

네덜란드 노동시장 개혁 및 노사관계: 1982 - 2005년

Marian Schaapman (네덜란드 암스테르담대학교 후고신쯔하이머연구소 연구원)

■ 머리말

1982년은 네덜란드의 노동시장 전반에 대한 개혁이 시작된 해로서 그 개혁은 아직도 지속되고 있다. 대규모 재정적자, GDP의 60%를 초과하는 공공지출, 13%에 달하는 실업률, 파탄지경의 사회보장제도 등 소위 '네덜란드 병'이라고 불리는 1980년대 초반의 심각한 경제위기를 겪으면서 네덜란드 경제는 어떤 획기적인 조치를 취하지 않으면 안 되었다. 노동시장에 관해서는 이들 획기적인 조치는 다음 네 가지로 분류할 수 있다. 즉, ① 임금 조절, ② 노동시장 유연화 제고, ③ 사회보장제도의 급여 삭감, ④ 적극적인 노동시장정책이 그것이다. 그 후 수년간 실업률은 등락을 거듭했지만 1980년대 초반만큼 급등하지는 않았다. 1990년대 초에는 실업률이 8%대까지 상승했었고, 그 뒤 점차 감소하여 2001년에는 3.4%로 줄어들었다. 최근에는 실업률이 증가하여 2004년 말에는 6.4%를 기록했다. 네덜란드 노동시장 참여율은 전통적으로 여성들의 낮은 참여율로 인해 1980년대 초에는 매우 낮은 상태(약 50%)를 유지하였다. 현재 참여율은 70%로 유럽 기준으로 볼 때 낮은 수준은 아니다. 이러한 여성의 참여율 증가(1982년 28%, 2003년 54.7%)는 전체 경제활동인구 중 주로 여성의 노동시장 참여가 늘었기 때문이다. 네덜란드 노동시장의 전형적인 특징은 파트타임 일자리, 특히 여성 인력의 파트타임 일자리의 비중이 높다는 점이다. 지난 20년간 노동시장 참여율이 급격히 높아졌음에도 불구하고, 정부로서는 급속한 인구 노령화에 직면하여 노동시장 참여율을 더욱 높이는 것이 여전히 중요한 관심사로 되어 있다.


개혁은 각 사회 주체들과의 긴밀한 협조하에 소위 네덜란드식 ‘협의 경제’의 틀 안에서 이루어졌다. 이 제도는 1990년대 중반에는 이른바 ‘폴더모델(polder model)’이라 부르던 것으로서, 제도화된 노사정 3자간 협의의 체제로 되어 있다. 사회 주체들의 입장과 역할이 근년에 들어와 점차 변화하고 있고, 또 상호 신뢰와 존경의 정신이 1990년대와 최근 수년간에 훼손되기는 했지만, 네덜란드 노사관계는 안정적이고 건설적이라고 할 수 있다.

이 글에서는 네덜란드 노동시장과 사회 개혁에 관해 개관하되, 특히 최근 상황에 중점을 두고자 한다(I. 노동시장 개혁). 사회 주체들이 새로운 제도의 시행뿐만 아니라 그러한 제도를 마련하는 데에도 중요한 역할을 담당하기 때문에 제2장에서는 개혁 과정과 관련된 노사관계 모델과 발전 상황에 관해 중점적으로 살펴본다(II. 노사관계). 마지막에는 앞으로의 전망에 관해 간단히 언급하고자 한다(III. 향후전망). 다만, 연금제도 개혁과 이주노동자의 노동시장에 끼친 영향 등 일부 주요 문제에 관해서는 지면 관계로 본 논문에서 다루는 것을 생략한다.

■ 노동시장 개혁

임금 조정

임금 조절은 네덜란드 노동시장 개혁의 한 중요한 특징이다. 임금 조절은 1982년 유명한 ‘바세나르 협약’으로 시작되었는데, 동 협약에서 노동조합들은 급등하는 실업률의 압박과 정부의 임금 동결 위협에 직면하여 근로시간 단축을 얻어내는 대신 임금 조절에 동의하였다. 그 결과 평균 실질임금이 상당히 떨어졌다. 합의된 일반 임금 조절 외에도 정부에서는 공공부문 임금 보호 조치의 폐지, 1982년부터 법적 최저임금의 동결 등 추가 조치를 단행했다. 그 결과 1996년까지 최저임금은 평균 임금에 비하여 20% 감소하였다. 여러 가지 사회보장급여가 최저임금에 연계되어 있기 때문에 이들 급여 또한 줄어들었다. 1980년대 후반의 갑작스런 임금 상승과 1990년대 초의 실업률 상승을 잠시 겪은 후 1993년 소위 ‘새로운 방향(New Direction)’이라는 협약에서는 임금 조절이 주된 이슈가 되었다. 네덜란드의 인시(人時)당 실질임금 성장은 그대로 유지되고 있었지만 여타 유럽 국가에 비해서는 낮은 편이었다. 최근 경기 침체로 2003년에는 임금 조절이 또다시 핵심 사안으로 떠올랐다. 정부와 사회 주체 간에 체결한 2003년 가을 협약에서는 또 하나의 경기 침체기에 직면하여 2004년도 임금 동



결까지 합의하였다. 물론 정부가 일련의 비용절감 계획을 철회한다는 엄격한 조건이 붙어 있기는 했다. 결국 이러한 조건은 아직까지 이행되지 않았고, 따라서 노조는 임금 인상 협상을 벌일 권리가 있다고 생각했지만, 2004년도 평균임금 상승률은 1.3%의 미미한 정도에 그쳤다.

노동시장의 유연성 제고

또한, 1980년대 후반부터 네덜란드 정부는 노동시장의 유연성 제고를 위한 각종 조치를 취하고 있다. 네덜란드는 유럽연합 내에서 유일하게 ‘사전해고 심사제도(preventative dismissal evaluation)’라는 비교적 엄격한 해고 규정을 두고 있는 나라로 알려져 있는데, 이 제도는 고용주로 하여금 ‘지방고용국’ 국장에게 해고 승인 신청을 하도록 의무화하고 있다. 네덜란드는 이러한 엄격한 해고 규정 때문에 특히 임시취업 소개소를 통한 유연 고용의 사례가 많고 또 그러한 고용이 급속히 늘고 있는 것으로 평가된다. 따라서 네덜란드는 정규직 근로자 해고에 대해 유럽에서 가장 강력한 보호 제도를 갖고 있었을 뿐 아니라, 유연 고용 사례 또한 가장 많았던 나라이다. 네덜란드의 유연 고용률은 1983년의 5.8%에서 1998년에는 약 12%로 상승했다(중앙통계국, CBS, 웹메거진).

노동시장 유연성 제고를 위한 가장 대표적인 조치는 1998년의 「유연안정성에 관한 법률」의 도입으로, 이 법률은 노동법규에 지대한 영향을 끼쳤다. 이 법률은 한편으로는 해고 규정을 근본적으로 개정하여 정규직 고용을 한결 유연하게 하는가 하면, 다른 한편으로는 유연 고용 근로자의 직업 안정성을 강화하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

- ① 해고통지 기간을 단축하고 간소화한다.
- ② 경제적 · 기술적 · 조직상의 사유로 인한 해고 절차를 단축한다.
- ③ 기업은 과거보다 임시고용 계약을 더 늘릴 수 있다. 기간제 고용 계약은 이제 사전 통고 없이 최대 3년까지 2차에 걸쳐 갱신할 수 있다.
- ④ 일련의 연속된 임시고용 계약은 일정 조건하에 영구 고용 계약으로 변경한다.
- ⑤ 근로자와 임시취업소개소 간의 합의는 고용 계약으로 간주한다.
- ⑥ 이른바 대기계약(on call contract) 근로자에 대한 보호 제도는 동 근로자에게 최저임금 요구권을 부여하고, 또 일정 조건하에 기간제 고용 계약을 체결할 권리를 부여하는 방향으로 이를 개선한다.

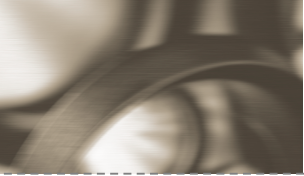
사회고용부는 2000~2001년에 이 법률을 평가하였으며, 2004년 4월 1일에는 노사 대표로 구성된 '노동재단(Labor Foundations)'에서 동 평가에 대한 의견을 제시했다. 동 평가에 의하면 무엇보다 1998년과 2000년 사이에 임시 근로자가 감소하였으며, 대기계약 근로자와 임시 근로자의 법적 지위가 다 같이 개선된 것으로 나타났다. 고용주들의 보고에 의하면 「유연안정성에 관한 법률」의 광범위한 적용 가능성에 따라 임시고용 계약의 활용도가 증가한 한편, 임시고용 계약이 영구 계약으로 전환된 건수도 상당한 양에 이르는 것으로 나타나고 있다. 고용주들은 또한 새 법률에 적응하기 위하여 필요한 일시적 비용 등 행정 비용이 증가했다고 보고하고 있다. 한편, 변경된 해고 절차는 실제로 해고를 더 쉽게 하는 데 도움이 되지 못했다.

사회보장 급여 삭감

네덜란드는 1950년대와 1960대에 걸쳐 후한 사회보장 제도를 도입하였으나 경제위기와 인구 노령화에 따른 재정 지원 요인의 증가로 계속 유지해 나갈 수가 없었다. 그 후 실업보험제도와 사회보장수당제도는 다 같이 다음 두 가지 측면에서 대폭적인 수정이 가해졌다.

- ① 급여 조건의 강화 : 실업보험의 경우 1987년, 1991년 및 1995년에 보험금 수급 자격을 변경하여 수급자는 일정 기간 근로를 해야만 보험금 수급 자격을 취득할 수 있게 하였다. 「국가지원법」에서는 보험금 수급 대상자 종류에 따라 각기 다른 기준을 적용하였으나, 1996년에 이를 개정하여 지원이 필요하되 일을 할 수 있는 자는 누구나 노동시장 참여를 통한 소득 확보 노력을 해야 한다는 일반 원칙으로 대처하였다. 다만, 청년 실업자에게는 다른 기준이 적용된다. 청년 실업자는 노동장려제도에 적극적으로 참여하는 경우에만 사회지원금을 받을 수 있다.
- ② 급여액의 감축 : 1987년 사회보장제도에 대한 일대 개혁에 따라 실업급여를 최종 임금의 80%에서 70%로 낮추었다. 또, 1965년 제정 「국가지원법」에 대한 1996년도 개혁에 따라 사회지원수당을 독신자의 경우 최저 소득의 70%에서 50%로 축소하고, 독신 부모의 경우는 90%에서 70%로 낮추었다.

1990년대 초에는 당시까지 노동시장의 주요 도피처 중의 하나였던 장애보험에 대한 개혁이 시작



되었다. 사용자와 근로자 모두 정리해고를 피하기 위하여 이 보험을 활용하고자 하였다. 근로자에 대한 장애인 지정 여부는, 의사의 도움을 받아 일정 조건하에 이루어진다 하더라도, 결국 기업의 손에 달려 있었기 때문에, 장애보험금 수급자 수가 1980년대에 엄청나게 늘어났었다. 1993년 현재 장애보험 수급자 수는 전체 근로자의 9% 이상을 차지했다. 1987년에는 광범위하고도 점진적인 개혁이 시작되어 지금까지 진행 중인데, 그 결과

- ① 보험급여액과 급여 기간이 줄어들었다.
- ② 보험금 수급 자격이 강화되고, 사용자는 과태료와 경력 등급제로 인해 보험 제도에 대한 비용 부담이 점차 늘어났다.
- ③ 동 보험 제도의 악용 책임이 있는 사회 주체들은 동 제도 참가자로서의 자격을 박탈당했다.
- ④ 예방과 재취업 지원에 더욱 중점을 두었다.
- ⑤ 건강진단 방식 개선을 위한 조치를 취했다.

이러한 모든 개혁 조치들은 지속 가능한 감축 효과를 거두지 못했다. 아주 최근인 2003년에 와서야 비로소 7년 만에 보험 수혜자의 수가 감소했다. OECD의 '네덜란드 경제 보고서 (2004)'에 의하면 이러한 결과는 부분적으로만 최근의 제도 개선 조치에 따른 것으로 나타났다. 이들 제도 개선 조치는 감시 강화에 관한 2002년도 법률, 5개 공공 '장애보험금 지급사무소'의 단일 사무소로의 통합, '장애보험' 등급상의 경력 등급 효과 등이 그것이다. 감소의 다른 원인은 순환적인 것으로 보인다. 즉, 냉각되고 있는 노동시장에서는 근로자들이 직장을 잃는 것을 두려워하기 때문에 질병 사례가 줄어드는 것이 보통이다. 가장 최근에 이루어진 전국 노사정 협약(2004년 가을)에는 새로운 개혁 조치들이 포함되어 있는데, 그 중 제일 중요한 것은 완전 장애인과 부분 장애인 각각에 대하여 적용할 두 개의 별도 기준을 도입한 것이다.

적극적 노동시장정책

사회보장제도 개혁의 요체는 구직 활동 및 취업 의사와 관련하여 급여 대상자의 의무를 강화하는 것이다. 이것은 한편으로는 한층 엄격한 제재를 가하는가 하면, 다른 한편으로는 적극적 노동시장 정책 확충을 통해 그 목표를 달성하고자 하는 것이다. 적극적 노동시장정책은 1970년대 초부터 줄곧

네덜란드 노동시장정책의 한 특징이 되고 있으나, 그 성격은 수요자 중심(공공부분 고용, 임금 보조, 세금 감면 등)에서 공급자 중심(급여 대상자의 적극적 구직활동 및 적극적 정책사업에의 참여 의무)으로 변화해 왔다.

재취업 지원에 더욱 중점을 두는 주요 정책으로는 2004년도 「근로 및 지원에 관한 법률」에 반영되어 있는데, 이 법률에서는 복지수당 지급에 대한 재정 책임을 지방자치단체가 전적으로 지도록 하고 있다. 이 조치는 지방자치단체로 하여금 복지수당 지급 대신 재취업 지원을 선호하도록 유도하게 될 것으로 기대된다. 그것은 배정된 재취업 지원 예산 중 불용액은 반납해야 하지만, 사회보장급여 예산 불용액은 자체 활용할 수 있기 때문이다.

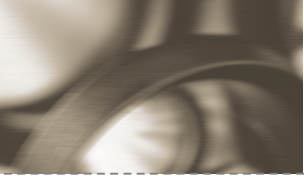
종래에는 적극적 정책사업에 대해 ‘공공 고용청(Public Employment Service)’이 조정 업무를 맡았지만 최근에는 이를 바꾸었다. 더욱 일관된 복지 급여 체계와 사업 활성화를 위하여 종전의 ‘공공 고용국(Public Employment Office)’을 분리하여 공공기관인 기초 고용지원기관(‘근로 및 소득 센터’)과 민영화된 재취업 지원 회사로 나누었다. 이 재취업 지원 회사는 재취업 촉진을 위한 계약에 있어 여타 상업적 재취업 지원 회사들과 경쟁하게 된다.

■ 노사관계

위에서 논한 개혁 조치들은 대부분 각 사회 주체들과의 긴밀한 협조하에 소위 ‘플더모델’이라고도 부르는 네덜란드 ‘협의 경제’의 틀 속에서 진행되어 왔다. 정부와 사회 주체들 간의 이러한 협의 전통은 제2차 세계대전 직후 다음과 같은 두 개의 중요 협의기구가 창설되면서부터 시작되었다.

- ‘노동재단(Labor Foundations)’ (1945): 노동조합 연맹들 및 사용자 단체 연맹들로 구성된 민간 조직
- ‘사회경제위원회(Social Economic Council, SER)’ (1950): 노사정 3자로 구성된 공공 자문 기구

‘노동재단’과 ‘사회경제위원회’의 발족으로 노동조합 및 사용자 단체와 정부가 사회·경제적 문제, 특히 임금 문제에 관하여 정기적으로 협의하는 경제 질서 체제가 탄생하게 된 것이다. 이에 따라 사회 주체들은 제반 사회·경제적 의사 결정과 복지국가 건설에 지대한 영향을 미쳤으며, 또한 정부는 종종 ‘사회경제위원회’의 권고에 크게 의존하곤 했다. 이와 같은 협의 분위기에서 파업은 자주 일



어나지 않았다.

1990년대 초에 와서 협의경제 체제는 사회 주체들이 장애보험제도를 정리하고 근로자의 도피처로 사용하거나, 자신들이 ‘공공고용사무소’의 공동 운영자 역할을 수행함에 따라 위기를 맞게 되었다. ‘정치력’을 발휘하라는 청원이 잇따랐으며, 사회 주체들과는 예컨대 ‘사회경제위원회’의 강압적 권고를 폐지하고, 그들의 장애인 보험 법규 집행상의 역할 및 ‘공공고용사무소’ 공동 운영자로서의 역할을 축소함으로써 일정한 거리를 두게 되었다. 이들 조치에서는 그러나 노동시장 형성 및 후속 사회 개혁에서 사회 주체들의 역할을 결코 배제하지 않았다. 실례로 「유연안정성에 관한 법률」은 거의 전적으로 동 문제에 관한 1996년도 ‘노동재단’의 권고에 따른 것이다. 한편, 사회 주체들의 역할에 관하여 특히 집권 진보 정치인들이 표명해 온 최근의 의혹도 최근의 대규모 노조 시위와 (약간의) 노조 조합원 숫자 증가에 따라 사라져버렸다. 2004년 가을 정부와 사회 주체들간에 체결한 합의 사항은 광범위한 사회 개혁 의제를 담고 있을 뿐 아니라, 노동조합 요구 사항도 크게 반영하고 있다.

네덜란드 노사관계의 주요 과제는 분권 문제이다. 특히 사용자들은 기업 차원의 맞춤형 단체협약을 선호한다. 분권화는 입법을 통해서 뿐만 아니라(예컨대 「근로시간에 관한 법률」과 같이 법 규정을 벗어난 단체협약 체결의 용인), 실제적으로도 어느 정도 행해지고 있다(산별 단체협약의 틀하에 기업 별 또는 근로자 개인별 협약 체결 가능). 그럼에도 불구하고 역시 중요한 것은 전국단위 및 산별협약이다(최근 20년 동안 산별협약 적용률은 계속 80%를 차지하고 있다).

■ 향후 전망

개혁은 아직도 진행 중이다. 사회보장급여, 특히 고용보험 및 장애보험 급여에 대한 추가 삭감 조치가 뒤따를 것이다. 또한 명예퇴직제도는 빠르게 진행되고 있는 인구 노령화와 고령자의 노동시장 참여를 장려해야 할 필요성에 비추어 현재 논란의 대상이 되고 있다. 현 정권에 참여하고 있는 진보 정치인들이 최근 사회 주체들을 이 문제 논의에서 제외시켜 그 유명한 네덜란드식 ‘폴더모델’을 폐지하려고 맹렬히 시도했지만, 현재 상황은 다른 방향으로 흐르고 있는 것 같다. 2003년에 어려운 협상 과정을 겪고 또 2004년 춘계 협상이 실패로 끝난 후 노동조합들은 2004년 가을 대규모 시위를 벌이는 등 오랜 만에 자신들의 목소리를 높였다. 그 후 정부의 제의로 협상이 재개되어 새로운 사회협약이 체결되었다. 이 협약은 장애보험제도에 관한 「사회경제위원회」의 2002년 및 2004년도 권고안을 받아

들이고, 또 실업보험제도의 추가 개혁에 관한 사회경제위원회의 권고를 요청하는 내용의 중요 임무를 동 위원회에 부여했다. 사회 주체들이 협상 테이블이나 협약 시행 과정에서 사라지지 않을 것이라는 또 다른 징조는 최근 발케넨데 총리의 연설에서 나타나고 있다. 발케넨데 총리는 이 연설에서 근로자 보험(실업보험 및 장애보험)을 사회 주체들의 책임하로 되돌려 놓을 것을 호소한 바 있다. **KLI**

참고문헌

- Kaar, R. van het, Flexicurity Act makes major changes to labour law, [www.eiro.eurofound.eu.int, nl9901117f](http://www.eiro.eurofound.eu.int/nl9901117f).
- Kaar, R. van het, Pay freeze agreed for 2004/5, [www.eiro.eurofound.eu.int, nl0310103f](http://www.eiro.eurofound.eu.int/nl0310103f).
- OECD, Economic Survey of the Netherlands, 2004, OECD Policy Brief, May 2004
- Schaapman, M, Tripartite autumn agreement covers broad social reform agenda, [www.eiro.eurofound.eu.int, nl0411102f](http://www.eiro.eurofound.eu.int/nl0411102f).
- Sociaal Economische Raad, Working on occupational disability. Policy proposals, http://www.ser.nl/_upload/databank_engels/2002_05.pdf
- Sociaal Economische Raad, SER advisory report on the Cabinet's disability's policy, www.ser.nl/_upload/databank_engels/2004_02.pdf
- Sociaal Economische Raad, Evaluation of cabinet's proposal to modify eligibility requirements for benefits under the employment insurance act, www.ser.nl/_upload/databank_engels/2004_11.pdf
- Struyven, L. & G. Steurs, The competitive market for employment services in the Netherlands, OECD, DELSA/ELSA/WD/SEM (2003) 13.