
스웨덴 조세·재정체계의 형성과 변화

오건호*

차 례

1. 서론
2. 스웨덴 조세 구성의 변화
 - 2.1 19세기 조세 구성의 특징: 관세와 주세
 - 2.2 스웨덴의 강한 2대 세금: 소득세와 고용주 사회보장기여금
3. 스웨덴 조세·재정체계의 형성과 개편
 - 3.1 1960년대 ~ 1990년: 복지지출 증가와 국민부담률
 - 3.2 1990년대 이후: 재정위기와 구조개혁
4. 1991년 조세 개혁의 내용과 결과
 - 4.1 1991년 조세개혁의 주요 내용
 - 4.2 1991년 조세개혁의 배경과 결과
5. 현단계 조세·재정체계 평가: 국민의 수용성과 미래 지속가능성
 - 5.1 조세체계에 대한 국민의 수용성 증가
 - 5.2 재정의 지속가능성 확보: 재정준칙과 세대간 회계
6. 결론

1. 서론¹⁾

어느 때보다 스웨덴에 대한 국제적 관심이 높다. 스웨덴은 일찍이 높은 국민부담률을 구현했지만 동시에 경제위기를 겪으며 과감한 구조개혁을 단행해 왔다. 근래 유럽 일부 국가들이 재정위기를 겪고 있는 상황에서 복지출이 많은 스웨덴은 오히려 재정의 지속가능성을 확보하고 있다고 평가된다. 어떻게 스웨덴에서 커다란 변화를 수반하는 합리화 조치가 가능했을까? 아직까지 한국에서 스웨덴 조세와 재정에 대한 정보와 연구가 부족하다. 근래 한국조세연구원이 해외 조세 동향을 정리하고 주요국의 조세제도를 단행본으로 펴내고 있지만 아직까지 스웨덴은 연구 대상에 포함되어 있지 않다.

한국에서 스웨덴 조세제도에 대한 선구적인 작업은 박노호(1994)의 한국조세연구원 보고서이다. 박노호는 스웨덴 복지국가의 역할을 높이 평가하지만 세율이 지나치게 높고 과세베이스가 좁아 불합리적으로 운용되어 왔다고 비판한다. 이로 인한 자원배분의 비효율성과 조세기피가 만연해 형평성 문제를 낳고 이것이 1991년 세기의 조세개혁으로 이어졌다는 것이다. 이는 당시 스웨덴에서 제기된 조세개혁의 명분이기도 했다(Agell et al. 1996).

이중섭(2007)은 스웨덴 조세·재정정책에서 집권당의 차이를 주목한다. 1991년 개혁은 복지축소와 감세가 동시에 추진된 까닭에 재정적자를 가속화시키며 복지국가 위기 논쟁을 가열시킨 반면, 1994년 사민당 재집권이후 전개된 재정정책은 복지 축소와 세율 인상을 통해 재정위기를 안정화시킬 수 있었다. 하지만 1991년 개혁의 설계도가 사민당정부에서 마련되었다는 점, 애초 조세개혁이 세수 감소를 의도하지 않았지만 1990년대 초반 경제위기로 세수가 줄어들었다는 점을 감안하면 이중섭의 분석에 대해선 논란의 여지가 있다. 또한 이중섭의 연구는 1990년대 스웨덴만을 다루고 있는

1) 이 논문은 필자의 워킹페이퍼 “1990년대 이후 스웨덴 재정, 복지개혁 내용과 평가” (글로벌정치경제연구소 2013-01), “스웨덴 조세 들여다보기: 20세기 조세의 역사, 구조, 변화” (글로벌정치경제연구소 2013-03)을 재구성해 완성하였다.

한계를 가진다. 2000년대 들어 사민당 정권이든 보수당 정권이든 지속적으로 감세 기조가 이어지고 있다.

은민수(2012)는 영국과 스웨덴의 조세정책 비교를 통해 스웨덴 사민당의 해계모니 정치를 높이 평가한다. 스웨덴 사민당은 국제적인 감세 기조에 적응하면서도 개인소득세 비중이 낮아지는 만큼 간접세 비중을 올려 전체적으로 조세 수준을 유지하는 전략을 추구해 왔다. 은민수의 연구는 정당과 조세 정치를 결합했다는 점에서 분석의 시야를 넓어주지만 이중섭과 동일하게 주로 2000년대 이전까지 조세정치만을 다루고 있다.

김인춘(2012) 역시 스웨덴 복지체제와 국민 부담이 성공적으로 조화를 이루어왔다는 점에 주목한다. 김인춘은 스웨덴 재정을 이해하는 키워드로 지속적인 경제 성장, 높은 개인소득세와 기업의 사회보장기여금을 확보하는 사회적 합의, 직접세와 간접세를 적절히 배분하는 균형 조세, 재정의 투명성과 효율성을 보장하는 국가의 역량 등을 강조한다. 모두 다 한국에게 만만치 않은 과제들이다.

스웨덴 재정을 평가하는 또 하나의 주제는 지속가능성이다. 일부 유럽 국가들이 재정 위기를 맞고 있는 상황에서 스웨덴은 자신이 감당할 수 있는 재정 규모를 감안해 구조개혁을 단행해 지속가능성을 추구하고 있다. 스웨덴 재정정책위원회는 세대 간 회계(Generational Accounting) 분석 결과 스웨덴 재정은 장기 시야에서 지속가능성을 확보하고 있다고 평가한다(Swedish Fiscal Policy Council 2012). 이코노미스트도 스웨덴을 복지와 재정의 지속가능성을 확보한 새로운 자본주의 모델로 평가한다(Economist, 2013). 일종의 복지 자본주의(welfare capitalism)로서 이념을 넘어 실용적 관점에서 문제를 혁신적으로 해결해 왔기 때문이다.

한국보건사회연구원이 주관한 연구(고경환 외, 2012)도 복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책에서 스웨덴을 주목한다. 스웨덴이 1990년대 이후 복지, 재정 개혁을 통해 변화된 환경에 조용하며 복지를 통한 소득 불평등 완화뿐만 아니라 재정건전성까지 확보하고 있기 때문이다. 한국조세연구원(2011)도 스웨덴이 재정준칙 정책을 선도적으로 도입하고 이를 토대로 재정의 지속가능성을 확보해 가고 있다고 평가한다.

이 논문은 20세기 이후 스웨덴 조세·재정체계의 형성과 변화과정에서 드러나는 주요한 특징들을 확인하기 위한 글이다. 1세기에 걸친 스웨덴 조세·재정체계를 조감하고 한국에 주는 함의를 찾아보려 한다. 이를 위해 2장은 19세기와 비교해 현대 스웨덴 조세체계의 특징으로 강한 소득세와 고용주 사회보장기여금을 주목한다. 3장은 스웨덴 복지국가가 형성된 1960-90년 시기 국민부담률, 정부총지출 변화를 정리하고 1990년대 이후 경제위기와 복지국가 개편이 추진된 과정을 정리한다. 4장은 세기의 개혁으로 불리는 1991년 조세개혁의 평가를 통해 재정의 지속가능성에 대한 스웨덴의 노력을 확인하고, 5장은 현 단계 스웨덴 조세·재정의 상태를 국민의 조세 수용성과 재정의 지속가능성을 기준으로 확인한다. 마지막 6장은 이 논문을 통해 얻은 함의를 정리한다.

2. 스웨덴 조세 구성의 변화

2.1 19세기 조세 구성의 특징: 관세와 주세

19세기 스웨덴에는 여러 세금이 있었다. 시민의 소득에 부과되는 소득세, 부동산자산에 적용되는 토지세와 재산세, 무역에 부과되는 관세, 그리고 소비세 영역에서 주세, 인지세 등이 있었다. 세목으로만 보면, 모두 지금도 존재하는 세금들이지만 세목별 세입 비중은 크게 달랐다. 현대 조세체계에서 소비세, 소득세, 사회보장기여금이 3대 세목이라면 당시는 관세, 소득(재산)세, 주세가 그 자리를 차지했다.

<표 1>은 1900년 스웨덴 조세 수입을 세목별로 보여준다. 중세 시기 전통을 지닌 토지세(land tax), 인두세(poll tax)는 상징적으로만 존재했다. 1900년에 토지세의 규모는 전체 세입의 1%에 불과하고 인두세도 남아 있지만 전체 세입의 0.5%에 불과하다. 근대적인 세금인 소득 및 재산 과세는 지방정부 세목으로 전체 조세수입의 28%를 차지하고 있다.

<표 1> 스웨덴 세입 구성 (1900)

(단위: 1천크로나, %)

	세목	금액	비중
중앙정부	관세 (Customs duties)	57,360	35.6
	주세 (Excise duty on liquor)	20,414	12.7
	설탕세 (Excise duty on sugar)	9,947	6.2
	부동산/소득 특별세	7,599	4.7
	인지세 (Stamp duty)	6,606	4.1
	토지세 (Land tax)	1,696	1.1
	기타 특별세	1,112	0.7
	인두세 (Poll tax)	750	0.5
	소계	105,484	65.4
지방정부	소득 및 재산 과세 (Local income and property taxes)	45,412	28.2
	주세 (Local sales taxes on liquor)	10,310	6.4
	소계	55,722	34.6
	합계	161,206	100.0

- 출처: Swedish Tax Agency(2005) 298쪽. 당시 총세입은 GDP 7.5% 규모.

당시 중앙정부가 주로 의존한 세목은 관세와 특별물품세(excise duties)였다. 관세는 중앙정부 세입의 절반을 차지할 만큼 핵심 세목이었다. 1900년 관세 세입은 5700만 크로나로 중앙정부 세입의 절반, 지방정부까지 합친 스웨덴 총 세입의 1/3을 차지했다. 이는 당시 나라마다 관세를 둘러싼 이해관계가 치열할 수 밖에 없었던 정황을 설명해 준다. 스웨덴 관세는 18세기 보호무역주의 기조에 따라 강화되다가 19세기 자유 무역주의 원칙에 따라 줄어들었으나 1880년 후반부터 스웨덴 산업과 무역을 보호하기 위해 다시 강화되었다(Dahlgren, 2000: 12).

특별물품세는 일반 공산품이 발전하지 않은 상황이어서 술, 설탕, 인지

(stamp) 등 몇몇 물품에 한정되어 있었다. 이 중 주세가 가장 대표적인데, 중앙정부와 지방정부 세입을 합해 약 3천만 크로나로 전체 세입의 1/5에 달했다. 역시 국내 정치에서 술 제조가 민감하게 등장하였던 배경을 설명해 준다. 또한 특별물품세로 설탕세, 우편세가 각각 1천만, 700만 크로나로 두 세목이 중앙정부와 지방정부를 합친 전체 총 세입의 10%를 차지하고 있다(Swedish Tax Agency, 2000: 28).

2.2 스웨덴의 강한 2대 세금: 소득세와 고용주 사회보장 기여금

스웨덴에서 근대적 의미의 조세가 등장한 것은 1902년 일반소득세의 도입이다. 일반소득세는 중앙정부가 거두는 세금으로서, 처음으로 누진성을 지니고 여러 소득을 합친 종합과세 세금이었다. 당시 최고 한계세율이 4%로 낮은 편이었지만 누진성이 적용되고 종합소득 과세가 이루어졌다는 면에서 근대적 조세체계의 시작으로 평가된다.²⁾

다른 유럽 국가들에서는 이미 19세기에 봉건주의 농업경제를 대체해 자본주의 산업화가 진행되었고 조세체계도 근대화되어 소득에 대한 종합과세와 누진과세 원리가 시작되었다. 스웨덴에선 뒤늦게 근대적 소득세가 도입된 편인데, 1902년 스웨덴 의회가 소득세 누진과세 도입을 결정할 때 상위계층은 새로운 소득세 체계를 반기지 않았다. 하지만 다수 납세자들이 이를 지지하고, 세율이 높지 않았다는 점에서 이들도 결국 소득세를 수용하였다(Dahlgren, 2000: 14).

이후 일반소득세의 누진율이 인상되고 1940년대 들어 더욱 강화되었다.

2) 엄격히 따지면, 스웨덴에서 누진 소득과세가 처음 도입된 시기는 1810년이다. 당시 구스타프 4세에 의해 처음으로 누진 소득세가 도입되었는데, 이는 당시 스웨덴 상위계층이 받아들이기엔 너무 급진적인 방안이었다. 이에 구스타프 4세는 물러나고 누진 소득세도 곧 폐지되었다. 이후 직업군별 정액 과세가 행해지다 1863년 1% 세율의 비례과세로 전환되었다. 이 세금은 지방정부 세입으로서 중앙정부가 지방정부에게 부여하는 보조금(grant)의 의미를 지닌 것으로, 부동산소득, 자본소득, 개인소득에 부과되었다(Dahlgren, 2000: 11-13). 지금도 지방정부가 거두는 소득세는 단일 비례세율이 적용되고 있다.

특히 1947년 에른스트 비그포르스 재무장관의 주도하에 고소득계층에게 높은 세율이 적용되었는데, 2차 대전이 끝나고 1946년 선거에서 공산당이 선전하자 사민당이 좌파적 입장을 강화한 결과이다(은민수, 2012: 138). 이후 소득세는 1965년 GDP 16.2%에 이르렀는데, 이는 당시 스웨덴 국민부담률 33.3%의 절반을 차지하고, OECD 국가 평균 GDP 6.9%의 2배가 넘는 수준이었다. 1970년대 들어 소득세 한계세율은 87%까지 올랐는데 이는 주요 선진국 중에서 가장 높은 수준이었다.³⁾

법인세는 개인소득세와 같이 누진율이 적용되다가 1938년 법인세 개혁으로 비례세로 개편되었다(박노호, 1994: 52). 법인세 한계세율은 1980년대 60%대까지 높았으나 1990년에 57%로 낮아졌고 1991년 조세개혁으로 30%로 대폭 인하된 후 계속 하락 기조를 걷고 있다. 2013년부터는 26.3%에서 다시 22%로 내려와 있다.

간접세인 소비세도 일찍부터 전체 세수에서 중요한 몫이었다. 특히 주세와 담배세가 소비세의 주요한 원천이었다. 1960년에는 일반 상품에 부과되는 4% 세율의 일반소비세가 도입되었고 1969년에는 이름이 부가가치세로 바뀌면서 세율이 10%로 인상되었다. 이후 부가가치세율은 계속 인상되어 현재 25%로 상당히 높고 전체 세입에서 비중도 증가하고 있다.

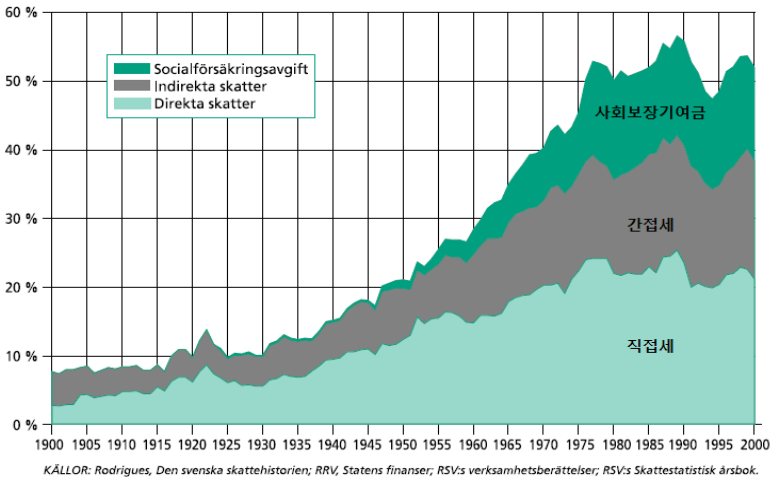
사회보장기여금은 1950년대 후반부터 빠르게 증가했다. 1960년대에는 사회보장기여금 부담 책임이 개인 노동자에서 고용주로 전환되는 개혁이 진행되었다. 1957년 연금개혁으로 연금체계가 ‘기초연금 + 소득비례연금’ 이원체제로 자리 잡았는데, 이 때 소득비례연금의 재정 부담이 고용주 몫으로 정해졌고 이후 사회보장기여금은 전적으로 고용주의 몫이 되어 왔다(Swedish Tax Agency, 2000: 28). 그런데 1990년대 들어 사회보장기여금에서 노동자 몫이 신설되었다. 노동자 몫 사회보장기여금은 1993년부터 의료보장기여금 명목으로 임금의 0.95%로 시작해 1997년 4.95%로 늘어났고,

3) 1979년 당시 주요 나라들의 최고 한계세율은 다음과 같다(곽호안은 2002년 세율). 스웨덴 87%(56%) 영국 83%(40%), 덴마크 73%(59%), 이태리 72%(52%), 미국 70%(39%), 프랑스 60%(50%), 독일 56%(49%). 영국과 미국은 1979년에 상대적으로 한계세율이 높은 편이었으나 이후 인하 폭이 크고, 프랑스와 독일은 상대적으로 낮은 편이었으나 인하 폭이 작다. Alan Reynolds(2008)을 참고.

1998년 연금개혁 이후는 연금보험료 명목으로 임금의 7%가 부과되고 있다. 그럼에도 여전히 고용주 몫이 훨씬 커서 고용주는 현재 노동자 임금의 31.42%를 사회보장기여금으로 내고 있다.

스웨덴 세입을 직접세, 간접세, 사회보장기여금으로 나누어 보자. <그림 1>을 보면 1950년 국민부담률이 GDP 21%에 도달해 있다. 당시는 사회보장기여금이 미미했는데, 이후 직접세, 간접세, 사회보장기여금이 모두 증가하는데 특히 간접세와 사회보장기여금이 상대적으로 더 빠르게 늘어났다. 이 그림은 2000년으로 그치는데, 2000~2010년 기간에도 직접세의 비중이 감소하고 간접세 비중이 증가하는 추세가 진행되고 있다. 2000년 전체 세입에서 개인소득세가 차지하는 비중은 33.3%였으나 2010년 28.0%로 감소하고 소비세 비중은 전체 세입의 24.6%에서 29.4%로 증가했다.

<그림 1> 스웨덴 세입 구성 변화



- 출처: Swedish Tax Agency(2012a) 28쪽.

OECD의 조세체계에 따르면 세입항목은 소득세, 법인세, 자산세, 소비세, 사회보장기여금, 기타 등 6개로 구성되어 있다. <표 2>를 보면, 2010년 스웨덴 국민부담률이 GDP 45.5%이다. 이 국민부담률은 소득세, 법인세,

자산세를 직접세로 계산하면 직접세 17.3%, 소비세 13.4%, 사회보장기여금 11.4%, 기타 2.4%로 구성된다.

<표 2> OECD 국가 주요 세목 비교

(단위: GDP %, 2010년)

	소득세	법인세	자산세	소비세	기타	사회보장기여금			조세 부담률	국민 부담률	
						고용주	피고용자	기타			
스웨덴(a)	12.7	3.5	1.1	13.4	2.4	8.7	2.7	0.0	11.4	34.1	45.5
OECD	8.4	2.9	1.8	11.0	0.5	5.3	3.2	0.6	9.1	24.6	33.8
한국(b)	3.6	3.5	2.9	8.5	0.8	2.5	2.4	0.8	5.7	19.3	25.1
차이(a-b)	9.1	0.0	-1.8	4.9	1.6	6.2	0.3	-0.8	5.7	14.8	20.4

출처: OECD(2012).

OECD 평균과 비교해 보면 스웨덴의 세목별 세입 규모는 전반적으로 높는데, 특히 소득세와 고용주 사회보장기여금 몫이 그렇다. 스웨덴 소득세 세입은 GDP 12.7%로 OECD 평균 9.1%보다 3.6% 포인트, 사회보장기여금 고용주 몫은 8.7%로 OECD 평균 5.3%보다 3.4% 포인트 높다. 스웨덴 국민들은 다른 나라에 비해 소득세를 많이 내고, 스웨덴 기업들은 법인세는 비슷하나 사회보장기여금을 더 책임지고 있다.

소비세 세입도 GDP 13.4%로 OECD 평균 11.0%에 비해 많은 편이다. 하지만 전체 세입에서 차지하는 비중으로 계산하면 스웨덴 소비세가 28.4%로 OECD 평균 31.3%보다 낮다. 스웨덴의 소비세 세입은 절대 규모에서는 다른 나라에 비해 많으나 직접세 세입이 더 많은 까닭에 전체 세입에서 차지하는 비중은 오히려 작다. 소비세도 강하지만 직접세는 더 강한 나라가 스웨덴이다.⁴⁾

4) 우리나라는 소득세, 고용주 사회보장기여금이 특히 취약한 나라이다. 소득세 세입은 GDP 3.6%로 스웨덴 12.7%에 비해 무려 9.1%포인트, 고용주 사회보장기여금은 GDP 2.5%로 스웨덴 8.7%에 비해 6.2% 포인트가 작다. 스웨덴의 세입에서 강한 세목이 반대로 한국에서는 취약한 세목이다.

3. 스웨덴 조세·재정체계의 형성과 개편

3.1 1960년대 ~ 1990년: 복지지출 증가와 국민부담률

1960년까지 스웨덴의 복지지출은 특별히 많은 것은 아니었다. 1960년 GDP 대비 복지지출 비중은 10.9%로 당시 선진 국가 평균(10.6%) 수준이었다. 이후부터는 복지 지출이 빠르게 증가해 20년 후인 1980년 복지 비중이 27.1%로 세계 1위의 나라가 되었다. 1980년 유럽 국가 평균 18.5%, OECD 평균 15.5%와 비교하면 상당히 빠른 속도의 증가이다(Kees van Kersbergen, 1995: 100).⁵⁾

정부총지출도 비슷한 양상으로 진행되었다. 1960년 스웨덴 정부총지출은 GDP 30%인데 이는 당시 미국과 엇비슷한 수준이다. 이후 빠른 속도로 늘어 1980년대 초반 65%에 이르고 1993년 70.5%까지 올라갔다. 같은 해 OECD 평균 42.9%, 유로국가 평균 52.1%와 비교하면 1960년대 이후 약 30년간 정부총지출의 증가가 돋보인다. 정부총지출에서도 스웨덴이 다른 나라를 앞질러 복지국가 모델로 등장하는 시기는 1960년대 이후 1990년까지 시기이다.⁶⁾

5) 1960년 GDP 대비 복지지출 비중을 보면, 스웨덴(10.9%)보다 높은 나라는 독일 15.4%, 오스트리아 15.4%, 벨기에 15.3%, 프랑스 13.2%, 비슷한 나라는 이태리 11.7%, 덴마크 11.1%, 영국 10.8%, 낮은 나라는 핀란드 캐나다 9.2%, 8.8%, 미국 6.8% 등이다. Kees van Kersbergen(1995) 참조.

6) 노벨상위원회 위원을 역임한 린드베크는 스웨덴의 경제모델은 단일 모델로 부를 수 없다고 주장한다. 그는 스웨덴 경제모델을 1960년대까지 시장지향모델(market-oriented model), 1960년대부터 1990년까지 개입주의 모델(interventionist model), 1990년 이후 부분자유화모델(partial liberalization model)로 구분한다(Lindbeck, 2009, 2007).

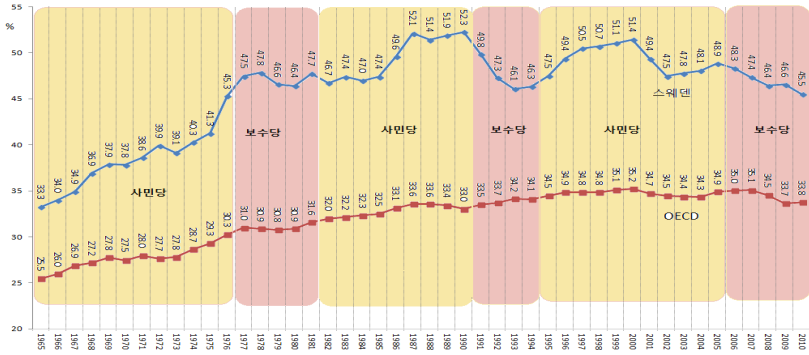
<표 3> 스웨덴 국민부담률 추이 (GDP %)

	스웨덴	덴마크	핀란드	영국	독일
1880	7.2				
1900	7.5				
1906/10	8.2				
1916/20	10.8				
1925	16.0	19.6	21.6	22.6	17.8
1933	18.9	20.1	20.1	25.2	23.0
1950	21.0	19.8	27.8	33.1	30.1
1960	28.7	25.3	27.5	27.3	33.9
1970	39.8	40.4	32.5	37.0	32.9
1980	47.5	43.9	36.2	35.2	33.1
1990	53.6	47.1	44.7	35.9	32.6
2000	54.2	48.8	46.9	37.4	37.9

- 출처: Swedish Tax Agency(2005)의 여러 표를 재구성.

정부총지출을 뒷받침하기 위해서는 그만큼의 국민부담률이 따라와야 한다. <표 3>을 보면, 스웨덴 국민부담률은 19세기 후반 GDP 7%에서 1910년대 10%로 진입했으며 이후 꾸준히 늘어나 1950년 21%에 이르렀다. 이는 당시 영국, 독일에 미치지 못하는 수준이다(Swedish Tax Agency, 2000: 28). 스웨덴 국민부담률이 빠른 속도로 증가한 것은 1950년대 이후이다. 1960년 스웨덴은 28.7%로 독일보다 낮으나 영국을 따라 잡고, 1970년에는 덴마크와 함께 선두로 올라섰다. 스웨덴 복지국가 형성과정에서 보면, 한손 수상(1932-46)이 복지국가를 위한 토양을 일구었다면, 에르란데르 수상(1946-1969)이 복지국가 건물을 올린 셈이다. 에르란데르 수상이 떠난 해인 1969년, 스웨덴 국민부담률은 37.9%로 이제 세계에서 가장 높은 나라가 되었다.

<그림 2> 스웨덴 국민부담률 변화 (GDP %)



- 출처: OECD. stat.

<그림 2>는 OECD 국민부담률 수치를 연도별로 그린 것인데, 스웨덴의 국민부담률의 추이가 사민당, 보수연합정부 집권 기간별로 대비되는 특징이 발견된다. 2000년까지는 사민당 집권 시기에 전반적으로 국민부담률이 오르고 보수당이 집권 시기에는 정체되거나 하향하는 기조를 보인다. 그런데 2000년 이후에는 사민당, 보수연합정부 가리지 않고 계속 국민부담률이 하락하고 있다. 2000년 전후 스웨덴에서는 높은 조세에 대한 기업계의 불만이 컸고, 국제적으로도 감세 물결이 강해 사민당정부도 이러한 흐름을 역행하기 어려웠다.7)

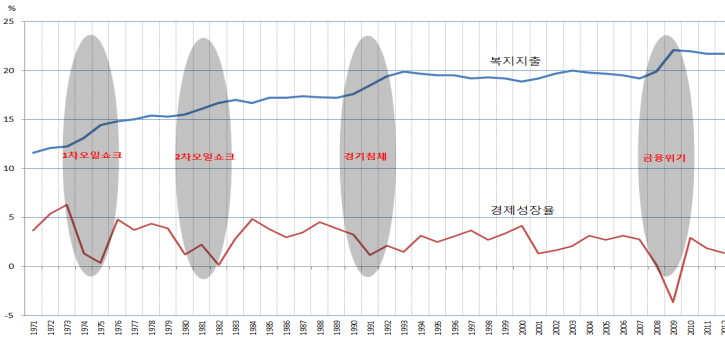
3.2 1990년대 이후: 재정위기와 구조개혁

서구 나라들은 2차 대전 이후 꾸준히 복지지출을 늘려 왔고 1980년 이후 신자유주의시대에도 축소되지 않았다. <그림 3>을 보면 경제 위기 때마다 복지지출 비중이 증가해 1990년대 이후 GDP 19%대를 유지했고 2008년 금융위기 이후에는 22% 수준으로 상승했다. 그런데 이 수치들은

7) Economist 기사를 보면 당시 조세 부담을 회피하기 위해 스웨덴 일부 기업과 숙련노동자의 해외 이전 위협에 관한 분위기를 알 수 있다(The Economist “Sweden Tax cuts? Why?” 2000. 8. 3)

OECD 평균을 가리킬 뿐이다. 실제 각 나라를 살펴보면 상당히 다른 양상이 확인된다.

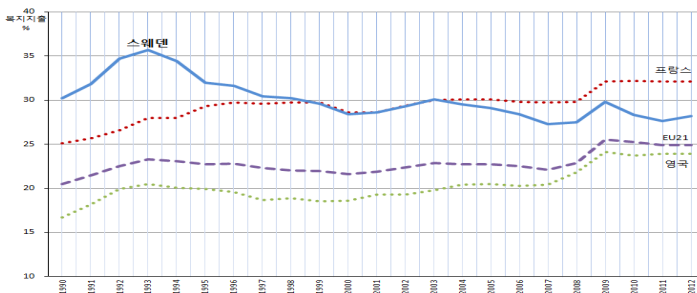
<그림 3> 경제성장률과 복지지출 비중의 관계 (GDP %)



- 출처: OECD(2012) 등을 재구성.

1992-2007년 시기 유럽 나라들을 보면, 스웨덴, 핀란드 등 복지지출 비중이 감소한 나라, 프랑스, 이태리 등 빠른 속도로 증가한 나라, 영국, 독일 등 기존 수준을 유지한 나라로 구분된다. 스웨덴은 복지 지출 비중이 가장 크게 하락한 나라이다. 1992~2007년 기간 스웨덴은 복지 비중이 GDP 34.7%에서 27.3%로 감소하면서 마침내 복지지출에서 세계 최고 자리를 프랑스에게 내주었다.

<그림 4> 주요 유럽 국가들의 복지지출 비중 변화 (GDP %)



- 출처: OECD, stat.

<그림 4>는 복지국가 군에 속하는 대표적 나라들의 복지지출 비중의 변화를 보여준다. 프랑스, 영국, EU 21개국 모두 1992~2007년 기간에 기존 복지 지출 비중을 유지하거나 조금 늘렸고, 2008년 금융위기 이후 한 단계 도약하는 모습을 보여준다. 이에 비해 스웨덴은 1992년 이후 계속 복지 지출 비중이 낮아지고 있다. 1990년대 초반 국제적 경기 침체 국면에서 스웨덴은 다른 나라들과 달리 복지 지출 비중이 하향했다. 왜 스웨덴에서 유독 복지지출 비중이 하락했을까?

<표 4> 스웨덴 주요 재정 지표 변화

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
정부 총지출	스웨덴	61.4	69.4	70.3	68.3	64.9	62.9	60.1	58.8	58.1	55.4	54.4	55.4	55.7	54.2	53.9	52.7	51.0	51.1	54.9	52.3	51.1	51.4	51.0
	유로	49.4	50.4	52.1	50.9	53.0	50.9	49.2	48.9	48.1	46.2	47.2	47.4	48.0	47.3	47.4	46.7	46.0	47.2	51.3	51.0	49.9	49.4	49.4
재정 수지	스웨덴	-0.1	-8.9	-11.1	-9.1	-7.4	-3.1	-1.6	0.9	0.8	3.6	1.6	-1.4	-1.3	0.4	1.9	2.2	3.6	2.2	-1.0	0.0	0.2	-0.3	-0.8
	유로	-5.1	-5.4	-5.9	-5.1	-7.4	-4.1	-2.8	-2.4	-1.5	-0.1	-2.0	-2.7	-3.2	-2.9	-2.6	-1.4	-0.7	-2.1	-6.3	-6.2	-4.1	-3.3	-2.8
국가부채	스웨덴	55.4	73.4	78.2	82.4	81.1	84.4	83.0	82.0	73.2	64.3	62.7	60.3	59.3	60.0	61.2	54.3	49.8	50.0	52.2	49.3	49.2	48.8	47.9
	유로	58.4	63.0	68.3	71.1	75.4	80.0	81.0	81.6	78.2	76.0	74.4	75.4	76.1	77.3	78.2	74.7	71.9	77.1	87.8	93.1	95.2	100.1	102.1

- 출처: OECD. stat.

<표 4>에서 보듯이, 1990년 초반 스웨덴을 비롯해 유럽 국가들은 경기 침체로 재정 수지 적자를 겪었는데, 이 중 스웨덴이 가장 심했다. 1991~93년 OECD 평균 경제성장률이 1~2%에 머물렀지만 스웨덴은 연속 마이너스 1~2% 성장을 기록했고, 실업률은 1993년부터 9%대로 올라갔다. 스웨덴의 재정 적자도 유럽 국가들의 2배에 달했다. 스웨덴 재정수지는 1991년 마이너스로 진입한 후 1993년에 무려 -11.2%에 이르렀고 이 마이너스 행진은 1997년까지 이어졌다. 국가부채도 1990년대 초반 급격히 증가해 1991년에 GDP 55%로 유로국가 평균 58.9%과 엇비슷했으나 1994년 82.5%로 유로국가를 앞질렀다.

<표 5> 스웨덴 분야별 재정지출 변화 (GDP %)

		공공 행정	국방	치안 소방	경제 산업	환경	주거 시설	의료	문화	교육	사회 복지	계
	1995(a)	106	25	14	58	02	28	62	19	70	236	65.0
	2000(b)	94	23	13	37	03	09	61	11	68	233	55.1
	2005	75	17	13	43	04	08	67	10	70	230	53.9
	2010(c)	69	16	14	46	03	07	71	12	70	215	52.2
a-b	차이	△1.2	△0.2	△0.1	△2.1	0.1	△1.9	△0.1	△0.8	△0.2	△3.3	△9.9
	감소율	△11.3	△8.0	△7.1	△36.2	50.0	△67.9	△1.6	△4.1	△2.9	△12.4	△15.2
a-c	차이	△3.7	△0.9	△0.0	△1.2	0.1	△2.1	0.9	△0.7	△0.0	△5.1	△12.7
	감소율	△34.9	△3.0	△0.0	△20.7	50.0	△75.0	14.5	△3.8	△0.0	△19.2	△19.5

- 출처: OECD. stat.

이러한 상황에서 스웨덴은 1991년부터 고강도 구조조정을 단행했다. GDP 대비 복지지출 비중이 1992년 이후 대폭 낮아졌고, 정부총지출 역시 큰 폭으로 줄었다. <표 5>는 분야별 지출 변화를 1995년을 기준으로 살펴본 것이다. 1995년 정부총지출은 GDP 65.0%이고 2000년에 55.1%로 9.9% 포인트가 하락했다. 이 시기 복지지출 비중이 3.3% 포인트 감소했고 경제 산업 분야도 2.1% 포인트, 주거시설 1.9% 포인트, 공공행정 1.2% 포인트 줄어들었다. 절대적 감소 규모로 보면 애초 절대적 비중이 큰 사회복지 분야가 가장 두드러지지만, 감소율로 보면 경제 산업, 주거시설 분야 분야의 축소가 더 눈에 띈다. 반면 의료, 교육은 지출 규모가 큼에도 불구하고 거의 변화가 없다. 두 분야는 가장 보편적으로 제공되는 복지 서비스로 고강도 구조조정시기에도 영향을 받지 않았는데, 이러한 기조는 2010년까지 비슷하게 이어진다. 결국 1990년대 초반 스웨덴은 심각한 경기 침체를 맞아 대대적인 정부 지출 구조조정을 단행했고, 복지 분야 역시 예외 대상이 아니었다.

마침내 지출 구조조정을 통해 스웨덴의 재정수지와 국가부채는 상당히 양호한 수준으로 되돌아왔다. 재정수지는 1992년 GDP -8.9%, 1993년 -11.2%에서 1998년 흑자로 돌아왔고 2000년에는 GDP 3.6%로 호전되었다. 국가부채도 1991년에는 GDP 55.0%로 유로국가 평균 아래에 있다가 1992년 73.4%로 평균을 넘어섰고 1996년 84.4%까지 증가했으나 2000년 64.3%로 낮아져 다시 유로국가 평균 아래로 돌아왔다. 이러한 재정안정화는 북

지출을 포함해 대대적인 정부지출 구조개혁의 비용을 지불하고 이룬 것이다.

4. 1991년 조세 개혁의 내용과 결과

4.1 1991년 조세개혁의 주요 내용

스웨덴에서 높아만 가던 세금은 1982년 조세개혁으로 아래로 방향을 틀었다. 당시 소득세 한계세율이 85%에 이르고, 노동자 대부분이 50%가 넘는 한계세율이 적용되고 있었다. 이에 보수연합정부는 한계세율을 낮추는 조세개혁을 추진하였고 사민당 역시 이자소득에 대한 세액감면을 줄이는 보완작업을 조건으로 세율 인하에 협력했다(은민수, 2012: 183-184). 1982년 개혁은 ‘찬란한 밤(wonderful night)’이라고 불리며 기존 스웨덴 조세 흐름의 방향을 바꾸었다는 점에서 의미를 가진다. 이 개혁으로 소득세 한계세율이 85%에서 72%로 인하되고 대신 소득공제 조정, 소비세 증가 등의 보완이 행해졌다. 하지만 당시 조세 개혁의 폭은 그리 크지 않았으며 국민부담률 수준에도 큰 변화를 수반하지는 않았다.

스웨덴은 1991년 세기의 조세개혁(“Tax Reform of the Century”)을 실행했다. 학자들이 이 개혁을 “전후 산업화된 국가에서 행해진 가장 광범위한 조세개혁”이라고 평가한다(Agell et al., 1996: 643). 이 개혁 설계도는 1990년 사민당 정부에서 마련되고 확정되었고, 1991년 보수연합정부로 이어진다. 사민당정부는 기존 소득공제를 축소해 과세 대상을 넓혀 나가되, 한계세율을 인하해 고세율을 피하려는 조세 회피 시도를 완화하려 했다(Ministry of Finance, 2010). 기존 조세체계가 ‘높은 세율, 다양한 소득공제’라는 특징을 지녔다면, 1991년 개혁은 ‘세율 인하’와 ‘조세 기반 확대’를 지향으로 한다. 주요 개혁 내용은 다음과 같다.⁸⁾

8) 조세개혁의 내용과 평가에 대해서는 Jonas Agell et al.(1996)을 참조하라. 이 조세 개혁은 1990년 사민당정부 시절 입안되고 여야합의로 확정되었으며 1991년 보수

〈표 6〉 1991년 조세개혁의 내용

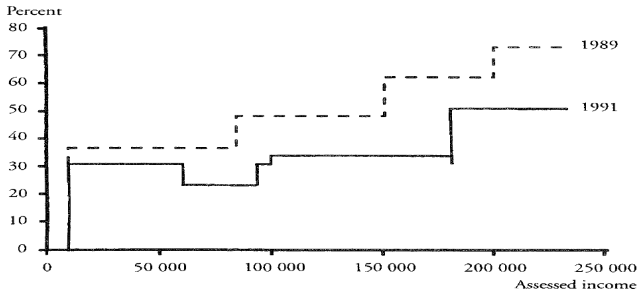
분류	항목	내용	효과
소득세	중앙소득세	적용대상 축소. 최고 한계세율 73% → 51%	감세
	자본소득 과세	임금소득과 분리과세. 모든 자본소득에 30% 세율	증세
	기업 복리후생	실제 시장가치를 과표소득에 반영	증세
법인세	법인세율	최고 한계세율 57% → 30%	감세
소비세	부가가치세	면세 혹은 저세율 → 과세 대상 확대(서비스상품 등)	증세
	연료세	과세 강화	증세

- 출처: Ministry of Finance(2010) 등 재구성.

첫째, 소득세 한계세율이 낮아지고 적용 대상도 크게 줄었다. 스웨덴 소득세는 지방정부에 내는 지방소득세와 중앙정부에 내는 중앙소득세로 이원화되어 있는데, 당시 대부분 시민들이 지방정부에 소득세를 내고 다시 추가로 중앙정부에 소득세를 납부하고 있었다. 1991년 개혁으로 중앙소득세는 특정 소득(연봉 18만 5천 크로나) 기준을 넘는 사람에게만 부과하고, 이들에게 적용되는 한계세율도 73%에서 51%로 인하했다. 그 결과 노동자의 85%가 약 31% 세율의 지방소득세만 납부하게 되었고, 기준소득을 넘는 상위계층 15%만 지방소득세에 중앙소득세 20%를 더해 51%의 한계세율을 적용받게 되었다.

연합정권에서 지속된 개혁이다. 조세개혁 관련 법안들은 사민당 집권기인 1990년 6월 국회를 통과했고 12월에 후속조치가 추가되었다. 시행을 보면 1990년에는 조세개혁의 1단계만 집행되고 대부분은 1991년에 단행되었다. 이에 엄밀히 1990~1991년 조세개혁이지만 보통 '1991년 조세개혁'으로 부른다. 간혹 1990년 조세개혁으로 칭하는 문서도 있는데, 재정부가 낸 간략한 '조세개혁 역사' 자료에서는 '1990년 조세개혁'으로 서술되고 있다(Ministry of Finance, 2010).

<그림 5> 1991년 조세개혁에 의한 소득별 한계세율의 변화



- 출처: Agell et al.(1996: 646)

이에 따라 모든 계층에서 한계세율이 낮아졌다. <그림 5>에서 보듯이, 중간계층에 해당되는 10만~15만 크로나 소득자는 지방소득세와 중앙소득세를 합하여 약 50%의 한계세율이 적용되다가 지방소득세 31%만 내게 되었고, 18만 5천 크로나를 초과해 버는 상위 15% 사람들은 51% 한계세율이 적용되었다. 상시노동자의 경우 대다수가 이전에 비해 한계세율이 24~27% 포인트 하락하는 혜택을 보았다(Agell et al., 1996: 645).

둘째, 소득세율 인하를 보전하기 위하여 기존에 제공되던 다양한 소득 공제 혹은 저세율 감면을 축소했다. 당시는 기본임금 이외의 부가급여, 즉 교통비, 식비, 저리용자 등 기업에서 제공하는 후생복지 부가급여는 낮게 과세되고 있었는데, 이에 대한 과세를 현실화했다. 이러한 공제 축소는 소득세율 인하에 따른 세입 감소를 보완하는 효과와 더불어 임금을 기준으로 부과되는 사회보장기여금 수입의 증대도 염두에 둔 조치이다.

셋째, 자본소득이 근로소득과 별도로 30% 단일세율 적용을 받게 되었다. 당시까지 자본소득에 대한 세율이 다양하고 세금공제 상품들도 많았다. 이에 개인들이 종합소득 과세를 피하기 위해 금융 저축을 자식 명의로 개설하거나 금융대출 이자 비용을 소득에서 공제하는 제도를 악용하는 일이 벌어지곤 했다. 시민당정부는 자본소득을 아예 종합소득에서 분리 과세하여 높은 소득세율 부담을 덜어 주되, 대신 모든 자본 소득에 일괄 30% 세율을 적용해 세입을 늘리고자 했다(Agell et al., 1996: 648-9).

넷째, 법인세 한계세율이 57%에서 30%로 대폭 낮아졌다. 당시 스웨덴

법인세계의 기본 방향은 ‘투자공제 확대, 높은 세율’이었다. 기업투자 확대를 유도해 세금과 성장의 선순환을 이루려는 정책 목표가 담긴 설계이다. 기업의 수익이 주주 이윤으로 구현되지 않고 재투자되는 게 가장 바람직하다는 이유로 다양한 재투자에 대해 세금공제를 제공하되, 이윤으로 실현되는 소득에 대해서는 고세율을 매긴다는 취지이다.⁹⁾

그런데 이 제도가 오히려 기업의 불필요한 내부 유보를 조장해 자본 투자와 필수적인 구조조정에 장애로 작용하고 있다는 비판이 대두되었다(Agell et al., 1996: 644). 이에 세금 공제를 대폭 정비해 과세 대상을 넓히되 법인이윤에 대한 세금 부담을 줄여주기 위해 세율을 낮추는 개혁이 취해진 것이다. 이는 당시 국제적인 법인세 인하 경쟁 흐름과도 무관하지 않은 조치이기도 하다.

다섯째, 소비세가 강화되었다. 당시 거래되는 상품의 약 40%가 면세 대상이거나 저세율로 부과되고 있었고, 특히 서비스 상품의 경우 면세가 많았다. 소득세, 법인세 설계 원리와 비슷하게 부가가치세율도 한계세율이 높은 대신 과세 대상은 넓지 않았다. 이제는 부가가치세 적용 대상을 늘려 대부분의 상품에 23% 세율을 적용하고(곧 25%로 인상됨), 이산화탄소와 유황을 배출하는 연료에 대한 세율도 인상했다. 여기에는 소득세, 법인세 등 직접세 세율 인하에 따른 세수 감소를 소비세 확대 강화로 메우려는 정책 목표가 담겨있다.

4.2 1991년 조세개혁의 배경과 결과

1991년 조세개혁의 핵심 내용은 소득세, 법인세 등 직접세 축소와 모든 사람에게 동일하게 적용되는 소비세 확대이다. 그만큼 기존 조세체계에 비해 상위계층, 기업의 부담이 전체 국민에게 분산되는 효과를 유도했다. 조

9) 스웨덴의 법인세 체계는 연대임금제도와도 연관되어 있다. 연대임금제는 대기업의 이윤 실현에 우호적인 제도였다. 대기업들은 자신의 고용한 노동자들의 임금 양보로 높은 이윤을 실현할 수 있었는데, 대신 연대임금제로 인해 중소기업에서 해고된 노동자를 고용하기 위해서는 내부 재투자에 적극 나서야 하고, 복지 망을 강화하기 위해서는 최종 이윤에 대해서는 높은 세율을 적용받았다.

세계혁에서 가장 논란의 주제가 된 건 소득세와 법인세의 한계세율 인하였다. 어떻게 사민당정부에서 큰 폭의 세율 인하가 단행될 수 있었을까?

당시 사민당 내에서 중도좌파적 정치 이념을 가진 다수의 경제학자와 정치인들조차 스웨덴의 높은 한계세율의 문제점을 지적하고 있었다(이중섭, 2007: 188). 다양한 공제제도와 높은 세율의 조세체계에서 사람들이 공제 제도를 악용해 조세 회피에 나서는 바람에 성실히 납부하는 사람만 높은 세율에 노출된다는 비판의 목소리가 컸다. 이러한 문제점은 오래 전부터 좌파 내부에서 제기되어 왔었다. 대표적으로 노벨경제학상 수상자인 좌파 경제학자 군나르 뮈르달은 1978년 쓴 “Time for a New Tax System”에서 “지나치게 높은 소득세율이 스웨덴을 세금회피 모색자들의 나라로 만들고 있다”고 역설해 큰 주목을 받았다. 그는 고세율에 따른 다양한 조세 회피로 애초 고세율이 목표로 했던 ‘부자에서 빈자로의 소득재분배’가 제대로 이루어지지 않고 있음을 개탄했다. 고세율이 경제 효율성을 침해한다는 전통적 경제학들의 주장과는 다른 맥락의 비판이다. 1988년에는 스웨덴 사민당정부 펠트(Feldt) 재무부장과 아스브링크(Asbrink) 차관도 스웨덴 조세체계가 병들었으며 높은 한계세율을 인하하는 근본적 개혁이 필요하다고 주장했다. 심지어 스웨덴 노총(LO) 지도자인 스티크 말름(Stig Malm)도 ‘조세체계가 썩었다(rotten)’라고 선언할 정도였다. 사민당 내 이러한 의견들이 결국 세율 인하라는 대대적인 개혁에 나서게 했고, 자유당과 세기의 조세개혁을 합의하도록 이끌었다(Bjorklund et al., 1995: 231-33).¹⁰⁾

법인세의 경우에도 높은 한계세율이 부작용을 낳고 있다는 평가가 대두되었다. 법인세는 ‘다양한 공제, 높은 세율’을 통해 기업 이윤이 사내 재투자로 사용되도록 유도하고자 했다. 그런데 1980년대 들어 기업들이 다양한 세금 우대를 받기 위해 억지로 이윤을 사내에 두는 바람에 자본 순환이나 필요한 구조조정을 저해한다는 비판이 제기되었다(Agell et al., 1996: 644).

10) 말괄량이 삐삐 작가인 린드그렌 역시 1976년 스웨덴 고세율을 풍자한 동화 “모니스마니엔에 사는 폼페리포사”을 써 논란을 일으켰다. 린드그렌은 사민당의 오랜 지지자였는데, 자신에게 적용된 고세율의 세금고지서를 받아 분노해 사민당의 세금정책을 비판하는 글을 발표했다. 이 동화의 전문 번역은 하수정(2012)의 책에서 볼 수 있다.

물론 국제적으로 부상한 법인세 감세 흐름도 무시할 수 없는 영향을 미쳤는데, 1991년 조세개혁의 핵심 내용인 ‘세율 인하, 과세기반 확대’는 국제적으로 진행되던 조세개혁의 기본 추세였다(Norrman et al., 1997: 146).¹¹⁾

당시 사민당정부는 조세개혁을 단행하지만 이것으로 세수가 감소하는 것은 원치 않았다. 조세개혁을 통해 국민 부담구조를 형평하게 만들되 세입 규모는 중립적으로 유지하겠다는 계획을 세웠다. 세율 인하로 약 GDP 6~7% 세입 감소가 예상되지만, 이 감소분의 40%는 자본소득에 대한 새로운 과세로 충당하고, 30%는 부가가치세 확대 적용을 통해 마련하며, 15%는 소득세의 틈새나 특혜를 없애는 방법을 통하여, 그리고 나머지 5%는 조세개혁이 낳는 경제효율 효과로 얻을 수 있다는 계산이다(Agell et al., 1996: 645).

그러나 실제 결과는 예상과 많이 달랐다. 스웨덴 국민부담률은 1990년 GDP 52.3%에서 1993년 46.1%로 무려 6% 포인트가 낮아졌다. 애초 추정이 잘못된 것이었을까? 불운하게도 1990년대 초반 스웨덴은 유럽 어느 나라보다도 심각한 경제위기를 겪었다. 경제성장률은 마이너스 1~2%를 기록했고 재정수지는 1993년 GDP 마이너스 11.2%에 달했으며, 실업률은 9%까지 올라갔다. 애초 예상했던 세입 계획이 현실화되기 어려운 상황에서 큰 폭의 국민부담률 하락을 맞았다.¹²⁾

11) 1986년 미국 레이건정부에 의해 감세개혁이 단행된 후(소득세 한계세율 70->28%, 법인세율 48->34%), 이러한 감세 기조가 국제적으로 확산되면서 감세에 대한 압력이 존재했다.

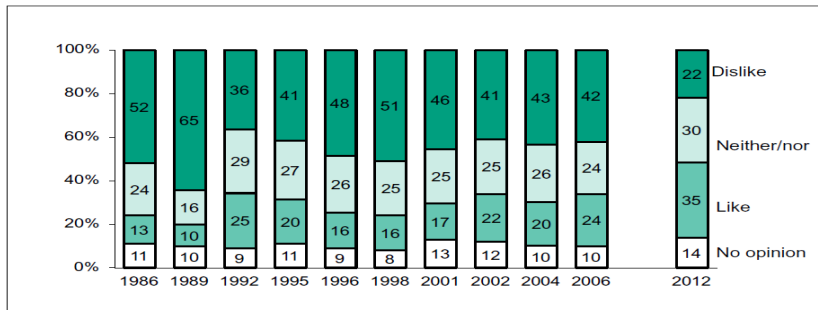
12) 1994년 사민당 집권 이후 다시 국민부담률이 상향해 2000년 51.4%로 1980년 후반의 최고 수준을 거의 회복한다. 하지만 2000년 이후 계속 하락해 2010년 현재 45.5%, 즉 1990년 대 초반 수준으로 다시 낮아진 상태이다.

5. 현 단계 조세·재정체계 평가: 국민의 수용성과 미래 지속가능성

1990년 이후 스웨덴에서 전개된 조세·재정 개혁을 어떻게 봐야 할까? 재정 관리의 잣대에서 보면 현재의 결과는 긍정적이다. 유럽 국가들이 재정 위기를 맞고 있는 상황에서 스웨덴은 일찍부터 재정 구조개혁을 단행했고, 세대 간 회계 분석에서도 지속가능성을 확보하고 있다. 국민들의 조세 수용성과 재정의 지속가능성을 중심으로 현재 스웨덴의 조세·재정체계를 평가해 보자.

5.1 조세체계에 대한 국민의 수용성 증가

<그림 6> 스웨덴 조세체계에 대한 국민 여론



- 출처: Swedish Tax Agency(2012b) 15쪽.

1991년 조세개혁이 단행되는 시점에 스웨덴 조세체계에 대한 국민들의 여론은 매우 비판적이었다. <그림 6>은 스웨덴 국세청이 정기적으로 벌이는 여론조사 결과이다. 조세개혁이 추진되기 직전인 1989년 결과를 보면, 스웨덴 조세체계(조세부담 수준과 조세 규정)에 대해 긍정적인 사람이 10%에 불과하고, 부정적인 사람은 무려 65%에 달했다. 당시 조세개혁에 대한 사회적 압력이 매우 컸음을 알 수 있다. 그런데 2012년 여론조사 결

과는 매우 고무적이다. 스웨덴 조세체계 상태를 좋아하는 비율이 35%이고, 싫어하는 비율은 22%에 불과하다. 지금이 1980년대 이후 역대 여론조사 중에서 가장 우호적이다.

<표 7> “아래 복지에 사용된다면 세금을 더 낼 용의가 있습니까?” (%)

	1997	2002	2010
보건의료	67	65	75
노인복지 (연금, 요양)	62	60	73
아동복지 (아동수당, 보육)	42	39	51
사회부조	29	25	40
초중등교육	62	61	71
고용정책	40	31	54

출처: Stefan Svalfors(2011). 분석 샘플수는 1997년 1290개, 2002년 1075개, 2010년 3800개. 원자료는 The Swedish Welfare State Surveys.

근래 세금에 대한 긍정적인 태도는 다른 자료에서도 확인된다. <표 7>은 스테펜 스발포스(Stefen Svalfors) 교수가 진행한 스웨덴 복지국가 서베이(Swedish Welfare State Survey) 결과이다. 2002년 조사결과를 보면, 보건의료, 노인복지, 초중등교육에 대해서 증세 지지가 높는데 반해, 아동복지, 사회부조, 고용정책 등에서 20~30%대에 그친다. 사회부조, 고용정책은 상대적으로 저소득계층에 제공된다는 점에서 의료, 노인, 교육 등 보편복지 분야에 대해서 증세 지지가 높은 것으로 해석된다.

2010년에는 전반적으로 복지 증세에 대한 스웨덴 국민들의 지지가 증가했다. 보건의료, 노인복지, 초중등교육 영역에서도 그러하고 2002년에 지지도가 낮았던 아동복지, 고용정책 분야도 지지도가 절반을 넘었다. 선별복지에 해당하는 사회부조의 경우 여전히 증세 지지도가 40%에 그치지만 과거에 비해서는 상당히 높아진 수치이다.

<표 8> “아래 복지분야 비용은 어떻게 조달해야 하나?” (%)

세금과 고용주 사회보장기여금으로 우선 조달	1992	1997	2002	2006	2010
교육	75	75	76	86	81
보건의료	90	92	93	91	95
이동보육	63	66	69	74	78
노인요양	92	89	91	91	93

- 출처: Stefan Svallfors(2011).

<표 8>은 복지 분야 재정조달 경로에 대한 시민들의 생각을 묻은 조사 결과이다. 복지와 조세 개혁이 진행되었던 1992년, 1997년 시기에 비해 2006년, 2010년에는 국민들의 공적 재정 충당에 대한 지지가 시간이 흐를수록 커지고 있다. 보건의료, 노인요양에서는 큰 변화가 없으나, 교육과 아동보육 분야에서 세금이나 고용주 사회보장기여금을 지지하는 태도가 늘어났다.

5.2 재정의 지속가능성 확보: 재정준칙과 세대 간 회계

지난 20년 스웨덴은 국가재정의 규모와 구조에서 큰 변화를 겪은 나라이다. 1990년대 초반 GDP 70%에 달하던 정부총지출 규모가 50% 수준으로 낮아졌다. 프랑스, 독일을 비롯하여 유로국가 평균이 같은 기간 GDP 50% 안팎에서 유지되어 왔던 것과 비교하면 매우 큰 변화이다. 이러한 정부총지출의 통제는 재정의 지속가능성을 위해 추진되어 온 복지 구조 개혁을 수반한 것이었다. 현재 스웨덴의 재정이 안정적인 상태를 지니는 건 그만큼의 비용을 치른 결과이다.

스웨덴 재정개혁에서 눈에 띄는 것은 재정준칙의 선도적 도입이다. 1994년 다시 권력을 되찾은 사민당은 심각한 재정수지 적자, 급등하는 국가 부채에 대응하고, EU 가입에 따라 재정수지 적자를 3% 이내로 관리해야 했다. 이에 사민당은 재정안정성을 핵심 국정과제로 삼았는데, 당시 수상인 페르손이 낸 『빛진 자는 자유롭지 못하다』는 이러한 정책을 담은 책자였다(최연혁, 2012: 127-136). 1994-1995년 겨울 사민당 정부는 종합적

인 재정건전화 프로그램(consolidation program)을 수립했다. 향후 정부총지출을 대폭 줄이고 반대로 국민 조세 부담은 상향시키는 작업이었다. 이를 위해 사회복지 지출을 포함한 지출 축소가 진행되고 중앙소득세율은 20%에서 25%로 인상되었다.

<표 9> 스웨덴의 재정준칙

항목	내용
재정수지	재정수지 흑자 GDP 1% (2001년 이전 2%)
지출한도	3년간 총지출 및 분야별 지출 상한 설정
지방재정	지방정부 재정균형 의무화

1997년부터는 재정준칙(fiscal rule)이 본격적으로 시행되었다. <표 9>에서 보듯이, 재정준칙은 재정수지, 지출한도, 지방재정 3개 영역의 재정 규율을 담고 있다. 재정수지는 GDP 2% 이내 흑자라는 강력한 목표가 정해졌고 2001년에 1%로 완화되었다. 지출한도는 중앙정부 명목지출의 향후 3년간 상한을 설정하는 제도이다. 이를 위해 1997년부터 분야별로 총액을 미리 설정하는 하향식(top-down) 예산편성방식도 도입되었다. 지방재정도 재정건전성을 추구하도록 했고 2000년부터는 지방정부 균형재정을 의무화했다(한국조세연구원, 2011: 41-42).

사민당의 강력한 재정안정화 정책을 추진한 결과 재정수지는 1998년 흑자로 돌아섰고 국가부채도 낮아졌다. 이러한 재정운용 지침들은 2006년 재집권한 보수당 정권에서도 그대로 이어지고 있다. 보수당은 2007년 재정정책위원회(Fiscal Policy Council)라는 독립기관을 설립해 재정수지 관리정책, 지출상한 정책, 재정의 장기 지속가능성 등 정부의 재정준칙 준수 여부를 종합 평가하고 있다. 재정정책위원회의 세대 간 회계(Generational Accounting) 분석에 의하면 스웨덴은 재정의 지속가능성을 성공적으로 관리하고 있다(Swedish Fiscal Policy Council, 2012: 103-110).

6. 결론

지금까지 지난 1백년에 걸쳐 스웨덴 조세·재정체계의 형성과 개편과정을 살펴보았다. 조세와 재정은 스웨덴 복지국가를 가능케 한 핵심 토대였고 최근 스웨덴 모델의 특징을 설명하는 요소 중의 하나이다. 논문을 통해 얻은 함의들은 다음과 같다.

첫째, 19세기 말 스웨덴에서 가장 세입이 큰 세금은 관세로서 중앙정부 세입의 절반을 차지했다. 근대 조세체계에서 소비세, 소득세, 사회보장기여금이 3대 세목이라면 당시는 관세, 소득(재산)세, 주세가 그 자리를 차지하고 있다. 스웨덴은 1902년 누진율, 종합과세 성격을 지닌 중앙소득세를 도입하며 근대적인 조세체계를 갖추기 시작했다. 현재 스웨덴은 다른 나라에 비해 소득세와 고용주 사회보장기여금 몫이 큰 나라이다. 그만큼 개인과 기업이 복지국가에 걸맞은 조세 책임을 맡고 있다.

둘째, 스웨덴은 한계세율이 높은 나라였다. 소득세는 1970년대에 87%, 법인세는 1980년대 60%대까지 기록했다. 이러한 높은 세율은 다양한 소득 공제와 결합된 것이었다. 소득세는 기업복지 공제, 예금저축 공제 등을 제공한 후 최종소득에 대해서 높은 세율을 매겼다. 법인세의 경우도 이윤을 기업내부로 재투자할 경우 상당한 공제를 제공해 기업 투자를 독려하고 남은 최종 이윤에 대해 고율의 세율을 적용했다. 세제를 생산적인 투자와 결합하려는 의도가 돋보인다.

셋째, 1991년 조세개혁은 세기의 개혁으로 불리는 대대적인 것이었다. 고세율을 크게 낮추고 공제제도를 축소했으며, 소비세를 늘렸다는 점에서 기존 스웨덴 조세 모델에서 큰 변화였다. 이 개혁은 설게도가 1990년 사민당 집권시절에 입안되었고, 1991년 보수연합정부로 이어졌다는 점에서 사실상 사민당의 작품이고 여야의 합의에 의한 개혁이다. 그만큼 조세개혁에 대한 시민들의 요구와 여야의 공감대가 컸다.

넷째, 스웨덴 조세체계에서 구현되고 있는 원칙은 ‘모든 개인은 자신의 능력에 따라 세금을 내야 한다’는 능력별 보편증세이다. 스웨덴 조세체계 개혁 논의는 보편과세, 능력별 과세를 둘러싼 것이기도 했다(Dahlgren,

2000: 16). 사회복지학에서 저소득계층에게만 제공하는 선별복지에 비해 보편복지가 더 소득재분배 효과가 크다고 평가되는 이유가 바로 보편증세를 토대로 한 강한 재정 덕택이다(Korpi & Palme, 1998).

다섯째, 스웨덴 국민들이 높은 세금과 조세 체계를 항상 지지하는 것은 아니었다. 1991년 조세개혁 직전에는 조세 체계에 대한 지지도가 10%에 불과했고, 1970년대부터 다양한 공제제도를 악용하는 조세회피가 존재해 왔다. 현재 스웨덴 국민들이 재정과 조세 체계에 대한 평가가 상당히 긍정적이다. 스웨덴의 재정도 세대 간 회계에서 지속가능성을 확보하고 있어 재정 어려움을 겪는 다른 나라들과 크게 비교된다. 이것이 2008년 이후 국제적인 금융위기와 재정위기 상황에서 스웨덴 모델에 대한 관심이 증대하는 이유 중의 하나이다.

《참 고 문 헌》

- 고경환, 윤영진, 강병구, 김은경, 김태은. 2012. 『복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책: 스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 김인춘. 2012. “스웨덴의 복지체제와 재정: 복지재정과 국민부담의 조화” 『유럽연구』. 한국유럽학회.
- 박노호. 1994. 『스칸디나비아 3국의 조세제도: 스웨덴을 중심으로』. 한국조세연구원.
- 은민수. 2012. “복지국가의 조세정치: 영국과 스웨덴의 조세개혁을 중심으로”, 『사회복지정책』 39(2). 한국사회복지정책학회.
- 이중섭. 2007. “세계화와 복지국가의 재정정책 변화: 1991년 스웨덴 조세개혁을 중심으로” 『사회복지정책』 28. 한국사회복지정책학회.
- 최연혁. 2012. “제4장 경제와 정부재정”, 보건사회연구원 편 『주요국의 사회보장제도: 스웨덴』.
- 하수정. 2012. 『올로프 팔메』. 후마니타스.
- 한국조세연구원. 2011. 『재정의 지속가능성 관련 제도적 장치』. 한국조세연구원.
- Agell, Jona and Englund, Peter. Sodersten, Jan. 1996. “Tax Reform of the Century - The Swedish Experiment”. *National Tax Journal* vol 49(4), pp.643-664.
- Bjorklund, Anders. et al. 1995. “Tax Reform and Income Distribution: An Assessment Using Difference Income Concepts”. *Swedish Economic Policy Review* 2. pp.229-266.
- Dahlgren, Stellan. 2000. *A Fiscal History of Sweden*. The Swedish Tax Administration.
- Kees van Kersbergen. 1995. *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and Welfare State*. Taylor & Francis.
- Korpi, Walter and Palme, Joakim. 1998. “The paradox of redistribution and

- strategies of equality”. *American Sociological Review* 63, pp.661-87
- Lindbeck, Assar. 1997. “The Swedish Experiment” *Journal of Economic Literature*. V.18(Sep.), pp.1273-1319.
- Lindbeck, Assar. 2007. “the Three Swedish Moedls” (www.project-syndicate.org/2007.5.29).
- Lindbeck, Assar. 2009. “Three Swedish Models” (Lecture for conference in Stockholm August 2009, arranged by Mont Pellerin Society).
- Ministry of Finance. 2010. “History of the Swedish tax system”.
- Norrman, Erik and Charles E. McLure Jr. 1997. “Tax Policy in Sweden” in Richard B. et al. *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*. Univ. of Chicago Press.
- OECD. 2012. *Economic Outlook* May.
- OECD. 2012. *Revenue Statistics 1965-2011*.
- OECD. StatExtracts (<http://stats.oecd.org/index.aspx>)
- Reynolds, Alan. 2008. “Marginal Tax Rates” (Library of Economics and Liberty <http://www.econlib.org/library/Enc/MarginalTaxRates.html>)
- Svallfors, Stefan. 2011. “A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981-2010”. *Social Policy & Administration* vol.47(7). pp.806-825.
- Swedish Fiscal Policy Council. 2012. *Swedish Fiscal Policy: Fiscal Policy Council Report 2012*.
- Swedish Tax Agency. 2000. *Taxes in Sweden 2000: A Summary of the Tax Statistical Yearbook of Sweden 2000*.
- Swedish Tax Agency. 2005. *Taxes in Sweden 2005*.
- Swedish Tax Agency. 2012a. *Tax Statistical Yearbook of Sweden 2012*.
- Swedish Tax Agency. 2012b. *Taxes in Sweden 2012: An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden*.
- The Economist. 2000. “Sweden Tax cuts? Why?” (2000. 8. 3).
- The Economist. 2013. “Special report: The Nordic countries - Northern lights” (2013. 1. 31).

<Abstract>

Study on the development of the swedish tax and fiscal system in the twenties century.

Oh, Keon-Ho

Sweden is known as the welfare state of high ‘total tax revenue’ and social expenditure. However, on facing economic and fiscal difficulties, Sweden implemented tax reform and fiscal restructuring on a large scale. This paper deals with the development of the swedish tax and fiscal system in the twenties century.

Traditionally Swedish tax system had been characterized by high statutory marginal tax and broad tax allowance designed for encouraging productive investment of profit. The Swedish tax reform of 1991 is called as ‘the most far-reaching reform in any industrialized country in the postwar period’ due to its dramatic tax rate cut and tax base broadening. It was the outcome of political adjustment between Social Democratic and Conservative forces.

As the result, Sweden currently enjoys fiscal substantiality by the generational accounting and wins the support of citizens for the tax system. This is why Sweden receives attention as a model state in market capitalism since 2008 fiscal crisis in Europe.

Key Words: Sweden, Tax, Fiscal Policy, total tax revenue, Social expenditure, swedish tax reform of 1991, fiscal rule.

이름: 오건호

소속: 글로벌정치경제연구소 연구실장

주소: 서울시 은평구 신사1동 268-26 이화스카이빌 302호

전화: 010-4260-0388

이메일: mrokh@naver.com

논문접수일: 2013. 6. 28 논문심사일: 2013. 7. 25 게재확정일: 2013. 8. 25

