스웨덴 사회민주주의 체제하에서의 보수 정당들의 정치 전략 연구: 2000년대를 중심으로*

신 광 영

차 례

Ⅰ. 문제제기

Ⅱ. 사회민주주의와 조정의 정치
1. 사회민주주의 논의 형태
2. 사회민주주의 헤게모니와 보수당 제3의 길

III. 스웨덴 정당 체제와 보수당 정치 전략
1. 스웨덴 정당 체제와 보수정당
2. 보수당 정권의 복지개혁: 복지축소 없는 자유화

IV. 결론

Ⅰ. 문제제기

* 이 논문은 2009년 한국연구재단의 기초연구지원인문사회(단독연구) 사업의 지원(KRF-2009-B00411)을 받아서 이루어진 연구이다. 이 논문 초고에 유익한 논평을 해 주 논평자들께 감사를 드린다. 논평자들의 논평이 논문의 완성도를 높이는데 큰 도움이 되었다.

www.kci.go.kr

2차 대전 이후 우파 헤게모니가 지배적인 한국이나 일본과는 대조적으로 스웨덴에서는 2차 대전 이후 2006년 이전까지 좌파 헤게모니가 지배적으로 유지되었고, 정권의 변화는 1976년, 1982년, 1991년, 1994년 단 4차례에 불과하였다. 여기에서 1976년과 1991년 정권변화는 사민당 중심의 진보정권에서 보수정권으로의 변화였다. 2006년 선거에서 보수정당들이 '스웨덴을 위한 동맹(Allians för Sverige)'을 결성하면서, 새로운 정책 노선으로 새로운 우파 "제3의 길" 혹은 "새로운 보수주의"를 제시하고 선거연합을 결성하여 2006년 총선에서 승리하였다. 그리고 2010년 총선에서 승리하여 스웨덴 역사상 최초로 보수 연정의 정권 재창출이 이루어졌다. 어떻게 사회민주주의 헤게모니 하에서 보수 정당들이 2006년 선거에서 승리하였고 그리고 2010년 선거에서 최초로 우파 연정이 다시 집권에 성공하였는가? 그리고 보수정권 등장 이후에서도 스웨덴 복지모델의 큰 틀은 바뀌지 않았다. 왜 바뀌지 않았나? 이 논문은 이러한 질문들에 대한 답을 찾고자 한다.

최근의 정치적 변화를 이해하는 것이 '사회체제로서의 스웨덴 사회민주주의'를 이해하는데 중요할 뿐만 아니라 스웨덴 보수당들의 정치와 정책을 이해하는데도 중요하다. 지금까지 스웨덴 사민주의에 대한 이해가 지나치게 사회민주당 일당 중심으로 이루어져서, 사회체제와 정치체제와의 관계 속에서 스웨덴 사회민주주의를 이해하는 관점이 상대적으로 부족하였다. 보수정권이 등장한 이후에도 스웨덴 모델에 큰 변화가 없다는 사실은 스웨덴 모델을 사회민주당과 연결하여 이해하는 것의 한계를 보여준다. 스웨덴 모델은 사회민주당이 주도하여 이루어 낸 것이지만, 스웨덴 사회체제로서 자리를 잡았기 때문이다.

스웨덴 정치체제의 특징은 다당제와 의원내각제이며, 이러한 정치체제 하에서 형성된 스웨덴의 정치적 전통 가운데 하나가 합의(consensus)에 기초한 정치이다 (Alexander 2008: 12-17; Arter 1999; Elder, Alstair and Arter, 1982: 9-11; Larsson and Bäck 2008: 275; Lewin, 1998; Lijphart 1998; Rustow 1969). 합의 정치는 스웨덴 사회민주주의 체제의 진화를 이해하는데 그리고 사민당 정책과 전략뿐만 아니라 집권 이후 보수당의 정치 전략과 보수정권이 취한 점진적 개혁 정책에 대한 이해에도 필수적이다. 2006년 이전에도 다당제 하에서 스웨덴의 법과 정책은 사회민주당 일당만의 정치적 산물이 아니라, 사회민주당, 좌파당과 녹색당의

www.kci.go.kr

적록동맹 (red-green coalition)에 기초한 좌파 연정과 보수당(Moderaterna), 자유당(Folkpartiet Liberalerna), 기독교 민주당(Kristdemokraterna)과 중앙당(Centerpartiet)의 우파 정당들 간의 경쟁과 합의를 토대로 해서 형성되었다. 그러므로 스웨덴 사회민주주의 체제는 사회민주당 헤게모니 하에서 다수 정당들 간의 상호작용을 통하여 이루어진 결과물이라고 할 수 있다.

그리고 오랜 기간에 걸쳐서 형성된 사회민주주의 사회체제는 현 집권 보수당의 정책 선택의 폭을 제약하고 있다. 스웨덴의 정책과 제도가 의회 내 정당들의 합의를 거쳐서 도입되었다는 점에서 보수 정당들도 정책과 관련된 의회 내 논의에 참여해 왔다. 그러므로 보수당들도 집권 후 집권 이전에 자신들이 합의한 정책과 제도를 전면적으로 부정하는 방식으로 정책을 추진할 수는 없었다. 특히, 기존의 비례대표제와 더불어 1970년대 새로이 단원제 국회가 도입 되고, 스웨덴 정치가 소수(minority) 정당들 간의 "거래와 타협"에 기초하여 이루어지면서 이러한 점은 더욱 두드러졌다(Lewin 1988:1; Arter 1999: 207).

정치적 합의의 문제는 유권자와 정당 사이의 합의에도 적용된다. 유권자들과 정당 간의 합의는 선거를 통해서 이루어진다. 선거 결과가 특정 정당의 압도적인 승리를 보여준다면, 선거에서 승리한 정당이 일방적으로 정책을 집행하는 것이 가능할 수 있다. 유권자들이 압도적으로 원하는 정책이 선거에서 승리한 정당의 정책이라고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 선거결과가 다수 정당들 사이에 미세한 지지율 차이로 나타난다면, 선거에서 승리한 정당이 일방적으로 정책을 추진하는 것은 유권자들로부터 저항을 야기할 수 있다. 더구나 다당제 하에서 절대 다수의 지지를 받는 정당이 없는 경우, 특정 정당이 당의 노선이나 이념에 따라서 일방적으로 정책을 추진하는 것은 더더욱 어렵게 된다. 스웨덴 사례는 두 가지 요소를 모두 포함하고 있다. 합의의 정치는 오랜 기간에 걸쳐서 형성된 스웨덴 선거와 정당체제의 산물이다. 즉, 다당제와 절대 다수당이 없는 선거결과가 정당들의 행위 선택과 관련된 인센티브 구조에 영향을 미쳐서 결과적으로 특정한 방식으로 정당들이 전략적 선택을 하도록 영향을 미쳤다.

본 연구는 2000년대 들어서 스웨덴 보수정당들이 취한 "새로운 보수주의" 노선 형성과 전개를 분석하고, 2006년 총선 승리 이후 보수정권이 취한 "점진적 보수 개혁" 노선이 1979년 영국 보수당이나 1980년 미국 공화

www.kci.go.kr

당의 급진적 보수 개혁과 어떻게 그리고 왜 다른가를 분석한다. 구체적으로, 이 논문은 영미 보수당들과 비교해서 스웨덴 우파 정당들이 정책적으로 사민당과 큰 차이를 보이지 않은 이유를 정당체제와 합의정치 그리고 선거결과에 따른 전략적 선택의 결과라는 점을 밝히고자 한다. 스웨덴 선거 패널자료를 이용하여, 보수블록 지지자들과 진보블록 지지자들의 차이를 규명하고, 그것을 통해서 스웨덴 우파 연정의 제3의 길은 스웨덴 사민당의 정책 유산과 합의에 기초한 정당정치의 제약뿐만 아니라 유권자 선택의 제약에 기인하고 있다는 점을 논의하고자 한다. 그리고 더 나아가 우파 연정이 택한 복지개혁은 "복지축소 없는 자유화 (liberalization without retrenchment)"로 나타난 것은 우파 연정이 효과적으로 스웨덴 복지정치의 특징을 반영한 결과이며, 바로 그것을 통해서 보수 연정이 2010년 총선에서 재집권에 성공할 수 있었다는 점을 논의한다.

Ⅱ. 사회민주주의와 조정의 정치

스웨덴 사회체제와 정치는 사회민주당의 영향력 하에 오늘날의 형태로 진화하였다. 사회민주당은 스웨덴노총(LO)와 같은 노조 조직이나 여성의 지지를 받아왔고 또한 정당정치와 선거를 통해서 지속적으로 변화와 조정의 압력을 받아왔다. 그런 점에서 스웨덴 사회정책 정책들은 사회민주당 일당에 의해서 이루어진 산물은 아니며, 녹색당과 좌파당과 같은 연정 참여 정당들과 우파 정당들과의 협상과 조정이라는 정치 과정을 통해서 만들어진 결과물이라고 볼 수 있다.

1. 사회민주주의 논의 형태

지금까지 학계에서 이루어진 사회민주주의 논의는 크게 세 형태이다. 첫 번째 형태는 사회민주주의를 정치적 이념(ideology)으로 접근하는 경우이다. 대표적으로 19세기 말과 20세기 초 수정주의 논쟁처럼 사회민주주의를 정치이념으로 논의하는 경우가 그러한 예에 속한다. 마르크스(Marx)의 사회민주주의 비판, 베른슈타인(Bernstein)의 진화 사회주의 논의(Sasson 1998; Steger 1997)나 크로스랜드(Crosland 1968)의 사회주의

www.kci.go.kr

론이 이러한 접근에 속한다.

두 번째 형태는 사회민주주의를 역사적으로 존재하는 실체인 정당(party) 차원에서 논의하는 것으로 서구 사회민주주의 정당의 동원전략과 정치전략 등을 중심으로 사회민주주의를 논의하는 경우이다. 정치조직으로서의 정당이 지니고 있는 여러 가지 딜레마와 제약 속에서 이루어진 좌파 정당의 형태로 사회민주주의를 논의한다. 대표적으로 쇄보르스키(Przeworksi 1985: 7-46; Przeworski and Sprague 1986: ch.2)나 버맨(Berman 1998 및 2006)의 논의가 이러한 범주에 속한다.

세 번째 형태는 사회민주주의를 사회체제(social system) 수준에서 논의하는 경우이다. 자본주의 사회체제 내에서 자유주의 사회체제와는 다른 제도적 속성을 지니는 사회체제로서 사회민주주의를 다룬다. 대표적으로 홀과 소스키스(Hall and Sockice 2001)의 자본주의 다양성론(varieties of capitalism)에서 사회민주주의를 자유시장경제와는 다른 조정시장경제로 분류하거나 에스핑- 앤더슨(Esping-Anderson 1990)이나 콜피(Korpi 1985 및 2006)의 복지국가 유형론에서처럼 보수주의 복지국가나 자유주의 복지국가와는 다른 복지국가로 분류하는 경우가 여기에 속한다. 사회민주주의에 대한 보다 사회과학적 논의라고 볼 수 있는 두 번째와 세 번째 논의들에서 공통적으로 스웨덴은 대표적인 사회민주주의 사례로 다루어졌다. 특히 1990년대 전후로 등장한 세 번째의 논의는 스웨덴을 조정경제시장이나 사회민주주의 복지국가의 대표적인 사례로서 다루어졌다.

사회민주주의를 사회체제 수준에서 논의하는 경우에도 사회민주주의 사회체제의 형성을 주로 사회민주당의 노선이나 정책과 관련하여 다루는 경우가 많았다. (Esping-Anderson 1990; Korpi 1985). 이러한 논의들은 북유럽 사회들에서 나타나는 노사관계 제도나 복지제도의 형성과정에서 노동운동이나 사회민주당이 수행한 역할에 초점을 맞춘다. 전후 스웨덴에서 노동계급의 높은 권력자원과 사회민주당의 혁신적인 정책이 오늘날 스웨덴 사회체제의 특징을 만든 주된 요인으로 다루어진다.

이러한 논의들은 스웨덴 사민당 집권이 대부분 연정을 통해서 이루어졌다는 점을 충분히 고려하고 있지 않다. 전후 형성된 대부분의 정책들은 사민당 단독 집권 시에 기대되었던 정책과는 달리, 연합 정권이라는 정치적 제약 속에서 이루어졌다. 그러므로 그러한 정책은 사민당이나 노동조합의 요구를 그대로 반영한 것은 아니었다. 최종적인 정책들은 의회 내의

www.kci.go.kr

연정 파트너와 의회 내 보수 야당들과의 타협과 조정을 통해서 만들어졌다. 그러므로 때로 사민당과 스웨덴 노총(LO)과의 관계보다 의회 내 다른 당과 관계가 더 중요하게 작용하기도 했다.[2] 이러한 점은 20세기 후반에 들어서 더욱 강화되었다. 사민당의 지지율이 지속적으로 하락하였기 때문에 이러한 타협과 조정은 의회 내에서 더 빈번하게 이루어졌던 것이다. 1991년 사회민주당 지지율이 전후 최초로 40% 이하로 떨어졌고, 이러한 지지율 하락 경향은 사민당으로 하여금 진보 블록 정당들(녹색당과 좌파당)과의 타협과 조정뿐만 아니라, 원내 야당들과의 타협과 조정을 더욱 중요한 정치적 과정으로 받아들이게 하는 조건이 되었다.

2. 사회민주주의 헤게모니와 보수당 제3의 길

1991년부터 1994년까지 집권한 보수연합 정권은 1994년 총선에서 다시 크게 패배하였다. 1991년 선거에서 46.6%의 지지를 얻은 보수 4당의 지지율은 1994년 총선에서 41.4%로 크게 하락한 반면, 1991년 45.5%의 지지를 얻은 진보 3당의 지지율은 1994년 56.5%로 크게 증가하였다. 특히 사회민주당의 지지는 1991년 37.6%에서 1994년 45.3%로 무려 7.7%나 증가하였다. 그리고 최대 야당인 보수당(Moderaterna)의 지지율은 1994년 선거에서 22.4%에서 2002년 15.3%로 무려 7.1%의 급격한 하락하였다.

이러한 지지율 변화는 보수당의 정책 노선 변화에 크게 영향을 미쳤다. 1990년대 보수당의 노선은 영미식 보수정당 노선을 받아들여 스웨덴 사회민주주의 체제에 대한 비판을 핵심적인 당의 노선으로 하였다. 보수당 당수인 칼 빌트(Carl Bildt)는 사회민주주의 복지국가에 대한 반대를 내세웠

2) 예를 들어, 사민당은 1994년 중앙당과 함께 이전의 보수정권에 의해서 폐지된 노동조합의 독점적 실업보험 운영제도인 겐트제도를 복원시켰지만, LO의 반대에도 불구하고 실업보험 수준과 급여기간을 축소시켰다 (안재흥, 204: 347). 또한, 진보연정 내에서도 녹색당은 자동차세 부과를 내세웠으나, 사회민주당은 그것을 거부하여 다른 입장을 보였다. 그리고 교육과 관련하여서도 학력평가 시기를 둘러싼 이념적 차이가 존재했다. 사민당은 8학년부터 학력을 평가할 것을 내세웠으나, 좌파당은 학력평가 자체를 부정하였다. 2010년 선거에서 사민당과 좌파당은 최종적으로 학력평가를 6학년부터 하는 것으로 타협하였다. 참고로 보수당은 1학년부터 학력평가를 실시해야 한다고 주장하였다 (Martin Sandgren 인터뷰 2010년 8월 12일).

www.kci.go.kr

고, 노동운동에 대해서도 비판적인 태도를 취했다. 1991년 선거에서 승리하면서 칼 빌트는 신자유주의적 경제개혁을 시도하였다. 자유화를 내세우면서 교육 바우처 제도의 도입, 텔레콤 민영화, 전력 회사 민영화, 의료민영화 정책을 추구했다(Huber and Stephens, 2001: 241-257). 그러나 칼 빌트의 신자유주의 실험은 국민의 지지를 받지 못하였고, 보수당은 1994년 선거 역대 최저의 지지를 받아서 권력에서 물러났다. 스웨덴 유권자들은 영국이나 미국의 보수당이 주도한 과도한 신자유주의 개혁과 같은 개혁을 거부한다는 사실을 보수당들이 선거패배를 통해서 뼈저리게 학습했다.

2004년 10월 새로운 보수당 당수로 선출된 레인펠트는 2004년 4월 칼 빌트의 노선을 거부하고, 새로운 보수당 노선으로 친복지, 친노동을 강조하는 "새로운 보수당"(Nya Moderaterna) 노선을 선언하였다. 2003년 레인펠트는 보수당 내의 내 친기업, 반복지, 반노조 노선이 스웨덴의 주류에 반한다는 것을 인식하고, 자신들을 "새로운 보수"로 부르고, 복지를 옹호하며 노동계급에 반대하는 정당이 아니라 친노동자 정당이라고 선언하였다 (Lees-Marshment, 2009: 122). 그리하여 레인펠트의 새로운 보수당은 "사회민주당에서 이데올로기를 뺀 것과 같은 것"과 같다는 의미에서 사민주의 이데올로기를 뺀 사민당이라고 불리기도 하였다(Newsweek October 3. 2009). 이것은 한마디로 스웨덴 보수당의 '제3의 길'이라고 불릴 수 있다. 신보수당 노선은 사회민주당 노선도 아니고 전통적인 보수당 노선도 아닌 제3의 노선이기 때문이다. 이것은 스웨덴에서 오랜 기간에 걸쳐서 만들어진 제도로서의 사회민주주의를 인정하되 기존의 제도가 지닌 문제가 있다는 것을 내세우하면서 또한 영미식 신자유주의의 폐해를 동시에 인정하면서, 보수주의의 새로운 길을 모색한 결과였다. 보수당 제3의 길이 스웨덴 보수당의 21세기 노선이 되었다.

새로운 보수당 노선의 구체적인 내용은 레인펠트가 제시한 "새로운 스웨덴 모델"이다. 그는 이전의 스웨덴 모델인 사회민주주의 모델이 성공적이었으나 이제는 제대로 작동하지 않게 되는 변화가 일어났다고 주장하고, 그 이유로 예산적자, 인플레, 높은 세금과 근로의욕 저하를 불러일으키는 복지제도, 교육제도, 기업 활동 제약 등을 들고 있다(http://www.sweden.gov.se/sb/d/10296/a/99193). 이념적인 차원에서 본다면 신보수당의 전반적인 문제제기는 신자유주의를 보여주고 있다. 그러나 그것을 실

www.kci.go.kr

현하는 방식에서 영국이나 미국의 보수당이 취했던 충격요법이 아니라 점진적 개혁을 택하였고, 그 논리는 사회민주주의 모델의 와해가 아니라 사회민주주의 모델을 보수당 입장에서 부분적으로 수정하는 것이었다. 예를 들어, 사회민주당에 의해서 발전된 복지 자체를 거부하는 것이 아니라 관료화된 복지서비스를 개선하고, 복지 수혜자들의 선택의 폭을 넓히기 위한 복지 개혁을 강조하였다. "선택의 자유" 확대라는 신자유주의 논리가 관료화에 대한 비판 논리로 등장한 것이다. 또한 친노동 정책은 노동자들의 일자리를 확대하는 것을 골자로 하였다. 높은 실업률로 인하여 노동자들의 불만이 컸기 때문에, 새로운 보수당은 일자리 창출을 골자로 하는 노동정책을 제시하였다.

III. 스웨덴 정당 체제와 보수당 정치 전략

1. 스웨덴 정당 체제와 보수정당

스웨덴의 정치제제는 두 가지 점에서 독특하다. 하나는 다른 서구 사회들과는 달리 계급에 기반을 둔 정당들이 일찍부터 발전하였고, 종교에 기반을 둔 정당들은 상대적으로 최근에 조직되었다. 계급 정당으로서 가장 먼저 사회민주당이 1889년에 조직되었고, 뒤이어 20세기 들어서 보수정당들이 조직되었다. 1902년 자유당(Folkpartiet liberalerna), 1904년 보수당(Moderata samlingspartiet), 1916년 중앙당(Centerpartiet)이 조직되었는데, 이들 정당들은 모두 각기 다른 이념을 갖는 정당들이었다(Möller 2007: 48-49).

종교에 기반을 둔 유일한 정당인 기독교 민주당은 1976년에 창당되어서 유럽 다른 국가들의 종교 정당들과는 달리 상대적으로 뒤늦게 조직되었다. 대부분의 유럽에서 종교에 기반을 둔 정당은 투표권이 확대되는 시기인 19세기 말과 20세기 초반에 형성되어 대중정당으로 발전하였고, 노동조합, 신문, 결사체 조직, 학교와 청년 조직을 만들어 종교를 방어하고자 하였다 (Lipset and Rokkan et al, 1967: 13-23). 그러나 스웨덴 기독교 민주당은 1970년대 경제위기 하에서 등장하여 계급 정당들보다 훨씬 뒤늦

www.kci.go.kr

게 만들어 졌다. 이것은 20세기 초 계급과 종교를 축으로 유럽의 정당들이 만들어졌다는 립셋과 로칸(Lipset and Lokan 1968)의 결빙명제와는 크게 다른 점이라고 볼 수 있다. 일찍이 베리룬드와 린드스트룀(Berglund and Lindström: 1978)은 이러한 스웨덴 정당 체제를 단일한 경제적 차원에 기초한 정치적 균열에 뿌리를 둔 정당체제라고 불렀다.

다른 하나는 스웨덴에서 보수 정당들과 진보 정당들이 복수로 존재한다는 점이다. 보통 영미권 정당들은 양당제를 기본 축으로 하고 있다. 영국처럼 내각책임제를 실시하는 경우나 미국처럼 대통령제를 실시하고 있어서 차이는 있지만, 보수정당들과 진보정당들은 대체로 하나의 정당으로 통합되어 있어서 양당제를 형성하거나 혹은 제3의 정당이 등장하여 3당 체제를 보여주는 경우가 있다. 이와는 대조적으로 2010년 이전까지 스웨덴에서는 보수정당 4-5개 정당과 진보정당 3개로 모두 7-8개 정당이 의회에 진출하였고, 특정 정당이 투표자의 과반수 지지를 얻는 경우가 거의 없이 유권자들의 표가 분산되었다. 그러므로 오랜 기간 동안 선거를 통하여 단독 정권이 등장하기보다는 대체로 여러 정당들의 연합을 통한 연립정권이 등장하였다. 연립정권의 성격은 언제나 연정에 참여한 정당들 사이의 이해 조정과 정치적 타협을 통해서 정부 정책이 만들어질 수밖에 없다는 점에서 '조정과 타협'이 스웨덴 정당정치의 중요한 내용을 이루게 되었다. 그런 이유에서 정당들 사이에서 이해의 조정과 정당 이념의 현실화는 스웨덴 정치의 일상이 되었다고 말할 수 있다(Alexander 2008: 12-17; Bergh and Erlingsson 2008: 84-86; Larsson and Bäck 2008: 275).

스웨덴 정당들의 전략은 세 가지 요소들에 의해서 영향을 받아왔다. 첫째는 정당의 정치적 이념이다. 3개 진보적인 정당들이나 5개 보수적인 정당들은 각기 다른 정치적 이념을 바탕으로 만들어진 정치조직들이다.[3] 그러나 이념 자체도 사회의 변화에 따라서 변해왔다. 보수적인 정치이념을 내세운 정당 중에 가장 큰 정당인 보수당(Moderaterna)은 초기 대지주와 부유한 농민에 기반을 둔 정당으로 정치적 자유주의를 중심적인 이념으로 내세웠다. 그러나 농민이 지속적으로 감소하기 시작하면서, 보수당은 도시

3) 스웨덴의 정당 수는 2010년 선거에서 의회에 진출한 정당만을 포함한 것이다. 의회에 진출하지 못한 정당을 포함한다면,

www.kci.go.kr

자영업자와 자본가의 이익을 대표하는 정당으로 변신하였다. 2003년 연속적인 선거 패배이후 보수당은 중도 노선을 택하였다. 러시아 혁명 이후 사민당 급진파가 탈당하여 만든 스웨덴 공산당은 1990년대 이후 스웨덴 좌파당(Vänsterpartiet)으로 당명을 바꾸고 고전적인 좌파 이념을 폐기하고 서구 신좌파의 이념을 당 이념을 받아들였다. (Arter 1999)

둘째는 다른 정당들의 정책과 선거 전략에 영향을 받는다. 선거 때 쟁점이 되는 선거공약은 다른 정당들의 선거 전략에 직접적으로 영향을 받기 때문에, 정치적인 현안에 대한 정당의 정치적 대응은 전략적 대응이라고 볼 수 있다. 즉, 다른 정당의 입장과 반응을 고려하면서, 정당들이 선거공약을 제시한다는 점에서 선거공약은 전형적인 전략적 선택이다.

셋째는 정당의 전략이 스웨덴 유권자들의 변화와 밀접하게 관련되어 있다는 사실이다. 유권자들의 이념과 투표 행태의 변화에 상응하는 당의 이념과 선거 전략이 지속적으로 모색되지 않는다면, 정당은 생존하기 힘들다. 스웨덴 유권자들에서 나타난 중요한 변화는 두 가지이다. 하나는 정당에 대한 충성도가 지속적으로 낮아지고 있다는 점이다. 1956년 선거에서 지지 정당을 바꾼 유권자의 비율은 11.4%에 불과하였으나, 1976년 선거에서는 그 비율이 19.1%로 늘었고, 2006년에는 무려 37.1%로 그 비율이 높아졌다(SCB 2008: 206). 이러한 변화는 주로 블록 내에서 이루어진다는 점에서 양당제 하에서 이루어지는 지지정당 변화와는 속성을 달리하고 있기는 하지만, 유권자들의 특정 정당 충성도는 계속해서 약화되고 있다. 이것은 이념에 기초한 정당 지지보다 특정 정책이나 이슈와 관련하여 전략적으로 투표하는 경향이 더 커지고 있음을 보여준다. 이것은 진보정당들이나 보수정당들 모두 더욱 더 유권자들의 요구와 관심에 대응하는 정책을 모색하게 만드는 변화가 일어나고 있다는 사실을 보여준다.

그러나 연정의 구성이 보수 4당과 진보 3당 두 개의 블록으로 해서 이루어졌기 때문에, 스웨덴 정당체제는 크게 보수 블록과 진보 블록으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 물론 이것은 정당들 사이의 관계를 의미하는 것이지, 유권자들의 이념적인 성향을 의미하는 것은 아니다. 물론 유권자들 사이에서도 블록을 넘나드는 유권자(cross block voters)와 블록 내 지지 정당의 변화를 보여주는 유권자(cross party voters) 사이는 큰 차이가 있는 것은 사실이다. 과거 블록을 넘나드는 유권자의 비중이 대단히 적었지만, 점차 그 비중은 커지고 있다. 1960년 블록을 바꾼 유권자는 5.3%에

www.kci.go.kr

불과하였으나, 2006년 8.7%로 증가하였다. 그리고 보수 블록 내의 지지정당을 바꾼 경우에 1960년 5.5%에서 2006년 13.5%로 크게 늘었고, 진보 블록 내에서 지지정당을 바꾼 경우도 1960년 0.6%에서 2002년 8.1%로 크게 늘었다 (SCB 2008: 217). 1998년 선거에서 사민당의 득표비율이 크게 준 경우에도 사민당 지지자가 보수당 지지로 돌아선 것이 아니라 사민당의 온건 노선에 불만을 가진 사민당 지지자들이 더 진보적인 진보 블록 내 좌파당을 지지한 결과였다(Möller 1999).

2003년 스웨덴 보수당 당수가 된 레인펠트는 새로운 보수당(De Nya Moderaterna)을 내세우면서 영국의 대처나 미국의 레이건과 마찬가지로 신자유주의 노선과는 정 반대로 친노동자-친복지 노선을 내세웠다. 새로운 보수당 노선은 스웨덴 보수당의 노선 변화뿐만 아니라 정치 전략의 변화로 이어 졌다. 과거 사회민주당과 함께 연정에 참여하였던 자유당이 보수 정당 연합으로 돌아서면서, 중도-보수와 중도-좌파 정당들 간의 블록화 현상은 더 두드러졌다. 정당 차원에서 블록화가 더욱 강화되어 우파 블록(b-block)과 좌파 블록(s-block)으로 나뉘어졌지만, 사회적인 차원에서는 유권자들의 이념적 성향이 약화되어 정당 블록을 뛰어넘는 유권자들이 늘어나면서, 정당들의 이념도 이러한 성향의 유권자들을 적극적으로 고려해야만 했다.

1994년 선거에서 패배한 이후, 스웨덴 4개의 보수당들은 보다 체계적인 선거연합의 필요성을 인식하고, 2004년부터 공동 선거 전략을 본격적으로 모색하기 시작하였다. 1991-1994년 처음으로 4개 정당 연합정권의 경험을 바탕으로 2004년 4개 정당 지도자들은 '스웨덴을 위한 동맹(Alliance för Sverige)'을 구성하고 4개 정당 당원대표로 구성된 10개의 작업팀을 먼저 구성하여, 2005년 153개의 공동정책을 발표하였다. 그리고 가족가치와 노인문제를 중시하는 기독교민주당은 건강부와 노인/아동복지부, 교육을 강조하는 자유당은 교육관련 부처, 중소기업을 강조하는 중앙당은 기업부와 농업부, 보다 다양한 이해를 가지고 있는 보수당은 나머지 부서의 장관직을 나눠 갖기로 합의하였다(중앙당 Bengt Palermo 인터뷰, 2010,8,4).[4)]

'스웨덴을 위한 동맹'은 선거 이전에 정당들이 연합하여 선거공약과 집

4) 중앙당 사무총장 베니트씨와의 인터뷰는 2010년 8월 4일 오후 3:30분 스웨덴 국회의사당 내 사무실에 이루어졌다.

www.kci.go.kr

권 후의 권력 배분 및 정책에 합의하여 총선에서 공동전선을 폈다는 점에서 매우 새로운 정당 정치의 등장을 의미했다. 이전까지 스웨덴에서는 선거결과가 불투명하기 때문에, 선거 전에 연정을 구성하거나 혹은 선거전에 정당들 사이의 협력을 논의한 적은 없었다(Ruin 2000: 712). 다당제 하에서 정부의 구성은 선거 결과에 따라 연정이 구성이 되고, 또한 정부부처 장관도 연정에 참여한 정당들의 득표율에 따라서 나누는 방식으로 이루어졌다. 그러나 2006년 '스웨덴을 위한 동맹'은 선거 이전에 정책과 권력 배분에 합의하였다는 점에서 이전의 연정과는 대단히 다른 양상을 보여주었다 (자유당의 Fredrik Svensson 인터뷰, 2010, 8.5).[5)]

선거에서 승리하기 위하여 선거 전 선거동맹을 구성하는 것은 스웨덴 보수 정당들이 이전보다 훨씬 더 결속되었다는 사실을 보여준다. 또한 구체적인 정책안을 공동으로 만들었다는 점은 집권 기간 동안에 정책을 둘러싼 이견이 발생할 수 있는 가능성이 크게 줄어들었다는 것을 의미한다. 과거 보수 4개 정당들은 보수 블록에 속하지만, 역사적으로 각기 다른 배경을 가지고 있고, 정치적 이념이나 지지 기반도 다르기 때문에 연정이 실패로 끝나는 경우가 많았다. 1976-1978년 연정은 보수 정당들 사이의 갈등으로 중단되었고, 1978년에는 연정 구성에 실패하면서 자유당 1당의 소수 정권도 등장했다. 1991년 4당 보수 연정은 집권 후 정책조율에 실패하면서 1994년 총선에서 패배하였다. 그러나 2006년 보수 연정은 1970년대 말과 1990년대 초 연정의 경험을 바탕으로 선거전에 새로운 정당 연합의 구축에 기반을 두었다. 그리하여 집권 후 과거보다 훨씬 안정된 권력이 만들었다. 이러한 변화는 보수당들 간에 이루어진 새로운 전략적 합의의 산물이라고 볼 수 있다 (중앙당 Bengt Palermo 인터뷰, 2010,8,4).

2. 보수당 정권의 복지개혁: 복지축소 없는 자유화

2006년 총선에서 승리한 보수당들은 어떤 선거 전략을 펼치고 그리고 집권 후에 어떤 정책을 추구하였는가? 80년대부터 최근까지 시장경제 유형에서 자유 시장경제 (the liberal market economy)로 그리고 복지국가 유형론에서 자유주의 복지국가(the liberal welfare state)라고 불리고 있

5) 자유당 사무총장 스벤손씨와의 인터뷰는 2010년 8월 5일 오전 10시 스웨덴 국회의사당 사무총장실에서 이루어짐.

www.kci.go.kr

는 영국이나 미국에서 우파 정당들의 정책 노선은 신자유주의라고 불리어졌다. 그렇다면, 사회민주주의 체제인 스웨덴에서 보수연정의 정책은 영미권의 보수당 정책과 어떻게 다른가? 그리고 왜 스웨덴 보수정권의 정책은 영미 보수당과 다른가? 정치적 이념으로서의 스웨덴 보수주의가 영미 보수주의와 다르기 때문인가? 아니면 이념과 관계없이 주어진 현실적 제약(유동적인 지지기반, 의회 내 정치력, 연정 참여 정당들 사이의 이념적 차이 등)이 다르기 때문인가?

스웨덴 보수당의 개혁은 점진적 개혁으로 특징지어진다. 집권 연정의 지지도가 야당의 지지도와 크게 차이가 없을 뿐만 아니라, 약간 씩 다른 이념을 지니고 있는 보수 4당 사이에서의 합의에 바탕을 두고 있기 때문에, 합의 가능한 영역에서의 개혁이 먼저 시도되었다. 개혁의 방법은 정권을 장악한 이후에 먼저 의회 내에서 조사와 연구에 기초한 개혁 프로그램을 만들고, 그 다음 의회 내 정치과정을 통해서 여야 정당들 간의 합의를 통한 입법 절차를 밟아서 최종적으로 중요한 제도를 변화를 시도하는 점진적 변화이다.

스웨덴 입법과정은 대체로 정부가 주도하며, 정부가 구성한 특별위원회의 조사와 연구를 바탕으로 하기 때문에 먼저 조사보고서가 만들어진다. 특별위원회는 1인 위원장 특별위원회나 전문가 집단, 관료와 정치인이나 이익단체가 참여하는 특별위원회가 있으며, 중립적이고 객관적인 조사와 연구를 수행한다. 그리고 조사보고서는 정부뿐만 아니라 관련 이해 당사자들에게 제시가 되고, 국가정책보고서 시리즈(Statens Offentliga Utredningar, SOU)로 일반에게도 공개가 된다(최연혁 2009). 그리고 특별위원회가 제시한 정책보고서는 의견을 수렴하는 과정인 레미스(Remiss)를 거친 후, 정부가 수렴된 의견을 바탕으로 입법안을 의회에 제출한다. 의회에 제출된 입법안은 위회 내 위원회와 의원총회를 거쳐서 법률로 만들어진다. 이것은 한마디로 사회과학, 공개적인 심의 및 조사와 의회 내 합의라는 여러 단계를 거친다는 점에서 스웨덴식 심의 민주주의(deliberative democracy)라고 볼 수 있다(Bergh and Erlingsson 2008: 86-87). 그러므로 스웨덴에서 이루어지는 입법의 특징은 조사와 연구에 기초한 입법안 제출과 의회 내 합의를 통한 최종 입법안 가결까지 오랜 시간이 걸린다는 점이 특징이다.

집권 보수연정은 2007년 교육, 의료, 실업보험, 노인 간병 등 여러 분야

www.kci.go.kr

에 걸쳐서 제도 개혁을 시도하기 위하여 먼저 특별위원회에 연구를 의뢰하였다(2007년 3월 22일 만들어진 독립학교에 대한 특별 연구 위원회는 공립학교와 독립학교가 동일한 방식으로 운영될 수 있는지를 연구하도록 만들어졌다. SOU 2007: 33). 연구팀은 2008년 집중적인 연구를 통해서 독립학교와 사립 유치원 설치 허가를 제안하였다(SOU 2008a: 122). 또한 교육의 질을 높이기 위해서 교사 양성 과정에서 두 가지(기초 강의와 주제 강의) 학위를 취득하도록 제안하였다(SOU 2008b: 109).

2007년 3월 15일에는 정부가 의료, 보호와 가택 서비스에 관한 자유로운 선택의 가능성을 연구하기 위하여 조사위원회 설치를 가결하고 21일 웬쇼핑(Jönsköping)시의 시장인 기민당 소속의 Acko Ankarberg Johansson을 위원장으로 임명하였다. 또한 2007년 6월 29일 노동부 장관은 강제실업보험에 대한 연구를 Soren Oman에게 의뢰하였다. 2008년 5월에 제출된 중간보고서는 강제적인 실업보험을 2010년에 도입할 것으로 제안하였다. 이것은 실업보험이 노조에 가입한 사람들에게만 적용되기 때문에 노조에 가입하지 않은 사람들에게도 적용될 수 있는 강제실업보험을 도입하자는 것이다(SOU 2008c: 54). 그리고 2007년 11월 22일 정부는 건강보험의 유연성을 강화시키기 위해서 스웨덴 기업연합회 변호사인 Alf Eckerhall에게 조사연구를 의뢰하였다. 이 연구는 실업보험, 건강보험과 육아보험에서의 변화를 모색하기 위한 것이다. 민간 기업이 건강보험을 운영할 수 있도록 보험료와 제도를 바꾸기 위한 것이 이 조사연구의 주된 목적이었다(Näringsdepartementet 2007).

스웨덴 복지개혁은 사회민주당에 의해서 먼저 이루어졌다. 1990년대 사회민주당이 주도한 복지개혁은 한편으로 보편주의와 사회적 시민권 원리를 유지하면서, 다른 한편으로 중앙정부에 집중된 기존의 복지행정을 지방정부로 분권화시키고 또한 국가에 의해서 제공되는 복지서비스 이외에 민간 복지 서비스를 어느 정도 허용하는 복지의 시장화를 중심으로 하였다(Blomqvist 2004; Ruin 2008). 내용적으로 시민들이 원하는 복지서비스를 선택할 수 있는 폭을 확대시킨 것이었다. 그러나 이러한 개혁의 전반적인 성격은 스웨덴 사회복지제도의 기본틀을 변화시킨 복지국가 와해가 아니라 복지제도의 조정과정이었다고 볼 수 있다(Bergh and Erlingsson 2008; Bergmark 2008; Svallfors and Taylor-Gooby 1999). 그러므로 스웨덴 사회민주당이 택한 시장지향적인 복지개혁은 보편적 복지국가의 와

www.kci.go.kr

해가 아니라 변화된 경제 환경에서 보편적 복지국가의 제도적 신뢰와 정당성 유지를 위한 전략적 선택의 결과였다(Klitgaard 2000). 예를 들어, 2000년대 들어서 사민당은 실업수당의 임금 대체율을 85%에서 75%로 낮췄다. 1990년대와 2000년대 사민당이 주도한 이러한 복지 축소는 유권자들이 사민당을 이념적으로 의심하지 않았기 때문에 유권자나 야당의 큰 반대가 없이 이루어졌다(Lindbom 2008: 543; 안재흥 2005: 347-348).

2006년 선거에서 승리한 보수연정이 시도한 복지개혁은 크게 두 가지 이념을 바탕으로 하고 있다. 첫째는 시민 선택의 자유를 확대하는 것이다. 이것은 국가가 제공하는 복지 이외에 시장에서 제공되는 복지서비스를 택할 수 있는 길을 제도적으로 확대하는 것을 의미했다. 이미 사민당이 분권화와 시장화 복지개혁을 시도하였지만, 보수 연정은 그것을 더욱 확대하고자 하였다. 1990년대 초 보수연정은 시장화와 민영화를 노골적으로 내세우며 신자유주의 이데올로기를 적극적으로 내세웠다(Glasgow 2009: 4-5). 스톡홀름 혁명이라고 불리는 보수연정의 '현대화 프로그램'은 병원과 1차 의료기관 간의 경쟁, 카운티 수준에서의 의료 서비스 구매자와 공급자의 분리, 진단 관련 집단(Diagnosis Related Groups, DRG) 도입 등을 포함하였다. 또한 1988-1991년 사민당은 보수당인 중도당과 함께 교육개혁을 시도하여 사립학교를 허용하였다. 또한 바우처 제도를 도입하여 공립학교와 사립학교 중에서 학부모나 학생이 학교를 선택하도록 하였다. 학교는 민간에 의해서 운영되지만, 재정은 국가가 부담하는 방식을 택했다. 1991-1994년 보수연정은 바우처 제도를 폐지하고 학교재정의 15% 정도를 등록금으로 부담하도록 했지만, 1994년 다시 진보연정이 등장하면서 바우처 제도가 2006년까지 지속되었다(Klitgaard 2007: 178-182).

2006년 이후 새로운 보수연정에 의해서 도입된 복지개혁도 이러한 선택의 자유를 확대하는 것을 주된 목표로 내세웠다. 대표적으로 노인 간병의 경우, 과거 공공시설에 입주하여 간병 서비스를 받던 것에 더하여 자가에서 사설 도우미를 통해서 간병 서비스를 받는 것을 허용하였다. 지방정부가 담당하는 노인복지서비스의 외주화를 통해서 서비스 선택의 폭을 넓히고자 하였다. 또한 중앙정부가 독점했던 약국을 민영화하는 동시에 약국 설립을 자유화하여 일반 환자들의 의약품 구입을 용이하게 하였다. 또한 사설 병원을 허용하여 환자가 공공의료기관과 사설의료기관 중에서 선택하여 치료를 받을 수 있게 하였다.

www.kci.go.kr

보수연정이 시도한 사적 부문을 통한 복지서비스 제공은 전통적인 공적 방식을 통한 복지서비스 제공에서 벗어난 것이지만, 실질적으로 이러한 시장화가 스웨덴 복지체제에 가져온 변화는 다른 나라들에 비해서 대단히 미미한 것이었다. 단적으로 민간병원이 90년대부터 도입되었지만, 아직도 90%의 의료서비스가 공공 의료기관에 의해서 제공되고 있으며, 민간 의료기관도 지방 자치단체의 통제를 받고 있기 때문이다(Ruin 2008: 242). 대부분의 의료 서비스 공급과 의료재정 조달이 공공부문과 세금을 통해서 이루어지고 있는 것이다.

둘째는 복지 대신에 노동을 통한 소득획득을 제도적으로 촉진시킨다는 것이다. 이것은 실업수당을 낮추는 방식으로 이루어졌다. 1991-1994년 보수연정은 이전의 실업수당을 90%에서 80%로 낮췄다. 1994년 재집권한 사회민주당은 임금 대체율을 75%로 더 낮췄고, 1997년 이를 80%로 다시 상향 조정하였다. 이후 2단계 실업수당 제도를 도입하였다. 구직을 촉진시키기 위하여 실업기간이 길어지면 실업수당이 줄어들게 하는 제도를 도입한 것이다. 2007년 3월 1일 보수연정은 기존 실업보험제도인 2단계 실업급여조정 제도를 3단계 실업급여조정 제도로 바꾸었다. 2001년도 사민당에 의해서 도입된 2단계 실업급여 조정제도는 20주 후에 실업급여 수준을 낮추는 제도였다. 2007년 3월 보수연정이 도입한 새로운 3단계 급여 조정제도는 최초 200일 동안 80%의 급여수준을 유지하고, 201일부터 300일 동안 급여수준을 70%로 더 낮추고, 301일 이후부터는 급여수준을 60%로 더 낮추는 것이었다(Anxo and Ericson 2011: 2). 평균적으로 실업수당은 직전 급여의 65% 수준으로 낮아졌다. 그리고 실업급여를 받기 위한 대기기간을 5일에서 7일로 늘렸다. 또한 2005년 13.5%에 불과하던 조합원의 실업보험 부담 비율을 30%로 높였다(Lundberg 2007). 집권 연합정권은 일을 통해서 임금을 취득하는 사람과 임금 대신에 실업수당을 받아서 대체 소득을 올리는 사람들 사이의 소득격차를 크게 하여, 실업자가 실업급여에 의존하기 보다는 취업을 해서 일을 하도록 하는 실업보험 개혁을 시도하였다. 실업수당 혜택을 받을 수 있는 기간과 급여 수준을 제한하였다. 그러나 실업급여 하향 조정의 목적과 관계없이, 65% 실업급여 수준은 사민당 집권기에도 일시적으로 그랬다는 사실에서 과거에 비해서 그다지 낮은 수준이 아니라고 볼 수 있다.

복지급여 수준의 저하는 감세정책과 더불어 이루어졌다. 법인세와 소득

www.kci.go.kr

세를 낮추고, 부유세를 폐지하면서, 실업수당은 낮추었기 때문에 복지축소는 보수연정의 정책 노선을 보여주는 상징적인 의미를 지니고 있다. 그러나 고소득자가 아니라 저소득계층과 중간 소득계층의 근로소득세도 낮추었다. 또한 교육부문에서도 사립학교를 허용하여 교육의 민영화도 부분적으로 도입하였다. 이러한 일련의 보수연정의 개혁은 감세, 민영화, 복지축소 등 전형적인 영미식 신자유주의 정책들을 포함하고 있다.

2006년 "스웨덴을 위한 동맹"에서 내건 선거공약도 향후 450억 크로나 감세, 실업수당 80%에서 60%로 하향 조정, 서비스 섹터 고용주의 사회적 부담 철폐, 중소기업 세금철폐 등이었다. 스웨덴이 덴마크보다 담세율이 높은 현실을 비판하면서 "스웨덴을 위한 동맹"은 덴마크보다 담세율을 낮추겠다는 공약을 내걸고 감세정책을 내세웠던 것이다. 스웨덴 담세율은 2006년 49.1%에서 2009년 46.6%로 낮아졌다. 그러나 2010년 선거에서 집권 연정의 수상 레인펠트는 이미 감세를 상당히 추진하였기 때문에 더 이상 감세를 추진하지 않겠다고 선언했다(Sverige Radio 2010. 9. 17). 이미 2008년 스웨덴 담세율 47.1%로 덴마크의 48.3%보다 더 낮아졌다는 사실을 강조하였다.

스웨덴 보수연정의 복지개혁이 스웨덴 모델을 대체하는 신자유주의 개혁이라고 할 수 있는가? 이에 대한 답은 스웨덴 모델을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라진다. 베리(Andreas Bergh)와 에를링손(Erlingsson)이 지적한 것처럼, 스웨덴 모델을 엄격하게 정의하는 경우 2000년대 스웨덴 복지는 1980년대 복지와 같다고 볼 수 없지만, 영미 모델이나 유럽 대륙 모델과는 다르다는 점에서 스웨덴 모델은 유지되고 있다고 볼 수 있다(Bergh and Erlingsson, 2008). 보수정권에 의해서 이루어진 복지개혁은 실질적인 의미보다는 상징적인 의미를 더 많이 지니고 있다. 다시 말해서, 영국이나 미국의 보수당 정권이 추구했던 복지정책에 대한 대대적인 개혁과 비교한다면, 스웨덴 보수연정이 복지개혁은 대단히 미미한 수준에 불과한 것이었다. 여전히 스웨덴 담세율은 세계적으로 높은 수준을 보여주고 있고, 실업급여가 덴마크에 비해서 낮은 수준이지만, 영국이나 미국과는 비교할 수 없는 수준이다. 또한 의료복지도 부분적으로 민영화가 이루어졌지만, 민간 의료가 차지하는 비중은 대단히 낮은 수준에 머물고 있다. 신자유주의적 복지개혁이 이루어진 것이 아니라 기존의 사회민주주의 복지국가 체제에서 약간의 조정이 이루어졌다고 볼 수 있다.

www.kci.go.kr

왜 보수연정이 스웨덴 복지국가체제를 큰 틀에서 그대로 유지하고 있는가? 피어슨(Pierson 1996)은 새로운 복지정치가 발달하여 복지국가 형성기와는 다른 행위자와 제약이 존재하기 때문이라고 주장한다. 그는 모든 정당들이 현상유지를 원하고 있고, 급격한 정책 변화는 선거에서 패배할 가능성을 높게 하며, 복지와 이해관계가 깊은 새로운 수혜자들이 조직되어 정치력을 행사하기 때문이라고 보았다. 이러한 주장은 영국과 미국에서도 복지축소가 크게 일어나지 않았으며, 오히려 복지지출이 더 늘어났다는 사실에 근거한 것이다. 피어슨의 설명은 최근 스웨덴의 정당체제 하에서의 선거와 의회정치 과정의 특징을 고려하지 않은 일반적인 수준의 설명이라는 점에서 스웨덴 복지제도 변화를 이해하는데 큰 도움을 주지 못한다.

스웨덴 보수연정의 복지개혁은 사회민주주의 헤게모니 하에서 보수정당들이 택할 수 있는 새로운 대안이었다. 장기간에 걸친 사회민주주의 사회체제는 제도뿐만 아니라 부르디외(Bourdieu 1977)에 용어를 빌면, 사회민주주의 가치가 스웨덴 국민들의 아비투스가 되게 만들었다. 스웨덴 사회민주주의 복지국가의 이념인 보편주의, 연대와 평등이 스웨덴 유권자들의 가치관으로 자리를 잡았다. 그러므로 단기간에 이러한 가치관과 맞지 않는 정책과 그러한 정책을 만들어 내는 정당은 선거에서 지지를 받기 힘들다. 새로운 보수당 노선의 등장은 이러한 조건에서 이루어 졌다. 1990년대 신자유주의 개혁의 실패와 연속적인 선거 패배의 경험이 보수당들로 하여금 정책적으로 더욱 신중한 접근을 하게 만들었다. 정치 마케팅에서 공급자인 정당보다 소비자인 유권자의 관점이 더 강조되었다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 이러한 변화는 “전면적인 혁신”이라고 볼 수 있다(Lees-Marshment 2009: 122).

또한 압도적인 다수의 지지를 얻지 못하는 이질적인 정당들 사이의 연정을 통해서 권력이 행사되기 때문에, 야당이나 여당 모두 여론에 민감하게 된다. 소수 유권자들의 지지정당의 변화가 선거 결과를 크게 바꿔 놓기 때문이다. 스웨덴처럼 다당제 하에서 대부분의 유권자들은 전략투표(strategic voting)를 하는 유권자가 상대적으로 적다. 이것은 지지정당을 바꾸는 투표자들이 그다지 많지는 않다는 것을 의미한다. 그러므로 약간의 유권자 지지 변화가 선거 결과를 좌우하는 현상이 나타난다. 이러한 이유로 정당들이 선거에서 승리하기 위해서는 이데올로기적으로 중도적인

www.kci.go.kr

유권자들의 지지를 얻기 위한 경쟁을 하게 된다. 이것은 공급자(정당)의 입장이 아니라 소비자(유권자)의 입장에서 지지를 더 확보하기 위한 전략 변화라고 볼 수 있다.

2006년 예테보리 대학교 정치학과 선거연구팀 서베이 자료에 따르면, 유권자들이 인식하는 정당 간 정치적 입장 차이는 그다지 크지 않은 것으로 나타났다.[6] 조사에 응한 스웨덴 성인 응답자 가운데 61.3%가 정당들 사이에 정치적 입장의 차이가 없거나 차이가 크지 않다고 대답하였다. 2002년도 선거에서 지지한 정당에 관계없이 대체로 거의 비슷하게 차이가 없다는 응답이 다수를 차지하였다. 2002년 선거에서 투표한 정당별 응답자 지율은 좌파당 54.2%, 사민당 61.8%, 중앙당 60.0%, 자유당 66.3%, 보수당 60.0%, 기독교민주당 76.5%, 녹색당 64.6% 등으로 나타나 정당들 간에 차이는 있지만, 대체로 과반수 이상의 유권자들이 정당들 간의 정치적 입장의 차이가 거의 없다고 본다는 점에서 많은 유권자들에게 정당의 차별성은 별로 인식되지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 1> 2006년 정당 간 차이에 대한 유권자 인식

	빈도	%
대단히 크다	47	4.9
어느 정도 크다	276	28.6
그렇게 크기 않다	565	58.5
전혀 차이가 없다	27	2.8
기타	50	5.2
전체	965	100.0

참고: 설문지 질문은 다음과 같다: "정치적 입장과 관련하여 의회 내 정당들 사이에 차이가 얼마나 있다고 생각하십니까?"

유권자들의 입장에서 정당 간 차이가 별로 없다는 인식이 높다는 점은 투표에서지지 정당을 바꿀 수 있는 가능성이 높아질 수 있다고 볼 수 있다. 2002년과 2006년 선거에서 지지정당을 바꾼 유권자들의 비율은 26%에 달하는 것으로 조사되었다. 그러나 지지정당의 변화가 다당제 하에서

6) 선거조사 자료는 필자가 예테보리대학교 정치학과 선거연구팀이 수집하고 스웨덴 통계청이 관리하는 스웨덴 전국선거 데이터 아카이브로부터 직접 받은 서베이 데이터 분석에 기초한 것이다.

www.kci.go.kr

는 보수정당들 내에서 혹은 진보 정당들 내에서 지지정당을 바꾼 경우가 많기 때문에, 투표성향의 전면적인 변화라고 보기는 힘들다. 2006년 선거에서 좌파 블록에서 우파블록으로 지지를 바꾼 유권자의 비율은 전체 유권자 중 6.9%였고, 반대로 우파블록에서 좌파블록으로 지지를 바꾼 유권자는 1.8%에 불과하여, 좌파블록 지지층에서 빠져나간 유권자가 많음을 알 수 있다. 2006년 보수연정의 등장은 이러한 유권자 정당 지지 변화에서 찾을 수 있다.

<표 2> 2002년 선거와 2006년 선거전 조사에서 나타난 유권자 성향

투표행태		빈도
지지 정당	변화	26%
	불변	74%
지지 블록	변화	8.7%
	좌->우	6.9%
	우->좌	1.8%
	불변	91.3%
	좌	49.1%
	우	42.2%

참고: 블록은 우파블록(중앙당, 자유당, 보수당, 기독민주당, 스웨덴민주당)과 좌파블록(좌파당, 사민당, 녹색당)으로 구분하였다.

그리고 입법 과정이 조정과 타협을 통해서 이루어지고 있기 때문에, 연립 여당 내에서는 야당의 지지를 이끌어 내기 위해서 여러 야당들이 받아들일 만한 수준의 변화 폭을 염두에 둔 개혁정책을 시도하였다. 진보연정 시기에 복지의 분권화와 시장화가 어느 정도 이루어졌기 때문에, 보수 연정이 제시한 개혁 정책은 의회 내에서 큰 저항을 받지는 않았다. 스웨덴 공공정책 결정 과정 자체가 새로운 제도나 정책이 기존의 제도나 정책과 크게 다른 경우에 타협이 이루어질 수 없었지만, 보수 연정 하에서 이루어진 복지제도의 변화는 정도의 문제였기 때문에 의회 내 합의를 통한 복지개혁이 이루어질 수 있었다.

2010년 9월 선거에서 보수 4개 정당은 다시 승리하여 재집권에 성공하였다. 외국인 이민자에 적대적인 극우정당인 스웨덴 민주당이 5.7%의 지

www.kci.go.kr

지를 얻어 의회 진출에 성공하면서, 다른 4개 보수 정당이 49.27%의 지지를 얻어 과반수의 득표에 실패하였다. 그러나 진보 3당이 얻은 43.60%보다 훨씬 높았기 때문에, 소수 연정에 성공하였다. 더구나 2006년 이후 보수연정을 주도한 보수당(Moderaterna)이 2006년 총선보다 무려 3.8% 더 높은 30.0%의 지지를 받아서, 30.9%의 지지를 받은 사회민주당과 거의 대등한 지위를 차지하게 되었다(http://www.val.se/val/val2010/valnatt/R/rike/index.html 2011년 9월 14일 접속). 보수당이 2차 대전 이후 최초로 사민당과 비슷한 수준의 지지율 얻게 되면서, 보수당은 사민당과 함께 거대 양당 체제를 구축할 수 있는 정당으로 부상하였다. 그리고 이것은 스웨덴 정치사에서 최초로 보수연정이 재집권에 성공했음을 의미한다. 과거 보수당들이 1976년과 1991년 선거에서 승리하여 연정을 구성하였지만, 연정이 성공적으로 이루어져 재집권에 성공한 경우는 2010년 선거에서 처음이었다. 그러므로 이전의 과감한 보수개혁은 오래가지 못했고, 다시 사회민주당이 집권하면서 보수개혁은 지속되지 못했다. 그런 점에서 2010년 선거는 유권자들이 보수연정의 점진적 개혁에 대한 적극적 추인은 아닐지라도 어느 정도 신뢰를 보였다는 것을 의미한다.

2010년 선거에서 두드러진 또 하나의 특징은 총선과 지방선거에서 다른 경향이 나타났다는 점이다. 총선에서는 사민당과 보수당이 각각 30.0%와 30.9%의 지지로 거의 비슷한 지지를 받았으나, 지방선거에서는 사회민주당이 33.1%의 지지를 받아서 보수당의 27.3%의 지지를 크게 앞섰다(http://www.val.se/val/val2010/valnatt/L/rike/index.html 2011년 9월 14일 접속). 이것은 사회민주당이 의회권력을 완벽하게 탈환하지는 못하였지만, 지방정부와 지방의회를 장악함으로써 여전히 지역 기반이 공고하다는 사실을 보여주었다.

IV. 결론

스웨덴 보수당 정권의 등장과 복지개혁은 많은 사람들의 관심의 대상이 되어 왔다. 이미 1990년대 스웨덴 복지개혁을 둘러싼 논쟁은 세계화가 복지국가에 미치는 영향이나 영미식 신자유주의 복지개혁의 북유럽 확산 여부와 관련하여 많은 연구자들의 관심사가 되었다. 자본주의 다양성론이나

www.kci.go.kr

복지국가 유형론은 왜 선진 자본주의 사회들이 영미식 사회체제로 수렴하지 않는가라는 문제의식에서 출발하고 있다. 피어슨(Pierson 1996)은 그 이유를 복지국가 형성기의 정치와 복지국가 재편기의 정치기 근본적으로 다르다는 점에서 찾고 있다.

이 논문은 사회민주주의를 사회체제 차원에서 접근하면서, 보수당이 집권하여 추진한 복지개혁을 통해서도 영미와는 달리 기존의 스웨덴 사회민주주의 복지체제가 유지되고 있는지를 다른 방식으로 설명하고자 하였다. 보편적인 논의를 통해서 스웨덴의 사회민주주의 복지국가의 유지를 설명하기보다는 스웨덴의 정치체제와 정책형성 과정의 분석을 통하여 보수정권 하에서도 복지제도의 기본틀을 유지시키는 제도적인 요소들을 밝히고자 하였다.

이 논문에서는 먼저 다당제 하에서 형성된 사회민주주의 사회체제와 합의 정치를 논의하였다. 그리고 2000년대 스웨덴 보수정당들의 선거 전략으로 등장한 것은 스웨덴 보수 세력의 '제3의 길'로서 친 복지-친 노동 노선을 내세우는 사회민주주의 이념이 없는 사회민주당이라고 불리고 있다. 이를 통해서 왜 스웨덴 보수정권의 복지개혁이 전면적으로 이루어지지 못하고, 약간의 조정으로 그쳤는지를 설명하고자 하였다. 2004년에 만들어진 "스웨덴을 위한 동맹"은 새로운 보수 정당들의 전략을 보여준 것이며, 이러한 보수정당들의 선거 전략은 이질적인 보수 4당 합의에 의해서만 정책변화가 가능하다는 점에서 총리가 속해있는 보수당의 정책 선택의 폭을 제한하고 있다. 이미 집권 후의 정책이 선거 이전에 상당 부분 조정되었기 때문에 유권자들의 지지를 통해서 개혁의 폭은 미리 정해졌다고 볼 수 있다.

그 결과, 2006년 보수연정 하에서 이루어진 복지개혁은 스웨덴 복지국가의 성격을 변화시키는 근본적인 변화가 아니라 약간의 조정과 국가복지 이외에 시장을 통해서 공급되는 복지를 '선택의 자유' 확대라는 이름으로 부르는 복지개혁이 도입되었다. 대폭적인 복지축소를 포함한 영미식 신자유주의 복지개혁이 아니라 '복지축소 없는 자유화'라고 불릴 수 있는 새로운 형태의 복지개혁이 이루어진 것이다. 이것은 복지체제 유형에서 유전형(genotype)의 변화보다는 환경변화에 따른 표현형(phenotype)의 변화라고 볼 수 있다.

보수연정의 복지개혁은 새로운 것은 아니었다. 사회민주당이 이미 경제

www.kci.go.kr

불황기를 거치면서 복지 프로그램을 조정하였다. 분권화와 민영화로 특징지어 지는 1990년대 복지개혁을 통해서 부분적인 복지개혁이 이루어졌다. 2006년 이후 보수연정 복지개혁은 추가적으로 복지개혁 프로그램을 도입한 것이다. 2010년 선거에서 보수연정은 감세, 민영화, 시장화를 더 이상 강조하지 않았다. 2010년 선거 캠페인에서 집권 보수 연정의 레인펠트 총리는 더 이상 감세는 없다고 선언하였다. 그러나 선거과정에서 국영기업 민영화를 둘러싼 이견이 중앙당과 보수당 사이에서 발생하기도 하였다. 보수연정 체제는 연정 내에서 특정 정당이 일방적으로 정책을 추진할 수 없는 제약적인 요소로 작용하고 있다. 또한 의회정치 과정도 일방적인 정책 추진을 가로 막고 있다. 스웨덴에서 형성된 다당제와 특별위원회와 레미스 제도를 통해서 이루어지는 정책형성과정은 복지정책의 변화에도 크게 영향을 미치고 있다. 영미식 양당제 하에서 집권 정당이 일방적으로 정책을 추진할 수 있지만, 스웨덴에서 그러한 방식의 정책 집행이 원천적으로 불가능하다. 스웨덴 복지개혁도 스웨덴 정치체제인 협의 민주주의를 통해서만 가능하다는 점에서 복지정책의 변화는 스웨덴 민주주의의 제도적 특성과도 깊게 관련되어 있다는 점도 확인할 수 있다.

www.kci.go.kr

참고문헌

안재흥. 2004. "생산레짐과 정책레짐의 연계, 복지개혁의 정치, 그리고 노사정 관계의 변화: 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 오스트리아 비교" 국제정치논총 45(4): 331-356.

주은선. 2006. "스웨덴 복지정치의 기반 변화: 코포라티즘의 폐기 혹은 변형" 사회보장연구 22: 241-264.

최연혁. 2008. "사회갈등구조의 진단과 제도적 접근 - 스웨덴의 SOU 모델을 중심으로 본 한국의 대안모색 -"스칸디나비아 연구 10: 63-95.

Alexander, John. 2008. *Consensus: The Hidden Code of Swedish Leadership*, Europublication.

Anxo, Dominique and Thomas Ericson. 2011. *EEO Review: Adapting unemploymnent benefit systems to the economic cycle, 2011*, Centre for European Labour Market Studies HB.

Arter, David. 1991. "THE SWEDISH LEFTIST PARTY: 'ECO-COMMUNISM' OR COMMUNIST ECHO? *Parliamentary Affairs* 44: 60-78

_____. 1999. "Party system change in Scandinavia since 1970: 'Restricted change' or 'general change'? *West European Politics*, 22(3): 139-158.

Bergh Andreas and Gissur O. Erlingsson. 2008. "Liberalization without Retrenchment: Understanding the Swedish Welfare State Reforms,"Scandinavian *Political Studies* 32(1): 71-93.

Berglund, Sten and Ulf Lindström, 1978. *The Scandinavian Party System(s)*, Studentlitteratur: Lund.

Berman, Sheri. 1998. *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*, Cambridge: Harvard University Press.

_____. 2006. *The Primacy of Politics: The Social Democracy and the Making of Europe's 20th Century*,

www.kci.go.kr

Cambridge: Cambridge University Press.

Bergmark, Åke. 2008. "Market Reform in Swedish Health Care: Normative Reorientation and Welfare State Sustainability" *Journal of Medicine and Philosopy* 33: 231-161.

Blomqvist, Paula. 2004. "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s," *Social Policy & Administration* 38(2): 139-155.

Bourdieu, Pierre. 1977. *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.

Crosland, Anthony. 1968[2008] *Future of Socialism*, London:Constable & Robinson Limited

Elder, Neil, Alstair H. Thomas and David Arter. 1982. *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, London: Basil Blackwell.

Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey: Princeton University Press.

Glasgow, Sara. 2009. "What Goes Up: The Genesis and Context of Health Reform in Sweden," *Global Health Governance* 3(1): 1-18.

Hall, A Peter and David W. Sockice. 2000. *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press.

Huber, Evelyne and John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: Chicago University ress.

Johansson, K. M. and T. Raunio. 2001. "Partisan responses to Europe: Comparing innish and Swedish political parties" *European Journal of Political Research*, 2001 - Springer.

Klitgaard, Michael Baggsen. 2007. "Why Are They Doing It? Social Democracy and Market-Oriented Welfare Reforms," *West European Politics*, 30(1): 172-194.

Korpi, Walter. 1985. "Economic growth and the welfare state: leaky

www.kci.go.kr

bucket or irrigation system?" *European Sociological Review* 1(2): 97-118.

_____. 2006. "Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism," *World Politics* 58(2):167-206.

Larsson, T. & Bäck, H. 2008. *Governing and Governance in Sweden*. Poland: Studentlitteratur.

Lees-Marshment, Jennifer. 2009. *Political Marketing: Principles and Applications*,

London: Routledge.

Lewin, Lief. 1988. *Ideology and Strategy: A Century of Swedish Politics, Cambridge*,

Cambridge University Press.

_____. 1998. "Majoritarian and Consensus Democracy: the Swedish Experience," *Scandinavian Political Studies*, 21(3): 195-206.

Lindbom, Anders. 2008. "The Swedish Conservative Party and the Welfare State: Instutional Change and Adoptive Preferences, *Government and Opposition* 43(4): 539-560.

Lijphart, Arend. 1998. "Consensus and Consensus Democracy: Cultural, Structural, Functional, and Rational-Choice Explanations," *Scandinavian Political Studies* 21(2): 99-108.

Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan ed. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York: Free Press.

Lundberg, Jenny. 2007. "Decline in membership of unemployment insurance fund due to changes in system," *Euronline*, 2007, 4, 3 (http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/02/articles/se0702029i.htm 2010년 6월 20일 접속)

Mikael Gilljam and Henrik Oscarsson 2007. "Mapping the Nordic Party Space" *Scandinavian Political Studies* Volume 19 Issue 1, Pages 25 - 44

www.kci.go.kr

Michelettia, Michele. 1991. "Swedish corporatism at a crossroads: The impact of new politics and new social movements" *West European Politics*, Volume 14, Issue 3, pages 144-165.

Möller, Tommy. 1999. "The Swedish Election 1998: A Protest Vote and the Birth of a New Political Landscape?" *Scandinavian Political Studies* Volume 22, Issue 3, pages 261-276.

_____. 2007. *Svensk politisk historia*, Stockholm: Studentlitteratur.

Näringsdepartementet. 2007. "Regeringen vill skapa flexiblare sjukförsäkring för företagare," *Pressmeddelande*, November 22, 2007.

Oddbjørn Knutsen. 1998. "Expert judgements of the left-right location of political parties: A comparative longitudinal study" *West European Politics*, Volume 21, Issue 2, 1998, Pages 63 - 94.

Olof Petersson and Henry Valen. 2007. "Political Cleavages in Sweden and Norway" *Scandinavian Political Studies* Volume 2 Issue 4, Pages 313 - 332.

Pierson, Paul. 1996. "The New Politics of the Welfare State," *World Politics* 48(2): 143-179.

Przeworski, Adam. 1985. *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam and John Sprague. 1986. The Paper Stones: *a history of electoral socialism*, Chicago: Chicago University Press.

Ruin, Olof. 2000. "Managing Coalition Governments: The Swedish Experience," *Parliamentary Affairs* 53: 710-720.

Rustow, Dankwart. 1969. *The Politics of Compromise: A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*, Greenwood Press.

Sasson, Donald. 1997. *One Hundred Years of Socialism: The West European Left in the Twentieth Century*, New York: New Press.

SCB(Statistiska centralbyrån). 2008. *Allmänna valen 2006 Del 4*, Stockholm: SCB.

www.kci.go.kr

SOU 2007. Kommittéedirektiv, 2007: 46.

SOU 2008a. Utredning lämnar förslag på nya regler för fristående skolor, SOU 2008:122.

SOU 2008b. En hållbar lärarutbildning, SOU 2008:109.

SOU 2008c. Delbetänkandet om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring är överlämnat till Sven Otto Littorin, SOU 2008:54.

Steger, Manfred B. 1997. *The Quest for Evolutionary Socialism*, Cambridge: Cambridge University Press.

Svallfors, Stefan and Peter 'Taylor-Gooby (ed.) 1999. *The End of the Welfare State? Response to the Retrenchment*, London: Routledge.

Sveriges Radio. 2010. "Social Democrats Still Strong Locally," 2010, 9, 23.

Sveriges Ratio. 2010. "We Have to Keep Campaigning Until the Last Hour," 2010, 9, 17.

www.kci.go.kr

〈Abstract〉

A study of strategies of conservative parties under social democracy in Sweden in the 2000s

Kwang-Yeong Shin
(Department of Sociology, Chung-Ang University)

Focusing on the 2000s, this paper explores political strategies of conservative opposition parties under the hegemony of social democracy in Sweden. Conservative parties gave up anti-welfare and anti-labor ideology and adopted pro-welfare and pro-labor ideology as a new party ideology in the 2000s. After they formed a ruling coalition government, they did not try to destroy welfare system but to reorganize it in a limited scale. It is called "liberalization without retrenchment". Why did it happen in Sweden? This paper argues that it was an outcome of three factors in Swedish politics: the consensus politics, narrowing difference among political parties, and party strategies based on changing voters' voting behavior.

key words: Sweden, social democracy, conservative parties, third way of the conservative, liberalization without retrenchment

www.kci.go.kr

성명: 신광영(Kwang-Yeong Shin)
소속: 중앙대학교 사회학과
주소: 서울시 동작구 흑석동 221 중앙대학교
전화: (02)820-5180

논문접수일 2012년 7월 21일
논문심사일 2012년 8월 18일
게재확정일 2012년 8월 25일

www.kci.go.kr