

스웨덴의 새로운 노사 기본 협정 체결을 위한 논의

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 스웨덴

손혜경 (스웨덴 스톡홀름대학교 연구원)

■ 머리말

스웨덴의 살트셰바드협약(Saltsjöbadavtalet)은 1938년 12월 20일에 노사 대표기관 사이에 체결된 협약으로 노사간의 문제는 정부의 개입 없이 노사 당사자가 자율적인 협상을 통해 해결한다는 원칙을 수립한 것으로서 그 의미가 크다. 또한 노사 이익단체 당사자는 상대방을 협상의 상대로 인정했다는 데도 큰 의미가 있다. 스웨덴의 이러한 노사간 기본 협약은 1970년대 중반까지 스웨덴 노동시장의 평화를 유지하는 동시에 안정된 경제 발전을 유지하는 데 중요한 역할을 하였다. 하지만 1970년대 중반 이후부터 노사 협상 대표기관 사이에 의견 차가 점차 표출되기 시작한 이후 노사 기본 협약은 여러 번의 고비를 겪었다. 특히 2007년 말 유럽사법재판소의 스웨덴 건설노동조합과 라트비아 건설회사 간의 노사 분류에 대한 판결은 스웨덴식 임금결정 모델에 심각한 문제점이 있음을 드러냈다. 노사 기본 협약을 체결한 지 70주년이 되는 금년에 들어 새로운 노사 기본 협약을 위한 논의가 주요 노동시장 당사자들 사이에 더욱 활발해지고 있다. 이 글은 이러한 사실을 출발점으로 하여 스웨덴 최초 노사 기본 협약 체결의 배경과 발전 경로 그리고 최근의 새로운 노사 기본 협상에 있어 주요 이슈를 살펴보는 것으로 한다.

■ 스웨덴 최초 노사 기본 협약 체결의 배경과 발전 경로

1938년 노동자 협상 대표기관 LO(Landstingsorganisationen)와 사용자 대표 협상기관 SAF

(Svenska Arbetsgivareföreningen)가 소위 말하는 살트셰바드협약(Saltsjöbadavtalet)을 성립하기 까지에는 장장 2년의 시간이 소요되었다. 그 당시 스웨덴 노동시장은 20세기 전후 급속한 산업화와 노동운동의 성장으로 노동자의 파업과 사업주들의 직장폐쇄 등 노사분규가 빈번히 발생하였다. 이런 상황은 노사 양측 모두에게 어려움을 초래했다. 사업주는 생산 계획 수립에 어려움을 겪었고 노동자들은 노사분규 기간 중 사업주의 직장폐쇄로 인한 임금 상실로 생활의 어려움을 겪는 일이 빈번하였다. 이런 사실을 예의 주시하고 있던 집권 사민당 정부는 노사 양측이 자발적으로 협의하지 않으면 국가가 법률로서 노동시장의 문제를 해결하겠다는 위협을 노사 양측 대표에게 통보하였다. 이에 LO와 SAF는 1936년 협상을 시작해 1938년 늦가을에 노동시장의 문제 해결 방식에 동의하고 12월 20일에 협상문에 최종 서명을 하였다.¹⁾

이 노사 기본 협약에는 여러 가지 내용이 포함되어 있지만 가장 중요한 사항으로는 기업주가 제품에 대한 시장의 수요 감소를 이유로 조업 단축 시 노동자 처리 사항과 노사분규 발생 처리 방법 등이 명시되어 있다. 주목할 만한 사실은 그 당시 모든 노동조합들이 노사 기본 협약을 지지한 것은 아니다. 교통업 종사자, 건설업 종사자, 페인트업 종사자 그리고 전신, 전화업 종사자 노동조합은 노사 기본 협약에 서명하지 않았다.²⁾

이 노사 기본 협약에 1940년대와 1950년대에 들어 네 개에 달하는 협약이 추가되었고 기본 협약 자체의 내용도 몇 차례 조정이 있었다. 그 이후로 스웨덴의 전후 산업평화를 초래한 노사 기본 협약에 대한 국외의 명성이 올라가기 시작해 그 이후에는 스웨덴 모델이라는 이름으로 알려지게 되었다. 하지만 그렇게 명성이 높던 스웨덴 모델은 1970년대에 들어 기반이 흔들리기 시작하였는데 1974년 사민당 정부가 소위 말하는 고용보호법(Lagen om Anställningsskydd, LAS)을 도입한 것이 문제가 되었다. 이 법의 몇 가지 조항은 노사가 자율적인 협약을 통해 노사 문제를 해결한다는 원칙(Saltsjöbadsandan)을 침해했기 때문이다. 고용보호법 실시로 인해 1938년에 체결된 노사 기본 협약의 기본 정신의 해체를 가져왔지만 그 이후에도 노사 협의를 거쳐 기본 협약의 몇 가지 중요한 부문에 대한 효력은 계속 유지하는 것으로 합의하였다.

1) Lars Magnusson(1997), *Sveriges ekonomiska historia*, Stockholm: Raben Prisma, p.392.

2) Anders L. Johansson(1989), *Tillväxt och klassarbete : en studie av den svenska modellens uppkomst*, Stockholm: Tiden.

1970년대 이후 LO와 SAF 간의 관계는 변화로 점철되었다. 그런 데는 여러 가지 이유가 있겠지만 가장 중요한 것은 그동안 노사 교섭 시 노동자측 협상 대표기관인 LO가 1973년도에 민간기업 종사자를 대표하여 노사 협상을 진행하는 민간기업 임금협상기관(Privattjänstemannakartellen : PTK)이라는 경쟁자를 맞이하게 되었기 때문이다. 그 이후 새로운 노사 기본 협약은 체결되지 않았지만 PTK와 SAF는 그들 나름대로 협상을 진행해 1974년 실업자 보호에 관한 협약(Omställningsavtal)을 체결하였다.³⁾ 노사 양측의 관계는 1970년 중반 이후 계속 '악화' 되었지만 살트셰바드협약의 기본 정신을 되살리려는 몇 차례의 시도가 있었다. 그런 시도는 1980년도 말에도 한 번 있었고 1990년도 말에도 한 번 있었다. 하지만 그런 시도는 번번히 실패하였다. LO의 전 경제책임자 페 오 에딘(P-O Edin)은 특히 1996년과 1998년 사이에 새로운 살트셰바드협약 체결을 상당히 적극적으로 추진한 인물이다. 에딘의 의견으로는 현재의 노동시장 조건이 1980년대나 1990년대의 노동시장 조건에 비해 새로운 살트셰바드협약 체결을 추진하는 데 상당히 유리하다는 견해이다. 그 이유로 1980년대와 1990년대는 SAF(Svenska Arbetsgivareföreningen)가 기업가측 대표 협상기관이었지만 현재는 스웨덴기업총연맹(Svenska Näringslivet:, SN)이 사측 대표 협상기관인데 SAF(Svenska Arbetsgivareföreningen) 시절에는 연맹이사들의 권한이 높았지만 최근에는 기업주 경영진들이 새로운 기본 협약 체결에 더 적극적인 태도를 취하고 있고 LO의 경우 지난 해 단체임금 재협상에 있어 단결심을 보여주었기 때문이다. 전 금속노조 대표 위원장인 요란 요한손(Göran Johansson) 씨의 경우에도 노사 문제에 있어 정부의 개입을 방지하는 차원에서 노사 협상 대표기관 사이에 새로운 기본 협약을 체결하는 중요하다고 강조한다.⁴⁾

■ 주요 이슈

현재 노사 양측 대표기관이 새로운 노사 기본 협약 체결에 관심을 가지고 있는 것이 사실이나

3) Svenskt Näringsliv-PTK Omställningsavtal

http://www.ptk.se/upload/Material/pdf/PTK_omstallningsavtal_svn_ptk.pdf

4) Svenska Dagbladet (2008-02-13) Nya samtal pågår.

노사 양측이 새로운 노사 기본 협약에서 추진하고자 하는 주요 안건은 노사의 출발점이 다른 이상 상당한 차이가 있을 수 있다. 주목할 만한 사항은 현재까지 양측은 새로운 노사 기본 협약에 관한 협상에서 어떠한 의제를 다룰 것인가에 대해 상당히 조심스러운 태도를 취하고 있다는 것이다.

현재까지 밝혀진 사실로는 사용자측을 대표하는 스웨덴기업총연맹(Svenska Näringslivet, SN)은 노동쟁의 규칙과 고용보호법을 우선적으로 개정하기를 원한다. 스웨덴기업총연맹은 특히 노동쟁의 규칙의 개정을 원하는데 구체적으로 노동쟁의의 범위를 사안의 규모와 비례적으로 할 것을 원한다. 다른 말로 하면 노동쟁의의 목적과 규모가 사업주의 사업 내용과 공공의 이익에 미치는 영향을 생각하여 그에 비례적인 규모가 되도록 하길 원하며 노사가 협상에 실패했을 시 그 다음 단계로 중재자가 개입하여 노사 의견 조정을 하는 기간 중에는 노조측의 파업 예고를 금지하며 또한 중재자가 노조의 파업을 중단시킬 수 있는 가능성을 높이며, 한 분야의 노사쟁의 시 쟁의와 직접 관련 없는 기업을 노사 쟁의까지 끌어들이 수 있는 가능성을 금지(제3자 동조 파업 금지) 하길 원하며 마지막으로 타분야의 노동쟁의가 이미 노사협약의 효력이 적용되고 있는 지역으로 확대 파급되는 경우를 금지하기 원한다. 동조 파업금지 조항은 사실상 스웨덴기업총연맹측이 2005년부터 주장해 온 사실이다. 특히 지난해 단체협상 기간에 노조는 파업 예고를 빈번히 사용해 단체협약에서 승리를 거두었지만 이는 기업주들에게 상당히 불리한 결과를 초래했다. 기업주들은 현재의 노사 쟁의 규칙은 노사간의 세력 균형을 파괴하고 있다는 견해이다. 스웨덴기업총연맹의 부회장인 얀-페터 두케르(Jan-Peter Duker)는 노동시장에 있어 노사 분쟁 일수는 노동시장에 평화 상태를 판단하는 데 적절한 기준이 아니라고 생각한다. 단체협상 중 노조 측이 파업을 예고한다는 자체가 기업주측에 불리하게 작용하는데 지난 2007년 임금단체협약 협상 중 노조측이 2004년의 임금단체협약 기간보다 파업 예고를 자주 행사하였다. 기업주측의 이런 경험을 바탕으로 스웨덴기업총연맹측은 노동쟁의 규칙의 개정이 새로운 노사 협약 체결에 상당히 중요하다는 입장이다. 사실상 스웨덴기업총연맹측은 노동쟁의 규칙을 변경할 수 없다면 새로운 노사 기본 협약 체결이 불가능하다는 입장이다.⁵⁾

5) Svenska Dagbladet (2008-02-19) Striden Hårdnar om konfliktregler

당연한 이야기이겠지만 LO와 PTK는 스웨덴기업총연맹의 견해와 정반대의 입장을 보이고 있다. 현재 상황으로는 LO와 PTK 양측 모두 노동쟁의 규칙의 변경을 원하지 않고 있으며, 기업총연맹이 공개적으로 노동쟁의 규칙을 새로운 노사 기본 협약에 있어 제1 조건으로 내세우는 것에 대해 상당히 비판적인 입장이다. LO의 경우 2007년 임금단체협약 중 노사쟁의 기간이 2004년에 비해 더 짧았던 것에 주목하며 2007년 임금단체협약에서 노조가 예상한 것보다 높은 임금인상률을 성취한 것은 사실이나 그런 임금인상률이 경제 전반을 위협할 정도가 아님을 지적한다. 노조 측은 이런 예를 들며 스웨덴기업총연맹이 주장하는 노조간 세력 균형 파괴라는 주장을 이해하기 어렵다는 태도이다. PTK도 LO의 의견에 동의하고 있으며 특히 PTK가 새로운 노사 기본 협약 협상에 있어 중요하다고 생각하는 안건은 노동자가 노동시장의 환경 변화로 해고되었을 경우 새로운 직업을 찾는 기간에 경제적 지원을 높이며 또한 재취업 지원도 높이기를 원한다. 그 외에도 PTK는 병가자들에게 보다 개선된 재활 치료를 제공하는 것 그리고 외국 이민자들의 취업 편의, 노동자들의 인적자원개발을 위한 교육 확대 등을 노사 기본 협상 시에 토론했기를 원한다.⁶⁾

새로운 노사 기본 협약 협상 시 기업주와 노조 양측 모두 중요하다고 생각하는 안건은 장래에 임금교섭 방법인데 그래서 현재 양측 모두 내부 의견을 조정하고 있다. 지난 2007년 단체임금협상 결과에 대해 기업주가 주로 불만을 표시하고 있으나 노조측에서는 수출산업의 임금협상 결과를 기타 산업의 임금협상 기준으로 적용해 온 관행에 대해 문제를 제기하고 있다.⁷⁾

지금까지 LO와 PTK 그리고 SN을 중심으로 한 새로운 노사 기본 협약 체결에 대한 논의는 몇 가지 문제점을 노출하고 있다. 한 가지 문제점은 스웨덴 노동시장 협약 대표기관에 관련된 것인데 노동시장 장관이 새로운 노사 기본 협약을 추진하는 과정에서 중소기업자들의 대표를 새로운 노사 기본 협약을 위한 예비 협상테이블에 초대하지 않았다는 사실이다. 하지만 지금까지의 경우로 중소기업들은 대기업들의 단체협약 규정을 따르도록 되어 있는데 중소기업의 경우 현실적으로 대기업에서 정한 단체협약의 예를 따르기는 역부족이다. 특히 소기업의 경우 과반수가 단체협약 없이 운영되고 있다. 이런 이유로 소기업연맹 대표이사 노드마크 닐손(Nordmark Nilsson)은 새로운 노사 기본 협약을 위한 예비 협상테이블의 참가 대상으로부터 제외된 것에 대해 강력한

6) Svenska Dagbladet (2008-01-31) Positiva toner kring nytt Saltsjöbadsavtal.

7) Svenska Dagbladet (2007-09-22) Lång väg mot nytt historiskt avtal.

불만을 토로하고 있다.⁸⁾

또 한 가지 문제점은 유럽 내부 노동시장에 관련된 것이다. 유럽연합의 노동시장의 규정에 의하면 유럽연합 국가간 노동력의 자유로운 이동을 보장하게 되어 있다. 현재 스웨덴 노사 기본 협약에 따른 노동시장 규정은 자국의 고용조건을 진작하는 데 유효하지만 스웨덴에 임시로 진입하여 사업을 하는 외국 사업자와 외국 노동자에게는 불리한 조건으로 작용해 왔다.

구체적인 예로 2004년 11월 라트비아의 건설회사 L&P Baltic과 그 회사에 소속한 건설 노동자의 예를 들 수 있다. L&P Baltic 회사가 스톡홀름 근교의 학교 공사를 맡아 진행할 때 라트비아에서 체결된 단체협약을 바탕으로 라트비아의 노동자가 스웨덴에 들어와 스웨덴 건설노동자들보다 낮은 임금을 받고 공사를 하자 스웨덴 건설노동자조합(Svenska Byggnadsarbetareförbundet)은 이를 노동력 덩핑으로 간주하고 라트비아회사를 상대로 보이콧을 단행하였다. 또 1개월 후에는 스웨덴 전기기사노조(Svenska Elektrikersförbundet)가 건설노동자조합에 동조하여 이 회사의 건설 현장에서 전기설비 공사를 보이콧한 것이다. 이 결과 라트비아 건설회사는 공사를 끝내지 못하고 결국 파산을 하게 되었다. 스웨덴과 라트비아 간 노동시장 문제는 2007년 12월 중순에 룩셈부르크에 소재한 유럽사법재판소의 판결을 받았는데 유럽사법재판소는 스웨덴의 노동조합이 라트비아 건설회사를 상대로 노사 쟁의를 할 권리를 인정하나 스웨덴 노동조합이 라트비아 건설회사에게 스웨덴의 최소임금보다 높은 시장임금을 라트비아 건설노동자에게 적용할 것을 요구한 것은 잘못이라는 판결이 나왔다.⁹⁾

유럽사법재판소의 판결은 1980년도에 제정된 로마 협정(Rome Convention)에 근거하고 있는데 이 로마 협정의 규정에 의하면 외국 사업자가 타국에 임시로 진입하여 사업을 할 경우 본국의 임금과 노동조건에 관한 단체협약 조항을 적용할 수 있다고 한다.¹⁰⁾ 유럽연합은 이런 기본 규정에 파견근로자에 대한 지침(Reasoning on Posted Workers Directive)을 통해 한 가지 예외사항을

8) Dagens Nyheter(2007-09-13) Företagarna efterlyser samtal om arbetsrätten; Svenska Dagbladet (2008-01-31) Positiva toner kring nytt Saltsjöbadsavtal

9) Dagens Nyheter(2008-12-19) Bakläxa för Sverige i EU:s domstol

10) ERA(1980) Convention on the law applicable to contractual obligations, opened for signature in Rome on 19 June 1980(80/934/EEC) http://www.rome-convention.org/instruments/i_conv_orig_en.htm

추가하고 있는데 그것은 다름이 아니라 외국에서 파견된 노동자는 사업이 실제로 진행되는 국가의 동종 노동자에게 적용되는 임금을 적용하도록 되어 있다.¹¹⁾ 그 방식은 두 가지인데 국가가 법률로 정한 최저임금을 적용하거나, 아니면 노동시장 전반적으로 효력을 발휘하는 단체협약에 의한 임금을 적용하라는 것이다. 스웨덴의 경우 노동자의 임금은 업종 내의 단체임금협약을 적용하고 있는 상황이라 먼저 언급한 두 가지 방식과도 차이가 있다. 스웨덴 노동조합측은 오랜 동안 유럽사법재판소가 자신들의 입장에 동조하는 판결을 기대했으나 결국 패소한 결과를 얻었다. 문제는 스웨덴 자국 노동자도 보호하면서 임시로 유럽연합에 속하는 사업자가 스웨덴 노동시장에 들어와 사업을 할 수 있는 권한과 노동력의 자유로운 이동을 보장하는 일이 결국 쉽지 않다는 사실이다. 스웨덴의 경우, 노동자의 임금은 노사가 자율적으로 협의하게 되어 있고 또한 노사대표 최고기관이 협약하면 그 나머지 회사나 노동자는 그 예를 따르게 되어 있다. 또한 스웨덴의 현재 노동시장에는 법률로 정한 최저임금에 대한 규칙이 존재하지 않는다.¹²⁾ 바로 이 문제가 외국 사업자나 노동자가 스웨덴 국내에 들어와 사업을 하는 데 어려움을 초래하고 있는데 최근 상당수의 신 유럽연합 국가 노동자가 구 유럽연합 국가에 들어가 노동활동을 하는 경우가 늘고 있으므로 이는 스웨덴 노동시장만의 문제가 아니라 전체 구 유럽연합 국가들의 노동시장이 당면한 문제이기도 하다.

■ 맺음말

현재까지 밝혀진 사실을 볼 때 노사 양측 모두 새로운 협정을 체결하는 데 관심을 표명했지만 실제 추진에 있어서는 상당히 조심스러운 태도를 취하고 있다. 이는 노사 양측 대표자 중 어느 누구도 현재 협상이 진행 중에 있다고 공식적으로 밝히지 않는 것으로 잘 알 수 있다. 노사 양측 모두가 새로운 노사 기본 협약을 체결할 수 있다고 확신을 가졌을 때 협상이 진행 중임을 공식적으

11) Jari Hellsten(2006), On the Social Dimension in Posting of Workers Labor Administration, http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt301.pdf

12) Dagens Nyheter(2007-12-27) Friit fram efter Vaxholmsdom

로 밝힐 것이다. 적어도 협상 체결 속도만을 볼 때 1930년대의 예를 충실이 따르고 있음을 알 수 있다. 금번에 노사 기본 협상에는 LO뿐만 아니라 민간기업 임금협상기관 PTK도 참가하게 되는데 만일 이들이 새로운 기본 협약 체결에 성공한다면 많은 수의 민간기업 사무직 노동자들도 노사 기본 협약의 대상에 포함된다. 이는 최초의 노사 기본 협약이 생산직 노동자들만을 대상으로 한 것과 비교할 때 기본 협약의 적용을 받는 노동자의 수가 증가함을 의미한다. 1930년 대 최초 노사 기본 협약 성립 체결과 한 가지 다른 점은 현재 정권은 중도 우파가 잡고 있으며 중도 우파 정권은 노동자측의 입장보다는 사업자측의 입장에 더욱 동조적이라는 사실이다. 이런 사실을 감안할 때 1930년대와 비교해 기본적으로 노조측이 약간 불리한 입장에 처해 있다고도 볼 수 있다. 하지만 1930년대 최초의 협약 체결 경우와 같이 노사가 국가의 개입 없이 자체적으로 노사 문제를 해결하는 것은 노사 양측 모두 원하는 일이다. 스웨덴의 노사가 어떤 형태의 새로운 노사 기본 협약을 체결하는가는 시간을 두고 볼 일이지만 한 가지 확실한 것은 오늘날 글로벌화 된 세계경제 상황하에서 새로운 노사 기본 협정을 체결할 필요성이 그 어느 때보다 높다는 사실이다. **KLI**