

# 스웨덴 복지모델의 성공요인

- 정치구조 및 환경측면 -

2006. 2

주 스웨덴 대사관

# 목 차

< 요약 > ..... 1

< 본문 >

I. 문제제기 ..... 10

II. 스웨덴 모델의 특징과 향후 과제 ..... 11

1. 특징 ..... 11

2. 조세 부담 ..... 15

3. 향후 과제 ..... 17

III. 스웨덴 모델의 성공요인(정치구조 및 환경측면) ..... 20

IV. 우리에게 대한 시사점 ..... 31

## < 요약 >

### I. 문제제기

- 스웨덴은 북구 사민주의 복지모델의 전형으로서, 높은 수준의 복지와 건실한 경제성장, 사회적 평등과 경제적 효율을 동시에 달성한 성공적 사례로 세계 각국의 벤치 마킹 대상이 되어 왔음.
  - 1990년대 초반 경제위기로 스웨덴 모델의 쇠퇴 또는 종말이 거론되기도 했으나, 스웨덴의 복지체제는 부분적 개혁과 조정을 거쳤을 뿐 현재까지 그 기본틀은 크게 변하지 않았음.
- 본 보고서는 ① 스웨덴 모델의 특징과 향후 과제는 무엇인지 ② 정치구조와 제반 환경측면에서 스웨덴 모델의 성공요인은 무엇인지를 살펴보고 ③ 우리에게 대한 교훈과 시사점을 도출해 보고자 함.

### II. 스웨덴 모델의 특징과 향후 과제

#### 1. 스웨덴 모델의 특징

- 스웨덴 모델은 보편적 복지제도, 협력적 노사관계 및 대기업 위주 성장주의적 경제정책으로 특징지어짐.
  - ① 보편적 복지제도
    - 국가가 빈곤층뿐만 아니라 모든 국민을 대상으로 사회 보장과 다양한 복지 서비스를 제공, 민간 부문의 복지 서비스 공급은 제한적
    - 보편적 복지제도 유지를 위한 재원의 대부분은 조세 수입으로 충당

## ② 협력적 노사관계

- 1938년 살쥬바덴 협약을 통해, 노사는 기업의 경영권 및 노조의 파업권을 상호 인정하고, 노사분쟁사항은 국가의 개입없이 노사간의 자율적 협의를 통해 해결키로 합의
- 1990년 고용주협회(SAF)가 임금협상 불참을 선언함으로써 중앙교섭체제가 해체되었으나, 살쥬바덴 협약에 따른 노사간의 합의정신과 공동노력의 관행은 아직도 건재

## ③ 대기업위주 성장주의적 경제정책

- 스웨덴 정부는 1950년대 후반부터 '렌-마이드너 모델'을 산업정책의 근간으로 수용하여 연대임금정책과 적극적 노동시장정책 등 성장주의적 경제정책을 적극 추진
- 또한 기업들의 빠른 성장축진을 위해 낮은 법인세와 각종 조세감면 정책을 시행

## 2. 스웨덴 모델과 조세 부담

- 스웨덴 모델이 높은 조세부담에 기초하고는 있으나, 세금의 상당 부분이 각종 복지수당 형식으로 다시 가계의 이전 소득으로 지급되어 국민의 복지부담이 많이 경감
  - 또한 복지 예산에서 지급되는 각종 복지수당이 과세 대상이므로 국고로 다시 환수되는 조세 수입을 제외한 순 복지 지출비용은 다른 선진국들에 비해 높지 않음.
- 스웨덴에서 사회복지 지출의 확대로 조세 부담이 크게 늘어났음에도 불구하고 국민들의 조세 저항은 비교적 적음.
  - 직접세에 대한 간접세의 비중을 꾸준히 확대
  - 개인 소득세의 누진제도를 완화함으로써 일부 고소득자를 제외한 다수 국민의 근로소득세는 평균 33% 정도

- 고용주가 부담하는 사회보장기여금(고용주세)이 크기 때문에 일반 국민이 직접 경험하는 복지부담의 정도는 생각보다 크지 않음.

### 3. 향후 과제

#### □ 병가수당 수혜자의 감축

- 장기 병가수당 수혜자의 대폭 증가가 최근 스웨덴 복지제도 운용에서 가장 심각한 문제점으로 대두

\* 2005년 12월 기준 병가수당 수혜자 24만명(그중 9만 2천명은 1년 이상 장기 병가자)

#### □ 실업률 감소

- 스웨덴의 실업률은 지난 1990년대 초 경제위기시 10% 이상을 기록한 이후 지속적으로 감소되어 2006.1월 현재 5.4%를 기록하고 있으나, 최근 청년층 및 이민자 그룹내에서는 실업률이 오히려 증가하여 사회경제적 문제점 야기

\* 스웨덴이 현 복지제도를 유지하기 위해서는 실업률이 대략 3% 정도가 되어 복지재정 측면에서 균형이 이루어져야 함(실업률이 높을 경우 세수 감소 및 실업자에 대한 복지수당 지급으로 복지재원이 이중으로 악화).

#### □ 고령사회 대비

- 평균 수명 연장과 함께 65세 이상 노년층이 급속히 증가하고 있는 바, 이는 젊은 계층의 노동시장 진입 지연 및 조기은퇴 경향 확산과 더불어 장차 복지재원 조달에 심각한 부담을 안겨줄 것으로 예상

\* 2004년 기준 스웨덴 여성 평균 수명은 82.7세, 남성 평균 수명은 78.4세

\* 2000년 65세 이상은 전체 인구의 17.2%, 80세 이상은 5.1%였으나 2020년경에는 65세 이상이 전체인구의 21%, 80세 이상은 5.3%에 달할 것으로 추정

□ 이민자 사회통합

- 2005년말 현재 스웨덴 국민의 약 12%(110만명)가 외국 이민자 및 그 가족으로 1990년대 후반부터 이민자 차별, 이민자 그룹내 높은 실업률 및 범죄율 증가가 주요 사회 문제로 대두

### Ⅲ. 스웨덴 모델의 성공요인

#### 1. 정치구조와 문화

□ 사회경제적 이슈를 중심으로 한 정당 정치

- 스웨덴은 역사적으로 종교갈등과 지역갈등 요소가 미약하여 정당간의 경쟁이 주로 사회경제적 이슈를 중심으로 전개
- 이같은 이유로 스웨덴의 정당정치는 다당제임에도 불구하고 유럽 여타 국가에 비해 상대적 안정성을 유지하고 있으며, 5개 주요 정당의 이념적 스펙트럼상 위치는 1920년대 형성기 이후 현재까지 커다란 변화 없음.

□ 사민당의 장기 집권에 따른 정치적 안정

- 사민당은 1932년 선거 승리 이후 1976-82년과 1991-94년의 두 차례 공백(9년간)을 제외하고는 현재까지 65년간 단독 또는 연립정부 구성을 통해 집권
- 이같은 장기집권은 경제사회 정책의 지속성을 보장하고 다양한 정책 실험과 점진적 개혁의 누적을 가능케 함으로써, 오늘날 서구에서 가장 성공적이라고 일컬어지는 사민주의 복지체제 수립 및 발전에 기여

□ 사민당과 노조간의 긴밀한 협력관계

- 1889년 노동조합(LO)이 사민당을 창당하여 정치조직화를 선도하였기 때문에 노조와 사민당은 상호 불가분의 긴밀한 관계 형성
- 스웨덴의 노조 조직률은 약 80%로서 OECD 회원국중 가장 높은 수준인 바, 이같은 노조의 지지는 사민당 장기집권의 핵심적 요인

□ 사민당의 이념적 온건성과 정책개발능력

- 스웨덴 사민당은 1889년 창당 초기에는 마르크스주의를 지도 이념으로 채택하였으나 20세기에 접어들면서 사회주의 혁명을 포기하고 개혁 실용주의 노선으로 전환
- 사민당은 창당 초기부터 사민주의의 이념적 기반을 닦았던 정치인들뿐만 아니라 경제성장, 노동시장정책 및 복지제도의 발전에 기여한 탁월한 이론가들을 다수 배출

□ 친복지세력의 확산

- 사민당은 빈곤층뿐만 아니라 모든 국민을 수혜 대상으로 포괄하는 보편적 사회복지제도 확립으로 노동자, 농민, 중산층 및 여성들로부터 폭넓은 정치적 지지 확보
- 복지 서비스를 제공하는 공공부문 종사자와 일상적으로 복지혜택을 받고 있는 국민이 유권자의 다수를 차지함에 따라 비사민계 정당들도 복지제도의 기본틀 유지에 반대할 수 없는 처지

\* 스웨덴의 복지제도에 대한 국민 지지도(2002년) 조사 결과, 약 80% 찬성

□ 복지제도의 기본틀 유지에 대한 정치권의 공감대 형성

- 1976-82년과 1991-94년 두차례 집권한 비사민계 보수연정은 사민주의 복지제도의 대폭 축소에 소극적 입장을 보였으며, 오히려 일부 복지 프로그램의 확대 실시로 재정위기 초래

- 비사민계 정당중 자유당과 농민당은 선거차원에서뿐만 아니라 이념과 정책상으로도 복지제도의 유지 발전을 지지
  - 19세기 말부터 1920년대까지 이루어진 기본적 사회 보험제도의 도입을 주도한 것은 자유당
  - 1930년대 이후 사민당이 보편적 복지제도의 기초를 다지는 과정에서 농민당이 사민당의 지지세력으로 중요한 역할 행사

□ 각 정당 및 이익단체간의 협의 정치 발달

- 비례대표 선거제 및 다당제 구도로 단일정당이 과반수를 획득하기 어려운 상황에서 제1당이 정권 유지와 정책 추진을 위해서는 여타 1-2개 정당과의 정당 연합 또는 정책연합이 불가피한 바, 이는 대화와 타협의 정치 분위기 조성
- 1938년 살쥬바덴 협약 체결을 계기로 중앙 집권화된 노사 조직이 단지 임금과 근로조건 등의 자율협상뿐만 아니라 정부의 각종 정책 입안과 집행과정에도 적극 참여함으로써 노사정 3자 협의 정치 전개

□ 국가연구위원회 제도의 활용

- 스웨덴은 복지제도 등 국민 다수에 영향을 미치는 주요 정책 입안 과정에 정당과 주요 이익단체들이 참여하여 정책안을 공동으로 연구하는 국가연구위원회(SOU) 제도 및 폭넓은 의견 수렴 절차(remiss)가 잘 발달
- 국가연구위원회 제도와 폭넓은 의견 수렴 절차는 사회 주요 현안에 대한 정책 입안 과정에서 이익집단간 갈등 해소 및 합의 도출 기제로 유용하게 활용



- 잘 정비된 관료제에 기반한 강력한 정부 전통
  - 스웨덴은 17세기 절대 왕정기에 유럽의 열강으로 부상하면서 각국과의 영토점령 전쟁 수행 필요상 효율적인 국가 관료제 발전, 이시기부터 능력 위주로 국가 관료를 선발하고 승진시키는 제도가 확립
  - 이같은 강력한 정부 전통과 국가기능 팽창에 대한 국민들의 비교적 적은 거부감은 사민주의 정치에 유리한 정치문화적 환경 조성
  
- 스웨덴 사회의 평등주의 경향과 공동체주의적 문화
  - 뒤늦은 산업화로 인해 스웨덴은 20세기 중반에 이르기까지 서구 국가들중에서는 농민의 인구 비중이 큰 편이어서 전통적인 공동체주의적 문화가 강하게 남아있었으며, 이는 사민주의의 평등주의적, 연대주의적 이념과 친화력 유지

## 2. 경제사회환경

- 기업을 복지의 재원으로 중요시하는 친기업적 정서
  - 대기업에 유리한 각종 조세감면 정책을 도입하여 대기업의 비용감소 및 재투자 유도
  - 국적기업 경쟁력 최우선이라는 산업정책에 따라 대기업의 경영, 소유권을 철저히 보호(예: 차등의결권제도)
  
- 우수한 산학연계시스템
  - 각 지방정부는 지역내 대학·기업·정부연구기관간의 긴밀한 산학협동을 추진하여 산업·지역별로 특화된 클러스터를 발전시켜 옴.

\* 현재 총 32개의 산업클러스터가 IT산업, 자동차/기계산업, 의료/BT산업 분야별로 활발하게 운영되고 있음.

- 무료공교육으로 저임금-고학력 근로자 양산
  - 1980년대까지 최저학력 근로자의 임금과 최고학력 근로자의 임금격차가 1대 4 수준으로 세계에서 가장 낮은 수준 유지
  - 스웨덴 근로자의 임금은 다른 선진국들에 비해 낮은 수준이며, 저임금-고학력 근로자의 공급으로 기업경쟁력을 배가

#### IV. 우리에게 대한 시사점

- 스웨덴의 복지모델은 어느 한 시점의 청사진에 따라 완성된 것이 아니라 그 당시의 정치·경제상황 변화 및 다양한 사회계층의 요구에 대응한 단계적 정책변화를 통해 점진적으로 발전시켜 왔음을 고려할 필요가 있음.
- 스웨덴이 지난 70여년간 다당제하에서도 비교적 안정을 유지하면서 사민주의적 복지모델을 수립 발전시켜온 과정에서 아래와 같은 시사점을 찾을 수 있음.
  - (1) 미래지향적이고 적극적인 복지이념의 개발
    - 성장과 복지, 평등과 효율의 동시 추구가 가능하며, 오히려 불평등이 효율과 성장 및 사회통합을 저해
    - 복지는 단순한 빈곤구제 시스템이 아니라 '미래에 대한 사회적 투자'
  - (2) 주요 현안에 대한 갈등해소와 합의 도출을 위한 제도적 장치 마련
    - 노사관계, 사교육 문제 등 시급한 국가 과제에 대해 각계 대표의 참석하에 사회협약 체결 추진
    - 주요정책 입안과정에서 스웨덴식의 국가연구위원회 제도와 광범위한 의견수렴 방식 활용 검토

(3) 협의주의적 정치문화 조성

- 장기적 정치사회 안정이 경제발전과 복지수준 형성에 결정적 요소임을 인식
- 이같은 정치사회 안정을 위해서는 대화와 타협의 정치 풍토와 협의주의적 정치문화 조성이 선결과제
  - 특히 각 정당내부에서 풀뿌리 민주주의 정착으로 하의 상달식의 건전한 언로 개방

(4) 복지제도 확충 과정에서 단계적, 점진적 접근방법 채택

- 현재단계에서는 양극화 해소를 위한 사회안전망 구축에 우선 주력하되, 추후 재정사정이 허락하는 대로 세계화 시대 경쟁력제고를 위해서는 잠재능력에 대한 지원으로 단계적 발전 필요
- 재정범위내에서 복지정책을 추진한다는 대전제하에, 경제호황기에는 복지정책 확대, 경제위기시에는 복지수당 인하 등 복지정책 축소, 경제회복과 함께 복지수준 개선 등 경제사정에 따라 복지제도의 신축적, 탄력적 운용

(5) 복지정책에 대해 중산층을 포함한 폭넓은 지지 획득 노력

- 가급적 다수의 국민들이 수혜 대상이 되는 육아, 교육, 노인수발 등 서비스의 점진적 확대 방안 검토
  - 이는 여성의 저출산과 인구감소 대책에 대한 유용한 대응

## < 본 문 >

### I. 문제제기

- 스웨덴은 북구 사민주의 복지모델의 전형으로서, 높은 수준의 복지와 건실한 경제성장, 사회적 평등과 경제적 효율을 동시에 달성한 성공적 사례로 세계 각국의 벤치 마킹 대상이 되어 왔음.
  - \* 스웨덴의 1994-2004년 평균 GDP 성장률은 2.8%로 OECD 평균 2.6% 및 EU 15개국 평균 2.2% 상회
  - \* 스웨덴은 2004-5년 세계경제포럼(WEF) 국가 경쟁력 순위에서 세계 3위
  - \* 2004년 GDP 대비 조세부담을 50.7%, 총예산중 복지 지출 비용 59.6%로 각각 세계 최고 수준
  
- 1990년대 초반 경제위기의 여파로 스웨덴 모델의 쇠퇴 또는 종말이 거론되기도 했으나, 스웨덴의 복지체제는 부분적 개혁과 조정을 거쳤을 뿐 현재까지 그 기본틀은 크게 변하지 않았음.
  - \* 각종 복지 급부와 서비스의 감축, 일부 복지 서비스의 민영화, 연금제도에서 개인 책임 원리 도입 등 일부 개혁이 있었으나, 보편적 복지국가의 기본 골격 자체는 불변
  - \* 1999년 이후 스웨덴 경제가 되살아나기 시작하면서, 사민당 정부는 1990년대 중반 이후 삭감하였던 각종 보험 급여액 수준을 상당부분 원상 회복
  
- 스웨덴 복지 모델이 지금까지 성공적으로 운영되고 있는 것은 오랜기간 시행착오를 거치면서 확립된 경제사회 정책의 우수성에도 원인이 있지만, 정치구조와 문화 등 제반 환경의 중요성도 간과할 수 없음.
  
- 본 보고서에서는 ① 스웨덴 모델의 특징과 향후 과제는 무엇인지 ② 이와같은 스웨덴 모델의 성공요인을 정치구조 및 환경측면을 중심으로 살펴보고 ③ 우리에게 대한 교훈과 시사점을 도출해 보고자 함.

## II. 스웨덴 모델의 특징과 향후 과제

### 1. 스웨덴 모델의 특징

□ 스웨덴 모델은 보편적 복지제도, 협력적 노사관계 및 대기업 위주 성장주의적 경제정책으로 특징지어짐.

#### ① 보편적 복지제도

- 빈곤층뿐만 아니라 모든 국민을 대상으로 사회보장과 다양한 복지 서비스를 제공
- 육아, 노인, 아동, 장애인 등을 대상으로 하는 공공 부문의 복지 서비스가 발전되어 있어 거의 모든 국민이 양질의 복지 서비스를 받고 있으며, 민간 부문의 복지 서비스 공급은 제한적
- 보편적 복지제도 유지를 위한 재원의 대부분은 조세 수입으로 충당

#### ② 협력적 노사관계

- 1938년 살쥬바덴 협약을 통해, 노사는 기업의 경영권 및 노조의 파업권을 상호 인정하고, 노사분쟁사항은 국가의 개입없이 노사간의 자율적 협의를 통해 해결키로 합의

\* 살쥬바덴 협약이 체결되기 전에는 스웨덴의 노사관계는 그리 원만치 못하였으나 (1931년 「오달렌」 지역 노동자 시위에서 6명이 군의 발포로 사망), 동 협약 체결이후 파업 및 직장폐쇄 등 노사간 극한적 대립은 대폭 감소

## 살쥬바덴 협약

- 1920-30년대 격렬한 노사분쟁과 대공황에 따른 경제위기 극복을 위해 1938년 생산직 노조총연맹(LO)과 고용주협회(SAF)가 스톡홀름 교외 살쥬바덴에서 체결한 협약
  - 분쟁의 조정기관으로 노사쌍방 대표가 참가하는 노동시장위원회 설치
  - 노동쟁의 절차 제도화, 해고 문제와 관련된 규칙 상세 제정
- 고도로 중앙집권화된 노조와 고용주협회가 국가의 개입을 배제하고 자율적 협상을 통해 노사간 분쟁사항을 해결함으로써, 이후 장기간에 걸친 산업평화 달성의 기반을 마련

- 1941년 생산직 노조 총연맹(LO)은 정관을 개정하여 산하 노조가 LO 구성원의 3%이상이 참여하는 파업을 할 경우에는 중앙의 승인을 얻도록 규정
  - 이로써 LO산하 각 산업별 노조 연맹들이 대규모 파업을 감행하기가 매우 어려워졌으며, 산하 연맹에 대한 LO지도부의 장악력이 대폭 강화
- 1930-40년대 산업별 수준에서 실시되던 노사 교섭이 1956년 이후 LO와 고용주협회(SAF)간의 중앙단체교섭 형태로 전환
  - LO와 SAF가 중앙차원에서 임금교섭과정을 통제하고 노동시장을 강력히 규율함으로써 노사관계의 안정과 지속적 경제성장에 기여
- 1990년 SAF가 임금협상 불참을 선언함으로써 중앙 교섭체제가 해체되었으나, 살쥬바덴 협약에 따른 노사간의 합의정신과 공동노력의 관행은 아직도 건재

### ③ 대기업위주 성장주의적 경제정책

○ 스웨덴 정부는 1950년대 후반부터 '렌-마이드너 모델'을 산업정책의 근간으로 수용하여 성장주의적 경제정책을 적극 추진

- 연대임금정책(동일노동-동일임금 원칙)을 통해 기업별 · 산업별 임금 격차를 축소함으로써 생산성이 낮은 기업의 자연도태 및 기업 경쟁력 강화에 기여

- 적극적 노동시장 정책(취업알선, 직업 재교육 등)을 통해 사양 산업에서 성장 산업으로 노동인력이 원활하게 이동할 수 있도록 지원

\* '렌-마이드너 모델'은 LO의 경제학자인 렌과 마이드너가 1940년대 말에서 1950년대 초에 걸쳐 발전시킨 종합적인 경제발전 전략으로서, 1950년대 후반부터 사민당 정부에 의해 수용되어 정책으로 구현되기 시작

○ 또한 기업들의 빠른 성장추진을 위해 낮은 법인세와 각종 조세감면 정책을 시행

- 특히 명목 법인세율(28%) 자체를 비교적 낮은 수준으로 유지함과 아울러 '가속 감가상각제도' 등 각종 조세 감면조치를 통해 고수익-고성장 기업들의 실효 법인세율을 인하

\* 가속 감가상각제도 : 감가상각기간 초기에 큰 폭의 감가상감을 허용, 자본집약적이고 투자활동이 활발한 기업에 유리하게 작용

<2005년도 주요국의 법인세율>

	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	한국	일본
법인세(%)	28.0	35.4	38.4	30.0	39.2	27.5	41.9
실효법인세(%)	12.1	33.3	36.9	21.7	37.7	30.8	33.6

(캐나다 Howe 연구소)

- 스웨덴 모델의 핵심은 성장과 완전 고용에 중점을 둔 자유주의적 경제정책과 평등주의적 성격이 두드러진 사회복지정책의 결합
  - 성장주의적 드라이브가 강한 자유주의적 경제정책을 통해 달성된 경제성장의 성과물은 높은 조세부담을 통해 국가로 흡수되어 적극적 사회복지 정책을 재정적으로 뒷받침
  - 반면, 적극적 사회복지 정책은 산업 합리화와 경제성장을 지원해주며 다른 한편으로는 자본주의적 경제발전의 수반되어 나타나는 사회적 문제들을 완화시켜주는 역할 담당



## 2. 스웨덴 모델과 조세 부담

□ 스웨덴 모델은 일반적으로 국민에 대한 과중한 조세부담을 통해 유지되고 있는 것으로 알려져 있으나, 스웨덴이 과연 다른 선진국들에 비해 국민에게 더 많은 부담을 전가하고 있는가?

○ 스웨덴 모델이 높은 조세부담에 기초하고는 있으나, 세금의 상당 부분이 각종 복지수당 형식으로 다시 가계의 이전 소득으로 지급되어 국민의 복지부담이 많이 경감됨.

\* 2005년 재정지출 중 34%가 연금 및 각종 복지수당 형식으로 가계로 지급되어 가계의 가처분 소득 증가

□ 스웨덴이 다른 선진국들에 비해 복지 서비스에 더 많은 비용을 지출하고 있는가?

○ 재정 대비 복지지출비율은 59.6%로 세계 최고 수준이나 복지 예산에서 지급되는 각종 복지수당이 과세 대상이며 사회복지 예산에는 복지부문 공무원의 봉급도 포함되어 있어, 국고로 다시 환수되는 조세 수입을 제외한 순 복지지출비용은 다른 선진국들에 비해 높지 않음(프랑스 및 독일보다 낮은 수준).

	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	한국	OECD-23
총 공공복지지출(%)	35.1	33.0	30.6	25.4	15.7	7.1	23.3
순 공공복지지출(%)	28.0	29.2	28.4	23.1	16.9	7.1	20.4

(2005년 OECD 연구 보고서 : 2001년 기준 GDP 대비 비율)

- 스웨덴에서 사회복지 지출의 확대로 조세 부담이 크게 늘어났음에도 불구하고 국민들의 조세 저항이 비교적 적은 이유는?
  - 개인 조세제도에서 직접세에 대한 간접세의 비중을 꾸준히 확대함.
    - \* 부가가치세를 추이 : (1969) 11.5% → (1970년대말) 20% → (현재) 25% (식료품 등 일부 품목 제외)
  - 최근 개인 소득세의 누진제도를 완화함으로써 일부 고소득자를 제외한 다수 국민의 근로소득세는 평균 33% 정도에 그침.
    - 소득세는 1950년대 이후 1970년대말까지는 전반적으로 누진성이 강해지는 경향이었는데 그후 점차 누진성 약화
    - 2002년의 경우 고소득자를 제외한 약 80%의 국민 (20-64세 full-time 근로자의 68%)은 중앙 정부 소득세를 내지 않고 비누진적인 지방 소득세만 납부
      - \* 지방세는 각 지자체에 따라 상이하나 평균 30.52% 정도(2002)
      - \* 최고 한계 서울(2004)은 56.5%(중앙 정부 소득세 약 25%)
  - 고용주가 근로자를 위해 부담하는 사회보장기여금(고용주세)이 크기 때문에 일반 국민이 직접 경험하는 복지부담의 정도는 생각보다 크지 않음(현재 고용주세는 피고용자 임금의 32.46%).
  - 다수의 스웨덴 국민들에게 감세는 지자체 및 국가의 복지 서비스 악화로 이어진다는 인식이 확고하게 자리잡고 있음.

### 3. 향후 과제

#### □ 병가수당 수혜자의 감축

- 장기 병가수당 수혜자의 대폭 증가가 최근 스웨덴 복지제도 운용에서 가장 심각한 문제점으로 대두

- 이 문제의 원인은 스웨덴의 질병 보험이 여타 OECD 회원국에 비해 관대하며 수령하기 쉬운데서 기인

- \* 2005년 12월 기준 병가수당 수혜자 24만명(그중 9만 2천명은 1년이상 장기 병가자)

- 스웨덴 정부는 2008년까지 병가자의 숫자를 절반으로 감축시킨다는 목표를 설정하고, 상호책임주의 원칙에 따라 질병수당 수혜 조건을 대폭 강화 예정

- \* 수혜기간 단축, 무보상일 연장(현행 1일), 질병수당의 연금기여소득 제외, 부분보상제도 폐지(현행 노동시간에 따라 1/4, 1/2, 3/4의 부분수당 지급), 의사 진단서 제출시한 단축(현행 8일째 제출), 장기병가자에 대한 정기적인 노동능력 평가 실시, 질병수당 수혜자들의 재활교육 참가 의무화 등의 해결책 검토 중

#### □ 실업률 감소

- 스웨덴의 실업률은 지난 1990년대 초 경제위기시 10% 이상을 기록한 이후 지속적으로 감소되어 2006.1월 현재 5.4%를 기록하고 있으나, 최근 청년층 및 이민자 그룹내에서는 실업률이 오히려 증가하여 사회경제적 문제점 야기

- 세계화가 가속화되면서 제조업을 중심으로한 기업의 생산 및 서비스 부문이 해외로 이전됨으로써 국내 일자리가 점차 줄어들고 있으며, 이는 특히 실업고 출신 청년 실업률 증가의 주된 원인

\* 스웨덴이 현 복지제도를 유지하기 위해서는 실업률이 대략 3% 정도가 되어 복지 재정 측면에서 균형이 이루어져야 함(실업률이 높을 경우 세수 감소 및 실업자에 대한 복지수당 지급으로 복지재원이 이중으로 악화).

○ 스웨덴 정부는 일자리 창출을 위한 공공부문의 고용증가를 중심으로 정책 패키지를 내놓고 있으나 고용시장 형편은 크게 개선되지 않고 있는 실정

- 고용 진작을 위해 먼저 학비보조금 제한 등을 통해 학업 기간을 단축함으로써 청년층의 사회진출시기를 앞당기고, 퇴직연기를 유도하여 노령층의 고용기간을 연장

#### □ 고령사회 대비

○ 평균 수명 연장과 함께 65세 이상 노년층이 급속히 증가하고 있는 바, 이는 젊은 계층의 노동시장 진입 지연 및 조기은퇴 경향 확산과 더불어 장차 복지재원 조달에 심각한 부담을 안겨줄 것으로 예상

- 복지재원의 안정적인 조달을 위해 일자리 창출과 경제 성장 촉진, 고령 근로자들이 퇴직연령 이후에도 장기 근무할 수 있는 작업장 여건 조성, 인구동태 변화에 상응하는 지속가능한 연금제도 개발 등 필요

\* 2004년 기준 스웨덴 여성 평균 수명은 82.7세, 남성 평균 수명은 78.4세

\* 2000년 65세 이상은 전체 인구의 17.2%, 80세 이상은 5.1%였으나 2020년경에는 65세 이상이 전체인구의 21%, 80세 이상은 5.3%에 달할 것으로 추정

□ 이민자 사회통합

- 2005년말 현재 스웨덴 국민의 약 12%(110만명)가 외국 이민자 및 그 가족으로 1990년대 후반부터 이민자 차별, 이민자 그룹내 높은 실업률 및 범죄율 증가가 주요 사회 문제로 대두

\* 이민자 실업률은 스웨덴 출신 국민의 실업율에 비해 3배 가량 높음.

- 사민당 정부는 스웨덴 국민들로 하여금 다양한 인종적 및 문화적 배경의 이민자들을 사회적 자산으로 인식하도록 유도하고, 이민자들이 스웨덴 사회에 보다 적극적으로 통합될 수 있도록 지원하기 위해 1998년 사회통합청 설립

- 사회통합청은 이민청, 교육청, 지방정부 등 관련기관과의 긴밀한 협조하에 이민자의 용이한 사회정착을 위한 다각적인 지원, 즉 스웨덴어 교육지원, 영주권 취득 후 개인맞춤 정착지원서비스, 연령별/학력별/경력별 개인맞춤 취업지원서비스 등 실시

### Ⅲ. 스웨덴 모델의 성공요인(정치구조 및 환경측면)

#### 1. 정치구조와 문화

##### □ 사회경제적 이슈를 중심으로 한 정당 정치

- 스웨덴은 역사적으로 종교갈등과 지역갈등 요소가 미약하여 정당간 경쟁이 주로 사회경제적 이슈를 중심으로 전개
  - 스웨덴의 주도적 종교인 루터파 신교는 전통적으로 정치에 관여하지 않았으며 스웨덴 국민은 종교에 대한 관심이 매우 적은 편
  - 스웨덴은 오랫동안 국왕의 통치하에 통일 국가를 유지해 왔으며 민족적 동질성이 높고 단일언어 사용
- 이같은 이유로 스웨덴의 정당정치는 다당제임에도 불구하고 유럽 여타 국가에 비해 상대적 안정성을 유지하고 있으며, 5개 주요 정당의 이념적 스펙트럼상 위치는 1920년대 형성기 이후 현재까지 커다란 변화 없음.
  - 공산당(좌파), 사민당(중도좌파), 농민당(중도우파), 자유당(중도우파), 보수당(우파)
    - \* 1988년 환경당(사회주의계) 및 1991년 기민당(보수계) 원내 추가 진출로 현재는 7당 체제
  - 사민당의 경우 좌파인 공산당 세력이 약하여 좌파 성향의 투표를 대부분 차지하고 중도성향의 투표도 일부 잠식할 수 있었던 반면, 보수 세력은 보수당, 자유당과 농민당으로 분열

□ 사민당의 장기 집권에 따른 정치적 안정

- 사민당은 1932년 선거 승리 이후 1976-82년과 1991-94년의 두 차례 공백(9년간)을 제외하고는 현재까지 65년간 단독 또는 연립정부 구성을 통해 집권
- 이같은 장기집권은 경제사회 정책의 지속성을 보장하고 다양한 정책 실험과 점진적 개혁의 누적을 가능케 함으로써, 오늘날 서구에서 가장 성공적이라고 일컬어지는 사민주의 복지체제 수립 및 발전에 기여

사민당의 장기집권요인

- 노조(LO)의 강력한 지지
  - 1968년 총선에서 LO 회원의 82%가 사민당 지지, 2002년 총선에서는 58% 지지(13% 보수당지지)
- 완전고용정책과 보편적 복지제도의 확립
  - 노동자뿐만 아니라 임금생활자 등 중간계층의 폭넓은 정치적 지지 확보
- 이념적 신축성과 실용주의 노선
  - 노동자 계급 정당에서 중산층까지 포괄하는 국민 정당으로 전환
  - 여타 정당과의 연정 또는 정책연합 형성 등 적절한 연대전략 구사
- 우수한 정치지도자와 걸출한 이론가 배출
- 비사민계 야당의 정치적 분열

□ 사민당과 노조간의 긴밀한 협력관계

- 1889년 노동조합(LO)이 사민당을 창당하여 정치조직화를 선도하였기 때문에 노조와 사민당은 상호 불가분의 긴밀한 관계 형성

- 노조는 사민당의 재정적, 조직적 기초이자 정책 파트너로서 기능

\* 사민당은 1889년에 창당되고 LO는 1898년 결성되었지만, 사민당을 창당한 것은 당시 노조 운동의 지도자

- o 사민당은 정치적 조직의 의미를 넘어서 근로자 계층 일상 생활에 밀착해 있는 사회조직 역할 수행

- 작업현장과 근로자의 가족과 관련된 일상사를 정당의 핵심적 정책안건으로 끌어들이어 지배정당으로 부상

- o 스웨덴의 노조 조직률은 약 80%로서 OECD 회원국중 가장 높은 수준인 바, 이같은 노조의 지지는 사민당 장기집권의 핵심적 요인

- 생산직 노조(LO) : 190만명
- 사무직 노조(TCO) : 127만명
- 전문직 노조(SACO) : 56만명

\* 1930년대 이후 노조가 실업수당 기금을 직접 관리하고 있는 것이 스웨덴 노조 조직률이 높은 이유중 하나

#### □ 사민당의 이념적 온건성과 정책개발능력

- o 스웨덴 사민당은 1889년 창당 초기에는 마르크스주의를 지도 이념으로 채택하였으나 20세기에 접어들면서 사회주의 혁명을 포기하고 개혁 실용주의 노선으로 전환

- 1917년 사민당 내부의 급진 분파가 공산당을 결성하여 탈퇴

- 1920년대 사민당이 최초로 집권에 성공하면서 전개된 사회화 논쟁에서 국유화 계획 사실상 완전 포기



- 1930년대에 세계 최초로 케인즈 주의적 수요관리 정책을 실시한 이후로 온건개혁주의 노선 확고하게 정착
- 사민당의 이같은 이념적 온건성과 실용주의 노선은 대중적 지지기반 확대와 장기집권에 기여
- o 사민당은 창당 초기부터 사민주의의 이념적 기반을 닦았던 정치인들뿐만 아니라 경제성장, 노동시장정책 및 복지제도의 현대적 발전에 기여한 탁월한 이론가들을 다수 배출

<사민당의 역대 주요 지도자 및 이론가>

성명	직책	주요업적
한손(Hansson)	1932-46년 총리	스웨덴 복지제도가 지향할 목표로 '국민의 가정'이란 공동체적 이념 제시
비그포르스(Wigforss)	1932-45년 재무장관	재무장관 재임시 세계 최초로 케인즈주의적 수요관리정책 입안 실시
뮐러(Möller)	1933-47년 사회장관	스웨덴의 보편적 복지제도 토대 완성
뮌르달(Myrdal)	1945-47년 통상장관, 1974년 노벨경제학상 수상	'인구문제의 위기'라는 저서를 통해 예방적 사회정책 제시
에를란더(Erlander)	1946-68년 총리	장기간 총리로 재임하면서 보편적 복지제도 완성, '풍요로운 사회'에서는 개인의 자유 추구하고 공공 책임이 일체가 됨을 강조
렌(Rehn), 마이드너(Meidner)	1940-50년대 LO 소속 경제학자	연대임금정책과 적극적 노동시장 정책 입안

□ 친복지세력의 확산

- 사민당은 빈곤층뿐만 아니라 모든 국민을 수혜 대상으로 포괄하는 보편적 사회복지제도 확립으로 노동자, 농민, 중산층 및 여성들로부터 폭넓은 정치적 지지 확보
  - 1930-40년대 기초국민연금, 출산수당, 아동수당 등 제도 도입시 정책혜택원리를 정함으로써 노동자뿐만 아니라 농민층 지지 획득
  - 1950-60년대 보편적 복지제도 확충시 소득 비례 프로그램(소득수준에 비례하여 급부 수준 결정) 실시로 소득수준이 높은 화이트 칼라 등 중산층 지지 확대
  - 공공부문이 사회보장 이외에 육아, 노인 수발 등 다양한 복지 서비스를 제공함으로써 여성의 노동참여 기회 확대
- 복지 서비스를 제공하는 공공부문 종사자와 일상적으로 복지혜택을 받고 있는 국민이 유권자의 다수를 차지함에 따라 비사민계 정당들도 복지제도의 기본틀 유지에 반대할 수 없는 처지

\* 스웨덴의 복지제도에 대한 국민 지지도 조사(2002년) 결과, 약 80% 찬성

□ 복지제도의 기본틀 유지에 대한 정치권의 공감대 형성

- 1976-82년과 1991-94년 두차례 집권한 비사민계 보수연정은 사민주의 복지제도의 대폭 축소에 소극적 입장을 보였으며, 오히려 일부 복지 프로그램의 확대 실시로 재정위기 초래

- 이미 사회적 권리가 되어버린 복지제도를 인정하는 입장인 자유당과 농민당(중양당)은 완만한 삭감 및 자신의 정치적 지지층에게는 부분적 확대를 선호하는 반면 보수당은 감세 조치를 내세워 결국 재정 불균형 악화
- 비사민계 정당중 자유당과 농민당은 선거차원에서뿐만 아니라 이념과 정책상으로도 복지제도의 유지 발전을 지지
  - 19세기 말부터 1920년대까지 이루어진 기본적인 사회 보험제도의 도입을 주도한 것은 자유당
    - \* 자유당은 1940년대부터 사회자유주의적 이념(시장경제 원리를 존중하되, 사회정책 영역에서는 국가의 적극적 역할 긍정 평가)에 기초하여 평등 주의적 복지정책과 사회적 소수자 지원정책을 지지, 많은 사안에서 사민당과 정책 연합 형성
  - 1930년대 이후 사민당이 보편적 복지제도의 기초를 다지는 과정에서 농민당이 사민당의 지지세력으로 중요한 역할 행사
    - \* 농민당은 스웨덴 중세 및 근대사회의 중추세력이었던 자영농민층이 독자 정치세력화한 것으로 자유당과 비슷한 사회 자유주의 성향
- 한편, 보수당은 애초부터 전통적 지배계급의 이익을 대변 하는 정치세력으로 출발했기 때문에 사민당이 추진한 각종 사회개혁 조치 등에 대해 반대 입장으로 일관해 왔으나, 사민당 장기집권 하에서 각종 사회복지제도가 정착·확충 되어가자 시대의 흐름에 부분적으로 적응
  - 보수당은 2002년 총선에서 대폭적인 감세 공약으로 참패한 후, 국민들의 압도적 복지제도 지지를 의식하여 저소득층에 대한 세금경감과 실업자 및 조기 은퇴자 수당 인하를 통한 고용 유도 등 다소 온건한 감세정책으로 전환

□ 각 정당 및 이익단체간의 협의 정치 발달

- 비례대표 선거제 및 다당제 구도로 단일정당이 과반수를 획득하기 어려운 상황에서 제1당이 정권 유지와 정책 추진을 위해서는 여타 1-2개 정당과의 정당 연합 또는 정책 연합이 불가피한 바, 이는 대화와 타협의 정치 분위기 조성
  - 사민당은 1906-1918년 보편 참정권 획득을 위해 자영업자와 도시 중산층을 대표하는 자유당과 정치제휴 관계 유지
  - 사민당은 1933-1959년 기간중 현 중앙당의 모태인 농민당과 소위 '적녹동맹' 결성
  - 최근에는 좌파당 및 환경당과 정책 연합중
- 1938년 살쥬바덴 협약 체결을 계기로 중앙 집권화된 노사조직이 단지 임금과 근로조건 등의 자율협상뿐만 아니라 정부의 각종 정책 입안과 집행과정에도 적극 참여함으로써 노사정 3자 협의 정치 전개
  - \* 스웨덴은 19세기 근대 노동조합운동이 발전하기 전에도 다양한 이익집단들이 활발하게 활동하면서 정부의 정책에 상당한 영향 행사

□ 국가연구위원회 제도의 활용

- 스웨덴은 복지제도 등 국민 다수에 영향을 미치는 주요 정책 입안 과정에 정당과 주요 이익단체들이 참여하여 정책안을 공동으로 연구하는 국가연구위원회(SOU) 제도 및 폭넓은 의견 수렴 절차(remiss)가 잘 발달

- 국가연구위원회는 사안에 따라 관련 정부부처의 장관이 연구주제, 연구기간 및 위원장을 결정하며, 1년에 약 200여개의 위원회가 활동
- 위원회는 현안에 따라 공무원, 여야 정당대표, 전문가 및 노사 등 관련단체 대표로 구성되며, 보통 1-2년 연구기간동안 관련단체 및 이해관계자와의 긴밀한 협조를 통해 합의된 연구결과를 보고서 형태로 발표
  - \* 1980년대까지는 연구기간이 4-5년으로 장기간 심도있는 연구 진행
- 의견수렴 제도는 국가연구위원회의 연구결과 발표후 국회에 정책입안을 상정하기 전에 관련단체 및 이해관계자들에게 연구결과에 대해 재차 의견을 피력할 수 있는 기회를 부여하는 제도로 이해관련자들은 3개월 이내 연구결과 혹은 정책입안에 대한 최종 평가를 서면으로 관계 부처에 제출
- o 국가연구위원회 제도와 폭넓은 의견 수렴 절차는 사회 주요 현안에 대한 정책 입안 과정에서 이익집단간 갈등 해소 및 합의 도출 기제로 유용하게 활용

□ 잘 정비된 관료제에 기반한 강력한 정부 전통

- o 스웨덴은 17세기 절대 왕정기에 유럽의 열강으로 부상하면서 각국과의 영토점령 전쟁 수행 필요상 효율적인 국가 관료제 발전
- o 이시기부터 능력 위주로 국가 관료를 선발하고 승진시키는 제도가 확립되어, 관료들이 청렴하고 공정하며 특권 의식이 낮은 편

- 이같은 강력한 정부 전통과 국가기능 팽창에 대한 국민들의 비교적 적은 거부감은 사민주의 정치에 유리한 정치문화적 환경 조성

□ 스웨덴 사회의 평등주의 경향과 공동체주의적 문화

- 스웨덴은 경작지가 좁은 자연적 조건 등에 기인하여 중세에도 본격적인 농노제를 경험하지 않았으며 자영농민이 차지하는 비중이 예외적으로 큰 편이었는데, 이는 농민층 등 평민들의 평등과 자유의식 제고에 유리한 여건 조성
  - 자영농민은 15세기에 정착된 4 신분제 의회(귀족, 교회, 상인, 농민)에서 한 축을 담당할만큼 사회적으로 안정된 지위 유지
  - 자영농들의 조직은 20세기에 들어 농민당 및 그 후신인 중앙당으로 계승되어 사회자유주의적 이념에 기초하여 사민당과 장기간 연립정부 구성
- 뒤늦은 산업화로 인해 스웨덴은 20세기 중반에 이르기까지 서구 국가들중에서는 농민의 인구 비중이 큰 편이어서 전통적인 공동체주의적 문화가 강하게 남아있었으며, 이는 사민주의의 평등주의적, 연대주의적 이념과 친화력 유지

## 2. 경제사회환경

### □ 기업을 복지의 재원으로 중요시하는 친기업적 정서

- 경쟁력이 높은 수출산업을 중심으로 성장능력이 있는 대기업을 지원·육성하여 빠른 경제성장 추구

\* OECD 자료에 의하면, 스웨덴은 대기업 의존도가 세계에서 가장 높은 나라로 상위 10대 기업이 차지하는 고용비율이 58.6%에 이릅니다.

- 대기업에 유리한 각종 조세감면 정책을 도입하여 대기업의 비용감소 및 재투자 유도

\* 스웨덴 대표기업인 볼보그룹의 경우, 실효법인세율은 3~7% 가량입니다.

- 국적기업 경쟁력 최우선이라는 산업정책에 따라 외국기업의 적대적 인수 시도로부터 대기업의 경영, 소유권을 철저하게 보호

\* 정부와 노조는 대주주 소유 주식에 대한 처등의결권(일반 주식의 10-1000배) 인정

- 대기업을 소유하고 있는 재벌그룹의 사회적 공헌도 인정

### □ 우수한 산학연계시스템

- 각 지방정부는 지역내 대학·기업·정부연구기관간의 긴밀한 산학협동을 추진하여 산업·지역별로 특화된 클러스터를 발전시켜 줌.

\* 현재 총 32개의 산업클러스터가 IT산업, 자동차/기계산업, 의료/BT산업 분야별로 활발하게 운영되고 있음.

- 대부분의 기업이 방학 중 학생 인턴제도 및 기업현안이나 연구개발주제와 연결된 공동논문작성 등을 지도하여, 대학 졸업전 대부분의 학생들이 산업체 연수 경험 획득

□ 무료공교육으로 저임금-고학력 근로자 양산

- 1980년대까지 최저학력 근로자의 임금과 최고학력 근로자의 임금격차가 1대 4 수준으로 세계에서 가장 낮은 수준 유지

\* 최근에는 세계화와 EU통합에 따른 근로자의 자유로운 이동의 영향으로 1대 6 정도로 조금 높아짐.

- 스웨덴 근로자의 임금은 다른 선진국들에 비해 낮은 수준이며, 저임금-고학력 근로자의 공급으로 기업경쟁력을 배가

- 노사간 합의에 따른 연대임금정책 실시로 높은 수준의 임금 상승 억제 효과
- 대학 과정까지 무상교육 실시 및 학생 생활비 보조
- 평생 교육제도 완비에 따라 근로자의 수시 재교육 및 최신 기술 습득 가능



## IV. 우리에게 대한 시사점

- 스웨덴의 복지모델은 어느 한 시점의 청사진에 따라 완성된 것이 아니라 그 당시의 정치·경제상황 변화 및 다양한 사회계층의 요구에 대응한 단계적 정책변화를 통해 점진적으로 발전시켜 왔음을 고려할 필요가 있음.
- 스웨덴이 지난 70여년간 다당제하에서도 비교적 안정을 유지하면서 사민주의적 복지모델을 수립 발전시켜온 과정에서 정당 이념과 정책, 이익집단과의 관계, 합의적 정치문화 및 여론의 중요성이 부각되는 바, 향후 우리의 복지정책 추진 과정에서 아래와 같은 시사점을 찾을 수 있음.

### (1) 미래지향적이고 적극적인 복지이념의 개발

- 성장과 복지, 평등과 효율의 동시 추구가 가능하며, 오히려 불평등이 효율과 성장 및 사회통합을 저해한다는 인식 제고
- 복지는 단순한 빈곤구제 시스템이 아니라 '미래에 대한 사회적 투자'로서, 인생에서 당연히 예상되는 여러 국면(출산/실업/질병/노령)에서 안정생활을 지탱함과 더불어 시민의 선택 가능성을 넓히는 것을 목적

### (2) 주요 현안에 대한 갈등해소와 합의 도출을 위한 제도적 장치 마련

- 노사관계, 사교육 문제 등 시급한 국가 과제에 대해 각계 대표의 참석하에 사회협약 체결 추진
  - 일자리 창출과 생산성 향상을 위한 노사간 자율협조, 이를 지지하는 국가의 경제산업정책간 선순환 구조 형성

- 상호 신뢰 없이는 협약 민주주의 실현 불가능
- 주요정책 입안과정에서 스웨덴식의 국가연구위원회 제도와 광범위한 의견수렴 방식 활용 검토
  - 스웨덴은 과거 복지, 노동, 인구문제 등 사회 현안에 대한 주요정책 입안시 정부 당국자, 각 정당, 노사대표, 사계의 전문가로 구성되는 대규모 조사위 구성, 1년 이상(1980년대 이전에는 4-5년) 집중 연구 조사, 광범위한 의견수렴 절차를 거쳐 법안 작성
  - 우리도 각종 연구조사 위원회는 많으나, 그 구성이 각계 의견을 대표할 만큼 포괄적이 아니며 연구조사 활동도 비교적 단기간에 그치고 있는 바, 동 제도의 효율성 제고 방안 강구 필요

### (3) 협의주의적 정치문화 조성

- 장기적 정치사회 안정이 경제발전과 복지수준 형성에 결정적 요소임을 인식
  - 스웨덴은 1870년대 유럽 최빈국중 하나에서 1970년대에는 유럽 제4위 부국으로 부상한 바, 그 배경에는 대외평화(1·2차 대전 불참)와 국내 안정속에서 지난 100여년간 매년 1인당 GDP 1.9% 증가라는 그다지 높지는 않지만 꾸준한 성장을 지속해 왔기 때문
- 이같은 정치사회 안정을 위해서는 대화와 타협의 정치 풍토와 협의주의적 정치문화 조성이 선결과제

- 특히 각 정당내부에서 풀뿌리 민주주의 정착으로 하의 상달식의 건전한 언로 개방

(4) 복지제도 확충 과정에서 단계적, 점진적 접근방법 채택

- o 스웨덴의 복지모델은 어느 한 시점의 청사진에 따라 완성된 것이 아니라 그 당시의 정치·경제상황 변화 및 다양한 사회 계층의 요구에 대응한 단계적 정책변화를 통해 점진적 발전
- o 우리도 현재단계에서는 양극화 해소를 위한 사회안전망 구축에 우선 주력하되, 추후 재정사정이 허락하는 대로 세계화시대 경쟁력제고를 위해서는 잠재능력에 대한 지원으로 단계적 발전 필요
- o 재정범위내에서 복지정책을 추진한다는 대전제하에, 경제 호황기에는 복지정책 확대, 경제위기시에는 복지수당 인하 등 복지정책 축소, 경제회복과 함께 복지수준 개선 등 경제 사정에 따라 복지제도의 신축적, 탄력적 운용

(5) 복지정책에 대해 중산층을 포함한 폭넓은 지지 획득 노력

- o 복지제도의 선택은 결국 정치적 판단에 따라 결정되어지며 선거로 대변되는 국민의 지지 확보가 관건
- o 가급적 다수의 국민들이 수혜 대상이 되는 육아, 교육, 노인수발 등 복지서비스의 점진적 확대 방안 검토
  - 이는 여성의 저출산과 인구감소 대책에 대한 유용한 대응

<참고자료>

## 1. 스웨덴의 정치체제

□ 의회 선거제도 - 정당명부식 비례대표제

○ 비례대표제

- 전체 의석수는 349석으로 그중 310석이 지역구 의석이며, 39석이 비례대표 의석
- 310명의 지역구 의석은 각 지역구의 유권자수에 따라 각 지역구에 배분(4년마다 조정 가능)되며, 각 정당은 지역구별로 할당된 의석수를 놓고 경쟁하며, 39명의 비례대표 의석은 전국을 1개의 선거구로 계산하였을 경우 각 정당의 의석 확보 예정수와 지역구 의석수(310석)중 각 정당의 실제 당선자수를 비교하여, 상기 의석수 차를 보완하는 방식으로 각 정당에 배분

○ 대선거구제

- 선거구는 대선거구제로 21개의 주(Län)를 중심으로 대도시 및 인구밀집 주의 경우를 제외하고는 한 주가 하나의 선거구를 이루어 29개의 지역구로 분할

\* 1지역구당 평균 10.7석 할당

## 스웨덴 선거제도의 특징

- ① 선호투표제로 유권자 선호도 최대 반영
  - 투표는 원칙적으로 정당에 대한 신임투표이나 유권자들이 정당별 명부에 나열된 후보자에 대하여 선호 표명 가능
  - 특정 선거구에서 투표자수의 10%를 얻은 후보자는 정당들이 정해 놓은 후보자보다 먼저 의석을 배분받기 때문에 당선권 밖에 있는 후보자들도 선호투표에 의해 당선될 수 있는 가능성 부여
- ② 수정 상-라게 방식에 의한 의석배분으로 국민대표성 성실반영
  - 지역선거구에 할당된 310석을 '수정 상-라게' 방식으로 선출하고, 지역구에서 상대적으로 불이익을 받는 소수정당에 유리하게 39석의 조정의석을 배분함으로써 결과적으로 지역구에서 표출된 국민의 의사를 반영한 정당 득표율과 국민을 대표한 대의기구인 의회에서의 의석률을 일치
  - \* 수정 상-라게 방식(Modified Saint-Lagué System)은 나누는 수를 1, 3, 5,...로 증가시키는 순수 상-라게 방식과는 달리 1.4를 최소 제수로 함으로써, 득표를 적게한 정당일수록 의석을 확보할 가능성이 적어짐. 이 제도는 너무 많은 군소정당이 난립하여 의회 기능을 마비시키는 단점을 극복하기 위해 고안
- ③ 진입장벽제도로 군소정당 난립 방지
  - 의회 의석배분에 참가하기 위해서는 전국 득표율이 4%를 상회하거나 한 지역구에서 최소한 12%를 획득해야 함.

### □ 정당정치 - 다당제에 기초한 좌·우블록 형성

- 스웨덴의 다당제 구조는 1920년대초에 이미 사민당, 공산당(현재의 좌파당), 보수당, 자유당, 농민당(현재의 중앙당) 등 5개 정당간의 경쟁구조로 정착되어 지난 60여년간 거의 변화가 없었다가, 1988년 환경당이 새로 의회에 진출하고 이어 기독교민주당이 1991년 가세함으로써 7개 정당체제로 발전
- 현재 의회에 진출중인 정당은 총 7개이며, 이 정당들은 정치적 이념에 따라 사회주의계와 보수계(비사회주의계)의 양대 계열로 구분

- 사민당, 좌파당과 환경당이 사회주의계를, 보수당, 중앙당, 자유당 및 기독교민주당이 보수계 그룹 형성
- o 사회민주계는 정치적 수단에 의한 경제통제를 통하여 국가 자원의 재분배 중요성을 강조하며, 보수계는 보다 자유로운 시장경제체제하에서 개인의 자유와 책임 증대에 역점
  - \* 최근에는 좌우양블록간의 이념 대립이 점차 완화되고 있으며, 환경문제와 EU 통합문제가 각당간 정책 대립의 또다른 이슈가 되고 있음.

□ 정치구조 - 높은 계급투표 성향

- o 사회갈등구조의 단일성
  - 스웨덴은 신교(루터교) 국가로서 종교정당의 입지가 극히 취약하며, 오랫동안 국왕의 통치하에 통일국가를 유지해 왔기 때문에 지역갈등 요소도 미약하여, 정당간의 경쟁이 주로 사회경제적 이슈를 축으로 진행
- o 계급투표성향
  - 정당체제는 지지계층의 분화가 비교적 뚜렷하며 유권자들도 계급투표성향(class voting)이 높음.
  - 사민당의 경우 극좌파인 공산당 세력이 약하여 좌파성향의 투표를 상당부분 차지할 수 있었던 반면에 보수 세력은 보수당, 자유당과 중앙당으로 분열되어 있어 사민당이 오랫동안 스웨덴의 지배정당이 될 수 있었던 배경으로 작용

## 2. 스웨덴의 정당개요

- 스웨덴의 정당은 다당제에 기초하고 있으며 근대적 의미의 정당은 19세기말경 산업화가 시작되면서 출현
  - 가장 오래된 정당은 1889년에 창당된 사회민주당
- 2002년 총선을 통해 현재 의회에 진출한 정당은 7개이며, 정치적 이념에 따라 사회주의계와 보수계의 좌우블럭 형성
  - 사민당과 좌파당, 환경당이 사회주의계를, 보수당, 중앙당, 자유당 및 기독교민주당이 보수계(비사회주의계) 그룹을 형성
- 사회민주당(Social Democratic Party)
  - 산업노동자를 중심으로 노동자 처우개선을 위해 1889년에 창당되었으며, 핵심 지지세력은 생산직 노총인 LO을 비롯한 노동조합으로, 창당당시 보통/평등선거 실시, 8시간 근무, 아동노동 금지 등을 주요과제로 추진
    - 1932-76년 및 1982-91년 총 53년간 집권하였으며, 94.9. 총선에서 승리하여 재집권한 이후 현재까지 정권유지
    - 현재 자유민주주의 체제유지 및 시장경제하의 경제적 평등과 결속 등을 주요강령으로 하며, 생산과 분배에서 국민전체 이익 고려 및 평등/자유/평화증진을 위한 국제협력 강화에 중점

□ 보수당(Moderate Party)

- 1904년에 창당되었으며, 창당당시 보수이념을 바탕으로 강력한 국방과 스웨덴의 전통적 가치 중시 등을 주요 강령으로 하였으나, 최근에는 자유적/국제주의적 이념을 바탕으로 자유시장경제에 입각한 사회경제발전 추진 등을 주요과제로 추진
- 사유권 및 사기업의 활동을 철저히 옹호하며 기업가 및 고위 공무원을 주요 지지기반으로 하며, 1969년 당명을 Conservative Party에서 Moderate Party로 개칭한 후 현재 보수적 사회관을 자유이념에 결합한 신보수주의 성향 유지

□ 자유당(Liberal Party)

- 정당 자체는 1934년에 창당되었으나 정당설립의 기반이 된 자유주의 운동은 1902년 시작되었으며, 자유주의 원칙 옹호, 경제체제의 분권화, 개인의 평등 확대 등을 주요강령으로 실천
- 1950-60년대 제일 야당이었으며 1976년 선거에서 사회복지정책을 권력분산 및 반사회주의 정책과 결합한 신복지 정책이 큰 호응을 얻으면서 비사민계 집권을 주도
- 1991년이후 지지기반이 크게 약화되고 있으며, 현재 사무직 노동자 및 소규모 기업가층이 주요지지 기반

□ 중앙당(Centre Party)

- 1900년대초 농촌지역의 우파 영향력 확대에 따른 반작용으로 1913년과 1915년에 각각 창설된 2개의 군소정당이 연합하여 창당되었으며 평등과 권력분배 지지, 환경적 인본주의, 지방행정 민주화 등을 주요강령으로 실천



- 농민 및 농촌지역의 중소기업을 대표하며 1917년 처음 국회에 진출한 후 1930년대 경제위기 시절 고용증대를 위해 사민당과 긴밀한 협력관계를 유지
- 1950년대 사민당과 연정을 구성하기도 하였으나 연금문제로 사민당과 결별한 이후 1960년대 사민당의 중앙집중정책에 크게 반발하며 주요저항세력으로 등장
- 1976년 보수계 연정에 당수가 총리로 선출되면서 세력을 크게 확장하였으나 최근 지지세력의 급격한 감소로 어려움을 겪고 있으며 현재 대도시에 주요 지지기반 형성

□ 기독교민주당(Christian Democratic Society Party)

- 1964년에 창당되었으며 인간가치 중심의 이데올로기 정당
- 1964년부터 1982년까지 1%대의 득표율로 의회진출에 실패하였으나 1985년 중앙당과 연합하여 처음으로 국회의석 1석을 획득하였으며 1991년 7.1%의 득표율을 기록, 보수계 연정에 참여
- 과거 기독교윤리에 입각한 인간의 존엄성을 강조하였으나 1987년 이후 여러차례 조직 및 정강을 재정비하여, 현재 종교이념에 얽매이지 않는 개인의 자유, 소외계층 보호, 환경보존, 군축 및 대외 원조 강화 등을 주요강령으로 실천

□ 좌파당(Left Party)

- 1917년에 창당되었으며 노동자 및 청년층을 주요지지기반으로 사회주의 이념에 기초한 남녀평등, 지속가능한 사회

발전, 기근/억압/전쟁 없는 자유사회를 위한 국제협력 등을 주요강령으로 실천

- 경제적 민주화, 사유재산권 제한 등을 옹호하며 사민당과 긴밀한 협조 관계 유지
- 동구권 자유화에 영향을 받아 1991년 과거 당명(Left Communist Party)에서 Communist를 삭제하였으며, 1998년 총선에서 사민당의 긴축정책에 반발한 유권자의 좌파당 이동으로 12%의 지지율을 획득하기도 했으나 최근 극좌파와 온건파간 당내 갈등 심화로 지지율 하락

#### □ 환경당(Green Party)

- 1980년 핵발전소 폐기 찬반 국민투표에서 반대운동 세력을 중심으로 1981년 창당
- 1988년 처음으로 국회에 진출하였으나 1991년 총선에서 3.4% 지지만을 획득, 국회진출에 실패한 후 1994년 총선에서는 5.02% 지지획득으로 국회 재진출, 98년 총선에서도 의회 진출에 성공
- 참여 민주주의 이념을 기반으로 환경친화적 지속가능한 사회발전정책, 핵발전소 폐기, 주 35시간 근무제, 환경세 징수, 빈부격차 감소, 외국인 차별완화, 남녀평등, 복지정책 유지 등을 주요 강령으로 하며 청년층이 주요지지기반
- 좌/우파 블록의 대안정당으로 등장하였으나 1998년 총선 이후 좌파당과 더불어 집권사민당과 정책연합 구성

### 3. 역대 내각구성 현황(1932- )

기 간	내각구성
1932-36	사민당
1936-39	사민당, 중앙당(구 농민당) 연정
1939-45	사민당, 중앙당, 보수당, 자유당 연정 (좌파당을 제외한 거국내각)
1945-51	사민당
1951-57	사민당, 중앙당 연정
1957-76	사민당
1976-78	중앙당, 보수당, 자유당 연정 (최초의 보수계 연정)
1978-79	자유당
1979-81	중앙당, 보수당, 자유당 연정
1981-82	중앙당, 자유당 연정
1982-85	사민당
1985-88	사민당
1988.9-1990.2	사민당(내각사퇴)
1990.2-1991.9	사민당 재집권
1991.9-1994.10	보수당, 자유당, 중앙당, 기민당 연정
1994.10-1998	사민당
1998-2002	사민당
2002-	사민당

## 4. 스웨덴 모델의 변천과정

### □ 태동기 : 19세기 말 - 1920년대

- 19세기 말-20세기 초 뒤늦은 산업화 과정에서 독일의 사회보험제도에 강한 영향을 받은 자유주의 세력에 의해 노동자 및 빈민층의 처우 개선을 위한 기본적 사회보장제도가 서서히 도입되기 시작

- 의무교육(1842), 질병보험(1891), 산재보험(1901), 실업사무소 창설(1906), 국민연금(1913) 등 입법

- 특히 1913년 도입된 국민연금은 농업사회 성격이 농후하게 남아있던 당시 스웨덴 상황에서 독일과 같은 직능형 연금(노동자 보험)이 아니라 농민층을 포함한 전국민을 대상으로 한 보험체제로 출발

\* 1913년 국민연금은 그 이후 본격 도입될 스웨덴의 보편적 복지제도의 원형으로 간주

### □ 형성기 : 1930-1940년대

- 1932년 대공황 와중에서 집권한 사민당 정부는 농민당과의 연정(소위 '적녹동맹')하에 경제위기 타개를 위한 적극적 재정 정책을 전개하는 한편, 노사관계 안정화에 주력

- 대량실업사태 해결을 위해 공공사업 확대를 통한 경기부양 정책 실시

\* 1931년 실업률 25% 상승, '오달렌' 지역 노동자 시위에서 6명이 사망하는 등 격렬한 노사분쟁의 지속

- 1934년 겐트제도(Ghent System) 도입으로 노조의 노동시장 통제권 강화

\* 겐트제도 : 노동조합이 정부지원하에 근로자 실업보험을 직접 관리하는 제도

- 1938년 스웨덴 노사관계의 기본협약인 살쥘바덴 협약 체결로 이후 장기간에 걸친 산업평화 달성 기반 마련

\* 1930-40년대 기간중 노사단체 교섭은 아직 산별 수준에서 실시

- o 1930년대 급속한 출산 감소로 인한 인구문제 위기 대응책으로 출산 수당, 아동 수당 등 가족복지 제도와 국민연금 등 사회보험제도 마련

- 스톡홀름 학파 경제학자 '뮈르달'(Myrdal)은 도시 빈곤과 열악한 주거 환경으로 출산율이 급감하고 있음을 지적, 출산·육아 지원책과 주택정책 등 예방적 사회정책 실시 권고

- 사민당 정부는 출산수당(1937), 아동수당(1948), 기초 국민연금(1947)을 소득 조사없이 모든 사람에게 정액 지급함으로써, 보편적 복지제도의 기초를 확립

#### □ 발전기 : 1950-1976

- o 사민당 정권과 LO(생산직 노조 총연맹)는 '렌-마이드너 계획'을 채택하여 연대임금정책과 적극적 노동시장 정책을 펼침으로써 고도 경제성장과 완전 고용 달성

\* 1950-70년대 연간 GDP 성장률 5%, 생산성 증가율 4%대 유지

- o 살쥘바덴 협약에 의해 시작된 노사간의 산업별 교섭이 1956년부터 중앙단체 교섭으로 전환

- 경제성장과 완전고용 정착에 따라 소득 비례형 보편주의 복지프로그램이 점차 확대
  - 소득비례형 프로그램은 노동시장 참가를 전제로 하여 소득이 증가하면 복지급부도 늘어나는 제도로서 건강보험, 부가연금, 질병수당, 부모보험, 산재보험, 실업보험 등
  - 스웨덴 복지체제는 모든 시민에 대한 최소한 소득보장에서 현행 소득 보장의 방향으로 전환함으로써 중산층의 지지 확보
- 육아, 노인 수발 등 사회 서비스의 확대로 여성의 노동시장 참여 증가 및 공공부문의 비대화

□ 침체기 : 1976-1994년

- 1976-82년 집권한 보수계 연립정부는 1, 2차 오일쇼크로 인한 경기침체에 대응하여 케인즈적 수요 부양정책과 사양산업에 대한 보조금 지원 정책을 통해 경기회복과 실업감소를 도모하였으나 실패
  - \* 1976-82년 기간중 재정적자율은 GDP의 1%에서 14%로 크게 증가
- 1982년 재집권한 사민당 정부는 '제3의 길'이라고 하는 자유주의적 성격이 강한 정책 노선을 채택
  - 금융자유화, 외환자유화 조치로 인해 스웨덴 기업의 해외직접투자가 급증하여 스웨덴 산업의 공동화 문제 대두

- 스웨덴 통화의 평가 절하를 통한 경기 부양으로 인플레이션을 촉발시키고 금융자유화 조치를 통해 신용공급의 급증을 야기함으로써 1990년대초 금융위기 초래
- 1991년 총선 승리로 정권을 잡은 보수연립내각은 신자유주의에 입각한 복지제도의 재편과 광범위한 감세를 추진하였으나, 경제위기의 심화로 실패
  - 우파정부의 복지 삭감에 관한 장기계획 부재(단기적 선거 전략에 의한 일부 복지 확대)와 부분적 감세 조치로 인해 재정적자 증가
- 1970년대 이후 탈산업화와 1980년대 세계화로 노사관계 분산화 및 중앙교섭제도 해체
  - 1983년 금속노조 등 고임금분야 노동자들의 저항으로 연대임금제도의 약화
  - 1990년 고용주협회(SAF)는 LO와의 중앙집중적 단체교섭 파기
  - 1991년 노사정 협의기구로부터 SAF 탈퇴

□ 조정기 : 1994-현재

- 1994년 재집권한 사민당 정부는 금융위기 수습과정에서 누증된 국가채무 상환과 재정적자 감축을 위해 초긴축정책 추진
  - 아동수당 등 각종 복지수당 감축

- 사회보장기여금 등 조세 인상

- 스웨덴 복지개혁의 가장 중요한 이슈였던 연금개혁안을 여야 정당간 합의로 타결

- 연금기금 운용의 부분적 민영화 도모

- 노사간 중앙교섭체계가 해체되고 산업별, 기업별 교섭이 확산됨으로써 노동시장 유연화 가속
- 사민당은 1999년 이후 스웨덴 경제가 되살아나기 시작하면서 1990년대 중반 이후 삭감하였던 각종 급여액 수준을 단계적으로 원상 회복

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GDP(%)	4.2	4.1	1.3	2.4	3.6	4.6	4.3	1.0	2.0	1.5	3.6	3.4
실업률(%)	8.0	7.7	8.1	8.0	6.5	5.6	4.7	4.0	4.0	4.9	5.5	5.4
인플레이(%)	2.2	2.5	0.5	0.5	-0.2	0.5	1.0	2.4	2.2	1.9	0.4	1.2

(스웨덴 통계청)

- 사민당 정부는 지속가능한 사회복지시스템을 위한 기본 조건으로서 건전한 공공재정 달성을 위해 세금인상도 서슴치 않는 등 적극적인 정책 집행

\* 2004년 GDP 대비 재정흑자 2% 하한선을 설정하여 건전한 재정유지에 노력  
 \* 과거 비사민계 정당의 집권시 인기영합적 세금인하 및 복지수준 확대정책과는 달리, 사민당 정부는 복지지출의 증가가 불가피할 경우 증가분만큼 세금을 인상할 필요가 있다는 입장을 거듭 강조



## 5. 스웨덴의 조세제도

- 노동관련 세금은 근로소득세와 사회보장 기여금(고용주세)으로 분류
  - 근로소득세는 근로자가 납부하며 세율은 소득수준에 따라 26.8%-57.8%이며 평균 33.1% 정도
  - 사회보장 기여금은 기업이 납부하며, 세율은 피고용자 임금의 32.46%
- 자본관련 세금은 자본소득세, 재산세 및 부유세로 분류
  - 자본소득세는 30% 과세
  - 재산세는 단독주택의 경우 시가의 75%를 과세표준으로 잡고 1.0%, 아파트의 경우 0.5% 과세
  - 부유세는 총 재산이 독신의 경우 150만 크로나, 결혼한 부부의 경우 300만 크로나 이상일 경우 초과 재산에 대해 1.5% 과세
- 노동관련 세금이 전체 세금의 64.1%로서, 자본관련 세금 8.6%에 비해 절대적 비중 차지
  - 자본의 부담이 줄어드는 동시에 국민들의 소득 재분배 효과 극대화
- 부가가치세는 25%(단, 음식, 관광 및 호텔업에는 12%, 문화, 신문, 도서 및 스포츠에는 6%, 의료, 보험 등에는 면제)

## 6. 복지 재정

- 고용주 및 자영업자가 납부하는 사회보장 기여금(고용주세), 개인이 납부하는 임금소득세, 국가수입 및 주/시당국의 세원으로 분류
- 의료보험, 부모보험, 질병수당, 직업상해보험은 고용주세(사회보장 기여금)로 충당

### 고용주세 구조

노령연금기금	10.21%
유족연금기금	1.70
의료보험	10.15
직업상해보험	2.20
부모보험	0.68
노동시장기여금	4.45
일반임금기여금	
	3.07
총	32.46%

- 연금의 경우 일부는 고용주세에서, 일부는 임금소득세로 충당
- 자녀수당, 주택수당을 비롯한 유자녀 가족에 대한 재정지원은 국가가 비용을 부담하며, 장애인과 노인복지지출 및 공공부조에 대한 재원은 주/시당국의 세원으로 충당
- 실업보험의 경우 약 7%는 노동자가 가입노조에 직접 납부하는 실업보험기금으로 충당되며, 나머지는 국가가 비용 부담

/끝/