

스웨덴 공공부문 임금결정: 제도를 중심으로

신 광 영*

차 례

1. 문제제기
2. 스웨덴 공공부문 임금교섭 제도의 변화
3. 분권화와 안정화
4. 결론

1. 문제제기

본 연구는 스웨덴 공공부문에서 임금이 어떻게 결정되는지를 분석하고자 한다. 공공부문은 사적 부문과 달리 상품과 서비스의 교환을 통하여 이익이 산출되는 경제영역이 아니다. 시장교환을 통하여 가격이 형성되고, 그것에 기초하여 임금이 결정되는 사적 부문과는 달리, 공공부문의 임금은 어떻게 결정되는가? 여기에서는 공공부문이 가장 잘 발달되어 있는 스웨덴의 사례를 중심으로 공공부문 임금 결정을 분석하고자 한다.

홀과 소스키스(Hall and Sockice 2001)의 자본주의 다양성 논의에 따르

* 중앙대 사회학과

면, 스웨덴의 경제체제는 조정시장경제(coordinated market economy)의 전형적인 사례에 속한다. 스웨덴 사례는 노동과 자본 사이의 상충하는 이해관계가 잘 조직된 경제주체들 사이의 협상과 조정을 통해서 관리되고 있다는 점에서 조직 자본주의(organized capitalism)의 전형으로도 불리어졌다(Lash and Urry 1987). 노동자들의 이해를 대변하는 노동조합의 조직률이 대단히 높고, 기업들도 산업별로 또한 전국적으로 자신들의 이익을 대표하는 조직을 구축하여 이들 단체들 간의 교섭을 통해서 경제를 관리하는 조합주의 체제가 구축되었다. 80년대 중반 이후 조합주의 제도의 변화가 있었지만, 스웨덴에서 상대적으로 잘 조직된 사회집단들 사이의 이해 조정이 여전히 상당히 중요한 역할을 하고 있다.

스웨덴의 또 다른 특징은 전체 피고용자 중에서 공공부문 종사자의 비율이 대단히 높다는 점이다. 현재 전체 경제활동인구의 1/3정도가 공공부문에 종사하고 있어서 덴마크와 함께 공공부문 종사자의 비율이 높은 국가에 속한다. 국가의 복지서비스가 발달하면서, 공공부문도 크게 확대되었다. 스웨덴의 경우도 서구 대부분의 국가와 마찬가지로 공공부문의 노동조합 조직률은 민간부문의 노조조직률 높다. 공공부문 노조조직률은 민간부문 노조조직률 77%보다 훨씬 더 높은 95% 정도에 달하고 있다(ST, 2008: 1). 공공부문은 시장에서의 이윤극대화를 목적으로 하는 사적 부문 경제활동과는 달리 이윤이 아니라 국민을 대상으로 하는 서비스 제공을 담당하고 있다.

그렇다면, 기업의 경제활동의 산물인 이윤에 근거한 사적 부문의 임금과는 달리 공공부문에서는 임금이 어떻게 임금이 결정되는가? 오늘날 대부분의 산업사회들에서 임금은 노사관계 제도에 의해서 크게 영향을 받는다. 노동조합 조직률과 단체교섭 방식 그리고 노사관계 법과 제도에 따라서 임금결정 방식이나 임금 수준이 달라진다. 또한 연대임금과 같이 노동조합 중앙조직의 임금 정책에 따라서도 개인들의 임금이 영향을 받기 때문에 피고용자들의 임금격차나 임금불평등이 달라진다.

공공부문의 노동시장은 민간부문의 노동시장과 매우 다른 속성을 지니고 있다. 민간부문이 세계화에 따른 시장경쟁에 의해서 직접 영향을 받으면, 공공부문은 시장경쟁에서 벗어나 있는 부문이라는 점에서 세계화에 따른 경기변화에 영향을 크게 받지 않는다. 그러나 공공부문의 임금 결정이 시장으로부터 완전히 독립적인 것은 아니며, 공공부문은 민간부문의

임금 인상률이나 임금수준에 영향을 받는다. 이른바 민간부문의 임금인상 혹은 민간부문 화이트칼라 섹터의 임금인상이 대부분 화이트칼라 피고용자로 구성되어 있는 공공부문 종사자의 임금인상에 영향을 미친다. 이른바 민간부문의 유출효과(spillover effect)가 두 부문 사이에 존재한다(Lindquist and Vilhelmsson 2004; Friberg 2006).

본 논문의 구성 다음과 같다. 먼저, 90년대 이후 스웨덴 공공부문 임금결정에서 나타난 임금결정의 제도적 변화를 중심으로 제도 변화의 원인, 제도 변화의 내용과 그 결과에 대해서 논의한다. 임금결정제도는 노사관계의 기본틀일 뿐만 아니라 임금불평등에 영향을 미치는 핵심적인 요소이다(Wallerstein 1999). 그 다음, 스웨덴 공공부문도 세계화로부터 완전히 자유롭지 못했으며, 80년대 공공부문 개혁과 90년대 복지서비스 부문의 민영화에 따른 고용관계의 개인화를 분석한다. 공공부문 고용관계의 개인화가 진전되면서 공공부문 임금결정도 단체교섭에 기반을 둔 임금 대신에 개인화 된 임금 비중이 점차 증가하고 있는 양상을 살펴본다. 마지막으로 스웨덴 공공부문 임금결정제도의 변화가 주는 이론적인 함의를 논의한다.

2. 스웨덴 공공부문 임금교섭 제도의 변화

스웨덴은 다른 북유럽 국가들과 더불어 전체 경제활동인구 중에서 공공부문의 고용이 차지하는 비중이 대단히 높은 나라에 속한다. 스웨덴 공공부문은 2차 대전 이후 복지국가의 발달과 더불어 지속적인 공공부문의 증가가 이루어졌다. 1980년대 이미 공공부문 종사자의 비중이 30%를 넘었다. 90년대 이후 경제위기와 그에 따른 경제 침체로 복지제도의 변화와 더불어 공공부문의 축소가 이루어졌으나, 여전히 스웨덴 공공부문의 비중은 다른 서구 국가들에 비해서 대단히 높은 비중을 보여주고 있다. 2009년 10월 현재 스웨덴의 공공부문 종사자의 비율은 전체 노동력 인구의 28.3%를 차지하고 있다. 이는 1995년 29.8%에 비해서 1.6% 정도 줄어든 것이지만, 여전히 세계적으로 높은 공공부문 종사자 비율이다(OECD 2009). 이것은 OECD 평균 공공부문 종사자 비율인 14.3%보다 2배 정도 더 높은 수치이며, 동아시아의 한국이나 일본에 비해서는 4배 정도 높은 수치이다. 그러므로 스웨덴 공공부문의 임금결정은 공공부문뿐만 아니라

스웨덴 전체 국민경제에 영향을 미치는 중요한 요소가 되었다.

스웨덴 공공부문 임금교섭의 제도화는 사적 부문에 비해서 뒤늦게 시작되었다. 1938년 스웨덴 노총(LO)과 스웨덴 경영자총연맹(SAF) 사이에 이루어진 살트쇄바덴 협약 (Saltsjobaden Agreement)에 의해서 두 단체 사이의 교섭이 사적부문의 노사관계와 임금을 규정하는 새로운 제도로 자리를 잡게 되었다. 그러나 공공부문 종사자들의 경우는 이보다 훨씬 뒤늦은 1965년에 이르러서야 노동조합을 결성하고 단체교섭을 할 수 있는 권리를 획득하였다. 뒤늦은 이유는 사적 부문과는 달리 고용 주체가 불확실하였기 때문이다.

오늘날 스웨덴 공공부문 노동조합은 사적 부문보다 뒤늦게 조직되었으나, 조직률은 95% 정도로 사적부문보다 오히려 10% 정도 더 높다. 이것은 모든 선진 산업사회들에서 나타나는 공통적인 현상으로 전체 산업에서 제조업 비중이 줄어들고, 서비스 부문이 확대되고 있으며, 특히 행정, 교육, 의료와 같은 공공서비스가 크게 확대되었다. 중앙정부나 지방정부 가 국민들에게 제공하는 서비스의 종류와 내용이 광범위하게 확대됨에 따라서, 공공부문 종사자들도 크게 증가하였다.¹⁾ 그러므로 2차 대전 이후 서구의 공공부문의 확대는 복지국가의 발달과 밀접한 관계를 맺고 있다고 볼 수 있다.

스웨덴 공공부문의 임금결정은 사적 부문과 동일하게 단체교섭을 통해서 이루어진다. 스웨덴 주요 노동조합총연맹인 LO(블루칼라 노조), TCO(화이트칼라 노조)와 SACO(전문직 노조)가 각각 공공부문에 종사하는 노동자들을 조직하여 공공부문에 LO, TCO, SACO S가 조직되어 있다. 스웨덴 공공부문 노사관계에서는 독일이나 미국과는 달리 공공부문 노동조합에 대한 법적인 제약이나 규제가 전혀 없는 것이 특징이다. 1960년대 중반까지는 공공부문 노동조합에 대한 정부의 규제가 있었으나, 1965년 공공부문의 단체교섭권 개혁이 이루어지면서, 공공부문과 사적 부문 간의 법적인 차이가 없어졌다. 그러나 제도적으로는 1994년까지 공공부문 임금 결정에서 정부와 의회가 영향력을 행사하였다는 점에서 사적 부문과 차이를 보였다. 주로 정부와 의회가 공공부문 단체교섭 결과를 승인하는 방식

1) 미국과 같이 노조조직률이 낮은 나라에서도 공공부문의 조직률은 40%를 넘고 있다.

으로 임금교섭에 개입하였다.

1965년 공공부문 노동자 권리에 관한 법률은 사용자를 대표하는 국가단체교섭위원회(National Collective Bargaining Office)와 공공부문 노조가 단체교섭의 주체이며, 단체교섭 결과에 따른 행동을 규정하였다. 과거 내무부 산하 단체교섭부와 단체교섭을 통해서 이루어진 합의를 국회가 인정하는 방식으로 공공부문 협상이 진행되었다. 그러나 1965년 국가단체교섭위원회가 만들어지면서 중앙정부와 국회가 공공부문 임금교섭에 직접 개입하던 방식에서 벗어나 위원회와 노조 교섭 카르텔 간에 교섭이 시작되었다.

스웨덴의 사적 부문 임금교섭은 노조가 직접 교섭을 담당하는 것이 아니라 여러 노조들이 교섭 카르텔을 구성하여 임금교섭에 참여하고 있으며, 공공부문도 사적부문과 마찬가지로 교섭카르텔을 만들어서 임금교섭에 참여한다는 점에서 다른 나라들의 단체교섭과 큰 차이를 보인다. 공공부문의 임금교섭은 공공부문 15개 노조를 대표하는 단체교섭기구인 공무원교섭위원회 (Offentliganstolläs Förhandlingsgråd, 이하 OFR)가 담당하고 있다. OFR은 화이트 칼라 노조인 TCO와 전문직 노조인 SACO의 교섭 카르텔로서 두 조직의 56만 노조원을 대표하고 있다. OFR 이외에 SACO의 공공부문 조합의 교섭 카르텔인 SACO S와 LO에 속하는 서비스와 통신업종 블루칼라 노조인 ST공무원 노조가 독립적으로 교섭 카르텔인 SEKO를 만들어 교섭에 참여한다.

공공부문 고용주 측의 주된 교섭기구는 스웨덴 공공부문 정부 에이전시(Statens Arbetsgivarverk, SAV)이다. 1994년부터 정부와 의회가 공공부문 임금교섭에 참여하지 않는 대신에 독립적인 정부 측 교섭기구인 SAV가 만들어져, 노조와의 임금교섭을 대신하고 있다. SAV는 국가단체교섭위원회를 대체하는 새로운 교섭기구이며, 중앙정부를 대표한다. SAV는 250개 정부 기관 대표로 구성되며, 이 중에서 15명이 SAV 집행부로 선출되어 교섭을 담당한다.

이러한 교섭제도는 1985년 의회가 인사정책법 (Personnel Policy Act)을 제정하면서 제도화되었다. 이것은 공공부문 개혁 정책의 하나로 도입되었다. 1982년 재집권에 성공한 사민당은 재정 압박과 지나친 관료제도를 해결하기 위하여 정부 부처로 공공행정부를 신설하고 공공부문 개혁을 시도하였다(Gusfasson 1987). 또한 노사관계에 있어서도 정부가 직접

임금결정에 참여하기보다는 정부를 대리하는 독립적인 기구를 통해서 노조와 교섭을 하도록 하는 임금교섭 방식의 변화를 도모하였다. 이러한 변화 중의 중요한 요소는 개별 정부기구가 각기 다른 형태의 보조적인 임금을 지급할 수 있게 하여 교섭의 개인화를 촉진시켰다. 이러한 변화의 주된 목적은 정부 기관들이 유능한 인력을 확보할 수 있게 하기 위한 것이었다는 점이다. 즉, 개인의 업무 능력이나 경험에 따라서 임금이 달라질 수 있도록 하여, 사적부문의 유능한 인력을 공공부문에서 채용할 수 있도록 한 것이다. 그것은 공공부문과 사적부문 간의 인력 이동을 용이하게 하기 위한 공공부문 인사정책 변화의 핵심적인 요소였다.

1989년에는 공공부문 임금체계의 변화가 있었다. 변화의 핵심은 직위에 따른 임금체계에서 직무와 성과에 따른 임금체계로 바뀐 것이었다. 이러한 변화의 주된 이유는 일의 난이도에 따라서 임금이 달라지는 임금체계가 직무의 효율성을 높이는데 기여할 수 있다고 보았기 때문이었다(Arbetsgivarverket 2009: 13). 이러한 변화도 공공부문에서 임금의 개인화를 더욱 촉진시키는 계기가 되었다. 과거와는 달리, 공공부문 종사자의 임금이 개인 직무에 기초하여 결정되기 때문에, 임금의 개별화가 더욱 촉진된 것이다. 한편으로는 단체교섭을 통하여 공공부문 임금교섭의 기본 틀에 대한 합의가 이루어지지만, 개별 조합원들의 구체적인 임금인상 폭은 개인들의 직무 성격과 성과에 따라서 다르게 된 것이다.

공공부문 임금교섭은 두 단계로 구성된다. 첫 번째 단계는 전체적인 틀에 대한 중앙수준의 교섭이다. 중앙수준의 교섭은 주로 노동시간, 연금, 단체협약 유효기간 등과 관련된다. 중앙수준의 교섭은 각기 다른 노조를 대리하는 교섭 카르텔인 OFR, SACO-S 및 SEKO과 정부교섭기구인 SAV 간의 교섭이다. 중앙수준의 교섭은 먼저 기본 합의(basic agreement)와 협조 합의(cooperation agreement)를 중심으로 이루어진다. 이것은 임금과 고용조건에 대한 협상 절차에 관한 합의와 단체행동이 발생했을 때 각 주체가 취할 행동에 관한 합의이다. 그 다음 단계의 교섭은 연금, 고용안정, 노동시간, 공휴일 등에 관한 큰 틀을 중심으로 하여 이루어진다. 단 블루칼라 공무원 노조인 SACO S는 부문별 임금인상 교섭을 하지 않는다. SACO S는 개별 지역수준의 임금교섭만을 받아들인다.

지역수준의 교섭은 지역(도와 군)을 대표하는 SKL를 포함한 11개 사용자 단체와 피고용자 측을 대표하는 LO 산하 지역수준의 공무원 노조인

Kommunal 사이에서 이루어진다.²⁾ 그 중에서도 사용자 단체 가운데 가장 큰 SKL과 Kommunal 사이에 이루어지는 단체교섭이 가장 비중이 크며, 단체교섭은 개인들의 임금수준과 노동조건에 관한 협상을 포함하고 또한 개별 노조와 고용주 간의 협조 내용에 관한 협상이 추가된다. 최근에 들어서 중앙교섭은 주로 연금과 관련된 내용에 한정 되고, 대부분의 사안들은 지역수준의 교섭에서 다루어지는 추세를 보이고 있다.

공공부문 임금협상에서 중요한 의제가 성별 임금불평등이다. 공공부문에서도 여성의 비중이 높은 곳에서 평균 임금은 낮다. 2009년 여성의 비중이 90%에 달하는 곳의 여성 임금은 전체 평균보다 10% 더 낮은 것으로 나타났다(Kommunal 인터뷰 2009.6.30). 여성 지배 직종의 저임금을 해결하기 위한 Kommunal의 전략은 임금에 대한 체계적인 분석과 그에 기초한 대응전략으로 여성의 숙련성 제고, 남성에 유리한 성과평가에 대한 문제제기, 여성지배 직종 여성들을 대상으로 하는 보충적인 임금 인상 요구 등 이었다 (우명숙, 2010: 43). 이러한 노력에도 불구하고 스웨덴 공공부문 여성 지배직종에서 존재하는 상대적 저임금 문제는 해결 과제로 남아 있다.

3. 분권화와 안정화

90년대 들어나 임금결정 방식에서 두 가지 큰 변화가 생겼다. 하나는 중앙 집중적 임금결정 방식의 분산화이고, 다른 하나는 임금의 안정화를 도모하기 위한 협약 기간의 장기화이다. 이 두 가지는 모두 세계화에 대응하기 위한 스웨덴 노사관계의 변화라고 볼 수 있으며, 이러한 추세는 80년대 사적 부문에서 먼저 나타났고, 그 이후 90년대 들어서는 공공부문에서도 나타났다.

또한 90년대 경제위기를 겪으면서, 공사부문에서 공통적으로 정규직

2) Kommunal은 지방자치단체 노조로서 290개 군(municipality)의 329,000명 조합원과 18개 도(county)의 52,500명 조합원으로 공무원 노조이다. 공공부문 사용자 단체는 SKL, Pacta, KFS, Kyrkan, Fastigo, Arbetsgivalliansen, SLA, KFO, Almega Tjänsteförbunden, Almega Tjänsteföretagen, Vårdföretagarna 11개 단체이다. 이 중에서 SKL이 가장 크며, 전전체 Kommunal 조합원의 90% 정도를 포괄한다.

사원을 최소화하기 위하여, 대체 고용과 외주가 합법화되면서 고용관계에 대한 탈규제가 스웨덴에서 본격적으로 이루어지기 시작했다(Nyström 2005: 175-177). 임시직, 시간제, 기간제, 외주 등의 새로운 고용형태가 확대되기 시작했다. 공공부문의 경우, 90년대 들어서 서비스 외주(contracting out)가 부분적으로 허용되기 시작했다. 공공부문에서 애텔 개혁은 비전형 노동의 확대를 가져왔다. 1992년 분권화 개혁으로 불리는 애델 개혁(Ädel-reformen)은 고령인구의 증가로 인한 노인 간병 서비스 체계의 문제(간병시설 부족, 시설입주 대기시간의 장기화 등)를 해결하기 위하여 노인 간병서비스를 지방정부로 이양하는 것을 주된 내용으로 하였다(Government Office of Sweden 2007). 이를 계기로 복지서비스의 주체가 점차 공공기관에서 비정부 민간 조직으로 이양되는 경향을 보이기 시작했다. 경제위기로 지방정부의 복지서비스 제공 능력이 크게 약화되면서, 그에 대한 대안으로 비정부 조직들이 노인 간병을 담당하게 하기 시작했던 것이다. 그 결과, 노인 간병에 종사하는 비정부 기관 종사자들이 크게 증가하여 노인 간병에 종사하는 비정부 기관 종사자 비율이 1993년 1%에서 2000년 10%로 높아졌다(Stolt and Winblad 2009: 904-905). 이러한 변화는 공공부문 임금결정에서 공공부문 간병 서비스 노동자를 중심으로 하는 기존의 단체교섭을 통한 임금결정과 다른 방식의 임금결정이 점차 커지고 있음을 함의한다.

보다 중요한 변화는 IT섹터에서 일어났다. IT섹터는 새로운 산업 분야로서 벤처기업들이 만들어지고 또한 젊은 인력들이 중심이 되어 이동이 대단히 심한 산업이다. 또한 일의 성격이나 내용이 다양하고, 통상적인 노동패턴과는 다른 야간 근무나 휴일 근무 등이 빈번한 것이 특징이다. IT섹터에서도 산업 수준에서 임금교섭이 이루어지지만, 임금교섭의 내용이 대단히 포괄적이어서 실질적인 내용이 개별 기업 수준에서 교섭을 통해서 이루어지는 경우가 많아지고 있다. IT섹터의 경우 새롭게 성장하는 부문이기 때문에 유능한 인력을 끌어들이기 위하여 임금 수준이 매우 높은 것이 특징이며, 소규모 벤처기업들이 많아서 전통적인 제조업과 매우 다른 속성을 지니고 있다. IT섹터의 변화는 임금결정에서 개인적인 요소가 더 중요해지는 경향을 주도하고 있다.

다른 하나는 임금의 안정을 위하여 유효협약 기간이 길어져 3년 정도 단체협약 적용기간이 길어졌다. 1980년대 대부분의 단체협약은 1년으로

교섭의 적용 기간이 짧을수록 교섭의 내용이 시간 변화에 따라서 유연하게 대응할 수 있는 유연성을 지녔다. 그러나 반대로 임금교섭의 적용기간이 짧다면, 교섭이 자주 이루어져야 하고 또 시장변화에 빠르게 대처할 수 있지만, 고용 안정성이 떨어진다는 단점도 있다. 고용주는 단체협약의 유효 기간을 길게 하는 것을 선호하지만, 노조는 단체협약 기간이 짧은 것을 선호한다. 노동자들은 물가상승이나 여러 가지 환경 변화가 일어나는 경우 새로운 단체교섭을 원하기 때문이다. 스웨덴의 경우, 1990년대 단체협약 적용기간이 점차 2년으로 늘어났고, 90년대 중반 이후 교섭 적용기간이 3년으로 더 길어졌다. 그러므로 단체협약 적용 기간은 1년에서 3년까지 정도로 다양해졌다. 국가조정위원회(Medlingsinstitutet)에 따르면, 2007년도 99%의 단체협약이 31-42개월의 단체협약 적용기간을 보여 주었고, 약 340만 명이 이러한 기간에 영향을 받고 있는 것으로 나타났다(Medlingsinstitutet 2008).

이러한 변화는 임금의 안정성을 중시하면서 나타난 변화라고 볼 수 있다. 1980년대 명목 임금 인상률이 높았지만, 실질임금 인상률이 마이너스가 되면서, 임금인상률 자체보다 임금의 안정성을 더 중시하는 것이 강조되었다. 경제위기를 겪으면서, 임금안정이 정부, 노동과 자본의 공통된 이해가 되었다(Kjellberg 1992). 1991-1992년 렌베리 합의(Rehnberg Agreement)로 불리는 임금안정에 대한 합의는 이러한 배경에서 나온 것으로 스웨덴 단체교섭에서 임금 안정을 중시하는 경향을 보여준 대표적인 노사합의였다. 국가노동시장위원회(AMS) 회장인 베르틸 렌베리(Bertil Rehnberg)는 임금교섭의 분권화를 도모하는 동시에 임금의 안정화를 추구하였다. 그것은 유형 합의(pattern agreement) 형태로 나타났다(Elvander 1997). 이것은 특정 분야에서 먼저 이루어진 합의의 내용을 다른 분야에서도 어느 정도 받아들여서 단체교섭이 이루어지는 것을 의미한다. 렌베리의 주된 의도는 임금과 인플레이의 악순환 고리를 끊는 단체교섭 방식을 제도화하기 위한 것이다. 1983년부터 스웨덴 경영자총연합회(SAF)가 중앙화된 교섭을 거부하면서 나타난 분권화된 교섭은 노조들 사이에 임금인상 경쟁으로 이어질 수 있으며, 이러한 통제되지 않는 방식으로 임금 인상이 이루어질 경우, 인플레이로 인한 국민경제의 불안정이 야기될 수 있다. 이러한 위협을 막기 위한 새로운 시도가 렌베리 협약이었다.

또 다른 중요한 변화는 임금교섭의 시기의 변화이다. 과거 임금교섭은 임금교섭 유효기간이 종료된 이후에 시작되지만, 최근에는 임금교섭 유효기간이 끝나지 전에 교섭이 시작되고 또한 교섭이 타결되는 경우가 많아지고 있다. 그러므로 임금을 둘러싼 갈등이 파업이나 노사분규로 이어지는 경우가 드물게 되었다는 점에서 조기 임금교섭은 또 다른 안정화의 추세라고 볼 수 있다.

2000년대 들어서 정부가 임금교섭에 개입하기 시작했다. 이것은 2000년 국가조정위원회(Medlingsinstitutet)가 설치되어 노동조합과 자본가 단체 사이에서 이루어지는 임금교섭을 지원하는 동시에, 적절한 임금인상이 이루어져 인플레이가 유발되지 않도록 노사간 교섭을 지원하면서 생긴 변화이다. 또한 국가조정위원회의 활동은 노사분규를 예방하기 위하여 단체협약이 만료되기 전에 교섭이 끝날 수 있도록 교섭 일정을 조정하거나, 노사분규가 발생하였을 때 노사분규를 조정하고, 임금교섭 주체들에게 국가경제에 대한 정보와 지식을 제공하며, 단체교섭 결과에 대한 자료를 수집하고 분석하는 것을 포함한다(Eriksson 2005). 이것은 정부가 노사간의 임금교섭을 방관하는 것이 아니라, 임금교섭의 내용과 방법에 관해서 적극적으로 영향을 미치고자 한다는 것을 의미한다. 임금뿐만 아니라 출산휴가, 공휴일, 질병, 등을 치료하기 위한 합의도 임금과 더불어 중요한 단체교섭 대상이다. 1938년 살트쇄바덴 협약의 기본 원리인 노사자율주의가 더 이상 스웨덴 노사관계의 제도적 특징이 아니라는 것을 의미한다(Elvander 2002). 이미 1997년 3월 산업발전과 임금형성에 관한 합의(IA)로 인하여 노사협력을 이끌어 내기 위한 정부의 개입이 제도화되었고, 2000년 임금협상에 대한 정부의 개입이 국가조정위원회를 통해서 보다 구체화되었다고 볼 수 있다.

4. 결론

스웨덴 공공부문 임금결정은 매우 복합적인 제도적 특징을 지니고 있다. 무엇보다 고용에서 공공부문이 대단히 큰 비중을 차지하고 있기 때문에, 공공부문의 임금결정이 전체 스웨덴 노사관계에서 중요한 의미를 지닌다. 공공부문의 비중을 넘어서 더 중요한 것은 공공부문이 스웨덴 사회

변화와 경제 변화와 밀접한 관계를 맺고 있고, 공공부문 임금결정도 또한 이러한 변화들과 연관되어 있다. 그러므로 스웨덴 공공부문 임금결정에 대한 이해는 곧 스웨덴 사회의 변화에 대한 이해라고 볼 수 있다고 해도 과언이 아니다.

스웨덴 공공부문은 전형적인 조직 자본주의적인 속성을 보여주고 있어서 공공부문 피고용자들의 임금결정도 중층적인 교섭제도를 통해서 이루어진다. 교섭의 차원과 교섭 방식이 시장이 아니라 조직된 이해 집단 간 이루어진다. 그러므로 임금결정은 이해 당사자들의 범위와 이해의 조정주체를 결정하는 조직화된 집단들 사이에 의해서 이루어진다. 교섭수준과 제도는 크게 두 가지 차원으로 구분된다. 하나의 축은 중앙정부 수준의 교섭과 지방정부 수준의 교섭으로 이루어지는 수직적 교섭이다. 다른 하나의 축은 산업이나 직업별로 구성된 복수의 노조들과 정부 교섭 에이전시 간에 이루어지는 수평적 교섭이다. 이를 위해서 공공부문의 사용자 교섭 카르텔과 여러 노조들을 대표하는 교섭 카르텔을 통해서 임금 교섭이 이루어지고, 카르텔 간의 교섭 결과가 곧 공공 부문 피고용자들의 임금수준이다.

스웨덴 공공부문 임금결정제도에서 나타난 중요한 변화의 하나는 임금 교섭의 분권화가 지속적으로 이루어지고 있다는 점이다. 이미 스웨덴은 높은 노조조직률과 오랜 단체교섭 전통으로 인하여 집단적인 임금결정이 지배적이지만, 점차 사회변화에 따른 임금의 개인화가 나타나고 있다. 인구고령화에 따른 노인 간병 서비스가 중앙정부에서 지방정부로 이양이 되었고, 지방정부가 다양한 서비스 수요에 대응하기 위하여 비정부 기관에게 외주를 허용하는 변화가 일어나면서, 서비스 부문의 분권적인 교섭이 강화되고 있다. 또한 IT산업과 같이 새롭게 등장하는 산업은 고급인력 유치를 위하여 임금격차를 크게 하고, 성과에 따른 임금이 주어지면서, 다른 산업과의 임금격차뿐만 아니라 임금결정의 개인화가 크게 진전되었다.

중요한 변화의 다른 하나는 안정화를 경제 주체들이 적극적으로 도모한다는 점이다. 임금의 안정화를 위하여 임금교섭의 효력을 3년으로 장기화하는 것뿐만 아니라 임금교섭이 제 때에 이루어질 수 있도록, 단체교섭 효력이 끝나기 전에 다음 임금교섭을 성사시키는 새로운 흐름이 형성되었다. 이러한 점들은 노사관계의 안정화를 통하여 경제의 안정화를 추구하는 경제 주체들의 합의가 존재하고 있다는 점을 보여준다. 그러므로 임금

결정은 보다 합의에 기초하여 이루어지고 있다는 점에서 분권화가 이루어지고 있지만, 그것이 불안정으로 귀결되지 않도록 하는 경제주체들의 행동이 뒤따르고 있다.

스웨덴 공공부문 임금결정 제도는 스웨덴 노사관계의 전반적인 변화와 궤를 같이 하고 있다. 1992년 렌베리 합의와 1997년 노사 자율주의의 약화 등 중요한 스웨덴 노사관계의 구조적 변화가 스웨덴 공공부문의 노사관계에 영향을 미치고 있고, 공공부문 임금결정도 이러한 변화에 영향을 받고 있다. 이것은 전통적인 스웨덴 모델의 한 가지 중요한 구성요소인 노사관계가 사적 부문과 공공부문에서 변하고 있다는 것을 의미하며, 그 변화의 방향은 세계화로 인한 경쟁력 강화 압력과 관련이 있지만, 보다 중요한 이유는 고령화와 이에 따른 노인간병 수요의 증대와 같은 스웨덴 사회의 내적인 변화와 밀접한 관련을 맺고 있다. 즉, 노사관계가 인구구조의 변화와 관련을 맺고 변화를 하고 있다는 점에서 노사관계에 대한 이해도 총체적인 사회변화에 대한 이해를 요구하고 있다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 우명숙. 2010. “스웨덴 공공부문 여성지배직종의 임금불평등과 노동조합의 대응,”
한국사회학 44(2): 29-58.
- Eiger Norman. 2008. "The Expanding Scope of Public Bargaining in Sweden," *Industrial Relations* 20(4)3 335-341.
- Elvander, Nils. 1997. "The Swedish Bargaining System in the Melting Pot' in *The Swedish Bargaining System in the Melting Pot, Institutions, Norms and Outcomes in the 1990s*, eds. by N. Elvander and B. Holmlund, Solna: Arbetslivsinstitutet.
- _____. 2002. "The New Swedish Regime for Collective Bargaining and Conflict Resolution: A Comparative Perspective," *European Journal of Industrial Relations*, 8(2): 197-216.
- Eriksson, Kurt. 2005. *The Swedish Rules on Negotiation and Mediation*, Medlingsinstitutet.
- Ferner, Anthony and Richard Hyman. 1998. *Industrial Relations in Europe, London: Routledge.*
- Friberg, Kent. 2006. "Inter-sectoral Wage Linkage," *Empirical Economics*, 32(1): 161-184.
- _____. 2009. "Wage Formation in Sweden," *Economic Review*, 3/2009, pp.52-72.
- Government of Office of Sweden. 2007. *Care of elderly in Sweden*, Fact Sheet No. 18, Ministry of Health and Social Affairs.
- Gustafsson, Lennart. 1987. "Renweal of the public sector," *Public Administration* Volume 65, Issue 2, pages 179 - 192.
- Lash, Scott and John Urry. 1987. *The End of Organized Capitalism*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Lindquist, Matthew J. and Roger Vilhelmsson. 2006. "Is the Swedish Central Government a Wage Leader?" *Applied Economics*

- 38(14): 1617-1625.
- PA Hall and DW Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Kjellberg, Anders. 1992. "Sweden: Restoring the Model?" in Anthony Ferner and Richard Hyman ed, *Industrial Relations in Europe*, Routledge, pp.74-117.
- Lundberg, Erik. 1985. "The Rise and Fall of the Swedish Model" *Journal of Economic Literature*, XXIII: 1-36.
- Medlingsinstitutet. 2008. *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007*, Medlingsinstitutets årsrapport.
- Nyström, Birgitta. 2005. "The legal regulation of employment agencies and employment leasing companies in Sweden," *Comparative Labor Law and Policy Journal* 23, 173-210.
- OECD. 2009. "Public Sector Jobs," *OECD Observer* No. 272, April.
- Peterson, Richard B. 1987. "Swedish Collective Bargaining-A Changing Scene" *British Journal of Industrial Relations* 25(1): 31 - 48.
- Skans Oskar Norstrom, Per-Anders Edin and Bertil Holmlund. 2006. *Wage Dispersion between and within plants Sweden 1985-2000*, Department of Economics, Uppsala University Working Papers 18.
- ST. 2008. *Collective Bargaining in the State Sector in Sweden*, Uppsala: ST Informationsnät.
- Stolt, R. and U. Winblad. 2009. "Mechanisms behind privatization: a case study of private growth in Swedish elderly care," *Social Science and Medicine*, 68: 903-911.
- Wallerstein, Michael. 1999. "Wage-setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies," *American Journal of Political Science* 43: 649-80.

<Abstract>

Sweden's Public Sector Wage Formation: Focusing on Institutions

Kwang-Yeong Shin
Chung-Ang University

This article discusses major changes in wage formation and setting of wage rates in the Swedish public sector and tries to explain what factors have caused the changes and what results have been occurred.

There have been two major changes in the process of wage determination in the Swedish public sector in the 1990s. One is decentralization of wage determination process and the other one is longer agreement period for wage stabilization. These two changes that occurred in private sector in the 1980s in the 1980s first and later in public sector in the 1990s are outcomes of Swedish labor relations' response to globalization.

New forms of employment have been developed in private sector as well as public sector. The facts that voluntary labor relations has been weakened and Sweden has been experiencing severe demographic changes have contributed greatly to changes in wage formation in the Swedish public sector.

Key Words: wage formation, public sector, decentralization. labor relations

신광영 (Kwang-Yeong Shin)

Department of Sociology, Chung-Ang University

221 Huksuk-Dong, Dongjak-Gu

Seoul 156-756, Korea

email: kyshin@cau.ac.kr

접수일자: 2010. 8. 18

게재결정: 2010. 8. 27