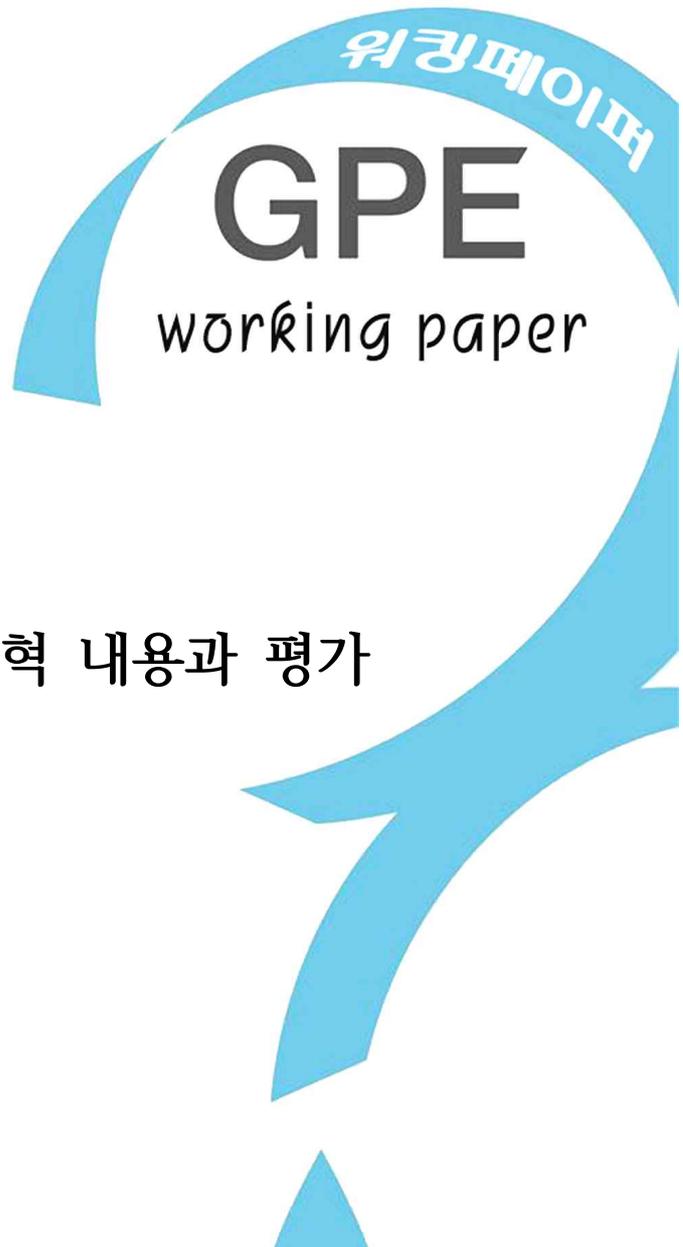


[워킹페이퍼 2013-01]



1990년대 이후
스웨덴 재정·복지개혁 내용과 평가

작성자 : 오건호 글로벌정치경제연구소 연구실장
발표일 : 2013년 5월 7일
e-mail : mrokh@naver.com



Global Political Economy Institute

글로벌정치경제연구소

목 차

1. 시작하며
2. 스웨덴 복지지출 비중 특징: 1990년대 이후 지속적 하락
3. 1990년대 스웨덴 재정 위기와 회복
4. 1990년대 스웨덴의 재정·복지개혁 내용
5. 결론: 평가와 함의

<요약>

현재 스웨덴의 재정은 유럽 국가들 다수가 재정위기를 겪고 있는 것과 상반되게 매우 안정적이다. 재정수지는 거의 균형을 유지하고 국가부채도 GDP 48.6%에 불과하다. 독립기관인 스웨덴재정정책위원회가 스웨덴 재정은 장기적으로 지속가능한 상태에 있다고 진단할 정도이다.

이는 1990년대 이후 과감하게 진행된 재정, 복지개혁의 결과이다. 보수연합정부, 사민당정부 모두 같은 방향에서 정책을 추진했다. 조세 영역에선 소득세율, 법인세율 인하와 간접세 비중이 늘어나 조세의 진보성이 약화되는 방향에서 조세개혁이 이루어졌다. 재정영역에선 재정수지 흑자, 재정지출 상한 설정, 지방재정 균형 등 강력한 재정준칙이 법제화되어 적용되고 있다. 복지 영역에서 사회복지가 부분적으로 축소되고 연금에서 급여 인하와 자동안정화 조치가 취해졌다. 그 결과 1992년 GDP 34.7%에 달했던 복지지출 비중이 2012년 28.2%로 낮아져 있다. 스웨덴은 1990년대까지 가장 높은 복지 비중을 자랑하는 복지국가 국가였지만 2000년대 중반을 거치면서 최고 자리를 프랑스에서 넘겨 주고 지금은 덴마크, 핀란드, 오스트리아에 이어 5번째로 물러나 있다.

이러한 개혁을 어떻게 평가해야 할까? 이에 대한 여럿 논란이 있지만, 현재의 재정과 복지 상태를 근거로 보았을 때, 1990년대 초반부터 진행된 재정, 복지 개혁은 당시 정치, 경제, 인구 등의 상황에서 불가피한 조치로 이해된다.

조세개혁은 직접세가 약화되었다는 점에서 비판받을 수 있으나 1991년 감세 개혁 직전 조세 부담과 세금 규정에 대한 국민들의 불만이 높았다는 점을 감안해야 한다. 재정준칙 역시 근래 재정건전성 담론이 보수적 프레임으로 작동하고는 있지만 스웨덴의 현재 재정 상태를 근거로 보았을 때 적절한 개혁으로 여겨진다.

복지 비중의 하락, 연금 개혁에 대해서도 복지국가의 근본적 후퇴로 비판하는 건 적절치 않다. 비록 스웨덴의 복지지출 비중이 과거에 비해 낮아졌지만 2012년 기준 GDP 28.4%로 OECD 평균 21.7%보다 월등히 높은 수준을 유지하고 있다. 게다가 미래 재정의 불안 요소를 지닌 서구 다른 나라에서 복지 축소 논의가 계속 불거지고 있는 데 반해 스웨덴은 미래 재정의 지속가능성을 확보하고 있다.

하지만 이러한 평가는 잠정적일 수밖에 없다. 양적인 지표 변화 안에 담긴 질적인, 즉 구조적 변화를 살펴보아야 하기 때문이다. 조세구조의 누진성 후퇴를 어떻게 보아야 하는지, 복지지출 구조(현물과 현금 등)에도 변화가 있었는지, 재정의 소득재분배 효과는 얼마나 변했는지 등에 대한 후속 작업이 필요하다.

한편 스웨덴의 재정·복지 개혁 모델이 한국에는 그대로 적용될 수 없다는 점도 유의해야 한다. 스웨덴은 당시까지 세계 최고 수준의 정부총지출, 국민부담률을 지닌 국가였다. 큰 정부 국가이기에 재정위기를 맞아 재정 지출을 절감하는 여력이 존재했다. 반면 우리나라는 국민부담률이 절대적으로 낮은 나라이다. 우리나라에서 재정 건전성 문제가 생긴다면 근본 원인은 세출보다는 작은 세입에 있다. 우리나라의 재정건전성 확보는 지출 통제보다는 세입 확대 방향에서 추진되어야 한다.

1990년대 이후 스웨덴 재정·복지개혁 내용과 평가

1. 시작하며

박근혜정부에서 복지재정이 논란의 중심 주제로 등장해 있다. 연평균 26조원 규모의 복지 지출 증가를 공약으로 내걸었건만 이를 구현한 재정방안은 구체적으로 마련되지 않은 까닭이다. 우리나라와 재정규모와 구조가 다르지만 서구 복지국가 역시 지난 20년 큰 변화를 겪고 있다. 고령화의 진행으로 복지 지출 수요는 증가하는데 반해 감세와 경기 침체로 세입 상황은 호전되지 않아 대부분의 나라가 ‘재정 건전성’ 문제를 안고 있다. 우리나라 복지재정을 논의할 때, 외국 경험의 중요한 준거로 등장한다는 점에서 외국의 사례를 이해하고 이것이 한국에 주는 함의를 정리하는 일은 중요하다.

서구 나라들을 보면, 신자유주의가 본격화된 1990년대 들어 복지 지출 비중이 정체되는 양상을 띠다가 2008년 금융위기 이후 다시 늘어나는 추세를 보이고 있다. 하지만 이는 평균 수치가 그러하다는 것일 뿐 나라마다 진행되는 모양이 다르고 심지어 정반대의 방향으로 전개되기도 한다. 지난 이슈페이퍼에서 보았듯이¹⁾, 1990년대 초반 위기 이후 독일, 영국, 미국 등 복지 지출 비중이 유지되는 나라가 있는 반면 프랑스와 남부유럽 국가들은 증가했고, 스웨덴을 포함한 북유럽 나라들은 오히려 하락하고 있다.

여기서 주목을 받는 나라가 스웨덴과 남부유럽 국가들이다. 보수의 눈으로 보면, 스웨덴은 1990년대 이후 복지 지출이 하락하고 있다는 점에서 ‘복지국가 실패’의, 남부유럽은 심각한 재정위기를 겪고 있다는 점에서 ‘복지 포퓰리즘’의 사례로 등장한다. 반면 진보의 눈으로 보면 스웨덴은 여전히 상당한 복지 수준을 지키는 ‘모델 국가’로, 남부유럽의 재정위기는 유로존 가입으로 인한 경제적 불균형이 근본 원인이었다며 복지와의 연관성을 희석하려 한다.

이에 복지국가의 지속가능성과 한국형 복지국가 경로를 모색하기 위해서는 외국 복지국가의 경험들을 꼼꼼히 살펴보는 것이 필요하다. 비록 우리와 역사적 배경과 정치경제적 환경이 다르지만, 다른 나라의 경험에서 대한민국이 복지국가로 나아가는 데 참고할만한 중요한 함의들을 찾아내야 한다.

필자는 한국형 복지국가 재정, 조세 전략을 수립하는 연구를 진행하고 있다. 이를 위한 작업의 일환으로 외국 복지국가의 재정, 조세구조의 변화와 특징을 살펴보고 있으며 이미 다음 2개의 이슈페이퍼를 발표했다.

1) 오건호(2013), “OECD 국가들의 복지 지출 변화와 함의: 외국, 한국 모두 복지 확대 위한 증세 절실” (2013. 1. 17).

제목	“글로벌 재정위기, MB 재정건전성, 그리고 보편복지 재정” (2012. 7. 25)
내용	글로벌 재정위기에 따라 세계적으로 재정건전성 프레임이 강조되고 있음. 이는 재정 의제를 둘러싼 정치경제적 환경이 보수화되고 있음을 보여줌. 이러한 기조는 한국에서도 확인됨. 적극적 세입 확대로 재정건전성의 보수적 효과에 대응해야 함.
제목	“OECD 국가들의 복지지출 변화와 함의: 외국, 한국 모두 복지 확대 위한 증세 절실” (2013. 1. 17).
내용	2차대전 이후 자본주의 위기 시기마다 선진국에서 복지지출 확대가 진행되어 왔음. 2008년 금융위기 이후에도 복지지출 비중이 한단계 올라감. 하지만 이번에는 국민부담 률이 거꾸로 하향하는 일이 처음으로 벌어짐. 이로 인해 재정위기가 심화되고 있음. 복 지지출 확대에 따른 국민부담률 상향(증세) 노력이 필요함.

이 이슈페이퍼들에서 필자는 2008년 금융위기 이후 대부분의 나라에서 복지지출 비중이 확대되고 있으나 국민부담률이 이에 따르지 못해 재정위기가 등장하고 있으며, 이에 재정건 전성이라는 보수적 효과를 가진 재정 프레임이 위력을 발휘하고 있다고 진단했다. 이에 필자 는 증세를 포함한 적극적인 국민부담률 상향 전략이 필요하며 이는 고령화에 따른 중장기 재정 수요 확대까지 감안하면 시대적 과제로 위치지울 수 있다고 주장했다.

과연 이러한 과제가 실현될 수 있을까? 만약 그렇지 못하다면 20세기 인류가 설계한 복지 국가 모델의 지속가능성에 대한 의문도 커지게 될 것이다. 이에 필자는 복지국가 재정 논의 에서 중요한 나라들을 차례로 살펴보고자 하는데, 첫 번째 나라가 스웨덴이다. 스웨덴은 근 래 우리나라 복지재정 논의에서 자주 등장하는 나라이다. 유럽 본토 국가들 다수가 재정위기를 겪고 있는 상황에서 스웨덴은 복지지출, 국민부담률, 국가채무, 경제성장 등에서 긍정적인 수치를 보여주고 있다. 스웨덴 사례에 대해 다양한 평가도 제기된다. 복지국가를 지향하는 사람들은 긍정적 모델로 스웨덴을 제시하고, 복지국가에 비판적인 사람들은 1990년대 이후 진행된 스웨덴의 복지 구조조정을 강조하기도 한다.

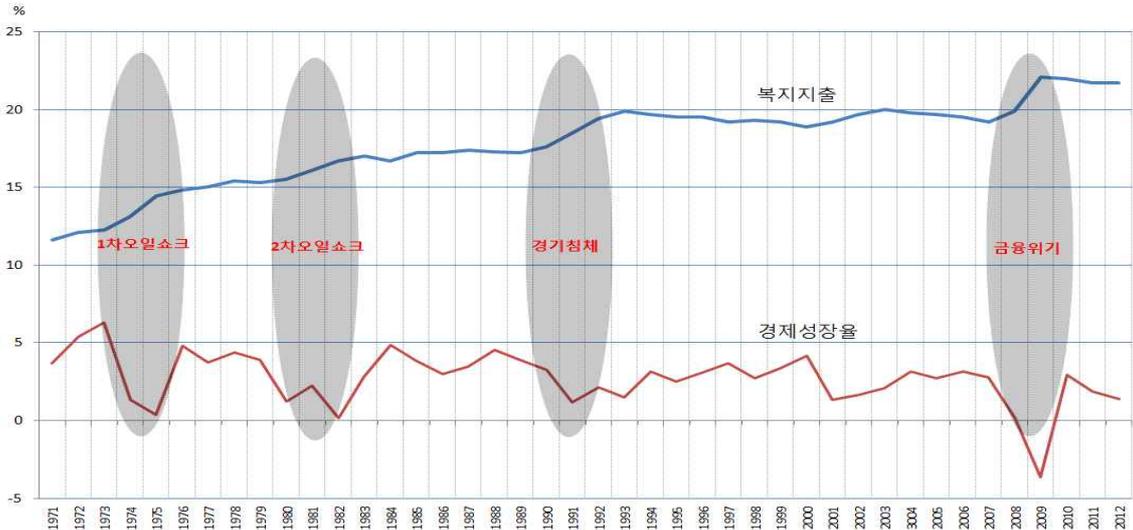
지난 20년간 스웨덴에서는 재정·복지 영역에서 큰 변화가 있었다. 필자는 앞으로 스웨덴의 이 변화를 다루는 연속 작업페이퍼를 만들 예정이다. 이번 작업페이퍼의 질문은 “1990년대 이후 스웨덴에서 전개된 재정·복지 개혁을 어떻게 평가할 것인가?”이다. 이는 심각한 복지 후퇴로 해석될 수 있는가? 여전히 모범적인 복지국가 모델로 불릴 수 있는가?

2. 스웨덴 복지지출 비중 특징: 1990년대 이후 지속적 하락

서구 나라들은 2차대전 이후 꾸준히 복지지출을 늘여 왔다. <그림 1>을 보면 경제 위기를 맞을 때 마다 복지지출 비중이 증가해 왔다. OECD 국가들의 GDP 대비 복지지출 비중을 보 면 1990년대 이후 19%대를 유지했고 2008년 금융위기 이후 22% 수준으로 올라가 있다. 특 히 1980년 이후 신자유주의시대에도 복지지출 비중이 축소되지 않았다는 점이 주목된다.

1992~2007년 기간 OECD 국가들의 GDP 대비 복지지출 평균 비중이 19%대에서 유지되고 있다. 하지만 위 수치들은 OECD 평균을 가리킬 뿐이다. 실제 각 나라를 살펴보면 상당히 다른 양상이 확인된다. 비슷한 수준으로 보이는 평균 수치는 서로 다른 경향의 변화가 합산된 결과일 뿐이다.

<그림 1> 경제성장률과 복지지출 비중의 관계 (GDP %)



- 출처: OECD, stat. / Economic Outlook 2012 May (no. 91.)을 토대로 재구성.

<표 1> OECD 주요국가별 복지지출 비중 변화 (GDP %)

		1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
감소	스웨덴	30.2	34.7	34.4	31.6	30.2	28.4	29.3	29.5	29.1	28.4	27.3	27.5	29.8	28.3	27.6	28.2
	핀란드	24.1	33.2	32.6	30.6	26.3	24.2	24.9	26.1	26.2	25.8	24.7	25.3	29.4	29.4	28.6	29.0
	네덜란드	25.6	26.0	24.7	22.6	21.4	19.8	20.5	21.2	20.7	21.7	21.1	20.9	23.2	23.5	23.7	24.3
	노르웨이	22.3	24.2	23.9	22.6	23.7	21.3	23.7	23.2	21.6	20.3	20.5	19.8	23.3	23.0	22.6	22.1
유지	독일	21.7	25.5	26.3	27.2	26.5	26.6	27.3	27.2	27.3	26.1	25.1	25.2	27.8	27.1	26.2	26.3
	스페인	19.9	21.8	22.0	21.3	20.6	20.2	20.1	20.8	21.1	21.1	21.3	22.9	26.0	26.5	26.0	26.3
	영국	16.7	19.9	20.1	19.6	18.9	18.6	19.3	20.4	20.5	20.3	20.4	21.8	24.1	23.7	23.9	23.9
	미국	13.6	15.2	15.4	15.3	14.9	14.5	15.9	16.1	16.0	16.1	16.3	17.0	19.2	19.9	19.7	19.4
증가	프랑스	25.1	26.6	28.0	29.7	29.7	28.6	29.4	30.1	30.1	29.8	29.7	29.8	32.1	32.2	32.1	32.1
	이태리	19.9	20.8	20.7	21.9	22.8	23.1	23.9	24.6	24.9	25.0	24.7	25.8	27.8	27.8	27.6	28.1
	그리스	16.6	16.2	17.1	18.0	18.5	19.3	20.3	20.1	21.1	21.3	21.6	22.2	23.9	23.3	23.5	23.1
	포르투갈	12.5	14.1	15.7	17.0	17.2	18.9	20.6	22.2	23.0	23.0	22.7	23.1	25.6	25.6	25.2	25.0
	일본	11.1	11.9	13.2	14.3	15.2	16.3	17.5	18.0	18.5	18.4	18.7	19.9	22.4
	한국	2.8	2.9	3.0	3.4	5.1	4.8	5.1	6.1	6.5	7.4	7.6	8.3	9.4	9.2	9.2	9.3
	OECD	17.6	19.4	19.7	19.5	19.3	18.9	19.7	19.8	19.7	19.5	19.2	19.9	22.1	22.0	21.7	21.7

- 출처: OECD, stat.

<표 1>을 보면, 이 시기 복지지출 비중의 변화는 크게 세 가지 그룹으로 나눌 수 있다. 첫째 스웨덴, 핀란드 등 복지지출 비중이 감소한 나라, 두 번째 프랑스, 이태리, 그리스 등 빠른 속도로 증가한 나라, 세 번째 영국, 독일 등 기존 수준을 유지한 나라이다.

스웨덴은 대표적으로 복지 지출 비중이 상당히 하락한 나라이다. 1992~2007년 기간 복지 지출이 GDP 34.7%에서 27.3%로 감소했다. 이제 스웨덴은 GDP 대비 복지지출에서 세계 최고 국가가 아니다. 현재 세계 1위 자리를 차지한 나라는 프랑스이다. 프랑스의 복지지출 비중은 꾸준히 증가해 1992년 26.6%에서 2007년 29.7%로 올라갔다(2012년 32.1%).

<그림 2> 주요 유럽 국가들의 복지지출 비중 변화 (GDP %)



<그림 2>는 1992~2007년 시기 복지국가 군에 속하는 대표적 세 나라의 복지지출 변화를 EU 국가 평균과 비교한 것이다. 프랑스, 영국, EU 21개국 모두 절대적 수준은 다르나 1992~2007년 기간에 기존 복지 지출 비중을 유지하거나 조금 늘렸고, 2008년 금융위기 이후 다시 한 단계 도약하는 모습을 보여준다. 이에 비해 눈에 띄는 나라가 스웨덴이다. 스웨덴은 1992년 이후 계속 복지 지출 비중이 낮아지고 있다(핀란드도 유사).

3. 1990년대 스웨덴 재정 위기와 회복

1990년대 초반 국제적 경기 침체 국면에서 스웨덴은 다른 나라들과 달리 복지 지출 비중이 하향했다. GDP 복지지출 비중이 1992년 GDP 34.7%에서 2000년 28.4%로 무려 6.3% 포인트가 낮아진 후 계속 28%대 안팎을 유지하였다. 왜 스웨덴에서 유독 복지지출 비중이 하락했을까?

<표 2> 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	2013
정부 총지출	스웨덴	61.1	69.4	70.5	68.3	64.9	62.9	60.7	58.8	58.1	55.1	54.5	55.6	55.7	54.2	53.9	52.7	51.0	51.7	54.9	52.3	51.1	51.3	51.0
	유로	49.5	50.6	52.1	50.9	53.0	50.5	49.2	48.5	48.1	46.2	47.2	47.5	48.0	47.5	47.4	46.7	46.0	47.2	51.3	51.0	49.5	49.5	49.4
재정 수지	스웨덴	-0.1	-8.9	-11.2	-9.1	-7.3	-3.3	-1.6	0.9	0.8	3.6	1.6	-1.5	-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	-5.2	-5.9	-5.1	-7.5	-4.3	-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
국가 부채	스웨덴	55.0	73.4	78.2	82.5	81.1	84.4	83.0	82.0	73.2	64.3	62.7	60.2	59.3	60.0	61.2	54.3	49.8	50.0	52.2	49.3	49.2	48.6	47.9
	유로	58.9	63.0	68.9	71.1	75.5	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	100.6	102.5

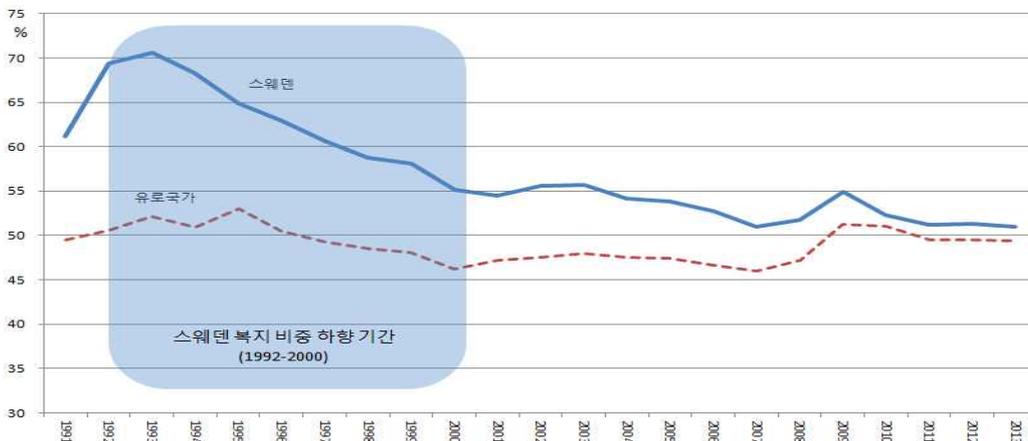
- 출처: OECD. stat.

<표 2>에서 보듯이, 1990년 초반 스웨덴을 비롯해 유럽 국가들이 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.

1990년대 초반 유로국가들도 재정수지 적자를 기록했지만 스웨덴의 적자 폭은 유로국가들의 2배에 달할 만큼 컸다. 스웨덴 재정수지는 1991년 GDP -0.1%로 마이너스에 진입한 후 1993년에 무려 -11.2%에 이르렀고 이 마이너스 행진은 1997년까지 이어졌다. 스웨덴의 국가부채도 1990년대 초반 급격히 증가했다. 1991년 스웨덴 국가부채는 GDP 55%로 유로국가 평균 58.9%과 엇비슷한 수준이었으나 1994년 82.5%로 유로국가들의 부채를 앞질렀다.

이러한 상황에서 스웨덴은 1991년부터 고강도 구조조정을 단행했다. 복지지출 비중도 1992년 GDP 34.7%에서 2000년 28.4%로 6.3% 포인트 하락했다. 이는 감소율로 계산하면 18%에 달한다. 복지 비중 하락보다 더 가파른 것은 정부총지출 축소이다. <그림 3>을 보면, 같은 기간 정부총지출은 GDP 69.4%에서 55.1%로 무려 14.3% 포인트나 줄어들었다. 하락률로 계산하면 21%에 이른다. 복지뿐만 아니라 정부총지출 전체 분야에서 대대적인 구조조정이 행해진 것이다.

<그림 3> 스웨덴 정부총지출



<표 3>은 분야별 지출 변화를 1995년을 기준으로 살펴본 것이다(OECD 재정 데이터에서 스웨덴 자료는 1995년부터 접근 가능). 1995년 정부총지출은 65.0%이고 2000년에 55.1%로 9.9% 포인트가 하락했다. 이 시기 복지지출 비중이 3.3% 포인트 감소했고 경제산업 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 경제산업, 주거시설 분야 분야의 축소가 더 눈에 띈다. 반면 의료, 교육은 지출 규모가 크에도 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.

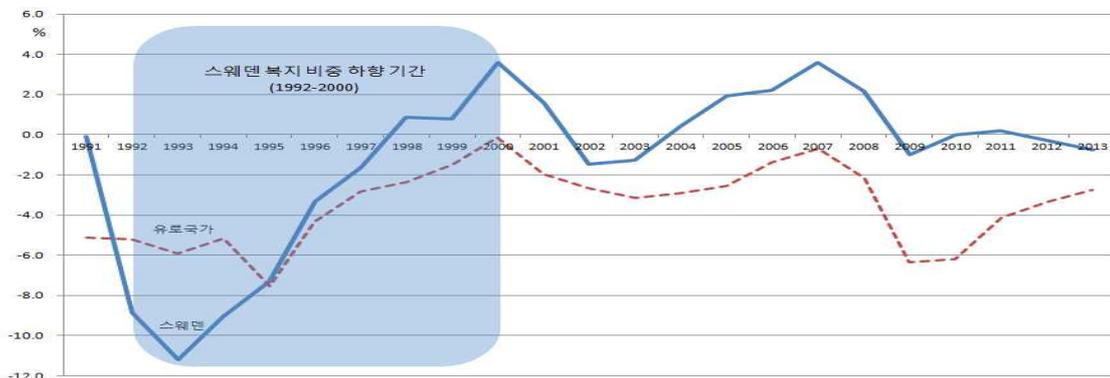
<표 3> 스웨덴 분야별 재정지출 변화 (GDP %)

	공공행정	국방	치안소방	경제산업	환경	주거시설	의료	문화	교육	사회복지	계	
1995(a)	10.6	2.5	1.4	5.8	0.2	2.8	6.2	1.9	7.0	26.6	65.0	
2000(b)	9.4	2.3	1.3	3.7	0.3	0.9	6.1	1.1	6.8	23.3	55.1	
2005	7.5	1.7	1.3	4.3	0.4	0.8	6.7	1.0	7.0	23.0	53.9	
2010(c)	6.9	1.6	1.4	4.6	0.3	0.7	7.1	1.2	7.0	21.5	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	△42.1	△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	△36.0	△0.0	△20.7	50.0	△75.0	14.5	△36.8	△0.0	△19.2	△19.5

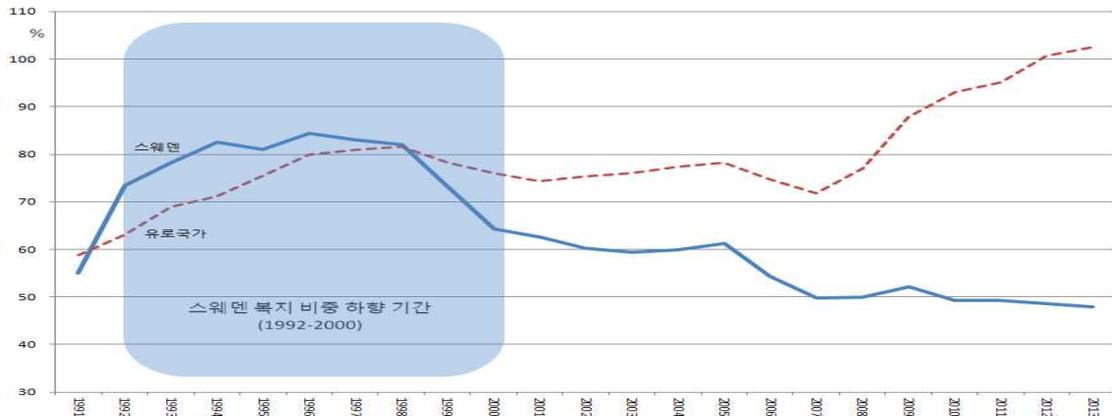
- 출처: OECD. stat.

이러한 지출 구조조정을 통해 재정수지와 국가부채는 상당히 양호한 수준으로 되돌아왔다. 스웨덴 재정수지는 1992년 GDP -8.9%, 1993년 -11.2%에서 1998년 흑자로 돌아서고 2000년 GDP 3.6%로 호전되었다. 국가부채는 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(국민부담률도 1992년 GDP 47.3%에서 2000년 51.4%로 상승했다).

<그림 4> 스웨덴 재정수지 변화



<그림 5> 스웨덴 국가부채 변화



4. 1990년대 스웨덴의 재정·복지개혁 내용

이제 1990년대 스웨덴의 재정·복지 개혁의 내용을 구체적으로 살펴볼 차례이다. 이 시기 개혁은 그 폭도 컸지만 보수연합정부와 이어지는 사민당정부에서 비슷하게 진행되었다는 특징을 지닌다. 정당을 가리지 않고 재정위기를 타개하려는 공감대가 형성되었던 셈이다.

스웨덴이 경제위기에 직면한 1991년은 때마침 보수연합 정부가 두 번째로 들어선 시기이다(첫 번째는 1976-82). 보수연합정부는 사민당에게 권력을 넘겨준 1994년까지 광범위한 구조조정을 진행했는데, 이러한 정책 기조는 후속 사민당 정부에 그대로 이어졌다. 특히 1994년 재집권한 사민당 카르손 수상은 재정준칙을 마련하며 재정건전성에 더욱 주력했다. 이 때 마련된 재정준칙은 지금까지 스웨덴이 중요한 재정정책으로 작용하고 있다.²⁾ 이 시기에 진행된 주요 정책을 재정개혁과 복지개혁으로 나누어 살펴보자.

1) 재정개혁: 조세 개혁과 재정준칙 마련

재정개혁은 조세 개혁과 재정안정화 조치로 구성된다. 조세개혁은 1991년 보수연합정부에서 큰 폭으로 단행되었다. 경제 활력과 소비 진작을 위해 소득세 최고 한계세율이 73%에서 51%로 인하되고, 법인세 최고 한계세율도 57%에서 30%로 낮아졌다. 그 결과 정부 세입에서 큰 몫을 차지하고 있었던 개인소득세 규모가 1990년 GDP 20%에서 1991년 16%대로 낮아졌고, 국민부담률도 1990년 GDP 52.3%에서 1991년 49.8%로 하락했다. 이어 1994년 집권한 사민당 정부는 법인세 최고 한계세율을 30%에서 다시 28%로 추가 인하했고, 대신 중

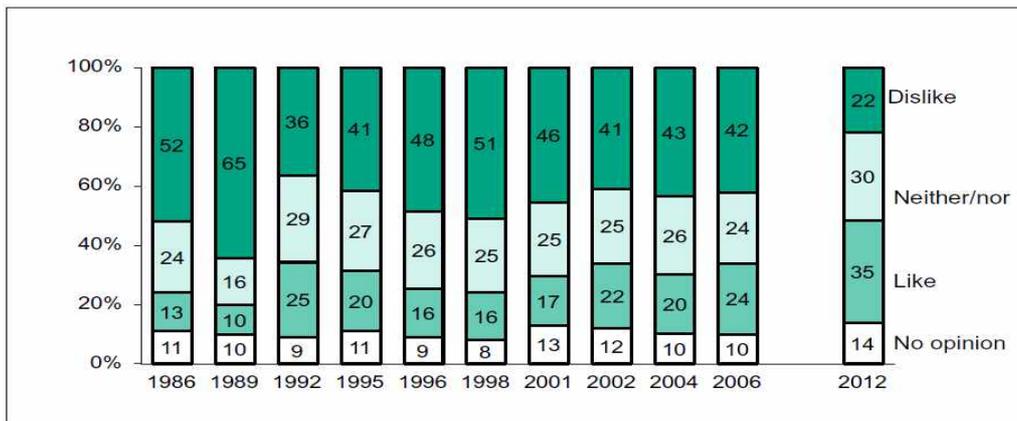
2) 사민당 정권 시절 국민부담률은 다시 상향했다. 국민부담률은 보수정권에서 47%대를 유지하다 1996년 50.5%로 오르고 2000년 51.4%에 이른다. 스웨덴 국민부담률이 최고점에 이른 시기는 경제위기 직전인 1990년 52.3%이다. 1994년 다시 집권한 사민당에 의해 이전 국민부담률을 거의 회복한 셈이다. 이후 점진적으로 다시 하향해 보수당이 세 번째로 집권한 2006년 48.3%로 낮아졌고, 이후 보수당 정권에서 계속 낮아져 2011년 44.5%에 머물고 있다.

양소득세율을 1995년 20%에서 25%로 인상했다.³⁾

1991년 조세개혁은 스웨덴의 조세 역사에서 큰 전환이었다. 1980년대 중반 이후 감세가 선보이기 시작했으나 대대적인 감세가 이루어진 해이기 때문이다. 당시 보수연합정부가 집권하고 경제 위기가 시작되는 시점이라는 정치, 경제적 환경이 중요하게 작용했다. 거의 10년 만에 재집권한 보수연합정부는 지구적으로 확산되는 신자유주의 경제 환경, 스웨덴의 심각한 경기 침체 등을 계기로 과감한 조세제도 개혁을 추진할 수 있었다.

이러한 조세개혁의 배경에는 당시 조세 체계에 대한 스웨덴 국민들의 불만도 상당히 영향을 미쳤다. 일반적으로 스웨덴 국민들의 조세제도에 대한 긍정도가 높은 것으로 알려져 왔지만 1980년대 후반에는 부정적 평가가 대다수였다. <그림 6>은 스웨덴 국세청이 매년 조사하는 국민여론조사 결과이다. 1991년 조세개혁 직전인 1989년 스웨덴 국민들의 조세 불만이 매우 컸다. 스웨덴 조세제도(조세부담 수준과 조세 규정)에 대해 긍정적으로 생각하는 사람의 비율이 10%에 불과했고, 부정적으로 평가하는 사람이 무려 65%나 차지했다. 이는 긍정적 여론이 35%, 부정적 여론이 22%를 보이는 2012년과 비교하면 큰 차이다. 1991년 조세 개혁이 경제 위기에 대응하는 취지뿐만 아니라 국민들의 세금 불만을 무마하는 조치였음을 의미한다.⁴⁾

<그림 6> 스웨덴 조세체계에 대한 국민 여론



- 출처: Swedish Tax Agency(2012), Taxes in Sweden 2012: An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden. 15쪽.

재정개혁의 두 번째 영역은 재정안정화 조치이다. 이는 사민당 정부에서 본격적으로 시행되었다. 1994년 다시 권력을 되찾은 사민당은 심각한 재정수지 적자, 급등하는 국가 부채에 대응하고, 1995년 EU에 가입함에 따라 재정수지 적자를 3% 이내로 관리해야 하는 마스트리

3) 1991년 조세개혁을 포함해 구체적인 조세제도 역사와 실태에 대해선 후속 이슈페이퍼에서 다룰 예정이다.
 4) 1980년대 스웨덴 국민들의 조세 불만의 원인에 대한 후속 작업이 요청된다. 지난 시기에 비해 1980년대가 특별히 조세 불만이 높은지, 계층별로 조세 불만이 얼마나 달랐는지를 파악할 필요가 있다. 이를 토대로 조세불만의 주요 원인이 높은 세율 때문인지 아니면 조세 행정 때문인지 등을 가려보아야 한다. 일단 1992년 조세 불만이 크게 줄어들었다는 점에서 1991년 조세개혁에 대한 국민들의 평가는 긍정적인 것으로 추정된다.

트 조약에도 적응해야 했다. 이에 사민당은 재정건전성을 핵심 국정과제로 삼았는데, 당시 수상인 페르손이 낸 [빛진 자는 자유롭지 못하다](1997)은 이러한 정책을 담은 책자였다(한국보건사회연구원 2012: 127-136).

우선 1994~1995년 겨울 사민당 정부는 종합적인 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.

이어 1997년부터는 재정준칙(fiscal rule)이 시행되었다. 재정준칙은 재정수지, 지출한도, 지방재정 3개 영역의 재정 규율을 담고 있다. 재정수지는 GDP 2% 이내 흑자라는 강력한 목표가 정해졌고 2001년에 1%로 완화되었다. 뒤에서 살펴볼 국민연금의 자동안정화 장치도 연금 수지를 균형으로 관리하는 제도라는 점에서 유사한 취지를 지닌다. 지출한도는 중앙정부 명목지출의 향후 3년간 총지출 및 분야별 상한을 설정하는 제도이다. 이를 위해 1997년부터 분야별로 총액을 미리 설정하는 하향식(top-down) 예산편성방식도 도입되었다. 지방재정도 지출한도를 설정하지는 않았으나 재정건전성을 추구하도록 했고 2000년부터는 지방정부 균형재정을 의무화했다(한국조세연구원 2011: 41-42).⁵⁾

<표 4> 스웨덴의 재정준칙

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

사민당의 강력한 재정안정화 정책을 추진한 결과 재정수지는 1998년 흑자로 돌아섰고 국가부채도 낮아지는 성과를 거두었다. 이러한 재정운용 지침들은 2006년 재집권한 보수당 정권에서도 그대로 적용되고 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. 특히 재정정책위원회는 매년 세대간 회계(Generational Accounting)를 통해 미래 세대의 재정 부담 변화 여부를 보고하고 있다. 재정정책위원회는 2012년 보고서에서 세대간 회계 분석 결과 스웨덴 재정은 장기 시야에서 지속가능성을 확보하고 있다고 평가한다. 스웨덴에서는 재정의 지속가능성 의제가 중요한 국정과제로 자리잡았고 성공적으로 관리되고 있는 것이다(Swedish Fiscal Policy Council 2012: 103-110).

5) 한국조세연구원(2011), [재정의 지속가능성 관련 제도적 장치].

2) 복지 개혁: 복지 축소 및 연금개혁

1990년 경제 위기 시기에 복지정책에서도 상당한 변화가 있었다. 대표적으로 1992년 복지 축소, 1999년 연금개혁을 살펴보자. 보수연합정부는 1992년 노인복지 체제를 전면 개편하는 에델개혁을 단행했다. 노인 대상의 의료와 복지제도를 통합하고 노인과 장애인에 대한 복지 서비스를 란드스팅에서 코뮌으로 이관하여 '분권형 복지제도'를 구축했다. 이 과정에서 노인 의료체제를 치료에서 예방 중심으로 바꾸고, 가능한 재택 요양 중심으로 전환해 전체 노인의 료지출을 절감했다. 또한 보수연합정부는 실업수당 급여율을 100%에서 80%로 낮추고 다자녀가구 아동수당 보너스제를 폐지하며 학생들의 학비 보조금 혜택을 줄이는 등의 복지 축소를 취했다(고경환 외 2012: 89 ; 한국보건사회연구원 2012: 27-32).

<표 5> 1990년대 스웨덴 복지개혁

1990년대	<ul style="list-style-type: none"> - 1991: 아동수당인상 - 1992: 개인병원 설립자유화. - 1992: 실업자기금의 소득대체율을 100%에서 90%로 인하 - 1993: 실업자 기금80% 수준으로 한 단계 더 하향조정; 다자녀가족의 아동수당의 인하; 16세 이상 19세 학생들의 학비보조금을 10개월에서 9개월로 하향조정. 1993: 병가휴일 최초1일 공제 - 1994: 육아수당 지급시행 - 1995: 동거부부 보호법에 따라 부부와 같은 법적지위 부여. 기초진료비 인상. 의료비 및 약비상한선의 인하. 치과치료비용 인상. 최저생계비의 인하를 통한 대학생 학비지원금 인하. 극빈층 기초생활비 지원 단가 인하 - 1996: 실업수당 소득대체율 75%로 인하. 15-16세 학비보조금 수혜기간을 9개월에서 8개월로 하향조정; 주택수당의 하향조정; 병가수당의 75%로 인하. - 1997: 부모보험 수당을 봉급의 85%에서 75퍼센트로 하향조정 - 1998: 실업수당 소득대체율 80%로 다시 인상 - 1999: 실업수당 소득대체율 90%로 다시 인상. 연금제도개혁 단행하고 국민연금 수준을 개인부담률을 강화
--------	--

- 출처: 한국보건사회연구원(2012), [주요국의 사회보장제도: 스웨덴]. 31쪽.

복지지출은 사민당정부에서도 이어졌다. 페르손 수상은 1995년 기초진료비 개인부담 인상, 초과진료 요금 인상, 최저생계비와 학생 교육지원금 인하, 극빈층 기초생활비 지원금 삭감 등을 추진했다. 병가수당과 부모보험의 소득대체율도 인하하고 이혼 가정의 자녀 부양비에 대한 감독도 강화했다. 또한 1차 진료소 통합, 의료인력 구조조정 등 사회서비스 인프라를 슬림화했다. 모두 복지지출을 절감하기 위한 조치들이다(한국보건사회연구원 2012: 29).

또한 오랜 기간 국가적 과제였던 연금개혁이 마무리되었다. 당시까지 스웨덴 연금제도는 연금복지 차원에서 가장 모범적인 제도로 평가되어 왔다. 모든 노인에게 지급되는 기초연금과 가입자의 소득과 연동된 비례연금으로 2층 체계를 갖추고, 소득대체율이 70%에 달했다. 기초연금과 소득비례연금에 필요한 재정도 모두 고용주가 부담하고 있었다(임금의 20.45%). 스웨덴 연금에 변화를 요구한 것은 고령화 문제였다. 스웨덴은 이미 1975년에 세계에서 가장 먼저 고령사회(65세인구가 14% 이상)에 도달하였다. 시간이 흐를수록 연금 재정에 대한 압박이 늘어나고 재정 전액을 책임지는 기업의 지불능력이 경제 위기로 약화된 상태였다.

연금개혁 논란 과정은 순탄치 않았다. 1984년부터 연금개혁위원회가 설치되어 연금개혁을

논의하기 시작해, 15년 후인 1998년에 연금법이 개정되었으니 변화의 폭만큼 시간도 오래 걸렸다. 그만큼 진통을 겪었다는 이야기다. 1998년 개혁으로 보편적 제도였던 기초연금이 저소득계층 노인에게만 지급되는 최소보장연금으로 축소되었다. 소득비례연금의 급여도 전체 경제 상황과 고령화 진행에 연동돼 자동조정 되도록 하는 재정안정화 장치를 마련했다. 필요 재정도 기존에 고용주가 모두 부담하던 것을 노사가 각각 9.25%씩 분담해 18.5%를 조성하는 방식으로 전환되었다.⁶⁾

<표 6> 1990년대 스웨덴 재정·복지 개혁

		보수정권(1991~1994)	사민당정권(1994-2000)	참고
재정 개혁	조세	소득세율: 73%→51% 법인세율: 57%→30%	중양소득세율: 20%→25% 법인세율: 30%→28%	직접세 약화 간접세 비중 확대 국민부담률 유지
	재정		재정건전화프로그램 재정준칙 도입	재정준칙 법제화 재정 지속가능성 확보
복지 개혁	복지	실업급여율 100%→80% 병가휴일 최초 1일 공제 학비보조금 인하	기초진료비 인상 병가수당 인하 최저생계비 인하 등	복지 비중의 지속적 하락 여전히 상위권 수준
	연금		기초연금 선별복지화 연금급여 자동조정장치 연금재정: 노사 분담	1984~1998년 논의 연금재정 안정화장치 마련

- 출처: 한국보건사회연구원(2012), [주요국의 사회보장제도: 스웨덴] 등 참조.

5. 결론: 평가와 함의

지난 20년 스웨덴은 국가재정의 규모와 구조에서 큰 변화를 겪은 나라이다. 무엇보다 1990년대 초반 GDP 70%에 달하던 정부총지출 규모가 50% 수준으로 낮아졌다. 1993년 정부총지출이 GDP 70.5%이었는데 2012년 51.3%로 무려 19.2% 포인트 하락했다. 같은 북구 복지국가 중에서 정부총지출 변화가 그 다음으로 컸던 핀란드와도 차이가 크다(핀란드는 1993년 GDP 64.9%에서 2012년 55.9%로 9% 포인트 작아졌다). 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 재정, 복지 개혁의 결과이다. 현재 스웨덴의 재정은 어느 나라보다 안정적인 상태를 지니고 있다. 2012년 기준 스웨덴은 재정수지는 -0.3%로 거의 균형을 유지하고(유로국가 평균 -3.3%), 국가부채는 GDP

6) 주은선(2004), “1990년대 스웨덴의 공적연금 개혁의 의미” [스칸디나비아연구] 제5호. 다음 이슈페이퍼(스웨덴 조세)에서 보겠지만 노동자 연금보험료 뒀은 모두 소득세에서 공제되어 실제 부담은 없다.

48.6%로 유로국가 평균 100.6%의 절반에 그치고 있다. 독립기관으로 운영되는 스웨덴재정 정책위원회 역시 스웨덴의 재정이 장기적으로 지속가능한 상태에 있다고 진단하고 있다.

이러한 재정안정성은 그만큼의 비용을 치른 결과이다. 조세 영역에서 소득세율, 법인세율 인하가 지속되었지만 소득공제 축소, 간접세 인상 등으로 국민부담률을 1993년 46.1%에서 2011년 44.5%로 유지했다. 대신 재정 영역에선 강력한 재정준칙을 수립해 지금까지 법적 강제력을 가지고 적용하고 있으며, 복지, 연금 분야에서도 상당한 급여 인하 조정이 있었다. 1990년대까지 지구상 가장 높은 복지 비중을 자랑하는 복지국가 모델 국가였지만 2000년대 중반을 거치면서 최고 자리를 프랑스에서 넘겨주고 덴마크, 핀란드, 오스트리아에 이어 5번째로 물러나 있다.

지난 1990년 이후 스웨덴에서 전개된 재정, 복지 개혁을 어떻게 평가해야 할까? 재정 관리의 기준에서 보면 현재의 결과는 긍정적이다. 여전히 유럽 국가 대부분이 재정 위기를 맞고 있는 상황임을 감안하며 스웨덴은 일찍부터 자신이 감당할 수 있는 재정 규모를 감안해 구조개혁을 단행했고, 세대간 회계 분석에서도 지속가능하다는 평가를 받고 있다.

복지 비중의 하락에 대해서는 비판적 평가가 가능하겠으나 이것을 복지국가의 근본적 후퇴로 지적하는 건 적절치 않다. 비록 스웨덴의 복지지출 비중이 과거에 비해 낮아졌지만 2012년 기준 GDP 28.4%로 OECD 평균 21.7%보다 월등히 높은 수준이다. 게다가 미래 재정의 지속가능성에서 불안 요소를 지닌 다른 복지국가들에서 복지 축소 논의가 계속 불거지고 있는 데 반해, 스웨덴은 재정이 안정되어 있어 그러한 위험이 상대적으로 작은 조건에 있다.⁷⁾

따라서 현재의 재정과 복지 상태를 근거로 보았을 때, 1990년대 초반부터 진행된 재정, 복지 개혁은 당시 정치, 경제, 인구 등의 상황에서 불가피한 조치로 이해될 수 있다. 복지 비중 하락은 재정위기 관리를 위한 정부총지출 전체의 구조조정의 일환이었고, 조세개혁 역시 직접세가 약화되었다는 점에서 조세의 진보성은 약화되었지만 1991년 감세 개혁 직전 조세 체계에 대한 국민들의 불만이 높았다는 점에서 피하기 어려웠다고 판단된다.

그럼에도 이러한 필자의 평가는 잠정일 수밖에 없다. 재정관련 양적 지표만으로 실제 진행된 변화를 파악하는 데는 한계가 있기 때문이다. 앞으로 스웨덴의 재정, 복지 개혁에 대한 질적, 구조적 진단 연구가 이어져야 한다. 이와 관련 필자가 향후 다루고자 하는 과제들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 스웨덴의 조세체계 변화를 어떻게 보아야 할까? 분명 직접세의 누진도가 약화되고 간접세 비중이 늘었다. 2000년 GDP 51.4%에 달하던 국민부담률도 2011년 44.5%로 하향되어 있다. 스웨덴이 균형재정을 유지하고 있다는 것은 적절해 보이지만 국민부담률이 내려간 만큼 정부총지출 감소, 즉 복지지출 하향을 수반하는 것이라는 점에 유의해야 한다. 과연 국민부담률 하향은 피할 수 없는 조치였을까? 조세구성에서 간접세가 높아지고 있어 세금의 진보성도 약화된 것은 어떻게 평가해야 할까?

7) The Economist(2013)도 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들을 새로운 자본주의 모델로 긍정적으로 평가하고 있다. 일종의 복지 자본주의(welfare capitalism)로 성과를 내고 있는데, 이념을 넘어 실용적 관점에서 문제를 혁신적으로 해결해 왔기 때문이다. 동시에 북유럽 모델은 척박한 환경과 작은 인구를 지닌 독특한 역사를 지어 왔기에 다른 나라로 빠르게 퍼져 나가지는 않았다는 점도 지적한다.

현재 국민들의 조세 체계에 대한 만족도가 높다. 현재의 조세 체계에 다수 국민들이 긍정적으로 생각하고 있다는 건 전향적인 일이다. 이러한 만족도 증가가 세입 변화(감세)에 따른 것인지 조세행정 신뢰 제고에 의한 것인지 심층 분석이 필요하다. 스웨덴 조세구조는 어떠했으며, 어떤 변화를 겪어 왔는가? 이 과정에서 한국이 주목해야 할 함의는 무엇일까? 이후 이어지는 워킹페이퍼에서 스웨덴 조세(재정)구조의 역사, 구조, 함의 등을 차례로 살펴보겠다.

둘째, 스웨덴 복지지출구조의 특징과 변화에 대한 진단이 필요하다. 스웨덴은 복지국가 중에서도 사회서비스 비중이 큰 나라로 알려져 있다. 복지인프라의 공공화, 기본 복지 요구의 평등한 구현 등에서 복지국가의 지속가능성에 조응하는 복지체제로 평가받는다. 지난 복지지출 비중 하락과정에서 복지지출 구조에는 유의미한 변화가 생겼는가? 아니면 양적 축소를 보완하는 지출구조의 개선이 수반되었는가?

셋째, 복지 비중의 하락은 재정의 소득재분배 기능의 약화를 가져왔다는 점은 분명하다. 정부 지출에서 재분배 효과를 지니는 ‘이전 지출(transfer)’ 몫을 보면, 1993년 전체 재정지출의 54.7%를 차지했으나, 2011년 40.2%로 줄어들었다(Swedish Tax Agency 2012: 8). 이로 인해 스웨덴의 복지국가 효과는 얼마나 약화되었으며 국민 통합에 문제가 생기고 있지는 않은가?

이슈페이퍼를 마무리하면서, 스웨덴의 재정건전성 논의를 한국에 적용하는 데는 주의할 점이 많다는 점을 강조하고자 한다. 현재 우리나라에서도 재정건전성 개혁이 추진되는데, 이는 스웨덴의 맥락과 전혀 다르다. 스웨덴은 당시까지 세계 최고 수준의 정부총지출, 국민부담률을 지닌 나라였다. 이러한 큰 정부 국가이기에 재정위기를 맞아 재정 지출을 절감할 수 있는 여력이 존재했다. 이 과정에서 스웨덴은 재정의 지속가능성을 위한 제도적 장치들을 구비해왔다.

우리나라는 국민부담률이 절대적으로 낮은 나라이다. 우리나라에서 재정 문제가 생긴다면 그것의 근본적인 원인은 세출보다는 작은 세입에 있다. 따라서 우리나라의 재정건전성 확보는 지출 통제보다는 세입 확대 방향에서 추진되어야 한다. 앞으로 고령화에 따른 복지지출의 증가가 불가피하다는 점에서, 재정건전성을 빌미로 복지 지출 확대에 제동을 거는 대신 세입 확대에 전력을 다해야 한다.

<참고문헌>

- 고경환, 윤영진, 강병구, 김은경, 김태은(2012), [복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책: 스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로]. 한국보건사회연구원.
- 오건호(2012), “글로벌 재정위기, MB 재정건전성, 그리고 보편복지 재정” (2012. 7. 25)
- 오건호(2013), “OECD 국가들의 복지지출 변화와 함의: 외국, 한국 모두 복지 확대 위한 증세 절실” (2013. 1. 17).
- 주은선(2004), “1990년대 스웨덴의 공적연금 개혁의 의미” [스칸디나비아연구] 제5호.
- 한국보건사회연구원(2012), [주요국의 사회보장제도: 스웨덴].
- 한국조세연구원(2011), [재정의 지속가능성 관련 제도적 장치].

OECD(2012), Economic Outlook 2012 May (no. 91).

OECD, stat. (<http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Swedish Fiscal Policy Council(2012), Swedish Fiscal Policy: Fiscal Policy Council Report 2012.

Swedish Tax Agency(2012), Taxes in Sweden 2012: An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden.

The Economist(2013), “The Economist special report: The Nordic countries”(2013. 2. 2). [한국조세연구원 “북유럽 국가들의 복지·산업 정책” (2013. 3)].