

~~~~~ 특집 각국의 노동조합 임금정책 ~~~~~

## ‘스웨덴 모델’에서의 자본과 노동 -LO의 연대임금정책 평가를 둘러싸고-

구 용희(한국노동사회연구소 연구위원) 옮김

### 1. 머리말

오늘날 스웨덴에 대한 평가는 크게 두 가지로 나누어져 있다. 경제적 조건의 악화와 사회보장제도의 수정에 대한 논의를 보고 스웨덴 모델의 해체를 주장하는 사람이 있는가 하면, 전후(戰後) 스웨덴의 사회보장 수준을 높이 평가하여 스웨덴을 찬양하는 사람이 있다. 또한, 노동의 인간화 등 노동조건 개선이라는 점에서 스웨덴을 극찬하는 사람도 있고, 조절이론의 입장에서 자본주의의 위기를 노사간의 타협을 통해 극복하고 생산성에 대한 분배를 행하여 자본의 전체적인 노동편성을 극복한 포스트-포디즘(post-fordism)의 하나로 주목하는 사람도 있다. 그리고, 70년대 이후에는 정치적으로 여러 가지 문제를 갖고 있음에도, 스웨덴은 정치와 노동의 긴밀한 관계를 기초로 한 사회민주주의의 성공사례로 높이 평가받고 있다.

스웨덴 미화론(美化論)에는 이 이외에도 얼마가 더 있지만, 그들은 대체로 남녀임금 격차의 개선과 공평한 노동조건 개선 등을 통해 스웨덴의 공평(共平)과 평등(平等)을 강조한다. 그러한 논의는 남녀고용평등법의 제정 등 스웨덴의 정책적인 진전에 주목함으로써 스웨덴에 대한 평가를 대신하는 경우가 많다. 따라서, 개별적인 정책의 내용 및 평가는 구체적으로 이루어지고 있지만, 스웨덴 사회 전체의 모습을 보여주지는 못할 뿐 아니라, 단순한 스웨덴 미화론에 빠질 위험을 안고 있다. 그들은 ① 스웨덴의 공평과 평등을 지탱하는 제도적 측면에 대한 분석이 취약하고, ② 연대임금정책이라는 스웨덴의 독자적인 노동정책을 동일노동 동일임금의 정책으로 이해하며, ③ 스웨덴 최대의 전국

1) 藤村 悟, 「スウェーデンモデル」における資本と労働 — LOの連帯賃金政策の評価をめぐって」(『노동운동』, 1994, 4.)를 글의 내용이 크게 손상되지 않는 범위에서 발췌하여 번역함.

---

중앙조직인 LO(스웨덴노동조합총동맹)의 지위와 역할을 배제한 상태에서 LO의 정책을 평가하기 때문에, 스웨덴의 안정적이고 양호한 노사관계만을 부각시키고 있다는 약점을 갖고 있다. 결과적으로 볼 때, 이러한 미화론은 스웨덴 사회의 양호한 측면만을 과장할 뿐 아니라, 남녀간의 공평과 평등에 대해서도 일면적인 평가만을 내리고 있다.

스웨덴이 사회보장제도와 사회복지 등에서 전후(戰後) 달성한 성과들을 부정하는 것은 잘못이다. 그런데, 스웨덴의 전후(戰後) 성과, 특히 노사관계에서의 성과는 노동자의 강력한 요구를 배경으로 하면서도, 그것이 스웨덴 독점자본의 자본축적의 장애로 되지 않는 한도 내에서 실현된 것이다. 스웨덴은 자본주의와 다른 방향으로 나아가는 과정에서 성과를 획득한 것은 아닐 뿐 아니라, 오히려, 최근에는 독점자본의 요구로 규제완화가 촉진되고 있고, 지금까지의 성과조차 붕괴되려 하고 있다.

이 글은 현재 스웨덴 모델의 해체가 이야기되는 엄혹한 상황에 있는 스웨덴의 동향을 살펴보면서, 한편에서 유포되고 있는 스웨덴 미화론을 비판적으로 검토하기 위한 것이다. 특히 스웨덴에서의 공평과 평등의 달성이라는 점에 주목하여, 그러한 측면에서 커다란 역할을 수행하고 있는 연대임금정책의 전개 및 내용을 검토하는 것이 이 글의 목적이다.

제2차대전 전부터 오늘에 이르기까지 스웨덴의 전국적인 노사관계의 주체는 블루칼라 노동자들의 85%이상을 조직하고 있는 LO(조합원 226만. 1898년에 설립. 가맹조합은 <표 1> 참조)와 경영자단체 대표인 SAF([스웨덴경영자연맹]. 1902년 설립)이다. LO 이외에, 화이트칼라 노동자들을 중심으로 조직하고 있는 [봉급종업원중앙노동조합연맹](TCO. 조합원 127만. 1944년 설립)과, 민간기업의 전문직원들을 조직하고 있는 [전문직원중앙조합](SAC/SR. 조합원 33만. 1947년 설립. 1955년에 [공무원전국연합](SR)과 합병) 등이 있다(이상 조합원수는 89년 통계임). 3개의 전국중앙조직 모두 독자적인 요구에 기초하여 임금교섭을 행하고 있지만, 역사적인 경과나 전후(戰後) 장기적으로 집권당이었던 SAP([스웨덴사회민주당. 이하 '사민당')와의 관계에서 볼 때, LO의 힘이 아주 강력하다(LO는 사민당에 단체로 가맹해 있고, LO 조합원의 약 1/3이 사민당에 소속되어 있다).

또한, 스웨덴의 임금은 ① 전체 산업을 포괄하는 전국차원의 노사협약, ② 산업별 협약, ③ 이것을 구체화하는 개별기업과 조합지부의 교섭 등의 3단계를 통해 결정된다. LO와 SAF의 조직률이 아주 높기 때문에, LO와 SAF가 맺는 제1단계에서의 결정이 강력한 구속력을 갖는다.

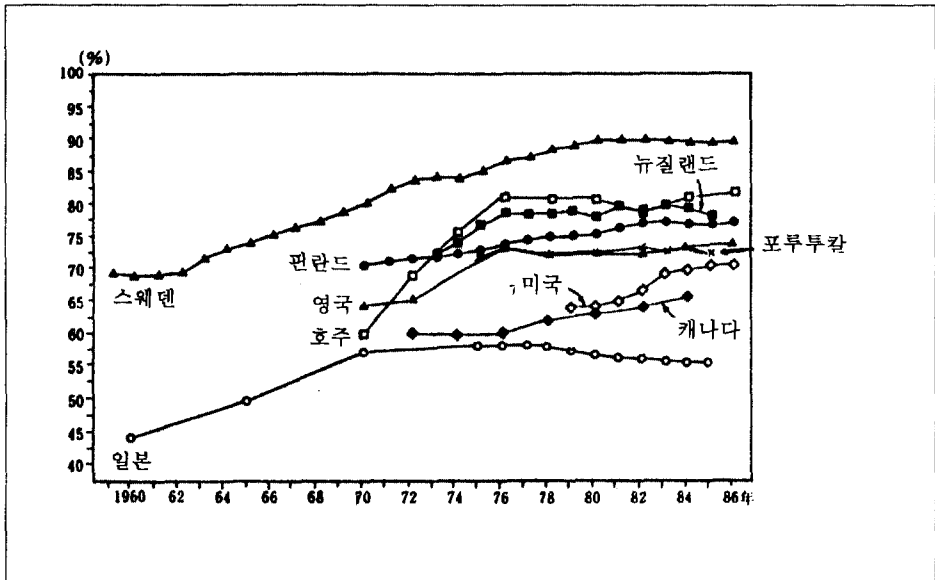
<표 1> LO 산하 24개 노동조합과 조합원수  
(1983년 12월 31일 현재)

| 노동조합             | 조합원수      |
|------------------|-----------|
| 농업노동자조합          | 13,224    |
| 건축보수노동자조합        | 39,580    |
| 건축노동자조합          | 155,800   |
| 상업피고용자조합         | 157,947   |
| 전자기술자조합          | 27,105    |
| 공장노동자조합          | 95,435    |
| 식료노동자조합          | 60,748    |
| 산림노동자조합          | 25,757    |
| 그래픽노동자조합         | 45,181    |
| 미용사조합            | 4,440     |
| 호텔·레스토랑노동자조합     | 39,861    |
| 금속노동자조합          | 440,469   |
| 광산노동자조합          | 12,669    |
| 자치체노동자조합         | 594,078   |
| 음악가조합            | 11,876    |
| 화가조합             | 22,513    |
| 신문노동자조합          | 37,897    |
| 해원조합             | 9,264     |
| 금속박(箔)노동자조합      | 6,122     |
| 사회보험피고용자·보험대리점조합 | 25,177    |
| 국가공무원조합          | 203,543   |
| 섬유·의복·피혁노동자조합    | 36,653    |
| 운수노동자조합          | 53,258    |
| 삼림산업노동자조합        | 77,176    |
|                  | 2,195,773 |

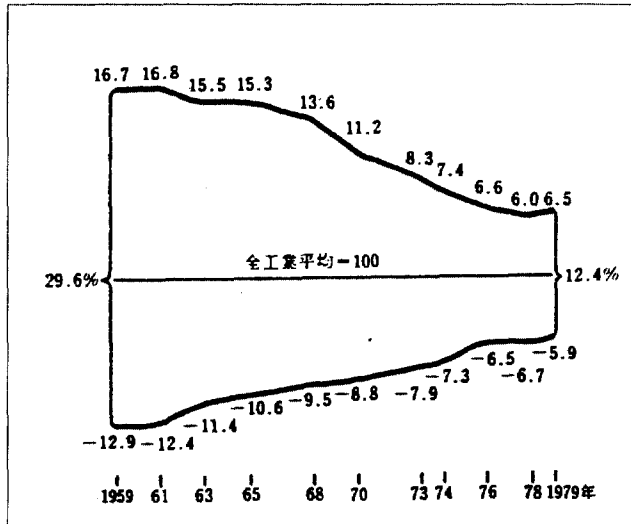
## 2. 스웨덴의 임금격차 개선 현황

먼저 스웨덴의 전후(戰後) 임금격차 개선의 동향을 간단하게 살펴보자. 선진국의 남녀임금격차의 추이를 비교한 <그림 1>을 보면, 스웨덴이 임금격차를 가장 잘 개선하고 있음을 알 수 있다. 여성의 임금은 남성 임금의 거의 80%에 이르고 있다. 다음에는 <그림 2>를 통해 남녀를 포함한 임금격차 개선의 동향을 보자. 이 그림은 LO 협약 내의 62%에 해당하는 276개 직장에서의 임금의 상한과 하한의 추이를 보여주고 있는데, 1950년대 후반에는 LO 내의 격차 폭이 평균임금의 약 29.6%이었던 데 반하여, 70년대까지 상하 폭은 최대 12.4%로 떨어져 있음을 알 수 있다. 특히 70년 이후 임금격차 개선이 크게 진전되고 있음을 알 수 있다.

<그림 1> 자본주의 국가의 남녀 임금격차 개선 추이  
(남자의 소득에 대한 여자의 소득 비율)



<그림 2> LO 협약 영역 내의 임금격차 추이



그러면, 남녀 임금격차 개선의 추이는 어떤가? <표 2>를 보면, 공업부문에서 여성노동자 시간임금의 남성 노동자에 대한 비율이 역사적으로 커지고 있음을 알 수 있다. 앞의 <그림 2>를 같이 고려해 보면 60년대의 LO의 남녀 임금격차 개선 노력은 일정한

성과를 거두었다고 할 수 있다.

<표 2> 공업부문 부인노동자 시간임금의 남성에 대한 비율(1950-1970년)

|          | 1950 | 1960 | 1965 | 1970 |
|----------|------|------|------|------|
| 광업       | 48   | 48   | 64   | 83   |
| 금속·가공    | 71   | 71   | 81   | 84   |
| 채석·기타    | 68   | 66   | 71   | 80   |
| 목재       | 76   | 78   | 83   | 87   |
| 펄프·종이    | 76   | 70   | 76   | 80   |
| 인쇄·관련산업  | 62   | 68   | 69   | 72   |
| 식품제조     | 72   | 77   | 79   | 82   |
| 음료·담배    | 77   | 82   | 85   | 89   |
| 직물·의류    | 76   | 78   | 80   | 84   |
| 피혁·모피·고무 | 71   | 72   | 75   | 82   |
| 화학       | 68   | 72   | 76   | 82   |
| 전체 공업    | 71   | 69   | 75   | 80   |

마지막으로, <표 3>은 80년까지의 산업별 남녀 임금격차 개선의 동향을 보여주고 있다. 표는 1963년, 1973년, 1980년도의 각 직종의 임금과 그것의 평균에 대한 비율, 그리고 남성에 대한 여성의 임금비율을 보여주고 있다.

표의 제2열에 있는 ‘평균소득에 대한 비율’과 제3열에 있는 ‘남성임금에 대한 비율’을 비교하여 보자. 스웨덴의 남녀 임금격차는 모든 직종에서 대체로 80%까지 축소되어 있음을 알 수 있는데, 이것은 <그림 2>의 동향과 일치한다. 남녀 임금격차의 개선이 이루어진 곳은 상업, 호텔, 레스토랑 부문(52%에서 80%로)인데, 서비스 부문 전체도 65%에서 80%로 개선되었다.

임금격차 개선의 추이를 보면, 임금수준이 낮은 서비스부문도 상업·호텔에서는 70%에서 75%로, 서비스부문 전체는 70%에서 81%로 축소되었다. 마찬가지로, 소작농·임업에서도 개선이 이루어지고 있다. 이 소작농·임업 부문은 스웨덴에서 중점적인 임금격차 개선 업종인데, 저임금층 및 여성의 임금인상과 남녀간 임금격차 개선, 그리고 산업간 임금격차 개선을 중점적으로 행한 성과가 나타나고 있다.

<표 3> 직종·성별에 따른 개인소득

|               | 소득(1,000크로네)<br>(1980년치) |      |      | 평균소득에<br>대한 비율 |      |      | 남성임금에<br>대한 비율(%) |      |      |
|---------------|--------------------------|------|------|----------------|------|------|-------------------|------|------|
|               | 1967                     | 1973 | 1980 | 1967           | 1973 | 1980 | 1967              | 1973 | 1980 |
| 민간부문 경영자      | 153                      | 146  | 137  | 238            | 199  | 179  | 60                | 72   | 80   |
| 상급공무원         | 142                      | 132  | 115  | 220            | 179  | 150  | 91                | 81   | 81   |
| 소계            | 147                      | 137  | 124  | 228            | 185  | 161  | 81                | 75   | 76   |
| 농업자           | 53                       | 57   | 69   | 82             | 77   | 90   |                   |      |      |
| 개인기업관리자       | 75                       | 85   | 85   | 117            | 115  | 110  | 78                | 96   | 71   |
| 화이트칼라(기술·사무)  | 63                       | 73   | 80   | 98             | 99   | 104  | 63                | 69   | 79   |
| 하급공무원         | 68                       | 74   | 74   | 105            | 100  | 97   | 74                | 82   | 84   |
| 소계            | 66                       | 74   | 77   | 102            | 101  | 100  | 71                | 76   | 81   |
| 소작농·임업노동자     | 36                       | 55   | 56   | 55             | 75   | 72   |                   |      |      |
| 금속노동자         | 56                       | 65   | 66   | 87             | 88   | 85   | 77                | 74   | 84   |
| 타산업노동자        | 53                       | 62   | 64   | 82             | 84   | 84   | 71                | 78   | 82   |
| 건설노동자         | 65                       | 70   | 73   | 101            | 94   | 96   | -                 | -    | -    |
| 제조업노동자        | 57                       | 65   | 67   | 88             | 88   | 87   | 69                | 75   | 81   |
| 상업·호텔·레스토랑노동자 | 45                       | 53   | 58   | 70             | 72   | 75   | 52                | 47   | 80   |
| 기타서비스노동자      | 45                       | 53   | 66   | 70             | 72   | 86   | 52                | 47   | 80   |
| 서비스노동자        | 45                       | 53   | 62   | 70             | 72   | 81   | 64                | 64   | 80   |
| 지방자치체블루칼라     | 54                       | 62   | 66   | 84             | 84   | 85   | 66                | 80   | 82   |
| 국가공무원블루칼라     | 62                       | 71   | 71   | 96             | 97   | 93   | 81                | 93   | 100  |
| 공공부문블루칼라      | 58                       | 66   | 67   | 90             | 89   | 88   | 70                | 80   | 85   |
| 소계            | 53                       | 62   | 65   | 82             | 84   | 85   | 67                | 73   | 83   |
| 전 체 평 균 소 득   | 64                       | 74   | 78   | 100            | 100  | 100  | 68                | 73   | 79   |

그러나, 몇 가지 문제가 남아 있다. 서비스 부문의 남녀 임금격차 개선을 부문간 임금격차 개선의 동향과 비교해 보면, 그 개선의 속도가 아주 늦다는 사실을 알 수 있다. 특히, 여성 노동자가 다수를 점하고 있는 상업·서비스 부문의 임금수준은 실질가치에서 보면, 다른 서비스 부문과 비교해 봐도 그 수준이 현저하게 낮고, 이 표에서도 소작농·임업 바로 위에 위치해 있다(호텔·레스토랑 노동조합은 여전히 LO에 가입해 있다). 이것을 통해 산업간 임금격차가 존재한다는 것을 알 수 있다. 결국, 남녀간 격차의 개선은 이루어지고 있지만, 임금의 산업간 격차는 남녀간 격차만큼 축소되지 않고 있다.

이상의 자료로부터 스웨덴이 여러 가지 격차를 개선하려는 노력을 기울이고 있음을 추측할 수 있는데, 이것을 통해 스웨덴은 공평과 평등의 나라라는 평가가 광범위하게 유포되고 있다.

그런데, 이러한 공평과 평등(복지의 측면에서도)의 실현을 추진한 요인으로서 일반적으로 LO가 내건 연대임금정책의 존재를 지적하는 경우가 많다. 그러나, 연대임금정책의 내용은 충분히 알려져 있지 않다. 특히, 연대임금정책과 동일노동 동일임금이 동일한 것처럼 이야기하는 경우가 있다. 따라서, 연대임금정책의 내용에 대해 파악해 보는 것이 필요한데, 이것은 스웨덴의 공평과 평등이 어떻게 진전되어 왔는가를 알기 위해서도 필요한 것이다<sup>2)</sup>.

### 3. 연대임금정책이란 무엇인가?

스웨덴에서 ‘연대’ 또는 ‘연대임금’이라는 용어가 사용되기 시작한 것은 제2차대전 이전의 일이다. 예를 들면, 1936년의 LO 대회에서 금속노조가 ‘연대를 중시한 사회민주주의적 임금정책’을 권고하는 결의를 제출하였다. 또한, 제2차대전의 종결이 가까워진 44년에는 LO가 ‘노동의 전후(戰後) 프로그램’을 발표하였는데, 그 중에는 국민의 경제적·사회적·문화적 조건의 평등화와 함께, 실질임금의 인상 및 ‘연대적 임금정책’으로서의 동일노동 동일임금의 원칙에 기초한 농업과 비농업, 남성과 여성의 임금격차의 개선이 강조되고 있었다<sup>3)</sup>.

전쟁 전의 시기에는 연대임금이 동일노동 동일임금을 구호로, 임금인상, 저임금 개선, 남녀임금 격차 개선에 대한 노동조합의 요구 중 하나로 제기되고 있었다.

#### 1) 연대임금정책의 내용

전쟁 전에 주로 저임금 및 남녀임금 격차의 개선의 요구로 시작된 연대임금이라는 사고는, 전후(戰後)에 종합적으로 체계화되어 스웨덴의 경제정책 중 그 핵심이 되었다. 그렇게 된 계기는 1951년의 LO 대회였는데, 오늘날 일반적으로 연대임금정책이라 할 때는 기본적으로 이 대회 이후 전개된 정책을 의미한다.

간단하게 말하면, 연대임금정책은 저임금을 없애고, 각 노동자의 소득격차를 평등화하고 균형화 시키려는 것이다. 그 분야는 ① 노동조합 조직론, ② 임금구조, ③ 노동력 정책과 사회보장 정책, ④ 경제정책, ⑤ 투자정책 등 다양하게 걸쳐 있는데, “내용적으로

---

2) 연대임금정책을 동일노동 동일임금처럼 이해하는 것으로는 岡澤憲芙 「스웨덴의 도전」(岩波新書, 1991년)이 있다. “임금정책의 기본은 ‘연대임금정책’이며, 동일노동 동일임금의 원칙이 커다란 비중을 차지하고 있다”(같은 책, 79쪽), “‘연대임금정책’, 이것은 동일노동 동일임금제도로, 전후 임금정책의 기본이다”(같은 책, 126쪽).

이에 대하여 하마슈트롬은 연대임금정책에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

“(50년대 말) LO의 ‘사회연대적’ 임금정책이 제정되었다. 이 정책에는 두 개의 기둥이 있다. 하나는 산업 또는 기업의 종류를 불문한 ‘동일노동 동일임금’의 원칙인데, 이것은 회사의 이익이 얼마인가가 교섭의 주요 관심사는 아니라는 것이다. 따라서, 가장 성적이 양호한 회사라도 그 이익에 대하여 노동조합이 문제를 삼지 않을 뿐아니라, 성적이 부진한 기업의 경우는 도산시킬 수밖에 없게 된다. ‘사회연대적’ 임금정책의 또 다른 하나의 측면은 저임금 노동자와 고임금 노동자와의 격차를 축소하는 것이다. 격차의 개선은 누진과세제와 저소득층에 대하여 특별임금을 추가하는 임금계약제도의 양 측면에서 나온 것이다”(桑原靖夫他편, 「선진제국의 노사관계」, 일본노동연구기구, 1988년, 240~241쪽).

3) 그 내용에 대해서는 戶原四郎의 「복지국가 스웨덴의 생성과 전개」(동경대학교 사회과학연구소 편, 「복지국가」, 제1권, 1984년) 참조.

---

는 동일노동 동일임금의 요구지만, 직접적으로 직능별 임금의 평준화를 요구하는 것은 아니며”, “처음의 과제는 규모별로는 중소기업, 산업별로는 섬유·의복 등에 광범위하게 나타나는 저임금을 동일노동 동일임금의 원칙에 의해 없애는 것이었다. 따라서, 그것은 특히 여성의 임금인상을 통한 남녀간 임금격차의 축소를 주요한 과제로 하였다”<sup>4)</sup>고 한다.

정책에는 2개의 중요한 기능이 있다. 하나는 동일노동 동일임금에 의한 임금의 균형화로, 이것에 의해 조합간 임금격차의 축소를 기도하는 것이다. 다른 하나는 강력한 노동력 유동화정책(적극적 노동시장정책)이다. 이 양자는 모두 한계를 갖고 있지만, 임금격차 개선이라는 점에서는 일정한 역할을 수행하여, 스웨덴의 공평과 평등을 촉진하는 중요한 요인으로 되었다. 여기에서는 우선 전자에 대하여 검토하고, 후자의 적극적 노동시장정책에 대해서는 다음 장에서 검토하는 것으로 한다.

## 2) 임금의 균형화 - 노동조합에 의한 직무평가

연대임금정책의 목적인 임금의 균형화는 ① 산업내, ② 산업간, ③ 남녀간, ④ 저임금층 등의 각 격차에 걸쳐서 이루어져 왔다. 그 추이는 앞의 표를 통해서도 알 수 있다. 특히, 남녀간 임금격차 개선은 세계에서 가장 선진적인데, 이것이 공평한 사회라는 이미지를 스웨덴에 부여하게 되었다.

그런데 남녀 임금격차를 중심으로 하는 여러 가지 격차의 개선을 위해, LO는 이른바 직무평가의 방법을 사용하고 있다.

일반적으로 직무평가라는 것은 ① 사용자 및 경영자가 노동자의 노동내용(일본의 경우는 '의도적인 정실(情實)고과=기업에의 충성도 평가'가 여기에 추가된다)을 점수화하여 노동자를 평가하고 차별을 두는 것으로, ② 애초부터 주관적이고 비과학적인 것이며, ③ 주로 급여의 차별화를 행하고, 차이와 평가기준을 설정하며, 그 한도에서 평등한 원칙을 설정하여 노동자 동료들 상호간에 경쟁을 격화시키고, 노동자를 분할하여 관리하는 것을 의도하고 있다. 따라서, ④ 사용자 및 경영자의 입장에서 노동에 대한 질서 및 가치관의 주입이라 할 수 있다. 따라서, 직무평가의 도입에 대해서 각국의 노동자와 노동조합들은 다양한 저항을 해 온 것이다.

## 3) 직무평가의 체계화

직무평가는 51년 LO 대회에서의 임금정책평의회 설치에서부터 체계화되기 시작하였

---

4) 戸原四郎의 「스웨덴 경제와 복지국가의 현황」, 동경대학교 사회과학연구소 편, 「전환기의 복지국가」 상권, 1988년, 351쪽.



다. 그 목적은 개개 분야의 노동과정의 성격, 필요한 자격, 작업상의 위험 등에 관한 정보를 수집하여, “직무의 성질에 대하여 계통적으로 평가하는 데 있다”. 그것은 경제안정을 위한 합리적인 임금구조의 형성을 위하여 필요할 뿐아니라, 노동조합운동 내에 있던 “전통적인 평등 추구”를 표현한 것이라고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

그리고, LO와 SAF의 1960년 협약에서 단체협약 중의 여성노동자의 임금에 관한 특별조항을 철폐한 것을 계기로, 직무평가는 중요한 문제가 된다. 왜냐하면, 이 협약에서 남녀간 임금은 공평하게 취급하게 되어 있고, 그 이후 중앙협약에 직무평가가 도입되었기 때문이다. 안타깝게도 이러한 경과를 밝혀주는 상세한 자료는 입수하지 못했는데, “SAF가 이것(여성노동자의 임금에 관한 특별조항의 폐지-인용자)을 인정한 것은, 동질적인 직무군의 새로운 선정기준으로서 직무평가의 한 형태라고도 할 수 있는 임금상대성의 규정을 협약에 넣을 수 있었기 때문”이라는 지적이 있다.<sup>6)</sup>

아울러, 60년 협약에서의 남녀 범주의 철폐를 계기로 한 직무평가의 도입은 연대임금정책을 전환시켰다고 한다. 결국, 연대임금정책은 모든 임금격차를 없애는 것이 아니라, 합리적인 임금구조의 전개를 가리키게 되었다는 것이다. 즉, 60년의 연대란 “협소한 임금격차라는 일반적인 이데올로기적 입장”을 말하는 것으로, 격차가 확대되지 않는 한 동등하다고 인정되는 임금격차를 합리화시키는 데 직무평가를 이용하는 것을 의미하게 되었다. 60년에 LO와 SAF가 행한 남녀 범주의 철폐에 대한 합의는 직무평가와 인사고과기준을 보다 개별화되고 차별화 되도록 하였다. 이렇게 볼 때, 60년 협약은 “과학적으로” 남녀의 임금격차를 정당화했을지도 모른다.<sup>7)</sup> 연대임금정책은 직무평가에 무비판적이고, 직무급을 수용하였다.

61년에 LO의 『안정화 연구』가 발표되었다. 여기에서도 임금정책의 기준으로 직무평가가 중시되어, “직무평가야말로 임금정책의 전제로 되어야 한다-이것은 과거의 임금격차를 신성불가침하다고 하는 조잡한 논의와도, 또한 어떠한 원인에 기초하든 모든 임금격차의 배제를 요구하는 단순한 논의와도 전적으로 다르다”고 하여, “여러 경제부문 상호간 및 각 부문 내부에서의 비교를 위하여 임금격차의 합리성을 평가하는 공통규범을 작성할 필요가 있다”고 하고 있다.<sup>8)</sup> 여기에서는 LO가 얼마나 직무평가를 중시하고 있는가를 볼 수 있을 뿐아니라, 당시의 열렬한 남녀 임금격차 개선 요구의 고양 속에서, 여성 노동자 측으로서는 임금격차가 존재하고 있는 상황에서 직무평가를 통해 남성과 동일한 임금을 인정받도록 하려는 의도가 엿보인다.

그후 직무평가의 흐름은 70년에 평가를 체계화한 ‘작업분류체계’로 나아가는데, 현실

5) Rudolf Meidner, 「상호조정과 연대」(중)(『총평조사월보』 1983년 12월호) 24쪽.

6) 같은 책, 16쪽.

7) Johnston, T. L., 「스웨덴의 단체교섭」, 런던, 1962. 325쪽.

8) 「상호조정과 연대」(상)(『총평조사월보』 1983년 11월호) 27쪽.

---

적으로는 1980년대가 되어도 LO는 직무를 통일적으로 취급하는 통일된 임금표를 완성하지 못하고 계속 검토과제로 남겨두고 있다. 임금정책평의회를 설치한 51년 대회의 노력에도 불구하고, LO의 내부에서조차 개별적으로 행해지고 있는 개개 노동을 어떤 기준으로 측정하여 임금에 차이를 둘 것인가에 대하여 전체적인 합의를 획득하지 못하고 있다.<sup>9)</sup>

이상이 LO가 직무평가를 체계화한 과정이다. 특징적인 것은 평가의 배경에 공평과 평등에의 동기가 있다는 것이다. 예를 들면, 자료 중에 “우리들은 다소 무딘 도구로 각 집단 사이에 가능한 한 공평한 원리를 만들어내는 일을 계속” 해야만 한다고 하는 LO 산하조직 의장의 발언이 소개되어 있는데, 이것은 평등화에의 기대와 함께 ‘직무평가=평등한 평가’라는 의식이 형성되고 있음을 보여주는 것이다.<sup>10)</sup>

그런데, 아직까지도 다른 직종간에 동일노동을 모색하는 직무평가는 곤란한 점을 내포하고 있다. 그러면, LO는 이러한 어려움을 어떻게 극복하였는가? 다음에는 이 글의 과제인 동일노동 동일임금과 연대임금정책과의 관계에 대하여 검토해 보기로 한다.

#### 4) ‘동일노동’과 ‘동일임금’은 어떻게 요구되었는가?

양자의 관계를 분명히 하기 위해서 우선 동일노동 동일임금의 의미를 파악하여 두자. 이 슬로건은 ‘동일노동에는 동일임금을’이라는 것을 의미하는 것으로, 동일직종에 있는 여성 노동자의 저임금을 끌어올리는 구호로 사용되어 왔다. 그런데 한편으로, 이 구호는 직무평가 도입의 구실로 사용자들에게 이용되는 경우도 있었다.<sup>11)</sup>

앞에서 살펴 본 대로, 여러 가지 직무에 공통적인 기준에 입각하여 임금에 차이를 두는 것은 스웨덴에서는 불가능하다. 이것은 직무평가가 갖고 있는 비과학성이라는 측면에서도 그럴 뿐아니라, 임금에 차이를 두는 것을 노동조합이 행한다는 것은 노동자들 내부에 대립만을 도입할 뿐이라는 측면에서도 그렇다. 그래서, LO가 실제로 취한 방법은 ‘중위임금(中位賃金)(mean wage)의 설정과 그것에의 임금 전체의 집중, 즉 ‘동일노동’을 뺀 ‘동일임금’화였다.

---

9) 렌과 함께 연대임금정책의 원형을 입안한 메이드너는 73년에 “임금정책의 결정에서 어떠한 형태의 직무평가를 한다는 사고방식은 20년이 지난 지금도 아직 구체적인 성과를 전혀 내지 못하고 있다”고 서술하고 있다. 「상호조정과 연대」(상) 25쪽. 또한, ‘80년대를 위한 임금정책’이라는 제목으로 81년 LO 대회에 제출한 보고서에는 난이도에 기초한 임금표의 완성이 과제로 제안되고 있다. (「총평조사월보」 1986년 8월호) 53쪽 이하 참조.

10) 「상호조정과 연대」(중), 17쪽.

11) 이것의 하나의 예로 松下電機의 경우가 있다. 齊藤秀吉, 「‘직무평가’=직무급 도입론의 해악」(「노동운동」, 93년 6월호) 참조.

(1) 동일임금을 ‘중위임금’으로 대신하다

동일노동에 대한 평가의 어려움은 LO가 동일노동 동일임금을 내걸고 연대임금정책으로 이행한 단계에서 이미 나타났다. 그리고, 51년 대회가 직무평가의 방향을 내놓은 것을 계기로 평가의 기준을 형성하는 데 혼란이 발생하였다. 그래서, LO는 직무평가에 따라다니는 저임금 및 동일가치의 정의에 대한 논의를 회피하기 위하여, 실제로는 ‘중위임금’을 설정하여 연대임금정책으로 나아가게 되었다고 지적하는 경우가 있다. “아주 단순하게 중위임금은 임금보상[이것이 이 시기 연대임금의 주요 기능이다-인용자]이라는 특별한 필요에서 직무를 감정하는 기준으로 상정되었다. 동일노동 동일임금 원칙을 보다 취급하기 쉬운 임금등가기준으로 교체한 것은, 중위임금 주변의 폭을 최소화하고, 노동의 특수성을 둘러싼 논의에 따라다니는 직무평가를 불필요하게 하기 때문”이었다.<sup>12)</sup>

LO는 그 후 계속하여 직무평가의 체계화를 추구하였지만, 이 시점에서 동일노동 동일임금 원칙 중 동일임금의 실현을 단순히 ‘중위임금’으로 치환함으로써, 사실상 직무평가를 포기하여 버리고, 임금격차의 개선을 추진하였던 것이다. 그러한 의미에서 ‘중위임금’은 LO에게는 완전히 교육지책이었다고 할 수 있다.

(2) 누구의 무엇을 위한 평가인가?

이러한 LO의 직무평가 내용의 애매함과 함께 지적되어야 할 것은, LO의 직무평가라는 것이 노동조합이 노동자에 대하여 행한다는 점이다. LO가 평가를 하는 이유는 경영측과의 중앙교섭에 대한 임금절충을 위한 것이고, 노동자 전체의 임금 균형을 노동조합(LO)이 관리하기 위한 것인데, 미국철강노조(USWA)나 일본의 국전기노련(國電機勞聯)(현재의 전기연합(電機聯合))에서 일시적으로 행해진 임금정책을 제외하면<sup>13)</sup>, 임금시세의 형성을 위해서라고는 해도 노동조합이 조합원에 대하여 직무평가를 한다는 것은 세계의 노동조합들 가운데서도 아주 드문 것이다.

노동자가 ‘노동에 조용한 임금’을 요구하는 것은 당연하지만, 그 전제에는 ‘노동력에 조용한 임금=생활의 필요에 조용한 임금’의 지불이 절대적인 조건이다. 동시에, ‘노동에 조용한 임금’이 필연적으로 내포하는, 경쟁에 의한 임금하락과 노동강화에 대한 제한도 노동자는 요구하여 왔다. 따라서, 생계비의 확충을 기본으로, 자본측의 의도적인 사정(査定)부분을 약화시키는 방향을 취하는 것이 필요하다. 그렇지 않으면, 임금은 경쟁의 조

12) Hecllo, H., Madsen, H., 「스웨덴의 정책과 정치」, 필라델피아, 1987, 117쪽 이하 참조.

13) 藥料滿治 「개별임금결정방식」, (산업노동조사소, 1974년) 86~88쪽, 188~192쪽. 津田眞激, 「미국노동운동사」(종합노동연구소, 1972년) 232~250쪽.

직화를 통한 비용삭감의 대상으로 되어 사용자들에게 더욱 유리하게 될 것이다.

그럼에도 불구하고, LO는 왜 이러한 직무평가의 방법을 고집하는가? '생활의 필요에 조용한 임금'이라는 방향을 파악하지 못한 것인가? 결국 그 대답은 'LO 주도의 임금관리를 추진하기 위함'이라는 것인데, 이것은 LO의 스웨덴에서의 지위 및 역할과도 깊게 관련되어 오늘날 커다란 모순을 형성하고 있다. 이 점에 대해서는 이후에 파악해 보는 것으로 하고, 다음 장에서는 연대임금정책의 또 다른 하나의 지주이고, 연대임금정책의 실체를 이루며, 여성의 직장진출이나 남녀간 노동조건의 공평함을 촉진하는 데서 커다란 역할을 수행하고 있는 노동시장정책의 검토로 넘어가자.

#### 4. 국가정책으로서의 LO의 적극적 노동시장 정책

연대임금정책의 또 다른 하나의 기능은 적극적 노동시장정책이다. 연대임금정책이 LO의 정책으로 제창되었음에도 불구하고, 노동시장정책의 정책 주체는 실질적으로 국가이다. 왜 그런가? 이것은 LO와 사민당이 일체화되어 있기 때문이다. 노동시장정책의 전개에 대하여 서술하기 전에 LO와 사민당과의 관계에 대하여 간단하게 살펴 볼 필요가 있다.

##### 1) 사민당과 LO

전후(戰後) 스웨덴의 정치에서는 사민당(1889년 결성)이 장기적으로 정권을 장악하고 있었다. 사민당은 1932년부터 1991년까지의 59년 중 53년간을 여당의 위치에 있었고, 이른바 '스웨덴 모델'이라는 사회·정치·경제에 걸친 체제를 형성하여 왔다. LO는 결성 당시부터 사민당을 지지하여 왔고, 그 당이 정권을 잡고부터는 반(半)공적인 조직이 되어, 양자는 복합체로 기능하여 왔다. 따라서 LO는 권력장치의 기능도 수행하고 있었다고 할 수 있다.

전후(戰後) 스웨덴을 구축해 온 사민당과 LO와의 관계는 다른 자본주의 국가의 정당-노동조합 관계에는 없는 강력한 일체성을 갖고 있다는 점과, 연대임금정책이 그러한 정치적 사회관계 하에서 생성되고 기능하여 왔다는 것을 인식하는 것이 중요하다. 사민당과 LO 양자의 협력관계는 기업수준에서의 공장개량주의자기금에 그 기초를 두고 있고, 두 조직의 공통성은 이데올로기적 측면만이 아니라, 각 조직의 운영원칙에도 관철되고 있다. 또한, 岡澤憲芙씨에 의하면, 사민당정권이 완전고용과 노동환경의 보전, 생활 및 복지수준의 향상 등을 보장하는 대가로 노동측은 "노동운동을 금속주의적으로 억제했다"고 지적하고 있다. 그리고, 구체적인 대가로 ① 노동쟁의의 회피, ② 생산성 향상

에의 협력, ③ 소득정책상 요구의 자기조정 등을 예로 들고, 아울러 최근에 스웨덴의 임금수준이 저하되고 있다는 것을 지적하고 있다.<sup>14)</sup> 그러나, 오늘날에는 노동자들에게 임금억제를 설득할 뿐인 그 대가가 감소할 뿐아니라, 사회보장 측면에서도 조건이 악화되고 있다고 한다.

## 2) 연대임금정책의 원형 = ‘렌(Rehn) 모델’의 제창과 그 의도

제2차대전이 종결하자마자 스웨덴에서는 전후(戰後)구상과도 관련하여 1940년대 후반에 경제정책을 둘러싼 논의가 활발하게 일어나고 있었다.<sup>15)</sup> 이 논쟁의 중심에는 심각해진 인플레이, 실업, 생산 재건 등의 문제가 있었는데, 당시의 근대경제학의 주류였던 케인즈정책의 옳고 그름이 논란이 되고 있었다. 이 논의의 와중에 근대경제학자이고 LO의 경제학자였던 렌이 ‘렌 모델’이라는 경제정책을 제창하여 높은 평가를 받았다. 정책은 ① 기업 이윤을 일정 한도에서 억제함과 동시에, ② 노동력의 긴급한 수요로부터 발생하는 임금상승을 억제하는 데 있었다. 또한, 연대임금정책을 노동조합이 채택하여 ① 조합간 대립을 완화시키고, ② 산업간의 임금격차를 없애고, 임금인플레이를 억제하며, ③ 노동력 이동 정책에 의해 경제적 손실(실업)에 대한 후생복지를 목표로 한다고 하였다.

그러면, 이러한 모델의 도입이 왜 필요하게 되었는가를 보다 분명하게 밝히기 위하여, 40년대 후반과 50년대 초의 스웨덴 국내상황을 살펴 보기로 하자. 당시의 노사관계는 험악하여 48년에는 빈발하는 파업에 대하여 정부가 “용납하지 않겠다”는 의사를 표명하기에 이른다. 그리고, 이것을 계기로 LO와 SAF의 중앙교섭 및 임금평의회 설치가 제안되어, 48년 가을에 LO는 임금협약을 1년간 연장하고, 국민경제 안정에 협력한다는 의사를 표명하는 등 경제안정을 위한 노력을 기울였다. 대외적으로 50년에 스웨덴의 수출량은 제조부문 부가가치의 75%에 이르렀는데, 이러한 무역비율은 그 후 계속 높아져 갔다. 스웨덴 경제의 발전에서 북유럽을 중심으로 한 유럽시장은 필수불가결했는데, 그를 위해서는 강력한 국가경쟁력이 필요하였다. 그런데, 일반적인 인플레이 압력에 더하여 50년부터 52년에 걸쳐서는 한국전쟁을 계기로 하는 급속한 인플레이가 발생하여(51년과 52년의 인플레이율은 각각 약 20%와 7%를 나타냈다), 임금상승도 격심해지게 되어 51년과 52년 모두 거의 20%에 육박하였다.<sup>16)</sup> 이러한 모든 곤란함이 연대임금정책을 필요로 하게 되었다.<sup>17)</sup>

14) 岡澤憲英, 앞의 책, 125쪽.

15) 논쟁의 추이 및 내용에 대해서는 린드백 「스웨덴의 경제정책」(동해대학출판회, 1981년)의 제3장을 참조.

16) 앞의 책, 74쪽.

17) 또한, 연대임금정책 도입 시기를 전후한 움직임에서 중요한 것은 1949년 영국이 파운드 절하를 결정한 것이다. 스웨덴도 여기에 뒤따랐다. 평가절하의 효과를 내기 위해

---

결국, LO와 사민당 정부는 '렌 모델'의 채택을 통해, 노동력에 대한 초과수요를 제거하여 임금상승을 억제하고 물가를 안정시키려 하였고, 아울러, 노동시장정책에 의해 노동력을 이동시키고, 완전고용과 생산요소의 유동화를 기도하여, 경제를 안정시키고 경쟁력을 유지하면서 성장을 지향하려 했다. 이러한 렌의 구상이 LO의 51년 대회에서 연대임금정책으로 나타났던 것이다.

이상이 적극적 노동시장정책 도입의 경과와 배경인데, 그 후에 이 정책은 스웨덴 사회에서의 평등과 공평의 요구와 결합하여 전개되게 된다. 다음에 정책의 전개과정을 살펴보기로 하자.

### 3) 적극적 노동시장정책

여기에서 말하는 적극적 노동시장정책이란, 노동력의 이동을 정책적으로 전개하여 사회·경제구조의 변화에 적합한 노동력 배치를 촉진하는 정책을 의미한다. 그 목표는 크게 두 가지로 나누어지는데, 역사적으로 그 중심은 변화하여 왔다. 우선 50년부터 70년까지는 산업구조의 변화에 입각한 노동력 이동에 중점이 두어졌고, 그 이후는 남녀평등을 지향한 평등정책에 중점이 두어졌다. 후자에는 여성의 직장진출을 촉진하는 조건의 정비 등도 포함될 수 있다. 그러나, 양자간의 중심의 이동은 분명하지 않은 측면도 있다. 예를 들면, 70년 이후도 경제발전의 지역불균형 개선을 위하여 인구가 적은 지역으로의 노동력의 적극적인 이동을 장려하고 있다.

#### (1) 노동력 이동 정책의 추이와 목표

스웨덴에서는 1930년대의 대량실업 발생의 경험으로부터 노동시장정책을 활용하여 적극적으로 고용정책을 추진하게 되었다. 노동시장정책은 1940년의 국가노동시장위원회의 설치에 의해 그 골격이 갖추어지는데, 전후(戰後)인 1948년 노동시장청(AMS)의 설치가 그 기점이 되었다.

앞에서 서술하였듯이, LO의 51년 대회에서 연대임금정책이 제기되었는데, 거기에서 주장된 저임금의 개선을 위해서는, 저임금으로밖에 수익을 올리지 못하는 비효율적인 기업의 도산 또는 폐업이 사실상 상정되어 있었다. 결국, 일정 정도의 임금상승에 건디

---

서는 정부의 입장에서 임금과 물가의 상승을 억제하기 위한 '안정화 정책'이 중요하였다. 당시 노동자의 생활조건은 제2차대전의 영향 때문에 어려웠는데, 평가절하는 정부와 LO, LO 지도부와 그 구성원, 마찬가지로 LO와 다른 노동조합들 간에 긴장을 야기하였다. Misgeldt, K.와 Malin, K가 편집한 「사회민주주의의 창조 : 1세기에 걸친 스웨덴사회민주당」, 펜실바니아, 1992, 78-80쪽.

지 못하는 비효율적인 기업 또는 산업부문은 폐기한다는 스크레이프 앤드 빌드(scrap and build)가 전국적 규모에서 의도되었던 것이다. 현실적으로 50년대 후반 이후에는 저임금 개선의 파고가 비효율적인 기업을 도산에 빠뜨려, 거기에서 발생한 실업자를 다른 산업에서 흡수하는 것이 필요하게 되고, 실업수당을 제공하던가 실업자에 대하여 직업 훈련을 행하는 등, 노동시장정책이 효과적으로 기능하였다. 또한, 60년대에는 임금의 동향과 노동력 수요와의 관계를 단절시키는 수단으로 조합측으로부터 노동력의 유동화가 강력하게 요구되었기 때문에, 노동시장정책이 적극적으로 추진되었다. 경제적으로 보면 이 정책에 의해 경제분야로부터 성장분야로의 인위적인 노동력 이동이 촉진된 것이다.

저임금 층까지를 포함하여 여성의 임금개선이라는 점에서는, 이미 앞에서 언급한 임금정책평의회가 50년대 중반인 57년에 임금격차 개선을 위한 활동을 개시하여, 앞에서 언급한 60년 임금교섭에서 협약 중의 여성노동자의 임금에 관한 특별조항의 폐지, 즉 여성임금율표의 폐지를 실현시키게 되었다. 또한, 62년에 스웨덴은 남녀 임금격차 개선을 요구한 국제노동기구(ILO) 조약을 비준하였다. 이러한 60년대 이후의 스웨덴 여성 평등화의 중요한 요인으로는, 임금 평등화를 지향하는 여성들의 열광적인 운동의 고조와, 여성임금율표의 폐지를 계기로 여성 노동자를 대상으로 한 ‘균등집단’의 설치가 지적되고 있다. 즉, “1960년 이후 부인 노동자의 지위향상이 성공한 가장 중요한 원인으로, 부인임금율표의 폐지와, 부인노동자들을 보다 높은 범주에 끌어들이는 데 ‘균등집단 임명’으로의 교체가 이용되었다.”<sup>18)</sup> 이 조치는 낮은 여성임금을 ‘균등집단’을 지향하여 인상하는 것으로 생각된다. 그런데, 이러한 여성의 노동조건 및 임금에서의 개선은 여성의 직장진출 또는 노동력화를 촉진하게 되었지만, 60년대부터 70년에 걸쳐서 스웨덴도 경제성장기를 맞아 경제가 호전되어 상대적으로 낮은 지위에 있던 여성 노동력이 자본에게 중요한 축적원이 되었다는 사실도 지적되어야 한다.

## (2) 70년대 이후 중점의 이행

이에 반하여 70년대는 산업과 복지가 균형을 이루고, 여성의 취업기회 확대 등이 촉진됨으로써, 동평성에 중점이 두어진다. 60년대부터 70년대 전반에 걸쳐 스웨덴에서는 플랜트 또는 기구의 개발·설계 등의 신기술을 이용한 엔지니어링산업이 현저한 발전을 이루었기 때문에, 고령자, 심신장애자, 특정 연령의 여성 등의 실업이 상당수에 달하고 있었는데, 이것이 그러한 중점 이동의 배경이 되었다.<sup>19)</sup> 또한, 남녀간의 격차 개선을 위하여 남녀고용기회의 평등화로 나아가 남녀의 취직의 기회균등, 기혼여성의 취업알선, 자녀들을 가진 여성을 위한 육아조건의 보장 등을 기업을 포함한 국가 또는 지방자치단

18) 「상호조정과 연대」(하) (『총평조사월보』, 1984년 1월호), 30쪽.

19) 永山泰彦 「스웨덴의 노동시장정책-그 경제적·사회적 효과와 새로운 전개-」 (『일본노동협회紙』, 1978년 10월호) 참조.

제가 더욱 촉진한 것도 여성의 노동력화의 촉진과 남녀의 노동조건인 평등화를 이루는데 있어서 중요한 역할을 수행하였다.

이러한 시책들에 더하여, 사회복지의 확충과 함께 공공기관이 여성의 취업처로 존재한 것도 여성의 노동시장 참가를 측면에서 보장하였다. 스웨덴에서 공공부문의 위치는 60년대 이후 대폭 증가하였는데, 이러한 공공부문에서 여성의 비율은 아주 높다. 공공부문은 여성의 취업처로서 커다란 위치를 점하고, 동시에 여성의 급여인상에 공헌하였다.

아울러, 여성의 고용이라는 점에서는 67년에 '평등위원회'가 설치되었는데, 남녀의 완전한 평등을 위해서는 특히 여성에게 초점을 맞춘 시장정책이 필요하다는 것을 확인하였다. 이 때부터 "정책의 초점은 여성의 고용확대로부터 노동시장에서의 평등의 문제로 변화하였다"고 지적되고 있다.<sup>20)</sup> 77년에 국가노동시장위원회(NLMB)가 노동시장에서의 평등화는 노동행정당국의 책임이라는 것을 확인하였다. 80년에는 '남녀고용평등법'이 성립되었다. 여기에서 여성 노동력화에는 평등정책이 필요하고, 고용확대와 함께 평등에 대한 요구도 높아진다는 사실을 발견할 수 있다.

이상 간단하게 스웨덴 노동시장정책의 진개를 살펴보았는데, 정책의 전개과정에서 그 중점이 이동하였음을 알 수 있다. 50년대는 저임금층의 개선과 산업구조의 변화에 대응한 실업대책, 60년대는 경제성장을 위해 여성노동력의 활용을 촉진하고, 노동력의 유동화를 추진하며, 70년대부터는 고용정책의 내용이 확장되어, 여성의 노동력 조건이 더욱 정비됨과 함께, 산업 및 지역정책 등도 성립되어 고용개발이 행하여졌다.<sup>21)</sup> 이러한 노동시장정책이 전개되는 과정에서 여성의 노동시장 참가 조건이 정비되고 노동조건이 변화하게 되었으며, 임금격차의 한 요인인 직종에 따른 남녀취업구조의 편중성이 개선되어, 격차를 개선시키게 되었다.

## 5. 연대임금정책의 모순

### 1) 연대임금정책 - 스웨덴 특유의 임금관리제도

연대임금정책은 단순히 공평과 평등을 목표로 한 것이 아니다. 그것은 '렌 모델'의 정책 의도였던 경제안정과 성장이라는 양측면을 달성하기 위한 중심적인 정책으로도 기

20) Yohalent, M. Alice, 「여성의 직업복귀」, 런던, 1980, 139쪽.

21) 70년대의 노동시장 정책에 대해서는 岡本秀昭, 「노동시장과 고용정책-스웨덴 사례-」, (상)-(하), 「大原사회문제연구소연구자료월보」, 80년 5월, 12월, 81년 10월 각 호 참조.



능했다. 따라서, 연대임금정책은 단지 노동정책 차원에 머무는 것이 아니라, 스웨덴의 경제정책의 일환으로서 임금과 노동력 수급을 제도적으로 관리하는 것으로, 임노동관계를 억제하고, 인플레이션을 억제하며, 성장을 위한 조정기구의 역할을 수행하여 왔다.

그리고, 정책수행의 조건으로 된 것이 LO와 SAF라는 강력한 노사 양당사자의 전국적인 주도 조직의 존재인데, 임금도 이러한 양 조직의 최고 교섭석상에서 결정되었다. ‘스웨덴 모델’ 찬미론자는 SAF도 강력하다는 것을 종종 잊고 있는 듯한데, 높은 조직률을 배경으로 한 강력한 LO와 그에 대항하는 강력한 경영자단체야말로, LO와 SAF의 중앙교섭을 노사가 일체로 된 노동력 및 임금 관리의 강력한 수단으로 기능하도록 한 것이다.<sup>22)</sup>

연대임금정책이 갖는 이러한 임금관리기능의 측면을 과소평가하게 되면, 전후(戰後) 스웨덴의 성공의 비법을 일면적으로밖에 이해할 수 없게 된다<sup>23)</sup>(따라서 전쟁 전부터 LO에 의해 주장되어 주로 임금격차개선을 요구한 연대임금과 전후(戰後)의 연대임금정책을 구별할 필요가 있다. ‘연대’라는 명칭은 동일하지만, 전후(戰後)에는 그 실태가 크게 변화하고 발전하여, 스웨덴 경제정책의 중심적인 위치를 사실상 점하게 되었다고 볼 수 있다).

22) 사용자들의 대표로서의 SAF가 스웨덴에서 점하는 위치를 이해하기 위하여, 스웨덴의 자본집중에 대하여 약간 알아보면, 주식의 자본집중도는 아주 높은데, 그것도 제법 중심으로 되어 있다. 1970년대 중반 경에는 스웨덴 총자산의 약 절반이 납세자의 5%에 의해 소유되어 있었다. 산업자본 집중도는 더욱 높아, 산업자본은 스웨덴의 총실질자산의 1/6인데, 그것의 약 4/5가 회사에 의해 소유되어 있다. 조사에 의하면, 0.2%의 주주가 25%의 주식을 소유하고, 2%가 50%를 소유하고 있다고 한다. 최근에는 기관소유가 진행되고 있는데, 주요 63사의 경우에는 개인주주의 15%가 전체 주주의 34%를 소유하고 있다. 이러한 높은 자본집중이 노동자기금 도입의 배경으로도 되었다. 丸尾直美, 『스웨덴의 경제와 복지』(중앙경제사 1992년) 251쪽.

또한, 스웨덴 경제·산업의 특질에 대해서는 포오다, 『국가의 경쟁우위』(다이아몬드사, 1992년) 상권의 「스웨덴의 선택」 참조. 포오다는 스웨덴 산업이 기본적으로는 천연자원을 배경으로 하여 강력한 수출부문을 형성하여 왔다는 것, 또한 스웨덴 자본이 앞에서 파악한 제법 중심의 긴밀한 자본 상호의 연대 관계를 구축하고 있는데, 그것은 인적·금융적 결합도 포함하는 것임을 지적하고 있다(같은 책, 490쪽).

23) 스웨덴의 성장요인의 하나로, 포오다는 인적자원의 우위를 들면서, 스웨덴은 “뛰어난 임금구조”를 갖고 있다고 한다. 포오다에 의하면, 스웨덴은 높은 임금수준을 실현하였는데, 그것은 연대임금정책의 채택에 의해, 국제경쟁력 상에서 ‘우월한 자동차, 트럭, 중기계에서는 다른 주요 나라들에 비해 스웨덴 쪽이 저임금이고’(앞의 책, 481-482쪽), 저숙련노동자에 대한 상대적 고임금 덕분에 자동화를 촉진하였다고 한다. 그리고, 단체계약으로서의 임금교섭이 ‘제도처럼’ 정착되어 있는 경우에, 장기적으로 임금비용은 계산 가능하거나 예측가능하다. 이 점에서 자본에게는 ‘안정’적인 활동조건이 부여되어 있다고 할 수 있다.

오늘날, 스웨덴은 공평과 평등, 그리고 동일노동 동일임금의 달성이라는 점에서 높은 평가를 받고 있는데, 이것은 앞에서 서술한 노동시장 정책이 전개되지 않았으면 그 성과가 현실화되지 않았을 것이다. 아울러 스웨덴의 노·사정 일체의 조정기구가 국제경쟁력 강화를 전제로 한 정책이 전개될 수 있도록 하였다. 또한 여성의 임금상승 등과 관련하여 잊지 말아야 할 것은 공공부문의 존재로서, 이 부문은 여성의 직장진출 및 임금상승에 크게 기여하였다. 이러한 요인들이 전체적으로 여성의 직장진출의 조건을 정비하고 임금격차의 개선을 촉진한 것이다. 뿐만 아니라, 지리적 조건까지를 포함한 유럽시장과의 관계 및 인구의 절대적 감소도 영향을 미쳤을 것이다.

## 2) 80년대 이후의 움직임 - 노동자기금과 '제3의 길'의 제기

지금까지 스웨덴의 특유한 연대임금정책에 대하여 검토하였다. 그런데, 70년대 후반부터 연대임금정책과 관련한 몇 가지의 변화가 나타나고 있다. 그것은 75년의 LO에 의한 '노동자기금'의 설립 제안과, 79년 이후 LO를 중심으로 검토되어 82년 시민당이 제안한 '제3의 길'이라 불리는 경제개혁정책이다(이것은 실질적으로 LO의 산업정책이다<sup>24)</sup>).

노동자기금은 기업 이윤의 일부를 기금으로 적립하여 노동조합이 주식을 소유하려는 것으로, 사회민주적인 노동조합으로서도 아주 특이한 정책이다. '제3의 길'은 70년대 후반 이후 세계적인 불황에 자극을 받아 경쟁력이 취약해지기 시작한 스웨덴 경제의 재건을 목표로 한 것이다.

두 가지 전부를 상세하게 검토할 여유는 없지만, 공통적인 것은 독점기업의 요구에 따른 경제활동 조건의 정비와 노동자의 생산·경영에의 협력을 어떻게 만들어내는가 하는 점이다. 기금 설립의 목적에는 연대임금정책의 강화와 노동자에게 주식을 소유하게 하여 경영에 대한 참가의식을 높이는 것이 포함되어 있다.

또한, '제3의 길'에는 인플레이의 억제 및 실업대책과 함께 임금억제가 들어가 있다. 더욱이, '제3의 길'은 파임서비스를 이유로 공공부문의 축소를 주장하고 있고, 정책은 경쟁력 확보를 위해 노동자에게는 임금억제, 기업에는 고이윤 보장, 공공서비스의 질 저하를 받아들이도록 제안하고 있다.<sup>25)</sup>

사용자의 소유권에 일정한 규제를 가하기 위해 제안된 노동자기금안이 결국은 사용

24) '제3의 길'에 대하여 약간 언급하면, 1980년 시민당은 LO와 함께 '위기관리그룹'을 발족시켜 정책입안에 나섰다. 거기에서 ① 공업 이익이 너무 낮고, ② 투자확대가 필요한 것은 임금을 희생하여 그 발진을 도모한다는 것에 인식이 일치하였다. '제3의 길'의 경제정책의 골격은 <통화린하에 의한 성장과 이익 확보>와 <임금억제에 의한 인플레이 억제>의 두 가지이다. Misgeldt, K., Molin, K., Amark, K. 앞의 책, 86~91쪽 참조.

25) 그러나, 한편에서 스웨덴 기업은 1980년에는 33%, 1983년에는 34%라는 '역사적인' 고이윤을 기록하였다고 지적하고 있다. 같은 책, 87~88쪽.

자들의 압력 하에 정권교체와 함께 중단된 것을 밝히면서, 70년대 후반 이후의 스웨덴의 동향에 대해 高木督夫씨는 “강력한 노동조합과 사회민주당, 그리고 고(高)복지를 자랑하는 스웨덴에서도, 강력한 독점자본·대기업은 존속하고, 반격하고, 기업집중에서 보여 지듯이 역량을 강화하고, 개혁을 통해 조금씩 부력화 내지 소멸되는 것이 아니라, 객관적으로는 지배를 존속하고 있고”, “사회민주당이 더욱 진전하기 위해서는, 독점자본의 민주적 규제의 철저화와 독점자본의 지배력의 근거인 소유의 사회화, 결국 개혁을 뛰어넘는 변혁이 불가피”하다고 결론짓고 있다.<sup>26)</sup>

그리고, 80년대 이후의 새로운 정책의 배경을 이들과 동시에 연대임금정책으로 상징되는 스웨덴의 노·사·정 일체로 된 임금관리정책에서 마지막으로 지적해야 할 것은 70년대 후반 이후 자본측은 총임금비용의 인하에 성공하였다는 점이다. ‘스웨덴 모델’에서 LO가 이루어 낸 성과는 노동자의 강력한 요구를 배경으로 하면서도, 어디까지나 자본축적에 적합한 범위 내에서의 노사협조에 기초한 것이다. 그렇지만, 일반적으로 자본의 논리를 대변하는 일본의 노사협조적인 조합과는 큰 차이가 있다.

### 3) 연대임금정책의 한계 - 여성의 저임금

지금까지 스웨덴의 전후(戰後) 정치·경제를 지배하고, 스웨덴 사회의 공평과 평등을 만들어 내는 데 있어서 중요한 역할을 수행하여 온 연대임금정책에 대하여 검토하였다. 전후(戰後) 오랫동안 전개되어 온 연대임금정책에도 불구하고 아직까지 스웨덴에는 의

26) 高木督夫, 「빈곤화와 현대일본자본주의의 축적구조」(『과학과 사상』1993년 1월호) 136쪽.

60년대 후반 이후 스웨덴에서는, 노동자 각각의 요구를 당시까지의 LO주도의 노사협조적 노선으로는 장악되지 않을 뿐 아니라, 그들의 요구를 반영한 노동단체 상호의 차이가 표면화하여 왔다고 볼 수 있다. 60년대 후반 이후 LO와 다른 노동단체와의 임금에 대한 의견의 차이가 나타나기 시작하였는데, 이것은 노사관계, 즉 LO와 SAF에 의한 임금의 ‘단일(單一)한 관리’를 붕괴시키는 방향(=임금 드리프트<wage drift>(전국의 평균 임금율을 웃도는 개별 기업 등의 임금상승 경향)의 높아짐)으로 나아가게 되었다. 70년에 SAF는 민간 화이트칼라와 5년간의 계약을 맺었는데, 이것은 LO의 임금조정정책으로부터는 이탈한 것이다. 그리고, 71년에는 공공부문에서도 이와 동일한 논의가 이루어졌다. 80년대가 되면 이러한 경향은 더욱 가속화되어, 공공부문의 88년 계약교섭에는 연대임금정책과 성격을 달리하는 개인별 임금결정이 도입되었다. 여기에 화이트칼라 노동자의 요구도 추가되어, 사태는 복잡하게 되었다. 이상의 과정을 연대임금정책으로부터의 ‘전환’이라고도 하지만, 노동자 내부에서의 LO의 조직적 지위에서 보면 연대임금정책의 유효성이 실종되었다고 할 수는 없을 것이다. 이들 문제는 정치적으로 스웨덴 사회민주노동당의 향방과 관련되는 것이므로, 검토를 필요로 한다. 실제로 70년대로 되면서 사회민주적인 정권의 기반이 불안정하게 되는 배경에는 이러한 노동자 내부의 요구의 차이가 있었다고 생각된다. 이 점에 대해서는 앞의 책, 91-93쪽 참조.

---

연히 남녀 임금격차가 존재할 뿐아니라 여성의 임금이 낮다. 남성임금과의 격차는 전체적으로 축소되었지만, 여성임금 혹은 여성노동의 평가는 충분하다고 할 수 없다.<sup>27)</sup> 지금도 스웨덴에서는 여성 비율이 높은 직종은 임금이 낮다.

## 6. 결론에 대신하여

연대임금정책이 임금격차의 축소를 실현한 것은 사실이다. 그러나, 그것은 단순히 노동자가 요구하는 동일노동 동일임금의 실현을 지향한 것은 아니다. 스웨덴의 경제 전체와의 관련에서 채택된 노·사·정 일체의 임금관리정책이라는 성격을 강하게 띠고 있다. 또한 직무평가노선을 검토하면서 분명해졌듯이, 공평한 임금의 실현을 위하여 채택된 방법도 실제로는 '동일노동을 제외한 동일임금'으로 커다란 문제를 갖고 있다. 연대임금정책이 갖고 있는 이러한 임금의 억제 및 안정화 기능의 측면을 정확하게 보지 않고 스웨덴의 성공을 논하게 되면, 결국 소득의 공평과 균형, 그리고 평등의 결과만을 강조하는 스웨덴 찬미로 되어 버린다. 이것이 바로 이 글의 결론임과 동시에 이 글이 주장하는 바다.

---

27) 『스웨덴, 여성해방의 빛과 그림자』(勁草書房, 1988년) 17쪽. 그리고, 스웨덴에 관한 시찰보고서(神奈川縣 자치종합연구센터 위탁조사보고, 「유럽 여성의 지위와 여성해방에 관한 조사」, 1985년. かながわ 해외여성사정 조사단 파견 실행위원회, 神奈川縣 부인종합센터, 「かながわ 해외여성사정 조사보고서」, 1991년)를 참조. 두 보고서 모두 남녀 임금격차 시정을 위한 제도와 그 현상에 대하여 파악하고 있다.