

## 네덜란드 최근 노동시장 현황<sup>1)</sup>

Jan C. van Ours

(틸부르그 대학교 경제학과 교수)

### ■ 머리말

1980년대 초 네덜란드의 노동시장은 소위 ‘네덜란드 병’이라고 부르는 어려운 상황에 처해 있었다. 1960년대와 1970년대에는 유럽 평균을 밑돌던 실업률이 1982~83년에는 12%나 되어 유럽 평균을 훨씬 상회하였다. 최근 십여년간 네덜란드 노동시장에 일어난 실업률의 급격한 감소는 놀랄만한 현상으로, 1992년도에도 여전히 8%나 되던 실업률이 2001년에는 1.8%로 떨어져 소위 ‘네덜란드의 기적’을 이루었다. 사실, ‘기적’이라는 말은 다소 부적절하다. 왜냐하면, ‘기적’은 논리적으로 설명할 수 없는 상황을 이르는 말인데 비해, 네덜란드의 실업률 하락은 분명한 설명이 가능하기 때문이다. 그러나 최근에는 실업률이 다시 상승하여 2002년 말 현재 2.7%대로 올라섰다.

### ■ 네덜란드 노동시장

네덜란드 노동시장의 발전 단계는 몇 개의 시대적 구분을 할 수 있다. 1960년대는 복지국가 건설이 이루어진 시기였다. 네덜란드 노동시장에 닥쳐온 첫번째 대규모 충격은 1973년의 유류파동에서 비롯되었고, 이 때 실업이 증가하기 시작했다. 네덜란드 정부는 천연가스에서 나오는 풍부한 재정 수입으로 팽창 정책을 펼쳤다. 1970년대는 ‘네덜란드 병’ 시기로, 인플레이와 정부지출의 확대, 그리

1) 이 논문은 J.C.van Our (2003) “네덜란드의 기적은 끝났는가?”(네덜란드 틸부르그 대학교 토론용 논문 CentER 제2003-032호)에 기초한 것이다.

<http://greywww.kub.71:2080/greyfiles/center/2003/3.html>

고 급격한 이윤 감소를 겪었다. 1979년의 제2차 유류파동은 네덜란드 노동시장을 악화시켰고, 실업률은 전례 없이 빠른 속도로 증가했다. 1982년은 하나의 전환점으로 여겨지고 있다. 그 해에는 끝없이 치솟는 실업률에 자극받아 노동조합과 사용자총연합회 사이에 중앙협약(Central Agreement)이 체결되었다. 이 협약은 헤이그 근처의 바세나르라는 마을에 있는 사용자총연합회 회장 자택에서 체결되었다. 동 협약은 노동조합과 사용자총연합회 간의 양자 협약이었지만, 정부도 예산을 억제하고, 사회보장제도를 개혁하며, 세금을 낮추는 데 동의했다. 노동조합과 사용자 간에 교육훈련, 노동시장의 기능 및 특정 그룹의 노동시장 위치 등에 관하여 많은 세부 협정이 이루어졌다. 바세나르 협약 및 함께 체결된 각종 협정에는 임금 억제, 노동시간 단축, 기업이윤 수준의 회복, 노동시장 유연성, 명예퇴직, 일자리 창출 등에 관한 조치들이 규정되어 있었다. 1980년대에 이들 협정 중 상당부분이 이행되었다.

1960년대에 1~2%이던 실업률은 1970년대 말에는 약 6%로 증가하였다. 1980년대 초에는 몇 년 사이에 실업률이 배로 증가하여 1984년에는 12%까지 상승했다. 그 이후에는 1995년을 제외하고 실업률이 꾸준히 하락하여 2001년에는 2%까지 내려갔다가 2002년에는 2.7%로 증가하였다.

지난 몇 십년 동안 전체 일자리 수도 크게 늘어났다. 일자리 수의 증가는 1980년대에 393,000개로 최저 수준이던 것이 1990년대에 최고에 달해 160만 개의 일자리에 취업이 이루어졌다. 취업자 수의 증가는 대부분 피고용자 일자리에 관련된 것으로, 이들 일자리 중에는 파트타임 일자리가 가장 큰 부

분을 차지했다. 예를 들어 1980년대 정규직 일자리는 66,000개가 줄어든 반면, 파트타임 일자리는 700,000개 이상이 늘어났다. 1990년대에는 900,000개의 파트타임 일자리가 추가로 창출되었으나, 정규직 일자리도 역시 크게 늘어나 500,000개 가까이 증가하였다.

표준 정규직 노동자의 근로시간도 지난 수십년 동안 현저히 단축되었다. 정규직의 연간 근로시간은 1960년에 2,240시간이던 것이 1990년에는 1,740시간으로 줄어들었다. 이렇게 근로시간이 단축된 것은 휴일 수가 늘어나고, 또 근로자가 연중 비근무일을 선택할 수 있도록 한 이른바 ‘단축 근로시간제’를 도입한 결과이다. 물론 정규직 일자리당 근로시간이 급격히 줄어든 것은 네덜란드의 총 근로시간이 일자리 수나 근로 연수만큼 현저히 늘어나지 않았다는 것을 의미하기도 한다. 총 근로시간은 1960년대에 증가하였으나 그 후 감소하여 1984년에는 74억 시간 수준으로 떨어졌다. 이는 1958년의 근로시간과 동일한 수치이다. 1984년 이후에는 총 근로시간이 거의 꾸준히 증가하여 1987년에는 1960년의 76억 시간 수준에 달했으며, 1991년에는 1970년의 83억 시간 수준에 달했다. 2001년에는 거의 100억 근로시간 수준에 이르렀다.

파트타임 노동자가 크게 증가한 데는 몇 가지 요인이 복합적으로 작용했다. 오랫동안 네덜란드 여성들은 타유럽 국가들에 비해 상대적으로 노동시장 참여율이 저조했다. 여성의 참여율이 증가한 것은 부분적으로 격차 해소가 효과를 가져온 것이다. 더구나 파트타임 고용에 대한 장애물도 제거되었다. 바세나르 협약 이전까지는 파트타임 일자리

는 취업상의 권리와 혜택 면에서 정규직 일자리보다 분명히 열악한 것이었다. 노동조합들이 파트타임 일자리에 대한 저항을 포기한 후 공급과 수요 간에 긍정적인 상호작용이 일어났다. 사용자에게는 파트타임 일자리가 유연성이 있어 주중 생산(예컨대 소매업) 피크타임에 더 많은 노동력을 투입할 수 있고, 또 그것이 새로운 노동력 공급을 유도하기 때문에 긍정적이었고, 여성들에게는 파트타임 일자리가 돈도 벌고 아이도 돌볼 수 있기 때문에 매우 유익했다. 파트타임 노동은 단순히 일정한 규모의 노동력을 더 많은 노동자에게 재분배하는 것이 아니라 총 고용을 활성화하기도 했다.

## ■ 퍼즐의 조각

### 노동조합과 임금 협상

2000년의 노동조합 가입률은 27%였다. 노조원 200만 명 중 35만 명 가까이가 실업 상태였으며, 그 중 약 20만 명이 65세 이상이었다. 노조 가입률은 1980년에 약 35%였고 그 후 지속적으로 감소하였다. 네덜란드 노동시장 상황의 개선에 있어서는 노조의 협조적 성향이 중요한 결정적 요소로 작용했다. 2000년에는 약 200개의 산업별 단체협약이 이루어졌고, 약 800개의 직장별 단체협약이 체결되었다. 네덜란드 노조의 협조적 성향은 고용 보호에 관한 법률들의 변화 과정에서도 나타난다. 1996년에는 노동조합과 사용자들이 비정규직 노동자의 권리를 개선하는 대신 정규직 노동자의 고용계약상 법정 해고보호제도를 완화하는 데 합의했다. 영업 시간, 사업 면허, 노동자 파견회사, 출

근시간, 해고 등에 관한 제약을 철폐하는 새로운 법 제도는 노동시장 유연성을 강화하는 데 주안점을 두고 있다. 경직된 고용 보호를 나타내던 지표들도 1980년 이래 하락하였다. 근로시간에 관한 새 법률은 사용자와 근로자 간의 합의를 전제로 근로시간의 연장과 주말 및 야간근로를 허용하고 있다.

### 실업수당 및 노동세

현행 실업 법률은 1987년 1월 1일부터 시행되었다. 노동자가 네덜란드에서 실직을 하면 몇 가지 조건부로 실업수당을 받게 된다. 이들 조건을 충족시키는 자는 실직 직전 직장에서 받던 임금의 70%에 해당하는 초기 수당을 받게 된다. 이 수당의 최장 지급 기간은 실직자의 고용 경력에 따라 6개월에서 5년까지이다. 그 이후 실직자는 수당 지급 기간을 2년간 연장할 수 있고, 수당액은 최저임금의 70%에 상당하는 금액으로 한다. 만일 실직자가 실업보험 수당 기간이 만료된 후에도 직업을 구하지 못할 경우에는 사회 보조금을 받을 수 있는데, 이 보조금은 재산상태 조사 결과에 따라 지급되며, 사회 최저소득을 기초로 한다. 평균 실업수당 대체율은 지속적으로 감소하여 1980년의 약 71%에서 2000년에는 56%로 떨어졌다. 평균 대체율이 하락했음에도 불구하고, 많은 실업자들이 인센티브 문제에 봉착해 있다. 1996년 8월에는 수당 억제에 관한 새 법률이 제정되었다. 이 법률에 의하면, 수당을 받는 자는 수당에 관한 규정을 준수하지 않을 경우(필요한 정보 미제공, 직업유지 노력 부족, 일자리 제의 거부 등) 수당액을 감액 지급받을 수 있다. 경우에 따라서는 실직자

가 허위로 수당을 지급받은 경우 그 수당(의 일부)을 반납해야 한다. 또 경우에 따라서는 벌금도 내야 한다. 최근 네덜란드 노동시장의 수당 억제 효과에 관한 정밀 연구 결과, 실업수당 감축이 실업자의 구직에 실질적인 효과를 가져올 수 있는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라, 수당 억제 제도가 있다는 것 자체가 노동자로 하여금 수당 제한 조치를 당하기 전에라도 더욱 열심히 구직을 하게끔 자극할 수 있다. 따라서 수당 억제 제도 도입을 포함하여 실업수당 제도를 구조조정하는 것은 '네덜란드의 기적'을 유지하는 주요 정책 수단이 될 것이다. 2002년에는 사회보장 제도에 대한 또 하나의 개혁이 이루어졌는데, 그것은 실업자와 장애인 근로자의 정상 생활 복귀를 민간에서 운영토록 한 것이다. 여타 근로 유인책도 강화되었다. 노동비용에 대한 노동세의 비율은 1980년 이래 감소되었다. 평균임금에 대한 최저임금의 비율은 1980년의 61%에서 2000년에 47%로 낮아졌다.

### 적극적인 노동시장 프로그램

1990년대에는 적극적인 노동시장 프로그램이 확충되었다. GDP 대비 비용의 비율은 1.3%에서 1.6%로 증가하였고, 노동력 대비 노동시장 프로그램 유입 비율은 3.1%에서 6.9%로 높아졌다. 1990년대 말까지 보호 대상 일자리에 대한 제한적인 보조금 지급 등 다양한 프로그램이 실시되었다. 보다 많은 임금 보조금을 지방정부의 중재 또는 정규 기업의 임시직 일자리에 대한 보조금 지급을 통하여 장기 실업자를 위한 일자리 창출에 목표를 두고 책정하였다. 2000년에는

약 40,000건의 보조금이 지급되었다. 비영리부문 및 공공서비스에 장기 실업자를 취업시키는 것을 목표로 하는 보조금 지급 일자리 프로그램도 실시되었다. 2000년에는 이 프로그램에 따른 일자리가 약 45,000개 창출되었다. 끝으로, 2001년에는 신체적·정신적 이유로 정규 직장에서 일할 수 없는 사람을 위하여 약 90,000개의 보호 대상 일자리를 창출하였다.

### 장애인

네덜란드의 장애인 수당 수급 비중은 엄청나게 높다. 2001년에 약 100만 명이 장애인 수당을 지급받았다. 그러나 장애인 수당 수급자가 파트타임 장애인일 가능성과(파트타임) 직업도 갖고 있을 가능성이 있다는 사실에 유의할 필요가 있다. 예를 들어 2002년 7월에 975,000명이 장애인 수당을 받았는데, 그 중 245,000명이 직업을 갖고 있었고, 730,000명은 무직 상태였다. 여러 가지 정책을 펴고 있지만 장애인 수당을 받는 노동자의 수는 여전히 매우 높다. 2002년에는 이른바 '문지기(gatekeeper)' 모델이 확대되었다. 이 모델은 사용자와 노동자가 노동자의 장애인화에 대하여 더 큰 책임을 부담하는 것이다. 현재 고용주는 자기 직원이 질병에 걸린 후 13주 내에 정상 생활 복귀 계획서를 제출해야 한다. 이는 노동자가 장애인 수당 수혜자가 되는 것을 막기 위하여 노동자와 고용주가 공동 노력하도록 하기 위한 조치이다. 장애인 수당 신청을 하는 경우에는 정상 생활 복귀 보고서를 제출해야 한다. 만일 정상 생활 복귀 활동의 증거가 충분하지 못할 경우에는 노동자는 와병 1년 후부

터 장애인 수당을 받지 못할 수 있다. 이 경우 고용주는 추가 1년간의 임금을 지불해야 하며, 노동자는 장애인 수당을 감액 지급 받거나 지급받지 못할 수도 있다. 현재 이 ‘문지기’ 모델의 효용성을 평가할 만한 자료는 충분치 못하다.

## ■ 퍼즐의 조각 짜맞추기

퍼즐의 조각이 제시되었으니 이제 그 조각들을 짜맞출 수 있을 것이다. 네덜란드 노동시장의 최근 상황에 대하여는 몇 가지 설명이 가능할 것이다. 네덜란드 노동시장의 현 상황을 평가함에 있어 나는 제도의 변경이 네덜란드 노동시장의 성공을 가능하게 하는 주된 요인이 되는 평형 실업의 틀을 사용하고자 한다. 고용 기적을 창출한 노동시장 제도에는 3가지 큰 변화와 3가지 작은 변화가 있었다. 3가지 큰 변화는 파트타임 노동에 대한 장벽을 제거한 것과, 실업수당에 대한 유인책의 변경, 그리고 사용자와 노동조합 간의 협조적 관계이다. 3가지 (상대적으로) 작은 변화는 고용 보호와 장애인 보험 및 적극적인 노동시장 정책에 관한 것이다.

네덜란드 노동시장의 현재 상황을 평가함에 있어서는 실질 실업과 평형 실업을 구분할 필요가 있다. 평형 실업은 노동시장 제도의 변화에 따라 감소하였다. 그럼에도 불구하고, 1990년대 후반에는 실질 실업이 평형 실업을 하회하여 임금이 상승하고 실질 실업이 증가하는 결과를 초래한 것으로 판단된다. 따라서 최근의 실업 상승은 일정 부분 평형 조절과 관계가 있다. 최근 상승의 또 다른 이유는 주식 시장의 ‘붕괴’와 관련 있는 경기 침체 때문이라고 할 수 있다. 네덜

란드 경제의 구조적 변화에 따라 실업이 급속도로 증가한 1980년대 초반과는 달리, 최근의 상황은 구조적 변화와는 관련이 없는 것 같다. 따라서 최근 실업의 상승은 크게 염려할 이유가 없다. 실업은 증가하더라도 1980년대의 엄청난 증가는 없을 것이다.

노동시장 문제가 다 해결된 것은 아니다. 가까운 장래에 네덜란드가 당면할 주된 문제는 장애인 수당을 받는 수많은 노동자가 존재한다는 것과 고령 노동자의 취업률이 낮다는 점이다. 전자의 문제는 수 십년간 계속되어 왔고, 후자의 문제는 명예퇴직을 통하여 실업을 낮추려고 한 1980년대 정책의 결과이기 때문에 이들 문제는 해결하기가 쉽지 않을 것이다.

가까운 장래 노동시장에 어떤 일이 일어날 것인가는 어느 정도 정치 상황에 달려 있다. 하지만 네덜란드는 결코 어느 한 정당이 권력을 독점하지 않는 연립정부 국가이기 때문에 큰 변화는 일어나지 않을 것이다. ‘네덜란드 병’에 책임이 있고, 그 후 ‘네덜란드 기적’의 공로자인 정당의 연립이 21세기 초에도 여전히 집권을 하고 있다. 이러한 현상은 한편으론 염려스러운 면이 있지만, 다른 한편으로는 마음 든든한 면도 있다. 1980년대 초 사용자, 노동조합 및 정부 간에는 비효율적인 노동시장 관행을 구조조정하기 위해서는 협조가 필수적이라는 의견의 일치가 있었다. 그러한 의견 일치가 가능했다는 사실이 아마도 진정한 네덜란드의 기적일 것이다.