

스웨덴의 사회정책

- 렌-마이드너 모델을 중심으로 -

송 호 근

이 논문은 렌 모델의 이론적 기반과 역사적 발전과정을 고찰하고, 최근의 변화와 정책적 딜레마를 규명하는 데에 목적을 둔다. 스웨덴의 모든 사회정책은 복지제도라는 포괄개념으로 수렴되기 때문에 렌 모델에 대한 논의 역시 복지국가 위기론과의 긴밀한 연관 하에 고찰한다. 구체적으로, 이 논문이 규명하고자 하는 문제는, (i) 복지제도-경제성장의 순순환(procyclical) 과정에서 렌 모델이 차지하는 위상, (ii) 선거동맹과 계급연대력 형성, 또는 복지정치(welfare politics)에 대한 렌모델의 의의, (iii) 복지국가 재편과 관련한 적극적 노동시장정책(ALMP)의 한계가 그것이다. 연대임금정책과 ALMP를 두 축으로 하는 스웨덴의 노동시장 정책은 스웨덴 사민주의의 기반을 구축하는 데에 중대한 공헌을 하였다. 자본의 재조직화에 대한 '시장의존적 정책성향'과 노동의 재조직화에 대한 '과도한 개입성향' 간의 불균형이 스웨덴 복지 모델의 요체라고 할 수 있는데, 노동시장 정책은 바로 이러한 불균형을 가장 잘 반영하고 있다. 그럼에도, 노동시장 정책은 1950년대 이후 80년대 초반까지 스웨덴 경제성장의 견인차 역할을 하면서 노동운동 세력을 '성장연합'(Growth Coalition)으로 발전시키는 촉진제가 되었다. 연대임금정책의 기능인 재분배와 임금자제, 그리고 ALMP의 기능인 인력재배치와 실업보상은 노동운동의 내부 분열을 억제하면서 노동계급으로 하여금 사민주의의 주도세력으로 역할하게끔 기반을 조성해 주었다. 그러나, 1973년 오일 쇼크 이후 지금까지 렌모델의 유용성은 점차 퇴색하여 경기침체와 고실업현상이 대두된 1990년대에는 스웨덴 모델의 포기론으로까지 발전하고 있다. 이 논문은 스웨덴 모델을 지탱하여온 렌 모델의 이념적 기반과 제도적 특성을 고찰하고 위기론이 대두하게된 내외적 조건의 변화를 분석한다.

1. 스웨덴의 사회정책과 복지

1990년 9월 총선에서 스웨덴 사민당은 부르주아 정당연합에게 정권을 내어 주었다. 스웨덴 사민당의 실각은 사민주의의 현실적응력과 내부 신축성에 관한 많은 논쟁을

* 이 논문은 1994년도 교육부학술연구구성비(지역연구)에 의해 작성되었음. 제출된 원래의 논문을 <지역연구>의 편집의도에 맞추어 수정했습니다. 수정과정에서 귀중한 조언을 해주신 익명의 논평자들에게 감사드립니다.

촉발시키기에 충분할 만큼 충격적 사건이었다. 왜냐하면, 스웨덴은 덴마크와 노르웨이와는 달리 급세기 가장 집권기간을 기록한 사민당 체제였고, 자본주의적 시장모순을 순차하는 데에 탁월한 정책 수행능력을 보여준 국가이기 때문이었다. 스웨덴 사민당의 실각으로 스칸디나비아국가들은 더 이상 ‘사민주의’라는 형용사로 불릴 수 없는 것처럼 보였다. 사실상, 1990년이라는 시점은 동유럽국가의 연쇄적 붕괴현상에 힘입어 사회주의적 이념 자체의 역사적 의의가 전면 부정되는 상황이어서 스웨덴의 실각은 ‘사민주의의 종언론’으로까지 비약될 소지를 많이 안고 있었다. 당시 사민당의 주요 정책 전문가들도 신보수주의의 약진과 사민주의의 정책실패로 인하여 사민당의 국내외적 입지가 급격히 축소되었다는 사실을 환기시키면서 부르주아 정당의 정책적 실패를 기다리는 외에는 사민당의 정권 복귀는 사실상 예견하기 어렵다는 지극히 비판적인 견해를 표명하기도 하였다.¹⁾ 그럼에도 스웨덴의 경우 한가닥 희망을 걸게 하는 하나의 사실은 사민당의 실각이 좌파세력의 약화에 보다는 자체분열에서 기인한다는 점이며 따라서 사민당에서 이탈한 좌파 급진세력은 여전히 연합세력으로 남아있다는 점이다. 이는 1980년대 이미 부르주아 정권으로 전환한 덴마크와 노르웨이와 구별되는 스웨덴 정치의 배타적 특징이었는데, 결국 이 요인은 사민당 내부 정책전문가들의 비판적 예상과는 달리 1994년 9월 총선에서 사민당의 정권복귀를 도와 주었던 것이다. 그리하여 다시 사민당 정부가 들어섰다.

짧은 기간 동안 사민당과 부르주아정당을 두 차례 교체시킨 가장 중요한 동인은 말할 것도 없이 정당간 사회정책의 편차와 이에 대한 국민적 평가의 변화이었다. 복지조합주의(welfare corporatism)로 불리는 스웨덴의 경우 사회정책은 모든 형태의 정부 정책이 공통적으로 수렴되는 중심축이어서 이에 대한 정책적 편차는 곧 선거동맹과 계급관계의 재편을 야기한다. 1980년대를 걸쳐 사민당 정부가 부딪혔던 실업-인플레이-경기부양 간의 딜레마를 부르주아 정부 역시 자신했던 것처럼 용이하게 해결하지 못했고, 유럽경제통합과 포스트 포디즘의 확대과정이 기존 복지모델의 유용성을 지속적으로 소진시킨 점이 부르주아 정부에게 불리하게 작용했던 것이다. 총선용으로 발간된 1994년 9월 스웨덴 노동조합연맹(LO) 소식지는 부르주아정부의 사회정책을 이렇게 통박한다: “현재의 비사회주의 정부는 사회적 분열을 조장하는 정책으로 일관하고 있다. 고실업율과 삭감된 실업혜택이야말로 최대의 불의(不義)이다. 스웨덴 경제의 회생 여부는 완전취업, 사회보장과 정의를 촉진하는 새로운 정책을 개발하는 일에 달려 있다”(LO News, 1994, 9월호). LO와 사민당은 소비성 사회지출비를 산업구조조정 비용으로 용도변경한 부르주아정부의 정책이 오히려 고물가와 고실업을 부추겨 궁극적으로

1) 스톡홀름 대학 사회조사연구소 소장인 Walter Korpi와 같은 학자들의 견해.

는 가계소득의 급격한 하락을 초래하였으며 이는 스웨덴 복지국가 모델의 기본 정신을 훼손한 것이라고 주장한다. LO와 사민당의 이러한 견해차이는 90년대 전반기에 걸쳐 일관되게 나타난다. 부르주아정부는 가계소비를 줄이고 소비성 사회지출을 기업투자자로 전환시켜 경기회복을 꾀하려는 데에 반하여 사민당은 임금생활자의 실질소득을 보장하지 않고는 경기부양이 불가능할 뿐만 아니라 설혹 경기활성화가 이루어진다고 하더라도 그것은 국민적 연대력의 희생이라는 비싼 대가를 치루어야 함을 강조하는 것이다. 집권 중반기 LO는 경기침체의 원인을 긴축정책과 재분배정책의 실패로 진단하면서 스웨덴적 발명품인 ‘적극적 노동시장 정책’(active labor market policy, 이하 ALMP)을 통한 소득보전을 대안으로 제시하였던 것이다(LO News, 1992, 4월호). ALMP는 결코 새로운 정책은 아니다. 부르주아정부의 정책실패는 최근 13%에 달하는 스웨덴 사상 최고의 실업률이 말해주듯 분명해 보이지만, 그것을 치유할 ‘새로운 대안’이 여전히 궁색하다는 것이 오늘날 사민당이 당면한 문제이며, 동시에 스웨덴 복지국가 모델이 드러낸 한계이기도 하다. 1980년대 이후 유럽 경기침체의 가장 중요한 원인으로 복지제도의 비효율성과 사회지출비의 비생산성이 자주 거론되어왔는데, 1990년대에 접어들면서 이 견해는 의심할 바 없는 하나의 명제로 정착되는 듯한 인상이다(Mishra, 1984; Pfaller 외, 1991; Esping-Andersen 외, 1987; Oyen, 1986). ‘성공의 실패’(perils of success) 논리는 이러한 명제를 집약적으로 표현해 준다(Einhorn and Logue, 1990). 그런데, 복지국가가 경기침체의 주범이라는 주장이 일리가 없는 것은 아니지만 그것을 입증할 만한 뚜렷한 증거는 희박하다는 점에 주목을 요한다(Pfaller and Gough, 1991). 경기침체의 원인은 다중적이기 때문에 복지국가에 과도한 책임을 전가하는 견해는 오히려 형평성을 잃는다. 복지국가위기관자들의 주장처럼 복지제도의 위기현상이 유럽전역에서 점차 심화되고 있는 것은 관찰되는 바이지만, 복지국가가 위기의 유일한 소재는 아닐 터이다. 아뭏든, 복지국가의 경쟁력, 말을 바꾸면, 복지국가가 생산성 향상에 공헌할 수 있도록 새롭게 재편하는 문제를 둘러싸고 두 가지 정책기조가 첨예하게 대립한다. 부르주아정당은 수출산업을 중심으로 자본자율성의 증대와 투자유인책의 확대를 꾀하여 경기부양을 촉진하려는 입장인데, 이 과정에서 사회지출비의 규모는 변화하지 않더라도 용도변경이 자주 발생해서 급기야는 임금생활자에게는 실질소득의 하락이라는 현상으로 종종 귀결된다. 이에 반하여 사민당은 여전히 임금생활자의 실질소득을 보전하는 것에 정책적 역점을 두고 구매력향상 없이는 경기부양이 불가능하다는 입장을 고수하는 것이다. 그리하여 후자의 경우는 일정 수준에서의 구매력 유지와 내수산업의 활성화를 게을리하지 말 것을 경고한다. 그런데, 전자의 경우, LO의 비판처럼, 사회적 분열과 연대력 훼손을 대가로 지불하지 않으면 안되고 후자의 경우는 복지혜택과 공공부문에의 지속적 투자로 인한 정부재정의 위기를 감당하

지 않으면 안되는 딜레마에 봉착한다. 전자는 시장기능의 활성화를 통하여 국가개입의 위기를 해소하려는 것이며 후자는 국가개입의 영역조정이 우선적으로 필요함을 강조한다.

렌-마이드너 모델(Rehn-Meidner Model, 이하 렌모델)을 구성하는 두 가지 정책의 하나인 ALMP는 두 견해의 바로 그 대립선상에 위치한다. 왜냐하면, ALMP는 수요측면에 대한 국가개입의 비용을 공급측면, 즉 노동시장에의 개입을 통하여 보상하려는 스웨덴식 고안물이다. 그것은 보상차원을 넘어서서 경기신장에 따른 고인플레이션을 임금생활자들에게 전가시키지 않으려는 적극적 의도가 담겨 있고 나아가 저실업-저물가의 동시적 달성을 위하여 자본이윤의 용도까지를 통제하려는 과감한 발상을 구체화한 것이다. 그런데, 13%에 달하는 전후 최대의 고실업현상이 지속되자 렌모델의 ALMP는 그 실효성이 의문시되기에 이르렀으며 급기야는 노동시장 개입의 정책기조를 변화시켜야 한다는 주장이 제기되고 있는 것이다.

이러한 배경을 고려하면서 이 논문은 렌 모델의 이론적 기반과 역사적 발전과정을 고찰하고 최근의 변화와 정책적 딜레마를 규명하려 한다. 앞에서의 언급처럼, 스웨덴의 모든 사회정책은 복지제도라는 포괄개념으로 수렴되기 때문에 렌 모델에 대한 논의 역시 복지국가 위기론과의 긴밀한 연관 하에 진행될 것이다. 구체적으로, 이 논문이 규명하고자 하는 문제는,

- (i) 복지제도-경제성장의 순순환(procyclical) 과정에서 렌 모델이 차지하는 위상,
- (ii) 선거동맹과 계급연대력 형성, 또는 복지정치(welfare politics)에 대한 렌모델의 의의,
- (iii) 마지막으로, 복지국가 재편과 관련한 ALMP의 한계가 그것이다.

렌 모델을 둘러싼 이 쟁점들은 결국 스웨덴 복지국가의 요체를 이해하고 복지체제의 최근 변화를 파악하는 데에 필수적인 것들이다. 이를 위하여 우선 다음 장에서는 스웨덴 복지체제의 전반적 특징을 살펴보는 것이 유용할 것이다.

II. 스칸디나비아 복지모델의 특징

복지제도에 관한 대부분의 비교연구들은 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 스칸디나비아 삼국이 여타의 유럽국가에 비하여 가장 우월한 복지제도를 발전시키고 있음을 공통적 결론으로 제시한다.²⁾ 스칸디나비아국가들은 복지수혜의 범위, 복지혜택의 크기, 분배

2) 예를 들어, 다섯 가지 유형의 복지지표를 활용하여 복지순위를 측정한 캐슬스(1978)의 연구와 국민연금, 질병보험, 실업보험을 지표로 탈상품화 점수를 측정한 에스핑 앤더슨(1990)의 연구.

의 공정성과 형평성 등의 측면에서 가장 두드러진 복지체제를 가동하면서 동시에 1950년대 이후 약 40년동안 유럽평균을 약간 상회하는 경제성장을 지속할 수 있었다. 이런 의미에서 스칸디나비아 모델은 사회지출을 비생산적 소비로 간주하는 견해와 자본자율성의 억제가 곧 경제적 쇠퇴를 야기할 것이라는 자유주의적, 자본주의적 발상을 일소하기에 충분한 위력을 발휘하였다. 쇠보르스키의 지적처럼, ‘생산과 소비의 사회적 통제’(social control on production and consumption)를 사회주의와 시민주의를 구별하는 가장 중요한 기준으로 설정한다면, 스칸디나비아 모델은 자본주의의 명법 내에서 자본과 이윤의 사회적 공헌도와 분배구조의 개혁을 통한 소비의 형평성을 극대화하는 데에 가장 탁월한 성과를 이룩한 체제임을 부인할 수 없다.³⁾

유럽의 전통적 사회보장은 1880년대 독일의 비스마르크체제에서 볼 수 있듯이 복지수혜자의 공헌도와 취업상태를 기초로 복지혜택을 제공하는 자유주의적 모델에 기초한다. 이 경우 국가는 사회지출비용을 전적으로 책임지는 것이 아니라 복지를 필요로 하는 임금생활자와 기업에게 각출금을 부과하여 일정한 분배원칙 하에서 단지 재정운영과 관리, 그리고 분배몫을 결정하고 집행하는 역할에 그친다. 이에 비하여 스칸디나비아 복지모델은 복지수혜자의 기여금을 최소화하면서 국가가 재정조달, 운영과 관리, 분배몫의 결정과 집행을 총괄하는 형태를 취한다. 그리하여, 자유주의적 모델의 복지정책은 선별적, 부분적 목적을 갖고 있음에 반하여 스칸디나비아 모델은 복지정책이 모든 사회정책의 중심부에 위치하는 모습을 띠운다. 이런 의미에서 스칸디나비아 모델의 특징을 포괄성(comprehensive), 제도성(institutionalized), 연대성과 보편성(solidaristic and universalist)으로 파악하는 에스핑-앤더슨의 시각은 적절하다(Esping-Andersen과 Korpi, 1987:42-3). 정부개입의 범위가 넓고 모든 유형의 사회적 요구와 연관되며 통합적 사회보호를 지향한다는 점에서 ‘포괄적’이며, 기본적 보험 혜택을 넘어서 인간다운 삶의 권리를 원칙적으로 보장한다는 점에서 ‘제도화’되어 있고, 특정집단의 선별적 수용을 지양하고 사회적 분열과 이질성을 최소화하여 평등사회를 구현하려 한다는 점에서 ‘보편적, 연대적’이다. 보편성과 연대성의 원리는 사민당 집권 당시부터 1946년까지 수상을 지낸 한손(Per Albin Hansson)의 ‘인민의 집’(People’s home, *Folkhemmet Sverige*) 이념에 반영되어 있다. 즉, 스웨덴의 복지체제는 비스마르크의 노동자 보험

그리고 시장소득과 경제적 생활수준을 비교한 프리젤의 연구(1991)에서 스칸디나비아 삼국은 최상위 그룹을 형성하고 있다.

- 3) 노암 촘스키는 최근 글로벌라이제이션의 시대에 가장 경계해야 할 것으로 독점자본의 폐해를 꼽는다. 독점자본의 탐욕은 무한한 것이어서 무한경쟁 논리의 강화를 통하여 세계질서를 자본의 논리로 재편할 것이라는 예견이다. 이와 함께 자본에 대한 사회적 통제를 가장 훌륭히 실행해 온 국가로 스웨덴을 들고 있다(노암 촘스키와의 인터뷰, 조선일보, 1995년 4월 일자).

(workers' insurance)과는 달리 전국민을 대상으로 한 보험체계에서 출발하여 생활수준의 향상과 적정 수준의 보장(스웨덴 용어로, *trygghet*)을 동시에 달성하는 것을 목표로 한다. 여기에 더하여 1916년부터 사민당 비서였고 1924-26년 동안 사회부 장관을 지낸 뮐러(Gustav Moeller)의 노력도 주효하였다. 뮐러는 직업과 직급 편차와는 관계없이 모든 계층에 대하여 동일한 혜택을 제공하는 정율 혜택원리(uniform, flat-rate benefits)를 정착시켜 스웨덴 복지체제의 핵심 원칙을 정착시키는 데에 공헌하였다(Olsson, 1989:292-293).

그런데, 독일 및 영국과는 달리 스칸디나비아 모델의 공헌은 무엇보다도 자조(self-help) 이데올로기와 구민적 인식으로부터 복지를 분리시켜 사회정책 영역으로 복속시켰다는 점일 것이다. 복지는 국가의 시혜가 아니라 '사회적 권리'이다. 사회적 권리란 '일을 할 권리'이며 직업과 기능의 편차에 관계없이 생활에 필요한 '임금을 받을 권리'를 지칭한다. 그러므로, 사회적 권리의 보장을 위하여는 복지정책 자체가 경제정책 및 소득정책과 연계되지 않을 수 없는 것이다. 사민당이 최초 집권한 1924년 이후 현재까지 '완전취업'이 최우선적 목표로 추구되어 왔던 것은 결코 우연이 아니다. 완전취업은 경기변동의 영향을 흡수하면서 꾸준한 경제성장을 지속해야 가능하다. 과도한 경제성장은 인플레이를 자극하여 실질소득의 감소를 낳고 이는 다시 소비자의 구매력 감소와 기업의 투자위축을 불러 궁극적으로는 실업을 증대시킨다. 그러므로 경기변동을 조절하는 정교한 기제로서의 스칸디나비아 복지정책은 저실업-고물가의 경제적 딜레마를 해결하려는 총체적 사회관리 정책인 것이다. 이렇게 1930년대 경제공황의 대응 방식으로 고안된 스칸디나비아 모델은 2차대전 이후 보편적 사회보험의 경계를 넘어서서 보편적 권리보장으로 발전하였다. 사회보험을 임금생활자의 산업적 시민권으로, 풍요로운 평등사회를 보편적 권리보장으로 규정하면, 스칸디나비아 모델은 '산업민주주의(industrial democracy)'에서 '경제민주주의(economic democracy)'로 전진하는 의욕적 시도의 전형이다.

스칸디나비아 모델의 이러한 특성은 역시 사민주의 정치체제와 직접적인 연관을 갖는다. 사민주의적 정치체제는 다음과 같은 몇 가지 기준을 충족시켜야 가능하다. 첫째, 계급정당이 다수 존재하는 가운데, 노동계급을 대변하는 사민당이 독자적 혹은 연정형태의 정부를 구성하고, 둘째, 통합적 노동운동 세력이 지배정당과 긴밀한 협력관계를 발전시키며, 세째, 사민당에 대한 노동계급의 정치적 지지가 강하고 안정적이고, 네째, 노동조합에 대한 임금생활자의 지지가 대단히 강하고 조합의 조직기반이 넓다는 점이 그것이다. 이 기준에 의하면, 영국, 독일, 이태리, 프랑스 등의 주요국가들은 사민주의 체제로 분류되지 않는다. 반면, 스칸디나비아 삼국은 이 기준을 모두 통과하고 네덜란드, 오스트리아, 벨기에 등은 적어도 세 가지 정도의 기준을 만족시키는 국가군이다.

스웨덴의 경우 사민당은 노동계급의 강하고 안정적 지지를 기반으로 1948년까지는 농민당과의 적녹동맹을 유지하였고, 농민당이 연금법 개혁안을 계기로 이탈하였던 1948년 이후에는 독자적으로 정권기반을 모색하여 왔다. 그렇다고 사민당의 집권이 반드시 우월한 복지체제를 보장하는 것은 아니다. 그런데, 스칸디나비아 국가의 경우에는 두 가지 점을 지적하여야 한다. 첫째, OECD 국가의 복지제도에 관한 비교연구에 의하면, 세기의 전환기에 걸쳐 이루어진 사회보험의 도입에는 대체로 자유주의정당의 공헌이 두드러지는 반면, 일단 도입된 제도를 확대하고 발전시키는 데에는 좌파정당들의 역할이 컸다(Flora and Alber, 1981). 스칸디나비아도 예외는 아니어서, 스웨덴의 경우, 질병보험(1891), 산재보험(1901), 실업사무소 창설(1906), 노령연금(1913) 등의 입법은 부르주아정당에 의하여 주도되었다. 그런데, 스칸디나비아의 경우 흥미있는 사실은 사민당이 복지제도의 기초를 다지는 과정에서 부르주아정당이 대체로 관용적 태도를 견지하였다는 점일 것이다. 이것의 배경에는 복지제도에 대한 국민적 동의수준이 매우 높아서 부르주아정당도 이것에 반하는 정책을 주장하기 어려웠고, 독자적 정치세력으로 부상하였던 농민당이 사민당의 개혁을 적극 지원하였다는 정치적 현실이 존재한다. 복지국가 건설의 전반기에 농민당이 부르주아정당의 연합세력으로 기능하지 않고 사민당의 지지세력으로 역할한 것은 '농업의 개별화'(individualization of agriculture)를 기반으로 한 자영농민의 독자적 정치세력화가 어느 정도 진전되었기 때문이다(Alestalo and Kuhnle, 1987:9-11). 둘째, 사민당 정치권력의 상대적 우세이다. 캐슬즈는 복지수준의 비교연구에서 스칸디나비아국가들의 탁월성을 '격차우위'(advantage of margin)로 설명한다. 격차우위란 집권당인 사민당과 제1 야당과의 정치적 지지도의 차이가 어느 정도인가를 지칭하는데, 스칸디나비아국가들의 격차우위는 유럽의 다른 국가들에 비하여 가장 두드러지며 이것이 바로 복지수준의 우월성을 설명한다고 주장한다(Castles, 1978). 말을 바꾸면, 스칸디나비아 모델의 우월성은 사민당 정치권력의 상대적 우세에서 기인한다.⁴⁾

스칸디나비아 모델의 대표적인 스웨덴의 복지체제 형성과정은 대체로 1945년 이전과 이후의 두 단계로 구분된다. 사민당을 중심으로 한 사회주의 연합세력의 형성 및 발전과정에 해당하는 전 단계는 스웨덴 복지체제의 기본 성격인 보편적, 정율 혜택원리(Universalism and flat-rate benefits)가 정착되는 과정이었음에 반하여, 사민당의 독자적 권력기반이 구축된 후기 단계에서는 획일성의 원리가 근로의욕과 인센티브를 침

4) 사민당의 정치권력과 복지제도의 발전정도 사이에는 좌파 각료의 규모, 노동조합의 조직기반, 조직구조, 좌파정당의 지지도 등의 지표를 활용하는 여러가지 경험적 연구들에 의하여 대체로 비례적 관계가 존재함이 입증되었다(예를 들면, Cameron, 1984).

해하지 않도록 개별 기여도와 능력의 차등을 허용해가는 과정이었다. 다시 말해, 형평성을 바탕으로 한 복지원리가 전 단계에 형성되었다면, 후반기의 정책기조는 복지제도의 효율성을 촉진시키는 데에 강조점이 주어졌던 것이다. 노동조합운동을 중심으로 급주주의자, 교회세력 등의 민중운동 연합세력이 강력한 복지동맹을 결성하여 산업부르주아, 지주 및 전통적 지배세력과의 사회협약을 얻어낸 것이 전반기의 특징이며, 정부, 자본, 노동의 정상조직간의 정교한 교섭기제가 발전되고 이를 통한 협약의 일상화 과정이 진전된 것이 후반기의 특징이다.

Ⅲ. 노동시장의 정치: 렌-마이드너 모델

1. 노동시장 정책과 복지정치(welfare politics)

유럽에서 일차 세계대전을 전후로 일단 완결된 초기적 형태의 복지국가는 산재·질병·의료·실업보험을 골자로 하는 것이었다. 초기적 복지국가의 기본 골격을 구성하는 이러한 4대 사회보험 정책은 모두 노동력의 원활한 재생산이라는 공통적 목표를 갖고 있었던 만큼, 노동시장에 대한 국가개입의 방식은 복지국가 형성의 핵심적 영역을 형성하여 왔다. 제국보험으로 불리는 독일의 3대 보험정책과 1911년 입법화된 영국의 사회보장 정책이 산재·실업·질병보험을 골자로 한 것이라는 역사적 사실은 복지국가의 형성과 발전에 있어 노동시장 정책의 중요성을 입증한다. 이러한 점은 스웨덴 역시 마찬가지이다. 앞에서 지적하였던 스웨덴 복지체제의 가장 두드러지는 특징인 보편주의와 정용혜택의 원리는 노동시장에서 경제활동을 수행하는 임금생활자의 생계보존이라는 유럽국가의 공통적 관심사에 스웨덴적 평등주의가 결합되어 나타난 제도적 산물이었다. 그런데, 여타의 유럽국가와는 달리 스웨덴의 경우 복지정책과 노동시장 정책은 대단히 높은 상관관계를 보인다는 점에 주의를 요한다. 다시 말해, 노동시장의 문제는 곧 복지정책의 논쟁과 갈등으로 직결되고 노동시장 정책의 효율성과 성과는 지배정당의 존속기간을 결정할 만큼 첨예한 정치적 쟁점을 형성하여 왔던 것이다. 스칸디나비아 국가 중에서도 스웨덴의 복지체제를 지칭하여 “스웨덴 모델”(Swedish Model)로 규정하는 것은 바로 정치시장과 노동시장 간에 존재하는 대단히 밀접한 상호관련성 때문이다.

스웨덴의 노동시장 정책은 1930-1960년대말까지 이른바 사회민주주의(social democracy)의 확립기간에 그 기본 골격이 정립되었다. 세기 초에서 1930년대 초반에 이르는 기간 동안 정치민주주의(political democracy)의 확립기로서 조직노동자·사민당·농민당의 결합세력이 지주와 산업자본가로 구성된 지배세력과의 끈질긴 투쟁을 통하

여 주요한 정치적 행위자로 등장하게 되었다면, 이로부터 1960년대 말까지의 기간은 자영농민세력의 지지를 확보한 조직노동자와 사민당의 연합세력이 산업민주주의와 정치적 민주주의를 결합한 사회민주주의(social democracy)를 확립하는 기간으로, 그리고, 1970년대 초반 이후 현재까지는 사민주의 연합세력이 확대된 정치세력을 바탕으로 경제적 평등과 자본이윤의 사회적 통제를 실현하려는 경제민주주의(economic democracy)를 확립하는 기간으로 각각 규정할 수 있다. 자본주의의 구조적 한계에 의하여 이러한 개혁정책들이 만족할 만한 결과를 산출하지는 않았다 할지라도 스웨덴이 사회주의의 이념에 한 발짝 다가서는 이러한 단계적 발전을 구가할 수 있었던 배경에는 1930년대 이후 70년대 초반까지 누적된 노동시장 정책의 경험과 제도적 유산에 힘입은 바 크다.

스웨덴의 노동시장 정책이 이처럼 정치적 지지시장(political support market)의 구조변동과 직결되어 있는 이유, 그리고 노동시장 정책이 사회민주주의의 확립기에 가장 중요한 정책적 수단으로 다루어졌던 이유는 스웨덴적 복지정치(welfare politics)의 특징에서 찾아진다. 복지체제의 구축과 재편을 둘러싼 정치세력 간의 갈등, 또는 복지 쟁점을 둘러싼 정치시장의 동태적 양상을 복지정치로 규정하면, 사민주의 연합은 임금생활자를 자본주의경제의 구조변동과 시장불안정으로부터 보호하고 “완전고용”을 달성하려는 정치적 목표를 노동시장 정책으로 구체화함으로써 구지배세력과의 투쟁에서 주도권을 장악하고 그것을 오랜 동안 유지·존속시킬 수 있었다. 유럽에서 상대적 후진국의 지위에 머물러 있었던 스웨덴의 임금생활자들에게 취업안정은 무엇보다 가장 큰 관심거리였기 때문에 완전고용 전략은 정치적 지지기반을 확대하는 데에 가장 효과적이었다. 그러나, 낙후된 산업수준과 농민당(Agrarian Party, 1957년 Center Party로 개칭)의 지지없이 부르주아세력을 극복하기 어려웠던 1920년대의 정치적 현실에서 지배정당으로 발돋움하려던 사민주의 세력에게 완전고용은 그다지 쉬운 일이 아니었음은 물론이다. 지배정당으로 부상한 1934년 이후 사민당이 적자재정 공공사업(deficit-financed public works)을 완전고용 정책의 주요한 수단으로 활용하게 되었던 것은 스웨덴 경제의 상대적 낙후성에 기인한다. 그리하여 지배정당의 지위를 획득하자마자 사민당에게는 경제발전의 성공적 수행과 완전고용의 동시적 달성이라는 일견 불가능하게 보이는 이중적 과제가 주어졌던 것이며, 이러한 이중적 과제는 현재까지 사민당의 생존력을 좌우하는 아킬레스건으로 기능하여 왔다. 따라서 노동시장 정책은 사민당의 정책능력과 지배정당의 존속가능성을 가름하는 창구로서의 의미를 갖는다. 다음 장에서 분석하려는 렌-마이드너 모델은 노동시장 정책의 스웨덴적 전형이면서 이중적 과제를 해결하는 사민당의 정책적 요체라는 점에서 주목할 만하다.

자본주의적 생산력의 발전, 즉 산업화와 경제발전은 지배정당으로 부상한 사민당에

게는 스웨덴을 사회주의로 이행케하는 데에 필수적 요건이었으며, 완전고용은 지지시장의 기반확대와 공고화에 필수불가결한 정책적 목표이었다. 그런데, 이러한 이중적 과제는 자본주의의 맥락에서 두 개의 구조적 딜레마를 내포한다. 첫째, 경제발전을 위하여는 자본투자의 유인을 확대하고 자본의 자율성을 보장해야 한다는 점인데, 자본의 자율성 보장은 곧 생산과 소비에 대한 시민주의적 통제에 일정한 한계를 설정한다는 난점, 둘째, 투자확대를 통한 경제발전은 인플레이를 자극하고 이는 다시 실질소득의 감소-구매력 하락-투자인센티브의 하락-일자리 축소-실업증대라는 악순환을 야기한다는 난점이다. 1930년대 경제공황의 타개책으로 대부분의 유럽국가에서 채택하였던 케인즈주의적 경제운영은 체계적인 수요관리를 통하여 스태그플레이션의 상황을 타개하는 데에는 효과적이었지만, 인플레이션적 경기운영으로 인하여 고물가의 폐단과 그에 따른 실질소득의 하락을 극복하는 데에는 그다지 성공적이지 못하였다. 그러므로, 1930년대 스웨덴의 시민주의 정권은 인플레이를 자극하지 않으면서 저실업을 유지하는 정책을 모색하지 않으면 안되었는데, 케인즈주의적 경제처방은 인플레이-실업의 딜레마를 해결하지 못하는 취약점을 안고 있었다. 고실업 상황이 지속되던 1930년대와 40년대 초반에 이르기까지 시민당이 의존하였던 완전고용 정책이 단지 적자기조의 공공사업에 한정되었던 까닭도 시민당 정략에 대한 케인즈적 경제정책의 부적절성과 정책대안의 부재에서 기인한다. 그럼에도, 1932-48년에 걸쳐 시민주의 연합세력은 반자본주의적 공세(anticapitalist offensive)를 꾸준히 시도하여 사회민주주의의 초석을 닦을 수 있었다. 그러나, 그것은 자본자율성의 보장과 인플레이의 폐단이라는 두개의 딜레마에 부딪혀 만족할 만한 성과를 거두지 못하고 1948년 우파세력의 약진과 선거위기로 일단락되는 결과로 초래하였다. 말하자면, 시민주의 동맹의 급진적 개혁공세는 자본주의적 명법(capitalist imperatives)을 넘어서지는 못하였던 것이다. 1948년 선거위기를 계기로 LO 정책연구소에서 개발되어 1951년 LO회의에 공식적으로 제출된 렌-마이드너 모델은 케인즈주의적 개입방식의 약점을 보완한, 말하자면, 케인즈주의를 스웨덴의 정치실정에 거꾸로 적용시킨 윈리이며(Martin, 1979, 1985), 수요의 자본주의적 관리와 노동공급의 시민주의적 관리를 결합시킨 노동시장 정책이다. 다시 말해 수요측면의 관리는 시장경쟁의 효율성에 맞기면서 수요의 요구와 필요에 맞추어 공급측면을 변형시키는 방식이다. 그러므로 국가개입의 주 영역은 기업과 자본보다는 노동과 노동시장이 되는 것이다. 자본자율성의 보장과 국가에 의한 노동의 타율적 조직화 간의 대조적 양상은 경제발전이 어느 정도 진전된 1960년대 말에 이르러 노동조합의 새로운 개혁운동의 에너지로 작용하기에 이른다. 아무튼, 시장지향적 경기운영(market-oriented economy)과 수요측면의 변동에 맞춘 국가의 노동시장 개입은 스웨덴 노동시장 정책의 가장 중요한 특징이자 1930년대 이후 시민당의 정책기조이자 제도적 유산이라고

할 수 있다.

2. 물질적 기반을 위한 동의: 잘트셰바덴 협약(Saltsjöbaden Agreement)

1930년대 사민주의 연합에게 자본주의적 생산력과 산업력의 발전은 가장 시급한 선결과제로 설정되었다. 왜냐하면, 당시 스웨덴 사회주의자들은, 레닌의 지적대로, 산업 생산력의 발전이야말로 사회주의로의 조기 이행을 위해서 필수적으로 요청되는 단기적 목표이며 그것은 동시에 노동계급의 복지향상에 공헌할 것이라고 믿었기 때문이다. 그리하여 사민주의 연합세력은 물질적 기반의 조기 성숙을 위하여 조직노동자들의 경제적 양보가 필요하다면 내줄 수 있다는 입장을 취하였다.⁵⁾ 초기 사민당의 생산성 정책(productivity policy)이 자본자율성과 효율성(efficiency)의 증대에 맞추어 노동계급을 조직하는 소극적 양상을 취하게 된 것도 이러한 입장에서 기인한다. 사민당 집권 4년째인 1938년 스웨덴 노동조합연맹(LO)과 스웨덴 경영자총연합체(SAF) 간에 이루어진 잘트셰바덴 협약은 사회주의로의 조기 이행을 위한 ‘물질적 기반 확대’라는 사민주의 연합의 이해관심과 ‘생산성의 증대’라는 자본의 우파적 이해관심이 협력적·호혜적 관계를 이루면서 배태된 교섭의 산물이다. 잘트셰바덴 협약은 여타의 유럽국가에서 조합주의적 사회협약이 체결되었던 때와 비슷한 시기에 이루어졌기 때문에 현재의 스웨덴 체제의 기본 골격을 형성한 중요한 사건으로 간주되고 있는데, 사실상 그것은 LO-SAF 간에 이루어진 두 번째 협약이다. 1928년 LO와 SAF의 대표자들은 생산성 증대를 위한 기업차원의 합리화정책을 모색한 바 있는데, 어떤 뚜렷한 성과없이 막을 내리기는 하였지만 생산성 향상이 자본과 노동계급의 공통 관심사이며 이를 위해서는 조직노동자의 자발적 협력이 가능하다는 LO의 이른바 “생산성 정책”은 이미 십 여년전에 운곽을 드러내었던 것이다.⁶⁾

5) 사민주의 이론가이며 초기 사민당 정권에서 오랜 동안 재무상을 역임한 에른스트 비그포스의 회상에 의하면, 지배정당인 사민당은 경제적 권력집단인 자본가계급에게 생산성의 증대를 통한 물질적 기반의 확대 계획에 동참해 줄 것을 요청하는 형식으로 양 계급 간의 협약가능성을 모색하였다는 것이다. 당시 수상이었던 알빈 한손을 위시한 구스타브 뢰러, 리차드 산들러 등과 함께 대기업에 대한 국가지원과 자율성 보장이야말로 물질적 기반의 확대발전에 지름길이며 그것은 곧 사회주의 건설의 조건(condition for socialism)이라고 믿었다는 것이다. 생산력 발전의 직접적 결과는 복지향상이다. 그러나, 궁극적 목표는 여전히 노동계급에 의한 생산의 통제에 놓여 있었다고 말한다(Korpi, 1983: 49에서 재인용).

6) 이런 의미에서 코르피는 1938년 잘트셰바덴 협약을 제 2차 계급타협(또는 역사적 타협)이라고 정의한다(Korpi, 1983:47-8).

1932년부터 49년까지 사민당의 재무상을 역임하였던 사민주의 이론가 비그포스(Ernst Wigforss)는 1938년 고텐버그 증권시장에서 행한 유명한 연설을 통하여 스웨덴의 경제발전을 위하여는 자본가와 노동계급 간 이른바 “계급타협”이 요청되고 있으며 머지않아 구체화될 수 있을 것임을 강력히 시사하였다. 그의 연설에는 자본가와 노동계급에게 공히 적용되는 양 갈날의 논리가 숨어 있다. 그는 기업이 단체들에게 정부권력이 곧 바뀔 것이라고 생각하지 말고 대신 양보, 수용, 타협의 가능성을 염두에 둔 협력논의에 참여할 것을 권고하였던 반면, 생산성 증대와 자본주의의 발전을 위하여 정부는 사기업에 유리한 환경을 계속해서 제공할 것을 약속하였다. 따라서, 역사적 계급 타협은 물질적 기반의 확대발전을 위한 계급적 이해관심의 상호수용이다. 이렇게 보면, ‘잘트셰바덴 정신’은 첫째, 정치권력과 경제권력의 상호분리(또는 분업) 원리, 둘째, 국가개입의 영역 설정, 다시 말해, 자본과 기업은 시장경쟁 원리에 맞는 반면 수요변동을 원활히 하도록 국가개입은 노동시장에 한정한다는 원리를 구체화한 것이다. 자본과 기업행위에 대한 통제의 한계를 이미 설정하였다는 점에서 사민주의 이론가인 코르피는 ‘잘트셰바덴 정신’을 다음과 같이 비판한다(Korpi, 1983:48).

바로 이 타협으로부터 스웨덴 모델로 불려지는 사회문제의 해결방식과 제도적 양식이 유래한다. 이 모델은 경제성장을 위한 양계급의 공헌을 구체화한다. 자본가계급과 노동계급은 나눌 것을 더 많이 만들어내기 위하여 파이를 증대시키는 공동작업에 협력한다. 노동계급은 정부에 대한 통제를 통하여 경제성장에 의한 결실의 배분에 영향을 행사하는 대신, 자본과 기업은 투자와 생산확대에 필요한 유리한 환경을 향유한다.

그리하여, 노동조합은 단체교섭과 노사분쟁의 해결절차를 명시한 잘트셰바덴 협약에 조인하였다. 이 협약의 골격에 해당하는 기본 협약(Basic Agreement)은 노동조합의 자율성을 제한하는 몇 가지 조항들을 내포한다. 우선, LO는 산업평화를 유지할 기본적인 책무를 지며, LO산하의 노조가 단체교섭 조항을 이행하지 않을 때 경영자는 노동자들을 해고하거나 작업장으로의 귀환을 명할 수 있도록 되어 있다. 대신, 경영자들은 노동조합의 자유와 단체행동권을 침해하는 행위를 하지 않도록 명시하였다. 말하자면, LO와 SAF는 국가의 강제적 조정이 발생하기 이전에 자신들에 대한 협력적 규제(joint regulation)를 약속하였던 것이다(Johansson, 1989). 상호자율성과 권리인정에 기초한 잘트셰바덴 협약은 그러나 사회주의를 향한 노동계급의 개혁공세에 일정한 한계를 지었다는 것이 공통적인 지적이다. 잘트셰바덴 협약이란 기업과 부르주아정당에게는 복지국가의 확대발전과 함께 거시경제적 수요관리를 통하여 정부가 완전고용 정책을 추진하겠다는 약속으로 받아들여진 반면, 노동계급에게는 산업구조 재조정을 위한 국가

의 경제개입과 계획 열망의 전면적 포기를 의미하였다는 것이다(Pontusson, 1992:39).

자본에 대한 노동계급의 종속적 지위를 규정하였다고까지 말할 수 있는 잘트셰바덴 협약의 정신은 노동조합의 조직적 기반의 확대와 정치 세력의 신장과 더불어 지속적으로 도전을 받았다. 경제성장과 산업생산력의 발전에 힘입어 LO의 회원수는 1930-45년간 두 배로 증가하였다. 작업장 수준에서 노동계급의 제도적 참여는 어느 정도 뿌리를 내렸지만, 노동조합의 세력 신장은 잘트셰바덴 협약에 대한 불만으로 표현되어 이를 둘러싼 이념 논쟁은 1940년대 말까지 지속되었던 것이다. 특히, 1940년대 전쟁의 와중에서 실업이 증대하자 사민당(SAP)과 LO는 국가개입의 영역을 경제전반에 확대하여 완전고용의 달성과 복지수준의 향상을 꾀하고자 하였다. 사민당과 LO의 협력으로 추진된 ‘전후 공세’(Postwar Offensive)는 자본종속성을 완화시키고 생산과 소비에 대한 완벽한 사회적 통제를 지향하였다. 대체로 1932-48년간 스웨덴체제는 비케인즈주의적 수요관리, 대기업 중심의 경제, 자본효율성의 신장을 기본축으로 운영되고 있었던 만큼, 실업구제를 통한 완전고용의 실현은 정책적 우선권을 부여받지 못한 상태였다. 그러나, 국가개입 영역의 확대와 적극적 통제를 추구하였던 사민당과 노동조합의 ‘전후 공세’는 부르주아정당의 반대와 저항, 공산당의 약진, 경제침체(1947) 등의 상황변화에 의하여 좌초되었다. 예를 들면, 사민당은 1943-45년에 오랜 동안 구상하여 왔던 사회화정책(socialization)과 계획프로그램을 실행하기 위하여 여러 형태의 위원회를 가동시켰는데, 뮈르달 위원회(Myrdal Commission)는 산업부문별 국가 경제정책을 구상하기 위한 대표적 위원회이었다. 그러나 그것은 1946년 해체되고 뮈르달 위원회가 제안하였던 계획은 대부분 백지화되었다.⁷⁾ 전후 공세의 실패로 인하여 사민당은 농민당의 이탈(1947)이라는 정치적 손실을 감내하여야 했는데, 이는 곧 1948년의 선거 위기로 표현되었다. 사민당은 선거위기를 계기로 정책실을 강화하고 위기타개의 정책 개발에 보다 많은 역량을 집중하였다. 1948년 LO 지도부에 제출된 렌-마이드너 모델은 이러한 정치적 갈등의 산물로서 1950년대 LO와 사민당의 정치적 입지를 강화하는데 결정적 역할을 수행하였던 스웨덴적 노동시장 정책의 표본이다. 그러나, 비케인즈적 경제운영원리, 경쟁력을 갖춘 대기업 중심의 경쟁원리, 그리고 자본효율성의 신장이라는 1930년대 이후 스웨덴 체제의 역사적·제도적 유산에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 점에서 노동계급에 의한 또 한 차례의 개혁공세를 예고하는 것이다.

7) 노동시장국(AMS)은 뮈르달위원회가 권고한 제도였는데 실행에 옮겨진 유일한 제안이었다.

3. 렌-마이더너 모델: '연대임금정책'과 '적극적 노동시장정책'

(1) 연대임금정책(Solidaristic Wage Policy)

렌 모델의 두 가지 요소인 '연대임금정책'과 '적극적 노동시장 정책'은 스웨덴 사회 정책을 여타의 유럽국가와 구분케 해주는 독창적 수단이다. 그런데, 이러한 정책이 고안되고 실행에 옮겨지기까지의 배경에는 복지정치를 둘러싼 사회집단간 치열한 갈등이 존재한다. 스웨덴은 1940년대 말 개혁정책의 실패와 1947년의 경제침체 때문에 사민당의 정치적 지지기반은 심각하게 훼손되었다. 개혁정책의 실패에는 사민당과 LO, LO내부에서 지도부와 조합원과의 갈등이 내재되어 있는데, 이러한 사민주의 연합세력 내부의 갈등은 1940년대 말의 정부 주도로 단행된 임금억제로 인해 더욱 첨예화되었다. 농민당의 이탈로 정치적 손실을 안은 채 치루어졌던 1948년 총선에서 근소한 차이로 지배정당의 지위를 유지할 수 있었던 사민당은 LO에 임금인상을 자제해 줄 것과 함께 훼손된 정치적 지지기반을 다시 회복하기 위하여 노동계급의 연대성을 강화해 줄 것을 강력하게 표명하였다. 임금억제에 따른 노동계급의 불만이 점차 증대되는 가운데 LO는 두 가지의 압력에 당면하였다. 첫째, 임금인상의 자제를 원하는 정부와 기업의 압력, 둘째, LO-SAF간의 긴축정책을 수용하는 대가로 임금편차를 가능한 한 축소해 주기를 희망하는 저임금 부문 노동자들의 강력한 불만이 그것이었다. 렌 모델은 LO가 당면하였던 이중적 압력을 타개해 주는 돌파구였다. 더욱이, 렌 모델은 노동계급이 투자정책과 산업합리화 정책에 적극적으로 참여할 수 있는 창구였던 여러 종류의 공공기금들, 특히 ATP 연금기금(보조연금기금)의 재정적 원천을 이룬다는 점에서 국가 경제개입의 새로운 계기를 만들어 주었다. 에스핑 앤더슨의 지적대로, 투자기금(Investment Fund), 국민연금기금(Peoples' Pension Fund) 등의 공공기금을 통한 국가의 경제개입은 "노동조합을 국가정책의 입안자 및 결정자"로 격상시키는 데에 결정적 공헌을 하였다(Esping-Andersen 1990:172).

연대임금정책은 상호 모순적이며 갈등적인 이해관심의 공통영역을 확대시키고 있다는 점에서 특징적이다. 우선, 거시경제적 관점에서 연대임금정책은 '인플레이-실업 딜레마'에 대한 스웨덴 노동조합의 해답이었으며, 경쟁산업의 생산성증대에 비중을 두어 왔던 자본의 관심을 충족시켰고, 임금편차에 대한 저임금부문 노동자들의 불만을 잠재웠고, 초과이윤에 대한 사회적 통제를 통하여 ATP 연금기금을 신설하고 복지혜택의 기회와 수준을 향상시켰다. 말하자면, 1940년대 사민당의 정책빈곤과 개혁실패로 자칫하면 와해되어 버렸을른지도 모르는 사회민주주의 프로젝트가 렌 모델에 의하여 지탱될 수 있었다.

연대임금정책은 다음과 같은 원리로 이루어진다. ① 인플레이를 억제하고 적정이윤을

지속시키기 위하여 긴축적 재정정책(restrictive fiscal policy)을 실시하고, ② ‘동일노동 동일임금’(equal pay for equal work) 원칙 하에서 기업별·산업별 임금편차를 축소하여 노동계급의 연대성을 촉진시키며, ③ 경쟁력을 갖춘 산업부문은 과도한 임금부상을 억제하는 대신 경쟁력없는 산업부문과 한계기업의 자연도태를 유도하여 산업전반의 경쟁력과 생산성을 향상시키며, ④ 임금부상의 자제로 인하여 발생하는 고임금부문의 초과이익은 투자기금과 ATP기금으로 흡수하여 기술개발과 기업경쟁력의 강화비용 및 복지비용으로 활용하고, ⑤ 한계기업의 도산으로 발생하는 실업자는 적극적 노동시장 정책을 통하여 구제, 흡수, 재배치한다는 것 등이다(김영순, 1995; Einhorn과 Logue, 1989). 그러므로, 렌 모델은 자본과 기업에 대한 시장지향적 정책의 종언을 의미하는 것이 아니라 오히려 기업간 이윤편차를 시장원리에 의하여 재구조화한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 스웨덴의 투자정책을 분석한 폰투스손은 연대임금정책이 기존과는 전적으로 구별되는 새로운 성격의 정책은 아니라고 진단한다. “렌 모델은 국가개입을 노동시장에 한정적으로, 선별적으로 적용하는 것이며, 특히 기업투자정책의 수요변동에 맞추어 노동공급을 효과적으로 조응시키려는 것이다. 이런 점에서 렌 모델은 노동과 자본 간에 정착된 전후 협약체계에서 크게 벗어난 것은 결코 아니다”(Pontusson, 1992: 61). 한계기업의 도산으로 인한 실업자의 구제책인 적극적 노동시장 정책도 이차대전 이전 사민당 주도로 진행된 적자기조의 공공사업과 본질적으로 맥을 같이 하는 것으로 볼 수 있다. 그러나, 실행방법에 있어 노동시장국(AMS)이 신설되고 실행행정과 권한을 노동시장국에 집중시킨 것, 그리고 적극적 노동시장 정책이 경기완충적 기조(counter-cyclical method)로 운영되었던 점 등은 전전과 비교하여 진일보한 면모임에는 틀림없다.

연대임금정책은 1952년 LO-SAF의 협정에 의하여 공식화되었는데, 처음에는 기업수준에서의 임금교섭으로 실시하다가 점차 산업수준과 전국적 수준으로 확대 실시되었다. 정상조직간의 임금교섭이 단행된 1956년 이후 연대임금정책은 1983년까지 스웨덴의 공식적 임금정책으로 채택되기에 이르렀다. 그러나, 1980년대 초반 이후 산업구조의 변동이 진전되자 숙련공 중심의 수출기업이 집중된 금속노조가 이탈하면서 점차 그 효력을 상실하게 되었다. 그럼에도 연대임금정책은 신발산업과 섬유산업과 같은 저임금 부문과 금속산업 간의 임금격차와 전통적 문제로 지목되어왔던 남녀 임금격차를 현저히 축소하는 데에 결정적 역할을 하였다.⁸⁾ 특히 ‘동일 노동 동일 임금’ 원리는 기업의 지불능력의 편차에 따른 임금격차를 해소하는 대신 직무와 기술숙련도의 편차에

8) 1960년 여성임금이 남성임금의 60% 정도에 불과하던 것이 1970년에는 80%로 향상되었다. 연대임금정책은 특히 저임금부문의 노동자와 여성의 임금향상에 지대한 영향을 미쳤다.

다른 임금격차는 존중하는 관행을 정착시켜 노동계급의 내부연대력을 증진시키는 데에 공헌하였던 것이다.

(2) 적극적 노동시장정책

연대임금정책이 수요관리를 통하여 자본자율성과 기업경쟁력을 향상시키는 정책이라고 한다면, 적극적 노동시장정책은 수요관리 정책으로 인하여 발생하는 충격을 완화시켜 시장의 불안정성으로부터 임금생활자를 보호하려는 공급관리 정책이다. 이를 경쟁의 관점에서 해석하면, 렌 모델은 수요의 측면은 시장적응적 방식(market-conforming method)을, 공급의 측면은 시장수정적 방식(market-modifying method)을 적용시킨 혼합 정책이다. 스웨덴이 공급영역에 대한 개입방식을 발전시키게 된 이유는, 앞에서 지적한 바와 같이, 자본과 기업에 대한 국가개입이 처음부터 제한되었던 데에 반하여 노동시장에의 개입은 상대적으로 열려져 있었다는 역사적 사실에서 기인한다. 이러한 점은 자본주의국가에 공통적으로 발견되는 한계이지만, 자본의 초과이윤에 대한 사회적 통제를 통하여 '과도 경쟁'을 완화시킴과 동시에 노동공급의 안정을 꾀하고자 하였던 렌 모델의 정책적 패키지는 스웨덴 복지체제의 배타적 특징이라고 할 수 있을 것이다. LO가 렌 모델을 제안하였던 근본적 목적은 '인플레-실업 딜레마'의 해결이다. 앞에서 보았듯이 연대임금정책이 임금부상(wage drift)의 크기를 조절하여 인플레를 억제하는데에 비중을 두었던 반면, 적극적 노동시장정책은 실업구제를 포함하여 노동력의 안정적인 공급과 재생산에 초점을 둔 정책이다. 그리하여 두 개의 정책적 패키지는 경제성장에 필수적으로 따르는 인플레-실업의 딜레마를 해소하는 스웨덴적 발명품인 것이다. 렌 모델에 반영된 LO의 시각은, 경쟁력을 갖춘 부문에서 완전고용의 달성을 위한 수요증대는 결국 경기과열 현상을 초래할 것이기 때문에 국민경제의 차원에서 적정 수준의 수요를 유지하면서 실업문제를 겪고 있는 특정 지역과 산업부문을 대상으로 선별적 정책을 실행하는 것이 보다 효과적이라는 것이다. 공공사업을 위시하여 경기침체를 겪는 지역과 산업에 대한 지원, 지리적 노동 이동과 직종 간 이동 지원, 실업자 보조 등의 정책적 수단이 바로 적극적 노동시장 정책의 내용이다.

연대임금정책과는 달리 적극적 노동시장정책은 노동시장에 대한 정부예산의 과도한 지출을 요하기 때문에 농민당과 부르주아 연합세력의 격렬한 저항에 부딪혔다. 1951년 사민당의 연합세력으로 다시 복귀한 농민당은 연금문제를 제기하여 노동시장에 대한 정부지출에 강력한 반대를 표명하였다. 농민당의 이러한 주장은 연금정책에 불만을 품고 다시 부르주아 동맹으로 전환하게 되는 1957년까지 사민연합을 괴롭힌 쟁점이었다. 완전고용 정책에 오랫동안 반대의사를 표명하여 왔던 부르주아 연합세력은 실업을 자본주의 체제에서 불가피하고 자연스러운 현상으로 보고 이에 대한 과도한 국가

개입이 오히려 기업경쟁력을 저해하는 결과를 초래할 것이라고 주장하였다. 자본가들의 견해에 의하면, 실업율의 변동은 노동과 자본 간 권력자원의 효율성에 영향을 미치기 때문에 노동시장에 대한 국가개입은 자본주의체제에 내재된 자본·노동의 권력균형을 깨친다는 것이다(Esping-Andersen, 1987). 그리고, 실업이란 경쟁력의 부침을 반영하는 시장의 가장 중요한 시그널인 만큼 노동력의 재분배와 재생산 문제는 시장경쟁의 기제에 맡겨져야 한다는 것이 부르주아 동맹의 기본 입장이었다. 더욱이 적극적 노동시장 정책이 반경기순환적 기조(anti-cyclical method)로 운영되는 것은 시장의 자율적 기능을 저해한다는 우려를 강력히 표명하였다. 그리하여, 적극적 노동시장에 대한 반대의 목소리는 다음과 같이 개진되었다. ① 노동이동을 부추겨 노동력에 대한 경영자의 통제력을 약화시키며, ② 적자 기업이나 도산한 기업의 내부 사정을 평가하지 않은 채 정책적 혜택이 제공되기 때문에 합리성과 사회적 정의에 위배되고, ③ AMS에 과도한 권력집중 현상이 초래된다는 것이 그것이다. 적극적 노동시장 정책이 제안된 1951년 이후 1957-8년 경기침체시까지 지속된 이러한 저항에도 불구하고, 사민당과 LO는 1958년 이후 노동시장에의 개입을 본격화하기 시작하여 1970년대 말까지 여러가지 정책 프로그램을 실시하였으며 이에 따라 공공지출을 점차적으로 확대하여 나갔다.

유럽국가에서 보편적으로 실시되고 있는 ALMP는 대체로 세 가지의 정책 유형으로 구성된다. ① 직업교육, 현장교육, 숙련교육, 기초교육 등과 관련된 정책(직업훈련 정책, job-training policy), ② 취업보조, 취업서비스 행정 등과 관련된 정책(취업 대체 정책, job-placement policy), ③ 산림업과 도로·철로작업 등과 같이 공공사업과 관련된 정책(직무 창출 정책, job-creation policy)이 그것이다(Janoski, 1994). 스웨덴을 포함하여 스칸디나비아국가에서 실시되고 있는 ALMP의 정책적 수단은 대체로 일곱 개의 프로그램으로 구성된다: ㉠ 단기 실업에 대한 보조프로그램, ㉡ 고용확대를 위한 프로그램, ㉢ 장애인 고용촉진 프로그램, ㉣ 계절 노동자 보호 프로그램, ㉤ 해고방지 프로그램, ㉥ 해고방지 및 직장 이동 보조프로그램, ㉦ 직업훈련 프로그램.

그런데, 스칸디나비아 국가 중에서도 스웨덴의 경우 ALMP의 정책적 수단은 대단히 정교하며 혜택 수혜층이 넓고 그 영향력이 크다는 점에서 특징적이다. 스웨덴 ALMP의 특징은 다음과 같이 집약된다(Waldenjo, 1987).

첫째, 현금급여 보다는 일과 직무를 기준으로 혜택을 제공한다는 점이다(work principle). 그리하여, 실업자와 취업자에게 제공되는 현금급여의 크기는 다른 스칸디나비아 국가에 비하여 대단히 작은 반면 '적극적 수단'(active measures)에 의한 사회지출의 비중은 상대적으로 크다. 취업 및 실업 관련 노동시장 정책의 지출비용을 항목별로 구분한 통계치를 보면, 스웨덴의 경우 실업자에게 제공되는 현금혜택은 10%에

불과한 반면, 일의 원리에 따른 보조금과 혜택은 90%에 달해 실업수당을 주축으로 운영되는 덴마크와 좋은 대조를 보이고 있다.

둘째, 노동시장 정책의 우선적 대상이 개별적 노동자가 되고 있다는 점이다. 기업주를 대상으로 한 정책은 효과가 작은 대신 과도한 비용이 요구되기 때문에 1970년대 초반 이후 기업주를 대상으로 한 프로그램은 점차적으로 축소되는 대신 개별 노동자 대상의 프로그램의 비중이 상대적으로 증대하는 양상을 보인다. 이러한 성격 때문에 노동시장에 대한 정부의 지출비용에서 ALMP가 차지하는 총비중은 OECD 국가 중에서 가장 높다(1987년 노동시장 정책비의 70%가 적극적 수단으로 사용되었다). 더욱이 그 비중도 1960년대 초반 이후 80년대 중반까지 꾸준한 증가세를 보여 왔다. OECD 국가 중 몇 개의 나라를 선별하여 GNP에서 차지하는 적극적 노동시장 지출비용의 비중과 증가세를 살펴보면, 스웨덴의 경우 다른 국가에 비하여 그 비중이 높고 증가의 폭도 크다. 1960년-84년까지 GNP대비 지출비용의 비중이 1%를 넘는 국가는 발견되지 않는 반면, 스웨덴은 이미 1970년에 1.1%를 기록하고 있다. 또한 1960년 0.8%에서 1976년 1.16%, 1984년 2.1%로 꾸준히 증가하다가 1980년대 중반 이후 약간 둔화되는 경향을 보인다(NSK, 1994; LO, 1991).

세째, 노동시장 정책의 기초가 반경기순환적이라는 점이다. 다시 말해, 경기호황 시에는 노동시장 정책의 폭을 축소하고 경기침체 시에 그 폭을 확대하여 경기순환이 실업에 미치는 충격을 완화시키는 방식이다. 국가간 GNP대비 ALMP의 비중 변화를 분석한 연구에서 자노스키는 20여개의 OECD국가 중 스웨덴과 독일이 반경기순환적 기초에 입각한 정책을 실행하고 있으며, 이러한 성격은 특히 스웨덴의 경우 두드러짐을 지적하였다. 그리하여, “스웨덴 정부는 경기 변동이 실업율을 촉발시키기 이전에 실업 증대의 수단을 가동시키는 특징을 갖고 있다”고 결론짓는다(Janoski, 1994:80).

연대임금정책이 임금인상의 자제를 통하여 수출산업 대기기업의 경쟁력을 촉진하고 지불능력이 작은 한계기업의 도산과 폐업을 재촉하여 시장적응적 방향으로 산업구조의 합리화 효과를 창출하였다면, ALMP는 한계기업의 도산과 폐업으로 발생하는 실업자에게 재적응과 재취업의 기회를 제공함으로써 시장적응적 수요관리의 폐단을 완화시키는 기능을 수행하였다. 다른 국가와는 달리, ALMP가 취업자를 중심으로 개별 혜택을 제공하며 경기순환을 완충시키는 방식으로 운영되었기 때문에 스웨덴은 임금생활자가 경기불안정에 노출되는 정도를 극소화하면서 동시에 상대적으로 높은 생산성을 유지시키는 데에 성공할 수 있었던 것이다.

IV. 성장연합의 균열과 노동시장 정책의 한계

연대임금정책과 ALMP를 두 축으로 하는 스웨덴의 노동시장 정책은 스웨덴 사민주의의 기반을 구축하는 데에 중대한 공헌을 하였다. 노동계급의 강력한 지지를 받는 사회민주당이 부르주아 정치동맹의 끈질긴 저항에도 불구하고 장기간 지배정당으로 군림할 수 있었던 배경과, 사민주의 국가군 중에서도 특히 스웨덴이 임금생활자의 정치적 자유와 경제적 평등을 구현시키는 데에 가장 현저한 면모를 보일 수 있었던 배경에는 노동시장 정책의 이러한 창의적 탁월성이 놓여 있다. 연대임금 정책은 임금생활자간 소득격차를 해소하고 계급적 연대력을 강화하였으며 동시에 과도한 임금부상의 억제를 통해 노동비 부담을 경감함으로써 수출산업이 세계적 경쟁력을 갖추도록 하는 데에 기여하였다. 한편, ALMP는 연대임금 정책의 산업합리화 효과로 인하여 휴폐업 내지 도산에 직면한 한계기업들의 노동력을 정책적 영역으로 흡수함으로써 구조적 실업을 축소하면서 동시에 직무와 인력간 조응과정(matching process)을 촉진하여 노동력의 재분배 효과를 증대하였다. 그럼에도 노동시장 정책의 최우선적 강조점은 “생산성 증대”에 맞추어져 있다는 사실은 주목을 요한다. 앞 절에서 언급하였듯이, 1920년대 이후 현재까지 스웨덴 사회주의자들은 자본주의의 성숙과 물질적 기반의 확대야말로 사회주의로 나아가는 가장 중요한 조건으로 간주하여 왔다. 계급적 순수성을 훼손하였다고까지 비판받는 1938년 잘트셰바덴 협약은 생산성 증대를 통한 물질적 기반 확대를 무엇보다도 중시하는 스웨덴 사회주의자들의 실용주의적 성향의 산물이다. 점차로 격렬해지는 세계시장의 경쟁 구조 속에서 자본가와 노동계급의 상호협력력을 통한 생산성의 비약적 증대가 바로 사회주의로 나아가는 지름길이라는 믿음은 1940년대 실용주의적 복지체제를 정립하는 이념적 배경이 되었는데, 노동시장 정책이 경쟁력이 낮은 산업의 과도한 희생과 국가와 노동계급에 대한 자본의 자율성을 과도하게 허용하는 방식으로 짜여져 있었던 것은 이러한 이유에서이다. 그렇기에, 자본투자 정책이나 산업합리화 정책과 같이 ‘자본영역’에 개입하는 정책적 수단은 사민당 집권 기간을 통틀어 대단히 미약하였던 반면, 자본의 수요에 따라 노동계급을 조직하는 정책개입의 수단은 정교하게 발전되었던 것이다. 자본의 재조직화에 대한 ‘시장의존적 정책성향’과 노동의 재조직화에 대한 ‘과도한 개입성향’ 간의 불균형적 양상은 경제성장이 뒷받침된 스웨덴 복지 모델의 요체라고 할 수 있는데, 노동시장 정책은 바로 이러한 불균형을 가장 잘 반영하고 있는 셈이다. 그럼에도, 노동시장 정책은 1950년대 이후 80년대 초반까지 스웨덴 경제성장의 견인차 역할을 하면서 노동운동 세력을 ‘성장연합’으로 발전시키는 촉진제가 되었다. 연대임금정책의 기능인 재분배와 임금자제, 그리고 ALMP의 기능인 인력재배치와 실업보상은 노동운동의 내부 분화를 억제하면서 노동

계급으로 하여금 사민주의의 주도세력으로 역할하게끔 기반을 조성해 주었다(Pontusson, 1992:96).

선진산업 부문의 노동조합은 자산업의 신장을 촉진하면서 비효율적 생산에 대하여는 지원을 중단하는 정책을 선호하여 자신들의 임금자제를 기꺼이 수용하였다. 한편, 사양산업의 노동조합은 노동자의 재적응을 돕고 실업보상 및 고임금을 제공하는 정책을 선호하여 자산업이 정리되는 것을 또한 수용하였다. 이런 의미에서, 적극적 노동시장정책은 노동운동 세력 내부에 성장연합을 지탱하였던 일종의 집착제였던 것이다.

그러나, 제 일차 오일 쇼크로 촉발된 세계시장의 구조변동과 스웨덴 산업구조의 급속한 재편과 함께 노동시장 정책은 한계를 드러내기 시작하였다(Pfaller, Gough, Therborn, 1991; Janoski 와 Hicks, 1991; Heckcher, 1984; Esping-Andersen, 1987; Persson, 1990; Olsson, 1990; Erikson과 Aberg, 1987). 이와 동시에, 성장연합 내부의 균열현상도 점차 진전되어 노동시장 정책의 실효성을 둘러싼 사민주의 동맹-부르주아 동맹, SAP-LO, 그리고 노동운동의 구성 집단들간 이해갈등이 다각적으로 발생하기에 이르렀다.

우선, 연대임금정책은 1982년도 금속노조의 이탈에서 드러나듯이 고임금분야 노동자들의 저항에 직면하였다. 사실상, 고임금 노동자들이 스스로 임금을 자제할 수 있었던 것은 국가의 공공 임대주택 사업을 통한 주택 가격의 안정이었다. 국가는 연대임금정책으로 발생한 초과 이윤을 강제적으로 적립하여 ATP 기금(Superannuation Pension)을 만들고 이를 통하여 공공 임대주택 사업을 실행했는데, 이는 곧 임금생활자로 하여금 주택비용의 부담을 완화시켜 줄 수 있었다. 주택가격은 안정되었지만, 임금자제에 대한 고임금 노동자들의 불만은 지속적인 갈등의 원천으로 잔존하였다. 그리하여, 기업에 따라서는 정상조직 간의 합의인상율을 초과하는 임금부상을 점차 허용하게 되었는데, 이것이 궁극적으로는 노동비용을 높이는 결과를 초래하였다. 둘째, 1975-76년의 임금폭증(wage explosion)은 일차 오일 쇼크에도 그 원인이 있었지만 연대임금정책에 내재된 예상된 결과로 보는 견해도 있다. 즉, 연대임금정책은 고임금분야의 임금자제와는 대조적으로 저임금분야의 임금수준을 대폭 상승시키는 기능을 발휘하였는데, 일단 상승된 임금수준은 다시 “동일 노동 동일 임금” 원칙에 따라 고임금 산업분야의 임금수준과 상승작용(Synergy effect)을 일으켜 결과적으로는 전산업의 평균 임금을 상당한 정도로 높게 되는 것이다(Martin, 1984). 결국, 연대임금정책은 노동계급 내부의 연대력을 증진시키는 역할을 수행하였지만 해가 거듭될 수록, 처음의 의도와는 달리, 이탈 부문이 늘어나고 평균 임금 수준의 상승을 부추겨 노동비용의 급속한 증대를 초래하였던 것이다. 1970년대 중반 이후의 스웨덴 산업구조의 재편기에

생산성이 급속히 하락하고 실업율이 증가하기 시작한 것도 이와 무관하지 않다. 결국 LO-SAF간 정상수준의 임금협상은 1982년 금소노조의 이탈과 함께 거의 와해되었으며 이와 동시에 연대임금정책의 실효성도 급속히 유명무실화되었다.

한편, ALMP 역시 부르주아 동맹으로부터 많은 비판을 감당해야 했다. 우선, 사민당의 완전고용 정책은 노동력 수급에 관한 시장 기능을 저해하는 정책이어서 자연스러운 경기순환에 저촉되는 비효율적 결과를 야기한다는 비판이 만만치않게 제기되었다. 고전주의 경제학자들은 안정된 인플레이율에 대응하는 자연스러운 실업율이 존재한다고 하여(NAIRU, Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) 인플레이-실업의 관계에 과도한 정치적 개입은 오히려 시장의 적응력과 탄력성을 저해한다는 주장을 제기하였다(Korpi, 1991). 그리하여, 1970년대 중반 이후 스웨덴 경제에 발생하기 시작한 생산성 하락과 실업률 증대, 그리고 고물가 현상은 곧 사민당의 정책실패 탓이라고 공박하였다. 다시 말해, 실업구제 정책인 ALMP는 날로 증대하는 국가의 재정부담은 차치하고라도 오히려 국민경제의 경직성을 강화시켜 구조적 인플레이를 초래하는 잘못된 정책이라는 것이다. 사실상, 스웨덴은 일차 오일 쇼크 이후 경기침체와 고물가, 실업률 증대의 악순환에 빠져들기 시작하였다(Nordisk Socialstatistisk Komite, 1994). 여기에는 물론 여러가지 원인이 있지만, 부르주아 동맹은 경제침체가 ‘정부의 실패’의 결과이며 ALMP는 그것의 전형적 예라고 비난하였던 것이다. ALMP는 취업과 일을 기본 원칙으로 실행되는 정책이지만, 실업보상과 함께 제공되는 여러가지 혜택은 궁극적으로 일의 의욕을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 노동자들로 하여금 고임금 직종으로의 이동성향을 부추겨 경제적 손실을 초래한다는 것이다. 사실상, 1970년대로 접어들면서 스웨덴의 수출산업이 세계적 경쟁력을 갖추기 시작하자 각 기업들은 일반적 기술보다는 기업특수적 기술(firm-specific skill)을 소유한 인력을 보다 많이 소요하게 되었는데, ALMP의 제도적 수단과 혜택은 이들의 기업간 직장이동을 촉진하여 기업의 노동비용을 쓸데없이 높이는 결과를 초래하였다. 그리하여, 사민당이 친자본주의적 정책기조로 돌아선 1982년 이후 현재까지 ALMP의 정책적 프로그램들은 여전히 유효하기는 하지만 질적 향상과 개선은 없는 채로 십여년 기간을 경과해오고 있는 형편이다(NSK, 1994).

스웨덴의 연대임금정책과 노동시장정책이 이렇게 한계에 부딪힌 것은 사실상 1973년 오일 쇼크로 인한 경기침체와 생산성 하락에서 비롯된다. 당시 스웨덴이 겪었던 경기침체는 유럽의 일반적 현상이어서 스웨덴 특유의 원인을 찾기란 그다지 쉬운 일은 아니지만, 대체로 다음과 같은 몇 가지로 집약된다(Keohane, 1984; Pontusson, 1991; Johansson and Kolberg, 1986): ① 동아시아신흥공업국의 진출로 인한 경쟁력의 상대적 하락(특히, 철강산업과 조선공업의 가격경쟁력 쇠퇴), ② 오일 쇼크의 충격에 의한 원자재 가격 상승과 그에 따른 인플레이, ③ 그것의 결과로서 실질소득의 하락과 실업률

증대, ④ 복지비용의 상승과 정부의 재정 압박 등. 유럽의 경제위기가 장기화될 전망이 더욱 뚜렷해진 1980년대 초반에 접어들면서 경제위기론은 외부 요인론과 내부 요인론으로 분기되었다. 외부 요인론은 일본을 위시한 동아시아 신흥공업국의 진출을 성공적으로 극복하기 위해서는 '시장적응적' 산업구조재조정과 산업합리화정책이 요청된다는 입장을 취했던 데에 반하여, 내부 요인론은 노동시장 정책과 같은 복지정책의 부정적 효과를 최소화하는 정책적 대안을 모색할 것을 요구하였다. 1980년대 레이거노믹스와 대처리즘으로 대표되는 신보수주의적 정책노선이 각광을 받게 된 것도 이러한 배경에서이다. 이른바 '유럽의 황금기'(European Golden Age)가 마감되면서 정치적 자유와 경제적 평등을 추구해온 사민주의적 이념의 유용성과 적실성이 사라짐과 동시에 유럽근대사의 저변을 흐르는 '잠재적 자유주의'(embedded liberalism)가 부상한 것이다. 신보수주의는 정부개입과 규제의 역효과에 주목하여 노동시장정책이 추구해온 시장구조의 수정과 재분배기능을 전면 약화시키는 한편 경제의 시장의존도와 시장기능을 강화시켜 나갔다. 그 결과는 국가의 복지개입의 철회, 즉 복지비용의 삭감과 복지제도의 하향 재조정으로 구체화되었다(Rein and Rainwater, 1987; Ruggles and O'Higgins, 1987).⁹⁾ 그리하여, 노동시장정책에 소요되는 사회적 지출비용은 1980년대에 들어 보편화된 '유럽동맥경화증'(Euroclerosis) 또는 '유럽 병폐'(Hysterisis)의 중대한 원인으로 지목되기에 이르렀던 것이다.

ALMP의 경제적 효과를 정확히 평가하려면 취업율(고용창출 효과), 인플레이, 경제성장율과 실질소득, 사회적 통합에 대한 공헌도(여성의 노동시장 참여율과 성별 임금격차) 등을 동시에 고려해야 한다. 1980년대 OECD국가의 실적을 이 기준으로 구분하면 세 가지 유형이 가능하다. 첫째, 작은 정책비용과 소극적 프로그램으로도 저실업율을 유지했던 국가군(일본, 스위스), 둘째, 어느 정도 적극적 노동시장 정책을 실행하고 이를 위한 지출도 상당 수준에 이르지만 고실업율을 기록한 국가군(벨기에, 네덜란드, 덴마크, 영국, 프랑스, 이태리), 셋째, 정책과 비용면에서 가장 높은 수준을 보이고 저실업율을 기록한 국가군(스웨덴)이 그것이다. 스웨덴은 세 번째 유형에 속하면서 낮은 성별 임금격차와 높은 여성참여율을 기록하고 있으므로, 상대적으로 괜찮은 평가를 받을 만하지만, 인플레이와 성장율, 그리고 실질소득 증가율의 측면에서는 OECD평균에 훨씬 못미치는 실적을 내었다는 점에서 부르주아 동맹으로부터의 맹렬한 비판의 소지가 발견되는 것이다. 저실업율을 유지하는 데에는 그 만한 대가와 희생을 치루어야 하는 것

9) 1980년대 미국과 영국의 복지지출비의 변화를 보면, 양 국가 모두 복지지출비의 절대액은 증가하였던 반면, 개인이 수혜하는 복지혜택은 작아졌다. 즉, 신보수주의는 복지비의 용도변경을 통하여 경기활성화에 보다 많은 재정을 할애하였던 것으로 평가된다(Ruggles and O'Higgins, 1987; 김영순, 1995).

이 일반적이다. 19개국 비교연구에서 윌렌스키는 일자리 창출이 실질소득의 증가에 마이너스 효과를 낸다는 결과를 보고한 바 있으며(Wilenski, 1992), 미국의 경우에도 고용창출은 실질임금 및 생산성 증대와 대체관계(trade-off)에 있음이 밝혀졌다(Freeman, 1988). 그럼에도, 유럽위기와 ALMP의 인과관계 및 ALMP의 정책적 효과를 밝히려는 연구들을 검토해보면 대체로 긍정적 효과에 주목하는 ‘유지존속론’(Jackman, 1990)과 부정적 효과를 강조하는 ‘축소론’(예, Calmfors and Forslund, 1991)으로 대별되고, 스웨덴은 이러한 연구들에서도 그런대로 괜찮은 평가를 받고 있음은 언급될 필요가 있을 것이다. 다시 말해, 스웨덴은 노동시장 정책을 실행하는 시간적 적절성(time)과 효과의 극대화를 위한 전반적 디자인(design)이 탁월하여 상대적으로 정책적 효율성을 확보하고 있다는 것이다. 실업정책의 비교연구에서 부르데와 페르손은 이렇게 평가한다. “스웨덴의 노동시장 정책은 신축적 정책 수단으로서 상대적으로 탁월한 업적을 성취하였다. 스웨덴은 경제침체기와 회복기에 노동시장 정책의 강도와 지출비용을 적절하고도 신속하게 조절하여 실행해온 결과 관찰 기간 동안 비버리지 곡선의 움직임은 거의 변함이 없을 정도이다”(Bourdet and Persson, 1992:27; Schmid and Scoemann:35에서 재인용).

그럼에도 오랜 동안 스웨덴을 괴롭혀온 고물가-저성장은 무엇으로 설명할 수 있는가? 또한, 1994년 13%를 웃도는 실업율과 10%에 근접하는 인플레이션은 무엇의 결과인가? ALMP가 ‘저실업-저물가’ 성취라는 사민주의의 의욕을 구체화한 프로그램이라고 한다면, 고물가-실질소득의 하락, 그리고 최근의 경제위기와 ALMP가 무관하다고 주장하기란 대단히 어려워 보인다. 이러한 질문을 장기적 안목에서 다시 제기한다면, 1970년대 중반 이후 지속된 스웨덴의 경제침체는 곧 안정 성장-저실업-저인플레이의 동시적 성취라는 사민주의적 노동시장 정책이 본질적으로 불가능하다는 사실을 뜻하는 것인가, 아니면, 1980년대와 90년대 국내적·국제적 시장과 산업의 구조가 급속히 재편되고 그에 따라 성장연합의 제도적 응집력이 와해되어 나타난 결과인가? 이 논문은 대체로 전자보다는 후자에 동의 하면서 그에 대한 구체적 분석은 이 논문의 범위를 벗어나므로 다음 기회로 미루고자 한다. 대신 복지국가의 위기론과 관련하여 ALMP의 위상과 의미를 결론형식으로 간략히 언급하는 것이 좋을 듯하다.

V. 결론: 복지국가의 위기와 노동시장 정책

1980년대 초반 이후 대두된 복지국가 위기론은 대체로 ‘정부의 실패’(government failure), ‘정부의 과중한 부담’(government overload), ‘정부의 팽창’(government expansion)으로 요약된다(Mishra, 1984). 이른바 ‘성공의 위기’(Perils of success)로 집

약되는 복지국가의 위기현상이 일부 연구자들의 과도한 주장처럼 복지국가의 무용론 내지 복지국가의 전면 수정론으로 발전하는 것은 부당하다(Einhorn and Logue, 1990). 오히려 그것은 복지국가의 재편으로 해석되는 것이 자연스러워 보인다. 1980년대 미국과 영국의 예에서 보듯이, 복지국가는 내부의 제도적 관성과 복지수혜자의 지속적 요구 때문에 정치체제의 근본적 변혁이 수반되지 않는 한 전면 수정 내지 전면 축소는 불가능하다. 마찬가지로 스웨덴을 위시한 스칸디나비아 국가들이 겪고 있는 복지국가의 위기현상으로부터 사민주의의 종언론을 성급하게 도출하는 것 또한 적절치 못하다(송호근, 1992). 1950년대-70년대를 복지국가가 질적 성장을 거듭하였던 시기로 규정한다면, 80-90년대는 국제적 국내적 정치경제 환경의 변화에 따라 복지국가가 새롭게 적응해야할 긴장이 증대하는 시기로 보아야 할 것이다. 그러나, 대변혁으로 지칭되는 급속한 환경변화에 대한 복지국가의 적응이 그다지 성공적이지는 못하다는 데에 문제가 있다.

무엇보다도, 포디즘적 대량생산방식이 쇠퇴하고 노동계급의 내부 분화가 활발히 진행되는 최근의 구조변화는 노동자의 동질성과 노동과정의 단순성에 기초한 단체교섭과 임금교섭 제도의 효율성을 급격히 약화시킨다는 문제가 있다. ALMP와 임금연대정책이 노동계급의 연대성을 필요로 하는 만큼, 최근의 노동/기술분화는 노동시장 정책의 적합성을 낮추는 역할을 수행한다(Pontusson, 1992). 둘째, ‘잘트셰바덴 정신’에 기초한 노동시장 정책은 내수산업의 비중이 대단히 컸던 시대에 대응하는 정책이었다. 그러나, 수출산업의 비중이 증가하고 자본의 해외투자가 경제성장에 중요한 영향을 미치는 오늘날의 경제구조에서 정책의 시의성은 급격히 약화될 수밖에 없는 것이다. 셋째, 이와 함께 유럽경제통합과의 마찰이 존재한다. 유럽의 경제통합은 자본과 노동의 국제적 이동을 촉진하기 때문에 국내 노동자들의 연대력에 기초한 정책은 무용지물로 변할 소지가 많다. 유럽 경제통합은 전유럽국가들을 단일 경쟁시장으로 끌어들이면서 국경있는 국가적 조합주의(bordered national corporatism)를 국경없는 국제적 다원주의(borderless transnational pluralism)로 용해시키는 기능을 수행한다는 것이다(Streeck and Schmitter, 1991). 국제적 다원주의란 결국 복지조합주의적 제도의 와해 및 복지의 평균수준의 하향 평준화를 의미한다. 네째, 사적 복지기구의 발전이다. 사적 복지기구와 제도는 국가복지의 평등지향적 단점을 보완하려는 취지에서 발전된 일종의 보조제도인데 신보수주의적 정책기조에 따라 사적 복지제도의 중요성이 증대하고 있다. 이는 정부가 개입할 수 없는 영역에 시장기제를 도입함으로써 궁극적으로는 복지제도의 효율성을 증대시키는 일종의 돌파구로서의 위상을 갖지만, 임금생활자로 하여금 공공복지에의 의존성을 낮추어주는 기능을 수행한다는 점에서 주목을 요한다(Olsson, 1988).

이러한 여러가지 제약요인들은 결국 복지국가가 세계시장에서 어느 정도의 경쟁력

을 유지할 수 있는가의 문제와 직결된다. 복지국가가 이제는 경제성장에 부정적 결과만을 산출할 뿐이라는 반복지론자들은 성장기여적 복지제도(growth-conducive welfare)의 조건들이 오늘날 거의 소진되었으며 제도적 부작용(institutional sclerosis)이 더욱 커지고 있음을 강조한다. 그러나, 복지제도가 성장과 경쟁력 강화에 위해롭다는 주장은 어느 정도 설득력과 증거를 갖추고는 있지만, 유럽국가 모두에 공통적으로 적용되는 일반론은 결코 아니다. 그렇다고, 양자간에 긍정적 관계를 입증할 증거도 그다지 뚜렷하지 않다. 즉, 복지제도와 경제성장 간의 관계에 대하여는 혼합적 양상이 병존하기에 어떤 뚜렷한 인과법칙을 발견하기 어렵다(Pfaller and Gough, 1991). 또한, 앞에서 언급하였듯이, 거시적·미시적 ALMP의 정책 효과에 대한 평가도 서로 엇갈리고 있는 상황이다. 그러므로, 복지국가의 위기론과 옹호론은 분산적으로 나타나는 징후군에 대한 해석적 관점일 뿐 그 어느 것도 풍부한 증거와 반증을 확보한 일반론은 아닌 것이다. 관점과 시각의 혼재 상황에서, 노동시장정책의 유용성과 효율성을 높이려면 정책의 일관성(consistency), 통합성(coherence), 신축성(flexibility)을 증대시키는 것이 일단은 모든 복지국가가 당면한 중요한 과제로 생각된다.

〈약 어〉

ATP(Allmänna Tilläggspension, Supplementary Pension, 1959

AMS(Arbetsmarknadsstyrelsen, Labor Market Board), 1948

LO(Landsorganisationen, the Swedish Trade Union Organization), 1898

SAP(Socialdemokratiska Arbetarepartiet), 1889

SAF(Svenska Arbetsgivareforeningen, the Swedish Confederation of Employers' Organization)

〈참 고 문 헌〉

김영순

1995 “복지국가 재편의 두 가지 길: 1980년대 영국과 스웨덴에 대한 비교연구,” 서울대 대학원 정치학과 박사학위 논문.

송호근

1992 “스칸디나비아 사민주주의의 위기, 종언, 혹은 재조정? 균열구조와 정당정치를

중심으로,” 『사회비평』 8호.

Bourdet, Yves and Inga Persson

1992 “Does Labor Market Policy Matter? Long-Term Unemployment in France and Sweden,” Working Paper 6/1992 of the Department of Economics, University of Lund, Sweden.

Calmfors, Lars and Forslund Anders

1991 “Real-Wage Determination and Labor Market Policies : The Swedish Experience,” *Economic Journal* 101:1130-39.

Cameron, D

1984 “Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Societies,” in J. Glodthorpe(ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford : Oxford University Press.

Castles, Francis

1978 *The Social Democratic Image of Society*, London : RKP.

Einhorn, Eric S. and John Logue

1989 *Modern Welfare States : Politics and Policies in Social Democratic Scandinavia*, New York and London : Praeger.

Erikson, Robert and Rune Aberg(eds.)

1987 *Welfare in Transition : A Surevy of Living Conditions in Sweden, 1968-1981*, Oxford : Clarendon Press.

Erikson, Robert, Erik Jorgen Hansen, Stein Ringen, and Hannu Uusitalo(eds.)

1987 *The Scandinavian Model : Welfare Sattes and Welfare Research*, New York and London : M.E. Sharpe.

Esping-Andersen, Goesta

1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press.

1987 “Citizenship and Socialism : De-Commodification and Solidarity in the Welfare State,” in Goesta Esping-Andersen, Martin Rein, and Lee Rainwater(eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy*, New York : M.E. Sharpe.

Esping-Andersen, Goesta and Walter Korpi

1987 “From Poor Relief to Institutional Welfare States : The Development of Scandinavian Social Policy,” in Robert Erikson, Erik Jorgen Hansen, Stein Ringen, and Hannu Uusitalo(eds.), *The Scandinavian Model : Welfare States*

and Welfare Research, New York and London : M.E. Sharpe.

Freeman, Richard

1988 "Labor Market Institutions and Economic Performance," *Economic Policy* April: 64-80.

Frizell, Johan

1991 "The Gap between Market Rewards and Economic Well-Being in Modern Societies," Stockholm University. SISR, reprint series No.319.

Heckscher, Gunnar

1984 *The Welfare State and Beyond*, Minneapolis : University of Minnesota Press.

Jackman, Richard

1990 "Labor Market Policies and Unemployment in OECD," *Economic Policy* October:450-90.

Janoski, Thomas

1994 "Direct State Intervention in the Labor Market : The Explanation of Active Labor Market Policy from 1950 to 1988 in Social Democratic, Conservative, and Liberal Regimes," in Thomas Janoski and Alexander M. Hicks(eds.), *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge : Cambridge University Press.

Johansen, Lars Norby and Jon Eivind Kolberg

1986 "Welfare State Regression in Scandinavia? The Development of the Scandinavian Welfare States from 1970 to 1980," in Else Oeyen(ed.), *Comparing Welfare States and Their Futures*, Cambridge : Gower.

Johansson, Anders

1986 *Tillvaext och klassarbete : En studie av den svenska modellens uppkomst*, Stockholm : Tidens Forelag.

Keohane, Robert

1984 "The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism," in John Goldthorpe(ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*

Korpi, Walter

1983 *The Democratic Class Struggle*, London : RKP.

1991 "Political and Economic Explanations for Unemployment : A Cross-National and Long-Term Analysis," Stockholm University, SISR, reprint series No. 322.

LO

1991 *Summary of a Report to the 1991 LO Congress.*

1992, 1994 *News*, April and September.

Martin, Andrew

1985 "Wages, Profits and Investment in Sweden," in L. Lindberg and C. Maier(eds.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, Washington D.C. : The Brookings Institute.

1979 "The Dynamics of Change in a Keynesian Political Economy : The Swedish Case and Its Implications," in Colin Crouch(ed.), *State and Economy in Contemporary Capitalism*, New York : St. Martin's Press.

Mishra, Ramesh

1984 *The Welfare State in Crisis : Social Thought and Social Change*, New York : St. Martin's Press.

Nordisk Socialstatistisk Komite

1994 *Social Security in the Nordic Countries.*

Oeyen, Else

1986 *Comparing Welfare States and Their Futures*, Cambridge : Gower.

Olsson, Sven E.

1990 *Social Policy and Welfare States in Sweden*, Lund : Arkiv Foerlag.

1988 "Social Welfare in Developed Market Countires : Sweden," Stockholm University, SISR, reprint series, No. 236.

1989 "Working-Class Power and the 1946 Pension Reform in Sweden," Stockholm University, SISR, reprint series No. 261.

Persson, Inga(ed.)

1990 *Generating Equality in the Welfare State : The Swedish Experience*, Oslo : Norwegian University Press.

Pfaller, Alfred and Ian Gough

1991 "The Competitiveness of Industrialized Welfare 1991 States : A Cross-Country Survey," in Alfred Pfaller, Ian Gough, and Goeran Therborn(eds.), *Can the Welfare State Compete?* New York : Macmillan.

Pontusson, Jonas

1992 *The Limits to Social Democracy : Investment Politics in Sweden*, Ithaca : Cornell University Press.

Rein. Martin and Lee Rainwater

1987 "From Welfare State to Welfare Society," in G. Esping-Andersen, M. Rein, and L. Rainwater(eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy : The Rise and Fall of Policy Regime*.

Ruggles, Patricia and Michael O'Higgins

1987 "Retrenchment and the New Right : A Comparative Analysis of the Impacts of the Thatcher and Reagan Administrations," in Goesta Esping-Andersen, Martin Rein, and Lee Rainwater(eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy*, New York : M.E. Sharpe.

Schmid, Guenther and Klaus Schoemann

1994 "Institutional Choice and Flexible Coordination : A Socioeconomic Evaluation of Labor Market Policy in Europe," in Guenther Schmid(ed.), *Labor Market Institutions in Europe*, New York and London : M.E. Sharpe Inc.

Streeck, Wolfgang and Philippe Schmitter

1991 "From National Corporatism to Transnational Pluralism : Organizational Interest in the Single European Market," *Politics and Society* 19.

Waldenjo, Eskil

1987 "Labor Market Policy and Employment Growth in Sweden," SISR, reprint series No. 214.

Wilenski, Harold L.

1992 "The Great American Job Creation Machine in Comparative Perspective," in *Industrial Relations* 31, No 3:473-88.

Social Policy in Sweden : An Analysis of the Rehn-Meidner Model

Ho-Keun Song

This paper aims at explicating the historical background and characteristics of the Rehn-Meidner model(Henceforth, Rehn model) with a focus on the increasing policy dilemmas with which "the Swedish Model" is recently faced. Specifically, this paper has threefold purposes : (a) To understand Rehn model's contribution to welfare system; (b) To examine its significance in welfare politics; and (c) To analyze its limits in the

process of restructuring the welfare state. The Solidaristic wage policy and the Active labor market policy are two pillars which enable the social democratic party to hold the dominant power over decades after the second World War. While the Solidaristic wage policy functions to consolidate the growth coalition for the high productivity which is required to develop the high-quality welfare system, the active labor market policy protects wage earners from the perils of unemployment and job instability. However, the policy instrument began to lose its significance and to be less functional to welfare politics in the structural transformation of capitalism and the rise of transnational pluralism in Europe. Virtually, the Rehn model has experienced the gradual decline since the first Oil Shock. The Solidaristic wage policy was actually broken down in the early 1980s and the unprecedentedly high rate of unemployment of recent years makes the active labor market policy almost obsolete. It is noticeable that 'the crisis of the welfare state' significantly undermines the rationale of the Rehn model. This study closely examines the rise and fall of the Swedish model with an analysis of policy package of the Rehn model.

송호근, 서울대학교 사회학과 교수

주소: 강원도 춘천시 퇴계동 금호타운 202-1302

전화: 880-6411(O), 0361-262-0972(H)