

스웨덴¹⁾ 노조의 완전고용정책과 경제위기

인 수 범(한국노동사회연구소 연구위원)

1. 들어가는 말

전세계 노동자와 노동조합의 고용에 대한 정책은 비슷하다. 그것은 한 마디로 '완전 고용정책'이라고 할 수 있다. 1980년대 이후 유럽을 중심으로 하여 선진 제국의 노동조합은 높은 실업률로 고통받고 있는데, 고실업(高失業)의 원인이 국제경쟁의 격화와 세계화의 결과라는 점에서 각국의 산업경쟁력을 강화하지 않고서는 고용문제를 쉽게 해결할 수 없는 상황에 처해 있다. 유럽 대부분의 나라는 거의 10% 안팎의 높은 실업률을 기록하고 있고, 최근에는 호전되고 있지만 경제성장률도 낮은 수준에 머물러 있다. 한국의 경우에는 실업률이 1995년 현재 1.9%로 비교적 낮은 수치를 보이고 있지만, 통계상의 문제를 감안한다면 머지 않은 장래에 우리나라에도 고용문제가 사회적 문제로 대두될 것이라고 여러 문헌에서 지적하고 있다.²⁾

최근에 중요하게 문제가 되고 있는 실업은 '구조적 실업'이다. 실업의 원인이 한 사회경제의 경기순환상의 문제가 아니라 구조적 문제에 있다는 것이다. 자본주의는 본질적으로 자본가가 이윤을 얻기 위해 노력하는 치열한 경쟁과 시장논리가 지배하는 사회이지만, 조절이론가들이 지적하였던 것처럼 자본주의사회도 각각 특수한 경제·산업구조

1) 스웨덴의 공식 명칭은 '스웨덴 왕국'(Kingdom of Sweden)이고 정치형태는 1975년 헌법에 기초한 입헌군주제이다. 최근 지배 정당이 변화가 있었다. 1994년 9월 18일 총선에서 사회민주당(SDP)이 승리하여 1991년에 부르조아 정당이 정권을 내주었던 정치적 패배를 3년 만에 다시 회복하였다. 사회민주당은 1932년의 역사적 승리 이후 1994년까지 62년 동안 1976-1981년, 1991-1994년의 9년을 제외하면 계속적으로 정권을 담당하고 있었다. 한편, 스웨덴의 인구는 1993년 현재 872만 명이고, 실질 국내총생산(GNP) 성장률은 1990년에 1.4%이던 것이 1993년에 -2.1%를 기록하여 경제적 위기 상황에 놓여 있다. 주요 수출산업은 기계·전자, 목재·종이, 수송 장비, 화학 등이다(EIU, 1994: 2-3).

2) 『매일경제신문』, 1995. 7. 5

와 상이한 조절양식을 지니고 있다. 그리고 그 시대에 맞지 않는 산업정책을 선택한다면 다른 자본주의국가에 뒤떨어질 수밖에 없는 체제이다. 선진국의 실업 증가는 일본과 신흥공업국 등과는 다른 경제환경에 처해 있던 1970년대-1990년대의 시기에 자본축적을 원활하게 할 수 있는 적절한 산업재구조화(industrial restructuring)를 하지 못한 데 그 원인이 있다고 할 수 있다.³⁾

이 문제는 국제적인 문제이기 때문에, 1995년 현재까지 경제성장에 그리 큰 어려움이 없었던 한국은 유리한 국제경제 환경이 사라진다면 새로운 위기상황에 내몰릴 수 있다. 이러한 위기를 맞지 않으려면, 현실적합성 있는 산업재구조화를 실행해야 한다. 이 과정은 고용문제를 동시에 해결하지 못하는 결과를 낳는다면 심각한 사회적 위기를 만들어 낼 것이다. 왜냐하면, 지금까지는 고용정책에 대한 별 고려없이 경제성장이 무난하게 이루어져 왔지만 앞으로의 경제정책은 노동자의 복지 특히 고용안정에 대한 보장 없이는 어떤 정책도 힘있게 수행되기 어려울 것이기 때문이다. 최근에 진행되고 있는 기업문화운동, 생산조직 및 인사제도의 혁신 등의 경영합리화 노력이 새로운 일자리를 창출하지 못하면서 진행된다면 커다란 문젯거리가 될 것이다. 일례로 현재 대기업에서 일어나고 있는 자동화와 합리화의 여파로 자동 감원 등의 간접적인 고용감소 효과가 보고되고 있는 상황에서, 만일 경제성장이 지체된다면 고용문제는 심각한 사회적 문제가 될 것이다. 따라서 노동자와 노동조합의 입장이 반영된 산업재구조화가 이루어지도록 노조가 정책개발에 힘을 쏟아야 한다.

이 글은 스웨덴 노조의 고용정책에 대한 것이다. 연대임금제와 임노동자기금으로 널리 알려진 스웨덴은 1980년대 말까지 성장과 복지가 잘 조화를 이루면서 발전하였다. 고용문제에 대해서는 이른바 '적극적 노동시장정책'(active labor market policy)을 추진하여 세계에서 실업률이 가장 낮고 경제활동참가율이 가장 높은 기록적인 수치를 확보하고 있다. 그런데 최근에 이런 스웨덴 모델이 국제경제 환경에 부적절하게 되면서 새로운 산업재구조화 정책(스웨덴 모델의 개혁)의 필요성이 크게 제기되고 있다. 선진국가들이 1980년대에 겪었던 경제위기를 스웨덴은 1990년대에 경험하고 있는 것이다. 그러나 스웨덴의 그 동안의 고용정책인 적극적 노동시장정책은 기본적인 점에서 그리 큰 변화가 일어나지는 않았고, 앞으로도 그런 일은 없을 것이다.

우리가 스웨덴의 고용정책에 관심을 가지는 이유는 시간이 길수록 노동자에게 '고용

3) 물론 선진국의 산업재구조화는 일본이나 신흥공업국과는 다른 형식과 내용을 지녀야 한다. 1990년대 이후에는 일본에서도 이러한 재구조화에 대한 요구가 제기되고 있다. 선진국 산업재구조화의 모습이 어떤 것이어야 하는 지에 대한 분명한 상은 지금은 존재하지 않지만, 경쟁력강화와 노동복지의 향상이 동시에 이루어져야 한다. 이전의 신자유주의 정책이나 케인즈주의적 정책이 모두 실패하고 있는 것이 경제현실이기 때문이다.

문제'가 절실한 문제로 다가서고 있기 때문이다. 노동자의 고용정책을 마련하는 지름길은 이 분야에 대해 좀더 선진적인 제도와 규칙을 가지고 있는 나라들의 고용제도를 배우고 익히는 방법일 것이다. 고용보험제의 입법과정에서 노동조합의 정책이 부재했다는 자성의 소리가 높았다는 것을 기억한다면, 스웨덴 노조의 고용정책을 살펴보는 일은 매우 의미가 있는 작업이라고 생각한다.

스웨덴의 고용정책에 대해 잘 이해하기 위해서는 스웨덴 노사관계와 노동시장구조의 특성을 알아야 한다. 이 요인들이 스웨덴의 적극적 노동시장정책을 설명할 수 있는 주요 요소이기 때문이다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 2절에서 스웨덴 노사관계의 특징을 살펴보고, 3절에서 스웨덴 노동시장구조와 노조의 고용정책을 검토할 것이고 맺음말에서는 스웨덴의 고용정책이 우리나라에 줄 수 있는 시사점을 생각해 볼 것이다.

2. 스웨덴 노사관계의 특징

스웨덴의 산업화는 19세기 중엽부터 시작되었는데, 처음에는 철강·석탄·목재산업 등이 중심적인 업종이었다. 노동조합은 처음에는 숙련노동자들 중심으로 만들어졌는데, 최초의 노조는 1870년경 수공업자와 숙련노동자 등을 중심으로 조직되었고 1880년대에는 일반 단순노동자들에게까지 확산되었다. 1886년에 인쇄공과 우편노동자들이 최초로 전국적인 노조를 조직하였다. 이처럼 노동운동의 초기인 19세기 말에는 직업별노조가 중심이었다.

노동조합의 전국적 조직인 스웨덴노동조합총연맹(LO, 이하에서는 '스웨덴노총'으로 줄임)은 1898년 8월에 건설되었다. LO는 초기에는 주로 자본가들의 공격으로부터 노조를 방어하는 소극적인 역할을 수행하였는데 이는 LO의 조직적 성격이 직업별 노조의 전국조직연합체라는 성격에 연유하였다고 할 수 있다. 이러한 직업별노조 중심의 조직 전략은 1912년에 크게 변화한다. 즉 1912년 LO대회에서 산별노조를 주된 조직원리로 채택함으로써 현재와 같은 산업별노조 중심의 체제가 형성되었다(이영희, 1993).

LO가 건설된 직후인 1902년에 교섭파트너의 역할을 하는 사용자들의 연합체인 스웨덴경영자연맹(SAF)이 설립되었다. 그리고 1889년에는 사회민주당(SAP) 창당되어 LO는 밀접한 관계를 맺어 오고 있다. 창립초기 LO의 전략은 정치투쟁에 관한 것이었고, 사용자와의 관계도 매우 대립적이었다. 이 결과 스웨덴은 1932년 사회민주당이 집권하기까지 유럽국가 중에서 '파업이 가장 많은 나라'였다는 역사를 가지고 있다.

LO의 전략상의 변화는 1932년 사민당의 권력장악과 함께 일어났고(42% 지지로 농

민당과 연정구성), 1938년에는 살트조바덴(Saltjobaden)협약이 LO와 SAF간에 맺어져 노조의 단체교섭 기능이 인정되었고, 이는 이후의 노사간 산업평화의 기초가 되었다. 사민당의 집권은 스웨덴노조로 하여금 파업을 자제하고 국가정책에 대한 영향력을 강화시키는 것을 주요 방향으로 잡게 만들었다.

노조의 고용정책은 1951년의 LO회의 보고서에서 구체화되었다. 그 때 렌(Rehn) 모델('연대임금정책'과 '적극적 노동시장정책'의 결합)이 제기되었는데, 여기서 렌은 노동시장정책을 두 가지로 나누었다. 시장경제의 실패에 대한 치유책으로서의 국가의 실업보험이나 연금보조 등을 주로 하는 '수동적인 노동시장정책'과 실업을 사전에 방지하여 완전고용을 목표로 국가가 일자리를 창출하거나 노동시장구조를 개편하는 등의 예방적 활동을 중심으로 하는 '적극적 노동시장정책'이 그것이다(신광영, 1989). 스웨덴에서 적극적 노동시장정책을 실행하는 기구는 국가노동시장위원회(AMS)이다.

이어서 1971년 LO회의 결정에서는 ① 연대임금정책에 기초한 임금정책의 보완 ② 자본의 집적 저지 ③ 경제과정에 대한 노동자의 영향력 증대를 주요 목표로 정했고, 이것은 1975년에 루돌프 메이드너(Rudolf Meidner)의 임노동자투자기금(employee investment funds) 주장으로 나타났다. 이것은 주요 생산수단을 노동자가 집단소유하는 것을 내용으로 하고 있었는데, 여러 번의 수정을 거쳐 1983년 12월에 국회에서 임노동자투자기금법으로 입법화되었다. 그 내용은 기업이 정해진 이윤수준을 초과하는 이윤의 20%를 기금에 납입하고, 또 사용자가 국민연금에 내는 비용의 0.2%를 기금으로 배정하는 것으로 되어 있다. 기금은 5개의 지역기금으로 이루어져 있고, 각 기금은 90년까지 정해진 기업주식 8%까지 소유할 수 있으며 90년에 기금모금 방법과 운용을 재평가하는 것으로 입법화되었다. 그러나 1991년 부르조아정당의 집권과 국가경쟁력의 약화로 사실상 유명무실하게 되었다.

이처럼 스웨덴의 노사관계는 강력한 노조가 존재하고 친노동자적 사회민주당이 오랜 기간동안 집권함으로써 선진국의 다른 나라와는 달리 경쟁력과 노동복지를 동시에 성취할 수 있었다. 그리고 산업구조가 제조업에서 서비스업으로 변화하는 것과 관련해서도 LO와는 독립적으로 화이트칼라 노조(TCO)와 전문직 종사자 및 국가공무원 노조(SACO-SR)가 각기 존재하여 강한 힘을 발휘하고 있다는 점도 제도적으로 매우 중요하다(이병천 외, 1993). 즉 스웨덴은 1980년대 말까지 신조합주의적 노사관계가 노조의 완전고용정책을 현실화할 수 있게 만들었다고 평가할 수 있을 것이다(Lash, 1985).

3. 스웨덴의 노동시장구조와 노조의 고용정책

1) 노동시장구조

스웨덴 경제정책은 기본적으로 케인즈주의적 정책(국가의 적극적 개입을 통해 노동 복지를 증진시킴으로써 국내시장의 수요를 확대하는 것)의 진보적 형태라고 생각할 수 있는데, 이 정책이 스웨덴에서 경제성장과 완전고용을 동시에 달성할 수 있었던 것은 수출경제로 알려져 있는 스웨덴 국내시장이 일정 시기까지는 기업생산의 시장 역할을 해 왔기 때문이다. 적어도 1980년대 말까지는 국내수요가 산업생산의 상당한 부분을 담당하였던 것으로 보인다.

이러던 것이 1990년대 들어서는 질적인 변화를 겪게 된다. 물론 이 변화는 지난 50년 동안 일어난 점진적인 변화들이 축적된 결과이다. 1991년 사회민주당이 부르조아정당에 국가권력을 내주기까지 스웨덴은 서유럽보다 높은 경제성장률을 기록한 반면 동시에 높은 인플레이션이 일어났다(폰투스, 1993). 1982년 환율인상의 결과 경제가 호황을 맞았지만, 90년대 들어서는 스웨덴의 경쟁력이 현실적인 문제로 되었다. 즉, 경제호황기에 자본 및 기술투자를 통한 산업경쟁력 강화를 등한시한 결과가 높은 실업과 저성장으로 나타난 것이다.

이러한 역사적 경험 위에서 형성된 스웨덴 노동시장구조의 특징은 1980년대까지의 스웨덴 모델의 유산과 1990년대의 경제위기가 맞물려 작용하여, 각 집단별 경제활동참가율이나 임금격차 정도에서 평등주의적인 모습을 보이고 있는 반면 실업률은 매우 높게 뛰어올랐다는 점이다. 따라서 렌-메이드너 모델이라 불리는 90년대 이전의 경제정책이 계속해서 효율적일 지에 대한 깊은 의문이 제기되고 있다.

스웨덴의 경기침체는 경제학교과서에서 이야기하는 경기순환의 한 시기가 아니라 근본적인 해결책을 필요로 하는 구조적 문제들을 안고 있다는 것이 대부분 연구들의 평가이다(송호근, 1992; Dahlberg & Tuijnman, 1991). 주요한 구조적 문제들은 다음의 세 가지이다. 첫째는 스웨덴산업의 수출지향성의 증대이고(<표 3>을 볼 것), 둘째는 대규모 제조기업의 다국적화이며, 셋째는 기업의 투자가 점점 더 이윤에 의존하게 된 것이다(폰투스, 1993: 320).

여기서 첫째, 수출지향성의 증대는 스웨덴의 경제정책이 기존의 케인즈주의적 정책에서 신고전파적 정책으로, 즉 평등보다는 효율성, 국가의 개입을 통한 불평등의 완화보다는 시장기구를 통한 경쟁원리의 도입이 중요한 정책이 될 것이라는 것을 의미한다. 국가경쟁의 심화와 스웨덴 산업경쟁력의 약화는 이를 더욱 부채질할 것이고, 렌-메이드너 모델이 지향하였던 연대임금정책과 적극적 노동시장정책 그리고 임노동자투자기금 등은 경쟁과 시장의 이름으로 본래의 목적을 달성하기 힘들게 될 것으로 보인다.

두 번째, 대기업의 다국적화는 스웨덴기업의 해외투자 및 해외고용을 증가시키게 될 것이다. 이것은 직접적으로 국내고용의 비중이 감소하는 결과를 낳게 되었다. “국내산업의 비중과 관련해서 스웨덴 기업의 해외계열사의 고용비율은 1960년에는 12%에서 1978년에는 26% 1987년에는 37%로 증가했다”(폰투스, 1993: 321).

셋째로 기업의 이윤이 경쟁력강화에 더욱 중요한 요소가 된 것은 직접적으로 1983년 LO의 제안에 의해 입법화된 임노동자투자기금법에 악영향을 미치고 있다. 메이드너가 주장한 임노동자기금은 입안 의도가 본래 연대임금제에 의해 저이윤 기업은 지불능력 이상의 노동비용을, 고이윤 기업은 지불능력 이하의 노동비용을 지불함으로써 고이윤 기업에게 추가적인 이윤을 보장하는 불합리한 결과를 막기 위해 고이윤 기업의 초과이윤을 임노동자기금이라는 형태로 노조가 집단적으로 관리하려는 것이었다. 따라서 기업의 이윤이 스웨덴의 국가경쟁력을 강화하기 위해 필수적인 것이라는 시대상황은 기업의 초과이윤을 임노동자기금으로 돌리려던 LO의 계획과는 반대되는 것이다.

이러한 경제상황에 처해 있는 스웨덴의 노동시장구조는 다음과 같다. <표 1>은 노동력 수를 성별, 연령별로 본 것이다. 노동력에서 남녀가 차지하는 비중이 각각 51.9%와 48.1%이고, 연령별로는 25-54세가 75.3%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 55-64세의 비중이 13.2%나 된다. 지난 몇 십년 동안 스웨덴 노동시장구조에는 크게 두 가지의 커다란 변화가 있었는데, 하나는 1960년대 말 이후 여성의 고용참가율이 급격히 증가했다는 것이고, 다른 하나는 고령 노동자와 젊은 노동자(특히 남자의 경우)의 고용참가는 감소하고 있다는 점이다. 이런 현상은 적극적 노동시장정책이 이런 문제들을 해결하는 방향으로 수정될 필요가 있다는 것을 보여주는 것이다. 또 주목할 만한 현상은 ○ 산업구조에서 공공서비스 부문의 비중이 증가하고 있다는 것이다. 공공부문의 고용 비중은 1970년의 26%에서 1991년에는 35%로 증가했다. 산업부문별 국내총생산(GDP)에서는 1993년 현재 서비스부문이 56%를 차지하고 있고, 반면에 제조업은 23.8%로 점점 감소하고 있는 실정이다(<표 2>를 볼 것).

<표 1> 성별·연령별 노동력 수와 비중(1993년 현재)

(단위: 천 명, %)

노동력 총수	남자	여자	16-19세	20-24세	25-54세	55-64세
4,295	2,231	2,064	113	385	3,232	567
(100)	(51.9)	(48.1)	(2.6)	(8.9)	(75.3)	(13.2)

* 자료: Ministry of Labour(1993), Appendix 1

<표 2> 국내총생산 중 비중(1993년 현재)

(단위: %)

산 업	비 중
농림수산업	3.1
제조업 및 광업	23.8
건설업	5.9
서비스업	56.0
기 타	11.2
총 계	100.0

* 자료: EIU(1994), p.3

한편, 적극적 고용정책은 실업자에 대한 보상보다는 실업을 사전에 예방하는 것을 목적으로 하기 때문에, 이러한 노동시장구조의 변화에 적절한 고용창출 수단을 마련하는 것이 요구되고 스웨덴의 렌 모델은 고용창출을 위해 각종 직업훈련과 직업소개 등의 수단들이 일찍부터 발전해 왔다(Standing, 1988). 그런데 90년대 들어 실업률이 높아지면서 사회지출 중에서 실업보상에 대한 지출이 증가함에 따라 정부의 재정적자가 심화되는 현상을 보이고 있다. 이에 따라 복지지출에 대한 전반적인 재개편이 필요하다는 주장이 나오고 있다. <표 3>은 연도별 실업률의 추이를 보여주고 있다. <표 3>을 보면, 1990년까지 실업률이 4%를 넘지 않았다는 것을 알 수 있다. 그런데 1993년과 1994년에는 실업률이 8%선에 육박하고 있는 것은 다른 유럽국가보다 높은 수치는 아니지만 스웨덴의 이전 실업률에 비교해서는 커다란 변화라고 할 수 있다.

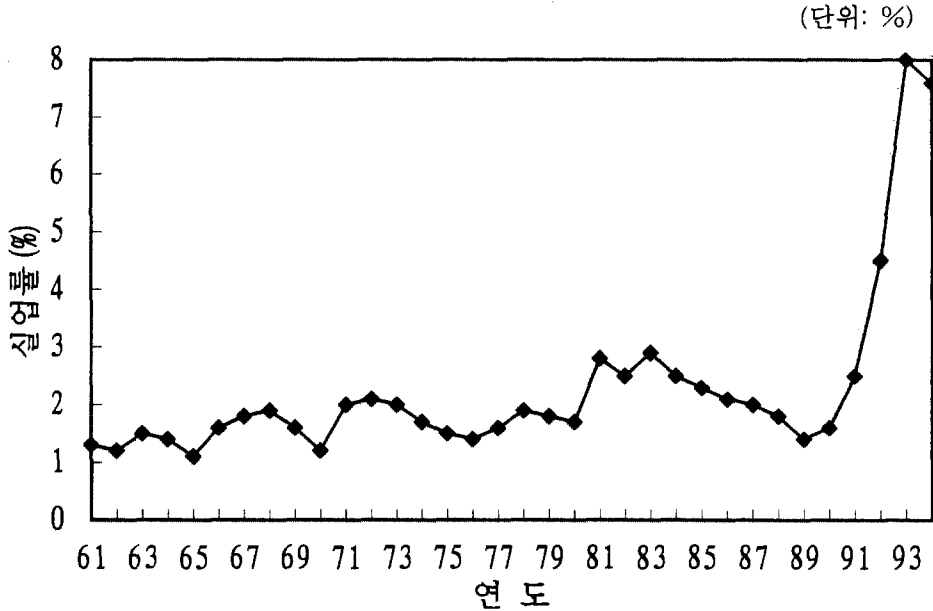
<표 3> 국내총생산 중 수출비중의 국가간 비교: 1970년과 1986년

(단위: %)

구 분 국 가	국내총생산 중 수출의 비중	
	1970	1986
스웨덴	24	33
일 본	11	13
미 국	6	9

* 자료: The Swedish Institute(1988), p.17

<표 4> 연도별 실업률의 추이



* 자료: ILO(1995), p.130

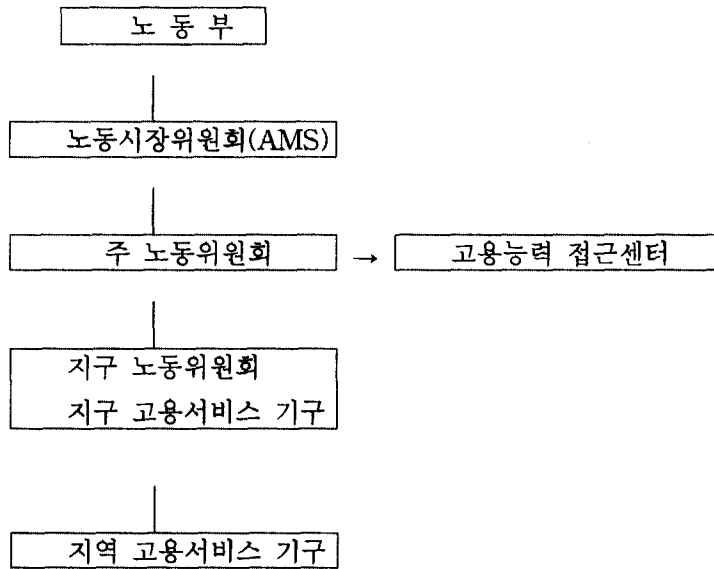
2) 노조의 고용정책

노동조합의 고용정책⁴⁾은 이른바 렌 모델로 알려져 있는 연대임금제와 적극적 노동 시장정책으로 대표된다. 노조의 임금정책과 고용정책이 상호 긴밀하게 연결되어 있다는 점에서 스웨덴모델의 특징이 있다. 연대임금제는 적은 임금을 받고 있는 노동자의 지위를 개선하기 위해 스웨덴 경제구조의 변형을 시도하였다. 스웨덴의 경우 지불능력이 적은 기업은 합리화를 하거나 도산되게 만들어 경쟁력과 자본능력이 있는 기업만이 생존하도록 함으로써 노동자의 연대임금정책을 실현하는 메커니즘을 갖고 있다 (Forsebäck, 1980: 87). 즉 노조는 연대임금제를 통해 경제구조를 변화시켜 자본과 노동력을 저이윤기업에서 고이윤기업으로 이동시키는 전략을 추구한 것이다.

4) LO는 정책자료에서 “LO는 실업을 전혀 받아들이지 못한다. 대신에 완전고용을 요구한다. 그리고 이러한 주장에 함에 있어서 단지 전체사회뿐만 아니라 민간 사용자에게도 요구한다. ... 그러므로 LO는 완전고용을 목표로 삼는 경제적/노동시장정책 유형을 요청하고 있다. 또한 사용자들이 모든 사람들에게 일자리가 제공되도록 기업을 조직하기를 원한다”고 명백히 밝히고 있다(LO, 1991).

1960년대에 경제구조는 사람들이 기대한 것보다 더 급속히 변화했다. 산업화에 따른 부정적인 결과들이 많이 생겨났고, 이에 노조는 1960년대 말 이후 이것들에 대처하기 위한 요구를 강화하였다. 대규모의 재할 프로그램, 지역발전 보조금 등의 노동시장 활성화 방안이 마련되었으며, 무엇보다도 직업 훈련과정의 팽창은 1970년대 스웨덴 노동시장정책의 핵심요소였다.

<그림 1> 노동시장기구



* 자료: Jangenas, B.(1985), p.19

이렇게 스웨덴 정부와 노조의 고용정책은 노동자에게 일자리를 마련해 주고 그에 적절한 교육 및 직업훈련 프로그램을 제공하는 것을 주 내용으로 하였고, 실업자에 대한 보상인 실업보험이나 현금급여에 대해서는 인권존중이라는 차원에서 제도가 마련되었다. 노동시장정책을 담당하는 기구는 국가노동시장위원회(AMS)로 1940년대 말에 만들어진 '국가노동시장위원회'와 기타 여러 기구들이 통합된 기구이다. 이 노동시장기구는 <그림 1>에서 볼 수 있는 것처럼 세 수준으로 나뉘어 있다. ① 국가노동시장위원회 (Arbetsmarknadsverket, AMS): 전국수준의 노동시장 프로그램을 담당함 ② 24개 주 노동위원회(County Labor Boards): 각 주의 노동시장정책 담당 ③ 고용서비스기구 (Employment Service, ES): 주의 지방자치체간에 290개가 분배되어 있고, 지구

(district) 노동위원회의 지시아래 주요 정책의 실행기능을 한다.

국가노동시장위원회의 주요 임무는 노동시장정책의 운영을 계획하고 지시하고 개발하는 것이다. 구성원은 15명의 이사로 구성되어 있는데, 이 중 9명이 노동과 경영 조직을 대표한다. 사용자대표 3명, 노동조합 대표 6명(LO가 세 명, TCO가 두 명, SACO/SR가 한 명임)으로 구성되어 있다. 이 밖에 공공부문의 대표 두 명과 이사장과 부이사장 두 명이 포함된다. 두 명의 국가노동시장위원회의 대표가 참석하지만 이들은 투표권이 없다. 전통적으로 국가노동시장위원회는 정부의 입장과는 상대적으로 독립적인 지위에 있으며, 노동시장정책 프로그램의 구조와 범위, 구성의 변화에 주도권을 행사한다.

<표 5>에서 볼 수 있듯이, 국가노동시장위원회에 의해 실행되는 고용 프로그램은 크게 ① 수요와 공급을 연결하는 정책 ② 노동수요측면의 정책 ③ 노동공급측면의 정책 ④ 실업자에 대한 보상: 실업보험(EAK)과 현금급여(KAS)로 나뉜다.

<표 5> 노동시장정책 프로그램의 지출비중

(단위: %)

연 도 프로그램 유형	연 도				
	1972/73	1975/76	1978/79	1980/81	1983/84
고용과 상담 서비스	6	9	7	7	5
노동공급 프로그램	23	26	33	33	23
노동수요 프로그램	59	46	43	39	41
실업자 현금급여	11	17	16	19	29
기타 프로그램	1	2	1	2	2
총 계	100	100	100	100	100

* 자료: Jangenas(1985), p.36

여기에서 첫째, 고용과 상담 서비스는 빈 자리와 옹모 기간을 단축함으로써 일자리를 구하는 과정을 합리화하는 것을 목표로 한다. 둘째, 노동공급 프로그램은 노동공급을 노동수요에 좀더 긴밀하게 연결하는 것을 목표로 하며, 주로 노동시장 훈련 및 재배치 제도로 구성되어 있다. 셋째, 노동수요 프로그램은 노동수요를 증가시키고 신규 노동자를 좀더 일찍 고용하는 것을 목표로 한다. 이 프로그램에는 무능력자에 대한 일자리 창출, 무능력자를 고용하는 데 대한 임금 보조, 기업에 대한 채용 인센티브와 기

타 프로그램이 포함된다. 넷째, 실업자에 대한 현금급여는 실업기간 동안의 소득상실에 대한 보상을 하는 사회보험체계이다. 스웨덴의 실업보험은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 실업보험기금(EAK)⁵⁾으로 노동조합에 의해 운영된다. 지출의 약 95%는 정부지원(사용자에 대한 과세)과 나머지 5%는 회원이 되는 노동자의 회비와 기타 소득으로 이루어진다. 다른 하나는 현금급여 프로그램(KAS)인데, 이것은 실업보험기금의 회원이 아니면서 일정량의 고용량을 채운 사람을 대상으로 한다. 주요 대상자는 신규 실업자와 재실업자이다. 현금급여 프로그램도 대부분 정부의 지원을 받으며, 부분적으로 사용자에 대한 사회복지세 원천과세 수입으로 운영된다. 고용서비스 기구(ES)가 실업보험체계 해당하는 노동자에 자격을 심사하는 기능을 담당한다(김진구 역, 1994:138; Ministry of Labour, 1993:52-55).

<표 5>에서 우리는 두 가지 경향을 발견할 수 있다. 하나는 1980년대 동안 노동수요 프로그램의 중요성이 감소하고 있고 실업자 현금급여가 급격하게 증가하고 있다. 다른 하나는 실업자 현금급여의 비중이 빠르게 증가하고 있는 현상을 볼 수 있다. 이것은 사회민주당정부와 노동조합진영이 실업문제에 대한 적극적 노동시장정책 프로그램을 개발하지 않았다는 것을 보여준다(Jangenäs, 1985:37). 즉 1980년대에 적극적 노동시장정책의 수단이라고 할 수 있는 노동공급 프로그램과 노동수요 프로그램의 비중이 별로 증가하지 않았으며 오히려 감소하는 경향이 있다는 것은 국가노동시장위원회가 실업문제에 대해 예방적인 노력을 보이지 않았다는 것을 보여준다. 따라서 1990년대의 실업률의 급격한 증가는 1980년대 이후 적극적 고용정책이 별 진전을 보이지 않은 탓이라고 생각할 수 있다.

스웨덴노총의 완전고용을 실현하기 위한 적극적 노동시장정책은 1980년대 이후 서구에서 진행된 노조권력의 분권화와 이 결과 나타난 렌-메이드너 모델의 실패 그리고 스웨덴노총의 권위 약화 등으로 새로운 도전에 직면하고 있다. 또 76년에 정권을 부르주아정당에게 내준 사회민주당이 1982년 재집권하자마자 경제성장을 위해 환율인상 등의 경제활성화 정책을 시행함으로써 기업과 노조들이 실업문제나 산업경쟁력의 문제에 대해 적극적인 사회경제정책을 준비할 수 있는 환경을 조성하지 않았던 것도 장애로 작용했다.

우리가 특히 주목해야 할 것은 메이드너가 제안한 ‘임노동자투자기금’안이 기업 측의 거센 반대에 직면하고 기업의 이윤이 산업경쟁력 강화를 위해 자본투자 및 기술투자에

5) 실업보험 급부청구 자격기간은 1년 동안 5개월 이상 고용상태에 있어야 하고, 최장급부기간은 60주이며 대기기간은 없다. 급부액의 소득액에 대한 비율은 90%로 세계에서 가장 높다(박영범, 1992).

활용되어야 한다는 주장이다. 일종의 영미식의 신자유주의적 주장이 복지국가의 대표적 나라인 스웨덴에서 되풀이되고 있는 것인데, 이 주장은 노조의 완전고용정책과는 양립하기 어려운 것이다. 스웨덴경제에서 중요한 것은 경제성장과 실업문제인데, 현 상황으로서는 고실업 문제는 선진자본주의국에 공통된 구조적인 문제이기 때문에 단기간에 해결할 수 있는 정책을 찾기는 어려울 것으로 보인다. 스웨덴노조에게는 두 가지 방안을 선택할 수 있는 것으로 보인다. 하나는 고실업 문제의 해결을 경제정책의 중심에 놓는 것이고, 다른 하나는 지금은 기업경쟁력을 강화하는 데 집중하고 현재의 실업은 어쩔 수 없는 현실로 받아들이는 것이다. 후자의 경우에는 스웨덴 모델을 어느 정도 포기하는 것을 의미한다. 스웨덴노총이 어떤 선택을 하느냐 하는 것은 1995년 이후의 세계경제에서 스웨덴경제가 차지하는 지위를 어떻게 파악하고 스웨덴 노동조합의 진로를 어떻게 잡느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 결과가 어떻든지 간에 스웨덴의 현재상황은 '사회민주주의의 위기'로 표현해도 문제가 없을 것이다.

4. 맺음말 : 한국에의 시사점

위에서 살펴 본 스웨덴 노조의 고용정책이 우리에게 주는 시사점은 무엇인가? 우리나라는 외국인노동자의 인권문제, 근로자파견법 제정문제, 용역근로자를 비롯한 임시직 노동자문제가 사회적 문제로 대두되고 있고, 1995년 7월부터 고용보험제가 실시된다. 또 기업측의 경영합리화로 인한 고용감소 문제가 있다. 스웨덴의 고용정책은 노동조합과 사회민주당 그리고 정부가 서로 긴밀히 협조하면서 노조의 제안이 사회민주당 정부에 의해 입법화⁶⁾되는 과정을 밟고 있는데, 이는 한국의 노동조합과 정부가 그 동안 고용문제에 대해 체계적인 정책이나 입법을 만들어 내지 못한 것과는 대조적인 모습을 보인다. 일단 양국의 차이는 근본적으로 노동자와 노동조합의 권력에서 비롯한다. 형식적인 것만 보아도 스웨덴은 노조 조직률이 90% 정도인데 비해, 한국은 20%도 되지 않는다. 게다가 아직까지는 유일한 전국중앙조직인 한국노총이 단위 노조를 지원하고 정책을 마련하는 기능을 전혀 하지 못하였다는 점을 생각하면, 한국의 고용정책은 스웨덴과 매우 다르다는 것이 전혀 이상할 것이 없다. 따라서 노동자의 권리를 보호하고

6) 복지국가로 알려진 북유럽국가들의 경우에는 노동자의 이해에 중요한 문제들에 대해 노사가 최종적으로 합의한 것이 국가수준에서 입법화되는 관행을 보이고 있다. 미국과 영국에서 자유주의의 원리에 따라 법으로 노사관계를 강제하는 경우가 거의 없는 것과는 상반되는 모습이다. 노조 정책의 내용을 떠나서 일단 중앙정부 수준에서 노동문제가 '입법'되면 노동자들의 권리를 강하게 뒷받침할 수 있다.

확대하는 고용정책을 수립하기 위해서는 노조가 힘을 강화하는 방법을 적극적으로 모색하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

고용정책의 방향과 관련해서는 스웨덴의 '적극적' 정책을 주목해야 한다. 실업상태에 있는 노동자에게 실업수당을 지급하는 것뿐만 아니라 노동자가 실업상태에 빠지지 않도록 하는 정책은 노동자의 생활안정과 직장만족도를 높이기 위해 반드시 필요한 기본적인 것이다. 최근 정부가 강조하고 있는 '삶의 질의 향상'도 노동자의 고용안정성과 실업예방책이 확보되지 않는다면 별 의미가 없는 것이라고 할 수 있다. 고용보험제의 실시와 관련해서 커다란 문제점으로 지적되었던 '직업훈련 체계' 및 '인적자본 개발 기구'의 부재는 정부가 아직도 고용정책을 소극적으로 생각하고 있다는 점을 반영하는 것이다. 또 고용보험 적용사업장에서 30인 미만의 영세사업장을 배제한 것은 노동자보다는 기업측의 입장을 반영한 것이다. 정부는 대상사업장 선정에서 영세기업의 지불능력만을 고려하고, 영세사업장 노동자의 고용불안정에 대해서는 거의 고려하지 않았다. 또 '구인난'과 '구직난'이 동시에 일어나고 있는 현상 상황은 고용관련 기구가 자신의 역할을 제대로 하고 있지 않다는 것을 보여주며, 지금 실시중인 고용보험제가 인력개발정책으로의 기능을 충실하게 수행하려면 직업소개 및 직업훈련에 대한 체계적인 제도가 마련될 필요가 있다.

스웨덴의 경험을 통해 볼 때, 우리나라의 경우 가장 중요한 문제가 되는 것은 노동조합의 정책개발내용의 부족이다. 스웨덴의 적극적 고용정책은 스웨덴 노총에 의해 개발된 프로그램에 기반하고 있다. 원래의 안에 수정이 가해지긴 하였지만 노조가 고용정책의 내용과 기초를 주도하였다는 데서 배울 점이 있다. 노사관계에는 자본가와 노동자의 기본적인 이해대립 때문에 갈등이 존재하기 마련이지만, 노동운동에 우호적이거나 유리한 환경에서는 명분 있고 합리적인 노조의 정책이 나온다면, 사용자의 반노동자적 논리에 대해 합리적이고 적극적으로 대응할 수 있을 뿐만 아니라 노동운동에 우호적이거나 유리한 환경에서는 정부의 정책이나 입법을 통해 그 정책이 현실화될 수 있다. □

◆ 참고문헌 ◆

1. 국내 문헌

- 김진구 역/루벤스 저(1994), 「서유럽의 실업보험: 고실업에 대한 대응, 1973-1983」, 한국사회복지학연구회 노동복지연구부 편, 『고용보험제도 연구』, 한울
- 박덕제(1989), 「스웨덴의 노동조합운동과 노사관계」, 『선진국 노동운동과 노사관계』, 한국경제신문사
- 박영범(1992), 『미국의 실업보험제도』, 한국노동연구원
- 박인호(1994), 「스웨덴 산업민주주의의 구조와 변동에 관한 연구」, 서울대 사회학과 석사 학위논문
- 송호근(1992), 「스칸디나비아 사민주주의의 종언, 위기, 혹은 재조정?」, 『사회비평』, 8호, 나남
- 신광영(1989), 「스웨덴 노동조합운동」, 『동향과 전망』, 4호, 백산
- 요나스 폰투스손(1993), 「제3의 길의 귀결」, 이병천 외 역, 『사회민주주의의 새로운 모색』, 백산
- 이병천 외 역(1993), 『사회민주주의의 새로운 모색』, 백산
- 이영희(1993), 「스웨덴의 산업민주주의와 신경영전략」, 『경제와 사회』, 19호, 한울
- 정이환(1993), 「일터의 민주화와 경제민주화」, 『경제와 사회』, 18호, 한울

2. 외국 문헌

- Clement, W.(1994), "Exploring the Limits of Social Democracy: Recent Change in Sweden", Studies in Political Economy, Vol.44
- Dahlberg, Å. & Tuijnman, A.(1991), "Development of Human Resources in Internal Labour Markets: Implications for Swedish Labour Market Policy", Economic and Industrial Democracy, Vol.12
- EIU(1994), Country Report: Sweden
- Esping-Andersen, G.(1985), Politics against Markets, Princeton Univ. Press
- (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton Univ. Press
- Forsebäck, L.(1980), "Swedish Labor Market Policy", Industrial Relations and

- Employment in Sweden, The Swedish Institute
- Haas, A.(1983), "The Aftermath of Sweden's Codetermination Law: Workers' Experiences in Gothenburg 1977-1980", Economic and Industrial Democracy, Vol.4
- ILO(1995), World Employment 1995
- Jangenäs, B.(1985), "Labor Market Policy Programs", The Swedish Approach to Labor Market Policy, The Swedish Institute
- Kjellberg, A.(1990), "Sweden: Can the Model Survive?", A. Ferner & R. Hyman(ed.), Industrial Relations in the New Europe, Blackwell
- Lash, S.(1985), "The End of Neo-corporatism?: The Breakdown of Centralised Bargaining in Sweden", British Journal of Industrial Relations, Vol.23, No.2
- LO(1991), LO: Sweden, Stockholm
- Mahon, R.(1991), "From Solidaristic Wages to Solidaristic Work: A Post-Fordist Historic Compromise for Sweden?", Economic and Industrial Democracy, Vol.12
- Martin, A.(1985), "Trade Unions in Sweden: Strategic Responses to Change and Crisis", Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden, London: George Allen & Unwin
- Ministry of Labour(1993), The Labour Market and Labour Market Policy in Sweden
- Rehn, G. & Viklund, B.(1990), "Changes in the Swedish Model", Baglioni, G. & Crouch, C.(ed.), European Industrial Relations: The Challenge of Flexibility, Sage Publications
- Standing, G(1988), Unemployment and Labour Market Flexibility: Sweden, ILO
- The Swedish Institute(1988), The Swedish Economy, Stockholm