



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학박사 학위논문

스웨덴 모델의 진화와 재구성

2019년 2월

서울대학교 대학원

정치학과

이 현

스웨덴 모델의 진화와 재구성

지도교수 권 형 기

이 논문을 정치학박사 학위논문으로 제출함
2018년 11월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학 전공
이 현

이현의 박사 학위논문을 인준함
2018년 12월

위 원 장	<u> 백창재 </u>	(인)
부위원장	<u> 권형기 </u>	(인)
위 원	<u> 김의영 </u>	(인)
위 원	<u> 류석진 </u>	(인)
위 원	<u> 안재홍 </u>	(인)

국문초록

주요어 : 스웨덴 모델, 혁신, 중소기업, 성장 거버넌스. 보편적 복지, 조정 모델

학 번 : 2005-30057

본 연구는 2000년대 이후 스웨덴에서 높은 경제성장과 강한 복지국가 가 병존함으로써 성장과 분배의 선순환이 새롭게 재구성된 과정을 스웨덴 모델의 진화와 재구성이라는 관점에서 조명해보려는 시도다.

본 논문은 1990년대 동안 진행된 스웨덴의 ‘성공적인’ 구조조정이 어떤 형태로, 또 어떤 경로를 통해 이루어질 수 있었는가를 분석하고자 했다. 여기서 ‘성공적’이라고 지칭할 수 있는 이유는 그러한 구조조정 과정이 단순히 이전 시기동안 스웨덴 경제의 원활한 작동을 가로막았던 구조적 적폐들을 해소하는데 그치지 않고, 새로운 성장의 동력과 주체를 창출했기 때문이다. 더구나 광범위한 개혁이 진행되는 과정에서 보편적 복지국가의 틀이 보존됨으로써 스웨덴은 이른바 ‘성장(효율성)과 복지(형평성)의 선순환’이라는 기존 모델의 특징을 새로운 방식으로 재구성했다. 이러한 스웨덴의 구조조정 경험은 선진 산업국가들이 직면한 구조개혁의 경제적 효율성과 사회적 안정성을 위한 정책 설계를 마련하는데 중요한 참조와 준거를 제공할 수 있다고 여겨진다.

본래 스웨덴 모델은 1930년대에 형성되어 1950-60년대 동안 전성기를 누렸던 일련의 경제·사회 정책 및 제도들의 조합으로 ‘대기업 중심의 경제정책’, ‘자율적인 노사관계’, ‘높은 조세부담에 기초한 보편적 복지국가’, ‘코퍼러티즘적 의사결정구조’를 핵심 요소로 포함했다. 그러나 이 모델은 모델 자체에 내재한 지속적인 임금부상(wage drift)이라는 문제와 세계화에 따른 압박 속에서 1970년대 이후에는 사실상 하나의 ‘모델’로서 갖는 긍정적·선도적인 의미를 상실했다. 나아가 1970-80년대 동안 기존 제도와 정책을 어떤 형태로든 보존하려고 한 스웨덴 정부의 시도는 오히려 불가피하게 요구되고 있었던 개혁을 계속해서 지연시킴으로써 1990년대 초에 금융위기를 초래했다.

그러나 금융위기를 수습하기 위한 일련의 구조개혁 과정은 스웨덴이 기존 모델의 문제들을 쇄신할 뿐만 아니라 변화된 환경 속에서 새롭게 재부상할 수 있는 계기를 제공했다. 여기서 핵심적인 것은 새롭고 생산적인 기업들이 출현하고 성장하는 것을 가로막았던 제도적·정책적 장벽들을 제거하고, 투자에 대한 인센티브를 제고하는 방향으로 개혁이 진행되었던 점이다.

먼저 제조업 분야의 수출 대기업을 중심에 놓았던 스웨덴 정부의 산업 정책이 ‘혁신’을 수행하는 첨단 산업 분야의 중소기업을 지원하는 방향으로 변경되었고, 거시경제정책의 기조도 건전재정과 인플레이션 억제를 우선하는 방향으로 바뀌었으며, 광범위한 금융 및 투자 자유화가 진행되었다. 이러한 정책 전환과 제도 개혁은 무엇보다 이전과는 상이한 형태의 소유구조와 조직을 지닌 기업, 즉 수많은 첨단 분야 중소기업과 외국계 기업들이 출현할 수 있는 조건을 제공했다. 이러한 새로운 생산성 높은 기업들(gazelles company)은 특히 정보통신(ICT)과 바이오 산업 분야에서 두드러지게 나타났으며, 제조업 분야의 대기업들이 인수합병 및 해외 이전으로 떠난 뒤에도 전문화된 특정 영역에 집중하는 소규모의 기업들이 재창업함으로써 지역의 고용과 성장을 견인하는 역할을 수행했다. 이러한 새로운 기업들의 활성화가 바로 2000년대에 스웨덴 경제가 급성장하고, 이에 기초하여 2008-09년의 금융위기에도 별다른 타격을 받지 않았음으로써 ‘스웨덴 모델의 재부상’을 논의할 수 있는 동력이 되었던 것이다.

이처럼 경제의 중심적인 행위자가 새로운 형태의 기업들로 바뀌면서 경제를 뒷받침하는 정치적 의사결정 구조와 사회정책의 제도 및 정책들도 이에 조응하는 형태로 변화했다. 기존에 노동과 자본의 정상조직을 중심으로 한 중앙교섭 체계는 느슨한 형태의 산별 및 기업수준의 분권화된 교섭으로 대체되었다. 또 기업의 경제 활동에서 지역적 수준의 클러스터와 기업생태계 조성이 커다란 비중을 차지하게 되면서 지방정부의 역할이 중요해졌다. 결국 이러한 변화는 기존에 스웨덴 모델을 특징지었던 강한 의미의 코퍼러티즘을 약화시키고 이를 성장을 뒷받침하는 경제 및 사회 주체들 사이의 거버넌스 구조로 바꾸어 놓았다.

또 사회정책에서도 선택성과 시장원리를 도입하는 복지 개혁이 진행

되었다. 그러나 효율성을 강화하는 사회정책의 개혁에도 불구하고 복지체계의 보편주의적 원리와 제도들은 상당부분 보존되었다. 그리고 이러한 복지체계의 유지는 첨단분야 중소기업의 창업이 갖는 불확실성과 유동성의 위험을 경감시킴으로써 새로운 기업들이 혁신과 경쟁을 위한 다양한 실험적인 활동을 추구하는 것을 뒷받침할 수 있었다.

결국 이러한 방식으로 스웨덴은 이전과는 전혀 상이한 정책과 제도의 조합을 통해서 ‘성장(효율성)과 복지(형평성)의 선순환’이라는 기존의 특징을 재구성했다. 즉 ‘수출 부문 대기업+완전고용+중앙교섭+연대임금정책에 기초한 산업합리화+보편적 복지’의 결합에 기초했던 기존의 모델은 ‘첨단 분야 중소기업+인플레이션 억제+분권화된 교섭+성장·혁신 거버넌스에 기초한 지역 혁신체계+보편적 복지’의 결합으로 대체된 것이다. 이러한 스웨덴 모델의 변화를 요컨대 ‘노동에 기반한 조정 모델’에서 ‘혁신에 기반한 조정 모델’로의 이행으로 규정할 수 있다.

목 차

1. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 선행연구 검토	4
3. 연구방법	6
4. 논문의 구성	7
2. 전통적 스웨덴 모델의 재인식	10
1. 스웨덴 비즈니스 체계의 발전과 구조	10
1)기업: 대기업 중심 체계와 수출주도 산업구조	11
2)국가: 성장정책, 금융통제, 교육·숙련체계	18
3)노동시장: 중앙교섭제도와 연대임금정책	29
4)스웨덴 비즈니스 체계의 성과: 성장과 평등의 연계	36
2. 스웨덴 모델의 복지체계	
: 비즈니스 체계와 사회정책의 결합	38
1)‘인민의 집’ 구상: 생산주의와 보편주의	38
2)‘강한 사회’: 생산주의·보편주의 결합의 확대·심화	44
3. 스웨덴 모델의 정치구조	
: 비즈니스 체계의 정치적 안정화	49
1)사회 코퍼러티즘의 형성과 전개	49
2)코퍼러티즘의 제도화: ‘정책협의’	57
4. 전통적 스웨덴 모델	
: ‘노동’에 기초한 성장과 평등의 선순환	60
3. 새로운 스웨덴 모델: 변형과 재구조화	64
1. 스웨덴 비즈니스 체계의 변화	
: 행위자 및 정책·제도의 재구조화	65

1)기업: 정보통신(ICT)기업과 중소기업(SME)의 부상	65
2)국가: 자유화, 경쟁정책, 지역혁신체계	75
3)노동시장: 교섭구조의 분권화	85
4)새로운 비즈니스 체계의 성과: 실험경제의 역동성	90
2. 복지체계의 변화	
: 복지의 ‘시장화’와 보편주의의 지속성	92
1)복지의 구조조정과 ‘시장화’	92
2)보편주의의 지속성	96
3. 정치적 의사결정 구조의 변형	
: 사회 코퍼러티즘에서 성장·혁신 거버넌스로	100
1)정당정치의 변모와 코퍼러티즘의 쇠퇴	100
2)‘지역’의 부상과 성장·혁신 거버넌스의 출현	104
4. 새로운 스웨덴 모델	
: ‘혁신’에 기초한 성장과 평등의 선순환	107
4. 이행의 정치(1): 정점에서 해체로, 1970-1990	110
1. 1970년대 스웨덴 모델의 위기	111
1)외적 요인: 장기불황·경쟁격화, 자본의 세계화, 생산방식의 재편	111
2)내적 요인: 스웨덴 모델의 구조적 딜레마	116
2. 위기와 좌파의 대응(1969-1976)	
: ‘이념적 봉인’과 노동의 ‘급진화’	120
1)위기 대응과 신개입주의의 부상	120
2)노동의 ‘급진화’: ‘산업민주주의’와 ‘임금노동자 기금’	125
3. 위기와 우파의 대응(1976-1982)	
: ‘이념적 공백’과 자본의 ‘정치화’	127
1)우파 집권과 개입주의 정책의 지속	127
2)자본의 ‘정치화’와 이념적 개입	130
4. ‘제3의길’의 이념적 전환과 전통적 스웨덴 모델의 종언(1982-1991)	

.....	131
1)사민당의 재집권과 ‘제3의길’ 노선	131
2)‘제3의길’의 좌초와 계급타협의 와해	133
5. 이행의 정치(2): 해체에서 재구성으로, 1991년 금융위기에서 2008년 금융위기까지	135
1. 1991년 스웨덴 금융위기의 전개와 대응	136
1)금융위기의 원인과 전개	136
2)금융위기 대응과 해소과정	136
2. 새 모델의 형성: 신자유주의적 구조개혁과 보편적 복지체계의 공 존, 1992-1997	137
1)신자유주의적 정책기조의 확립과 ‘노동’의 주변화	137
2)제도·정책개혁의 대장정과 ‘복지축소 없는 자유화’	137
3. 이행의 공고화 : 스웨덴 모델의 새로운 성장, 1998-2007	138
1)‘생산성 기적’과 2000년대 스웨덴 모델의 재부상	138
2)이념적 반등: 사민주의와 ‘노동’의 회복탄력성	138
4. 새 모델의 시금석 : 2008-09년 세계 금융위기와 대응	139
6. 결론	140
참고문헌	149
Abstract	163

표 목 차

[표2-1] 1870-1930년간 국가별 1인당 GDP 변화	12
[표2-2] 1890-1930년간 산업부문별 고용변화	12
[표2-3] 1951/1955-1971/75 기간 연간 수출증가율 및 수출상품 비율	15
[표2-4] 전후 1946-1957년의 스웨덴의 경제정책 : 케인즈 모델	24
[표2-5] 1958-1972년의 스웨덴의 경제정책 : 렌-마이드너 모델	25
[표3-1] 스웨덴 산업에 대한 정부지원액	66
[표3-2] 1970-90년 스웨덴 다국적 기업의 국내 판매·생산·부가가치·고용	67
[표3-3] 1973-1990년 스웨덴의 경제정책 : 케인즈 정책/렌-마이드너 모델의 혼합	78
[표3-4] 1991년 이후 스웨덴의 경제정책 : 케인즈 정책/렌-마이드너 모델/신통화주의의 혼합	79
[표3-5] 1950-2000년 스웨덴의 단체교섭체계 변화	90
[표3-6] 복지항목별 복지정책에 소요되는 세금의 지불의사 설문조사	99
[표3-7] 1970년대 이후 스웨덴 정부 구성	100
[표3-8] 1970년대 이후 사민당의 득표율 및 의석수	101
[표4-1] 1970년대 스웨덴의 주요 거시경제 지표	121
[표4-2] 자본주의적 복지국가와 개입주의적 복지국가	124

그림 목 차

[그림2-1] 스웨덴 생산직 노동자의 임금격차 추세	35
[그림2-2] 전통적 스웨덴 모델의 비즈니스 체계 : ‘산업발전과 복지경제, 1935-75’	37
[그림2-3] 스웨덴의 출생률·사망률 · 전체인구성장(1750-1967)	39
[그림2-4] 전통적 스웨덴 모델의 선순환 구조	61
[그림3-1] 1965-93년 스웨덴의 해외직접투자	66
[그림3-2] 1996-2009년 스웨덴 경제의 노동생산성	68
[그림3-3] 1996-2009년 스웨덴 경제의 자원 할당 효율성 추세	69
[그림3-4] 1996-2009년간 노동생산성 분해	70
[그림3-5] 1991-2009년간 기업규모별 고용변화	70
[그림3-6] 1996-2009년간 기업 소유형태에 따른 노동생산성 분해	71
[그림3-7] 규제 영향	81
[그림3-8] 한계유효세율 국제비교	82
[그림3-9] 1990-2003년간 대내 직접투자 스톡	83
[그림3-10] 새로운 스웨덴 모델의 비즈니스 체계 : ‘서비스 사회의 신자유주의와 국제화, 1975-2005’	91
[그림3-11] 1981-99년 사회보험 규정의 확대 및 축소 경향	98
[그림3-12] 새로운 스웨덴 모델의 선순환 구조	108
[그림 4-1] 평등주의 임금정책의 트레일레마	116

1장 서론

1. 문제제기

본 연구는 2000년대 이후 스웨덴에서 높은 경제성장과 강한 복지국가
가 병존함으로써 성장과 분배의 선순환이 새롭게 재구성된 과정을 스웨
덴 모델의 진화와 재구성이라는 관점에서 조명해보려는 시도다.

스웨덴 모델은 본래 1930년대에 형성되어 1950-60년대 동안 전성기를
누렸던 일련의 경제·사회 정책 및 제도의 조합으로 ‘대기업 중심의 성장
정책’, ‘자율적 노사관계’, ‘높은 조세부담에 기초한 보편적 복지국가’, ‘코
퍼러티즘적 의사결정구조’를 핵심 요소로 포함했다. 이러한 요소들은 상
호보완적인 성격을 갖고 있었고, 각 요소들의 조합은 성장과 분배의 선
순환 구조를 창출한 정책 설계의 모범 사례로 평가받았다. 그러나 스웨
덴 모델은 1970년대 이후 침체와 혼란에 직면했고, 1990년대에는 금융위
기와 신자유주의적 개혁을 겪으면서 모델을 구성했던 주요 제도와 정책
이 사실상 해체되는 위기를 맞았다. 이 때문에 세계화 시대에는 자본의
자유로운 이동과 첨예한 국제경쟁으로 인해 성장과 분배가 사실상 양립
하기 어려우며 스웨덴 또한 예외가 아니라는 점이 제기되었다.

그러나 1990년대 동안 진행된 광범위한 개혁의 대장정이 마무리되자
스웨덴은 2000년대 들어 성장과 고용을 비롯한 주요 거시경제지표에서
유럽연합 국가 중 가장 우수한 모습을 보여주었고, 소득분배의 측면에서
도 상대적으로 양호한 성적을 거두었다. 또 첨단산업 부문의 중소기업을
중심으로 높은 생산성 성장을 거듭으로써 산업구조를 성공적으로 전환했
고, 기존의 보편주의적 복지 프로그램을 대체로 보존함으로써 강한 복지
국가가 세계화와 정보화 시대에도 긍정적으로 기능할 수 있다는 것을 보
여주었다. 더구나 스웨덴은 2008-09년 미국발 금융위기를 비교적 순탄하
게 극복하면서 세계화 시대에 유효한 모범적인 경제 및 사회 모델로서
다시 한번 각광을 받게 되었다.

그런데 이처럼 2000년대에 재부상한 스웨덴을 어떻게 볼 것인가는 여

러 측면에서 논쟁적인 평가의 대상이 되어 왔다. 한편으로 1990년대 초반의 금융위기와 그 이후 전개된 구조개혁과 규제완화에 주목하는 입장에서는 스웨덴 모델이 사실상 신자유주의적인 방향으로 재편되었다고 간주했다. 즉 거시정책 기조가 인플레이션 억제를 우선시하는 통화주의로 바뀌었고, 금융시장이 자유화되었다. 또 전통적인 중앙교섭제도가 와해되었고, 노동유연화 또한 관철되었다. 나아가 복지 제도에서도 교육과 의료의 민영화가 진행되었고, 특히 공적 연금제도의 개혁은 사실상 제도 설계의 기본 원리를 수정하여 연대주의적 원리를 폐기하고 금융시장의 논리를 전면화했다는 것이다.

물론 이러한 입장을 제기하는 시각의 어느 누구도 스웨덴이 완전한 자유시장경제로 이행했다고 주장하지는 않는다. 그러나 적어도 스웨덴은 ‘사민주의적 신자유주의’(Ryner, 2002) 또는 ‘제한된(circumscribed) 신자유주의’(Harvey, 2005)로서 상당 부분 자유주의로 편향되었다고 간주한다. 이러한 입장에서는 2000년대 스웨덴의 부상이 사실상 ‘후퇴’이며, 스웨덴 모델의 평등지향적 성격은 탈각되었고, 향후 불평등과 노동시장의 이중화가 점차 심화될 것으로 전망한다.

이에 비해 1990년대의 대대적인 개혁과 2000년대 중반 우파 정부의 집권 시기 동안에도 보편적인 복지체계가 대체로 유지되고, 노동시장에서도 꾸준히 일정한 삼자 조정이 이루어지고 있다는 점에 주목하는 입장에서는 스웨덴 모델의 제도적 틀이 온존하며 자유주의적인 개혁에도 불구하고 경로의존성이 여전히 지속되고 있다고 본다. 즉 낮은 불평등, 낮은 빈곤율, 높은 경제활동참가율이 유지되고 있으며 복지제도의 위축은 나타나지 않았다. 단체교섭은 산별수준으로 분권화되었지만, 노사정이나 중앙수준의 교섭도 꾸준히 시도되고 있고, 정책협약과 같은 코포러티즘적 관행도 비공식적인 형태로 지속되고 있다는 것이다.

이러한 입장에서는 경쟁적인 압력이 스웨덴의 복지·조세 체계를 변화시켰고, 국가·자본·노동이 과거와 같은 공생적 관계는 아니지만 그럼에도 보편적 복지의 틀과 합의주의적 가치와 지향이 여전히 지속되고 있으며, 스웨덴 모델은 과거로부터 단절이 아니라 사실상 연속적이라는 의미

의 ‘진화’(Steinmo, 2010)하고 있다고 간주한다.

이러한 상반된 평가는 대개 2000년대의 스웨덴의 모습을 정책개혁의 모델로 삼는 논의에서 종종 되풀이되기도 한다. 정부 재정개혁이나 공공 부문 민영화를 제기하는 입장에서는 스웨덴의 신자유주의적 개혁 과정을 강조하고, 반대로 사회안전망이나 복지정책 확대를 제기하는 입장에서 스웨덴의 사민주의적 복지제도의 지속성을 근거로 삼는다.

그러나 2000년대 스웨덴 모델의 변화된 모습을 신자유주의적 재편으로 간주하거나 또는 기존 사민주의적인 틀의 연속선상에서 바라보는 시각은 사실 둘 다 정확하지 않으며 어느 한쪽 측면만을 일면적으로 인식한 것이라 할 수 있다. 먼저 신자유주의적 재편을 강조하는 입장에서는 산별과 기업 수준에서 기존 노동시장제도의 조정 메커니즘이 여전히 존재하며 보편적 복지제도가 보존되고 있다는 점을 간과한다. 또 분권화된 교섭과 민영화된 복지 제도조차 이러한 틀 속에서 작동한다는 점을 보지 못할 수 있다.

다른 한편 지속성을 강조하는 입장의 경우에도 외관상 노동시장제도 및 복지제도에서 과거 스웨덴 모델의 기본적인 틀과 관행이 유지되는 듯이 보이더라도 모델을 구성했던 정책·제도의 조합이 이전과는 매우 상이하게 변화했다는 점을 놓칠 수 있다. 즉 신자유주의적 개혁 과정 속에서 기존의 수출부문 대기업을 중심으로 했던 구조가 중소기업이 주도적인 경제구조로 변화했으며 이 때문에 복지 제도와 코퍼러티즘이 과거와 유사한 제도적 형태를 갖더라도 그것이 갖는 의미와 작동방식은 매우 상이할 수 밖에 없다는 점을 간과한다.

이 점에서 본 연구는 다음과 같은 두 가지 질문을 제기한다. 첫째, 2000년대의 새로운 스웨덴 모델을 어떻게 볼 것인가? 이것은 신자유주의적 재편인가, 아니면 기존 모델의 연장인가? 둘째, 1990년대 이후의 신자유주의적 개혁 과정 속에서 어떻게 새로운 스웨덴 모델이 출현할 수 있었는가?

본 연구는 2000년대에 새롭게 재구성된 스웨덴 모델은 기존에 전통적인 스웨덴 모델을 대표했던 대기업 중심의 제도와 정책을 폐기했다는 점

에서 신자유주의적 재편으로 간주할 수 있다고 본다. 그러나 동시에 2000년대의 스웨덴 모델은 과거의 정책과 제도를 첨단분야의 중소기업을 중심으로 새로운 방식으로 재조합했다는 점에서 기존 모델과의 연속성을 갖는 것이기도 하다. 이 점에서 2000년대 이후의 새로운 스웨덴 모델의 전개 과정은 단순한 해체도 지속도 아닌 창조적인 재구성(recomposition)의 과정으로 볼 필요가 있다.

또한 2000년대의 새로운 모델이 전통적인 스웨덴 모델의 성장과 분배의 선순환 구조를 재구성할 수 있었던 것은 과거 사민주의적 제도의 유지와 고수를 통해서가 아니라 오히려 신자유주의적 개혁과 자유화를 통해서 그 계기가 마련되었다는 점이 중요하다. 즉 신자유주의적 개혁과 자유화가 기존의 모델의 제도와 정책을 폐기·변경했고, 그렇게 개방된 공간과 가능성 위에 새로운 모델의 제도와 정책이 재구성될 수 있었다.

2. 선행연구 검토

스웨덴 모델에 관한 연구들은 대상이 되는 시기에 따라 연구의 관심과 방향이 대별된다. 1980년대 이전 시기에 관한 연구들이 주로 스웨덴의 사민주의, 노사관계, 복지국가에 관심을 가졌다면 1980년대 이후에 관한 연구들은 세계화의 영향과 그 대응방식에 초점을 맞춘다.

먼저 스웨덴 모델과 관련하여 가장 대표적인 연구는 권력자원론(power resource theory)이다. 이 연구는 복지국가의 형성 및 성장 요인에 관심을 두며 사회세력의 조직화 정도를 독립변수로 설정한다. 따라서 노조 가입률과 좌파 정당의 집권 및 의석비율을 변수로 복지국가의 성장과 쇠퇴를 설명한다. 이 연구에서는 자본주의 발전이 초래하는 분배적 갈등으로 노동자 계급은 집합적 이해를 갖는 반면 자본가 또는 기업의 경우에는 각기 분파적 이해에 머문다고 본다(Korpi, 1978)

다음으로 코퍼러티즘 연구는 권력자원론과 유사하게 사회세력의 조직화를 변수로 설정하지만 주로 정책의 결정과 집행과정에 주목한다. 코퍼

러티즘은 국가, 노동, 자본 관계의 양상에 따라 그 유형이 달라지는데, 스웨덴과 같은 북유럽 국가들은 강력한 노동과 취약한 자본 세력, 집중적이고 안정적인 제도적 구조를 갖는 사회 코퍼티즘 국가로 구분된다(Katzenstein, 1985). 코퍼티즘 연구에서 1980년대 이후 스웨덴 모델의 변화는 탈집중화로 요약되며, 중앙교섭의 붕괴와 사회조직의 분산화, 경제정책의 전환으로 코퍼티즘의 유효성이 상실되었다고 본다(Swenson and Pontusson, 2000).

한편 계급연합론은 권력자원을 주요 변수로 삼지만 권력자원론과는 상이한 맥락에서 복지국가 형성 및 노사관계의 양상을 설명한다. 이 연구에서는 복지국가의 발전과 노사타협에 대한 자본의 이해과 전략에 초점을 맞추며, 계급갈등보다 계급 내부의 갈등이 노사관계에 더 많은 영향을 미친다는 점에 주목한다. 가령 스웨덴에서 1936년의 역사적 타협이 성립될 수 있었던 것은 스웨덴고용주연맹(SAF)과 노총(LO)이 내수산업, 특히 건설 관련 산업의 쟁의와 임금을 통제하는데 이해가 일치했기 때문이라고 해석된다(Swenson, 2002).

마지막으로 복지국가유형론에서는 탈상품화와 사회계층화라는 두 가지 변수를 통해 복지 자본주의 체제를 사민주의, 보수주의, 자유주의 복지국가로 구분한다. 이러한 유형의 상이성은 권력자원 뿐만 아니라 계급간 정치연합의 구조와 제도적 유산의 차이로 설명된다(Esping-Anderson, 1990).

이처럼 스웨덴 모델의 특징적 측면인 사민주의, 노사관계, 복지국가에 초점을 맞춘 고전적인 연구들과 달리 최근의 연구들은 주로 세계화의 영향 속에서 스웨덴 모델의 지속성과 변화에 초점을 맞춘다.

스웨덴 모델의 지속성을 대표하는 입장인 Tsarouhas(2008)는 세계화가 스웨덴 사민주의에 미친 영향과 스웨덴 모델의 변화를 역사적 제도주의의 경로의존성 개념에 입각하여 설명하며, 스웨덴 모델의 지속성과 유효성을 강조한다. 그는 생산레짐의 변화와 조직적 합의의 탈집중화에도 불구하고 과거에 형성된 노동과 자본의 역사적 타협과 그 제도들이 현재의 노동시장 조직에도 여전히 경로의존적인 영향을 미치고 있다고 본다.

이와 달리 스웨덴 모델의 변형을 대표하는 주장인 Kristensen&Lilja(2011)는 세계화를 통해 스웨덴 모델이 크게 변화했음을 강조한다. 이들은 위기와 구조조정을 통해 스웨덴이 과거의 케인즈적 복지국가에서 능력개발국가로 변모했음을 지적한다. 이들은 기존의 스웨덴 모델이 케인즈적 복지국가로서 수요관리, 소득이전, 거시경제규제, 사회보장의 정형화된 형태를 가졌던 것과 달리 현재의 스웨덴 모델은 능력개발국가로서 지속적으로 변화하는 경제 환경에 미시적인 적응이 가능하도록 개별화된 서비스를 제공하고, 개인과 기업들이 실험적 변화의 위험비용을 국가와 공유하도록 한다고 본다.

한편 Blyth(2002)는 제도변화에서 이념(idea)의 역할에 주목하면서 스웨덴 모델이 해체되는 과정을 재해석한다. 그는 스웨덴 모델의 해체에 관한 기존 설명이 주로 세계화와 자본유동성 또는 임금부상 같은 물질적, 구조적 요인에만 치중했다는 점을 비판하면서 1970년대 임금노동자 기금의 시도와 좌절 과정에서 위협을 느낀 고용주 세력이 자체적인 연구와 홍보 조직의 확대를 통해 스웨덴 모델의 전망에 대한 기본적인 아이디어를 전략적으로 제공하고 정치적 영향력을 확대함으로써 스웨덴 사민당의 경제전략이 신자유주의적으로 변화하는데 결정적 역할을 수행했다고 지적한다.

3. 연구방법

스웨덴 모델의 진화와 재구성을 분석하기 위한 본 연구의 연구전략은 다음과 같다. 우선 본 연구는 스웨덴 모델의 제도적인 진화과정을 모델을 구성하는 주요 정책 및 제도들의 결합 또는 분리를 중심으로 시간의 추이에 따라 서술하면서 그 변화의 궤도를 파악하는데 주력한다. 이를 통해 스웨덴 모델의 위기(1970년대), 위기 대응과 모델의 파탄(1980년대), 신자유주의적 개혁과 모델의 종언(1990년대)을 거쳐 모델의 재구성(2000년대)에 이르는 과정을 추적한다.

다음으로 각각의 시기를 서술할 때는 해당 시기 세계 경제정세의 변화가 부과하는 구조적인 제약을 먼저 분석한다. 그러나 이러한 구조적 제약은 각 나라마다 상이한 국내제도와 정치로 인해 다양한 양상을 보여주기 마련이다. 따라서 본 연구에서도 그러한 구조적 제약에 대응하는 국내정치의 제도적 맥락과 이에 대한 행위자 자신의 이해 및 해석을 구체적으로 살펴본다. 특히 본 연구의 대상이 되는 시기 중 1980년대 초와 1990년대 초는 경제위기, 집권정당의 교체, 기존 제도의 해체 등이 빈발했던 불확실성의 시기였던 만큼 그러한 불확실성 속에서 행위자들의 위기 진단과 해결 모색을 지배하는 이념(idea)의 역할에 더 주목한다. 나아가 2000년대 이후의 경우 행위자들의 적극적인 제도 해석과 활용이 예상치 못한 방향으로 스웨덴 모델의 재구성을 이끌었다는 점에서 그러한 창조적인 적응과정을 산출한 행위자들 사이의 구체적인 상호작용을 세부적으로 조명한다.

마지막으로 본 연구는 문헌연구를 통한 분석과 더불어 스웨덴 현지에서의 인터뷰 및 특정 지역 또는 기업에 대한 조사를 병행할 계획이다. 특히 중소기업의 활발한 활동과 보편적 복지의 결합이 2000년대에 스웨덴 모델의 재구성을 낳았다는 본 연구의 가설적 주장을 뒷받침하기 위해 시스타 사이언스 시티 같은 지역 클러스터나 첨단산업 분야 중소기업에 대한 사례연구도 진행한다.

4. 논문의 구성

본 연구는 전통적인 스웨덴 모델과 새로운 스웨덴 모델을 비교하는 두 개의 장과 전통적인 스웨덴 모델의 해체와 새로운 스웨덴 모델의 재구성의 과정을 다루는 두 개의 장으로 구성된다.

먼저 전통적인 스웨덴 모델을 개괄하는 2장에서는 스웨덴이 대기업 중심 체계와 수출주도 산업을 통해 경제성장을 달성했고, 여기에는 사민당 정부의 강력한 성장지향 정책과 연대임금이라는 생산합리화를 촉진하

는 고유한 임금구조가 동반되었다는 점을 보여준다. 이러한 형태의 비즈니스 체계는 보편적·생산지향적 사회정책으로 그 지속성이 뒷받침되었으며, 코퍼러티즘적인 정책형성 과정을 통해 정치적 안정성을 확보했다. 이러한 정책·제도적 측면들은 스웨덴 비즈니스 체계가 다른 나라와는 상이한 방식으로 효율성과 경쟁력을 조직할 수 있는 기반을 제공했다.

다음으로 새로운 스웨덴 모델을 개괄하는 3장에서는 금융위기 이후 진행된 광범위한 규제완화를 통해 기존의 수출부문 대기업을 대신하여 새롭고 혁신적인 기업이 창출될 수 있는 공간이 마련되었다는 점을 보여준다. 이러한 중소 및 외국계기업은 기존 대기업을 구조조정 과정에서 유출된 인력이 지역 클러스터의 기반 위에서 창업하면서 출현했다. 복지의 구조조정 속에서도 온전하게 유지된 보편적 복지체계는 이러한 창업의 리스크를 경감해주었고, 지역 및 기업 수준의 미시적 코퍼러티즘은 창업활동의 지역적 기반을 제공했다. 또 분권화된 임금구조는 높은 생산성에 인센티브를 부여할 수 있는 여지를 마련해주었다. 나아가 또 인플레이션 억제를 우선에 둔 거시정책의 변경은 인플레 기대 심리를 약화시키고 거시정책 불확실성을 감소시킴으로써 간접적으로 성장과 첨단산업의 성장에 기여했다. 구조조정에 따른 기존 정책·제도의 개혁은 새로운 생산행위자로서 중소기업의 활동공간을 열어주었고, 복지체계와 미시적 코퍼러티즘 환경은 중소기업의 성장의 토대를 제공해주었다. 이러한 지점이 스웨덴 비즈니스 체계가 이전과는 상이한 방식으로 효율성과 경쟁력을 조직할 수 있게 만들었다.

한편 전통적 스웨덴 모델의 해체를 다루는 4장에서는 먼저 1970년대 스웨덴이 대외환경의 변화와 국제경쟁의 격화로 위기에 직면했고, 여기에 기존의 중앙교섭제도와 연대임금정책에 내재했던 교섭권의 민주주의 문제와 임금정책의 트레일레마로 인해 내재적인 갈등에 봉착했다는 점을 보여준다. 이에 대한 대응과 해결방안은 사민당과 우파 정당이 각기 달랐다. 사민당과 노총이 기존의 케인즈주의의 ‘이념적 봉인’ 속에 개입주의로 선회하고, 산업민주화와 임금노동자기금을 추진하는 급진화로 치달았다면, 우파 정당은 전후 최초의 집권에도 독자적인 경제 프로그램과

이념적 대안의 부재로 사민당의 경제정책을 무력하게 승인했다. 이러한 우파 정당에 대해 스웨덴 재계는 정치화되었으며, 본격적인 공세에 나서 중앙교섭제도를 붕괴시키고 신자유주의 정책의 초석이 되는 이념적 토대를 놓게 되었다. 사민당은 이러한 자본 측의 이념을 수용하여 이른바 제3의길 정책을 추진하는 이념적 전환을 맞이하고, 이를 계기로 1990년대에 신자유주의적 기조가 전면화된다.

마지막으로 스웨덴 모델의 재구성을 다루는 5장에서는 제3의길 정책에서 부분적으로만 진행되었던 신자유주의가 1991년의 금융위기를 계기로 전면화되었음을 보여준다. 금융위기 이후에는 신자유주의적인 거시정책기조가 완전히 확립되면서 1990년대 동안 스웨덴의 여러 제도와 정책들에서 광범위한 규제완화가 이루어졌다. 그러나 이런 규제완화 속에서도 연금개혁과 노인간병·의료·교육 부문의 민영화를 제외하면 스웨덴 복지제도는 낮은 불평등, 낮은 빈곤율, 높은 경제활동 참여라는 특징을 그대로 보존했다. 사민당은 물론 뒤를 이은 우파 정부도 복지제도의 전반적인 틀을 크게 바꾸지 않았다. 이는 복지제도 자체의 강한 경로의존성과 복지수혜를 받는 유권자의 반발이라는 문제도 있지만 무엇보다 스웨덴 특유의 합의중심적인 정책결정과정의 특징인 점도 있다. 이에 따라 스웨덴에서는 ‘복지후퇴 없는 자유화’라는 형태로 구조개혁이 진행되었다. 나아가 이러한 형태로의 개혁이 진행된 것에는 스웨덴 사회에 뿌리깊게 존재하는 사민주의의 영향력으로 지속적으로 작용했다. 금융위기 이후 스웨덴에서 확립된 새로운 거시경제 레짐은 1990년대 동안 완전히 정착되었으며, 특히 새 레짐의 낮은 인플레이션은 2000년대에 ICT 부문을 중심으로 한 스웨덴의 ‘생산성 기적’(productivity wonder)에 중심적인 토대를 제공했다. 또한 1991년의 금융위기 경험은 2008-09년 금융위기를 안정적으로 극복할 수 있는 배경이 되었다.

2장 전통적 스웨덴 모델의 재인식: 구조와 형성

스웨덴은 어떻게 부유하면서 동시에 평등한가? 스웨덴에서는 왜 성장과 분배가 상충(trade-off)되지 않았는가? 본래 스웨덴은 19세기까지 유럽의 주변부에 위치한 낙후된 나라에 불과했다. 그러나 19세기 중반 이후 1970년대에 이르기까지 스웨덴은 유럽의 가장 빈곤한 나라로부터 가장 부유한 국가로 성장했다. 동시에 같은 기간 동안 스웨덴은 세계에서 전인구에 걸쳐 소득이 가장 균등하게 배분되는 나라 중 하나가 되기도 했다. 이 때문에 이 시기 동안 스웨덴에서 발전해온 일련의 경제 및 사회·정치 제도와 정책들은 ‘번영’과 함께 상대적인 ‘평등’을 달성할 수 있게 해준 핵심적인 요인으로 주목받았다. ‘스웨덴 모델’로 통칭되는 그러한 제도·정책으로 대개 ‘연대’의 이념에 기초한 노동시장제도, 폭넓은 사회복지 프로그램, 코퍼러티즘과 사민주의 정치가 지목되곤 한다.

그런데 이처럼 스웨덴 모델의 사회적 연대와 평등의 측면을 강조하는 시각에서 흔히 간과되는 것은 스웨덴이 먼저 성공적인 시장경제로서 세계시장에서 우월한 경쟁력과 효율성을 창출해왔으며, 그러한 제도와 정책의 작동은 어디까지나 스웨덴 경제의 지속적이고 안정적인 성장과 결부되어 있었다는 점이다. 즉 스웨덴 모델의 제도와 정책들은 스웨덴 경제의 성장국면에서 그 발전의 일부로서 당대의 특정한 산업적 형태에 조응하여 성장의 결과를 평등의 증진과 연계시킴으로써 성공을 거둔 특정한 시기적 산물이었다.

이 장에서는 이러한 측면에서 1950-60년대에 전성기를 누린 전통적인 스웨덴 모델의 제도·정책의 구조와 형성 과정, 그리고 그 성과와 한계 지점을 스웨덴 비즈니스 체계 발전과의 연관 속에서 재평가해보고자 한다.

1. 스웨덴 비즈니스 체계의 발전과 구조

1)기업: 대기업 중심 체계와 수출주도 산업구조

스웨덴은 광범위한 복지체계를 갖춘 고도로 산업화된 국가로 이러한 형태는 깊은 역사적 연원을 갖고 있지만, 그 현대적인 비즈니스 체계는 19세기말 20세기 초의 산업적 ‘도약’에 더 직접적인 토대를 두고 있다. 전통적으로 스웨덴에서는 석탄·임업·철강 같은 자원기반 및 자본집약적인 산업이 주도적이었으며, 국제적인 측면에서 보면 인구와 경제 규모에 비해 다국적기업(MNC)의 비율이 높은 특징이 있다. 다른 한편 스웨덴은 이른바 ‘중도노선’(a middle way)으로 표현되는 자본주의와 사회주의 사이에 균형을 추구하는 노선을 취해왔으며, 스웨덴식의 복지 자본주의는 코퍼러티즘, 계급타협, 합의민주주의, 낮은 수준의 부패와 높은 수준의 조세, 평등주의(egalitarian spirit)라는 특징을 갖는다. 이는 스웨덴 비즈니스 체계에서 국가의 적극적인 역할을 의미할 뿐만 아니라 자영농이 중심이었던 농업사회의 문화적 유산을 반영한다. 또한 중도노선의 선택은 스웨덴 비즈니스 체계가 은행 및 통제중심의 금융, 규제중심의 노동시장, 정치·경제적 목표에 입각한 교육 및 숙련 체계라는 형태로 구축되는데 핵심적인 영향을 미쳤다(Sjögren, 2008: 22).

19세기 중반 이래의 초기 산업화 시기 동안 스웨덴 기업의 발전은 일차적으로 목재와 철광석 같은 천연자원 개발과 수출로부터 시작되었다. 자유주의적 개혁은 길드제도를 폐지함으로써 자유무역의 시대를 열었고, 스웨덴은 국제시장으로 통합되기 시작했다. 또 철도건설의 확대는 전국적인 상업 네트워크를 확산시켰다. 수출산업의 성장과 현대화, 농업분야의 유리한 무역조건, 철도의 확대는 일련의 산업혁신에 기반한 엔지니어링 산업의 팽창으로 이어졌다.¹⁾ 그리고 이는 다시 도시화의 진전과 함께

1) 19세기 후반 스웨덴에서 이루어진 산업혁신의 대표적인 세 가지 사례는 크림분리기(dairy seperator), 전화, 송전이였다. 크림분리기는 우유로부터 기계적으로 크림을 분리하는 것으로 이를 발명한 라발(G. Laval)과 램(O. Lamn)은 북유럽과 미국에서 커다란 상업적 성공을 거두었고 AB Seperator(이후 인수합병을 통해 Alfa-Laval로 성장)를 세웠다. 또 다른 발명가인 에릭슨(L. Ericsson)은 1878년에 전화생산을 시작했고 이후 통신산업의 ‘발전블록’을 형성하면서 Ericsson이라는 다국적기업으로 성장했다. 마지막으로 송전과 관련한 일련의 발명을 통해 성장한 대

산업노동자 계급의 성장을 가져왔다.²⁾ 이처럼 산업이 성장하면서 효율적인 신용시장이 요구되었고, 저축은행과 대출기관(mortgage institute)에 이어 1860년대부터는 상업은행이 급속하게 성장했다. 이러한 흐름은 자유주의적 경제정책과 자본시장 활성화(monetarization)로 더욱 촉진되었다(Sjögren, 2008).

초기 산업화 이후 스웨덴 비즈니스 체계는 1890-1930년의 기간 동안 급격한 성장을 경험했고, 1차 세계전쟁 이후에는 합리화와 금융화의 국면을 맞이했다. 먼저 산업규모는 1890-1910년 사이에 연 5.5%씩 성장했고, 1인당 GDP는 연 2.4%씩 성장했다. 이러한 성장의 폭은 1차 세계전쟁과 이어지는 위기 속에 둔화되기도 했지만, 그럼에도 불구하고 1930년대의 산업규모는 1890년대의 6배에 달했다.

<표2-1> 1870-1930년간 국가별 1인당 GDP 변화(Schön, 2000: 223)

국가	1870-90	1890-1910	1910-30
스웨덴	1.0	2.4	2.0
덴마크·핀란드·노르웨이	0.8	1.7	1.8
영국	0.9	0.9	0.0
유럽의 여타 지역	0.8	1.4	1.4
북아메리카	1.7	2.0	1.6
일본	1.1	1.4	2.1

<표2-2> 1890-1930년간 산업부문별 고용변화 (Schön, 2000: 223)

부문	1890	1930	absolute change
농업	58	34	-165,000
제조업	17	26	+400,000

- 기업 ASEA(이후 인수합병을 통해 ABB로 성장) 스웨덴 산업 전반에 현대적인 발전 설비와 기계류의 효율적인 전동화(electrification)를 제공해주었다.
- 2) 스웨덴은 비교적 늦은 시기에 산업화가 시작되었지만 그 진전 속도는 매우 빨랐다. 이로 인해 노동운동의 성장과 정치적 동원 또한 매우 이른 시기에 급속하게 진전되었다. 스웨덴 사민당은 1889년, 생산직 노총(LO)는 1898년에 창립되었고, 이에 대응하는 경영자 단체(SAF)의 조직화도 1902년에 이루어졌다. 스웨덴에서는 이미 1907년에 산업노동자의 48%가 노동조합에 가입했으며 이러한 조직화는 당시 유럽 국가 중 가장 높은 수준이었다(안재홍, 1997: 336).

(Industry&Craft)			
건설	7	9	+120,000
운송	3	6	+110,000
사적 서비스	11	19	+290,000
공적 서비스	5	6	+70,000
총고용	100	100	+825,000

1차 세계전쟁 이후 먼저 산업화가 달성한 부문을 중심으로 성장이 전반적으로 하락했고, 이에 따라 산업부문간 성장률은 평균화되었다. 혁신에 기반한 구조적 변화는 감소했고, 대신 합리화와 집중으로의 경향이 나타나기 시작했다. 산업 집중은 개별 상장기업들이 서로 합병을 추구한 1918년 초에 정점에 달했고, 다시 상장기업의 15%가 합병한 1920년대 말에 또 다른 정점을 이루었다. 1913-38년 동안 금속 및 기계산업 기업의 1/3이 합병했고, 제지·펄프·화학 기업에서도 높은 수준의 합병이 이루어졌다. 수직 및 수평적 통합을 모두 포함하는 이러한 집중 과정은 모든 주요 부문에서 대기업이 지배적인 지위를 점하는 새로운 산업구조를 창출했다.

한편 1890-1930년의 기간 동안 스웨덴 비즈니스 체계에서 나타난 또 다른 양상은 금융화와 이를 통한 피라미드화된 기업지배구조의 형성이었다. 19세기 말 전반적인 금융체계가 공식화되면서 중앙은행, 상업은행, 저축은행과 대출기관 사이에 기능분화가 이루어졌다. 국내자본의 부족과 다른 선진 산업국가를 추격하려는 열망 속에 독일형 겸업은행(universal bank)이 모델로 부상했다. 스웨덴의 정치가들은 독일의 급속한 성장을 목격하고 은행의 유흥자본을 성장촉진을 위한 재원으로 사용하는 것을 이상적인 방안으로 간주했다. 이에 따라 1911년에 은행법이 제정될 때 스웨덴에서는 은행이 기업의 주식을 직접 소유하거나 경영에 참여하는 것을 허용했다. 이처럼 상업은행이 기업의 주식을 소유하고 투자은행으로 활동할 수 있게 되자 이를 통해 상업은행을 매개로 한 거대한 기업 피라미드가 구축되기 시작했다. 특히 1차 세계전쟁 이후 대공황에 이르는 시기 동안 스웨덴 상업은행들은 기업이 부채를 유가증권으로 변제하도록 했고, 이를 통해 카르텔 형성과 합병을 주도하면서 다수 상장기업

의 지배적인 주주로 변모했다(Sjögren, 2008).³⁾

1930년대 대공황 시기에 집권한 사민당은 처음에는 은행법을 개정(1934년)하여 상업은행의 주식 소유를 금지했다. 그러나 사민당 정부는 1938년 살트세바덴 협정을 체결하는 과정에서 소유 및 경영권이라는 자본의 특권을 인정하고, 은행들이 ‘폐쇄형 펀드’로 운영되는 지주회사를 설립하고 주식자산을 이 투자회사에 이전하는 것을 허용함으로써 자본과 타협했다. 그 결과 소수의 자본이 상업은행-투자회사의 연계를 고리로 하여 거대 기업군을 통제하는 경로가 형성되었다(안재홍 2008: 245).⁴⁾

이처럼 대기업이 지배적인 기업 체계와 피라미드화된 지배구조를 근간으로 성립한 스웨덴 비즈니스 체계의 성장은 1935-75년의 기간에 정점에 달했다. 특히 1935-50년에 이르는 기간에 스웨덴 경제는 산업국가들 사이에서 가장 높은 성장률을 보였고, 2차 세계전쟁 직후 첫 5년간은 연평균 5%씩 성장했다. 이 시기에 성장을 견인한 것은 바로 운송, 제조업, 공공서비스의 세 부문이었다. 스웨덴 사회의 전반적인 현대화에 따른 고용과 생산성 증가는 운송 및 제조업 분야의 성장으로 이어졌으며, 고용 증대는 다시 공공서비스의 팽창을 가져왔다. 제조업 중에서도 특히 엔지니어링과 화학 산업은 1930-50년대 동안 연평균 7% 이상 성장했다. 엔지니어링 산업은 전기장치, 기계, 선박, 자동차, 사무용 기계, 라디오 및 냉장고의 광범위한 생산을 포함했고, 화학 산업은 정련·도장·코팅과

3) 이러한 양상이 본격화된 계기를 제공한 것이 바로 1932년 크로이어(Kreuger & Tolls)그룹의 파산이었다. 성장산업으로 성장하여 거대하게 성장한 이 그룹은 미국 금융시장의 자본을 끌어들이는 한편 스웨덴 상업은행들로부터 대규모의 자본을 끌어내어 펄프, 목재, 전화, 광산 관련 기업 주식을 매입했다. 그러나 창업자 크로이어(I. Kreuger)의 자살로 갑자기 파산하자, 상업은행, 특히 스톡홀름상업은행(Stockholm Enskilda Bank: SEB)과 스웨덴상업은행(Svenska Handelsbanken: SHB)은 이 그룹이 보유하고 있었던 기업주식의 대부분을 차지했다(Sjögren, 2008; 안재홍 2008: 245).

4) 상업은행이 투자회사를 설립하도록 허용한 조치는 ‘차등의결권주식’제도와 맞물리면서 피라미드 기업지배구조를 더욱 공고하게 만들었다. 차등의결권주식은 의결권 행사에 차등을 두는 제도로서 투표권이 부여되는 주식(class A)과 부여되지 않는 주식(class B)으로 나뉜다. 나아가 투표수에도 차등을 두어 차등의 정도가 심지어는 1:1000까지 벌어졌다. 스웨덴의 소유주 가문은 이 제도를 이용하여 작은 지분으로도 상업은행-투자회사-기업으로 이어지는 거대한 기업 피라미드를 효율적으로 통제할 수 있었다(Carlsson 1997, 1044; 안재홍 2008: 246 재인용).

도료·세제·고무 등 새롭고 빠르게 성장하는 하위 분야들을 출현시켰다.

2차 세계전쟁 이후에는 무역자유화와 세계경제의 성장이 다시 스웨덴의 수출규모를 네 배 이상 팽창시켰다. 그 결과 스웨덴 경제는 점차 국제무역에 의존하는 구조를 갖게 되었고, 다시 무역에 기초한 국제적인 전문화는 스웨덴 경제성장의 핵심적인 요인이 되었다. 이에 따라 1930-70년대 동안 수출 상품에서 원료, 목재·펄프·제지 등의 반제품과 철강부문의 비중은 축소되었고 그 대신 제조업 제품의 비중이 확대되었다(Sjögren, 2008).

<표2-3> 1951/1955-1971/75 기간 연간 수출증가율 및 수출상품 비율 (%) (Schön, 2000: 326)

1951/55-1971/75년간 연간 성장 증가율		
전체 수출	7.2	
-상품 수출	7.4	
-서비스 수출	5.9	
수출 상품 항목	1951/55	1971/75
목재	13.7	6.7
펄프	20.0	7.8
제지 및 제지 상품	11.0	9.2
철광석	9.2	4.8
금속 및 금속 상품	12.0	13.7
기계류 및 교통수단	20.8	40.5
-자동차류 및 부품 (motorized vehicles & parts)	1.5	10.8
-선박	5.5	5.3
기타	13.3	17.3
전체	100	100

이러한 수출중심 산업구조에 기초하여 특정 제조업 분야의 스웨덴 기업이 세계시장에서 선도적인 다국적기업(MNC)으로 등장하기 시작했다. 먼저 자동차 산업에서는 볼보(Volvo)와 사브(SAAB)가 크게 성장했다. 스웨덴의 자동차 생산은 두 기업의 주도로 1950-75년 사이에 5배 증가

했다. 불보는 1970년대 스웨덴 최대 고용주 기업 중 하나였으며, 사브는 스웨덴 군수(항공)산업의 다각화 과정에서 파생된 기업이었다. 트럭과 버스를 생산한 스카니아-바비스(Scania-Vabis) 또한 크게 성장했고 교통수단과 관련된 차량과 부품은 스웨덴의 주력 수출상품이 되었다. 다음으로 조선·선박 분야도 주요 수출산업으로 떠올랐다. 조선업은 세계선박 생산의 약 10%를 차지하며 1960년대에 최고주가에 올랐다. 점증하는 국제무역에 따라 화물수요(tonnage)가 늘어나면서 조선·선박 산업은 투자 대비 높은 수익을 가져다주었다. 나아가 내구소비재 전자제품(냉장고, 진공청소기 등)을 생산한 일렉트로룩스(Electrolux), 사무용기기의 포시트(Focit), 라디오 및 TV장비의 룩소르(Luxor) 등의 기업이 국제시장에서 입지를 굳혔고, 볼베어링의 SKF, 농기계의 알파라발, 모터 및 휴대용착암기를 생산한 아틀라스-콤포(Atlas-Copco) 같은 오래된 기업들과 제약 산업의 아스트라(Astra)와 파마시아(Pharmacia) 역시 주도적인 기업으로 성장했다(Sjögren, 2008; Sejersted 2015: 260).

1950-75년 스웨덴 산업이 황금기에 달했던 시기 국제적으로 경쟁력 있는 스웨덴 수출 산업 분야는 크게 5개의 큰 클러스터로 집약되며 이는 ①엔진을 비롯한 승용차·트럭·선박 등의 운송수단과 운송서비스를 포함하는 운송 및 물류 산업, ②삼림과 관련된 원자재·기계장비·화학 산업, ③기계류 및 채광 장비 등을 포함하는 철금속 및 조립금속 산업, ④통신 산업, ⑤헬스케어 산업으로 구성되었다. 스웨덴은 이외에도 발전과 배전, 특히 장거리 전력수송 장비에서 우월했고, 식품과 식품 포장 및 식품관련 기계 산업에서도 경쟁력을 갖고 있었다. 이러한 분야에서 스웨덴 기업의 지위는 매우 안정적이고 견고했다(Porter, 2009).⁵⁾

5) 그런데 스웨덴은 강점을 지니고 있는 분야만큼이나 경제에서 빠져 있는 분야들도 있다는 점에서 특징적이다. 국제적으로 경쟁력있는 스웨덴의 산업들은 대부분 전방 산업들에 있다. 스웨덴은 실제로 어떤 형태의 소비재 상품(섬유, 의류, 개인용품, 엔터테인먼트와 레저, 그리고 식음료 등)에서도 국제적인 지위를 갖고 있지 않으며, 소비재 산업 분야에서 전반적으로 약하다. 일부 가전(일렉트로룩스), 가구(이케아), 크리스털 제품(포쉬, 코스타-보다) 기업이 예외적일 따름이다. 또한 스웨덴은 몇몇 일반적인 비즈니스 서비스, 가구소매, 특수 해운업을 제외하고 서비스 산업분야에서 거의 국제적인 경쟁력을 갖고 있지 않다. 이외에 화학, 반도체, 컴퓨터 부문도 스웨덴의 경쟁력있는 산업 분야에서 누락되어 있다. 이처럼 스웨덴의 경제는 상대

이처럼 스웨덴 기업이 국제적인 경쟁력을 확보한 것에는 수출부문 대기업의 특정한 소유구조도 긍정적인 요인으로 작동했다. 스웨덴의 기업은 20세기 전반기의 합리화와 금융화 과정을 통해 대형화되고 피라미드화된 지배구조를 갖추게 되었는데, 은행과 긴밀한 관계를 갖는 ‘15개 가문’이 그러한 대기업 집단의 지배지분을 보유했다. 이러한 소수 집단 출신의 경영자는 은행을 기반으로 네트워크화된 기업구조에서 산업적인 융통성과 효율성을 제고할 수 있었으며 정부 관료와도 적극적으로 협력함으로써 발전의 토대를 제공했다. 특히 대기업 집단의 가장 큰 지배지분을 보유했던 발렌베리 그룹은 자신의 소유한 스톡홀름상업은행(SEB)을 통해 미시적 차원의 ‘기업’과 거시적 차원의 ‘국가’ 사이의 ‘중간수준’에서 활동할 수 있는 여지를 확보했다. 그룹의 경영진은 수평적 관점뿐만 아니라 수직적 관점에서 필요한 기업간 조화와 자본 및 생산의 이동을 비교적 손쉽게 실행할 수 있었으며, 합병과 구조조정 또한 원활히 진행할 수 있었다. 개별기업 수준을 넘어서는 이러한 경영은 조직화된 관리와 자유로운 기업 활동을 병행하면서 국가 수준과 기업 수준의 접근에 관한 교류와 영향력을 모두 갖출 수 있었다(Olsson, 1986; Sejersted 2015: 261).

이러한 형태의 대기업의 성장은 스웨덴 경제에 안정성과 예측가능성을 제공했고, 이는 다시 고용증대를 지향하는 정치가의 지지를 받았다. 이렇게 공적 영역과 민간 영역으로 빗뎠 수 있는 사민당 정부와 스웨덴 재계 사이의 상호작용이 증대되면서 대기업 중심의 기업체계와 수출중심의 산업구조가 지속적으로 강화되었다. 예를 들어, 볼보와 사브는 관세와 수입제한 뿐만 아니라 자동차를 구입하는 운송기업에 대한 보조금 지원 속에 급속하게 성장했다. 이는 전국적인 교통체계를 구축하기 위한 공적 투자와 지방정부의 보조금에서 이중으로 혜택을 받는 것이기도 했다. 이를 통해 두 기업은 분산된 공급자들 사이의 네트워크를 발전시켰고 이들을 다시 후방으로부터 통합했다. 이를 통해 운송산업이 또 다른 거대 고용주가 되었고 주요 수출산업으로 부상했다.

적으로 특화된 부분에서 성공한 동시에 특정 분야에 심하게 편중되어 있다고 할 수 있다(Porter, 2009).

그러나 이러한 세금감면과 수입규제는 성숙기에 접어든 산업을 이른바 ‘잠금효과’(lock-in effect)로 유도함으로써 오히려 불리하게 만들었다. 투자자본이 신흥 시장의 새로운 기업과 중소기업(SMEs)으로 공급되지 못하면서 기존의 산업 구조가 지속되었다. 결국 이러한 측면은 이후 스웨덴이 1970년대의 구조적 위기에 매우 취약한 원인이 되었다(Sjögren, 2008).

2) 국가: 성장정책, 금융통제, 교육·숙련체계

스웨덴 기업의 주도적인 형태가 대기업과 수출산업을 중심으로 형성됨에 따라 이러한 기업의 원활한 작동을 위한 정책적·제도적 기반이 요구되었다. 스웨덴에서 국가는 성장중심의 거시정책과 이를 뒷받침하는 금융통제, 그리고 교육체계를 구축함으로써 이에 부응했다. 특히 스웨덴에서는 이러한 국가의 역할과 활동이 사민당 정부의 주도 하에 진행되었고, 이에 따른 성공적인 경제성장은 사민주의가 사회적·정치적인 헤게모니를 확보하는 과정을 동반했다.

스웨덴 비즈니스 체계에서 국가가 처음 전면적으로 등장한 것은 1930년대 사민당 정부가 주도한 대공황에 대한 적극적인 대응을 통해서였다. 1930년대 이전까지 스웨덴 정부의 경제정책은 시장의 논리를 따르는 전통적인 자유주의 정책이 주를 이루었으며 이는 우파 정당이나 사민당 모두 마찬가지였다. 사민당은 1920년대에 소수 내각의 형태로 세 차례 집권하였으나 자유주의적 경제정책과 비교적 적극적인 사회정책 이외에 별다른 정책 프로그램을 제시할 수 없었다. 즉 집권에는 성공했지만 정작 집권을 통해 추진할 사민주의적 정치·경제의 지향과 내용이 구체적으로 무엇인가에 대해서는 여전히 명확한 상을 갖고 있지 못했다.⁶⁾ 이러한 상

6) 1889년에 창당한 스웨덴 사민당은 마르크스주의에 기초를 두었지만 동시에 19세기 후반에 나타난 독일 사민주의의 수정주의/개혁주의 흐름에도 크게 영향을 받았다. 창당 이후 1921년까지 스웨덴 사민당의 정치적 역량은 당면 과제였던 보통선거권 실현에 집중되었고, 사회주의로의 이행 전략은 선거를 통한 집권과 집권 이후 사회화 조치라는 추상적인 이론적 테제 수준에 머물렀다. 스웨덴 사민당은 한편으로 꾸준히 의석을 확보하고 자유주의자들과의 협력 하에 사회개혁조치를 추진하는 온건

황은 1930년대 대공황과 과시즘의 부상이라는 위기 속에서 사민당이 새로운 경제적·정치적 이념을 확립하고 이를 통해 위기 극복에 성공함으로써 비로소 반전의 계기를 맞았다(Blyth, 2002: 104).

스웨덴에서 대공황의 본격적인 여파는 약간 늦은 시기인 1931년 무렵에 도달하기 시작했다.⁷⁾ 그러나 이미 실업이 가파르게 상승하면서 긴급한 경제 현안으로 부상하고 있었다. 그러자 1932년에 재집권한 사민당은 기존의 자유주의적 입장과는 판이한 독자적인 공황극복 정책을 제안했다. 사민당 정부의 재무장관이었던 비그포르스(E. Wigforss)의 주도 하에 제시된 새로운 정책은 케인즈적인 수요관리정책을 핵심으로 했으며 공채 발행, 직접세 증세, 국방예산 삭감 등을 통해 정책자금을 마련하고 이를 실업축소와 경기부양에 투입하는 것이었다. 이는 긴축을 통한 임금억제와 저축유도로 일관했던 기존의 실업 대응과 달리 정부예산을 지출하여 일자리를 제공하는 실업정책을 포함했다는 점에서 이전과 달랐다.⁸⁾

한 정치적 입장을 강화하면서도, 다른 한편으로는 여전히 자본주의의 전면적인 붕괴라는 마르크스주의의 급진적인 이론적 전망을 공유했다. 이러한 이중성 때문에 사민당은 한편으로 시장경제의 전반적인 발전과 운영에는 수동적이고 방관적인 자세를 취할 수 밖에 없었고 다른 한편으로 사회화 전략의 분명한 방식과 내용에 관해서도 온전한 합의를 구성하기 어려웠다. 사민당은 1920년 3월-10월 브란팅(H. Branting) 내각, 1921년 10월-1923년 4월 브란팅 내각, 1924년 10월-1926년 6월 브란팅-산들레르(R. Sandler) 내각을 구성하여 정치적으로는 세 차례 집권하는 성공을 거두었지만, 이념적으로는 사실상 혼란에 처해 있었다.

7) 1931년 9월에 영국이 파운드화의 금 태환을 중지하자 당시 스웨덴의 자유당 정부 역시 금본위제를 포기했다. 이는 크로나화를 평가절하함으로써 수출을 증대하고 내수시장을 보호하는 효과를 가져왔고 스웨덴이 대공황의 전면적인 충격을 어느 정도 회피할 수 있게 해주었다. 1933년 이후 사민당 정부의 케인즈적 수요관리 정책은 이러한 조건과도 맞물려 경기를 부양함으로써 대공황에 성공적으로 대응할 수 있었다(Henrekson et al., 1996: 252; 신정완, 2000: 83).

8) 이러한 사민당 정부의 케인즈적 방향으로의 경제 노선 및 정책의 전환은 스웨덴 경제학자 빅셀(K. Wicksell)의 전통을 계승한 이른바 스톡홀름 학파의 이론적 뒷받침을 통해 가능했다. 빅셀은 물가변동을 집계적인 의미의 총수요 및 총공급 개념에 근거하여 설명함으로써 케인즈적인 거시경제 접근의 이론적 틀을 제공했으며, 1차 세계전쟁 이후 당면 스웨덴 경제에 대한 정책처방을 두고 벌어진 논쟁을 주도함으로써 경제학자가 현실 문제에 관심을 갖고 정부 관료나 정치인들과 긴밀한 관계를 형성하면서 정책조언을 제공하는 스웨덴 경제학계 내부의 고유한 관행을 확립했다. 이러한 전통은 1930년대에 올린(B. Ohlin), 뮈르달(G. Myrdal), 린달(E. Lindahl) 같은 새로운 세대의 경제학자에게 이어졌고, 이들은 기존의 통념이었던 적자재정에 반대하는 균형재정론, 높은 임금과 낮은 저축으로 인한 시장의 오작동이 불황의 원

물론 사민당 집권 이전에도 국가가 실업자에게 현금을 지급하여 임금의 일부를 보전해주고, 한시적인 일자리(‘임시노동’, *reservarbeten*)를 마련해주는 대책이 있었다. 그러한 임시노동은 주로 도로 건설과 정비 등 사기업과는 무관한 영역에서 제공되었으며, 임금 또한 시장임금보다 낮은 수준이었다. 그러나 사민당이 제시한 새로운 정책은 임시노동이 아니라 ‘정규노동’(beredskapsarbeten)을 조직하는 것이었다. 정규노동은 직접적으로 생산효과가 있고, 사기업도 참여하는 영역에서 조직되었으며, 임금도 시장임금과 같은 수준이었다. 이러한 정규노동의 조직은 실업자에게 더 좋은 일자리를 제공할 뿐만 아니라 이들에게 지급된 상대적으로 높은 임금이 유효수요를 창출하여 경기부양에 일조할 수 있다는 근거로 정당화되었다(신정완, 2000: 73).

이러한 사민당의 경제위기 대응방안은 농민당과의 정책연합을 통해 비로소 현실화될 수 있었다. 사민당은 1920년대에도 집권한 바 있었지만 당시에는 독자적인 경제정책을 갖지 못했을 뿐만 아니라 의회에서 여전히 소수에 불과했기 때문에 자신의 정책을 추진할 힘이 없었다. 1932년에 재집권한 사민당은 여전히 독자적으로는 법안을 통과시킬 수 있는 다수 의석을 점하지는 못했다. 그러나 점증하는 국내외적인 긴장과 위기는 사민당이 정책연합을 모색하도록 압박을 가했고, 사민당은 대공황으로 타격을 받은 농민에 대한 지원을 매개로 농민 세력과의 협력을 추진했다. 사민당은 농민당과 자신의 실업정책에 대한 지지와 농산물 수입규제, 농산물 가격지지, 정부 대출을 통한 농업 및 농민 보호 정책을 맞교환하는 정책연합(‘cow trade’)을 구성했다. 나아가 1936년에는 정책연합에서 더 나아가 사민당-농민당의 연립정부를 구성함으로써 의회에서 안정적인 과반수를 확보하고 실질적인 정국 주도권을 확보했다(Berman, 1998).⁹⁾

인이라는 가격기구 오작동론, 나아가 불황을 자연적인 경제적 조정과정으로 간주하는 자유방임론에 반대하면서 거시경제정책에 경기순환에 대응하는 적극적인 안정화 정책이 필요하며, 단순한 불황탈출을 넘어 국민경제의 안정성을 확보하는 것이 그 목표가 되어야 한다고 주장했다(Lundberg, 1996; 박종현, 2007: 417; Blyth, 2002: 107).

9) 이러한 사민당 정부의 개혁주의 및 정책연합 노선으로의 전환에는 당내 이론가였던

이로써 사민당은 국가의 경제관리를 천명한 ‘케인즈주의’라는 새로운 경제 프로그램과 함께 이를 실현할 수 있는 ‘농민 세력과의 연합’이라는 정치적 조건을 마련했고, 이를 통해 1930년대의 대공황과 파시즘의 위협에 성공적으로 대응함으로써 이후 사민당 장기집권으로 표현되는 ‘사민주의 헤게모니’의 토대를 놓았다(Berman, 1998: 170, 173).¹⁰⁾

2차 세계전쟁 이후 사민당 정부의 케인즈적 경제노선과 계급타협적 정치노선은 전후 질서 속에서 새로운 전기를 맞이했다. 미국의 주도 하에 국제적인 통화 및 무역질서가 재정립되면서 일국 단위의 경제정책이 수립·추진될 수 있는 공간이 형성되었다. 또 유럽의 경제재건 계획과 마셜 플랜이 진행되면서 지속적인 산업팽창에 대한 기대가 높아졌고 대량생산-대중소비의 순환이 자리잡기 시작했다. 경제적 변화를 사회구조나 자원의 희소성에 제약받는 유기적 과정으로 정의했던 인식은 과거의 개념이 되었고, 국가가 국민경제(national economy)를 관통하는 여러 정책

칼레비(N. Karleby)의 공헌이 컸다. 칼레비는 한편으로 자본주의 폐지라는 혁명적 이념과 다른 한편으로 자본주의 틀 내의 제도개선에 집중하는 개혁적 실천 사이의 딜레마를 해결하고, 개혁주의를 이론적으로 정당화하고자 시도했다. 그는 무엇보다 자본주의 사회의 소유관계를 단일한 총체가 아니라 다양한 수준의 처분권의 집합(a bundle of rights)으로 간주할 것을 제안했다. 이렇게 소유권을 법률로 규정된 사물에 대한 개인의 결정권으로 간주할 경우, 사적인 처분의 범위나 방향에 제한을 가하는 개혁적인 입법조치들은 그만큼 소유권을 사회로 이전하는 것으로 간주될 수 있다. 또 생산수단에 대한 사적 소유 전체를 단번에 사회화하는 것이 아니라 소유권을 구성하는 권리요소들을 점진적으로 사회화해 나가는 것이 가능하다. 이 점에서 8시간 노동제, 노동자안전보호법, 산업재해보험 등과 같은 개혁적 조치들은 이미 그 자체로 자본주의적 소유관계를 일정하게 폐지하는 함의를 갖는다. 즉 어떤 획기적인 대규모의 사회화 조치를 통해서 부르주아적 소유가 폐기되고 사회적 소유가 창출되는 것은 아니며, 자본주의 내에서의 제도개혁과 자본주의를 폐지하는 혁명적 실천 자체를 확고하게 구분하려는 시도는 별다른 의미를 갖지 못한다는 것이다. 이러한 칼레비의 이론적 영향 하에서 사민당의 노선은 사회적인 권력관계를 변화시킬 수 있는 점증적이고 누적적인 급진 전략, 즉 노동자계급이 자신의 일자리와 생계에 더 많은 통제권을 영유할 수 있는 개혁 정책을 발전시키고, 국가권력을 활용하여 자본주의 체계를 통제하는 것을 강조하는 방향으로 나아갔다. 이는 또한 사민당의 경제 정책이 전통적인 ‘사회화’ 노선이 아니라 거시경제 조건에 대한 통제, 즉 케인즈적 방향으로 초점을 맞추게 된 배경이 되기도 했다(신정완, 2000: 98, Berman, 1998: 163).

10) 스웨덴 사민당은 1932년부터 1976년까지 유럽의 좌파정당 중 가장 긴 기간 동안 집권했으며, 1936-39년과 1951-57년의 농민당과의 연립정부 시기를 제외하면 이 기간 모두 단독으로 정부를 구성했다.

수단을 통해 얼마든지 성장과 번영을 달성할 수 있다는 인식이 나타났다. 나아가 경제성장이 빈곤과 불평등 같은 사회문제에 대한 실질적인 해결책으로 부상했을 뿐만 아니라 첨예한 계급갈등 없이도 산업성장을 통해 사회개혁과 재분배를 이룰 수 있다는 성장에 대한 컨센서스가 형성되었다(Andersson, 2003: 53). 이러한 전후의 새로운 정치경제적 환경은 이미 1930년대에 이념적 전환을 선취했던 스웨덴 사민당에게 유리한 상황을 제공했다. 사민당 정부는 국민경제의 안정적 관리와 성장주의를 사민주의의 핵심 기조로 재정립했으며 다시 이를 자신의 고유한 평등·연대의 논리와 연계시키고자 했다.

전후 1950년대에 사민당 정부의 경제기조는 기존 케인즈적 정책의 연장에서 독자적인 ‘렌-마이드너 모델’의 거시정책으로 나아가는 두 단계로 전개되었다. 2차 세계전쟁이 끝날 무렵이 되자 1차 세계전쟁 직후와 같이 곧바로 경기침체가 이어질 것이라는 전망이 우세했다. 이 때문에 스웨덴 사민당과 노총은 처음에는 완전고용을 추구하는 급진적인 케인즈주의 프로그램을 내세웠다. 그러나 전후 경기침체는 나타나지 않았고, 오히려 서유럽 경제의 급속한 재건이 진행되면서 당시 원료와 반제품에 특화되어 있던 스웨덴 산업에 유리한 조건이 조성되었다. 또한 전쟁의 종결은 주택건설과 소비재 상품에 대한 수요를 확대했다. 스웨덴 기업은 급속한 수요 증가에 부응할 수 있을 만큼 빠르게 생산을 확대하지 못했으며 그 결과 스웨덴 경제는 급속하게 과열되었다. 이러한 인플레이션 경향은 전후 초기 팽창적인 경제정책으로 더욱 강화되었다. 경기안정화를 위한 통화정책은 정부가 강력한 저금리 정책을 펼친 1950년대 중반 이전까지는 아직 활용되지 않았고, 완전고용과 안정화를 달성하기 위한 주요 수단은 재정정책이었다. 이러한 재정정책은 경기역행적 측면을 갖는 것이었지만 1960년대까지도 팽창적인 성격을 유지했다(Erixon, 2001).

스웨덴 정부는 급격한 인플레이션 우려에 직면하여 처음에는 임시방편적인 조치로 대응했다. 대내외적인 인플레이션에 직면하여 크로나의 평가절하(1946), 가격통제, 특별세 부과, 건설부문 규제 등의 조치가 도입되었지만 수요는 여전히 높았고, 수입이 급격히 증가하면서 국제수지가

악화되었다. 이에 따라 1947년에 수입 규제, 1949-50년에는 노조 동의하의 임금동결, 1949년에는 코로나화의 30% 평가절하 조치가 연속적으로 이루어졌다. 코로나의 평가절하는 1950년대 초에 한국전쟁에 따른 수출 가격 상승과 맞물려 스웨덴 경제의 호황을 가져왔다. 이에 대해 스웨덴 정부는 평가절하보다는 가격통제, 엄격한 재고자산 평가, 규제 및 과세를 통한 이윤동결로 대응했고 이후에는 통화규제도 이루어졌다.

이처럼 1950년대 후반까지 전개된 경제정책 기조는 여전히 ‘케인즈적’ 성격을 갖는 것이었고, 이는 정책결정자들이 완전고용을 강력하게 추구했다는 점에서 1930년대에 비해 더욱 정책지향적(policy-demanding)인 방식으로 진행되었다. 완전고용을 유지하기 위해 팽창주의 성향의 경기역행적 경제정책 기조가 지속되었고, 인플레이션과 그것의 부정적 효과에 대응하는 데는 임시적인 조치들이 사용되었다. 나아가 안정화 조치는 통화정책보다는 재정정책에 더 초점이 맞추어졌다. 이 시기 동안 사민당 정부는 이러한 케인즈 모델이 경제안정화를 위해 자신이 사용할 수 있는 더 우월한 정치적 수단임을 확신했다. 그러나 문제는 이러한 케인즈 모델이 우호적인 경기역행적 조치를 포함하고 있음에도 불구하고 기본적으로 침체기의 경제를 위한 모델이지 사실상 완전고용을 달성한 과열된 경제를 위한 모델은 아니라는 점이었다. 바로 이 때문에 1950년대 후반에 이르면 대안적인 경제정책 모델에 대한 요구가 높아졌다(Erixon, 2001: 14).

<표2-4> 전후 1946-1957년의 스웨덴의 경제정책: 케인즈 모델 (Erixon, 2008: 350)

정치적 조건: 1951-57년간 농민당(이후 중도당)과 사민당의 연립정부

경제 및 임금정책	거시경제 충격	구조적 조건
<ul style="list-style-type: none"> - 팽창주의 성향을 갖는 경기역행적 재정정책 - 팽창적 통화정책, 1950년대 중반부터는 경기역행적. - 1949년의 평가절하, 이후에는 평가절하 없음 - 자율적 임금정책 - 인플레이션에 대한 선택적 재정수단 	<ul style="list-style-type: none"> - 서유럽의 재건 - 한국전쟁에 따른 호황 1950-51 <p>거시경제 성과</p> <ul style="list-style-type: none"> - 저실업 - 고인플레이션(1952년까지) - 높은 1인당 GDP 성장 	<ul style="list-style-type: none"> - 규제된 자본시장 - 무역자유화 - 거대 다국적기업과 수출지향 원료 산업에 따른 성장 경로 - 브레튼우즈 체제 - 조정 없는 중앙교섭(1956년까지)

이에 부응하여 사민당 정부는 1950년대 말 노총(LO)의 경제학자 렌(G. Rehn)과 마이드너(R. Meidner)에 의해 제안된 ‘렌-마이드너 모델’을 수용하고 경제정책 기조를 변경했다. 렌-마이드너 모델은 본래 인플레이션으로 인해 임금수준이 상이한 내수부문 노동자와 수출부문 노동자 사이의 임금격차가 확대되는 상황을 현실적인 배경으로 했다. 그러나 이 모델은 단지 노동자 계급 내부의 임금균등화를 추구하는 차원을 넘어 성장제도에 놓인 국민경제가 지속적으로 경제성장을 달성하기 위한 안정화·합리화의 방안까지 포괄하는 경제관리 정책을 담고 있었다.

렌-마이드너 모델은 핵심적으로 중앙임금교섭과 연대임금제도를 실시하는 한편 이로부터 파생되는 효과를 정부가 일련의 정책수단을 통해 조정한다면 완전고용과 물가안정이라는 목표가 동시에 달성될 수 있음을 역설했다. 먼저 연대임금제도는 사용자단체와 노총이 중앙교섭을 통해 전산업에 걸쳐 고임금과 저임금 사이의 폭을 양방향에서 압축시키는 임금제도였다. 이러한 방식은 한편으로 저임금을 지급해온 사양산업에 임금인상을 요구함으로써 생산합리화를 강제했다. 그리고 다른 한편으로 성장산업에는 임금억제 효과로 인해 과대 이윤이 발생했다. 국가의 정책적 역할은 이러한 두 가치 상충되는 결과를 보완하면서 안정적인 경제성

장을 유도하는 것에 있었다. 우선 정부는 적극적 노동시장정책을 시행하여 사양산업에서 발생한 실직자들을 성장산업으로 이직시킴으로써 완전고용을 달성하고 산업합리화를 추진했다. 다음으로 성장산업에 축적된 과대 이윤이 물가안정을 저해하지 않으면서도 자본재를 중심으로 재투자되어 성장과 고용의 효과를 창출하도록 하기 위해 긴축재정정책을 추진했다. 특히 긴축정책은 간접세 인상을 통해 시행되었고 이를 통해 전반적인 총수요를 억제함으로써 인플레이션 압력을 차단했다.

<표2-5> 1958-1972년의 스웨덴의 경제정책: 렌-마이드너 모델(Erixon, 2008: 391)

정치적 조건: 사민당 단독정부

경제 및 임금정책	거시경제 충격	구조적 조건
<ul style="list-style-type: none"> -초기보다 더 엄격한 경기역행적 재정정책 -경기역행적 통화정책 -적극적노동시장정책 -연대임금정책 -평가절하 없음 	<ul style="list-style-type: none"> -경쟁국가의 평가절하 <p>거시경제 성과</p> <ul style="list-style-type: none"> -저실업 -저인플레이션 -광범위한 임금억제 -높은 생산성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> -규제된 자본시장 -거대 다국적기업과 수출지향 원료 산업에 따른 성장 경로 -공공부문 성장 -브레튼우즈 체제 -중앙교섭을 통한 조정

그러나 기업의 생산적인 재투자를 유도하기 위해서는 단지 거시적인 재정정책만으로는 충분하지 않았다. 이 때문에 금융·연금·조세 정책이 다시 추가적인 수단으로 활용되었다. 먼저 기업의 재투자를 유도하기 위한 금융정책으로 공공저축(public saving)이 추진되었다. 사민당 정부는 통화주의 정책에서 금융시장에 강력하게 개입했고 공공저축이 주요 개입 수단이었다. 정부는 연대임금제도에 따라 성장산업의 기업들에 과대하게 축적된 이윤을 공공저축으로 흡수함으로써 기업의 투자를 조정하고자 했는데 이는 ‘투자기금’과 ‘연금기금’을 조성하는 방식으로 이루어졌다(안재홍, 2013: 235).

먼저 1955년에 제정된 투자기금법은 기업이 법인세 부과 이전 연이윤의 40%까지 투자기금으로 적립하도록 했다. 투자기금으로 적립된 자금에 대해서는 법인세가 면제되었다. 그리고 이렇게 적립된 자금 중 다시 40%(이후 46%)를 중앙은행에 예치하도록 했다. 기업이 예치된 자금을 인출하고자 할 경우에는 정부에 투자계획서를 제출하여 승인을 받아야 했다. 정부는 주로 불황기에 인출을 승인함으로써 경기침체를 완화시켰다. 이러한 투자기금제도는 호황기에 기업의 고이윤의 일부를 흡수함으로써 경기과열을 막는 한편 불황기에 예치자금을 방출함으로써 경기침체를 저지하는 효과도 지닐 수 있었다(Pontusson, 1992: 70).

다음으로 사민당은 1957년에 경영자가 노동자의 연금기여액 전액을 급여세로 부담하도록 하는 일반보충연금(ATP)을 추진했다. 이에 따라 조성된 국민연금(AP) 펀드는 주식 매입이 금지되고 중앙은행이 허용하는 채권에만 투자하도록 허용되었다. 중앙은행은 채권매입을 통해 상업은행들이 금리를 낮은 수준으로 유지하도록 유도했다. 이러한 정책의 목적은 결국 기업이 주식시장 대신 부채금융을 이용해 자금을 조성하도록 하는데 있었다. 사민당 정부는 부채금융 위주의 이해관계자 모델 기업지배구조를 강화함으로써 장기투자를 유도하고 고용을 창출·유지하고자 했던 것이다(Pontusson, 1992: 83; 안재홍, 2001: 237).¹¹⁾

마지막으로 조세정책 또한 기업이 내부 유보자금을 재투자하도록 인센티브를 부여했다. 기업은 투자기금으로 투자할 경우 투자액의 10%를 공제받을 수 있었다. 또 기업은 기계와 장비의 감가상각에도 면세혜택을 받아 잔존가치의 30%, 또는 구매가치의 20%를 탕감 받았다. 이에 따라 기업은 면세로 축적된 유보자금을 재투자함으로써 주식시장에 대한 의존을 줄일 수 있었고, 정부는 전략산업 부문에 대한 투자를 증대할 수 있었다.¹²⁾

11) AP펀드가 유동성 시장에서 점하는 비율은 매우 높았다. 1970년대 초반 AP펀드는 시중채권의 40%, 전체 신용공급의 35%에 달했다(Jonung, 352).

12) 그러나 이러한 면세조치가 모든 기업에게 유리하게 작용하지는 않았다. 감가상각에 대한 면세를 받을 수 있는 기존 기업, 특히 대기업에는 유리하게 작용했으나 새로운 기업, 특히 중소기업의 창업은 이로 인해 오히려 위축될 수 있었다. 이처럼 렌-마이드너 모델의 경제정책은 산업합리화와 성장에 집중함으로써 전후 커다란

이처럼 1950년대 말 기존의 케인즈적 정책을 대신하여 확립된 렌-마이드너 모델의 경제정책은 기본적으로 국민경제의 안정적 관리와 성장 중심주의라는 사민당 정부의 기초를 당시 스웨덴의 상황에 맞게 재구성한 결과였다. 특히 이는 대기업과 수출산업을 중심으로 형성된 스웨덴 비즈니스 체계를 뒷받침하는 성장전략을 근간으로 하는 것이었다. 렌-마이드너 모델의 여러 정책은 주로 성장능력이 큰 기업을 선별적으로 지원함으로써 경제 전체의 효율을 높이고 성장을 촉진한다는 발상에 기초했고, 수출부문의 대기업들은 이러한 정책의 혜택을 집중적으로 누릴 수 있었다. 이처럼 시장경쟁의 결과를 추진, 강화해주는 성격을 갖는다는 점에서 사민당의 경제정책을 일종의 ‘거대기업의 이익이 과잉대표된 산업 정책’으로 간주할 수 있다(신정완, 2001: 156).

한편 스웨덴 비즈니스 체계에서 국가는 안정적인 국민경제 관리와 성장중심 정책 이외에도 통제적인 금융체계와 통합적인 교육체계를 확립하는 역할을 수행했다. 스웨덴의 금융체계는 국가의 개입 하에 소수 거대 상업은행이 우위에 있는 겸업은행 체계로 형성되었다. 거대 상업은행은 비금융부문에 대출을 제공할 뿐만 아니라 기업들의 주식을 직접 소유하기도 했다. 예금취급기관으로는 상업은행 이외에 저축은행, 협동조합은행이 있었다. 예금유치에서는 상업은행과 저축은행의 비중(1980년 현재 전체 예금시장의 94%)이 압도적으로 높으며 대출시장에서는 이 세 기관의 비중이 예금유치의 경우보다 매우 낮아 약 55%에 불과하며 그 대신 저당기관, 신용기관, 금융회사가 42%를 차지했다(Drees and Pazarbasiouglu, 1998: 4-5).

그럼에도 불구하고 전체적으로 볼 때, 스웨덴 금융체계는 소수 거대 상업은행이 실질적으로 지배하고 있다고 해도 지나치지 않다. 실제 은행 서비스는 주로 기업부문, 저축기관과 협동조합은행은 가계과 소기업을 대상으로 하고 있다. 그리고 독일과 마찬가지로 자본시장의 발달이 지체

성공을 거두었지만 그러한 방향으로의 성장의 부작용에 대한 인식은 결여되어 있었다. 예를 들어 렌-마이드너 모델은 새로운 부문의 중소기업 창업 및 진출이나 낙후된 지역의 발전을 지원하여 경제 전체의 균형을 도모하려는 인식이 부재했다. 이 점에서 이 모델은 그 성공 이면에 이후 출현할 부작용 또한 내포하고 있었다.

되어 있다는 점도 특징이었다. 이처럼 스웨덴의 금융체계는 기본적으로 겸업은행 체제여서 업무영역에 대한 규제는 상대적으로 약했지만, 금리 통제를 통한 저금리 유도, 신용할당을 통한 신용배분, 외환통제 등 정부의 강력한 통제 하에 있었다. 이는 국가에 의한 금융자본과 금리생활자에 대한 통제를 반영하는 것이었고, 이는 금융체계가 스웨덴 기업체계 및 기업지배구조의 특성과 정부의 성장정책에 상당 부분 통합되어 있음을 보여주는 것이기도 하다(Mjøset, 2000: 14; 전창환, 2001).

스웨덴의 교육·숙련체계 또한 국가주도적이고 통합적인 형태로 발전함으로써 성장정책을 뒷받침했다. 스웨덴은 오랫동안 보편적으로 높은 교육수준을 가져왔다. 이것은 공통된 언어와 종교, 그리고 전국적으로 동일한 교과과정과 결합되어 서로 밀접하게 일할 수 있는 능력을 지닌 잘 훈련된 노동력을 만들어냈다. 특히 직업훈련과 관련하여 스웨덴에서는 20세기 초부터 이를 위한 보편적 제도가 형성되었다. 농업·기술·상업학교가 국가의 지원과 감독을 받았다. 이후 1930년대에 이르러 노조는 기업 내에서 이루어졌던 기존의 도제식 체계를 대신하여 공적으로 관리되는 학교에서의 직업교육을 확대할 것을 주장했다. 독일에서 노조가 초기부터 기업 내의 훈련에 투자했던 것과 달리 스웨덴의 노조는 기업에서 이루어지는 모든 형태의 훈련에 회의적이었다. 노조는 도제 훈련이 지나치게 기업-특수적이며 노동자를 특정 기업에 종속시킨다고 간주했다. 이에 따라 기업이 더 많은 교육비용을 부담하고, 노조는 교육과 훈련의 내용에 더 많은 권한을 갖게 되었으며, 도제훈련 역시 단체협약을 통해 규제되는 변화가 이루어졌다. 그러나 이러한 형태는 만족스러운 결과를 가져오지 못했고, 기업과 산별 수준의 경영주와 노조는 임금, 노동시간, 기업 간 비용분담에 합의하지 못했다. 그 결과 스웨덴의 교육·숙련체계는 독일과 달리 산업체와 밀접하게 협력하는 형태의 도제제도가 발전하지 않았고, 이를 대신하여 국가 중심의 직업훈련제도가 정착되었다.

이렇게 도제식 훈련제도가 실패한 결과 국가는 1950년대 중반부터 직업훈련에 대한 더 큰 책임성을 갖게 되었다. 특히 사민주의적 노선의 영향 하에 다양한 형태의 교육을 하나의 공교육 시스템으로 결합함으로써

간극을 좁히려는 접근이 확산되었고, 이는 성인교육에도 적용되었다. 직업교육과 일반교육을 통합하는 것은 노동력의 질을 향상시키고 숙련노동력의 공급을 늘리려는 국가정책의 직접적 산물이기도 했다. 이처럼 국가 주도의 통합적인 형태의 교육·훈련이 제도화된 것은 렌-마이드너 모델의 적극적 노동시장정책에 능동적으로 대처하는 방안이기도 했다(Nilsson, 2008; 김순영, 2010).

한편 스웨덴에서의 기술연구는 주로 대기업의 주도 하에 상당히 실용적인 목적으로 진행되었으며 종종 대학과 산학협력의 형태로 이루어졌다. 또 스웨덴에서는 클러스터 내의 연구개발 협력이 특히 활발했다. 이는 스웨덴 경제가 연구개발 집약적인 부문과 이를 위한 지출을 충분히 감당할 수 있는 대기업의 역할에 특이하게 집중된 경제라는 점을 시사한다. 나아가 스웨덴 기업들은 주로 라이선스를 획득하는 방식으로 세계 각지에서 기초기술을 공급받아 활용했다. 즉 먼저 해외에서 핵심기술을 획득한 후 이후 독창적인 엔지니어링 기술을 이용하여 여러 개선을 수행하고 응용범위를 확대하는 방식을 취하는 특징을 가졌다(Porter, 2009).

3) 노동시장: 중앙교섭제도와 연대임금정책

사민당 정부가 채택한 렌-마이드너 모델의 근간에는 중앙교섭과 연대임금이라는 형태로 노동시장을 조직하는 특정한 제도·정책이 존재했다. 이는 산업합리화와 경제효율화를 촉진함으로써 수출부문 대기업의 주도 하에 국민경제 전체의 성장을 가속화하는 선별적인 성장전략의 핵심적 일부였다. 그러나 중앙교섭제도와 연대임금정책은 경제성장과 동시에 그러한 성장의 결과를 노동자간 임금격차 축소 및 연대의 확장과 연계하는 평등전략의 일환이라는 측면도 동시에 갖고 있었다. 이 점에서 중앙교섭제도와 연대임금정책은 자본주의 경제를 사민주의적 방식으로 경영하기 위한 일종의 통합적인 전략 모델이기도 했다.

스웨덴 노사관계에서 중앙교섭제도의 형성은 1938년에 노총(LO)과 경총(SAF)이 이른바 ‘살츠셰바덴 협약’(‘기본협약’)을 체결하고, 다시 1956

년에 이르러 노총과 경총이 실질적인 파트너로서 중앙임금교섭을 공식화하는 두 단계를 통해 전개되었다. 먼저 살츠세바덴 협약은 1930년대 대공황 시기에 건설업을 중심으로 하는 내수부문 노동자가 벌인 격렬한 파업을 배경으로 만들어졌다. 1930년대 초에 스웨덴 노동운동은 내수산업 노조와 수출산업 노조의 입장이 첨예하게 대립했다. 노총 내에서 가장 규모가 크고 영향력이 강했던 금속노조는 주로 수출 부문을 중심으로 조직되어 있었고, 이들은 치열한 국제경쟁으로 인해 임금인상을 요구하기 어려웠을 뿐만 아니라 임금동결의 필요성도 인정하고 있었다. 반면 건설업을 중심으로 하는 내수 부문 노조는 이미 상대적으로 높은 임금을 받고 있었고 추가적인 임금인상을 요구했다. 건설산업 노동자의 파업은 경영주는 물론 공황극복을 우선적 과제로 삼고 있던 사민당 정부의 입장에서 매우 수용하기 어려웠다. 또한 노총의 입장에서는 특정 부문 노동자만의 임금인상은 임금격차를 확대함으로써 노동자 계급 내부의 연대와 단결을 훼손할 우려가 있었다. 이 때문에 건설산업 노조의 파업 해결을 논의하는 과정에서 노총과 경총은 노사분쟁의 해결 방식에 관한 ‘기본협약’을 체결하게 되었다. 이렇게 만들어진 살츠세바덴 협약은 일차적으로 노사간 자율적인 분쟁 해결을 제도화함으로써 노사 협조의 관행을 정착시켰다는 의미가 있었다. 나아가 이 협약이 갖는 더 중요한 의미는 노사 정상조직이 이를 계기로 중앙집권화를 이룰 수 있었다는 점이었다. 살츠세바덴 협약을 계기로 노총은 기업이나 산업 수준의 교섭과 분쟁에 개입할 수 있는 권한을 확보했다(Swenson, 1989: 43).¹³⁾

하지만 이러한 1930년대의 중앙집권화에도 불구하고 1950년대까지도 대체로 산업별 교섭의 관행이 지속되었고 노총 또한 이를 지지했다. 그런데 전후 스웨덴 경제는 인플레이션을 동반하는 호황 국면에 진입하게 되었다. 호황은 노동에 대한 수요를 증가시켰고, 이는 임금이 인상되고, 그것이 다시 인플레이션을 초래하는 악순환을 가져왔다. 사민당 정부는

13) 살츠세바덴 협약의 핵심적인 내용은 노사 중앙조직에서 3명씩 대표를 파견하여 구성되는 노동시장위원회가 기업이나 산업수준에서 해결되지 않는 노사간 분쟁에 개입하여 이를 조정하도록 한 것이었다. 또 노총 중앙집행위원회의 승인없이 산하 노조가 파업을 진행하지 못하도록 했으며, 소속 노조에 대한 제명조항도 도입되었다(Swenson, 1989).

경기과열과 인플레이션에 대한 우려로 1949-50년 2년간의 임금동결을 요청했고, 노총은 이를 수용하여 산하 노조의 단체교섭 갱신을 중단시켰다. 그러나 임금억제로 산하 노조의 불만이 높아지자 노총은 다시 단체교섭을 허용했다. 그러자 1951년에 재개된 교섭에서 각 산별 노조는 지난 시기 임금동결에 따른 손실을 보상받기 위해 경쟁적으로 높은 임금인상을 요구했고, 그 결과 명목임금이 23.3% 증가하는 폭발적인 인상이 이루어져 다시 높은 인플레이션이 초래되었다(Swenson, 1989).

이러한 상황은 노총의 입장에서 상당한 문제점을 갖고 있었다. 우선 앞선 2년간의 임금동결처럼 당시 케인즈적 정책을 유지했던 사민당 정부는 인플레이션 우려가 커질 경우 노총에게 또다시 임금억제에 대한 협조를 요청하는 소득정책 이외에는 별다른 대안을 갖고 있지 못했다. 이러한 임금억제는 입지가 취약한 노동자에게 가장 큰 영향을 미치며 입지가 상대적으로 유리한 노동자에게는 그 영향이 적을 수밖에 없었다. 따라서 이후에도 소득정책이 되풀이되는 시나리오가 성립할 경우 노동운동의 연대와 단결이 훼손될 소지가 컸다. 뿐만 아니라 소득정책은 임금억제를 통해 자본의 이윤에 불균등하게 보조금을 지급하는 것을 의미하는 것이기도 했다. 이 때문에 노총의 입장에서는 소득정책에 맞설 수 있는 더 지속적이고 안정적인 해법을 모색해야 했다. 이 때 대안으로 제시된 것이 연대임금의 형태를 통한 고임금 노동자와 저임금 노동자 사이의 임금압축이었고, 이를 현실화하기 위해서는 중앙집권적인 조율이 전제가 되어야 했다(Esping-Andersen, 1990).

한편 고용주의 입장에서도 높은 인플레이션과 기업 및 산업수준의 불만에 따른 파업 발생에 대한 우려는 커다란 문제였다. 이 때문에 스웨덴 경총은 1952년에 노총이 사민당 정부의 임금억제 요구를 재차 받아들여 물가상승에 따른 생계비 상승분에 국한된 인상만을 임금교섭 대상으로 삼을 것에 합의하자 이를 수용하는 대신 노총과 경총 사이의 중앙단체교섭의 형태로 협상을 진행할 것을 요구했다. 경총은 산하 산업별 고용주 단체에 산별노조와의 교섭을 중단할 것을 지시했고, 결국 1952년의 교섭은 노사간 중앙조직 사이의 협상으로 체결되었다.

이러한 노총과 경총 사이의 중앙단체교섭은 1956년부터 정례화되었다. 이에 따라 노총과 경총은 먼저 산하 노조 및 고용주 단체들의 상이한 요구와 이해를 접수하고 이를 조율하는 과정을 진행했다. 내부적인 조정 과정이 완료되면 중앙단체교섭을 통해 전체적인 임금인상률의 범위가 합의되었고, 이는 산하 노조 및 단체들에게 가이드라인의 형태로 제시되었다. 이러한 가이드라인은 그 자체로 법적인 효력을 갖는 것은 아니었지만 실질적으로 산업이나 기업 수준의 협상이 이 범위를 벗어나기는 어려웠으며, 협상이 결렬될 경우 가이드라인의 범위 내에서 분쟁이 해결되도록 정상조직이 개입할 수 있는 제도적 장치 또한 존재했다(신정완, 2001: 123).

이러한 중앙교섭제도는 사실 기업별 또는 산업별 노조의 입장에서 유리하거나 자연스러운 형태는 아니었다. 노동자간 임금경쟁은 주로 동일 업종 또는 산업 사이에서 나타나기 때문에 노동자가 단결을 통해 임금 하락을 저지할 필요성은 주로 업종이나 산업 차원에서 제기된다. 이 때문에 업종별 또는 산업별 교섭은 자연스럽게 형성되지만 모든 업종과 산업이 참여하는 중앙교섭이 만들어지는 것은 오히려 매우 예외적이다. 또 개별 노조의 입장에서 보면 중앙교섭은 자체적인 교섭권을 박탈당하는 것이며, 호황기에 높은 임금을 요구할 수 있는 기회를 놓치는 것이기 때문이다.

이러한 측면에도 불구하고 노조가 독자적인 교섭권을 포기하고 중앙교섭을 수용한 것에는 세 가지 이유가 있었다. 첫째, 고용주 단체의 강한 압박이 있었다. 스웨덴 경총은 노총보다 중앙집권화의 수준이 높았고, 회원 단체나 기업의 단체교섭을 거부하거나 직장폐쇄를 내릴 수 있는 권한을 갖고 있었다. 따라서 경총이 산별교섭에 응하지 않고, 산별 노조가 파업을 할 경우 직장폐쇄로 맞섰기 때문에 산별노조 역시 중앙교섭을 수용할 수 밖에 없었다. 둘째, 노총이 주장한 임금격차 축소라는 연대와 평등의 목표는 정치적·도덕적인 권위를 가졌다. 경총이 먼저 제안한 중앙교섭을 수용한 근거도 연대임금의 실현을 위한 것이었고, 개별 노조들이 이러한 논리를 부정하기는 어려웠다. 셋째, 사민당의 국민경제 관리와 성

장지향 정책도 배경이 되었다. 사민당 정부는 안정적인 경제성장을 위해 일정한 임금통제가 필요했고, 이를 실현하는데 중앙교섭제도가 효과적이었다. 노조운동과 조직적으로 밀접하게 관련되어 있던 사민당의 영향력과 성장주의 노선을 개별노조들이 수용했던 것이다(Swenson, 1989: 42; Elvander, 1974: 426; 정이환, 2006: 144).

결국 이러한 중앙교섭제도의 성립은 노동과 자본의 이해관계는 물론 특수한 시장 조건과 정치적 조건이 조응한 결과였다. 중앙교섭의 핵심적인 목적은 임금인상 억제와 인플레이션 방지였고, 이는 수출산업의 대기업에 안정적인 경쟁력과 비즈니스 환경을 제공했다. 또 중앙교섭에 따른 연대임금정책은 상대적으로 임금이 낮았던 수출산업 노동자와 저임금 부문 노동자의 지지를 받았고, 노총의 입장에서는 임금격차를 축소하여 노동운동 내부의 연대와 단결을 추구하려는 목적도 있었다. 나아가 사민당의 집권은 그러한 임금통제가 당장의 임금인상보다 경제성장을 통한 장기적인 완전고용과 복지확대의 이익을 제공해줄 것이라는 신뢰를 줄 수 있었다(정이환, 2006: 148).¹⁴⁾

이처럼 중앙교섭제도는 임금통제와 수출경쟁력 제고를 위한 성장전략의 주요 기제였지만 동시에 연대임금을 통해 노동자 사이의 격차를 축소하는 평등전략의 핵심 장치이기도 했다. 본래 노동자의 자발적인 결사체인 노동조합은 조직적인 단결과 연대를 도모하기 위해 조합 내부 구성원의 임금 및 노동조건의 차이를 축소하고자 노력한다. 그런데 스웨덴의 연대임금정책은 중앙교섭과 결합하여 그러한 격차 축소의 노력을 특정 기업이나 산업을 넘어 전체 노동자로 확대했다는 점에서 달랐다. 노총이 중앙교섭을 수용한 이유 역시 전체 노동자에게 적용되는 중앙교섭이 아니라면 연대임금은 실질적인 효과를 거두기 어렵기 때문이었다. 이러한 평등지향성은 국민경제의 안정적 관리와 경제성장을 통한 노동자계급의 경제적 이익 충족에 주로 초점을 두었던 전후 사민주의의 내용을 초과하

14) 이렇게 수출부문의 제조업 노사, 특히 고용주 단체의 주도 하에 중앙교섭을 통한 전국적인 임금조정을 이루어졌으며, 노조가 수출 경쟁력을 고려하여 협조주의 노선을 택했다는 점, 그리고 사민주의 정당의 집권이 중앙교섭 정착의 핵심적인 배경이 되었다는 것은 북유럽 국가들에서 공통적으로 나타나는 특징이었다(Elvander, 1974).

는 측면을 갖고 있었다.

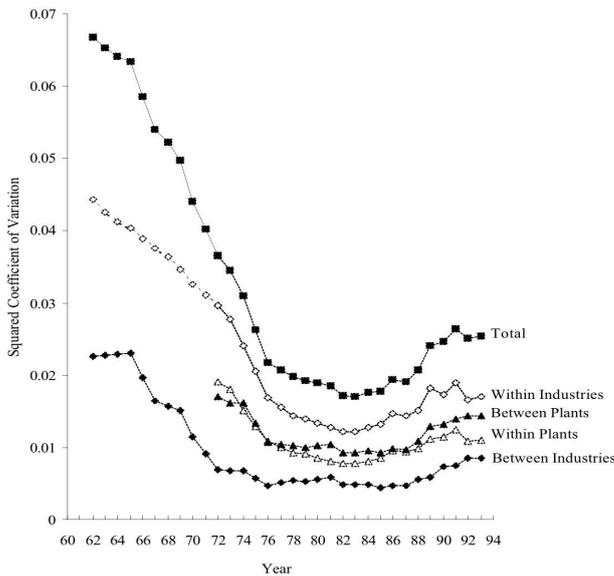
스웨덴 노조운동은 초창기부터 연대임금이라는 구상을 중심적인 정책으로 추진했으며, 완전고용을 제외하면 경제적 평등이 가장 중요한 목표로 간주되어 왔다. 그런데 노동자의 기능과 숙련이 모두 다르기 때문에 실제로 어떤 형태의 ‘연대 임금’을 추진할 것인가라는 연대임금정책의 구체적인 내용이 쟁점이었다. 노총의 경제학자 렌과 마이드너는 1950년대 초에 연대임금정책을 정립하면서 그 원칙을 ‘동일노동·동일임금’으로 규정했다. 그러나 이러한 동일노동의 내용을 확정하기 위해서는 직무분석을 통한 직무분류가 필요했는데, 노총은 그러한 기준을 확정하지는 못했다. 또 상대적 임금을 결정하려는 시도도 이루어졌는데 이 또한 확정적인 내용을 만들지는 못했다. 이 때문에 실제 연대임금정책은 숙련이나 직무 내용과는 관계없이 고임금 노동자와 저임금 노동자 사이의 임금격차를 압축하는 방향으로 진행되었다(Rehn, 1973, 1977; Rehn and Viklund, 1990).¹⁵⁾

1960년대 중반 이후 중앙교섭을 통한 임금인상은 다음의 네 가지 형태로 이루어졌다. 그것은 첫째, 전체 노동자에게 적용되는 정액 인상, 둘째 고생산성 부문에서 임금부상(wage drift)이 생겼을 때 그것에 연동한 상승분을 다른 부문에도 보장하는 임금부상 보상, 셋째 물가상승에 해당하는 상승분의 보전, 넷째, 저임금층의 임금인상률을 별도로 제시하는 저임금 조정분이다. 이 중 저임금 조정분은 일정한 기준보다 낮은 임금을 받는 노동자에게 적용되었고, 특히 여성노동자에게 적용되어 남녀 임금격차를 축소하는데 기여했다. 또 정액 인상과 임금부상 보전 그리고 저

15) 노총은 동일노동의 내용을 구체적으로 확정하기 위해 각종 노동에 대한 필요 기능, 위험도, 노동과정 등에 관한 정보를 수집하고 이를 반영하는 직무평가표를 작성할 협약위원회를 설치했다. 이러한 ‘동일노동·동일임금’ 원칙과 직무평가표 작성은 노총이 임금교섭에서의 주도권을 더욱 강화한다는 것을 의미했다. 이 때문에 개별 노조는 이러한 활동에 반발했으며 비협조적인 태도를 보였고 결국 직무평가표 작성은 좌절되었다. 그러나 노사 중앙조직 사이의 교섭이 진행되면서 노총 집행위원회는 중앙교섭제도가 연대임금을 추진할 수 있는 장치가 될 수 있다는 점을 알게 되었다. 비록 직무평가표의 좌절로 동일노동·동일임금이 엄밀하게 적용될 수는 없었지만, 중앙교섭을 통해 노동시장에서의 임금격차를 압축함으로써 저임금 노동자의 임금을 끌어올릴 수 있었다(宮本, 2011).

임금 조정이 모두 임금을 평균화하는 역할을 수행함으로써 1980년대 중반까지 스웨덴 노동자의 임금격차는 지속적으로 축소되었다(Hibbs, 1991).

<그림2-1>스웨덴 생산직 노동자의 임금격차 추세(Hibbs and Locking, 2000: 2)



연대임금정책은 처음에는 상이한 산업과 업종 사이의 격차를 축소하는 것에서 출발했지만 점차 동일 산업과 업종 내의 임금격차로까지 그 범위가 확대되었다. 즉 1960년대의 임금격차 축소가 주로 교섭단위간 임금격차 축소를 중심으로 진행되었다면 1970년대에는 교섭단위내 격차의 축소가 주로 진행되었다. 또 연대임금정책은 1970년대에 동일노동·동일임금이라는 기조에서 더 나아가 모든 임금격차 자체를 축소하는 ‘모든 노동에 대한 동일임금’이라는 추구를 하는 것으로 급진화되기도 했다.

연대임금정책은 그 평등지향적 성격과 격차 축소라는 실제적 성과를 통해 스웨덴 노동운동에 강력한 정치적·도덕적 권위를 부여했다. 또 저임금에 의존하는 한계산업을 퇴출함으로써 산업구조를 현대화하는 역할

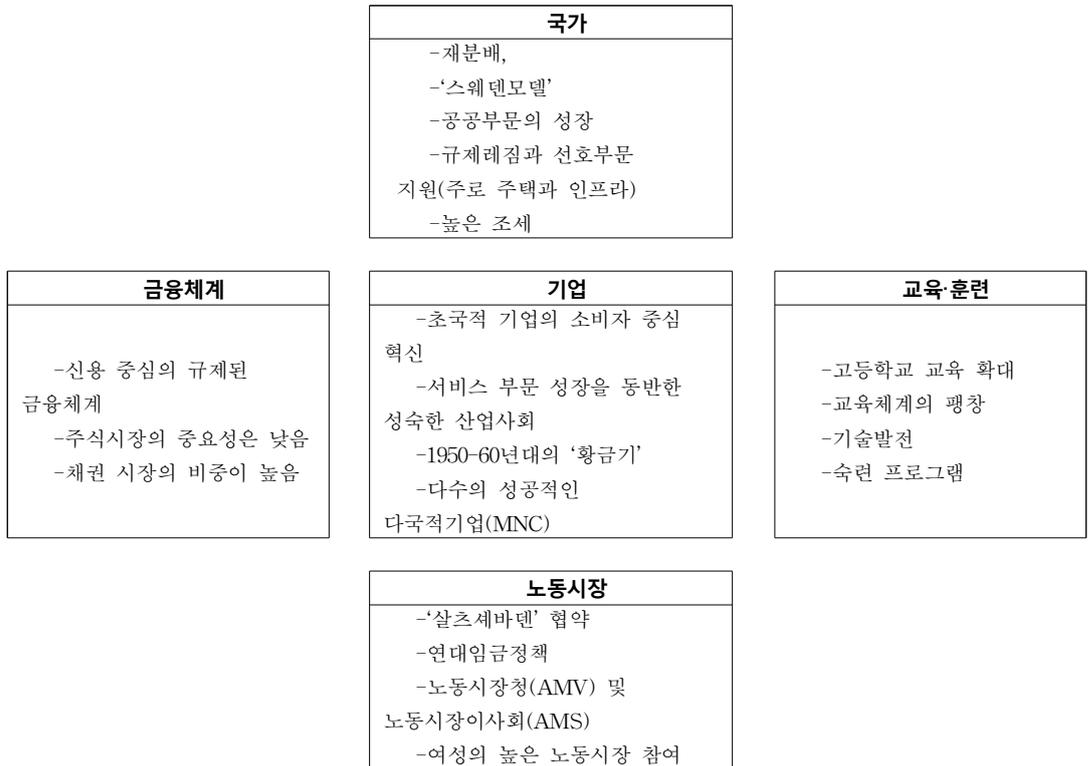
을 수행함으로써 성장전략의 핵심제도로 기능했다. 그러나 이에 따른 임금격차 축소는 점차 고속런 노동자 및 고수익 노동자의 불만을 누적시켰다. 이들은 자신의 정당한 몫을 받지 못하고 있다고 간주했고, 작업장 수준의 교섭 또는 비공인 파업을 통해 노총의 가이드라인 이상의 임금인상을 시도했다. 결국 이러한 문제는 1980년대에 중앙교섭제도가 붕괴된 하나의 원인이 되었다.

4) 스웨덴 비즈니스 체계의 성과: 성장과 평등의 연계

기업의 비즈니스와 그러한 활동이 펼쳐지는 환경을 만드는 제도들로 구성된 비즈니스 체계는 한 국가 내에서의 자본주의 운용, 즉 시장경제가 어떤 형태와 방식으로 작동하며 조정되는가를 보여준다. 스웨덴의 비즈니스 체계는 주로 수출부문을 중심으로 하는 대기업이 주도적이었고, 국가는 사민당 정부의 집권 하에 케인즈주의에서 렌-마이드너 모델에 이르는 성장지향 정책과 이를 뒷받침하는 금융통제와 교육체계를 통해 수출산업과 대기업의 활동에 유리한 환경을 제공했다. 또한 노동시장 역시 수출부문 노조의 주도 하에 파업규제를 제도화한 살츠세바덴 협약에서 임금규제를 제도화한 중앙교섭제도에 이르는 협조주의 노선을 선택했으며, 연대임금이라는 독특한 임금구조는 상시적인 산업합리화·효율화를 촉진했다(<그림2-2> 참조).

이러한 스웨덴 비즈니스 체계의 형태는 고유한 방식으로 효율성과 경쟁력을 조직함으로써 괄목할만한 경제성장을 이끌었고, 사민당 정부와 노조의 연대지향적 제도·정책은 성장의 성과를 형평성의 증진과 연계시킴으로써 높은 수준의 사회적 평등을 성취했다.

<그림2-2> 전통적 스웨덴 모델의 비즈니스 체계: '산업발전과 복지경제, 1935-75' (Sjögren, 2008: 73).



그런데 이처럼 시장 효율성을 전제로 이를 평등과도 연계한 구조를 지닌 스웨덴 비즈니스 체계가 확대·재생산되기 위해서는 이를 뒷받침하는 추가적인 요소들이 반드시 동반될 필요가 있었다. 즉 모든 생산조건을 재생산하고 상시적인 합리화의 충격을 경감할 수 있는 복지체계와 비즈니스 체계의 안정적인 작동과 정당성을 보장할 수 있는 적합한 정치·적 의사결정체계가 보완되어야 했다.

2. 스웨덴 모델의 복지체계: 비즈니스 체계와 사회정책의 결합

1) '인민의 집' 구상: 생산주의와 보편주의

스웨덴 모델의 복지체계는 1930년대 대공황에 대처하기 위해 구성된 경제·사회정책들에 기반한다(Rothstein, 1996). 1930년대는 민족적·경제적·사회적·인구학적 위기가 발생한 시기였으며 동시에 광범위한 위기의식과 더불어 새로운 사회적 잠재력이 형성된 시기였다. 이 시기에 발생한 사회문제에 대처하는 과정에서 복지국가 개념의 초석이 놓였고, 이후 만들어질 사회정책의 틀이 만들어졌다. 스웨덴 사민당은 대공황에 따른 경제위기와 인구위기에 대응하면서 생산주의와 보편주의라는 사회정책의 이념을 확립했다.

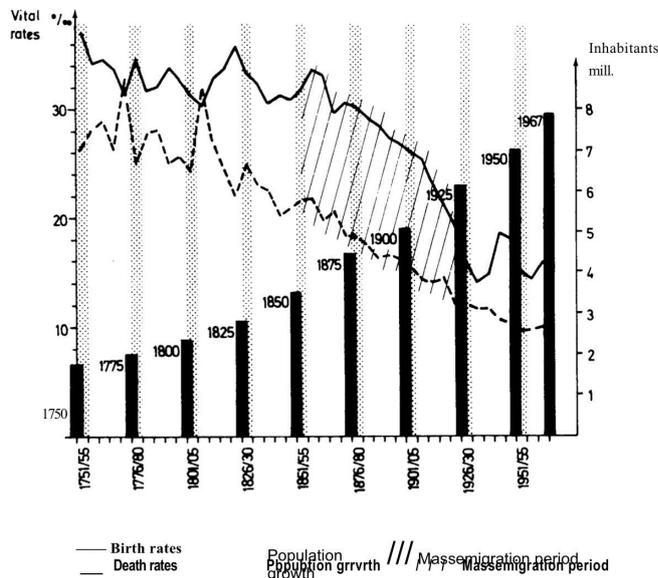
전간기에 스웨덴 사민당은 자본주의 전복이라는 사고를 버리고 경제적·정치적으로 개혁주의 노선을 선택했다. 새로운 접근은 더 이상 생산의 국유화를 강조하지 않았고, 그 대신 소비의 사회화, 사회공학의 운용, 복지 개혁 등을 통해 사회영역을 가치있게 개선하는 것에 초점을 맞추었다. 이러한 변화를 집약한 개념이 1928년에 사민당 지도자였던 한손(P. A. Hanson)이 주창한 이른바 '인민의 집'(the people's home)이었다. 그러나 '인민의 집'이라는 상징은 1930년대에 예방적 사회정책과 보편주의 접근이 확립된 이후에야 비로소 실질적인 내용을 획득했다.¹⁶⁾

1920-30년대 많은 유럽 국가에서는 산업화에 따른 사회변동에서 나타

16) 20세기 초 스웨덴 노동운동에서는 노동자 계급을 한 가족의 불우한 '양자'로 비유하는 경우가 많았다. 이 점에서 '인민의 집'이라는 표현은 단적으로는 불행한 양자(빈곤층)가 다른 형제(부유층)에게 차별받거나 소외되지 않는 '좋은 집', 즉 노동자 계급이 부의 균등한 배분을 통해 안정된 생활을 향유할 수 있는 환경을 의미했다(Hirdman, 1989). 다른 한편 '인민의 집'은 시장과 국가의 이분법이나 국가-시장-시민사회라는 삼분법을 거부하고 하나의 '집' 안에 국가와 시민이 하나로 통합되어 있다는 의미도 포함한다. 이 점에서 '인민의 집'이라는 상징에는 노동자 계급에 국한되지 않는 공동의 경제·사회적 이익이라는 개념이 담겨 있다고 할 수 있다(Andersson, 2003).

난 출생률 저하가 커다란 문제로 나타났다. 특히 인구규모가 작으면서 산업화가 급속하게 진행된 스웨덴에서 인구문제는 더욱 심각한 상황이었다. 1870년에 스웨덴에서는 농업인구가 70%에 달했는데 1910년에 이르면 50% 이하로 하락했다. 사망률 저하로 1840년대부터 1930년대까지 약 백년간 인구는 2배로 증가하여 6백만명에 달했지만 출생률은 급속하게 하락했다. 1899-1910년에 인구 1천명당 출생률이 26.8이었던데 비해 1931-35년에는 14.1까지 하락했다. 더구나 1870년부터 1930년 사이에 도시빈곤과 열악한 주거환경으로 인해 백만명이 넘는 인구가 미국으로 이주했다. 이러한 인구문제는 당시 유럽의 모든 국가들에서 공통적인 현상이었지만 스웨덴의 출생률 저하는 매우 급격해서 인구재앙의 위기감이 고조되었다(Kälvemärk, 1980).

<그림2-3> 스웨덴의 출생률·사망률·전체인구성장(1750-1967)
(Kälvemärk, 1980: 39)



이러한 상황에 대한 보수당과 사민당 및 노동운동의 대응은 상이했다.

보수적인 입장은 반출산통제법을 제정하여 공개적으로 피임을 언급하는 것을 금지시켰으며, 독신자나 무자녀 기혼부부에 대한 세금부과를 추진했다. 또 이들은 파시스트의 입장에 동조하여 인종적 순수성 유지와 전통적 가족의 가치를 강조하는 맥락에서 신혼부부에 대한 지원과 출산장려정책을 실시하기도 했다. 반면 사민당과 노동운동에서는 맬서스주의의 영향 하에 인구문제를 정책화하는 것에 거부감이 컸다. 즉 인구증가는 노동력 가치를 하락시켜 임금과 생활수준을 저해할 것이라는 사고가 널리 퍼져있었고, 이 때문에 출산장려에 대해서는 강한 의구심과 함께 명확한 입장을 정하지 못했다(Tilton, 1990).

인구문제는 1934년에 뤼르달 부부(Gunnar and Alba Myrdal)가 『인구문제의 위기』(*Crisis in the Population Question*)에서 새로운 접근법을 제시하면서 전환점을 맞았다. 이들은 인구문제의 핵심이 정상적인 자녀수를 유지하면서 일정한 생활수준을 누리기 어려운 경제적 현실에서 기인한다고 진단했다. 또 이들은 과거에 더 빈곤했던 시기에 출산률이 높았다는 점을 지적하면서 단지 경제적 곤란만이 인구문제의 원인이 아니라는 점도 지적했다. 즉 기혼부부가 출산을 회피하는 것은 여성이 취업을 통해 생활수준을 향상시킬 수 있음에도 불구하고 아이를 갖게 되면 직장을 포기해야 하는 구조가 또 다른 원인이었다.

이들은 여성의 출산통제를 반대하는 보수적인 입장에 대해서는 사람들의 생활양식을 과거로 되돌리기 보다는 경제적 비용과 여성의 경제활동 참여에 대한 부담을 경감함으로써 현재의 문제를 낳은 구조 자체를 해소해야 한다고 주장했다. 또 출산장려를 우려하는 맬서스적 입장의 노동운동에 대해서는 기술발전에 대한 고려없이 고용과 자연인구를 기계적으로 연관시키는 접근은 오류라는 점과 인구감소에 따른 고령화는 오히려 경제기반 자체를 훼손한다는 점을 지적했다(Carlson, 1990).

뤼르달 부부는 이러한 맥락에서 인구문제에 대응하는 대안적 방안으로 ‘예방적’(prophylactic) 또는 ‘생산적’(productive) 사회정책을 제시했다. 이는 가족과 자녀에 대한 지원을 주요 대상으로 삼았고, 여기에는 주거환경 향상, 출산 및 육아 지원, 여성취업 여건 개선, 노동시간단축 등의

광범위한 분야가 포괄되었다. 이 점에서 예방적 사회정책은 단지 출산률 제고만이 목적이 아니었으며 일종의 인적자본에 대한 투자를 강조하는 것이었다. 즉 이러한 정책은 사회적인 공정성이라는 측면에서 바람직할 뿐만 아니라 장기적인 경제성장을 위해서도 필수적이다. 급속한 산업성장기에 있던 스웨덴은 양질의 노동력이 필요하며, 가족·교육·건강을 위한 사회정책의 재정지출은 궁극적으로 경제성장을 촉진한다는 것이었다 (Tilton, 1990).¹⁷⁾

뮌헨 부부의 예방적 사회정책은 사민당 정부의 사회부 장관이었던 뮐레르(G. Möller)를 통해 구체적인 제도화의 계기를 맞게 된다. 1930년대 중반 대공황의 위기가 어느 정도 안정되자 1932년의 사민당과 농민당 사이의 적률동맹의 유인이 약화되었다. 또 독일에서 나치의 집권으로 군비증강 문제가 대두되면서 사민당과 농민당 사이의 국방예산에 대한 이견이 커졌다. 뮐레르는 1936년의 선거 캠페인을 앞두고 예방적 사회정책의 접근에서 ‘인민의 집’ 구상을 실현할 수 있는 구체적인 실마리를 발견했고, 사민당은 가족정책과 연금증액 등 사회정책의 확충을 통한 ‘가족의 건강한 육성과 인구 유치’를 내세워 선거에서 승리했다. 사민당은 1932년 총선에서 획득한 41.7% 보다 더 많은 45.9%를 득표했다. 인구문제에 대한 우려를 고려하여 거시적인 ‘인민의 집’이라는 상징을 미시적인 ‘가족의 수호자’의 이미지로 구체화한 선거전략이 성공을 거둔 것이었다(宮本, 2011).

그런데 뮐레르는 뮌헨 부부의 접근을 수용했지만 양자의 복지국가 구상에는 차이점이 존재했다. 뮐레르가 예방적 사회정책을 받아들인 것은 선거에서 이를 통한 지지기반 확충이라는 효과도 있었지만, 자산조사(means-test) 없는 보편적인 사회정책을 통해 국가와 관료의 재량권이 축소될 수 있다는 판단 때문이기도 했다. 특히 뮐레르는 뮌헨 부부의

17) 이러한 인구의 질적 측면에 대한 강조는 한편으로 보수세력을 설득하여 사회정책에 대한 지지를 얻기 위한 목적이 있었으며, 다른 한편으로는 뮌헨 부부 자신의 사회공학적인 인식을 반영하는 것이기도 했다. 뮌헨 부부는 국가에 의한 공적 서비스와 관료적 통제를 맹신하는 경향이 있었고, 이 점에서 스웨덴 복지국가 형성과정에는 이른바 ‘생활세계의 식민화’라는 측면이 있었다는 비판이 제기되기도 한다 (Hirdman, 1989).

관리주의적 접근이 아니라 포괄적이고 일반적인 맥락의 사회정책을 제기했다. 그는 사회정책이 빈민구제(poor relief)처럼 ‘사회적 낙인화’의 방식으로 시행되어서는 안되며 하나의 사회적인 ‘권리’로서 제공되어야 하는 것으로 간주했다(Rothstein, 1985; Tilton, 1990; 宮本, 2011).

필레르의 보편주의적 접근은 이후 1930-40년대에 도입된 여러 사회정책의 기본적인 원리가 되었다. 먼저 1936년 선거 이후 의회에 인구문제 위원회가 설치되었고, 이를 중심으로 출산과 육아 지원 방식이 논의되기 시작했다. 출산 및 육아 수당에 대해서는 뮌헨 부부가 주장하는 직접적인 서비스 급부와 보수세력이 제기한 대륙형의 가족임금의 두 입장이 대립했다. 필레르는 자산조사 없는 보편주의에 대한 반발을 고려하여 매우 느슨한 소득제한을 설정하는 형태로 타협점을 마련했다. 그러나 그러한 제한으로 급여 대상에서 제외되는 인구는 단지 1%에 불과했다. 또 출산수당은 지자체의 구빈수당과 구분하여 중앙정부의 재원으로 지원되었다. 이러한 출산수당의 도입은 사회정책에서 보편주의 원리를 확립한 첫걸음으로 평가된다. 이렇게 출산수당으로 기반이 마련된 가족정책의 보편주의적 틀은 이후 아동수당에도 적용되어 1946년에 자산조사를 완전한 배제한 16세 이상의 모든 아동에 대한 수당 지급이 도입되었다(Kälve-mark, 1980; 宮本, 2011).

가족정책과 함께 1940년대 사회정책 논의의 초점이 된 것은 국민연금 개혁과 건강보험 도입 문제였다. 의회는 1938년에 사회복지위원회를 설치하고 여기서 광범위한 사회정책 프로그램의 도입과 조율을 논의하기 시작했다. 사회복지위원회는 국민연금과 건강보험에서도 보편주의적 원리를 적용했는데, 이러한 두 제도의 형성과정은 가족정책의 단순한 연장선만은 아니었다. 가족정책의 경우에는 인구문제 위기에 따른 임기응변적인 측면이 있었다. 그러나 위기 상황이 지나가고, 더구나 협의의 가족정책과는 별개의 영역이 대상이 되자 상황은 달라졌다. 먼저 국민연금의 경우 이미 1913년에 농민층을 중심으로 한 소규모의 연금제도가 수립되었다. 그러나 이 제도에 따른 연금은 연금생활자의 17%가 공적부조에 의지할 정도로 매우 낮은 수준이었으며 1940년대에 이르자 연금 확충의 필요성

이 제기되었다. 연금개혁에 대해 보수당과 자유당은 부분적인 ‘자산조사를 수반하는 균일 급여’ 또는 ‘자산조사 없는 균일 급여’라는 입장에 가까웠다. 반면 사민당 내에서는 오히려 선별주의를 통해 저소득층에 대한 소득재분배를 강화하자는 입장이 제기되었다. 이는 집권 세력의 입장에서 연금에는 가족정책보다 더 많은 재원이 든다는 점을 고려한 것이기도 했다. 뮐레르는 이에 대해 재정문제는 완전고용의 달성을 통해 해결될 수 있으며, 균일급여의 틀 내에서 연금재원을 누진세 또는 소득비례로 충당함으로써 재분배 효과를 낼 수 있다고 주장했다. 결국 국민연금 제도는 뮐레르의 입장이 관철되어 소득조사 없는 보편주의의 형태로 1948년부터 시행되었다(宮本, 2011).¹⁸⁾

한편 이에 비해 건강보험제도는 국민연금과 같이 보편주의의 원리에 입각하면서도 거기에 소득비례의 내용을 추가하는 형태로 형성되었다. 공적 건강보험 이전에는 주로 직능별 건강보험조합이 존재했다. 건강보험조합은 의료행위에 대한 비용을 지불하거나 질병·상해에 따른 소득손실에 대한 수당을 지불하는 기능을 했다. 이는 1945년 당시 전 국민의 57% 정도만을 포괄했으며, 대부분의 노년층은 이러한 보장에서 제외되었고, 조합별로도 보장 내용의 편차가 컸다. 특히 사무직의 경우에는 거의 모든 조합이 질병수당을 지급했던 반면 생산직의 경우에는 질병수당 지급은 일부에 불과했다. 이러한 상황에서 1946년에 제정된 국민건강보험은 전국민의 강제가입을 원칙으로 하면서도 질병수당은 소득비례로 지급하는 것으로 하였으며 비용부담은 가입자의 자기부담에 국고보조를 취하는 형태로 만들어졌다. 이는 선별주의가 아닌 보편주의의 형태를 취했지만, 균일급여는 최저의 보장으로 하고 소득비례를 도입했다는 점에서 상이한 방식이었다. 이는 균일급여의 국민연금제도에서 나타났던 결과의 평등이 아니라 조건의 평등으로 보편주의의 중심축이 이동했음을 의미하는 것이었으며, 중산층(화이트칼라) 확대에 따른 이해를 반영하는 것이기

18) 뮐레르는 자신의 주장한 보편주의의 원리를 다음의 네 가지 사항으로 제시했다. ①급여가 생계를 유지할 수 있는 실질적 수준일 것, ②소득조사가 아닌 시민으로서의 권리에 의거할 것, ③자기 책임에 근거하지 않는 모든 필요를 포괄할 수 있을 것, ④소득재분배의 효과가 있을 것.

도 했다(宮本, 2011).

2) ‘강한 사회’: 생산주의·보편주의 결합의 확대·심화

1930-40년대를 통해 초석을 놓은 스웨덴의 복지체계는 1950-60년대에 그 대상과 범위가 크게 확대되었다. 이러한 복지체계의 팽창은 이른바 ‘강한 사회’라는 새로운 사회정책 이념으로 뒷받침되었고, 이에 따른 성장의 요구는 다시 비즈니스 체계와 사회정책을 연계하는 특정한 제도·정책을 창출하면서 기존의 생산주의와 보편주의의 결합을 확대·심화했다.

1950-60년대 스웨덴에는 전후 괄목할만한 경제성장과 산업고도화로 ‘풍요로운 사회’(affluent society)가 도래했다. 이처럼 경제발전으로 모든 사람이 높은 생활수준을 누리는 상황은 사민당 정부에게 새로운 성격의 문제를 안겨주었다. 이전의 사민당 지도부는 국민통합, 경제적 기틀 구축, 노동자계급의 빈곤 경감 등의 문제에 관심을 기울였다. 그런데 이제 ‘인민의 집’은 어느 정도 수준 이상으로 성숙해있었다. 전후 호황으로 노동자계급의 ‘중간계층화’가 진행되었고, 노동자계급의 새로운 이해관계와 이를 대변하는 사회세력으로서 사민당의 역할은 변화의 압력에 직면했다 (Andersson, 2003).

풍요와 생활수준 향상으로 요약될 수 있는 이러한 사회적 전환은 사민당에게 이념적 딜레마를 안겨주었다. 사민주의는 이제 자신의 목표를 성취했고, 자신의 계급적 기초 또한 점진적으로 개혁했기 때문에 더 이상 할 일이 없거나 필요없게 되었다는 것이었다. 즉 ‘인민의 집’이 사실상 달성되고, 대부분의 사회집단이 대체로 사회보장의 혜택 속에 생활하게 되었다면, 이러한 상황에서 사회정책의 의미와 목적은 무엇이고, 사민주의는 어떤 역할을 해야 하는가라는 문제가 사민당 내에서 최대 관심사로 떠올랐다. 이러한 문제에 대한 응답으로 등장한 것이 이른바 ‘강한 사회’(strong society)라는 사회정책의 새로운 이념이었다.¹⁹⁾

19) ‘강한 사회’는 1950년 후반 사민당의 선거 캠페인 과정에서 당시 예를란데르(T.

‘강한 사회’는 무엇보다 풍요로운 사회에 상응하는 사회보장의 내용을 재규정하는 것에서 출발했다. 즉 경제발전에 따른 생활수준 상승으로 사회보장이 종착점에 도달한 것은 아니다. 높아진 생활수준은 개개인의 사회적 욕구가 계속 새로워지고 증가한다는 것을 의미하기 때문에 오히려 사회보장에 대한 기대와 역할은 더욱 증대된다. 또 그동안 노동계급과 중산층의 물질적 생활수준과 소득유지에 주력했던 사회보장의 초점은 이제 생산(노동시장)의 외곽에 머물렀던 여성, 장애인, 노인, 만성질환자 등의 여타 사회집단으로까지 확장되어야 한다. 그리고 이렇게 재규정된 사회보장의 요구에 부응하기 위해서는 고도의 생산성을 갖춘 산업경제로의 구조전환이 가속화되어야 하며, 공공부문을 팽창시키고 경제정책을 더욱 강화해야 한다(Andersson, 2003).

이러한 ‘강한 사회’ 이념에 따라 우선 복지체계에서 보편주의적 확대가 진전되었다. 스웨덴에서는 이미 1930-40년대에 대공황에 대처하는 과정에서 가족(아동·출산) 및 주택수당을 비롯한 사회수당과 실업·연금·의료·산재에 대한 사회보험 제도가 마련되면서 복지체계의 기본적인 틀이 마련되었다. 전후에는 복지급여의 관대성이 더욱 확대되었고 복지서비스의 범위와 내용이 늘어나면서 국민의 거의 모든 계층이 기본적으로 사회정책의 대상이 되었다.²⁰⁾ 1968년 아동양육가정의 주택보조비, 1972년 출산유급휴가제, 1974년 부모보험제, 1976년 장애인보험제도 확대 등 1970년대까지 사회보험, 사회수당, 사회서비스와 공공부조의 모든 복지제도가 완비되었다. 그 결과 스웨덴에서는 연금을 제외한 사회보험의 소득대체율이 80-90% 수준에 이르렀고 소득평등 수준이 세계에서 가장 높은 국가가 되었다(Kenworthy, 2007; Steinmo, 2010).²¹⁾

Erlander) 총리의 보좌관이었던 팔메(O. Palme)가 제안한 슬로건이었다. 이는 경제발전으로 모든 사람이 높은 수준의 사회보장을 누리는 산업사회에서 시민당의 역할과 사회정책의 방향을 어떻게 재규정할 것인가에 관한 토론 중에 제시된 것이었다(Andersson, 2003).

20) 이러한 보편주의의 확대는 동시에 이를 집행할 사회서비스와 사회정책 관련 행정 체계를 확대하면서 공공부문과 여성고용의 팽창을 가져왔다. 이 점에서 1970년대 이후 복지국가는 일종의 ‘고용 제조기’(employment machine)로서의 역할을 수행하며 일자리 성장의 또 다른 원천을 제공하게 되었다(Esping-Andersen, 1990).

21) 스웨덴 복지체계는 보편주의 이외에도 다음과 같은 네 가지 추가적인 특징을 가

다음으로 ‘강한 사회’ 이념은 보편적 복지체계의 지속적인 확대에 필요한 경제적 자원을 공급하기 위해 합리적이고 효율적인 경제의 창출을 지향했다. 이는 특히 실업정책에서 노동과 사회적 자원에 대한 계획과 합리화를 강조하거나(‘적극적노동시장정책’), 연금개혁에서 과거의 균일 급여 방식과 결별하고 소득연계 수혜 원칙을 강화하면서(‘보충연금’) 사회정책과 생산의 연계성을 심화하는 방향으로 전개되었다.

먼저 실업정책의 경우 본래 스웨덴의 고용보험제도는 1935년에 노동조합이 운영하던 소규모 실업구제 보험이 국가가 지원하는 제도로 발전한 ‘켄트시스템’에 기초했다. 그러나 1950년대 말 사민당 정부가 렌-마이드너 모델을 시행하면서 ‘적극적노동시장정책’이 대안적인 실업정책으로 부상했다. 적극적노동시장정책은 실업자의 고용촉진과 노동력의 산업간·직종간·지역간 이동성을 증대시키는 방식이다. 경제성장은 일반적으로 산업·직종·지역 사이에 불균등한 발전을 수반하게 된다. 이때 쇠퇴하는 부문과 지역으로부터 방출되는 노동력을 고용흡수력이 높은 성장부문과 지역으로 효율적으로 이동시킬 수 있어야 실업을 막을 수 있다. 특히 스웨덴의 경우처럼 연대임금제도를 실시하는 경우 저수익 기업으로부터 대량의 노동력이 유출된다. 국가는 이들이 고수익 기업에 의해 다시 채용될 수 있도록 구직자에게 취업정보를 제공하고, 기업에게는 구직자 정보를 제공하는 취업알선 뿐만 아니라, 전직 희망자에 대한 재교육, 취업으로 인해 새로운 지역으로 이주하는 노동자에 대한 이주 및 정착 지원, 공공부문에서의 일자리 창출 등의 역할을 수행한다(Erixon, 2001).

스웨덴에서 이러한 적극적노동시장정책은 매우 일관되게 추진되어

졌다. 첫째, 복지제도가 개인의 생애과정과 맞물려 설계되어 있다. 출생부터 노령기까지 아동복지, 가족복지, 실업·노령·의료 보험과 연금제도를 통해서 개인의 생애과정 전체를 복지체계가 뒷받침한다. 둘째, 복지제도가 대륙식의 남성생계부양자(male bread winner) 가족이 아니라 맞벌이부부(dual earner) 가족을 모델로 설계되어 있다. 이는 여성의 경제활동 참여와 양성평등이 복지제도의 주요 원리로 기능하게 만들었다. 셋째, 복지정책, 노동시장정책, 조세정책이 한 묶음으로 맞물려 설계되어 있다. 이를 통해 일과 복지가 연계되어 ‘복지서비스의 탈상품화를 통한 노동력의 상품화’를 추구한다. 넷째, 포괄적인 복지 서비스의 재정을 본인의 기여가 아니라 국가의 세금을 통해 조달한다. 양정부는 간접세를 통해서, 지방정부는 간접세를 통해서 복지 재정을 확보하고 있다(신광영, 2015: 150-151).

1948년에 이미 적극적노동시장정책을 통합적으로 입안·시행하는 기관으로 국가노동시장위원회(AMS)가 설치되었다. 노동시장이사회는 역할과 업무는 점차 증가하여 여기서 제공하는 서비스의 수혜자와 예산지출액이 꾸준히 증가했고, 정책 프로그램도 점차 세분화·다양화되었다. 이러한 적극적노동시장정책은 렌-마이드너 모델에서 급속한 경제성장과 합리화가 심각한 실업문제를 유발하지 않으면서 실행될 수 있도록 뒷받침하는 촉매이자 안전판으로 기능했다. 동시에 이는 성장지향적 경제정책과 평등지향적인 사회정책의 결합으로 경제정책과 사회정책 양자에 모두 해당하면서 양자를 매개하는 역할을 수행했다.

한편 보편주의적 사회정책을 성장지향적인 생산주의와 연계한 또 다른 형태로 연금개혁 과정에서 ‘보충연금’(ATP)의 도입이 이루어졌다. 스웨덴에서는 이미 1947년에 균일 급여에 기초한 보편적 기초연금제도가 존재했다. 수급자격은 개인의 기여금과 무관하게 전 국민에게 주어졌으며 재원은 모두 조세와 고용주의 의무적 기여금이었다. 그러나 경제성장이 진전되고 풍요로운 사회가 도래하면서 급여 규모의 적절성과 소득대체비율의 문제가 발생했다. 균일 급여에 따른 연금수준은 많은 국민에게 불충분한 수준이었다. 이에 따라 공무원을 포함한 사무직 노동자들은 고용주와의 협약을 통해 별도의 추가연금을 도입하는 경우가 늘어났고, 이에 비해 생산직 노동자들은 특정 산업의 일부 노조를 제외하면 추가적인 연금을 확보하지 못했다. 이러한 상황은 연금제도의 공동화와 양극화에 대한 우려를 낳았다(Esping-Andersen, 1990)

사민당 정부는 보편주의적 복지국가의 연대성을 유지하기 위해 1950년대 중반부터 기존의 기초연금에 추가적으로 강제가입의 공적보충연금제도 도입을 검토하기 시작했고, 여기서 균일급여 방식이 아닌 소득비례형의 수혜 원칙을 적용할 것을 천명했다. 이러한 변화는 한편으로 최저한의 생활보장(빈곤 구제)을 넘어 다양한 사회적 요구에 조응하는 사회보장이라는 ‘강한 사회’로의 사회정책 이념의 변화를 반영한 것이었고, 다른 한편으로 경제발전예 따라 급증한 사무직 노동자, 즉 화이트칼라 계층의 경제적·정치적 이해관계를 반영한 것이기도 했다.²²⁾ 1959년에 국

민투표를 통해 확정된 공적보충연금 제도는 연금수준을 이전의 65%로 하고, 연금취득에 필요한 납입 기간을 30년으로 했으며, 급여 산정의 기준은 생애근로기간에서 소득이 가장 높았던 15년간을 기준으로 결정했다. 이는 교육기간이 길고 임금체계가 연공서열적인 성격이 강한 화이트칼라 계층을 고려한 것이었다(Esping-Andersen, 1990).

이러한 보충연금의 도입은 중산층의 소득수준을 표준으로 하는 보편주의를 확립함으로써 스웨덴을 이른바 ‘중산층의 복지국가’로 만들었다. 즉 보편적인 수급권과 소득비례 급여를 통합함으로써 복지체계의 급여와 서비스를 중산층의 기대수준에 맞추었고, 이를 통해 평균 수준의 노동자가 지위상향을 경험할 수 있게 함으로써 노동시장에의 지속적인 통합을 유도했다. 이 점에서 보충연금 제도는 기존의 보편주의 접근을 재구성하면서 이를 생산주의와 결합하는 또 다른 방식이었다.

1950-60년대 ‘강한 사회’ 이념에 따른 사회보장지출 및 사회서비스의 급격한 확대는 동시에 조세부담이 증대되는 과정이기도 했다. 본래 스웨덴은 1960년대 이전까지 여타 OECD 국가들에 비해 조세부담이 높지 않았다. 그러나 1960년대 중반 이후 복지체계가 팽창하면서 재정지출이 증가하면서 고조세-고복지의 형태를 갖추게 되었다. 복지체계의 주된 재원은 다양한 간접세, 고세율의 소득세, 법인세, 높은 사회보장분담금(고용주세)로 구성되었으며, 생산부문의 성과, 즉 경제성장이 사회정책을 뒷받침하는 만큼 기업의 경쟁력과 생산에의 유인이 조세제도 설계의 기본적인 방향이 되었다.

이에 따라 개인의 경우 조세제도에서 직접세에 대한 간접세의 비중이 일관되게 확대되는 경향이 존재했다. 특히 렌-마이드너 모델이 채택되면서 거래세(transfer tax) 부과가 인플레이션 억제 수단으로서 중요시되었고, 화이트칼라층을 고려하여 소득세는 낮은 수준으로 유지되었다. 1960년대에는 거래세를 부가가치세로 개편하여 세율을 높였고, 이는 1970년대에 더욱 상승하여 20%를 초과했다. 이에 비해 소득세는 1970년대까지

22) 1920년에는 전체 인구에서 농업에 종사하는 인구가 41%, 화이트칼라 계층이 12%였지만, 1940년에는 27%와 20%로 그 차이가 줄어들었고, 1950년대에는 역전되어 농업인구는 16%, 화이트칼라 인구는 28%가 되었다.

점차 누진성이 강해지다가 이후에는 오히려 약화되었으며, 고소득자를 제외한 국민의 약 80%에 대한 소득세는 폐지되고 소득비례적인 지방세만 징수하는 방식으로 변화했다. 또 소득세의 세대별 납세방식이 개인별 납세방식으로 바뀌었고, 이는 중산층 맞벌이 부부에 대한 감세효과와 여성의 노동시장 참여 확대를 가져왔다(宮本, 2011; Lodin, 2011).

다른 한편 법인세는 1950년대 이후 여타 국가와 유사한 수준을 유지했으며 투자기금제도를 비롯한 성장지향정책의 각종 우대세제를 고려하면 실질적인 법인세는 명목상의 수준보다 훨씬 낮게 유지되었다. 이에 비해 스웨덴에는 1950년부터 기업에 대해 사회보장분담금(고용주세)를 과세했는데, 여기에는 고용인의 건강보험·연금·보충연금에 대한 부담이 포함되면 법정 협약에 의한 추가분도 더해졌다. 사회보장분담금은 도입 당시에는 6%에서 시작했지만 1970년대 말에는 40%에 달했다(Pontusson, 1992:72-73, 宮本, 2011).

3. 스웨덴 모델의 정치구조: 비즈니스 체계의 정치적 안정화

1) 사회 코퍼러티즘의 형성과 전개

이해당사자의 참여와 협의로 특징지어지는 스웨덴 모델의 코퍼러티즘적인 정치적 의사결정 체계는 1930년대 대공황 시기에 위기에 대처하기 위한 두 차례의 교차계급 타협을 통해 그 토대가 마련되었다. 스웨덴에는 대공황 이전에 이미 이익집단 사이의 갈등 조정에 합의주의적 전통이 존재했으며, 특히 1920년 후반 노조운동의 경제성장과 생산합리화에 대한 수용을 통해 노사타협의 바탕이 마련되었다. 1930년대에 시민당은 이러한 시민사회 내에 존재했던 합의주의적 기반 위에서 계급타협을 국가적 수준에서 공식화·제도화했다.

스웨덴의 코퍼러티즘적 제도는 19세기까지 소급된다. 이미 1888년에

노동자보험위원회는 노동자와 고용주 대표가 운영에 참여하는 산재보험 기구를 제안한 바 있었고, 1903년에는 노사 동수의 대표와 중립적 입장의 이사회가 운영하는 공적 직업소개소가 만들어졌다. 전국 5개 대도시에서 지방정부가 관장하는 직업소개소가 설치되었고, 1907년에는 국가가 각 지자체에 설치된 직업소개소간의 상호연계를 위해 재정지원을 했으며, 전국의 직업정보를 소개하는 주간보고서가 배포되었다. 이러한 직업소개소는 스웨덴의 코퍼러티즘 제도의 기원이 실업 같은 산업화에 따라 발생하는 사회문제에 대응하려는 시도 속에 출현했음을 보여준다. 스웨덴에서 국가와 관료는 산업화 초기부터 특정 정책의 집행에 관련 당사자들을 참여시켜 그들의 정책지식과 전문성을 확보하고, 정책실행의 정당성을 확보하고자 했다.²³⁾

이른바 ‘포용적 코퍼러티즘(inclusive corporatism)의 조속한 발전’(Rothstein, 1992: 82)이라고도 평가받는 이러한 경향은 스웨덴 국가의 역사적 성격에서 기인한다. 스웨덴의 내각은 상대적으로 작은 조직이었고, 실제 정책 집행의 책임은 자체적인 감독과 통제 이사회를 갖춘 준자율적 기관들에 맡겨져 있었다. 이러한 기관들은 정책 집행에서 국가기구 외부의 조직들의 참여를 보장했다. 다른 한편 이러한 특징은 산업화 이전 시기의 계급적 특징을 반영하는 것이기도 했다. 스웨덴은 자영농 중심의 비봉건적 농업사회였으며 부르주아와 귀족은 세력이 취약했다. 이때문에 계급갈등이 비교적 적었고, 국가는 특정 계급 이익에 배타적이지 않은 상대적으로 비강압적이며 대중포섭적인 정당성을 가졌다.²⁴⁾

그러나 이러한 코퍼러티즘적인 국가와 국민 사이를 매개하는 중앙집중화된 계급포괄적인 대규모 이익집단의 조직의 탄생은 산업화가 급속하

23) 스웨덴에서 보통선거권이 도입되고 노동자계급이 사민당을 통해 의회에서 요구를 관철하기 시작한 것은 1920년대에 이르러서였지만, 이미 이전 시기에도 이러한 국가 외곽의 기구를 통한 영향력 행사가 일정하게 가능했다. 이 점에서 스웨덴 노동운동의 개혁주의 성향을 산업화 초기의 코퍼러티즘적인 제도들에서 찾기도 한다 (Rothstein, 1992).

24) 이 점에서 스웨덴 국가는 이질적이고 지속적인 대립을 조정하기 위해 성립된 대륙 유럽의 민족국가와 달리 매우 예외적인 ‘사회적 응집력의 산물’로 간주된다. 그리고 이러한 사회적 응집성은 스웨덴 사회의 인종적·언어적·종교적 동질성의 결과물이기도 했다(Rojas, 1991).

게 진전된 20세기 초의 강렬한 계급갈등에서 비롯되었다. 그리고 스웨덴에서 여타 유럽 국가에 비해 상대적으로 폭발적인 갈등이 전개된 것은 역설적으로 국민적 동질성과 사회적 응집성의 결과이기도 했다. 인종적·언어적·종교적인 분열 같은 여타의 대립선이 계급갈등을 교란하지 않았고, 이로 인해 계급분열이 오히려 두드러지게 나타났다. 이 점에서 산업화 이전 시기의 사회적 동질성과 응집성은 그것 자체가 직접적으로 코퍼러티즘 발전의 동인을 제공한 것이 아니라 오히려 그러한 사회적 배경이 강력한 계급적 연대와 계급간 대립을 경과하면서 통합성있는 코퍼러티즘을 발전시킬 수 있는 계급조직이 형성될 수 있는 조건을 제공했다(Fulcher, 2002).

스웨덴의 산업화는 19세기 중반부터 시작되었지만 대규모 기업이 중심이 되면서 산업화의 진전과 경제성장의 속도는 영국보다 훨씬 빨랐다. 급격한 산업화 속에서 1870년대에 수공업자와 숙련공을 중심으로 스웨덴 최초의 노조가 조직되었다. 1880년대에는 노조운동이 일반 단순 노동자에게까지 확산되었고, 지역적으로 분산된 노동자를 조직하기 위해 전국적인 노동조직이 등장했다. 1886년에 인쇄공과 우편노동자가 최초의 전국조직을 만들었고, 1898년에는 다양한 직종·산업의 노조들을 전국적 수준에서 조정하고 지원할 수 있는 노총(LO)이 결성되었다(Johnston, 1962).²⁵⁾

한편 스웨덴의 경제성장이 주로 수출을 중심으로 이루어지면서 산업자본가의 성장 또한 주로 수출산업에 기반을 두었다. 그러나 다른 나라와 달리 산업자본가의 지주 및 국가관료와의 동맹은 상대적으로 약했다. 스웨덴에는 독일의 용커 같은 대지주계급이 성장하지 못했고, 국가관료의 성장도 미약했다. 이에 따라 산업자본가는 해외시장의 팽창이나 국내 생산조직의 향상에 더 집중했고, 또 수출산업이라는 동질적인 이해관계

25) 유럽의 다른 국가에 비해 스웨덴 노조운동의 차이점 중 하나는 스웨덴 자본주의의 발달과정이 제국주의적 경험을 갖지 않았다는 점에서 기인했다. 노동자계급이 식민지 경제에 따른 혜택 또는 피해를 받지 않았기 때문에 통일적인 계급적 이해관계가 유지될 수 있었고, 노동운동의 역량 또한 국내적인 문제에 집중될 수 있었다. 또 이는 스웨덴 노조운동이 대륙 유럽과 달리 마르크스주의 이론적 논쟁이나 이데올로기적 대립에서 어느 정도 거리를 둘 수 있었던 요인이기도 했다.

에 기반함으로써 일찍부터 고용주 단체를 형성했다. 스웨덴 경총(SAF)은 1902년에 참정권을 요구하는 노조의 전국적인 정치총파업에 맞대응하여 설립되었다. 이후 경총은 노조를 파괴하기 위한 기업의 전략적인 직장폐쇄를 공격적으로 지원했고, 자본가를 결집하고 노동에 대한 공동대응을 강화하는 역할을 수행했다(Fulcher, 2002).

산업화가 본궤도에 진입한 1890년대 이래 스웨덴의 노동과 자본은 노동자 해고에 관한 고용주의 권한과 생산합리화 문제를 두고 첨예하게 대립했다. 국가는 노동조합의 조직 및 협상권을 일찍부터 인정했고 1928년에 노사분쟁을 다루는 노동법원이 설립될 때까지 노사쟁의에 대한 개입을 자제했다. 노총과 경총은 1906년에 ‘12월 타협’을 체결함으로써 조직화된 협력과 산업별 임금협상이라는 노사관계의 기본적인 틀을 마련했다. 여기서 고용주측은 노동자 해고권한을 단체협약에 명시하도록 했고, 이에 따른 개별 노조에 반발에 대비하기 위해 회원 기업의 재정관련 권한을 경총 중앙으로 집중화했다. 이에 대해 노조 측은 해고권한을 승인하는 대가로 경총으로부터 노동조합을 조직할 수 있는 권리를 인정받았다. 이를 계기로 일정한 중앙집중화를 달성한 노총과 경총은 1912년에 산업화에 따른 사회문제를 협의하기 위한 ‘사회이사회’(Social Board)를 구성했고 이는 공식화된 최초의 코퍼러티즘 기구였다. 사회이사회는 노사 각 두 명의 대표로 구성되었고, 산재보험을 다루는 ‘보험위원회’와 노동시간을 다루는 ‘노동위원회’가 추가로 설치되어 그 활동을 보완했다(Fulcher, 2002).

1차 세계전쟁 직후 경제위기가 발생하자 경총은 수출산업의 임금상승을 통제하고, 나아가 수출산업과 내수산업 사이의 임금격차를 시정하기 위해 공세적인 자세를 취했다. 내수산업 기업들이 임금인상 시에 이를 쉽게 가격에 반영했던 반면 수출산업의 경우 국제경쟁으로 인해 가격인상이 어려웠다. 이에 따라 1920년대 내내 노사간 격렬한 분쟁이 이어졌고, 금속·철강·펄프·목재 등의 수출산업 고용주들이 대규모 직장폐쇄를 단행했다(Åmark, 1989).

또 국가는 1920년대부터 이전까지 실업문제에 소극적으로 대처하던

관행을 탈피하여 노동시장에 적극적으로 개입하기 시작했다. 자유주의 정부는 ‘국가실업위원회’(AK)를 설치하고 이를 통해 재정지원을 통제함으로써 지방정부에 대한 장악력을 강화했고, 저임금의 ‘구제노동’ 실시에 주력함으로써 노동운동의 분열을 야기했다. 나아가 노동쟁의를 강하게 규제하면서 노조운동 자체에도 결정적인 타격을 입혔다(안재홍, 1995).

이처럼 경제위기에 따른 자본의 공세와 국가의 노동시장 개입·통제라는 이중의 위기 상황에서 노총 내에서는 일정한 노선 변화가 모색되기 시작했다. 특히 그 대표적인 예가 ‘생산합리화’에 대한 인식과 평가의 변화였다. 고용주 측은 생산합리화가 비효율적인 노동을 절약할 수 있는 과학적인 생산방식이며, 더 높은 이윤을 보장한다고 주장해왔다. 이에 대해 노조는 생산합리화를 ‘소외, 착취, 분열, 그리고 빈곤화’ 등의 이유로 반대해왔다. 그러나 1920년대의 위기 속에서 높은 실업이 일시적 현상이 아닌 구조적 문제이며 장기화될 수 있다는 점이 인지되었고, 오히려 합리화를 통한 경제성장으로 실업과 임금하락의 압박을 동시에 넘어설 수 있다는 사고가 수용되었다. 이에 따라 1928년에 정부가 제안한 산업평화회의에 노총과 경총이 참가하여 ‘생산합리화·산업평화·경제성장’을 위한 공동의 이해를 확인했다.²⁶⁾

그러나 이러한 시도는 1931년에 대공황의 충격으로 20%를 상회하는 대량실업이 발생하면서 금세 무산되었다. 고용주 측은 경직된 임금구조와 높은 임금수준이 실업을 야기한다는 기존 입장을 고수했고, 노조 역시 생산합리화가 실업의 원인이라는 기존 입장으로 되돌아갔다. 결국 노조는 산업평화회의에서 철수했고, 협조주의 노선은 강하게 비판되었다(Åmark, 1989).

그러나 비록 합의의 지속과 확대에는 실패했지만, 노조운동이 이미 1920년대에 자본주의 경제에서 구조적으로 발생하는 실업의 해결과정에

26) 산업평화회의에 참가한 노사는 공동으로 산업평화대표단을 구성하고 ‘산업평화조사보고서’를 제출했다. 이 보고서는 과학적 방법에 의한 생산합리화가 상호협력에 중요하다는 점을 강조하고, 생산을 증가시키고 생산비용을 절감할 것, 생산합리화는 일시적으로 실업을 유발하지만 자본 확충과 기업설립이 이를 흡수하게 할 것, 국제경쟁으로부터 산업을 보호할 것, 임금 유지·인상할 수 있는 가능성을 높일 것 등에 사항에 합의를 보았다

서 자본과의 관계 변화를 시도했다는 점은 중요한 의미를 갖는다. 또한 이는 1920년대 국가가 '실업위원회'(AK)를 통해 노동시장에 개입하고 행정영역을 확대하려는 시도에 맞서 국가에 대한 노조운동의 역량과 자율성을 유지하려는 시도이기도 했다. 이처럼 국가의 개입 이전에 노사타협의 시민사회적 토대가 존재했고, 노사관계의 자율성을 바탕으로 산업평화가 모색되었다는 점은 스웨덴에서 코퍼러티즘이 단순한 권력공존이나 타협과는 다르며, 사민당 정부가 주도한 위로부터의 이익집단 조직화만이 아니었다는 점을 함축한다(안재홍, 1995).²⁷⁾

1930년대 초의 노사관계 파국은 1932년 선거에서 사민당이 집권하면서 반전의 계기를 맞았다. 스웨덴에서 코퍼러티즘이 유의미한 조직적 상호관계로 발전한 것은 사민당 주도 하에 대공황에 대응하기 위한 노동자와 농민 조직, 그리고 노동자와 자본가 조직 사이의 두 차례의 정치적 타협을 통해서였다.

먼저 1932년에 집권한 사민당은 정부 정책결정에서 노동조합의 참여를 확대했고, 노동조합의 위상을 강화했다. 특히 노조는 사민당 정부 실업보험의 행정적 책임을 맡았다. 노조가 정부재정으로 실업보험을 운영하는 이른바 '젠트시스템'으로 불리는 이 체계는 스웨덴 노조운동이 높은 수준의 조직력을 유지하는데 큰 역할을 했다. 즉 겐트시스템은 노동자가 노조에 가입하지 않거나 조합비를 납부하지 않으면서도 조합원과 동일한 혜택을 누리는 무임승차자 문제를 극복하고 노조에 적극적으로 가입할 유인을 제공했다. 특히 겐트시스템에서는 실업보험의 설립과 관리에 노조가 긴밀하게 참여할 뿐 아니라 실업자에게 일자리를 찾아주는 역할도

27) 이 점은 사민주의적 복지국가로의 이행의 핵심요인을 1930년대 사민당의 집권에 서 찾는 권력자원론의 시각에도 비판적 의미를 갖는다. 권력자원론의 견해와 달리 스웨덴에서 복지국가가 형성되는 과정은 국가가 사회계급과 맺는 관계보다 노동운동이 국가의 영역 확대에 대해 대응했던 경과가 더 많은 영향을 미쳤다. 즉 복지국가로의 이행은 시민사회를 강화하는 과정 속에서 진전된 것이며, 사민당의 집권은 다만 노사간 타협을 이끌어낸 매개변수였다. 달리 말해 스웨덴에서 복지국가가 형성되고 안정적으로 발전할 수 있었던 것은 사민당 집권 이전에 이미 시민사회에 노자가 공존할 수 있는 관심의 영역이 먼저 형성되어 있었으며, 복지국가에 관한 담론이 이미 스웨덴 노동운동 내부에 상당한 영향력을 갖고 있었기 때문이었다(안재홍, 1995).

제공하게 된다. 그 결과 겐트시스템은 노동자들이 일자리를 잃었을 때조차 노조에 가입하고, 노조 조합원 자격을 유지하는 유인을 제공함으로써 노조 조직률을 높이는 핵심요인이 되었다(Rothstein, 1992).

사민당 정부는 대공황 극복을 위해 케인즈적인 위기관리정책을 시행하고자 했지만 의회에서 다수 의석을 점하지 못했고, 노동운동의 힘에만 의존할 수도 없었다.²⁸⁾ 이에 따라 사민당은 원내 제3당이 된 농민당과 협상에 들어갔다. 당시 스웨덴의 농업은 1920년대 말 이래의 물가하락과 대공황의 여파로 거의 재앙적인 수준의 위기를 겪었다. 신대륙에서 생산된 저렴한 곡물 수입이 늘어나면서 곡물생산자들은 심대한 타격을 입었다. 또 축산품과 낙농제품의 국내수요는 늘었지만 해외수요는 격감했다. 농산물의 과잉생산과 가격폭락은 농가소득이 급락과 부채 급증으로 이어졌다. 이러한 위기에 처한 농민의 대응은 자체적인 조직화였다. 기존의 스웨덴전국농업협회는 1929년에 대대적인 재조직화를 단행했고, 같은 시기에 중소농민의 이익보호를 위해 전국농민연맹이라는 새 조직이 만들어졌다. 또 1930년대에는 각 지역의 단위 협동조합이 연합해 전국 단위의 조직을 결성했고, 양계·낙농·축산·임업 등 각 분야의 조직도 만들어졌다. 그 결과 스웨덴 농민은 매우 포괄적이고 강력한 이익집단으로 성장했다(Fulcher, 2002; 김수진, 2007).

이러한 농민세력의 조직화와 이들의 이해관계를 보장하는 입법요구는 이익집단 정치가 돌파구를 마련하는 결정적인 계기가 되었다. 소비자의 이해에 기반한 가격통제로부터 생산자의 이익을 위한 국가의 가격통제로의 전환이 이루어졌다. 또 집합적 조직화의 원리가 농민에게 허용된 이

28) 스웨덴 사민당은 1889년에 노동조합을 중심으로 하는 69개의 노동조직이 모여 창당했다. 노동조합의 전국조직인 노총은 사민당의 주도 하에 노동운동의 정치적 역할을 담보하기 위해 1898년에 창립되었다. 이 점에서 스웨덴에서 사민당-노총의 관계는 노동조합이 자신의 정치적 이익을 대표하기 위해 창당한 영국의 노동당-노총의 관계와는 성격이 다르다고 할 수 있다. 노총은 결성 초기 사민당에 대한 집단 입당을 결정했지만, 많은 노조들이 이에 반발하면서 집단 가입을 유보했다. 대신 노총은 사민당에 가입한 조합원의 당비를 일괄 부담하였으며, 이는 사민당의 주요 재원이 되었다. 사민당과 노총은 긴밀한 네트워크를 형성했지만, 노총은 이미 20세기 초부터 사민당으로부터 독자성을 갖고 있었다. 노총은 산하 단위노조가 사민당과 조직적 연대를 강화하는 것을 지원했지만, 노조운동에 관한 노총의 활동은 사민당 집권 시기에도 국가의 개입으로부터 자율성을 유지하는 것에 더 초점이 있었다.

상 노동자에게도 노조 가입의 권리가 법적으로 인정될 수 있게 되었다. 나아가 자주적인 농민조직의 출현은 스웨덴에서 영국과 같은 형태의 전국적인 보수당이 출현을 차단했다. 이는 스웨덴 농업이 압도적으로 소규모 자영농의 특징을 갖고 있었고, 농민과 도시 엘리트 사이에 오랜 갈등이 존재했던 점에 바탕을 두고 있었다(Rothstein, 1992).

사민당은 경기부양을 위한 위기관리 프로그램이 실업문제 뿐만 아니라 농업문제 역시 해결할 수 있으며 노동자와 농민의 이익이 상호보완적일 수 있음을 강조했다. 적극적인 고용창출은 도시노동자의 구매력을 늘리고 농산물에 대한 내수시장의 규모 역시 늘어날 수 있다는 것이었다. 이에 따라 1933년에 노동자와 농민 조직을 대표하여 사민당과 농민당 사이의 정책합의가 이루어졌다. 농민당은 사민당의 실업정책을 지지했고, 그 대신 사민당은 농민들이 내수시장을 독점할 수 있도록 가격규제와 보조금을 도입했다. 또 부농의 이익을 위해 수입곡물의 관세장벽도 늘렸다(Fulcher, 2002).

사민당은 농민당과의 '적록동맹'을 통해 위기관리정책을 시행했지만 다시 건설노동자의 대규모 파업으로 난관에 봉착했다. 사민당은 공황극복의 일환으로 병원을 비롯한 대규모 공공시설 건설에 자금을 투자하여 고용을 창출할 계획을 갖고 있었다. 건설 부문의 파업은 이러한 일정에 차질을 가져왔고 사민당 정부는 파업규제를 위한 입법조치를 예고했다. 그러나 노동시장에 대한 국가개입에 대해서는 노총과 경총 모두 부정적인 입장을 취했다.

고용주 측에서는 노총과 정치적 동반자 관계인 사민당 정부의 입법조치가 자신에게 불리하게 작용할 것이라고 판단했고, 노동시장에 대한 규제가 이후 자본에 대한 규제로 확대될 것을 우려했다. 또 경직성을 갖기 마련인 법률을 통해 노동시장의 사안을 해결할 경우 수시로 변화하는 시장 상황에 대응하기 어렵다는 것도 문제였다. 다른 한편 노총의 입장에서 국가 개입은 경총에 대한 노총의 교섭 파트너로서 조직적 위상을 약화시킬 것이 우려되었으며, 입법 조치 속에서 국가의 부속기구로 전락할 위험도 있었다. 이 때문에 노총과 경총은 1938년 살트세바덴에서 노

사관계에 관한 ‘기본협약’을 체결하고 노사관계에 대한 국가규제를 노사 공동규제로 대체하는 제도적 틀을 마련했다(Fulcher, 2002).

이처럼 스웨덴에서는 시민당 주도 하에 1930년대 대공황에 대응하는 과정에서 두 단계의 계급타협을 거쳐 코퍼러티즘적인 정치적 의사결정의 기본적인 토대가 형성되었다. 다만 스웨덴의 경우에는 국가 주도의 이익 정치 조직화 이전에 이미 1920년대 동안 노조운동 내부에서 주체적으로 형성된 국제경쟁력을 위한 생산합리화에 대한 수용이 존재했고, 이는 노사자율에 기초한 살츠세바덴 협정과 전후 노총의 주도 하에 렌-마이드너 모델이 주도적인 경제정책으로 채택될 수 있는 바탕이 되었다.²⁹⁾

2)사회 코퍼러티즘의 제도화: ‘정책협의’

전후 스웨덴에서는 ‘정책협의’(policy concertation)가 고도로 발전되어 왔다. 이러한 정책협의에는 중앙집중화된 포괄적인 이익집단이 정부 정책의 형성과 집행에 광범위하게 참여한다. 정책협이는 정부와 이익집단 사이의 최고위 수준의 자문과 협상의 형태로 이루어지며, 이익집단이 정부기관을 통제하는 위원회에 대표로 참여하는 형태를 갖기도 한다. 특정 사안이나 영역에서는 정책의 개발·집행이 그러한 조직에 위임되는 경우도 있다. 스웨덴에서는 이렇게 ‘정책협의’라는 형태로 제도화된 패턴이 ‘코퍼러티즘’이라고 명명되어 왔고, 이 점에서 스웨덴은 유럽에서 가장 코퍼러티즘적인 국가 중 하나로 간주된다(Fulcher, 2002: 381).

29) 이러한 측면에서 살츠세바덴 협정을 비롯한 스웨덴의 사회 코퍼러티즘에는 단순한 세력균형 또는 계급타협을 초과하는 측면이 존재한다. 이 점에서 국가적 이익을 위해 노동자계급의 조직을 통제한다는 의미의 코퍼러티즘은 스웨덴에 적합하지 않다는 반론도 제기된다. 오히려 국가를 통제하고 노동의 이익을 위해 정치권력을 활용하는 주체는 노조운동이라는 것이다(Korpi, 1983: 46). 또한 용어를 순화하여 ‘민주적 코퍼러티즘’(Katzenstein, 1985), ‘조합적 다원주의’(corporate pluralism; Rockan, 1966), ‘구조화된 협의’(structured consultation; Heclø and Mdsen, 1987)로 명명하는 경우에도 이는 노동과 자본 사이의 실질적인 역학관계를 간과하고 지나치게 타협적인 의미만을 강조한다는 지적도 제기된다(김수진, 2007). 이 점에서 스웨덴의 경우 코퍼러티즘을 이익집단의 동원 및 통제를 수행하는 정치적 조율의 통합적 구조라는 더 광범위한 의미로 이해하는 것이 적합해 보인다(Rothstein, 1992).

스웨덴에서 정책과정의 코퍼러티즘화는 기본적으로 1930년대 사민당 정부의 정치적 타협에서 기인했다. 노조는 사민당과 노총의 밀접한 연계 속에 정부의 정책결정에 참여할 기회를 얻었고, 의회에서 안정적 위치를 점하기 위해 농민당과의 연대가 지속되면서 농민단체 또한 농업정책 결정에 개입했다.

이러한 초보적인 형태의 정책협의를 2차 세계전쟁 중의 ‘전시 코퍼러티즘’ 경험을 통해 더 공식화된 형태로 발전했다. 스웨덴은 참전국은 아니었지만 교전국과 피점령국 사이에 둘러싸여 있었다. 이 때문에 전시 연립정부가 구성되었고, 경제는 광범위한 국가규제 하에 놓였다. 그 결과 기업을 비롯한 이익집단이 전시 경제를 규제·조율하는 기구에 참여했고 이러한 경험은 정책협의를 토대가 되었다.³⁰⁾

전후에는 정책협약이 공식적·비공식적 형태로 발전했다. 공식적인 정책협약의 대표적인 형태로는 정책형성과정에서 ‘조사위원회’와 정책집행과정에서 ‘행정위원회’가 있다. 먼저 특정 정책의 입법을 준비할 때 내각은 조사위원회를 설치한다. 소관 장관은 조사위원회를 구성하는데, 관료가 참여하는 위원회와 의원·관료·이익집단 대표가 참여하는 위원회가 함께 만들어진다. 이익집단 대표가 참여하는 정부 위원회는 1946년의 28%에서 1968년에는 64%까지 증가했다. 조사위원회가 입법 사안에 대한 보고서를 작성하면 관련 부서와 이익집단에게 발송하여 입장 표명을 요청하는 의견청취 절차(referral system)가 진행된다. 이에 따른 회답에 기초하여 의회에 제출할 법안이 작성된다. 정부가 법안을 정리하여 제출하면 상임위원회에서 이익집단과의 공청회를 통한 의견청취 절차가 다시 진행되고 이를 통해 법안이 만들어진다.

다음으로 정부의 각 ‘부’(ministry) 산하에는 정책의 실제 집행을 맡는

30) 이와 관련하여 북유럽 형태의 코퍼러티즘을 ‘협의 코퍼러티즘’(negotiative corporatism)과 ‘행정 코퍼러티즘’(administrative corporatism)으로 구분하기도 한다. 협의 코퍼러티즘은 중재자로서의 국가의 존재여부와 관계없이 노동시장에서 조직적인 이익집단 사이에 체계적인 협상과 협력을 수반한다. 이러한 형태는 살츠세바덴 협정에서 발견할 수 있다. 반면 행정 코퍼러티즘은 조직화된 이익집단이 공청회 참가나 정부 위원회를 통해 공적인 의사결정에 포함되는 것을 의미한다. 1950년대를 통해 발전한 것은 이러한 행정 코퍼러티즘이었다(Sejersted, 2011).

‘국’ 또는 ‘청’(agency)이 존재하는데, 이러한 집행조직은 노사대표와 같은 관련 이익단체의 대표가 관료와 함께 참여하는 행정위원회의 형태로 구성되는 경우가 많았다. 이러한 행정위원회는 1946년에 전체 정부 조직에서 28%를 점했고 1968년에는 64%, 1974년에는 74%까지 증가했다(Lewin, 1992).

다른 한편 공식적인 형태 이외에 비공식적인 형태의 정책협의도 존재했다. 1949-55년 사이에 사민당 정부는 고용주 대표와 노조 및 농민 조직 대표, 내각 각료 및 정부 관료들이 경제정책을 논의하는 ‘목요클럽’이라는 주례회동을 개최했다. 여기서 정부는 자본 측의 신뢰를 얻기 위해 노력했고, 고용주는 경제정책에 일정한 영향력을 행사했다. 1955-64년에는 하프순드(Harpsund) 연례회의라는 형태가 존재했다. 당시 사민당 정부의 에를란데르 총리는 하프순드의 관저에 고용주 단체 및 노조·농민 단체를 초청하여 회의를 가졌다. 이러한 회의는 이른바 ‘하프순드 민주주의’라고도 불렸는데 의회정치를 우회하는 임의적인 협의라는 점에서 비판의 대상이 되기도 했다.

나아가 이러한 정책협의 이외에 특정 정책분야에서는 이익집단 자체에 정책이 위임되기도 했다. 특히 노사 정상조직은 다른 나라에서는 정부 정책의 문제가 되는 광범위한 경제 및 노사관계 쟁점을 직접 취급했다. 이러한 정책위임은 이익집단이 자체적으로 타협점을 찾으려 했으며 정부가 관련되는 정책협의를 통한 기능적 대안이기도 했다.

전후 스웨덴에서 이루어진 여러 주요한 경제정책 및 노사관계 상의 결정은 대부분 이러한 정책협의 및 정책위임의 메커니즘을 통해 진행되었다. 1940년대 말 인플레이션에 대응하기 위한 고용주 측과의 안정화 정책 협의, 1949년의 2년간의 노총과의 임금동결 협정, 1950-60년대의 중앙차원의 임금교섭이 모두 코포러티즘적인 협의의 틀을 통해 진행되었다.

스웨덴에서 이익집단과 국가는 이러한 정책협의 및 정책위임을 통해 상호이익을 공유했다. 이익집단은 국가의 활동에 직접적인 영향력을 행사했고, 반대로 국가는 이익집단의 전문인력과 자원을 활용하고, 정책에

대한 지지와 정당성을 확보했다. 이처럼 코퍼러티즘적인 정책협회의 틀을 통한 이해갈등이 제도화되면서 항의나 시위, 또는 의회 외부에서의 활동보다는 조사위원회의 법안 작성에 대한 영향력 행사, 의견청취 절차를 활용한 압력, 행정위원회를 통한 정책실행 통제가 이해관계 주장의 핵심 통로로 자리잡게 되었다.(Öberg, 2016: 672).

4. 전통적 스웨덴 모델: ‘노동’에 기초한 성장과 평등의 선순환

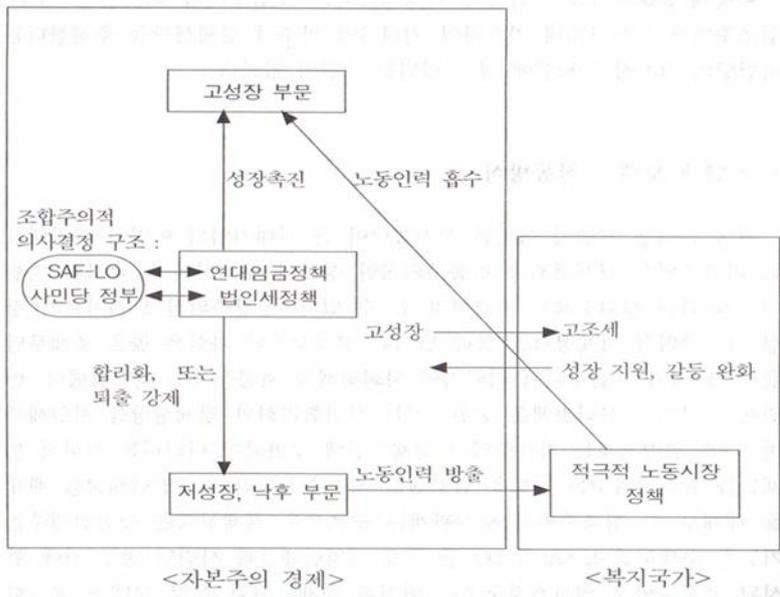
스웨덴은 전후 가장 부유하면서도 동시에 상대적으로 소득이 가장 균등하게 배분되는 나라로 발전했다. 그렇다면 스웨덴은 어떻게 부유해졌는가? 스웨덴은 다른 대부분의 국가들과 마찬가지로 기본적으로 원활하게 작동하는 자본주의 제도를 통해서 발전했다. 스웨덴에서 지속적이고 높은 성장의 시기는 소유권, 자유무역, 부패하지 않은 능력있는 정부와 함께 시작되었다(Bergh, 2011). 그리고 스웨덴은 이러한 시장경제의 제도적 기반 위에서 대기업 중심 체계와 수출주도 산업을 통해 경제성장을 달성했다. 여기에는 사민당 정부의 강력한 성장지향 정책과 연대임금이라는 생산합리화를 촉진하는 고유한 임금구조가 동반되었다. 그리고 이러한 형태의 비즈니스 체계는 보편적·생산지향적 사회정책으로 그 지속성이 뒷받침되었으며, 코퍼러티즘적인 정책형성 과정을 통해 정치적 안정성을 확보했다. 이러한 정책·제도적 측면들은 스웨덴 비즈니스 체계가 다른 나라와는 상이한 방식으로 효율성과 경쟁력을 조직할 수 있는 기반을 제공했다.

그렇다면 이러한 번영 속에서 스웨덴은 어떻게 평등해졌는가? 스웨덴 사민당과 노조운동은 성장의 결과를 평등의 증진과 연계하는 특정한 정책과 제도들을 고안했고, 특히 임금압축과 복지지출 양쪽을 통해 중복적인 재분배가 이루어졌다. 임금압축은 복지정책에 영향을 미치는 한편, 복지정책은 노동시장의 취약계층에 힘을 실어주고 소득분배 구조 내에서

이들의 위상을 개선했다. 그리고 이들은 다시 복지정책에 영향을 미쳤다. 이러한 상호연결성을 통해 평등의 개선이 또 다른 평등의 개선으로 이어지고, 궁극적으로는 상당한 크기의 평등성 승수효과가 나타났다. 정당은 노동소득의 압축으로 이미 서로 비슷한 사회경제적 조건을 지닌 시민 다수의 표를 대상으로 경쟁했고, 이를 통해 평등주의적인 공공정책이 체제 내부에서 결정될 수 있었다(Moene, 2013).

이처럼 스웨덴 모델은 특정한 주요 행위자(수출 부문 대기업, 사민당 정부, 중앙집중적 노조)와 특정한 제도와 정책(성장정책, 중앙교섭 및 연대임금, 보편주의적·생산주의적 복지체계, 코퍼러티즘적 정책협약)이 긴밀하게 상호연관된 하나의 체계였으며, 스웨덴이 달성한 ‘성장’과 ‘평등’은 전후 대외적인 환경과도 맞물려 스웨덴 모델의 제도와 정책의 조합이 선순환을 만들어내면서 창출해낸 특정 국면의 효과였다. 그러한 정책·제도를 매개하는 핵심에 노동의 조직화와 사민당의 헤게모니가 작동했다는 점에서 이를 ‘노동에 기초한 조정 모델’로 간주할 수 있을 것이다(<그림 2-4> 참조).

<그림2-4> 전통적 스웨덴 모델의 선순환 구조 (신정완, 2001: 170)



다른 한편 전통적인 스웨덴 모델이 1930년대 대공황을 배경으로 자유주의·과시즘·공산주의라는 역사적 선택지 속에서 자유주의를 재건하면서도 이를 평등과 연계하는 사민주의적 판본을 선택하고, 전후 1950년대에 자본주의의 새로운 조건 속에서 이를 구체적인 제도와 정책의 형태로 구현한 결과였다는 점도 지적해둘 필요가 있다.

전후 미국이 영국을 대신하여 헤게모니 국가로 등장하면서 이른바 ‘연계된 자유주의’로 불리는 자본주의의 새로운 규범이 형성되었다.³¹⁾ 이러한 규범 하에서 이제 국가는 총수요 관리 중심의 거시경제정책을 통해 경기를 조절하고 경제의 지속적인 성장을 달성하는 것을 목표로 삼게 되었다. 성장률, 실업률, 국제수지 등 일국 단위의 거시경제지표가 정부의 정책결정과 성과 평가의 핵심 기준으로 부상했다. 국가는 복지 지출을 늘려 가계소득을 보조했고 불황일 때는 이를 경기부양 수단으로 활용했다. 또 제한된 규모지만 국가가 소유·운영하는 공공부문이 형성되어 또 다른 정책수단이 되기도 했다. 이러한 국가의 경제관리는 자본과 노동 사이의 제도화된 단체교섭을 통해 뒷받침되었고, 합법적인 활동을 보장 받은 노조는 임금상승을 보장하는 기구로 전문화되었다. 새로운 노사관계는 실질임금 상승으로 나타났고 소득상승은 곧 소비확대로 이어졌다. 이는 대량생산-대중소비의 순환을 창출했고 대중의 경제적 욕구를 충족함으로써 전후 보통선거에 입각한 민주주의 정치질서의 경제적 토대를 제공했다(Sassoon, 1996; 장석준, 2011).

31) 전후의 ‘연계된 자유주의’(embedded liberalism) 질서는 미국이 주도한 자본주의 관리의 새로운 국내적·국제적 제도에 기초했다. 먼저 국내적으로는 미국식 뉴딜 개혁이 모델이 되었다. 뉴딜 개혁은 금융자본을 대신하여 생산자본이 주도권을 행사하는 것으로, 대량생산을 채택한 산업, 규제를 수용한 은행, 그리고 국가기구가 동맹을 맺고, 이들이 다시 조직노동과 타협하는 형태였다. 또 국제적으로는 금달러 본위제(고정환율)에 기초한 새로운 통화금융체제(‘브레튼우즈 체제’)가 구축되었고, 이를 바탕으로 자유무역을 증진하기 위한 새로운 무역체제(‘관세·무역에 관한 일반 협정’)가 마련되었다. 특히 브레튼우즈 체제는 통화가치를 달러에 고정함으로써 정부가 환율에 대한 우려없이 성장정책을 추구할 수 있게 해주었고, 국가간 자본이동을 제한함으로써 국제적인 금융활동이 정부 정책을 제약하지 않게 만들어주었다. 요컨대 이러한 전후 질서는 개별 국가가 자유롭게 경기부양과 경제관리를 수행하는 ‘민족경제’(national economy)라는 공간이 등장할 수 있는 조건을 제공했다.

1950년대에 스웨덴 사민당이 당면했던 과제는 이처럼 전후에 번영을 구가한 높은 생산성과 광범위한 대중소비라는 ‘미국적인 목표’를 사민주의적인 수단과 형태를 통해 달성하는 것이었다. 당시 유럽의 모든 정책 결정권자들이 안고 있던 가장 큰 딜레마는 국민은 미국적인 소비수준을 갈망하지만, 정부는 그 갈망을 미국적 방식인 높은 임금을 통해 충족할 수 없었다는 점이었다. 즉 미국식 소비사회(‘Americanism’)를 유럽에 이식할 수는 있었지만 그 ‘형태’는 미국적인 것이 되기 어려웠다. 이 때문에 미국식 소비사회를 어떻게 유럽적인(사민주의적인) 형태로 전환할 것인가라는 문제가 1950년대 현실 정치의 쟁점이었고, 스웨덴 사민당과 노동운동은 이 문제를 회피하지 않고 정면으로 부딪쳤다. 이들의 해법은 우선 시장의 법칙을 수용하는 것이었다. 이들은 수출하지 않으면 스웨덴 경제가 침체될 것이고, 그렇게 되지 않으려면 건강하고 생산적인 자본주의적 시장을 보장해야 한다는 사실을 인정했다. 그러나 동시에 이들은 실행가능한 합의에 도달하기 위한 자신의 조건을 정해놓고 이를 관철하고자 노력했다. 이처럼 미국식 모델을 사민주의적으로 변형해서 수용하고, 그것을 구체화하는 고유한 정책과 제도를 창출하려 했다는 점이 바로 스웨덴이 다른 나라와 달랐던 지점이었다(Sassoon, 1996: 207).

3장 새로운 스웨덴 모델: 변형과 재구조화

1970년대 이후 유럽의 ‘경제적 동맥경화’(economic sclerosis)의 대표 사례로 지목되었던 스웨덴은 어떻게 2000년대에 다시 높은 성장을 달성하면서 동시에 상대적인 평등 또한 유지할 수 있었는가? 스웨덴에서는 어떻게 세계화 시대에도 성장과 분배의 상충이 극심한 갈등과 위기로 전개되지 않았는가? 전후 성장기 동안 모범 사례로 각광받았던 스웨덴 모델은 1970년대 이후 주요 산업이 경쟁력을 상실하고 비대해진 복지프로그램이 재정악화를 초래하면서 위기에 봉착했다. 또 1991년에 금융위기를 겪은 이후에는 급격한 신자유주의적 개혁으로 기존 모델의 주요 제도와 정책이 해체·축소되는 상황을 경험했다. 그러나 이후 지속된 시장주의적 변형 속에서 스웨덴 모델은 완전히 와해되어 앵글로색슨 식의 자유시장경제로 수렴된 것이 아니라 오히려 기존 제도와 정책의 조합을 변경하면서 새로운 혁신체계로 전환하는 방향으로 나아갔다. 또 그러한 과정 속에서 폭넓은 보편주의적 복지체계를 대체로 유지해나가는데도 성공했다. 그 결과 스웨덴은 2000년대에 성장과 고용을 비롯한 주요 거시경제 지표에서 유럽연합 국가 중 가장 양호한 성적을 기록했고, 일정한 불평등 증가에도 불구하고 상대적으로 균등한 소득분배 수준을 유지했다. 나아가 2008년 금융위기를 비교적 순탄하게 극복하면서 스웨덴 모델은 세계화 시대에도 성장과 복지의 선순환이 가능한 대안적인 모델로 다시 한번 주목받게 되었다.

이렇게 스웨덴 모델이 재부상할 수 있었던 핵심적 요인으로 대개 ‘조정된 자유화’ 개혁이 지목된다. 광범위한 구조개혁과 규제완화를 진행하면서도 복지체계와 사회적 합의라는 조정 메커니즘을 보존함으로써 ‘자유화와 동시에 평등의 지속’이라는 조합이 가능했다는 것이다. 그러나 단지 ‘조정된 자유화’만으로는 2000년대 스웨덴의 재부상을 온전하게 해명하지 못한다. ‘자유화’는 성장을 가로막고 비효율을 낳았던 기존의 개입과 규제를 폐기하는 것을 의미할 따름이며 스웨덴 경제가 어떤 방식으로 경쟁력과 효율성을 새롭게 재구성하여 다시 성장의 동력을 마련했는지를

말해주는 것은 아니기 때문이다. 또 단지 방어적인 의미의 ‘조정’이 아니라 복지체계와 합의주의적 관행이 어떻게 새로운 성장의 원천과 결합하여 더 큰 상승효과를 창출할 수 있었는지를 보여줄 수 없기 때문이다.

이 장에서는 이러한 측면에서 새로운 스웨덴 모델의 비즈니스 체계에서 어떤 방식으로 생산의 방식과 행위자가 재조직되었고, 이를 뒷받침하는 제도·정책과의 연계가 어떤 새로운 형태로 재조합되었는지 조명해보고자 한다.

1. 스웨덴 비즈니스 체계의 변화: 행위자 및 정책·제도의 재구조화

1)기업: 정보통신(ICT)기업과 중소기업(SME)의 부상

전후 스웨덴의 비즈니스 체계를 주도했던 것은 국가의 성장지향 정책 속에 수출부문을 중심으로 발전한 대기업이었다. 대기업은 성장기 동안 급속한 경제성장을 견인했지만 점차 국제시장에서 경쟁력을 잃고 정부의 보조금으로 현상을 유지하거나, 비용절감을 위해 해외로 생산을 이전함으로써 스웨덴 경제를 취약하게 만들었다. 스웨덴에서 이러한 대기업의 공백을 메운 것은 바로 첨단분야를 중심으로 한 중소기업과 외국계 기업이었다. 이러한 기업은 생산성과 고용률을 끌어올리고, 경제에 역동성을 불어넣으면서 2000년대 스웨덴의 재부상을 이끌었다.

1970년대 이후 1990년대 초반에 이르기까지 스웨덴은 전후 가장 심각한 경제위기에 직면했다. 1970년대 초부터 석유위기의 여파와 신흥공업국과의 격화된 경쟁은 스웨덴 경제의 여건을 크게 악화시켰다. 이 시기에는 세계경제 전반이 불황기에 접어든 때였지만 스웨덴의 상황은 더욱 심각했다. 스웨덴은 석유를 전량 수입했기 때문에 석유위기의 충격이 더 컸고, 복지 지출의 증가도 높은 편이었으며, 주요 산업의 국제경쟁력은 빠르게 침식되고 있었다. 조선과 철강 등 주요 기간산업의 대기업은 낙후되고 수익성이 없었지만 여전히 완전고용을 경제정책의 우선 목표로

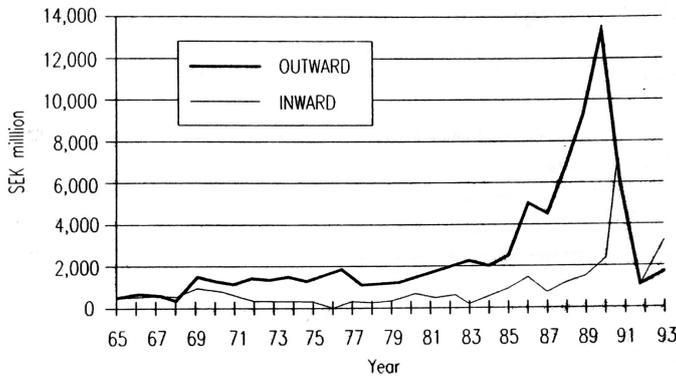
지향했던 스웨덴 정부는 많은 노동력을 고용하고 있는 이러한 기업을 퇴출시키기 어려웠다. 이 때문에 1970년대 이후 스웨덴 산업정책은 불가피하게 사양산업을 보호하고 지원하는 개입주의적 방향으로 선회했다.

<표3-1> 스웨덴 산업에 대한 정부지원액(100만 크로나) (신정완, 2001: 441)

	1970/71	1974/75	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80
보조금	275	332	4,854	4,865	7,890	5,286
대출	7	506	45	0	587	2,383
신용보증	1,108	814	2,598	4,554	1,375	1,557

다른 한편 세계시장에서 일정한 경쟁력을 유지했던 엔지니어링과 기계 산업을 비롯한 여타 부문의 스웨덴 대기업은 비용절감과 경쟁력 확보를 위해 생산을 해외로 이전하는 전략을 택했다. 스웨덴 대기업의 국제화는 1970년대부터 주로 서유럽과 북미지역에 대한 해외직접투자를 통해 조금씩 진전되다가 스웨덴 경제가 위기에 직면한 1980년대 중반부터 급적으로 증가하기 시작했다. 이에 따라 같은 기간 스웨덴 다국적 기업의 국내 판매·생산·고용은 대폭 줄어들었다. 반면 해외계열사는 급격히 팽창하여 스웨덴 다국적 기업 전체 매출에서 차지하는 비중이 10%까지 상승했다. 이러한 양상은 특히 제조업 분야 스웨덴 다국적 기업에서 현저했으며 1978-90년 동안 스웨덴 다국적 기업 전체 고용에서 해외계열사가 차지하는 비중은 31%에서 43%까지 증가했다. 이는 스웨덴에서 대기업의 성장과 국내 고용창출 사이의 고리가 더 이상 유지되지 않는다는 것을 의미했다(Andersson, 1996).

<그림3-1>1965-93년 스웨덴의 해외직접투자(Andersson, 1996: 31)



<표3-2>1970-90년 스웨덴 다국적 기업의 국내 판매·생산·부가가치·고용(Andersson, 1996: 36)

	1970	1974	1978	1986	1990
판매	41.0	36.3	31.6	27.1	22.6
생산	73.2	70.2	63.2	55.9	46.3
부가가치	n.a	70.7	62.1	55.1	43.5
고용	64.1	59.8	57.6	50.8	39.8

이처럼 수익성 있는 주요 대기업이 생산거점을 해외로 이전하는 반면 사양 산업을 보호하기 위한 국가의 개입주의 정책은 심화되면서 스웨덴 경제의 성장과 활력은 크게 둔화되었다. 이러한 상황은 1991-94년 경제 위기의 배경이 되었으며 결국 큰 폭의 GDP 하락과 높은 실업이 발생했다. 이러한 스웨덴 경제의 둔화와 위기는 변화된 경제 환경에도 불구하고 여전히 대기업과 연계된 기업 활동과 경제적 유인만을 우선시하는 국가의 개입주의 정책에 기인한 바가 컸다(Lindbeck, 1997). 이 점에서 1970-80년대의 스웨덴은 기능부전에 빠진 미시경제적 규제체계가 어떻게 심각한 거시경제 위기를 야기할 수 있는가를 보여주는 실질적인 사례였다. 이 때문에 1990년대에 진행된 구조개혁은 시장의 미시경제적 기능을 회복하고 비즈니스 부문에서 성공적인 산업 재조직화를 촉진하는데

초점이 맞추어졌다.³²⁾ 여기서 핵심적인 것은 새롭고 생산적인 기업의 진입과 성장을 가로막았던 장벽을 제거하고, 노동자의 작업장에서의 활동과 기업의 인적자본 투자에 대한 보상을 증대시키는 것이었다(Heyman et al., 2015a).

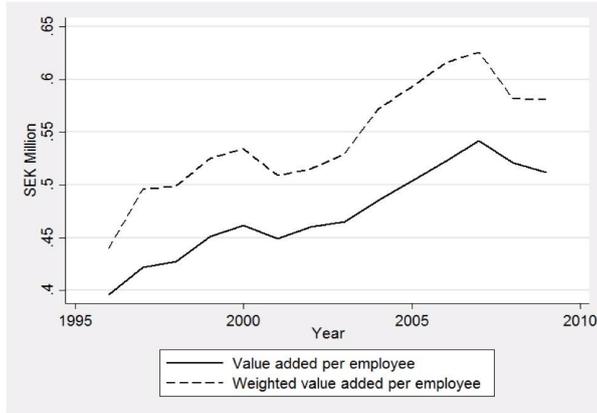
이에 따라 진행된 1990년대의 구조개혁은 스웨덴의 기업 부문에 세 가지 특징적인 변화를 가져왔다. 첫째, 1990년대 후반부터 2000년대 동안 스웨덴 경제의 생산성이 개선되고, 자원 할당의 효율성(allocative efficiency)이 제고되었다.³³⁾ 생산성 높은 기업이 이전보다 더 많은 자본과 노동을 흡수했고, 생산성 증가와 임금 상승의 연계가 강화되면서 생산적인 기업과 생산적인 노동자가 더 많은 보상을 획득했다.³⁴⁾

<그림3-2>1996-2009년 스웨덴 경제의 노동생산성(Heyman et al., 2015b)

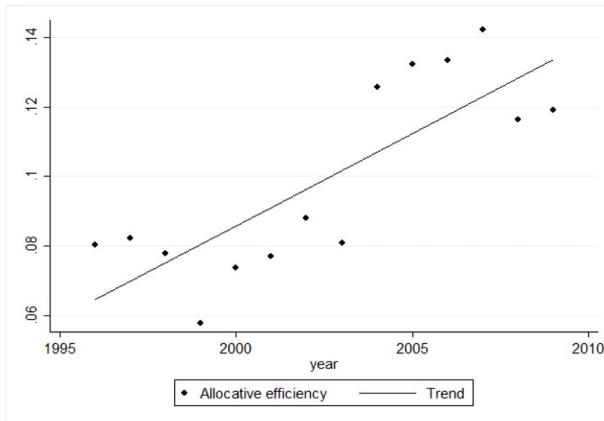
32) 1990년대에 광범위하게 진행된 신자유주의적 구조개혁 중 기업 부문의 호전에 직접적으로 영향을 미친 핵심적인 개혁은 임금교섭체계의 탈집중화, 임시노동계약의 자유화, 상품시장의 탈규제, 대내 해외직접투자의 개방확대, 법인세 개혁이었다.

33) 여기서 제시하는 자원할당의 효율성은 Heyman et al.,(2015a, 2015b)의 연구에 따른 것으로 생산성을 'Olley and Pakes' 방식으로 분해하고 생산성과 시장점유율 사이의 관계를 살펴본 것이다. 양자의 공분산 값이 양이면 더 생산적인 기업이 더 많은 몫의 자본과 노동을 유치했다는 것을 의미한다.

34) 본래 이와 같이 생산성이 낮은 기업은 퇴출시키고 생산성이 높은 기업으로 노동력을 이동시키는 것이 연대임금정책의 방향이었다. 그러나 실제로는 1970년대 내내 임금정책의 평등 지향성이 강화되면서 상당한 임금압축이 진행되었고, 생산성 높은 기업이 더 많은 임금을 제공하면서 노동력을 끌어들이는 시장 메커니즘은 작동하지 않았다. 대신 실업자가 노동시장에서 탐색비용과 마찰을 줄이고 새로운 능력을 획득하는 것을 지원하는 노동시장정책이 더 중심이 되었다(David and Henrekson, 2000).



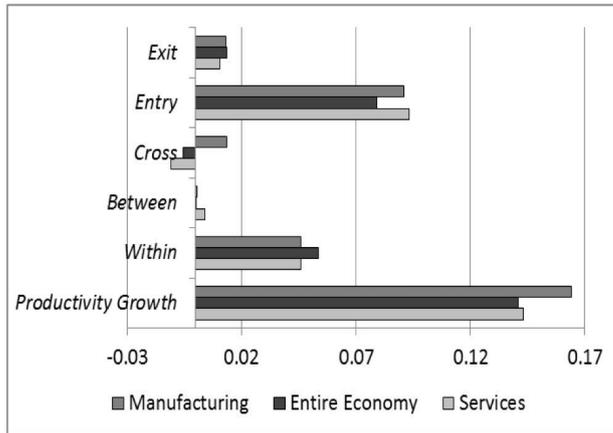
<그림3-3>1996-2009년 스웨덴 경제의 자원 할당 효율성(Olley and Pakes covariance) 추세(Heyman et al., 2015b)



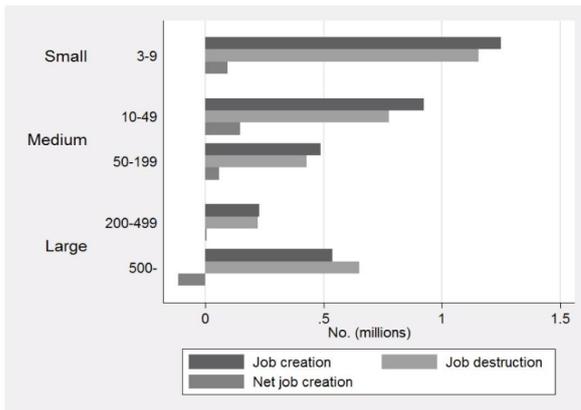
둘째, 이 시기 동안 개선된 노동생산성은 새롭게 창업한 중소기업에 의해 주도되었고 대부분의 고용창출 또한 중소기업의 몫이었다. <그림 3-4>에서 볼 수 있듯이 노동생산성 증가의 절반 이상이 기존 기업을 의미하는 산업 내부(within) 또는 산업간(between)이 아닌 새롭게 진출 또는 퇴장한 기업에서 창출되었다. 또 <그림3-5>에서 볼 수 있듯이 대부분의 일자리가 중소기업에서 만들어졌으며, 오히려 기존 대기업에서는

일자리가 줄어들었다.

<그림3-4>1996-2009년간 노동생산성 분해(Heyman et al., 2015a)



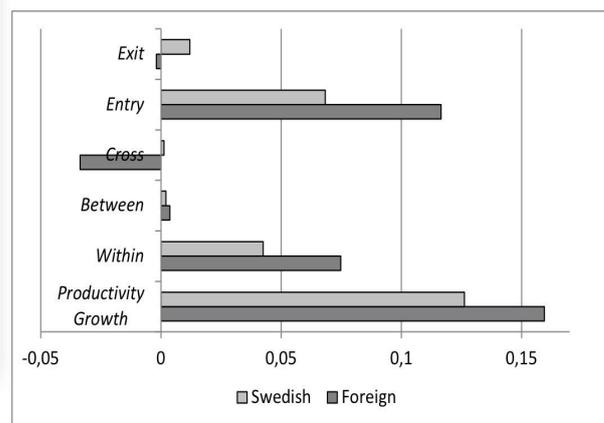
<그림3-5>1991-2009년간 기업규모별 고용변화(Heyman et al., 2015b).



셋째, 외국계 기업이 상당한 수준의 생산성과 고용증대를 이끌었다. 구조개혁을 통해 스웨덴에 대한 외국기업의 직접투자 자유화가 이루어지면서 새로 진출한 외국계 기업이 기업부문의 구조조정을 주도했다. <그

림3-6>에서 볼 수 있듯이 노동생산성 증가의 절반 이상이 직접투자를 통해 기업을 설립했거나(entry), 인수합병(within)을 통해 진출한 외국계 기업에 의해서 창출되었다.

<그림3-6> 1996-2009년간 기업 소유형태에 따른 노동생산성 분해 (Heyman et al., 2015a)



이러한 세 가지 특징은 2000년대 스웨덴 경제 재부상의 핵심 요인이 상이한 소유와 조직 형태를 가진 기업, 즉 외국계 기업과 중소기업의 출현에 있다는 것을 의미한다. 물론 스웨덴 경제에서 기존 대기업의 비중과 시장지배력은 여전히 매우 컸지만 1990년대 초의 미시경제적 개혁을 통해 외국계 기업과 중소기업이 활성화되고 이들이 생산성 상승과 고용 증대를 이끌었던 것이 스웨덴 경제의 성공적인 전환에 중요한 계기가 된 것이다(Heyman et al., 2015a).

이렇게 중소기업이 1990년대의 구조개혁을 계기로 새롭게 출현하고, 기존 대기업과의 상호작용 속에서 2000년대의 생산성 상승을 이끌게 된 과정을 스웨덴 통신 산업의 전개 속에서 더 구체적으로 살펴볼 수 있다. 1990년대 후반과 2000년대에 스웨덴 경제가 높은 생산성을 달성할 수 있었던 주요 동력 중 하나는 정보통신(ICT) 부문, 특히 통신 산업(telecom industry)의 성장이었다. 본래 스웨덴은 전통적으로 통신 산업 부문의 강

국이였다. 미국의 벨이 전화의 발명 특허를 받은 불과 5년 뒤인 1885년에 이미 스톡홀름에는 5,000대 정도의 전화가 가설되어 있었다. 당시 인구규모가 더 컸던 런던, 파리, 베를린에는 각기 4,000대 정도의 전화가 있었다. 또 1950년에 인구 1,000명당 200대 이상의 전화가 가설된 나라는 미국과 스웨덴뿐이었다. 스웨덴의 전체 산업 생산에서 통신 부문은 높은 비중을 차지하고 있으며, 특히 수출 품목 중 통신장비는 매우 특화되어 있다.³⁵⁾ 스웨덴에서 통신 산업은 긴밀한 민관협력을 통해 발전했고, 전화 도입 초기에는 200여개의 민간 전화회사가 활동하다가 점차 국영 전신전화기관인 스웨덴전화(Televerket)가 독점사업자가 되었다. 스웨덴전화는 통신(전신전화)사업 운영은 물론 장비까지 생산하는 수직적 분업구조를 갖춘 거대 기업이었다. 민간에서는 1876년에 설립된 다국적 대기업 에릭슨(Ericsson)이 통신 장비를 공급하는 독점적인 대형 사업자로 존재했다. 스웨덴전화와 에릭슨은 발주자와 납품자로 협력 관계를 맺기도 하고, 경쟁 관계를 유지하기도 했다(신정완, 2010).

이처럼 특정 기업의 과점 상태였던 통신 산업 부문은 1993년의 ‘경쟁법’ 제정에 따른 규제완화로 전환기를 맞았다. 이를 계기로 스웨덴 통신 산업에서는 생산성이 낮은 공장과 기업을 퇴출되는 합리화와 창조적 파괴의 과정이 진행되었다. 사실 1990년대 중반과 2000년대에는 이른바 신경제에 따라 OECD 국가 중 ICT 상품과 서비스가 특화되었던 나라는 대체로 높은 생산성 상승을 경험했다. 그러나 스웨덴 통신 산업의 높은 성장은 그러한 외부적 환경만이 아니라 경제위기 이후 진행된 선제적인 규제완화와 구조조정의 압력이 진행된 결과였다. 스웨덴 통신 산업은 이를 계기로 1990년대 후반에 이른바 ‘생산성 혁명’의 견인차 역할을 담당할 수 있었다. 통신 산업은 1993-2005년간 스웨덴 노동생산성 성장의 30%를 차지했고, 1991-2001년간 스웨덴 제조업 노동생산성 성장의 거의 2/3를 점했다. 또한 통신 산업은 ICT 기술을 도입하여 노동을 대체했고, 여타 산업 부문에도 ICT 지식을 확산하여 더 높은 총요소생산성을 창출함으로써 전체 노동생산성을 제고했다(Erixon, 2011).

35) 특정 제품이 수출에서 차지하는 비중을 보여주는 수출특화지수에서 스웨덴 통신 장비 제품은 1998년 기준 3.31로 OECD 평균 수준(1.0)의 3배를 상회한다.

이렇게 1990년대 후반에 ICT 산업 내부는 물론 스웨덴의 신·구 산업 사이에 조직적·기술적 허브 역할을 수행한 것은 통신 산업 부문의 지배적인 대기업이었던 에릭슨이었다. 에릭슨은 전후 초기에는 스웨덴의 다른 부문 대기업처럼 외국의 기술적 지식을 도입·전파하는 전략적 위치를 담당했다. 이후 1990년대의 ICT 혁명의 시기에는 해외의 기술적 지식의 전달은 물론 새로운 지식의 생산자 역할을 수행하면서 스웨덴 경제에서 더욱 중요한 위상을 점했다. 1990년대 중반 이후 에릭슨은 기존의 기술적 경로에 따라 단지 통신장비를 제공하는 기성 업체에서 나아가 디지털 모바일 및 커뮤니케이션 시스템을 생산하면서 스스로 ICT 혁명의 일부가 되었다. 이 과정에서 에릭슨 본사와 그 부품공급업체를 포함한 생산 네트워크 및 스핀오프 기업들은 스웨덴 경제의 다른 부문으로 새로운 기술적 지식을 급속하고 광범위하게 확산시켜 다시 새로운 기업이 출현할 수 있는 기반을 만들었다.³⁶⁾

1990년대 후반과 2000년대에 에릭슨과 ICT 부문의 여타 중소기업은 생산성뿐만 아니라 수출증대에도 커다란 영향을 미쳤다. 에릭슨이 스웨덴 수출에서 차지하는 비중은 점차 증가하여 2000년경에는 거의 전체 수출의 20%에 달했으며, 통신 상품은 전체 수출의 17%를 차지했다. 그러나 2001-03년에 IT 버블이 붕괴하자 에릭슨이 스웨덴 수출에서 차지하는 비중은 9%까지 줄어들었고, 통신 산업 전반이 위기에 빠지게 되었다. 이에 따라 에릭슨은 불가피하게 구조조정과 대규모 인력감축을 시행했고, 이 과정에서 정교한 기술과 역량을 지닌 인력이 노동시장에 유출되었다. 그런데 마침 에릭슨이 입지한 스톡홀름 인근의 멜라르호(Mälar

36) 이렇게 에릭슨 같은 대기업이 1990년대와 2000년대를 통해 첨단기술 상품의 생산자이자 동시에 새로운 기술적 지식의 전달자 역할을 수행하는 형태로 변모하자 이전과 같이 국내시장을 지배하거나 국제자본 시장과 긴밀하게 연계되어 새로운 기업의 출현하는데 부정적인 영향을 미쳤던 기존 산업, 또는 기업의 선도적인 집단을 구분하는 것은 더 이상 의미를 갖지 않게 되었다(Erixon, 2011). 한편 이러한 배경에서 세계 최대 인터넷전화 회사인 스카이프는 스웨덴의 첫 번째 유니콘(시가총액 1조원 이상 신생기업)이 되었다. 이후 스카이프는 2005년에 26억 달러에 이베이에 매각됐다. 음원스트리밍서비스 기업인 스포티파이(Spotify), 모바일 게임 캔디크러시소다를 개발한 킹(King), 마이너크래프트를 개발한 모장(Mojang), 지불결제서비스 기업인 클라나(Klarna) 역시 에릭슨을 배경으로 성장한 스웨덴 ICT 기업이었다.

lake) 연안의 ICT 클러스터는 모바일 통신기술 복합체, 주요 통신 사업자, 관련 소프트웨어 및 프로그램 업체의 근거지였다. 또 이 지역은 온라인게임 디자인과 엔터테인먼트 기업이 가장 많이 분포해있는 곳이기도 했다. 이렇게 클러스터에 존재하는 기술적인 자원은 많은 새로운 산업이 창출될 수 있는 풍부한 원천을 제공했다. 에릭슨으로부터 유출된 인력은 이러한 지역 클러스터 내에서 전문화된 기술에 기초한 많은 새로운 기업을 창업했다. 이렇게 만들어진 여러 작은 기업은 특정 기술과 전문화된 분야를 기반으로 시장의 요구에 신속하게 적응하면서 유출된 다른 인력을 흡수하고 추가적인 고용을 창출했다. 2000년대에 창출된 생산성과 고용 증대가 바로 이러한 새로운 기업을 통해서 이루어졌던 것이다. 이러한 새로운 전문기술 기반 기업과 여타 에릭슨의 부품 생산업체는 외국계 기업의 인수합병을 거쳐 글로벌 가치사슬과 다시 연계되면서 스웨덴 산업의 새로운 역동성을 창출할 수 있었다(Eliasson, 2007).³⁷⁾

이처럼 1990년대 후반과 2000년대 동안 전개된 스웨덴 통신 산업의 성장과 구조조정 과정에서 에릭슨과 ICT 중소기업이 형성한 관계는 세계화와 국제경쟁이 국가 및 지리적 경계를 넘어 심화되는 상황에서 기업이 생성 또는 쇠퇴하면서 산업생태계를 새롭게 구축해나가는 형태와 관련하여 시사점을 준다. 우선 경제위기 이후 진행된 구조개혁과 규제완화

37) 스웨덴의 수도권인 멜라르호 연안지역은 전통적인 공업중심지였다. 멜라르호 지역은 스웨덴에서 가장 선진적이고 산업적으로 다양화된 곳이었으며 파마시아(Pharmacia)를 중심으로 한 제약 및 생명공학 산업, 에릭슨을 중심으로 한 C&C(computer and communication) 산업, ABB를 중심으로 한 엔지니어링 산업의 클러스터가 밀집해 있었다. 이 지역의 여러 대기업은 에릭슨과 유사하게 1970-80년대를 경과하면서 커다란 위기에 직면했거나 외국 기업과의 합병으로 급격한 구조조정을 경험했다. 지역경제의 중추를 형성했던 대기업이 어려움에 직면하면서 멜라르호 연안의 지역경제 역시 위기에 처했다. 그러나 1990년대 후반과 2000년대를 경과하면서 에릭슨과 유사한 경로로 구조조정 과정에서 각각의 핵심 클러스터에서 전문화된 기술 인력이 유출되었고, 이러한 인력은 지역 클러스터를 기반으로 새로운 기업을 창업했다. 특히 생명공학 산업은 지역의 대학병원 및 연구 시설과의 연계 하에 인수합병으로 철수했던 연구시설이 지역의 전문화된 연구 인력과 풍부한 지원체계를 활용하기 위해 재입지했으며, C&C 산업 및 엔지니어링 산업에서도 여러 중소기업이 파생되면서 멜라르 지역 경제가 회복될 수 있었다. 이처럼 지역 클러스터에 숙련된 노동자와 전문기술 인력이 집중되어 있는 인프라는 외국인 투자자는 물론 대기업으로부터 유출된 인력이 스타트업 기업을 창업하는데 핵심적인 입지적 이점(locational advantage)를 제공했다(Eliasson, 2007).

는 과거의 대기업 편향적이었던 각종 제도와 정책(보조금 정책, 자본시장 접근성, 노동시장 제약)을 폐기함으로써 시장 경쟁을 자극했고, 기존 대기업은 물론 유망 기업의 창조성과 실험 정신을 강화했다.

그러나 창조적이고 실험적인 새로운 기업의 출현이 전혀 무매개적인 것은 아니었다. 그러한 기업은 기존 대기업의 태내에서, 즉 대기업의 스피노프를 통해서, 또는 대기업이 인수합병이나 수익성 악화로 재구조화 과정을 거칠 때 여기서 유출된 전문적인 인력을 통해 창출되었다. 그런데 문제는 이 때 해당 기업이 입지했던 지역의 클러스터가 유출된 인력과 자원을 재활용할 수 있는 ‘수용 능력’(receiver competence)을 갖고 있는가라는 것이다. 만약 그러한 수용능력을 제공할 수 있다면 지역 클러스터는 인력과 자원을 해외로 유실하지 않고 새롭고 혁신적인 기업의 창업과 활성화를 통해서 경제적 재생을 추구할 수 있다. 즉 구조조정으로 인한 ‘기술인력 유출’(spill over)→‘지역 클러스터 기반 위에서 스피노프 기업 창출’→‘새로운 기업 및 다른 분야 기업의 연계 및 인수합병’→‘지역 내에서 산업생태계 재구성·역동성 창출’이라는 긍정적인 순환의 고리가 창출되는 것이다. 이 점에서 기술기반 중소기업과 외국계 기업의 활성화는 이러한 새로운 기업의 출현과 수용에 인센티브를 제공할 수 있는 제도와 정책, 달리 말해 혁신의 사회적 차원을 어떻게 재구성할 것인가라는 문제를 함의했다.³⁸⁾

2) 국가: 자유화, 경쟁정책, 지역혁신체계

전후 스웨덴 경제정책의 근간은 완전고용을 우선적인 정책 목표로 설정하고 대기업 중심의 성장정책을 통해 이를 달성하는 것이었다. 그러나

38) 한편 외국계 기업의 증가와 관련하여 스웨덴 내에서는 연구개발의 국제화와 본사의 해외 이전이 스웨덴 경제를 취약하게 만든다는 우려가 제기된다. 특히 생산과정의 외주화는 스웨덴의 공급산업 기반을 붕괴시킬 수 있다는 점도 지적된다(Lundvall and Edquist, 1993; Metall, 1998). 이에 비해 지역 클러스터의 역할을 강조하는 입장에서는 오히려 스웨덴 내에 적절한 벤처캐피탈의 부족이 클러스터의 유출인력 수용능력과 새로운 기업의 창출을 지체시킨다는 점을 제시하면서 더 많은 외국자본의 직접투자가 필요하다고 주장한다(Eliasson, 2007).

1970년대 이후 세계경제의 침체와 국제경쟁 격화는 기존 정책을 더 이상 유지하기 어렵게 만들었다. 1970-80년대 동안 완전고용과 대기업 중심정책을 방어하기 위한 임시변통적인 처방을 지속했던 스웨덴 정부는 결국 1990년대 이후 정책 목표를 인플레이션 억제로 변경했고, 직접적인 거시경제적 개입보다 미시경제적인 구조개혁과 규제완화를 추진하는 방향으로 선회했다. 이에 따라 경제정책의 초점은 위기 대응 차원이나 특정 부문 기업의 보호를 위한 지원이 아니라 산업 생태계 전반을 긍정적인 ‘경쟁의 장’으로 만드는데 초점이 맞추어졌으며, 글로벌 가치사슬에 연계된 기술기반 중소기업을 뒷받침하기 위한 지역적인 혁신체계를 구축하는 것에 중심을 두게 되었다.

1950-60년대 동안 렌-마이드너 모델에 기초한 경제정책을 통해 성공적으로 국민경제를 관리하면서 높은 성장을 구가했던 스웨덴은 1970년대 초반부터 세계경제의 불황으로 위기에 직면하기 시작했다. 위기에 대한 스웨덴 정부의 대응은 보조금 지급을 핵심으로 하는 이른바 ‘가교정책’과 평가절하를 핵심으로 하는 ‘제3의길’ 정책은 두 단계를 통해 진행되었다. 그러나 두 정책 모두 실상 새로운 성장의 동력을 발굴하기보다는 대기업의 상실된 산업경쟁력을 끌어올리기 위한 방어적인 교육책이었다.

먼저 1970년대 동안 사민당 정부가 도입하고 이후 우파 정부에서도 이어진 ‘가교정책’(overbridging policy)은 전통적인 케인즈적 수요부양책으로 위기에 대응하려는 것이었다. 이는 경기부양을 ‘가교’로 삼아 불황의 계곡을 넘어선다는 것을 뜻했으며 복지지출 증대를 통해 내수를 부양하는 한편 경쟁력을 상실한 주요 산업에 정부가 직접 보조금을 지급하고 개입함으로써 산업붕괴를 차단하려는 것이었다.

그러나 정부가 주도하는 가교정책은 저임금에 기초한 신흥공업국과의 경쟁을 감당하기에는 역부족이었다. 막대한 보조금 투입에도 불구하고 조선·철강 등 전통적인 기간 산업의 경쟁력은 회복될 수 없었다. 이 때문에 이 산업에서 방출된 노동력을 흡수하기 위해 1970년대 동안 공공부문이 크게 팽창했고, 적극적 노동시장정책이 활용되면서 대량 실업 사태는 방지할 수 있었다.

1980년대 초반에 재집권한 사민당 정부는 이전의 가교정책의 실패를 거울삼아 이른바 ‘제3의길’ 정책을 추진했다. 이는 당시 미국의 레이건 정부나 영국의 대처 정부가 채택한 신자유주의적 경제정책이나 프랑스 미테랑 정부가 선택한 케인즈적 수요부양책과 구별하기 위해 명명한 것이었다. 이는 완전고용과 복지국가 유지라는 전통적인 정책 목표는 유지하지만, 경기회복의 동력을 가교정책처럼 수요 측면에서 찾는 게 아니라 공급 측면에서 찾는다는 점에서 차이가 있었다. 제3의길 정책의 핵심적인 정책수단은 코로나화의 평가절하였다. 스웨덴 정부는 코로나화를 대폭 평가절하함으로써 가격경쟁력을 끌어올렸다. 또 민간 부문의 경제활성화를 위해 일련의 규제완화와 금융개방 조치도 병행했다. 나아가 평가절하는 수입물가 상승을 초래하고 실질임금을 저하시키는 효과가 있었기 때문에 사민당 정부는 노총의 동의를 얻어 소득정책을 시행했다.

평가절하에 따른 가격경쟁력 제고는 처음에는 효과가 있었다. 산업생산이 증가하고 국제수지도 개선되었다. 그러나 일시적인 호황은 다시 인플레이션을 야기했고, 기업의 수익성이 상승하면서 임금억제는 유지되기 어려웠다. 또 1980년대 말에는 평가절하에 따른 가격경쟁력 효과도 대체로 소진되었다. 결국 이러한 제3의길 정책은 경쟁력 제고에 실패했고, 오히려 이와 함께 추진된 규제완화는 자산가격 상승으로 버블을 초래하여 1990년대 초의 금융위기를 불러 일으켰다(Schön, 2000; Peterson, 2011; 신정완, 2001).

<표3-3>1973-1990년 스웨덴의 경제정책: 케인즈 정책/렌-마이드너 모델의 혼합(hybrid) (Erixon, 2008: 391)

정치적 조건: 사민당 정부(1973-76, 1982-1991) 및 중도우파 정부(1976-82)

경제 및 임금정책	거시경제 충격	구조적 조건
-평가절하 -팽창적 재정정책, 경기과열 억제에는 미흡한 재정정책 -적극적 노동시장 정책 -선택적 산업정책 -자발적 소득정책	-원자재 호황 -1차 및 2차 석유위기 -주요 OECD 국가의 긴축적 거시정책 -‘레이건 호황’(The Reagan Boom) 거시경제 성과 -저실업 -고인플레이션/상대적 인플레이션 -낮은 1인당 GDP 성장, 다른 OECD 국가에 비해 낮은 생산성 성장 -임금억압의 약화, 나아가 임금격차의 확대 경향	-고정환율제 -자본시장 규제완화 -공공부문 성장 -1980년대 중반 임금조정 파기 -일본 및 신흥공업국가(NIC)와의 경쟁 격화

1970-80년대 동안의 ‘가교정책’ 및 ‘제3의길’ 정책의 실패와 이로 인해 초래된 1991년의 금융위기는 스웨덴 거시경제정책의 방향을 기존의 개입주의에서 자유주의적인 방향으로 반전시켰다. 1991년에 집권한 우파 정부는 우선 GDP의 4.3%에 달하는 대규모 공적자금을 투입해 금융기관의 연쇄도산을 막고 은행을 국유화함으로써 금융위기를 해소했다. 그리고 자유주의적인 방향으로 경제·사회정책을 전환하는 이른바 ‘체제전환’(system shift) 정책을 도입했다. 이에 따라 환율 및 통화정책에서 고정환율제가 폐기되고 변동환율제로 이행했으며, 인플레이션 목표제가 도입되었다. 또 소득세와 법인세의 한계세율을 대폭 낮추는 조세개혁이 단행되었다. 나아가 복지제도에서 선택성을 강화하고 일부 영역을 민영화하는 조치를 취했으며, 그동안 과도한 재정부담을 안겨온 공적 연금제도의 개혁에도 착수했다.

뒤를 이어 1994년에 재집권한 사민당 정부 역시 우파 정부에서 시작된 구조개혁을 지속했다. 사민당 정부는 무엇보다 먼저 금융위기 해결과정에서 늘어난 재정적자를 줄이기 위해 긴축적인 재정정책을 시행했다.

또 재정건전화를 달성하기 위해 이른바 ‘프레임 예산’을 도입하여 정부지출을 크게 억제했다. 나아가 인플레이션 억제를 위해 허용 인플레이션 목표를 2%로 설정하는 긴축적인 금융정책도 단행했다. 이러한 사민당의 긴축적인 재정·금융정책 기조는 이제 스웨덴 정부의 정책기조가 신자유주의적인 방향으로 전환되었음을 의미하는 것이었다(Schön, 2000; Peterson, 2011; 신정완, 2001).³⁹⁾

<표3-4> 1991년 이후 스웨덴의 경제정책: 케인즈 정책/렌-마이드너 모델/신통화주의의 혼합(hybrid) (Erixon, 2008: 392)

정치적 조건: 중도우파 연립정부(1991-94, 2006년 이후), 사민당 정부(1994-2006)

경제 및 임금정책	거시경제 충격	구조적 조건
<ul style="list-style-type: none"> -신뢰성 확보를 위한 조기 재정 및 통화긴축 방침 -1990년대 후반부터 주로 경기역행적 재정정책, 그러나 선거 직전의 팽창정책과 경기순응적 재정정책의 징후 -적극적 노동시장 정책 -자발적 소득정책 	<ul style="list-style-type: none"> -1990년대 초반 심각한 경기후퇴 -(1990년대 초 및 2000년대)주식 시장 위기 -2000년대 초반 ICT 위기 <p>거시경제 성과</p> <ul style="list-style-type: none"> -고실업, 낮은 노동시장 참여율 -저인플레이션 -다른 OECD국가에 비해 높은 생산성 성장 -임금격차의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> -변동환율제 -중앙은행 독립 -인플레이션 목표제에 따른 통화정책 -중앙정부의 자체적인 예산제약 -상품 및 노동시장의 규제완화 -공공부문 마이너스 성장 -한계세율 축소 -유럽연합 가입(1995) -ICT주도 생산성 발전

금융위기 이후 신자유주의적인 정책기조를 확립한 스웨덴 정부는 1990년대 동안 대대적인 제도·정책 개혁의 대장정에 돌입했다. 기존의 제도·정책이 대기업 지원을 중심으로 한 국가의 개입주의적 편향에 따라

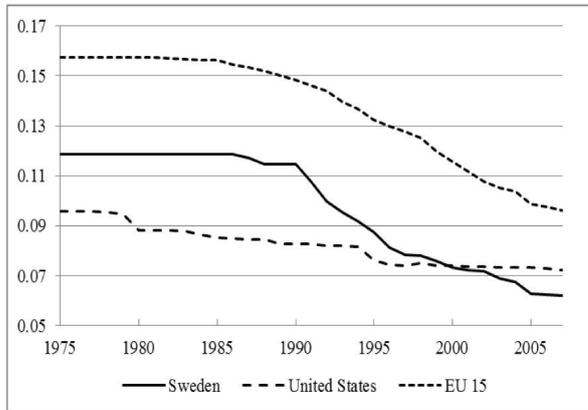
39) 이러한 긴축 기조는 EMU 가입을 위한 수렴조건을 충족하려는 이유도 있었다. 스웨덴은 1991년 6월에 유럽공동체(EC) 가입을 신청했고, 1994년에 국민투표를 실시하여 유럽연합에 가입했다. 그러나 스웨덴은 2003년 국민투표에서 유로화 채택이 부결되면서 유럽화폐동맹(EMU)에는 가입하지 않았다.

형성되었기 때문에 개혁의 초점은 일련의 자유화, 즉 규제완화로 특징지어졌다. 규제완화의 목적은 무엇보다 생산적인 비즈니스 활동을 위한 시장 기능 회복과 경쟁 촉진에 있었는데, 이처럼 기업 활동의 활성화를 위한 조건을 마련하는 핵심적인 개혁으로 다음의 세 가지 자유화 정책을 들 수 있다.

첫째, 상품시장(product market)의 규제완화다. 20세기 대부분의 기간 동안 스웨덴에 존재하는 많은 상품 시장은 대체로 공적으로 독점되었다. 이 때문에 새로운 기업은 이러한 시장에 진입할 기회를 거의 갖지 못했으며 소비자 영향도 제한적이었다. 더구나 경쟁법은 오랫동안 매우 느슨했다. 1925년에 최초로 경쟁법이 시행되어 정부가 기업의 독점적 행태를 조사할 수 있는 권한을 부여했고, 1946년에는 규제가 더 엄격해져 기업 부문에서 경쟁의 제한을 감시할 수 있게 되었다. 그럼에도 불구하고 국제적 기준에서 볼 때 스웨덴의 경쟁법은 여전히 느슨했다. 이에 따라 1993년에 구조개혁을 통해 새로운 경쟁법이 시행되었는데, 이 법은 ‘구속적 협약(restrictive agreement)’ 금지, ‘지배적 지위 남용’ 금지, ‘집중적 통제(합병)’ 금지라는 세 가지 핵심적인 조항을 포함했다. 경쟁법이 시행됨에 따라 기존에 독점적 지위를 누렸던 국영기업들은 경쟁에 노출되었다. 또 국영기업이 수행하던 사업영역을 여러 단위로 분할하여 부분적 민영화가 단행되었고, 새로운 기업의 시장 진입을 용이하게 하는 조치가 취해졌다. 이는 주로 전기·통신·교통 등 인프라 산업에 집중되었으며 이러한 경쟁촉진정책은 1990년대 내내 지속되었다. <그림3-7>은 OECD의 서비스 및 공공사업의 규제가 제조업에 부과하는 ‘진입’(knock-on) 비용을 나타낸 것이다. 여기서 스웨덴의 진입비용이 규제완화의 효과로 현격하게 낮아지는 점을 확인할 수 있다.

이러한 상품시장 개혁은 스웨덴 기업 부문에서 정부-기존 기업-노조로 이어지는 철의 삼각형의 권력을 크게 축소했으며, 새로운 기업이 산업에 진출하는 것을 용이하게 만들었을 뿐만 아니라 비효율적인 기업이 시장에서 퇴출되도록 만들었다(Heyman et al., 2015a).

<그림3-7>규제 영향(regulation impacts)

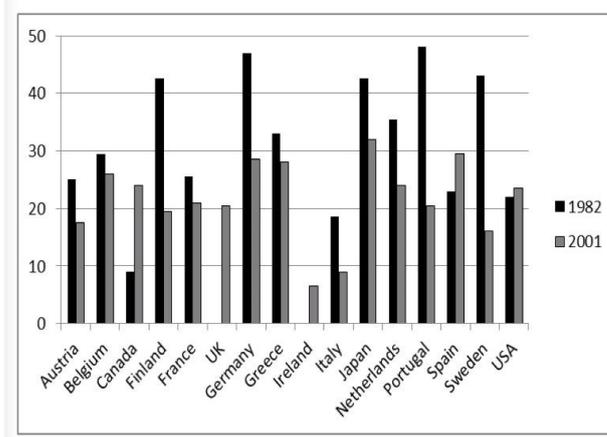


*OECD indicators of Regulation Impact

둘째, 법인세 개혁이 진행되었다. 기존에 스웨덴 기업은 법인세와 자본소득 두 가지 세금을 납부했다. 1970-80년대 동안 지속적으로 상승했던 법인세는 1990-91년의 세제 개혁을 통해서 52%에서 30%까지 낮아졌고, 다시 1994년에는 28%까지 떨어졌다. 한편 자본소득에 대한 과세는 본래 장기보유일 경우 1965년까지는 부과되지 않았다. 그러나 1976년에 세제가 개편되면서 최고 한계세율이 30% 이상까지 급격히 증가했고, 1979년에는 35%까지 치솟았다. 1990-91년의 세제 개혁은 보유기간에 관계없이 모든 자본소득에 과세가 가능하도록 만들었다. 그러나 자본소득은 더 이상 노동소득과 함께 과세되지 않았고, 별도의 자본세가 30% 정률로 부과되었다. 1991년 이전에 스웨덴의 세금제도는 대기업과 연기금 같은 기관(institutional ownership)에 유리하게 되어 있었다. 1990년대에 진행된 일련의 세제 개혁은 상이한 소유형태와 자금조달방식에도 문턱을 낮추고 1970-80년대에 비해 기업활동을 영위하는 개인에게 더 유리한 환경을 제공하는 것이었다. <그림3-8>에서 볼 수 있듯이 스웨덴의 한계 유효법인세율은 1982년에 비해 2001년에 매우 낮아졌다.

이러한 법인세 및 자본소득 개혁은 새로운 작은 규모의 기업들이 창업하고 성장할 수 있는 기회를 제공했다(Heyman et al., 2015a).

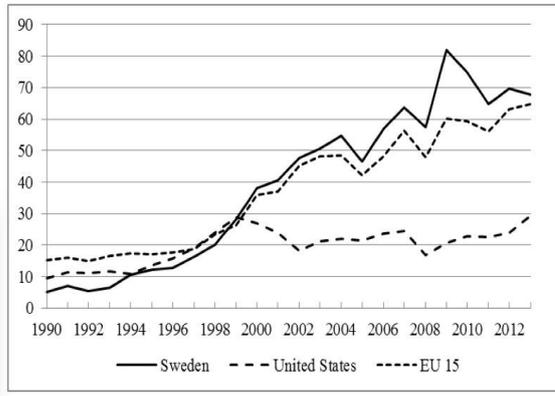
<그림3-8>한계유효세율 국제비교



셋째, 외국인직접투자에 대한 규제도 완화되었다. 본래 스웨덴에서 외환통제는 2차 세계전쟁 직후 도입되었다. 이러한 규제는 사실상 스웨덴 산업에 대한 어떤 외국인 소유도 배제하려는 것이었다. 이 때문에 상장주식의 외국인 소유지분이 8%를 초과할 수 없게 하는 법적 제재가 1980년대까지 유지되었고, 사기업 부문에서도 외국인 소유기업의 노동자는 5% 미만이었다. 그러나 1989-93년 사이에 외국인 소유를 개방하는 일련의 조치들이 진행되었다. 이러한 조치는 1980년대 초부터 진행된 스웨덴 자본시장 규제완화의 최종적인 단계로 간주되었고, 신용시장의 규제를 축소하는 세계 경제의 흐름에 대응하는 것으로 여겨졌다. 이에 따라 1989년에 불과 7%였던 외국인 소유는 불과 10년 만에 40%까지 상승했다. 또 외국인 소유 기업의 고용도 늘어나 2011년에는 전체 노동자의 23%가 외국인 소유 기업에 고용되어 있었다. <그림3-9>에서 볼 수 있듯이 이러한 추세는 국제적 기준에서도 이례적인 것이었다.

이러한 외국인 직접투자의 자유화는 외국인 소유주가 효율성이 저하된 스웨덴 기업을 인수할 수 있게 함으로써 기업 부문의 생산성을 제고할 수 있게 만들었고, 새로운 스타트업 기업을 창업하여 투자시장에 매물로 제시하는 유인을 촉진했다(Heyman et al., 2015a).

<그림3-9>1990-2003년간 대내 직접투자 스톡(%/GDP)



한편 규제완화가 기업 활동의 장벽을 제거함으로써 새로운 중소기업이 출현할 수 있는 조건을 마련하는 것이었다면, 지역혁신체계를 조성함으로써 기업 활동의 연계를 확대하여 중소기업의 성장을 지원하는 새로운 제도·정책의 수립도 진행되었다.

본래 스웨덴은 수출지향적인 광업 및 임업 원자재 가공·정련 산업과 기계 및 엔지니어링 산업을 발전시켜왔다. 이를 통해 일찍부터 연구개발 투자가 활발했으나 이는 대부분 수출부문의 소수 다국적 대기업 내부에서 진행되어 왔다.⁴⁰⁾ 또 군수 부문에서는 항공우주산업과 원자력 연구개발 프로젝트처럼 거대하고 복잡한 기술체계의 발전이 진행되기도 했는데, 이 역시 국가와 다국적 대기업의 사이의 협력을 통해 이루어졌다. 1970-80년대 동안 스웨덴의 산업구조는 주로 기계 엔지니어링 및 삼림·펄프·철강 같은 자원기반 중심의 저성장 산업에 특화되었고, 연구집약적인 성장산업의 비중이 떨어졌다. 더구나 다국적 대기업이 생산을 해외로 이전함에 따라 제조업의 실업이 증가하고 산업공동화가 나타나면서 저성장 산업 구조의 문제점이 심각해졌다(Edquist and Lundvall, 1993).⁴¹⁾

40) 스웨덴의 연구개발투자는 주로 민간부문의 기업주도로 이루어져 왔다. 네 개의 다국적 대기업이 전체 연구개발 자금의 70%를 차지했다. 또 이러한 연구개발 영역이 주로 기존의 특화된 일부 수출산업 부문에 기초하면서 첨단기술 기반은 취약한 편이다(Andersson, 2002).

이에 따라 두 가지 측면에서 지역혁신체계에 대한 문제의식이 성장했다. 하나는 지역발전정책의 맥락에서 제조업 후퇴와 해외 이전에 따른 지역 쇠퇴 문제에 대응하기 위해 지역균형발전을 모색하는 것이었고, 또 다른 하나는 연구개발(과학기술)정책의 맥락에서 세계화의 진전에 따라 기술혁신을 주도하고 상업화하는 매개로서 기술기반 중소기업과 이러한 기업을 중심으로 하는 지역 클러스터의 의미가 점차 중요해진 것이었다.⁴²⁾

먼저 1990년대 초부터 대기업 편향적이었던 산업정책이 중소기업을 중심으로 변화하기 시작했고 이와 맞물려 지역발전정책이 모색되었다. 사민당 정부는 대기업의 해외 이전으로 기업 성장이 국내 고용창출로 연결되지 않는 상황에서 국내에 기반을 둔 중소기업 육성으로 방향을 전환했다. 중소기업에 대한 조세부담 경감, 재정 지원 및 컨설팅 강화, 노동시장 유연성 강화 등의 조치가 이루어졌다. 또 중소기업 활성화를 위해서는 지방정부와 중소기업 사이의 협력이 필요하다고 판단하여 지방정부가 해당 지역의 중소기업을 육성할 수 있도록 산업정책의 분권화가 진행되었고, 거점도시를 중심으로 산업별 지역 클러스터의 육성도 추진되었다. 또 유럽연합 가입 이후에는 유럽연합 차원의 지역발전정책도 영향을 미쳤다. 지방정부는 지역경제발전 활동 지원에 대한 조건으로 균

41) 이는 특히 연구개발 투자가 비교적 상당히 높음에도 불구하고 첨단산업의 비중이 낮고, 생산성·경제성장·고용의 측면에서 상응하는 투자의 경제적 효과를 얻지 못하는 이른바 ‘스웨덴 역설’(Swedish paradox)로 나타나기도 한다. 이러한 역설의 원인은 스웨덴 경제를 주도하는 다국적 대기업이 기술혁신 및 생산활동에서 기존 제품에 집착하는 경향성과 제품구조를 바꾸지 못하는 ‘잠금효과’에서 기인한다고 지적된다. 또 연구개발 투자가 다국적 대기업을 통해 주도되면서 실제 연구개발은 스웨덴 국내에서 진행되더라도 그 결과는 외국에서 상용화되기 때문에 스웨덴 국내의 신산업 파급효과는 적다고 지적된다(Bitard et al., 2008).

42) 전후 성장을 특징지었던 포드주의적 생산에 기초한 대기업의 표준화 경향과는 반대로 생산의 탈표준화, 국가적 다양성의 발전, 제품과 시장의 복잡성 증가에 따라 세계화는 특정한 국가적(지역적·기업적) 특성을 경쟁의 기본 요소로 만들었다. 이 때문에 세계화는 단순히 개별기업의 국제적 확장이 아니라 계약과 협력에 기초한 가치사슬의 창출 및 기업간 분업을 통해 진전된다. 그러한 네트워크는 각 지역이 보유한 특성을 활성화하면서 지역 사이에 형성된다. 이 때문에 세계화는 역설적으로 다분히 지역적이며, 중소기업적인 성향을 증대시키는 현상이 된다(Conti, 1998).

(county) 수준에서 3년간의 경제발전전략을 규정하는 ‘성장합의’(growth agreement)를 제출하게 되었는데, 여기에는 지방정부 당국, 산업협회, 노동조합 등의 파트너가 포함되었다. 그 결과 신성장 산업을 포함하는 혁신 및 구조조정 지향의 지역발전과정에서 지역 대학과 지역 내의 중소기업을 지원하는 공적 조직의 역할이 커졌다(Thorslund, 2005).

다음으로 1993년부터 고등교육 기관의 개혁도 진행되어 자연과학 및 엔지니어링 분야를 중심으로 고등교육체계가 확대되었다. 이 과정에서 약 30여개의 지역대학(college) 및 대학교가 설립되었고, 대학의 운영구조도 분권화되었다. 그 결과 1990년대 말에는 전자 및 컴퓨터 분야 졸업생의 수가 크게 늘어났다. 또 1998년에는 대학의 연구결과를 확산하고 연구결과에 대한 접근을 확대하는 개혁이 진행되었다. 이를 통해 7개의 기술연계재단이 주요 대학지역에 설립되어 특허 출원, 중소기업 창업, 연구개발 상업화를 지원하게 되었고 벤처 창업 및 기업 활동을 촉진하는 140여개의 정부 프로그램도 시행되었다.

한편 1990년대 중반부터는 스웨덴 정부 차원에서 혁신정책을 체계화하는 거버넌스 구조도 정비되기 시작했다. 1995년에 산업부는 ‘성장 정책’으로부터 ‘혁신 정책’으로 정책 초점을 점차 이동시켰고 더 체계적인 접근을 시작했다. 1996-97년에는 노동부 및 재정부와 함께 ‘조정된 성장 정책’(co-ordinated growth policy)을 구성하려는 시도가 진행되었고, 이와 함께 지역정책의 재구성도 추진되었다. 즉 지역정책을 지역의 필요에 맞게 변형하고, 지역행위자들이 가용자원의 우선순위를 결정하는 지역발전협약을 추진하도록 했다. 1998년에는 산업부, 고용부, 커뮤니케이션부가 통합되어 혁신정책을 담당했고, 1999년에는 스웨덴 혁신청(VINNOVA)이 새로 설치되어 초기 단계의 신기술을 비롯한 연구개발의 공적 자금지원을 전담하게 되었다(Thorslund, 2005).

3) 노동시장: 교섭구조의 분권화

전후 스웨덴의 노동시장제도는 노사자율에 기초한 중앙교섭제도와 연

대임금정책을 근간으로 유지되어 왔다. 1970년대에는 사민당 정부의 개입주의 정책 하에 고용보호법(LAS)이 추가로 도입되었다. 그러나 기술 혁신과 생산방식 재편 같은 외부적 변화와 임금부상 등의 제도 내적인 문제는 기존의 노동시장제도가 지속되기 어렵게 만들었다. 이에 따라 교섭구조의 분권화가 진행되어 결국 1990년대 초에는 중앙교섭제도가 해체되었고, 고용보호 조치도 일정하게 완화되었다. 이러한 개혁의 핵심적인 목표는 결국 임금수준을 다양화하고, 임금격차를 허용함으로써 생산성을 향상하는 것이었다. 그러나 노동시장제도의 규제완화에도 불구하고 중앙교섭이 완전히 해체된 것은 아니었으며 중앙의 조율 기능도 소멸되지는 않았다. 이 점에서 1990년대 이후 스웨덴의 노동시장제도는 ‘조정된 분권화’의 형태로 정착되었다.

1956년 이후 정착된 중앙교섭제도는 1970년대 초부터 위기에 직면하기 시작했다. 위기의 가장 큰 원인은 노조운동 내부의 이해관계 상충과 고용주의 임금체계 개혁 요구였다. 먼저 전후 복지정책의 지속적인 확대와 산업구조 변화는 공공부문 노동자와 화이트칼라 노동자를 크게 증가시켰다. 이에 따라 노총-경총 사이에 진행된 중앙교섭과는 별도로 교섭체계의 분리가 이루어졌다. 1966년에 공공부문 노조가 파업권을 획득한 후 독자적인 교섭체계를 구축했으며, 1974년에는 민간부문 ‘화이트칼라노조교섭카르텔’(PTK)이 조직되어 경총과 독자적으로 교섭을 시작했다. 처음에는 분리된 두 교섭체계 모두 노총-경총 사이의 중앙교섭 방침을 대체로 따르는 편이었다. 그러나 공공부문의 고용이 점차 증가하고, 특히 시간제로 근무하는 저임금 여성 노동자의 비중이 높아지자 공공부문 노조는 처우개선을 요구하는 전투적인 임금협상을 시작했다. 이에 따라 민간부문의 임금부상(wage drift)만큼 임금을 인상하는 임금보상 조항이 공공부문 임금협약에서 일반화되었다. 또 화이트칼라 노조 역시 블루칼라 노동자의 임금부상만큼의 몫을 보장받으려고 했고 사무직 인력이 부족한 노동시장의 상황은 이를 가능하게 만들었다. 이처럼 민간부문과 공공부문 노조, 또 블루칼라와 화이트칼라 노조 사이의 이해관계 다양화와 임금상승 경쟁은 노총의 지도력을 크게 손상시켰다(Thelen, 1993).⁴³⁾

다음으로 1970년대 이후 집중된 생산방식의 변화와 신기술 도입으로 다품종소량생산, 소비자 수요 다양화, 품질경쟁 심화 같은 새로운 변화의 압력이 커졌고, 고용주는 이에 대응하기 위해 성과배분제와 이윤배분제 처럼 인센티브를 강화하는 임금체계를 도입하고자 했다. 고용주 입장에서는 1970년대 이전에도 중앙-산업-기업 단위로 이어지는 교섭구조 내에서 기업별 노동시장의 특성에 따라 적절한 인센티브를 제공할 수 있는 미시적인 유연성이 존재했다. 그러나 1970년대 이후에는 생산성과 관계 없이 임금부상 자체가 관례화되면서 그러한 미시적 유연성이 상실되었다. 나아가 교섭 카르텔 사이에 임금상승 경쟁이 커지면서 임금부상이 더욱 심화되었다. 이 때문에 중앙협약은 임금자제를 위한 상한선이 아니라 오히려 임금상승의 하한선이 되는 양상이 나타났다(Thelen, 1993; Kjellberg, 1998).⁴⁴⁾

이러한 문제로 인해 1970-80년대 동안 중앙교섭제도는 중앙교섭·카르텔-산별교섭·개별교섭이 혼재된 상태로 진행되었고, 마침내 1983년에 엔지니어링 산업의 고용주 단체(VF)가 중앙교섭을 거부하고 금속노조와 독자적인 협약을 맺으면서 사실상 해체의 수순을 밟기 시작했다. 이후 1980년대 동안 임금교섭은 중앙교섭과 산별교섭을 오가면서 동요했다. 1985-87년 사이에 정부의 일방적인 개입으로 일시적인 중앙교섭이 성사되었지만, 1988년에 다시 산별교섭으로 회귀했다.⁴⁵⁾ 1990년에 이르자 경

43) 한편 공공부문 내에서도 상위임금계층과 하위임금계층 사이의 대립이 컸다. 노총(LO) 소속의 공공부문 노조와 사무직 노총(TCO) 소속의 공공부문 노조는 공공부문의 저임금 노동자를 대변한 반면 전문직노총(SACO) 소속의 공공부문 노조는 고임금의 전문직을 대변했다.

44) 연대임금정책에 따른 임금격차 완화 방침 또한 임금부상의 원인으로 작동했다. 중앙협약에서 직종간 임금격차를 축소하는 경우에도 기업은 노무관리와 숙련인력을 확보할 필요성 때문에 기업단위 교섭에서 임금을 인상하거나 성과급 비율을 조정해서 고임금 노동자의 손실분을 보충해주어야 했다. 이 때문에 중앙 수준의 임금격차 축소 요구가 기업 수준의 임금부상을 야기하는 악순환이 만들어졌다(Pontusson and Swenson, 1996).

45) 1980년대 후반에 이루어진 중앙협약은 사실상 큰 의미를 갖지 못했다. 과거 중앙교섭에서 이루어진 협약은 두 가지 장치를 통해 산하 노조에 구속력을 가졌다. 하나는 '블록' 규칙(bloc rule)으로 중앙임금협약이 노사에게 어느 정도 자율적 교섭 범위를 허용하지만 이것은 산별 수준 합의에 의해서만 가능했다. 사실상 이는 노총 중앙의 입장에 따라 기업에서 더 낮은 수준의 협약을 강제하기 위한 것이었다. 또

총은 교섭 및 통계를 담당하는 부서를 폐지하고 노총과는 임금 및 노동 조건에 관한 교섭을 진행하지 않을 것을 선언했고, 1991년에는 모든 노사정 기구에서 탈퇴했다. 이로써 1993년 이후에는 전통적인 의미의 중앙 교섭이 완전히 중단되었다(김인춘, 2005).⁴⁶⁾

이렇게 노사간의 공식적인 중앙교섭이 와해되자 1990년대에는 스웨덴 정부가 직접 개입이 아닌 코퍼러티즘적인 방식으로 노사협상을 주도하려는 시도가 나타났다. 정부는 1991년에 경총과 각 노총(LO, TCO, SACO) 대표로 구성된 렌베리 위원회(Rehnberg commission)를 설치했고, 여기서 금융위기와 높은 실업을 배경으로 1991-93년간의 ‘안정화 협약’이 이루어졌다. 여기서 정부가 주도한 중앙교섭은 이전과는 다른 규칙에 기초했다. 노사정 모두가 중앙교섭에 참여했지만, 임금협약에서는 기업 수준의 자율권이 강화되었다. 교섭 분권화를 요구해온 고용주 측의 입장에서는 지역 교섭의 자율권이 보장되었기 때문에 전반적인 임금억제를 강제할 수 있는 중앙 차원의 협상을 반대할 이유가 없었다. 이는 노총의 중앙교섭 복원 요구와 경총의 기업 수준까지의 추가적인 분권화 요구를 정부가 개입하여 타협을 이끌어낸 결과였다. 이에 따라 정부 중재에 따른 삼자협회는 1993년에도 다시 성사되었다(장선화, 2011).

그러나 이후 1995년에 재개된 협상 라운드는 고용주 단체 내에서 수출산업과 내수산업 사이에 중앙교섭에 대한 이해관계가 나뉘면서 실패했다.⁴⁷⁾ 이후 경총은 노총을 배제한 블루칼라와 화이트칼라 노조의 컨소시

다른 하나는 ‘시한 조항’(chapter clause)으로 산별노사가 일정한 시점까지 임금협약을 체결하지 못하면 노총 중앙의 결정을 강제로 적용할 수 있었다(Hibbs, 1991: 97). 그러나 1983년 이후 맺어진 중앙협약은 이러한 장치를 갖지 못했으며 임금부상에 대한 별다른 제약이 되지 못했다.

46) 1990년대 초에 중앙교섭이 와해되자 제도의 복원 여부에 찬반 논의가 광범위하게 전개되었다. 중앙교섭제도에 찬성하는 입장은 이른바 ‘칼포쉬(Calmfors) 곡선’을 근거로 중앙교섭이 과도한 임금인상을 억제할 수 있으며 산별 교섭은 그런 효과가 없다고 주장했다. 이에 비해 중앙교섭제도 반대 입장은 세 가지 이유로 중앙교섭을 비판했다. 첫째, 중앙교섭은 산별교섭 및 기업별 교섭에서도 임금인상이 이루어지게 만들기 때문에 효과적인 임금인상억제 수단이 될 수 없다. 둘째, 중앙교섭은 시장상황에 부합하지 않는 임금구조를 만들어내기 때문에 실업을 유발할 수 있다. 셋째, 노동자의 생산성은 개별기업 수준에서 결정되기 때문에 임금교섭은 기업수준에서 이루어져야 한다는 것이다(Björklund, 2000).

47) 중앙교섭의 해체가 고용주에게 반드시 이익이 되는 것은 아니었다. 북유럽처럼 노

업과 다시 협상을 진행하면서 1997년에 ‘산업발전과 임금구조에 관한 협약’(Industriavtalet)을 체결했다. 이 협약은 세 가지 측면에서 노사정 관계의 대립적인 이해를 절충한 것으로 평가된다. 첫째, 중앙임금교섭은 아니었지만 8개의 주요산업을 대표하는 고용주 단체와 노조가 참여함으로써 이와 유사한 효과를 발휘했다. ‘산업협약’에 의한 단체협약은 단체교섭을 선도하는 비공식적인 규범으로 작동했다. 둘째, 공공부문의 단체교섭을 선도하는 가이드라인 역할을 함으로써 공공부문과 민간부문 사이의 갈등의 소지를 제거했다. 셋째, 정부 중재기구의 역할이 강화되었다. 산업협약에 따라 설치된 산업위원회는 임금뿐만 아니라 전기, 에너지, 조세 등의 이슈를 다루었다. 한편 노조의 입장에서 이 협약은 산별 내에서 블루칼라와 화이트칼라 노동자 사이의 조정은 더 강하게 제도화한 반면 저임금노동자의 이익을 대변하고자 했던 노총과 이를 거부한 금속노조 사이의 갈등을 심화시켰다(안재홍, 2013; Thelen, 2014).

이후 1998년에는 사민당 정부의 주도 하에 중앙교섭의 맥락에서 ‘성장을 위한 협약’(Pact for Growth)이 추진되었다. 이 협약은 1938년의 ‘기본협약’을 새롭게 갱신할 것으로 기대를 모았고 노총은 전국적인 임금교섭의 가능성을 타진했다. 그러나 이러한 접근은 정부는 물론 화이트칼라 노조와 수출부문 노조, 그리고 경총으로부터도 거부되었다. 노총과 경총의 협상이 난항에 부딪치자 정부는 기존의 국가조정사무소를 대체하는 중앙중재위원회(National Mediation Authority)를 설치하여 쟁점을 조정하고, 산별 수준에서 체결된 바 있는 ‘산업협약’을 다른 부문에서의 협상에서도 활용하도록 했다(Thelen, 2014).

조가 강한 경우 고용주는 중앙교섭에 대해 딜레마에 처하게 되며 불확실한 태도를 갖게 된다. 고용주는 한편으로 중앙교섭을 통해 임금 안정을 확보하려 한다. 그러나 동시에 유연생산방식을 도입하거나 숙련노동자를 확보하기 위해 분권화 임금격차 확대를 원한다. 고용주 측이 어느 쪽은 더 선호하는가는 산업 부문에 따라 다를 수 밖에 없었다. 스웨덴에서 중앙교섭이 해체된 이후에 완전한 기업별 교섭으로 나아가지 않고 산별 교섭 수준을 유지하는 것도 이러한 딜레마의 반영이다(정이환, 2006).

<표3-5> 1950-2000년 스웨덴의 단체교섭체계 변화

	단체교섭체계	교섭라운드
1956-1970년대 초	-자기규제적 중앙교섭	-1955-1966 2년 단위 라운드 -1966-1970년대 초까지 3년 단위 라운드
1970년대-1980년대	-중앙교섭 -카르텔-산별교섭 -개별 교섭	-정기 교섭 아닌 다수의 단기교섭 (적용기간은 1-2년, 1년 미만도 다수)
1990년대-1997년	-정부 주도 하의 교섭	-1991-93 라운드('안정화협약') -1993-95 라운드('산업협약') -1995-98 라운드('성장협약')
1998년 이후	-임금규준체계에 기반한 산별교섭 -개별교섭	-1998-2001 라운드 -2004-07 라운드 -2007-10 라운드

이처럼 중앙교섭제도가 해체된 이후 스웨덴의 노동시장제도는 지속적으로 분권화되어 사실상 산별교섭 체제로 변화한 것으로 여겨진다. 1990년대 초에 정부 주도의 삼자합의가 이루어졌지만 이는 경제위기라는 특수한 상황에서 가능했던 것이었다. 또 1998년에 성장협약의 결렬은 산업협약 체결이 중앙교섭의 복원이나 코퍼러티즘으로까지 진전되지 않는다는 것을 보여준다. 이 점에서 스웨덴의 노동시장제도는 노총은 정상조직 수준의 교섭을 다시 제도화하려는 시도를 포기하고, 고용주 측도 완전한 기업수준의 협상으로 나아가는 것을 철회함으로써 노사간 산별 수준의 협상 체계가 제도화된 '조정된 분권화'(coordinated decentralization)의 형태로 귀결되었다고 할 수 있다.

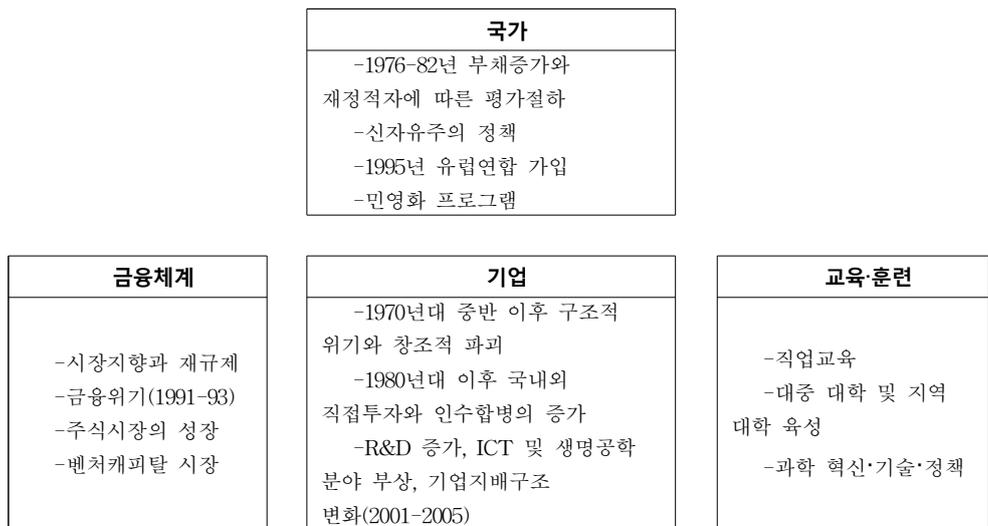
4) 새로운 비즈니스 체계의 성과: 경제적 역동성 창출

새로운 스웨덴의 비즈니스 체계에서는 첨단기술 기반의 중소기업이 과거의 수출부문 대기업을 대신하여 주도적인 행위자로 등장했다. 중소기업은 생산성과 고용률을 끌어올리고, 경제에 역동성을 불어넣으면서 2000년대 스웨덴의 재부상을 이끌었다. 국가는 인플레이션 억제에 초점을 둔 거시경제 정책으로 전환함으로써 경제 주체의 인플레이션 기대심리를 약화시키고 미래 거시정책에 대한 불확실성을 감소시킴으로써 간접

적으로 경제성장과 첨단산업 발전에 기여했다. 또 규제완화를 통해 생산적인 기업의 진입과 성장을 가로막았던 장벽을 제거하고 경쟁을 촉진했고, 노동자의 작업장에서의 활동과 기업의 인적자본 투자에 대한 보상을 증대시키는 개혁을 수행했다. 마지막으로 노동시장 역시 대기업을 중심으로 했던 과거의 중앙교섭제도를 폐기하면서 임금수준을 다양화하고, 임금격차를 허용함으로써 새로운 중소기업들의 활동을 촉진했다. 이처럼 새로운 경제 행위자로서 첨단기술 기반의 중소기업은 1990년대 초 스웨덴 경제의 위기 상황에서 광범위한 규제완화가 열어놓은 공간을 활용하여 스웨덴 경제의 경쟁력과 효율성을 새롭게 재구성함으로써 성장의 동력을 마련했다(<그림3-10>참조).

그런데 이처럼 새로운 행위자로서 중소기업이 안정적으로 활동하기 위해서는 혁신의 위험을 경감할 수 있는 복지체계와 글로벌 가치사슬에 원활하게 조응할 수 있는 지역적인 지원 체계가 보완될 필요가 있었다.

<그림3-10> 새로운 스웨덴 모델의 비즈니스 체계: '서비스 사회의 신자유주의와 국제화, 1975-2005' (Sjögren, 2008: 74).



노동시장
<ul style="list-style-type: none"> -구조적 위기 -정부기구의 개입 활성화 -노동시장 교육체계
재조직화(1986)
<ul style="list-style-type: none"> -1990년대 고실업 -분권화 증가, 임금격차 확대, 외국인 노동력, 단기 노동계약 증가

2. 복지체계의 변화: ‘복지의 시장화’와 보편주의의 지속성

1) 복지의 구조조정과 ‘시장화’

전후 관대하고 폭넓은 복지 프로그램을 구축해온 스웨덴은 1970년대에 세계경기 침체로 경제상황이 악화되면서 막대한 재정적자에 직면했다. 이에 대응하기 위해 1980년대부터 복지체계의 구조조정이 시작되었다. 그러한 개혁의 핵심은 복지 비용을 축소하고, 경쟁과 효율성을 증진하는 ‘시장화’를 도입하는 것이었다. 이러한 ‘시장화’의 방식은 복지 프로그램에 따라 상이했다. 사회서비스 부문에서는 이른바 ‘선택 혁명’(choice revolution)으로 명명된 ‘분권화’·‘민영화’가 진행되는 한편 사회보험(연금) 부문에서는 ‘개인화’·‘금융화’의 양상이 나타났다.

스웨덴의 복지규모는 전후 경제호황, 유권자의 정치적 압력, 정당간 경쟁 등으로 인해 본래의 구상 이상으로 크게 팽창했다. 1950-60년대에는 높은 경제성장이 세수를 크게 늘려 복지재정을 뒷받침했다. 그러나 복지규모가 최고조에 달한 1970년대에 석유위기를 비롯한 경제위기가 시작되었고, 재정지출이 크게 늘어나던 시기에 실업이 증가하면서 노동시장정책 지출이 급증했다. 이에 따라 1970년대 중반 이후 재정지출이 폭

증했고, 1979년 말부터는 재정적자가 누적되기 시작했다. 뿐만 아니라 공공부문의 고용 확대, 병가 및 육아 휴직자, 노령연금자, 조기퇴직자, 노동시장 프로그램 참여자 등 국가로부터 소득을 보장받는 인구가 급속히 증가하면서 복지체계 자체가 경쟁력 저하의 주요 요인으로 간주되기 시작했다.⁴⁸⁾

이러한 상황에서 1976년에 전후 처음으로 집권했던 우파 정부는 공공지출과 복지개혁을 주장한 경총의 요구를 수용하여 1980년대 초에 실업보험 기여금 증액, 소득세 축소, 질병보호 급여대체율 60%로의 삭감 등의 복지개혁을 추진했다. 그러나 1982년 사민당의 재집권에 따라 개혁조치는 철회되었으며 1980년대에는 점증하는 재정적자에 대한 우려에도 불구하고 복지개혁이 전반적으로 이연되었다. 이는 사민당 정부의 제3의 길 정책으로 일시적으로 실업이 감소했고, 복지 비용의 인덱싱 변경을 통해 비용조정에 부분적으로 성공한 덕분이었다

1990년대 초 우파 정부의 집권과 금융위기는 비로소 복지 프로그램의 구조조정이 본격화될 수 있는 계기를 제공했다. 복지 구조조정은 먼저 사회수당의 혜택에 대한 양적 조정에서 시작되었다. 1993년에 산업재해 규정이 엄격해지고 산재수당이 직전소득의 100%에서 80%로 삭감되었다. 또 5인 이상 가족에 대해 지급했던 가족수당이 삭감되었다. 나아가 1993년에 실업수당의 소득대체율이 90%에서 80%로 삭감되었으며, 이전에 폐지된 5일간의 실업수당 대기 기간이 다시 도입되었고, 실업보험의 강제가입과 보험금으로 급여의 1.5% 납부가 시행되었다(안상훈, 2005).

사회서비스 부문에서는 제도적 측면과 함께 복지에 대한 담론 변화가 현저하게 나타났다. 우파 정부는 규제완화와 시장화를 뒷받침하는 이른바 ‘선택의 자유’를 내세웠고 이러한 논리가 복지개혁에 본격적으로 적용

48) 이 때문에 1980년대부터 복지체계의 개혁에 대한 요구가 고조되었고 특히 세 가지 지점들은 위기 이전에도 이미 개혁의 대상으로 제기되고 있었다 첫째, 인구통계학적 예측에 따라 연금체계(보충연금)의 소득비례부분은 재원이 일부만 조달되기 때문에 연금제도 개혁이 필요했다. 둘째, 질병수당과 산재보험 비용이 빠르게 증가했기 때문에 이를 통제할 수 있는 수급조건 개선과 인센티브 제도 마련이 필요했다. 셋째, 사회서비스의 비용과 전달방식에 대한 불만이 높아졌고 이에 대한 개선이 요구되고 있었다(Stephen, 1996).

되었다. ‘소비자’로서 복지를 ‘선택’한다는 것은 공적 사회서비스의 ‘분권화’ 및 ‘민영화’와 이를 통한 사적 사회서비스 공급자를 전제로 하는 것이었다. 이에 따라 복지정책의 초점은 평등과 연대보다는 복지의 생산적 기능에 맞춰졌고 소비주의와 개인의 선택이 핵심적인 고려사항으로 부상했다. 이러한 ‘선택 혁명’은 의료, 교육, 노인간병서비스 분야에서 현저하게 진행되었다. 먼저 의료 분야에서는 군(county) 의회가 새로운 형태의 의료서비스 공급을 도입하고, 비공익 사업자와 의료서비스 계약을 체결할 수 있는 권한이 부여되는 분권화가 이루어졌다. 또 1993년의 주치의(primary doctor) 제도 개혁에서는 개인사업자인 의사가 공공보건소의 의사와 동일하게 병원을 설립하고 펀딩을 받을 수 있는 권한을 부여했다. 이러한 개혁은 환자들이 ‘자신의’ 개인 의사를 자유롭게 선택할 수 있는 소비자 권리를 부여하는 것으로 간주되었다(Blomqvist, 2004).

또 교육 분야에서는 학부모가 공립학교 이외에 사립학교를 선택할 수 있는 권한을 주는 이른바 바우처 개혁이 진행되었다. 이는 부모에게 공립 또는 사립학교를 선택할 수 있는 바우처를 부여하고, 사립학교를 선택한 경우 정부가 공립학교 학생의 교육비 중 85%에 달하는 바우처를 제공한다. 사립학교의 경우 바우처가 제공하는 액수 이상의 금액을 학부모에게 요청할 수 있었다. 공적 교육체계의 분권화와 함께 진행된 이러한 개혁은 사립학교의 수를 급속히 팽창시켰으며, 특히 사모펀드가 투자하는 영리목적의 학교와 학교 ‘시장’을 확대하는 효과를 낳았다(Åstrand, 2016).

나아가 노인간병서비스 분야에서는 이른바 ‘애델 개혁’(Ädel reform)으로 명명된 서비스의 분권화·민영화가 추진되었다. 노인간병서비스는 인구 고령화에 따라 스웨덴 공공부문의 중심 영역을 점하고 있었다. 이 개혁은 노인간병을 탈의료화하여 중앙정부가 관리하는 병원이 아닌 지역의 시설로 이전하도록 했고, 의사나 간호사가 아닌 간병인이 담당하도록 함으로써 의료재정의 부담을 줄였다. 또 노인 간병의 책임을 군(county)으로부터 지역(municipality)으로 이전했으며, 공공기관이 아닌 민간기관이 간병을 맡을 수 있도록 변경했다. 그 결과 1988년에 인구 1000명당 12개

었던 병상이 1998년에는 4개로 줄어들었고, 간병을 맡는 사기업에 종사하는 간병노동자는 1993년의 1%에서 2000년에 13%로 증가했다(Blomqvist, 2004).

한편 1990년대 복지 프로그램의 구조조정에서 가장 첨예한 쟁점은 연금개혁 문제였다. 연금개혁 논의는 1984년부터 시작되어 2001년에 연금법이 의회에서 최종적으로 통과되기까지 17년이라는 기간이 소요되었다. 1984년에 사민당 정부는 기존의 보충연금이 제대로 기능하지 못하고, 고령화로 노인인구가 계속 증가함에 따라 연금제도 개혁을 목적으로 연금위원회를 출범시켰다. 1991년에 우파 정부는 연금위원회의 보고를 기초로 연금실무위원회를 구성했고, 1994년에는 보수연정의 네 개 정당과 사민당이 연금개혁 가이드라인에 합의했다. 가이드라인에 따른 새로운 연금제도는 개인의 기여와 퇴직 후의 혜택과의 연계성을 강화한 것이 특징이었다. 이와 관련하여 보수당은 개별적립금 체계를 보충연금으로 포함하자는 입장이었고, 이에 비해 사민당은 보충연금에서 연금 급여 상한선을 넘는 소득에 대해서는 기여금을 낮추자는 입장을 제기했다. 또 연금 기여액을 고용주와 노동자가 절반씩 나누는 문제에 대해서도 우파 정당과 사민당 사이에 이견이 있었다. 결국 최종적으로 합의된 안은 한편으로 우파 정당의 입장에 따라 개별 적립금 체계를 도입했고, 다른 한편으로 사민당의 입장을 반영하여 보충연금의 급여 상한선 소득에 대한 기여금을 경감시키게 되었다. 이에 따라 공적연금은 ‘기초연금+보충연금+최저보충연금(주거비 보조 포함)’의 구조에서 ‘소득비례연금(개별적립금)+사연금위탁개인계정+최저보장연금(주거비 보조 포함)’의 구조로 바뀌었다(주은선, 2006).

이렇게 변경된 연금제도에서 특징적인 것은 우선 연금제도의 ‘개인화’였다. 연금개혁을 통해 스웨덴의 전체 연금체계는 개인계정을 주축으로 재조직되었다. 가입자 개인부담 원칙이 복원되었고, 대신 소득재분배 기능은 잔여적인 형태로 바뀌었다. 공적연금의 연대주의적 요소가 희석된 것이다.

다른 한편 연금제도의 또 다른 특징은 연금제도의 ‘금융화’였다. 우선

공적연금 제도 운영의 대부분이 시장에 맡겨지고 특히 민간펀드에 투자할 수 있는 사연금위탁개인계정이 만들어지면서 연금 제도의 구성과 급여에 대한 시장의 영향력이 강화되었다. 또 공적연금에 준하는 역할을 했던 협약연금 제도가 민간보험 및 투자펀드 시장과 결합하면서 연금시장이 크게 확장되었다. 나아가 연기금 투자에 대한 각종 규제가 제거되면서 연기금 적립과 운영에서 국제적인 금융시장과의 결합이 강화되었다. 이러한 연금제도의 ‘금융화’는 스웨덴의 금융시장 또한 변모시켰다. 사연금위탁개인계정 시장과 협약연금 시장, 또 개인연금 시장의 팽창은 스웨덴 주식시장의 국제화와 함께 민간 주식투자를 획기적으로 변화시켰다. 스웨덴은 1995-2000년 사이에 민간 주식투자 연평균 성장률이 세계에서 가장 높았다. 이러한 연금제도의 ‘금융화’에 따라 이제 연기금은 여타 금융자본과 동일한 성격으로 바뀌게 되었고 과거와 같이 대규모 공공정책과 관련된 투자를 수행하는 것은 불가능하게 되었다(주은선, 2006).

2)보편주의의 지속성

1980-90년대 동안 스웨덴의 복지체계는 구조조정과 시장 주도적인 개혁을 경험했고, 이 과정에서 일부 복지 프로그램은 근본적으로 변형되기도 했다. 그러나 그러한 과정이 보편주의적 복지국가 자체를 훼손한 것은 아니었다. 1990년대 후반에 경기가 호전되자 복지 프로그램의 축소 추세는 반전되었고, 구조조정 과정에서 삭감되었던 사회보험(실업)과 사회수당 등의 복지 프로그램이 상당 부분 복원되었다. 이처럼 복지국가가 지속될 수 있었던 것은 평등과 보편주의라는 스웨덴 사회의 ‘역사적 가치에 따른 회복력’(Andersson, 2010)에 기초한 것이었다.

1994년에 재집권한 사민당은 이전 우파 정부의 복지 구조조정 방침을 지속했다. 금융위기와 재정적자가 지속되는 상황에서 좌파당을 제외한 좌우파 정당은 모두 복지급여 축소와 세금인상에 합의했다. 그러나 사민당의 급여축소안은 사회서비스 부문을 제외한 현금급여를 위한 이전지출

의 축소에 초점이 맞추어져 있었다. 현금급여의 경우 재정균형이 확립되기만 하면 다시 복원할 수 있지만 의료와 아동서비스 등은 일단 축소되면 돌이키기 어려웠기 때문이었다(안상훈, 2005).

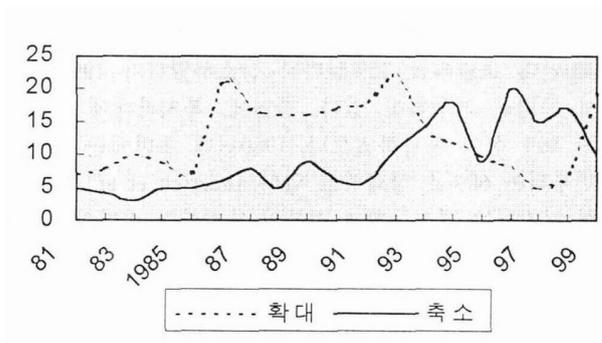
한편 사회보험 중 실업보험의 개혁은 연금개혁과는 다른 형태로 전개되었다. 실업보험은 복지 구조조정 과정에서 삭감되었다가 계급정치의 논리 속에 오히려 이전의 형태로 복원되었다. 우파 정부는 1991년에 실업률의 급격한 상승으로 실업보험 관련 재정지출이 급증하자 실업보험 개혁을 복지개혁의 최우선 순위로 삼았다. 개혁의 초점은 기여금의 인상, 급여의 인하, 그리고 노동조합이 실업보험기금을 독점적으로 운영하는 쟁점 시스템의 폐지였다. 쟁점 시스템에서는 노동조합이 기금을 운영하기 때문에 이 제도는 노조 가입률 유지의 토대가 되어왔다. 우파 정부와 경총은 이를 폐지함으로써 노총의 세력기반을 약화시키고자 했던 것이다. 이에 대해 사민당은 실업 급여 삭감은 지지했으나 쟁점 시스템의 폐지에는 반대했다. 그러자 우파 정부는 사민당과 노총의 반대에도 불구하고 기여금 인상, 소득대체율의 90%에서 80%로 축소, 그리고 쟁점 시스템의 폐지를 담은 안을 입법했다. 그러나 1994년에 재집권한 사민당은 곧바로 쟁점 시스템을 복원했고, 고용주가 기여금 전액을 부담하는 이전의 제도도 복원시켰다. 다만 실업급여 축소와 수급조건 강화에 대한 입장은 고수했고, 결국 1998년에 실업급여는 소득대체율 80%, 급여기간 3년으로 바뀌게 되었다(Anderson, 2001).

1990년대 후반에 경기가 회복되면서 이러한 복지축소 경향의 역전은 사회수당 부문에서도 이어졌다. 우선 1990년대 내내 삭감의 대상이었던 질병수당의 소득대체율이 1998년부터 75%에서 다시 80%로 상향되었다. 또 0-16세 아동에게 동일액수가 지급되는 아동 수당 역시 이전 수준으로 복원되었고, 1996년에 폐지되었던 누진 아동수당 또한 복구되었다. 여기에 보육을 위해 지급되는 부모수당 역시 소득대체율 75%에서 80%로 상향되었다.

이렇게 스웨덴의 사회보험제도들은 1980년대에 복지 구조조정이 시작된 이래 축소와 확대를 반복해 왔다. <그림3-11>에 따르면 1980년대 초

반에는 급부 수준을 낮추거나 급여수급 조건을 강화하는 축소 지향적 규정이 많았지만, 1980년대 후반에는 확대 지향적인 규정의 비중이 높아졌다. 또 1990년대 초반에는 축소 지향적인 규정들이 늘어나다가 다시 1990년대 후반부터는 확대 지향적인 정책이 지배적으로 되는 추세를 보였다(RVF, 1999). 이러한 변화는 스웨덴의 경제상황과 관련된다. 경기침체기인 1980년대 초반과 1990년대 초반에는 복지삭감이 진행되다가 상대적인 호황기에는 다시 본래의 상태로 복귀하려는 경향이 강하게 나타난 것이다.

<그림3-11> 1981-99년 사회보험 규정의 확대 및 축소 경향



이처럼 스웨덴에서는 높은 수준의 고용을 유지하면서 사회 서비스 부문을 확대하려는 시도가 지속되어 왔고, 경제위기 이후에도 전반적인 복지비용을 억제하려는 시도 이외에는 복지국가 정책의 평등주의적 기초에 대한 어떤 중대한 수정도 이루어지지 않았다. 또 시장지향적인 사회 서비스 개혁, 또는 세금에 기초한 사회보험에서 사적 사회보험으로 이동의 흐름이 존재했지만, 자유주의적 방향으로의 ‘체제 전환’은 일어나지 않았다. 더구나 경총이 지속적으로 신자유주의적인 개혁을 옹호하는 활동을 진행했지만 복지국가에 대한 대중적인 지지에 어떤 의미있는 변화도 가져오지는 못했다. 1991-94년 금융위기 직후 우파 정부의 예외를 제외하면, 주요한 복지개혁 도입 시도 또한 의회에서 거의 지지를 얻지 못했다. 사민당은 1991년 우파 정부 집권 시에 복지 구조조정 정책을 지지했고,

1994년에 재집권했을 때 독자적인 복지 구조조정을 진행하기는 했지만 신자유주의적 가치를 수용하지는 않았다. 이는 사민당에게 복지와 노동에 대한 전통적인 사민주의적 형상을 추구하는 노조의 지지 기반이 여전히 강력했기 때문이다.

이렇게 1980-90년대 동안 이루어진 개혁은 복지제도를 더 신축적으로 만들기는 했지만, 실업자에 대해 비교적 관대한 태도를 보존했고, 모든 시민을 자신의 온전한 잠재력을 발휘할 수 있는 생산적인 개인으로 간주하는 ‘노동사회’의 윤리에 충실했다. 나아가 1980년대 초의 중앙교섭제도의 해체로 ‘모든 노동에 동일임금’이라는 1970년대 식의 임금 평준화 시도는 끝났지만, 균등한 소득에 대한 지향이 여전히 지속되고 있으며 임금격차도 심각하게 높은 수준으로 늘어나지는 않았다(Schmidt, 2000: 259-260).

이처럼 스웨덴에서 복지국가의 지속은 평등주의적인 가치와 담론에 기초한 국민적 지지에 기반하고 있으며, 이는 <표3-6>에 나타난 복지정책에 관한 의견조사에서도 확인된다.

<표3-6> 복지항목별 복지정책에 소요되는 세금의 지불 의사 설문 (Svallfors, 2011: 812)

다음의 복지 항목에 지출될 경우 세금을 부담할 의사는...? (%)	1997년	2002년	2010년
의료 및 건강보험	67	65	75
노인지원(연금 및 노인간병)	62	60	73
유자녀 가족 지원(아동수당, 아동보호)	42	39	51
사회부조	29	25	40
초중등교육	62	61	71
고용정책	40	31	54
응답자 수(명)	(1290)	(1075)	(3800)

3. 정치구조의 변형: 사회 코퍼러티즘에서 성장·혁신 거버넌스로

1) 정당정치의 변모와 코퍼러티즘의 쇠퇴

1970년대 이후 사민당의 장기집권은 종언을 고했고 의회 내에서는 좌우파 정당의 블록정치가 전개되었다. 이러한 블록 지향적인 정당간 경쟁은 안정적인 코퍼러티즘과 양립하기 어려웠다. 1990년대 초에는 고용주측이 중앙교섭제도에서 완전히 철수함으로써 코퍼러티즘은 결정적으로 붕괴되었고, 제도화된 정책협의 역시 약화되었다. 이에 따라 스웨덴에서 코퍼러티즘은 명시적으로 쇠퇴했지만, 산업 및 지역 수준에서는 삼자 교섭이 여전히 진행되고 있고, 비제도적인 형식을 통해서 정책협의 역시 지속되고 있다.

1970년대 중반부터 스웨덴의 정당 체제는 다당제로 변화하기 시작했다. 그 결정적인 계기는 1969년의 선거제도 개혁이었다. 사민당은 자유당의 요구를 수용하여 비례대표 선거제의 비례성을 극단적이 높인 선거제도를 채택했고, 의회를 양원제에서 단원제로 전환하기로 했다. 단일 집권 정당으로 군림해온 사민당은 선거제도 개정의 결과 점차 득표율이 하락했고, 1976년에는 전후 처음으로 우파 연합에게 패배했다. 1970년 이후 사민당의 득표율은 지속적으로 하락한 반면 여타 군소정당의 득표율은 증가했다.

<표3-7> 1970년대 이후 스웨덴 정부 구성

집권기간	정부형태	총리
1969.10.-1976.10.	사민당	Olof Palme
1976.10.-1978.10.	중앙당-보수당-자유당 연립	Thorbjörn Fälldin
1978.10.-1979.10.	자유당	Ola Ullsten
1979.10.-1981.5.	중앙당-보수당-자유당 연립	Thorbjörn Fälldin
1981.5.-1982.10.	중앙당-자유당 연립	Thorbjörn Fälldin
1982.10.-1986.2.	사민당	Olof Palme
1986.5.-1990.2.	사민당	Ingvar Karlsson

1990.2.-1991.10.	사민당	Ingvar Karlsson
1991.10.-1994.10.	보수당-자유당-중앙당-기민당 연립	Carl Bildt
1994.10.-1996.5.	사민당	Ingvar Karlsson
1996.5-2006.10.	사민당	Göran Persson
2006.10.-2014.10.	우파연합(보수당-중앙당-자유당- 기민당)	Fredrik Reinfeldt
2014.10-	사민당	Stefan Löfven

<표3-8> 1970년대 이후 사민당의 득표율 및 의석수

선거연도	득표율(%)	의석	집권여부
1968년	50.1	125/233	집권
1970년	45.3	163/350	집권
1973년	43.6	156/350	집권
1976년	42.7	152/349	-
1979년	43.2	154/349	-
1982년	45.6	166/349	집권
1985년	44.7	159/349	집권
1988년	43.2	156/349	집권
1991년	37.7	138/349	-
1994년	45.2	161/349	집권
1998년	36.4	131/349	집권
2002년	39.9	144/349	집권
2006년	35.0	130/349	-
2010년	30.7	112/349	-
2014년	31.0	113/349	집권

이렇게 의회가 다당제 형태로 변화하면서 정부의 입법과정에 대한 통제력이 점차 약화되자 사민당 정부는 1990년대에 이른바 ‘계약 의회주의’(contract parliamentarism)를 정착시킴으로써 소수 정부임에도 입법과정을 효율적으로 통제할 수 있는 방안을 추구했다. 계약 의회주의는 소수 정부가 내각에 참여하지 않는 정당과 ‘명시적으로 문서화된 계약’을 맺음으로써 다수 정부처럼 통치하는 의회-행정부 관계를 의미한다. 이러한 계약은 공개적으로 발표되기 때문에 서명에 참여한 정당의 행위를 구속하는 효과를 갖고 있었다. 사민당은 1982년에 재집권한 이후 줄곧 소수정부를 구성해야 했으며, 정당체제의 다당화로 인해 군소 정당의 영향

력에 휘둘러야 했다. 이러한 상황에서 사민당은 입법 과정을 통제하기 위한 방안으로 계약 의회주의에서 찾고자 했던 것이다(Aylott and Bergman, 2008; 안재홍, 2013).

1994년 선거에서 집권한 사민당은 1995년에 내각에 참여하지 않았던 중앙당과 경제정책에 대한 구두협약과 중앙당 추천 인사를 내각 자문관으로 임명했으며 이러한 방식은 계약 의회주의를 제도화하는 첫걸음이 되었다. 사민당은 1998년과 2002년에도 소수정부를 구성하는 대신 녹색당 및 좌파당과 계약 의회주의에 따른 합의를 구성했다. 이러한 방식의 연합정치는 과거의 연합정치와는 질적으로 다른 것이었다. 계약 의회주의가 제도화된 결과 입법과정의 권력이 의회에서 정부로 이동했기 때문이었다.

이처럼 계약 의회주의에 따른 좌파 블록의 연합정치는 역으로 우파 블록의 연합정치를 견고하게 만들었다. 1976년에 전후 처음으로 집권한 이후 우파 연립정부는 1991년과 2006년에 연이은 집권에 성공했다. 이 과정에서 우파 블록의 노선은 중도 우파에서 더 보수적인 성향으로 이동했고, 블록 내의 주도적인 정당도 중앙당에서 보수당으로 바뀌었다. 또 우파 블록의 정당도 좌파 블록의 정당처럼 정책 조정 네트워크를 형성하기 시작했다. 우파 정당은 1976년 처음 집권했을 때 내부적인 조율에 실패하면서 소수 정부로 마감한 경험이 있었다. 이 때문에 1991-94년의 집권기 동안 연합 정치에 참여한 네 정당(보수당, 중앙당, 기민당, 자유당)은 갈등 조정을 위한 기구를 설치했다. 나아가 우파 정당은 좌파 정당의 계약 의회주의에 맞서기 위해 공동 프로그램을 형성하기 시작했다. 이전까지 우파 정당은 각자의 프로그램으로 선거에 참여하고, 연립정부 구성과정에서 정책을 조율했다. 이 때문에 연립정부는 내분에 시달릴 수 밖에 없었다. 그러나 2006년 이후에는 우파 블록 역시 구체적인 공동의 공약을 만들어 선거 캠페인에 임하기 시작했다(안재홍, 2013).

1970년대 이후 정당 정치 상의 이러한 변화는 코퍼티즘에도 영향을 미쳤다. 1950-60년대 동안에는 사민당의 장기집권 하에 고용주와 노조는 성장기의 사회·경제정책에 합의했고, 복지정책이 계급교차적인 지지를

언으면서 코포리티즘 역시 안정적으로 지속되었다. 그러나 1970년대부터 스웨덴 정치는 점차 경쟁적이고 양극화된 형태로 바뀌었다. 여기에는 두 가지 이유가 있었다. 첫째, 보수당을 중심으로 여타 세 우파 정당(중앙당, 자유당, 기민당) 사이에 협력이 강화되었고, 이는 중도 우파 연립 정부의 가능성을 높였다. 둘째, 1975년에 노총은 이른바 임노동자기금이라는 집합적인 소유권 통제 방안을 제안했고 이는 자본 소유자로부터 노동으로 권력을 이전하고자 하는 것이었다. 이러한 시도에 맞서 경총은 사민당과 노조에 대해 공세적인 자세를 취하기 시작했고, 코퍼리티즘적인 협상이 아니라 우파 세력의 선거 승리와 이데올로기 공격에 역량을 투입했다. 이처럼 블록지향적인 경쟁정치가 지배적인 형태로 부상하면서 정당간 경쟁도 좌파 또는 우파 정당 사이의 블록지향적인 정당 경쟁으로 바뀌었다. 그 결과 이익집단 역시 좌우의 이데올로기 투쟁 속에 위치하게 되면서 안정적인 코퍼리티즘이 지속되기 어렵게 되었다(Anthonsen and Lindvall, 2009: 178).

이러한 상황에서 고용주 측은 1990년에 중앙교섭제도에서 철수를 선언함으로써 코퍼리티즘을 결정적으로 와해시켰고, 장기적인 관점에서 코포리티즘에서 다자주의로 게임의 규칙을 바꾸기 위해 정책협의 또한 무력화했다. 1991년에 경총은 ‘코퍼리티즘과의 결별’(Farewell to Corporatism)이라는 주제의 세미나를 개최한 이후 수백 개에 달하는 정부기구에서 6천명이 넘는 대표들을 철수시켰다. 당시 집권하고 있던 우파 정부는 이에 조용하여 정부기구에 대한 이익단체 참여의 형평성을 이유로 경총이 철수한 기구에 대해서는 노동 측의 참여 권한도 없다고 선언했다. 이를 계기로 행정위원회 및 조사위원회의 대표 파견, 의회 조사, 의견서 제출과 같은 이전의 코포리티즘적 협의는 로비 활동이나 여론 정치로 대체되었다(Pestoff, 1992).

그러나 이러한 변화에도 불구하고 기존의 코포라티즘적 틀이 완전히 사라진 것은 아니었다. 중앙수준의 교섭은 완전히 중단되었지만, 1997년 이후 ‘산업협약’을 통해 산별 수준의 교섭이 안정화되어 새로운 형태로 부문간 조정이 이루어지고 있다. 또 각 정부위원회에 참여했던 대표들은

조직 대표에서 전문가로 자격으로 다시 참여하여 소속 조직의 입장을 대변하고 있고, 자문위원회나 참고그룹을 통해 노동이 공공정책에 영향을 미치는 공식적/비공식 통로들은 여전히 존재한다. 이렇게 사회적 파트너가 여전히 자문기구 등에 전문가 자격을 통해 정책 형성 및 결정과정에 참여하고, 그렇게 만들어진 정책이 고용주단체와 노조의 수직적 조직체계를 통해 집행된다는 점에서 스웨덴의 코퍼티즘적인 틀은 보다 신축화된 형태로 여전히 의미를 지닌다고 볼 수 있다(Lindvall and Sebring, 2004),

이 점에서 결국 고용주 측이 폐기하고자 한 것은 포괄적으로 조직된 사회경제적 계급과 국가가 전체 경제를 지배하는 국가 수준의 코퍼티즘이었다고 할 수 있다. 즉 고용주 측의 공격 목표는 코퍼티즘이라는 틀 자체가 아니라 노동의 해계모니에 의해 주도되는 국가 수준의 조절체계로서 코퍼티즘이었다는 것이다. 자본 측이 원한 것은 코퍼티즘 자체의 완전한 붕괴라기보다는 노동의 해계모니 하에 있는 사민주의적 코퍼티즘의 붕괴였다(주은선, 2006).

2) '지역'의 부상과 성장·혁신 거버넌스의 출현

전후 스웨덴에서 발전해온 코퍼티즘적인 의사결정구조, 즉 중앙교섭과 제도화된 정책협회는 1980-90년대에 고용주 측의 공세 속에 대체로 와해되거나 쇠퇴하고 말았다. 그러나 전국적 수준의 코퍼티즘은 붕괴되었지만 스웨덴에서 산업 및 기업, 나아가 지역적 수준의 코퍼티즘적 협회는 여전히 작동 중이다. 이러한 지역 및 기업 수준의 미시적 코퍼티즘은 1990년대 초 규제완화의 물결 이후 첨단기술 기반의 중소기업이 지역 클러스터를 기반으로 높은 생산성 향상을 주도하게 되면서 단순히 노사간의 협의 질서를 넘어 지방정부, 지역의 대학 및 연구소, 사회단체 등의 이해당사자 및 전문가 집단이 정책을 함께 입안·집행하는 과정의 기본적인 틀을 제공하게 되었다. 이렇게 미시적 코퍼티즘이 지역 및 도시의 성장과 혁신을 도모하는 거버넌스 구조로 확장되는 출현적인 양

상을 ‘시스타 사이언스 시티’의 전개과정을 통해 살펴볼 수 있다.

스톡홀름 인근에 위치한 시스타 사이언스 시티는 본래 군사기지가 있던 지역으로 1970년대에 기지가 폐쇄되면서 거대한 공터로 남은 곳이었다. 이 지역 인근이 주택100만호 건설 사업의 일환으로 개발되면서 주거-비즈니스-문화-상업이 결합된 복합공간으로 개발이 추진되었다. 초기에는 기업들의 입주가 활발하지 않다가 1977년에 에릭슨의 계열사가 저렴한 부지를 활용하기 위해 입주하고, 이 지역과 스톡홀름을 잇는 지하철이 개통되면서 기업들의 적극적인 입주가 시작되었다. 시스타에는 노키아, 마이크로소프트, 애플을 비롯한 ICT 기업들이 많이 입주했는데, 이는 기존에 입주한 ICT 기업과의 협력 외에도 알란다 국제공항이 가까운 이유도 있었다. 시스타는 1980년대 말부터는 북유럽의 실리콘밸리로 불리며 대표적인 ICT 클러스터로 성장했다.

이렇게 시스타가 ICT 기업의 중심지로 성장하자 스톡홀름 시 정부는 핵심 연구소와 기업들이 입주할 수 있는 ‘전자센터’(Electrum)를 건설하기로 했고, 이 프로젝트에 에릭슨과 국립과학기술대학(KTH)이 참여했다. 여기에 정부 산하 ICT 분야 공공연구소가 입주하면서 시스타는 산관학 협력이 상시적으로 이루어질 수 있는 네트워크 중심지가 되었다. 이후 2000년에는 스톡홀름 시, 입주 기업, 국립과학기술대학 및 스톡홀름 대학과 여러 연구소들이 협력하여 이 지역을 과학연구단지인 사이언스 파크에서 나아가 사이언스 시티로 만드는 프로젝트에 착수했다. 이 프로젝트는 주거·환경·문화·사회통합을 종합적으로 고려하는 통합적인 발전을 의미했고 이를 추진할 시스타 사이언스 시티 주식회사가 설립되었다. 이후 빠르게 불어나는 인구를 고려하여 편의시설 확충과 개선이 뒤따랐다. 시스타 사이언스 시티는 2000년대 초에 IT 버블 붕괴로 일시적으로 어려움을 겪었지만 경기가 회복된 이후에는 지속적인 성장추세를 보였으며 유럽 내의 가장 큰 ICT 클러스터 중 하나로 성장했다(신정완, 2012).

이러한 시스타 사이언스 시티의 발전과정에는 미시적 코퍼러티즘이 긍정적인 틀로서 작용했다. 스톡홀름 시는 처음부터 시스타의 개발과정을 주도하지는 않았으나 에릭슨의 계열사가 입주하고 이후 여러 ICT 기

업이 이주하는 과정에서 산관학 연관체계를 구축하고, 비즈니스 공간과 주거공간이 이상적으로 배치될 수 있도록 공간 개발을 추진하는 환경조성자의 역할을 담당했다. 지방 정부의 이러한 역할과 함께 입주 기업, 연구소, 대학이 공동으로 시스타 사이언스 시티의 방향을 결정하는 프로젝트를 수행하면서 도시의 성장과 혁신체계 발전을 논의하는 거버넌스 구조가 형성되었다.

이러한 시스타 사이언스 시티 발전의 배경에는 ICT 기업의 활발한 창업을 가능하게 만든 1990년대 초의 규제완화와 인플레이션 기대심리를 약화시킨 거시경제정책 기조의 변화가 존재했다. 또 ICT 분야 중소기업이 인센티브를 통해 개발자를 끌어들이는 것이 가능하게 만든 임금구조의 변화, 그리고 창업자는 물론 개발자가 리스크를 감당할 수 있게 하는 보편적 복지제도의 지속성 또한 기반을 제공했다. 이러한 측면에서 시스타 사이언스 시티의 성장은 세계화와 지식기반경제의 발전 속에 ‘지역’이 중요한 의미를 갖게 된 상황에서 1990년대 초 구조조정에 따라 일련의 규제완화가 열어놓은 공간을 성장과 혁신을 위한 거버넌스 구조를 통해 발전시킨 사례로서 간주해 볼 수 있다.

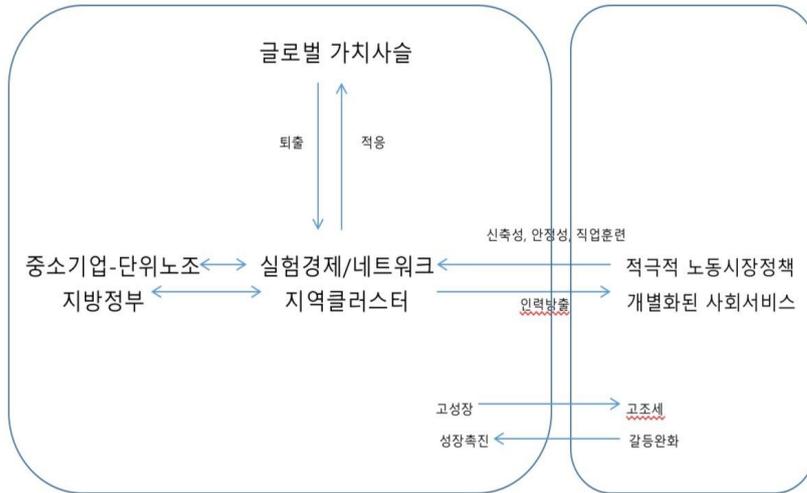
4. 새로운 스웨덴 모델의 성과: ‘혁신에 기초한 성장과 평등의 선순환’

스웨덴은 1970-80년대 동안 국제경쟁력 약화와 비대해진 복지프로그램에 따른 막대한 재정적자로 곤란을 겪었다. 그러나 1991년의 금융위기 이후 기존 제도와 정책의 조합을 변경하면서 새로운 성장의 동력을 마련하고 상대적으로 균등한 소득분배 수준을 유지했다.

그렇다면 스웨덴은 어떻게 다시 높은 성장을 달성했는가? 스웨덴에서는 1991년의 금융위기 이후 진행된 광범위한 규제완화를 통해 새롭고 혁신적인 기업이 창출될 수 있는 공간이 마련되었다. 이러한 기업은 기존 대기업의 구조조정 과정에서 유출된 인력이 지역 클러스터의 기반 위에서 창업하면서 출현했다. 복지의 구조조정 속에서도 온전하게 유지된 보편적 복지체계는 이러한 창업의 리스크를 경감해주었고, 지역 및 기업 수준의 미시적 코퍼러티즘은 창업활동의 지역적 기반을 제공했다. 또 분권화된 임금구조는 높은 생산성에 인센티브를 부여할 수 있는 여지를 마련해주었다. 나아가 또 인플레이션 억제에 우선순위를 둔 거시정책의 변경은 인플레이션 기대 심리를 약화시키고 거시정책 불확실성을 감소시킴으로써 간접적으로 성장과 첨단산업의 성장에 기여했다. 구조조정에 따른 기존 정책·제도의 개혁은 새로운 생산행위자로서 중소기업의 활동공간을 열어주었고, 복지체계와 미시적 코퍼러티즘 환경은 중소기업의 성장의 토대를 제공해주었다. 이러한 지점이 스웨덴 비즈니스 체계가 이전과는 상이한 방식으로 효율성과 경쟁력을 조직할 수 있게 만들었다.

그렇다면 스웨덴은 어떻게 상대적인 평등을 계속 유지할 수 있었는가? 무엇보다 스웨덴에서는 복지의 구조조정에 불구하고 강한 평등주의적 가치가 복지체계의 보편성을 유지시켰다. 또 중앙교섭의 와해에도 불구하고 노동보호 입법과 단체교섭 질서가 일정하게 지속되는 조정된 자유화가 진행되었다.

<그림3-12> 새로운 스웨덴 모델의 선순환 구조



이처럼 스웨덴에서는 1990년대의 구조조정 이후 성장과 분배의 선순환 구조를 이전과는 다른 행위자와 방식을 통해 재구성했다. 즉 ‘첨단 분야 중소기업+인플레이션 억제+분권화된 교섭+성장·혁신 거버넌스에 기초한 지역 혁신체계+보편적 복지’의 결합이 새로 만들어진 것이다. 이러한 연계의 핵심에 첨단분야 중소기업의 혁신이 존재한다는 점에서 이를 ‘혁신에 기초한 조정 모델’로 간주할 수 있을 것이다(<그림3-12> 참조).

이러한 선순환의 재구성은 구조조정과 규제완화에 따른 탈조직화(disorganization)의 과정이 동시에 재조직화 과정과 병행될 수 있다는 점을 보여준다. 즉 자유화가 열어놓은 공간에서 새롭게 발견되는 다른 가능성을 찾아내고, 이것이 실현될 수 있는 사회적 조건이 존재할 경우 이른바 ‘창조적 파괴’가 가능할 수 있다.

다른 한편 이러한 스웨덴의 사례는 세계화라는 상황에서 복지국가가 갖는 새로운 가능성을 보여주는 것이기도 하다. 스웨덴에서 보편주의적인 복지체계의 틀은 유지되었지만, 그것이 과거의 복지체계와 동일한 것은 아니었다. 이전의 복지국가가 ‘케인즈적 복지국가’로서 수요관리, 소득 이전, 거시경제규제, 사회보장의 정형화된 형태를 의미했다면 새로운 형

태의 복지국가는 이른바 ‘능력개발 복지국가’(enabling welfare state)로서 공급중심적인 특징을 갖고 있으며, 이는 지속적으로 변화하는 경제환경에 미시-동역학적인 적응을 가능하게 하는 개별화된 서비스를 제공함으로써 개인과 기업이 국가와 실험적 변화의 위험비용을 공유하도록 하는 측면이 더 크다(Kristensen, 2011). 바로 이 점에서 보편주의적 ‘능력개발 복지국가’는 첨단기술에 기반한 중소기업들이 글로벌 가치사슬과의 연계 경쟁을 지속하는 ‘실험 경제’를 뒷받침함으로써 과거와는 다른 방식의 효율성과 경쟁력을 창출할 수 있는 가능성을 제공한다.

4장 이행의 정치1: 정점에서 해체로, 1970-1991

1960년대 말까지 성공적인 사회경제 모델로 주목받았던 스웨덴은 1970년대부터 위기에 직면하기 시작했다. 세계경제 불황과 국제경쟁의 격화는 스웨덴의 거시경제 여건을 악화시켰고, 자본의 세계화와 포스트포디즘으로의 생산방식 변화는 기존 정책과 제도의 안정적인 작동을 침식했다. 나아가 스웨덴 모델을 구성했던 여러 정책과 제도 사이에 내재했던 구조적인 문제점들이 점차 가시화되기 시작했다.

이 때문에 1970-80년대의 기간은 스웨덴이 변화의 압력에 맞서 기존의 전통적인 모델을 보존하기 위해 지속적으로 탐색하고 투쟁하는 과정으로 점철된 시기였다. 스웨덴 정부는 위기에 직면하여 케인즈적 정책을 한층 더 지속·강화하는 개입주의적 방향으로 나아가기도 했고, 또 기존의 방향을 철회하고 자유주의적 정책을 부분적으로 수용하는 방향으로 움직이기도 했다. 그러나 기존 모델을 고수하려는 어떤 시도도 실패로 돌아갔고 전통적인 스웨덴 모델은 결국 1980년대 말에 이르러 해체되는 상황에 처하게 된다. 이러한 ‘해체’란 결국 전통적인 스웨덴 모델의 근간을 이루었던 계급타협이라는 정치적 조건과 케인즈주의라는 경제 프로그램의 지속불가능성을 확인한 것이었고, 주요 행위자들 사이의 공유된 이해와 가치의 와해를 의미했다.

그런데 이러한 스웨덴 모델의 ‘해체’는 어떤 급격한 ‘붕괴’가 아니라 점진적인 탐색의 과정 속에서 진행되었다. 특히 이 과정을 주도한 사민당 내부에서는 케인즈주의, 개입주의, 자유주의의 부분적 수용 같은 연이은 임시처방으로 현실의 타개가 불가능하다는 것을 목격했고, 이렇게 학습된 과정이 이후 1991년의 금융위기 이후 개혁의 방향을 규정했다.

이 장에서는 이처럼 전통적 스웨덴 모델이 해체되는 과정을 1970-80년대 동안 스웨덴 모델의 위기와 그러한 위기에 대한 이념적 대응과 모색을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 1970년대 스웨덴 모델의 위기

1)외적 요인: 장기불황·경쟁격화, 자본의 세계화, 생산방식의 재편

1950-60년대 동안 성공적으로 작동했던 스웨덴 모델에 위기를 초래한 요인은 우선 세계경제의 불황과 국제경쟁 심화, 자본의 세계화, 생산방식 재편 같은 외부적인 변화의 압력이었다. 그러나 외부에서 위기와 충격이 발생하더라도 반드시 모든 국가가 타격을 입는 것은 아니며 이에 대응하는 경제·사회 구조의 조정을 통해 그 영향은 경감될 수 있다. 그런데 1970년대에 스웨덴 모델이 직면했던 핵심적인 문제는 바로 기존에 성과를 가져온 스웨덴 모델의 구조 자체가 이러한 외부적인 위기와 충격에 효율적·능동적으로 대처하기 어려운 형태를 갖는다는 점이었다.

1970년대는 스웨덴뿐만 아니라 선진 자본주의 국가 전반이 동요와 침체를 겪는 시기였다. 우선 1971년에 전후 국제통화질서의 근간이었던 브레튼우즈 체제가 붕괴했고, 1973년과 1978년에는 석유위기(oil shock)가 발생했다. 또 이에 대한 대응으로 미국과 서독 등이 추진한 긴축정책은 국제적인 수요 감소를 야기함으로써 세계적인 장기불황을 가져왔다. 그런데 이러한 불황의 여파는 스웨덴에 상대적으로 더 커다란 영향을 미쳤다.⁴⁹⁾ 우선 수출의존도가 높았던 스웨덴 경제에는 국제수요 감소가 직접적인 타격이었다. 게다가 스웨덴은 전통적인 기간산업이었던 철강·목재·조선 산업 부문에서 신흥공업국의 거센 도전에 직면했다. 특히 철강과 목재에서는 호주와 브라질이 강력한 경쟁자로 등장했고, 1967년에 세계 최대의 철강수출국이었던 스웨덴의 수출량은 1976년에는 이 두 나라 철강 수출량의 1/4에 불과한 수준으로 떨어졌다. 철강과 목재 산업 부문에서의 경쟁력 상실은 다시 연관산업으로도 파급되어 제지·펄프와 제강·

49) 스웨덴은 석유에 대한 의존도가 높았고, 에너지 소비가 큰 산업구조를 갖고 있었기 때문에 위기의 영향이 더 컸다. 또 스웨덴의 주요 무역상대국이 석유위기 이후 경기후퇴가 가장 심했던 서유럽 국가였기 때문에 파장은 더 심각했다(Pontusson, 1992: 101).

조선 산업에도 영향을 미쳤다. 나아가 조선 산업에서는 임금비용이 훨씬 낮았던 일본과 한국의 추격이 커다란 위협으로 등장했다(Pontusson, 1992; 106-107).

이러한 상황에서 수출의존도가 높은 스웨덴이 채택할 수 있는 대안적인 성장 전략은 신흥공업국에 비해 임금비용에서 비교우위를 갖기 어려운 생산부문을 축소하고 이를 새로운 고부가가치 부문으로 대체하거나 확대잠재력이 있는 기존의 다른 부문을 혁신하는 것이었다(Martin, 1984: 303).

이를 위해서는 대규모의 신규투자가 필요했는데 렌-마이드너 모델은 이러한 신규투자가 곤란한 난점을 갖고 있었다. 즉 렌-마이드너 모델은 인플레이션 억제를 위해 이윤압박 전략을 채택했고, 이에 따른 투자재원 부족은 공공저축을 낮은 금리로 기업에 대출함으로써 해결하는 방법을 택했다. 바로 국민연금(AP) 펀드가 이러한 형태의 투자축진을 위한 대규모의 재원을 제공했고 이에 따라 1950-60년대 동안 스웨덴 기업의 투자재원에서 공공저축의 비중은 매우 컸던 반면 자기금융(기업의 자체적인 이윤)의 비중은 점차 축소되어 왔다. 그러나 국제경쟁의 격화로 주요 수출산업이 경쟁력을 상실하고 새로운 비교우위 산업의 개척을 위해 연구개발 투자의 중요성이 증대하자 기존 형태의 투자방식은 더 이상 유지되기 어려웠다. 즉 공적 투자기금으로는 그 성과가 장기간에 걸쳐 나타나거나, 또는 불확실하거나 모험적인 연구개발 투자를 감행하기 어려웠고, 이 때문에 기업은 공적금융보다는 자기금융을 선호했다. 이처럼 변화된 상황은 새로운 금융을 요청했지만 렌-마이드너 모델에서는 이에 유연하게 부응하는 것이 쉽지 않았다. 스웨덴의 사회적 세력관계상 고용 및 분배문제와 직결되어있는 이러한 구조의 변경이 하루아침에 이루어질 수는 없었다(Pontusson, 1992; 106-107; 김영순, 1996: 156).

다음으로 1970년대 이후 전개된 자본의 세계화 또한 기존의 스웨덴 모델을 동요시킨 핵심적인 요인이었다. 이는 자본이 국가의 제약으로부터 독립적이 되거나, 또는 국제적인 자본이동으로 국가가 독자적인 경제정책을 추구할 수 있는 여지가 축소되는 두 가지 경로로 나타났다(정이

환, 2006: 165).

우선 첫 번째 경로는 세계화를 통해 자본이 국내적인 경제정책에 의존하는 정도가 낮아지고 이에 따라 시민주의적인 타협에 대한 지지가 철회되는 양상이었다. 스웨덴에서는 무역의존도가 꾸준히 증가했음에도 불구하고 1960년대까지는 여전히 국내적인 수요가 중요했다. 내수가 중요했기 때문에 노조가 추구하는 완전고용과 임금상승이 자본의 이해관계와 일치했고 이 때문에 자본은 계급타협적인 노선을 승인했다. 그러나 1970년대 이후 스웨덴에서는 산업의 수출지향성 및 대규모 제조업의 다국적화 경향이 증대했다. 이에 따라 내수의 비중이 적어지자 자본은 노동과의 타협을 통해 내수를 진작하기 보다는 임금인하와 유연성 추구를 통해 국제적인 가격경쟁력을 제고하는데 더 관심을 두게 되었다. 이러한 변화는 기업의 이윤 통제와 국내 재투자라는 측면에서 렌-마이드너 모델의 기반을 침식했다. 즉 렌-마이드너 모델에서는 기업의 초과이윤을 억제하기 위해 제한적인 재정정책을 유지했으며 조세정책에서도 직접세보다는 간접세에 의존했다. 그러나 기업이윤이 수출에 의존하게 될 경우 간접세를 통한 이윤억제 방식은 더 이상 효과를 갖지 못했다. 또 렌-마이드너 모델의 완전고용 정책은 고수익기업이 이윤을 재투자함으로써 노동수요를 창출하면 적극적 노동시장 정책을 통해 저수익기업의 노동자를 고수익기업으로 이동하게 함으로써 유지되어 왔다. 그러나 기업의 다국적화는 기업의 이윤의 국내적인 재투자를 더 이상 보장하지 않았다(Huber and Stephens, 1998: 370; Pontusson, 1992b: 321-322).⁵⁰⁾

50) 전통적인 스웨덴의 산업구조는 ①고도의 자본집약적 생산방식을 특징으로 하는 수출지향 기초자원산업(광업, 철강, 임업), ②노동집약적인 '수공업 생산'에 의한 수출지향 제조업(산업용 기계 및 기타 기계류, 전기장비), ③일정한 숙련노동을 고용하는 내수시장 중심의 소비재산업으로 구성되어 있었다. 이 중 세 번째 내수시장 중심의 소비재 내구재 산업은 전간기에 등장했고 2차 세계전쟁 이후 호황기 동안 급속하게 성장했다. 볼보와 일렉트로룩스를 전형으로 하는 이러한 기업은 기초자원 산업에 비해서는 덜 자본집약적이지만, 전통적인 제조업에 비해서는 더 자본집약적이었으며, 반숙련노동을 고용하는 포드주의적 대량생산방식을 취했다. 이들은 전후 스웨덴 모델의 성장정책이 지닌 공급과 수요 두 가지 측면 모두로부터 혜택을 얻었다. 즉 산업합리화와 노동이동을 촉진하는 공급 측면과 완전고용 촉진 및 생활수준 향상을 지향하는 수요 측면 모두가 이 기업의 급속한 성장의 기반이 되었다. 이 점에서 이러한 포드주의적 기업은 시민주의적 계급타협의 선순환의 핵심 구성요소

다음으로 두 번째 경로는 국제적인 자본이동이 사민주의적 노동시장 정책의 기반을 침식하는 양상이었다. 1970년대 이후 자본시장의 자유화가 진행되면서 개별 국가의 정부는 완전고용을 유지하기 위해 확대재정 정책을 사용하는데 제약을 겪게 되었다. 확대재정정책은 인플레이션을 유발할 가능성이 높고, 이는 자본의 해외이탈을 야기할 수 있기 때문이었다. 본래 사민주의적인 완전고용과 연대임금정책은 그 자체로 인플레이션을 유발하는 경향이 있었다. 이 때문에 사민당 정부는 완전고용과 복지확대를 제공함으로써 중앙집중적인 노총을 통해 임금을 억제하는 협조를 받아냈고 이러한 방식으로 인플레이션을 억제해왔다. 그러나 1970년대 이후 정부가 자본이탈에 따른 압력으로 재정건전화를 추구하게 됨으로써 완전고용 정책은 점차 유명무실화되었고, 이는 기층 조합원 및 산하 노조가 중앙집중적인 노총의 단일한 임금안정정책에 저항하는 요인이 되었다. 특히 고임금노동자의 상대적 불이익을 토대로 유지되어온 연대임금정책은 이러한 변화에 취약할 수 밖에 없었고 이는 임금구조와 교섭체제를 교란함으로써 분권화 압력을 가중시켰다(Iversen, 2000).

마지막으로 1970년대 이후 국제경쟁 속에 본격화된 포스트 포드주의로의 생산방식 재편 역시 전통적인 스웨덴 모델의 기반을 흔들어놓았다. 스웨덴 산업은 1960년대 말까지 국제경쟁의 심화에 대해 기존의 생산구조 내에서 생산합리화에 집중하는 방식으로 대응해왔다. 이러한 합리화는 생산자동화와 노동과정을 분할하는 경영혁신은 물론 기업합병의 두드러진 증가로 나타났다. 그러나 이러한 시도에도 불구하고 1970년대 내내 생산성은 둔화되었고, 이 때문에 기존의 생산방식 내에서 합리화를 통한 생산성 제고의 가능성은 사실상 소멸했다. 즉 규모의 경제나 노동분절화를 통한 생산성 증가의 잠재력은 감소한 반면 고임금의 선진 자본주의 국가 기업들 사이의 국제경쟁은 점점 더 제품의 품질과 소비자 선호 다양화에 맞추어 전개되었다. 이처럼 국제경쟁의 조건은 기존의 대량생산

였고, 일종의 '국민기업'으로 간주될 수 있었다. 이들은 국내수요에 기초하여 성장했지만 전후 호황기 동안 점차 수출지향적 기업을 지향했고, 1970년대 이후에는 해외투자와의 이전을 통해 다국적 기업으로 변모했다. 이로 인해 렌-마이드너 모델의 국내적인 성장 논리는 이제 이러한 기업의 이익과 직접적으로 충돌하기 시작했다(Pontusson, 1992b).

에서 유연생산으로 생산을 재조직화할 것을 요구했고, 정보처리 기술의 혁신적인 발전은 유연자동화의 도입을 현실화했다(Pontusson, 1992b).

이에 따라 스웨덴 산업에서도 본격화된 유연생산 방식으로의 전환은 기존의 중앙집중적인 교섭에 기초한 연대적인 임금구조에 커다란 균열을 가져왔다. 무엇보다 유연생산 방식은 노동자의 다기능화를 요구했고 이 때문에 노동자는 기존의 전통적인 직무구분 체계와 달리 다양한 업무를 담당했다. 이러한 변화는 일률적인 임금률을 적용하는 중앙교섭과는 상충될 수 밖에 없었다. 또 유연생산 방식은 팀 제도와 같은 작업조직 재편을 추구했는데 임금체계 개편을 동반하지 않는 조직 재편이나 숙련 훈련은 추가적인 보상의 부재로 노동자의 호응을 이끌어내기 어려웠다. 이 때문에 기업들은 유연생산 방식의 도입과 함께 임금과 교섭구조의 개편을 줄기차게 요구했다. 나아가 유연생산 뿐만 아니라 기술혁신의 진전 역시 임금과 교섭구조 개편의 배경이 되었다. 자동화와 기술혁신이 빠르게 진전됨에 따라 생산직 노동자의 숙련 수준이 높아졌고 수요 또한 증가했다. 기업은 숙련노동자를 양성·확보하기 위해 승진과 이에 상응하는 보수를 제공하고자 했다. 이 때문에 중앙교섭-연대임금의 평준화된 임금 체계는 이러한 기업의 요구와 필요를 저해하는 것으로 간주될 수 밖에 없었다(Pontusson, 1992b).

나아가 유연생산으로의 생산방식 재편의 흐름은 노동자의 산업별·직업별 구성의 변화를 가속화했는데 이 역시 중앙교섭-연대임금을 기반으로 한 기존의 스웨덴 모델을 침식한 또 다른 주요 요인이었다. 사실 전후 정착된 중앙교섭제도와 연대임금정책은 수출부문 제조업을 중심으로 하는 생산직 노총(LO)이 경쟁력 강화를 위해 임금안정을 매개로 자본과 타협함으로써 성립될 수 있었다. 이에 대해 상대적으로 소수에 불과했던 고학력의 화이트칼라와 공공부문 및 서비스부문의 노동자는 평준화된 연대임금정책에 소극적이거나 반대하는 편이었다. 그런데 1970년대에 이르면 제조업 노동자의 비중이 지속적으로 감소하면서 생산직 노총(LO)의 영향력은 줄어들었고, 대신 사무직 노총(TCO)과 전문직 노총(SACO)의 조합원과 영향력이 점차 증가했다. 또한 생산직 노총 내부에서조차 공공

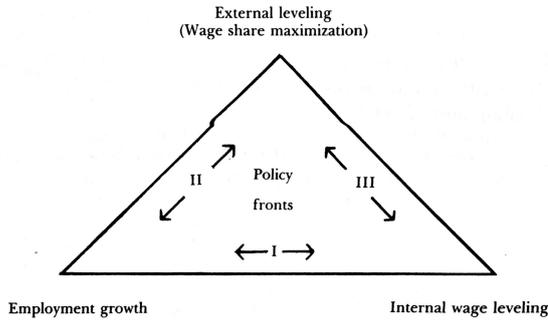
부문 노동자의 비중과 영향력이 크게 늘어났다. 이렇게 화이트칼라와 공공부문 및 서비스부문 노조의 힘이 증대되면서 이들은 독자적인 교섭과 임금인상을 추진했고 이러한 양상은 기존 스웨덴 모델을 그 기반부터 크게 교란하는 요인이었다.

2)내적 요인: 스웨덴 모델의 구조적 딜레마

1970년대에 스웨덴이 직면했던 위기는 외부적인 경제 및 생산 환경의 급격한 변화에서 기인했던 바도 컸지만 더 핵심적인 문제는 바로 기존 모델의 근간을 구성하는 연대임금정책의 작동방식 자체에 구조적인 딜레마와 갈등이 내재한다는 점이었다. 이러한 문제는 현실에서 노동자들 사이의 극심한 ‘임금부상’(wage drift)의 확산·연쇄로 표출되었고 결국 중앙교섭제도의 와해를 재촉함으로써 전통적인 스웨덴 모델이 해체되는 배경이 되었다.

전후 노총의 주도 하에 성립한 연대임금정책과 이를 뒷받침하는 중앙집중화된 임금교섭은 스웨덴 모델의 평등 전략의 핵심축이었지만, 이러한 노선을 채택하는 노조는 곧 세 가지 목표 사이의 트레일레마에 직면했다. 즉 중앙교섭 하에서 평등주의를 추구하는 노조는 <그림 4-1>과 같이 ①이윤에 대한 임금 몫 최대화(사회적인 임금평준화), ②노조 내부의 임금평준화, ③완전고용이라는 세 가지 목표를 추구한다. 그런데 노조는 단체교섭만으로는 이 세 가지 목표를 동시에 달성할 수 없다. 만약 임금을 평준화하면서 이와 동시에 임금 수준을 올리게 되면, 실업이 증가한다. 이 때문에 임금 수준을 올리면서 실업이 증가하지 않기 위해서는 생산성 상승이 요구된다. 생산성을 높이기 위해서는 인센티브를 위해 임금체계를 바꿔야 하는데 이는 임금평준화를 훼손한다.

<그림 4-1> 평등주의 임금정책의 트레일레마 (Swenson, 1989: 116)



따라서 노조는 세 가지 목표 중 어느 두 가지만 선택하는 정책 노선을 걸을 수 밖에 없다. 노조에게 가능한 선택지는 다음의 세 가지 노선이다. (I) 첫 번째 노선은 임금을 평준화하면서도 완전 고용을 유지하기 위해 임금 수준의 전반적인 상승을 억제하는 것이고, (II) 두 번째 노선은 임금 수준 상승과 고용 유지를 위해 임금평준화라는 목표를 포기하는 것이고, (III) 세 번째 노선은 완전고용을 희생하더라도 임금평준화와 임금 수준 상승을 추진하는 것이다(Swenson, 1989: 115-120).

전통적인 스웨덴 모델에서 노총이 선택한 노선은 당연히 평등과 완전 고용을 지향하는 첫 번째 정책노선이었고 그 구체적인 형태가 바로 연대임금정책이었다. 그리고 그러한 연대임금정책을 관철하는 형식적인 틀이 바로 중앙집중적인 임금교섭이었다(신정완, 2000). 그러나 이러한 연대임금정책은 자본의 ‘초과이윤’과 이로 인해 발생하는 ‘임금부상’이라는 첨예한 갈등을 불러일으켰다. 즉 연대임금정책이 실행되는 경우 특히 호황기에 고효율 기업은 거대한 초과이윤을 확보하게 된다. 초과이윤을 얻은 기업은 숙련 노동자를 확보하기 위해 기존의 협약임금보다 더 높은 임금을 제공할 유인을 가지며 이는 곧 ‘임금부상’으로 이어진다. 또 초과이윤의 발생은 노총의 가이드라인에 반해 이를 임금으로 보상할 것을 요구하는 노동자들의 비공인파업(wildcat strike)을 유발하며, 임금부상에 따라 생기는 고수익 부문과 저수익 부문 노동자 사이의 격차 역시 비공인파업의 원인이 된다.

이처럼 연대임금정책 하에서 한편으로 고수익 부문 노동자는 지속적

으로 강요되는 임금억제에 대해, 또 다른 한편으로 저수익 부문 노동자는 임금부상으로 초래되는 임금격차에 대해 불만을 갖게 되었다. 이런 과정은 노총의 중앙임금교섭의 정당성에 의문을 제기하게 만들었고 기층조합원의 저항을 고조시켰다. 실제로 1969년에 발생한 국영탄광회사 LKAB 광부의 비공인파업과 1971년 노총 총회에서 금속연맹 산하 지부가 고수익 기업의 초과이윤을 문제삼은 것이 그 대표적 사례였다. 나아가 1960년대 후반부터 스웨덴 내에서 경제력 집중이 가속화되고 거대기업들의 주식을 집중적으로 보유한 사적 주주의 재산이 크게 늘어났다는 보고가 제출됨에 따라 연대임금정책의 정당성과 실효성에 대한 의문이 더욱 가중될 수 밖에 없었다.

뿐만 아니라 1970년대에 들어서는 노동자의 산업별·직업별 구성의 변화가 가속화되면서 일종의 ‘임금부상의 연쇄’에 따른 부문 및 직종간 임금격차의 심화가 연대임금정책의 문제를 가중시켰다. 즉 스웨덴에서는 생산직(블루칼라)과 사무직(화이트칼라) 및 전문직, 또 공공부문 노동자가 각기 별도의 노조 전국조직을 구성하고 있었고 이들은 별도의 교섭을 진행했다. 그런데 제조업 노동자를 기반으로 한 생산직 노총(LO)이 임금을 억제하는 경우에도 사무직 노총은 더 많은 임금인상을 요구할 수 있었다. 이 경우 나타나는 임금격차는 당연히 저수익 노동자의 불만을 야기했고, 이를 사후적으로 조율하는 과정이 상호 이어지면서 임금부상이 연쇄적으로 발생하는 상황이 초래되었다.

일례로 생산직 노총은 1966년 경총(SAF)과의 중앙교섭에서 임금부상의 혜택을 상대적으로 적게 받은 노동자를 사후적으로 지원하는 ‘수입증가분 보장’(FUG: förtjänstutvecklingsgarantier)이라는 방안을 삽입했다. 이 방안은 개별기업 수준의 단체교섭까지 종결되어 각 기업의 노동자의 최종임금이 확정된 뒤 임금부상이 발생하지 않았거나, 일정 수준의 임금부상만이 진행된 기업의 노동자에게 이듬해 단체교섭에서 이에 대한 보상으로 추가적인 임금을 지급한다는 내용이었다. 또 1975년의 중앙교섭에서는 이른바 ‘검문소 조항’(kontrollstationsparagraf)을 도입했는데, 이는 예컨대 사무직노조 협상카르텔(PTK)이 경총과 합의한 임금상승률이

생산직 노총과 합의한 임금상승률보다 현저히 높을 경우 이에 상응하는 임금상승을 위해 이미 합의된 단체교섭의 내용을 수정할 것을 요구할 수 있다는 것이었다. 그러자 사무직노조 협상카르텔 역시 1975년에 경총과의 협상에서 이와 유사한 ‘임금상승보장’(LUG: löneutvecklingsgarantier)이라는 조항을 마련했다. 이는 생산직 노총 소속 노동자에 대해 이루어진 임금부상으로 인한 임금상승률이 사무직노조 협상카르텔 소속 노동자의 임금상승률 보다 높을 경우 차기 단체교섭에서 이에 대한 보상이 이루어져야 한다는 것이었다. 결국 이와 같은 부문 및 직종간 상호 임금부상분의 보상을 위한 연이은 협상의 전개로 인해 일부 고수익 부문에서 큰 폭의 임금부상이 발생할 경우 그것이 다른 부문으로까지 연쇄적으로 파급되어 추가적인 임금인상 요구로 이어지는 ‘임금부상의 연쇄’가 제도적인 형태로 자리잡게 되었다.⁵¹⁾

이처럼 ‘임금부상의 연쇄’가 제도화되자 특정 산업이 고수익을 누리고 여타 산업 부문이 침체되어 있는 경우에도 고수익 부문에서 발생한 임금부상이 다른 부문에도 자동적으로 확산되어 전반적인 임금상승이 유발되는 문제가 발생했다. 특히 1970년대 후반 스웨덴 경제가 심각한 침체국면에 접어들자 이러한 연대임금정책의 양상은 스웨덴 경제의 경쟁력을 약화시키는 핵심적인 요인으로 지목받게 되었다. 이처럼 본래 산업합리화와 경쟁력 강화를 위해 임금인상 억제 성격이 컸던 연대임금정책은 1970년대에 ‘임금부상의 연쇄’를 매개로 도리어 전반적인 임금상승을 부추기는 요인으로 역전되었고 이후 노자 갈등의 격화 속에 연대임금을 실행하는 제도적 틀인 중앙교섭 자체의 와해를 촉진하는 결과를 낳았다.

51) 이처럼 1970년대에 ‘임금부상의 연쇄’가 제도화되면서 나타난 또 다른 문제는 임금 문제가 부문 및 직종별 노조 상급단체들 사이에 과도하게 정치적 사안으로 비화되기 시작했다는 것이었다. 본래 연대임금정책 자체는 기본적으로 임금의 결정을 노동시장의 수요공급 원리가 아니라 일정한 정책목표에 연계하여 결정하는 방식이기 때문에 처음부터 정치적 성격을 갖고 있었다. 그런데 상이한 조건에 있는 다양한 노동자 집단 사이의 이해관계와 요구를 노총 중앙 지도부가 조율한다는 것은 쉽지 않았고, 더구나 생산직 노총 외에 사무직 및 전문직 노총이 성장하고 공공부문 노동자의 비중이 증대하면서 임금문제는 더욱 더 정치적 성격을 갖게 되었다. 특히 ‘임금부상의 연쇄’에 따라 인플레이션이 발생하면서 그 책임소재를 놓고 노동과 자본 및 국가 사이의 갈등 못지 않게 노조 조직들 사이의 상호공방과 갈등이 심화되었다(신정완, 2000: 343).

이러한 연대임금정책 실행의 역설적인 결과는 결국 노조가 시장의 임금 결정 메커니즘을 거스르면서 특정한 정책목표에 따른 임금정책을 장기간 안정적으로 추진하는 것이 대단히 어렵다는 것을 보여주는 것이기도 했다(신정완, 2000: 356).

2. 위기와 좌파의 대응(1969-1976): ‘이념적 봉인’과 노동의 ‘급진화’

1) 위기 대응과 신개입주의의 부상

1970년대 경기불황과 모델 내적인 위기에 직면한 사민당 정부의 선택은 기존 노선의 쇄신이나 전환이 아니라 오히려 전통적인 케인즈주의적 수요부양정책을 더욱 심화하는 신개입주의적 방향을 위기 대응책으로 삼았다. 이는 복지지출 확대를 통한 경기부양과 사양산업에 대한 보조금 지급을 핵심으로 했다. 물론 1970년대 1차 석유위기 직후 서유럽에서 팽창적인 재정정책은 모든 정부의 즉각적인 대응방식이었다. 그러나 다른 국가들이 이미 1970년대 중반 이후에는 인플레이션을 낮추고 재정적자를 축소하는 방향으로 정책을 전환한 반면 스웨덴에서는 이러한 팽창적인 방향이 2차 석유위기(1978) 이후까지도 상당 기간 지속되었다(Lindvall, 2010). 이처럼 사민당 정부가 기존의 방향을 고수했던 것은 점차 수면 위로 부상하는 전통적인 스웨덴 모델의 위기에 직면하여 이를 기존의 케인즈주의적 처방의 확대·심화를 통해 복구 및 해결할 수 있을 것으로 간주한 과거 전성기 스웨덴 모델의 성공 경험에 따른 일종의 ‘이념적 봉인’의 결과였다.

1970년대 초 석유위기 직후 세계 경제의 불황은 스웨덴에 커다란 여파를 미쳤다. 국제적인 수요감소와 신흥공업국의 경쟁적인 진출로 스웨덴 경제를 지탱하는 수출에 비상등이 켜졌다. 더구나 1974년에 일시적인 원자재 수출 호조로 스웨덴 기업이 예외적으로 높은 이윤을 올린 직후,

1974-76년의 기간에 노조들의 경쟁적인 요구로 폭발적인 임금상승이 이어지면서 스웨덴의 가격경쟁력은 더욱 취약해졌다. 이로 인해 1970년대 내내 스웨덴의 거시경제지표는 크게 악화되었고 이는 1970년대 후반으로 갈수록 더욱 집중적으로 진행되었다. 무엇보다 경상수지 적자와 국가의 예산 적자 및 채무액이 크게 증가했고, 투자감소와 높은 인플레이션이 이어졌다.

<표 4-1> 1970년대 스웨덴의 주요 거시경제 지표 (단위: %) (신정완, 2000: 416)

	1970	1975	1980
GNP 대비 경상수지 적자	1	1	4
GNP 대비 중앙정부 예산적자	2	4	11
GNP 대비 국가채무	18	21	37
GNP 대비 공공부문 순저축	4	1	-4
GNP 대비 총 고정투자	22	21	19
GNP 대비 산업투자	5	5	3
물가상승률	7	10	14
상장기업 자기자본 비율	35	29	27
상장기업 총자본 대비 순이익	7	7	7
등록 실업률	1.5	1.6	2.0

이처럼 전후 1950-60년대 자본주의의 고도성장이 끝난 뒤에 1970년대에 직면한 장기불황의 상황에서 정치세력이 위기 해결을 위해 선택할 수 있는 정책대안으로는 ‘신자유주의’, ‘신개입주의’, ‘구조개혁’이라는 세 가지 방향이 존재했다(Goldthorpe, 1987; Sassoon, 1996).

먼저 첫째, ‘신자유주의’ 노선은 기존의 케인즈적 경제개입을 거부하고 자유주의적인 방향으로 경제정책을 수정함으로써 기업의 투자여건과 수익성을 제고하고 경제활력을 회복한다는 것이다. 즉 법인세와 사용자 부담금 등 조세부담을 경감하여 기업의 투자의욕을 제고하고, 개인 소득세를 줄여 노동의욕과 저축의욕을 자극하며, 높은 실업률을 용인하여 노동규율을 강화하고 인플레이션 억제와 생산성 향상을 도모한다. 또 국가의 시장개입은 비효율적인 경제운영만을 낳았기 때문에 정부의 역할을 단시통화량의 엄격한 통제에 국한되어야 한다. 신자유주의적 입장은 이러한

방식으로 시장 메커니즘의 회복을 통해 경제위기의 해결이 가능하다고 주장했다. 1979년 영국의 대처 정부와 1980년 미국의 레이건 정부가 바로 이러한 신자유주의/신보수주의적 방향을 수용하여 경제정책의 기본 원리로 삼았고 이에 따라 영국과 미국에서는 1980년대 동안 대대적인 재정긴축, 규제완화, 복지축소 같은 자유화의 물결이 이졌다. 반면 완전고용 유지를 최우선적인 정책목표로 삼아온 스웨덴 사민당의 경우 이러한 처방은 수용하기 어려웠다. 더구나 감세는 복지국가의 재정기반을 약화시키고 빈부격차를 증대시킨다는 점에서 평등주의를 견지해온 사민주의 노선에서 고려할 수 있는 선택지가 아니었다.

이에 비해 둘째, ‘신개입주의(interventionism)’ 노선은 전통적인 케인즈주의 처방에 의존하는 것으로 국가의 복지지출과 공공부문 확대를 통해 내수를 부양함으로써 국제수요 감소로 인한 경기침체를 완화하는 것이다. 또 기간산업에 보조금을 지급하여 산업붕괴를 막고, 기업에 고용유지 지원금을 제공함으로써 실업을 방지하는 방식이었다. 1970년대에 스웨덴 사민당이 선택한 노선이 이른바 ‘가교정책’이라고 불린 바로 이러한 개입주의의 방향이었다. 사민당의 입장에서는 1930년대부터 일종의 이념적 지표로 지속되어온 완전고용이라는 목표를 포기하기 어려웠고, 더구나 1970년대에 위기에 처한 철강과 조선 같은 산업들이 지역경제와 고용 전반에 영향을 미치는 전통적인 기간산업이었다는 점에서 이러한 개입주의적 선택이 불가피한 점이 있었다. 그러나 다른 한편 이러한 개입주의적 노선은 전통적인 스웨덴 모델의 자유주의적 방향으로부터 크게 이탈한 것이었다. 본래 렌-마이드너 모델은 자유주의적 산업정책의 기초 하에 성장부문은 육성하고 낙후부문은 도태시키는 방식이었다. 이 때문에 경쟁력이 약화된 철강·조선 산업은 지원 대상이 아니라 정리 대상이었다. 또 렌-마이드너 모델은 적극적 노동시장 정책을 통해 낙후부문에서 발생한 실업자를 성장부문으로 신속히 이동시키는 방식으로 완전고용을 추구하는 것이었다. 이 때문에 경영위기 기업의 예상되는 실업은 고용유지를 위한 지원금 지급의 대상이 아니라 직업훈련과 재취업 알선의 대상이었다. 이 점에서 1970년대 사민당의 개입주의 방향으로의 전환은 전통

적 모델을 방어하기 위한 것이었지만 동시에 기존 모델로부터 크게 벗어나는 것이기도 했다.

마지막으로 셋째, ‘구조개혁’ 노선은 경제위기를 계기로 기존의 자본주의 운영의 통상적인 수단들(케인즈주의 정책)을 활용하면서도 이를 자본주의의 구조 자체를 변경하는 개혁들로 확장하는 다양한 탈자본주의 정책 시도들(사회적 소유의 확대, 노동자의 생산통제, 대안적인 경제계획 등)과 결합하고자 하는 것이다. 이 노선은 기존의 사민주의가 자본주의를 일정하게 통제하고 넘어서기 보다는 오히려 합리화·고도화하는 역할만을 수행했다고 비판하면서 국가중심의 경제계획 대신 생산 현장의 노동자가 직접 산업투자 활동을 통제하고, 복지 역시 국가가 일방적으로 시행하는 것이 아니라 노동자 계급의 소비 영역을 집단적으로 통제하는 것이 되어야 한다고 주장했다. 이러한 노선은 1970년대 초 영국 윌슨 정부 하에서 노동당 좌파의 이른바 ‘대안경제전략’(AES), 1980년 초에 집권한 프랑스 미테랑 좌파연합 정부의 국유화 및 사회정책, 그리고 1970년대 스웨덴 노총의 주도 하에 추진된 ‘임금노동자 기금 실험’을 통해 제기되었다. 그러나 이러한 다양한 구조개혁 노선의 시도는 1970년대 국제금융질서의 급격한 변화와 자본의 압력, 좌파 내부의 반발과 이견 속에 결국 좌초하게 되었다.

이처럼 1970년대의 내외적인 위기에 대응하는 역사적 선택지 속에서 개입주의적 노선을 선택한 결과 스웨덴은 이른바 ‘자본주의적 복지국가’로부터 ‘개입주의적 복지국가’로 점차 변모했다(Bergh, 2014; Karlson, 2017: 66-67). 1970년대 동안 스웨덴의 국가는 광범위한 이전소득 체계, 비대한 공공부문 및 관료, 복지서비스의 공적 제공, 노동시장 규제, 누진세와 높은 자본세, 세금부담의 극적인 증가라는 모습으로 나타났다. 무엇보다 GDP에서 세금이 차지하는 비중이 37.8%까지 치솟았다. 1970-79년 동안 소득세는 12.5%에서 36.7%로 증가했고, 1967년에 도입된 10%의 부가세는 25%까지 늘어났다. 정부에 의한 고용 인구는 50% 증가했고, 1987년에 공적 지출은 GDP의 52.1%까지 달했다.

그러나 이러한 더 광범위하고 개입주의적인 복지국가로의 변모는 사

실상 1970년대의 위기에 대한 대응책으로 적절한 것이 아니었다. 먼저 수요부양정책은 더욱 세계화된 국제경제 조건에서 스웨덴 내부의 고용과의 연결보다는 국제적인 수요에 더 영향을 받게 만들었다. 또 보호주의적인 산업정책은 경쟁력을 상실한 산업부문과 기업에 보조금을 지급하고, 이후에는 평가절하까지 사용하여 지원함으로써 오히려 산업 구조조정 의 적절한 시점을 놓치게 만들었다. 또 이러한 정책은 기업들이 시장의 요구나 생산성 조건 대신 정부의 보조금과 지원에 기대는 경향으로 바뀌게 만들었다. 나아가 가중된 세금과 규제는 사적 비즈니스 활동을 저해함에 따라 새로운 창업과 민간부문의 고용을 가로막았고, 이 때문에 1950년대 이후 실질적인 고용증가는 사적부문이 아니라 오로지 공공부문에서만 이루어졌다. 또 높은 한계세율은 노동에 대한 인센티브를 약화시켰고 세금회피와 탈세를 부추겼다.

요컨대 1950-60년대에는 스웨덴 모델의 특정한 자본주의적 정책과 제도들이 창출한 안정성이 스웨덴의 높은 성장과 평등에 기여했던 반면 1970년대에 추진된 정책들은 그러한 안정적인 질서를 창출하지 못했고 위기에 대한 대응에도 실패했다(Bergh, 2014).

<표4-2> 자본주의적 복지국가와 개입주의적 복지국가 (Bergh, 2014)

	자본주의적 복지국가	개입주의적 복지국가
시장과 정치의 관계	합리적 분업	시장에 대한 정치의 우위
거시 및 안정화 정책	공급 측면에 초점을 맞춘 안정적인 게임의 규칙	재량적, 적극적 안정화정책, 수요관리
소유권에 대한 태도	잘 규정되고, 보호됨	정치적 결정을 통해 쉽게 제한됨
자본, 재화, 노동력의 이동	자유로움	규제됨
선호하는 평등의 방식	자원(resource)의 평등	소득의 평등
재분배 정책	위험분산 사회보험, 조세 기반 복지 서비스(초등교육 및 보건의료)	누진세, 사회정책, 지정보조금(targeted subsidies)

2) 노동의 ‘급진화’: ‘산업민주주의’와 ‘임금노동자 기금’

1970년대의 위기에 대응하는 과정에서 사민당 정부는 개입주의 노선으로 선회했지만, 생산 합리화에 따른 기층노동자에 대한 압력과 대기업으로의 경제력 집중은 오히려 가중되었다. 사민당의 대응이 위기와 혼란에 대한 대안이 되지 못하자 노총을 중심으로 일련의 급진적인 정책 제안이 제기되기 시작했다. 이는 개입주의의 연장선에서 노사관계에 대한 일련의 법적 규제를 추진한 ‘산업민주주의’와 구조개혁 노선에 따라 생산관계의 사회화를 추구하는 기금 사회주의 구상인 ‘임노동자 기금’으로 나타났다.

1970년대에는 렌-마이드너 모델의 고유한 문제 때문에 무역적자와 함께 투자의 정체현상이 나타났다. 비효율적인 부문의 고용축소가 효율적인 부문의 신규 고용확대로 상쇄될 것이라는 기대는 실현되지 않았다. 그럼에도 완전고용이 어느 정도 유지될 수 있었던 것은 민간부문의 투자가 아니라 공공부문의 확대에 따른 것이었다

이러한 상황에서 대기업의 경제력 집중과 소유 집중은 심화되었고 초과이윤에 대한 노동자의 분배요구는 임금부상을 야기했다. 1969년에는 국영철광채취광산(LKAB) 노동자가 중앙협약 이상의 임금인상을 요구하며 비공인파업을 일으켰다. 노사관계가 안정적이었던 1950-60년대와 달리 1970-80년대에는 비공인파업이 자주 발생했다. 그리고 비공인파업이 발생하는 사업장은 주로 소규모 또는 중간 규모 기업으로 생산합리화에 따라 작업환경이 열악해진 곳이었다(Pontusson, 1994).

이러한 위기에 대응하기 위해 노총이 선택한 대응방향은 ‘급진화’ 노선이었고, 이를 대표하는 두 가지가 1970년대에 도입된 일련의 ‘노동보호’ 입법 및 산업민주화를 위한 ‘노사공동결정법’ 제정과 ‘임금노동자 기금’이었다. 그러나 이러한 방향은 기본적으로 1938년의 살트세바덴 협약의 파기를 의미했다. 살트세바덴 협약의 기본 방침은 입법을 통해 노사관계를 규제하지 않는 대신 고용주측은 정치적 중립을 지킨다는 것이었으며, 노동의 고용과 해고(‘조항23’)는 고용주의 고유 권한이라는 것이었

다. 또 기업지배구조, 즉 기업의 소유권 문제는 침해하지 않는다는 것이었다. 이 때문에 이러한 노동의 ‘급진화’는 역으로 이후 자본의 ‘정치화’를 초래했다.

노총이 추진한 노동보호는 실업방지를 위한 입법으로 1974년에 고용안정법(LAS)과 고용촉진법이 제정되었다. 또 1974년에는 ‘피고용인의 이사회 참여에 관한 법’과 1976년에는 ‘공동결정법’(MLB)이 제정되었다. 공동결정법은 노조 대표가 기업의 의사결정에 참여하여 경영자와 동일한 기업의 정보를 획득할 수 있고, 기업은 인사이동, 조직개편, 신기술 도입 같은 생산 활동에 변화를 주는 사항에 대해서는 노조와 심의할 것을 규정했다. 이러한 산업민주화 방안은 노총의 전략적 선택이기도 했다. 즉 경기침체가 이어지는 상황에서 임금을 중심으로 하는 노동운동은 바람직하지 않은 것으로 간주되었기 때문에 양적인 임금문제 보다는 작업장의 노동조건과 고용조건을 향상시키는 질적인 문제에 더 치중한 것이다.

한편 노총이 제안한 ‘임노동자기금’의 핵심은 매년 세전 이윤의 20%를 그 기업의 신주 발행의 형식으로 산별노조가 관장하는 노동자공동소유의 임노동자기금에 출자하는 것이었다. 따라서 이윤이 외부기금으로 출자되는 형식이지만 자본은 그 기업에서 유출되지 않고 남게 된다. 그리고 임노동자 기금이 기업 주식의 20%를 소유할 때까지 기금의 사용과 관련된 투표권 및 소유권은 단위 노조가 행사하고, 20%를 넘으면 전국노조가 지명한 사회의 이해관계자로 구성된 기금사회가 주식을 관리하게 했다. 이러한 임금노동자기금 안은 단위 노조 수준에서 노조운동을 활성화하는 한편 소수 자본가에게 집중된 기업 소유구조와 지배구조를 개혁하려는 것이었다. 노총의 임노동자기금 제안은 고용주 측의 거센 반발을 일으켰고, 경총의 임노동자기금 반대 투쟁은 1980년대 이후 그동안 렌-마이드너 모델을 지지해온 제도들을 해체하는 것으로 이어졌다.

3. 위기와 우파의 대응(1976-1982): ‘이념적 공백’과 자본의 ‘정치화’

1)우파 집권과 개입주의 정책의 지속

1970년대 중반 스웨덴 정치사에서 44년만에 처음으로 사민당을 대신 하여 우파 연립정부가 집권하게 되었다. 그러나 우파 연립정부는 1976-81년의 집권 기간 동안 기존 사민당 정부의 개입주의적 노선을 역전시키는 어떤 시도도 하지 않았다. 이 시기의 경기침체가 정책 재량권을 축소시킨 이유도 있었지만, 우파 정부의 무기력한 정책 선택에는 기존의 케인즈주의나 개입주의를 대체할만한 우파의 독자적인 이데올로기적 대안이 취약했던 ‘이념적 공백’이 큰 원인이었다(Blyth, 2002: 207) .

1970년대 후반은 경제위기의 시대였지만 동시에 새로운 유형의 갈등이 등장한 시기이기도 했다. 이른바 ‘성장의 한계’와 환경문제가 새로운 이슈로 나타났고, 특히 스웨덴에서는 핵에너지 문제가 첨예한 논쟁의 사안이었다. 1976년 선거에서 사민당은 경제정책에 대한 비판이 아니라 중앙당(농민당)이 주도한 핵에너지 문제에 대한 논란 속에 총선에서 패배했다. 사민당의 장기집권 이후 최초로 집권한 우파는 중앙당의 대표 펠딘(T. Fälldin)을 총리로 하는 중앙당, 자유당, 보수당의 연립정부였다. 그러나 정부 내부에서 핵에너지 문제에 대한 중앙당과 보수당의 대립으로 연립정부가 해체되었고 1978년 10월에 자유당 단독의 소수 내각이 다시 구성되었다. 이후 1979년 총선에서는 우파 정당 중 보수당이 최다 의석을 차지했으나 다시 중앙당의 펠딘을 총리로 하는 연립정부가 구성되었고, 이후 3당 사이에 조세감축을 둘러싼 논쟁이 격화되어 1981년에 보수당이 다시 연립정부를 떠났다. 이후 1982년 총선에서 다시 사민당이 집권하면서 우파의 집권 시기가 막을 내렸다.

우파 연립정부는 이전 사민당의 적녹연정 파트너였던 중앙당을 제외하면 정부 운영의 경험이 없었고 내부적인 이견과 대립도 첨예했다. 그러나 연립정부 정당들은 사민당의 장기 집권 이후 출범한 최초의 우파

정부가 광범위한 실업이 발생하는 책임을 질 이유는 없다는 점에 모두 일치했다. 이 때문에 이들은 사민당의 완전고용 정책을 그대로 지속하고자 했다. 그러나 우파 연립정부가 그러한 사민주의적 목표를 실행하는 방식은 사뭇 달랐다(Scharpf, 1987: 99).

우파 연립정부는 가장 먼저 사민당의 통화 및 재정정책을 변경했다. 우파 정부는 유럽통화블록에서 철수하는 동시에 1976년에 소폭의 크로나 평가절하를 단행했고, 1977년에는 더 큰 폭의 평가절하를 실행했다(총 15%). 이러한 조치의 목적은 스웨덴 상품의 수출가격을 낮춤으로써 국제경쟁력을 회복하려는 것이었고 실제로 1976년 이후 평가절하를 통해 스웨덴의 국제경쟁력은 일정하게 제고되었다. 그러나 1970년대 후반 다른 나라들이 물가억제에 근접한 반면 이러한 평가절하의 대가는 10%의 지속적인 인플레이션이었다. 이에 대해 스웨덴 정부는 긴축적인 재정정책으로 인플레이션을 통제할 수는 없는 상황이었다. 사민당 정부의 경우에도 긴축정책을 사용하지 않았지만 그럼에도 재정적자는 1976년에 GNP의 2%를 넘지 않았다. 그러나 우파 연립정부 하에서 재정적자는 1977년 5.2%에서 1982년 12.2%까지 늘어났다. 우파 정부는 재정지출을 줄이거나 세금을 올리려고도 하지 않았기 때문에 상황은 마치 '사회주의적 지출과 보수주의적 과세' 정책의 조합으로 나타났다(Scharpf, 1987: 100).

이러한 우파정부의 재정적자는 주로 사양산업의 일자리에 보조금을 지급하고 적극적 노동시장정책을 확대하는데 사용되었다. 1974년에 사민당 정부는 침체된 북부 지방의 지자체를 돕기 위해 재고유지 보조금을 설치했는데, 우파 정부 하에서 이 프로그램이 고용유지의 가장 중요한 수단으로 활용되었다. 특히 조선소에서는 팔리지 않을 대형 유조선 건조에 보조금이 지급되었고 이후 정부 비용으로 폐기되었다. 그리고 이러한 프로그램으로도 기업을 희생하기 어려운 경우 정부는 고용유지, 또는 적어도 실업의 증가를 지연시키기 위해 철강, 조선, 원자재 부문 기업들을 국유화하기도 했다. 또 적극적 노동시장정책의 경우에도 직업훈련과 재취업을 위한 지역적인 이동을 지원하기보다는 민간부문의 고용을 유지하

거나 공공부문의 일자리를 새로 창출하는 방향에 더 초점이 맞춰졌다. 이에 따라 적극적노동시장 정책에 대한 지출 역시 1975-76년 GNP의 1.8%에서 1977-78년 3.1%로 증가했다.⁵²⁾

이처럼 우파 연립정부는 자신의 집권기간 중 사민당의 기존 노선에서 크게 이탈하지 않았고 완전고용과 복지국가를 유지하고자 했다. 다만 3당의 입장은 조금씩 달랐다. 중앙당과 자유당이 대체로 사민당의 정책을 수용하면서 다만 노조를 일정하게 견제하려 했다면, 보수당의 경우에는 복지축소와 긴축정책을 주장하고 노조에 대해서도 강경한 입장을 보였다. 그러나 이러한 차이에도 불구하고 우파 연립정부의 정책은 사민당의 정치적 헤게모니를 벗어나지 못했다.

사민당을 누르고 집권한 우파 정부의 이러한 무기력한 정책 선택에는 무엇보다 일종의 이데올로기적인 이유가 있었다. 즉 우파 정당들은 이미 두 세대 동안 이어진 사민주의 질서 속에서 자신의 입장을 전개할 고유한 언어를 갖지 못했다. 심지어 감세를 주장하는 경우에도 복지국가를 방어하는 사민주의의 맥락 속에서 근거를 찾아야 했다. 이는 마치 1920년대에 사민당이 아직 스톡홀름 학파로부터 케인즈적 정책을 공급받기 이전 단계에서 자신의 정책 지향과 내용이 무엇인지 불분명했던 상황과 유사했다. 즉 우파 정부는 집권은 했지만 자신이 실행에 옮길 우파적인 지향과 내용이 무엇인지에 관해 어떤 대안적인 이념도 갖지 못했기 때문에 어떤 정책도 실행할 수 없었다.

스웨덴 재계는 이처럼 우파 정부가 어떠한 우파적 정책도 진전시키지 못하는 상황을 목도하고 이념적인 도전과 교체가 필요하다는 점을 직시하게 되었다. 바로 이 점에서 1976-82년 우파 정부의 실패는 스웨덴 재계가 새로운 이념을 채용하고 사민주의적 제도에 대한 직접적인 공격에 나서게 계기가 되었다(Blyth, 2002: 209).

52) 적극적 노동시장정책이 직업훈련과 재취업을 위한 지역적 이동보다 고용유지에 더 방점을 찍었던 것은 노동시장의 상황이 워낙 좋지 않았던 탓도 있었지만 중앙당의 연립정부 참여 또한 하나의 이유였다. 즉 불균등한 지역적 고용상태를 고려할 경우 재취업을 위한 이동 지원에 더 많은 비용이 필요했고, 이러한 노동자의 지역적 이동은 농촌에 기반을 둔 중앙당의 입장에서 농촌 공동화의 우려가 있는 것이었다(Scharpf, 1987).

2) 자본의 '정치화'와 이념적 개입

스웨덴 경총은 1976년의 공동결정법 제정을 계기로 살츠세바덴 협정의 사망을 선언했고 공격적인 직장폐쇄를 단행하면서 '정치화'되기 시작했다. 경총은 1980년에 '고용주 연대'라는 기치 하에 노총의 정치과업에 대항하여 거의 3백만 노동자에 해당하는 직장폐쇄를 단행했다. 경총 지도부는 이러한 투쟁이 '미래를 위한 투자'라고 간주했다. 즉 단기적으로는 경총에 불리하지만 장기적으로 보면 경총이 행동에 나서도록 만드는 충격요법이 될 수 있다고 여겼다. 이러한 활동의 목표는 결국 노총의 세력 약화에 있었다. 이에 따른 다음 타격은 단체교섭 자체를 목표로 삼았다. 이에 따라 1983년에 금속노조는 노총의 중앙교섭에서 탈퇴하고 금속산업 고용주와 독자적인 교섭을 체결했다. 노조의 입장에서 이는 임금부상에 대응하는 합리적인 전략인 측면도 있었지만 더 근본적으로는 중앙교섭구조의 변경과 세력관계의 역전을 추구하는 경총의 정치적 전략의 연장선상이었다(Blyth, 2002).

이후 경총은 직접적인 정치투쟁에서 더 나아가 이념적 개입을 시작했다. 경총은 2차 세계전쟁 직후 사민당 내에서 장기침체론에 기초하여 계획경제를 제기하는 이들의 주장에 맞서기 위해 '상업및산업공동위원회'(NÄSO)와 '스웨덴자유기업재단'(NÄFO)을 설립했다. 1940년대 이후 계획경제 도입의 우려가 사라지자 이 단체는 활동 휴지기에 들어갔다. 그러나 1970년대 초에 경총은 이 단체를 활성화함으로써 이념 투쟁을 시작했다. 두 단체는 1980년대에 '비즈니스사회연구소'(SNS)를 설립했고 이를 통해 스웨덴 학계와 관료사회에 직접적인 영향력을 행사했다. SNS의 핵심 인물은 사무총장을 역임했던 경제학자 쇠더스트룀(H. Söderström)으로 그는 연구소 내에 '경기위원회'를 설치하고 시장주의적 성향의 학자들을 결집하여 이를 영향력있는 집단으로 만들어냈다. 이들은 사민당 정부의 정책이었던 케인즈주의적 경기안정화 정책을 비판하면서 이른바 '규범정책' 담론을 확산했다. 규범정책 담론은 시장원리에 입

각하여 완전고용보다는 물가안정을 우선하고, 재량적 처방보다는 규범적 원칙에 기초한 장기적이고 일관성있는 정책을 시행할 것을 주장했다. 특히 이들은 1970년대의 위기에 대응하는 방안으로 첫째, 평가절하를 자제하고 고정환율 수준을 유지함으로써 안정적인 거시경제 운영을 도모할 것 둘째, 각종 시장규제, 특히 신용시장 및 외환규제 등 자본시장에 대한 규제를 완화할 것 셋째, 경제활동 인센티브를 왜곡하는 과도한 조세부담과 특히 높은 한계세율을 인하할 것을 제기했다(Blyth, 2002).

이러한 규범정책 담론은 1980년대부터 점차 확산되어 각종 제도와 정책에 반영되기 시작했다. 이는 현실적으로 1970-80년대 동안 사민당 정부가 고수했던 가교정책을 비롯한 전통적인 케인즈주의 처방이 사실상 실패했고, 이념적으로도 이에 대응할만한 사민주의적 대응 논리가 결여된 상태였기 때문이었다. 이러한 SNS의 활동과 논리는 1976-82년 당시 우파 연립정부의 ‘이념적 공백’을 메우는 것이었을 뿐만 아니라 이후 사민당 정부의 입장과 정책 속에도 확고히 수용되게 되었다.

4. ‘제3의길’의 이념적 전환과 전통적 스웨덴 모델의 종언(1982-1991)

1) 사민당의 재집권과 ‘제3의길’ 노선

1982년에 재집권에 성공한 사민당은 기존 개입주의 정책의 실패와 표면화된 스웨덴 모델의 문제들을 해결하기 위해 정책전환을 시도했다. ‘제3의길’이라 명명된 이러한 전환은 시장메커니즘을 통해 민간산업의 경쟁력을 제고하고 인플레이션을 억제함으로써 경제성장과 완전고용을 달성하려는 시도였다. 이 점에서 ‘제3의길’은 완전고용이라는 기존의 거시경제 목표는 그대로 유지하면서 그 목표를 이루기 위한 수단으로 부분적인 자유주의 조치를 수용하는 일종의 과도기적인 혼성적 성격의 정책이었다.

‘제3의길’ 정책은 사민당 내 개혁 분파인 펠트(K. Feldt), 에클룬드(K. Eklund), 칼손(I. Carlsson) 등이 주도했으며 이들은 당에 제출한 ‘위기보고서’를 통해 전통적인 수요부양책 보다는 공급능력 강화와 민간산업의 경쟁력 강화를 통한 고용창출을 강조했다. 이후 사민당의 집권을 통해 추진된 ‘제3의길’ 정책은 평가절하, 인플레이션 억제, 금융자유화, 조세개혁을 핵심적인 내용으로 했다(Blyth, 2002).

먼저 1982년 사민당 집권 직후 크로나화의 16% 평가절하가 단행되었는데, 이는 앞선 우파 연립정부의 25%에 이어 또 다시 큰 폭으로 이루어진 것으로 스웨덴 산업의 경쟁력이 제고되는데 큰 역할을 했다. 그런데 이러한 평가절하가 효과를 거두기 위해서는 노조의 임금인상을 통제하여 인플레이션을 억제할 필요가 있었다. 이 때문에 사민당 정부는 노총에 대해 평가절하 정책과 임금억제의 필요성을 설득하고자 했다.

한편 사민당 정부는 1970년대 동안 팽창한 재정적자를 해결하는 방안으로 금융자유화 정책을 추진했다. 그동안 스웨덴 정부는 주로 국채발행을 통해 재정적자를 충당해왔는데 국채는 은행들마다 일정량이 배당되었다. 그러나 재정적자 폭이 늘어나 은행에서 흡수할 있는 양을 초과하게 되자 은행 외의 금융기관과 기업, 가계에도 국채가 판매되었고 이를 거래하는 별도의 유통시장이 생겨났다. 이러한 ‘회색시장’의 존재로 인해 금융규제의 실효성이 떨어지자 사민당 정부는 일련의 금융자유화를 추진했다. 이러한 자유화의 일환으로 1985년에는 은행의 대출상환규제가 폐지되었고, 1986년에는 외환규제가 완화되었다.

나아가 사민당 정부는 저축과 투자, 그리고 생산 인센티브를 높이는 방안으로 1991년에 이른바 ‘세기의 조세개혁’이라고 불린 세제 개혁을 단행했다. 이러한 조세개혁은 개인소득세의 한계세율을 크게 낮추는 대신 세원을 확대하는 것이었다. 또 이와 더불어 법인세율이 52%로부터 30%로 인하되었고, 각종 조세감면제도의 축소와 부가가치세 과세대상 확대가 함께 이루어졌다. 이러한 세제개혁은 1980년대 사민당의 경제 노선의 전반적인 자유화를 상징적으로 보여주는 것이기도 했다.

2) '제3의길'의 좌초와 계급타협의 와해

사민당 정부의 '제3의길' 정책은 평가절하에 힘입어 처음에는 상당한 성과를 거두었다. 수출부문의 가격경쟁력이 높아지면서 산업생산이 증가했고, 이에 따라 기업의 수익률과 국제수지 적자도 감소했다. 또 1980년대 동안 호황이 지속되면서 실업률도 낮게 유지되었다. 그러나 1980년대 후반에 이르자 고인플레이션, 경기과열, 거품경제가 발생했고, 이러한 문제의 근원은 다름 아닌 '제3의길' 정책 초반의 성공이 제공한 것이었다.

먼저 1985년에 금융자유화 조치로 대출상한규제가 사라지자 은행은 호황국면에서 경쟁적으로 대출을 증가시켰다. 대출자금은 부동산 시장과 주식 시장으로 유입되어 자산가격을 상승시켰고, 이는 다시 소비를 부추겼다. 이에 따라 경기과열과 인플레이션이 나타나자 사민당 정부는 노총에게 임금인상 억제를 요구했다.

그러나 1980년대에는 이미 '임금부상의 연쇄' 속에 노총의 통제력이 상당히 침식되어 있었고, 전체 노조운동에서 노총이 차지하는 비중도 상당히 약화되어 있었다. 또 1983년에는 노총 산하의 금속노조가 경총의 전략적인 정치공세의 일환 속에 금속부문 경영자단체와 별도의 교섭을 성사시키면서 사실상 중앙교섭제도가 와해되는 상황이 발생했다.

이에 따라 사민당 정부는 결국 1990년에 경기과열과 인플레이션 억제를 위해 '동결패키지'(the stop package)라는 극단적인 정책을 제출했다. 이는 1990-91년 동안 임금과 물가를 동결하고 비공인파업을 금지한다는 내용이었다. 이러한 정책은 의회에서 부결되었고 이로써 결국 '제3의길' 정책은 사실상 종결되었다.

이러한 1980년대 사민당의 '제3의길' 정책은 '절반의 자유화 정책'이었다. 전반적으로 자본에 친화적인 정책 기조가 유지되었고 경쟁촉진과 금융규제 완화라는 자유주의적인 정책이 포함되었지만, 완전고용이라는 전통적 목표가 유지되었다. 또 거시경제 활성화를 위한 조치도 긴축적 금융을 통한 물가안정이나 실업률 상승 용인, 노동시장 유연화 같은 구조조정이 아니라 평가절하라는 통화 조작에 의존했다. 이 때문에 '제3의길'

정책의 실패는 오히려 자유주의적 개혁의 불철저함에서 기인한다고 평가되기도 한다.

나아가 ‘제3의길’ 정책은 세계화에 대한 수동적인 순응정책이기도 했다. 사민당 정부는 1980년대 내내 신용 및 외환시장에 대한 자유화를 추진했지만, 이는 적극적인 정책목표에 기초하여 능동적으로 진행된 것이 아니라 급속하게 이루어지는 금융세계화 상황에 마지못해 실효없는 규제를 폐기한 측면이 컸다. 이러한 신용 및 외환시장에 대한 자유화는 스웨덴 기업의 해외진출을 가속화했을 뿐만 아니라 1980년대 말에 거품경제를 초래했다.

이처럼 1970-80년대 동안 사민당 정부의 정책은 완고한 케인즈주의에서 급진화의 시기를 거쳐 자유주의적인 처방을 부분적으로 수용하는 궤도를 그려왔지만 결국 위기 대응에서 지속적인 실패로 귀결되었다. 그러한 궤도의 끝에 도입된 ‘제3의길’ 정책에서는 핵심적인 경제 프로그램에 케인즈주의를 폐기하고 자유주의를 수용했고, 급속노조의 산별교섭 수용으로 중앙교섭제도가 와해되었다. 이렇게 1990년에 제3의길 정책의 실패는 결국 전통적 스웨덴 모델의 종언을 고하는 것이었다.

5장 이행의 정치2: 해체에서 재구성으로, 1991년 금융위기에서 2008년 금융위기까지

1970-80년대 동안 세계경제의 위기라는 외부의 압력과 모델 내적인 문제로 인해 전통적 스웨덴 모델은 해체의 과정을 겪었다. 사민당 정부는 기존 모델을 방어하기 위해 개입주의에서 자유주의의 부분적 수용에 이르는 여러 정책 방향을 실험했지만 결국 1991년의 금융위기를 초래하고 말았다. 이 때문에 금융위기를 극복하는 과정에서 신자유주의적 정책 기조가 대안적인 경제운영 논리로 확립되었고, 이에 따른 광범위한 구조개혁이 시행되었다. 이러한 과정은 동시에 전통적 모델의 핵심적인 지지 세력이었던 노동의 주변화를 동반하는 것이었다.

신자유주의적 개혁은 기존의 개입주의적 규제를 철폐하고 시장 메커니즘을 도입하면서 경쟁과 효율성을 강화했다. 그러나 이 과정에서 기존의 보편적 복지체계가 대체로 유지되었다. 이러한 ‘복지축소 없는 자유화’의 과정을 통해 미시적인 경제 운영에서 신자유주의적인 시장 논리와 거시적인 복지국가의 틀이 공존하는 새로운 모델이 형성되었다. 1990년대를 통해 형성된 이러한 모델은 긍정적인 경쟁의 장과 동시에 복지제도를 통한 사회안전망을 제공하면서 새로운 실험경제가 활성화될 수 있는 기반을 제공했다. 그리고 이는 2000년대 이후 정보통신 산업을 중심으로 하는 ‘생산성 기적’을 가져왔고 스웨덴 모델이 새로운 선순환 구조를 창출할 수 있게 만들어주었다.

결국 이러한 과정은 1990년대 초반 신자유주의적 구조개혁이 역설적으로 사민주의적 복지국가가 기존의 모델과는 상이한 기능과 방식으로 작동하면서 지속될 수 있는 공간을 개방했다는 것을 보여준다.

1. 1991년 스웨덴 금융위기의 전개와 대응

1) 금융위기의 원인과 전개

스웨덴의 금융위기는 1980년대 말 경기과열로 야기된 거품경제가 1990년대 초의 경기하강 국면에서 급격하게 붕괴하면서 발생했으며 이는 1980년대 중반에 사민당 정부가 추진한 제3의길 정책의 후과에서 기인했다. 제3의길 정책은 산업의 가격경쟁력 제고를 위한 평가절하 이외에 금융자유화를 도입했다. 그 중에서도 은행의 대출상환규제를 폐지했는데, 이 조치로 인해 호황 국면에서 은행의 대출이 급증하고 인플레이션과 경기과열이 유발되었다. 특히 주식 시장과 부동산 시장에 많은 자금이 유입되어 거품경제가 형성되었다.

1990년 하반기에 전반적인 경기하강이 시작되자 산업생산과 소비가 큰 폭으로 감소하기 시작했다. 이런 상황에서 1990년 여름부터 부동산 부문에 많이 대출한 금융회사를 시작으로 금융위기의 징후가 나타나기 시작했다. 그러자 다시 이러한 금융회사들에게 많이 대출해주었거나 부동산 부문에 직접 대출해준 은행의 부실채권이 크게 불어났다.

2) 금융위기 대응과 해소과정

1991년 말에 집권한 우파 정부는 처음에는 긴축정책을 추진했는데 이는 경기침체를 가속시켜 금융위기를 일시적으로 더 심화시켰다. 금융위기 해결을 위한 정부의 개입은 1992년 하반기부터 시작되었다. 재무부는 우선 모든 은행에 대한 예금보증을 선언했고 이것이 금융위기의 조기 확산을 차단했다. 또 은행지원위원회를 설립하여 국내외의 투자자에게 신뢰를 회복했다. 신용손실규모가 큰 은행은 국유화되었고, 회생이 어려운 은행은 별도의 자산관리회사를 만들어 처분 업무를 담당하도록 했다. 한편 스웨덴이 금융위기에 처한 와중에 코로나화의 평가절하를 예상한 환투기가 이루어졌고 스웨덴 중앙은행은 환율방어에 주력하다가 결국 변동

환율제로의 이행을 선언했다.

2. 새 모델의 형성: 신자유주의적 구조개혁과 보편적 복지체계의 공존, 1992-1997

1) 신자유주의적 정책기조의 확립과 ‘노동’의 주변화

금융위기는 환율제도 변경과 거시경제정책 운용방식의 변경을 가져왔다. 스웨덴 정부는 변동환율제로 이행한 후 허용 인플레이션 상한을 설정한 후 이를 유지하는 것을 거시경제정책의 최우선 목표로 설정했다. 이로써 거시경제정책의 기조가 통화주의로 근본적으로 전환되었고, 이후 1998년 중앙은행의 독립을 통해 제도화되었다. 거시경제정책의 정책목표가 완전고용(케인즈주의)→완전고용과 물가안정(제3의길)→물가안정(금융위기 이후)으로 세 단계를 거쳐 변화했다. 이와 함께 재정정책의 기조도 물가안정을 최우선으로 하는 긴축정책으로 바뀌었다.

2) 제도·정책개혁의 대장정과 ‘복지축소 없는 자유화’

금융위기 이후 신자유주의적인 거시 정책기조가 확립되면서 1990년대 동안 스웨덴의 여러 제도와 정책들에서 광범위한 규제완화가 이루어졌다. 그러나 이런 규제완화 속에서도 연금개혁과 노인간병·의료·교육 부문의 민영화를 제외하면 스웨덴 복지제도는 낮은 불평등, 낮은 빈곤율, 높은 경제활동 참여라는 특징을 그대로 보존했다. 사민당은 물론 뒤를 이은 우파 정부도 복지제도의 전반적인 틀을 크게 바꾸지 않았다. 이는 복지제도 자체의 강한 경로의존성과 복지수혜를 받는 유권자의 반발이라는 문제도 있지만 무엇보다 스웨덴 특유의 합의중심적인 정책결정 과정의 특징인 점도 있다. 노동시장 개혁을 제외하면, 스웨덴에서 대부분의 개혁은 사민당과 중도우파 정당의 정치적 지지를 받아왔다. 개혁에 대한

사민당과 중도우파 정당의 정치적 지지는 명시적인 동의로 표현되거나, 아니면 다른 편에서 실행한 개혁을 이어 받는 형태로 나타났다. 스웨덴에서 ‘복지후퇴 없는 자유화’(liberalization without retrenchment)가 이루어진 것에는 이러한 합의주의 풍토도 작용한 결과였다.

3. 이행의 공고화: 스웨덴 모델의 새로운 성장, 1998-2007

1) ‘생산성 기적’과 2000년대 스웨덴 모델의 재부상

1990년대 중반 이후 위기로부터의 급속한 회복을 비롯한 스웨덴의 거시경제 발전은 다시 한번 스웨덴이 따라야 할 선례를 보여주는 국가로 간주하게 만들었다. 현재 스웨덴은 다른 북유럽 국가들과 함께 거시경제적 안정성, 국제경쟁력, 지속가능한 성장이라는 측면에서 수위를 점한다. 1990년대와 2000년대 스웨덴의 새로운 경제정책 레짐은 금융·생산·노동시장의 규제완화와 준칙에 기초한 거시경제 정책을 핵심적인 특징으로 한다.

스웨덴의 새로운 거시경제 레짐은 새로운 전략이 형성되고 (1992-1997), 완전히 일상화되며 (1998-2007), 다시 심각하게 평가 받는(2008-2011) 과정을 거쳤다. 스웨덴의 높은 성장이 새로운 경제정책 레짐과 직접적으로 연관되지는 않지만 우호적인 경제 및 구조적 조건을 반영한다. 특히 2000년대 스웨덴의 ‘생산성 기적’(productivity wonder)은 ICT 부문의 역할과 국제적인 기준에서도 낮은 인플레이션의 역할이 컸다.

2) 이념적 반동: 사민주의와 ‘노동’의 회복탄력성

1980년대에 사민당이 제시한 제3의길 노선은 한편으로 전통적인 사민

주의와 단절하고 자유주의 기조를 수용함으로써 1990년대에 스웨덴에서 신자유주의적인 정책이 자리잡게 되는 마중물 역할을 했다. 그러나 다른 한편 제3의길 노선은 세계화 및 지식 정보화라는 자본주의의 변화에 맞추어 사민주의를 개조하고자 했던 프로젝트이기도 했다. 영국과 비교할 때 스웨덴은 지나치게 이른 시기에 제3의길 노선을 실험했다. 이 때문에 스웨덴에서는 오히려 1990년대에 이전의 사민주의적 전통을 복원하려는 움직임이 더 강하게 나타났다. 영국과 비교할 때 또 다른 특징은 스웨덴의 사민주의는 동일하게 지식기반경제에 관심을 기울이더라도 능력주의를 쉽게 수용하지 못하고, 영국보다 더 평등과 연대의 전통에 깊이 집착한다는 점이다. 이러한 이념적 토양이 스웨덴에서 보편적 복지가 지속될 수 있는 기반을 제공하는 것으로 여겨진다.

4. 새 모델의 시금석: 2008-09년 세계 금융위기와 대응

2008년 미국발 금융위기는 스웨덴 경제에 수출 감소라는 형태로 충격을 주었다. 수출 감소는 고용에 영향을 미쳐 제조업 부문의 상용직 노동자의 실업이 발생했다. 금융부문에서는 스웨덴 은행과 미국 은행 사이에 직접적인 연계가 적어 직접적인 충격을 받지 않았다. 다만 발트 삼국이 금융위기로 심각한 위기에 처함에 따라 이 나라에 대출을 많이 했던 일부 은행의 채권규모가 늘어났다. 이에 대한 정부의 대응은 이전 1991년 위기 때와 마찬가지로 예금보장 같은 금융시스템 안정화 조치였다. 스웨덴은 위기 이후 2009년 말부터 회복세를 보여 성장률이 크게 반등했고 수출도 다시 증가했다. 경제위기 이후 코로나화가 폭락한 것이 수출에 도움을 주었고, 유로화에 가입하지 않았기 때문에 그리스와 스페인 등의 나라로부터 부정적인 파급효과를 입지 않을 수 있었다.

미국발 금융위기의 경험은 1991년 금융위기 이후 정착된 통화주의 기조를 공고화할 것으로 여겨진다. 또 통화주의적 거시정책과 공존하고 있는 고조세의 복지국가 역시 지속될 것으로 보인다.

6장 결론

전후 성장기 동안 성장과 복지의 선순환을 창출한 모범 사례로 각광 받았던 스웨덴 모델은 1980년대 이후 유럽의 ‘경제적 동맥경화’(economic sclerosis)의 대표 사례로 지목되면서 급격한 신자유주의적 개혁과 주요 정책 및 제도의 해체·축소를 경험했다. 그러나 이후 지속된 시장주의적 변형 속에서 스웨덴 모델은 완전히 와해되어 앵글로색슨 식의 자유시장경제로 수렴된 것이 아니라 오히려 기존 정책과 제도의 조합을 변경하면서 새로운 혁신체계로 전환하는 방향으로 나아갔다. 그 결과 스웨덴은 2000년대에 성장과 고용을 비롯한 주요 거시경제지표에서 유럽 연합 국가 중 가장 양호한 성적을 기록했고, 특히 2008년 금융위기를 비교적 순탄하게 극복하면서 세계화 시대에도 성장과 복지의 선순환이 가능한 대안적인 모델로서 다시 주목받게 되었다.

본 연구는 이처럼 1980년대 이후 나타난 스웨덴 모델의 신자유주의적 개혁의 원인과 전개과정을 분석하고, 개혁의 대상으로 줄곧 쇠퇴의 과정을 겪던 스웨덴 모델이 2000년대에 새로운 성장 모델로 부상할 수 있게 된 요인을 조명해보려는 시도이다. 본 연구는 이와 관련하여 다음과 같은 세 가지 논점을 제기했다.

첫째, 1980년대 이후의 신자유주의적 개혁과정 속에서 어떻게 새로운 스웨덴 모델이 출현할 수 있었는가? 둘째, 새로운 스웨덴 모델을 구성하는 정책과 제도들은 무엇이며, 그것은 어떤 방식으로 효율성을 창출하는가? 셋째, 새로운 스웨덴 모델의 지속가능성은 있는가?

스웨덴 모델은 본래 1930년대에 형성되어 1950-60년대 동안 전성기를 누렸던 일련의 경제·사회 정책의 결합으로 ‘대기업 중심의 경제정책’, ‘자율적인 노사관계’, ‘높은 조세부담에 기초한 보편적 복지국가’, ‘코퍼러티즘적 의사결정구조’를 핵심 요소로 포함했다. 이러한 요소들은 상호보완적인 성격을 갖고 있었고 이를 구체적인 형태로 제도화한 것이 바로 ‘렌-마이드너 모델’(Rehn-Meidner Model)이었다. 렌 모델은 연대임금정책, 적극적 노동시장정책, 그리고 긴축재정이라는 수단을 통해 완전고용과 물가안정, 형평성과 효율성이라는 상호모순적인 목표의 달성을 지향했다. 이는 ‘노사간 중앙교섭에 기초한 연대임금정책 실시→임금평준화에 따른

임금압박으로 사양산업 및 한계기업의 퇴출→적극적 노동시장정책(직업 훈련·소개)을 통한 퇴출 산업 및 기업의 실업자를 성장부문 및 기업으로 이동'하는 메커니즘으로 진행되었고, 여기에 정부는 긴축정책으로 인플레이션을 억제하고, 성장부문의 초과이윤을 재투자하도록 유인하는 역할을 수행했다. 이러한 렌 모델은 임금정책을 매개로 형평성(임금격차 축소)과 효율성(산업구조 합리화)을 동시에 실현하고, 실업정책을 통해 성장에 수반되는 사회문제를 해결하고 이를 통해 다시 성장을 가속화함으로써 '성장과 복지의 선순환 구조'를 창출하는 매우 긴밀하고 짜임새있는 정책적·제도적 조합이었던 것이다.

그러나 1960년대 말에 이르면 이러한 렌 모델에 내재한 문제점들이 점차 가시화되기 시작했다. 우선 중앙교섭은 산업 또는 기업 수준 노조의 자율적 교섭권을 전부 또는 부분적으로 박탈한다는 것을 의미했다. 이로 인해 고속런 노동자나 고이윤 기업의 노동자들은 더 높은 임금을 받을 가능성이 차단되었고 분권적 교섭에 대한 요구가 노조 내에 상존했다. 또 중앙교섭에서 노조 지도부는 대체로 임금인상 억제에 동의하는 경향을 보였는데 이는 특히 호황기에 기층 조합원들의 불만을 고조시켰다.

다른 한편 연대임금정책은 중앙교섭 하에서 평등주의 노선을 지향하는 노조에게 트라일레마를 부과했다. 이는 ①이윤에 대한 임금 몫의 최대화, ②노조 내부의 임금평준화, ③완전고용 사이에 발생하는 문제로 노조는 이러한 세 가지 목표를 동시에 달성하는 것이 불가능했다. 가령 임금을 평준화하면서 동시에 임금 수준을 올리게 되면 완전고용을 유지하는 것이 불가능하며, 임금 수준을 올리면서도 완전고용을 유지하기 위해서는 생산성의 증가가 전제되어야 하는데 이는 임금체계의 변화를 초래해 임금평준화를 위협했다. 따라서 노조는 어느 두 가지 목표만을 채택하는 노선을 취해야 했는데, 스웨덴 노총(LO)은 당연히 평등의 이념에 따라 완전고용과 임금평준화라는 목표를 선택했다. 그러나 이 선택은 호황기에 성장부문에서 발생하는 초과이윤으로 인한 임금부상(wage drift)과 비공인파업(wildcat strike)을 야기했다. 즉 초과이윤을 확보한 기업은 숙련노동자 확보를 위한 협약임금보다 더 높은 임금을 지불했고, 초과임금에 대한 요구와 이에 따른 임금격차는 노동자의 저항을 가져왔다. 나

아가 블루칼라와 화이트칼라, 공공부문 노조들이 각기 별도 교섭을 진행하면서 직종 및 부문 간에 발생하는 격차 또한 동일한 문제를 야기했다. 이처럼 중앙교섭과 연대임금정책은 연대임금 자체와는 동전의 양면인 비연대적 이윤배분, 즉 성장부문 대기업의 초과이윤이라는 문제로 인해 임금연대성의 훼손과 자본과 부의 집중이 발생할 수 있는 내적 한계를 갖고 있었다.

나아가 이러한 내적 딜레마에 더하여 세계화에 따른 압박이 스웨덴 모델의 토대를 침식했다. 스웨덴 대기업들은 국내적인 내수 확대가 일정한 한계에 도달하자 점차 조립시설과 판매조직을 해외에 두는 형태의 수출지향적 기업에서 이제는 생산기지과 연구개발 자체를 해외 여러 나라에 두는 초국적기업으로 변모했다. 이러한 자본의 국제화 양상은 성장부문 대기업의 초과이윤이 완전고용을 위해 재투자될 것이라는 렌 모델의 기본 전제를 붕괴시켰다. 또한 내수가 덜 중요해지자 고용주들은 노동과의 타협보다는 임금 인하와 유연화를 통해 국제경쟁력을 제고하는데 더 관심을 쏟았다.

다른 한편 자본 이동의 자유화는 인플레이에 따른 자본이탈을 가능하게 만들면서 정부의 재정정책에 제약을 가했다. 사민주의 국가는 완전고용을 위해 팽창적 재정정책을 추구하는데, 이에 따른 인플레이는 주로 중앙노조에 의한 임금억제로 해결되어 왔다. 이렇게 노조가 임금안정에 협조하면 국가는 완전고용과 복지확대를 제공했다. 그러나 자본이동에 대한 우려로 정부가 재정건전화를 추구하고 고용정책을 방기하게 되자 중앙노조의 임금억제는 기층 노조의 반발로 더 이상 효과를 발휘할 수 없게 되었다. 이렇게 금융 자유화는 분권화 압력을 가중시켜 기존 중앙교섭 체계의 작동을 교란했다.

이처럼 1960년대 말부터 스웨덴 모델이 직면한 내외적 위기 속에서 사민당 좌파와 노동운동 세력은 ‘임금노동자 기금’(wage-earner funds)이라는 급진적 대안으로 대응했다. 이는 성장부문 대기업의 초과이윤을 기금으로 적립하여 노동자의 경영참여와 소유의 사회화를 실현하려는 사회주의적인 방안이었다. 그러나 이러한 시도는 1936년 살츠요바덴 합의의 역사적 타협을 훼손함으로써 오히려 스웨덴 모델의 위기를 더욱 가속화했다.

급진화된 좌파적 대안의 실패는 1976년의 총선에서 최초의 우파 정부 집권으로 이어졌다. 하지만 우파 정부는 기존의 사민주의의 틀을 대체할 수 있는 어떤 이념적 대안도 갖고 있지 않았고, 이 때문에 스웨덴 모델이 직면했던 내외적 위기에 대해 사민당과 동일한 정책적 대응을 취할 수 밖에 없었다. 더구나 우파 정부는 1, 2차 오일쇼크에 따른 경기침체에 팽창정책으로 대응하면서 거대한 재정적자를 초래했다. 집권 후반기인 1980년부터 긴축정책으로 선회하였으나 이에 따른 일련의 복지삭감은 인플레이 억제나 재정적자 축소에 별다른 도움이 되지 못했고 오히려 국민의 불만을 가중시켰다. 결국 최초의 우파 정부는 기존 모델을 제대로 운영하지도 개혁하지도 못한 채 실패했다.

이처럼 1970년대 말에 대외경제적 상황이 지속적으로 악화되는 가운데 좌파의 급진화와 우파의 무능 속에 스웨덴 모델의 개혁이 담보하자 1982년에 재집권한 사민당은 ‘제3의길’(den tredje vägen)이라는 일종의 절충안을 통해 위기에 대응하고자 했다. 이는 1970년대에 나타난 스웨덴 모델의 기능부전을 시장친화적 정책의 도입을 통해 해결하려는 시도였다. 즉 거시경제정책에서 완전고용이라는 목표는 유지하되 여타 분야에는 자유주의적 요소를 도입하는 것으로 기존 스웨덴 모델의 핵심 측면을 보존하고자 한 혼성적인(hybrid) 정책이었다.

제3의길은 1979년에 사민당 내부의 경제정책 연구팀 ‘위기그룹’에 의해 기획되었으며 1970년대의 스태그플레이션과 주력산업의 경쟁력 약화에 대처하는 것이 주요 목적이었다. 이러한 방향으로의 정책수립의 배경에는 1970년대 동안의 경제정책의 난항이 있었다. 즉 1970년대 초반의 사민당 정부는 경기침체에 대해 케인즈적인 수요부양정책으로 대응했고, 1976-82년 동안 우파 정부 역시 완전고용 유지를 위해 산업보조금과 고용유지 지원금 등의 수요부양정책으로 대응했다. 나아가 우파 정부는 수출부문 주력산업의 가격경쟁력 제고를 위해 총 네 차례에 걸친 평가절하를 단행하기도 했다. 그러나 이러한 정책들의 효과는 크지 않았고 오히려 재정적자와 대외채무가 급증했다.

위기그룹은 이러한 상황에 대응하여 수요부양보다는 공급능력을 강화하고, 공공부문보다는 민간산업의 경쟁력 강화를 통해 고용을 창출하는 정책대응을 구상했다. 그 결과 제3의길은 평가절하, 인플레이션 억제, 금

용자유화, 조세개혁 등의 네 가지 정책을 중심으로 구성되었다. 이 중 핵심은 평가절하와 금융자유화 정책으로 평가절하는 수출부문의 산업경쟁력 강화를 통해 완전고용을 달성하려는 목적이었고, 금융자유화는 재정적자 충당을 위해 국채의 발행 방법을 확대하기 위한 것이었다.

제3의길은 처음에는 즉각적인 효과를 나타내는 듯 보였지만 곧 심각한 문제를 노정하기 시작했다. 먼저 문제가 된 것은 평가절하에 따른 인플레이션 통제의 실패였다. 고정환율제 하에서 평가절하를 실시할 경우 수입물가가 상승할 뿐만 아니라 노동자의 실질임금이 인하되는 효과가 나타난다. 이 때문에 평가절하를 통한 가격경쟁력을 확보하기 위해서는 노조의 임금억제가 필수적인 전제 조건이 된다. 그러나 1970년대에는 임금부상이 만연한 상황이었고 블루칼라 노총(LO)의 임금조율능력도 현저히 약화된 상황이었다. 더구나 노총 외에 화이트칼라 노총(TCO)과 전문직 노총(SACO)의 영향력이 강화되면서 노조에 대한 사민당의 통제력은 거의 작용할 수 없었다.

또 금융자유화 정책의 일환으로 도입된 은행의 대출상한규제 폐지는 은행의 경쟁적 대출 증가를 초래했다. 이에 따른 유동자금은 주로 부동산과 주식 시장으로 유입되어 자산가격을 상승시켰고, 이는 다시 소비급증으로 이어져 경기과열과 거품경제가 나타났다. 이처럼 제3의길은 민간부문의 경쟁력 제고와 물가안정을 통해 경제성장과 완전고용이라는 스웨덴 모델의 기존 목표를 방어하고자 했지만 경기과열과 인플레이션만을 남겼고 그 종착점은 1990년대 초에 발생한 금융위기였다.

이러한 제3의길 노선의 파탄은 국내외적인 거시경제 여건이 더 이상 스웨덴 모델과 조화될 수 없다는 것을 의미했다. 더구나 임금노동자 기금 이후 역사적 타협에 대한 이념적 부담을 털어버린 고용주 측은 1980년대 초반부터 ‘고용주의 반란’(employer revolt)을 공격적으로 진행했다. 특히 이는 개발도상국과의 국제경쟁 심화에 직면한 수출부문의 대기업에서 두드러졌다. 이에 따라 마침내 1983년에 금속산업고용주연맹(VF)은 금속노련(Metall)과 중앙교섭을 거치지 않고 곧바로 산별 단체협약을 체결했고, 이를 시작으로 1990년에 이르면 중앙교섭 자체가 완전히 와해되었다. 중앙교섭은 스웨덴 노동시장제도의 핵심 제도였기 때문에 이는 사실상 렌 모델의 종언을 의미했다.

그러나 스웨덴 모델 자체의 완전한 몰락의 계기는 1990년대 초의 금융위기였다. 이 위기는 1930년대의 대불황에 필적할 만큼 스웨덴 경제에 엄청난 영향을 미쳤고, 특히 거시경제 패러다임의 근본적인 전환을 가져왔다. 금융위기를 계기로 스웨덴 정부는 거시경제정책에서 완전고용 목표를 포기하고 물가안정을 최우선으로 설정하게 되었으며, 준칙에 의한 정책운명을 천명하면서 재정지출의 억제를 공식화했다. 이로써 1980년대 동안 진행된 중앙교섭의 해체로 그 ‘수단’을 상실한 스웨덴 모델은 1990년대의 금융위기로 마침내 ‘목표’마저 상실했고, 이제 기존의 구성요소 중 보편적 복지제도만을 남겨놓게 되었다.

1990년대 초의 금융위기는 은행위기와 통화위기 두 단계를 거쳐 진행되었다. 먼저 1990년 하반기에 경기하강이 시작되면서 산업생산과 소비가 감소하기 시작했다. 1991년에는 GDP가 1.7%, 1993년에는 2% 감소했고, 1990년 말에서 1993년까지 제조업 생산은 17%, 부동산 건설은 75%나 감소했다. 이에 따라 부동산 부문에 대출이 많았던 금융회사들에서 위기의 징후가 나타나기 시작했고, 금융회사에 대출이 많았거나 직접 부동산 부문에 대출을 해준 은행에서 부실채권이 거대하게 불어났다.

이처럼 은행위기가 진행되면서 실물부문까지 위기가 전염되자 국제투기자본은 임박한 평가절하를 예상했고, 1992년 초부터 코로나화에 대한 공격이 시작되었다. 스웨덴 중앙은행은 고정환율 유지를 위해 신규차입금의 이자율이 무려 502%에 이를 정도로 고이자율 정책을 사용하며 환율방어에 진력했으나 결국 1992년 말에 고정환율제를 포기하고 변동환율제를 채택했다.

1990년대 초반의 금융위기는 스웨덴 모델에 신자유주의적 개혁이 본격화하는 계기가 되었다. 스웨덴 정부는 변동환율제로 이행한 직후인 1993년 초에 허용인플레이션율의 상한선을 설정하고 이를 달성하는 것을 거시경제정책의 우선적인 목표로 삼았다. 이제 완전고용을 대신하여 물가안정을 우선하는 방향으로 통화정책의 기조가 바뀐 것이었다. 또 1998년에는 중앙은행이 독립적인 지위를 획득했다. 이로써 거시경제정책의 패러다임이 통화주의로 근본적으로 전환되고 확고한 제도적 지위를 확보하게 되었다.

이러한 정책전환과 더불어 재정정책 역시 긴축으로 방향이 바뀌었다.

사민당 정부는 1994년부터 정부예산 수립 및 결정 절차의 개혁을 시작했는데, 이를 통해 개별 지출에 대한 결정 이전에 예산안 전체의 한도를 미리 결정하고, 예산수지의 장기목표를 의결하는 예산절차가 확정되었다. 이는 정부의 재량적 여지를 축소하고 준칙에 의한 재정운영을 확립한 것이었다.

한편 금융위기에 대응하는 과정에서 급증한 재정적자와 해외부채, 그리고 정부의 긴축정책 기조로 사회정책의 개혁이 불가피하게 되었다. 사민당 정부는 지출규모가 가장 큰 사회정책 부문에서 대규모로 예산을 삭감하기 시작했다. 이에 따라 각종 사회보험의 대체율이 인하되었고 공공부문의 인력 감축이 이루어졌다. 여기에는 사회서비스의 부분적 민영화와 분권화도 동반되었다. 그러나 이러한 사회정책 예산 삭감과 시장원리 도입에도 불구하고 사회정책에서 보편주의 원리와 고조세, 고복지라는 기본적인 틀은 여전히 유지되었다.

이처럼 금융위기를 수습하는 과정에서 전통적인 스웨덴 모델이 폐기되고, 신자유주의적인 개혁이 본격화되었지만 이는 예상치 않은 결과로 이어졌다. 우선 금융위기 국면에서 스웨덴 기업들의 주가가 폭락하자 1980년대에 이루어진 금융자유화 조치로 외국자본의 진출이 용이해진 상황에서 스웨덴 기업에 대한 투자가 급증했다. 또 변동환율제로의 이행에 따른 평가절하 효과와 위기에 따른 강도 높은 구조조정으로 스웨덴 기업의 경쟁력이 강화되었다. 이 과정에서 정보통신(ICT) 분야 중소기업에 대한 투자가 급증했고, 이러한 양상은 이 산업을 필두로 한 여타의 고부가가치 산업의 중소기업 활성화로 이어졌다.

여기에는 1990년대 중반 진행된 스웨덴 정부의 산업정책 기조의 변화도 기여했다. 사민당 정부는 생산의 세계화로 인해 스웨덴 대기업들의 해외 생산이 급증하고 금융자유화로 해외 진출이 촉진되자 산업공동화를 우려하기 시작했다. 대기업의 성장이 고용창출로 연결되지 않는 상황에서 정부는 중소기업 육성으로 정책을 전환했다. 이에 따라 중소기업의 조세부담 경감, 재정 지원, 노동유연성 강화 등의 정책이 추진되었다. 또 중소기업 활성화를 위해서는 지방정부의 역할과 협력이 중요하다는 판단 하에 지방정부가 직접 해당 지역의 중소기업을 육성하고 특정 산업의 클러스터를 형성할 수 있도록 산업정책의 분권화도 추진되었다. 이를 통해

지방정부와 중소기업이 긴밀한 연관을 형성하는 미시적·경쟁적 코퍼러티즘의 양상이 나타났다.

나아가 신자유주의적 개혁 과정에서 확립된 통화주의 기조도 인플레이기대심리를 약화하고 거시경제정책의 불확실성을 감소시킴으로써 간접적으로 첨단산업 분야 중소기업의 활성화에 도움을 주었다.

1990년대 동안에 이루어진 이러한 중소기업의 활성화는 스웨덴 모델의 마지막 보루였던 보편적 복지제도와 결합되면서 2000년대에 새로운 양상을 낳았다. 경제주체의 입장에서 볼 때 정보통신 같은 첨단 분야와 새로운 중소기업의 창업은 그것이 갖는 불확실함과 유동성 때문에 상당한 위험(risk)을 갖는다. 그러나 스웨덴과 같은 보편적 복지제도 하에서는 그러한 불확실함과 유동성에 따른 부담이 개인에게 전적으로 전가되지 않는다. 특히 적극적 노동시장정책은 안전성은 물론 높은 수준의 유연성을 보장하며, 직업훈련을 통해 새로운 실험적 활동의 수행을 보조한다.

이처럼 첨단 분야 중소기업의 활성화와 보편적 복지제도의 결합은 스웨덴이 활력있는 실험경제(experimentalist economy)를 형성할 수 있는 기반이 되었고, 기업 활동에서 수많은 소규모 실험을 통해 상향적인 혁신(renewal process)이 이루어지는 네트워크 혁신체계를 구성할 수 있게 해주었다. 이는 스웨덴처럼 개방경제를 지닌 작은 나라가 그 역할과 규칙이 지속적으로 변화하는 탈집중화된 글로벌 가치사슬 속에서 신속하고 효율적인 적응을 수행하는데 도움을 주면서 새로운 성장의 동력을 제공했다.

이처럼 2000년대에 나타난 새로운 양상은 스웨덴 모델의 내생적인 진화를 보여주는 것으로 기존의 모델이 정책과 제도의 새로운 조합 속에서 재구성되고 있음을 보여준다. 즉 1950-60년대에 전성기를 구가했던 스웨덴 모델은 1970년대의 혼란과 1980년대의 과도기, 그리고 1990년대의 신자유주의적 개혁을 거쳐 마침내 새로운 형태로 이행하고 있는 것이다. 그리고 이 새로운 스웨덴 모델은 '완전고용+수출 부문 대기업+중양교섭(중양집중적 코퍼러티즘)+임금정책에 기초한 산업합리화+보편적 복지'의 결합에 기초했던 기존의 모델과 달리 '물가안정+첨단 분야 중소기업+분권화된 교섭(미시적·경쟁적 코퍼러티즘)+지식기반 혁신체계+보편적 복

지'라는 새로운 정책과 제도의 결합에 기초한다.

1990년대의 급격한 신자유주의적 개혁은 기존의 스웨덴 모델을 최종적으로 폐기했지만 역으로 2000년대에 이르러 새로운 형태의 스웨덴 모델이 출현할 수 있는 조건을 마련해 주었다. 이러한 스웨덴 모델의 진화와 재구성은 신자유주의적 개혁의 결과로 탈조직화가 나타나더라도 그것이 반드시 시장화로 귀결되는 것만은 아니며, 오히려 더 유연하면서도 조정(coordination)이 가능한 새로운 형태가 창출될 수 있고, 세계화의 도전에 신자유주의와는 다른 방식으로도 성공적인 결과를 거둘 수 있다는 점을 보여준다.

<참고문헌>

- Andersson, Björn and Martin Ådahl (2005), “The ‘New Economy’ and Productivity in Sweden in 2000s”, *Sveriges Riksbank Economic Review*, 2005: 1, Sveriges Riksbank.
- Andersson, Jenny (2003), *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden* (『성장과 안전 사이에서: 전후 사회민주주의의 사회 정책 이데올로기에서 생산주의적 사회정책 이념에 관한 연구』), Acta Universitatis Uppsaliensis
- _____ (2010), *The Library and the Workshop: Social Democracy and Capitalism in the Knowledge Age*, Stanford University Press
- Anderson, Karen M. (2001), “The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State: Reform of Swedish Pension and Unemployment Insurance”, *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 9.
- Andersson, Thomas, Torbjörn Fredriksson, Roger Svensson (1996), *Multinational Restructuring, Internationalization, and Small Economies: The Swedish Case*, Routledge.
- Anthonsen, Mette and Johannes Lindvall (2009), “Party Competition and the Resilience of Corporatism”, *Government and Opposition*, Vol. 44, No. 2.
- Becker, Uwe, ed. (2011), *The Changing Political Economies of Small West European Countries*, Amsterdam University Press.
- Berger, Stefan and Hugh Compston (2002), *Policy Concertation and Social Partnership in Western: Lessons for the Twenty-first Century*, Berghahn Books.
- Bergh, Andreas (2009), *Den Kapitalistiska Vålfärdsstaten*(『자본주의적 복지국가』), Norstedts Akademiska Förlag.

- _____ (2014), *Sweden and the Revival of the Capitalist Welfare State*, Edward Elgar.
- Bergh, Andreas and Gissur O. Erlingsson (2009), “Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 32, No. 1.
- Berman, Sheri (1998), *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*, Harvard University Press.
- _____ (2006), *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*, Cambridge University Press
- Bitard, Pierre, Charles Edquist, Leif Hommen and Annika Rickne (2008), “Reconsidering the Paradox of High R&D Input and Low Innovation: Sweden”, in Charles Edquist and Leif Hommen, eds., *Small Country Innovation Systems: Globalization, Change and Policy in Asia and Europe*, Edward Elgar.
- Blom-Hansen, Jens (2000), “Still Corporatism in Scandinavia? A Survey of Recent Empirical Findings”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23, No. 2.
- Blomqvist, Paula (2004), “The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s”, *Social Policy & Administration*, Vol. 38, No. 2.
- Blyth, Mark (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press.
- Börklund, Anders (2000), “Going Different Ways: Labour Market Policy in Denmark and Sweden”, in Gøsta Esping-Andersen and Marino Regini, eds., *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford

- University Press.
- Callaghan, John, et al., eds. (2009), *In Search of Social Democracy: Responses to Crisis and Modernisation*, Manchester University Press.
- Coates, David (2000), *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*, Polity Press.
- Edquist, Charles and Bengt-Åke Lundvall (1993), "Comparing the Danish and Swedish systems of innovation", in Richard R. Nelson ed., *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Eliasson, Gunnar (2007), "Divergence among mature and Rich Industrial Economies: the Case of Sweden entering a New and Immediate Economy", in Timo J. Hämäläinen and Risto Heiskala eds., *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance*, Edward Elgar.
- Elvander, Nils (1974), "Collective Bargaining and Income Policies in the Nordic Countries: A Comparative Analysis", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 7, No. 3.
- _____ (1990), "Income Policies in the Nordic Countries", *International Labor Review*, Vol. 129, No.1.
- _____ (2002), "The New Swedish Regime for Collective Bargaining and Conflict Resolution: A Comparative Perspective", *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 8, No. 2.
- Erixon, Lennart (2001), "A Swedish Economic Policy: The Rehn-Meidner Model's Theory, Application, and Validity" in H. Milner and E. Wadensjö, *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Ashgate.
- _____ (2008), "The Swedish Third Way: an assesment of the Performance and Validity of the Rehn-Meidner Model", *Cambridge*

- Journal of Economics*, 32.
- ____ (2011), “Under the Influence of Traumatic Events, New Ideas, Economic Experts and the ICT Revolution: The Economic Policy and Macroeconomic Performance of Sweden in the 1990s and 2000s”, in Lars Mjøset ed., *The Nordic Varieties of Capitalism*, Emerald Group Publishing.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985), *Politics against Markets: The Social Democratic Roads to Power*, Princeton University Press.
- ____ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- ____ and Mario Regini, eds. (2000), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press.
- Fellman, Susanna, et al., eds. (2008), *Creating Nordic Capitalism: the Business History of A Competitive Periphery*, Palgrave Macmillan.
- Fulcher, James (1991), *Labour Movements, Employers, and the State: Conflict and Co-operation in Britain and Sweden*, Clarendon Press.
- ____ (2002), “Sweden in Historical Perspective: The Rise and Fall of the Swedish Model”, in S. Berger and H. Compston, eds. (2002), *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*, Berghahn Books.
- Geyer, Robert, et al., eds., (2000), *Globalization, Europeanization and the End of Scandinavian Social Democracy?*, Macmillan Press.
- Goldthorpe, John H. (1987), “Problems of Political Economy after the Postwar Period”, Charles S. Maier, ed., *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge University Press.
- Hadenius, Stig (2008), *Modern svensk politisk historia: konflikt och samförstånd* (『현대 스웨덴 정치사: 갈등과 합의』), Agora.
- Heclø, Hugh (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to Income Maintenance*, Yale University Press.
- ____ and Henrik Madsen (1987), *Policy and Politics in Sweden:*

- Principled Pragmatism*, Temple University Press.
- Henrekson, Magnus, L. Jonung, and J. Stymne, (1996), "Economic Growth and the Swedish Model", in N. Crafts and G. Toniolo, *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge University Press.
- _____ and Ulf Jakobsson. (2012). "The Swedish Corporate Control Model: Convergence, Persistence or Decline?", *Corporate Governance: An International Review*, Vol. 20, No.2.
- Heyman, Fredrik, Pehr-Johan Norbäck, Lars Persson (2015a), "The Turnaround of the Swedish Economy: Lessons from Business Sector Reforms", IFN(Research Institute of Industrial Economics) Policy Paper No. 73.
- _____ (2015b), "The Turnaround of Swedish Industry: Reforms, Firm Diversity and Job and Productivity Dynamics", IFN(Research Institute of Industrial Economics) Working Paper No. 1079.
- Hibbs, Douglas A. (1990), "Wage Dispersion and Trade Union Action in Sweden", I. Persson ed., *Generating Equality in the Welfare State: The Swedish Experience*, Norwegian University Press.
- _____ (1991), "Market Forces, Trade Union Ideology and Trends in Swedish Wage Dispersion", *Acta Sociologica*, Vol. 34, No. 2
- _____ and Håkan Locking (2000), "Wage Dispersion and Productivity Efficiency: Evidence for Sweden", *Journal of Labor Economics*, Vol. 18, No. 4, October.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens (1998), "Internationalization and the Social Democratic Model: Crisis and Future Prospect", *Comparative Political Studies*, Vol. 31, No. 3.
- _____ (2001), "The Social Democratic Welfare State" in Andrew Glyn, ed., *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*, Oxford University Press.

- Hultkrantz, Lars och Hans Tson Söderström, red. (2013), *Marknad och Politik* (『시장과 정치』), Studentlitteratur.
- Iversen, Martin Jes and Lars Thue (2008), “Creating Nordic Capitalism: the Business History of a Competitive Periphery”, in Fellman, et al., *Creating Nordic Capitalism: the Business History of a Competitive Periphery*, Palgrave Macmillan.
- Iversen, Torben (2000), “Decentralization, Monetarism, and the Social Democratic Welfare State”, in T. Iversen, J. Pontusson, D. Soskice, eds. (2000), *Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies*, Cambridge University Press.
- Iversen, Torben (2001), “The Choices for Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective” in Andrew Glyn, ed., *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*, Oxford University Press.
- Karlson, Nils (2017), *Statecraft and Liberal Reform in Advanced Democracies*, Palgrave Macmillan.
- Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press.
- Kitschelt, Herbert (1994), *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press.
- Kjellberg, Anders (1992), “Sweden: Can the Model Survive?”, A. Ferner and R Hyman, eds., *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell.
- _____ (1998), “Sweden: Restoring the Model?”, A. Ferner and R Hyman, eds., *Changing Industrial Relations in Europe*, Blackwell.
- Korpi, Walter (1978), *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, Routledge and Kegan Paul.
- _____ (1983), *The Democratic Class Struggle*, Routledge&Kegan Paul.

- Kristensen, Peer Hull and Kari Lilja, eds. (2011), *Nordic Capitalisms and Globalization: New Forms of Economic Organization and Welfare Institutions*, Oxford University Press.
- Kälvemark, Ann-Sofie (1980), *Sweden in the 1930's: Population Development, Population Debate And Policy Implications*, Almqvist & Wiksell.
- Lindbeck, Assar (1997), "The Swedish Experiment", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, September.
- Lindvall, Johannes and Joakim Sebring (2005), "Policy Reform and the Decline of Corporatism in Sweden", *West European Politics*, Vol. 28, No. 5.
- ____ (2006), "The Politics of Purpose: Swedish Economic Policy after the Golden Age", *Comparative Politics*, Vol. 38, No. 3.
- ____ (2010), *Mass Unemployment and the State*, Oxford University Press.
- Lundberg, Erik (1985), "The Rise and Fall of the Swedish Model", *Journal of Economic Literature*, Vol. 23, No. 1.
- Lundberg, Eric (1996), *The Development of Swedish and Keynesian Macroeconomic Theory and its Impact on Economic Policy*, Cambridge University Press.
- Maier, Charles S. (1984), "Preconditions for Corporatism", in John H. Goldthorpe, ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Clarendon Press.
- Martin, Andrew (1984), "Trade Unions in Sweden: Strategic Responses to Change and Crisis", in P. Gourevitch, et al., eds., *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden*, George Allen and Unwin.
- Meidner, Rudolf (1993), "Why did the Swedish Model Fail?", *The Socialist Register*, Vol. 29.

- _____ (1998), "The Rise and Fall of the Swedish Model: Interview with Rudolf Meidner", *Challenge*, Vol. 40, No. 1.
- Milner, Henry and Eskil Wadensjö (2001), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Ashgate.
- Micheletti, Michele (1995), *Civil Society and State Relations in Sweden*, Avebury.
- Misgeld, Klaus, Kalr Molin, Klas Åmark, eds. (1988), *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, The Pennsylvania State University Press.
- Moene, Karl Ove (2013), "Scandinavian Equality: A Prime Example of Protection Without Protectionism", J. Stiglitz and M. Kaldor, eds., *The Quest for Security: Protection Without Protectionism and the Challenge of Global Governance*, Columbia University Press.
- Mjøset, Lars ed. (2011), *The Nordic Varieties of Capitalism*, Emerald Group Publishing.
- Pestoff, Victor A. (2002), "Sweden in the 1990s: The Demise of Policy Concertation and Social Partnership and Its Sudden Reappearance in 1998", in S. Berger and H. Compston, eds. (2002), *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*, Berghahn Books.
- Pierre, Jon, ed. (2016), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford University Press.
- Pontusson, Jonas (1992a), *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*, Cornell University Press.
- _____ (1992b), "At the End of the Third Road: Swedish Social Democracy in Crisis", *Politics and Society*, Vol. 20, No. 3.
- _____ (1993), "The Comparative Politics of Labor-Initiated Reforms: Swedish Cases of Success and Failure", *Comparative Political Studies*, Vol. 25, No. 4.

- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan Press (국역: 21세기북스, 2009).
- Rojas, Mauricio (1991), “The ‘Swedish Model’ in Historical Perspective”, *Scandinavian Economic History Review*, Vol. 39, Issue 2.
- Rothstein, Bo (1985), “Managing the Welfare State: Lessons from Gustav Möller”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 8, Issue 3.
- _____ (1992), “Explaining Swedish Corporatism: The Formative Moment”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 15, Issue 3.
- _____ (1996), *The Social Democratic State: The Swedish Social Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*, University of Pittsburgh Press.
- Ryner, J. Magnus (2002), *Capitalist Restructuring, Globalization and the Third Way: Lessons from the Swedish Model*, Routledge.
- Sassoon, Donald (1996), *One Hundred Years of Socialism: the West European Left in the Twentieth Century*, The New Press.
- Scharpf, Fritz (1987), *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Cornell University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2000), “Values and Discourse in the Politics of Adjustment”, in F. Scharpf and V. Schmidt, eds., *Welfare and Work in the Open Economy: Vol. I. from Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press.
- Schön, Lennart (2012), *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel* (『현대 스웨덴 경제사: 두 세기 동안의 성장과 변화』), SNS Förlag.
- Sejersted, Francis (2011), *The Age of Social Democracy: Norway and Sweden in the Twentieth Century*, Princeton University Press.
- Sjögren, Hans (2008), “Welfare capitalism: the Swedish economy, 1850–2005”, in Fellman, et al., *Creating Nordic Capitalism: the*

- Business History of a Competitive Periphery*, Palgrave Macmillan.
- Steinmo, Sven (2010), *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States*, Cambridge University Press.
- Stephen, John (1996), “The Scandinavia Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects”, in Gøsta Esping-Andersen ed., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage.
- Stråth, Bo (1987), *The Politics of De-industrialization: the Contraction of the West European Shipbuilding Industry*, Routledge Kegan & Paul.
- Svallfors, Stefan (2011), “A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981-2010”, *Social Policy & Administration*, Vol. 45, Issue 7.
- Svensson, Torsten (2001), *Marknadsanpassningens politik: Den svenska modellens förändring 1980-2000* (『시장적응의 정치: 스웨덴 모델의 변모, 1980-2000』), Acta Universitatis Uppsaliensis.
- _____ and PerOla Öberg (2002), “Labour Market Organisations’ Participation in Swedish Public Policy-Making.” *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, No. 4.
- Swenson, Peter (1989), *Fair Shares: Unions, Pay, and Politics in Sweden and West Germany*, Cornell University Press.
- _____ (1991a), “Bring Capital Back in, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-class Alliances, and Centralization in Denmark and Sweden”, *World Politics*, Vol. 43, No. 4.
- _____ (1991b), “Labor and the Limits of the Welfare State: The Politics of Interclass Conflict and Cross-class Alliances in Sweden and West Germany”, *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 4.
- _____ (2002), *Capitalists against Markets: the Making of Labor*

- Market and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press.
- _____ and Pontusson, J. (2000), “The Swedish Employer Offensive against the Centralized Bargaining”, in Torben Iversen, et. al., eds., *Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies*, Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (2014), *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press.
- Therborn, Göran (1989), “‘Pillarization’ and ‘Popular Movements’: Two Variants of Welfare State Capitalism: The Netherlands and Sweden” in F. G. Castles ed., *The Comparative History of Public Policy*, Polity Press.
- Thorslund, Jennie Granat, Lennart Elg, Patrik Sandgren (2005), “The End of an Era? Governance of Swedish Innovation Policy”, *Governance of Innovation Systems: Volume 2 Case Studies in Innovation Policy*, OECD.
- Tilton, Tim (1990), *The Political Theory of Swedish Social Democracy: Through the Welfare State to Socialism*, Clarendon Press.
- Tsarouhas, Dimitris (2008), *Social Democracy in Sweden*, Tauris Academic Studies.
- Vartiainen, Juhana (2001), “Understanding Swedish Democracy: Victims of Success” in Andrew Glyn, ed., *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*, Oxford University Press.
- Wallerstein, Michael and Miriam Golden (1997), “The Fragmentation of the Bargaining Society: Wage Setting in the Nordic Countries, 1950 to 1992”, *Comparative Political Studies*, Vol. 30, No. 6.

- Weir, Margaret and Theda Skocpol (1985), "State Structures and the Possibilities for Keynesian Response to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States", in Peter Evans, et al., eds., *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press.
- Whyman, Philip (2003), *Sweden and the 'Third Way': A Macroeconomic Evaluation*, Ashgate.
- Öberg, Perola (2017), "Interest Organizations in the Policy Process: Interest Advocacy and Policy Advice", in Pierre, Jon, ed. (2016), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford University Press.
- Åmark, Klas (1988), "Social Democracy and the Trade Union Movement: Solidarity and the Politics of Self-Interest", in K. Misgeld, K. Molin, K. Åmark, eds., *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, The Pennsylvania State University Press.
- Åstrand, Björn (2016), "From Citizens into Consumers: the Transformation of Democratic Ideals into School Markets in Sweden", in F. Adamson, B. Åstrand, L. Darling-Hammond, eds., *Global Education Reform: How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*, Routledge.
- 宮本太郎 (1999), 『福祉國家という戦略:スウェーデンモデルの政治経済學』, 法律文化社 (국역: 미야모토 타로, 『복지국가전략』, 논형, 2011).
- 湯元健治, 佐藤吉宗 (2010), 『スウェーデン パラドックス: 高福祉, 高競争力 經濟の眞實』, 日本經濟新聞出版社 (국역: 유모토 켄지, 사토 요시히로, 『스웨덴 패러독스』, 김영사, 2011).
- 김득갑 (2012), "북유럽 경제에서 배우는 교훈", 삼성경제연구소.
- 김영순 (1995), 『복지국가 재편의 두 가지 길: 1980년대 영국과 스웨덴에 대한 비교연구』, 서울대학교 정치학과 박사학위 논문.
- 김인춘 (2007), 『스웨덴 모델, 독점자본과 복지국가의 공존』, 삼성경제연구소.
- 박종현 (2007), "스톡홀름 학파의 거시경제정책: 빅셀 및 <일반이론>과

- 의 관련을 중심으로”, 『한국경제학보』. 14권 2호.
- 송호근 (1997), 『시장과 복지정치: 사민주의 스웨덴 연구』, 나남.
- 신광영 (2015), 『스웨덴 사회민주주의: 노동, 복지와 정치』, 한울.
- _____ (2016), “사회민주주의와 복지사상”, 김윤태 엮음, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 기획, 『복지와 사상』, 한울.
- 신정완 (2000), 『임노동자 기금 논쟁과 스웨덴 사회민주주의』, 여강.
- _____ (2009a), “스웨덴 ‘제3의 길’ 정책의 실패 원인: ‘정책 부조화’ 문제를 중심으로”, 『사회경제평론』, 32호.
- _____ (2009b), “1990년대 초 스웨덴의 금융위기: 원인과 진행경과, 그리고 스웨덴 모델에 미친 영향”, 『스칸디나비아 연구』, 10호.
- _____ (2012), “2008년 발 세계경제위기에 대한 스웨덴 정부의 대응방식과 그 효과”, 『민주사회와 정책연구』, 22호.
- 안재홍 (1995), “스웨덴 모델의 형성과 노동의 정치경제”, 『한국정치학회보』, 29집 3호.
- _____ (1997), “스웨덴 노동계급의 형성과 노동운동의 선택”, 안병직 외, 『유럽의 산업화와 노동계급』, 까치.
- _____ (1998), “근대화, 개인화의 정치경제, 그리고 노동운동의 대응: 스웨덴 사례의 이론적 해석”, 『한국정치학회보』, 32집 1호.
- _____ (2013), 『복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편: 서유럽 강소·복지 5개국의 경험과 한국의 쟁점』, 후마니타스.
- 윤홍근 (2015), 『이익집단의 정치학: 한국, 스웨덴, 미국 경제단체의 정치적 활동과 최근 변화』, 인간사랑.
- 장선화 (2011), 『스웨덴의 제도변화와 정책전환』, 이화여자대학교 정치외교학과 박사학위 논문.
- 정병기, 도묘연 (2015), 『코포라티즘 정치: 통치전략성 및 정치체제성과 결사체 거버넌스 전망』, 아카넷.
- 정이환 (2006), 『현대노동시장의 정치사회학』, 후마니타스.
- 조영훈 (2000), “복지국가의 몰락?: 스웨덴 사례 분석을 통한 세계화론의 복지국가 쇠퇴론 검토”, 『한국사회학』, 34집 겨울호.

주은선 (2004), 『금융자본의 자유화와 스웨덴 연금개혁의 정치』, 서울대학교 사회복지학과 박사학위 논문.

_____ (2006), “스웨덴 복지정책의 기반 변화: 코포라티즘의 폐기, 혹은 변형?”, 『사회보장연구』, 22권 1호.

한국보건사회연구원 (2012), 『스웨덴의 사회보장제도』, 한국보건사회연구원.

Abstract

The Evolution and Recomposition of the Swedish Model

Hyun LEE

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

This study attempts to illuminate the newly reconstructed process of the virtuous circle of growth and distribution from the viewpoint of the evolution and reconstruction of the Swedish model by the coexistence of high economic growth and strong welfare states in Sweden since 2000.

This paper attempted to analyze what form and path of successful 'restructuring' of Sweden during the 1990s. The reason why it can be referred to as 'successful' here is that the process of restructuring not only rescues the structural opponents that prevented the smooth functioning of the Swedish economy during the previous period, but also created the power and subject of new growth. Moreover, in the process of widespread reform, the framework of the universal welfare

state has been preserved, so that Sweden has reorganized the characteristics of the old model called the "virtuous cycle of growth (efficiency) and welfare (equity)" in a new way. This Swedish restructuring experience is believed to be able to provide important references and benchmarks for developing policy designs for economic efficiency and social stability of structural reforms facing advanced industrial countries.

The Swedish model was originally a combination of economic and social policies and institutions that formed in the 1930s and enjoyed its peak during the 1950s and 1960s. It was characterized by large-scale economic policies, autonomous labor relations, Welfare state "and" corporate decision making structure "as key elements. However, this model lost the positive and leading meaning of a 'model' after the 1970s in the face of the constant wage drift inherent in the model itself and the pressure of globalization. Furthermore, the Swedish government's attempt to preserve existing institutions and policies in some form during the 1970s and 1980s has led to a financial crisis in the early 1990s, by continuing to defer the reforms that were inevitably required.

But a series of structural reforms to tackle the financial crisis has provided an opportunity for Sweden not only to renew the problems of the old model, but also to renew itself in a changing environment. The key point here is that reforms have taken place to remove institutional and policy barriers that have prevented new and productive firms from emerging and growing, and to raise incentives for investment.

First of all, the industrial policy of the Swedish government, which was centered on exporting large corporations in the manufacturing sector, was changed to support SMEs in the high-tech industries that

carry out 'innovation', and the key to macroeconomic policies is to prioritize sound fiscal and inflation control. And a wide range of financial and investment liberalization proceeded. These policy shifts and institutional reforms provided, above all, conditions in which companies with different types of ownership structures and organizations, such as numerous high-tech SMEs and foreign firms, could emerge. These new productivity firms (gazelles company) have been particularly prominent in the ICT and biotechnology industries, and even after large companies in the manufacturing sector have left for mergers and acquisitions and overseas relocations, They have played a role in driving regional employment and growth by re-establishing companies. The activation of these new companies was the driving force for discussing the 're-emergence of the Swedish model' because of the rapid growth of the Swedish economy in the 2000s and the lack of pressure on the 2008-09 financial crisis.

As the central actor of the economy changed into a new type of corporations, the political decision making structure that supports the economy and the policies of the social policy changed accordingly. The central bargaining system, centered on the central organization of labor and capital, has been replaced by loose forms of industrial and decentralized bargaining. The role of local governments became important as the regional level of clusters and corporate ecosystem formation accounted for a large proportion of the company's economic activities. In the end, this change has weakened the strong sense of corporatism that characterized the Swedish model and transformed it into a governance structure between economic and social actors that supports growth.

In social policies, welfare reforms were introduced, introducing selective and market principles. However, despite the reform of social

policy to enhance efficiency, the universalist principles and institutions of the welfare system have been largely preserved. And the maintenance of this welfare system could support new firms pursuing various experimental activities for innovation and competition by reducing the uncertainty and the risk of liquidity in the startup of SMEs in advanced fields.

Ultimately, in this way, Sweden has reconstructed the existing features of 'virtuous cycle of growth (efficiency) and welfare (equity)' through a combination of policies and institutions that are quite different from those of the past. In other words, the existing model based on the combination of 'large enterprises in the export sector + full employment + central bargaining + industrial welfare based on solidarity wage policy + universal welfare' is based on 'advanced SMEs + inflation restraint + decentralized bargaining + growth and innovation governance Regional innovation system + universal welfare'. This change in the Swedish model can be defined as the transition from the labor-based adjustment model to the innovation-based adjustment model.

Keywords : the Swedish model, innovation, small and medium enterprise(SME), the governance of growth, the universal welfare system, coordinated market economy

Student Number : 2005-30057