

1990년대 이후 스웨덴 적극적 노동시장정책의 변화

장 선 화*

차 례

1. 서론
2. 스웨덴 적극적 노동시장정책의 확대과정과 특징
3. 1990년대이후 적극적 노동시장정책의 변화
4. 정권교체와 적극적 노동시장정책 변화
5. 결론

1. 서론

스웨덴에서 적극적 노동시장정책은 1950년대 이후 사민당 정부의 경제안정화 프로그램의 일부로 도입, 확대 실시되었다. 스웨덴의 적극적 노동시장정책은 사민당 정부와 노동시장조직의 협력하에 경제합리화와 노동이동성을 성공적으로 결합시켜 1970년대까지 성장과 고용면에서 안정적 형

* 한국의국어대학교 정치외교학과

태를 유지해왔다. 1980년대까지도 스웨덴의 실업율은 3% 이하로 유지되었으며 적극적 노동시장정책은 1990년대 초까지 정부구성의 변화에 큰 영향을 받지 않고 지속적으로 실시되어왔다.¹⁾

이 글은 1990년대부터 진행된 스웨덴의 적극적 노동시장정책의 변화 양상과 요인을 분석한 것이다. 1980년대까지 다른 정책 영역과 마찬가지로 노동시장 정책에서도 우파블럭은 사민주의 정부가 구축한 정책적 제한에서 크게 벗어날 수 없었다. 1990년대 초반의 경제위기를 벗어나면서 적극적 노동시장정책 규모와 비중의 축소-양적 변화-역시 좌우 정부시기에 걸쳐 비슷하게 나타났다. 그러나 2006년 중도우파연합 정부가 들어서면서 적극적 노동시장 프로그램의 내용과 질적 변화가 두드러지고 있다. 1990년대 초와 2000년대 말 집권당이었던 스웨덴 적극적 노동시장정책 변화에 경제적 요인-경제위기-의 영향력이 지배적이었던 과거와는 달리 1990년대부터 정치적 요인-좌우 정권교체와 우파연합 정부의 집권기 증가-의 영향력이 증가하고 있다는 가정 하에 정책 변화의 원인을 분석하고자 한다.

스웨덴에서 노동시장 정책은 실업 보상과 노동시장 프로그램으로 구성된다. 실업보상은 소극적 실업 보조 정책으로, 실업보험(UI)과 현금으로 지급되는 노동시장 보조금(KAS)이 이에 해당된다.²⁾ 적극적 노동시장 정책은 경제위기시 즉각적 실업완화를 위해 실시되는 대규모 일자리 창출, 일시적 실업보조금, 노동시장프로그램 등의 수단으로 구성된다. 노동시장 프로그램은 장기 실업자와 경제적 취약자를 노동시장으로 편입시키는 것

- 1) 스웨덴의 정당균열은 사회민주주의 대 비사민주의 혹은 사민주의 대 부르주아 블럭이라 지칭되는 바와 같이 좌-우 이념 균열이 대표적이다. 사민주의 대 비사민주의 블럭의 형성은 1930년대부터 1970년대까지 지속되었던 스웨덴 사민당의 압도적 정치적 헤게모니에 기인한 것이었다. 1970년대이래로 사민당은 단독으로 혹은 좌파당, 중앙당, 녹색당의 지지를 바탕으로 사민주의 정부를 구성해왔고, 보수당은 중앙당, 자유당, 기민당(1991년부터)과 중도우파연합 정부를 구성했다.
- 2) 스웨덴의 실업보험기금은 기본 보조금과 임금연동보조금으로 구성되어 있다. 실업보험기금에 가입되어 있지 않은 경우 보충실업보험기금(Alfa)에 의해 기본 보조금을 받을 수 있다. 실업 보조금을 받기 위해서는 적어도 6개월 동안 매달 80시간 혹은 연속적으로 6개월간 480시간이상 매달 적어도 50시간 일했다는 기록이 있어야 한다(질병, 군복무, 2세 이하 자녀육아시 실직 전 12개월까지 고용으로 인정, 질병으로 인한 실업 시 5년~최대 10년까지 인정가능). 실업 보조금은 일반적 기준으로 최대 300일까지 받을 수 있다(Arbetsförmedlingen의 실업보험수급요건 참조).

을 목적으로 하는 다양한 직업훈련 및 교육, 취업관련 프로그램들로 구성되어 있다. 현실적으로는 적극적 수단과 소극적 노동시장 정책 수단은 명확히 분리되어 실행된다기 보다 서로 긴밀히 연관되어 있다. 일정 기간 이상 직업훈련 프로그램에 참가한 참여자는 취직한 것으로 인정받아 보조금 지급 자격을 다시 부여받게 되기 때문이다(Sianesi 2001, 7-8).³⁾

스웨덴의 적극적 노동시장정책의 특징은 고용효과를 갖는 실질적 직업훈련 프로그램이 제도화되어 있고, 훈련과정에 참여한 노동자들의 취업을 원활하게 할 수 있는 구직-고용 시스템이 확충되어 있다는 점이다. 스웨덴 사민당 정부는 1950년대부터 경제안정화정책의 일환으로 성장 산업 부문 일자리를 대규모로 창출함과 동시에 사양 산업 부문에서 발생하는 실업자들을 흡수하기 위한 직업훈련 프로그램과 이직을 담당하는 고용관련 행정조직을 확대했다. 수요창출을 통해 단기적으로 실업을 완화시키고 고용사무소를 중심으로 장기적으로 실업을 관리하고 고용을 유지하기 위한 조치였다. 1950년대 후반 노동시장청(Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS)과 지역고용사무소의 기능이 확대되어 노동시장교육프로그램, 재취업 상담, 이직 및 구직을 위한 이주 관리 등을 담당함으로써 노동시장 유연화를 촉진시키는 역할을 했다. 1945년과 1965년 사이 산업부문에서 250,000명의 신규 일자리가 창출되었다. 그러나 산업부문 일자리는 1965년 이후로 감소하기 시작해서 거의 동수의 일자리가 1965년부터 1983년 사이 사라지게 되었다(Rojas 2005, 45). 산업부문 고용이 감소하자 노동시장의 수요와 공급을 조절하는 역할, 즉 노동 수요를 대규모로 창출할 수 있는 사업을 추진하거나 고용을 확대하는 역할은 대체로 정부의 공공부문에서 담당했다.

1980년대까지는 공공부문이 잉여 노동력을 흡수하고 고용율을 높이는 역할을 해왔지만 공공부문의 지나친 팽창과 1990년대 경제위기를 맞아 직업훈련프로그램에 대한 지출 규모가 확대됨으로써 재정 위기의 근원으로 공격받아왔다. 따라서 1990년대 중반 이후로 공공부문 개혁을 통해 고용인원을 감축하고 정부에 의해 운영되는 직업훈련 프로그램의 규모를 축소하는 등 수요 측면의 정책 비중을 줄이고 있다. 한편으로 비정규직 증가,

3) 1983년부터 실업급여 기간이 만료되더라도 구제노동 프로그램에 참여하는 경우 실업급여 자격을 재부여하게 되었고, 1985년부터는 직업훈련 참여자들도 실업급여를 받을 수 있는 제도가 도입된 바 있다(조영철 1998, 26 참조). 그러나 2000년대에 이르러 실업급여 수급요건이 강화되고 있다.

임금 유연성 증대 등 공급 측면의 실업 대책을 강화하는 경향을 보이고 있다. 직업훈련 프로그램의 내용에 있어서도 직장체험 및 인턴십 프로그램이 강화되는 등, 노동력 공급과 장기적인 고용안정을 위해서 민간부문 사용자, 특히 기업의 역할을 강조하고 있다.

이 글에서는 스웨덴의 적극적 노동시장정책 및 노동시장 프로그램의 형성과 변화 과정을 1990년대 이전과 이후의 변화를 중심으로 살펴볼 것이다. 먼저 사민당 정부시기에 형성된 스웨덴 적극적 노동시장정책의 특징을 살펴보고, 1990년대 적극적 노동시장프로그램의 재정부담 증가와 정책적 효과에 대한 문제제기로 인해 적극적 노동시장 정책이 변화하는 과정, 2006년 중도우파연합 집권 후 노동시장프로그램의 내용 변화 및 축소가 갖는 함의를 밝히고자 한다.

2. 스웨덴 적극적 노동시장정책의 확대과정과 특징

스웨덴의 고용훈련프로그램은 1918년부터 시행되었다(Richardson and van den Berg 2002, 3). 그러나 고용훈련프로그램이 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy, ALMP)으로서 중심적인 위치를 차지하게 된 것은 1950년대 중반 이후이다. 스웨덴 노동시장정책의 특이성은 수요와 공급 측면의 수단을 결합한 형태였다는데 있었다. 2차세계대전후 유럽의 경제 복구를 계기로 본격화된 경제성장기에는 산업부문의 고용성장, 1960년대 이후로는 공공부문의 확대를 통해 고용을 창출하는 동시에 사양부문과 경제위기시 발생하는 비자발적 실업은 직업훈련프로그램을 통해 고용으로 이어지도록 고안된 것이었다.

렌(Gösta Rehn)과 마이드너(Rudolf Meidner)는 1940년대 말부터 1950년대 초에 이르기까지 산업 합리화를 통한 성장과 완전고용을 결합한 렌-마이드너 모델을 고안하면서 적극적 노동시장정책을 필수적 요소로 포함시켰다. 1950년대 말 본격화된 적극적 노동시장정책의 핵심은 노동 이동성 증진과 노동시장정책 집행과정 전반에 걸친 조직적 특성이었다(Camfors et.al, 2002, 7; Tilton 1989, 278). 완전고용에 가까운 고용 상태를 유지하면서 인플레이션을 억제할 수 있는 수단으로 연대임금에 호소할 수 있는 노동시장조직의 합의가 특징적이었다. 전통적 케인즈주의가 중앙

정부의 재정 투입에 의한 수요 창출에 초점이 두어져 있었다면 스웨덴의 노동시장정책은 지역 혹은 부문별 상황에 맞춰 선택적(selective) 노동시장정책을 펼쳤다는데 결정적인 차이가 있었다(Rothstein 1996, 59). 렌-마이드너 모델이 적용되었을 때 경제 합리화 과정에서 신속하게 진행되는 구조 조정으로 인해 경쟁력이 떨어지는 사양 산업 부문에서 실업이 발생한다. 여기서 발생한 실업 노동자를 재훈련시켜서 경쟁력 있는 산업 부문으로 이동시키는 과정을 적극적 노동시장 정책이 담당하도록 한 것이다. 중앙 노동시장청을 중심으로 활성화된 지역 고용사무소들은 실직자들의 구직 활동을 돕는 과정에서 다른 지역으로 이동하는 비용과 정착 과정을 관리하는 역할까지 담당했다. 이와 같은 실업 대책은 중앙정부와 지방행정기관의 조직적 연계와 노동시장조직의 중앙 및 지부의 협력에 의해 가능했다. 즉, 렌-마이드너 모델의 핵심 구성요소인 사양 부문에서 발생한 잔여 노동자 재훈련과 이동 프로그램은 다른 유럽 국가들의 노동자 훈련 프로그램과 차별되는 스웨덴 특유의 정책 프로그램이었던 것이다(Casey and Bruche 1985, 46; Rothstein 1996, 60).

스웨덴에서 적극적 노동시장 정책은 일자리 창출(job creation)을 위한 프로그램을 의미한다. 일자리 창출은 노동시장에서 발생하는 수요와 공급의 불균형을 교정하기 위한 정책 프로그램이라 할 수 있다. 노동수요가 지나치게 낮아 완전고용을 이끌기 힘들 때는 수요 지향적 프로그램이, 수요 구조 내 부문 간 혹은 영역 간 차이와 다양성을 확보하기 위한 노동력의 재조정이 필요한 경우에는 공급 지향적 프로그램이 주로 사용된다(Rehn 1985, 62). 스웨덴의 경우 고용 확실성이 직장 안정성의 의미라기 보다는 고용 안정성으로 이해되어야 한다는 점을 확실히 해둘 필요가 있다. 스웨덴에서는 노동시장프로그램을 통해 사양부문에서 경쟁력 있는 부문으로의 노동 이동성을 정책적으로 장려한 바 있다. 지역의 고용 사무소를 통해 직장 이동시 노동자가 안게 되는 부담을 줄이고 이동을 촉진하여 지속적으로 고용 상태를 유지할 수 있도록 했다. 즉 노동이동성과 고용안정성의 결합은 적극적 노동시장 정책을 형성하고 시행하는 과정에서 중앙정부 및 지방 정부의 고용 담당 기관과 중앙-지역 노조의 조직적 협력, 사용자에 대한 실업자 고용혜택 등이 뒷받침되었기 때문에 가능했다. 그러나 정부에 의해 독점적으로 실시되는 노동의 수요·공급 조절 시스템은 노동자들로 하여금 스스로 원하는 직업을 선택할 수 있는 자율성을 상당

부분 억제하는 결과를 낳는 경향이 있었다. 노동 공급 시스템을 보다 효율적으로 개선한다는 명목으로 1990년대부터 스웨덴 노동시장 정책 담당 기관의 역할 변화와 기능 분산화가 진행되었다.

따라서 스웨덴의 적극적 노동시장정책은 수요 촉진적 측면과 노동 유연화적 공급 전략이 결합된 형태로 나타났다고 할 수 있다. 취업 정보와 효과적 고용 서비스를 제공함으로써 공급과 수요가 즉각적으로 연계되는 것을 목표로 하는 것이다. 적극적 노동시장정책이 대체로 국가 경제 운용을 위한 보조 수단으로 활용되는 것은 사실이다. 그러나 스웨덴에서는 성장과 고용, 인적 자본투자를 위한 중심 수단으로 활용되어왔다. 특히 직업훈련 프로그램은 경제구조 변화에 따른 노동시장의 불안정을 해소하고 인적 자본을 형성하기 위한 중요한 제도적 장치가 될 수 있었다. 청년실업률이 급증한 1970년대 말부터 유럽 각국과 북미에 청년 실업자를 대상으로 한 직업훈련 프로그램이 적극적 노동시장정책을 주도해왔으며(Casey and Bruche 1985, 48), 스웨덴도 예외는 아니었다. 1980년대 말 스웨덴 노동시장지출의 67~80%가 교육과 직업 훈련 과정에 투입되었다(Knudsen and Rothstein 1994, 217). 노동시장정책에 투입되는 연간 지출액이 1961년부터 1965년까지 정부 재정의 3.0%, GDP의 0.7% 정도였는데 반해, 1976년부터 1980년까지는 정부 재정의 7.2%, GDP의 2.7%로 두 배 가량 늘어났다(Pontusson 1992, 65).

하지만 렌모델이 고안되었던 시기의 적극적 노동시장정책과 이후시기에 발생한 경제위기시 실행된 적극적 노동시장정책의 차이점을 분명히 할 필요가 있다. 앞서 서술한 바와 같이 1970년대 제1차 오일위기 발생 이전까지 스웨덴에서 실시된 적극적 노동시장정책은 성장 산업 부문의 노동력 부족에 대응하기 위해 추가적인 노동력의 이동을 중요한 목표로 설정해왔다. 그러나 1970년대 이후 산업부문의 고용감소로 노동 잉여에 대한 대응이 주요 정책 목표가 되었다. 여성고용 증가와 베이비붐 세대의 노동시장 진출로 노동력 과다 현상이 나타났으며 노동집약적 산업이 개도국으로 이전되어가는 현상도 스웨덴 내 노동잉여 발생의 한 원인이 되었다. 따라서 노동력 공급을 축소하는 방향으로 정책 방향이 변화하는 현상이 나타났다(Casey and Bruche 1985, 48-49). 주로 여성 노동자의 가정 복귀, 고등교육기관으로의 청년실업 흡수, 조기 퇴직, 노동시간 감축 등의 노동력 공급 축소 조치들이 이에 해당된다. 그러나 렌(Rehn)은 오히려 노동공급을 축

소하는 형태의 실업대책, 즉, “다양한 집단의 사람들을 노동력 밖으로 묶어둠으로써 ‘실업을 숨기는’ 잘 알려진 정책들-조기퇴직 유도, 파견근로자 귀국조치, 조기 퇴직한 여성의 가사전담화 등-이 다른 선진 산업 국가들에 비해 스웨덴에서 덜 발달되어왔다”(Rehn 1985, 82)고 반박한 바 있다.

민간부문에서 발생한 실업에 대한 대책으로 1977년부터 1978년까지 기업 내 훈련(temporary training)이 일시 해고에 대한 대안으로 실시되었다(Casey and Bruche 1985). 고용 창출에 대한 대가로 기업들은 국가 보조를 받았는데, 최고치에 달한 달에는 기업들이 제조업 내 고용의 16%에 상당하는 비용을 보조받고 있었다. 그러나 보조금을 지원받은 기업들이 실질적으로 일시 해고를 완화시키기 위해 훈련비용으로 사용한 것은 극히 일부였던 것으로 나타났다(Peterson and Vlachos 1978).

민간부문에서 노동 공급의 축소로 인한 실업은 공공 부문에서의 수요창출정책으로 보완되었다. 공공 부문 일자리 창출로 노동인여를 흡수하고 여성 고용을 확대하는 조치를 통해 스웨덴의 공공부문은 사민당 집권기에 큰 폭으로 증가했다. 1960년부터 1980년 사이 공공부문은 총 고용의 31.6%에서 61.6%로 증가했으며, 공공 부문 총지출 역시 GDP의 31%에서 60%로 증가했다(Taylor 1989, 143; Rojas 2005, 67).

3. 1990년대 이후 적극적 노동시장정책 변화 양상

1990년대 초 경제위기가 발생했을 때 스웨덴의 실업률은 유래 없이 높게 치솟았다.⁴⁾ 이에 따라 정부의 노동시장정책에 대한 지출과 규모가 증가했다. 수요창출보다는 보조금 지급을 통한 소득보전 조치와 다양한 고용촉진 프로그램 활용이 두드러졌다.

1990년대 실업의 특징은 경기순환에 민감한 특성상 일시적 현상으로 여겨지던 청년실업이 장기화되었다는 점이었다. 당시 실행된 적극적 노동시장정책의 주요 목표는 보조금 지급에 의한 단기 일자리 창출과 훈련프로그램을 통한 실업의 흡수였다. 적극적 노동시장 정책에서 활용된 단기적 프로그램으로는 주로 공공부문에서 제공된 다양한 실업구제사업, 기업에

4) 1991년부터 1993년 사이 성인 전체 실업률이 1%에서 7%로 증가한데 비해 청년실업(25세 이하)은 3%에서 18%로 증가했다(Larsson 2000, 3 참조).

계 총원 보조금 혹은 고용 보조금을 지원하는 고용촉진 프로그램, 자영업자 창업 보조 등 보조금을 지원하는 형태의 고용 촉진안이 활용되었다. 한편으로 직업훈련과정이 포함된 고용촉진안으로 청년 훈련(ungdomsprktik; youth practice)과 이민자 등을 대상으로 한 고용프로그램이 시행되었다. 대부분의 단기 프로그램이 1990년대 초에 시작되었다가 경제위기가 완화되어감에 따라 종료된 데 비해 노동시장훈련 프로그램은 1990년대 전반에 걸쳐 지속적으로 유지되었다(Larsson 2000, 3-7; Calmfors et. al. 2002, 5-10). 실업률이 조금씩 완화되는 가운데에서도 청년실업은 지속적으로 높게 유지되었기 때문이다.

한편으로 경제위기로 인한 재정악화로 공공부문의 개혁이 시작되었다. 1990년에서 1997년 사이 230여 개의 중앙정부 조직개편안이 정부와 의회에서 결정되었다. 행정조직의 개혁은 국가 예산배정을 받는 기관이 독립적 재산체제를 갖추는 형태와 내부에 성과담당부서 또는 구매·공급 기능을 가진 기관으로 전환시키는 과정을 거치거나 여기서 다시 국영 또는 반관반민 회사로 전환하거나, 또는 경쟁 입찰 형태로 바꾼 뒤 민영화하는 과정을 밟았다. 공공부문 구조개혁 역시 정치권, 공공부문 관리자 및 노동조합 대표간의 토론을 거쳐 결정되고 시행되었으며 민영화하는데 10년 정도 걸린 기관도 있었다.⁵⁾

<표 1> 스웨덴 공공부문 고용 변화(1950-2009)

년대	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-2000	2001-2009
공공부문 고용 증가치*	121000	278000	59900	12000	-174000	34300

※ 출처: 1950-1980년대- Rojas 2005, 48; 1990-2000년대- SCB 통계 2004.; 2001-2009: SCB 통계수치 참조, 필자 산정 및 작성.

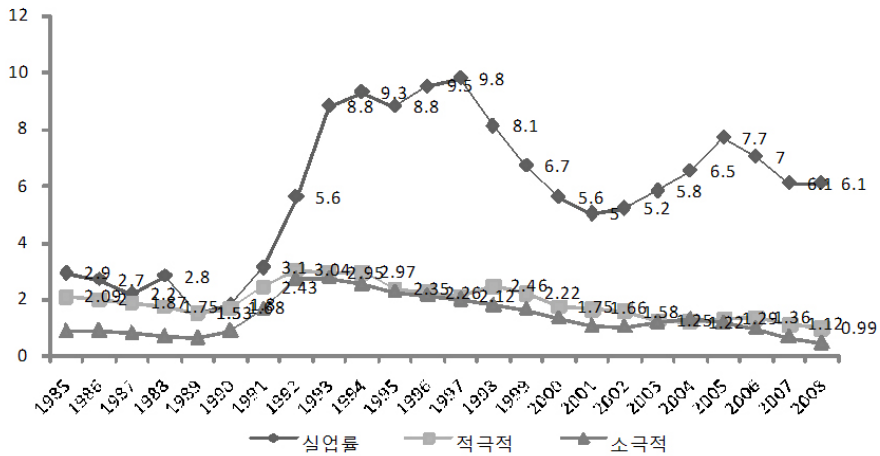
* 전년대비 피고용인 증가수치(명).

광역 및 지자체 수준에서도 1990년대 초 이래로 지속적으로 민영화가 진행되었는데 재정지원권이나 행정규제권은 양도하지 않고 서비스 공급권

5) 그러나 노조와의 사전협의를 민영화 결정에 큰 영향을 미쳤는지에 대해서는 확인하기 어렵다. 따라서 당시 공공부문 개혁의 성격이 위로부터의(top-down) 결정이 지배적이었는지 합의가 반영된 것인지는 확인할 필요가 있을 것이다.

을 민간 부문에 이양하는 형태가 다수였다(Montin 2005, 5-9 참조). 공공 부문에서 대량 해고가 있었지만 정부 기관 피고용인 대부분이 공기업에 재고용되었다는 사실을 감안해야한다. 지방 정부에서 발생한 실업자 가운데 일부는 민영화된 사업부문에 새 일자리를 얻었다. 해고 노동자들은 공무원 고용안정협약에 따라 1990년 설립된 '고용안전재단'이 제공하는 직장 이동 및 재취업 관련 지원을 받았다. 실업자 증가 수보다 중요한 것은 공공부문이 민간 또는 정부와 민간이 공동으로 관리하는 시스템으로 전환되었다는 점이다(Montin 2005, 8). 과거에 공공 고용사무소에서 독점했던 취업 소개 역할을 민간기관이 담당할 수 있도록 허용하는 조치가 1993년에 시행되었고 보편적 훈련프로그램을 축소하고 장기 실업자와 청년 실업자를 대상으로 하는 프로그램을 보다 강화하는 방향으로 전환하는 경향이 나타났다.

<그림 1> 스웨덴 실업률 및 노동시장프로그램 지출 변화: 1985-2009 (% of GDP)*



※ 출처: OECD, Stat.Extracts 통계수치 참조, 필자 작성

* 실업률(% of labour), GDP 대비 노동시장 프로그램 지출비율

스웨덴의 GNP 대비 적극적 노동시장 프로그램 지출은 1990년대 전반에 걸쳐 높게 나타났는데, 특히 1992년에서 1994년 사이에 집중적으로 투입되었고 이후 점차 감소하는 경향을 보인다(그림 1 참조). 다른 국가들과 비교했을 때 스웨덴의 노동시장정책 비용은-소극적 프로그램을 포함해서-

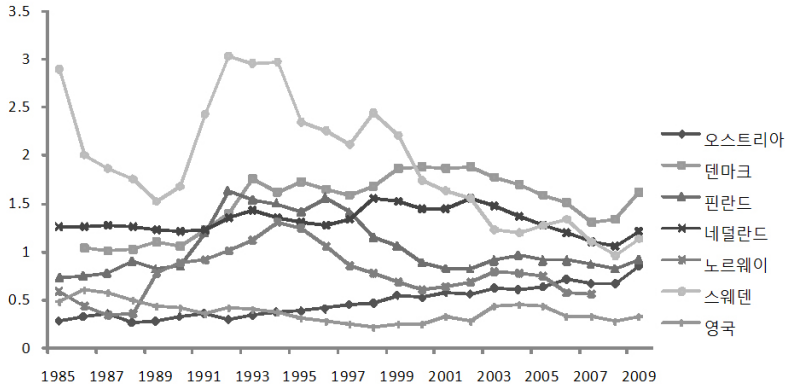
1993년 3% 이상으로 미국의 0.4%, 독일의 2.1%에 비해 매우 높았고 스칸디나비아 국가들에 비해서도 높은 수준이었다.⁶⁾ 그림 1의 1990년대 노동시장프로그램 지출변화를 보면 적극적 노동시장 프로그램보다 소극적 노동시장 프로그램의 증가 폭이 비교적 더 컸다는 사실을 확인할 수 있다. 1990년대 초 경제위기 발발로 급증한 실업자들에 대한 실업 보조금 지급이 늘어났기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 경제위기가 진정되면서 1990년대 후반부터 전반적으로 노동시장프로그램의 지출이 줄어드는 추세에 있다.

1990년대까지 스웨덴 노동시장 정책의 특징은 다른 국가들에 비해 적극적 수단의 비중이 상대적으로 높다는 데 있었다. 스웨덴의 직업훈련 프로그램이 실업보험 및 지역 고용담당사무소와 연결되어 대부분의 노동자들이 6개월 이상 실업상태에 있을 경우 직업교육프로그램을 거치도록 의무화 되어있기 때문이다.⁷⁾ 1990년대 스웨덴의 총 노동시장 프로그램 지출 중 적극적 노동시장 지출비율은 다른 유럽 국가들과 비교했을 때 높은 수준이라 할 수 있었다. 1990년대 말까지도 스웨덴의 노동시장 프로그램 지출은 유럽 주요국의 지출비율에 비해 전반적으로 높은 편이지만 적극적 노동시장 프로그램에서 보다 차이가 나는 것을 확인할 수 있다(그림 2 참조).

<그림 2> 각국의 적극적 노동시장프로그램 지출 변화: 1985-2009 (% of GDP)

6) 1993년 미국과 독일의 노동시장프로그램 정책비용 수치는 시아네시(Sianesi 2001, 3-4) 참조. 스칸디나비아 국가들과의 비교는 이 글의 그림 2 참조.

7) 실업자가 고용 사무소에 구직자로 등록하는 동시에 이 정보가 지역 사회보험 사무소와 실업보험기금과 공유되고 보험수급자격과 보조금 지급, 지원내용 등이 결정된다(Arbeitsförmedlingen 참조). 고용사무소에 등록하지 않으면 실업보험이 지급되지 않으므로 실직자들의 고용 사무소 등록이 의무화되는 것까마찬가지 효과를 갖는다.



※ OECD.Stat.Extracts 통계 수치 참조, 필자 작성.

1990년대를 경과하면서 스웨덴의 노동시장정책 비중은 적극적 프로그램과 소극적 프로그램의 격차가 보다 줄어들고 노동시장프로그램 총지출 비용 또한 줄어드는 추세에 있다.⁸⁾ 1990년대에 노동시장정책들이 대거 도입, 시행된 후 그 효과에 대한 스웨덴 내 연구가 활발히 진행되었고, 적극적 노동시장정책이 갖는 장기적 실효성에 대한 논란 또한 분분해졌다(Lundin and Skedinger 2000; Calmfors et. al. 2002; Richardson and Berg 2002).⁹⁾ 2006년 중도우파연합 집권 이후 비교대상인 다른 국가들과 매우 근접한 정도로 노동시장 프로그램의 지출이 줄어든 것을 확인할 수 있다. 각국의 노동시장 지출은 전반적으로 줄어드는 추세에 있으나 스웨덴의 경우 특히 2006년 이후 적극적 프로그램 지출이 약 1/2, 소극적 프로그램 지출은 1/5 수준으로 현저히 축소된 것을 확인할 수 있다.

스웨덴의 노동자직업교육프로그램(AMU)은 실업자 뿐 아니라 실직 위험에 처해있는 노동자들을 대상으로 한다.¹⁰⁾ 프로그램의 대상이 되는 노동

8) 1980년대 말 OECD 15개국의 GNP대비 노동시장 프로그램 총 지출평균이 2.67%이었던데 비해 스웨덴은 2.91%로 지출비용이 상대적으로 매우 높은 편은 아니었다. 그러나 노동시장정책 지출대비 적극적 수단이 차지하는 비중 면에서 OECD 평균 32%에 비해 스웨덴은 71%로 매우 높았다(Rothstein 1996, 59).

9) 1994년 최고조에 이른 스웨덴 내 ALMP는 전체 노동력의 5%이상을 흡수했고, ALMP 지출액이 GDP의 3%이상에 달했다(Calmfors 2002, 5).

10) 스웨덴 고용훈련프로그램을 통칭하여 AMU(Arbetsmarknadsutbildning, 노동시장교육)라고 한다. 그러나 1990년대 이후 AMU 이외에 비교적 단기간이면서 협범위적인 보다 비용이 덜 드는 프로그램들(ALU 등)이 많이 도입되고

자들은 해당 지역고용사무소에 등록하고 적극적으로 구직활동을 해야 한다(Richardson and van den Verg 2002, 7). 실직자가 고용사무소에 등록할 때 특별한 업무상 장애를 제시하지 않았는데 고용사무소에서 제공한 직장에 취업하지 않거나 직장이 있는 지역으로 이동하기를 거부할 경우, 혹은 직업교육프로그램에 참여하기를 거부한다면 고용사무소에서 해당 실업자가 가입해 있는 실업보험기금에 연락해 보험수급자격을 재검토하는 이유가 된다. 스웨덴 지역고용사무소에 상주하는 취업 상담사들과 취업 코치(job coach)들은 노동자들의 구직활동을 지원하고 고용주들에게 적절한 인력을 구할 수 있도록 연계하는 역할을 하는 한편 재취업을 위한 직업훈련 프로그램을 운영한다. 지역 고용사무소들은 훈련 프로그램의 선택 및 운영에서 상당한 자율성을 부여받아왔다. 고용사무소 또한 단순히 고용을 알선하는 기능 뿐 아니라 실업자들의 실업 보험 및 프로그램 선택에 이르기까지 전반적 과정에 걸쳐 실업자들을 관리해왔다(Sianesi 2001, 30).¹¹⁾

그러나 스웨덴 내에서도 1990년대에 직업훈련프로그램이 지속적으로 실행되었음에도 불구하고 실업률이 줄지 않아 직업훈련프로그램 비용이 재정적 부담으로 작용한다는 비판이 지속적으로 제기되었다. 프로그램에 투입되는 비용 대비 효과가 실업률을 가시적으로 낮추는 것 이상으로 나타나지 않는다는 것이다. 보조금을 지급하는 형태의 고용안정책이 일시적 실업완화효과를 가져온데 비해 직업훈련은 뚜렷한 고용창출효과를 가져오지 못했다(Calmfors et al. 2002). 취업을 거부하는 대신 직업훈련프로그램을 통해 실업급여 자격을 재부여받고자 하는 실업자들이 증가함에 따라 재취업 효과가 의문시되고 정부 비용이 증가하는 등 고질적인 '도덕적 해이'의 문제가 제기되어왔다.¹²⁾ 이러한 지적에 따라 프로그램에 참가하는 실업자들이 노동자교육프로그램(AMU)을 실업 보조 혜택을 부여받을 수 있는 기간을 확장하기 위한 수단으로 남용하는 경향을 막기 위해 보다 협

있다(Richardson and van den Berg 2002, 3-8 참조).

- 11) 대도시를 제외한 대부분의 지자체(kommune)들은 한 개의 고용 사무소를 두고 있다. 고용서비스청(Arbetsförmedlingen)에 따르면 현재 스웨덴은 69개의 노동시장영역에 320개의 지역 고용 사무소가 설립되어있다(Arbetsförmedlingen 2010).
- 12) 예를 들어 실업보험 수급자격기간이 종료된 후, 청년보장 직업 훈련에 참가할 경우, 100일간은 실업보험의 70%, 이후로는 65%의 보조금을 받게 된다(Arbetsförmedlingen 참조).

범위이자 비용이 덜 드는 다른 훈련 프로그램들이 고안, 시행되어왔다. 1993년부터는 정규적으로 운영되는 AMU 이외의 훈련프로그램 규모가 더 늘어나고 있다.

일례로 1993년부터 시작된 직업경험훈련(Arbetslivsutveckling, ALU)은 AMU 보조금 수여 기간이 만료되는 실업자들을 대상으로 한 프로그램으로 6개월간 직장에서 직업 체험을 통해 취업전망을 높이는 것을 목적으로 실시되었다. 그러나 훈련에 참가한 구직자들이 통상적으로 비영리기업에서 잡무 담당 등의 일을 하게 되는 등 본인이 원하는 직종에서 일하게 되는 경우가 드물고 훈련을 마친 후에도 취업으로 이어지지 못하는 사례가 많았던 것으로 조사되었다. 플러스잡(Plusjobb)은 장기 실업자-고용사무소에 2년 이상 실업자로 등록된 근로자-로 하여금 공공부문 임시직에서 일할 수 있도록 하는 프로그램이다. 중앙정부, 지자체 정부 및 국영 기업과 기관의 일자리를 알선하고 고용사무소에서 임금의 대부분을 보조한다(Arbeitsmarknadsstyrelsen 2007:1 참조). 대체로 장년층 이상의 장기실업자를 대상으로 하고 있어 사민당 정부시절 우파연합으로부터 실업률을 감추기 위해 '장막을 치는 직업(gardinhängarjobb, curtain-hanger job)'에 불과하다고 비난받아왔다. 2006년 집권한 우파연합 정부는 선거공약에서 공언한 바와 같이 2007년 플러스잡을 폐지했다.

스웨덴 정부에 의해 구성된 노동시장정책 평가 위원회의 보고서에서 노동시장 전문가들은 직업훈련프로그램의 경우, 대규모 보다는 소규모로 진행될 때 더욱 효과적이라고 평가한다(Calmfors et. al. 2002, 2, 57-59). 대체적으로 적극적 노동시장정책은 적용 범위가 좁고, 현장실습 과정이 강화되고, 선택적인 수요-공급 체계를 갖추었을 경우 성공적 결과가 나타났다고(Auer 2007, 3). 앞서 설명한 바와 같이 1990년대 중반 정부 노동시장 위원회들에 의해 정책 평가가 진행되면서 스웨덴에서도 적극적 노동시장 정책은 점차 규모가 작고 적용대상이 한정되어있는 형태로 진행되어가는 추세이다. 앞에서 제시한 그림 1에서 확인할 수 있는 것처럼 2000년대부터 노동시장정책의 지출규모는 경향적으로 점차 축소되고 있다. 1994년 5%에 이르던 노동시장프로그램 참여율 역시 2000년대에 들어 점차 줄어드는 경향을 보인다(표 2 참조).

<표 2> 노동시장프로그램에 포함된 노동력 (% of labour force)-2000년대

	2000	2002	2004	2006	2008	2010
노동시장프로그램 참여율	2.6	2.5	2.0	3.0	2.0	1.9

※ 출처: 2000년~2004년—Sweden's Action Plan for Employment 2002. 2006년~2010년—Fact&Figures: Swedish Government Offices Yearbook 2009. 참고, 필자 작성. (data sources: SCB, Riksbank, 스웨덴 재무부 및 고용부)

전체 노동인구 대비 노동시장프로그램 참여율은 점차 줄어들고 있는데 반해 장기 실업인구의 프로그램 참여율은 크게 줄지 않았다. 2007년 장기 실업인구의 적극적 노동시장 프로그램 참여율은 70%를 상회하고 있다 (SCB 통계 참조). 심각한 청년 실업과 장기 실업의 축소를 위해 장기 실업자와 청년층을 대상으로 한 노동시장 프로그램은 지속적으로 실행되고 있다. 하지만 2006년 페르손(G. Persson) 내각의 개혁이 단행된 이후 노동시장프로그램 및 고용 사무소 인력 감축이 진행되고 있다.

4. 정권교체와 적극적 노동시장정책 변화

노동시장정책 면에서 1990년대까지는 사민당 집권기와 보수연합 집권기를 비교했을 때 거의 차이가 없었다고 할 수 있다. 1980년대까지 사민당 정부는 완전고용을 유지하기 위해 공공부문 확대와 노동시장프로그램에 의존했다. 1976년부터 1982년간 집권한 비사민주의 정부 역시 오일쇼크로 인한 경제위기 상황에서 공공부문 지출과 일자리 창출을 크게 늘린 바 있다.¹³⁾ 40여 년간 야당의 위치에 있었던 중도우파연합 정부는 사민당에 의해 구축된 복지체계와 완전고용체제를 유지할 능력이 있다는 사실을 스웨덴 국민에게 증명해 보일 필요가 있었다. 그러나 사민당이 완전고용 정책을 유지할 수 있는 노동시장에서의 제도적 조건이 변화함에 따라-노사협상체계 탈집중화 및 연대임금의 약화- 경제정책의 중심을 불가안정에 두는 방향으로 전환하기 시작했다.

13) 이 시기에 총 정부 지출 증가분의 39%가 지방 정부에 의해 지출되었으며, 공공부문 신규 일자리의 87%가 지방 정부에서 창출되었다(Therborn 1991, 107).

1990년대부터는 공공부문에서 수요창출의 한계와 재정적 부담을 이유로 수요창출 전략이 약화되었다. 공공부문 개혁은 중도우파연합에 의해 시작되었지만 1994년 정권에 복귀한 사민당 정부 역시 긴축정책과 노동시장 유연화 정책을 추진했다. 1991년 10여년 만에 집권에 성공한 중도우파연합의 빌트(Bildt)정부는 특히 공공부문 개혁을 강화했다. 1990년대 초 공공부문 구조개혁이 단행되어 지속적으로 증가하던 공공부문 고용은 1990년대부터 2000년대 사이 총 10.5%, 중앙정부부문(공공사업분야제외)에서 44.2%로 급감했다(표 1 참조). 1994년 정권에 복귀한 스웨덴사민당은 노동시장 유연화 정책을 추진했다.

2006년 집권한 중도우파연합은 기업에 대한 정부규제 완화와 복지 및 노동시장 정책에 투여되는 지출 규모를 줄이는 것을 내용으로 하는 개혁을 본격적으로 단행했다. 스웨덴 개혁프로그램(2006~2008), 진보리포트(2007), 성장과 고용을 위한 개혁(2008~2010) 등의 개혁 프로그램을 연이어 발표하며 부유세 폐지, 실업보조 축소, 병가보조금 축소, 법인세 인하, 연금제도 개편 등 본격적으로 제도 개혁을 가속화하고 있다. 적극적 노동시장정책에 투여되는 정부 예산을 축소하고 프로그램을 개편하는 한편 고용을 위한 대책으로는 공급측면에서의 소득정책이 실시되고 있다. 소득세, 재산세, 법인세 감면 등의 조치를 통해 기업으로 하여금 투자와 고용을 늘리도록 유도하는 한편 기업의 자발적 임금자제 및 고용훈련프로그램 실시 등을 장려하는 것인데, 과거와 같이 노사 정상조직에 의해 임금격차와 부문 간 갈등이 조정되지 않는 상황에서 보편적 임금억제효과를 가지기는 어려웠다.

2006년 총선에서 사민당을 중심으로 한 좌파연합이 실업대책으로 공공부문 확대와 증세를 통한 전통적 재정 확보 전략을 고수한 반면 보수당이 이끄는 중도우파연합은 청년층과 장기 실업자 프로그램의 개혁을 적극적으로 내세웠다. 2000년대 중반 이후 집권한 중도우파연합의 정책은 1990년대까지의 중도우파정부 정책과도 차이를 보인다. 노동시장 밖에서 머무르고 있는 병가자와 휴직자, 장기 실업자 등을 노동시장에서 소외된 집단으로 규정하고 이들을 적극적으로 노동시장으로 편입시키기 위해 노동우선원칙을 내세우고 있다. 노동윤리에 대한 강조는 2007년 EU 공동원칙으로 채택된 유연안정화(flexicurity)와 맥락을 같이한다.(Regeringskansliet, 2008. 50). 실업보험사무소와 노동사무소와의 시스템 연계를 통해 취업을

강제하는 조치를 강화하는 것이 일례이다. 2010년 재집권한 중도우파연합의 정책은 노동시장정책 부문에서 유연화와 규모 축소를 단행함과 동시에 실업 보조에 대한 관대성보다는 노동윤리를 강조하고 있다는 측면에서 사민당 장기 집권기의 노동시장 정책에 대한 제도적 제한으로부터 벗어나고 있다. 1990년대에 공공부문 축소 및 민영화를 비롯한 노동시장 영역에 대한 정부 지출 감축 조치가 중점적으로 실시되었다면 최근에는 노동시장교육프로그램의 내용적 변화와 유연화가 보다 본격화되고 있다. 정규직 일자리는 지속적으로 줄어드는 대신 임시직이 증가하고 있다. 또한 2010년 고용사무소에서 직업훈련 및 구직활동을 담당하는 고용 상담사와 직업훈련 코치 등을 대폭 감원하는 조치를 단행하는 등 고용 훈련프로그램 관련 인력의 구조 조정이 논란 속에 진행되고 있다.

사민당이 고수하던 플러스잡(Plusjobb) 대신 2007년 우파연합 정부에 의해 도입된 장기 실업자 프로그램은 '새출발 일자리(Nystartsjobb, Nyj: New Start Job)'이다. 플러스잡이 프로그램 참가자들에게 임금을 보조하는 형태였는데 반해 Nyj는 기업에 보조금을 주어 고용을 촉진하는 방식으로 진행된다. 현재까지 '새출발 일자리(Nyj)' 프로그램과 함께 임시 취업을 통한 일종의 '인턴십 제도(Arbetslivsutveckling: Work experience scheme)' 등이 지속적으로 시행 중이다. Nyj는 1년 이상 실업상태에 있는 구직자(20-25세와 55세 이상은 6개월)를 고용하는 기업에게 급여세(payroll tax)-현재 31.42%-, 각종 사회보장세에 대한 감면 혜택을 줌으로써 고용 촉진 효과를 낳도록 하는 것을 목적으로 하는 프로그램이다. 이 프로그램의 운영과 보조금 지급은 현재 고용서비스청(Arbetsförmedlingen)에서 담당하고 있다. 직업경험훈련을 장기 실업자들에게 확대하는 조치로서 기업에 보조금을 주고 장기 실업자들이 작업장에 실제로 투입되어 직장 체험을 하게 하는 것이다. 그러나 이 프로그램 역시 대체로 해당 참여자들의 기술 및 경력과는 무관한 잡무가 대부분으로 실질적 고용으로 연결되는 효과가 있다기 보다는 실업보험 자격을 재부여 받기 위한 방편으로 이용되고 있다는 비판이 현 야당인 좌파 블록 및 스웨덴민주당으로부터 지속적으로 제기되고 있다(2011/5/17, www.thelocal.se).

청년 실업프로그램의 경우 초기에는 큰 효과가 없었던 것으로 나타났으나, 2007년에 들어서면서 청년 실업률이 다소 완화되는 경향을 보여 우파연합 정부는 실업구제효과를 갖는다고 평가한 바 있다. 그럼에도 불구하고

고 스웨덴의 청년실업률은 2008년 24%로 총 실업의 40% 이상을 차지하고 있었으며, 경제위기를 겪고 있던 2009년 스웨덴 전체 실업률이 약 9% 였던데 비해 스웨덴 청년 실업(15-24세)은 30%에 가까웠다(SCB 통계 참조). 이러한 수치는 북유럽 국가들과 비교했을 때 매우 높은 편이며 유럽 연합 평균과 비교해서도 높은 편에 속한다.

노동시장 프로그램의 변화보다 더 뚜렷하게 나타나는 것은 노동시장 행정체계의 변화이다. 2006년 이후 우파연합 집권기를 거치면서 과거 지역적 자율성을 중요시하던 스웨덴의 고용관련 행정체계가 보다 중앙집중적으로 변화하고 있다. 2008년에 노동시장청(AMS) 및 주 노동이사회들을 통합하여 중앙집중적으로 재정비한 “고용서비스청(Arbetsförmedlingen)”¹⁴⁾ 설립이 대표적인 예이다. 고용서비스청은 2010년 12월부터 외국인 이민자 고용 및 정착 업무까지 통합, 관리하게 되었다(Arbetsförmedlingen 홈페이지 참조).

5. 결론

스웨덴의 적극적 노동시장정책은 1990년대 이후 양적으로는 지출규모의 축소와 더불어 내용적으로 보편적 형태에서 선별적 형태로, 수요 측면에서 공급 측면의 형태로 변화하고 있다. 2006년 중도우파정부의 집권 이후로는 노동 원칙을 보다 강조하면서 실업인구의 노동시장으로의 편입을 강제하고 있다. 실업 보상의 축소와 수급요건 강화, 연금 제도 개혁 등의 정책 수정이 실업급여 생활자나 조기 퇴직자 비중을 감소시킬 수 있는 대책이 될 수는 있다. 문제가 되는 것은 과거와는 달리 산업부문, 공공부문에서의 수요창출 전략이 수반되지 않는 상황에서 노동시장에서의 경쟁과 갈등이 보다 심화될 수 있다는 점이다.

스웨덴은 노동시장조직에 의한 시장에서의 합의와 스웨덴사민당에 의한 완전고용 중심의 정책적 고안, 정부 정책에 대한 노조의 협력이 결합되어

14) Arbetsförmedlingen는 스웨덴어로 직역하자면 공공고용소개소 또는 중개소 정도로 번역될 수 있는데, 고용부 산하의 고용서비스 담당 기관이다. 이 글에서는 스웨덴 정부에서 발간한 정부보고서(영역분)를 참조하여-“the Public Employment Service”- 통합적인 정부기구명으로는 고용서비스청, 지역 차원에서는 지역고용사무소로 표기했다.

적극적 노동시장정책을 실시한 바 있다. 정부와 노동시장의 협력과 타협이 제도화됨으로 인해 중앙집중적이고 강한 조직적 특성을 갖는 노동조합이 노동시장을 경직적으로 만든다는 일부 통념과는 달리 노동시장의 유연성을 확보할 수 있었다.

그러나 1990년대 이후 적극적 노동시장정책을 지속적으로 시행했음에도 불구하고 실업률이 줄어들지 않음에 따라 정책적 효율성과 지출 규모에 대한 논란이 일어 재정 부담을 줄이고 실업 비용을 감소시키기 위한 조치들이 실행되고 있다. 구체적으로는 장기 실업자가 훈련 기간이 종료된 후 고용사무소에서 제안한 일자리를 거부하고 실업보조금 수여를 위해 다시 훈련과정에 재진입하는 것을 방지하기 위해 진입조건을 강화되고 실업 보조금 지급기간을 축소하는 등 스웨덴 노동시장정책의 변화가 뚜렷해지고 있다.

직업훈련 프로그램은 실업 발생 시 실업자 흡수의 역할을 하고, 경기회복기 노동력 공급을 원활하게 한다는 측면에서 긍정적인 평가를 받는다. 반면, 인위적으로 실업률을 낮추고, 실업수당을 목적으로 하는 가시적 훈련 참여자가 증가하는 등의 문제점이 지적되어왔다. 정부에 의해 운영되는 노동시장기관, 훈련프로그램과 실업보조의 축소는 실업급여에 의존하는 만성적 실업인구를 노동시장으로 유도한다는 취지에서 시행되고 있지만, 실업률 완화에 큰 효과를 나타내지 못하고 있다.

비용대비 효과의 측면에서 적극적 노동시장정책은 논쟁적이다. 결과적으로 실업구제의 역할을 할 수 있는지 여부는 동원된 정책의 구성과 적용 범위 등에 따라 달라진다(OECD 2006; Auer, 2007). 에스테보는 IMF 보고서를 통해 1985년부터 2000년까지 15개국을 대상으로 적극적 노동시장정책의 실질적 고용 창출 효과에 대한 양적 연구결과를 발표한 바 있다. 1990년대에 대부분의 국가들에서 적극적 노동시장정책은 기업들의 고용을 끌어올리는 역할을 했다. 결론적으로 적극적 노동시장정책 가운데 실업에 가장 효과적이었던 것은 고용 창출을 위한 직접적 보조금인 것으로 나타났다(Estevão 2003, 3-26). 그러나 캄포르 등은 1990년대 스웨덴에서 실시된 적극적 노동시장정책에 대한 분석에서 소득 보조 수단으로 적극적 노동시장정책을 활용하는 것에 부정적인 결론을 내린다. 장기적 전망 없이 단기적인 실업 완화책으로 실행되는 적극적 노동시장정책은 일시적으로 실업을 흡수하는 역할을 한다. 하지만 장기적으로는 민간투자를 경색

시키고 정규직 노동을 감소시키는 부정적 결과를 초래할 수 있다는 것이다(Calmfors et. al. 2002). 장기적 고용촉진 프로그램이 제도화 되어있고 노동시장조직의 포괄성과 협의적 관행이 지배적인 스웨덴의 경우, 구축효과가 크지 않았지만 EU 가입 후 스웨덴에 파견된 외국인 저임 노동자로 인한 노노갈등과 이주 노동자에 대한 실업보조의 관대성에 대한 스웨덴 노동자들의 반발이 커지고 있다.

OECD 보고서(2006)에 의하면 실업 보조의 관대성(generosity)만으로는 실업률을 낮추는 효과를 거의 갖지 못하거나 오히려 부정적인 효과를 미칠 수 있다. 그러나 실업보조가 적극적 노동시장정책과 결합되었을 때 부정적 효과가 사라지고 긍정적인 결과가 나타나는 것으로 확인되었다. 즉, 실업보조로 인한 도덕적 해이와 노동시장 왜곡 효과에 대한 지적에도 불구하고 각국의 적절한 운영에 따라 적극적 노동시장정책이 경제위기시 충격 완화 역할을 할 수 있다는 점이 인정된다고 볼 수 있을 것이다.

2008년 금융위기이후 스웨덴의 실업률은 8%이상의 수준에 머물러 있다. 2011년에 다소 완화되는 경향이 나타나고 있으나 여전히 높은 청년실업률로 인해 실업문제가 장기화되고 있다. 노동시장 진입을 둘러싼 내부자-외부자(insider-outsider)¹⁵⁾ 갈등 뿐 아니라 EU 가입 이후 이주 노동자의 증가로 인한 갈등 또한 청년실업 문제와 결합되어 정치적 이슈가 되고 있다. 2010년 총선에서 자국 내에서 증가하는 반이민 정서를 적극 활용한 스웨덴민주당의 급부상은 유럽통합 이후 노동이동성이 급증하면서 유럽 각국의 노동시장에서 일어나고 있는 이익 갈등의 복합화와 무관하지 않다. 1990년대 이후의 변화가 스웨덴 적극적 노동시장 정책과 노동시장 프로그램의 전반적 수정으로 나타나지는 않았다. 그러나 1990년대 노동시장정책 지출 규모의 축소가 재정 건전성 회복을 위한 불가피한 조치로 받아들여진 반면, 최근에 진행되고 있는 변화는 양상을 달리하고 있다.

사민당의 득표율이 지속적으로 하락해 2010년 선거 결과 사상 최저를 기록한 반면 보수당(현 온건당)의 득표율이 사민당과 가까워 지는 등 2000년대에 접어들어 스웨덴 유권자층의 변화가 뚜렷해지고 있다. 정권교

15) 내부자(insider)는 안정적 고용상태에 있는 노동 집단을, 외부자(outsider)는 제도적 고용 보호의 외곽에 존재하는 불안정한 고용상태, 혹은 실업상태에 있는 노동 집단을 의미한다. 사민주의 정당들의 고용 보호 및 실업 정책을 내부자-외부자 문제와 연관해 분석한 연구로는 루에다(Rueda 2007) 참조.

체와 우파연합의 집권기 증가가 반드시 스웨덴의 전통적 노동시장정책으로부터의 전면적 이탈을 의미하는 것은 아니다. 그러나 2006년 선거에서 사민당이 전통적인 수요 창출 전략과 노동시장 프로그램을 내세웠다 선거에 패배한 경험에 비추어 보듯이 이후로는 사민당 정부가 집권한다하더라도 실업 대책으로 공급 측면의 정책과 고용 유연화 전략이 강화될 수 있을 것이다. 2010년 재집권을 계기로 현 정부에 진행되고 있는 정책 변화의 방향이 노동시장 유연화와 기업에 의한 고용 창출에 의존하는 형태로 지속된다면 자유주의 시장경제에서 발생하는 고실업과 고용불안정, 저임입시직의 증가와 유사한 형태가 나타날 가능성이 높아질 수 있다. 노사 자율협상이 특징적인 스웨덴 노동시장의 조직적 특성상 정부의 노동시장 개입이 쉽지 않고, 과거와 달리 노동시장 중앙 조직의 역할이 축소되고 있는 상황에서 노동시장에서의 갈등 조정이 점차 어려워질 수 있다는 측면에서 정책 효과와 노동시장에서의 변화에 주목할 필요가 있다.

참고문헌

- 스티그 몬틴(Stig Montine). 2005. "스웨덴 공공부문 개혁과 노사관계." 『국제노동브리프』 13:5. 4-24. 한국노동연구소.
- 조영철. 1998. "스웨덴의 경제위기와 실업정책." 『현안분석 제186호』. 서울: 국회도서관 입법조사분석실.
- Arbetsförmedlingen. Financial support for jobseekers. www.arbetsförmedlingen.se
- Arbetsmarknadsstyrelsen. 2007. "Definitioner inom AMV:s statistik: Historik över ett urval av våra begrepp." Rapporten ingår iserie Uin som utges av AMS Statistikenhet. 2007:1.
- Auer, Peter. 2007. "In Search of optimal labour market institutions." Economic and Labour Market Paper. ILO.
- Calmfors, Lars, Anders Forslund and Maria Hemström. 2002. "Does active labor market policy work?-Lessons from the Swedish experiences." Working Paper 2002:4. Uppsala: IFAU.
- Carling, Kenneth and Katarina Richardson. 2001. "The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's." Working Paper 2001:2. Uppsala: IFAU.
- Casey, Bernard and Gert Bruche. 1985. "Active Labor Market Policy: An International Overview." Industrial Relations. 24:1. The Regent of the University of California.
- Estevão, Marcello. 2003. "Do Active Labor Market Policies Increase Employment?" IMF Working Paper. WP/03/234. IMF.
- Knudsen, Tim and Bo Rothstein. 1994. "State Building in Scandinavia." Comparative Politics. 26:2. 203-220.
- Larsson, Laura. 2000. "Evaluation of Swedish youth labour market programmes." April 11. 2000. Upsala: IFAU.
- Lundin, Martin and Per Skedinger. 2000. "Decentralization of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees." Working Paper 2000:6. Uppsala: IFAU.

- OECD. 2006. *Employment Outlook*. Paris.
- Pontusson, Jonas. 1992. "Introduction: Organizational and Political-Economic Perspectives on Union Politics." Golden, Miriam and Jonas Ponttsson, eds., *Bargaining for Change: Union Politics in North America and Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Prime Minister's Office, Government communication. 2008. *The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs 2008 to 2010*. 17 October 2008. www.sweden.gov.se
- Rehn, Gösta. 1985. "Swedish Active Labor Market Policy: Retrospect and Prospect." *Industrial Relations* 24:1, 62-89.
- Regeringskansliet. 2008. *The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs 2008 to 2010*. www.sweden.gov.se
- Regeringskansliet. 2008. *Sweden's Action Plan for Employment 2002*. www.sweden.gov.se
- Regeringskansliet. 2010. *Facts & Figures: Swedish Government Offices Yearbook 2009*. www.sweden.gov.se
- Richardson, Katarina and Gerard J. van den Berg. 2002. "The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work." Working Paper 2002: 8. Uppsala: IFAU.
- Rojas, Mauricio. 2005. *Sweden after Swedish Model*. Stockholm: Timbro.
- Rothstein, Bo. 1996. *The Social Democratic State: The Swedish state and the Bureaucratic Problem of Social Reform*. Pittsburgh: the University of Pittsburgh Press.
- Rueda, David. 2007. *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Industrialized Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sianesi, Barbara. 2001. "An evaluation of the active labour market programmes in Sweden." Working Paper 2001:5. Uppsala: IFAU.

- Taylor, Andrew J. 1989. Trade Unions and Politics: A Comparative Introduction. London: Macmillan Education LTD.
- Therborn, Göran. 1991. "Swedish Transition to Postindustrial Politics." Frances Fox Piven ed., Labor Parties in Post Industrial Societies, 101-123. Oxford: Blackwell Publishers.
- Tilton, Tim. 1990. Political Theory of Swedish Social Democracy. New York: Oxford University Press.

〈Abstract〉

Continuity and Change in Active Labour Market Policy in Sweden since 1990's

Seon-Hwa Jang
Hankuk University of Foreign Studies

This essay attempts to explore the change of Active Labour Market Policy in Sweden since 1990's. Governing party usually hesitates to reform welfare or labour market policies. Moreover, for a long time, Social democratic party had been in governing party and continued swedish active labour market programme until 1980's. Non social democratic parties, in power for a short term, had not challenged labour market policies builded by social democratic government until then. Active labour market policies are affected by business cycle at most. The scale of active labour market policies had enlarged or reduced by change of economic condition also in Sweden. However, there are some changes in labour market policies in sweden lately. This essay explores why deviation in labour market policies have been on the way in sweden. Economic crises and the worsening of deficit had traditionally effected on the scale of active labour market policies. The reduction in the spending of ALMP had happened in the period of social democratic government, in the mid 1990's. Changes in government and the return of the center-right parties to the power, however, led to some discontinuities and substantive changes in active

labour market policies since the mid 2000's.

Key words: Active Labour Market Policy, Policy Change, Labour Market Programme, Change in Government.

성명: 장선화

소속: 한국외국어대학교

주소: 경기 고양시 일산동구 백석2동 흰돌마을 3단지아파트 307동 902호

전화번호: 010-3755-0270

e-mail: mirrmoon@naver.com

접수일자: 2011년 8월 2일

게재확정일자: 2011년 8월 20일

