

북유럽 모델

덴마크, 핀란드, 스웨덴의 지방정부와 글로벌 경쟁력

북유럽 모델

덴마크, 핀란드, 스웨덴의
지방정부와 글로벌 경쟁력

THE NORDIC MODEL

Local Government, Global Competitiveness in Denmark, Finland and Sweden

Copyright © 2012
Kommunekredit (www.kommunekredit.dk)
MuniFin (www.munifin.fi)
Kommuninvest (www.kommuninvest.se)
Monday Morning (www.mm.dk)

ISBN 978-87-90275-52-5

본 인쇄물은 탄소중립적, 지속 가능한 방법에 따라
덴마크 KLS Grafisk Hus사가 제작하였음.



Contents



06

서문

08

포스터 1

덴마크, 핀란드, 스웨덴 개요

12

한 장 요약

지방정부, 글로벌 경쟁력

16

포스터 2

이미 친숙한 북유럽 국가들

19

요약

북유럽 모델: 안정성과 지속 가능성

28

포스터 3

지방정부 조직

31

기사 1

지방정부: 북유럽 사회의 초석

44

포스터 4

북유럽 모델의 역사

46

기사 2

북유럽의 수지: 고율의 세금, 고도의 사회복지

58

포스터 5

세계를 향해 문호를 연 개방경제

60

기사 3

북유럽 모델의 발전: 협력과 타협

72

포스터 6

경쟁력과 혁신

74

기사 4

북유럽 모델의 미래: 어려움에 직면하고
있지만 여전히 경쟁력 유지

90

추가 참고도서 목록

서문

북유럽 국가들이 보유한 고도의 사회복지제도, 그리고 이와 어깨를 나란히 하는 높은 국제경쟁력은 세계의 경제학자들이 여러 해 동안 풀지 못한 의문이다. 이들 북유럽 국가는 어떻게 국민 간의 형평성 부문에서 OECD 국가 중 최고를 차지하면서 동시에 국가경쟁력은 세계 최고 수준에 오를 수 있었을까? 혜택과 서비스에 손쉽게, 또한 때로는 무상으로 접근이 가능함으로 인해 혹시 이들 북유럽 국민들이 복지에 무임승차하여 결과적으로 비효율, 경쟁력 저하를 야기하지 않았을까? 아니다. 전 세계적으로 비교해 보거나 이 지역의 저명한 학자들에게 물어보면 실은 그 반대이다.

복지와 경쟁력의 북유럽 역설(Nordic paradox)이야말로 우리 KommuneKredit, MuniFin, Kommuninvest에서 회의와 프리젠테이션을 통해 자주 논의하는 주제이다. 우리는 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 지방정부 자금조달 기구로서, 투자자를 위해 지방정부의 신용을 보증하는 업무를 제공한다. 이는 회원인 지방정부 전체가 연대책임을 지기 때문에 가능한 일이다. 따라서 북유럽 모델(Nordic Model)을 전 세계 이해관계자와 투자자가 알기 쉽게 설명할 수 있어야 본 기구가 성공할 수 있다고 하겠다.

이번에 우리는 북유럽의 싱크탱크인 ‘먼데이 모닝(MondayMorning)’사에 의뢰하여, 북유럽 모델을 상세히 알리고 이들 세 나라 지방정부의 역할이 무엇인지 좀 더 독자 친화적으로 소개할 수 있도록 다음과 같은 질문을 하였다. 북유럽 국가가 만든 제도적 틀은 어떤 특징이 있는가? 북유럽 국가의 제도는 다른 나라와 어떻게 다른가? 또한, 이런 차이가 북유럽 국가의 경제성장에 어떠한 영향을 미치는가?

우리는 복지국가인 덴마크, 핀란드, 스웨덴에 관한 이들 질문에 대답함으로써 전 세계 투자자들이 매력을 느끼는 북유럽 3국을 상세히 소개하고자 한다.


이 보고서는 이야기 시리즈 형식으로 구성되어 있다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴이 북유럽 모델을 실현할 수 있었던 과정을 신문제작 형식으로 편집한 것이다. 여기 실린 내용은 많은 학자와 국제기관, 유명저널의 탄탄한 조언과 정확한 지식을 근거로 하였다. 독자 여러분의 분석과 편의를 도모하고자 핵심 정보와 결론의 출처도 아울러 표시하였다. 북유럽 모델이라는 독특한 시스템을 소개하는 안내서로 본 보고서를 활용했으면 하는 바람이다.



Søren Høgenhaven
대표이사 사장
Kommun Kredit



Pekka Averio
대표이사 사장
MuniFin



Tomas Werngren
대표이사 사장
Kommuninvest

www.kommunekredit.dk - www.numifin.fi - www.kommuninveste.se

덴마크, 핀란드, 스웨덴 개요

노르웨이해



수도: 코펜하겐 (인구 120만 명)
인구: 560만 명
정치형태: 입헌군주제
공식 언어: 덴마크어
면적: 43,094 Km²//16,639 Mi²
화폐: 덴마크 크로네(DEK)
EU 회원국 가입: 1973년 1월 1일

덴마크

• 코펜하겐

스웨덴



수도: 스톡홀름 (인구 140만 명)
인구: 950만 명
정치형태: 입헌군주제
공식 언어: 스웨덴어
면적: 449,964 Km²//173,745 Mi²
화폐: 스웨덴 크로나(SEK)
EU 회원국 가입: 1995년 1월 1일

• 스톡홀름

발트해

핀란드

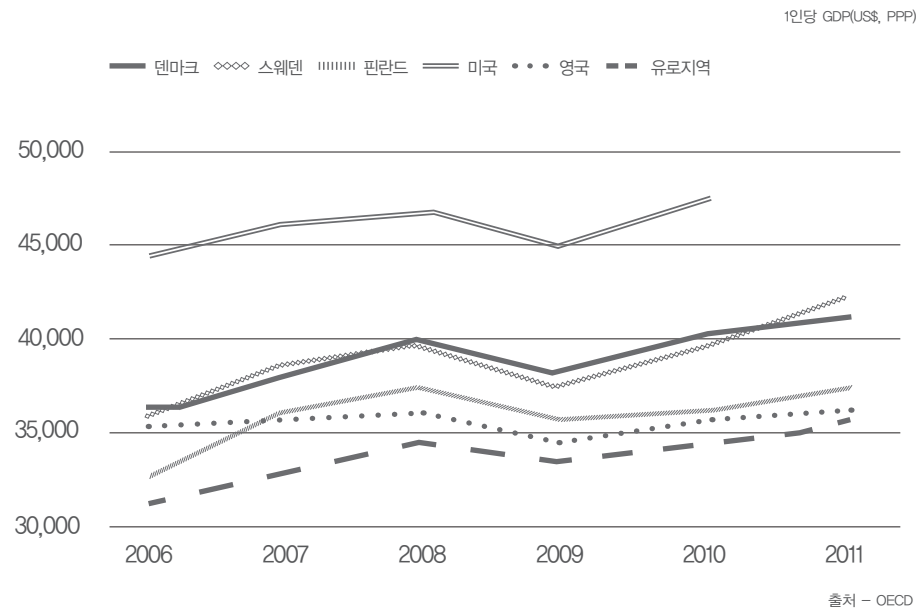


수도: 헬싱키 (인구 110만 명)
인구: 540만 명
정치형태: 공화국
공식 언어: 핀란드어(90%) 스웨덴어(5%)
면적: 338,424 Km²//130,598 Mi²
화폐: 유로(EUR)
EU 회원국 가입: 1995년 1월 1일

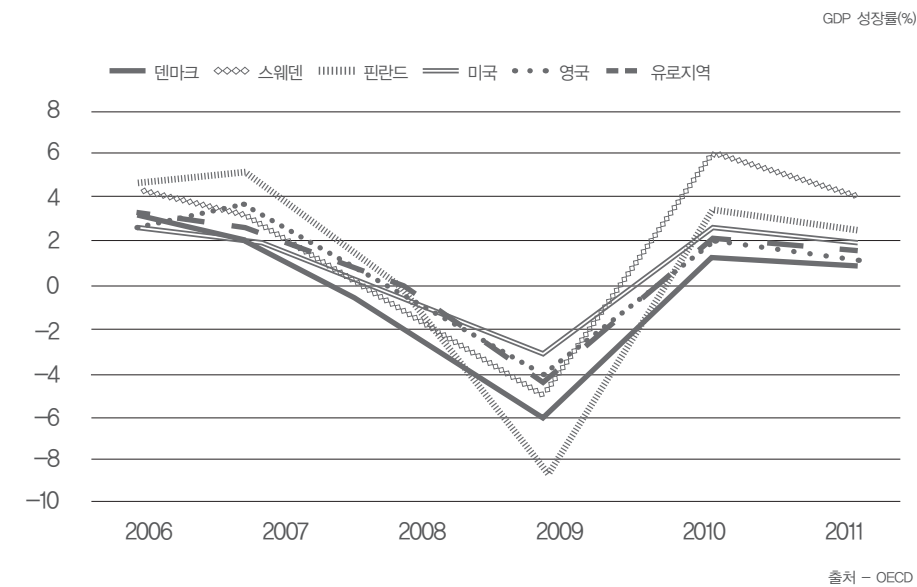
• 헬싱키



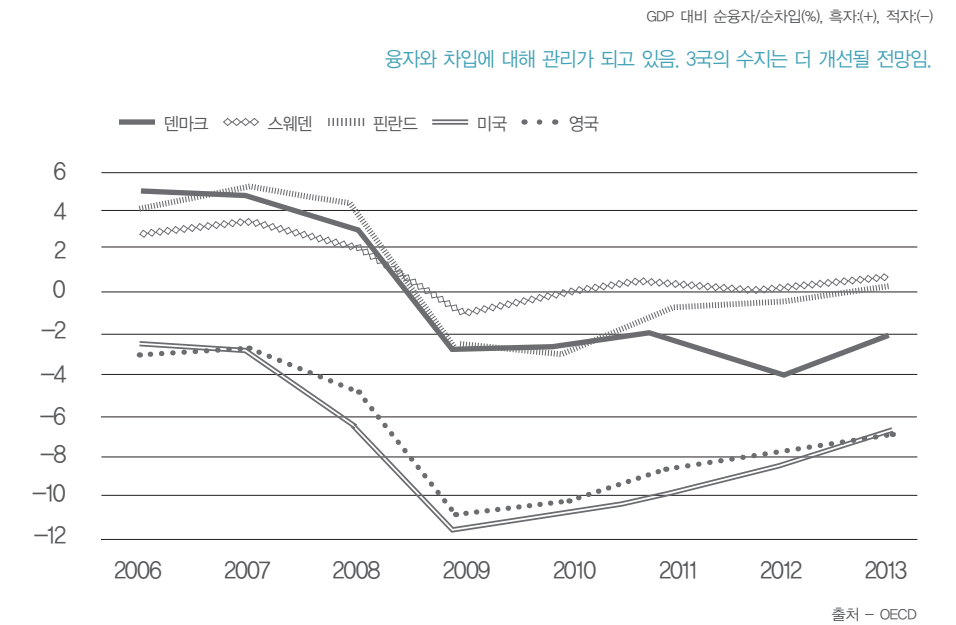
선진 경제국



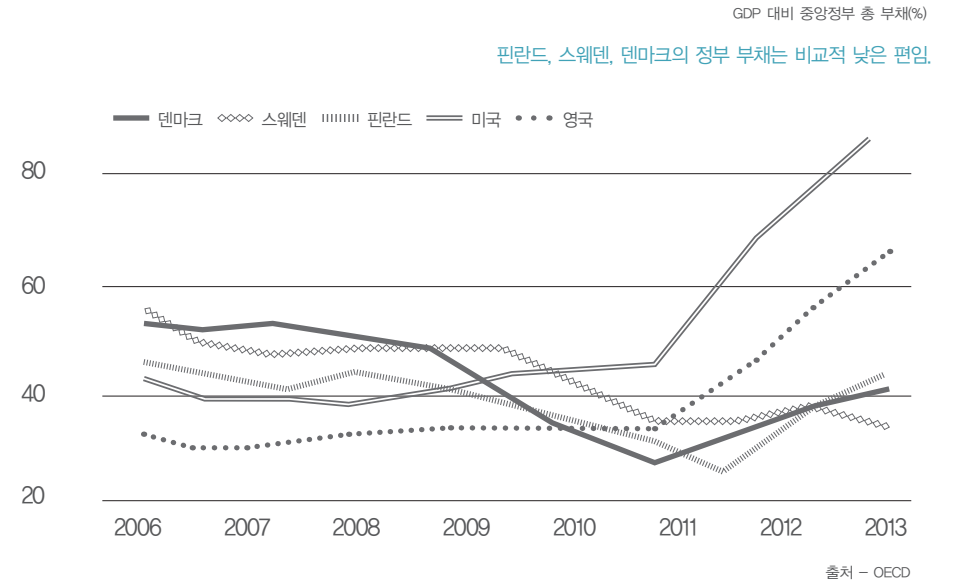
성장 회복국



균형 예산국



저 부채국



[한 장 요약]

지방정부 글로벌 경쟁력

덴마크, 핀란드, 스웨덴은 오랫동안 수많은 개혁을 통해 통치방식과 복지에 큰 성공을 거두었으며 세 나라가 매우 유사한 모형을 나타낸다. 우리는 이를 통칭하여 북유럽 모델(Nordic Model)이라 부른다.

지방정부: 북유럽 사회의 초석

북유럽 국가들은 공공부문의 효율성과 유연성을 확립하기 위해 의사 결정과 복지 서비스 업무를 지방으로 분권화시켰다. 북유럽 3국의 지방정부는 다른 선진국에 비해 정부수입을 징수, 지출하는 비중이 더 높으며, 지방정부의 조세 자율권은 헌법으로 보장된다. 한편으로는 지방정부가 파산하지 않도록 장치를 마련해 놓고 있다. 지방정부가 파산하지 않는다는 사실은 덴마크와 스웨덴에서 법률적으로 입증된 관행이고, 핀란드의 경우 법에 명시되어 있다.

북유럽 지방정부는 광범위한 대민서비스를 제공한다. 초등교육, 보육, 유치원, 노인부양을 비롯한 다양한 업무가 이에 포함된다.

이들 업무를 수행하기 위해서는 지방자치단체가 일정한 규모가 되어야 한다. 북유럽 지방자치단체는 일반적으로 다른 국가에 비해 주민 수가 많다. 지방자치단체의 운영은 지방의회가 담당하는데, 지방의회는 지역 유권자의 민주적 선거에 의해 선출된다. 유권자의 지방선거 참여율이 높을 뿐 아니라, 지방정부는 신뢰도와 효율성, 청렴성 부문에서 3개국 모두 세계에서 가장 높은 평점을 받고 있다.

북유럽의 수자: 높은 세금, 높은 사회서비스 수준

덴마크, 핀란드, 스웨덴은 세계에서 가장 세금을 많이 내는 국가이다. 하지만 그 반대급부로 되돌려받는 광범위한 서비스에 만족하기 때문에 일반적으로 국민들은 기꺼이 이를 수용한다. 다른 나라의 경우 국민들이 직접, 또는 보험을 통해 부담하는 서비스비용, 즉 교육, 의료, 노인부양, 기타 많은 사회서비스와 관련한 비용의 일부 또는 전부를 북유럽에서는 세금에서 충당한다.

북유럽 모델은 다른 OECD 국가의 제도에 비해 결코 고비용도, 비효율도 아니다. 세 나라의 GDP 대비 사회서비스 지출액은 미국, 독일, 프랑스보다 더 적다.

고용주는 세금을 원천 징수한 후 임금을 지급하며, 국가마다 디지털 방식의 효율적인 징수 제도가 완비되어 있다. 북유럽 3국 정부가 국민으로부터 걷은 돈을 집행하는 시스템은 세계에서 가장 효율적인 것으로 정평이 나 있다. 북유럽 시민들이 고율의 세금을 기꺼이 납부하는 이유는 그 돈이 고품질 서비스를 제공하는데 효과적으로 사용될 것이라는 확신이 있기 때문이다. 공공자금은 국민에 대한 평생교육, 넉넉한 실업수당 지급에 투자되고 있다. 이와 같은 시스템을 ‘유연안정성 모델(flexicurity model)’이라 부른다. 유연안정성 모델은 북유럽 기업의 인력자원 계획에 탄력성을 부여함으로써 국가경쟁력 강화의 원동력이 되었다.



북유럽 모델의 발전: 협력과 타협

북유럽 모델은 한 장의 청사진이나 원대한 설계도에 따라 건설된 것이 아니라 끊임없는 개혁을 통해 점진적으로 발전했다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴에서는 여야 정당은 물론 사회 각계의 수많은 조직이 100년이 넘는 세월에 걸쳐 북유럽 모델의 발전에 기여했다. 바로 이 때문에 사회적 공감대가 광범위하게 형성되면서 북유럽 모델이 지지를 받게 된 것이다. 따라서 북유럽 모델이 굳건히 존속해 나간다는 점은 이론의 여지가 없다.

북유럽은 정치적으로 안정되어 있기 때문에 정권이 바뀐다고 해서 정책에 큰 변화가 발생하지 않으며, 이런 환경이 곧 국가에 큰 혜택으로 작용한다. 이 같은 광범위한 협상과 범정당 연합의 전통은 지방정부에서 더욱 두드러졌는데, 지방정부에 있어서는 이념적인 차이보다 실용주의가 더 우선시되기 때문이다.

기업의 역사와 더불어 북유럽에서 인상 깊은 것은 3국에서 면면히 이어온 혁신의 역사이다. 노동시장은 노동인구의 완전고용을 지향하는 효율적인 모델개발이라는 시도를 멈추지 않았고 부단한 사회개혁은 이 지역이 세계에서 사회이동성(social mobility)이 가장 큰 지역이라는 결과로 나타났다.

북유럽 모델의 미래: 어려움에 직면하고 있지만 여전히 경쟁력은 유지

북유럽 모델은 역사적으로 끊임없이 개혁을 지속했기 때문에 3국은 각종 난관에 대처하는 적응력이 탁월하다. 인구변화의 과정을 겪고 있는 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 이로 인해 향후 노동력 부족이 발생할 수 있다. 하지만 북유럽 지역은 다른 나라에 비해서 출산율이 더 높다.

저명한 경제학자들에 의하면, 북유럽의 또 한 가지 도전은 글로벌 시장에서 경쟁력 유지를 위해 생산성 증가를 유지하는 문제라고 한다. 최근의 실적이 예전만큼 인상적이지 못하기 때문에 3국 모두 이 문제가 정치적 우선순위로 떠올랐다.

북유럽 모델과 이들 국가 지방정부가 장기적 안정과 지속 가능성을 확보하려면 위의 문제를 해결해야 한다. 근래에 불어닥친 위기를 북유럽 국가들이 현재까지는 성공적으로 헤쳐 나왔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 3국은 공공지출과 부채수준을 성공적으로 관리하면서 노동시장과 연금제도 부문에도 개혁을 추진함으로써 앞서 언급한 문제 해결을 위해 기초를 단단히 닦고 있다. 이 보고서는 북유럽 3국의 최근 실적 관련 연재물인 동시에 생존능력 강화를 위해서 경제적 용단을 불사하겠다는 3국의 의향서이기도 하다.

포스터 02

이미 친숙한 북유럽 국가들

북유럽 국가출신 중에 문화적, 역사적으로 유명인물이 많다.
여러분은 아마 자신도 모르는 사이에 북유럽 사회와 문화에 대해 많이 알고 있을 것이다.



● 사회

청정 에너지 - 북유럽 국가들 모두 재생 가능 에너지에 최우선 순위를 두고 있을 뿐 아니라, 청정에너지 기술 분야에서 세계를 선도하고 있다.

왕실 - 덴마크 왕실은 1000년이 넘는 유구한 역사를 자랑하며, 덴마크와 스웨덴 두 나라 왕실 모두 국민으로부터 높은 인기를 얻고 있다.

사회 복지 - 북유럽 국가는 세계에서 빈부의 차이가 가장 작은 편에 속한다.

자전거 - 덴마크 코펜하겐 시민의 55%가 자전거로 통근한다.

● 기업

VOLVO - Volvo는 라틴어로 'I roll'이라는 뜻이다.
볼보의 주 생산품은 트럭과 버스로서 예테보리(Gothenburg)에 기반을 두고 있다.

IKEA - 1943년에 당시 17세의 잉바르 캄프라드(Ingvar Kamprad)가 창업했다.
현재 이케아는 세계 최대 가구 소매업체이며 Kamprad는 세계 거부 중 한 명이다.

H&M - 세계에서 두 번째로 큰 스웨덴 의류 소매업체로서 세계 43개국에 2,300개 매장이 있다.

LEGO - 덴마크 Billund에 근거를 둔 LEGO 사는 창업 이래 줄곧 가족경영의 기업방식을 유지하고 있다. 레고랜드 테마파크도 소유, 운영 중이다.



NOKIA - 핀란드의 노키아는 세계 휴대폰의 22.5%를 생산, 세계에서 두 번째로 큰 휴대폰 제조회사의 위치를 점하고 있다.

CARLSBERG - 1847년 덴마크 코펜하겐에서 창업한 칼스버그는 현재 세계 제4위의 양조 그룹으로서, Tuborg, Baltika, Kronenbourg 1664 등 500개 이상의 브랜드를 보유하고 있다.



● 문화

VIKINGS - 바이킹족은 8세기부터 11세기 중엽까지 북유럽 해역을 중심으로 활동하며 유럽 대부분의 국가와 교역했다.

H.C. ANDERSEN - 안데르센은 덴마크의 작가(1805-1875)로서 인어공주, 미운 오리 새끼 등 많은 동화를 썼다.

PIPPY LONGSTOCKING - (말괄량이 삐삐) 스웨덴의 아동문학 작가 아스트리드 린드그렌(Astrid Lindgren)은 세계에서 18번째로 많이 번역된 작가이며 1억 5,000만 권에 달하는 책이 판매되었다.

THE MOOMINS - 핀란드 전설 속의 트롤 괴물인 무민(Moomins) 동화책은 1945년에 토브 얀슨(Tove Janson)이 최초로 출판했다.





● 디자인

ALVAR AALTO - 핀란드의 건축가이자 디자이너인 알바 알토는 특히 그의 의자와 유리공예로 유명하다.

ARNE JACOBSEN - 아르네 야콥슨은 북유럽 디자인의 아버지로 일컬어진다. 계란 의자(egg chair) 디자인이 특히 유명하다.



● 스포츠

BJÖRN BORG - 비외른 보리는 전설적인 테니스 선수이다.

5회 연속 Wimbledon 우승을 포함하여 모두 11차례나 그랜드 슬램을 달성했다.

MICHAEL LAUDRUP - 덴마크 출신 축구선수인 미카엘 라우드럽은 바르셀로나와 레알마드리드 팀에서 스페인 프리메리가(La Liga) 5회 연속우승의 주역이다.

MIKA HÄKKINEN - 핀란드 출신 레이싱 드라이버인 미카 하키넨은 포뮬라 1 (Formula One) 세계 챔피언십에서 2회 우승했다.



● 컴퓨터



SKYPE - 덴마크와 스웨덴 합작으로 개발한 컴퓨터 프로그램인 스카이프는 정규 사용자가 7억 명에 달한다.

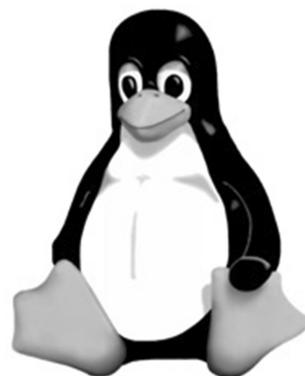


ANGRY BIRDS - 핀란드에서 만든 컴퓨터 게임인 앵그리버드는 다운로드 회수가 총 10억 건을 상회한다.



SPOTIFY - 스웨덴에서 개발한 음악 스트리밍 서비스로서, 사용자는 음악 라이브러리에서 원하는 곡을 선택할 수 있다.

LINUX - 핀란드가 개발한 컴퓨터 운영체제로서 완전 무료의 오픈 소스 소프트웨어이다.



[요약]

북유럽 모델 안정성과 지속 가능성

북유럽 모델은 어떤 점에서 타 모델과 차별화되는가?

또한 세금을 통해 공공부문을 효율적으로 운영하면서도 국가경제의 경쟁력을 유지하는 비결은 무엇인가?

북유럽 모델은 세계에서 가장 높은 세금과 최고수준의 경쟁력, 그리고 이 지역에 뿌리 깊은 책임성, 효율성의 전통을 결합한 모형이다. 북유럽 모델은 오랜 세월을 거쳐 숏한 개혁을 통해 발전해 왔으며, 세수를 재원으로 한 대민서비스 제공이라는 보편적 기본권에 그 기초를 두고 있다. 세계화에서 비롯되는 제반 문제점들을 북유럽 모델로 해결할 수 있다는 사실이 역사적으로 입증된 바 있다.

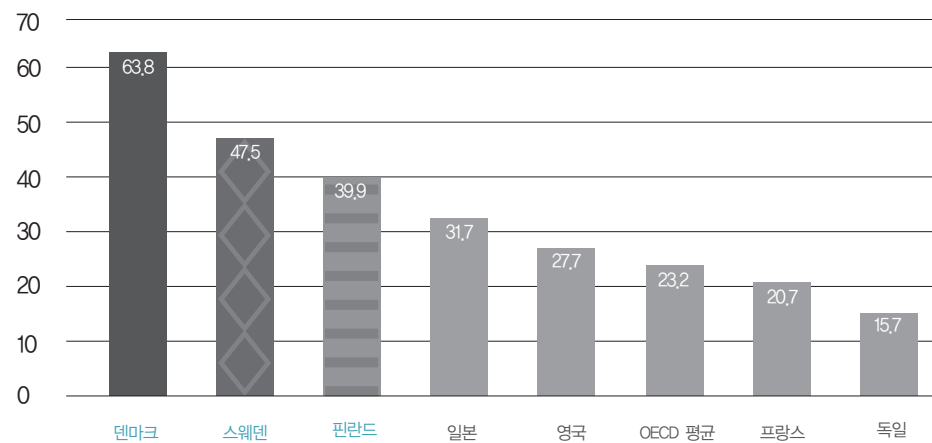
북유럽 모델에서는 지방정부가 의사 결정과 서비스 제공에 주도적 역할을 담당한다. 지방정부는 과세권이 있으며 이러한 조세 자율권은 헌법으로 보장된다. 지방정부를 통제하는 것은 지방민주주의인데, 이야말로 지방정부가 시민에 대한 책임정신이 투철하도록 만드는 원동력이라 할 수 있다.

지방정부: 북유럽 사회의 초석

덴마크, 핀란드, 스웨덴 지방정부는 다른 국가에 비해 정부수입을 징수 및 집행하는 비중이 더 크다. [그림 1 참조](#)

3개국 모두 지방정부의 자율성과 과세권은 헌법으로 보호를 받는다. 지방정부는 폭넓은 자율권을 부여받지만 파산하지 않도록 안전장치가 마련되어 있다. 각국의 법정이 이러한 사태를

그림 1 지방정부가 자금을 집행 _ 지방정부가 지출하는 공공지출의 비율



다른 국가에 비해 북유럽 지방정부는 업무범위가 넓기 때문에 지방자치단체의 지출 비중이 크다.

출처 - OECD: 2011 지방정부 일람

원만히 해결해 왔다.

중앙정부는 치안, 군사, 법률, 법원과 같은 부처를 관할한다. 사회서비스, 노인부양, 보육, 유치원, 초등교육을 포함한 일체의 복지서비스는 거의 대부분을 지방정부가 담당한다.

다른 선진국에 비해 북유럽 국가의 지방정부는 자치단체의 규모가 크다. 덴마크 자치시의 평균 주민수는 56,590명, 스웨덴 자치시는 평균 주민 수가 32,478명, 핀란드 자치시는 평균 16,006명이다. 스웨덴과 덴마크의 경우 규모경제의 이점과 지방단위가 제공하는 근접효과 사이의 균형을 맞추기 위해 소규모 자치시를 중심으로 개편이 이루어졌다.

지방의 정책결정자들은 이와 같은 결정권의 근접성(proximity of decision power)에 따라 유권자에게 책임감을 느낄 수밖에 없으며, 이는 곧 3국 모두 지방선거 참여율의 증가로 이어졌다. 자치단체는 또한 지방의 교육을 담당함으로써 매일 의사 결정을 내리는 지방정부 공무원들이 실용주의에 입각한 해결책을 내놓도록 신경을 쓴다. 지방행정서비스를 위한 과세를 지방정부가 하기 때문에 자치단체의 의사결정자들에게 효율적인 세수 집행을 대대적으로 장려하고 있다.

지방정부는 대민복지서비스 제공에 전권을 행사하는 특성상 행정의 유연성이 요구된다. 북유럽의 지방분권화 구조는 행정 효율이 매우 높다는 것이 여러 경로를 통해 입증되었다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 지방정부에 대한 신뢰도와 효율성, 청렴성 부문에서 3개국 모두 세계에서 가장 높은 평점을 받고 있다.

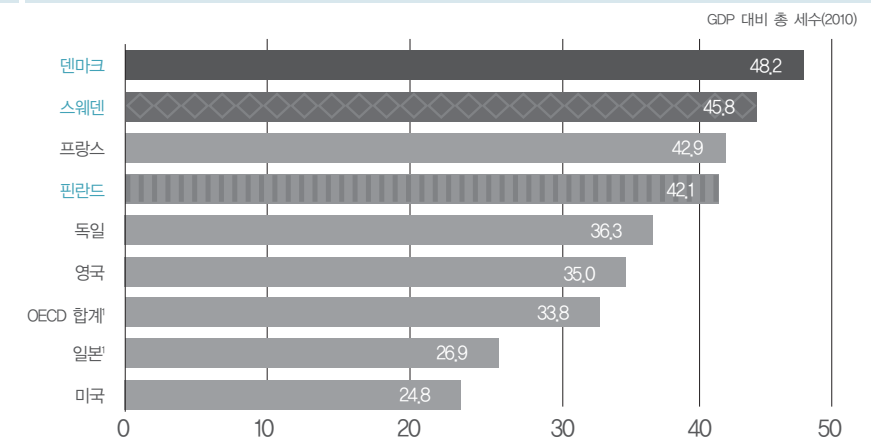
북유럽의 수자: 높은 세금, 높은 사회서비스 수준

북유럽 국가들은 사회서비스 제공을 위해 세수에 의존하는 비중이 높다. 그 결과, 덴마크와 스웨덴은 GDP 대비 총 세수 비율이 OECD 국가 중 최상위이며, 핀란드도 바로 그 뒤를 잇는다. [그림 2 참조](#)

이들 3국의 시민들은 고율의 세수에 불만을 가지지 않는다. 연구에 따르면, 북유럽 국가의 납세자들은 자신이 낸 세금으로 정당한 반대급부를 얻는다면 고율의 세금을 기꺼이 납부하는 것으로 나타났다.

실제 지표상으로도 그렇게 나타난다. 이 부문 관리방식과 체계를 놓고 말하자면, 덴마크, 핀

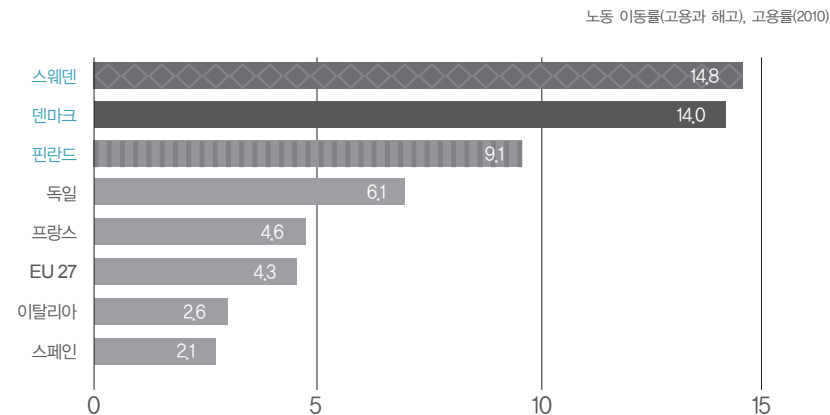
그림 2 높은 세율



덴마크와 스웨덴은 GDP 대비 세율이 가장 높다. 핀란드 역시 상위권이다.

참고 1 - 2009 그림. 출처 - OECD

그림 3 노동 유연성



덴마크, 핀란드, 스웨덴 근로자는 유럽의 다른 나라에 비해 이직률이 높다. 이같은 유연성은 퇴직관련 수당이 높은 데서 기인하며, 그로 인해 기업과 근로자 모두 노동시장에서 유연하게 대처할 수 있다.

출처 - Eurostat

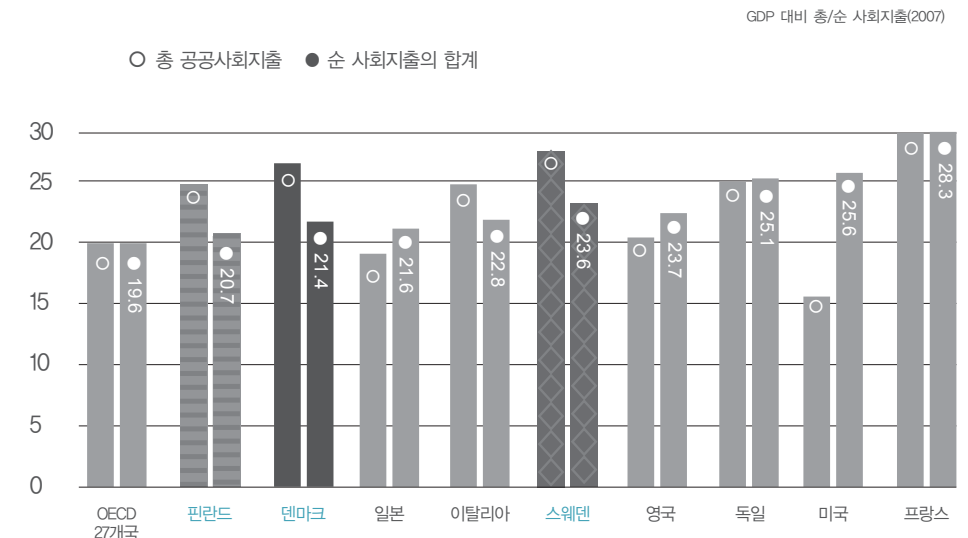
란드, 스웨덴은 유럽 최상의 모범사례로 꼽힌다. 예테보리(Gothenburg) 대학에서 실시한 유럽 위원회 관련 대규모 연구에 따르면, 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 세금으로 납부한 돈의 가치라는 측면에서 EU 전체 중 1, 2, 3위를 차지했다. 또한, 이들 세 나라 국민들은 일반적으로 자신이 받는 사회서비스에 매우 만족하는 것으로 나타났다. 보육시설에 아이를 맡기거나 초등학생 자녀를 둔 부모, 입원 환자, 요양서비스를 받는 노인, 기타 공공서비스 수혜자를 대상으로 한 조사에서 3국 모두 높은 만족도를 보였다.

세 나라 모두 과세제도가 완전히 전산화되어 있으며, 그 효율성이 아주 뛰어나다. 고용주는 세금을 원천징수하는데, 다시 말해 고용주가 매달 세금을 유보한 후 종업원을 대신해서 납세하는 것이다. 따라서 탈세가 이루어지기가 매우 어렵다.

뿐만 아니라 이 제도는 경쟁력 저해요소를 최소화하려는 목적도 있다. 실제로 학자들은 세금을 통한 경제정책이 북유럽 기업 경쟁력 강화의 원동력이라고 주장한다.

적절한 예를 하나 들자면, 유연성 있는 해고 및 고용제도는 노동 이동률(labour turnover rate)의 상승으로 나타난다. 따라서 기업은 인력계획을 좀 더 신축성 있게 운용할 수 있다. [그림 3 참조](#)

그림 4 북유럽 모델은 고비용이 아니다



북유럽 3국의 복지제도는 국제적으로 비교했을 때 고비용이 아니다. 순 사회지출의 합이란 GDP 중에서 민간 및 공공지출을 통해 사회복지서비스에 지출된 부분을 말한다. 출처 - OECD(2011): "유럽의 복지국가는 실제로 고비용인가?"

3국의 복지제도를 면밀히 살펴보면 국제적으로 비교했을 때 북유럽 모델은 결코 고비용이 아니란 점이 분명해진다. 총 공공사회 지출이 크게 다를 것으로 생각되는 국가들 중에 실제로는 사회지출 수준이 비슷한 경우가 있는데, 프랑스나 미국이 그런 경우이다. OECD에 따르면 핀란드가 사회지출에 쓰는 액수는 GDP의 20.7%에 불과하며, 덴마크와 스웨덴도 이보다 조금 더 많은 수준에 불과하다. 이에 비해 미국은 사회지출에 쓰는 액수가 GDP의 25.6%이며, 프랑스는 28.3%로서 31개 OECD 회원국 중 가장 높다. [그림 4 참조](#)

북유럽 모델의 발전: 협력과 타협

북유럽 모델은 한 장의 청사진이나 원대한 설계도에서 나온 산물이 아니다. 이들 국가의 역사 정치인 모두가 100년이 넘는 세월 동안 부단한 개혁을 통해 점진적으로 이룩해 낸 결과이다.

공론의 초점은 북유럽 모델을 어떻게 관리, 조직, 발전시키느냐하는 점이다. 북유럽 국가의 정치인, 경제학자, 노동시장 조직, 참여 시민의 접근방법을 한 마디로 요약하자면, ‘**발전을 통한 유지**’라고 말할 수 있다.

이런 이유로 덴마크, 핀란드, 스웨덴 국민과 정책결정자 사이에는 북유럽 모델을 이어 나가야 한다는 일반적인 공감대가 형성되어 있다.

따라서 이는 대중에 의한 논쟁의 주제가 아니다. 공론의 초점은 북유럽 모델을 어떻게 관리, 조직, 발전시키느냐 하는 점이다. 정치인, 경제학자, 노동시장 조직 및 참여 시민의 접근방법을 한마디로 요약하자면, ‘발전을 통한 유지’라고 말할 수 있다.

북유럽 국가들은 대의기관에서 다당제가 활성화된 의회제도를 갖고 있다. 3국의 중앙정부 모두 연정에 의해 운영되며, 덴마크와 스웨덴의 정부는 집권여당이 소수당이어서 야당의 협조를 얻어야 하는 경우가 많다. 이런 제도에서는 내각을 구성하는 연정 파트너 간, 또한 정부와 야당 간의 폭넓은 협상과 합의추구가 환영받게 된다.

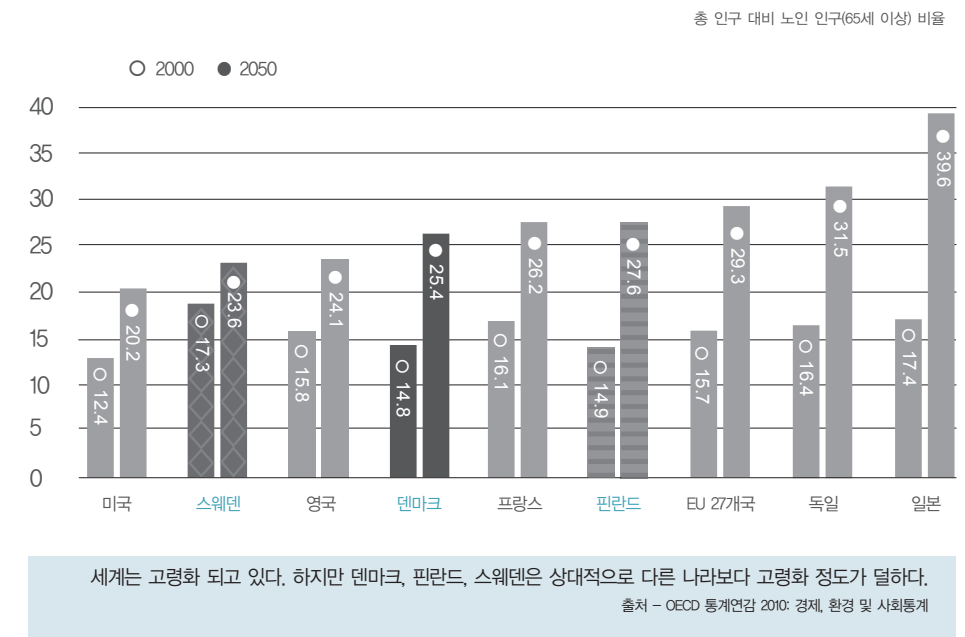
이는 역사적으로 정치제도의 안정성과 지속성을 보장하는데 기여했다. 이처럼 정치적 합의가 초당적으로 이루어져 이를 공유하는 환경에서는 정권이 바뀐다고 해서 정책에 완전히 변화가 오는 일은 발생하지 않는다. 결과적으로 정치환경이 상대적으로 안정될 뿐 아니라, 한번 이루어진 정치적 합의는 그다음 정부에까지 계속해서 존중된다.

계층을 아우르는 협상과 초당적 연합의 전통은 지방정부에서 더욱 두드러진다. 지방정부 운영은 선출직 지방의회가 담당하며, 각 정당은 시장을 선출할 때 과반수를 달성하기 위해 연합하는 일이 일반적이다. 지방단계에서 협력하는 형태를 보면 실용적이고 문제해결 위주이며, 좌우익 정당 전반에 걸쳐 이런 현상이 빈번하게 나타난다.

북유럽 복지정책은 그간 꾸준히 발전을 거듭해 왔다. 수많은 조직, 부문, 개인이 다양한 분야에서 북유럽 모델 혁신에 헌신했다. 이 같은 진전은 주로 다음과 같은 분야를 중심으로 전개되었다.

- **노동시장혁신**: 북유럽 모델은 노동시장의 기업, 조직들이 지속 가능한 정책에 참여하도록

그림 5 고령화 중인 선진국 세계



유도했다. 직업교육제도를 개발하고 모두가 고도의 책임공유 의식을 함양하는데 기여했다. 노동시장의 갈등은 그 정도가 심하지 않았고 그에 따라 유연하면서도 안정적인, 이른바 ‘유연안정성(flexicurity)’을 확보할 수 있었다. 노동시장 조직은 전문적인 직업교육 및 훈련 프로그램 진행에 중요한 역할을 담당하는데, 이는 상당수 근로자가 노동기구에 가입되어 있기 때문에 가능하다.

- **사회 혁신**: 북유럽 사회가 세계에서 가장 평등하고 사회이동성이 큰 것은 소득 재분배 수준이 매우 높기 때문이다. 보육시설과 전문 노인부양 기관이 완비되어 있기 때문에 여성이 노동시장에 적극 참여할 수 있고 시민의 기회평등도 확립된다. 다른 선진국들과는 달리 북유럽 가정은 맞벌이를 하면서도 자녀를 가짐으로써 출산율이 유럽에서 가장 높은 편에 속한다. 북유럽의 여성 1인당 평균 출산율은 1.9명으로서 유럽 평균인 1.6명보다 더 높다.

- **기업 혁신**: 기업이 관료주의 때문에 애로를 느끼지 않도록 하는 동시에 연구개발 투자를 위

북유럽 사회가 세계에서 가장 평등하고 사회이동성이 큰 것은 소득 재분배 수준이 매우 높기 때문이다.

한 혁신적인 환경을 조성하는 일은 중앙과 지방정부가 정파를 초월하여 핵심 안건으로 우선적으로 신경을 썼다. 이 같은 경쟁력 우선 정책의 결과, 북유럽 3국은 세계 경제포럼(World Economic Forum)에 의해 2000년대 초 이래 세계에서 가장 경쟁력 있는 경제대국으로 선정되었다. 2012년 현재 141개 조사대상국 중 핀란드가 3위, 스웨덴 4위, 덴마크가 12위이다.

기업 혁신은 북유럽 재계가 가장 중요하게 생각하는 부분이다. 북유럽 3국은 인구가 적은 개방 경제로서, 외국과의 폭넓은 무역관계를 경제의 중심에 두고 있다. 북유럽 모델이 발전한 것은 이러한 배경에서 기인한다. 연구에 따르면 높은 수준의 경쟁력은 양질의 무상교육제도, 고도의 사회적 이동성, 안정된 노동시장 제도, 보육, 노인부양과 같은 북유럽 모델의 독특한 제도에 서 유래한다. 이들 요소가 결합하여 인구의 상당부분이 노동시장으로 유입될 수 있는 것이다.

북유럽 모델의 미래: 어려움에 직면하고 있지만 여전히 경쟁력은 유지

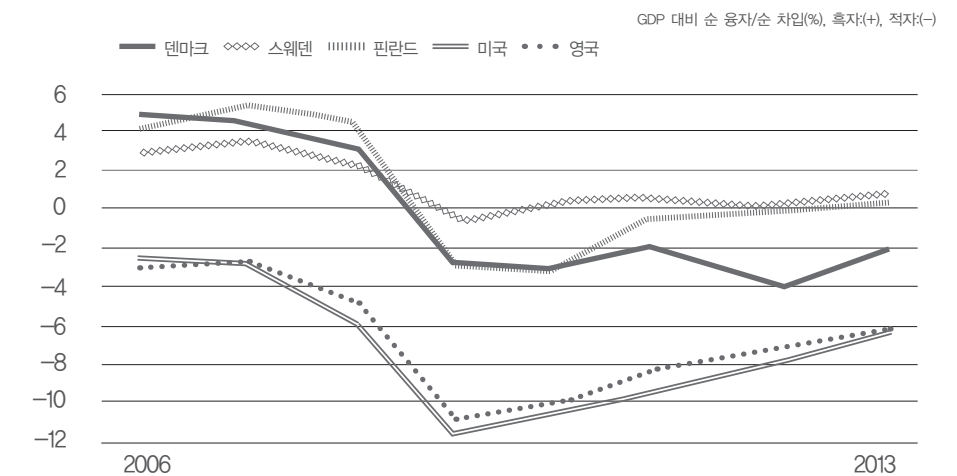
최근 10년 들어 북유럽 모델이 성공적이라는 점이 입증되었다. 하지만 이러한 성공이 향후에도 계속되리라는 보장은 없다. 북유럽 모델의 근간이 끊임없는 개혁이라는 것은 역사적으로 돌이켜 보면 자명한 사실이다. 저명한 경제학자들은 지금과 같은 경제위기 상황에서는 앞으로 개혁이 더 중요해질 것이라고 지적한다.

서구의 다른 나라와 마찬가지로 덴마크, 핀란드, 스웨덴도 경제위기의 영향에서 자유로울 수 없었다. 북유럽 모델은 공공부문의 규모가 방대하고 소득재분배의 수준이 높기 때문에 경제 위기는 북유럽 모델의 근간을 심각하게 위협한다.

북유럽 3국은 경제위기에 따른 실업률 상승과 더불어 다른 선진국과 마찬가지로 장기적 문제에 직면하고 있다. 인구 노령화에 따라 북유럽 3국 인구의 상당수가 직장에서 은퇴하고 연금과 노인부양이 필요하게 된다. [그림 5 참조](#)

출산율 저하 또한 고령인구를 부양할 노동력이 줄어들을 의미한다. 이는 부양률을 증가시

그림 6 균형예산



용자와 차입 모두 관리가 되고 있음. 이같은 통제에 따라 3국의 수지는 더 개선될 전망이다.

출처 - OECD(2012)

켜 3국의 재정에 부담을 준다. 글로벌 경제에서 유럽 모델의 경쟁력을 유지하려면 이 같은 문제들을 해결해야 한다.

다행인 것은 이들 세 나라는 문제에 대처할 수 있는 기초가 굳건하다는 점이다. 오랜 경제개혁의 역사를 보유하고 있다는 것은 그 만큼 현재의 어려움을 관리할 수 있다는 뜻이다. 지속 가능한 노동시장, 연금개혁 정책이 이미 완료되었거나 진행 중이다. 더 나아가 3국은 재정규율에 의거하여 재정지출과 부채규모를 통제함으로써 OECD 국가 중 정부부채가 가장 적은 수준이다. 핀란드와 덴마크 정부는 2008-2010년에 비교적 소폭의 적자를 기록했고 스웨덴은 약간의 흑자를 달성했다. [그림 6 참조](#)

북유럽 모델은 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 분권화된 정치구조와 더불어 이 지역의 역사와 문화에도 깊은 뿌리를 두고 있다. 북유럽 모델은 대중의 지지와 정치적 지원을 얻고 있으며 경제의 지속 가능성을 확보하기 위해서는 구조적인 변화도 서슴지 않는다는 사실이 3국의 실적을 통해 입증되었다.

지방정부 조직

덴마크, 핀란드, 스웨덴 공히 국가단계, 지역단계, 지방단계 즉 3단계의 민주주의 정부단위가 있으며 단계별로 담당하는 업무가 다르다. 세 정치단위 모두 각기 시민의 일상생활에 중요한 업무를 취급한다.



	업 무	덴 마 크	핀 란 드	스 웨 덴
국가단계	치안, 군사, 국가 정책	의회의원 179명	의회의원 200명	의회의원 349명
지역단계(광역)	의료 및 지역 개발	5개 지역정부	18개 지역정부 (+ 올란드 섬)	20개 지역정부
지방단계(기초)	초등교육, 사회서비스, 노인부양, 보육원과 유치원, 폐기물 처리, 환경보호, 상수도, 도서관, 스포츠 시설, 도시계획	98개 자치시	336개 자치시	290개 자치시

출처 - 스웨덴 지방자치단체협회, 덴마크 지방자치단체연합, 덴마크 재무부, 덴마크 지방정부협의회, 핀란드 지방자치 단체연합

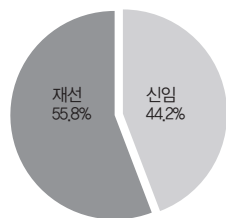
지방의 정치인들이 지방자치단체 운영

지방자치단체의 운영주체는 지방의회이다. 지방의회 의원은 정치인 중에서 선출하며 지방의회를 이끄는 사람은 시장이다. 시장의 임기는 4년으로서, 선거 기간에 교체되는 의원은 재적 과반수 이하이며 시장은 의회에서 의원 중에서 선출한다. 선거 때마다 일반적으로 의원 10명당 4~5명 비율로 교체되므로 교체율은 높은 편인데, 매 선거 후에는 신임의원이 등원한다. 따라서 수준 높은 지방지식(local knowledge)을 갖춘 의사결정자의 모임이 곧 지방자치단체 의회라는 공식이 성립한다.

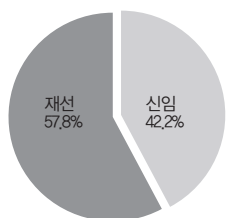
강력한 행정조직이 지방의회를 지원

정치조직인 지방의회를 지원하는 업무는 강력한 행정조직이 담당한다. 운영위원회는 일반적으로 경험 많은 공무원으로 구성되는데, 이에 따라 지방자치단체의 운영위원이 정부부처 또는 민간부문의 고위직을 맡는 일이 흔하다. 지방정부의 집행위원은 교사, 간호원, 사회복지사와 같은 전문직 인력으로 구성된다. 덴마크 지자체에는 50만 5,000명, 핀란드에는 32만 명, 스웨덴에는 69만 명의 인력이 각각 고용되어 있다.

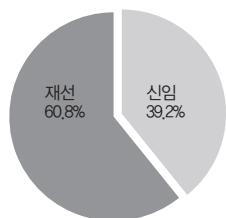
지방의회 의원은 정기적으로 교체, 북유럽의 신임 의원 대비 재선 의원 비율



덴마크, 2009



핀란드, 2008



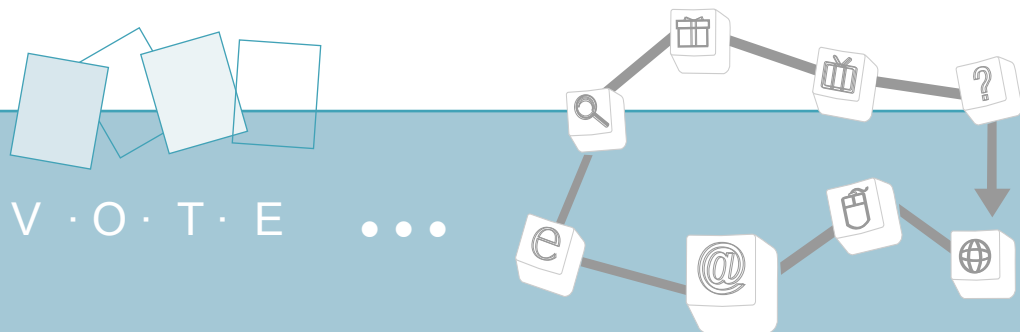
스웨덴, 2010

지방의회 의원의 1/2이 새로 선출됨으로써 지역사회와 강한 유대관계가 확립된다.

출처 - 덴마크 지방자치단체연합, 핀란드 통계청 및 통계자료

시장은 상근직

18세 이상의 시민이면 투표권 및 피선거권이 있다. 기초자치단체와 광역자치단체의 의회 의원은 정치적 활동과 동시에 직업을 가지는 경우가 대부분이다. 다만 시장은 자치시 조직 운영에 필요한 각종 의사결정에 소요되는 시간을 감안하여 상근직으로 근무하게 된다. 지방의회는 전문위원회를 구성하고, 위원회의 의석 수는 비례대표 배분에 따라 정당별로 안배된다.



지방정부 북유럽 사회의 초석

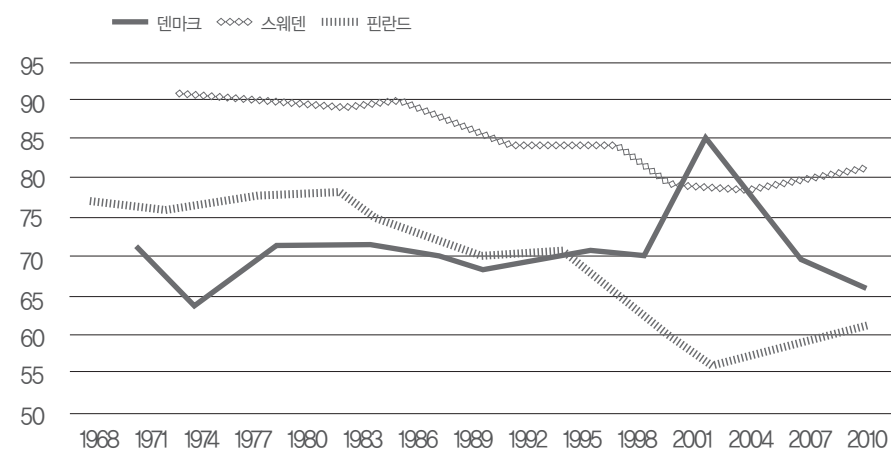
지방정부의 역할은 무엇인가?

지방정부가 취급하는 업무는 무엇이며, 북유럽 국가는 어떻게 효율과 책임을 보장하는가?

유권자들은 지방선거에 적극적으로 참여

덴마크, 핀란드, 스웨덴의 지방선거 투표율은 세계에서 가장 높은 수준이다. 매 4년마다 치러지는 지방선거에 스웨덴 유권자의 78%, 덴마크는 70%, 핀란드는 56%가 각각 투표에 참여한다. 국가단계의 투표율은 이보다 좀 더 높는데, 이는 아무래도 국민들이 국가단계의 선거에 좀 더 관심이 있음을 나타낸다. 하지만 시민들은 지방정부가 결정하는 사안 중에서 개인적으로 자신에게 중요하다고 여기는 쟁점에 대해서는 지방선거를 통해 자신의 영향력을 행사하는 경우가 많다.

높은 투표율_ 북유럽 지방의회 선거 참정권자의 투표율



북유럽 국가의 지방선거는 투표율이 높다.

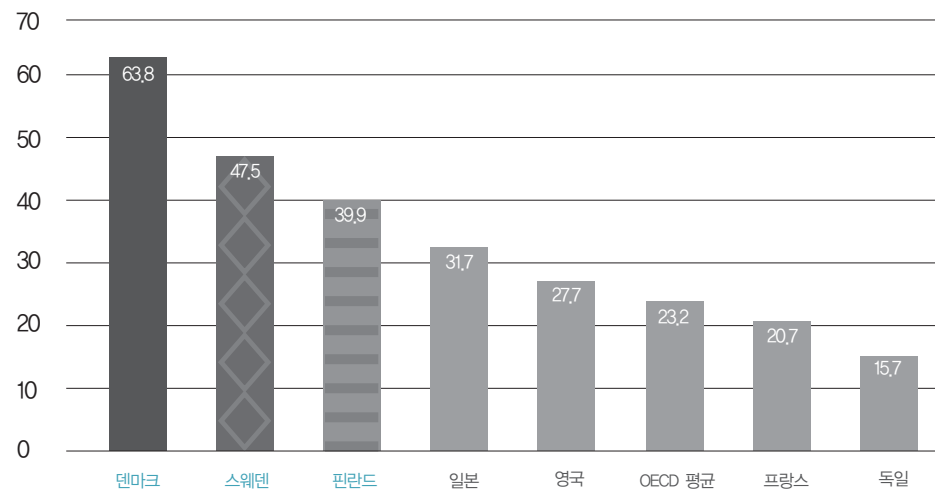
출처 - 스웨덴 통계청, 핀란드 통계청, 덴마크 지방자치단체연합

북유럽 모델을 흔히 복지국가라는 이름으로 부르는데, 좀 더 정확히 표현하자면 복지도시 또는 복지마을이라고도 말할 수 있다. 북유럽의 복지서비스란 중앙정부가 국민에 대한 편익분배 임무를 전담하거나, 또는 중앙의 행정조직이 서비스를 제공하는 것이 아니다. 정치적 결정과 사회서비스는 시민과 가장 가까운 곳에서 제공해야 한다는 원칙이 있기 때문이다. 따라서 지방정부가 복지제공의 주된 책임을 담당하면서, 중앙정부가 법으로 정한 서비스를 시민에게 최대한 효율적으로 전달하는 것이다.

북유럽 3국의 지방정부는 여러 가지 면에서 다른 나라 지방정부와 차이가 난다. 그 중 두드러지는 점은 다음과 같다.

- **지방 지출:** 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 전체 정부세수와 지출 중에서 지방정부가 집행하는 비율이 다른 국가에 비해 훨씬 높다.
- **헌법으로 보장:** 3국 모두 지방정부의 자율성과 과세권은 헌법으로 보장받는다.
- **광범위한 업무:** 북유럽 지방정부는 폭넓은 대민 서비스를 제공한다. 다른 나라에서는 중앙정부, 민간기업, 지방조직, 가정에서 취급할 일도 북유럽에서는 지방정부가 담당하는 수가 많다.
- **투철한 책임감:** 북유럽 3국의 지방정부 구조는 지방민주주의, 시민과의 근접성이라는 양대

그림 1 지방정부가 자금을 집행 _ 지방정부가 지출하는 공공지출의 비율



다른 국가에 비해 북유럽 지방정부는 업무범위가 넓기 때문에 지방자치단체의 지출 비중이 크다.

출처 - OECD: 2011 지방정부 일람

특징을 보유한다. 지방정부에 대한 신뢰도, 효율성, 청렴성 부문에서 북유럽 3국은 세계에서 가장 높은 평점을 받고 있다.

지방 지출

북유럽 국가의 공공지출을 관리하는 주무부처는 지출이 발생하는 바로 인근에 있는 지방자치단체이다. 따라서 북유럽 모델에서는 가장 중요한 경제단위가 지방자치단체, 즉 지방정부인 것이다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 국가예산의 상당부분을 지방정부가 지출하는 동시에 지방정부가 과세하는 세금의 비중 또한 높다.

북유럽 3국 지방정부가 정부수입에서 지출하는 몫은 다른 선진국에 비해 그 규모가 훨씬 크다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴 공공지출의 39.9%~63.8%는 지방정부가 집행하는데, OECD 평균

그림 2 지방정부가 조세를 담당 _ 공공수입 중에서 지방정부가 과세하는 비율



다른 나라에 비해 지방정부가 과세하는 비율이 높다.

출처 - OECD: 2011 지방정부 일람

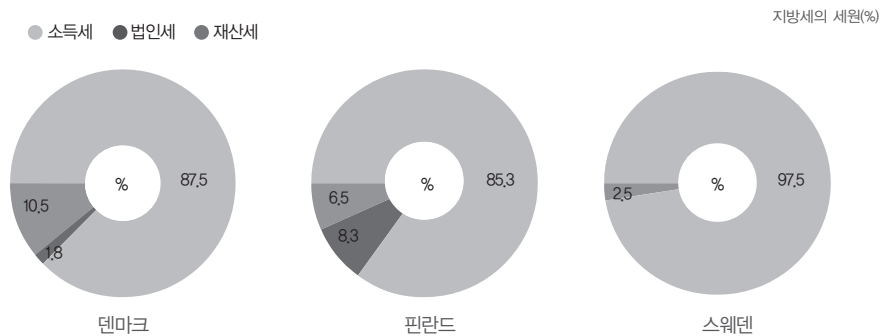
은 23.3%에 불과하다. [그림 1 참조](#)

지방정부는 과세권이 있다. 따라서 복지서비스에 소요되는 재원을 대부분 지방정부가 조달한다.

덴마크, 핀란드, 스웨덴은 세금과 기타 공공수입의 28.7%~38.0%를 지방정부가 과세한다. 이에 비해 OECD 평균은 14.9%이다. [그림 2 참조](#)

지방정부가 조세권이 있으면 두 가지 이점이 있다. 첫째, 추가 재원이 필요할 때 지방정부가 세금을 인상할 수 있다. 어느 정도 인상할 것인지에 대해서는 중앙정부와 지방정부 간 합의를 통해 그 수준을 정한다. 둘째, 엄정한 조세규율을 확립할 수 있다. 지방정부의 정책결정자는 만약 세금을 인상할 경우 유권자에게 이를 소명할 책임이 있기 때문에 지출에 신중하며, 이로 인해 무책임한 지출을 방지할 수 있다.

그림 3 지방정부의 수입원



지방자치단체의 조세수입원. 지방자치단체 세원에서 가장 큰 몫을 차지하는 것은 소득세이다. 자치단체는 대민 서비스를 위한 조세권을 가진다.

출처 - 덴마크 지방자치단체연합, 핀란드 지방자치단체연합, 스웨덴 지방자치단체협회

북유럽 3국의 구체적 세원 구성은 국가별로 다르지만, 한 가지 공통점은 가장 큰 세원이 소득세라는 점이다. [그림 3 참조](#) 지방정부 세원은 그 외에도 국가 보조금, 시민과 기업의 사용료, 기타 부분으로 이루어진다.

같은 국가라도 지방정부마다 세율이 다른데, 이는 지방마다 조세에 탄력성이 있기 때문이다. 인구, 산업분포의 차이로 지방정부간의 세원이 달라지기도 한다.

세원이 달라지면 복지서비스 평등이라는 법리를 훼손시킬 수가 있다. 이 문제를 해결하기 위해 3국은 부유한 지자체로부터 덜 부유한 지자체로 소득을 재분배하는 정교한 체계를 개발했다. 분배체계를 도입한 취지는 지방정부가 기본서비스 제공에 소요되는 재원을 모두 공정하게 확보할 수 있도록 하자는 것이다. 중앙과 지방정부는 이 같은 형평화체계를 놓고 서로 협상을 벌인다. 이때 덜 부유한 자치단체로 재분배할 재원은 국가가 지급하는 것이 아니라, 부유한 지자체가 덜 부유한 지자체로 양도해 주어야 한다. 이 제도의 목적은 세율이 낮은 지자체의 시민이 풍족한 지자체의 시민에 비해 과도한 차이가 나지 않도록 하려는 것이다.

북유럽 지방자치의 기본원리는 최대한 시민과 가까운 곳에서 대민업무를 계획, 시행하는 한편 **규모경제의 이점은 포기하지 않아야 한다**는 점이다.

헌법으로 보장

덴마크, 핀란드, 스웨덴은 지방정부의 조세권이 헌법으로 보장되어 있다. 오랜 지방분권의 역사를 통해 지방정부는 대민 서비스 개발을 자율적으로 시행할 수 있는 권한을 부여받았다. 예를 들어 핀란드 지방정부는 다른 지방정부와 공동으로 서비스를 제공하는 것이 보편적이고, 덴마크 지방정부의 오랜 전통은 대민 서비스를 제공하는 별도회사를 두는 것이다. 대개 지방정부가 이 같은 용역제공업체의 주식 100%를 소유한다.

지방정부는 많은 자유가 부여되지만, 파산의 권리는 없다. 어느 지방정부에 재정위기가 닥쳐 자체 세수나 형평화제도로 부채해결이 불가능하다고 해서 바로 부도로 이어지지는 않는다. 지방정부 파산불가원칙은 덴마크와 스웨덴에서는 오랫동안 증명된 법률적 관행이고, 핀란드의 경우 파산법(Act of Bankruptcy)에 핀란드 자치시(Finnish Municipality)는 파산할 수 없다고 규정되어 있다. [참고 1 참조](#)

북유럽 지방정부의 자치권은 그 기원이 최소한 1800년대로 거슬러 올라가는데, 옛날 교구의회(Parish Council)가 지녔던 지방정책결정의 주도권을 바탕으로 발전했으며, 이것이 덴마크, 핀란드, 스웨덴 헌법에 명문화되었다. [참고 2 참조](#)

북유럽은 분권행정의 역사가 매우 오래된 지역이다. 덴마크의 수도 코펜하겐은 1840년의 행정개혁과 함께 자치권을 인정받았다. 그로부터 9년 후인 1849년, 지방자치정부 제도는 덴마크 제정헌법에 정식으로 채택되기에 이르렀다. 핀란드의 지방정부제도 또한 1917년의 독립 당시부터 법령이 정하는 바에 따라 지방정부가 자치권을 인정받았다. 스웨덴 헌법은 예로부터 지방정부와 주정부(County Council)에 대해 많은 자치권과 독립조세권을 부여했다. 조세권을 예로 들면, 1862년에 제정된 지방정부법령에 채택되었다.

참고 1

지방정부는 원천적으로 파산에 이를 수가 없어

덴마크, 핀란드, 스웨덴 지방정부는 파산에 이를 수가 없다는 사실에서 북유럽 지방정부의 기능이 얼마나 중요한 것인지 잘 나타난다. 북유럽 지방자치단체는 법적으로 파산이 있을 수 없다. 2010년과 2011년, 미국 지방자치단체 발행 채권 중에 5.5%가 채무를 이행하지 않고 있는 것과는 대조적이다. 덴마크, 스웨덴, 핀란드는 100년이 넘는 지방자치단체 역사를 통해 채무 불이행은 단 한 번도 발생한 적이 없다.

그렇다고 이들 3국의 지자체가 재정위기를 전혀 겪지 않았던 것은 아니다. 더러 위기도 있었다. 과거를 되돌아보면 세 나라가 모두 지방정부 차원에서 부채 상환에 어려움을 겪은 사례가 있다.

1990년대 초, 덴마크의 한 지방자치단체가 피소당하여 덴마크 법정에 서게 되는 사건이 있었다. 이 사건을 맡은 덴마크 사법당국은 지방자치단체는 파산할 수 없다고 최종적으로 판결을 내렸다.

Finland 남부에 있는 Karkkila 자치시가 불어나는 채무 때문에 1992년에 재정적으로 큰 위기가 닥쳤지만 이때도 파산하지는 않았다. 그 대신 국가차원의 긴급입법과 최상위 계층 지방세 인상을 통해 문제를 해결했다. 이후 핀란드 정부는 재정위기에 처한 지방자치단체와 관련하여 구체적인 절차를 확립했다.

스웨덴 남부 Hultsfred 자치시에서 1990년에 한 시민이 해당 자치단체의 파산을 법원에 신청했으나, 스웨덴 법원은 지방자치단체의 파산은 국법으로 인가할 수 없다고 판결했다.

흥미로운 것은 자치단체가 파산 선택권이 없다고 해서 책임을 제대로 이행하지 않거나 행정에 소홀한 경우가 결코 없다는 사실이다. 중앙정부에 의해 행정관리를 받는 것은 심각한 내정간섭으로 생각하기 때문에 지방정부는 어떤 일이 있더라도 그런 상황을 만들지 않으려고 노력한다.

참고 2

덴마크, 핀란드, 스웨덴 헌법에 나타난 지방정부의 독립적 지위

덴마크 헌법

제82항

지방자치단체는 국가의 감독하에 독자적인 업무관리의 권한이 있으며 이에 대한 사항은 법률로 정한다.

핀란드 헌법

제121항: 자치시 및 그 외 지역자치정부

- (1) 핀란드는 자치시로 구성되며 자치단체의 행정은 해당지역 주민자치정부가 담당한다.
 - (2) 자치시의 행정에 관한 일반원칙 및 자치시의 의무에 관한 조항은 법률로 정한다.
 - (3) 자치시는 지방세를 부과할 권리가 있다. 납세의무와 과세근거의 일반원칙 및 납세대상 개인 또는 법인의 법적 구제에 관한 규정은 법률로 정한다.
 - (4) 자치시보다 규모가 큰 행정구역의 자치에 관한 규정은 법률로 정한다.
- 사미(Sami)인 토착지역은 전통언어와 문화에 따른 자치정부를 보유하며 이에 관한 규정은 법률로 정한다.

스웨덴 헌법

제2조

- (2) 스웨덴의 민주주의는 표현의 자유와 보통, 평등선거에 기초한다. 스웨덴은 국민의 대의기관 및 의회정치에 의한 정치체제와 지방자치를 통하여 민주주의를 실현한다.

제7조

- (1) 스웨덴 지방자치는 기초자치단체(코뮌: Commune)와 광역자치단체(란: Lan)로 구성된다. 선출직 의원으로 구성된 코뮌의회는 기초자치단체 업무에 대한 모든 의사결정권을 가진다.
- (2) 기초자치단체는 대민업무를 수행하기 위해 세금을 부과할 수 있다..

업무: 매일 실천하는 복지업무

북유럽 시민은 일상생활에서 매일 지방정부와 대면한다. 부모가 일터로 나가면 어린 자녀들은 대개 자치시의 유아원이나 유치원에서 보육을 담당한다. 학령에 이르면 자치시에서 운영하는 학교에 취학하는데, 특수교육이 필요한 아동의 경우 지방정부가 이를 지원한다. 노령의 시민은 지방정부로부터 청소와 같은 방문요양서비스를 받을 수 있고, 24시간 돌봐야 할 노인의 경우 지방의 양로원에 갈 수 있다. 또한 도서관, 축구장, 지역상권도 지방정부의 업무영역에 속한다. 이처럼 북유럽 지방자치단체는 많은 분야에서 대민 서비스를 담당하며 이 중 어떤 것을 우선순위에 둘 것인지를 놓고 때로는 열띤 논쟁을 벌이는 경우도 적지 않다.

북유럽에서 중앙정부는 치안, 국방, 법 집행, 그리고 국가전반의 경제정책과 같은 업무를 처리한다. 그 외 대부분의 공공업무는 지방정부가 담당한다.

지방정부가 자치행정의 기본지침으로 삼는 것은, 모든 정책을 최대한 시민과 가까운 곳에서 계획하여 시행하는 한편 규모경제의 이점은 포기하지 않아야 한다는 점이다. 이를 근접서비스 원칙(Principle of Proximity)이라 부른다.

북유럽 3국 지방정부가 공통적으로 제공하는 서비스는 다음과 같다.

- 초등교육
- 사회서비스
- 노인부양
- 유치원, 보육, 유아원
- 폐기물 처리 및 환경보호
- 상수도
- 도서관
- 스포츠 시설

위에 열거한 항목 대부분은 의무사항으로 법에 의해 시민에게 반드시 이러한 서비스를 제공해야 한다. 하지만 서비스를 제공하는 방법에 있어서는 지방정부가 주도권을 행사한다. 예를 들어, 지방정부가 민간기업을 고용하여 노인부양을 할 수 있고, 문화활동비를 늘릴 수도 있으며, 행정공유 서비스를 위해 인근 지방정부와 공조할 수도 있다. 공공 사회서비스의 최저요건은 일반적으로 국가의 법률로 정하지만 업무처리 방법에 대해서는 규정하지 않는다. 자치단

그림 4 규모가 큰 북유럽 자치시 _ 각국의 자치시(기초자치단체) 수 및 규모

	덴마크	스웨덴	핀란드	영국	독일	프랑스	일본
자치시 주	98	290	336	406	11,553	36,697	3,100
평균 주민 수	56,590	32,340	15,960	152,680	7,080	1,770	41,308

국제비교의 관점에서 볼 때 북유럽의 자치시는 규모가 크다. 이렇게 커진 이유는 규모경제와 근접서비스라는 두 가지 이점 사이에서 적정균형을 유지하기 위해 끊임없이 노력해왔기 때문이다.

출처 - EU 지방정부 2010 주요 수치, 유럽자치단체협의회(CEMR), 일본 지방자치단체, 일본자치체국제화협회(CLAIR)

체가 먼저 사회서비스를 개발하여 시민에게 시행해 본 다음에 이 같은 사항을 시민의 권리로써 법규로 명문화시킨다.

지방정부가 이처럼 다양한 서비스를 제공할 수 있는 것은 지방정부가 상당한 규모를 확보하고 있기 때문에 가능한 일이다. 덴마크 자치시의 평균 주민 수는 56,590명, 스웨덴은 32,478명, 핀란드는 16,006명이다. 다른 선진국의 지방정부구조와 비교했을 때 북유럽 자치시가 상대적으로 그 규모가 크다.

예를 들어, 독일의 기초자치단체는 평균 주민수가 7,000명이고 프랑스의 경우 평균 1,770명에 불과하다. 규모를 놓고 따질 때 북유럽 자치시는 일본과 비교하는 것이 가장 바람직하다. [그림 4 참조](#)

대민업무를 모두 해결할 수 있는 적정한 기초지방단체의 규모와 관할범위에 대해서는 논쟁이 계속 진행되고 있다. 논쟁의 취지는 규모경제의 이점, 즉 광역단위에서 달성이 가능한 부분과, 근접성의 이점, 즉 기초단체에서 달성 가능한 부분 사이에서 실용성과 책임성을 증진할 수 있는 적정균형을 찾고자 하는 것이다. [참고 3 참조](#)

책임성

지방의회는 지방정부에 대한 운영을 책임지는데, 지방의회의 의원은 지역 유권자의 민주적 선거에 의해 선출된다. 지방정치인은 대민 서비스와 세금 수준을 결정하므로 해당 자치단체 시민

지방정부는 복지제공의 주된 책임을 담당하면서, 중앙정부가 법으로 정한 서비스를 시민에게 최대한 효율적으로 전달하는 것이다.

에 대한 직접적인 책임을 진다. 지방선거 시기에는 많은 토론이 벌어지며 3국 모두 선거참여율이 높다. 1980년 이래 덴마크와 핀란드의 평균 투표율은 각각 72%, 66%를 기록하고 있다. 스웨덴은 지방선거가 전국선거와 동시에 치러지며 투표율은 83%에 달한다.

지방의회의 결정사항을 시행하는 일은 자치단체에 고용된 공무원이 담당한다. 북유럽 지방정부가 고용하는 인력은 그 수도 많고 분야도 다양하다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 총 노동력의 1/5을 지방정부가 고용하는데, 대부분 교육과 사회서비스 관련 업무이다.

덴마크, 핀란드, 스웨덴 인구 중에서 지방정부 서비스업무에 종사하는 숫자가 많고 이 분야 인력과 친밀도가 높은 것도 이와 무관하지 않다.

역사적으로 북유럽 3국의 공공행정구조는 국가차원이든 지방차원이든 투명성을 높이면서 능력을 중시해 왔다. 따라서 분권제도하의 행정공무원들은 최상의 공공행정을 펼치고자 부단히 노력한다. 국제투명성기구는 2011년에 덴마크, 핀란드, 스웨덴을 전세계에서 가장 청렴한 4국으로 선정했다. [그림 5 참조](#)

일각에서는 북유럽의 책임분산 시스템이 집권적 조직에 비해 효율성이 떨어지지 않을까 하는 우려의 목소리도 있지만, 이는 사실이 아니다.

시민들의 일반여론처럼 3국의 정부 효율은 세계적으로 매우 높게 나타났다. 세계은행은 정부 효과성을 근거로 각국의 순위를 정하는데, 북유럽 3국은 2010년에 세계 4대 정부효과우수 국가 중 최상위 3국의 위치에 올랐다. [참고 4, 그림 6 참조](#)

참고 3

지속 가능한 단위로 지방자치단체 합병

근래 자치시의 합병과정은 지속 가능한 대규모 지자체의 조성을 목표로 북유럽 국가 전반에서 확산되고 있다.

핀란드 정부는 자치단체 합병과 협력증진을 통한 지방지자체의 자치권 강화운동을 2005년에 시작했다. 최근에는 이러한 운동에 힘입어 통합작업이 탄력을 받아 100개 가 까운 자치시가 줄었다.

저 인구밀도 문제해결 사례도 있는데, 2005년에는 핀란드 동부 카야니 지방(Kainuu Region)의 10개 자치시가 공동행정을 개시했다. 이로써 카야니는 상위단계의 중등교육과 직업교육뿐 아니라 사회서비스와 의료서비스 전반을 지자체 간에 공유하는 핀란드 최초의 자치지방(Kainuu Region)이 되었다. 이전에는 여러 자치시에 고용되었던 약 3,800명의 인력이 현재는 카야니 지방 소속으로 근무한다. 카야니에 도입한 실험은 자치시 분권행정을 최적화하려는 노력으로 꼽을 수 있다.

2007년에 271개이던 덴마크 자치시는 현재 98개로 줄어들었다.

이처럼 크게 바뀐 이유는 자치시를 대형화하여 규모의 경제를 달성함으로써 비용을 절감하려는 시도이다. 규모가 큰 자치시의 경우 서비스 확대와 함께 전문인력도 더 많이 확보할 수 있다. 이 같은 개편의 이면에는 지방정부의 전문성을 향상시키려는 기대도 한 몫했다.

초기 시행착오를 거쳐 덴마크 자치시는 지방자치의 효율성 면에서 소기의 목표를 달성했다고 볼 수 있다. 지방민주주의에 미친 결과에 대해서는 현재 논의가 진행 중이지만, 덴마크 자치시의 수는 앞으로도 이 정도 규모로 유지될 것으로 보인다. 다만 몇몇 군소 자치시의 경우 규모와 지속 가능성에 대해 논란이 일고 있는데, 이들 지방정부에 대해서는 변화가 예상된다.

여기서 유념해야 할 대목은, 이러한 논쟁의 중심은 복지창출 주역인 자치시의 존립문제나 입지의 문제가 아니라, 가장 효율적인 자치시 운영방안이라는 점이다.

그림 5 세계에서 가장 청렴한 국가

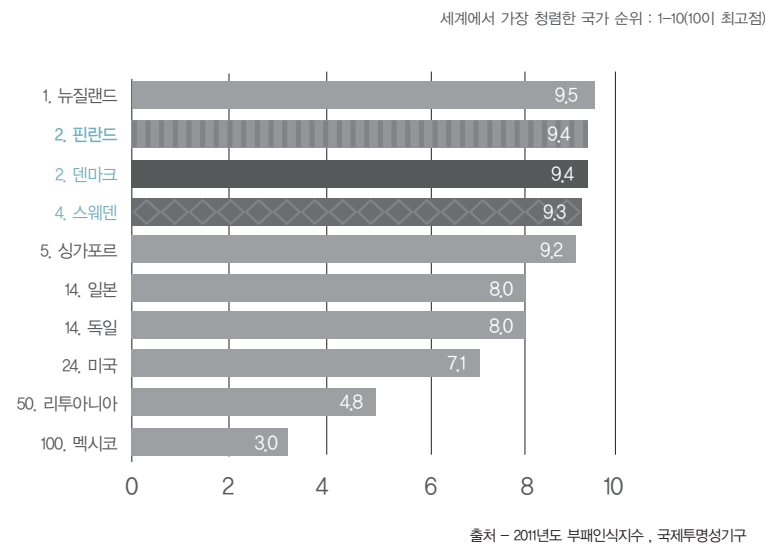
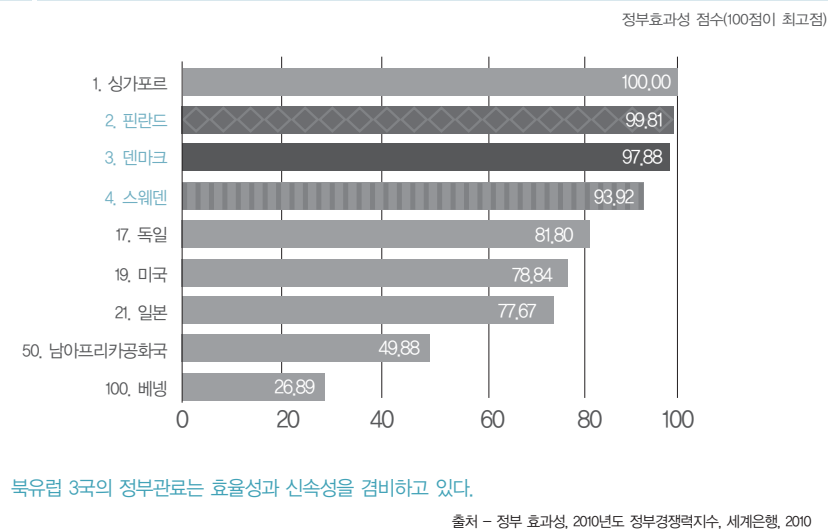


그림 6 효율적인 정부



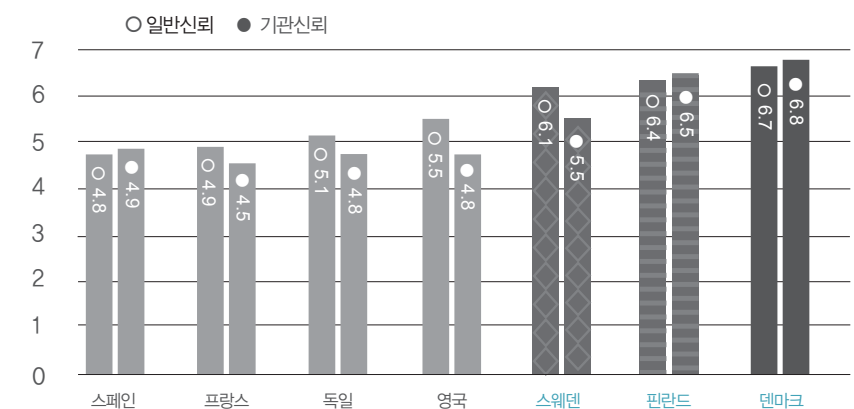
참고 4

신뢰가 사회를 원활하게 돌아가게 한다

덴마크, 핀란드, 스웨덴은 일반신뢰(general trust)와 기관신뢰(institutional trust)의 두 부문에서 세계에서 가장 높은 위치를 차지한다. 학자들은 높은 신뢰도가 북유럽 모델을 만든 것인지, 아니면 반대로 북유럽 모델이 신뢰도를 향상시킨 것인지 논란이 분분하다. 어느 쪽이든 간에 분명한 사실은 두 가지 신뢰가 동시에 높게 나타난다는 점이다.

신뢰도가 높으면 많은 성과가 나타난다. 신뢰는 범죄율과 부패를 감소시킬 뿐 아니라, 정부기관의 기능을 제대로 발휘할 수 있는 기초가 된다. 또한 신뢰는 거래, 의사소통, 교육의 각 분야가 원활하고 효율적으로 기능을 다하기 위한 윤활제 역할을 한다. 간단히 말하면 신뢰가 시민과 지자체 행정의 최선책인 것이다.

그림 7 세계 최고의 신뢰수준



출처 - Antti Kouvola(2011): "유럽 일반신뢰와 기관신뢰의 근원", 핀란드 사회 연구(Research on Finnish Society), 4권(2011)

포스터
04

북유럽 모델의 역사

북유럽 모델은 공공서비스를 부단하게 점진적으로 개발한 결과이다.
이들 요소가 하나로 결합하여 오늘날의 시스템을 형성했다.

연대표

—1920



빈민법과 박애주의

아동노동 방지법과 빈민법은 국가가 자유(노동)시장에 개입한 첫 번째 사례이다. 법 시행에 소요되는 재원은 대부분 세금이나 보험, 중앙정부 재정으로 조달했다. 여성이 참정권을 얻은 것도 이 시기였다.



1920 - 50



사회권

덴마크와 스웨덴에 사회민주당 정부가 들어섰다. 3국의 근로자, 농민이 노동조합 및 협동조합 운동을 전개하고 개혁정책을 공동 시행함으로써 크기를 불문하고 사회 각 계층의 권리를 신장시켰다.



1950 - 80



복지의 황금기

사회보장, 연금, 노인부양, 아동, 장애인, 보건, 교육, 연구, 문화정책 등 모든 정책의 기초에 복지모델을 채택했다. 보편적 기본권이 정책의 표준이 되었다. 이로써 공공부문, 특히 지방정부 단계가 대폭 확대되었다. 복지부문의 신규채용 인력 중에는 여성이 과반을 차지했다.



1980 - 현재



경쟁력 중심

북유럽 3국은 1980년대와 1990년대에 들어서 심각한 경제위기를 겪었으나 고정통화, 긴축재정, 수출주도성장 정책을 통해 원상회복의 전기를 마련했다. 북유럽 3국의 복지제도는 과거의 위기를 거울삼아 성장 확대를 위한 경쟁력 강화와 경제개혁에 주력하는 한편, 노동력 활용의 극대화를 통한 복지제도 개혁에도 신경을 쓰고 있다.



출처 - 크리스찬센(Christiansen) 등.(2006): 복지의 북유럽 모델 - 역사적 재평가

북유럽의 수지 고율의 세금, 고도의 사회복지

왜 북유럽은 세금을 많이 내는가?

또한 북유럽 모델이 높은 경쟁력을 유지하면서도 다른 복지모델에 비해 비용이 적게 드는 비결은 무엇인가?



덴마크와 스웨덴은 GDP 대비 총 세수 부문에서 OECD 국가 중 최고이며, 핀란드는 그 뒤를 이어 OECD 31개국 중 7위를 차지한다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 총 세수는 GDP 대비 각각 48.2, 42.1, 45.8%로서, OECD 평균인 33.8%를 훨씬 상회한다. [그림 1 참조](#)

역사적으로 3국의 GDP 대비 총 세수는 제2차 세계대전 말에 늘어나기 시작하여 1980년대 말, 그리고 1990년대 초 복지국가 정책이 확대된 시기에 집중적으로 증가했다. [그림 2 참조](#)

수치상으로 볼 때 일각에서는 3국의 국민들이 고율의 세금에 불만을 가진다거나 북유럽 모델이 비용이 가장 많이 드는 사회복지모델이라고 예상할 수도 있다. 하지만 두 가지 모두 사실이 아니다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴 국민은 자신이 낸 세금이 편익으로 되돌아온다고 느끼기 때문에 고율의 세금을 기꺼이 수용한다. 뿐만 아니라 조사에 따르면 북유럽 모델이 프랑스, 독일, 미국의 복지제도에 비해 오히려 비용이 덜 드는 것으로 나타났다.

납세에 적극적인 북유럽 국민

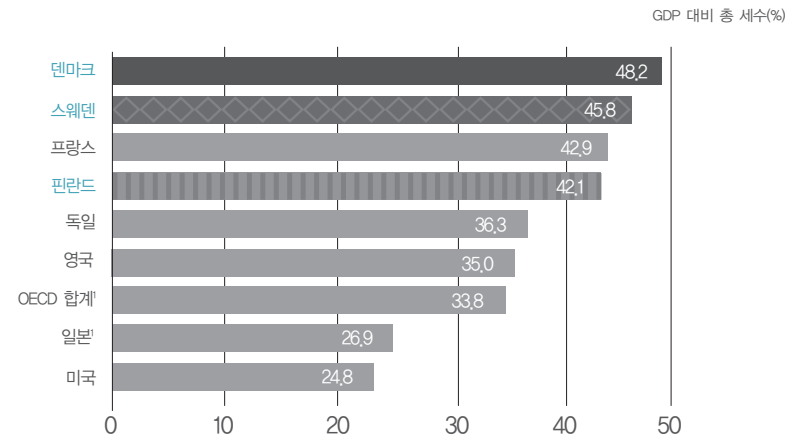
조사에 따르면 덴마크, 핀란드, 스웨덴 시민들은 이미 세계에서 가장 높은 세금을 내면서도, 만약 누군가가 “정부가 세금을 더 걷고 사회복지지출을 늘려야 하는가”라고 물었을 경우 ‘예’라고 대답할 확률이 가장 높은 유럽국가라는 결과가 꾸준히 나타난다. [그림 3 참조](#)

덴마크, 핀란드, 스웨덴 국민은 자신이 낸 세금이 편익으로 되돌아온다고 느끼기 때문에 고율의 세금을 기꺼이 수용한다. 조사에 따르면 북유럽 모델이 프랑스, 독일, 미국의 복지제도에 비해 오히려 비용이 덜 드는 것으로 나타났다.

전문가들은 고율의 세금이 높은 지지를 받는 이유에 대해, 국민들이 현재의 서비스 수준에 대부분 만족하기 때문으로 풀이한다.

“덴마크인은 자신이 낸 세금에 대한 반대급부로 가치 있는 대가가 돌아온다고 믿는다. 예컨대, 기능을 훌륭히 발휘하는 학교와 병원과 같은 형태를 들 수 있다. 하지만 미국인은 세금이 되돌아온다고는 생각하지 않는다. 따라서 북유럽에서 세금이란 지불한 만큼 그 값어치를 제대로 하는 대금으로 간주된다.”라고 북유럽 공공부문 전문가인 크리스토퍼 그린 페데르센(Christoffer Green-Pedersen) 오후스대학교(Aarhus University) 정치학 교수는 설명한다.

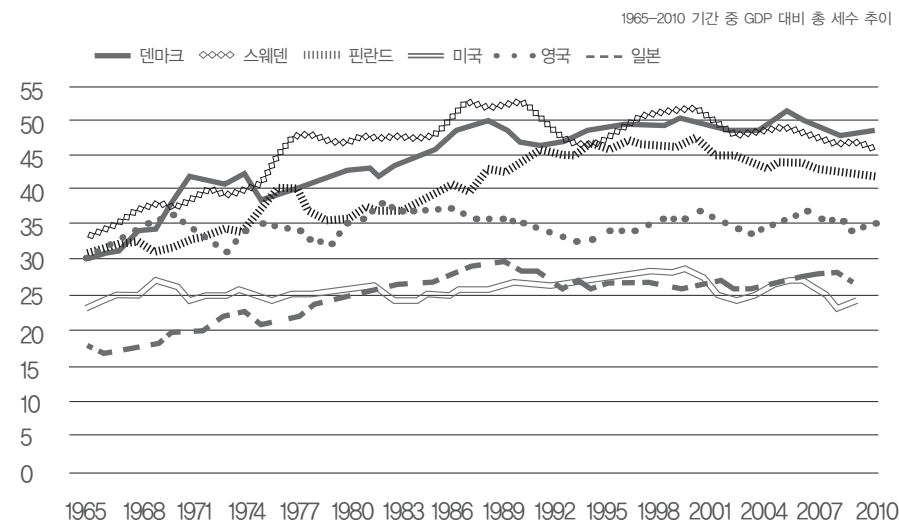
그림 1 고율의 세금



덴마크와 스웨덴은 GDP 대비 세수비중이 가장 높은 나라다. 핀란드 역시 상위권이다.

참고 1 - 2009년 수치. 출처 - OECD

그림 2 세수 추이

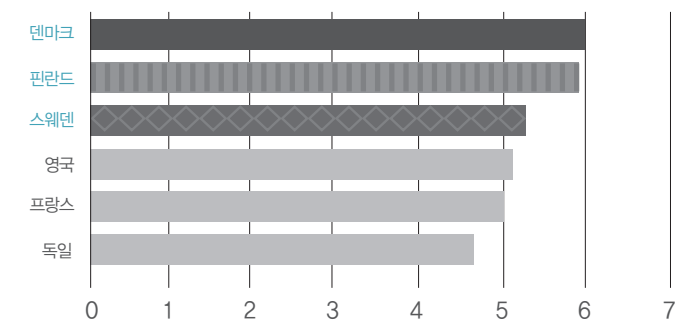


지난 50년 동안 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 다른 국가에 비해 세율을 더 많이 올렸다.

출처 - OECD

그림 3 적극적인 납세자

“정부가 세금을 인상하고 사회적 편익 및 서비스를 늘려야 할지”를 묻는 설문.
척도 평균은 1-7 사이에 분포(2008). 7은 “매우 그렇다”, 1은 “전혀 그렇지 않다”



“사회복지서비스가 확대된다면 세금을 더 낼 용의가 있는가”라는 설문에 대해, 덴마크, 핀란드, 스웨덴인은 동의하는 정도가 세계에서 가장 높은 집단에 속한다.

출처 - 덴마크 국립사회연구소

위의 자료에서 보는 바와 같이 고율의 세금과 우수한 서비스의 상관성이 북유럽 모델의 안정에 중추적인 역할을 한다. 국민들 또한 세금인상과 사회지출 확대를 지지하는 비율이 높다. 다른 나라 시민들의 경우 사회서비스와 편익을 받으려면 보험에 가입하거나 자비를 지출해야 하는 반면, 덴마크, 핀란드, 스웨덴에서는 거의 대부분이 세금으로 해결된다. 사회적 재화(social goods)를 구입하는 또 다른 방법으로서 조세를 활용하는 것이다.

세금으로 사회복지 비용의 대부분을 처리

북유럽의 복지서비스는 일부를 세금으로 재원을 대고, 또 다른 일부는 사용자가 지불한다. 하지만 사용자가 지불하는 몫은 다른 나라에 비하면 그 정도가 미미하다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 다음과 같은 부문에서 일부 또는 전체 비용을 세금으로 지불한다.

북유럽 모델의 기본원리는 사회서비스의 “**자유롭고 평등한 접근**” 이란 한 마디로 표현되어 국민의 폭넓은 지지를 받고 있다.

- 초등교육
- 중등교육 및 제3차 교육
- 사회서비스
- 의료서비스
- 노인부양
- 유아원, 유치원
- 폐기물 처리, 환경보호, 상수도
- 도서관, 스포츠 시설 및 다양한 문화시설

따라서 보통의 북유럽 시민은 자녀의 초등학교, 고등학교 학비를 부담할 필요가 없을 뿐 아니라 자녀 대학학자금 마련을 위해 저축하지 않아도 된다. 입원비, 약제비, 진찰비 등의 보험에 따로 가입할 필요가 없으며, 일자리를 잃을 경우 보험과 공공자금을 합쳐서 상당한 액수의 실업수당이 나온다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 고령자들은 보험에 들 필요가 없고, 자기 돈으로 청소나 가사 도우미를 부르지 않아도 되며 어린이 보육관련 비용도 대부분 세금에서 처리된다.

이들 일체의 서비스는 직업상황, 즉 실직여부에 상관없이 시민이면 누구나 요구할 수 있는 보편적 기본권이다. 개인의 거주지, 보험가입여부, 경제상황과도 무관하다. 일부 서비스는 수혜자가 약간의 비용을 지불하거나 다른 방식으로 기부를 요구받는 수도 있지만 대부분의 비용은 세금에서 처리된다. 북유럽 모델의 기본원리는 사회서비스의 “자유롭고 평등한 접근(free and equal access)”이란 한 마디로 표현되어 국민의 폭넓은 지지를 받고 있다. 이 같은 보편적 원칙에 대하여 정당이나 여론에서 의문을 던질 때마다 북유럽에서는 격렬한 논쟁이 벌어진다.

교육과 사회서비스 지출이 오히려 북유럽 국가의 경쟁력을 향상시키는 것으로 나타났다. 복지서비스는 사회비용이라기보다는 노동생산성을 위한 투자로 인식되는 경우가 더 많다.

서비스의 질과 효율성에 국민 모두 만족

이들 국가가 세금에 대해 논의할 때는 공공부문의 질과 효율성에 초점을 맞춘다. “세금을 많이 내면 요구도 많다”는 것이 토론을 주도하는 기본원칙이다.

덴마크, 핀란드, 스웨덴 국민들은 대체로 자신이 받는 사회복지서비스에 매우 만족한다. 보육시설에 아이를 맡기거나 초등학생 자녀를 둔 부모, 입원 환자, 요양서비스를 받는 노인, 기타 공공서비스 수혜자를 대상으로 한 조사에서 3국 모두 높은 만족도를 보였다. 스웨덴 고령자의 70%가 자신이 받는 서비스의 질에 만족도를 나타낸 반면 그렇지 못한 사람은 7%에 불과했다. 덴마크 환자의 96%는 의료 서비스에 만족했고 93%가 입원기간 동안 서비스의 질에 만족한다고 답했다.

자녀를 둔 핀란드 부모의 77%는 자신들이 사는 지역의 초등학교에 높은 신뢰를 나타냈다. 다른 나라와는 달리 북유럽 국민들이 높은 세금과 사회지출을 지지하는 이유는 3국 모두 정부 효율성이 우수하기 때문이다. 이 부문 관리방식과 체계를 놓고 말하자면 3국은 유럽 최상의 모범사례를 보여주는 국가이다. 즉, 예테보리(Gothenburg) 대학교의 유럽위원회 관련 연구에 따르면, 덴마크, 스웨덴, 핀란드가 EU에서 각각 1, 2, 3위를 차지했다. [그림 4](#), [참고 1 참조](#)

고율의 세금이 경쟁력에 지장을 주지 않아

고율의 세금과 폭넓은 공공지출은 경제성장 및 일자리 창출과 상충되지 않는다. 실은 교육과 사회서비스 지출이 오히려 북유럽 국가의 경쟁력을 향상시키는 것으로 나타났다. 복지서비스는 사회비용이라기보다는 노동생산성을 위한 투자로 인식되는 경우가 더 많다.

학자들은 덴마크를 비롯한 북유럽 국가의 경제호황과 높은 국제평가는 제도적 경쟁력에 기인한다고 주장한다.

기업은 효율적인 정치, 경제제도가 완비된 사회에서 운영되므로 경쟁우위를 이끌어낼 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 육아, 교육, 출산휴가, 의료와 같은 보편적 사회서비스는 덴마크, 핀란드, 스웨덴 기업의 편익요인이라고 해석할 수 있다. 실업수당도 편익요인의 좋은 예가 된다.

스웨덴은 일자리를 잃은 국민에게 통상수입의 최대 80%를 소득으로 가져갈 수 있도록 실업수당을 일당으로 지급한다. 실업 후 초기 200일 동안에는 최대 수령가능 일당이 100 달러이고, 그 후의 100일 동안은 상한선이 70%로 줄어든다. 약간의 차이는 있지만 덴마크와 핀란드도 비슷한 방식으로 실업수당을 지급한다.

그림 4 EU 정부의 질 _ 정부의 질 연구결과

1	덴마크	2	스웨덴	3	핀란드
4	네덜란드	5	룩셈부르크	6	오스트리아
7	독일	8	영국	9	아일랜드
10	프랑스	11	벨기에	12	몰타
13	스페인	14	포르투갈	15	사이프러스
16	에스토니아	17	슬로베니아	18	체코 공화국
19	리투아니아	20	헝가리	21	슬로바키아
22	그리스	23	라트비아	24	폴란드
25	이탈리아	26	불가리아	27	루마니아

최근 연구에 의하면, 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 EU에서 정부의 질이 가장 높은 것으로 나타났다.

출처 - 국가, 지역, 지방의 각 단계별 정부의 질을 지표별로 측정함.

지표의 종류: 부패의 정도, 법치주의(경찰의 행동양식), 관료의 효과성(공교육과 공공보건), 정부의 발언권과 책임성(공명선거, 미디어의 역할), 예테보리 대학교(2010): 정부와 지방자치단체의 질 측정 유럽위원회 이사회 보고서-지역개발정책위원회.

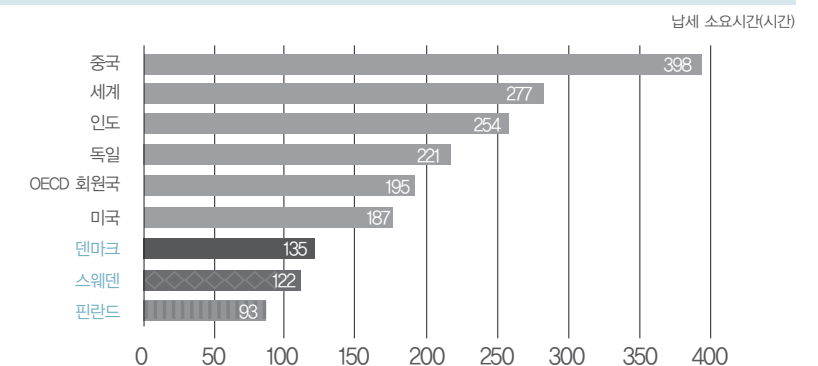
참고 1

세계적인 수준의 조세제도

세계에서 가장 효율이 높은 징세제도 덕분에 공공서비스에 소요되는 재정이 꾸준히 유입되며, 탈세율은 매우 낮다. 고용주가 세금을 원천 징수하는데, 다시 말해 고용주가 매달 세금을 공제한 후 종업원 대신 세무서에 납부하는 방식이다. 이는 제3자 과세신고원칙이라 하여 고용주, 은행, 보험회사, 연금기금 등이 납세 관련자료를 의무적으로 세무당국에 제공하도록 만든 법규에 따른 것이다. 자동으로 세금이 신고되고 전산으로 처리되므로 신뢰도가 높을 뿐 아니라 조세회피액(tax gap)을 최소화되는 데도 기여한다. 한마디로 탈세가 거의 불가능하다.

북유럽의 징세제도가 세계 최고의 효율을 달성할 수 있었던 것은 극히 낮은 부패율과 정부기관의 우수한 질도 한 몫 했다. 그리스에서 2012년에 대규모 경제부양책을 실시했을 때 EU가 덴마크와 스웨덴의 세무관리를 초빙하여 그리스에서 실효를 거둘 수 있는 징세제도의 설계 및 시행을 부탁한 것도 바로 이런 이유 때문이다. 출처 - 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 세무기관

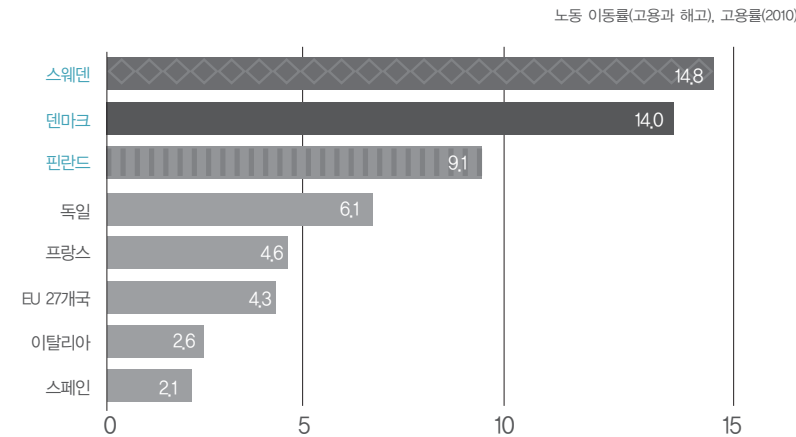
간편한 세금납부



납세 소요시간이란 1년 동안 3대 주요과세, 즉 기업소득세, 부가세 또는 판매세, 노동세(갑근세, 사회보장 적립금 포함)의 준비, 신고, 납부(또는 보류)에 소요되는 시간을 말한다.

출처 - 세계은행, 사업환경조사

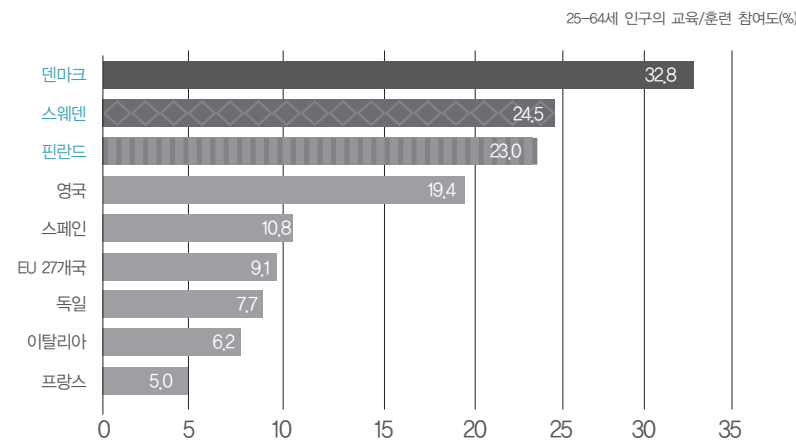
그림 5 노동 유연성



덴마크, 핀란드, 스웨덴 근로자는 다른 유럽국에 비해 직업을 바꾸는 비율이 높다. 이 같은 유연성은 퇴직관련 수당이 높은 데서 기인하며, 따라서 기업과 근로자 모두 노동시장에서 유연하게 대처할 수 있다.

출처 - Eurostat

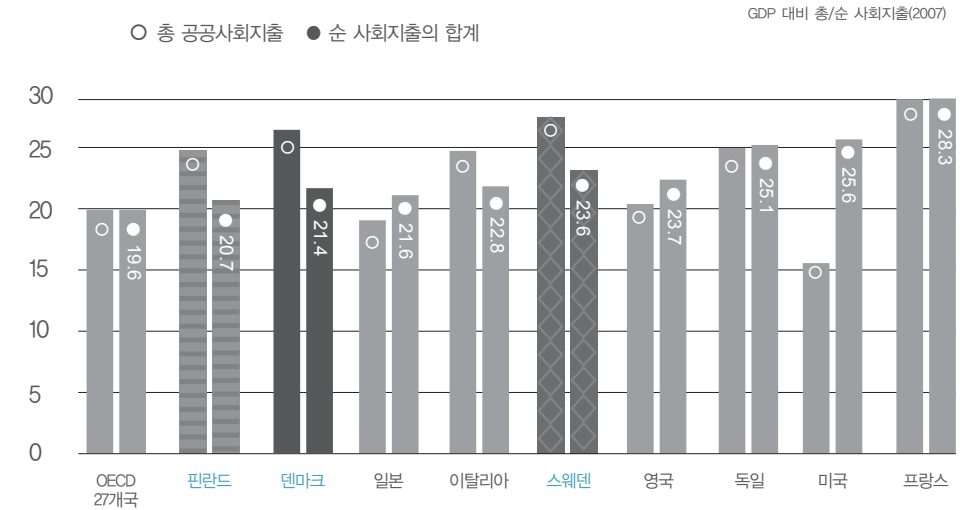
그림 6 평생교육



덴마크, 핀란드, 스웨덴 성인 중 교육·훈련에 참여하는 인구비중이 다른 나라에 비해 높다.

출처 - Eurostat

그림 7 북유럽 모델은 고비용이 아니다



북유럽 3국의 복지제도는 국제적으로 비교했을 때 고비용이 아니다. 순 사회지출의 합이란 GDP 중에서 민간 및 공공지출을 통해 사회복지서비스에 지출된 부분을 말한다.

출처 - OECD(2011): "유럽의 복지국가는 실제로 고비용인가?"

비교적 높은 수준의 실업수당은 3국의 노동시장에서 목격할 수 있는 여러 가지 “북유럽식 타협(Nordic compromise)” 중 한 가지 사례에 지나지 않는다. 북유럽 국가들은 기업이 임금경쟁을 벌이거나 노동조합이 고용입법투쟁에 나서게 하는 대신, 좀 더 차별화된 전략을 선택했다.

높은 실업수당과 실업자교육에다 적극적 노동시장정책(active labour market policy)을 결합하여 실업자의 지속적인 구직활동을 유도한 것이다. 이는 다시 말해, 근로자가 실직하더라도 충분히 생활이 되므로 비교적 해고가 쉽다는 뜻이다. 이는 동시에 고용주가 종업원을 더 쉽게 채용하는 결과로 이어진다. 특히 덴마크와 스웨덴은 세계에서 노동이동률이 가장 높다. [그림 5 참조](#)

결과적으로 사측에서는 새로 고용계약을 체결할 때 좀 더 유연하게 대처할 수 있다. 채용과 해고에 비용이 적게 들기 때문에 기업은 시장상황에 따라 능동적으로 적응할 수 있고 결과적으로 노동시장을 훨씬 유효 적절하게 활용할 수 있는 것이다.

세계에서 **가장 효율이 높은 징세제도** 덕분에 공공서비스에 소요되는 재정이 꾸준히 유입되며, 탈세율은 매우 낮다.

유연안정성(flexicurity)이란 유연성(flexibility)과 안정성(security)의 합성어로서, 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 강화하는 전략이다. 이를 위해 우선순위의 초점을 일자리안정성(예, 해고가 어려움)에서 고용안정성으로 이동시킨다. 따라서 유연안정성은 어떻게 하면 노동력이 지속적으로 취업가능성을 확보하느냐의 문제 또한 중점을 두게 된다. [그림 6 참조](#)

생각만큼 고비용이 아니다

북유럽에서는 정부의 수준이 높기 때문에 이는 곧 사회서비스의 높은 수준과 책임성으로 연결된다. 일각에서는 보편적 사회서비스의 질이 높기 때문에 다른 나라에 비해 비용이 많이 들지 않을까 생각하지만, 이는 사실이 아니다.

북유럽 3국의 복지제도는 국제비교의 관점에서 볼 때 비용이 높지 않다. 독일, 덴마크, 핀란드, 이탈리아, 일본, 영국, 미국이 GDP 대비 사회지출에 사용한 비율은 아래 OECD 순위에 나타난 바와 같이 실제로는 서로 몇 % 포인트 밖에 차이가 나지 않는다. [그림 7 참조](#)

따라서 핀란드 모델은 프랑스 모델보다 7.6%, 미국보다는 4.9% 포인트 각각 비용이 더 적게 든다. 심지어 총 사회지출이 가장 많은 스웨덴의 경우도 순 사회지출 부문에서는 미국보다 비용이 2% 포인트 적게 든다.

OECD는 민간지출과 공공지출(순 사회지출의 합)의 두 부문에 걸쳐 각국의 GDP 대비 사회서비스 지출비율을 비교 조사한다. 조사결과 다른 선진국에 비해 북유럽이 사회서비스 지출 비율이 더 적은 것으로 나타났다. GDP 대비 사회서비스에 지출되는 액수가 핀란드는 20.7%에 불과하며, 덴마크와 스웨덴도 이보다 약간 더 높은 정도이다. 미국은 사회지출이 GDP의 25.6%, 프랑스는 28.3%로서 31개 OECD 회원국 중 가장 높다.¹⁾

북유럽 모델의 기본원리는 사회서비스의 “**자유롭고 평등한 접근**” 이란 한 마디로 표현되어 국민의 폭넓은 지지를 받고 있다.

다른 나라는 거의가 개인보험과 사회보험, 개인지출로 서비스 비용을 충당해야 하므로 그 점이 순 사회지출을 가중시킬 뿐 아니라 행정비용 상승의 원인이 되는 것이다. 이는 세금을 통한 사회비용 지불(북유럽 모델과 원리)이 사회복지 달성을 위한 더 저렴한 방법임을 보여준다.

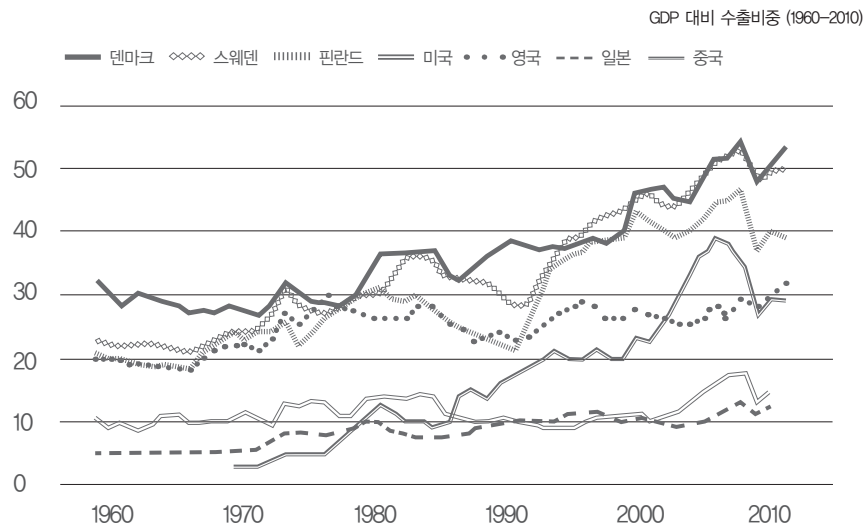
따라서 덴마크, 핀란드, 스웨덴 사람들이 세금에 의한 사회복지에 만족하는 이유가 납득이 된다. 양질의 서비스를 제공하면서도 국가경제의 경쟁력을 강화할 뿐 아니라 다른 나라의 시스템과 비교해도 실제로는 비용이 적게 들기 때문이다.

1) 순 사회지출의 합(GDP 대비 사회서비스에 지출된 비율로서, 개인지출과 공공지출을 합산)이 총 공공사회지출(GDP 대비 사회서비스에 지출된 비율로서, 공공부문에 쓰인 비율)보다 더 적은 이유는 북유럽 국가는 사회적 편익을 소득으로 간주하여 과세하기 때문이다. 따라서 사회지출의 일부가 세수라는 형태로 정부에 환원된다.

세계를 향해 문호를 연 개방경제

북유럽 3국은 인구가 적은 개방경제국이다. 오랜 무역의 역사를 지닌 북유럽 업계로서는 세계화가 새로운 현상이 아니다. 북유럽 기업은 수 십 년 이래 외부세계발전에 끊임없이 적응해 왔으며, 오늘날 북유럽 GDP의 약 1/2 은 수출로 벌어 들인다.

오랜 역사의 수출주도 개방경제

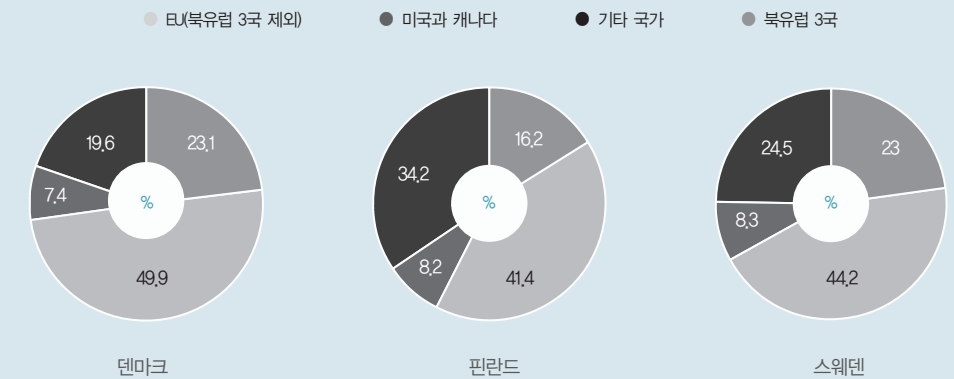


출처 - 세계은행

수출품목

핀란드의 주요 수출품은 목재, 종이 및 종이제품, 통신장비이다. 덴마크와 스웨덴은 수출품목이 전 산업에 골고루 분산되어 있는데, 덴마크의 주요 수출품은 가공식품, 제약, 화학제품이고, 스웨덴은 자동차, 목재, 종이제품, 통신장비이다.

수출 대상국



대부분 서구시장으로 수출

EU 국가, 특히 독일은 북유럽 상품을 가장 많이 수입하는 나라다. EU는 북유럽 수출의 약 34.0~44.2%를 사들이기 때문에 북유럽 기업은 유럽 역내시장의 혜택을 많이 본다. 북유럽 국가 간의 역내교역 또한 주요 수출시장으로, 이 부분이 약 16.2~23.1%에 달한다. 미국과 캐나다 역시 주요 교역상대로서, 북유럽 수출의 7.4~8.3%를 차지한다.

북유럽 모델의 발전 협력과 타협

북유럽 모델이 협력과 안정의 정치문화를 통해 지속적으로 발전하게 된 비결



덴마크, 핀란드, 스웨덴에서는 정책결정자와 국민들은 북유럽 모델은 지속되어야 한다는 사실에 공감대를 형성한다. 따라서 북유럽 모델의 존립여부는 공론의 쟁점이 아니다

“복지국가를 문제 삼아 이를 정면 공격하는 일은 거의 불법행위로 인식되고 있으므로, 어떤 정당이라도 유권자의 지지를 유지, 확대시키고자 한다면 그런 공격은 하지 않는 것이 좋다.”라고 “복지의 북유럽 모델-역사적 재평가”라는 책에서 명망 있는 사학자들이 결론을 내렸다.

하지만 북유럽 모델을 어떻게 관리, 조직, 발전시키느냐 하는 문제에 있어서는 논란이 뜨겁다. 정치인, 경제학자, 노동시장 조직 및 참여 시민의 구호를 한 마디로 요약하자면, ‘발전을 통한 유지’라고 말할 수 있다.

이 논쟁을 올바르게 이해하려면 먼저 북유럽 모델은 끊임없는 개혁을 통해 발전을 거듭했다는 사실을 인정할 필요가 있다. 북유럽 모델은 한 장의 청사진이나 원대한 설계도에 따라 건설된 것이 아니라 점진적으로 진화해 온 것이다. 정치적인 여야를 불문하고 모든 정당이 이 모델의 발전에 100년 이상 공헌해 왔기 때문에 북유럽 모델은 국민적 공감대라는 기반을 갖고 있다.

사회의 각계각층이 이 과정에 일역을 담당했다. 다당제에 기초한 정파를 초월한 정치적 타협 과정에는 노동조합, 고용주, 협동조합이 각각 이를 대변하는 정당으로 대변될 뿐 아니라 해당 정당을 통해 충분히 의견을 수렴했다. [참고 1 참조](#)

3국에서 집권 연정이 주요 복지개혁을 처리할 때면 대부분 여러 세력이 대연합을 결성하여 배수진을 치고 있기 때문에 의회주도의 개정안이 간단하게 통과되기가 어렵다. 이런 점이 전형적인 북유럽 3국의 정치문화이다.

정치제도가 협력과 안정을 촉진

북유럽의 의회제도는 다양한 민의를 다당제로 대변하는 체제가 활성화되어 있다. [참고 2 참조](#)

3국의 중앙정부 모두 연정에 의해 집권하는 경우가 대부분이고, 덴마크와 스웨덴에서는 집권여당이 소수당이기 때문에 야당의 협조를 얻어야 하는 경우가 많다. 이런 제도에서는 내각을 구성하는 연정 파트너 간, 또한 정부와 야당 간의 폭넓은 협상과 합의추구가 활성화되어 있다. 역사적 관점으로 볼 때 이는 정치제도의 안정성과 지속성을 보장하는데 기여했다.

그림 1은 1945-2003년 기간 동안 덴마크 정부의 87%는 소수여당정부였음을 나타낸다. 스웨덴은 그 비율이 69%이다. 이에 반해 영국과 독일은 같은 기간에 소수여당정부가 한 번밖에 없었다.

참고 1

근로자, 농민, 그리고 복지동맹

덴마크의 Kanslergade 협약과 스웨덴의 Kohandelin 개혁은 북유럽 모델을 탄생시킨 초당적 연합 사례이다. 두 경우 모두 1930년 대에 사회민주당 정부가 농민당과 협약을 체결하여 당시의 경제위기를 해결함으로써 현대 북유럽 복지국가의 기초를 닦은 동시에 합의 추구라는 전통을 확립했다.

Kanslergadeforliget, 1933: Kanslergadeforliget (Kanslergade 협약)은 경제불황을 타개하기 위해 덴마크가 초당적 개혁안에 합의한 사례인데, 기존의 54개 사회법을 4개로 간소화하고 광범위한 사회개혁을 실시하는 것을 골자로 한다. 이 협약은 국민 다수에게 혜택이 돌아가고 시민의 권리를 확립하는 계기를 마련했다. 이로써 사회개혁을 자선 위주의 접근법으로 추진하던 방식에서 탈피하여 이후 덴마크가 북유럽 복지국가로 발전하는 길을 열었다.

당시 사회민주당 출신 토르발드 스타우닝(Thorvald Stauning) 덴마크 수상이 거주하던 코펜하겐 소재 Kanslergade(이후 개혁안의 명칭이 됨)에서 입안된 이 개혁안에 따라 사회민주당 정부와 농민당(Venstre) 사이에 계층을 초월한 범정당 협약이 타결되었다.

Kohandelin, 1933: 스웨덴의 Kohandelin 개혁은 농민과 노동자 이익 간에 타협을 이끌어 낸 사례로서, 사회민주당과 농민당(Bondeförbundet) 사이에 체결되었다. 협약 자체가 광범위한 내용을 담고 있는 것은 아니지만 이 타협의 결과로 탄생한 노동자·농민 연합은 스웨덴 사회민주당 정부의 44년 연속 집권의 출발점이라는 중대한 의미를 가지는데, 그것이 가능했던 것은 현 중도당(Centerpartiet)의 전신인 농민당(Bondeförbundet)이 때로는 연정에 직접 참여거나 혹은 집권당을 지지하는 방식으로 꾸준히 공조해 왔기 때문이다.

참고 2

다당제 의회제도

의회진입 장벽이 비교적 낮고 선거제도에 비례대표제를 채택함으로써 각계각층을 대표하는 정당이 의회에 진출할 수 있어 북유럽 다당제의 기초를 마련했다. 덴마크는 의회진출에 필요한 득표율이 2%에 불과하고, 핀란드는 그 같은 진입장벽이 아예 없으며, 스웨덴은 4%이다.

2012년 현재, 스웨덴 의회(Riksdagen)에 진출한 정당은 7개, 덴마크 의회(Folketinget)는 8개, 핀란드 의회(Eduskunta)는 8개의 정당이 진출해 있다. 국제적으로 비교해도 이 수치는 비교적 높은 편이다.

출처 - Folketinget.dk, Riksdagen.se, Eduskunta.fi

참고 3

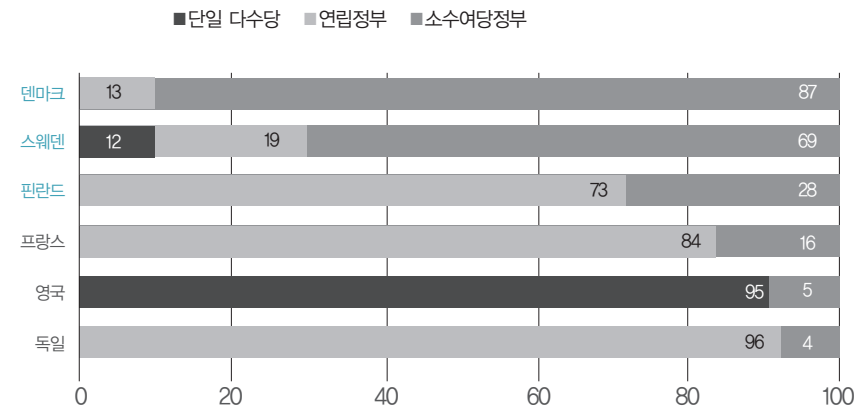
핀란드의 무지개 연정

어떤 정당도 핀란드 의회에서 절대다수를 차지한 사례는 없었다. 핀란드는 범정당연합이라는 전통이 뿌리깊다.

1995-2003년 사이 8년 동안 사회민주당 당수인 Paavo Lipponen는 여러 차례의 선거를 통해 이른바 무지개 연정(rainbow coalition)을 주도했는데, 여기엔 사회민주당과 더불어 좌파연합, 스웨덴국민당, 국가연합당이 동참했다.

출처 - Eduskunta.fi

그림 1 스웨덴과 덴마크, 소수여당 집권의 전통 _ 서유럽의 1945-2003년 정부형태(%)



덴마크와 스웨덴은 역사적으로 소수여당정부가 집권한 경우가 매우 많다. 핀란드는 소수여당정부는 적은 대신 연립정부가 주류를 이룬다.

출처 - Gallagher, Laver & Mair: 현대유럽의 대의정치(Representative Government in Modern Europe)

한편 핀란드는 여러 정당이 연정을 형성하여 정부내각을 구성하는 오랜 전통을 갖고 있다. [참고 3 참조](#)

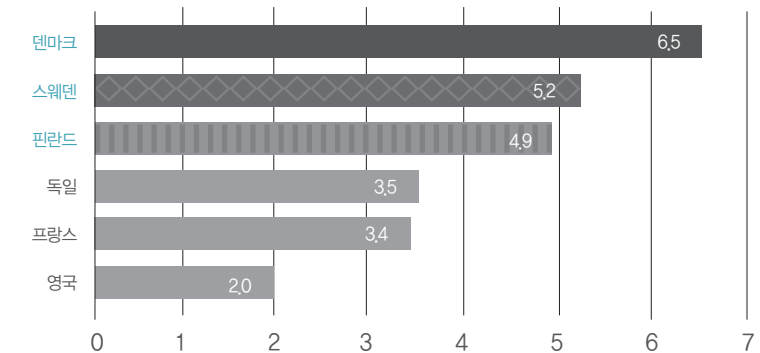
북유럽이 다른 나라와 구분되는 또 다른 특징은 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 유럽국가 중에서 야당이 정책결정에 큰 영향을 미친다는 점이다. [그림 2 참조](#)

정치적 합의 자체가 초당적 공유를 통해 도출되었기 때문에 비록 정권이 바뀔 때마다 하더라도 정책이 완전히 바뀌는 일은 발생하지 않는다. 따라서 비교적 정치환경에 안정을 가져올 수 있을 뿐 아니라, 한번 이루어진 정치적 합의는 그 다음 정부까지 계속해서 존중된다.

폭넓은 협상과 연정의 전통은 지방정부에서 더욱 두드러진다. 지방정부는 시장을 의장으로 하는 선출직 지방의회가 운영하는데, 지방의회를 구성하는 정당은 일반적으로 과반 달성을 위해 협력하는 경우가 많다. 때로는 이 같은 연정이 좌우익을 모두 참여시킴에 따라 이념까지도 광범위하게 아우르는 수가 빈번하다.

그림 2 야당이 정부정책에 영향을 주는 정치

야당이 정부정책에 미치는 영향력 추정치, 1점(낮음) ~ 9점(높음)



정치문화 및 제도적 요인으로 말미암아 다른 나라에 비해 야당의 대의 영향력이 크다.

출처 - Gallagher, Laver & Mair: 현대유럽의 대의정치(Representative Government in Modern Europe)

지방정부 운영에서도 합의문화가 주도

북유럽 국가들이라고 해서 집단간 이해관계의 대립이나 공공부문의 규모와 역할에 관한 논란이 없을 수는 없다. 하지만 갈등의 정도가 그리 크지 않고, 흔히 기업과 노동조합 모두 역할을 담당할 기회가 주어지거나, 혹은 규모가 큰 개혁일 경우 어떤 정당이 정부에 구성되어 있건 상관 없이 노사가 직접 참여하기도 한다.

스웨덴 정치, 기업생태계의 이 같은 실용주의적 합의문화는 지방정부로 가면 더욱 확연해지는데, 지방정부야말로 극히 실용적이고 초당적이기 때문이다. 북유럽 지방의회연정은 좌우익을 아우르는 수가 많고, 의회에 진출한 정당이 골고루 소위원회 의장직을 맡는 관행을 보더라도 이 같은 문화는 더욱 확연해진다. [참고 4 참조](#)

핀란드를 예로 들면, 지방정부의 집행위원회는 일반적인 내각제 국가에서처럼 야당 계보에서만 찾는 것이 아니라 의회에 진출한 모든 의원 중에서 구성한다.

초당적 연정에 의한 개혁

북유럽 복지정책은 꾸준히 발전을 거듭해 왔다. 기업, 개인, 정당, 시민사회가 북유럽 모델의 지속적인 개혁에 일익을 담당했다. 주로 다음과 같은 분야에서 발전이 계속되었다.

- **노동시장 혁신:** 북유럽 모델은 노동시장정책을 수립할 때 노동시장조직을 참여시켰다. 노동시장조직이 기여한 부문은 직업훈련의 개발, 책임성 공유(shared responsibility) 확대, 갈등 완화와 더불어, 유연하면서도 안정적인 노동시장, 이른바 ‘유연안정성(flexicurity)’ 모델의 탄생에 공헌했다.
- **사회 혁신:** 북유럽 사회가 세계에서 가장 평등하고 사회이동성이 큰 것은 소득 재분배 수준이 가장 높기 때문이다. 보육시설, 전문 노인부양 기관이 완비되어 있어 여성은 노동시장에 적극 참여할 수 있다. 3국은 노령인구의 적극적인 참여를 촉구하면서 연금수급연령과 사회서비스에 대한 개혁을 이미 진행하고 있다.
- **기업 혁신:** 기업규제 철폐, 탈 관료주의에 입각한 혁신적 환경조성은 중앙과 지방정부 공히 우선순위가 높은 안전인데, 북유럽에서는 이러한 사안을 초당적으로 추진하는 경우가 많다.

참고 4

지방의회연정을 통해 안정적으로 문제해결

지방정부의 위원회는 정책결정을 담당하고, 시장은 일상적인 행정을 책임진다. 위원회의 의석은 선거결과에 따라 비례 배분하는데, 이로써 소수의석 정당도 지방정부 의사결정에 영향을 미친다.

위원은 소위원회의 구성원이기도 하다. 소위원회는 특정 정책분야를 다룬다. 따라서 위원회 위원은 다른 정당의 당원과 함께 지방정부 정책집행을 담당하게 된다. 이러한 체제는 팀워크정신을 고취시킬 뿐 아니라 이념차이가 부각되는 것을 완화시키는 효과도 있다.

출처 - Kurt Houlberg와 Lene Holm Pedersen(출간예정): 정치적 합의와 재정적 결과(Political Consensus and Fiscal Outcomes), AKF, 덴마크 정부연구소(Danish Institute of Governmental Research)(www.akf.dk)

스웨덴 정치, 기업생태계의 이 같은 실용주의적 합의문화는 지방정부로 가면 더욱 확산해지는데, **지방정부야말로 극히 실용적이며 초당적인 정치문화가 지배하기 때문이다.**

노동시장 혁신: 완전고용을 위한 노력

북유럽 노동정책의 핵심은 고용정책으로서, 이를 위해 적극적 노동시장정책을 주요수단으로 사용해 왔다. 스웨덴은 1960년대 후반에 이미 적극적 노동시장정책을 수립했다. 이 정책에는 두 가지 이점이 있다. 첫째, 실업자의 직업능력을 향상시켜 노동시장의 병목현상을 막고, 둘째, 실업자의 적극적인 구직활동을 촉진시킨다. [그림 3 참조](#)

결국 이 제도의 목적은 일부 잠재피고용자의 노동시장 이탈을 감수하고서라도 장기적 실업을 방지하려는 것이다. 장기적 실업은 곧 정부 보조금 지출과 세수 감소라는 이중 손실로 이어지기 때문이다.

실업자교육과 훈련강화 부분은 노동시장 조직이 큰 역할을 담당한다. 비록 최근 10년 동안 감소하긴 했지만, 북유럽은 역사적으로 노조 비율이 매우 높고 지금도 높은 비율을 유지하고 있다.

덴마크, 핀란드, 스웨덴은 노조가입률이 노동인구의 70%에 육박한다. 이는 세계에서 가장 높은 수치이다.

단체교섭 비중이 높은 북유럽 노동시장제도의 특성상 이는 중요한 의미를 지닌다. 특정산업별 또는 지역별로 노사가 단체협약을 벌이는데, 이 때 국가가 임금 및 근로조건에 거의 개입하지 않는다. 예를 들어, 북유럽 3국은 노동시장협약으로 임금을 조정하기 때문에 최저임금이란 것이 존재하지 않는다.

이들 나라에서는 또한 노동시장조직이 자연스럽게 연금, 실업수당, 각종 사회정책 전반에 걸쳐 협상 및 협약체결에 참여하는 것을 볼 수 있다.

참고 5

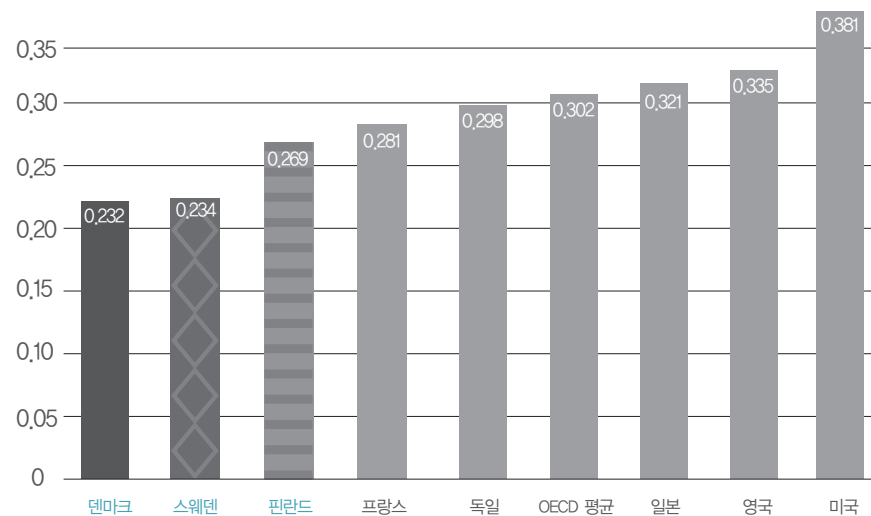
평등과 사회이동성

소득불평등이 최근 증가세에 있긴 하나, 지니 계수(GINI coefficient)를 기준으로 북유럽은 OECD 국가 중 평등수준이 가장 높다. 덴마크와 스웨덴이 1, 2위를 차지하고 핀란드도 그 뒤를 잇는다.

소득평등은 사회이동성의 기초를 이룬다. 조사에 따르면 북유럽에서는 미국이나 영국에 비해 사회적 배경이 진로에 영향을 덜 미치는 것으로 나타났다. 따라서 학자들은 “아메리칸 드림”은 미국보다는 북유럽에서 실현하는 것이 더 가능성이 높다고 주장한다.

세계에서 가장 높은 평등지표

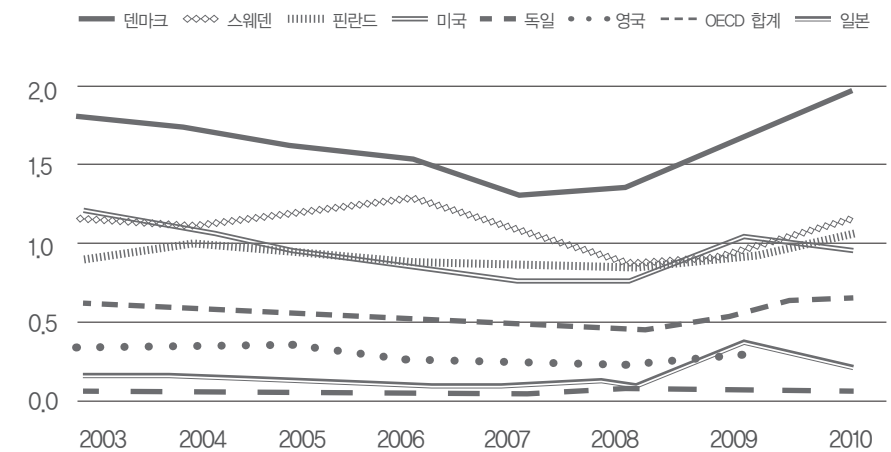
OECD 국가의 지니 계수(2000년대 중반), 0 = 완전평등; 1 = 완전불평등



북유럽 사회는 세계에서 평등지표가 가장 높다. 덴마크와 스웨덴이 1, 2위를 차지하고 핀란드가 그 뒤를 잇는다.
출처 - OECD

그림 3 적극적 노동시장정책

GDP 대비 적극적 노동시장정책에 대한 공공지출(%), 2010



적극적 노동시장정책을 쓰는 덴마크, 핀란드, 스웨덴

출처 - 노동시장 프로그램: 지출액 및 참가국가, OECD 고용 및 노동시장통계(데이터베이스)

사회 개혁: 만민에게 균등한 기회제공

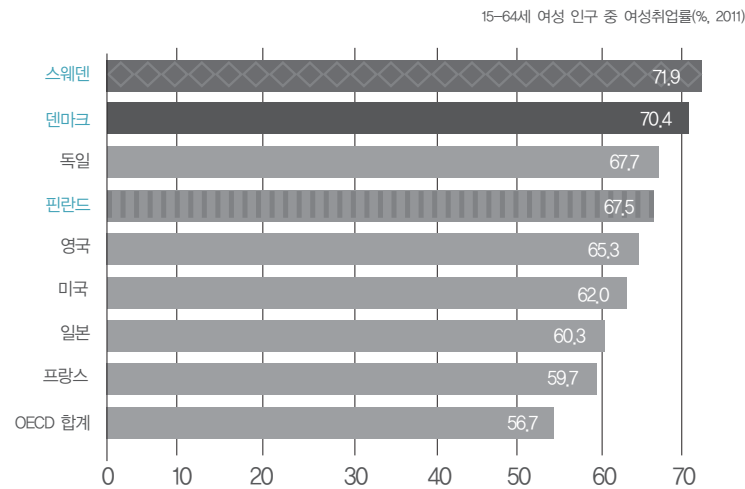
북유럽 모델은 개인의 기회가 사회적 배경이나 성별에 의해 결정되지 않도록 그 영향력을 축소시켰다.

높은 소득재분배 수준으로 인해 세계에서 가장 평등한 사회로 인정받는 한편, 이를 기초로 3국의 사회이동성이 대폭 증가하였다. [참고 5 참조](#)

보육시설 및 노인부양문제가 해결되면서 우수한 전문성을 갖춘 북유럽 여성들은 동등한 가족부양제도를 발판으로 노동시장에 적극적으로 참여할 수 있었다. 2000년에 EU가 ‘여성취업률 10년 내 60% 달성’을 기치로 내걸었을 때 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 이미 오래 전에 그 수치를 달성한 상태였다. 북유럽 여성취업률은 지금도 세계에서 가장 높다. [그림 4 참조](#)

다른 선진국과 달리 북유럽 가정은 맞벌이를 하면서도 자녀를 가짐으로써 유럽에서 출산율이 가장 높은 편에 속한다. 북유럽의 여성 1인당 평균 출산율은 1.9명으로서 유럽 평균인 1.6명

그림 4 여성 취업률이 높은 북유럽



북유럽 여성취업률은 세계에서 가장 높아

출처 - OECD

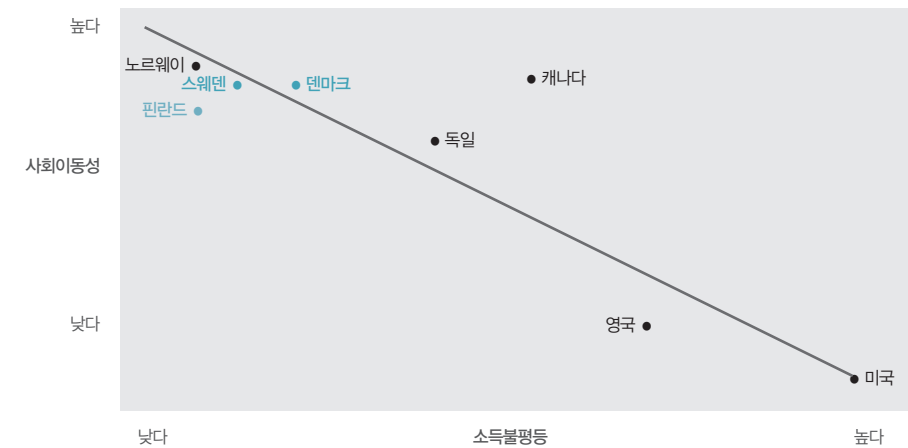
보다 높다. 이는 넉넉한 출산관리정책(최근에는 부성출산관리정책까지 도입), 양질의 탁아서비스 및 방과 후 보호의 결과라 하겠다.

기업 혁신의 필요성

역사적으로 북유럽의 중앙 및 지방정부는 정파를 초월하여 과도한 기업규제 철폐 및 탈관료주의의 혁신환경 조성을 우선순위에 두었다. 기업과 과학계의 산학협동 활성화, 리서치파크 조성, 기업재량에 따른 컨설팅 및 자금투입 또한 최근에 정치적 우선순위로 부상하면서 각국은 서로에게서 배우기 위해 노력 중이다. 기업가정신은 이제 더 이상 북유럽만이 내세울 수 있는 장점이 못 된다. 3국 정부는 신생기업과 관련업계를 향해 더 강한 기업가 정신, 혁신, 위험감수를 촉구한다.

핀란드에서는 국가와 지방정부가 모두 참여하여 여러 단계로 국가혁신제도를 운영한다. 핀란드 연구혁신위원회(Research and Innovation Council)의 경우 수상이 위원장을 맡는다. 세

그림 5 높은 사회이동성 _ 사회이동성과 소득불평등 사이의 상관관계



북유럽은 사회이동성과 소득평등의 수준이 둘 다 높다. 이는 “아메리칸 드림”을 실현하기가 미국이나 영국보다는 북유럽이 더 가능성이 높다는 사실을 나타낸다.

출처 - Wilkinson and Pickett: 평등이 답이다(The Spirit Level: 왜 평등한 사회는 늘 바람직한가(Why More Equal Societies Almost Always Do Better), 2010, p. 160

계일류 교육과 인재개발이 핀란드 혁신정책의 핵심이다. 초등학교 교육에 높은 우선순위를 두고, 대학과 긴밀하게 업무협조체계를 갖추는 시스템은 핀란드 교육제도를 탄탄하게 만드는 요인이다.

규모가 작은 나라는 미래시장, 트렌드, 위기관련 지식을 적극적으로 습득함으로써 새로운 분야와 혁신전략을 신속히 감지, 연구해야 한다는 사실을 북유럽 3국은 철저하게 잘 알고 있다.

핀란드를 예로 들면, 글로벌 위기 해결을 위한 핀란드의 역할을 주제로 각계의 참여 속에 전국적인 대화가 그 동안 진행되었는데, 그 결과 지구촌의 문제해결에 핀란드가 핵심적으로 기여하려면 산학을 아우르는 광범위한 단체를 결정하여 구체적인 임무를 부여해야 한다고 결론지었다. 핀란드가 맡을 임무는 내일의 문제를 해결하는데 기능성(functionality), 지속 가능성, 교육을 적용하는 것이다.

경쟁력과 혁신

세계 경제포럼(World Economic Forum)에 의하면 북유럽 3국은 2000년대 초 이래 세계에서 가장 경쟁력 있는 경제대국이다. 2012년 현재 141개 조사대상국 중 핀란드가 3위, 스웨덴 4위, 덴마크가 12위이다.

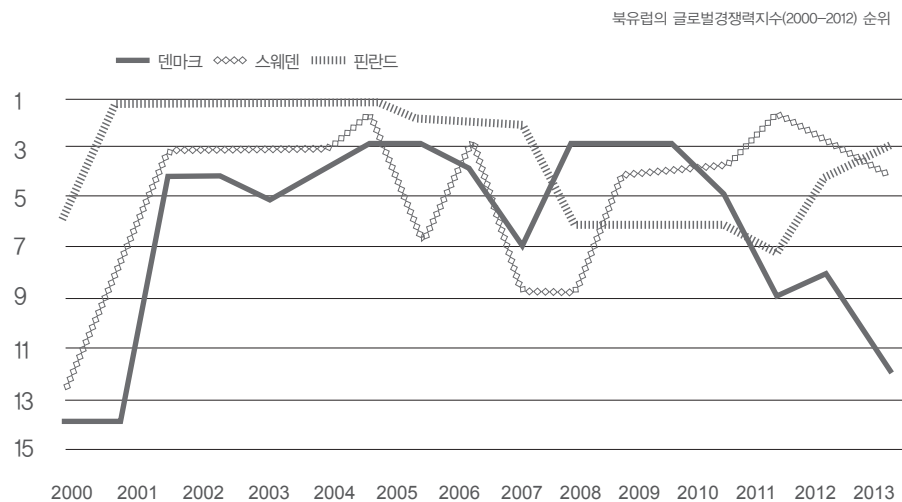
북유럽은 사회문화와 시민문화가 세계에서 가장 평등한 개방, 혁신, 열정적 기업문화의 전형이다.

이들 세 나라는 **공공 기반구조와 리더십이 창조경제 강화**를 위한 핵심역할이라고 지적한다.

RICHARD FLORIDA

(베스트셀러 작가이며 비즈니스와 커뮤니티 트렌드 분야를 주도하는 지식인이다.)

북유럽의 최근 10년간 경쟁력



출처 - 세계 경제포럼

지식경제지수

46개국의 지식경제 4대부문 성과를 109개의 구조적, 질적 변수에 대해 조사하는 지수. 세계은행 순위에서 스웨덴, 핀란드, 덴마크가 1~3위를 차지함.

출처 - 세계은행이 조사한 146개국 순위(2012)

1	2	3	4	8	11	14	22
스웨덴	핀란드	덴마크	네덜란드	독일	미국	영국	일본

글로벌 혁신지수

유럽경영대학원(INSEAD)과 세계지적재산권기구(WIPO)가 혁신성과를 측정하여 공동 발표하는

글로벌 혁신지수에서 북유럽이 상위에 오름.

출처 - INSEAD와 WIPO에서 조사한 141개국 순위(2012)

1	2	4	5	7	10	15	25
스위스	스웨덴	핀란드	영국	덴마크	미국	독일	일본

글로벌 창조지수

'기술, 재능, 관용'에 중점을 두고 마틴 경제발전연구소(Martin Prosperity Institute)가 실시한 평가

(지속 가능한 성장잠재력)에서 북유럽이 정상을 차지했다. 출처 - 마틴 경제발전연구소에서 조사한 82개국 순위(2011)

1	2	3	4	13	15	15	30
스웨덴	미국	핀란드	덴마크	영국	독일	프랑스	일본

기업하기 좋은 국가

세계은행의 '기업하기 좋은 국가' 순위는 지방기업의 창업과 운영을 촉진하는 10가지 국가규제환경

요소에 대해 평점을 매긴다.

출처 - 세계은행이 조사한 183개국 순위(2012)

1	4	5	7	11	14	19	20
싱가포르	미국	덴마크	영국	핀란드	스웨덴	독일	일본

북유럽 모델의 미래

어려움에 직면하고 있지만 여전히 경쟁력 유지

북유럽이 직면하고 있는 어려움은 무엇인가?

또한 이들 경제가 장기적인 지속 가능성을 위해 어떻게 대처하고 있는가?



최근 10년 들어 북유럽 모델이 성공적이라는 점이 입증되었다. 하지만 이러한 성공이 향후에도 계속되리라는 보장은 없다. 생존을 위해 북유럽 모델이 부단한 개혁이 필요했음은 역사를 통해 알 수 있으며 오늘에 있어서는 더욱 사실로 다가온다.

북유럽 경제에 정통한 세 명의 전문가에 따르면, 이들 3국은 현재 인구구조의 변화가 진행 중이며 향후 노동력 부족 및 글로벌 경쟁의 심화가 예상된다. 덴마크 오후스대학교(Aarhus University) 경제학과 Michael Svarre 교수, 스톡홀름 대학교 경제학교수 겸 스웨덴 재정정책위원회 부회장 John Hassler, 핀란드 정부경제연구소장 Juhana Vartiainen은 세 나라 경제가 장기적인 지속 가능성을 확보하려면 아래와 같은 위기를 극복해야 한다고 주장한다.

- 도전 1: 공공적자와 부채의 억제
- 도전 2: 노령화 사회에 대처
- 도전 3: 글로벌 경제에서 경쟁력 유지

경제 전문가들은 북유럽이 이 같은 도전에 이미 맞서고 있으며 3국 모두 기초가 탄탄하다고 믿는다. 그간의 실적으로 봐서도 이들 국가는 중대도전에 대처하고 경제의 지속 가능성 확보를

위해 과감한 구조변화를 이룰 수 있다는 것이 입증되었다.

튼튼한 기초

전문가들에 의하면, 북유럽은 경제의 지속 가능성이라는 측면에서 다른 나라에 비해 기초가 튼튼하다. 이는 3국의 오랜 경제개혁과 조정의 역사에서 기인한다.

“1990년대 금융위기 당시 스웨덴이 추진했던 각종 개혁정책이 이제 결과가 나타나고 있다. 전망은 밝다. 하지만 우리는 결코 마음을 놓아서는 안 된다. 스웨덴의 가장 큰 경쟁력은 금융개혁을 통해 경제의 장기적인 지속 가능성을 확보한 점이다. 예를 들어, 연금제도 개혁, 재정정책 체계의 신설을 들 수 있다.”고 John Hassler가 말했다.

Michael Svarre 역시 덴마크 경제에 대해 대체로 낙관적인 전망을 내놓았다.

“일반적으로 덴마크 경제는 체계가 잘 잡혀 있다. 덴마크 경제는 관리가 잘 되고 있으며 현재 올바른 방향으로 나아가고 있다. 은퇴연령 개정, 소득세 인하, 취업 성공 시 세금감면 등의 정책이 노동력 공급 확대에 도움이 된다. 노동시장의 인력증가는 임금인상을 방지하고 국가 경쟁력 상승에 기여할 것이다.”라고 Svarre가 말했다.

한편, 핀란드 정부의 경우 은퇴연령 개정과 노동시장 개혁이 시급함에도 불구하고 이를 지

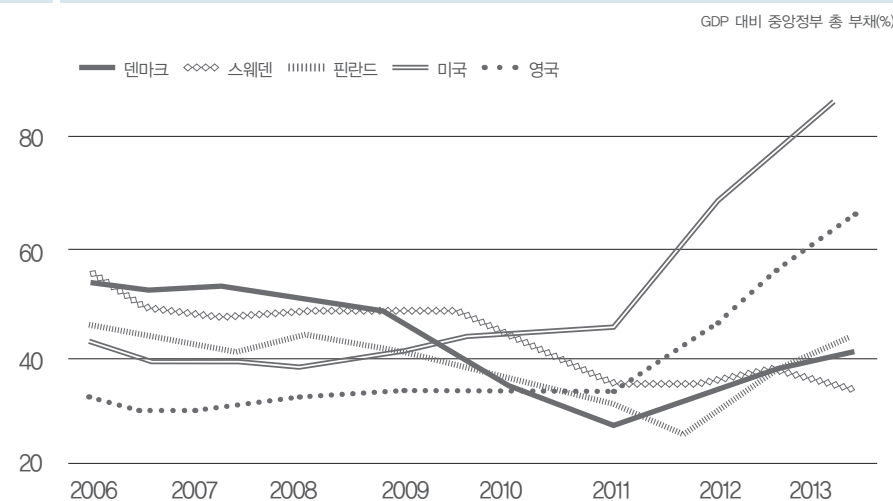
체했다고 Juhana Vartiainen은 지적한다.

“스웨덴과 덴마크 정부에 비해 핀란드는 이 문제를 전향적으로 적극 해결하려는 의지가 부족했다. 노동공급 개혁 쪽으로 움직이긴 했으나 그 강도가 미미하고 자신감이 부족했다. 핀란드 정부는 은퇴연령을 개정하고 고령실업자에 대한 조기은퇴정책을 철회해야 한다.”고 Vartiainen은 말한다.

그는 또한, 핀란드 경제가 직면한 난관은 감당할 수 있다면 개혁이 필요할 땐 결단을 내리는 핀란드의 전통을 강조했다.

“차기 행정부가 지속 가능성의 갭을 관리할 수만 있다면 핀란드의 경제전망은 밝다. 핀란드는 우수한 교육제도를 보유한 개방경제이다. 우리 경제가 경쟁우위 확보에 성공하지 못할 이유가 없다. 핀란드의 실적 또한 긍정적이다. 다른 북유럽 국가들과 마찬가지로 핀란드는 항상 문제에 잘 대처해왔다.”고 Vartiainen은 결론적으로 말했다.

그림 1 저 부채국



스웨덴, 덴마크의 정부 부채는 비교적 낮은 편임

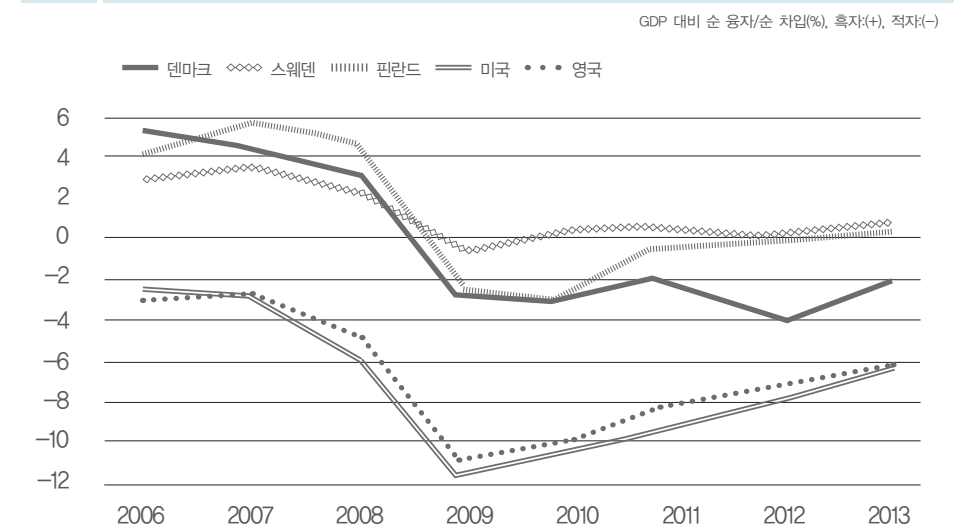
출처 - OECD(2012)

위기에서도 안정적인 부채 및 적자관리

서구의 다른 나라와 마찬가지로 덴마크, 핀란드, 스웨덴도 경제위기의 영향에서 자유로울 수 없었다. 북유럽 모델은 공공부문의 규모가 방대하고 소득재분배의 수준이 높기 때문에 경제위기는 북유럽 모델의 근간을 심각하게 위협한다. 하지만 3국의 재정규율이 있었기에 공공지출과 부채수준을 통제할 수가 있었다. 이들 국가의 정부 부채비율은 지금도 OECD 국가 중 가장 낮으며 재정위기에서도 공공적자를 적정선에서 관리하는데 성공했다. [그림 1, 2 참조](#)

비록 덴마크, 핀란드, 스웨덴이 재정위기에 효과적으로 대처했지만 실업률, 특히 청년실업률은 상승했다. 북유럽 모델은 실업자에 대해 사회적 편익을 넉넉히 제공하기 때문에 이 같은 실업률 증가는 세수 감소와 함께 사회지출 상승으로 이어진다. 특히 덴마크는 사상최저이던 실업률이 최근 7-8%대로 상승했는데, 이는 핀란드, 스웨덴 수준과 맞먹는다. [그림 3 참조](#) 다른 나라보다는 정도가 덜하긴 하나, 덴마크의 청년실업률은 재정위기의 여파로 최근 상승했다. [그림 4 참조](#)

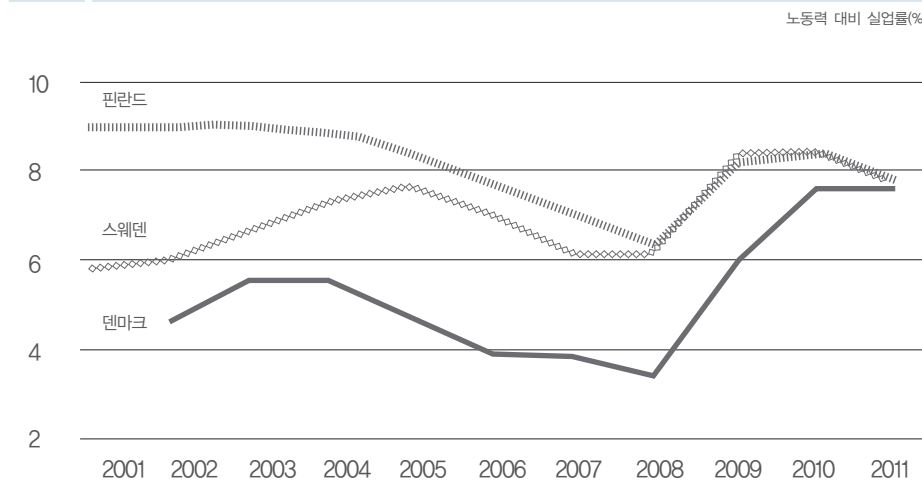
그림 2 균형예산



용자와 차입 모두 관리가 되고 있음. 이같은 통제에 따라 3국의 수지는 더 개선될 전망이다.

출처 - OECD

그림 3 사상 최저이던 실업률은 최근 상승세



덴마크, 핀란드, 스웨덴은 최근 몇 년간 실업률이 상승했으나, 최근 다시 그 추세가 멈췄다.

출처 - Eurostat

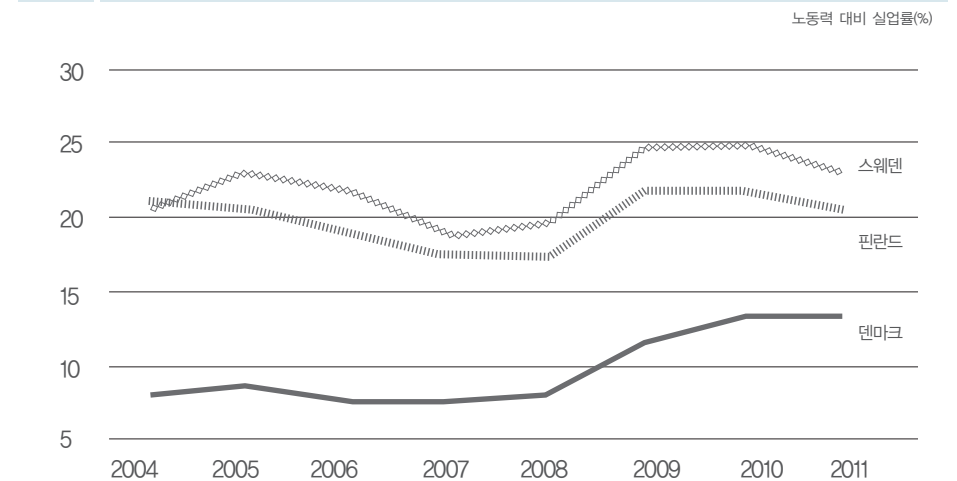
정치적 논쟁의 핵심은 어떻게 하면 “잃어버린 세대”의 도래를 방지할 수 있느냐의 문제이다. “가장 큰 문제는 현재는 3국의 노동력이 공급과다 상태이고, 반면 장년층이 노동시장에서 은퇴하는 몇 년 후에는 노동력이 부족할 수 있다는 것이다.” 장래의 직업에 요구되는 기술이 무엇인가 하는 주제를 놓고 열띤 토론이 이어지는 가운데, 3국 모두 국민들 사이에 교육에 집중해야 한다는 목소리가 높다.

인구구조 변화의 문제-노동시장의 숙제

인구노령화가 진행됨에 따라 세계의 모든 사회가 비슷한 어려움에 직면하고 있다. 인구구조의 변화에 따라 세수는 줄어들고 연금, 의료 등에 들어갈 지출은 늘어난다. 이는 모든 나라의 공공 부문에 재정압박을 가중시키며, 핀란드, 스웨덴, 덴마크도 예외가 될 수 없다.

북유럽 3국 모두 노령인구 부양비율이 상승하고 있다. OECD의 예측에 따르면, 2050년에는 스웨덴 인구의 23.6%가 65세 이상이 될 것이라고 한다. 2000년에는 이 비율이 17.3%에 불

그림 4 잃어버린 세대의 도래를 경계 _ 25세 이하 청년실업률



특히 경각심을 불러 일으키는 점은 덴마크, 핀란드, 스웨덴의 청년실업률이 최근 상승세라는 것이다.

출처 - Eurostat

과했다. 핀란드의 경우 14.9%에서 27.6%로, 덴마크는 14.8%에서 25.4%로 각각 증가할 전망이다. [그림 5 참조](#)

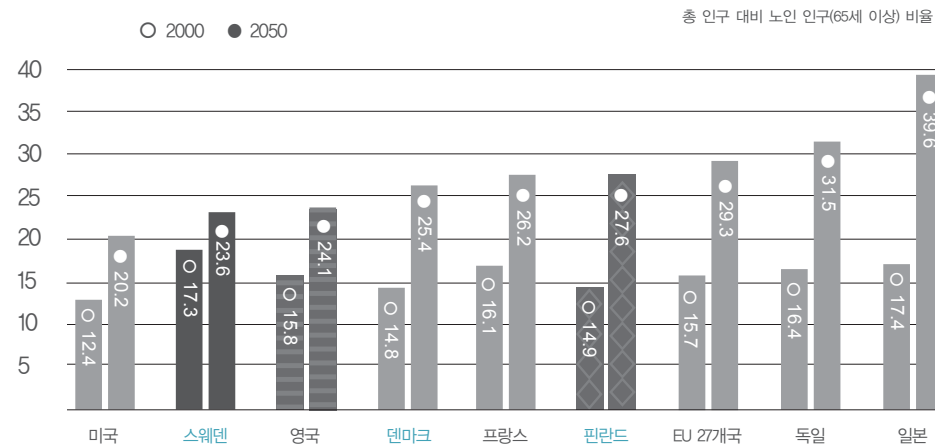
하지만 다른 OECD 국가에 비하면 북유럽 3국 인구구조의 문제는 아직은 감당할 수 있는 수준이다. 2050년에 일본은 인구의 39.6%가 65세 이상이 된다.

덴마크, 핀란드, 스웨덴은 인구구조 문제에 대처하기 위해 연금제도를 이미 몇 차례 손질한 바 있다. 3국 모두 이 민감한 정치쟁점을 다루는 방편으로, 북유럽은 늘어난 평균수명을 반영하여 정년을 자동조정하는 방향을 택했다.

덴마크를 예로 들면 2006년부터 근로자가 은퇴하는 나이를 ‘유동적’으로 적용하기로 결정했는데, 이에 따라 2020년대 중반부터는 공적연금을 수령할 수 있는 정년이 평균수명과 연동될 예정이다. 조기퇴직제도 또한 철폐했다. 스웨덴 연금제도 역시 대폭적인 손질을 가했다. 반면에 핀란드의 경우 인구구조 문제를 해결하려면 좀 더 노력을 해야 한다고 3국의 주요 경제학자들이 밝혔다.

가장 큰 문제는 **현재는 3국의 노동력이 공급과다 상태이고,**
반면 장년층이 노동시장에서 은퇴하는 **몇 년 후에는 노동력부족에 직면할 수 있다**는 점이다.

그림 5 고령화 중인 선진국 세계



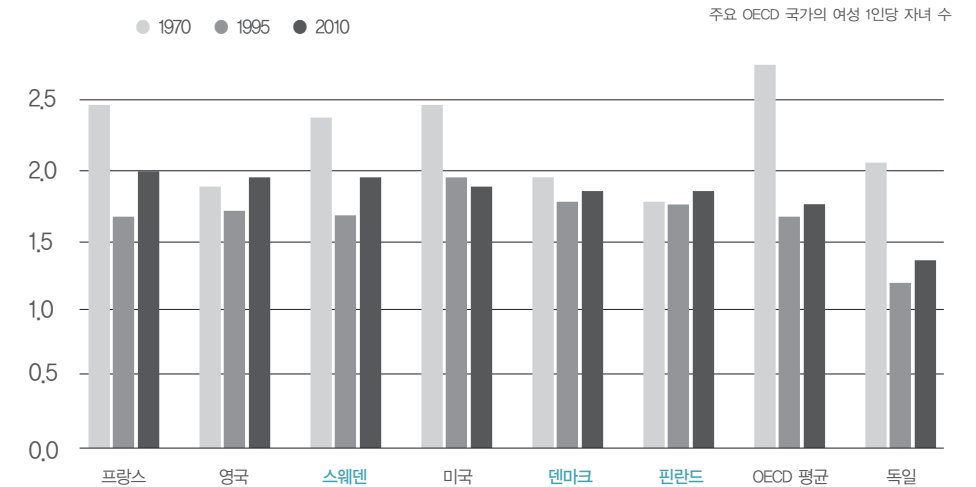
세계는 고령화 되고 있다. 하지만 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 상대적으로 다른 나라보다 고령화 정도가 덜하다.

출처 - OECD 통계연감 2010: 경제, 환경 및 사회통계

인구구조에 있어서 출산율 저하 또한 선진국이라면 대부분 써름하고 있는 고민거리이다. 북유럽의 출산율은 그간 안정세를 유지해 왔으며 여성 1인당 평균 2명 미만으로서 보통 수준이긴 하나, 프랑스, 영국과 함께 유럽에서 제일 높은 수준에 속한다. [그림 6 참조](#)

흥미로운 점은, 북유럽은 이처럼 비교적 높은 출산율을 세계최고의 여성취업률과 결합시켰다는 사실이다. 덴마크(71%), 핀란드(67%), 스웨덴(70%) 공히 OECD 평균인 57%를 능가한다. [그림 7 참조](#)

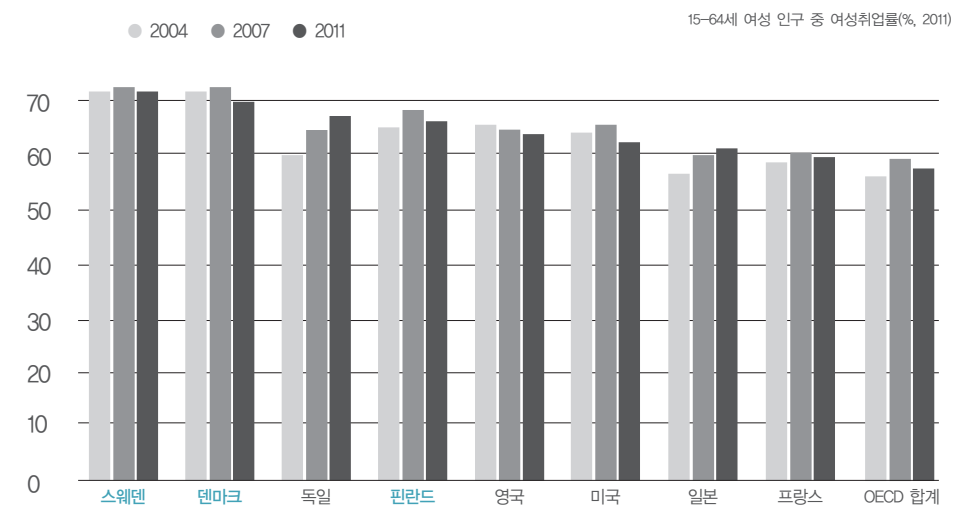
그림 6 높은 출산율 - 주요 OECD 국가의 여성 1인당 자녀 수



세계는 고령화 되고 있다. 하지만 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 상대적으로 다른 나라보다 고령화 정도가 덜하다.

출처 - OECD 통계연감 2010: 경제, 환경 및 사회통계

그림 7 여성 취업률이 높은 북유럽



덴마크, 핀란드, 스웨덴의 여성취업률은 세계에서 가장 높은 수준이다.

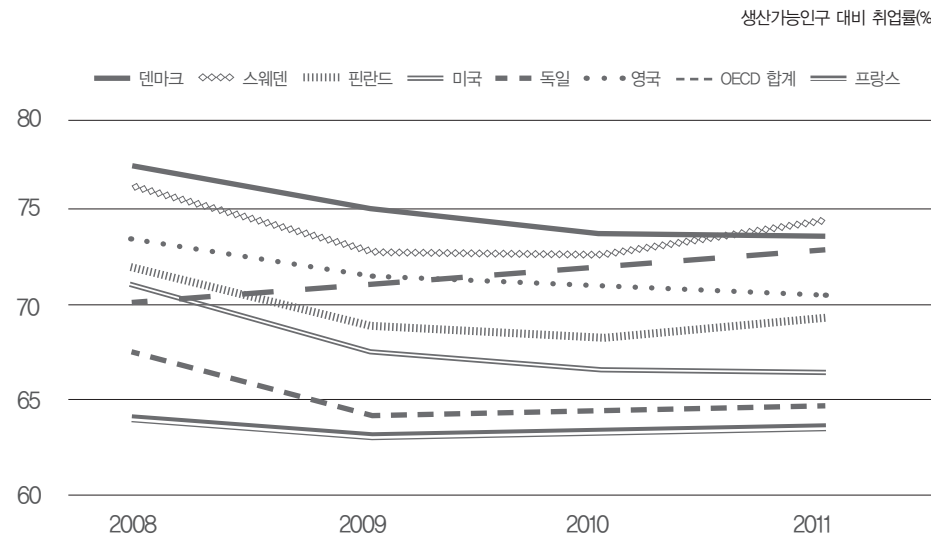
출처 - OECD

탁아서비스, 출산휴가 등 가족정책과 관련한 집중적인 지원책에 힘입어 부모 중 한 사람이 직장을 그만둔다거나 경력을 포기하지 않고도 자녀를 가질 수 있다.

이주정책은 북유럽이 노동력부족 문제에 대한 해결의 실마리를 찾는 또 하나의 방법이다. 북유럽은 외국인 이주노동자의 성공적인 정착과 해외숙련자 유치에 있어서는 하나같이 어려움을 겪어 왔다. 이 부문에서는 3국이 아직 다른 나라에 뒤처진다고 하겠다.

해외숙련 노동자 유치에 진전이 있으려면 북유럽은 이민자를 위한 입문프로그램을 제공해야 한다. 언어교육과정, 사회 일반정보 교육 등이 이에 포함된다. 이 같은 프로그램은 덴마크와 핀란드에서는 의무사항이고, 스웨덴에서는 자율권장사항이다. 핀란드에서 실시한 조사에 의하면, 이주근로자를 위한 입문프로그램은 노동시장 성과에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 덴마크는 적격외국인에 대해서는 거주요건을 완화해주고 덴마크가 미래의 일터임을 적극 홍보하는 방법으로 외국인 채용 노력을 배가해 왔다. 2010년에 스웨덴은 새로 입국한 외국인 근로자가 실업기간을 최대한 짧게 가져갈 수 있도록 조기지원 개정안을 발효시켰다.

그림 8 북유럽의 높은 취업률



경제위기의 여파로 취업률이 떨어지긴 했으나 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 여전히 세계에서 취업률이 가장 높은 편이다.

출처 - 노동시장통계: 성별, 연령별 지표에 따른 OECD 노동력통계

참고 1

2000년 이후 주요 노동시장 정책

덴마크

- 주요 조치**
- 2006: 실업자 조기 취업훈련 강화
 - 2007: 지방자치단체 ‘일자리지원센터’ 신설
 - 2010: 장기실업 해결을 위해 교육 및 기술향상에 투자
 - 2011: 청년 연장 및 연금수급자를 대상으로 취업연장 유도

도전: 노동인구 감소

핀란드

- 주요 조치**
- 2001: 구직활동 지원 및 장기실업 방지 개정안
 - 2005: 적극적 노동시장정책과 구직활동에 적극 참가하는 실업자에 대한 실업수당 인상
 - 2006: 장기실업 대책의 일환으로 노동서비스센터 도입
 - 2010: 실업자를 위한 자기 동기부여 교육 및 훈련

도전: 청년과 청년실업

스웨덴

- 주요 조치**
- 2007: 새로 취업한 장기실업자, 이주노동자에 대한 세금공제
 - 2008: 이주노동자에 대한 기회 확대
 - 2009: 사회교육기금 확충
 - 2010: 실업자를 위한 개인맞춤식 노동시장 대책

도전: 저학력 청년실업자 증가

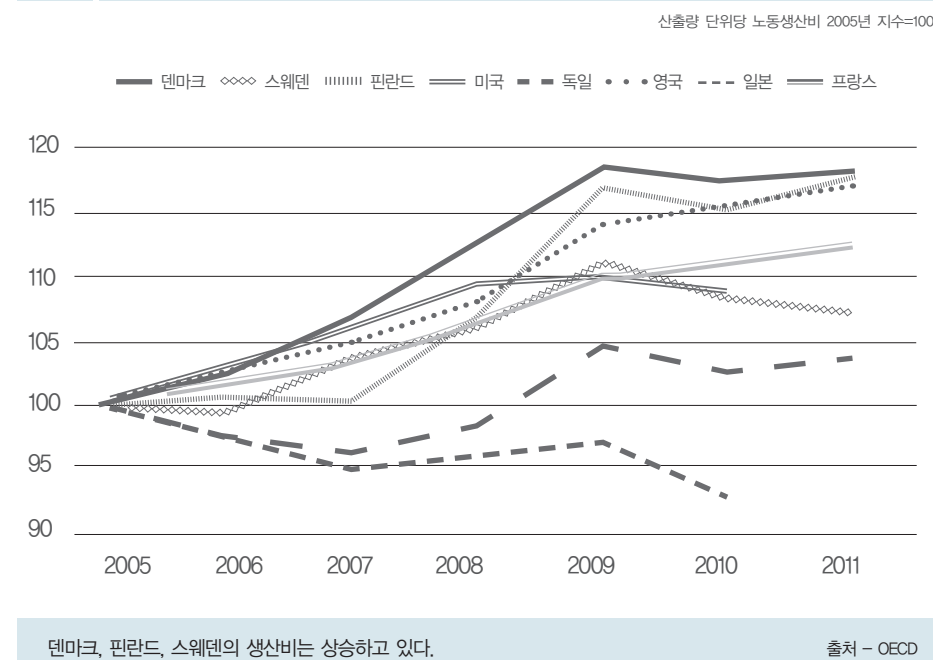
인구구조 변화의 해결책: 개혁

앞서 언급한 연금제도개혁에도 불구하고 북유럽의 생산가능인구는 줄어들 것으로 예측된다. 따라서 최대의 난관은 향후 도래할 노동력 부족을 방지하고 경제활동인구와 비경제활동인구 사이에 적정균형을 이루는 문제이다. 하지만 북유럽의 기반은 튼튼하다. OECD 중 가장 높은 취업률이 이를 뒷받침한다. [그림 8 참조](#)

2000년 이래 북유럽은 지속 가능한 경제와 경쟁력 확보를 위해 노동시장 개혁을 다방면으로 추진했다. [참고 1 참조](#)

근로복귀 유인책과 조세정책과 같은 해묵은 쟁점에 개혁의 칼을 빼들었다. 적극적 노동시장 정책도 도입했다. 이들 정책의 목적은 실업자가 수동적으로 수당만 받게 방치하지 않겠다는 것이다. 다시 말해, 실업자의 적격요건을 상향 조정하는 동시에 지속적인 구직활동을 촉구하려는 의도이다.

그림 9 높은 생산비용



글로벌 경제에서 경쟁력 유지

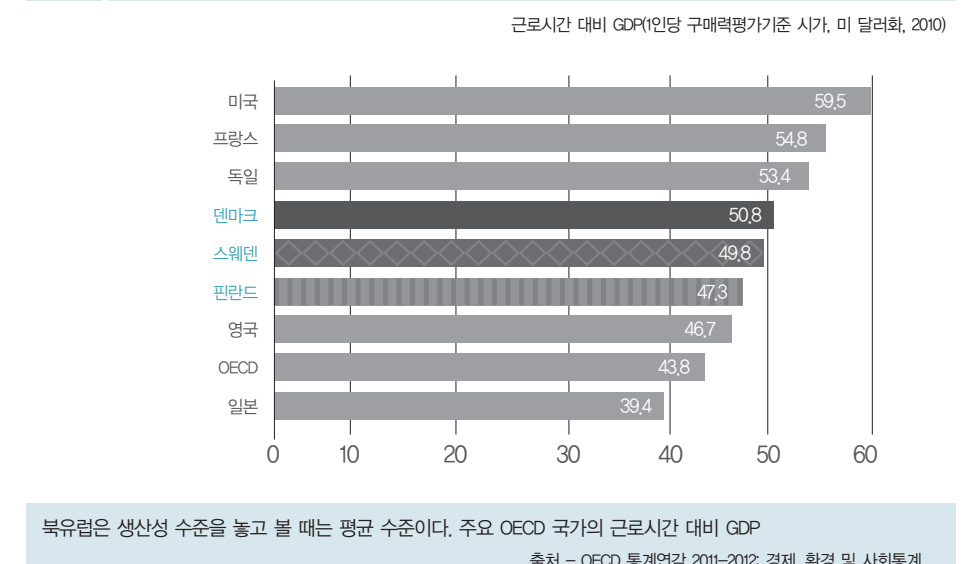
일자리 아웃소싱을 북유럽에서부터 중국, 인도, 동유럽국가 등 저임금지역으로 확대시킨 것도 세계화와 함께 늘어나는 추세이다. 특별한 기술이 필요없는 일자리는 이제 북유럽에서 사라졌다. 따라서 근래에는 인도와 같은 나라에서 역외조달하는 숙련인력이 늘어났다. 북유럽처럼 임금수준이 상대적으로 높은 국가들이 고용력, 경쟁력, 혁신기업을 유지하는 방안은 무엇인가? 정치인과 시민, 다같이 이 문제를 고민하고 있다.

특히 덴마크와 핀란드는 최근 몇 년 사이에 생산비가 증가했는데, 이는 경쟁력에 대한 중대한 도전이 아닐 수 없다. [그림 9 참조](#)

“덴마크 경제가 직면한 가장 큰 어려움은 고임금, 저생산성, 그리고 통화강세이다.”라고 덴마크의 Michael Svarre 교수는 말한다.

핀란드도 사정은 마찬가지다. “2007년까지는 핀란드의 경쟁력에 대한 전망은 매우 긍정적이었다. 핀란드는 단위노동비용이 다른 유럽국가에 비해 낮은 비율을 나타냈었다. 하지만 2008년부터는 눈에 띄게 단위비용이 증가했다. 그 이유로는 생산성 증가 둔화, 임금 상승을 들

그림 10 생산성 면에서는 평균 수준



2000년 이래 북유럽은 지속 가능한 경제와 경쟁력 확보를 위해 노동시장 개혁을 다방면으로 추진했다.

수 있다. 그 동안 핀란드 경제는 임금안정이 핵심자산이었으나, 노동시장의 당사자들은 갈수록 전반적인 임금수준 합의에 어려움을 겪고 있다.”고 Juhana Vartiainen 교수는 말한다.

노동시장 개혁이 3국의 경쟁력을 강화할 것이라는 데는 전문가들의 의견이 일치한다.

“노동공급을 확대하는 쪽으로 개혁이 이루어진다면 덴마크의 생산비용 절감에 기여할 수 있을 것이다. 노동시장에 인력이 증가하면 임금인상을 억제하고, 이는 곧 경쟁력 상승으로 이어진다. 한편, 아시아와 독일도 임금이 상승하는 건 마찬가지이다. 이런 점은 덴마크의 경쟁력 상승요인으로 작용할 수 있다.”라고 Michael Svarre는 설명한다.

재정위기 때 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 마이너스 성장을 기록했다. 경제성장을 이어가려면 생산성 향상이 전제조건인데, 바로 이 부분이 북유럽이 직면한 최대의 과제이다. 현재의 생산성은 OECD 평균에 근접해 있으나 3국은 이 비율을 개선하려는 의지가 확고하다. [그림 10 참조](#)

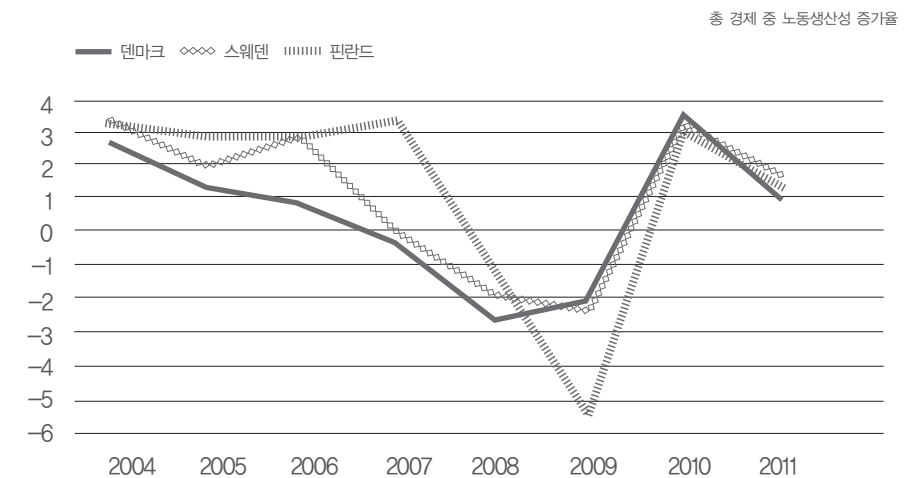
근래 생산성이 증가하긴 했지만, 이들 국가의 생산성 정체는 경제위기 이전에 이미 시작되었다는 점이 우려된다고 일부 경제학자는 지적한다. 따라서 북유럽 3국은 생산성을 정책의 최우선순위에 두고 있다. [그림 11 참조](#)

“생산성 향상은 장기적 도전과제다. 교육정책, 연구정책, 그리고 산업정책이 모두 뒷받침되어야 한다. 우리는 덴마크 기업의 경쟁력을 위해 최상의 조건을 제공해야 한다.”라고 Michael Svarre는 말한다.

John Hassler도 같은 의견이다. “미래경쟁력을 보장하려면 교육이 무엇보다 중요하다. 하지만 고등교육제도가 대폭 확대되면서 이로 인해 교육의 질이 떨어지지 않았나 걱정된다.” Hassler 교수는 생산성 유지를 위한 교육의 필요성을 강조한다. 그는 대학생 수가 급증하여 고품격 교육이 이루어지기 어렵다고 지적했다.

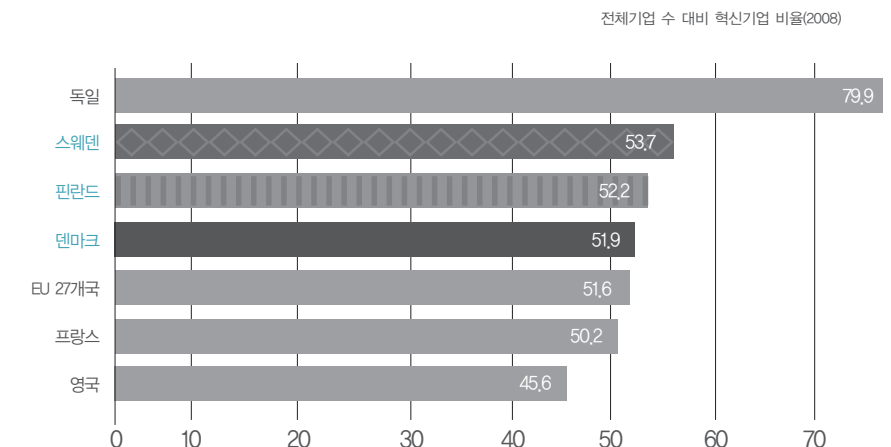
국제경쟁은 치열해지는데 생산성 수준은 이를 따라가지 못하게 되자, 덴마크, 핀란드, 스웨덴에서는 기업혁신능력의 강화가 정치적 이슈로 떠올랐다. 핀란드는 2009년에 새로운 국가혁신전략을 발표했다. 덴마크와 스웨덴도 2012년에 비슷한 전략을 펼칠 예정이다. 3국의 성과가 이미 EU 평균 이상이지만 이들 국가는 아직도 개선의 여지가 많다고 느끼고 있다. [그림 12 참조](#)

그림 11 생산성은 소폭의 상승세



경제위기 이전에도 덴마크와 스웨덴은 생산성이 하락했다. 따라서 3국 모두 생산성 문제는 경제정책의 핵심현안이다.
출처 - OECD

그림 12 기업혁신은 더 확대해야



북유럽 기업은 혁신능력을 더욱 강화해야 한다.

출처 - Eurostat

참고 2

역사적으로 북유럽은 어떻게 해서든지 문제에 항상 잘 대처해 왔다.

Juhana Vartiainen, 핀란드 정부경제연구소장

우수한 실적

“역사적으로 북유럽은 언제나 문제해결 능력을 보여주었다.”라고 Juhana Vartiainen 핀란드 정부경제연구소장은 말한다. 이들 3국은 사전에 새로운 아이디어를 개발해 낼 뿐 아니라 지속 가능한 경제를 위해 결단을 내리는데도 주저하지 않았다. 최근의 역사가 그러한 이력을 잘 나타낸다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 하나 같이 1980년대와 1990년대에 경제위기를 경험했다. 하지만 철저한 개혁을 통해 경제를 원상으로 회복시키는데 성공했다. 이 같은 개혁으로 북유럽사회는 경제분야에서 성장을 지속할 수 있었으며, 최근의 경제적 성공은 1980년대와 1990년대의 위기관리가 큰 경험이 되었다.

핀란드

핀란드는 1980년대 후반의 부채에 의한 경제성장의 여파로 1990년대 초에는 국가전체가 심각한 경제위기를 맞았다. 금융시장 규제철폐가 화근이 되어 해외부채를 기반으로 대규모 신용팽창이 발생했다. 결국 은행이 파산하고 이른바 ‘kasinotalous’ 즉 ‘카지노 자본주의’를 초래했다. 때마침 구 소련이 해체됨으로써 핀란드의 대 소비에트연방 수출은 1980년의 30%대에서 1993년에는 5%로 격감했다. 핀란드의 GDP는 13%나 떨어졌고 3년 사이에 실업률이 3.5%에서 20%대로 늘어났다. 정부가 은행을 인수하고 직접금융지원, 은행에 대한 지급보증 등의 대책으로 은행위기를 해결하는 한편, 일정기간 중앙과 지방정부의 지출을 삭감하고 긴축정책을 펴서 경제를 회복하는데 성공했다. 핀란드의 수출주도경제는 위기 후에 비교적 빠른 속도로 성장했다.

덴마크

덴마크는 인플레이션과 실업을 증가라는 이중고로 인해 북유럽에서 가장 경제불황이 골이 깊었다. 1980년대에 이르러 덴마크의 금리는 20%로 치솟고 국가부채가 견잡을 수 없이 늘어났다. 1980년대에 일련의 강력한 긴축정책, 특히 “중세대책(potato cure)”을 통해 경제를 안정시키고, 1975년 이후 계속되던 재정적자를 1986년에는 처음으로 흑자전환시키기에 이르렀다.

덴마크는 핀란드와 스웨덴보다 훨씬 앞선 1973년에 이미 EU에 가입했는데, 인플레이션을 잡고 경제정책의 신뢰도를 회복하기 위해 일찌감치 고정환율제를 채택했다. 1982년에는 덴마크 크로네(Krone)를 독일 마르크(D-Mark)에, 현재는 유로에 각각 고정시켰다. 이 같은 조치가 경제회복의 발판을 마련했다.

스웨덴

1990년대 초에 스웨덴은 고정환율 보호에 수반되는 금리인상으로 어려움을 겪었다. 스웨덴 금융부문이 규제를 철폐하자 부동산가격 상승은 신용팽창을 불러 오고, 이는 경기과열로 이어져 인플레이션 심화, 경쟁력 하락, 적자 확대를 초래했다. 금리가 인상되고 GDP는 내려갔으며, 1990년에 1.7%에 불과하던 실업률이 1993년에는 8.2%에 달하자 경제위기가 현실로 다가왔다. 예산적자는 GDP 대비 12%로서 정점을 치달았고, 중앙은행의 기준금리가 500%로 사상 최대치를 기록했으며 실업률은 4배로 늘어났다. 스웨덴정부는 공공부문 예산삭감을 통해 재정긴축을 강화하고 경쟁력 강화를 위한 여러 가지 개혁을 단행하였다. 이러한 과거의 위기와 비교해 볼 때 지금의 난관은 감당할 수 있는 수준이며, 현재 북유럽은 예전의 어느 때보다도 미래에 대한 대비가 잘 되어 있다.

추가 참고도서 목록

Bertelsmann-Stiftung(2011): 사회통치지표, 사회, 통합(Social Governance Indicators, Social Affairs, Integration), 2011.

Blom-Hansen, Jens 외(2012): "개혁전략(Reform Strategies Matter): 노르웨이와 덴마크 지방정부 개혁(Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark)", 지방정부연구, Volume 38, Issue 1, 2012.

Campbell, John L.; Pedersen, Ove K.: "글로벌 경제하의 국가경쟁력(Institutional competitiveness in the global economy)", 규제와 통치(Regulation & Governance), Vol. 1 Issue 3, pp. 230-246, 2007년 9월.

Christiansen et al.(2006): 복지의 북유럽 모델 - 역사적 재평가(The Nordic Model of Welfare - a historic reappraisal), Museum Tusculanum Press.

Christiansen, Flemming Juul: 소수연합 의회정치하에서 야당 Scandinavia(Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia), 입법연구저널(Journal of Legislative Studies) 2008.

유럽자치단체협의회(CEMR)

일본자치단체국제화협회(CLAIR)

Eklund, Klas: 북유럽 자본주의: 그 교훈, 북유럽 방식, 다보스 정상회담 제출논문(Nordic capitalism: Lessons learned, The Nordic way, Paper presented at the Davos Summit), 2011.

Ervasti; Goul Andersen; Fridberg; Ringdal: 복지국가의 미래(The future of the welfare state), Edward Elgar Publishing, Incorporated, 2012.

Gallagher, Michael; Laver, Michael; Mair, Peter: 현대유럽의 대의정치(Representative Government in Modern Europe), 2011.

Giddens, Anthony: '유럽 사회 모델(A Social Model for Europe)?', A. Giddens, P. Diamond and R. Liddle(eds) Global Europe, Social Europe, pp. 14-36, 캠브리지 폴리티 출판사 2006.

Goul Andersen, Jørgen: "북유럽의 노령화와 복지개혁(Ageing and welfare reform in the Nordic Countries)", 1990-2010. 다층연금체제와 사회보장제도 및 노동시장정책의 "취업활성화(Multipillar pensions and "Activation" of Social and Labour Market Policies)," 중국 상하이 푸단대학교에서 개최된 중-북유럽 복지세미나에 제출된 조사보고서, 9-11 2011년 10월.

Holmberg, Sören; Weibull, Lennart; Oscarsson, Henrik(red.): Svenska trender 1986-2010, 예테보리 대학교.

Houlberg, Kurt and Pedersen, Lene Holm(출간예정): 정치적 합의와 재정적 결과(Political Consensus and Fiscal Outcomes), AKF, 덴마크 정부연구소(Danish Institute of Governmental Research)

Jensen, Hans and Neergaard Larsen, Jørn: 북유럽 노동시장과 유연안전성(flexicurity)의 개념(The Nordic labour markets and the concept of flexicurity),(덴마크 경영자 총연맹 회장 덴마크 노동조합 총연맹 회장의 논문), 2005.

Kvist, Jon: "북유럽 모델은 생존이 가능한가(Is the Nordic Welfare Model Viable?) 유럽 환경에서 북유럽 복지모델이 당면한 21세기의 도전(21st Century Challenges to the Nordic Welfare Model in a European Context)", Petersen,

Klaus 외.: 북유럽 복지국가-기초편(The Nordic Welfare State - a Basic reader), 2010.

Kouvo, Antti: "유럽 일반신뢰와 기관신뢰의 근원(The sources of generalized trust and institutional confidence in Europe)", 핀란드 사회 연구(Research on Finnish Society), 4권(2011), pp. 29-40, 2011.

EU 지방정부(EU Subnational Governments), 2010 주요 수치

Monday Morning: "세금공제는 정치적 비법이 아니다(Tax reduction is not a political trump card)", 2009.

북유럽장관회의(Nordic Council of Ministers): "Demokrati i Norden - 북유럽지역의 민주주의", 2005.

OECD 가족통계(Family Database OECD): 힘찬 출발(Starting Strong) II: 유아교육과 보육정책(Early Childhood Education and Care), Paris, OECD, 2006.

OECD: "복지국가는 어느 정도로 고비용인가?(How expensive is the welfare state?)", 2009.

OECD: "유럽의 복지국가는 실제로 고비용인가?(Is the European welfare state really more expensive?)", 2011.

OECD: "OECD 국가 소득분배와 빈곤의 불균형 심화(Growing Income Inequality in OECD Countries): 원인과 대책(What Drives it and How Can Policy Tackle it?)", 2011.

Petersen, Klaus 외.(편집): 북유럽의 복지모델(The Nordic Model of Welfare), 2006.

Räisänen 외.: 덴마크, 독일, 스웨덴, 핀란드의 노동시장 개혁과 성과(Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland), 핀란드 고용부, 2013.

Sandberg, Siv: 분권화 통합 복지국가(Decentralized, Unitary Welfare States), 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 지방정부의 역할(The Role of Local Government in Denmark, Finland, Norway and Sweden), i Petersen, Klaus 외.: 북유럽 복지국가-기초편(The Nordic Welfare State - a Basic reader), 2010.

스웨덴 지방자치단체협회(SALAR): "Kommunerna och friheten - Självstyrelsen i teori och praktik", 2007.

스웨덴 지방자치단체협회, 덴마크 지방자치단체연합, 덴마크 재무부, 덴마크 지방정부협의회, 핀란드 지방자치단체연합.

Svallfors, Stefan: "지지가 기반은 무엇인가(A Bedrock of Support)? 스웨덴 복지국가제도의 추이(Trends in Welfare State Attitudes in Sweden), 1981-2010," Social Policy & Administration, Vol. 45, No. 7, 2011년 12월, pp. 806-825.

Svallfors, Stefan: "정부의 질이 중요한가?(Does Government Quality Matter?)", Working paper 1/2012, 스웨덴 우메아(Umeå) 대학교 사회학과.

Svallfors, Stefan: 경쟁하는 복지국가(Contested Welfare States) - 유럽 복지의 형태와 그 이후(Welfare Attitudes in Europe and Beyond), 2012.

예테보리(Gothenburg) 대학교: "정부와 지방자치단체의 질 측정". 유럽위원회 이사회 보고서-지역개발정책위원회, 2010.

Wilkinson and Pickett: 평등이 답이다(The Spirit Level): 왜 평등한 사회는 늘 바람직인가 (Why More Equal Societies Almost Always Do Better), 2010.



북유럽모델

인쇄일 : 2013. 09. 16.

발행일 : 2013. 09. 24.

발행인 : 김홍갑

발행처 : 한국지방재정공제회

서울시 마포구 마포로 136 지방재정회관 16층

Tel : (02)3274-2114 Fax : (02) 3274-2009

Homepage : www.lofa.or.kr