

스웨덴 사회서비스의 민영화에 대한 연구

홍 세 영* · 이 병 렬**

본 연구는 스웨덴의 사회서비스의 민영화의 정치적 역동성을 분석하였다. 민영화란 정부의 책임을 민간에 이양하는 것을 의미한다. 민영화는 많은 국가에서 명목적으로 효율적인 국가 운영과 서비스 질을 높이고 개인의 선택을 강화한다는 목적으로 추진되고 있지만 암묵적으로는 예산 절감이라는 전략으로 선택되는 정치적인 현상이다. 따라서 그 국가의 정치적 이념이나 집권정당의 성향에 따라 민영화의 성격이 달라진다.

복지국가의 전형이었던 스웨덴도 1980년대 이후 세계화, 실업율, 재정 악화 등의 이유로 그리고 효율적이고 서비스질을 높이기 위해 민영화를 단행한다. 그러나 그 이면에는 보수정당의 부상이 있었다. 보수연합은 신우파의 성격을 가진 정당으로 스웨덴의 비대해진 복지체제를 비판하고 좀 더 자유주의적이면서도 효율적인 정부를 요구한다. 1980년대부터 민영화 추진을 하기위해 대중매체나 캠페인을 통해 민영화의 중요성을 대중에게 알린다. 1990년대 보수연합의 승리는 민영화를 본격적으로 추진하는 계기를 가져왔고 이후 재집권한 사민당의 경우도 민영화를

* 한중대학교 사회복지학과

** 한중대학교 사회복지학과

공공 서비스가 관료성, 비효율성, 개인과 시민의 책임 축소 등과 관련된 복지국가 비판을 잠재우는 정치적 수단(pragmatic)으로 사용되면서 민영화는 스웨덴 사회복지 모델에 점점 투여되었다. 특히 2000년대 보수연합은 더욱 민영화를 강화하고 국민들의 호응을 얻기도 하였다. 그러나 2010년 이후 서비스질 하락, 횡령, 양극화 등에 대한 민영화에 대한 병폐가 드러나면서 보수연합 정권은 2014년 선거에 실각을 하게 된다. 재집권한 사민당의 경우 민영화 정책을 유보한 상태이다. 향후 스웨덴의 민영화 정책은 다양한 사회 경제적 여건으로 추진될 것으로 예상하지만 현재 드러나고 있는 민영화의 시장이 실패를 어떻게 극복하느냐는 이들의 주요 과제일 것이다.

주제어: 민영화, 사회서비스, 보수연합, 사민당, 정치적 수단

1. 문제제기

2014년 9월에 실시된 스웨덴 총선에서 사민당 주도의 좌파연합이 보수당 주도의 중도우파연합을 누르고 승리하였다. 좌파연합은 사민당(S) 31.2%, 좌파정당(V) 5.7%, 녹색당(MP) 6.8%로 총 득표율이 43.7%이며, 중도우파연합은 보수당(M) 23.2%, 기민당(KD) 4.6%, 자유당(FP) 5.4%, 중앙당(C) 6.1%로 총득표율 39.3%이었다. 이에 따라 국회 의석수는 전체 349석 중 좌파연합 158석, 중도우파 연합 142석으로 좌파연합은 근소한 차이로 승리하였다(이수정, 2014). 8년 만에 성공한 사민당의 재집권은 전통적인 스웨덴 복지국가 체제로 회귀 할 가능성을 열어두게 되었다. 그 이유는 중도우파연합의 실패 원인을 바로 사회복지정책에 있다고 보기 때문이다.

중도 우파연합은 2006년, 2010년 총선 공약으로 일자리 창출을 위한 예산 삭감, 서비스 질을 위한 사회서비스의 민영화를 제시하면서 사민당보다 나은 복지 체제를 운영하겠다는 좌경화 공약으로 사민당과 유사한 이미지를

보이면서 승리하였다. 그리고 경제정책 분야에서 지난 8년간 보수연정은 집권기간 중 12.6%의 경제성장을 이루었고, 20%의 가처분소득 증대 등 여타 유럽국가보다 건실한 경제성장을 이룬 것으로 평가받았다. 그러나 실업율의 상승, 민영화된 사회서비스의 질적 저하로 인해 국민들이 등을 돌리게 되었다. 즉 2006년 이후 스웨덴의 실업율은 높아져갔으며 민간 서비스기관에서 일부 서비스 거부, 사립학교의 파산, 학생들의 학업 성취 저하 등으로 인해 민영화된 사회서비스에 대한 불신이 높아져갔다. 이러한 현상은 스웨덴 사회에 깊이 투여된 사민주의 가치인 평등에 위배되는 것으로 평가받으면서 결국 재분배 정책에 실패한 것처럼 보였다.

결론적으로 2014년 총선에서 중도우파연합의 실각은 국민들이 경제보다는 사회 평등과 재분배 정책에 관심이 많다는 것을 입증해주고 있으며, 이번에 승리한 사민당은 경제성장보다는 사회권에 입각한 복지 정책에 몰두해야 할 것을 의미하고 있다. 그렇다면 스웨덴 복지모델은 다시 회귀하는 것인가? 여기서 스웨덴 사회서비스를 중심으로 스웨덴 복지모델의 성격이 어떤 방향으로 나아가는지 살펴보고자 한다.

2. 이론적 논의

2.1 민영화에 대한 논의

일반적으로 민영화란 공공의 역할을 민간으로 이양하는 과정을 의미한다. 공공은 국가에 의한 활동 반경을 의미하고 그이외의 활동을 민간으로 한정하고 있는데 구체적으로 공공은 정부영역을 그리고 민간은 시장, 가족, 지역 사회, 비영리로 그 영역을 설정한다(Starr, 1989). 민영화는 또한 사회복지 공급 주체를 정부이외에 시장, 가족, 종교단체, 제 3섹터 등의 민간영역으로 다양화한다는 의미로 복지 혼합(welfare mix)라고도 한다. 민영화를 선호하는 논의는 자유주의, 보수주의, 그리고 복지 다원주의에서 살펴볼 수 있다. 자유주의자들은 시장이 더욱 효율적으로 작동하기 위해서는, 그리고 개인의

선택을 강화하기 위해서 자유경쟁과 작은 정부가 필요조건인데 이때 민영화는 여기의 전략으로 본다. 따라서 사회복지 자체도 우선적으로 서비스가 필요한 개인이 시장에서 스스로 해결해야 한다고 보면서 정부의 역할에 반대한다. 보수주의자들은 복지는 온정주의에 입각해서 제공되어야 한다고 보면서 국가의 역할은 부적합하며, 가족, 지역사회, 종교 단체에서 수행되어야 한다는 것을 강조한다. 이 두 이념은 합쳐져 오늘날 신우파의 성향을 잘 대변하고 있다.

민영화에 대한 가장 설득력 있는 이론은 복지다원주의이다. 복지다원주의는 복지국가의 위기를 복지 관료주의의 비효율성, 서비스 전달의 경직성, 만성적인 재정적자에서 찾으면서 복지공급주체는 국가 이외에도 비공식 부분, 비영리 민간 자원 부분 등이 존재하며 각 영역이 담당하는 역할을 모두 각자가 효과적으로 대체할 수 없다는 것이다. 이들은 복지 책임을 국가에서 민간으로 이양 한다기 보다 복지서비스 제공에 있어서 분권화, 권한 이양, 권한 부여가 가능하며 이러한 복지 다원주의 하에 서비스 공급과 전달의 분권화가 이루어지면 서비스 이용자들은 단순히 수동적 존재보다 참여와 권한이 부여된 서비스 결정권자 또는 소비자가 된다는 것이다. 이들은 또한 복지 국가 위기가 구조적 결함이기보다 시장원리는 무시한데서 온 결과로 보고 국가복지의 민영화는 효율적인 서비스 제공 및 전달이 가능하다고 보았다(강혜규외, 2007). 즉 복지 다원주의는 국가 중심 복지제공의 패러다임의 변화로 사회복지 공급을 영리와 비영리 부분까지 확대하자는 것이다. 복지 다원주의는 신자유주의 이념을 대변하면서도 다소 차이를 가진다. 신자유주의는 복지가 도덕적 해이를 야기 시키는데 주목하지만 복지다원주의는 비효율적인 국가복지의 전달체계 개선이 있다(강혜규외, 2007).

이외에도 민영화를 사회자본형성과 시민사회구축과 연결시키는 논의들도 존재한다. Martin에 따르면 오늘날 발생하는 사회문제는 그 양이 비대해지고 특성이 다양하기 때문에 정부가 혼자서 책임지기에는 너무 역부족이라는 것이다. 따라서 정부는 시장, 제 3섹터, 가족 등과 함께 협력적 관계를 통해 서비스를 제공해야 하며 정부는 덜 관료적이며 더욱 창조적이어야 한다고 주장한다. 그리고 사회서비스에 대한 국가의 독점은 개인의 결정권을 박탈하

고 개인의 욕구를 무시하기 때문에 서비스 이용자들의 무력감과 수동성을 증가시킨다는 것이다. 민영화는 사회자본을 형성시키며 시민사회로 나아가는 추동력으로서 이는 권위적인 정부를 해체시키고 민주사회를 구축할 수 있다. 결국 민영화는 국가, 경제, 가족 체계와 같은 제도나 조직들이 그들의 행동을 가장 적합하게 할 수 있다고 본다(Martin, 2004).

한편 민영화에 대한 비판도 상당히 존재한다. 민영화를 부정적으로 보는 견해는 바로 사회복지 문제를 시장과 같은 민간 영역에서 해결이 쉽지 않다는 것이다. 역사적으로 사회복지 제도는 자본주의의 폐단 즉 시장의 실패로부터 발생하였다. 노령, 질병, 산재, 실업, 빈곤 등과 같은 사회문제의 발생과 정보의 비대칭성의 문제로 시장의 한계를 인식하면서 국가의 역할을 강화하였다. 특히 대인서비스와 같은 사회서비스의 안정망인 사회복지 시스템에 상당히 부정적인 영향을 미칠 것으로 보고 있다. 이들은 서비스가 민간으로 이양된다면 국가 행정이 도태되고, 사회복지가 탈제도화되며, 인간의 욕구가 상품화되며, 비정부 조직의 순수한 그들의 기능을 오염시키며, 사회서비스의 상품화를 가져온다고 비판하면서 공적 자원에 의해서 운영되는 프로그램은 정부에 의해서 직접적으로 제공되어야 한다고 주장한다(Abramotiwiz, 1986; Karger, 1994; Netting et McMurry, 1994; Salamon, 2002; Smith and Lipsky, 1999).

상기한 상반된 논의는 결국 시장의 실패와 정부의 실패의 대립으로 볼 수 있다. 그런데 절충주의를 바로 민영화 논의로 대변하기도 한다. 역사적으로 사회서비스의 민영화는 1940년대 전후 서구선진국가에서 복지의 책임을 국가가 떠맡으면서 복지를 제도화 한다. 그러나 기존의 확대된 정부의 역할로 인해 파생된 관료화, 비효율성, 무임승차, 예산 낭비등과 같은 정부의 실패가 심각해지면서 여기의 극복방안이 민영화였다. 또한 정보의 비대칭성, 구매력에 따른 서비스 불평등과 같은 시장의 실패를 서로의 단점을 극복하고 장점을 극대화시킨다는 점에서 민영화를 바라본다. 민영화의 전제는 국유화이다. 국유화된 사회서비스를 효율적인 측면에서 민영화시키는데 여기서 정부는 규제와 공적 자원에 대한 책임을 시장은 서비스 전달과 생산 및 제공을 담당한다면 정부의 실패와 시장의 실패를 극복할 수 있다고 본다. 또한

1980년대 이후 민영화가 시작된 지금까지 국가의 역할을 축소되지 않았다. 지난 30여 년 동안 OECD 국가들의 복지 지출 수준을 보면 평균 4% 증가한 것으로 나타났다. 이 시기는 복지국가의 위기로 많은 복지국가에서 연금, 의료 등 복지제도의 축소와 민영화 있었다. 그럼에도 불구하고 오히려 사회 지출의 증가는 양적인 측면이 아닌 질적인 측면에서의 변화를 가져왔다고 해석하고 있다(윤영진의, 2008). 또한 현대사회에서 발생하는 돌봄의 사회적 욕구는 서비스 욕구의 급증을 가져왔고 정부가 충분히 서비스를 생산해 낼 수 없다는 것이다. 개인의 특수한 욕구를 충분히 충족하기 위해서 민간영역에 서비스 제공을 허용하기도 한다. 즉 공공재를 위해서 민간재를 이용한다는 것이다. 따라서 민영화는 정부와 시장의 대립관계가 아닌 협력관계로 바라봐야 한다는 것이다.

어쨌든 민영화는 국제적인 현상으로 선진국, 개발도상국, 사회주의에서 자본주의의 전환기에 있는 대부분의 국가들이 추진하고 있다(Martin, 2004). 혹자를 이런 현상을 보고 민영화는 복지국가의 수렴현상이라고 주장하기도 하지만 민영화를 추진하고 있는 많은 국가들의 민영화 양상이 다르다. 그 주요 원인이 바로 민영화는 정치적인 현상이기 때문이다. 즉 국가의 이념이나 정권을 잡은 정당의 정치적 성향에 따라 민영화의 특성과 정도가 다르다는 것을 볼 수 있다. 민영화란 용어는 1970년대 말에서 1980년대 초부터 사용되기 시작하였으며 일부 국가들의 정치적 전략이었다. 1980년대 미국, 영국, 프랑스의 보수주의 정당의 집권은 복지 공급주체를 다양화하면서 정부의 책임을 줄이려는 데서부터 시작된다. 그러나 민영화는 국가마다 그 양상이 다르다. 영국과 같이 공공 기업을 민간에 판매하면서 민영화를 추진하는가 하면, 미국의 경우 사회서비스 기관을 민간기관에 허용하면서 점차적으로 민간에 허용하기도 하고 스웨덴과 같이 북유럽은 재정적 지원은 국가가 일부 서비스 제공은 민간에게 허용하는 방식을 취한다(Starr, 1988).

2.2 사회서비스에 대한 논의

사회서비스에서 사회라는 의미는 집합 즉 다수를 의미하며, 욕구가 필요

한 집합적 소비가 필요하다는 것을 의미한다. 집합적 소비란 누구나 생애 발달 단계별 처할 수 있는 문제나 욕구의 충족을 의미하며 이는 사회적 연대에 의해서 서비스가 생산되어야 한다는 것이다. 서비스란 목표를 달성할 수 있도록 도와주는 활동으로 사회서비스에서 서비스의 의미는 인간의 스스로 독립해서 생활할 수 있도록 도움을 받는 또는 주는 것으로 결국 사회문제 해결과정이나 사회적 욕구 충족의 과정으로 볼 수 있다. 따라서 사회서비스란 다수의 욕구를 충족시켜주는 활동으로 이는 공익성의 성격을 띠고 볼 수 있다. 즉 사회서비스는 공공성, 탈 수익성, 비시장성의 성격을 가져야 한다는 것을 의미한다.

사회보장기본법에 따르면 “사회서비스’란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.”로 정의된다.

따라서 보건복지부는 사회보장기본법 하에 사회서비스를 개인 또는 사회 전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공되는 서비스를 말하며 공공행정(일반행정, 환경, 안전), 사회복지(보육, 아동, 장애인, 노인 보호), 보건의료(간병, 간호), 교육(방과 후 활동, 특수 교육), 문화(도서관, 박물관, 미술관 등 문화시설 운영)를 7개의 분야를 포괄하는 개념이다¹⁾. 상기한 정의는 거시적 개념으로 그 개념과 대상이 지속적으로 확대되고 있다. 그러나 일반적으로 사회복지 분야에서는 사회서비스는 대인서비스, 사회 돌봄, 복지서비스, 사회복지 서비스, 공공복지 서비스, 사회돌봄 서비스와 유사한 의미로 사용되고 있으며 우리나라 사회복지 분야에서도 사회서비스를 돌봄과 상담에 국한 시키고 있다.

종합하자면 사회복지에서 제공되는 사회서비스는 집합적인 욕구에 대응하기 위해 대량으로 생산되는 돌봄서비스라고 볼 수 있다. 본 정의는 박세경(2013)이 제시한 사회서비스는 사회구성원들의 집합적 소비를 의미하며, 협의의 의미에서 사회돌봄을 사회서비스로 통용하고 있다는 의미와 유사하다.

1) 보건복지부 사회서비스 홈페이지/ <http://www.socialservice.or.kr/user/>

사회서비스에 대한 관심은 신사회문제와 더불어 시작되었다. 전후 복지국가 황금기를 거쳐 1970년대 두 번의 오일쇼크로 인해 복지국가는 전환기에 접어든다. 많은 복지국가는 산업구조의 변화를 경험하게 되면서 현대화를 겪게 된다. 따라서 오늘날 복지국가는 전형적인 복지국가와 다소 차이가 있다고 볼 수 있다. 구체적으로 1980년대를 기점으로 전통적(old) 복지국가와 현대(new) 복지국가로 나뉜다. 전통적 복지국가는 소득이전 정책을 중요시하며, 구 사회문제인 노령, 빈곤, 질병, 산재, 실업과 관련이 있으며 여기의 주요 클라이언트는 남성 육체노동자를 의미한다. 이 시기 남성 육체노동자는 남성생계 부양자 모델의 가장으로 이들의 근로 능력 상실에 대비한 소득 보장에 초점을 맞추고 있다. 반면 현대복지 국가는 개인의 소득 능력을 향상시키는 서비스 중심에 복지국가이다. 전통적 복지국가의 클라이언트와 달리 특별한 클라이언트의 유형이 존재하지 않으며 누구나 발달단계별로 클라이언트가 될 수 있다는 것을 전제한다. 현대 복지국가는 개인이 끊임없이 교육과 훈련을 받고, 가족과 직장생활의 양립을 위해 케어 서비스를 받게 하는 것이 목적이다. 신복지국가는 인구학적 변화, 탈산업화, 여성의 고용 노동 등 신사회문제와 연결되어 있다(Huber and Stephan, 2004).

이런 신사회문제는 사회서비스의 확장을 통해 대응할 수 있다. 전통적 복지국가의 소득 보장은 세금과 지출의 귀결이라면 사회서비스는 탈산업화에 따른 사회적 보호, 인적 자원 투자, 재교육, 보육과 노인 수발을 통한 여성의 노동시장 참여를 장려할 수 있다. 즉 사회서비스의 확충은 복지국가의 재편 과정에 핵심적인 전략으로 사회적 위험에 대응하기 위해서 현금급여보다 사회서비스를 확충함으로써 자본주의 체제의 안정성을 확보하고 적극적 노동시장을 유지하고자 하는 경제적 정치적 이유를 가지고 있다(강혜구외, 2007).

중요한 점은 사회서비스가 공공재의 특성을 가지고 있다는 것이다. 윤영진(2010)에 따르면 사회서비스를 공공재의 성격인 비경합성, 비배제성, 외부성, 가분성을 기준으로 공공성을 분석하였다. 사회서비스는 욕구가 있는 사람들은 모두 받을 수 있다는 측면에서 비경합적이며, 수혜를 받기 우한 비용 부담을 전적으로 국가가 책임지는 특성을 가지고 있기 때문에 비배제적이며, 사회서비스 제공은 수혜자가 아닌 가족, 친척, 이웃, 사회구성원 등에 공

정적 영향을 미친다는 측면에서 외부성이 존재하며 사람 간에 관계 속에서 형성되기 때문에 가분적이라고 볼 수 있다. 즉 이런 측면에서 사회서비스는 공공재라는 것이다.

그러나 여기에 대한 논란이 존재한다. 사회서비스는 순수 공공재이기 불가능하기 때문이다. 특히 생산과 전달체계는 소득 이전 정책과 달리 많은 인력과 행정을 필요하기 때문이다. 오늘날 사회서비스의 양은 팽대하며 그 종류도 다양하다. 또한 클라이언트의 범위도 정해지지 않았기 때문에 클라이언트의 개별적 욕구를 충족시키는 것은 쉽지 않다. 이런 측면에서 사회서비스의 민영화가 효율적이라는 논의가 지배적이며 현재 많은 복지국가에서는 사회서비스를 선두고 복지의 민영화가 이루어지고 있는 실정이다.

2.3 사회서비스의 민영화

사회서비스²⁾의 민영화는 다른 공공서비스 분야와 그 성격이 다소 다르다. 무엇보다도 사회서비스의 제공기관의 그 역할에서 차이가 있다. 사회서비스 제공기관들의 핵심 역할은 욕구를 사정하고, 재정적 지원을 하고 서비스를 제공하고 서비스 질을 감독하는 것이다. 공공영역에서 수행하던 이러한 역할 중에 하나라도 민간영역으로 전환될 때 사회서비스의 민영화라고 정의 내린다. 사회서비스의 민영화는 일반적으로 시장영역에서 활동하는 영리 기관과 제 3 섹터 영역에서 존재하는 비영리 기관으로 유형화 될 수 있다. 사회서비스 민영화에 대한 국가의 정책은 어떻게 자원과 역할을 분배하느냐이다. 일반적으로 복지국가에서는 혼합경제의 성격을 띤다(Meagher & Szebehely, 2010).

비영리 중심의 민영화는 지역사회변영 등의 사회적 목적 실현과 사회정의의 추구의 가치를 가지고 있으며, 이들은 다양한 서비스 기관과 협력관계를 강조하여 생산과 공급에 있어 협력과 조정을 강조. 민관협력네트워크 등의 협력실천을 위한 조정기구강조 하고자 한다. 국가의 역할은 재정적 뒷받

2) 본 연구에서는 광의의 의미의 사회서비스를 공공 서비스로, 돌봄과 상담에 맞추어져 있는 서비스를 사회서비스로 사용하고 있다.

침과 평가 및 가이드 라인제시 등의 통제의 역할에 초점이 맞추어져 있다. 시장 중심의 민영화는 이윤추구를 목적으로 하고 있으며, 생산과 공급에 있어 시장의 자율적 조정과 경쟁 강조하며 국가 개입은 최소한도로 재정적 역할에만 국한 시킨다. 이 두 유형의 근본적인 목적은 재정의 효율성, 서비스 질 강화, 이용자 선택권의 강화를 위한 목적이다.

사회서비스의 민영화는 재정 지출 방식에 따라 3가지로 구분된다. 우선 정부가 민간 기관을 통해 사회서비스를 위탁하여 공급하는 방식이다. 이 모형은 국가가 직접 서비스를 구입하여 이용자들에게 제공하는 방식이다. 두 번째 방식은 바우처 제도를 통해 사회서비스를 제공하는 방식으로 이는 이용자의 소비자의 선택권을 최대화 하는 방식으로 이용자들이 직접 서비스 제공기관을 선택하고 지불은 국가가 이용자를 통해서 하는 방식으로 볼 수 있다. 세 번째 방식은 전적으로 민간에게 모든 역할을 이양하는 것이다. 국가의 역할은 감독과 평가 정도에서 끝나고 재정, 서비스 생산 및 제공 등 민간 기관에게 전적으로 의존하는 것이다.

<표 1> 민영화구분

	(비영리중심)민영화	(시장중심)민영화
가치	사회적 가치: 지역사회번영 등의 사회적 목적 실현	시장가치: 이윤추구
가정	생산과 공급에 있어 협력과 조정을 강조. 민관협력네트워킹 등의 협력실천을 위한 조정기구강조	생산과 공급에 있어 시장의 자율적 조정과 경쟁 강조
국가역할	국가는 관리통제의 역할 그리고 재정책임	국가는 최소한의 재정지출만을 추구하며 개입은 제한적임
도구	보조금, 위탁계약, 민관파트너쉽	수당, 바우처, 민간보험
이용자	비영리기관이 서비스를 제공하며 이용자들은 선택권이 제한	영리와 비영리기관이 서비스를 제공하며 이용자들의 선택권은 강화

출처: 윤영진외(2008), 사회복지서비스 공급체제와 재정지원방식에 관한 연구, 보건

복지가족부

3. 스웨덴 사회서비스의 민영화 사례 분석

3.1 스웨덴 사회서비스성격

Esping Andersen은 탈상품화 정도를 기준으로 복지국가는 자유주의, 보수주의, 시민주의로 유형화하였다. Esping Andersen에 따르면 시민주의 복지 유형의 국가들은 탈상품화 정도가 가장 높은 수준으로 모든 사회정책에 복지정책이 투여되어 있을 정도로 사회보장시스템이 잘 갖추어져있다. 사회민주주의 복지제도는 정치적 이념상 자유 평등 사회연대감을 지향하면서 전국민의 통합을 도모하기 때문에 모든 국민들이 복지 대상에 포함되는 등 보편주의를 기초로 하고 있다. 이런 효과는 사회 내 낮은 소득 불평등, 낮은 빈곤률 등 계층 간의 격차가 적다. 스웨덴은 시민주의 모델의 전형으로 평가받고 있다.

특히 스웨덴은 높은 남녀평등과 높은 평균 수명, 낮은 유아 사망률, 낮은 실업률 등으로 유명한데 여기의 주요 동력으로는 바로 공공 섹터에서 제공하는 사회서비스이다. 스웨덴 사회서비스는 보건, 노인, 학교, 아동 보육서비스 등을 의미하며 욕구가 있는 스웨덴 시민이나 거주민이면 받을 수 있다. 이렇게 보편주의에 입각한 사회서비스 제공은 스웨덴 복지모델의 가장 중요한 특징으로 자리 잡고 있다. 복지국가 형성당시 스웨덴 사회서비스는 조세에 입각하여 거의 무상으로 제공되었으며 스웨덴 정부가 독점적으로 생산과 재정을 담당하였다. 스웨덴 사회서비스는 사회권의 상징이었으며 국가의 규제와 통제를 통해 중앙집권화 되었으며 전체적으로 정치적 사회적 목표를 달성하는데 주요 수단이었다. 여기서 목표란 첫째 평등으로 사회서비스의 접근성과 질적 수준에서 지리적 차이를 제거하는 것이었으며 두 번째로는 구매력이 아닌 욕구 중심의 사회서비스 분배의 원칙을 높이는 것이었다 (Kissam, 2004).

스웨덴의 사회서비스 성격은 정치적인 상황과 맞물려서 영향을 받고 있

다. 다시 말하면 스웨덴 사회서비스는 사회민주주의의 이념에 기반을 두어 설계되었다는 것을 의미이며, 이는 사민당에 의해서 주도되었다는 것을 알 수 있다. 스웨덴 사민당은 1889년에 신설되었으며, 1917년 보편선거권이 있기 전 자유당과의 연합을 통해 의회 진출에 성공하였고 1932년에 제 1 여당으로 부상하였다. 사민당에 의한 복지 모델은 1936년 의회에 안정적 지지를 얻은 이후부터였다. 따라서 1930년대 이전 스웨덴 사회서비스는 전적으로 민영에 의해서 제공되었다. 또한 성격도 현 성격의 보편주의에 입각하기보다는 빈곤계층을 중심으로 자선단체에 의해서 제공되는 잔여주의 성격이 강했다. 1930년대부터 사민당의 장기 집권은 오늘날 스웨덴 사회서비스를 구축하는데 발판을 마련했으며 현재 스웨덴 사회서비스는 스웨덴 복지 모델의 한 축을 형성하고 있다. 1960년대~1970년대는 스웨덴 사회서비스가 확대되고 발전되면서 오늘날의 형태를 구성되었다. 이시기는 현대 스웨덴 복지국가가가 사민당에 의해 구축되었던 시기였다. 경제는 건실했고 성장하였으며 공공재정은 탄탄하였다. 이시기부터 스웨덴 모델은 유명해졌다. 스웨덴 사회서비스가 발전할 수 있었던 계기는 노동시장 정책과 양성평등 정책이었다. 당시 높은 경제성장률은 여성인력을 필요로 하면서 사회서비스의 확충을 통해 많은 여성들을 노동시장으로 몰아넣었다. 당시 사민당 페미니스트들도 양성평등 달성을 위해서는 여성과 남성 모두 노동자이자 부모가 되어야 한다고 보았다. 이 목적을 달성하기 위해서 공공영역에서 사회서비스의 제공은 필수적이었고 당시 서비스의 확대가 이루어졌다. 이후 사민당은 현재까지 61년 동안 장기 집권하면서 사회서비스도 사회민주주의 이념인 평등, 사회연대감의 정신이 투여되어있다고 볼 수 있다(Social Democratic Party, 2015).

3.2 스웨덴 사회서비스의 변화

일반적으로 알려진 스웨덴의 전형적인 사회민주주의 복지 체제는 1980년대 까지 유지된 모델이며, 1990년대부터 신자유주의 방향으로 점진적인 변화가 이루어지고 있었다. 신자유주의는 1960년대 이후 새로운 보수주의 정

치적 사상으로 1930년대 이후 서구 복지국가의 개입주의 정부의 역할 축소를 지지하는 신고전경제학 이론의 한 부류이다. 신자유주의의 주요 논지는 개인의 자유를 감소시키고 경제 성장과 근로유인을 왜곡시키는 국가의 행동은 경제와 시민사회에 위협하기 때문에 정부의 역할 축소를 주장한다. 1970년대 이후 신자유주의 사상의 상승은 우파 정당들이 복지국가를 비판할 때 논리적 근거가 되었으며 사회 복지 프로그램을 공격하는데 정치적 기여를 하고 있다(Blomqvist, 2005).

특히 신자유주의는 보수주의와 결합하면서 신우파를 탄생시킨다. 신우파는 작은 정부, 자유경쟁, 시장 우선주의 정책, 가족의 책임 등을 강조하면서 복지축소를 선호한다. 스웨덴 중도우파 정당은 바로 이런 신자유주의와 보수주의를 결합한 신우파 성향을 가지고 있다. 스웨덴 중도우파연합은 자유시장과 개인의 선택을 옹호하면서, 민영화, 탈규제, 낮은 세율, 공공영역의 역할 축소를 추구한다. 사회적으로는 폭력범죄와 성범죄 반대, 노동의 가치 강조, 교육제도의 질 강조, 동성연애 찬성 등의 가치를 가지고 있다³⁾.

스웨덴 사회서비스 영역에 대한 신자유주의적 개혁의 요구는 1980년대부터 시작되었으며 당시 정치적 갈등의 주요 원인이 되었다. 1980년대 초 보수주의 정당과 경영자 조직(SAF)는 스웨덴 복지 제도를 비판하였다. 정치적 주요 공격은 사회서비스의 급여였다. 미국과 영국의 영향을 받은 경영자 조직은 공공 복지서비스 섹터는 낭비적으로 과도한 관료주의적이며 스웨덴 국민들에게 민영화를 통해 다양한 서비스를 선택할 수 있는 선택의 자유를 박탈했다는 것이었다(Blomqvist, 2005).

더욱이 1980년대 사회서비스 제공기관의 비효율성에 대한 공공의 논의가 시작되었다. 사회서비스 이용자들의 오랜 대기기간과 규격화된 시스템으로 인한 비유연성, 이용자 욕구 중심의 서비스 제공이 이루어지지 않는다 점 등은 국민들의 비판을 받았다. 그리고 서비스 주요 제공주체인 지방정부는 재정적 상황이 악화되면서 서비스 전달체계의 문제점을 제기하였다. 비사민당 지방정부는 대안으로 공공영역의 사회서비스를 축소기도 하였다. 복지 제공의 불충분성에 대한 대중적 논쟁은 우파정권에게 공공 독점에 대한 부정적

3) www.policy-networ.net

인 효과에 대한 그들의 주장에 힘을 실어주었다(Blomqvist, 2005).

그 대표적인 사건이 민간 아동데이케어인 Pyslingen 에 관한 것이었다. 스웨덴 복지국가가 형성된 이래 우파정권은 1976년과 1979년 두 번의 선거에서 제 1 여당으로 부상하게 된다. 이는 스웨덴 복지사회에 정치적 이념의 변화를 의미하기도 하였다. 이러한 정치적 분위기에서 보편주의적이고 정부주도의 전통적인 복지국가는 쇠퇴하기 시작한다. 1976년에서 1982년 비사회주의 정당들의 주요 목표는 복지를 축소하는 것이었다. 여기의 대표적인 논쟁이 민간 아동 주간보호였다. 1984년 스웨덴 상업적 성격을 띤 주간보호하는 스웨덴 세계적 기업인 Electrolux의해 처음 시도되었다. Electrolux는 발렌베리 가문의 소유구조로 사용자의 시각을 대변하는 대표적인 기업이다. Electrolux에 의해 지원되는 데이케어센터는 비영리로 운영되었지만 스웨덴 복지에 대한 이념적 변화를 보여주는 좋은 사례이다. 이후 1982년 사민당 재집권 후 Electrolux의 규제나 운영에 관여하지 않았다. 후에 Pyslingen로 명칭을 바꾼 이 회사는 스웨덴 전역에서 서비스를 제공하고 있다. 특히 스웨덴의 Nacka 시에서 가장 환영을 받는데, Nacka 시는 스웨덴 스톡홀름에서도 가장 부유한 지역 중에 하나로 비사민당 지역구로 알려져 있다. Nacka 시는 외주계약을 맺음으로써 Pyslingen제공을 허용하였고 이 시를 중심으로 Pyslingen은 지속적으로 확대하였다. Pyslingen 사례는 신자유주의 정치적 사상이 내포된 정책이었으며 사회서비스 민영화의 시작으로도 평가되고 있다(Pestoff and Strandbrink, 2001).

스웨덴 중도우파연합정당은 1990년대 스웨덴 경제적 위기와 세계화 등 국내외적인 경제 환경의 변화를 통해 더욱 성장하는 계기가 되었다. 1990년대 초기 스웨덴은 1930년대 이후 최악의 경제적 위기를 경험하게 되었다. 3년 동안 연이은 경제적 악화와 대규모 실업 사태, 폭발적으로 증가하는 재정 적자 등이었다. 이러한 상황은 복지국가가 도마 위에 오르게 되었다. 스웨덴 복지 체제는 이대로 지속될 수 없으며 복지비용은 스웨덴 예산 적자에 커다란 타격을 가한다는 점이였다(Social Democratic Party, 2015).

1980년대부터 시작된 세계화는 스웨덴 정부의 사회민주주의 정책을 선호하는 분위기가 변하기 시작되었다. 세계 경제에 대한 스웨덴 경제의 개방성

에 대한 수용과 국가 자본의 이동과 같은 세계화에 대한 물결은 스웨덴 경제에 타격을 주기 시작했으며, 1990년대 스웨덴 높은 실업율은 스웨덴 정치에 커다란 이슈가 되었다. 1970년대 오일쇼크와 맞물려 세계화는 스웨덴 경제를 국내적 수준에서 수행하는데 더욱 어렵게 만들었으며 스웨덴 노동조합과 스웨덴 자본과의 협력은 철회되기 시작하였다.

그리고 스웨덴 국민들도 사회복지 서비스에 대한 태도가 변하고 있었다. 스웨덴 사회는 1970년대부터 탈물질주의⁴⁾로 향하는 가치가 발생했으며 여기에는 스웨덴의 중간계급(middle class)의 성장으로 탈물질주의의 철학인 삶의 질과 개인의 자유에 대한 가치가 높아지고 있었다. 이러한 현상은 사회복지에 대한 국민의 태도가 전후에 사회보장적 개념이었다면 1990년대에는 개인의 선택과 자율성에 기반을 둔 복지서비스를 선호하고 있었다. 이는 정부가 독점적으로 서비스를 제공할 수 없는 것으로 민영화를 통한 복지 체제의 변화를 예견하고 있었다(Kissam, 2004).

전술했듯이 이러한 환경은 중도 우파 정당이 성장하는 계기를 가져왔고 민영화 개혁을 단행할 수 있었다. 1980년대 두 보수주의 진영인 국민당(People Party)과 중앙당(Center Party)이 연합하여 신자유주의 성향인 중도우파연합을 결성했다. 이들은 무엇보다도 사민당 복지 정책에 반하는 민영화, 소비자 선택 강화에 대한 캠페인을 시작하였고 민영화의 개념을 대중화시키면서 전통적인 사민당 정책에 도전하였다. 1991년 총선을 두고 선택의 자유(Free Choice in Care)의 슬로건을 앞세웠다. “공공서비스에서의 소비자의 선택의 자유”는 효율성과 소비자의 만족을 증가시킬 수 있으며, 사회서비스의 민영화 개혁을 통해 국가 재정을 안정적으로 확보하고 양질의 서비스를 제공할 수 있다고 주장하였다. 중도 우파 슬로건은 스웨덴 정치적 가치의 근본적 가치에 반항을 일으켰다(Kissam, 2004). 이런 민영화 전략은 1991년 중도

4) 물질주의는 경제적 안정, 신체적 안정, 사회질서 유지 등을 중시하는 가치관이며, 탈 물질주의는 발언권 및 언론의 자유보장, 인간적인 사회로의 발전, 자아실현, 자기표현 등을 중시하는 가치관임. 미시간대 국제가치조사 연구소의 잉글하트 교수는 오랜 기간 경제적인 풍요와 평화의 시기를 경험하게 되면 사람들의 가치관이 물질주의에서 탈물질주의로 변화한다고 주장함
<http://www.redica.pe.kr/wiki/wiki.cgi>

우파 연합이 제 1 여당으로 부상하는 계기가 되었다.

1991년 새로운 시장 중심의 정책은 중도 우파 연합 정부에 의해서 수행되었다. 비사민당정부는 선택의 자유를 강조하면서 민영화를 적극적으로 추진하였다. 이들의 대표적인 활동은 1992년 신지방정부법 개정, 지방조달법 제정과 아텔개혁에서 드러난다, 이 두 활동은 현재 스웨덴 사회서비스 성격을 규정짓는 획기적인 일이었다.

1992년 신지방정부법은 지방분권화를 강화하여 지방정부에 권한과 자율성을 보장함으로써 신지역정부법으로 인해 지역정부는 지역 내부 조직들을 결정할 수 있는 자율성을 획득하였으며 지방자치 의회는 여러 이사진들에게 과업을 위임할 수 있는 권한을 얻었다. 이는 각 지방정부가 민영화를 추진하는데 더욱 수월하게 해주는 데 기여하였다. 특히 이 법은 지방정부가 사회서비스를 아웃소싱(outsourcing)할 수 있는 권리를 분명히 법제화하였다. 이후 비정부섹터인 비영리 기관과 영리 기관과 외주 계약을 체결함으로써 사회서비스를 제공받을 수 있는데 기여하였다. 이때부터 스웨덴에서는 영리조직에서 제공되는 서비스 비율이 증가하게 되었다. 비록 지방정부법이 조세기반의 서비스 제공을 제 3섹터인 비영리기관에게도 허용했지만 비영리조직의 성장은 미미하였고 영리 기관의 성장보다 지체되었다. 그리고 지방정부와 민간 제공기관의 역할을 분명히 명시하였다(Meagher and Szebehely, 2010; Gustafsson and Szebehely, 2007; 홍세영, 2015).

이러한 신 지역정부법 사회서비스의 민영화를 강화키는 촉매제로 작용하였다. 법제화는 스웨덴 사회서비스의 재조직화를 이끌었으며 스웨덴은 노르딕 국가들에서 처음으로 욕구 사정과 급여를 분리한 국가였다. 이것은 구입자-제공자 모델이라고 할 수 있다. 1993년 지방자치단체는 10%만 이제도를 채택했지만 2003년에는 80%이상이 이러한 모델을 도입하였고 결국 이는 민간제공자들에게 서비스를 아웃소싱하고 있다고 볼 수 있다(Meagher & Szebehely, 2010; Gustafsson and Szebehely, 2007; 홍세영, 2015).

공공 조달법은 지방정부가 양질의 서비스 제공기관과 서비스 계약을 맺기 위해 지역정부가 민간 제공자에게 돌봄 서비스의 아웃소싱을 선택할 때 지역정부가 경쟁 입찰을 하도록 규정하는 법이다. 경쟁 입찰의 조

건은 공공, 민간 둘 다 허용한다. 단지 지방재정과 규제만 담당하고 실질적 서비스 제공은 아웃소싱을 통해서 생산되게 된다. 모든 과정은 서비스 지방 정부에 의해서 주도되며, 선택된 입찰자는 서비스 질을 기반으로 결정된다 (Swedish Competition Authority, 2012; 홍세영, 2015).

1992년 일명 아델개혁(Swedish Ädelreformen)이라는 지역 돌봄 개혁이 단행되면서 지방정부는 노인들을 위한 모든 돌봄 서비스에 대한 권한을 가지게 되며 재가 서비스를 확대할 수 있는 계기를 마련하게 되었다. 이 아델개혁의 목표는 탈시설화로 시설 급여를 줄이고 재가 급여를 강화시키는 것이다. 스웨덴 고령인구의 증가와 더불어 노인 의료비와 돌봄 서비스 지출은 막대한 예산 지출을 가져다주면서 주정부(county)에서 지방정부 수준으로 책임이 이양되면서 효율적인 재정 관리를 할 수 있게 되었다. 탈시설화로 인해 많은 노인들은 자신의 지역에서 서비스를 제공받을 수 있게 되었고 이는 다양한 재가 요양 서비스 기관을 필요로 했다. 수요에 충족시키기 위한 기관을 확대시키는 방향이 바로 민영화였다. 이 개혁으로 인해 현재 스웨덴에서 노인 재가요양서비스는 90% 정도 민영화된 상태이다(Kalhor , 2012)

중도우파연합은 1990년 총선을 두고 1991년 중도우파정당은 아동 어린이 집(daycare center)이 민간 회사에 의해 운영 될 수 있는 즉 민영화 전략을 위한 입법화를 추진하였고 이를 위해 중도우파정당은 아동 부모 협동조합(cooperative)에 아동 보육기관들이 지역사회 내에서 양질의 보육 서비스를 받도록 해야 한다고 설득하였다. 1992년부터 민간 보육기관들은 정부 지원을 받게 되었으며, 1990년과 1998년 사이에 민간보육기관은 4%에서 8%로 증가하였다. 노인 돌봄 서비스의 경우도 1997년 까지 50개 이상의 지방정부에서 민간 제공기관을 허용하였으며, 1991년 4.2%에서 1998년 8.2%까지 민간 서비스 제공 기관이 증가하였다(Timonen, 2003). 그러나 1990년대 민간 서비스 제공 기관의 증가에도 불구하고 이용자가 아닌 정부에 의존한 재정 지원은 민간 서비스 제공기관의 역할이 매우 한정적이었다는 점이다 (Timonen, 2003). 그리고 여론(opinion poll)은 공공섹터에서 사회서비스 제공에 대한 복지인지도도 꾸준히 높았다. 1994년 사민당이 재집권했지만 민영화는 계속 되었다. 1990년대 민영화는 지방정부와 주정부 수준에서 재정적

부담감에 의해서 수행되기도 하였다(Blomqvist, 2005).

결론적으로 사회서비스는 세계 이차세계대전 이후 스웨덴 사회에서 시장에 반하는 사회민주주의 사상이 투여된 제도이며, 이 사회서비스의 목적은 평등주의와 사회적 탈 계층화의 목적을 달성하기 위해서였다. 그러나 최근 이러한 가치들은 점점 더 약화되고 있다. 1990년대부터 사회서비스는 근본적인 목적과 대립되는 신자유주의 가치로 소비주자중심주의, 개인의 권리, 경제적 효율성, 민영화 등의 성격을 띠고 있다. 1990년대 스웨덴 사회서비스는 정책입안자들에게는 비용을 절감하면서 소비자들의 욕구를 최대한 만족시키는 방향인 효율성에 초점이 맞추어지게 된다. 이는 사회민주주의 사상에 반한다고 할 수 있다. 사회서비스와 같은 사회복지제도는 시민당에게 있어서 사회변화를 위한 하나의 도구로서 시장 세력으로 인해 발생된 계층화나 불평등과 같은 자본주의 사회로부터 보호하여 시민들에게 안식처와 같은 환경을 제공하고 민주주의 정신을 높이는 것이었다. 사회서비스의 민영화는 앞으로 스웨덴 사회의 성격을 구성하는데 상당한 영향을 미치고 있다. 그리고 사회정의, 재분배, 평등에 대한 개념정의도 재구성 될 수 있다(Blomqvist, 2005).

즉 스웨덴의 복지 제도는 1990년대부터 국내외적인 경제적 정치적 환경으로 인해 실용주의적 노르딕 모델로 전환하고 있었으며, 여러 분야에서 규제 완화, 세금 감면, 민영화 등을 허용하면서 국가 재정과 운용의 효율성을 높이고 경제 성장을 도모하고자 했다. 특히 이런 정책은 신자유주의 이념을 지향하는 중도 우파 연합 정당에 의해서 추진되었고 이들이 집권했던 시기에는 그 강도도 높았다. 이러한 업적은 2000년대 까지 긍정적인 평가를 받았으나 2010년도에 이르면서 각종 부작용이 드러나기 시작하면서 복지 제도에 수정은 불가피하게 되었고 중도 우파정권은 비판을 받게 되었다(Kissam, 2004).

3.3 2014년 중도 우파 정권의 실각

2006년에서 2014년 사이 8년간 집권에 성공한 중도우파연합정부가 2014

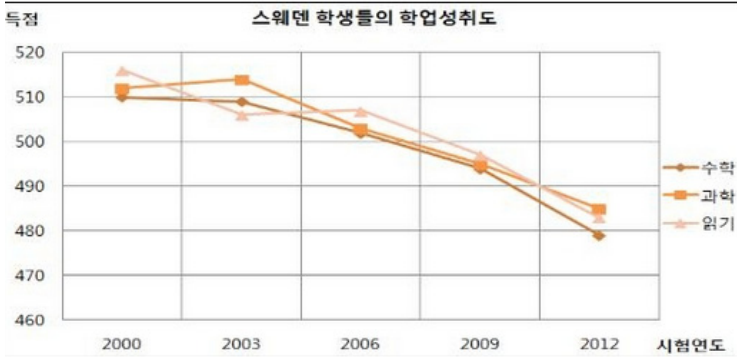
년 집권에 실패한 주요 원인으로는 사회서비스 민영화 정책을 들 수 있다. 중도우파연합정부는 8년간의 집권동안 의료, 보건, 노인, 아동, 교육 등 사회 서비스 제공 분야에서 민영화를 시도하였다. 물론 이런 민영화 정책은 1990년대부터 사민당에 의해서도 추진되었지만 그 이면에 중도우파정당의 민영화 추진을 위한 끊임없는 노력들이 있었고, 그들이 집권한 1991년에서 1994년 사이, 그리고 2006년 2014년 사이에 이들은 사민당보다 더욱 적극적으로 민영화 전략을 추진하였다.

2009년 제정된 공공역역 선택 법(LOV)은 2006년 정권을 잡은 우파-중앙 정부에 의해 도입되었다. LOV의 목적은 지방정부가 소비자 선택 시스템(예: 바우처) 도입을 용이하게 하는데 있다. 2008년부터 중앙정부는 지방정부가 재정적 인센티브를 제공하면서 소비자 선택을 강화시키는 제도 도입을 장려하고 있다. LOV는 스웨덴 모든 사회서비스에 적용된다. 이 법은 지방정부(authority)가 노인들이 서비스의 제공자를 선택할 수 있는 조건들을 규정해 놓았다. 지방정부들은 노인돌봄서비스를 위해서 필요한 선택체계를 채택할 수 있으며, 모든 주정부와 지방정부는 이법에 따라 일차 건강 케어 시스템에서 선택체계를 가지고 있다. 이 체계에서 소비자 선택은 이용자가 서비스를 제공하는 승인된 제공자를 선택할 수 있는 것을 의미한다. 이 개혁의 기본적인 이념은 이용자가 그들이 서비스가 만족스럽지 않다면 제공자를 교체할 수 있게 함으로서 서비스에 대한 영향력을 행사하는 것이다. 이 체계는 여러 제공자들 사이에 경쟁을 강화시키는 것을 전제로 하고 있다. 지방정부는 노인돌봄서비스 회사들이 양질의 서비스를 높여서 서비스 질 경쟁을 유도하고 있다(홍세영, 2015). 이처럼 집권기간 중 중도우파연합정권은 스웨덴 복지 체제를 더욱 공고히 하기 위해서 민영화를 추진하는 것이라고 주장했고 약 20여 년 동안 국민들의 호응을 얻었다. 그러나 2014년 총선을 통해 이들의 신자유주의 개혁은 과도하다는 심판을 받았다.

의료 서비스의 경우, 경쟁을 통해 의료 서비스 비용을 높이겠다는 명목으로 개인에게 의료비용을 부담시키고자 하였다. 그러나 이는 부유층에게 차별적으로 질 높은 서비스를 제공한다는 의미와 의료행위를 통해 부를 축적하고자 하는 의도가 드러나면서 비판을 받았다(프레시안, 4월 2일). 교육기

관의 민영화 경우 지난 8년 동안 사립학교 재학생이 전체 학생의 20% 차지할 정도로 사립학교가 급격히 증가하였다. 2011/12년 전체 초중등학교 중 16%, 전체 고등학교 중 48%가 사립학교였다. 특히 민영화된 학교 중에 영리나 사모펀드가 운영하는 학교가 증가하면서 스웨덴의 학교 체계는 서구에서 가장 분권화되고 규제가 약한 학교 체계를 갖게 되었다. 또한 학생 수 당 국가적 보조를 받는 시스템은 민간 영리 학교들이 인기 영합주의의 영업방식으로 학생 모집에만 급급하였고 양질의 교육이나 교사 채용은 등한시 하였다. 결과적으로 지난 8년 동안 경쟁에서 실패한 일부 민간 교육기관은 파산으로 이어졌고, 11,000명의 학생이 길가에 나앉게 되었다. 그리고 전체적으로 스웨덴 학생의 학업 실력은 현저히 저하되었다. 2013년 12월 발표된 피사(PISA) 시험에서 스웨덴 학생들은 수학 38위, 과학 38위, 읽기 36위로 유럽 국가 중 최하위 성적을 기록했다<그림1>.

<그림 1> 스웨덴 학업 성취도



▲ 스웨덴 학생들의 학업성취도(PISA score)

	2000	2003	2006	2009	2012
수학	510(16위)	509(17위)	502(21위)	494(26위)	479(38위)
과학	512(11위)	514(8위)	503(22위)	495(29위)	485(38위)
읽기	516(10위)	506(15위)	507(10위)	497(19위)	483(36위)

©OECD

출처: <http://blog.hani.co.kr/nomusa/60568>

노인 사회서비스 분야에서도 서비스 제공기관의 주문사건과 부패가 발생하였다. 한 예로 2011년 11월 언론을 통해 드러난 민영기업 카레마(Carema)의 양로원이 대표 사례다. 양로원이 기저귀의 무게를 재서 일정 수준 이상이 아니면 시설이용자에게 새 기저귀로 갈아주지 않는 방식을 도입하거나 일부 서비스 제공 거부를 통해서 비용을 절감하였다. 카레마는 이런 방식으로 33.4%의 높은 수익을 가져갔다.(경향신문, 2014년 9월 14일; 노동자 연대 2014년 10월 20일; 프레시안, 4월 2일).

민영화가 현실화되면서 이러한 서비스 질 저하와 함께 많은 민간기업들이 수익금을 해외 조세 피난처로 빼돌리는 탈세가 일어났다. 그리고 해외 거대 자본들은 스웨덴의 질 높은 민간 서비스 제공기관을 인수 및 매각을 통해 규모를 확장했다. 서비스 독과점을 통해 이용자들에게 질 낮은 서비스 제공하였고, 해고나 불합리한 처우를 통해 종사자들에게 부당하게 대우하며 운영비용을 절감하였다. 즉 사회서비스를 통해 수익을 키워나갔다. 이런 현상은 스웨덴 국민들에게 서비스 민영화에 대해 반감과 부정적인 반응을 갖게 하였으며 결국 중도우파연합정권에 대한 실망을 안겨주게 되었다. 예테보리 여론조사에서 스웨덴 국민의 70%가 공공복지 영역을 민간기업의 이윤 추구의 장으로 만든 정부의 민영화 정책을 실패로 규정하였다(경향신문, 2014년 9월 14일; 노동자 연대 2014년 10월 20일; 프레시안, 4월 2일).

결론적으로 중도우파연합정권은 지난 8년간 서비스 질을 높이고 재정의 효율성을 높이기 위한 명목으로 사회서비스의 민영화 개혁을 단행했지만 목적인 바의 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다. 오히려 이런 개혁은 민간 제공기관이 사회서비스의 제공에 한계를 가지고 있다는 점을 드러내었고 신자유주의에 대한 국민들의 반감을 키우는 효과로 작용하게 되었다(경향신문, 2014년 9월 14일; 노동자 연대 2014년 10월 20일; 프레시안, 4월 2일).

2014년 스웨덴 총선의 최대 쟁점은 경제가 아니라 바로 교육, 의료, 노인 서비스, 환경문제와 같은 복지 분야였다. 8년간 수행된 사회서비스 개혁에 대한 중도우파연합 정부에 국민들의 시선은 차가웠다. 특히 학교, 의료 등 복지 분야에 민영화가 도입하면서 일부 경영주의 영리 추구와 스웨덴 교육의 질, 경쟁력 저하는 물론, 사회복지의 근간이 훼손되었다는 부정적인 평가

를 받았다(이수정, 2014). 더욱이 중도보수정권의 집권당시 여론조사에서도 국가의 재정 지원을 기반으로 한 보건, 돌봄, 교육과 같은 사회서비스 영역의 민영화 정책에 대해서 62%가 찬성하지 않는다고 응답하였음에도 불구하고 보수연합정권은 여론을 무시하고 민영화를 추진했기 때문에 국민들의 불만은 한층 높았다.

사민당은 이번 2014년 선거는 신자유주의로부터 공공영역을 보호하고자 하는 사회민주주의의 승리로 보고 있다. 사민당은 여론이 보건, 교육 돌봄 등 사회서비스의 민영화에 부정적이라는 반응을 인식하여 선거 기간 중 신자유주의 정당들이 보건 교육 사회서비스 등 공공영역을 훼손시키고 있다고 비판하였다. 집권 후 사민당은 공식적으로 향후 신자유주의 사상과 싸워 시장의 힘으로 부터 민주주의를 보호하는 하고자 한다고 언급하였다(Social Democratic Party, 2015).

현재 사민당은 사회서비스 민영화 추진 정책을 유보한 상태이다. 사민당은 사민당 지도부사이의 균열을 결속시키고 블루칼라 노동조합의 연대를 강화하기 위해서 공공서비스의 민영화에 대해서 언급하지 않고 있다. 근시안적으로는 사회서비스를 그리고 일부 규제를 강화할 것으로 보인다. 최근 연이은 민영화사의 스캔들에 공공 섹터에서 민간 서비스에 대한 투자가 줄이고 2015년부터 조사관(Inquiry Chair)을 임명하여 민간으로 복지서비스가 제공되는 공공 자금이 형평성, 평등, 경제적 효율성, 수급조건, 투명성을 보장할 수 있도록 하였다. 여기의 목적은 공공자금이 이용자의 이익을 위해 사용되고 의도된 목적대로 서비스가 제공될 수 있도록 하는 것이다(Ministry of Health and Social Affairs, 2015). 또한 사민당은 녹색당과의 좌파 정당의 연정을 통해 정책을 추진할 수밖에 없다. 중요한 점은 녹색당과 좌파정당은 사민당보다 더욱 친 복지적 성향을 가지고 있다는 점이다. 녹색당은 보건시스템과 학교의 민영화를 도입한 우파정책에 국민들이 지쳐있다면 이 이슈화시키면서 민영화 추진에 반대했다. 좌파정당도 현재 사회서비스 민영화 추진에 전적인 반대를 하고 있다).

그러나 장기적으로는 사회서비스 민영화 전략은 점진적으로 추진될 것으

5) <http://ttalgi21.khan.kr/4860>

로 보다. 그 이유는 우선 1990년대 이후 스웨덴 사민당의 정치적 관점이 변했기 때문이다. 1990년대 이후 이들의 복지 정책은 전통적인 사회주의 사상을 투여하지 않았다. 스웨덴에서 이미 1930년대 이후 생산수단의 국유화는 사라졌으며 현재 스웨덴 산업에서 90%가 사유화가 되어 있다. 그리고 2001년부터 사민당은 핵심가치로 자유, 평등 사회연대감으로 두고 있다. 그리고 이들은 시장에 대한 긍정적인 관점을 가지고 있었다. 사민당은 시장은 복지 자원을 생산하는데 효율적인 기제로 평가하면서 자본주의와 시장경제가 분리될 수 있다고 보았다. 시장경제는 교환의 도구로서 사람들이 돈을 가지고 재화와 서비스를 구입할 수 있는 분배 체계로 보고 있다. 자본주의는 가장 중요한 가치로 자본을 우위에 두는 권력 체계로 보고 있다. 이런 배경은 사회서비스가 지속적으로 민영화 될 수 있는 가능성을 열어두고 있다(Social Democratic Party, 2015).

4. 결론

스웨덴 사회서비스의 민영화는 다양한 사회적 요인에 의해서 진행되었다. 경제적으로는 1980년대 스웨덴 경제가 악화되면서 복지 재정과 실업의 문제와 연결되었으며, 정치적으로는 신자유주의의 정치적 사상에 영향을 받았으며, 사회적으로는 스웨덴 중산층 계급의 성장으로 가치적 변화이다. 이런 상황은 다른 복지국가에서도 정부의 실패를 경험하게 되고 민영화를 추진하게 되는데 그 양상은 국가마다 다르다. 스웨덴도 독자적인 민영화 전략을 추가하게 되는데 이렇게 스웨덴의 민영화가 다른 국가와 차별성을 띠는 이유는 바로 정치적인 선택으로 볼 수 있다. 1980년대 부상한 스웨덴 우파 진영들은 민영화전략으로 자신들의 정치적 영향력을 강화시켰다. 특히 1992년은 스웨덴 복지국가의 획을 긋는 해였다. 신지역정부법 제정, 지방조달법, 아텔개혁 등을 통해 사회서비스 부문에 민영화를 허용하게 되었고 2006년 재집권했을 때 공공 선택법을 제정하여 더욱 민영화를 강화시켜다. 이러한 노력은 오늘날 스웨덴 사회서비스의 성격을 결정짓는 틀을 형성하게 되었다. 그러나 스

웨덴의 사회서비스의 민영화는 신자유주의 이념을 추구하는 중도 우파에 의해 추진되었지만 이 정치인들의 기본 복지국가 시각은 사회민주주의 사상과 전통적 복지국가의 관점을 가지고 있었다. 따라서 미국이나 영국처럼 완전 민영화 전략을 추구하기 보다는 민간 기관과 협력관계 속에 점진적인 변화를 추구하였기 때문에 기본적인 사회민주주의 복지제도 틀을 유지할 수 있었다.

그리고 신자유주의 이념은 1980년대부터 사민당에도 투과되면서 사회서비스 민영화가 지속적으로 추구하게 된 계기가 되었다. 그래서 사민당도 중도우파와 마찬가지로 자유시장, 탈규제, 민영화를 강조하였고 비대해지는 공공 영역은 사민당 내부에서도 공공영역의 사회서비스의 개혁의 필요성을 인식하고 있었다. 1980년대 유사시장의 성격으로 복지 서비스 영역은 사민당에 의해서 추진되었다. 당시 재정부 장관인 Kjell Olof Feldt는 사민당원으로서 복지서비스 개혁의 열렬한 옹호자였다. 다른 사민당원과 비교해보았을 때 Feldt의 주요 관심은 공공 영역의 민주주의나 소비자 경향의 부족이 아니라 서비스의 생산성이었다(Social Democratic Party, 2015). 그러나 1980년대 후반부터 사민당은 위기를 경험하면서 정치적 수단으로 민영화 전략을 사용하기도 하였다. 이들은 공공 서비스가 관료성, 비효율성, 개인과 시민의 책임 축소 등과 관련된 복지국가 비판을 잠재우는 정치적 수단(pragmatic)으로 민영화를 사용되었다. 결국 민영화는 1990년대를 거쳐 진행되어질 수 있었다(Kissam, 2004). 1994년 재집권한 사민당은 복지국가의 개혁은 단행하게 되었고 복지 급여를 삭감하기도 하였다. 그러나 이는 1998년 총선에서 사민당이 실각하는 원인으로 작용하기도 하였다(Social Democratic Party, 2015).

이렇게 볼 때 사회서비스의 민영화 전략은 좌파진영과 우파 진영 두 진영에 의해서 수행되어 왔다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 중도 우파에 의해 더욱 적극적으로 추진되었다. 그러나 우파정권은 2014년 총선에서 민영화전략이 실각의 원인 중에 하나로 작용하게 되었다. 2010년대부터 민영화의 서비스의 독과점 현상, 서비스 질 하락, 지나친 영리 추구하고 같은 시장 실패의 성격을 가진 문제점이 발생하면서 스웨덴 국민들의 신뢰를 잃어버렸다. 2015년 좌파정권은 현재 민영화 전략을 유보시킨 상태이다.

여기에 대한 시사점은 다음과 같다.

우선 지방정부의 권한을 확대해야 한다. 복지국가의 사회서비스 민영화의 전제는 국유화이다. 많은 복지국가에서 민영화를 추구하기 전 국가 주도의 사회서비스가 제공되어 왔다. 그러나 1980년대 비효율성, 과도한 예산 낭비에서부터 시작되었고 각 국가들은 정치적 성향에 따라 다양한 민영화 방식을 선택한다. 스웨덴 역시 보편주의에 입각한 관대한 사회서비스는 비효율성, 비대해진 정부, 예산 압박, 무임승차 등과 같은 정부의 실패를 만들었다. 우파진영을 중심으로 스웨덴 정부는 정부와 민간 협력 방식으로 민영화를 추진하면서 극복해가고 있다. 그러나 한국의 상황은 다르다. 한국은 정부 주도의 보편주의에 입각한 서비스를 제공한 적이 없다. 한국 정부는 2000년대 신사회문제로 복지의 욕구가 급상승 하면서 민영화 방식으로 사회서비스를 시작하였다. 그런데 한국의 사회서비스는 잔여주의 성격의 민간제공방식으로 이루어지고 있고 직접 제공방식은 상당히 미미하다. 그리고 최근 장기요양서비스와 전자마우처에 대한 사회서비스가 확장되었음에도 불구하고 사회서비스 사각지대 발생, 행정비용의 증가 등 재정효율성에 부정적인 결과를 초래하고 있다(손원익, 2014). 아이러니한 점은 스웨덴과 한국 둘 다 민영화 전략을 추구하는데 스웨덴의 국유화 전략에서 발생했던 문제점이 한국의 민영화 전략의 문제점과 유사하다. 이는 스웨덴과 상반대는 현상이다. 이러한 원인 중에 하나가 바로 중앙정부 중심의 서비스 제공이다. 아직까지 한국은 중앙정부 중심으로 복지체제가 설계되어 있기 때문에 관료주의, 위계주의가 강하다. 좀 더 효율적인 서비스가 제공되기 위해서는 지방정부에 책임과 권한, 자율성을 보장해주어야 한다.

다음으로 스웨덴은 최대한 서비스 질, 이용자의 선택권 강화 등에 초점에 맞추어 민영화를 추진하였지만 그럼에도 불구하고 학대, 독과점 현상 등의 시장의 실패가 드러나고 있다(박승희, 2012). 한국은 약 30년 이상 사회서비스의 민영화를 추진한 스웨덴과 다르다. 한국은 2008년을 기점으로 민영화가 진행되었다고 볼 수 있다. 복지체제에 대한 인프라가 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 다양한 문제점들이 발생하고 있다. 우선, 시장 경쟁 구도에서 우리나라는 소비자가 공급자에 대한 선택을 보장할 만한 시장 구조가 확립

되어 있지 않다. 그리고 서비스 이용자는 서비스 제공자 및 제공되는 서비스의 질에 관한 정보가 필요하나, 이에 관해 정보를 얻을 수 있는 공신력 있는 통로가 부재하다. 또한 현재 우리나라의 사회서비스 시장은 다수의 공급자가 존재하지 못하여, 수요자에게는 충분한 선택권이 주어져 있지 못하며, 한정된 공급자에 대한 충분한 정보도 제공되지 않고 있다(손원익, 2014). 따라서 한국은 스웨덴 사례를 통해 시장의 실패의 문제점을 분석하고 서비스의 질과 이용자의 선택권을 강화할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

《참고문헌》

- 강혜규외. 2007. 『사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제』. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 박승희. 2012. 『한국사회보장론: 스웨덴을 거울삼아』. 성균관대학교 출판부
- 손원익. 2014. 『사회서비스 공급 모형과 재정의 효율성』. 한국조세 연구원.
- 윤영진, 장승욱, 지은구, 김은정. 2008. 『사회복지서비스 공급체계와 재정지원방식에 관한 연구』. 보건복지가족부.
- 이수정. 2014. 『스웨덴 총선보고서』. 코트라 해외비즈니스정보포럼.
- 장병일. 2013. 『사회서비스 R&D 정책 현황 및 시사점』. 과학기술정책.
- 조현승. 2007. 『주요 선진국의 사회서비스 민영화 사례 및 시사점』. KIET산업경제.
- 홍세영. 2015. 『스웨덴 해외연수 프로그램 보고서』. 한국사회복지사 협회.
- Abramovitz, M. 1986. "The Privatization of the Welfare State". *Social Work*. 31. pp. 257-264.
- Blomqvist, P. 2005. *The Turn to Privatization in Swedish Welfare Services: A Matter of Ideas?* Department of Political Science, Uppsala University.
- Cowen, N. 2008. *Swedish Lessons How Schools With More Freedom Can Deliver Better Education*. Civitas: Institute for the Study of Civil Society London.
- Government office of sweden. 2011. *Swedish national reform programme 2011*.
- Gustafsson, R. Å and M. Szebehely. 2007. *Outsourcing of elder care services in Sweden: effects on work environment and political legitimacy*.
- Ginsburg, H. L. and M. G. Rosenthal. 2006. *The Ups and Downs of the Swedish Welfare State: General Trends, Benefits and Caregiving*.
- Huber, E and J. D. Stephens. 2004. "Combating Old and New Social Risks".

- 14th International Conference of Europeanists Palmer House Hilton, March.
- Pontusson, J. 1984. "Behind and beyond Social Democracy in Sweden". *New Left Review*.
- Karger, H. 1994. "Is Privatization a Positive Trend in Social Services? NO!". In Karger, H. and Midgley, J. (eds) *Controversial Issues in Social Policy* Boston.
- Kalhor, Z. 2012. *Privatization of elderly care in Sweden with a particular focus on the quality of services provided by both public and private companies*. Lund University Department of Sociology.
- Kissam, S. 2004. "The Impact of privatization on the Social Welfare State". *The Michigan Journal of public Affairs*. Volume 1.
- Martin, L. 2004. "The Privatization of human services: Myth, social capital and civil society". *Journal of Health and Human Services Administration*. Vol. 27, No. 2. pp. 175-193.
- Meagher, G & Szebehely, M. 2010. *Private financing of elder care in Sweden: Arguments for and against*. Working Paper/Institute for Futures Studies.
- Mörk, E., Sjögren, A and H. Svaleryd. 2009. *Childcare Costs and the Demand for Children – Evidence from a Nationwide Reform*. Research Institute of Industrial Economic.
- Netting, F. and McMurtry. S. 1994. "Will Privatization Destroy the Traditional Non-profit Human Services Sector? YES!". In Austin, M. and Lowe, J. (eds.) *Controversial Issues in Communities and Organizations*. Boston: Allyn and Bacon, pp. 159-164.
- Pestoff, V and P. Strandbrink. 2002. *TSFEPS Project Changing Family Structures and Social Policy: Child Care Services in Europe and Social Cohesion*. National Report Sweden.
- Regeringskansliet. 2015. "Strategic Social Reporting 2015-Seden". Ministry of Health and social Affairs Sweden.

- Salamon, L . 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.'
- Sahlgren. G H. 2010. *Schooling for Money: Swedish Education Reform and the Role of the Profit Motive*. The Institute of Economic Affairs.
- Smith, S. and Lipsky, M. 1999. *Non-Profits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- socialdemokraterna. 2015. *The Swedish Social Democratic Party*.
www.socialdemokraterna.se
- Starr. P. 1988. "The Meaning of Privatization". Yale Law and Policy Review 6.
- Swedish Competition Authority. 2012. *The Swedish Public Procurement Act*.
- Timonen, V. 2003. *Restructuring the welfare state: globalization and social policy reform in Finland and Sweden*. Edward Elgar Publishing.

<인터넷 및 기사자료>

- 경향신문 2014년 9월 14일 기사. "스웨덴 총선, 좌파 연합으로 정권교체 될 듯". (<http://ttagi21.khan.kr/4860>)
- 노동자연대. 2014년 10월 20일 기사. "스웨덴 복지국가의 이면: 개혁주의 환상에 대한 경고 사민당의 집권보다 파시스트 정당의 급성장이 더 두드러졌다"(<http://wspaper.org/article/15065>)
- 스웨덴 대사관 홈페이지 자료.2012. "스웨덴 정세 동향"
(<http://swe.mofa.go.kr/korean/eu/swe/policy/situation/>)
- 이지현 홈페이지. 2003. 물질주의와 탈물질주의
(<http://www.redica.pe.kr/wiki/wiki.cgi>)
- 프레스리안. 2014년 4월 2일 기사. "민영화로 뒤통수 친 스웨덴 보수정권, 국민들 평가는?" (<http://www.pressian.com/news/article.html?no=115923>)

<Abstract>

The Study for Privatization of Social Service in Sweden

Hong, Sea Young*

Lee, Byung - Ryul**

This study is about the dynamic for Privatization of Swedish social service by political perspective. Privatization means the responsibility of government transfer to private sphere such as market, family and non government. Until recently, many welfare states nominally perform privatization of social service for effectiveness and efficiency, the quality and individual choice of social service. But it is a tacit politics strategy of reducing budget of state. So Privatization is a discrepancy between countries by political ideology or the characteristic of rule party.

Although the model of Welfare state, Swedish also pursue Privatization of social service because of globalization, unemployment, and deficit. Especially the rise of the conservative party who tendency to new right pushed for privatization as political instrument for power. The conservative party criticized a bloated welfare system and insisted on the more efficacy government and the more market oriented. The conservative tried to popularize the privatization in swedish society since 1980. In 1990, the conservative party became the ruler party and they pushed privatization more positively. However, recently the illness of the market failure in social service happened, the conservative party

* Department of social work, Hanzhong University

** Department of social work, Hanzhong University

lost the general election in 2014. Now social democratic party postpone the policy of privatization. In short view, privatization doesn't go forward any more because swedish people disappoint privatization. But in the long view, it is expected social democratic process privatization by global economic, international relationship and so on. But most importantly, Social democratic searches for the solution of market failure in social service.

Key Words: social service, privatization, the conservative party, the social democratic party

성명: 홍세영(교신 저자), 이병렬

소속: 한중대 사회복지학과

E-mail: 홍세영, oliv30@naver.com; 이병렬, brlee@hanmail.net

논문접수일: 2015.7.31.

논문심사완료일: 2015.8.22.

수정원고접수일: 2015.8.25.

게재확정일: 2015.8.26.

