* 국내시장이 협소한 소국에서 자동차, 전자, 기계공업이 발전할 수 있었던 것도 전후 재건수요에 부응할 수 있는 생산능력을 보유한데 기인

③ 노사간 합리적인 의견조정이 가능함으로써 노조의 독특한 정책철학인 **「렌-마이드너」 모델**을 채택, 스웨덴형 복지국가 모델을 확립

- 고복지체제 유지를 위해서는 **완전고용이 전제***가 되어야 하는바, 이를 위해서는 노조 등 이해집단이 자신의 이익(임금)보다 **전체 노동자의 고용**을 우선하는 **협력적 노사관계 유지가 관건**

* 완전고용이 되어야 복지지출 소요를 최소화하면서 이를 위한 납부액을 극대화할 수 있기 때문

IV. 스웨덴 경제위기와 복지모델의 개혁

□ 90년대 초반 **부동산과열**에 의한 거품이 꺼지면서 주택미분양, 부동산과 금융자산 가치폭락으로 **은행의 부실채권**이 누적되어 금융위기가 심화

o 보다 근원적으로 Globalizaiton에 따른 스웨덴 산업구조의 급격한 재편과 인구고령화에 따라 **연대임금정책, 적극적 노동시장정책**을 근간으로 하는 스웨덴 **복지모델이 한계**에 직면⇒ **생산성 하락, 실업율 증대**가 장기화

* 그동안의 성공적 경제운영에 대한 **자만심**으로 **복지제도의 과도한 확충**, 조기 퇴직과 일을 적게 하는 쪽으로의 인센티브 강화 등이 이루어졌다는 평가

□ 종래 스웨덴 사민주의 복지모델이 한계에 직면하게 됨에 따라 1994년 복귀한 사민당 정부는 **세계화 논리**를 수용하고 **신자유주의 요소를 반영**한 **근원적인 복지모델의 개혁**을 추진

* 이는 고물가-저성장-고실업-재정적자 확대로 이어지는 악순환을 끊고 안정성장-저실업-저인플레를 달성하기 위한 것으로 스웨덴 사민주의 복지모델이 Globalization과 고령화라는 대외여건 변화에 적응하기 위해 변신한 결과

① GDP 2%의 구조적 재정흑자를 목표로 하는 등 건전한 거시경제관리의 틀 마련

② **복지지출의 삭감**과 **장기 재정적 유지 가능성**에 초점을 맞추어 **연금** 및 각종 **복지제도**를 **개혁**

* 연금개혁 : 60년대 복지모델의 핵심요소로 도입되었던 확정급부형 부과식 연금제도(Pay-As-You-Go)를 가상확정기여형제도(Notional Defined Contribution)로 개혁, 개인연금구좌 도입, 부분적 민영화로 공적연금을 보완

* 각종 복지제도의 개혁 : 수혜조건을 까다롭게 강화, 급부수준 인하, 지급기간 축소 등으로 현금급부와 사회서비스를 축소, 복지를 일과 연결하는 조치 강화

③ 기업경쟁력 강화방안을 동시에 추구

* 세제개혁 : 누진세를 완화, 자본주의적 인센티브를 강화

* 기업환경개선 : 법인세, 상속세, 증여세 등 완화

* 근로시간 증가를 위한 조치 등

□ 개혁조치로 도입된 제도는 총체적인 복지국가 제도의 큰 흐름을 유지하면서도, 상당한 변화를 추구함으로써 단기적으로 비교적 성공적인 효과를 가져온 것으로 평가

□ 향후 세계화와 노령화가 지속적으로 확대 심화되는 과정에서 스웨덴 사민주의 복지모델의 기본골격을 유지하면서 스웨덴 경제의 경쟁력과 생산성을 조화하는 것이 핵심과제

□ OECD는 스웨덴이 복지국가모델을 유지하려면 "기업(투자)하고 싶은 나라"와 "근로의욕이 높은 근로환경"을 만들지 않는 한 유지되기 어렵다고 진단(2005 스웨덴 경제보고서)

o 이를 위해 자본주의적 인센티브의 추가도입을 권고 (OECD, IMF)

* 노동시장의 유연성 강화, 세금의 누진성 완화, 임금차이 확대에 의한 근로의욕 및 생산성 향상 등

o 지나치게 높은 사회보장부담과 소득세율이 기업의 해외 이주를 촉진하고 있어 이에 대한 대처가 불가피

* 스웨덴의 경우 최고수준 임금노동자의 한계실효 근로소득세율은 71%로 매우 높은 수준(노동자부담 한계세율 +부가가치세+사회보장기여율)

o 노동투입량의 증대를 위한 Making work pay 정책강화

V. 우리에 대한 시사점

□ 스웨덴의 복지모델은 스웨덴이 처한 역사적, 지정학적, 경제·사회적 배경하에서 발전되어온 제도로서 그와 전혀 다른 배경을 갖고 있는 **다른 나라에 적용하는데는 한계**

o 특히 globalization과 Ageing이라는 두가지 중요한 국내외적 환경변화에 대응하여 사민주의 복지모델의 **재정적 지속가능성**과 **경쟁력 유지**를 위한 **끊임없는 변화와 개혁**을 추진하고 있음을 고려할 필요

□ 그러나 고복지-고부담체제하에서도 스웨덴이 꾸준히 경쟁력을 유지하고 있는 점에 대해 다음과 같은 시사점

(1) 여건변화에 대해 시의적절하게 끊임없는 **변신과 개혁**으로 대처하는 것이 긴요

o 개혁을 뒤로 미루는 것이 아니라 지속적인 미조정(adaptive reform)을 통해 환경에 계속 적응해 나가는 것이 긴요

- IMF는 스웨덴의 이러한 끊임없는 노력을 bumblebee와 같다고 비유
- 스웨덴의 경우 합리적인 의견을 수용하고 상호협력을 통해 공동의 이익을 추구하는 정신이 바탕에 깔려있었기 때문에 이러한 끊임없는 변신과 개혁이 가능했던 것으로 평가

(2) 국제화에 대해 보다 적극적인 대응

o **동시다발적** FTA의 추진, **동북아 경제공동체**까지로의 발전을 염두에 둔 동북아 전략의 추진, 특히 **한중일간 경제협력 관계**의 공고화 등 현재 추진중인 국제화·개방화 전략을 더욱 촉진해 나가는 것이 중요

- 세계최대의 경제대국인 미국과의 FTA, 한중일 FTA가 가장 큰 impact가 있는 분야
- EU 통합의 경우 이태리 등 국내정치적인 이유로 제도개선에 어려움을 겪는 나라들이 EU 통합을 통해 국내정치적인 어려움 속에서 제도개선을 추진하는 leverage로 활용

o 이와 더불어 국제적인 인력양성에 더욱 박차를 가할 필요

* 원어민 영어교육 등이 강화되고 있으나 스웨덴, 핀랜드를 비롯한 유럽 선진국의 영어통용수준에 비하면 한국은 훨씬 뒤떨어져 있는 상태

o 또한 OECD 개발원조기구(DAC) 가입, ODA 증액, 츠나미 등 국제재난에 대한 지원확대 등을 통해 국가규모에 걸맞는 국제적인 위상을 확립해 나갈 필요

- 동 분야의 재정지출을 소비지출이 아니라 **국가브랜드를 위한 투자개념**으로 바꿔나가야 하며 외교부 등 일부 부처의 소관이 아닌, 국가 전체차원에서 예산지원체제를 강구할 필요

* 스웨덴은 바이킹의 국제적 활동경험으로 개방화·국제화에 대한 적극적 자세가 일찍부터 확립
  - 中立 노선으로 최근 200년간 평화를 유지하는 외교력을 발휘함으로써 1, 2차 세계대전의 피해를 입지 않았을 뿐만 아니라 전후복구 수요에 가장 큰 수혜
  - 2004년 스웨덴 대외원조의 GDP비율(%): 세계 4위 0.77%, 27억불로서 매우 높은 수준 (노르웨이(1위, 0.87%), 룩셈부르크(2위, 0.85%), 덴마크(3위, 0.84%))
  - 3개 국어(스웨덴어, 영어, 독/불어)를 자유롭게 구사하는 외국어 교육 보편화

(3) 공공부문의 **투명성**과 **부패없는 공직자**에 대한 국민의 신뢰를 바탕한 큰 정부를 유지하면서 복지분야를 중심으로 대국민 서비스를 확대 제공

o 세계 최초로 옴부스만제도를 창설(1809년)하여 의회가 선출한 독립적인 옴부스만이 비리공무원을 조사하고 시민단체의 정부 감시활동이 전통적으로 활발

o 공기업 지배구조를 국제기준에 맞게 upgrade
  * OECD 공기업지배구조 Guideline(2005)은 스웨덴 등 북구모델을 중심으로 작성

(4) **교육·복지 투자**를 통한 질 높은 인력양성을 통해 성장과 복지를 동시에 추구하는 **선순환구조**에 대해서도 보다 관심을 기울일 필요
  * 일찍부터 교육에 집중투자한 덕분에 스웨덴 국민들의 전반적인 지식수준이 매우 높다는 것이 국제적인 평가

o 우리의 경우 아직도 복지투자가 선진국에 비해 매우 낮다는 점에서 복지투자가 갖는 성장기여 측면을 재평가할 필요

  * 복지제도가 실패에 대한 안전망 구실을 하므로, 기업가 정신의 발현에 기여
    • 불확실성 회피지수(uncertainty avoidance index) 국제조사에서 스웨덴이 가장 모험적인 것으로 나타남(일본이 가장 위험 회피적)

  * 복지와 성장의 선순환을 가져온 스웨덴 모델은 합리성, 국제화, 투명성, 국민들의 높은 지식수준 등이 뒷받침되어서 이루어진 것인바, 이러한 전제조건을 갖춰 나가는 것이 성장과 복지의 선순환 구조를 만드는 핵심요소

(☞ 목차로)

< 본 문 >

I. 문제의 제기

□ 스웨덴은 오랜동안 **서구 사민주의 복지국가의 전형**으로, **스웨덴 모델**(또는 **스칸디나비아 모델**)로 불리면서 많은 나라의 관심의 대상

* 스웨덴 모델은 모든 국민에게 복지제도의 혜택을 부여하는 고부담-고복지 모델로서 완전고용과 평등을 추구
* 서구복지국가모델 : ① 스칸디나비아 모델 (사민주의 모델), ② 앵글로-색슨 모델 (자유주의 모델), ③ 대륙 모델(보수주의 모델), ④ 남유럽 모델
  - ( )는 Esping-Andersen 교수의 분류

□ 90년대 들어 **금융위기**와 함께 91-93년간의 마이너스 성장, 고실업 및 대규모 재정적자를 겪게 됨에 따라 대폭적인 **복지 프로그램 축소**와 **연금개혁** 등으로 스웨덴 모델을 크게 수정

* GDP성장율 : (91년) △1.1%, (92년) △1.3%, (93년) △2.0%, (94년)4.2%
* 실업율: (91년) 3.3%, (92년) 5.8%, (93년) 9.5%, (94년)9.8%
* 재정적자(GDP대비, %): (91년) △0.1%, (92년) △9.0%, (93년)△11.4%, (94년)△9.3%

o 복지모델의 개혁 이후에도 스웨덴 복지지출규모는 **세계에서 가장 높은 수준**을 유지하고 있으며, 여타 유럽 선진국에 비해 **양호한 성장세**와 높은 국가경쟁력을 회복

* GDP대비 복지지출규모(2000, %): 스웨덴(28.9), EU 15개국(24.0), OECD평균(21.9)
* GDP대비 국민부담율(2000, %): 스웨덴(54.2), EU 15개국(41.6), OECD평균(37.1)
* GDP 성장률(94-2004 평균, %): 스웨덴(2.8), EU 15개국(2.2), OECD평균(2.6)
* WEF 국가 경쟁력 순위('05): 스웨덴 3위(핀랜드 1위, 미국 2위)

□ 따라서 ① **고부담-고복지**를 전제로 하는 스웨덴식 복지국가 모델을 국민들이 처음에 **어떻게 수용**하게 되었는지, ② 고부담－고복지체제가 노동시장이나 기업활동에 상당한 **disincentive** 요인으로 작용할 것임에도 불구하고 어떻게 **양호한 경제성과**를 지속할 수 있었는지, ③ 향후 **Globalization과 인구고령화** 속에서 스웨덴 모델이 계속 효과적으로 작동될 수 있을 것인지를 살펴보고 우리가 배울 수 있는 **교훈과 시사점**을 도출해 보고자 함

(☞ 목차로)

II. 최근 스웨덴 경제·사회 동향

□ 스웨덴은 19세기 중반 유럽의 가장 가난한 나라에서 20세기 중반부터 세계에서 **가장 부유한 나라중 하나**로 탈바꿈

o 1인당 GDP가 19세기말 유럽평균의 80%수준에서 2003년 3만 3천불로 최선진국 수준 (세계 9위)

* 인구도 19세기중반 350만명에서 현재 900만명으로 증가

· 자연증가요인(평균수명 증가 및 출산율 제고)이 인구증가의 1/3정도 기여하였으며 나머지 2/3는 해외이민 유입이 기여(핀랜드, 덴마크 등 북구, 이태리, 스페인 등 남구, 발칸 등-전체인구의 40%정도가 이들의 후예)

· 복지지출의 확대로 이민자의 사회통합이 비교적 원만히 이루어진 것으로 평가

· 이민인구의 증가는 고도성장과정에서 인력부족의 한계를 극복하는데 기여

o 2000년 UNDP 인간개발보고서에 의하면 생활의 질 면에서 스웨덴은 세계 4위를 차지

* 노르웨이, 오스트레일리아, 카나다 다음 순위

o 인구 9백만의 소국이면서도 우수한 인적자원에 기반한 엔지니어링, IT, 통신 등 첨단기술 분야를 중심으로 제조업 기반이 튼튼

* 항공, 원자력발전, 자동차, 방위산업재료, 통신, 제약, IT, 소프트웨어, R&D 등

* 세계적인 주요기업 : Volvo (자동차, 트럭), SAAB (자동차, 항공기, 터보엔진), ABB (산업용 로봇), SKF (엔지니어링), Ericsson (디지털, 휴대용전화), IKEA (가구)

□ 높은 조세부담과 복지지출로 소득분배가 활발히 이루어져 덴마크에 이어 **세계 2위**의 **평등한 소득분배구조**를 보유

* 지니계수: 덴마크 0.22, 스웨덴 0.24

□ 90년대 중반 **복지지출 축소**와 **연금개혁, 재정개혁**을 과감하게 추진한 결과, **재정적자 개선, 국가채무 축소**에 성공하고 노동생산성도 현저히 상승

* 재정적자(GDP 비중, %): ('93) △11.4 ⇨ ('95) △6.9 ⇨ (2000) +5.0 ⇨ (2003) △0.1

* 사회복지지출(GDP 비중, %): ('90) 30.8 ⇨ ('93) 36.8 ⇨ (2001) 28.9

* 국가채무(GDP 비중, %): ('93) 69.3 ⇨ ('95) 78.4(2,054억불) ⇨ (2002) 49.5(1,314억불)

o 노동생산성 증가율(%, 95-2004년): 스웨덴 2.5%, OECD평균 2.0%

□ 완전고용을 추구하는 정책과 더불어 높은 교육·보건 지출의 수준이 복지·성장의 선순환 관계가 성립되도록 뒷받침

o 공교육분야 공공지출이 GDP의 6.29%(2002년)으로 세계 최고 수준이며 높은 보건분야 공공지출(2002년 OECD 평균의 135%)로 기대수명도 OECD 국가중 최상위 수준

* 공공교육분야 교육지출(GDP 대비, %, 2002년): 스웨덴 6.29%, 덴마크 6.45%, 한국 4.3%, 일본 3.5%, 미국 4.76%, 아일랜드 4.12%
* 기대수명(2002년): 79.9세 (일본, 아이슬랜드, 스위스 다음의 세계 4위)

o 투명하고 깨끗한 정부라는 국민적 공감대를 바탕으로 국민들에게 서비스를 최대한 제공하는 큰 정부를 유지

- 공공부문이 고용의 30% 이상을 차지하고 있으며 경제위기시에는 복지부문 공무원을 대폭 축소함으로써 유연성을 발휘
  * 정부부문 고용비중: 60년대 15% ⇨ 80년대 30% ⇨ 97년 30.3%
  * 공공부문취업자(만명): ('65) 55 ⇨ ('85) 138 ⇨ ('90) 140 ⇨ ('97) 122

- 정부부문 지출비중이 GDP의 50%를 상회하는 세계 최고 수준
  * 2002년 기준: 스웨덴 58.3%, 덴마크 55.8%, 프랑스 53.5%

o 다만 **고용율**은 아직 90년의 정점에 많이 못 미치며, 노동시간도 복지국가 체제를 유지하기에는 미흡

- 고용율은 비교적 높은 수준이나 **평균노동시간**이 짧아* 노동공급은 다른 나라와 비교할 때 평균수준
  * 평균적인 스웨덴인의 경우 휴일, 병가, 육아휴가 등으로 연 17주 (4개월 이상) 휴무

(☞ 목차로)

Ⅲ. 스웨덴 복지국가 모델의 성립과정

□ 스웨덴은 16-17세기경 **북구의 강국**(스칸디나비아, 발틱 3국, 북부독일까지 병합)이었으나, 이후 러시아, 프러시아의 팽창 등으로 영토를 상실하면서 19세기 초에는 유럽의 **가장 가난한 농업국**의 하나로 어려움을 겪음

o **철광석, 목재** 이외의 자연자원이 부족하고 농어업에 주로 의존하는 경제로 기후조건도 열악

* 당시 400만명의 인구중 1850-1910년 사이에 100만명 이상이 미국, 유럽 등지로 해외이민

o 1차세계대전후 **독일제국의 붕괴**와 러시아 **볼쉐비키 혁명** 의 영향 등으로 사회혼란이 지속되는 가운데 1920년대 사회민주당의 세력이 급격히 확대

o 실업률이 1930년 12%에서 1934년 34%로 악화 되는 대공황의 와중에 1932년 **사회민주당**이 집권하면서 노사간, 고·저 소득층간의 대타협을 바탕으로 **복지국가로의 대전환**을 시작

- 팽창적 재정정책을 통해 실업구제와 대대적 공공사업을 전개하여 위기를 탈출(1936년에 대공황 이전으로 실질임금과 생산이 복귀)
- 스톡홀름학파 미르달의 이론적 뒷받침하에 케인즈보다 먼저 유효 수요이론을 현실에 적용

* 러시아혁명이후 사회혼란으로 인한 이민증가와 1930년대 공황으로 인한 출산율 저하로 인구감소현상에 대한 위기감을 느끼고 뮈르달은 적정노동력 유지를 위해 각종복지정책에 기반을 둔 가정친화적(folkhem) 프로그램을 제안

o 아동수당, 신혼부부 저리융자, 주택보조금 신설과 연금제도 충실화(1935년 종전 적립식에서 부과식으로 전환) 등 복지제도를 마련하기 시작

□ 1938년 노사간에 **짤츠훼보덴협약**(Saltsjöbaden Agreement) 체결로 **중앙차원의 단체교섭**(central collective bargaining)이 제도화

o 정부의 개입없이 노사간 **자율적 단체교섭** 원칙을 확립하는 한편, 노동조합연맹(LO)는 경영자가 **경영할 권리**가 있음을 인정(**노조의 사회적 책임**과 **자본주의 체제**를 인정)

* 노사 중앙기구인 노동조합연맹(LO)과 경영자총연합체(SAF)간 협약체결
  - 물질적 기반확대(사민주의 관심사)와 생산성(자본가 및 우파의 관심사)이 협력적 호혜관계로 발전된 타협의 산물
* 1941년 LO가 파업할 권리를 가지게 되고 1956년에는 중앙 차원의 단체교섭으로 발전

o 중앙차원의 단체교섭이라는 특수한 노사협조관계를 바탕으로 높은 노조가입율*로 막강한 힘을 자랑하는 노조와 사용자간의 **호혜적 노사협조관계**가 복지제도를 뒷받침

* 노조가입율 79% (블루칼러 85%, 화이트 칼러 75%)
* 단위노조는 조합원 3%이상이 참여하는 단체행동의 경우 LO의 사전승인 없이는 단체행동을 할 수 없도록 규정

o 사민당과 노조간의 정치적 이해관계가 일치함으로써 복지국가의 틀을 지속적으로 확충
  - 사민당은 복지제도 확충을 통해 노조 및 정치적지지 기반을 유지
  - 노조는 노조원의 관심사항인 복지제도를 확충

□ 스웨덴은 양차대전 중 **무장중립노선**으로 피해를 입지 않음으로써 전후 다른 나라보다 빠른 경제성장을 이룩할 있는 유리한 위치

o 전쟁중에도 철광석, 목재 등 기초원료를 수출하였고 전후 유럽의 복구 수요가 급증하면서 **철강제품, 베어링, 펄프** 등 중간재와 자동차, 전자, 가구, 종이 등 내구재, 소비재 위주로 수출구조 고도화

* 소국이면서도 수출시장의 확대를 통해 Volvo, Saab, Scania 등 자동차공업의 발전이 가능
* 철강, 가구, 종이, 펄프 등은 풍부한 부존자원 (철광석, 전기, 목재) 때문에 가능

□ 2차대전 후의 **경제호황과 사민당의 정책노선이 상승작용**을 하면서 노령연금, 건강보험을 대폭 강화

o 1944년 사민당이 포괄적 복지계획으로 근대적 복지제도를 제도화

* 1947년 기초연금(Basic Pension: 모든 사람에게 정액연금 지급), 아동수당을 입법화
* 1959년 연금개혁안으로 연금액 대폭 증가(50-60년 사이 연금액수 2배 증가)
* 1955년 전국민 건강보험을 의무화
* 아동수당, 주거수당, 교육개혁, 임대주택 제공

o 사회민주당은 1932~1976년까지 연속적으로 **44년간 장기집권** 하면서 일관성있게 복지국가의 틀을 다짐

- 그러나, 사민당은 은행의 국유화, 중요산업의 국유화 등 급격한 개혁은 자제 내지 포기하는 등 **합리적 노선 유지**
  * 사회민주당집권기 : 1932~1976년, 1982~1991년, 1994년~현재
    - 우파는 1976~82년, 1991~94년 등 불과 9년간 집권

□ **스웨덴 고부담 -고복지의 복지국가제도의 확충이 가능했던 배경은 다음과 같이 요약 가능**

① 사회민주당이 장기 집권하면서 1918년 러시아의 볼쉐비키 혁명, 1939년 소련의 핀란드 침공 등으로 인한 공산주의의 영향을 복지제도의 확충을 통해 대응하면서 국유화, 폭력 혁명과 같은 비합리적 선택은 지양

* 사민당 초기지도자들의 온건노선도 사회적 합의에 기반한 정책추진에 기여

② **中立선언**으로 양차대전의 피해를 막는 한편 양차 대전 후 유럽의 전후복구와 관련된 **수출산업의 특수**로 인한 미증유의 경제호황 등이 상승작용

* 국내시장이 협소한 소국에서 자동차, 전자, 기계공업이 발전할 수 있었던 것도 전후 재건수요에 부응할 수 있는 생산능력을 보유한데 기인

③ 노사간 합리적인 의견조정이 가능함으로써 노조의 독특한 정책철학인 **「렌-마이드너」 모델**을 채택, 스웨덴형 복지국가 모델을 확립

- 고복지체제 유지를 위해서는 **완전고용이 전제***가 되어야 하는바, 이를 위해서는 노조 등 이해집단이 자신의 이익(임금)보다 **전체 노동자의 고용**을 우선하는 **협력적 노사관계 유지가 관건**
  * 완전고용되어야 복지지출 소요를 최소화하면서 이를 위한 납부액을 극대화할 수 있기 때문

<참고 1>

사민당 초기 지도자들의 기여

□ Branting 수상*, Hansson 수상** 등 1920년대 사민당 초기 지도자들이 중산층 출신의 온건성향

o 은행, 중요산업 등의 국유화를 주장하는 공산당과 차별화

o 사회보장제도를 통해 소득재분배를 추구하는 평화적 방법을 강구

* 1921-23년, 24-26년 수상역임 : 당당하게 설득하고 승리하는 스타일로, 교장아버지를 둔 중산층가정출신으로 "바리케이트를 통한 정의"보다는 "법을 통한 사회정의"를 신봉

** 1932-46년까지 4회 수상 역임하고 국가를 "국민의 가정(people's home)"으로 개념 전환(가부장적 국가관)

□ Gustav Möller는 1924-1945년까지 약 20여년간 스웨덴 복지복지장관을 역임하면서 스웨덴 복지제도를 설계

o 좌파의 사회혁명 노선에 반대하면서, 점진적으로 사회적 책임을 제도화(gradual socialization)하도록 실천

- 생산수단의 국유화 주장보다는 **복지 및 평등 프로그램**으로 융화시킴

o 사회가 **소박하고 인간다운 삶**을 보장하도록 하는 개인적 신념을 사회보장제도로 구현

자본가와의 타협 : Wallenberg 그룹

□ Wallenberg 그룹은 스웨덴 최고의 재벌그룹으로 150년간 Wallenberg 가문이 소유

o 14개 상장회사로 이루어져 스웨덴 증시규모의 40% 이상을 차지

o Ericsson, Electrolux, ABB, Saab, Scania가 동그룹 소속 (ABB가 지주회사 역할을 담당)

□ 짤츠훼보덴 협약도 사실상 Wallenberg 그룹이 기업지배권 유지*를 인정받는 대가로 일자리 제공과 기술투자에 힘쓰고, 가족의 소득에 대해 최고 85%에 달하는 누진소득세를 납부키로 하는 등 국민경제에 공헌하기로 약속함으로써 성사

* 대주주소유 주식에 대한 차등의결권(일반주식의 10~1000배)을 인정(노조가 확실한 협상상대자로서 대주주에게 차등의결권을 인정하는 것이 관행)

<참고 2>

스웨덴의 자동차공업

□ 스웨덴은 기 발전된 철강, 베어링, 엔지니어링 기술 등을 기반으로 2차대전후 독·불·영 등 주요국가의 생산력 소실에 힘입어, 자동차 수출국가로 크게 발달

o 각종 신기술을 채택하여 악천후 속에서도 뛰어난 안전성 확보와 항공기술을 활용한 디자인·첨단기술 등으로 명성을 축적
- Volvo : 안전벨트, 어린이 안전좌석, ABS 시스템
- Saab : 전륜구동, 터보엔진, 측면충돌보호시스템
- Scania: 볼륨식 디젤엔진, 컴퓨터 변속기, 전자식 브레이크 등

□ 현재 스웨덴의 자동차공업은 세계 자동차생산의 1.5%, 세계 트럭 생산의 20%를 차지하는 대국 (스웨덴 수출의 15% 차지, 15만명 종사)

o 연간 77만대를 생산하여 85-90%는 해외 수출하는 최대 수출산업

□ Volvo는 1927년부터 생산을 시작한 국민기업임에도 불구, 99년도 Volvo 승용차부문을 Ford에 매각(100% 지분 매각)하여 구조조정 추진

o Volvo는 승용차부문 매각 후 트럭, 버스, 건설장비에 특화하고, 해운·산업용 장비, 항공기엔진에 집중 (핀란드, 미국의 버스 회사를 인수하고, 삼성 중공업의 건설장비부문 인수, 르노와 Mack의 트럭부문 인수)

o Volvo 자동차는 03년 세계 7개 공장에서 41.6만대 생산 (총 종업원 28천명중 스웨덴 21천명)

□ Saab: 항공기회사에서 출발하여 유체역학적 디자인, 첨단기술로 좋은 평가

o 2000년 미국 GM에 매각(100%)하고 '03년 13만대 생산, 미국·스웨덴 등 50개국에 판매

□ SCANIA는 트럭·철도·화차를 생산했으나, 지금은 중수송용 차량·버스에 특화

o '03년 45천대, 버스 4900대를 생산, 95%를 수출

□ 스웨덴의 내수자동차 판매량은 기복을 보였으나(1988년 34만대로 최고기록) 최근 25-26만대로 판매가 안정화

<참고 3>

Rehn-Meidner Model

□ 1951년 블루칼러노조 LO의 경제학자 외스트 렌과 루돌프 마이드너가 고안한 사회정책 모델로서, **연대임금정책**과 **적극적 노동시장정책**을 통해 **완전고용** 달성과 산업구조를 합리화하는 것이 핵심내용

o 인플레없이 완전고용을 이루기 위해 선택적인 유효수요 증가와 공급측면을 강조
o 수요측면에서 **긴축 재정정책**으로 총수요를 완전고용이하 수준에서 억제시키면서 **연대임금정책**으로 임금인상압력을 억제하고
o 공급측면에서 **적극적 노동시장정책**으로 완전고용을 달성

□ 주요 내용

① 연대임금정책 (동일노동·동일임금의 원칙)
- 긴축적 재정정책의 기조에서 동일노동에 동일임금를 지불하는 **연대임금원칙(Solidaristic wage policy)**을 통해 기업별·산업별 임금의 편차를 축소 (노동자 연대강화)
- 경쟁력을 갖춘 부문은 **임금인상을 억제**하고, 경쟁력이 없는 산업과 한계기업은 **자연도태** 유도
- 임금인상 억제로 인한 고임금부문의 초과이윤은 **임금노동자 기금** (Wage Earners' Fund*)으로 흡수하여 기술개발과 기업 경쟁력 강화비용, 복지비용으로 활용
  * 동 기금을 통해 공공임대주택사업을 실행, 임금생활자의 주택비용을 완화
- 56-83년간 단체임금교섭은 전권을 위임받은 중앙노사단체 (LO-SAF)사이에서 도출

② 적극적 노동시장정책(ALMP)
- 한계기업의 도산으로 발생하는 실업자는 적극적 노동시장정책을 통해 **구제·흡수·재배치**
- 수요측면의 변동에 맞추어 국가가 노동시장 개입 (30년대이후 사민당의 정책기조)

□ 동 모델은 노동자의 **화이트칼러화**, 여성화, 고학력화 등 경제환경변화로 1983년* LO-SAF의 중앙교섭체제가 무너지면서 붕괴되었다는 평가
  * 금속노조가 숙련노동자 확보를 위해 중앙임금협약보다 높은 임금인상을 위해 중앙교섭체제에서 탈퇴(1982)한 이래 매년 탈퇴자가 늘어남으로써 중앙교섭체제가 유명 무실화

(☞ 목차로)

IV. 스웨덴 경제위기와 복지모델의 개혁

1. 90년대 경제위기

□ 경제위기의 직접적 원인

o 90년대 초반 **부동산과열**에 의한 거품이 꺼지면서 주택미분양, 부동산과 금융자산 가치폭락으로 **은행의 부실채권**이 누적되어 금융위기가 심화

- 80년대 **금융자유화** 조치로 주택투자와 민간소비에 대한 가계대출이 급증(가계신용이 매년 20% 이상씩 확대)
- 80년대 후반 부동산 경기를 중심으로 **경기과열현상** 노정

o 91년 과감한 조세개혁을 실시하였으나, **부적절한 타이밍**으로 금융위기에 불리하게 작용

- 조세개혁으로 가계대출이 불리해져 가계수요 급감

□ 보다 근원적으로 Globalizaiton에 따른 스웨덴 산업구조의 급격한 재편과 인구고령화에 따라 **연대임금정책**, **적극적 노동시장정책**을 근간으로 하는 스웨덴 **복지모델이 한계**에 직면하게 됨으로써 80년대 후반 경기침체와 더불어 **생산성 하락**, **실업율 증대**가 장기화

* 그 동안의 성공적 경제운영에 대한 **자만심**으로 **복지제도의 과도한 확충**, 조기 퇴직과 일을 적게 하는 쪽으로의 인센티브 강화 등이 이루어졌다는 평가

<참고 4>

연대임금과 적극적 노동시장정책이 한계에 직면하게 된 원인

① 노동계급의 내부분화가 활발히 진행되면서 노동자의 동질성에 기초한 중앙단체교섭과 연대임금정책이 한계에 직면

- 82년 금속노조의 이탈에 이어 고임금분야 노동자의 저항이 확대되면서 중앙단위 교섭체제가 붕괴
- 당초 고임금노동자들의 임금자제는 주택비용부담완화* 때문에 가능하였으나 주택가격이 안정되면서 내재된 불만이 계속 갈등의 원천으로 작용

  * 연대임금정책으로 발생한 초과이윤을 강제적으로 적립하여 아파트기금(Superannation Pension)을 만들고 이를 통해 공공임대주택사업을 시행하여 주택비용 부담을 완화

- 이에 따라 기업별로 중앙단체교섭이상의 임금인상을 점차 허용

② 연대임금정책이 노동계급의 연대력을 증진시키는 역할을 하는 과정에서 **저생산성분야**의 임금을 끌어올리게 됨으로써 노동비용의 급격한 상승을 초래하고 그 결과 생산성 하락과 실업율 증가로 이어지게 함.

③ 적극적 노동시장정책은 공공부문을 중심으로 job creation을 통해 실업을 구제하고 특히 **여성의 노동시장참여율** 제고와 사회통합제고에 기여하였으나, 국가의 **재정부담** 증가와 더불어 **실업보상**과 함께 제공되는 여러 혜택이 **노동의욕**을 떨어뜨리는 요인으로 작용

2. 금융위기에 대한 대응

□ 92년9월 통화가치 방어를 위해 금리를 일시적으로 500%로 올리고 92년11월 고정환율제에서 **변동환율제**로 전환하면서 93년에는 **공적자금**을 투입하여 금융위기를 타개

- o 스웨덴 금융기관 예금자에 대한 **무제한 정부보증**을 실시
- o **Bank Support Authority**를 신설, 은행에 대한 지원역할 수행(이해충돌을 피할 수 있도록 정부나 중앙은행이 아니라 의회 소속)
- o 자산관리공사(AMC)로 하여금 **부실채권**을 시가기준으로 매입하여 신속하게 처리
- o GDP 6% 수준의 공적자금을 금융권에 지원하여 위기타개

3. 복지모델에 대한 근원적 개혁

□ 연대임금, 적극적 노동시장정책을 근간으로 하는 종래 스웨덴 사민주의 복지모델이 한계에 직면하게 됨에 따라 1994년 복귀한 사민당 정부는 **세계화 논리**를 수용하고 **신자유주의 요소를 반영**한 **근원적인 복지모델의 개혁**을 추진

* 이는 고물가-저성장-고실업-재정적자 확대로 이어지는 악순환을 끊고 안정성장-저실업-저인플레를 달성하기 위한 것으로 스웨덴 사민주의 복지모델이 Globalization과 고령화라는 대외여건 변화에 적응하기 위해 변신한 결과

□ 주요 내용

① 건전한 거시경제관리의 틀 마련

- 인플레이션 타게팅 목표설정(2%) 및 상하 1%의 진폭 인정
- GDP 2%의 구조적 재정흑자를 목표

- 이를 위해
  - 중앙정부 기초수지지출(이자를 제외한 지출+연금지출)의 상한(Ceiling)을 3년간 연동계획
  - 지방정부의 균형재정을 의무화(2년내에 적자를 균형으로 전환하도록 성문화)
  - 중기 재정운용계획 (3개년 연동)도입

* 과도한 정부부채(2002년 GDP대비 49.5%)를 가진 소규모경제(2004년 GDP 규모 3,466억불, 대외의존도 64.5%)로서 국내외여건변화에 시의적절하게 대응하지 못할 경우 부정적 영향이 상당기간 지속될 우려가 있기 때문에 거시경제의 철저한 관리가 매우 중요

② **복지지출의 삭감**과 **장기 재정적 유지 가능성**에 초점을 맞추어 **연금** 및 각종 **복지제도**를 **개혁**

* 이는 기존 복지체제의 포기가 아니라 위기를 극복하고 동 복지체제를 "살리기 위한" 방어적, 부분적 수정의 성격

- 연금개혁
  - · 60년대 북구복지모델의 핵심요소로 도입되었던 확정급부형 부과식 연금제도(Pay-As-You-Go)를 가상확정기여형제도(Notional Defined Contribution)로 근원적으로 개혁함으로써 만성적 적자요인을 해소
    - * 국가의 책임을 경감하고 개인과 민간의 책임을 강화
  - · 개인연금구좌를 도입, 부분적 민영화로 공적연금을 보완
  - · 종전 기여방식의 기초연금제도(소득의 6%)를 폐지하고 **최저보장연금*(Minimum Guarantee Pension)을 전액 재정부담**으로 도입
    - * 소득재분배에 대한 국가책임을 강화하고 연금개혁이 저소득층에 불리하지 않도록 최저소득을 보장 (자산조사 거침)

- 각종 복지제도의 개혁
  - · 소득보장과 의료서비스 및 사회서비스를 재정적으로 장기지속 가능성(financial sustainability)을 제고하도록 감축
    - 수혜조건을 까다롭게 강화, 급부수준 인하, 지급기간 축소 등으로 현금급부와 사회서비스를 축소
    - 복지를 일과 연결하는 조치 강화

※ 주요 내용

- 주택보조금 규모 축소 및 자격 심사 강화
- 상병보상금 감액
- 자녀 수당의 삭감
- 의료 등 공공 복지 서비스의 사용료 (user fee) 인상
- 상병보상*과 실업수당에 '보상해 주지 않는 기간' (qualifying day) 을 도입
  * 상병보상의 경우 아프더라도 1일째는 보상을 지급치 않음 (2-21일째 사용자가 봉급의 80% 지급, 22일이후는 건강보험이 부담)
- 복지 서비스의 민영화(privatisation) 확대

③ 기업경쟁력 강화방안을 동시에 추구

- 세제개혁 : 누진세를 완화, 자본주의적 인센티브를 강화
- 기업환경개선 : 법인세, 상속세, 증여세 등 완화
- 근로시간 증가를 위한 조치 등

4. 개혁조치의 평가와 향후 과제

□ 개혁조치로 도입된 제도는 총체적인 복지국가 제도의 큰 흐름을 유지하면서도, 상당한 변화를 추구함으로써 단기적으로 비교적 성공적인 효과를 가져온 것으로 평가

o 끊임없는 변신을 통해 복지국가체제를 유지하기 위해 문제점을 보완하면서 새로운 스웨덴 모델을 창조하기 위해 노력

* 복지제도 자체의 변화에 대한 평가
  - 조건을 까다롭게 하거나 급부수준을 낮춤으로써 보편적 제도 (universal system)로서의 성격이 약화
  - 실업수당제도에 강제적 노동시장 참여를 의무화하는 규정 도입
  - 상병수당과 실업수당에 사용자의 책임을 강화(Corporatist Model로 스웨덴의 전통적 모델과는 상이)

□ 향후 세계화와 노령화가 지속적으로 확대 심화되는 과정에서 스웨덴 사민주의 모델을 어떻게 현실과 계속 조화시켜 나갈 것인가가 과제

o 복지모델의 기본골격을 유지하면서 스웨덴경제의 경쟁력과 생산성을 조화하는 것이 핵심과제

□ OECD는 스웨덴이 복지국가모델을 유지하려면 "기업(투자)하고 싶은 나라"와 "근로의욕이 높은 근로환경"을 만들지 않는 한 유지되기 어렵다고 진단 (2005 스웨덴 경제보고서)

o 이를 위해 자본주의적 인센티브의 추가도입을 권고 (OECD, IMF)

* 노동시장의 유연성 강화, 세금의 누진성 완화, 임금차이 확대에 의한 근로의욕 및 생산성 향상 등

o 지나치게 높은 사회보장부담과 소득세율이 기업의 해외 이주를 촉진하고 있어 이에 대한 대처가 불가피

* 스웨덴의 경우 최고수준 임금노동자의 한계실효 근로소득세율은 71%로 매우 높은 수준(노동자부담 한계세율 +부가가치세+사회보장기여율)

* 국제비교(2001년기준): 미국 37%, 호주 43%, 일본 55%, 프랑스 60%, 독일 70%

* Sony-Ericsson(핸드폰 부문)은 본사를 런던으로 이미 이주

o 노동투입량의 증대를 위한 Making work pay 정책강화

- 상병휴가, 장애휴가, 육아휴가 등 휴가보상요건이 느슨하여 근로자의 도덕적 해이를 초래(근로자의 20% 정도가 상시 휴가 상태)하고 있는바, 이에 대한 대처방안으로 다음사항을 권고
  - 장기 상병휴가의 남용 방지
  - 의료보험의 대기시간 과다 해소를 위한 투자
  - 사회서비스와 재활 프로그램의 개선
  - 저출산 추세에 대응한 가족수당체계 보완

(☞ 목차로)

V. 우리에 대한 시사점

□ 스웨덴의 고복지-고부담 복지모델은 스웨덴이 처한 역사적, 지정학적, 경제·사회적 배경하에서 발전되어온 제도로서 그와 전혀 다른 배경을 갖고 있는 **다른 나라에 적용하는데는 한계**

o 특히 globalization과 Ageing이라는 두가지 중요한 국내외적 환경변화에 대응하여 사민주의 복지모델의 재정적 지속가능성과 경쟁력 유지를 위한 **끊임없는 변화와 개혁**을 추진하고 있음을 고려할 필요

□ 그러나 고복지-고부담체제하에서도 스웨덴이 꾸준히 경쟁력을 유지하고 있는 점에 대해 주목할 필요가 있는 바, 향후 우리의 복지제도 확충과정에 다음과 같은 시사점을 발견할 수 있음.

(1) 여건변화에 대해 시의적절하게 끊임없는 **변신과 개혁**으로 대처하는 것이 긴요

o 개혁을 뒤로 미루는 것이 아니라 지속적인 미조정(adaptive reform)을 통해 환경에 계속 적응해 나가는 것이 긴요

* IMF는 스웨덴의 이러한 끊임없는 노력을 bumblebee와 같다고 비유 (끊임없이 날개짓을 하는 땅벌에 비유) [Sweden's Welfare State: Can Bumblebee keep Flying?]

- 스웨덴의 경우 합리적인 의견을 수용하고 상호협력을 통해 공동의 이익을 추구하는 정신이 바탕에 깔려있었기 때문에 이러한 끊임없는 변신과 개혁이 가능했던 것으로 평가
- 척박한 자연환경 하에서 생존을 위해 몸에 밴 협동정신, 합리적 조정, 투명한 일처리 방식 등이 정착되어 있었던 점이 크게 기여

* 합리적 선택의 예시

- 국유화, 폭력시위 등 시장경제질서에 반하는 과격한 노선을 초기단계부터 배제하고, 타협과 온건한 노선을 선택
- 노동계층이 자기자신의 이익(임금)보다 근로자계층 전체의 이익(고용)을 선택함으로써 기업의 경쟁력 유지와 일자리 창출이 가능
- 재정적자로 복지제도 유지가 어려워지자, 과감하게 연금 제도를 합리적으로 개편 (가상확정기여형제도, 민영화 등 시장원리에 따라 과거 복지제도의 근간을 바꿈으로써 연금의 지속가능성 문제를 근본적으로 해결)

(2) 국제화에 대해 보다 적극적인 대응

o WTO 등 국제적 무역자유화협상은 물론, **동시다발적** FTA의 추진, 동북아의 정치군사적 안정을 바탕으로 **동북아 경제공동체**까지로의 발전을 염두에 둔 동북아 전략의 추진, 특히 **한중일간 경제협력관계**의 공고화 등 현재 추진중인 국제화·개방화 전략을 더욱 촉진해 나가는 것이 중요

- 세계최대의 경제대국인 미국과의 FTA, 한중일 FTA가 가장 큰 impact가 있는 분야
- EU 통합의 경우 이태리 등 국내정치적인 이유로 제도개선에 어려움을 겪는 나라들이 EU 통합을 통해 국내정치적인 어려움 속에서 제도개선을 추진하는 leverage로 활용

o 이와 더불어 국제적인 인력양성에 더욱 박차를 가할 필요

* 원어민 영어교육 등이 강화되고 있으나 스웨덴, 핀랜드를 비롯한 유럽 선진국의 영어통용수준에 비하면 한국은 훨씬 뒤떨어져 있는 상태

o 또한 OECD 개발원조기구(DAC) 가입, ODA 증액, 츠나미 등 국제재난에 대한 지원확대 등을 통해 국가규모에 걸맞는 국제적인 위상을 확립해 나갈 필요

- 이러한 분야의 재정지원을 소비지출이 아니라 **국가 브랜드를 위한 투자개념**으로 바꿔나가야 하며 외교부 등 일부 부처의 소관이 아닌, 국가 전체차원에서 예산지원체제를 강구할 필요

* 스웨덴은 바이킹의 국제적 활동경험으로 개방화·국제화에 대한 적극적 자세가 일찍부터 확립

- 中立 노선으로 최근 200년간 평화를 유지하는 외교력을 발휘함으로써 1, 2차 세계대전의 피해를 입지 않았을 뿐만 아니라 전후 복구 수요에 가장 큰 수혜
- 국제사회에서 "적극적 중립(active neutrality)"을 유지하기 위한 대외원조정책을 적극 추진
  - 스웨덴 대외원조의 GDP비율(%): 스웨덴 0.77%, 27억불로서 매우 높은 수준
- 3개 국어(스웨덴어, 영어, 독/불어)를 자유롭게 구사하는 외국어 교육 보편화
- 95년 EU 가입('03 Euro 가입은 국민투표에서 부결)

(3) 공공부문의 **투명성**과 **부패없는 공직자**에 대한 국민의 신뢰를 바탕한 큰 정부를 유지하면서 복지분야를 중심으로 대국민 서비스를 확대 제공

* 공공부문이 전체고용의 30%를 차지

o 세계 최초로 옴부스만제도를 창설(1809년)하여 의회가 선출한 독립적인 옴부스만이 비리공무원을 조사하고 시민단체의 정부 감시활동이 전통적으로 활발

o 공기업 지배구조를 국제기준에 맞게 upgrade

* OECD 공기업지배구조 Guideline(2005)은 스웨덴 등 북구모델을 중심으로 작성

(4) **교육·복지 투자**를 통한 질 높은 인력양성을 통해 성장과 복지를 동시에 추구하는 **선순환구조**에 대해서도 보다 관심을 기울일 필요

* 일찍부터 교육에 집중투자한 덕분에 스웨덴 국민들의 전반적인 지식수준이 매우 높다는 것이 국제적인 평가

o 우리의 경우 아직도 복지투자가 선진국에 비해 매우 낮다는 점에서 복지투자가 갖는 성장기여 측면을 재평가할 필요

* 복지제도가 실패에 대한 안전망 구실을 하므로, 기업가 정신의 발현에 기여
- 불확실성 회피지수(uncertainty avoidance index) 국제조사에서 스웨덴이 가장 모험적인 것으로 나타남(일본이 가장 위험 회피적)

* 복지와 성장의 선순환을 가져온 스웨덴 모델은 합리성, 국제화, 투명성, 국민들의 높은 지식수준 등이 뒷받침되어서 이루어진 것인바, 이러한 전제조건을 갖춰 나가는 것이 성장과 복지의 선순환 구조를 만드는 핵심요소

(☞ 목차로)

<참고 자료>

1. 스웨덴의 경쟁력 분석

□ WEF의 경쟁력순위는 계속 개선 추세로 핀랜드, 미국에 이어 2005년 3위를 기록

o 건전한 거시경제 환경과 투명한 공공부문, 국제적 개방도, 창의성과 기업가 정신을 고취하는 사회분위기가 장점으로 부각

	98	99	2000	2005
World Economic Forum	23위	19위	13위	3위

* IMD가 분석한 경쟁력 순위도 대체로 양호

	1988	1997	1998	1999	2000	2003	2005
IMD (위)	17	16	17	14	9	12	14

□ 높은 조세부담율 및 사회보장 부담률 등 국민부담율에도 불구하고 1인당 GDP를 세계 9위 수준까지, 경쟁력 순위를 3위까지 올릴 수 있는 요인으로 다음 사항이 지적

① 부패가 없고 투명한 공공부문

② 노사간의 타협이 가능한 조정능력(Coordination)

③ 국제화된 개방적 자세 (1인 3개언어 구사 : 스웨덴/영어/독・불어)

④ 신기술, 연구개발 등을 중시하는 실용정신

* 스웨덴의 신발명품: 베어링, 안전성냥, 전화기, 진공청소기, 화약, 다이나마이트, 터보엔진

⑤ 인재양성, 교육의 가치를 존중하는 분위기

* 1842년 전국민 초등학교를 시작, 19세기말 문자해독율 99% 달성 등으로 일찍부터 우수인력 양성

2. 스웨덴의 복지모델 개혁의 주요내용

1. 연금개혁

종 전	개 혁
① 소득연계연금(부과식) - 종업원 7.0% - 사용자 6.4%	① 소득연계연금(16%분) (가상확정기여방식) - 종업원 9.25% - 사용자 9.25% ② 개인사회보장구좌 (2.5%분, 민영화)
② 기초연금 (전국민 대상) - 사용자 5.9% - 국가: 비용의 25%	(폐 지)
(신 설)	③ 최저보장연금(저소득자대상) - 전액 재정부담
o 계 19.3%＋α - 종업원 7.0% - 사용자 12.3% - 국가: 기초연금비용의 25%	o 계 18.5%＋α - 종업원 9.25% - 사용자 9.25% - 국가: 최저보장연금 전액

가. 1998년 연금개혁을 통해 종전 기여방식 **기초연금**(모든 국민에게 정액기본급여)을 **폐지**하고, 생계곤란자에게 **최저보장연금***(Minimum Guarantee Pension)을 신설(자산조사를 포함) ⇨ 전액 재정이 부담

* 연간소득: 독신자 9천불, 부부 16천불 보장(노인의 40% 수혜)

나. 종전 부과식 연금(Pay-As-You-Go)을 「가상 확정기여형」* (Notional defined contribution)으로 대폭 개편

* 종전과 같이 Pay-as-you-go 시스템으로 운영되나, 관념적으로 본인이 기여한 만큼 연금혜택을 볼 수 있도록 Defined Contribution같이 운영(사용자와 종업원이 9.25%씩 반반 부담)

o 16%는 종전과 같이 pay-as-you-go system으로 운영하나, 급부방식은 재직기간이나 근무경력(earning history)보다는 기여금액에 비례하도록 재설계

- 평생동안의 기여금액에 일정한 이자율을 적용하여 연금지급액을 결정(즉 부과방식의 공적인 연금체제와 운영수익에 따라 연금액이 달라지는 확정기여형 요소를 절충)
- 연금액은 개인계좌의 축적된 잔액과 '남은 기대수명 연수'에 따라 연금액 결정
- "필요한 만큼 지급"하는 제도에서 **"기여한 만큼 지급"**하는 제도로 대전환하여 청년층의 연금개혁 지지를 유도

다. 2.5%는 개인사회보장구좌에 적립, 뮤추얼펀드 등에서 확정기여형으로 운영하는 부분민영화제도를 신설

국가의 연금부담을 대폭 경감

o 연금지불액을 **경제성장**(경기침체시 폭발적인 증가방지) 및 **기대수명**과 연계시킴(기대수명이 늘어나면 자동적으로 연금액이 줄도록 설계)

o 소득연계연금에서 피고용자의 부담분 확대(7%→9.25%)

o 공적연금 분야에 민간금융기관의 참여를 제도화하고 **개인의 책임**과 선택의 여지를 확대

2. 조세개혁(1991년)

o 전반적인 세율을 인하하고 조세기반을 확대
- **소득세 한계세율**을 대폭 인하
- **조세감면폭**을 대폭 축소
- dual income tax* 도입(자본소득세 30%, 법인세 28%)

* 가계의 자본소득에 대해서는 단일세율로 과세하되 법인세와 동일하거나 비슷한 수준으로 분리과세하고, 노동소득에 대해서는 누진세율을 적용

o 조세수입을 유지하면서 소득분배에 중립적으로 설계
- 소득세 최고 한계세율 인하하고 자본소득세율은 인상 (capital income taxation)
- 근로소득세를 인하하는 대신 소비세(**25%**) 및 자본소득세율(**30%**)을 인상

* 누진세율을 완화하는 대신 소득재분배를 위해 가계 소득이전지출 (household transfer)을 강화

3. 재정개혁

o 지출삭감, 국민부담 인상을 내용으로 1,180억 크로나(GDP의 7.5%) 규모를 감축하는 재정긴축안을 95년 발표(98년 재정균형 달성을 목표)

o 재정긴축 예산을 꾸준히 집행, 1998-2001년간 재정 흑자 또는 목표달성으로 정부 재정수지를 현저히 개선

o 새로운 activation policy (일자리 만들고 찾아주기 정책)에 중점

o 일하는 분위기 조성 및 근로시간 확대를 위한 조치
- 실업수당 인하(96년 80% ⇨ 75%로 인하)
- 상병수당의 처음 2주간은 사용자가 부담 (사용자의 관리책임 강화)

3. 스웨덴의 역사

o 800-1000년 바이킹으로 역사에 등장
o 12세기 현 핀랜드을 합병하여 영토 확장시작
o 1397년 덴마크가 스웨덴, 노르웨이, 핀랜드를 합쳐 칼마르 연합을 형성
o 1523년 구스타프 1세 바사가 스웨덴을 독립왕국으로 수립(핀랜드를 포함)
o 구스타브 1세가 37년간 집권, 세습왕조로 근대 스웨덴을 건국

o 30년전쟁 (1618-1648년)에 개입한 결과, 스웨덴은 에스토니아, 라트비아, 북부 독일을 병합, 강대국으로 급부상
o 1700-1721년 북방대전쟁에서 덴마크, 폴란드-삭소니, 프러시아와 연합한 러시아에 스웨덴이 패배하여 영토를 떼어줌
o 1809년 나폴레옹전쟁에서 스웨덴은 핀랜드를 러시아에 상실 (핀랜드가 러시아 군대에 의해 점령당함, 핀랜드는 1917년까지 제정러시아의 자치대공국)

o 1814년 덴마크로부터 노르웨이 획득
o 19세기는 많은 변화의 시기(농업국가에서 준산업국가화와 도시화)
o 1850-1910년간 가난 때문에 100만명이상이 해외이민
  * 스웨덴 인구추이(만명): 1750년(170) → 1850년(350) → 1900년(510) → 1940년(640)
o 1921년 여자에게도 투표권 부여
o 스웨덴은 무장중립 노선으로 1, 2차대전의 전화를 피할 수 있었음
  - 1차대전에서 독일에 철광석 수출
  - 2차대전시 독일군의 노르웨이 침공을 위한 기차편 제공
o 2차대전후 유럽복구를 위한 특수를 맞아 수출붐
o 1932년 사민당이 집권하면서 복지제도를 확충
o 80-90년대 많은 변화를 경험
  - 사민당의 위치 약화
  - 과거 범죄와 폭력이 없은 나라에서 팔메수상(1986) 암살과 여외상 안나 린드의 암살(2004년)로 변화
  - 비북구 이민의 확대로 다인종 국가로 변모
  - 90년대 초 경제침체로 경제위기를 맞아 실업율 급상승, 복지제도의 비용에 대해 의문
o 1995년 EU가입
o 2003년9월 유럽단일통화 EURO 가입 국민투표가 부결됨

4. 스웨덴의 복지수당 체계

□ 소득비례 복지수당

① 실업수당: 소득의 80% 지급(1996년부터 75%로 하향조정)
② 상병수당(sickness benefit):소득대체율 80%(처음 2주간은 사용자가 부담)
③ 연금: 최고소득기간 15년 평균의 2/3 수준
④ 부모 육아휴직보상: 390일간 소득대체율 80%
⑤ 자녀수당: 16세이하의 모든자녀에게 지급 (비과세), 셋째 이상의 자녀에게는 별도우대수당 지급

□ 자산조사후 저소득가구에 지급하는 수당 (means-tested benefits)

① 사회부조: 지방자치단체가 저소득가구에 지급 (국가가 보장하는 최저한 보장을 충족), 소득 및 재산조사 병행
② 주택수당: 자녀가 있는 저소득 가구(수혜가구는 평균20% 수준)와 소년・소녀가장에 지급, 자녀수에 따라 차등
③ 보육보조금: 직장이 있는 유자녀 저소득 가구에 보육비용 지원을 위해 지방자치단체가 지급하는 보조금(5-7%가 수혜대상)
④ 양육수당(Maintenance support): 결손가정의 아동이 결손부모의 생활비 지원을 받지 못할 경우 양육수당 지원 (결손부모는 추후 상환책임)
⑤ 학자금 대출: 대학이상 학자금 대출 , 상환은 소득 4% 이내 에서 상환

5. 스웨덴의 주요 경제지표

	2000	2001	2002	2003
1인당 GDP (경상, 불)	26,931	24,624	27,066	33,621
1인당 GDP (PPP*, 불)	26,085	25,981	26,722	27,430
GDP (10억불)	239.2	219.4	242.0	301.8
정부소비 (GDP대비, %)	26.6	27.1	28.1	28.3
재정수지 (GDP대비, %)	3.4	4.6	1.1	0.1
소비자 물가상승율 (%)	1.0	2.4	2.2	1.9
공공부채 (GDP대비, %)	52.9	54.4	52.7	52.8
시간당 노동비용 (달러)	20.2	18.4	20.3	24.9
실업율 (%)	4.7	4.0	4.0	4.9
수출 (10억불)	86.9	75.8	81.3	102.4
수입 (10억불)	73.0	63.5	66.4	84.2
경상수지 (GDP대비, %)	2.8	3.1	4.4	6.3
해외투자 (10억불)	123.2	122.1	144.4	189.3
외국인투자 (10억불)	94.0	92.2	118.0	143.2
외환보유고 (억불)	149	140	171	197

* 구매력평가지수로 환산

6. 유럽사회보장제도의 분류

	자유주의 모델	사회민주주의 모델	보수주의 모델
지역분포	앵글로 색슨	스칸디나비아	유럽대륙
연혁	비버리지	비버리지	비스마르크
정책목표	빈곤퇴치 및 실업퇴치	모든 사람의 소득보장, 평등한 소득분배	노동자의 소득유지
작동원리	빈자에게 선택적으로 적용	모든 사람에게 적용	기여자에게만 적용
방법	목표치(타게팅)	소득 재분배	사회보험
급부 기준	재정적 필요·빈곤	시민권, 거주자	피고용 여부
급부의 성격	소득조건충족·차별적	일정액 지급, 사회서비스	기여조건, 비례적
재원조달	조세	조세	기여금
의사결정권리	국가	국가	이해 당사자
관리	중앙정부	권한 위임	노사관계 당사자

자료 : Esping-Andersen

(☞ 목차로)