

스웨덴에서 사회적 파트너의 노동쟁의 권리를 제한하는 공동 합의문 발표

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 스웨덴

송지원 (스웨덴 스톡홀름 경제대학교 경영학 박사과정)

■ 머리말

스웨덴의 노동시장은 노사 간 협력을 통해 대체로 특별한 갈등 없이 평화적으로 유지되어 온 것으로 알려져 있다. 이는 정부가 기본적인 법 제도로 틀을 마련하고 노조와 사용자단체라는 대표 행위자들이 사회적 대화 및 단체협약을 통해 자유로이 조정 및 협력하며 산업평화를 달성해왔기 때문이다. 물론 1980년대 이후, 중앙단위의 단체교섭이 점차 산별, 작업장별로 분화되는 경향이 나타나면서 스웨덴 노사관계 모델의 변화를 지적하는 시선도 있었으나, 현재까지는 큰 변화 없이 노사협의를 통한 고유의 평화적 노사관계 모델을 지속적으로 운영하고 있다.

이러한 노사관계를 바탕으로 특별한 노동쟁의, 파업이 발생하지 않았던 스웨덴에서 이례적인 노사갈등 상황이 발생했다. 2016~2017년에 걸쳐 스웨덴의 도시 예테보리 내 항구에서 발생한 노사갈등은 한 독립노조가 중앙단위에서만 이루어지는 단체교섭 과정을 문제 삼으면서 시작되었다. 이 노사갈등으로 시작된 독립노조의 과도한 노동쟁의 행위는 평화를 강조해 온 스웨덴 노사관계 모델을 침해하는 행위로 여겨졌고 정부와 중앙단위의 노조, 사용자단체는 문제해결을 위한 방안 마련에 나섰다.

이 글에서는 예테보리 항구에서 발생했던 노사갈등과 이를 계기로 노동자의 파업을 비롯한 노동쟁의권을 제한하려 했던 스웨덴 정부, 그리고 정부의 법률 개정과 맞서 먼저 움직인 사회적 파트너들의 합의문 발표 과정에 대해 다룬다.

■ 노사 간 갈등을 억제해온 스웨덴 모델의 특징

스웨덴 노사관계의 핵심적 특징은 중앙화된 노동조합(LO)과 사용자단체(SAF)가 자율적 협상을 통해 국가의 개입을 가급적 배제하며 노사 간 분쟁을 직접 해결함으로써 장기간에 걸친 산업평화를 달성해왔다는 것이다. 스웨덴 노사관계에서 국가는 기본적인 법, 제도를 제공하여 노동시장 내 사회적 파트너들이 활동할 수 있는 틀을 잡아주는 역할만을 담당할 뿐 깊게 개입하지 않는다. 예를 들어 국가는 사업장 공동결정법(Swedish Employment(Co-Determination in the Workplace) Act(1976:850))을 통해 노동자의 결사 및 협상의 권리, 파업권 등 기본적인 권리를 보장해주고 이 법적 근거를 바탕으로 사회적 파트너들이 임금구조, 노동조건 등을 결정한다. 노동자 및 노조는 법으로 보장된 파업권 등을 통해 자신들의 권리를 주장할 수 있으나, 기본적으로 사회적 파트너들은 산업평화 유지를 위해 함께 노력해야 한다는 내용이 모든 단체협약에 반영되어 있다. 스웨덴 노동시장에서 단체협약이 갖는 의미는 상당히 커서 국가의 노동시장 관련 법, 규제 등은 사회적 파트너들의 단체협약으로 대체 가능하며 대부분의 노동자가 단체협약의 테두리 안에서 활동하는 특징이 있다 (Medlingsinstitutet, 2016).

이러한 노사관계를 정착시키는 역할을 한 것은 살트세바덴협약(Saltsjöbadsavtalet)으로 살트세바덴협약 체결 이전, 스웨덴은 1920년대까지 세계 최대의 파업률을 자랑할 만큼 격렬한 노동쟁의가 빈번하게 발생하는 나라였다. 1932년 집권에 성공한 사민당 정부는 입법조치를 통해 노동쟁의 문제를 해결하고자 했으나 스웨덴 노총(LO)과 경영자총연합(SAF)은 정부의 안을 따르기보다는 상호 간 자발적인 해결책을 모색하기 시작했다. 이에 1936년 5월 노동시장위원회를 구성하여 2년이 넘는 기간 동안의 토론을 거쳐 1938년 12월 살트세바덴에서 LO와 SAF의 대표들이 노동시장위원회, 임금협상, 노동자해고, 노동쟁의 등 4개 조항을 담은 협약에 서명을 하였다. 이는 국가의 개입을 최소화한 채 노조와 사용자단체가 자발적 합의를 통한 이익조정 방식을 택했다는 점에서 큰 의미가 있으며 현재까지 이어져 온 스웨덴 모델의 축이라고 할 수 있다.

살트세바덴 협약 이후 이어져온 중앙단위의 단체교섭(1950~70년대)은 1980년대 이후 스웨덴 경영자총연합(SN, SAF의 후신)이 중앙 단체교섭에서 탈퇴하는 등의 과정을 거치며 최

근 들어서는 산별, 부문별, 작업장별 교섭으로 전환되고 있다. 현재는 중앙 협상을 담당해왔던 스웨덴 경영자총연합(SN)과 블루칼라 노동조합총연맹(LO), 사무직노동조합연맹(TCO), 전문직노동조합연맹(Saco)이 협상의 기본틀에 대해 결정하고 임금교섭과 같은 구체적인 사항은 산별, 작업장별로 이루어지고 있다. 산별, 작업장별 단체교섭 중 노사 간 이견 발생 시에는 중앙단위의 연맹이 개입해서 조정을 맡으며 이 과정에서도 협의에 실패할 경우 노사의 요청으로 국립 중재위원회가 나서서 조정을 맡기도 한다.

단체교섭이 산별, 작업장별로 분산되어 스웨덴의 전통적 중앙단체교섭의 색채는 점차 옅어지고 있지만, 여전히 노조와 사용자단체는 사회적 파트너로서 사회적 대화에 중추적 역할을 담당하고 있다. 따라서 스웨덴의 노동시장은 자율적 노사 협력으로 운영되며 국가는 보조자로서 법 제도로 노사관계를 지원하고 있다. 이러한 제도화된 협력을 바탕으로 평화적인 노사관계를 유지해오던 스웨덴이었지만 최근 스웨덴의 도시 예테보리 내 항구에서 눈여겨볼 만한 노사갈등 상황이 나타났다. 예테보리 항의 노동자를 대표하는 한 개별노조가 사용자단체와의 단체교섭에 연이어 실패하는 과정에서 파업과 노동쟁의를 벌였고 이때 생겨난 여러가지 갈등 상황이 스웨덴 정부와 사회적 파트너들에게 큰 부담을 안겨주었다.

■ 예테보리 항구에서 발생한 노사갈등

2016년부터 시작된 예테보리 항구의 노사갈등 뿌리는 항구 내 두 노조 간 갈등에서부터 찾을 수 있다. 중앙단위 블루칼라 노조 총연맹(LO)에 속해 있는 Swedish Transport Workers' Union(Transport)와 1970년대에 Transport에서 분리되어 개별 노조로 운영되고 있는 Dockworkers' Union(DU, Hammerbetarförbundet)은 중앙 노조와의 관계를 비롯하여 다양한 문제로 인해 갈등을 빚어왔다. 특히 Transport는 스웨덴 전역에 많은 조합원을 두고 있지만 예테보리 항에서만은 DU가 항구 노동자 중 85%에 해당하는 노동자를 조합원으로 확보하고 있어 두 노조 간 미묘한 갈등이 있었다. 예테보리 항구 노동자 중 다수를 조합원으로 두고 있는 DU는 강한 교섭력을 바탕으로 자신들만의 단체협약을 체결하고 싶어했다. 그러나 전국 단위의 사용자단체인 Ports of Sweden에 속해 있는 APM Terminals는 LO에 속해 있는

Transport와 이미 단체협약을 체결하고 있었다.

DU는 Transport와의 단체협약과는 별개로 APM Terminals에 지속적으로 새로운 단체협약 체결을 요구했으나 실패했다. 특히 고용조건, 노동환경 등의 조건을 놓고 첨예하게 대립했으며 APM Terminals이 Transport와 맺은 단체협약의 연장선상에서 DU와 단체협약을 맺으려 하자 DU는 거절했다. 2016년 11월 DU는 26시간 동안 파업에 돌입하였으며 이후 APM Terminals와 DU 양측은 문제 해결을 위해 중재위원회의 개입을 요청하였다(SVT, 2018).

단체협약 체결에 실패한 DU는 이를 빌미로 다양한 형태의 노동쟁의를 실시했다. DU는 2016년과 2017년에 걸쳐 몇 차례의 파업을 실시했으며 2017년 5월 19일에는 연장근로와 새로운 인력 충원을 중단하기로 결정했다. 이에 맞서 APM Terminals 도 저녁시간 동안 직장 폐쇄를 실시하였고 이로 인해 예테보리 항구의 야간 업무는 마비되었다. 2017년 6월 30일에도 양측에서 파업과 직장폐쇄로 맞서는 등 첨예한 갈등이 이어졌다(Eurofound, 2017).

APM Terminals는 이 장기적인 노사갈등으로 인해 기업들이 엔트워프, 로테르담 등 다른 항구와 터미널을 택하는 사태가 발생해 예테보리 항이 심각한 금전적 손실을 보았다고 주장했다. APM Terminals는 노사갈등이 지속됨에 따라 예테보리 항의 스웨덴 항만 점유율이 2016년 53%에서 2017년 40%로 큰 폭으로 하락할 것으로 분석하였으며, 이러한 손실로 인해 항구 내 450명의 근로자 중 160명을 해고해야 한다고 주장했다(Ship Technology, 2017).

이러한 갈등을 지켜본 스웨덴 정부는 DU의 파업과 같은 노조의 과도한 노동쟁의 행위가 스웨덴 고유의 노동시장 모델을 약화시킬 여지가 있다고 판단했다. 따라서 노조의 파업권을 비롯한 노동쟁의 행위 권리를 억제하는 새로운 법안을 마련하기 위해 공식조사를 실시할 예정이라 밝혔다. 고용부장관 일바 요한손(Ylva Johansson)은 그동안 스웨덴의 사회적 대화 및 노사 간 단체협약이 노조의 무분별한 노동쟁의 행위를 억제해왔으나 예테보리에서의 노사갈등은 노사가 더 이상 문제해결의 주체로서 기능할 수 없다는 점을 보여주는 하나의 사례라고 주장했다(Göteborgs-Posten, 2017).

■ 노조와 사용자단체의 대응

예테보리 항에서의 노사갈등을 계기로 2017년 스웨덴 정부가 파업권 및 노동쟁의 등의 노동자의 권리를 제한하는 법안 개정을 위한 조사를 실시하자 중앙단위 노조와 사용자단체는 이 문제를 사회적 대화로 해결하기 위해 발빠르게 움직였다. 정부의 공식 조사는 2018년 6월 20일 마무리될 예정이었으나 그보다 며칠 앞선 6월 5일, 스웨덴 대표 사용자연맹과 스웨덴의 LO, TCO, SACO는 공동으로 노동쟁의 행위 권리를 제한하는 새로운 법 개정안을 담은 합의문을 발표했다. 일바 요한손 장관은 노사가 합의하여 도출한 결과물에 대해 만족을 표하고 정부의 공식 조사결과를 따르지 않고 노사가 제출한 개정안에 따라 노동자의 노동쟁의 권리 축소를 고려할 것이라 밝혔다(Nordic Labour Journal, 2018).

한편 노조와 사용자단체연합은 합의문을 통해 예테보리 항구 내 노사갈등의 책임이 전적으로 DU에 있음을 주장했다. 현재 DU는 단체협약의 범주에 벗어나 있기에 노동쟁의를 통해 사용자들에게 자유로이 압박을 가하고 있는데, 이에 대해 사회적 파트너들은 DU가 사실 단체협약 체결을 원하고 있지 않으며 오히려 현 상황을 즐기고 있음을 지적했다(Nordic Labour Journal, 2018). 이들은 이 사례를 보면서 스웨덴 내 노동쟁의 권리의 오용, 남용에 대한 제한이 필요하다는 문제의식을 공유했다고 밝혔다.

이번에 발표된 합의문에 따르면 노조는 단체교섭의 진전을 위해서만 노동쟁의 행위를 사용할 수 있다. 따라서 노조가 단체협약 체결이 아닌 다른 목적을 가지고 노동쟁의 행위를 할 경우는 위법에 해당한다. 또한 노조가 단체교섭을 위한 노동쟁의를 실시하기 전에 자신들의 모든 요구사항을 사용자와 협의해야 한다는 내용도 포함되었다. 이 밖에도 노동쟁의 행위 자체를 중단 혹은 연기시킬 수 있는 사용자의 권한이 대폭 확대되었다. 예를 들어 노동법원이 파업의 적법성을 판단한 후, 노조가 계획 혹은 진행 중인 파업이 적법하지 않다는 결정이 내려졌을 때 사용자가 언제든지 파업을 중단시킬 수 있게 되었다. 이번 합의문에서 가장 눈여겨볼 만한 부분은 단체협약의 적용을 받지 않는 노조의 노동쟁의 행위를 어떻게 다룰 것인지로, 이는 현재 문제가 되고 있는 예테보리 항의 노사갈등과 직접적으로 관련이 있어 많은 주목을 받았다. 이 문제에 대해 사회적 파트너들은 단체교섭에 포함되어 있지 않은 노조들이 노동법상 보장되어 있는 결사와 교섭의 권리를 이용하여 노동쟁의를 하는 것을 위법으로 판단하기

로 하였다(Nordic Labour Journal, 2018; Hammerbetarförbundet, 2018). 만약 해당 개정안이 정부를 통해 통과될 경우, DU와 같은 독립노조는 더 이상 노동쟁의 행위를 할 수 없게 된다.

이번 합의문 발표처럼 노조와 사용자단체가 스스로 나서 노동자의 권리 축소를 제안하는 경우는 상당히 드문 경우다. 하지만 이번 노사 합의는 스웨덴식 사회적 대화가 작동한 결과로 볼 수 있다. 스웨덴 정부가 사회적 파트너들이 조율할 수 있는 영역을 침범하여 노동자의 권리를 법으로 제한하려는 입장을 취하자 이를 노조와 사용자단체가 자신들의 자율권을 유지하기 위해 보다 적극적으로 나선 것이다. 그리고 DU와 같은 독립노조의 개별 행동이 자신들이 유지해오던 스웨덴 모델을 위협하고 있다는 사실에 위기감을 느꼈다고도 판단할 수 있다. 하지만 사회적 파트너들이 발표한 개정안을 DU가 받아들일지 여부는 여전히 미지수다. DU는 이 개정안을 놓고 자신들과 같은 독립노조의 자율권을 약화시키고 사용자의 편을 지나치게 들어준 합의라고 주장하며 반발했다(Hammerbetarförbundet, 2018).

■ 맺음말

스웨덴에서 최근 발생한 예테보리 항의 노사갈등은 오랜 기간 산업평화를 유지해왔던 스웨덴 노사관계 모델에 충격을 안겨주었다. 중앙 조직에 속해 있지 않은 DU라는 독립노조가 갖는 상황적 특수성과 더불어 DU가 단체교섭 실패를 빌미로 노동법상 보장된 노동쟁의 권리를 무분별하게 활용하는 모습은 많은 우려를 낳았다.

정부는 DU의 노동쟁의 행위가 예테보리 항의 운영을 방해하는 데 그치지 않고 스웨덴 노사관계 모델을 침해하는 행위라고 여겼다. 따라서 정부는 이 갈등상황을 해결하기 위해 노조의 결사, 노동쟁의 권리를 제한하는 법안을 준비하고자 했다. 이러한 정부의 개입은 스웨덴 노사관계를 자율적으로 이끌어온 사회적 파트너들의 행동을 촉구하는 압력으로 작용했다. 이에 따라 스웨덴의 대표 사회적 파트너들은 정부가 법안 개정을 위한 자체 조사를 마무리하던 시점에 앞서 노동쟁의 권리를 제한하는 새로운 개정안과 합의문을 발표하였다. 개정안에는 노동쟁의 행위 가능 범위를 단체교섭의 진전을 위한 경우에만 한정하는 등의 내용과 함께

단체협약 외부에 있는 DU와 같은 독립노조의 노동쟁의를 위법행위로 간주하는 내용이 포함되었다. 스웨덴의 중앙 단위 대표 사회적 파트너가 참여한 이번 개정안과 합의문 발표는 노사간의 협의와 산업평화를 중요시하는 스웨덴 모델의 굳건함을 보여주는 한 사례로 큰 의미가 있다. 아직 개정안이 법 제도가 될지는 불확실하지만, DU가 지적한 노동쟁의 행위의 가능 범위를 한정함으로써 노동자 권리가 축소될 여지가 있다는 점은 주목할 만하다. 노동자 및 노조의 노동쟁의 행위 권리가 제한된다면 노사관계 내 노조의 영향력도 위축될 가능성도 존재하기에 이 부분은 앞으로 더 지켜봐야 할 것으로 보인다. **KLI**

참고문헌

- Eurofound(2017), “Sweden: Latest working life developments - Q2 2017”, Retrieved July, 3, 2018 from <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/sweden-latest-working-life-developments-q2-2017>
- Göteborgs-Posten(2017), “Svenska modellen måste fungera på alla arbetsplatser”, Retrieved July, 3, 2018 from <http://www.gp.se/debatt/svenska-modellen-m%C3%A5ste-fungera-p%C3%A5-alla-arbetsplatser-1.4380413>
- Hammerbetarförbundet(2018), “Confederation of Swedish Enterprise and major trade union confederations present joint proposal to restrict the right to strike”, July, 2, 2018 from <http://hamn.nu/article//2593/Confederation-of-Swedish-Enterprise-together-with-large-trade-union-confederations-present-joint-proposal-for-limited-right-to-strike.html>
- Medlingsinstitutet(2016), “The Swedish model and the Swedish National Mediation Office”, July, 2, 2018 from http://www.mi.se/files/PDF-er/ar_foreign/The%20swedish%20model.pdf
- Nordic Labour Journal(2018), “Swedish social partners agree to limit right to industrial

action”, July, 2, 2018 from <http://www.nordiclbourjournal.org/nyheter/news-2018/article.2018-06-14.9153710249>

- SVT(2018), “How the labour conflict in the Port of Gothenburg became of critical importance for the entire Swedish labour market”, Retrieved July, 3, 2018 from <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/how-the-labour-conflict-in-the-port-of-göthenburg-became-of-critical-importance-for-the-entire-swedish-labour-market>
- Ship Technology(2017), “APM Terminals to lay off 160 jobs at Gothenburg terminal in Sweden”, Retrieved July, 3, 2018 from <https://www.ship-technology.com/news/newsapm-terminals-to-layoff-160-jobs-at-göthenburg-terminal-in-sweden-5850291/>