

스웨덴 장기병가자 대상 직업소개 정책 도입 배경 및 그 결과

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 스웨덴

손혜경 (스웨덴 웁살라대학교 연구원)

■ 머리말

스웨덴 노동복지제도의 한 가지 중요한 요소는 적극적 노동시장정책이다. 이는 복지제도의 원활한 운영을 위해 국가가 노동능력이 있는 모든 스웨덴인들이 노동시장에 참여하도록 적극적으로 경제적, 교육적 지원을 제공하는 것을 의미한다. 현 중도보수 연합정부는, 과거 사회민주당 주도 정부하에서 상당수의 노동가능인구가 병 또는 사고 등으로 병가 휴가에 들어간 이후 기간의 제한 없이 병가수당 또는 조기연금을 받으며 일반 노동자에 비해 낮은 생활 수준을 영위하면서 생활하는 동안 노동시장으로 완전히 이탈한 경우가 많은 것에 상당히 비판적이었다. 또한 스웨덴 인구가 일반적으로 건강한 상태임에도 불구하고 병가자 및 장기병가자의 수가 국제적으로 높은 것은 병가수당 수령 조건이 강력하지 않아 일부에서 병가수당을 남용하고 있다는 지적도 있었다. 이 글은 중도보수 연합정부가 장기병가자를 대상으로 도입한 직업소개 정책 내용, 진행 상태 및 결과를 알아보기로 한다.

■ 장기병가자 - 스웨덴 노동시장의 외부자

1995년부터 2006년 초까지 스웨덴 전체 노동인구 약 500만 명 중 약 55만 명의 스웨덴인이 장기병가자인 것으로 판명되었다. 또한 스웨덴 사회보험국이 2007년에 발표한 자료에 의하면,

1995년과 2005년 사이 이들 중 극소수만이 노동시장에 재진입하거나 적극적으로 구직을 하는 것으로 나타났다. 2004년과 2005년 2년간에는 다행히 이 수치가 약간 증가한 것으로 나타났다. 사회보험국의 한 보고서에 의하면, 병가수당을 계속 수령하고 있는 사람들과 병가수당수령을 종료하고 노동시장에 복귀한 사람들 간에 상당한 차이점이 있다고 한다. 여성이나 남성 모두 정신적인 병을 경험한 사람들이 다른 종류의 병을 경험한 사람들보다 노동시장에 복귀한 비율이 높은 것으로 나타났다. 또한 노동시장에 복귀한 사람들의 평균연령은 40세이며, 병가수당을 계속 수령하고 있는 사람들의 평균연령은 55세인 것으로 나타났다. 문제는 노동시장을 떠난 기간이 길어지면 길어질수록, 또한 교육수준이 낮으면 낮을수록 노동시장에 복귀한 비율이 낮다는 것이다.¹⁾

■ 장기병가자 대상 직업소개(Arbetslivsintroduktion)의 정의

중도보수 연합정부는 2006년 가을 집권 이후 병가자와 관련한 여러 가지 개혁정책을 단행하였다. 그 중 구체적으로 2008년 7월 1일을 기해 재활의 사슬(rehabiliteringsskedjan) 정책을 도입하였다. 재활의 사슬 정책은 병가자에 대해 그들의 노동능력을 점검하는 일련의 정책이다. 병가기간이 길어지면 길어질수록 병가자의 신체적인 문제뿐만 아니라 심리적인 문제가 증가하는 것을 감안해, 병가 초기부터 노동시장 재진입을 적극적으로 추진하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 중도보수 연합정부가 개정한 병가보험법(sjukförsäkringslagen)에 의하면, 일반적으로 병가수당은 최장 450일간 364일(약 1년 3개월간)을 수령할 수 있다.²⁾ 병가수당 수령 초기 90일 동안에는 병가자가 병가에 들어가기 직전에 수행하던 노동을 다시 수행할 수 있는가, 또는 병가자가 병가 직전 소속되었던 사업장에서 사업주가 임시로 제공하는 노동, 업무를 수행할 수 있는가를 점검하고, 병가수당 수령일 90일부터 180일까지의 기간에는 병가자가 병가 직

1) 스웨덴 사회보험국(Försäkringskassan) (2007), Vägen tillbaka—en beskrivande studie av flödet ut från sjuk-och aktivitetsersättning.

2) 스웨덴의 실업보험, 병가보험 등의 사회보험은 일을 하지 않는 토요일, 일요일은 제외하고 주5일에 해당하는 금액만 지급된다.

전 소속되었던 사업장에서 다른 종류의 노동을 수행할 수 있는가를 점검하고, 마지막으로 180일 이후에는 전국적인 노동시장에서 합당한 직업을 찾거나 다른 적합한 노동을 찾도록 한다.³⁾

중도보수 연합정부는 재활의 사슬(rehabiliteringsskedjan) 정책이 병가자에게 요구 사항만 늘리고 구체적인 도움을 제공하지 않는다는 비판을 계속 받았다. 그럼에도 불구하고 2년 후인 2010년 1월부터 장기병가자들을 대상으로 하는 더욱 적극적인 직업재활 정책을 통해 그들의 노동시장 재진입을 촉진하려는 목적으로 장기병가자 대상 직업소개(Arbeitslivsintroduktion) 제도를 도입하였다.⁴⁾ 장기병가자 대상 직업소개 제도 참가 대상은 사회보험국에서 일반 병가수당을 450일간 수령한 이후에도 병이 낫지 않아 추가 병가수당을 신청하여 최대 550일(약 1년 반)까지 수령한 장기병가자들과 조기연금수령자(förtidspension)들로 제한되어 있다. 장기병가자 대상 직업소개 제도는 말 그대로 그동안 장기적인 병가로 인하여 노동시장에 대한 연결 고리를 거의 완전히 잃은 노동자들에게 국영직업알선소가 상담과 각종 조치를 통하여 장기적으로 그들에게 합당한 직업을 소개해 주는 것이다. 장기병가자 대상 직업소개는 보통 3개월 또는 그 미만의 기간에 이루어지는데, 그 기간이 지난 후에는 다른 실업자들과 마찬가지로 장기병가자 본인이 스스로 알아서 구직활동을 계속하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 사회보험국은 병가수당 수령기간이 종료되기 며칠 전에 장기병가자에게 수령기간이 종료된 이

3) Regeringen, 2011-07-05, Rehabiliteringsskedjan. <http://regeringen.se/content/2/c6/03/86/17b35078.pdf>

4) 여기에서 병가자와 장기병가자의 구분을 잘 알아야 한다. 병가자의 일반 병가수당 최장 수령기간은 450일이고 450일 이후에도 병이 낫지 않으면 추가로 병가수당을 신청할 수 있는데, 사유가 정당하다고 판정된 신청자들에게만 추가로 최장 550일간의 추가 병가수당이 지급된다. 이렇게 추가 병가수당을 받는 자들을 장기병가자라고 지칭한다. 추가 병가수당은 일반 병가수당보다 그 수준이 약간 낮다. 2011년 현재 연간 병가수당 최대액은 물가기초액(prisbasbelopp)의 7.5배이고 병가수당 최소액은 물가기초액의 24%이다. 이를 크로나로 환산하면 최대 321,000크로나(한화 약 5,382만 원)에서 최소 10,176크로나(한화 약 170만 원)이다. 물가기초액은 사회보험 급여 계산시 기본이 되는 액수며 물가의 변화에 연동하여 결정된다. 참고로 2009년 물가기초액은 42,800크로나(한화 약 717만 원)였고, 2010년에는 42,400크로나(한화 약 710만 원), 2011년에는 다시 42,800크로나로 인상되었다(Försäkringskassan, 2011-07-05, Om du är sjuk och inte kan arbeta). 병가수당액이 스웨덴 일반 노동자들의 임금에 비해 상당히 낮기 때문에 병가수당 수급자는 생활이 상당히 어려운 편이다. 이 때문에 야당측에서는 병가수당의 급여 수준을 올려야 한다고 계속 주장하고 있다.

후 어떤 행동을 취해야 하는지에 대한 설명이 되어 있는 편지를 보낸다. 며칠 후 사회보험국 사무관이 장기병가자에게 국영직업알선소 사무관과의 미팅에 참여하기를 전화로 제안한다. 보통 장기병가자와 사회보험국 사무관 그리고 국영직업알선소 사무관의 삼자 미팅에서 앞으로 어떤 행동을 취해야 할지에 대한 구체적인 정보를 얻게 된다. 한 가지 특기할 만한 사항은 장기병가자는 사회보험국 사무관의 협조 제안을 거부할 수 있다는 것이다. 또한 장기병가자 스스로 알아서 본인이 살고 있는 지역 국영직업알선소를 접촉할 수도 있다. 본인과 국영직업알선소 사무관 간에 어떤 직업에 언제, 어떤 방식으로 구직을 시작할 것인가에 대한 협의가 끝난 후에야 일을 시작할 수 있다. 이는 장기휴가자 본인의 건강 상태와 생활 형편에 기초하여 이루어진다. 국영직업알선소의 사무관과 협력하여 장기적으로 노동시장 재진입을 위하여 어떤 지원과 조치가 필요한지를 결정한다.

사실 장기병가자들 중의 반수가 노동생활에 영향을 줄 수 있는 정신적, 신체적, 지적 장애인들인데 왜 이들이 국영직업알선소를 접촉하여 구직을 시작해야 하는지에 의문을 가질 수 있다. 현재 스웨덴의 국영직업알선소에는 직접적으로 직업을 중개하는 사무관뿐만 아니라 직업재활을 담당하는 직업재활사, 물리치료사, 사회복지 상담가, 심리학자들도 일하고 있다. 이들 모두가 장기병가자들에게 상담을 통하여 직업재활에 도움을 제공하고 있다. 국영직업알선소는 또한 장기병가자 중 시력 또는 청력이 떨어진 사람들을 위한 장애인 보조기구들을 보유하고 있고, 장기병가자들은 이런 기구들을 사용해볼 수도 있어서 장기병가자는 새롭게 노동시장에 진입하는 것을 용이하게 하는데 필요한 모든 도움을 받을 수 있다. 국영직업알선소는 또한 기업 또는 기관과 광범위한 연결망을 유지하고 있다. 국영직업알선소는 외부에서 장기병가자들의 직업재활에 필요한 직업재활 서비스를 구매하여 장기병가자들에게 제공한다. 장기병가자가 직업소개(Arbetslivsintroduktion) 제도에 참가할 경우 참가 기간 동안 사회보험국으로부터 직업재활 활동보조금(aktivitetsstöd)이라는 명목의 경제적인 원조를 제공받는다. 활동보조금은 장기병가수당이 종료된 즉시 수령할 수 있다. 직업재활 활동은 일반적으로 하루 8시간 근로가 이루어지는 것이 아니다. 즉 직업재활 활동은 참가자들의 신체적, 정신적, 지적 능력에 따라 차이가 있을 수 있다는 것이다.⁵⁾

5) AMS, 2011-01-18, Frågor och svar om arbetslivsintroduktion.

■ 장기병가자 대상 직업재활 과정

앞에서 언급한 대로 장기병가자들의 건강 조건과 노동경력에는 많은 차이가 있을 수 있다. 장기병가자 대상 직업소개 초기 단계에 국영직업알선소 사무관과 장기병가자 사이에 한 번 또는 여러 번에 걸친 상담이 진행된다. 국영직업알선소 사무관과 장기병가자는 이런 상담을 통해 장기병가자의 직업재활 능력을 진단하고 이것에 기초해 직업재활 계획서를 작성하고 이 계획서에 따라 장기병가자의 활동이 이루어진다.

직업재활을 위한 활동은 개별 또는 그룹별로 진행되는데, 장기병가자 대상 직업소개 초기 단계에는 한 주에 수시간 정도 이루어지며 장기병가자의 건강 상태에 따라 직업재활 활동 시간이 늘어나 일반 근로시간과 같은 8시간의 활동이 이루어질 수도 있다. 직업재활 활동은 건강유지법, 정신적 훈련 및 체력단련 등이 포함된다. 직업재활 활동은 또한 직업과 직접적인 관계가 있는 이력서 쓰기, 또는 특정 직업에 대한 연습일 수도 있다. 보통 장기병가자들이 오랜 동안 고립된 생활을 영위한 점을 감안해, 일부 직업재활 활동 참가자들의 경우 단지 주거지를 벗어나 제3의 장소에서 비슷한 상황에 있는 사람들을 만나 대화를 나누는 것도 직업재활을 위해 유일한 활동일 수도 있으며, 또 일부의 경우 완만한 속도로 직업훈련을 하는 것일 수 있다. 이럴 경우 국영직업알선소가 장기병가자에게 맞는 직장 또는 작업장을 찾는 일에 도움을 준다. 국영직업알선소는 또한 일부 장기병가자들에게 재취업 역량을 배양시키기 위해 교육을 추천하기도 한다. 직업재활 활동은 또한 장기병가자의 거주지에 따라 차이가 있을 수 있다. 일부 장기병가자의 경우 직업재활 활동과 병행하여 병 치료를 받을 수도 있는데, 병 치료기간이 30일 이상 일 경우 직업재활 활동을 잠시 중단할 수 있다. 장기병가자 본인이 직접 구직에 성공해 약 50%의 시간을 일을 하면서 직업재활 활동에 참가할 경우 직업재활 활동 참가 시간에 대해서만 직업재활 활동지원금이 지급된다. 일부 장기병가자는 과거의 직장에 계속 고용된 상태일 수도 있는데, 이럴 경우 국영직업알선소는 정상적인 직업 생활을 다시 시작할 수 있도록 도움을 제공하기도 한다. 장기병가자는 예전 직장으로 돌아가 예전에 하던 일을 계속할 수도 있고 다른 업무를 맡을 수도 있다. 국영직업알선소는 또한 장기병가자들이 완전히 예전의 직장을 떠나 새로운 직장을 찾는 일에도 도움을 제공한다. 일부 장기병가자의 경우 병가 직전에 자영업자였을 수도 있는데, 자영업자의 경우에도 장기병가자가 직업소개(Arbetslivsintroduktion) 제도에 따른 직업재활 활동에 참가할 수 있다. 직업재활을 위한 활동을 진행 중에도 국영직업알선소의 사무

관은 자신이 담당하고 있는 장기병가자들의 진행 상태를 계속 점검하여 이들의 직업재활 계획 내용을 변경할지, 활동을 증가할지 또는 감소할지 등을 결정한다. 장기병가자가 직업소개 기간 후반부에 이르면 국영직업알선소 사무관과 장기병가자는 장기병가자의 직업재활 활동에 대한 평가를 하는데, 이 때 장기병가자가 앞으로 직업재활을 하려면 무슨 조치를 추가로 취하여야 할지에 대한 결론을 내리게 된다.⁶⁾

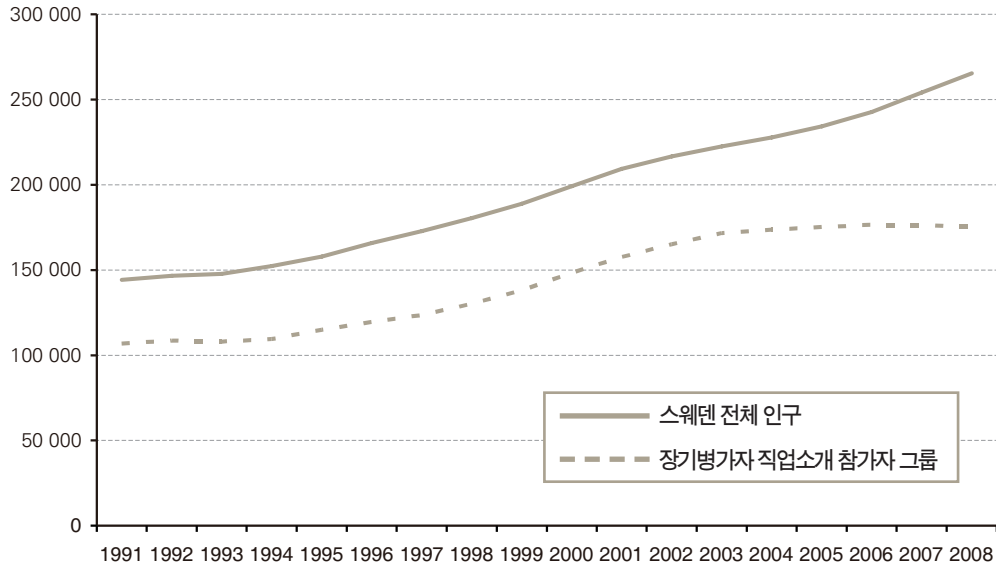
■ 장기병가자 직업소개(Arbetslivsintroduktion) 제도 실시 평가

국영직업알선소와 사회보험국에서는 장기병가자 직업소개(Arbetslivsintroduktion) 제도 실시 이후 약 1년 반이 지난 시점에 이 제도를 평가하는 보고서를 발표하였다. 이 보고서에 의하면, 2010년 1월 장기병가자 직업소개제도가 실시된 이후 2010년 9월까지 30,104명의 장기병가자가 직업소개제도 참가 가능 인원이었다. 앞서 언급하였듯이 장기병가자 직업소개제도 참가자 그룹의 소득은 스웨덴 전체 인구(16세 이상 스웨덴인)의 소득에 비하여 낮은 수준을 보여 왔다 (그림 1 참조).

1991년부터 2008년 사이 이들은 실업보험수당 아니면 사회보험국에서 제공하는 병가수당을 받으며 생활을 영위하였다. 국영직업알선소가 장기병가자들 중 직업소개제도 참가자 그룹에 대한 자체 조사 분석을 한 결과, 이 그룹의 소득 수준이 스웨덴 전체 인구와 비교할 때 1990년대 초부터 상당한 격차가 있는데 이는 그 때 당시 갑자기 올라갔던 실업률 때문인 것으로 나타났다. 실업자 또는 일반 병가자들 중 많은 인원이 1990년대 말부터 장기병가자 또는 조기연금생활자로 신분이 변화하였는데, 2000년대 전 기간에 걸쳐 이들 그룹의 경제적 상황은 더욱 악화되었다. 이 그룹은 또한 신체적 건강상황도 나쁜 것으로 나타났는데 이들은 실업자 또는 병가자 상태를 전전하며 지난 20년간을 거쳐, 10년 동안 임금 노동을 하지 않은 것으로 밝혀졌다. 국영직업알선소와 사회보험국에서 발표한 또 하나의 보고서에 의하면, 장기병가자 중 직업소개(Arbetslivsintroduktion) 제도에 참가했으며 노동 능력이 있다고 판정된 인원이 약 60%로

6) AMS, 2011-01-18, Frågor och svar om arbetslivsintroduktion.

[그림 1] 소득변화 추이, 1991~2008



자료: 국영직업알선소 및 스웨덴 통계청.

이들은 계속 국영직업알선소에 구직자로 등록되어 있다. 하지만 이들 중 단지 5%만이 정상 임금을 받는 일자리를 찾았으며, 또 2%는 예전의 직장으로 복귀한 것으로 밝혀졌다. 또한 이들 중 약 13%는 국가가 임금을 보조하는 임금 노동을 찾은 것으로 밝혀졌다. 종합하면 약 20%의 장기병가자가 노동시장 재진입에 성공한 것으로 볼 수 있다. 장기병가자 중 약 8%는 실업자로 계속 구직을 하고 있는 상태인 것으로 밝혀졌다. 직업소개제도에 참가가 가능한 장기병가자들 중 실제로 54%만이 직업재활 활동보조금을 받으며 활동하고 있다. 이렇게 직업재활 활동보조금을 받으며 직업재활 활동을 하고 있는 장기병가자들 중 대다수가 실제로 직업재활에 성공하려면 국영직업알선소에서 상당한 보조를 제공해야 한다. 다시 말하면, 이들은 건강상태가 좋지 않고 장기간 노동생활을 하지 않은 상황이어서 국영직업알선소는 일반 실업자를 관리하는 것보다 더 많은 자원과 조치를 취해야 하는 상황을 맞이하고 있는 것이다.⁷⁾

7) AMS, 2011-05-27, En deskriptiv analys av deltagarna i arbetslivsintroduktion, p.16.

■ 맺음말

중도보수 연합정부는 2006년 가을 집권 이후 장기병가자와 관련한 여러 가지 정책을 내놓았는데, 그 중에서 장기병가자 대상 직업소개제도는 최근 스웨덴 사회에서 가장 논란이 많은 정책이었다. 장기병가자 중 대부분이 신체적, 정신적 건강이 나쁘고 지적 능력도 부족하여 나날이 노동강도가 높아지고 있는 노동시장에 적응하는 것이 어렵기 때문이다. 노동조합, 장애인협회, 학계, 교회를 포함한 스웨덴 사회 일각과 야당측에서는 중도보수 연합정부의 장기병가자 대상 직업소개제도는 병약한 자를 더욱 고난에 밀어붙이는 비인간적인 정책이라고 강하게 비난하고 있다. 장기병가자들이 사회보험국과 국영직업알선소의 중간에 끼어 경제적 기반을 잃어버리는 사례도 간혹 발생하고 있기 때문이다. 이런 상황이 발생함에 따라 사회민주당을 비롯한 야당측은 그들이 다음 총선에서 승리하게 되면 중도보수 연합정부가 개정한 병가수당법 및 장기병가자 대상 직업소개제도 등을 개혁할 것임을 계속 천명하고 있다.⁸⁾

장기병가자 대상 직업소개제도의 한 가지 긍정적인 측면은 이들 그룹에 대한 정확한 진단이 이루어졌다는 사실일 것이다. 이들을 노동시장에 복귀시키는 데 있어 앞으로 국영직업알선소는 일반 실업자를 관리하는 것보다 더 많은 재원을 투자해야 하며 또한 각종 직업재활 조치를 취해야 할 것이다. 덧붙여, 한 가지 분명한 사실은 병약한 자를 잘 돌보아서 사회의 낙오자로 떨어지는 상황을 어떻게 면하게 해야 할지는 중도보수 연합정부이건 야당이건 간에 용이한 정치적 과제가 아니라는 것이다. **KLI**

8) Svenska Dagbladet, 2011-07-01, Sjukförsäkringen kan bli bättre i dag.