

# 스페인과 네덜란드의 노동시장 개혁 후 노사관계 개괄

배규식 (한국노동연구원 연구위원)

## ■ 스페인

1980년대 후반에서 1990년대 전반, 집권 사회주의 정당이 단행한 노동시장 유연화 정책은 1988년, 1992년, 1994년 전국 총파업을 불러 일으켰다. 1994년 정부는 노동시장의 개혁, 임금과 노동조건 규제를 법률에서 단체협약으로 이관, 기업별 교섭의 도입, 민간 고용서비스의 허용, 개별 해고비용 감축 및 집단적 해고 규제 완화를 추진했다. 총파업을 한 노조의 패배와 1996년 보수당인 인민당의 총선 승리 후부터 노조는 주로 사용자들과 교섭을 통해 일자리 창출과 고비용의 임시직 감축에 주력해 왔다. 1994년 노동시장 규제 완화 이후 정규직 고용에 따른 높은 부당해고 보상금과 사회보장분담금 때문에 1997년 초 실업률이 19.9%(344만명)로 여전히 높은 가운데, 비정규직이 1985년 15%에서 1998년 35%로 증가하였다. 이에 1997년 4월 스페인의 양대 노총과 사용자 단체가 높은 실업과 비정규직 증가 문제를 해결하기 위해 '고용안정, 단체교섭의 촉진, 그리고 규제의 갭을 메우기 위한 사회협약'을 체결했다.

## 1997년 사회협약

- 새로운 형태의 정규직 도입 : 청년실업자, 장기실업자(1년 이상), 장년실업자(45세 이상) 및 비정규노동자 대상 - 기존 정규직과 다른 정규직

- 부당해고수당 지급기준 축소(기존 1년당 45일분 최대 42개월분에서 33일 최대 24개월)와 사회 보장분담금 경감(산재, 실업보험 이외의 사회보장금을 2년 동안 40~80% 경감)
- 경제적 이유로 인한 정당한 해고를 경제상황, 기술발전, 기업조직, 생산방식 변화로 확대
- 단체교섭 각 수준간의 혼란스럽고 체계화되지 않은 구조의 합리화
- 프랑코 시대의 노동명령을 산업별 단체교섭으로 대체함으로써 규제의 갭을 메움

이 사회적 합의를 전후하여 동일노동에 대해 기존 정규직과 신규 정규직 사이에 이중적 임금이 형성되어 임금액과 보너스에서 10~30% 차이를 보였다. 이런 이중적 임금은 기존 정규직 노동자들의 임금을 낮추기 어렵고 정규직을 새롭게 채용해야 하는 요구 사이에서 형성되었다.

2001년 12월, 노사는 정부의 중용에 따라 하부 조직에서의 “2002년 단체교섭을 위한 협약”을 체결하여 교섭을 위한 가이드라인(임금인상 완화, 기업내부적 유연성, 기술, 양질의 제품과 서비스 투자)을 마련하고 물론 경쟁력, 성장 역량, 일자리 창출을 위한 유리한 조건을 마련했다. 2002년 5월 저울의 임금인상에 대한 노사간 이견 속에 정부가 실업수당을 줄이는 명령을 일방적으로 발표하자 노조는 2002년 6월 20일 1일 전국총파업으로 대항했다. 정부는 2002년 10월 앞서 발표한 실업수당 감축 정책을 철회했다. 2002년 11월 노정 대표들은 공공서비스 질 개선을 목표로 ‘공공행정의 현대화를 위한 2년 단체협약’에 합의했다. 2003년 1월에는 2001년 12월 체결된 ‘단체교섭을 위한 협약’을 2003년으로 연장하면서 임금인상 완화, 고용안정을 유연한 노동시간과 교환하였다.

1997년 노사정 사회협약과 2002~2004년 단체교섭의 가이드라인에 관한 노사합의에 따른 안정적 일자리 창출, 임금안정화와 노동시간의 유연화 수용으로 1997년과 2003년 사이에 150만 개 일자리가 창출되었다. 실업률이 19.9%에서 11.3%로 감소되었으며, 신규 창출된 일자리의 76%가 정규직이었다. 특히 민간부문의 비정규직 비율은 대폭 감소했으나 공공부문의 비율은 여전히 높아 전체적으로 비정규직의 비율은 1997년 34%에서 2003년 30%로 약간 감소했다.

2004년 총선에서 집권당이 사회주의 정당으로 교체되자, 노사정이 ‘경쟁력, 안정된 고용 그리고 사회적 통합’을 위한 협약에 합의를 하면서 공공 개입을 늘리고 고용과 노동정책에서 노사의 역할을 강화하는 등 일정한 변화를 보이고 있다. 그러나 정부 정책의 우선순위는 여전히 비정규직 비율을 낮추고 정규직 고용의 비용을 줄이는 데 맞춰지고 있다.

## ■ 네덜란드

네덜란드는 1980년대 초 엄청난 재정적자, GDP의 60%를 초과하는 공공부문 소비, 13%에 이르는 실업률 등 '네덜란드병'이라는 경제위기 속에서 노사정 사이에 1982년 바세나르 협약을 통해 노동 시장과 복지시스템을 개혁하여 국가가 재기할 수 있는 발판을 마련했다. 노사정 타협의 폴더모델(polder model)을 통해 1980년대 중반과 1990년대에 걸쳐 많은 일자리 창출과 상대적으로 높은 성장률(1985~90년 3.22%, 1990~95년 2.45%, 1995~2000년 3.59%) 그리고 낮은 실업률(1984년 14.2%, 1991년 7%, 2001년 3.4%)은 일부에서 '네덜란드 기적'이라는 성과를 만들어냈다. 이와 더불어 노동 재단 및 경제사회협의회를 통해 낮은 임금인상과 노사평화가 주요 노동과 고용 관련 의사결정에 노조가 참여하고 타협함으로써 이루어졌다.

- 1982년 바세나르 협약 : 사회보장 축소, 임금인상 자제, 노동시간 단축과 시간제 고용의 촉진, 비정규 노동의 자유로운 활용
- 1993년 11월 노사간 단체교섭 가이드라인(New Course) 합의 : 임금인상 억제와 신규고용 확대
- 1999년 유연안정성(flexibility and security) 관련법 제정 : 기간제 고용 규제 완화, 비정규노동에 대한 최저선 임금 보장, 파견노동자 법적 지위 강화

그러나 2000년 이후 경제성장률이 1% 이하로 떨어지면서 실업률도 증가하기 시작하여 2003년에는 5.3%로 올라갔다. 1990년대 후반 고성장에 따른 임금인상, 물가인상이 동시에 이루어졌다. 또한 시간제 고용비중이 40% 이상을 차지하고 2002년에는 노동력 인구 700만 명 중 장애인 급여자가 100만 명을 초과하고 있었다. 폴더모델에 대해서는 저임금인상의 노동생산성에 대한 부정적 영향, 그리고 사회적 타협주의가 동맥경화를 낳는다는 신자유주의자들의 비판이 있었다.

이러한 새로운 위기 속에 2002년 11월 2003년 임금인상 2.5% 상한선(조세감면과 사회보장 감면)에 노사가 합의한 이래, 2003년 10월 노사정은 2년간 임금동결에 합의하였다. 이어 2004년 11월에는 수개월간의 순환과업, 합의실패 등 진통 끝에 조기퇴직, 생애 휴가계획, 직업장애제 개혁, 실업보험금의 절약, 임금과 taxa 등에 관해 노사정 타협을 이루어냈다. 네덜란드가 외부환경 변화에 따른 노동시장, 고용관계의 적응을 사회적 합의를 통해 이루어냄으로써 갈등비용을 최소화하고 폴더모델을

---

재구축할 수 있는지는 이들 합의가 노사에 의해 어떻게 지켜지느냐에 달려 있다.

이 두 나라에서 노동시장 개혁과 노사관계에서 공통적인 특징이 드러나고 있다. 이들 나라는 외부 환경의 변화 속에 낮은 성장률, 높은 실업률 그리고 복지국가 시스템의 문제 누적에 따라 절실히 필요한 노동시장의 개혁을 정부나 사용자들의 일방주의가 아닌 노사정의 타협을 통해 추진해 왔다. 이들 국가의 노동시장 개혁은 전체적으로는 노동시장의 유연화, 복지제도 개혁을 추진하면서도 고용 평등, 삶과 노동의 조화, 탁아, 비정규직에 대한 보호 등 기존의 고용관계를 일방적 규제완화가 아니라 새로운 환경에 맞도록 고용을 재규제(re-regulation)하는 식으로 추진되어 왔다.

1980년대 중반부터 2000년대 초반까지 고용유연성 확대, 비정규직의 증가, 연금·복지제도 개혁, 단체교섭의 분권화 강화 등 노동시장의 개혁 과정에서 이 나라들은 노동계의 저항에 따른 심각한 노사정 간의 갈등을 경험했다. 이러한 개혁 과정에서 발생한 심각한 노사정간의 갈등을 사회협약과 중층적 단체교섭을 통해 걸러내고, 노사정 사이의 이해관계를 조정함으로써 원만하게 해결해 왔다. 단체교섭을 점진적으로 분권화하면서도 임금인상 억제, 연금개혁 등을 위해서 전국적 교섭을 통한 사회협약의 중요성도 여전히 중요한 비중을 차지하고 있다. 이러한 노사정 사이의 사회적 협약은 어느 한 역사적 순간에만 이루어지는 것이 아니라 사회시스템과 연계되어 지속적으로 재생산되고 있다. **KLI**