

# 극단형 복지국가 스웨덴이 주는 교훈<sup>1)</sup>

Peter H. Lindert

미국 캘리포니아 주립대학(데이비스) 경제학과 교수

## 1. 서론

수십 년 동안, 스웨덴은 복지국가의 전형적이고 극단적인 예로 묘사되어 왔다. Marquis Child가 스웨덴을 ‘중도의 길’<sup>2)</sup>이라고 부른 이유도 민주국가 중에서 스웨덴의 극단적인 역할을 강조한 것이었으며, ‘중도’의 좌측에는 공산주의 독재가 존재하고 있었기 때문이기도 하다. 즉, 스웨덴은 확실히 복지국가 중에서도 스펙트럼의 끝에 위치하고 있다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

스웨덴은 실질적 복지국가이지만 모든 국민들을 똑같이 대우한 것은 아니다. 이는 일본이 OECD 국가 중에서 극단적인 시장경제 국가의 전형인 예일 뿐, 자유방임형 무정부 국가가 아닌 것과 마찬가지로, 실제로 부유한 민주주의 국가들은 어떤 기본적인 틀에 꼭 맞지는 않는다.

스웨덴은 극단적인 복지국가이지만 고용상실, 생산성 하락이나 예산적자와 같은 대가를

치르지 않았다. 복지국가의 경제적 효과에 대해서 실질적인 복지국가와 가상의 모형을 같은 것으로 상상하고 비판하는 보수주의자들의 발언은 대부분 옳지 않다. 주목할 만한 것은, 1980년 이후 극단적이라고 할 수 있는 스웨덴의 경험은 경제성장에 긍정적인 것이었지 해를 끼치지 않았다는 사실이다. 특히, 스웨덴의 사회이전지출(이하 ‘사회지출’)은 경제활동을 하지 않을 사람보다는 향후 경제활동을 할 수 있는 인적자원을 개발하는데 역점을 두었다는 것이다. 또한 스웨덴은 인구고령화에 따른 예산 위기를 예방하기 위하여 현세대 근로자들에게 보험료를 부과하여 은퇴자에게 연금급여를 지급하는 부과 방식(Pay-as-you-go)의 공적연금을 조정하는 데에 있어서도 선구자 역할을 하였으며, 여러 사회정책상의 오류를 자체적으로 수정하기도 하였다. 스웨덴은 이러한 과정을 통하여 1970년대 이후 사회지출이 매우 극단적이었음

1) 요약정리: 배이화 한국보건사회연구원 연구원  
원문은 한국보건사회연구원 홈페이지 공지사항 No. 289 첨부자료 참조  
([http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/news/sub02\\_01.jsp](http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/news/sub02_01.jsp))

2) Marquis W. Child, *Sweden: The Middle way*, New Haven:Yale University Press, 1938

3) Ibid.

에도 불구하고 다른 OECD 국가들 평균 성장률보다 더 나은 성과를 기록함으로써 복지국가의 시사점을 제공한다.

## 2. 스웨덴 복지국가의 특징

### (1) 인적 자본에 대한 사회지출 강조

지난 20여 년 동안, 스웨덴은 사회지출과 교

육지출을 위한 과세에 있어서 주도적인 국가였다. 1981년에서 1999년까지, <표 1>의 첫 항목에서 보듯이 2000년과 2001년에 덴마크가 스웨덴을 앞지른 것을 제외하고는, 스웨덴은 GDP 대비 사회지출에 있어 세계 선두를 차지하였다 (<표 1>참조).

스웨덴은 또한 독일을 제외하고 GDP 대비 공공보건지출 규모에 있어서도 선도그룹에 있다. 아울러 적극적 노동시장정책(ALMP: Active Labor Market Policy)에 대한 지출, 즉 재교육,

표 1. 국내 총생산 대비 사회이전 비용(%)

호 주	총사회지출	공공 보건	적극적 노동시장정책	실업 수당	공공부조 (기초생활지원)	공적연금, 유족·장애 급여
호 주	18.0	6.2	0.4	1.0	2.8	7.3
오스트리아	26.0	5.2	0.5	0.8	2.9	15.9
벨기에	27.2	6.4	1.3	2.2	2.3	14.6
캐나다	17.8	6.7	0.4	0.8	0.9	6.1
체코	20.1	6.7	0.2	0.2	1.6	10.6
덴마크	29.2	7.1	1.5	3.0	3.8	12.2
핀란드	24.8	5.3	0.9	2.0	3.0	12.7
프랑스	28.5	7.2	1.3	1.6	2.8	14.3
독일	27.4	8.0	1.1	1.2	1.9	14.4
그리스	24.3	5.2	0.2	0.4	1.8	15.3
헝가리	20.1	5.1	0.5	0.4	2.5	11.0
아이슬란드	19.8	7.5	0.1	0.2	2.6	8.9
아일랜드	13.8	4.9	0.7	0.7	1.6	4.9
이탈리아	24.4	6.3	0.5	0.6	1.0	16.0
일본	16.9	6.3	0.3	0.5	0.6	9.1
한국	6.1	3.2	0.3	0.2	0.1	1.9
멕시코	11.8	2.7	0.1	--	0.3	7.8
네덜란드	21.8	5.7	1.5	1.3	1.1	11.2
뉴질랜드	18.5	6.1	0.5	1.1	2.2	7.7
노르웨이	23.9	6.8	0.8	0.4	3.2	11.9

<표 1> 계속

	총사회지출	공공 보건	적극적 노동시장정책	실업 수당	공공부조 (기초생활지원)	공적연금, 유족·장애 급여
폴 란 드	23.0	4.4	0.1	1.0	0.9	16.1
포 르 투 갈	21.1	6.3	0.6	0.9	1.2	11.8
슬로바키아	17.9	5.0	0.4	0.5	1.5	9.2
스 페 인	19.6	5.4	0.8	1.3	0.5	11.2
<b>스 웨 덴</b>	<b>28.9</b>	<b>7.4</b>	<b>1.4</b>	<b>1.0</b>	<b>2.9</b>	<b>15.0</b>
스 위 스	26.4	6.4	0.5	0.5	1.2	17.1
터 키(1999)	13.2	3.9	0.1	0.9	1.1	6.7
영 국	21.8	6.1	0.3	0.3	2.2	11.2
미 국	14.8	6.2	0.2	0.3	0.4	7.3
OECD-21	21.9	6.1	0.7	1.1	1.9	11.4
OECD-30	21.2	5.9	0.6	0.9	1.8	11.1
OECD 30개국 중 스웨덴의 순위	2위 (1981~1999: 1위)	2위	3위 (실업자 1인당: 1위)	11위	6위	6위

Source: OECD (2004), Social Expenditure Database (SOCX, [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)).

재정적, 구직지원을 위한 보조금 형태에 있어서도 선도하고 있다. <표 1>에서 이는 GDP 대비 1.4%로서 3위이며 지출 규모를 지원비율(고용 1인당 ALMP/ 노동시장 참가자 1인당 GDP)로 보았을 때에는 가장 높다. 스웨덴은 또한 <표 1>에서 나타나지 않는 두 가지 사회지출영역에 있어서도 두각을 나타내는데, GDP 대비 교육지출은 1위, 공공 영유아 보육은 2위이다. 이와 반대로, 스웨덴은 어떤 사회지출에 있어서는 상위 3위권에 들지 못한다. <표 1>에서 보듯이 스웨덴은 실업수당, 공공부조(기초생활지원), 또는 공적연금이나 유족·장애급여에 있어서는 중간 정도의 순위를 차지할 뿐이다. 즉, 스웨덴의

사회지출 구성은 공공 보건, 공공 교육, 재교육, 구직, 공공 영유아 보육 등 인적자본의 투자와 관련된 지출을 가장 강조하는 반면, 비교적 소극적인 사회지출 - 사람들의 소득창출 능력에 직접적인 도움을 주지 않는 종류의 이전에 있어서는 전반적으로 크게 부각시키지 않는다. 실업 보상, 기본 복지지원, 고령자 대상연금, 유족급여 등의 분야가 그 예이다. 이러한 패턴은 OECD 국가들의 성장추세와 비교하여 보았을 때, 스웨덴의 전체적인 사회이전지출 정책들이 GDP에 가시적인 손실을 입히지 않았다는 결론을 내릴 수 있게 한다.

(2) 세계 구성

경제 보수주의자들은 스웨덴의 높은 평균과 세율에 대해 비판을 하지만, 사실 스웨덴은 다른 3개 북유럽 국가들과 함께 경제성장에 친화적이며 그리 진보적이지 않은 세제를 가지고 있다. 이 4개 국가들은 자본과 관련된 조세, 즉 법인소득, 배당금, 이자, 재산 등에 대해 높은 세금을 매기지 않는 것을 중요시 한다.<sup>4)</sup> 반면에, 노동소득, 소비, 그리고 건강에 해를 끼치는 중독성 상품(알코올, 담배, 가솔린)에 대해서 높은 조세를 부과한다. 이러한 조세구조는 경제 성장에 도움이 될 가능성이 있다. 고예산 복지국가의 이러한 조세구조는 두 가지 면에 있어서 특징적이다. 정통 경제이론에 따라 이러한 조세구조는 성장 친화적이라는 것과, 복지정책을 위해 가장 조세를 많이 내는 소득집단이 이러한 정책에 찬성투표를 던진다는 것이다.

북유럽 국가들은 어떻게 일반 국민들이 부담하게 되는 간접세를 그렇게 많이 사용하게 되었을까? 스웨덴의 경우 그 역사는 20세기 중반까지 거슬러 올라간다. 2차 대전 이후 사회지출이 GDP의 10 퍼센트에서 30 퍼센트로 높아지면서<sup>5)</sup>, 계속 증가하는 사회지출 예산 기반을 성장친화적인 소비세에 두어야 한다는 입장은 스웨덴의 제도에 자리 잡게 되었다. 이러한 결정

은 주요 정당이나 어떤 로비에 의해서가 아니라 경쟁적 정치 프로세스에 의하여 이루어 것이다. 전쟁 직후에는 그 누구도 대규모 부가가치세(VAT)로 발전된 거래세를 원하지 않았다. 사회민주당(SAP)과 블루칼라 노조(LO)의 대부분이 이를 원하지 않았고, 이들의 연합인 공산주의자들도 노동자들에게 가장 부담이 되는 모든 종류의 판매세에 대해 부정적이었다. 자본가 정당 또한 판매세뿐 아니라 모든 종류의 조세에 반대하였고, 판매세 시행이 소득세 인하로 이어질 것이라는 주장에도 설득당하지 않았다.

그러나 사회안전망이나 연금을 제공하기 위해서는 어떤 방식을 통해서든 재원을 조달해야만 했다. 이 때 거래세 무효화를 외치던 노조측이 힘을 얻고 있는 상황에서 블루칼라 노조 측 두 명의 경제학자들이 노조의 입장과 의견을 달리하면서 1948년 거래세 시행을 주장하였다. 1950년대 말, 당시 재무장관도 거래세 시행에 동의하게 되었고, 사회민주당 또한 자본소득세 인상이 스웨덴에서 자본이탈을 가져 올 위험이 있다는 것을 깨달으면서 흔들리기 시작하였다. 하지만 계속 집권을 하기 위해서는 연합 정당의 지지도 필요하였다. 궁극적으로 사회민주당 지도자들은 공산주의자들 자신이 인기가 없을 때에 거부권을 행사했다가는 정부가 와해될 수 있어서 거부하지 않을 것이라고 정확하게 예

4) 자세한 내용은 Peter H. Lindert, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, volume 1, pp. 177~178, 255 참조  
5) Sven Steimno, *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press, 1993, pp.126~135 ; Harold Wilensky, *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley :University of California Press, 2002, pp. 384~385.

측하였다. 공산주의자들은 기권표를 던졌고 거래는 다시 복원되었다.

스웨덴의 이러한 정책적 결단과 예산 규모의 관계를 보다 잘 이해하려면 미국의 부가가치세 또는 정액 소비세의 사례를 생각해 볼 수 있다. 경제학자들, 특히 공화당에 가까운 학자들은 일률과세의 효율성을 자주 강조해왔다. 그러나 주차권의 판매세는 한계가 있었고, 연방 소비세 제안은 상정한 측이 공화당이든 민주당이든 간에 계속 거부당했다. 공화당 쪽이 제안을 하면 마치 가지지 못한 쪽에서 가진 쪽으로의 부의 이전으로 보이기 마련이었고, 민주당 측으로 민심이 기울 수밖에 없는 싸움이었다. 한번은 민주당측 알 울맨 의원이 이 안을 상정한 적이 있었다. 결국 사장당한 1979년의 세제개혁법 안은 10% 부가가치세를 부과하는 것으로서 사회보장제와 복잡하고 허점이 많은 소득세를 대체하자는 것이었다. 민주당내의 타 의원들은 이 상정안이 스웨덴의 것과 마찬가지로 역진적이라고 비난하였다. 세제 개혁을 반대하는 보수주의자들은 이 안을 민주당 쪽에서 제안하였으며, 스웨덴식 복지국가 제도는 가당치도 않다고 여겼기 때문에 반대하였다. 이 법안은 거부되었고 울맨 의원 또한 1980년 선거에서 패하였다.<sup>6)</sup>

이러한 정치적인 결과에 큰 영향을 미친 것은 상정된 사회 예산의 규모였다. 예산의 규모가 작으면 적절한 세제에서 얻을 수 있는 효율성 또한 낮다. 작은 정부가 현실이자 지향적인 한,

미국의 보수주의자들은 소비세로의 전환에서 얻는 효율성이 빈곤층에서 부유층으로의 부의 이동을 상쇄할 만큼 크다고 주장할 수 없을 것이다. 세제의 개선에서 얻는 효과는 미국보다는 스웨덴과 같은 고예산 환경에서 더욱 큰 것으로 보인다.

### (3) 약한 자산조사

스웨덴의 재정적 인센티브가 인적자본 형성과 경제성장에 기여하게 만드는 또 하나의 간접적인 요인이 있다. 아직 검증되지 않았지만 낮은 한계세율에 가장 영향을 받는 그룹은 소득액의 양극에 있는 두 집단 - 고소득 기업가들과 빈곤층 편모집단이다. 스웨덴은 과거로부터 지금까지 기업가들에 대해 높은 한계세율을 적용하지 않았다. 이는 기업생산성을 높이는데 이바지한다. 또한 구직 편부모에게 직장을 구하고 경력을 쌓기를 장려하는 인센티브를 제공하여왔다. 스웨덴의 정책은 '일하는 복지(workfare)'를 장려하기 위해 단지 초기 구직을 위한 인센티브만 제공하는 것이 아니다. 자산조사를 통해 편부모가 직장을 구한 사실을 발견했다고 해도 보편주의적인 급여, 즉 공공보건이나 보육지원 등의 급여를 박탈하지 않는다. 1993년 이전, 미국과 영국정책은 자산조사를 너무 과도하게 하는 바람에 부모가 첫 직장을 얻자마자 복지급여를 조세로 빼앗는 결과를 낳았다.

### 3. 인구 고령화에 대한 조기 대응

<표 1>에 제시된 바와 같이, 스웨덴은 연금급여나 장애급여를 다른 국가에 비해 많이 지급하지 않을 뿐 만 아니라, 고령화 위기에 일찍 대처함으로써 다른 국가들보다 연금위기에 상대적으로 적은 영향을 받았다. 스웨덴은 1980년대에 이미 고령층 인구가 많았고 이에 따라 두 가지 조치를 취하였다. 우선 스웨덴은 1998년 이전에 연금수급가능 평균 퇴직연령을 상향조정하였다. 또한 1998년 이후 공적연금개혁을 통하여 GDP 대비 공적연금의 비율을 고정시킴에 따라, 노인 수가 많아질수록 노인 한 명에게 지급하는 연금 지급액수는 줄어들 수밖에 없었다.

많은 사람들이 요람에서 무덤까지의 생계를 보장해주는 복지국가에서는 많은 보조금을 지원하여 조기 퇴직을 유도할 것으로 예상된다. 이렇게 해서 젊은 층과 중년층 근로자들에게 완전고용을 제공하는 평등주의적인 목적을 달성하리라는 것이다. 또한 복지국가의 비교적 낮은 실업률이 나이 든 근로자들을 노동시장에서 일찍 퇴직 시켰기 때문일 것이라고 예상된다. 그러나 스웨덴의 실상은 그 반대이다. 스웨덴 남성성은 아이슬란드, 일본, 한국, 노르웨이와 스위스를 제외한 나머지 OECD 국가들보다 평균 퇴직 연령이 더 높다. 스웨덴 여성들은 세계 어느 국가 여성보다 평균 퇴직 연령이 높다. 나이가 들어도 오래 일함으로써 스웨덴은 높은 1인당 GDP를 달성하는 것이다.

스웨덴의 퇴직연령이 높은 이유는 은퇴를 지

연시키는 여러 인센티브를 가지고 있기 때문이다. 이는 위에 나열한 평균 퇴직연령이 높은 다른 국가들에 더욱 시사점을 가질 수 있는 논의이기도 하다. 인구고령화는 스웨덴보다 다른 국가의 정부 예산에 더 큰 부담이 될 것이다. 그 이유는 스웨덴이 워낙 오래 인구고령화의 환경에 있기도 하고 또 1985년에서 1995년 사이에 임시적으로 고령화 추세가 중단되었기 때문이기도 하다.

스웨덴과 기타국가들의 조기퇴직 정책은 다르다. 스웨덴은 조기퇴직을 장려하기 위해 지원금을 주는 다섯 국가-벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아(1995년 전), 네덜란드-와 입장이 뚜렷이 다르다. 1990년 초에는 남녀 모두의 55~64세 연령대의 퇴직 비율이 스웨덴보다 나머지 5개국에 훨씬 높았다. 선택적 퇴직 연령은 스웨덴과 다른 많은 OECD 국가들 모두 60세이기 때문에 이것 때문에 평균 퇴직연령이 다른 이유가 될 수 없다. 그 보다는 조기 퇴직했을 때 받을 수 있는 급여의 비율이 다르기 때문이다.

스웨덴은 일과 저축을 장려하는 쪽으로 연금제도를 개선하는 동시에 거시경제적 위험 구조를 변경하였다. 1994년 발의되고 1998년 의회에서 시행된 연금개혁은 소위 "명목 확정기여방식"이라고 부르는 제도이다. 이 새로운 제도는 세 가지 큰 특징을 갖고 있다. 우선 정액기본연금과, 노동 기간 중 임금이 가장 높았던 15년의 소득을 기준으로 하던 것과는 달리, 전체 근로기간의 평균을 기준으로 하여 비율을 정한다. 또한 적립식 민간연금의 요소가 약간 있긴 하지

6) Sven Steinmo, op. cit.



만 기본적으로는 부과방식(Pay-as-you-go)이다. 마지막으로 연금급여를 소비자 물가에 연동시키지 않는 대신 국민소득을 기준으로 한다.

매년 근로자와 고용주는 근로자의 총 연금 적용가능 소득의 18.5%를 기여한다. 18.5% 중 16%를 그 해 퇴직자들에게 지급함으로써, 현세대 근로자들에게 보험료를 부과하여 은퇴자에게 연금급여를 지급하는 부과방식(Pay-as-you-go)을 고수하고 있다. 이렇게 높은 연금 비중의 귀속 명목 가치는 물가지수가 아닌 명목상 국민소득에 따라 높아진다. 나머지 2.5%는 의무적으로 퇴직계좌에 들어가 개인이 원하는 증권에 분산투자할 수 있다. 이런 면에 있어서 스웨덴의 연금제도는 부분적으로 민영화 되어 있다.

연금개혁의 동기는 세 가지이다. 첫 번째로 개혁지지자들과 의회가 연금의 GDP비중을 안정시키고자 했고 목적은 어느 정도 달성 되었다. 스웨덴의 연금가입자들과 현재의 근로자들은 비유컨대 연금에 관하여 각각 지주와 소작농민의 역할을 하게 되었다. 따라서 퇴직자들과 근로자들이 국민소득 변동의 위험요소를 나눠 갖는 것이다. 연금에 있어 이것은 명목적 급여에 더 큰 변동을 뜻한다. 국가 전체로 보았을 때 이는 거시경제의 자동 안정성을 약화시키는 대가로 정부의 예산적자의 변동을 줄이게 된다.

두 번째, 개인의 연금 권리 중 더 많은 부분을 개인이 일한 근속년수 전체에 비례하게 함으로써, 근로 인센티브를 강화시키고자 하였다. 이

과정에서 연금의 누진성을 많이 감소시켰다.

결국, 저축을 장려하는 인센티브를 강조하려 하였다. 그러나 작으나마 의무적으로 민영화된 연금 부분이 얼마만큼 이 목적을 달성할 수 있는지는 의문이다.

결국 스웨덴은 GDP대비 연금과 기타 사회이전지출에 있어 가장 큰 지출국 입에도 불구하고 국민들이 65세까지 일하도록 하는 비교적 강한 인센티브를 제공하는 공적연금제도를 만들었다. 이것이 계획대로 운용된다면 연금이 GDP에서 차지하는 비중을 안정적으로 유지할 수 있을 것이다.<sup>7)</sup>

#### 4. 스웨덴의 정책 결함

어느 정부와 마찬가지로 스웨덴도 경제 제도와 정책에 있어 많은 실수를 하였는데, 특히 1970년대 노조연합(LO)은 1970년대에 자본주의자들에 대해 너무 강력한 권한을 가지려고 하였으며, 스웨덴의 거시경제정책 또한 1980년대와 1990년대 초에 여러 가지 문제를 일으켰다.

1970년 노조는 임금체제를 과도하게 압축하고, 수익에 세금을 부과하여 그 이익금으로 “임금근로자 기금”을 만들어 기업을 인수하고 노동자들을 지배 주주로 만들려고 하는 등 지나친 권한을 쟁취하려 하였다. 한편, 고용주들과 숙련노동자그룹은 강력히 반발하였고, 협동적인

임금협상이 무너지기 시작했다. 이렇게 갈등을 유발한 1970년대의 정책은 결국 1990년대 초의 경기침체를 야기하였고, 그 결과 강성 노조는 물러설 수 밖에 없었다.

1990년대 초의 경기침체는 외적인 요인과 더불어 스웨덴의 일련의 정책적 실수 때문이었다. 세계 경제가 1991~1992년 미국에 뒤이어 경기침체에 빠지기 시작하였을 때에 스웨덴은 1980년대의 과도한 예산적자에 따른 통화완화정책을 긴축적인 통화·재정정책으로 바꾸는 실수를 저질렀다. 이는 당시에 부상한 유로화의 전신인 유럽통화연합(EMU)과 독일 마르크화에 환율을 고정시키려고 했기 때문이었다. 그러나 상황은 가장 악조건이었다. 세계적인 경기 침체가 도래했을 뿐만 아니라 독일 마르크화의 가치가 상승하였던 바, 상승하는 통화에 연동을 시킨 스웨덴의 상품은 국제 시장에서 경쟁력을 잃게 되었다. 1990년대 초는 스웨덴에 있어서 60년만의 최악의 불황이었다.

그러나 두 가지 실수는 복지국가와는 아무 상관이 없는 것이었다. 1970년대 노조측의 권한 장악은 취약층으로의 사회이전이 아니라 특권층의 힘을 더 강화하기 위한 것이었다. 이와 마찬가지로 거시 정책적 실수 또한 복지국가와는 전혀 무관한 것이었다.

#### 5. 결론

전후 스웨덴의 경험은 한 국가의 경제성장이

복지 정책과 어떤 관계가 있는지 몇 가지 분명한 결과를 보여주고 있다.

(1) 국내외의 많은 비난에도 불구하고, 스웨덴의 사회이전지출 정책은 유지 되었고 사회지출은 삭감되지 않았다.

(2) 사회지출 비율의 안정화는 상반된 의견의 민주적 균형을 반영하는 것으로서, 극적인 반전 없이 복지국가의 방향으로 가는 것이었다. 모든 국가가 의견의 균형을 가지고 있듯이, 스웨덴도 자체의 평형을 찾은 듯하다.

스웨덴의 정치적 흐름 또한 비교적 안정적인 복지국가를 중심으로 움직이는 정치적인 균형 작업이 진행되는 듯하다. 민주적인 장치는 사회민주당과 중도우파의 반대세력들로 하여금 사회정책프로그램에 대해 비교적 유사한 입장을 취하게 하고 있다. 1932년 이후 장기집권 했다고 국제적으로 널리 알려졌음에도 불구하고, 사회민주당은 두 번에 걸쳐 오랜 기간 동안 집권하지 못했으며 현재까지 취약한 상태이다. 사회민주당의 강경파가 주도하여 제조업체에 높은 소득세를 부과하여 노동자에게 운영권을 넘기는 악명 높은 “임금근로자 기금”을 만들려고 하였지만 결국은 이를 포기할 수밖에 없었다. 이와 반대로, 1990년에 최고조를 이룬 세금이나 사회이전을 삭감하려는 시도 또한 반대에 부딪혀 복지국가 시행에 큰 타격을 입지는 않았다.

(3) 스웨덴이 어떻게 다른 고소득 민주국가보다 복지국가 쪽에 가까운 정치적 균형을 취하게 되었는가에 대해 스웨덴 경제 연구의 대가라고 할 수 있는<sup>8)</sup>은 설득력 있는 일련의 이유를 제시

7) Stefan Akerby, "Sweden's Pension Reform-An example for Others?" *Unitas* 79, 4:26~29, 1998

하고 있다. 먼저 그는 “비교적 빠른 2차대전 후의 인구고령화”를 지적한다. 둘째, 사회정책 프로그램의 보편성은 중간소득층의 지지를 얻을 수 있었다. 이러한 중간층의 지지 확보는 중도우파 연맹이 집권했던 1976~1982년과 1991~1994년 사이에 정책이 거의 바뀌지 않았던 이유였다.<sup>8)</sup> Linbeck은 또한 사회적 연대의식과 소득층간 이동성을 지적하면서 많은 사람들이 “나도 저렇게 될 수 있다”는 생각을 가지고 있다는 사실을 지적한다. 보통 중간층 투표자들에게 중간소득층에서 하위소득층으로 얼마나 빨리 추락할 수 있는지를 강조하는 것처럼, 스웨덴에서는 하위소득층이 중간소득층으로 이동하는 것이 쉽다는 점을 강조한다. 그는 스웨덴에 있어서 중간층과 하위층 간에 존재하는 불평등의 크기가 생애에 걸쳐 얼마나 적은가에 초점을 맞추었고, 스웨덴의 중간소득층 사람들은 저소득층 사람들을 마치 이전의 자신을 보는 것처럼 이해하기가 쉽다고 본다.

(4) 스웨덴의 이러한 일련에 복지정책은 경제 성장에 어떤 영향을 미쳤을까?

a) 스웨덴은 적어도 1976년과 1992년 사이, 잘못된 거시경제정책을 가지고 있었다. 정부와

중앙은행은 조정 고정환율제를 폐지했어야 하고 1971년 이후 크로나를 변동환율제로 바꾸어야 했다. 고정환율제는 특히 1990년대 초 스웨덴이 자국 통화인 크로나를 EU 통화와 연동시키려 할 때 큰 대가를 치러야만 했다.

b) 한편 스웨덴의 조세정책은 다른 OECD 국가들의 정책에 비해서 성장을 저해하지 않았다. 지금까지 사람들은 스웨덴의 높은 전체 세율과 고소득층에 대한 높은 세율에만 너무 관심을 가졌었다. 1980년대 초, 스웨덴은 이미 자본에 대한 과세를 낮추는 여러 가지 절세와 공제를 제공하는 방향으로 소득세 구조를 수정하였다. 스웨덴의 세금 구조는 소득이 아닌 소비를 강조하는 것이다.

c) 스웨덴의 잘 알려진 적극적인 노동시장 정책은 가시적인 성장 효과가 없었다.

d) 마지막으로, 스웨덴은 여성과 고령층의 근로를 장려하였다. 여러 정책 덕분에, 스웨덴 여성의 상대적 소득 능력과 고용 수준은 어느 선진국보다 더 높으며, 남성과 여성 모두 나이가 많을 때까지 일을 하기 때문에 연금제도에 대한 압력이 완화되었다. **GSSI**

8) Assar Linbeck Assar Lindbeck, "The swedish Experiment", *Journal of Economic Literature* 35, 3(September), 1273~1319 Expanded version: The Swedish Experiment Stockholm: Förlag, 1997.

9) Ibid.