

Ⅲ. 스웨덴의 다문화정책

1. 스웨덴 다문화정책의 배경과 내용

스웨덴의 다문화는 휴머니즘, 사회정의 등에 기초한 민주주의를 기반으로 한다. 스웨덴 다문화정책의 지향점은 비차별화·균등화·융화다. 스웨덴은 1975년 스웨덴 의회가 이민자의 성공적 사회통합, 다원 및 다문화적 사회 창조 등을 뼈대로 한 이민 정책의 포괄적 지침을 정하면서 다문화를 성공적으로 정착시킨 것으로 평가 받는다. 스웨덴의 다문화 사회의 단면은 피차시(市)에서 찾아 볼 수 있으며, 인구 7천명인 피차시 주민의 출신국가는 52개국이며 사용하는 언어는 47개에 달한다. 전국적으로는 16세 이하 청소년 팀 선수의 절반 이상이 이민자 가정 출신이다(양태삼, 2009).

스웨덴은 외국 이주민에게도 내국민과 동일한 복지 혜택을 제공하고 교육, 고용, 소득 면에서 격차가 발생할 경우 정부가 적극 개입한다는 원칙을 갖고 있다. 궁극적으로는 이주민들이 스웨덴 사회로 융화될 수 있도록 유도하는 것이 스웨덴 다문화정책의 핵심이라고 볼 수 있다. 인구가 적은 스웨덴은 외국인의 국내유입을 적극 수용하며 그들의 독자성을 인정하고, 내국민과 동등하게 사회전반으로 지원하고 있다(송경섭, 2010).

2. 스웨덴 다문화정책과 관련 법령

사회서비스법은 1980년에 제정 되어 1982년부터 시행되기 시작하였다. 스웨덴 의회에서 비준된 사회서비스법은 일반법과는 달리 큰 테두리만을 규정한 개요 법이다. 기초자치단체는 이법의 범주 내에서 각 개인에게 부여된 권리인 사회서비스의 내용을 제반 활동지침에 따라 구성할 수 있는 권한이 있다.

기초자치단체는 사회서비스법에 근거하여 자치영역에 거주하는 이민자 및 이민자 2세의 지원에 관한 다양한 프로그램을 적용시키고 있다. 사회서비스법의 구성은 서문을 포함한 전체 24개의 주제와 78개의 조항으로 나누어진다. 스웨덴 정부는 특히 외국인과 관련하여 1994년 사회서비스법 조항 내의 '기초자치단체의 책임'을 보다 명확히 한 특별법을 공표하였으며, 이법은 일반적 규정, 활동, 공공부조를 받을 수 있는 권리, 특혜, 발언권, 부분적 승인, 항소권, 국가배상, 침묵의 의무 및 전쟁의 주제 하에 전체 25조로 구성되어있다.

또 하나의 중요한 관련법은 차별금지법으로 2008년 스웨덴 정부는 차별에 대한 강력한 보호를 위하여 입법안을 의회에 제출하였다. 이 특별 금지법은 직장, 직업소개소, 교육, 사회서비스, 사회보험, 주택, 군대조직, 공적 영역 등에서 나타날 수 있는 7가지의 차별에 근거하고 있다. 즉 성, 성적정체성이나 성적표현, 인종적 배경, 종교, 신체적 장애, 성적취향, 나이에 관한 내용이 포함된다(백석인, 2008).

3. 복지제도

1) 연금

스웨덴의 복지시스템 중 소득보장을 하는 공적 제도로써 가장 대표되는 것은 국민연금이다. 현연금제도는 2003년 개정되어, 소득비례연금, 최저보장연금 및 적립식 개인계정연금으로 구성되어 있다. 스웨덴 연금의 기여금은 노동자 소득의 18.5%이며, 이중에 11.5%는 고용주가 나머지 7%는 노동자가 부담한다. 특히 개정된 연금제도는 PAYG(pay as you go) 시스템으로 당해 연도의 국민연금 기여금을 연금수혜자에게 지급하는 방식이다. 현 연금제도의 특징은 평생수입 원칙과 스웨덴 거주기간에 근거한 최저보장연금이라는 것이다. 전자는 평생 근로소득에 입각한 16.0%의 기여금과 2.5%의 펀드 수익 분이며 후자는 소득비례연금을 받을 자격이 없거나 최저보장연금보다 적은 소득비례연금을 받는 사람을 대상으로 스웨덴 거주기간과 비례하여 지급되는 연금이다. 완전 최저보장연금을 수령하는 조건은 25세부터 64세까지의 40년간 스웨덴에 거주해야 한다. 연금 수혜만으로 생활이 어려운 대상자들에게는 사회보장 사무소로부터 공적 부조나 기타 수당 수혜가 차선으로 마련되어 있다(백석인, 2008).

2) 고용

<표 III-1> 실업률 1987-2006 여성 및 남성(20-64세)

년도	스웨덴 여성	외국적 배경 여성	스웨덴 남성	외국적 배경 남성
1987	1.6	3.0	1.7	3.3
1990	1.5	2.5	1.6	3.8
1995	5.9	16.6	7.0	16.8
2000	2.8	7.6	3.5	9.0
2003	3.7	9.2	4.7	11.5
2006	3.2	8.7	3.8	10.0

출처: integrationsverket(2007)

<표 Ⅲ-1>에 나타나 있듯이 스웨덴 내국인의 실업률보다 외국인의 실업률이 더 높게 나타난다. 이 문제에 대해 스웨덴 정부는 소극적 노동시장정책과 적극적 노동 시장정책 모두를 적용하고 있다. 전자는 노동자가 실직한 경우 소득보장을 위한 고용보험의 형태로서 이루어지고 이으며 후자는 노동 시장청이 정책입안하고 기초자치단체의 고용안전센터가 집행하는 구조이다. 특히 구직자나 구인자를 위하여 다양한 유형의 노동 이장정책을 시행하고 있다. 구체적인 내용은 구직활동지원, 직업훈련, 창업지원 등의 구직자를 위한 서비스가 있으며, 구인자를 위한 서비스로서는 신규직업 모집이나 직원모집을 위한 사전훈련 등이 있다(백석인, 2008).

3) 공적 부조

1980년에 제정한 사회서비스법 제6조는 '부조를 받을 수 있는 권리'를 명시하고 있다. 6조에 따르면 자신의 욕구를 스스로 충족 할 수 없는 자는 사회복지 위원회로부터 자신의 생계를 위한 경제적 부조를 받을 권리가 있다. 공공부조는 따라서 사회적 소득보장, 즉 질병급여, 실업급여, 연금급여에서 제외된 혹은 사회보장사무소에서 지원하는 각종 수당을 지급함에도 불구하고 생계가 곤란한 빈곤층을 대상으로 지원하는 제도이다. 급여자격요건은 기초자치단체가 정하는 기준에 의하여 달라지는 특성이 있으나 철저한 자산조사를 토대로 이루어지고 있다. 급여기간은 무한정이며 급여수준은 필수 가계지출의 몇 가지 항목(보기: 식료품, 옷, 신발, 신문, 전화, TV 수신료 등)들로 정부와 의회가 매년 정하는 생계비에 의해 정해지며 기타항목(보기: 월세, 전기료, 의료비용, 치과이용료, 안경 등)들은 기초자치단체가 실질비용을 충당하고 있다.

사회복지위원회의 연간보고서(2008)에 따르면 2007년 211, 580 세대의 약 378,500명이 경제적 부조를 받았으며 이는 전체 인구의 4.1%에 달한다(백석인, 2008).

<표 Ⅲ-2> 경제적 부조를 받은 세대, 2007

	합 계	스웨덴인 세대	난민자 세대	이민자 세대
세대 수	211,580	107,640	29,290	74,650
퍼센트	100	51	14	35

출처: Socialstyrelsen(2008), statistic, socialtjanst(2008)

난민자 세대와 이민자 세대를 합한 49%, 약 18만 5천명이 2007년 최소 1개월 이상 경제적 원조를 받으면서 살아갈 만큼 공공부조는 외국 이주민에게 매우 중요한 역할을 하고 있다.

4) 스웨덴어 지원

교육법 (SFS, 1994:895) 제 7조에 따르면 이민자들은 525시간의 스웨덴어 교육을 무상으로 받을 수 있으며, 거주기간에 관계없이 스웨덴어 지식이 없는 16세 이상이 대상이다. 기초자치단체가 교육에 대한 전반적인 책임을 맡고 있으며 평생교육관 (Komvux)이나 다양한 교육기관에서 주당 최소 15시간 이상 주어진다. 스웨덴어 교육의 구조는 이민자의 다양한 배경, 조건을 고려하여 3단계별(Sfi1,2,3)로 구성되어 있다. 각각의 단계는 두 부분 과정으로 나누어져 있으며 (A/B과정, B/C과정, C/D과정) 교육 수준에 따라 차등 등급이 매겨지는 것이 특징이다(skolverket).

5) 모국어 강의 및 이중 언어 학습지원

스웨덴 교육법은 소수민족에 속하거나 혹은 스웨덴어가 아닌 외국어를 모국어로 사용하는 사람들에게 자신의 모국어 및 출신과 관련하여 모국어와 스웨덴어 모두를 개발할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 특히 초(중)고의 학생들에게 자신의 모국어로 강의를 받을 수 있는 권리를 명시하고 있다. 모국어 개발을 지원하는 취지는 학생들로 하여금 자존감을 향상시키고 문화적 정체성과 문화적 역량을 겸비한 이중언어를 구사할 줄 아는 개인으로서 개발하는데 초점이 맞추어져 있다(백석인, 2008).

6) 다문화센터의 재정적 지원

스웨덴 중앙정부는 매년 이민자총연맹에 일정한 금액을 지원한다. 2008년 48개의 이민조직체와 협력기관을 포함한 이민자 총연맹에 1천9백만 크로나가 지원되었다. 지원금액은 두 부분으로 나누어지는데 그 하나는 확정 금액이며 다른 한 부분은 유동금액이다. 전자는 이민자총연맹에 포함된 모든 조직단체에게 동등하게 지원되는 액수이며 후자는 조직단체 구성원 수에 따라 차등 지급된다. 지원받은 각각의 조직단체는 문화, 언어, 정체성 및 사회참여와 관련한 사업들을 중심으로 자체적으로 활동한다(백석인, 2008).

7) 취업 지원

2006년 12월 의회에 비준된 새로운 형태의 고용에 관한 법 제정은 2007년 1월부터 발효되었다. 적극적인 노동정책의 하나로, 이 법은 고용주세를 낮추고 새로 고용된 인력의 임금비용을 국가가 지원하는 형태이다. 특히 노동시장에서 오랜 기간 동안 제외된 인력들, 즉 실직자, 정부의 실업정책 프로그램 참여자, 질병급여를 받고 있는 자 및 이민자들을 노동시장에 다시 진입하게 함으로써 사회참여와 사회통합의 의미를 갖는다고 할 수 있다(Svenska Dagbladet, 2007).

본 법은 고용주에게는 32.42%의 고용주세 감세와 더불어 75%의 임금비용 지원이 골자로서, 25세 미만의 대상에게는 최고 1년, 25세~54세의 대상에게는 최고 5년 55세 이상의 대상에게는 최고 10년, 영주권을 얻은 난민이나 이민자에게는 최고 3년간의 임금지원을 보장하고 있다. 특히 이민자의 취업지원 경우에는 스웨덴어 교육(Sfi)과 관련하여 이루어지고 있다(백석인, 2008).

8) 통역지원 서비스

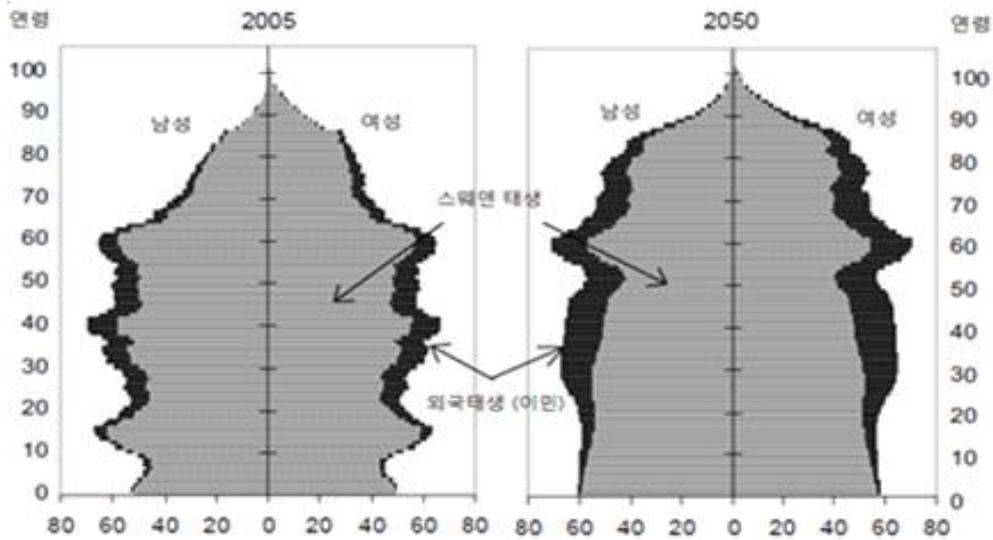
비스웨덴어권 이민자가 일차적으로 겪게 되는 의사소통 불편함을 해소하기 위해 스웨덴 정부는 통역지원에 관한 사항을 다양한 법 조항에 명시하고 있다. 일례로 행정법 제8조, 보건 의료법 제 2조, 재판에 관한 법전 제6조 등이 있다(백석인, 2008).

9) 법률지원 및 옴부즈맨 서비스

대부분의 기초자치단체의 행정사무소에는 무상 변호사가 1주일에 1회씩 상주해 있다. 변호사는 대상자의 문제 대처 방향이나 관련 부서를 소개해주는 형식의 서비스를 제공한다. 또한 기초자치단체는 이민자들이 직장 내, 교육, 보건 의료, 사회보험 영역에서 차별을 받는 경우 이를 대변해주는 '옴부즈맨' 서비스도 제공하고 있다(백석인, 2008).

4. 이민자의 인구학적 현황

[그림 Ⅲ-1] 스웨덴 거주권이 승인된 인구 추정(2005, 2050)



출처: 스웨덴 이민청 (www.migrationsverket.se)

스웨덴 이민청의 자료에 따르면 1980년부터 2006년까지의 거주권이 승인된 누적 숫자는 100만 명이 넘는다. 그 유형으로는 난민, 난민의 가족 및 친인척 결합, 외국인 전문인력 및 노동자, 유학생, 해외입양아동 및 EES 협정에 의한 거주권 승인이 있다. 그림 1의 짙은 색으로 표시된 부분이 외국태생으로 2005년의 경우 20대부터 60대까지 골고루 분포해 있지만, 2050년의 피라미드형을 보면 30대와 50대가 가장 두껍게 분포하고 있으며, 60대와 70대까지도 다소 얇아지기는 해도 두꺼운 지방층 처럼 감싸고 있는 형태를 띠고 있다. 이는 외국 노동력이 앞으로 중요한 스웨덴의 노동시장의 한 요소가 될 수 있고, 현재 외국인 출신 이민자의 40%가 실직상태에 있는 상황을 극복하지 못하면, 스웨덴의 사회보장에 큰 장애요소가 될 것으로 예측되는 부분이다.

<표 Ⅲ-3> 2013년 상반기 이민 지원자 현황

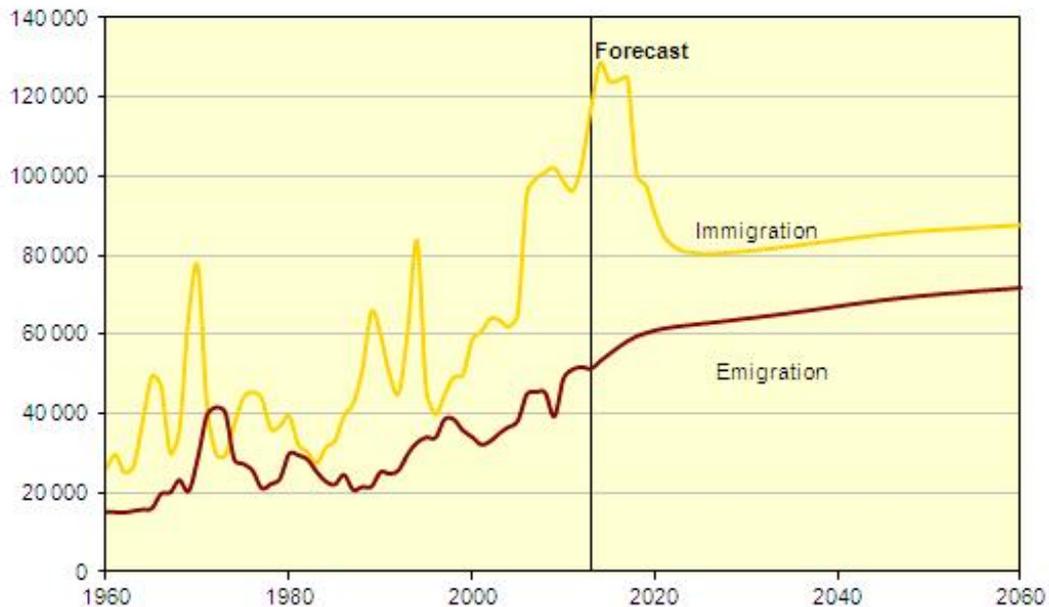
År-månad	Antal	varav män (inkl pojkar)	varav kvinnor (inkl flickor)	varav barn (inkl ensamkommande barn)	varav ensamkommande barn *1
Year-month	Number	of which male	of which female	of which children (unaccompanied minors included)	of which unaccompanied minors *1
2013-01	3802	2377	1 425	1 135	273
2013-02	2966	1880	1 086	884	209
2013-03	2963	1906	1 057	870	230
2013-04	3058	1939	1 119	937	216
Totalt	12789	8102	4 687	3 826	928

출처: 스웨덴 이민청 (www.migrationsverket.se)

5. 스웨덴 다문화정책의 중요성

[그림 Ⅲ-2] 1960-2012 기준 향후 이민 추세 예상 그래프

Immigration and emigration 1960-2012 and forecast 2013-2060



출처: 스웨덴 통계청 (www.scb.se)

[그림 Ⅲ-2] 통계청 자료에 따르면, 2013년부터 2060년까지 유입되는 이민자 수가 해외 이주민 수를 월등히 넘어설 것으로 전망된다. 현 거주 이민자뿐만 아니라 매해 난민 혹은 망명 신청자가 약 2,000여명-상반기와 하반기 총 집계 수치-에 달하는 통계 수치는 스웨덴 다문화 관련 부처에서 최우선 과제로 초점을 맞추어야 하는 분야가 이민자의 사회융합정책이라는 점에 당위성을 부여한다.

6. 정책사례

<2013 The Local's 에서 발췌>

2013 '관용과 포용의 나라' 스웨덴 소요, 복지에 가려진 차별의 벽이 드러나



지난 5월, 스웨덴의 수도, 스톡홀름 북쪽지역 허스비(Husby)에서 이웃 주민의 신고를 받고 출동한 경찰이 69세 노인을 총살한 사건이 거센 논란에 휩싸였다. 해당 경찰관은 현재 살인죄로 기소되어 재판을 앞둔 상황이다. 사건은 이민자, 특히 20대 젊은 계층의 이민자 혹은 실업자들이 정부에 대한 반감을 표출할 계기로 작용하여 차후 대규모 폭동을 일으키는 시발점이 되었다. 폭동은 허스비에서 락스베드(Rågsved) 등 스톡홀름 북부 교외 지역으로 점차 확대되었다. 위 4일간의 폭동으로 인해, 몇 백 명의 청년들이 레스토랑이나 차량을 방화하고, 경찰을 폭행하는 등 전 스웨덴을 혼란에 빠트렸다.

차량 방화 및 스웨덴 소요는 보이지 않는 이민자에 대한 차별을 수면 위로 부상시킴으로써, '복지 천국', '이민자에 대한 포용과 배려'로 널리 알려진 스웨덴의 대외 이미지를 실추 시키며 스웨덴의 복지 사각지대에 대한 세계 여론의 관심을 집중하고 있다.

1) 원인 분석

2011년 스웨덴 시민 비상 대책위원회 (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB)가 발표한 연구 결과는 위 현상 발발의 원인을 잘 설명하고 있다. 특정 지역(차별의 정도를 심각하게 느끼는 지역)의 청년들이 공무원, 경찰, 소방관, 앰블런스 운전자 등 공익 근무자들에 대해 적대적이며, 이는 정부에 대한 반사회적 울분이 일상생활에서 접촉이 비교적 쉬운 공무원들에게 나타난다는 것이다.

2) 스웨덴 다문화 사회 현 실태

스웨덴 통계에 따르면, 작년 중졸 이상 이민자의 실업률은 12% 였던 반면, 고학력의 스웨덴 태생의 구직자의 실업률은 3.5%에 불과했다(SCB, 2013).

보편주의 복지 혜택에 관한 스웨덴 모델을 적용한 지 10여년이 지난 현재, 스톡홀름은 1990년 이래로 국가 개입을 줄이고, OECD 경제선진국 중 불평등지수가 가장 빠르게 증가하고 있는 나라이다. 현재는, 평균 국민 삶의 질은 유럽 국가 중 최상위권을 유지하고 있지만, 정부가 장기적 청년 실업과 빈곤 문제 해결에 연속적으로 실패하면서, 위 불평등 체감 지수는 이민자 사회에서 더욱 높게 나타났다. OECD 연구 결과에 따르면, 총 인구의 약 15%에 달하는 해외출생자의 실업률은 약 16%로, 스웨덴 출생자의 실업률 6%와 뚜렷한 차이를 보인다.

허스비(Husby)의 청년 실업률은 약 6%로, 국가 전체 평균 실업률의 두 배에 달한 (REUTERS, 2013). 좌익 우호 타블로이드지 알프톤블라뎃(Aftonbladet) 측은 폭동 발발 지역을 교외 빈민가로 주장하며 정부 정책을 신랄하게 비난했다. 최근 실업률 증가로 이민자 반대파-극우파-인 사회민주당 지지율이 세 번째를 차지하면서, 유권자들은 내년 총선에 이민자들이 끼칠 영향을 우려하고 있다.

3) 2013 폭동 발발 이전 다문화정책에 대한 평가

스웨덴은 1975년 스웨덴 의회가 이민자의 성공적 사회통합, 다원 및 다문화적 사회 창조 등을 뼈대로 한 이민 정책의 포괄적 지침을 정하면서 다문화를 성공적으로 정착시킨 것으로 평가 받는다. 인구가 적은 스웨덴은 외국인의 국내유입을 적극 수용하며 그들의 독자성을 인정하고, 내국인과 동등하게 사회전반으로 지원하고 있다 (양태삼, 2009).

4) 정부 관계자의 입장을 통한 향후 정책 변화 예상

통합부 장관 에릭 울렌하그(Erik Ullenhag)는 위 소요에 관해 국가 내 다양성 존중의 중요성을 피력함과 동시에 국가의 과거 정책 문제점을 짚어내고 있다. 자국에 오는 이민자들의 다양한 기술을 수용할 기회를 놓쳤다는 입장이다.

“우리는 난민 혹은 망명 신청자들에게 본국의 특성화된 기술을 습득하고 전달하기를 권하기 보다 원조를 필요로 하는 무조건적 수용 방식으로 지나치게 많은 이민자들을 받아들였습니다. 이 부분에 관한 전반적인 정책 개정을 고려하고 있습니다.”

과거 스웨덴 정부는 이민자의 구직률을 인상시키기 위해 다양한 유형의 노동 시장정책을 시행해 왔다. 구체적으로 구직활동지원, 직업훈련, 창업지원 등의 구직자를 위한 서비스가 있으며, 구인자를 위한 서비스로서는 신규직업 모집이나 직원모집을 위한 사전훈련 등이 현재 제공되고 있다.

이에, 차후 이민자들을 위한 정책은 위 서비스를 부분 통합 및 세분화하는 방식으로 진행될 전망이다. 통합부 장관은 위 정책 개혁에 관해 다음과 같은 구상안을 언급했다.

“우리는 개개인의 특성에 맞는 교육 프로그램 제공에 초점을 맞추어야 합니다. 몇몇 이민자들에게는 강의보다 스웨덴어 강습과 인턴십의 병행이 적합할 수 있는 반면, 고학력자들에게는 구직 전, 주당 25-40여 시간 스웨덴어 전문 강의 선행이 더 효과적일 수 있기 때문입니다. 차후 통합 정책의 대대적인 개혁에 관해 우선적으로 고려할 부분은 첫째로, 국가가 이민자에게 해줄 수 있는 일을 묻기 보다, 국가를 위해 그들이 무엇을 할 수 있는 지 묻고, 개개인의 특성에 맞는 정책을 수립할 예정입니다. 즉, 수요에 따라 프로그램을 카테고리에 국한하여 제공하기 보다는, 언어 강습과 직업 훈련, 경력 체험을 통합적으로 참여할 수 있는 방안도 고려 중입니다.”
이에 덧붙여, 이민자들을 위한 스웨덴어 강습 형태를 바꾸는 것이 가장 시급한 문제로 지목하고 있다. “운전자들을 위한 스웨덴어 강습, 삼림업자들을 위한 스웨덴어 강습 등의 수 많은 예시를 참고하여 개개인의 수요에 따른 강의 제공을 국가적 제도 차원에서 수립하는 것을 제 일 목표로 삼고 있습니다.” (The Local's, 2013)

다방면에서 이민자들을 위한 복지제도를 시행함에도 불구하고 아직도 이민자와 현지인 사이의 간극은 좁혀지지 않는 바, 향후 정책 변화가 기대되는 바이다.

참고문헌

백석인(2008), 스웨덴의 이민자 복지와 사회통합 정책에 관한 연구 및 한국사회에 주는 시사점, 스칸디나비아연구, 9
송경섭(2010), 한국의 다문화교육정책 분석 및 발전방향 탐색
최연혁(2012), Social Welfare of Sweden.

연합뉴스 2009년 8월 24일, <인터뷰> 마그누손 스웨덴 다문화센터 소장

REUTERS 2013년 03월 27일 'Riots put Sweden's open-door immigration policy in spotlight' <http://www.reuters.com>

The Guardian 2013년 03월 23일 'Swedish riots rage for fourth night' <http://www.guardian.co.uk>

The Local Sweden's news in English 2013년 03월 27일 'Integration, anger, and the Stockholm riots' <http://www.thelocal.se>

The Local Sweden's news in English 2013년 03월 23일 'Minister: Stockholm riots 'not youth versus society'' <http://www.thelocal.se>

The Local Sweden's news in English 2013년 03년 28일 'Stockholm cop probed over pre-riot killing' <http://www.thelocal.se>

The Local Sweden's news in English 2013년 03월 24일 'Stockholm's not burning' <http://www.thelocal.se>

The Local Sweden's news in English 2013년 03월 24일 'Swedish firms 'clueless' about foreign graduates' <http://www.thelocal.se>

THE NEW YORK TIMES 2013년 03월 26일 'In Sweden, Riots Put an Identity in Question'<http://www.nytimes.com>