

스웨덴 살트셰바덴 협약 80주년 기념 콘퍼런스

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 스웨덴

송지원 (스웨덴 스톡홀름 경제대학교 박사후 연구원)

■ 머리말

1938년 스웨덴 사용자연맹(Swedish Employes' Confederation: SAF)과 스웨덴 노동조합 총연맹(Swedish Trade Union Confederation: LO)이 체결한 살트셰바덴 협약(Huvudavtale: Saltsjöbaden Agreement)은 스웨덴의 노사관계의 기반을 만든 협약으로 평가받고 있다. 특히 노사문제에 있어 국가의 개입을 최소화하고 중앙교섭단체를 통해 해결하도록 하여 노사 간 평화적인 합의 문화를 이끌어냈다는 측면에서 높은 평가를 받아왔다. 2019년 3월, 스웨덴 내 노사관계 관련 기관들은 이 협약 체결 80주년을 맞아 콘퍼런스를 열었다. 이 콘퍼런스에서는 살트셰바덴 협약의 의미를 다시 한 번 생각하고 노사관계의 나아갈 길을 점검하고자 다수의 발표자, 토론자, 참석자들이 모여 열띤 토론을 벌였다. 이 글에서는 살트셰바덴 협약의 배경과 개요 및 2019년 3월에 개최된 80주년 기념 콘퍼런스에서 발표된 내용을 살펴본다.

■ 살트셰바덴 협약의 개요

1920년대~1930년대 초까지 스웨덴은 노동쟁의로 인한 노동자의 파업일수가 세계에서 가장 긴 나라 중 하나였다. 격렬한 노사갈등이 이어지고 이로 인한 경제적 손실이 우려됨에 따라, 1920년대 말 우파정권은 국가 경제와 관련 있는 기업체 등에서 노동자들의 파업을 금지

시키는 「파업금지법」 제정을 위해 지속적인 노력을 기울였다. 이는 노조 및 사민당의 강한 반발을 샀으며 결국 법 제정에 이르지 못했다. 1930년대 초까지 이어져온 노사갈등에 정점을 찍은 사건은 1931년의 ‘오달렌(Ådalen) 사태’로 이때 파업 시위 중이던 노동자들에게 군대가 총을 겨누고 발포하여 5명의 사상자가 발생하였다. 이로 인해 노사관계 및 사회전반적인 분위기가 악화되었으며 노사갈등은 더 많은 피해와 공멸을 이룰 것이라는 노사 간의 공감대가 형성되었다.¹⁾

하지만 1932년 선거에서 가장 많은 득표를 한 사민당 집권 이후 힘을 얻은 노조 측은 급진적인 친노동자 정책을 요구하며 수시로 파업을 단행하는 한편, 사용자 측은 직장폐쇄로 이에 맞서며 노사갈등을 심화시켰다. 사민당은 1932년 국가 특별조사보고서위원회(SOU)를 통해 우파정권이 도입하려고 했던 파업금지법의 필요성 및 노사갈등 해결 등에 대한 조사 및 검토를 진행했다. 1935년 정부가 발표한 마지막 SOU 보고서는 ‘노사 간에 협상이 진전되지 않을 경우 관련 법안 제정을 권장한다’는 내용이 포함되었다. 노조 측의 무기인 파업과 사용자 측의 무기인 직장폐쇄를 금지하는 법안을 정부가 제정하게 된다면 노사 양측은 상대방을 압박할 수 있는 영향력을 잃게 될 것이 자명했다. 이 보고서는 지속적으로 이어진 노사갈등으로 인해 멀어진 노사 양측의 거리를 좁히기 위한 정부의 압력이 작용한 것이라고 볼 수 있다.²⁾

하지만 당시 총리였던 페르 알빈 한손(P.A. Hansson)은 소수 내각인 사민당 단독으로서는 노사의 요구에 대해 효과적으로 대응할 수 없다고 판단하였고 1936년 농민당(현 중앙당)에 농산물 보조금 지원 등 타협안을 제시하며 좌우 연립정부를 구성했다. 이때 사민당은 농민당의 요구로 농산물 자유무역을 포기하고 농산물에 대한 가격보조를 수용하였고, 농민당은 사민당의 요구인 공공사업을 통한 일자리 창출 정책을 받아들였다. 결국 사민당은 농민당과의 연정(적녹연정, Red-Green Coalition)을 통해 과반 정부 구성에 성공했으며 노사갈등을 안정화할 수 있는 개혁에 더욱 힘을 쏟을 수 있게 되었다.³⁾ 특히 연정이 이루어지면서 사민당

1) Kjellberg, A.(1990), The Swedish Trade Union System: Centralization and Decentralization, 1-59. Paper presented at XIIIth World Congress of Sociology, Madrid, Spain.

2) Elvander, N.(2002), The new Swedish regime for collective bargaining and conflict resolution: A comparative perspective, *European Journal of Industrial Relations* 8(2), pp.197-216.

3) Socialdemokraterna, Our History: A part of member training for the social democratic party, Retrieved on 1st July 2019, <https://socialdemokraterna.abf.se/globalassets/socialdemokraternas->

단독으로 추진하려던 파업금지법과 직장폐쇄금지법의 법제화 가능성 역시 높아졌다. 이를 무기로 사민당과 농민당 연립정부는 노사에 지속적으로 법안 관철 의지를 전달하며 압박하기 시작했다. 결국 1936년 봄 노조와 사용자단체 대표자들은 노사협약 체결을 위한 협상을 시작했고 2년 만에 살트셰바덴의 그랜드호텔에서 협약이 체결되었다.

1938년 12월 20일, 노사 대표 13명이 모여 체결한 살트셰바덴 협약은 크게 다섯 가지 영역(노동시장위원회, 협상 방식, 노동자 해고, 노동쟁의, 사회의 이익에 반하는 쟁의발생 시 대응법)의 합의 내용을 담고 있다.⁴⁾ 우선 살트셰바덴 협약 제1장은 SAF와 LO 각각 3인의 대표들로 구성된 노동시장위원회의 설립에 대해 다루고 있다. 노동시장위원회는 노사 간 협약에서 결정된 내용의 해석이나 적용방식이 합의에 이르지 못하거나 사회를 위협하는 노사분쟁이 발생했을 시 이를 해결하는 방안을 마련하는 역할을 담당하였다. 임금협상에 있어서는 중앙 단위의 노조와 사용자단체가 단체협약으로 결정하도록 하는 내용과 동시에 해고 및 파업의 절차를 제도화하여 대규모 파업이나 직장폐쇄와 같은 강경수단에 대한 통제 방안을 마련했다. 예를 들어 LO 산하의 노조가 단체교섭 조항을 이행하지 않을 경우, 사용자는 노동자의 작업장 귀환을 명하거나 해고할 수 있도록 했지만, 노조의 단체행동권을 침해할 수 없도록 합의하였다. 즉 이 협약을 통해 노사 양측은 자본가의 경영권과 노조의 단결권을 상호인정하게 되었다.

그동안 우리나라의 언론이나 일부 보고서에서는 살트셰바덴 협약에서 스웨덴 모델의 구체적인 내용이 결정된 것처럼 묘사해왔다. 예를 들어 살트셰바덴 협약을 통해 노조가 사용자들의 지배권을 보장하고, 사용자들이 이에 응답하는 차원에서 일자리 제공과 기술 투자에 힘쓰며 기업 이익금의 85%를 사회보장 재원(법인세)으로 내놓기로 했다는 내용이나 국민의 차등 의결권 허용 관련 내용이 여러 차례 다루졌다. 하지만 실제 협약의 합의문에서 해당 내용은 전혀 찾아볼 수 없다. 살트셰바덴 협약은 우리나라의 언론이나 보고서에서 다루어진 것과는 다르게 노사 양측에서 어떤 방식으로 노사갈등 국면을 완화하고 산업평화를 달성할 것인지에 대한 내용에 중점을 두고 있으며, 구체적인 내용보다는 노사 협력의 큰 틀을 담은 합의문으로 볼 수 있다.

studieportal/our-history.pdf

4) landsorganisationen i sverige, Huvudavta, Retrieved on 1st July 2019, [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_huvudavtal_pdf/\\$File/Huvudavtal.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_huvudavtal_pdf/$File/Huvudavtal.pdf)

따라서 스웨덴 모델의 기반이 되는 노사관계는 국가의 개입을 최대한 배제한 채 노사 양측에 의해 자율적으로 운영된다는 가치를 공고히 했다는 측면에서 협약의 의의를 찾을 수 있다. 특히 이 협약은 노사 중앙조직을 통해 정부 개입 이전에 신속하게 갈등을 봉합하는 체제를 구축하고, 노사분규 해결의 절차와 방법을 제도화하여 이어지는 합의들(‘산업안전에 관한 합의(1942)’, ‘직장평의회에 관한 합의(1946)’, ‘생산성 향상을 위한 시간 동작 연구에 관한 합의(1948)’)과 연대임금제 등에 큰 영향을 주었다.

■ 살트셰바덴 협약 80주년 기념 콘퍼런스

살트셰바덴 협약의 80주년을 기념하여 2019년 3월, 욥살라대학의 노동연구소(Uppsala Center for Labor Studies), 국제노사관계학회(International Labor and Employment Relations Association), 중재위원회(Mediation Institute)는 살트셰바덴에 있는 그랜드호텔에서 콘퍼런스를 개최하였다.⁵⁾ 그랜드호텔 살트셰바덴은 1938년 협약이 처음 이루어진 곳으로 잘 알려져 있는데, 이곳에서 200여 명의 청중들과 18명의 발표자 및 토론자가 살트셰바덴 협약의 의의와 스웨덴 노사관계의 미래에 대해 토론을 했다.

콘퍼런스는 크게 세 부분으로 나누어 진행이 되었다. 첫 번째 세션에서는 살트셰바덴 협약의 배경과 스웨덴 노사관계에 현재까지 미치는 영향에 대한 발표를 하는 자리가 마련되었다. 라쉬 마그누손(Lars Magnusson), 이엘란드 올라우손(Erland Olauson), 헨릭 말름 린드베리(Henrik Malm Lindberg)가 발표자로 나섰다. 이 세 명의 발표자는 살트셰바덴 협약의 배경과 이를 바탕으로 한 스웨덴 모델이 어떻게 구축되었는지에 대해 주로 다루었다.

두 번째 세션에서는 스웨덴의 노동시장 모델을 다른 국가들과 비교하는 연구 발표들이 이어졌다. 요아킴 팔메(Joakim Palme)는 스웨덴 노동시장을 자본주의 다양성에서 다루는 자유시장경제(LMEs) 조정시장경제(CMEs)의 노동시장 형태와는 차이가 있는 제3 모델로 봐야 한

5) Medlingsinstitutet(2019), Saltsjöbadsavtalet, Retrieved on 24th June 2019, <http://www.mi.se/kollektivavtal-lagar/saltsjobadsavtalet/>

다는 주장을 제기했으며 현재 스웨덴 노동시장에 나타나고 있는 변화들을 비교정치경제학에서 다루는 제도적 상보성 및 제도적 변화 관점에 따라 분석한 내용을 발표했다. 비르기타 니스트롬(Birgitta Nyström)은 살트셰바덴 협약 이후 단체교섭의 형태가 어떻게 변화했는지를 보여주고 스웨덴의 단체교섭이 다른 국가와 어떤 차이점을 보이는지에 대해 발표했다.

세 번째 세션에서는 스웨덴 노동시장의 현안을 다룬 연구자들의 발표가 있었다. 라쉬 칼포쉬(Lars Calmfors)는 스웨덴 노동시장 내 단체협약의 범위와 노조가입률의 변화에 대한 연구를 발표했다. 특히 노동자들의 노조 이탈, 신규 유입된 노동자들의 노조 미가입 현상이 앞으로 이어질 단체교섭에서 노조의 협상력을 약화시킬 것이라는 우려의 목소리를 냈다. 아니카 순덴(Annika Sundén)은 최근 공공부문의 노동시장이 직면한 도전들에 대해 발표했는데, 고령화사회로의 진입과 다수의 이민인력 유입으로 인해 공공부문의 인력수급이 시급한 상황에서 현재 공공부문이 민간에 비해 고급인력을 수급하지 못하고 있다는 점을 지적했다. 이를 해결하기 위해 평생교육을 확대하고 공공부문 내 인력들이 다양한 역할을 동시에 담당할 수 있도록 역량을 강화해야 함을 강조했으며 공공부문 내 AI, 로봇 등이 대체할 수 있는 일자리에 대해서는 AI와 로봇을 적극 활용해야 한다고 주장했다. 이 밖에도 안나마리아 베스트레골드(Annamaria Westregård)는 공유경제와 클라우드, 플랫폼 노동자와 같이 새롭게 등장한 개념에 대해 다루며 노동시장 내 전통적 행위자인 사용자단체와 노조가 어떤 방식으로 이 새로운 현상에 접근해야 할지에 대해 다루었다. 특히 현재 단체협약이나 스웨덴 노동 관련 법에 속해 있지 않는 새로운 노동형태를 어떻게 정의할지에 대한 논의가 적극적으로 이루어져야 한다고 주장했다. 로타 스테른(Lotta Stern)은 기업들이 단체협약을 바라보는 시각에 대한 연구를 발표했다. 해당 연구에서 기업들을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 기업 중 60%가 현재의 단체협약 형태에 찬성하고, 15%는 반대하는 것으로 나타났다. 단체협약을 긍정적으로 바라보는 기업들은 단체협약 체결이 주는 좋은 평판, 직원들과의 관계 개선 등이 단체협약 체결 시에 큰 영향을 주고 있다고 밝혔다.

해당 콘퍼런스 발표자와 토론자들로부터 나온 공통된 의견은 살트셰바덴 협약이 현재 스웨덴 모델의 기초를 이루었고 여전히 노동시장 정책 곳곳에서 그 영향을 찾아볼 수 있다는 점이었다. 현재는 살트셰바덴 협약이 체결되었던 시기와 달리 산업별로 단체교섭이 진행되지만 여전히 각 산업의 노조와 사용자대표는 노사관계에 있어 중요한 행위자로서 활동하고 있으

며 국가의 제도적 개입을 최소화하며 평화로운 노사관계를 구축하고 있다. 현재 스웨덴 노조들은 노조가입률 감소와 새로운 노동형태의 등장으로 인해 예전과 같은 영향력 및 협상력을 발휘하기 어려운 상황에 놓여 있다. 이러한 상황 속에서 협상 파트너인 사용자단체가 지금까지 유지되어오던 교섭 방식을 유지할지 혹은 새로운 전략을 택할지 그 추이를 지켜보는 것도 흥미로운 전망이다.

■ 맺음말

이 글에서는 살트셰바덴 협약의 전개과정과 그 개요를 다루며 그동안 국내의 언론과 보고서에 잘못 알려져 있었던 부분을 바로 잡고, 살트셰바덴 협약 80주년 기념 콘퍼런스에서 발표되었던 내용들을 다루었다. 이 콘퍼런스에서 노사관계 연구자들은 살트셰바덴 협약이 노동시장 및 노사관계에 끼친 영향력을 인정하고 이 협약 이후의 스웨덴 노사관계를 여러 방향으로 재조명했다. 살트셰바덴 협약의 가치를 오랫동안 유지하면서 최근의 노동시장 변화에도 귀 기울이는 스웨덴의 모습은 우리나라 노사관계 연구자 및 노동시장 관계자들에게 교훈을 제공한다. 특히 1987년 민주항쟁, 노동자 대투쟁이 우리나라 노사관계에 어떠한 가치가 있으며 연구자들이 그 가치를 어떤 방식으로 다루고 있는지에 대해 깊은 성찰이 필요해 보인다.

KLI