

# 네덜란드 고용안정서비스: 공공부문과 민간 부문의 협조

Nicolette van Gestel

(Katholieke Universiteit Nijmegen, 경영대학 교수)

## ■ 머리말

다른 유럽 국가들과 마찬가지로 네덜란드의 공공고용안정서비스, 즉 PES가 담당하고 있는 사안의 민감성은 바로 PES가 항상 정치적인 관심의 초점이 될 가능성이 크다는 것이다. 사상 최대 실업률과 고질적 대규모 실업으로 얼룩진 1970년대 경제위기 이후 네덜란드의 PES는 지속적인 구조 및 정책 차원에서의 재고와 개혁과정을 거쳤다. 그 중 가장 최근에 시행된 2002년의 다소 급진적 개혁조치는 네덜란드의 PES를 공공부문과 민간부문으로 분할하는 것이었다. 네덜란드 정부가 여전히 고용안정서비스 재정의 상당부분을 지원하고 있지만, 민간부문의 참여도 늘어나고 있다. 본 보고서는 첫째, 네덜란드 고용안정서비스가 중앙정부의 통제 하에 시작하여 최근에 주로 민간부문으로 탈바꿈하게 된, PES의 흥미로운 역사를 간단히 다루고 있다. 둘째, 네덜란드 PES의 현황과 운영상황 및 구체적인 제공 서비스에 대해서 논하고 있으며, 특히 PES와 민간 고용안정서비스 사이에 이루어지고 있는 협조 체계에 대해 초점을 맞추었다. 마지막으로, 네덜란드 고용안정서비스의 현황과 동향을 개괄적으로 다루었다.

## ■ 네덜란드 고용안정서비스의 역사 및 범위

네덜란드의 PES는 1900년 노동자 조합들과 지방정부들에 의해 설립되었다. 초기에는 지역단위에서 운영되었으나, 20세기에 점차적으로 네덜란드 중앙부처인 사회복지부의 소관이 되었다. 제2차 세계대전 이후 PES는

직원 약 5,000명의 규모로 성장하였으며, 한 개의 중앙본부 및 18개 지역지부와 140개 지방지부로 구성되었다. PES의 주요 설립 취지는 노동시장에서의 실업자와 일자리를 연계하는 것이었다. 여타 정부 정책이 그러하듯이, PES도 경제·사회적 수요를 모두 충족시켜야 했지만, 이 둘은 항상 양립할 수 있었던 것은 아니다. 특히 대량실업이 존재하고 일자리는 거의 없는 상황에서 PES는 정책적 우선순위를 결정해야만 했다. 예를 들어 PES가 경제적인 이윤추구 측면에 중점을 두고 운영을 하는 경우, 기업주들에게 상대적으로 더 나은 직업능력을 갖춘 실업자들을 알선하는 대신 그렇지 못한 실업자들은 노동시장에 참여할 수 있는 기회를 갖지 못했다. PES가 공정성을 강화해서 장기 실업자들에게 구직의 기회를 주고자 했을 때, PES는 직업능력이 낮거나, 직장경험이 없는 실업자들을 위한 노력을 배가해야 했으며, 이는 효율성 측면에서는 바람직하지 못하였다. PES의 정책에 있어서, 효율성을 살릴 것이냐 공정성을 살릴 것이냐 하는 문제는 일차적으로 정치적인 우선순위를 바꿀 수 있느냐에 달려 있고, 역으로 정치적인 우선순위는 시대상황에 따라 달라진다. 1970년대와 1980년대 후반에 네덜란드는 심각한 경기침체에 빠져 있었고, 사회적 부문들을 희생시켜 가며 경제의 효율성 진작을 위해 노력했다. 1990년대, 네덜란드 경제는 회복의 기로에 들어섰고, 정부는 장기실업 해결을 위한 방안을 마련하고자 했다. 그러나 21세기 초, 다시 경기가 침체된 이후, 특별 보호대상자를 위한 일자리 알선방안은 다시 폐지되었다.

## ■ PES의 현황과 운영

네덜란드가 실시한 2002년 국가 PES 개혁은 고용안정서비스를 공공부문과 민간부문으로 분할하는 데 그 목적이 있었다. 공공부문의 활동 영역은 주로 사회복지 혜택과 노동시장에 관한 정보를 제공하는 것이었으며, 다음 3개 공공기관이 맡게 되었다. 우선 실업자들에게 일자리에 대한 정보를 제공하고, 노동시장 참여를 위한 자격조건 구비를 위한 방안을 마련해 주기 위하여 일자리·임금센터가 설립되었다. 둘째, 근로자가 질병, 실업 및 장애를 당한 경우, 사회복지혜택을 제공하기 위해 국가 행정부 산하에 UWV가 설립되었다. 마지막으로 지방정부는 취약계층에게 사회복지와 일자리를 제공한다. 그리고 종전에 네덜란드 PES의 핵심사업이었던 구직자와 일자리를 연결시키는 일은 이제 민간부문에서 맡게 되었다. 따라서 PES는 경제적·사회적 업무를 동시에 수행한다. 다시 말해서, PES는 운영의 효율성과 실업자들의 노동시장 참여 증대를 동시에 추구하게 되었다. 40여개의 민간 기관들이 이 사업에 참여하였고, 그 중 다섯 개는 대기업이었다. 공공부문의 운영을 살펴보면, 일자리·임금센터는 한 개의 중앙본부와 130개의 지방 및 지역 지부에서 5,000명의 직원들을 고용하고 있다. 사회복지서비스를 제공하는 행정부서인 UWV에는 2만 3천명이 일하고 있으며, 지방정부는 공공고용안정서비스를 위해 추가적으로 5천명의 직원들을 고용하고 있다.

SUWI라고 불리는 2002년 고용안정서비스 개혁법안은 사회복지고용장관이 PES 관련 기관들의 정책을 책임지며, 사회복지고용부

가 취하는 모든 정책에 대해 의회는 장관에게 책임을 물을 수 있다는 것을 명확히 하였다. 사회복지고용장관은 각 기관들 및 지방정부와 달성 목표에 대해 합의를 하여, 연간 계획을 승인한 후 이들에게 자원을 배분한다. 역으로, PES 관련 기관에서 근무하는 공무원들은 민간 기업들과 고용서비스 제공에 대한 계약을 체결한다. 실업자의 노동시장 ‘재편입’을 위한 민간 고용서비스가 가지고 있는 또 한가지의 원칙은 개별 기업주를 위한 고용안정서비스를 제공에 공적 자금을 지원해 주는 것이다. 예를 들면, 기업주는 종업원이 퇴사할 경우, 그의 구직활동을 도와주기 위하여 민간 고용서비스업체와 계약을 맺을 수 있다. 2002년 발표된 게이트 키퍼 법(Gate-keeper Act)은 노동자가 질병에 걸렸을 때의 결근 기간을 최소화할 수 있는 조치를 기업주와 종업원 모두가 취해야 한다고 규정하고 있다. 이를 위해 민간 고용안정서비스를 통해서, 건강문제가 있는 노동자들이 자신들의 건강상태에 적합한 직업을 구할 수 있도록 하고자 했다.

그러나, 네덜란드 고용안정서비스의 ‘공적인’ 특성은 일자리·임금센터, UWV, 지방정부의 사회복지서비스 등의 앞서 언급한 3개 공공 고용안정서비스에만 국한된 것은 아니다. 정부가 민간 고용안정서비스를 위해 자금을 지원해 주기 때문에 사회복지고용장관은 계약조건에 따라 민간부문의 활동에 영향권을 행사할 수 있다. 동시에 정부는 정치적 목표를 실현하고 자금지원과 협력을 촉진하기 위한 민간기업들의 노력에 의존하고 있다. 따라서, 네덜란드 고용서비스의 새로운 구조는 공공과 민간 중 어느 한 쪽이 아니라, 이 둘의 혼합이라 특징지을 수 있다.

즉, 시장경쟁, 서비스 제공의 다양성 및 민간부문과의 계약체결 측면 등이 더욱 확대되고 있다고 하겠다. 이렇게 다소 복잡한 ‘네트워크’ 안에서의 공공기관들과 민간기관들은 서로의 목적을 달성하기 위한 상호 의존적인 관계를 맺고 있다. 뿐만 아니라, 효과와 성과의 복합적인 측면에 좀 더 중점을 두어 민간 서비스에 더 의존하게 되었을 뿐만 아니라, 민간 서비스 제공 기관들과 관련된 규정들도 좀 더 심도 있고 정교하게 변화되었다.

## ■ PES와 민간 고용서비스 간의 공조

민영화의 가장 흔한 형태 중의 하나는 정부가 민간 기관과 계약을 체결하는 것이다. 일반적으로 계약을 한다는 것은 공공부문으로부터의 서비스의 이동과 비영리부문을 통한 서비스의 확장을 의미한다. 네덜란드에서는 초기에 바로 이와 같은 방법을 통하여, 민간 고용안정서비스를 위한 정부지원이 마련되었다. 2002년 처음으로 민간부문과의 고용안정서비스 제공 계약이 체결된 후, 정부 정책은 사회 정책의 우선순위를 정하는 규정에 있어서 괄목할 만한 성장을 보였다. 계약 서비스가 시행된 첫 해에는 상대적으로 낮은 구직 성공률(35%)을 보였는데, 이 시기에 정부지원 자금은 특정 보호그룹만을 대상으로 한 것은 아니었다. 그러나, 그 후에 민간 기관들과의 계약이 22개의 서로 다른 특별 보호그룹을 대상으로 확대되자, 업무 성과가 나아졌고, 수요도 증가했다. 민간 고용안정서비스에 관한 규제가 늘어남에 따라 공공부문과 민간부문 사이의 균형은 변

화하였다. 이는 정부 규제가 공적으로 지원을 받는 서비스가 제공되는 과정에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 공공부문과 직접적인 관계 없는 민간부문의 개인의 활동에도 영향을 미치기 때문이다. 2002년 이전에는 민영 고용안정서비스기관들은 정치와 이해관계가 거의 없었으며, 순수하게 민간의 성격을 띠고 있었고, 공공부문과는 별개라고 여겨졌다. 그러나 지금은 여러 민간 고용안정서비스기관들의 정부자금 의존도가 상당히 높아져서 이들은 서비스 관련 규정과 공공 프로그램의 지원에 많은 관심을 가지고 있다. 많은 민간 고용안정서비스기관들이 정부 정책의 기준과 기대 목표를 제도화했기 때문에, 민간기관들은 새로이 정치적 측면에서 상당히 중요한 역할을 맡게 되었고, 이들은 종종 정부 정책을 지원하기 위해 민간기금을 투입하기도 한다.

## ■ 네덜란드 고용안정서비스의 현황 및 동향

2002년 도입된 개혁법안의 효과를 2004년에 현재 판단하기는 어렵지만, 어느 정도는 긍정적인 영향이 나타나고 있다고 말할 수 있다. 기존에 독점적으로 고용안정서비스를 제공하던 네덜란드 PES는 책임성 및 고객의 수요에 적절히 부응하지 못한다는 측면에서 문제점이 많다는 비난을 받았다. 새로운 비영리 공공부문과 영리 민간부문으로 정교하게 혼합된 고용안정서비스 시스템은 서비스의 효과 및 책임 소재의 불분명과 같은 어려움이 있음에도 불구하고, 고용안정서비스에 있어서 분명한 개선이라고 보여진다. 게이트 키퍼법(Gate-keeper Act)은 기업주와

종업원 모두가 종업원의 질병으로 인한 장기 결근을 방지할 수 있도록 하는 것으로서 결근율을 2002년의 5.4%에서 2003년 4.8%로 낮추는 데 중요한 역할을 했다(물론 경기 침체로 인해, 종업원의 실직에 대한 우려가 커진 것도 큰 원인으로 작용한다). 민간 고용안정서비스는 초기에 고객의 1/3 이상에게 일자리를 알선한다는 목표에는 못 미쳤지만, 그 결과(약 27%의 성공률)는 실업률이 증가하고 일자리는 줄어드는 시기에 민간 고용안정서비스기관들이 탄생했다는 점을 감안하여 높이 평가되어야 한다. 그러나 의회는 정치적인 책임에 대한 압력을 받았고, 지난 해 재계약시, 계약조건을 좀더 엄격하게 정하여 “문제가 해결되지 않으면 대가를 지불하지 않는다”는 원칙에 더 많은 비중을 두게 되었다.

향후 네덜란드 고용안정서비스에 적어도 다음 두 가지 중요한 경향이 지속적으로 영향을 미칠 것으로 보인다. 첫째, 자율성 증대와 더불어 공공 고용안정서비스의 개별화에 대한 요구에 따라, 정부는 구조조정을 통해 좀더 다양한 서비스의 제공과 지역적 참여 증대 및 서비스 질의 향상을 추구하게 된다. 둘째, 인종의 다양성 및 여성 인력 참여 확대와 같은 사회적 변화로 인하여, 새로운 형태의 서비스 제공을 촉진할 수 있도록 서비스의 유연성 확대가 요구된다. 고용안정서비스의 다양성이 커졌고, 서비스의 질 향상을 위한 규제적 지원의 확대와 함께 유연성도 늘어날 전망이다. 반면 개인적으로 차별화된 서비스 제공에 대한 요구로 고용안정서비스기관을 선택하는 데 있어서 좀 더 많은 자유를 누릴 수 있지만, 대신 동등한 대우와 연대감 측면에 있어서는 떨어진다.

다른 유럽 국가들과 비교할 때, 네덜란드 고용안정서비스는 경쟁 도입, 민간 고용안정서비스 제공 확대 등의 시장에 기반한 개혁을 많이 도입하였다. 이러한 구조조정을 통해 새로운 정치·구조적 원동력을 창출해 냈으며, 다양성 확대와 새로운 규제 마련 및 공공부문과 민간부문의 연대 등의 변화를 가져왔다. 고용안정서비스 관련 지출은 심지어 경기침체 시기에도 증가하였다. 1991년 네덜란드 PES는 고용 서비스를 위하여 5억 유로를 지출하였던 반면, 최대 규모로 신규 설립된 공적 기관인 UWV는 2002년 민간 서비스 제공 기관들과 1천 4백 유로 규모의 계약을 체결했다.

이와 같은 공공 고용안정서비스와 민간 고용안정서비스의 혼합 시스템 도입으로 네덜란드의 PES는 복잡성이 증가되었고, 정의 범위가 모호하며 적절한 정보에 접근성이 부족하다는 점에서 여전히 심각한 문제가 제기된다.