

인구변천 과정에서 본 한국과 스웨덴의 복지 상태 비교

김 성 이

(이화여자대학교 사회사업학과)

이 연구는 한국사회에서 사회복지 정책을 어떻게 전개해 나가야 할 것인지에 관한 관심 속에서 선진복지국가인 스웨덴의 사회복지제도가 어떻게 발전해 나갔는지를 인구변천에 초점을 맞추어 살펴보고 있다. 먼저 스웨덴과 한국의 인구발전과정을 인구변천모형에 따라 분석하고, 인구변천 단계에 따라 사회복지가 어떻게 발전해 나갔는지를 주로 사회복지 법규를 통해 규명하고 있다. 다음 각 단계별 법규와 사회보장비 지출을 검토하여 스웨덴의 복지발전과정의 이념을 규명한 후, 한국의 사회복지정책이 어떤 방향을 나아가 할지를 제시하고 있다. 연구결과 스웨덴에 비해 한국의 사회보장비지출은 절대 부족상태이며, 스웨덴이 보편주의적 서비스를 강조하는데 비해 한국은 특수집단에 대한 서비스를 강조하고 있음이 부각되었다. 또 한국은 특수한 역사적, 문화적 요인에 의해 보훈계통의 비용이 지불되고 있다. 이 연구의 정책적 함의는 한국사회도 앞으로 소극적인 복지정책보다는 스웨덴에서 처럼 보편주의, 생산주의 및 가정복지를 바탕으로 한 복지민주주의 정책에 대한 적극적인 자세가 필요함을 제시하고 있다.

I. 연구의 필요성 및 목적

스웨덴이라 하면 우리에게 꼭 친숙한 국가이다. 우리 나라 국민들에게 잘 알려지기는 6·25사변 이후에 많은 의료진을 보내 주었으며 국립의료원을 만들어준 나라라는 인상을 주고 있다. 또한 복지가 잘 되어있기는 하지만 성문란이나 자살 같은 사회문제가 유별난 국가라고도 알려져 있다. 그러나 무엇보다도 스웨덴하면 사회보장이 잘된 일등 복

지국가라고 하는 것도 잘 알고 있는 사실이다.

이 일등 복지국가가 걸어간 길과 우리 나라의 사회복지가 걸어갈 길을 역사적 궤적 즉 인구변천 과정에서 비교한다면 여러가지 유익한 교훈을 많이 얻을 수 있을 것이다.

국가간의 복지 정책을 비교하려면 복지 정책이 수립 진행되기까지에 결부되는 인구문제 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회의 제반 여건을 고려해야 한다. 더욱이 스웨덴의 자료 확보가 용이하지 않은 상태에서 두 국가간의 비교를 시도한다는 것은 많은 제한점을 내포하게 된다.

그러나 스웨덴과의 비교는 타산지석의 경험이 되어, 우리의 복지 발달과정에 예상되는 문제와 교훈을 얻는 탐구적 수준에서는 한번 시도해 볼 만한 일이다.

선진 사회복지국가로 인정되는 스웨덴의 사회복지 발달과정과 우리나라의 사회복지 발달과정을 인구변천 모형에 기초하여 그 시기를 분류한 뒤, 각 시기별 사회복지 법규를 각각 분석하여 우리 나라 사회복지 정책 전개의 방향 설정에 도움이 되는 자료를 제공하고자 한다. 이러한 연구결과는 스웨덴의 인구 및 사회발단단계에 따라서 어떤 욕구가 표현되었으며 이를 해결하기 위한 사회복지태도가 어떤 형태로 발전되었는가를 제시해주는 데 기여할 것이다.

이 목적을 달성하기 위해서 다음과 같은 세부목표를 둔다.

첫째, 스웨덴과 우리 나라의 인구발전 과정을 인구변천 모형에 따라 분석하여 각 단계를 구분한다.

둘째, 이 구분된 단계에 따라 각각 사회복지가 어떻게 발전되어왔는가를 사회복지 법규를 통해 살펴본다. 이 단계별 법규를 검토해 보았을 때 각 단계별 공통 사회문제를 규명하고, 그 단계의 사회복지 상태를 개념짓는다.

셋째, 각 단계별 법규와 사회보장비 지출 등을 검토하여, 스웨덴의 복지 발달과정의 기본 이념을 규명한다.

넷째, 한국 사회복지 정책이 취해야할 방향을 제시한다.

II. 스웨덴과 우리 나라의 배경 검토

스웨덴이 현재의 복지국가로 형성되는 데에는 많은 긍정적 요소들이 작용하였다.

우선 국내적으로는 인종적으로나 종교적으로 분쟁이 없었다는 것과 세계 대전의 피해를 직접적으로 받지 않았던 점을 들 수 있다. 정치적 안정도 중요한 요인으로서 사회민주당 지도 하의 정치적 안정은 중립적이고 강력한 행정력을 만들게 하였다. 또한 여러 사회 주요 집단들 즉 교회, 시민 집단, 노동 조합, 농민 조합 등이 정책결정 과정에 참여할 수 있었다는 점도 중요하다. 뿐만 아니라 언론기관의 자유로운 비판과 언론 자유에 대한 보장은 정책비판과 수정을 가능케 하였다.

또한 국외적으로는 독일의 비스마르크 복지 정책이나 영국의 비버리지 리포트 등의 복지 선풍 등에 힘입은 바 크다.

이에 비해서 우리 나라는 인종적으로나 종교적으로 큰 분쟁이 없었다는 점 외에는 사회적으로 스웨덴과 큰 차이를 가지고 있다. 세계 대전과 6·25전쟁의 참화를 겪었으며, 정치적 불안정이 지금까지 계속되어 왔으며, 교회 등의 사회단체에서의 사회복지에 대한 활동도 미약하였고, 언론기관이 복지 정책에 크게 관여해 오지 못하였다. 이러한 차이점 때문에 두 나라를 동일선상에 놓고 비교한다는 것은 많은 한계가 있다. 그러나 우리 사회도 스웨덴에서와 같이 농업국가로 출발하여 산업국가로 발전하고자 하는 과정에 있으며, 복지사회를 지향하고 있는 현실 여건을 고려할 때 과거 스웨덴에서 겪었던 과정의 분석을 통해 우리 사회에서 복지사회 건설을 고려하여야 할 때 필요한 많은 시사점과 방향을 제시할 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 스웨덴이 겪어온 인구변천 과정과 사회복지 입법과의 관계분석을 통해서 우리 사회의 인구변천과 사회복지욕구와의 관련성을 고찰해 보도록 한다.

III. 인구변천 단계 구분

인구의 변화 과정을 연구하는데 널리 적용되는 모형으로는 인구변천 모형(demographic transition)이 있다. 인구변천의 단계를 출생률과 사망률을 기준으로 하여 출생률과 사망률 간을 비교한 것으로 다음과 같이 4단계로 나누어진다(Bogue, 1969).

제1단계 : 변천 이전 단계(pre-transitional stage)로서 사망률과 출생률이 다같이 높아 즉 출생률이 1,000명당 30명 이상의 수준인 상태로서 인구는 증가하지 않는 상태를 말한다. 스웨덴 같은 나라에서는

1810년 이전의 시기를 이 단계로 보고 있고, 우리 나라에서는 1920년부터 서서히 사망률이 감소하기는 했으나 본격적으로 사망률이 감소하기 시작한 1960년 이전을 이 시기로 볼 수 있다(이홍탁, 1994).

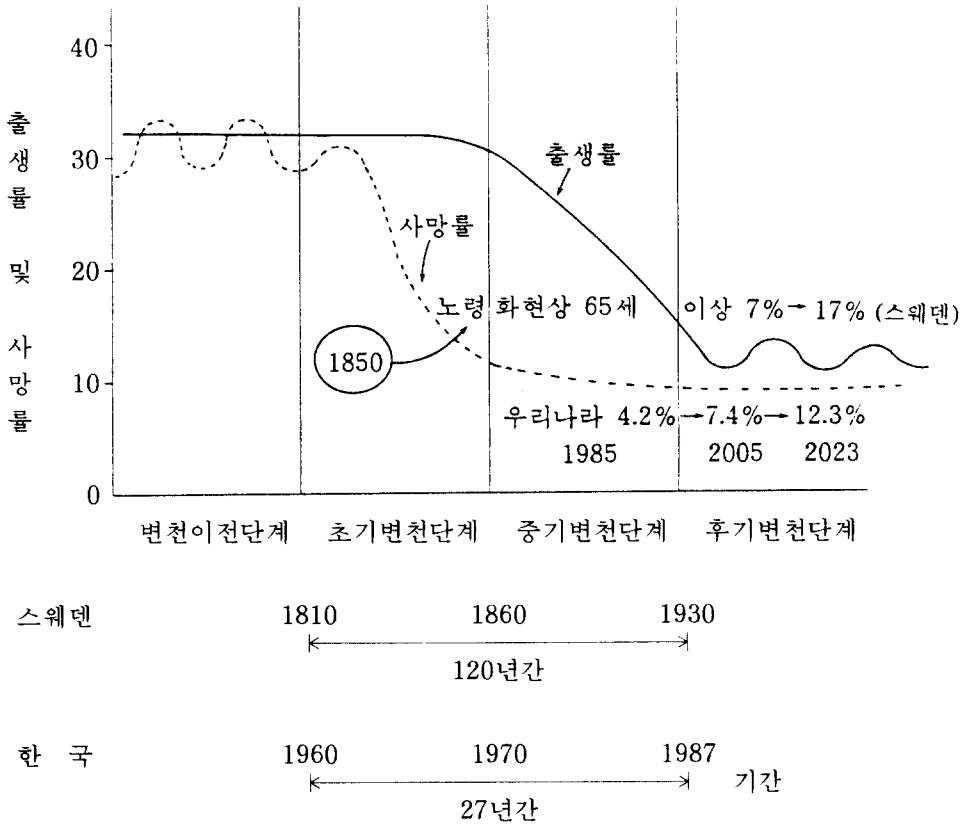
제2단계 : 초기 변천 단계(early transitional stage)로 사망률은 감소하기 시작하나 출생률은 여전히 높은 상태를 말한다. 사망률은 감소하나 출생률은 변함이 없어 이 단계에서는 인구는 급속도로 증가하기 시작한다. 즉 출생률이 1,000명당 30명대이다. 스웨덴에서는 1810년부터 1860년대 이르는 시기를 말하고 우리 나라에서는 1960년부터 1970년 사이를 말할 수 있다.

제3단계 : 중기 변천 단계(mid-transitional stage)로 사망률의 감소에 뒤따라 출생률이 감소하기 시작하면서 급성장하던 인구 증가 속도가 다소 둔화되기 시작하는 시기를 말한다. 즉 출생률이 30대 이하인 시기로서 스웨덴에서는 1860년부터 1930년까지를 대체적으로 이 시기로 보고 있으며 우리 나라에서는 1970년에서 1986년 사이로 볼 수 있다.

제4단계 : 후기 변천 단계(late transitional stage)로서 사망률의 감소가 한계점에 다달아 사망률이 감소된 상태에서 정지하고 출생률은 다소간의 기복이 있으나 낮은 상태로 안정이 되어 인구 증가가 정지되는 형상을 보인다. 즉 출생률이 10명대인 시기로서 스웨덴에서는 이 시기로 1930년 이후로 볼 수 있으며 우리 나라에서는 1987년 이후부터 볼 수 있다.

이상의 변화과정을 요약하면 다음 그림과 같다.

[그림 1] 스웨덴과 한국간의 인구변천 단계 비교



위의 [그림 1]에서 보듯이 스웨덴이 120년간 걸리면서 이뤄졌던 인구 변천 과정이 우리 나라에서는 27년간이라는 밖에 안되는 짧은 기간에 걸쳐서 이룩되었다.

또한 65세 이상의 인구가 전체 인구의 7% 이상을 차지하는 사회를 노령화 사회라고 할 때, 스웨덴에서는 이미 1850년대 경부터 노령화 사회 현상이 나타나기 시작했으며 지금은 17% 수준에 도달하고 있다.

우리 나라는 1985년 현재 한국의 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비중은 4.2%이며 2000년에는 6.2%, 2005년에는 7.4%로 됨

〈표 1〉 스웨덴의 인구변천 단계별 사회복지 관련법

변천이전단계	초기변천단계	중기변천단계	후기변천단계
1521 덴마크로부터 독립	1847 체계화된 구빈법 출현	1871 개정구빈법 제정	1931 실업보험제도
1686 교회법에 의한 교구의 빈민 구제 의무규정		1881 연소자의 공장 노동금지법 제정	1934 산업보험조직에 국고지원
1763 구빈법		1891 건강보험법	1938 임신부 보호제도
		1898 전국 노동조합 총연맹결성	1938 신혼가정 대부금 제 실시
	1901 노동자재해보상법 제정	1947 일반자녀 수당	
	1913 국민연금법 제정	1950 노동자 보호청과 산업감독제 실시	
	1924 아동복지법 제정	1951 3주일 휴가제 실시	
	1928 단체협약법 제정	1955 일반의료보험제 실시	
			1963 4주일 휴가 실시
			1968 주택보조비 지급
			1979 5주일 휴가제 실시

〈표 2〉 우리 나라의 인구변천 단계별 사회복지 관련법

변천이전단계	초기변천단계	중기변천단계	후기변천단계
1783 자훈권직(유기아입양법) 반포	1960 공무원연금법 제정	1970 사회복지사업법 제정	1984 임대주택건설 추진법
	1961 군사원호보상법 제정		1987 부랑인 선도시설 운영규정
1916 우사 진출자금 국민구조 규정 수립	1961 윤락행위 등 방지법 제정	1973 사립학교교원연금법 제정	남녀고용평등법
	생활보호법 제정		국민연금법
1944 조선구호령	아동복지법 제정	1977 의료보험 실시	1989 모자복지법
1947 미성년자 노동 보호법 제정	1962 선원보험법 제정	1981 심신장애자복지법 제정	장애인복지법
	채해구호법 제정		1981 노인복지법 제정
1953 근로기준법 제정	1963 군인연금법 제정	1986 최저임금법	1988-89 의료보험 실시확대
	노동조합법 제정		1990 장애인 고용촉진 등에 관한 법률
	산업재해 보상법 제정		1993 일제하 일본 위안부에 대한 생활안정지원법
의료보험법 제정			
	1967 직업안정법 제정		

이로써 지금부터 약 10여년 후에는 노령화 국가가 되며 지금부터 30여년 후인 2023년에는 12.5%의 수준에 도달할 것이다. 이것 역시 스웨덴이 120년 걸리면서 이뤄졌던 것을 우리 나라에서는 20-30년 간에 도달할 것이다.

이러한 급격한 변화과정은 필연적으로 많은 사회문제를 동반한다. 스웨덴에서는 여러 사회문제를 천천히 거치면서 여러 사회정책을 점진적으로 준비하여 문제를 해결할 수 있었음에 반하여 우리 나라에서는 이라는 단기간에 여러 문제를 거의 동시에 겪음으로써 잘못했다가는 스웨덴에서 사회문제를 해결하는 과정에서 겪었던 여러 어려움을 4배나 더 부담하는 괴로움을 겪을지도 모르게 되는 것이다.

IV. 인구변천 단계별 사회복지 관련법 비교

인구변화 등의 사회변화는 많은 사회문제를 낳게 되고, 사회는 이에 대해 대책을 강구하게 된다. 여기에서는 각 인구변천 단계별로 어떤 사회복지 관련법들이 만들어졌는가를 살펴보고자 한다. 여기서 사회복지 관련법들을 살펴보는 이유는 그 사회의 정책을 살펴보는 가장 간명한 방법 중의 하나이기 때문이다(권영성, 1994).

다음 <표 1>과 <표 2>는 인구 변천 단계에 따라 시기적으로 스웨덴과 우리나라의 사회복지 관련법을 제정을 기술한 것이다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 스웨덴의 복지제도가 변천한 역사를 인구변천단계와 결부시켜보면 다음과 같은 사실을 발견할 수 있다.

첫째로, 변천 이전 단계에서는 교회법에 의한 빈민구제가 주를 이루고 있었다. 물론 이 시기 후반에 구빈법 등의 체계를 갖추었으나 국가의 책임이 강화되지는 못한 상태이었다.

둘째로, 초기 변천 단계에서는 구빈법이 체계를 갖추며 실시되었다. 이 시기는 국가 재정의 원시적 축적기여서 사회복지 서비스와 재정의 형성 기초기로 볼 수 있다.

셋째로, 중기 변천 단계에서는 전국의 노동자 조합을 결성, 단체협약법 제정 등의 노동문제 해결이 중심을 이루고 있다. 이 시기는 산업자본이 형성되는 시기로서 사회보험 등 노동자 보호 등의 사회보장 초기로 볼 수 있다.

넷째로, 후기 변천 단계에서는 가정대부금제, 주택보조비와 장기 휴가제 도입 등의 가정복지에 중심을 두는 방향으로 전개되고 있다. 이 시기는 대공황 이후의 독점자본주의 시기로서 사회보장의 보편성과 체계화가 성립되는 시기로 볼 수 있다.

이러한 스웨덴의 변천과정을 정리하면, ①교회중심 보호 ② 빈곤자 구제 ③ 노동자 보호 ④ 가정보호의 순으로 전개되고 있다고 할 수 있다. 이러한 연구결과는 Esping-Andersen(1992 : 88-94)의 연구와도 거의 일치한다.

다음 <표 2>에서는 우리 나라의 복지제도의 변천을 인구 변천 단계를 제시하고 있다. 이를 분석해보면 다음과 같은 사실을 발견할 수 있다.

첫째로 변천 이전 단계에서는 조선조 시대의 빈민구제 제도와 해방 이후의 노동에 관한 관심을 볼 수 있다. 전통적 구제사업이 진행된 시기로서 자유당 정부까지의 기본적 빈민구제제도가 실시된 시기라 할 수 있다.

둘째로 1960년대에 들어오면서 공무원연금법, 군인 원호보상법 등의 특수계층의 보호와 1960년 후반의 산업재해보상법 등의 노동자 보호로의 발전이 보이기 시작한다. 경제개발에 대비한 시기로서 각종 보험제도가 성립된 시기이나 강제조항이 없이 명분상의 법규가 많았던 시기이었다.

셋째로 1970년대에는 사회복지사업법으로 사회복지의 개선과 1980년대에는 심신장애자 복지법과 노인복지법 등의 발전의욕을 볼 수 있다. 즉 특수욕구를 가진 계층에게 특수서비스를 제공하기 시작한 시기이었다.

넷째로 1980년 후반부터 국민연금 및 의료보험의 확대와 아울러 모자복지법, 남여고용평등법 등 다양한 복지 대상자의 욕구 충족을 위한 제도가 만들어지고 있다.

우리 나라의 사회복지법들은 외국으로부터 수입된 법률들로서 많은 한계를 가지나(김만두, 1994), 이상의 분석 결과로부터 우리 나라의 복지 변천 과정은 ① 전통적 빈민구제 ② 공직자 보호와 노동자 보호 ③ 노인 및 장애자 보호 ④ 복지 대상의 확대 단계로 변천되고 있는 것을 볼 수 있다.

지금까지의 사회복지 제도의 발전을 인구 변천 단계로 정리해보면

다음과 같다.

〈표 3〉 스웨덴, 한국의 복지제도의 발전과정

인구변천 단계	변천이전단계 (사망률, 출생률 높은 단계)	초기변천단계 (사망률 감소)	중기변천단계 (출생률 감소)	후기변천단계 (사망률, 출생률 낮은 단계)
스웨덴	(~1810) 교회중심 보호	(1810~1860) 빈곤자 구제	(1860~1930) 노동자 보호	(1930~) 가정 보호
한 국	(1960년 이전) 전통적 구제	(1960~1969) 공직자와 노동자 보호	(1970~1987) 노인 및 장애인 보호, 의료보호	(1987년 이후) 복지 대상의 확대

이상의 요약표에서 우리나라는 다음과 같은 문제점을 발견할 수 있다. 첫째로, 우리나라는 사회적으로 빈곤자 구제를 위한 기간을 제대로 거치지 못했다는 점이다. 스웨덴에서는 1810년부터 1860년까지의 초기 변천 단계에서 구빈법의 체계를 정비하므로써 빈곤 문제에 대한 구체적 접근을 상당한 기간을 두고 실시할 수 있었다. 그러나 우리나라는 사망률의 저하가 일어나는 1960년대에 있어서 인구는 증가하고 사회 전체가 가난했기 때문에 전체 빈곤의 문제보다는 특수계층 즉 사회적으로 발언권이 큰 상위 계층과 필요가 급증하기 시작한 하위 노동계층에 대한 관심을 보일 뿐 국민 전체의 빈곤의 문제를 해결할 상황이 못되었다. 그 결과 빈곤의 대표집단이라 할 수 있는 부랑인에 대한 법률이 후기 변천단계에서 나타나고 있다.

둘째로, 노동자층의 보호 역시 불충분한 실정이다. 스웨덴에 있어서는 1860년 이후 70년간의 긴 세월을 거쳐 서서히 산업화함에 따라 노동자 문제를 점진적으로 해결해 나가는 과정을 밟았다. 더욱이 노동자의 문제가 사망률이 감소하고 출생률이 따라서 감소하는 시기에 일어나므로써 즉 인구 증가가 감소되는 시기이므로 노동자의 인권이 중요시될 수 있는 시기이었다. 이에 비해 우리나라는 산업화가 1960년대부터 급작히 일어났으나 생산성 극대라는 과제 속에서 노동자 인권이 무시되었을 뿐 아니라 노동자의 보호에 대한 관심도 역시 사망률 저하로 인한 인구 증가 시기에 대두되므로써 노동자 공급이 원활해져서 정부는 물론 사회적 지지를 유발시키지 못하였다.

셋째로, 가정 보호 역시 불충분한 실정에 있다. 스웨덴에 있어서 가정 보호 제도는 사망률과 출생률이 모두 낮아 인구 변동이 정지된 1930년대 이후에 실시되었으나 우리 나라는 노동자의 보호도 제대로 되지 못한 중기 변천 단계인 1970, 80년대에서 가정 문제라는 부담을 안게 되므로써 모자복지법 등이 만들어졌으나, 가족 전반의 복지문제를 다루지는 못하고 노인 및 장애인 복지에 우선 급한 데로 보호 조치를 위하게 되었다. 그러므로 전반적인 가정 보호 문제는 의료보험을 통해서 뿐 국민의 건강을 보호하는 것으로 만족해하는 상태에 있을 뿐이다.

이상의 세 중요 문제는 후기 변천 단계에 있는 우리의 과제가 된다. 즉 ① 빈곤자의 구제 ② 노동자의 보호 ③ 가정 보호의 세 문제는 앞으로 우리가 해결해야 할 과제인 것이다. 이 세 가지 과제는 어느 것 하나 만만치 않은 과제이다. 보호의 대상자의 폭을 넓히면 보호 비용이 증가함을 물론 세금납부자의 수가 감소해서 사회복지비 마련이 어려워지고 경제 발전으로 둔화된다는 가설도 있다. 산업화와 사회발전에 조화를 이루면서 어떻게 보호 수준을 향상시킬 것인가는 현안 과제가 아닐 수 없다.

V. 스웨덴의 사회복지 제도와 이념

지금까지의 분석결과 우리 나라에서 앞으로 관심을 가져야 할 분야로 빈곤자의 구제, 노동자의 복지 그리고 가정 복지로 밝혀졌다. 그러면 이들 3가지 과제에 대해서 스웨덴으로부터 배울 수 있는 경험에는 어떤 것이 있는가를 살펴보면 다음과 같다.

1. 빈곤자의 구제

스웨덴 사회 정책의 초기 단계부터 지금까지의 강조는 빈곤의 제거이었다. 빈곤을 제거할 수 있는 생산력을 가진 사회에서는 빈곤이 존재해서는 안된다는 것이 일관된 주장이었다. 더군다나 빈곤은 비극적인 큰 낭비로서 사회의 갈등과 분열을 조장하는 조건으로 보았다. 모든 사람들에게 성공과 자아실현의 기회를 똑같이 제공해 주어야 한다는 스웨덴식 보편주의에 기초하는 것이었다.

Daniger 등(1981)은 스웨덴에 있어서도 소득전이(income transfer)가 일어나기 전의 빈곤율은 다른 선진국들과 비슷하였으나 소득전이가 일어난 뒤에는 빈곤 현상이 크게 제거된다는 것을 밝히고 있다. 사실 스웨덴에서 소득전이가 일어나기 전의 빈곤율은 전체 인구의 36.5%로서 독일의 31%, 영국의 30%, 미국의 27%보다 결코 낮은 수준은 아니다. 스웨덴에서 이렇게 높은 소득전이 이전의 빈곤율이 나타나는 이유는 노인이 많고 편부모가 취약집단에 집중되어 있기 때문이다. 그러나 소득전이가 일어난 뒤에는 Gini계수가 .417에서 .197로 떨어졌다. 스웨덴식 복지국가가 대 빈곤 전쟁에서 상당히 성공적이었음은 의심할 여지가 없다.

사회보장 제도가 소득재분배의 효과를 가져와 시장경제의 불확실성으로부터 국민들을 보호하고 있다. 소득의 개선은 질병의 위기를 감소시킨다는 증거도 있다(Korpi, 1985). 영국에 있어서 소득이 가장 낮은 계층(비숙련직)에서 장기적 질병에 걸릴 경우는 소득이 가장 높은 계층(전문직)에서 걸릴 경우보다 2.6배 인데 비하여, 스웨덴의 경우에는 단지 1.5배 수준으로 낮다.

2. 노동자의 복지

스웨덴의 노동 시장은 직업훈련과 노동 이동 프로그램을 강화하여 생산 부분에서 기술과 직업을 조화시키고, 인간자원에 집중함으로써 현대화를 가속시키는 역동적 체제로 되어 있다(Standing, 1988). 즉, 스웨덴에서는 근로의 효율성과 역동적 생산 체계를 장려하는 생산주의 정신에 입각하여 노동자 문제를 해결하고 있다. 이 역동적 체제란 대량실업이 갖는 값비싼 경제적, 사회적 낭비를 피하는 체제라 할 수 있다. 그리고 스웨덴 모델은 고용의 최대화라는 점에서 성공한 사례이다.

스웨덴의 실업보험 체계는 적극적인 노동시장 프로그램 복합체와 연결되어 있다. 노동시장 정책에는 실업보험, 직업훈련 프로그램, 노동 이동과 노동 교환 프로그램 그리고 장애인 보호 고용, 개별 노동자를 대상으로 하는 각종 프로그램들이 포함된다. 스웨덴의 적극적인 노동시장 정책은 노동 복지에 대한 진보적 개념이다. 스웨덴에서는 2차 대전 이래 해마다 완전고용을 유지해오고 있다. 적극적인 노동시장 정책

은 스웨덴 경계를 근대화시키고, 노동자들을 쇠퇴적이고 비생산적인 직업에서 성장일로에 있는 생산적 직업으로 노동인력을 이동시킨다.

스웨덴 역시 복지의 부정적인 면을 가지고 있다. 그 한 예가 높은 결근율의 문제이다. 공적 부분에서 근무하는 여성과 수출 부분에서 근무하는 남성 근로자들의 높은 결근율은 문제이나, 이를 수급자격을 엄격히 적용함으로써 결근율을 낮추고 있다.

3. 가족 복지

스웨덴의 가족 복지는 사회적 서비스의 중심역할을 하고 있다. 가족 정책에 총 사회지출의 16%를 지출하고 있으며 재원은 거의 전적으로 일반 세입에 의존하고 있다. 이 가족복지 정책은 소득전이와 서비스로 나누어진다. 16세 이하의 자녀를 가진 모든 국민에게 자녀 수당으로 국민 평균 소득의 약 10%를 지급하고 있다. 편부모는 두배까지 추가 수당을 받을 수 있다. 최근에는 아동보호급부에 집중하는 경향으로 바뀌고 있다. 특히 영아와 유아를 위한 탁아 시설과 유치원 시설에 역점을 두고 있다. 이 시설은 지방 정부가 관리하며, 이용료는 실제 비용의 9% 정도를 부모가 부담하게 하고 있다. 또한 학령기 아동의 방과후 보호를 위한 여가 시설이 확대되고 있다.

이상의 스웨덴의 복지 문제의 기저에는 각각의 복지 이념이 흐르고 있다. 빈곤문제 해결의 기저에는 보편주의(Universalism)가, 노동자의 복지의 기저에는 생산주의(Productivism)가 그리고 가족복지의 기저에는 사회적 서비스(Social Services) 등의 3가지 기본적 가치관이 흐르고 있다.(Esping-Andersen, G, 1994 : 56-65) 물론 이 3가지 이념은 상호 관련되어 타문제의 해결에도 관련되어 왔다.

각 이념들을 간단히 정의해보면 다음과 같다.

보편주의는 연금이나 건강보호 또는 기타 급부나 소득에 상관없이 모든 시민에게 자동적으로 부여해야 한다는 정신이다(Marshall, 1972). 이 보편주의는 복지국가에 대한 광범위한 대중적 지지와 합의된 평등의식을 심어줄 수 있었다. 이 보편주의가 정착하게 된 배경에는 노동운동 단체와 정치가들의 힘과 함께 국민의 대다수가 자산조사가 어려운 농업 직종에 종사하고 있었다는 사회적 배경에서 출발하고 있다.

생산주의는 사회개혁은 사회 정책의 효율과 성숙을 전제조건으로 한다. 생산주의는 사회정책은 비 생산적이라는 의식에 반하여 사회정책

은 인적자원과 효율에 대한 투자라고 간주한다. 스웨덴과 같은 소규모 개방 수출 경제에서 국제적인 경쟁은 인력의 질에 기반해야 했었다. 그래서 노동자의 소득 보호는 적극적이며 역동적인 인력정책과 함께 진행되었다. 훈련, 재훈련, 이동 수단, 조사 기구를 이용하여 남아도는 노동자들을 고도의 생산직종으로 이동시켰다. 노동자들에게 이 이동기간 중에 보조금을 줌으로써 소득을 보장하고 이동의 기회를 갖게 하였다. 1985년의 경우에는 GDP의 2.1%를 적극적인 인력 프로그램에 사용하였다. 스웨덴의 적극적인 인력 정책은 완전 고용을 유지하는데 결정적인 역할을 하였다. 이 생산주의적 관점은 노동자들을 값비싼 게으름을 피는 노동자로부터 값비싼 역할을 하는 노동자로 전환시키는데 매우 효과적이었다.

스웨덴에서의 사회적 서비스는 다른 나라와 다른 모양을 하고 있다. 많은 다른 나라에서들은 공적 서비스와 함께 건강과 교육에 관한 사적 서비스를 허용하나 스웨덴에서는 공적 책임을 강조하고 있다. 스웨덴에서는 중간 계층이 증가하는 현상에 따라 정부가 교육과 보건의 질을 높이는 책임을 가지고 있다. 정부가 모든 가족에게 동등한 조건과 기회를 주어 시민들이 사회적 자원을 최대한 이용하게 하고 여성들에게 가족에 대한 책임과 노동 시장의 참여를 수월하게 하는 역할을 하고 있다. 즉, 아동과 가족에게 집중적인 투자를 하는 것은, 미래의 자산과 성장 면에서 이익을 가져온다고 생각하고 있다. 아동과 가족에 대한 높은 질의 아동보호 프로그램, 유치원 여가 시설, 예방보호를 강조하는 의료시설 그리고 노인과 정서장애자를 위한 서비스 등이 발전되어 있다.

VI. 스웨덴과 우리 나라의 사회복지비 비교

사회복지 과제 해결에 해결해야 할 또 하나의 중요한 과제는 재원의 문제이다. 이 재원이 경제성장과 사회발전에 여하 조화롭게 투자되어야 하는 것은 복지국가를 지향하는 많은 나라의 과제이었다. 근래의 사회복지에 대한 우리 나라의 투자의 스웨덴과 비교를 사회복지장 지출면을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

우리 나라는 1948년 제헌 헌법에서 빈곤자에 대한 국가의 최저 생활 보호 규정을 두어 복지국가로서의 생존권 보장 개념을 명문화하고

있다. 그러나 이러한 헌법 정신을 구현할 수 있는 실제적인 프로그램과 정책이 마련되기 시작한 것은 최근 2, 30년 전부터의 일이다. 먼저, 우리나라의 사회보장비의 지출 상태를 보면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 사회보장비 지출 추이

연도	사회보험 (억원)	공적부조 (억원)	사회복지 서비스 (억원)	합 계 (억원)	대 GDP 비 율 (%)	인구1인당 사회보장비 (원)
1965	14	47	3	64	0.9	224
1970	146	104	8	259	1.1	802
1975	358	329	50	737	0.9	2,089
1980	4,036	1,987	229	6,252	1.6	16,400
1986	14,565	3,827	1,183	19,576	2.0	47,498
1993	71,210	14,854	10,241	96,354	3.7	218,687

자료 : 재무부, 한국의 재정통계, 1994

1965년도의 사회보장 지출을 보면, 사회보험에서 14억원, 공적부조에서 47억원, 사회복지 서비스 부분에서 3억원이 지출되어 모두 64억원이 사회보장비로 사용되었다. 이는 GDP에 비해 볼 때 0.8% 수준으로서 인구 1인당 224원이 지출된 꼴이었다. 이러한 사회보장비는 1986년에 2배 정도로 증가되며, 1993년에는 다시 2배 정도로 빠르게 증가되는 모양을 볼 수 있다.

이 모양을 <표 5>에서 제시된 스웨덴과 비교해볼 때, 우리는 많은 시사점을 발견할 수 있다. 그 중요사항을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사회보장비의 대 GDP 비율은 스웨덴에서는 1986년에 30.1%인데 비하여 우리나라에서는 2.1%이었다. 비록 1993년에는 우리나라의 비율이 3.7%로 증가했다고는 하나 아직 스웨덴에 비하여 이하의 수준에 머무르고 있어 사회보장비가 절대적으로 부족하다.

둘째, 우리나라에 있어서는 사회보험비가 계속 증가되고 있으나 아직 스웨덴의 수준에는 못 미치고 있다. 스웨덴에서는 공적부조 중심으로 해왔던 빈곤자 문제를 사회보험과 가족수당 부분에 통합시켜 보편주의적 정신에 입각하여 빈곤자 문제를 해결하려는 양상을 띠고 있다.

〈표 5〉 사회보장비 지출 추이

연도	사회 보험	공적부조, 사회복지 서비스	가족 수당	공무원 특 별 체 도	보훈	공중 보건	총계	대 GDP
스웨덴								
1965	46.6	12.0	9.2	—	0.1	22.9	100.0	13.5
1970	51.6	14.7	5.1	—	0.1	28.6	100.0	18.2
1975	53.1	16.4	5.7	—	0.0	24.9	100.0	24.5
1980	77.9	16.8	5.2	—	—	—	100.0	31.1
1986	84.1	0.5	15.5	—	—	—	100.0	30.1
한 국								
1965	11.3	39.7	—	7.9	28.5	12.5	100.0	0.9
1970	19.5	14.9	—	28.1	21.6	15.9	100.0	1.1
1975	24.3	26.9	—	15.4	15.2	18.2	100.0	0.9
1980	47.0	25.5	—	17.6	10.0	—	100.0	1.6
1986	57.7	19.3	—	16.7	6.3	—	100.0	2.0
1993	55.6	20.2	—	17.8	6.4	—	100.0	3.7

자료 : 재무부, 한국의 재정통계, 1994.

ILO, The Cost of Social Security, 1992.

셋째, 스웨덴에서는 가족 수당 등 보편주의적 서비스를 강조하는데 비하여, 우리나라에서는 공무원 등의 특수 집단에 대한 서비스를 강조하고 있다.

넷째, 문화적, 역사적 차이로서, 우리나라에서는 과도한 보훈 계층의 비용이 지불되는데 비하여 스웨덴에서는 거의 이러한 비용이 지출되고 있지 않다.

이상의 간단한 통계에서도, 스웨덴에서는 앞서 기술한 바와 같이 보편주의, 생산주의, 가족서비스 개념에 따라 통합적인 사회복지 모델을 따르고 있음을 살펴볼 수 있었다. 그러므로 스웨덴은 어떤 사회제도보다 복지제도가 우선하는 복지민주주의 국가라 할 수 있다. Crosland (1960)가 정의한 “산업의 국유화 없는 사회주의”를 잘 실현하고 있는 나라가 스웨덴이라고 말할 수 있다.

VII. 결 론

우리 나라는 빠른 경제 성장을 보이면서 고도로 산업화하는 과정에 있다. 정치적으로는 민주주의를 향하여 나아가고 있으며, 국민들은 복지에 대해 관심이 증가되고 있다. 그러나 아직까지도 우리 나라의 사회복지 제도는 외국으로부터 수입된 법률 조항이나 명목적 통치 수단으로서의 복지 서비스가 제공되고 있는 수준이다. 변화하는 사회적 현상과 국민의 욕구 증대는 이미 성장을 시작한 우리의 사회보장제도를 어떤 방향으로나 나아갈 수밖에 없다. 지금 사회복지에 대한 분명한 방향을 설정하지 못한다면 사회복지제도의 발전에는 물론 국민들에게 막대한 지장을 줄 것이다.

인구변천 과정에서 살펴본 본 연구의 결과 우리 나라 사회복지에 있어서 빈곤, 노동, 가정의 문제가 스웨덴에서와 같이 중요한 문제라는 점이 재확인되었다. 이 문제를 해결할 때에 있어서 복지비가 증가하면, 경제발전이 둔화된다는 소극적 자세를 취할 것이 아니라 스웨덴에서와 같이 완전고용을 향한 적극적 자세로 문제를 풀어야 할 것이다. 사회복지 대상이 확대되어 사회복지 체계의 형성이 필요한 후기 변천 시대에 있어서 우리 나라가 지향하여야 할 방향은 보편주의, 생산주의 및 가정복지를 바탕으로 한 스웨덴식 복지민주주의의 경험이 우리에게 큰 참고 자료를 제공할 것이다.

〈참 고 문 헌〉

- 권영성(1994), 『헌법학원론』, 법문사, p.1010.
 김만두(1994), 『한국 복지서비스법의 문제점과 개선책』, 한국사회복지학회 자료집, p.3.
 보건사회부(1994), 『보건사회백서』, p.325.
 이홍탁(1994), 『인구학』, 법문사, pp.196-203.
 Bogue, D.(1969), *Principle of Demography*, New York : John Wiley, p.56.
 Crosland, C.(1960), "Future of the left", *Encounter Pamphlets* no.4.
 Daniger, S., Haveman, R., and Plotnik, R.(1981), "How income transfers affect work savings, and income distribution",

Journal of Economic Literature, p.19.

Esping-Andersen, G.(1992), "Social Security Policies and The Swedish Model", *Welfare State : Present and Future*, Seoul : Korea Academy of Social Welfare, pp.88-94(인구관계 부분) ; pp.56-65(이념 부분)

Korpi, W.(1972), "Economic growth and the welfare state", *European Sociological Review*, 3, pp.31-45.

Mashall, T.H.(1972), "Value problems of welfare-capitalism", *Journal of Social Policy* I.1., pp.15-32.

Standing, G.(1988), *Unemployment and Labor Market Flexibility*, Sweden, Geneva ; ILO.

ABSTRACT

The Welfare Systems in Sweden and Korea with a
Focus on the Demographic Transition

Soung Yee Kim
Dep't of Social Welfare
Ewha Woman's University

The Swedish welfare state has been the model for others to emulate the archetypical example of state intervention. The state interventions are presented in the form of legal acts. These social welfare acts can be classified according to the demographic transition theory.

According to the Bogue's theory, the demographic transition in Sweden took place in four stages: the pre-transitional stage before 1810; the early transitional stage from 1810 to 1860; the mid-transitional stage from 1860 to 1930; the late transitional stage from 1930 to now.

As we look into the social welfare acts in Sweden, the relief of the poor was the major concern of the early transitional stage, the care of workers was the major concerns of the mid-transitional stage and the care of the families was the major concerns in the late transitional stage.

The Korea's transition period can be divided as follows; the pre-transitional stage before 1960; the early transitional stage from 1960 to 1969; the mid-transitional stage from 1970 to 1987; and the late transitional stage from 1987 to now.

In Korea, the major concern of the early transitional stage was the care of the officials and the workers; in the mid-transitional stage the care of the aged and the handicapped were the major concerns. And in the late transitional stage the expanding of the welfare clients was the major concern.

If we compare the results of both countries, the relief of the poor, the care of the workers and the care of the families will be the major concerns in Korea, because the social welfare acts in Korea are extended to specific groups and not to the whole population.

The acts related to these social issues have been arranged in 120 years in Sweden. But Korea had to do the same work in 27 years. So the burden of making those social acts will be four times heavier.

If we want to extend the benefits of the social system to the general population, we need to look at the design and approach of the Swedish model.

The reason why Swedish social acts constitute an international model has more to do with the uniqueness of its design and approach. First of all, it is characteristic by its universalism, secondly by its emphasis on social services and thirdly by its productivism. Also the Swedish welfare state supported by a high-tax system called the earnings-related welfare system.

In order to achieve an effective welfare state, we Koreans should pay attention to the relief of the poor, the care of the worker and the families. We should also focus on a good system design and prepare appropriate budgets.