

스웨덴의 공공부문 개혁: 경쟁인가 참가인가?³¹⁾

브라이언 버킷과 필립 와이만³²⁾
인 수 범(한국노동사회연구소 연구위원) 역

“정부가 할 수 있는, 가장 중요한 일은 국민들의 덕성과 지성을 향상시키는 것이다”(존 스튜어트 밀, 『대의 정부에 대한 고찰』, 1861).

서구세계 전체에 걸쳐, 공공부문 개혁은 지난 10년 동안 중요한 사건이었으며 1990년대 정치·경제적 논쟁의 주요한 특징 가운데 하나로 남을 것으로 보인다. 영국에서, 공공부문 개혁은 민영화와 ‘강제적인 경쟁력 제안’에 의해 국가를 원상태로 복귀시키려는 보수주의자의 보증수표였다. 공공부문 개혁은 시장의 힘을 통해, 개인에게 시민현장의 소비자주의에 의해 보호받을 수 있는 권리를 부여하였다. 개혁의 계기는 아마 서구세계에서 가장 발전된 공공서비스를 가진 나라인 스웨덴에서도 느껴지고 있다. 그래서 스웨덴사용자연맹(SAF)³³⁾의 이데올로기적 캠페인에 기반한, 4개 부르조아정당의 1991년 선거 승리는, 시장의 힘을 통한 공공부문의 개혁과 더불어 민영화와 세금삭감을 약속하는

31) Brian Burkitt & Philip Whyman(1994), “Public Sector Reform in Sweden: Competition or Participation”, *The Political Quarterly*, Blackwell

32) 브라이언 버킷 박사는 브래드포드 대학 경제학과의 강사(senior lecturer)이다. 그는 몇 권의 책을 썼으며 학술잡지에 50여 편의 논문을 실을 바 있다. 필립 와이만은 현재 스톡홀름 대학의 정치연구소에서 스웨덴 연구원(Swedish Institute) 연구위원으로 있다. 그는 학술잡지에 스웨덴 정치·경제에 대한 많은 논문을 써왔다.

33) P. Whyman and B. Burkitt, “Changing the Agenda: The Role of the Swedish Employers in Restructuring Pay Bargaining and the Labour Process”, *Work, Employment and Society*, 1993

것이다.

이러한 이데올로기 공세는 영국과 스웨덴의 노동운동으로 하여금 공공부문 생산자와 소비자간의 관계를 새롭게 조정하도록 하였다. 좌파정당들이 집단적인 복지기관의 건설에 자부심을 느껴, 단순히 현상유지만을 주장한다면 선거에서 이롭지 않을 것이다. 특히 서비스에 대한 요구증가에 점점 대응하기 어렵게 되었기 때문이다. 그러므로 좌파정당들은 시장의 힘에 대한 '민주적 통제'의 우선성'을 유지하고 강화하는 한편, 공공부문에 대한 역동적인 접근을 요구하고 있다.

영국 노동당 서클 안에서의 논쟁이 초기 단계에 머물러 있는 반면, 스웨덴 사회민주당(SAP)은 1991년 권력을 넘겨주기 전에, 20년 동안 공공부문 개혁을 토의해왔고 성공적인 실험을 완수하였다. 스웨덴 공공부문이 다른 나라보다 더 발전되어 있고 그 개혁에 대한 논쟁도 진척되었기 때문에, 우리는 비슷한 문제를 가진 다른 서구국가에게도 해결책이 될 수 있는 요소들을 밝히기 위해 이 경험을 다루고자 한다.

자본주의경제에서 공공부문의 성장은 대부분 제2차 세계대전 이후 가속화된 20세기적 현상이다. 국민총생산(GNP)의 비중으로 본 스웨덴 공공부문의 팽창은 특히 1960년 이후 20년 동안 급속하게 이루어졌다. 그 비중이 1960년에 31%에서 1986년에 65%로 성장하였다. 경제개발협력기구(OECD) 전체적으로도 공공부문의 크기는 1960년에 GNP의 30%에서 1980년에 40%로 상당히 성장하였다는 것을 알 수 있다. 1980년에 OECD 노동자의 약 20%가 공공부문에서 일한 반면 스웨덴의 경우는 3분의 1(33%)이 넘었다. 그런데 스웨덴 GNP의 3분의 2가 공공부문을 거친다고 해도, 반 이상이 연금, 교육교부금, 실업수당, 육아시설, 병가수당 등의 형태로 민간부문에 돌아간다.

스웨덴 공공부문의 규모와 범위의 증가는 스웨덴의 사회평등 증가에 기여하였다. 게다가, 1971년에 공공부문 투자가 자본구성의 12.8%로 최고치를 기록한 것과 1970년대와 1980년대에 제조업 고용이 감소할 때 공공부문 고용이 급속히 증가한 것은 스웨덴 경제가 완전고용을 유지하고 경제성장을 이룩하는 데 필요한 투자를 자극하는 데 기여하였다. 스웨덴 공공부문은 급속하게 팽창해서 경제성과와 직업기회의 창출에 대한 영향력 향상이라는 면에서 초기 산업혁명에 비유될 수 있다.

1. 급속한 공공서비스 성장의 문제점

스웨덴 공공서비스의 급속한 발전은 많은 문제점을 드러냈는데, 그것들은 수요 또는 공급과 관련된 것으로 범주화할 수 있다.

1) 수요 측면

수요 측면에서 세 가지 요인이 스웨덴 공공서비스에 대한 압력을 증가시켰다.

① 고령인구로부터의 요구가 증가하였다. 게다가, 개인적인 풍요로움은 소득탄력적인 복지형태에 대한 요구를 가속화시킨 반면, 기술적 진보는 고비용의 복지시설을 제공하고 있다.

② 포스트-포드주의적 유연한 생산양식(예를 들면, 파트타임 직업의 비중 증대)에 따른 수요구조의 변화가 소비패턴의 차별화를 고무하였다. 공공부문의 전통적이고 보편적인 성격은 점점 비대중적이 되었고 좀더 다양한 요건들이 기대되었다.

③ 1970년대 말과 1980년대에 신자유주의적 시장경제학이 대두하여 디플레이션(deflation) 정책이 광범위하게 채택되었다. 이것은 국제적인 경제성장을 제한하였고, 국내 생활수준과 공공소비 프로그램의 자금을 수출에 대부분 의존하는 스웨덴 같은 나라의 경제에 나쁜 영향을 미쳤다.

스웨덴의 경우 낮은 경제성장률 때문에, 단순히 좀더 많은 자원을 공공부문에 돌리는 것만으로 공공서비스에 대한 압력증가에 대처하는 것이 점점 어려워지게 되었다. 게다가 스웨덴 공공부문의 성장은 중간계급의 지지를 유지하기 위해 보편적인 규정에 의존했는데, 그것이 이제는 서비스의 질과 양을 향상시킬 것을 요구했다. 공공부문의 확대는 세금기준선을 최대한으로 높일 것을 요구한다. 하지만 이미 공공부문 노동자가 전체의 3분의 1을 차지하고 있고, 국민들이 더 높은 세금을 내기를 꺼려하기 때문에 공공부문 확대는 제한되었다. 정부는 지속적인 경제성장을 위해 정부 소속 노동자의 임금억제에 의지하게 되었고, 공공부문은 1980년대 동안 가장 심각한 노사갈등을 경험하였다.

2) 공급 측면

공급 측면에서도, 많은 행위자들이 공공부문 개혁 필요성에 초점을 두고 있다.

① 공평한 서비스 제공은 정부가 국민들의 최소한의 요구에 부응할 뿐만 아니라 효율적인 최고기준을 설정하는 것을 의미한다. 그러한 한계를 우회하는 것은 국가에 개인

적인 자원을 추가하는 것을 필요로 하며, 이것은 공공서비스 체계의 평등주의적 윤리를 해친다.

② 다른 부문과 달리 공공서비스의 관리는 소비자에게 비용을 부과한다. 이것은 다른 부문의 행정과는 거꾸로이다. 여기에는 불편한 설비, 긴 대기 리스트, 정보획득의 어려움, 잘 조정되지 않은 서비스, 그리고 불편한 입지 등이 포함된다. 종종 독점적인 지위를 가지고 있는 생산자의 이해(interests)가 소비자의 요구보다 우선 순위를 차지한다. 그래서 폰 오테(von Otter)³⁴⁾는 ‘정치인과 공공부문 노조는 민간부문보다 더 이기적일 수 있다’고 주장하였다. 일방적인 공급이 갖는 위험성은 공공부문의 규모가 증가함에 따라 커진다.

③ 관료제는 이기적이며, 관료제의 성장은 자기 자신을 위한 요소를 발전시킬 수 있다. 슈페터(Schumpeter)는 1942년에 정치인과 행정가로 이루어진 정치부문이 자본주의적 민주주의 하에서 발전한다고 주장하였다. 관료제의 이해관계는 국가에 의해 수행되는 활동의 규모와 범위의 팽창에 달려 있다.

④ 1985년 선거에서 투표자의 54%가 고용이나 복지수당을 통해서 그들의 소득을 국가에 의존하고 있는 것으로 추정되었다. 그들은 잠재적으로 공공부문 개혁에 반대하는 대규모의 기득권세력을 형성하고 있다.

3) 개관

그러므로 집단 복지(collective welfare)는 좀더 다양한 서비스에 대한 요구의 증가와 서비스의 질의 향상에 비해 종속적인 요소가 되었다. 확대를 위해 이용할 수 있는 추가적인 자원이 거의 없기 때문에, 소비자의 만족도를 높이는 일은 효율성 증가와 서비스 제공의 재조직에 달려 있다. 살트만과 폰 오테(Saltman and von Otter)³⁵⁾는 이러한 사태 전개가 “최근 수혜자의 요구에 대응하는 데 ‘얼어붙은(frozen)’ 스웨덴 제도의 무능력을 반영한다”고 주장하였다. 더욱이, 의료보호(healthcare)를 검토하면서, 많은 서비스

34) C. von Otter and R. Saltman, "Voice, Choice and the Question of Civil Democracy in the Swedish Welfare State", *Centre for Working Life Paper NO. E27*, Stockholm, 1988

35) R. Saltman and C. von Otter, "Re-vitalising Public Health Care Systems: a Proposal for Public Competition in Sweden", *Health Policy*, 7, 1987, pp.21-40

전문가들이 “서비스의 차별화에 대한 환자측의 요구를 경솔한 것이라고 무시할지 모르지만(아마 이 경향 때문에), 많은 스웨덴인은 불필요하게 공격적이고 요구에 부응하지 못하는 의료부문제도를 좀더 비판적으로 보게 된다”고 주장한다.

이것의 한 요인은 공공부문에 민간부문의 파산과 같은 장치가 결여되어 있기 때문이다. 민간부문에서는, 기업이 이윤을 내는 데 실패하면 파산하거나 양도되지만, 공공서비스 제공자가 소비자를 만족시키지 못하면 이 결합을 수정할 어떤 효과적인 메커니즘도 존재하지 않는다. 공공부문 내의 이러한 ‘성과(output)’ 기준의 결여는 좀더 효율적으로 자원을 배분하고, 소비자에 요구에 대해 유연하게 반응하기 위해 공급자의 인센티브를 자극하기 위한 몇 가지 형태의 해결방안을 요구한다. 이 글은 그런 메커니즘을 창출하려는 다양한 제안들을 검토한다. 그것들은 지난 10년 동안 스웨덴에서 광범위하게 논의 되어 왔다.

2. 왜 민영화가 아닌가?

민영화에 대한 상세한 분석은 이 글의 범위를 넘어서는 것이지만, 공공부문 개혁을 논의하기 전에 무엇이 유지되어야 하는지를 결정하기 위해서, 공공부문에 유일한, 긍정적인 성격을 간략하게 기술하는 것이 필요하다.

첫째, 자유시장(liberal market-based) 모델은 그것이 시도된 나라들에서 성공적이지 않은 것으로 드러났다. 실제 로드윈(Rodwin)³⁶⁾의 연구는 그러한 메커니즘이 시스템의 손실 또는 발전을 거의 통제할 수 없다는 것을 제시하였다.

둘째, 미래를 위해 설계된 기준이라는 면에서, 필요에 근거한 인구학적 계획은 스웨덴 국민 - 특히 아이들과 나이든 병자 및 장기병자와 같은 취약한 집단 - 의 전반적인 건강에 중요한 기여를 하였다. 만일 시장메커니즘과 민간 생산자가 그 계획에 영향력을 미쳤다면, 계획은 후퇴했을 것이다.

셋째, 민간기업은 다른 부문에서처럼 이윤을 극대화하려고 하기 때문에, 공적인 목표를 갖는 일을 민간기업에 맡기는 것은 모순이다. 달리 말하면 그들은 지속적인 운영을 가능하게 하는 충분한 자원을 끌어들이지 못할 것이다. 민간기업은 주주를 만족시키고 기업이 파산되지 않도록 하기 위해 자본에 대한 이윤을 벌어들여야만 한다. 게다가, 특정 서비스의 파산 또는 팽창은 수익성(profitability)에 의존하기 때문에, 비용감소가 사용자에 대한 고려보다 우선시 된다면 서비스의 질은 악화될 것이다. 공공서비스는 자본주의사회에서 지배적인 것과는 다른 가치들을 발전시킬 수 있다.

36) V. Rodwin, *The Health Planning Predicament*, University of California Press, 1984

넷째, 민간기업이 성장하기 위해서는 시장에서 일정한 점유율을 확보하고, 가능한 한 시장에서 지배적인 위치를 차지할 것이 요구된다. 더욱이 이전의 경험은 이윤창출을 위한 기관들이 서비스 제공을 조작하기 위해 강력한 고객집단과 로비동맹을 형성하는 경향이 있다는 것을 보여 주었다.

다섯째, 시장 메커니즘은 종종 부정적으로 작동한다. 이러한 시장실패는 독점의 대두, 비과세 기금에 의존할 경우 공공재를 충분히 제공하지 못한다는 것, 물고기나 물과 같은 '자유'재 보전의 실패, 그리고 외부적 비용과 이익의 무시 등을 포함한다. 그러므로 자유시장은 사회적으로 적합한 서비스를 제공할 것 같지는 않다.

마지막으로, 민간시장은 고객-소비자의 이해 이전에 내부적 이해에 봉사함으로써 현재의 공공부문과 비슷한 결함을 갖게 될 지 모른다. 랑게(Lange)는 기본적인 문제를 다음과 같이 요약하였다.

“사적 재산과 사적 기업을 유지하도록 하면서, 최대 이윤의 추구를 위해 요구되는 것과는 다른 일을 하게 하기 위해서는 대규모의 투자와 기업의 재조직화가 필요할 것이다.”³⁷⁾

이러한 서비스 제공자를 감독하는 어려움은 집단복지의 민영화를 바람직하지 않게 만든다.

민영화를 거부하는 사람들 중, 스웨덴의 많은 그룹들은 단순히 현재의 체계를 방어하면서 공공부문 성장을 회복하게 할 경제환경의 향상을 기다리는 것으로는 충분하지 않다는 결론을 내렸다. 그들의 대응방식은 (서로 겹치는 부분이 있을 지라도) 복지개혁에 대한 세 가지 접근방식으로 분석될 수 있다.

1) 참여 민주주의(participatory democracy)

전통적 노동운동전략은 정치적·사회적·경제적 생활의 변화를 강조하였다. 그러나 노동운동은 보통 사회서비스에 대한 개인 소비자의 직접적인 영향력을 증가시킬 권력의 근본적인 변화라는 차원에 머물렀다. 폰 오테와 살트만(von Otter and Saltman)³⁸⁾은 다음과 같이 썼다.

37) O. Lange, "On the Economic Theory of Socialism", re-printed in Lange and Taylor(eds), *On the Economic Theory of Socialism*, McGraw Hill, New York, 19164

38) Von Otter and Saltman, *op. cit.*, p.9

“스웨덴 복지국가의 시민민주주의가 갖는 딜레마는 국민들이 정치생활의 시민으로서 그리고 사회생활의 시민으로서의 권한을 부여받았다는 사실을 반영한다. 사람들은 적어도 경제생활에서 노동자로서, 민간부문 상품의 소비자로서 권한을 갖기 위해 노력하고 있다. 그러나 우리는 공적으로 제공되는 서비스에 관해서는 거의 힘이 없다.”

1970년대 초 직접 대중민주주의(Folkkrörelsedemokrati)를 위한 스웨덴의 운동으로부터 형성된 사회민주주의청년운동(SSU, the social democratic youth movement)은 이 딜레마를 공공부문이 좀더 (그들이 봉사하려고 하는) 시민들의 요구를 수용함으로써 해결할 것을 주장하였다. 사회민주주의청년운동은 협동조합적 자기관리 형태를 도입할 것을 제안하였다. 그것은 지역행정기구(local administration)를 의사결정과정은 지닌 대중조직으로 대체하는 것이다. 이 입장은 서비스 제공의 분산화를 공공부문이 소비자의 요구에 좀더 수용적이게 하기 위한 필수조건이라고 확신하였다. 집단복지를 조직하는 데 직접 참가한다고 전문가들의 지위를 약화시킬 필요는 없지만, 제공자와 수동적인 수혜자와의 거리를 줄임으로써 기존의 사회 불평등과 계급차이가 유지되는 것은 막을 수 있을 것이다.

이 접근방식의 장점은, 이론적 자원을 비그포르스(Wigforss)의 저작과 콜(Cole)³⁹⁾에 의해 발전된 길드사회주의에서 끌어오고 있는 한편, 기존의 성공적인 스웨덴의 주택 및 소매 협동조합에 근거를 두고 있다는 점이다. 집단복지의 조직에 대한 사회민주주의청년운동의 도전은 고립된 것이 아니라 그 때에 일어난 산업민주주의 논쟁을 반영하는 것이었다. 1970년대 초에 스웨덴 노동운동은 정치적·사회적 민주주의를 넘어서서 더 커다란 경제적 민주주의의 창출을 목표로 활동할 것을 주창하였다. 경제민주주의는 우선, 지역과 전국 수준에서 노동자에 의해 집단적으로 통제되는 형태로 새로운 투자의 일정 비율을 사회화하는, 임노동자투자기금(EIFs)의 설치에 의해 성취되었다. 이것은 민간기업의 노동자에게 공공부문 노동자가 누릴 수 없는 영향력을 갖게 했다. 공공부문은 적어도 이론상으로는 임노동자투자기금이 장기간에 걸쳐 확보하는 자주관리와 같은 기회를 갖지 못한다. 더 확대된 노동자참가를 주창하는 사람들은 이러한 불균형을 부분적으로 교정하기 위해 공공서비스에 자주관리적 협동조합구조를 도입할 것을 제안하였다. 콜(Cole)에 따르면, 산업의 자주관리는 ‘모든 구성원들에게 개인적으로 그리고 집단적으로 자기를 표현할 수 있는 최선의 기회’를 제공한다.

이 협동조합적 접근방식은 노동운동 내에서 충분한 설득력을 얻어서, 1988년에는 이 문제를 검토하는 정부위원회에 의해 채택되었다.⁴⁰⁾ 그러나, 유연하지 못하고 중앙화된

39) G. D. H. Cole, *Self-Government in Industry*, Bell, 1919

공공서비스 조직에 대한 비판이 노동운동의 지도부에 의해 대부분 수용된 반면, 협동조합 프로그램의 경우에는 그렇지 않았다.

2) 공적 경쟁(public competition)

살트만과 폰 오테(Saltman and von Otter)⁴¹⁾는 의료보호(health care)에 우선적으로 집중하면서, 서비스를 '해빙시키고(unfreeze)', 그래서 '높은 수준의 환자서비스, 경제적 효율성, 사회적 책임 등을 동시에 가지는 의료체계를 발전시키는', 시장에 기반한 전략을 만들었다. 그들의 접근방식은 '참여적 경영 기법'이 제안한 내부조직의 요건들과 공적 경쟁 모델이 발전시킨 외부조직을 구별하는 것이다. 서비스 제공의 내부조직과 관련하여, 폰 오테(von Otter)⁴²⁾는 노동자에 대한 동기부여 수준이 낮고 관리자에게 불만을 갖는 이유는 고객을 만날 때 노동자가 직면하는 모든 상황을 충분히 정의하는 상세한 규칙이 없기 때문이라고 주장한다. 그러므로 경영측은 책임을 위임하고 성과를 감독하기 위한 기업문화를 전달하는 데 집중해야 하는 반면, 노동자는 기본적으로 그들의 역할을 정의하는 데 노력해야 한다. 조직적 직무는 분산화되는 반면 노동의 역할은 '집단적 지지를 자극하도록' 재조직되어야 한다. 의사결정 참가를 통한 정보와 책임의 공유라는 점은 사회민주주의청년운동에 의해 옹호된 정책과 많은 유사성을 가지고 있다.

카메론(Cameron)⁴³⁾이 지적하듯이, 노동자참가가 효과적이려면 개별노동자의 참여와 좀더 공식적이고 집단적인 노사간의 토론을 필요로 한다. 노사간의 논의는 참가구조의 근거가 되는 협약을 산출한다. 그는 협약이 노동자, 노조 그리고 사용자의 지지를 확보하기 위해 요구되는 '보호막과 지원'을 제공하기 때문에 성공적인 실행을 위한 전제조건이라고 믿었다. 학습과정이 일어나게 하는 변화를 위해 노력하는 경영자, 건설적인 참가가 가능하도록 정보공유와 조합원의 교육에 대해 적극적인 태도를 가진 잘 조직된 노조, 이 양자는 폰 오테(von Otter)⁴⁴⁾가 그러한 재조직의 성공에 결정적인 것으로 생

40) SOU, *Förkommun Försäkringen - en rapport om försäkringsverksamheten med ökad kommunal självstyrelse*, Allmänna Förlaget, 1988, No.26

41) Saltman and von Otter, *op. cit.*, p.21

42) C. von Otter, "Responsiveness in Public Service Organizations: the Case for Public Competition and Participative Management", paper given at the OECD/IULA Workshop Urban Services and Consumer Needs, Amsterdam, 22-25, April 1988

43) J. Cameron, "The Implementation of Employee Participation in Scandinavian Public Sector Bureaucracies", a study undertaken for a New South Wales Public Service Board Fellowship in Management, *Center for Working Life*, Stockholm, 1986

44) von Otter, *op. cit.*, p.12

각하였던 전제조건들이다. 노동자참가는 '작업조직에서 이기적이고 제한적인 관행을 극복하기 위한 공격적인 진술'이 될 수 있고 그래서 '유연성과 대응력'을 증가시킬 수 있다. 그것은 또한 노동력의 개별적이고 전문적인 발전을 위한 하나의 기회가 될 수 있다. 전체적인 성과는 소비자에게 전달되는 시점에서 공공서비스의 경직성을 줄일 수 있다는 것이다.

내부적인 참가의 도입이 유연성의 증가에 기여하는 반면, 그것은 여전히 '피드백과 통제'⁴⁵⁾라는 외부적 관계에 의존한다. 그러므로 이 외부체계는 분권화와 작업장참가가 진정으로 효과적이 되도록 '역동적인 조건'들을 부여해야 하고, 지역 경영자와 노동자들이 '그들의 이해를 고객의 이해와 좀더 가깝게 생각하도록' 하기 위해 필요한 인센티브를 제공해야 한다.

공공부문의 민주적 통제를 보장하고 서비스 지향적이면서 이러한 목적에 가장 걸맞는 것으로 여겨지는 구조는 '공적 경쟁' 모델이다. 공동체 내에서 수혜자들의 민주적 참가 확대를 장려하는 사회민주주의청년운동의 전략과는 달리, 이 두 번째 접근방식(공적 경쟁 모델)은 본질적으로, 분권화된 경제적 의사결정을 조정하는 가장 효율적인 수단으로, 시장 메커니즘에 의존한다. 그러나 시장 메커니즘은 공공부문 내에서 이루어진다. 현금을 위해서가 아니라 시장점유를 위해서 단위들(units) 사이의 경쟁이 이루어진다. 단순하게 이야기 하자면, 공공서비스의 모든 소비자들은 어느 공급자가 그들의 요구에 부응하는지를 선택한다. 그래서 어느 공급자도 지역 시장(local market)에서 보증된 독점적 지위를 가지지 못한다.

그러한 구조의 목표는 공급자가 소비자의 요구를 수용하도록 인센티브를 줌으로써 좀더 효율적인 자원배분을 확보하는 동시에, 서비스 소비자에게 권력을 부여하는 것이다. 공급자들은 그들의 예산수준이 어느 정도 특별한 서비스의 사용자의 수를 반영하기 때문에, 시장점유율을 늘리기 위해 경쟁하지 않을 수 없다. 이런 식으로 고객은 그들이 어디에서 서비스를 받을 것인지를 선택한다. 최근 영국의 국민의료서비스(NHS) 개혁과는 달리, 소비자 스스로가 수요의 배치를 결정하고 그들이 자주 선택하지 않는 단위에 대해서는 거부권을 가진다. 이것은, 소비자가 효과적인 의사결정을 하지 않고, 순수하게 비용을 기준으로 누가 어디에 보내져야 하는지가 지역행정기구(area management)에 의해 결정되는 국민건강서비스(NHS)의 변화와는 매우 다른 것이다.

허쉬만의 용어⁴⁶⁾를 적용하면, 공적 경쟁 모델은 축면적인 재진입으로 기술될 수 있다. 공공서비스 네트워크 내의 다른 공급단위로 재진입하는 경우에만 기존의 서비스를

45) *Ibid.*, p.21

46) A. Hirshman, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard Univ. Press, 1970

제공하는 데서 벗어나는 것이 가능하다. 그러므로 공적 경쟁 접근방식은 전달이 교환가치 보다 사용가치에 의해 결정되는 공공서비스의 특성을 유지하는 한편, 참가적 내부조직이 성공하도록 하는 자원의 효율적인 분배를 위한 인센티브를 제공하고자 한다.

3. 분권화(decentralization)-성공적인 실험?

사회민주당(SAP)은 1976년부터 1982년까지 그들이 정권을 내놓은 6년 동안 단련되었고, 변화하는 논의와 포스트-포드주의적인 국제적 영향력에 대응하여 자신의 분권화 프로그램을 개발하였다. 분권화 프로그램은 공공서비스 제공이 유연하지 못하고 원거리적인 성격을 갖고 있다는 일부의 비판을 받아들여, 프로그램을 시민들의 감시와 영향, 그리고 참가에 좀더 열려 있도록 할 것을 제안하였다. 프로그램은 사회민주주의청년운동과 공적 경쟁 주창자들이 제안한 분권화 확대라는 개념을 포괄하는 한편, 또한 스웨덴 중앙당(Centre Party)의 아이디어에 의해서도 영향을 받았다. 더욱이 서비스에서 민주주의를 확대하면서 조직의 계속성을 보전하도록 설계되었다.

전통적으로 강한 정부의 옹호자인 사회민주당은 미래연구소(the Secretariat for Futures Studies)가 '신시대의 역설'이라고 불렀던 것(즉, 보조성이라는 기본 원리 하에서, 국제화와 탈중앙화가 동시에 일어나는 경향. 그것은 의사결정이 모든 공적 활동에서 가장 낮은 수준에 위치할 것을 요구한다)에 적용하려고 시도하였다. 결국 중앙정부의 지방 서비스에 대한 법률적 통제, 활성화된 공동체참가를 기반으로 우선 순위를 채택하는 것을 허용하도록 완화되었다. 이 제안은 공공부문의 서비스 제공을 없애는 것 이라기 보다는 허쉬만(Hirschman)이 내부로부터 서비스를 개혁하는 '목소리'라고 불렀던 것으로부터 힘을 얻고자 한다. 공공서비스 제공이라는 개념에 대한 물두는 대안적인 '출구'(exit)가 민간서비스 제공의 형태로 활용되는 것을 효과적으로 막았다.

분권화는 1980년대에 몇 개의 선택된 '자유 도시' 실험에서 더욱 진전되었다. 선택된 지역(municipalities) 중의 하나가 외레브로 코뮌(Örebro Kommun)이었다. 서비스 제공의 재구조화를 통해 지방 민주주의와 효율성을 확대하려는 그들의 시도는 더 좋은 질을 낳았고 거의 같은 비용으로 서비스의 양을 증가시켰다(6년에서 7년 사이에 약 10%의 저축을 한 것과 같은). 또 다른 예는 스웨덴학생대여부(CSN, the Swedish student loan department)의 재조직이었다. 여기에서는 관리비용이 5년에 27%가 감축되었고(사례당 비용으로 측정) 생산성은 4년에 35%나 상승했다.⁴⁷⁾ 이러한 성과는 대개 책임의 분권화, 간부 직무순환, 프로젝트 작업을 통한 조직문화의 변화와 의사결정과정의 노

47) von Otter, *op. cit.*, p.20

동자참가에 기인하였다. 이렇게 매우 유익한 결과 때문에, 모든 지역(municipalities)은 그러한 실험에 참가할 수 있었다. (외뢰브로 꼬핀의 지사인 얀 린드베르이(Jan Lindberg)는 1983, 1987, 1989, 1991년에 외뢰브로 꼬핀에의 공공참가의 수준을 측정하는 연구를 수행하였다. 그는 지역시민들이 그들에게 지역위원회(local board)의 변화와 민주적 대표권을 부여하는 기회를 환영한 반면, 새로운 기회를 사용하는 데는 거의 관심을 보이지 않았다) 실제로, 1992년 초에 모든 지역정부(local authority)는 변화를 영구적인 것으로 만드는 새로운 법률을 통과시켰다. 그래서 그 실험은 성공이라고 공표되었고 그 수단들은 수용될 수 있는 실천이 되었다. 지역기구(municipality)들은 지금 그들 자신의 조직과 서비스규정 메커니즘을 설계하는 데서 자유를 누리고 있다.

4. 결론

서구세계 전체적으로 그랬던 것처럼, 자유시장과 신자유주의 이데올로기의 바람이 스웨덴 전 부문에 불었다. 그 바람은 공공부문의 재조직을 정치적 문제보다 앞서게 했다. 집단적 서비스 제공의 경직성에 대한 해결책으로 제시된 민영화를 거부하는 사람들에게는, 대안적 개혁이 요구되었다. 대안적 개혁은, 민간부문 서비스 제공이 평등, 용이한 이용, 공공 계획 등에 대해 영향을 미치지 못하게 하면서, 자원배분의 효율성 증대와 소비자의 요구에 대한 고려를 확대해야 했다.

스웨덴에서 이러한 도전은 노동운동으로 하여금 이 글에서 요약된 세 가지(서로 겹치기도 하지만) 입장을 제안하도록 하였다. 이 모든 것에 공통적인 것은(확장된 민주화를 통해서 또는 공공부문 내의 시장에 기반한 해결책을 통해서든) 서비스 제공을 조직하는 데서 노동자참가를 확대하고 서비스에 대한 더 커다란 영향력을 행사할 수 있도록 공동체에 권력을 부여하는 것이다. 이후 십 년 동안 서비스 제공에 대한 인구학적 압력이 강화될 것을 예측하면서, 스웨덴 노동운동은 이러한 요구에 대응할 효과적인 전략을 개발하는 것의 중요성을 강조해왔다. 전 유럽에서 민주적 사회주의정당은 그들이 스스로 건설한 공공부문의 방어에 창조적일 필요가 있다.