



스웨덴의 공공부문 일자리

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 스웨덴

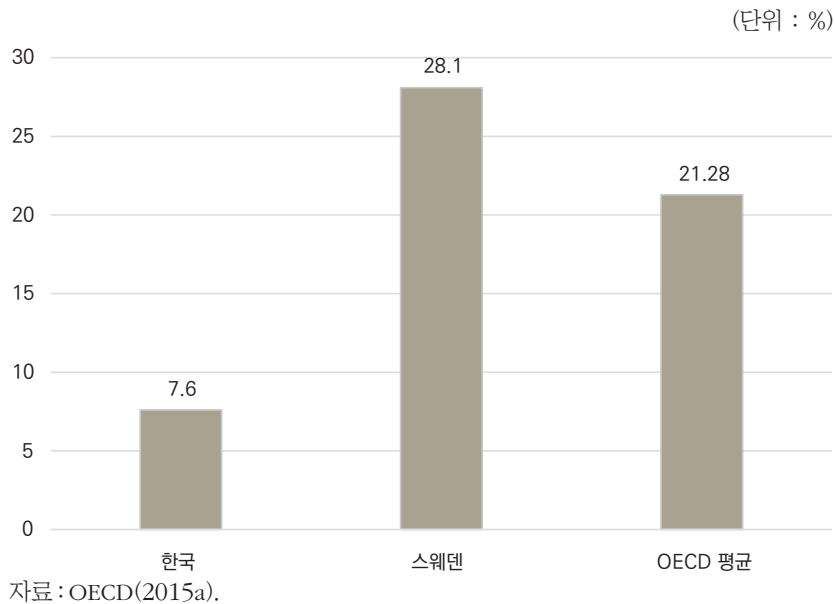
송지원 (스웨덴 스톡홀름 경제대학교 경영학 박사과정)

■ 머리말

OECD 회원국의 공공부문 고용 비중을 다룬 OECD(2015a)의 Government at Glance 통계자료는 우리나라가 OECD 회원국 중 공공부문 고용 비중이 가장 낮은 국가(7.6%) 중 하나임을 보여준다. 특히 2013년 기준, 공공부문 고용 비중이 OECD 평균(21.3%)의 3분의 1 수준이며, 공공부문 고용인원이 많은 것으로 알려진 스웨덴(28.1%)에 비해 4분의 1 수준에 그치고 있는 것을 확인할 수 있다(그림 1). 현 문재인 정부는 이 통계자료를 근거로 대선 전부터 공공부문 일자리의 확대가 필요함을 주장하며 공공부문 일자리 81만 개 창출을 공약으로 내걸었으며 당선 직후 일자리위원회를 설립하여 공약달성 의지를 표명하였다. 하지만 일각에서는 공공부문 인력 충원에 드는 재원 마련과 세금 부담 등을 근거로 이 일자리 제공 계획의 지속가능성에 의문을 제기하고 있다. 특히 다소 유연하지 않은 형태로 구성된 공공부문 노동시장과 공무원 연금 등의 문제로 인해 재정부담이 만만치 않을 것이라는 지적이다.

OECD 통계에서 확인할 수 있듯이 스웨덴의 노동시장 내 공공부문 고용비중은 높은 편으로 1960년대부터 심각한 경제위기를 맞았던 1990년대 초까지 꾸준히 공공부문 고용을 확대했으며 이후에도 높은 수준을 유지하고 있다. OECD의 Government at Glance 자료는 공공부문 고용 비중을 국가 단위로 비교하는 데 있어 적절한 자료임에는 분명하지만 각 국가 내부의 공공부문 노동시장과 특징을 담아내지는 못하는 단점이 있다. 따라서 이 글은 스웨덴의 공공부문 일자리의 현황과 특징 등을 다루고 스웨덴의 사례가 공공부문 일자리 확대를 계

[그림 1] 2013년 기준 노동시장 내 공공부문 비중(한국, 스웨덴, OECD 평균)

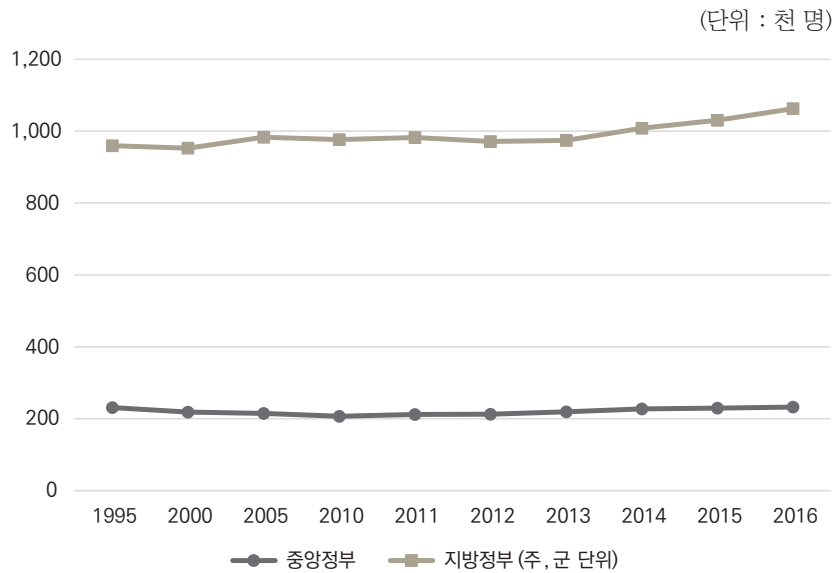


확하고 있는 우리나라에 어떤 교훈을 줄 수 있는지 살펴본다.

■ 스웨덴 공공부문 일자리의 특성

스웨덴의 공공부문은 크게 의회와 정부기관을 포함한 중앙정부와 21개 주(county, Län)와 290개 시(municipality, Kommun)를 포함한 지방정부, 두 부분으로 나뉘어진다. 중앙정부는 국방, 사법, 고등교육, 중앙행정 등에 관여하며 지방정부는 지방 내 교육 및 보건 서비스, 노인과 장애인 돌봄 등 사회서비스를 담당하고 있다. 스웨덴의 공공부문의 일자리는 1960년대 중반 이후부터 경제위기를 맞이한 1990년대 초 직전까지 지속적으로 증가했다. 특히, 1970년대부터 스웨덴 정부가 사회복지를 확대하고 복지국가 형성을 도모하면서 공공부문의 일자리가 폭발적으로 증가하였다. 2013년 기준 스웨덴 노동시장 내 민간부문의 비중은 72%, 공공부문의 경우 나머지인 28%를 차지하고 있는데, 1965년 노동시장 내 민간영역의 비중 85%, 공공부문 15%와 비교했을 때 공공부문 고용의 비중이 상당히 증가한 것을 확인 할 수

[그림 2] 스웨덴 공공부문의 고용인원(1995~2016년)



자료 : Statistics Sweden(2016a).

있다(Anxo and Ericson, 2012). 스웨덴의 공공부문 노동시장은 1990년대 초 구조개혁을 통해 많은 변화를 경험했는데 1990~1997년 동안 중앙정부에서 47,000명에 가까운 근로자들이 해고당했으며 지방정부 단위에서도 고용감소가 있었다(Montin, 2005: 7). 한편 구조개혁이 마무리된 1990년대 중반 이후부터 현재까지 공공부문의 고용, 특히 중앙정부의 총 고용인원은 큰 변화가 없었으나 중앙에서 지방정부로의 사회서비스 집행 권한 이관으로 인해 지방정부의 고용인원은 조금씩 증가했다(그림 2).

1990년대의 스웨덴 공공부문의 개혁과 노동시장 변화

1990년대 초 이전까지 스웨덴의 공공부문 일자리는 지속적으로 증가하였으나 경제위기를 맞이한 스웨덴 정부가 탈규제와 민영화를 들고 나오면서 스웨덴의 공공부문은 질적으로 많은 변화를 겪게 된다. 당시 스웨덴 정부가 민영화를 도입한 분야는 철도, 우편, 통신, 에너지, 의료, 교육, 돌봄서비스 등이다. 또한 경제위기 극복과 공공재정 건전화를 달성하기 위해 공공부문 개혁을 실시하였다. 가장 우선적으로 취한 조치는 중앙정부의 공공재정 및 의사결정

권한 중 상당 부분을 지방자치단체로 이관하는 일이었다. 특히 의료 및 교육 등 사회복지서비스의 제공은 지방자치단체의 관할하에 놓이게 되었다.

지방자치단체로의 권한 이양을 거치며 지방 공공부문의 노사관계 및 일자리 역시 많은 변화가 있었다. 특히 중앙화, 일원화되어 있던 공공부문의 보수 및 급여체계는 성과급여체제로 변경되었고 이에 따라 현재 스웨덴의 90%가 넘는 공공부문 종사자들은 근로성과와 맡은 책임의 정도에 따라 각자 다른 급여를 지급받고 있다. 공공부문 내 노동조합과 사용자단체 간의 단체협약을 통해 공공부문 근로자의 임금 범위는 어느 정도 제도화되어 있으나 그 범위 내에서 근로자는 개인의 성과 및 역량에 맞는 급여를 지급받게 되는 것이다. 일반적으로 공공부문 근로자의 성과 측정은 개인별로 최소 1년에 한 번 이루어지며 근로자가 맡은 책임을 달성하지 못했을 경우, 강등되거나 해고되는 경우도 있다.

공공부문 중 교사의 경우 1996년 경력과 근속연수를 바탕으로 운영되던 임금체계가 사라지고 성과를 바탕으로 한 임금체계가 새로이 등장했다. 또한 스웨덴 전역에 중앙화, 일원화되어 있던 교사의 고용과 해고, 임금체계의 결정권한이 각 학교의 교장에게로 이관되었다. 교사 개개인별로 임금을 지급하게 됨에 따라 교사의 능력 및 성과를 평가하는 기준 역시 만들어졌다. 이 평가기준과 개혁에 대해서 교사 노조는 지속적으로 비난해왔으나 새로운 개혁을 바탕으로 한 성과임금체계에 대한 교사의 만족도는 지속적으로 높아졌다. 1999년 기준, 전체 교사 중 3분의 1 정도만이 이 제도 개혁에 지지를 표했으나 2004년에는 교사 중 60%가 제도 개혁에 대해 긍정적인 태도를 보이는 것으로 나타났다.

교사의 임금과 근로환경 등이 학교장의 재량에 따라 결정됨에 따라 지역과 과목에 따라 교사에게 지급되는 급여 역시 차이가 나타났다. 상대적으로 교사의 수가 적은 지역의 경우, 교사를 채용하기 위해 더욱 많은 급여를 지급하는 조건을 내걸기도 하며 교사 지원자 수가 적은 과목인 수학이나 과학 교사들은 교사 지원자 수가 많은 타 과목(스웨덴어, 영어, 역사 등)의 교사보다 더 많은 급여를 지급받는 경우가 있었다.

보건의료부문에다 지방자치단체로의 권한 이양에 따른 개혁이 실시되었다. 간호사의 급여는 근로자 개인의 성과에 따라 협상할 수 있으며 근무하는 지역에 따라 급여에 차이가 생기는 일도 생겼다. 즉 간호인력이 부족한 지역에서 근무할 경우 간호인력이 충분한 지역의 간호사에 비해 상대적으로 높은 급여를 받게 되는 것이다. 예를 들어 간호인력의 채용과 유지가

어려운 스톡홀름 지역의 소아과 간호사는 욘쇼핑(Jönköping)의 간호사에 비해 평균 13% 높은 급여를 지급받는 것으로 알려져 있다(Montreal Economic Institute, 2012).

기간제 근로자의 증가

한편 1990년대 공공부문의 민영화, 탈규제 등으로 인해 공공부문 내 기간제 근로자(시간제 근로 포함)와 파견 근로자(Agency Worker)의 비중이 급격히 늘었다. 특히, 1990년부터 1995년 동안 기간제 근로자의 비율은 40%가량 증가했다. 이후 꾸준히 증가한 기간제 근로자의 비율은 2000년대 후반부터 15~17% 수준을 유지하고 있으며 2011년 기준, 공공부문 내 기간제 근로자의 비율은 중앙정부는 16.3%, 지방정부(주, 시 단위)는 16.7%이고 이는 민간영역의 기간제 근로자 비율인 16%보다 약간 높게 형성되어 있다(Anxo and Ericson, 2012). 주 정부 내 시간제 근로자의 비중을 조금 더 구체적으로 살펴보면 2000년대 이후 주 정부 내 의료보건서비스 부문의 시간제 근로자는 점차 줄어든 반면, 기타 사회복지서비스 분야의 시간제 근로는 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 의료보건서비스 부문의 시간제 근로자의 감소와 전일제 근로자 증가는 스웨덴 정부의 노력과 관련이 있다. 스웨덴 정부는 기간제 근로자와 같은 단기 근로자를 장기적으로 활용할 수 있는 방안 마련을 위해 노조와 지방정부 연합과 함께 지속적인 노력을 기울여 왔는데, 2017년 예산안을 통해서도 보건 분야의 단기 근로자 및 간호사를 교육하고 훈련하는 제도를 만들 것이라 밝힌 바 있다. 이 제도는 단기 근로자에게 중요 기술을 교육하고 또 기존의 기술을 강화하게끔 하여 단기 근로자를 노동시장에 장기간 머무르게끔 하는 것을 목적으로 하고 있다.

<표 1> 주 정부의 공공부문 근로형태별 고용인원(2000~2016년)

(단위 : 명)

		2000	2005	2010	2016
의료보건 서비스	시간제 근로자	59,793	47,459	42,600	35,900
	전일제 근로자	140,658	140,994	139,800	150,300
기타사회 서비스	시간제 근로자	3,387	8,014	7,600	8,100
	전일제 근로자	12,621	30,461	34,300	44,600

자료 : Statistics Sweden(2016b).

민간부문과 차이가 없는 공공부문 일자리

독일과 프랑스의 경우 공무원, 공공부문 근로자가 민간기업에 있는 근로자들과 다른 고용상 지위를 가지고 있지만 스웨덴의 경우 공공부문 근로자에게 적용되는 노동법과 규정들이 민간기업 근로자와 크게 다르지 않다(Anxo and Ericson, 2012: 3). 일반적으로 스웨덴의 노동시장은 산업별 노조와 사용자단체 간의 단체협약을 바탕으로 형성되는데 공공부문의 노사관계도 마찬가지로 산별협약에 의해 운영되고 있다. 스웨덴의 공공부문 조직이 지역정부 및 공공기관 부문, 중앙정부 부문으로 분리되어 있는 만큼 각각의 노조와 사용자단체 간의 단체협약에 근거하여 고용조건, 임금을 비롯한 노동시장 관련 제도가 구성되어 있다. 또한 스웨덴의 민간기업과 마찬가지로 공공부문에는 종신고용이 존재하지 않으며 고용보장은 오로지 근로자의 능력과 성과에 달려 있는 형태로 변화하였다. 채용에 있어서도 중앙차원의 공무원, 근로자 채용 기준과 절차가 정해져 있지 않기 때문에 획일화된 시험이나 채용방식을 따르는 것이 아니라 다른 민간부문과 마찬가지로 인력이 필요할 때마다 수시로 채용을 하는 방식을 택하고 있다. 특수한 직종(의료 및 간호, 교육, 판사, 검사, 외교 등)을 제외하고 채용과정은 민간기업과 큰 차이가 없으며 채용공고 역시 LinkedIn이나 HR 기업을 통해 게시하는 등 유연한 형태로 이루어진다.

<표 2> 스웨덴 공공부문 근로조건의 특성

특성	스웨덴 공공부문
진급에 있어 호봉(근속연수)의 중요성	거의 없음
교육수준과 근속연수에 따른 임금체계	해당사항 없음
정년보장	없음
근로조건 협상 수준	탈집중화, 지역, 산업과 개인 단위로 이루어짐
공무원, 공공기관 직원에 대한 법적 고용지위	없음

스웨덴 공공부문 내 여성의 비율

스웨덴 공공부문 일자리에선 또 하나 눈여겨볼 부분은 공공부문 내 여성 근로자의 높은 비중이다. 1970년대부터 스웨덴 정부는 복지의 확대와 노동시장 활성화를 동시에 도모하고자 여성에게 교육 및 사회서비스를 비롯한 공공부문 일자리를 제공하였다. 이 시기 여성 근로자의 공공부문 진입이 활발하게 이루어지며 1970년대 중반 67%였던 여성의 노동시장 참여율이 1980년대 말 78%까지 증가했다. 1990년대 경제위기를 겪으며 그 비율은 약간 줄어들었지만 2013년 기준 스웨덴의 공공부문 일자리 중 여성이 차지하는 비중은 71.8%로 OECD 평균인 58%보다 훨씬 높은 것으로 나타났다. 이 밖에도 2015년 기준, 선출직 공무원인 국회의원 중 여성의 비율은 43.6%로 스웨덴은 OECD 회원국 중 최상위에 위치해 있으며 장관 중 여성의 비율은 52.5%로 OECD 평균 29.3%보다 높았다(OECD, 2015b). 하지만 공공부문 내 높은 여성의 비율은 스웨덴 노동시장의 성별 간 직종분리를 보여주는 대표적인 사례로 노동시장 내 양성평등을 주장하는 이들은 이를 비판하고 있다.

■ 맺음말

이 글에서는 스웨덴의 공공부문 일자리의 변동과정, 특성 등을 살펴보았다. 스웨덴의 공공부문 일자리는 전체 노동시장에서 높은 비중을 차지하고 있으며 노사관계, 근로조건 등 운영 방식이 민간부문과 크게 다르지 않은 방식으로 상당히 유연한 모습을 보이고 있다. 공공부문의 유연한 노동시장 운영은 스웨덴 내 다른 산업과 마찬가지로 노사의 단체협약을 바탕으로 이루어지고 있다. 임금의 경우, 이 단체협약으로 결정된 중앙수준의 임금을 기준으로 하되 각 기관별로 개개인의 보충협약을 통해 최종 임금을 결정하게 된다. 또한 노동시장, 노동법 등의 적용이 공공부문과 민간부문에서 거의 동일하게 이루어지고 공공부문만의 고용지위가 따로 주어지지 않아 공공부문에서의 민간부문 진입, 혹은 그 반대로의 진입이 자유로운 편이다. 이러한 스웨덴의 유연한 공공부문 노동시장 및 제도는 경제위기로 인해 공공부문을 개혁해야

했던 1990년대 더욱 효율적으로 기능했다.

우리나라 정부가 최근 발표한 공공일자리 확대 방안은 노동시장을 활성화하고 상대적으로 인력이 부족한 사회서비스 부문 고용에 집중한다는 면에서 장점이 있다. 하지만 우리나라의 공공부문 노동시장 및 제도는 중앙화되어 있는 채용과정을 비롯하여 근속연수를 기반으로 한 임금체계, 정년보장, 연금 등이 남아 있어 여전히 경직적인 성격을 가지고 있다. 이러한 제도적 환경하에서 실시될 공공일자리 확대 방안은 단순 일자리 제공뿐 아니라 사회서비스 일자리의 공공부문 전환, 일자리 나누기 등의 내용을 포함하고 있지만 경직적인 제도하에서 일자리 증가로 인해 늘어날 세금 부담에 대한 대한 해결방안이 반드시 마련되어야 할 것으로 보인다. 특히 경기변동과 경제위기로 인해 공공부문의 축소를 필요로 할 시기에 현재 계획된 일자리 제공으로 확대된 공공부문을 어떻게 운영하고 지탱할 것인지에 대해서는 더욱 다양한 논의가 필요하다고 여겨진다.

또한 스웨덴은 공공부문 내 여성의 비율을 확대하면서 여성의 고용률을 높이는 데 성공했지만 그에 따른 성별 직군분리가 심화됨에 따라 그 문제에 대한 해결책을 고민하고 있다. 당장 우리나라도 공공부문 일자리 중 서비스 부문 등을 경력단절여성이나 여성의 노동시장 참여 확대를 위해 제공할 계획이지만 장기적으로 생겨날 성별 직군분리, 임금격차에 대한 문제의식도 반드시 갖추고 있어야 할 것이다. **KLI**

참고문헌

- Anxo, D. and T. Ericson(2012), *The effects of pay reforms and procurement strategies on wage and employment inequalities in the Swedish public sector National report*, Retrieved June, 27, 2017 from <http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Portals/0/Documents/Sweden-national%20report.pdf>
- Montreal Economic Institute(2012), “Work Organization in the Public Sector: The Swedish Example”, Retrieved June, 27, 2017 from http://www.iedm.org/files/note1312_en.pdf
- OECD(2015a), “Government at a Glance 2015”, Retrieved May, 23, 2017, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en
- _____(2015b), “Women in public sector employment”, in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.
- Statistics Sweden(2016a), “Employees in the public sector, thousands by sector, sex and year”, Retrieved May, 24, 2017, from http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__AM__AM0105__AM0105D/Landsting16g/table/tableViewLayout1/?rxid=91f24216-2243-4fb2-828c-5a5b9b3c337b
- _____(2016b), “Number of employments in the county councils by activity, agreed rate of employment, sex and year”, Retrieved May, 24, 2017, from http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__AM__AM0105__AM0105A/Landsting9g/?rxid=7e2a3438-10af-4e2f-9e5f-432424eb0dd2
- Stig Montin(2005), 「스웨덴 공공부문 개혁과 노사관계」, 『국제노동브리프』 3(5), pp.4~10.