

2006년 네덜란드 노동시장 동향 : 근로와 소득 강조

I. Borghouts-van de Pas(네덜란드 노동연구소 상임연구원)

T. Wilthagen(네덜란드 틸버그대학 사회정책학과 교수)

■ 도입

지난 20년간 네덜란드 노동시장정책은 1980년대 말까지 관찰되었던 ‘소득적’ 급여 체제를 강조하던 전통적 경향에서 더욱더 멀어져 왔다. 이제는 분명 급여 의존이 아닌 근로와 소득이 강조되고 있다. 이러한 변화가 가장 명확하게 드러나는 분야는 장애 및 요양 휴가(disability and sickness absenteeism)로, 이는 과거에 소위 ‘네덜란드 병’이 가장 두드러지게 목격되던 분야였다. 현재, 정책 수립자들은 근로 불능 및 장애에 초점을 맞추기보다는 근로 역량과 노동시장 참여를 강화하는 데 목표를 두고 있다. 이 글에서는, 이러한 정책 개혁과 그 역사적, 정치적 배경 및 법률적 내용을 상세히 소개하기로 한다. 지난 세기가 끝날 무렵, 산재 장애급여 수급자의 수는 연간 2만 명 이상 급증하였다. 오랫동안 ‘장애보험법(WAO)’은 장기 실업급여 또는 집단조기퇴직의 형태로 남용되었고, 이에 정부의 개입이 필요하기에 이르렀다.

■ 역사적 배경

네덜란드 장애보험법은 1967년에 발효되었다. ‘근로자 보상법(Ongevallenwet : 직업병과 산재를

뜻하는 “risqué professionnel”에 대한 보상을 목적)과 ‘장애보험법(Invaliditeitswet : 기타 질병과 장애를 뜻하는 “risque social”에 대한 보상을 목적)’은 ‘장애보장법(WAO)’으로 통합되었다. 신설법인 ‘장애보장법’은 산재로 인한 장애의 원인(노동환경 내부 또는 외부의 원인)이 아니라 그 결과가 수급권을 결정하여야 한다는 입장을 취하였다.

네덜란드는 여전히(장애보장법 제정 이후로) “직업병 및 산재”와 “기타 질병과 장애”의 구분이 없는 국가다. 따라서 네덜란드는 직업적 리스크와 사회적 리스크를 위한 법적 보험이 분리되어 존재하는 대부분의 외국 제도와 차이를 보인다. 일반적으로 직업적 리스크는 사회적 리스크에 비해 더 유리하게 취급되지만, 네덜란드의 경우는 그렇지 않다.

‘결속력을 기반으로 하는 지속가능한 사회’는 네덜란드 정부가 근로와 소득 분야의 개혁안을 수립하는 데 있어 지향하는 사회상이다. 질병, 실업 또는 기타의 이유로 소득을 얻지 못하는 국민에게 소득을 제공하는 사회를 의미하기도 하지만, 또한 국민에게 책임을 촉구하는 사회이기도 하다. 실업자 및 장애인들이 최대한 빠른 시일 내에 자립할 수 있는 모든 가능성이 확보되어야 한다. 2006년 1월 1일 장애보험법(WAO)은 「근로능력에 따른 근로와 소득법(WIA)」으로 대체되었다. 새로운 법안이 도입되던 당시, 원인(노동환경 내부 또는 외부의 원인)과 공적 및 사적 당사자에 대해 구분하는 장치를 마련하여야 할 책임에 관한 논란이 있었다. 즉 사용자는 자신의 근로자가 휴일에 스키를 타거나 축구 경기를 하다가 다리를 부러뜨릴 가능성에 대비하여 사회보장료를 납부해야 하는가? 아니면, 근로자 스스로가 그러한 리스크에 대비하여 보험을 가입해야 하는가? 네덜란드 정부는 ‘사회적 리스크’와 ‘직업적 리스크’에 대비하기 위한 별도의 제도들을 재도입해야 할 이유는 없다고 보았다.

한편 정부는 산재장애급여 수급자의 수를 줄이기 위한 조치를 취하여 왔다. 네덜란드 정부의 주된 목적은 노동 참여를 늘리고 실업을 줄이는 것이었다. 이를 위한 우선 과제 중 하나는 산재 장애인의 지속적 증가세를 멈추는 것이다. 네덜란드 정부는 장애인들이 조기에 자립할 수 있도록 독려하고 있다. 장애인들은 비장애인들과 동일한 시설을 이용할 수 있어야 한다. 이것이 가능하지 않은 경우에만하여 특별한 조치들이 필요하다. 정부는 부분 장애를 지닌 이들을 위한 신설법과 재통합 기제들을 도입하였다.

■ ‘근로능력에 따른 근로와 소득법(WIA)’의 세부 검토

장애보다는 노동 능력을 강조하고 있는 WIA는, 산재 장애를 지닌 이들이 조기에 노동시장으로 복귀하여 자신의 장애에 알맞은 (파트타임) 일자리를 찾도록 독려하는 데에 있다.

WIA는 다음의 두 가지 제도로 구성되어 있다.

- 1) 완전 장애인에 대한 소득 제공 제도(Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten : IVA)
- 2) 부분 장애인의 근로 복귀 제도(Werkhervatting Gedeeltelijk arbeidsgeschikten : WGA)

IVA(완전 장애인 대상)

네덜란드 정부는 근로 복귀가 불가능할 정도로 전체적, 영구적인 장애를 지닌 이들에게 합리적이고 지수연동된 소득 제공을 보장하는 것이 국가적 의무라고 본다. 여기서 ‘완전 장애인’이란 소득이 이전 급료의 20%를 초과하지 않는 경우를 가리킨다. 그 비중은 낮지만, 더 이상 일할 수 없을 정도로 건강 상태가 심각한 사람들(병상에 누워 있는 사람들, 시설에 수용되어 있거나 신체적으로 자신을 돌볼 수 없는 사람들, 중증의 정신질환을 앓고 있는 사람들)의 집단이 이에 속한다. 또한, 질병으로 인해 근로능력이 극히 제한되어 있더라도 일할 수 있는 가능성은 약간이라도 남아 있는 사람들도 있다. 보험회사의 의사는 근로자의 근로능력을 판단하고 적절한 일자리를 찾아본다. 그리고 이전의 급료와 비교하여 해당 근로자의 장애 백분율을 정한다. 급료 손실이 80% 이상이 되면 완전 장애로 결정하고, 이때 제공되는 급여는 (최대) 1일 임금의 70%에 해당한다. WIA에 의해, 완전 장애인이지만 그러한 장애가 영구적이지는 않을 수도 있는 사람들은 WGA 제도에 의한 급여를 받을 수 있다. 일정 기간이 경과한 후에 영구적 장애 결정이 내려지면, IVA 제도로 이전할 수 있다.

WGA(부분 장애인 대상)

장애 백분율이 35% 이상이지만 전체적, 영구적 장애가 아닌 사람들은 WGA 급여를 신청할 수 있

다. 이 제도는 부분적 장애인들이 조기에 근로를 재개하거나 남아 있는 소득 능력을 사용하도록(특정 제약을 감안하여 알맞은 일자리를 찾도록) 독려하는 데에 그 취지가 있다. WGA는 임금연계 급여를 제공하는데, 이는 급여기간이 해당 수급자의 고용기록(최대 5년)에 따라 정해짐을 의미한다. 이 기간이 경과하면, 해당 부분 장애인은 일을 하고 있지 않거나 충분히 일하고 있지 않은 경우 ‘후속 수당(follow-up allowance)’을 받는다.

■ 사실과 수치

2005년 현재 네덜란드의 장애인 수는 약 180만 명에 이른다.¹⁾ 이 수치의 출처는 ‘노동력조사(Enquete Beroepsbevolking : EBB)’로서 이 조사에서는 15~64세의 모든 사람들에게 만성 질환 또는 장애를 가지고 있는지 묻고, 그렇다고 답한 이들에게 어떤 종류의 질환 또는 장애를 갖고 있는지 결정하기 위한 질문지를 배포한다. 다음 질문으로, 일하거나 구직할 수 없는 처지에 있는지 묻는다. ‘그렇다’고 답한 사람들은 장애를 가진 것으로 분류된다. 장애를 가진 이들의 절반은 등이나 목에 문제를 갖고 있는 것으로 나타났으며, 3분의 1은 팔이나 다리의 사용에 문제가 있다. 그 뒤를 이어, 정신적 문제가 심한 두통도 가장 빈번하게 언급되는 장애의 하나였다.

다음 페이지의 <표 1>은 네덜란드 전체 인구(15~64세), 장애인의 수, 산재 장애인의 수를 나타낸 것이다. <표 1>에 의하면, 전체 장애인의 44%는 네덜란드 노동시장에서 활동하고 있다(784/1775 * 100%). 15~64세 인구의 경제활동참가율(68%)과 비교할 때, 장애인의 참가율은 낮다.

■ 부분 장애 근로자를 위한 재통합 기제

네덜란드에는 장애인들의 근로 복귀를 지원하기 위한 여러 기제를 마련해 두고 있다. 이 기제들은

1) 2005년 사회보장기관인 UWV는 70만 3천 건의 WAO 급여를 지급하였다. 사회복지급여(Social Welfare benefit)를 수급하는 장애인의 수는 알려져 있지 않다.

〈표 1〉 네덜란드의 (산재) 장애인 수

(단위 : 천명)

	연도	전체 인구 (15-64세)	15-64세 인구 중 장애인의 수	산재 장애인의 수	기타 장애인의 수
15-64세 전체인구	2000	10,728	2,523	1,464	1,059
	2001	10,799	2,570	1,511	1,059
	2002	10,863	2,662	1,755	907
	2003	10,903	2,676	1,762	915
	2004	10,925	2,697	1,786	912
	2005	10,943	2,727	1,775	953
노동력*	2000	7,187	1,381	807	574
	2001	7,314	1,387	816	570
	2002	7,337	1,410	822	588
	2003	7,401	1,436	818	617
	2004	7,398	1,434	819	615
	2005	7,401	1,423	784	639

주 : 노동력은 다음과 같이 구성됨.

- 근무시간이 1주 12시간 이상인 자.
- 1주 12시간 이상인 일자리를 수락한 자.
- 1주 12시간 이상 근무하기를 희망하며, 그러한 근무가 가능하고, 1주 12시간 이상 적극적인 구직활동을 하고 있는 자.

자료 : CBS (네덜란드 통계청(Statistics Netherlands))

사용주체, 즉 근로자와 사용자 중 누가 활용하느냐에 따라 구분된다.

근로자가 활용할 수 있는 기제들은 다음과 같다.

- 1) 사회보장기관인 UWV의 지원
- 2) 직장내 장애인 시설
- 3) 잡코치(job coach)
- 4) 창업 대출(starters credit)

사용자가 활용할 수 있는 기제들은 다음과 같다.

- 5) 무위험 정책(no risk policy)

- 6) 직장내 장애인시설 지원금
- 7) 시범 직장(trial workplace)
- 8) 사회보장분담금 할인

사회보장기관 UWV의 지원

부분 장애가 있는 근로자는 사회보장기관인 UWV의 재통합 지원을 신청할 수 있다. 부분 장애인과의 대화를 통해 재통합 전문가가 재통합 전망을 수립한다. 이 전망을 통해 근로로 복귀할 수 있는 최단의 바람직하고 실현 가능한 방법을 기술한다. 650개의 사설 노동재통합 기관들 중 한 곳을 통해 구직 지원을 받는다. 합의된 내용과 목표를 담은 구체적인 재통합 계획을 수립한다. 사설 노동재통합 기관들은 훈련 제공 및 평가의 기능을 수행할 수 있다.

산재 장애자로 사용자에게 근로를 제공할 수 없는 사람들도 ‘개인재통합제도(individueel re-integratie overeenkomst : IRO)’에 참여함으로써 고용 가능성을 높일 수 있다. IRO는 이용자가 직접 또는 재통합기관이나 사회보장기관인 UWV의 도움을 받아 자신의 계획을 수립하기 때문에 재통합 과정에 대한 결정권이 전적으로 이용자에게 주어진다. 개인재통합제도는 실업자와 장애인이 활용할 수 있으며, 2004년 7월에 도입된 이후로 38,878명이 개인재통합계획을 수립하였다. 2006년 10월에 발간된 제3차 재통합제도 경과 보고서에 의하면, 이 제도의 주된 이용자는 실업자인 것으로 나타났다. 신청건의 68% 정도는 실업자가, 나머지 32%는 산재 장애인이 차지하였다.

〈표 2〉 신청자 유형별 IRO 신청건수(2004~06년)

	산재 장애인	실업자6개월 이상	계
개인재통합계획 신청건 구성	12,848 (100%)	26,994 (100%)	39,842 (100%)
- 기간	428 (3.3%)	536 (2.0%)	964 (2.4%)
- 통과/실시	12,420 (96.7%)	26,458 (98.0%)	38,878 (97.6%)

자료 : UWV 18-5-2006, APE

개인재통합제도에 참여하는 산재 장애인의 46%는 WAO 급여를 받고 있으며, 15%는 ‘청년장애인 급여(Wajong)’를 받고 있다.

직장내 관련 제도

직장에서 장애인시설 또는 지원이 필요한 구조적 산재 장애를 지닌 사람들은 개별적으로 현물 보상 및 보조를 신청할 수 있다. 이러한 기제는 WIA 급여를 신청한 재직 근로자뿐 아니라 질병 또는 장애로 인해 지원 또는 보조기구가 필요한 모든 재직 근로자들도 이용할 수 있다. 제공되는 지원은 개인에 대한 것으로, 해당 근로자는 다른 일자리로 이동시에도 제공된 보조기구 등(가령, 장애인에 맞게 제작된 컴퓨터 키보드)을 가져갈 수 있다.

잡코치(Job coach)

일을 갖고 싶지만 일을 제대로 하기 위해서는 추가적인 지원이 필요한 부분 장애인에 대해서는 잡코치의 지원이 가능하다. 잡코치는 장애인 근로자가 자신의 업무를 성공적으로 수행할 수 있도록 도와주는 고용훈련 전문가를 가리킨다. 특히 업무 수행에 어려움이 있는 정신적, 심리적 장애인들에게는 잡코치가 특별한 도움을 제공할 수 있다. 잡코치의 도움을 받는 부분 장애인은, 1차연도에는 자신의 근무시간 중 최대 15%에 대해 지원을 받으며, 2차연도에는 최대 7.5%, 그리고 이후 연도에는 각각 최대 6%의 지원을 받게 된다.

창업 대출(Starters credit)

자영업 창업을 희망하는 부분 장애인은 ‘창업대출’을 신청할 수 있다. 자영업자는 자신의 근로 조건을 자유롭게 결정할 수 있으며, 자신의 가능성에 맞추어 사업 활동을 조정할 수 있다. 창업대출은 최대 31,113유로까지 유이자로 제공된다.

무위험 정책(No Risk Policy)

앞에서는 장애인 근로자가 근로 복귀를 위해 활용할 수 있는 4가지의 기제를 설명하였다. 이제 부터는 장애인의 고용을 촉진하고 유도하기 위해 사용자에게 제공되는 4가지 기제를 살펴보기로 한다.

가장 먼저 ‘무위험 정책(No Risk Policy)’을 들 수 있다. 사용자는 자신이 고용한 근로자가 질병에 걸리면 적어도 2년간 해당 근로자의 임금을 지속적으로 지급해야 할 의무가 있는 한편, 부분 장애인을 고용한 사용자는 무위험 정책에 대한 권리가 있다. 이에 따라, 사용자는 부분 장애인 근로자가 WIA (건강) 검진 이후 5년 내에 질병에 걸리는 경우 해당 근로자의 임금을 지속적으로 지급할 수 있도록 보상을 받는다.

이러한 ‘무위험 정책’은 WIA 급여를 지급받는 근로자에 대해서뿐만 아니라, 급여 대상자가 아닌 장애인 또는 「근로 및 사회보장법(Wet Werk en Bijstand : WWB)」에 근거하여 사회보장 보조금으로 살아가는 장애인에 대해서도 이용 가능하다. 지자체는 다음의 조건을 충족하는 장애인에 대해 ‘무위험 정책’이 적용되도록 ‘근로와 소득센터(CWI)’에 신청서를 제출할 수 있다.

- 1) CWI에 2년 이상 등록된 자
- 2) 2년 이상 지자체의 관할을 받은 자
- 3) 산재 장애 백분율이 35% 이상인 자

무위험 정책은 산재 장애인을 고용한 사용자의 재정적 리스크를 최소화한다.

직장내 장애인시설 지원금

사용자는 부분 장애인 근로자에게 적합한 근무환경 조성을 위해 직장내에 설치한 장애인 설비에 대해 비용 지원금을 신청할 수 있다. 이 지원금은 사회보장기관 UVW가 지급하며, 근로자가 타 직장 또는 타 사용자에게로 이동시에 가져갈 수 없는 설비에 대해 지급된다. 사회보장기관 UVW는 부분 장애인 근로자가 6개월 이상의 근로계약을 체결해야 한다는 요건을 정하고 있다. 이 제도는 WIA 급

여 수급자뿐 아니라 구조적 산재 장애를 지닌 모든 재직 근로자에게 적용된다.

시범 직장(trial workplace)

사용자는 부분 장애인에게 최장 3개월간 ‘시범 직장’을 제공할 수 있다. 이 기간 동안 근로자는 무보수로 근무하지만 사회보장급여는 지급받는다. UWV는 6개월 이상, 그리고 시범 직장 기간의 시간수와 동일하거나 그 이상의 정규 고용계약 가능성이 있는 경우에 한하여 ‘시범 기간’을 허용한다.

사회보장분담금 할인

부분 장애인에게 일자리를 제공하는 사용자는 (실업 및 산재 장애인 대상) 사회보장분담금 할인을 신청할 수 있다. 할인율은 연 단위로 산정되며 해당 고용계약이 유효한 기간에 대해 적용되지만, 최장 3년으로 한정된다. 정부는 매년 할인율을 결정하며, 관할 기관은 ‘조세 관세청’이다.

■ 보호고용(Sheltered employment)

정신적, 신체적 장애로 인해 정규 노동시장에서 일할 수 없는 사람들은 「보호고용법(Wet Sociale Werkvoorziening : WSW)」에 의해 고용될 수 있다. 보호고용의 목적은, 장애인들이 조기에 자립적으로 근로 생활을 영위해 나갈 수 있는 적합한 (풀타임) 일자리를 찾도록 지원하는 데에 있다. 보호고용법 목표 집단의 대부분은 보호근로 업체에서 근무하고 있다. 정부는 WSW 대상 집단이 보호받는 환경에서 벗어나 정규 사용자가 제공하는 일자리(지원고용, supported employment)로 이동하도록 하는 데 목표를 두고 있다. 보호고용직 대상자를 결정하는 권한은 근로 및 소득 센터에 있다.

2005년 말 현재, 보호고용법에 의해 고용되어 있는 근로자의 수는 99,213명이었다. 다음 <표 3>은 2005년 보호고용법 적용 범위 내의 수적 동향을 보여준다.

〈표 3〉 보호고용법(WSW)에 의해 고용된 자 및 대기자의 수 (1997~2005년)

	연 도	연 초 (명)	연 말 (명)
WSW 대기자 수	1997	23,059	20,638
	1998	20,368	16,125
	1999	16,125	8,651
	2000	8,651	6,570
	2001	6,570	5,715
	2002	5,715	5,745
	2003	5,745	8,435
	2004	8,435	12,925
	2005	13,030	15,375
WSW에 의해 고용된 자의 수	1997	87,224	91,021
	1998	91,021	90,167
	1999	90,167	91,473
	2000	91,473	92,510
	2001	92,510	93,375
	2002	93,375	94,950
	2003	94,950	96,520
	2004	96,520	98,310
	2005	98,292	99,213

자료 : Research voor Beleid, Jaarrapport WSW statistiek 2005, eindrapport.

■ 결론

오늘날 ‘개인 책임’은 네덜란드 노동시장정책의 키워드다. 국민들 스스로가 사회보장 보조금 신청을 받아야 할 상황에 처하지 않도록 할 책임이 있다. 그러나 사회안전망이 필요한 경우에 대해서는 사회보장 혜택이 제공되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 네덜란드는 여전히 장애의 원인(사회적 리스크와 직업적 리스크)을 구분하지 않고 있으며 이것이 급여 지급에 영향을 미치고 있는 몇 안 되는 국가들 중의 하나이다(또는 유일한 국가일 수도 있다).

네덜란드 정부가 취하고 있는 여러 정책적 조치들은 결국 자기 활성화(self-activation)를 촉구하기 위한 것으로 축약되며, 권리와 의무 간에 새로운 균형이 이루어졌다. 네덜란드 정부는 예방의 중요성을 강조하고 있다. 사용자와 근로자는 한 사업장 내에서 질병과 산재 장애의 리스크를 최소화하기 위한 합의를 도출할 수 있다. 또한, 정부는 장애인의 노동 참여를 높이려고 힘쓰고 있다. 사용자와 장애인 근로자가 이용할 수 있는 여러 재통합 기제 및 지원금이 마련되어 있으며, 여기에는 사회보장기관인 UWV의 지원, 직장내 장애인 시설, 잡코치, 창업대출, 무위험 정책, 시범 직장, 사회보장기여금 할인이 포함된다. 이러한 노력에도 불구하고, 장애인이 정규 노동시장에서 일할 수 없는 상황이 발생할 수도 있다. 이러한 경우에 대해 보호고용이 하나의 해결책이 될 수 있다.

이와 같은 장애 및 근로불능에 대한 새로운 접근법은 과거에는 급여제도에만 머물러 있던 개인들을 흡수할 수 있는 노동시장의 역량에 초점을 맞추고 있다. 가령, 사용자가 리스크를 줄이기 위한 채용 정책을 펴고 있어서, 노동시장이 그러한 역량이 부족하다면 해당 개인들은 상대적으로 더 유리한 장애인 제도로부터 덜 유리한 실업과 보조금 제도로 옮겨갈 리스크가 크다. 노조와 일부 정당을 포함하여 여러 관계자들은 이러한 리스크에 대해 언급해 왔다. 이 리스크가 현실로 드러나고 이를 입증할 증거가 있다면, 과거의 '네덜란드 병'은 새로운 네덜란드 기적에 의해서 치료된 것이 아니라 행정적으로 새로운 외양을 갖추었을 뿐이다. **KLI**