

스웨덴 공공부문 개혁과 노사관계

Stig Montin (스웨덴 외레브로대학교 사회정치학과 교수)

■ 스웨덴 공공부문의 구조

스웨덴의 정치·행정체계는 지리적으로 중앙, 지방 및 지역 단위로 나뉜다. 각 단위마다 주민이 선출하는 의회가 있다. 전국 단위로는 13개의 중앙 부처가 있고, 약 300개의 비교적 독립적인 각종 행정기관이 있다. 정부(국가) 공무원의 약 99%는 이들 행정기관에 고용되어 있으며, 나머지 1%는 중앙부처에 고용되어 있다. 그 외에도 각종 국영기업체, 재단, 기타 여러 형태의 국가 조직이 존재하고 있다.

지방 단위로는(지방 관할 국가기관 외에) 20개의 주정부가 있는데 이들의 주 기능은 보건 및 의료 행정이다. 290개의 시정부는 스웨덴의 일반행정을 광범위하게 담당하고 있는데, 이들은 주정부와 함께 1960년대 중반 이래 급격히 확대되어 왔다. 시 정부의 주 임무는 사회사업, 보육 및 유치원 교육, 노인 의료, 지체·정신 장애인 지원, 초등 및 중등 교육 등이다. 공공서비스 활동의 3분의 2 이상은 주정부와 시정부에서 수행한다. 이들 지방정부는 광범위한 권한을 갖고 있으며 막강한 자치활동을 펼친다. 그렇게 할 수 있는 것은 이들 정부가 활동 재원을 주로 지방 소득세에서 조달받기 때문이다. 이 글에서 언급하는 ‘국가부문’은 중앙, 지방 및 지역 행정기관과 국가 소유 기업체를 포함한다. 또 ‘지방부문’이라고 하는 것은 시 정부(지방정부) 및 주정부를 일컫는 개념이다.

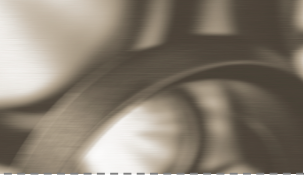
■ 국가부문의 제도 개혁

스웨덴 공공행정이 확대되던 시기에 적용된 대원칙은 민원 처리, 행정 및 사업 경영 등 각종 기본 기능을 조직상으로 한데 묶는 것이었다. 이 원칙에 대해서 1980년대에는 차츰 의문이 제기되더니 1990년대에는 폐기되었다. 대신, 공공행정은 사업 경영을 정의 실현, 행정 및 정치 통제하의 행정 기능으로부터 분리해야 할 상황에 직면하게 되었다. 1990년과 1997년 사이에 의회 및 정부 결정사항 약 230개가 중앙정부의 조직에 영향을 미쳤다. 총 약 600개의 기관과 기관의 부서 및 기타 각종 공공기관이 영향을 받았다. 이것은 공공기관 중 손을 대지 않은 것은 거의 하나도 없었다는 것을 의미한다.

국가부문 행정조직의 개혁은 일반적으로 2 단계 내지 3 단계를 거치는 일정한 패턴을 밟았다. 첫째 단계는 전통적으로 예산 배정을 받는 기관에서부터 어느 정도 예산 배정 대상에서 벗어나 자체 독립 재산체제를 갖추거나 내부 성과 담당 부서 또는 구매·공급 기능을 가진 기관으로 전환시키는 과정을 거쳤다. 이 단계는 규제완화 및 내부 시장화(internal marketization) 단계라고 할 수 있다. 두 번째 단계는 위의 복합 기관에서 국영 또는 반관반민 회사로 전환하거나, 또는 경쟁입찰 형태로 바꾼 뒤 다시 민영화하는 과정을 밟았다. 경쟁입찰이란 종전의 중앙 국가기관이 다른 공공기관이나 민간 고객에게 서비스 판매를 개시했다는 것을 의미한다. 국가기관을 주식회사 형태로 전환한다는 것은 권한의 일부 또는 전부를 포기하고 용역이나 제품을 판매하여 사업을 영위하는 것을 말한다(이것을 종종 법인설립이라고 한다).

이들 각 단계는 서로 논리적 연결고리를 형성하고 있으며, 과거 여러 국가기관이 이 과정을 밟은 바 있다. 어떤 기관의 경우는 민영화 하는 데 약 10년이 걸리기도 했다. 기관 내부인사는 보통 초기 개혁을 주도하지 않았다. 실제로 공무원들은 어떤 형태의 시장화나 민영화 조치에도 초기 단계에서 거의 관심을 보이지 않았다. 초기 단계는 정치권에서 외부 전문가 조언이나 세계적으로 유행하는 '신공공관리(New Public Management)' 개념에 따라 조치를 취했었다. 그러나 기관에서 일단 시장화 조치를 향한 여정을 시작한 뒤에는 각급 관리직 공무원들이 솔선하여 시장화를 더욱 촉진시키거나 민영화하는 데 앞장서기 시작했다. 숨어 있던 쇠신 에너지가 분출한 것이다.

스웨덴 정치·행정 문화의 특성상 공공부문 구조 개혁은 정치권, 공공부문 관리자 및 노동조합 대표들 간의 비교적 지루한 토론 과정을 거쳐 결정되고 시행되는 것이 보통이다. 단 한 번 이러한 관례가 지켜지지 않은 적이 있다. 1990년대 초에 일부 지방관청(국가교육위원회)을 포함한 한 중앙행정



〈표 1〉 복지서비스부문 비공공업무 근로자 비율 및 1993~2000년간 비율 증가 현황

연도	비공공업무 근로자 비율 (%)		비공공업무 근로자 비율 증가율 (%)
	1993	2000	1993~2000
보육	4.0	10.8	170
교육	1.2	3.4	183
노인 및 장애인 의료	2.5	12.9	416
어린이, 청소년 및 약물중독자 가정 보호	19.1	37.1	94
지방 복지서비스 총계	4.4	9.6	118

자료 : Welfare in Sweden : the Balance Sheet for the 1990s(Ds 2002:32), p. 173.

기관이 폐지되고 대신 분권화된 시 단위 기관과 소규모 중앙기구(국가교육처)를 설치했었다. 스웨덴 공공행정 사상 처음으로 한 기관의 전 직원(700명)이 새 기관에의 재임용 약속을 받지 못한 채 해고되었다. 새 기관인 ‘국가교육처’에는 약 200명의 직원이 고용되어 있다. 정리해고자의 처리를 위하여 ‘고용안정재단’(아래 참조)의 재정지원을 받아 특별 행정기관이 설치되었다. 1992년 인력 정리가 끝났을 때는 해고자의 55%가 재취업을 한 반면, 12%는 실업상태였으며, 나머지 33%는 연금을 받고 있는 것으로 나타났다.

■ 지방부문 개혁

지방정부 차원(시정부 및 주정부 포함)에서는 1990년대 초 이래 지속적으로 ‘민영화’가 이루어졌다. 이러한 민영화는 본질적으로 과거 공공부문의 독점적 기능에 속해 있던 서비스의 공급(또는 생산)을 재정지원권이나 행정규제권은 양도하지 않은 채 민간부문 - 상사, 회사, 조합, 비영리기관 -에 이양하는 것을 포함한다. 행정기관의 전 기능, 즉 재정, 생산 및 규제를 공공부문에서 민간부문으로 이양하는 것은 경미한 사항에 불과하였다. 지방 복지서비스부문 근로자의 비율은 1990년대 중에 두 배 이상으로 증가했다(표 1 참조). 이 수치를 지방별로 분류하면 매우 큰 차이가 나타난다. 민간 부분 근로자의 비율은 0%에서 약 40%까지 차이가 난다.

복지서비스와 관련하여 민간부문에서 가장 확대되고 있는 분야는 비영리부문이다. 1995년에 비영

〈표 2〉 주정부 보건·의료 서비스 부문 비공공업무 근로자 비율 및 1993~2000년간 비율 증가 현황

	민간 형태 근로자 비율 (%)	비공공업무 근로자 비율 증가율 (%)	
외래 및 입원 환자 보건·의료서비스	5.3	12.0	126
치과 치료 및 기타 보건·의료서비스	32.9	63.9	94
주정부 의료서비스 총계	8.3	17.8	114

자료 : Welfare in Sweden : the Balance Sheet for the 1990s(Ds 2002:32), p. 178.

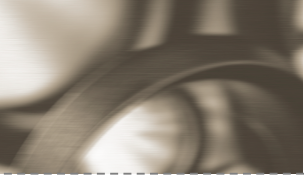
리기관이 지방정부에 제공한 서비스는 5억 스웨덴 크로네였으며, 2003년에는 27억 스웨덴 크로네에 달해 500% 증가를 보였다.

주정부 역시 시장 지향형 모델 및 시장 인센티브의 영향을 받았다. 1990년대 초에는 주정부를 내부 계약 모델로 전환하고 민영화하기 위하여 각종 법제도에 대한 개혁을 단행했다. 1990년과 2000년 사이 민간 보건·의료서비스부문 근로자의 비율이 114% 증가하였다(표 2 참조). 소위 '외래 및 입원 환자 진료' 분야라는 것은 보건·의료서비스부문에서 통상 사용하는 말로, 외래환자 진료 및 의료센터, 보육시설, 병원 및 기타 요양원 등 시설에 종사하는 근로자를 말한다. '기타 보건·의료서비스'란 의학연구소, 물리치료사, 작업요법사 등을 의미한다.

2000년에는 스톡홀름 소재의 한 대형 병원이 스웨덴 종합병원으로는 처음으로 민간에 매각되었다. 그러나 의회가 최근(2005년) 대형 응급병원을 금지하는 법률안을 통과시켰다. 각 주정부당 최소한 1개의 응급병원과 모든 의과대학 부속 지방병원은 공공 병원으로 남게 된다. 보건서비스의 민영화는 어떤 형태로든 금지되어 있지는 않으나 민영화 과정은 확실히 더딜 것이다.

■ 공공부문 고용에 미친 영향

1990년대 초에 공공부문 전반에 구조 개혁이 단행되어 정부기관들은 내·외적으로 영향을 받았다. 법인화(공공기관의 반관반민 공사로의 전환)의 결과 약 100,000명의 근로자가 영향을 받았으며, 기관 전환으로 인해 47,000명 가까운 직원들이 1990~97년 기간에 중앙정부에서 해직당했다. 1990년과 2000년 사이, 공공사업 분야를 제외한 국가부문 근로자수는 44% 감소하였다(표 3 참조). 시정부 및 주정부 단위에서도 특히 1990년대 중반에 고용 감소 현상이 일어났다.



〈표 3〉 1990~2003년 스웨덴 고용 동향

(단위 : 1,000명)

	1990	2000	1990~2000	2003	2000~2003
민간부문 고용	2419	2406	-13 (-0,5%)	2494	+88 (+3,7%)
공공부문 고용	1652	1321	-174(10,5%)	1329	+8(+0,6%)
공공부문 중 국가부문 고용	394	219	-175(44,2%)	234	+15(+6,8%)
공공부문 중 시 및 주정부 고용	1258	1102	-156(12,4%)	1095	-7(+0,6%)
총 고용 인원 수	4071	3727	-187(-4,6%)	3823	+96(+2,6%)

자료 : Official Statistics of Sweden Statistics Sweden 2004.

그러나 이것은 그들 모두가 실업자가 되었다는 것은 아니다. 과거 정부기관에 고용되었던 사람들의 대부분은 국가 소유 기업체에 재고용되었다. 일부 경우에는 퇴직자의 공석에 신규채용이 이루어지지 않았고, 또 다른 경우에는 실직자가 재취업을 위한 각종 공공 재정지원 훈련프로그램에 참가하였다. 마지막으로, 시정부 근로자들은 민영화된 시정부 사업에 새 일자리를 얻었다. 따라서 [표 3]에 표시된 수치가 총 실업자수의 증가를 의미하는 것은 아니다. 보다 중요한 것은 공공부문이 민간 또는 반관반민 형태의 관리 체제로 전환되었다는 점이다.

이렇게 볼 때 1990년대에는 경제 전체의 고용이 전반적으로 감소한 것이다(표 3 참조). 최근에는 이러한 추이가 깨졌지만 앞으로 수년간(2005~2010년) 민간부문의 생산성 증가와 일자리 해외이전으로 인해 민간부문 고용은 더욱 감소할 것으로 전망된다.

■ 개혁에 대한 평가

공공부문, 특히 국가부문에 대한 비교적 광범위한 제도 개혁은 해당 근로자들에 대해 여러 가지 영향을 미쳤으며, 소속 노조들이 그들을 위해 행동에 돌입할 것으로 예상된다. 근로자에게 미친 영향에 관한 연구 결과와 노동조합 입장에서의 비판 근거에 관해 약속하면 아래와 같다.


- 시정부 및 주정부 근로자의 80%는 여성이다. 그러나 초창기에는 직업을 갖는 혜택을 누린 것은 주로 남성 몫이었다. 그 후 일부 여성 기업가들이 복지부문, 특히 노인 의료서비스부문에서 소규모

모 회사를 창업했다.

- 복지부문의 공공 및 민간인 서비스 제공자들을 비교한 조사에 의하면 민간 근로자들의 고용주에 대한 만족도가 전통적 공공기관 근로자보다 높게 나타나고 있다. 이러한 조사결과와 배경에는 민간인 서비스 제공자(기업가)들은 일반적으로 장기 계약으로 근무하는 데 반해, 일반 지방기관 직원들은 훨씬 예측 불가능한 환경(즉, 매년 예산의 변동)에서 근무하고 있다는 중요한 사실이 존재한다. 직업 관련 만성 질병도 대체로 민간부문보다 공공부문에서 높았다.
- 내부 경쟁이 또 하나의 중요한 목표, 즉 공공기관간 협조 문제와 마찰을 일으켰다. 예산 적자와 기관 이기주의 경향으로 인해 전문직 근로자, 특히 사회서비스부문 근로자들이 고객의 욕구와 자원 간 균형을 유지하는 데 더욱 어려움을 겪게 되었다.
- 근로자의 의사결정참여에 관한 법률(Medbestämmandelagen)에 의하면 기관의 주요 변동사항을 결정할 때에는 사전에 노동조합 대표에게 이를 통보하고 노조와 협의하도록 되어 있다. 그러나 이러한 통보와 협의는 종종 초보적인 데에 그쳤다. 대부분의 노동단체들은 조직 개편과 감원 결정이 일반적으로 근거가 희박했다고 주장하고 있다. 개혁을 위한 의사결정을 함에 있어 그 개혁이 근로자에 미칠 영향에 관한 사전 분석은 일반적으로 이루어지지 않았다.
- 일부 노동조합은 구조 개혁이 모두 그렇게 나쁜 것만은 아니었다는 견해를 갖고 있다. 국가기관이 완전 폐지되어 새 기관으로 대체된 경우들이 있었는데, 그 때 한 조직 관련 위원회가 새 기관의 조직과 기능에 관해 건의했었다. 그런데, 이들 경우 대부분이 위원회가 노동조합과 긴밀한 협조하에 일을 진행했었다.

공공부문 노조들은 항상 근로자 이익의 옹호자로 매우 중요한 역할을 해 왔다. 스웨덴 총 근로자의 80% 이상이 노조에 가입되어 있으며, 국가공무원은 노동시장에서 최고의 노조 가입률을 보이고 있다. 스웨덴노조들은 다른 많은 국가에 비해 더 중앙집권화되어 있는가 하면 또 더 분권화되어 있기도 하다. 더 분권화되어 있다는 것은 최하위 노조에서 수행하는 조합 업무의 중요도 면에서 그렇고, 더 중앙집권화되어 있다는 것은 전국적 정책 결정에 대한 막강한 영향력 면에서 그렇다. 그러나, 정치적으로 강력한 위치를 차지하고 있음에도 불구하고 국가부문이나 지방부문의 구조 개혁에 대한 투쟁은 매우 온건했다.

투쟁이 온건했던 중요한 이유는 1990년대 초 이래 정리해고된 근로자들은 특별 재단으로부터 개



별적으로 실질적인 지원을 받은 때문이었다. ‘공무원고용안정협약’에 따라 1990년 4월 ‘고용안정재단’이 설립되었다. 이 재단의 활동은 동 협약에 따라 이루어지며, 사용자 즉 정부기관들이 지불하는 부담금으로 재원을 충당한다. 부담금은 단체협약으로 정한다. 유사한 고용안정재단이 지방부문 근로자를 위해서도 설치되었고, 두 가지 형태의 지원이 이루어진다. 즉, 고용 지속을 위한 예방적 조치와 재취업 지원이 그것이다. 정리해고의 위험이 있을 때 재단은 훈련 및 기타 활동 지원을 통하여 근로자가 같은 직장 내에서 다른 업무를 수행할 수 있는 자격을 갖추도록 해 준다. 통상적으로 이러한 활동은 사용자와 재단이 공동으로 경비를 부담한다. 재단은 또 근로자의 자기소개서나 활동계획 작성을 도와주고, 구직활동을 주선하며, 다른 사용자들과의 접촉도 촉진시켜 준다.

■ 몇 가지 교훈

비록 제도 개혁에 대한 비판은 거셌지만 노동조합들의 반응은 온건했다. 그것은 국가기관과 공공 노조 간의 신뢰관계 등 역사적·관행적 요인 때문이라고 설명할 수 있다. 또 하나의 중요한 이유는 고용안정기금의 창설인데, 이들 기금으로 많은 근로자들이 추가 교육을 받고 재취업을 하는 데 도움을 받았다. 개혁의 또 다른 교훈은 각종 쇄신을 위한 잠재적 힘도 생길 수 있다는 것이다. 정치적 결정과 정부 당국에 보내는 신호를 통해 이러한 힘을 발현할 수 있는 것이다. 한편, 제도 개혁과 공공 예산의 현저한 삭감으로 많은 근로자(특히 여성 근로자)들이 더 많은 직장 스트레스를 받게 되어 스트레스로 인한 질환에 걸리게 되었다. 마지막으로, 전문화와 차별화를 위한 제도 개혁은 분열 경향을 초래할 수 있어 행정관리 전체가 어렵게 된다는 것이다. **KLI**