

스웨덴과 反企業情緒⁽¹⁾

李 承 勳

스웨덴은 국왕이 군림하고 재벌체제가 비용을 조달하는 사회주의적 복지국가이다. <경영자 총연맹>과 <노총>이 중앙집중적 노사협상을 벌여 왔다. 기업이 이윤을 배당하면 무거운 배당소득세를 물어야 하지만 다시 투자하면 보조금과 은행 용자가 더해졌다. 또 기업이 부담하는 법인세는 복지사업의 재원으로 활용되었다. 기업은 사유 기업이면서도 사적 이익을 창달하는 수단이 아니고 투자, 고용, 그리고 복지비용을 책임지는 사회적 기업으로 기능한다. 스웨덴 사민당 지도자들은 기업의 국유화보다는 재벌체제라도 사회적 기업으로 기능한다면 용인한다는 원칙을 따른다. 고용과 복지비용을 부담하는 스웨덴 기업들에게 국민적 반기업정서가 형성될 리 없다. 그러나 스웨덴 모형은 투자자금을 대기업에 집중하고 중소기업의 창업 유인을 말살하여 결국 국가경제를 침체시켰다. 이에 더하여 과도한 복지국가체제는 일하는 국민 1사람이 생산한 것을 성인 국민 3사람이 먹고 사는 경지에까지 이르렀다. 경제 침체와 과도한 복지는 스웨덴 경제를 위기상태에 몰아넣었기 때문에 현재 대대적 구조조정이 진행 중이다.”

1. 社會民主主義, 財閥體制, 그리고 君主國家

스웨덴의 복지국가모형은 이미 국제적으로 스웨덴 모형(Swedish Model)이라는 명성을 얻을 정도로 사람들의 관심을 끌만큼 성과를 거둔 모형이다. 스웨덴의 조세부담률은 2000년 현재 57%로서 그 다음인 덴마크의 53%보다도 4%포인트나 더 높다. 복지비용 지출도 전체 GDP의 32%로서 세계 최고의 수준이다. 어느 모로 보나 강력한 정부가 주도하는 전형적 福祉國家이다. 사실 스웨덴은 오랜 기간 동안 사회민주당이 집권해온 사회주의 국가이기 때문에 이러한 복지국가의 면모는 결코 놀랄 일이 아니다.

그러나 다른 한 편으로 스웨덴의 대기업들은 우리나라의 재벌체제와 마찬가지로 소수 총수가문에 의하여 장악되어 있다. 그냥 단순한 민간자본이 소유하고 있는 정도가 아니다. Wallenberg가문과 같은 재벌가문을 중심으로 형성된 소유집중의 정도는 우리나라의 재벌체제의 소유집중률보다 오히려 더 높은 것이 특징이다. 예컨대 Wallenberg가문은 스

(1) 이 연구는 양윤홍 선생이 서울대학교 기업경쟁력연구센터에 출연한 재단법인 서울대학교 발전기금의 연구비 지원을 받아 수행되었다.

웨덴 전체 상장회사 총자산의 40%를 지배한다.⁽²⁾ 스웨덴의 사회민주주의가 공산주의와는 다르다고 하지만 사회주의의 출발점이 생산수단의 국공유화라는 사실에 비추어 보면 실로 이해하기 어려운 구조이다.

그러나 스웨덴이 사회주의를 이상적 가치로 표방하면서 동시에 군주국가임을 상기한다면 기업부문의 높은 사적 소유집중만을 놀라워 할 일도 아니다. 군왕이 사회주의국가의 인민들의 정신적 지주가 되고 있는 것처럼 이렇게 사적 소유의 집중도가 높은 기업부문이 경제성장을 선도하면서 복지국가를 유지하는 데 소요되는 막대한 비용을 조달하고 있는 것이다. 세계 최고의 조세부담률과 복지비용 지출비율에 의존하는 공공부문과 이를 뒷받침하는 막대한 비용을 충당하는 시장부문이 공존하면서 엮어낸 작품이 바로 스웨덴 모형이다. 1932년부터 1976년까지, 1982년부터 1991년까지, 그리고 1994년부터 2006년까지 집권한 사회민주당이 오랜 기간에 걸쳐서 구축한 스웨덴형 복지국가는 한 마디로 시장경제를 이용한 사회주의적 가치의 실현을 시도한 복지국가의 전형이라고 말할 수 있다. 군왕이 군림하고 시장경제를 기축으로 하는 사회주의국가라고 적어 놓으면 모순의 극치인 것처럼 느껴지지만 이 모순덩어리가 바로 스웨덴이라는 나라인 것이다. 스웨덴 모형의 이러한 특징은 한 마디로 말하여 독단적 이념성보다 現實的 折衷性을 추구하는 스웨덴적 지혜의 산물이다[Child(1947)].

2. 對等한 左右 理念性向이 불러 온 矛盾 間의 協力體制

君主制와 財閥體制, 그리고 社會民主的 福祉國家가 공존하며 협력하는 스웨덴 모형은 외국인들로서는 이해하기 어려울 수밖에 없다. 그러나 사회민주당이 오랜 집권기간 동안 거의 대부분의 기간을 다른 정당과 연립하여 집권할 수밖에 없었음을 알고 나면 명백히 상호모순인 가치가 공존의 차원을 넘어서서 서로 잘 협력하는 수준으로 발전한 스웨덴 모형의 이해에 도움이 될 것이다. 스웨덴의 정당은 20세기 초에 집권하던 보수당(현 온건당)과 이에 대결하던 자유당, 농민당(현 중도당) 등 3개의 우파 정당과 사회민주당과 공산당 등 두 개의 좌파 정당으로 구성된다. 매번의 선거에서 좌파와 우파는 어느 한 쪽이 다른 쪽을 압도하는 일이 없이 서로 엇비슷한 숫자의 의원들을 당선시킨다. 그리고

(2) 소유집중실태를 조사한 한 연구에 따르면 1945년 이후 1950년대에 6~7%의 주주가 전체 주식가치의 65~70%를 지배하고 있었다[Lindgren(1953)]. 종업원 500인 이상 대기업의 60%는 한 대주주가 과반수 의결권을 행사하였고 3인의 대주주가 과반수 의결권을 행사하는 경우가 지 합치면 그 비율은 90%에 이른다.

어느 한 정당의 의원이 과반수를 넘는 일도 없다. 그러므로 좌우파간에 50%를 약간 넘는 지지를 획득한 파가 서로 협력하며 집권하는 것이다.

스웨덴 정치를 주도해온 社會民主黨(Social Democratic Party, SDP)은 1889년에 창당되었다. 그러나 선거권은 상당수준의 재산을 보유한 사람들에게만 허용되는 체제였기 때문에 정권은 보수당의 전유물이었고 사민당의 집권은 원천적으로 불가능하였다. 그렇기 때문에 초기 사민당의 주요활동은 자유당과 연대하여 보통선거권과 여성선거권을 요구하는 사회운동이었다. 동시에 무산대중의 혁명을 내세우는 공산주의자들도 초기에는 대거 사민당에 참여하고 있었다. 1917년 자유당과 연대하여 자유당 정부를 수립하는 데 성공하면서 정권에 참여하기 시작하였다. 사민당은 자유당과 협력하여 상원선거에까지 보통선거권을 도입하는 데 성공하였지만 1920년에 하루 8시간 근로제를 도입한 이후 사민당이 상속세 강화, 실업보험 강화, 군주제 폐지, 기업규제강화, 대지주 토지의 압수 등 연달아서 급진적 제안을 들고 나오기 시작하였다.

사민당이 급진 사회주의 정당의 색채를 강화하면서 기본적으로 우파인 자유당과의 연정은 금이 가기 시작하였다. 같은 시기에 러시아혁명이 성공하자 사민당 내부의 공산주의자들은 일방적으로 크레플린의 지휘를 받는다고 선언하였다. 러시아를 이념상의 동지로 보기보다는 경계해야 할 이웃으로 파악하는 사민당의 주류는 이러한 공산주의자들과 결별할 수밖에 없었다. 자유당 수상이 1920년 사임하면서 제후 집권당인 사민당의 Branting이 비로소 수상으로 취임하였다. 그러나 같은 해 11월에 보수당이 하원선거에서 승리하면서 최초의 사민당 수상은 8개월 단명 수상으로 끝났다.

최초의 사민당 정부는 단명하였지만 사민당 집권 8개월은 스웨덴 경영자들로 하여금 노동시장분규에서 정부의 중립성은 결코 당연한 것이 아니라는 충격적 사실을 경험하도록 만드는 데 충분한 기간이었다. 8시간 근로제가 시행되는 과정에서 건설업 임금협상이 파업으로 치닫자 사용자들은 職場閉鎖(lockout)로 맞섰다. 사용자들은 직장폐쇄에 동참하지 않는 사업자들에 대해서는 시멘트 공급을 중단함으로써 전 사용자들이 직장폐쇄에 동참하도록 만들려고 하였다. 그러나 사민당 정부는 국민들을 위한 주택건설은 장려해야 한다는 명분을 내세워 정부가 시멘트를 수입하여 직장폐쇄를 거부하는 건설업자에게 공급함으로써 사용자들의 직장폐쇄 전략을 무력화시킨 것이다.

1932년 총선에서 사회민주당은 과반수에서 12석 모자라는 104석으로 제1당이 되었지만 과거 협력 상대였던 자유당과는 이미 이념 차이가 너무 커져서 도저히 연정을 구성할 수가 없었다. 농업보조금만 보장하면 어느 누구와도 협력할 용의가 있는 농민당이 연정 상대로 되었는데 이 정치협상을 '소거래(kohandel, cow-trade)' 라고 부른다. 농민당 인사가

정부에 참여한 것은 아니지만 이후 양당은 모든 법안에 대하여 의견을 통일하고 표결에 참여하였다. 사민당 단독으로는 어느 법안도 가결시킬 수 없었기 때문이다.

이후 집권에서도 사민당은 으레 최다의석을 차지하였지만 보통 50% 미만이었기 때문에 다른 정당(들)과 연립정부를 구성할 수밖에 없었다. 초기에는 보수당에 대립하여 자유당과 제휴하여 집권했고 1932년에는 우파인 농민당과 연합하여 정부를 구성하였다. 그 이후에는 주로 공산당의 지원을 받았다. 그러므로 국민 절대다수의 압도적 지지를 받는 사회민주당 정권이 아니었던 것이다. 국민들이 특정 사회적 가치를 일방적으로 지지하지 않는 상황을 정치지도자들이 지혜롭게 관리하면서 일구어낸 것이 이념적 독단성보다 現實的 折衷性을 추구하는 스웨덴 모델이라고 할 수 있다.

선거를 통하여 집권한 사회민주당이 사회주의에 부합하지 않는 군주제나 재벌체제를 배척하지 않고 수용하면서 오히려 적극적으로 협력하는 체제를 구축한 것은 사회주의, 군주제, 그리고 자유기업경제를 서로 엇비슷하게 지지하는 국민들의 여론 구조를 잘 수용한 것으로 보인다. 이 점은 칠레의 아옌데(Allende) 공산정부가 무리하게 개혁을 추진하다가 좌절된 사례와 좋은 대조를 이룬다. 아옌데는 선거에서 전체 유권자의 36.2%의 지지를 얻어 2위(34.9%)와 3위(27.8%) 후보를 누르고 대통령에 당선되었는데 국민들의 전폭적 지지를 얻지 못한 상태에서 대기업 국유화와 토지재분배 등 급진적 개혁정책을 강행하다가 피노체트(Pinochet)의 쿠데타로 좌절하는 비운을 맞았다.

스웨덴의 이러한 정치현실을 미리 예견이라도 한 듯 사민당 지도자 Hansson은 이미 1929년에 사민당 운동의 키워드는 “계급”과 “투쟁”이 아니라 “國民”과 “協力”이어야 한다고 선언하였다. 그리고 국가로서 스웨덴의 역할은 “國民의 家庭(folkhemmet)”이 됨으로써 특정 계급을 넘어서서 모든 시민들을 보살피는 것이어야 한다고 규정하는 사민당의 기본 목표를 정립하였다.⁽³⁾ 스웨덴 사민당은 러시아 공산당과는 달리 무산대중의 계급정당이 아니라 국왕과 기업가 등 모든 국민을 아우르는 국민정당을 지향하였다. 1932년 농민당과의 연정은 이처럼 사민당이 노동자 계급의 복리만이 아니라 농민의 이익도 보살피야 한다는 기본 원칙이 확립되어 있었기 때문에 순조로웠다고 할 수 있다.

스웨덴 사회민주주의의 절충성은 핵심 목표가치인 平等(equality)에 대한 인식에서도 발견할 수 있다. 사회민주주의 이념가 Wigforss는 社會的 階級(social class)을 만들어내는 개

(3) 당시 젊은 급진적 지식인들의 우상적 지도자 Nils Karleby는 *Socialism Faces Reality*라는 저서에서 스웨덴 사회주의는 18세기 계몽사상에 뿌리를 두고 있음을 강조하고, Karl Marx를 배격하고 민주주의에 기초하여 모든 시민들의 생활을 개선하는 것을 목표로 삼는 사회주의 원칙을 확립해야 한다고 촉구하였다. 더 많은 국민들의 지지가 필요했던 정치가 Hansson은 Karleby의 생각을 받아드리는 것이 옳다고 판단한 것이다[Hagstrom(2001, p. 155)] 참조.

인 간 차이는 타고난 능력이나 품성의 차이가 아니라 후천적이고 사회적인 것이라고 지적한다[Wigforss(1938)]. 사회주의의 목표는 이 차이를 해소하여 無階級社會(classless society)를 실현하는 것이며, 이 과업은 결코 타고 난 개인 능력이나 품성의 차이마저 부인하지는 않는다는 것이다. Wigforss의 무계급사회는 소득과 재산의 절대적 평등을 지향하지 않으며, 성과 보상, 필요 보상, 그리고 때로는 증산 유인 제공까지 포용하는 사회이다[Tilton(1979)].

3. 中央集中形 勞使關係

스웨덴의 산업화는 독일보다는 늦었지만 그래도 매우 빠른 속도로 진행되었다. 산업화가 진행되면서 19세기 말부터 크게 불어난 숫자의 노동자들과 사용자 간에 크고 작은 노사 분류가 끊임없이 일어났다. 다른 나라의 경우와 마찬가지로 노동자들은 노동조합을 결성하고 대표권을 인정하도록 요구하였고 사용자들은 노조를 대화상대로 인정하지 않았다. 노동조합에 대한 사회적 인식이 명확하게 정립되지 못한 상태에서 노조와 사용자들 간의 줄다리기는 끝없이 되풀이되었다. 결국 노동자들은 노동조합의 전국적 단체인 勞總(Land-sorganisationen, LO)을 결성하여 단체협상을 요구하였고 사용자들은 노총의 인정 자체를 거부하고 고용권과 해고권, 그리고 종업원에 대한 직무배정권은 고유 경영권임을 주장하였다.

국민들도 노동조합에 대하여 회의적이었다. 당시 스웨덴 국민들의 관심사는 노동조합보다는 投票權이었다. 마침 1901년에 러시아가 핀란드에 개입하고 독일이 이 문제를 간섭하려 하면서 국제정세가 험악해졌다. 스웨덴 정부가 국제적 위기를 대비하기 위하여 국민의무병제를 시행하려 하자 국민들은 반대급부로 선거권을 요구하였다. 사람들은 “one man, one vote, one gun”을 슬로건으로 내걸고 국민의무병제를 계기로 선거권을 요구하는 대대적 운동을 전개하였는데 이 과정에서 사민당은 노총의 협력을 이끌어 3일간 파업을 성사시켰다.

결국 대중이 요구한 선거권의 확대가 수용되고 이에 따라 스웨덴은 보통선거제도를 도입하였다. 이 과정에서 시현된 노총의 과감한 실행력은 사용자들을 자극하기에 충분하였다. 사용자들도 노총(LO)에 대항하기 위하여 1902년에 전국적 사용자단체인 스웨덴경영자연맹(Svenska Arbetsgivaref reningen, SAF)을 결성하기에 이른다. 이후 LO와 SAF 간의 대결은 사용자 측의 경영권 주장⁽⁴⁾과 노총 측의 단결권과 단체교섭권 인정 요구가 부딪

(4) 사용자 측의 경영권 주장은 “자유롭게 채용하고, 해고하며, 직무를 배정하고 생산활동을 관리”하는 권리로 요약되는데 당시 스웨덴 노사는 이 내용을 ‘23조문(Paragraph 23)’이라고 불

치는 모습으로 전개되었다.

1909년에 양측은 대대적으로 격돌하여 노총은 총파업을 벌였고 경영자연맹은 총 공장 폐쇄로 맞섰다. 노측은 <23 조문> 거부, 동조 공장폐쇄 거부, 십장의 노조참여금지 거부 등을 내세우고 격렬히 투쟁하였지만 아무것도 얻지 못하였다. 노조 운동에 대한 사회적 이해가 부족한 상태에서 벌인 노총의 총파업은 고립무원의 상태에서 굴복할 수밖에 없었던 것이다. 정부는 중립을 내세워 개입하지 않았지만 노측은 정부중립의 진정성을 의심하는 계기가 되었다고 한다.

제1차 세계대전 이후 러시아 혁명이 최초의 공산정권을 수립하는 데 성공하면서 스웨덴의 노동운동도 국제사회주의운동의 영향을 받게 된다. 그러나 혁명지향적 노동운동이 별 공감을 얻지 못하면서 스웨덴 내 노동운동세력은 분열되기 시작한다. 당시 노동운동 지도자들은 모스크바 공산정부의 지시를 받는 혁명지향적 노동운동을 거부하였다. 스웨덴 노동운동은 시민당의 정치참여와 긴밀히 협력하면서 점차 그 입지를 넓혀 나갔고 이에 따라 국민적 인식도 우호적으로 바뀌어 나갔다. 시민당의 의회 의석수는 점차 증가하였고 마침내 집권에 성공하기에 이른다.

1932년에 노총의 지원을 받는 社會民主黨(SAP)이 집권하면서 사정이 변하기 시작한다. 사용자가 교섭대상자로 노총을 인정하는 문제와 노총이 사용자의 경영권을 인정하는 문제를 둘러싼 노사간의 대립은 다시 격렬하게 맞붙기 시작하였다. 자율적 타결이 어렵다고 본 정부는 앞으로 정부가 노사관계에 직접 개입할 수 있는 제도의 입법을 준비하기 시작하였다. 스웨덴의 노와 사는 이미 정부가 반대편을 지원하는 경우 심각한 피해를 입는다는 사실을 경험으로 터득한 상태였고 당시의 사회민주당 정부가 항상 집권한다는 보장도 없었다. 노와 사는 각각 반대편을 지원하는 비우호적 정부가 나타날 때에 대한 대비책을 마련해 두어야 했다. 이러한 상태에서 정부가 노사관계에 직접 개입할 수 있도록 만드는 항구적 제도를 마련한다는 것은 어느 쪽도 바라는 바가 아니었다.

노와 사는 서로 날카롭게 대립하는 관계에 있었지만 정부가 노사관계에 개입하지 말아야 한다는 생각에서는 서로 완벽하게 일치하였다. 노사가 합의 없이 계속 대치할 경우에 앞으로 노사문제에 정부가 직접 개입하도록 제도를 갖추겠다는 시민당 정부의 위협은 노사 양측을 합의로 이끌기에 충분하였다. 결국 SAF와 LO는 1938년에 유명한 ‘살체바덴협약(Saltsj baden Accord)’을 합의하기에 이른다.

 렸다[Hagstrom(2001, p. 148)] 참조.

〈살체바덴협약〉은 모두 다섯 가지 항목에 대한 합의로 이루어졌다. (1) ‘노동시장회의(Labor Market Council)’⁽⁵⁾의 설치와 그 운영방법, (2) 해고의 절차와 규칙, (3) 단체협약 기간 중 발생한 분규에 대한 협상절차, (4) 노사분규가 제3자의 피해를 유발하지 않도록 하는 규정, (5) 파업 중 주변지역 생활여건의 보호 등 다섯 가지 항목을 규정하고 있다. 이후 적어도 1970년대 말까지는 스웨덴 노사는 이 협약에 따라서 평화적 노사관계를 유지해 왔다. 이 협약은 소위 스웨덴 모형의 핵심을 이룬다고 평가된다.

무엇보다도 이 협약은 사민당의 집권으로 사회주의적 가치에 대한 열망이 고조된 스웨덴 사회가 사회주의적 가치와 모순되는 민간기업의 존재를 공식화하였다는 의미를 가진다. 정상적인 시장경제에서라면 이상한 말로 들리겠지만 스웨덴 사회민주주의는 SAF를 LO의 협상상대로 인정한 것이다. 비록 해고에 관한 규정이 〈23 조문〉을 훼손하였다고 하더라도 사측의 경영권은 대부분 인정되었다. 그러나 다른 한 편으로는 전국 기구인 LO와 SAF 간의 결정이 거의 그대로 개별 사업장에 통하도록 됨으로써 중앙집중적 노사협상 체제가 확립되었다. 그 결과 개인 사업가나 중소기업들의 형편이 충분히 반영되지 못하고 협상테이블에 나서는 노사 양측의 논의는 주로 대규모 사업장 중심으로 전개되었다. 스웨덴의 중앙집중적 노사협상 체제가 대기업 중심으로 운용되면서 중소기업부문은 소외될 수밖에 없었다. 중앙집중적 노사협상이 중소기업 활동에 부적절한 합의를 거듭하면서 신규창업은 물론 기존 중소기업들의 활동조차도 순조롭지 못한 부작용을 불러왔다. 勞使協商의 中央集中化는 스웨덴 경제의 생산체제를 대기업 중심으로 편성하는 데 기여하였다.

4. 福祉國家의 實態

야심찬 복지국가를 목표로 하는 나라의 특징은 大規模 公共支出과 높은 稅率이다. 이 특징을 그대로 갖춘 스웨덴 경제는 대규모 중앙기구가 지배하는 구조 속에서도 자유무역을 강조한다[Lindbeck(1997)]. 스웨덴 모형의 특징은 높은 공공지출, 완전고용정책, 정부 주도적 저축과 여신, 중앙집중적 임금 협상, 매우 누진적 한계세율, 그리고 민간분야의 소유집중 등으로 정리된다. 스웨덴 경제의 이러한 구조가 완결된 것은 1970년대의 일이다. 그러나 스웨덴 모형로 알려져 있는 이 구조가 어떤 포괄적 대형 기획에 따라서 설계된 것은 결코 아니다. 스웨덴 모형의 각 개별 부문은 각각 별개의 의사결정에 따른 결과일

(5) 노사분규문제가 ‘노동법원(Labor Court)’ 까지 가기 전에 거치도록 마련된 분쟁조정기구.

뿐이다. 그러나 그 배경에는 규모의 경제의 이익에 대한 믿음, 시장과 유인에 대한 불신, 대기업을 제외한 민간기업에 대한 불신 등이 널리 깔려 있다.

사회민주당의 철학은 국민들에게 經濟的 安全(economic security)을 보장하고 사회적으로 平等主義(egalitarianism)를 실천하는 것이었다. 이 목표를 달성하기 위한 사민당의 정책목표는 사회복지사업의 확대와 더불어 완전고용과 빈곤퇴치, 그리고 차등 해소 등으로 설정되었다. 1955년에 매년 14일이던 有給病暇(sick leave)는 1980년대에 들어서서는 26일로 확대되었고 기간 중 소득보전율은 90~100%였다. 유급병가 일수가 확대되면서 병가 신청자의 숫자도 늘어났다. 신청자가 너무 많아서 매일 누가 출근했는지를 파악한 뒤에야 작업팀을 편성할 수 있었다고 한다. 기업에 따라서는 공백 시간을 줄이기 위하여 병가자 발생에 대비한 예비인력을 고용하기도 하였다. 사회적 보조의 지출도 후하게 바뀌었다. 1950~65년의 기간 중에는 전 국민의 4%가 수혜자였는데 1996년에는 수혜자 비율이 10%로 늘었다. 수혜자의 구성도 노인과 환자 등 병약자 중심에서 젊은 근로연령층으로 바뀌었는데 어느 조사결과에 따르면 24세 연령의 20~38%, 그리고 65년생은 2/3가 심사를 거쳐서 구호대상자로 결정되어 혜택을 받은 적이 있었던 것으로 나타났다.

심사를 거쳐서 사회복지혜택의 수혜대상자를 선정하는 ‘審査福祉(mean-tested welfare)’의 제도는 사회보조를 ‘시혜’로 규정한다. 반면에 ‘普遍的 福祉國家(universal welfare state)’에서는 사회적 보조를 시민의 당연한 권리로 규정하고 보조의 조건과 크기도 매우 관대하다. 스웨덴의 사회복지제도는 보편적 복지국가를 지향하였기 때문에 그만큼 관대하였다.⁽⁶⁾ 다만 확대된 사회복지서비스는 공공지출 증대만으로 끝날 수 없고 서비스제공에 필요한 체제와 인력까지 확보해야 하므로 공공부문의 항구적 대형화를 요구한다. 그 결과 이 부문의 일자리도 많이 늘어났고 사회복지지출 대상자가 아니더라도 이 부문에서 일하며 먹고사는 사람들의 숫자도 크게 늘어났다. 시장형 공기업이 아닌 공공부문의 근로자들과 사회복지지출 수혜 대상자들의 소득은 모두 조세수입에서 나온다. 그러므로 이들을 租稅所得市民(tax-financed citizens)이라고 부르고 이들에 대비하여 생산활동에 종사하여 소득을 얻는 사람들을 市場所得市民(market-financed citizens)이라고 부른다. 조세소득시민의 숫자를 시장소득시민의 숫자로 나눈 비율은 1960년도에 0.38이었지만 1990년도와 1995년도에는 각각 1.51과 1.83으로 크게 증가하였고 계속 증가하는 상태다

(6) Saxonberg, S. 참조. Saxonberg는 노동자의 일이 소득과 무관할수록, 즉 탈상품화(decommodification) 지수가 높을수록 사회복지제도는 보편적 복지국가를 추구한다고 밝히고 스웨덴의 “소득손실주의(loss-of-income principle)”는 최고의 탈상품화에는 이르지 못하지만 ‘준보편적’ 수준에는 이른다고 평가한다.

[Lindbeck(1997)].

조세소득시민이건 시장소득시민이건 이들이 소득을 지출하여 구입하는 상품은 시장소득시민이 일한 결과로 생산된 것들이다. 그러므로 조세소득시민이 크게 증가하는 현상은 생산활동에 종사하는 사람들의 숫자가 상대적으로 크게 감소하였음을 의미한다. 스웨덴 모형이 확립된 1970년부터 1995년까지 25년 동안 스웨덴의 1인당 GNP는 OECD 회원국 가운데 4위에서 16위로 추락하였다. 물론 1인당 GNP의 현저한 추락을 불러온 요인은 더 심층적 분석을 거쳐야 밝혀지겠지만 시장소득시민이 줄어든 반면 조세소득시민의 숫자가 크게 증가한 것과 절대로 무관하지 않을 것이다.

또 조세소득시민들의 납세 후 소득은 모두 시장소득시민이 납부한 세금에서 나온다. 특히 자본소득에 대한 세율은 한계명목세율로 65~70%에 달하여 물가상승률이 높은 시기에는 실질수익률이 마이너스일 경우도 있었다고 한다. 자본소득에 대한 세율이 이처럼 높기 때문에 경영권과 무관한 사람들은 주식소유의 의욕을 잃게 되었다. 그 결과 일반 소비자들의 주식소유는 1950년도 전체 발행 주식의 85%에서 1980년대 후반 1990년대 초반의 15%로 급감하였다. 이러한 변화는 일반주주의 주식보유를 크게 감소시켰기 때문에 스웨덴 대기업들의 소유가 경영권을 가진 몇몇 재벌가문에 집중되는 현상을 가속화시켰다.

복지국가를 지향한 사민당 정책은 경제적 파급효과뿐만 아니라 정치사회적으로도 큰 영향을 유발하였다. 우선 전체 유권자의 65%가 시장형 공기업을 제외한 공공부문의 취업자이거나 복지연금수혜자로서 전 소득을 공공부문에 의존하고 있기 때문에 어느 정치세력도 이들의 소득을 삭감하려 나서기 어려운 구조로 되어있다. 스웨덴의 경우 사민당이 집권하지 못한 기간 동안에도 공공부문과 그 지출이 사민당 집권기와 같은 정도로 확대되었는데 이 사실은 비사민당 정부도 감히 공공부문을 축소하고 그 지출을 삭감하려하지 못할 정도로 공공부문에 의존하는 사람들의 정치적 비중이 커졌음을 뜻한다. 1970년의 헌법개정은 일부 의원의 임기를 8년으로 책정한 조항을 폐지하고 모든 의원의 임기를 3년으로 통일하였다. 그 결과 의원들은 국가의 장기적 이익에 반하는 유권자들의 요구를 거스르기가 어려워졌다. 스웨덴의 국가경제가 복지과대라고 하는 기형적 구조를 감당하기 어려운 상황에 빠져들고 있었다고 하더라도 국민들의 표심을 의식하지 않을 수 없는 정치인들로서는 어느 누구도 상황의 개선을 위하여 앞장서서 도전하기 어렵게 된 것이다.

또 스웨덴 국민들은 누구나 이 복지국가를 유지하는 데 소요되는 비용이 대기업의 생산활동으로 충당됨을 알고 있다. 그렇기 때문에 일부 가문의 소유집중률이 아무리 높다

고 하더라도 반기업정서가 형성될 까닭이 없다. 스웨덴 사람들은 각자 나서서 기업을 차리고 돈을 벌려고 나서기 보다는 “기업들에게 돈을 많이 벌도록 허용하면서 그 대신 높은 세율로 거두어 쓰는” 편한 생활을 선택한 것이다[Hagstrom(2001)]. 기업들이 복지국가유지에 필요한 비용으로 충분한 만큼의 세금만 납부한다면 소수 재벌의 소유집중도 무방하다는 것이다.

5. 社民黨 政策과 所有集中의 深化

사민당의 이념가, Wigforss는 “所有主 없는 社會的 企業(social firms without owners)”을 사민당의 목표로 설정하였다[Wigforss(1980)]. 원래 사민당은 제1단계 목표로 ‘정치적 민주주의(보통선거 쟁취)’ 실현을 통해 의회를 장악하고, 제2단계로 ‘사회적 민주주의(평등 복지국가 건설)’를 실현하며, 마지막 제3단계로 ‘경제적 민주주의’를 실현하는 것으로 설정하였는데, 경제적 민주주의는 ‘기업 내 경제적 의사결정이 사적 합리성에 의하지 않고 기업의 이해관계자 모두와 사회전체의 사회적 이익을 반영하는 상태’를 뜻한다[Högfeldt(2007)]. 기업의 국공유화를 명시적으로 선언하지 않으면서도 이를 배제하지도 않는 모호한 표현이라고 할 수 있다. Wigforss의 “소유주 없는 사회적 기업”은 이 3단계 목표를 좀 더 구체화한 것이다.

사실 사회주의의 지향점은 생산수단의 국공유화를 벗어나기 어렵다. 스웨덴의 사회민주당은 국민의 전폭적 지지를 확보하지 못한 상태에서 “소유주 없는 사회적 기업”을 공공연하게 추구하지 못했을 따름이다. 그 대신 사민당 정부는 비록 소유는 민간에게, 그것도 소수 재벌 가문의 손에 맡겨 두더라도 기업 행동은 “소유주 없는 사회적 기업”의 행동과 같게 만드는 기업 정책을 추진하였다. 가장 중요한 것은 租稅政策이었는데 기업 소유주의 소득과 부에 대해서는 높은 세금을 때리면서 기업 내 유보이윤에 대해서는 세금을 낮게 책정하였다. 그리고 기업이 유보이윤을 투자하는 경우에는 보조금까지 지급할 정도로 대기업 활동을 지원하였다. 기업의 투자는 일자리를 창출하고 스웨덴 제품의 국제경쟁력을 강화하기 때문에 사회적 필요에 부합하는 기업행동이다. 그리고 소수 재벌가문의 소유집중률이 높더라도 이윤을 배당화하면 세금으로 환수하고 기업 내에 남겨 투자재원으로 활용하면 사회적 목표에 부합하는 것이다.

또 국제화, 세계화의 물결 속에서 해외 자본이 스웨덴 기업을 인수하려고 할 때 수출에 크게 의존하는 스웨덴으로서는 이를 결코 거부할 수 없다. 그러나 의결권에 차등을 두는 방식으로 재벌가문의 기업지배권을 공고히 하면 외자가 스웨덴 기업을 인수하지 못하도

록 하는데 효과적이다. 결국 형식은 소수 재벌이 기업부문을 지배하는 꼴이지만 소수 재벌들은 내국인 기업이 외국인 손에 넘어가는 것을 효과적으로 막으면서 동시에 기업이윤을 자신들의 사적 용도에 마음대로 쓸 수도 없는 상태에 놓인다. 결국 스웨덴 기업들은 소유주가 있더라도 없는 것과 마찬가지로 社會的 企業이 되어버린 것이다.

6. ‘마이드너계획’ 과 그 挫折

물론 스웨덴 사민당이 기업 소유의 사회화를 아예 시도조차 하지 않았던 것은 아니다. 소위 ‘마이드너계획(Meidner Plan)’은 대기업들을 사회화하려는 치밀한 계획이었다. ‘마이드너계획’은 스웨덴 사민당의 경제운용계획과 연계하여 재벌가문들이 소유하고 있는 대기업들의 사회화를 시도하였는데 그 구체적 내용은 다음과 같다.

2차대전 중 스웨덴은 고도의 외교적 역량을 발휘하여 중립을 유지하는 명분으로 전쟁에 휘말리는 일을 모면한다. 유럽의 모든 산업시설이 전쟁으로 파괴된 가운데 산업시설의 파괴를 모면한 스웨덴 경제는 전후 유럽 복구사업에 필요한 철강 등 자재를 공급하는 산업활동으로 대호황을 맞게 되고 국가경제가 고속으로 성장하는 번영기에 들어선다. 흔히들 1950년대의 성공까지도 1938년 대합의에 기초한 스웨덴 모델의 성과로 평가하지만 사실은 당시 국제 호경기가 불러 온 결과였을 따름이다[Meidner(1993)]. 이미 설명하였지만 스웨덴 모델이 그 모습을 갖춘 것은 1970년대 초반이다.

전후 호황은 부문별로 인력난을 초래하였고 당연히 임금상승으로 이어졌다. 임금상승은 물가상승을 유발하였고 스웨덴 정부는 인플레이션이 스웨덴의 국제경쟁력을 약화시킬 가능성을 우려하였다. LO의 경제학자 Rehn과 Meidner는 인플레이션을 방지하면서 소득분배를 개선하는 방안으로 두 가지 처방을 제시하였다. 첫째, 인플레이션을 유발하는 수요를 줄이기 위하여 정부 수요의 감축을 건의하였다. 수요를 감축하여 어느 부문에서도 노동에 대한 초과 수요가 나타나지 않게 만들어 임금상승압력을 해소하자는 것이다. 그러나 임금상승압력은 해소되겠지만 대신 부문별로 실업이 발생한다. 이에 대해서는 정부가 적극적 勞動市場政策(active labor market policy)을 펼쳐서 실업이 발생한 부문의 실업자를 노동이 필요한 부문으로 옮기고 새 일터에 필요한 기술훈련 등을 제공한다는 것이다. 이들은 이 방법으로 인플레이션을 막으면서 완전고용을 유지할 수 있다고 주장하였다.

둘째, ‘連帶賃金(solidarity wage)’ 제도이다. 임금 협상이 LO와 SAF 사이에 전국적 단위로 펼쳐지는 것을 이용하여 직장별 임금 부담 능력에 상관없이 동일 노동은 동일 임금을 받도록 합의하자는 것이다. 그러나 만약 동일 임금의 수준을 그 노동에 대해서 가장 높

은 임금을 지불하는 기업의 수준에 맞춘다면 나머지 기업들은 도산하고 말 것이므로 전국 평균 수준에 맞추는 것으로 결론지었다. 연대임금제도가 도입되면서 노동자들의 소득 분포는 한층 더 평등하게 변화하였다. 그러나 평균수준 이하의 임금을 지급하던 기업들은 건디지 못하고 대부분 폐업할 수밖에 없었다. 렌과 마이드너는 이 폐업을 비효율적 기업의 퇴출로 규정하고 적극적 노동시장정책이 폐업한 기업의 근로자들을 더 효율적 기업에 재배치하면 된다고 주장하였다. 그러나 후일의 연구결과는 이 실업자들이 민간부문의 더 효율적 기업으로 전직한 것이 아니라 공공부문의 일자리로 옮겨갔음이 드러났다 [Lindbeck(1997)]. 시장소득시민들이 租稅所得市民으로 바뀌었을 뿐이다.

Meidner는 여기에서 한 걸음 더 나아가서 대기업 소유의 사회화를 제안하고 나섰다. 연대임금제도가 시행되면 과거 높은 임금을 지급하던 대기업들은 의외의 이득을 얻게 되기 때문에 이 초과이익은 환수할 필요가 있다는 주장이었다 [Silverman(1998)]. 여기까지는 일리가 있는 요구라고 할 수 있지만 환수방식이 문제였다. Meidner의 제안은 LO가 관리하는 ‘임금소득자기금(wage earners’ fund)’을 설치하여 대기업들이 초과이익을 출연하도록 한 다음 해당 대기업은 이 돈 만큼의 주식을 신규로 발행하도록 의무화하고 ‘임금소득자기금’이 이 주식을 인수하도록 하자는 내용이었다. 사용자 단체인 SAF가 격렬히 반대하고 나온 것은 물론이고 국민들의 반응도 부정적이었다. 마침 원자력 발전문제로 고전하던 사민당이 총선에서 패배하는 일까지 일어나면서 재집권을 노리는 사민당으로서 국민정서의 동향에 민감할 수밖에 없었다.

1980년대 초에 재집권에 성공한 뒤에도 정당 사민당은 노동단체 LO와는 달리 ‘임금소득자기금’ 계획에 열정을 보이지 않았다. 결국 원래 취지를 찾아볼 수 없는 내용으로 시행에 들어갔으나 그나마도 1990년대 초의 비사민당 정부에 의하여 완전 폐기된 채 아무도 그 필요성을 거론하지 않는 상태가 되었다. 본격적으로 “소유주 없는 사회적 기업”을 만들려는 사회주의자들의 시도는 국민적 지지를 이끌어내지 못함으로써 좌절당하고 만 것이다.

이 사태와 더불어 LO는 SAF와 협의 없이 사민당 정부를 내세워 고용보호법을 제정하고 해고시에도 최근 고용자 우선 해고를 강제하는 법안을 입법할 뿐만 아니라 1976년에는 공동결정법을 통과시켜 노조대표의 이사회 참여를 인정하였다. 이러한 일련의 행동은 명백히 Saltsjöbaden 협약에 위배되는 것이었다. 사용자들은 사용자들대로 SAF-LO 간의 집단 협상을 거부하고 개별 협상에 돌입하는 사태가 많아졌다. 결국 1970년대 말에 이르러면 스웨덴 모델의 모습은 Saltsjöbaden 협약을 체결할 때의 그것과는 크게 달라지고 만다.

7. 國家經濟 投資構造의 歪曲

재벌가문의 소유집중을 허용하면서 그 대신 기업 행동이 사회적 목표에 부합하도록 유도함으로써 결과적으로 사회주의적 가치를 실현한다는 것이 스웨덴 사민당 정책의 기초이다. 스웨덴 대기업들은 국가경제의 생산 활동을 주도하면서 방대한 조세수입을 제공함으로써 사회복지사업에 필요한 정부 재정지출을 뒷받침하였다. 다른 한 편으로 사민당 정부는 대기업들이 차등의결권 주식을 발행하여 총수 일가의 경영권을 안정시키도록 허용함으로써 스웨덴 대기업들이 해외 자본의 수중으로 넘어가지 않도록 조치하였다. 그러나 배당소득의 대부분을 높은 세율의 세금으로 환수함으로써 엄청나게 높은 소유집중률에도 불구하고 소득분배가 재벌가문들에게 편중되지 않도록 할 수가 있었다. 지배적 대주주들의 사적 소득의 크기는 최대한 줄이면서 대기업들의 생산활동은 사회적 필요를 충족하는 사업에 소요되는 재원을 마련하는 체제가 구축된 것이다. 이 체제에서 스웨덴 대기업들은 실질적으로는 '所有主 없는 社會的 企業'과 다를 바 없게 된 셈이다.

높은 배당세율은 일반 투자자들로 하여금 주식투자를 포기하도록 만들었고 그 결과 대기업의 소유집중은 더욱 더 심화하였다. 국가경제의 생산활동을 대기업들에게 의존하는 사민당 정책은 신규 중소기업들의 출현을 어렵게 만들었다. 이에 더하여 연대임금제도의 시행은 이미 존재하고 있던 중소기업들까지 그 상당수를 도태시켰다. 스웨덴 정부는 기업이윤을 배당처리하지 않고 투자하는 경우에 조세를 감면하고 이에 더하여 각종 투자지원금까지 지원하였다. 이와 같은 투자 지원책의 목적은 국가경제의 투자를 장려하기 위한 것이었는데 스웨덴 모델은 결국 이러한 혜택을 실질적으로 기존 대기업들에게만 몰아주는 체제로 되었다.

사민당 정책은 결국 국가경제의 투자자금을 모두 기존 대기업들에게 몰아주면서 그 총수가문이 보유한 경영권은 확실하게 보장해 주었던 것이다. 비록 기업주들은 배당을 통하여 높은 소득을 누릴 수는 없었지만 국내의 모든 투자자금을 專有하고 경영권을 위협하는 모든 경쟁으로부터 保護받는 특권을 누렸다. 스웨덴 대기업들은 투자자금 확보와 경영권 확보의 영역에서는 치열한 경쟁에서 완벽하게 격리된 채 조업해 온 것이다.

사민당 정책이 만들어낸 스웨덴 기업환경은 시장경제의 경쟁환경을 크게 왜곡하는 것이었다. 스웨덴 인력이 보유한 경영능력 가운데 기존 대기업 총수들을 제외한 인력의 경영능력은 기업경영과 투자재원으로부터 철저히 배제당한 것이다. 그러므로 스웨덴 경제는 지난 반세기 동안 스웨덴의 일부 한정된 경영능력이 치열한 경쟁으로부터 정부의 완벽한 보호를 받는 가운데 생산 활동을 주도하는 형태로 유지되어 왔다고 할 수 있다. 스

웨덴 모델은 국가경제의 모든 역량을 최대한 발휘하도록 만드는 데 결코 효과적인 체제가 아니었다. 스웨덴 경제가 점차 활력을 잃어 온 배경에는 공공부문의 비대화에 더하여 사민당 정책이 빚어낸 민간기업 부문의 왜곡된 투자구조가 자리하고 있는 것이다.

8. 맺는말

한국과 스웨덴은 대기업 부문의 소유가 재벌체제 중심으로 집중되어 있다는 점에서는 대단히 유사하고, 정부가 기업활동에 크게 영향을 끼친다는 점에서도 비슷하지만 기업활동의 풍토는 엄청나게 다르다. 국민들의 정치적 성향이 절묘한 배합을 이루어 어느 한 노선도 다른 노선을 일방적으로 압도할 수 없도록 되어 있는 상황에서 정치인들이 반대파를 무시하지 못하고 서로 절충하며 포용하는 자세도 우리와는 다른 것 같다. 국민들의 반기업정서의 내용도 우리와는 다르다. 우리나라 국민들의 반기업정서는 결코 만만치 않으며 특히 재벌 총수와 그 가족들에 대한 반감은 특히 유념할 만하다. 반면에 스웨덴 국민들은 최고의 복지국가를 운영하는 데 소요되는 비용의 조달에 큰 역할을 하는 기업에 대하여 그 공로를 인정하고 있다. 사회주의의 이념에 충실한 사람들이 기업을 아예 사회화하려고 시도할 때 그 시도를 좌절시킨 것은 國民情緒였다. 만약 국민들이 사회주의적 국유화 제도의 수용을 압도적으로 지지하였다면 스웨덴 모델의 구조는 훨씬 더 달라졌을 것이다.

그런데 우리나라의 경우라면 어떠했을까? 만약 진보세력이 집권에 성공하고 정부와 정부를 지지하는 진보세력이 '임금소득자기금'과 같은 기구를 계획하고 재벌기업들을 사회화하려고 시도한다면 우리 국민은 과연 스웨덴 국민들처럼 그러한 기도를 좌절시킬 것인가? 국민들이 국가경제에 기여하는 기업들의 공로를 인정하는 분위기라면 그렇게 할 것이다. 그런데 우리나라의 대기업들은 과연 스웨덴 대기업들과 같은 수준의 역할을 수행하고 있는 것인가?

반기업정서는 그야말로 情緒다. 국민이 반기업정서에 빠져서 기업활동을 위축시키는 사회적 선택을 지지한다면 국가경제는 쇠락할 것이다. 그러나 이러한 이유만 내세워 국민들에게 반기업정서를 버리라고 요구하는 것은 반기업정서 해소에 별로 도움이 되지 않는다. 국민정서를 반기업적인 것으로 몰아가지 않으려는 기업 측의 노력이 무엇보다도 중요한 것으로 보인다. 스웨덴 사람들이 기업의 사회화 또는 국유화를 저지한 것은 그만큼 민간 기업들에 대한 신뢰가 컸기 때문이고 민간 기업들이 이러한 신뢰를 얻을 수 있도록 그만큼 봉사하였기 때문이다. 한국 기업이 반기업정서를 해소하는 데 가장 결정적

역할을 짊어진 주체는 다름 아닌 한국 기업들이었다.

서울대학교 經濟學部 教授

151-746 서울특별시 관악구 관악로 599

전화: (02)880-6369

팩스: (02)886-4231

E-mail: shoonlee@snu.ac.kr

參 考 文 獻

- Child, M.(1947): *Sweden : The Middle Way*, New Haven, Yale University Press.
- Hagstrom, J.(2001): *To Be, Not To Be Seen — The Mystery of Swedish Business*, The George Washington University.
- Högfeldt, P.(2007): “The History and Politics of Corporate Ownership in Sweden,” in R. K. Morck(ed.), *A History of Corporate Governance Around the World — Family Business Groups To Professional Managers*, National Bureau of Economic Research, Chicago, The University of Chicago Press.
- Lindbeck, A.(1997): “The Swedish Experiment,” *Journal of Economic Literature*, **35**, 1273-1319.
- Lindgren, Gunnar(1953): “Shareholder and Shareholder Participation in the Larger Companies’ Meetings in Sweden.” *Weltwirtschaftliches Archiv*, **71**, 281-298.
- Meidner, R.(1993): “Why Did the Swedish Model Fail?,” *The Socialist Register*, **29**, 211-228.
- Saxonberg, S.(2004): “The Swedish Model is Doing Well Despite Neo-Liberal Attacks,” *Problemy Polityki Społecznej*, **7**, 13-31.
- Silverman, B.(1988): “The Rise and Fall of the Swedish Model: Interview with Rudolf Meidner,” *Challenge*, **41**, **1**, 69-90.
- Tilton, T. A.(1979): “A Swedish Road to Socialism: Ernst Wigforss and the Ideological Foundation of Swedish Social democracy,” *The American Political Science Review*, **73**, **2**.
- Wigforss, E.(1980): *Ernst Wigforss Skrifter i Urval I-IX* [A collection of Ernst Wigforss’s writings], Stockholm, Tidens Förlag.

