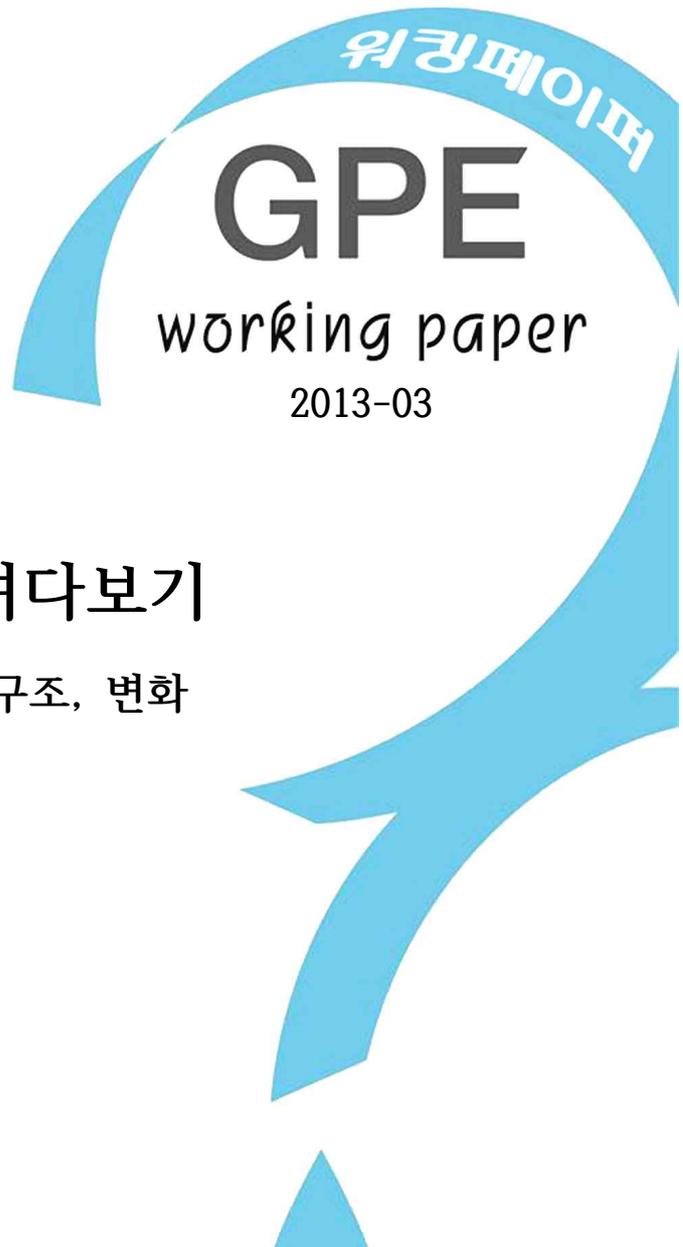


[스웨덴 조세 4-2]



스웨덴 조세 들여다보기

: 20세기 조세의 역사, 구조, 변화

작성자 : 오건호 연구실장

발표일 : 2013년 7월 11일

<스웨덴 조세 연속 워킹페이퍼>

'스웨덴 조세' 주제로 아래와 같이 필자의 워킹페이퍼가 발간됩니다.

1. 1990년대 이후 스웨덴 재정, 복지개혁 내용과 평가 (2013. 5. 7)
- 2. 스웨덴 조세 들여다보기: 20세기 조세의 역사, 구조, 변화 (2013. 7. 11)**
3. 스웨덴 조세의 세목별 내용과 특징
4. 스웨덴 조세에 대한 평가와 한국에 주는 함의

<목 차>

스웨덴 조세 들여다보기

1. 시작하며
2. 스웨덴 조세의 역사와 구조
 - 1) 19세기 조세 구성의 특징: 관세와 주세
 - 2) 20세기 근대적 조세체계 형성: 누진 소득세, 사회보장기여금, 소비세
 - 3) 스웨덴의 강한 2대 세목: 소득세와 고용주 사회보장기여금
 - 4) 중앙정부와 지방정부의 세입과 세출
3. 스웨덴 모델의 형성과 국민부담률 발전
 - 1) 스웨덴 모델의 완성: 1960년대~1990년
 - 2) 스웨덴 국민부담률의 발전
4. 스웨덴 조세체계의 변화: 1991년 조세 개혁
 - 1) 개혁의 전사: 1982년 조세 개혁
 - 2) 1991년 조세개혁의 주요 내용
 - 3) 1991년 조세개혁의 배경과 평가
5. 스웨덴 시민의 조세에 대한 인식 변화
 - 1) 근래 조세에 대한 긍정적 여론 형성
 - 2) 긍정적 여론 형성의 배경은?
6. 소결

스웨덴 조세 들여다보기

: 20세기 조세의 역사, 구조, 변화

1. 시작하며

스웨덴은 세금이 매우 높은 나라이다. 국민 대다수가 세금 납부에 참여하는 '보편 증세'도 구현되어 있다. 사회복지학에서 저소득계층에게만 제공하는 선별복지에 비해 보편복지가 더 소득재분배 효과가 크다고 평가되는 이유가 바로 높은 세금에 의한 강한 재정 덕택이다 (Korpi & Palme 1998).

어떻게 스웨덴에서 높은 국민부담률이 가능했을까? 아직까지 한국에서 스웨덴 세금에 대한 정보가 매우 부족하다. 스웨덴에 대한 관심이 어느 때보다 높고, 여러 스웨덴 보고서가 출간되고 있지만, 스웨덴 조세에 대한 정보는 단편적인 수준에 머무르고 있다.¹⁾

이 워킹페이퍼는 스웨덴을 다루는 필자의 두 번째 보고서다. 지난 5월 펴낸 첫 번째 워킹페이퍼는 1990년대 이후 스웨덴의 재정, 복지개혁의 내용을 개괄적으로 다루었다(오건호 2013). 이 페이퍼에서 필자는 복지 비중 하락, 감세 등의 변화가 스웨덴 복지와 재정의 지속 가능성을 확보하기 위한 불가피한 합리화 과정으로 이해했다. 현세대와 미래 세대 사이 재정 책임의 균형을 맞추려는 변화이기 때문이다.

이번 두 번째 워킹페이퍼는 스웨덴 조세의 역사와 구조를 정리한다. 20세기 이후 1세기 동안 전개된 스웨덴 조세구조의 내용과 변화를 전체적으로 조감하는 게 목표이다. 페이퍼의 내용 구성은 다음과 같다.

시작하는 말에 이어, 2장에서는 스웨덴 조세의 역사와 구성을 살펴본다. 다른 나라에 비해 높은 소득세, 고용주 사회보장기여금이 눈에 띈 것이다. 3장은 스웨덴 복지국가 완성과 국민 부담률의 관계를 정리한다. 1960년대 이후 스웨덴 복지국가가 자리 잡고 국민부담률도 함께 발전했다. 4장은 세기의 조세 개혁으로 불리는 '1991년 개혁'을 다룬다. 기초의 소득세, 법인세가 큰 폭으로 축소되어 스웨덴 조세체계에서 큰 전환점을 이룬 개혁이다. 5장은 스웨덴 시민들의 조세에 대한 인식의 변화를 알아본다. 보통 스웨덴 시민들이 세금에 대하여 우호적인 것으로 알려져 왔지만 시기마다 매우 달랐음이 확인될 것이다. 마지막 6장은 이 페이퍼에서 확인된 주요 내용을 정리한다.²⁾

1) 한국조세연구원이 해외 조세 동향을 정리하고 주요국의 조세제도를 단행본으로 펴내고 있지만 아직까지 스웨덴은 연구 대상에 포함되어 있지 않다.

2) 소득세, 법인세, 사회보장기여금, 소비세 등 세목별 구체적 내용은 다음 워킹페이퍼에서 다룬다. 미리

2. 스웨덴 조세의 구성과 변화

1) 19세기 조세 구성의 특징: 관세와 주세

19세기 스웨덴에는 여러 세금이 있었다. 시민의 소득에 부과되는 소득세, 부동산에 적용되는 토지세와 재산세, 무역에 부과되는 관세와 있고 소비세 영역에서 주세, 인지세 등이 있었다. 세목으로만 보면, 모두 현재 조세체계에서 존재하는 세금들이다. 하지만 세목별 세입 비중은 지금과 크게 달랐다. 현대 조세체계에서 소비세, 소득세, 사회보장기여금이 3대 세목이라면 당시는 관세, 소득(재산)세, 주세가 그 자리를 차지했다.

<표 1>은 1900년 스웨덴 조세 수입을 정리한 자료이다. 당시 세금 중에서 중세 전통을 지닌 세금은 토지세(land tax), 인두세(poll tax)인데, 19세기 후반부에 이 세금은 상징적으로만 존재했다. 1900년에 토지세의 규모는 전체 세입의 1%에 불과하고 인두세도 남아 있지만 전체 세입의 0.5%에 불과하다. 가장 현대적인 세금일 수 있는 소득 및 재산 과세는 지방정부 세목으로 전체 조세수입의 28%를 차지하고 있다.

<표 1> 스웨덴 세입 구성 (1900)

(단위: 1천크로나, %)

	세목	금액	비중
중앙정부	관세 (Customs duties)	57,360	35.6
	주세 (Excise duty on liquor)	20,414	12.7
	설탕세 (Excise duty on sugar)	9,947	6.2
	부동산/소득 특별세	7,599	4.7
	인지세 (Stamp duty)	6,606	4.1
	토지세 (Land tax)	1,696	1.1
	기타 특별세	1,112	0.7
	인두세 (Poll tax)	750	0.5
	소계	105,484	65.4
지방정부	소득 및 재산 과세 (Local income and property taxes)	45,412	28.2
	주세 (Local sales taxes on liquor)	10,310	6.4
	소계	55,722	34.6
	합계	161,206	100.0

- 출처: Swedish Tax Agency(2005), Taxes in Sweden 2005. 298쪽. 당시 총세입은 GDP 7.5% 규모.

조세 관련 용어를 설명하고 가자. 일반인에게 익숙하지 않은 용어가 한계세율(marginal tax rate)이다. 보통 직접세는 누진체계를 지니기에 가장 높은 법정 세율은 해당 소득구간을 넘었을 때 적용된다는 의미에서 한계세율이라 불린다. 이 워킹페이퍼에서 언급되는 최고 한계세율은 법정 최고세율로 이해하면 된다.

당시 중앙정부가 주로 의존한 세목은 관세와 특별물품세(excise duties)였다. 관세는 중앙 정부 세입의 절반을 차지할만큼 핵심 세목이었다. 1900년 당시 관세 세입은 5700만 크로나로 중앙정부 세입 약 1억 크로나의 절반, 지방정부까지 합친 스웨덴 총 세입 1억6천 크로나의 1/3을 차지하고 있었다.³⁾ 이는 당시 나라마다 관세를 둘러싼 이해관계가 치열할 수 밖에 없었던 정황을 설명해 준다. 스웨덴 관세는 18세기 보호무역주의 기조에 따라 강화되다가 19세기 자유 무역주의 원칙에 따라 줄어들었으나 1880년 후반부터 스웨덴 산업과 무역을 보호하기 위해 다시 강화되었다(Stellan Dahlgren 2000: 12).

특별물품세는 당시 일반 공산품이 발전하지 않은 상황이어서 술, 설탕, 인지(stamp) 등 몇몇 물품에 한정되어 있었다. 이 중 주세가 가장 대표적인데, 중앙정부와 지방정부 세입을 합해 약 3천만 크로나로 전체 세입의 1/5에 달했다. 역시 국내 정치에서 술 제조가 민감하게 등장하는 이유이다. 또한 특별물품세로 설탕세, 우편세가 각각 1천만, 700만 크로나로 두 세목이 중앙정부와 지방정부를 합친 전체 총 세입의 10%를 차지하고 있다(Swedish Tax Agency 2000: 28).

2) 20세기 근대적 조세체계 형성: 누진 소득세, 사회보장기여금, 소비세

스웨덴에서 근대적 의미의 조세가 등장한 것은 1902년 일반소득세의 도입이다. 일반소득세는 중앙정부가 거두는 세금으로서, 처음으로 누진성을 지니고 여러 소득을 합친 종합과세 세금이었다. 당시 최고 한계세율이 4%로 낮은 편이었지만 누진성이 적용되고 종합소득 과세가 이루어졌다는 면에서 근대적 조세체계의 시작으로 평가된다.⁴⁾

다른 유럽 국가들에서는 이미 19세기에 봉건주의 농업경제를 대체해 자본주의 산업화가 진행되자 조세체계도 근대화되어 소득에 대한 종합과세와 누진과세 원리가 시작되었다. 스웨덴에선 뒤늦게 근대적 소득세가 도입된 편인데, 1902년 스웨덴 의회가 소득세 누진과세 도입을 결정할 때 상위계층은 새로운 소득세 체계를 여전히 반기지 않았다. 하지만 다수 납세자들이 이를 지지하고, 세율이 높지 않았다는 점에서 이들도 결국 소득세를 수용하였다(Stellan Dahlgren 2000: 14).

이후 일반소득세의 누진율이 계속 인상되고, 1940년대 들어 더욱 강화되었다. 특히 1947년 에른스트 비그포르스 재무장관의 주도하에 고소득계층에게 높은 세율이 적용되었다. 당시

3) 근래 스웨덴 크로나의 환율은 약 170원이다. 1900년 중앙정부 세입 1억 크로나는 170억원이 된다.

4) 형식적으로 보면, 스웨덴에서 누진 소득과세가 처음 도입된 시기는 1810년이다. 당시 구스타프 4세에 의해 처음으로 누진 소득세가 도입되었는데, 이는 당시 스웨덴 상위계층이 받아들이기엔 너무 급진적인 방안이었다. 이에 구스타프 4세는 물러나고 누진 소득제도 곧 폐지되었다. 이후 직업군별 정액 과세가 행해지다 1863년 1% 세율의 비례과세로 전환되었다. 이 세금은 지방정부 세입으로 편성되었는데, 중앙정부가 지방정부에게 부여하는 보조금(grant)의 의미를 지닌 것으로, 부동산소득, 자본소득, 개인소득에 부과되었다(Stellan Dahlgren 2000: 11-13). 지금도 지방정부가 거두는 소득세는 단일 비례세율이 적용되고 있다.

2차대전이 끝나고 1946년 선거에서 공산당이 11.2% 득표로 선전하자(사민당 44.4%로 하락), 사민당이 좌파적 입장을 강화한 결과이다(은민수 2012: 138). 다음 워킹페이퍼에서 살펴 보겠지만, 소득세는 1960년대 전체 스웨덴 세입의 절반을 차지할 만큼 대표적인 세금으로 성장했고, 최고 한계세율은 1970년대 후반 87%까지 이르렀다.⁵⁾

법인세는 개인소득세와 같이 누진율이 적용되다가 1938년 법인세 개혁으로 비례세로 개편 되었다(박노호 1994: 52). 법인세 최고 한계세율은 1980년대 60%대까지 높았으나 1990년에 57%로 낮아졌고 1991년 조세개혁으로 30%로 대폭 인하된 후 계속 하락 기조를 걷고 있다. 2013년부터는 26.3%에서 다시 22%로 내려와 있다.

간접세인 소비세도 일찍부터 전체 세수에서 중요한 몫이었다. 특히 주세와 담배세가 소비세의 주요한 원천이었다. 1960년에는 일반 상품에 부과되는 4% 세율의 일반소비세가 도입되었고 1969년에는 이름이 부가가치세로 바뀌면서 세율이 10%로 인상되었다. 이후 부가가치세율은 계속 인상되어 현재 25%로 상당히 높은 편이다. 현재까지도 스웨덴 세입에서 소비세가 차지하는 비중은 계속 증가하고 있다.

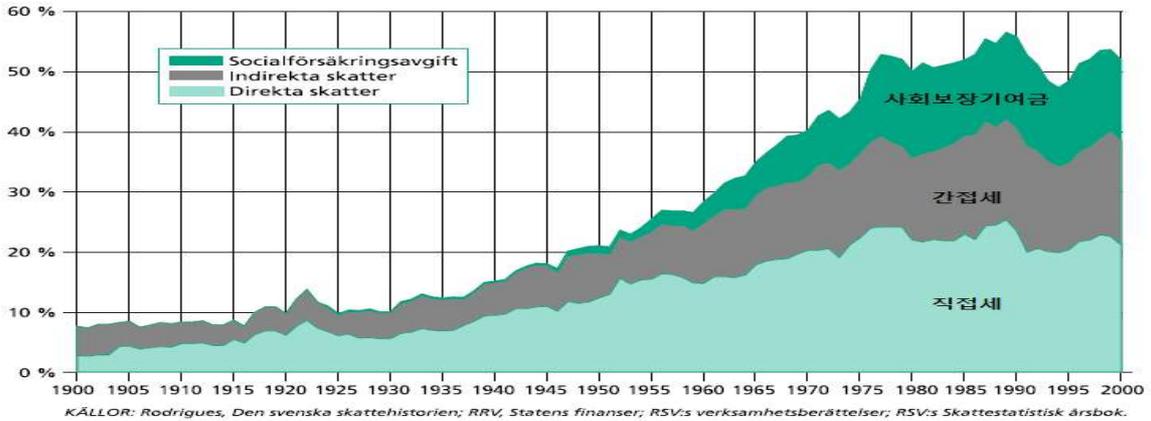
사회보장기여금도 조금씩 늘어났는데 1950년대 후반부터 증가 속도가 빨라졌다. 특히 1960년대 들어 사회보장기여금 부담 책임이 개인 노동자에서 고용주로 전환되는 개혁이 진행되었다. 그 시작은 연금보험료였다. 1957년 연금개혁으로 연금체계가 '기초연금 + 소득비례연금' 이원체제로 자리 잡았는데, 이 때 소득비례연금의 재정 책임이 고용주 몫으로 정해졌다(Swedish Tax Agency 2000: 28). 이후 사회보장기여금은 전적으로 고용주의 몫이 되어 왔다. 그런데 1990년대 들어 사회보장기여금에서 노동자 몫이 신설되었다. 1993년부터 의료보장기여금으로 임금의 0.95%로 시작해 1997년 4.95%로 늘어났고, 1998년 연금개혁 이후는 연금보험료 명목으로만 임금의 7%가 사회보장기여금으로 노동자에게 부과되고 있다. 그럼에도 여전히 고용주 몫이 훨씬 커서 고용주는 현재 노동자 임금의 31.42%를 사회보장기여금으로 내고 있다.

스웨덴 세입을 직접세, 간접세, 사회보장기여금으로 나누어 보자. <그림 1>을 보면 1950년 국민부담률이 GDP 21%에 도달해 있다. 지금과 비교하면 상당히 낮은 수준이다. 당시는 사회보장기여금이 미미한 시기였다. 이후 직접세, 간접세, 사회보장기여금이 각각 증가하는데 1960~1970년대에 간접세와 사회보장기여금이 상대적으로 더 빠른 속도로 늘어났다. 이 그림은 2000년으로 그치는데, 2000~2010년 기간에는 직접세의 비중이 감소하고 간접세(소비세)의 비중이 증가하는 추세가 진행되고 있다.⁶⁾

5) 1979년 당시 주요 나라들의 최고 한계세율은 다음과 같다(괄호안은 2002년 세율). 스웨덴 87%(56%) 영국 83%(40%), 덴마크 73%(59%), 이탈리아 72%(52%), 미국 70%(39%), 프랑스 60%(50%), 독일 56%(49%). 영국과 미국은 1979년에 상대적으로 한계세율이 높은 편이었으나 이후 인하 폭이 크고, 프랑스와 독일은 상대적으로 낮은 폭이었으나 인하 폭이 작다. Alan Reynolds(2008)을 참고.

6) 2000년 전체 세입에서 개인소득세가 차지하는 비중은 33.3%였으나 2010년 28.0%로 감소하고, 반대로 소비세 비중은 전체 세입의 24.6%에서 29.4%로 증가했다(OECD 2012).

<그림 1> 스웨덴 세입 구성 변화



- 출처: Swedish Tax Agency(2012a), Tax Statistical Yearbook of Sweden 28쪽.

3) 스웨덴의 강한 2대 세목: 소득세와 고용주 사회보장기여금

OECD의 조세체계에 따르면 세입항목은 소득세, 법인세, 자산세, 소비세, 사회보장기여금, 기타 등 6개로 구성되어 있다. <표 2>를 보면, 2010년 스웨덴 국민부담률이 GDP 45.5%이다. 이 국민부담률은 소득세, 법인세, 자산세를 직접세로 계산하면 직접세 17.3%, 소비세 13.4%, 사회보장기여금 11.4%, 기타 2.4%로 구성된다.

<표 2> OECD 국가 주요 세목 비교

(단위: GDP %, 2010년)

	소득세	법인세	자산세	소비세	기타*	사회보장기여금			조세 부담률	국민 부담률	
						고용주	피고용자	기타**			
스웨덴(a)	12.7	3.5	1.1	13.4	2.4	8.7	2.7	0.0	11.4	34.1	45.5
OECD	8.4	2.9	1.8	11.0	0.5	5.3	3.2	0.6	9.1	24.6	33.8
한국(b)	3.6	3.5	2.9	8.5	0.8	2.5	2.4	0.8	5.7	19.3	25.1
차이(a-b)	9.1	0.0	-1.8	4.9	1.6	6.2	0.3	-0.8	5.7	14.8	20.4

- 출처: OECD(2012), Revenue Statistics 1965-2011 OECD 통계사이트(<http://stats.oecd.org/index.aspx>). OECD 조세 분류 6개 항목(소득이윤세, 사회보장기여금, 고용세, 자산세, 소비세, 기타) 중 규모가 크지 않은 고용세와 기타 세금을 '기타*'로 묶었다. 사회보장기여금의 기타**에는 자영자, 국가 몫 등이 포함.

OECD 평균과 비교해 보면 스웨덴의 세목별 세입 규모는 전반적으로 높는데, 특히 소득세와 고용주 사회보장기여금 몫이 그렇다. 스웨덴 소득세 세입은 GDP 12.7%로 OECD 평균 9.1%보다 3.6% 포인트, 사회보장기여금 고용주 몫은 8.7%로 OECD 평균 5.3%보다 3.4%

포인트 높다. 스웨덴 국민들은 다른 나라에 비해 소득세를 많이 내고, 스웨덴 기업들은 법인세는 엇비슷하나 사회보장기여금을 더 책임지고 있다.

소비세 세입도 GDP 13.4%로 OECD 평균 11.0%에 비해 많은 편이다. 하지만 전체 세입에서 차지하는 비중으로 계산하면 스웨덴 소비세가 28.4%로 OECD 평균 31.3%보다 낮다. 스웨덴의 소비세 세입은 절대 규모에서는 다른 나라에 비해 많으나 직접세 세입이 더 많은 까닭에 전체 세입에서 차지하는 비중은 오히려 작다. 소비세도 강하지만 직접세는 더 강한 나라가 스웨덴이다.

스웨덴과 비교해 보면, 우리나라는 소득세, 고용주 사회보장기여금이 특히 빈약한 나라이다. 우리나라 소득세 세입은 GDP 3.6%로 스웨덴 12.7%에 비해 무려 9.1%포인트, 고용주 사회보장기여금은 GDP 2.5%로 스웨덴 8.7%에 비해 6.2% 포인트가 작다. 스웨덴의 세입에서 강한 세목이 반대로 한국에서는 취약한 세목인 셈이다. 두 세목에서만 무려 GDP 15.3%가 작다. 2012년 한국 GDP 1273조원을 적용하면, 우리나라는 두 세목에서 195조원의 세입이 부족하다.

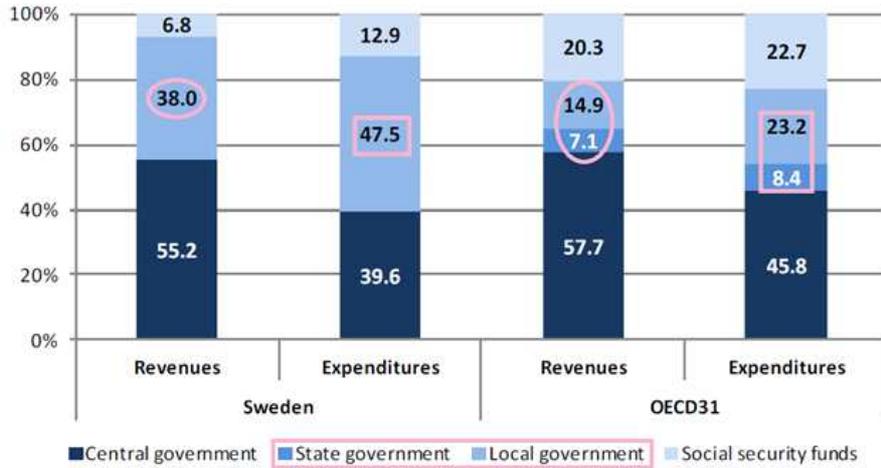
법인세의 경우에도 세입 비중은 GDP 3.5%로 같으나 사회보장기여금 고용주 몫에서 한국은 무려 GDP 6.2% 포인트 작다. 한국 기업들이 스웨덴 기업만큼 조세 책임을 다하려면, 자금 내는 법인세 만큼을 사회보장기여금 고용주 몫으로 더 내야한다는 이야기다.

4) 중앙정부와 지방정부의 세입과 세출

나라마다 정부구조가 다르기 때문에 나라마다 중앙정부와 지방정부의 세입, 세출 구조도 다양하다. OECD 평균과 비교하면 스웨덴은 지방정부 재정 몫이 다른 나라에 비해 큰 편이다. <그림 2>를 보면, 스웨덴 지방정부는 전체 세입의 38%, 세출의 47.5%를 차지해 OECD 평균 세입 21.8%, 세출 31.6%보다 높다. 또한 스웨덴 지방정부는 지방소득세율에 대한 결정권을 가지고 있다. 지방 소득세율은 19세기 1% 세율에서 계속 올라 현재 31.6%인데, 이는 평균 수치이고 지방정부마다 조금씩 달라 세율 분포가 29~34%에 이른다.⁷⁾

7) 지방정부 세출 비중이 세입 비중보다 큰 이유는 중앙정부에서 받는 교보금이 세출이 더해지기 때문이다.

<그림 2> 스웨덴 재정의 중앙·지방정부 몫 비교



- 출처: OECD, Government at a glance 2011.

3. 스웨덴 모델의 형성과 국민부담률 발전

1) 스웨덴 모델의 완성: 1960년대 ~ 1990년

스웨덴은 복지국가의 모델이라고 평가된다. 스웨덴은 언제부터 복지국가를 이루었을까? 스톡홀름대 교수이며 노벨상위원회 위원을 역임한 아사르 린드벡은, 스웨덴의 경제모델은 단일 모델로 부를 수 없다고 주장한다. 그는 시기에 따라 스웨덴 경제모델을 1960년대까지 시장 지향모델(market-oriented model), 1960년대부터 1990년까지 개입주의 모델(interventionist model), 1990년 이후 부분자유화모델(partial liberalization model)로 구분한다(Assar Lindbeck: 2009, 2007).⁸⁾

첫 번째 시기는 정부가 경제활동에 관한 규칙을 제정하고, 도로, 철도, 항만 등 사회간접자본을 건설하며, 산업재해와 고령에 대비하는 사회안전망, 의료와 의무 교육 등을 제공하는 기간이다. 기본적으로 시장을 중시하는 선에서 국가서비스가 제공되었다. 아직은 스웨덴 모델로 완성되지 않았다는 의미에서 1960년대까지는 ‘스웨덴 모델 형성기’로 볼 수 있다.

두 번째 시기는 다른 서구 국가와 대비될 만큼 복지국가 체제가 완성된 기간이다. 린드벡은 경제모델을 기준으로 구분하기에 이를 ‘개입주의 모델’로 칭하는데, 우리가 보통 이야기하는 스웨덴 복지국가가 제도적으로 완성된 시기이다. 노동과 기업체제에서 연대임금제, 재정

8) 린드벡은 2009년 논문에서 개입주의 모델 시기를 1970-90년으로 구분하지만, 복지국가와 관련된 정부총지출 면에서 보면 1960년 이후부터 주목할 필요가 있다. 그 역시 2007년 글에서 두 번째 시기를 1960-85년으로 제시하기도 한다.

체제에서 높은 세금과 복지, 정치체제에선 조합주의 문화 등 스웨덴 모델이 안정화되었다.

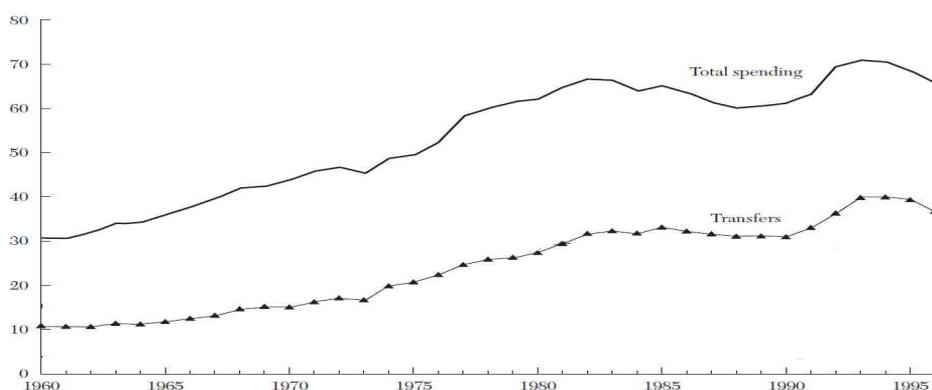
세 번째 시기는 1990년대 신자유주의 환경에서 스웨덴의 변화가 전개된 시기이다. 이 때는 스웨덴 모델 형성과정과는 반대의 개혁이 행해졌는데, GDP 대비 복지 비중이 낮아지고 대대적인 감세도 행해졌다. 일부에서 스웨덴 복지국가의 위기 시대로, 혹은 복지국가의 합리화로 평가되는 시기다.⁹⁾

2) 스웨덴 국민부담률의 발전

앞에서 살펴본 시기 구분에서 스웨덴 경제모델의 완성이 2차 대전 이후가 아니라 1960년대 이후라는 점은 주목할 필요가 있다. 재정 영역에서 보면, 이러한 스웨덴 모델의 발전과정은 쉽게 확인된다.

우선 1960년까지 스웨덴의 복지지출이 다른 나라에 비해 특별히 많은 것은 아니었다. 1960년 스웨덴의 GDP 대비 복지지출 비중이 10.9%로 당시 선진 국가 평균(10.6%) 수준이었다. 복지 지출이 증가가 빠르게 진행된 것은 이후의 일이다. 20년 후인 1980년 복지 지출 비중이 27.1%로 크게 올라 세계 1위 나라가 되었다. 20년 만에 거의 3배로 증가한 것이다. 1980년 유럽 국가 복지 비중이 평균 18.5%, OECD 평균 15.5%와 비교하면 상당히 빠른 속도의 복지 지출 증가이다(Kees van Kersbergen 1995: 100).¹⁰⁾

<그림 3> 스웨덴 정부총지출 비중 변화 (GDP %)



- 출처: Assar Linbeck(1997), "The Swedish Experiment" Journal of Economic Literature. V.18(Sep.) 1278쪽.

9) 나는 첫 번째 워킹페이퍼에서 현재의 스웨덴 체제를 복지국가의 위기라기 보다는 새로운 정치경제 환경에서의 적합한 합리화 조치로 이해했다

10) 1960년 GDP 대비 복지지출 비중을 보면, 스웨덴(10.9%)보다 높은 나라는 독일 15.4%, 오스트리아 15.4%, 벨기에 15.3%, 프랑스 13.2%, 비슷한 나라는 이태리 11.7%, 덴마크 11.1%, 영국 10.8%, 낮은 나라는 핀란드 캐나다 9.2%, 8.8%, 미국 6.8% 등이다. Kees van Kersbergen(1995) 참조.

정부총지출에서도 비슷한 양상이 확인된다. <그림 3>은 1960년 이후 스웨덴 정부총지출 추이를 보여준다. 1960년 스웨덴 정부총지출은 30%인데 이는 당시 미국과 엇비슷한 수준이다. 이후 빠른 속도로 늘어 1980년대 초반 65%에 이르고 조금 낮아졌다 1993년 70.5%까지 올라갔다. 1993년 OECD 평균 42.9%, 유로국가 평균 52.1%와 비교하면 1960년대 이후 약 30년간 정부총지출의 증가가 돋보인다. 즉 정부총지출로 보아도, 스웨덴이 다른 나라를 앞질러 복지국가 모델로 등장하는 시기는 1960년대 이후 1990년까지 시기이다.

이번에는 국민부담률을 보자. 정부총지출을 뒷받침하기 위해서는 그만큼의 국민부담률이 따라와야 한다. 스웨덴은 아직 복지국가로서 완성되기 이전인 20세기 중반까지 국민부담률이 그리 높은 나라는 아니었다.

<표 3> 스웨덴 국민부담률 추이 (GDP %)

	스웨덴	덴마크	핀란드	영국	독일
1880	7.2				
1900	7.5				
1906/10	8.2				
1916/20	10.8				
1925	16.0	19.6	21.6	22.6	17.8
1933	18.9	20.1	20.1	25.2	23.0
1950	21.0	19.8	27.8	33.1	30.1
1960	28.7	25.3	27.5	27.3	33.9
1970	39.8	40.4	32.5	37.0	32.9
1980	47.5	43.9	36.2	35.2	33.1
1990	53.6	47.1	44.7	35.9	32.6
2000	54.2	48.8	46.9	37.4	37.9

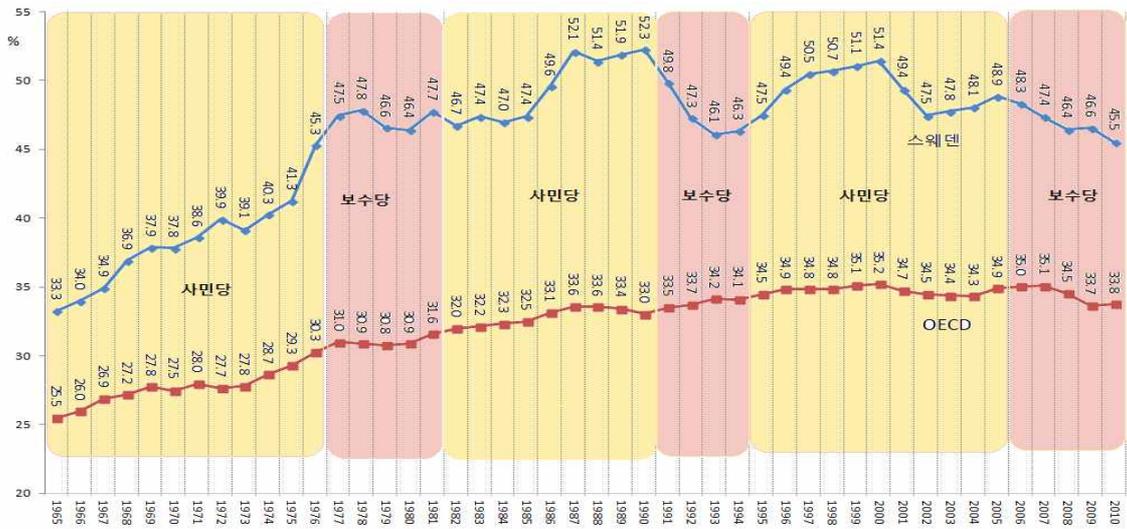
- 출처: Swedish Tax Agency(2005), Taxes in Sweden 2005. 여러 표를 재구성. 이 보고서는 스웨덴 여러 자료와 OECD 데이터를 토대로 스웨덴 국세청이 만든 자료. 국민부담률 수치는 최근 OECD 데이터와 조금 차이가 나는데, 사후 조정 작업 결과로 이해됨.

<표 3>을 보면, 스웨덴 국민부담률은 19세기 후반에는 GDP 7%에 머물렀고, 1910년대 10%로 진입했고, 이후 꾸준히 늘어나 1925년 16%, 1950년 21%에 이르렀다. 1950년 스웨덴 국민부담률은 당시 영국 33.1%, 독일 30.1%에 크게 미치지 못했다. 2차대전에 참전한 핵심 국가들에 비해 상당히 낮은 수준이었다(Swedish Tax Agency 2000: 28).

스웨덴 국민부담률이 빠른 속도로 증가한 것은 1950년대 이후이다. 1960년 스웨덴은 28.7%로 독일 33.9%에 비해 낮으나 영국 27.3%를 따라 잡고, 마침내 1970년에는 선진국 중에서도 덴마크와 함께 선두로 올라섰다. 스웨덴 복지국가 형성과정에서 보면, 한손 수상(1932-46)이 복지국가를 위한 토양을 일구었다면, 에르란데르 수상(1946-1969)이 복지국가 건물을 올린 셈이다. 에르란데르 수상이 떠난 해인 1969년, 스웨덴 국민부담률은 37.9%로 이제 세계에서 가장 높은 나라가 되었다.¹¹⁾

11) 1990년에 발표된 다른 재정수치를 보면, 1955년 스웨덴의 국민부담률은 25.5%로서 유럽 평균

<그림 4> 스웨덴 국민부담률 변화 (GDP %)



- 출처: OECD. stat.

<그림 4>는 OECD 국민부담률 수치를 연도별로 그린 것인데, 스웨덴에서 사민당, 보수연합정권 집권 기간별로 대비되는 특징이 발견된다. 2000년까지는 사민당 집권 시기는 전반적으로 국민부담률이 오르고 보수당이 집권 시기에는 정체되거나 하향하는 기조를 보인다. 그런데 2000년 이후에는 사민당, 보수연합정권 가리지 않고 계속 국민부담률이 하락하고 있다. 2000년 전후 스웨덴에서는 높은 조세에 대한 기업계의 불만이 컸고, 국제적으로도 감세 물결이 강해 사민당정부 역시 이러한 흐름을 역행하기 어려웠던 탓이다.¹²⁾

구체적으로 살펴보면, 1965년 스웨덴 국민부담률은 33.3%로서 OECD 평균 25.5%에 비해 높다(유럽 국가들만 모아 국민부담률을 계산하면 26~27% 수준).¹³⁾ 1965년 이후 스웨덴의 국민부담률은 더욱 빠른 속도로 올라가서 사민당이 처음으로 정권을 잃은 1976년 45%로 1단계 정점에 도달했고, 이후 보수연합정권이 집권한 1982년까지 46~47%대에서 멈추었다가 이후 사민당정부에서 다시 올라 1990년 52.3%로 최고 정점에 다다랐다.

이후 1991년 대대적인 조세개혁으로 감세가 행해져 국민부담률이 46%로 낮아졌고 2000년 사민당정부에서 51.4%로 회복했다가 이후부터는 하향 기조를 걸어 2010년 현재 45.5%이다. 그럼에도 이 국민부담률은 덴마크 47.6%에 이어 세계에서 두 번째로 높은 수준이다. OECD 평균 33.8%보다 무려 11.7%포인트, 우리나라 25.1%보다 20.4% 높다. 스웨덴 국민들은 지금 우리나라보다 거의 2배로 세금과 사회보장기여금을 내고 있다.

25.1%와 거의 같고 미국 23.6%과 유사한 수준에 도달하였다. 1960년대 들어 스웨덴은 다른 나라 유럽국가 평균, 미국 등을 제치게 되는데, 1965년 스웨덴의 국민부담률은 35.2%로 유럽 평균 27.5%, 미국 25.8%를 앞지르기 시작했다(Erik Norrman 1997: 121).

12) Economist 기사는 당시 조세 부담을 회피하기 위해 스웨덴 일부 기업과 숙련노동자의 해외 이전 위협에 관한 분위기를 담고 있다(The Economist "Sweden Tax cuts? Why?" 2000. 8. 3)

13) 현재 OECD 재정 데이터 자료는 1965년 수치부터 제공된다.

4. 스웨덴 조세체계의 변화: 1991년 조세 개혁

1) 개혁의 전사: 1982년 조세 개혁

스웨덴은 매우 높은 세율을 가진 나라로 유명하다. 높아만 가던 세금이 아래로 방향을 튼 변곡점이 1982년 조세개혁이다. 당시는 소득세 최고 한계세율이 85%에 이르고, 노동자 네 명 중 세 명에게 50%가 넘는 한계세율이 적용되고 있었다. 이에 당시 집권세력인 보수연합 정권은 한계세율을 낮추는 조세개혁을 추진하였고 사민당 역시 이자소득에 대한 세액감면 조치를 줄이는 보완작업을 조건으로 세율 인하에 협력했다(은민수 183-184).

1982년 개혁은 ‘찬란한 밤(wonderful night)’이라고 불리며 기존 스웨덴 조세 흐름의 방향을 바꾸었다는 점에서 의미를 가진다. 이 개혁으로 소득세 최고 한계세율이 85%에서 72%로 인하되고 대신 소득공제 조정, 소비세 증가 등의 보완이 행해졌다. 하지만 당시 조세 개혁의 폭은 그리 크지 않았으며 국민부담률 수준에도 큰 변화를 수반하지 않는 변화였다. 약 10년 후 벌어질 ‘세기의 조세개혁’을 예고하는 전초전이었다.

2) 1991년 조세개혁의 주요 내용

스웨덴 세금은 1991년 세기의 조세개혁(Tax Reform of the Century)으로 불리는 대대적인 개편을 맞았다. 학자들이 이 개혁을 "전후 산업화된 국가에서 행해진 가장 광범위한 조세 개혁"이라고 평가한다(Jonas Agell et al. 1996).

왜 세기의 조세개혁으로 불리는 것일까? 이 조세개혁의 설계도는 1990년 사민당 정부에서 마련되고 확정되었다. 즉 사민당의 작품이다. 당시 사민당정부는 기존 소득공제를 축소해 과세 대상을 늘려 나가되, 대신 세율을 인하해 고세율을 피하려는 조세 회피 시도를 완화하려 했다(Ministry of Finance 2010). 기존 조세체계가 ‘높은 세율, 다양한 소득공제’라는 특징을 지녔다면, 1991년 개혁은 ‘세율 인하’와 ‘조세 기반 확대’를 특징으로 한다. 주요 개혁 내용의 요약하면 다음과 같다.¹⁴⁾

14) 조세개혁의 내용과 평가에 대해서는 Jonas Agell et al.(1996)을 참조하라. 이 조세개혁은 1990년 사민당정부 시절 입안되고 여야합의로 확정되었으며 1991년 보수연합정권에서 지속된 개혁이다. 조세 개혁 관련 법안들은 사민당 집권기인 1990년 6월 국회를 통과했고 12월에 후속조치가 추가되었다. 시행을 보면 1990년에는 조세개혁의 1단계만 집행되고 대부분은 1991년에 단행되었다. 이에 엄밀히 1990~1991년 조세개혁이지만 보통 ‘1991년 조세개혁’으로 부른다. 간혹 1990년 조세개혁으로 칭하는 문서도 있는데, 재정부가 낸 간략한 ‘조세개혁 역사’ 자료에서는 ‘1990년 조세개혁’으로 서술되고 있다(Ministry of Finance 2010).

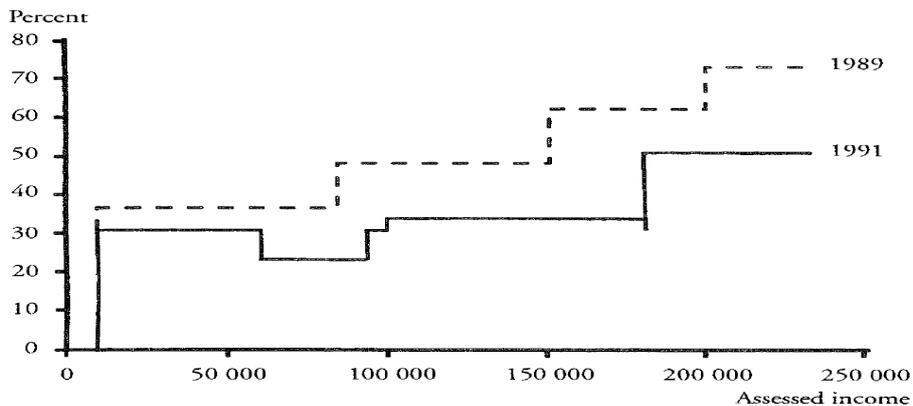
<표 4> 스웨덴 1991년 조세개혁

분류	항목	내용	효과
소득세	중앙소득세	적용대상 축소. 최고 한계세율 73% -> 51%	감세
	자본소득	임금소득과 분리과세. 모든 자본소득에 30% 세율	증세
	기업 복리후생	실제 시장가치를 과표소득에 반영	증세
법인세	법인세율	최고 한계세율 57% -> 30%	감세
소비세	부가가치세	면세 혹은 저세율 -> 과세 대상 확대(서비스상품 등)	증세
	연료세	과세 강화	증세

- 출처: Ministry of Finance(2010), "History of the Swedish tax system" 등 재구성.

첫째, 소득세 최고 한계세율이 낮아지고 한계세율이 적용되는 대상도 크게 줄었다. 스웨덴 소득세는 지방정부에 내는 지방소득세와 중앙정부에 내는 중앙소득세로 이원화되어 있는데, 당시 대부분이 시민들이 지방정부 소득세를 내고 다시 추가로 중앙소득세를 납부하고 있었다. 이제 1991년 개혁으로 중앙소득세는 특정 소득(연봉 18만 5천 크로나) 기준을 넘는 사람에게만 부과하고, 이들에게 적용되는 한계세율도 기존 73%에서 51%로 인하했다. 그 결과 이제 노동자의 85%가 약 31% 세율의 지방소득세만 납부하게 되었고, 기준소득을 넘는 15% 상위계층만 지방소득세에 중앙소득세 20%를 더해 51%의 한계세율을 적용받게 되었다.

<그림 5> 1991년 조세개혁에 의한 소득별 최고 한계세율의 변화



- 출처: Jonas Agell et al.(1996: 646)

이에 따라 모든 계층에서 최고 한계세율이 낮아졌다. <그림 5>에서 보듯이, 중간계층에 해당되는 10만~15만 크로나 소득자는 기존에 지방소득세와 중앙소득세를 합하여 약 50%의 한계세율이 적용되다가 이제는 지방소득세 31%만 내게 되었고, 18만 5천 크로나를 초과해 버

는 상위 15% 사람들은 51% 한계세율이 적용되었다. 상시노동자의 경우 대다수가 이전에 비해 한계세율이 24~27% 포인트 하락하는 혜택을 보았다(Agell et al. 1996: 645).

둘째, 소득세율 인하를 보전하기 위하여 기존에 제공되던 다양한 소득 공제 혹은 저세율 감면을 축소했다. 당시는 기본 임금 이외의 부가급여, 즉 교통비, 식비, 저리융자 등 기업에서 제공하는 후생복지 부가급여에 대해서는 낮게 과세되고 있었는데(과표소득 인하), 이에 대한 과세를 현실화했다. 이러한 공제 축소는 소득세율 인하에 따른 세입 감소를 보완하는 효과와 더불어 임금을 기준으로 부과되는 사회보장기여금 수입의 증대도 염두에 둔 조치이다.

셋째, 자본소득이 근로소득과 별도로 30% 단일세율 적용을 받게 되었다. 당시까지 자본소득에 대한 세율이 다양하고 세금공제 상품들도 많았다. 이에 개인들이 종합소득 과세를 피하기 위해 금융 저축을 자식 명의로 개설하거나 금융대출 이자 비용을 소득에서 공제하는 제도를 악용하는 일이 벌어지곤 했다. 이에 사민당정부는 자본소득을 아예 종합소득에서 분리 과세해 높은 소득세율 부담을 덜어 주되, 대신 모든 자본 소득에 일괄 30% 세율을 적용해 세입을 늘리고자 했다(Agell 1996: 648-9).

넷째, 법인세 최고 한계세율이 57%에서 30%로 대폭 낮아졌다. 당시 스웨덴 법인세제 방향은 '투자공제 확대, 높은 세율'이었다. 기업의 수익이 주주 이윤으로 구현되지 않고 기업에 재투자되는 게 가장 바람직하다는 이유로 다양한 재투자에 대해 세금공제를 제공하되, 이윤으로 실현되는 소득에 대해서는 고세율을 매긴다는 취지이다. 법인세에도 기업투자 확대를 유도해 세금과 성장의 선순환을 이루려는 정책 목표가 담겨 있다.¹⁵⁾

그런데 당시는 이 제도가 오히려 기업의 불필요한 내부 유보를 조장해 자본 투자와 필수적인 구조조정에 장애로 작용하고 있다는 비판이 대두되었다(Agell 1996: 644). 이에 세금 공제를 대폭 정비해 과세 대상을 넓히되 법인이윤에 대한 세금 부담을 줄여주기 위해 세율은 낮추는 조치가 취해졌다. 이는 당시 국제적인 법인세 인하 경쟁 흐름과도 무관하지 않은 조치이기도 하다.

다섯째, 소비세가 강화되었다. 당시 거래되는 상품의 약 40%가 면세 대상이거나 저세율로 부과되고 있었고, 특히 서비스 상품의 경우 면세가 많았다. 부가가치세율이 높은 대신 과세 대상이 넓지 않았던 셈이다. 이제는 부가가치세 적용 대상을 늘려 대부분의 상품에 23% 세율을 적용하고(곧 25%로 인상됨), 이산화탄소와 유황을 배출하는 연료에 대한 세율도 인상했다. 여기에는 소득세, 법인세 등 직접세 세율 인하에 따른 세수 감소를 소비세 확대 강화로 메우려는 정책 목표가 담겨있다.

15) 스웨덴의 법인세 체계는 연대임금제도에도 연관된 설계이다. 연대임금제는 대기업의 이윤 실현에 우호적인 제도였다. 대기업들은 자신의 고용한 노동자들의 임금 양보로 높은 이윤을 실현할 수 있었는데, 대신 연대임금제로 인해 중소기업에서 해고된 노동자를 고용하기 위해서는 내부 재투자에 적극 나서야 하고, 복지 망을 강화하기 위해서는 최종 이윤에 대해서는 높은 세율을 적용받았다.

3) 1991년 조세개혁의 배경과 평가

1991년 조세개혁의 핵심 내용은 소득세, 법인세 등 직접세는 줄이고, 모든 사람에게 동일하게 적용되는 소비세는 확대하는 것이다. 그만큼 기존 조세체계에 비해 상위계층, 기업의 부담이 전체 국민에게 분산되는 효과를 낳았다.

당시 조세개혁에서 가장 논란의 주제가 된 건 소득세를 인하였다. 어떻게 사민당정부에서 큰 폭의 세율 인하가 단행될 수 있었을까? 당시 사민당 내에서 이를 두고 논란이 있었지만, 중도좌파적 정치 이념을 가진 다수의 경제학자와 정치인들조차 스웨덴의 높은 한계세율의 문제점을 지적하고 있었다(이중섭 2007: 188). 다양한 공제제도와 높은 세율의 조세체계가 투자를 촉진하는 의도로 설계된 것이었지만, 이제는 사람들이 공제 제도를 악용해 조세 회피에 나서서 바람에 성실히 납부하는 사람만 높은 세율에 노출된다는 비판의 목소리가 컸다. 높은 세율을 부담스러워하는 납세자들의 조세 회피가 증대하면서 조세를 통한 재분배 효과가 제대로 작동하지 못하고 있다는 비판이다. 결국 공제제도를 축소하고 세율을 낮추어야 한다는 제안이다.

이러한 문제점은 오래 전부터 좌파 내부에서 제기되어 왔었다. 대표적으로 노벨경제학상 수상자인 좌파 경제학자 군나르 뮌르달은 1978년 쓴 “Time for a New Tax System”에서 “지나치게 높은 소득세율이 스웨덴을 세금회피 모색자들의 나라로 만들고 있다”고 역설해 큰 주목을 받았다. 그는 고세율에 따른 다양한 조세 회피로 애초 고세율이 목표로 했던 ‘부자에서 빈자로 소득재분배’가 제대로 이루어지지 않고 있음을 개탄했다. 고세율이 경제 효율성을 침해한다는 전통적 경제학들의 주장과는 전혀 다른 맥락의 비판이다.

1988년에는 스웨덴 사민당정부 펠트(Feldt) 재무부장관과 아스브린크(Asbrink) 차관도 스웨덴 조세체계가 병들었으며 높은 한계세율을 인하하는 근본적 개혁이 필요하다고 주장했다. 심지어 스웨덴 노총(LO) 지도자인 스티크 말(Stig Malm)도 ‘조세체계가 썩었다(rotten)’라고 선언할 정도였다. 사민당 내 이러한 의견들이 결국 세율 인하라는 대대적인 개혁에 나서게 했고, 자유당과 세기의 조세개혁을 합의하도록 이끌었다(Anders Bjorklund et al. 1995: 231-33).¹⁶⁾

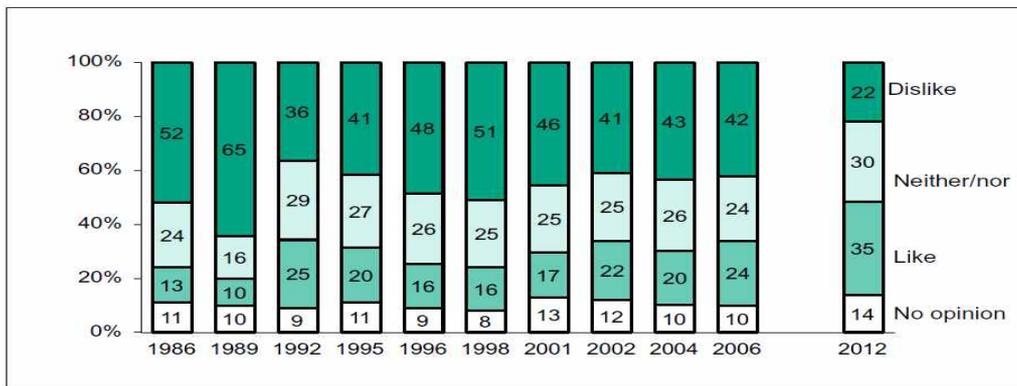
법인세의 경우에도 당시 높은 한계세율이 부작용을 낳고 있다는 평가가 대두되었다. 법인세는 ‘다양한 공제, 높은 세율’을 통해 기업 이윤이 사내 재투자로 사용되도록 유도한다는 취지로 설계되었다. 그런데 1980년대 들어 기업들이 다양한 세금 우대를 받기 위해 역지로 이윤을 사내에 두는 바람에 자본 순환이나 필요한 구조조정을 저해한다는 비판이 제기된 것

16) 말괄량이 삐삐 작가인 린드그렌 역시 1976년 스웨덴 고세율을 풍자한 동화 “모니스마니엔에 사는 폼페리포사”을 써 파란을 일으키기도 했다. 린드그렌은 사민당의 오랜 지지자였는데, 자신에게 102%의 세율이 매겨진 세금고지서를 받자 이에 분노해 사민당의 세금정책을 비판하는 글을 쓴 것이다. 이 동화의 전문 번역은 하수정(2012)이 쓴 [올로프 팔메](후마니타스)에서 볼 수 있다.

이다(Agell 1996: 644).

물론 당시 국제적으로 부상한 법인세 감세 흐름도 무시할 수 없는 영향을 미쳤을 것이다. 1991년 조세개혁의 핵심 내용인 '세율 인하, 과세기반 확대' 방향은 국제적으로 진행되던 조세개혁의 추세를 반영한 것이기도 하다(Erik Norrman 1997: 146). 1986년 미국 레이건정부에 의해 감세개혁이 단행된 후(소득세 한계세율 70→28%, 법인세율 48→34%), 이러한 감세 기조가 국제적으로 확산되면서 감세에 대한 압력이 존재했다.

<그림 6> 스웨덴 조세체계에 대한 국민 여론



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

실제 당시 스웨덴 조세체계에 대한 국민들의 여론도 매우 비판적이었다. <그림 6>은 스웨덴 국세청이 정기적으로 벌이는 여론조사 결과를 보여준다. 조세개혁이 추진되기 직전인 1989년 여론조사결과를 보면, 스웨덴 조세제도(조세부담 수준과 조세 규정)에 대해 긍정적으로 생각하는 사람이 10%에 불과하고, 부정적으로 생각하는 사람이 무려 65%에 달했다. 당시 조세개혁에 대한 사회적 압력이 매우 컸음을 알 수 있다.¹⁷⁾

당시 사민당정부는 조세개혁을 단행하지만 이것으로 세수가 감소하는 것은 원치 않았다. 이에 조세개혁을 통해 국민 부담구조를 형평하게 만들되 세입 규모는 중립적으로 유지하겠다는 계획을 세웠다. 세율 인하로 약 GDP 6~7% 세입 감소가 예상되지만, 이 감소분의 40%는 자본소득에 대한 새로운 과세로 충당하고, 30%는 상품과 서비스에 부가가치세 확대 적용을 통해 마련하며, 15%는 소득세의 틈새나 특혜를 없애는 방법을 통하여, 그리고 나머지 5%는 넓은 과세 원칙에 따른 조세개혁이 낳는 경제효율 효과로 얻을 수 있다는 계산이다(Agell 1996: 645).

그러나 실제 결과는 예상과 많이 달랐다. 스웨덴 국민부담률은 1990년 GDP 52.3%에서

17) 조세 개혁 직후인 1993년 여론조사 결과에서는 조세체계에 대한 불만이 다소 완화된 것을 확인할 수 있다. 조세개혁이 애초 성과를 거두었는지가 검증되지 않은 시점이지만 당시 국민들의 조세개혁에 대한 요구가 높았음을 예상할 수 있다.

1993년 46.1%로 무려 6% 포인트가 낮아졌다. 애초 추정이 잘못된 것이었을까? 불운하게도 1990년대 초반 스웨덴은 유럽 어느 나라보다도 심각한 경제위기를 겪었다. 경제성장률은 마이너스 1~2%를 기록했고 재정수지는 1993년 GDP -11.2%에 달했으며, 실업률은 9%까지 올라갔다. 애초 예상했던 세입 계획이 현실화되기 어려운 상황을 맞이했고 결국 큰 폭의 국민부담률 하락을 맞았다.¹⁸⁾

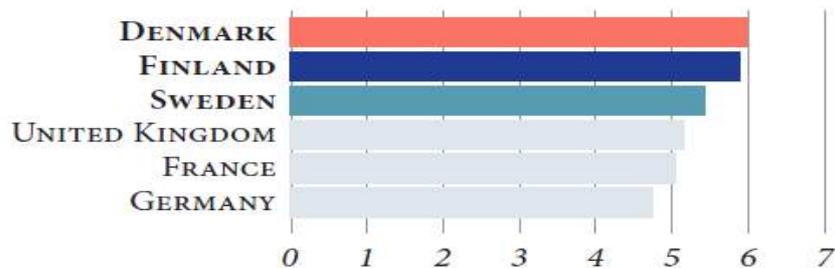
5. 스웨덴 시민의 조세에 대한 인식 변화

1) 근래 조세에 대한 긍정적 여론 형성

스웨덴은 강한 복지 수준만큼 세금에 대한 시민들의 수용성도 높은 나라로 알려져 있다. 진짜 그럴까? 항상 그랬을까? 앞의 <그림 6>에 나타난 국세청 실시 여론조사 결과에서 보듯이 시기마다 국민들의 조세 수용성은 크게 변화해 왔다. 사민당 지지자인 뤼르달, 린드그렌도 분통을 터트릴 정도로 국민들의 조세 회피, 고세율 저항이 강하게 존재하기도 했다. 지금은 어떨까? 여러 여론조사 결과를 통해 시민들의 조세 인식과 변화를 살펴보자.

<그림 7> “정부는 복지를 더 늘리기 위해서 세금을 인상해야 한다”(2008)

(1: 전혀 동의안함, 7: 강하게 동의)



- 출처: Kommune Kredit, Kommuninvest, MuniFin(2012).

<그림 7>은 2008년 덴마크 사회조사연구소가 실시한 유럽국가 국민들의 복지와 세금에 대한 인식 조사 결과이다. “정부는 복지를 더 늘리기 위해서 세금을 인상해야 한다”는 질문에 대해 노르딕 모델 국민들이 가장 적극적으로 동의를 표하고 있다. 덴마크가 7단계 중 6단계로 가장 긍정적이다. 현재 지구상에 가장 국민부담률이 높은 국가에서 역시 가장 복지증세에

18) 앞의 <그림 4>를 보면, 1994년 사민당 집권 이후 다시 국민부담률이 상향해 2000년 51.4%로 거의 1980년 후반 최고 수준을 회복한다. 하지만 2000년 이후 계속 하락해 2010년 현재 45.5%, 즉 1990년 대 초반 수준으로 다시 낮아진 상태이다.

대한 동의가 높다. 스웨덴도 동의 수준이 5.5단계로 상대적으로 높다. 같은 유럽 국가인 영국, 프랑스, 독일보다 높다. 스웨덴 시민들은 전반적으로 복지를 위해서라면 세금을 기꺼이 내겠다는 인식을 지니고 있다.

<표 5> “아래 복지에 사용된다면 세금을 더 낼 용의가 있습니까?” (%)

	1997	2002	2010
보건의료	67	65	75
노인복지 (연금, 요양)	62	60	73
아동복지 (아동수당, 보육)	42	39	51
사회부조	29	25	40
초중등교육	62	61	71
고용정책	40	31	54

- 출처: Stefan Svalfors(2011), 분석샘플수는 1997년 1290개, 2002년 1075개, 2010년 3800개. 원 자료는 The Swedish Welfare State Surveys.

흥미로운 것은 근래들어 스웨덴 시민들의 세금에 대한 태도가 긍정적인 방향으로 강화되고 있다는 점이다. <표 5>는 스웨덴 스테펜 스발포스(Stefen Svalfors) 교수가 진행한 스웨덴 복지국가 서베이(Swedish Welfare State Survey) 결과이다. 2002년 조사결과를 보면, 보건의료, 노인복지, 초중등교육에 대해서 증세 지지가 높은데 반해, 아동복지, 사회부조, 고용정책 등에서 증세 지지가 20~30%대에 그친다. 사회부조, 고용정책은 상대적으로 저소득계층에 제공된다는 점에서 의료, 노인, 교육 등 보편복지 분야에 대해서 증세 지지가 높은 것으로 해석된다.

그런데 2010년에는 전반적으로 복지 증세에 대한 스웨덴 시민들의 지지가 증가했다. 보건의료, 노인복지, 초중등교육 영역에서도 그러하고 2002년에 지지도가 낮았던 아동복지, 고용정책 분야도 지지도가 절반을 넘었다. 선별복지에 해당하는 사회부조의 경우 여전히 증세 지지도가 40%에 그치지만 과거에 비해서는 상당히 높아진 수치이다.

<표 6> “아래 복지분야 비용은 어떻게 조달해야 합니까?” (%)

세금과 고용주 사회보장기여금으로 우선 조달	1992	1997	2002	2006	2010
교육	75	75	76	86	81
보건의료	90	92	93	91	95
아동보육	63	66	69	74	78
노인요양	92	89	91	91	93

- 출처: Stefan Svalfors(2011),

<표 6>은 복지분야 재정조달 경로에 대한 시민들의 생각을 묻은 조사 결과이다. 보건의료, 노인요양에서는 큰 변화가 없으나, 교육과 아동보육 분야에서 세금이나 고용주 사회보장기여금을 지지하는 태도가 늘어났다. 복지와 조세 개혁이 진행되었던 1992년, 1997년 시기에 비해 2006년, 2010년에는 국민들의 공적 재정 충당에 대한 지지가 시간이 흐를수록 커가고 있다.

시민들의 세금에 대한 인식 변화를 보여주는 가장 분명한 자료는 앞의 <그림 6> 국세청 조사결과이다. 스웨덴 조세체계 상태를 좋아하는 비율이 35%이고, 싫어하는 비율은 22%에 불과하다. 1980년대 이후 역대 여론조사 중에서 가장 우호적인 결과이다.

2) 긍정적 여론 형성의 배경은?

비록 복지 비중과 국민부담률은 낮아졌지만, 스웨덴 국민들은 과거에 비해 현행 조세 체계를 긍정적으로 평가하고 복지증세도 지지하고 있다. 그렇다면 스웨덴 시민들이 현재 조세 체계에 대한 만족도가 높은 핵심 이유가 무엇일까? 이 페이퍼는 이를 분석하지는 못한다. 조만간 이 주제를 후속 연구과제로 삼을 것이다.

다만 몇가지 추론을 제시하며 후속 과제로 삼고자 한다. 첫째, 스웨덴의 조세 행정이 매우 효율적이다. <그림 8>을 보면 법인세, 사회보험료, 부가가치세 3개 세금 납부에 소요되는 연간 시간을 비교 조사한 연구를 보면 스웨덴은 연간 122시간으로 핀란드에 이어 2번째로 짧다. 이러한 조세 행정은 스웨덴 시민들의 조세 동의를 형성하는 데 긍정적 영향을 주고 있을 것이다.

<그림 8> 법인세, 사회보험료, 부가가치세 3개 세금 납부에 소요되는 연간 시간



- 출처: Kommune Kredit, Kommuninvest, MuniFin(2012).

둘째, 지난번 워킹페이퍼에서 보았듯이, 스웨덴은 1990년대 이후 조세, 재정, 연금의 개혁으로 복지지출과 연금 분야에서 미래 재정의 지속가능성을 확보했다. 이러한 재정 개혁의 성

과가 시민들에게 재정, 조세에 대한 신뢰를 주지는 않았을까?

셋째, 2006년부터 두 번에 걸쳐 연속 집권하고 있는 스웨덴 보수당이 과거보다 강하게 ‘친노동, 친복지’를 내걸고 있는 것도 주목할만한 점이다. 스웨덴 사민당이 집권하지 못했지만 스웨덴 사민주의가 보수연합정권에서 지속되고 있다는 평가가 나올 정도이다. 이러한 정치적 분위기가 시민들에게 민감한 조세 의제에 대해서도 우호적인 영향을 미치지 않았을까?

넷째, 반대의 추론도 가능하다. 1990년대 이후 스웨덴에서 복지와 재정 영역에서 위축이 발생했다. 비록 지속가능한 복지와 재정을 위한 불가피한 개혁이지만 국민들의 체감 복지가 약화되었다. 이에 점진적인 복지 축소를 겪은 후 새삼 소중하게 세금의 중요성을 여기게 된 것일까? 그래서 국민들이 다시 복지와 증세에 대해 적극적인 방향으로 인식의 변화를 보이고 있는 것일까?

6. 마무리

지금까지 지난 20세기 1백년에 걸쳐 스웨덴 조세의 역사와 구조를 살펴보았다. 스웨덴 전체를 들여다보려는 취지에서 작성되었지만 한계를 지닌 글이다. 많은 재정수치가 등장해 일반인이 이해하기 어렵다. 또한 그 수치에 대한 사회과학적 설명(explanation)보다는 현상적 기술(description)이 대부분인 페이퍼이다. 필자 역시 전체를 조감하는 과정에서 스스로 많은 질문을 메모해야 했다. 이 질문 메모들이 이번 페이퍼에서 다루지 못했지만, 이후 작업에서 하나씩 풀어갈 것이다. 이번 워킹페이퍼에서 확인된 핵심 내용을 요약하며 두 번째 페이퍼를 마무리한다.

첫째, 19세기 말 스웨덴에서 가장 세입이 큰 세금은 관세였다. 중앙정부 세입의 절반을 차지할 정도이다. 현대 조세체계에서 소비세, 소득세, 사회보장기여금이 3대 세목이라면 당시는 관세, 소득(재산)세, 주세가 그 자리를 차지하고 있다. 스웨덴은 1902년 누진율, 종합과세 성격을 지닌 중앙소득세를 도입하며 근대적인 조세체계를 갖추기 시작했다.

둘째, 현재 스웨덴은 덴마크에 이어 두 번째로 국민부담률이 높은 나라이다. 1980년대 후반에 최고 GDP 52.3%까지 이르렀고 지금은 45.5%를 기록하고 있다. 스웨덴의 국민부담률은 1950년까지는 유럽 국가, 미국 등에 비해 낮았었다. 1955년에야 다른 선진국과 엇비슷해졌고, 이들을 앞서 간 건 1960년대이다. 스웨덴 복지국가 체제로 진입하는 시점도 1960년대 이후이다.

셋째, 스웨덴은 최고 한계세율이 높은 나라였다. 소득세는 1970년대에 87%, 법인세는 1980년대 60%대까지 기록했다. 이러한 높은 세율은 다양한 소득공제와 결합된 것이었다. 소득세는 기업복지 공제, 예금저축 공제 등을 제공하고 최종소득에 대해서 높은 세율을 매겼

다. 법인세의 경우도 이윤을 기업내부로 재투자할 경우 상당한 공제를 제공해 기업 투자를 독려하고 남은 최종 이윤에 대해 고율의 세율을 적용했다. 세제를 생산적인 투자와 결합하려는 의도가 눈에 띈다.

넷째, 1991년 조세개혁은 세기의 개혁으로 불리는 대대적인 것이었다. 기존 고세율을 크게 낮추고 공제제도를 축소했으며, 소비세를 늘렸다는 점에서 기존 스웨덴 조세 모델에서 큰 변화였다. 이 개혁은 설게도가 1990년 사민당 집권시절에 입안되고 의결되었고, 이어 1991년 집권한 보수연합정권으로 이어졌다는 점에서 사실상 사민당의 작품이고 여야의 합의에 의한 개혁이다. 그만큼 조세개혁에 대한 시민들의 요구와 여야의 공감대가 컸다.¹⁹⁾

다섯째, 스웨덴 조세체계에서 구현되고 있는 원칙은 "모든 개인은 자신의 능력에 따라 세금을 내야 한다"는 능력별 보편증세이다. 20세기 초 근대적 조세체계가 도입되고 2차 대전 이후 복지국가로 발전하는 과정에서 이 원칙이 자리를 잡았다. 소득이 있는 사람이라면 거의 대다수가 납세에 참여하고 과세는 능력에 따라 누진, 혹은 비례로 이루어지고 있다. 증세에 과세가 '착취의 세금'이라면 복지국가 시대에 보편 과세는 '연대의 세금'인 셈이다.²⁰⁾

여섯째, 스웨덴 시민들이 높은 세금과 조세 체계를 항상 지지하는 것은 아니었다. 1991년 조세개혁 직전에는 조세 체계에 대한 지지도가 10%에 불과했고, 1970년대부터 다양한 공제 제도를 악용하는 조세회피가 존재해 왔다. 근래에는 스웨덴 시민들이 재정과 조세 체계에 대한 평가가 상당히 긍정적이다. 지난 워킹페이퍼에서 보았듯이, 스웨덴의 재정은 현재뿐만 아니라 세대간 회계에서도 지속가능성을 확보하고 있다. 다수 국가들의 글로벌 경제위기에서 재정 위기를 겪고 있는 것과 크게 대비된다. 재정의 지속가능성, 조세체계의 수용성에서 스웨덴은 다른 나라에 비해 안정성을 지니고 있다. 이것이 2008년 이후 국제적인 금융위기와 재정위기 상황에서 스웨덴 모델에 대한 관심이 증대하는 중요한 이유 중의 하나이다.

19) 그럼에도 당시 사민당 좌파와 공산당에선 1991년 조세개혁에 대한 비판의 목소리가 강했다. 당시 조세개혁을 둘러싼 정치과정의 추가 분석 작업이 필요하다.

20) "Each individual must pay tax according to his or her capacity". 물론 스웨덴 조세체계 개혁을 둘러싸고 여러 논의가 진행된다는 것은 이 두가지 원리(보편과세, 능력별 과세)가 담긴 원칙이 사람들의 가치와 이해관계에 따라 매우 다르게 해석되어 왔다는 점을 보여준다 (Stellan Dahlgren 2000: 16).

<참고문헌>

- 오건호(2013), “1990년대 이후 스웨덴 재정, 복지개혁 내용과 평가” (글로벌정치경제연구소 워킹페이퍼 2013-01. 2013. 5. 7).
- 은민수(2012), “복지국가의 조세정치: 영국과 스웨덴의 조세개혁을 중심으로”, <사회복지정책> 39(2): 125-155.
- 이중섭(2007), “세계화와 복지국가의 재정정책 변화: 1991년 스웨덴 조세개혁을 중심으로” <사회복지정책> 28: 167-198.
- 하수정(2012), [올로프 팔메] 후마니타스.
- Agells, Jona and Englund, Peter. Sodersten, Jan(1996), "Tax Reform of the Century - The Swedish Experiment", National Tax Journal vol 49(4): 643-664.
- Bjorklund, Anders. et al.(1995), Tax Reform and Income Distribution: An Assessment Using Difference Income Concepts. Swedish Economic Policy Review 2: 229-266.
- Dahlgren, Stellan(2000), A Fiscal History of Sweden. The Swedish Tax Administration.
- Kees van Kersbergen(1995), Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and Welfare State. Taylor & Francis.
- Kommune Kredit, Kommuninvest, MuniFin(2012), The Nordic Model: Local Government, Global Competitiveness In Denmark, Finland and Sweden. (원자료는 “The Danish national centre for social research”)
- Korpi, Walter and Palme, Joakim(1998), ‘The paradox of redistribution and strategies of equality’. American Sociological Review, 63:661-87
- Lindbeck, Assar(1997), “The Swedish Experiment” Journal of Economic Literature. V.18(Sep.) 1273-1319.
- Lindbeck, Assar(2007), “the Three Swedish Models” (www.project-syndicate.org 2007.5.29.).
- Lindbeck, Assar(2009), “Three Swedish Models” (Lecture for conference in Stockholm August 2009, arranged by Mont Pellerin Society).
- Ministry of Finance(2010), “History of the Swedish tax system’ .
- Norrman, Erik and Charles E. McLure Jr.(1997). “Tax Policy in Sweden” in Richard B. et al. The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model. Univ. of Chicago Press.

OECD(2011), Government at a glance 2011.

OECD(2012), Revenue Statistics 1965-2011.

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

Reynolds, Alan(2008), “Marginal Tax Rates” (Library of Economics and Liberty
<http://www.econlib.org/library/Enc/MarginalTaxRates.html>)

Svallfors, Stefan(2011), “A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes
in Sweden, 1981-2010”. Social Policy & Administration vol.47(7).

Swedish Tax Agency(2000), Taxes in Sweden 2000: A Summary of the Tax
Statistical Yearbook of Sweden 2000.

Swedish Tax Agency(2005), Taxes in Sweden 2005.

Swedish Tax Agency(2012a), Tax Statistical Yearbook of Sweden 2012.

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

The Economist(2000) “Sweden Tax cuts? Why?” (2000. 8. 3).