

스웨덴 공공부조제도의 현황과 이슈

Social Assistance in Sweden

이현주

한국보건사회연구원 연구위원

1. 들어가며¹⁾

스웨덴은 빈곤을 최소화하는 복지정책과 함께 경제발전을 달성하는데 성공적이었다는 평가를 받는 국가 중 하나이다. 이러한 이유로 스웨덴의 복지모형은 상대적으로 이상적인 모형으로 간주 되어왔고 우리나라 사회정책의 기획이나 개선과 정에서도 큰 관심을 받아왔다. 스웨덴은 공공부조를 복지의 중요한 기제로 삼는 국가가 아니다. 스웨덴은 무료로 가까운 의료보장제도를 운영 중에 있으며 대학까지 학비부담이 없는 교육제도를 운영하고 있다. 주거지원은 저소득층을 대상으로 하고 있어서 공공부조의 영역으로 볼 수도 있지만 빈곤층으로 한정하기 보다는 다소 넓은 인구 집단을 대상으로 하여 현금과 공공주거 등을 지

원하고 있다. 또한 스웨덴에서는 연금제도가 성숙되었고 빈곤 노인을 위한 기초연금 성격의 보증연금도 운영 중이어서 노인 빈곤율이 낮다. 더하여 아동이 있는 가족을 대상으로 하는 보편적 수당제도가 아동의 빈곤예방에 기여하고 있다.

보편적 복지에 대한 지향이 강한 스웨덴에서는 선별적 제도를 복지의 근간으로 하는 미국, 일본, 그리고 한국과 다른 모습의 공공부조제도를 운영할 가능성이 크다. 스웨덴의 공공부조제도에 대하여 살펴보는 것은 사회정책 전반의 구조와 구성이 다르거나 또는 변화될 때 공공부조는 위상과 기능이 어떻게 상이할 것인지를 이해하는데 도움이 될 것이다. 각종 사회정책이 확충되고 발전하는 과정에 있는 한국에게는 스웨덴의 경험이 더 큰 유용성을 가질 수도 있다.

1) 본 글은 아래의 보고서 일부를 요약·발췌 보완한 것입니다. 임완섭·노대명·이현주·전지현·김근혜·황정하·최연혁·Jennifer Romich·Jonas Edlund·Serge Paugam(2015). *각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편.*, 한국보건사회연구원.

스웨덴의 공공부조제도를 역사와 제도적 위상, 기준과 현황, 집행, 그리고 최근 이슈를 중심으로 정리하였다. 본 글에서는 공공부조제도를 자산조사에 근거하여 빈곤층을 지원하는 제도로 전제하고 스웨덴의 경제적 지원(Ekonomiskt bistånd)을 중심으로 다루었다. 글의 마지막 부분에서는 스웨덴 공공부조제도에 대한 분석에서 얻을 수 있는 정책적 함의를 짧게 언급하였다.

2. 스웨덴 공공부조의 역사

현재 스웨덴 공공부조정책은 스웨덴 방식의 복지제도가 개발되기 이전, 전쟁 직후 존재했던 노인빈곤 완화정책에서 유래되었다. 근로가 가능한 사람들을 대상으로 하는 사회보장은 사회보험체계가 담당하였다. 전후에 사회보험은 상당수의 국민을 빈곤으로부터 보호하였으며 공공부조에 의지하는 사람들은 노인 등 그들 스스로 근로를 통한 생계유지가 어려운 이들이었다. 즉, 공공부조를 지원받는 대부분의 대상자들은 신체적 문제, 약물 문제와 같은 정신적 문제 등 다양한 문제를 경험하는 사람들이다. 그런데 이들을 대상으로 하는 여러 가지 복지제도가 병렬적으로 분리되어 운영되면서 점차 문제가 드러났다. 관련된 제도들 사이에 유기적인 연계가 이루어지지 못하고 있다는 것이 비판의 요지였다. 이러한 여건에서 유관 복지제도에 대한 통합 입법의 필요성이 논의되었다. 결국 사회적 요청에 반응하여 1982년 사회서비스법(Social Service

Act: Socialtjänstlagen)이 제정되었다. 동 법은 공공부조제도와 사회복지서비스를 하나의 법체계로 통합한 것이었다. 동 법의 제정으로 개인의 경제적 욕구를 그의 생활과 분리하지 않고 통합적으로 접근하게 되었다. 사회서비스법은 지방정부가 공공부조 수급자로 선정된 대상자에 대해서 '합리적 생활수준(reasonable standard of living)'을 보장해야 한다고 규정하였다.

1990년대 경제침체를 경험한 스웨덴은 실업과 난민유입, 그리고 노령인구의 증가로 사회보장급여의 부담이 심화되었다. 수급기간의 증가로 공공부조지출이 증가하면서 지방정부 중 적지 않은 지역이 중앙정부가 권장하는 공공부조의 기준을 무시하고 더 낮은 기준을 적용하였다. 이러한 상황에서 1998년 사회서비스법 중 사회부조 수급권 조항(Entitlement to Assistance Section, Section6)이 변경되었다. 사회보장급여의 기준으로 '국가표준지원금(National Norm)'이 신설되었고, 국가표준지원금 외 기타 추가지출에 대해서는 개별적인 평가(individual assesment)를 기초로 하는 내용이 도입되었다. 이후 국가급여 기준을 최소기준으로 준수하는 것으로 법 조항이 변경된 것이다. 국가급여기준(National Uniform Benefit Rate)은 지방정부의 자유재량을 줄이고 개인의 권리가 실현될 기반을 견고하게 하였다. 하지만 이 시기 반대의 변화도 있었다. 개인의 자조노력을 강조하는 지방정부의 권한을 강화하였다. 그 결과로 적격성 심사와 근로조건의 연결은 더 강해졌다. 그리고 주거비용의 기준이 낮아졌고 저소득자의 주거지원에서 적용받는 주거 급여

기준이 지방자치단체 별로 결정되도록 변경되었다. 우익정당이 집권한 2010년, 공공부조는 단기적인 지원임을 강조하는 내용의 개혁이 있었다. 공공부조제도는 사회보조금(socialbidrag)으로 불리었으나 이 시기 이후부터는 일시적 경제지원금(temporärt ekonomiskt bistånd)이라는 용어로 변경되었다.

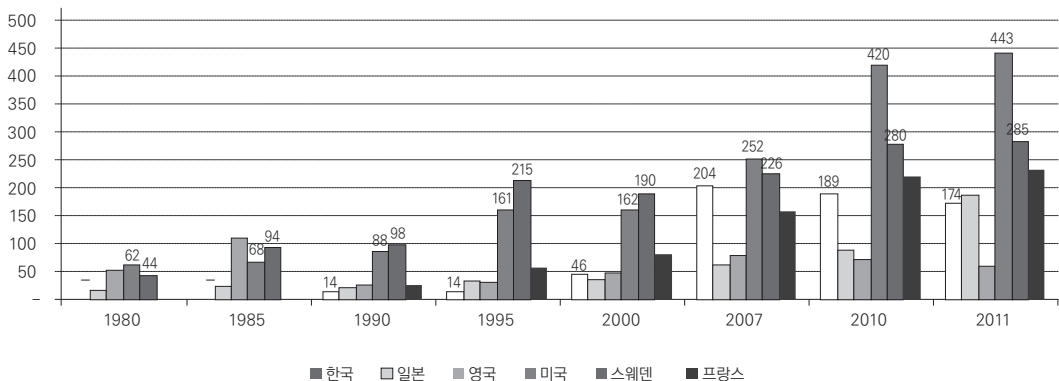
1990년대 경제 위기 이후 스웨덴 공공부조의 변화를 보면 수급 조건이 강화되고, 이의 신청의 조건도 까다로워졌다. 뿐만 아니라 공공부조가 장기 수급이 아니라 단기적인 지원임을 분명히 하는 변화도 있었다. 하지만 이러한 방향의 변화와 함께 지방정부가 책임지는 공공부조의 보장 수준이 일정 수준이하로 낮아지는 것을 방지하는 제도적 장치가 마련되는 등 중앙정부의 관리 기능도 마련되는 모습을 보여주고 있다.

3. 스웨덴 공공부조의 위상

스웨덴 공공부조는 전체 사회보장에서 큰 비중을 차지하는 제도는 아니지만 OECD의 다른 국가들과 비교하면 절대적인 수준에서 높은 수준의 예산이 지출되는 정책이다. 공공부조는 OECD 사회지출 자료의 범주 구분에서 '기타 사회정책'에 해당한다. 1인당 '기타 사회정책' 지출을 보면 미국의 지출수준이 매우 높다. 하지만 스웨덴의 1인당 '기타 사회정책' 지출수준도 높다. GDP대비 '기타 사회정책' 영역에 대한 지출을 보아도 스웨덴의 해당 지출의 수준이 높다. 2011년을 기준으로, 스웨덴의 GDP 중 해당 지출 비율은 한국보다 더 높다.

그림 1. 주요국의 1인당 기타 사회정책 영역에 대한 지출

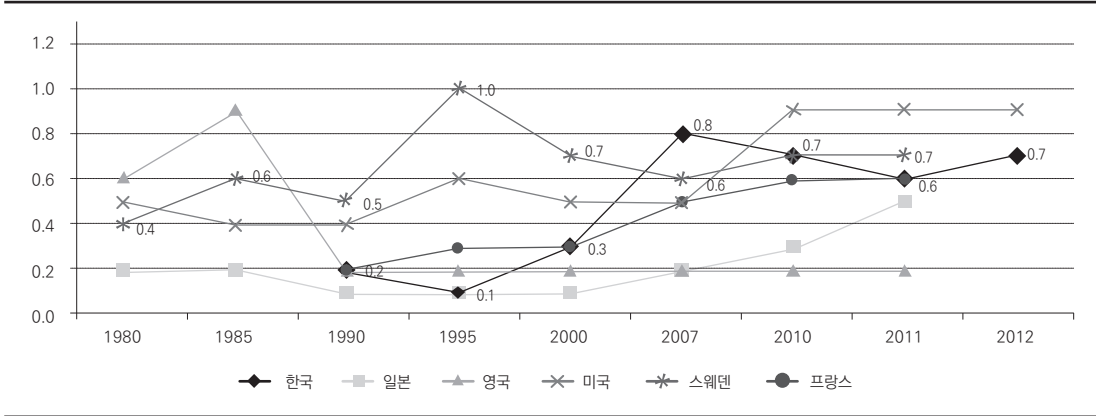
(단위: 명목금액 PPPs US \$)



자료: OECD.stat, Social Expenditures Statistics, <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>에서 2015.4.4. 인출: 임완섭 외(2015), '각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편', p46에서 재인용.

그림 2. 주요국의 GDP대비 기타 사회정책 영역에 대한 지출

(단위: %)



자료: OECD.stat, Social Expenditures Statistics, <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>에서 2015.4.4. 인출. : 임원섭 외, (2015), *각국 공공부조제도 비교연구*: 스웨덴편, p.46에서 재인용.

스웨덴의 복지모형을 고려하면 공공부조의 예산규모가 그리 크지 않을 것이라고 속단하기 쉽다. 하지만 스웨덴의 공공부조제도를 위한 지출 규모는 작지 않다. 이러한 현상은 스웨덴 공공부조의 선정 기준이 상대적으로 관대하여 실제 지원 대상도 적지 않고 높은 수준의 급여를 제공하고 있기 때문으로 추정된다.

4. 스웨덴 공공부조의 선정기준과 현황

가. 선정기준

스웨덴 경제적 지원은 일시적으로 경제적 어려움이 있는 사람을 보호하는 최후의 수단으로

기타 소득보장 프로그램의 수급이 불가능하거나, 수급을 받더라도 그 총 금액이 최소한의 생활에 필요한 비용을 넘지 않는 가구에게 현금을 지원하는 가장 대표적인 공공부조제도이다. 경제적 지원은 앞서 언급하였던 사회서비스법에 근거를 두고 있으며 기초지방자치단체에 해당하는 콤문(kommun)²⁾에서 관할한다. 사회서비스법의 주요 내용 중 하나는 지방정부의 책임을 명시하는 것이다. 공공부조의 운영 및 재정에 관한 지방정부의 책임성을 강조하였다.

스웨덴에서는 공공부조의 구체적 수준을 법에 규정하지 않았다. 지역에 따라 욕구가 다를 수 있다는 전제에 근거하고 있다. 경제적 지원의 선정 기준은 소득기준과 재산기준으로 구분할 수 있다. 물론 근로가 가능한 사람은 근로를 위한 노력

2) 스웨덴의 지방정부는 란드스팅(Lanstings)과 콤문으로 구성된다. 란드스팅은 광역자치단체에 해당하며, 콤문은 기초자치단체에 해당한다. 스웨덴은 20개의 란드스팅과 290개의 콤문으로 구성된다.

을 하는 것도 조건이 된다. 경제적 지원은 보충 급여로 생계지원의 급여상한과 소득차이가 급여액이 된다. 즉 급여상한액은 선정기준 중 소득기준이 된다고 하겠다. 스웨덴에서 현금급여 기준은 정부의 소비정책위원회(National Board for Consumer Policy)에 의하여 작성되는 가구소비에 포함된 품목들에 기초하였다. 국가표준지원금은 국회에 의해서 매년 결정되며 사회보험청은 매년 국가표준지원금의 액수와 분배방법에 관한 정보를 제공한다.

경제적 지원 중 '생계지원'의 기준은 식료품, 의류/신발, 여가/놀이, 각종 소비용품, 건강/위생, 신문/전화/TV사용료까지 총 6가지 영역을 고려하여 책정되는데 이 6가지 영역은 국민이 최소한으로 살아가는데 필요한 비목들이다. 반면 선물, 휴가비, 술, 담배, 손님 접대비 등은 포함되지 않는다. 하지만 일상적인 필요를 넘어선 부분에 대

해서도 필요한 경우 품목을 지원하기도 하는데, 자녀의 자전거 교체비용 등이 그 예이다. 경제적 지원 중 생계지원 안에는 개인의 상황에 따라 발생하는 합당한 비용(reasonable costs)에 대해서도 지원하는데, 이 비용에는 주거비, 전기료, 통근비용, 가족보험, 노동조합 비용 등이 포함된다.

공공부조의 기준으로 위의 두 가지 기준 외에도 보완적 기준인 '생계 외 기타생활비' 항목이 있다. 가구의 기초적 생계지원과 가구별 상황에 따른 추가적 생계 지원금은 주로 식품, 의복, 주거 등과 같은 일반적 지출에 대한 지원인 반면 기타생활비는 일시적, 비정기적 욕구에 대한 지원이다. 의료비 또는 치과치료비, 안경, 가구, 겨울 의복, 중독의 치료, 가구원의 돌봄을 위한 비용 등이 이러한 예이다. 결국 각 가구의 지원액은 아래와 같이 계산된다.

개별가구의 지원금 =

$$\text{기초 생계지원} + \text{가구별 추가 생계지원} + \text{생계 외 기타생활비} - \text{가계소득} - \text{사회보장수입}$$

스웨덴에서 재산기준은 비교적 엄격하다. 소유한 주택의 처분(판매)을 통해서 생계에 필요한 소득이 창출될 수 있는 경우, 자가 소유는 현실적으로 해당 가구의 자원으로 간주된다. 장기적 생계지원(3개월 이상)이 필요한 경우 주택을 처분하여야 한다. 적어도 주택을 처분하려고 노력하여야 하며 이 노력이 증명되어야 한다. 주택처분 시 부동산 중개비용, 합리적 임대비용, 이사 및 다른 추가 비용이 고려된다. 여기서 유념할 점은 엄격한 자산기준을 적용하는 이면에는 스웨

덴의 보편적 제도들과 관대한 지원들이 자리하고 있다는 것이다. 예를 들어 자가 소유에 대한 엄격한 기준 적용의 배경에는 상대적으로 견고한 주거지원제도가 있다. 공공부조 혜택에 영향을 미치지 않는 자산은 환매가 불가능한 퇴직연금(retirement scheme), 기증서(deed of gift)나 유언에 의해 사용이 불가능한 예금 등이 있다. 주거용 주택을 자산으로 포함할지의 여부는 사회적 결과(social consequences)를 고려하여 결정하는데, 대상가구에 아동이 포함된 경우라면 더

욱 그러하다. 아동의 자산은 일정 수준까지 부모의 공공부조 수급에 영향을 미치지 않는다. 그리고 청소년인 자녀의 임금도 일정 수준까지 부모의 수급권에 영향을 주지 않는다.

2015년 성인 1인에 대한 개별지원금은 2,950 크로나, 부부나 커플인 경우는 5,320 크로나였으

며, 아동에 대한 지원금은 연령별로 상이하다. 이 금액의 구성은 대개 주거, 의료, 교육 등 항목의 지출은 고려하지 않은 것으로, 이렇게 별도의 지원이 있는 소비영역은 지원 금액에서 제외되어 있다. 가구 공통의 경비도 별도로 비용을 산정하여 생계지원에서 고려한다.

표 1. 2015년 생계지원(Riksnormen) 수급액: 성인

(단위: 스웨덴 크로나)

	1인	부부(동거)
식료품	1,732	2,823
의류/신발	537	1,074
여가/놀이	416	832
위생용품	265	591
합계	2,950	5,320

자료: Socialstyrelsen(2015). Riksnormen for ekonomiskt bistand 2006-2015.: 임완섭 외(2015), 각종 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, p.128에서 재인용.

표 2. 2015년 생계지원(Riksnormen) 수급액: 아동

(단위: 스웨덴 크로나)

	1세 미만	1~2세	3세	4~6세	7~10세	11~14세	15~18세	19~20세
식료품	766	839	921	1,156	1,220	1,562	1,718	1,748
식료품*	636	659	741	906	-	-	-	-
의류/신발	318	427	445	426	585	568	633	633
여가/놀이	41	149	159	253	442	481	597	597
위생용품	550	500	140	80	98	164	237	237
아동/ 청소년보험	65	65	65	65	65	65	65	65
합계*	1,610	1,800	1,550	1,730	-	-	-	-
합계	1,740	1,980	1,730	1,980	2,410	2,840	3,250	3,280

*: 점심비용 제외

자료: Socialstyrelsen(2015). Riksnormen for ekonomiskt bistand 2006-2015.: 임완섭 외(2015), 각종 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, p.128에서 재인용.

표 3. 가구 인원수 별 생계지원 공동가계비용

(단위: 스웨덴 크로나)

인원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
소비재	115	134	234	266	304	367	399
신문/전화 /TV 수신료	815	906	1,076	1,224	1,406	1,583	1,721
합계	930	1,040	1,310	1,490	1,710	1,950	2,120

자료: Socialstyrelsen (2015). Riksnormen for ekonomiskt bistånd 2006-2015.: 임완섭 외(2015), 각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, p.128에서 재인용.

경제적 지원 신청자는 그 대상자가 되기 위해 취업전선에 있어야 한다. 다시 말해서 공공고용 서비스센터(Arbetsförmedlingen)에 등록하고, 활발하게 구직활동을 하며, 필요 시 구직지원 프로그램, 인턴 프로그램, 지방자치단체에서 마련한 자기계발 및 교육에 참여하여야 한다.

스웨덴의 공공부조의 급여는 다른 사회보장제도의 발전에도 불구하고 높은 수준으로 유지되도록 하고 있다고 추정된다. 예를 들어 스웨덴의 공공부조 급여내용에는 여행에 대한 지원도 있고 필요하다면 해외여행도 지원된다. 다른 지역에 사는 자신의 부모와 시간을 보낼 수 있도록 하기 위한 합리적 비용을 경제적 지원의 형태로 지급해야 한다.

나. 수급현황

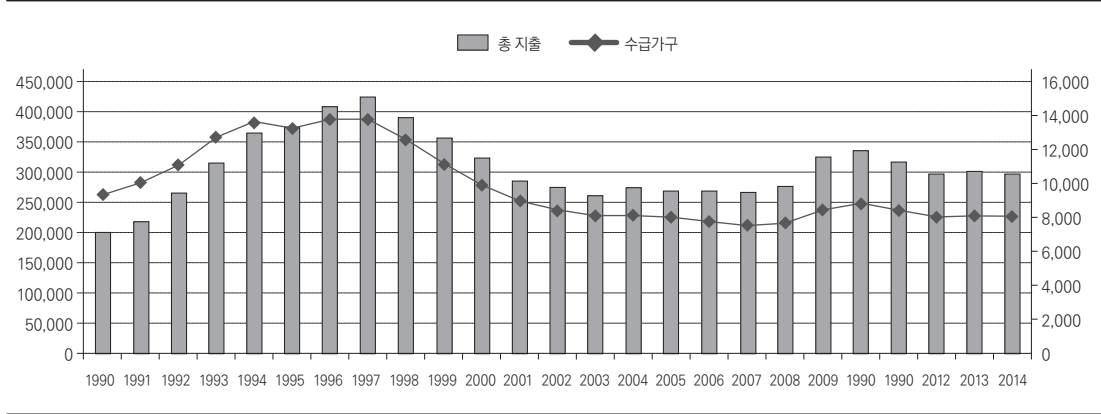
공공부조 수급자 현황을 보면 2014년 수급률

은 4.2%, 총 수급자는 410,621명으로 성인은 270,300명, 아동은 140,321명이었다. 성인 수급자는 2013년에 비해 1,096명 감소하였다. 수급가구 수는 226,684가구이며, 전체 가구 수 대비 5.6%였다. 수급 가구 수는 제도 도입 이래 1990년 중반까지 증가세를 보이다가 1996년 72만 가구, 전체 스웨덴 가구 대비 10%가 넘는 수급률을 보였다. 이후 수급가구 수는 차츰 감소하였다. 이는 1995년 난민과 이민자에 대한 정착수당(Introductory Allowance for Refugees and Certain Other Aliens Act)의 도입으로 난민과 이민자들이 경제적 지원에서 빠져나갔기 때문으로 보인다. 평균 수급기간은 1990년 도입 초기 4.3개월이었던 것이 꾸준히 증가하여 2014년 현재 6.5개월로 14년 만에 2.1개월 증가하였다³⁾.

3) 임완섭 외(2015), 각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편., pp.130-132.

그림 3. 경제적 지원 수급가구 및 지출액 추이

(단위: 크로나, 가구)



주: 지출액은 백만 크로나

자료: Socialstyrelsen(2015). Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2014.; 임완섭 외(2015), 각종 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, p.131에서 재인용.

표 4. 2014년 경제적 지원 수급자 현황

(단위: 스웨덴 크로나)

연도	총 인원수 ¹⁾	총 인구대비	총 가구수 ²⁾	총 가구대비	평균 수급기간
2005	406,743	4.5%	225,338	6.1%	5.8개월
2006	392,466	4.3%	218,584	5.8%	5.9개월
2007	378,552	4.1%	211,586	5.6%	6.0개월
2008	384,671	4.2%	215,172	5.7%	6.1개월
2009	422,320	4.5%	237,307	6.2%	6.2개월
2010	437,050	4.7%	247,210	6.5%	6.4개월
2011	418,039	4.4%	235,974	6.0%	6.6개월
2012	399,410	4.2%	225,106	5.7%	6.6개월
2013	411,485	4.3%	228,056	5.7%	6.6개월
2014	410,621	4.2%	226,684	5.6%	6.5개월

주: 1) Ekonomiskt bistånd 수급가구에 속하는 성인, 아동 모두 포함. 수급자 중 남성/여성 이외의 성별도 포함.

2) 한 부모(무자녀&유자녀)/동거(무자녀&유자녀)/그 이외(무자녀&유자녀) 가구형태 포함. 유자녀 경우 수급자 나이가 18세 이하.

자료: Socialstyrelsen (2015). Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2014.; 임완섭 외(2015), 각종 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, p.132에서 재인용.

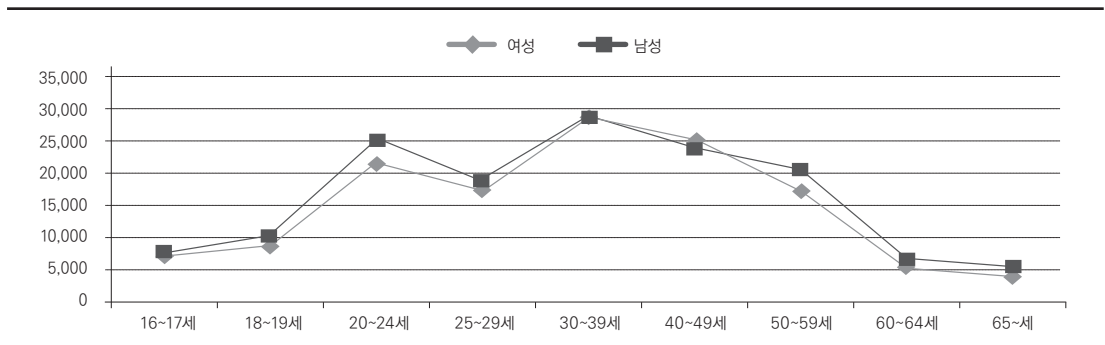
2014년 연령별 공공부조 수급자 현황을 살펴보면, 20대 수급자 비율이 매우 높고, 30대와 40대 수급자 비율도 높다. 보건복지청(Socialstyrelsen)

보고에 따르면 2014년 경제적 지원 수급자의 38%가 18세에서 29세 사이인 것으로 나타났다. 오히려 30~39세 인구집단의 수급자 규모를 정점

으로 40대 이상의 연령에서는 연령이 높아질수록 수급자 규모가 작아지는 경향을 보인다⁴⁾. 이는 높은 소득보장과 소득재분배 기능을 가진 스웨덴 연금제도의 영향때문으로 추정되는데, 근로

소득이 일정금액 이상인 노동자들은 소득비례연금(Income Related Pension)을, 이에 해당하지 않는 노인들은 보장연금(Guarantee Pension)을 받는다.

그림 4. 남녀 연령별 수급자 현황



자료: Socialstyrelsen (2015). Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2014. : 임완섭 외 (2015), 각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, p: 133에서 재인용.

표 5. 경제적 지원 지출 현황

연도	가구 당 평균 수급액 (월 단위/SEK)	가구 당 평균 수급액 (수급 전체기간/SEK)	가구대상 총 수급액* (수급 전체기간/SEK)
2005	7,361	42,588	9,597
2006	7,486	43,950	9,607
2007	7,519	45,175	9,558
2008	7,536	45,871	9,870
2009	7,816	48,753	11,569
2010	7,542	48,451	11,978
2011	7,324	47,982	11,322
2012	7,148	47,076	10,597
2013	7,210	47,366	10,783
2014	7,195	46,521	10,546

주: 가구대상 총 지급액은 백만 단위

자료: Socialstyrelsen (2015). Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2014. 임완섭 외(2015), 각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, 한국보건사회연구원., p.136에서 재인용.

4) 임완섭 외(2015)., 각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, 한국보건사회연구원, pp.133-134.

경제적 지원의 평균 급여액은 2014년 가구당, 월 7,195크로나였다. 지방정부에 따라 급여액은 다소 상이할 수 있는데, 아래는 2015년 업랜즈브로(Upplands-Bro) 콤포의 경제적 지원 급여를 정리한 것이다. 경제적 지원에서 대부분은 생계비용을 지원한 것이다. 1월을 기

준으로 지원액을 보면 1인당 평균 4,392크로나(약 622,346원)/월, 가구당 7,876크로나(약 1,116,029원)/월이다. 주거, 의료, 교육 등 여타의 복지제도가 별도로 운영되고 있다는 점을 고려하면 이러한 경제적 지원의 수준은 높은 수준이라 할 수 있다.

표 6. 2015년 생계지원 지급액(Upplands-Bro)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	월평균
경제적 지원	2,284	2,048	2,409	2,219	2,279	2,233	1,918	1,863	2,157
생계지원	2,153	1,979	2,206	2,098	2,193	2,156	1,798	1,752	2,042
생활비지원	131	68	203	120	86	76	119	110	114
가구수	290	279	297	291	277	270	249	251	276
수급자수	520	473	515	516	507	502	461	449	493

주: 금액의 단위는 천크로나

자료: 업랜즈브로(Upplands-Bro) 콤포 내부 자료, 임완섭 외(2015), 각종 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, 한국보건사회연구원, p.160.

5. 스웨덴 공공부조의 집행

스웨덴 공공부조의 집행 상 특징을 보면, 지방정부인 콤포에서 책임진다는 점, 그리고 일선에서 자율성을 가진 전문가에 의하여 개별화된다는 점, 공공부조와 서비스들이 사회복지사무소(Socialnämnden)에서 효과적으로 통합된다는 점이다. 그리고 중앙정부나 광역자치단체에 해당하는 란드스팅의 기관들과도 긴밀한 협력구조를 갖추고 있다는 점도 특징이다.

스웨덴 사회서비스법은 각 콤포의 사회복지사무소가 경제적 어려움에 대하여 대응할 책임을 갖는다고 명시하고 있다. 스웨덴에서 지방정부 중심의 서비스 제공이 가능한 것은 지방정부의 세입과 관련된다. 국민 소득세의 대부분은 지방세로 이루어져 있고, 콤포와 같은 지방정부가 세액과 세율을 자율적으로 조정할 수 있는 조세행정권을 갖고 있다. 2013년 콤포의 수입을 보면 67%가 세금이고, 중앙정부의 보조는 18%에 불과하다⁵⁾.

5) 임완섭 외(2015), 각종 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, 한국보건사회연구원, p.63.

사회서비스법에 따라 스웨덴의 공공부조, 사회적 돌봄 등 사회서비스는 콤포문에서 융합된다. 콤포문 사회복지사무소의 사회복지사는 그 인력의 규모가 작지 않으며 이들은 급여결정에 대하여 상당한 수준의 자유재량을 부여받고 있다. 사회복지사무소의 공공부조 담당과 서비스 담당은 하나의 조직에서 유기적으로 업무를 수행한다. 앞서 언급한 바와 같이 스웨덴은 보편적인 복지가 발달한 국가이다. 이 사회에서 공공부조의 생계비 지원에 의지하는 사람들은 대개 복합적인 문제를 경험하고 근로를 통하여 스스로 생계를 유지하기 어려운 이들이다. 이러한 특징의 공공부조 수급자들에게는 가족단위로 공공부조급여와 서비스의 결합이 필요하였다.

스웨덴에서는 중앙정부가 담당하는 고용서비스와 사회보험도 콤포문 단위의 공공부조와 긴밀하게 결합된 상태로 제공된다. 전국 290개 콤포문의 사회복지사무소는 장기실업자들의 직업알선, 질환자들의 재활치료 등을 위해 상위기관들과 업무협약을 체결하고 있다. 예를 들어 공공 고용서비스센터는 중앙행정기관으로, 실업자들을 위한 재취업교육 및 직업교육, 그리고 직업상담 등을 진행하고 있으며 콤포문의 사회복지사무소와 긴밀한 업무협조를 통하여 공공부조를 통한 지원과 실업자교육기금의 혜택을 효과적으로 제공할 수 있도록 하고 있다. 그리고 사회복지사무소는 병가급여 만료자 지원을 위하여 란드스팅과 협력하기도 한다.

6. 스웨덴 공공부조의 최근 이슈

최근 스웨덴에서는 청년실업과 난민의 증가가 중요한 이슈가 되고 있다. 2013년 기준, 스웨덴의 청년실업률은 24%이다. 이는 유럽연합 국가들의 평균 청년실업률과 비슷한 수치이지만 스웨덴 전체 실업률이 7~8% 선을 유지하고 있다는 점을 고려했을 때, 상대적으로 높은 수준이다. 현재 청년실업률은 감소 추세를 보이며 2015년 상반기 20%로 하락했으나 스웨덴 정부는 이 비율을 유럽연합 내 최저수준으로 낮추기 위해 다양한 정책을 시도하고 있다⁶⁾. 청년실업은 공공부조제도의 운영에 영향을 주어왔는데 이유는 취업한 경험이 없는 청년은 실업보험의 적용을 받기 어렵기 때문이다. 결국 청년도 공공부조제도의 중요한 수급집단 중 하나로 등장하면서 이들에 대해서는 공공부조 지원과 적극적 노동시장 정책과의 연결이 중요해졌다. 이러한 환경에서 공공부조제도를 책임지는 지방정부 콤포문과 취업지원서비스를 책임지는 중앙정부의 고용서비스센터 사이의 협력이 강조되고 있다. 2014년 12월, 스웨덴에서는 청년실업자 취업지원에서 지역사회의 영향력을 강화하기 위하여 대표단을 구성한 바 있다. 2015년 춘계 예산안에 따르면, 지방정부와 공공고용서비스센터 간 협력을 촉진시키는 방안으로 동 목적의 기금을 이 대표단에게 제공하기로 하였다. 이 금액은

6) 송지원(2015). 2015년 춘계 예산안에 포함된 스웨덴 정부의 청년실업 대책. 국제노동브리프. 한국노동연구원. p.45; 임완섭 외 (2015)., 각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, 한국보건사회연구원, p.80에서 재인용.

2015년 7.5억 크로나, 2016년에는 9억 크로나로 책정되어 있다⁷⁾.

증가하는 난민도 스웨덴의 공공부조제도에 서 문제로 지적되어 왔다. 1990년대 이전 터키 등으로부터 온 이민자들은 교육을 받고 취업과 통합이 용이한 이민자들이었다면 최근 이민자들은 교육이 이루어지지 않은 상태의 이민자들로 정착의 어려움이 가중되는 특징을 보인다. 이민자들은 노동시장으로 진입하는데 상당한 시간을 필요로 하고 있으며 이민자와 내국인 사이 고용률 차이는 작지 않다⁸⁾. 빈곤층에 대한 지원이 콤포문의 책임이었으므로 난민 증가로 인한 지방정부의 부담은 증가하였다. 다행히 이민자를 대상으로 하는 별도의 정책도 강화되어왔고 콤포문이 운영하는 공공부조의 정책적 부담도 줄어들고 있다. 스웨덴 정부는 1995년 이후 2009년까지 이민자 초기정착수당제(Introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar)를 실시한 바 있다. 난민 등 기타 유형의 이민자를 대상으로 하는 초기정착수당은 스웨덴에 새롭게 이주해온 이들이 정착 및 취업활동을 하도록 돕는 제도로, 콤포문과 같은 지방자치단체가 이 제도를 계획하고 수행하는 책임을 갖는 것이었다. 해당 법은 2010년 12월 1일 폐지되었다. 2009년 '신규이주자에 대한 신속한 안내 및 통합을 위한 법' 개정이 통과되었다(2010년 12월 1일 발효). 대상은 난민, 체

류허가를 받고 도움이 필요한 20~64세의 이민자와 그 가족, 부모를 동반하지 않은 18~19세의 이민자이다. 신규이주자에 대한 신속한 스웨덴어 학습, 노동시장으로의 합류 및 생활적응을 위한 법 개정이었다. 이 법의 적용으로 이민자 지원은 이민 후 최대 3년간 중앙정부의 책임으로 진행되는 방식으로 전환되었다. 그 기간 이후 콤포문이 이들에 대한 지원을 책임지는 방식으로 제도가 보완되었던 것이다. 지방정부의 공공부조에 대한 부담은 이러한 제도 변화로 상당부분 감소되었고 당연 공공부조 수급자 전체 규모와 이 중 이민자의 규모도 감소하였다.

7. 나가며

스웨덴의 공공부조제도의 변천과 현 상황은 우리나라의 공공부조제도의 운영에도 적지 않은 함의를 제공한다. 스웨덴 공공부조제도를 보면 공공부조 수급자 구성이 제도의 지원내용과 운영방식에 영향을 주었음을 알 수 있다. 우리나라도 취업서비스 등 각종 욕구영역별 지원이 발전하고 연금이 성숙되면 공공부조 수급자는 스웨덴과 같이 복합적 문제를 가진 빈곤층으로 구성될 가능성이 높다. 그렇다면 각종 사회서비스와 공공부조의 결합 필요성은 매우 높아질 것이다. 일선의 공공부조급여와 서비스 연계 기제의 강

7) 송지원(2015). 위의 책, 임완섭 외(2015)., 각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, 한국보건사회연구원, p.147에서 재인용.

8) Statistics Sweden, Labour Force Surveys(LFS) 홈페이지에서 2015. 10. 5 인출: 임완섭 외(2015)., 각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편, 한국보건사회연구원, p.143에서 재인용.

회는 이러한 점에서 의의가 크다.

공공부조에 대한 부담을 최소화하는 것이 건 강한 사회보장체제라 할 수 있다. 스웨덴의 경우 공공부조에서 대응하여야 하는 특정 빈곤집단이 증가하면 그 집단에 대한 선제적 정책을 우선 적용하는 시도를 하여왔다. 이민자와 실업청년이 공공부조 수급자 집단 중 차지하는 비율이 증가하면서 별도의 정책을 확충하여 이 집단의 빈곤화에 적극 대응한 바 있다. 우리나라에서도 향후 이러한 방향으로 정책 구조를 변화시키려는 노력이 계속되어야 할 것이다.

스웨덴의 사회부조는 그 집행에서도 우리가 배울 점을 갖고 있다. 급여의 결정에서 가장 기본적인 항목에 대한 고려 외 개별적인 가구의 여건을 고려할 수 있도록 하여 실질적인 기초보장이 되도록 하였다. 이러한 판단은 결국 일선의 전문가의 재량에 맡기게 된다. 콤문의 사회복지 전문가가 개별 사례에 대하여 종합적 판단을 하도록 하고 있다. 이 구조는 자칫 표준화, 획일화가 초래할 수 있는 위험을 줄였다. 물론 이러한 집행이 가능한 것은 일선의 전문가 배치규모가 매우 크

기 때문이다. 한편 사회서비스 제공에서 공공의 비용이 큰 것도 공공부조와 서비스의 긴밀한 융합에 긍정적으로 기여하고 있다. 이러한 환경에서 전문가는 각 가구에 필요한 급여와 서비스를 포괄하여 욕구를 파악하고 지원을 결정할 수 있는 것이다.

스웨덴의 공공부조 집행에서 이상적인 또 다른 측면은 중앙정부의 집행조직과 지방정부의 조직이 상당히 유기적으로 협력하고 있다는 점이다. 사회보험은 중앙정부의 지역 사무소가 담당한다. 고용지원도 마찬가지다. 그리고 의료서비스는 광역자치단체에 해당하는 란드스팅이 담당한다. 공공부조 수급을 결정하기 위해서는 사회보험 관련 정보, 고용관련 정보가 필요하고 취약인구집단을 지원하는 과정에서는 취업지원서비스와 의료서비스 지원이 필요하다. 비록 협력 대상 조직이 중앙정부나 광역지방자치단체 관할이지만 이들 조직과 콤문의 담당은 매우 활발하게 협력하고 있다. 예산과 평가 구조가 이러한 협력이 가능하도록 하고 있다. ■