
1990년대 이후 한국 사회의 대안적 체제모델 논의와 스웨덴 모델

신정완

1990년대 이후 한국에서 스웨덴 모델과 스웨덴 사회민주주의에 대한 연구가 양적으로나 질적으로나 크게 발전했다. 또 2000년대에 들어 스웨덴 모델에 대한 우호적 소개를 넘어 한국 사회가 장기적으로 지향해야 할 대안적 체제모델로서 스웨덴 모델과 유사한 것을 상정하고, 이에 비추어 한국 사회의 개혁과제들을 제시하는 연구들도 생겨났다. 이런 성격의 대표적 연구로는 장하준, 이찬근, 정승일의 ‘재벌체제 활용론’, 신정완의 ‘한국형 사회적 시장경제 모델’, 복지국가 SOCIETY의 ‘역동적 복지국가론’ 등을 들 수 있다. 사회복지 분야의 대표적 연구로는 안상훈의 ‘사회서비스투자국가론’을 들 수 있다. 스웨덴 모델의 여러 영역 중에서도 특히 보편적 복지국가가 한국 사회의 벤치마킹 대상으로 가장 많이 주목되었다.

그런데 스웨덴과 유사한 형태로 복지국가를 발전시켜가려면 이를 추진할 정치적 주체도 있어야 하고 복지국가 건설을 위한 증세 전략도 제시되어야 한다. 한국에서 정치적 주체를 형성하는 문제와 관련해서 다양한 사회집단들이 진보적 가치를 중심으로 결집하는 ‘혼합형 복지동맹론’이 지배적 입장이라 할 수 있고, 증세 전략으로선 ‘선복지, 후증세론’이 많이 거론된 바 있다. 또 복지국가 건설을 가능케 하는 정치제도 개

혁방안으로서 국회의원 선거에서 비례대표제 강화 등을 통해 합의제 민주주의를 발전시켜야 한다는 주장도 제시되었다.

그러나 이러한 논의와 제안들 중 아직 제도와 정책으로 구현된 것은 거의 없어, 스웨덴 모델을 지향점으로 삼는 한국 사회 대안 체제 구상들은 아직은 ‘운동 담론’으로서만 기능해왔다. 이러한 논의들이 한국 사회에 더 큰 영향력을 행사할 수 있기 위해서는 스웨덴 사회민주주의 운동 초기 국면에 대한 연구가 많이 보장될 필요가 있고, 보수층도 공감할 수 있는 의제를 설정함으로써 정치적 실현 가능성을 높일 필요가 있다. 또한 복지국가를 통한 재분배뿐 아니라 1차적 소득분배 개선 방안에 더 관심을 기울일 필요가 있다.

주제어: 스웨덴 모델, 대안적 체제모델, 보편적 복지국가, 혼합형 복지동맹론, 선복지-후증세론

1. 들어가는 말

1990년대 이후 한국에서 스웨덴 사회민주주의(이하 ‘사민주의’)와 스웨덴 모델에 대한 연구가 양적으로 크게 성장하고 질적으로도 많이 발전했다. 또 2000년대에 들어, 특히 노무현 정부 기간에 스웨덴 모델에 대한 우호적 소개를 넘어 한국 사회의 대안적 체제 모델 또는 대안적 발전 모델로서 스웨덴 모델과 유사한 것을 상정하고 이에 비추어 한국 사회의 개혁 과제들을 제시하는 연구들도 생겨났다. 이후 이명박 정부와 박근혜 정부로 이어지는 보수 정부들이 들어서 보수적 정책기조를 유지하고 절차적 민주주의마저 상당히 훼손하는 한편, 민주노동당의 분당에 뒤이은 진보신당의 분당, 통합진보당의 해산 등 진보정당들의 지리멸렬한 모습이 이어지면서 대안체제에 관한 논의가 과거에 비해 상당히 잦아들었다. 이는 무엇보다도 진보적 대안체제 논의를 부분적으로나마 수용할 수 있는 정치적 주체의 부재를 반영한다고 해석

된다. 그러나 스웨덴 모델 또는 북유럽 모델이 한국 진보 진영의 주류가 한국 사회의 장기적 지향점으로서 가장 선호하는 체제 모델이라는 점에는 변함이 없어 보인다.

이 논문은 1990년대 이후 스웨덴 모델을 장기적 지향점으로 상정하고 전개된 대안적 체제 논의들을 소개하고 평가하며, 이러한 논의가 더 생산적으로 발전할 수 있는 돌파구를 제시하는 것을 주된 목적으로 삼는다. 이를 위해 2절에서는 1990년대 이후 스웨덴 모델이 한국에서 우호적으로 소개되고 한국 사회의 장기적 지향점으로서 논의되어온 역사를 간략히 살펴볼 것이다. 특히 스웨덴 모델 또는 이와 유사한 사회경제 시스템을 한국 사회의 장기적 지향점으로 상정하고 한국 사회의 주요 개혁과제들을 제시한 대표적 연구들의 문제의식과 주요 내용을 소개할 것이다. 3절에서는 이러한 논의들의 의의와 한계를 평가할 것이다. 4절에서는 이러한 논의가 앞으로 한국 사회에 더 의미 있는 영향을 미칠 수 있는 방안을 모색할 것이다.

본격적 논의에 앞서 먼저 이 논문에서 ‘북유럽 모델’이 아니라 ‘스웨덴 모델’로 논의를 한정할 이유를 밝히고자 한다. 실제로 한국의 진보 학계에서는 이러저러한 자본주의 유형론에 따라 ‘북유럽 모델’을 바람직한 대안으로 제시한 논의가 상당히 많다. 많은 국내 논의들이 한국 사회의 장기적 지향점으로 ‘스웨덴 모델’보다는 ‘북유럽 모델’이라는 더 포괄적 단위를 거론해온 이유는 다음과 같다고 판단된다. 첫째, 국내 논자들이 이론적으로 많이 영향 받은 ‘자본주의의 다양성론’ 등 많은 자본주의 유형론에서 북유럽 모델을 하나의 유형으로 간주했고, 대표적인 복지국가 유형론인 에스핑-안데센 (Gosta Esping-Andersen)의 ‘복지국가 체제(welfare state regime)론’에서 북유럽의 복지국가들을 ‘사민주의적 복지국가 체제’로 묶어서 유형화한 데 영향을 받은 것으로 판단된다. 둘째, 한국 사회와는 여러모로 판이한 북유럽 사회들의 경우 한국 사회와의 대비의 맥락에서는 그 내부의 차이점보다는 공통점이 더 두드러지게 부각될 수밖에 없었을 것이다.

그럼에도 불구하고 이 논문에서 스웨덴 모델로 논의를 한정하는 첫째 이유는 북유럽 모델 중에서 가장 중요하고 한국에 가장 많이 소개된 모델이 스웨덴 모델이기 때문이다. 둘째, 이러저러한 자본주의 유형론의 분류법에 따

라 북유럽 모델을 지향 모델로 삼고 전개된 논의들도 대부분 주로 스웨덴 모델을 염두에 둔 것으로 보이기 때문이다. 노르웨이의 사회경제체제는 한국에 거의 소개되지 않았고 덴마크의 경우에는 주로 노동시장의 ‘유연안정성(flexicurity)’¹⁾ 측면에 국한되어 소개되었다. 핀란드의 경우에는 주로 우수한 교육 성취에 초점이 맞추어져 소개되었다. 반면에 스웨덴의 경우에는 그 사회경제 시스템의 전체적 면모가 많이 소개되었으며, 종합적으로 볼 때 스웨덴 모델은 국제 사민주의운동의 최량의 제도적 성과물로 간주되어왔다. 이는 국내 논의에서만 아니라 영어 문헌들에서도 그러하다. 따라서 북유럽 모델로 논의대상을 확장해서 얻을 수 있는 이점이 크지 않다.

2. 1990년대 이후 스웨덴 모델 소개와 한국 사회 대안체제 모델 논의의 역사

1990년대에 들어 스웨덴 사민주의와 스웨덴 모델이 국내에 본격적으로 소개되기 시작했다. 그 주된 배경으로는 1990년대 초 소련-동구권의 체제전환이라는 세계사적 사건과 1987년 이후 한국에서 정치적 민주화의 진전이라는 국내 정치 변동을 들 수 있다. 이에 따라 1980년대에 형성되었던 변혁 지향적 분위기가 약화되고 서구 사민주의에 대한 관심이 생겨났다(Shin, 2012: 97-99). 서구 사민주의 중에서도 특히 스웨덴 사민주의가 주목받았다. 한국과 교류가 많지 않은 사회이자 국제적으로 크게 영향력 있는 사회도 아닌 스웨덴의 사민주의가 크게 주목받은 데는 다음과 같은 요인이 작용한 것으로 보인다. 첫째, 이 시기에 스웨덴 사민주의에 새로이 관심을 갖게 된 사람

1) ‘flexibility’와 ‘security’의 합성어인 ‘flexicurity’는 ‘유연안정성’으로 번역되기도 하고 ‘유연안전성’으로 번역되기도 했다. ‘유연안정성’으로 번역되는 경우가 더 많았다. 그러나 ‘security’는 ‘안정성’보다는 ‘안전성’으로 번역하는 것이 더 정확할 것이다. ‘안정성’에 해당되는 영어 단어는 ‘security’라기보다는 ‘stability’일 것이다. 그러나 이 글에서 소개하는 연구들의 대부분이 ‘유연안정성’으로 번역했기 때문에 이 글에서도 ‘유연안정성’으로 번역하기로 한다.

들의 상당수는 1980년대에 마르크스주의의 영향을 많이 받은 사람들이다. 따라서 소련-동구 사회주의의 붕괴 이후에 새로운 진보적 대안을 모색하는 과정에서 사민주의에 새로이 관심을 갖게 된 것이고, 따라서 각국의 사민주의 중에서도 사회주의적 지향성을 가장 많이 담고 있는 것으로 보인 스웨덴 사민주의에 특히 관심을 갖게 되었을 것이다. 둘째, 한국 국민 특유의 ‘추격 국가(catch-up state) 국민 심성’도 작용한 것으로 판단된다. 과거에 한국이 주로 경제 영역에서 일본과 미국을 모방하여 빠른 추격에 성공했다는 사실은 한국인의 심성에 깊은 영향을 미쳤다고 판단된다. 어차피 추격할 바에는 1등을 추격하는 것이 좋으며, 또 이것이 어느 정도 가능하리라는 믿음이 확산된 것이다(신정완, 2015b: 182). 그래서 사민주의의 경우에도 가장 성공적인 사례로 간주되어온 스웨덴 사민주의에 특히 관심을 갖게 된 것이다.

이는 스웨덴 사민주의운동과 그 제도적 성과물인 스웨덴 모델에 대한 초기 관심이 한국 사회의 현안들에 대한 구체적 해결책 모색의 와중에서 생겨난 것이 아니라는 점을 보여준다. 1980년대에 진보 진영의 지배적 이념이었던 마르크스주의를 대체할 수 있는 새로운 진보 이념의 모색, 그리고 소련-동구 사회주의 체제를 대체할 수 있는 새로운 대안적 체제에 대한 모색의 산물이었던 것이다. 그런 점에서 1990년대에 생겨난 스웨덴 사민주의와 스웨덴 모델에 대한 관심은 1980년대의 변혁적 열망의 연장선상에 있는 ‘새로운 유토피아 찾기’의 발로였다 할 수 있다.

다만 스웨덴 모델은 기본적으로 자본주의 경제체제와 자유민주주의 정치체제에 기초한 모델이라는 점에서 1980년대의 사회주의 지향에 비해서는, 1990년대의 변화된 현실에서 어느 정도 실현가능한 대안으로 여겨질 수 있었다. 이러한 시대적 조건과 분위기 속에서 스웨덴 사민주의와 스웨덴 모델에 대한 관심이 생겨났기에, 당시 국내 진보 성향 연구자나 사회운동가들에게 있어 더 중요한 것은 스웨덴 ‘모델’이 아니라 스웨덴 ‘사민주의’였다. 즉 구체적인 제도와 정책의 결합물로서의 스웨덴 모델보다는 대안적인 진보 이념이자 사회운동 방식으로서의 스웨덴 사민주의가 열정과 지적 호기심을 불러일으킨 주된 대상이었다. 그러나 사민주의는 마르크스주의처럼 수미일관된 세계관과 이론체계를 갖춘 이념이 아닌 데다 각 사회마다 상당히 상이한

형태로 존재하기에 사민주의에 대한 이해는 그 구체적 실천경험과 독립적으로 이루어지기 어렵다. 따라서 스웨덴 사민주의에 대한 연구는 스웨덴 모델에 대한 연구와 분리될 수 없었다.

소련-동구권 체제전환 직후 사민주의에 대한 소개는 주로 유럽 사민주의에 관한 외국어 문헌들의 번역이라는 형태로 진행되었는데,²⁾ 이 시기에 이병천·김주현(1993)은 스웨덴 사민주의만을 집중적으로 소개한 최초의 번역서였다. 이 책의 서문에서 이병천·김주현은 스웨덴 사민주의의 성공 배경에는 사민주의 정치 실천에 유리하게 작용한 다양한 객관적 조건 외에도 스웨덴 사민주의 고유의 이념의 힘이 자리 잡고 있었다는 점을 강조한다. 이들은 스웨덴 사민주의 이념의 두드러진 특징으로 민주주의를 정치적 민주주의에서 사회적 민주주의로, 또 경제적 민주주의로까지 확대, 심화시켜가는 ‘민주주의의 확대심화론’과 점진적 개혁을 추진하되 단기적, 실용주의적 개혁에 매몰되지 않고 장기적인 사회주의적 전망 속에서 개혁을 추진해가는 ‘급진적 개혁주의’를 든다. 그리고 ‘민주주의의 확대심화론’에서 특히 주목해야 할 부분은 경제이론인데, 그 핵심은 “시장이 폐기된 계획경제가 아니라 민주적으로 통제된 시장경제를, 그리고 법률적 소유권의 국유화가 아니라 자본의 기능·통제권의 사회화를 지향”하는 “사회적 시장경제, 기능사회주의론”이라는 것이다(이병천·김주현, 1993: 8-9). 한편 1990년대 초에 스웨덴 사민주의와 스웨덴 모델에 관한 본격적 연구논문을 집필한 대표적 연구자로는 신광영을 들 수 있다. 그는 이미 1980년대 말부터 스웨덴 사민주의와 스웨덴 모델에 관한 연구물을 발표했는데 스웨덴 사민주의의 역사와 사민당과 노동조합의 정치노선과 경제정책 및 사회정책, 스웨덴 복지국가 등을 포괄적이고 우호적으로 소개하는 논문들을 발표했다.³⁾

1990년대 이후 스웨덴 사민주의 및 스웨덴 모델과 관련하여 가장 활발히 연구된 분야는 노동시장/노사관계와 복지국가/사회정책 분야였다. 노동시장/

2) 예컨대 이성형 편, 『사회민주주의 연구 1: 회고와 전망』(새물결, 1991), 박호성 편, 『사회민주주의와 민주사회주의: 이론과 현실』(청람논단, 1991)을 들 수 있다.

3) 신광영이 1980년대 말과 1990년대 초에 쓴 대표적 논문들은 이후 신광영(2015)의 1장, 2장, 3장, 6장에 수정, 보완된 형태로 수록되었다.

노사관계 영역에서는 중앙단체교섭과 연대임금정책, 적극적 노동시장정책, 노동자 경영참가제도와 임노동자기금 등이 많이 연구되었다. 복지국가/사회정책 영역에서는 스웨덴 복지국가의 특성과 역사적 발전과정을 개관하는 성격의 연구와 연금, 보육, 실업정책, 가족정책 등 개별 복지제도 및 정책을 다루는 연구들이 양산되었다. 노동시장/노사관계와 복지국가/사회정책 분야에서 스웨덴 모델 소개가 가장 활발하게 이루어진 이유로는 두 가지를 들 수 있을 것 같다. 첫째, 이 분야들은 스웨덴 모델의 두드러진 특성이 가장 잘 나타나는 영역이다. 둘째, 스웨덴의 노동시장/노사관계와 복지국가/사회정책은 한국 상황과 가장 확연히 대비되는 영역이자 한국의 진보 성향 연구자들의 입장에서는 가장 부러워할 만한 영역이기도 했다(Shin, 2012: 99-101).

1990년대의 스웨덴 사민주의/스웨덴 모델 연구가 주로 ‘우호적 소개’에 치중되어 있었던 것과 달리 2000년대에 들어선 스웨덴 사민주의/스웨덴 모델의 경험을 한국 사회의 현안과 연결시켜 해석하거나 한국 사회의 장기적 지향점으로 스웨덴 모델을 상정한 연구물들이 본격적으로 나오기 시작했다. 즉 스웨덴 사민주의/스웨덴 모델의 ‘한국적 함의’를 찾고 이에 비추어 한국 사회의 개혁 방향과 개혁과제를 제시하는 연구물들이 나오기 시작했다. 이런 연구들의 경우 관심의 중심은 스웨덴 ‘사민주의’가 아니라 구체적 제도와 정책의 결합물로서의 스웨덴 ‘모델’이었다.

2000년대에 들어 이런 논의가 비교적 활발하게 개진된 배경으로는 첫째 1997년 외환위기의 충격과 그에 뒤이은 시장주의적 경제개혁의 한계와 부작용을 들 수 있다. IMF의 지도하에 추진된 시장주의적 개혁의 한계와 부작용이 2000년대에 들어 분명히 가시화됨에 따라 새로운 대안을 모색할 필요가 커진 것이다. 둘째, 이 시기에 김대중 정부와 노무현 정부가 들어서면서 진보적 대안 체제모델 또는 대안 발전모델 논의를 어느 정도 진지하게 경청할 수 있는 정치적 주체가 형성되었다는 판단이 생긴 측면도 있다. 특히 노무현 정부의 경우 다소 비아냥거리는 의미에서 ‘로드 맵(road map) 정부’라 불릴 정도로 한국 경제와 사회의 장기 발전 방향 논의가 정부 차원에서도 상당히 활발히 이루어졌다.

일반적으로 장기적이고 종합적인 대안적 발전 모델 논의가 활발해지는

시기는 기존 발전 모델의 한계가 뚜렷해지고 대안 모델 논의가 정치적 유효성을 가질 수 있는 사회적 분위기와 정치적 조건이 형성되는 시기일 텐데, 김대중 정부와 노무현 정부 시기, 특히 노무현 정부 시기가 그런 시기였다 할 수 있다. 이 시기는 정부 차원에서도 박정희 모델의 시효가 끝난 것으로 공식적으로 천명되고 그에 뒤이은 시장주의적 개혁의 한계와 부작용이 분명히 드러나기 시작한 시기이자 적어도 주관적 지향의 측면에서는 상대적으로 진보적인 세력이 집권한 시기였던 것이다.⁴⁾

이 시기에 스웨덴 모델의 경험을 긍정적 참고사례로 삼아 한국 경제의 개혁방향을 제시한 연구로서 가장 큰 사회적 반향을 일으킨 것은 장하준, 정승일, 이찬근의 일련의 연구였다. 이들에 따르면 외환위기 이후 추진되어온 재벌개혁정책은 영미식 기업지배구조를 이상적 모델로 삼아 추진된 신자유주의적 개혁으로서 한국 경제에 심대한 부정적 영향을 미쳐왔고 앞으로도 그러하리라는 것이다. 이런 재벌개혁정책은 한국 경제의 경쟁력의 핵심인 재벌체제를 약화, 해체시킴으로써 국민경제의 생산력 기반 약화, 해외 투기자본에 의한 한국 경제 지배, 주주자본주의 원리의 확산으로 인한 기업의 장기 성장 잠재력 훼손, 산업과 금융 간의 연계 약화, 비정규직의 양산 등을 낳을 수밖에 없다는 것이다. 그리고 기존의 재벌개혁정책에 대한 대안으로서 이들은 재벌과 정부, 노동운동 간의 사회적 대타협을 제시한다. 재벌가문의 소유지배권을 안정적으로 보호해주는 대가로 재벌가문과 재벌기업들은 투자와 고용 증대에 매진하고 사회공헌기금을 출연하며, 재벌체제의 강점을 살린 경제성장의 과실을 정부가 고율 조세로 환수함으로써 복지국가 발전을 위한 재정적 기반을 확보하자는 것이다.

그리고 이러한 주장을 뒷받침해주는 핵심적인 경험사례로서 스웨덴 대기업들의 소유지배구조를 거론했다. 스웨덴의 경우 발렌베리 가문(Wallenberg family)으로 대표되는 거대 자본가 가문이 스웨덴 굴지의 대기업들을 소유, 지배해왔는데 발렌베리 가문은 차등의결권 주식제도와 피라미드형 소유지배구조를 통해 소유 지분에 비해 훨씬 큰 지배력을 행사해왔다는 것이다. 그

4) 예컨대 노무현 정부에서 청와대 정책실장으로 일한 이정우 교수는 북유럽 사민주의 모델을 가장 이상적인 자본주의 모델이라 평가해왔다.

런데 사민당이 장기 집권하고 노동조합의 힘이 막강한 스웨덴 사회에서 이런 소유지배구조가 용인되어온 것은 스웨덴 사민주의 세력의 분별력 있는 실용주의적 판단에 기인한다는 것이다. 1938년의 살트세바덴(Saltsjöbaden) 협약에서 대기업들을 국유화하지 말고 유능한 거대 자본가 가문의 휘하에 두되 거대 자본가 가문과 그 휘하의 대기업들이 투자와 고용 증대, 고율 조세 납부 등을 통해 국민경제에 기여하도록 하는 방향으로 발렌베리 가문과 사민주의 세력 간에 사회적 타협이 형성되었다는 것이다. 따라서 우리도 세계 최고 수준의 복지국가인 스웨덴의 경험을 따라 재벌가문의 소유지배권 안정화를 매개로 한 사회적 타협을 이를 필요가 있다는 것이다(이찬근, 2004; 장하준, 2004; 장하준·정승일, 2005; 장하준·정승일, 2012).⁵⁾ 이러한 주장은 외환위기 이후 부실 금융기관의 해외 매각, 자본시장 자유화에 따른 주식시장에서 해외 투자자의 비중 급증, 경제성장률 저하 등을 배경으로 하여 한국 국민의 민족주의적 정서와 결합되어 사회적으로 큰 반향을 일으켰다.

장하준, 정승일, 이찬근이 주로 재벌개혁 문제와 직결되어 있는 기업지배구조와 금융 문제에 초점을 맞춘 데 반해 신정원(2005)은 금융과 기업지배구조, 산업 관련 제도 및 정책, 노동시장 및 노사관계, 사회복지제도를 포괄하는 종합적인 대안적 경제체제 모델을 구상하였다. ‘한국형 사회적 시장경제 모델’이라 명명된 이 모델은 이론적으로는 ‘제도적 보완성’을⁶⁾ 강조하는 ‘자본주의의 다양성론’에 기대고 경험적으로는 스웨덴을 필두로 하는 북유럽 사민주의 모델의 경험에 크게 의존하여 고안된 모델이다. 그리고 노동시장 차원을 넘어 국민경제 전체 차원에서 유연안정성 확보를 중요하게 고려하여 만들어진 구상이다.

그는 산업의 기술적 특성에 따라 금융 및 기업지배구조-노사관계-노동시

5) 이찬근 교수는 나중에 입장을 바꾸어 본인이 과거에 강도 높게 비판했던 영미식 기업지배구조를 대체로 승인하고 한국의 재벌체제의 약점을 많이 인정하는 입장으로 선회한 것으로 보인다. 이찬근 교수의 변화된 입장은 이찬근(2009)에 잘 나타나 있다.

6) 비교정치경제학 또는 비교경제체제론에서 많이 활용되어온 ‘제도적 보완성’ 개념에 대한 아마블(Bruno Amable)의 정의는 다음과 같다. “하나의 제도의 존재가 다른 제도의 효율성을 증가시킬 경우에 이 두 제도 간에는 보완성이 있다고 말할 수 있다.” Amable(2003: 6).

장을 제도적 보완성 원리에 따라 연결지우는 ‘복선형 제도 클러스터(double-tracked institutional cluster)’⁷⁾를 형성할 것을 제안한다. ‘급진적 혁신(radical innovation)’이 중요한 IT 산업 등 첨단산업의 경우엔 유연성을 제고하는 제도 클러스터를 형성하고 ‘점진적 혁신(Incremental innovation)’이 중요한 전통적 제조업의 경우엔 안정성을 강화하는 제도 클러스터를 형성하며, 양자 모두의 하부의 북유럽식의 보편주의적 원리에 입각한 사회복지제도를 구축한다는 것이다. 또 인구 고령화로 인해 장기적으로 노동력 공급 부족 문제 등에 봉착할 가능성을 고려하여, 사회복지제도의 설계에서 현금급여 지급보다는 사회서비스 제공에 무게를 더 두고 적극적 노동시장정책과 평생학습체계를 강화함으로써 사회복지제도가 ‘사회안전망’뿐 아니라 ‘고용안전망’이자 ‘사회학습망’으로서의 역할도 수행할 수 있게 함으로써 경제성장에 도 기여할 수 있게 하자는 것이다(신정완, 2005; 신정완, 2009: 112-113).

민간 싱크탱크인 ‘시민경제사회연구소’는 2006년에 『한국형 신성장동력 사회투자모형과 그 실현을 위한 조세재정개혁과제』라는 방대한 분량의 정책보고서를 발간했다. 이 보고서는 한국 경제에서 요소투입형 경제성장이 한계에 도달하였기 때문에 앞으로는 노동자들의 인적자본 강화와 기술혁신 투자 강화를 통한 ‘사람 중심의 성장전략’을 개발해야 한다는 점을 강조한다. 이 보고서에서 제시한 발전 모델은 ‘3fare 모델’이라 명명되었는데, 이는 주로 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 사회들의 경험을 모범으로 삼아 ‘학습복지(learnfare)’, ‘일자리 복지(jobfare)’, ‘사회복지(welfare)’로 구성되는 ‘3fare’를 통해 노동자들의 교육과 숙련 수준을 높이고 사회안전망을 강화하며 사회복지 분야, 특히 사회서비스 분야에서 대규모 일자리를 창출할 것을 제안하였기 때문이다(신정완, 2009: 113).

구(舊) 민주노동당 산하 진보정치연구소는 2007년에 『사회국가, 한국사회의 재설계도』라는 책을 발간하였는데, 이 책에서 주로 북유럽 사회들을 모범으로 삼아 보편적 복지국가 체계, 재분배효과가 큰 조세체계, 국가의 적극적 역할을 통해 사회공공성이 강화되는 사회경제 시스템 건설을 제안한다

7) 여기에서 ‘제도 클러스터’란 상호 보완성을 가진 채 연결되어 있는 제도들의 집합을 의미한다.

(신정완, 2009: 114).

2000년대에 들어 복지국가 건설 캠페인을 가장 적극적으로 수행한 시민운동단체는 ‘복지국가 SOCIETY’였다. 이 단체는 북유럽의 복지국가를 모범으로 삼아 ‘역동적 복지국가’를 건설할 것을 제안해왔다. 역동적 복지국가의 핵심적 성격은 ‘보편적 복지’와 ‘능동적 복지’다. 보편적 복지는 전 국민을 복지 수혜자로 포괄하는 복지 시스템으로서 빈곤층 등 한계계층만을 지원하는 미국식 ‘잔여적(residual) 복지’와 대비된다. ‘능동적 복지’는 복지프로그램들이 사회구성원의 최소 생계보장을 넘어 일자리 창출, 사회구성원의 인적 자본 증대, 노동시장의 유연안정성 지원 등을 통해 경제성장에도 기여할 수 있도록 편성된다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 기존 예산구성에서 경제발전 지원 지출을 줄이고 사회복지 지출을 늘리는 한편 증세가 필요하다는 것이다(복지국가 SOCIETY 정책위원회, 2007).

복지국가 SOCIETY는 사회복지 분야뿐 아니라 재벌개혁, 금융개혁, 노동개혁 등 광범위한 분야에서 정책 제안을 해왔는데 재벌개혁과 관련해서는 장하준, 정승일, 이찬근의 입장과 유사하다. 이는 정승일이 복지국가 SOCIETY의 일원으로서 재벌개혁 분야를 맡은 데 기인한 것으로 보인다. 그러나 이 단체의 메시지의 핵심은 재벌개혁 등 경제관련 정책제안이 아니라 ‘보편적 복지’와 ‘능동적 복지’로 대표되는 복지국가 발전방향에 있다고 보아야 할 것이다.

사회복지 분야에 국한된 연구들 중에서 스웨덴식 복지국가 모델을 한국 복지국가의 장기적 지향점으로 뚜렷이 제시한 대표적 연구로는 안상훈(2006)을 들 수 있다. 안상훈은 선진국의 복지국가들을 사회서비스와 현금급여 프로그램의 발전수준에 따라 유형화한다. 양자 모두 발전수준이 높은 유형이 ‘사회서비스 통합형’으로 스웨덴 등 북유럽 복지국가가 이에 해당된다. 양자 모두 발전수준이 낮은 유형이 ‘공공부조형’으로 미국이나 영국이 이에 해당된다. 사회서비스는 미발달되어 있고 현금급여 프로그램의 발전수준은 높은 유형은 ‘사회보험형’으로 독일 등 대륙유럽국들이 이에 해당된다.

그런데 이러한 복지국가 유형들을 경제적 지속가능성과 정치적 지속가능성의 측면에서 평가하면 사회서비스 통합형이 가장 우월한 것으로 나타난다

는 것이다. 경제성장률로 대표되는 경제적 지속가능성의 측면에서는 사회서비스 통합형과 공공부조형이 비슷하고 사회보험형은 상당히 성과가 나쁜 것으로 나타난다. 조세저항의 강도와 복지프로그램 개혁의 가능성 정도로 대표되는 정치적 지속가능성의 측면에서는 사회서비스 통합형이 우월한 것으로 나타난다. 사회서비스 통합형에서는 납세자와 복지 수혜자의 외연이 거의 일치하기 때문에 납세자의 조세저항이 약하고, 사회서비스가 고도로 발달되어 있기 때문에 상황에 따라 현금이전 프로그램 지출을 줄여도 큰 문제가 발생하지 않는다는 것이다.

따라서 한국도 장기적으로는 사회서비스의 비중을 강화시켜 스웨덴 등의 사회서비스 통합형 복지국가와 유사한 방향으로 복지국가를 발전시켜갈 필요성이 크다는 것이다. 현금급여 프로그램에 비해 사회서비스 프로그램은 직접적인 일자리 창출효과가 크고 인적자본 투자를 통한 노동자들의 생산성 향상효과가 크므로 저출산·고령화 문제에 직면한 한국에서는 사회서비스의 비중을 강화시켜 한국의 복지국가를 ‘사회서비스투자국가’로 발전시켜가야 할 시급한 필요가 있다는 것이다.

그런데 한국의 진보 학계가 상찬해온 스웨덴 복지국가는 1990년대 이후 상당한 변화를 겪었다. 복지지출 규모가 줄고 복지제도에서 시장원리 친화적인 요소들이 많이 도입된 것이다. 이는 1990년대 초의 금융위기 수습과정에서 재정적자와 해외부채가 급증하여 정부지출을 전반적으로 크게 줄여야 했던 사정에도 기인하고 기존 복지제도의 제도적 문제점을 해결할 필요가 있었던 데에도 기인한다.

1990년대 이후 추진된 복지개혁 중에서 가장 중요한 것이 공적연금 개혁이었다. 개혁 이전에 스웨덴의 공적연금제도는 기초연금인 국민연금과 소득 비례연금인 ATP(allmänna tilläggspension; 공적부가연금)의 2층 구조로 구성되어 있었다. 즉 조세수입을 재원으로 삼는 정액연금인 국민연금을 모든 고령자에게 지급하고, 그 위에 사회보험료를 재원으로 삼아 연금 수령자의 생애 고용기간과 고용기간 중의 소득수준에 비례하여 연금 급여를 지급하는 ATP가 자리 잡고 있었다. 특히 ATP는 스웨덴의 많은 복지프로그램들 중에서도 ‘왕관의 보석’이라 불릴 정도로 높이 평가받았던 제도였다. 그런데 ATP는

인구 고령화와 연금제도 성숙에 따른 재원 부족 문제, 블루칼라 노동자에 비해 화이트칼라 노동자를 과도하게 우대하는 문제 등으로 인해 개혁 요구에 직면하게 되었고 1990년대에 우파정당들 주도로 급진적 변화를 경험하게 되었다.

1990년대 말에 입법화된 새로운 연금제도는 NDC(notional defined contribution; 명목확정기여) 제도로서 과거의 ATP와 마찬가지로 부과제도(pay-as-you-go system)이나 소득재분배효과를 대폭 줄이고 노동자의 기여부담을 과거에 비해 크게 늘리고, 급여 산정식에 경제성장률과 연금 수령자 동년배 집단(cohort)의 기대여명 등을 포함시킴으로써 연금재정 안정성을 제도적으로 확보하고, 조세수입에 기초한 정부의 재정부담을 없앴다. 또 연금 보험료의 일부에 대해서는 연금 수령자가 자유롭게 투자대상을 결정하도록 하는 PPR(premium pension reserve; 사연금위탁계정)을 도입했다. 생애고용기간이 짧거나 고용기간 중 소득이 낮아 연금 수령액이 너무 작은 고령자에 대해서는 기초보장연금을 통해 연금수입을 지원하도록 했다. 기초보장연금의 재원은 조세수입으로 충당한다.

이러한 연금개혁에 대한 국내 학계의 입장은 엇갈린다. 신필균(2005)과 양재진·홍백의(2007)는 스웨덴의 새로운 연금제도가 인구 고령화에 직면하여 연금제도의 재정적 지속가능성을 획기적으로 높이는 한편 빈곤층을 위한 배려도 포함하는 매우 합리적인 제도라고 평가한다. 특히 양재진·홍백의는 한국의 국민연금을 스웨덴의 NDC와 유사한 방향으로 개혁할 필요가 있다고 주장한다. 한국의 국민연금은 가입자에게 매우 관대하게 설계된 데다 확정급여(DB; defined benefit) 제도인 관계로 인구 고령화에 직면하여 재정적 지속가능성이 너무 낮아졌다는 것이다. 따라서 재정안정성 확보가 제도적으로 보장되어 있으며 빈곤층에 대한 지원도 확보할 수 있는 스웨덴의 NDC 방식으로 제도를 근본적으로 바꾸어야 한다는 것이다. 반면에 주은선(2004)은 스웨덴의 연금개혁의 핵심은 금융시장 탈규제화와 금융자본의 지구화를 배경으로 하여 노후보장의 개인화, 시장화, 금융화를 추진한 개혁으로서 스웨덴 복지국가 모델의 결정적 후퇴라 비판적으로 평가한다. 그리고 적어도 연금 개혁의 성격으로 볼 때 스웨덴 복지국가를 여전히 ‘예외적인 것’으로 보기는

어렵게 되었다고 평가한다(주은선, 2004: 268).

그런데 한국 사회를 스웨덴 또는 북유럽 사회와 유사한 방향으로 변화시켜가려면 이를 추진할 정치적 주체가 있어야 한다. 이상적으로는 시민주의 정당이 집권하거나 최소한 강력한 야당으로서 제도와 정책을 주도적으로 변화시켜갈 수 있어야 한다. 그런데 이는 한국 현실에서 너무나 요원한 일이다. 또 스웨덴에선 블루칼라 노동조합 전국조직인 LO가 노사관계 영역에서 큰 영향력을 행사해왔고 시민당과의 협력을 통해 경제정책과 사회정책에 커다란 영향력을 행사해왔다. 그런데 한국은 노조 조직률이 10%에 불과하고 민주노총의 조직률은 5% 미만이다. 게다가 한국의 노조는 주로 대기업 정규직 노동자들로 구성되어 있고 기업별 노조체계와 기업별 단체교섭에 입각해 있어 복지국가의 발전보다는 기업 수준의 교섭을 통해 고용조건을 개선하는데 압도적 관심을 갖고 있는 실정이다. 스웨덴의 LO가 기업과 산업의 임금 지불능력에 관계없이 ‘동일 노동, 동일 임금’을 지향하는 연대임금정책 등을 통해 노동계급 내부의 고용조건 균등화를 추진해온 것과는 달리 한국의 대기업 노조는 노동시장 양극화에 일조한 것으로 평가되는 실정인 것이다.

또 현행 단순다수제-소선거구제 국회의원 선거제도는 군소정당의 의회 진입과 성장을 어렵게 하고 지역주의의 온상이어서 사회복지나 조세와 같은 계급정치적 의제의 부상을 어렵게 한다. 이러한 정치 상황이 타개되지 않는 한 대안적 제도나 정책 구상이 큰 의미를 갖기 어렵다. 따라서 한국 사회의 대안적 체제 모색은 이를 가능케 하는 정치제도 개혁이나 정치적 주체 형성 문제를 비껴갈 수 없다.

정치제도 개혁과 관련해서는 굳이 시민주의나 복지국가 문제와 관계없이 도 오래 전부터 국회의원 선거에서 비례대표제의 비중 증대나 중대선거구제로의 전환, 대통령의 권한 축소나 의원내각제로의 전환 등 선거제도 및 권력구조 개혁의 필요성이 꾸준히 논의되어왔다. 최근에는 복지국가 발전을 위해서도 정치제도 개혁이 필수적임을 강조하는 논의들이 나오고 있다. 최태욱(2014)은 다수대표제-양당제-다수제 민주주의(majoritarian democracy) 정치제도를 갖고 있는 미국, 영국, 호주 등에서는 1980년대 이후 신자유주의의 기세가 강했던 반면에 여전히 강한 복지국가를 유지하고 있는 스웨덴, 덴마

크, 노르웨이, 독일, 오스트리아 등은 비례대표제-다당제-합의제 민주주의 (consensus democracy) 정치체도를 갖고 있음을 강조한다. 즉 정치체도와 복지국가의 발전 정도 간에는 밀접한 상관관계가 있다는 것이다. 따라서 한국에서도 복지국가를 발전시키려면 선거제도 개혁을 통해 비례대표 의석을 크게 늘리고 이를 통해 친복지 군소정당의 원내 진입과 성장을 가능케 하여 실질적 다당제 정치구조를 발전시키고, 사안별로 정당들이 합종연횡하여 연립정부를 구성하며 소수 정당의 입장도 무시되지 않는 합의제 민주주의를 발전시켜야 한다고 주장한다.⁸⁾

시민사회 영역에서는 노조의 취약성과 복지국가 문제에 대한 노조의 무관심이 중요한 난제인데, 이 문제를 보완하여 한국 실정에 맞는 복지국가 건설의 주체 형성, 즉 ‘복지동맹’의 형성 문제가 많이 논의되어왔다. 이 문제는 참여사회연구소의 학술지 『시민과 세계』에서 집중적으로 논의되어왔다. 복지국가 지지층을 두텁게 형성하기 위한 방안으로 많이 거론된 것이 보편적 사회서비스의 비중이 큰 보편적 복지국가를 지향함으로써 중산층을 복지국가 지지층으로 끌어들이야 한다는 것이다. 중산층은 핵심 납세자층이므로 빈곤층 등 한계계층에만 도움이 되는 선별적 복지프로그램에는 무관심하거나 적대적이기 쉽지만 본인들도 혜택을 볼 수 있는 보편적 사회서비스 프로그램의 발전은 지지할 수 있다는 것이다(윤도현·박경순, 2009; 윤희식, 2010). 복지국가 SOCIETY의 공동대표로 활동해온 이상이는 일반 시민을 대상으로 하는 보편주의 복지국가 건설 캠페인을 더 활발히 전개하는 한편 전통적 민주화운동을 대표하는 민주당⁹⁾과 군소 진보정당, 그리고 보편주의 복지국가 건설을 지향하는 시민사회세력이 ‘복지국가 단일정당’으로 집결하는 정당구도 개편을 제안한다(이상이, 2011).

한편 한국의 경우에는 노동계급보다 중산층이 정치적으로 진보적 성향을 보이며 복지국가에 더 우호적인 측면이 있기 때문에 계급이익보다는 진보적 가치를 중심으로 하는 복지동맹 형성의 가능성이 있고, 복지국가에 대한 시민운동의 헌신의 전통이 있으므로(김영순, 2011), 노동계급뿐 아니라 다양한

8) 김영순(2011: 25), 윤희식(2010: 41)도 비례대표제 강화를 주장한다.

9) 2015년 말에 ‘더불어 민주당’으로 당명 변경.

주체들이 참여하는 ‘혼합형 복지동맹’을 형성해야 한다는 입장이(은수미, 2011) 복지동맹 문제와 관련된 지배적 입장으로 보인다.

한편 복지국가의 건설과 발전을 위해서는 재원이 필요하고 그 압도적 부분은 증세로 충당될 수밖에 없다. 그런데 한국의 경우 임노동자와 자영업자 간에 조세 부담이 불균형하고 국가기구에 대한 시민의 신뢰가 낮으며 교육비, 주거비 등이 높아 시민의 조세저항이 강하다는 문제가 있다. 이 문제를 돌파하지 못하면 복유립형 복지국가 건설도 무망할 수밖에 없다. 토건예산 억제 등 기존 세출구조의 합리적 조정이나 조세행정의 개선과 지하경제 억제 등을 통한 세원 개발 등 비교적 무난한 해결책만으로는 막대한 재원을 충분히 조달할 수 없기 때문이다. 조세저항 극복 방안과 관련하여 많이 거론된 것이 ‘선복지, 후조세’ 방안이다. 즉 먼저 복지지출을 크게 늘리고, 특히 주된 납세자인 중산층에게 도움이 되는 사회서비스 지출을 크게 늘려 납세자들이 복지 혜택을 실감하게 하고나서 서서히 증세하면 조세저항이 누그러질 수 있다는 것이다(복지국가 SOCIETY 정책위원회, 2007; 윤도현·박경순, 2009; 윤홍식, 2010). 노동시장/노사관계 영역에서는 스웨덴식 노사관계나 노동시장정책을 우호적으로 소개하는 연구는 많았지만 이를 한국의 노동시장/노사관계의 장기적 지향점으로 설정하고 구체적 제도나 정책 개혁 방향을 제시한 연구는 발견하기 어렵다. 이는 무엇보다도 이 영역에서 스웨덴과 한국 간의 현격한 조건 차이를 반영한다. 스웨덴의 노조는 세계 최고의 조직률을 가진 데다 고도로 중앙집권적인 조직구조를 갖고 있으며 그 상대방인 사용자단체도 그러하다. 한국과는 기본 조건이 너무 다른 것이다.

스웨덴 모델로부터 벤치마킹할 노동 관련 프로그램으로 많이 언급되어온 것은 적극적 노동시장정책의 발전과 평생학습체계의 발전이다. 이는 비교적 실행이 어렵지 않은 데다 스웨덴뿐 아니라 대부분의 선진국들의 실업대책 프로그램의 최근 경향도 일반적으로 그러하다. 그리고 청년 실업 문제 등에 직면한 한국 상황에도 맞는 측면이 있다.

그런데 적극적 노동시장정책은 노동공급 측면에 초점을 맞춘 정책으로서 노동수요 자체가 크게 부족한 경우에는 유효성이 별로 없다. 그래서 1990년대 초 금융위기 이후 노동수요가 크게 감소한 스웨덴에서도 적극적 노동시

장정책의 비중이 크게 감소해왔다. 따라서 한국 현실에서 적극적 노동시장 정책은 일자리 창출 정책 구상과 결합되어야 유효성이 크다고 할 수 있는데, 현재 진보 진영의 일자리 창출 전략은 주로 사회서비스 강화를 통한 일자리 창출과 중소기업 육성 정도인 것으로 보인다.

산업정책이나 거시경제정책 등 좁은 의미에서의 경제정책 영역에서는 스웨덴 모델로부터 벤치마킹해야 할 사례들이 별로 거론되지 않은 편이다. 이는 이 영역에서는 스웨덴이 다른 선진 자본주의국들과 특별히 다른 정책요소들을 많이 갖지 않은 데에도 기인하고, 국내 스웨덴 모델 연구자들 중에서 경제학 전공자가 극히 드물다는 사정을 반영하기도 한다고 판단된다.

3. 기존 논의 평가

이상의 논의 중 사회적으로 가장 많이 주목받고 활발한 학문적, 정책적 논쟁을 촉발시킨 것은 역시 장하준, 정승일, 이찬근의 ‘재벌활용론’이라 할 수 있다. 이들의 주장에 대한 비판도 활발하게 개진되었는데, 비판 논리도 다양했다. 이들이 촉발하는 민족주의적 정서는 국내의 다양한 계급·계층 간의 이해관계 충돌을 부차화함으로써 이들이 지향하는 이해관계자 자본주의의 성립을 오히려 방해할 가능성이 크다는 점(김상조, 2004: 244-245; 신정완, 2004: 332-333), 외환위기 이후 형성된 새로운 지배블록에 재벌기업들이 포함되어 있다는 점을 간과하고 국내 재벌기업 대 해외 금융자본 간의 대립구도를 과장했다는 점(이병천, 2007: 35; 이병천, 2012: 34-35), 해외 자본에 의한 재벌기업의 소유, 지배 가능성을 과장했다는 점(장하성, 2014: 337-354), 한국에서는 여전히 주주자본주의가 아니라 총수자본주의가 지배적이라는 점 등이 거론되었다(김기원, 2012; 193).¹⁰⁾

특히 이들이 스웨덴 모델의 경험을 활용하여 자신들의 주장을 정당화한 부분에 대해서는 신정완이 비판을 가한 바 있다. 그에 따르면 스웨덴 모델의

10) 재벌개혁 논쟁에 참여한 대표적 논자들의 입장을 비교, 정리한 책으로는 이정환(2014) 참조.

경험을 중요한 경험적 참고사례로 삼는 장하준 등의 ‘재벌활용론’은 논지의 타당성 여부를 따지기 전에 스웨덴 모델에 대한 잘못된 지식에 근거하고 있다는 것이다. 예컨대 1938년 살트세바덴 협약은 발렌베리 가문 등의 소유지 배권 보호와 투자와 고용 증대를 교환한 정치적 타협이 아니라 정리하고 절차 등 오직 좁은 의미에서의 노사 간 분쟁사항을 해결하는 절차를 만든 협약이었을 뿐이고, 발렌베리 가문은 협약의 주체도 아니었다는 것이다(신정완, 2004a: 321-323). 그리고 스웨덴에 차등의결권 주식제도나 공익재단을 정점에 둔 피라미드형 지배구조 등 거대 자본가 가문의 지배력을 강화해주는 제도가 존재하는 것은 사실이나 한국과는 판이한 역사적 경험과 제도적, 정치적 환경 속에서 이러한 제도가 용인되고 작동했다는 점을 고려하지 못하고 있다는 것이다. 즉 스웨덴에는 한국과는 달리 발렌베리 가문 등 거대 자본가 가문의 전횡을 막을 수 있는 다양한 제도적 장치와 정치적 환경이 구비되어 있다는 것이다(신정완, 2015a).¹¹⁾

장하준, 정승일, 이찬근의 연구와 주장은 그 논지의 타당성 여부를 떠나 스웨덴 모델이 대중적으로 주목받게 된 데 결정적으로 기여했다고 할 수 있다. 이렇게 된 배경으로는 재벌개혁이라는 사안의 중대성, 외환위기 이후 추진된 시장주의적 개혁에 대한 불만과 피로감의 확산, 민족주의적 정서에의 호소력, 전통적인 보수-진보 구도에 잘 편입되지 않는 독특한 논지로 인한 보수 진영의 일각에서의 호응, 장하준 교수의 국제적 명망 등을 들 수 있을 것이다. 그리고 그간의 스웨덴 모델 연구가 주로 진보 성향 연구자들에 의해 노동시장/노사관계와 복지국가/사회정책 등 한국 사회와는 판이한 모습을 보이는 영역에서 진행되면서 어떤 면에서는 한국 사회와는 거리가 먼 ‘뻘한 이야기’로 간주될 수 있는 측면이 있었던 반면에, 이들의 주장은 스웨덴 대기업들의 소유지배구조라는, 한국 사회에 비교적 덜 알려진 주제이면서 한국 사회에 주는 함의는 매우 클 수 있는 주제를 다룸으로써 커다란 반향을 얻을 수 있었다.

11) 발렌베리 가문의 역사와 발렌베리 가문 휘하 기업들의 기업지배구조를 설명한 책인 장승규(2006)도 장하준 등의 입장을 직접 비판하지는 않지만 책의 내용상 간접적으로 비판하고 있다고 볼 수 있다.

신정완의 ‘한국형 사회적 시장경제 모델’은 스웨덴 모델 전공자가 북유럽의 사회경제 시스템과 유사한 체제를 지향하여 구상한 종합적인 대안적 체제 모델이라는 점에서 주목할 만하지만 큰 관심을 끌지는 못했다. 이렇게 된 이유로는 그 스스로 인정하듯이 한 국민경제 내에 복수의 제도 클러스터가 장기 공존 가능할 것인가 하는 의문을 남긴 점이나 이행 전략을 제시하지 못했다는 점도 들 수 있을 것이다(신정완, 2005: 139). 또 기술의 융복합화 추세 속에서 기술적 특성에 따라 첨단산업과 전통적 제조업을 구분하는 것이 어느 정도나 가능할 것인가 하는 의문도 있었다(주상영, 2013: 31). 또 총론적 성격의 연구여서 부문별 개혁과제가 상세하게 제시되어 있지 않다는 한계도 있다. 그리고 이 모델은 체제 구성 요소 간의 제도적 보완성을 고려하여 종합적으로 제시된 모델이기 때문에 오히려 한국 경제의 현황과는 너무 거리가 먼 ‘너무 고급스런’ 모델로 보인 측면도 있을 것이다. 이행 문제와 관련해서는 새로운 체제로의 이행이 단번에 이루어질 수 없는 것이라면 개혁의 순서도 제시되어야 한다. 또 이행기에 부분적 개혁을 추진하는 과정에서 불가피하게 제도적 보완성의 파괴를 거칠 수밖에 없으므로 이행기 관리 전략도 제시되어야 한다. 그러나 신정완은 이런 문제를 다루는 후속 연구를 아직 제출하지 못하고 있다.

복지국가 SOCIETY의 ‘역동적 복지국가론’은 장하준 등의 논의와 더불어 한국 사회에 큰 파장을 일으킨 대표적 개혁담론이라 할 수 있다. 특히 이 단체가 대중화시킨 ‘보편적 복지’ 담론은 2011년 서울시 무상급식 이슈와 맞물려 큰 사회적 반향을 얻었다. 이 단체는 많은 전문가들을 포괄하고 있어 보건 의료, 사회복지, 조세-재정, 재벌개혁 등 다양한 이슈에서 구체적 제안들을 제시해왔지만 기본 논지는 비교적 단순하다고 할 수 있다. 증세를 통해 복지 재원을 획기적으로 늘려 북유럽식의 강한 보편적 복지국가를 건설하면 양극화와 빈곤 문제도 해결할 수 있을 뿐 아니라 경제성장과 일자리 창출에도 크게 도움이 된다는 것이다. 즉 ‘보편적 복지’는 동시에 ‘능동적 복지’이기도하다는 것이다. ‘역동적 복지국가론’이 상당히 큰 영향력을 행사할 수 있었던 것은 담론의 정교성보다는 복지국가의 건설과 발전이라는 시대적 과제를 정조준한 데다 담론 생산의 주체인 복지국가 SOCIETY가 지속적이고 정력

적으로 캠페인 활동을 전개한 데에 주로 기인한다고 판단된다.

그런데 복지국가 SOCIETY의 보편적 복지 담론에 대해서는 김대호(2011)가 비판한 바 있다. 사회복지제도의 설계와 관련하여 보편주의와 선별주의는 복지프로그램에 따라, 그리고 구체적 상황에 따라 얼마든지 적절히 배합할 수 있는 것인데 복지국가 SOCIETY 등 진보 진영은 보편주의를 이념화, 교조화함으로써 불필요하고 소모적인 논쟁구도를 만들었다는 것이다(김대호, 2011: 396-414). 그런데 ‘보편적 복지국가’에서 ‘보편적’이라는 말을 복지프로그램의 수혜자범위 측면에서 ‘선별주의(selectivism)’에 대비되는 ‘보편주의(universalism)’로만 받아들이면 김대호의 비판이 설득력을 가질 수 있다. 스웨덴을 포함하여 모든 복지국가에서 보편적 복지프로그램과 선별적 복지프로그램을 모두 운영할 수밖에 없는 것이고, 양자의 비중 등은 구체적 상황에 따라 유연하게 조정하는 것이 합리적이기 때문이다.

그러나 ‘보편적 복지국가’라는 용어는 일반적으로 보편주의 원리에 기초한 프로그램의 비중이 큰 복지국가만을 의미하는 용어라기보다는 보편주의적 프로그램의 지배적 비중뿐 아니라 복지급여의 적절성 또는 관대성, 사회복지 공급 주체로서 국가의 압도적 비중 등의 성격까지 포괄하는 용어로 사용된다. 또 그래서 ‘보편적 복지국가’의 대립어는 ‘선별적 복지국가’가 아니라 미국식의 ‘잔여적 복지국가’다. 이런 점에서 보면 복지국가 SOCIETY의 보편적 복지 담론이 불필요한 논쟁구도를 억지로 만들어낸 담론이라 보기는 어렵다. 이 단체의 보편적 복지 담론은 선별주의에 대비되는 보편주의를 유독 강조한 담론이라기보다는 사실은 규모가 크고 강한 ‘체대로 된 복지국가’를 지향하지는 담론이었기 때문이다.¹²⁾

한편 복지국가 건설의 주체 형성과 관련하여 나온 이러저러한 ‘복지동맹론’은 강한 복지국가를 지향하는 유력한 정당과 노조가 없으며, 유권자들의

12) 다만 보편적 복지국가 담론이 서울시 무상급식 문제와 맞물려 대중적으로 잘 알려지게 되었기 때문에, 보편적 복지국가의 여러 특성 중 ‘선별주의’에 대비되는 ‘보편주의’가 특히 부각되었고, 보편적 복지국가 담론이 일종의 정치 슬로건으로 기능한 관계로 한국의 사회복지 현실이나 사회복지 개혁과제에 비추어볼 때 ‘보편주의’ 문제가 필요 이상으로 이념적 문제로 부상된 점은 있다고 판단된다.

투표성향에서 ‘계급투표’가 미약한데다 시민운동단체들이 사회복지 강화 캠페인을 선도해온 한국 실정에서 나올 수밖에 없는 답론이었다. 물질적 이해관계 못지않게 진보적 가치를 중심으로 친복지 세력이 결집하는 ‘혼합형 복지동맹’은 강한 진보정당과 노조에 대한 ‘기능적 등가물’이라 할 수 있다.

그런데 복지동맹 형성 전략과 관련하여 윤도현·박경순은 복지국가 발전 초기에는 중산층의 지지를 얻기 위해 우선적으로 보편적 사회서비스를 강화하는 데 주력하고 대표적인 선별적 복지프로그램인 공공부조는 많이 건드리지 않는 게 좋다고 제안하는데(윤도현·박경순, 2009: 96-111), 이러한 전략은 위험한 측면이 있어 보인다. 무엇보다도 사회복지의 빈약성으로 인해 가장 고통 받는 집단을 정치전략적 고려에 의해 홀대하는 것이 정당화될 수 있는냐는 문제가 생긴다. 예나 지금이나 사회복지제도의 가장 기본적 역할은 사회경제적 취약계층의 생활보장인 것이다. 진보 성향의 연구자나 사회운동가들이 보편적 복지국가를 지향하는 주된 이유는 보편적 복지국가가 경험적으로 볼 때 수혜대상의 포괄성, 급여의 적절성, 평등주의적 재분배, 경제성장과의 친화성 등 종합적 성과가 좋기 때문이다. 그리고 빈곤층의 입장에서라도 스웨덴식의 보편적 복지국가 또는 사민주의적 복지국가가 더 유리한 것으로 알려져 있다.

이렇듯 보편적 복지국가의 장점은 많지만 ‘선별주의’에 대비되는 ‘보편주의’라는 제도 틀에 대한 ‘제도 물신주의’적 신봉에 빠져서는 안 될 것이고, 사회경제적 취약계층의 생활보장이라는 복지국가의 가장 기본적 기능을 과도기적으로라도 약화시키는 방식으로 보편적 복지국가의 건설이 추구되어서는 안 될 것이다. 궁극적으로는 보편적 복지국가 건설을 지향한다 하더라도 거기에 도달하기까지의 경로는 한국 사회의 구체적 조건을 고려하여 선택되어야 한다. 그리고 스웨덴의 경우에도 보편적 사회서비스의 확장은 여성의 경제활동 참가 증대라는 조건과 맞물려 복지국가 확장의 마지막 국면인 1960년대 중반 이후에 본격적으로 추진된 바 있다. 빈곤층의 규모가 크고 빈곤층의 처지가 날로 악화되어가는 한국 현실에서 공공부조 등 사회경제적 취약자 집단을 위한 프로그램은 복지국가 발전의 모든 단계에서 꾸준히 강화되어야 할 것이다.

한편 증세 전략으로서 많은 논자들이 주장해온 ‘선복지, 후증세론’도 약점이 많아 보인다. 조세저항이 강한 한국 현실에서 이런 발상이 나온 배경은 십분 이해가 가지만 과연 이런 전략이 복지국가 발전에 순기능할지 회의적이다. 선복지, 후증세론의 핵심은 상당 기간 재정적자를 무릅쓰고 중산층 등이 감동을 느낄 정도로 복지지출을 늘리고, 유권자들이 복지지출 증대의 필요성을 절감하고 난 후에 증세를 하면 조세저항이 작아지리라는 것이다.

그러나 “인간은 국가로부터 받은 서비스에 대해서는 둔감하고, 자기 호주머니에서 나가는 돈에는 예민”(김대호, 2009: 240)하다는 점을 가볍게 여겨서는 안 될 것 같다. 또한 금융 세계화 시대에 재정건전성 확보는 금융위기에 휘말리지 않기 위한 핵심 조건이라는 점도 중요하다. 2008년 발 세계경제 위기에서 스웨덴이 쉽게 탈출할 수 있었던 배경의 하나는 유럽 최고 수준의 재정건전성이었다. 또 이명박 정부에서 4대강 사업 등으로 인해 큰 폭의 재정적자가 난 경험이 한국 국민에게 준 학습효과도 고려해야 한다. 물론 복지지출 증대로 인한 재정적자는 불요불급한 토건사업으로 인한 재정적자보다는 정치적 수용가능성이 높겠지만 근년에 재정적자가 빠르게 증가한 상황에서 재정적자를 많이 낚는 정부는 ‘무책임한 정부’로 인식될 가능성이 커 보인다. 따라서 시간이 걸리더라도 국민을 설득해가며 복지지출 증대와 그에 상응하는 규모의 증세를 추진하는 정공법이 더 설득력이 있을 것으로 생각된다.

기존 논의들을 종합해보면 재벌개혁 문제와 같이 진보 진영 내에서도 논란이 많은 사안을 제외하고 나면 스웨덴 모델과 유사한 시스템을 지향하는 국내 논자들이 대체로 공유하는 입장은 다음과 같이 정리될 수 있을 것으로 보인다.

첫째, 선진국의 사회경제 모델로서 가장 우월한 것은 스웨덴 모델 등 북유럽 모델이다. 사회경제적 평등, 경제성장, 재정건전성 등에서 가장 우월한 성과를 보일뿐더러 세계화, 정보화, 고령화 시대에 지속가능성과 종합적 경쟁력을 갖춘 모델이다. 둘째, 사회복지제도 영역에서도 지출규모가 크고 보편적 사회서비스의 비중이 큰 북유럽식 보편적 복지국가 모델 또는 사민주의적 복지국가 모델이 가장 성과가 좋다. 수혜대상의 포괄성, 급여의 적절성,

저출산·고령화 문제에 대한 대응 능력, 일자리 창출 능력, 정치적 지속가능성 등 거의 모든 면에서 우월하다. 셋째, 사회경제 시스템 영역에서 현단계 한국 사회 개혁의 우선적 과제는 복지국가 강화이고 복유립식 보편적 복지국가의 길로 나아가야 한다. 이를 위해서는 증세가 필요하다. 넷째, 이러한 길로 나아가려면 복지동맹 형성이 필요한데, 친복지 진보정당과 노조가 취약한 한국에서는 다양한 사회집단이 가치를 중심으로 결집하는 ‘혼합형 복지동맹’이나 ‘무지개연대’ 형성을 추진해야 한다. 다섯째, 한국 사회경제 시스템의 개혁을 어렵게 하는 핵심 장애는 후진적인 정치제도이므로 국회의원 선거에서 비례대표제의 강화 등을 통해 친복지 군소정당의 의회 진입과 성장을 지원해야 하며, 실질적 다당제에 기초한 합의제 민주주의를 발전시켜 가야 한다.

전체적으로 볼 때 스웨덴 모델의 여러 요소들 중에서도 보편적 복지국가가 한국 사회가 추격 모방해야 할 대상으로 가장 많이 거론되었다고 할 수 있다. 이는 사회복지제도의 취약성이 한국 사회의 핵심적 문제라는 점을 반영하기도 하지만, 산업/기업이나 노동시장/노사관계 등 1차적 소득분배와 관련된 영역들에서 한국의 진보 진영이 설득력 있는 진보적 대안을 별로 갖고 있지 못하다는 점을 반영하는 측면도 있다고 판단된다. 그러다보니 2차적 소득분배 또는 소득재분배가 이루어지는 영역인 사회복지 분야에 과도한 하중이 부과된 것이다.

4. 스웨덴 모델 지향 대안체제 논의 발전의 길

그럼 이상 살펴본 논의들은 한국 사회에서 어떤 성과를 낳았는가? 이러한 논의들이 제도와 정책으로 이미 구현된 것은 찾아보기 어렵고 가까운 미래에 구현될 것으로 전망되는 것도 별로 없어 보인다. 이렇게 된 원인은 다양하다. 첫째, 무엇보다도 스웨덴 모델과 유사한 방향의 사회발전을 지향하는 유력한 정치세력이 없다는 것이 결정적 요인이다. 이명박 정부와 박근혜 정부는 신자유주의 노선과 전통적 관치 노선이 혼합된 정책기조를 유지해왔

고, 민주당을 계승한 전통 야당은 정치적으로 무능하고 이념과 정책 측면에서 뚜렷한 입장을 갖고 있지 못하며 진보정당들은 미약하기 짝이 없다. 대기업 정규직 노동자들의 이해관계를 주로 대변하는 노동조합들은 사회적 영향력도 크지 않고 복지국가 건설에 적극적이지도 않다. 혼수 둘 사람은 어느 정도 있지만 정작 실전에 나갈 선수가 없는 상황인 것이다.

둘째, 스웨덴과 한국은 역시 여러모로 서로 거리가 먼 사회들이다. 대외의 존도가 높은 경제구조나 중화학공업과 IT 산업의 비중이 큰 산업구조의 측면에서는 유사점이 크지만, 정치체도와 정당정치구도, 정치문화, 노사관계, 역사적 경험, 문화적 토양 등에서 거리가 너무 멀다. 사실 스웨덴 등 북유럽 사회들은 유럽에서도 상당히 예외적으로 모범적인 사회들이라 할 수 있다. 스웨덴 모델은 한국 사회가 모방하기가 매우 어려운 모델인 것이다.

셋째, 연구자들의 연구역량도 아직은 많이 부족한 실정이다. 국내 스웨덴 모델 전공자는 아직 매우 소수일 뿐 아니라 대체로 한국 사회에 대해 전문적 식견을 갖지 못한 경우가 많다. 또 국내 스웨덴 모델 연구는 아직 초창기 단계에 있어 스웨덴 모델 전공자 중에서도 스웨덴 모델의 역사와 구조 전체를 폭 넓게 조망하고 깊이 있게 분석할 수 있는 사람은 매우 드문 형편이다. 반면에 한국 경제나 정치, 사회복지 전공자들 중에서 스웨덴 모델에 우호적인 사람들은 대체로 스웨덴 모델에 대한 지식이 얇다. 스웨덴 모델의 경험에 비추어 한국 사회의 개혁방향을 잘 제시할 수 있으려면 스웨덴과 한국을 모두 잘 알고 창의적 상상력까지 갖추어야 할 텐데 아직은 그런 연구자를 발견하기 어려운 형편이다. 게다가 학문 전문화, 전공 세분화의 도도한 추세와 교수 업적 평가 시스템의 성격 등으로 인해 종합적인 사회발전 대안을 모색하는 연구가 활성화되기 어려운 학계 구조도 장벽으로 작용한다. 이러한 요인들로 인해 스웨덴 모델과 유사한 사회경제 시스템을 장기적 지향점으로 삼아 한국 사회의 개혁방향을 제시한 연구들은 아직까지는 설득력 있는 개혁 지침서(manual) 역할을 하지 못했다고 할 수 있다.

일반적으로 대안체제 담론은 다음과 같은 기능을 수행한다고 생각된다. 첫째, 현실 비판 기능, 즉 이상적 대안과의 대조 속에서 현실을 비판적으로 바라보게 해주는 기능. 둘째, 현실 변화를 추동하는 ‘유토피아’ 제시 기능,

즉 이상적 대안이 실제로 존재하거나 실현가능하다는 점을 보여줌으로써 이런 방향으로 사회를 변화시켜가자고 사람들을 설득하여 변화의 추동력을 만들어내는 기능. 셋째, 개혁 지침서로서의 기능, 즉 구체적이고 설득력 있는 개혁 방향과 개혁 프로그램의 목록과 순서를 제시하는 기능. 그런데 지금까지 한국에서 스웨덴 모델 지향 담론들은 첫 번째와 두 번째 기능은 어느 정도 수행했으나 세 번째 기능은 아직 수행하지 못했다고 할 수 있다.

아직까지는 스웨덴 모델에 기댄 한국 사회 대안체제 담론들은 지적으로는 한국에서 실현가능한 대안을 제시했다기보다는 현존하는 다양한 자본주의 모델 중에서 가장 바람직해보이는 모델을 제시한 수준에 머물러 있고, 정치적으로는 스웨덴 모델과 유사한 방향으로 한국 사회의 변화를 추동해갈 수 있는 단단한 터전을 닦았다기보다는 지배 엘리트들이 지향하는 시장주의적 개혁을 미약하게나마 방해하고 저지하는 정도의 역할을 해왔다고 볼 수 있을 것이다. 즉 지금까지 ‘스웨덴 모델’은 한국 사회의 현실적 대안 모델이었다기보다는 하나의 ‘상징(symbol)’이었다고 볼 수 있다. 즉 한국 현실과는 크게 다른 어떤 좋은 것이 존재하고 갈수만 있다면 그쪽으로 가는 것이 좋다는 ‘희망의 언어’였다고 할 수 있다. 밀(John Stuart Mill)의 표현을 빌자면, 북쪽을 향하여 나아가는 사람들에게 북극성이 하는 역할을 해왔다고 할 수 있을 것이다. 북극성을 바라보며 나아가간다고 해서 북극성에 도달하는 것은 아니지만, 북극성을 바라보며 가다보면 그만큼 더 북쪽으로 가게는 되는 것이다.¹³⁾

그렇다면 스웨덴 모델 연구와 이에 기초한 대안체제 논의가 한국 사회를 좀 더 나은 방향으로 변화해갈 수 있도록 해주는 학문적 돌파구는 무엇일까? 매우 어려운 문제여서 더 많은 고민이 필요하겠지만 일단 생각나는 방향은 다음과 같다. 첫째, 한국 사회의 정치 현실을 고려할 때 스웨덴 사민주의운동의 초기 국면에 대한 연구가 많이 보강될 필요가 있다. 즉 19세기 말 스웨덴 사민주의운동 태동기로부터 1930년대 사민당의 장기집권과 복지국

13) 원문은 다음과 같다. “We may never get to the north star. But there is much use in turning our faces toward it. If we are journeying north ward.” 이 구절은 밀이 1832년에 생 시몽주의자들에게 보낸 공개서한에 나와 있다. Wood(1988: 49)에서 재인용.

가 건설 개시까지의 기간에 대한 연구가 필요하다. 스웨덴 사민주의와 스웨덴 모델에 대한 국내 기존 연구는 주로 2차대전 이후 스웨덴 모델 완성기와 1980년대 이후 모델 변형기에 집중되어왔다. 국내 스웨덴 모델 연구자들이 주로 의존해온 영어 문헌들의 경우에도 사정은 유사하다. 그러나 한국에서 유력한 진보정당을 형성하고, 강력하면서도 기업 노조 이기주의에 매몰되지 않는 방향으로 노동조합운동을 발전시켜가려면 어떻게 해야 하는가 하는 문제와 관련해서는 스웨덴 사민주의운동의 초기 국면, 즉 정치적 주체 형성 국면과 장기집권으로 가기까지의 경로가 더 의미 있는 연구 주제가 될 것이다. 또 예컨대 연대임금정책의 경우에도 1950년대 이후 전국적 차원에서 시행된 연대임금정책보다는 2차대전 이전에 산별 노조 수준에서 추진된 임금격차 축소정책에 더 관심을 가질 필요가 있을 것이다.¹⁴⁾

둘째, 진보 세력의 힘이 약한 현실을 고려할 때 개혁 의제 설정에서 보수층도 상당히 공감할 수 있는 의제를 설정함으로써 정치적 실현 가능성을 높일 필요가 있다. 스웨덴의 경우 1930년대에 저출산 문제가 심각한 사회 문제로 대두되었는데 이 문제에 대해서는 보수층이 더 많이 우려하여 선도적으로 문제 해결의 필요성을 주장한 바 있다. 반면에 노동조합 등 진보 진영에서는 맬더스주의의 영향으로 저출산으로 인한 인구 감소가 완전고용과 빈곤 해소에 유리하다고 보아 저출산 문제를 심각하게 받아들이지 않았다. 이런 상황에서 사민주의 성향의 뮈르달 부부(Gunnar & Alva Myrdal)는 저출산 문제의 심각성을 강조하며 진보적 가족정책과 주거정책을 통해 출산율을 높일 것을 주장한 바 있다. 육아서비스의 사회화, 보편적 아동수당 지급, 공공부문에 의한 서민 주택 건설 등 스웨덴 가족정책과 주거정책의 기틀이 이 시기에 마련되었고 이런 개혁 방향에 대한 보수층의 저항강도는 낮았다.¹⁵⁾ 한국 상황에서는 저출산·고령화 문제나 청년 일자리 창출 및 일자리 질 개선 문제 등이 보수층도 공감할 수 있는 대표적 의제일 것이다.

14) 20세기 초 이후 스웨덴에서 연대임금정책 논의와 실행의 역사에 대한 개략적 설명으로는 신정완(2010) 참조.

15) 1930년대에 저출산 문제로 촉발된 스웨덴의 ‘인구문제 논쟁’과 이 논쟁에서 뮈르달 부부가 수행한 역할에 관한 충실한 설명으로는 Carlsson(1990) 참조.

셋째, 스웨덴 모델의 배후에 깔려 있는 가치와 이념에 대한 연구도 필요하다. 제도와 정책 차원에서 스웨덴 모델과 유사한 방향으로 한국 사회를 변화시켜가기란 중단기적으로는 매우 어려울 것이다. 또 스웨덴 모델 자체도 환경 변화에 따라 변모해왔고 앞으로도 변모해갈 것이다. 반면에 스웨덴 사민주의 세력의 지향 가치와 이념은 오랜 기간 큰 변화 없이 유지되어왔다. 가치와 이념은 환경 변화에 따라 새로운 제도와 정책이라는 옷을 입고 구현될 수 있는 것이다. 그리고 한국에서 진보 담론이 경쟁력을 가지려면 정책 담론에서도 경쟁력을 가져야 하지만 이념적, 철학적 차원에서도 경쟁력이 있어야 한다. 스웨덴 사민주주의의 사례를 참고로 삼아 ‘복지국가의 철학’, ‘평등의 철학’, ‘사회경제적 민주주의의 철학’이 연구되고 대중적으로 유포되어야 할 필요가 있다. 이런 작업을 통해 평등주의적 사회개혁의 필요성과 당위성이 많은 사람들에게 공유되어야 이런 이념을 구현하기 위한 제도개혁이나 정책개혁 논의의 실효성도 커질 것이다.

넷째, 1차적 소득분배 개선 방안에 지금까지보다 관심을 더 기울일 필요가 있다. 지금까지 스웨덴 모델에 기대던 대안체제 논의에서 보편적 복지국가 건설 문제가 집중적으로 부각되면서 소득분배 개선 방안도 주로 조세제도 개편과 사회복지 확충을 통한 재분배에 집중되어왔다. 그리고 이는 한국의 산업구조와 대기업-중소기업 관계, 노동시장과 노사관계의 성격상 실천 가능한 1차적 소득분배 개선방안을 제시하기가 쉽지 않았던 데에도 기인한다고 판단된다. 그러나 1차적 소득분배상의 과도한 격차를 그대로 둔 상태에서 조세제도와 사회복지제도를 통한 재분배에 의해 소득격차를 크게 줄이는데는 한계가 있다. 중단기적으로 사회복지제도의 획기적 확대가 어려운 한국 상황에서는 더욱 그러하다. 또 격차의 크기뿐 아니라 격차발생요인이 합리적 근거를 가지느냐 여부도 중요하다.

임금 문제에 국한하여 이야기하자면 한국의 노동시장은 직무의 성격이나 노동자의 성과와 무관하게 기업규모나 고용형태, 소속 부문에 따라 임금수준이 크게 달라지는데, 이는 규범적으로 정당성이 약할 뿐 아니라 스웨덴 모델과 유사한 방향으로 한국 사회를 변화시켜가는 데에도 큰 장애가 된다. 스웨덴 사회의 경우 조세제도와 사회복지제도를 통해 대규모 재분배를 달성하

기도 했지만, 수십 년 간 지속되었던 노조의 연대임금정책을 통해 과도하고 합리적 근거가 약한 임금격차를 줄여가는 데에도 역점을 기울인 바 있다. 또 직무급 중심의 임금체제로 인해 동일 직종에 종사하는 청년 노동자와 중장년 노동자 간의 임금격차가 크지 않고 임금수준이 대체로 노동자의 직무내용과 노동성과를 반영했다. 또 사회서비스 일자리의 비중이 매우 큰 공공부문은 민간부문에 비해 임금수준이 낮아 공공부문에서 대규모 일자리 창출이 가능했다.

한국의 경우엔 직무의 성격과 무관하게 대기업 종사자일수록, 정규직일수록, 그리고 공공부문 종사자일수록 임금을 많이 받고, 임금체제에서 연공급적 성격이 강해 기업 등 채용기관들이 신규 고용을 꺼리고 신규 노동자를 채용할 경우에도 가능한 한 비정규직으로 채용하려 하게 된다. 그리고 직무의 내용과 노동성과에 비해 과도하게 보상받는 노동자들이 존재하면 동전의 양면처럼 그 반대 상황에 처한 노동자들이 생겨나게 마련이다. 그리고 양질의 일자리가 많이 만들어지기 어렵고 따라서 조세 기반도 약화된다. 물론 노동자들 간의 연대 형성도 어려워진다.¹⁶⁾ 이 문제와 관련하여 진보 학계는 주로 비정규직 사용 제한과 비정규직 처우 개선을 주장해왔고 대기업 정규직 노동자들이 비정규직 노동자들과 연대해줄 것을 권고해왔지만 이것만으로는 부족해 보인다. 과도하게 보상받는 부분이 줄어야 제대로 보상받지 못하는 부분도 어느 정도 줄어들 것이다. 그리고 공공부문 노동자들에 대한 과도한 보상이 완화되어야 진보 진영이 염원해온 공공부문에서의 대규모 일자리 창출 가능성도 높아질 것이다.

그런데 임금격차 축소 방안으로서 스웨덴 모델식의 강한 연대임금정책은 한국 노사관계 실정상 불가능하기도 하고, 세계화, 정보화의 흐름 속에서 대기업의 성장이 고용창출로 잘 연결되지 않으며 대부분의 일자리가 중소기업에서 창출되는 한국 실정에 맞지 않는 면도 있다(신정완, 2005: 134). 그러나 연공급이 아니라 직무급이나 직능급 중심으로 임금체계를 개편하는 것은 필요하고 어느 정도 고용조건에 산업별, 직무별 표준이 마련될 필요는 있다. 노동자들 입장에서는 고용조건에 ‘상향 평준화’가 바람직하겠지만 이것이

16) 이 문제는 김대호(2009; 2011)가 특히 강조했다.

현실적으로 가능하지 않다면 ‘중향 평준화’를 지향해야 하며(김대호, 2011: 353), 스웨덴 노동조합운동은 오랜 기간 이것을 추구했던 것이다.¹⁷⁾

다섯째, 진보적 사회개혁의 우선적 장애물인 후진적 정치제도 개혁 문제를 핵심적 연구 주제이자 캠페인 주제로 삼을 필요가 있다. 스웨덴의 경우엔 의원내각제를 채택하고 있고 국회의원 전원이 비례대표제에 따라 선출되어 전국 수준의 정당 지지율과 정당 간 의석분포가 거의 일치한다. 또 모든 정당들이 각기 뚜렷한 이념적 입장을 갖고 있어, 이념과 정책을 둘러싸고 정당 간 경쟁과 합종연횡이 이루어지는 합의제 민주주의 제도가 정착되어 있다. 한국에서 쉽게 모방하기 어려운 정치제도와 정당정치구도를 갖고 있는 것이다. 그러나 일단 비례대표 국회의원 의석수를 확대해가고 결선투표제를 도입하면 군소정당의 의회진입과 성장이 용이해지고 이념과 정책에 따른 정당 간 경쟁 및 협력 구도가 정착되는 데 도움이 될 것이다. 또 이는 친복지 진보정당의 성장에 유리하게 작용하고 지역구 선거제도로 인한 불요불급한 토건예산의 과다지출을 줄여 복지국가 건설을 위한 재원 확보에도 유리하게 작용할 것이다.

5. 맺음말

1990년대 초에 한국 진보 학계의 일각에서 스웨덴 사민주의와 스웨덴 모델에 관심을 갖게 된 것은 주로 소련-동구권의 체제전환이라는 세계사적 사건의 충격에 기인한 것이다. 즉 한국 사회의 구체적 문제들에 대한 경험적

17) 다만 경제관료들과 보수정당의 재계 편향성이 매우 강한 한국 사회에서 교과서적으로 옳은 이야기가 의도적으로 오용될 가능성은 경계할 필요가 있다. 예컨대 근년에 노동시장의 유연안정성 확보는 정부에서도 강조해왔지만 실제 정책은 비정규직의 고용조건 개선과 고용 안정성 강화보다는 전반적인 유연성 강화에 초점을 맞추어왔다. 따라서 고용조건 강화보다는 ‘중향 평준화’ 주장이 정부의 손에서 ‘하향평준화’를 야기하는 방향으로 변형될 가능성도 우려할 만하다. 그러나 현재의 노동시장의 이중구조를 그대로 둔 채 사회복지제도 강화를 통한 ‘사회임금’ 인상을 통해서만 소득격차를 줄이는 데는 한계가 있으리라는 점은 분명해 보인다.

연구의 축적 위에서 이를 귀납적으로 종합해가는 과정에서 스웨덴 모델과 유사한 것이 한국 사회의 제반 문제들에 대한 최선의 해결책이라고 판단하게 된 것이 아니다. 그보다는 1980년대의 변혁 지향적 분위기의 여열(餘熱)이 얼마간 남아 있는 상태에서, 또 주로 외국의 경험과 이론에서 대안을 찾아온 한국 학계의 오랜 관성에 따라 ‘새로운 유토피아 찾기’로서 스웨덴에 관심을 갖게 된 측면이 크다. 따라서 스웨덴 모델을 지향점으로 삼는 한국 사회 대안체제 논의는 처음부터 한국 사회의 현실과는 간극이 큰 논의였다 할 수 있다. 어쩌면 스웨덴 사회와 한국 사회 간에 공통점이 거의 없었기에 스웨덴 모델이 더 매력적으로 보였을 가능성이 크다. 오랜 기간 한국 진보 진영에 축적된 한국 사회에 대한 총체적 불만과 저항감이 스웨덴 모델에 대한 우호적 소개와 스웨덴 모델에 기댄 대안체제 논의에 깔린 사회심리적 배경이었을 것이다.

이후 20여 년 기간에 한국 사회와 스웨덴 사회 모두 상당한 변화를 경험하였다. 한국에서는 1997년 외환위기의 충격이 있었고 이후 경제제도와 경제정책이 시장주의적인 방향으로 많이 이동하였으며, 빈곤층 증가와 사회양극화 심화, 경제성장률 저하, 인구 고령화, 일자리 창출 부진, 특히 청년 일자리 부족 등 난제들이 겹겹이 쌓여갔다. 스웨덴은 1990년대 초에 심각한 금융위기를 겪었고 그 과정에서 재정적자와 해외부채가 급증하였다. 그러나 1990년대 중반에 금융위기를 수습한 후에는 경제성장률 등 거의 모든 거시경제지표에서 유럽 최상위권의 성적을 유지해왔다. 복지지출의 규모 축소와 사회복지제도에서 시장원리 친화적 요소들의 도입을 경험하였으나 보편적 복지국가의 기본 틀은 여전히 유지되고 있다. 빈부격차도 다소 확대되었으나 국제적으로는 여전히 가장 평등한 사회에 속한다. 또 2008년 세계경제위기를 비교적 수월하게 극복한 바 있다. 그래서 국제적으로도 평가자의 이념적 성향과 무관하게 스웨덴의 사회경제 시스템은 아주 우수하고 장기적으로 지속가능한 시스템으로 평가받고 있는 상황이다. 지난 20여 년간 한국 사회와 스웨덴 사회의 변화상으로 인해 스웨덴 모델은 1990년대 초에 비해 근년에 바람직한 모델로 더 많이 주목받게 되었을 것이다. 인구 고령화로 인한 장기적 노동인력 부족 문제와 성장률 저하, 고용 없는 성장으로 인한 일자리

창출 부진, 경제적 불평등 심화로 인한 사회갈등 심화와 대다수 사회구성원의 사기 저하를 경험하고 있는 한국에서 성장과 분배가 모두 양호하고 혁신 능력과 고용률이 세계 최고 수준이며 여전히 경제적 평등 수준이 세계 최상 위권인 스웨덴은 한국 사회가 가능하면 닮을 수 있으면 좋을 이상 사회의 모습에 매우 가깝게 느껴질 수밖에 없었다.

그러나 일반적으로 닮고 싶은 것일수록 닮기 어려운 법이다. 한국 사회와 스웨덴 사회 간의 여러 조건의 차이를 잘 알기에, 스웨덴 모델을 지향하는 한국의 연구자들은 이런 조건 차이를 극복할 수 있는 방안들을 모색해왔다. 복지프로그램 강화 우선순위와 관련하여 ‘보편적 사회서비스 우선 확대론’, 복지동맹 형성 방식으로서 ‘혼합형 복지동맹론’, 증세 방안으로서 ‘선복지, 후증세론’ 등이 이런 고민의 산물이었다.

그러나 스웨덴 모델과 유사한 것을 장기적 지향점으로 삼아 제출된 여러 저러한 대안 체제 구상 중에서 제도와 정책으로 구현된 것은 아직 찾기 어렵다. 아마 앞으로도 상당 기간 그러할 것이다. 그러나 스웨덴 모델은 몇몇 복지국가 운동단체나 시민주의 지향 단체에는 영감을 주어왔다. 즉 스웨덴 모델 담론은 아직은 ‘운동 담론’에 머물러 있다. 그나마 노동조합이나 주요 정당과 거의 결합되지 않아 운동 담론으로서도 아직 매우 미약하다고 할 수 있다. 이렇듯 아직 미약한 담론이지만 방향 설정 자체가 잘못 되었다고 보기는 어려울 것이다. 스웨덴 모델은 수십 년 간 실제로 상당히 성공적으로 작동해온 모델이기도 하고 한국 사회의 여러 난제들에 대해 설득력 있는 해법을 줄 수 있는 모델이기도 하다.

4절에서 인용한 밀(John Stuart Mill)의 말을 다소 변형시켜 표현하자면 한국 진보 진영의 일각에서 ‘스웨덴 모델’은 나침반 없이 밤바다를 항해하는 선원들에게 북극성이 하는 역할을 해왔다고 할 수 있을 것이다. 북극성을 바라보며 계속 항해한다고 해서 북극성에 도달하는 것은 아니지만 그렇게 하면 조금이라도 더 북쪽으로 가게는 되는 것이다. 그러나 북쪽으로 가는 과정에서 풍랑과 암초를 만날 수도 있으며 배의 엔진이 멈출 수도 있고 선상 반란이 발생할 수도 있다. 그리고 한국의 경우 기본적으로 물길이 너무 험하다. 국내 스웨덴 모델 연구나 이에 기초한 대안체제 논의들은 이런 문제들까

지 고려하여 북쪽으로 가능한 한 멀리 나아갈 수 있는 길을 구체적으로 제시할 수 있는 수준에는 아직 이르지 못했다. 아직 갈 길은 멀기만 하지만 앞으로 스웨덴 모델에 기대 한국 사회 대안체제 논의가 한국 사회를 가능한 북쪽으로 멀리 나아갈 수 있도록 인도하는 좋은 조타수 역할을 할 수 있기를 고대한다.

《참고문헌》

- 김기원. 2012. 『한국의 진보를 비판한다』. 창비.
- 김대호. 2009. 『노무현 이후: 새 시대의 플랫폼은 무엇인가』. 한결음·더.
- 김대호. 2011. 『2013년 이후: 희망코리아로 가는 길』. 백산서당.
- 김상조. 2004. “재벌개혁: 이해관계 충돌 및 조정의 현실적 고려사항”. 『시민과 세계』 제5호.
- 김영순. 2011. “보편적 복지국가를 위한 복지동맹”. 『시민과 세계』 제19호.
- 박호성 편. 1991. 『사회민주주의와 민주사회주의: 이론과 현실』. 청람논단.
- 복지국가 SOCIETY 정책위원회. 2007. 『복지국가 혁명』. 민.
- 시민경제사회연구소. 2006. 『한국형 신성장동력 사회투자모형과 그 실현을 위한 조세재정개혁과제』.
- 신광영. 2015. 『스웨덴 사회민주주의: 노동, 복지와 정치』. 한울아카데미.
- 신정완. 2004a. “재벌개혁 논쟁과 스웨덴 모델”. 『시민과 세계』 제6호.
- 신정완. 2004b. “스웨덴 사회민주주의 운동의 경험이 한국 사회민주주의 운동에 주는 함의”. 『스칸디나비아 연구』 제5호.
- 신정완. 2005. “한국 경제의 대안적 체제모델로서 ‘한국형 사회적 시장경제 모델’ 구상”. 『동향과 전망』 제65호.
- 신정완. 2009. “한국 진보진영의 대안적 경제발전전략 검토”. 『시민과 세계』 제15호.
- 신정완. 2010. “스웨덴 연대임금정책의 정착과정과 한국에서 노동자 연대 강화의 길”. 『시민과 세계』 제18호.
- 신정완. 2015a. “스웨덴 발렌베리 기업들의 소유지배구조와 한국에서 발렌베리 사례의 수용방식”. 『스칸디나비아 연구』 제16호.
- 신정완. 2015b. “서평: 『스웨덴 사회민주주의: 노동, 복지와 정치』 (신광영 저, 2015, 한울아카데미)”. 『산업노동연구』 제12권 3호.
- 신필균. 2005. “스웨덴 노령연금 개혁: 고령화 시대의 연기금고갈방지대책”. 『경제와사회』 제66호.
- 안상훈. 2006. “사회서비스투자국가로의 전환논리: 하나의 비교사회정책학적

- 서설”. 한국사회복지학회 2006년도 추계 공동학술대회 자료집. pp. 21-49.
- 양재진·홍백의. 2007. “지속가능한 소득비례연금과 기초소득보장연금제도의 설계”. 안상훈 외. 『미래 한국의 경제사회정책의 쟁점과 과제』 제11장. 한국노동연구원.
- 윤도현·박경순. 2009. 『한국의 복지동맹』, 논형.
- 윤홍식. 2010. “우리는 왜 지금 연대를 필요로 하나: 친복지연대를 꿈꾸며”. 『시민과 세계』 제17호.
- 은수미. 2011. “복지국가를 위한 노동의 사회적 연대: 혼합형 복지동맹의 가능성”. 『시민과 세계』 제19호.
- 이병천. 2007. “양극화의 함정과 민주화의 깨어진 약속: 동반성장의 시민경제 대안을 찾아서”, 이병천 편. 『세계화 시대 한국 자본주의: 진단과 대안』, 한울.
- 이병천. 2011. “정글자본주의에서 복지자본주의로: 복지-생산체제 혼합전략”. 『사회경제평론』 제37-1호.
- 이병천. 2012. 『한국 경제론의 충돌: 그들이 말하지 않는 경제민주화』. 후마니타스.
- 이병천·김주현 편. 1993. 『사회민주주의의 새로운 모색: 스웨덴의 경우』. 백산서당.
- 이상이. 2011. “역동적 복지국가와 복지국가 정치동맹”. 『시민과 세계』 제19호.
- 이성형 편. 1991. 『사회민주주의 연구 1: 회고와 전망』. 새물결.
- 이정환. 2014. 『한국의 경제학자들』. 생각정원.
- 이찬근. 2004. “한국 경제시스템의 위기와 대안정책”. 『시민과 세계』 제6호.
- 이찬근. 2009. 『불안한 변영』. 부키.
- 장승규. 2006. 『존경받는 기업 발렌베리가의 신화』. 새로운제안.
- 장하성. 2014. 『한국 자본주의』. 헤이박스.
- 장하준. 2004. “경제‘개혁’의 방향을 다시 생각한다”. 『시민과 세계』 제5호.

- 장하준·정승일 저, 이종태 편. 2005. 『쾌도난마 한국경제』. 부키.
- 장하준·정승일 저, 이종태 편. 2012. 『무엇을 선택할 것인가』. 부키.
- 주상영. 2013. “진보적 성장담론의 현황과 평가”. 『사회경제평론』 제41호.
- 주은선. 2004. “1990년대 스웨덴의 공적연금 개혁의 의미”. 『스칸디나비아 연구』 제5호.
- 진보정치연구소. 2007. 『사회국가, 한국사회 재설계도』. 후마니타스.
- 최태욱. 2014. 『한국형 합의제 민주주의를 말하다』. 책세상.

Amable, Bruno. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford Univ. Press, Oxford.

Carlson, Allan. 1990. *The Swedish Experiment in Family Politics: The Myrdals and the Interwar Population Crisis*, Transaction Publishers.

Shin, Jeong-Wan. 2012. “A Tale of Two Countires: the Studies and Debates on the Swedish Model in South Korea”, 『스칸디나비아 연구』 제13호.

Wood, John Cunningham ed., 1988. *John Stuart Mill: Critical Assesment*, Vol. IV, Routledge.

<Abstract>

The Discussions on the Alternative System Model for Korean Society since 1990s and the Swedish Model

Shin, Jeongwan*

The studies on the Swedish model and the Swedish social democracy has developed much both quantitatively and qualitatively in South Korea since 1990s. In 2000s, there also arose the studies regarding the Swedish model or something similar to that as the ideal socioeconomic model which should be imitated in Korea. The latter studies proposed the reform agenda of Korean society based on the experiences of the Swedish model. The representative studies of this kind include ‘the arguments for the Korean Chaebol system’ by Ha-Joon Chang, Chan-Keun Lee and Seung-Il Jeong, ‘the Korean social market economy model’ by Jeongwan Shin and ‘the dynamic welfare state’ by the Welfare State Society. And ‘the social services investment state’ by Sang-Hoon Ahn is the representative study exclusively focusing on the welfare state. Among many features of the Swedish model, the universal welfare state has been especially highlighted.

For developing the welfare state in Korea as something similar to the Swedish one, there must be the political agents pursuing that and the strategies for increasing taxes are needed. Concerning the formation of the political agents, the dominant idea has been ‘the hybrid pro-welfare coalition’ unifying diverse social groups based on the common progressive values. As a strategy for increasing

* Division of Social Sciences, SungKongHoe University.

taxes, the idea of ‘welfare spending increase first, tax increase afterwards’ was much proposed and discussed. And as an important reform proposal of Korean political system which would support the development of the welfare state, we can mention the idea of developing consensus democracy by strengthening the proportional representation system.

But till now, few of the discussions and proposals has been realized as institutions and policies. The ideas of the alternative system model for Korean society relying on the experiences of the Swedish model has functioned just as ‘social movement discourses’. For the discussions to exert more influences on Korean Society, more studies on the early stage of the Swedish social democracy are needed. And setting up social agenda even the conservatives can sympathize with can be helpful for realizing progressive social reform. And the researchers in this field should pay more attention not only to income redistribution by the welfare state but also to the improvement of primary income distribution.

Key Words: the Swedish model, alternative system model, the universal welfare state, hybrid pro-welfare state coalition, the idea of welfare spending increase first, tax increase afterwards

성명: 신정완
 소속: 성공회대 사회과학부
 E-mail: jeongwans@skhu.ac.kr

논문 접수일: 2016.5.9.

논문심사 완료일: 2016.6.1.

수정원고 접수일: 2016.6.7.

게재 확정일: 2016.6.7.

