

스웨덴 노동시장 갈등과 노사정 협력체제의 지속과 변화*

장 선 화

이 글은 1950년대부터 2000년대까지 스웨덴 노사정 협력체제의 특징과 변화를 중앙 협상체계, 단체교섭구조, 노사정 관계를 통해 살펴보고 제도의 지속과 변화를 동시에 고찰한다. 20세기 후반부에 걸친 스웨덴 노사정 협력체제의 점진적 변화과정을 역사제도주의적 제도변화 개념을 적용하여 유형화하는 동시에 행위자 간의 이익연합의 변화를 통해 제도변화의 동태적 속성을 드러낸다. 생산 측면에서 자율적 노사협력이 중앙집중적 교섭체계에서 프레임 교섭 등으로 변화에 적응하는 양상-적층(layering)-을 나타내는 데 반해 정책적 협력은 확연히 축소, 대체(displacement)되었다. 정책적 협력이 축소되는데 영향을 미친 연대임금에는 드리프트(drift)로 인한 변화가 나타났다. 결과적으로 스웨덴의 노사정협력체제는 급격한 제도 전환이 아니라 다양한 방식의 점진적 변화를 나타내고 있으나 큰 틀에서 경로의존적 지속성이 유지되고 있다. 후기 산업사회에 점증하는 노동시장 이중화 현상에도 불구하고 노사정 협력체제의 구축과 정책적 노력에 의해 노동시장을 재조직하고 사회적 부

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2054311)

작용을 완화할 수 있다는 점에서 스웨덴 사례에 주목할 필요가 있다.

주제어: 스웨덴, 노동시장 갈등, 노사정 협력체제, 단체교섭체제, 역사적제도주의

1. 서론

현대 국가의 정치경제적 성과를 비교하는 연구들은 전통적으로 성장과 효율성이라는 집합적 경제성과와 분배 및 재분배라는 두 가지 측면에 주목해 왔다. 성장과 분배라는 두 가지 주요 정치경제적 성과를 비교할 때 ‘협력적 제도들(cooperative institutions)’은 선진 산업 민주국가의 국가별 다양성을 이해하기 위한 핵심적 열쇠라고 할 수 있다(Hicks and Kenworthy 1998). 역사적으로 선진 산업 민주국가가 국가적 차원에서 성장과 분배를 동시에 성취하는 데에는 핵심적인 협력적 경제제도가 필수적이었다. 첫째, 분배 및 재분배 정책과 결과를 가능하게 하는 주요 원천인 동시에 집합적 이득(collective gain)의 주요 자원이었던 네오코포라티즘(neo-corporatism), 둘째, 경제성장을 위한 핵심적 요인으로 기업수준의 협력이다.

네오코포라티즘을 사회 내 중심적 이익대표 조직간 합의의 제도적 양식과 그와 결합된 노사정 간 정책 결정과정 및 체계(장선화 2014)라고 정의할 때 노동조합과 긴밀한 연계를 갖는 노동자 계급 정당 혹은 사회민주주의 정당의 집권이 코포라티즘적 정책협의체계 구축을 위한 중요한 필요조건이었다. 하지만 분배적 정책 뿐 아니라 경제성장의 성과가 동시에 나타난 국가들에서는 자본, 즉 사용자의 조직적 협력 또한 필수적이었다고 할 수 있다. 코포라티즘이 성공적으로 작동하기 위한 조건은 직능집단을 통한 생산자 이해의 조직화, 직능집단체계와 정당체계의 긴밀한 연관, 정부와 직능집단들 간 관계의 제도화, 노동조합의 중요한 역할, 협상 결과 집행에 대한 정부의 보장(Lehmbruch 1977, 구춘권 2001:244-255 재인용) 등이며 기업 수준에서 노

사 간 협력과 함께 이와 같은 협력적 제도들이 안정적이고 효율적으로 작동한 가장 대표적인 국가로 스웨덴을 들 수 있다. 1970년대 초까지의 스웨덴은 네오코포라티즘적 노사정 협력체제 하에 성장과 분배를 동시에 달성한 특수한 사례로 소개되어 왔다¹⁾. 네오코포라티즘적 접근에서 스웨덴은 국가주도적 노사정 협의 형태와 대비하여 노동과 자본간 자발적 합의에 의한 이익조정양식을 제도화해온 대표적 사례였다(Slomp 1996:7). 거시경제정책에서 정부와 노사 중앙 조직 간의 상호 협력적 관리, 노동시장집단의 참여를 제도화한 정부 기구, 포괄적이고 중앙 집중적 노동과 자본 조직의 제도화된 협력 등 1950년대부터 1970년 초까지 스웨덴의 사회적 코포라티즘은 노동시장 영역 뿐 아니라 사회 전반에 걸친 합의 모델로서 크게 주목받아왔다(장선화 2011). 장기적 관점에서 스웨덴의 정당들과 노동시장 주요 조직들은 산업화 뿐 아니라 복지국가 형성 및 확대기에 불가피하게 나타나는 첨예한 계급 갈등 속에서 협력을 이끌어낸 역사적 경험을 통해 노사정 협력체도를 구축하였고 상호 신뢰를 구축할 수 있었다. 산업사회 형성기에 핵심 행위자간의 분배연합이 사회·정치적으로 제도화된 것이다.

경제적 안정과 성장이 없는 분배연합은 장기적으로 지속되기 어렵다. 분배뿐 아니라 성장을 위한 노사 협력이 스웨덴 노사정협력체제의 핵심이었다. 물론 자유시장이 아닌 조정적 국가 경제에서 특징적으로 나타나는 제도화된 협력의 기원, 성격, 결과 및 전망은 여전히 학문적 논쟁의 대상이다. 하지만 이 글에서는 이미 검증된 바 있는 노사정간 제도화된 협력의 집합적 성과와 역사적 경로의준이 후기 산업사회에 이르러서까지 영향을 미치고 있다고 가정한다. 노사정간의 제도화된 협력(cooperation)을 ‘조정(coordination)’과 ‘협의(concertation)’ 두 유형으로 구분할 때 ‘조정(coordination)’, 즉 생산

1) 스웨덴과 스칸디나비아 노동운동 및 노사관계에 대한 연구로 안재홍(1994, 2001, 2002, 2004, 2005)과 김수진(1995), 이현근(2000), 조합주의 및 스웨덴의 협의체제의 변화에 대한 연구로 신광영(2000), 김인춘(2004), 정병기(2004), 주은선(2006), 신동면(2007), 유홍근·조현석(2004), 장선화(2011a, 2012) 등을 참조. 스웨덴을 비롯한 1990년대 스칸디나비아 코포라티즘적 협의와 참여 양식의 변화에 대해서는 Rothstein(1998), Blom-Hansen(2000), 스웨덴의 코포라티즘의 제도적 쇠퇴에 대한 연구는 Swenson and Pomtusson(2000), 안재홍(2005)을 참조할 것.

분야의 협력은 조직화된 생산자 집단 간의 생산 활동에서의 협력을 의미하며 기업들이 시장 내 경쟁력을 확보하고 안정적 이윤을 창출할 수 있도록 한다. 반면 ‘협의(concertation)’, 즉 정책 형성 면에서의 협력은 생산자 집단들과 시민사회 조직 간의 협력을 의미하며 정부가 상대적으로 쉽게 개입할 수 있으나 협력이 지속적으로 유지되지 못하는 경향이 있다(Ornston and Schulze-Cleven 2014). 조정은 협의보다 창출되기 어렵고 경로의존적이며 오래 지속된다.

후기 산업사회에 접어들어 글로벌 경쟁 압력과 노동시장 구조 변화, 노동시장 대표조직의 연대 약화와 이해 분화 등을 겪고 있음에 따라 EU 회원국들 내에 노동시장 개혁이 이슈로 떠오르고 있다. 스웨덴에서도 1990년대 공공부문 구조조정을 비롯하여 실업부조체계 개혁, 고용시장 경쟁력 강화, 청년고용 지원 등 점진적인 노동시장 정책의 변화가 진행되었다. 1980년대까지 스웨덴은 생산 면에서의 협력·‘조정’-은 제도화되었으나 정책형성에서의 협력·‘협의’-은 제한되어 있는 독일이나 반대의 경우인 아일랜드와는 달리 조정과 협의 양자에서 높은 수준의 제도화를 달성한 전형적인 네오코포라티즘(neo-corporatism) 협력 유형에 속했다(Ornston and Schulze-Cleven 2014:5-6). 하지만 1980년대를 경유하면서 임금 협상체계가 탈 중앙집중화 되고 중앙차원의 정책협약이 축소되는 등의 변화를 겪었다. 시민주의적 복지국가 형성기에 구축된 노·정간의 협력관계가 시민당의 정치적 헤게모니의 약화, 노·정간 이해 분화로 약화되면서 생산부문에서의 노사 협력은 분산된 형태로 유지되고 있으나 정책적 협의는 현격히 줄어들었다. 결과적으로 1980년대와 1990년대를 경유하면서 스웨덴의 네오코포라티즘적 정책 협의체제는 약화되었다고 할 수 있다. 하지만 2000년대에 이르러 스웨덴의 노사정 협력체제가 다른 형태로 전환되었다고 평가하기는 어렵다. 특히 노동시장 차원에서 갈등이 낮은 수준에 머물러 있고, 노사 단체교섭이 중앙과의 연계 속에 다소 분산된 형태로 변화하였지만 전체적으로 높은 수준을 유지하고 있으며, 정부 위원회와 지자체 차원의 노사 참여도 일정한 수준으로 유지되고 있다.

이 글은 스웨덴 노사정 협력체제의 형성과 전개 및 현재까지의 지속과 변화 과정을 살펴보고 신제도주의적 제도 변화 개념을 적용해 제도의 점진적

변화 양상을 통시적으로 고찰한다. 20세기 후반부에 걸친 스웨덴 노사정 협력체제의 점진적 변화과정을 역사제도주의적 제도변화 개념을 적용하여 유형화하는 동시에 행위자 간의 이익연합의 변화를 통해 제도변화의 동태적 속성을 드러낸다. 1950년대부터 2000년대까지 스웨덴 노사정 협력체제의 제도적 특징과 변화를 중앙 협상체계와 단체교섭구조, 노사정 관계를 통해 살펴본다. 스웨덴의 노사정 협력체제에 대한 통시적 연구를 통해 인구 고령화, 노동시장 이중화, 청년 실업 증가 등으로 인해 한국에서 부상하고 있는 노동시장 개혁을 둘러싼 갈등을 조정하기 위한 노사정 사회적 대화와 노사정 협력체제 형성을 위한 시사점을 얻고자 한다.

본문의 2장에서는 네오코포라티즘을 중심으로 한 노사정협력체제 관련 이론과 스웨덴 사례의 특징에 대해 검토하고 역사적 제도주의의 점진적 변화 유형과 분석틀을 제시한다. 3장에서 스웨덴 노동조합의 정치적 참여와 타협적 노사관계의 역사적 전개와 특징을 시계열적으로 설명하고 스웨덴 노사정 협력체제의 점진적 변화 양상-적층, 드리프트, 전환-을 분석한다. 4장에서는 스웨덴 노사정 협력체제의 주체 간 관계를 정부 및 정당, 노동시장 조직을 중심으로 살펴보고 점진적 변화에도 불구하고 타협적 질서와 협력체제가 유지되는 원인을 제시한다. 결론으로 한국에서 부상하고 있는 노동시장 개혁을 둘러싼 갈등을 조정하기 위한 사회적 대화 구축과 노사정 협력체제 형성을 위한 시사점을 제시할 것이다.

2. 이론적 배경과 분석틀: 역사제도주의적 ‘제도변화’

이 글은 스웨덴 노사정 협력체제의 양 측면 가운데 정책 협의체 변화(장선화 2012)에 이은 후속 연구로 조정과 협의 가운데 ‘조정’에 초점을 두고 분석한다. 중앙차원의 협의체제 창출과 쇠퇴가 정치적 요인-정권교체-과 상관관이 있다면 생산 차원의 협력이 노사 간 자율적 협력에 의해 구축된 스웨덴과 같은 사례에서 ‘조정’은 보다 지속적으로 유지될 것으로 가정한다. 또

한 권력자원론적 접근에서 강조되는 노동과 사용자의 권력자원이 후기 산업 사회에 이르러 진행된 사회적 변화에 따라 재편되는 양상과 양 세력의 연합 형태의 변화가 스웨덴의 노사정 협력체제에 미치는 영향을 살펴볼 것이다. 권력자원론(power resource theory)은 노동조합과 노동자 계급 정당간의 전략적 제휴와 정치적 동원을 통해 복지국가가 형성된 것으로 보고(Korpi 1982:2006) 노사협력은 노동이 정치적 우위를 차지한 권력 체제적 특성에 따른 것으로 해석한다. 하지만 이후 스웨덴 학계 일각에서 비판적으로 검토된 바와 같이 스웨덴에서 노동시장에서의 자율적 중앙협상체계가 수립되는데 사용자 대표 조직의 협력이 필수적이었다(Swenson and Pontusson 2000). 노동력의 안정적 공급과 생산 유지, 사민당 정부의 노동시장 개입을 최소화하기 위해 기업들은 노동시장에서 자율적으로 문제를 해결하는 방식을 선택했으며 따라서 사용자 연합(SAF)의 존재와 역할이 중요했다.²⁾

그럼에도 불구하고 노동계급의 권력자원 우위에 따라 사용자연합이 생산부문의 자율적 조정을 선호하게 된 것은 사실이다. 노동자 계급 권력자원에 의한 계급협력이 특히 스웨덴 복지국가 형성기를 설명하는데 유효했던 것은 의회와 노동시장 양 차원에서 스웨덴사민당을 중심으로 한 계급타협적 협력-1930년대 적록(사민당-농민당) 동맹, 살트셰바덴 협약 등-이 동시에 나타났기 때문이다. LO와 SAF간의 중앙임금협상은 1952년부터 시작되었다.³⁾ 1952년 LO와 SAF간의 첫 번째 연대임금협상이 이루어졌을 때 LO는 미온적 태도를 보였고, 오히려 SAF가 적극적이었다(Edin and Holund 1995, 이현근 1999:196 재인용). 당시 비효율적인 사양 산업에 보조금을 지급하여 회생시키는 것을 막기 위해 SAF는 동일노동 동일임금에 입각한 연대 임금과 중앙 집중적 임금협상을 주장했다(Tsarouhas 2008:59-60). 사민당과 LO 리더십 간 긴밀한 연관을 통해 LO 역시 연대임금에 동의했고, 결과적으로 사민당과 LO의 렌마이드너 모델은 정책적 협력 뿐 아니라 생산부문의 노사 협력에 기초하여 성공적으로 실시될 수 있었다.

2) 사용자연합(SAF)은 1938년 살트셰바덴 협약의 성립으로 노·사간 자율적 협력을 명시화하기 이전까지 당시 분산적이고 하부 노조에 대한 조직 장악력이 크지 않았던 중앙노조연맹(LO)에게 중앙집중화를 요구하기도 했다.

3) LO, SAF 등 스웨덴의 노동시장 조직에 대한 상세한 설명은 이 글 3.2 참조.

하지만 1970년대와 80년대를 경유하면서 생산 부문의 협력이 과거에 비해 탈집중화되고 분산되기 시작했다. 1970년대부터 연대임금정책에 균열이 생겨 중앙 차원에서 합의된 임금 인상 상한을 넘어서는 임금드리프트(wage drift)로 부문 간 임금격차가 확대되기 시작했다. 노동시장 중앙 조직의 임금 조정 능력이 약화되고 1983년 금속노조와 엔지니어링연맹의 중앙 단체교섭 이탈을 계기로 공식적인 중앙협상체계가 와해되었다. 1991년 사용자총연맹이 중앙의사결정위원회에서 대표를 철수한 이후 1992년 위원회 제도가 폐지되는 등 중앙 차원의 정책 협의가 축소되고 다원주의적 로비 형태의 이익집단 참여가 증가해 온 것으로 평가되고 있다(장선화 2012). 1991년부터 4년간 체제개혁을 적극적으로 주장했던 빌트 정부와는 달리 2006년부터 2014년까지 라인펠트 정부는 외연적으로 큰 변화를 내세우지는 않았다. 하지만 노·정 간의 관계와 노동조합의 행정적 역할, 협의제도는 현격히 축소되어 온 것으로 평가되고 있다.

하지만 스웨덴 노사정 협의체제의 외연적 축소를 관찰하는데 머무르지 않고 내적인 지속과 변화 양상에 주목할 때 질문은 좀 더 확장된다. 외적 압력과 내적 변화에 직면하여 제도는 어떻게 적응하고 변화하는가? 변화의 원인은 무엇인가? 이 글에서는 신제도주의 접근 가운데 역사적 제도주의의 점진적 제도변화 개념을 적용하여 점진적 변화를 설명한다. 최근의 역사적제도주의적 관점에서 제도변화 개념은 변화의 요인과 양상을 설명하기 위해 보다 세분화되는 경향에 있다. 신제도주의의 전통적인 제도변화 개념은 외적 충격으로 인한 단절적 제도변화에 집중되어 있었다. 하지만 1990년대 이후 단절적 전환이나 제도적 적응과 구별되는 점진적 제도변화 경향이 다양한 양상으로 나타났다. 역사적 제도주의의 제도변화 양식은 대체, 적응, 드리프트, 전환, 소진 등 5가지 유형으로 구분해서 정의된다(Streeck and Thelen 2005:18-33). 제도변화의 점진적 양상과 동태적 속성을 설명할 필요성에 직면해서 정치적 맥락의 특성과 해당 제도의 속성에 따라 점진적 제도변화의 유형이 다르게 나타난다는 점에 주목한 것이다. 제도변화 양식은 제도가 자연스럽게 소멸되는 경우를 제외하면 제도에 대한 행위자의 거부(veto) 가능성의 강약과 제도 해석과 강화를 할 수 있는 재량 수준의 높고 낮음에 따라

적층, 드리프트, 대체, 전환의 4가지 형태로 나타난다(Mahoney and Thelen 2010:14-22). 행위자, 연합형태의 변화, 정치적 갈등 양상의 변화에 따라 제도는 점진적으로 변화하며 제도변화 방식은 제도 내 행위자들의 행태가 제도에 영향을 미칠 수 있는 자원의 동원력과 제도 자체의 유연성에 따라 달라질 수 있다.

<표 1> 제도변화 유형

대체 (Displacement)	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 규칙의 제거와 새로운 규칙의 도입 - 갑작스런 소멸과 대체가 아닌 점진적 형태
적층 (Layering)	<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 규칙은 유지된 채 새로운 규칙의 도입 - 새로운 제도의 전면적 ‘대체’가 아니라 기존 제도의 수정, 부차 제도 도입을 통해 기존의 제도가 새로운 목표 혹은 새로운 행위자들의 이해에 맞춰 변화 - 기존 제도에 다른 제도가 공존하게 되면서 결과적으로 내용, 범위, 효과가 변화 - 제도 변화를 원하는 세력이 기존 제도를 실질적으로 변화시킬 능력이 없을 때 주로 발생
드리프트 (Drift)	<ul style="list-style-type: none"> - 공식적 규칙은 유지되는 가운데 외적 조건 전환의 영향으로 변화가 나타남 - ‘적층’과는 달리 특별한 정치적 행동 없이 구조적 변화가 제도에 반영되는 형태
전환 (Conversion)	<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 제도가 새로운 목표 혹은 새로운 행위자들의 이해에 맞춰 재해석, 변화 - 제도와 실제 행위와의 격차가 존재, 표면적으로 제도는 지속되고 있지만 새로운 방식으로 해석됨 - 기존 제도의 방향 재설정엔 정치적 경쟁을 통해 일어남

출처: Streeck and Thelen (2005:18-33), Mahoney and Thlen (2010:14-22), Hacker, Pierson, and Thelen(2015) 참조. 필자 작성

이 연구는 역사적 제도주의 접근의 제도변화 개념을 적용하여 산업 사회에 특징적이었던 스웨덴의 생산 부문 협력을 단체협상체제와 교섭구조를 통해 살펴본다. 협력체제에 변화가 나타난 시점을 기준으로 시기별로 구분하고 시계열적 변화 과정을 추적한다. 생산부문의 협력은 주로 정치적 동원에

의해서 나타나는 제도변화 형태인 ‘대체’ 혹은 ‘전환’ 보다는 ‘적층’ 혹은 ‘드리프트’ 양상을 보일 것으로 기대할 수 있다. 생산부문의 노사정협력체제의 변화 양상을 유형화한 후 스웨덴의 정책적 협력을 포함한 노사정 협력체제 전체적 차원의 지속성과 변화를 설명할 것이다.

스웨덴의 노사정 협력체제의 내적 변화를 추적하기 위해 다양한 1·2차 자료를 이용했다. 주로 스웨덴 노사관계와 정책협외와 관련된 기존 문헌, 정부 보고서(SOU), 노동조합과 사용자연합 발간 자료, 중앙중재사무소가 매년 발행하는 연간 보고서를 활용하였다. 스웨덴 정부 보고서와 스웨덴 노동시장 조직 내부 자료 가운데 영문으로 동시에 발행되는 보고서와 스웨덴어 자료 일부가 포함되어 있다.

3. 스웨덴 노사정 협력체제의 형성과 변화

3.1 스웨덴 노동시장 갈등과 노사정 협력체제

3.1.1 단체교섭체제

스웨덴의 노사 간 단체 협상은 20세기 초에 이미 형성되기 시작했다. 1906년으로 거슬러 올라가 노사 중앙 조직 간 12월 합의, 1938년 살트셰바덴 협약을 중요한 계기로 들 수 있다. 12월 합의를 통해 스웨덴의 사용자들은 노동자 고용과 해고에 대한 독점적 권한을 인정받았으며, 노사분규가 절정에 달했던 1938년 살트셰바덴 협약을 통해 노사 자율적 임금 및 고용조건에 대한 협의 관행을 정립했다. 노동계급 운동의 정치적 성장에 따라 사용자조직(SAF)은 노동조합과의 연계가 강한 사민당 정부가 노동시장에 직접적으로 개입하는 것을 피하기를 원했고 중앙조직을 중심으로 한 노사협의체도를 구축하여 생산 부문에서의 영향력을 유지하고자 했다.

스웨덴의 노사 단체교섭체제는 협상체제의 집중화 정도와 협상 층위에 따라 크게 네 시기로 나눌 수 있다. 먼저 2차세계대전후부터 1970년대 초까지는 전국적 노사중앙조직에 의한 중앙집중적 협상체제가 유지되었다.⁴⁾ 협

상라운드가 중앙-산별-지역-작업장 수준에서의 3층 체계로 이루어졌다.⁵⁾ 두 번째 시기는 1970년대부터 1980년대까지의 과도기적 시기이다. 1970년대부터 임금드리프트(wage drift)과 협상 카르텔의 등장으로 중앙집중적 협상체제가 흔들리기 시작했다. 1980년대 초 중앙 협상체제가 공식적으로 종료되자 중앙과 카르텔, 산별(부문) 협상이 혼재되는 양상을 보였다. 세 번째 시기는 1990년대로 경제위기를 맞아 정부 주도적 노사정 협상이 시도되었다. 그러나 노사 간의 자율적 협상이 관행화된 스웨덴에서 정부 주도의 노사정 합의는 경제 안정화를 위한 정부 제안에 노사가 합의하는 형태로 진행되었고 제도적으로 정착되지 못했다. 네 번째는 1990년대 말부터 현재까지로 제조업 부문에서 협상가이드라인을 제시하는 이른바 비공식적인 “임금규준체제(wage norm regime)”⁶⁾가 지속되고 있다. 노사 협상라운드는 산별과 지역 및 작업장 수준의 2층 체계로 진행되었다.

2010년 이후 최근의 특징은 단체교섭 포괄률이 90%로 높게 유지되는 가운데 단체교섭이 분산됨에 따라 3년 단위와 1년 단위 등 합의가 분산되어 있다. 따라서 단체교섭 체결횟수는 년도 별로 큰 차이를 보이는데 예를 들어

-
- 4) 1950년대 중반부터 1960년대 초까지 유럽의 산업관계는 -프랑스와 이탈리아를 제외하고- 매우 안정적 균형 상태에 있었다. 그러나 1969년부터 1971년 사이에 서유럽 각국에서 대규모 파업들이 다수 발생하여 산업관계가 변화와 긴장 상태에 있음을 나타냈다(Kassalow 1974, 156). 스웨덴에서도 1970년대 초 파업과 직장폐쇄가 급증했다. 특히 1970년에 연간 총 파업횟수 134회, 참여노동자수는 27,000명, 노동손실일수는 156,000일이었고 1971년에는 파업의 규모가 더욱 커져 파업 횟수는 60회로 줄어든데 반해 참여노동자수 63,000명, 노동손실일수는 839,000일로 급증했다(Flora 1983:185. 통계수치 참조).
- 5) 3층 체계를 특징으로 하는 중앙 집중적 협상체제 당시에도 3층 수준의 협상(기업 및 작업장)으로 내려갔을 때의 임금드리프트(wage drift)를 막을 수는 없었다. 임금드리프트는 주로 고수익 수출 기업에서 중앙에서 합의된 임금 인상률 상한을 초과하여 성과급 등 추가 수당을 지급하는 형태로 나타났다 LO의 연대임금 원칙을 훼손했다(Scharpf 1987:91).
- 6) “임금규준체제(wage norm regime)”에 대해서는 바르티에넨(Vartiainen 2010) 참조. 중앙집중적 협상체제가 와해된 후 과도기를 거쳐 산별협상 시스템으로 이행된 현상을 “조정된 탈중앙화(coordinated decentralization)”(김인춘 2007, 99), 혹은 중앙 조직이 협상수준에 대한 권고를 하는 정도의 역할을 하고 부문별 합의가 체결된다는 측면에서 “프레임 합의(frame agreement)”(Martin 1985:412)라고 규정하기도 한다.

2012년과 2013년에 연 500회 정도로 많은 노사 합의가 있었지만 합의의 효력이 다년일 경우가 있으므로 2014년과 2015년은 합의 횟수가 현격히 줄어들었다.

<표 2> 스웨덴의 단체교섭체제(1950년대~2014년)

단체교섭체제		협상라운드*
1956년 ~ 1970년대 초	자기규제적 중앙협상	1955~1966 2년 단위 1966~1970년대 초 3년 단위
1970년대~ 1980년대	중앙, 카르텔- 산별, 개별 협상	정기적 협상라운드가 아닌 단기적 협상이 다수 진행된 시기. 대체로 1년-2년 단위이지만 1년 미만의 단기합의도 다수
1990년대~ 1997년	정부 주도적 협상	1991~1993 1993~1995 1995~1998
1998년~ 2010년	임금규준체제에 기초, 중앙 및 지방 협상, 산별 협상 및 개별 협상	1998~2001 2004~2007 2007~2010
2011년~ 2014년	임금규준체제에 기초, 중앙 및 지방 협상, 산별 협상 및 개별 협상	정기적 협상과 단기적 협상 혼재. 1~3년 단위 합의

* 협상라운드 시기는 헤클로와 메드센(Heclø and Medsen 1987, 109-153); 쉘베라이(Kjellberg 1998); 바르티에넨(Vartiainen 2010); 중앙중재사무소(Medlingsinstitutet)의 “단체교섭 연차 보고서(The Annual Report 2001~2015)” 참조, 재구성.

3.1.1.1 1950년대~1970년대 초: 자기규제적 노사중앙협상

제2차 세계 대전 후 1970년대 초까지는 노사 간의 자기규제적이면서 정부로부터 자율적인 중앙협상이 유지된 시기이다. 1950년대 이전에는 작업장 혹은 부문별 노사협상이 주도적 역할을 해왔으나 1950년대 이후 사용자 단체와 노동조합은 지역과 부문별로 분산된 가맹 조직을 전국적 연맹조직을 중심으로 위계적으로 재편하면서 협상의 중앙화를 이끌었다. 사민주의 정부

집권기 동안 노조와 정부의 긴밀한 연관과 사용자 측의 경제성장 정책에 대한 동조로 중앙협상의 관행이 정부의 소득정책 및 경제성장 정책을 뒷받침하는 역할을 했다고 할 수 있다. 노동조직들은 연대임금과 산업평화를 유지하는 조건을 수용하고, 사용자 조직들은 고용보장의 조건과 자산 소유 및 금융 규제를 받아들임으로써 정부 정책에 순응했다. 연대임금은 안정적 노동력의 공급과 임금상승 압박의 완화를 제공했고, 사용자 측에서도 중앙협상을 보다 선호했던 것이다. 최초의 중앙임금협상은 1952년부터 있었지만(1년 단위) LO와 SAF간의 중앙임금교섭체계가 제도적으로 정착된 것은 1956년부터였다(2년 단위)(조영철 1998:4; Taylor 1989:126).

1970년대는 스웨덴에 민간부문과 공공부문 저임금 노동자들 간 갈등이 격화된 시기이다. 적극적 노동시장정책으로 해소된 실업은 공공부문의 고용팽창으로 흡수되었고, 공공부문 노동자의 단체행동권이 인정되면서 협상방식의 분산화 필요성이 제기되었으며 점차 노조 간 갈등과 부문(산업)간 갈등이 고조되었다. LO는 민간부문 블루칼라 노동자를 대표하는 경향이 있어 공공부문 화이트칼라 노동자들이 협상에 불만을 가지는 경우가 잦았다. 공공부문노조(SACO와 SR)들의 저항은 정부 고용담당 사무소의 직장봉쇄(lockout)에 의해 무력화되었다. 1970년대 초 공공부문 노사 갈등의 격화로 1971년 스웨덴 정부가 이례적으로 공공부문 노조의 총파업을 규제하는 법안을 도입할 정도였다(Åmark 1998:84; Marks 1986:273).

3.1.1.2 1970년대 중반~1980년대: 중앙, 카르텔-산별, 개별 협상

1970년대 중반부터 1980년대까지는 협상 탈 집중화와 분산이 시작된 과도기라고 할 수 있다. 스웨덴의 단체교섭관행이 유지된 시기를 1980년대 초까지로 보는 시각도 있다. 월러스타인 외(1997)는 정부 개입을 배제한 노동시장 중앙 조직 간의 단체교섭관행이 1956년부터 1982년까지 지속되었다고 평가한다. 중앙에서 결정된 단체합의(frame agreement)는 원칙상 권고 정도에 해당하였고, 실질적 합의는 산업 차원에서 협상되었지만, 중앙 승인을 거치지 않은 개별 노조의 파업을 억지하는 ‘산업평화 조항(industrial peace clause)’이 적용되어 있었기 때문에 사실상 중앙합의가 하부 조직에서의 산

업수준 협상 내용을 결정했다는 것이다(Wallerstein, Golden, and Lange 1997:394-395).

하지만 중앙조직의 산하 노조에 대한 규제 영향력이 유지되었다 하더라도 협상체제의 변화는 1970년대에 이미 시작되었다. 이 연구에서는 1970년대부터 카르텔이 등장하면서 협상 주체가 분화되고 과정이 복잡화됨에 따라 중앙합의의 제도적 구속력이 약화되고 있었으므로 중앙협상 시기와 구분하여 중앙 협상과 카르텔, 그리고 부문 협상이 혼재된 과도기적 시기로 분류했다. 1970년대 중반에 이르러 중앙에서 진행되는 임금협상 가이드라인에 불만을 갖고 중앙협상에서 이탈하는 임금드리프트가 본격화되었다. 1974년부터 1975년까지 노사단체교섭이 난항을 거듭하자 사민당 정부는 “하가합의(Haga Agreement)”로 알려진 대책을 내놓기에 이르렀다. 사민당과 자유당, LO와 TCO가 참여한 가운데 세금과 임금 패키지에 합의했는데, 소득세율을 낮추고 이를 사용자측에서 충당하는 한편 노동자 측에서는 임금인상요구를 자제하는 것을 내용으로 하고 있었다. 1974년부터 1976년 사이 임금드리프트율이 6~7%정도에 이르렀으나, 노사정간 합의 효과로 1978년 3%, 1979년 3.5%로 줄어들었다(Faxén 1982:188; Martin 1985:427, Table 13-3. 참조). 그러나 1980년대 초 임금드리프트율이 6~7%로 다시 상승하는 등 임금 억제 효과가 오래 지속되지는 못했다.

1970년대 사민당 정부가 친노동입법을 대거 추진하고, 산업 부문 간 갈등이 증폭되자 사용자 측에서 저항이 일기 시작했다. 증가하고 있는 임금 드리프트와 생산 방식의 변화에 직면해서 협상 분산화가 오히려 임금비용 억제와 산업평화 유지에 유리하다는 판단이 엔지니어링 부문 기업들을 중심으로 제시되기 시작한 것이다(Kjellberg 1998:84-45). 또 한 가지 변화는 1970년대 중반이후 화이트칼라노조연맹(TCO와 Saco)들이 민간부문 협상 카르텔(PTK) 등을 중심으로 카르텔 중심적 협상을 하게 되었다는 것이다. LO를 중심으로 한 블루칼라 노조들이 중앙집중적 협상을 선호한 데 반해 화이트칼라 노조는 중앙 조정을 거부했다. 따라서 SAF 역시 부문별 공동 협상을 선호하는 쪽으로 협상을 진행하는 것을 선호하게 되었다(Martin 1985:412).

사용자연합의 선호 변화는 사용자 중앙조직의 결정에 따른 중앙협상 관

행의 파기로 이어졌다. 그러나 사용자 연합 내부에서도 부문 간 견해 차이가 존재했다. 국제시장에서의 경쟁력이 중요한 수출기업들의 협상 분산화 요구가 보다 높았다.⁷⁾ 가장 먼저 금속부문에서 이탈이 시작되었다. 엔지니어링 사용자 조직인 엔지니어링사용자연합(VF, 현 VI)⁸⁾이 1983년 가장 먼저 중앙협상에서 탈퇴해 금속노조연맹(Metall)과 독자적 협상을 시작했다. 이후 임금 결정(wage-setting)에 관한 협상은 산별과 부문별 협상을 오가며 동요하기 시작했다. 1983년 중앙합의에는 금속 노조가 포함되지 않았으며, 1984년 LO 가맹 노조들은 산별 수준에서 협상을 진행했다. 1985년과 1986년 정부 압력 하에 LO와 SAF간의 중앙 합의가 성사되었으나, 1988년 다시 산별 협상으로 회귀했다. 1989년 중앙 합의에 금속노조는 빠져있었다. 산업사회의 노사갈등이 부문 간 갈등으로 전환되는 경향이 이때부터 나타나며 부문별 노사 간 이해가 일치하는 반면 블루칼라와 화이트칼라, 부문 간 노동계급의 이해균열은 두드러지기 시작했다.

셸베르이는 스웨덴의 협상 분산화가 급진적으로 일어날 수 없었던 이유를 포괄성이 높은 노조연맹과 매우 낮은 실업률을 가진 스웨덴의 특이성 때문이라고 설명하고, 따라서 스웨덴의 노사협상 분산화가 “지그재그(zigzag)” 형태로 진행되었다고 언급한 바 있다. 1980년대를 경유하면서 노사협상 라운드가 중앙집중적인 형태와 분산적 형태를 오가면서 전개되었던 것이다.⁹⁾

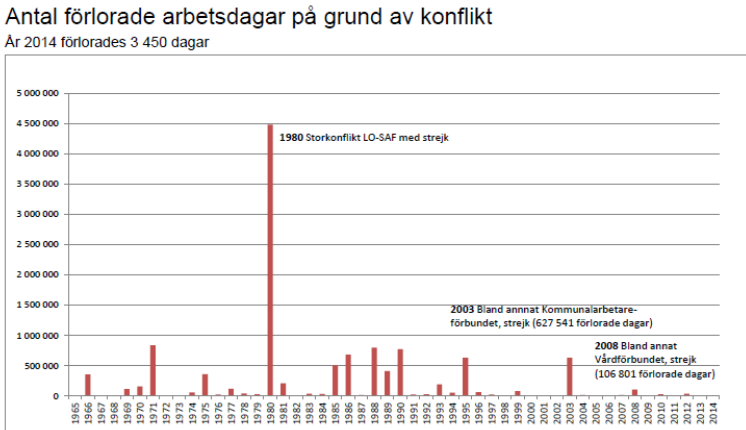
7) 특히 수출부문과 국내 산업 부문 간 이윤 격차가 증가하자 과거와 같은 단합적 임금체계에 불만을 가진 엔지니어링 부문 등의 임금체계가 빠르게 변화했다. 1995년 Metall의 자체 조사에 따르면 1994년 금속노조 소속 노동자의 60% 가량이 결과에 따른 성과급을 받았던 것으로 나타났다. 성과급은 실적에 따른 개별 지급 혹은 다양한 형태의 보너스의 형태로 우수한 실적을 낸 개인 혹은 팀에게 주어졌다(Kjellberg 1998:86-87).

8) 엔지니어링사용자연합(VF, Verkstadsföreningen)은 1992년 산업연합(Mekanförbundet)와 합병 후 엔지니어링산업협회(VI, Verkstadsindustier)로 명칭을 바꾸었다.

9) LO는 2007년 스웨덴 단체교섭 상황에 대한 보고서에서 1980년대 이래 SAF와 임금인상에 대한 어떤 중앙 합의도 결정된 바 없다고 서술한 바 있다. 가맹 노조조직과 해당하는 사용자 조직간 합의에 맞춰 기업들이 임금협상을 조정하고 있으며 LO의 역할은 임금인상 범위에 대해 가맹 조직들이 합동으로 토의하기 위한 포럼을 형성하는 것이다. 임금 조정과 관련된 논쟁들은 대부분 LO(블루칼라 노조)와 TCO-Saco(화이트칼라 노조) 간의

과거 중앙합의에서 산업평화 의무조항(합의기간동안 파업금지)이 기본적인 전제였는데 반해 1981년 이후 LO와 SAF에 의해 협상된 중앙합의들은 산업 평화 의무조항을 포함하고 있지 않았다. 스웨덴에서의 임금협상 분산화는 임금 억제에 대한 갈등에서 비롯된 것이었다(Wallerstein, Golden, and Lange 1997:394-395). 연대임금에 기초해 부문별 격차를 좁히는 관행이 블루칼라 노조 뿐 아니라 화이트칼라에 이어 공공부문에서도 불만으로 이어지게 되었다. 산업평화 의무조항이 합의내용에서 빠지게 된 결과는 1980년대 파업률의 급증으로 나타났다. 1980년대 증가한 노동시장 갈등은 LO의 중앙 통제가 약화되었다는 점을 한편으로 보여준다.

<그림 1> 스웨덴 연간 노동손실일수(1965~2014년)



출처: 스웨덴 중재사무소(Medlingsinstitutet)

1983년 53회에 달했던 파업 수는 이후 현격히 줄어들어 1980년대 말부터 1990년대 초 경제위기, 2000년대 초 유럽 경제위기 등의 여파로 다소 늘어났지만 가장 최근 자료에 따르면 2014년에는 연간 4회로 지난 14년간 공식적 파업 평균 6회, 비공식 파업 약 2회에 불과한 수준으로 안정화되고 있다(스

임금격차에 따른 것이다(LO 2007:8).

웨덴 중앙중재사무소(Medlingsinstitutet) 공식 수치 참조, 필자 산정).

3.1.1.3 1990년대: 정부주도 노사정협의

스웨덴에서 1956년부터 1970년대 초까지 지배적이었던 과거의 노사중앙협상 관행이 분산화 추세에 있는 것은 분명해 보인다(Wallerstein and Golden 1997; Kenworthy 2002). 1980년대 이후 공식적 노사 간 중앙협상이 와해되자 1990년대부터는 정부가 노사협상을 주도하려는 시도를 해왔다. 1991년 SAF, LO, TCO, SACO의 대표로 구성된 렌베르이 위원회(Rehnberg Commission)는 정부 주관 하에 1991년부터 1993년까지의 ‘(임금)안정 합의’를 이끌었다. 결과적으로 경제위기와 유래없이 높은 실업에 직면한 노동시장 조직들은 정부가 가이드라인에 따라 산별 협상의 형태로 ‘렌베르이 합의’에 대부분 동의했다.¹⁰⁾

과거와 달리 국가에 의해 주도된 중앙합의는 새로운 중앙협상 원칙에 의한 것이었다. 중앙임금협상에는 노사정이 참여하되, 임금협약에서는 기업수준의 자율권이 강화되었다. 협상 분산화를 요구하던 사용자 조직들도 지역협상에서 기업의 권한이 보장되었으므로 전체적 임금 억제를 강제할 수 있는 중앙 협상을 반대할 이유가 없었다. 중앙임금협상제도에 대한 LO의 요구와 임금협상제도의 분권화에 대한 SAF의 요구를 정부가 개입해, 적정 수준에서 타협점을 찾은 결과였다(Kjellberg 1998:89-90; 김인춘 2004:21 참조). 결과적으로 1990년대 초 경제위기가 닥쳤을 때 사용자 연합과 노조는 부문별 임금인상과 복지 부문 보상액 인상 자제 등의 정부 주도안에 따라 중앙합의를 진행했다. 공공부문 또한 더 이상 팽창하지 않았다. 정부 중재 기구에 의한 삼자 협의는 1993년에도 이어졌다.

그러나 1993년 합의가 종결되는 시점인 1995년 협상 라운드에서는 산업, 부문별 경제 실적의 차이로 정부 조정이 어려웠다. 코로나 평가절하의 혜택을 받은 수출 부문의 성장, 내수시장의 정체, 공공부문의 축소로 인한 불만 등이 부문 간 요구를 조정하기 어려운 상황을 만들었다. 엔지니어링 부문은

10) 1989년부터 1993년 사이 엔지니어링 부문에서만 약 20% 정도의 실업이 발생했다(Kjellberg 1998:91).

유럽 수준의 임금인상안(3.5%)을 유지하기로 합의했으나 제지부문이 이를 뛰어넘는 임금인상안에 합의함에 따라 부문 간 임금 인상 경쟁이 재개되었다.¹¹⁾ 1995년~1998년 기한으로 노사합의가 체결되었지만 과거 5년만큼 성공적이지 못했다. 1998년 협상 라운드가 시작될 시점인 10월 23일, SAF와 LO, TCO, SACO는 ‘성장을 위한 동맹(Alliance for Growth)’의 필요성에 동의하고 사회적 협의 재개를 시도했으나 합의를 이루는데 실패했다.

전국적 노사중앙조직의 단체교섭구조가 와해된 후, 노동시장 조절을 위해 노사단체교섭에 정부가 개입하려는 시도가 빈번해지고, 1991년부터 1995년 사이 노사정 삼자 공조가 형성되자 스웨덴의 산업관계가 여타 북유럽국가들과 유사해지고 있다는 주장이 등장했다. 과거에 ‘자기 규제적(self-regulation)’이던 전통적 스웨덴 모델이 부분적으로 ‘국가 규제(state regulation)’로 대체되었다는 주장(Kjellberg 1998, 79, 92)과 함께 단체교섭 집중화가 두드러졌던 북유럽 국가들 중 정부에 의한 중앙협상이 재개되는 양상을 보이고 있는 덴마크와 네덜란드와 스웨덴이 유사한 측면을 보이고 있다(Wallerstein, Golden, and Lange 1997:397)는 설명이 이에 해당한다.

하지만 1990년대 초반 정부 주도의 삼자 합의는 경제위기라는 특수한 상황에서 정부 중재안을 노동시장 조직이 받아들임에 따라 일시적으로 형성된 것으로 스웨덴의 노사정 협력체제가 국가 규제적인 형태로 변화했다는 해석은 성급한 평가였다고 할 수 있다. 노사정 삼자협의를 중앙협상으로의 복귀를 의미하는 것은 더더욱 아니었다. 산별 협상의 틀 내에서 부문별, 작업장별 협상이 진행되고 있는 양상이 두드러지며, 협상 분산화의 경향이 지속되고 있다. 스웨덴인들을 대상으로 협상체계 변화에 대한 여론조사를 실시한 결과, 스웨덴인 다수가 정부 중재사무소의 임금인상폭에 대한 사전 권고 등이 노조들에 영향을 미쳐 전국적 중앙협상체제가 재구축될 것이라고는 생각하지 않고 원하지도 않는다고 답변했다(Vartiainen 2010:8).

11) 임금드리프트(wage drift)을 포함한 제조업 부문 임금인상율(%)은 1988-90년 육체노동(9.3), 사무직(9.0)이었던 반면 1991-95년 육체노동(4.3), 사무직(4.1)로 현저히 줄어들었다. 그러나 1996년에는 다시 상승 추세로 돌아섰다(Kjellberg 1998:84. Table 3.2 참조).

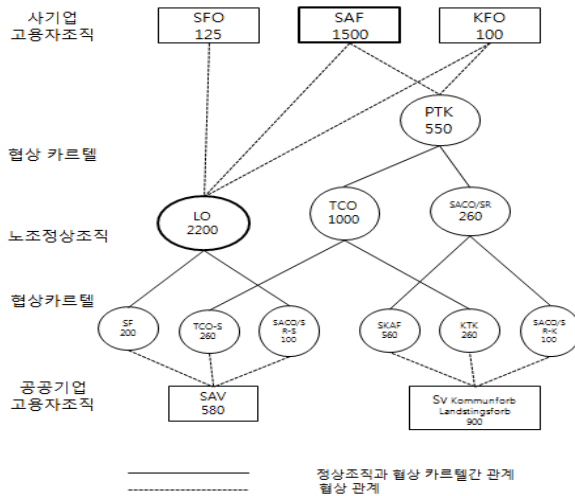
3.1.2 단체교섭구조의 점진적 변화

3.1.2.1 1970년대~1990년대 중반: 드리프트(drift)와 적층(Layering)

<그림 2>는 1987년 단체교섭과 협상 주체들의 관계를 그림으로 나타낸 것이다. 화이트칼라 노조(TCO와 SACO)의 성장으로 협상이 분산되기 시작하는 단계의 협상 관계도로, 전체적으로 협상이 블루칼라-화이트칼라로 이원화되는 구조를 보이고 있다. 1973년 TCO와 SACO/SR(현 Saco) 노조들은 사용자총연맹(SAF)와의 협상 카르텔로 민간부문협상카르텔인 PTK(Privattjänstemannakartel-len)를 설립했다. 이에 따라 민간부문 블루칼라 노동자들을 대표하는 LO, 민간부문 화이트칼라 노동자조직을 대표하는 PTK, 그리고 LO와 TCO의 공공부문 노조들의 협상 카르텔이 노조 측 협상을 담당하고 있다. 민간부문 사용자 협상 파트너는 SAF(현SN)이며 공공부문 노조의 중앙정부 협상 파트너는 SAV(Statens Arbetsgivarverk)이다.¹²⁾ 지역 수준에서는 주정부 및 지역 공공사무소, 기업, 공장 등의 사용자 측 조직과 노조 작업장 조직들 간에 협상이 진행되었다(Kjellberg 1998:87-99. Table 3.4, 3.5 참조).

12) 스웨덴중앙정부단체교섭청으로 현재는 약칭을 AV(영어로 SAGE)로 쓰고 있다.

<그림 2> 스웨덴 단체교섭 구조: 노동시장조직, 협상카르텔 관계도(1980년대)¹³⁾



출처: 드 기어 외(De Geer et al) 1987. p.44.

스웨덴 노사관계에 대한 기존 연구들은 대체로 민간부문 중앙협상체제에 관심을 기울여 왔다. 하지만 민간과 공공부문의 이해분화는 1970년대 중반 이후 교섭체계가 더욱 다층화 된 주요 원인 중 하나였다. 과거에 공공부문은 정부의 가이드라인에 맞춰 전체적 임금협상을 조절하는 역할을 담당했다. 공공부문 협상 담당자들은 정부로부터 임명받은 공무원으로 구성되므로 임금을 결정하는데 있어서도 정부의 입장이 반영되어왔다.

공공부문 사용자국 및 협상사무소는 공공부문의 임금 인상율을 억제시킴으로서 민간부문의 임금인상율을 자제하도록 하는 방식의 임금연대 정책을 기본으로 추구해 왔으나 민간부문의 임금드리프트율 증가로 부문 간 임금격차가 커지자 공공부문의 불만이 높아졌다. 국가와 민간 기업의 이해가 점차 동일한 시장으로 통합되어가는 경향 속에서 공공부문에서조차 임금 유연성

13) 각 조직명 아래의 수치는 가맹조직원 수(단위: 만 명).

이 커질 수 있는 가능성이 잠재해 있었고(De Geer 1987:51-52), 이러한 잠재적 가능성은 현실화되었다.

1970년대 공공부문의 단체행동권이 인정되면서 공공부문 노조들이 정부임금책정안과 고용조건에 대한 협상에 나서게 되었다. 이전까지 공공부문 고용 규모는 중앙 정부에 의해 결정되어 왔으나 1970년대 중반이후부터 공공부문 노조들 또한 카르텔을 형성하고 민간부문과 공조하거나 독자적으로 협상을 진행해왔다. 1989년부터 중앙정부가 아닌 개별 부처가 해당 노조들과 임금협상과 인력 충원에 대해 협상하는 방식으로 변화되었다(Arbetsgivarverket 홈페이지 참조).

1990년대에 이르러 공공서비스 부분의 민영화가 진행되는 한편 과거에 정부가 일방적으로 결정하던 임금결정체계가 개별적으로 분산되어감에 따라 공공부문의 임금 경직성이 상당부분 해소되자 공공부문 역시 민간부문과 공조 하에 임금협상 라운드에 나서는 경향이 나타났다. 게다가 공공부문이 합리화 압력을 받게 되자 민간부문과 경쟁적 입장에 처하게 되었다.¹⁴⁾ 이에 따라 LO와 TCO 소속 공공부문 노조들이 협력하여 임금협상을 진행했고 이들은 높은 임금 인상율을 요구하며 LO를 압박했다.

정부 차원과 지역 차원에서 협상이 진행되는데, 공공부문 정부 수준에서는 LO 소속 SF(1995년부터 SEKO), LO와 TCO의 공공부문 노조들의 협상 카르텔인 TCO-S(1967)가 정부사용자협상조직인 정부근로자국(SAV)과 협상을 진행한다. 광역과 지자체 수준에서는 화이트칼라노조연맹인 TCO와 SACO/SR-K를 대표하는 Kommunal(구SKAF)과 KTK(Kommunaltjänstemannakartellen)가 스웨덴지방자치단체교섭조직(SK, Svenska Kommunförbundet) 및 광역자치단체위원회연맹(Svenska Landstingsförbundet)을 대상으로 협상을 담당해왔다(Kiellberg 1998:83; Tsarouhas 2008:93-94).

1990년대부터 노동시장 대표조직-노조 중앙조직과 사용자연합-에 의한 협상구조가 거대 노조들과 협상 카르텔들 간의 비공식적 임금조정의 형태로

14) 1980년대 후반부터 1990년대 초반에 걸쳐 스웨덴은 공공부문에 성과평가 체제를 도입했다. 또한 행정 공무원 신분이 정년 보장에서 무기 계약기반(permanent contract base)로 전환되어 성과급이 인정되는 개별적 보수 체계로 바뀌었다(김상목 2008:156 참조).

변화되었다. 이 카르텔들은 과거와 같이 블루칼라-화이트칼라로 나누어지는 것이 아니라 수출부문 제조업 임노동자 노조들, 공공부문 노조들, 혹은 서비스부문 노조들을 포괄하고 있다. 제조업 부문에서의 노사협상 결과를 협상 가이드라인으로 하여 서비스부문과 공공부문 카르텔들이 따라가는 특징이 두드러지므로 제조업 부문 협상이 스웨덴 내 ‘임금 인상 기준(norm)’으로 여겨지고 있다(Vartiainen 2010:7-8).¹⁵⁾ 카르텔을 구성한 제조업부문 노조들은 시급 임금노동자와 봉급생활자로 나뉘는 종래의 구분을 넘어선 협상을 진행하고 있다. 1997년부터 제조업부문 노조들과 해당 사용자들은 정례적으로 돌아오는 협상 시기에 접촉과 합의의 네트워크를 구축해왔다(Vartiainen 2010:7).

이와 같은 변화는 갑작스런 중앙협상의 철회와 새로운 단체교섭구조의 출현으로 나타나지 않았으며 경제성장으로 인한 기업 간 불균형 성장으로 인한 연대임금 제도의 내적 변이-‘드리프트(drift)’-, 산업 구조 변화에 따른 노동조합 가맹 조직간 이해 분화, 노조와 사용자연합 조직 간의 이해 접합의 변화, 양자간 연합형태 변화에 따른 점진적 변화로 나타났다. 점진적 변화 양식의 ‘적층(layering)’에 해당하는 것으로 기존의 중앙단체교섭과 부문간 교섭, 기업별 교섭이 다층적으로 진행되는 가운데 카르텔을 통한 복합적 교섭체제가 등장했다.

LO와 SN은 임금협상에 어떠한 공식적 역할이나 가맹 조직으로부터 위임 받은 대표적 권한을 행사하고 있지 않지만, 여전히 (비공식적으로) 가맹 조직들 간 상호 조정을 위한 노력을 하고 있다. 최근의 협상 라운드들은 비공식적인 협상 조절을 특징으로 한다. 공식적으로 시점이 정해져 있지 않지만, 대부분의 임금합의는 대체로 2~3년 단위로 같은 해에 시기를 맞추어 체결된다.

15) ‘임금협상기준(wage bargaining norm)’은 항상 백분율로 표현되며 구체적인 급여수준을 나타내지는 않는다. 따라서 협상을 주도하는 부문의 임금인상폭이 상대적으로 타 부문 인상폭의 기준이 된다. 기준은 관행적인 지침이지 반드시 따라야 하는 의무는 없으므로 각 산별 부문들은 독자적 협상 결과에 따라 기준 임금인상폭에서 벗어날 수 있다. 일례로 2010년 협상라운드에서는 부문별 협상 가이드라인이 잘 지켜지지 않았다.

3.1.2.2 1990년대 말 이후: 지속적 적층(Layering)과 전환(Conversion) 가능성

1990년대 말의 비공식적 임금협상조절방식은 최근까지 이어지고 있다. 이전과 다른 것은 협상 카르텔이 민간부문과 공공부문 카르텔 양 조직으로 크게 이원화 되는 구조를 갖게 되었다는 점이다. 2010년에는 대부분의 민간부문 노조들이 협상 카르텔인 PTK를 통해 단체교섭을 진행하였다. 협상 시에 민간부문협상카르텔인 PTK와 공공부문 협상카르텔인 OFR(Offentliganställdas Förhandlingsråd)을 중심으로 LO 가맹 노조들과 TCO 및 Saco 가맹노조들이 공조하고 있다.¹⁶⁾ 지속적으로 부차적인 제도들이 ‘적층(layering)’되는 변화가 나타나고 있다.

1998년, 2001년, 2004년, 2007년 임금협상라운드에서 제조업 협상 카르텔은 자발적으로 앞서서 협상에 나섬으로써 타 부문의 임금인상 수준을 결정하는 역할을 했다. 그러나 협상의 종결시기가 반드시 일치하지는 않는다. 2~3년 기간의 다년 협상의 경우에도 개별적으로 종료 시기를 결정할 수 있는 종료 선택권이 주어지는 경우가 많다. 일례로 2001년 중앙중재사무소의 연차보고서에 따르면 2001년의 협상라운드 후에도 매년 협상라운드가 있지만 대체로 2001년의 협상 조건이 이어지는 가운데 소규모의 부분적 협상이 진행되는 형태를 띄고 있다. 따라서 앞의 <표 1>에서 제시된 각 협상 라운드 기간은 종료 시기가 반드시 일치하지는 않지만 라운드에 포함된 대부분의 협상들이 전국적으로 동시에 시작되는 시점이 3년 단위라는 것을 의미한다.

스웨덴 정부는 1990년대 정부주도의 협상경험을 바탕으로 노사협상을 조절하는 역할을 강화하는 시도를 하고 있다. 일례로 2000년부터 노동부에 중앙중재사무소(Medlingsinstitutet)¹⁷⁾를 신설해 협상라운드에 앞서 경제상황에

16) OFR은 공공부문근로자협상위원회로 공공부문 15개 노조를 대표해 협상을 담당하고 있다. 대체로 정부 공무원 노조나 교사, 경찰, 군인, 의사 등 공공서비스 부문의 노조들이 포함되어 있다.

17) 중앙중재사무소(Medlingsinstitutet)는 중앙중재자사무소(National Conciliator's Office)의 후신이다. 노사수준에서 해결되지 않는 분쟁에 대한 중재자 파견은 이미 1906년부터 법규화 되어 있었다. 중앙중재사무소로 개편되면서 중재자가 산별수준에서 합의를 통해 수립된 기준을 넘어서는 합의를 제안하는 권한이 없어졌고, 노동시장현황조사와 임금인상폭 권고 등의 역할이 추가되었다(Medlingsinstitutet Annual Report 2009 참조).

적합한 임금 인상폭을 제안하고 노동시장 현황 조사 결과를 발표하는 한편, 국립경제조사연구소(KI; NIER(영))를 통해 임금 인상의 전제 조건에 대한 연차 보고서를 발행하고 있다. 적정 임금 인상폭은 스웨덴 중앙은행(Riksbanken)에 의해 책정된 연간 인플레이션을 목표를 기준으로 중앙중재위원회가 결정한다. 정부가 협상라운드가 시작되기 전 중앙중재사무소를 통해 임금협상 권고안을 내는 것은 임금억제방식의 변화를 반영한다. 물론 권고가 강제성을 띠고 있지 않고 협상에 직접적 영향을 미치지 않지만 정부차원에서 노사중앙조직에 의한 부문별 협상에 따라 중앙중재사무소에서 파견된 중재자가 참가하기도 한다. 중재자는 대체로 노조조직들과 사용자가 단체 합의를 적용하여 개별적으로 합의 사항에 서명하는 과정에서 발생하는 분쟁을 중재하는 역할을 한다. 법적 규제나 공식적 합의에 의해 진행되고 있지는 않지만 정부가 노동비용을 인플레이션율에 맞춰 조정할 것을 강조하는 것은 노동시장에서 자기규제가 약화되었기 때문으로 해석된다.

비공식적 조정의 역할을 하고 있기는 하지만 중앙노조의 영향력이 점차 약화되고 있는 것은 사실이다. 임금연대 원칙을 둘러싼 중앙노조(LO)와 부문별, 산별 노조들 간의 갈등은 여전히 진행 중이다. 전국적 협상라운드가 시작되기 전 해에 LO는 통상적으로 총회를 열어 가맹 노조들과 협상권고안에 대해 토론하고 조정협상안을 만든다. LO 의결기구에 의해 통과된 협상안이 가맹 노조들에게 제시되고 가맹 노조들은 그에 대해 승인하는 형태로 사전에 협상 조율이 이루어지고 있다. 그러나 권고안을 따라야 한다는 강제는 없기 때문에 협상라운드가 진행되는 과정에서 협상안에서 이탈하는 노조가 발생하는 경우가 많아지고 있다.¹⁸⁾

한편으로는 LO를 비롯한 스웨덴의 대표적 노동조합 조직들에 대해 비판

18) 이러한 현상은 스웨덴 내의 산업 부문 및 직종 간 임금격차와 무관하지 않다. 스웨덴 중앙중재사무소의 2006년 연차보고서에 따르면 1990년대 중반 이후에는 스웨덴 내의 임금격차가 점점 커지고 있다. 특히 민간부문 내에서 화이트칼라 노동자가 가장 높은 평균임금을 받고 있으며 임금격차가 가장 큰 반면 블루칼라 노동자는 낮은 평균임금을 받고 있으며 임금격차는 가장 적게 나타난다. 2014년 연차보고서에 따르면 남성 주 정부 근로자가 가장 높은 평균 임금을 받는 반면 민간부문 여성 근로자가 가장 낮은 평균임금을 받고 있으며 남녀 간 임금격차가 13.4% 정도이다.

적인 노조들이 개입한 파업의 수가 증가했다. 급진적 성향의 스웨덴 무정부주의 노동자 중앙조직 SAC(Sveriges Arbetares Centralorganisation)는 시민당과 긴밀한 협력 하에 정부정책에 목종하고 노동자의 이익을 위한 직접 행동을 억제한다는 이유로 LO를 적극적으로 비난한다.¹⁹⁾ 2000년부터 2010년까지 중앙중재사무소의 협상보고서 가운데 2006년 보고서에 처음으로 SAC가 관련된 노사분규가 기록되어있다. 당시 중재자가 파견된 138건의 노사분규 가운데 36건이 SAC가 관련된 것이었다.

2010년 노사 단체교섭에서는 산별 수준의 협상 가이드라인이 제시되었지만 주요 노조들이 가이드라인을 따르지 않고 독자적으로 협상하는 현상이 특히 두드러졌다. 특히 금속노조(IF Metall)의 독자적 협상 내용은 LO로부터 거센 비난을 받았다. 금속노조(IF Metall)는 22개월간 임시 파견 근로를 허용하고(전임자 우선 고용 원칙을 조건으로), 3.2%의 임금인상을 보장받겠다는 내용의 합의를 체결했다. 금속노조 이외에 산별수준에서 제안된 합의를 거부하고 독자적으로 협상한 노조들은 식품 노조(Livsmedelarbetarförbundet), 목재 및 그래픽 노조(GS) 제지 노조(Pappers), 전기 노조(Svenska Elektrikerförbundet) 등이다. 제지 노조(Pappers)는 제안된 협상안을 거부하고 11일간 파업 끝에 3.4%의 임금인상안과 식품업노동자 및 GS와 유사한 파견근로제(전임자 우선 고용 원칙 위배 시 고용주에 벌금부과)에 동의했다. 2010년 협상라운드가 완결된 직후 스웨덴 내에서는 노사 간 협상 관행이 유지되었다는 사실 정도가 의미 있는 결과라고 평가할 정도였다(EIROOnline, 24 Aug 2010).

이와 같은 변화는 스웨덴 코포라티즘적 특성이었던 노사 중앙조직간 자기규제적 협의체제가 단순히 다양한 협상 주체와 관행의 형성으로 인한 지속적인 제도의 ‘적층(layering)’에 그치는 것이 아니라 ‘전환(conversion)’ 가능성이 나타나는 상황이라고 볼 수 있다. 정부의 임금 인상 적정폭에 대한 권고와 함께 노동시장에서의 자율적 임금조정이 되지 않을 경우 노동시장 갈등의 조정이 과거와 같은 형태로 진행되지 않을 잠재적 변화가 진행 중인

19) SAC 홈페이지(<https://www.sac.se>) 참조. 착취와 피착취 계급 관계가 아닌 억압적 국가와 자유로운 사회의 대립항을 내세운다는 측면에서 SAC는 자유주의적 사회주의를 표방하고 있다.

것으로 보인다.

3.2. 노동시장 조직과 정부의 관계

3.2.1. 노동조합

스웨덴의 노동조합대표조직은 중앙 차원에서 세 개의 연맹조직으로 구성되어있다. 블루칼라노동조합의 대표조직인 스웨덴 노동조합 총연맹 LO(Landsorganisationen i Sverige), 화이트칼라노동조합 대표조직 TCO(Tjänstemännens Centralorganisation), 고등교육 이상 전문직 노동조합대표조직 Saco(Sveriges akademikers centralorganisation)이다. 스웨덴 중앙중재사무소의 2014년 보고서에 따르면 스웨덴의 노조 조직률은 약 70%, 단체교섭 포괄률은 90%로 여전히 안정적이다. 하지만 제조업 노조 가입률이 60%인데 비해 비제조업 노조 가입률은 73%로 블루칼라와 화이트칼라 노동조합 간 조직률 격차는 점차 커지고 있다. 블루칼라 노동조합(LO)의 회원 수는 2010년대에 꾸준히 줄어들어 2010~2015년 사이 3만 명가량 감소했다.

<표 3> 스웨덴의 노동조합대표조직 (2015년)

	설립연도	가맹노조수	노조원수
스웨덴노동조합총연맹(LO)	1898	14	1,470,000
사무직노동조합연맹(TCO)	1944	14	1,300,000
전문직노동조합연맹(Saco)	1947	22	650,000

출처: LO, TCO, SACO 공식 홈페이지 참조. 노조원 수는 2016년 현재 확인 가능한 근사치.

LO는 스웨덴을 대표하는 최대의 노동조합연맹이자 블루칼라노동자를 대표하는 조직이다. 스웨덴의 산업화가 진행되면서 1889년 가장 먼저 설립된 노동조합조직이며, SAP와 함께 스웨덴 노동계급운동을 대표해왔다. 광역자치체(län)와 지자체(kommun)마다 LO 지부가 있으며 14개의 가맹 노조조직과 500여개의 지역 노조지부들이 다수의 노조공동체와 연계되어 전국적으로 활동하고 있다. 1980년대까지 금속 및 엔지니어링 산업 노조(IF Metall)가 LO

내에서 가장 큰 가맹노조였으나, 1990년대를 지나면서 지자체의 각종 사회 서비스 분야에 종사하는 근로자로 구성된 지자체 노조(Kommunal)가 LO 내 최대 노조로 올라섰다. 하지만 여전히 단체교섭 시기에 노사 간 임금 협상의 기준이 되는 역할을 하는 노조는 전통적으로 영향력이 강한 블루칼라 노조인 IF Metall이다.

초기 노동계급운동을 이끌었던 LO가 사민당과 조직 및 정책적 협력을 특징으로 한 반면 1930년대 이후 등장한 TCO와 Saco 가맹노조들은 조직적으로 사민당과 네트워크를 공유하지 않았다. TCO는 민간부문과 공공부문의 사무직 노조를 포괄하는 화이트칼라노조연맹이다. 1931년 창설된 DACO(De anställdas centralorganisation)와 1938년 창설된 TCO가 합병하여 TCO 조직이 갖추어졌다. 현재 TCO의 최대 가맹노조는 화이트칼라노조인 Unionen이다. 가맹 노조에는 민간 및 공공 부문 사무직, 초·중등학교 교직원, 경찰 조합, IT, 텔레콤 분야 종사자 등이 포함되어 있다. TCO는 1956년 중앙합의에 참가한 이래 단체교섭의 주체로 나서지 않고 있다. 1976년 이래로 민간부문에서는 PTK, 공공부문에서도 노조들이 협상카르텔을 결성하는 형식으로 단체교섭을 진행하고 있다.

Saco는 전문직 고용이 증가함에 따라 1947년 창설된 전문직 조합연맹이다. 교수, 중고등학교 교직원, 대학 강사, 대학원생 등 고등교육 및 학술 부문에 종사하고 있거나 엔지니어, 법률전문가, 의사, 약사, 종교인, 지식인 등의 전문직 조합, 노동시장에 고용되지 않은 학생조직 등이 가맹 조직들이다. 전문직 조합연맹의 특성상 Saco에는 직능별 조합이 대거 가입해 있다.²⁰⁾ Saco는 1975년 정부전문직고용인조합(SR)과 통합되어 Saco/SR로 바뀌었으나

20) 일례로 Saco의 학생위원회는 스웨덴 내에서 가장 큰 대학생 조직연맹이기도 하다. 스웨덴에서는 종교인들 또한 노동조합을 결성해왔다. 1960년대 말 까살로우가 인터뷰한 한 목사는 목회자 노조 결성이 불가피했음을 밝히며 이렇게 언급한 바 있다. “우리는 우리 몫의 케익을 챙기기 위해 조직화해야한다는 점을 배웠다...(스웨덴에서) 노동조합은 목회자 직업군의 90%를 포괄하고 있다.” 그는 종교인 단체에 ‘노동조합’이라는 명칭을 붙이는 데 대한 거부감이 거의 없었다고 회고했다(Kassalow 1969:125). 이 인터뷰는 당시 스웨덴에서 노조의 결성이 직종을 불문하고 개인이 속한 집단 혹은 직장에서 집단적 권익을 보장받기 위한 보편적 수단이었음을 단적으로 보여준다.

1990년부터 다시 Saco라는 명칭으로 회귀했다. 1970년대까지는 가맹노조들을 대표하여 중앙협상체계를 주도해왔으나 현재는 가맹 노조들의 임금협상에는 관여하지 않으며 단체교섭 시 가맹 노조들의 임금결정과정을 조정하는 역할은 하고 있다. 전문직 노동조합의 특성상 Saco는 사민당 정부와 직접적 관계를 형성하지 않았다. 좌, 우 정부를 막론하고 정부에 대해 다소 거리를 두는 독립적 경향을 유지해왔다(Kassalow 1969:127; Saco 홈페이지 참조).

3.2.2 사용자대표조직

현재 스웨덴 내 최대 사용자 조직은 민간부문 사용자조직인 스웨덴 기업 연맹(Svenskt Näringsliv, SN)이다. 살트셰바덴 협약을 비롯해 LO와의 중앙협상체계 수립, 유지하는 등 가장 영향력 있고 규모가 큰 사용자조직이라 할 수 있다. 1902년부터 스웨덴 사용자 조직을 대표했던 SAF가 2001년 스웨덴 산업 연합(Sveriges Industriförbund, SI)과 합병해 SN을 창설했다. 합병된 단체인 SN은 2010년 1월 현재 약 60,000여개 회원 기업을 거느리고 있다. 50개 무역 단체들이 가맹조직으로 있으며, 총 1700만 명을 고용하고 있다. 이 중 피고용인 250인 이상인 회원기업이 1.5%, 10명 미만인 회원기업이 74%를 차지하고 있다. 공공부문 사용자조직은 정부 사용자국과 광역 및 지역자치단체 수준의 고용 및 협상담당 부서들이 연합조직을 구성하고 있다. SN으로 통합되기 전 SAF가 안고 있었던 딜레마는 아래로부터의 임금결정 분산화 요구, 위로부터 경제 정치적 목표 지원과 여론 형성(opinion-building)의 책임성 요청이었다. 이익 결집의 비용이 높아짐에 따라 분산화가 보다 유리하게 된 내부 구조적 어려움에 직면해서 SAF는 임금 협상 분산화를 주장해왔다. SN이 공식적으로 내세우고 있는 역할은 다음과 같다. 첫째, 노사 협상 및 합의를 주도하고 절충하며 가맹 조직들을 위한 노사 분쟁 방지장치를 조직한다. 둘째, 자유 기업과 시장 경제와 같은 기본 가치를 이념적으로 방어한다. SN은 거대 기업이 독자적으로 협상하기를 선호한다면 SN이 소기업을 위한 조직으로 전환할 가능성도 존재한다고 밝히고 있다. 그러나 분산화된 협상 구조 속에서도 중앙조직이 담당할 중요한 역할이 남아있다고 주장하며 그 근거로 SN 내에 적재되어있는 기초 분쟁 기금(substantial conflict funds)을 제

시하고 있다. 이데올로기적·정치적 활동을 강조하고 있다는 점에서 SN의 중앙집중적 구조가 유지될 가능성은 여전히 높다고 할 수 있다. SN 내 주요 가맹조직의 요구에 따라 협상이 분산화되어감에 따라 정치적 영향력을 행사하는 기능이 보다 강화되어가고 있기 때문이다. 조직적 측면에서 과거에는 연맹 이사들의 권한이 강했으나 최근에는 기업주 경영진들이 새로운 기본 협약 체결에 더 적극적인 태도를 취하고 있으므로 조직 내 이해관계의 분산이 진행될 수 있는 가능성이 높아지고 있다.

공공부문 사용자조직은 정부기관의 고용담당기관이다. 중앙정부차원에서는 정부사용자국(AV, Arbetsgivarverket), 광역자치단체차원에서는 주(län)고용위원회연맹(LF, Landstingsförbundet), 지방자치단체수준에서는 지방고용사무소연합(SK, Svenska Kommunförbundet)가 공공부문 카르텔 및 노조들과 협상을 담당한다. 정부사용자국은 1994년 행정조직 개편과정에서 정부사용자국(Statens arbetsgivarverk)에서 사용자국(Arbetsgivarverket, SAGE(영))으로 명칭이 바뀌면서 보다 탈규제적이고 분산적인 임금결정 및 협상 체제로 전환했다. 1990년대 중반까지는 정부와 의회가 중앙정부의 임금 수준을 설정했으나, 1994년 이후부터 기준 책정(frame appropriation)체제로 바뀌었다. 중앙에서는 고용조건, 임금 지불 구조 및 중앙 수준의 임금 인상률에 대해서만 협상하고 개별적 임금에 대한 합의는 지역수준에서 진행된다(Arbetsgivarverket 2009).

<표 4> 스웨덴의 사용자대표조직(2015년)

	설립년도	가맹 조직 수	피고용자수
스웨덴기업연맹(SN)	2001 (SAF, 1902)	49개 조직 6000개 기업	1,600,000
스웨덴 정부사용자국 (Arbetsgivarverket, SAGE)	1994 (AV 1965)	250	250,000
주위원회연맹(LF)	1920	21	232,800 (2009년)
지방고용사무소연합(SK)	1968	290	767,600 (2009년)

출처: 설립년도 및 가맹 조직 수, 피고용자 수는 LO, SN, Arbetsgivarverket(SAGE) 홈페이지 참조. LF, SK 피고용자 수는 스웨덴중앙중재사무소(Medlingsinstitutet)의 “임금 및 고용에 관한 2009년 보고서-중앙정부/주/지방” 참조.

스웨덴 블루칼라 노동조합 총연맹이 1970년대 이전까지 노동운동의 실질적 대표로서 사민당 정부와 실업정책 뿐 아니라 경제정책 전반에 걸친 협력을 전개한 반면 스웨덴의 사용자 대표조직인 사용자총연맹(SAF, 현 스웨덴 기업연맹(SN))은 정치적 참여에 소극적이었다. 급진적 사회주의 전략을 사민당을 중심으로 한 사민주의 블록에 비해 보수당과 자유당 등 부르주아 블록은 정치적 동원력과 득표율이 비교가 되지 않을 정도로 낮았으며 따라서 사용자 조직은 보수 및 자유주의 정당과 직접적 연계를 맺거나 전면적인 정치적 지원을 하지 않았다.

1970년대 노동의 제도개혁적 시도-임노동기금안-를 계기로 자본은 과거와는 달리 비제도적 방식으로 기존 제도를 이데올로기적으로 비판하고 사민주의 정부시기에 형성된 제도적 문제를 직·간접적으로 공격하기 시작했다. 특히 관료적 국가 규제와 노동조합의 정책개입행태가 주요 공격 대상이었다. 1970년대 말부터 사용자총연맹(SAF)의 주도로 정책형성과정 참여방식의 변화가 본격적으로 진행되었다. 1980년대 중앙협상제 이탈에 이어 사용자단체 중앙조직인 SAF는 1991년 정부 중앙의사결정위원회에서 대표를 철수시키고 위원회에서 탈퇴함으로써 공식적인 정책협의를 거부했다. 뒤이은 중도우파 연합의 집권은 사민당의 정치적 헤게모니 약화를 드러낸 것으로 제도 내 변화들을 통해 제도를 유지하기보다는 제도를 전환시키는 개혁을 시도할 수 있는 정치적 기회 공간이 열린 것과 같았다. 따라서 무능력했던 부르주아 블록 정당들과의 연계와 이데올로기적 선전을 강화함으로써 체제전환을 위한 정치적 지지를 확대하기 위한 시도를 할 수 있었던 것이다. 선거 직후 스웨덴사용자연합(SAF)은 “잘가라, 코포라티즘(Farewell, Corporatism)”이라는 제목의 책자를 발행하는 등 기존의 사민주의적 국가모델을 국가주의적 코포라티즘이라고 비난하고 중앙 노동시장위원회를 비롯한 삼자협의체에 참여하고 있던 수백 명의 대표를 철수시켰다.

4. 노사정 협력체제의 지속과 변화

4.1. 노사정 협력체제: 조정과 협의

스웨덴에서는 1900년대 초부터 중앙 정부 차원에 공공정책을 입안하기 전 계획단계에 전문가와 관료, 정치지도자들의 상호 협의 관행이 존재했으며 지방 차원에서는 자체 감독과 통제 이사회를 보유한 준 자율적 기관들이 정책 결정을 주도했다는 기록이 남아있다. 하지만 1930년대 사민당 집권기가 시작된 이후 기존의 정책참여기구 및 이익대표제도가 계급 조직적 이익집단의 정책 참여와 이익조정방식으로 변화하게 되었다. 정부위원회와 중앙과 지역 공공기관 이사회에 이해 당사자 참여가 보장되어 있는 스웨덴 특유의 정책 및 행정활동 협의방식은 1950년대부터 1970년대까지 LO가 정부 정책에 참여할 수 있는 제도적 배경이 되었다. 사민당 정부는 노동조합에게 실업보험의 관리를 위임하고(젠트 시스템), LO와 정책적 협의를 통해 완전고용을 중심으로 한 주요 정책(렌-마이드너 모델, 임노동 기금 등)들을 수립해 갔다. 기업은 생산조정과 고용 및 해고의 자율권을 보장받는 대신 노동조합과의 자율적 임금협상을 주도했고 사민당 정부의 복지와 노동시장 정책을 수용하는 대신 경쟁적 기업환경을 보장받았다. 시장 경쟁적 민간기업 환경과 대기업 중심적 산업구조는 사민당 정부시기 더욱 공고화 되었다. 하지만 1970년대 오일쇼크이후 스웨덴 기업 경쟁력 약화로 인한 고용 성장 한계, 연대임금을 상회하는 임금 부상으로 빚어진 산업 부문 간 갈등, 공공부문의 팽창으로 인해 사민주의적 노사정 협의체제는 위협받기 시작했다.

<표 5> 스웨덴 노사정 협력체제 주제 : 이해, 자원, 동원, 관계

	이해	자원	동원	주체 간 관계
사용자집단(기업)	이윤 생산 유지 및 확대	물질적 자원	개인적 네트워크	협력적 (중간→약함)
노동조합	임금 안정적 직장	조직적 자원	조직적 네트워크	협력적 (강함→중간)
정부/공공부문 사용자	경제 성장 물가 안정	물질적 자원 정치권력 자원	개인적/조직적 네트워크	노동친화적 →조정적

임노동기금 도입 실패와 경제성장 둔화, 정부 재정 악화, 노동계급 이익 분화로 인한 소득정책 실패, 금융규제완화로 인한 기업 자율성 강화, 장기집권 후유증으로 인한 정치 스캔들 등으로 인해 사민당 정부의 정치적 동원력이 약화되었다. 1980년 엔지니어링 부문 노조와 사용자조직이 중앙협상에서 탈퇴해 독자 협상을 시작했고 스웨덴사용자총연합(SAF)은 1990년 사민당 정부가 중앙임금협상을 다시 재개하자는 안을 내놓자 이를 거부했다. 1991년 SAF는 중앙의사결정위원회에서 대표를 철수시키고 위원회에서 탈퇴했다. 1970년대와 80년대 사민당의 정치적 헤게모니의 약화와 장기 집권 후유증과 더불어 “제3의 길” 정책전환, 경제정책적 혁신 실패는 1991년 보다 시장 친화적이고 국제적 경제 경쟁력을 강조하는 중도우파 연합(중진당·자유당·중앙당·기민당 선거연합)이 정권교체에 성공할 수 있었던 배경이었다. 지역 수준의 정책협력관계가 지역 네트워크 및 공동체적 속성에 의해 해체되기 어려운 반면 중앙에서의 변화는 정권 교체의 영향을 크게 받을 수밖에 없다. 스웨덴에서도 중앙 정부 차원에서 노사 간 협의기구를 대표하던 제도들의 변화가 우선적으로 진행되었다. 1990년대에 걸쳐 스웨덴 노동부 산하의 노동시장청(AMS)과 정책집행을 조정하는 중앙의사결정위원회, 국민연금의 개편이 진행되었다. 노사정 협의체제의 변화를 나타내는 대표적 사례가 중앙의사결정위원회의 정책협의 와해와 노동시장청(AMS)의 조직개편이다.

1991년 중도우파연합의 총선 승리로 사민당 정부시기에 구축되었던 다양한 정책협의체들이 폐지되거나 축소되었다. 1976년 중도우파연합의 집권기와는 달리 1990년대 초 집권한 중도우파연합의 빌트(Bildt) 정부는 스웨덴 모

델의 개혁 필요성을 주장할 수 있었다. 선거 직후 스웨덴사용자연합(SAF)이 중앙 노동시장위원회를 비롯한 정부의 삼자협의체에 참여하고 있던 수백 명의 대표를 철수시킨데 이어 공공부문 개혁과정에서 정부 및 의회 위원회 제도를 공식적으로 폐지했다(장선화 2011:86). 체제개혁(systemskifte)을 선언하고 스웨덴 모델의 수정을 전면에 내세운 빌트(Bildt) 정부는 긴축재정과 복지 지출 축소, 사회 서비스 민영화, 연금제도 개혁 등을 단행했다. 노동계급 조직간 연계와 기업의 협력에 기초한 노사정 협력체제가 과거와 같이 작동하지 않음으로써 1994년 총선에서 정권에 복귀한 사민당은 정책적 혁신 없이 경제 안정화 정책과 공공부문 개혁을 유지했다. SAF는 정권교체로 빌트 정부가 들어선 1991년부터 1998년까지 3년 단위로 체결되는 노사정 임금협상 라운드에 참가한 바 있지만 이는 경제위기의 공동 해결을 위한 일시적 중앙 합의였으며 사민당 정부가 제안한 1998년 ‘성장연합’ 구성을 위한 노사정 협상은 무산되었다.

정부차원의 노사정 대표 협의 기구였던 노동시장청(AMS)에서 개편이 진행되었다. AMS는 적극적 노동시장 정책을 집행하는 기관으로 노동자 재훈련과 이직과정 등 실업행정 전반에 걸친 업무와 고용안정기금을 관리하는 행정기관이었다. 1992년까지 AMS 이사회에는 노조대표 및 사용자 대표 3명, 여성 및 농민 대표 정부지명자 2명, AMS 공무원 2명이 의결권을 갖고 있었다. 1996년부터는 LO와 TCO 대표 각 1명씩, 기업 대표 2명, 그리고 의원 2명으로 이사회 구성이 바뀌었다(Pontusson 1992:67; Kjellberg 1998:93). 스웨덴 정부 기관 중에서도 가장 코포라티즘적인 대표원칙에 입각해있었던 AMS 이사회에서 노동시장조직의 대표 비중의 약화는 사용자 대표의 철수로 AMS의 이익 조정 기능이 약화될 수밖에 없었던 상황을 반영한다(장선화 2012). 2008년에는 노동시장 행정조직의 전면 개편으로 AMS와 주 고용이사회가 고용서비스청(Arbetsförmedlingen)으로 통합·재편되었다.

그럼에도 불구하고 정부 기구에 대한 노사 조직의 참여는 지속되고 있다. 1995년에는 사민당정부에 의해 중앙 정부 차원에서 공공부문 사회적 파트너(노사 대표)가 참여하는 발전 위원회가 설립되었다. 주로 지역의 노사 조직이 제출하는 지원서를 받아 부처에서 공동 프로젝트를 수행하도록 지원하는

역할을 하는 정도이지만 성 평등, 투명성, 윤리, 다양성과 고등교육프로그램 등은 위원회가 직접 수행하였다. 발전위원회는 2008년 합의를 통해 중앙정부 사회적파트너위원회(Rådet för partsgemensamt stöd inom det statliga avtalsområdet or Partsrådet; the Central Government Social Partners' Council, 약칭 the Social Partners' Council)로 명칭을 변경하고 중앙 차원의 사회적 파트너들 간 집단 합의를 지역 사회적 파트너들이 적용할 수 있도록 지원하는 역할을 하고 있다. 사회적파트너위원회는 6명의 대표로 구성된 공동 위원회이며 정부 사용자국(SAGE) 3명, 노동조합 대표조직에서 각 1명씩으로 구성된다. 2008년 조사에 따르면 고용서비스청 이외에도 '직업 건강 및 안전청(the Occupational Health and Safety Board)'의 자문위원회(council)에 노사 대표가 참여하고 있으며, '노동시간 위원회(the Working-Hours Commission)'과 같은 정부 위원회에 위원자격으로 참여하고 있었다(Tsarouhas 2008; 장선휘 2011:92). 2014년까지도 스웨덴 중앙정부 차원에서 노동부, 보건사회부, 환경부에 노동 환경 및 노동 생활 이슈에 대한 노사정 공동 협의 절차(사회적 대화)가 실시되고 있다²¹⁾.

4.2. 스웨덴 노사정협력체제의 지속과 변화

권력자원론과 같이 시민주의 정당과 노동조합의 관계를 노동계급의 조직적 동원에 초점을 두고 접근했을 때, 노동계급을 대표하는 정당과 노동조합 조직의 이해관계가 다르게 나타나거나 계급 간 연합이 등장하는 것을 설명하기 어렵다. 산업화 초기와는 달리 점차로 산업사회 내에서 권력자원의 분배를 둘러싼 이익 분쟁이 반드시 계급갈등의 형태로 나타나지는 않기 때문이다. 스웨덴의 경우 시민주의블록-부르주아블록(혹은 비시민주의의 블록)이라는 계급균열이 지배적 정치균열로 나타났으나 갈등의 제도화라기보다는 계급타협의 제도화에 의해서 전략적 이해관계가 조정되었다.²²⁾ 시민당의 집권

21) OSHwiki(https://oshwiki.eu/wiki/OSH_system_at_national_level_-_Sweden#National_OSH_strategy_and_programmes)

22) 스웨덴 정당체제는 시민당과 좌파 정당들의 득표율 저하, 극우 정당(스웨덴민중당)의 급성장으로 변화를 겪고 있다. 계급 정치균열이 여전히 유지

은 농민과 화이트칼라 중간 계급을 대표하는 정당과의 정치적 연합 혹은 정책적 동원 확대로 장기적으로 유지될 수 있었다. 비례제적 선거제도의 특성에 의한 연정 구성의 필요성과 경제정책 운용을 위한 자본의 협조의 필요성 등에 의해 집권이 장기화될수록 사민당과 노동조합의 이해 격차는 커질 수밖에 없었다. 노동시장에서는 연대임금제의 이면에 부문 간 이윤 격차로 인한 노동조합들 간의 갈등이 진행되고 있었다. 정치 조직과 경제 조직간 이해관계의 이질성을 대표적으로 드러낸 것이 임노동기금안을 둘러싼 LO와 사민당의 갈등이며, 계급 내 대표 조직 간 이해 분화의 단적인 예가 계급 간 연합(금속노조-금속기업연맹)의 중앙 협상 체계 탈퇴이다.

1990년대 스칸디나비아의 코포라티즘 연구 동향을 소개한 글에서 블롬-한센은 로드스타인(Rothstein), 헤르만손(Hermansson) 등 스웨덴 코포라티즘에 대한 대표적 연구자들이 코포라티즘의 형성기에 대해서는 상이하고 혼동된 견해를 보이지만, 스웨덴의 노동시장영역의 코포라티즘적 협의양식이나 중앙정부차원에서 위원회(commission)나 청문(remiss)과정에서 코포라티즘적 참여양식이 1970년대와 1980년대에 축소되었다는 결론을 내리는데 큰 차이가 없다고 정리한 바 있다(Rothstein 1998; Blom-Hansen 2000; 장선화 2011).

하지만 공공정책에 대한 이익집단의 참여와 노사정 합의양식을 특징으로 하는 전통적 네오코포라티즘이 쇠퇴했다고 해서 스웨덴의 다양한 공공정책 분야에서 네오코포라티즘적 이익 조정양식이 쇠퇴하고 있다고 보기는 어렵다. 아래 <표 6>는 유럽 16개 국가의 코포라티즘, 사회협약 체결 횟수, 실업률 등을 비교한 것이다. 시아로프(Siaroff 1999)의 코포라티즘 지수는 중앙차원의 협력제도 뿐 아니라 공장의 공동결정, 부문 임금 협상, 사회·교육분야 정책 형성 과정 참여까지 포함시켜서 지수화한 것으로 스웨덴은 1990년대 중반까지 코포라티즘 지수가 높은 것으로 나타나 수치상으로 1950년대 이래 형성되어온 노사정협력체제가 이전과 완전히 다른 형태로 변화하는 과정에 있다고 보기 어렵다.

되어 전통적인 사민주의 블록 대 부르주아 블록(혹은 사회주의 블록 대 비사회주의 블록)으로 선거연합이 구성되어왔다.

<표 6> 유럽 16개국(EU 15개국+노르웨이) 코포라티즘, 사회협약, 실업률, 파업: 1980-2006

국가	코포라티즘* 1980년대 말- 1990년대 중반	사회협약** 체결 횟수 1980-2006	실업률 평균 1980-2006	파업 순위*** 1980-2006
오스트리아	4.6	1	3.8	3
스웨덴	4.6	3	5.4	923)
노르웨이	4.6	7	3.9	8
핀란드	4.3	12	8.5	4
덴마크	4.1	4	7.2	6
네덜란드	4.0	9	6.9	15
독일	4.1	1	7.6	14
룩셈부르크	4.1	2	1.8	16
벨기에	3.7	13	10.4	7
이탈리아	2.9	14	10.2	3
아일랜드	2.5	8	10.9	5
포르투갈	2.4	14	6.4	13
프랑스	2.3	2	8.8	10
스페인	1.9	18	16.8	2
영국	1.9	0	7.9	6
그리스	1.8	2	8.6	1

* (코포라티즘 지수는 Siaroff(1999) Table 4c ,4d 인용, 양 수치 합산/2*100 ('5' 강한 코포라티즘~'1' 다원주의적)

23) <표 6>의 파업 순위를 참조하면 스웨덴의 노동시장 갈등 수준이 높은 것으로 해석할 수 있지만 지표를 해석하는 데에는 내용적 맥락에 유의할 필요가 있다. 1980년은 LO와 SAF 사이에 전면 충돌이 있었던 해로, 이례적으로 LO의 연대 파업에 대해 SAF가 직장폐쇄를 통해 강력하게 집단행동에 나섰던 해이다. 또한 사회협약의 횟수는 적지만 정기적으로 단체교섭이 진행되고 있으며 여전히 포괄률이 높아 노사 간 협상관행이 유지된다. 개혁법안 도입을 앞두고 사회협약을 동원할 필요 없이 의회에서 정당 간의 협력을 통해 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 앞서 제시했던 <그림 1>의 연간 노동손실일수에서 확인할 수 있듯이 2000년대 스웨덴의 노동시장 갈등은 비교적 안정적이다. 1980년대 이후 중앙 차원의 노사정 정책 협의 약화에도 불구하고 노사 간 자율적 협상 관행과 정부의 조정자적 역할, 갈등 조정 메카니즘이 여전히 작동하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

** 사회협약 체결 횟수는 Hamann-Kelly dataset 인용

*** 파업순위는 EIRR, EIRO, Protest and Coercion Database, Kelly and Hamann(2010, 4, Table 1: General and Economic Strikes by Country) 인용. (노동손실일수/1000)

국가 수준의 정량지표 비교에서 스웨덴은 높은 수준의 코포라티즘과 낮은 횟수의 사회협약을 동시에 나타내고 있다. 내용적 측면에서 스웨덴은 1990년대 사회협약 체결이 빈번했던 여타의 남유럽 국가들과는 달리 의회를 통한 정당 간 협력이 유지되었기 때문이다. 스웨덴 의회의 좌·우 정당 간 정치적 협력은 노사정협력체제를 뒷받침하는 정치적 조건이었다. 사민당 해체 시기 노사정 협력 체제가 수립된 것은 사실이다. 하지만 스웨덴사민당은 1932년 이래로 원내 제1당의 자리를 지켰음에도 불구하고 대부분 과반 의석을 차지하지 못한 소수정부였다. 연정 혹은 의회 내에서의 협력 없이는 사민주의적 정책들이 입안되기 어려웠다. 1930년대 중앙당과의 연정, 1980년대 환경당 및 좌파당과의 적록동맹 뿐 아니라 의회 내에서 사회주의 블록과 부르주아 블록간의 정책 협력이 지속적이었다. 오히려 1990년대 정책 개혁 과정에서 사민당과 노동조합의 갈등이 나타났다.

1990년 2월, 소수정부였던 사민당 정부가 경제위기를 맞아 임금동결과 파업 금지 입법화를 시도했을 때 LO 지도부는 마지못해 이 결정을 받아들였지만 노조원들과 야당은 시대에 역행하는 노동 탄압이라고 강력히 반대했다. 1991년 총선에서 사민당은 실각했고 온건당(구 보수당)을 중심으로 한 보수우파 정부는 사회보장과 연금 등을 축소하는 정책 개혁을 실시하였다. 실업과 질병 보장이 축소되었고, 사민당은 원내에서 이에 협력했다. 1996년 총선 결과 사민당이 다시 정권에 복귀했을 때 노조에게 ‘임금과 고용 협약’을 제시했는데, 노조가 이를 거부하자 사민당은 의회에 법안을 제출하였고, 1997년에는 협약을 시도하지 않았다. 하먼과 켈리는 스웨덴의회 내에서 좌·우 정당들이 복지 및 사회보장 정책 개혁에 대해 협력했으며 양 정당 블록간의 개혁에 대한 암묵적 동의가 존재했던 것으로 분석한다(Hamann and Kelly 2011). 의회에서 좌우 블록 간의 내적 합의는 정책적 변화에 대한 거부(veto) 가능성을 낮추었고 정책 협의체제 축소에 의해 정책 형성과정에서 의회의 재량이 커졌다는 점에서 정책 개혁이 가능했다. 노동시장 체제의 지속

성에 비해 정책적 ‘협약’이 축소된 결과 실질적 노동시장 정책의 유연성은 커졌다고 평가할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 스웨덴의 노사정 협력 제도적 틀이 다원주의적인 방식으로 전환되었다고 단언하기는 어렵다. 정책형성과정에서의 중앙집중적 성격의 집단적 참여가 축소되었다고 해도 오랫동안 지속되어 온 다양한 이해관계자 참여 제도가 유지되고 있기 때문이다. 정당과 이익집단이 각기 표의 극대화와 자기 이익의 극대화를 추구한다고 가정했을 때 이들의 이해를 조정하는 정책적 내용은 국가와 사회 공동체 전체에 장기적 관점에서 이익이 될 수 있는 것이기 보다는 절충안에 머무르기 쉽다. 스웨덴이 1970년대 이전까지 보여준 정당과 이익집단간의 협력, 의회의 협의 관행, 합의의 도출 등은 물론 이해 조정이 잘 되었기 때문이기도 하지만 다양한 구성의 전문가 위원회를 설치하여 스웨덴 경제와 복지국가가 직면하게 될 장기적인 문제들에 대해 대책을 마련하고 실제로 실험적인 도입과정을 거쳐 검증하는 스웨덴 특유의 정책 결정 과정이 중요했다고 할 수 있다. 해당 분야 전문가와 이해 당사자(사회적 파트너)들, 공익 대표들로 구성된 스웨덴 정부와 국회 위원회가 발행하는 SOU(Statens Offliga Utredningar)는 국가적 차원에서 직면한 다양한 문제들에 대한 정책적 대안 토론과 해결 방안들을 정부에 조언하고 있으며 이는 적극적으로 받아들여졌다.

2000년대에 들어 스웨덴식 노사정 협력체제를 형성한 스웨덴사민당의 정치적 영향력이 약화된 것은 사실이지만 보수 정당들이 스웨덴식 복지모델의 유지를 강조하고 주로 고용정책을 중심으로 노동자들의 지지를 예전보다 많이 획득하게 되면서 급격한 제도 변화의 가능성은 보다 줄어들었다. 스웨덴 코포라티즘에 대한 비판이 주로 보수 정당들과 사용자연합(SAF)에 의해 제기된 바 있다. 1991년 총선에서 약 44여년 만에 정권교체에 성공한 중도우파 연합의 빌트 정부는 사민주의적 복지국가를 국가 코포라티즘에 가깝다고 비난하고 복지국가의 전면적 개혁과 체제전환을 선언했지만 뒤이은 총선에서 실각하였다. 이후 15년이 지난 2006년이 되어서야 중도우파연합은 정권교체에 성공할 수 있었다. 사민주의 집권기와 1970년대 중·후반, 1990년대 초의 단기 집권의 실패, 의회 내 좌·우 정당 간 정책 협력을 통해 중도 우파 정당

들은 2000년대에 실용주의적 노선을 택했다. 중도우파 정당 간 선거연대 강화와 사민주의 정책 모방, 리더십 혁신을 통해 라인펠트(F. Reinfeldt) 정부는 사민주의적 복지국가의 현대화는 불가피하지만 스웨덴 복지국가를 유지할 필요성을 인정하였고 실업대책과 경쟁력 강화 면에서 중도우파 정당들의 정책적 우월성을 선전하면서 2010년 재집권에 성공할 수 있었다.

2010년 중도우파 정당들-온건당, 중앙당, 자유당, 기민당-로 구성된 ‘스웨덴을 위한 연대’ 선거연합과 스웨덴사민당, 좌파당, 환경당으로 구성된 ‘적록동맹’이 경쟁했으나 당시 집권에 실패했던 스웨덴사민당은 2014년 총선에서 선거연합을 구성하지 않고 독자적으로 캠페인을 진행했다. 선거 결과 중도우파 선거연합인 ‘스웨덴을 위한 연대’가 과반 득표에 실패해 원내 제 1당인 스웨덴사민당이 환경당과 소수내각을 구성했다. 스웨덴사민당이 처한 딜레마는 노동시장 외부자와 내부자의 지지를 동시에 유지하기 어려운 현실에 있다. 사민당의 전통적 지지기반이었던 노동자들의 표가 분산되는 가운데 사민주의적인 관대한 실업정책을 유지하는 것이 노동시장 내부자들-노조-의 지지를 잃는 결과를 낳기 때문이다. 보수정당들은 복지제도의 전면적 개혁을 내세우지 않으면서 노동자들을 포섭하는 고용정책 개혁을 통해 지지를 확보할 수 있었다.

실업보조, 부유세와 소득세 등 조세 정책면에서 사민주의 블록과 부르주아블록 간의 차이는 적지 않다. 하지만 유럽 변방의 후발 산업국가에서 급격한 경제 성장과 동시에 평등한 사회 질서를 구축한 사민주의적 복지국가에 대한 정당들의 동의는 견고하다. 2000년대 경제위기와 실업증가, 반이민 정서를 동원하여 2014년 총선에서 원내 제3당으로 급부상한 스웨덴민주당에 대해 좌우 정당들이 의회 내 협력을 거부하는 것 역시 지난 20세기동안 구축한 협력과 타협의 정치경제적 질서를 유지하기 위한 것으로 해석할 수 있다.

〈표 7〉 스웨덴 의회(Riksdag) 선거 결과: 정당득표율(의석수)

	1982	1985	1988	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014
사민당	45.6 (166)	44.7 (159)	43.2 (156)	37.7 (138)	45.3 (161)	36.4 (131)	39.8 (144)	35.2 (130)	30.6 (112)	31.01 (113)
좌파당	5.6 (20)	5.4 (19)	5.8 (21)	4.5 (16)	6.2 (22)	12.0 (43)	8.3 (30)	5.8 (22)	5.6 (19)	5.72 (21)
환경당	1.7 (0)	1.5 (1)	5.5 (20)	3.4 (0)	5.0 (18)	4.5 (16)	4.6 (17)	5.2 (19)	7.3 (25)	6.89 (25)
중앙당	15.5 (56)	12.4 (43)	11.3 (42)	8.5 (31)	7.9 (27)	5.1 (18)	6.1 (22)	7.9 (29)	6.5 (23)	6.11 (22)
자유당	5.9 (21)	14.2 (51)	12.2 (44)	9.1 (33)	7.2 (26)	4.7 (17)	13.3 (48)	7.5 (28)	7.0 (24)	5.42 (19)
기민당	1.9 (0)	-	2.9 (0)	7.1 (27)	4.1 (15)	11.8 (42)	9.1 (33)	6.6 (24)	5.6 (19)	4.57 (16)
온건당	23.6 (86)	21.39 (76)	18.3 (66)	21.9 (80)	22.4 (80)	22.9 (82)	15.3 (55)	26.1 (97)	30.0 (107)	23.33 (84)
기 타	0.2 (0)	0.5 (0)	0.7 (0)	7.7 (25*)	2.3 (0)	2.6 (0)	3.1 (0)	5.7 (0)	1.8 (0))	0.97 (0)
									5.7 (20*)	12.86 (49*)
합계	100 (349)	100 (349)	100 (349)	100 (349)	100 (349)	100 (349)	100 (349)	100 (349)	100 (349)	100 (349)

데이터 출처: 스웨덴 통계청 웹사이트(<http://www.scb.se>), 필자 작성

* 신민주당(NYD) 의석수: 득표율 6.7%. 1991년 창당, 2000년 소멸

* 스웨덴민주당(SD) 득표율(의석수): 1988년 창당.

5. 결론: 지속가능한 협력을 위한 조건과 전략

스웨덴은 1930년대부터 구축된 노동시장의 중앙집중적 조직화와 위계적 질서의 영향, 보편적 복지 정책으로 인해 노동시장 행위자들의 이해 분화가 비교적 약했기 때문에 현 단계 선진산업국가들의 노동시장에 주요 이슈로 떠오르고 있는 노동시장 이중화(dualization), 즉, 내부자-외부자 문제(insider-outsider problem)가 크게 부각되지 않는 특징을 보여 왔다. 하지만 20세기 말부터 21세기 초에 이르기까지 생산과 정책 양 측면에서 행위자 변화,

연합 형태의 변화, 정치적 갈등의 변화 등에 따라 스웨덴의 노사정 협력체제는 조정과 협의 양 측면에서 점진적으로 변화했다. 생산 측면에서 자율적 노사협력이 중앙집중적 교섭체계에서 프레임 교섭 등으로 변화에 적응하는 양상-적층(layering)-을 나타내는 데 반해 정책적 협력은 확연히 축소-대체(displacement)-되었다. 정책적 협력이 축소되는데 영향을 미친 연대임금의 유연화는 공식적 제도의 영향력을 상쇄하는 방식의 드리프트(drift)로 나타났다. 제도의 점진적 변화에도 불구하고 사회적 대화 주체 관계, 정부 및 의회 내 주요 정당 갈등의 정도, 권력자원의 분포를 중심으로 살펴보았을 때 급격한 제도 전환 가능성이 낮다는 점에서 기존 노사정협력제도의 경로의존적 영향력이 유지되고 있다 하겠다.

스웨덴 노사정 협력체제 형성과 유지의 조건은 노사 간 자율적 협력 관행, 협력 보증자로서의 정부, 노사정 상호신뢰, 정당정치와 이념적 다양성과 의회 내 협력 등이다. 정책 협의 측면에서는 글로벌 경쟁이 심화되고 노동시장 유연화가 요구되는 현 상황에서 노동시장에서의 협력 뿐 아니라 정책 협의 보증자로서의 정부의 역할이 더욱 중요하다. 글로벌 경제 하에서 노동과 사용자의 이해는 국내 생산의 안정적 유지와 경제 성장에 국한되지 않는다. 또한 후기 산업 사회적 조건 속에서 노동과 사용자 중앙 연맹 조직의 역할이 축소되고 가맹 조직 간 이익은 더욱 분화되었다. 1990년대 이후 스웨덴의 노동시장 집단들 역시 비용과 편익 계산을 통해 노사정 협력체제에 편입하거나 이탈하는 경향을 보여 왔다. 스웨덴은 1970년대에 이미 전체 산업대비 서비스업 비중이 높아지는 경험을 통해 노동시장 유연성이 증가했지만 보편적 복지정책과 장기적으로 제도화된 실업정책-직업훈련과 재취업지원-을 통해 노동시장 이중화문제가 크게 나타나지 않았다. 이처럼 후기 산업사회의 노동시장 이중화 이슈는 산업 및 노동시장 구조변화, 글로벌 경쟁 강화 등으로 불가피하게 등장하지만 정책적 노력에 의해 노동시장을 재조직하고 사회적 부작용을 완화할 수 있다는 점에서 스웨덴 사례에 주목할 필요가 있다.

특히 노동시장 내 분리와 갈등이 심화되는 가운데 노동에 대한 사회적 보호와 정치적 대표가 현저히 낮음으로 인해 노사정 협력 관행이 제도화되지 못한 한국의 경우 더욱 정부의 역할이 필요하다. 2015년 9.15 노사정 합의의

내용은 변화하는 노동시장 환경 속에 파견근로와 같은 고용 관행을 인정하고 노동시장을 정상화하기 위한 조치라고 하지만 합의에 서명한 노동의 대표성이 여전히 제한적인 가운데 의회 비준을 앞두고 정부에 의한 위에서 아래로(top-down)식 정책 밀어붙이기의 양상을 나타냈다. 노동시장과 의회 양쪽에서 합의를 이끌기 위해서는 이해의 상호교환이 필요하며 상대에게도 동의할 수 있을 명분을 줄 수 있어야 하지만 일자리와 경제 활성화를 위한 좋은 정책을 야당과 노동계가 반대한다는 메시지만 있을 뿐이었다. 결과적으로 2016년 2월 한국노총은 합의 파기를 선언했고 9.15 노사정 대타협은 무위로 돌아갔다.

1990년대부터 중앙 노사정 협의 관행이 일천했던 유럽의 국가들에서 사회적 대화 결과 성취된 것으로 주목받았던 사회 협약(social pact)은 네오코포라티즘적 삼자협의와는 달리 실질적으로는 경제위기를 맞아 노동시장 개혁을 앞두고 정부가 노동시장 조직과의 합의를 내세워 유권자를 설득하는 정치적 전략으로 활용되었다는 비판이 한편에서 제기되고 있다. 한국의 경우 고도성장기 사회적 분배가 경제성장과 고용 증대, 사회적 유동성을 통해 해결되었다면 저성장 국면에 접어든 상황에서 점차 고착화되는 소득격차와 노동시장 이중화, 세대 갈등의 증폭 등으로 사회적 재분배의 필요성이 더욱 절실한 과제로 떠오르고 있다. 노동자 대표정당이 없을 뿐 아니라 노·정 뿐 아니라 노·사, 노·노 간 상호신뢰의 수준 역시 현저히 낮으므로 정치의 조정적 역할이 더욱 요구되지만 양대 정당은 저성장 시대에 접어들어 증대하는 소득격차와 세대 갈등을 해결할 통합적 사회 비전을 제시하지 못하고 있다.

따라서 현재로서는 정부의 사회정책 강화와 조정적 역할이 더욱 필요하다. 노동시장 구성원들의 동의를 획득하고 의회에서의 합의를 이끌기 위해서는 현재와 같이 취약한 대표구조를 변화시켜야 할 것이다. 새로운 사회적 대화 기구의 설치보다 기존의 노사정위원회를 정상화하되 노동 대표성과 사용자 대표성을 강화할 필요가 있다. 비정규직 노조, 양대 노조에 포함되지 않는 노동자 협의회 등을 대화의 장으로 이끌고 자영업자 등의 사용자들을 포괄하려는 시도가 이에 포함된다. 또한 중앙 차원의 변화는 정권교체의 영향을 크게 받을 수밖에 없는 반면 지역 수준의 정책협력관계는 지역 네트워크

크 등을 통해 지속가능성이 크므로 기존의 지역 노사정위원회 뿐 아니라 지자체 수준의 노사민정 협의체 등을 활성화하여 다차원적인 협력 관행을 지속적으로 구축해나갈 필요성이 있다. 1990년대 초 경제위기 시 노동시장 갈등이 증폭되었던 경험으로부터 알 수 있듯이 협력의 전제로서 경제적 선순환 역시 중요하다. 위기 시 정부 주도적 사회 협의는 지속가능하기 어렵거나 안정적이고 실질적인 노사정 협력을 제도화하기 어렵기 때문이다.

현 단계에서는 정부주도적인 사회적 협약 시도나 정책협의기구의 신설 등과 같은 정책 협력의 구축이 필요하지만 그보다 장기적 관점에서 생산부문에서의 노사간 자율적 협력, 분배와 성장을 위한 사회적 협력의 관행을 만들어나갈 필요가 있다. 현재 설치·운영되고 있는 국민대통합위원회나 2016년 총선 이후 제 3당으로 올라선 국민의 당 안철수 대표가 제안한 미래일자리위원회는 이해 당사자가 참여하는 형태의 협의 기구가 아니며 정치적 요인-정권교체-등에 의해 위상과 인적 구성 및 내용이 변화할 가능성이 크기 때문이다.

《참고문헌》

- 김인춘. 2004. “세계화, 유연성, 사민주의적 노동시장체제-스웨덴 사례.” 『한국사회학』 38(5), pp.143-177. 한국사회학회.
- . 2007. 『스웨덴 모델, 독점자본과 복지국가의 공존』. 서울: 삼성경제연구소.
- 김상묵. 2008. 『스웨덴의 행정과 공공정책』. 서울: 법문사.
- 구춘권. 2006. “코포라티즘의 전환과 노동관계의 유럽화.” 『국제정치논총』 46(4), pp.241-265.
- 이현근. 2000. “임금협상의 정치경제학: 스웨덴의 새로운 실험?” 『스칸디나비아연구』 창간호, pp.111-141. 한국스칸디나비아학회.
- 장선화. 2011a. 『스웨덴의 제도변화와 정책전환: 계급타협제도와 완전고용정책을 중심으로 1950~2010』. 박사학위논문. 서울: 이화여자대학교 정치외교학과.
- . 2011b. “1990년대 이후 스웨덴 적극적 노동시장 정책의 변화” 『스칸디나비아 연구』 12, pp.111-135. 한국스칸디나비아학회.
- . 2012. “스웨덴 노동시장정책 협의제와 조직적 참여의 지속과 변화” 『한국정당학회보』 11(1), pp.139-170. 한국정당학회.
- . 2014. “사회협약의 정치: 세계화시대 경제위기와 집권 정당의 위기극복 전략(핀란드, 벨기에, 스페인, 아일랜드).” 『한국정당학회보』 13(4), pp. 63-100.
- 조영철. 1998. “스웨덴의 경제위기와 실업정책.” 『현안분석 제186호』. 서울: 국회도서관 입법조사분석실.
- De Geer, Hans, Eskil Ekstedt and Nils Elvander et. al. 1987. "The organizations on the labor market," *The Wake of the Future.: Swedish Perspectives on the Problems of Structural Change*, pp.42-57. Aldershot: Avebury.
- Faxén, Karl-Olof. 1982. "Wage, Prices and Taxes in the 1980s." Rydén, Bengt and Villy Bergström eds., *Sweden: Choices for Economic and Social Policy in the 1980s*. London: George Allen & Unwin.

- Flora, Peter. 1983. *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975: A Data Handbook in two Volumes*. London: Macmillan Press.
- Hamann, Kerstin and John Kelly. 2011. *Parties, Elections, and Policy Reforms in Western Europe: Voting for social pacts*. London: Routledge.
- Hacker, Jacob S, Paul Pierson, and Kathleen Thelen. 2015. "Drift and conversion: hidden faces of institutional change." James Mahoney and Kathleen Thelen. *Advances in Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hicks, A. M., and L. Kenworthy. 1998. "Cooperative Institutions and Political Economic Performance in Affluent Capitalism." *American Journal of Sociology* 103, pp.1632-1672.
- Kasslow, Evertt M. 1969. "Professional Unionism in Sweden." *Industrial Relations* 18(2), 119-134. Blackwell Publishing Limited.
- . 1974. "Conflict and Cooperation in Europe's Industrial Relations." *Industrial Relations* 13(2), pp.156-163. Blackwell Publishing Limited.
- Kjellberg 1998. "Sweden: Restoring the Model?" Anthony Ferner and Richard Hyman eds., *Changing Industrial Relations in Europe*, pp.75-117. Oxford: Blackwell.
- Korpi, Walter. 1982. "The Historical Compromise and its Dissolution." Bengt Ridén and Villy Bergström. eds., *Sweden: Choices for Economic and Social Policy in the 1980s*, 124-141. London: George Allen&Unwin.
- . 2006. "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism." *World Politics* 58(2), pp.167-206.
- LO 2007. *The view of LO(the Swedish Trade Union Confederation) on issues concerning Unemployment Insurance System*. www.lo.se.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." Mahoney, James and Kathleen Thelen. eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge:

Cambridge University Press.

McCann, Dermot. 2010. *The Political Economy of the European Union*. Cambridge, Malden: Polity Press.

Marks, Gary. 1986. "Neocorporatism and Incomes Policy in Western Europe and North America." *Comparative Politics* 18(3). Apr.

Martin, Andrew. 1985. "Wages, Profits, and Investment in Sweden." Leon N. Lindberg and Charles S. Maier eds., *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Medlingsinstitutet. 2001. *The Annual Report 2000*. www.mi.se.

2002. *The Annual Report 2001*.

2003. *The Annual Report 2002*.

2004. *The Annual Report 2003*.

2005. *The Annual Report 2004*.

2006. *The Annual Report 2005*.

2007. *The Annual Report 2006*.

2008. *The Annual Report 2007*.

2009. *The Annual Report 2008*.

2010. *The Annual Report 2009*.

2011. *The Annual Report 2010*.

2012. *The Annual Report 2011*.

2013. *The Annual Report 2012*.

2014. *The Annual Report 2013*.

2015. *The Annual Report 2014*.

Ornston, Darius and Tobias Schulze-Cleven. 2014. "Conceptualizing Cooperation: Coordination and Concertation as Two Logics of Collective Action." *Comparative Political Studies*. 48(5), pp.555-585.

Pontusson, Jonas. 1992. "Introduction: Organizational and Political-Economic Perspectives on Union Politics." Golden, Miriam and Jonas Pontusson.

- eds., *Bargaining for Change: Union Politics in North America and Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press. Pontusson.
- Sapir, André. 2006. "Globalization and the Reform of European Social Models." *Journal of Common Market Studies* 44(2), pp.369-390.
- Scharpf, Fritz W. 1987. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Siaroff, Alan. 1999. "Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement." *European Journal of Political Research* 36, pp.175-205.
- SOU. 2004. *Swedish Code of Corporate Governance-A Proposal by Code Group*. Stockholm: SOU.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen. 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics." Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen, eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Swenson, Peter and Jonas Pontusson. 2000. "The Swedish employer offensive against centralized wage bargaining." Torben Iversen, Jonas Pontusson, and David Soskice, eds., *Unions, Employers, and Central Banks: macroeconomic coordination and institutional change in social market economy*, pp.77-106. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Taylor, Andrew J. 1989. *Trade Unions and Politics: A Comparative Introduction*. London: Macmillan Education LTD. Taylor 1989. p.126.
- Tsarouhas, Dimitris. 2008. *Social Democracy In Sweden: The Treat from A Globalized World*. London·New York: Tauris Academic Studies.
- Vartiainen, Juhana. 2010. "Interpreting Wage Bargaining Norms." *Working Paper* Nr 116, Feb. 2010. NIER(Konjunkturinstitut).
- Wallerstein, Michael, Miriam Golden and Peter Lange. 1997. "Unions, Employers' Associations and Wage-setting Institutions in Northern and Central Europe, 1950-1992." *Industrial and Labor Relation Review* 50(3), pp.397-401.

Åmark, Klas. 1992. "Social Democracy and the Trade Union Movement: Solidarity and the Politics of Self-Interest." Klaus Misgeld, Karl Molin, And Klas Åmark. eds., *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, pp. 67-96. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

스웨덴 고용서비스청	www.arbetsformedlingen.se
스웨덴 중앙중재사무소	www.mi.se
스웨덴 중앙정부단체교섭청(SAGE)	www.arbetsgivarverket.se
스웨덴 사회적파트너위원회	http://partsradet.se
스웨덴노동조합총연맹(LO)	www.lo.se
스웨덴 사무직노동조합총연맹(TCO)	www.tco.se
스웨덴 전문직노동조합총연맹(Saco)	www.saco.se
스웨덴 지자체노조(Kommunal)	www.kommunal.se
스웨덴생디칼리스트노동조합(SAC)	www.sac.se
스웨덴기업연맹(SN, 구 SAF)	www.svensktnaringsliv.se
스웨덴사민당(SAP)	www.socialdemokraterna.se

<Abstract>

Continuity and Change on Tripartite Cooperation System in Sweden

Jang, Seonhwa*

This article investigates the continuity and change on tripartite cooperation system in Sweden at reporting through the central bargaining system, collective bargaining structures and tripartite relations from the 1950s to the 2000s as diachronic. It reveals the gradual changes of the Swedish tripartite cooperation typed by applying the concept of evolutionary institutional changes of historical institutional analysis and the dynamic properties of the institutional changes through change in profit association between the actors. Adapting to changes from the centralized bargaining system to frame agreement, changing aspects of voluntary labor-management cooperation in the production side is defined 'layering.' As the cooperation of the policy making processes cooperation, however, has been significantly reduced, it could be typed 'displacement,' a mode of institutional change. There is political cooperation has reduced the impact Crazy solidarity wage has had a change due to 'drift.' As a result, the Swedish tripartite cooperation has gradually changed, but there was not a sudden conversion and has remains a path-dependent continuity in the big picture. The continuity and change of Swedish tripartite system give us an important implication that despite the growing phenomenon of dualization of labor markets in the post-industrial society, through reorganizing the labor market by building the tripartite institution and policy efforts, we could mitigate adverse social

* Institute of State Governance Studies, Yonsei University.

practices and form a sustainable cooperative system.

Key Words: Sweden, labour market conflict, tripartite cooperation system, collective bargaining system, historical institutionalism

성명: 장선화
소속: 연세대 국가관리연구원
E-mail: mirrmoon99@gmail.com

논문 접수일: 2016.5.27.

논문심사 완료일: 2016.6.11.

수정원고 접수일: 2016.6.22.

게재 확정일: 2016.6.22.

