스웨덴의 사회보장과 사회통합을 위한 정책목표와 시사점

김 문 길
한국보건사회연구원 선임연구원

1. 머리말

2006년 9월 '유럽 복지모델의 대명사'로 손꼽히던 북유럽의 한 국가에 큰 변화가 있었다. 1931년부터 2006년까지 76년 중 65년을 집권해 왔던 스웨덴의 사민당이 보수당(정확하게는 온건당, Moderates)에게 정권을 내주는 '사건'이 발생한 것이다. 이를 두고 '유럽이 사회민주주의에 등을 돌렸다', '스웨덴식 복지국가는 종말을 맞았다'는 식의 성급한 평가가 있기도 하지만, 지난 총선의 결과를 '스웨덴식 복지국가 개선의 출발점'으로 보는 것이 보다 중립적인 시각일 것이다. 신임 라인펠트 총리가 한 일간지와의 인터뷰에서 이번 변화가 스웨덴 복지모델의 근간에 도전하는 것이 아니라 복지모델을 더 잘 운영하겠다는 약속을 한 것이라고 말한 것처럼, 스웨덴 총선 결과가 좌파 정권들에게 충격을 준 것은 사실이지만 스웨덴 사민주의 모델의 종언을 뜻하는 것은 아니라고 할 수 있다.

하지만 정권교체가 기존 스웨덴 복지모델의 폐기를 의미하는 것은 아니라 하더라도, 기존 복지모델에 대한 개혁의 필요성을 공감하는 스웨덴 국민들의 뜻이 반영된 것임은 분명하다고 할 수 있다. 그렇다면 스웨덴 복지국가의 문제점은 무엇이었을까? 이와 같은 질문에서 출발하여 스웨덴 복지국가 모델은 과연 무엇인가? 모델이 지속될 수 있었던 메커니즘은 무엇이었을까? 그리고 이 모델은 또 어떤 문제점을 내포하고 있을까? 이 문제점에 대한 대처방안은 무엇일까? 이와 같은 질문들에 답하기 위해 스웨덴 보건복지부가 작성해 EU에 제출한 사회보장과 사회통합을 위한 국가전략보고서(*Sweden's Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2006~2008*)에 제시되어 있는 정책목표를 중심으로 몇 가지 보고서와 통계자료를 이용하여 논의를 전개하고자 한다.

본 고는 스웨덴 복지모델의 특징과 내포하고 있는 문제점들을 살펴보고(2장), 국제기구 보고서에 제시된 국가정책목표를 중심으로 스웨덴의 대응방식과 향후 계획을 중점적으로 정리할

것이다(3장). 그리고 끝으로 논의를 정리하면서 우리나라에 주는 시사점을 찾아보기로 한다.

2. 스웨덴 복지모델의 특징과 현황

(1) 스웨덴 복지모델의 특징

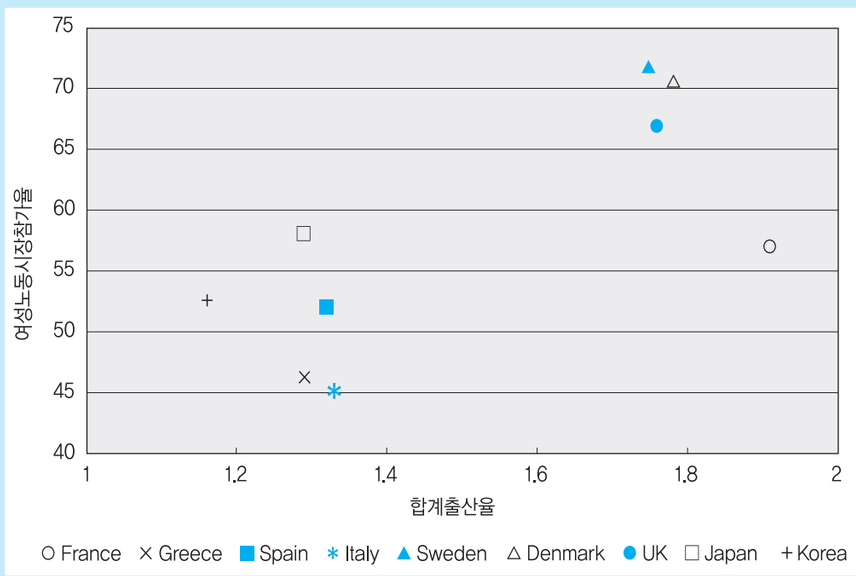
스웨덴은 불평등 해소, 빈곤타파, 민간-공공부문간 긴밀한 협력 제고를 위한 거대한 중앙집권적 제도 보유 등 혼합경제의 특징을 보이고 있다. 이러한 스웨덴 복지모델은 사회적으로 바람직한 수준의 소득/부의 분배, 형평성을 담보하기 위한 정부의 시장개입, 잘 정비된 사회보장제도, 높은 조세부담과 사회보장 분담금 수준, 민간-공공부문의 효과적인 협력제고 등을 위해 중앙집권화된 제도, 광범위한 규제와 간섭(특히 노동시장)체제, 기업의 공공소유 및 광범위한 공공부문 고용, 중앙집중식 단체교섭구조 등으로 구성되어 있다.

이와 같은 스웨덴 복지모델은 지금까지 괄목할 만한 성과를 보였다. 삶의 질, 공공의료, 교육수준은 세계 최고 수준을 자랑하고 있고, 안정된 정치 환경을 기반으로 높은 고용수준과 평화적 노사관계를 유지하고 있으며, 양성평등의 기조에 따라 가정-직장의 양립가능성이 높은 출산율로 이어지는 등 미래 성장 동력 또한 탄탄하게 갖추고 있다(그림 1 참조).

이 같은 성과를 달성하기 위해서 스웨덴 정부는 막대한 규모의 공공지출을 하고 있으며 높은 조세부담 수준이 이를 뒷받침 하고 있다. 아래의 <표 1>에서 보듯이 스웨덴의 공공지출 수준은 OECD국가 평균은 물론이고 EU 15개국 평균을 훨씬 상회하고 있다(2003년 기준 GDP의 31.3%).

그리고 아래의 <표 2>에서 보듯이 스웨덴 국민의 조세부담 수준은 2006년 49.9%에 달하고 있으며, 앞으로도 큰 폭으로 줄어들 것으로 전망하기는 어려울 것으로 판단된다. 물론 정권교체 이후 부유세 폐지, 법인세 인하 등의 움직임이 있다고 하더라도 전반적인 부담수준의 획기적인 경감은 기대하기 어려울 것으로 보인다.

그림 1. 여성노동시장참가율과 합계출산율 국제비교(2004년)



자료: OECD(2007), *OECD Factbook 2007.*

표 1. 공공지출(% of GDP)

(단위: %)

구분	2001	2002	2003
Denmark	26.4	26.9	27.6
Finland	21.4	21.9	22.5
France	27.5	27.9	28.7
Germany	26.7	27.4	27.6
Italy	23.3	23.8	24.2
Japan	16.8	17.5	17.7
Korea	5.4	5.4	5.7
Sweden	**29.3**	**30.4**	**31.3**
United Kingdom	20.1	20.1	20.1
United States	15.2	16.0	16.2
EU15 평균	22.9	23.4	23.9
OECD 평균	19.7	20.3	20.7

자료: OECD(2007), *OECD Factbook 2007.*

표 2. 스웨덴의 조세부담 수준

(단위: %)

구분	2006년	2007년(예측치)	2008년(예측치)
GDP에서 차지하는 조세비중	49.9	47.7	47.2

자료: Ministry of Finance.

평균적인 근로자 1인당 조세부담률을 다른 국가와 비교해 볼 때, 비교대상국 중 독일, 프랑스에 이어 세 번째로 높으며, OECD 평균을 크게 상회하고, EU 15개국에 비해서도 높은 것으로 나타났다.

그렇다면 국가재정 규모의 변동과정을 간단하게 살펴보자. 스웨덴은 1990년대 초 경제위기를 겪으면서 정부규모 확대에 제동이 걸렸다. 특히 세계화가 진전됨으로 스웨덴도 조세에 기반한 재정운용이 힘들어짐에 따라 스웨덴 모델의 변화가 불가피한 상황을 맞았다. 이에 스웨덴 정부는 복지제도의 핵심요소들은 그대로 유지하면서 정부재정 축소를 통한 정부규모 적정화를 시도했다. 재정안정화 목표를 위해 스웨덴 정부는 1997년 이래 '중기재정규칙'을 두어 정부 일반지출을 상당히 억제하는 등 노력을 기울인 결과, 1998년부터 흑자재정으로 들어서서, 2005년에는 GDP의 2.8%만큼 흑자재정을 기록하는 등 어느 정도 안정적인 국가재정운영이 가능하게 되었다.

(2) 스웨덴 복지모델의 현황 및 도전

1) 스웨덴 사회상황

① 노동시장

스웨덴 경제는 급속한 성장을 이루고 있다. 2006년 경제성장률은 3.6%, 2007년은 3.0%로 예상되는 등 상승세는 다소 꺾였지만 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.[1] 공공재정 또한 확대되어 지난해부터 중앙정부부채가 GDP에서 차지하는 비중이 감소하기 시작해서 당분간 감소세가 유지될 것으로 예상되고 있다.

경제성장과 적극적 노동시장정책의 확대에 따라 2005년 가을부터 고용도 증가세로 접어들어 전체적인 고용수준은 2006년 80,000명이 증가한데 이어 2007년에 40,000명이 더 늘어날 것으로 전망되는데, 이 중 65% 정도가 민간부문의 성장에 기인하고 있다. 스웨덴 정부는 완전고용을 목표로 20~64세 경제활동인구의 80%를 정규직화하고 실업률을 4% 수준으로 낮추는 것을 중간목표로 삼고 있다. 2005년 EU가 설정한 목표치와 스웨덴의 취업률을 보면 아래의 표와 같이 EU의 목표치를 상회하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 전체적인 고용확대의 경향에도 불구하고 스웨덴 정부는 장기실업자, 청년, 이민자의 상대적으로 높은 실업률을 낮추기 위한 정책수단이 필요하다고 보고 있다. 아래 표에서 보듯이 취업률과 실업률이 스웨덴 정부의 목표치에 미치지 못하는데, 주로 앞서 열거한 집단의 취업률이 낮기 때문으로 분석된다. 목표달성을 차치하더라도 이들 집단이 노동시장으로부터 배제되어 있는 다른 집단들에 비해 훨씬 큰 위험에 처해있다는 점에서 특별한 관심이 필요할 것이다. 집단별로 살펴보면, 20-24세 연령집단 중에서 실업자는 2001년 기준으로 50,000명에 달하고 있으며, 같은 연령대에서도 이주민의 경우는 훨씬 더 취약한 것으로 나타났다. 취업을 사회참여의 첫발이라고 본다면 이들 이주민의 노동시장 진입은 특별히 중요한 사안이라 할 수 있다. 사회참여 없는 사회통합은 불가능하다는 점에서 보면 더욱 그러하다.

미래의 복지 재정을 위해서는 고용확대와 근로시간 증가가 필수적이라 할 수 있다. 근로와 자조능력(ability to support oneself)은 개인의 안전과 자유를 증진시킬 수 있는 필수도구이다. 따라서 스웨덴은 노동시장에서 배제되어 있는 집단들이 근로를 희망하고 또 근로할 기회를 가질 수 있는 환경을 창출해야 할 필요가 있다. 이에 스웨덴 정부가 공공정책에서 가장 시급한 현안으로 꼽고 있는 것이 바로 노동시장의 활성화이다.

표 3. 주요 OECD 국가 평균근로자 1인당 조세부담률 비교(% of Labour Cost)

(단위: %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Denmark	44.3	43.6	42.6	42.6	41.3	41.4
Finland	47.8	46.4	45.9	45.0	44.5	44.6
France	49.6	49.8	49.8	49.8	49.8	50.1
Germany	53.9	53.0	53.6	51.5	53.3	51.8
Italy	46.4	46.0	46.0	45.0	45.4	45.4
Japan	24.8	24.9	30.5	27.4	27.4	27.7
Korea	16.4	16.4	16.1	16.3	17.2	17.3
Sweden	50.1	49.1	47.8	48.2	48.4	47.9
United Kingdom	32.1	31.8	31.9	33.3	33.4	33.5
United States	29.7	29.6	29.4	29.2	29.1	29.1
EU15 평균	43.3	42.4	42	41.8	42.1	42.1
OECD 평균	37.9	37.5	37.5	37.2	37.4	37.3

자료: OECD(2007), *OECD Factbook 2007.*

표 4. EU 고용목표와 2005년 스웨덴 고용률

(단위: %)

구 분	총 합	남 성	여 성	노인(55-64세)
고용률(15-64세)	72.3	74.3	70.2	69.5
2010년 EU 목표	70.0	-	60.0	50.0

자료: Eurostat.

1) Ministry of Health and Social Affairs(2006), Sweden's Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008 에 의함. 한편, 재정부(Ministry of Finance)의 금년 4월 7일자 보도자료에 따르면 2007년 경제성장률은 3.7%, 2008년은 3.3%로 예측되고 있음. OECD(2007), Economic Outlook에 따르면 2006년 4.7%, 2007년 4.3%, 2008년 3.5%임.

표 5. 스웨덴의 취업률, 실업률 목표와 2005년의 성과

(단위: %)

구 분	전 체	남 성	여 성
정규직 취업률, 20-64세	77.4		
국가 취업률 목표	80.0		
실업률, 26-64세	6.0	6.2	5.7
실업률(ILO 규정)	7.8p	7.9p	7.7p
국가 실업률 목표	4.0		

주: Labour Force Survey, Statistics Sweden and Eurostat. p는 전망치.

한편 스웨덴 정부는 질병으로 인한 노동시장 이탈을 2008년까지 2002년 대비 절반으로 줄인다는 계획을 수립한 바 있다. 2006년 5월 현재, 상병급여 지급일수가 2002년 대비 33% 감소한 것으로 보아 목표치에 가까이 접근해가고 있음을 알 수 있다.

② 인구고령화

스웨덴은 인구고령화 국가이다. 100번째 생일을 맞는 스웨덴 국민이 매년 증가하고 있어서, 지난해 100세 이상의 인구가 1,342명(여성 1,137명, 남성 205명)에 달할 정도로 수명이 길어지고 있다. 그러나 이 같은 고령화 진전에 따라 돌봄이 필요한 노인의 수와 그 기간이 계속 늘어나고 있는 실정이다. 더욱이 앞으로 10년에서 15년 이내에 장기요양을 필요로 하는 80세 이상 노인 비율이 빠르게 증가할 것으로 예상되어서 스웨덴 정부도 이에 대한 대응의 필요성을 인식하고 있다.

스웨덴 정부는 자국을 세계에서 가장 늙어가기 좋은 나라로 만드는 것을 목표로 하고 있다. 스웨덴 정부는 향후 10년에 걸쳐 몇 가지 필요한 정책수단을 마련할 계획인데, 이에 따라 2006년 노인에 대한 건강증진과 사회적 돌봄을 위한 개발계획을 발표한 바 있다. 여기에는 정부가 향후 10년 동안 노인을 위한 재원을 점차적으로 증액하겠다는 계획이 포함되어 있다.

한편 출산율은 인구추이에 영향을 미치게 되므로 미래 성장의 핵심 결정요인이다. 스웨덴의 출산율은 1990년대 전반에 걸쳐 감소하다가 1999년 감소경향이 반등되어 매년 출산율이 증가하고 있다. 2005년 스웨덴의 여성 1인당 평균 출산율은 1.77이었으며, 2006년 여성 1인당 누적출산율(cumulative fertility rate)은 1.81(잠정치)에 달하고 있다.

2) 문제점과 향후 직면할 도전

지금까지 살펴본 스웨덴의 복지모델은 몇 가지 측면에서 중대한 도전에 직면해 있다. 세계화의 진전, 지출요인의 증가, 정치경제적 측면, 노동시장의 변화 등에 따라 기존 복지모델의 일정 정도의 수정 혹은 개혁이 불가피하다고 할 수 있다. 요인별로 살펴보기로 한다.

① 세계화의 진전

세계화의 진전으로 세원(tax base)의 국제적 이동성이 확대되고 있다. 경제활동의 국제화에 따라 정부개입의 효과성, 적정수준, 형태에 있어서 변화를 야기할 수 있다는 광범위한 인식이 존재하고 있으며, 세원 이동성이 지속적으로 확산될 것이라는 전망에 따라 개별 국가가 최적으로 부과하는 세율과 최적으로 징수하는 재원의 수준은 줄어들 것으로 예상되고 있다. 이는 자본, 재화, 노동으로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 자본과 관련해서 스웨덴은 내국투자에 대한 매력적인 조세환경을 성공적으로 제공해 왔다고 할 수 있다. 투자의 한계수익에 원천지과세(source-based tax)를 부과해서는 안된다는 이론적 처방은 충분한 근거를 가지고 있다. 그러나 한계투자에 대한 무원천지과세(no source-based tax)가 법인세를 없애야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 스웨덴의 현재 상태를 보면 이와 같은 고려사항에 잘 부합하고 있다고 할 수 있다. 해외 저축에 따른 세수의 손실이 커진다고 하더라도 스웨덴의 고정적인 저축행태를 고려한다면 실제 세수 손실은 그리 크지는 않을 것으로 예상된다. 하지만 조세차액거래(tax arbitrage)[2]에 의한 세수손실은 더욱 커질 수도 있다.

재화와 관련해서는 재화의 국제적 이동이 수월해지면서 높은 간접세를 유지하기 어려워지고 있다. 특히 EU에서도 높은 수준인 주류 및 담배 소비세는 인하압력에 직면할 것으로 보인다.

국제적 노동이동성은 잠재적으로 소득분배의 두 가지 목표와 연관된다. 하나는 부유층의 해외이민에 따른 세수와 숙련도 손실이고, 다른 하나는 빈곤층의 국내이민에 따른 재분배의 악화 위험이다. 스웨덴의 조세-이전체계에 따라 노동인력의 해외이주는 수년간 관심의 대상이 되어 왔다. 이는 근로소득에 대한 높은 평균유효세율로 인해 해외이민이 증가할 것이라는 판단에 따른 것이다. 어찌되었건 세계화와 경제개방의 진전에 따라 국내 이민의 규모와 그에 따른 영향은 복지모델에 있어서 중요한 이슈가 될 것으로 전망된다. 실제로 스웨덴은 국내이민에 대해서 상당히 열린 정책을 펼치고 있고, 특히 망명자와 난민들이 많다는 특징을 가지고 있다. 앞으로도 스웨덴은 자유이민정책을 유지할 것으로 보인다.

② 지출의 압력

향후 재정지출의 가장 큰 압력으로 작용할 것이 바로 인구고령화에 따른 인구구조의 변화이다. 스웨덴의 인구 고령화는 다른 나라보다 일찍 시작되었다. 이에 대해 가장 먼저 대응한 것이 연금제도이다. 연금제도를 위해서 기업법이 제정될 정도로 연금제도 개혁이 시급한 과제였다고 할 수 있다. 스웨덴은 1998년 연금개혁을 통

2) 사는 즉시 팔아 그 차익금을 남기는 거래방식.

해 명목확정기여(NDC) 방식을 도입함으로써 재정안정화를 기할 수 있었다. 그러나 그 이후 기여와 급여를 긴밀하게 연계시키고, 급여의 자동안정화장치를 마련하는 등 후속조치를 취했음에도 2010년 이후 연금비수급 연령대에 대한 지출이 크게 늘어날 것으로 예상된다.

③ 노동시장제도의 변화

스웨덴의 노동시장은 지난 10여 년간 커다란 격랑을 겪은 바 있다. 거의 완전고용 혹은 급속한 고용확대의 '안정적인 시기'와 실업의 폭발적 확대의 '불안정한 시기'를 같이 겪었기 때문이다. 임금변동을 중심으로 스웨덴 노동시장을 세 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 1969년~1982년의 중앙집중식 임금형성 모형으로서, 완전고용을 추구하고 연간 10% 이상의 임금인상이 마감된 시기이다. 두 번째 시기는 분권적 임금형성 모형으로서 1983년~1990년 개별노조 단위의 협상이 진행된 시기이다. 세 번째 시기는 1991년~2000년 사이의 안정화 정책하의 임금형성기로서 경제안정화를 위해 사회파트너들이 임금억제의 필요성을 공감하고 평균 4% 인상수준을 나타낸 시기이다.

그럼에도 불구하고 전체적인 임금결정과정은 1970년대 이래로 큰 변화가 없는 것으로 파악되기도 한다(IMF, 2001). 단체교섭구조는 1990년대 초반 이래로 개선되어 왔지만, 외부충격에는 여전히 취약한 형편이다. 협상에 관한 규칙의 합의와 2000년 국가중재사무소(National Mediation Office)의 설립으로 단체협상과정의 합리화를 기할 수 있었지만 거시경제 환경의 변화에 어떻게 대응할지 검증되지 않았고 중앙집중식 임금결정체계는 외부충격에 여전히 취약한 상태이다.

큰 틀에서 볼 때 임금외적 지표들은 노동시장 성과가 개선된 것으로 나타나지만 더욱 큰 발전을 위해서는 근로소득세 부담을 낮추는 것이 관건일 것이다. 누진제를 채택하고 있는 근로소득세는 숙련노동자의 노동공급에 마이너스효과를 가지기 때문이다 이를 좀 더 구체적으로 살펴보자.

스웨덴의 조세제도는 누진제의 근로소득세와 정액의 자본세로 구성되어 있는 이중적 구조이다. 근로소득세의 누진성 때문에 전체적으로 자본세율보다 근로소득세율이 높은 특징을 가지고 있다. 1991년 조세개혁을 통해 근로소득세 비중을 줄이고 소비세와 자본세 비중을 높이는 조치를 취하기도 했지만 여전히 근로소득세의 비중이 높다. 2006년 기준으로 전체 세수입에서 근로소득세가 차지하는 비중은 60.7%를 차지하고 있어 1990년대 후반 50%를 약간 상회하는 수준에 비해 다시 증가한 것을 알 수 있다. 이는 자본세 13.0%와 소비세 26.4%에 비해 상당히 높은 것이다. 근로소득세의 상대적 비중은 다른 나라에 비해서도 상당히 높은 수준이다. 근로소득에 부담이 집중되어 있다는 것은 노동시장참여의 역유인으로 작용할 소지가 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

표 6. 스웨덴 조세수입 구조와 종류별 비중

(단위: SEK billion, %)

구 분	2006년		2007년(예측치)		2008년(예측치)	
근로소득세	859.3	60.7	871.8	60.6	912.8	60.7
자본세	184.4	13.0	174.2	12.1	181.9	12.1
소비세	373.6	26.4	393.9	27.4	412.2	27.4
미납세액(tax due), 기타	−1.9	−0.1	−1.7	−0.1	−2	−0.1
조세수입 총액	1,415.40	100	1,438.20	100	1,504.80	100

주: 1) tax due는 파산 등에 따라 납부하지 않은 세액
자료: Ministry of Finance.

3. 사회보장과 사회통합을 위한 국가정책 목표

2003년 EU 집행위원회(Commission)는 사회부문에서의 국가간 협력을 강화하기 위한 방편으로 새로운 공동목표[3]를 설정하고 국가별 전략보고서를 취합, 공동전략보고서를 작성하기로 한 바 있다. Lisbon 전략[4]의 사회적 측면을 강화하고 상이한 정책영역에 있어서 시너지효과를 제고할 수 있다는 기대에 의한 결정이었다. 이에 스웨덴은 2005년 '2005~2008 경제성장과 고용에 관한 국가행동계획'을 제시한 데 이어 이번에 '2006~2008 사회보장과 사회통합을 위한 국가행동계획'을 담은 전략보고서를 발간하게 되었다. 이 보고서는 사회적 배제의 방지, 근로와 교육기회의 강화, 통합장애요인 제거, 주거개선 및 노숙인 규모축소, 취약계층에 대한 대책, 보편적 복지정책 강화를 위한 관리운영 효율화 등 8개 우선정책목표를 채택하고 각각의 목표를 위한 구체적인 방안을 제시하고 있다. 그리고 여기에 근로유인을 제고하기 위한 방향으로서 연금개혁안과 의료보호, 장기요양제도에 관한 국가전략을 덧붙여서 제시하고 있다. 본 장에서는 이 보고서에서 제시하고 있는 사회보장과 사회통합을 위한 국가정책목표와 이에 부합하는 현행제도를 소개하기로 한다.

3) 사회보장과 사회통합을 위한 국가전략의 기초를 제시. 이를 위한 구체적인 목표는 다음과 같음. ①사회통합, 양성평등, 사회보장 및 사회통합 정책의 적절성, 접근성, 지속가능성, 순응성, 효율성 제고를 통한 공평한 기회부여, ②Lisbon 전략목표(경제성장, 보다 많은 양질의 일자리 창출, 사회통합)와 지속가능한 개발전략(Sustainable Development Strategy)간의 효과적인 상호작용, ③제도 관리운영 효율화, 투명성 제고, 제도설계 단계에 있어서 이해당사자(stakeholders)의 참여, 정책시행과 모니터링

4) 2000년 3월 리스본에서 유럽 경제를 2010년까지 "세계에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 경제체제"로 만들기 위해 채택한 경제개혁 전략. 보다 나은 일자리를 계속 창출하고 사회통합을 더욱 진전시키는 가운데 일정 수준의 경제성장을 지속시키는 것을 목적으로 하고 있으며 이를 위해 유럽연합과 회원국이 실천해야 할 구체적인 사항을 제시하였음. ①고용 분야: 보다 나은 일자리 창출 (고용확대를 통한 성장이 핵심), ②경제개혁 분야: 실질적인 역내 단일시장 완성을 위한 경제개혁, ③사회통합 분야: 모든 사회구성원이 고용, 의료, 사회보장에서 소외되지 않도록 함.

전 국민을 대상으로 하는 보편적 복지(universal welfare) 정책과 적극적 노동시장 정책은 스웨덴 사회모델의 특징적 요소라 할 수 있다. 2006-2008 정책목표 또한 두 가지 요소에 충실하도록 설정되어 있다. 즉, 보다 많은 일자리 창출, 산업재해 및 질환 감소, 장기요양제도 개선, 장애인의 사회접근성 제고, 노숙인 축소, 사회통합(integration)의 증대, 근로기간 연장을 위한 환경 조성, 양성평등 제고 등을 정책목표로 삼고 있다. 이 같은 정책목표들을 보편적 복지, Lisbon 전략목표와 제도의 지속가능성, 제도 관리(governance) 개선의 측면에서 유형화하여 살펴볼 수 있다.

(1) 사회보장과 사회통합의 기초로서의 보편적 복지

스웨덴 복지제도는 만성질환자, 장애인, 고령자, 유자녀 가정에 대한 재정적 지원을 제공하는 통상의 의료보호와 사회적 돌봄(social care), 사회보험과 재정보조의 형태로 이루어지는 기초보충보장(basic supplementary protection)제도로 구성되어 있다.

스웨덴의 이와 같은 복지제도는 보편적 제도로서 모든 인구를 포괄하고 있으며, 조세이전체계(tax-transfer system)에 의거, 강제기여와 조세를 통해 재원을 조달하고 있다. 따라서 모든 사람이 복지를 위해 기여를 하고 또 그 혜택을 받게 된다는 것을 의미한다. 스웨덴 정부는 동 보고서에서 이 같은 보편적 복지를 위한 네 가지 목표를 설정하고 있다. 첫째, 재원과 생활여건의 균등화를 위해 재분배 효과를 제고할 것, 둘째, 사회적으로 가장 취약한 집단에 대한 지원을 강화할 것, 셋째, 모든 사람의 기회균등을 보장하고 양성평등을 강화할 것, 넷째, 노동시장에서의 활성화를 제고할 것 등이다. 이 중 세 번째 목표에서의 양성평등이 특별히 강조되고 있는데, 양성평등에 입각해 가정과 직장이 양립할 수 있도록 해주는 제도적 지원은 여성의 높은 노동시장 참여와 높은 출산율을 동시에 달성할 수 있게 함으로써 사회 · 경제적 안정성을 기할 수 있기 때문이다. 부모급여가 이 같은 목적에 잘 부합한다고 할 수 있다.

한편, 네 번째 목표와 관련하여 스웨덴 복지모델이 직면한 문제해결을 위해서는 높은 고용수준을 유지하는 것이 필수적이라고 지적하고, 노동시장 활성화의 중요성을 강조하고 있다. 높은 고용수준 유지를 위해서는 노동시장의 모든 인적 · 물적 자원이 완전하게 이용되어야 한다고 보고 있다. 즉, 보다 많은 사람이 오랜 기간동안 근로를 할 수 있어야 하고, 유동적인 일자리 창출이 필요하며, 상병휴직(sick leave) 수준을 낮추어야 한다고 보았다. 그리고 일과 가족을 양립시킬 수 있는 기회를 보다 더 많이 제공함으로써 출산율을 제고하고 산업안전을 위해 보다 많은 자원을 효과적으로 활용하며, 요양의 효율성 및 생산성을 제고해야 할 필요성을 지적하고 있다.

(2) Lisbon 전략목표와 EU 지속가능한 발전전략과의 연계

Lisbon 전략목표는 경제성장, 좋은 일자리 창출, 사회통합과 지속가능한 발전간의 효과적인 상호작용의 진작이다. 이를 위해 사회보장 정책은 경제성장과 고용증대에 기여할 수 있는 방법으로 고안되어야 하고 성장과 고용을 위한 정책은 다시 사회적 목적에 부합해야 할 필요가 있다. 보고서에서 스웨덴의 연금제도가 이에 대한 좋은 사례가 될 수 있음을 밝히고 있다. 즉, 스웨덴 연금제도는 근로기간이 길수록 급여가 높아지도록 설계되어 장기근로의 유인을 제공함으로써 경제성장에 기여하고 있으며, 소득비례연금은 평균기대여명과 전반적인 임금수준에 의해 연동되도록 되어 있어 앞서의 목적에 잘 부합한다고 볼 수 있다는 것이다.

사회통합은 사회참여가 전제되어야 이룰 수 있는 목표이다. 그리고 사회참여의 근간은 근로와 교육이라 할 수 있다. 따라서 사회통합을 위해서는 적극적 노동시장정책과 이에 연계된 교육정책이 필수적이다. 노동시장 진입은 사회보험제도에의 접근성을 제공함으로써 노후빈곤대책으로서도 효과를 기대할 수 있다.

스웨덴 정부의 노동시장정책은 활성화(노동시장의 인적 · 물적 자원 활용도 제고), 숙련도 제고를 위한 동기부여, 실업자 취업가능성 제고를 통한 유연한 노동시장 창출의 목표아래 이루어지고 있다. 또한 평등고용기회법(Equal Opportunity Act)을 제정하여 근로활동과 가정(부모역할)에 있어서 남녀간 차별을 철폐하고 가정과 직장의 양립을 용이하게 만들어주고 있다.

성장과 고용을 위한 스웨덴 정부의 행동계획에는 Lisbon 전략에 따라 2005~2008년 채택 또는 계획될 정책수단들이 포함되어 있다. 핵심 내용은 노동시장에서 취약계층으로 분류되는 장기실업자, 장애인, 청년실업자, 고령자, 이주민 등의 완전고용을 달성한다는 것이다. 스웨덴은 이민에 대해 관대한 입장을 가지고 있어 현재 스웨덴에 거주하는 해외 이주민의 수가 110만 명에 달하고 있으며, 이에 따라 언어교육 인프라는 물론 이질적인 문화에 대한 경험과 지식이 풍부한 편이다. 그러나 이들에 대한 근로, 교육, 훈련, 차별금지가 통합정책의 기초임에도 불구하고 노동시장에서의 통합은 상당히 미약한 수준이라 할 수 있다. 2005년 근로연령의 이주민 취업률은 62%(여성은 59%, 남성은 65%) 수준이며, 미취업자 중 장기실업자의 비율이 높다. 스웨덴 정부는 이들에 대한 교육, 훈련, 근로 기회를 늘리기 위한 정책수단으로 이주민의 노동시장 조기 정착을 위한 지역제한적 시범사업을 2006년 7월에 도입한 바 있다.

스웨덴 아동의 경제적 상황은 여타 북유럽 국가들과 마찬가지로 국제비교에 있어 상당기간 동안 우위를 점하고 있었다. 전체인구의 가처분소득 중위값의 60% 이하에 있는 아동의 빈곤율을 계산할 경우, 2003년 약 11%의 아동이 빈곤에 처해있는 것으로 집계되었다. 이는 OECD 평균인 16%보다 낮은 수준이다(〈표 7〉 참조). 이들 아동의 대부분은 부모가 미취업상태이거나 부

모 중 한명만이 경제활동을 하는 가정에 속해있었다. 따라서 편부모가구와 부모 중 한명 이상이 이주민인 가구를 특별히 취약한 집단으로 분류할 수 있다.

스웨덴을 비롯해 보편적 복지가 잘 발달된 국가들은 경제적 취약계층이 적은 것으로 연구·보고되고 있다. 여기에는 공공서비스가 중요한 역할을 담당하고 있는데, 양질의 공공보육과 결합된 높은 여성경제활동참가율은 경제적으로 취약한 편부모가구의 비중이 낮은 이유를 설명해 주는 중요한 요인이 된다.

(3) 사회보험의 관리운영과 의사결정에서 이해당사자(stakeholders)의 참여

사회보험의 관리운영 투명성을 제고하기 위해 정책의 설계와 시행 및 모니터링 과정에 이해당사자의 참여 필요성이 강조되고 있다. 빈곤과 사회적 배제를 방지하기 위한 국가행동계획 작업을 하면서 얻게 된 교훈 중 하나가 모든 이해당사자를 작업에 참여시키는 것의 중요성임을 강조하고 있다. 1991년부터 스웨덴 정부는 수급자 조직의 대표들로 구성된 상임위원회(standing committee)를 두어 연금과 관련한 제반 사항을 논의해오고 있다. 유사한 포럼도 존재하여 정부와 장애인 조직 대표자들과의 대화도 일상적으로 이루어지고 있다.

사회보험의 안정성을 담보하기 위해서는 투명하고 안정적인 운영이 필수적이다. 이에 스웨덴 정부는 사회보험 관리운영을 위한 정부조직인 스웨덴 사회보험청(Swedish Social Insurance Agency)을 2005년 1월에 발족시킨 바 있다. 사회보험청은 현행 사회보험 시행규칙을 일관되게 적용함으로써 법적 안정성을 제고하고 업무처리 과정에서의 질적 측면을 보장하는 역할을 수행해오고 있다.

표 7. 빈곤의 위험(2003년)

(단위: %)

구 분		EU	스웨덴
전체인구		16	11
0~15세 아동		20	11
16세 이상 성인	전체	16	11
	남성	14	10
	여성	17	12
16-64세 성인	전체	15	10b
	남성	14	11b
	여성	16	10b
65세 이상 성인	전체	18	14
	남성	15	9
	여성	20	18

주: 가구균등화 가처분소득이 중위소득의 60% 이하에 있는 인구의 비중. EU 균등화지수는 첫째 성인 가중치 1.0, 0-13세 아동 0.3, 14세 이상 자녀와 나머지 성인 0.5

자료: EU(2005), EU Survey on Income and Living Conditions(EU-SILC).

4. 요약 및 시사점

지금까지 스웨덴 복지모델의 특성과 현황 및 문제점을 간략하게 살펴보고, 사회보장과 사회통합이라는 거시적 전략목표를 위해 스웨덴 정부가 어떠한 정책방향을 설정하였는지 알아보았으며, 현재의 제도에 대해서도 간략하게 소개했다.

스웨덴 정부는 사회보장과 사회통합을 위한 행동계획으로 보편적 복지를 강화하고 경제성장, 일자리 창출, 사회통합의 Lisbon 전략을 추구하고 또 지속가능한 발전전략 채택의사를 밝힌바 있다. 또한 제도운영과 의사결정과정에 이해당사자의 참여를 제고하는 전략도 채용하고 있다.

스웨덴의 고용률과 여성노동시장참가율은 OECD 국가는 물론 EU 국가 중에서도 상당히 높은 수준을 보이고 있지만, 사회통합이라는 차원에서 노동시장의 취약계층, 즉 장기실업자, 청년실업자, 장애인, 이주민 등의 노동시장 진입을 위해 노동시장정책을 강화하고 있는 상황이다. 이들의 노동시장 진입은 사회통합뿐만 아니라 스웨덴 복지모델을 지탱하는데 필요한 재원을 확대하고, 복지수요를 줄일 수 있다는 차원에서도 반드시 필요한 것이다. 또한 노동시장 진입뿐만 아니라 노동시장에 편입되어 있는 사람의 장기간의 상병휴직 등에 따르는 일자리로부터의 이탈을 최소화할 수 있는 방안도 고민하고 있다.

노동시장에의 진입이 사회통합을 위한 첫걸음이라는 점은 우리나라도 마찬가지이다. 근로활동을 함으로써 소득을 얻는 것은 물론이고, 다양한 제도(고용보험, 산재보험, 퇴직연금, 2008년부터 도입될 EITC 등)에의 접근도 가능하다는 측면에서도 고용확대는 중요한 국가적 과제라 할 수 있다.

특히 근로와 가정이 양립할 수 있도록 다양한 차원에서 정책지원이 이루어진 결과 여성노동시장참가율과 출산율 제고라는 두 마리 토끼를 잡고 있는 스웨덴은 우리나라에 많은 시사점을 준다고 하겠다. 앞서 제시한 [그림 1]에서 보듯이 우리나라는 스웨덴과 완전히 반대의 위치에 있다. 이는 가정 내의 역할분담과 노동시장에서의 기회에 있어서의 비대칭성(혹은 불평등)에 따른 당연한 결과로 해석할 수 있다. 특히 출산과 육아를 이유로 노동시장을 이탈한 여성이 다시 노동시장으로 복귀하기 어려운 우리나라 노동시장 상황이 여기에 큰 몫을 담당하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 노동시장으로 복귀하더라도 고학력의 높은 인적자본을 가진 경우가 아니라면

안정적인 일자리를 획득하기 어렵고, 많은 경우 비정규직에 종사하게 되는 상황이라 여성의 양질의 고용은 우리나라에서 기대하기 어려운 형편이다. 따라서 일과 가정이 양립할 수 있도록 제도적 뒷받침이 반드시 필요할 것이다.

또한 비정규직의 비중이 높은 노동시장 상황도 개선되어야 한다. 사회보장과 사회통합을 위한 고용의 양적인 확대뿐만 아니라 질적인 안정성도 보장되어야 한다. 고용불안정의 위험에 처해있는 비정규직의 경우 안정적인 임금소득경로를 유지하기 어렵고 이에 따른 사회보험 크레딧(예를 들어, 연금수급권)을 획득하기도 어려워진다. 안정적 고용은 안정적인 공공지출을 위한 과세기반으로 이어지고, 미래 공공지출의 수요를 줄이는 효과까지도 기대할 수 있기 때문에 노동시장에 안정적으로 잔류할 수 있도록 하는 조치가 반드시 필요하다고 하겠다. GSST