

1990년대 이후 스웨덴 사회정책 변화와 합의의 재구축: 거버넌스의 관점에서*

우 명 숙 | 서울대학교 사회발전연구소 선임연구원**

양 종 민 | 서울대학교 사회학과 박사과정수료***

스웨덴은 과거 코포라티즘 합의모델의 전형이었으나, 1970년대 이후 상당한 변화를 경험하였다. 거버넌스의 관점에서 볼 때, 스웨덴 거버넌스의 변화는 시민주의 ‘성장주의 모델’이 더 이상 작동하기 어렵게 되면서, 자유화의 경로에서 거버넌스의 행위자들이 ‘지속가능한 모델’을 목표로 하여, 이해당사자들 간의 갈등을 조정하는 방법들을 모색해온 결과이다. 스웨덴에서 1990년대 이후 거버넌스는 사회정책들의 지속가능성을 둘러싼 협상과 타협을 위한 조정기제로 성격이 강해졌다. 정부의 정당성이 산출지향적 정당성, 즉 정책의 성과에 점차 더 의존하게 된 만큼 정책들의 좋은 성과를 지속적으로 낼 수 있는 과정과 절차, 그리고 이에 대한 합의가 더 중요해졌다. 따라서 정당 간 연합뿐만 아니라, 합의에 이르는 과정에서 정부기구들 또는 전문관료들의 역할이 보다 중요해졌다. 그러나 정책영역별로, 합의 정치의 성공에 차이가 나타났다. 첫째, 포괄적 성격의 사회정책인 소득정책과 복지정책에서는 정부기구의 중재와 전문관료들의 역할이 중요하며, 거버넌스는 상대적으로 합의적이다. 둘째, 노사 양자의 직접적인 정책관여가 높은 노동시장정책에서 거버넌스는 상대적으로 갈등적이다. 노동시장정책의 영역에서 갈등적 거버넌스를 발견할 수 있음에도 불구하고, 스웨덴의 국가 정체성으로도 인식되는 보편적 복지국가는 여전히 절대 다수 시민의 강한 지지를 받으면서, 사회연대와 합의를 유지하는 강한 버팀목이 되어 주고 있다.

주제어: 거버넌스, 합의, 사회정책 변화, 시민주의, 스웨덴

* 이 논문은 2011년도 정부재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-330-B00120).

**주저자(제1저자, 교신저자)

***공동저자

I. 들어가며: 스웨덴에서의 합의

서구사회에서 1980년대 이후 국가의 시장개입에 대한 신자유주의적 공격과 국가의 위계적 통치로 인한 대의민주주의의 한계에 대한 비판들은 전통적으로 거버넌스의 중심에 있었던 국가의 위상을 크게 흔들어 놓았다(Bell and Hindmoor, 2009: 1; Pierre, 2000: 1). 거버넌스(governance)는 일반적으로 ‘통치(governing)’, 또는 더 넓게 ‘정치(politics)’에 가까운 개념으로 오래전부터 사용되어오던 개념이었으나, 전통적으로 거버넌스의 중심에 있었던 국가의 위상에 대한 정당성이 흔들리면서, 거버넌스는 ‘새로운’ 사회조정 기제를 지칭하는 개념으로 주목을 받았다(Lynn, 2010: 669; Pierre and Peters, 2000: 2). 결국 거버넌스를 둘러싼 논의들은, “논쟁할 필요 없이 집합적 이해를 추구하는 절대적 행위자(undisputed carrier of the collective interest)”로서의 국가의 통치에 대한 도전이면서 동시에 국가의 역할을 재조명하기 위한 것이기도 하다(Pierre, 2000: 242).

새로운 거버넌스가 말하는 새로운 국가와 사회의 관계의 재조정은 스웨덴에서는 어떤 의미를 가지는가? 스웨덴은 분명 노사자율주의와 코포라티즘적 합의체제의 쇠퇴로 노사의 갈등이 심화되고, 이러한 갈등을 조정하는 제도적 역량이 약화된 것으로 보이기도 한다. 국가 통치구조에 포섭되었던 노사합의 모델이 크게 약해진 것으로 볼 수 있기 때문이다. 그러나 거버넌스의 문제의식에서 보자면, 국가가 약해졌다는지, 노사합의의 사회조정 기제가 위축되었다는 것 이상의 논의가 필요할 것이다. 스웨덴에서 ‘달라진’ 거버넌스가 무엇인지에 주목할 필요가 있다. 국가와 다른 사회행위자들 간의 관계는 그를 둘러싼 환경과 맥락, 그리고 추구해야 할 목표와 과제에 따라 달라질 것이다. 거기에 따라 ‘사회조정 기제’로서의 거버넌스는 새로운 방식으로 재구조화될 것이다. 이 글은 집합적 목표를 설정하고, 이를 추구하는 데에 대한 ‘합의(consensus)’가 거버넌스 작동에 핵심적이라고 보고자 한다.

스웨덴은 분명 “합의의 나라(a country of consensus)”이다(Edward Palmer,

연금·사회보장제도 전문가, 인터뷰, 2013. 6. 27). 그러나 이것은 합의가 저절로 된다는 뜻이 아닐 것이다. 합의는 한편 “상반된 견해를 가진 주체들이 윈-윈하는 타협”일 때 가능하다(최연혁, 쇠데르턴대 정치학자, 인터뷰, 2013. 6. 23). 또한 “결과가 아니라 결과에 이르는 과정과 절차에 대한 합의”를 말한다(Tomas Korpi, 스톡홀름대 사회학자, 인터뷰, 2013.6.28.). 그렇다면 합의가 이루어지고 지속되기 위해서는 이를 가능하게 하는 제도와 문화가 필요하다. 이것은 단순히 합의의 결과를 보는 정태적인 관점이 아니고, 합의에 이르게 하는 과정과 절차, 그러한 합의의 문화를 가능케 하는 정치적 선택과 행위자들에 주목하는 보다 역동적인 관점을 제공한다. 여기서 바로 거버넌스의 관점이 놓여 있다.

스웨덴에서의 합의와 그를 가능케 하는 거버넌스는 사회민주주의(이하 사민주의) 체제의 형성 과정에서 역사적으로 완성된 것임은 분명하다(신광영, 2012). 사민주의 이데올로기와 사회민주당(이하 사민당)의 헤게모니, 스웨덴 노동조합의 높은 권력자원이 스웨덴 사민주의 체제의 속성을 형성하는 데 결정적인 기여를 했음은 두말할 필요가 없다. 그러나 사민주의 체제는 고정된 실체가 아니라, 끊임없이 변화되는 실체라는 것도 분명하다. 그런 점에서 합의의 내용과 방법이 또한 변하게 된다. 그 변화의 폭이 어떠한가는 사회 주체들의 구체적인 상호작용의 결과일 것이다. 현지 전문가들 모두는 스웨덴이 사민주의 체제로부터 멀리 벗어났다고 생각하지 않는다. 오히려 2013년 현재의 보수당 정부는 사민당의 정책을 모방하고 나서야 집권에 성공할 수 있었다고 말하고 있다(쇠데르턴대 정치학자, 인터뷰, 2013. 6. 23; Patrick Karlsson, 스웨덴 사용자단체, 인터뷰, 2013. 6. 25). 그런 점에서 분명 스웨덴은 자유민주주의 체제와 질적으로 다른 사민주의 체제의 속성을 여전히 가지고 있다.

이 글은 1990년대 이후 스웨덴 사회적 합의 방식의 변화를 거버넌스의 관점에서 살펴보고자 하며, 스웨덴 사회정책의 변화에 초점을 맞춰 분석할 것이다. 그동안 스웨덴 사민주의 체제 변화에 대한 무수한 논의들이 있었으나, 이 글은 거버넌스의 관점에서 1990년대 이후 스웨덴 사회정책 변화가 사회적 합의의 재구축과 보다 역동적으로 연관되어 있음을 밝혀 보고자 할 것이

다. 이 글은 다음의 순서로 진행된다. 우선 다음 II장에서 거버넌스 관점에서 스웨덴 합의모델의 변화를 논의하는 것이 갖는 유용성을 논의한다. 이어서 III장에서는 스웨덴이 1990년대 초 경제위기로 대대적인 개혁을 이루어내게 된 배경과 합의조건의 변화에 주목해 보고자 한다. IV장에서는 자유화의 경로에서 나타난 스웨덴의 합의의 재구축과 정책변화에서 코포라티즘 방식과 달라진 사회적 합의 방식의 변동을 검토하고자 한다. 마지막으로 결론에서는 전체 내용을 요약하고 이 글의 함의를 제시하고자 한다.

II. 거버넌스와 스웨덴 합의모델

1. 거버넌스와 국가 정당성

국가를 중심으로 하는 거버넌스에 대한 도전과 새로운 거버넌스에 대한 논의들은 몇 가지 주요한 서구사회의 변화에 의해 촉진되었다고 볼 수 있다 (Pierre and Peters, 2000: 52-66). 첫째, 새로운 거버넌스에 대한 관심은 서구 복지국가의 재정위기로 촉발되었다. 서구 복지국가들은 안정적인 경제성장에 기반한 팽창적 조세수입의 한계에 봉착하게 되었고, 예산부족과 공공부채의 문제를 해결하기가 점차 어려워졌다. 국가는 해결책이라기보다는 오히려 문제라는 주장이 제기되었다. 둘째, 집단주의와 정치로부터 개인주의와 시장으로의 이데올로기적 이동이 있었다. 셋째, 세계화의 진행으로, 국민 국가가 더 이상 글로벌 금융자본을 통제하기 어려워졌다. 넷째, 전후 서구복지국가는 재분배를 통해 평등과 물질적 향상을 이루어냈지만, 공공부문의 팽창이 동반했던 관료제적 간섭과 서비스 개선의 경직성 등은 개인화되고 다양화된 개인들의 삶과 가치관을 만족시키기 어려워졌다.

새로운 거버넌스의 관심이 국가의 일방적 통치가 아닌 국가와 시민사회의 다양한 협력관계에 주목하게 되면서, 소위 ‘사회중심적 거버넌스(society-centric governance)’의 전횡들이 주목을 받았다. 예를 들어, 행위자들의 자

율적이며 평등한 네트워크에 상호의존하여 자원을 교환하고 집합적 이해를 추구하는 거버넌스는 국가의 중심적 역할이 주변화되기 때문에 사회중심적 거버넌스로 볼 수 있다(Bell and Hindmoor, 2009: 3-6; Lynn, 2010: 674-681). 그럼에도 불구하고 거버넌스라는 것이 기본적으로 집합적 이익을 위한 조정의 양식이라고 한다면, 국가의 역할은 여전히 중요할 수밖에 없다. 거버넌스는 사회와 경제를 ‘조정(steering)’하고 집합적 목표를 추구하기 위해서는 ‘방향(direction)’을 제시하는 것이다. 결국 공적 이해를 위해 사회를 조정(steering society)한다는 의미에서 거버넌스는 국가를 중심에 두면서도 동시에 국가와 사회의 관계를 전제로 한다는 ‘국가중심적’ 거버넌스(state-centric governance) 개념으로 이해하는 것은 여전히 유용하다(Bell and Hindmoor, 2009; Pierre and Peters, 2000).

거버넌스는 기본적으로 국가가 “통치를 적게 하는 것이 아니라 더 잘 하는 것(govern better rather than govern less)”이라고 볼 수 있다(Bell and Hindmoor, 2009: 2). 그런 의미에서 효과적인 거버넌스는 국가의 크기 자체가 아니라, 국가가 사회와의 접촉의 범위를 넓혀가면서 사회로부터의 자원을 효율적으로 끌어낼 수 있는가에 달려 있다고 할 수 있을 것이다. 이런 의미에서 보면, 거버넌스는 “정부가 통치를 위해 활용하는 도구, 전략, 관계(tools, strategies, and relationships used by governments to help govern)”로 볼 수 있을 것이다(Bell and Hindmoor, 2009: 2). 따라서 비정부행위자들과의 관계의 범위를 넓혀나가는 것은 국가의 역할이 축소되는 것이 아니라, 국가의 능력을 확대하는 것이기도 하다.

2. 자유화와 거버넌스의 변동

서구 복지국가의 거버넌스가 ‘경제와 사회의 조정’의 문제라고 보자면, ‘자유화(liberalization)’의 방식, 즉 자유화를 관리, 조정하는 방식이 서구 복지국가 거버넌스 변화의 핵심이라 할 수 있다(Thelen, 2012). 자유화의 압박은 국가의 영역, 공공부문의 역할을 축소시키고, 시장을 새로운 거버넌스의

중심축으로 삼으려는 이데올로기적, 정책적 노력들을 확산시켰다. 따라서 서구 자본주의 사회의 거버넌스의 변화는 이러한 시장의 효율성에 대응하는 방식과 연동되어 있다고 볼 수 있다. 그런데 여기서 서구 사회에서의 자유화는 신자유주의와 동일하지는 않았음에 주의해야 한다. 그간 유럽 국가들에서의 자유화의 공통점을 찾아보자면, 자유화는 신자유주의에서 말하는 시장의 효율성을 지향하는 것이기 보다 제도와 조직의 ‘유연성’을 증가시키는 것으로 볼 수 있다.

Thelen은 자유화를 세 유형으로 구분한다(Thelen, 2012: 145-148). Thelen은 자유화를 ‘탈규제(deregulation)’로서의 자유화, ‘이중화(dualization)’로서의 자유화, ‘배태된 유연화(embedded flexibilization)’로 구분한다. 첫째, 탈규제로서의 자유화는 영국과 미국 등의 영미모델 국가에서 흔히 나타난 자유화로서 소위 신자유주의적 길이다. 둘째, 이중화는 독일 등의 유럽대륙 모델에서 나타난 자유화이며, 셋째, 배태된 유연화는 스웨덴 등의 북유럽모델의 자유화라고 할 수 있다. 자유화는 넓게는 모두 공통되게, 전후 서구 자본주의 국가에서 민주주의와 자본주의의 공존을 위해 마련되고 허용되었던 여러 사회영역에 시장관계를 확대하는 것과 관련된다. 시장관계를 확대하는 방식에 탈규제를 전면에 내세워 노사합의 제도들을 퇴출시키는 신자유주의적 자유화가 그간 크게 주목을 받은 것은 사실이다. 그러나 유럽국가들은 다른 경로를 밟아 왔다. 독일 등의 대륙 유럽국가들은, 전면적인 시장화로의 길이 아니라, 전통적인 방식으로 시스템 내부자들을 보호하면서, 그 보호받은 노동시장으로 들어오지 못하는 외부자들을 확대하고 상대적으로 주변화시키는 (결국 핵심노동자층을 점차 축소하는) 이중화의 길을 밟아 왔다. 한편 스웨덴과 같은 스칸디나비아 국가들은 적극적 노동시장정책과 보편적 복지정책을 통해, 고용과 노동시장의 유연성을 강조하면서도 노동부문 간 격차를 최소화하는 소위 유연안정성 모델을 추구해 왔다. 그러면 스웨덴은 이러한 배태된 유연화를 어떤 새로운 사회조정 기제를 통해 추구해 왔는가 관건이 된다.

안재홍의 논의(2012, 2013)는 무엇보다 이러한 자유화를 추동하는 세계화의 맥락에서 스웨덴 합의체제의 ‘변화’를 보다 적극적으로 탐구하면서, 그 변

화의 원인을 명징하게 밝히려 했다는 점에서 이 글의 분석적 관점의 출발점이 될 수 있을 것이다. 안재홍(2012, 2013)의 주된 관심은 양당제가 뿌리내린 다수제모델 국가들이 아닌, 비례대표제를 시행하는 합의제모델 국가들에 있다. 그가 핵심적으로 주장하는 것은 정치대표체계인 의회-행정부 관계가 기능대표체계인 이익대표체계, 즉 코포라티즘의 변화를 가져온다는 것이다. 즉 스웨덴 합의모델의 변화는 과거 집권 정당으로서의 사민당이 의회에서 다수를 차지함으로써 행정부가 높은 통치력으로 이익대표들을 정책적으로 통제할 수 있었다가, 사민당이 의회에서 다수를 확보하지 못하게 됨으로써, 이익대표들의 통제가 약화된 결과라는 것이다. 이러한 결과로 스웨덴은 덴마크의 비해서도 훨씬 합의의 공간이 축소되었는데, 이는 덴마크가 좌우연립정부로 행정부의 통치능력을 보강할 수 있었던 반면, 스웨덴은 좌우블록 정당들이 대립하는 가운데, 좌우의 정권교체가 빈번해졌기 때문이다. 스웨덴의 이익집단들은 행정부의 안정적 통치가 어려워진 상황에서 자신들에게 우호적인 정당들에게 직접 영향을 미치고자 했고, 노사정 협의를 거치는 사회협약을 성사시키는 데에 소극적이었다고 할 수 있다.

그런데 이러한 스웨덴과 덴마크의 대조는 스웨덴이 갈등을 조정하지 못하는 상황, 더 나아가 스웨덴 거버넌스의 ‘부재’를 과장하는 경향이 있다. 두 가지를 짚어 볼 수 있겠다. 첫째, 스웨덴에서 행정부가 의회에서 다수를 확보하지 못하여, 행정부의 통치능력이 덴마크보다 저하된 것은 사실이다. 그러나, ‘계약의회주의’, 즉 집권 소수정부가 내각에 참여하지 않은 정당과 ‘문서화된 계약’을 맺어 다수 정부처럼 통치할 수 있는 방식을 통해 스웨덴의 행정부의 통치능력이 안정화되었다는 점은 스웨덴 합의모델의 중요한 조건임에는 분명하다(안재홍, 2013: 350-351). 둘째, 안재홍(2012: 231)은 복지국가의 재편기에는 복지축소나 정책의 우선순위 재조정이 반대세력의 저항을 가져오기 때문에, 이로 인한 ‘비난을 회피’하기 위해 정당 간 연합이 증가하는 것으로 보는데, 이는 중요한 지적이다. 그런데 정당 간 연합뿐만 아니라 합의에 이르는 과정에서 정부기구들 또는 보다 구체적으로 전문관료들의 역할에 주목할 필요가 있다. 정부의 정당성이, 정부의 질(quality of government) 연구에서 말하는 ‘산출지향적 정당성’, 즉 정책의 성과에 따른 정당성에 점차

더 의존하게 된 만큼(이주하, 2013: 34-37; Peters and Pierre, 2012: 5), 정당 간의 정치적 합의와 함께, 구체적으로 정책들의 좋은 성과를 지속적으로 낼 수 있는 과정과 절차, 그리고 이에 대한 합의는 과거의 합의모델에서보다는 더 강조될 필요가 있다. 그리고 정책영역별로, 합의 정치의 성공에 차이가 나타날 수 있음에도 주목할 필요가 있다.

결국 거버넌스의 관점은 노동자계급의 약화로 인한 코포라티즘의 퇴장을 주장하는 권력자원이론(power resources theory)이나, 시장의 사회적 조정기제의 지속성을 주장하는 자본주의 다양성(varieties of capitalism) 관점들과는 사뭇 다른 각도에서 스웨덴의 합의모델의 ‘변화’를 설명할 수 있다(Thelen, 2012). 거버넌스의 관점은 어떤 행위자의 권력자원이 더 많아지거나, 적어졌느냐 보다는, 그러한 거버넌스에 연루된 행위자들의 관계의 변화를 두고, 사회조정 기제에 주목하게 된다. 스웨덴의 변화는 시민주의 체제의 ‘성장주의 모델’이 더 이상 작동하기 어렵고, 자유화에 대응하는 ‘지속가능한 모델’을 마련하려는 노력의 결과로 볼 수 있다.

스웨덴에서는 민주적 절차와 합의가 정치문화로 완전히 뿌리를 내렸기 때문에, 민주적 대표성이 심각한 국가 정당성의 문제로 이어지지 않는다고 볼 때, 결국 거버넌스는 사회정책들의 지속가능성을 둘러싼 협상과 타협을 위한 조정기제로의 성격이 강해졌다. 이것은 스웨덴이 원래 잘 해 오던 것, 시장의 효율성과 기업경쟁력을 담보하면서도 평등주의적 사회정책을 자유화의 맥락에서 유지하는 것을 포함하는 것이다. 이런 상호 갈등적이면서도, 상호 보완적인 정책들이 지속가능해야 한다는 점에서 보다 정교한 조정기제의 변화가 필요해진 것이다. 소득정책과 노동시장정책, 복지정책은 지속가능한 모델의 핵심 정책들이다. 여기서는 낮은 인플레이션과 실질임금인상, 복지재정 건전성과 보편적 복지국가의 지속가능성, 높은 고용률의 유지와 노동보호 등이 동시에 가능할 것인가를 둘러싼 갈등조정이 거버넌스의 핵심이 되고 있다.

스웨덴 거버넌스의 변화를 이해하기 위해서는, 1980년대에 시작되어, 1990년대에 보다 분명해진 코포라티즘의 ‘쇠퇴’라는 큰 변화에도 불구하고, 노사의 합의, 그리고 산업수준을 넘어선 중앙수준에서의 합의를 가능케 하는 국가의 역할과 그 작동에 주목할 필요가 있다. 따라서 이 글에서는 사회정책

변화에서, 국가수준에서 작동하는 합의의 기제들, 보다 구체적으로 정부기구 또는 전문관료들의 역할에 초점을 맞춰 보고자 한다. 스웨덴에서는 정책영역 별로 두 가지를 기대할 수 있다. 첫째, 포괄적 성격의 사회정책에서는 정부기구의 중재와 전문관료들의 역할이 중요하며, 거버넌스는 상대적으로 합의적이다. 둘째, 노사 양자의 직접적인 정책관여가 높은 노동시장정책에서 거버넌스는 상대적으로 갈등적이다.¹

III. 1990년대 이후의 변화: 합의와 갈등, 새로운 균형점

1. 1990년대 대대적 개혁과 성과

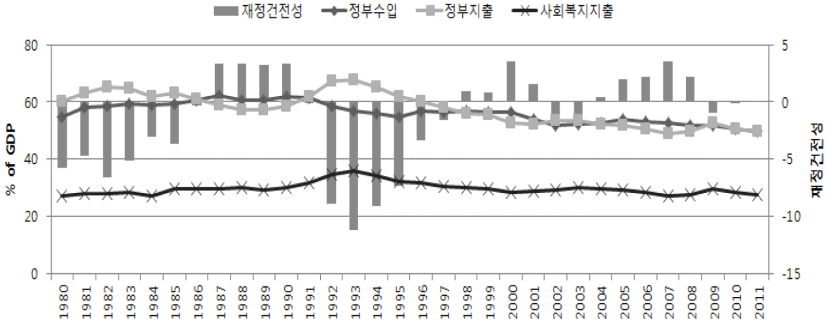
1990년대 초반 부동산 과열에 의한 거품이 꺼진 후 주택미분양, 부동산과 금융자산의 가치폭락으로 은행의 부실채권이 누적되면서 스웨덴의 금융위기가 심화되었다. 스웨덴은 금융위기와 함께 1991~93년간의 마이너스 성장, 고실업 및 대규모 재정적자를 경험하였다(주 스웨덴 대사관, 2006: 45; 주 OECD 대표부, 2005: 18). 1991년 집권한 보수연합과 이후 1994년 재집권

-
1. 이 글은 스웨덴 사회정책 변화와 사회적 합의 방식의 변화를 거버넌스의 관점에서 이해하기 위해 2차 문헌, 국제통계자료, 인터뷰 자료 등을 활용한 단일 사례연구이다. 특히 인터뷰 자료는 서울대학교 사회발전연구소 연구팀이 거버넌스를 주제로 스웨덴에서 2013년 6월에 전문가들을 인터뷰하여 얻은 것이다. 필자들은 연구팀의 일원으로서, 인터뷰 준비과정에서 주도적 역할을 담당하였다. 필자들은 스웨덴의 거버넌스 관련 2차 문헌들(책, 보고서, 논문), 기타 다양한 자료들(신문기사, OECD, EU 등의 국제기구 온라인 데이터 아카이브)을 섭렵한 후, 이를 토대로, 학자들, 노동조합과 사용자단체 관계자, 정부 관계자 등을 광범위하게 선정하고, 이메일, 주 스웨덴 대한민국 대사관, 현지 한인 정치학자, 국내 스웨덴 학자 등을 통해 인터뷰 대상자들을 섭외하였다. 심층 인터뷰 질문지는 사전에 영어로 작성하였다. 필자들은 현지 인터뷰 과정에는 참여하지 않았다. 현지에서 대부분 3~4인으로 이루어진 팀이 영어로 인터뷰를 진행하였으나 단독 인터뷰도 진행하였다. 대부분의 인터뷰는 스웨덴 현지, 스톡홀름과 옘살라 도시에서 이루어졌으며, 지리적 이유나 현지 체류 일정상 면대면 인터뷰가 어려운 경우는 화상 또는 전화 인터뷰도 활용되었다. 총 인터뷰 대상자는 18명이었으며, 정부관계자 3명, 노조와 사용자단체 4명, 학자 11명이다. 인터뷰 완료 후, 필자들은 연구팀의 일원으로서 인터뷰 결과에 대한 보고회에 참여하였고, 이후 전체 녹취록 자료를 활용할 수 있었다.

한 사민당 정부는 여러 조세, 복지, 노동 부문의 개혁정책들을 이어나갔다(주 스웨덴 대사관, 2006: 45-46; 주 OECD 대표부, 2005: 20-23). 그러나 스웨덴 정부는 당시 지배적인 이데올로기였던 신자유주의를 액면 그대로 받아들이기보다 스웨덴 방식으로 점진적인 개혁을 시도했다.

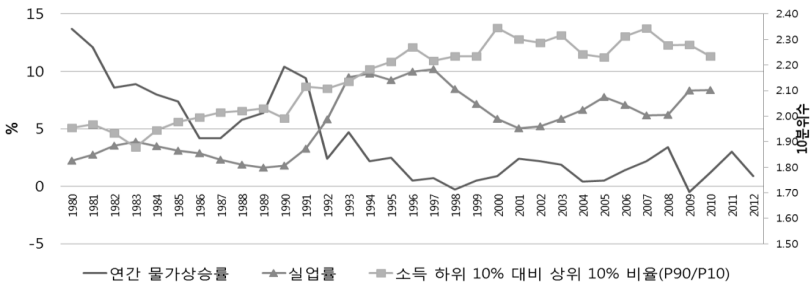
우선 스웨덴 정부는 1991년 조세개혁을 통해 세율을 인하여 고세율로 인한 조세회피의 유인을 제거하고 법인세율과 자본세율을 대폭 낮추어 자본의 유입을 용이하게 했다. 또한 1991년 조세개혁은 소득세율을 인하하되, 이전의 소득공제를 축소하여 과세 대상을 확대함으로써 조세형평성을 제고하였다. 근로자의 사회보장기여금 등이 인상되었으며, 고용주의 사회보장기여금의 비중은 감소되었다. 1994년 이후 세금에 대한 국민부담률이 하강세로 접어들었고, 동시에 복지지출의 전반적인 감소세가 이어졌다(오건호, 2013). 1998년 연금개혁은 1990년대 스웨덴의 새로운 정책노선을 핵심적으로 보여주는 주요한 사례로 거론될 수 있을 것이다. 한편 공적 사회서비스 규모를 축소하고 민영화를 전면적으로 실시하기 보다는 시장화의 핵심적인 가치를 활용하여 시민들에게 좀 더 효율적이고 나은 사회서비스를 제공하도록 유인했다. 예컨대, 교육과 의료서비스에서 민간기업의 참여를 허용하여 선택권을 확대하고, 경쟁을 통한 서비스 질의 향상을 유도했다. 노동시장의 유연성이 증대되었고, 노동시장진입(재진입) 인센티브 또는 제재가 강화(실업보험 자격요건 강화와 급여 축소 등)되었다. 그럼에도 불구하고 적극적 노동시장정책과 높은 조직률의 노동조합은 전반적으로는 노동자 지위 하락을 방어해 왔다.

1994년 이후 스웨덴의 정부재정은 균형을 되찾았고, 경제성장률도, 세계경기에 따른 부침은 있지만, 안정세로 돌아섰다. 인플레이션은 크게 낮아졌으며, 1980년대까지 3% 대를 오르내렸던 낮은 실업률은 더 이상 불가능해졌으나, 7~8% 정도를 유지하게 되었다. 또한 스웨덴의 소득불평등은 1980년대에 비해 1990년대에 들어 점차 늘어났지만, 여전히 낮은 소득불평등이 유지되고 있다(그림 1, 그림 2 참조).



자료: OECD Statistics.

그림 1. 스웨덴의 재정건전성 및 사회복지지출의 추세



자료: OECD Statistics.

그림 2. 스웨덴의 연간 물가상승률, 실업률, 소득불평등

2. 합의조건의 변화: 노사관계 및 정당구조

1) 노사관계의 변화

(1) 스웨덴 노사자율주의의 형성과 부침

스웨덴 합의 정치의 기원으로서의 1938년의 살트셰바덴 협약(Saltsjöbaden Agreement)의 주요 내용이자 스웨덴 코포라티즘의 핵심은 무엇보다 LO(노동조합총연맹)와 SAF(사용자단체, 현 SN)가 국가의 개입을 배제하고 자율적으로 노사문제를 해결하며 중앙수준에서 임금협상을 하기로 합의한 것이

다. 그리고 LO는 노동에 대한 고용, 해고, 배치가 사용자의 고유 권한임을 인정하는 대신에 SAF는 LO를 동등한 수준의 파트너임을 인정했다(안재홍, 2010: 244). 구체적으로 LO 경제학자들인 Gösta Rehn과 Rudolf Meidner가 1950년대에 제안한 렌-마이드너 경제모델은 노사자율주의가 성장과 분배의 양립을 현실화하는 데 결정적으로 기여할 수 있었다. 이 경제모델은 기업의 인플레이션 우려를 해소하고, 임금의 균등화를 통한 노동자연대를 주장하는 LO의 요구를 수용할 수 있는 연대임금제, 경쟁력에 따른 기업 도산과 이에 따르는 실업자들의 이동을 돕는 적극적 노동시장정책 등을 통해, 생산성의 극대화를 추구하는 성장주의 모델을 지향했다. 사실상 기업은 연대임금제를 통해 축적된 이윤을 다시 투자를 위해 사용함으로써 지속적인 생산성 향상을 도모했다. 이를 통해 완전고용이 가능했다(안재홍, 2010: 248).

여기서 국가 역할의 중요성을 강조할 필요가 있다. 스웨덴에서 국가는 노사의 자율적 임금협약에서는 빠져 있지, 노사의 높은 수준의 신뢰관계가 유지될 수 있도록 ‘불편부당성(impartiality)’을 원칙으로 법적, 제도적 지원을 하였다. 노사자율주의는 노사가 서로 장기적으로 신뢰할 수 있게 만드는 제3자, 즉 국가의 역할을 필요조건으로 했던 것이다(Rothstein, 2005). 한편 국가는 경제적 부의 창출이 사회적으로 고르게 재분배될 수 있도록 복지국가 건설에 집중할 수 있었다. 또한 스웨덴의 노동시장 행위자들은 생산시장에서 협력관계에 놓여 있을 뿐만 아니라, 포괄적으로 국가의 정책결정시스템에 통합되었다. 코포라티즘적 방식으로 사회적 파트너들이 정부정책 결정과 집행에 상시적으로 참여하게 된 것이다(Fulcher, 2002). 이를 통해 사회적 파트너들은 정책형성에 깊이 관여할 수 있었다.

그런데 스웨덴에서의 1990년대 초의 경제위기와 이를 극복하는 과정에서 대대적인 개혁은 1970년대와 1980년대의 스웨덴 모델의 부침의 연장선상에서 이해할 필요가 있다. 1970년대는 스웨덴 노사자율주의의 궤도수정이 가시화되었던 시점이다. LO가 협약을 통한 문제해결 대신에 입법이라는 방식을 통해 산업민주화와 경제민주화를 보다 강하게 밀어붙이기 시작했다. 스웨덴 사용자는 경영권 수호에 대해서는 완강한 태도를 보였고, LO는 협약이 아니라 입법을 통해 기업의 의사결정에 대한 노동자의 참여가 보장되기를 적

극적으로 요구하기 시작하였다(신정완, 2012: 181-191). 한편 스웨덴 수출산업의 급격한 성장은 해당 산업의 노동자들로 하여금 연대임금으로 인한 임금인상의 자제에 불만을 품게 만들었고, 다른 한편 ‘동일노동 동일임금’에 기반을 둔 연대임금정책은 ‘모든 노동 동일임금’을 주장하는 저임금부문의 노동조합에게도 불만스러운 것이었다. 이러한 상황은 공식협약 수준보다 더 높은 임금이 지급되는 ‘임금부상(wage drift)’을 발생시켜, 인플레이션을 통제하기 위한 렌-마이더너 모델이 그전만큼 잘 작동하기 어려웠다(김인춘, 2007: 81).

노조의 급진화와 이에 대한 사용자단체의 반발로 이어지는 1970년대 이후 일련의 과정에서 한편으로 노사의 실질적인 중앙임금교섭의 해체로 임금인상과 인플레이션은 통제하기 어려웠다. 전통적인 노사자율주의의 순기능을 크게 의심하게 된 사용자단체는 1970년대 중후반 이후 두 번의 중도우파연합의 집권으로 사민당의 장기집권의 균열을 목격하면서 공식적으로 정당과의 정치적 연계를 갖지 않았던 입장에서 벗어나 우파 정당에 대한 정치적 지지로 돌아서게 되었다. SAF는 1991년 선거 직전, “코포라티즘이여 안녕(Farewell to Corporatism)”을 선언하고(Immergut and Jochem, 2006: 123), 중앙단체교섭에서뿐만 아니라, 행정기구 집행이사회의 노사대표 참여, 의회의 조사위원회의 참여와 의견수렴절차인 레미스(remiss)제도라는 핵심 구성요소들로 이루어진 코포라티즘 합의체제로부터 벗어나겠다는 의사를 공공연히 밝히게 되었다. 1991년 선거의 결과로 우파 정당들이 연합하여 집권하게 되면서, 1991년부터 1993년까지 짧은 기간 동안 정권을 장악한 우파 Bildt 정부 하에서 스웨덴 모델은 공식적으로 큰 전환점을 맞이하게 되었다.

(2) 노동과 자본의 이해와 조직의 변화: 노조조직물의 하락, 조직노동 분화, 자본 이해의 변화

스웨덴 노동조합은 2011년 현재 전체 노동자의 67.7% 정도를 조직화하고 있는데, 2000년까지 80.6%였던 데 비해서 10% 이상 감소했다. 그럼에도 불구하고 스웨덴의 노동조합률은 OECD 회원국 가운데 여전히 핀란드, 덴마크와 함께 최고수준이다(OECD.Stat). 현재 노동자의 90% 정도가 단체협약의 적용을 받고 있다.² 스웨덴 노동자들은 LO, TCO, SACO 등 3개의 노동조

합총연맹에 가입한다. LO(생산직노동조합총연맹)는 현재 150만 명의 노동자와 14개의 회원 노동조합을 포괄하고 있다. TCO(사무직노동조합총연맹)에는 현재 120만 노동자와 15개의 회원 노동조합이 속해 있다. 마지막으로, SACO(전문직노동조합총연맹)는 60만 명의 노동자와 22개의 회원 노동조합을 포괄하고 있다.³

그동안의 큰 변화는 세 연맹의 노동조합조직물의 차이이다. LO의 노동조합 가입자들이 크게 하락한 반면, 나머지 두 연맹의 가입자는 성장세에 있다. 전반적으로 서비스 경제의 비중이 커지면서 사무직과 전문직 노조의 영향력이 꾸준히 확대(SACO와 TCO)되어 온 반면, 상대적으로 생산직 노조(LO)는 전반적인 제조업 부문의 감소와 함께 조합원이 크게 줄어들어, 그 영향력이 감소해 왔다. 게다가 2006년부터 지금까지 보수연합이 집권하면서 사민당과 긴밀한 관계를 유지하던 LO의 영향력은 크게 줄어들고 정치적으로 중립적인 SACO와 TCO의 영향력이 늘어나고 있다. 과거 LO의 노선에 협력관계를 유지해 왔던 TCO는 정치적 중립을 내세움으로써 조합원의 수를 크게 늘렸을 뿐만 아니라, 보수정당과도 좋은 관계를 유지하고 있다고 한다(Mats Essemyr, TCO, 인터뷰, 2013. 6. 25).⁴

한편, 스웨덴 사용자들은, 과거 SAF(1990년대까지)와 현재 SN(2000년대)이라는 전국 사용자단체를 중심으로, 대기업과 수출부문 사용자단체의 주도

-
2. http://www.lo.se/english/the_collective_agreement(검색일: 2013. 8. 27).
 3. 현재 3개 노동조합 연맹의 조합원과 회원 노동조합의 현황에 대해서는 각 연맹별 홈페이지에서 조사하였다: LO(<http://www.lo.se>), TCO(<http://www.tco.se>), SACO(<http://www.saco.se>)(검색일: 2013. 8. 27). SACO는 대졸자들로 조합원을 제한하며 대체로 전문직 종사자들이 조합원이다. LO와 TCO도 교육수준이나 전문성에 따라 조합원 구성이 다르다. 예를 들어, 간호보조사는 LO에, 간호사는 TCO의 조합원이 된다. LO는 과거 생산직노동자들이 주요 조합원이었지만, 현재는 공공부문 사회서비스 종사자들(대부분 여성들)을 대거 포함하고 있다.
 4. TCO의 영향력이 크게 확대되었다고 말할 수 있을 것이다. LO도 분명 이러한 문제점을 인식하고 있으며, TCO가 포괄하고 있는 화이트칼라 노동자들과의 적극적인 연대 전략의 필요성도 고민하고 있다(Ola Patterson, LO, 인터뷰, 2013. 6. 24). 그간 LO가 상대적으로 노동시장에서 열세에 놓인 저임금노동자와 실업자들의 문제에 매달려 있는 동안, 화이트칼라 노동자들과의 연대의 문제를 놓친 것이 LO의 영향력 하락에 일정 정도 영향을 미쳤을 것으로 보인다(최연혁, 쇠데르틴대 정치학자, 인터뷰, 2013. 6. 23).

적 역할로 인해, 여전히 높은 조직력과 응집력을 보여주고 있다.⁵ 사실상 사용자단체는 1990년대 세계화에 따른 산업시설의 해외 이전이 용이해지면서 노조에 비해 상대적인 우위를 점하고 있다고 볼 수 있다. 1970년대부터 1990년대까지의 자본이해의 변화는 스웨덴의 노사자율주의의 향방을 크게 결정지을 만한 것이었다. 1970년대까지 사민당정부는 연대임금정책과 다양한 투자기금, 연금펀드 등을 통해 기업에 신용을 공급하였다. 하지만 1980년대 이후 금융시장 개방으로 스웨덴 기업들은 정부가 제공하는 자금대신 주식시장을 통해 자체적으로 자금조달을 함으로써 기업은 더 이상 국가와 노동조합과의 높은 연계를 유지할 강한 동기를 상실한 면이 있다(안재홍, 2010). 1980년대 중반부터 1990년대 초까지 금융시장 자유화 조치 이후 기존의 은행중심의 신용공급에서 주식시장을 통한 신용공급으로 전환되었는데, 주식거래량은 1980년에 70억 크로나(SEK, 스웨덴 화폐단위)에서 1999년에 2조 6000억 크로나(SEK)로 팽창했다. 외국인의 주식소유 비중도 1980년에 전체 주식시장의 4%였으나 2001년에 43%를 차지하게 되었다(Rieter, 2003: 113).

2) 정당구조와 정책결정 합의체제의 변화

1970~80년대에 40%대에 있었던 사민당의 득표율은 1990년대에 들어서면서 전체적으로 40% 이하로 내려가게 되면서, 이제 더 이상 사민당이 의회에서 다른 좌파 또는 우호적 정당의 도움으로 안정적인 과반수를 확보하기가 점차 어려워졌다(〈표 1〉 참조). 이러한 정당득표율의 변화는 집권을 위한 사민당의 ‘우경화’ 또는 ‘중도화’에 영향을 미치게 되었다.

스웨덴의 정당체제가 사민당의 절대적 해계모니 하의 안정적 집권이 불안정해지는 다당제로 바뀌면서 무엇보다 ‘정당 간 연합’이 효율적인 정책결정,

5. SN은 스웨덴의 가장 크고 영향력 있는 사용자단체로서, 49개의 부문별 사용자 단체, 그리고 6만 개의 기업(160만 명 이상의 근로자 고용, 민간부문 근로자의 75% 고용)을 회원으로 두고 있다(SN 노동시장위원회 담당관, 인터뷰, 2013.6.25). 소속된 기업들의 70% 정도는 10인 이하의 근로자를 고용하고 있으며, 250인 이상의 근로자를 고용한 기업은 전체의 1.5% 정도이다. 그럼에도 불구하고 SN의 의사결정에서 중소기업보다 대기업의 영향력이 크다고 할 수 있는데, 이는 투표권이 회원사들이 내는 회비에 비례한다는 내부 의사결정 규칙이 있기 때문이다(윤홍근, 2006: 93).

〈표 1〉 스웨덴 시민당의 선거 득표율의 변화, 1979~2010

선거연도	득표율 (%)	의석 (전체의석)	시민당 집권여부
1979	43.2	154석 (349석 중)	
1982	45.6	166석 (349석 중)	집권
1985	44.7	159석 (349석 중)	집권
1988	43.2	156석 (349석 중)	집권
1991	37.7	138석 (349석 중)	
1994	45.3	161석 (349석 중)	집권
1998	36.4	131석 (349석 중)	집권
2002	39.9	144석 (349석 중)	집권
2006	35.0	130석 (349석 중)	
2010	30.7	112석 (349석 중)	

자료: http://ko.wikipedia.org/wiki/스웨덴_사회민주당.

입법, 실행에서 중요해졌다. 이는 좌파블록뿐만 아니라 우파블록에게도 요구되는 사안이었다. 이러한 맥락에서 스웨덴에서는 ‘계약의회주의(contract parliamentarism)’가 1990년대에 정착되었다(안재홍, 2013: 350). 이는 소수 정부(의회 과반을 넘지 못하는 정당의 단독 집권 정부)가 입법과정을 효율적으로 통치하게 하는 것이며, 정당 간 공조체제를 강화하는 방식이다. 계약의회주의는 “소수 정부가 내각에 참여하지 않고 있는 정당(들)과 ‘명시적으로 문서화된 계약’을 맺음으로써 다수 정부처럼 통치하는 의회-행정부 관계를 의미한다”(안재홍, 2013: 350-351). 시민당이 거의 과반에 이르는 지배정당이었을 경우에는 정당 간 공조를 비공식적인 방법으로 유지해 나갈 수 있었으나, 지배정당으로서의 위치가 점차 불안해지면서 시민당은 문서화된 형식으로 정당연합을 구축하게 된 것이다. 이러한 시민당을 중심으로 한 좌파블록의 정당공조체제는 우파블록에도 영향을 미쳐, 우파 진영의 보수당의 득표율이 1980년대에 20% 이상을 넘어서자 우파블록 정당들은 보수당을 중심으로 보수연합을 결성하여 우파정당들 간 정책연합을 문서화한 후 선거에 임하고 집권시에 정책연합을 실천하게 되었다(안재홍, 2013: 353-355). 결국 다음 스웨덴 사회학자의 인터뷰에서 분명하게 지적된 것처럼, 스웨덴에서는 정부와 의회가 일을 하기 위해서는 합의를 봐야만 하며, 그래서 합의를 볼 수 있게 만드는 절차에 대한 합의는 지속적으로 재구성되어야 하는 것이다.

“스웨덴에는 실용주의가 있고 어떤 합의가 있다. 그건 반드시 결과에 대해

서가 아니라 그 과정에 대한 합의이다. 즉 정치가 어떻게 행해지는지에 대한 어떤 합의이다. 그런데 그런 절차에 대한 합의를, 방법, 수단, 목표에서 전체적인 합의로 외부관찰자에게는 잘못 판단되고 있다. 우리는 다당제이며, 매우 다른 정치적 목표를 가진 정당들이 경쟁을 한다. 여러 정당들이 다수파가 되기 위해 서로 연합을 해야 하는 이유가 있다. 우리가 여기 모여 앉아서 합의를 보지 않는다면 아무 일도 되지 않을 것이다. 그러니 실용주의적 관점이 필요해지는 것이다. 결국 합의는 그러한 외적인 강제(external force)에서 나온다고 할 수 있다.”(Tomas Korpi, 스톡홀름대 사회학자, 인터뷰, 2013. 6. 28)

이렇게 1990년대 이후 스웨덴 정당정치는 좌파블록과 우파블록 간의 대립은 심화되었으나, 블록내의 정당연합을 통해 정부의 통치는 효율적으로 이루어질 수 있었다. 그런데 주목해야 할 것은 좌파와 우파의 이념 블록 간에도 명시적이든, 암묵적이든지 간에 개혁에 대한 공조체제가 작동했으며, 이로써 스웨덴에서 개혁정책들은, 지속성을 가지고 성과를 낼 수 있었다는 점이다. 스웨덴 학자들(Bergh and Erlingsson)은 스웨덴에서의 모든 개혁(노동시장개혁을 제외하고)은 시민당과 중도우파 정당의 정치적 지지를 받았다는 사실에 주목할 것을 요청한다. 이들에 따르면, “개혁에 대한 시민당과 중도우파 정당의 정치적 지지는 명시적인 동의로 표현되거나, 아니면 다른 편에서 실행한 개혁을 이어 받는 형태로 나타났다. 그러나 ‘합의(consensus)’라는 것이 공개적인 토론에서의 실질적인 대립을 배제하지 않는다. 예를 들어, 1991년과 1994년 사이에 집권한 중도우파 정부는 시민당의 격렬한 반대에 부딪쳤고, 1994년 선거에서 패했다. 그럼에도 불구하고 시민당은 중도우파 정부가 착수한 대부분의 개혁들을 집권 후에 뒤집지 않았다”(Bergh and Erlingsson, 2008: 77).

1990년대 스웨덴 사용자단체가 국가 조합주의적 합의기구로부터의 탈퇴를 선언한 후, 조합주의적 의사결정구조에 핵심적이었던 의회 조사위원회도 1인 위원회의 수가 늘어나면서 노조나 사용자단체 대표가 조사위원회에 참여할 기회가 점차 줄어들어 왔다(윤홍근, 2006: 100; Svensson and Öberg, 2002: 301). 그럼에도 불구하고 스웨덴에서 이러한 조합주의적 합의절차를 위한 제도들은 폐지되고 않고 그 기능을 유지해 오면서, 정책결정 과정과 변화의 편

파성을 줄이는 데 기여하고 있음은 분명해 보인다(Tomas Korpi, 스톡홀름대 사회학자, 인터뷰, 2013. 6. 28).

IV. 합의의 재구축과 정책변화

1. 국가조정능력과 합의정치

1) 소득정책: 중재위원회의 역할과 임금조정

중앙단체교섭의 기능이 사실상 해체된 이후, 스웨덴에서는 중앙에서 노사의 사회협약은 더 이상 이루어지지 않고 있다.⁶ 그런데 1990년대 이후 SAF와 LO를 중심으로 한 중앙임금교섭과 그리고 사회협약은 성사되기 어려웠음에도 불구하고, 스웨덴에서는 산업 부문별 임금협상을 넘어 ‘산업협약’의 형태로, 여러 산업의 노동조합연맹과 사용자연합이 함께 단체협약을 체결하기도 했다. 대표적인 것이 8개 산업의 노동조합연맹과 사용자연합이 체결한 1997년의 산업협약이다.⁷ 산업협약에 의한 단체협약은 이 협약을 체결하지

-
6. 사민당 정부는 사회협약의 부활을 시도해 보긴 했으나, 전반적 추세는 역전되지 않았다. 1998년 선거에서 승리한 사민당 정부는 10월에 LO, TCO, SACO 등의 노조와 사용자단체인 SAF와 ‘성장을 위한 협약(pact for growth)’을 진행시켰다. 협약의 주요내용은 임금협상, 유럽통화연맹(EMU)과의 관계, 세금정책, 노동법이었다. 협상 이전에 모든 정당이 세금정책 논의에 참여하였으며, SAF는 노조와 상당부분 합의에 도달했다. 따라서 SAF는 1998년 12월 16일을 데드라인으로 정했다. SACO와 TCO는 SAF의 제안에 우호적이었지만 LO는 SAF의 제안이 고소득자와 금융소득자에 대한 과도한 감세혜택, 노동법의 탈규제화에 대한 과도한 요구를 담고 있다며 거부했다. 결국 12월에 결렬되었다. 1998년 성장을 위한 협약에 대한 내용의 출처는 “European Industrial Relations Observatory online”(http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/01/inbrief/se9901135n.htm)이다. 한편 SAF가 ‘성장을 위한 협약’을 체결하지 않은 이유를 협약의 체결로 LO의 정치적 영향력이 커지는 것을 두려워했기 때문이라는 설명도 있다(안재홍, 2013: 365).
 7. 1997년 이전에도 사민당 정부 시기 레이버그(Rehnberg)위원회는 SAF, LO, TCO, SACO 대표들이 참여하여 1991~1993년, 1993~1995년에 임금협상을 이끌어 내는데 성공하였다(안재홍, 2013: 363).

않은 산업과 공공부문의 임금협상에서 비공식적 규범으로 작동함으로써 부문 간 임금격차와 임금의 무분별한 상승을 통제하는 역할을 할 수 있었다. 1997년 산업협약 이후 스웨덴에서는 중재위원회의 역할이 강화되어, 2000년부터 국립중재위원회(national mediation office)가 산업 전반의 임금협상을 중재하게 되었다(안재홍, 2013: 365). 과거와 같은 중앙에서의 노사자율적인 조정기능이 더 이상 작동하지 않으면서 임금조정에 어려움을 경험했던 스웨덴은 공공부문의 중재역할이 강화되는 쪽으로 균형을 잡아가고 있는 것이다.

국립중재위원회(이하 중재위)는 정부예산을 받아 운영되는 독립적인 기구이다.⁸ 2000년 7월에 설립되었는데, 1906년부터 있었던 전국조정국(the national conciliators' office)을 대체하였다. 이전의 기구와 달라진 것은 중재위원회가 더 많은 권한을 가지게 되었고, 새로운 일을 하게 되었다는 점이다. 중재위는 정부예산으로 운영되지만 정부로부터 독립적이다. 정부와 노동부처로부터 어떤 지시도 받지 않으며, 중재위는 장관에게 보고하고 정보를 주지만 정부가 중재위 일에 개입하지 않는다. 중재위는 세 가지 중요한 일을 한다. 첫째, 분쟁을 조정하며, 새로운 단체협약을 협상하는 데 관여한다. 둘째, '효율적인 임금형성과정(efficient wage formation process)'을 지원한다. 셋째, 공식적 스웨덴 임금통계에 책임을 진다.

중재위가 중재만 하는 것이 아니라 적극적으로 임금형성 과정에 개입하는 면이 흥미로운 점이다. 노사의 중앙임금교섭이 더 이상 가능하지 않고 이로 인해서 임금조정 실패가 실제로 1990년대에 수출부문에 타격을 주면서 앞에서 언급한 산업협약의 형태로 국가가 노사의 임금조정에 중재자로 나서게 된 것이다. 중재위의 역할은 단순히 사회적 파트너들에게 모일 자리를 마련하는데 있지 않다. 이들이 공식적인 협상 테이블에 앉기 전에, 미리 어떤 객관적인 근거를 가지고, 그리고 또한 상대가 어떠한 상황과 입장에 있는지를 사전에 토론하는 자리를 마련해 주는 것이다.

중재위에서는 우선, 새로운 단체협약을 체결하기 전에 당사자들이 협상의 타임 테이블(time table)을 그려볼 수 있도록 지원한다. 이전 협약이 종료되

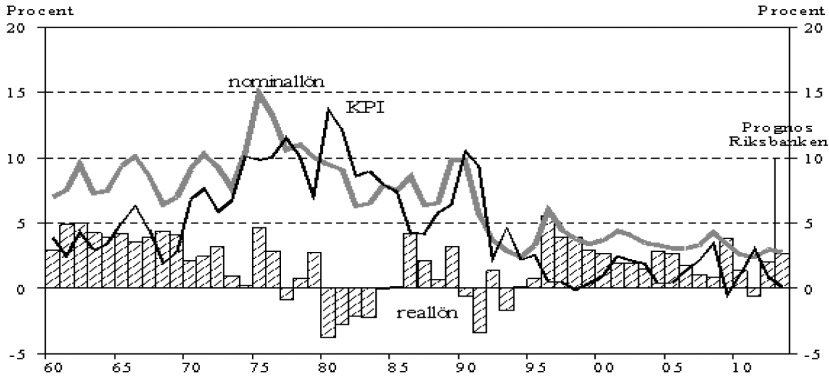
8. 이하는 스웨덴 국립중재위원회 법률부장(Kurt Eriksson)과의 인터뷰 내용을 정리한 것이다(인터뷰, 2013. 6. 25).

면 파업을 할 수가 있다. 따라서 새 협약이 전 협약이 끝나기 전에 성사된다면 파업을 할 필요가 없다. 공식적인 협상이 이루어지기 전에, 노동조합과 사용자단체들이 모여서 스웨덴의 경제상황에 대해서 공유하고, 부문별 상황을 점검하고, 정보를 공유하는 자리를 마련한다. 그 자리가 바로 ‘임금컨퍼런스’이다. 임금컨퍼런스는 국립경제연구소(the national institute for economic research)의 보고서를 발표하는 자리이다. 컨퍼런스를 하면 200~250명의 사회적 파트너 관련자들이 온다. 중재위에서 경제연구소의 보고서 결과를 발표하면, 노동조합과 사용자 단체 양쪽에서 비판과 제안을 한다. 보고서의 신뢰성을 높이기 위해 중재위가 아닌 독립연구기관인 국립경제연구소에서 보고서를 작성한다. 물론 모두가 보고서 결과에 만족하지는 않는다. 그러나 컨퍼런스를 통해서 서로 다른 입장의 단체들이 최소한의 합의에 도달하게 된다.

“보고서가 어떤 것을 썼느냐에 따라 사용자단체, 노동조합, 그리고 중재위원회에서도 어떤 때는 문제가 있다고 생각하고, 어떤 때는 만족해한다. 그래서 컨퍼런스에서 보고서를 발표하고, 양측의 경제학자들이 이에 대한 토론을 한다. 또한 중립적인 경제학자들도 참여한다. 그러나 양측은 자신들에게 유리한 방식으로 보고서를 ‘해석’하려 한다. 그들은 정부기관이 아니다. 그러나 토론을 통해서 결국 최소한의 합의할 수 있는 중립적인 이해에 도달하게 된다.”(Kurt Eriksson, 중재위 법률부장, 인터뷰, 2013. 6. 25)

이러한 비공식적인 협상의 자리에서 서로 다른 입장을 가진 개인과 단체들이 만나게 하기 위해서 중재위는 평상시에 노동조합과 사용자단체들과 좋은 관계를 유지해 나간다. 중재위는 그들 단체에 초청되어 가기도 하고, 노사 대표들에게 전화도 걸고, 문제가 이런 게 있는데, 어떻게 생각하느냐 등을 묻고 어려운 점을 도와주는 일상적인 네트워크를 유지해 나가고 있다. 분쟁이 생겨 중재자를 임명할 때에도 중재위는 노사 단체들과의 일상적인 네트워크를 동원해 평판이 좋은 사람들을 임명하며, 분쟁 당사자들이 모두 동의하는 중재자를 파견한다. 중재자는 과거 노사의 최고 협상자였던 사람들이 대부분이며, 정부는 임명에 전혀 관여하지 않는다.

정부기구의 전문가들은 정부의 개입 없이, 독자적으로 객관적인 자료에 근



자료: 스웨덴 국립중재위원회(National Mediation Office)

그림 3. 명목임금(nominallön), 소비자물가지수(KPI), 실질임금(reallön) 상승률: 스웨덴, 1960~2010

거해서 적극적으로 협상의 근거들을 만들어내고 있다는 점에서 사회적 합의에 기여한다. 또한 노사 대표들과 평상시에 좋은 관계를 유지하며 이들이 비공식적인 자리에서 자주 만날 수 있도록 지원하는 역할도 공식적인 협상 테이블에서의 합의를 이끌어내는 사전작업으로 매우 중요하다. 스웨덴에서는 여전히 사회적 파트너들은 협상을 통해 문제를 해결할 수밖에 없기 때문이다.

“...노동시장에서 행위자들은 오랫동안 협상, 대화, 토론, 협동을 위한 자리에서 지속적으로 만나왔다. 말하자면 이들은 이혼의 가능성이 없는 채 강제로 결혼한 것과 같다...”(Kurt Eriksson, 중재위 법률부장, 인터뷰, 2013. 6. 25)

이러한 중재위의 적극적인 개입의 결과 스웨덴은 1990년대 이후 명목임금과 인플레이션 상승률을 통제할 수 있었고, 결과적으로 실질임금은 상승하게 되었다(그림 3 참조).

물론 스웨덴 사용자들은 임금조정의 결과에는 만족해 하지만, 단체협상의 입법적 틀에 대해서는 불만이 높은 편이다.⁹ 특히 다른 노조의 파업에 동조하는 연대파업(symphy action)과 파업에 참여하는 인원을 제한하지 않는

9. 이하는 사용자단체 SN의 노동시장위원회 담당관(Patrick Karlsson)과의 인터뷰의 내용을 정리한 것이다(인터뷰, 2013. 6. 25).

단체협상 규정(no rule for proportionality, 사안의 규모와 비례적으로 한다는 규정이 부재)에 대한 사용자의 불만이 높다고 할 수 있다. 파업으로 인한 손실을 우려하여 사용자들이 불리한 협약을 받아들이게 된다는 것이다. 이러한 단체협상의 틀은 사용자들에게 오래전부터 문제였으나, 세계화가 진행되면서 저임금 국가의 기업들과 경쟁해야 하는 스웨덴 기업에게 현재의 단체교섭구조는 더 큰 부담으로 작용하고 있다는 것이다. 노동쟁의에 대한 입법의 틀의 변경뿐만 아니라 임금협상도 더 유연화되어야 한다는 것이 사용자단체의 입장이다. 현재도 스웨덴 노동시장이 잘 기능하고 있으며 입법의 틀도 잘 정비되어 있지만, 더 많은 유연성이 주어져야 한다는 것이 기업의 요구라고 할 수 있을 것이다. 아래 인터뷰에서 볼 수 있듯이, 임금협상을 요구하는 사용자단체의 주장은 매우 분명하다.

“나도 물론 스웨덴의 노동시장은 많은 측면에서 잘 기능하고 있다고 본다. 임금협상도 나쁘지는 않다. 낮은 인플레이션과 적절한 임금인상은 노동시장의 원활한 기능을 잘 보여준다. 그럼에도 불구하고 임금협상에 어려움이 많다. 임금을 올리기 어려운 상황의 기업들도 임금을 올려주어야 한다. 노동조합에는 유연성이 부족하다. 그리고 인사이더-아웃사이더의 문제가 있다...20년 전에는 중앙에서 협상했고, 현재는 부문(산별)협상을 하는데, 우리는 기업수준으로 가고 싶어 한다. 부문별로 임금인상률이 같다면, 사회적으로는 좋은 일겠지만, 경제적 관점으로는 좋은 것이 아닌 것이다. 기업별 수준으로 내려와야 한다.”
(Patrick Karlsson, SN, 인터뷰, 2013. 6. 25)

사용자단체는 보수정당이 집권하는 현재에도 이렇게 ‘노조에게 유리한’ 교섭의 틀이 바뀌지 않는 이유를 노동조합의 강한 반대와 함께 정치인들의 소극적 태도라고 보고 있다. 심지어 경제부처에 경제정책 엘리트들의 영향력이 커지고 있음에도 불구하고, ‘친기업적’ 행동을 취하기 어렵다고 사용자단체는 판단하고 있다. 현재의 틀을 바꾸려 하면 분명 노동조합은 강하게 반대할 것이며, 이것은 정치인들에게 정치적 부담이 될 것이다. 분명 스웨덴에서 단체협약 등의 시장의 규제는 광범위한 대중적 지지를 받고 있다는 점을 사용자들도 잘 알고 있다고 볼 수 있다(Patrick Karlsson, SN, 인터뷰, 2013. 6.

25). 그래서 스웨덴 사용자들은 지금까지의 합의의 틀 속에서 여전히 협상을 통해 문제를 해결해야함을 잘 인식하고 있다. 스웨덴 제도의 강제력은 그만큼 강고하며, 결국은 이는 노사 당사자와 스웨덴 거시경제에 만족스러운 결과를 가져오고 있는 것도 사실이다.

2) 연금개혁과 합의: 정책-정치 네트워크

스웨덴에서는 독일이나 프랑스의 경우와는 달리 일찍 1990년대 말 시민당 정부에서 큰 폭의 연금개혁이 이루어졌다. 1990년대 초 스웨덴의 경제위기 이후 낮은 경제성장률과 높은 실업률(특히 청년층의 실업률), 고령화 등의 새로운 사회환경적 요인들이 공공재정 건전성의 문제를 더 이상 피하기 어렵게 만들었고, 이런 맥락에서 연금개혁을 더 이상 미루면 안 되겠다는 전반적인 합의가 가능했다. 이로써 스웨덴은 복지개혁의 가장 중요한 이슈였던 연금개혁안을 좌우파 정당 간 합의로 타결하였다. 스웨덴의 1998년 연금개혁은 스웨덴 복지국가의 변화를 상징적으로 보여준다고 할 수 있다.

1990년대 초 연금개혁 논의는 사실상 1984년 만들어진 연금개혁위원회에서의 논의들을 재개하는 것이었으나, 1980년대 논의가 주로 부분적 개혁에 초점이 맞춰져 있었다면, 1991년 중도우파정부가 들어서자마자 설립된 연금

〈표 2〉 스웨덴 연금개혁의 주요내용

1998년 개혁 이전	1998년 개혁 이후
전 국민에 기초한 기초연금(AFP) + 소득비례연금(ATP)	명목확정기여(Notional Defined Contribution: NDC) 방식의 소득비례연금 + 사연금 위탁 + 개인계정(PPR) + 최저보장연금(Guaranteed Pension: GP)
보편적 기본연금(AFP): 일반조세, 모든 노인	최저보장연금(GP): 일반조세, 빈곤한 노인.
확정급여(defined benefit) 방식의 소득비례연금: 부과방식(pay-as-you-go)	명목확정기여(Notional Defined Contribution: NDC) 방식: 부과방식 유지. 각자의 평생보험료 기여와 연금급여를 더욱 강하게 연계.
	개인연금의무가입제(PPR) 도입: 전체 보험료 18.5% 중 2.5%는 민간보험회사, 은행, 투자회사 등에 연금펀드에 별도로 투입을 의무화.

출처: 주은선(2006). pp.63-64.

개혁위원회에서 시작된 논의는 근본적인 개혁을 목표로 한 것이었다. 스웨덴의 연금개혁은 1991년에 시작되어 1998년에 최종 법안이 통과되면서 마무리되었다(주은선, 2006: 220).¹⁰

스웨덴 연금개혁은 세 가지 중요한 변화를 가져왔다. 첫째, 각자의 평생보험료 기여와 연금급여를 더욱 강하게 연계했다. 즉 임금이 가장 높았던 15년의 근로기간을 연금의 기준으로 삼았던 규정을 철폐하고 16세 이후의 전체 근로활동을 기준으로 삼게 되었다.¹¹ 61세부터 연금을 지급하되, 더 오래 일하면 연금수급액은 증가하도록 했다. 둘째, 보편적 기본연금(AFP)을 없애고, 최저보장연금(GP)을 신설했다. 이는 일반조세에 의하며, 빈곤한 노인만을 대상으로 하되, 그 보장성을 강화하였다. 셋째, 개인연금의무가입제(PPR)를 도입하여, 전체 보험료 18.5% 중 2.5%는 민간보험회사, 은행, 투자회사 등에 연금펀드에 별도로 투입을 의무화하여, 연금제도에서 개인책임성을 강화하였다(주은선, 2006: 62-74).¹²

연금개혁에서는 전문관료와 정당이 주요한 역할을 한 것으로 알려져 있다(Lindvall, and Sebring, 2005: 1064-1067). 1990년대 연금개혁의 과정에서 주로 사회보험청(REV)의 연금전문가들이 주도적 역할을 했고, 사민당-보수당 블록공조체제가 형성되었던 것이 연금개혁이 가능했던 중요한 요인이라고 볼 수 있을 것이다. 정치적 독립성과 높은 전문성을 가진 연금전문가들의

10. 1990년대 공적 연금개혁의 과정과 정치에 대해서는 주은선(2006)의 『연금개혁의 정치: 스웨덴 연금제도의 금융화와 복지정치의 변형』을 참조하시오.
11. 15/30 규정은 30년 가입 시 완전급여자격을 부여하며 평생소득기간 중 소득이 높았던 15년의 소득을 연금액 산정기준으로 하는 것이다. 15/30의 주된 피해자는 재직기간은 길되 평생임금곡선이 완만한 저숙련 남성노동자이고, 주된 수혜자는 임금곡선 기울기가 급격한 화이트칼라 노동자로 알려져 있었다(주은선, 2006: 188).
12. 스웨덴은 보편주의 복지국가이며, 조세(근로소득세와 고용주세인 사회보장기여금)에 주로 의존하는 복지재정구조를 가지고 있어, 당사자의 이해관계의 파편화가 덜한 편이고, 따라서 연금개혁이 용이할 수 있었다. 사회보장기여금은 대부분 고용주세로 충당되며, 근로자는 연금과 실업보험 재정의 일부를 부담한다. 고용주세는 노동자 임금의 32.46%이며, 그것은 노령연금기금, 유족연금기금, 의료보험, 직업상해보험, 부모보험, 노동시장기여금으로 구성된다(주 OECD 대표부, 2005: 48; 박승희 외, 2008: 23-24). 노사가 재정의 절반(노사 50% 기여에 의함+국고보조)을 부담하고, 또한 여러 직종별 분리된 구조를 가지는 비스마르크식 연금제도(대륙 유럽국가들의 연금제도)에 비해서 스웨덴의 연금제도는 단순한 구조를 가지고 있어 개혁에 유리했다고 볼 수 있다.

역할이 두드러졌으며, 일반 시민들도 정부기관에 대한 높은 신뢰를 보여주었다는 점을 강조할 수 있을 것이다(Marier, 2005). 특히 당시 연금개혁을 주도했던 조사위원회(연금개혁위원회)의 역할이 중요하다. 결국 개혁과정에서 정당정치와 조사위원회는 행위자들이 타협을 위한 실용주의적 접근을 취하도록 하는 데 기여하였다. 다음 인터뷰에서 스웨덴 현지 전문가들이 주목하는 것도 정확하게 바로 이러한 측면들이다.

“...스웨덴은 전문가들의 말에 경청을 잘 한다. ...전문가들은 자신들의 정치적 의견을 가지기는 하지만, 그들은 정치적이진 않다. 그들은 연구에서 있어서는 객관적인 방법론을 써서 객관적인 결과를 보여주려고 한다. ...전문가들은 지식에 근거한다...”(Edward Palmer, 연금개혁 당시 사회보험청(REV) 연금팀장/연금위원회 전문가, 인터뷰, 2013. 6. 27)

“...각 정당에는 개방적인 정치인들이 있다. ...어느 누구도 자기가 원하는 것을 모두 가져갈 수는 없다. ...이런 개방적인 정치인들은 자신들이 생각하는 것을 위해서만 싸우려 하지 않는다. 이들은 (협상을 통해) 무언가를 만들어 내려 할 만큼 충분히 개방적이며, 서로 다른 정치적 이념들을 함께 모으고 끌고 가려고 한다...”(Edward Palmer, 연금위원회 전문가, 인터뷰, 2013. 6. 27)

전문가들의 독립적인 연구와 이를 근거로 한 객관적인 판단이 분명 연금개혁의 과정에서 매우 중요했다. 그런데 이것은 전문가들의 독립적인 역할의 중요성만을 말하는 것은 아니고, 이들의 말을 경청하고, 정파적 입장을 떠나, 무엇이 좋은 연금을 만드는가에 대한 질문에서 토론과 협상을 시작할 수 있는 정치인들이 중요하다는 점도 말해준다. 협상을 하기 위해서는 객관적인 자료에 주의를 기울이면서, 서로 다른 입장들을 충분히 고려할 개방적 태도를 가진 정치인들이 결정적으로 중요한 것이다.

이러한 연금개혁에서의 전문가와 정치인들의 관계는 1990년대 스웨덴의 ‘예산과정 개혁’에 참여했던 정책전문가의 입장에서도 확인되며, 스웨덴 정책결정 과정의 전반적인 환경을 시사하고 있다. 재무부에서 예산개혁을 주도했던 정책전문가(Per Molander)의 말에 따르면, ‘공공재정의 지출 상한선

(the expenditure ceiling for the public finances)’을 정하는 일련의 예산개혁에서 중요한 것은 첫째, 정책커뮤니티와 연구커뮤니티의 네트워크라고 할 수 있다. 즉 정부부처는 정책전문가들과 연구자들이 함께 할 수 있도록 다리를 놔 주어야 한다.

“... 전문적인 논문을 쓰거나 뉴스 기사를 쓰는 걸로는 충분하지가 않다. 당신은 정부 부처에 앉아 있어야 한다. 다른 한편 연구공동체와의 접촉 없이 일하는 과거의 전통적인 부처의 일처리 방식은 알아야 할 충분한 지식을 얻지 못한다. 좋은 경험적 연구는 변화를 가져오는 매우 강력한 도구이기 때문이다.”(Per Molander, 사회보험감독기구, 경제학자, 인터뷰, 2013. 6. 27)

둘째, 정책전문가들은 개혁과정에 정치인들을 연루시켜야 한다.

“당신이 문제를 지속적인 방식으로 해결하려고 한다면, 그 개혁의 과정에 주목해야 한다. 우리는 개혁의 과정에서 정치인들을 연루시키려고 상당히 애를 썼다. 다른 나라에서는 전문가들과 기술자들이 개혁에서 정치인들을 제외시켜, 개혁이 마치 블랙박스(정답을 말해주는 수학적 공식)로 제시되는 경우가 있다고 들었다. 그러나 우리는 정치인들에게 왜 이 개혁이 필요한지를 설명하려고 애를 썼다. 그래서 개혁의 과정에 정치인들을 참여시킨 것이다. 나는 이것이 개혁이 일어난 지 15년, 20년이 지나도 그것이 성공적이며 안정적인 수 있었던 이유라고 믿는다.”(Per Molander, 사회보험감독기구, 경제학자, 인터뷰, 2013. 6. 27)

스웨덴에서 전문가집단의 높은 전문성과 독립성이 정책개혁에 결정적인 부분이었다고 할 수 있다면, 스웨덴 정책개혁에서 정치의 역할은 분명 주목받을 필요가 있다. 정책합의는 정책전문가들의 전문성에 크게 의존하면서도, 이들에게만 맡겨진 것이 아니라 정치적 합의와 설득이 중요한 역할을 하고 있다. 이 점이 스웨덴 사회정책개혁에서 분명 강조되어야 할 부분이다.

2. 노사자율주의 작동과 갈등: 노동시장개혁의 갈등

노동시장은 노사 행위자들과 직접적으로 관계되며, 노사자율주의의 전통에서 시장은 자율적으로 규제되는 것으로 기대된다. 자율적 규제가 어려우면 입법이 개입되는데, 그렇게 되면 당사자들은 불만을 갖게 된다. 따라서 노동시장의 변화에는 갈등적인 요소가 더욱 두드러진다(Lindvall and Sebring, 2005: 1060-2064). 다만 스웨덴의 노동시장이 크게 변화되었다고 보기는 어렵는데, 무엇보다 노동조합이 그만큼 제도적으로 큰 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 스웨덴 노동시장은 기본적으로 노동시장의 이중화(dualization)를 최소화할 수 있는 제도들을 이미 구비하고 있다. 그 기본적 요소들로, ① 보편적 복지, ② 동일노동 동일임금, ③ 높은 노동조합 조직률과 단체협약 적용률, ④ 적극적 노동시장정책과 공보육정책에 의한 높은 고용률을 들 수 있다.

그럼에도 불구하고 스웨덴에서도 노동시장의 유연화가 진행되어 왔다. 첫째, 임시직의 비중이 조금씩 늘어나다가 정체하는 경향을 보여 왔다(1997년에 14.6%, 2007년에 17.45%, 2009년에 15.25%). 둘째, 스웨덴의 전체 고용보호지수는 1990년 3.49에서 1995년 2.47, 그리고 2008년에는 1.87로 낮아졌다(프랑스는 2008년에 3.05, 일본은 1.43).¹³ 정규노동자의 고용보호지수는 2.9 정도에서 거의 변함이 없으나, 임시직고용에 관한 고용보호는 크게 완화된 것으로 나타났다. 1990년 임시직 고용보호지수는 4.08이었으나, 보수연합 집권시기인 1993년에 2.08로 크게 떨어졌다. 다시 1997년 사민당 집권시기에 1.63으로 떨어졌다가, 보수연합 집권 시기인 2008년에 0.88로 다시 크게 떨어졌다(OECD.Stat).

13. 고용보호지수(Employment Protection Legislation)는 노동자에 대한 고용과 해고에 관련된 절차와 비용을 측정하기 위한 지표다. OECD에서 측정하는 고용보호지수는 회원국의 고용관련 담당자의 회신을 바탕으로 정규직과 비정규직에 대한 고용, 집단 해고에 대한 제도적 평가를 바탕으로 하고 있다. 즉, 이 지수는 고용보호의 측면에서 사용자가 부담해야 하는 제도적 비용을 측정한다는 의미를 지니고 있다. 고용보호지수의 값은 0부터 6까지이며 점수가 높을수록 고용보호 수준이 높다는 사실을 의미한다.

스웨덴 노동시장정책 변화의 특징을 정리해 보자면, 스웨덴 노동시장정책의 핵심인 적극적 노동시장정책 기조는 유지되었으나 그 강조점이 변화되었다고 말할 수 있을 것이다. 영미국가에서는 소위 ‘활성화(activation)’ 정책이 ‘사회부조에서 고용으로의 이동’을 위한 제재 또는 인센티브를 강조했던 거라면, 스웨덴은 전통적으로 인적 자본 제고를 강조해 왔다(Bonoli, 2010: 441). 그러나 최근에는 고용을 활성화하기 위한 제재와 인센티브를 강조하는 변화가 나타났다. 1990년대 중반 이후로 스웨덴도 인센티브 강화와 고용지원을 강화하기 시작하였다. 이는 노동시장정책에서 ‘근로요구’(work requirement)가 강화되었음을 의미한다. 예를 들어 실업자는 100일 실업기간 이후에는 어느 곳에서도 가능한 자리(실업급여보다 10% 낮은 일자리)를 수용해야 한다(Bonoli, 2010: 449). 1990년대 이후 스웨덴 노동시장정책의 변화가 시작되었으나, 무엇보다 상대적으로 높은 청년실업률이 장기적으로 개선되지 않으면서, 특히 2006년 집권한 보수연합 정부에서의 변화가 조금 더 두드러져 보인다. 물론 보수연합 집권하에서도 기본적으로 적극적 노동시장정책은 지속되고 있지만, 역시 ‘노동우선원칙’이 강화되고 있다고 볼 수 있다.¹⁴

2006년 보수연합 정부가 집권한 이후로는 ‘노동의 우선’이라는 원칙이 훨씬 강화되기 시작하였다. 보수연합 정부의 실업보험 개정은 과거보다 훨씬 더 적극적으로 실업자들을 노동시장에 재진입하도록 유도하기 위한 것이었다. 특히 보수연합 정부는, 실업률이 다른 부문 간 보험료를 차등적으로 적용시켜(즉, 실업률이 높으면 높은 보험료를 내도록 하는 것) 실업보험 가입을 어렵게 만들었는데, LO는 이를 “노동조합에 대한 공격”으로까지 생각하고 있다(Oscar Ernerot, LO, 인터뷰, 2013. 6. 26).

또한 높은 청년 실업률이 지속되자 이에 대해 사용자단체는 기업이 경영 곤란으로 직원의 수를 감축할 필요가 있을 때 단순히 고용보호법에 따른 ‘최후 입사 먼저 감원(Last in, first out)’의 원칙이 아니라, 개개인의 능력에 중점을 두고 감원을 처리하도록 법률안을 개정하는 데 높은 관심을 보여왔고,

14. 스웨덴 노동시장정책의 변화에 대해서는 장선화의 2011년 논문(「1990년대 이후 스웨덴 적극적 노동시장정책의 변화」, 『스칸디나비아 연구』 제12호 pp. 111-135)을 참조하시오.

보수연합 정부도 이 조항의 고용보호법 개정을 적극적으로 제기해 왔다. 물론 LO는 이에 강하게 반대해 오고 있다. 보수연합 정부 시기에 고용보호법과 실업보험에 관련된 법들을 개정하려는 사용자단체의 적극성이 강해졌을 뿐만 아니라, 아래 LO 인터뷰에서도 나타나듯이, 사실상 보수연합 정부가 노동시장개혁 과정에 충분한 합의절차를 생략하고 있다는 LO의 불만도 커져 왔다.

“...우리는 법을 바꾸려면, 긴 호흡을 가지고 충분히 조사연구를 하여 합의에 이르는, 전통적인 민주적 절차를 가지고 있다. ... (보수연합 정부는) 2006년 가을에 실업보험의 20군데를 손보려고 하니 공청회에 와 달라고 갑작스럽게 연락을 했다. 그래서 우린 공청회에 가서 반대한다고 했다. ... 그런데 다음해 1월에 실업보험 개정을 그대로 기정사실화했다.” (Oscar Ernerot, LO, 인터뷰, 2013. 6. 26)

노동시장개혁의 결과를 평가해 보자면, 스웨덴의 노동시장개혁은 스웨덴의 적극적 노동시장의 맥락에서 노동우선 원칙이 점차 강화되는 성격으로서, 아직까지는 큰 변화는 아니라고 볼 수 있다. 물론 스웨덴의 임시직 고용보호지수가 큰 폭으로 하락하고 임시직 고용이 증가하는 추세를 보였다. 그러나 동시에 여성 파트타임의 비중이 줄고, 임시직 고용도 더 많이 늘지는 않았다는 점에서 일방적으로 유연화가 증대된 것만은 아니다. 청년실업률은 계속 높게 나타나는데, 이러한 실업문제에 대해서 사용자단체는 정규직보호를 더욱 완화할 것을 주장하는 반면, 노동조합은 이에 대해서 완강히 반대하고 있다. 결국 스웨덴 노동시장개혁은 노동시장의 유연성과 활성화를 강조해 왔으며, 노사의 대립과 갈등이 지속되고 있는 상황이다.

V. 결 론

자유화의 경로에서도, 적어도 비교국가적 관점에서 볼 때, 스웨덴에서는

성장, 고용, 복지의 선순환이 지속되었다. 스웨덴의 합의모델은 시장의 부정 부성을 규제하면서 공동체적 연대를 일찍부터 추구해온 시민주의 체제에 크게 의존하고 있다. 구체적인 합의는 사회주체들이 윈-윈하는 타협이었고, 중요한 것은 그 결과에 이르게 하는 절차에 대한 합의라 할 수 있다.

노동시장 거버넌스에서의 불협화음에도 불구하고, ‘배태된 유연화’로서의 자유화의 경로를 보여준 스웨덴은 보편적 복지국가의 원칙을 견지해 왔다. 연대임금과 중앙임금협상을 특징으로 했던 코포라티즘으로서의 ‘스웨덴 모델 (the Swedish Model)’은 크게 쇠퇴했으나, ‘포괄적, 보편주의적 복지시스템 (comprehensive, universalistic welfare system)’으로서 스웨덴 모델은 유효하다고 할 수 있을 것이다(Paula Blomqvist, 읍살라대학, 법학교수, 2013. 6. 27). 선거에서 유권자들의 심판을 받아야 하고 노동계급과 중산층을 누가 더 포괄할 수 있느냐에 따라 어느 한 쪽으로의 정권교체가 늘 가능한 상황에서 스웨덴 좌우 정당들의 정책들은 극단적인 쓸림으로 나타나기 어려웠다. 그 결과 스웨덴은 ‘공정한 분배체제로서의 복지국가’를 유지해 왔으며, 스웨덴 인들은 높은 조세와 고용주기여를 통한 복지재원 마련에 강한 동의(80~90% 찬성률)를 보여주고 있다(Svallfors, 2011). 스웨덴 시민당이나 보수우파 정당들 사이에는 포괄적, 보편주의적 복지국가에 대한 강한 합의가 존재한다고 볼 수 있다.

스웨덴 시민당과 LO의 헤게모니와 영향력의 전성기와 그 이후 시기에, 거버넌스는 분명 뚜렷한 변화를 보여주었다. 우선 1970년대에 이르기까지는 노사의 중앙임금교섭, 정부 행정기구에 노사대표 참여, 그리고 국가 조사위원회를 통한 실용주의적, 합리적 정책결정의 제도화는 노사의 역사적 대타협의 틀 안에서 기업경쟁력과 보편적 복지, 높은 고용률을 가능하게 할 구체적 정책들을 실현하는 데 기여하였다. 일차적으로 노동시장에서의 노사의 자율주의적 협약이 사회적 합의의 중심이 될 수 있었다.

그러나 1970년대에 노사 자율주의의 규제모델이 크게 동요하면서, 스웨덴 합의모델의 부침이 있었다. 첫째, 시민당의 절대 헤게모니가 소멸하면서 우파정당이 약진하고 선거경쟁이 심화됨에 따라 시민당은 ‘우경화’ 또는 ‘중도화’ 정책을 제시하기 시작했다. 이에 따라 LO와 시민당 사이에 이념과 정책

의 간극이 발생하였다. 둘째, 1970년대 노조의 ‘임노동자기금’과 ‘노사공동결정법’을 통한 기업 소유권과 경영권에 대한 도전은 노사의 이념적 대립을 격화시켰으며, 연대임금정책에 대한 수출중심 제조업 부문 사용자단체와 노조의 반발 등으로 중앙임금교섭이 붕괴하고, 정부기구에 노사대표의 참여가 쇠퇴하였다.

이러한 변화가 결국 1990년대 초반의 경제위기를 방지하지 못하게 되자, 1990년대 스웨덴에서 대대적인 개혁이 있었고, 스웨덴은 2008년에 발생한 경제위기 이후 신자유주의의 대안적 모델로서 재조명을 받기에 이르렀다(The Economist, 2013. 2. 2). 스웨덴은 높은 거버넌스의 질을 유지해 오고 있으며, 정부재정의 건전성, 보편주의적, 고용친화적 복지국가, 높은 고용률, 기업의 국제 경쟁력 및 OECD 평균 이상의 경제성장 등을 유지해 오고 있다(SGI, 2011). 또한 국민들의 높은 기관신뢰 및 삶의 만족도도 유지되고 있다.

1990년대 이후 스웨덴의 변화는 스웨덴 정부가 세계화의 격랑 속에서 자본의 자유화를 주어진 상수로서 받아들이되, 스웨덴의 합의 전통을 여전히 이어나가고 있음을 보여주었다. 이렇게 스웨덴의 개혁이 성과를 낼 수 있었던 것은 개혁의 주체들이 스웨덴의 전통적인 제도들을 유지하고 복원하기 위해 노력하고 장기적 관점에서 문제들을 해결해 나가는 데 집중하였기 때문이다. 스웨덴에서 거버넌스의 행위자들은, 성장주의 모델이 더 이상 불가능하다고 보고, 지속가능한 모델을 목표로 하여, 여러 사회정책들과 이해당사자들 간의 갈등을 조정하는 방법들을 모색해 왔다. 합의가 갈등 없이 이루어진 것도 아니었으며, 갈등이 성공적으로 합의로만 이어졌던 것은 아니다. 이제 스웨덴에서 성장주의 시기의 코포라티즘이 작동하는 것은 아니지만, 임금정책과 사회정책개혁에서 전문관료들의 독립성, 전문가집단과 정치인들 간의 네트워크, 노사의 비공식적 네트워크, 보편적 복지국가에 대한 국가와 시민 사회의 강한 정치적 합의는 지속가능한 경제와 사회를 조정하는 도구, 전략, 관계, 즉 거버넌스로 작동해 왔다.

마지막으로 스웨덴 거버넌스의 변동을 장기적으로 관찰해 보고 내릴 수 있는 결론은 보편적 복지국가의 중요성이다. 스웨덴의 ‘국가 정체성(national

identity)’으로도 인식되는 보편적 복지국가는 절대 다수 시민의 강한 지지를 받으면서, 공동체적 연대의 틀을 유지하는 버팀목이 되어 주고 있다. 이러한 공동체적 연대로서의 보편적 복지국가는 노사의 대립이 어느 한쪽으로 치우친 힘의 불균형을 방지함으로써 스웨덴 합의모델을 지탱해 주는 역할을 하고 있는 것으로 보인다.

투고일자: 2014-03-12 심사일자: 2014-05-14 게재확정: 2014-05-21

참고문헌

- 김인춘. 2007. 『스웨덴 모델, 독점자본과 복지국가의 공존』. 서울: 삼성경제연구소.
- 박승희·채구묵·김철주·홍세영. 2008. 『스웨덴 사회복지의 실제』. 서울: 양서원.
- 박용수. 2005. “1990년대 스웨덴 실업급여의 구조조정: 권력자원 모델의 적합성?” 『정치학회보』 39권 3호 pp. 213-236.
- 신광영. 2012. “스웨덴 사민주의 체제하에서의 보수정당들의 정치전략 연구: 2000년대를 중심으로.” 『스칸디나비아연구』 제13호 pp. 65-94.
- 신정완. 2012. 『복지자본주의나 민주적 사회주의냐: 임금노동자기금논쟁과 스웨덴 사회민주주의』. 서울: (주)사회평론.
- 안재홍. 2010. “정책과 정치의 동학, 그리고 제도의 변화.” 『한국정치학회보』 44권 4호 pp. 237-264.
- _____. 2012. “정치대표체제와 기능대표체제 연계 제도의 동학: 실증적 분석, 스웨덴과 덴마크 비교사례연구.” 『한국정치학회보』 46권 2호 pp. 216-240.
- _____. 2013. 『복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편: 서유럽 강소·복지 5개국 경험과 한국의 쟁점』. 서울: 후마니타스.
- 오건호. 2013. “스웨덴 조세 들여다보기: 20세기 조세의 역사, 구조, 변화.” GPE 워킹페이퍼. 글로벌정치경제연구소.
- 윤홍근. 2006. “정책협의체의 변화: 스웨덴과 덴마크 사례 비교.” 남궁근 외(B. Guy Peters, 김상목, 김승현, 윤홍근, 이혁주, 정익재, 조현석). 『스칸디나비아 국가의 거버넌스와 개혁』. 서울: 한울 아카데미. pp. 65-108.
- 이주하. 2013. “국가중심적 거버넌스에 대한 시론적 연구: 산출 지향적 정당성과 복지국가의 거버넌스.” 『국정관리연구』 8권 1호 pp. 27-52.
- 장선화. 2011. “1990년대 이후 스웨덴 적극적 노동시장정책의 변화.” 『스칸디나비아 연구』 12호 pp. 111-135.
- 장지연. 2012. “복지국가 고용보호와 사회적 보호의 결합양식: 1980년대 이후의 변화를 중심으로” 장지연·최영준·김기선·강성태. 『OECD 주요국의 고용보호와 사회

- 적 보호』. 한국노동연구원. pp. 5-52.
- 주 OECD 대표부. 2005. “스웨덴 복지국가모델과 시사점.” 주 OECD 대표부.
- 주 스웨덴 대사관. 2006. “스웨덴 복지모델의 성공요인: 정치구조 및 환경 측면.” 주 스웨덴 대사관.
- 주은선. 2006. 『연금개혁의 정치: 스웨덴 연금제도의 금융화와 복지정치의 지형』. 서울: 한울아카데미.
- Bell, Stephen and Andrew Hindmoor. 2009. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. New York: Cambridge University Press.
- Bergh, Andreas & Gissur Ó. Erlingsson. 2009. “Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms.” *Scandinavian Political Studies*, 32(1): 71-93.
- Bonoli, Giuliano. 2010. “The Political Economy of Active Labor-Market Policy.” *Politics & Society*, 38(4): 435-457.
- Fulcher, James. 2002. “Sweden in Historical Perspective: The Rise and Fall of the Swedish Model.” In Stefan Berger and Hugh Compston (Eds.). *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the Twenty-First Century*. New York: Berghahn Books.
- Immergut, Ellen M. and Sven Jochem. 2006. “The Political Frame for Negotiated Capitalism: Electoral Reform and the Politics of Crisis in Japan and Sweden.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(1): 99-133.
- Lindvall, Johannes and Joakim Sebring. 2005. “Policy Reform and The Decline of Corporatism in Sweden.” *West European Politics*, 28(5): 1057-1074.
- Lynn, Laurence E, JR. 2010. “Has Governance Eclipsed Government?” In Robert F. Durant (Ed.). *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Marier, Patrik. 2005. “Where Did the Bureaucrats Go? Role and Influence of the Public Bureaucracy in the Swedish and French Pension Reform Debate.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(4): 521-544.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre. 2012. “Introduction: The Role of Public Administration in Governing.” In B. Guy Peters and Jon Pierre (Eds.). *The SAGE Handbook of Public Administration*. Los Angeles · London · Washington, DC: SAGE.
- Pierre, Jon. 2000. “Introduction: Understanding Governance.” In Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: Macmillian Press LTD.
- Reiter, Joakim. 2003. “Changing the Microfoundations of Corporatism: The Impact of Financial Globalisation on Swedish Corporate Ownership.” *New Political Economy*, 8(1): 103-25.

- Rothstein, Bo. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SGI. *Sustainable Governance Indicators 2011*. Sweden report (Jon Pierre, Sven Jochem, Detlef Jahn). Bertelsmann Stiftung.
- Svallfors, Stefan. 2011. "A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981~2010." *Social Policy & Administration*, 45(7): 806-825.
- Svensson, Torsten and PerOla Öberg. 2002. "Labour Market Organisations' Participation in Swedish Public Policy-Making." *Scandinavian Political Studies*, 25(4): 295-315.
- The Economist. "Northern lights: The Nordic countries are reinventing their model of capitalism." 2 February, 2013. <http://www.economist.com/news/special-report/21570840-nordic-countries-are-reinventing-their-model-capita> (Accessed on 30 June, 2013).
- Thelen, Katheleen. 2012. "Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity." *Annual Review of Political Science*, 15: 137-59.

Social Policy Change and Reconstruction of Consensus in Sweden since the 1990s:

An Analysis from the Perspective of Governance

Myungsook Woo

Senior Researcher, The Institute for Social Development and Policy Research
Seoul National University

Jongmin Yang

Ph.D. Candidate, Department of Sociology
Seoul National University

Sweden, which was an example of corporatist consensus model, has been experiencing great changes since the 1970s. From the perspective of governance, the changes in the form and characteristics of governance in Sweden resulted from great efforts made by social partners and the government to coordinate conflicting interests in the course of liberalization. The Swedish governance has been getting strongly characterized by the coordination of negotiations and compromises surrounding the sustainability of social policies since the 1990s. The legitimacy of the government relies much more on the output-oriented legitimacy, that is, the performance of social policies. The role of government agencies or professional bureaucrats needs to be emphasized in the changing governance. In addition to the inter-party coalition, it has been getting a stronger factor in generating consensus in Sweden. However, the success of consensus politics depends on the policy area. First, government agencies or professional bureaucrats take a crucial part in the consensus-making in broad-based income policy and welfare policy. Here the governance is more consensus-oriented. Compared to this, social partners are much more powerful actors in making a decision in labor market policies than the government. It is not easy for social partners to coordinate conflicts and concur with each other in the labor market. Even though both consensus and conflicts are found in the changing governance, the Swedish universal welfare state, strongly supported by the majority of the population, remains the essential element in sustaining the social solidarity and consensus.

Keywords: Governance, Consensus, Social Policy Change, Social Democracy,
Sweden

우명숙. 서울대학교 사회발전연구소 선임연구원
서울시 관악구 대학동 서울대학교 종합연구동 220동 540호
Tel_02-880-8799 E-mail_urijari@hanafos.com

양종민. 서울대학교 사회학과 박사과정
서울시 관악구 대학동 서울대학교 사회학과
Tel_010-2663-1347 E-mail_muris86@snu.ac.kr