

## 북유럽 국가들의 민주주의와 ‘권력조사 (maktutredningen)’: 배경과 의의\*

김 인 춘\*\*

본 논문은 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드에서 이루어진 ‘민주주의와 권력 조사’가 권력의 민주화, 투명화, 개방화, 분산화, 그리고 시민권력의 확대에 어떻게 기여하고 어떤 의의가 있는지를 개괄적으로 살펴보는 데 있다. 1972년 노르웨이에서 시작되고 1980년대, 90년대에 스웨덴, 덴마크에 이어 2010년 핀란드에서 마무리된 ‘권력조사’는 노르딕 사회민주주의의 쇠퇴, 신자유주의적 세계화, 유럽통합 등 새로운 환경에서 공적인 자기성찰과 자기비판을 통해 권력이 투명하고 정당하게 행사되는지, 민주주의가 모든 시민의 권리와 자유, 정치참여를 보장하는지, 권력과 민주주의가 사회공동체와 정치공동체의 지속과 진보를 위해 작동하는지를 조사하기 위해 시행되었다. 의회와 정부, 학자집단이 함께 이러한 문제들과 도전들에 대해 장기적인 관점에서 연구하고 검토했으며, ‘노르딕 민주주의의 모델’을 지속·발전시키고 민주적이고 개방적인 시민권력 및 시민사회의 주체성과 자율성을 강화하는 것에 중점을 두었다.

**주제어: ‘권력조사’, 노르딕 민주주의, 투명성, 정당성, EU, 시민사회, 시민권력**

\* 위 연구는 연세대학교 동서문제연구소의 지원을 받아 이루어졌음.

\*\* 연세대학교 동서문제연구원

## 1. 들어가며

북유럽 국가들은 모든 사회구성원의 사회적 자유와 권리를 높은 수준에서 보장하는 보편적 복지국가로 잘 알려져 있다. 역사적으로 중도 및 중도좌파 정당의 정치적 헤게모니와 조직된 노동운동으로 노사 및 노노 간 계급타협과 노사정 사회 코포타티즘이 이루어지면서 복지 자본주의와 조정시장경제 체제가 발전되었다. 그 결과 사회적 평등 수준이 높고 연대와 사회적 자유의 가치가 실현되어 왔다. 정치적으로 안정된 정당정치와 대의 민주주의, 완전한 비례대표제로 거의 모든 시민들이 정치적으로 대표되어 왔고, 자율적이고 역동적인 시민사회와 시민의 적극적인 정치참여는 높은 수준의 민주주의를 달성하는데 기여해왔다. 특히, 현재, 노르웨이, 덴마크, 핀란드의 여성 총리들이 보여주듯이 높은 수준의 성평등과 여성의 정치적 리더십은 또 다른 노르딕 국가들의 특징이다. 견고한 자유민주적 헌정주의와 법의 지배는 이 모든 정치·사회적 발전, 즉 자유권적 기본권인 시민·정치적 권리와 사회권적 기본권인 경제·사회·문화적 권리의 토대가 되어 왔다.

대부분의 복지급여 및 수당, 사회서비스가 개인 기준으로 제공되는 보편적 복지국가와 주체적이고 독립적인 개인에 기반한 공동체주의적 문화는 개별적 권리와 집합적 권리를 균형적으로 발전시켜 왔다. 민주주의의 지수<sup>1)</sup>와 다양한 사회·경제·문화적 삶의 척도에서 노르딕 국가들은 모두 거의 항상 세계적으로 상위 10위 내에 포함되고 있으며, 사유재산권 보호와 경제적 경쟁력 수준 또한 매우 높다. 오늘날 세계적으로 민주주의 및 대표성의 위기, 사회불평등의 심화, 이념 및 정치적 양극화 등의 상황에서 이러한 노르딕 국가들의 민주주의와 복지국가의 의미와 함의는 중대할 것이다. 중요한 점은 노르딕 국가들이 높은 수준의 민주주의를 달성한 이후에도 자신의 민주주의를 성찰하고 혁신하기 위해 지속적으로 노력해 왔다는 점이다. 1972년 노르웨이에서

1) 대표적으로 영국 *Economist* 지의 EIU's Democracy Index가 있다. 이에 따르면 전세계의 민주주의 순위는 노르웨이(1위), 아이슬란드(2위), 스웨덴(3위), 뉴질랜드(4위), 핀란드(5위), 아일랜드(6위), 덴마크(7위), 캐나다(8위), 호주(9위) 스위스(10위)로 나타난다(2019년 기준). 한국은 23위로 평가되었다.

시작되었고 마지막으로 2007-2010년 핀란드에서 진행된 정부·의회 및 학자집단에 의해 이루어진 광범위한 '권력조사(power investigation, maktutredningen)'가 바로 그것이다. 정부예산의 지원과 권력조사 위원회를 통해 진행된, 모든 국민을 위한 '투명하고 개방적이며 공정하고 정당한 권력'이라는 권력조사의 정신(spirit)은 오늘날까지 노르딕 민주주의의 규범과 시민문화(civic culture)에 내재되어 있다.

본 논문의 목적은 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드에서 민주주의 및 권력을 민주화, 투명화, 개방화, 분산화하기 위해 실행한 '민주주의와 권력조사'가 어떻게 이루어졌으며, 어떤 의의와 함의가 있는지를 개괄적으로 살펴보는 데 있다. 어떤 배경에서 권력조사가 이루어졌는지, 어떤 목표와 목적을 달성하고자 했는지, 어떤 의의와 결과를 가져왔는지를 여러 관련 문헌을 통해 검토하고자 한다. 본 논문의 중요성은 노르딕 특유의 시민(대중)참여 민주주의와 시민권력을 통해 노르딕 민주주의의 중요한 특징을 살펴보고 노르딕 민주주의를 보다 정확히 이해하는데 있다. 전세계의 민주주의 지표를 연구하는 스웨덴 예테보리 대학의 민주주의(V-Dem)연구소<sup>2)</sup>는 민주주의의 개념적 요소를 선거민주주의, 자유민주주의(liberal), 평등민주주의(egalitarian), 숙의민주주의(deliberative), 참여민주주의로 정의하고 있다. 노르딕 국가들은 보편적 복지국가로 평등민주주의가 높은 수준에서 이루어진 사회민주주의로 잘 알려져 있지만 자유민주주의 또한 중시되어 왔다. 이들의 민주주의와 권력조사는 자유민주주의와 평등민주주의를 지속·발전시키고, 숙의민주주의와 참여민주주의를 고양하고 완성시키고자하는 노력의 하나라고 볼 수 있다.

노르딕 국가들에서 민주주의는 갈등, 타협, 협력을 통해 발전해 왔고, 권력은 상호견제와 민주적 통제, 절제와 제한을 통해 민주화되어 왔다. 일방적 다수결이 아닌 숙의민주주의와 합의정치로 분열과 극단의 정치를 막고 비배제적·비독점적 방식, 즉 권력의 분산과 공유로 사회통합적이고 민주적인 정치가 이루어지는 것으로 잘 알려져 있다. 노르딕 민주주의는 시민사회와 소통하고 시민의 참여를 촉진하여, 그 어떤 권위주의나 권위주의적 요소를 최소

2) The V-Dem Institute (Varieties of Democracy), The University of Gothenburg.  
<https://www.v-dem.net/en/> 참고

화하려는 노력과 함께 시민(사회)의 감시와 견제로 ‘더 개방적이고 반대의견에 관대한 정부’를 지향해 왔다. 오래된 헌법을 유지하면서 민주주의를 발전시켜온 스칸디나비아 3국은 물론 헌법개혁을 통해 민주주의를 발전시켜온 핀란드 모두 ‘법의 지배’에 충실한 민주 헌정주의 체제이다. 중요한 것은 법과 제도적 차원의 민주주의는 물론 도덕적 규범과 성찰, 합의민주주의와 참여민주주의라는 시민문화와 정치문화로 개인의 권리와 자유, 사회·문화적 평등과 다양성을 달성한다는 점이다.

## 2. 노르딕 민주주의 - 문화와 규범으로서의 민주주의

### 2.1 민주주의의 위기와 문화와 규범으로서의 민주주의

노르딕 민주주의는 정치적 민주주의와 사회경제적 민주주의 그 이상의 것이다. 노르딕 복지국가와 노르딕 민주주의 또한 법과 제도 그 이상의 것이다. 유럽을 포함하여 오늘날 전세계적으로 민주주의의 퇴조 경향이 나타나고 있다는 우려가 확산되고 있다. 민주주의의 역진(backsliding) 또는 탈공고화(deconsolidation)론, 민주주의의 ‘결핍(deficit)’ 또는 ‘죽음’까지 회자되면서 민주주의의 위기에 대한 논의가 집중하고 있다(Levitsky and Ziblatt, 2018; Mounk, 2018; Eatwell and Goodwin, 2018; Norris and Inglehart, 2019; 최장집 2020). 민주주의에 대한 정의는 민주주의 역사만큼이나 다양하고 복잡하며 이데올로기적이다. 정치적 필요에 따라 자의적으로 해석되기도 하며, 선거가 바로 민주주의인 것은 아니지만 대의민주주의가 일반화된 상황에서 선거정치 만능주의 논리 또한 지배적이다. 정치제도적 차원의 민주주의와 사회경제적 차원의 민주주의는 그 방식과 수준의 차이가 있지만 대부분의 나라에서 실현되고 있으며, 더 나은 정치제도, 더 나은 분배제도에 대한 정치적, 학문적 논의는 계속되고 있다. 노르딕 민주주의의 특징은 보편적 복지국가로 대표되는 사회경제적 차원의 민주주의가 높은 수준에서 안정적으로 실현되고

있다는 점일 것이다. 중요한 것은 노르딕 국가들의 정치적, 사회경제적 민주주의를 지탱하고 발전시켜온 것은 규범과 문화라는 점이다(Kildal & Kuhnle, 2005; Berggren and Trägårdh, 2006).

스티븐 레비츠키와 대니얼 지블랫은 민주주의의 위기가 규범의 문제와 직결된다고 말한다. 민주주의를 지켜온 '보이지 않는 규범'을 강조하면서 민주주의를 지키는 건 헌법, 법률 등 '제도'보다 관용, 자제 등 '규범'이라는 주장이 그것이다. 많은 국가들에서 주기적인 선거에도 민주주의는 다른 형태로 죽어 간다고 하는데, 바로 자신들이 민주적 경쟁을 통해 당선된 정치지도자이기 때문에 어떤 비민주적 통치행위를 하더라도 모든 것이 민주적 통치행위로 정당화될 수 있다고 생각하기 때문이라는 것이다. 민주주의의 틀에서 민주주의 제도를 통제하고 사유화하며 정상적인 권력분립이 작동되지 못하게 한다면 민주주의는 민주적으로 폐지될 수 있는 하나의 정치 시스템일 뿐인 것이다. 따라서 제도적으로 정치적 민주주의를 완성했다하더라도 민주주의의 위기는 언제라도 올 수 있다는 것이다. 규범과 문화로서의 민주주의가 중요한 것은 이 때문이다. 민주주의란 법과 제도이기도 하지만 나아가 규범과 문화가 되어야만 견고하게 유지, 발전될 수 있는 것이다.

야스차 몽크는 민주주의의 위기가 곧 자유민주주의의 위기라고 한다. 오늘날의 위기를 자유주의와 민주주의의 불화와 분리에 따른 결과라고 보면서 오랫동안 하나라고 여겨져 온 자유주의와 민주주의가 분리되고 있다고 한다. 따라서 민주주의의 위기는 '반자유적 민주주의', 다시 말해 개인 권리가 보장되지 않는 민주주의와 '비민주적 자유주의', 즉 민주주의 없는 권리 보장에서 비롯된다고 한다. 반자유적 민주주의는 다수(또는 지지자)를 위해 소수(또는 반대자)를 배제하는 권위주의적 민주주의 모습을 보인다. 또한 권력자나 정치엘리트들이 유권자의 의사와 상관없이 정책결정을 내리고, 유권자가 정치에 미칠 수 있는 영향력을 지속적으로 축소시키며 '비민주적 자유주의'를 만든다고 한다. 따라서 몽크는 '개인의 권리'와 '유권자의 의사'가 조화를 이뤘던 시기는 끝났으며, 자각하고 스스로 통치하는 시민이 민주주의의 필요조건임을 주장한다.

시민 개개인의 도덕적 규범과 참여, '계몽'에 기반한 민주주의라는 개념은

많은 연구자들이 주장해왔던 바이다. 민주주의를 도덕적 규범으로 이해해야 한다는 달(R. Dahl)의 ‘계몽적 이해’ 원칙이란 모든 사회구성원이 교육·학습되어야 하고 정치적 과정과 결과를 이해할 수 있는 기회를 가져야한다는 것이다.<sup>3)</sup> 포용과 배려, 다양성의 존중, 개인의 자존감을 높이는 문화민주주의란 바로 시민이 스스로 충분히 ‘계몽’되는 것이다.<sup>4)</sup> 평등하고 민주적이며 자유롭고 주체적인 배움과 성찰의 기회, 문화 향유가 만들어내는 ‘계몽’이 그것이다. 노르딕 민주주의의 함의는 이러한 문화민주주의의 기반 위에서 시민민주주의와 참여민주주의가 작동하며 사회경제적 민주주의가 발전해 왔다는 점이다(김인춘, 2017). 자각하고 스스로 통치하는 시민, 사회경제적 평등과 공정을 보장하는 민주적 자본주의, 개인의 권리와 자유를 보장하는 자유민주주의는 노르딕 민주주의의 핵심요소이다. 노르딕 국가들의 ‘권력조사’는 이러한 노르딕 민주주의를 업그레이드하기 위해 유권자의 의사를 존중하고 유권자가 정치에 미칠 수 있는 영향력을 확대하고자 권력과 민주주의의 민주화, 개방화, 투명화, 분산화를 강화하려는 것이었다.

## 2.2 ‘완전한 민주주의’와 권력과 민주주의의 민주화

노르딕 국가들은 1917년 이후 모두 정치적 민주주의를 이루었고 각자 독자적으로 민주주의의 심화와 사회 발전, 산업화와 경제적 번영, 자국의 안전과 정체성을 추구해 왔다. 노르웨이는 오랜 헌정주의와 민주적 의회주의로 정치체도의 안정성이 지속되어 왔으며, 19세기 말, 20세기 초 사회민주주의 정당인 노동당과 노조의 힘이 커지고 지속적으로 사회경제적 평등을 추구해

3) 북유럽에서는 18세기부터 공식화된 루터교의 국교회로 국가권력이 집중화되었으나 성경공부 등으로 일반인의 문해수준을 크게 높여 19세기 들어 자유주의 사상을 접할 수 있게 만들었고 이는 민주주의 발전에도 기여하게 되었다.

4) 민주주의가 문화라는 인식은 스웨덴 문화부(The Ministry of Culture)의 문화·민주주의 장관(Minister for Culture and Democracy) 명칭에서 잘 나타난다. 스웨덴 문화부에 따르면 ‘스웨덴 문화부는 문화, 미디어, 민주주의, 인권, 종교단체, 언어, 사미인 문화, 반차별, 시민사회 관련 업무를 책임진다. 핵심 업무영역은 시민사회, 문화, 민주주의와 인권, 미디어이다.’ <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-culture/>

왔다.<sup>5)</sup> 자유롭고 주체적인 노르웨이인이라는 민족 정체성과 사회적 연대에 기반하여 사회경제적 민주주의가 점진적으로 발전해왔다. 덴마크, 스웨덴, 핀란드 또한 다소 상이한 역사적 배경에서도 지속적으로 사회경제적 평등을 달성해왔다. 계급의 문제를 어떻게 사회적으로 인식하고 대응할 것인가라는 사회경제적 문제는 먼저 사회적 약자 각 개인을 동등하게 대우하고 포용하고 인정하면서 이들의 사회적 권리와 문화적 권리를 보장하는 것이다.

노르딕 국가들이 보여주는 중요한 특징은 정치 제도적, 분배적 민주주의에 더해 규범과 문화적 차원의 민주주의가 가능할 때 '완전한 민주주의(full democracy)'가 될 수 있다는 점이다. 높은 수준의 민주주의 성과를 보여주는 노르딕 국가들에서는 '개인의 자유로움이 민주주의 정신'이라는 문화민주주의 원리에 기반하고 있다. 각자의 역량을 증진하고 인간적 잠재력을 실현하도록 도와주는 무상교육과 보편적인 문화적 기회, 주거보장, 소득보장 등 이들의 보편적·포괄적 복지국가는 개인의 정서적, 정신적, 물질적 자유를 확대하여 포용과 인정, 공존과 다양성의 문화민주주의 가치를 내면화하고 공동체적 참여와 책임을 갖게 하는데 핵심적 역할을 해 왔다. 민주주의란 단순히 형식적인 제도가 아니라, 모두가 참여하고 대표되며 타협과 합의를 이룰 수 있는 민주적 과정이 이루어지는 것이며, 진보(progress)를 위한 정치가 작동되는 것이다. 이것이 바로 민주주의 개념과 가치(Diamond, 2009; 최희경, 2019)이다. 제도와 법이 얼마나 민주적인가 만큼 그 '시민사회'가 얼마나 민주적인지, 그 사회의 '문화'가 얼마나 민주적인지를 보아야 하는 것이다. 민주주의의 통합의 힘, 즉, '분열의 민주주의'를 '통합의 민주주의'로 전환시키는 힘은 여기에서 비롯되는 것이다.

문화정책은 민주주의 원리와 밀접히 관련되어 있다(Vestheim, 2014). 급진적인 사상인 문화민주주의는 민주주의 이념의 궁극적이고 최고 수준의 확장이기 때문이다. 누구나 목소리를 낼 수 있고, 모두가 인정받을 수 있으며, 모두가 정치에 참여하여 권력으로부터 소외되지 않고 사회로부터 배제되지 않

5) 노르웨이 헌법은 1814년 제정되어 현재까지 유효하고 의회주의(parliamentarism)는 1884년에 도입되었다. 자세한 사항은 김인춘(2020) 참고. 1887년 노동당이 창당되고 1899년 전국노조(Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon, AFL)가 조직되었다.

는 것이 그것이다. 민주주의의 본질인 ‘인민의 지배’와 ‘자기통치’를 구현할 수 있게 하는 것이 바로 문화민주주의의 역할이다. 문화는 주어지는 것이 아니라 만드는 것이고 변화하는 것으로 ‘행동의 영역’이다. 따라서 문화예술은 정치체제와도 연관된다. 문화민주주의는 모두를 포용하고 모두가 주체가 되는 휴머니티의 비전(vision)으로 문화민주주의가 구현되는 사회에서는 시민의 성찰과 계몽에 의해 차별과 배제와 폭력이 최소화될 수 있다. ‘법은 도덕의 최소한’이라는 말에서와 같이 강제적 규율 이전에 윤리적 규율을 스스로 내면화 하는데 문화민주주의 요소가 중요하다는 것이다. 노르딕 국가들의 권력조사는 이들 나라의 ‘자각의 정치문화(political culture of Nordic self-understanding)’이며, 공적인 자기성찰(self-reflection)과 자기비판(self-criticism)을 통해 권력을 정당화하고 쇄신(renew)하려는 것이다(Elmgren and Götzt, 2016:1). 권력조사 자체가 문화와 규범으로서의 민주주의를 보여주는 것이다.

노르딕 국가들은 정치적 민주주의와 민주적 의회주의, 보편적 복지국가로 대표되는 사회·경제적 차원의 민주주의, 사회적 다원성과 개인의 사회적·정신적 자유를 보장하는 문화적 차원에서의 민주주의를 실현하고 있다. 민주주의의 위기가 회자되는 오늘날 노르딕 국가들의 함의는 지속적으로 민주주의를 민주화하려는 노력, 즉 민주적 시민권력에 기반한 정치·사회적 타협과 합의의 지속, 다양한 제도적·정책적 발전이 그것이다. 노르웨이와 핀란드는 20세기 초 독립 후 덴마크나 스웨덴에 비해 중앙집권적인 ‘강한 국가’를 유지해 왔다. 더구나 덴마크, 노르웨이, 스웨덴에서는 사회민주주의 정당들이 1930년대부터 1970년대까지 30-40년 동안 지배정당으로 집권해 왔다. 역사적으로도 절대군주제 등 권력집중의 유산이 있었다. 그럼에도 강한 국가를 감시하고 국가권력을 제한하는 제도와 규범으로 시민 및 소수자의 자유와 시민사회의 자율성을 보장해왔다. 무엇보다 비례대표제와 다당제에 따른 연립 정부와 권력공유가 보편적이고, 이해관계 조정을 위한 코포라티즘적 합의가 가능하며, 의회의 다수파를 견제하는 시민참여의 직접민주주의가 작동해 온 것이 그것이다(Logue and Einhorn, 1988). 이들 나라에서 중요한 개혁들은 거대 담론이나 이념적 계획에서보다 주로 실질적인 실천과 경험의 축적에서 비롯되면서 민주주의는 시민의 참여와 제한된 권력이라는 성격을 가져왔다.

이러한 역사적 배경에 더해 민주주의가 크게 발전된 1970년대, 80년대에 정치엘리트 스스로 자기비판의 관점에서 민주주의 및 권력 조사를 계획하고 시행한 것은 놀라운 아이러니가 아닐 수 없다. 자신들의 권력과 민주주의에 스스로 의문을 갖고 성찰하려는 시도는 이미 노르딕 민주주의와 권력의 투명성과 정당성을 보여준다고 하겠다. 그렇다면 어떤 배경에서 무엇을 위해 권력 및 민주주의 조사를 하게 되었는지 살펴보고자 한다. <표 1>에서 보듯이 노르웨이와 스웨덴은 두 차례에 걸쳐 권력조사를 실시했다. 1차 조사가 1970-80년대에 이루어졌기에 대내외적으로 급격한 변화가 일어난 1990년대의 상황을 반영하여 2차 조사가 진행된 것이다. 이에 노르딕 국가들의 권력 및 민주주의 조사를 소개하고 스웨덴 사례를 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

### 3. 노르딕 국가들의 ‘권력 및 민주주의 조사’ 프로젝트

#### 3.1 권력조사의 배경

권력조사 프로젝트의 배경은 1970년대부터 나타나기 시작한 사회적, 정치적, 경제적 변화로 기존 제도와 담론에 대한 평가와 함께 변화에 대한 새로운 대응이 필요해졌기 때문이다. 북유럽 국가들의 민주주의가 도전에 직면하게 된 배경은 유사했는데 신자유주의적 세계화, 유럽통합의 심화와 유럽연합(EU), 이민과 다문화, 개인주의화 및 노령화 등 내부의 사회문화적 변화, 정치적 갈등과 대립의 심화, 사범영역의 역할 확대와 정치의 사범화 증대 등이 그것이다(Elmgren and Götz, 2016:1). 이들 나라의 정치에서 민주주의와 민주적인 권력은 매우 중요한 요소이고 실제로 높은 수준에서 달성되고 있다고 인정됨에도 이러한 권력조사를 시행한 것은 그들이 얼마나 민주적이고 정당한 권력을 중시하는지를 보여준다고 하겠다. 또한 노르딕 4국 모두가 이러한 프로젝트를 시행한 것은 노르딕 공동체라는 문화적 유산과 노르딕이사회(the Nordic Council, 1952년 설립)가 추구하는 상호간의 협력과 연대의 영향이 중

요했다. 노르딕 지역에서는 19세기부터 옴부즈맨(Ombudsman, 1809년 스웨덴 의회에서 최초 도입)과 조사위원회(commissions of inquiry)라는 제도가 중요했다. 일반적으로 옴부즈맨은 시민을 위한 감시와 감찰을 의미하고, 조사위원회는 정당, 시민사회, 이익단체, 학계의 대표들이 참여하여 특정 쟁점이나 문제에 대한 합리적이고 실용주의적 접근을 통해 문제 해결을 도모하는 것이다(Marklund, 2008; Rainio-Niemi, 2010).<sup>6)</sup> 권력조사는 이러한 옴부즈맨과 조사위원회의 전통을 이은 것이다.

1970년대와 80년대에 이루어진 노르웨이와 스웨덴의 권력조사는 거대한 복지국가에 대한 비판의 등장과 1930년대부터 장기집권했던 중도좌파 정당(노르웨이 노동당, 스웨덴 사회민주당)의 정치적 해체모니가 약화되는 상황에서 진행되었다. 40여년의 장기집권과 중앙집권적인 보편적 복지국가와 사회개혁으로 관료주의적 비효율과 피로감이 나타났던 것이다. 노르웨이와 스웨덴은 권력조사를 통해 관료적이고 일률적인 보편적 복지국가 담론에 자유와 개방성(openness) 개념을 통합하고자 했고, 이는 정책적으로 공공서비스의 선택의 자유, 복지 분권화 및 민영화 등으로 나타나게 되었다. 1990년대와 2000년대 보수 및 자유주의 정당들도 권력조사 프로젝트를 시행했는데, 유럽 통합과 세계화로 자국의 정책 자율성이 도전받게 되면서 이러한 환경변화에 대응해야 했기 때문이다. ‘세계화 트릴레마’(Rodrik, 2012) 상황에서 노르딕 정체성과 민주주의가 약화될 수 있다는 우려가 그것이다. 심화된 세계화와 유럽통합에 참여할수록 국민국가의 주권과 민주주의는 영향을 받게 된다는 것으로, 노르웨이 오일경제의 세계경제에의 통합, 스웨덴의 수출중심 개방경제는 이러한 상황을 보여준다.<sup>7)</sup> 주권국가의 자율성과 민주주의가 약화될 수

6) 스웨덴 의회가 1900년 구성된 해외이민 관련 조사위원회가 대표적인 사례로 1913년 발표된 보고서(Sundbärg, 1913)에 의하면 상층계급과 강력한 관료제에 대한 일반 국민의 불만이 이민의 중요한 요인으로 명시되었다. 스웨덴에서는 19세기 말부터 대량 해외이민으로 20세기 들어 인구문제가 큰 정치사회적 문제로 대두되었다. 당시 노르웨이는 스웨덴과의 연합관계로 대외적 주권이 없었고 1905년 분리독립 후에도 스웨덴의 영향을 크게 받고 있었다.

7) 세계화 시대에 민주주의, 주권(국민국가), 세계화를 동시에 달성할 수 없다는 ‘세계화의 역설’ 이론으로 3개 중 1개 또는 2개만 달성할 수 있다고 한다. ‘작은 세계화’라 불리는 유럽통합의 심화는 실제로 각국의 주권의 약화를 가져왔다.

있는 환경에서 권력조사를 통해 역사적·사회적 맥락에서 새로운 담론과 전략을 모색하고자 했던 것이다. 노르딕 권력조사의 핵심은 '민주주의와 권력이 어떤 상태에 있는지(the state of democracy and power)'를 조사하는 것으로, 이는 노르딕 고유의 '정치·문화적 실천(politico-cultural practice)', '자각의 정치문화(political culture of Nordic self-understanding)'(Elmgren & Götz, 2016)로 평가된다.

권력조사의 중요한 목적은 '권력의 내부 작동에 대한 개방적이고 공적인 접근을 가능하게 하여 권력에 대한 새로운 공적 담론을 만들고 참여민주주의, 책임성, 신뢰를 제고하는 것이다'(Elmgren and Götz, 2016:2). 학문적이라기보다 실천과 실행을 위한 장기적 관점의 정치적 프로젝트로, 당장의 구체적인 정치적 활용방안을 찾고자 한 것은 아니었다. '권력에 대한 비판적 연구(critical studies of power)'임에도 권력의 문제와 파워 엘리트를 체계적으로 제대로 드러내지 못했다는 비판도 있었지만 권력조사는 투명성과 자기성찰의 담론을 제시하여 국가(정부)의 정당성을 높이는데 기여했다. 정치적 동기와 학자들의 협동연구가 결합된 권력조사는 외형상 개방적인 노르딕 정치문화를 보여주는 '공적 이벤트(public events)'라는 평가도 있었다(Karvonen, 2004; Sørensen and Torfing, 2001). 의회와 정부 주도로 이루어진 권력조사는 그 자체로 국가권력과 밀접한 관계를 가졌지만 학자와 전문가들이 대거 참여했고 정부(의회)와 참여학자들 간 상호적이고 효과적인 교류로 의미있는 결과를 이끌어냈다는 평가를 받았다. 정치란 진보적(progressive)이고 합리적인 분투와 노력의 과정이라는 인식과 학자들의 사회참여와 헌신을 긍정적으로 보는 관점이 결합했던 것이다. 이는 노르딕 정치문화에 깊이 내재되어 있는 것으로 진보를 위해 이성적으로 노력하고 분투하는 과정이 곧 정치라는 인식에 따라 권력과 민주주의는 개별 사회구성원과 전체 공동체를 더 나아지게 하는데 기여하고 역할을 해야 하는 것을 의미한다. 권력조사는 노르딕 민주주의에 대한 '감사(audit)'이자 성찰이었는데 이는 궁극적으로 유권자와 시민을 존중하고 신뢰하며 이들의 의사와 이익을 중시하려는 노력이다. 그리고 이것이 바로 권력과 민주주의가 해야 할 일이라고 보는 것이다.

&lt;표 1&gt; 노르딕 국가들의 권력조사 개요

	시기	주요 배경	주요 특징 및 결과
노르웨이	1972-1982	정치위기, 권력집중 문제	권력관계 검토
	1997-2003	유럽통합 문제, 사회경제적 변화	권력의 민주적 행사 민주주의의 민주화
스웨덴	1985-1990	권력집중 문제, 스웨덴 모델의 위기	권력과 민주주의의 투명화와 분산 열린사회, 다원주의, 지방분권화
	1997-2000	신자유주의적 세계화, EU	
덴마크	1997-2003	개방, 사회경제적 변화	덴마크 유연안정성 모델의 발전
핀란드	2007-2010	세계화, 사회경제적 변화	민주주의 강화, 개방화

### 3.2 노르웨이 권력조사: 1972-1982년 1차 조사, 1997-2003년 2차 조사

노르웨이의 1차 권력조사(1972-82년)는 노르딕 지역에서 가장 먼저 시행되었고 스웨덴에 직접적인 영향을 주었다는 점, 중앙집권적이고 국가주도적인 노르웨이에서 권력(조사)에 대한 담론을 이끌어냈다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 노르웨이는 1935년 노동당 집권 이후 1981년까지 거의 40년간 중도 좌파의 노동당이 집권했고(1965-71년, 1972-73년 중도우파 집권), 분배확대, 시장개입 등 사회경제적으로 사민주의적 개혁이 이루어져 왔다. 1969년 총선에서 노동당이 다수당으로 승리했지만(150석 중 74석) 중도우파연합의 중앙당(농민당) 페르 보르텐 총리(Per Borten, 1965-71 재임)가 재집권했다. 보르텐 총리는 강경 반(反)유럽통합 입장이었다. 1969년 총선에서 노동당은 국가 권력 문제를 제기했고 총선 직후 노동당 정부는 권력조사를 발표했다. 당시 노르웨이는 정당 간 경쟁이 심화되었고, 조세개혁과 유럽공동체(EC) 가입을 둘러싸고 정치적 논쟁이 가열되었다. 이러한 상황에서 누가 권력을 지배하는 가라는 문제가 제기된 것이다(Götz, 2016:6). 노동당의 30년 장기집권(1935-65년)이 끝나고 우파가 집권하게 되면서 중요한 정책결정과 정치권력을 둘러싼 갈등과 논란이 증폭된 것이다. 이러한 상황에서 권력조사의 필요

성이 제기되었고, 정치학자 올슨(Johan P. Olsen), 사회학자 헤르네스(Gudmund Hernes), 경제학자 알스타드하임(Håvard Alstadheim) 3인을 연구책임자로 하여 조사가 진행되었다. 공적 토론과 비판적 분석을 위해 실제 권력관계를 드러내는 것이 중요하다는 판단 하에 노르웨이 사회의 실제 권력관계를 조사하였다.

1982년 최종보고서(Maktutredningen: Sluttrapport)가 제출되면서(20개 단행본, 약 100개의 워킹페이퍼, 30여명의 학자 참여) 성공적인 권력조사로 마무리되었고 이는 스웨덴에 큰 영향을 주었다. 많은 전문가들이 공동으로 수행한 노르웨이의 권력조사는 권력의 행사와 집행이 어떻게 이루어지는지에 초점을 맞추었다. 민주주의 및 권력과 관련된 다양한 문제들, 즉 국가의 성격과 정치조직, 공공 거버넌스, 관료제와 정책결정, 시민행동과 민주주의, 여론과 권력 등의 주제에 대해 연구를 수행했다. '더 잘 조직된 국가', 민주적 거버넌스를 위한 공공부문 개혁, 행정개혁의 필요성이 강조되었다. 조직과 제도의 정치적·규범적 요소에 대한 검토를 통해 제도와 집단적 정체성은 행위자로서 하여금 자신의 이익뿐만 아니라 규범적인 사회적 행동을 하게 만든다는 점도 강조되었다. 즉, 합리적이고 민주적인 제도와 집단적 정체성은 개인의 이익과 사회의 이익 모두를 최대화할 수 있다는 것이다. 책임자였던 올슨 교수는 민주주의는 다수의 지배 그 이상의 것으로 시민사회의 공적 영역의 역할을 증시해야 한다고 강조했다(Olsen, 1983).

계급정당, 전통적 시민단체 네트워크, 의회 민주주의에 의해 이루어진 노르웨이 대중 민주주의의 전성기는 1980년대 이후의 환경 변화로 그 상황이 크게 달라졌다. 노르웨이 민주주의의 핵심인 대중의 지배(folkestyret)는 유권자의 의지와 의사가 정치적 행위로 전환되고 대표되는 과정에서 축소되어 왔으며 이는 민주주의의 약화를 의미하는 것이었다. 고위관료 및 핵심 정치인들, 이익단체, 언론이 지배하는 상황에서 대중의 참여와 목소리가 소외된 것이다. 또한 전통적인 집단적 정체성과 이에 기반한 정치조직이 시민 개인의 욕구와 이해관계를 제대로 충족할 수 없게 되면서 개인으로 자신들의 권리를 강조하는 경향이 등장했고 개인의 권리가 중요해지면서 사회의 개인주의화가 나타났다. 1차 조사에서 노르웨이는 민주적 권력 행사가 이루어지고 있다고 했지

만 ‘권력의 위장(the disguise of power)’과 민간권력을 제대로 드러내지 못했다는 평가도 있었다(Henningsen, 1988). 노르웨이 권력조사위원회는 전반적으로 노르웨이 민주주의의 조건에 대해 비판적이고 비판적인 견해를 가졌다. 다수의견은 노르웨이 제도가 점차 약화되고 있다고 보았고, 유럽통합에의 참여는 국가주권 등 노르웨이에 부정적인 영향을 줄 것으로 평가했다.

1996년 10월 노르웨이 의회가 새로운 권력조사위원회를 설치하기로 하면서 ‘노르웨이 권력 및 민주주의 조사 1997-2003’가 시행되었다. 노르웨이 사례를 벤치마킹한 1985-90년 스웨덴 권력조사 사례를 따라 권력의 민주적 행사의 조건과 미래의 전략과 담론에 초점을 맞추었다. 1972년 이루어진 1차 조사의 상황과 1997년 상황이 많이 변했기 때문이다. 막대한 석유수출로 부를 축적하게 된 노르웨이의 오일경제는 세계경제에 통합되었으나 유권자들의 EU(유럽연합) 가입 거부로 정치적, 사회적 갈등이 드러났다. 신자유주의, 세계화, 이민과 다문화, 신기술, 미디어와 여론, 환경문제, 지식사회, 탈중앙화, 시민의 정책참여와 자발적 결사체의 변화하는 역할 등 노르웨이는 매우 도전적인 환경변화에 직면했다. 2차 권력조사는 이러한 주제들과 다양한 분야를 조사했다(2차 권력조사는 52개의 단행본과 76개의 워킹페이퍼). 연구자간에 이견도 있었는데 젠더 불균형, 세계화와 주권 문제, 대외개방 문제 등이 그것이었다(Østerud, 2003). 2003년 최종보고서(Makt og demokrati: Sluttrapport fra Maktog demokratiutredningen)는 전체적으로 자국의 민주주의 상태, 즉 정치시스템의 정당성과 민주주의의 작동에 대해 다소 부정적으로 평가했고 세계화와 유럽통합의 영향으로 노르웨이의 민주주의와 주권이 약화될 것이라고 예측했다.<sup>8)</sup>

### 3.3 1997-2003년 덴마크 권력조사

노르웨이 및 스웨덴의 2차 조사와 같은 시기에 이루어진 덴마크 권력조사는 1988년 좌파정당 의원이 처음 제안했으며 1994년 의회의 위원회 설립으

8) 2011년 7월22일 77명의 어린 청소년이 희생된 극우 브레이비크 테러는 노르웨이 민족주의와 민주주의에 커다란 숙제를 안겨주었다.

로 1997년 권력조사 및 민주주의 연구가 시행되었다.<sup>9)</sup> 학자 위주의 위원회는 세계화와 기술변화의 환경에서 덴마크의 민주주의 딜레마와 권력의 문제를 조사하는 연구를 수행했다. 정부는 정치학자 토게비(Lise Togeby)를 책임자로 임명했고 많은 학자들이 참여했으며, 2003년 50개의 책과 35개의 출판물이 연구결과로 발표되었다(Frandsen, 2004). 덴마크의 조사결과는 자신들의 체도가 상당히 민주적이라고 보았고 자국민의 민주주의 열정도 견고하다고 평가했다. 덴마크 모델에 대한 자신감으로 덴마크가 EU에서 롤모델 된다는 인식도 드러났다. 1980년대와 90년대 초 덴마크는 경제침체를 겪으며 공공부분 축소 등 복지개혁과 노동개혁으로 유연안정성 모델을 발전시켰고 그 후 경제사회적 안정을 이룰 수 있었다. 1997년 권력조사 시기에는 이러한 덴마크 모델이 작동되고 있었고, 실제로 세계화와 유럽통합, 국내의 개혁과 구조전환에서 덴마크 민주주의는 효과적이라고 평가되었다. 덴마크 시민들은 정치와 시민사회 활동에 적극적으로 참여하고 공공기관에 대한 신뢰가 높으며, 이러한 점이 세계화와 유럽통합 등과 같은 대외적 압력을 극복하는데 중요했다고 평가했다(Togeby et. al., 2003).<sup>10)</sup>

### 3.4 2007-2010년 핀란드 권력조사

핀란드의 권력조사인 VALTA(Research Programme on Power and Society in Finland, 2007-2010)는 스칸디나비아 3국의 사례를 벤치마킹했지만 의회 및 정부 주도의 이들 3국과 달리 준공공기관인 핀란드학술원(the Academy of Finland)에서 수행했다. 2004년 핀란드 사회학회는 핀란드학술원에 핀란드의 권력시스템에 대한 연구프로그램을 시행해 줄 것을 요청했고, 정치학, 경제학, 사회심리학 등 거의 모든 분야를 망라한 다양한 24개 프로젝트가 역사적

9) 덴마크의 연구 결과에 대해서는 Peter Munk Christiansen and Lise Togeby 2006 "Power and Democracy in Denmark: Still a Viable Democracy" *Scandinavian Political Studies* Vol. 29 Issue 1 참고.

10) 후쿠야마(F. Fukuyama)는 덴마크의 국가와 민주주의를 이상적인 사례로 매우 높이 평가하면서 공정성, 효율성, 안정성, 자율성을 '덴마크로 가는 길(Road to Denmark)'이라 하였다. *Political Order and Political Decay* (2014) 참고.

관점에서 독립적인 프로젝트 형태로 진행되었다. 정식 명칭은 ‘Valta Suomessa (Power in Finland)’로 책임자는 뻬에띠케이넨(Petteri Pietikäinen 교수였으며 2010년 최종보고서, 2012년 평가보고서를 제출했다. 핀란드에서 권력의 성격은 1970-80년대부터 변화했는데<sup>11)</sup> 권력과 시민권이 보고서의 핵심 개념이었다. 세계화 등 새로운 환경에서 새로운 복지국가 모델을 찾아야 한다고 제안하였으며, 탈냉전과 EU 가입(1994년)으로 핀란드의 모든 것이 근본적으로 변화하는 상황에서 권력구조와 파워 엘리트를 조사하여 시민주체(civic agency)의 중요성과 권력에 대한 대중의 담론에 영향을 주고자 했다(Elmgren, 2013).

핀란드의 권력조사 및 민주주의 연구 결과를 정책적으로 도입한 것이 핀란드의 민주주의 정책(democracy policy)이다. 2014년 ‘민주주의 정책에 관한 정부보고서(the Government Report on Democracy Policy)’가 의회에 제출되었고 이에 기반하여 2017-2019 민주주의 정책 액션플랜이 만들어졌다. 핀란드 정부의 민주주의 정책 목표는 민주주의에 대한 도전들을 해결하고 모든 시민이 사회에 참여하고 영향력을 행사할 수 있는 기회를 보장하는 것이다. 현재의 범 부처간 민주주의 정책 프로그램은 각 부처에서 수행할 민주주의 관련 프로젝트의 우산 역할을 하며 2025년까지 지속된다고 한다. 법무부 장관이 임명하는 정부 민주주의네트워크(The Government’s Democracy Network)은 정부의 민주주의 정책과 향후 민주주의 프로그램을 조정하는 책임을 맡는다고 한다.<sup>12)</sup>

VALTA 연구자들은 시민의 역할을 규범적으로 재정의했는데 기존의 관습을 따르는 객체가 아니라 공권력을 사용하는 사람들에게 적극적으로 책임을 요구하는 민주시민을 강조했다. 핀란드의 권력은 자각하는 계몽된 시민이 가

11) 핀란드에는 1970년대에 권력과 민주주의에 대한 좌파적 관점의 연구 프로그램(TANDEM)이 있었다(TANDEM, Research on Equality and Democracy 1977). 이 연구의 출발점은 핀란드의 권력과 권력행사가 핵심 기관에 집중되어 있는 상황을 비판하고 ‘합리적이고 이성적인 협력으로서의 민주주의’라는 사상을 실현하고자 했다. 당시 핀란드는 좌우파간 정치적 갈등이 있었고 좌파의 입장에서 볼 때 권력이 잘못 사용되고 있다고 보았다. 또한 독점자본주의, 사회개혁의 한계, 코포라티즘 등의 문제를 제기했고 민주주의에 제한이 있다고 보았다. 그러나 현실적으로 핀란드는 소련과의 관계 등 국제관계 정책이 최우선이었기에 이러한 문제들은 제대로 논의되기 어려웠다.

12) <https://oikeusministerio.fi/en/democracy-policy>

져야 하며, 시민의 참여와 시민의 권력으로서의 민주주의를 제시하면서 시민이 권력에 대한 계몽된 감시자가 될 때 핀란드 민주주의는 더 발전할 것이라고 강조했다. 기존의 관료 및 엘리트 중심의 국가주의적 정책결정에서 벗어나 시민적 주체를 강조했고 권력의 개방성과 투명성이 확대되어야 한다고 했다. EU 가입, 이민과 다문화, 개인주의화, 노령화 등 전환기적 상황에서 권력의 책임성을 강조하고 위로부터의 경직적이고 위계적인 권력뿐 아니라 시민이 적극적으로 권력관계를 변화시키고 시민의 규범적인 공통의 임무를 다하여 아래로부터의 투명성 및 개방성도 이루어져야 한다고 강조했다. 현재 핀란드의 민주주의는 크게 발전되어 있으며 아동, 청소년의 정치참여를 제도화하고 확대하고 있다(2004년 의회에 '청소년 의회 프로그램' 도입). 민주주의란 '내 삶에 관한 정책결정에 영향을 미치는 것'이라는 이념 하에 지방 및 국가 차원에서 시민발의(citizens' initiatives) 제도가 운영되고 있으며, 열린 포용적 의회-시민 관계가 실현되고 있다(서현수, 2019).

## 4. 스웨덴의 권력 및 민주주의 조사:

### 1985-1990년 1차 조사, 1997-2000년 2차 조사

#### 4.1 1985-1990년 1차 권력조사

스웨덴은 1970년대와 80년대에 정치적으로나 사회경제적으로 큰 전환을 경험했다. 무엇보다 1970년대의 보편복지 확대와 노동권 보장, 1976-82년 우파정당 집권, 1980년대의 스웨덴 모델의 위기와 개혁, 시장개방과 신자유주의적 경제정책 도입, 임노동자기금 도입 논란, 정치사회적 갈등 심화, 1986년 팔메 총리(1969-76년, 1982-86년 총리 재임) 암살 등이 그것이다. 개인 과세와 개인별 복지수급 확대, 개인화된 공동주택 등 개인을 존중하는 높은 수준의 보편복지를 이루었는데 이는 개인의 독립과 자유를 중시하는 개인화된 집단주의이며 집단주의적 공동체의 존재가 개인화된 삶을 유지하게 해준다는 의미에서 '스웨덴 국가복지개인주의(Swedish state individualism)'(Beggren

and Trägårdh, 2006)로 이해되기도 한다. 보편적 복지국가 제도와 정치권력에 대한 시민의 신뢰와 확신은 오늘날까지도 정부에 대한 높은 신뢰로 이어지고 있다. 역사적으로 스웨덴은 관료주의와 엘리트 중심 권력구조의 유산을 갖는데 이에 더해 보편적 복지국가로 인한 공공부문의 확대로 거대해진 국가의 힘과 권위는 일상과 개인의 삶을 규제하게 되었다. 스웨덴의 각 지역에 설치된 ‘잘 설계된 기능적인 제도와 행정 기구’인 행정청(ämbetsverk)이 계몽적이고 사회공학적 방식으로 모든 사회구조와 스웨덴인들의 삶을 향상시키고 지배했다는 관점이 그것이다(Marklund, 2016). 그러나 이러한 ‘권력’은 문제되지 않았는데 권력은 곧 행정으로 이해되었고 행정업무나 행정서비스는 모두 시민을 위한 것이었기 때문이다.

중요한 것은 시민들이 ‘권력’문제에 큰 관심이 없었는데 스웨덴 정부와 정치엘리트가 민주주의와 권력조사 위원회를 구성하여 권력조사를 시작했다는 점이다. 그 임무는 사회 각 부문에서의 권력의 배분과 영향력을 분석하는 것으로 옘살라대학 정치학자 페테르손(Olof Petersson)<sup>13)</sup> 교수의 책임 하에 역사학자, 경제학자, 사회학자, 여성학자, 정치학자(노르웨이 권력조사를 이끌었던 정치학자 올센(Olsen)교수도 참여) 등 뿐 아니라 T. Skocpol, F. Scharpf, S. Verba 등 해외 학자도 참여한 총 142명의 조사위원회였다. 권력조사의 배경은 1970년대 말과 80년대 전반의 급속히 변화하는 스웨덴 사회를 어떻게 인식하고 자각할 것인가였는데(Petersson, 1988) 민주주의를 구성하는 요소들을 고려하면서 사회 각 부문의 권력 문제를 검토하는 것이었다. ‘Who Has Power?’, ‘Where Is Power?’라는 문제의식이 그것이었다. 민주주의 조사 뿐 아니라 미시적인 주제들, 권력에서 젠더문제, 사회통합 및 구조적 차별 문제, 성별 경제적 자원 배분 문제 등 거의 모든 분야에서의 권력 문제가 논의되었다. 특히, 관료적이고 일률적인 복지제도, 제도화된 사회 코포라티즘으로 노사정 엘리트가 권력을 독점한 ‘철의 삼각고리(the iron triangle)’(Heyman et al.,

13) 페터슨 교수는 1992년 우파 정부의 빌트(Bildt) 총리가 임명한, 린드벡(Assar Lindbeck) 교수가 이끈 경제위원회(일명 린드벡위원회)에 참여했다. 당시 1930년대 이래 가장 심각한 경제위기 상황에서 경제 및 정치 시스템의 개혁을 논의하고 1993년 3월 경제위기 극복 방안을 제시했다(SOU 1993:16). 페터슨 교수는 1995년부터 2008년까지 신자유주의적인 싱크탱크(SNS)에서 활동했으며 2001년 사임한 바 있다.

2015)에 대한 비판이 중요했다. 이는 사회민주당, 재벌대기업, 거대노조 등 기존권력과 내부자들의 이익을 보호한다는 비판을 받았다. 1980년대 스웨덴 모델의 개혁과 재편은 공공행정의 혁신으로 전통적인 계획과 합리화 방식에서 다양한 공공서비스, 참여, 개방성이라는 새로운 제도와 담론으로 변화되었다. 스웨덴 모델을 보다 역동적이고 유연하며 참여적인 '열린사회(open society)'로 발전시킨 것이다(SOU 1990:44).

공공권력과 민간권력(노동, 자본, 언론 등)의 문제를 제기하고, 정치와 공공부문(국가)을 투명하게 개방하는 것이 권력조사의 중요한 목표였다. 공공 부문에 대한 아래로부터의 투명하고 공개적인 감시와 참여, 제도권 정치가 시민의 이익과 의사에 따라 국가정책을 결정하는 위로부터의 투명성과 개방성이 강조되었다. 권력조사의 문제의식과 목적은 권력이 보다 더 공평하게 분배되는 사회를 만드는 것으로 '권력'에 대한 일각의 불만이 나타나던 시기에 우파세력이 적극적으로 문제를 제기했던 것이다. 수세적 상황에 처한 사회민주당이 1976년 총선에서 복지확대와 사회적 평등 강조했으나 44년 만에 정권을 상실하게 되었다. 페테르손(Olof Petersson) 교수에 의하면 관료주의와 거대한 국가기구, 정치엘리트 스캔들이 문제였고, 일부 사민당 정치인들 또한 일반시민, 선출된 정치인, 국가행정기관 간 보다 개방적이고 수평적인 관계가 필요하다고 주장했다. 1976년 집권한 우파 정부는 스웨덴의 권력구조가 매우 경직적이고 구조적이며 극소수에 집중되어 있다고 주장하면서 관료권력과 노사정 대표가 권력을 독점하고 있다고 비판했다. 이에 우파 자유주의적 싱크탱크인 SNS(Center for Business and Policy Studies)는 1983년 기존 스웨덴 모델의 시스템적 문제와 무기력, 혁신의 어려움을 주장하며 새로운 담론과 전략을 제시하게 되었다(신정완, 2010).

권력조사의 아이디어는 1976년 총선 전에 제기되었지만 1980년대 초 의회에서 이러한 요구가 크게 표출되었다. 당시 좌파 의원들은 권력이 행정기관의 중앙집중화, 재계 및 이익단체를 통해 집중되면서 의회는 정부에 대한 권력을 상실했고, 정치와 유권자간 괴리로 정치적 의사결정에서 시민들은 갈수록 소외되고 있다고 주장했다. 좌파당(Left Party, VPK)의 헤르만손(C.H. Hermansson) 의원은 이러한 권력관계의 모순적 상황을 극복하기 위해 권력

조사가 필요하며 1982년 최종보고서가 나온 노르웨이 권력조사를 벤치마킹해야 한다고 주장했다.<sup>14)</sup> 좌파는 좌파대로, 우파는 우파대로 권력의 문제와 권력조사의 필요성을 제기했던 것이다. 사민주의자들은 신자유주의적 세계화 시대에 민주주의와 효율성, 자유와 권력을 결합하여 복지국가 위기에 대한 해결책을 찾고 집중된 민간권력을 통제하고자 했으며, 우파정치인들은 기존 스웨덴 모델과 권력구조를 근본적으로 개혁하고자 했다. 1985년 3월 칼손(Ingvar Carlsson, 1986-1991, 1994-1996년 총리 재임) 부총리가 권력조사 구성을 발표했다. 이 시기는 좌우파간 정치적 경쟁의 심화와 스웨덴 모델의 신자유주의적 전환(systemic shift)이 시작된 시기로 권력조사위원회는 스웨덴 정치의 미래를 위해 매우 중요한 임무를 갖게 되었다(SOU 1990; Petersson 1989; Götz, 2016).

스웨덴의 권력조사(*Maktutredningen, the Swedish Power Investigation, 1985-1990*)는<sup>15)</sup> 권력이 어떻게 분배되어 있는지(*maktfördelning*), 권력의 성격과 권력의 분배가 민주주의(*demokrati*)에 어떤 영향을 주는지를 검토하는 것이다. 삶의 조건과 개인적 자원의 분배에서의 차이가 정치과정의 참여와 정치적 자원에 미치는 영향에 대한 것으로, 정치와 권력에 대한 시민의 참여와 개인의 진정한 자유의 문제를 강조했다(Petersson, 1991). 권력조사는 전후 30여년간 많은 성과를 가져온 공공부문의 팽창과 사회 코포라티즘이 역설적으로 스웨덴 사회를 위계적으로 만들었고 권력의 집중화를 가져왔다는 문제의식에서 비롯되었다. 국가행정조직, 기업, 노동조직이 중앙집중화되면서 모

14) 스웨덴 권력조사의 정치적 추동력은 좌파정당에서 비롯되었는데, 풍요로운 보편적 복지국가에서 민간권력(특히 자본권력)의 집중이 국가 자율성을 위협한다는 문제 제기로부터 시작되었다. 특히 좌파당 대표 C. H. Hermansson은 1966년 재벌자본을 대표하는 15 패밀리를 공개하며 50대 기업에서 41개 기업을 이들 가족이 지배한다고 비판하였다.

15) 정식 명칭은 ‘스웨덴의 권력과 민주주의 연구(*Utredningen om maktfördelning och demokrati i Sverige, The Study of Power and Democracy in Sweden*)이다. 권력조사연구의 공동연구책임자는 Olof Petersson (chairman, Department of Government, University of Uppsala), Yvonne Hirdman (Department of History, University of Stockholm), Inga Persson (Department of Economics, University of Lund) and Johan P. Olsen (University of Bergen and the Norwegian Research Center in Organization and Management, Bergen)의 4인으로 구성되었다. 주 연구사무실은 옘살라대학의 the Department of Government였다.

든 권력은 갈수록 소수집단에 집중되었고, 일반 노동자를 포함해 다수 시민의 목소리와 참여가 축소되어 왔다는 것이다. 이에 페테르손 교수는 사회민주당이 주도해온 집단주의적 비전의 스웨덴 민주주의의 이상(ideal)을 개인주의적 비전으로 전환해야 한다고 주장했다. 이에 대해 사회민주당 일각의 반대도 있었지만 집단간, 시민간 권력의 차이가 갈수록 커지면서 시민개인의 역량과 민주주의의 작동이 중요하다는 점에 합의했다. 권력조사는 독립적, 자율적으로 진행되었고 정책적 방안 제시보다 정치적 의의와 객관적인 학문적 조사와 분석을 하도록 했다.<sup>16)</sup>

## 4.2 1997-2000년 2차 민주주의조사

1990년 권력조사가 종료된 직후 금융위기가 발생하면서 스웨덴은 전후 최대 위기를 맞게 되었다. 1980년대 들어 신자유주의적 세계화의 심화되고 기존 스웨덴 모델 또한 위기에 처하게 되면서 스웨덴은 모든 면에서 개혁과 함께 새로운 방향을 모색해야 했다. 1990년 권력조사 최종보고서 또한 이를 명확히 했다. 1991-93년 경제위기, 1991년 7월 좌우정당 합의로 EU 가입 신청, 1991년 말 우파정부 집권, 일련의 위기극복 정책 및 개혁 패키지, 1994년 말 사회민주당 집권과 EU 가입 국민투표 가결 등 스웨덴은 심각한 경제위기와 함께 정치적 급변을 겪었다. 스웨덴 모델의 핵심 제도들이 해체되거나 재편되면서 스웨덴 사회는 과거와 다른 사회가 되었다.<sup>17)</sup> 1990년 권력조사 최종보고서는 스웨덴의 민주주의의 문화와 제도가 도전받고 있다고 강조했는데 경제위기 이후 이러한 문제는 더욱 부각되었다. 사회민주당 정부는 1995년 ‘민주주의발전위원회(Democracy Development Committee, DDC)’를 구성하여 시민 참여의 실태와 변화를 조사하고, 정책에 대한 시민의 영향력을 높이고, 시

16) 최종보고서인 *Demokrati och makt i Sverige* (Democracy and Power in Sweden; SOU 1990:44)가 1990년 12월 발간되었다. 권력조사위원회 활동은 1990년대 스웨덴의 개혁과 민주주의에 큰 영향을 주었다.

17) 스웨덴 작가 헨닝 망켈(Henning Mankell, 1948-2015)은 이 시기의 스웨덴 사회를 소설 <사이드트랙>(Sidetracked, 1995 원제 Villospår)을 통해 정신적 가난을 가진 외로운 사람들과 사람들의 무관심 속에서의 폭력과 인간성의 상실이라는 모습으로 그렸다.

민들이 사회의 발전에 중요한 주체가 되는 방안을 모색하고자 했다. 1996년 DDC 최종보고서 <On the conditions of the citizens - a democratic infrastructure> (SOU 1996:162)는 적극적인 시민의 참여와 관여(involve-ment)로 시민역량의 강화를 강조하면서 지역 차원에서의 시민조직 및 시민참여 형태의 변화에 초점을 두고 이러한 변화가 민주주의 혁신에 어떻게 기여할 수 있는지를 검토하였다.

자유주의적 이념의 영향력 있는 싱크탱크인 SNS는 1994년 민주주의협의회(Democracy Council, Demokratirådet)를 만들어 민주주의 보고서(Demokratirådets rapport, DRR) 출판을 후원했다.<sup>18)</sup> 1995년 <Democracy as Dialogue>라는 첫 민주주의 보고서가 발간되었는데, 법에 의해 지배되는 효율적인 민주주의 국가의 중요성을 강조하면서 민주주의의 질(quality)과 관련하여 금융위기 이후 스웨덴 민주주의의 개혁 문제를 제기했다. 한편, 1985-90년 권력조사에 참여한 연구자들은 1997년 새로운 대규모의 ‘시민조사(medborgarundersökning)’를 실시하여 시민단체(folkörelser)<sup>19)</sup>와 정당에의 참여가 1987년 시민조사 결과보다 더욱 급격하게 감소하는 현상을 보고했다. 특히 근로자, 이민자, 청년들의 사회적 네트워킹과 참여가 크게 축소되고 이들 집단들이 갈수록 주변화되고 있음을 보여주었다.

이러한 민주주의 위기 상황에서 사회민주당 정부는 1997년 민주주의를 혁신하고자 ‘민주주의조사위원회’를 제안했고 1998년 정부·의회 및 학자집단을 중심으로 스웨덴 민주주의에 대한 전반적인 조사를 위한 위원회가 구성되었다. 이는 1985-1990년 권력조사에 이은 2차 권력조사였지만 ‘권력’ 자체에

18) 이 민주주의 보고서는 스웨덴 민주주의를 감시하고 평가하는 것으로 지금까지 계속 발간되고 있다. 2021년 초에 발간될 민주주의 보고서 <2021 SNS Democracy Report: Polarisation in Sweden>는 정부 연구기금(Swedish Research Council, Vetenskapsrådet)과 스웨덴중앙은행기금(Riksbankens Jubileumsfond)의 지원을 받았다고 한다. <https://www.sns.se/en/articles/2021-sns-democracy-report-to-analyse-polarisation-in-sweden/> 참조

19) 노르딕 국가들에서는 시민교육(folkbildning)과 시민단체들이 민주주의의 주요 교육기관 역할을 해왔는데 이들 나라에서 시민단체란 광범위한 영역의 비정부·비영리 단체들로 일반적인 시민운동단체 뿐 아니라 노조, 시민교육운동, 예술운동단체, 커뮤니티센터들, 자유교회와 종교단체들, 비영리조직들, 스포츠 및 레저단체들, 대중고등학교(Folk High Schools), 평생교육단체들 등을 모두 포괄한다.

대한 조사보다 민주주의를 지키고 심화시키려는 노력이었다. 1997년 '시민조사'와 SNS 민주주의 보고서는 민주주의조사위원회의 구성은 물론 그 이후 정부 보고서 및 정책에 큰 영향을 미쳤다. 1998년 SNS는 세 번째 민주주의 보고서 <Democracy and Citizenship>를 발간하여 스웨덴 민주주의가 직면한 도전적 문제와 민주주의의 조건에 대해 검토하고 사회자본과 시민참여, 개인화된 책임있는 시민을 강조하였다(Mangold, 2018:126-127). 각 개인이 자신감과 지적역량을 갖추어 자신의 의지와 희망을 표현할 수 있고, 타인의 의견을 경청하며, 자신의 논리와 이상을 주장할 수 있는 시민의 민주적 역량이 고양될수록 민주주의도 향상될 것이라고 보았다.

1997-2000년간 진행된 민주주의조사위원회<sup>20)</sup>의 최종보고서 <A Durable Democracy>(SOU 2000:1)<sup>21)</sup>는 ITC의 발전과 4차 산업혁명, 신자유주의적 세계화의 심화, 다문화, 정체성의 다양화, 가치관의 혼란 속에서 시민참여의 후퇴와 사회자본의 약화 문제를 제기하였고, 선거참여, 시민단체 및 정당 참여 등 시민의 민주적 참여를 강조했다. 이는 시민정신(civic spirit)을 갖춘 개인들에 의한 민주주의로 시민 스스로 새로운 방식의 민주적 참여와 관여를 실현하는 것이다. 최종보고서 <견고한 민주주의>는 5개의 민주주의 정책 분야를 제안했는데 민주주의 의식의 제고, 시민참여 증대, 시민 자율성 강화, 제도적 책임성 확대, 민주주의 연구 및 평가의 지속이 그것이다(Mangold, 2018:130-131). 참여를 촉진하고 함께 모여 스스로 통치하는 시민정신과 민주시민으로 대의민주주의를 혁신하고 내실화하는 것이다. 소극적 참여 또는 참여의 결핍은 새로운 형태의 사회적 배제를 가져오고 이는 기회와 영향력의 격차를 초래하여 민주주의의 활력을 잃게 만들기 때문이다. '생기있고 활력 있는 민주주의'를 위해서는 더 많은 시민들이 공적토론과 정책결정의 모든 민주적 과정에 더 많이 참여하고 소통하고 관여하는 것이 중요하다는 것이

20) 민주주의위원회는 12개 분야에서 100명의 학자 참여하였고 13개 단행본과 32개의 소책자 출간, 수많은 세미나를 개최했다. 페르손(Göran Persson)총리는 이 자료들을 기초지자체 도서관, 학교도서관, 학습동아리협회, 평생교육센터(folkhögskolan)등에 비치하여 다수의 시민들이 관심을 갖고 토론할 수 있게 했다.

21) SOU 2000:1 En uthållig demokrati. Demokratiutredningens slutbetänkande. Stockholm: Frizes.

다. 생기있는 민주주의와 선하고 강한(good and strong) 민주주의를 위해 ‘숙의 민주주의와 참여민주주의(participatory democracy with deliberative qualities)’의 심화를 강조했다(SOU 2000:1:23).

민주주의 장관직과<sup>22)</sup> 2000-2001년 ‘민주주의 정책’은 민주주의조사가 보여준 시민참여의 결핍과 민주주의의 문제에 대응하기 위해 도입되었다. 민주주의 정책은 ‘민주주의를 지키고 심화시키기 위한 장기적 전략’으로 정치체도의 안정성과 정당성을 확보하기 위한 것이었다. 정부 형태 등 제도개혁이 아니라 여러 사회집단들이 갈수록 주변화되어 배제상태에 처하고 참여의 결핍으로 실제 민주주의의 작동의 어려움과 문제를 해결하고자 했다. 민주주의는 정책 입안 과정에서 중요한 개념이 되었고, 지역과 커뮤니티 차원의 급진적인 참여민주주의, 대의민주주의의 실용주의적 강화 등 여러 방안이 논의되었다. 민주주의조사위원회와 민주주의 정책은 1990년대의 급격한 대내외적 환경 변화에 맞게 ‘스웨덴 민주주의의 이상’을 재정의하고 민주주의의 핵심 요소를 새롭게 구성하여 스웨덴 민주주의의 쇄신에 큰 영향을 주었다. 과거의 획일적인 평등주의적이고 집단주의적인 이상에서 시민개인의 민주적 역량과 자율성을 제고하는 방향으로 전환된 것이다. 민주주의를 개인과 집단 간 균형찾기로 재정의하고 ‘권력’은 임파워먼트(empowerment)와 사회 진보의 개념으로 대체되었다.

2006년 중도우파 집권 후 민주주의 정책은 사회적 결속과 안전을 도모하기 위한 방안으로 적극 추진되었다. 2008년에는 민주주의 정책의 핵심 목표로 ‘활기찬 민주주의’(Levande demokrati, Living Democracy)를 내세우고 대중교육기관(folk high schools), 학교, 평생교육단체, 종교단체, 시민조직들의 모임을 통해 민주주의 의식과 덕성을 고양하고자 했다. 인권을 존중하고 개인의 역량과 기회를 강화하여 시민의 정치사회적 영향력을 높이려는 것이다. 2010년에는 폭력적인 극단주의를 막고 안전을 위한 민주주의 정책을 제안했는데 ‘잘 작동하는 민주주의’라는 민주주의 정책으로 극단주의와 폭력을 막

22) 1998년 도입된 민주주의 장관직(The office of Minister for Democracy)은 1998-2006년에는 법무부, 2006-2010년에는 통합 및 성평등부(Ministry for Integration and Gender Equality), 2010-2014에는 총리실 소속이었으나 2014년부터 현재까지는 문화부(Ministry of Culture) 소속으로 되어 있다.

고자 했던 것이다. 도덕적 가치와 규범, 시민 덕성으로 자신과 타인에 대한 책임을 강조하여 개인화(individualization)를 중시했다. 시민정신이 민주주의의 전제조건이자 목표라는 점에서 시민과 대의민주주의와의 관계를 강화하고 사회적 참여와 관여를 강조했다. 사회참여를 기피하는 사람들에 대한 관심과 포용으로 양극화, 폭력, 지식결핍의 위험을 막는다는 것이다(Mangold, 2018:152-55).

SNS 민주주의 보고서, 2000년 민주주의조사 보고서 모두 스웨덴의 민주주의 문화와 제도를 위협하는 도전에 대응하고 스웨덴 민주주의를 업그레이드하고 쇄신하는 방안을 모색한 것이다. 민주주의를 지키고 심화시키고 민주주의 이상을 실현할 수 있는 방안들을 만들고 발전시키는 것으로 이는 1985-90년 권력조사 보고서<sup>23)</sup>가 강조한 것과 같은 맥락이다. 좌우파 정당을 포함한 스웨덴 사회 전체가 이러한 노력과 방향을 지지한 것이다. 2014년 말 집권한 사회민주당 정부는 학력저하 위험, 사회적 연결과 참여의 결핍 문제에 대처하고자 했다. 시민의 참여, 시민간, 시민과 당국간 대화와 소통은 특히 지역 차원의 민주적 거버넌스 과정에 매우 중요한 요소이다.<sup>24)</sup> 소외되기 쉬운 집단과 개인의 역량을 강화하고 이들의 목소리를 적극적으로 경청하는 것이 그것이다. 민주주의조사의 성과는 궁극적으로 사회적 신뢰와 관용, 대화, 참여의 선순환과 시민성에 기반한 숙의와 참여의 대의민주주의를 견고히 하는 것이다.

23) SOU 1990:44. Demokrati och makt i Sverige. Stockholm: Allmänna förlaget.

24) 스코네(Skåne)지역의 민주주의와 참여에 관한 최근 사례 보고서는 이를 잘 보여준다. Jörgen Dehlin<Democracy and participation - the Swedish model>(2017) 참조 [https://urbact.eu/sites/default/files/media/report\\_democracy\\_and\\_participation\\_-\\_the\\_swedish\\_model.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/media/report_democracy_and_participation_-_the_swedish_model.pdf)

## 5. 유럽통합의 심화와 북유럽 국가들의 ‘권력조사’ - 주권과 민주주의<sup>25)</sup>

### 5.1 1997년 노르웨이, 스웨덴, 덴마크의 ‘권력조사’ 비교

1997년 덴마크, 노르웨이, 스웨덴에서 이루어진 권력조사는 1970-80년대와 질적으로 달라진 중요한 환경변화에 대응하기 위한 것이었다. 1970년대와 80년대에 이루어진 노르웨이와 스웨덴의 권력조사가 탈냉전, EU, 경제위기 등으로 사실상 쓸모없어진 상황에서 2차 조사가 필요했으며 덴마크로서는 첫 권력조사였다. 이들 권력조사의 특징은 의회 및 학자 주도로 시행되었고 유럽통합의 심화가 민주주의에 미치는 영향을 검토하는 것도 매우 중요했다. 이들 권력조사는 권력구조 문제나 권력기관에 대한 것도, 정책이나 법안을 제안하는 것도 아니고, 각자의 나라와 사회에 대해 성찰하고 사회 전반에 대한 분석(societal analysis)을 하려는 것이었다. 급격한 변화에 대응하여 대중 지배, 즉 민주적 지배의 조건과 권력의 정당성에 대한 서사를 만들어내고자 했다. 전문적인 연구, 세미나 및 공청회 개최, 출판물 등으로 일반대중에 대한 정보 제공과 홍보, 소통을 중시했다.<sup>26)</sup>

1997년 권력조사는 신자유주의적 세계화와 유럽통합의 심화, 탈냉전과 세계질서의 변화가 국가주권과 대중지배(popular rule)에 어떤 영향을 주는가에 초점이 맞춰졌다. 특히, 1993년 발효된 유럽연합(EU)이 소국인 노르딕 국가들의 권력관계와 민주주의에 미칠 영향이 중요한 문제였다. EU 및 유로(euro) 가입 문제는 특히 유럽통합에 부정적이고 EU 회원국이 아닌 노르웨이와 1994년 EU 가입을 결정한 중립노선의 스웨덴에는 정치사회적으로 심각한 분열을 초래하는 문제이기 때문이다. 이들 세 나라의 조사위원회는 유럽통합 심화, 상업화와 개인주의화, 정치의 사법화, 정당 및 정치조직에 대한 신뢰

25) 이 장은 주로 Jungar(2016)에 의존하여 작성되었다.

26) 각 조사의 최종보고서는 덴마크의 <덴마크의 권력과 민주주의>(Magt ordemokrati i Danmark, 2003), 노르웨이의 <권력과 민주주의>(Makt og demokrati, 2003), 스웨덴의 <견고한 민주주의>(Demokratiutredningen, 2000)라는 제목으로 출판되었다.

저하, 시민의 정치참여 방식의 변화 등의 문제와 도전에 대응하고, 권력과 민주주의에 대한 새로운 성찰과 인식을 모색하고자 했다. 세 나라의 조사 결과는 다소 상이했는데 자국의 민주주의 상태, 즉 정치시스템의 정당성과 민주주의의 작동에 대한 설명을 보면 덴마크는 긍정적으로, 노르웨이는 다소 부정적으로, 스웨덴은 중간적 입장으로 평가했다. 이는 3국의 정치적 문화적 유사성에도 불구하고 세계화가 심화되는 과정에서 서로 다른 EU와의 관계, 주권 및 민주적 지배에 대한 규범적 관점과 관련한 ‘역사적 유산(historical legacies)’에 기인한다고 본다(Jungar 2016 p. 36).<sup>27)</sup> 개방적인 국민 성향의 덴마크는 노르딕 국가들 중 가장 먼저, 그리고 가장 빠른 1973년에 EC(EU의 전신)에 가입한 만큼 유럽통합의 심화에 따른 충격은 사실상 없었다. 스웨덴은 1994년에 회원이 되었지만 개방경제체제로 이미 1980년대부터 신자유주의적 세계화에 적응해왔고 1991-93년 발생한 금융위기 이후 기존 스웨덴 모델을 개혁해 왔기에 큰 문제는 없었다. 역사적 유산의 영향으로 ‘연합’에 대한 부정적인 역사적 경험과 상대적으로 민족주의 성향이 강한 노르웨이는(김인춘, 2020) 유권자들의 거부로 EU에 가입하지 못했고 유럽통합의 심화로 큰 압력을 받게 되었다. 또한 노르웨이는 주권에 대한 절대적인 인식과 자신의 민주주의에 대한 자부심이 강한 편이다. 이에 자국의 주권과 민주주의가 세계화와 유럽통합의 심화로 약화되었다고 스스로 평가한 것이다.

## 5.2 유럽통합과 북유럽 국가들의 주권 및 민주주의

유럽통합 심화와 EU 및 유로 가입 문제는 노르딕 소국들에게는 큰 도전이자 심각한 정치사회적 갈등과 분리의 요인이었고 그 만큼 각국의 권력과 민주주의에 큰 영향을 줄 것으로 예측되었다.<sup>28)</sup> 1997년 스칸디나비아 3국의 권

27) 코로나19 관련 스웨덴의 방역대응이 다른 노르딕 나라들과 다른 점에 대해 역사적, 정치적 요인이 중요하다는 설명에 대해서는 “What unites and divides the Nordic countries?” [https://www.thelocal.se/20201102/what-unites-and-divides-the-northern-countries?utm\\_source=piano&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=213&tpcc=newsletter\\_members&pnespid=hutwsP5ICwWNNblUo3dsI0sdP.pj3Aq7gPCGnzc](https://www.thelocal.se/20201102/what-unites-and-divides-the-northern-countries?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=213&tpcc=newsletter_members&pnespid=hutwsP5ICwWNNblUo3dsI0sdP.pj3Aq7gPCGnzc) 참고. 노르딕 모델에서처럼 노르딕 국가들은 여러 면에서 유사하기도 하지만 각자 독자적인 모델을 가지고 있기도 하다.

력조사는 바로 이러한 배경에서 시작되었다. 1980-90년대 신자유주의적 세계화로 추동된 유럽통합의 심화는 유럽 각국의 민주주의에 큰 도전이 되었다. 특히 북유럽의 경우 효율적인 보편적 복지국가, 합의정치, 투명한 민주적 과정, 민주적 자본주의로 특징되는 고유의 ‘노르딕 민주주의 모델’이 약화될 수 있다는 비판이 컸다. 유럽통합 심화에 대한 유권자들의 정치적 대립과 분리가 극명한 상황에서, 노르딕 민주주의가 약화되고 시민(사회)의 의사가 제대로 반영되지 않는다면 권력과 민주주의의 정당성과 투명성 문제는 심각할 수 밖에 없을 것이다. 세계화와 유럽통합이 심화되는 상황에서 주권(sovereignty)과 자결(self-determination)에 대한 서로 다른 규범적 관점으로 인해 노르웨이의 권력조사는 국가 주권이 손상되었다고 본 반면 덴마크는 전혀 그렇지 않다고 보았다. 스웨덴의 민주주의 조사는 세계화와 유럽통합이 국가의 자율성을 제한하고 적응의 압력을 가한다고 하면서도 어떤 ‘정치적 가치’를 갖는가에 따라 그 영향에 대한 인식은 다르다고 보았다.<sup>29)</sup> 결국, 세계화 시대에 주권을 어떻게 인식하고 인식되어야 하는지에 대한 서로 다른 규범적 입장이 이러한 차이를 가져왔다는 것이다.

유럽통합의 심화로 EU법과 초국적 지배가 중요해지면서 민주주의 즉, 유권자의 참여에 의한 국내의 정치적 논의 과정과 민주적 대표성이 약화된다는 우려는 지속적으로 제기되었다. EU법, 유럽사법재판소(European Court of Justice, ECJ) 등이 자국의 법보다 우위를 갖게 되면서 ‘정치의 사법화(judicialization of politics)’가 지속적으로 확대되어 왔다. 노르웨이 권력조사는 정치적 의사결정이 이러한 초국적 차원으로 넘어갔고 ‘사법 적극주의(judicial activism)’에 의해 유럽통합이 심화되면서 주권이 약화된다고 보았다. 국내 차원의 정치적 합의와 결정보다 EU의 법에 의해 자국의 정책이 결정되는 이러한 사법화는 ‘법의 지배(the rule of law)’를 강화시키는 것이 아니라 정치권력이 국가와

28) 2016년 Brexit는 소국들에는 큰 충격이었으며 특히 영국과 유사한 노선(통합심화 반대)을 보여주었던 덴마크와 스웨덴은 네덜란드와 함께 독자적인 목소리를 내면서 새로운 전략을 모색하고 있다(김인춘, 2019; Wivel & Thorhallsson, 2019).

29) 이는 코로나19 사태에서 스웨덴 방식의 방역, 즉 자발적 방역과 개인의 책임에 기반한 합리적이고 지속가능한 방역 전략을 채택한 스웨덴의 입장과 유사하다. 주어진 환경과 조건에서 어떤 기준(가치)을 정하고 최적의 대응을 하는 것이다.

정치적 대표들로부터 초국적 지배 및 기구로 이전, 재편되는 것으로 이에 대해 비판적인 입장인 것이다. 시민의 참여와 목소리, 정보 제공과 상호 소통을 보장하고 이러한 정치적 과정이 의회, 시민사회 등을 통해 이루어지는 민주적 대표성, 민주적 대중주권이 얼마나 실현되는가의 문제가 바로 권력과 민주주의의 문제이기 때문이다. 노르웨이는 이러한 면에서 자국의 권력과 민주주의가 약화된다고 본 것이다. 노르웨이는 EEA를 통한 EU의 준회원국으로써 EU 차원의 정책결정에 참여하거나 영향력을 행사할 수 없고 단순히 정책을 수용해야하는 입장(policy-taker)으로 인해 더욱 더 자국의 주권과 민주주의가 훼손된다고 생각한다. EU 차원에서 노르웨이 관련 정책이 만들어지기 때문에 대중의 민주적 참여가 제한되고 민주적으로 선출된 대표의 역할과 영향력이 축소되어 민주적 대표성이 약화된다는 것이다.

정치가 EU 차원에서 이루어지는 현상은 국가의 권력관계에서 행정부와 관료의 권력과 역할을 증대시켜 의회를 약화시키고 시민에 대한 광범위한 정보와 참여의 기회를 축소시켜 민주주의가 약화될 수 있다. 이는 엘리트 주도 유럽통합, 투명성과 책임성이 결핍된 EU, 유권자에 책임지지 않는 EU, EU의 민주주의 결핍 등으로 비판되어 왔다. EU에 의한 정치영역의 사법화는 주권, 자결, 민주적 다수지배를 약화시킨 것도 사실이다. 덴마크와 스웨덴은 일정 정도 주권의 양도에도 정책결정에 영향력을 행사할 수 있기에(policy-maker) EU와의 관계를 보다 실용적이고 우호적으로 만들 수 있었다. 덴마크 권력조사는 덴마크를 롤모델로 평가했는데 의회가 정부에 대한 견제를 잘하고 있어 EU 관련 정책에서 덴마크 유권자의 의사를 보다 잘 반영한다는 것이다. 덴마크는 1992년 마스트리히트조약 인준을 위한 국민투표가 부결된 후 자신들이 원하는 예외조항을 적용받고 1993년 국민투표로 조약 인준을 가결한 바 있으며 1973년 EC 가입 이후 지금까지 소극적이거나 실용적인 유럽통합 입장을 보여 왔다. 스웨덴은 1990년대 들어 경제적 측면의 이익과 실용주의적 관점에서 유럽통합에 대해 '회의주의에서 실용적 지지로' 선회했다(Michalski, 2013). 스웨덴은 전통적인 경제학적 논리와 공리주의적 사고로 국내적 민주적 절차의 약화는 EU 차원의 정책결정에 영향력을 강화하는 것으로 보상된다고 보았다.<sup>30)</sup> 정책 자율성과 민주주의의 상충관계(trade-off)에서 정부와 EU 집행

위원회(The European Commission)가 주도하는 정책 자율성이 커질수록 시민 권력과 민주적인 정치는 약화될 것이다. 이에 스웨덴의 권력조사는 민주주의와 시민의 영향력에 초점을 맞추어 EU의 자국 대표들을 시민권력으로 민주적으로 통제할 수 있는가의 문제에 주목하여 EU의 민주적 절차의 중요성과 강화를 강조했다.

노르딕 4국 모두 신자유주의적 세계화와 유럽통합의 심화에 대응하여 정도의 차이는 있지만 복지·노동개혁과 시장개방의 신자유주의적 경제정책을 도입했다. 특히, 스웨덴 ‘권력조사’에서는 이러한 정책전환의 필요성이 강조되었다. 문제는 노르딕 국가들에서 좌우정당에 의한 경제정책의 우경화가 노르딕 사회민주주의를 약화시키고 민족주의적 포퓰리즘 우파의 등장을 가져왔다는 주장(Berman and Snegovaya, 2019)을 어떻게 봐야 할 것인가이다. 자국민 중심의 복지국가와 자국의 문화와 정체성을 중시하는 북유럽 지역의 민족주의적 극우정당들은 스웨덴민주당(SD)외에는 모두 연합정부에 참여해왔다(장선화, 2017). 이들은 ‘세계화 트릴레마’에서 신자유주의적 유럽통합의 심화가 초래한 국민국가(주권)와 민주주의의 약화에 대해 항의하면서 EU 회의주의를 확산시켰고 세계화의 심화가 가져온 이민급증과 다문화에 대한 반대로 정치적 동원에 크게 성공해 왔다. 정치적으로 중요한 힘을 갖고 있는 이들 민족주의적 포퓰리즘 정당의 배제와 갈등의 담론은 정치사회적 도전임은 확실하다. 그러나 이들 포퓰리즘 정당들의 실용주의적 리더십과 이들 정당에 대한 기존 주요정당들의 개방적 태도는 다양성과 공존, 타협과 합의, 유권자의 의사를 존중하는 노르딕 정치의 특성을 잘 보여준다. 포퓰리즘 지도자를 지지하거나, 유럽통합을 거부하거나, 자국의 정체성과 문화를 우선하거나, 이민과 다문화를 반대하는 유권자들이 ‘자유민주주의에 대한 반란’(Eatwell and Goodwin, 2018)과 ‘권위주의적 포퓰리즘’(Pippa and Inglehart, 2019)을 가져온다고 하지만 시민정신에 기반한 ‘활력있고 잘 작동하는’ 민주주의를 추구하는 북유럽 국가들에서는 다를 것이다.

30) [https://www.thelocal.se/20201123/sweden-the-worlds-most-equal-country?utm\\_source=piano&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=213&tpcc=newsletter\\_members&pnspid=keJ.86NcBVKNMFUAgX6MqztN40wOq7r07OZTzew](https://www.thelocal.se/20201123/sweden-the-worlds-most-equal-country?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=213&tpcc=newsletter_members&pnspid=keJ.86NcBVKNMFUAgX6MqztN40wOq7r07OZTzew)

## 6. 북유럽 국가들의 권력조사의 의의

노르딕 국가들은 공적권력은 물론 민간권력(기업, 언론, 사회 및 이익단체 등)의 집중과 배타성, 폐쇄성에 대한 감시가 중요하다고 인식한다. 공적권력은 국가 권력의 주인인 주권자의 것이고, 사적(민간)권력 또한 사회의 감시로 공공성과 투명성을 가져야 한다고 보기 때문이다. 이를 위해 '권력 및 민주주의 조사'가 시행되었고 대내외의 사회정치적 변화에 대한 대응, 기존 제도에 대한 비판과 새로운 비전과 전략에 관한 많은 연구와 분석이 이루어졌다. 권력 자체에 대한 체계적인 연구는 부족했다는 평가에도(Karvonen, 2004) 노르딕 권력조사의 의의는 '민주주의와 권력의 상태'를 스스로 성찰, 검열하고 보다 더 투명화, 민주화하려는 노력과 실천에 있다 할 것이다. 북유럽 국가들의 권력 및 민주주의 조사 연구는 '자각의 정치문화', '정치-문화적 실천으로서의 권력조사'로 평가되는데, 권력과 민주주의란 성찰, 실천규범, 문화의 차원이며 이를 통해 개인의 권리와 자유를 위한 진정한 권력과 민주주의가 구현된다는 것이다. 권력은 스스로 숨는 본래적 성격을 가지며 숨을수록 더 위험하기에 항상 개방되고 투명하고 감시되어야 한다는 것이다. 권력의 집중과 폐쇄성에 대해 의구심을 갖는 '감시의 거버넌스(governance as scrutiny)'가 중요한 것이다.

오늘날 노르딕 국가들의 숙의민주주의와 참여민주주의, 개방성, 권력의 분산과 분권화, 다원주의와 정체성의 정치, 포용과 자유, 사회보장과 정의, 책임성과 대표성의 강조는 권력과 민주주의 조사 이후 새로운 정치·사회 거버넌스의 특징이 되었고, 신자유주의적 세계화 시대와 민주주의의 위기 시대에 새로운 서사(narratives)를 만드는 역할을 했다. 사실 노르딕 국가들은 각각의 정치경제적 특징을 갖는 핀란드 모델, 덴마크 모델과 같은 독자적인 모델이기도 하지만 추구하는 민주주의 가치는 같다. 노르딕 국가들의 '열린사회'와 개방성 담론은 개인적 기회와 집단적 이성, 아래로부터의 참여와 임파워먼트(empowerment), 위로부터의 투명성을 표상한다(Götz and Marklund, 2015). 개방성은 민주적 숙의와 규칙에 따른 합의절차와 의사결정, 정치 및 행정의 투명화, 반대자에 대한 관용 등을 목표로 한다. 시민의 참여와 권력의 분산

및 제한은 노르딕 국가들은 물론 모든 민주국가들이 민주주의와 권력을 민주화하고 투명화하는 기본원칙일 것이다. 민주주의 수준이 높은 노르딕 국가들은 1972년부터 최근까지 의회 및 정부 차원에서 ‘권력 및 민주주의 조사’를 통해 권력과 민주주의가 폐쇄성을 갖거나 남용되거나 집중되지 않도록 노력해 왔다. 이는 또한 시민의 자유와 안정된 삶, 사회적 기회와 참여가 제대로 실현되고 있는지를 점검하고 확인하는 노력이기도 하다. 자유권적 기본권인 시민·정치적 권리, 사회권적 기본권인 경제·사회·문화적 권리가 모두 충족되게 하는 것이 노르딕 민주주의와 복지국가의 목표이며 모든 ‘권력’은 이에 복무하도록 하는 것이다.

신자유주의적 세계화와 유럽통합, 다양한 사회문화적 변화, 정치적 대립과 갈등 심화 등 노르딕 국가들의 민주주의가 도전에 직면하게 된 배경은 유사했다. 따라서 사회경제적 불평등이 심화되고 민주주의가 약화되는 상황에서 민주주의와 권력조사의 의의는 크다. 세계화와 사회경제적 변화가 급격히 이루어지고 대의 민주주의 제도가 약화되면서 민주적 임파워먼트를 위한 새로운 방안이 요구되는 시점에서 권력조사가 이루어진 것이다. 이를 위해 시민의 참여와 목소리, 정책결정에 대한 영향력을 강조한 것은 통합의 민주주의를 위한 것이기도 했다(Sorensen and Torfing, 2001). 결국, 권력과 민주주의란 권력자를 위한 거창한 구호나 도구가 아니라 주권자와 사회공동체의 더 나은 삶과 진보를 위해 작동해야 한다는 믿음이 중요했다. 이러한 권력과 민주주의가 작동되는 것이 곧 좋은 정치가 되는 것이다.

## 7. 나가며

노르딕 국가들의 ‘권력조사’는 공적인 자기성찰과 자기비판을 통해 권력이 투명하고 정당하게 행사되는지, 민주주의가 모든 시민의 권리와 자유, 정치참여를 보장하는지, 권력과 민주주의가 사회공동체와 정치공동체의 지속과 진보를 위해 작동하는지 라는 문제의식 하에서 시행되었다. 노르웨이와 스웨덴은 정치적, 사회적으로 큰 변화와 혼란을 겪던 1970년대와 80년대에 시행

되었고, 덴마크와 핀란드는 1997년, 2007년에 각각 시행되었다. 노르웨이와 스웨덴은 탈냉전 이후 유럽통합이 심화된 1997년에 2차 조사를 시행했다. 노르딕 권력조사의 목적은 권력과 민주주의의 민주화, 투명화, 개방화, 분산화를 통해 '노르딕 민주주의 모델'을 지속·발전시키고 시민과 시민사회의 주체성과 자율성을 강화하는 것이다. 연대와 포용, 인정과 다양성이라는 문화 민주주의적 가치에 기반하여 평등·자유·참여의 노르딕 민주주의의 목표를 성찰하고 실현하려는 것이다. 노르딕 국가들의 권력 및 민주주의 조사는 진영논리에서 벗어난 정치적 논의와 합의로 좌파정부에서도 우파정부에서도 지속적으로 진행되었고, 그 목표와 과정은 동일했다. 이념의 차이에도 상호 인정과 권력공유의 전통은 권력 및 민주주의 조사에서 잘 작동했고 성과를 높이는데 기여했다.

이러한 '권력조사'는 고유의 노르딕 정치문화로 볼 수도 있지만 사실 민주주의를 표방하고 실천하는 국가들이라면 할 수 있고 해야만 하는 일일 것이다. 노르딕 국가들에서 우리와 같은 대립과 분열과 적대의 정치가 없는 것은 정치인을 포함하여 모두가 민주주의의 원리인 '자기통치'를 위한 자각 (self-understanding), 자기성찰, 자기비판의 도덕적 규범과 문화를 내면화하고 실천하기 때문이다. 노르딕 민주주의와 권력 조사가 보여주는 것은 바로 이 점이라 할 것이다. 권력조사가 곧바로 권력구조나 정치 제도의 변화를 가져 오기보다 권력과 민주주의에 대한 성찰과 사회공동체의 진보와 미래에 대한 공통의 노력이었다는 점이 중요하다. 노르딕 민주주의는 포용과 공존의 문화, 민주적 규범, 정치적 참여와 시민권력, 사회경제적 평등, 권력의 투명성과 분산에 기반하고 있다. '민주적인 국가와 민주적인 사회'(Engelstad et al., 2018)가 그것이다. 노르딕 민주주의와 한국 민주주의의 차이를 제도의 문제, 문화의 문제, 가치의 문제 등 여러 요인으로 설명할 수 있겠지만 제도의 문제로만 접근한다면 큰 의미가 없을 것이다. 제도 자체가 민주주의를 보증하지 못한다는 것이 오늘날 민주주의 위기 논의의 핵심이다. 따라서 민주주의와 권력에 대한 새로운 인식이 필요하며 이는 모든 정치인과 시민 스스로의 책임이기도 하다. '노르딕 민주주의 모델'의 자기통치 원리는 자유권적 기본권과 사회권적 기본권의 강화로 모든 시민의 주체성과 자율성을 보장하고 시민의

참여와 시민의 권력에 의해 실현된다. 결국, 한국의 일반시민과 시민사회가 민주적이고 개방적이며 다양성을 존중하는 주체와 자율의 영역이 되는 것이 중요하며,<sup>31)</sup> 스스로 권력과 민주주의의 주체가 되고 (문화)민주주의 가치를 내면화하는 사회·문화적 토양을 가꾸는 노력이 필요할 것이다.

---

31) 한국 민주주의 발전을 추동해온 시민(사회)의 역할과 잠재력에 주목하자는 김의영 교수의 주장과 같다. [김의영 칼럼] “한국 민주주의, 위기인가”, 중앙일보 2020.11.27.일자; 피에르 부르디외(P. Bourdieu)는 자본과 정치권력으로부터 자유로운 사회 영역(social fields)을 강조한다(Hilgers and Mangez, 2015); 김주형 김도형 (2020)의 ‘인민의 민주적 정치주체화’도 이 점에서 중요하다.

## 《참고문헌》

- 김인춘(2017). “문화민주주의와 시민민주주의: 스웨덴 민주주의와 대중시민 교육(Folkbildning)”. 『스칸디나비아연구』, 19, 119-152.
- \_\_\_\_\_ (2019). “노르딕 국가들의 유럽통합 참여와 노르딕 정체성: ‘유럽화’와 이중적 통합”. 『스칸디나비아연구』, 23, 121-162.
- \_\_\_\_\_ (2020). “식민주의적 병합과 민주주의적 분리독립: 민주적 헌정주의와 1905년 노르웨이 독립”. 『서양사연구』, 62, 83-127.
- 김주형 · 김도형(2020). “포퓰리즘과 민주주의: 인민의 민주적 정치주체화”. 『한국정치연구』, 29(2), 57-90.
- 로버트 달, 이안 사피로(2018). 『민주주의(장동진 외 역)』. 파주: 동명사.
- 서현수(2019). 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』. 서울: 빈빈책방
- 신정완(2010). “1980년대 이후 스웨덴에서 경제정책 담론 지형의 변화: ‘경제와 사회 연구연맹’(SNS)의 규범정책 담론 확산 활동을 중심으로”. 『사회경제평론』, 34, 111-140.
- 장선화(2017). “북유럽 포퓰리스트 우파정당의 성장과 정당체제 변화: 스웨덴민주당과 핀란드인당을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 51(4), 75-100.
- 홍재웅(2010). “아동 · 청소년을 위한 스웨덴의 문화정책과 문화자본의 축적”. 『스칸디나비아연구』, 11, 17-44.
- 최장집(2020). “다시 한국 민주주의를 생각한다”. 『한국정치연구』, 29(2), 1-26.
- 최희경(2019). 『북유럽의 공공가치』. 파주: 한길사.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2019). *The narrow corridor: states, societies, and the fate of liberty*. N.Y.: Penguin Books
- Alestalo, M. (1986). *Structural change, classes, and the state: Finland in an historical and comparative perspective*. Research Group for Comparative Sociology, University of Helsinki.

- Allardt, E. (1981). *Nordic democracy: ideas, issues, and institutions in politics, economy, education, social and cultural affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*. Copenhagen: Det danske selskab.
- Arter, D. (2013). *Scandinavian politics today*. Manchester: Manchester University Press.
- Aylott, N. (ed.) (2014). *Models of democracy in nordic and baltic Europe: political institutions and discourse*. London: Routledge.
- Berggren, H. & Trägårdh, L. (2006). *Är svensken människa? gemenskap och oberoende i det moderna sverige*. Stockholm: Norstedts.
- Berman, S. & Snegovaya, M. (2019). Populism and the decline of social democracy. *Journal of Democracy*, 30(3), 5-19.
- Bevelander, P. & Wodak, R. (eds.) (2019). *Europe at the crossroads: confronting populist, nationalist, and global challenges*. Nordic Academic Press.
- Diamond, Larry (2009). *The spirit of democracy*. N.Y.: Macmillan.
- Eatwell, R. & Goodwin, M. (2018). *National populism: the revolt against liberal democracy*. Pelican.
- Elmgren, A. & Götz, N. (eds.) (2016). *The political culture of nordic self-understanding: power investigation*. London: Routledge.
- Elmgren, A. (2013). Power and society in Finland: change and continuity. *Journal of Contemporary European Studies*, 21(3), 397-411.
- Engelstad, F. & Hagelund, A. (2016). *Cooperation and conflict the nordic way: work, welfare, and institutional change in scandinavia*. Berlin: De Gruyter.
- Engelstad, F., Holst, C. & Aakvaag, G. C. (eds.) (2018). *Democratic state and democratic society: institutional change in the nordic model*. Berlin: De Gruyter.
- Götz, N. & Marklund, C. (eds.) (2015). *The paradox of openness: transparency and participation in nordic cultures of consensus*. Leiden: Brill.

- Gunsteren, H. R. V. (2018). *A theory of citizenship: organizing plurality in contemporary democracies*. London: Routledge.
- Heyman, F., Norbäck, P. J. & Persson, L. (2019), The turnaround of the swedish economy: lessons from business sector reforms, *The World Bank Research Observer*, 34(2), 274-308.
- Hilgers, M. & Mangez, E. (2014). *Bourdieu's theory of social fields: concepts and applications*. London: Routledge.
- Johansson, M., Righard, R. & Salonen, T. (2016). *Social transformations in scandinavian cities*. Nordic Academic Press.
- Jungar, A. (2016). Three nordic power investigations on the repercussions of the european union on sovereignty and democracy. in A. Elmgren & N. Götz (eds.) *The political culture of nordic self-understanding: power investigation*.
- Karvonen, L. (2004). Review of scandinavian power studies. *Scandinavian Political Studies*, 27(4), 423-427.
- Kildal, N. & Kuhnle, S. (eds.) (2005). *Normative foundations of the welfare state: the nordic experience*. London: Routledge.
- Kristensen, P. H. & Lilja, K. (eds.) (2011). *Nordic capitalisms and globalization: new forms of economic organization and welfare institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Lauwerys, J. A. (ed.) (1958). *Scandinavian dmocracy: development of democratic thought and institutions in Denmark, Norway and Sweden*. Copenhagen: The Danish Institute, The Norwegian Office of Cultural Relations and The Swedish Institute in cooperation with The American Scandinavian Foundation.
- Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. N.Y.: Crown.
- Lind, A., Lövheim, M. & Zackariasson, U. (2016). *Reconsidering religion, law, and democracy*. Nordic Academic Press.
- Logue, J. & Einhorn, E. (1988). *Restraining the governors: the nordic experience*

- with limiting the strong state. *Scandinavian Political Studies*, 11(1), 45-68.
- Mangold, M. (2018). *Securing the working democracy - inventive arrangements to guarantee circulation and the emergence of democracy policy*. Doctoral Dissertation, The Graduate School of Politics, Economics, Sociology and Organization (PESO), Södertörn University, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1238781/FULLTEXT01.pdf>.
- Michalski, A. (2013). Sweden: from scepticism to pragmatic support(pp. 161-185). in Bulmer, S. & Lequesne, C. (eds.) *The member states of the european union*. Oxford: Oxford University Press.
- Mjøset, L. (ed.), (2011). *The nordic varieties of capitalism*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Mouk, Y. (2018). *The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it*. Cambridge: Harvard University Press.
- Norris, P. & Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash: trump, brexit and authoritarian populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen, J. P. (1983). *Organized democracy; political institutions in a welfare state - the case of Norway*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Osterud, O. (2013). *Norway in transition: transforming a stable democracy*. London: Routledge.
- Petersson, O. (1987). *Democracy - ideal and reality*. Study of power and democracy in Sweden, Maktutredningen.
- Petersson, O. (1988). The study of power and democracy in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 11, 145-158.
- Petersson, O. (1994). *The governance and the politics of the nordic countries*. Stockholm: Fritzes.
- Rodrik, D. (2012). *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York: W.W. Norton&Company.
- Rothstein, B. & Uslaner, E. M. (2005). All for all: equality, corruption, and

- social trust. *World Politics*, 58(1), 41-72.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2001). Scandinavian studies of power and democracy: a review article. *Annual Editions: Public Administration*, 79(1), 223-233.
- Sørensen, E. (2002). Democracy and empowerment. *Public Administration*, 75(3), 553-567.
- Sørensen, O. & Stråth B. (eds.) (1997). *The cultural construction of nordens*. Oslo: Scandinavian University Press.
- SOU 1990:44. (1990). *Demokrati och makt i sverige. maktutredningens huvudrapport*. Statens offentliga utredningar(SOU), Stockholm.
- Stråth, B. (ed.) (1988). *Democratization in scandinavia in comparison*. Gothenburg: Gothenburg University
- Togeby, L., Andersen, J. G. et al. (2003). *Magt og demokrati i Danmark - hovedresultater fra magtutredningen (Power and Democracy in Denmark - Principal Results from the Power Investigation)*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen (Power and Democracy. A Final Report from the Investigation on Power and Democracy)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vestheim, G. (ed.) (2014). *Cultural policy and democracy*. London: Routledge.
- Wivel, A. & Thorhallsson, B (2019). Brexit and small states in Europe - hedging, hiding or seeking shelter?. in Diamond, P. et. al. *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. London: Routledge.

<Abstract>

## **Nordic Democracy and ‘Power Investigation (Maktutredningen)’**

Kim, Inchoon\*

‘Power investigation’ in the Nordic countries from 1972 through 2010 aimed to scrutinize and legitimize power through officially commissioned programmes. The investigation has been understood as the political culture of Nordic self-understanding and the hallmark of Nordic democracy. These investigations have been motivated as responses to major changes and challenges in society, politics, and the economy in the 1970s-80s and in 1990s, such as weakening of the Nordic social democracy, neoliberal globalization, post-coldwar, the EU. The power investigations have contributed to transparency, openness, and decentralization of power, to renewed national narratives, and to enhanced political participation and ‘Nordic democracy model’ based on citizens’ power in the Nordic countries.

**Key Words: Power Investigation, Nordic Democracy, EU, Nordic Countries,  
Civil Society, Citizens’ Power**

---

\* Institute of East and West Studies, Yonsei University

---

성명: 김인춘(Kim, Inchoon)  
소속: 연세대학교 동서문제연구원  
E-mail: ickim95@yonsei.ac.kr

논문 접수일: 2020.12.04.

논문심사 완료일: 2020.12.17.

수정원고 접수일: 2020.12.30.

게재 확정일: 2020.12.30.

