

네덜란드식 유연안정성

Ton Wilthagen (네덜란드 틸버그대학교 교수, 유연안정성 연구프로그램 팀장),
Frank Tros (네덜란드 암스테르담대학교 휴고신초하이머연구소 연구원)

■ 머리말

개인과 회사의 변화에 대한 적응력과 능력을 활성화하고 제고하는 노동시장의 새로운 (역동적인) 평형 상태를 찾고자 하는 노력을 ‘유연안정성’이라 부른다. 유연안정성은 노동시장, 업무조직, 고용관계 등의 유연성과 고용안정 및 사회안정 등 안정성을 동시에 또 계획적으로 제고하기 위한 정책전략이라고 할 수 있다.¹⁾ 따라서 유연안정성의 목적은 고용 및 임금안정성을 노동시장, 업무조직, 노동관계의 유연성과 통합하는 것이다. 이러한 접근법은, 유연성은 사용자의 배타적 관심사이고, 안정성은 노동자의 관심사이며, 이 두 가지를 단순히 맞교환하는 것 이상의 의미를 갖는다. 유연안정성 전략을 뒷받침하는 주요 원칙은 유연성의 반대편에 안정성이 있는 것으로 보지 않고, 유연성과 안정성을 상보적(相補的)으로 만들 수 있다는 것이다. 유연안정성 전략은 ‘윈-윈’하자는 데에서 출발해야 한다.

유연안정성 개념은 2007년 12월 5일 유럽연합이사회의 유연안정성에 관한 공동원칙 채택²⁾, 2007년 11월 29일 유연안정성에 관한 유럽연합의회 보고서와 결의문³⁾, 2007년 10월 18일 유럽의

1) Wilthagen, T. and F. Tros (2004), “The Concept of ‘Flexicurity’ : a New approach to regulating employment and labour markets,” *Transfer* 10(2), pp. 166–186.

2) 16201/07, SOC 523 ECOFIN 503

3) 2007/2209(INI)

사회파트너가 발표한 노동시장과 유연안정성에 관한 공동 분석⁴⁾, 2007년 6월 27일자 유럽이사회
의 유연안정성 관련 커뮤니케이션⁵⁾, 2006년 11월 22일자 노동법 현대화에 관한 녹서⁶⁾ 등에 잘 나
타나 있듯이 유럽고용전략(EES)의 주요 정책 개념이 되면서 찬사와 비난을 동시에 받았다.

유럽연합 정책의 기본 틀은 이미 수립되었다고 할 수 있으며, 이제는 유연안정성이 순조롭고 건
설적으로 운영될 수 있도록 해야 할 때이다. 이는 즉 각국 정부 및 사회파트너가 모두 이에 참여해
야 한다는 의미이기도 하다. 이제 해결해야 할 문제는 각각 출발점이 다른 EU 회원국이 어떻게 유
연안정성을 향해 나아갈 수 있으며 어떻게 동일하게 발전할 수 있을까이다. 서로 배우고 벤치마킹
을 통해 이에 대한 답이 제공될 수 있을 것이다. 따라서 일반적으로 ‘유연안정성 국가’로 간주되는
국가의 발달 정도와 특수성에 대해 보다 자세히 알아보는 것이 중요하다. 네덜란드도 ‘유연안정성
국가’ 중 하나이다. 덴마크가 계획하지는 않았으나 유연안정성 시스템으로 진화하였고 또 무엇보다도
안정성 양보 없이 전형(정상) 근로를 유연화한 대표적인 사례라면 네덜란드의 유연안정성 정
책은 다소 계획적으로 발전되었으며, 노동시장의 유연성을 보존하면서 비전형 근로를 정상화한
것으로 평가할 수 있다. 본고에서는 시간제 근로, 기간제 근로, 파견 근로, 생애주기정책의 규정에
대해 살펴봄으로써 네덜란드식 유연안정성에 대해 보다 자세히 고찰하고자 한다. 먼저 네덜란드
노동시장의 성적표에 대해 간략히 평가해 보자.

■ 노동시장의 성적표

덴마크의 노동시장과 마찬가지로 네덜란드의 노동시장은 나머지 EU 회원국과 비교해 보았을
때 고용률은 높고 실업률은 낮게 유지되는 등 매우 우수한 성적을 보이고 있다. 일반적으로 네덜란
드의 고용은 시간제 고용이 매우 많은 것이 특징이다.

유럽연합통계청의 발표에 따르면 네덜란드의 순고용률은 증가 추세에 있다. 2002년에는 노동력
의 74.5%가 고용되어 있는 등 정점에 이르렀다. 당시 고용 증가는 여성고용의 증가가 주원인이었
다. 2002년 이후 다소 하락하여 2006년에는 74.3%의 고용률을 보이고 있다.

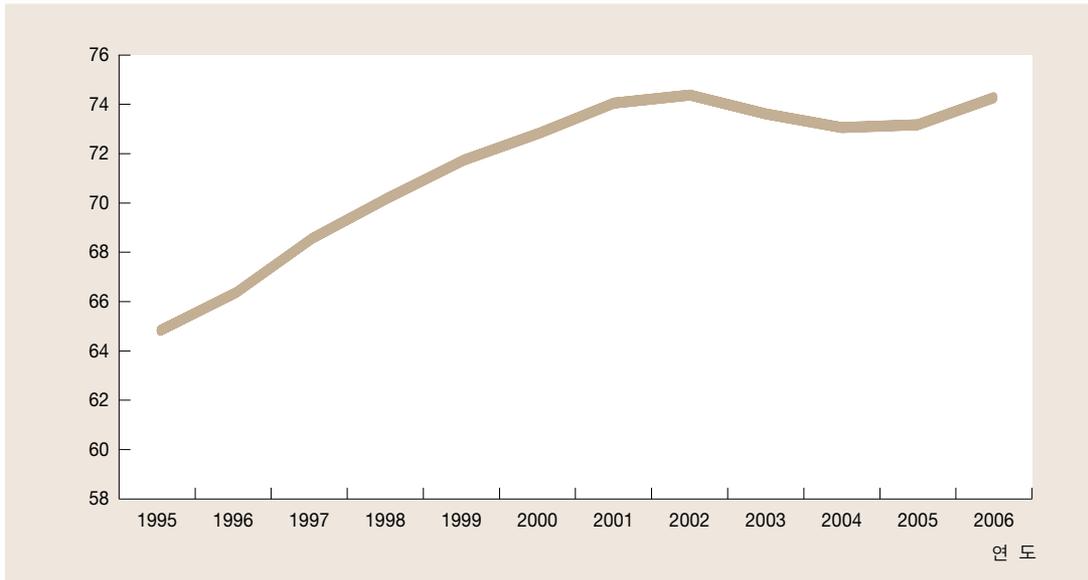
4) Available at <http://www.etuc.org/a/4119>.

5) COM(2007)0359.

6) COM(2006) 708 final.

[그림 1] 고용률 : 1995~2006

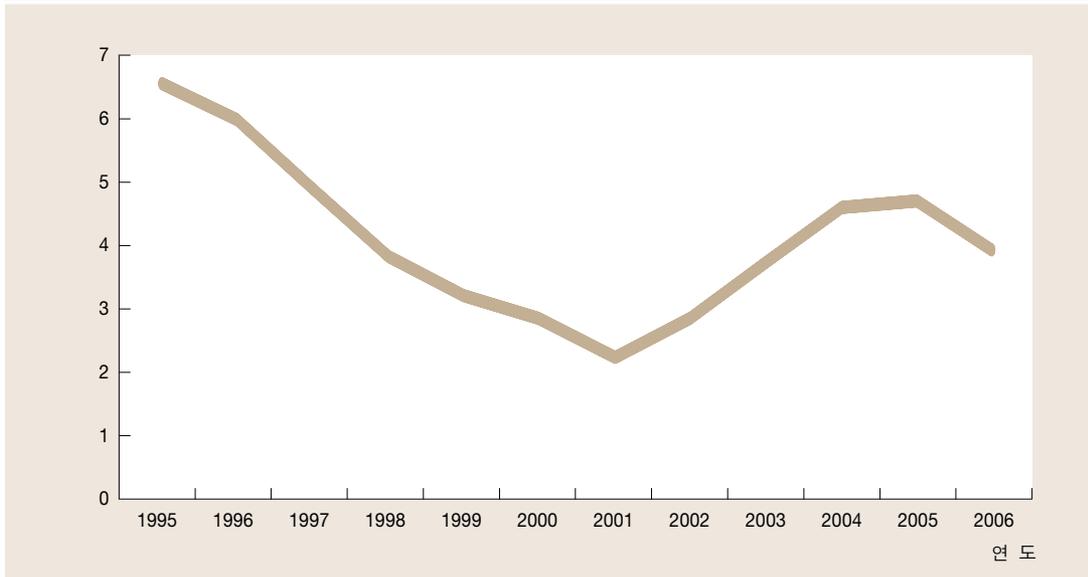
(단위 : %)



출처 : 유럽연합통계청, 유럽공동체 통계청, 룩셈부르크

[그림 2] 실업률 : 1995~2006

(단위 : %)



출처 : 유럽연합통계청, 유럽공동체 통계청, 룩셈부르크

실업률은 1995년 이후 급격히 하락하여 2001년 중반에는 2.2%로 최저치를 기록하였다. 이후 2004년 중반까지는 실업률이 증가 추세를 보였다. 2006년 이후의 상황을 살펴보면 전체 노동력 중 실직인구의 비율은 다시 하락하여 2005년 4.7%이던 실업률은 2006년 중반에는 3.9%로 떨어졌다. 2007년 이후 통계수치(상기 그림에는 포함되어 있지 않음)를 살펴보면 상황은 보다 개선되었다.

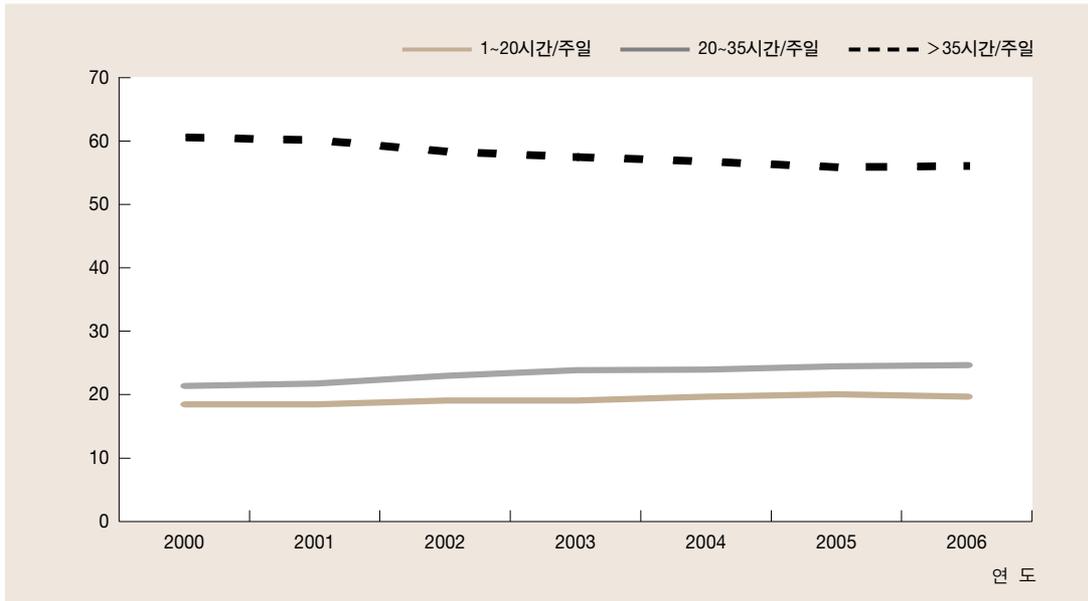
■ 기간제 및 시간제 근로

네덜란드법에서는 시간제 근로자에게 기간비례원칙(pro rata temporis-principle)이 엄격하게 적용된다. 이는 민법하의 노동자의 지위뿐 아니라 사회보장법이나 권리에게도 마찬가지이다. 1990년대 후반 시간제 근로에 대한 네덜란드의 규정은 다른 유럽 국가보다 법적인 발달에 있어 앞서 있었다. 따라서 시간제 근로에 관한 EU지침 등 유럽의 법률이나 정책, 유럽법원의 판결 등으로 인해 네덜란드법에 대대적인 변화가 초래되지는 않았다. 법적으로 기간제 근로자나 시간제 근로자는 개방형 계약이나 전일제 계약 근로자와 동일한 처우를 받았다. 기간제 계약의 경우 지난 9년간 그 숫자가 꾸준히 증가해 왔으나 차이점이라고 할 수 있는 것은 계약이 일정 기간이 경과한 이후 법에 의해 종료된다는 점뿐이다. 이를 제외한다면 기간제 근로자는 상용 근로자와 동일한 권리를 가지고 있다. 시간제 고용은 잘 알려져 있는 바와 같이 네덜란드에서 일반적인 고용의 형태이다. 네덜란드는 EU에서 시간제 고용의 비율이 가장 높다. 또한 EU 회원국 중 자발적으로 이러한 형태의 고용을 선택했다고 응답한 시간제 근로자가 가장 많은 곳도 네덜란드이다.

시간제 일자리를 가지고 있는 고용직 노동력의 비율은 1995년 28%에서 2006년 37%로 증가하였다. 주요 요인은 시간제 계약을 한 여성근로자의 수가 증가했기 때문이다. 또한 지속적인 경제성장과 노동시장 상황 호전 등도 근로자가 시간제로 일할 수 있는 기반을 마련함으로써 시간제 근로의 증가에 기여한 것으로 나타났다. 사용자뿐 아니라 노동자에게도 시간제 근로는 일반적인 것으로 간주될 뿐 아니라 심지어는 바람직한 근로의 형태로 간주되기도 한다. 특히 여성은 시간제 근로를 선호한다. 시간제 근로자 중 20~35시간까지 근로시간이 비교적 긴 근로자가 수적으로 보다 많았다. 다만 이렇게 근로시간이 긴 시간제 일자리와 20시간 미만의 비교적 짧은 시간제 근로 모두가 꾸준히 증가세를 보이고 있으며, 고용직 노동력의 약 20%가 주중 근로시간이 20시간 미만이다.

[그림 3] 노동시장에서 전일제 및 시간제 계약 : 2000~2006.

(단위 : %)



출처 : 네덜란드 통계청, Voorburg/Heerlen.

기간제 근로자와 시간제 근로자 관련법으로는 근로시간에 의한 차별금지법(Wet Verbod onderscheid arbeidsduur : WVOA)과 근로시간조정법(Wet Aanpassing Arbeidsduur : WAA) 등 두 가지가 있다. 근로시간에 의한 차별금지법은 1996년 11월 1일 발효되었다. 차별금지법 발효 이후 네덜란드 민법에 7:648조가 추가되었다. 7:648조에서는 사용인이 차별에 대한 객관적이고 정당한 사유가 존재하지 않는 한 근로시간의 차이로 노동자의 고용계약을 체결, 연장, 해지할 때 차별을 하지 못하도록 금지하고 있다. 이에 상충되는 조항은 무효이다. 사용인이 상기 금지이고 조항에 위배되는 계약을 해지하거나 또는 노동자가 상기 금지 조항에 호소했기 때문에 계약을 해지한 경우 계약 해지는 실효성을 잃는다. 동일한 효력을 가진 조항이 중앙정부 및 지방정부 인사법 제125g조에도 추가됨에 따라 이제 상기 금지 조항은 정부측에게도 적용된다.

인종, 성별 등을 이유로 한 차별 문제를 담당하고 있는 균등대우위원회가 근로시간을 이유로 한 차별금지 준수에 대한 감독 책임도 맡게 되었다.

2000년 6월 1일 발효된 근로시간조정법도 이와 상응하는 중요성을 갖고 있다. 근로시간조정법은 9년간의 정치 협상의 결과물이다. 근로시간조정법은 특정 조건하에서 노동자에게 기존 고용계

약의 조건을 일방적으로 변경할 수 있는 권리를 허용하고 있다. 시간제 근로에 대한 법정권리 확립은 1993년 6월 이후 의회에서 열띤 공방을 이어갔다. 이는 정부가 하원에게 법안을 제출한 1998년 12월 23일까지 지속되었으며 마침내 근로시간조정법이 2000년 6월 1일 발효되었다.

근로시간조정법은 2001년 12월 1일 발효된 ‘일과 가정 양립법’의 일부이다. 일과 가정의 의무를 양립하여 균형을 이루어 간다는 것은 지난(至難)한 과제라는 것은 모두 익히 알고 있다. 새로운 근로시간조정법은 근로시간 조정권을 담고 있으며 이는 단순한 시간제 근로권보다 범위가 넓다. 이는 민법 7:610조에서 정한 고용계약으로 고용되어 있는 노동자뿐 아니라 공법에 따라 임명되는 행정기구의 노동자에게도 적용된다(근로시간조정법 제1조). 이러한 규정의 핵심은 노동자이 근로시간 조정을 요청할 경우 상충되는 업무 또는 부서간 이해관계가 없는 한 이러한 요청을 수락해야 한다는 것이다.

이미 세계에서 시간제 근로의 비율이 가장 높은 국가에서 일방적인 근로시간조정권을 법적으로 보장한 이유에 대해 궁금할 수도 있을 것이다. 이는 무엇보다도 네덜란드 남성의 경우 근로시간 단축을 원하고 있음에도 불구하고 남성의 시간제 근로 비율이 여성보다 크게 낮으며 이러한 불균형이 여성의 일과 가정 양립, 커리어 개발, 성평등 제고에 큰 제약으로 작용하고 있기 때문이다. 또한 대개 법규정은, 말하자면 ‘낙오 방지’를 하는 것으로 단체협약 등으로 이러한 권리를 이미 확보하지 못하고 있는 집단에게 권리를 부여하게 된다. 상사와 근로시간 단축 협상을 하는 남성 근로자의 입장을 강화하게 되면 결국 가정에서 협상을 하는 여성을 도와주는 것이라고 믿는다.

■ 임시파견근로

다른 나라에서와 마찬가지로 네덜란드에서도 노동유연성과 비정규 고용관계에 관한 논란은 노동시장 유연화의 필요성과 한계에 집중되어 있다. 네덜란드에서는 특히 해고에 관한 법과 규정에 대한 논의가 끊이지 않고 있다. 네덜란드에서는 즉 ‘예방적’ 성격의 해고법인 ‘이중제도’가 존재한다. 사용자는 고용계약 해지 통보를 하기 전에 노동임금국(CWI, 일종의 지역 고용안정센터)의 승인을 먼저 얻거나, 하급법원에게 ‘심각한 사유’로 인한 고용계약 청산을 요청하는 청원서를 제출해야 한다. 1980년대 이후 해고승인제도는 기업의 부담으로 작용하고 노동시장 경직의 원인이 된다고 비판받아 왔다. 그러나 이러한 비판을 뒷받침할 만한 경험적 연구는 아직까지 없다. 네덜란

드의 사회고용부가 ‘유연성과 안정성’ 각서를 통해 유연성과 사회안정성 간의 균형을 시도했던 1995년 말 노동시장 유연성과 안정성에 대한 새로운 접근법이 채택되었다. ‘유연성과 안정성’ 각서에는 표준고용관계에서 노동자이 누렸던 해고 보호를 완화하고, 직업알선 행위 관련 임시근로자 파견업체의 허가제도를 폐지하고, 원칙상 임시근로자 파견업체와의 관계가 표준고용계약으로 간주되는 임시파견근로자의 법적 지위를 강화하기 위한 제안과 출발점이 담겨 있다.

당시 네덜란드 연립내각(노동당, 자유당, 사회자유당)에서는 유연성과 안정성 법안에 대한 어떠한 합의도 이루지 못했다. 이후 이에 대해 노동재단에 자문을 구하였다. 노동재단은 제2차 세계대전 이후 설립된 중앙 차원의 협의 및 자문기구이다. 노동재단은 최대 규모의 사용자와 근로자 단체 연맹이다. 사회경제이사회와는 달리 노동재단은 정부측 대표자가 없다. 또한 네덜란드의 협의경제 또는 플더모델(Polder Model)에서 매우 핵심적인 역할을 하고 있다. ‘윈윈’ 협상전략으로 유명한 기관이기도 하다. 노동자와 사용자 모두의 입장에서 윈-윈 전략을 추구하고 그 결과를 구하는 것이 노동재단의 주된 역할이다.

노동재단 산하에서 사용자와 노동자 연맹은 1996년 4월 3일 유연성과 안정성에 관한 세부적인 합의를 도출해 냈다. 또한 사용자단체, 노동조합, 비영리 고용알선센터인 스타트(START)는 새로운 법이 발효된 이후 임시파견근로자의 법적 지위를 규제하기로 합의한다. 이후 5년간 유효하게 되는 단체협약에도 합의한다. 1997년 3월 7일 ‘유연성과 안정성법안’은 임시근로자 파견업체 허가제를 폐지하는 ‘중개인을 통한 근로자 배분법안’과 함께 네덜란드 하원에 제출되었다. 이후 새로운 법안은 신속하게 처리되어 1999년 1월 1일 발효되기에 이른다.

이로 인해 임시근로자 파견업체의 허가제도가 폐지되었다. 핵심 근로자를 위한 권리는 소폭 줄어든 반면, 유연성 있는 노동력에게는 보다 많은 권리가 부여되었다. 반면 기간제 계약(의 연장)의 여지가 보다 많이 생겼다. 1999~2003년, 2004~2009년에 해당하는 임시근로자 파견업체의 단체노동협약이 주요 역할을 수행했다. 임시파견근로자는 재직 기간에 따라 파견업체와 기간제 또는 상용계약을 체결할 수 있는 권리와 연수(개인 예산) 및 연금을 받을 수 있는 권리를 갖는다. 동일 기업에서 26주 이상 근무한 경우 임시파견근로자도 해당 기업의 직원과 동일한 임금을 받을 권한을 갖는다. 채용 기업은 채용과 해고에 드는 비용은 절감할 수 있지만 자체 직원보다도 임시근로자에게 지급하는 비용이 더욱 높게 된다(파견업체 비용이 파견근로자의 임금 외에 추가로 발생한다). 일반적으로 파견근로자의 30%가 1년 내에 상용 일자리를 구하게 되며 그 외 파견근로자(특히 학

생)는 상용 일자리를 원하지 않는다.

지면의 한계로 본 법안의 효과에 대한 경험적 증거에 대해서는 언급하지 않기로 한다(현재까지 세 차례의 평가가 수행되었다). 지금으로서는 이러한 유연안정성 정책의 사례에 외부의 수적 유연성 증가(표준고용관계에서 해고보호장치 감축, 임시근로자 파견시장의 폭넓은 자유화) 등 유연성 형태와 고용증가, 임시파견근로자와 기타 호출근로자 등 비정규직 근로자를 위한 고용 및 고용가능성 안정성의 증가 등 취약집단을 위한 안정성 형태와의 명시적인 맞교환이 들어 있다는 점이 중요하다. 또한 개혁은 효과적이고 긍정적인 결과를 낳은 것으로 간주되고 있는데 이러한 개혁은 중앙(노동재단)과 섹터(임시근로자파견업의 단체협약)에서 사회파트너의 공동 노력이 없었더라면 시작되지도 실행되지도 못했을 것이다.

■ 생애주기 정책

유연안정성은 하나의 '현상'으로만 간주할 수 없다. 유연안정성과 안정성에 대한 니즈가 생애주 기나 경제주기에 따라 다를 수 있기 때문에 장기적으로 파악되어야 할 것이다.

네덜란드는 2006년 '생애주기제도'라는 제하에 법적 제도를 도입했던 첫 번째 국가이다. 새로운 제도에서는 휴가 또는 노동시장 불참 시기를 재정적으로 활성화하고자 하는 목적으로 재정지원이 되는 적립제도를 제시하고 있다.

2001년 네덜란드 정부는 소위 '휴가적립제도'를 도입하여 일과 가정의 양립을 최적화하기 위해 개별적으로 또한 단체로 휴가를 적립할 수 있도록 했다. 이를 통해 최대 1년까지 휴가를 얻을 수 있다. 그러나 적립제도는 기업간 이동이 불가능하였고 극소수의 직원만이 적립제도를 선택하였다. 2004년 특히 조기퇴직제도 폐지에 관한 열띤 논쟁이 있던 후 정부와 사회파트너는 새로운 사회적 합의를 도출해 내었다. 2006년 1월 발효된 현재의 생애주기제도도 이러한 사회적 합의의 일부로 다음과 같은 주요 조항을 담고 있다.

- 직원은 육아휴가, 안식휴가, 임종간호, 자녀양육휴가 등 무급 휴가기간 동안의 재정적 지원과 조기퇴직을 위해 최대 연간 총소득의 12%를 최대 연간 총소득의 210%까지 적립할 수 있다. 이를 사용한 경우 다시 210%까지 보충할 수 있다. 직원은 18개월까지는 사회보험의 적용을 받는다. 급여의 70% 정도면 충분하다고 결정한 경우 최대 3년의 휴가를 적립할 수 있다. 그러

나 18개월 이후에는 사회보장 혜택이 소멸하게 된다. 급여의 100%를 원하는 직원은 최대 2.1년의 휴가를 얻을 수 있다.

- 돈은 생애주기적립제도에 예금되거나 (민간 보험회사, 연금기금 등) 생애주기보험의 보험료 납부를 위해 사용될 수 있다. 사용자와의 합의를 통해 시간외근무 등 적립된 시간을 평가하여 계좌에 적립할 수 있다.

사실 기존 권리 외에 새로운 휴가권이 도입되지 않았다. 단체협상의 당사자는 단체협약에 생애주기제도를 포함시켜 활성화해야 한다.

네덜란드의 생애주기제도에 대해 모두가 찬성하는 것은 아니다. 물론 네덜란드에서 생애주기제도의 일반적 개념에 대해서는 폭넓게 지지하고 있다. 그러나 현재의 제도는 적용 범위가 지나치게 제한적이고 보수가 낮은 직원의 경우 접근이 불가능하다는 비판을 받고 있다. 논평가 중에는 현재의 제도와 과거의 임금저축(spaarloon)⁷⁾ 제도를 하나로 묶어 새로운 생애주기제도를 만들자고 주장하기도 한다. 교육과 훈련으로 그 범위와 적용을 확대하고 업무 이동의 경우 적립액을 사용할 수 있도록 허용하자는 주장도 있다. 노조는 현재의 제도에 대해 반대하고 있지는 않으나 개혁이 개별화되고, 사적이며, 재정에 기반한 사회보장제도로 가지는 않을까 하는 우려의 목소리를 내고 있다. 이러한 논쟁에도 불구하고 네덜란드의 생애주기제도는 현재로서는 일관된 생애주기정책을 위한 법적 틀을 구성하는 가장 총체적인 노력으로 평가된다.

■ 맺음말

본고에서는 네덜란드식 유연안정성 정책은 노동시장의 유연성을 보존하면서 비전형 근로를 정상화하는 과정으로 파악할 수 있다는 주장을 펼쳤다. 네덜란드 노동시장은 2001~2003년 사이 잠깐 하락기를 겪은 것을 제외한다면 고용률 상승, 실업률 하락 등 우수한 성과를 내고 있다. 네덜란

7) 임금저축(spaarloon) : 임금(loon)을 저축(spaar)하는 제도로, 매년 임금의 일정 부분을 저축한 후 일정 기간(최소한 4년) 이후 주택 구입비나 사업 자금 등을 포함하는 특정 사유를 위해 일시금으로 받을 수 있는 제도이다. 노동자는 해당 금액에 대한 소득세를 면제받으며, 사용자는 세금을 75% 정도 감면 받는다. 그 구체적인 사항은 각 산별단체협약에 따라서 적용되는데, 2006/2007년의 경우 최대 저축 가능한 금액은 약 613유로이다.

드 경제는 대다수의 근로자가 시간제 근로를 하고 있는 시간제 경제라고 할 수 있을 것이다. 네덜란드의 ‘유연안정성 틀’의 법규정과 제도화에서 중앙과 탈중앙 차원의 사회파트너는 중요한 역할을 수행해 왔다. 이는 EU가 건설적이고 생산적인 사회적 대화, 탄탄한 노사관계, 신뢰의 분위기가 유연안정성에 있어 필수사항이라고 했던 것과 일맥상통한다 할 수 있다.

그렇다면 향후 우리는 무엇을 기대할 수 있을까? 네덜란드의 “정상화 프로그램이 다른 비전형적 고용형태에도 적용될 것인가? 그렇다면 어떠한 고용형태가 남아 있는가?” 다음 주자는 자영업, 아니면 적어도 유사자영업이 될 것이다. 1998년과 2004년 사이 네덜란드에서는 장애에 대비해 자영업자를 위한 보험제도에 관한 법이 존재했다. 그러나 보험제도의 의무규정과 보험 비용에 대해 자영업자의 비판의 목소리가 거세어지면서 해당 법은 폐지되었다. 이후 새로이 시행되는 제도로 2008년 7월 1일부로 여성 자영업자가 출산휴가급여를 받을 수 있게 된다. 또한 고정 노령연금 등 수많은 규정이 이미 자영업자에게도 적용되고 있다. 이외에도 이들의 지위를 지원하고 활성화하기 위한 다른 계획도 존재한다. 그러나 현재 상황을 살펴보면 정부나 자영업자, 자영업 대표 모두가 한 목소리로 자영업의 ‘기업가적’ 성격을 강조하고 있는 상황이라 이러한 노력이 비슷한 형태의 정상화라는 결과를 초래하지는 않을 것이다.

그렇다 해도 앞으로 남아 있는 과제가 없다는 의미는 아니다. 덴마크와 마찬가지로 네덜란드도 유연안정성의 지상낙원은 아니다. ‘모두를 위한 유연안정성’을 완벽하게 성취하지는 못했으며 아직도 많은 도전 과제가 남아 있다. 먼저 네덜란드나 덴마크 모두 노동시장에 진입하고, 노동시장 내에서 발전하는 데 있어 어려움을 겪고 있는 소수인종 등 노동시장의 특정 집단의 지위를 보다 강화해야 한다. 고령근로자도 취약집단에 속한다. 네덜란드의 경우 그 다음으로 시급한 과제는 여성의 커리어 기회에 관한 것이다. 시간제 근로가 대부분의 사람들이 희망하는 고용형태이고, 노령화 사회에서 사회안정성 제도의 지속가능성을 위해 장시간 근무가 필요한 나라에서 이러한 기회가 시간제 근로와 연관되어 있다는 사실 자체가 네덜란드 유연안정성 제도의 본질적인 도전과제이다. **KLI**