

기획논문: 행정의 자율과 조정

스웨덴 정부의 조정과 자율 거버넌스 탐색: 코로나19 대응 사례

최 희 경*

- I. 서론
- II. 스웨덴 정부 거버넌스의 이론적 제도적 논의
- III. 스웨덴 행정의 조정과 자율 체계
- IV. 스웨덴의 코로나19 대응 사례
- V. 결론

〈요약〉

이 논문은 스웨덴 정부의 자율과 조정 거버넌스를 탐색하고 코로나19 위기에 정치와 행정 체제가 어떻게 대응했는지 연구한 것이다. 이 글은 정책결정 기관의 조정과 정책집행 기관의 자율성에 초점을 두고 팬데믹 사례를 분석했다. 스웨덴은 700년 헌정사를 통해 의회민주주의를 발전시키고 집행부 권한을 제약해왔다. 또한 주민자치를 바탕으로 강력한 지방자치제도를 정착시켰다. 총리와 중앙부처를 포함한 중앙행정부의 권한과 규모는 작지만 정책집행을 담당하는 공공기관과 지방정부의 자율성이 강하다. 이러한 거버넌스 특징은 평소 민주적이고 효율적인 정부 운영에 기여했다. 그러나 코로나19 대응에서 스웨덴의 분권적 거버넌스는 한계를 드러냈다. 정부는 규제를 최소화하고 권고지침 중심의 연성전략에 치중했는데 이런 결정에는 시민의 자유와 기본권을 우선하는 헌법 규범이 중요한 역할을 했다. 의회와 중앙행정부는 개인의 자율성을 기대하는 한편 담당 공공기관의 전문적 판단과 지방정부의 방역행정에 의존했다.

스웨덴의 분권체제와 조정 방식, 공공기관의 자율적 운영, 강한 지방자치는 한국의 집권형 체제가 보완책을 탐색하는 데 참고가 된다. 헌법이 명목에 그치지 않고 정부 운영에 실질적 기준이라는 점도 주목된다. 한편 스웨덴의 코로나19 대응은 정부가 개인의 자율과 책임을 실제적인 정책 요건으로 고려한 사례이다. 결과적으로 한계가 있었지만 그 패러다임 자체는 정부 만능주의를 경계하는 데 중요한 의미가 있다.

[주제어: 스웨덴, 정치-행정 이원론, 코로나19, 조정, 자율, 공공기관, 지방정부, 헌법]

* 경북대학교 행정학부 교수, 경북대학교 공공문제연구소 연구원(hkchoi@knu.ac.kr)

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

행정의 전문성과 독립성은 학계의 오랜 논제다. 전통적으로는 행정과 정치와의 관계, 즉 행정에 대한 정치 통제, 행정의 정치적 중립과 독립 등이 논의의 핵심이었다. 한 세기에 걸친 연구는 정치와 행정이 밀접하게 연계되고 상호보완적이라는 점을 거듭 확인했다. 그런데 이런 일반론의 예외로, 스웨덴은 행정과 정치의 구분이 비교적 명확한 나라이다. 또한 행정에서도 중앙부처와 공공기관의 권한과 기능이 분리되어 행정 실무의 독립성과 자율성이 강하다.

스웨덴은 OECD 회원국 중 노르웨이와 함께 정부 규모가 가장 큰 나라이다. 총고용의 29%가 정부 고용인데 한국의 8%와 대비된다(OECD, 2023a). 일반적으로 거대 정부라 하면 비효율적이라 인식되지만 스웨덴 정부는 역량, 효과성, 법치주의, 지속가능성 등의 국제비교에서 일관되게 최고 수준이다(BertelsmannStiftung, 2024; OECD, 2023a; World Bank Group, 2024). 특히 OECD와 EU 회원국을 대상으로 거버넌스 품질을 측정하는 지표(Sustainable Governance Index, SGI) 평가에서 스웨덴은 늘 선두다(BertelsmannStiftung, 2024).¹⁾ 거대 정부의 높은 품질에 대해 다양한 설명이 가능하지만, 공공부문 주체 간 권한이 분산되고 행정 실무기관의 자율성과 전문성이 보장된다는 점이 주목된다.

700년 헌정사는 의회가 왕실 또는 정부의 공권력을 견제한 기록이다. 통치헌법(*Regeringsformen*, Instrument of Government (1974:52), 2022 개정) 제15장에 따라 전쟁이나 전쟁의 위협이 아니면 비상사태를 선포할 수 없고 국민의 기본권과 자유를 제약하는 정책이나 조치는 극도로 제한된다(Sveriges Riksdag, 2023).²⁾ 정책은 개별 장관

1) SGI 지표는 민주주의 정부(시민책임, 정치책임, 기관책임), 미래지향적 관리(조정, 갈등포용, 이해), 지속가능 정책(경제적·사회적·환경적 지속가능성)의 3개 영역을 포괄한다(BertelsmannStiftung, 2024).

2) 스웨덴 헌법은 네 개의 법으로 구성되는데, 제정 연도와 함께 제시하면 다음과 같다: 정부운영법(*Regeringsformen*, Act of Instrument of Government, 1634), 왕위계승법(*Successionsordningen*, Act of Succession, 1810), 언론자유법(*Tryckfrihetsförordningen*, Freedom of the Press Act, 1766), 표현자유법(*Yttrandefrihetsgrundlagen*, Fundamental Law on Freedom of Expression, 1991)(Sveriges Riksdag, 2024). 이들 법은 제정 시기와 연원이 달라 스웨덴 원문에서도 '법'에 해당하는 단어가 다르고(차레로: 없음, ordningen, förordningen,

이 아닌 내각 전체가 결정한다(통치헌법 제7장 3조). 중앙부처는 정책형성과 기획만 담당하는데 소속 공무원의 전체 공무원의 1%에 불과하다. 대신 정책집행과 행정 실무를 담당하는 공공기관(*förvaltningsmyndigheterna*, public agencies)의 규모가 큰데 의회나 장관의 관여를 받지 않고 업무에 자율성을 보장받는다(통치헌법 제12장 2조; Pierre, 2004: 210).³⁾ 한편 전통적인 복지국가에서 복지서비스를 공급하는 공공부문의 핵심 주체는 지방자치단체이다. 스웨덴은 역사적으로 지역사회 단위의 주민자치를 먼저 정착시켰고 통치헌법 제1조는 지방자치를 보장한다. 이처럼 스웨덴의 정부 거버넌스는 다층적으로 분화되며 조정과 합의로 권력과 기능의 균형을 유지해 왔다.

그런데 모범으로 평가되는 정부체제가 코로나19 위기에서는 심각한 한계를 드러냈다. 특히 팬데믹 첫 2년간 가장 큰 인명 피해를 낸 나라군에 포함되었다. 전염병 발발 3개월 만에 누적 사망자는 4,000명을 넘었고 2021년 말 15,335명으로 급증했다. 동일 지표에서 한국은 각각 263명, 5,563명이었다(Our World in Data, 2024). 스웨덴 인구가 한국의 1/5임을 감안하면 피해의 심각성은 더욱 분명해진다. 당시 국가들은 규제와 봉쇄 중심의 강성 방역책에 치중했으나 스웨덴은 큰 피해에도 불구하고 권고 중심의 연성 정책을 유지했다. 16세 이하 보육·교육 시설은 국가 차원에서 한 번도 봉쇄되지 않았고 검사와 추적도 선택 중심의 최소한으로 유지했다. 약 10개월 후 뒤늦은 특별규제법이 발효되었지만 정부 기조는 계속 권고중심 정책이었다(The Local Sweden, 2021).

팬데믹에 대응하는 스웨덴의 연성 전략은 세계 언론과 학계에서 논란이 되었다. 그 배경을 두고 사회 전반에 자율과 책임 가치가 높고 정부가 이를 신뢰하기 때문이라

grundlagen), 그에 대한 영문 표기도 다르다(차례로: 없음, Act, Act, Fundamental Law)(Sveriges Riksdag, 2024). 이 가운데 정부운영법은 통치구조와 기본권을 규정하여 주요 헌법 내용을 거의 포괄한다. 원어 명칭에서 정부운영법은 일반적인 법의 형태와 다르다는 의미로 ‘법’이라는 용어 자체를 쓰지 않았다. 정부운영법의 본래 위상과 의미를 고려하면 국가통치헌법이라 번역할 수 있는데 이하 논문에서는 통치헌법으로 표기한다.

- 3) 스웨덴 재무부가 정의하는 정부기관(*myndigheter under regeringen*, agencies under government)이란 ‘정부에 소속되어 규정이나 법률에 근거한 자체 지침에 따라 지속적 기능을 수행하는 기관’이다. 정부기관은 국가기관(*de statliga förvaltningsmyndigheterna*, state agencies), 국영기업(*de statliga affärsverken*, state-owned enterprises), 법원(*domstolarna*, the courts), 연금기금관(*AP-fonderna*, national pension funds)을 포함한다(Statskontoret, 2023: 10). 한국의 처(處)와 청(廳)에 해당하는 기관과 법원, 국립대학, 해외공관 등이 포함된다. 통치헌법은 이에 해당하는 용어로 공공기관(*förvaltningsmyndighet*)을 사용하는데 스웨덴의회는 영문 번역으로는 public agencies다(Sveriges Riksdag, 2023). 논문에서는 공공기관으로 통일한다.

는 사회문화적 진단, 정부가 집단면역과 백신 개발의 효과를 기대하고 있다는 주장, 돌봄서비스 비중이 높은 고용구조에서 일상을 유지할 수밖에 없다는 분석, 의료와 방역 자원이 제한되어 적극적 조치가 어렵다는 현실론 등이 제기되었다(Mayer and Lewis, 2020; Rambaree and Nässén, 2020; Korhonen and Granberg, 2020; Edwards, 2020; Trägårdh and Özkırımlı, 2020; Hensvik and Skans, 2020). 2022년 2월 스웨덴코로나위원회가 의회에 제출한 보고서는 정부가 공공보건청(한국의 질병관리청에 해당) 등 특정 공공기관의 판단에 지나치게 의존했고 국가 차원의 리더십이 부재했다는 점을 지적하며 거버넌스의 한계를 제시했다(SOU, 2022a).

본 연구는 스웨덴의 코로나19 사례를 분석하여 분권적인 정부의 운영 메커니즘을 탐색한 것이다. 이 글은 정책결정 기관의 조정과 집행기관의 자율을 논점으로 분석한다. 조정과 자율은 정부의 모든 주체와 상황에서 양립할 수 있지만 여기서는 개별 공공주체의 주된 기능에 초점을 두어 의회 및 중앙행정부의 조정 기능, 그리고 공공기관 및 지방자치단체의 자율적 운영으로 구분하여 논한다. 이 글은 스웨덴 정부 거버넌스에 대한 체계적인 이해를 돕고, 정부 체제와 코로나19 대응 전략 모두에서 집권적 특징을 보인 한국에 시사점을 제공할 수 있다.

2. 연구방법

이 논문은 스웨덴 정부 거버넌스의 코로나19 대응에 대한 사례연구이다. 스웨덴 통치구조의 특징과 연원을 정리하기 위해 정치·행정·역사 문헌을 검토하고 현황은 스웨덴 정부와 국제기구의 최근 자료와 보고서를 활용했다. 코로나19 시기의 법제와 정책 자료는 의회법률 데이터베이스에서 탐색하고 외신과 스웨덴 언론의 기록 일지를 분석했다.

연구에서 공공부문 주체를 의회, 중앙행정부, 공공기관, 지방자치단체로 구분하고 이들의 역할을 조정과 자율의 관점에서 논의한다. 코로나19 사례 분석에서 시간적 범위는 2020. 2. 2 ~ 2022. 3. 31.의 2년여로 한정했다. 2021년 1월 특별규제법이 발효되어 소극적이거나 정책 방향이 전환되는데, 그 한시법이 만료된 시기를 연구의 종점으로 설정했다. 한시법 만료 후는 백신 효과 등으로 감염병 상황이 안정기에 들어섰고 정책과 행정은 거의 평시 체제로 유지되어 연구대상에서 제외했다.

II. 스웨덴 정부 거버넌스의 이론적 제도적 논의

1. 스웨덴 정부 거버넌스에 대한 이론적 논의

스웨덴 정부는 내각책임제 국가 중에서도 분권화된 체제이고 공공주체간 역할 분담이 명확하다. 오랜 역사를 거쳐 의회민주주의가 정착했고 소규모 중앙행정부는 집행기관을 지배하지 않으며 집행기관은 자율성과 독립성을 보장받는다. 한 국가의 분권 체제를 설명할 때 정치와 행정 간 관계는 통상 입법부와 행정부의 견제와 균형으로 논의되었다. 그러나 스웨덴을 설명하는 데는 이보다 더 분화된 모형이 필요하다.

20세기 전후의 정치-행정 이원론(policy-administration dichotomy)은 정치로부터 행정을 분리하고 행정의 독립성과 전문성을 확보해야 함을 제시한 대표적인 규범론이었다. 그 후 정치와 행정의 관계는 H. Simon의 가치-사실 이원론(value-fact dichotomy), E.S. Redford의 오버헤드 민주주의(overhead democracy) 개념 등으로 이어졌다. 이들은 정부에 대한 민주적 통제를 바탕으로 정책 수립과 결정은 정치인 또는 선출직 공직자들이, 집행은 경력직 전문공무원들이 담당하는 기능 분화의 필요성을 공통적으로 주장한다.

그러나 Svvara(2001: 177-178)는 이러한 이원론이 의도적으로 제시된 것이라 설명한다. 초기 행정학자들이 정치와 행정의 연관을 부정한 것이 아니었는데도, 후학들이 정치-행정 연계성을 강조하고 정책에 대한 행정의 기여를 강조하기 위해 ‘허수아비 때리기’ 식으로 과장했다는 것이다. 20세기 초 행정관리학파도 정치와 행정은 공식적으로 분리할 수 없다고 기술했고 실제 이원론 모형이 행정학에 등장한 것은 1950년대부터였다. 이런 내용을 근거로 Svvara(2001: 179)는 체계화된 정치-행정 상보모형을 제시했다.⁴⁾

한국의 행정학계에도 익숙한 이러한 정치-행정 관계 논의는 기본적으로 미국 체제를 배경으로 한 것이다. 대통령제에서 입법부와 행정부의 구성 방식과 기능은 구분되고 견제와 균형의 필요성이 상대적으로 높다. 그러나 스웨덴의 정부 거버넌스는 미

4) 앞서 논문에서 Svvara(1985: 222-224)는 정책(또는 정치)과 행정의 영역을 구분한 기존 이론을 정리하고, 선출 공직자와 임명 공무원이 두 영역에서 어느 정도 권한을 행사하는지 다음 4가지 유형을 제시했다. 먼저 원론적으로 정책은 선출직 공직자가, 행정은 경력직 공무원이 담당(정책-행정 이원형)한다고 볼 수 있지만, 현실에서는 다양한 변형이 가능한데 경력직 공무원이 정책에까지 적극적인 역할을 할 수도 있고(정책혼합형, 역할동등정책형), 선출직 공무원이 행정영역에 관여할 수도 있다(행정혼합형).

국과 다르고 입법부와 행정부의 관계만으로 설명하기 어렵다. 그 정황을 보면 첫째, 스웨덴은 내각책임제를 택하여 입법부와 행정부 간 위상이나 기능을 명확히 구분하기 어렵다. 의회의 다수당이나 소수정당 연합체에서 총리가 지명되고 내각이 구성된다. 이런 구조에서 내각은 행정부를 총괄하고 대표하지만, 정치와 권한의 근거는 의회에 있고 의회의 의도를 구현하기 위해 기능한다. 의회와 내각의 갈등은 내각 불신임이나 의회 해산으로 이어질 수 있어 양자는 균형과 견제보다 협력을 중시한다. 내각책임제의 내각은 정치의 장(場)인 의회와 전문공무원으로 구성되는 행정부의 접점에 있어, 대통령제의 논리로 설명하는 데 한계가 있다.

둘째, 스웨덴 행정부 자체가 이원화되어 있다. 이른바 행정 듀얼리즘(dualism)은 스웨덴 공공부문의 중요한 특징이다. 총리·장관·중앙부처로 구성되는 중앙행정부는 정책형성과 기획을 담당하고, 정책집행과 구체적인 사안의 결정은 공공기관의 책임인데 후자는 높은 자율성을 보장받는다(Hall, 2016: 299-314; Bouckaert and Peters, 2003: 32). 중앙행정부의 약소한 권한과 위상은 350년간 변함없이(intact) 유지되었다. 중앙행정부는 합의형의 집단적 의사결정체제인데 2024년 개편을 통해 총리실과 10개 부처를 갖추고 있다(GOS, 2023: 13; SFS 2023:801). 중앙행정부의 감독과 조정은 갈등을 피하기 위한 소극적 형태에 치중하여 그 정도는 유럽국가들 중 낮고 북유럽에서는 가장 낮다(OECD, 2023b: 15-17). 스웨덴의 공공기관은 공공서비스를 직접 공급하는 기관과 다양한 형태의 위원회를 포괄하는데 규모와 유형이 지속적으로 확장되어 왔다. 한국과 비교하면, 일반 공공기관 외 처(處)와 외청(外廳)도 공공기관에 포함된다(SFS 2023:801). 듀얼리즘은 1809년 헌법에 규정되었고 오늘날에도 통치헌법 제7장 3조에 근거하여 공공기관에 대한 이른바 ‘장관지배’는 심각한 위반으로 간주된다. 의회 헌법위원회는 매년 공공기관 업무에 중앙행정부가 불법적으로 관여하는 사례들을 조사한다(Levin, 2009: 42).

셋째, 스웨덴은 지방자치의 전통과 규범이 강하고 공공부문에서 차지하는 규모와 업무 영역이 크다. 스웨덴 지방정부는 사실상 주요 사회정책을 실행하고 행정을 담당하는 주체다. 20세기 초부터 스웨덴은 사회민주주의식 보편주의 복지국가를 지향하며 대부분의 복지서비스를 정부가 공급했는데 핵심 주체는 지방자치단체였다. 한국은 교육, 의료, 돌봄서비스 공급에 시장 비중이 큰데 스웨덴에서는 이를 지방자치단체가 담당해왔다. 1990년대부터 복지제도를 개혁하고 공급주체를 민간 영역으로 다원화하고 있지만, 여전히 지방자치단체의 비중이 크다. 결국 지방정부는 일상에 필요한 복지서

비스의 주된 공급자이고 정책을 집행하는 중요한 기관이다. 1,000만 인구에 290개 기초자치단체로 구성되어 자치단체별 주민 수가 많지 않다. 따라서 스웨덴은 수요 맞춤형 공공서비스를 통해 실질적인 자치를 추구하고 있다.

이상에서와 같이 스웨덴의 정치와 행정은 입법부와 행정부의 이원화를 넘어 더 다층적이고 분화된 구조를 갖추고 있다. 스웨덴 정부의 특징은 고용 현황에서도 확인된다. 정부 고용 비중은 국가 총고용의 29%인데, 중앙정부와 지방정부의 고용비가 18 : 82로 편중된다. 중앙정부 공무원 중에도 95% 이상이 공공기관에 근무하여 중앙행정부에 근무하는 공무원은 전체 공무원의 1%에 불과하다(GOS, 2023; OECD, 2023b). 스웨덴 정부의 구조와 현황을 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 스웨덴 정부의 구조와 현황 (2023)

중앙정부 대 지방정부의 고용비율 = 18% : 82%												
중앙정부 내 중앙행정부 대 공공기관의 고용비율 = 5% : 95% (OECD, 2023b)												
중앙 정부	중앙행정부 (<i>Regeringskansliet</i> , Government Offices, GO)	총 리 실 · 사 무 처	고 용 부	재 무 부	국 방 부	법 무 부	환 경 · 산 업 부	문 화 부	농 림 · 건 설 부	사 회 부	교 육 부	외 교 부
	장관 (24명)	2	2	3	2	2	2	1	2	4	2	2
	행정공무원 (4,700명) ^a	225 · 552	177	608	216	367	337	113	289	330	201	1,285
	공공기관 (212개) ^b	2	11	46	12	15	19	21	13	18	47	8
지방정부		- 광역자치단체(<i>regioner</i>) 21개: 병원·공공보건, 지역개발, 대중교통 - 기초자치단체(<i>kommuner</i>) 290개: 일차의료, 노인돌봄, 보육, 교육, 환경										

a 정치직 200명 제외 (GOS, 2023: 7)

b 중앙정부 회계에 포함되고 중앙행정부에 직접 보고하는 공공기관에 한정함. 법원과 해외공관 등을 포함한 광의의 공공기관은 총 367개임(GOS, 2023: 42; OECD, 2023b: 12; regeringskansliet.se, 2024)

스웨덴의 다원적 분권체제를 설명할 때, 정부 활동을 4개 과정으로 정리한 Svvara(1985: 224-228)의 논의가 유용하다. Svvara는 미국 지방자치단체의 의회-관리책임자 모형을 설명하며 정부의 업무 과정을 미션, 정책, 행정, 관리의 4개로 구분한 바 있다. 이때 미션은 정부의 철학, 비전, 포괄적 궁극적 목표를 의미하고, 정책은 임무를 달성하기 위한 중간 수준의 정책결정에 해당하며 프로그램, 사업, 예산 승인을 포함한

다. 또한 행정은 정책 목표를 달성하기 위한 구체적 결정, 규정, 관행 등 전통 관료제의 영역이며 관리는 정책과 행정 기능을 지원하기 위한 활동으로 인적 물적 자원과 정보에 대한 통제, 활용을 포함한다.

정책 분야와 업무 성격에 따라 공공부문 주체들의 권한과 기능은 달라질 수 있지만 스웨덴의 헌법과 법률, 정치 전통과 실무 관행을 근거로 <그림 1>과 같이 정부 거버넌스의 분화를 정리할 수 있다.

<그림 1> Svvara(1985) 정부과정 국면과 스웨덴 정부의 분권 거버넌스

Svvara(1985) 모형			스웨덴 정부 거버넌스의 기능·권한 분화
의회 업무	책임관리자 업무	정부과정	
목표, 서비스 범위, 조세 수준, 헌법적 이슈 결정	조건과 동향 조언·분석(결정에 영향 미칠 수 있는 내용)	미션	헌법 (700년 전통) & 의회 (협상, 타협, 협력)
규정 수립, 신규 사업 승인, 예산 승인	정책결정 권고, 예산편성, 서비스배분방식 결정	정책	중앙행정부 (소극적 조정)
정책집행 관련 주요 사안 결정	실무와 절차 수립, 정책집행 의사결정	행정	공공기관 (높은 자율성)
관리변경 제안, 조직성과 검토	정책·행정 지원위한 조직 제반 자원 통제	관리	지방자치단체 (강한 지방자치)

* Svvara(1985: 228)의 정부과정 국면 모형에 스웨덴 정부의 거버넌스 구조를 대비함

스웨덴의 헌법과 의회 민주주의는 미션 영역을 관장한다. 의회 정치가 정책과 행정에 구체적으로 영향력을 크게 미치지지는 않지만 민주주의 규범을 준수하고 통치의 중추 역할을 한다. 이런 위상은 코로나19 위기에서 중요한 역할을 했다. 권한과 규모가 제한된 중앙행정부는 미션과 정책의 영역을 각각 일부씩 관장하는데 그 강도와 범주가 크지 않으며 행정 실무에 최소한의 조정과 영향력을 행사한다. 정책과 행정의 상당 부분은 높은 자율성을 바탕으로 전문성을 행사하는 공공기관의 영역이다. 또한 행정 일부와 관리의 상당 부분은 지방정부가 관할한다. ‘III장 스웨덴 행정의 조정과 자율 체계’에서 이들 내용을 상술한다. 그에 앞서 스웨덴 정부체제의 연원을 헌법적 정치적 논점에서 설명하면 다음과 같다.

2. 스웨덴 정부 거버넌스의 연원

1) 헌법의 전통 규범과 의회 민주주의

스웨덴 헌정사는 의회민주주의를 수립하고 왕권과 행정부의 권한을 제약해온 과정이다. 스웨덴은 중세부터 자유민들이 모여 합의체(*ting*)를 구성하고 국가의 주요 사안을 결정했다.⁵⁾ 합의체에서 왕을 선출하기도 했는데 이는 의회민주주의의 기반이 되었다. 1319년 왕실헌장(A Letter of Privilege)은 스웨덴 헌법의 기원이다. 이 헌장에서 평민과 귀족유산층 대표들은 왕이 신규 조세를 설치할 경우 사전 협의하도록 요구하고 절차를 법제화했다. 1350년 이 헌장을 수정하여 의회 권한과 법치 절차를 포함한 법령이 반포되었다. 1617년 제정된 의회법은 왕이 참전을 결정하기 전, 귀족·성직자·시민·농민의 4단체로 구성된 의회에 사전 자문을 구하도록 규정했다. 1660년 의회의 정기소집 절차가 법제화되면서 의회 위상은 더욱 높아졌다. 1634년 행정개혁과 함께 정부통치기본령이 설치되고 왕이 행정실무에 구체적으로 관여할 수 없도록 하여 행정의 독립성과 전문성을 규정했다(Congleton & Congleton, 2003: 21-22; Sveriges riksdag, 2017; Kent, 2008).

1719~1772년 이른바 ‘자유’의 시대’에 새로운 통치령들이 헌법 위상으로 제정되었고, 거듭 개정을 거치며 의회 권한을 강화했다. 1766년 세계 최초로 언론자유법이 제정되었는데 대중의 공공문서 접근권을 보장하고 행정의 공개성과 투명성을 확립한 또다른 헌법이었다. 1866년 기존 4계급 구성의 의회가 양원제로 개편되었고 1971년 오늘날의 단원제 의회가 성립되었다. 1974년 중전의 규범을 포괄한 현대적 내용의 통치헌법(*Regeringsformen*, Instrument of Government (1974:52), 2022 개정)이 제정되었다.

헌법은 부처와 정책에 대한 장관의 권한을 제약함으로써 집행기관의 자율성을 보장한다. “정부 업무는 내각(*Regeringen*)에 의해 결정”되며, 개별 장관이 담당부처 소속의 공공기관을 통솔하지 않는다. 통치헌법 제7장 3조는 정부 의사결정이 독임 방식이 아닌 집단 형태로 이루어짐을 명시한다. 내각 결정은 장관 5명 이상 참여하는 투표를 통해 단체로 결정되고 일상의 정부 지시는 공공기관의 개별 공무원이 아닌 기관 전체를 수신자로 하여 전달된다. 예외적으로 “군사 법령이나 특수한 정부 결정은 총리 감

5) 중세 초기부터 북유럽은 자유민들의 모임인 텅(*tings, ting, lagring, althing*)을 운영했는데 이는 오늘날 사법부와 입법부를 결합한 심의 집회였다. 부족내 또는 부족간 갈등이 발생할 때 기본적인 조정과 합의도 텅에서 행해졌다(Witoszek and Sørensen, 2018: 42).

독하에 해당 사안의 주무장관이 승인할 수 있”지만, 일반 부처 업무에 대한 ‘개별 장관의 지배’는 금지된다(ban on ministerial rule). 다만 부서의 조직과 인력 배치는 장관이 결정하고 관리한다(Larsson, 1994).

2) 정치환경의 특성

스웨덴은 내각을 구성할 때 ‘소극적 의회주의’를 택하여, 의회 다수의 찬성이 아닌 다수가 ‘반대하지 않음(기권 포함)’을 요건으로 한다(Bäck and Bergman, 2016: 209-211).⁶⁾ 이처럼 소극적 지지를 받아 내각이 구성되면 소수 의석의 단일정당이 집권(minority government)하든 다수 정당이 연합하여 집권(coalition government)하든, 어느 쪽도 강력한 권한을 행사하기 어렵다. 스웨덴은 2차대전 후 2024년까지 32개 내각 중 22개가 단일 소수정부로 운영되었는데, 서구에서도 예외적으로 높은 비중이다. 연합정부를 형성하더라도 정당 간 정치색과 기조에 차이가 있어 협상과 조정이 일상적이다. 흥미로운 것은 스웨덴 현대 정치사에서 연합정부는 반대 정파끼리 좌우 합작 형태로 먼저 나타났다는 점이다. 1951년 당시 집권당이었던 좌파 사회민주당은 우파 농민당(현재 중도당)과 연합정부를 형성했고 이듬해 1952년 총선에서 의석 과반을 확보했다. 1956년 총선 후에도 사민당과 농민당은 다시 연합정부를 형성했다.

1976년~2000년대 중반까지 연정은 동일 진영으로 구성되었으나 정당 간 경쟁과 정책 차이로 갈등이 적지 않았다. 2000년대 중반부터 우파 정당들은 선거 전에 연합했고 보다 일관된 정책활동으로 임했다. 2018년 총선 후 타협을 거쳐 131일 만에 구성된 정부는 다시 좌우파 연합으로 꾸려졌고 16개 분야의 정책 협약서를 발표했다.

내각의 권한이 제한적인 또 다른 근거는 장관석이 정당 간 배분되는 경향 때문이다. 정당이 배출하는 장관 수는 의석수에 비례하여 결정하는 관례가 있었다. 장관석을 배분할 때 모든 장관직은 동일한 위상으로 가정했다. 집권당에 따라 차이가 있고 한 부처에 복수의 장관을 두면서 정당간 영향력이 분산되고 있지만, 정당별로 특정 부처와 정책에 지분이 있는 것으로 일부 확인된다. 농업부는 중앙당(Central Party, 과거 농민당), 재무부는 자유당(Liberal Party), 국방부는 온건당(Moderate), 사회부와 노동부

6) 독일과 스페인은 적극적 의회주의를 택하고 의회 과반 찬성을 정부 구성요건으로 한다. 영국은 소극적 의회주의를 택하나 거대 양당인 보수당과 노동당이 의회를 주도해왔기 때문에 스웨덴과 달리 단일 정당으로 강력한 내각을 구성한다(Bäck and Bergman, 2016: 209-211).

는 사회민주당에서, 외교부는 우파정당들에서 장관을 배출한 경우가 많다(Budge and Keman, 1990).

특정 부처 장관을 내는 정당은 해당 정책에 상대적으로 영향력이 크다. 이로써 집권당 교체와 상관없이 정책의 일관성을 유지할 수 있고 개혁도 점진적으로 진행될 수 있다. 그러나 이런 특징은 장관 임면권을 지닌 총리의 권한을 상대적으로 약화시킨다(Larsson, 1995). 스웨덴 총리의 위상을 두고 '동급의 여러 장관들 중 첫 번째(first among equals)'로 평가되는 이유이기도 하다(Bäck and Bergman, 2016: 216).

총리 권한은 내각책임제 국가 중에서도 약하다. 의회 중심 거버넌스에서 총리와 총리실이 설치된 시기는 양원제가 설치되고 10년 후인 1876년이였다. 총리의 장관 임면권은 1974년 통치헌법 발효와 함께 이행되었다. 1990년대 금융위기와 EU 가입, 행정개혁을 배경으로 총리 권한이 증가했다. 1997년부터 총리실은 예산과정에 관여하기 시작했는데, 재무부 예산실과 함께 예산안의 기본틀과 운영 가이드라인을 설정하고 예산실과 부처 간 정책·사업 논의에 관여한다. 20세기 후반부터 총리와 중앙행정부의 권한이 확대되었지만 독일, 영국, 스페인 등 서구 내각책임제 국가에 비하면 약한 수준이다(Elder and Page, 2020: 148-150).

III. 스웨덴 행정의 조정과 자율 체계

1. 조정 메커니즘

1) 조정의 주체와 방식

조정은 일관된 정부 정책을 산출하는 과정에서 프로그램, 대안, 법안, 조직 간 발생하는 갈등을 최소화하는 노력이다. 스웨덴 정부 조정의 주된 지향성은 소극적 조정(negative coordination)으로, 정책 또는 조직단위 간 이해 충돌과 갈등을 피하는 데 중점을 둔다(Hustedt and Tiessen, 2006: 40-46). 개별 부처나 기관은 자율성을 유지하고 다른 조직들과 상충하거나 부작용이 발생하지 않도록 조율한다. 적극적 협력보다는 다른 부처의 계획을 방해하거나 침해하지 않도록 수동적 형태로 합의한다. 국제비교에서 스웨덴은 정부 조정이 원활한 국가로 평가 받는다(Petridou, et al., 2022: 58). 부

처 수가 적고 집행부의 친밀성과 집중도가 높으며 내각 구성원들은 다양한 비공식 회의를 일상으로 진행한다는 점이 조정에 우호적 여건이다(Hustedt and Tiessen, 2006; Elder, et al., 2020: 134-135).

중앙행정부는 정치와 행정의 접점이며 조정 기능의 핵심이다. 구체적으로는 총리실이 정치와 행정의 중간지대에서 조정의 구심점 역할을 했는데 정책결정 과정에서 집권당이나 부처간 갈등이 있을 때 주로 관여한다(Jacobsson, et al., 2015: 45). 스웨덴이 EU에 가입한 후 EU 정책과 국내 정책 간 조정에서 총리실 역할이 증가했다. 정책 조정은 사안의 성격이 정치적인지 기술적인지에 따라 정도가 달라지는데 총리실은 정치적 사안의 조정에 치중한다. 부처간 조직간 수평 조정을 위해 임시위원회나 부처간 협력팀(interministerial working group)을 활용하기도 하지만 이들은 한시적이고 특정 규정 없이 활동하여 역할에 한계가 있다.

정책 수준의 조정에서는 내각 구성원들이 집단으로 의사결정한다는 특징이 중요한 변수다(통치헌법 제7장 3조). 결정 과정에서 부처간 정책간 조정은 필수이기 때문이다. 두 개 이상 부처가 참여하는 법안의 경우, 초안을 논의하며 조정이 이루어지는데 최종 확정까지 수십 차례 수정을 거치기도 한다. 부처간 정책간 좀 더 구체적인 조정에서는 재무부가 중요한 역할을 한다. 재무부는 예산 조정과 사업 결정, 그리고 중장기 계획을 수단으로 정책과 사업의 실질적 조정에 기여한다(Pierre and Sundström, 2009; SGI 2022: 42). 공공기관내부통제규정(*Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll*, Regulation (2007:603) on Internal Governance and Control)도 재무부 규정이다.

중앙행정부가 소규모라는 특징은 행정 조정에 유리하다. 부처 공무원과 장관 간 물리적 거리가 짧고 높은 친밀성과 적극적 소통을 통해 논의가 일상으로 행해진다. 특정 업무 담당자가 누구인지 확인하기 쉽고 부처 간 정책 준비와 조정을 위한 정보교환이 활발하다. 공무원과 장관의 관계는 ‘시골생활(village life)’ 모형(Guy Peters, 1987)과 유사한 것으로 평가되기도 한다(Jacobsson, et al., 2015: 30).

정부내 조정에서 가장 일반적인 형식은 회의다. 스웨덴 내각은 유럽에서 가장 많은 회의를 소집하는 것으로 평가된다(Elder and Page, 2000). 전담 조정기구를 두기보다 기존 조직과 주체들 간 다양하고 활발한 회의로 정책을 검토, 조정한다. 장관회의와 차관회의로 구분하여 정리하면 다음과 같다.

먼저 장관들은 공식 국무회의 외, 비공식이지만 정례화된 회의들이 있다(Hustedt

and Tiessen, 2006: 43-45; Larsson 1994). 주로 목요일을 회의 집중일로 하여 하루 통상 3건의 회의를 진행한다. 오전의 주간조정회의(*veckoberedningar*)는 비공식 회의로 총리와 주요 장관들이 모여 현안을 논의하고 조정한다. 이어 공식 국무회의(*regeringssammanträdet*)를 개최한다. 총리를 비롯한 모든 내각 구성원이 참여하여 공식 결정을 내린다. 사전에 논의, 합의된 사안들에 별도 논의 없이 결정 절차를 진행한다. 국무회의 전후로 일반조정회의(*allmänberedning*)가 있다. 총리와 장관, 고위공무원이 함께 참석하여 중요한 정치 현안과 정책을 협의하는 비공식 회의다. 일반적으로 담당 장관이 현안을 설명하고 공무원이 배석, 지원한다. 그 외 1970년대부터 약 20년간 스톡홀름에 있는 장관들끼리 거의 매일 점심모임(*lunchberedningen*)을 갖고 비공식 회의를 진행했다. 그 후 횟수가 줄었으나 점심모임은 여전히 소통과 비공식 조정의 장이 되고 있다.

차관회의는 정치와 행정을 연결하는 주요 조정 방안이다. 차관은 장관을 보좌하고 부처의 정책 및 행정 업무를 총괄하는 고위 공무원이다. 주요 현안별로 다양한 애드혹 회의가 열리고 최소 주 1회 차관점심회의(*Statssekreterarlunch*)를 통해 논의하고 조정한다. 통상 수요일에 개최되는 비공식회의인데 국무회의와 연계하여 정보를 교환하고, 정책을 사전에 준비하고 조율한다.

장차관 회의 형태에서 확인되듯 스웨덴 정부의 조정은 비공식적·임시적 특성이 강하다(Larsson, 1986; Jacobson, 2001; Sundström, 1999; Ehn, et al., 2001). 자유롭고 융통성 있는 논의와 정보교류가 거의 일상으로 행해진다. 내각에 정책별 소위원회를 설치하는 방안이 제기되기도 했으나 비공식 회의가 주된 논의의 장이다. 비공식 조정은 계급이나 계층에 얽매이지 않는 자유로운 소통을 특징으로 한다. 전통 관료제의 상하관계 대신 수평적 협력과 네트워크 중심의 협력이 강조된다. 공공기관의 자율성, 부처와 공공기관 간의 수평적 관계를 바탕으로 다양한 협의 방식과 조정이 가능하다. 실무 행정담당자가 장관에게 직접 의견이나 안건을 제시하는 경우도 적지 않다.

2) 정책조정 방안

특정 정책을 조정할 때 스웨덴 정부가 활용하는 주요 방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정책연구특별위원회(*Kommittéväsendet*, Commission of Inquiry)는 정책결정 과정에서 내용과 이해관계를 조정할 수 있는 가장 일반화된 절차다(Petridou, et

al., 2021: 49; Petridou, et al., 2022: 42). 주요 사회 문제가 발생하거나 정부나 의회가 특정 정책이 필요하다고 인지할 때 정책연구특별위원회를 구성한다. 소관 부처가 위원회를 구성하고 의회가 임명하는데, 위원장은 통상 외부 전문가를 지명하여 독립기구의 위상을 갖춘다. 관련 부처가 추천한 전문 공무원들과 정당 대표 의원들이 위원회에 포함될 수 있다. 위원회는 정보를 수집하고 체계적인 검토와 분석을 거쳐 종합보고서를 작성한다. 보고서는 정부에 제출되고 일반에 공개된 후 관련 부처·기관뿐 아니라 모든 이해관계자들의 의견을 수렴한다. 이 검토 단계(*remiss, referral process*)를 거치는 과정에서 갈등의 상당 부분이 조정된다. 이 과정에서 공공기관은 정책집행과 실무 주체로서 정보와 의견을 개진한다. 의견들을 정리, 조정한 후 정부는 정책안 또는 법안을 작성하여 의회에 제출하고, 의회는 심의·의결 과정을 진행한다(Dahlström, et al., 2021: 4-5; OECD, 2010a: 63-67; OECD, 2010b: 95-96; 최희경, 2023a: 55-56).

둘째, 정책 조정의 또다른 형태는 공통기반정책(*mainstreaming policies*)이다. 이는 경제 성장, 성평등, 통합, 지속가능발전 등과 같이 여러 부처와 영역에 공통되는 정책들이다. 법안을 수립할 때, 위원회를 설립할 때, 예산을 배분할 때 등 모든 부서에서 이들 정책을 공통으로 고려해야 한다. 2011년 기준 총 16개의 주류화된 정책이 있었다. 그러나 실제로는 성평등, 환경문제 등의 일부만 적용되었다(Dahlström and Pierre, 2011: 193-211). 2019년 정부는 정책 전반에 걸친 조정을 강화하기로 하고 공통기반정책 방식에 다시 주목했다(Petridou, et al., 2022: 43-44; OECD, 2023b: 38-39). 공통 이슈는 중앙행정부가 주도하여 설정하고 공공기관과 부처간 협력팀이 지원한다. 담당 공공기관이 조정을 주도하기도 한다.

셋째, 새로운 정부가 출범하면서 정당간 사전에 정책을 조정하고 협약을 맺는 경우가 있다. 근래 두 차례의 총선 후, 연합 또는 협력 관계의 정당간 정책 영역별 기본 사항을 조정하고 문서화했다. 2018년 총선 후 체결된 2019년 1월 협약(*Januariavtalet*)은 좌파와 우파의 4개 정당 간 체결되었다. 경제, 고용, 주택, 교육, 보건복지 등 16쪽 분량 73개 항목에 대한 정책 방향이 제시되었다(Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, 2019). 이들 규정은 시기적으로 코로나19 팬데믹 동안 정책 규범이 되어야 했는데, 어려운 상황에서 현실적 한계가 부각되었다. 2022년 총선 후에는 우파 5개 정당 간 티도 협약(*Tidöavtalet*)이 체결되었다(Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, 2022). 본문 61쪽에 정책분야별 포괄적 지침뿐 아니라 실행 기관과 책임소재 등을 명시하여 구체적인 내용을 담았다.

3) 공공기관과 지방자치단체에 대한 조정

정부 업무 과정에서 중앙행정부의 핵심 조정 대상은 공공기관과 지방자치단체다. 첫째, 헌법에 근거하여 공공기관은 중앙정부로부터 높은 자율성을 보장받는다. 공공기관에 대한 공식 관여와 조정의 주된 근거는 정부기관규정(*Förordning (2007:515) med instruktion för myndigheter under regeringen*, Government Agencies Regulation (2007:515), 공공기관내부통제규정(*Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll*, Regulation (2007:603) on Internal Governance and Control), 그 외 개별 법률과 시행령들이다.

정부기관규정 3조에 따라 각 기관의 업무보고 대상은 공식적으로 소속 부처가 아닌 중앙행정부이며 공공기관은 개별 부처가 아닌 정부 전체에 책임을 진다. 그러나 실제 일차 소통창구는 관할 부처다. 부처는 기관장을 임명하고 공공기관의 규제와 제도를 승인하며, 특정 업무와 프로그램에 인적 물적 자원을 배분함으로써 기관에 관여한다(Premfors and Sundström, 2007). 보고도 주무 부처에 먼저 행해지고 실제 모니터링도 부처 대표와 기관 집행부 간 대화와 소통을 통해 이루어진다(Petridou, et al., 2022: 52; GOS, 2023: 41). 1990년대 신공공관리 규범과 성과관리체제가 도입되어 성과에 대한 공공기관 보고가 더해졌는데, 이에 투입되는 행정력이 과하다는 비판이 제기되며 보고 범주가 축소되고 있다(Petridou, et al., 2022: 53; Jacobsson, Pierre, and Sundström, 2015; Pierre and de Fine Licht, 2017).

공공기관이 추구하는 행정 이념은 효율성, 신뢰성과 공정성, 재정 건전성, 국내법과 EU 규범에 대한 합법성 등이다. 중앙행 정부는 공공기관에 업무를 위임하여 정책을 실행하고 공공기관을 감독하며 예산과 사업을 배정하고 기관장·부기관장 등을 임용하며 관여한다. 최근에는 중앙정부나 관할 중앙부처의 관여와 조정이 증가하는 추세다(Petridou, et al., 2022: 58). 그러나 통치헌법에 따라 공공기관의 일상 집행과 활동, 그리고 개별 사안에 구체적으로 관여할 수 없다.

공공기관에 대한 중앙행정부의 조정은 정치적 조정에서와 같이 비공식 형태가 일반적이다. 사안의 중요성에 따라 부처와 기관 간 매주 비공식 협의가 진행되는데 부처가 기관에 기대하는 업무와 정책안을 두고 논의한다. 공공기관은 해당 정책의 집행기관인 만큼 사전 참여는 정책의 효과성에 기여한다(Petridou, et al., 2022: 46, 51). 개별 정책을 형성하고 설계하는 단계에서 공공기관은 정부에 비공식적으로 조언한다. 부처

와 기관 간의 비공식 접촉이 항상 긍정적인 것은 아니지만 신속 원활한 진행으로 정치-행정 시스템의 효율성에 기여하는 것으로 평가된다. 비공식 조정 절차는 정책안을 효과적으로 선별하는 데도 기여하는 것으로 평가된다(de Fine Licht and Pierre, 2017).

둘째, 중앙정부는 지방자치를 존중하고 지방정부는 헌법에 보장된 자치권을 누린다(Petridou, et al., 2022: 54).⁷⁾ 스웨덴은 역사적으로 지역사회 중심의 자발적인 주민 자치가 먼저 확립되었다. 공식적인 지방자치제도는 후발적으로 성립된 만큼 중앙정부가 지방자치단체 업무를 조정하는 경우는 예외적이다. 특별한 재난이나 주요 국익이 걸려 있는 경우 국가 차원에서 지방정부에 관여할 수 있는데 이때도 자치단체 간의 상호 협력을 우선으로 한다. 스웨덴자치단체협회(*Sveriges Kommuner och Regioner*, Swedish Association of Local Authorities and Regions, 이하 SALAR)에서 단체 간 합의가 원활하지 않을 경우 중앙행정부가 조치를 행할 수 있다. 2015년, 급증한 시리아 난민을 지방정부가 받아들이는 데 중앙정부가 어디까지 강제할 수 있는지를 두고 중앙행정부와 SALAR가 논의, 합의한 사례가 있다. 코로나19 위기 동안에도 일반 정책 영역에서 수평적 협력·조정(지방정부 간) 및 수직적 조정(중앙정부와 지방정부 간) 네트워크가 잘 확립된 것으로 평가되었다(Petridou, et al., 2021: 54; Petridou, et al., 2022: 53).

2. 행정의 자율성

1) 공공기관의 자율성

스웨덴의 공공기관은 기획업무 중심의 중앙부처를 제외한 기관들로, 그 범위와 형태가 매우 다양하다. 공공기관은 의회와 중앙행정부가 결정한 정책을 실행하는 정부의 주요 도구다(GOS, 2023: 41). 이들은 조직적으로 독립되고, 업무 수행에 대한 광범한 권한과 책임을 국가로부터 위임받는다.

통치헌법 제7장 3조 내각의 집단의사결정 규정에 따라 공공기관에 대한 개별 부처 장관의 영향력은 제약된다. 또한 제12장 2조에 따라 “공공기관이 개인 또는 자치단체를 대상으로 공권력을 행사하거나 법령을 적용할 경우, 의회와 지방자치단체 의결기

7) 지방정부에 대한 국가 관여가 업무 위임과 함께 증가했다. 중앙정부의 통제가 제한적이지만 1980년대~1990년대 지방자치단체들의 공공서비스 성과를 평가하고 표준화하는 과정에서 갈등이 발생하기도 했다(Torjesen, et al., 2017; Lyttkens, et al., 2016: 10; Petridou, et al., 2022: 55-56).

구를 포함하여 어떤 공권력도 공공기관의 결정에 관여하거나 지시할 수 없다.” 기관 업무에 내각이나 의회, 지방자치단체 의회가 업무 내용과 방식, 법률 적용에 대해 지시하지 못함을 의미한다. 공공기관의 공무원은 전문 지식과 기술을 근거로 정책집행을 주도한다. 공공기관은 행정 감독·규제 업무를 할 수 있고 구체적인 규제 규정을 제정, 발동할 수 있다. 또한 법률과 규정을 실행하기 위한 세부 규칙과 지침을 만들 수 있다(Hall, 2016: 301). 182개 공공기관의 고위관리층을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 일상 업무와 사업의 우선순위 설정에 소속 부처의 제약이 ‘없거나 매우 미미’하다는 응답이 86%였다. 13%는 ‘조언 형태로 약간의 제약을 받는다’고 응답했고 ‘부처가 대부분의 결정을 한다’는 주장은 1%였다(Levin, 2009: 43).

중앙행정부는 공공기관과의 분리주의 원칙을 준수해 왔다(Jacobsson, et al., 2015: 29-31). 장관을 비롯한 정치인이 공공기관을 접촉하는 것은 민감한 사안이었고, 공공기관의 지도부와 장관이 업무를 논의하는 상황이 흔치 않았다. 언론과 이해관계자들이 정치인들에게 특정 사안을 문의하면, 정치인들은 그것이 공공기관 관할이고 관여할 수 없다고 주장할 수 있다. 또한 헌법 근거를 들어 공공기관 업무와 거리를 둬으로써 책임이나 비난을 피해갈 수 있고 지나친 관여로 인한 부작용을 덜 수 있다. 그러나 불확실한 상황에서는 정치적 대응과 책임이 필요하기 때문에 이런 상황은 장관지배금지 원칙과 충돌한다.

공공기관의 자율성을 관리와 정책 측면으로 구분할 수 있다.⁸⁾ 먼저 공공기관은 법규, 조직, 인사, 보수, 교육훈련, 지도 등의 관리 영역에서 자율성을 유지한다. 기관 최고관리자(Directors General, DGs)는 관리 부문 결정에 재량권을 갖는다. 스웨덴 공공기관의 인적자원 관리는 높은 자율성을 지닌 선도 사례로 평가받은 바 있다(OECD, 2009).

기관 집행부가 위원회가 아닌 단일 기관장을 둔 독립제일 경우, 중앙행정부에 의해 임명되고 평가받고 책임지는 만큼 상대적으로 독립성이 약화될 수 있다(Hall, 2016: 302). 공공기관의 다수가 단일 기관장을 두고 있는데 종전의 코포라티즘 방식의 이사회 지도체제는 크게 감소했다. 그러나 이런 상황에서도 기관장의 정치성은 유의할 정도가 아니며 관리의 자율성은 전반적으로 높은 것으로 확인된다(Sandahl, 2003;

8) Verhoest et al.(2004)은 스웨덴 공공기관을 설명하는 데 여섯 가지 자율성을 제시했다. Hall(2016)은 관리와 정책 분야를 구분하여 공공기관의 자율성을 설명했다. 여기서는 이들 논의를 종합하여 관리 자율성과 정책 자율성으로 정리했다.

Lemne and Larsson, 2016).

다음으로 정책 자율성과 관련하여, 중앙행정부는 점진적으로 의사결정을 기관에 위임했다. 정책 자율성의 정도는 업무의 정치성과 EU 규정의 영향을 받는다. 기관은 정치적으로 중요한 사안에서 정부의 강한 조정과 감독을 받고, 그렇지 않은 기술적 전문적 업무에서는 상대적으로 강한 자율성을 보장 받는다. 전 보건복지위원장에 따르면, “과거에는 기관이 독립적으로 활동했지만, 현재는 정치적 압력이 커졌으며, 국회에서 논란이 된 사안에서는 정부 지시로 정책을 변경해야 하는 상황이 발생”하기도 한다(Hall, 2016: 302).

사안에 따라 중앙행정부가 정책결정을 주도하기도 하고, 기관에 위임하면서도 핵심 논점에 영향을 줄 수 있다. 이때 공공기관은 학습효과를 얻어 향후 유사 사안이나 정책에서 중앙행정부나 장관과의 비공식 소통으로 확인한 함축적 의미를 자발적으로 인지, 실행할 수 있다. 이런 방식으로 중앙행정부는 공식 책임을 피하면서도 정책에 영향력을 유지할 수 있다(Jacobsson, et al., 2015: 64).

EU 가입 후 스웨덴 개별 기관의 자율성은 약화되고 정부-기관 간 협력은 강화되는 경향이 있다(Jacobsson and Sundström, 2009). EU 체제에서 기관의 전문성이 더욱 발휘되고 있지만, EU 정책과 법제에 순응해야 해서 기관이 독자적 결정을 내리는 데 한계가 있기 때문이다. 따라서 자율성 문화가 강한 스웨덴 기관들이 EU 규제 하에서 갈등이 커지고 있다. 대신 정책 실행을 위해 중앙행정부와의 협력이 높아지는 추세다.

2) 높은 수준의 지방자치

스웨덴 행정의 또다른 핵심은 지방자치다. 통치헌법 제1조는 스웨덴 민주주의 실현의 중요한 주체로 지방 자치정부를 명시한다.⁹⁾ 지방정부는 290개 기초자치단체(*kommuner*, municipalities)와 21개 광역자치단체(*regioner*, regions)로 구성된다. 양자는 상하 또는 종속 관계가 아니며 업무는 독립적으로 분장된다. 광역자치단체는 의료제도, 지역개발, 대중교통을 담당한다. 기초자치단체는 시민 일상에 직접 관련되는 보육, 노인돌봄, 교육서비스 등을 담당한다.

9) 통치헌법 제1조: “스웨덴의 모든 공권력은 국민으로부터 나온다. 스웨덴 민주주의는 자유로운 여론 형성과 보통·평등 선거권을 바탕으로 한다. 스웨덴 민주주의는 대의제와 의회주의 형태의 (중앙)정부 및 지방자치정부를 통해 실현된다. 공권력은 법률에 근거하여 행사된다”(Kungörelse (1974:152), 2022).

광역·기초자치단체 모두 합의제에 기반한 의회중심 행정체제를 운영한다. 중앙정부의 내각책임제와 같은 정치구조라 할 수 있는데, 직접선거로 지방의회를 구성하고 다수당이나 정당간 연합이 집행위원회를 구성한다. 집행부를 총괄하는 행정책임자는 집행위원들 중에서 선출하고 지방의회가 임명한다. 스웨덴 지방자치단체의 행정책임자는 미국의 책임관리자보다는 권한이 약하고 전문 공무원들을 지배하지 않으며 기술적 의미에서 관리를 총괄한다. 지방자치단체 집행부도 중앙정부와 같이 정치로부터 자율성과 독립성을 보장받는다.

분권화를 통해 지방정부의 자율성과 재량권은 계속 확대되었다. 사회보험 유형의 복지제도는 중앙정부에서 일괄 관리하지만, 교육, 보육, 노인돌봄, 장애인 돌봄 등의 구체적인 복지서비스는 지방자치단체가 공급한다. 복지업무는 지속적으로 지방자치단체에 이양되었고 그만큼 지방정부 고용 비율도 증가했다. 1979년과 2009년, 정부 수준별 공공부문 종사자 비율을 보면 중앙정부 고용율은 감소하고 지방자치단체 고용율은 크게 증가했다.¹⁰⁾ 예산이 동반되지 않고 업무가 지방정부로 계속 위임되어 논란이 되고 있다. 지방정부 공공서비스의 국가적 표준을 설정, 유지, 감독하는 것도 중요한 현안이다.

위기에 대비하고 관리하는 것도 지방자치단체에 우선 책임이 있다. 스웨덴 헌법은 평시에 국가비상사태 선포를 허용하지 않고 국가비상사태의 요건은 극히 제한적이다. 따라서 국가비상사태가 아닌 정도의 위기에는 중앙정부가 직접 관여하지 않는다(Jonung & Nergelius, 2020). 코로나19 전부터 유지된 기존의 위기관리 원칙도 지방자치단체 책임을 명시한다(SOU, 2001: 117). 첫째, 평소 특정 업무에 책임을 맡은 거버넌스는 위기나 전시에 해당 업무를 계속 책임진다(*Ansvarsprincipen*, 책임 원칙). 둘째, 위기나 전시에 각 기관은 기존 구조와 위치를 유지한다(*Likhetsprincipen*, 일관성 원칙). 셋째, 위기는 가능한 가장 낮은 수준의 정부(기초자치단체)가 대응해야 한다(*Närhetsprincipen*, 근접성 원칙).

3. 스웨덴의 조정과 자율 거버넌스 모형

이상의 논의를 바탕으로 스웨덴의 자율과 조정 거버넌스를 정리하면 <그림 2>의

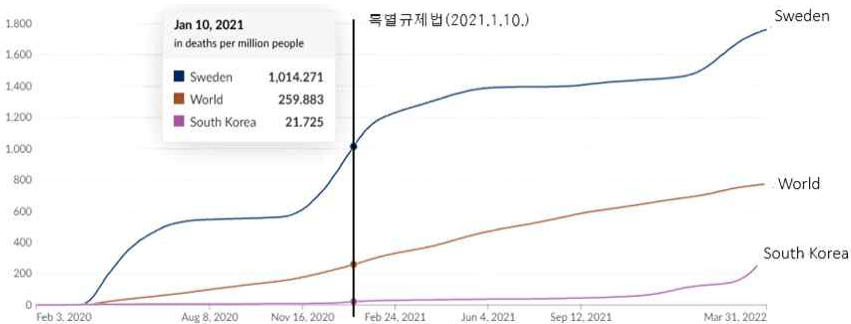
10) 1979년과 2009년, 중앙정부 고용 비중은 33.5%에서 18%, 광역자치단체는 28%에서 19%로 감소했고, 기초자치단체는 38.5%에서 63%로 증가했다(Hall, 2016: 307).

Ⅳ. 스웨덴의 코로나19 대응 사례

1. 스웨덴의 코로나19 현황과 대응

팬데믹 초기, 스웨덴은 가장 많은 인명 피해를 경험한 나라 중 하나였다(Christensen and Lægreid 2020; Girtli Nygren and Olofsson 2020). 2020년 5월 19일 누적 사망자는 4,000명을 넘어섰는데(4,048명) 같은 기간 한국은 263명이었다(ourworldindata.org). 겨울 들어 다시 인명 피해가 크게 늘자 이듬해 1월 스웨덴은 코로나19방역특별규제법(*Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen COVID-19*(2021:4), Act on special restrictions to prevent the spread of the disease COVID-19, 이하 특별규제법)을 발효하며 규제를 허용했다. 스웨덴의 코로나19 사망자 통계를 특별규제법이 만료된 2022년 3월말까지 한국과 비교하여 제시하면 <그림 3>과 같다.

〈그림 3〉 코로나19 누적 사망자 수 (백만명당): 스웨덴과 한국



* 자료: <https://ourworldindata.org/covid-deaths>

코로나19 대응책은 나라마다 차이가 있었으나 규제와 봉쇄의 강성책이 주류였다. 스웨덴은 예외였는데 큰 인명 피해에도 권고 중심의 연성 접근법을 유지했다. 봉쇄, 통행금지, 사업체 폐쇄 대신 개인 책임을 강조하며 일련의 자발적 지침을 제시하며 위기에 대응했다(Ludvigsson, 2020; Pierre, 2020). 초등학교와 보육원은 한 차례도 전국적 봉쇄 없이 개방 운영했는데 유럽에서 유일한 사례였다(Toshkov et al., 2020).

<그림 4>는 검사, 추적, 마스크 착용 등 일상의 대응 조치를 강도별로 정리한 것이

다. 한국이 검사 범위를 확대하여 위험에 엄중히 대응한 데 반해 스웨덴은 유증상자만 혹은 유증상자와 특수직종자 등 제한적으로만 검사하도록 했다. 또한 한국은 확진자 접촉자를 전수추적한 데 반해 스웨덴은 일시 선별추적하거나 전혀 추적하지 않는 방식을 택했다. 스웨덴은 마스크 착용에도 매우 소극적으로 임하여 착용을 의무화한 한국과 대조적이었다.

〈그림 4〉 코로나19 대응 일상조치 (검사/추적/마스크착용) 비교



• Source: Our World in Data. COVID-19 Testing and Contact Tracing & Face Covering. (2022.12.31.)

스웨덴 정부의 코로나19 대응 전략을 특별규제법 발효 전후로 구분할 수 있다. 특별규제법 전 약 11개월(2020.2월 ~ 2021.1월초)은 노인시설을 제외하고 권고 위주의 방역이 행해졌다. 일상의 경제·사회 활동은 ‘책임 있는’ 개인의 자율적 판단에 의존했다. 공식 조치는 2020년 2월 2일 코로나바이러스가 공중보건 위험질병 목록에 오른 것에서 출발했다(Mattsson, et al., 2021). 이 등재가 의미하는 것은, 2004년 전염병법에 근거하여 정부가 특별한 방역 조치를 실행할 수 있다는 것이었다.¹¹⁾ 전염병법은 발병 관련 조치가 과학과 증거에 기반해야 하며 그 정도와 기간이 보건에 대한 특정 위험에 비추어 정당화될 수 있는 정도여야 함을 명시했다. 또한 개별 환자에 대한 강제 조치는 덜 규제적인 다른 대안이 없는 경우에만 취할 수 있도록 제한했다.

4월 18일 한시적인 첫 번째 방역규제법이 공포되었다. 그러나 구체적인 강제 규정과 처벌 조항이 없어 실행되지 않은채 6월 말로 시한을 맞았다. 대신 공공보건청

11) 2004년의 전염병법(Smittskyddslag(2004:168), Infection Prevention Act)은 2003년 첫 번째 중증급성호흡기증후군(SARS-CoV, 사스) 발병을 경험한 후 제정되었다. 전염병으로 인한 향후의 공중보건 비상사태에 대비하기 위한 것이었다. 이 법은 전염병에 대처하는 의료 원칙과 지역사회 방역 조치 및 검진 접근방식 등을 규정한다.

(Folkhälsomyndigheten, Public Health Agency of Sweden)이 제안하고 중앙행정부가 승인한 권고 지침들이 제공되었다. 공공보건청은 매일 오후 2시 언론 브리핑으로 업데이트된 정보와 권장 사항을 전했다.

초기 인명 피해는 빠르게 늘었다. 요양원 등 노인시설에서 확진자와 사망자가 급증하여 정부 제한 조치도 이에 집중되었다. 그러나 그 외 일상의 규제는 미약했다. 초등학교는 봉쇄되지 않았고 광역별로 학교장 재량에 따라 임시 조치가 가능하도록 허용했다.

스웨덴 연성 전략은 초기 상당한 지지를 얻었다.¹²⁾ 그러나 고령층 사망률이 급증하자 비판이 커지고 엄격한 규제가 필요하다는 요구가 증가했다. 2020년 6월 17일부터 요식업소운영법에 한시적 제한 규정을 두었지만 본격적인 규제는 방역특별규제법이었다. 겨울 들어 2차 감염이 시작되었고 곧이어 발간된 첫 번째 코로나위원회 보고서는 국가의 방역 실패를 공식 인정했다. 정치권에서도 새로운 제재가 필요하다는 인식이 확대되었고 중앙행정부는 특별규제법안을 상정, 의회 승인을 받았다.

2021년 1월 10일 발효된 특별규제법과 시행령은 시민의 기본권과 일상을 통제할 수 있는 근거를 마련했다. 이들은 거리두기, 모임제한, 공공시설 운영 등에서 처벌이 가능할 수 있음을 명시했다. 구역별 중심가를 규제하고 대중교통을 통제하며 방역장비와 의약품을 광역자치단체 간 조정 공급할 수 있는 근거도 마련되었다. 당초 이 법은 2021년 9월 말 만료 예정이었으나 2022년 3월말까지 연장되었다.

그러나 특별규제법은 서두의 규제 일반조건에서 “규제의 규정과 결정은 방역에 필요한 경우에만 실행될 수 있(제6조 1항)”음을 명시했다. 이어서 “규제 규정과 결정은 인간의 생명과 건강에 대한 위협을 고려하여 정당화될 수 있는 것보다 더 포괄적이어서는 안된다(제6조 2항)”는 점을 밝히고, “규제의 규정과 결정은 다양한 활동에서 발생할 수 있는 감염확산 위험과 감염확산 방지책 조건을 고려하여 설계되(제6조 3항)”도 록 했다. 즉 특별규제법은 특별한 경우에 한해 규제가 최소한으로 신중히 행해져야 함을 전제로 했다. 또한 규제에 관한 규정들도 강제가 아닌 임의규정이어서 실행이 어려웠고 실제 규정 위반으로 인한 처벌도 극소수였다. 격리나 강제 규제의 취지는 감염 근원을 식별하기 위한 것이었고 개인을 규제하거나 차별화하기 위한 것이 아니었다

12) 2020년 3월~4월, 사망자가 급증하는 상황에서 약 60%의 국민이 코로나19 방역 조치를 지지했다. 2021년 1월, 그 신뢰도는 44% 떨어졌다. 특히 국민의 20%만이 노인요양시스템을 신뢰한다고 응답했다(Wennö 2021). 그간 스웨덴 의료체계가 약 90%의 신뢰도를 유지했던 것과 대비된다.

(Mattsson, et al., 2021: 11). 이에 더하여, 법률이 발효되는 시점에 백신접종이 시작되면서 코로나19 치사율이 떨어졌다. 결과적으로 특별규제법은 제대로 이행되지 않았으며 공공보건청 지침은 종전과 같이 권고로 인지, 수용되었다.

2. 의회와 중앙행정부의 역할과 조정

1) 헌법 규범과 의회 역할

스웨덴이 연성 접근법을 취한 중요한 근거와 명분은 헌법의 규정과 규범이었다. 통치헌법 15장에 따라 시민의 기본권과 자유는 전쟁 또는 전쟁의 위험이 있는 경우에만 제한될 수 있다. 의회와 중앙행 정부는 코로나19 위기가 평시와 다르지 않으며 시민의 기본권을 제한할 정도는 아니라고 인지했다(Orange, 2020; The Local Sweden, 2020a).

팬데믹 동안 시민의 자유와 기본권 보장은 스웨덴 거버넌스의 중요한 정책 기준이었다(Petridou, et al., 2021: 37). 정치권과 정부가 ‘조정’을 통해 기존 권고전략을 변경하고 기본권을 제약할 수 있는 법률을 적용하거나 적극적 규제를 가하는 것은 정치적으로 부담이 컸다. 정부와 공공기관이 발표한 대부분의 조치는 구속력이 없었다. 공공기관은 개인의 건강과 공동의 이익에 초점을 둔 ‘일반 권고’(allmänna råd)를 지속적으로 제시했다. 통행금지와 봉쇄는 처음부터 논외였다(Sparf and Petridou, 2021; Zahariadis et al., 2021). 시간이 지나면서 지침 일부는 개별 관련법들에 반영되었고 팬데믹이 정점을 지난 후에야 헌법 규범을 제한하는 특별규제법이 승인되었다. 그러나 특별규제법의 규정과 취지는 규제의 제한을 먼저 강조했다. 2021년 12월 특별규제법이 연장된 시점에 발표된 사회부의 <방역을 위한 정부 액션 플랜(Regeringens åtgärdsplan för införande av smittskyddsåtgärder, Government’s action plan for the introduction of infection control measures)>에서도 “집회, 시위, 종교 및 사업의 자유와 같은 기본권과 자유는 헌법에 따라 항상 보호 유지되어야 하고, ... 코로나19 확산을 줄이기 위한 조치는 생명보호를 위해 필요한 범위를 넘어서는 안 되며, 공중보건 및 사회에 미치는 영향을 최소화해야”함을 명시했다(Regeringskansliet, 2021: 2).

헌법은 또한 엄격한 권력 분립과 다층의 통치체제를 규정한다. 통치헌법은 중앙행정부의 집단적 의사결정, 개별 장관의 통치 제한, 공공기관의 자율성 보장, 강력한 지방자치를 명시한다. 평시에는 이런 구조가 활발한 협의와 상호 조정을 통해 민주적으로 평

가되지만 팬데믹에서는 헌법과 갈등할 수 있는 규제나 정책을 결정하기 힘든 구조다.

방역정책에 대한 의회의 역할과 조정은 팬데믹 동안 소극적이었다. 감염병은 정치적 조정 대상이 아니라고 판단했기 때문이다. 논점별로 당시 의회 상황을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 의회는 코로나19를 전문가 영역으로 판단했다. 20세기를 지나며 스웨덴 의회는 좌우 진영으로 분리되었고 정치적 갈등이 높아졌지만,¹³⁾ 정당 간 협상과 타협이 더욱 활발해져 정책적으로는 중위에 수렴하는 경향이 커졌다(Höjer, 2019). 이런 상황에서 코로나 위기에 대한 국가 대응은 처음부터 이념을 떠나 탈정치적이었다. 사안 자체가 의학과 과학의 전문 분야였기 때문이다. 실무 결정은 사회부 산하 공공기관인 공공보건청이 전담했고 “정치권과 중앙행정부는 일선에서 물러났다. 정당간 정치적 논쟁에서도 팬데믹은 무기화되지 않았다. 정부의 소극적 조치에 대한 비판이 있었지만, 국내 비판은 정치인들이 아닌 전문가들에 의해 제기되었다”(Petridou, et al., 2021: 40). 공공보건청의 결정과 지침은 ‘증거에 기반’한 것으로 인정되었는데 내용은 규제를 지양하는 것이었다. 팬데믹 동안 중앙행 정부는, 전략을 결정하고 팬데믹을 관리하고 대중과 소통하는 등의 대부분 역할과 책임을 공공보건청의 청장과 국가역학관에게 넘겼다. 정부는 이 기관의 전문성에 거의 전적으로 의존했고 다른 과학자나 전문가들에게 정보를 요청하고 고려하는 데 소극적이었다.

둘째, 팬데믹이 시작되던 시점에 보건의료정책의 근간은 2019년 좌우파 정당간에 합의된 1월 협약이었다. 2018년 총선 후 신정부가 출범할 때 정당들은 오랜 논의와 조정을 거쳐 16개 정책 영역별로 정책 방향을 합의했다. 이 가운데 보건영역의 주요 내용은 환자 권리 강화, 일차 의료 개혁, 여성보건과 노인돌봄 서비스 향상, 정신건강 문제에 대처, 대기 시간을 줄이기 위한 투자 확대, 의료인력의 근무조건 개선 등이었다. 이들은 보건의료의 오랜 과제였는데 코로나19 대응 정책으로 유의한 역할을 하기에는 지나치게 일반적이었다.

셋째, 팬데믹 동안 의회는 평시 수준의 입법 활동을 지속하는 것으로 감염병에 대응했다. 의회는 기존 경제 사회 전 분야의 법률들을 한시적으로 개정하여 코로나19로 인한 일상의 변화를 법제화했다. 2020년 2월부터 동년 말까지 팬데믹과 관련되는 최소 138개의 입법 문서가 생성되었다. 의회의 회의와 소통은 팬데믹 동안 특별히 위축

13) 2000년대 들어 극우 스웨덴민주당을 제외하고, 선거에 앞서 진영별로 블록을 형성하여 사실상 양당 체제가 구축되었고 수적으로는 더욱 팽팽해졌다(Aylott, 2016; 최희경, 2019: 31-32).

되지 않았다고 평가되는데(Petridou, et al., 2021: 41-42, 57), 본 논문의 연구대상 기간인 2년여 동안 보고서·질의서·응답서 등을 포함하여 스웨덴 의회에 등재된 문서는 4,400여 건에 이른다(Riksdagen, 2024 검색). 비공식 회의를 중심으로 하는 기존 조정 활동이 축소된 것으로 보기도 어렵다. 초기 회의는 디지털 방식을 원칙으로 했지만 물리적 회의를 병행했다. 349명 의원은 위원회 활동을 비롯해 정상적으로 업무를 수행했다. 대면 회의나 투표시 참석 인원은 55명으로 제한했는데 회의전 개별 정당은 참석 의원을 결정했다. 2021년 초 방역특별규제법을 통과시킨 것은 중요한 사건이었는데 불가침으로 여겨지던 시민 기본권을 유예하는 것이었기 때문이다. 이런 변화가 행해진 이유는 2차 감염확산, 그간의 방역 실패를 담은 코로나위원회의 1차 보고서 발표, 방역실패를 인정하는 국왕의 공식 담화 등이 이어졌기 때문이다.

넷째, 의회 헌법위원회(*Konstitutionsutskottet*)는 정부 활동을 통제하는 중요한 기구이며 위원장은 통상 야당에서 맡는다(Mattsson, et al., 2021: 32-33). 헌법위원회는 장관의 공무 수행뿐 아니라 연설과 토론을 포함한 일반적인 정부 업무 처리를 면밀히 조사한다. 위원회는 정부의 모든 결정 기록 및 문서에 대한 완전한 접근권을 갖고 정부 활동을 검토하여 연례 보고서를 발표한다. 매년 5월 의회는 정부 업무를 심의하는데 이 보고서가 중요한 자료로 활용된다. 팬데믹 당시 헌법위원회는 7개 정당 12명의 의원으로 구성되어 있었다(Petridou, et al., 2021: 57). 2020년 봄 상황이 악화됨에 따라 정기 5월 정부업무 심의는 6월로 지연되었다. 헌법위원회는 팬데믹 동안 제개정된 법규들이 기본권과 자유, 헌법 가치에 위배되지 않는지 검토했다. 헌법위원회는 정부가 설치한 코로나바이러스위원회 활동을 지원하며 정부 활동을 지속적으로 검토했는데 특별히 헌법에 저해되는 내용을 특정하거나 규제하지 않았다.

이상과 같이 헌법과 그 규범은 기본권을 제한하는 방역정책을 취하는 데 가장 큰 제약으로 작용했다. 의회가 선제적으로 이를 유예하며 국가 차원의 적극적 방역정책을 실행하는 데는 한계가 있었다. 의회는 실무에 필요한 관련법을 개정하는 정도의 온건적 대응에 임했고, 상황이 악화되어 사회적 압력이 커졌을 때 특별규제법을 통과시키는 것으로 기본 역할을 했다.

2) 중앙행정부의 역할

팬데믹 초기 중앙행 정부는 공공기관의 방역지침안이나 규정안을 확정하며 미온적

으로 대처했으나 중반 이후 특별규제법안을 상정하며 역할을 더했다. 위기 동안 총리는 주요 시점마다 정책 방향을 발표하며 대국민 연설을 했다. 첫 연설에서부터 시민 개개인의 책임과 자율적 노력이 위기의 해결책임을 강조했다(The Local Sweden, 2020b, 2021). 초기부터 총리와 내각은 '전문가와 기관의 조언을 듣고 실무 관리에 직접 관여하지 않을 것'임을 공언했으며, 시민들에게도 공공기관과 전문가의 조언을 따르도록 권유했다. 이러한 중앙행정부의 행보는 공공기관의 전문성에 주도권을 내어준 것으로 평가된다. 3월 중순 이후 매일 실시되는 언론 브리핑에서 장관들이 나설 때도 있었지만 공공보건청과 보건복지위원회의 고위 공무원들이 진행했다. 장관은 실무 공무원의 조언에 따를 법적 의무가 없지만 그에 의존하는 전통이 있다. 이는 '팬데믹 기간 동안 명확히 나타났다'(Petridou, et al., 2021: 38).

사태가 장기화하면서 경제·사회 전 분야에서 정부 역할이 확대되었는데 주로 지원책이었다. 산업계와 중소기업, 그리고 지방정부를 지원하는 일련의 대규모 재정 지원 프로그램이 도입되고 휴직 동안 직원 급여의 대부분을 국가가 부담하며 일시 휴직을 지원했다. 팬데믹으로 인해 발생한 지방정부의 추가 비용을 전액 보상하기로 결정하는 등 재정 지원도 강화했다.

장기적인 정책 환류와 학습을 위해, 총리실은 2020년 6월 정책연구특별위원회인 코로나위원회(*Coronakommissionen*)를 구성했다. 위원회는 팬데믹 기간 동안 중앙정부·공공기관·지방정부의 위기관리 구조와 성과를 검토하고, 책임을 평가하는 임무를 맡았다. 위원회는 조사를 기반으로 개혁안을 제출키로 했다(Regeringskansliet, 2020).

2020년 11월 2차 감염확산이 시작되자 12월부터 정부는 특별규제법안을 준비했다. 기본권의 제약에 신중했지만 연이은 상황이 압력으로 작용했다. 2020년 12월 15일 발표된 코로나위원회의 첫 보고서는 요양원 등 노인시설의 방역 실패와 노인돌봄 시스템의 결함을 핵심으로 담았다. 이를 후 국왕은 코로나 방역이 실패했음을 공인했다. 그로부터 약 한 달 후 특별규제법안이 의회를 통과했다. 특별규제법 발효가 곧 정부가 강제력을 발동한다는 것은 아니었지만 중앙정부로서는 중요한 조치였다.

한편 중앙행정부의 위기관리위원회(*Krishanteringsrådet*)는 정부 부처와 관련 공공기관 대표가 모여 위기관리를 논의하고 조정하는 협의체다. 팬데믹 전 2008년 12월 설치되었고 연 2회 정기회의를 했다. 팬데믹 당시에는 "150여 차례 회의가 있었"다고 보고되지만 실제적인 조정 역할은 분명하지 않다. 코로나위원회가 조사 과정에서 위기

관리위원회에 자료를 요청했지만 수차례 거부되었다(The Local Sweden, 2022). 이로 인해 중요한 의사록이나 기록을 정부가 의도적으로 은폐한다는 비난을 받았다. 정부는 “공식 회의록은 없으며 공무원이나 참석자가 개인적으로 기록한 것을 제출하기는 어렵다”고 답변하며 “이 위원회는 어떤 결정도 내리지 않고 토론하고 정보를 공유하는 모임일 뿐”이라고 응답했다(Sveriges Riksdag, 2022.). 이 사례는 스웨덴의 비공식적이고 자유로운 논의형 조정의 한계를 보여준다. 위기관리위원회는 조정과 결정의 주요 위치에 있었지만 헌법적 정치적 제약, 실제적 권한의 한계, 전문성 부재 등으로 가시적 역할을 할 수 없었다.

3. 자율적 공공기관과 지방정부의 역할

1) 공공기관의 주도

통치헌법에 근거, 공공기관은 자율성을 보장받는다. 정책집행에서 이들 기관은 개별 장관과 부처의 영향력에서 정치적으로 독립적이다. 팬데믹은 의학과 과학의 전문 영역이었던 만큼 공공기관이 핵심 역할을 했다. 특히 공공보건청은 방역정책 전반을 주도했다. 공공보건청은 종전의 공공보건연구소와 전염병통제연구소를 통합하여 2014년 설립되었고 약 600명의 공무원을 둔 공중보건 전문기관이다. 기관은 건강 위협에 대응하는 데 필요한 예방조치를 결정하고 제시할 권한이 있다. 또한 행정 및 입법 기관에 보건 관련 과학적, 기술적 조언을 제공할 의무가 있고 국제보건규정(IHR)을 이행하는 선도기관이기도 하다.

팬데믹 동안 공공보건청은 행정·입법 당국에 과학적 기술적 조언을 하고 경제산업계와 일반 시민에게 사업장·공공시설 사용 규제, 공공행사 금지, 인원 제한 등의 지침을 제시했다. 초기 스웨덴 전략은 권고안과 개인의 책임에 전적으로 의존했기 때문에 대중에게 정보를 전하는 것이 우선 과제였고 자연스레 공공보건청의 역할이 중심에 섰다(Petridou, et al., 2021: 48). 공공보건청은 규제가 방역에 효과적이지 않고 근거가 없다는 입장이 확고했고 대신 시민 개개인의 자율적 방역과 책임을 강조했다. 2020년 3월 중순, 외무부가 해외여행 자제를 촉구할 때도 공공보건청은 해외여행과 감염확산 간의 연계성을 찾기 어렵다고 설명하며 이동의 자유를 용인하는 입장이었다(The Local Sweden, 2020b). 4월 중하순 검사 강화와 시설 폐쇄 등 규제성 지침이 발동

되기도 했으나 부분적 한시적이었다.

팬데믹이 장기화되고 2021년 특별규제법이 발효되었다. 특별규제법은 지침 준수에 강제성을 담았으나 실제 규제 정도는 미약했음은 전술한 바와 같다(편집페이지 최종수중 필요: p.16). 공공보건청은 요양원방문지침, 검사 및 백신접종 기준, 재택근무와 자가격리 기준, 마스크 착용권고, 규제 해제계획안 등을 지속적으로 수정, 지시했다. 지침 준수를 확인하는 것은 재무부 소속 공공기관인 광역행정청(*Länsstyrelserna*, County Administrative Boards)의 일이었는데 이를 감독하는 것은 다시 공공보건청의 업무였다. 매일의 현황과 의료 자료가 의료서비스를 공급하는 21개 광역자치단체에서 매주 단위로 보고되었다. 공공보건청은 이를 근거로 권고 지침을 수정했다(Folkhälsomyndigheten, 2020).

공공보건청에 과다한 권한이 집중될 수 있도록 한 중요한 근거는 '전문성'이었다. 팬데믹은 스웨덴의 정책 대응이 전문 지식을 얼마나 중시하고 의존하는지 확인시켰다(Petridou, et al., 2021: 43). 공공기관의 전문성을 존중해온 정치 전통, 그리고 '증거에 기반해서만 결정'하도록 한 전염병법의 규정은 공공보건청에 대부분의 권한과 책임을 부여했다. 공공보건청의 전염병 전문가들이 분석과 판단에 얼마나 확신이 있었는지, 그 평가와 권고지침이 어떻게 연계되었는지 확인하기 어렵다. 그러나 권고사항은 연성으로 일관했고 자율 실천과 규제 최소화라는 방향이 분명했다.

바이러스의 특징과 파장이 선례와 당초 예측을 벗어나면서 전문가들의 이견과 논쟁이 확대되었다. 공공보건청의 전략은 봉쇄 등의 규제를 지지하는 다른 과학자들의 비판을 받았다. 한 전임국가역학관(Johan Giesecke)은 "공공보건청이 과도한 권한을 부여받은 것 같다"고 지적했다. 정부는 다른 사안들을 고려하여 판단해야 하는데 공공보건청에 많은 결정을 넘겼고 "(기관더러) 결정하라고 한다"고 비판했다(Edwards, 2020). 논란에도 불구하고 중앙행정부와 사회 일반은 공공보건청을 신뢰하고 그 제안을 존중했다(Pierre, 2020).¹⁴⁾

14) "전략은 지나치게 증거 기반이었는데, 확실한 경험적 증거가 있는 조치만 고려되고 그 외 많은 예방조치가 도외시되었다"(SOU, 2022a). 스웨덴은 마스크 착용에도 부정적·소극적이었다. '마스크 방역 효과가 분명하지 않고 부실하게 착용하여 효과가 없는 경우가 많으며, 오히려 거리유지를 등한시하는 명분이 될 수 있다'는 당시 국가역학관의 주장이 주된 근거였다(Euractiv, 2020). 거리두기의 구체적인 거리가 제시된 시점도 7월부터였는데 '몇 미터가 적합한지 과학적 근거로 결정하기 어렵'기 때문이었다. 공공보건청은 시설 봉쇄에 부정적이었고 16세까지의 보육·교육기관을 정상 운영한 것도 '봉쇄에 대한 과학적 근거나 효과가 없으며 ... 장기적 방책이 아니'었기 때문이다. "앞으로 사태가 장기화될 것인데 규제는 육체적

2) 지방자치단체의 행정과 관리

팬데믹이 진행되면서 지방정부는 권역별 지침을 설정할 수 있는 권한을 위임받았고 방역과 의료보건 업무량은 폭증했다. 역량과 장비·시설이 부족하여 업무수행과 자치권 행사에 큰 어려움을 겪었다. 먼저 광역자치단체는 기존의 보건의료 기능에 더하여 감염자 입원과 치료를 관할했다. 2020년 10월부터 중앙행정부는 광역자치단체의 보건당국이 지역별 일반권고를 발효할 수 있도록 허용했다. 이는 국가 권고지침보다는 강하고 규정보다는 약한 정도인데, 여전히 권장 사항으로 법적 구속력이 없어 위반 시 처벌할 수 없었다. 상황이 심각한 대도시는 일부 시설을 봉쇄하는 등으로 대응 강도를 높였다(The Local Sweden, 2020c).

위기가 장기화되며 지방정부의 권한과 업무는 계속 늘었지만 방역은 ‘자치’ 영역이 아니었다. 전염병 특성상 국가의 표준화된 절차와 기준을 적용, 실행해야 했다. 그런데 실무 관할이 지나치게 분화되어 코로나19의 구체적인 방역 지침은 공공보건청이 설정하고 방역이행 감독은 또다른 공공기관인 광역행정청이, 의료서비스 공급은 광역자치단체가, 노인시설 관리와 노인돌봄은 기초자치단체가 담당했다. 팬데믹 초기 방역지침을 설정하는 공공보건청은 지방정부의 상황과 의료장비 현황을 파악하지 못했다. 더구나 지방정부가 자치와 권한을 발휘하기에는 의료 환경과 여건이 열악했다. 스웨덴 의료체계는 중증과 응급환자 중심으로 최소한으로 유지되고 있었기 때문에 전염병 확산에 대응하기에는 시설, 인력, 장비 등 모든 것이 부족했다(최희경, 2021: 36-39). 또한 지방정부는 20년 전부터 신공공관리 개혁에 따라 장비 재고와 비축량을 줄이며 ‘효율성’을 추구했기 때문에 상황은 더욱 심각했다.

정책 주도기관이 된 공공보건청에게 어려운 점은 지방정부에 대한 관할권이 없고 조치 방안이 없는 것이었다(Pierre, Jon. 2020: 482-487). 공공보건청은 요양원 직원교육과 장비 보충의 필요성을 인지했지만 요양원은 기초자치단체 관할이었던 만큼 기관이 관여할 수 있는 공식 수단이 없었다. 기초자치단체가 노인 요양의 일부를 민간공급자에게 위탁하면서 통제 범위는 더욱 확대되었고 방역은 더 어려워졌다.

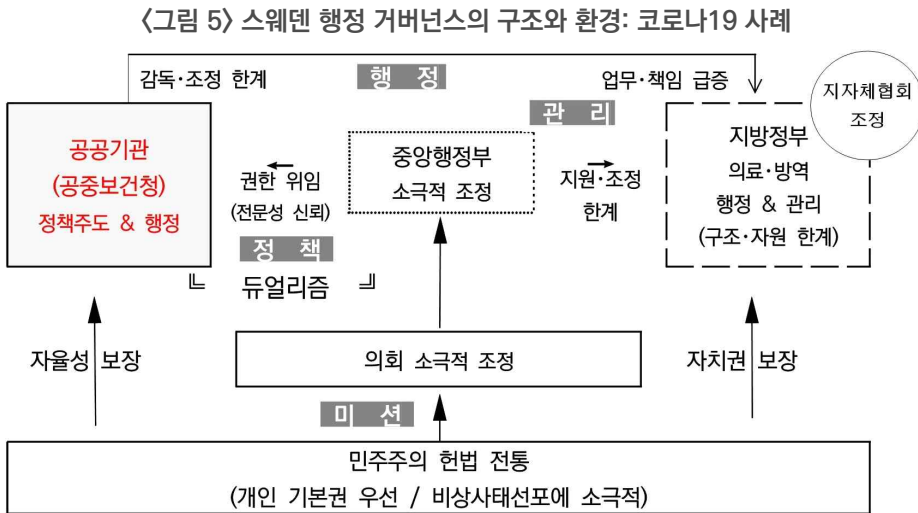
지방정부의 난점에 실제적인 조정 역할을 한 것은 광역·기초자치단체협회인 SALAR였다(Petridou, et al., 2021: 32). 팬데믹 동안 21개 광역자치단체는 SALAR와 협약을 맺고 의료인력의 근무시간 보장과 임금보상에 대한 ‘비상상황협약(Krislägesavtal,

정신적 사회적 손상을 초래하여 기회비용이 더 클 것”으로 판단했다(UnHerd, 2021).

Emergency Situation Agreement)’을 활성화했다(SKR, 2020a). 광역자치단체 간 환자를 이전 수용하며 상호지원 시스템을 구축하고 지역간 자원을 배분하는 데도 SALAR는 중요한 역할을 했다(SOU, 2020; SKR, 2020b). 그러나 팬데믹이 오래 끌면서 보건인력의 부족과 피로 누적, 시설과 장비의 한계는 협약으로도 대처하기 어려웠다.

4. 코로나19 사례 종합

스웨덴 정부 거버넌스가 팬데믹을 맞아 어떻게 운영되었는지 본 연구의 논의를 정리하면 <그림 5>와 같다.



이 모형은 국가 통치구조를 구성하는 일반 주체들을 스웨덴 사례로 배치한 것이다. 정치와 정책결정의 근간이자 핵심인 헌법, 의회, 중앙행정부들을 중심에 두고 정책 집행을 담당하는 공공기관 및 지방정부를 양측에 배치했다. 코로나19 대응에서 이들의 주된 역할과 상호관계를 기술하고 Svvara(1985)의 정부과정의 네 국면(미션, 정책, 행정, 관리)을 해당 주체들의 기능으로 추가 배치했다.

첫째, Svvara(1985) 모형 중 미션 국면을 스웨덴 코로나19 대응 사례로 설명하면 헌법과 의회, 그리고 일부 중앙행정부의 역할로 설명할 수 있다. 스웨덴이 코로나19 위기 대응에 소극적이었던 주된 근거는 헌법이 규정한 기본권 보장, 분권 원칙, 집행기

관에 대한 관여 제한 등이었다. 이러한 규범을 넘어 실제적 조치를 취하려면 비상사태를 적극적으로 해석, 인정할 수 있어야 했지만 이에 대한 의회 입장이 소극적이었고 뒤늦게 특별규제법을 승인하는 정도로 대응했다. 특별규제법이 시민 일상을 규제로 전환한 것은 아니었지만 규제할 수 있는 법적 근거를 마련했다는 점에서 정책 방향이 다소 전환된 것으로 볼 수 있다. 의회와 중앙행정부는 헌법의 규범에 충실했으며 규제 정책과 조정에 소극적이었다. 주도적 역할이 기대되었던 중앙행 정부는 공공기관에 의존하고 ‘과다한’ 권한을 위임하며 제한된 리더십에 머물렀다. 중앙행정부의 조정은 논의와 소통 정도였고 실제적이고 적극적인 조치를 취하는 데 한계가 있었다.

둘째, Svava(1985) 모형을 적용하면 코로나19 대응에서 정책의 대부분과 행정 국면의 상당 부분은 공공기관 기능으로 설명된다. 공공보건청은 팬데믹 동안 정책을 실제로 주도하고 조정한 주체였다. 이 기관은 헌법이 보장하는 자율성에 더하여 팬데믹이 탈정치적 전문 분야라는 점에서 강력한 법적 실무적 권한을 부여받았다. 공공보건청은 위기 상황을 사실상 주도하며 정책 주무를 맡았지만 지방자치단체가 실행하는 일선 행정을 파악하고 조정할 권한은 없었다. 무엇보다 기관의 판단에 편향적 오류가 있었고 규제를 지나치게 피해가며 초기 피해를 확산시켰다. 다른 관련 공공기관들은 관할, 전문성, 업무 전담성의 한계로 지원 역할만 했다. 결과적으로 중앙행 정부는 공공보건청이라는 단일 주체에 지나치게 의존했다(SOU, 2022a: 4).

셋째, 지방자치단체는 위기를 맞아 행정의 전반과 관리 영역을 떠안았다. 그러나 역량과 여건은 크게 미흡했다. 광역자치단체는 의료서비스 공급에 권한과 책임이 있는 기관이었고 기초자치단체는 노인돌봄 시설과 서비스를 담당하는 주체로서 방역 조치와 상황에 직접 영향을 받았다. 스웨덴 의료체계는 중증·응급환자 중심으로 운영되어 급속한 전염에 대비한 시설과 인력이 절대적으로 부족했다. 2020년 10월 국가 방역 지침에 더해 지역별 지침을 실행할 수 있는 추가 자치권이 부여되어 자치단체별 상황에 맞는 대처가 가능했으나 여전히 강제성 없는 지침이어서 한계가 있었다. 중앙행정부와 관련 공공기관이 지방정부에 추가예산을 지원했는데 그 못지않게 도움이 된 것은 SALAR의 지역간 자원·장비 조정과 지원이었다.

코로나위원회는 최종 평가보고서에서, 향후 중앙집중화된 위기관리가 필요함을 강조하고 정부 부처의 더 많은 리더십과 “명확한 국가위기 리더십을 제공하고 정부에 보고하는 기관”의 창설을 제안했다(OECD, 2023b: 23). 또한 다양한 전문성을 수렴하고 판단할 수 있는 중앙행정부의 조정 역할을 강조했다. 2022년 중앙행 정부는 기존의

위기관리청을 법무부에서 총리실로 이관하고 위기관리 업무를 중앙집중화했다¹⁵⁾ (OECD, 2023b: 23).

코로나19 사례에서 공공주체별 자율과 조정의 변화는 앞서 <그림 2>(p.20)에서와 같다. 의회와 중앙행정부 등 조정 기관의 역할은 평시의 규범적 모형에서보다 축소되었고 자율적 집행기관에는 역량을 넘어서는 권한과 책임이 주어지며 팬데믹 대응에 한계를 드러냈다.

V. 결론

이 연구는 스웨덴 정부의 자율과 조정 거버넌스를 탐색하고 코로나19 대응정책에서 그 메커니즘이 어떻게 실행되었는지 분석한 것이다. 스웨덴 정부 운영의 특징은 민주주의의 규범에 충실한 헌법 체계, 권력 분화, 참여를 통한 집단적 의사결정체제, 비공식적·적극적 소통 중심의 조정, 정책집행과 행정을 담당한 공공기관과 지방자치단체의 높은 자율성과 자치로 정리된다. 이러한 요소는 평시 정부의 민주성과 효율성에 기여했다. 그러나 코로나19 위기에 기존 정부 거버넌스는 큰 인명 피해를 초래했다. 팬데믹에서 분권 구조는 책임과 권한의 불일치, 정보의 한계 등으로 기관 간 신속하고 원활한 조정과 합의를 이루는 데 어려움이 있었다. 헌법 구조와 규범도 적극적 방역에 한계로 작용했다.

기본권 보장을 중시하는 헌법 규범과 분권 체계로 규제 정책은 제대로 실행되지 못했다. 약소 중앙행정부는 위기관리를 주도하지 못했고 정치와 행정 조정에 소극적이었다. 자율성 높은 공공기관은 과도한 책임과 권한을 위임받았다. 정책의 근거이자 기준인 ‘전문성’은 연성 정책에 편중하며 규제를 피해갔다. 지방정부는 의료와 방역의 행정 실무를 맡아 업무와 책임이 급증했는데 보건의료 여건과 자원이 열악한 상황에서 현실적으로 실행에 어려움이 많았다.

팬데믹이 장기화되고 연성 전략은 ‘결국’ 옳았다는 평가가 제시된다(Kubai, 2022;

15) 2022년 11월 10일, 총리실 산하에 국가안보실(*Nationella säkerhetsrådet*)을 설치하고 초대 국가안보보좌관을 임명했다. 국가안보실에 위기관리담당 특별관리직(*den särskilda chefstjänstemannen för krishantering*)과 위기관리사무국(*kansliet för krishantering*)을 두어 국가 차원의 위기관리 업무를 체계화했다(<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/>).

Ludvigsson, 2022). 사망자 통계가 후반에 이르러 크게 낮아진 데다 경제와 사회 봉쇄를 최소화하고 청소년 교육을 개방 운영한 데 따른 장기적 편익이 높기 때문이다. 그러나 첫째 인명 피해가 세계 최고 수준이었다는 점은 분명 부정적이다. 이런 상황은 정치적 사회적 갈등으로 심각하게 표출될 법하지만, 연대성, 정부제도에 대한 신뢰, 개인 책임 등으로 진정되고 있다는 점은 스웨덴 사회의 우호적 특성이다. 논란이 많았음에도 2022년 공공기관 보고서에 따르면 공공보건청에 대한 국민의 신뢰는 국세청, 경찰청과 함께 공공기관 중 가장 높은 것으로 나타났다(OECD, 2023b: 20). 의회와 정부는 코로나위원회의 활동과 분석보고서를 중심으로 실책을 비판하고 반성하며 개선책을 논의한 후 위기관리체계를 개혁하는 것으로 상황을 마무리했다.¹⁶⁾

한국은 스웨덴과 전혀 다른 집권형 정치·행정 체제를 운영하고 코로나19 대응에서도 강성 규제정책을 택했다. 체제 형태와 방역전략에서 다른 길을 택한 스웨덴 사례에서 규범적 실용적 시사점을 탐색할 수 있다. 첫째, 스웨덴의 분권 체제와 약소한 중앙행정부는 한국의 집권적 거대 중앙정부형과 대척점에 있다. 스웨덴의 정부 거버넌스는 민주적이면서도 효율적인 것으로 평가받았지만 위기관리에 한계를 드러냈다. 한국의 집권형 정부가 위기에서 신속하고 적극적인 대응으로 피해를 최소화한 것과 대비된다(문명재, 2021: 606). 그러나 한국은 권력 집중과 정치의 과다한 영향력으로 평소 부작용을 거듭 경험하고 있는 만큼, 스웨덴 거버넌스의 분화 구조와 방식이 참고된다. 또한 다수 정당 간 협상과 연합을 통해 정치 진영이 달라도 정책적으로 수렴할 수 있음을 보여준다.

둘째, 스웨덴 분권체제의 조정, 공공기관의 자율성, 지방자치의 특징은 전혀 다른 상황의 한국이 정책적 제도적 보완책을 탐색하는 데 참고가 될 수 있다. 스웨덴 정부의 조정 방향은 갈등을 피하기 위한 소극적 조정이고 개별 공공주체의 자율성을 존중한다. 의견수렴 과정의 정보 공개와 조정, 협약을 통한 사전 조정 방식이 주목된다. 비공식 미팅이 조정 방식으로 일상화되어 있는데 비공식이지만 정례적이고 또 그런 과정이 대중에 공개된다는 점도 의미있다. 집행 조직인 공공기관의 자율성을 보장하는 스웨덴 제도도 한국에는 이질적이다. 삼권분립의 원칙에 따라 법원의 독립성을 보장하는만큼 행정부 영역의 일반 기관들도 업무의 독립성이 강조되는 것으로 해석할 수

16) 공공보건청 국가역학관 안데르스 테그넬(Anders Tegnell)은 팬데믹 동안 언론에 가장 많이 노출되었고 논란의 중심에 있었다. 비판이 적지 않았지만 그의 직책과 역할은 '짜아르(Czar)'로 불릴만큼 존재감이 컸다(Reuters, 2020). 그는 팬데믹 상황이 거의 종료된 2022년 3월 사직했는데 스웨덴의 연성정책이 기본적으로 옳았음을 거듭 주장했다. 많은 논란에도 불구하고 그에 대한 여론은 우호적이다.

있다. 신속한 업무처리와 환경 변화에는 한계가 있겠지만 공공기관의 전문성을 중시하고 사안에 따라 탈정치적 정책이 가능한 스웨덴 사례는 정치 영향력이 과도한 한국에 의미 있는 사례다. 한편, 스웨덴 사례는 역량 보강과 대응 자원 없이 지방정부에 책임과 권한이 과도하게 주어졌을 때의 한계를 보여준다. 그럼에도, 위기가 발생하면 기존 평시의 업무를 책임있게 지속하고 가장 근접한 수준의 정부가 일차로 담당해야 한다는 원칙은 보충성의 구현 사례이다. 지방자치단체협회(SALAR)의 자치단체 간 조정과 지원이 유효했다는 점도 스웨덴 사례의 강점으로 주목된다.

셋째, 스웨덴의 거버넌스와 제도는 헌법의 규범과 규정을 엄격히 준수한다. 스웨덴에서 헌법은 700년 역사를 거쳐 정착한 최상의 법원으로 존중된다. 법률, 정책, 제도, 공공부문 행위자들의 결정과 행동은 헌법 규범을 통해 우선적으로 또 강하게 제어된다. 코로나19의 피해에도 불구하고 헌법의 취지를 중시하는 원칙주의는 특히 한국의 정치 상황에서 재론의 여지가 있다. 한국은 실용주의적 가치가 강하고 빠른 변화를 통해 환경에 신속히 대응하는 강점이 있다. 그러나 헌법과 원칙을 중시하며 안정성과 지속가능성을 추구하는 스웨덴 체제는 급변하는 한국의 정치와 행정에 시사하는 바가 크다.

넷째, 스웨덴은 연대성과 공동체 의식 못지않게 개인의 자율과 책임 가치가 강하다(Trägårdh, 2011). 코로나19 대응에서도 개인의 책임 있고 자발적인 행태가 정부 부담을 경감시킬 수 있음을 보여준다(최희경, 2023b). 정부가 연성 대응책을 유지했던 것도 이러한 사회 일반의 가치와 역량을 신뢰했기 때문이다. 이는 모든 정부와 정책이 추구하는 규범적 환경인데 한국에서는 상대적으로 취약한 부분이다. 스웨덴은 ‘국가가 모든 것을 해주는’ 체제가 아니다. 개인, 지역사회, 지방자치단체로 이어지는 보충성의 원칙을 중시하고 중앙정부와 국가는 최후의 보루로 역할 한다는 규범을 지향한다. 북유럽 제도를 도입하고자 할 때 고려해야 할 중요한 요건으로 판단된다.

참고문헌

- 최희경.(2019). 「북유럽의 공공가치: 의료정책과 교육정책의 현장에서」. 파주: 한길사.
- _____. (2020). 스웨덴의 코로나19, 정책대응과 미스매치. 「공간과사회」, 30(3): 9-61.
- _____. (2023a). 스웨덴 시민자치의 지속가능성 고찰: 다문화성 변인을 중심으로. 「스칸디나비아 연구」, 32: 35-91.

- _____. (2023b). 주민자치형 공유시설 관리모형 탐색: 스웨덴 사도(私道)관리 사례. 『한국행정논집』, 35(4): 837-869.
- Bäck, Hanna & Bergman, Torbjörn. (2016). Chapter 15 The Parties in Government Formation. In Jon Pierre(ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, 206-223, Oxford University Press.
- Bäck, Hanna & Hellström, Johan. (2022). Minority Governments in Sweden: Majority Cabinets in Disguise. In Bonnie N Field(ed.), 129-148, *Minority Governments in Comparative Perspective*.
- Bergman, Torbjörn. (2006). Sweden: From Separation of Power to Parliamentary Supremacy – and Back again? In K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 594-619, Oxford University Press.
- BertelsmannStiftung. (2024). Sustainable Governance Indicators: Sweden. BertelsmannStiftung. (<https://www.sgi-network.org/2024/Sweden>)
- Budge, I., & Keman, H. (1990). *Parties and democracy: Coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford University Press.
- Congleton, R. D., & Congleton, R. D. (2003). An Overview of Swedish Constitutional History. *Improving Democracy Through Constitutional Reform: Some Swedish Lessons*, 21-33.
- Corcoran, Mark & Reed, Bronwen. (2020). “Anders Tegnell, the man behind Sweden’s contentious coronavirus plan, has a legion of fans — and critics,” ABC NEWS. June 30.
- Dahlström, Carl B., Peters, Guy & Pierre, Jon. (2011). *Steering From the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto [Ont.]: University of Toronto Press.
- Edwards, Catherine. (2020). “Who’s actually responsible for Sweden’s coronavirus strategy?” *The Local Sweden*. March 30.
- Ekblom, Jonas. (2020). “Tegnell: Flock immunity not the main tactic.” *SVD*. March 15.
- Elder, Neil C.M. & Page, Edward C. (2020). Sweden: the Quest for Co-ordination. In B Guy Peters, et al., 134-152, *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*.
- Euractiv. (2020). Sweden bucks trend in refusing to recommend masks. September 1. (<https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/sweden-bucks-trend-in-refusing-to-recommend-masks/>)
- Folkhälsomyndigheten (Public Health Agency of Sweden). (2020). *Work of the Public Health Agency with covid-19*. June 18.

- GOS (Government Offices of Sweden).(2023). Swedish Government Offices Yearbook 2023. GOS.
- Hale, et al.(2020). Variation in government responses to COVID-19. Blavatnik School of Government and University of Oxford.
- Hall, Patrik.(2016). Chapter 22 The Swedish Administrative Model. In Jon Pierre(ed.), 299-314, The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford University Press.
- Hensvik, Lena & Skans, Oskar Nordström.(2020). IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring: Sweden. Institute of Labor Economics.
- Hustedt, T., & Salomonsen, H. H.(2017). “Political control of coordination? The roles of ministerial advisers in government coordination in Denmark and Sweden,” *Public Administration*, 95(2): 393-406.
- Hustedt, T., & Tiessen, J.(2006). Central government coordination in Denmark, Germany and Sweden: An institutional policy perspective (No. 2). Universitätsverlag Potsdam.
- Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G.(2015). *Governing the embedded state: The organizational dimension of governance*. OUP Oxford.
- Jonung, L., & Nergelius, J.(2020). “Grundlagen Sätter Ramarna För Sveriges Coronastrategi,” (The Constitution sets the framework for Sweden’s corona strategy) *Dagens Nyheter*, August 2. <https://www.dn.se/debatt/grundlagen-satter-ramarna-for-sveriges-coronastrategi/>
- Jonung, Lars.(2020). “Sweden’s Constitution Decides Its Covid-19 Exceptionalism. Working Paper 2020:11, June 2020. Lund University.
- Korhonen, J., & Granberg, B.(2020). “Sweden backcasting, now?—strategic planning for covid-19 mitigation in a liberal democracy,” *Sustainability*, 12(10), 4138.
- Levin, P. T.(2009). The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style, *JOAAG*, Vol. 4. No. 1: 38-46.
- Mai, H. J.(2020). “Stockholm won’t reach herd immunity in May, Sweden’s Chief Epidemiologist says,” *NPR*. May 25.
- Mattsson, Titti, Nordberg, Ana, Axmin, Martina & Litins’ka, Yana.(2024). Sweden: Legal Response to Covid-19. *Oxford Constitutional Law*. (<https://oxcon.ouplaw.com/display/10.1093/law-occ19/law-occ19-e12>)
- Mayer, Jonathan D. & Lewis, Nancy Davis.(2020). “An Inevitable Pandemic: Geographic Insights into the COVID-19 Global Health Emergency,” *Eurasian Geography and Economics*.
- Miltimore, Jon.(2020). “Why Sweden Succeeded in “Flattening the Curve” and New York Failed,”

FEE. July 15.

Munoz, Juan-Carlos.(2020). The Swedish Exception: A Postcolonial Analysis of Exclusion in the Swedish Covid-19 Strategy. Stockholm: Södertörn University.

OECD.(2023a). Government at a Glance 2023. OECD.

_____.(2023b). Public Governance Monitor of Sweden. OECD.

Orange, Richard.(2020). “Does Sweden’s constitution really prevent tougher coronavirus measures?,” The Local Sweden. November 21.

Our World in Data.(2020a). Coronavirus Pandemic (COVID-19).

OxCGRT team.(2020). COVID-19 Government Response Tracker: Relationship between number of COVID-19 cases and government response. Blavatnik School of Government, University of Oxford.

Petridou, Evangelia.(2020). “Politics and Administration in Times of Crisis: Explaining the Swedish Response to the COVID-19 Crisis,” Eur Policy Anal. 6: 147– 158.

Petridou, Evangelia, Sparf, Jörgen, Jochem, Sven & Jah, Detlef.(2021). Sweden Report: Sustainable Governance in the context of the COVID-19 crisis. Bertelsmann Stiftung.

_____.(2022). Sweden Report: Sustainable Governance Indicators 2022. Bertelsmann Stiftung.

Pierre, Jon.(2004). Central agencies in Sweden: A report from Utopia. In Unbundled Government (pp. 219-230). Routledge.

_____.(2020). “Nudges against pandemics: Sweden’s COVID-19 containment strategy in perspective,” Policy and Society, 39(3): 478-493.

Rambaree, Komalsingh & Nessica Nässén.(2020). “‘The Swedish Strategy’ to COVID-19 Pandemic: Impact on Vulnerable and Marginalised Communities,” The International Journal of Community and Social Development, 2(2): 234-250.

Regeringskansliet.(2021). “Regeringens Åtgärdsplan för Införande av Smittskyddsåtgärder.” Socialdepartementet. December 7.

_____.(2024). “Government agencies and companies with state ownership.” <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/>

Reuters.(2020). Second wave, same strategy: Swedish COVID-19 czar defiant despite surge. November 14. <https://www.reuters.com/article/world/second-wave-same-strategy-swedish-covid-19-czar-defiant-despite-surge-idUSKBN27T2R0/>

SKR(SALAR).(2020a). “Krislägesavtal” (Emergency Situation Agreement). <https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/kollektivavtal/krislagesavtal.32467.html>.

_____.(2020b). “Stärkt samverkan för inköp av bristvaror till kommunerna” (Strengthened

- collaboration for purchasing scarce goods for municipalities). <https://skr.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/starktsamverkanforinkopavbristvarortillkommunerna.32758.html>
- SOU.(2001). "Säkerhet i en Ny Tid" (Security in a new age). Statens Offentliga Utredningar, 41.
- _____.(2020). "Äldreomsorgen under pandemin" (Elderly care during the pandemic). Statens Offentliga Utredningar, 80.
- _____.(2022a). Summary: "Sverige under pandemin" (Sweden under pandemic). Statens Offentliga Utredningar, 10.
- _____.(2022b). "Sverige under pandemin" (Sweden under pandemic). Statens Offentliga Utredningar, 10.
- Statskontoret.(2023). Statsförvaltningen i korthet (The State Administration in Brief). Statskontoret.
- Sundström, Göran.(2016). Chapter 21 Introduction: Public Administration. In Jon Pierre(ed.), 297-298, The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford University Press.
- Svara, J. H.(1985). "Dichotomy and duality: Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities," Public administration review: 221-232.
- _____.(2001). "The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration," Public administration review, 61(2): 176-183.
- Sveriges Riksdag.(2017). Riksdagsordningen 400 år (The Riksdag Act: 400 Years). Stockholm: Sveriges Riksdag.
- _____.(2022). The Corona Commission's continued need for all relevant information: Answer to written question 2021/22:820 answered by Minister of Social Affairs Lena Hallengren (S). Sveriges Riksdag. (2022.1.26.)
- _____.(2024). Konstitutionen. Stockholm: Sveriges Riksdag. (<https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/>)
- SVT.(2020). "The proportion of elderly covid patients has fallen sharply." SVT. May 1.
- The Local Sweden.(2020a). "Between normalcy and state of emergency: The legal framework for Sweden's coronavirus strategy," The Local Sweden. April 9.
- _____.(2020b). "Coronavirus LATEST: What you need to know about the outbreak in Sweden," The Local Sweden. September 2.
- _____.(2020c). "What you need to know about Sweden's new local coronavirus recommendations," The Local Sweden. October 19.
- _____.(2021). "Coronavirus: The latest news about the pandemic in Sweden," The Local Sweden. December 23.

- _____. (2022). "Explained: Why has Sweden's government fallen out with the Coronavirus Commission?" The Local Sweden. January 23.
- Trägårdh, Lars. (2011). The mystery of a Pippi Longstocking economy: radical individualism in the land of social trust. Axel and Margaret.
- Trägårdh, Lars and Özkirimli, Umut. (2020). "Why might Sweden's Covid-19 policy work? Trust between citizens and state," The Guardian. April 21.
- UnHerd. (2021). Anders Tegnell: Sweden won the argument on Covid. YouTube. September 23. (<https://www.youtube.com/watch?v=nZRR5zZOI0s>)
- World Bank Group. (2024). Worldwide Governance Indicators. World Bank Group. (<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>)

〈법규〉

- Förordning (2007:515) med instruktion för myndigheter under regeringen (Government Agencies Regulation (2007:515), 공공기관규정).
- Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (Regulation (2007:603) on Internal Governance and Control, 공공기관내부통제규정).
- Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (Proclamation (1974:152) on the adoption of a new form of government, 개정 통치헌법). Sveriges Riksdag.
- Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (Act (2021:4) on special restrictions to prevent the spread of the disease covid-19, 코로나19방역특별규제법). Sveriges Riksdag.
- SFS 2023:801. Förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (Regulation on Amendment to the Regulation (1996:1515) with Instructions for the Government Offices, 중앙정부운영 개정규정).
- Sveriges Riksdag. (2023). Act of the Instrument of Government (1974:152). 개정 통치헌법: 2023 스웨덴의회 영문번역(www.riksdagen.se.)

Abstract and Key Words

Exploring the Governance of Coordination and Autonomy in Sweden: A Case Study of COVID-19 Response

Choi, Heekyung

Kyungpook National University

This study explores the governance of autonomy and coordination in the Swedish government, focusing on its operation during the COVID-19 response. The Swedish government is fundamentally characterized by its strict adherence to the constitution, which serves as the foundation for the politics-administration separation and dualism between the Government Office (*Regeringskansliet*), which consists of the cabinet and central ministries, and public agencies.

Decision-making in the cabinet is collective, which prevents ministers from exercising control over their respective departments and affiliated public agencies. Political coordination among policies and public organizations is conducted in a passive manner through informal yet active communication. Furthermore, public agencies and local governments are granted a high degree of autonomy by both the constitution and political norms. These components have contributed to the democratic and efficient government under normal conditions.

In line with its established governance framework, Sweden pursued a soft strategy with minimal regulatory interventions during the pandemic; however, this approach resulted in a significant loss of lives. The Swedish COVID-19 response was largely shaped by the constitutional provision that citizens' fundamental rights cannot be restricted except in times of war or imminent threat of war. Notably, both the parliament and the Government Office excessively relied on the "expertise" of the Public Health Agency, thereby voluntarily diminishing their own leadership. Sweden's decentralized governance and autonomous administration contrast with those of South Korea, providing diverse implications.

[Key Words: sweden, politics-administration separation, covid-19, coordination, autonomy, public agencies, local government, constitution]