



스웨덴의 2014년 9월 총선 결과에 따른 사회정책 변화 방향

손혜경 (스웨덴 욥살라대학교 경제사학과 박사)

■ 머리말

스웨덴에서는 지난 2014년 9월 14일 총선 결과, 8년 만에 정권이 우파연정에서 좌파소수연정으로 교체되게 되었다. 이 글은 이러한 스웨덴의 변화된 정치적 상황을 배경으로 우선 스웨덴의 총선 결과를 다시 한번 자세히 점검해 보고, 이어서 정권교체 배경을 살펴본 후 정권교체에 따른 스웨덴 사회정책 변화의 방향을 검토하며 글을 맺도록 한다.

■ 스웨덴 2014년 총선 결과

<표 1>은 스웨덴 2014년 총선 결과를 2010년과 대비해 보여준다.

<표 1> 총선 결과에 따른 스웨덴 국회 의석 배분

	보수당 M	기독교민주당 KD	자유국민당 FP	중앙당 C	사회민주당 S	좌파당 V	환경당 MP	스웨덴민주당 SD	전체
2014	84	16	19	22	113	21	25	49	349
2010	107	19	24	23	112	19	25	20	349
증감	-23	-3	-5	-1	+1	+2	0	+29	-

<표 1>에서 볼 수 있듯이 2010년 총선과 비교할 때 표를 가장 많이 잃은 정당은 보수당으로 총 23석이 감소하였다. 총선 직후 보수당 자체 선거 분석에 의하면 전통적으로 사회민주당을 지지해 왔던 생산직 노동조합 소속 유권자들, 그중 특히 여성 유권자들이 2010년에는 보수당에 표를 던졌는데, 이들의 표가 사회민주당 또는 스웨덴 민주당으로 돌아선 것으로 알려졌다.¹⁾ 반면 극우정당인 스웨덴 민주당은 2010년 총선과 비교할 때 의석 수가 가장 많이 증가했는데, 두 배 반 정도 증가하여 총 49석을 차지하게 되었다. 스웨덴 민주당이 가장 중요시하는 정치 이슈는 스웨덴으로 유입되는 이민자 수를 줄이는 것인데, 이 극우정당의 의석 증가는 스웨덴 시민들 중 이민자의 유입을 반대하는 사회그룹이 점점 늘어나고 있다는 것을 의미한다. 총선에 대한 스웨덴 국민들의 높은 관심도는 84.63%에 달하는 높은 투표율에서 잘 나타난다.²⁾

결국 이번 총선 결과는 스웨덴 정부 구성에 있어 상당한 딜레마를 수반하였다. 지난 8년간 정권을 유지했던 우파연합은 의석 수가 173석에서 과반에 못 미치는 141석으로 감소하자 총선 직후 패배를 시인하였다. 이와 동시에 중도우파 정치의 주역이던 수상, 재무장관, 재정장관 3인이 잇달아 정계를 떠날 것을 선언하였다.³⁾

이에 대응해 2010년에 적녹연정 구성을 위한 정감을 내세우고 총선에 실패한 경험이 있는 사회민주당은 전통적인 연정 파트너인 좌파당을 제외하고 환경당과 함께 총 138석으로 소수 연정을 구성하게 된다. 스웨덴 정치의 전통에 따라 국회에서 두 번의 표결을 거친 후 10월 1일 사회민주당 당수인 스테판 레벤(Stefan Löfven)이 수상으로 선임되었고, 10월 3일에 전체 24명에 달하는 장관직 명단을 발표하였다. 이렇게 스웨덴에서 공식적으로 8년 만에 우파연정에서 좌파소수연정으로 정권교체가 이루어졌다.⁴⁾

1) DN(2014. 9. 24), "M: Därför förlorade vi valet".

2) 스웨덴 선거관리위원회(Valmyndigheten)(2014. 9. 20), "Valresultat fastställt för riksdagen".

3) SvD(2014. 9. 21), "VW-topp om M-avhoppen: Oansvarigt".

4) 스웨덴 국회(Riksdagen) 홈페이지(2014. 10. 5), "Sverige har fått en ny regering", <http://www.riksdagen.se/sv/Start/Aktuellt/Riksdagen-rostar-om-forslaget-till-statsminister/>

■ 정권교체의 경제적 · 정치적 배경

중도우파 연합 정부는 시장경제 및 자유주의의 원칙을 고수하며 장기적으로 건전한 재정과 건전한 금융제도를 유지하여 경제시스템 전반에 대한 시민들의 신뢰도를 높이고 복지제도의 근간을 유지하는 것이 정부의 제일 중요한 역할임을 누누이 강조하며 8년간 정권을 유지하였다. 중요한 사회정책 변화로는 사회복지 및 교육 부문의 민영화, 임금 생활자 및 사업자에 대한 감세 정책과 사회보험, 특히 실업보험 가입 및 급여수급 자격조건 강화 등을 들 수 있다.

하지만 최근 스웨덴 국립경제연구소에서도 밝힌 바와 같이 전 세계적 경기불황의 영향으로 스웨덴의 불경기가 계속되고 있으며, 이는 경제발전 속도를 더디게 하고 있다. 수출 의존도가 높은 스웨덴 경제는 수출 증가세가 둔화되어 최근 몇 년간 경제성장 속도가 제대로 유지되지 못하고 있다. 수출은 2015년이나 되어야 서서히 증가할 것으로 전망된다. 이런 상황이라 스웨덴 국내 투자자들의 투자 의욕도 상당히 낮은 편이다. 하지만 이런 경제상황은 최근 시작된 주택 건설 붐을 통해 약간 호전될 기미를 보이고 있다. 지난 수년간 저조한 경제성장 속도에 비해 요식업 부가가치세 감소, 가사서비스 이용자에 대한 세금감면 혜택⁵⁾ 등을 통한 서비스 분야 확대에 의해 고용인구의 증가는 활발히 이루어진 상황이다. 2015년부터 2018년 사이에도 해마다 고용규모가 1% 정도 증가할 것으로 전망된다. 하지만 수년간 고용인구의 증가에도 불구하고 실업률은 계속 높은 수준을 유지하고 있는데, 이는 스웨덴 인구 중에 노동시장에 진입하려는 인구가 계속 증가하고 있기 때문이다. 2014년 8월 현재 실업률은 약 7.4% 인데, 이는 2017~2018년에 이르면 6.5% 정도로 감소할 것으로 전망된다. 스웨덴뿐만 아니라 전 세계적인 경기하강 상태라 스웨덴의 인플레이션은 최근 수년간 상당히 낮은 수준이었다. 스웨덴 중앙은행은 경기 진작을 위해 2014년 7월에 기준금리를 0.75%포인트에서 0.25%포인트까지 내리는 결정을 하였다. 하지만 이러한 저인플레이션은 곧 종료되리라고 예상되고 있다. 2008년

5) 외부의 서비스 사업자가 가정을 방문하여 집안 청소, 다리미질, 아이 돌봄, 정원 관리 등의 서비스를 제공하는 것으로, 중도우파 정부는 부모가 모두 직장생활을 하는 가족들을 위해 이런 서비스를 요청하는 경우 일 년에 10만 크로나까지 사용토록 허용하고 그 비용의 50%에 해당하는 5만 크로나에 대해 세금을 감면하는 정책을 실시했다. 이를 통해 기존에 비공식적으로 이루어지던 가사서비스가 공식화되면서 저임금 일자리가 창출되었다. 자세한 내용은 손혜경(2011), 「스웨덴 내 가사서비스에 대한 세금감면제도 도입 배경 및 사회경제적 효과」, 『국제노동브리프』 4월호 참조.

세계 재정위기 이후 스웨덴 정부는 불경기 타개를 위해 지속적인 확대경제정책을 펼쳐왔는데 이런 시기도 곧 종료되리라고 예상된다.⁶⁾

어쨌든 계속되는 세계경기 약세의 여파로 인해 비교적 높은 실업률, 특히 장기 실업자들의 수치 증가는 중도우파정부의 정권에 대한 불만 요소로 작용해 중도우파정부의 세 번째 집권에 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 덧붙여 중도우파정권의 실업제도와 병가 휴가자에 대한 현금보상금제도 및 노동시장 조기복귀 조치, 그리고 연금생활자들에 대한 세금 인상은 사회적으로 취약한 계층을 더욱 궁지로 밀어넣은 제도라며 비난을 받아 왔다. 이뿐만 아니라 보수연정의 파트너 자유국민당이 사회민주당의 교육 정책을 개선했음에도 불구하고 수년간 OECD국제 학업성취도평가(PISA) 결과가 계속 하락하자 보수연정의 교육정책에도 의문이 제기되었다.⁷⁾

스웨덴 국내에서 또 한 가지 중요한 정치 이슈는 이민자 정책인데, 최근 수년간 스웨덴의 관대한 이민자 수용 정책에 대해 비난하는 목소리가 커지고 있다. 이런 상황에서 이번 총선에서 스웨덴의 국경을 단단히 유지하고 심지어 스웨덴의 유럽연합 가입 조건에 대한 재협상을 주장하는 스웨덴 민주당이 인기를 얻어, 그 결과 총 의석 349석 중 45석을 차지하게 되었다. 이로써 스웨덴 민주당은 최대당인 사회민주당 113석, 그리고 보수당 84석 다음으로 스웨덴 3대 정당으로 부상하였고, 이는 앞으로 스웨덴 정치 판도에 커다란 변화를 야기할 것으로 예상된다. 다시 말하면 스웨덴 민주당이 좌파소수연정의 예산안에 반대표를 던지고 대신 야당 우파연합의 예산안을 지지하게 되면, 이제 출범한 좌파소수연정이 정권에서 물러나야만 할 수도 있다는 것이다.

■ 스웨덴 사회정책 변화 방향⁸⁾

10월 3일 좌파소수연정이 공식적으로 정권을 차지하기는 했지만, 앞으로 사회정책에 큰 변

6) 스웨덴 국립경제연구소(Konjunkturinstitutet) 홈페이지(2014. 8. 27), “Svensk ekonomi står och stampar”, <http://www.konj.se/1081.html>

7) DN(2014. 9. 24), “M: Därför förlorade vi valet”.

8) 스웨덴 국회(Riksdagen) 홈페이지(2014. 10. 5), “Regeringsförklaring”, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/71/20/9d251590.pdf>

화를 기대하기는 어려울 수도 있다. 스웨덴의 유명한 일간지 스벤스카 다그블라렛의 사설에서도 지적한 바와 같이, 이번 총선 결과는 보수연정을 퇴진시킨 것만은 분명하지만 좌파소수연정에 대한 지지는 선거 득표율을 볼 때 37.9%로 2010년의 선거득표율인 38.0%와 비교할 때 실제로 0.1%포인트 낮아진 수치이다. 현재 좌파소수연정에 포함되지 않은 좌파당이 좌파소수연정의 정책을 지지할 것을 가정한다고 해도, 현 정권에 대한 지지율은 2010년의 43.60%에서 현재 43.62%로 단지 0.02%포인트만 증가했을 뿐이다. 또한 스웨덴은 정부예산의 재정규율이 모범적으로 이루어지는 국가로, 현재 스웨덴의 정부 예산상 세원을 더 이상 늘릴 수 없는 상태이며 정책 개혁은 예산 범위 내에서 이루어져야 한다. 세원을 늘리려면 좌우파 정당을 포함해 모든 정당이 동의하여 정부의 예산 규모를 늘려야 하는 상황이라, 앞으로 몇 년간 예산이 제한된 관계로 커다란 정책적 개혁이 상당히 어려울 수 있다.⁹⁾

이런 정치적 배경은 신임 국무총리 스테판 레벤이 2014년 10월 3일에 발표한 정부 정책 기조에도 잘 반영되어 있다. 예를 들어 서비스직 고용을 늘리려는 취지로 보수연정이 도입한 요식업에 대한 부가가치세 감소는 그대로 유지하는데, 이는 연정의 파트너 환경당이 지지하는 것으로 사회민주당과 좌파당은 선거 이전 반대하는 입장이었다. 또한 스톡홀름 주변부를 순환하는 자동차도로 건설은 연정의 중요한 파트너 환경당의 반대에도 불구하고 계속 진행할 예정이며, 그동안 사회민주당이 야당 시절에 부자들만을 위한 제도라고 계속 폐지를 주장했던 가사서비스 이용자에게 세금을 감면하는 제도도 거의 그대로 유지할 것이라고 한다.¹⁰⁾

좌파소수연정이 앞으로 사회정책 변화를 가져오려면 좌파 정당들 간 상당한 협상을 필요하다. 이는 좌파연정에 속하는 정당들이 몇 가지 사회정책 분야에서 선거 시기마다 약간의 입장 변화를 표명했기 때문이다. 2010년의 경우 3개 좌파 정당들이 공동선거 전략에서 몇 가지 정책에 동일한 입장을 취한 적이 있지만 2014년 선거에서는 입장을 달리하고 있다. 예를 들어 2010년에는 3개 당 모두 요식업에 대한 부가가치세 감소에 동의하였다. 하지만 2014년 선거에서는 환경당은 이를 유지하려는 반면, 사회민주당과 좌파당은 요식업에 대한 부가가치세

9) 스웨덴 선거관리 위원회(Valmyndigheten)(2014. 9. 19), "Röstfördelning", <http://www.val.se/val/val2014/slutresultat/R/rike/index.html>

10) 스웨덴정부(Regeringen) 홈페이지(2014. 10. 3), "Regeringsförklaring den 3 oktober 2014", <http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/71/20/9d251590.pdf>

감소가 기대한 만큼 고용을 창출하지 못하고 세수 감소만을 불러왔다는 입장이기 때문이다. 또한 환경당은 2014년 선거 유세 중 앞으로 소기업 활성화를 위해 소기업이 부담하는 사회복지세 감소를 주장한 반면, 사회민주당과 좌파당은 세금 감소에 반대 입장이었다. 하지만 2010년에는 3개 정당 모두 소기업이 부담하는 사회복지세 감소에 동의한 적이 있기는 하다.

2010년 좌파 공동 선거공약을 제시하면서 의견 조정이 이루어지지 않아 아예 언급을 하지 않은 정책 부문도 있다. 예를 들어 환경당은 집권 기간 동안 환경 개선을 위해 두 개의 원자력 발전소를 폐쇄하기를 원했지만, 사회민주당은 산업 경쟁력에 미칠 악영향을 고려해 당장 원자력 발전소를 폐쇄하지 않으려는 입장인데 좌파당은 사회민주당보다 앞당겨 원자력 발전소를 폐쇄하기를 원했다.¹¹⁾

좌파 정당들은 부모휴가 기간에 대해서도 서로 입장을 달리하고 있다. 예를 들어 좌파당은 양성 평등을 위해 전체 부모 휴가 480일을 부모가 반반씩 나누어 이용하도록 법률을 개정하기를 원하는 반면, 환경당은 480일을 삼등분해 부모가 동일하게 이등분을 사용하고 나머지는 부부가 동의하에 자유롭게 처분하기를 원한다. 반면 사회민주당은 현재 남성의 의무 사용기간을 2개월에서 3개월로 1개월 만 연장하기를 원한다. 기업의 이익에 대한 세금 부과도 좌파당 간에 의견 분산이 보인다. 보수연정은 통치기간 중 수차례에 걸쳐 기업의 영업이익에 대한 세금을 줄였다. 사회민주당과 환경당은 보수당의 이러한 조치를 받아들이는 반면 좌파당은 기업의 영업이익에 대한 세금을 보수연정 이전 수준으로 회복시키기를 원한다.¹²⁾

좌파소수연정 소속 정당들 간 의견 대립은 위에서 언급한 분야만이 아니라 새로운 정책에서도 나타난다. 우파연정이 도입한 각종 사회복지사업 민영화로 인해 사회복지 사업자들의 기업 수익에 대한 배당도 많이 늘어났는데, 사회민주당과 환경당은 사회복지 사업자들의 기업 수익에 대한 이익 배당 방법을 변화시키기를 원할 뿐 기본적으로 이익 배당을 완전히 금지하려고는 하지 않는다. 하지만 좌파당은 사회복지 사업에 통한 사업자들의 이익 배당을 완전히 금지하기를 원하고 있다.

11) Ibid.

12) Ibid.

■ 맺음말

스웨덴 정치 역사상 1973년에도 소수연정이 구성된 적이 있었다. 그러나 1973년의 소수연정과 이번 소수연정에는 두 가지 큰 차이가 있다. 첫째는 국회에 진출한 정당의 수인데, 1973년 당시에는 정당이 5개였다면 이번은 총 8개 정당이 국회에 진출해 있어서 정치협상에 있어 변수가 더욱 많아졌다는 것이다. 또 다른 차이점은 1973년에는 극우파가 없었던 반면, 현재는 극우파인 스웨덴민주당이 총 45석을 차지하며 국회에 진출해 있어서 소수연정이 낸 정치안에 대해 반대할 경우 소수연정을 퇴각시킬 수도 있다는 것이다.

이런 복잡한 정치적 상황에서는 스웨덴의 대표적 정치 문화인 협상을 통해서만 건설적이고 실용적으로 문제를 해결할 수 있겠다고 여겨진다. 실제로 1973년 당시 스웨덴 대중매체는 선거 직후 소수연정의 정책안에 대한 국회의 지지가 낮아 재선거가 열릴 것이라거나, 좌우파를 아우르는 대연정이 수립될 것이라는 등의 예측이 난무했다. 하지만 실제로 사회민주당과 자유국민당이 협상을 통해 정책적 문제를 해결한 경험이 있다. 협상이 진행되면서는 사회민주당과 자유국민당과 더불어 중앙당도 협상에 참여했다.

스웨덴의 주요 정책 전문가들이 예상하는 앞으로의 과제는 다음 세 가지 이다. 첫째, 지난 8년간 보수연정하에서 각종 사회보험의 급여수준이 물가상승 속도를 따르지 못해 전반적으로 임금수준이 하락했고, 그 결과 사회보험 수급자와 임금근로자 간에 소득 격차가 커졌다. 사회보험 수급자들이 보다 인간적인 생활을 유지하려면 사회보험 급여수준을 인상해야 할 상황이다. 둘째, 인구구조의 변화인데 노령인구의 증가로 인해 노인 사회복지시설 및 노인복지에 대한 예산 증가가 필요하며 또한 최근 수년간 OECD국제학업성취도평가 결과에서 드러났듯이 스웨덴 학생들의 학업성취도가 국제적으로 비교할 때 계속 하락하는 상황이다. 이는 학교 교육에 대한 투자가 필요하다는 것이다. 셋째, 최근 스웨덴 주변 정세의 변화로 국방 예산의 증가가 요구된다. 이런 모든 사회·경제 문제 해결을 위해서는 세금 인상이 필요한데, 이를 위해서는 좌우파를 아우르는 정책 협력이 요구되는 것이다.

앞에서도 언급한 것처럼 스웨덴 좌파연정이 출범한 지 얼마 되지 않은 상황이라 스웨덴 사회정책의 변화를 보려면 좀 더 시간을 두고 지켜볼 필요가 있다. **KLI**