

경제와 사회보장의 관점에서 본 스웨덴모델의 특징과 시사점

심재승* · 구철희**

◀ 요약 ▶

본 논문은 자유주의 복지국가 모델과는 확연히 다른 경제사회형태를 취하면서 경제, 재정, 사회보장이라는 강력한 삼각구도를 형성하면서 성장과 복지를 양립해 온 스웨덴모델의 특징을 살펴보고 우리나라에 주는 시사점을 고찰한다. 고복지·고부담의 대표주자인 스웨덴은 복지의 고부담이 경제성장의 장애요인으로 작용하지 않고 있으며, 선진국 중에서도 상대적으로 높은 경제성장률을 유지하고 있기에 스웨덴모델의 연구는 우리나라의 사회보장제도의 발전방향에 주는 함의가 크다고 생각하기 때문이다. 이를 위해 본 논문에서는 스웨덴모델의 특징을 적극적노동시장정책, 연대임금정책 및 재정정책이 강조되는 경제적 측면과 수익과 부담의 원칙, 높은 여성노동시장참가율 및 연금제도를 포함한 탄탄한 사회보험이 강조되는 사회보장적 측면으로 구분하여 분석한다. 결론적으로 스웨덴모델은 사회보장제도를 ‘효율적인 경제발전을 위하여 가계와 기업만으로는 부족한 부분을 보완’하는 것으로 간주할 뿐만 아니라 ‘성장에 의한 사회보장제도의 충실과 사회보장제도의 충실에 의한 성장유지’라는 양방향에서의 상호보완성을 정책의 최우선으로 하고 있다는 점을 강조한다.

주제어: 스웨덴모델, 복지국가, 적극적 노동시장정책, 연대임금정책, 사회보장제도

* 청주대학교 행정학과 교수, 주저자 (jsshim@cju.ac.kr)

** 청주대학교 행정학과 교수, 교신저자(kch972@cju.ac.kr)

1. 연구의 배경과 목적

글로벌 금융위기에 따른 지속적인 저성장과 기업의 구조조정에 따른 중장년층의 조기 퇴직으로 인한 중산층의 붕괴, 청년실업의 증가로 인한 사회적 불안정성의 증가와 부의 편중에 의한 사회적 양극화의 심화 등의 당면한 사회문제는 우리로 하여금 향후 경제성장과 복지확대의 선순환을 위한 정부정책의 방향 설정에 대해 다시 한 번 생각하게 하고 있다. 지속적인 경제발전을 위해서는 경쟁과 실적주의에 의한 시장경제의 효율성을 중시해야 한다는 견해와 경쟁에서 낙오된 사회의 저소득층에 대한 복지의 확대를 통해 사회적 연대감을 강화하는 것이 오히려 안정적이고 지속적인 경제성장의 선결조건이라는 주장이 대립되고 있다.

저성장과 더불어 우리나라가 불확실성의 리스크에 직면해 있는 것은 특히 어느 선진 국가에서도 경험해 보지 못한 저출산·고령화 현상이 빠른 속도로 진행되고 있기 때문이다.¹⁾ 이로 인해 우리나라는 2050년에는 OECD국가들 중 일본 다음으로 두 번째의 고령국가가 될 전망이다(OECD, 2012). 이러한 인구사회학적 변화 속에서 우리나라가 지속적인 경제발전과 복지의 확대를 통해서 삶의 질을 향상시키기 위해서는 경제성장과 복지라는 두 바퀴의 수레를 건설하게 이끌고 있는 스웨덴을 주목할 필요가 있다. 스웨덴은 정부주도 하에서 세금을 기반으로 탄탄한 사회보장제도를 유지하면서도 경제면에서는 세계최고 수준의 국제경쟁력을 견지하고 있는 국가이다. 시사경제주간지인 “The Economist”도 스웨덴을 성장과 안정이라는 대립관계에서 양립의 가능성을 보여준, 유럽을 호령하는 뛰어난 국가사례로서 극찬을 하기도 했다(The Economist, 2011).

스웨덴은 인구규모의 측면에서 보면 한국의 5분의 1에도 미치지 못하지만 높은 국제경쟁력, 낮은 빈곤률, 높은 공평성, 높은 교육의 질, 고수준의 복지와 사회의 각 분야에서 남녀평등을 실현하고 있는 국가로 평가받고 있다. 특히, 스웨덴은 1930년 이후 독자적인 경제정책 및 사회정책을 채택하여 “완전고용” 과 “보편적 복지”라는 두 개의 목표를 동시에 추구하는 복지국가모델인 소위 “스웨덴모델”²⁾을 구축해 왔다(Thakur,

¹⁾ 이들 문제들이 심각한 이유는 저출산 및 고령화가 미래의 불안과 기대성장률저하의 근원이 되고 국내투자감소와 맞물리게 되면 고용의 정체, 기술혁신 및 인재육성의 미비 등 결국은 경제성장 및 사회보장저하의 문제와 상호 밀접하게 연관되어 있기 때문이다.

2003). 이런 이유로 많은 국가들이 스웨덴이 시도한 경제 및 사회정책이 자국에서의 적용가능성의 여부에 상당한 관심을 표명해 왔다. Lindbeck(1997)은 스웨덴이 “경제사회의 큰 실험실”이라고 불리는 이유를 여기에서 찾고 있다.

그러나 이 복지국가모델하에서 발전을 거듭해 온 스웨덴은 70년대 초부터 80년대 초에 걸쳐 발생한 두 차례의 석유위기를 계기로 경제성장이 둔화되어 스웨덴모델의 위기론이 대두되기도 하였지만, 1982년 영국의 대처리즘에 대표되는 개혁노선과는 다른 “제3의 길”이라는 정책을 선택하여 일시적으로 경기가 회복되었다. 그렇지만 1980년대 후반의 버블경제의 붕괴와 1990년대 초의 금융위기로 인한 대대적인 경기후퇴로 성장과 복지의 관계, 즉 “대립”과 “양립”의 통념적인 의문에 직면하게 된다.

그 후 스웨덴은 혁기적인 세계개혁, 연금개혁 등을 비롯한 개혁정책의 결과 전반적으로 경제구조가 개선되어 재차 성장궤도로 진입하게 되지만 개혁에 따른 재정부담의 증가로 “고부담·고복지”의 정책노선에서 점진적으로 시장주의적 요소가 가미된 노동에 의한 복지국가의 실현으로의 전환을 탐색하고 있다. 성장과 분배 간의 양립의 가능성을 보여준 스웨덴복지모델은 2008년에 발생한 세계금융위기와 그에 따른 경기후퇴의 여파로 본격적인 시험대에 올라 있다.

본 논문에서는 스웨덴모델의 특징을 경제와 사회보장의 관점에서 분석한 후 우리나라에 대한 시사점을 발견하는데 있다. 이를 위해 제2절에서는 스웨덴모델을 이해하기 위한 기본내용을 개괄하고 제3절에서는 적극적노동시장정책, 연대임금정책 및 재정정책이 강조되는 경제적 측면과 수익과 부담의 원칙, 높은 여성노동시장참가율 및 연금제도를 포함한 탄탄한 사회보험이 강조되는 사회보장적 측면으로 구분하여 스웨덴모델의 특징을 분석한다. 마지막으로 제4절에서는 스웨덴모델의 분석과정에서 나온 특징들을 바탕으로 우리나라에 대한 시사점을 발견하고자 한다.

2) 스웨덴모델은 스웨덴형 사회운영방식의 총체로서 바라보는 거시적 측면, 복지정책, 적극적 노동시장정책, 노사 간의 파트너십 등 미시적 측면, 거시와 미시를 한데 묶어 포괄적인 측면에서의 분석이 있다. 또한 湯元健治·佐藤吉宗(2010)는 “스웨덴패러독스: 고복지, 고정쟁력 경제의 진실”이라는 공저에서 보편적 복지와 선별적 복지가 지속적 경제성장을 통해 양자가 화해할 수 있다는 가능성을 제시한다. 스웨덴모델과 관련된 보다 구체적인 내용은 Meidner(1992), *The Swedish Model: Concept, Experiences, Perspectives*; Lindbeck(1997), *The Swedish Experiment*; Andersen, T. M. et. al (2007), *The Nordic Model-embracing globalization and sharing risks*; Thakur, S. et. al. (2003), *Sweden's Welfare State: can the bumblebee keep flying?*; OECD (2008), *Economic Surveys: Sweden*을 참고하기 바람.

2. 스웨덴모델의 기본적 이해

스웨덴모델은 자유주의 복지국가 모델의 대표적인 미국의 “뉴이코노미(New Economy)” 모델과는 근본적으로 다르다. 기본적으로 뉴이코노미 모델은 노동시장의 유동성, 주식 가치증시의 경영, 벤처기업에 의한 신기술·신상품의 개발, 주식시장에서의 자본조달을 토대로 하고 있다. 반면에 스웨덴은 인구 약 950만 명 정도의 소국이지만 경제글로벌화의 여건을 확고히 자국경제의 운영에 착근시켜 독자적인 시스템을 구축해 왔다. 즉 낮은 산업부문에서 고도의 산업부문으로 노동력을 이동시키면서 기업에 의한 해고는 빈번하지만 해고된 사람들이 혹독한 시장원리에 맡겨지는 것이 아니라 중앙정부, 지방자치단체, 기업이 삼위일체의 사회적 파트너십으로 재취업을 위한 기능연수, 직업교육의 실시 등에 의해 완전고용과 보편주의적 복지체제를 구축해 왔다(Thakur, 2003). 실업기간 동안 최장 450일 동안 해고 전 직장임금의 80%까지 보장되고 있다. 그 결과 제도적인 리스크완충 역할로 인해 해고 및 실업문제가 개인 및 사회에 미치는 영향은 제한적이다.

또 교육비용은 기본적으로 대학을 포함해서 무상이기 때문에 교육기회의 평등이 실현되어 있다. 이러한 교육의 평등, 개인의 사회참가의 평등과 IT혁명의 실현이라는 조합은 미국사회와 크게 다른 스웨덴모델의 특징이다(Cedefop, 2009).

이러한 특징 하에서 스웨덴은 경제규모에서 보면 우리나라보다 소국이지만 높은 국제경쟁력, 낮은 빈곤률(상대적으로 높은 형평성), 탄탄한 복지와 남녀평등, 환경 및 교육에서 수준 높은 국가로 평가받고 있다(The Economist, 2011; OECD, 2008b). 스웨덴의 특징은 경쟁력 향상과 사회적 결속의 양립이라는 “유럽사회모델”의 추구를 내건 EU국가들 내에서도 단연 돋보이는 국가이다. 이와 관련하여 주간시사경제지인 The Economist(2011)는 안정과 성장을 동시에 보여준 모범국가의 대표적 사례로서 다루었다.

[표 1] 스웨덴 경제의 개요 및 국제경쟁력지표

인구(2011)		946만명
1인당 GDP(IMF, 2010)		\$52,180
경제성장률(OECD, 2010)		2.8%*
실업률(Ministry of Finance, Sweden, 2011)		8.9%
직업훈련프로그램 참가자(2011)		4.4%
국제경쟁력 순위	WEF(2011)	2위
	IMD(2010)	6위
인터넷 보급률(2009)		84%
브로드밴드 보급률(2008)		71%
IT 경쟁력 순위(2009)		1위
적극적 노동시장정책(GDP 대비, 2008)		1.4%**
교육에 대한 공적 지출(GDP 대비, 2007)		6.1%
여성취업률(2009)		71.5%
법인실효세율(2009)		26.3%
R&D 지출(GDP 대비, 2007)		3.7%

* 2000년-2008년의 연평균성장률임(OECD, 2010)

** 2000년-2007년의 GDP대비 연평균지출임(OECD, 2012)

출처: World Economic Forum, International Institute for Management and Development, OECD, Ministry of Finance(Sweden), World Bank, Statistics Sweden, etc., in various years.

[표 1]에서 볼 수 있는 것처럼 2008년 세계금융위기 전까지의 2000-2008년의 연평균 성장률을 보면 스웨덴은 2.8%로 성장해 왔다. 2008년의 리먼쇼크의 여파로 실업률이 높아지기는 했지만 유럽국가들 중에서는 여전히 낮은 편이다. 놀라운 것은 ‘고복지·고부담’의 국가임에도 불구하고 높은 국제경쟁력을 유지하고 있다. 국제경쟁력순위를 보면 스웨덴은 매년 상위에 랭크되어 있고 특히 2009년의 IT경쟁력순위에서 1위, 2011년의 국제경쟁력순위에서는 2위에 랭크되어 있다(표1 참조). 인재육성을 위한 적극적 노동시장정책에 대한 정부지출 및 교육에 대한 공적지출도 다른 선진국에 비해 대단히 높은 비율을 차지하고 있다. 2009년도 여성취업률도 71.5% 이상이며 특히 노동의욕이 왕성한 30세부터 60세까지의 연령별 평균 여성취업률은 85% 이상으로 대단히 높고 법인실효세율은 26%대로 비교적 낮은 편이다(Statistics Sweden, 2011). 국가경쟁력을 유지하기 위해 최첨단분야에 대한 R&D대비 투자비율도 GDP대비 3.7%로 OECD국가 중에서 가장 높다(OECD, 2012).

[표 2] 스웨덴의 그 밖의 경제지표

	09년	10년	11년	12년*	13년
실업률**	8.4	9.2	8.9	8.0	7.3
직업훈련프로그램참가자***	2.6	4.5	4.4	3.5	2.9
대외채무****	42.3	41.3	39.8	37.8	34.4
임금상승률	3.2	2.3	2.6	3.1	3.5
소비자물가지수상승률*****	1.5	2.0	0.7	1.1	1.6

주: * 2012-13년 예상 수치

** 16-64세의 노동인구에 차지하는 비율, 구직 중의 학생 포함.³⁾

*** 경제위기대책프로그램을 받고 있는 사람의 비율, 16-64세

**** 대GDP 비율

***** 연평균

출처: Ministry of Finance, Sweden(2012); Statistics Sweden in Various Years.

[표 2]는 스웨덴 재무성이 자체 통계를 바탕으로 발표한 경제지표 및 경제전망(2012-2013)을 나타낸다. 먼저 취업을 위한 직업훈련프로그램의 참가자 비율도 줄어들 것으로 예상되고 대외채무도 건전재정의 일환으로 비교적 낮은 수준으로 유지되며, 특히 2008년 세계금융위기의 여파에 따른 경기진작정책에도 불구하고 임금상승률에 비하여 소비자물가가 낮게 유지되어왔고 향후 전망도 상당히 낮게 예측되고 있다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다.

스웨덴은 2008년-2011년에 EU 국가 중 유일하게 연평균 1% 이상으로 성장한 국가이며(삼성경제연구소, 2012), 2012년도의 스웨덴 정부의 경제전망도 3.7%로 상대적으로 높은 경제성장을 예측하고 있고 재정도 향후 지속적인 흑자연도가 예상되고 있다(Ministry of Finance, Sweden, 2012). 실업률은 여전히 높은 편인 8%대를 유지하고 있지만 적어도 EU국가들에 비해서 낮은 실업률을 나타내고 있다. OECD(2011)에 의하면 고용과 사회보장의 안심이 소비와 경제를 지탱하는 구조에 기여하고 이것이 거시경제 상황에 반영되어 안정적 성장의 유지가 예상되고 있다.

³⁾ 한 가지 유의할 점은 스웨덴 통계청은 자국의 실업률 통계를 다른 국가들의 실업률 통계와의 비교를 목적으로 2007년 10월부터 국제연합 산하 국제노동력기구(ILO)의 통계기준을 채택하여 따르고 있다. 먼저, 전체 노동인구 계산 연령이 16-64세에서 15-74세로 바뀌었고, 또한 실업상태인 학생들이 실업자로 분류되었다. 표에서의 통계는 스웨덴 재무성의 자체 통계에서 나온 실업률 및 전망치이다.

3. 스웨덴 모델의 특징

1) 경제적 관점

(1) 적극적 노동시장정책과 임금연대정책

① 적극적 노동시장정책

스웨덴모델에서 사회보장정책⁴⁾의 기초로 되어온 이념은 ‘노동 우선’의 사고에 기초하며 노동시장에서 실업률을 낮추기 위한 정책으로서 다음의 두 가지 정책을 중시하고 있다. 먼저, 취업자의 실업확률을 낮추기 위한 정책으로서 고용규제의 강화, 고용조정조성금 등을 통해 취업자의 실업확률을 낮추는 고용유지정책을 들 수 있다. 또한, 직업소개, 직업훈련에 의한 미스매치의 해소 등을 통해 실업자의 취업확률을 높이는 정책으로서 적극적 노동시장정책이 있다. 적극적 노동시장정책이란 실업자에게 단순히 실업수당을 급부하는 소극적 노동시장정책뿐만 아니라 취업지원과 직업훈련을 제공하는 것에 의해 실업자에게 노동시장으로의 재복귀를 ‘적극적’으로 장려하는 정책을 의미한다. 佐藤吉宗(2012)는 2004년에 설립된 사회보장조사위원회의 포괄적 정의를 “취업이 가능하고 스스로 생계를 세우거나, 사회를 위해 공헌할 수 있는 사람에게는 그 가능성이 확실히 주어지며”, “모든 사람은 자신의 취업능력을 살리거나, 그것을 발전시키면서, 필요하면 일자리와 거주지를 옮겨서라도 취업노력을 할 의무가 있다”고 한 다음, 정부로서는 “현금지급보다는 취업지원과 교육훈련이라는 적극적인 조치를 우선으로 하는”⁵⁾ 것이라고 정리한다.

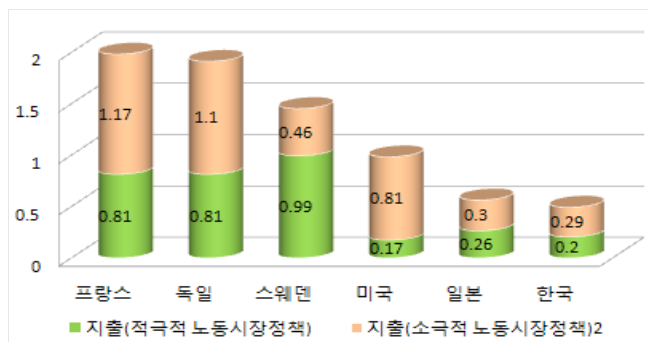
노동우선의 개념은 스스로의 기능을 살려서 취업하거나 필요에 따라서는 사회로부터 지원을 받을 권리를 의미하는 동시에 취업과 능력발전을 통한 자활의 의무를 포함하는 것이다(Lindbeck, 1997). 이를 정리하면 적극적 노동시장정책의 사고는 정부에 의

4) 스웨덴의 사회보장제도의 기초는 1930년대부터 40년대에 형성되었다. 세계대공황 이후 파시즘이 대두하는 시점에서 대외적으로는 중립의 유지에 힘쓰고 국내적으로는 사회민주당의 장기정권하에서 사회적 약자를 보호하고 자활가능하게 하는 시스템의 구축에 전념했다. 기초연금법성립(1935), 아동부양수당도입(1937), 공적보육시설의 제도화(1944) 등이 이 시기에 실시되었다.

5) 佐藤吉宗(2012), 「1990年代以降の労働市場政策の變化と現在の課題」, p.58에서 재인용.

한 재취업지원시스템으로 고용규제를 유연하게 하여 노동이동을 높이고 동시에 실업자에 대해서는 노동시장으로의 조기복귀를 원활하게 하도록 하는 것이다. 최근 들어 많은 선진국들이 적극적 노동시장정책을 도입하여 시행하고 있지만 스웨덴처럼 체계화되어 있지 않다. OECD의 Employment Outlook에 의하면 2008년 시점의 적극적 노동시장정책분야로의 정부지출(GDP대비)은 스웨덴이 0.99%로 주요국 가운데서도 가장 높고 우리나라는 0.2%로 상당히 낮은 수준에 머물러 있다(그림 1 참조).

[그림 1] 적극적 노동시장정책에 대한 정부지출(GDP 대비, %, 2008)



출처: OECD(2010), Employment Outlook 2010.

OECD(2009)에 의한 적극적 노동시장정책의 내용을 보면, 먼저, 노동시장에서의 노동수요자와 공급자간의 미스매치의 개선을 목적으로 하는 구직활동지원, 카운슬링, 가이던스 등의 직업소개가 있다. 두 번째로 개별 노동자의 구직매칭확률의 제고를 목적으로 기초지식과 자격을 얻기 위한 강좌, 기업에서의 인턴십 등의 직업훈련이다. 세 번째는 민간사업자에 대한 고용 및 임금을 조성하여 지원해 주는 고용조성이며 고용조성금에는 실업을 막기 위한 조성금과 새로운 고용을 창출하기 위한 조성금의 2가지 방법이 있다. 특히, 스웨덴에서는 후자가 중시된다. 네 번째로 공공부문이 흡수하는 직접고용으로(OECD, 2008b; 2011)⁶⁾ 우리나라에서의 공공사업에서처럼 간접적으로 고용을 유지

⁶⁾ 적극적 노동시장정책의 다양한 프로그램들은 기본적으로 노동시장에서의 미스매치의 해소를 통한 효과이다. 미스매치에는 구인기업이 요구하는 적성 및 능력과 구직자가 가지는 그것이 일치함에도 불구하고 생기는 matches 실업과 일치하지 않기 때문에 생기는 실업이 있다. 특히, 후자의 미스매치가 방지되면 경제전체에서는 실업률이 높아짐에도 불구하고 사람이 부족한 직종에서는 임금이 상승하고 그것이 인플레이션으로 이어지거나 경

하기 위한 지출은 포함되지 않는다.

그렇지만 주의가 요구되는 것은 적극적 노동시장정책의 마이너스효과가 경제적 비효율을 초래할 수도 있다는 점이다. 佐藤吉宗(2012)가 지적하는 것처럼 직업훈련에 서처럼 노동시장프로그램으로의 참가에 의해서 구직활동이 소홀하게 되는 결과 프로그램에 참가하지 않았으면 일자리를 발견할 수도 있는 구직자가 취업의 기회를 놓쳐 실업기간이 장기화될 위험성이 있고⁷⁾ 또한 고용조성금에서와 같이 적극적 노동시장프로그램의 참가자가 비참가자의 취업기회를 축출할 가능성도 배제할 수 없다.

[표 3] 스웨덴에서의 실업보험 및 실업수당제도(2010년)

제도	실업보험 및 실업수당*
실업보험의 급여수준	• 직전 직장 임금의 80% ⁸⁾
실업보험의 지급기간	• 14개월(300일)**
실업수당 등	• 실업보험의 급여기간을 넘은 실업자에게는 직업훈련프로그램 등에 대한 참가를 조건으로서 해고 전 직장임금의 65%가 급부됨. • 실업보험에 가입하고 있지 않는 사람은 정액(평균임금의 43%)으로 실업수당이 지급됨.
노동인센티브를 높이는 정책	• 실업보험의 급부는 단계적으로 줄여감. 실업기간이 300일 넘는 실업자에 대해서는 직업훈련프로그램 등의 참가가 의무화됨.

주: * 실업수당이란 실업보험급여기간이 지난 장기실업자 혹은 실업보험에 가입하고 있지 않는 실업자를 대상으로 하는 지급하는 현금급부를 말함.

** 300일은 노동일(Working Day)만을 포함하며 따라서 월 평균 22일로 산정됨.

출처: NOSOSCO(2007/2008). "Social Protection in the Nordic Countries". Statistics Sweden in Various Years.

[표 3]은 실업으로 인한 소득의 변화에 대응하는 보험으로서의 역할뿐만 아니라 구직자에게 시간적 여유를 갖게 하여 노동시장의 적절한 매칭을 촉진하고 거시경제의 효율성을 높이는 기능을 하는 스웨덴의 실업보험 및 실업수당제도를 설명한다. 노동시장 정책의 일부로서 다루어지는 이 제도는 수급조건의 적정수준이 중요한 포인트가 된다.

기회복이 저해되는 보틀넥(bottleneck: 애로)의 문제가 발생한다. 적극적 노동시장의 다양한 프로그램은 이 두 가지의 미스매치를 해소하는 것으로 인적자원의 유효한 활용과 경제의 구조전환을 촉진하는 기능을 가지고 있다.
7) 한편 스웨덴을 대상으로 실증분석에서 Sianesi(2002)는 실업자가 새로운 일자리를 찾기 위한 가장 유효한 방법은 기업에 보조금을 주어 항상 고용할 수 있도록 하는 프로그램이고, 공적부문의 계약직 고용과 기업 외부에서의 직업훈련은 아무런 프로그램도 받지 않는 실업자보다도 오히려 취업확률이 낮아지는 것을 발견했다.
8) 실업급여와 부모(양친)보험의 육아휴직급여의 소득대체율이 최대 77.6%로 적시한 자료가 있으나, 본 논고에서는 필자들이 직접 확인한 스웨덴 통계자료의 수치를 유지하고자 한다.

만약 실업수당의 급부수준이 낮고 기간도 짧으면 실업자는 일자리의 발견을 서두르게 되고 이 경우 발견한 일자리와 본인의 적성이나 능력과의 미스매치가 발생할 가능성이 높아져 경제전체적으로는 비효율적이 되기 쉽고, 역으로 급부수준이 높고 기간이 긴 경우 구직활동이 소홀히 되어 실업률이 높은 상태로 지속될 수도 있기 때문이다(OECD, 2008a). 스웨덴에서는 수급조건의 적정성에 더해 적극적인 구직활동과 다양한 노동시장프로그램으로의 참가가 실업수당 수급조건의 의무로 되어 있기 때문에 적극적 노동시장정책의 효과가 배가될 수 있다.

이상과 같이 스웨덴의 노동시장정책 논의에서는 거시경제적 관점으로부터의 효과와 효율성을 생각하면서 최적 정책의 조합이 핵심이 되고 개혁의 원동력이 된다는 것을 알 수 있다.

② 연대임금정책

적극적 노동시장과 더불어 노동시장의 독특한 임금구조의 운영방법으로서 강력한 스웨덴의 노동조합이 장기간에 걸쳐서 쟁취한 ‘연대임금정책’이 있다. 이는 ‘동일가치노동 동일임금’이라는 원칙으로 이 원칙이 적용되면 효율성이 낮은 기업일수록 경쟁력에 맞지 않는 높은 고용비용을 부담하는 구조이다(Lindbeck, 1997). 이 원칙 하에서는 노사간의 협정에 의해 임금이 높게 책정되어 있는 관계로 기업은 인금하락에 대응하기 위한 다양한 선택지가 없고, 따라서 높은 고용비용을 낮추기 위한 직원의 구조조정, 아니면 효율성이 나쁜 사업에서 철수해야 하는 양자택일의 갈림길에 서게 된다. 이로 인해 경영효율이 낮은 기업이나 산업은 도산으로 내몰리고 자연스럽게 기업경영의 효율성을 제고하는 효과를 가지게 된다.

한편 스웨덴정부는 특정 산업을 육성하고자 하는 의도는 보이지 않지만 기업의 경제활동을 저해하지 않도록 시장환경을 정비하여 비즈니스에는 ‘작은 정부’, 복지에는 ‘큰 정부’라는 원칙을 고수해 왔다. 이는 스웨덴 기업이 경영난에 직면했을 경우 공적 지원을 원칙적으로 거부한다는 의미이다(OECD, 2011). 최근의 예를 들면, 경영위기에 직면한 자동차회사인 Volvo와 SAAB에 대한 구제의 손길을 외면한 결과 두 회사 모두 외국기업의 산하로 통합되었다. 이와 같은 정부방침의 배경에는 1980년대의 조선산업에 대한 정부지원이 쇠퇴산업의 연명조치로 밖에 작용하지 않았다는 반성에서 나온 결과

이다(OECD, 2008b). 이 경험을 전제로 스웨덴정부는 지원대상을 기업에서 일자리를 잃은 노동자로 방침을 전환했다. 즉, 국가는 실업수당을 지원할 뿐만 아니라 직업훈련의 기회를 충실하게 해서 재취업지원에 주력하고 있다. 쇠퇴기업의 도태가 산업구조의 전환에 이어질 경우 노동자가 그 변화에 대응할 수 있도록 새로운 직업능력을 습득할 기회를 제공하는 것도 국가의 역할로 인식했다. 바꾸어 말하면, 국가가 실업자 지원을 충실하게 하고 있기 때문에 노동자는 기업의 구조조정에 대해서 저항감이 적다고도 할 수 있다. 이상과 같이, 스웨덴의 적극적노동시장정책과 연대임금정책은 상호연계성을 가지는 정책세트로 기능하고 있고 그것이 경제 효율화의 향상에 공헌해 왔다고 볼 수 있다.

(2) 복수연도예산과 엄격한 재정운용규정

1990년대 초 스웨덴은 1930년대 이후의 최악의 경기침체로 인해 스웨덴모델의 지속 가능성에 적신호가 감지되었다. 당시 1991-1993년 동안에 정부 부채, 실업률, 재정적자폭이 각각 2배, 3배, 10배로 상승했고 실질금리의 급상승으로 국내수요는 하락하고 가계저축률은 13% 이상으로 상승했다. OECD(2008)는 1980년대를 통해 근본적 구조조정을 뒤로 미룬 채 수차례에 걸친 자국통화(SEK)의 평가절하가 주요 원인이라고 지적했다.

침체된 경제상황은 정부정책의 실패를 순수하게 인정한 사회민주당이 집권하게 되는 환경을 마련했다. 1994년에 새롭게 집권한 사회민주당정권은 결연한 의지로 지속적인 경제성장과 안정을 위해 증세와 GDP의 7.5%에 달하는 적극적인 세출삭감조치를 감행했다.

그 일환으로 1997년도부터 재정긴축프로그램인 복수연도예산제도를 도입하여 재정운용규정에 관해서 법적 구속력이 강한 엄격한 규정을 적용했다. 복수연도예산제도는 2009년 예산까지는 3년 단위였지만 2010년부터는 4년으로 확대되었다(Finance of Ministry, Sweden, 2011). 단연도가 아닌 복수연도는 예산의 시점이 항상 중·장기전망에 입각하여 재정건전화를 도모하면서 정책의 지속가능성을 염두에 둔 제도라고 할 수 있다.

[표 4] 스웨덴의 복수예산제도의 구조

<p>1. 명확한 재정건전화 목표, 규정 및 제한</p> <p>① 일반정부의 순차입 대비GDP는 1%의 흑자목표(2000년 도입)</p> <p>② 중앙정부예산의 세출상한설정(97년 도입, 법적 구속력유지)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 향후 4년간의 세출총액을 사전에 고정(추가경정에서도 초과할 수 없음) · 재정의 지속가능성을 배려, 세출대비GDP비율이 완만하게 낮아지도록 결정 · 매년 모든 세출항목(국채비는 제외), 연금시스템을 대상 · 불투명요인에 대비한 예산마진의 확보(1년차 1.5%, 2년차 2%, 3년차 3%) <p>③ 바람직한 경제운영과 지방정부의 재정균형원칙(예·결산)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 사후적인 적자는 향후 4년간에 있어서 동일금액의 흑자로 충당 <p>④ 중기전망에 입각하여 매년 예산편성</p>
<p>2. 정치주도의 톱다운방식의 의사결정과 의회의 역할</p> <p>① 내각과 내부예산프로세스</p> <ul style="list-style-type: none"> · 예산각의에서 정책우선순위설정 <p><춘계재정정책법안></p> <ul style="list-style-type: none"> · 전체적인 정책의 우선순위, 경제의 베이스라인(baseline)예측과 리스크요인, 재정의 지속가능성과 재정법에 의한 구체적인 제안의 개시시점 <p><재정법안></p> <ul style="list-style-type: none"> · 27개의 세출항목에 있어서 정책우선순위에 따라서 의결예산을 배분 <p>② 의회의 의사결정</p> <ul style="list-style-type: none"> · 1단계: 춘계재정정책법안의 4년차의 세출상한을 평가 <ul style="list-style-type: none"> * 재정법안에 있어서의 4년차의 세출상한 결정 · 2단계: 의회가 1년차의 27개 분야의 세출상한을 결정(부서별이 아님) <ul style="list-style-type: none"> * 27개 분야의 총액은 세출총액의 상한을 초과 못함 · 3단계: 개개의 의결예산을 결정 <ul style="list-style-type: none"> * 개별세출분야에서의 의결예산은 기 결정된 개별세출분야의 상한을 초과 못함

자료: Ministry of Finance, Sweden.

[표 4]에서 알 수 있는 것처럼 먼저, “재정흑자목표제”를 도입하고 있는 점이다. 2000년에 GDP의 1%를 목표로 하는 ‘타깃팅 제도’가 도입되었고 현재는 EU와의 조정에 의해 2% 흑자재정을 목표로 하고 있다. 이 흑자목표는 경기순환을 통해서 평균2%의 흑자달성이 법적으로 의무화되어 있고 경기후퇴기는 예외지만, 평상시에는 흑자상태를 유지하는 것으로 항상 재정건전화 규정이 작동하는 구조로 되어 있다. 일반적인

로 스웨덴은 세금부담이 높기 때문에 재정이 건전하다는 견해도 있을 수 있지만 국민으로부터 징수한 세수의 대부분은 사회보장관련세출이고 재정적자를 개선하는 용도로는 활용되지 않는다. 오히려 향후 4년간의 세출총액을 법률로 결정해서 이것을 상회하는 경우에는 법 개정을 필요로 하기 때문에 사실상의 상한으로 되어 있다. 게다가 개별세출분야에서는 27개 분야로 나누어서 각각의 세출상한을 설정하고 있다. 그리고 개별분야의 상한의 합계가 세출총액의 상한을 초과하지 못하도록 분야별 우선순위를 정치주도로 의회에서 결정하는 구조로 되어 있다. 실제로 2011년까지 세출상한을 한 번도 초과한 적이 없고 강력한 재정법률이 지켜지고 있다(Ministry of Finance, Sweden, 2011).

경기가 나빠진 경우에는 예산마진(budget margin)항목이 설정되어 있어 그 범위 내에서 추가경정예산을 집행하는 규정으로 되어 있다. 경기가 악화되더라도 실업급부 등이 충실하기 때문에 본래 대규모의 보정에 의한 경기대책이 필요하지 않고 재정의 자동안정장치(built-in stabilizer)기능이 효율적으로 작동하고 있다.

2) 사회보장적 관점

(1) 명확한 수익과 부담의 원칙

스웨덴의 사회보장제도⁹⁾에 의한 급부는 부담하는 측의 세금과 보험료가 급부에 맞는 부담원칙으로 되어 있어 노동자 측의 의욕과 노동인센티브가 상실되지 않도록 되어 있는 구조이다. 사회보장과 관련하여 애초부터 중앙정부와 지방정부간(Landsting¹⁰⁾ 과 Kommun¹¹⁾)에 자원 및 권한의 문제를 분리하여 중앙정부는 해당분야의 정책의 입안,

⁹⁾ 스웨덴은 “사회보장제도”를 고용자와 피고용자의 거출에 입각하여 사회보장원리에 의해서 운영되는 제도로 한정하지 않으며 재원의 다소를 불문하고 국민의 소득을 보장하기 위한 사회보장제도의 일반적인 호칭으로서 사용한다. 사회보험은 “거주에 입각하는 급부”와 “노동에 입각하는 급부”로 크게 구별되고, “거주에 입각하는 급부”는 아동수당과 장애인 수당 등 조세를 재원으로 한 제도이며 스웨덴의 국내거주기간에 따라서 지급금액이 달라진다. 우리나라나 유럽국가에서는 “공적 부조”로서 분류되는 것이다. 또, “노동에 입각한 급부”는 고용에 따라서 가입자격이 규정되고, 보험료거출을 수반하는 것이 많기 때문에 일반적인 “사회보험”에 가까운 개념으로 정리할 수 있다.

¹⁰⁾ 광역자치단체로 우리나라의 도에 해당한다.

¹¹⁾ 기초자치단체로 우리나라의 시에 해당한다.

법률 및 법령 등의 만들고 또한 연금, 양육수당, 아동수당, 주택수당 등의 사회보험 및 각종의 현금급부제도를 운영해서 소득재분배정책을 실시한다¹²⁾. 한편, 란스팅은 보건 및 의료서비스의 제공을 담당하며 코문은 복지서비스와 교육서비스를 중점적으로 제공한다. 따라서 스웨덴에서는 현금급부는 주로 국가가 하고, 서비스급부는 주로 지방자치단체가 제공한다고 할 수 있다.

[표 5] 스웨덴의 세제와 사회보험료부담

		세율	비고
소득세 (국세)	소득계층1	20%	SEK***** 31,600 이상(월 소득)
	소득계층2	25%	SEK 44,900 이상(월 소득)
소득세(지방세)		28.89%-34.9%	지자체별 차등세율
VAT		기본: 25%	0%, 6%, 12% 차등세율*****
기초연금보험료*		7%	
사회보험료**	사업주	31.42%	
	자영업	29.71%	
법인세율		26.30%	
자본소득세율***		30%	
국민부담률(2008)****		59.0%	
지니계수(2000년 중반, 재분배후)		0.23(0.44)*****	

주: * 기초연금보험료는 SEK 409,900 이하의 소득부분에 부과됨

** 25세 이하의 사회보험료: 15.49%(자영업: 15.07%), 1938년생 이후 출생이면서 65세 이상: 10.21%, 1937년생 이전: 보험료 없음

*** 이자·배당·자본이득은 자본소득간의 손익통합 가능

**** 국민부담률 = 사회보험료 + {조세(국세 + 지방세)} / 국민소득

***** 지니계수의 괄호 안은 재분배 전을 나타냄

***** 소득계층(월급), 1SEK = 약165원(2012년. 1월-6월 평균)

***** 0%(의료, 보험), 6%(문화, 신문, 도서 및 스포츠 등), 12%(음식, 관광 및 호텔업 등)

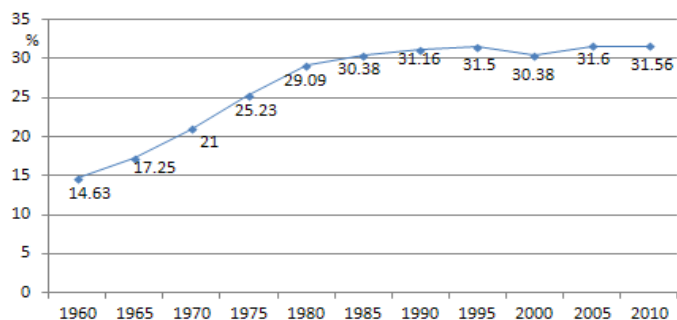
자료: Ministry of Finance, Sweden (2011), OECD(2010), Statistics Sweden in various years.

[표 5] 에서 알 수 있는 것처럼 스웨덴의 세금구조는 국세와 지방소득세로 나누어지고 국세인 소득세는 20%, 25%의 이원세율로 되어 있고, 그리고 주민세에 해당하는 지

¹²⁾ 스웨덴의 지방자치단체는 기초자치단체인 Kommun과 광역자치단체인 Landsting의 이층구조로 되어 있다. 코문과 란스팅의 업무분야는 명확히 나누어져있고 양자 간에 계층적인 상하관계는 존재하지 않는다. 즉, 란스팅은 코문에 대해 지도 혹은 감독권을 가지지 않으며, 다만 란스팅은 코문에 대해 권고는 가능하지만 코문이 복종할 의무는 없다.

방소득세가 있다. 복지국가를 지향하는 스웨덴모델의 재원역할을 한 것이 1960년에 도입된 소비세(나중에 부가가치세로 개명)와 지방소득세(주민세)로 특히 지방소득세는 목적세로서 사회보장세의 성격이 강하며 란스팅과 코뮌 재정의 70% 이상을 차지한다. 부가가치세(소비세)는 1960년에 4.2%에서 시작하여 2012년 현재 25%로 저소득층을 배려한 품목별 차등세율이 있지만 세계에서 가장 높은 부가가치세를 징수하고 있는 국가 중의 하나이다. 란스팅과 코뮌은 지방소득세에 대한 징수권을 가지며 복지국가의 상징성이 강화되는 시기인 1960년에는 소득의 고저를 불문하고 누진성이 없는 정률세율로 전국 평균 14.63%였다(그림2 참조). 그 후 지속적인 경제성장을 바탕으로 복지수준이 조금씩 향상되고 그에 따라서 단계적으로 증세도 추진되었다. 1980년대 초 스웨덴모델의 복지국가가 세계적인 관심의 대상이 되는 가운데 부가가치세가 1983년 23.46%, 지방소득세가 30%를 약간 상회한 후 세금 부담이 보합으로 추이되어 2011년 기준으로 지방소득세는 평균 31.56%로 다른 선진국들에 비교해서 상당히 높고 또한 국세와 지방소득세를 합한 최고세율은 56%를 약간 상회한다. 그렇지만 소득세를 내는 사람은 국민의 15% 정도로 나머지 85%, 즉 대다수의 국민은 평균적으로 31% 정도의 지방소득세만 내고 있다(Statistics Sweden, 2011).

[그림 2] 스웨덴의 주민소득세율의 추이(전국평균세율, %)



주: 2000년도 이전은 교구세(1% 전후) 포함

출처: Statistics Sweden

스웨덴모델의 특징은 복지수준의 향상을 목적으로 한 세금 부담은 경제가 계속적으로 성장하는 가운데 정치, 정부와 국민 모두에게 공감대가 형성되어 조금씩 단계적으

로 증세되어 온 점이다. 작금의 우리나라처럼 경제가 어려운 시기에 과도하게 복지수준을 높이려는 가운데 복지재원에 대한 정치적 합의와 확고한 방책이 없다는 것과는 대조적이라고 할 수 있다. 경제성장시기에 단계적 증세로 인해 가계는 사회보장비용의 증대를 과도한 부담으로 인식하지 않았고 동시에 연금, 의료, 간병, 자녀양육지원, 취업지원 등의 탄탄한 사회보장제도의 혜택을 현실적으로 체감할 수 있게 된 것이 복지국가를 지향하는 스웨덴모델의 구축을 위한 추진력이 되었다고 볼 수 있다.

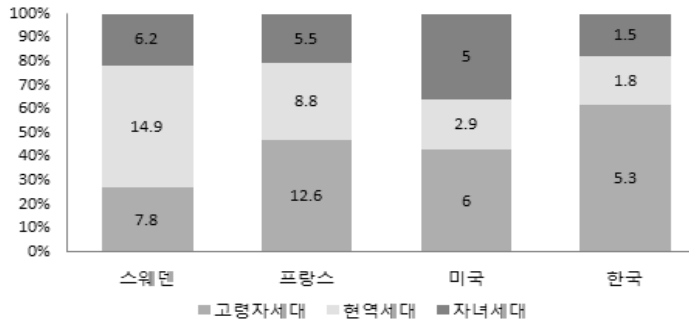
한편, 사회보험료에서 차지하는 가계부담은 7%의 연금보험료 뿐이며 동일한 금액이 세액으로 공제되기 때문에 가계의 실질사회보험료부담은 제로이다. 그러나 기업이 그 비율에 해당하는 만큼을 지불하는 구조로 되어 있어 기업의 사회보험료부담은 30% 전후로 높게 되어 있다. 그렇지만 우리나라와는 달리 기업은 노동자에 대해 퇴직금을 지급하지도 않으며 종업원의 복리후생부문은 대부분을 국가가 담당하고 있기 때문에 임금에 복리후생비와 세금, 사회보험료부담을 포함한 총노동비용은 낮은 편이다.

사회보험료가 가계에 직접적인 부담으로 작용하지는 않지만 세금이 높은 것만은 사실이다. 그러나 정부정책에 대한 높은 신뢰성을 바탕으로 높은 세금에 대해 국민이 납득하는 구조, 즉 국가에 대한 저축 개념으로 세금을 납부하고 있다는 사고가 근저에 있다. 이는 국가와 국민간의 상호신뢰 하에서 정책과 정책결과와의 긍정적 연관성이 높을 때 형성되는 구조이다(Rothstein, 2001, Steinmo, 2012). 예를 들면, 어린이의 의료비와 교육비가 의무교육단계에서부터 대학, 대학원까지 전과정이 무상교육으로 되어 있기 때문에¹³⁾ 세금에 대한 부담은 높지만 가계가 수궁할 수 있는 점도 있어서 납득할 수 있는 분위기가 만들어져 있다.

높은 세금에 대해 국민이 납득가능하도록 하는 또 다른 점은 사회보장의 지출분야가 고령자뿐만 아니라 부담을 하는 현역세대에도 공평하게 미치고 있다는 점이다. 그림 3에서 알 수 있는 것처럼 일반적으로 우리나라는 물론 프랑스와 미국에서도 공적 지출이 고령자세대에 치우쳐 있는 것을 알 수 있다(OECD, 2010). 그러나 스웨덴의 경우는 연금, 의료, 간병 등의 고령자에 대한 지출과 보육, 자녀양육, 적극적 노동시장정책 등의 현역세대에 대한 급부비중이 밸런스가 잡혀 있어 현역세대의 생활보장시스템으로도

¹³⁾ 흥미로운 점은 스웨덴은 대학은 물론 대학원까지 무상교육이지만 25세~64세 인구 중 대학 이수 비중은 33% 정도에 그치고 있다는 점이다(OECD, Education at a Glance 2011: OECD Indicators).

작동하고 있다. 예를 들면 스웨덴 정부의 가족관계에 대한 지출(아동수당, 출산 및 육아 휴직수당, 보육서비스, 취학전교육 등)의 규모는 대단히 높다.¹⁴⁾



[그림 3] 선별국가의 공적지출의 세대별 재분배현황(GDP대비, %, 2006)

출처: OECD, OECD. Stat, “Education at Glance”, 2010

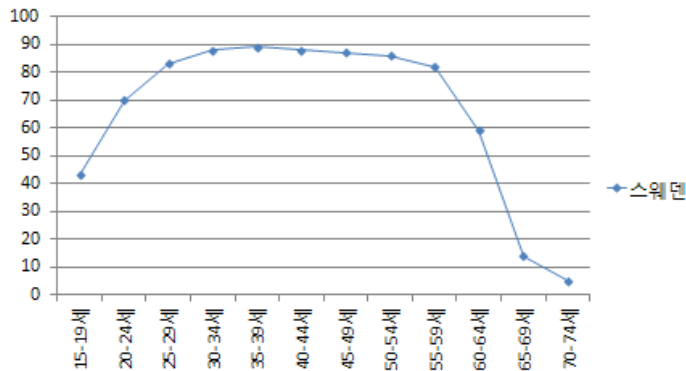
한편 스웨덴의 사회보장지출 중 실업보험급여, 질병보험급여, 육아휴직보험급여, 소득비례연금 등은 실업 전 직장임금의 80%이며 또한 각종 급여의 조건에 부합되지 않는 경우는 소득에 비례하여 현금으로 지급된다. 현금급부가 고정비율로 되어 있기 때문에 임금이 낮은 사람은 당연히 급부도 낮아지는 구조로 되어 있어 노동이 가능한 시기에 열심히 일해서 공헌하지 않으면 장래 낮은 급부를 받도록 되어 있다. 따라서 노동에 대한 인센티브를 만들어내는 구조라고 볼 수 있다. 스웨덴의 임금은 직능별 혹은 직종별로 동일가치노동·동일임금의 형태로 되어 있어 장래 높은 사회보장급부를 받고 싶다면 자기의 기능 및 직능을 향상시켜 더 임금이 높은 업종 및 직종으로의 이직을 장려하는 시스템이다. 이를 두고 湯元健治·佐藤吉宗(2010)은 사회보장이 충실하더라도 노력하지 않는 사람이 높은 사회보장을 받을 수 있는 구조는 아니고 치열한 경쟁 속에서 “일하는 자만이 풍요로움을 즐길 수 있다”는 철학이 내재되어 있는 구조라고 설명한다.

14) 스웨덴의 사회보장급부비(사회복지비용)는 2007년에 GDP대비 27.3%를 차지하고 그중 가족관계에 대한 지출이 9.4%로 주요 선진국들과 비교해서도 상당히 높은 편이지만(OECD. stat.), 1995년~2007년까지의 사회급부비 변화비율을 보면 32.0%에서 27.3%로, 고복지·고부담에 대한 문제점이 부각되면서 각종 사회복지비용을 삭감하는 일련의 복지개혁의 추진으로 개인부담이 조금씩 증가하는 추세에 있다.

(2) 높은 여성취업률과 질 높은 자녀양육시스템

스웨덴은 여성의 취업, 자녀양육지원시스템이 대단히 충실하고 사회전체로서 여성을 대단히 효율적으로 활용하고 있는 국가이다.¹⁵⁾ [그림 4]에서 알 수 있는 것처럼 여성의 연령별 취업률곡선을 보면 일반적으로 우리나라에서는 여성이 출산이나 자녀양육을 계기로 노동시장에서의 퇴출이 부득이하게 되어 20대 후반부터 30대 후반까지의 여성의 노동시장참가는 줄어들지만 스웨덴은 오히려 20대 후반부터 50대까지 평균 85%이상의 높은 취업률을 유지하고 있다. 이것은 스웨덴은 육아휴직 후에도 원래의 직장으로 복귀가 원활하고 기업 측의 여성활용의식도 대단히 높기 때문이다.

[그림 4] 스웨덴의 연령계층별 여성의 노동력(2008, %)



출처: OECD, Stat Extracts

이러한 여성의 높은 노동시장참가의 지렛대역할을 하고 있는 것이 공적부문과 서비스업이다. 스웨덴의 취업자가 차지하는 공공부문(행정기관, 의료보건, 간병, 보육, 교육 등)의 비율은 1970년대 시점에서는 24%였지만 2007년에는 34%까지 상승하여 고용 창출의 핵심부문으로 되어 있다(Statistics Sweden, 2011). 특히 인구고령화에 따른 간병케어의 일자리가 1980년대와 1990년대를 통해 급속히 증가했고 여성노동력의 증가도

¹⁵⁾ 스웨덴은 제2차세계대전 중에 중립정책을 유지한 결과 전후 마셜정책에 의한 유럽국가의 부흥수요로 경제규모가 급속히 확대되었다. 그 결과 1950년대에 노동력부족에 직면했고 여성의 사회진출의 촉진이 정책의 전면에 떠올랐다. 여성이 가정에서 나와 사회에서 일하기 위해서는 육아와 간병 등의 노동을 가정 외에서 담당할 필요가 생겼고 이를 공적부문이 대신하는 형태로 사회보장제도의 확충이 도모되었다.

이와 때를 같이 했다. 2010년 시점의 공공부문의 취업자 127만 명 중 여성노동자는 95만 명으로 75%에 해당한다(Statistics Sweden, 2011). 공공부문의 여성취업자의 업종별 취업자 수의 정확한 파악은 곤란하지만 스웨덴 통계국의 RAMS(Labour Statistics based on administrative sources, 2011)에 의하면 공적 부문의 비중이 높다고 간주되는 업종의 2009년도 여성취업자 수를 보면 행정기관 및 국방 13만 4천 9백 명, 교육 33만 1천 명, 보건의료 235만 9천 명, 간병인 18만 명, 그 밖의 사회서비스가 15만 4천 명으로 되어 있다. 1970년대 이후의 고복지 사회의 형성에 의해 공공서비스의 담당자로서 여성노동력이 활용되어 왔다는 것을 엿볼 수 있다. 그렇지만 공적부문에서 여성노동력을 적극적으로 활용하게 된 배경에는 민간부문보다 낮은 공적부문의 임금구조가 작동하고 있다는 점을 간과할 수 없다.

여성의 노동시장참가를 독려하기 위한 장려책으로 충실한 간병서비스의 확대와 함께 다양한 자녀양육지원책도 여성취업률을 높이는 역할을 했다. 자녀양육정부지원책으로 [표 6]에서 설명하고 있는 것처럼 자녀를 출산한 후에 육아 휴직을 한 기간 중에 지급되는 양육수당을 들 수 있다. 양육수당의 지급기간은 법정 육아휴직의 취득가능일수인 480일이고 그중 60일은 ‘배우자 할당’으로 남편이 휴직을 해야만 육아휴직급여를 받을 수 있는 구조로 되어 있다. 친부, 친모는 각각 240일간의 수급권을 가지고 그중 60일간을 제외하고는 친부와 친모간에 수급권을 이전할 수 있다. 또한 2년 6개월 이내에 다음 자녀가 태어나면 복직후 가령 어떤 이유에 의해 노동시간이 단축되더라도 먼저 번 아이가 태어나기 전의 임금의 80%가 보장된다. 지급액은 480일 중, 390일은 종전소득의 80%, 나머지 90일은 일일 정액 180SEK(주당 900SEK)가 지급된다. 보육시설도 잘 정비되어 있고 아동수당도 다자녀가산제도로 되어 있어 다자녀가정 우대정책이 실시되고 있다. 이들 질 높은 정책의 실시에 의해 최근 출생률도 상승추세에 있다. 2008년부터 자녀의 자택양육에 대한 새로운 급부제도가 도입되었고 출산후의 여성의 창업지원도 강화되어 유료 가사서비스를 이용하면 소득세감면혜택도 받을 수 있게 되었다(NOSOSCO, 2007/8).

또한 일시적 양육수당으로 12세 미만의 자녀에 대한 케어와 보호자가 질병으로 휴직할 경우 자녀당 연간 60일까지 지급되며 부친에게는 출산전후의 케어를 위한 휴직에 대해서 10일간의 수급이 인정된다.

[표 6] 스웨덴의 출산 및 육아휴직제도(양육수당)

산모의 출산휴직의 취득가능일수	산전: 7주, 산후: 7주
산모의 육아휴직의 취득가능일수	• 출산 10일 전부터 자녀가 8세가 될 때까지의 기간 중 부모 통합 480일(96주간)
배우자(남편)의 출산휴직 취득가능일수	• 2주(수당지급)
배우자(남편)의 육아휴직 취득가능일수	• 480일 중 60일이 남편에게 할당(배우자 쿼터제)
최대취득가능일수	• 110주
출산휴직의 소득보장	• 휴직 전 임금의 80%, 390일 이후는 SEK900(주당)
육아휴직의 소득보장	• 휴직 전 직장임금의 80%, 390일 이후는 SEK900(주당)
육아유급휴직 취득률	• 여성: 84.0% • 남성: 79.2%
기타	• 사실혼의 자녀도 법적으로 보호됨 • 16세 미만까지 아동수당지급(다자녀 가산제, 100% 국가부담, 소득 제한 없음) • 어린이(20세 미만)의 의료비 무상

주: 1SEK = 약 165원(2012년 1월-6월까지의 평균)

자료: NOSOSCO(2007/8) "Social protection in the Nordic Countries".

스웨덴은 1960년대 후반부터 저출산이 현재화됨에 따라 그에 따른 자녀양육지원도 본격화되었다. 출생률은 1980년대와 90년대를 거치는 동안 최저를 기록 EU국가들의 경기침체의 영향을 받아 미래에 대한 불안이 젊은 세대로 확산되어갔고 이런 환경하에서 고령화에 의한 급격한 비용팽창에 대한 위기의식이 자녀양육지원책으로 이어졌다(NOSOSCO, 2007/8).

출산 후의 여성의 직장복귀를 원활하기 하기 위해 유치원 등의 보육시설서비스를 강화하여 시설이용률을 높였다. [표 7]에서 설명하고 있는 것처럼 스웨덴의 보육서비스의 이용률(유치원 포함)을 살펴보면 0세 아동인 경우에는 양육수당제도에 의해 양육수당의 혜택을 받는 유급휴직자에 대한 보육시설이용이 금지되어 있어 이용률이 제로이지만 양육수당이 종료하는 1세 아동의 중간에서 직장에 복귀함에 따라 2세 아동부터는 시설이용률이 급상승하는 것을 알 수 있다.

[표 7] 0-5세 아동의 보육시설 서비스의 이용률

	스웨덴(2004)
0세 아동	0%
1세 아동	45%
2세 아동	87%
3세-5세 아동	90%

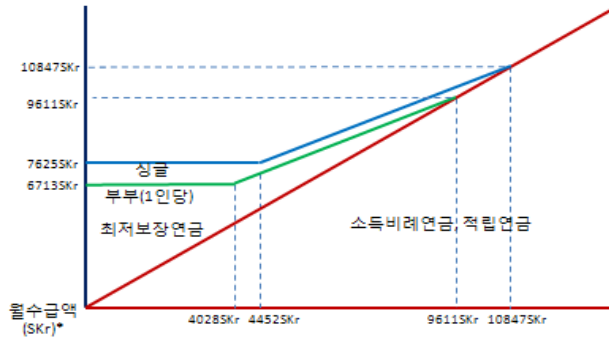
자료: Statistics Sweden

동시에 육아휴직 후의 원활한 직장복귀를 위한 보육시설정비와 병행해서 여성의 노동시장참가율 향상을 위해 육아휴직 중의 여성의 소득보장을 두텁게 하는 한편 1974년 양육수당을 세계에서 제일 먼저 도입하면서 남성도 수당의 지급대상으로 했다. 이러한 관점에서 상술한 것처럼 남성도 최저 60일의 육아휴직의 취득이 의무화되어 있고 남성의 육아휴가일수가 240일에 가까울수록 세액공제가 증가하는 구조가 도입되어 있다. 이는 남성의 육아휴직취득률을 높이고 동시에 육아를 여성에게만 맡기는 것이 아니라 남성과 여성 모두를 포함한 사회전체가 양육을 함께 한다는 생각이 작동하고 있다고 볼 수 있다. OECD(2007)는 남녀평등의 관점에서 여성의 노동시장참가와 남성의 육아노동참가라는 사회적 ‘레토릭’은 스웨덴 사회보장정책과 평등정책의 기축으로 되어 있다고 설명한다.

(3) 연금제도

1913년에 도입된 스웨덴의 공적 연금제도는 확정급부연금인 기초연금과 소득비례하는 부가연금의 이원구조였다. 1960년대 이후의 저출산 및 고령화의 진전과 1990년대 초반의 금융 및 재정악화의 구조적 결함의 노출로 인해 1999년에 대담한 연금개혁을 실시했다. 그 내용은 종래의 기초연금과 소득비례연금의 이원구조의 연금제도에서 기초연금 부분을 폐지하여 경제환경의 변화에 의한 국고부담증가의 리스크를 대폭 경감하고 소득비례연금으로 일원화해서 연금제도로의 재정지출을 중단하고 저소득자에게만 차액을 보전하도록 한정했다(그림 5 참조).

[그림 5] 스웨덴의 최저보장연금과 소득비례연금



출처 : 스웨덴 사회보장청(The Swedish Social Insurance Agency)

* 1SKr = 약 165원(2012년 1월 1일부터 동년 6월 30일까지의 평균)

이 개혁을 추진하는 과정에서 경제위기와 고령화의 급속한 진전 등 연금운영에 영향을 미칠 수 있는 변화에 대응하기 위해 연금의 보험료율을 18.5%로 고정해서 현역세대의 부담증가를 억제하여 그 범위 내에서 급부를 하고 재해와 경기악화, 저출산·고령화라는 이유에 의해 연금수지가 악화될 경우에 사전에 정해진 계산방법에 의해서 연금지급액이 자동적으로 감액되는 시스템인 ‘자동조정메커니즘’을 도입했다(Settergren, 2001). 이로 인해 저성장시에 연금재정의 손실을 보전하기 위하여 국가재정이 악화하는 사태는 피할 수 있게 되었지만 상대적으로 개인부담은 증가하게 되었다. 2008년의 세계 금융위기에 의한 연금보험료수입의 대폭적인 감소에 의해 연금개혁이래 처음으로 자동조정메커니즘이 발동되어 2010-2011년의 2년 동안의 연금지급액이 각각 3%와 4.3%씩 삭감되었다(Sanandaji, 2011). 그렇지만 개별의 연금자기계좌를 통해 보다 투명성이 향상된 형태로 매년 장래의 연금수급액을 통지받는 시스템이기 때문에 새로운 연금제도에 대한 국민의 신뢰도는 상당히 높다(OECD, 2011). 반면 연금개혁이후 처음으로 삭감된 연금지급액과 67세로 높이고자 하는 퇴직연령의 논의는 퇴직자에 대한 노년의 불안을 고조시킨다는 비판도 나오고 있다(삼성경제연구소, 2012).

소득에서 지출되는 보험료율 18.5% 중 16%는 정부가 운영하는 가상의 구좌에 입금되는 구조로 이는 경제가 성장하면 이자율도 상승하는 시스템으로 되어 있지만 실제로는 현재의 연금수급자에게 지급되는 부과방식이며 나머지 2.5%는 프리미엄연금으로

개인이 자금운용자를 지정하여 운영하는 개인저축구좌형태의 사적연금에 입금된다(Palmer, 2000). 따라서 최종연금액은 연금납입연수, 경제성장에 따른 이자율 및 개인지정 자금운용자의 실적에 따라 달라진다.

연금의 지급방법은 저축의 형태인 연금보험료 총액을 평균여명으로 나눈 것으로 특정 세대의 평균여명이 길어지면 연금액이 줄어들기 때문에 인구동태의 변화에 대응하는 구조이다(Palmer, 2000). 그렇지만 경제가 성장하면 연금액도 증가하고 반대로 저성장기에는 연금액이 감소하는 구조로 경제성장과 밀접하게 연계되어 있는 관계로 안정된 연금수령을 보장받지는 못하지만(Gustafsson, B., Johansson, M., and Edward Palmer, 2008), 역으로 지속적인 경제성장을 유지하고자 하는 인센티브가 국민 전반에 작용한다고 볼 수 있다.

새로운 연금제도의 장점은 근로소득에 기초하고, 경제성장과 인구동태에 적극적으로 대응하는 구조로 세대간의 불균형이 이전의 연금제도보다 한층 좁혀져 갈등구조가 줄어들어 보다 공정한 구조라고 볼 수 있다(Giertz, 2004). 또한 낮은 소득으로 인해 연금수령액이 대단히 낮거나 노동경험이 전혀 없는 경우는 [그림 5]에서 알 수 있는 바와 같이 국가가 부담하는 최저보장연금이 적용된다. 그렇지만 최저보장연금액이 낮기 때문에 사회보장의 측면에서 리스크가 존재하고 따라서 개인연금저축이 증가하는 환경을 만들어 낼 수 있다. 이는 향후 연금생활자는 개인연금저축에 대한 의존이 높아질 가능성이 있고 결과적으로 정부주도하의 운영비중이 줄어들고 시장이 부담하는 부분이 증가할 소지가 있다.

또한 과거에는 사회안전망의 상당부분이 중앙정부 및 코문의 책임하에 있었지만 스스로의 생활에 대한 개인의 책임이 강조되는 가운데 국가역할의 감소가 현재화되고 따라서 대대적인 연금개혁은 스웨덴 사회안전망 시스템에 대한 새로운 전환점이라는 평가도 받을 수 있다. 그렇다고 완전고용에 의한 탄탄한 복지체제를 바꾼 것은 아니다. 복지국가 혹은 사회민주주의모델의 최고 성공사례로 알려진 스웨덴도 1990년대 들어 경제의 침체와 실업의 증대에 고통을 받게 되어 사회보장제도의 삭감이 논의되기는 했지만 복지국가의 구조적 변화를 가져오지는 않았다. 연금개혁의 사례에서도 알 수 있는 것처럼 여전히 보편주의적 사회보장제도를 가능하면 유지하는 형태로 위기에 대처하고자 했다. 즉, 복지정책의 면에서는 스웨덴모델을 발본적으로 바꾸고자 하는 개혁은

일어나지 않았다(Pierson, 1996: 170-173). 스웨덴은 보편적인 사회복지모델을 포기하지 않는 대신 세금을 낮추어 복지혜택을 줄이는 쪽으로 노선을 바꾸었다. 스웨덴의 재무장관인 Anders Borg는 이를 “노동에 대한 윤리”의 강화, 즉 “노동에 대한 대가”가 우선시 되는 것이라고 설명한다(The Economist, 2011, June.09).¹⁶⁾

4. 결론

이상에서 우리는 자유주의 복지국가모델과는 확연히 다른 경제사회적 형태를 취하면서 경제, 재정, 사회보장 측면에서 강력한 삼각구도를 형성하여 성장과 복지를 양립해 온 스웨덴모델을 검토했다. 고복지와 고부담의 대표주자인 스웨덴은 선진국 중에서 상대적으로 높은 성장률을 유지하고 있고 고부담이 성장의 장애요인으로 작용하고 있지 않다. 그렇다고 스웨덴모델이 아무런 문제없이 탄탄대로를 걸어 온 것만은 아니다. 스웨덴도 1980년대 후반 이후에 인구고령화에 동반하는 사회보장제도의 위기를 경험했지만, 노동시장과 재정 및 사회보장부문에서 다양한 개혁을 단행하여 고복지와 경제성장을 양립시키고 있다. 이러한 성과에 대해 혹자는 스웨덴은 인구가 적어서 개혁이 용이한 측면이 있고 이러한 소국모델은 한국에는 적용하기 어렵다고 논평하기도 한다. 하지만 저출산·고령화 사회에 대응하면서 성장과 양립을 동시에 추구해 온 스웨덴모델은 향후 우리나라가 ‘복지국가를 지향하면서도 동시에 안정적인 경제성장을 추구해야 한다’는 명제에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

스웨덴에서는 노동시장의 유연성을 높여 그 과정에서 발생하는 실업을 용인하면서도, 실업자에 대해서는 적극적인 노동시장정책에 의해 조기취업을 독려하고, 훈련을 통한 인적능력의 전환과 향상을 꾀하는 한편 직업지향의 학교교육을 강화하는 등 실업에 대한 예방적 측면을 강조하는 구조를 갖추고 있다. 즉, 노동시장 유연화에 따른 실업의 부작용을 취업률을 높여 상쇄하려는 정책의도가 강하다고 볼 수 있다. 우리나라에서

¹⁶⁾ 이에 따른 결과로 나타난 것이 민간부문에서의 일자리 창출이다. 고용을 방해하는 “세금구조(tax wedge)”를 한정시켰고 질병수당을 낮추었다. 이는 지금까지 복지국가모델의 주요 내용인 과도한 복지정책을 수정하는 것으로 퇴직연령도 65세에서 67세로 연장되었다.

도 스웨덴과 같이 고용노동부와 보건복지부를 중심으로 직업교육을 강화하고 노동시장 유연화에 따라 소외되기 쉬운 저소득층의 빈곤탈출을 돕는 방향으로 적극적 노동시장정책을 펼치고 있으나, 아직은 정규직과 비정규직, 대기업과 중·소기업간의 이중구조가 엄연히 존재하는 등 노동시장의 양극화가 사회적 통합을 저해하고 있는 것이 현실이다. 그러므로 우리나라도 적극적인 노동시장 정책의 일환으로 사후적인 실업대책이 아닌 재학 중 혹은 취업 중의 직업능력 향상 교육을 강화해야 한다. 이를 통해 글로벌 경제 속에서의 산업구조의 전환에 대응할 수 있는 인재를 육성하고, 실업의 장기화와 그것에 동반하는 사회적 비용의 증대를 미연에 방지하는 정책이 필요하다고 생각된다.

스웨덴은 현금급부를 활용한 양육수당과 보육시설서비스의 질적 제고의 양립을 통해 여성의 취업인센티브를 높이고 자녀양육의 환경기반을 정비하고 동시에 여성의 노동시장참여를 증진하기 위해 공공부문을 받침대 역할로 활용하여 여성의 고용을 확대시켰다. 즉 현금급부, 양육기반정비 및 여성노동력흡수라는 구성요소들이 상호보완적으로 동시에 실행된 점이 여성의 노동시장참가를 증대시킨 주요인이다. 물론 공공부문에서의 여성의 높은 고용창출은 상대적으로 낮은 공공부문의 임금구조가 그 배경에 있기는 하지만 육아가 여성의 노동시장참가의 제약 요인으로 작용하고 있는 현실에서 육아에 대한 부담완화가 여성의 노동시장 참가율 상승의 커다란 요인으로 작용했다. 이는 육아에 대한 여성책임의 관점에서 탈피하여 남성의 육아참가를 촉구하는 사회적 구조를 구축한 것으로서 우리나라에 시사하는 바가 크다.

저출산 고령화로 생산가능연령의 인구가 감소국면에 있는 우리나라에서도 여성의 노동시장참가율을 증대시키는 문제는 정부의 주요 정책과제이므로 스웨덴의 시스템은 하나의 좋은 참고가 될 수 있다. 우리나라도 최근 직장 남성의 육아휴직제도를 시행하고는 있으나 아직은 그 참여율은 미미한 편이다¹⁷⁾. 또한, 우리나라의 경우, 자녀양육지원책에 의한 여성고용창출의 연계프로그램에 대한 인식이 아직 충분치 않으며, 이로 인해 오히려 비정규직 고용의 증가와 전체 노동시장의 실업률의 악화를 초래할 가능성도 배제할 수는 없다. 그러므로 자녀양육지원 이외의 취업인센티브의 육성책과 고용의 확보를 위한 상호연계적 정책전개가 바람직하다.

¹⁷⁾ 2012년 현재 남성 육아휴직자는 전체의 2.8%뿐이다 (경향신문, 2012년 10월 19일자).

주목해야 할 점은 스웨덴은 사회보장제도의 지속가능성을 일관되게 중시하고, 보다 안정적인 제도의 구축을 목표로 해서 지속적인 개혁을 추구해 왔다는 점이다. 복수 예산제도의 도입에서 재정건전화를 목표로 한 예산편성의 일관성의 확보가 한 예이다. 또한 스웨덴은 사회보장제도를 ‘효율적인 경제발전을 위하여 가계와 기업만으로는 부족한 부분을 보완’하는 중요제도로 인식할 뿐만 아니라 ‘성장에 의한 사회보장제도의 충실과 사회보장제도의 충실에 의한 성장유지’라는 상호보완성을 정책의 최우선으로 추진하고 있다. 이러한 점에서 스웨덴의 재고용을 지원하는 적극적 노동시장정책, 복수 연도예산제도와 여성노동력을 활용하기 위한 각종 양육지원책 등도 동일한 인식에 바탕을 두고 있으며, 우리나라의 사회보장제도의 발전방향을 논의함에 있어 중요한 함의를 전해주고 있다.

■ 참고문헌 □

- 삼성경제연구소(2012). 「북유럽에서 배우는 교훈」 CEO Information, 2012.3.28. (제847호).
- 井上誠一(2003) 「高福祉・高負担国家 スウェーデンの分析: 21世紀型社会保障のヒント」 中央法規
湯元健治・佐藤吉宗 (2010) 「スウェーデン・バラドックス: 高福祉・高競争力経済の真実」 日本
経済新聞出版社
- 佐藤吉宗(2012). 「1990年代以降の労働市場政策の変化と現在の課題」, 海外社会保障研究 Spring
2012 No.178: 58-79.
- 労働政策研究・研修機構(2007). 「スウェーデンの労働市場政策—政権交代による変化と今後」 `ビ
ジネス・レーバー・トレンド. 2007/5月号
- Andersen, T. and Gustafsson, B. (2004). "Patterns of Social Assistance Receipt in Sweden",
International Journal of Social Welfare, vol.13(1), pp.55-68.
- Andersen, T. M. et. al (2007). "The Nordic Model-embracing globalization and sharing risks",
The Research Institute of the Finish Economy.
- Berendt, C. (2002). *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and Alleviation of
Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, Ashgate.
- Castles, Francis G. (2004). *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*,
Oxford: Oxford University Press.
- Cedefop. ReferNet Sweden. (2009). *Vocational Education and Training in Sweden: Short
Description*.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton
University Press.
- Giertz, A. (2004). *Making the Poor Work Social Assistance and Activation Programs in Sweden*,
Lund Dissertations in Social Work 19, Socialhogskolan, Lunds Universitet.
- Gilbert, Neil,(ed.). (2001). *Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends*, London:
Transaction Publishers.
- Gustafsson, B., Johansson, M., and Edward Palmer. (2008). Sweden's Pensioners: How They
Have Fared in the Roller Coaster Ride through the Past Decade and a Half of Deep
Recession and Economic Exuberance, Working Papers in Social Insurance 2008:1.
- Kjellberg, A. (2009). The Swedish Ghent system and trade unions under pressure, Transfer:
European Review of Labour and Research, 15(3-4), 481-504.

- Meidner, R. (1992). *The Swedish Model: Concept, Experiences, Perspectives*, Working Paper Series, York University, No. 1, p. 5-7.
- Ministry of Finance, Sweden. (2011). Economy and Budget Policy Guidelines.
- _____ (2012). The Swedish Economy in Figures.
- Lindbeck, A. (1997). "The Swedish Experiment", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXX, pp. 1273-1319.
- Nordic Social Statistical Committee (2009). *Social Protection in the Nordic Countries, 2007/2008*.
- OECD. (2007). *Baby & Bosses – Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*.
- OECD. (2008)a. "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries", Paris, OECD.
- OECD. (2008)b. "Economic Surveys: Sweden", OECD.
- OECD. (2009). "The Jobs Crisis: What are the Implications for Employment and Social Policy. Further Material", OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2010). *Employment Outlook 2010*, Paris, OECD.
- OECD. (2011). *Country Statistical Profile: Sweden*, OECD.
- OECD. (2012). *OECD StatExtracts, Data by Theme, in various years*, OECD.
- Palmer, Edward. (2000). The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues, Working Papers in Social Insurance 2001:1
- Pierson, Paul(1996). 'The New Politics of the Welfare State', *World Politics*, 48(2), pp. 143-179.
- Rothstein, B. (2001). *Understanding the Universal Welfare State—An Institutionalist Approach*, in Edward Broadbent (ed). *Democratic Equality: What Went Wrong?* University of Toronto Press.
- Sanandaji, Nima. (2011). *The Swedish Model Reassessed: Affluence Despite the Welfare State*. Libera Institute Ltd.
- Settergren, Ole. (2001). The Automatic Balance Mechanism Of the Swedish Pension System, Working Papers in Social Insurance 2001:1
- Sianesi, B. (2002). *Swedish Active Labour Market Programs in the 1990s: Overall Effectiveness and Differential Performance*, the Institute for Fiscal Studies, Working Paper.
- Steinmo, S. (2012). *The Social Democratic Model of Society. What is it? Why does it work? What Lessons Can Korea Draw?* the Korean Social Policy Association Annual Conference "Toward a New Paradigm of Korean Social Policy" Seoul, Korea, 12 October.

Thakur, S. et. al. (2003). *Sweden's Welfare State: can the bumblebee keep flying?*, IMF.

The Economist. (2011). "The Swedish economy, North star - Unlike much of the rest of Europe, Sweden is roaring ahead". *9th, June*.

The Swedish Social Insurance Agency. Sweden Statistics in various years.

The Economy and the Social Security of the Swedish Model

– the characteristics and its implications on Korea –

Shim, Jaeseung*, Koo, Chulhoi**

Contrary to the Liberal Welfare Regime model that has emphasized the market-oriented system, this paper explores the Swedish model that has simultaneously grown and pursued welfare by forming a well-balanced triangular structure amongst economy, finance and social security. The Swedish model, with its generous welfare state benefits and high taxation, has succeeded in attaining sustainable economic growth compared with other OECD countries. Impressively, high taxation has not impeded its economic performance. In order to analyse the characteristics of the model in more depth, this paper divides them into two perspectives: economic and social security. Whilst the economic perspective focuses on active labour market policy and fiscal policy, the social security perspective focuses on the principle of beneficiaries and tax payers, with higher participation of women in labour markets and pension systems. This paper emphasizes the fact that the model has stressed the importance on complementing the balance between generous social state benefits and high economic efficiency.

Key Words: the Swedish model, active labour market policy, welfare policy, social security system

◆ 2012.09.06. 접수 / 2012.09.17. 1차 수정 / 2012.10.06. 게재 확정

* Ph. D. Associate Professor, Public Administration, Cheongju University (jsshim@cju.ac.kr)

** Ph. D. Associate Professor, Public Administration, Cheongju University (kch972@cju.ac.kr)