

## 합의에 의한 개혁:

### 1990년대 이후 스웨덴 노인돌봄서비스의 시장주의적 개혁

신정완\*

1990년대 이후 스웨덴 노인돌봄서비스의 시장화가 추진되어왔고, 시장화는 복지행정의 분권화에 의해 촉진되었다. 노인돌봄서비스의 시장화는 주요 정당들과 이해당사자 단체들 사이의 폭넓은 합의에 의해 추진되었고, 따라서 큰 정치적 갈등 없이 순탄하게 진행되었다. 그런데 선진 자본주의국들에서 복지국가의 시장주의적 개혁을 설명하는 대표적인 이론들은 시장주의적 개혁을 둘러싸고 심각한 정치적 대립이 발생하리라는 것을 전제로 한 것들이어서 1990년대 이후 스웨덴의 노인돌봄서비스의 개혁과정을 설명하는 데 한계가 있다. 본 논문에서는 합의에 의한 시장주의적 개혁을 설명할 수 있는 분석틀 구성에서 고려해야 할 요소들을 제시하고 이에 입각하여 스웨덴 노인돌봄서비스의 개혁과정을 설명했다. 스웨덴에서 합의에 입각하여 노인돌봄서비스의 시장화가 추진될 수 있었던 주요 요인들은 다음과 같다. 장기 집권 정당인 사민당의 정치적 지지평이 길어 단기적으로 정치적 불이익이 될 수 있는 개혁정책을 기꺼이 추진할 수 있었다는 점, 노인돌봄서비스 개혁이 논의된 정책 논의 플랫폼인 국가연구위원회가 정치세력간의 합의를 촉진하는 제도 틀이었다는 점, 1970년대의 장기불황과 1980년대 말의 심각한 인플레이션이 사민

\* 경북대학교 경제통상학부

당에게 새로운 정책노선을 모색하도록 강하게 압박했다는 점, 1990년대 초가 되면 노인돌봄서비스의 시장화에 반대하는 정치세력이 소멸하여 강력한 ‘복지다원주의 연합’이 형성되었다는 점, 노인돌봄서비스의 공급 주체인 콤포들이 1990년대에 재정조건이 매우 악화되어 비용절감을 위한 개혁에 나서야 했다는 점.

**주제어: 스웨덴 노인돌봄서비스, 시장화, 합의에 의한 개혁**

## 1. 문제제기

스웨덴 복지국가 모델의 핵심 특징의 하나로 전통적으로 많이 거론되어온 것이 규모가 크고 평등주의적 원리에 의해 운영되는 사회서비스(social services) 부문이다. 스웨덴의 사회서비스에 대한 정형화된 이미지는, 재원 조달에서 거의 전적으로 조세수입에 의존하고, 필요(needs)가 있는 모든 국민에게 국가가 직접 질 좋고 표준화된 서비스를 무상으로 또는 매우 저렴하게 공급함으로써 평등주의적 가치를 최대한 구현하도록 설계되어 있다는 것이다.

수혜자 포괄대상에서의 보편주의, 재원조달에서의 조세 중심, 서비스 공급 방식에서의 국가에 의한 직접 공급, 지향 가치에서의 평등주의와 개인의 필요 충족 등이 스웨덴을 위시하여 복구 사회서비스 모델의 핵심 특징이라는 것이다(Kroll & Bloomberg, 2013: 314). 그리고 이러한 성격의 사회서비스를 중요한 구성요소로 포함하는 스웨덴 복지국가 모델은 개인들을 시장과 가족에 대한 의존으로부터 해방시키는 효과를 낳았다는 것이다(Esping-Andersen, 1990: 28). 즉 개인들의 필요 충족방식과 관련하여 탈시장화(demarketization)와 탈가족화(defamilization)를 낳았다는 것이다.

그러나 1990년대 이후 스웨덴 사회서비스의 성격은 크게 변해왔다. 사회서비스 공급주체로서 민간기업의 비중이 크게 증가해서 서비스 공급자간 경쟁이 도입되었고, 서비스 이용자가 부담하는 이용자 요금(user fee)도 상당히 인상되었다. 시장원리가 상당 정도 도입된 것이다. 여러 사회서비스 영역 중

에서도 이런 방향의 변화가 두드러졌던 대표적 사례가 노인돌봄서비스(elderly care services)다.

1990년대 이후 스웨덴 노인돌봄서비스의 변화상을 살펴보면, 스웨덴 사회서비스 모델, 그리고 더 나아가 스웨덴 복지국가 모델에 대해 많은 사람들이 가져온 정형화된 이미지가 더 이상 온전히 유지되기 어려울 정도로 시장원리 지향적인 방향으로 개혁이 일관되게 추진되어왔다는 점을 확인하게 된다. 그리고 기존 스웨덴식 복지국가 모델 형성의 주역이었던 사회민주주의(이하 ‘사민주의’로 약칭) 세력이 사회서비스 및 복지국가를 바라보는 관점에서 큰 변화가 생겼다는 점도 확인된다. 에스핑 안데르센(Gøsta Esping-Andersen)의 복지국가 유형론에 따르면 스웨덴은 ‘사민주의적 복지국가 체제(the social democratic welfare state regime)’의 대표 사례인데, 바로 이 스웨덴에서 사회서비스의 시장주의적 전환이 적극적으로 추진되어온 것이다. 그리고 사회민주당(이하 ‘사민당’으로 약칭)을 위시한 사민주의 세력이 시장주의적 전환을 지지해온 것이다. 그리고 이러한 개혁은 1990년대 이후 몇 차례의 정권 교체를 겪으면서도 큰 정치적 갈등 없이 상당히 순탄하게 진행되었다.

이와 관련하여 다음과 같은 의문이 생길 수 있을 것이다. 첫째, 국가 독점적으로 운영되는 보편적 사회서비스 모델의 대표 사례인 스웨덴에서 노인돌봄서비스를 위시하여 사회서비스의 시장화가 추진된 배경은 무엇인가? 특히 스웨덴식 복지국가 모델 형성의 주역인 사민당이 시장화를 추진하거나 지지한 이유는 무엇인가? 둘째, 노인돌봄서비스의 시장주의적 개혁이 커다란 정치적 갈등 없이 순탄하고 연속적으로 진행될 수 있었던 원인은 무엇인가? 본 논문에서 핵심적으로 다룰 문제가 바로 이것들이다.

## 2. 기존 연구 검토와 본 논문의 분석틀과 구성

스웨덴 노인돌봄서비스를 다룬 주요 국내 연구로는 다음과 같은 것들이 있다. 박승희는 스웨덴 노인돌봄서비스의 제도 틀을 소상히 소개했다(박승희, 2012: 315-338).<sup>1)</sup> 조남경(2014)은 노인돌봄서비스 중 재가돌봄서비스를 다루

었다. 20세기 초부터 최근까지 발전과정을 소개하고 최근의 제도 틀과 운영 현황을 소개했다. 강창현(2008)과 김현숙(2010)은 스웨덴 노인돌봄서비스의 전달체계에 중요한 영향을 미친 사건인 애델(Ädel) 개혁의 배경과 내용을 소개하고 개혁의 효과를 살펴보았다. 이상의 국내 연구들은 주로 스웨덴 노인돌봄서비스의 일부 측면을 소개하는 데 초점을 맞추었다.

한편 1990년대 이후 스웨덴 노인돌봄서비스 개혁과정에 관한 해외의 경험적 연구들은 대부분 별다른 이론적 분석틀 없이 개혁과정을 시간 순으로 서술하거나 개혁의 결과를 통계자료나 인터뷰 자료 등을 통해 보여주는 데 중점을 두고 있다. 본 논문 3장 이후에 인용되는 경험적 연구들 모두가 이에 해당된다.

가장 깊이 있는 정보를 주는 연구들은 스웨덴어 연구들인데, Edebalk(2016)는 1960년대에서 90년대 초까지 노인돌봄서비스의 변화과정을 주로 관련 법률 변화에 초점을 맞추어 통사적으로 서술했다. Szebehely(2000)와 Szebehely(2011), Szebehely & Trydegård(2007)는 1990년대 이후 노인돌봄서비스 제도의 변화를 통사적으로 서술하고 변화의 결과를 여러 측면에서 보여주었다. Vamstad(2015)는 노인돌봄서비스를 포함하여 사회서비스 영역에서 ‘선택의 자유’ 담론이 대두되고 제도화되어가는 과정을 통사적으로 설명하고 나서, 몇몇 콤문(kommun)에 대한 사례 분석을 통해 사회서비스 영역에서 소비자 선택이 실제로 어떻게 작동하는지를 보여주었다. 영어 연구 중에서는 Erlandsson et al.(2013)이 제도 변화와 현황에 관해 매우 포괄적인 정보를 제공해주고 있다.

한편 1980년대 이후 선진 자본주의국들에서 진행된, 복지국가의 시장주의적 개혁의 정치적 측면을 설명해주는 이론적 분석틀들은 대부분 영미권 학자들이 만든 것들이다. 1980년대 이후 복지국가 개혁에 관한 유력한 분석틀을 제시한 대표적 연구로는 Pierson(1994)을 들 수 있다. 피어슨(Paul Pierson)은 1980년대 이후 미국의 레이건(Reagan) 정부와 영국의 대처(Thatcher) 정부가 신자유주의 이념에 입각하여 기존 복지국가의 대폭 축소(retrenchment)를<sup>2)</sup>

1) 박승희는 ‘노인돌봄서비스’ 대신에 ‘노인 수발보장’이라는 용어를 사용한다.

2) 피어슨이 말하는 ‘retrenchment’는 복지지출액의 감소뿐 아니라 시장원리 친화적인

공언했고 또 이를 진지하게 추진했음에도 불구하고 실제로는 소폭의 개혁에 그치게 된 원인을 다양한 방식으로 설명한다. 그는 복지국가 축소 of 정치의 논리는 복지국가 확대의 정치의 논리와 근본적으로 다르다는 점을 강조한다. 복지국가를 축소시키는 방향의 개혁은 기본적으로 인기가 없기 때문에 이를 추진하는 정치세력은 ‘공로 인정 요구(credit claiming)’가 아니라 ‘비난 회피(blame avoidance)’에 주력하며 이를 위해 모호화(obfuscation), 분할(division), 보상(compensation) 등의 전략을 구사하게 된다.<sup>3)</sup> 그러나 각 전략이 갖는 나름의 약점이 있어 비난을 효과적으로 회피하면서 개혁을 추진하기가 쉽지 않다. 그리고 기존 복지프로그램의 수혜자들이 자기들에게 불리한 방향의 개혁에 저항하는 등 다양한 요인들로 인해 강한 경로의존성(path dependence)이 작용하여, 기존 복지국가의 기본 틀을 뒤흔드는 근본적 개혁은 불가능해진다는 것이다.

피어슨의 이러한 논의는 Esping-Andersen(1990)의 선구적 연구에 입각하여, 세계화나 탈산업화 등 외적 여건의 변화에도 불구하고 복지국가의 유형별 특성이 대체로 유지된다는 복지국가 유형론 계열의 연구들과 친화적이다. 또한 특정 자본주의 경제 모델을 구성하는 제도요소들 간에 존재하는 ‘제도적 보완성(institutional complementarities)’으로 인해, 세계화의 압력에도 불구하고 ‘자유시장경제(liberal market economies)’와 ‘조정시장경제(coordinated market economies)’가 점차 하나의 모델로 수렴하는 것이 아니라 각자의 특성을 유지한 채 존속하리라고 전망하는 Hall & Soskice(2001)의 ‘자본주의의 다양성(varieties of capitalism)’ 논의와도 논리적으로 친화적이라 볼 수 있다.

이러한 논의들이 상당히 정교하고 설득력 있는 논리에 입각해 있음에도 불구하고, 현재의 시점에서 보면 선진 자본주의국들에서 복지국가의 시장주

---

방향의 복지 프로그램 구성 변화, 장기적으로 복지지출 증대를 어렵게 하는 조세수입 감축, 친복지국가 성향의 이익단체의 힘을 약화시키는 정책 등 다양한 내용을 포함하는 개념이다.

3) obfuscation은 제도 변화의 부정적 효과가 눈에 덜 띄게 하거나 책임 주체를 불분명하게 하는 것을 지칭하고, division은 복지 프로그램 수혜자 집단이 이해관계에 따라 분열되도록 하여 개혁에 대한 저항을 약화시키는 것을 지칭한다. compensation은 개혁으로 인해 손해를 보는 집단을 적절히 보상해줌으로써 저항을 무마하는 것을 지칭한다.

의적 개혁이 상당히 많이, 그리고 대체로 일관되게 진전되어왔다는 사실을 부인할 수 없다. 이 점에 주목한 스트릭과 텔렌(Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen)은 지난 수십 년간 선진 자본주의국들에서 복지국가 영역을 포함하여 많은 제도 영역에서 자유화(liberalization)가 진행되었는데, 별다른 정치적 격변 없이 조용하면서도 중단 없이 진행되어, 제도의 성격을 크게 변화시키는 결과를 가져왔다는 점에 주목한다. 즉 ‘점증적이면서도 성격을 바꾸는 변화(change that is at the same time incremental and transformative)’가 진행되어 왔다는 것이다(Streeck & Thelen, 2005: 2). 이들에 따르면 인기 없는 개혁을 추진하는 정치세력들은 정치적 저항을 우회하기 위해 다양한 전략을 구사하는데 그 대표적 유형으로 대체(displacement), 겹겹이 쌓기(layering), 표류(drift), 전환(conversion)이 있다는 것이다.<sup>4)</sup> 이러한 전략들은 개혁의 방향과 의도를 덜 가시적으로 만들면서 시간의 경과에 따라 기존의 제도 틀이 점차 쇠퇴하여 새로운 제도 틀에 의해 대체되게 하는 효과를 낳는다는 것이다.

이러한 논쟁구도에 비추어 스웨덴 노인돌봄서비스 개혁과정을 평가해보자면, 1990년대 이후 노인돌봄서비스 체계에 상당히 큰 변화가 이루어져왔으나, 별다른 정치적 충돌 없이 비교적 순탄하게 변화가 추진되어왔다는 점에서 스트릭과 텔렌의 논의에 더 부합하는 것처럼 보인다. 또 노인돌봄서비스의 시장주의적 개혁방식이 스트릭과 텔렌이 이야기하는 ‘겹겹이 쌓기(layering)’에 딱 들어맞는 것처럼 보이는 측면도 있다. 3장에서 살펴보겠지만, 조세수입에 기초하여 기초지방자치단체인 콤문(kommun)이 서비스를 제공하는 기존의 노인돌봄서비스 체계의 골간을 허물지 않고 그대로 두되, 민간부문도 노인돌봄서비스 공급에 참여할 수 있는 길을 단계적으로 열고, 또 민간 부문에 더 유리하게 게임의 규칙을 바꾸어감으로써 민간부문의 역할을 강화해간 것이다. 즉 기존의 제도는 그대로 두되 새로운 제도들을 순차적으로 도

4) displacement는 점진적으로 기존 제도를 제거하고 새로운 제도를 도입해가는 것을 지칭하고, layering은 기존 제도를 그대로 두되 새로운 제도를 도입하여 기존 제도 위에 쌓고 기존 제도와 병립시키는 것을 지칭한다. drift는 제도를 둘러싼 환경의 변화에 발맞추어 기존 제도를 보완, 개선하지 않음으로써 기존 제도가 자연스럽게 쇠퇴하도록 의도적으로 방치하는 것을 지칭하고, conversion은 기존 제도의 요소들을 새로운 목적에 맞게 용도를 전환하여 활용하는 것을 지칭한다.

입하여 기존 제도 위에 겹겹이 쌓아감으로써 장기적으로는 제도 틀이 크게 변화할 수 있게 한 것이다.

그러나 스트릭과 텔렌의 논의도 스웨덴의 노인돌봄서비스 개혁과정을 설명하는 데 큰 한계가 있다고 판단된다. 피어슨의 논의나 이에 반대되는 입장인 스트릭과 텔렌의 논의 모두 복지국가의 축소나 시장주의적 개혁을 정면 돌파 방식으로 추진할 경우 강력한 정치적 반대에 직면하게 되어 심각한 갈등을 초래할 수밖에 없다는 점을 전제로 한다. 피어슨은 그렇기 때문에 대폭의 개혁은 불가능하다고 주장하는 것이고, 스트릭과 텔렌은 반대세력의 저항을 우회하기 위해, 개혁추진세력이 효과적인 정치적 전략 또는 책략을 구사함으로써 장기적으로는 큰 폭의 개혁을 달성할 수 있다는 것이다.

그런데 본 논문에서 다룬 1990년대 이후 스웨덴 노인돌봄서비스의 개혁과정은 양자의 분석틀에 근본적으로 들어맞지 않는 측면이 있다. 상당히 큰 폭의 변화가 이루어졌음에도 불구하고 별다른 정치적 갈등 없이 비교적 순탄하고 연속적으로 개혁이 추진되어왔는데, 이는 개혁추진세력이 다양한 책략을 성공적으로 구사한 데 기인한 것이라기보다는 주요 정치세력 간에 폭넓은 합의에 기초하여 개혁이 추진된 데 기인한 것이다. 무엇보다도 기존의 국가 독점적 사회서비스 모델 형성의 주역이었던 사민당이 시장주의적 개혁을 지지하게 됨에 따라 강력한 잠재적 ‘거부권 행사자(veto player)’가 소멸한 데 결정적으로 기인한다. 이런 사정으로 인해 스웨덴의 노인돌봄서비스 개혁에 대한 설명은 피어슨이나 스트릭과 텔렌이 제시한 것들과는 사뭇 다른 분석틀을 요구한다고 판단된다. 개혁에 대한 심각한 정치적 저항을 당연한 것으로 전제하고 나서 어떻게 해서 이런 저항을 최소화할 수 있었는가를 설명해주는 분석틀이 아니라, 이렇게 정치적 대립을 낳기 쉬운 이슈에서 어떻게 해서 폭넓은 합의를 이룰 수 있었는가를 설명해줄 수 있는 분석틀이 필요한 것이다.

Bergh & Erlingsson(2009)은 1980년대 이후 스웨덴의 경제정책과 사회정책의 자유주의적 개혁이 폭넓은 합의에 기초하여 추진되었다는 점을 강조한다는 점에서 본 논문의 문제의식과 공유하는 부분이 있다. 이들은 스웨덴의 정치적 의사결정 절차의 특성이 이를 가능케 했다고 본다. 정부의 의사결정에서 사회과학 연구의 성과가 중요하게 반영되며, 각종 정부 위원회들에서의

연구와 논의가 정치적 의제를 설정하는 기능을 수행하고, 이런 위원회들이 주요 이해당사자 단체들과 접촉함으로써 다양한 이해당사자들의 의견수렴이 촉진되어 합의에 입각한 정책 추진이 가능해진다는 것이다. 필자는 이들의 주장에 동의하지만, 이들이 제시한 것보다 더 다양한 요인들을 포괄할 수 있는 분석틀이 필요하다고 생각한다.

필자는 다음과 같은 요소들이 분석에서 중요하게 고려되어야 한다고 생각한다. 첫째, 정치세력들의 시지평(time horizon): 피어슨이나 스트릭과 텔렌의 논의 모두 정치세력들, 대표적으로는 정당들이 장기적인 정치적 이익 달성을 위해 단기적인 정치적 비용을 감수하기가 쉽지 않다는 전제를 깔고 있다고 볼 수 있다. 그래서 복지국가를 축소시키거나 시장주의적인 방향으로 개혁하는 데 따르는 정치적 비용을 감수하기 어려워 큰 폭의 개혁을 포기하거나, 아니면 정치적 비용을 최소화하기 위해 다양한 정치적 책략을 구사한다고 보는 것이다. 즉 이들의 논의는 정당들의 정치적 시지평이 비교적 짧다는 전제를 깔고 있다고 볼 수 있다.

그런데 어떤 정당의 정치적 시지평의 길이는 해당 사회의 정치환경과 해당 정당의 정치적 위상에 따라 달라질 수 있다. 예컨대 정권교체가 빈번한 정치환경에서 경쟁하는 정당들은 짧은 시지평 위에서 의사결정할 가능성이 크다(Jacobs, 2016: 440). 그리하여 내심 자신이 원하는 정책일지라도 단기적으로 인기가 없어 보이는 정책은, ‘비난 회피’를 위해 경쟁정당이 추진해줄기를 기다리기 쉬울 것이다. 반면에 앞으로 자신이 장기 집권하리라 예상하는 정당은 특정 정책에 수반되는 이익과 비용을 장기적 관점에서 계산하여 장기적으로 이익이 더 크다면 단기적으로 인기 없을 것으로 보이는 정책을 기꺼이 추진할 수 있을 것이다(Kendall-Taylor 2011: 322).

둘째, 정치세력간의 합의를 촉진하는 정치제도의 존재 여부: 물론 이런 정치제도가 존재하는 사회에서 합의에 입각한 개혁이 순조롭게 이루어질 가능성이 클 것이다. 이 문제와 관련하여 최태욱(2014)은 미국과 영국이 그 대표적인 사례인 다수제 민주주의(majoritarian democracy) 체제에서보다<sup>5)</sup> 여러 유

5) 다수제 민주주의 체제에서는 국회의원 선거제도가 득표율 1위 후보가 선출되는 1위 대표제 등 다수 대표제의 성격을 띠고, 이로 인해 다수득표자를 많이 배출할 수

럽 대륙 국가들에서 발견되는 합의제 민주주의(*consensus democracy*) 체제에서 정치세력들 간에 합의와 협력이 쉽게 형성된다는 점을 강조한다. 합의제 민주주의 체제에서는 국회의원 선거방식에서 비례대표제만 적용되거나 최소한 비례대표제의 비중이 매우 커서 여러 정당이 의회에 진입하기 쉬워 다당제 정치 구도가 형성된다. 다당제 하에서는 특정 정당이 단독으로 집권하기 어렵기 때문에 흔히 연립정부 형태로 정부가 구성되며, 따라서 정당들 간의 합의와 협력이 매우 중요해진다. 그리고 합의제 민주주의 체제가 들어선 사회들에서는 주요 이익단체들 간에 협력이 잘 이루어지는 ‘사회적 합의주의’가 형성되는 경향이 있다는 것이다(최태욱, 2014: 67-72).

따라서 어떤 사회의 정치체제가 합의제 민주주의 체제냐 여부는 합의에 의한 개혁의 성공 가능성과 밀접한 관계를 가진 변수의 하나로 간주될 수 있을 것이다. 그리고 최태욱이 언급한 ‘사회적 합의주의’는 ‘corporatism’의 번역어인데, ‘corporatism’은 ‘사회적 합의주의’ 외에 ‘조합주의’로도 많이 번역된다. 조합주의란 용어는 다양한 의미로 사용되는데, 주로 전국 또는 지역 수준에서 정부의 정책결정과 정책운영에 노동조합이나 사용자단체와 같은 시민사회의 주요 이해당사자 단체들이 참여하는 거버넌스(*governance*) 유형을 지칭하는 용어로 많이 사용된다. 조합주의가 발전한 사회에서는 그렇지 않은 사회에서보다 합의에 의한 개혁이 성사될 가능성이 클 것이다. 주요 이해당사자 단체들이 고루 정책 논의에 참여함으로써 일부 이해당사자에게 일방적으로 유리한 정책 추진이 어려워져 격렬한 이해관계 충돌을 사전에 막을 수 있고, 이렇게 협의에 입각하여 정책을 결정하는 관행이 지속되는 과정에서 양보와 타협, 상호신뢰의 기풍(*ethos*)이 형성될 가능성이 크기 때문이다.

셋째, 기존 제도 틀의 유지를 어렵게 하는 위기의 심각성 정도: 물론 위기가 심각할수록 제도 개혁을 모색할 필요성이 커지고 개혁을 주장하는 세력의 발언권이 커질 것이다. 그리고 경제여건은 복지국가 제도 틀의 유지나 개혁과 관련하여 가장 근본적인 수준에서 영향을 미치는 변수라 할 수 있다. 예컨대 경제성장이 부진하고 재정적자 규모가 큰 경제위기 상황에서는

---

있는 거대 정당들이 의석의 대부분을 차지하는 양당제로 귀결된다. 그리고 다수득표 정당이 단독 집권하는 단일정당정부를 구성하게 된다. 최태욱(2014: 67-69).

국가의 역할을 줄이는 방향의 복지 개혁을 통해 재정적자를 줄이고 민간경제 부문의 활력을 높여야 한다는 주장이 대두될 가능성이 커질 것이다.

넷째, 복지국가 개혁을 지지하는 세력과 반대하는 세력 간의 힘의 상대적 크기: 개혁을 지지하는 세력이 다수이고 잘 조직되어 있을수록, 그리고 동원할 수 있는 자원이 많을수록 개혁이 용이하게 진행될 것이고 반대의 경우에는 개혁이 어려워질 것이다.

다섯째, 공공 복지서비스 공급 주체의 재정조건: 공공 복지서비스 공급 주체의 재정조건이 열악할수록 여러 대안 중에서 재정적 비용부담을 줄여주는 대안을 선택하려는 동기가 강하게 작용할 것이다. 만일 시장원리 도입이 비용절감을 낳을 것으로 기대된다면 재정 압박을 받는 공공 복지서비스 공급 주체는 시장원리 도입을 적극적으로 추진하려는 동기를 갖게 될 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 3장에서는 1990년대 이후 스웨덴 노인돌봄 서비스의 시장주의적 개혁과정을 시간 순으로 서술하고 현재 어느 정도 시장화가 진행되었는지를 소개할 것이다. 4장과 5장에서는 위에서 제시한 분석요소들을 활용하여, 1990년대 이후 스웨덴에서 노인돌봄서비스의 시장주의적 개혁이 큰 정치적 갈등 없이 순탄하게 추진될 수 있었던 이유를 설명할 것이다. 4장에서는 노인돌봄서비스를 위시하여 사회서비스의 시장화를 추진한 정치적 주체들의 형성과정과 개혁 추진방식을 살펴볼 것이다. 5장에서는 시장주의적 개혁이 추진된 또 하나의 중요한 배경으로서 노인돌봄서비스 공급의 주체인 콤포들이 1990년대 이후 직면한 재정조건을 살펴볼 것이다. 6장에서는 논문의 주요 내용을 요약하고, 이 논문이 복지국가의 시장주의적 개혁에 관한 연구들과 관련하여 가질 수 있는 함의를 선보일 것이다.

### 3. 1990년대 이후 노인돌봄서비스의 시장화 진행과정과 현황

먼저 1990년대에 시장주의적 개혁이 이루어지기 전의 노인돌봄서비스의 발전상을 간략히 살펴보기로 하자. 19세기까지는 빈곤노인을 열악한 조건의

시설에 수용하여 보호하는 구빈법적 돌봄제도가 유지되다가 20세기에 들어 시설이 제대로 갖추어진 공공 양로원(älderdomshemmet; the old people's home)이 많이 설립되면서 양로원이 노인돌봄서비스 체계의 핵심으로 자리잡았다. 20세기 중반에 들어 양로원이 노인들의 부자유와 무력화를 낳는다는 비판이 고조되면서 1950년대 이후 재가돌봄서비스의 비중이 빠르게 증가했다. 재가돌봄이 노인에게 더 편안할 뿐 아니라 양로원 등을 통한 시설돌봄에 비해 저비용으로 운영가능하다는 점에서 노인돌봄서비스 공급의 핵심 주체인 콤포문 입장에서든 매력적인 대안으로 간주된 것이다. 콤포문은 기초지방자치단체로서 노인돌봄, 보육, 초중고 교육 등 대부분의 사회서비스의 제공주체였다. 주요 사회서비스 중 의료서비스와 대학 수준 이상의 고등교육은 광역지방자치단체인 란드스텅(landsting)의 책임 영역이었다.

1960년대에서 80년대까지는 노인돌봄서비스의 황금기로서 시설돌봄과 재가돌봄 등 모든 돌봄서비스 영역에서 서비스의 양이 증가하고 질이 개선되었다. 1982년에 사회서비스법(Socialtjänstlagen)이 제정되었는데, 여기에서 모든 노인이 돌봄서비스를 제공받을 권리가 있다는 점이 처음으로 법적으로 천명되었다. 그리고 사회서비스 제공은 서비스 대상자에게 ‘합당한 생활수준(skälig levnadsnivå; reasonable standard of living)’을 보장해야 한다고 명시되었다(Trydegård, 2013: 139-146). 1980년대까지는 국가의 역할이 일관되게 커지는 방향으로 제도 발전이 이루어진 것이다.

1990년대는 노인돌봄서비스뿐 아니라 사회서비스 전반의 발전과정에서 큰 전환점이었다. 1990년대 초에 집중적으로 사회서비스 체계의 개혁이 이루어졌는데, 개혁의 핵심은 분권화(decentralization)와 시장화(marketization)였고 양자는 긴밀히 관련되어 있었다. 즉 사회서비스 행정의 분권화가 사회서비스 제공방식의 시장화를 촉진했는데, 이는 노인돌봄서비스의 경우에도 해당된다.

사민당 정부(1982년 말 - 1991년 말) 시기였던 1990년에 사회서비스법 개정 추진과정에서 사민당 정부가 콤포문 업무의 일부를 협약을 통해 외부 주체에게 위탁할 수 있는 길을 열었고, 이어 등장한 보수당<sup>6)</sup> 중심의 우파 연립정

6) ‘보수당’의 스웨덴어 명칭은 ‘Moderata samlingspartiet(온건주의자 연합당)’이고 통상

부(1991년 말 -1994년 말)<sup>7)</sup> 초기에 개정 사회서비스법 부칙 제정을 통해 관련 내용이 구체적으로 정해졌다(Edebalk, 2016: 34-36). 사민당 정부 말기인 1991년엔 콤문법(Kommunallagen)이 개정되었는데, 이를 통해 콤문과 란드스팅의 자율권이 강화되었다. 예컨대 각종 위원회를 중앙정부의 통제 없이 자유롭게 구성할 수 있게 되었다. 또 콤문과 란드스팅의 최고의결기구인 콤문의회나 란드스팅 의회가 의결하면 콤문이나 란드스팅이 맡았던 ‘의료적 돌봄(vård)’<sup>8)</sup> 서비스 공급을 민간기업 등 민간기관에 넘겨야한다고 규정되었다(Edebalk, 2016: 29-30).

이 시기에 콤문의 재정 자율권을 강화하는 조치도 시행되었는데, 중앙정부가 콤문에 내려 보내는 보조금 중 ‘특수목적 국가보조금(specialdestinerade statsbidrag)’의 비중을 크게 줄이고 용도가 정해지지 않은 ‘일반적 국가보조금(generellt statsbidrag)’을 늘리는 내용의 입법조치가 1992년에 이루어졌다. 노인돌봄서비스와 관련해서는 특수목적 국가보조금이 주로 재가돌봄서비스에 많이 지급되었는데, 콤문들의 연합체인 콤문연합(Kommunförbund)<sup>9)</sup>이 콤문의 재정 자율권 강화를 위해 특수목적 보조금의 비중을 줄일 것을 요구해왔다. 이런 내용의 입법은 우파 연립정부에서 이루어졌지만 이 문제에 관한 공식적 논의는 사민당 정부가 1990년 봄에 출범시킨 국가연구위원회인 ‘콤문경제위원회(Kommunalekonomiska kommittén)’에서 시작되었다. 그리고 이 위원회의 최종보고서에 담긴 정책제안 내용은 이후 우파 연립정부가 입법 제안한 내용과 대동소이했다. 국가연구위원회의 성격에 관해서는 4장 4절에서 설명할 것이다.

또 콤문이 제공하는 사회서비스의 이용자 요금과 관련해서도 이 시기에

---

약어로 ‘Moderaterna(온건주의자들)’로 부른다. 그러나 영어로 번역할 때에는 주로 그 이념적 성격이 잘 드러나도록 ‘the Conservative Party’로 번역한다.

- 7) 우파 연립정부에 참여한 정당들은 보수당, 자유당, 중앙당, 기민당이다.
- 8) 사회서비스와 관련된 스웨덴어 문헌에 자주 나오는 용어인 ‘vård’와 ‘omsorg’은 우리말로로는 모두 ‘돌봄’으로 번역할 수 있다. 영어로는 양자 모두 주로 ‘care’로 번역된다. 그러나 양자 간에 미세한 의미 차이가 있는데, ‘vård’는 대체로 다소간 의료적 요소를 포함하는 돌봄을 지칭하고 ‘omsorg’은 의료적 요소가 포함되지 않은 사회적 돌봄을 지칭한다.
- 9) 콤문연합은 콤문들의 이익을 대변하는 단체로서 콤문 소속 노동자들과의 관계에선 고용주로서 단체교섭의 주체가 된다.

큰 변화가 이루어졌다. 1993년에 요금 수준을 각 콤포넌트가 자율적으로 정하도록 하고, 노인돌봄서비스와 관련해서는 시설돌봄과 재가돌봄에 대해 요금 수준이 중립적으로 책정되도록 하는 방향으로 개혁이 이루어졌다. 그 전에는 시설돌봄에 비해 재가돌봄의 이용자 요금이 과도하게 낮게 책정되었다(Edebalk, 2016: 31-32). 이 개혁은 이후 이용자 요금의 꾸준한 인상으로 가는 길을 터주는 효과를 낳게 된다.

노인돌봄서비스, 더 나아가 사회서비스 전반의 시장화를 야기한 가장 직접적인 개혁은 1992년의 ‘공공조달법(LOU; lagen om offentliga upphandling; 이하 ‘LOU’로 표기)’ 제정이었다. 이 법은 1994년에 발효되었는데, 이 법을 통해 콤포넌트가 사회서비스와 관련하여 민간부문으로부터 서비스를 구매할 수 있는 길이 크게 열렸다. 즉 과거에 콤포넌트가 직접 공급하던 사회서비스를 입찰을 통해 민간기업 등 민간기관이나 개인으로부터 구매할 수 있게 된 것이다. 사회서비스 공급방식으로서 ‘발주자-시행자 모델(besällar-utföra modell)’이 본격적으로 도입된 것이다(Erlandsson et. al., 2013: 28-29).

LOU 제정 이전인 1980년대에도 나카(Nacka) 콤포넌트 등 우파 정당들의 영향력이 강하고 부유층이 많이 거주하는 몇몇 콤포넌트에서 일부 사회서비스를 민간부문으로부터 구매하는 경우가 더러 있었지만(Vamstad, 2015: 92-99), LOU에서 공공조달의 절차와 방식이 구체적으로 규정됨에 따라 민간부문으로부터의 사회서비스 구매가 크게 촉진되었다(Blomqvist, 2016: 50-51).<sup>10)</sup> 1990년대의 노인돌봄서비스의 시장화는 주로 LOU에 입각하여 진행되었다(Szebehely, 2011: 221). 즉 콤포넌트가 과거에 직접 공급하던 서비스의 일부를 입찰을 통해 민간부문으로부터 구매하는 형태로 진행되었다.

2000년대에 들어 추진된 핵심적 개혁으로는 ‘청소, 수선과 세탁-조세감면(RUT-avdrag; Rengöring, underhåll och tvätt-avdrag; ; 이하 ‘RUT’로 표기)’의

10) 이 법이 제정된 데에는 민간부문의 참여를 통해 공공서비스 공급 비용을 절감하고 경쟁 도입을 통해 효율성을 높이려는 동기도 작용했지만 스웨덴의 EU 가입도 중요한 요인으로 작용했다. 스웨덴은 1991년에 EU 가입을 신청하여 1994년에 가입이 승인되었는데, 가입 대기 중에 EU의 규범들에 맞추어 국내 법률과 제도들을 조정해간 것이다. 공공조달에 관한 EU 지침(EU directives)은 공공조달시장에서 공정한 경쟁질서 확립에 초점을 맞춘 것이었는데, 스웨덴 정부도 EU 지침에 부합되는 형태로 공공조달법을 제정한 것이다(Pettersson, 2005: 4-6).

도입과 ‘선택의 자유 시스템 법(LOV; lagen om valfrihetssystem; 이하 ‘LOV’로 표기)’ 제정을 들 수 있다. RUT는 우파 연립정부(2006년 말 - 2014년 말) 초기인 2007년에 도입되었는데, 청소, 수선, 세탁과 같은 가사서비스를 구매하는 소비자에 대해 구매비용 중 노동비용에 해당하는 부분의 최대 50%를 조세감면 방식으로 지원해준다는 내용을 담고 있다. 단 이런 가사서비스는 서비스 구매자의 집에서 제공되어야 한다. 즉 RUT는 주로 스스로 기본적 가사노동을 수행하기 어려운 노인이나 장애인을 지원하기 위해 도입된 제도인 것이다.

그리고 노인돌봄서비스와 관련해서는 콤문이 정한 표준적 서비스를 초과하는 수준의 서비스를 이용하는 노인에 대해서도 RUT가 적용된다. 즉 초과서비스 비용의 최대 50%만큼 조세감면 혜택을 받을 수 있다. 그런데 이런 초과서비스 제공은 민간부문에만 허용된다. 즉 콤문은 표준적 서비스만 제공할 수 있다(Erlandsson et al., 2013: 32-33). 이렇게 민간부문에 유리하게 제도를 설정함으로써 민간부문의 서비스 공급을 촉진하고자 한 것이다.

2008년에 제정되어 2009년에 발효된 LOV는 1990년대에 제정된 LOU와 더불어 사회서비스의 시장화를 촉진한 대표적 법률이다. LOV는 사회서비스의 소비자들이 자신이 이용할 서비스의 공급자를 직접 선택할 수 있게 한 법이다. 일종의 바우처(voucher) 제도라 할 수 있는데, 노인돌봄서비스의 경우엔 각 콤문이 이 제도의 도입 여부를 스스로 결정할 수 있게 했다. 돌봄서비스의 소비자인 노인이 자신이 이용할 서비스의 공급자를 선택하지 않을 경우에는 주로 콤문이나 입찰과정을 통해 선정된 민간공급자가 기본선택지(default option) 역할을 맡는다(Vamstad, 2015: 75-76; Erlandsson et al., 2013: 31-32).

그럼 이런 순차적 개혁은 어떤 결과를 낳았는가? 먼저 노인돌봄서비스의 시장화 정도를 살펴보기로 하자. <표 1>은 노인돌봄서비스에서 민간부문 공급이 차지하는 비중을 보여준다. LOU가 발효되기 직전 해인 1993년에는 재가돌봄서비스에서 4%, 시설돌봄서비스에서 5%라는 낮은 수치를 보이다가 2012년까지 꾸준히 증가하는데, 특히 RUT와 LOV가 도입된 2000년대 후반에서 2010년대 초입까지 가파른 증가세를 보이고 있다. 2012년 이후에는 큰

변화 없이 안정적인 모습을 보이고 있다. 2018년에 전체 노인돌봄서비스에서 민간부분이 차지하는 비중은 재가돌봄서비스에서 24%, 시설돌봄서비스에서 20% 수준이었다.

<표 1> 노인돌봄서비스에서 민간부문 공급이 차지하는 비중 (%)

	1993	2000	2005	2012	2018
재가돌봄서비스 (서비스 제공 시간 기준)	4	7	10	23	24
시설돌봄서비스 (입주자 수 기준)	5	12	14	21	20

(자료: Erlandsson et al.(2013) p. 4의 표 1과 Socialstyrelsen(2019), pp. 2-3의 내용을 결합하여 필자가 작성)

그렇다면 노인돌봄서비스를 제공하는 민간부문은 구체적으로 어떤 성격의 기관들일까? <표 2>는 2011년 콤문들이 발주한 노인돌봄서비스 총액에서 각 수주 주체가 차지하는 비중을 보여준다.

<표 2> 2011년 콤문들이 발주한 노인돌봄서비스 총액 중 각 수주 주체의 공급 비중 (%)

민간 영리기업	비영리단체들	여타 공공부문 공급자들	총액
87	10	3	100

(자료: Erlandsson et. al(2013) p. 49의 표 2)

민간 영리기업의 비중이 87%로 대부분을 차지한다는 것을 알 수 있다. 비영리단체들의 비중은 여타 유럽 나라들에 비해 낮은 편인데, 이는 주로 사회복지의 대부분을 국가가 담당해온 역사에 기인하는 것으로 보인다 (Erlandsson et. al., 2013: 56).

참여하는 영리기업들의 규모와 관련해서는 LOU와 LOV가 상이한 효과를 가져왔다. LOU, 즉 콤문에 의한 입찰은 주로 시설돌봄서비스에 집중되었는데, 2012년에 민간부분이 위탁 운영하는 시설의 86%가 영리기업에 의해 운영되었고, 영리기업 운영 시설 중 46%가 Attendo Care와 Carema Care 두 기

업에 의해 운영되었다(Erlandsson et. al., 2013: 53). 고도로 독과점적인 시장이 형성된 것이다. 규모의 경제를 누릴 수 있는 대기업들이 낮은 가격 중심의 입찰경쟁에서 승리하기 쉬웠던 것이다(Szebehely, 2011: 233).

반면에 LOV는 주로 재가돌봄서비스에 적용되어왔는데, 재가돌봄서비스의 속성장 중소기업들이 참여하기 쉬웠다. 2011년에 500개 정도의 영리기업들이 재가돌봄서비스에 참여했다. 그리고 노인돌봄서비스는 성장산업이었다. 2005-2009년 기간에 재가돌봄서비스 참여 기업들의 기업가치가 268%나 증가했고, 종업원 수는 163%, 기업 수는 98% 증가했다. 시설돌봄서비스의 경우에는 각각 93%, 98%, 26% 증가했다(Erlandsson et. al., 2013: 53-55). 지역적으로는 대도시 지역일수록, 우파 정당 집권 지역일수록, 고학력자 비중이 높은 지역일수록 민간위탁 비중이 컸다. 대도시의 경우 인구밀도가 높아 서비스 공급자 입장에서 더 경제적으로 서비스를 제공하기 쉬웠다(Erlandsson et. al., 2013: 51-52).

돌봄서비스 구매비용 중 노동비용의 최대 50%를 조세감면 형태로 지원해주는 RUT의 활용에서는 소득계층별로 뚜렷한 차이가 확인된다. 고소득 노인일수록 RUT를 많이 활용했다. 2011년에 연소득 40만 크로나 이상 노인의 13%가 RUT를 활용한 반면에 40만 크로나 미만 노인의 4%가 RUT를 활용했다. 또 모든 소득구간에서 시간이 지날수록 RUT 활용도가 높아졌다(Erlandsson et al., 2013: 49-51). 그리고 RUT라는 조세감면제도가 도입되기 전인 1990년대에 공공 돌봄서비스의 이용자 요금의 크게 인상된 데다 요금이 소득수준에 연동되어 결정됨에 따라 부유층 노인일수록 돌봄서비스를 직접 시장에서 구매하는 것이 유리해졌다(Szebehely, 2000: 200). 즉 RUT 도입 이전에도 돌봄서비스의 시장 구매 촉진 요인이 있었는데 RUT가 이를 더 촉진한 것이다.

이상 살펴본 바와 같이 1990년대 이후 노인돌봄서비스 체계의 개혁에서 뚜렷이 드러나는 점은 우파 연립정부에서 실행된 개혁정책들과 사민당 정부에서 추진되거나 준비된 정책들 사이의 연속성이다. 1990년대 전반기에 우파 연립정부에서 추진된 개혁의 대부분은 1980년대와 1990년대 초입에 사민당 정부에서 이미 준비되었던 것들이다. 2000년대 후반에 우파 연립정부에서 실

행된 개혁정책들도 사민당의 동의하에 추진되었다. 1980년대 이전에 사민당과 우파 정당들 간의 핵심적인 정책적 대립점이 바로 복지국가의 규모와 운영방식, 그리고 복지국가를 재정적으로 지탱하는 조세의 규모였다는 점을 고려하면 1980년대 이후 큰 변화가 발생했음을 알 수 있다. 이런 변화를 야기한 요인들은 무엇이었나를 설명하는 것이 다음 4장과 5장의 내용이다.

## 4. 노인돌봄서비스 개혁 주체의 형성과정과 개혁 추진방식

### 4.1 우파 정당들의 시장주의적 개혁 공세 전환

1990년대에 진행된 노인돌봄서비스의 시장화는 사회서비스 전반의 시장화의 일환이었고 이는 스웨덴의 주요 정당들이 사회서비스를 바라보는 관점의 변화를 반영한 것이었다. 사회서비스의 시장화를 가장 먼저, 그리고 일관되게 주장한 집단은 보수당이였다. 그리고 3장에서 살펴본 바와 같이 노인돌봄서비스의 시장화를 촉진한 대표적 입법들은 보수당 중심의 우파 연립정부 기간(1991-94; 2006-2014)에 이루어졌다. 스웨덴의 정당들 중 이념적으로 가장 우측에 있는 정당이자 우파 정당들 중 지지율이 가장 높은 정당인 보수당은 1970년대부터 소비선택의 자유를 강조하며 기존 스웨덴 복지국가 모델의 문제점을 강하게 공격했다.

1970년대 이전 보수당의 이념에는 자유주의적 요소와 보수주의적 요소가 섞여 있었는데 경제 문제와 관련해서는 대체로 자유주의적이고 문화적, 윤리적 이슈와 관련해서는 대체로 보수주의적인 성향을 보였다. 복지국가 문제와 관련해서는 사민당 스타일의 복지국가 발전, 즉 평등주의적 원리에 의해 운영되는 대규모 복지국가의 발전에는 반대했지만 사회복지의 시장화를 지지하지도 않았다. 보수당의 이념 요소 중 보수주의적 요소에는 온정적 간섭주의, 집단주의, 국가주의적 요소들이 포함되어 있어서 사회복지 문제와 관련해서 시장원리 도입을 흔쾌히 받아들이기 어려웠다(Ljuunggren, 1992:

286-287, 418-422).

그러다 1970년대에 들어 보수당의 이념 요소 중 자유주의적 요소가 현저히 강화되었고, 이런 관점에서 기존의 국가 독점적 사회서비스 모델을 강하게 비판하기 시작했다. 보수당의 청년조직인 ‘보수당 청년동맹(Moderata ungdomsförbundet)’ 의장인 운켈(Per Unckel)이 1970년대 초에 사회복지 영역에서 ‘선택의 자유(valfrihet)’를 확대해야 한다고 선도적으로 주장했다. 시민당이 주도적으로 발전시켜온 스웨덴 복지국가 모델의 국가 독점적이고 획일적 성격으로 인해 위축된, 개인들의 선택의 자유를 회복시켜야 한다는 것이다. 그리고 이를 위해서는 사회복지 영역에 시장 요소의 도입이 필요하다는 것이다(Vamstad, 2015: 60-61). 이런 입장은 점차 보수당의 공식 입장으로 채택되었고 이후 보수당은 사회서비스의 시장화를 가장 강경하게 주장하는 정당으로 자리잡아갔다.

또 하나의 유력한 우파 정당인 자유당은<sup>11)</sup> 중도우파 성향의 정당으로 1940년대 이래 사회적 자유주의(social liberalism) 이념 기조를 유지해왔다. 즉 빈곤이나 실업 문제 등과 관련해서는 국가의 적극적 개입의 필요성을 인정하는 진보적 자유주의 또는 자유주의 좌파 입장을 견지하여 복지국가에 대해서도 기본적으로 긍정적 입장을 갖고 있었다. 그러다 1980년대 이후 스웨덴 사회의 우경화가 진행되고 우파 정당들 중 보수당의 우위가 확고해지자 자유당의 입장도 우경화되었다. 그리하여 1985년 총선을 앞두고 사회복지 영역에서 공공부문의 독점이 해체되어야 하며 사회서비스 영역에서 민간부문의 역할이 활성화되어야 한다고 주장했다(Edebalk, 2016: 19).

1991년 총선을 앞두고 보수당과 자유당은 보수당 주도로 공동 선거강령인 <스웨덴을 위한 새 출발, Ny start för Sverige>을 발표했는데 여기에서 ‘복지 정책에서 선택의 자유 혁명을 추진한다’는 공약이 제시되었다. 사회서비스와 관련해서 공공부문이 서비스를 발주하고 민간부문이 서비스를 공급하는 발

11) 현재 자유당의 스웨덴어 명칭은 ‘Liberalerna(자유주의자들)’이다. 19세기에 창당된 자유당은 여러 차례 당명을 바꾸었다. 1934-90년에는 ‘Folkpartiet(국민당)’이었고, 1990-2015년에는 ‘Folkpartiet liberalerna(자유주의자 국민당)’, 그리고 2015년 이후엔 ‘Liberalerna’다. 영어로는 주로 그 이념적 성향을 반영하여 ‘the Liberal Party’로 번역되어왔다.

주자-시행자 모델 도입이 제시되는 등 사회서비스의 시장화가 적극 주장되었다(Vamstad, 2015: 69). 1970년대에 보수당 일각에서 주장된 사회서비스 시장화가 이제 주요 우파 정당들의 공식적 정책 노선으로 천명된 것이다.

## 4.2 사민당의 개혁 시도

한편 기존의 국가 독점적 사회서비스 모델 형성의 주역인 사민당은 1970년대에 들어 복지행정의 분권화와 복지행정 운영에서 복지서비스 소비자로서의 시민 참여를 적극적으로 고려하기 시작했고 1980년대 말에는 시장원리 도입에도 긍정적 입장을 취하게 되었다. 사민당이 복지행정 분권화와 시민 참여를 고려하게 된 이유는 복합적이었다.

우선 콤문 통합의 부작용 문제가 있었다. 도시화에 따라 농촌지역 콤문들의 인구가 크게 줄어들자 1950년대에서 1970년대까지 여러 차례 콤문 통합이 이루어졌다. 즉 인구규모가 작은 여러 콤문을 통합하여 대규모 콤문을 만들어냈는데, 1952년 최초의 콤문 통합이 시행되기 전에 2,500개 정도의 콤문이 있던 것이 1974년에는 277개로 줄어들었다. 이렇게 개별 콤문의 규모가 커짐에 따라 콤문 정치인 및 공무원들과 지역 주민 간의 거리가 멀어져 민주주의의 이상이 제대로 실현되기 어렵다는 문제가 대두했다. 이 문제에 대한 사민당의 처방이 분권화와 행정에의 시민 참여 촉진이었다. 즉 중앙정부에 대한 콤문의 자율성을 높이고 콤문 행정에서 행정서비스 소비자로서의 시민 또는 주민의 참여를 촉진한다는 것이었다(Edebalk, 2016: 16). 그런데 콤문의 핵심 업무가 사회서비스 운영이었으므로 이는 사회서비스 운영에서 콤문의 자율성 증대와 사회서비스 소비자로서 시민의 발언권 증대를 의미했다.

또 하나의 주요 요인은 1960년대 말에서 1970년대까지 진행된 스웨덴 사회 전반의 좌경화 물결, 특히 사민주의 세력 내에서 급진주의의 대두였다. 미국 및 여러 서유럽 나라들에서처럼 스웨덴에서도 1960년대 말에 급진주의 운동이 대두했다. 스웨덴의 경우엔 좌파 정당인 사민당이 장기 집권한 관계로, 다른 나라들에서와는 달리 급진주의 운동이 기성 정치세력 외부에서만 아니라 사민주의 세력 내부에서도 형성되었고 또 상당 정도 제도화된 경로를

통해 운동이 전개되었다. 사회복지 영역에서는 마르크스주의로부터 영감을 받은 급진적 사회복지사들이 기존 복지국가 모델의 한계를 지적하기 시작했다. 이들은 자본주의 경제구조 자체를 문제시했고 사회복지와 관련해선 복지서비스의 소비자인 지역 주민들의 목소리가 복지행정에 적극적으로 반영되어야 하고, 사회복지 현장을 지키는 사회복지사들의 권한과 자율성이 강화되어야 한다고 주장했다. 사민당은 이들의 요구를 주로 복지행정의 분권화라는 형태로 수용해냈다(Andersson, 2006: 71-83).

1980년대엔 사민당 내에서 사회복지서비스 영역에 시장원리를 부분적으로 도입할 필요가 있다는 주장이 나오기 시작했는데 그 핵심배경은 1970년대의 장기불황이었다. 1970년대의 장기불황 국면에서 사민당 정부(1932-76년 연속 집권)와 우파 연립정부(1976년 말 -1982년 말)가 추진한 케인스주의적 수요부양정책이 효과를 보지 못했다. 경기부양을 위한 대규모 재정투입에도 불구하고 경기가 살아나지 않아 산업 부문 일자리가 15만 개 감소했고, 재정적자와 해외부채가 빠르게 증가했다. 1979년 당시 야당이던 사민당은 경제위기 극복방안을 연구할 ‘위기그룹(krisgrupp; crisis group)’을 조직했는데, 사민당 최고위급 인사들로 구성된 위기그룹은 1981년에 보고서 『스웨덴의 미래, Framtid för Sverige』를 발간했다. 이 보고서의 기조는 민간기업들, 특히 수출기업들의 경쟁력 강화가 스웨덴 경제의 활로이므로 민간기업들의 경쟁력을 높이는 경제정책을 추진해야 한다는 것이었다(신정완, 2009: 74-75).

공공부문과 관련해서는 더 이상 증세에 기초한 공공부문의 팽창이 불가능한 상황에 있으므로 이제는 공공부문의 효율화에 역점을 두어야 한다는 점이 강조되었다. 1982년 말에 재집권한 사민당이 내세운 정책노선인 ‘제3의 길(den tredje vägen)’의 핵심은 강한 복지국가 발전과 완전고용 달성이라는 전통적인 사민주의적 목표를 민간기업들의 활성화를 통해 달성한다는 것이었다.

그리하여 사민당이 재집권한 후에 공공부문의 효율성을 높이기 위한 정책을 추진하였다. 1983년에 한국의 행정자치부에 해당하는 부처인 콤문부(Kommundepartementet)를 시민부(Civildepartementet)로 개명하고 공공부문의 혁신을 주도하게 했다. 공공부문에 만연한 ‘관공서 문화(myndighetskultur)’를 ‘서비스 문화(servicekultur)’로 변화시켜 관료주의를 억제하고, 공공부문이 시

민들의 요구에 더 민감하게 반응하도록 하는 방안을 모색했다(Vamstad, 2015: 58). 또한 사회서비스 이용자로서 시민들이 발언권을 행사할 수 있도록 제도화하는 방안도 모색되었다(Edebalk, 2016: 17).

그리고 재무부와 젊은 경제학자들을 중심으로 일부 사회서비스 영역에 시장원리를 도입하는 방안도 모색되었다. 재무부 장관이자 ‘제3의 길’의 설계자였던 펠트(Kjell-Olof Feldt)는 1984년에 출간된 대담집 『펠트와의 대화, Samtal med Feldt』에서 보육과 의료 영역에서 민간공급자의 참여를 허용할 필요가 있다고 주장했는데(Ahlqvist & Enqvist, 1984: 106-107), 이것이 사민당 내에 분란을 가져왔다. 사회서비스의 시장화에 완강히 반대한 사회부 장관 안데르손(Sten Andersson)과 펠트 사이에 대결구도가 형성되었는데 수상인 팔메(Olof Palme)가 안데르손의 손을 들어주면서 일단락되었다(Feldt, 1991: 186-192). 민간기업 대신에 시민들의 자발적 조직인 협동조합이나 연금수령자단체 등이 사회서비스 공급의 일각을 담당하게 하는 방안도 사민당에서 논의되었는데, 콤포문 소속 노동자들의 노동조합인 콤포문노조(Kommunalarbetareförbundet)가 이에 완강히 반대하여 무산되었다(Edebalk, 2016: 19).

그러나 시간이 지나면서 펠트를 중심으로 한 개혁론자들의 발언권이 강화되었는데, 이를 확연히 보여주는 중요한 전환점으로 평가되는 것이 1987년에 재무부가 발간한 『장기전망 연구보고서 1987, Långtidsutredningen 1987』다.<sup>12)</sup> 이 보고서에는 재무부의 입장이 더 이상 케인스주의가 아니라 통화주의와 같은 신자유주의 경향의 경제이론에 입각해있다는 점이 드러난다. 공공부문이 제공하는 서비스와 관련해서는 민간기업 참여 허용 방안이 적극적으로 검토되었다(Antman, 1994). 1989년에 사민당 정부가 발족시킨 국가연구위원회인 ‘경쟁위원회(Konkurrenskommittén)’는 1991년에 제출한 보고서에서 사회서비스 영역에서 민간부문의 참여가 비용절감과 효율성 제고를 낳을 것으로 기대하였다.

12) 장기전망 연구보고서(Långtidsutredningen, 직역하면 ‘장기연구’)는 재무부가 발간하는 경제전망 보고서다. 향후 어떤 경제적 변화가 있을 것인지를 예측하고, 이 예측에 기초하여 어떤 경제정책을 집행하는 것이 바람직한가를 논의하는 것이 주된 내용이다. 1948년 이래로 대략 3-4년에 한 번씩 발간되어왔다.

1991년 총선 직전에 사민당 정부의 시민부 장관인 요한손(Bengt Johansson)과 펠트 후임 재무부 장관인 라르손(Allan Larsson), 그리고 사회부 장관 탈렌(Ingela Thalén)이 각기 공공부문이 사회서비스를 직접 공급할 필요는 없다고 주장했다. 즉 조세를 통해 재원이 조달된다면 서비스 공급을 민간에 맡겨도 전체 제도 틀의 공적이고 연대적 성격은 충분히 유지된다는 것이다(Edebalk, 2016: 33-34). 이제 사민당 최고위급 인사들이 ‘발주자-시행자 모델’ 도입을 적극 주장하게 된 것이다.

이렇게 1980년대 말 이후 사민당 내에 시장원리 친화적 개혁을 주장하는 목소리가 한결 높아진 것은 1980년대 말의 심각한 인플레이션 문제와 관련이 있다. 1982년에 사민당이 집권하자마자 시행된 ‘제3의 길’ 정책의 핵심요소의 하나가 스웨덴 통화의 평가절하였다. 당시 고정환율제에서 스웨덴 통화의 가치를 절하함으로써 수출기업들의 가격경쟁력을 회복시키고자 한 것이다. 그런데 자국 통화의 평가절하는 수입품 가격 상승을 통해 인플레이션을 야기한다는 문제점이 있었다. 인플레이션 발생을 억제하기 위해 재무부는 정부지출 억제와 임금상승 억제에 힘을 쏟았고, 정부지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 복지지출 억제를 위해 노력했다. 그러나 사민당 내의 역학관계 등으로 인해 충분히 긴축적인 정책을 구사하지 못했다(Södersten, 2006: 46). 따라서 인플레이션 압력을 충분히 억누르지 못했다. 또한 1980년대 중반에 추진된 금융자유화가 은행 대출 과잉을 낳아 인플레이션 유발 요인으로 작용했다. 그리하여 1980년대 말이 되면 인플레이션과 거품경제가 심각한 경제 문제로 대두하였고, 결국 이 문제를 해결하지 못해 1990년에 펠트가 재무부 장관직을 사임하게 된다. ‘제3의 길’ 정책이 결국 실패로 귀결된 것이다. 펠트 후임으로 재무부 장관에 취임한 라르손은 향후 거시경제정책에서 물가안정이 최우선적 정책목표가 될 것이라 천명했다(신정완, 2009).

이런 상황에서 사민당은 물가안정을 위해 공공지출을 억제하고 공공부문의 효율성을 강화하는 방안으로 사회서비스의 시장화를 적극적으로 고려하게 된 것이다. 1970년대 말부터 경제관료와 경제학자들을 중심으로 무르익어 온 시장주의적 개혁구상이 1980년대 말의 심각한 인플레이션을 계기로 사민당의 주류 입장으로 부상하게 된 것이다.

이상 사민당 내에서 진행된 논의의 추이를 살펴보면 경제위기가 사민당의 노선 전환의 결정적 계기였다는 점이 확인된다(Vamstad, 2015: 63). 1970년대의 장기불황 국면에서 케인스주의적 수요부양정책이 실패로 돌아가자 ‘제3의 길’ 정책을 도입하고 공공부문의 효율성 강화를 모색하게 되었고, 1980년대 말에 심각한 인플레이션에 직면하자 사회서비스의 시장화를 추진하자는 재무부와 경제학자들의 주장이 주류 입장으로 부상하게 된 것이다. 2장에서 언급한 것처럼, 기존 제도 틀의 유지를 어렵게 하는 심각한 위기 상황에 직면하게 되면 정치 주체들이 새로운 대안을 모색할 가능성이 커지는데, 사민당도 1970년대의 장기불황과 1980년대 말의 심각한 인플레이션이라는 경제위기 상황에서 과거와는 다른 방향의 해결책을 적극 모색하게 된 것이다.

그런데 이런 위기상황에 봉착했다고 해서 자신에게 정치적으로 손해가 될 가능성이 큰 대안을 추구하는 정당은 많지 않을 것이다. 철저하게 집단 이기주의적인 관점에서 보면, 장기적으로 사회 전체 차원에서 이익이 될 것으로 보이지만 자기들에게는 정치적 타격을 줄 것으로 보이는 대안은 선택하지 않을 것이다. 그런데 정치적 이해득실에 대한 평가는 정치적 시지평(time horizon)의 길이에 따라 달라질 수 있고, 2장에서 언급한 바와 같이 정치적 시지평의 길이는 해당 사회의 정치환경과 해당 정당의 정치적 위상에 따라 달라질 수 있다.

스웨덴 사민당은 1932-76년 기간에 단 한 번도 정권을 빼앗기지 않고 연속 집권했고, 1976-82년 기간의 야당생활을 마치고 1982년에 재집권한 ‘자연스런 집권정당(natural party of government)’이었다(Pontusson, 1992: 1). 사민당 처럼 수십 년간 장기 집권하면서 정책 의제 설정을 주도해왔고 앞으로도 그럴 것으로 기대되는 정당의 정치적 시지평은 매우 장기일 수 있다. 장기 집권하는 정당의 입장에서는, 자신이 추진하는 정책의 장기적 효과도 집권기간 내에 나타나게 될 가능성이 매우 크다는 점에서 정치적 이익과 비용의 계산을 긴 시지평 위에서 할 수 있을 것이다. 따라서 단기적으로는 정치적 불이익이 있더라도 장기적으로 이익이 클 것으로 예상되는 정책을 기꺼이 추진할 수 있을 것이다.

사회서비스의 시장화가 단기적으로는 정치적으로 부담이 크더라도 공공지

출의 감소와 서비스 공급의 효율성 제고를 통해 장기적으로 큰 사회적 이익을 제공할 것으로 기대된다면 이를 추진할 수 있는 것이다. 장기적으로 발생하는 사회적 이익도 결국 사민당의 집권 기간 내에 드러날 것이므로 사회적 이익은 결국 집권 정당인 사민당의 정치적 이익으로 귀결될 것이다. 따라서 사민당처럼 장기 집권하는 정당의 입장에서는 사회적 이익과 자신의 정치적 이익 사이의 괴리가 작기 때문에 단기적으로 효과적인 정치적 책략을 마련하는 것보다는 장기적으로 사회에 더 이익이 되는 ‘정답’을 찾아가는 것이 정치적으로도 합리적인 선택이 될 수 있을 것이다. 1980년대 말의 심각한 인플레이션 상황으로 인해, 공공지출을 줄이는 방향의 사회서비스 개혁이 장기적으로 사회적 이익이 되는 ‘정답’이라는 재무부 관료들과 경제학자들의 주장이 더 큰 발언권을 얻게 되었고, 사민당은 결국 이 ‘정답’을 공식 입장으로 채택하게 된 것이다.

또한 사민당은 장기 집권을 통해 보여준 성공적 국정운영으로 인해 유권자들로부터 두터운 신뢰를 축적할 수 있었기에(Helco & Madsen, 1987: 28), 단기적으로 정치적 부담이 될 수도 있는 정책을 추진할 수 있었다고 해석할 수도 있을 것이다. 정당이 추진하는 정책에 대한 유권자들의 판단은 정책 내용뿐 아니라 이를 추진하는 정당에 대한, 그동안 누적되어온 신뢰나 불신에 의해서도 크게 영향 받기 때문이다.

### 4.3 주요 이해당사자 단체들의 입장

한편 정당 이외의 주요 이해당사자 단체들은 사회서비스 개혁과정에서 철저하게 자기 조직 또는 집단의 이해관계에 충실한 모습을 보였다. 우선 재계는 1970년대 장기불황 국면에서 새로운 수익 창출 기회로서 사회서비스 부문에 진출하기를 희망했고, 이를 위해 사회서비스의 시장화를 주장했다. 사회적 수요가 충분한 사회서비스 부문이, 정부가 재원을 조달하고 서비스 공급은 민간에 위탁하는 형태로 운영될 경우 민간기업들은 수익성은 높고 위험 부담은 거의 없는 사업기회를 갖게 된다고 본 것이다.<sup>13)</sup> 재계는 다양한 의견

13) 민간기업의 사회서비스 부문 진출의 선도사례가 피슬링엔(Pysslingen)이다. 1980년

그룹을 조직하여 선택의 자유 담론을 대중적으로 유포하며 사회서비스의 시장화에 앞장섰다(Vamstad, 2015: 65-67; Edebalk, 2016: 15).

또 하나의 주요 이해당사자는 콤문들의 연합체인 콤문연합이었다. 콤문연합은 사회서비스 개혁과 관련된 각종 공적 논의기구에 대표를 파견하는 등 큰 발언권을 행사했다. 사회서비스 개혁과 관련하여 콤문연합의 주된 관심사는 무엇보다 사회서비스 행정의 분권화를 통한 콤문의 권한과 자율성 강화였다. 3장에서 살펴본 바와 같이 콤문연합은 중앙정부가 콤문에 내려 보내는 보조금 중 일반적 보조금의 비중을 높여야 하고, 사회서비스의 이용자 요금을 각 콤문이 자율적으로 결정할 수 있게 해야 한다고 주장했다. 그리고 사회서비스 부문에서 민간부문의 참여와 공급자 간 경쟁 도입에 긍정적 입장을 취했다(Edebalk, 2016: 35-36).

콤문 소속 노동자들의 조직인 콤문노조는 조합원 수에서 스웨덴 최대의 산업별 노조였고, 사민당과 가까운 관계에 있었다. 콤문노조는 초기에는 사회서비스 공급의 민간위탁에 완강히 반대했다. 민간기업뿐 아니라 협동조합 등의 참여도 막아야 한다는 것이다. 협동조합 등의 참여는 결국 민간기업의 참여로 이어질 수밖에 없다고 우려한 것이다.

그러다 1990년대 초에 입장이 크게 바뀐다. 산업별 노조인 콤문노조는 전국 수준의 블루칼라 노동조합인 LO(Landsorganisationen; 직역하면 ‘전국조직’)의 산하조직인데, LO가 1991년에 산하노조들의 관할권 조정을 추진했다. 그 결과로 콤문에 고용된 노동자들뿐 아니라 콤문으로부터 업무를 위탁받은 민간부문 소속 노동자들도 콤문노조에 가입하게 되었다. 이를 통해 콤문노조는 조직대상 범위를 넓혀 자신의 위상을 강화할 수 있게 되었는데, 이렇게 되자 콤문노조는 사회서비스 공급에 민간기업이나 협동조합이 참여하는 것을 긍정적으로 보는 입장으로 급선회한다. 민간부문의 참여가 공공부문 운영에 좋은 자극제가 되리라는 것이다. 또한 민간부문 참여는 콤문 관련 업무에 종사하는 노동자들의 고용주를 다원화하는 효과를 낳을 것인데, 이는 노동자

---

대 초에 보육시설 부족 문제가 심각했는데, 이를 배경으로 1983년에 민간기업 피슬링엔이 보육시설을 주식회사 형태로 설립했다. 피슬링엔은 세계적 가전기업인 일렉트로룩스(Electrolux)가 지배주주인 기업이었다.

채용을 둘러싼 고용주 간 경쟁을 낳아, 오직 콤문만이 고용주였던 종래의 상황에 비해 노동자들의 고용조건에 유리하게 작용하리라는 것이다(Edebalk, 2016: 37).

또한 1980년대 이후 ‘제3의 길’ 정책 등을 둘러싸고 사민당 정부와 노조의 관계가 악화되어(신정완, 2009: 95), 노조가 일반적인 정책적 의제에 개입할 여지가 크게 축소되었다. 이런 상황도 콤문노조가 사회서비스 시장화를 거스를 수 없는 대세로 인정하고 이에 순응하게 된 배경의 하나로 해석할 수 있을 것이다.

한편 노인돌봄서비스 소비자들의 이익단체인 연금수령자 단체들은 처음부터 돌봄서비스 공급주체의 다원화에 반대하지 않았고 일부 돌봄서비스에서는 그들 자신이 공급주체로서 참여하기를 원했다. 그리고 콤문 수준에서 노인돌봄서비스 공급과 관련하여 연금수령자 단체들이 의사결정에 참여했다. 예컨대 콤문에 설치된 연금수령자위원회(pensionärsråd)가 LOV의 도입 여부 결정, LOU의 계약 조건 설정, 민간위탁사업자의 업무에 대한 평가 등에 의견을 제시하는 등 시장화된 서비스 체계 하에서도 미시적 수준에서 조합주의적 의사결정구조가 작동해왔다(Feltenius & Wide, 2015). 따라서 연금수령자 단체들이 돌봄서비스의 시장화와 관련하여 크게 불만을 가질 이유가 별로 없었다. 그리고 돌봄서비스 소비자 중 저소득층 노인들은 이용자 요금 인상으로 인해 불이익을 얻었지만 고소득 노인들은 RUT로 인해 이익을 얻었다. 따라서 돌봄서비스의 소비자들 간에도 돌봄서비스의 시장화와 관련하여 이해관계가 상이하여 단일한 입장을 형성하기 어려웠다.

이상 주요 정당들과 이해당사자 단체들이 취한 입장을 살펴보면, 1980년대 말이 되면 콤문노조를 제외한 핵심 집단들, 즉 우파 정당들, 사민당, 재계, 콤문연합, 연금수령자 단체들 사이에 복지행정의 분권화뿐 아니라 노인돌봄서비스를 위시하여 사회서비스의 시장화에도 이견이 없게 되었다는 점을 알 수 있다. 이를 ‘복지다원주의 연합(welfare pluralism coalition)의 형성’이라 표현할 수 있을 것이다. 즉 사회서비스 부문에 국가뿐 아니라 민간부문도 공급자로 참여할 수 있게 하자는 데 광범위한 합의가 형성된 것이다.

1990년대 초에 콤문노조마저 이런 입장을 취하게 됨에 따라 복지다원주의

연합이 완성되어 이제 사회서비스의 시장화에 저항할 수 있는 유력한 세력이 존재하지 않게 되었다. 기존 사회서비스 모델 형성의 주역인 시민당뿐 아니라 1980년대 내내 사회서비스 시장화에 완강히 반대해온 콤포노조가 이제 사회서비스 시장화를 지지하게 됨으로써, 노인돌봄서비스 개혁을 둘러싼 정치는 ‘거부권 행사자’가 존재하지 않는 게임, 기본적 합의에 기초하여 게임 참여자들의 이해관계를 미세 조정하면 되는 게임으로 전환된 것이다.

#### 4.4 국가연구위원회를 통한 정책 논의

2장에서 최태욱(2014)의 논의를 빌어, 합의제 민주주의 체제에서 정치세력들 간에 합의가 형성되기 쉽다는 점을 살펴본 바 있다. 그런데 스웨덴은 합의제 민주주의 체제의 대표 사례라 할 수 있다. 국회의원 선출방식이 전적으로 비례대표제에 입각해 있으며, 한 정당이 과반수 득표를 하는 경우가 거의 없어 연립정부가 흔히 구성되고, 상황에 따라 과반수에 못 미치는 득표를 한 정당이 단독 집권하게 될 경우엔 적어도 일부 야당으로부터의 지지를 절실히 필요로 하게 된다. 집권 정당과 야당 간에 사안별 협력이 흔히 이루어진다. 또 노동조합이나 사용자단체 등이 정부와 긴밀히 협의하는 사회적 합의주의 또는 조합주의가 발전한 대표 사례이기도 하다. 그런 점에서 스웨덴은 일단 합의를 통한 개혁이 이루어질 수 있는 기본적인 제도적 여건이 잘 갖추어진 사회라 할 수 있다.

스웨덴에서 조합주의적 방식의 정책결정은 다양한 경로를 통해 이루어지는데, 이제 살펴볼 국가연구위원회 제도도 정치세력 간에 합의를 촉진하는 대표적인 조합주의적 정책결정제도라 할 수 있다. 3장에서 서술한 노인돌봄 서비스 개혁 관련 정책 논의들은 세부 이슈별로 여러 국가연구위원회에서 전개되었다. 국가연구위원회란 스웨덴의 독특한 제도로서 국가에 의해 발족, 운영되는 정책연구조직이다.<sup>14)</sup> 대개 중요한 정책 사안에 관해 정부가 입법안

14) 국가연구위원회의 스웨덴어 명칭은 ‘utredning(연구)’, ‘kommitté(위원회)’, ‘kommission(위원회)’ 등이다. 예컨대 1930년대에 발족된, 인구문제를 다룬 국가연구위원회의 명칭은 ‘Befolkningskommission(인구위원회)’이고, 1940년대에 발족된 인구문제 관련 국가연구위원회의 명칭은 ‘Befolkningsutredning’이었다. 그리고 본 논문 4장 2절에

을 만들기 전에 국가연구위원회에서 연구를 수행하도록 하여 그 연구결과를 입법안 작성에 무겁게 반영한다. 국가연구위원회에는 대개 특정 정책 이슈를 둘러싸고 상이한 이해관계를 갖는 이해당사자 단체 및 정당들의 대표, 그리고 해당 사안에 관한 전문가들이 참여하여 함께 연구하고 의견을 나눈다. 그런 점에서 국가연구위원회는 ‘스웨덴 모델(the Swedish model)’의 주요 특징의 하나인 ‘조합주의적 의사결정구조’의 대표 사례라 할 수 있다. 국가연구위원회는 연구와 논의의 결과를 보고서로 작성하여 정부에 제출하는데, 이 보고서는 ‘국가연구위원회 보고서(SOU: statens offentliga utredning; 국가의 공적 연구)’ 시리즈로 출간된다.<sup>15)</sup>

특정 국가연구위원회의 활동 기간 중에 정권 교체가 이루어져도 해당 국가연구위원회는 별다른 변화 없이 활동을 이어간다. 그런 점에서 국가연구위원회는 스웨덴에서 정책의 연속성을 보장해주는 중요한 제도 틀이라 할 수 있다. 또한 국가연구위원회는 그리 멀지 않은 미래에 구체적 해결을 필요로 하는 개별 정책 이슈별로 구성되기 때문에, 의제가 광범위하게 설정될 경우에 발생하기 쉬운 이념적 대립을 줄이는 효과를 낳는다(신정완, 2018: 117). 베르기와 에얼링손(Andreas Bergh & Gissur Ó Erlingsson)은 국가연구위원회의 핵심 역할의 하나로 공통의 문제 정의(common problem definition)를 창출함을 통해 정치적 의제를 설정해준다는 점을 든다. 즉 정당들을 포함하여 스웨덴의 주요 정치적 행위주체들이 앞으로 해결해야 할 문제가 무엇인지를 명료하게 설정해줌으로써 이후 논의과정을 통해 공통의 해결책에 비교적 쉽게 합의할 수 있게 해준다는 것이다(Bergh & Erlingsson, 2009: 83). 또 위원회에서 논의는 통계자료 등 객관적 자료에 기초하여 전개되고 해당 분야 전문

---

서 언급한 바 있는, 1989년에 사민당 정부가 발족시킨 국가연구위원회의 명칭은 ‘Konkurrenskommittén(경쟁위원회)’이다. 즉 위원회에서 다루는 주제명 뒤에 ‘utredning(연구)’이나 ‘kommitté(위원회)’, ‘kommission(위원회)’ 등을 붙이는 방식으로 국가연구위원회의 명칭이 정해진다. ‘국가연구위원회’라는 한국어 번역은 이 위원회의 성격을 잘 나타내기 위해 필자가 의역한 것이다. 그리고 2장 기존 연구 검토에서 살펴본 Bergh & Erlingsson(2009)가 이야기하는 ‘정부 위원회들(government commissions)’은 바로 이 국가연구위원회를 지칭한다. 국가연구위원회 제도의 운영에 관한 상세한 설명으로는 최연혁(2009) 참조.

15) 예컨대 ‘SOU 2021: 36’은 2021년에 출간된 국가연구위원회 36번째 보고서라는 뜻이다.

가들의 참여나 지원 하에 진행되기 때문에 실사구시적 성격을 띠게 된다.

그리고 국가연구위원회 활동이 종료된 후에 발간되는 국가연구위원회 보고서에는 위원회에 참여한 정당과 이해당사자 단체들의 최종 입장이 기록되며, 발간된 보고서는 영구 보존되며 모든 사람들이 열람할 수 있도록 공개된다. 정당과 이해당사자 단체들의 입장이 기록되고 공개되기 때문에 정당과 이해당사자 단체들은 책임성 있게 위원회 활동에 임하게 되며, 위원회 활동 종료 후에 정치적 이해득실에 따라 자신의 입장을 번복하거나 자신의 책임을 다른 주체에게 전가하기 어렵다. 그리고 국가연구위원회에 이념적 성향이 서로 다른 여러 정당들과 이해관계가 서로 다른 주요 이해당사자 단체들이 모여 논의하고 정책 대안을 마련해가는 과정 자체가 정치적 합의를 이끌어내는 과정이다. 국가연구위원회라는 조합주의적 정책 논의 플랫폼(platform)에서 노인돌봄서비스를 위시하여 사회서비스의 시장주의적 개혁이 논의되고 이에 입각하여 정부 입법안이 마련되었기 때문에, 주요 정치세력 간에 광범위한 합의에 입각하여 개혁이 추진될 수 있었던 것이다.

## 5. 콤포넌트의 재정조건

1990년대 초에 단행된 복지행정의 분권화에 따라 노인돌봄서비스 등 사회서비스 운영방식과 관련하여 콤포넌트가 매우 큰 정책적 재량권을 갖게 되었다. 그런데 복지행정을 분권화하고 사회서비스 부문에 시장원리를 도입하는 방향의 중앙정부 차원 개혁이 집중적으로 추진되던 1990년대는 콤포넌트의 재정상황이 매우 나빴던 시기였다. 반면에 사회서비스 영역에서 콤포넌트의 책임영역이 늘어나 지출요인은 증가했다. 이에 콤포넌트는 주로 비용절감을 위해 노인돌봄서비스의 시장화를 빠르게 추진했다.

1990년대에 콤포넌트의 재정상황을 악화시킨 가장 큰 요인은 1990년대 초입에 발발한 금융위기였다. 2차대전 이후 스웨덴이 경험한 가장 큰 경제위기였던 이 금융위기로 인해 콤포넌트의 조세수입이 감소한 반면에 빈곤층이 늘어 지출요인은 증가했다.<sup>16)</sup> 금융위기 국면에 집권한 우파 연립정부(1991년 말 -

1994년 말)는 파산위기에 처한 은행들에 막대한 공적자금을 지원하는 등 금융위기 극복을 위해 많은 돈을 써야 했고 그 과정에서 재정적자와 해외부채가 급증했다. 이어 집권한 사민당 정부(1994년 말 - 2006년 말)는 누적된 재정적자와 해외부채 해소를 최우선적 정책과제로 삼아 스웨덴 현대 경제사에서 유례없는 강도 높은 긴축정책을 추진했다. 특히 정부지출 중 가장 큰 몫을 차지하는 사회복지 관련 지출을 크게 줄였다. 물론 콤포문이 담당하는 사회복지 서비스 부문에서도 지출억제가 요구되었다. 이런 긴축정책으로 인해 1990-98년 기간에 보건의료와 노인돌봄 영역에서 종사자 수가 15% 감소했다. 반면에 고령화로 인해 동 기간에 80세 이상 노인 인구가 17% 증가했다 (Szebehely, 2000: 178-179).

그리고 1990년대에 사회서비스 영역에서 콤포문의 책임을 늘리는 중요한 개혁들이 이루어졌고 이는 콤포문의 재정부담 증대로 이어졌다. 대표적인 것이 ‘에델 개혁(Ädelreformen; the Ädel reform)’이다.<sup>17)</sup> 에델 개혁은 노인돌봄서비스와 관련하여 콤포문의 책임을 크게 강화하는 내용의 개혁이었는데 사민당 정부 시기인 1990년 12월에 법제화되어 1992년에 발효되었다. 에델 개혁 이전에 스웨덴의 노인돌봄서비스 체계는 의료적 돌봄이 필요한 경우에는 란드스팅이 운영하는 병원에서 서비스를 제공하고, 비의료적 돌봄 또는 사회적 돌봄은 콤포문이 책임지는 구조를 갖고 있었다. 그런데 이런 체계는 여러 문제점을 안고 있었다.

노인돌봄서비스의 경우 한 노인이 의료적 돌봄과 비의료적 돌봄 모두를 필요로 하는 경우가 많아 란드스팅과 콤포문 간에 책임영역이 구분된 구조가

16) 콤포문과 란드스팅의 주된 재정수입원은 콤포문조세(kommunalskatt)인데, 이는 소득세로서 1990년대에 콤포문조세의 세율은 30%였다. 1990년대에 콤포문조세는 중앙정부 부문의 소득세보다 규모가 컸고 현재에도 그러하다.

17) ‘Ädel’이란 명칭은 ‘Äldre delegationen(the elderly delegation)’에서 유래했다. 즉 ‘Äldre’에서 ‘Ä’를 따오고 ‘delegationen’에서 ‘del’을 따와 조합하여 만든 말이다. Äldre delegationen은 사민당 정부 시기인 1980년대 말에 노인돌봄서비스 개혁방안을 마련하기 위해 구성된 위원회이고, 이 위원회의 정책제안에 크게 의존하여 개혁입법이 이루어졌다. 그런데 ‘ädel’은 ‘고결한(noble)’, ‘명예로운(honorable)’ 등의 뜻을 가진 스웨덴어 형용사이기도 하다. 즉 ‘Ädel’ 개혁은 Äldre delegationen의 작업에 기초한 개혁이자 노인들의 품위 있는 삶을 보장하기 위한 개혁이기도 하다는 중의적 의미를 담고 있다.

많은 행정적 불편을 야기했다. 또 많은 노인성질환의 경우 본격적인 의료행위보다는 장기간에 걸친 돌봄을 더 필요로 하는데, 노인성 장기질환 환자들이 병상을 장기간 차지하여 본격적인 의료적 치료를 필요로 하는 환자들이 병상을 사용하기 어렵게 만드는 측면이 있었다. 또 노인을 병원에 장기 입원시키는 것이 콤포이 운영하는 돌봄시설에 입주시키는 것에 비해 한결 더 많은 비용이 들어 정부의 재정부담이 과도해진다는 문제가 있었다. 그리고 어느 정도 활동이 가능한 노인의 경우에는 병원보다는 돌봄시설에서 거주하는 것이 본인 입장에서도 더 편안하다는 주장도 대두되었다(Andersson & Karlberg, 2000: 2-3).

에텔 개혁의 핵심은 의사의 진료가 필요한 좁은 의미에서의 의료적 돌봄을 제외한 모든 노인돌봄서비스를 콤포이 담당하게 하고, 이에 필요한 예산과 인력을 콤포이에 지원한다는 것이었다(김현숙, 2010: 191-192; Andersson & Karlberg, 2000: 4). 즉 간호사급 인력이 필요한 준(準)의료적 돌봄도 콤포이 담당하도록 한다는 것이었다. 에텔 개혁을 통해 콤포이의 책임 영역이 늘어남에 따라 란드스팅으로부터 콤포이로 관련 예산과 인력이 이전되었지만, 빠르게 진행되는 고령화로 인한 콤포이의 재정부담 증대를 막을 수 없었다.

그리고 1994년에 장애인에 대한 콤포이의 서비스 지원을 한결 강화하는 법률인 ‘장애인 지원 및 서비스 법(LSS; lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, 이하 ‘LSS’로 표기)’이 발효되어 콤포이의 재정부담이 늘어났다. 노인돌봄서비스를 규율하는 법률인 사회서비스법에는 돌봄 대상 노인들에게 ‘합당한(skälig; reasonable) 생활수준’을 보장해야 한다고 규정된 반면에 LSS에는 장애인들에게 ‘좋은(god; good) 생활수준’을 보장해야 한다고 더 높은 수준의 요구가 제시되었다. 그리고 LSS는 사회서비스법에 비해 전체적으로 구속력이 한결 강한 법이었다.

따라서 콤포이들은 장애인 지원을 위한 재정지출을 크게 늘려야 했고, 이는 노인돌봄서비스 지출 삭감으로 이어졌다. 2000-2009년 기간에 콤포이들의 장애인 지원 지출액은 66% 증가한 반면에 노인돌봄 지출액은 6% 감소했다. 그런데 동 기간에 80세 이상 노인인구는 9% 증가했다(Szebehely, 2011: 217-219). 80세 이상 노인 1인당 돌봄서비스 지출액은 불변가격 기준으로 1990-2000년

에 기간에 15% 감소했고, 2000-2015년 기간엔 10% 감소했다(Szebehely & Trydegård, 2007: 201).<sup>18)</sup>

이렇게 재정여건이 악화함에 따라 많은 콤포들이 노인돌봄 관련 지출을 줄이기 위해 노인돌봄서비스의 민간위탁에 적극적으로 나섰다. 그리고 서비스 구매 입찰에서 무엇보다 낮은 가격을 중시했다. 대체로 콤포의회를 우파 정당들이 장악하고 있는 콤포들에서 민간위탁이 더 활발하게 진행되었는데, 이는 이념적 성향을 반영한다고 해석할 수 있을 것이다. 사민당 집권 콤포들 중에서는 재정사정이 나쁜 콤포들일수록 민간위탁을 많이 했다. 이는 콤포들이 노인돌봄서비스를 민간에 위탁하는 주된 동기가 비용절감이라는 점을 보여주는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 그리고 일반 시민이나 노인돌봄서비스 종사인력에 비해 콤포 정치인들이 민간위탁에 더 긍정적인 태도를 보였다(Szebehely, 2011: 230). 이는 콤포 재정에 대해 책임져야 하는 정치인들이 일반 시민들보다 비용절감을 더 중시한다는 점을 반영한다고 해석할 수 있을 것이다. 콤포들의 재정조건 악화는 노인돌봄서비스의 시장화를 촉진한 핵심 요인이었던 것이다. 그리고 콤포들의 열악한 재정조건은 비용절감을 위한 시장화를 어느 정도 불가피한 것으로 대중에게 인식되게 함으로써 노인돌봄서비스의 시장화 이슈를 탈정치화 하는 데 기여했다고 해석할 수 있을 것이다.

## 6. 요약과 토론

1990년대 이후 스웨덴의 사회서비스 부문에서 시장원리를 도입하는 개혁이 추진되어왔는데 노인돌봄서비스는 그 대표적 사례라 할 수 있다. 노인돌봄서비스의 시장화를 촉진한 핵심적인 입법조치들은 대부분 보수당 중심의 우파 연립정부 기간(1991-1994; 2006-2014)에 이루어졌다. 그러나 1990년대 초의 개혁입법은 대부분 사민당 정부 기간(1982-1991)에 이미 준비된 것들이

18) 여기에서 ‘80세 이상 노인 1인당 돌봄서비스 지출액’은 돌봄서비스 지출총액을 80세 이상 노인인구로 나눈 값이다. 즉 돌봄서비스를 받는 노인뿐 아니라 받지 않는 노인도 분모에 포함되었다.

었고 2000년대 후반의 개혁도 시민당의 동의하에 추진되었다. 그리고 핵심 이해당사자인 콤포노조도 1990년대 초에 들어 노인돌봄서비스의 시장화를 지지하는 입장으로 선회했다. 스웨덴에서 노인돌봄서비스의 시장화는 주요 정당들과 이해당사자 단체들 사이의 폭넓은 합의에 입각하여 추진된 개혁이었고, 따라서 심각한 정치적 갈등 없이 추진될 수 있었다.

선진 자본주의국들에서 복지국가의 축소나 시장주의적 개혁을 설명하는 대표적인 이론들은, 이런 성격의 개혁이 심각한 정치적 대립을 야기하기 쉽다는 점을 전제로 하여 구성되었다는 점에서 스웨덴 사례를 설명하는 데 한계가 있다고 판단된다. 그래서 본 논문에서는 합의에 의한 시장주의적 개혁을 설명해줄 수 있는 분석틀에 포함되어야 할 요소로서 다음과 같은 것들을 제시하였다. 정치세력들의 지지평, 정치세력간의 합의를 촉진하는 정치제도의 존재 여부, 기존 제도 틀의 유지를 어렵게 하는 위기의 심각성 정도, 복지국가 개혁을 지지하는 세력과 반대하는 세력 간의 힘의 상대적 크기, 공공 복지서비스 공급 주체의 재정조건이 그것이다.

그리고 이런 요소들에 초점을 맞추어 1990년대 이후 스웨덴에서 노인돌봄서비스의 시장화가 별다른 정치적 갈등 없이 주요 정치세력간의 합의에 입각하여 추진될 수 있었던 이유를 설명했다. 장기 집권 정당인 시민당의 정치적 지지평이 매우 길어 단기적으로 정치적으로 부담이 될 수 있는 정책을 추진할 수 있었다는 점, 주로 국가연구위원회라는 정책연구 플랫폼에서 노인돌봄서비스를 위시하여 사회서비스의 시장화를 촉진하는 정책대안 논의가 진행되어 정치적 합의를 이루기 쉬웠다는 점, 1970년대의 장기불황과 1980년대 말의 심각한 인플레이션이 시민당에게 새로운 대안을 모색하도록 강제했다는 점, 1990년대 초에 사회서비스의 시장화에 반대하는 정치세력이 소멸하게 되었다는 점, 1990년대 이후 콤포노들의 열악한 재정조건으로 인해 콤포노들이 비용절감을 위해 노인돌봄서비스의 시장화를 적극적으로 추진하게 되었다는 점을 부각시켰다.

1990년대 이후 노인돌봄서비스를 위시하여 스웨덴의 사회서비스 개혁은 이론적 차원에서도 흥미로운 문제를 제기한다고 판단된다. 선진 자본주의국들에서 복지국가의 축소 또는 시장주의적 개혁에 관한 논의에서 매우 큰 영

향력을 행사해온 Pierson(1994)이나 이에 대립되는 입장에 선 Streeck & Thelen(2005)의 분석들은 모두 스웨덴의 노인돌봄서비스 개혁처럼 주요 정치 세력간의 폭넓은 합의에 입각하여 추진되는 개혁을 설명하는 데 한계가 있다. 그런데 피어슨(Paul Pierson)의 논의는 미국과 영국의 사례분석에 입각해 있고, 스트릭과 텔렌(Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen)의 논의는 독일, 프랑스, 이탈리아, 헝가리, 미국, 영국의 사례분석에 입각해 있다. 스웨덴 사례는 피어슨이나 스트릭과 텔렌의 논의에서 빠져 있다. 스웨덴 사례를 비중 있게 고려한다면 선진 자본주의국들에서 복지국가의 시장주의적 개혁을 설명하는 분석들은 어느 정도 수정될 필요가 있다고 생각된다. 스웨덴은 물론 미국, 영국, 독일 등에 비해 너무 작은 사회이지만 복지국가 영역에서 하나의 전범(典範) 역할을 해왔다는 점에서 복지국가 비교연구에서는 무시하기 어려운 사회라 할 수 있다. 따라서 그 경험은 이론적으로도 비중 있게 반영될 필요가 있을 것이다.

## 《참고문헌》

- 장창현(2008). “스웨덴 노인복지 분권화 연구: Ädel 개혁의 함의”. 『한국거버넌스학회보』, 15(2), 241-264.
- 김현숙(2010). “1992년 Ädel 개혁 이후 스웨덴 노인보호서비스제도의 변화에 대한 연구”. 『EU 연구』, 27, 181-212.
- 박승희(2012). 『한국 사회보장론: 스웨덴을 거울삼아』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 신정완(2009). “스웨덴의 ‘제3의 길’ 정책의 실패 원인: ‘정책 부조화’ 문제를 중심으로”. 『사회경제평론』, 32, 67-99.
- \_\_\_\_\_ (2018). “1930-40년대 인구문제 관련 스웨덴 국가연구위원회들에서의 인구정책과 가족정책 논의”. 『사회보장연구』, 34(2), 95-124.
- 조남경(2014). “스웨덴 노인 재가돌봄서비스의 발전과 변화”. 『사회서비스연구』, 5(1), 81-124.
- 최연혁(2009). “사회갈등구조의 진단과 제도적 접근: 스웨덴의 SOU 모델을 중심으로 본 한국의 대안모색”. 『스칸디나비아 연구』, 10, 63-95.
- 최태욱(2014). 『한국형 합의제 민주주의를 말하다: 시장의 우위에 서는 정치를 위하여』. 서울: 책세상.
- Ahlqvist, B., & Enqvist, L. (1984). *Samtal med Feldt* (펠트와의 대화). Stockholm: Tidens förlag.
- Andersson, G., & Karlberg, I. (2000). Integrated care for the elderly: The background and effects of the reform of Swedish care of elderly. *International Journal of Integrated Care*, 1.
- Andersson, J. (2006). *Between growth and security: Swedish social democracy from a strong society to a third way*. Manchester and New York: Manchester University Press. (Translated from Swedish by Mireille L. Key).
- Bergh, A., & Erlingsson, G. Ó. (2009). Liberalization without Retrenchment:

- Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms. *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 71-93.
- Blomqvist, P. (2016). NPM i välfärdsstaten: hotas universalismen? (복지국가 내의 신공공관리: 보편주의가 위협받는가?). *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 39-67.
- Edebalk, P. G. (2016). *Den "nya äldreomsorgen" i Sverige: Om framväxten 1965-1993* (스웨덴에서 "새로운 노인돌봄": 1965-1993년 기간의 발전에 관하여). Lund: Lund Universitet.
- Erlandsson, S. et. al. (2013). Marketising trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation, Ch.2 in Gabrielle Meagher & Marta Szebenhely, *Marketization in Nordic Eldercare*. Stockholm: Stockholm University.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cornwall: Polity Press.
- Feldt, Kjell-Olof. (1991). *Alla Dessa Dagar... : I regering 1982-1990* (그 모든 날들...: 1982-1990년 기간에 정부에서). Stockholm: Nordstedts.
- Feltenius, D., & Wide, J. (2015). Deltagardemokrati eller affärsangelägenhet?: Om kollektivt deltagande i en marknadsiserad äldreomsorg (참여민주주의나 사업적 용건이나?: 시장화된 노인돌봄에서의 집단적 참여에 관하여). *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 117(4), 95-123.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (eds.), (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Helco, H., & Madsen, H. (1987). *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Jacobs, A. M. (2016). Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies. *Annual Review of Political Science*, 19, 433-454.
- Kendall-Taylor, A. (2011). Instability and Oil: How Political Time Horizons Affect Oil Revenue Management. *Studies in Comparative International*

*Development*. 46, 321-348.

- Kroll, C., & Blomberg, H. (2013). Svensk välfärd i ett nordiskt perspektiv (북구 관점에서 본 스웨덴 복지), Ch. 24 in Hans Swärd et al. eds, *Vägar till välfärd - idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv* (복지로 가는 길 - 사상들, 영감을 준 사람들, 논쟁들, 관점). Stockholm: Liber.
- Ljuuggren, Stig-Björn. (1992). *Folkhemskapitalismen: Högrens programutveckling under efterkrigstiden* (인민의 가정 자본주의: 2차 대전 이후 우익당의 강령 발전). Stockholm: Tiden.
- Pettersson, L. (2005). *LOU: Den offentliga upphandlingens syfte och funktion* (공공조달법: 공공조달의 목적과 기능). Luleå: Luleå tekniska universitet.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press.
- Pontusson, J. (1992). *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Changes in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Szebehely, M. (2000). Äldreomsorg i förändring - knappare resurser och nya organisationsformer (변화중인 노인돌봄 - 더 부족해진 자원과 새로운 조직형태들), Ch. 5 in *Välfärd, vård och omsorg* (복지, 의료적 돌봄, 돌봄), SOU 2000:38.
- \_\_\_\_\_. (2011). Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi (민간부문에서 노인과 장애인을 위한 사업들), Ch. 7 in Laura Hartman ed., *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* (경쟁의 결과: 스웨덴 복지에 무슨 일이 생기나?). Stockholm: SNS Förlag.
- Szebehely, M. & Trydegård, Gun-Britt. (2007). Omsorgstjänster för äldre: skilda villkor, skilda trender? (노인돌봄서비스: 상이한 조건들, 상이한 경향들?). *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(2-3), 197-219.
- Södersten, B. (2006). Tre decennier med den svenska välfärdsstaten (지난 30년간 스웨덴 복지국가). In Bo Södersten ed., *Den problematiska*

*tryggheten* (문제가 있는 사회보장). Stockholm: SNS Förlag.

- Trydegård, Gun-Britt. (2013). Från fattigvård till kundval - den svenska äldreomsorgens framväxt (구빈법적 돌봄에서 고객의 선택으로 - 스웨덴 노인돌봄의 발전), Ch. 10 in Hans Swärd et al. eds, *Vägar till välfärd - idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv* (복지로 가는 길 - 사상들, 영감을 준 사람들, 논쟁들, 관점). Stockholm: Liber.
- Vamstad, J. (2015). *Valfri välfärd: Ett medborgarperspektiv på den svenska välfärdsstaten* (선택이 자유로운 복지: 스웨덴 복지국가에 관한 시민적 관점). Lund: Arkiv förlag.

<인터넷 자료>

- Antman, P. (1994). Vägen till systemskiftet - offentlig sektorn 1970-1993 (체제 전환으로 가는 길 - 1970-1993년 기간의 공공부문). [antman.se/journalistik/essaer/essaer-book-6.html](http://antman.se/journalistik/essaer/essaer-book-6.html)
- Socialstyrelsen (2019). Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2018 (2018년도 관리기관 유형별 노인과 장애인 통계). [socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-document/artikelkatalog/statistik/2019-2-20.pdf](http://socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-document/artikelkatalog/statistik/2019-2-20.pdf)

&lt;Abstract&gt;

## Reforms Based on Consensus

### The Market-Oriented Reforms of the Swedish Elderly Care since 1990s

Shin, Jeongwan\*

The Swedish elderly care services have been marketized since 1990s, and the marketization has been facilitated by the decentralization of welfare administration. The Marketization of elderly care services has been pursued, based on broad consensus among main political parties and interest groups, without severe political conflicts. The representative theories explaining the market-oriented reforms of the welfare state in advanced capitalist economies are based on the premise that market-oriented reforms would cause severe political confrontations. So they are inadequate for explaining the reform processes of the Swedish elderly care services. This paper suggests the elements to be included in the analytical framework which can explain the market-oriented reforms based on consensus. Based on the framework, this paper points out the main factors which made possible the market-oriented reforms based on consensus: the long time horizon of the Swedish Social Democratic Party with very long period of reign, which made it possible to pursue reform policies which may cause political cost in the short run; that the government investigation committees as policy discussion platform functioned as institution facilitating consensus building among main political actors; that the Swedish Social Democratic Party was pressed hard to seek new policy alternatives by the depression in 1970s and high inflation in late 1980s; that

---

\* School of Economics & Trade, Kyungpook National University

strong welfare pluralism coalition was built in early 1990s as the political forces opposing the marketization of elderly care disappeared; that the municipalities providing elderly care services had to pursue reforms for cost saving, faced with very bad financial conditions.

**Key Words: the Swedish elderly care services, marketization, reforms based on consensus**

---

성명: 신정완(Shin, Jeongwan)  
소속: 경북대학교 경제통상학부  
E-mail: juans@knu.ac.kr

논문 접수일: 2021.06.01.  
수정원고 접수일: 2021.06.23.

논문심사 완료일: 2021.06.22.  
게재 확정일: 2021.06.23.