

한국노동연구원 초청

빔 콕 전 총리¹⁾ 내한, 네덜란드 사회적 협의에 관한 강연 : 바세나르 협약을 중심으로

양윤정 (한국노동연구원 국제협력실)



빔 콕(Wim Kok) 네덜란드 전 총리가 지난 5월 24일~6월 1일간 한국을 방문했다. 한국노동연구원 초청으로 내한한 빔 콕 전 총리는 체류 기간 동안 국내 정부, 노동계, 재계, 학계 인사들을 두루 만나고, 노사정 대표자들과의 간담회, 대중 강연회, 대담 및 인터뷰 등 packed 일정을 소화해 가면서 네덜란드 사회적 대화의 경험을 한국에 전달했다. 빔 콕 전 총리가 소개한 네덜란드의 사회적 협의 내용을 종합적으로 정리해 본다.

1980년대 초 네덜란드가 겪었던 경제위기를 극복하는 데 결정적인 공헌을 했으며, ‘폴더 모델’²⁾의 중심가치인 사회적 협의주의의 분수령이 된 것으로 평가되는 1982년 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)은 협약 체결 배경과, 성공 여부, 그리고 그 이후의 변화 등 세 부분으로 나누어 설명될 수 있겠다.

1) 빔 콕 전 총리는 1961년부터 25년간 네덜란드노동총에서 활동하면서 1982년 네덜란드노동총 위원장으로 바세나르 협약을 체결했고, 1986년 이후에는 노동당 대표, 재무장관, 2회에 걸친 총리(1994~2002년)로서, 노사정 대타협 및 폴더 모델을 만들어 ‘네덜란드의 기적’을 일궈낸 주역이다. 2003년 4월에는 네덜란드에 단 7명뿐인 명예장관(중신 국가고문 격)에 임명되었으며, 현재 ING그룹, KLM, 로열 더치 셸(Royal Dutch Shell) 등 민간기업의 상임고문으로 활동하면서 정치·사회적으로 영향력을 발휘하고 있다.

■ 바세나르 협약의 배경

경제위기

제2차 세계대전 이후 점진적으로 복지국가를 재건해 온 네덜란드는 1960년대 경제적인 번영으로 유럽에서 손꼽히는 사회복지제도를 구축했다. 그러나 1970년대 들어서면서 석유가 인상에 따른 세계적 경기침체 속에서 풍요로운 사회복지제도 속에서 임금과 물가의 급격한 상승, 높은 조세부담과 노동비용으로 말미암아 경쟁력이 취약해지고 있었다. 1970년대 발견된 북해 가스전은 경제위기 의 식보다도 국민들의 기대감을 높여 1980년대 초에 이르러서는 사회복지제도에 의존하는 계층의 증가, 방만한 재정적자 확대, 높은 조세와 노동비용, 노동참여율의 하락과 실업률의 상승(특히 20%에 육박한 청년실업의 심각성) 등 소위 '네덜란드 병'을 앓게 된다. 이러한 위기 속에서 네덜란드의 노(勞)와 사(使)는 1982년 임금인상 억제와 노동시간 단축을 통한 일자리 창출을 주내용으로 한 사회적 협약(바세나르 협약)을 맺으면서 돌파구를 찾게 된다.

사회적 협의의 전통

바세나르 협약과 같은 사회협약이 어느 한 순간에 이루어진 것이라고 이해해서는 곤란하다. 이러한 협약이 가능했던 것은 반세기 이상 거슬러 올라가는 네덜란드 사회적 대화의 전통을 먼저 이해해야 한다. 네덜란드는 기업, 산업, 나아가 범국가 차원에서 상호 신뢰와 존중을 바탕으로 한 사회적 대화와 협의의 전통을 갖고 있다. 이는 제2차 세계대전 이후 창설된 노동재단과 사회경제협의회이라는

2) 1982년 바세나르 협약을 이끌어낸 네덜란드의 노사정 협의 체제. 이를 통해 마이너스에서 플러스 성장으로, 노사갈등에서 노사합의로의 경제·사회적 변화를 일구어냈다.
'폴더'는 '간척'이라는 뜻으로, 국토 대부분이 해수면보다 낮아 국민이 협동·단결하여 간척지를 개척하던 전통에서 유래.

두 개의 협의기구 외에 각 기업내 직장평의회에서도 드러난다.

- **노동재단**(Labor Foundation, StAr) : 1945년 창설. 노사대표 각 10인으로 구성된 민간조직. 중앙 집권적 단체교섭의 장이기도 하며, 1960년대 초까지 활발한 역할 수행.
- **사회경제협의회**(Social Economic Council, SER) : 1950년 창설, 노조 연맹, 사용자연맹, 정부가 지명한 독립적 인사 등 노사정 삼자 대표 각 15인 등 총 45명으로 구성(1990년 이후 각 11인, 총 33명으로 축소)된 공공자문기구. 정부는 정책을 의회에 상정하기 전에 SER의 법적·정책적 자문을 구함.
- **직장평의회**(company work councils): 과거 사용자들은 직장평의회를 통한 노조의 과도한 경영참여가 위협이 될 것이라고 생각했으나, 점차 그 인식을 바꾸어, 회사에 헌신적이고 적극적인 근로자가 직장평의회 대표로 있는 것을 회사 자산으로 여기게 됨. 회사의 미래 발전을 함께 생각하는 장이 된 직장평의회는 단위 사업장 차원의 상호 존중과 협력정신에 기반한 네덜란드의 협력적 노사관계를 대표하고 있음.

법에 의한 임금동결의 위협

경제위기에 직면한 네덜란드 정부는 '입법을 통한 임금동결'이라는 카드를 쥐고 임금인상과 물가인상의 악순환을 끊고자 했으며, 이러한 정부의 임금동결 카드는 노사에게 자율적 협의를 통해 일정한 양보를 이끌어내도록 압박을 할 수 있었다. 바세나르 협약이 체결되기 3년 전인 1980년에 네덜란드 정부는 국회의 동의를 얻어 합법적 임금동결을 결정했으며, 특히 물가와 연동된 임금인상도 금지된 적이 있었다. 이와 같은 정부의 합법적 임금동결정책에 대해 노조는 대규모 시위를 벌였지만 효과가 없었으며, 국민들의 지지도 받지 못했다. 1982년 네덜란드 정부의 '합법적 임금동결'을 앞두고 노동조합은 중요한 전략적 선택을 해야 했다. 임금동결을 강행하려는 정부의 의지 앞에서, 당시 네덜란드노총(NVV) 위원장이었던 빔 콕(Wim Kok)은 과거의 실패를 반복하기보다는 노조 스스로 임금안정을 결정하는 쪽을 택했다. 또한 사용자와의 협상을 통해 그 대가로 근로시간 단축, 젊은 실업자들에

대한 훈련기회의 확대 등을 얻어내고 이러한 내용을 바세나르 협약에 반영할 수 있었다.

당시 사용자측은 크게 두 부류로 나뉘었는데, 안이하게 정부의 법적 임금동결에 기대려는 사용자들은 소수였고, 그보다는 노사 자율적인 협의를 통해 협력적인 노사관계를 유지하려는 ‘현명한’ 사용자들이 다수였으며, 노조는 이들과의 상호신뢰를 바탕으로 바세나르 협약을 맺기에 이른 것이다.

■ 바세나르 협약의 성공

임금안정과 노동시간 단축을 통한 고용창출 및 이를 통한 경제회생을 목표로 노사간에 합의한 바세나르 협약의 실제 문구는 비교적 간단하다. ‘고용정책에 관한 일반 권고’라는 제목의 바세나르 협약은 근로시간 단축, 시간제 근로의 활용, 청년실업 해소 노력 등 다양한 일자리 배분 방법을 포괄하는 접근방법을 사용할 것을 권유하고 있으며, 정부에는 노사가 만든 권고안을 토대로 자유롭게 협상할 수 있도록 모든 지원을 다할 것을 요청하고 있다.

바세나르 협약은 반대가 전혀 없이 순탄하게 이루어진 것은 아니다. 경제위기 속에서도 꾸준히 이익을 창출하고 있던 기업의 근로자들과, 신분이 보장되고 경제위기의 영향을 비교적 덜 받는 공무원들은 반발했다. 그러나 임금을 안정시키고 일자리를 창출하지 않으면 1~2년 내 더욱 어려운 위기에 봉착할 것이 뻔한 상황에서 바세나르 협약은 네덜란드노총의 의사결정기구인 노총위원회(Federation Council)에서 압도적 다수의 지지를 얻었다. 당장 위기의식을 갖고 있지 않았던 다수의 일반 대중에게도 임금을 억제하고 사회보장제도를 개혁하는 것이 인기있는 정책은 아니었다. 노동조합이 고통스런 양보교섭을 해야만 했다. 그러나 추후 일자리 창출 등 성공이 가시화되면서 범국민적인 지지를 얻게 되었다.

네덜란드의 사회적 협약은 노사간의 합의에 기초하고 있으며 합의의 이행 보장에 대한 법적 구속력이 있는 것은 아니었다. 다만, 노사는 상호 신뢰를 저버리지 않으려 노력하며, 정부는 공식적 당사자는 아니었지만 노사간의 합의를 존중하며, 그 사회·정치적 영향력을 인정하고 정책에 100% 수용함으로써 그 효력이 발생하게 되었다.

한편, 바세나르 협약의 성과가 협약 조인 후 바로 가시화된 것도 아니었다. 1980년대 초 실업자 수

는 여전히 1년에 15만~20만 명씩 증가하고 있었다(네덜란드 인구의 3배인 한국으로 치면 매년 45만~60만 명의 실업자가 새로 발생한 셈이다). 그러나 1982~85년간 실질임금 9% 하락을 통한 수출 가격경쟁력의 회복, 1984년 대부분의 업종별 교섭에서 주당 근로시간 38시간으로 단축, 1985년까지 물가연동 임금인상 제거의 폐지 등을 통해 점진적으로 일자리 창출이 성과로 나타나면서 바세나르 협약의 성공이 가시화되었다.

이 시기의 일자리 창출은 대부분 파트타임 일자리가 차지하고 있는데, 중요한 점은 이들 시간제 근로자들이 거의 대부분 정규직으로서, 풀타임 정규직과 비교하여 시간비례적으로 동등한 대우를 받고 있다는 것이다. 일과 가정 또는 레저 사이에서 시간을 유연하게 쓰려는 근로자들에게 인기이다. 단기계약을 통해 유연성을 도모하기 위한 파견근로자들에게도 단체협약 및 최저임금과 같은 법적 보호가 역시 적용된다. 또한 단체협약을 통해 파견노동자 등 비정규직에게도 '동일노동 동일임금'이 적용되어 정규직 노동자들과의 차이가 크게 벌어지지 않았다.

네덜란드는 국내총생산(GDP)의 약 50%가 수출입에 관련된 개방경제(open economy)이며, 노조를 포함한 모든 네덜란드 국민은 싫든 좋든 세계경제의 요구를 받아들여야 한다는 것을 잘 알고 있다. 이에 따라 평생직장보다는 고용의 안정성 및 재고용의 가능성을 추구하게 되었고, 이는 근로자 스스로가 평생교육 및 훈련을 통해 자신의 고용가능성(employability)을 향상시켜야 한다는 것을 의미한다. 다시 말해서, 근로자 스스로 유연해져야 하며, 변화에 적응할 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 사회적 분위기 속에서 파트타임이나 파견근로는 네덜란드 사회에서 정상적이고 보편적인 근로형태로 정착되면서 노동의 유연성이 확보되었다.

바세나르 협약이 경제에 미친 긍정적인 영향은 1990년대 후반까지 지속되었는데,³⁾ 이에는 정부의 정책 역시 한 몫을 했다. 정부는 얇아진 월급봉투 대신 세금 및 사회비용 부담을 줄여 그만큼의 구매력을 증가시키는 방향으로 재정정책을 폈다. 이는 동시에 고임금 또는 반대로 저숙련 근로자를 채용하는 사용자들을 지원하기 위한 정책으로 활용되기도 하였다. 생산성은 떨어지지만 일하고자 하는 의욕이

3) 이는 물론 단지 바세나르 협약만의 효과는 아니다. 1982년 말의 바세나르 협약 이후에도 1993년 신노선 협약(New Course), 1995년 유연안전성(flexicurity) 협약 등 수차례 사회적 협약과 대화가 계속되어 왔다.

있는 근로자들에게는 사회보장기금 등으로부터의 임금지원, 고용혜택 보장 등을 통해 최대한 많은 사람들이 노동시장에 참여할 수 있도록 일자리의 기회를 제공하는 노동시장정책 역시 뒷받침되었다.

■ 바세나르 이후 사회적 파트너십

최근의 경제침체 및 새로운 시대의 도전

바세나르 협약 등 노사정의 공동노력으로 1990년대 초에 이르면 네덜란드의 실업률은 매우 낮아져 실업과 일자리 부족의 문제보다는 오히려 노동력 부족이 문제로 지적되었다. 숙련노동의 부족은 다시 임금인상을 부추겼으며, 이는 네덜란드 국가경쟁력의 약화로 이어졌다. 1990년대 말과 2000년 이후 경제성장률은 점차 하락하기 시작하여 2003년 급기야 마이너스 성장을 기록, 1980년대 초 이후 최악의 경기침체를 경험했다. 이에 따라 2003년 임금동결 합의, 2004년 가을협약 등 일련의 사회적 협의를 통한 돌파구를 마련하고자 하는 노력이 계속되고 있다. 내년 정도에 경제가 다시 성장할 것이라는 징후가 보이고는 있지만, 그 성장률은 기껏해야 1.5% 선을 넘지 못할 것으로 예측되고 있으며, 기업이나 소비자 신뢰지수 모두 여전히 낮은 수준에 머물고 있다.

네덜란드는 물론 전 유럽이 단순히 경제성장률의 하락뿐만 아니라 이제 새로운 시대의 도전을 받고 있다. 2000년 3월에 합의된 유럽연합의 ‘리스본 전략(Lisbon Strategy)’⁴에서 나타나 있듯 현재의 경쟁상대인 미국뿐만 아니라 이제 저임금과 고효율성, 하이테크로 무장하고 급격하게 성장하고 있는 중국, 인도를 포함한 아시아 경제와의 경쟁 외에도, 선진국을 중심으로 이미 심각해지고 있는 고

4) 2003년 3월 포르투갈의 수도 리스본에서 유럽연합 15개국 정상들이 합의, 서약한 유럽연합의 장기적 발전전략을 지칭하는 것으로, 2010년까지 미국과의 경제격차를 만회하자는 것을 골자로 한다. 2010년까지 3%대의 경제성장률과 70%대의 고용률을 이룩하는 것을 목표로 세웠으며, 금융과 유통 등 서비스 시장을 하나로 통합한다는 내용을 담고 있다. 그러나 2005년 현재 미국과의 경제격차는 더욱 벌어지고 있으며, 유럽의 노동참가율과 생산성을 감안할 때 과연 목표를 달성할 수 있을지에 대해서는 다소 부정적인 견해가 있다.

령화로 인한 급격한 인구변화는 그것이 노동시장 자체를 축소시킨다는 점에서 더욱 심각한 도전이 될 수 있다.

정부 역할의 중요성

네덜란드 정부는 노사간의 협의에 직접 개입하는 것은 피했지만, 어떠한 정부정책이 노사간의 대화와 협의를 촉진할 수 있는가에 대해 깊은 관심을 가지고 그 촉매제 역할을 충실히 했다. 예를 들면, 노조가 임금인상 억제를 받아들일도록 세금감면을 통해 실질소득을 보장하도록 노력했다. 여성의 경제활동참여율을 높이고 파트타임 노동을 확대하기 위해 정부는 육아시설을 늘리거나 직업훈련의 기회를 확대했다. 뿐만 아니라 노사간의 사회적 협의가 촉진될 수 있도록 비공식적으로 막후에서 다양한 조정 및 정책협의 등의 역할을 수행했다.

한편, 사회보장제도 개혁과 같은 조치는 국민들에게 인기있는 정책이 아니지만 필요하다면 밀고 나가는 정부의 우직함도 때로는 필요했다. 1980~90년대 들어 사회보장제도를 당연한 권리로 향유하고자 하는 도덕적 해이가 만연해 있었는데, 단지 정부재정의 사회적 지출을 줄이기 위해서 뿐만 아니라 사회적 권리와 개인적 책임 사이의 균형 회복을 위해 사회보장제도의 개혁은 필요했다. 실업수당이나 장애수당을 수령하는 사람들이 그것을 당연한 권리로만 받아들일 것이 아니라 일자리의 기회가 주어졌을 때 적극적으로 일을 할 수 있도록 고무하는 것이 또한 정부의 역할이기도 한 것이다.

현재의 상황에 대한 분석을 내놓고 미래의 비전을 제시하는 것 역시 정부가 주도해야 할 중요한 역할 중의 하나이다. 시간의 흐름에 따른 외부환경 변화, 국내외 경쟁으로 인한 주변상황의 변화, 생산성과 노동성 등 미래 산업에 대한 분석과 현재 사회적, 경제적 면에서의 약점 파악 등을 통해 정부는 공식, 비공식적 방법을 총동원하여 현재 및 미래에 대한 분석을 노사 양자에게 제공해 왔다. 노사 양측이 참여와 토론이 활성화될 수 있도록 객관적 분석을 내놓는 것이 정부의 중요한 역할이었다. 이를 위해서는 역시 공식적이든 비공식적이든 노사와 자주 접촉하고 대화하는 기회를 마련하는 것이 중요하다.

사회적 협의는 여전히 유효하다!

물론 네덜란드에서도 사회적 협의가 늘 순탄했던 것만은 아니다. 1980년대 중반 및 1990년대 초반에 노조의 사회경제협의회 참여 중단이 여러 번 있었으며, 갈등의 여지는 항상 잠재하고 있었다. 작년 하반기에는 암스테르담에서 30만 명의 노동자들이 시위하는 등 최근 몇 년 동안 네덜란드 내에서 사회적 긴장이 증대되고 있는 것이 사실이다. 이는 물론 네덜란드가 직면하고 있는 새로운 도전과 개혁 프로그램의 복잡성에 의한 대중적 지지 부재에서 일부 그 원인을 찾아볼 수도 있지만, 한편으로 현 정부가 사회적 대화와 협의 과정을 제대로 이끌지 못하고 있는 점도 문제로 지적되고 있다. 노사와의 협의 없이 의회에서 다수 표만 확보하면 된다는 식의 정부 태도가 대중의 항의와 사회 불안을 야기한 것이다.

결론적으로, 기업·산업·국가 등 모든 차원에서의 사회적 파트너십과 대화의 가치는 여전히 매우 크다고 할 수 있다. 다만, 지난 반세기 이상 지속되어 온 운영방식이나 방향을 현 시대에 맞게 개선하는 것이 필요하다. 1990년대 이후 세계화, 다국적 기업 및 초국가적 기구들의 활동으로 말미암아 일개 국경 내 사회적 파트너들간 대화의 필요성에 대한 회의가 커져가고 있는 것이 사실이다. 그러나 EU의 경우를 살펴볼 때, 작년에 집행위원회 및 이사회에 제출된 연구결과를 보면, 여전히 강력한 노조가 존재하고 사회적 대화의 틀이 든든하게 유지되고 있는 북유럽 국가들의 성과가 그렇지 않은 국가들에 비해 높은 것으로 나타났으며, 이는 항상 대화하고, 정보를 공유하며, 함께 나아가고자 하는 사회적 분위기가 일익을 담당한 것이라고 판단된다.

특히 지도층은 '무엇을, 어떻게, 그리고 왜' 개혁을 하려고 하는가를 모든 관련자 및 그 대표자들에게 알리고, 협의하고, 설득하는 노력을 계속해야 한다. 물론 사회적 협의는 일방통행이 되어서는 이루어질 수가 없다. 상호간에 협조하는 진지한 마음 자세가 중요하다. 상대방을 비난하기 전에 스스로의 태도를 바꾸고 상대방이 말하는 바를 진지하게 경청하는 열린 마음을 갖는 것부터 시작해야 한다. 또한 모든 것을 하룻밤에 이루려고 하는 것이 아니라 한 단계씩 점진적으로 접근해야 한다. 이를 위해서는 공식적이든 비공식적이든 사회적 대화 채널을 마련하는 것이 중요하다. 대화의 내용과 방향, 신뢰와 존중의 정도가 시기에 따라 달라지기는 하지만, 사회적 메커니즘을 통해 현 상황에서 최선의

결과를 이끌어낼 수 있도록 제도적 장치를 만든 것이 네덜란드의 특징이라고 할 수 있다. 따라서 사회적 협의의 제도적 틀(institutional framework)을 만드는 것이 중요하다. 여기서 완전히 합의는 하지 못한다 하더라도 상대방의 의견을 듣고 무엇이 문제인지, 서로 다르게 추구하는 이해가 무엇인지, 상호 대화하는 것 자체가 이미 문제해결의 돌파구를 마련해 주고 있다고 할 수 있다.

■ 한국에의 시사점

사회적 대화는 일회성으로 그치는 것이 아니라 기본적인 대화의 틀을 마련해 전통과 경험을 쌓으며 꾸준히 지속되어야 한다. 한국의 노사정 대화가 성과를 거두려면 우선 노사정 모두 사회적 대화를 가로막는 걸림돌이 무엇인지 파악해 제거해야 한다. 사회적 대화가 주는 이익이 얼마나 큰지를 이해하고 이를 가로막는 장벽을 우선 파악해 제거하는 것이 무엇보다 중요하다는 말이다. 한 국가의 경험을 사회문화적 배경과 전통이 다른 나라에 그대로 옮기는 것은 어렵지만 기본적으로 노사정이 함께 진지한 자세로 대화의 장벽을 제거해 나가는 노력은 어느 나라에나 필요하다.

아시아 지역내 상호의존성의 심화로 인해 다양한 형태의 지역협력체가 마련될 것이며, 이는 한국의 노동시장에도 영향을 미칠 것이다. 그러나 네덜란드와 유럽공동체와의 관계에서 보여지듯이, 그것 자체가 문제가 되지는 않으며, 현실을 직시하고 보다 많은 정보를 공유하며, 공동의 접근방식으로 도전을 함께 극복해 나가면 보다 밝은 미래를 맞이할 수 있을 것이다. **KLI**