

코로나(COVID-19)를 통해 본 스웨덴의 법치주의, 민주주의, ‘스웨덴 예외주의’ - 제한된 권력과 개인의 자유*

김인춘 ■ 연세대학교**

〈국문요약〉

2020년 코로나바이러스감염증-19 팬데믹 상황에서 스웨덴은 긴박한 대응 없이 자유주의적인 ‘느슨한’ 방역 전략으로 큰 주목을 받았다. 거의 모든 나라들이 검사와 추적, 격리, 규제와 금지, 봉쇄 조치를 취했는데 스웨덴은 매우 예외적으로 개인의 자율과 책임에 기반한 권고 중심의 방역정책을 채택했다. 이러한 자율방역 또는 방역 예외주의는 팬데믹이 장기간 지속될 것이고 의료적, 개인적, 사회적, 경제적으로 지속가능한 대응을 강조한 스웨덴 보건청의 과학적 판단에 따른 것이다. 스웨덴의 방역 예외주의는 개인의 자유와 사생활 보호, 권력 행사의 질제, 록다운에 의한 경제적 영향에 더해 의료·교육·돌봄 등 사회적 차원의 위기와 위협을 고려한 것이었다. 이러한 스웨덴의 자율방역을 현정적 관점에서 분석하고자 한 본 연구는 스웨덴 법치주의와 민주주의의 특성이 자율방역 전략과 밀접하게 관련되어있다는 점을 밝히고자 했다. 스웨덴 법치주의와 민주주의를 형성해온 근본적인 문화적·역사적·사회적 요인들이 자율방역의 지속을 가져왔을 것이라는 직관적 판단의 가설을 규명하기 위해 스웨덴 법치주의와 민주주의의 역사적 발전 과정과 이 과정에서 유래되어 온 관습과 제도, 사회·문화적 규범을 분석했다. 역사적·사회문화적 관점에서 스웨덴의 헌정 및 민주주의 제도를 검토한 결과 권력 분산과 제한된 권력, 개인의 자유와 사회의 규범을 중시한 스웨덴 법치주의와 민주주의의 특성, 스웨덴은 남다르고 잘한다는 민족주의적 우월감을 의미하는 ‘스웨덴 예외주의(Swedish exceptionalism)’가 자율방역의 근본적 요인임을 알 수 있다.

*주제어: 코로나19, 법치주의, 민주주의, ‘스웨덴 예외주의’, 제한된 권력, 개인의 자유

* 논문을 완성하는데 큰 도움을 준 익명의 세 분 심사자에게 감사드린다.

** 연세대학교 동서문제연구원 연구교수 (E-mail: ickim95@yonsei.ac.kr)

1. 들어가며

2020년 코로나바이러스감염증-19(COVID-19, 이하 코로나) 팬데믹 상황에서 스웨덴은 긴박한 대응 없이 자유주의적인 '느슨한(relaxed)' 방역 전략으로 큰 주목을 받았다. 거의 모든 나라들이 검사와 추적, 격리, 규제와 금지, 봉쇄(lockdowns) 조치를 취했는데 스웨덴은 매우 예외적으로 강제적 조치 대신 개인의 자율과 책임에 기반한 권고 중심의 방역정책을 채택했다. 이러한 자율방역 또는 방역 예외주의는 무엇보다 방역정책 책임자인 테그넬(Anders Tegnell) 스웨덴 보건청 수석 감염병학자(state epidemiologist, statsepidemiolog)와 보건청(Public Health Agency of Sweden, Folkhälsomyndigheten)의 과학적 판단에 따른 것으로 이들은 팬데믹이 장기간 지속될 것으로 예측하고 의료적, 개인적, 사회적, 경제적으로 지속가능한 대응을 강조했다. 이러한 스웨덴 정부의 특이하고도 예외적인 대응에 해외의 관심과 의문이 많았는데 올바른 방식이냐 라는 논란이 그것이었다. 2020년 봄 스웨덴에서 확진자와 요양원 노인 사망자가 다수 발생하여 피해가 매우 컸기 때문이다.

인명피해가 컸다는 점에서 스웨덴의 자율방역은 올바른 방식이었다고 할 수는 없을 것이다. '실패한 정책', '방역 포기', '참사, 무모하고 무책임한 '집단면역', 과학이라는 미명 하에 국민을 실험 대상으로 삼는 '비인간적 정책' 등의 평가를 받기도 했다. 그러나 현재의 시점에서 보면 처음부터 '위드 코로나(with corona)' 전략이었다고 볼 수 있기에 잘못된 전략이라고만 할 수도 없을 것이다. 2020년 여름 스웨덴의 확진자 수가 다른 유럽 나라들에 비해 크게 줄면서 스웨덴 방식이 옳다는 평가도 있었다. 팬데믹이 3년째인 2022년에도 지속되고 있는 상황에서 코로나 대응과 그 평가는 달라지고 있다. 심각한 사회·경제적 부작용으로 더 이상의 규제와 봉쇄가 어려워지자 한국을 포함하여 많은 나라들이 2021년 하반기부터 위드 코로나를 시행하기도 했다는 점에서 더 그렇다. 팬데믹의 결과는 감염의 위험을 넘어 다양한 사회적, 경제적 위험과 위기, 기본권 문제, 또 다른 형태의 생명의 위험 등으로 나타나고 있기 때문이다. 더구나 이러한 위험과 위기가 가져올 장기적인 부정적 결과는 갈수록 커질 것으로 예상되고 있다. 스웨덴의 자율방역 전략은 코로나로 인한 감시나 분리, 자유권 침해, 차별과 불평 등의 문제를 고려한 것으로 결과적으로 그 피해는 최소화되었다. 아동돌봄서비스와 초·중학교 등을 봉쇄하지 않았던 것은 당장의 학업과 돌봄의 위기 뿐 아니라 장기적으로 사회적 기회의 평등과 공정이 훼손될 것이라고 보았기 때문이다

(고등학교와 대학은 온라인수업 시행함). 기본권을 존중한다면 많은 사망자가 발생한 상황은 가장 중요한 기본권인 생명권의 문제를 초래했기에 스웨덴 방식은 매우 모순적이다. 팬데믹 초기에는 코로나를 장기적으로 지속될 바이러스 문제로 본 보건청 전문가의 의견에 따른 것이지만 그 후에 전개된 스웨덴의 대응은 개인의 자유와 사생활 보호, 권력 행사의 절제, 록다운에 의한 경제적 영향에 더해 의료·교육·돌봄 등 사회적 차원의 위기와 위협을 고려한 것이었다. 이러한 문제들을 방역만큼 중요하게 보았기에 모순이 발생할 수밖에 없었다.

본 논문은 스웨덴의 자율방역을 스웨덴의 법치주의와 민주주의 관점에서 분석하고자 한다. 방역 예외주의의 성격에 대한 검토를 통해 스웨덴 법치주의와 민주주의를 형성해온 근본적인 문화적·역사적·사회적 요인들이 자율방역의 지속을 가져왔을 것이라는 직관적 판단의 가설을 규명하는데 있다. 권력 분산과 제한된 권력, 개인의 자유와 사회의 규범을 중시한 스웨덴 법치주의와 민주주의의 특성이 자율방역 전략과 밀접하게 관련되어있다는 점을 밝히려는 것이다. 이는 스웨덴 법치주의와 민주주의의 근본적인 특성을 파악하는 한편 자율방역을 제대로 이해하는데 도움이 될 것이다. 제한된 권력과 권력의 자제는 법치주의 요소의 하나로 자유주의적 성격의 법치주의 핵심으로 인민주권(popular sovereignty) 개념과 구별된다. 개인의 자유권은 민주주의, 특히 자유민주주의의 핵심이며, 사회의 규범과 도덕이 구현되는 민주주의는 가장 성숙된 민주주의이다. 스웨덴은 정치적으로 사회민주주의 이념이 강했고 사회민주당 주도로 집단적·보편적 복지 국가가 이루어진 나라로 잘 알려져 있다. 실제로 1930년대에 '사회민주주의적 전환'이 이루어졌고 1970년대 중반까지 사회민주당의 장기 집권으로 국가 주도의 포괄적이고 보편적인 사회정책은 개인의 삶과 사회에 큰 변화를 가져온 것도 사실이다.

따라서 의문은 이러한 특성을 갖는 스웨덴이, 더구나 현재의 사회민주당 정부가 어떻게 그렇게도 '무책임하게' 팬데믹 방역을 개인의 자율에만 맡길 수 있었는가 하는 점이다. 그리고 대다수의 스웨덴인들이 정부가 무책임했다고 생각하지 않는 것은 왜일까. 이에 본 연구는 자율방역을 지속할 수 있었던 근본적 요인은 스웨덴 법치주의와 민주주의의 역사적 발전 과정과 이 과정에서 유래되어 온 요소들, 즉 관습과 제도, 사회·문화적 규범임을 검토하고자 한다. 그리고 이러한 역사적 발전의 중요한 결과가 스웨덴은 남다르고 잘한다는 민족주의적 우월감을 의미하는 '스웨덴 예외주의(Swedish exceptionalism)'를 형성해 왔으며, 자율방역을 가능하게 한 요인이 스웨덴 예외주의와도 깊은 관련이 있음을 보여주고자 한다. 이를 위해 먼저 자율방역이 지속될 수 있었던 주요 요인들을 중심으로

로 기존연구들을 검토하고자 한다. 둘째, 스웨덴 헌정주의의 역사적 특징을 살펴보고 자율방역을 하게 된 요인들이 헌정주의와 어떠한 관련을 갖는지를 살펴보고자 한다. 셋째, 팬데믹 기간 만들어진 코로나 대응 관련 법의 도입과 시행 과정을 스웨덴 법치주의 및 민주주의 관점에서 분석하고자 한다. 마지막으로 자율방역과 스웨덴 예외주의의 관계를 살펴보고 결론을 도출하고자 한다. 본 연구는 성공 또는 실패와 같은 방역 성과를 분석하거나 전문적인 (헌)법학적 논의를 하지는 않음을 미리 밝힌다. 코로나 피해와 그 원인보다 어떻게 자율방역을 하게 되었고 이러한 예외적 방역이 지속될 수 있는지를 역사적·사회문화적 관점에서 헌정 및 민주주의 제도를 통해 살펴보고자 한다.

2. COVID-19 대응과 민주주의 문제

2020년 갑작스런 팬데믹 위기는 스웨덴뿐만 아니라 모든 나라의 고유의 문화·역사적 특성, 국가와 정체(政體)의 특징, 개인과 시민사회의 모습을 실제적이고 본질적으로 보여주었다. 자유주의 가치가 중시되고 국가 역량에 대한 믿음이 강한 영국과 미국의 경우 초기에는 느슨한 대응을 했지만 피해가 커지면서 2020년 5월 비상명령 등 강력한 대응으로 전환했다. 프랑스를 비롯한 유럽대륙 국가들은 물론 스웨덴을 제외한 북유럽 국가들도 시기와 정도의 차이가 있었지만 규제, 봉쇄 등 강력한 조치를 했다. 한국을 포함하여 처음부터 강력한 행정력으로 추적과 격리, 규제 등을 강제적으로 사용하여 팬데믹을 관리한 나라들도 있었다. 많은 논란과 다양한 평가가 있지만 지난 2년 동안 각 나라는 여러 측면을 고려한 최선 또는 차선의 방역을 해왔음에도 방역 방식과 그 성과는 전환과 부침을 거듭했다.

세계 여러 나라에서 민주주의가 후퇴하거나 위협에 처해 있다는 민주주의 위기 시기에 코로나 팬데믹이 지속되면서 권력의 남용, 개인의 자유 및 프라이버시 침해 등에 대한 우려가 커졌다. 과도한 비상권력 사용과 기본권 제한으로 코로나가 민주주의를 감염시키고 있다는 것이다. 권력 사용과 개인의 자유 문제는 민주주의에서 매우 중요한 요소로 민주주의의 본질 그 자체라고 할 수 있다. 코로나가 유럽 자유민주주의 국가들의 민주주의 원칙과 성과에 이중 도전이 되고 있다는 진단도 이러한 문제를 제기한다(Goetz & Martinsen 2021). 많은 나라들이 비상사태를 선언하여 행정권력을 확대하고 개인의 자유를 제한했다. 팬데믹

이 가장 중요한 기본권인 생명권의 문제와 직결되기에 이러한 조치는 거부감이 크지 않았고, 같은 지역의 여러 나라들이 비상조치를 하면서 비상권력에 대한 부정적 평판은 최소화될 수 있었다. 실제로 팬데믹 상황에서 많은 나라들 간에 정책 전파와 대응 조치의 동질화 현상이 나타났는데 이는 정치적 부담이 적고 용이했기 때문이다(Lundgren et. al 2020). 그럼에도 2020년 상반기 180개국 조사 연구를 보면 약한 민주주의를 갖는 나라들이 비상사태를 더 선택하고 민주주의가 강한 나라들은 덜 선택한 것으로 나타났다고 한다(Lundgren et. al 2020). 2020년 봄 강한 행정권한으로 개인의 자유를 통제 한 나라들이 많았지만 유럽 34개국 조사 결과 코로나 이전 평시에 민주주의 원칙이 잘 보호되어 온 나라는 비상조치 선택을 매우 주저했다고 한다. 이러한 대응 차이는 개인의 자유를 보호하는 규정과 관련이 있다고 한다(Engler et. al 2021). 유럽연합(EU) 유럽외교협의회(the European Council on Foreign Relations, ECFR)의 연구에도 유럽인들은 제한 조치에 정권의 정치적 동기가 있는지에 대해 차이를 보였는데 동유럽 등 일부 국가의 국민들은 정치적 동기를 크게 의심하는 것으로 나타났다.¹⁾ 더욱이 2020년 3월부터 8월까지 세계 143개 국가 사례 분석 결과, 기본권 제한과 강제 조치 등의 방역 대응과 코로나 치명률 간에는 관련성이 없다는 분석도 있다. 공공보건을 위한 명분의 민주주의 가치 침해는 정당화될 수 없다는 것이다(Maerz 2020). EIU 조사에서도 팬데믹은 세계적으로 전례 없는 민주주의와 자유권의 후퇴를 초래했다고 한다.²⁾

비상권력 조치 없이 대응한 나라들도 있었는데 이는 비상권력 없이도 대응할 수 있음을 시사한다. 문제는 생명권과 건강권, 이동의 자유와 집회의 자유와 같은 핵심 기본권을 어떻게 양립시킬 것인가이다. 비상조치는 공익을 위한 공공보건과 개인의 자유라는 민주주의 기본원칙 간 상충(trade-off)을 초래하기 때문이다. 각 나라의 방역 전략은 보건생명권, 자유권, 평등권, 권력사용 문제 등을 어떻게 대하는지를 보여준다. 방역 전략에 대한 평가는 어떤 가치를 더 중시하는지에 따라 달라질 수 있으며 팬데믹이 지속되면서 시기에 따라서도 그 평가는 달라지고 있다. 초기에는 공공보건의 우선시되었지만 갈수록 기본권을 더 이상

1) The European Council on Foreign Relations Policy Brief 1 September 2021 <https://ecfr.eu/publication/europes-invisible-divides-how-covid-19-is-polarising-european-politics/> (2021/12/15 검색). 조사 대상 EU 12개 국가 (Austria, Bulgaria, Denmark, France, Germany, Hungary, Italy, the Netherlands, Poland, Portugal, Spain and Sweden)로 나라별로 약 1,000명의 대표 샘플 대상, 온라인 및 전화 조사 방식.

2) <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year> (2021/12/5 검색).

제한할 수 없다는 여론도 강해졌기 때문이다. 백신접종에도 불구하고 2021-22 겨울 다양한 변이를 동반한 악화된 팬데믹의 지속으로 비교적 양호했던 나라들에서도 확진자가 크게 늘고 있고, 일부 나라들이 다시 규제와 봉쇄로 돌아가는 등 방역 전략의 혼선과 혼란이 이어지고 있는 점도 중요하다.

2020년 봄 큰 인명피해를 입고도 처음부터 지금까지 소극적이고 느슨한 대응으로 일관했다는 점에서 스웨덴의 코로나 대응은 매우 예외적이다. ‘록다운’ 대신 ‘칼다운(calm down)’(Askim & Bergström 2021)을 선택한 스웨덴 보건청의 방역 정책은 자율적으로 이동을 자제하고 개인의 양심에 따라 방역수칙을 지키도록 권고하는 것이었다. 그 어떤 지시나 규제·강제보다 개인의 자유와 책임을 우선시한 것이다. 이러한 전략이 2년 동안 거의 변함없이 지속된 것에는 분명 스웨덴만의 어떤 요인이 있을 것이다. 이는 보건청 전문가의 판단과 의료적 관점 외에 근본적인 사회·문화·역사적 요인들이 작용했을 것이라는 판단을 하게 만든다. 스웨덴의 자율방역은 자유권과 제한된 권력이라는 법치주의 원칙을 중시했을 뿐만 아니라 학습, 돌봄 등 사회권의 평등을 중시한 결과이기도 하다. 스웨덴은 팬데믹이 장기간 지속될 위기이고 바이러스 차원에서 보았기에 자유권을 중시했고, 보편적 복지국가의 사회적 평등권을 우선했으며, 권력행사를 자제하는 헌정문화를 지키고자 했다. 이에 스웨덴은 어떻게 자율방역 전략을 채택했으며 거의 변함없이 지속될 수 있었는가라는 의문은 당연하지만 이 의문은 왜 코로나 피해가 컸으며 방역 실패의 원인들이 무엇인가라는 질문과는 다른 차원의 문제이다. 코로나 초기부터 세계 주요 도시에서 자국의 강제적인 방역조치를 반대하는 시위들이 있었지만 강제 조치는 거의 그대로 시행되었다. 2022년 1월 파리, 브뤼셀, 베를린, 비엔나 등 유럽 주요 도시에서 자유를 제한하고 시민들을 차별하는 ‘백신패스 의무화’를 반대하는 대규모 시위가 벌어졌다. 스웨덴에서는 볼 수 없었던 시위들이다.

3. 스웨덴 자율방역의 주요 요인과 배경

스웨덴의 자율방역은 유럽 국가들은 물론 문화와 제도가 유사한 이웃 노르딕 국가들의 비상조치와도 대비되었다(Tubylewicz 2020). 사회민주당 출신 뢰벤(Stefan Löfven, 2014. 9 - 2021. 11 재임) 총리가 이끄는 스웨덴의 중도좌파 소수연합정부는 2020년 봄 감염자 및 사망자 수가 급증하는 상황에서도 비강제적인 개인 차원의 권고와 가이드라인을 제공하는 조치로 규제를 최소화했다. 2020

년 5월25일 기준 스웨덴의 코로나19 사망자는 4,029명에 이르러 영국과 벨기에 보다는 다소 적었지만 다른 유럽 국가들, 특히 이웃 북유럽 국가들에 비해 매우 심각했다.³⁾ 그럼에도 사회적 거리두기, 국내여행, 마스크 착용, 비필수 영업 활동 등을 모두 개인의 판단과 자율에 맡겼다. 규제 조치로는 2020년 4월 공적모임 인원 제한, 요양원 방문 금지가 있었을 뿐이었다. 그러나 피해가 커지고 국내 외에서 비판적 여론이 등장하면서 스웨덴은 2020년 6월 정부 및 관련 기관의 코로나 대응에 대한 조사를 위해 독립적인 '코로나조사위원회'(the COVID-19 Commission)를 구성했다. 이 위원회는 2020년 12월 1차 중간보고서, 2021년 10월 2차 중간보고서를 발표한 바 있다.⁴⁾

국내에서도 스웨덴의 방역 관련 논의들이 이루어져 왔는데 피해에 초점을 둔 방역 실패와 관련해서는 복지 민영화 개혁, 노인요양서비스 자체의 문제점, 분권화된 행정시스템, 의료시스템, 최근 극우정당(스웨덴민주당)의 부상과 스웨덴 정당정치 변화, 현 사회민주당 소수정부의 문제 등이 주요 원인으로 지목되었다(장선화 2021; 최희경 2020). 이들 중 몇몇 요인들은 서로 결합되어 작용하기도 했고, 이 모든 요인들이 총체적으로 작용한 결과이기도 할 것이다. 문화적 요인을 중시한 연구도 있다(이성준 2020). 문제는 국가들 간 방역 전략이 다양했는데 (Baldwin 2021; Engler 2021) 스웨덴의 방역 성과를 강한 방역을 한 나라들과 비교하는 것은 타당성이 약하다는 점이다. 또한 분권화된 행정시스템 등 실패의 원인이라고 보는 요인들이 강한 방역을 하지 않거나 못한 요인이기도 했다. 해외의 높은 관심에 비해 스웨덴 내에서는 이러한 자율방역이 사회적으로나 정치적으로 큰 논란이 되지는 않았다. 무엇보다 코로나 방역이 '정치화'되지 않았고, 전문가의 의견을 존중한 정부와 일반시민들의 태도, 국가 위기 시 정치적 분쟁을 자제하는 오랜 전통('borgfred') 때문이기도 하다. 주목할 점은 팬데믹 내내 정부에 대한 스웨덴인들의 신뢰가 약화되지 않았다는 사실이다. 스웨덴 사례는 다양한 측면에서 여러 요인들을 살펴봐야 제대로 이해할 수 있으며, 주요 특징

3) 스웨덴은 100만 명당 사망자가 393명으로 노르웨이 44명, 핀란드 56명, 덴마크 97명과 크게 비교되었다.

4) 1차 중간보고서는 주로 요양시설 고령자 피해에 집중하여 노인요양서비스의 구조적 문제를 지적하면서 개선과 함께 소통의 중요성을 강조하였다. 2차 중간보고서는 무엇이 잘못되었고 누구의 책임인가의 문제에 집중했는데, 결론적으로 초기 대응이 느렸고 조치가 바이러스 확산을 억제하는데 불충분했다고 지적했다. 또한 관련 법령이 부적절하고, 현 질병 관리시스템이 탈중앙화, 파편화되어 있으며 책임 소재가 불분명하다는 점을 지적한 바 있다. 코로나조사위원회(Coronakommissionen) 웹사이트 <https://coronakommissionen.com/> 참조.

과 요인으로 다음의 네 가지를 들 수 있을 것이다.

첫째, 스웨덴의 방역 예외주의는 전문가에 의한 과학적 접근에 기반했다는 점이다. 대부분의 스웨덴 정부 정책은 과학적 증거 및 경험에 기반하기에 정책은 객관적이고 비정치적이라는 인식이 강하다. 팬데믹 대응에서 주도적 역할을 한 기관은 보건청으로 총리나 관계 장관보다 더 중요한 역할을 한 사람은 보건청의 테그넬 박사였다. 그는 방역 정책에 대한 정치적 개입을 ‘정치방역’이라고 규정하면서 과학적 합리성에 기반한 정책 결정의 중요성을 역설했다⁵⁾. 보건청은 코로나 초기부터 코로나가 장기간 지속될 것으로 예측하고 지속가능한 방역을 강조해왔다. 시민의 안전과 생명을 가장 우선시해야 할 정부가 전문가 집단의 의견에 지나치게 의존하여 상황을 악화시켰다는 일각의 비판도 있었지만 중요한 것은 보건청의 입장을 정부는 물론 일반 시민들도 존중했다는 점이다. 이는 과학적 정보와 지식에 기반하여 정책을 결정하는 관행과 전문기관인 보건청의 독립성을 중시했기 때문이다. 테그넬은 다수의 고령자 사망은 요양시설의 문제이고, 저소득층에 집중된 피해는 최근 급증한 이민·난민자 인구 때문이며, 코로나는 계절성 인플루엔자의 문제로 보건청의 전략과는 무관하다고 주장하기도 했다⁶⁾. 코로나조사위원회가 구성되는 등 여러 논란에도 보건청의 입장은 여전히 지지되고 있으며 테그넬 박사도 보건청 수석 감염병학자로 자리를 지키고 있다. 위드 코로나는 스웨덴 방역의 합리성을 반증하기도 한다.

둘째, 스웨덴 고유의 문화적, 역사적 요인이 팬데믹 대응과 관련이 있다는 점이다. 일반적으로 스웨덴을 포함하여 노르딕 사회는 집단주의적이고 국가 개입이 큰 것으로 생각되기 쉽지만 이들 나라는 역사적으로 개인의 진정한 자유와 독립을 중시하는 문화를 가지고 있다. 독립이란 ‘자유로움(being free)’과 ‘타인에 의존하지 않는 상태’를 말하는데 스웨덴의 1인가구와 ‘개인주의 문화(culture of individualism)’가 이를 보여준다. 주목할 것은 보편적 복지국가의 발전으로 이러한 문화가 ‘국가개인주의(statist individualism)’라는 모습으로 지속되어 왔다는 점이다(Trägårdh 1997). 20세기 중반 들어 스웨덴의 강력한 보편적 복지국가는 모든 개인으로 하여금 누구에게도 의존하지 않고 주거, 의료, 교육 등을 해결할

5) 그는 2021년 12월 오미크론 바이러스 발생에도 방역전략의 변화가 없다고 말했다.
<https://www.thelocal.se/20211201/anders-tegnell-omicron-wont-change-swedens-covid-strategy/> 참조.

6) 테그넬의 강경한 입장에 대해서는 아래 기사 참고: “Loved and loathed, Sweden’s anti-lockdown architect is unrepentant” (Reuters June 25 2020)
<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-sweden-tegnell-idUSKBN23W22K>
 (2021/05/10 검색).

수 있게 만들었고 이에 젊은이들이 1인가구를 선호하면서 1인가구는 지속적으로 증가해 왔다. 유럽연합(EU) 통계국인 유로스타트(Eurostat)에 의하면 스웨덴의 1인가구는 전체 가구의 50%를 넘어 EU에서 가장 높은 것으로 나타났다.⁷⁾ 눈에 보이지 않는 바이러스 방역은 결국 각 개인에 의존할 수밖에 없고 자율방역 방식은 이미 스웨덴에서 문화로 자리잡고 있었다.⁸⁾ 1인가구에 더해 스웨덴인들의 홀로 문화와 따로 떨어져 있는 습관은 이미 기본적으로 '사회적 거리두기'를 일상화한 것이었다. 또한 개인의 양심과 책임에 맡기는 권고 중심의 방역정책은 '스웨덴다움(Swedishness)', 즉 스스로 생각하고 결정하며, 타인에 대한 배려와 신뢰가 높고, 합의를 중시하는 스웨덴 문화를 압축적으로 드러낸 것이기도 하다. 물론, 스웨덴 문화는 집단에의 소속감을 중시하고 강한 연대의식을 갖지만 이는 독립적이고 자유로운 개인에 기반한 공동체이고 집단주의이다. 모든 사람은 그 어떤 구속이나 의존으로부터 해방된 '독립적 개인'이어야 한다는 원칙은 1970년대 스웨덴 복지제도에도 반영되었다(Larsson et. al 2012). 1930년대부터 발전되어 온 평등과 연대와 효율의 스웨덴 모델은 스웨덴을 '도덕적 강대국(moral superpower)'으로 만들었고 이러한 스웨덴의 남다른 성과는 국가에 초정당성(hyper-legitimacy)을 부여했다(Jansson 2018). 그 결과 스웨덴은 남다른 국가에 대한 믿음과 스웨덴 예외주의가 견고하게 자리잡게 되었다.

셋째, 또 다른 구조적 요인으로 분산화, 분권화된 행정체계가 있다. 스웨덴은 다른 노르딕 국가들과 마찬가지로 역사적으로 지역민에 의한 지방자치가 발달해 왔다. 19세기, 20세기 들어 제도적으로 중앙집중화된 행정체계가 완비되었지만 수직적, 수평적 분권화와 분산화가 지속적으로 이루어지면서 지방정부의 역할과 권한이 커졌다. 특히 1980년대 이후 행정 및 공공 서비스의 분권화와 외주(신정완 2021) 공공부분의 단일화된 운영과 조정이 어려워졌다.⁹⁾ 코로나 발생 후 나타난 요양시설 문제도 그 중 하나이다. 스웨덴은 역사적으로 엘리트주의가 강하고 기술관료의 권한이 크며, 여러 행정기관¹⁰⁾을 비롯한 집행기관의 독립성은

7) 이러한 스웨덴의 1인 가구는 수세기 전부터 시작되었는데 농촌의 10대 젊은이들이 다른 지역으로 일하러간 데서 유래되었다고 한다.

8) 개인의 자유에 대한 가치관, 죽음에 대한 문화 등이 그것으로 스웨덴인들은 죽음을 이성적으로 담담하게 받아들이며 의료시설 의존성도 매우 낮아 국민1인당 연간 외래진료 횟수(2018년 기준)는 2.8회로 한국의 16.9회, OECD 평균 6.8회와 비교된다(OECD 2019).

9) 지방정부는 대부분의 공공서비스를 책임지고 있고 공공부문 고용의 70% 이상을 차지하고 있다. 기초지자체는 54%로 약 889,000명, 광역지자체는 17%로 약 270,000명(Ekonomifakta 2020). <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/Offentlig-sektor/Sysselsatta-i-den-offentliga-sektorn/> (2021/03/25 검색).

스웨덴 행정모델의 핵심이다. 권한 위임 비중이 높아 중앙정부에 비해 집행부서와 지방정부의 조직과 예산이 매우 크다. 중앙정부와 집행 및 전문기관 간 권한 및 책임의 수평적 분산은 코로나 대응을 책임진 보건청 사례가 잘 보여준다. 코로나 발생 초기부터 정부는 보건청에 코로나 대응 권한을 위임했고, 모든 권한과 자율성을 가지고 과학적·전문적·비정치적 의사결정을 한 보건청은 2020년 봄 사망자가 급증한 상황에서도 정책 전환의 압력을 거의 받지 않았다.¹¹⁾ 수직적, 수평적 권한 위임과 기술관료 중심의 독립적인 전문기관의 결정에 중앙정부가 개입하기 어려운 스웨덴 행정모델이 자율방역의 지속을 가능하게 한 것이다.¹²⁾

넷째, 정당 시스템의 변화와 정치적 리더십이라는 정치적 요인이다. 퇴벤 수상과 사회민주당·녹색당 소수연합정부의 약한 정치적 입지가 보건청 주도의 예외적 방역의 지속을 가능하게 했다는 점이다. 스웨덴의 안정적인 정당 시스템은 극우의 스웨덴민주당(Sweden Democrats, Sverigedemokraterna)이 처음 원내 정당이 된 2010년부터 변하기 시작했고 2018년 총선 후엔 더욱 심화되어 정치적 불안정과 교착상태가 지속적으로 발생했다.¹³⁾ 사회민주당의 약한 의회 기반과 퇴벤 총리의 소극적인 리더십이 기존의 강한 관료적 리더십과 결합되면서 전문관료의 영향력이 커져왔다. 이민정책 등 정당 간 정책 갈등이 심화되면서 정책에 대한 권한이 커진 이민청, 보건청 등이 주요 정책을 결정하게 된 것이다. 2018년 9월 총선 후 중도당, 자유당과 정책연합을 해운 퇴벤정부는 이들 중도우파 정당이 선호하는 정책을 추진해야 했고, 극우 성향의 스웨덴민주당은 우파정당과 연합하여 정부를 곤경에 처하게 했다. 결국, 임대로 규제 완화를 둘러싼 정책 갈등으로 퇴벤 총리의 불신임 가결까지 초래되었다.¹⁴⁾ 사회민주당 정부를 지

10) 각 부처 산하의 정부기관으로 실제 정책을 집행하는 부서를 말하며 실질적으로 독립성이 보장된다. 보건사회부 산하의 보건청, 사회보험청(Swedish Social Insurance Agency, Försäkringskassan), 고용부 산하의 고용서비스청(Swedish Public Employment Service, Arbetsförmedlingen) 등이 그것이다.

11) 2020년 6월 초 야당이 테그넬의 사퇴를 요구했을 때 Johan Carlson 보건청장은 보건청을 정치적 논란에 끌어들이는다고 반발한 것도 이를 보여준다.

12) 보건청은 65세 이하 성인에 2차 3차 백신 간격을 6개월로 권고했지만 Kalmar 광역 정부는 모든 성인에 5개월로 했다.

13) 2018년 총선 결과 좌파블록과 우파블록이 1석 차이로 동률이 되면서 정부 구성이 지연되어 2019년 1월 사민당 녹색당 소수 연정이 구성된 것이다. 2010 선거 패배로 사회민주당이 혼란에 빠지면서 타협 능력을 인정받아 당수로 선출된 퇴벤은 2014년, 2018년 총선 후 연임했지만 정치적 입지는 약했다.

14) 임대법 개정을 둘러싼 정치적 갈등으로 2021년 6월 21일 퇴벤(Stefan Löfven)총리가 의회에서 불신임안이 가결되어 사퇴하였다. 퇴벤 총리의 정치적 위기는 스웨덴 좌파당이 그의 임대로 규제 완화 정책을 반대하면서 시작되었고, 좌파 분열을 틈타 스웨

지하는 중도좌파 유권자들과 개인의 자유를 제한하는 강제적 조치를 주장하기 어려운 자유주의적 중도우파 정당들로 인해 자율방역 전략은 정치적으로 별 문제가 되지 않았다. 극우세력인 스웨덴민주당만 학교 폐쇄 등 강한 대응을 주장했다. 사망자가 많이 발생했고, 정부 대응이 미흡했으며, 팬데믹 초기 지방정부와의 예산 및 책임 소재 문제로 대규모 검사 지체 문제를 지적한 코로나조사위원회의 비판(2021년 10월 2차 중간보고서)에 대해 뢰벤 총리는 지나친 평가라며 정부를 옹호했지만 팬데믹에 제대로 준비되어 있지 못했고, 결과적으로 노인 사망자가 많았다는 점을 인정하지 않을 수 없었다. 코로나조사위원회는 팬데믹 초기 정부의 대응 실패는 어느 하나의 요인으로 볼 수 없고, 누구의 책임이라고 보기도 어려우며, 특히 노인요양서비스 문제는 현 정부만의 문제도 아니라고 했다. 오랜 기간 지속된 시스템과 규범이 코로나 대응에 중요한 역할을 하기도 했지만 위원회는 정치적으로 어느 누구에게 책임을 묻기보다 문제의 원인과 개선 방안을 합리적으로 조사하고 연구하여 더 나은 제도를 만들어내는 것을 중시한 것으로 보인다. 뢰벤 총리와 칼손(Johan Carlson) 보건청장은 코로나 문제와 관계없이 퇴임했다.¹⁵⁾ 다음 장에서는 자율방역을 지속시켜온 역사와 문화, 행정모델, 정치문화 등의 요인이 스웨덴 현정체제 및 민주주의의 특징과 밀접한 관련을 갖는다는 점을 살펴보고자 한다.

4. 스웨덴의 법치주의와 민주주의

1) 스웨덴 현정체제의 특징과 민주주의

스웨덴 헌법(The Swedish Constitution, Sveriges grundlagar)은 4개의 기본법인 정부구성법(1974 Instrument of Government, Regeringsformen), 왕위계승법

덴민주당이 6월 17일 뢰벤 총리에 대한 불신임안을 상정했던 것이다. 불신임 후 뢰벤 총리는 다시 총리 후보로 지명되었고 소극적 의회주의(negative parliamentarism) 제도 하에서 좌파당과 중도당의 기권으로 총리직으로 돌아올 수 있었다. 소극적 의회주의란 의회 표결에서 반대가 과반이 되지 않으면 가결로 인정하는 제도이다. 기권은 반대가 아니므로 반대표로 간주되지 않는다. 뢰벤 총리는 결국 사임 의사를 밝혔고 안데르손(Magdalena Andersson) 총리 지명자는 어렵게 11월 29일 총리직에 취임했다.

15) 스웨덴 보건청은 테그넬(Anders Tegnell)박사가 보건청을 떠나 세계보건기구(WHO)에서 일할 것이라고 2022년 3월 9일 발표했다.

(1810 Act of Succession), 출판의 자유법(1949 Freedom of the Press Act), 표현의 자유에 관한 기본법(1991 Fundamental Law on Freedom of Expression)으로 구성되어 있다. 거의 모든 나라들이 하나의 헌법을 갖는데 비해 스웨덴 헌법은 매우 특이한데 정부구성법(이하 헌법으로 표기)이 일반적인 헌법에 해당된다.¹⁶⁾ 스웨덴 헌법은 전통과 안정성이 두드러지는데 4개의 기본법은 1809년 입헌군주제 헌법을 계승한 것이다. 1809년 헌법은 1974년 개정될 당시 165년이 된 헌법으로 세계에서 미국 다음으로 오래된 헌법이었다. 1974년 헌법은 1995년 유럽연합(EU) 가입 등으로 약간의 수정이 있었지만 여전히 스웨덴 헌법은 1974년 헌법을 지칭한다.¹⁷⁾ 1809년 헌법이 왕과 의회 간 권력분립 원리를 중시했다면, 1917년 의회민주주의가 확립된 이후 1974년 헌법은 완전한 보통선거권에 기초한 의회주의로 이미 확립된 민주적 의회 권력을 사후에 공식화한 것이다.¹⁸⁾ 1974년 헌법 첫 조문인 1절 1조는 스웨덴 민주주의와 법치주의의 핵심을 보여주는데 권력은 법에 의해 행사되며 이러한 법치주의(rule of law)는 의회와 사법, 지방정부를 비롯하여 모든 국가 및 공공 기관에 적용되고, 법 앞의 평등, 객관성과 공평성에 따라 집행되어야 한다(Ministry of Justice 2013, 5)가 그것이다.¹⁹⁾ 헌법은 각각의 장(chapters)을 통해 기본법과 자유, 의회, 국가수반, 내각, 입법, 금융경제, 국제관계, 법무행정, 일반행정, 의회통제, 전쟁 및 전쟁위험 등에 대해 명시하고 있다.

코로나 팬데믹으로 알려진 스웨덴 헌법의 예외적인 특징은 평화시에 비상사태를 선포할 수 있는 규정이 없다는 것이다. 전쟁 또는 임박한 전쟁 상황에서만 비상권한 관련 조항(헌법 15장)이 있을 뿐이다.²⁰⁾ ‘평화 아니면 전쟁만 있고 중

16) Ministry of Justice 2013, The Constitution of Sweden p.3. 출판의 자유와 표현의 자유는 정부구성법의 기본권 조항에도 포함되어 있고, 왕위계승법은 입헌군주국의 필요에 의한 법이다.

17) 일반적으로 헌법개혁(constitutional reform)은 헌법 법전의 조문을 거의 전부 바꾸는 일로 권력구조 관련 개혁이 중요하다. 헌법수정은 주로 조항의 수정, 약간의 수정(minor revision), 관련 조항의 추가를 의미한다.

18) 1809년 헌법으로 의회가 각료임명권을 갖게 되어 의회 주권에 기반한 내각책임제가 공식화되기는 했지만 1809년 당시 귀족주의적 헌정체제 하의 내각책임제와 민주화 이후 확립된 1917년 의회주의와는 다르다. 그럼에도 의회민주주의의 기원은 1809년 헌법에서 비롯되었다고 할 수 있다.

19) All public power in Sweden proceeds from the people. Swedish democracy is founded on the free formation of opinion and on universal and equal suffrage. It shall be realised through a representative and parliamentary polity and through local self government. Public power shall be exercised under the law.

20) 15장 1항은 다음과 같다. Chapter 15: War and Danger of War. Part 1 Summoning

간은 없기에(peace or war no inbetween)'(Dahlqvist & Reichel 2021, 147) 평화 시 비상조치가 필요할 경우 일반적인 법적 절차에 따라 비상권력을 사용할 수 있는 법을 만들어야 한다. 헌법에 의하면 개별 부처가 규칙을 정할 수 없으며 모든 조치는 정부 차원(5인 이상 각료 정족수)에서 결정되어야 한다. 독일의 법학자 뵘켄회르데(Ernst-Wolfgang Böckenförde, 1930 - 2019)는 이러한 비상사태에 대한 '헌법적 침묵'을 비판하는데 이는 법의 지배를 약화시키고 일반법으로 비상상황에 대처하게 만들어 남용될 수 있다는 것이다. 비상사태를 헌법에서 규정해야 하는 것은 헌법의 근본적 목적은 권력을 재가하는 것이 아니라 권력을 제한하고 자유를 보장하기 위한 것이기 때문이라는 것이다(Cornell & Salmine 2018). 그러나 비상사태에 대한 스웨덴의 헌법적 침묵에도 스웨덴은 법의 지배와 민주주의, 제한된 권력과 개인의 자유가 오히려 높은 수준에서 실현되고 있다. 이 또한 예외적인 특징으로 역사적으로 형성된 문화와 가치관이 헌법에도 반영되고 있다는 점을 보여준다.

독립적인 헌법재판소가 없는 것도 예외적이다. 헌법재판소가 없는(덴마크, 노르웨이 포함) 스웨덴은 보통법 체계도 성문법 체계도 아닌 제3의 헌법 범주라고 한다.²¹⁾ 전통적으로 스웨덴 헌정문화는 상대적으로 소극적인 지위의 사법부(Zamboni 2019)²²⁾와 독립적인 헌법재판소의 부재로 특징된다. 물론 헌법에 의해 법원의 독립성이 보장되지만 의회 내의 헌법위원회(the Riksdag's Committee on the Constitution, konstitutionsutskottet)가 헌법재판소 역할을 하면서 헌법을 최종적으로 해석하고 판단한다. 의회가 헌법의 최종 중재자 역할을 하는 것이다. 입법 과정에서 법제처(the Council on Legislation, Lagrådet) 의견을 통해 사전에 입법통제를 함으로서 사법심사(위헌법률심사) 여지를 줄이고, 법원과 정부기관 또한 구체적인 법을 적용하면서 그 법이 헌법에 저촉되면 적용하지 않음으로써 사법심사 기능을 해왔다. 또한 의회 헌법위원회는 헌법의 관점에서 행정권력이 어떻게 사용되는지를 감독하는데, 행정최고기관인 총리 및 각료의 법정 권한

the Riksdag: If the Realm finds itself at war or is exposed to the danger of war, the Government or the Speaker shall convene a meeting of the Riksdag. Whoever issues the notice convening the meeting may decide that the Riksdag shall convene at some place other than Stockholm. https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012.pdf?lang=en (2021/1/7검색).

- 21) 스칸디나비아법체계는 고유의 법체계로 분류되나 대륙법체계와 관습법체계의 양 측면을 가지며 약한 법적 형식성에 체계적인 성문화를 결여하고 있는 특징을 갖는다.
- 22) 최근 들어 EU법의 영향으로 스웨덴 사법의 변화가 있었는데 2011년 헌법 일부개정으로 법원의 지위가 강화되었다. 역사적으로 법원과 공공기관 간 엄격한 헌법적 분리가 없었다.

및 임무와 그 성과를 조사하여 그 결과를 최소 년 1회 의회에 제출한다(Ministry of Justice 2013 p.8).

또 다른 중요한 점은 1809년 헌법 도입 이후 1974년 헌법개혁 시기까지 스웨덴 헌법은 항상 성문헌법으로 존재하지 않았다는 점이다. 이 사실은 스웨덴 헌정문화와 정치문화의 중요한 특징을 보여주는데 1920년대부터 1974년까지 ‘헌법 없는 반세기(half-century without a constitution)’라는 헌법공백 시기에 스웨덴 헌법은 성문법으로서 기능하지 않았다(Öberg 2015; Petersson 2015). 왕이 왕국을 통치한다고 명시된(“The King alone shall govern the realm.”) 1809년 군주제 헌법이 1974년까지 지속되었던 것이다. 1910년 전후의 민주화 시대부터 1974년 헌법 개혁시까지 스웨덴은 정치적으로 민주주의와 사회·경제적으로 진보적 개혁을 이루었는데 민주화 시기에 남성보통선거권(1909년), 의회민주주의 확립(1917년) 등 매우 중요한 제도와 근본적 변화가 헌법과 관계없이 의회에서 도입되었다. ‘개정이 없는 헌법개정’으로 이해되는 헌법변천(constitutional changes)이 이루어진 것이다. 헌법은 의회를 통해 합법적으로 변화하고 1968년부터 점진적으로 성문화되어 오면서 1974년 헌법개혁으로 마무리되었다. 의회주의 등 이미 시행되어온 제도 등의 ‘헌정적 실행(constitutional practice)’을 공식화한 것이다. 스웨덴 헌정체제는 의회에서의 정치적 합의와 헌정적 관습에 기반해 왔으며, 1974년 헌법개혁은 이러한 관습을 성문화한 것이다.

1932-1976년까지 사회민주당이 소수정부 또는 연정으로 연속 집권했고, 보편적 복지국가가 완성되었고, 노동 관련 개혁 입법이 이루어지면서 평등과 연대의 스웨덴 모델이 만들어졌다. 스웨덴 복지국가 또한 헌법적 논의보다 협상과 사회적 합의로 이루어졌다. 스웨덴 정치에서는 정부의 권한을 제한하는 헌법 원칙이 중요하고 의회가 사실상 모든 권한을 갖지만 정치문화는 매우 투명하고 실용적이며 합의 중심적이다. 스웨덴의 민주적 헌정주의는 형식적 헌법보다 실제 정치를 중시했기에 의회 권력의 실질적인 작동에 따라 헌정주의와 민주주의가 발전해 왔다. 오랜 기간 스웨덴 헌법은 완전한 성문법이 아니었고 지금도 완전하지는 않다고 하지만 법치주의와 민주주의가 높은 수준에서 실현되어 온 것은 신뢰와 합의라는 규범에 따라 헌법원칙이 지켜져 왔기 때문이다. 규범 원칙들이 사회를 만들어왔고, 헌법보다 규범이 정치와 공공영역을 규제해 왔던 것이다. 스웨덴은 1814년 이후 지금까지 200년 넘는 기간 동안 전쟁을 겪거나 직접 개입한 적이 없었고 이러한 역사적 사실이 헌법에도 영향을 주었다고 한다. 민주화와 복지국가 또한 이러한 안정적인 평화 시기에 발전되었다. 특히, 20세기 중반은 국가적 발전과 남다른 성취를 이룬 시기로 1974년 헌법은 국가와 정치지도자에

대한 높은 수준의 신뢰와 믿음이 반영되었다. 신뢰와 믿음이 헌법의 토대가 되었고, 추상적인 이상이나 가치보다 원칙과 통치 절차가 중시되었다. 이에 스웨덴 헌정체제의 특징에 기반하여 헌법에서의 권력과 민주주의 구조가 코로나 대응 방식에 어떻게 영향을 주었는지 살펴보고자 한다.

2) 스웨덴 헌법과 팬데믹 대응

법의 지배(rule of law), 즉 법치주의란 일반적으로 '사람의 지배' 또는 '자의적 지배'에 대비되어 국가 운용과 권한 행사가 객관적인 법에 근거를 두고 법에 따라 행하여져야 한다는 원리를 말한다. 국민의 자유와 권리를 제한하거나 의무를 부과할 때는 의회가 제정한 법률로 해야 하고, 행정은 법률을 전제로 그에 따라 행해져야 하며, 재판도 법률에 따라 행해져야 한다는 것으로 객관적이고 공정한 법에 의한 통치를 하도록 함으로써 권력담당자의 자의적인 권력행사를 방지하고, 국민의 자유와 권리 및 법적 안정성을 보장하기 위한 것이다(김현철 2018; 윤성현 2018). 이에 스웨덴 정부의 코로나 대응을 헌법에서의 권력 및 민주주의 구조와 관련하여 법치주의와 개인의 자유 측면에서 살펴보고자 한다. 정부의 권력 행사에 법적 한계를 설정하고 국민의 자유와 권리에 대한 제한을 법에 따라 해야 한다는 법치주의를 적용해보고자 하는 것이다.

2020년 초 코로나 팬데믹이 발생했을 때 스웨덴 정부는 헌법이 보장하는 개인의 기본권을 위해 강제적 조치를 할 수 없다는 입장이었다. 이에 따라 보건청의 자율적이고 지속가능한 방역 전략이 채택되었다. 스웨덴 헌법과 법치주의가 행정 권력을 제한했고, 정부 스스로도 행정 권력을 자제했던 것이다. 그러나 스웨덴의 피해가 커지고 다수의 유럽 국가들이 비상사태를 선포하면서 스웨덴의 대응을 둘러싸고 전문가들 사이에서 논란이 나타났다. 스웨덴 정부는 강력한 규제 조치를 할 수 없느냐 그것이다.²³⁾ 실제로 스웨덴 헌법은 프랑스, 독일 등 거의 모든 유럽 국가들과 달리 정부에 팬데믹에 대응할 수 있는 비상 권한을 주지 않는다. 행정명령 등이 필요한 비상사태는 전쟁 또는 전쟁발발 상황에서만 가능하기 때문이다. 따라서 일반적인 입법 또는 법 개정 절차를 거쳐야 한다는 견해에 의하면 정부는 바로 강력한 규제조치를 할 수 없다.²⁴⁾ 헌법²⁵⁾ 2장은 결사 및

23) 이에 대해서는 아래 기사 참고: "Does Sweden's constitution really prevent tougher coronavirus measures?" <https://www.thelocal.se/20201119/does-swedens-constitution-really-prevent-tough-covid-measures/> (2020/11/20 검색).

24) 텔린(Krister Thelin) 전 판사이자 전 법무부 차관의 의견으로 "Does Sweden's

집회의 자유, 표현의 자유, 이동의 자유, 공적 접근의 권리 등 많은 기본권 보호를 명시하고 있다. 또한 헌법은 거래 및 영업의 자유에 대한 제한은 긴박한 공공이익을 보호하기 위해서만 허용한다. 이에 따르면 가게 문을 닫게 하거나 시간제한은 개인의 거래의 자유와 이동의 자유를 침해하는 것이 된다. 따라서 스웨덴은 헌법과 법치주의에 따라 이러한 자유를 제한하는 강제적 방역 조치를 할 수 없다는 것이다.

반면, 스웨덴도 강제적 조치를 할 수 있다는 주장도 있다(Klamberg 2020). 대부분의 스웨덴 기본권은 유럽인권협약 내용과 중복되어 있기에 스웨덴이 지켜야 했던 기본권 내용은 다른 나라들도 지켜야 했다는 것이다. 즉, 유럽 국가들도 스웨덴과 유사한 헌법적 장벽이 있음에도 비상 행정권력을 사용하여 록다운과 같은 강제적 조치를 했다는 것이다.²⁵⁾ 스웨덴 정부가 적극적으로 나섰다면 행정명령으로 이동 제한이 가능했는데 그렇게 하지 않았다는 것이다. 비상상황에 대처하기 위한 스웨덴 방식은 전면적인 비상사태에 관한 법률보다 각 개별적 법률로 하여금 비상상황에 적용할 수 있는 조항을 포함하도록 하는 ‘예상적 헌법대비(författningsberedskap, anticipatory statutorification)’라는 것으로 이는 일반법(ordinary laws)은 비상상황에 대비할 수 있어야 한다는 개념이다(Cameron and Cornell 2020). 따라서 코로나 대응과 관련하여 헌법 상 가능한 것은 기존 법을 적용하는 것으로 비상상황에서도 기본적인 권리와 자유의 제한은 법과 관련 절차에 따라야 한다는 헌법원칙이 그대로 적용되는 것이다. 이는 법치주의 이념에 기반하는 것으로 위기와 관련하여 구체적인 규정이나 새로운 법의 사전 발효라는 의미를 갖는다. 따라서 별도의 비상사태 법률이 없더라도 정부는 강한 조치를 시행할 수 있다는 것이다.

2020년 초 정부는 기존의 공공질서법(the Public Order Act of 1993)과 감염병법(the Protection Against Contagious Diseases Act of 2004)에 따라 의회의 별도 입법 없이도 임시적으로 집회 및 시위의 제한과 봉쇄 조치가 가능하다고 보았다. 다만 정부는 이러한 권한이 매우 제한적이라고 판단했다. 일부에서는 이

constitution really prevent tougher coronavirus measures?” (The Local, 19 November 2020) 참조.

25) 1974년 이후 스웨덴은 마이너한 헌법 수정이 있었으나 권력구조, 즉 정부조직법에는 변경이 없었기 때문에 1974 헌법을 현행 헌법이라고 한다. 1995년 스웨덴은 헌법에 유럽인권협약(the European Convention on Human Rights) 내용을 포함하는 헌법 수정을 한 바 있다.

26) 유럽인권협약(The European Convention on Human Rights, ECHR) 15(1)조는 국가의 존망, 긴급한 비상사태 상황에서는 인권을 제약할 수 있다고 명시하고 있다.

법에 기반하여 정부가 적극적으로 개정 법안을 제안하여 봉쇄조치를 할 수 있다는 의견도 있었다. 막강한 입법권을 가진 의회 또한 개인의 헌법적 권리를 제한할 수 있는 법을 제정 또는 개정할 수 있었다. 그러나 이 법이 코로나 팬데믹에 적용될 수 있는지에 대해서도 전문가들의 의견은 일치하지 않았다. 법조문만으로는 봉쇄가 가능할 수 있으나 스웨덴의 전통은 법을 만든 취지를 이해해야 한다는 것이다.²⁷⁾ 정부 및 의회의 법안 작업과 입법 준비는 개인들에게 새로운 의무를 도입하는 것이 아니라 국가기관들 간 임무와 의무를 조정하는데 있기 때문이라는 것이다. 즉, 개인의 기본권을 제한하려는 취지가 아니라는 것이다. 관련 기관들 간 조정을 중시하는 스웨덴의 입법과정은 국가연구위원회(이하 위원회)와 SOU(Statens offentliga utredningar, official reports of the Swedish government)²⁸⁾라는 독특한 제도를 통해 이루어진다(Petersson 2015). SOU는 위원회가 제출하는 조사·정책보고서를 말하는데 이에 기반하여 정책과 입법이 이루어진다. 위원회는 정부나 의회의 정책조사 필요에 따라 임명되는데 공식적인 국가기관의 위상을 갖는 한시적, 독립적인 특별 행정조직이다. 위원회 제도의 목적은 정당, 전문가, 시민사회, 이익단체 등이 모두 참여하여 특정 쟁점이나 문제에 대해 합리적이고 실용주의적 접근을 통해 문제해결을 도모하는데 있다. 위원회에 참여한 정당과 이해당사자 단체들의 최종 입장이 기록되고 공개되기에 책임성이 크게 강화된다. 위원회의 활동 기간 중 정권이 교체되어도 해당 위원회는 변화 없이 그대로 활동이 지속되며 그런 점에서 위원회는 정책의 연속성을 보장해주는 중요한 제도로 1976년 공식적으로 법제화되었다.²⁹⁾ 스웨덴에서는 정

27) 네르젤리우스(Joakim Nergelius, Örebro University) 교수 의견으로 “Does Sweden’s constitution really prevent tougher coronavirus measures?” (The Local, 19 November 2020) 참조.

28) SOU 제도는 1809년 신헌법에 의한 입헌군주제 개혁으로 4 계급(귀족, 성직자, 시민, 농민) 의회가 왕실행정부와 협의적 관계를 구축하고 의회의 독립적 정책조사 활동에서 비롯되었다. 1922년에 공식적으로 제도화되어 정책입안, 개혁, 국가적 위기와 사회 문제 해결을 위한 연구 및 조사를 담당하게 되었고, 출판연도와 일련번호로 구분하는 SOU 방식으로 현재까지 8,000개 이상의 정책보고서가 체계적으로 보관되어 있다. 정책 연구 및 조사 뿐 아니라 팔메수상 암살사건 등 여러 과거사 진상규명과 재발방지를 위한 위원회 활동도 많다.

29) 위원회 및 SOU가 진행되는 과정을 보면 정부(개별부처)의 정책조사 지침서(direktiv) → 위원회 설립 및 위원장 임명(ordförande) → 위원회 구성 (kommitté), 연구 및 조사 활동 → 정책연구서 또는 최종보고서(betänkande/SOU) 제출 → 여론수렴 과정(Remiss) → 정부의 법안 검토 및 제출, 의회 심의 및 표결 과정 거쳐 입법으로 진행된다. 전통적으로 입법은 국가조사위원회 보고서(SOU)에 기반하여 정부가 초안을 준비하지만 이 과정에서 투명성과 개방성을 위해 모든 정보가 수집 공개되고, 정당 지방정부 이익단체 개인들도 의견 낼 수 있는 기회가 주어진다. SOU는 정책의 합리성

책이나 제도로 시행된 후에 법제화되는 일이 많은데 1974년 헌법개혁과 마찬가지로 위원회 제도로 그러했다. 이는 관습과 정치적 규칙을 중시하는 스웨덴 헌법의 성격을 보여준다. 따라서 역사적으로 오랜 기간 축적된 경험, 합리성과 입법 과정의 전문성이 보장되는 위원회 제도로 만들어진 법은 매우 안정적이라는 것이다. 따라서 법을 만든 사람들의 취지와 입법 배경을 중시하는 입장에서는 팬데믹 상황에서도 정부가 관련법을 신중하게 해석해야 한다고 보는 것이다.

일반적으로 위기 시 필수적인 조치가 법적으로 가능하지 않게 되면 정부는 ‘헌법적 필요(constitutional necessity)’ 원칙을 고려하게 된다(Alstine 2009). 헌법적 필요는 사회 위기 상황에서 국가 기관이 합법적인 절차로 헌법을 무시할 수 있는 원칙이다. 이는 스웨덴과 같이 법의 지배가 중시되는 문화에서는 매우 예민한 문제로 1974년 헌법개혁 당시에도 헌법적 필요에 대한 논의가 있었지만 헌법 원칙에 반하고 법의 지배와 충돌할 수 있다는 우려로 채택되지 않았다. 헌법적 필요에 대한 논의는 2001년 미국 9.11테러 후 구성된 위원회에서 또 다시 논의되었지만 정부는 부정적인 입장을 보였다(Cornell & Salminen 2018; SOU 2003:32). 2008년 헌법조사위원회(The 2008 the Commission on the Constitution) 보고서에서는 평화시 비상 상황에 대처하기 위해 헌법적 필요의 가능성을 인정할 수 있으며 의회 헌법위원회의 사법심사를 통해 합법적인 것으로 수용될 수 있다고 했다. 정부는 이 제안 자체를 반대하지는 않았지만 비상권력은 제한되어야 한다는 보수적인 입장을 보였다(SOU 2008:125, 37 - 52). 초법적 비상사태(the supra-legal state of emergency)라는 헌법적 필요와 예상적 헌법대비는 전쟁만을 비상사태로 보는 스웨덴 헌법정신에 어긋난다. 비상권력의 남용 가능성과 헌정 및 법치주의의 약화를 막기 위해 헌법은 비상사태에 관해 명확하게 규정해야 한다고 강조하는 뵈켄회르데에 의하면 예상적 헌법대비 방식은 비상상황의 구체적인 특성과 이에 필요한 법적 대응을 알 수 없기에 문제를 해결하지 못한다고 말한다. 코로나 팬데믹처럼 법이 비상상황을 예측할 수 없고 비상상황시 정부는 법적 지원 없이 대응해야하기에 이러한 대응 방식이 헌법과 법치주의의 진실성(integrity)을 약화시킬 수 있기 때문이다(Cameron & Cornell 2020).

스웨덴 헌법에 평화시 비상권력에 대한 조항이 없는 것은 200년 넘게 전쟁 및 내전을 겪지 않은 스웨덴의 역사적 경험이 반영된 것이다. 일반적으로 거의 모든 나라들은 정부의 비상사태에 관한 법을 갖는데 비해 스웨덴 헌법은 초법적 비상사태에 대한 규정이 확실하지 않아 비상권력에 대해 ‘침묵(constitutional

silence')한다는 비판도 있다(Cornell & Salminen 2018). 이를 책임성의 문제로 볼 수도 있지만 체계적인 성문화가 미흡하고 관습법의 성격도 갖는 스칸디나비아 법체계의 특징을 고려한다면 문제라 하기도 어렵다. 위기상황 시 정부는 헌법 해석에서 '관습규칙과 침묵의 예외(unwritten rules and silent exceptions)'를 주장할 수 있다는 관점(Klamberg 2020)은 이를 반영한다. 이러한 침묵의 예외는 초법적 비상사태라는 헌법적 필요를 가능하게 하여 헌법의 대립적인 두 관점인 법의 지배와 인민주권을 넘어 법의 지배를 지키면서 주권자의 '결정'을 내릴 수 있게 한다. 위기상황에서 비상사태를 선언할 수 있게 한다는 것이다. 코로나 팬데믹 상황을 둘러싼 헌법적 논란은 법의 지배와 권력의 제한, 권한 기능의 분립을 중시한 스웨덴 헌법에 기인한다. '법의 의한 지배(rule by law)와 과도한 행정 권력은 민주주의를 위협하고 헌법원칙을 무력화시킬 수 있다는 점에서 이러한 논란은 시사하는 바가 크다. 스웨덴 헌법은 정부(국가)에 비상권력을 위임할 수 있지만 그 권한은 의회가 갖고 집행기준과 조치는 정부의 권한으로 위임한다. 또한 정부는 전문가와 관련 행정기관의 의견을 존중한다. 개인의 책임을 중시한 자율방역은 헌법의 집행기준 위임이라는 형식주의와 집행 행정기구인 보건청의 과학적 실용주의적 권고 규칙 사이에서 나온 것이다. 형식적인 연성(soft)헌법을 코로나 상황에 적용하면서 법적으로 긴장과 혼란이 나타난 것이다. 자율방역의 구속력 없는 규칙은 형식주의와 실용주의의 결합으로 야기된 결과라는 것이다(Wenander 2021). 헌정의 연속과 관습적 성격이 보여주는 스웨덴의 '약한 헌정주의 문화(weak constitutional culture)'(Pettersson 2015)가 지속될지 헌법적 필요의 가능성을 포함하여 보다 명확한 새로운 법적 시스템이 만들어질지는 스웨덴인들이 선택할 것이다. 헌법은 주권자의 것이고 주권자를 위해 존재하기 때문이다.

5. 스웨덴의 예외적 자율방역 - 제한된 권력과 개인의 자유

1) 헌법의 기능분립 원칙과 의회우위 원칙

스웨덴 헌법과 통치 거버넌스는 '권력 분립'보다 '기능 분립'에 기반해 있다고 한다(Dahlqvist & Reichel 2021, 140). 이는 헌법 1장 1조인 '모든 권력은 국민으로부터 나온다'라는 민주주의 원칙과 국민주권에 따른 것으로, 권력이란 국가 기

관들 간에 나누어야 할 어떤 것이 아니라 오로지 국민 개개인을 위해 쓰여야 하는 것이라고 보는 관점이다. 헌법에 의하면 공권력은 모두 평등한 가치를 갖는 국민 개개인의 자유와 존엄을 위해 사용되어야 하며, 국민 각각의 개인적, 경제적, 문화적 복지가 공권력의 가장 중요한 목적이 되어야 한다고 말한다(Ministry of Justice 2013, 5). 헌법상 의회, 정부, 사법, 지방정부 간 기능과 권한은 수평적으로 분산되어 있으며, 중앙정부 또한 (준)독립적인 지위를 갖는 각 행정청과 공공기관과 업무와 권한이 수평적으로 분산되어 있다. 입법기관인 의회와 법 집행기관인 행정부와 법원이 통치 거버넌스의 핵심 헌법기관이며, 특히 의회(The Riksdag)는 최고의 국민 대표기관으로 최고의 권위와 가치를 갖는다.³⁰⁾ 강한 의회주의와 국민주권이라는 최고 가치는 의회 주권(parliamentary sovereignty)으로 나타나며 의회 활동에 대한 통제의 부재가 이를 증명한다. 정부가 국가(스웨덴 왕국)를 통치하지만 정부는 의회주의 원칙에 따라 국민의 대표기관인 의회에 대해 책임진다. 의회 우위 원칙은 입법권뿐만 아니라 헌법위원회를 포함하여 여러 의회 기관의 정부와 사법에 대한 감독권한에서도 나타난다. 4명으로 구성되는 의회 옴부즈맨(The Parliamentary Ombudsmen)은 법과 규정이 법원과 행정부에서 제대로 지켜지는지 감독한다. 의회 기구인 감사원(The National Audit Office)은 3인 감사위원이 각자 독립적으로 국가 전반의 활동과 예산지출에 대한 감사 활동을 지휘 감독하고 판단한다(Ministry of Justice 2013, 8-9).

헌법상 자치가 보장되는 지방정부 또한 통치 거버넌스에서 중요한 위치를 갖는다. 스웨덴 행정시스템은 전통적으로 두 개의 중요한 특징을 갖는데 행정 이원주의(dualism)와 강한 지방자치가 그것이다(Dahlqvist et. al 2021, 144; Ministry of Justice 2013, 3). 이에 더해 개방성 원칙도 매우 중요하다(Hall 2015). 행정 이원주의는 집행부처 내에서 중앙정부와 행정청 등 공공기관 간 구분을 말하는데 행정청은 조직상으로는 법적으로 중앙정부와 분리되어 있다. 이러한 스웨덴의 행정시스템은 강한 권한의 중앙정부를 갖는 대부분의 서구 민주주의 국가들과 차이를 보인다. 헌법 12장에 따라 준독립적인 행정청은 중앙정부의 지침에 따라 정책을 집행한다(Cameron & Cornell 2020). 지방의회도 상당한 독립성을 갖는데 지방자치와 준독립적인 지방정부는 스웨덴 민주주의의 핵심 요소의

30) 입헌군주제를 도입한 1809년 정부조직법과 1810년 의회법은 의회의 독립성과 자유를 보장하기 위해 여러 제도적 방안을 만들었다. 의원에게는 입법 권리가 주어졌고 의회 위원회의 영향력이 확대되었으며 영구적 지위가 부여된 의회의 헌법위원회(The Constitutional Committee)와 의회 옴부즈만(Riksdagens ombudsman) 제도가 도입되었다.

하나이다. 지방정부는 보건의료, 교통, 교육, 복지서비스 등 많은 중요한 업무를 담당하고 있다. 정책 결정은 중앙정부의 정치인이 하지만 정책 집행은 정치적으로 중립적인 공무원 집단이 담당하고 있다. 문제는 현실적으로 정책 결정과 집행의 구분이 어려움에도 정치와 관료집단의 역할 분리는 책임소재를 불분명하게 만든다는 점이다. 코로나 팬데믹 상황에서 보건청의 독자적 판단으로 코로나 대응이 늦었고 정치적 개입의 부재로 내각 장관들의 역할은 미미했다. 이는 역사적으로 작동해온 스웨덴 행정시스템을 보여준 것이었지만 정치인과 관료 모두 책임을 회피할 수 있게 만들어 정부의 정치적 책임성 부재와 민주주의 문제를 드러냈다는 비판도 제기되었다(Andersson & Aylott 2020). 코로나위원회 보고서와 더불어 방역정책에 대한 평가와 행정 기관에 대한 감독은 계속 진행되고 있다. 행정의 투명성 및 개방 원칙이 지켜지고 있으며, 공공문서에 대한 완전한 정보접근권은 공공기관에 대한 지속적인 감시를 가능하게 한다. 공공문서 접근권이라는 헌법적 권리는 1766년 세계 최초로 출판의 자유를 법으로 보장한 스웨덴의 출판자유법(The Freedom of the Press Act of 1766)에서 비롯된 것으로 민주주의, 법의 지배, 행정의 효율성에 크게 기여하고 있다(Lind et. al 2017). 정보 접근권은 의회 옴부즈맨과 함께 부당한 권력행사와 부정부패를 막는 데에도 중요한 역할을 해 왔다. 정부와 보건청은 기본 전략이 옳았다는 입장을 고수하면서 2020년 12월부터 시작한 백신접종 조치를 비강제적으로 진행해왔다.

2) 2020 '비상 팬데믹 법'과 '2021 COVID-19 법'

사망자가 급증하던 팬데믹 초기 스웨덴 의회는 2020년 4월 16일 기존의 법을 개정하여 정부에 임시적인 비상권한을 부여한 '비상 팬데믹 법(The Emergency Pandemic Law, 일명 the April Law, 이하 4월법)'을 의결했다. 위기 상황에서 기존 감염병법을 예상적 헌법대비로 대응한 것으로 의회 헌법위원회는 이 법을 임시적으로 개정하여 신속하게 법적 조치를 할 수 있도록 했다. 감염병법은 보건청의 조정과 통제 하에 자발적, 예방적 조치에 기반해 있었는데 기존 법을 확대 해석하거나 행정명령 조치를 취하지 않고 법치주의에 충실했던 것이다. 2020년 4월 16일에서 6월 30일까지 한시적으로 유효한 '4월법'에 따라 대중모임 규제와 요양원 방문금지 조치가 이루어질 수 있었다. 애초 정부가 제출한 법안이 지나치게 광범위하고 일반적이라는 야당의 주장과 법제처의 의견으로 일부 수정되고 조건이 추가되었지만 정부로 하여금 향만, 학교, 체육관, 식당, 가게 등의 영업시

간 및 모임 제한 조치를 할 수 있도록 했다. 4월법이 가능했던 것은 헌법에 따른 것으로 헌법 8절은 일정 조건 하에서 법과 행정명령에 따라 상대적 기본권(2절)을 제한할 수 있음을 규정하고 있기 때문이다. 상대적 기본권을 수정 또는 제한하는 입법은 절대적 권리와 상대적 권리를 구분하는 헌법에 따른 것이다. 집회의 자유, 이동의 자유 등은 상대적 권리로 정부의 행정명령으로 제한이 가능하다.³¹⁾ 그러나 언제, 어느 정도로 기본권을 수정 제한할 수 있는지에 대해 헌법은 명확한 기준을 규정하지는 않는다. 이에 정부는 의회 승인 없이 규제 조치를 바로 시행할 수 있지만 조치 후 의회의 사후 검토 및 승인을 받아야 했다. 사망자가 급증하는 상황에서 이러한 ‘법치주의’가 어떤 의미가 있는지 의문이지만 스웨덴 정부는 법안을 제출하고 의회 승인을 거쳐 2020년 4월 18일 발효된 4월법을 갖게 되었다.

그러나 한시적으로 도입된 이 법은 실제 시행되지 못하고 2020년 7월 1일 자동 종료되었다. 코로나 피해가 심각했던 시기에 스웨덴 정부는 봉쇄와 같은 행정명령을 할 수 있었음에도 이러한 권한을 사용하지 않고 보건청의 의견에 따라 개인 자율방역을 유지했다. 뢰벤 정부의 리더십 문제와 보건청의 독립적인 권한도 중요한 요인이었지만 의회 내 다수인 야당이 4월법을 매우 복잡하고 까다롭게 만들어 실행하기 어려웠다는 점도 한 요인이었다. 법제처와 야당의 비판을 수용한 결과 정부가 신속한 결정을 할 수 있는 권한을 의회로부터 온전히 받지 못하고 사후 의회 승인을 받아야 하는 조건이 그 법을 무의미하게 만들었다는 것이다. 할렌그렌(Lena Hallengren) 보건사회부 장관에 의하면 야당, 특히 보수 온건당이 정부에 권한을 주지 않고 사실상 법을 무력화시켰다는 것이다. 물론, 의회 승인 조건은 중요하지 않고 정부가 적극적으로 강한 비상 팬데믹 법을 만들 수 있었다는 주장도 있다.

6월 30일 4월법이 종료된 후 미흡한 4월법으로는 팬데믹에 제대로 대응하기 어렵고 예상적 헌법대비라는 방식은 한계가 있다는 점이 드러났다. 정부는 여름까지 이동의 자유, 영업의 자유 등을 제한하는 새로운 법안을 만들고자 했지만 팬데믹이 장기전이 될 것이라는 예측과 헌법에 보장된 자유를 제한하는 일익기에 쉽게 처리하지 못했다. 2020년 10월부터 확진자가 증가하면서 정부와 뢰벤 총리는 이동 자제와 거리두기를 강조했지만 강한 조치의 필요성은 커져갔다. 식당 영업시간 등 거리두기를 강화하는 일부 제한 조치가 이루어지면서 새로운 입

31) 헌법이 보장하는 절대적 권리와 자유는 사형태형고문 금지, 종교의 자유, 소급처벌 금지, 정치종교문화 등에 대한 입장공개강요 금지 등이다. 일정조건 하에서 일반법에 의해 제한될 수 있는 권리와 자유는 표현 결사 시위의 자유, 이동의 자유 등이다.

법의 필요성이 제기되었지만 헌법과 기본권 제한에 대한 논란은 사라지지 않았다. 2020년 12월 의회는 팬데믹 대응을 위해 정치적으로 비상권력이 가능한 코로나법(the 2021 COVID-19 Act)을 만들어 정부에 더 큰 권한을 부여했다. 결사 및 시위의 자유, 소유의 권리, 거래의 자유 등 헌법적 기본권을 제한할 수 있게 한 이 법은 2021년 1월 10일 - 9월 30간 유효하며 세부적인 기준과 조치는 정부와 보건청의 권한으로 위임했다. 2020년 말이 되어서야 일부 봉쇄가 가능한 한시적 조치가 결정된 것은 법치주의에 따른 절차가 필요했고 팬데믹은 긴급한 위기라기보다 지속적인 위기로 볼 수 있기에 비상권한의 필요성이 제한되었기 때문이다. 2021년 3월 식당, 가게, 스포츠센터 등에 대한 거리두기는 강화했지만 실제 코로나법은 7월 1일 시행되어 9월 30일까지 3개월간 적용되었다.³²⁾ 더구나 기본권을 제한하는 데에는 사용되지 못했다. 정부의 법안에 대해 적용범위가 넓고 통제가 제한된 광범위한 위임 권력이라는 법제처와 의회 헌법위원회(the Riksdag's Committee on the Constitution), 의회 옴부즈맨³³⁾의 비판적 의견에 따라 행정명령과 같은 규제적 조치 후 의회로부터 위헌성에 대한 평가를 받도록 했기 때문이다. 행정 권한이 남용될 수 없도록 한 것이다.

2021년 7월 스웨덴 정부의 공식 발표를 보면³⁴⁾ 팬데믹 대응은 여전히 자율적이었다. 자유주의적 방역에 비판적인 의견도 있었지만 정부는 보건청의 의견을 수용했고, 개인의 권리와 자유를 중시했으며, 행정권력을 거의 행사하지 않았다. 2021년 8월 들어 감염율이 다소 높아졌고 2021년 9월 인구대비 사망자 수는 덴마크의 3배를 넘고 노르웨이, 핀란드의 7 - 8배였다.³⁵⁾ 9월 30일을 앞두고 스웨덴 의회는 코로나 상황의 악화에 대비하여 코로나법을 4개월 연장하기로 의결했다. 그러나 코로나법은 최소한으로 실행되었으며 9월 당시 이 법에 따른

32) 2021년 7월 1일부터 시행된 규제는 가게, 실내시설, 스포츠센터 등 인원 규제였는데 식당 실내에서 8명까지 함께 식사 가능, 지정된 자리의 실내모임은 300명까지 가능. 지정된 자리의 실외 모임은 3,000명까지 가능. 실외 집회는 1,800명까지 가능, 달리기 대회는 900명까지 가능했는데 다른 나라들의 기준으로 보면 매우 관대했다. 호텔 등 빌린 장소에서는 50명까지 자유로운 사적 모임 가능했지만 개인 주거 공간에서의 사적 모임에 대해서는 인원 제한이 전혀 없었다.

33) 헌법 8절에 따르면 법제처는 대법원 및 최고행정법원의 전헌적 법관으로 구성된다. 의회 옴부즈맨(The Parliamentary Ombudsmen)은 4명으로 구성되며 법과 규정이 법원과 행정부에 의해 제대로 지켜지는지 감독한다.

34) 본 발표는 2021년 7월 1일자 정부 발표이다.

35) 인구 백만명 당 코로나19 사망자 수 (2021년 9월 17일 기준) 스웨덴 1,434.36, 덴마크 449.77, 노르웨이 157.26, 핀란드 190.57, 네덜란드 1,021.76, 독일 1,117.56, 프랑스 1,657.68, 영국 2,012.08, 한국 46.2. [https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/\(2021/9/30](https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/(2021/9/30) 검색).

제한 조치는 사실상 없었다. 정부는 필요할 경우 제한 조치를 재도입할 수 있는 법적 권한을 가졌지만 9월 29일부터 식당 및 바, 공적 행사의 인원 제한 등 모든 공적, 사적 모임의 인원 제한을 해제했다. 재택근무 권고를 해제하고, 사람 많은곳 피하기, 위생수칙, 증상시 집에 머무르기와 같은 권고사항만 남았다.³⁶⁾ 이 시기 덴마크 등 유럽의 여러 나라들이 위드 코로나 정책을 도입하기 시작했다.

3) 자율방역 평가 - ‘스웨덴 예외주의’의 양면성

개인의 자유와 권리를 중시한 스웨덴의 방역 예외주의는 여러 요인으로 가능했지만 가장 중요한 요인은 헌법과 신뢰에 있다고 한다(Dahlqvist & Reichel 2021; Jonung 2020; Cameron & Cornell 2020). 개인의 자유와 공공기관의 독립성과 지방정부의 자치를 보장하는 스웨덴 헌법은 자유와 국가권력에 대한 국민들의 규범을 반영한다. 스웨덴인들은 자국의 국가기관, 정부의 효율성과 투명성, 정치의 책임성, 민주적 절차와 법의 지배에 높은 신뢰를 가지고 있다. 시민에 대한 정부의 신뢰, 개인간 사적 신뢰 또한 매우 강하다. 정부의 정보 제공과 권고에 기반한 스웨덴의 자율방역은 사회적 신뢰수준과 밀접히 관련되어 있으며, 개인은 자신의 건강과 생명을 지키기 위한 자유에 따라 권고를 중시한다. 헌법학자 트라이브에 의하면 헌법 밑바탕에 ‘보이지 않는 헌법’이 있다고 한다(Tribe 2008). ‘보이지 않는 헌법’이란 한 사회의 역사적 경험과 지혜, 축적된 판례, 시민 사회의 역량, 미디어 및 전문가 집단의 비판적 역할, 공동체의 윤리의식, 개인의 자율성과 도덕 등 한 나라 전체의 역사적, 사회문화적, 정치적 토양을 말한다. 정치적으로 매우 중요한 시기였던 20세기의 ‘헌법 없는 반세기’가 보여주듯이 ‘보이지 않는 헌법’이 제대로 작동되면 명문화된 헌법 없이도 법치가 잘 이루어질 수 있다. 스웨덴의 방역 예외주의는 스웨덴의 보이지 않는 헌법의 모습을 보여주었다고 평가할 수 있다. 물론 그 ‘모습’에 대한 관점은 서로 다를 수 있다.

둘째, 자율적이고 독립적인 강한 개인이 방역 예외주의의 주체였다는 점이다. 권고 중심의 자율방역이 지속될 수 있었던 것은 독립적인 스웨덴인들 각자가 자신의 자유와 책임을 중시했기 때문이다. ‘침묵하는 스웨덴인(the Swedish silence, en Svensk tiger)’, ‘혼자가 강하다(alone is strong, ensam är stark)’라는 격언은

36) 이에 대해서는 아래 기사 참고: <https://www.thelocal.se/20210908/key-points-how-swedens-covid-19-restrictions-will-change-at-the-end-of-the-month/> (2021/9/9 검색).

스웨덴의 문화적 특질을 보여준다. 강제성은 없지만 방역 권고사항은 모두가 조용히 지켜야 할 사회적 규범이었고, 실용주의적 전통은 개인의 자율성과 양심을 우선하도록 했다. 모두에게 평등한 교육의 기회, 자각으로 계몽된 시민 개인의 주체적이고 독립적인 역량이 법치를 실현하고 민주주의를 지키는 주체였다는 점에서 그렇다. 개인의 독립과 자유, 존엄성을 위해 헌법적으로 기본권을 강화했을 뿐 아니라,³⁷⁾ 주거정책을 포함한 포괄적인 사회정책과 분배정책을 통해 실질적으로 최소한의 개인의 안전과 안정을 보장해온 것이 중요했다. 강한 개인에 기반한 자율적인 공동체와 사회는 사회 각 부분과 조직의 수평적인 관계와 개방성을 확대하여 다양성, 포용, 공존의 민주주의 원리를 심화시켜 왔다. 이러한 중간(meso) 및 미시 민주주의 없는 거대 민주주의만으로는 진정한 민주주의를 이룰 수 없다. 개인과 사회가 더 많은 규범적 힘과 자원을 가질수록 국가권력을 더 잘 감독할 수 있고 국가권력은 주권자인 개인의 존엄과 행복을 위해 쓰여지게 된다는 점이다.

셋째, 과도한 행정권력은 민주주의와 법치를 위협할 수 있다는 점에서 스웨덴의 자율방역은 제한된 행정권력을 중시한 결과였다. 오늘날 제도적 민주주의가 이루어졌어도 여러 나라에서 비자유주의적, 권위주의적 통치가 나타나는 민주주의 후퇴 현상은 과도한 행정권력에서 비롯되고 있다. 법치주의를 정부의 권력행사에 법적 한계를 설정하는 것으로 보는 관점은 권력을 정치적으로, 사적으로 남용하는 것을 견제하고, 개인의 자유와 권리를 보장하며, 민주적이고 개방적인 사회를 중시한다. 선진 민주주의 국가들에서도 행정(대통령 또는 총리)권력의 확대와 강화는 자주 있어 왔다. 문제는 이러한 권한행사와 정책결정이 국민주권 원칙과 국민다수의 의사를 제대로 반영하는가이며 그렇지 않다면 이는 권력남용의 문제가 된다. 자유주의적인 의회주의와 토론에 의한 합의정치를 비판한 칼 슈미트(Carl Schmitt)는 인민주권을 위임받은 통치자는 '질서'를 위해 '예외상태', 즉 비상사태를 '결정'해야 하고 할 수 있어야 한다고 주장하면서 통치자의 강력한 권한을 강조한 바 있다. 그러나 과도하고 비민주적인 행정권력은 헌법적 규범에 어긋날 뿐 아니라 권위주의적 통치를 가져오기도 한다는 점이 지적되어야 할 것이다. 이에 헌법적 규범을 최고사법기구(대법원 또는 헌법재판소)에 위탁하

37) 스웨덴은 1974년 헌법의 별도 장에 개인의 권리와 자유를 명시했지만 충분하지 않다고 보고 기본권을 강화하기 위해 노력해 왔다. 1974년 이후 1992년까지 '권리자유조사위원회(the Commission on Rights and Freedoms)'를 5회 구성했고 사생활보호위원회(the Commission on the Protection of Personal Privacy)도 구성했다(Sveriges Riksdag 2016). 그 후 헌법 수정이 이루어져 기본권 내용이 확대되었다.

여 비민주적인 행정권력을 심판하는 일도 나타나게 되고, 또 이래야 한다고도 한다. 그러나 과연 그 헌법은 최고유능하고 완전무결한지도 확실치 않다. 정치의 사법화는 의회정치를 무력화시켜 정치무관심과 정치불신을 가져올 수 있고 사법의 정치화, 사법의 권력중속화를 초래할 수 있다는 점에서도 문제가 있다. 따라서 행정권력을 제한하고, 권한을 분산하고, 권력을 주권자를 위해서만 쓰이게 하고 쓰는 스웨덴의 헌정체제와 정치는 합리적이라 할 것이다.

스웨덴의 자율방역이 보여주는 함의는 헌법은 주권자의 것이고 헌법과 국가 권력은 주권자를 위해 존재해야 한다는 것이다. 스웨덴 헌법에서 전쟁 외 비상상황의 행정권한은 입법에 의해서만 가능하며 의회 헌법위원회는 정부가 취한 비상조치의 정당성에 대해 헌법위반 심사를 한다. 위반의 경우 초법적 비상상태로 보고 제재와 함께 정책 결정 과정의 모든 문서를 제출하도록 한다. 스웨덴의 자율방역은 권력제한, 기본권 보장, 사회통합 등의 헌법규범을 존중한 것으로 국민은 통제와 지배의 대상이 아니라 자유, 평등, 존엄이라는 헌법적 가치를 누려야 하는 개인으로 보는 것이다. 자율방역은 이를 지킨 과정이자 그 결과라 할 것이다. 정부와 의회는 정보제공과 방역수칙 권고, 백신 등으로 헌법규범을 지키고 국민주권의 이념을 실현하고자 했던 것이다. 강제적인 비상조치를 선택하지 않은 매우 예외적인 방식이었다. 이는 스웨덴 주권자들이 선택한 것이기도 하다. 모든 권력은 국민으로부터 나오기에 주권자는 막강한 행정권력을 원할 권리도 원하지 않을 권리도 갖는다. 다만 헌법은 국민의 것이기에 주권자는 이러한 행정권력이 합헌인지에 대해서도 정치적 판단을 해야 할 것이며, 과도한 행정권력의 사용이 꼭 필요했다면 합헌성(constitutionality)을 부여할 수도 있을 것이다. 과도한 행정권력 자체를 허용하지 않는 스웨덴 헌법은 이러한 판단을 필요로 하지 않는다. 실제 스웨덴에서는 법률적으로 초법적 비상상황이라는 헌법적 필요 원칙이 실행된 적은 없다고 한다. 따라서 중요한 것은 주권자 스스로 헌법적 규범을 지키기 위해 노력하고, 권력을 비판·감시하며, 정치에 참여하여 국민주권 원칙을 실현해야 하는 일이다. 개인과 사회의 민주적·규범적 역량만이 권력을 감시할 수 있고, 헌법적 가치를 구현할 수 있으며, 헌법규범과 현실이 괴리되지 않은 사회를 만들 수 있을 것이다. 민주주의 자체가 ‘인민의 지배’이자 ‘자기통치’이기 때문이다

마지막으로 방역 예외주의는 스웨덴 예외주의(Swedish exceptionalism)와도 깊이 연관된다. 유럽은 물론 이웃 노르딕 국가들과도 달랐던 방역 예외주의는 스웨덴 특유의 민족성, 즉, 역사적으로 만들어진 ‘스웨덴은 남다르고 특별하고 잘한다’는 민족주의적 우월주의 의식에 기인한다는 점이다. 스웨덴은 특별하고

우월하다는 문화는 오래되었지만(김인춘 2016)³⁸⁾ 오늘날과 같은 예외주의는 사회주의와 자본주의(자유주의)를 뛰어넘는 스웨덴식의 사회민주주의의가 1930년대부터 대외적으로 유명해지면서 형성되었다. 스웨덴의 평화중립노선, 보편적 복지국가, 합리적 노사관계, 민주적인 헌정체제, 세계 최고 수준의 자유와 평등, 경제적 번영, 정치적 안정, 투명성, 사회적 신뢰와 시민적 덕성 등 스웨덴의 뛰어난 성과와 제도는 오랫동안 스웨덴 예외주의를 보증해왔다(Edling 2013). '스웨덴 방식(Swedish way)'이나 스웨덴 모델도 스웨덴 민족주의 또는 스웨덴 예외주의 정서를 내포하고 있다. 문제는 이러한 스웨덴 예외주의가 '치명적'('Sweden's deadly exceptionalism')이라는 비판을 받을 수 있다는 점이다. 스웨덴은 항상 옳고 잘한다는 국수주의적 우월감과 보이지 않는 인종주의가 그것이다(Jansson 2018, 88)³⁹⁾. 스웨덴 예외주의는 1980년대 이후 신자유주의와 유럽통합, 1995년 스웨덴의 EU 가입으로 약화되었고(Pierre 2015) 2010년대 들어 극우정당의 득세로 종말을 맞았다는 평가도 있다. 팬데믹 초기 피해가 커 우월한 예외주의가 '평범한 예외주의(unexceptional exceptionalism)'가 되었다는 주장도 있지만(Andersson & Aylott 2020) 코로나 팬데믹을 통해 스웨덴 예외주의 의식은 여전하다는 점이 드러났다. 테그넬 박사는 팬데믹 초기 다수의 사망자가 발생한 것은 세계 최고의 투명성으로 보고가 정직하게 이루어졌기 때문이라고 말했다. 장기간에 될 것이라는 예측이 맞았고, 대부분의 나라들이 워드 코로나를 하고 있으며, 최근 들어 스웨덴의 상황이 호전되면서 스웨덴인들은 결국 자신들의 판단이 옳았다고 생각할 것이다.

2022년 2월 25일자로 스웨덴 코로나조사위원회의 최종보고서(Final report SOU 2022:10)가 발표되었다.⁴⁰⁾ 주요 내용은 위기관리 및 리더십의 문제가 있었고, 2020년 봄 신속한 조치가 제대로 이루어지지 않았으며, 일방적으로 보건청에 의존한 의사결정 방식의 문제를 지적했다(Summary in English SOU 2022:10, 3).

38) 스웨덴은 17세기에 핀란드 영토는 물론, 발틱 및 독일북부 일부 지역 등을 차지한 제국이었다. 스웨덴인들의 문화적 특성(Swedish silence)으로 평소 드러나지는 않지만 우월주의 의식은 코로나 팬데믹 상황에서 그 모습을 보여주었다고 볼 수 있다.

39) '보이지 않는 인종주의'도 스웨덴의 치명적인 예외주의의 특징이라고 한다. 코로나 피해가 이민자 거주지역에 집중되었지만 이에 대한 특별한 대책이 없었다는 점에서 일리가 있는 주장으로 보인다. 또한 2021년 12월 초 기준 스웨덴인들과 달리 임시거주 외국인(주로 난민, 이주근로자)은 백신패스(증명서)를 받지 못하고 있다고 한다.

40) <https://coronakommissionen.com/publikationer/slutbetankande-sou-2022-10/> (2022/2/27일 검색). 아래 영문요약 (Summary in English SOU 2022:10) 참조: https://coronakommissionen.com/wp-content/uploads/2022/02/summary_20220225.pdf.

특히, 팬데믹 대응에서 중앙정부, 보건청, 광역지자체가 제 역할과 임무를 다하지 못했고 이들의 문제점들을 지적했다. 스웨덴은 매우 분권화된 나라로 분리되고 분산화된 구조가 코로나 대응을 어렵게 만들었고 이에 궁극적으로 중앙정부에 책임이 있다고는 했지만 명확한 판단을 내리지 않는다고 공식적인 책임소재에 대해서도 언급하지 않았다. 이 보고서의 결론은 스웨덴의 자율방역을 ‘근본적으로 옳았다(fundamentally correct)’고 평가하며 적극 옹호했다(Summary in English SOU 2022:10, 3, 7).⁴¹⁾ 스웨덴의 자율방역이란 다른 나라들과 ‘다른 방식’으로 스웨덴과 같이 법치주의와 민주주의의 오랜 문화를 가진 노르딕 국가들 간에도 방역의 ‘이념적(ideological)’ 차이가 있었다고 한다. 이웃 노르딕 국가들을 포함하여 다른 나라들은 록다운, 금지 등 ‘엄격한 대응’을 ‘불완전한 정보(incomplete information)’에도 ‘바로(immediately)’ 했으나 스웨덴은 그렇지 않았고 한다. 방역대응은 과학과 검증된 경험에 기반해야 하며 정확한 정보에 따라야 한다는 것이다. 자율적 조치와 개인의 책임, 신중한 느린 대응의 스웨덴 방역은 개인의 자유를 보장했고, 장기적으로 지속가능하며, 국민들이 수용한 방역이었다고 평가했다. 스웨덴은 잘했다는 스웨덴 예외주의의 모습이라 할 것이다.

정부의 방역정책에 대한 스웨덴인들의 여론은 우호적이다(Esaiaasson et al. 2021). 스웨덴 예테보리 대학 조사연구소(SOM)의 2020년 4~5월 조사에 따르면 정부에 대한 신뢰도는 약 65%였고, 글로벌 여론조사기관 입소스(Ipsos)의 2020년 11월 조사에서는 약 62%의 스웨덴 국민이 ‘정부가 좋은 리더십을 보인다’고 답했다. 이러한 조사 결과는 팬데믹 초기 큰 피해에도 정부에 대한 높은 신뢰는 상당 기간 이어졌으며 오히려 강한 결집력(rally effect)을 보였음을 의미한다. 유럽연합(EU) 유럽외교협의회(the European Council on Foreign Relations, ECFR)의 연구에 의하면 팬데믹 대응 관련하여 스웨덴인들이 정부를 가장 신뢰하는 것으로 나타났다.⁴²⁾ 대부분의 스웨덴인들이 방역이 너무 느슨했다고 답하면서도 정부에 대한 신뢰는 여전했다. 2021년 10월 입소스(Ipsos)의 국가브랜드 지수(the Nation Brands Index)에 의하면 의료보건 위기 대응에서 스웨덴이 세계 60국 중 7위로 평가되었다. 이는 2020년 가을 이후 2021년 여름까지의 팬데믹 대응 성과를 평가한 것으로 같은 조사에서 2020년에는 15위였다고 한다.⁴³⁾

41) 2월 25일 최종보고서 발표 직후 기자회견에서 멜린(Mats Melin) 코로나조사위원회 위원장은 ‘조언과 권고에 기반한 대응이 ‘근본적으로 맞았다(fundamentally right)’고 말했다 그는 또한 ‘국가는 필요 이상으로 개인의 자유를 제한해서는 안된다’, ‘더 센 강제적 조치를 한 나라들이 필연적으로 더 나은 결과를 가져오지는 않았다’, ‘오래가고 반복되는 록다운이 필요하다고 생각하지 않았다’고 말했다.

42) The European Council on Foreign Relations Policy Brief 1 September 2021

5. 결 론

팬데믹 3년째를 맞은 2022년 1월 전 세계는 백신접종에도 불구하고 감염자 수가 폭증하고 일부 나라는 팬데믹 이후 최악의 상태를 보이고 있다. 이러한 상황에서 봉쇄와 통행금지를 재도입하거나 백신패스만 하는 등 각 나라의 방역대응은 다양하다. 미국은 연방정부나 뉴욕 등 대도시는 경제 봉쇄나 학교 봉쇄를 하지 않는다고 한다. 이스라엘도 확진자수 최다기록을 보이지만 봉쇄전략은 하지 않는다고 한다. 스웨덴은 100인 이상 실내 대중행사(public events)만 백신패스를 적용하고 지금까지와 같은 권고 중심의 자율방역을 유지한다. 중요한 점은 2020년 10월 스웨덴은 벨기에, 스페인, 영국, 이태리 다음으로 인구대비 코로나 사망률이 높았으나, 2021 중반부터 지속적으로 낮아져 2022년 1월 7일 기준 스웨덴의 인구대비 코로나 입원환자수와 사망자수는 유럽 24국 중 매우 양호한 것으로 나타났다.⁴⁴⁾

스웨덴의 자율방역은 단순히 하나의 방역 방식 그 이상의 중요한 의미를 갖는다. 특히, 우리에게 스웨덴은 사회민주당의 오랜 집권으로 사회민주주의 국가이며 '강한 국가'가 사회와 개인을 크게 규제하는 것으로 인식되기도 했다. 강한 국가인 것은 맞지만 개인도 강하고 사회도 강하다는 점, 이러한 사회와 개인이 정치에 참여하고 국가 권력을 감시하면서 함께 전체사회(societal)의 발전을 이루어 왔다는 점이 중요하다. 국가권력을 제한하는 제도와 규범으로 개인의 자유와 사회의 실제적 자율성을 보장하면서 민주주의는 시민개인의 참여와 제한된 권력이라는 성격을 갖게 되었다. 스웨덴에서 강한 개인을 만드는데 큰 역할을 한 것은 보편적 복지국가로 개인에게 필요한 사회적 기회와 안전을 공정하게 보장하여 개인의 권리와 자유를 확대·강화해 왔기 때문이다. 각 개인으로 하여금 평등한 가치와 권리를 더 많이 갖게 하여 더 많은 자유와 독립을 누릴 수 있게 한 것이다. 스웨덴 복지모델의 성공에는 민간기업 중심의 경쟁력 있는 산업, 효율적이고 공정한 시장경제체제 또한 매우 중요했다. 스웨덴에서 권력, 정치, 헌정체제의 목적과 기본적 역할은 개인의 최대한의 자유와 권리를 보장하는 것으로 그것이 사회민주주의인지 자유민주주의인지는 중요하지 않다.⁴⁵⁾ 중요한 것은 개인

43) 2021년 조사에서 독일 1위, 캐나다 스위스 공동 2위, 호주 4위, 뉴질랜드 5위이며, 강력한 조치로 코로나19 사망자가 스웨덴의 1/10 수준이었던 노르웨이와 핀란드가 각각 6위, 8위로(덴마크는 조사대상 제외) 평가되었다고 한다.

44) <https://www.thelocal.se/20220108/in-numbers-excess-deaths-in-sweden-during-pandemic-now-among-lowest-in-europe/> (2022 1/9 검색) 기사 참조.

의 자유와 권리를 위해 존재하는 권력과 민주주의로, 이러한 권력과 민주주의를 가능하게 한 헌정체제, 사회적 신뢰와 투명성, 시민의식이 중요했다(김인준 2020). 의미있는 성문헌법이나 판례법에 기반한 법 시스템 없이도 법치와 민주주의가 잘 작동할 수 있었던 것은 신뢰와 합리적이고 실용적인 원칙에 기반한 정치가 중요했기 때문이다.

스웨덴의 방역 예외주의의 본질은 헌정주의와 의회주의에 기반하여 제한된 국가권력과 개인의 자유라는 스웨덴 법치주의와 민주주의 그 자체였다. 사회적 신뢰와 합의, 개인의 자유와 책임이라는 문화적 규범이 구속력 있는 규제보다 중요했고 유의미했다. 결론적으로 법치주의와 민주주의 관점에서 스웨덴 자율방역의 의미와 함의는 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다. 첫째, 스웨덴은 개인의 자유를 제한하고 행정권력을 강화할 수 있는 법의 도입과 실제 시행에 매우 신중했다는 점이다. 권력 분산과 자제의 전통이 지켜졌으며 권력의 투명성과 공개성, 제한성을 보여주었다. 둘째, 팬데믹 기간 정부에 대한 스웨덴인들의 신뢰가 여전히 높다는 것은 전문가에 의한 자율방역에 동의하거나 최소한 반대하지 않는다는 것을 의미한다. 건강권, 생명권은 그 어떤 기본권보다 더 중요하기에 개인의 자유권 제한이 불가피할 수 있다. 다만 스웨덴은 코로나는 바이러스로 장기간 지속될 것이라는 전문가의 의견을 따랐기에 지속가능한 방역이라는 예외적 대응을 할 수 있었다. 강력한 방역으로 인해 또 다른 집단의 건강과 생명이 희생되고 위협받는 상황도 고려해야 했고, 특히 봉쇄로 인한 교육, 돌봄, 사회적 관계, 의료, 고용과 같은 사회적 권리와 기회의 축소나 상실은 스웨덴 복지모델의 부분적 포기를 의미하기에 선택할 수 있는 방안이 아니었다. 셋째, 강제적 조치를 취하지 않았지만 구속력 없는 규칙이나 권고라 해도 대부분의 스웨덴인들이 이를 지켰다는 점은 사회적 규범과 신뢰의 중요성을 보여주었다.⁴⁵⁾ ‘사회규범으로서의 법’이 실현된 것이다. 3년차에 전세계적으로 폭증하고 있는 감염자수를 고려할 때 방역의 성공과 실패를 평가하는 일은 쉽지 않고 평가 자체도 의미가 없어지고 있다. 결국, 어떤 방역이었나만 남을 것이다.

45) 스웨덴 헌법은 개인의 기본권과 민주주의 원리, 정부구성 등을 담고 있으며 정치적, 이념적 정체성이나 가치를 나타내지는 않는다. 이는 노르웨이, 덴마크 헌법도 마찬가지이다.

46) 권고 사항임에도 2022년 1월 기준 12세 이상 인구의 82%가 2회 백신을 완료하였다.

참고문헌

국문 자료

- 김인춘. 2020. “북유럽 국가들의 민주주의와 ‘권력조사(maktutredningen)’: 배경과 의미.” 『스칸디나비아연구』. 26, 105-145.
- _____. 2016. “스웨덴 식민주의와 스웨덴-노르웨이 연합(1814~1905): 연합 해체 후 탈민족주의의 노르딕 공동체와 평화.” 『서양사연구』. 54, 69-115.
- 김현철. 2018. “법치주의의 이론과 실제 : 최근 한국 헌정의 경험을 중심으로.” 『국가법연구』.14(3), 1-37.
- 신정완. 2021. “합의에 의한 개혁: 1990년대 이후 스웨덴 노인돌봄서비스의 시장주의적 개혁.” 『스칸디나비아연구』. 27, 1-40.
- 윤성현. 2018. “통일헌법의 기본원리로서의 민주주의 연구.” 『헌법학연구』. 24(2), 235-278.
- 이성준. 2020. “문화적 차원과 코로나바이러스감염증-19(COVID-19) 확진자 수 간 상관관계에 관한 연구.” 『스칸디나비아연구』. 25, 47-77.
- 장선화. 2021. “스웨덴 사회정책 전환과 위기대응의 정치경제: 노인보건의료-돌봄정책과 코로나19(COVID-19) 팬데믹 위기를 중심으로.” 한국정치학회 발표논문 (12.3).
- 최희경. 2020. “스웨덴의 코로나19정책대응과 미스매치.” 『공간과사회』 30(3), 9-61.

영문 자료

- Alstine, Michael P. Van. 2009. “Constitutional Necessity and Presidential Prerogative: Does Presidential Discretion Undergird or Undermine the Constitution?” *Tulsa Law Review* 45, 631.
- Andersson, Staffan & Nicholas Aylott. 2020. “Sweden and Coronavirus: Unexceptional Exceptionalism.” *Social Sciences* 9(12), MDPI.
- Askim, Jostein & Tomas Bergström. 2021. “Between Lockdown and Calm Down. Comparing the COVID-19 Responses of Norway and Sweden.” *Local Government Studies*. 1-21.
- Baldwin, Peter. 2021. *Fighting the First Wave: Why the Coronavirus was*

Tackled So Differently across the Globe. Cambridge: Cambridge University Press.

- Cameron, Iain & Anna Jonsson Cornell. 2020. "Sweden and COVID 19: A Constitutional Perspective." *VerfBlog*, [https://verfassungsblog.de/sweden-and-covid-19-a-constitutional-perspective/\(2020/05/07](https://verfassungsblog.de/sweden-and-covid-19-a-constitutional-perspective/(2020/05/07) 검색).
- Cornell, Anna Jonsson & Janne Salminen. 2018. "Emergency Laws in Comparative Constitutional Law - The Case of Sweden and Finland." *German Law Journal* 19(2), 219-250.
- Dahlqvist, Julia & Jane Reichel. 2021. "Swedish Constitutional Response to the Coronavirus Crisis: The Odd One Out?" in *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, edited by Matthias C Kettmann and Konrad Lachmayer 135-154. Oxford: Hart Publishing.
- Edling, Nils. 2013. 'The Primacy of Welfare Politics. Notes on the Language of the Swedish Social Democrats and Their Adversaries in the 1930s.' *Multi-layered Historicity of the Present: Approaches to Social Science History*, edited by Heidi Haggrén, Johanna Rainio-Niemi and Jussi Vauhkonen, 125-50. Helsinki: University of Helsinki.
- Smith, Eivind. 2003. *The Constitution as an Instrument of Change*. Stockholm: SNS Publishing.
- Elster, Jon, Rune Slagstad & Gudmund Hernes. 1988. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engler, Sarah, Palmo Brunner, Romane Loviat, Tarik Abou-Chadi, Lucas Leemann, Andreas Glasser & Daniel Kübler. 2021. "Democracy in Times of the Pandemic: Explaining the Variation of COVID-19 Policies across European Democracies." *West European Politics* 44(5-6), 1077-1102.
- Esaiasson, Peter, Jacob Sohlberg, Marina Ghersetti & Bengt Johansson. 2021. "How the Coronavirus Crisis Affects Citizen Trust in Institutions and in Unknown Others: Evidence from 'the Swedish Experiment'." *European Journal of Political Research* 60(3),

748-760.

- Goetz, Klaus H. & Dorte Sindbjerg Martinsen. 2021. "COVID-19: a Dual Challenge to European Liberal Democracy." *West European Politics* 44(5-6), 1003-1024.
- Haggrén, Heidi, Johanna Rainio-Niemi & Jussi Vauhkonen. 2013. *Multi-layered Historicity of the Present: Approaches to Social Science History*. Helsinki: University of Helsinki.
- Hall, Patrik. 2015. "The Swedish Administrative Model." in *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, edited by Jon Pierre, 299-314. Oxford: Oxford University Press
- Jacobsson, Bengt & Göran Sundström. 2015. "Governing the State." in *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, edited by Jon Pierre, 347-364. Oxford: Oxford University Press.
- Jansson, David. 2018. "Deadly Exceptionalisms, or, Would You Rather be Crushed by a Moral Superpower or a Military Superpower?" *Political Geography* 64, 83-91.
- Jonung, Lars, 2020, "Sweden's Constitution Decides Its Covid-19 Exceptionalism." Lund: Department of Economics, Lund University.
- Klamberg, Mark. 2020. "Reconstructing the Notion of State of Emergency." *George Washington International Law Review* 52(1), 53-98.
- Larsson, Bengt, Martin Letell & Håkan Thörn. 2012. *Transformations of the Swedish Welfare State: From Social Engineering to Governance?*. London: Palgrave Macmillan.
- Lind, Anna-Sara, Jane Reichel & Inger Österdahl. 2017. *Transparency in the Future: Swedish Openness 250 Years*. Tallinn: Ragulka Press.
- Lundgren, Magnus, Mark Klamberg, Karin Sundström & Julia Dahlqvist. 2020. "Emergency Powers in Response to COVID-19: Policy Diffusion, Democracy, and Preparedness." *Nordic Journal of Human Rights* 38(4), 305-318.
- Maerz, Seraphine F., Anna Lührmann, Lean Lachapelle & Amanda B. Edgell. 2020. *Worth the Sacrifice? Illiberal and Authoritarian*

- Practices during Covid-19*. Gothenburg: University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute.
- Ministry of Justice. 2013. "The Constitution of Sweden." <https://www.government.se/49b75a/contentassets/7b69df55e58147638f19bfdfb0984f97/the-constitution-of-sweden> (2021/11/15 검색).
- Nergelius, Joakim. 2018. "Sweden." in *International Encyclopedia for Constitutional Law* edited by Adré Alen and Dabid Haljan, 1-145. London: Kluwer Law International.
- Newton, Kenneth & Jan W. van Deth. 2016. *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World* (3rd Edition). Oxford: Cambridge University Press.
- Nygren, Katarina Giritli & Anna Olofsson. 2021. "Swedish Exceptionalism, Herd Immunity and the Welfare State: A Media Analysis of Struggles over the Nature and Legitimacy of the COVID-19 Pandemic Strategy in Sweden." *Current Sociology* 69(4), 529-546.
- Öberg, Shirin Ahlbäck. 2015. "Introduction: Constitutional Design." in *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, edited by Jon Pierre, 87-88 Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 2019. *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Petersson, Olof. 2015. "Constitutional History." in *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, edited by Jon Pierre, 89. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2015. "Rational politics: Commissions of Inquiry and the Referral System in Sweden" in *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, edited by Jon Pierre, 650-662. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon. 2020. "Nudges Against Pandemics: Sweden's COVID-19 Containment Strategy in Perspective". *Policy and Society* 39, 478-93.
- _____. 2015. "Introduction: The Decline of Swedish Exceptionalism?" in *The Oxford Handbook of Swedish Politics*,

- edited by Jon Pierre, 1-16. Oxford: Oxford University Press.
- Sveriges Riksdag. 2016. "Constitution of Sweden: The Fundamental Laws and the Riksdag Act." <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument-lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf> (2021/11/10 검색).
- Tribe, Laurence H. 2008. *The Invisible Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Trägårdh, Lars. 1997. *Statist Individualism: On the Culturality of the Nordic Welfare State*. Berkeley: Center for Western European Studies, University of California Berkeley.
- Wenander, Henrik. 2021. "Sweden: Non-binding Rules against the Pandemic - Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism." *European Journal of Risk Regulation* 38, 127-42.
- Zamboni, Mauro. 2019. "The Positioning of the Supreme Courts in Sweden - A Democratic Oddity?" *European Constitutional Law Review* 15(4), 668-690.

Abstract

**Sweden's Rule of Law, Democracy, and 'Swedish
Exceptionalism' as seen through COVID-19 -
Restricted Power and Rights to Freedom**

Inchoon Kim ■ Yonsei University

In the context of the 2020 COVID-19 pandemic, Sweden received great attention for its liberal 'relaxed' infection strategy without an urgent response. Almost all countries have implemented inspection, tracking, quarantine, regulation and ban, and lockdowns, but Sweden is an exceptional case, which has adopted a recommendation-based policy based on individual autonomy and responsibility. This infection exceptionalism is based on the scientific judgment of the Public Health Agency of Sweden which emphasizes that the pandemic will last for a long time and that medically, personally, socially and economically sustainable policies are emphasized. Sweden's infection exceptionalism has taken into account crises and threats at the social level, such as medical care, education, and childcare, in addition to the economic impact of lockdowns, rights to freedom and privacy protection, restraint in the exercise of power. This study, which attempted to analyze Sweden's relaxed infection strategy from a constitutional point of view, has intended to reveal that the characteristics of the Swedish rule of law and democracy are closely related to the strategy. The historical development of Sweden's rule of law and democracy which have formed the fundamental cultural and social characteristics such as customs, institutions, social norms, have contributed to the resilience of the relaxed strategy. By examining Sweden's constitutional and democratic system from a historical and socio-cultural

perspective, this article finds that the characteristics of Sweden's rule of law and democracy which emphasized dispersion of and restricted power, rights to freedom and social norms, and nationalistic superiority, so-called 'Swedish exceptionalism', are fundamental factors for the Sweden's exceptional and relaxed infection strategy.

Key Words: covid-19, Sweden's rule of law, restricted power, rights to freedom, Swedish exceptionalism

