

스웨덴 시민자치의 지속가능성 고찰

: 다문화성 변인을 중심으로

최희경 (HeeKyung Choi)^{1)*}

스웨덴 체제의 중요한 특징은 시민자치가 일상에서 적극적으로 행해지고 이것이 공공 체제를 뒷받침하고 있다는 점이다. 본 연구는 스웨덴의 시민자치가 다문화성이 급증하는 환경에서도 지속될 수 있을 것인지 고찰한 것이다. 논문에서는 사유지를 이양하여 공유 시설을 설치·운영하는 것과 같이, 공공행정에 준하는 시민단체의 활동에 초점을 두었다. 연구는 먼저 스웨덴 시민사회의 특성을 정리하고 시민자치의 기반인 정치적·사회적 참여 제도와 자율성 가치를 설명한다. 또한 다문화사회의 시티즌십 프로그램으로 이민자 정착 프로그램 및 지역사회의 자치 활동들을 탐색했다.

최근 30여 년 입국한 이민자들은 주로 중동과 아프리카의 이슬람권 출신이다. 자기관리와 자기책임으로 구현되는 자율성 가치를 치안, 교육성과, 근로성과 영역에서 검토한 결과, 기존 시민과 이민자들 간 격차가 컸다. 이민자 정착프로그램의 시민교육과 일상의 지역사회 활동으로는 시민자치 관리 역량을 학습하는 데 한계가 있다. 정부정책 기조도 중산층 원어민의 가치와 문화를 전제로 하는 경향이 있다. 최근 보수화된 이민정책과 사회통합정책으로 이민자들의 언어습득과 고용 지표는 개선될 것으로 보이나, 이것이 시민자치의 지속가능성으로 이어지기 위해서는 가치와 행태를 고려한 제도적 사회적 보완이 필요하다.

주제어: 시민사회, 시민단체, 스웨덴, 공동체, 이민정책, 사회통합

1. 서론

1.1. 연구의 배경과 목적

스웨덴을 보는 관점은 나뉜다. 관대한 복지, 평등한 사회, 높은 사회적·제도적 신뢰, 다문화에 대한 폭넓은 용인 등은 진보 계열의 변함없는 규범이다. 스웨덴인의 가치와 사고를 우호적으로 기술한 Daun(1989)이나 최근 세계행복보고서(World Happiness Report, 2020)도 이런 관점인데, 거의 모든 지표에서 우수한 ‘북유럽 예외주의’가 스웨덴에서는 어떤 요인으로 설명되는지 기술한다(Martela, et al., 2020). 다른 한편, 스웨덴은 여전히 국가 통제가 과도하고 공공서비스 품질은 뒤지며, 사회체제는 획일적이고 비효율적이라는 평가가 있다. 일찍부터 스웨덴 서민층의 암울함을 그렸던 Källberg(1972)나 40년 만에 입장을 바꿔 사민주의 실패를 지적한 Childs(1980)에 이어 개별 경험 사례로 스웨덴을 비판한 저작들이 있다(Hammarberg, 2011; Booth, 2015; Norman, 2018).

한국에서 스웨덴에 대한 평가는 복지정책을 중심으로 이상의 상반되는 논지를 반복해온 경향이 있다. 그러나 스웨덴 체제에서 복지 못지않게 중요한 특징은 개개인의 자발적 활동과 시

1) * 경북대학교 행정학부 교수 / 경북대학교 공공문제연구소 겸임연구원

민단체의 적극적 역할이다. 스웨덴 시민사회의 기능과 특징은 국제사회에 잘 알려져 있다. 그러나 한국에서는 시민단체에 대한 평가와 논의 자체가 다른 학문 영역에 비해 활발하지 않고 시민사회에 대한 국제적 논의에 노출되는 기회도 적어 스웨덴 사례의 구체적 내용이 잘 알려져 있지 않다. 또한 한국에서 시민단체 역할은 민주화 과정에서 정치적으로 먼저 부상했기 때문에 스웨덴 시민사회에 대한 관심도 정치나 사회복지 활동에 집중되어 있다.

그러나 스웨덴 시민사회의 핵심은 일상생활과 직결되는 영역을 개인과 단체들이 자율적으로 실행, 관리하고 있다는 점이다. 지방자치단체나 공공기관의 업무를 시민들이 실행하는 상황인데, 지역사회 공동체 시설을 설치하고 관리하는 경우가 대표적이다. 민간도로, 지역 수자원, 주민센터, 운동시설 등을 설치할 때 사유지를 이양하고 설치·관리비를 구성원들이 분담한다(AL, 2022). 정부는 이들 자치활동에 법제와 기본 비용을 지원하는 것으로 관리 방식과 절차를 표준화한다. 주민단체가 정상적으로 운영되지 않을 경우에는 법률에 따라 정부기관이 관여·보완하며 관리의 안정성과 전문성을 보장한다(SFL, 2022). 주민들의 합의로 시설과 단체가 건립된 후에는 권역 주민의 멤버십과 비용 부담은 강제된다. 공유시설 관리를 통해 주민들은 시민행정이란 이름만한 기능을 실행하며 공동체 생활과 법률 및 공무의 기본 절차를 이해하고 의무를 이행한다(최희경, 2023: 10-12).

스웨덴 시민사회는 오랜 역사를 통해 정착한 정치적 사회적 참여 제도의 영향을 받았다. 시민단체의 정치참여는 정부위원회 구성원으로 제도화되기 시작했고 현재는 정책연구특별위원회(Kommittéväsendet, Commission of Inquiry) 제도에서 조직화된 목소리를 내고 있다. 전문 지식을 생산하고 교류하는 데 일반 시민의 참여를 중시하는 과학기술 시티즌십의 규범과 실천이나, 공공보건정책에서 주요 목표 영역으로 시민의 사회참여를 규정해온 경우도 시민참여를 보편화한 환경적 여건이다(PHAS, 2021: 7; SNIPH, 2010).

참여제도와 시민단체의 활성화는 자율성과 독립성이라는 시민가치가 사회문화적으로 안착했기 때문이다. 시민사회는 일반인들의 자기관리, 자기책임, 자발적 참여를 바탕으로 발전해왔다. 따라서 스웨덴 사회에서 생활한다는 것은, 혹은 스웨덴 사회의 시민이 된다는 것은 다수의 시민단체에 참여하고 구성원들과 지속적으로 소통하고 합의한다는 것을 의미한다. 이로써 개개인은 민주적이고 역동적인 일상을 통해 대인관계를 확장하고 사회 신뢰에 기여할 수 있다. 그러나 이런 생활을 이질 문화권에서 온 사람들이 적응하고 실천하기란 쉽지 않다. 특히 권위와 지시에 순응·복종하는 것에 익숙한 사람들이라면 스웨덴 생활이 사회적 심리적으로 적지 않은 부담이자 불편일 수 있다.

스웨덴은 지난 반세기 동안 인구 대비 가장 많은 이민자와 난민을 수용해왔다. 현재 인구의 약 1/3은 본인이나 부모 중 한 명이 외국에서 출생한, 이른바 다문화 가정이다(Dyvik, 2023). 특히 1980년대부터는 비유럽권 이민자 비중이 높아지고 국제 분쟁을 통해 개인적 어려움을 경험한 난민이 급증하고 있다. 2008년 Eskilstuna-Kuriren 보고서는 이라크, 아프카니스탄, 소말리아에서 분쟁을 피해 스웨덴으로 이민 온 학생들이 스스로 “또래 스웨덴 학생들보다 천 년은 뒤진 것 같다”는 진술을 담고 있다(The Local, 2008).

현재 정부는 이민자들을 위한 정착 프로그램을 운영하고 있고 시티즌십 교육도 그 중 일부다. 또한 공공임대아파트는 이민자 거주 비율이 높는데, 지역주택공사와 지방자치단체가 사회 프로그램을 기획, 독려하며 주민들이 참여를 학습하고 실천하도록 지원해왔다. 그러나 기존의 이런 프로그램들로 사회참여와 시민자치가 생활화되고 계속 이어질 수 있을까?

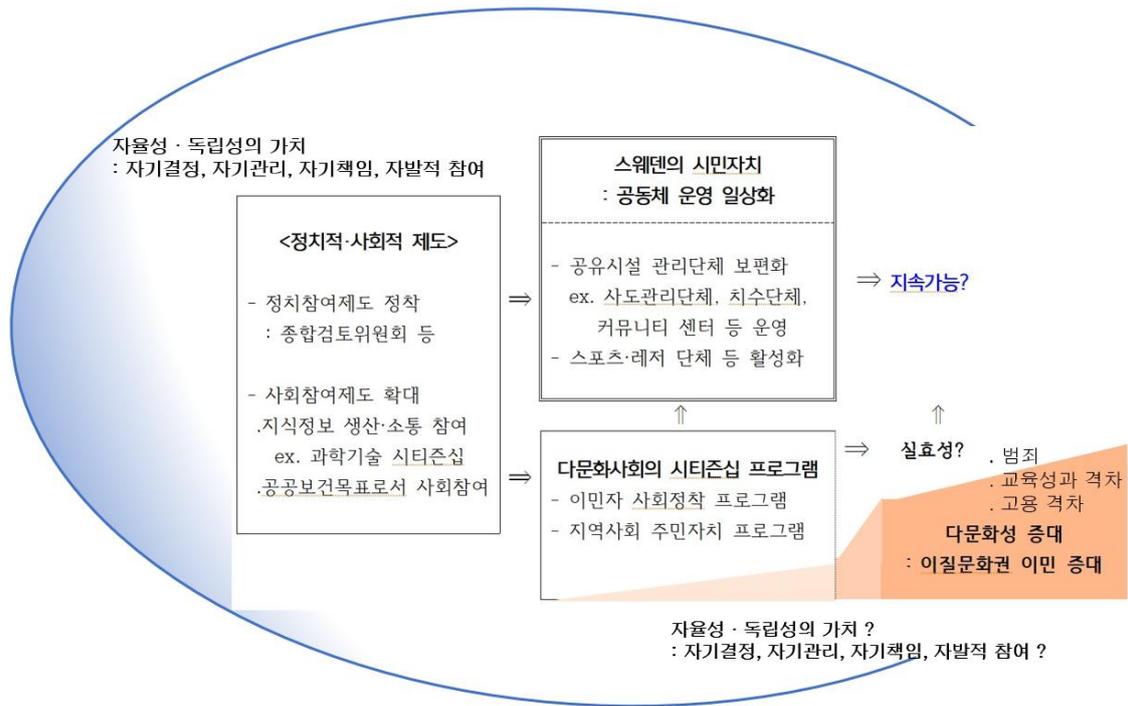
본 연구의 목적은 오랜 역사를 통해 일상에 ‘스며든(marinated)’ 스웨덴의 시민자치가 다문화성이 높아지는 환경에서도 지속가능할 것인지 고찰하는 것이다. 이 논문은 사회체제 전반에

서 시민단체가 어떻게 운영되어왔는지 검토하고 현재 시티즌십 프로그램의 유용성을 논한다. 이 글은 2009년부터 10년간 현지 거주와 방문을 통해 수집한 사례들을 활용하여 시민사회 역할과 사회통합의 현안을 구체적으로 살핀다.

1.2. 논의의 기본 틀

이 연구는 시민사회라는 장(場)에 배치된 두 개의 서로 다른 세계와 그 간극을 논의한다. 첫째, 스웨덴 시민사회에 대한 논의에서 우선 전반적인 현황과 특징을 제시하고 전통적 시민자치를 가능케 하는 배경으로 정치적 제도적 환경을 설명한다. 이어서 실제 일상에서 행해지는 시민단체의 기능을 공유시설 설치·운영에 초점을 두고 설명한다. 둘째, 다문화사회에 대한 논의로 이민실태와 사회통합의 어려움을 주요 영역에서 탐색한 후, 이민자들을 위한 공식 시티즌십 프로그램과 지역사회의 실천 활동을 검토한다. 이상의 분석을 바탕으로 전통적인 스웨덴의 시민자치가 다문화성이 높아지는 상황에서도 지속가능할 것인지 논의하고 한국에 대한 시사점을 제시한다. 논의의 기본 틀은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 논의의 기본 틀: 스웨덴 시민자치의 지속가능성 탐색



논문은 스웨덴의 역사와 사회에 관한 문헌연구를 기초로 이론적 배경을 기술하고 2009~2018년 현장조사에서 수집한 사례 및 보도자료를 활용하여 현 상황을 탐색한다. 현장조사는 각기 다른 주제로 진행되었지만 조사과정에서 공통적으로 또 반복적으로 만났던 쟁점은 스웨덴식 시티즌십과 이민자 문제였다. 여기서는 이 두 주제를 연계하여 기존 조사자료를 활용하되 새로운 논의로 전개한다.²⁾

2) 현장조사 주제는 스웨덴의 사회책임, 환경·보건정책, 북유럽의 공공가치였고 주요 일정과 장소는 다음과 같다: 2009.7.20.~8.5. Stockholm; 2010.6.5.~7.20. Stockholm·Göteborg·

2. 스웨덴 시민자치의 기능과 특징

2.1. 시민사회 위상의 이론적 논의

시민사회의 위상과 존재 양식은 정치학과 사회학의 오랜 논제였다. 시민사회는 국가와 대치 상황으로 존재하고 발전해왔다는 의견, 시민사회가 시장과 국가 간 대치 상황을 중재한다는 주장, 공적 영역과 사적 영역 사이에 시민사회가 형성되었고 경제활동의 상당 부분이 시민사회라는 제3분야로 이전되었다는 주장 등이 제기되어 왔다.

전통적인 유럽식 관점에서 국가와 시민사회는 상호 대치되는 영역인데, 구체적인 내용에는 이견이 있다(하지메, 2013: 109~138). 영국에서는 시민사회에 시장 기능을 포함하고 규칙과 도덕을 중시하며 시민사회가 국가를 통제할 것으로 기대했다. 특히 스코틀랜드 계몽주의자들은 시민사회의 자율성을 최대한 보장하기 위해 국가 개입을 최소화해야 한다고 주장했다. 국가는 국민 주권의 신탁자이며 국가가 국민을 제대로 대의하지 못할 경우 국민이 국가에 양도했던 주권의 반환을 요구할 수 있다고 보았다. 산업혁명과 시장제도의 출발지였던 영국은 급진전하는 시장 경쟁과 이해관계 간 충돌로 인한 사회 위기를 시민사회가 중재하고 안정화시킬 것으로 기대했다(에드워즈, 2005: 218). 산업혁명 후발국인 독일에서 헤겔과 같은 학자의 입장은 달랐다. 이들에게 시민사회란 급격히 성장한 신흥 부르주아 상공인들의 경제활동 영역이자 이익을 우선하는 체제였다. 따라서 우월한 윤리성을 지닌 국가가 개입하여 경쟁적인 이익 집단의 난립을 조정해야 한다고 보았다.

그 후 국가-시민사회의 이원론은 다양한 견해와 주장으로 분화되었다. 그람시는 국가, 경제, 시민사회를 별도 영역으로 구분하고 시민사회가 국가와 경제의 중재자로서 두 영역의 우위에 있어야 한다고 주장했다. 하지메(2013: 109~138)는 이를 근거로 시민사회-국가(정치시스템)-경제사회(경제시스템)의 구성을 제시했다. 에드워즈(2005: 228-230)에 따르면 근대 자본주의 시민사회는 사적 영역에 묶여 있던 경제활동이 공적 성격을 띠고 공동체 구성원들이 보통 시민권을 획득하면서 형성되었다. 즉 기존의 공적 영역과 사적 영역 사이에 제3의 '사회영역'이 형성되면서 사적 영역에서 이루어지던 생산 활동의 상당 부분이 사회영역으로 옮겨갔다고 주장한다. 그 후 전쟁과 경제공황 등으로 국가 주도권은 강화되는 한편 시민사회 자율성은 저하되었는데 이를 배경으로 시민사회가 정치적 자각과 성격을 되찾고 시민 권리를 회복하고자 상황으로 진전했다. 오늘날 시민사회는 자발적 행위, 토론, 합의에 내재된 사회적 기제를 활용하여 국가와 시장의 파트너십에서 중요한 역할을 한다. 이때 정부 활동과 정책은 시민사회 기제와 행태에 변수가 된다(에드워즈, 2005: 40-55, 63-65).

<제3의 기둥(The Third Pillar)>을 저술한 Rajan(2019)은 기존 시민사회 논의에 지역성을 강조하고 지역사회(communities)의 역할을 중시했다. 지역사회란 특정 지역에 거주하면서 동일 정부를 공유하며 종종 공통된 문화와 역사의 전통을 지닌 구성원들로 이루어진 일정 규모

Jonköping·Norrköping·Örebro; 2011.1.30.~2012.1.26. 스톡홀름 거주 & Stockholm·Göteborg·Malmö·Norrköping; 2017. 1.4.~1.18. Stockholm·Göteborg·Norrköping; 2017.9.26.~2018.8.18. (덴마크 코펜하겐 거주) Malmö·Stockholm·Göteborg·Norrköping. 현장조사의 상당 부분은 다수의 논문과 저서로 출간되었다. 여기서는 중복을 피해 관련 부분에서는 보완·수정하고 축약된 내용으로 논술하며 해당 부분의 출처를 충실히 명기한다.

의 사회집단이다. 지역사회는 국가 및 시장과 구분되는 또다른 실체이며 지역권에서 함께 생활하는 구성원들의 공동체다. 저자는 지역사회의 한 부분으로 지방정부를 포함시켜, 민간영역에 한정된 기존 시민사회 개념과 차이를 보였다.

Rajan(2019)은 보다 나은 지역사회가 국가와 시장의 발전을 촉진하며 세 주체의 역할이 균형을 이룰 때 민주적이고 자유로운 사회가 유지될 수 있다고 주장한다. 그는 지역사회 역량을 강화하고 세 주체 간 권력 균형을 통해 현대 사회의 불평등 문제를 완화할 수 있을 것으로 기대했다. 저자는 역사 연구를 통해 영미식 시장우선주의와 유럽식 국가우선주의 모두 지역사회의 권한과 역할을 약화 시켜왔음을 확인한다. 국가와 시장이라는 포괄적 제도를 바탕으로 지역주의를 강화하고 지역사회에 좀 더 적극적인 권한을 부여한다면 자유와 민주주의가 공존하는 체제가 가능하다는 것이 Rajan의 주장이다. 그의 연구는 시민사회에 대한 선언적 명분적 주장을 넘어 현실적이고 실용적인 논지를 강조했다라는 점에 주목된다.³⁾

이상에서와 같이 선행연구들은 시민사회의 위상과 역할을 다양하게 제시해왔는데, 가장 일반적이고 공통된 견해는 국가, 시장과 구분되는 제3의 민간 비영리부문으로 정리된다. 국가와 민간영역을 구분하는 것이 일반적이지만 Rajan처럼 지방정부와 민간부문을 함께 지역사회로 중시할 경우, 활동의 성과는 실제성을 더할 수 있다. 후술하는 바와 같이 스웨덴은 전통적으로 국가와 민간이 공조하고 협력해왔다. 국가는 자발적 주민단체 역할에 기본 법제를 뒷받침하여 관리 품질을 보장하고 효율적 민관협치를 이행해왔다. 그런 점에서 양자간 갈등·견제 관계를 통해 성장해온 영미식 시민사회와 차별성을 보인다.

2.2. 스웨덴 시민사회의 위상과 국가와의 긴밀성

스웨덴은 국제 비교에서 시민사회가 가장 활발한 국가군으로 분류되어 왔다. 역사적으로는 봉건주의를 거의 경험하지 않았고 평등 가치가 상대적으로 강한 사회적 특징을 정착시켜 왔다. 이를 배경으로 일상에서 자치공동체를 형성, 운영해왔는데 보충성 원칙에 충실한 주민자치의 전형을 보여준다.⁴⁾ 여기서는 스웨덴 시민사회의 진전 과정과 위상을 국가와의 관계에 초점을 두고 논의한다.

스웨덴은 개인주의와 개인동맹으로서의 국가가 긍정적으로 보완하며 발전해왔다(Trägårdh, 2011). 이는 시민사회와 국가 간의 긴밀한 연대로 이어진다. 지난 150년간 정부와 시민사회는 사회문제를 해결하고 정책을 시행하는 과정에서 공조와 협력을 다져왔다. 양자간의 우호적 상호의존성과 신뢰는 사민주의 체제와 조합주의 모형의 근간이기도 했다(Lundberg, 2014: 38-43; Wijkström, 2004: 10).

3) 시민사회는 전통적으로 정치학과 사회학의 연구 영역이었고 경제학에서는 주요 분야가 아니었다. Rajan은 시카고 대학 경영대학 교수이며 IMF 수석경제학자·연구국장, 인도중앙은행 총재 등을 역임했다. 경제·경영의 정통 학자이자 실무전문가로서 지역사회 역할을 역설했다는 점은 상당히 이례적이다.

4) 보충성(subsidiarity) 원칙이란 사회단위 계층구조에서 “상위체제의 임무는 하위체제가 스스로 수행할 수 없는 것을 보충해주는 것”임을 의미한다. 즉 개인이 스스로 해결할 수 없는 문제를 가족이, 가족이 할 수 없는 일을 지역사회가, 지역사회가 불가능한 일은 지방자치단체가, 지방자치단체가 해결할 수 없는 문제를 국가가 관리한다. 이 원칙의 전제는 주권이 사회단위 간 공유되어야 하고 각 단위는 독자적인 권리와 능력으로 삶을 영위해나가야 한다는 것이다. 보충성 원칙은 일찍이 알투스(Johannes Althusius, 1557~1638)의 저서 <Politica>(1603, 1610, 1614, 1654)에서 중요하게 다루어진 바 있지만 1980년대 국제 학계에서 부활하며 주목받기 시작했다. 실무적으로는 1992년 마스트리히트 조약과 1997년 암스테르담 협정의 기본 개념으로 명시되었고, 스위스 헌법 제1조와 제5조a, 독일 개정헌법(1992) 제23조 1항에 규정되었다(김석태, 2019: 87~113).

개인이 상대적으로 취약하고 공격받기 쉬운 존재일 때 시민연대는 강해지며 국가는 더없이 우호적인 동맹자가 될 수 있다(Alexius, 2011). 취약한 계층은 가족이나 계급사회의 불평등한 가부장적·계층적 관계에서 도움받기보다는, 원래부터 평등한 관계를 형성한 사회와 국가에서 보호받기를 원했다. 개인의 자율성을 증진하는 강력한 국가는 시민사회를 위협하는 존재가 아니며 오히려 민주적 거버넌스체제를 강화하는 역할을 한다.

대륙계 유럽과 영미 국가들에서는 기득권층인 국가나 산업계가 특수이익을 추구하는 상황에서 일반 시민들이 스스로를 보호하며 시민가치를 발전시켰다면, 북유럽에서는 자아실현과 독립가능성을 높이기 위해 시민이 기꺼이 공동체와 체제에 참여했고 이로써 사회에 더 많이 이바지할 수 있었다(Trägårdh, 2011: 23). 시민사회의 자율성과 시민친화적 국가관의 접점은 지역단체가 공동체를 형성하여 공유시설을 관리하는 것으로 확인된다.

스웨덴 시민사회는 오랜 역사를 통해 발전해왔다(Pedersen and Pedersen, 2005). 시민단체 활동은 17세기 자원봉사 기록에서부터 찾을 수 있는데 19세기 중반까지는 영국식 자선주의식 박애주의 자원봉사 활동이 주를 이루었다. 19세기 후반의 마지막 30여 년 동안 북유럽 전반에 확산된 대중운동은 시민사회를 양적 질적으로 변화시켰다. 이 시기는 ‘조직의 시대(Organizations Years)’라 이를 만큼 자발적 시민단체 결성의 전성기였다. 단체는 과거 자선 위주의 활동을 탈피하고 정치·사회·경제 전반의 이슈에 대응하는 주체로 확장되었다. 금주운동, 자유교회운동, 노동운동, 소비자협동조합운동, 민중학교운동의 주체가 되었고 지역별 영역별 스포츠 단체, 정치단체가 대거 설립되었다. 개별 단체는 현안을 고민하고 해결하는 데 노력하는 한편 조직간 네트워크를 함께 진전시켰다. 19세기 후반 북유럽인들에게는 “회의를 소집하고 협상, 타협, 논의하며 기록을 남기는 것이 중요한 일상이었다.” 대중운동은 사회 전반으로 확산, 제도화되고 일상 생활에 ‘자연스럽게 베어들었다’.

1928년 사회민주당 총리 Per Albin Hansson이 제시한 ‘국민의 집(Folkhemmet, People's Home)’ 규범은 국가와 시민사회 역할에 새로운 이정표가 되었다.⁵⁾ 이때 국가 역할은 ‘좋은 부모’로서 시민을 교육하고 지도하는 것(tutorial state)이었다. 그러나 사회민주당이 복지체제 기반을 닦으면서 함께 고민했던 것은 연대성 못지않게 사회구성원의 자율성을 강화하는 것이었다. ‘국민의 집’이라는 정치 모토는 국민이 한 가족으로서 기꺼이 높은 비용과 세금을 부담하겠다는 연대 책임 의식을 필요로 한다. 동시에 모든 의존에서 탈피하고 독립하여 자율적으로 사회에 참여해야 한다는 의지를 전제로 한다(Trägårdh, 2011; Berggren and Trägårdh, 2010). 복지체제를 운영하는 데 독립적이고 성숙한 시민은 중요한 요건이었고 중산층 시민의 가치가 사회 전반에 정착되는 것이 중요했다. 강화된 복지는 사회구성원의 탈상품화를 돕고 여가 시간을 통해 사회참여와 시민의식 함양을 증진시킬 것으로 기대되었다. 또한 복지로 보장된 개인의 여가 시간과 여유가 역동적인 시민사회의 기반이 되었다.

20세기 초 스웨덴은 여성들의 활발한 노동시장 진출로 출산율 저하의 문제를 이미 당면하고 있었고 이를 극복하기 위한 가정친화적 복지정책이 적극 설계, 실행되었다. 복지분야의 많은 서비스가 국가정책으로 흡수되었고 이에 대응하여 시민사회의 자발적 복지활동은 크게 감소했다. 1992년 스웨덴 시민사회의 영역별 멤버십 비중에서도 복지 분야는 1% 미만으로 매우 낮았다. 대신 문화·레크리에이션 33%, 법제 및 이슈별 주창 14%, 협동조합 13%, 노동자·사용

5) ‘국민의 집’에서 사회는 가정의 확장판으로서, 사회가 하나의 집이고 그 사회의 구성원들은 모두 가족이라는, 사회 연대주의를 강조하고 있다. “인민과 시민의 집이란, 시민을 특권과 불우한 자, 지배자와 피지배자, 부자와 가난한 자, 자본가와 빈한한 자, 착취자와 피착취자로 구분하는 모든 사회적 경제적 장벽을 철폐” 한다는 의미이다(Alexius, 2011).

자단체 12% 등이 중요한 영역으로 나타났다(Wijkström, 1997: 643). 20세기 중반까지 보편주의를 지향하는 국가주도 정책이 확장되었지만 다른 한편으로는 일방적 수혜가 되지 않도록 시민의 자율성에 근거한 근로와 사회참여를 강조했다. 이는 후술하는 소셜 엔지니어링 패러다임으로 연계된다.

대중운동이 시작된 지 100년 후인 1980년대 들어, 패러다임의 전환을 요하는 환경 변화가 이어졌다. 1970년대 석유파동과 뒤이은 공공재정난, 사회민주당의 실권, 1980년대의 신자유주의의 확산, 1990년대 초 북유럽을 덮친 금융위기와 재정난 악화를 겪으면서 국가주의 내지 중앙집권적 정책에 대한 반성이 확산되었다. 시장지향적 자유주의를 지향하며 탈규제, 서비스 지향의 효율적 관리, 민영화 등이 정책 전략의 대세로 자리잡았다. 국가 위상은 종전의 부모 같은 국가 또는 가르치는 국가(tutorial state)에서 시민의 역량과 잠재력을 살리고 독려하는 국가(enabling state)로 전환되었다. 국가의 핵심 업무는 교육과 훈련 등 인적자원에 대한 투자를 강화하여 사회구성원의 능력을 높이는 것으로 인식되었다(Alexius, 2011). 유사한 맥락에서 '삼촌 같은 국가(avuncular state)'라는 개념도 주목받았다. 이는 기존 가부장주의 개념을 좀 더 부드러운 형태로 대체한 것인데 '현명한 삼촌이 자연스럽게 간접적으로 옳은 방향을 알려주고 이끌어주는' 지도 방식을 의미한다(The Economist, 2006).

이런 정황에서, 시민자치의 전통이 강했던 스웨덴에서는 시장에 더하여 시민사회가 다시 중요한 주체로 주목받았다. 정권을 이양받은 보수자유주의 연합정부는 정부의 복지 책임을 감축하는 대신 비즈니스와 비영리 부문으로 역할을 분산했다. 1987년 의회에 제출된 Civildepartementet (Civil Department)의 정책연구특별위원회 보고서 <우리가 함께 할수록 (Ju mer vi är tillsammans, *The more we are together*)>은 시민사회의 역할과 기능, 사례, 개혁과 제안의 근거 등 3부로 구성되었다(SOU 1987:33, 34, 35). 이 보고서는 공공 활동에서 시민단체, 협회, 협동조합 등의 시민사회 영역에 더 많은 책임을 부여하기 위한 것이었다. 초점은 기존 대중운동의 사회적 기능을 재구성하여 사회복지 영역에 시민 활동을 확대하는 데 있었다. 협동조합을 비롯한 다양한 시민단체의 참여를 통해 시민사회와 시장의 분열을 제어하고 민주주의 원칙에 따라 책임 있는 경제활동이 가능할 것으로 기대했다.

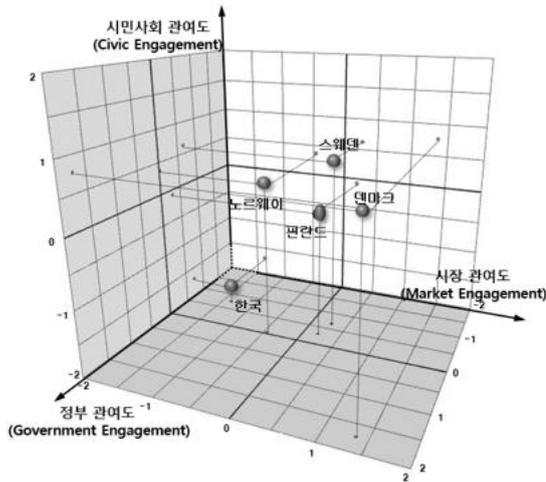
2010년 의회는 시민사회정책법안(Regeringens Proposition 2009/10:55)을 채택했다. 정부는 시민사회의 중요성을 강조하고 국가와 시민사회의 관계를 발전시키며 시민사회와 제반 여건에 대한 문제에 관심을 두고 해결하고자 했다. 시민사회는 시장, 개별 가구와는 별개로 공동 이익을 위해 함께 행동하는 장이다. 정부는 민주주의의 중심인 시민사회가 진전될 수 있도록 관련 정보와 지식을 생산하고 확산하는 것이 중요하다고 보았다. 이를 위해 정부는 연구, 통계 조사, 정규 회합, 자금 지원 등의 전략을 활용하고 시민단체와 소통하며, 단체가 참여 역량을 개발하고 사회발전과 복지에 기여하도록 지원하고 있다.

2.3. 스웨덴 시민사회의 현황과 특징

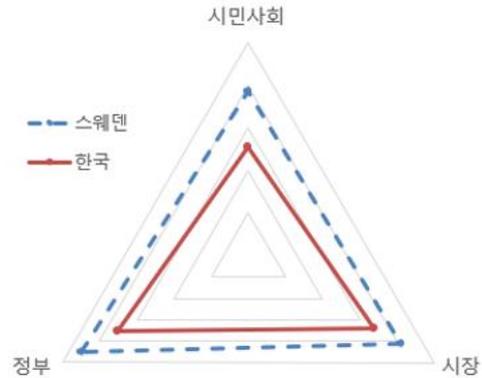
국제 통계나 지표를 활용하여 한 국가 체제에서 시민사회의 위상을 추정할 수 있다. <그림 2>는 정치·경제·사회 분야 관련 지표를 적용하여 체제를 구성하는 세 주체의 역할 정도를 시험적으로 가능해본 것이다. 정부, 시장, 시민사회를 각 축으로 하고 관련 지표를 종합하여 좌표로 명기했다. 세부 지표는 <부표 1>, <부표 2>에서와 같다. 구체적으로 각 주체의 관여도, 역할, 기능, 역량 등 어디에 초점을 두느냐에 따라 지표는 달라질 수 있다. 좌측 그래프는 시리아 난민이 급증하던 이전의 국제지표를 표준화하여 북유럽과 한국에 적용해본 것이고 우측

은 최근 자료로 한국과 스웨덴을 비교한 것이다.

<그림 2> 정부, 시장, 그리고 시민사회: 북유럽과 한국



* 자료: 2011~2016 국제지표 (<부표 1>)



* 자료: 2021~2023 국제지표 (<부표 2>)

정부, 시민사회, 시장의 역할에서 북유럽 국가들은 전반적으로 한국보다 높은 값을 보였는데 지표를 다르게 선정해도 거의 동일하게 나타난다. 국제기구별로 산출하는 지표들에 유사성이 있고 지표 간 배타성과 독립성에 한계가 있는 점이 유사 결과에 영향을 주는 것으로 판단된다. 스웨덴의 다문화 정도가 높아지고 있지만 해당 지표에는 영향을 주지 않는 것으로 보이는데, 이 글의 3장과 4장에서 내용과 사례를 분석하는 것이 환경 변화를 구체적으로 살피는데 유용하다.

시민단체에 대한 정확한 통계를 파악하기란 어렵다. 자율성, 임시성, 독립성, 비공식성이라는 조직의 내재적 특징 때문이다. 이하 인용되는 자료는 시간적으로 간극이 있고 기준에 차이가 있지만 일관되게 스웨덴 시민사회의 적극적 양상을 나타낸다. SCB(2023a: 33) 보고서에 의하면 스웨덴의 시민단체 또는 비영리단체의 수는 263,498개이고, Reisinger(2015)에 의하면 215,000개다. 30여 년 앞서 SOU(1987)에 따르면 145,000개의 멤버십 협회가 국가 및 지역 단체로 등록되어 있었다. 당시 스웨덴인이 가입한 평균 시민단체 수는 4개였고 가입자는 성인 인구의 90%가 넘었다(Lundström and Wijkström, 1995:6-7). 시민단체 수는 지속적으로 증가하고 있다.

스웨덴통계청의 시민사회 위성계정(satellite account for civil society)에 의하면 시민사회의 총생산 규모는 2,720억SEK(약 35조 3천6백억, 스웨덴 총생산의 2.7%)이고 부가가치는 1,610억SEK(약 20조 9천억, 스웨덴 총경제의 3.3%)에 해당한다(SCB, 2023a: 3, 33).⁶⁾ 국제 비교에서도 스웨덴은 시민단체가 가장 활성화된 나라로 확인된다. WVS 조사에서 스웨덴의 자원봉사단체 멤버십은 68%로 미국의 73%에 이어 두 번째로 높았다(Wijkström, 1997: 645).

통계가 보여주는 시민사회의 강세에 더하여 내용적 특징을 살펴보고자 한다. 여기서는 관련 자료와 연구자의 조사 경험에 근거하여 무임 자원봉사 비율, 재정 독립성, 단체 구성으로 구

6) 시민사회 위성계정은 국민경제의 관점에서 시민사회 활동을 기술하고 분석하기 위한 것으로, 국가총괄계정에는 나타나지 않는 세부 정보를 제공한다(SCB, 2023a: 24).

분, 정리한다. 첫째, 구성원의 자발적이고 적극적인 관여는 공식 멤버십 이상으로 조직 활성화에 중요하다. 국가간 비교에서 스웨덴은 무임 자원봉사 비율이 가장 높은 나라였다(Wijkström, 1997: 646-647). 1994년 기준 사회단체 구성원 중 스웨덴의 자원봉사 비중은 86%로 8개 유럽국가 비교군 중 최고인데 국가들의 평균은 60%였다. 1995년 유럽조사에서는 그 비중이 89%로 나타나기도 했다. 1992년 추계에 의하면 자원봉사자들의 근무시간은 총 480백만 시간이었는데 이는 총 임금노동시간의 9%에 달하는 것으로 추정된다. 시민단체에 고용된 유상 임금노동자는 3% 미만이었다. 무임봉사의 특징은 후술하는 공유시설 관리에서 인건비가 거의 들지 않는 효율적 관리로도 나타난다.

둘째, 시민단체의 재정 구조는 자율성의 중요한 척도다. 스웨덴 시민단체의 재원은 회비, 자체 수익금, 기부 등과 같은 자체 재원이 약 60~70%이고 국가나 지방자치단체의 보조금으로 대표되는 지원금 내지 의존재원이 약 30~40%다(Wijkström, 2004: 20; Wijkström, 1997: 636-640). 단체 유형별로 자체 재원에 차이가 있는데 보건복지단체는 회비, 스포츠단체는 민간 후원, 종교단체는 민간 기부, 청소년단체는 회비·기부·모금이 주가 된다. 후술하는 시민행정에서 시설의 설치·관리를 위해 구성원들간 비용을 분담하고 필요 부분에서 정부지원을 받는 재정구조도 시민사회 재정 독립성의 대표 사례다.

셋째, 시민단체의 구성을 보면 자율성과 일상성을 더욱 구체적으로 확인할 수 있다. 일반적으로 시민단체라고 하면 정치 단체나 특정 이슈별 단체로 인식할 수 있지만 스웨덴 경우는 시민 일상과 직결되는 단체의 비중이 높다. SCB(2023a: 33)에 의하면 시민단체 중 지역 단위의 주택 및 공동체시설 건립·유지 단체가 31% 비중으로 가장 높다. 이들 단체는 지역수자원이나 사도 관리단체를 비롯해 다양한 공유시설을 관리하는 비영리단체들이다(Wijkström, 1997: 636-638). 이들 단체는 시민자치 또는 시민행정의 기능을 하며 오랜 역사를 통해 정착되어 왔다. 이 영역은 정책 ‘집행’에 해당하는 것인데, 일반적으로 시민참여가 정책 ‘결정’에서 쟁점이 된 것과 비교된다. 그만큼 스웨덴의 시민사회 활동은 일상적이고 구체적이며 생활 일반과 직결되는 형태다. 지역사회 공동체 운영 현황은 이전 기록에서도 일관되게 나타난다. 2003년 기준 한 통계에 의하면 지역사회 공유시설은 82,000개인데 38,500개의 공동체 관리협회가 결성, 운영되고 있었다(Gustafsson, 2010: 1).

3. 시민자치와 제도적 환경

3.1. 일상의 시민자치, 공유시설의 관리와 책임

스웨덴의 시민단체 활동 중 가장 높은 비중은 지역사회 공동체 운영이다. 주거지 관리, 수자원 관리, 주민센터 운영에 이르기까지 지역 공동체를 설립하여 자발적으로 운영한다. 정부는 기본 법률과 제도를 통해 공동체를 지원하고 실제 관리와 운영은 주민들이 담당한다. 민관 협치 내지 시민행정이라 이를 수 있는 기능이 일상으로 전역에 행해진다. 이는 사회구성원들의 행정과 정책에 대한 이해를 높이고 순응을 확보하는 데도 중요하다.

민간단체들이 공유시설을 관리하는 데 기준이 되는 법률은 공유시설법(Anläggningslag(1973: 1149), Construction Act, 이하 AL), 자산개발법(Fastighetsbildningslag(1970:988), Property Development Act, 이하 FBL), 공동체관리법

(Lag om förvaltning av samfälligheter(1973:1150), Act on the Management of Communities, 이하 SFL) 등이다. AL과 FBL에 따라 토지소유주들은 항구적 중요성이 있는 도로 등의 공유시설을 설치할 때 사유지를 양도할 의무가 있다. 토지소유주들은 협회나 공유단체를 설립하고 해당 공유시설을 유지·관리하는데, 정부는 법률에 따라 개별 단체에 행정적 재정적 지원을 한다. 단체구성원은 개인의 자율·책임 원칙에 따라 시설의 사유 구역을 살피고 비용을 분담한다. 주요 결정은 총회에서 이루어지고 이사회가 집행하며 운영 전반에 구성원간 논의와 합의가 필수적이다. 정부기관과의 관계에서도 논의와 합의를 우선하여 법규에 따라 업무를 진행한다. 여기서는 공동체시설 관리 중 사도, 수자원, 주민센터의 관리 사례를 제시한다.

첫째, 사도관리는 시민행정의 대표적 사례다. 스웨덴의 도로 인프라 소유권과 책임은 국가, 지방자치단체, 개인(지역단위 가구들이 설립한 시민조직)에 배분되어 있다. 국가와 지자체는 공공도로를 관할하고 사도는 13,400개의 지역 공동체가 관리한다(REV, 2024). 스웨덴 사도는 길이에서 전체 도로의 76%지만 수용 교통량은 4%에 그친다(Ivarsson & Calvo, 2003). 이처럼 수요가 적고 공간적으로 넓게 분포된 공공시설을 정부가 직접 관리할 경우 공공지출은 크게 증가하지만 스웨덴은 지역민이 자체 관리하는 것으로 이런 부담을 피해간다. 시민 일반이 법률과 공무에 준하는 절차를 이해하고 공공가치에 충실하다는 점은 간접적이지만 중요한 또 다른 이점이다.

일례로 Kvarsebo-Säters 사도협회(Kvarsebo-Säters vägförening, Kvarsebo-Säters Road Association)는 지역 일대 165가구를 회원으로 하고 6.4km 도로를 관리한다(최희경, 2023: 853-857). 연간 총 예산은 연중 사업내역에 따라 편차가 있지만 3,000만원 내외다. 수입 구조는 회비 60%, 국가와 지방자치단체 보조금이 각각 20%다. 주요 지출 내역은 겨울도로 관리유지 30%, 도로 및 표지 관리 40%, 도로 포장·정비 20%, 기타 행정비용 10% 등이다. 인건비 지출이 거의 없고 회원들이 자원봉사로 활동하여 관리의 효율성이 높다. 협회는 AL과 SFL 등 관련 법률, 정관에 따라 운영된다. 총회 및 이사회 운영도 법규와 정관에 따라 운영되며 구성원들은 법규에 규정된 공무절차를 이해하고 준수한다.

협회는 정부기관 및 민간업체들과 소통하고 협력한다. 토지감정원은 사도의 변경과 그에 따른 토지소유주간 비용분담 변경에 관여하고, 지방자치단체는 지역개발계획을 수립, 실행할 때 개별 사도협회와 논의하고 협력한다. 시설을 확장하거나 변경할 경우에는 교통청에 신청하고 보조금을 지원받는다. REV는 법률 정보와 행정 서비스, 교육 프로그램을 제공하며 관리의 전문성을 지원한다. 개별 관리단체는 제설작업이나 관리비 징수 등 전문성이 필요한 업무는 외부 민간업체와 계약, 위탁하여 업무 효율성을 높인다(최희경, 2023: 859-860).

둘째, 지역 수자원관리협회는 농수 등으로 활용되는 저수지와 호수의 수자원을 관리하는 민간 비영리단체인데 펌프 등의 시설과 수로를 설치하고 정비, 운영한다. 관할 영역은 농지소유주들과 인근 수자원관리협회들이 협의하여 설정한다. 대부분 역사적 관습적으로 운영되는 구역을 그대로 유지한다. 도랑을 정비하고 수질을 관리하는 일은 일차적으로 개별 농지소유주의 책임이다. 다른 공유시설 관리단체에서와 같이 구역내 토지소유주는 수자원 관리협회에 강제 등록되며 공동 사안을 협의하여 결정하고 설치·유지비를 분담한다.

일례로 스웨덴 중남부의 Lyngsjöns 호수와 인근 수로는 1884년부터 농수로 활용되며 지역 수자원으로 관리되어 왔다.⁷⁾ 수차에 걸쳐 단체 운영 방식에 변화가 있었는데 1983년 수자원

7) Lyngsjöns 수자원관리협회 사례는 최희경(2019: 323-324)에 ‘크바시부 치수협회’로 기술되었으나 그 명칭은 지역명을 그대로 사용한 것이다. 해당 문헌이 출간된 후 협회로부터 공식 문건들을 전달받아

법(Vattenlag (1983:291), Water Act)을 기점으로 표준화된 관리가 시작되었다. 같은 해 펌프 스테이션이 건설되었고 현재 Lyngsjöns 수자원관리협회가 시설관리와 함께 수로와 도랑을 보수, 청소, 정비한다. 소규모 도랑에 대한 모니터링은 토지 소유자가 개별 담당하는 것이 원칙이고 협회는 시설의 전반적인 검토와 관리 계획을 수립, 실행한다. 2018년 수립된 10년 장기계획서는 300미터 구간에서 8,000미터 구간에 이르는 복잡한 수로들에 대한 정비·청소 등의 세부 계획을 포함한다. 연례 총회에서 한 해의 성과와 이듬해의 구체적인 계획, 예산안이 보고되고 의결된다(Lyngsjöns Vattenavledningsföretag av år 1983, 1988, 2018).

Lyngsjöns 수자원관리협회는 매년 총회에서 신임 이사진을 선출하며 기계기술자, 농부, 전직 공무원 등 관련 업무의 전현직 전문가로 집행이사회를 구성한다. 이사들에 대한 별도 보수는 없고 연간 1~2회 회의 수당이 지급되는데 이사장이 받는 연간 수당은 약 30만원이다. 수당은 '당연히 과세대상'이라고 한다. 협회는 지방자치단체, 관련 정부기관과 긴밀히 소통하고 협력한다.

2017~2018 유럽연합(EU) 프로젝트의 일환으로 새로운 치수기술 시범 사업지로 Lyngsjöns 지역이 선정된 바 있다. 수로 청소·관리를 위해 장비와 드론을 동원하여 새로운 정비 방법과 기기를 실험한 후 1년 뒤 결과를 확인하는 내용이었다. 실험과정의 모니터링과 보고 등 공식 행정책임은 주정부 소관이지만 실험기간 동안 주정부 공무원이 상주할 수 없어 실제 업무는 협회에서 담당했다. 실험을 시작하는 날은 지역의 축제 같았고 기관 담당자들과 민간장비업체 관계자 등 60여 명이 참석했다. 주정부가 책임질 일을 수자원관리협회가 무상으로 살피는 일이 부당하거나 부담되지 않는다는 연구자의 질문에 집행부원들은 "정부가 맡으면 비용과 시간이 많이 들고 절차가 복잡할 것이지만 지금 방식대로 협회가 현장을 담당하면 주정부 담당자는 필요한 경우만 관여할 수 있다. 상황을 잘 알고 능력 있는 주민들이 주도적으로 하는 것이 훨씬 낫다"고 대답했다(최희경, 2019: 323-324).

셋째, 주민센터(Bygdegård, community centers)는 농촌 지역사회단체(communitiy associations 또는 houseowner associations)가 운영하는 공동 모임시설이자 조직이다. 커뮤니티 단체는 북유럽 전역에서 가장 오래되고 일반화된 자발적 주민단체다. 이 때 커뮤니티는 다수의 부동산 소유주들이 함께 소유하거나 이해관계가 공유되는 땅, 권리 또는 시설물을 의미한다(Lantmatetiet, 2023). 단체의 멤버십은 역내 주택소유주의 강제가임을 원칙으로 하고 회원들은 의무적으로 비용을 분담한다. 단체는 해당 구역 내 주택뿐 아니라 생활시설의 관리와 유지를 책임지는데 상하수도, 녹지대, 운동장, 차고, 마을 주차장, 에너지시설, 보트선착장, 실내외 수영시설, 엘리베이터 등을 대상으로 한다. 공공시설의 책임 범주에 따라 지방자치단체가 지원하거나 관리 책임을 강제하기도 한다.

주민센터는 주민들이 모여 다양한 행사와 프로그램을 운영하는 중심 장소다. 2021년 기준, 전국 290개 기초자치단체 중 250개 지자체에 1,444개 주민센터가 운영되고 있다. 시설의 평균 규모는 250~300m²다. 그 중 약 90%를 자발적 비영리 민간단체가 운영하고 9%는 영리조직, 1%는 재단이 운영한다. 회원은 240만명이며 개별 조직은 무임봉사로 운영되는데 이러한 자원봉사의 가치는 연간 887개 정규직 일자리에 해당하는 것으로 추정된다. 시설 활용 건수는 연간 290만 건이다. 주된 내역은 회의, 파티, 문화 프로그램, 학습활동, 컨퍼런스, 청소년 활동 등이다. 전국주민센터연합회(Bygdegårdsnas Riksförbund, 2021)는 개별 단체에 정보와 자문을 제공하고 필요한 행정 업무를 표준화하며 지원한다.

일례로 Östra Husby Community Center는 1913년 설립되었고 2018년 기준, 주민 175명

여기서는 구체적인 내용을 보완했다.

을 회원으로 한다(최희경, 2019: 321-322). 실제 운영은 총회에서 선출된 집행이사회가 담당하는데 모두 자원봉사자다. 이사회는 5개 실무팀(프로그램기획, 통신기술지원, 시설관리, 환경옴부즈만, 기타 옴부즈만)을 구성하여 업무를 분담한다. 2016년, 연주회와 교육 등의 전주민 대상 주요 행사는 7차례 진행되었다. 주민센터는 총 190일 활용되었는데 주민들의 가족 행사에 시설 임대료가 많았다. 두 개 층 건물에 30명~150명 수용 행사장 세 개와 대형 식당이 갖추어져 있다. 행사 후에는 행사주체가 청소, 정리해야 한다. 평소에는 주민청소팀이 순번제로 활동하여 매우 정갈한 상태를 유지하고 있다. 재정구조에서 회비와 임대료 수익이 기본이고 주민들의 유산 일부를 포함, 기부금이 중요한 역할을 하고 있다.

이상 사례들은 일상으로 운영되는 시민단체 활동을 보여준다. 개인 사유지를 이양하여 공동 시설을 건립할 정도로 개인의 자발적 책임의식은 보편화되어 있고 이것이 오랜 기간 법제와 문화로 정착되어 왔다. 공유시설 관리제도는 일반 시민에게는 평범한 일상이지만 사회에 새로 진입한 이민자들에게는 새로운 권위 기제가 될 수 있다.

3.2. 시민자치의 기반: 자율 가치와 제도적 환경

3.2.1 자율 가치와 문화

스웨덴은 사회적 가치 못지않게 자율성·독립성의 개인 가치가 강한 나라다. 그리고 이는 정책과 시민자치의 기반이 되어왔다. Freedom House는 매년 정치적 권리와 시민의 자유에 대한 국제비교를 진행하는데, 약 200개국을 대상으로 한다. 조사영역 가운데 개인의 자율성과 권리 지표에서 스웨덴은 항상 최고점을 받는다(Freedom House, 2023b). World Values Survey는 1981년부터 전통주의 가치 대 세속적·합리적 가치, 생존주의 가치 대 자아표현가치에 대한 국제비교조사를 실시하여 문화지도를 작성해왔다. 스웨덴은 일관되게 가장 세속적이고 자아표현 가치가 강한 나라로 대표된다.

자율이라는 가치를 정의하기는 쉽지 않다. 사전적 의미로 자율성이란 개별 주체가 독립적으로 스스로를 다스리는 권리, 또는 타인의 통제를 받지 않고 스스로 결정할 수 있는 능력이다(Cambridge Dictionary, 2023). 자율 가치는 개인의 선택, 자유, 개인적 권리를 증진시키는데 이 때 개인은 자신의 운명에 책임을 지고 자신의 웰빙을 높이기 위해 독립적으로 행동한다. 개인의 자율적이고 독립적인 가치는 독립된 삶을 유지하고 자신의 건강과 생활을 자주적으로 결정하도록 돕는다(Rambaree and Nässén, 2020: 245). 자율은 자기결정, 자기관리, 자기책임을 의미하며 자발적 참여활동으로 구현될 수 있다; Taylor, 2014; 최희경, 2019: 58-59).

개인의 자유와 책임을 강조한 팔메 수상의 전력은 스웨덴 사람들의 문화적 사회적 모범이 되어 왔다(Korhonen and Granberg, 2020: 9-10). 개인은 자유를 느낄 때 가치 있는 존재임을 인지하고 자신의 행동에 책임질 수 있다. 또한 강제에 의해서가 아닌 자발적으로 책임질 줄 아는 사람이 스스로 배워가며 위기에 대항할 수 있다. 자기관리를 통한 책임있는 행동이 중요하다.

스웨덴에서 자율성은 특히 근로윤리 규범과 연계되어 왔다. 근로는 생계수단일 뿐 아니라 개인의 정체성과 자아성취의 근거로 인식되었다. 2000년까지 약 500년간 국교의 위상을 유지했던 루터기독교는 건실한 근로윤리를 정착시키는 데 이바지했다. 20세기 초중반 사회민주주의 이념도 노동이야말로 자력으로 자율의 상태에 이르게 할 수 있는 가장 효과적인 길이라는 점을 강조했다(브란달 외, 2013: 182; 힐슨, 2010: 130~133). “사민주의 복지체제는 내부지방

적이고 충분히 성숙한 도덕성을 갖춘 개인을 전제로 수립되었다. 청교도주의 전통은 사회를 형성하기 위한 암묵적 전제조건이었다”(세예르스테드, 2015: 466). 인류학자 Daun(1989)은 <스웨덴 사람들의 정신세계>(Swedish Mentality)에서 어느 나라보다 자율성과 독립성이 강하고 개인주의 성향이 높은 스웨덴 가치를 기술했는데 여기서도 높은 근로윤리가 자율성의 발현으로 강조되고 있다.

자율의 가치와 문화는 오늘날에도 스웨덴 정책의 전제가 되고 있다. 대표적으로 의료정책을 들 수 있다. 사회와 교육 전반에서 개인의 건강관리와 예방이 강조되고 어려서부터 스포츠활동이 일상과 문화로 체득된다. 이로써 보편주의 의료체제에서도 의료자원의 낭비를 막고 의료재정을 최소한으로 유지할 수 있다. 코로나19 팬데믹 동안 봉쇄를 피하고 일상생활을 유지하고자 했던 정책 대응의 전제도 개인의 자율성이었다. 당시 이른바 연성정책을 주도한 공공보건청은 “합리적이고 교육받은 책임 있는 개인과 과학에 큰 믿음을 지니고 있”었고, “스웨덴 사람들은 책임감이 높기 때문에 강제가 필요치 않다”고 보았다(Munoz, 2020: 17).

3.2.2 시민참여 환경으로서 정치적·사회적 제도

스웨덴 시민참여는 다양한 경로로 정착해왔는데, 이를 가능케 하는 제도의 역할이 주효했다. 시민들은 참여 환경에 지속적으로 노출되어 사회화되고 또 학습하면서 일상에서 참여 규범을 수용한다. 정치참여 제도, 전문지식·정보의 생성 및 소통 과정의 참여제도, 공공보건정책 목표 영역에 사회참여 중시 등이 이에 해당한다.

첫째, 가장 큰 범주의 제도적 환경은 정책결정에 대한 시민참여 기제다. 정부위원회 형태로 정책과정에 이해관계자들이 참여하기 시작된 때는 1600년대로 거슬러 올라간다(Lundberg, 2014: 38-43). 1700년대 행정 역할이 확대되면서 위원회의 수와 역할도 증가했다. 1800년대에 정부위원회의 수도 증가하고 정치인들의 대표성도 높아졌는데 사안에 따라 시민사회 단체도 위원회에 참여하기 시작했다. 정부위원회는 규모와 인력이 적었던 정부부처를 그때마다 임시로 확장시키는 역할을 했으며 정치적 협상의 장으로 공감대를 형성하는 기능을 했다.

1800년대 후반 대중운동을 통해 시민단체 역할은 사회 전반으로 확대되었고 노동단체는 정치 세력을 다지기 시작했다. 정책자문에 참여하는 시민단체의 수와 다양성은 계속 확대되었고 1950년대부터는 더욱 빠르게 증가했다. 1968년 시민단체 대표(노사단체, 대중운동단체 대표 등)의 참여율은 정부기관 위원회의 68%에 이르렀다.

1970년대 초 헌법을 개정하여 자문참여 단체의 형태와 기간이 구체화되었다. 시민단체는 정책 자문 주체로 공식 포함되었고 자문기간은 최소 3개월로 설정되었다. 시민단체는 정부위원회에서 정책안과 법안을 검토하는 중요한 주체였고 다양한 정책에 위원회가 결성되며 참여도를 높였다. 그러나 영향력이 확대될수록 시민단체에 대해 책임성 결여, 합리성 한계 등의 비판이 제기되었다. 1990년대 초 정부위원회에 대한 시민단체 참여는 공식 폐지되었다. 그후 시민단체는 자문 역할에 임했는데 관여 형태는 훨씬 다양해졌다. 공식 결정권을 행사할 수는 없지만 주요 결정권자와 접촉하여 소통하고 자문하는 등으로, 영향력이 감소된 것은 아니다.

오늘날 시민단체는 정책연구특별위원회 과정에서 간접적이지만 적극적으로 정책에 관여하고 있다. 이 제도는 스웨덴 정책과정에 매우 중요하다. 특정 현안에 관련 부처가 정책조사 지침서를 수립하고 위원회가 구성되면 위원회는 연구조사 활동을 거쳐 정책보고서(Statens offentliga utredningar, SOU)를 제출한다. 정책보고서는 직간접적인 이해관계단체와 기관에 공개되어 의견조회(remiss, referral system) 과정을 거치는데 시민사회가 참여하는 중요한 과정이다. 관할 부처는 이들을 종합하여 법안을 만들고 의회에 제출하며 의회는 최종 심의 의

결 과정을 진행한다(Dahlström, et al., 2021: 4-5; OECD, 2010a: 63-67; OECD, 2010b: 95-96).⁸⁾

둘째, 시민의 사회참여 가운데 특별히 스웨덴에서 주목되는 특징은 전문적인 지식·정보에 시민의 관여와 학습 제도가 활성화되어 있다는 점이다. 1980년대 영국의 광우병 사태를 기점으로, 유럽에서는 '과학적 시티즌십(scientific citizenship)', '시민과학(citizen science)', '기술적 민주주의(technological democracy)' 등의 개념이 확산되었다. 과학기술의 발전과 함께 그에 따른 새로운 위험이 등장하면서 일반인의 이해와 책임이 중요해졌다(Joss and Durant, 1995; Irwin, 1995; Mueller et al., 2012; Cooper, 2012). 스웨덴과 덴마크는 과학기술 운영 전반에 일반 시민의 관여도가 가장 높은 나라들이다(Glynn et al., 2003: 27; Persson, 2003). 고도의 전문 분야에도 일반인의 참여를 권리와 의무로 인식하고 제도화한다는 것은 사회참여 정도를 가능할 수 있는 중요한 잣대다.

스웨덴의 과학기술 시티즌십 사례는 도심개발계획을 수립하고 결정하는 과정에서 어렵지 않게 찾을 수 있다(최희경, 2013: 23-26). 일례로 예테보리 도심재개발 계획 전반은 공개와 참여의 장이라 이를만한 것이었다. 시청은 개발계획안을 공모, 선발하고 선발된 경쟁 계획안끼리 공개적으로 소통, 협의하여 각기 개선안을 수립하도록 했다. 전문팀들의 소통과정은 시민 일반에도 공개되었다. 그 결과는 시민 일반에게 공개되고 홍보와 의견 수렴이 활발히 이어졌다(Göteborg Stad, 2011; Team SLA_HLA, 2011; Centrala Älvstaden, 2011). “도시는 곧 그 시민들”이라는 도시계획위원회의 선언은 참여의 궁극적인 목적을 잘 드러낸다(Goteborg City Planning and Building Committee, 2006). “장차 도시 환경이 바뀌는데 그 내용을 가장 잘 알고 있어야 하는 사람은 그 지역에 거주하는 시민들”이라는 것이 시청 공무원의 설명이었다(2011. 11월 면담).

동식물 정보 수집과 희귀종 연구에 대중 관찰을 참여시키는 것은 시민과학의 대표적 사례다. 나비관찰 프로젝트는 스웨덴환경청의 지원을 받아 2010년부터 시작되었는데 매년 시민들의 자발적 참여를 통해 특정 지역들에서 나비 유형과 생태를 관찰하고 기록하며 서식 분포를 확인, 공개하고 있다(Pettersson and Ryrholm, 2014). 지방자치단체가 생명다양성 차원에서 나비서식지를 모니터링하고 기록하기도 하는데, 어린이와 청소년 교육목표도 함께 수반한다(Kumla, 2021). 또한 매년 학계와 시민단체는 청정수역에 서식하는 푸른 홍합을 관찰하고 보존하는 프로젝트도 실행하고 있다. 지정된 지역 하천들을 관찰하고 자료를 수집하는 데 자원 봉사 기반의 시민참여가 중요한 역할을 하고 있다(University of Gothenburg, 2023; European Commission, 2009).

셋째, 사회생활에 적극 참여할 것을 독려하는 제도적 규범은 공공보건 정책에서도 강조된다. 스웨덴보건청(PHAS, 2021: 7)이 제시한 공공보건정책의 8대 목표 영역 가운데 참여는 중요한 요소로 포함된다.⁹⁾ 스웨덴 보건정책은 적극적인 참여와 사회활동이 정신적 사회적 건강에 직결된다고 본다. 이러한 청사진의 원본은 2003년 채택되고 2008년 수정된 11개 공공정책 목표 영역이었다. 이때 첫 번째 부문은 ‘참여와 사회에서의 영향력’이었다(SNIPH, 2010).¹⁰⁾

8) 1990~2016년 정책연구특별위원회 현황을 살펴보면 평균 위원 수는 11명 (최저 1 ~ 최고 64), 구성에서는 공무원 55%, 학계·이해단체·정치인 등 45% 정도며, 위원회 활동의 평균 기간은 19개월 (최저 2 ~ 최고 128)이었다(Dahlström, et al., 2021).

9) 그 외 목표 영역은 보건, 건강행태, 주거, 소득, 근로, 교육, 영유아·청소년기다(PHAS, 2021: 7).

10) 뒤를 이어 경제적 사회적 필요 여건, 어린이와 청소년기의 여건, 업무활동기의 건강, 환경과 생산품이 정책 영역이 제시되었고 후반부에 이르러 건강과 좀 더 직접 관련되는 건강증진 보건 서비스, 전염병 예방, 성문제와 출산 건강, 육체적 활동, 식습관과 식품, 담배·알콜·불법마약 및 약물투여와 도박

스웨덴은 보건보장 정책에 구체적 질환 치료 접근보다는 총체적 예방적 보건 접근법을 중시한다. 이는 건강 개념을 육체적 정신적 사회적 웰빙 상태로 규정한 세계보건기구(WHO)의 규범과 부합한다. 이런 패러다임은 다시 지방자치단체 수준에서 구체적인 프로그램으로 실천된다.

한 사례를 들면 2002년, 공공보건 네트워크를 진전시켜 6개 지방자치단체(Örebro, Norrköping, Jönköping, Helsingborg, Linköping, Västerås)로 구성된 ‘파트너십(Partnerskapet)’ 연합체가 출범했다.¹¹⁾ 지역주택공사의 전국연합회인 SABO(Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag)가 이 파트너십 프로그램의 실제적이고 핵심적인 역할을 수행키로 결정되었다.¹²⁾ 프로그램의 목표와 전략은 지역 주민의 참여와 민주적 활동을 통해 지역 사회 문제에 대응하는 것이었다.

파트너십 프로그램의 초점은 주민의 관심사와 요구를 파악하고 이해하며 이를 충족시키는 것, 가능한 많은 주민을 지역사회 활동에 참여시키는 것, 그리고 지역사회 전반에 참여 민주주의의 여건을 조성하는 것이었다. 지역주택공사가 관할하는 임대주거단지는 일반적으로 이민자 거주 비율이 과반이라는 현실을 고려할 때, 이 프로그램은 특별한 정치사회적 의미가 있었다. 지방자치단체들은 획일적이고 기계적인 방식이 아닌 지역별 맞춤형으로 다양한 전략을 기획, 실행하고 정보공개와 교류를 통해 다시 서로 학습하는 방식을 택했다. 주민의 참여와 기여는 프로젝트 성공에 가장 중요한 조건으로 인지되었다. 지역주택공사는 지역사회의 ‘소셜 엔지니어(a social engineer for communities)’로서 물리적 시설 개선뿐 아니라 주민 사회활동을 기획하고 참여를 독려했다. 이로써 민주주의, 공공보건, 친환경 규범, 사회통합, 공동체 형성이라는 목표를 추구했다(Eriksson, et al., 2010: 7-10).

지역주택공사에서 실행되는 주민자치 프로그램들은 소박하지만 실천적이다. 예를 들면 저녁 안전산책 모임, 부모들이 순번제로 지역 어린이 통학을 돕는 워킹 스쿨 버스, 다양한 스포츠 경험 이벤트, 식품영양 교육, 예술활동 모임, 국가별 요리 경연, 소그룹 심리·사회 활동으로 자신의 역량을 확인하고 신뢰하도록 ‘인사이드 리더십(Inside Leadership)’, 주민들의 힘으로 진행한 축구장 건설 및 교통안전시설 설치 등이 포함된다(Eriksson, et al., 2010: SNIPH, 2007; EURHOTET, 2010).

4. 다문화사회에서 시민자치의 지속가능성

4.1. 다문화사회와 가치 분화

스웨덴의 다문화성은 지속적으로 확대 심화되어 왔다. 이민자 수도 급증했지만 그중 다수가 이질 문화권에서 유입되어 구성에서도 다문화성이 강해지고 있다. 특히 전쟁과 내란을 경험한 이들이 합류하면서 사회적 경제적 자립을 위한 서비스 수요가 증가하고 있다.

역사적으로 스웨덴은 상업과 철광업 분야의 노동이민자가 많았다. 두 차례의 세계대전을 치

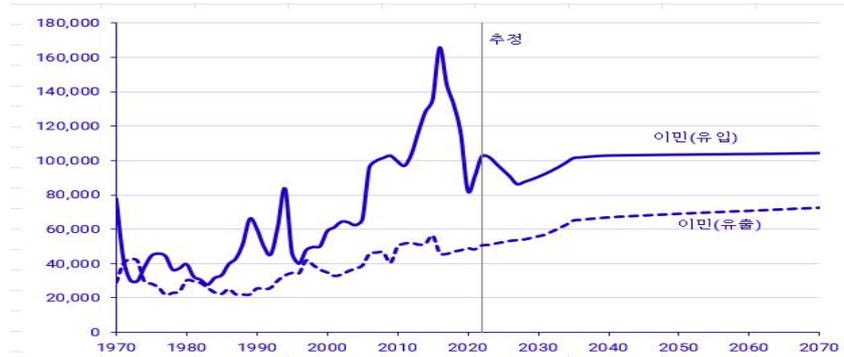
등이 명시되었다(SNIPH, 2010).

11) 공공보건 네트워크(Netverket Folkhälsoarbete, Network of Public Health Work)는 1995~2001년, 스웨덴국립보건연구원(SNIPH, Folkhälsoinstitutet)과 중규모 7개 지방자치단체가 설립, 운영되었다. 이 프로그램의 목적은 사회계층 간 건강격차 개선과 지역사회 보건 증진을 목적으로 지방자치단체 간 공동의 문제를 함께 대응하는 것이었다(Eriksson, et al., 2010: 3~5).

12) 2019년, SABO(Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretat)는 스웨덴공공주택협회(Sveriges Allmännytt)로 개칭했다(<https://www.sverigesallmannnytta.se/in-english/>).

르면서는 중립국 위상으로서 많은 전쟁 난민을 받아들였다. 1965~1974년에는 이민을 규제하기도 했으나 2010년대 중반까지 스웨덴은 관용주의 이민정책을 실행해온 대표적인 나라였다 (최희경, 2019: 540-543).

<그림 3> 스웨덴 이민 추이: 1970-2022 실태와 2023-2070 추정



자료: SCB (2023b) Immigration and emigration 1970-2022 and projection 2023-2070
<https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-projections/population-projections/pong/tables-and-graphs/immigration-and-emigration-by-sex-and-country-of-birth-and-projection/>

1980년대부터 종전과는 전혀 다른 문화권의 이민자들이 대거 합류했다. 이란-이라크 전쟁, 소련-아프카니스탄 전쟁에 이어 우간다·수단·소말리아·중앙아프리카에서 살상 내전이 일어났고 소련 공산체제가 붕괴되면서 1989년에는 동유럽 혁명이 이어졌다. <그림 3>은 1970년부터의 이민자 현황과 추정을 나타낸 그래프인데, 1990년부터의 이민 동향은 <표 1>의 국제분쟁과 연관된다.

중립국인 스웨덴은 국제분쟁 난민들의 주요 피난처가 되어 왔다. 최근 이민자들의 주된 배경은 아프리카와 중동의 이슬람교권이다. 스웨덴 현장조사에서 만난 택시 기사나 현장 근로자들은 북한을 포함하여 국제정세에 상당히 밝았다. 분쟁이 발생하면 스웨덴으로 새로운 이민자가 유입된다는 것이 거의 공식화되어 있어 일반인들은 국제 뉴스에 관심이 많았고 이미 비슷한 경험을 했던 이민자들도 특별한 관심을 보였다.

<표 1> 국제분쟁 현황과 스웨덴 유입 이민자 배경

연도 ¹	전쟁/내전 ¹	스웨덴 유입 이민자 배경	
		지역	종교 ²
1990-1991	걸프 전쟁 (이라크, 쿠웨이트 등)	중동	이슬람
1991-2002	시에라리온 내전	아프리카	이슬람
1992-1995	보스니아 전쟁 (보스니아, 크로아티아 등)	동유럽	이슬람
1998-1999	코소보 전쟁 (코소보, 세르비아 등)	동유럽	이슬람, 동방정교
2001-2014	아프카니스탄 전쟁	서아시아	이슬람
2003-2011	이라크 전쟁	중동	이슬람
2011-현재	리비아 내전	아프리카	이슬람
2011-현재	시리아 내전	서아시아	이슬람
2014-현재	예멘 내전	중동	이슬람
2014-현재	중동 ISIS 분쟁	중동	이슬람

¹ IWM. (2023). Timeline of 20th and 21st Century Wars (<https://www.iwm.org.uk/history/timeline-of-20th-and-21st-century-wars>)

² 스웨덴 유입 이민자의 종교 배경은 전쟁/내전 피해국의 주된 종교만을 대표적으로 적시함

문화권의 차이는 사회구성원의 가치가 다르다는 의미이기도 하다. WVS는 1981년부터 세계

조사를 시작해 지금까지 7차례의 세계문화지도를 작성했다. 북유럽을 포함한 프로테스탄트 유럽권의 가치는 자아표현과 세속적 가치에서 최고 좌표군으로 일관된다. 그 극단에 해당하는, 생존가치와 전통가치가 가장 강한 군은 아프리카-이슬람 문화권 국가들이라는 결과도 지금까지 동일하다. <부록 3>의 최근 7차 세계가치조사 문화지도는 스웨덴과 이민자 출신 국가들의 다른 가치 성향을 단적으로 보여준다.

가치 분화는 성평등과 인권이라는 기본 규범에서도 표출되었다. 1996년, 1999년, 2002년 이른바 ‘명예살인(honor killing)’이 발생했다. Hellgren and Hobson(2008)은 이 세 건의 사례에 대한 국내 논쟁을 분석하여, 종교별 인종별로 일관된 의견을 보이지 않는다는 점을 확인했다. 정당, 이민자 단체, 페미니스트 단체내에서도 서로 다른 입장이 제기되었고 종교, 인종, 성별, 계층, 세대 간 갈등이 복합적 다중적으로 나타났다. 이는 다문화사회에서 통합정책이 그야말로 난제임을 드러낸다. 2019년 9월 스웨덴경찰청은 명예관련 범죄에 대한 특별 수사를 개시했다. 2021년 11월까지 신고된 혐의 건수는 약 4,500건으로 발표되었다(Expressen, 2021).

이민 학생들에 대한 한 조사에서도 우려되는 내용이 확인되었다. 2016년 예테보리 북동부 외곽에 거주하는 학생의 약 10%는 이슬람 극단주의 무장세력에 동조하는 것으로 조사되었다(Varken Hora eller Kuvad, 2016). 스웨덴의 두 번째 도시 예테보리의 이민자 집단은 다른 이민자 지역처럼 사회경제적으로 취약할뿐 아니라, 시리아 이슬람 극단주의 무장세력에 합류하여 활동하는 일부 사람들이 거주하는 곳이다. 이 지역 12-18세 학생 1,200명을 조사한 결과 11%가 종교극단주의에 동조한다고 응답했고 13%가 그런 동조자를 알고 있다고 응답했다(Roden, 2016). 표본조사이기는 하지만 결과 자체는 우려할만한 가치 갈등 양상으로 지적되고 있다.

4.2. 자율가치 - 자기관리·자기책임의 어려움

앞서 전통 스웨덴 시민자치가 자율 가치를 기반으로 하고 있고 이는 다시 자기관리, 자기책임과 자발적 참여 등으로 나타난다고 했는데 이민계층의 사회 지표는 이에 전혀 부합하지 않는다. 자기관리, 자기책임 등의 요소를 원어민과 이민자 간 객관적으로 비교하기는 어렵다. 여기서는 치안, 교육, 고용 부문에서 자료를 검토하여 이민자층의 자율성을 간접적으로 확인한다.

4.2.1 치안 문제

국제비교에서 스웨덴의 범죄 현황은 양호한 편이지만 최근 급격히 악화되고 있다. 2006년~2022년 SCB 통계에서 대인공격노출 인지, 거주지역 야간통행의 불안감, 사회범죄에 대한 우려 등의 조사는 2015년을 기점으로 상승했다(Brå, 2023b).¹³⁾ 2023년 9월, 한 달 동안 11건의 총기 살인이 발생했고 정부는 조직폭력 살인을 저지하기 위해 군병력까지 지원할 수 있도록 했다(Löfgren, 2023).¹⁴⁾ 한 달 후 발표된 NGO Global Initiative 연구에 따르면 스웨덴

13) 2020년부터 살인, 폭력, 성범죄 등의 지표가 다소 개선되었는데, 치안강화 효과와 코로나19의 영향으로 추정된다(Brå, 2023b).

14) 최근 급증한 조직범죄에 대처하기 위해 정부는 강력한 대처 방안을 제시하고 있다. 2022년 총선 후 우파연정을 구성한 3개 정당과 스웨덴민주당 간의 Tidö 합의서에도 조직범죄에 대한 형량을 배로 높이는 등 강력한 대응안이 포함되었다(The Local, 2022a). 새로운 법률에 따라 2023년 6월부터 모

의 조직범죄율은 북유럽에서 가장 높았다(Global Organized Crime Index, 2023). 총기 범죄는 조직폭력과 관련성이 높는데 이는 다시 이민자층과 연관된다. 이민자 집단 거주지의 범죄율도 유의하게 높다. 현장조사에서 확인했던 내용에 최근 언론자료를 보완하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 2차 현장조사기인 2018년의 총기 살인은 43건으로, 1차 조사기 2011년의 17건 대비 약 2배 증가했다. 2019년말 발간된 경찰 보고서에 의하면 50개 이상의 조직폭력 단체가 스웨덴 내에서 활동하고 있고 연루자는 약 1,500명이었다. 혐의자에 대한 인종별 통계는 공식적으로 산출하지 않으나 Dagens Nyheter(2017)가 100명의 총기 살인혐의자 또는 미수자를 조사한 결과 이른바 외국인 배경, 즉 본인이 해외에서 출생했거나 부모중 한 명이 외국에서 출생한 경우가 90명이었다. 2013년 기준 전체 수감자의 26%, 특히 5년 이상 징역형을 받은 수감자는 절반이 외국인이었다(Arter, 2016: 294~296). 보다 최근인 2022년, 8월 말까지 스웨덴에서 발생한 44건의 총기 살해 중 대다수가 범죄단체와 관련된 것으로 보도되었다(DW, 2022).

말미는 스웨덴에서 세 번째로 큰 도시이고 최근 10여 년간 조직폭력 단체의 범죄로 주목받았다. 총기 살인이나 병원 응급실 폭력 사태 등이 거듭 발생하고 있는데, 2018년 현장조사에서 “공산체제 붕괴 후 유고슬라비아 등 동구권에서 유입된 이민자들이 폭력단체를 조직하고 세력화한 결과”라는 주민 의견을 다수 접했다. 2019년 15세 소년이 총살되다시피 한 사건도 사회에 충격을 주었는데 조직폭력 단체가 연루된 것으로 확인되었다. 2018년 발생한 190건의 폭력범죄 중 162건이 총기 사건으로 분류되어 우려를 낳기도 했다(The Local, 2019). 정부는 전담 특별사건수사국을 설치하여, 총기사건을 줄이고 체포와 기소를 통해 조직폭력범죄 수를 줄이며 총포·무기류를 압수하고 일반 시민을 안심시킬 수 있도록 특별 권한을 부여했다.

한편 스웨덴 전체에서 혐오범죄가 지속적으로 증가하여 사회통합 실태의 또다른 지표가 되고 있다. SCB(2020c)에 의하면 전체 혐오범죄 가운데 외국인과 특정 인종에 대한 혐오 동기가 55%로 압도적이었고 이어서 특정 종교에 대한 혐오 17%, 성(性)적 특성에 대한 혐오 13% 순이었다. 세부적으로는 아프리카 유형 인종과 이슬람교에 대한 혐오가 특히 높은 동기로 나타났다.

둘째, 이른바 ‘게토’ 또는 ‘출입금지 지역(no-go-zone)’으로도 불리는 이민자 집단 거주지는 빈번한 소요로 사회 문제시되고 있다. 2013년 5월 약 10일에 걸쳐 스톡홀름의 이민자 주거지역들에 폭력과 차량방화를 수반한 소요사태가 발생했다. 처음 사건이 시작된 Husby는 주민 12,200명 중 이민자 비중이 85%에 달하는 곳이었다(Arter, 2016: 294-295). 2015년 경찰청은 범죄율과 사회적 배타성을 기준으로 취약지구, 위험지구, 특별취약지구를 구분하여 총 53곳을 선정했다. 특별취약지구 15곳이 가장 심각한데, 이들 지역은 이민자 거주 비율이 유의하게 높다. 이런 명단 자체가 지역을 차별화하고 낙인효과를 준다는 비판도 있지만 정부는 치안관리 차원에서 2년마다 갱신된 명단을 발표한다. 그 숫자는 증가추세에 있다(Polisen, 2023).

스톡홀름 도심에서 약 10km 떨어진 Rinkeby는 갈등지역으로 손꼽힌다. 이민가정의 청소년 일부가 방화, 상점·식당 공격, 공공기물 파괴 등을 저지르곤 하는데 실질적인 처벌은 드물다.

든 기초자치단체는 지역범죄예방에 법적 책임을 지는데 대응 조직을 설립하여 지식기반 범죄예방책을 강구해야 한다. 스웨덴경찰청, 교정감호서비스, 범죄예방위원회가 협력하여 집단폭력개입(Group Violence Intervention) 전략을 운영하고 있는데 이는 폭력이 심각한 특정 도시나 지역의 경찰, 지방자치단체, 감호교정서비스, 지역사회가 협력하여 대응하는 방안이다(Brå, 2023a).

2010년 6월, 약 100명의 무슬림 청년이 연루된 대규모 소요사태가 발생했고 경찰서가 공격당하기도 했다. 2009년과 2011년 네 차례에 걸쳐 현장조사를 한 구역은 주택공사 Familjebostäder가 관할하는, 약 1,300세대 6천 명이 거주하는 아파트단지였다(최희경, 2012: 742-743). 현장조사 당시 주민의 약 60%가 아프리카, 아시아, 동유럽, 구소련에서 온 이주민과 그 자녀들이었다. 이 지역 초등학교들에서 부모가 외국인인 비율은 약 90%였고 이수치는 스웨덴 전체 평균보다 훨씬 높았다. 학생들의 국적은 약 70개였다. 학교 시설관리자로 근무하는 이민자 출신 근로자의 설명에 의하면, 한 초등학교의 300명 학생 가운데 한 명만이 스웨덴 원어민 아들이었는데 그조차 곧 전학 예정이라고 했다. 사실 확인은 어려웠으나 대도시 이민자 주거의 지역적 편향성을 시사하는 정황으로 판단된다. 또다른 초등학교의 장학관에 의하면, “원래 학생·교사·학부모 삼자 모임이 있었다. 그러나 어린 학생들이 부모의 서툰 스웨덴어와 복장을 부끄러워하여 부모가 학교에 오는 것을 꺼렸다. 그 후 교사·학생 간, 교사·학부모 간 별개 모임을 운영하고 있다.”

2018년초 현장조사에서 Rinkeby는 더욱 많은 소요와 범죄로 알려져 있었는데 2015년부터 특별취약지구로 선정되고 있었다. 한 원어민은 인터뷰에서 “아무도 그런 지역의 집을 사거나 거기서 살려 하지 않을 것이다”라는 응답으로 그 지역에 대한 부정적 인식을 단적으로 전했다. 전철역과 상가가 밀집한 중앙지구 센트룸에 대해서도 ‘늦은 시간에는 조심하라’는 주변 조언이 이어질 만큼 지역 전반에 대한 안전도 평가가 낮았다. 소도시나 농촌지역에 위치한 임대 아파트 지역은 상대적으로 평온한 편이지만 Rinkeby처럼 대도시 권역에서는 경제적 문화적 격차가 쉽게 인식되고 이민 청소년들이 결핍과 불만을 느끼는 경우가 많은 것으로 조사되었다.

4.2.2 교육격차와 고용격차

아동·청소년기의 교육성과 저하와 부적응은 장차의 사회통합에 중요한 변수가 된다. 2017년, 공공경제 재정전문가그룹부서(Swedish Ministry of Finance's Expert Group on Public Economics, ESO)는 1988~2014 초등학교 졸업생을 전수조사했다. 그 결과 스웨덴 출생 학생과 이민 학생간 학업에 유의한 격차가 확인되었다. 스웨덴출생 학생의 90%가 중등교육 진학 기준을 통과했으나 이민 학생들은 65%만 통과했다(The Local, 2017). 두 집단의 성적 격차는 2018년 PISA(2019)에서도 컸는데 특히 아프리카에서 출생하고 보호자 없이 이민 온 학생들의 성적이 두드러지게 낮았다. 이 시기에 이민 온 아동의 평균 연령이 다른 이민 아동들보다 상대적으로 높은 것도 낮은 성과의 요인이었는데 적응기 없이 스웨덴에서 수학하고 졸업해야 했기 때문이다. 학생의 학업 성과는 부모의 사회경제적 위상 및 거주 환경과 유관한 것으로 나타나 문제의 어려움을 드러냈다.

2022년 PISA 성적에서도 이민 학생의 성적은 스웨덴출신 학생들보다 크게 낮았다(OECD, 2023). 수학에서는 63점, 읽기에서는 81점의 유의한 격차를 보였다. 이민 학생들의 응시 비중은 2012년의 15%에서 21%로 증가했다. 이들은 사회경제적 여건에서도 열악했다. 학생 전체에서 취약계층 비중은 25%였는데 이민 학생들에서는 48%로 나타났다. 또한 이민 학생의 76%는 가정에서 사용하는 언어와 PISA 시험 언어가 달라 평소 언어습득과 사회 적응에 어려움이 있는 것으로 추정되었다.

한편 좌파연정에서 통합이란 “이민자 등 스웨덴에 입국한 사람들이 사회에서 스스로 자립할 수 있는 올바른 조건을 갖추고 스웨덴 사회의 일부가 되어 기본 스웨덴 가치를 존중하며 스웨덴어를 습득하고 근로를 시작하는 것”이었다(Roden, 2017). 또한 통합의 가장 큰 실제적 궁

극적 책임은 고용통합부에 있다고 천명하며 이민자들의 노동시장 진출을 강조했다. 그러나 다양한 정책적 노력에도 스웨덴 원어민과 이민자들의 고용 상태에는 유의한 차이가 있다. 2021년 기준, 원어민 실업율은 3.4%인데 이민자들의 실업율은 16.2%였다(European Commission, 2022). 2017년 통계가 각각 4.1%, 22.2%였던 것에 비하면 격차가 줄었지만 이민자들의 고용 상태는 여전히 부진하다.

4.3. ‘사회통합’ 정책과 시티즌십 프로그램

4.3.1 이민정책의 보수화

‘2015년 시리아 사태’는 2017/18년 현장조사 동안 원어민들이 가장 많이 언급한 문구 중 하나다. 그만큼 정치적 사회적 충격이 큰 사건이었다. 2014~2017년 스웨덴은 28만 명의 난민을 수용했는데 인구 대비 유럽에서 가장 많은 숫자였다. 2016년 한 해만 13만 8천여 명의 이민자가 유입되었고 7만 1천여 명은 인도주의 난민이었다. 2015년 하반기부터 정부는 기존의 관용적 이민정책에서 선회하여 접경지역에서 입국 심사를 하고 2016년부터 영주권 취득 조건을 엄격히 제한했다(Roden, 2017). 2018년 총선에서 이민정책은 가장 큰 쟁점이었다. 재집권한 사회민주당(socialdemokratiska, Social Democrats, SAP)은 이민자들에게 스웨덴어 학습 의무를 강화하고 언어 과정을 이수하지 않을 경우 복지혜택을 제한했다.¹⁵⁾ 보수연합은 이민자 통합 전략으로 “누구나 일하고 누구나 스웨덴어를 사용할 줄 알고 스웨덴법을 우선 적용”할 것을 제시하며 압박했다.

2022년 2월, 러시아가 우크라이나를 침공하며 양국의 분쟁은 전면전으로 확대되었다. 총선을 앞두고 스웨덴 사민당 정부는 “엄격한 이민정책을 지속하여 2015년 난민사태가 재발하지 않도록” 하겠다 공언했다. 총선 결과, 반이민정책을 표명해온 극우 스웨덴민주당(Sverigedemokraterna, Sweden Democrats, SD)이 처음으로 원내 두 번째 당으로 약진했다. 이들의 지지를 얻은 보수연정이 집권하면서 이민정책은 본격 강화되었다. 근로 허가 조건을 엄격히 하고 시민권 자격 기간을 늘이며 영구 거주허가를 폐지하고 가족 재회를 통제하는 안이 통과되었다. 이민자 환송 조건도 넓혀 부당한 거주와 그에 따른 혜택을 줄이는 데 주력했다(government.se, 2023). 강화된 이민정책은 야당의 지지를 함께 받았다(The Local, 2022b, 2022c).

<표 2>는 스칸디나비아 3국과 한국의 이민 관련 지표를 비교한 것이다. 2016년 이민 현황은 시리아 난민 유입이 정점이었던 시기, 스칸디나비아 국가 중에서도 이민자를 많이 수용했던 스웨덴의 현황을 보여준다. 이민통합정책지수에서 스웨덴은 52개국 중 가장 높다. 이 지수는 노동시장 이동성, 국적획득, 가족재결합, 교육, 보건, 정치참여, 영주권, 반차별보장을 종합 평가한 것이다. 스웨덴은 모든 지표에서 높은 점수를 보였지만 가족재결합 지표가 그 중 낮았다. 이 통계는 가장 최근 것이지만 러시아 침공과 2022년 총선 후의 정책변화를 반영하지 않아서 현 실태를 설명하는 데 한계가 있다.

<표 2> 이민통합정책, 이민 현황, 반이민극우정당 지지율

	시리아 사태와 이민 현황	이민통합정책지수	극우정당 지지율
--	---------------	----------	----------

15) 선거 결과 좌파연합이 우파연합을 1표 차이로 앞섰다. 어느 쪽도 과반이 되지 못해 진영 타협과 내각 구성에 4개월 넘게 소요되었다. 최종적으로 73개 항목의 정책적 타협안이 마련되었고 사민당 Stefan Löfven이 총리로 취임했다(최희경, 2019: 31-32).

	(OECD, 2016년) ¹				(MIPEX, 2020) ²		(최근 총선 결과)		
	총 이민자수	인구비 %	인도주의 이민자수	인구비 %	순위 (총52개국)	점수	지지율 (순위)	정당	선거 연도
스웨덴	138,154	13.9	71,571	7.2	1	86	20.5% (2)	SD	2022
덴마크	60,789	10.6	7,493	1.3	33	48	8.08% (5)	DDP	2022
노르웨이	58,115	11.1	15,581	3.0	8	69	11.6% (4)	FrP	2021
한국	88,515	1.7	320	0.0	18	56			

¹ <https://data.oecd.org/migration/permanent-immigrant-inflows.htm>

² https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/pdf/mipex_INTERNATIONAL_KEY_FINDINGS.pdf

자료: 최희경(2021: 540-541) 수정 보완

극우정당은 반이민 정서를 등에 업고 유럽 전역에서 빠르게 성장해왔다. 스웨덴민주당은 2010년 5.7%의 득표율로 의회에 처음 입성한 후 2014년 13%, 2018년 17.5%로 약진하며 세 번째 다수 의석을 차지했다. 2022년 총선에서는 20.5%까지 지지율을 높였고 의회 제2당이자 우파진영 제1당이 되면서 그간 우파를 주도했던 온건당(Moderata, Moderate)을 앞질렀다. 그러나 좌우 기성정당의 견제와 반대로 우파연정에는 공식 합류하지 못하고 각의협력(또는 신임지원, confidence and supply)으로 우파 정책을 지원하고 있다.¹⁶⁾

4.3.2 이민자 시민교육 프로그램

이민자를 스웨덴 시민으로 통합하기 위한 공식 프로그램들이 있다. 여기서는 정착 프로그램의 일부로 제공하는 시민교육, 그리고 일상의 시민참여를 독려하는 주거시설 프로그램으로 구분하여 설명한다. 전자는 다시 거주허가를 받은 이들을 위한 고용정착프로그램의 시민 오리엔테이션 코스, 그리고 아직 거주허가를 받지 못한 난민을 위한 시민 학습 프로그램으로 양분된다.

첫째, 스웨덴에서 사회통합의 핵심은 근로시장에 참여하는 것이다. 공공고용서비스청(Arbeitsförmedlingen)이 제공하는 이민자 고용 프로그램은 세 가지인데 그 가운데 고용정착 프로그램(Etableringsprogrammet, Establishment Program)에 시티즌십과 시민사회 교육이 포함된다.¹⁷⁾ 고용정착프로그램은 개별 수요를 고려하여 다양한 영역의 교육활동을 제시하고 있으나 실제 참여도가 높은 프로그램은 15개 정도다. 프로그램 참여는 자발적이지만 이민자에게 사실상의 필수 코스는 스웨덴어, 시민교육, 기술훈련·실습이다. 이 중 스웨덴 사회에 대한

16) 각의협력이란 영국식 의회민주주의 제도의 한 요소로, 특정 정당이나 의원이 내각이나 연합정부를 구성하는 공식 정당이나 의원은 아니지만 의안투표 등에서 지지와 신임을 보내며 협력하는 경우를 뜻한다. 스웨덴민주당에 대해 기성정당들이 공식 연합을 거부한 사례는 앞서 2018년 총선에서도 나타났다(최희경, 2019: 31)

17) 고용정착프로그램은 이민자들을 위한 적극적 노동시장정책(Active Labour Market Policy, ALMP)이다. 적극적 노동시장정책이란, 실업자들에게 수당을 지급하며 소득보장을 중시하던 과거의 수동적 실업정책과 대비되는 개념이다. 적극적 노동시장정책은 노동시장에 다시 진입하여 경제활동을 할 수 있도록 교육과 훈련을 중시한다. 최근에는 개별 맞춤형 서비스를 강조한다. 한편 공공고용서비스청은 고용정착프로그램 외 이민자들의 구직활동과 고용을 지원하기 위해 고용정착프로그램 외 패스트 트랙(Snabbspår, Fast Track), 정착일자리 지원(Etableringsjobb, Establishment Jobs)을 운영한다. 패스트 트랙은 모국에서 경험과 역량을 갖춘 이민자로 하여금 총원이 시급한 노동시장 영역에 빠르게 취업할 수 있도록 마련한 제도다. 정착일자리 지원은 장기실업 이민자가 고용주나 업체와 협의하여 일자리를 마련하고 국가가 보수를 직접 지급하는 프로그램으로, 노조와 경영주를 포함한 사업체들의 협력이 중요하다.

기본 지식을 배우고 학습할 수 있는 시민교육(samhällsorientering, civic orientation courses) 코스는 최소 100시간 수업으로 구성된다. 이는 거주허가를 받고 고용정착프로그램을 이수한 사람이나 그 가족들에게 무료로 제공된다(Informationsverige.se., 2023). 거주 지자체에서 수강할 수 있는 이 코스의 내용은 인권, 기본 민주가치, 권리와 의무, 스웨덴 사회의 구성 등이다. 실제 일상에 대한 세부 정보도 제공하는데 교육, 주거, 건강, 의료, 아동·가족, 근로 등의 영역으로 구성된다.

둘째, 난민들에게 근로와 납세의무를 안내하는 것도 중요한 시민교육이다. 스웨덴 근로는 거주 허가를 조건으로 하지만 난민들에게 예외를 인정하고 있다. 비거주근로카드(AT-UND, exception from the requirement for a work permit)를 설명하면서 근로 보수에 대한 납세 의무와 고용주의 사회보험료 납부 의무가 고지된다. 또한 납세 의무를 준수할 경우 다양한 법적 경제적 혜택이 있다는 사실과, 위반할 때는 위법 처분으로 최대 2년의 금고형에 해당할 수 있음을 구체적으로 안내한다.

난민 신분일 동안의 사회활동에 대한 안내는 시민교육 성격을 강하게 드러낸다. “스웨덴에서는 다양한 유형의 협회·단체에 자원봉사로 참여하는 것이 일반적이다. 이들 단체는 다양한 활동과 행사를 기획하고 운영한다. 사회활동에 참여함으로써 새로운 사람들을 만날 수 있다. 따라서 협회 활동은 스웨덴 사회로 진입하는 좋은 통로가 될 수 있다(Informationsverige.se, 2023).” 난민들의 사회활동을 돕는 주요 주체는 시민단체, 협회 또는 지방자치단체다. 이들은 스웨덴어 학습, 스웨덴 사회와 노동시장의 특징, 보건, 교육 등에 대한 정보를 제공한다.

4.3.3 지역사회 주민자치 활동: 지역주택공사 사례

사민주의식 복지체제를 형성하는 과정에서 ‘소셜 엔지니어링’은 중요한 패러다임이었다. 이 때 소셜 엔지니어링이란 인간, 지역사회, 나아가 사회 전체를 변화 또는 개선시키고자 하는 기술적 과학적 접근이다(최희경, 2017: 142). 20세기 초, 산업화로 인한 계층 분화를 막고 지역사회의 공동체 특징을 유지하는 것은 북유럽에서 중요한 과제였다. Etzemüller(2014: 7-10)는 ‘더 나은 사회’를 위한 사회과학적 기술적 세계관과 메커니즘의 조합을 소셜 엔지니어링으로 표현했다. 물리적 공간뿐 아니라 사회구성원의 가치관과 행태, 사회 시스템을 변화시켜 산업사회에서도 공동체 의식과 활동을 유지시키고자 했다. 도시계획, 건축, 보건, 교육, 사회관계 재조직 등에 소셜 엔지니어링 접근이 활용되었다. (Etzemüller, 2014: 143-153; 세예르스테드, 2015: 62-63, 251-254; 버먼, 2010: 291; 주트, 2008: 601-608; 최희경, 2017: 142-143, 146-148).

다른 문화권에서 입국한 이민자의 상당수는 실업의 어려움을 겪고 있고 복지 소비자로 남아 있는 경우가 많다. 지역주택공사와 기초자치단체는 주민의 가치관과 행태를 변화시키기 위해 소박하지만 다양한 지역사회 프로그램을 기획하고 실천에 관여한다. 2009년 SABO는 지역주택공사의 5대 핵심 목표와 주요 주체별 전략을 제시했는데 그중 사회통합은 중요한 영역이었다.¹⁸⁾ 주택공사는 여러 소유 형태의 주택들이 공존하고 네트워크를 형성하며 고용센터를 지원하여 이민자를 주민으로 정착시키기 위해 노력하는 등, 다양성 공존과 사회통합을 추구한다. 또한 주택공사는 야외의 녹지 및 스포츠 공간에 대한 접근성을 높이고 노년층에 재택 서비스

18) 그 외 주택공사의 목표를 보면, 좋은 주거시설을 공급하고 접근성을 높여 기업, 근로자, 학생들을 유치함으로써 지방자치단체와 지역 성장을 추구한다; 모두가 만족할 수 있는 주택을 공급하여 지역발전, 개인행복, 주택공사의 기본 영리추구 등 사회적 책임을 기한다; 온실가스 및 에너지사용량 감축, 재생에너지 확대, 폐기물 관리 등을 통해 지속가능발전을 추구한다 등이다(SABO, 2009a).

를 제공하여 삶의 질을 높이는 등 복지 기반의 광범한 사회통합이 이루어질 수 있도록 한다.¹⁹⁾

지역주택공사가 사회통합에 관심을 두고 개입하는 이유는 입주자의 다수가 이민자인 상황에서 거주단지와 주변 전반을 경제적 사회적으로 재개발할 필요가 높아졌기 때문이다. 당초 공공주택은 낙인효과가 없었으나 주민 구성이 편중되면서 임대주택에 대한 편견, 공실화, 낙후 현상이 뚜렷해졌다. 지역 재개발의 일환으로 물리적 공간적 개선 이상으로 주민의 사회적 행태적 변화가 중시되었다. 행태와 가치관은 매일 생활에서 누적적으로 형성, 변화하므로 일상 공간인 주거지는 사회학습의 중요한 장이다. 지역주택공사는 기초자치단체와 협업하여 시설 관리뿐 아니라 주민의 사회참여와 활동 프로그램을 지원해왔다(Mugnusson and Turner, 2008: 276; Eriksson et al., 2010: 8; 최희경, 2017: 158-164).

중소도시 외곽의 임대아파트들은 지역사회 자치활동이 비교적 유효한 곳들이다. 2010년, 2011년, 2017년 현장조사로 살펴본 Örebro의 Baronbackarna나 Norrköping의 Ringdansen 경우, 대도시 해당 지역들과는 달리 비교적 평온하고 주민들의 자발적 참여도 상당한 정도로 행해지고 있었다. 이들 지역은 공통적으로 주거단지 안팎으로 녹지대가 넓은데 축구장, 운동장, 헬스장 시설을 별도 건립하여 친환경성과 건강증진 목표를 함께 추구하고자 했다. Ringdansen은 최신의 분리수거 시스템을 도입하여 주민들에게 친환경 실천을 독려하고 있었다.

두 지역의 아파트 구조는 ‘사회민주주의형’, 즉 아파트 동 건물들을 원형으로 돌려 배치하고 중앙에 정원이나 놀이터 등을 두어 공동체를 강조하는 형태로 설계되어 있다. 그러나 주민 과반수가 이민자이고 언어소통에 어려움이 많으며 구직 프로그램이나 교육에 호응도가 높지 않다는 등의 공통된 어려움이 있었다. 주택공사는 지방자치단체 소속이지만 지자체가 공사를 통제하거나 실행에 관여하는 경우는 전혀 없었다. 지자체와 주택공사 소속원으로 지역 프로그램을 기획·추진하는 담당자들이 있는데, 이들은 주민과 소통하며 현장근무에 상당 시간을 할애했다. 임대아파트마다 이런 역할을 하는 공무원과 직원들은 서로 잘 알고 있었는데, 워크숍을 통해 전략을 구상하고 정보를 교류하며 서로 학습하고 있었다.

공공임대주택에서 행해지는 주민참여의 구체적인 활동을 보면, 지역의 자전거통행량 분석과 LED등 교체 과정에 주민을 참여시켜 정보를 수집하고 개방한 사례, 지역의 필요와 특성을 조사하는 데 주민을 직접 참여시킨 사례, 주민 주도 자원봉사, 이민아동이 주체가 되어 지역문화사를 탐색하는 프로젝트, 친환경 프로그램 등이 있다. 또한 마약·범죄 방지 학부모 모임, 지역 인사들과 함께하는 저녁미팅, 여성 지역활동 모임인 ‘여성 카페’, 청소년 지역봉사 모임인 ‘청년 대사들(Young Ambassadors)’, 주민 야영(Tent Meeting), 부모와 청소년이 함께하는 저녁 운동, 자전거 도로 확장 및 연장, 지역 도서관 활성화, 퇴직 교사들의 어린이 숙제도움 활동, 합동 안전산책과 가이드 활동 등도 이에 속한다(Eriksson, et al., 2010: SNIPH, 2007a; EURHOTET, 2010; 최희경, 2017: 168-170, 175-176).

4.4. 스웨덴 시민자치는 지속가능한가?

19) SABO가 간행한 보고서는 이러한 고민과 역할을 반영한다. 입주민의 인종 및 사회적 차별과 사회통합(SABO, 2015, 2016, 2009b), 입주민의 정치적 사회적 영향력 제고(SABO, 2006), 공동체와 공생 노력(SABO, 2014a, 2014b), 지역의 지속가능발전을 위한 주민의 행태변화(SABO, 2007) 등을 예로 들 수 있다.

자율성의 사회문화와 일상에서 행해지는 시민단체 활동은 스웨덴 원어민들에게 일반적인 가치이고 세계다. 다문화성이 높아지는 환경은 향후 시민자치가 지속되는 데 민감한 변수다. 기존의 정착 프로그램과 지역사회 활동이 이러한 간극을 메울 수 있는가? 이를 규명하는 데는 영역별로 구체적인 분석이 필요하다. 여기서는 앞서 분석한 내용과 환경적 요인을 바탕으로 정착 프로그램과 지역사회 활동, 시민참여 유형, 정책의 일반 기초라는 세 논점에서 정리한다.

첫째, 정부가 고용정착프로그램의 일환으로 제공하는 시민교육은 고용정책의 일부로 행해진다. 프로그램의 성과 평가도 고용 상황에 초점을 두기 때문에 시민교육에 대한 성과 평가는 제대로 이루어지지 않고 있다. 고용정착프로그램은 2018년 1월부터 시행되었는데 팬데믹 기간과 중복되어 자체적인 성과 통계가 미흡하다. 또 수요자의 개별 상황에 편차가 커 통계를 산출하는 데 어려움이 있고 지속적인 경로 추적에 한계가 있다는 것도 프로그램의 유용성을 확인하는 데 난점이다. 2020년까지의 단순 통계를 보면 연간 12,300~37,500명이 고용정착 프로그램에 진입하고 25,500~44,800명이 근로나 진학 목적으로 프로그램을 종결하는데, 2020년 기준 등록자의 60%는 초중등교육 수준의 학력이어서 지원과 프로그램 운영의 실효성에 어려움을 보여준다. 짧은 기간의 평가에서 정부는 “프로그램이 지속적으로 개선되고 있고 매년 더 많은 사람들이 근로나 진학을 하고 있다”는 정도로 발표하고 있다(Oxford Research, 2020: 6, 10).

스웨덴 고용시장은 고기술 전문성 위주로 보호장치가 강한 편인데 공공고용청과 정부에서 지원하는 교육훈련 프로그램과 구직 활동은 이에 미치지 못한다. 이민자들은 저숙련 일자리에 치중할 수 밖에 없고 그나마 공석이 제한적이라는 구조적 어려움이 있다(최서리 & 신소희, 2019). 실제 스웨덴 고용구조에서 이민자 대부분은 단순서비스업과 육체노동에 종사하고 있는데 패스트푸드업 종사자의 79%, 청소용역업 종사자의 60%가 이민자다(SCB, 2020d: 7).

한편 이민자를 위한 세 유형의 고용 프로그램에서 핵심 관건은 숙달된 스웨덴어라는 점이 공통으로 확인된다. 그러나 필수과정이라 할 수 있는 어학 프로그램조차 수강인원이 지나치게 많아 교육 품질이 좋지 않다는 점이 지적되어왔다(The Local, 2018). 시민교육은 수요자들로부터 등한시될 가능성이 큰데 그만큼 교육 품질도 크게 기대하기 어렵다. 그 내용도 일반적인 정보 제공과 안내 성격이 강해서 평가와 성과 모두 기대하기 쉽지 않다. 난민 신분으로 시민단체와 사회활동에 참여하도록 안내받고 권장되고 있지만 이 역시 구체적인 평가가 이루어지지 않고 있다.

지역주택공사가 관여하고 지역사회별로 실행되는 자치활동을 보면, 프로그램 내용이 비교적 평이하고 참여, 비참여, 가입, 탈퇴가 자유롭다. 스포츠, 문화, 교육, 친환경 분야가 주를 이루는데 행사와 단체가 개방적이고 특별한 조건이 없어 이민계층의 접근성이 상대적으로 높다. 그만큼 실천성이 높고 시민참여 학습 차원에서도 유용하다. 그러나 활동성에서 지역별 편차가 적지 않다. 2010년과 2011년 현장조사 당시 소도시나 농촌지역에서는 주민 참여활동이 실행되고 있었다. 스톡홀름 등의 대도시에서는 당시에 소도시와 같듯이 있었고 원어민과 이민자들 간 주거 분화와 생활격차가 컸다.

2017/18년 현장조사 시점에는 이민자 주거지역의 범죄와 분쟁이 더욱 심각했다. 스톡홀름 Rinkeby나 말뫼 Rosengård 등 대도시 특정 지역은 주민 구성의 편중성도 더 높아지고 사회적 공간적 분리와 배타적 시선이 더 강했다. 이들 지역의 주민들은 폭력이나 범죄 현장을 목격하더라도 제대로 신고하지 못한다는 진술들이 있었다. 특히 청년층에서 ‘주변에 극우당 지지자가 늘고 있다’는 진술이 적지 않아 간접적으로 전반적 분위기를 추정할 수 있다. 이들 지역에서 자발적 참여 프로그램은 농촌 지역에 비해 활발하지 못하고 주택공사의 사회통합 역할

도 상대적으로 소극적이었다.

둘째, 시민참여 유형과 관련해서도 이민자의 시민자치 일상화에는 어려움이 있다. 앞서 주택공사 기반으로 진행되는 지역사회 참여는 연성 유형의 자발적 활동인 데 비해 이 논문에서 주목하는 공유시설 관리단체는 엄격한 법제에 따라 운영되는 만큼 기획, 재무, 의사결정과 집행 등의 관리 역량이 필요한 경성의 자치활동이다. 이들 단체는 지역사회 부동산소유주를 구성원으로 하여 멤버십을 강제하고 비용을 분담한다. 그러나 거주허가를 받은 이민자들은 주택공사가 관리하는 임대시설에 거주하는 경우가 많고 부동산을 소유하고 공유시설 관리에 참여하기까지는 상당한 경로가 필요하다.

OECD(2018)에 의하면 스웨덴에서 저소득층이 중산층으로 이동하는 데 필요한 기간은 3세대다. 이는 덴마크 다음으로 양호하고 한국이나 미국의 5세대에 비하면 바람직한 상태지만 여전히 적지 않은 시간이다. 저소득층에서는 이민자 비중이 높는데, 특별히 이 OECD(2018) 보고서도 스웨덴이 사회적 이동성을 강화하는 데 필요한 정책적 우선순위로 이민자 통합을 두 번째로 제시했다. 구체적으로는 이민자들이 경제적으로 더 빨리 정착하고 이민자와 원어민 간의 공간 분리를 조정, 통합하며 노동시장의 진입장벽을 낮추도록 제언되었다. 이처럼 이민계층이 일상의 시민자치에 합류하는 데는 많은 어려움이 있어 스웨덴 시민사회의 중요한 특징이자 강점인 이 자치 영역은 원어민 역할로 편중될 가능성이 크다.

셋째, 이민자들의 시민사회 활동에 간접적이지만 중요한 장애의 하나는 정부의 정책기조다. 최근까지도 정부 정책은 중산층 원어민의 가치와 행태를 전제하는 경향이 있었다. 코로나19 대응 정책이 대표적이었는데 당시 정책의 기본 방향은 규제와 봉쇄 대신 개인의 자율과 책임에 의존하는 것이었다. 정부는 “장기적으로 지속가능하고 사회구성원이 수용할 수 있는 방법”으로서 초등학교, 보육시설 등의 공공시설을 가능한 정상 운영했고 최대한 일상을 유지하는 형태로 대응했다. ‘봉쇄는 임시단기 처방일 뿐이고 과학적 근거나 효과가 없’다고 보고 대신 운동과 야외활동, 사회적 거리두기를 권고했다(Miltimore, 2020). 그러나 이는 이민계층의 실태와 문화를 전혀 고려하지 못한 단일한 방식이었다.

감염이 확산하던 초기, 정부 책임자는 “스웨덴에서 70세 이상 노인과 함께 사는 청년층이나 아이들이 거의 없다”고 언급하여 이민계층을 제대로 고려하지 못함을 드러내기도 했다(Munoz, 2020: 16). 야외활동의 권장도, 국민의 20%가 여름별장을 가지고 50%가 가족친지를 통해 별장을 활용한다는 점에서 유용해 보였지만 이 역시 원어민들에 편중된 여건이다(SCB, 2020b). 고용구조에서도 이민계층은 블루칼라에 집중해 재택근무 권고가 실효성을 발휘하지 못했다. 또한 다세대가 혼잡하게 생활하는 이민 가구에서 노년층 격리 권고도 실효성이 떨어졌다. 결과적으로 코로나19 피해자는 인종, 민족에 따라 유의한 차이를 보였고 중동과 아프리카 출신자들에 집중되었다(Rostila, et al., 2023; Strange and Askanius, 2023; Yaya, et al., 2020; Munoz, 2020; 최희경, 2020: 41-44).

최근 보수화된 이민정책과 사회통합정책을 보면 정부 전략은 양방향 압박형이다. 우선 난민 심사를 엄격히 하고 거주조건을 강화하여 이민 유입의 규모를 줄이고 있다. 동시에 기존 이민자들과 신규로 거주허가를 받았거나 신청한 자들에게는 노동이민 조건 강화, 스웨덴어 요건 강화, 복지수혜 조건 강화 등으로 사회통합과 노동시장 진입에 압력을 가하고 있다. 신규 유입자들이 정부조건을 이행하고 충족할 경우 스웨덴 시민으로서의 기본 적격성은 높아질 수 있고 사회 분화와 갈등을 줄이는 데도 도움이 될 것으로 보인다.

그러나 이것이 시민자치의 지속가능성으로 이어지기에는 경로 연관성이 여전히 멀다. 특히 자율가치와 참여·자치 행태는 단기간에 갖추어질 수 있는 것이 아니다. 전술한 세 논점을 고

려하여 장기적인 시티즌십 전략을 기획하고 구체적인 자치 연계 학습을 실행하는 한편, 정책 타겟을 현실적으로 재조정하는 등의 근본적인 변화가 필요하다. 현재의 정책과 전략으로는 다문화성이 급진전된 상황에서 시민자치가 지속될 것으로 낙관하기 어렵다.

5. 결어

스웨덴은 관대한 복지정책 못지않게 적극적인 시민활동이 특징이다. 일상에서는 후자가 더 체감하기 쉽다. 주거지, 지역사회, 직장 등에서 다양한 단체들의 자발적 활동과 참여 권고를 자주 접할 수 있기 때문이다. 스포츠나 기타 여가 활동 단체처럼 가입·탈퇴가 자유로운 단체도 많지만, 공유시설을 설치·관리하는 단체처럼 멤버십이 강제되는 단체도 많다. 공유시설 관리는 사실상 행정에 가까운 기능이며 집행이사들은 공무원에 준하는 역할을 한다. 공유시설 관리단체는 숫자에서도 가장 많은 시민단체 유형이고 스웨덴 체제를 구성하는 중요한 요소다. 본 연구는 시민자치가 일상화된 스웨덴의 체제가 급진전된 다문화사회에서도 지속될 것인지 탐색한 것이다. 전통 시민자치를 가능케 하는 환경으로 자율성의 가치와 정치적 사회적 제도를 설명했다. 그러나 급증하는 이민자들의 문화적 배경은 스웨덴과 상이하고 이민계층은 치안, 교육, 고용 등의 영역에서 사회통합의 어려움을 보여준다. 시민교육 프로그램은 고용프로그램의 부수적인 정도로 행해져 성과를 확인하고 기대하기 어렵다. 지역사회 참여 활동은 지역별 편차가 크고 연성적 내용에 한정된다. 2022년 총선 이후 이민정책과 사회통합정책에서 전례 없는 강성 전략이 실행되고 있는데 신규 정착자들의 언어습득이나 고용에는 단기적 성과가 기대되나 장차 시민자치로 연계되기는 어려울 것으로 보인다.

스웨덴의 시민사회 특징과 이민정책 상황을 한국과 직접 비견할 수는 없다. 두 나라가 처한 체제적 특징과 사회문화가 다르기 때문이다. 그럼에도 시민사회가 일찍 자리잡은 스웨덴 사례에서 학습하고 고려할 내용들이 있다. 우선 스웨덴의 보편주의 복지 이면에 자율적이고 강한 시민사회가 뒷받침해왔다는 점을 이해하는 것이 필요하다. 이는 복지지출을 빠르게 확대시키고 있는 한국이 고려해야 할 중요한 논점이다. 스웨덴의 공유시설 관리는 근래 대규모로 진행되었던 한국의 생활SOC 사업과 비교된다. 생활SOC란 일상생활과 밀접한 체육관, 도서관, 어린이집, 주차장 등을 의미한다(국무조정실, 2019). 주민센터 운영과 스포츠클럽 활동은 한국의 생활문화센터, 국민체육센터 운영에 가깝다. 스웨덴에서는 생활SOC가 지역사회 수요에 맞춰 주민자치로 운영되는 반면, 한국에서는 수요를 정확히 산정하지 않고 정부가 정책적으로 시설을 건립하는 경향이 있다. 향후 인건비를 비롯한 운영관리비로 재정적자가 가속화될 전망이다.

스웨덴 시민단체가 재정적 기능적으로 독립성이 강하고 활동에 무임봉사 비중이 높다는 점도 앞으로 한국 시민사회가 규범으로 눈여겨볼 만한 특징이다. 또한 스웨덴 시민단체가 공적 활동을 이행할 때, 정부가 기본 법제를 통해 최소한의 전문성과 합리성을 보장한다는 점도 중요하다. 시민들은 제도를 통해 공무를 이해하고 나아가 정부의 정책 운영방식을 이해한다. 이는 일반인이 정부를 신뢰하고 정책에 순응하는 데 기반이 된다. 한국의 중앙정부와 지방자치단체는 민간단체에 보조금을 지원하면서 규제와 지지획득의 수단으로 활용해온 경향이 있다. 구체적인 사업을 위한 합리적 지원이라기보다는 정치적 자원배분의 성격이 강하다. 시민단체의 투명성과 민주성을 확보하며 운영의 합리성을 높일 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

한편, 한국의 이민정책과 다문화정책은 아직 초기 단계이며 정치 난민에 대한 사회 일반의

이해도 낮다. 주류 언론들은 스웨덴의 우경화만 강조하지만 그렇게 오기까지의 과정과 정책을 살피지 않고서는 단순화와 일반화의 오류에 빠질 수 있다. 오랜 역사를 통해 진전해온 스웨덴의 사회통합 과정과 성과, 그리고 오늘날의 한계는 전체적인 맥락에서 검토되어야 한다. 세계화 환경에서 전례 없이 이점을 누리고 있는 한국에 스웨덴의 사회통합정책은 중요한 선례이며 장차 적실한 제도와 규범을 탐색하고 정립하는 데 유용한 정보와 논점을 제공한다.

《참고문헌》

- 버먼, 세리. (2010). 정치가 우선한다. 김유진 옮김. 후마니타스.
- 브란달, 니크 외. (2014). 북유럽 사회민주주의의 모델. 홍기빈 옮김. 책세상.
- 세예르스테드, 프랜시스. (2015). 사회민주주의의 시대. 유창훈 옮김. 글항아리.
- 에드워즈, 마이클 / 서유경 역. (2005). 시민사회: 이론과 역사, 그리고 대안적 재구성. 서울: 동아아시아.
- 주트, 토니. (2008). 포스트 워 1945~2005 1. 조행복 옮김. 플래닛.
- 최서리 & 신소희. (2019). 2015년 대량 난민수용 이후 스웨덴의 이민정책 현안: 이슈브리프. 2019-04.
- 최희경. (2012). 건강증진을 위한 친환경 거버넌스의 설계: 스웨덴 지방자치단체를 중심으로. 한국행정논집, 24(3): 729-754.
- _____. (2013). 과학기술 시티즌십에 기반한 참여형 환경정책 모형: 스웨덴과 덴마크 사례. 공간과 사회, 23(3): 5-51.
- _____. (2017). 공공주택 운영의 소셜 엔지니어링 접근: 스웨덴 지역주택공사의 경험. 공간과 사회, 27(3): 141-189.
- _____. (2019). 북유럽의 공공가치: 의료정책과 교육정책의 현장에서. 한길사.
- _____. (2020). 스웨덴의 코로나19, 정책대응과 미스매치. 공간과 사회, 30(3): 9-6
- _____. (2021). 10장 혁신적 포용국가 구축을 위한 역사적 교훈. 포용국가와 혁신경제: 이론, 사례, 이행전략. 경제인문사회연구회, 협동연구총서 21-05-03. 463-565.
- _____. (2023). 주민자치형 공유시설 관리모형 탐색: 스웨덴 사도(私道)관리 사례. 한국행정논집, 35(4): 837-859.
- 하지메, 시노하라/ 최은봉역. (2013). 시민의 정치학. 서울: 지식산업사.
- 힐슨, 메리. (2010). 노르딕 모델: 북유럽 복지국가의 꿈과 현실. 주은선·김영미 옮김. 삼천리.
- AL. (Anläggningslag (1973:1149), *Construction Act*, 개정 2022. 11. 1.).
- Alexius, S. (2011). *The Swedish Model in Transition*. Class Material of Summer School of Stockholm University.
- Arbetsförmedlingen (Swedish Public Employment Service). (2023). Etableringsprogrammet. SPES. (<https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsokande/extra-stod/stod-a-o/etableringsprogrammet>)
- Arter, D. (2016). *Scandinavian Politics Today*. Manchester University Press.
- Berggren, Henrik & Trägårdh, Lars. (2010). Pippi Longstocking: contested historiography. Helena Mattsson and Sven-Olov Wallenstein. In H. Mattsson & S. Wallenstein(ed.), *Swedish Modernism: Architecture, Consumption and the Welfare State*: 50-65. Black dog Publishing.

- Booth, M. (2014). *The almost nearly perfect people: Behind the myth of the Scandinavian utopia*. Random House.
- Brå (Brottsförebyggande rådet, Swedish National Council for Crime Prevention). (2020). Hate crime. <https://bra.se/bra-in-english/home/crime-and-statistics/hate-crime.html>.
- _____. (2022). Violence and assault. <https://bra.se/bra-in-english/home/crime-and-statistics/violence-and-assault.html>
- _____. (2023a). Crime prevention. <https://bra.se/bra-in-english/home/crime-and-statistics/crime-prevention/gvi.html>
- _____. (2023b). Swedish Crime Survey. <https://bra.se/bra-in-english/home/crime-and-statistics/swedish-crime-survey.html>
- Bygdegårdarnas Riksförbund. (2021). Organizational Work. (<https://bygdegardarna.se/foreningsarbete/>)
- Centrala Älvstaden. 2011. *Manifesto of RiverCity Pop-up*. Centrala Älvstaden. (www.centrala-aelvstaden.nu).
- Childs, M. W. (1980). *Sweden: the middle way on trial*. Yale University Press.
- Cooper, C. B. (2012). “Links and Distinctions Among Citizenship, Science, and Citizen Science.” *Democracy & Education*, 20(2), Article 13.
- Cooper, C. B., Dickinson, J., Phillips, T. and Bonney, R. (2007). “Citizen Science as a Tool for Conservation in Residential Ecosystems.” *Ecology and Society*, 12(2), Article 1.
- Cooper, R. (2018). *What is Civil Society, its role and value in 2018?* K4D helpdesk report.
- Dagens Nyheter. (2017). Vanligt med utländsk bakgrund bland unga män som skjuter (Common with a foreign background among young men who shoot). <https://www.dn.se/nyheter/sverige/vanligt-med-utlandsk-bakgrund-bland-unga-man-som-skjuter/>
- Dahlström, C., Lundberg, E., & Pronin, K. (2021). No more political compromise? Swedish commissions of inquiry 1990–2016. *Scandinavian political studies*, 44(4), 416-440.
- Daun, Å. (1989). *Swedish Mentality*. Penn State Press.
- DW. (2022). Police: Malmö shooting suspect is a 15-year-old boy. (08 20 2022)
- Dyvik, Einar H. (2023). People with a foreign background in Sweden 2022, by household status and background. Statista.com. <https://www.statista.com/statistics/1300519/sweden-foreign-population-household-type-background/#statisticContainer>
- Eriksson, C., Järliden, E., Larsson, A. and Sandberg, S. (2010). *Partnerskap för hållbar välfärdsutveckling. Utveckling och forskning under sex år i fyra städer (Partnership for Sustainable Welfare Development. Development and Research for Six Years in Four Cities)*, Örebro University. Studies in Public Health Sciences, Örebro.
- Etzemüller, T. (2014). *Alva and Gunnar Myrdal: Social Engineering in the Modern World*. Lexington Books.
- EURHONET (European Housing Network). (2010). *Successful Examples: City planning for social integration in the Eurhonet companies*. Eurhonet.
- European Commission. (2009). Freshwater Pearl Mussel and its habitats in Sweden. <https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/LIFE04-NAT-SE-000231/freshwater-pe>

[arl-mussel-and-its-habitats-in-sweden](#)

- _____. (2022). Unemployment decreases among both Swedish and foreign born people in Sweden. *Expressen*. (2021). Polisen: ”Vi måste anstränga oss mer” (The police: “We have to make more of an effort”). 31 Oct 2021. [https://www.expressen.se/nyheter/over-4-500-hedersbrott—
anmalda-pa-tva-ar/](https://www.expressen.se/nyheter/over-4-500-hedersbrott-anmalda-pa-tva-ar/)
- FBL. (Fastighetsbildningslag (1970:988), *Property Development Act*, 개정 2022.1.1.).
- Fortum. (2021). Butterfly landscape in Kumla, Sweden. <https://www.fortum.com/media/2021/06/butterfly-landscape-kumla-sweden>
- Freedom House. (2023a). *Freedom in the World 2022*. Freedom House.
- _____. (2023b). *Freedom in the World 2013-2023 Raw Data*. Freedom House.
- Glynn, S., Cunningham, P., & Flanagan, K. (2003). Typifying scientific advisory structures and scientific advice production methodologies (TSAS). Final Report prepared for Directorate-General Research, European Commission.
- government.se. (2023). Sweden’s new migration policy. (<https://www.government.se/government-policy/swedens-new-migration-policy/>)
- Global Organized Crime Index. (2023). Global Organized Crime Index. <https://ocindex.net/>
- Gustafsson, Jonas. (2010). Rättslig reglering av enskilda vägar med fokus på kostnadsansvarets utformning och tillämpning (Legal regulation of individual roads with a focus on the design and application of cost responsibility). Lantmäteringenjör Institutionen för ingenjörsvetenskap.
- Göteborg City Planning and Building Committee. (2006). *Documentation for the detailed plan for Södra Älvstranden*. Registration Nr. 494/01.
- Göteborg Stad. (2011). *RiverCity Gothenburg*. Göteborg Stad.
- Hammarberg, D. (2011). *The Madhouse: A Critical Study of Swedish Society*. Daniel Hammarberg.
- Hellgren, Z., & Hobson, B. (2008). Cultural conflict and cultural dialogues in the good society. *ETHNICITIES*, 8(3), 386.
- Informationsverige.se. (2023). Samhällsorientering. Informationsverige.se. (<https://www.informationsverige.se/sv/om-sverige/samhallsorientering-om-sverige.html>)
- Irwin, A. (1995). *Citizen Science: a Study of People, Expertise and Sustainable Development*. London: Routledge.
- Ivarsson, S., & Calvo, M. C. (2003). Private–Public Partnership for Low-Volume Roads: Swedish Private Road Associations. *Transportation research record*, 1819(1): 39-45.
- IWM. (2023). Timeline of 20th and 21st Century Wars. Imperial War Museums. <https://www.iwm.org.uk/history/timeline-of-20th-and-21st-century-wars>
- Joss, S. & Durant, J. (1995). *Public Participation in Science: the Role of Consensus Conference in Europe*. London: Science Museum.
- Kim, Inchoon & Hwang, Changsoon. (2002). *Defining the Nonprofit Sector: South Korea*. Working papers of the Johns Hopkins comparative nonprofit sector project.
- Korhonen, Jouni and Birk Granberg. (2020). “Sweden Backcasting, Now?—Strategic Planning for Covid-19 Mitigation in a Liberal Democracy.” *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su12104138>(검색일: 2020.8.1.)

- Källberg, S. (1972). *Off the Middle Way: Report from a Swedish Village*. Pantheon.Lagen.nu. (2023). Swedish Laws (<https://lagen.nu/>).
- Lantmäteriet. (2023). Property and Land: Community – own and use jointly. Lantmätetiet. (<https://www.lantmateriet.se/sv/fastighet-och-mark/samfallighet—aga-och-anvanda-gemensamt/>)
- Leach, M., Scoones, I. and Wynne, B. (2005). Introduction: Science, Citizenship and Globalization. in *Science and Citizens*(eds). Lodon: Zed Books: 3~14.
- Lundberg, E. (2014). *A pluralist state?: civil society organizations' access to the Swedish policy process 1964-2009* (Doctoral dissertation, Örebro universitet).
- Lundström, Tommy & Svedberg, L. (2003). The voluntary sector in a social democratic welfare state—The case of Sweden. *Journal of Social policy*, 32(2): 217-238.
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip. (1995). *DEFINING THE NONPROFIT SECTOR: SWEDEN*. Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Lyngsjöns Vattenavledningsföretag av år 1983. (1988). Handlingar rörande Lyngsjöns Vattenavledningsföretag år 1983. (Documents concerning Lyngsjön's water diversion company in 1983)
- _____. (2018). Handlingsplan för underhåll av vattendrag och diken inom Lyngsjöns Vattenavledningsföretag av år 1983. (Action plan for maintenance of waterways and ditches within Lyngsjön's water diversion company from 1983).
- Löfgren, Emma. (2023). Inside Sweden: Could government call in military to fight gang crime? *The Local*. 20 Sep 2023.
- Magnusson, L. & Turner, B. (2008). Municipal Housing Companies in Sweden – Social by Default. *Housing, Theory and Society*, 25(4): 275-296.
- Martela, F., Greve, B., Rothstein, B. & Saari, J. (2020). Chapter 7 The Nordic Exceptionalism: what explains why the Nordic countries are constantly among the happiest in the world. In *World Happiness Report 2020*. Sustainable Development Solutions Network, UN.
- Miltimore, Jon. (2020). Why Sweden Succeeded in “Flattening the Curve” and New York Failed.” FEE Stories. <https://fee.org/articles/why-sweden-succeeded-in-flattening-the-curve-and-new-york-failed/>
- Mueller, M., Tippins, D. and Bryan, L. (2012). The Future of Citizen Science. *Democracy & Education*, 20(1), pp. 1-12.
- Munoz, Juan-Carlos. (2020). *The Swedish Exception: A Postcolonial Analysis of Exclusion in the Swedish Covid-19 Strategy*. Stockholm: Södertörn University.
- Norman, K. (2018). *Sweden's Dark Soul: The Unravelling of a Utopia*. Oxford University Press.
- OECD. (2010a). *Better Regulaions in Europe: Sweden*. Paris: OECD.
- _____. (2010b). *OECD Territorial Reviews: Sweden*. Paris: OECD.
- _____. (2018). *A broken social elevator?: How does Sweden compare?* OECD.
- _____. (2019). *PISA results from PISA 2018: Sweden*. OECD.
- _____. (2023). *PISA 2022 Results: Factsheets – Sweden*. OECD.
- Oxford Research. (2020). *Immigrants paths to employment in Sweden: Mapping of the three initiatives, “Etableringsprogrammet”, “Snappspår” and “Etableringsjobb”*. Oxford

Research AB.

- Pedersen, A.M. & Pedersen, L.L. (2005). *Stories of Denmark 1660-2000: Danish Modern History*, Copenhagen: Nationalmuseet.
- Persson, Bo. (2003). Typifying Scientific Advisory Structures and Scientific Advice Production Methodologies: The Cases of Denmark, Finland, and Sweden. Stockholm: SISTER(The Swedish Institute for Studies in Education and Research).
- Pettersson, Lars & Ryrholm, Nils. (2014). Butterfly projects in Sweden. Lund University.
- PHAS(Public Health Agency of Sweden). (2021). *Towards a good and equitable health*. Public Health Agency of Sweden.
- Polisen. (2023). Utsatta områden (Vulnerable areas). <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/utsatta-omraden/>
- Rajan, Raghuram. (2019). *The Third Pillar: How markets and the State Leave the Community behind*. New York: Penguin Press..
- Rambaree, Komalsingh and Nessica Nässén. (2020). “‘The Swedish Strategy’ to COVID-19 Pandemic: Impact on Vulnerable and Marginalised Communities.” *The International Journal of Community and Social Development*, Vol. 2, No. 2, pp. 234~250.
- REV (Riksförbundet Enskilda Vägar). (2024). About REV. (<https://www.revriks.se/om-rev/>)
- Roden, Lee. (2016). Gothenburg 'one of Europe's most segregated cities'. *The Local*. (28 Oct 2016)
- Rostila, M., Cederström, A., Wallace, M., Aradhya, S., Ahrne, M., & Juárez, S. P. (2023). Inequalities in COVID-19 severe morbidity and mortality by country of birth in Sweden. *Nature Communications*, 14(1), 4919.
- SABO. (2006). *Hyresgästinflytandet (Tenant Influence)*. Stockholm: SABO.
- _____. (2007). *Hållbar Utveckling - För Alla (Sustainable Development - For All)*. Stockholm: SABO.
- _____. (2009a). *A Concept Programme: SABO Companies Moving Towards 2020: creating value for municipalities, housing areas and tenants*. Stockholm: SABO.
- _____. (2009b). *Från Information Till Relation (From Information to Relationship)*. Stockholm: SABO.
- _____. (2014a). *Community and Cooperation – in Cohousing and Collaborative Housing*. Stockholm: SABO.
- _____. (2014b). *Housing for All*. Stockholm: SABO.
- _____. (2015). *Lika Inför Värden? (Equal to the Values?)*. Stockholm: SABO.
- _____. (2016). *Att Främja Integration (Promoting Integration)*. Stockholm: SABO.
- SCB (Statistiska centralbyrån, Statistics Sweden). (2018). Sociodemographic inequalities in Sweden. Sveriges Officiella Statistik.
- _____. (2020a). *Det civila samhället 2018 –satelliträkenskaper (Civil Society 2018 – satellite accounts)*. SCB Department of Economic Statistics.
- _____. (2020b). Norwegian ownership continues to increase. Sveriges Officiella Statistik.
- _____. (2020c). Number and proportion of identified hate crime motives, 2020. SCB.
- _____. (2020d). The most common occupation in Sweden was assistant nurses, personal care, home care and homes for the elderly. Sveriges Officiella Statistik.
- _____. (2023a). *Det civila samhället 2021 –satelliträkenskaper (Civil Society 2021 – satellite*

- accounts). SCB Department of Economic Statistics.
- _____. (2023b). Immigration and emigration 1970–2022 and projection 2023–2070. SCB.
- SFL. (Lag (1973:1150) om förvaltning av samfundigheter, *Act on the Management of Communities*, 개정 2022.1.1.).
- SFS. (Förordning om statsbidrag till enskild väghållning(1989:891), *Ordinance on state subsidies for individual road maintenance*, 개정 2018.).
- SNIPH (Swedish National Institute of Public Health). (2007). *Towards a more Health-promoting Health Service*. Stockholm: SNIPH.
- SNIPH (Swedish National Institute of Public Health). (2010). *Ten Years of Swedish Public Health Policy*. SNIPH.
- SOU (Statens offentliga utredningar). (1987). *Ju mer vi är tillsammans (The more we are together)*. civildepartementet.
- Strange, M., & Askanus, T. (2023). Migrant-focused inequity, distrust and an erosion of care within Sweden's healthcare and media discourses during COVID-19. *Frontiers in Human Dynamics*. 5:1243289.doi: 10.3389/fhumd.2023.1243289
- Taylor, B.C. (2014). *No More Suffering Fools*. Lulu Press.
- Team SLA_HLA. (2011). Urban Development RiverCity Gothenburg. <https://udrcg.blogspot.com/2011/>
- The Economist. (2006). The avuncular state – A smarter, softer kind of paternalism is coming into style. April 6
- The Local. (2008). Immigrant children 'like visitors from the Middle Ages'. (11 Jan 2008)
- _____. (2017). Performance gap between immigrant pupils and native Swedes has grown: report. (29 May 2017)
- _____. (2018). Long queues and lack of teachers hit Swedish for Immigrants courses. (24 Apr 2018)
- _____. (2019). What do we know about violent crime in Sweden? (28 oct 2019)
- _____. (2022a). KEY POINTS: What's in Sweden's new government coalition deal? (14 Oct 2022)
- _____. (2022b). Social Democrat leader backs Sweden's harsh new immigration policies. (26 Oct 2022)
- _____. (2022c). 'We're not going back to 2015': Swedish immigration minister. (31 Mar 2022)
- Trägårdh, Lars. (2011). The Mysteries of a Pippi Longstocking Economy: Radical Individualism in the Land of Social Trust. Working Paper.
- University of Gothenburg. (2023). Research project aims to solve the mussel mystery. Dept of Marine Sciences, University of Gothenburg.
- Wijkström, Filip. (1997). "The Swedish nonprofit sector in international comparison." *Annals of Public and Cooperative Economics*. 68(4): 625-663.
- _____. (2004). "The Role of Civil Society: The Case of Sweden in International Comparison". The 1st International Korean Studies Workshop on: Civil Society & Consolidating Democracy in Comparative Perspective. May 21-22.
- WVS (World Values Survey). (2023). The Inglehart-Welzel World Cultural Map 2023. <https://www.worldvaluessurvey.org/images/Map2023NEW.png>

Yaya, Sanni, Helena Yeboah, Carlo Handy Charles, Akaninyene Otu, & Ronald Labonte. (2020). Ethnic and Racial Disparities in COVID19-related Deaths: Counting the Trees, Hiding the Forest. *BMJ Glob Health*. (<https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002913>) (검색일: 2020.8.1.)

《부록》

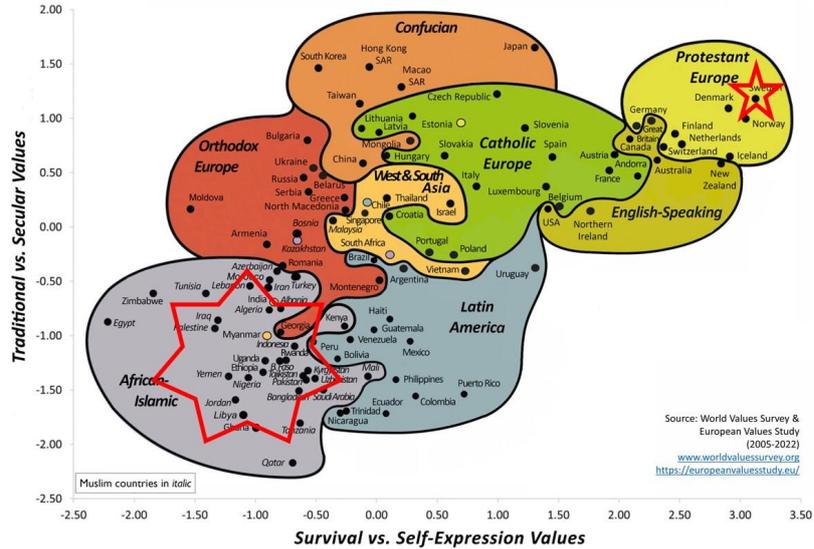
<부록 1> 3개 주체별 관여도 측정 지표 (2011~2015 자료 중심)

지 표	
정 부 관 여	법의 지배 (rule of law): World Bank, 2011-14
	국가의 재정관여 (fiscal involvement): Heritage Foundation, 2011-15
	공식이해관계자 결정 참여 (official stakeholder engagement in decision-making): OECD, 2016
	법규제정에 시민참여 제도화 (citizen engagement in rulemaking): World Bank, 2016
시 장 관 여	재산권 보장 (property rights): World Economic Forum, 2011-16
	기업활동의 자유 (business freedom): Heritage Foundation, 2011-15
	노동 자유 (labor freedom): Heritage Foundation, 2011-15
	무역 자유 (trade freedom): Heritage Foundation, 2011-15
시 민 관 여	투자 자유 (investment freedom): Heritage Foundation, 2011-15
	정치적 다원주의와 참여 (political pluralism and participation): Freedom House, 2015
	결사·조직의 권한 (associational and organizational rights): Freedom House, 2015
	투표율 (voter turnout, 각국 동기간 의회투표율): IDEA, 2001-16

<부록 2> 3개 주체별 역할 측정 지표 (2022~2023 자료 중심)

분 야	지 표
정 부	법의 지배(rule of law): Freedom House, 2022~2023
	정부기능(functioning of government): Freedom House, 2022~2023
	정부 효율성(government efficiency): IMD, 2020
	정부 재정관여도(tax burden & government spending: Heritage Foundation, 2023
시 장	재산권(property rights): Heritage Foundation, 2023
	기업활동 자유도(business freedom): Heritage Foundation, 2023
	투자 자유도(investment freedom): Heritage Foundation, 2023
	노동 자유도(labour freedom): Heritage Foundation, 2023
	무역 자유도(trade freedom): Heritage Foundation, 2023
비즈니스 효율성(business efficiency): IMD, 2020	
시 민 사 회	정치적 다원주의와 참여(political pluralism and participation): Freedom House, 2021~2023
	표현·신념의 자유(freedom of expression and belief): Freedom House, 2021~2023
	결사·조직권(associational and organizational rights): Freedom House, 2021~2023
	개인자율·자유권(personal autonomy and individual rights): Freedom House, 2021~2023
투표율(voter turnout: 각국 최근 3차례 의회 투표율): IDEA, 2014~2022	

<부록 3> 7차 세계가치조사의 문화지도 (2023)



<Abstract>

Exploring the sustainability of Swedish civic governance under strong multiculturalism

This paper purports to explore whether civic governance in Sweden is sustainable under strong multiculturalism. The paper explains the role of civic associations in building and maintaining community facilities as if they were public agencies. The development of civic society is attributed to the value of autonomy and political/social institutions that promote civic participation. The article examines the official societal programs and voluntary community activities as citizenship courses in multicultural public housing areas.

Autonomy values, consisting of self-management, self-responsibility, or active participation, can be inferred from crime rates, educational attainment, and employment situations. There are large gaps between native speakers and immigrants in each of these areas. This suggests that African and Middle Eastern Muslim newcomers may be less familiar with autonomy. It also suggests the difficulty of social integrity in a complicated multicultural world. The formal citizenship programs, as well as the day-to-day community activities for immigrants, will not work very well in an increasingly multicultural society. The recent hardline approach to immigration and integration policies will produce tangible short-term results in language acquisition and employment. However, these outcomes may not directly lead to an autonomous civic governance in the future.

key words: civil society, NGO, Sweden, immigration policy, social integration, community