Special Feature

양이 질을 압도하는가? 고용정책과 네덜란드의 폴더 모델

Maarten Keune (네덜란드 암스테르담대학교 교수)

■ 도 입

지난 20년간 유럽 고용정책의 공동 목표는 경제활동 참가를 극대화하고 실업을 최소화하는 것이었다. '숨겨진 예비인력', 특히 여성 인력과 일부 부분장애 인력, 고령자 인력을 활성화하는 것은 정책결정자의 주요 관심사가 되었다. 경제활동 참가를 확대하는 것은 경제성장과 경쟁력을 촉진하고 복지의존도와 지출을 축소하기 위한 핵심적 조치로 여겨진다. 1997년 유럽 고용전략이 출범한 이후 유럽연합의 고용 논의에서는 참가율과 취업률 확대가 계속해서 회원국의 주요 정책목표에 포함됐다.

네덜란드는 1990년대 유럽연합(EU)에서 최고 수준의 참가율과 취업률을 기록했다. 1990년대 초반 네덜란드의 고용률은 EU 평균에 가까웠으나, 1990년대 후반부터 EU 평균보다 10% 이상 높은 수준을 유지했다. 네덜란드 사례는 성공 사례로 간주되어 왔으며, 이는 고용 확대뿐 아니라 이를 이뤄낸 방식 때문이기도 하다. 특히 경제사회 발전과 조합주의에 기반을 둔 개혁 간의 균형이 주목을 받았다. '네덜란드의 기적(Visser and Hemerijck, 1997)'은 1990년대 중반부터 성공적인 '사회적 측면을 가진 자본주의'의 사례로서 주목을 받았으며, 종합적 복지국가의 높은 평등 수준, 국가 및 사회적 파트너의 핵심적 역할이 만나 강력한 경제 및 고용성장을 실현했다. 또한 2000년대 후반 EU 집행위원회(European Commission)는 소위 네덜란드의 유연안정성 모델을 노동시장 성과 개선의 모범사례로 전파했다. 이는 노

동시장의 유연성과 안정성을 동시에 개선하는 모델로, 역시 노동조합과 사용자단체의 참여를 통해 실현되었다(Keune and Serrano Pascual, 2014).

그러나 지난 10년간 네덜란드 경제의 고용 창출 역량에 대한 우려가 제기되었으며, 이에 더하여 지난 몇 년간 극심한 금융 및 경제위기의 타격까지 받게 되었다. 또한 고용성장이 불안전성이나 불안정성을 특징으로 하는 비정형 고용에서 주로 이루어졌다는 점이 명확해지면서 네덜란드 고용의 질에 대한 논란이 있었다. 이와 같은 과정을 통해 '네덜란드 자본주의의 사회적 측면' 및 '네덜란드 자본주의의 경제발전과 사회적 발전 간 균형 유지 역량'에 대한 의문이 제기되었다.

본 논문은 먼저 지난 몇 십 년간의 네덜란드 고용정책의 주된 특성에 대해 논의하고, 노동시장의 변화를 요약한 뒤, 네덜란드의 최근 사회협약이 이와 같은 노동시장의 바람직하지 않은 변화를 해결하기 위해 어떤 시도를 해왔는지 조명한 후 결론을 제시한다.

■ 네덜란드의 고용정책

1970년대 후반에서 1980년대 초반 네덜란드의 경제 및 사회정책의 지향점은 이미 케인스 주의에서 공급 측면 정책과 예산 제한을 지지하는 신자유주의와 통화주의로 옮겨갔다. 선진경제에서 관찰되는 바와 같이 네덜란드도 자유화를 향한 보다 광범위한 움직임을 보였다(Streeck and Thelen, 2005; Baccaro and Howell, 2011). 이와 같은 지향점은 EU의 내부시장이 발전하고 EMU와 유로존이 설립되면서 더욱 강화됐다. 내부시장은 국제경쟁을 심화하고 다른 조율 메커니즘 대비 시장의 핵심적 역할을 강화했다. EMU는 유로존의 개별 국가가 외부 충격을 조정하기 위한 주요 도구를 잃었다는 것을 의미하며, 특히 다양한 금리를 적용하고 환율을 조정할 가능성이 없어졌다는 것을 의미한다. 이로 인해 복지국가에 대한 압박이 가중되고, 거시 조정 메커니즘이자 경쟁우위의 원천으로서 노동시장의 중요성이 커졌다(Dyson, 2002; Keune, 2012). 또한 네덜란드의 경제는 완전히 금융화되어 금융시장의 변화와 위기에 매우 취약해졌다.

여전히 네덜란드 개혁의 궤적은 매우 네덜란드적이다. 작고 개방된 국가로서 네덜란드는

글로벌 경제와 고도로 통합되어 있으나, 다른 국가와 비교할 때 네덜란드의 복지국가는 상당한 규모를 유지하고 있다. 또한 아래에서 다시 설명하겠지만 복지국가와 노동시장의 개혁은 노사간 및 노사정 협약 그리고 노사정이 참여하는 사회경제위원회(Social and Economic Council)와 노사가 참여하는 노동재단(Labour Foundation)에서 교섭된 협약에 기반한다. 이는 노동과 자본, 국가 간 관계의 신조합주의적이고 합의적 특성을 분명히 보여주며, 이는 폴더 모델(Polder Model)에서도 언급된다. 이와 같은 협약은 부분적으로는 단체협약을 통해 이행되어 왔으며, 이때의 단체협약은 주로 업종별 수준에서 협상되고 전체 근로자의 약 80%에게 적용되어 왔다(표 1 참조). 또한 개혁은 일방적이지 않았으며, 모순적인 요소가 포함되었다. 이는 민주주의적이고 교섭에 의해 운영되는 제도의 특성이라고 하겠다.

<표 1> 단체협약과 협약적용 근로자 수(2003~2014년)

	2003년		2014년		2003~2014년	
	단체협약 수	협약적용 근로자 수	단체협약 수	협약적용 근로자 수	단체협약 수	협약적용 근로자 수
기업별 단체협약	519	650,000	519	550,000	–	-15%
업종별 단체협약	193	5,120,000	182	5340,000	-6%	+4%
전 체	712	5,770,000	701	5890,000	-2%	+2%

자료 : Ministry of Social Affairs and Employment.

지난 20년간 고용정책은 더욱 포괄적인 경제적, 사회적 상황에 맞춰 이행됐다. 시기별로 일부 변화는 있었지만 3대 주요 목표가 있었음을 알 수 있다. 첫째는 네덜란드 경제와 네덜란드에서 운영되는 기업의 임금 경쟁력을 개선하는 것으로서, 이는 소규모 개방 경제에서 흔히 볼 수 있는 목표다. 둘째는 고용 활성화, 유연화, 재분배를 통해 성인 고용 인구의 비중을 높이는 것이다. 셋째는 복지 의존도를 낮추고 복지 지출을 억제하며, 사회보장제도의 효율성을 제고하는 것이다.

임금 인상 억제

1982년 노동조합과 사용자단체는 공공부문 임금과 최저임금을 낮추고 민간부문 임금교섭에 개입하겠다는 정부의 협박에 못 이겨 '바세나르 협약(Wassenaar Agreement)'으로 더 잘 알려진 '고용정책 관련 중앙 권고안'에 합의했다. 정부와의 협의를 통해 체결된 이 양자간 사회적 협약은 두 가지의 긴밀하게 연관된 문제를 해결하는 것을 목표로 했다. 첫 번째 문제는 1980년대 초반의 높은 실업률, 특히 청년 실업률이었으며, 둘째는 네덜란드 기업들의 국제경쟁력 부족 문제였다. 이 두 가지 문제를 동시에 해결하기 위해 협약에서는 고용 재분배와 임금 인상 억제의 교환이 이루어졌다. 임금 인상 억제는 생산성보다 임금이 느리게 인상되도록 함으로써 경쟁력을 높이기 위한 것이었으며, 경쟁력을 개선해 새로운 일자리를 창출하고자 했다. 소득보다 일자리에 우선순위가 있었다. 고용 재분배는 근로시간 단축, 파트타임 근로의 촉진, 조기퇴직 조항의 적용 확대를 통해 촉진됐다. 특히 청년 일자리를 늘리고자 했다. 대부분의 조치는 업종별 단체협약을 통해 이행되어 중앙노조 및 사용자단체가 상당한 유기적 조직력을 가졌음이 입증됐다. 근로시간 이슈 등과 관련된 정부 정책도 이에 기여하였으며, 노사정 3자가 모두 참여해 노력했다고 할 수 있다.

바세나르 협약은 30년의 역사를 갖는 더 광범위한 사회정책 및 노동시장 정책의 시발점이자, 중앙집권화된 임금 및 근로시간 관련 노사간 및 노사정간 신조합주의 협약의 시발점으로 여겨진다(Keune, 2016; van der Meer and Visser, 2010). 이는 기업, 조합, 정당, 학계, 중앙계획국(Central Planning Bureau)과 같은 정부기관을 포함한 광범위한 지식 공동체가 지탱하는 네덜란드 정치경제의 패러다임으로 여겨져 왔다(Becker and Hendriks, 2008). 경쟁력과 고용에 미치는 긍정적인 공급 측면 효과에도 불구하고, 국내수요의 제한, 노동에서 자본으로의 소득 이전, 인력의 질이나 혁신역량이 아닌 인건비의 강조 등에 의한 부정적 효과가 있을 수 있다. 〈표 2〉는 최근에도 임금 인상 억제가 지속되어 왔음을 보여준다. 1996년에서 2010년까지 시간당 실질임금 성장률은 노동생산성과 GDP 성장률에 못 미쳤다.

<표 2> GDP, 임금, 생산성 성장률(1996~2010년)

(단위 : %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. GDP	3.4	4.3	3.9	4.7	3.9	1.9	0.1	0.3	2.2	2	3.4	3.9	1.8	-3.5	1.7
2. 실질 단체협약 임금*	-0.6	-0.3	1.0	1.0	0.6	-0.3	0.4	0.6	0.0	-0.9	1.0	0.4	1.0	2.3	0.9
3. 시간당 실질임금	-0,8	1,6	-3,8	2,1	2,1	0,6	0,4	1	1,3	0,3	1,8	1,7	0,2	1,4	0
4. 노동생산성	0,6	2,9	2,6	2,1	2,9	0,8	1	1,2	3,5	2	2,4	1,6	0	-3,1	3,4
5. (3-4)	-1,4	-1,3	-6,4	0	-0,8	-0,2	-0,6	-0,2	-2,2	-1,7	-0,6	0,1	0,2	4,5	-3,4
6. (3-1)	-4,2	-2,7	-7,7	-2,6	-1,8	-1,3	0,3	-0,7	-0,9	-1,7	-1,6	-2,2	-1,6	4,9	-1,7

주 : *수당 및 기타 보수 포함.

자료 : CBS, Eurostat.

노동시장 정책

1980년대 초반 실업률은 10%를 초과했다. 또한 장애급여 수령자 수가 가파르게 증가해 100만 명을 넘어섰으며, 이는 부분적으로 장애급여가 실업수당을 대체한 것에 기인한다. 또한 조기퇴직으로 인해 연금수급연령보다 훨씬 젊은 인구가 노동시장으로부터 유출되었다. 이에 따라 실업수당 수령자 수가 너무 많은 것이 주된 문제점으로 제기됐다. 그 결과 1990년대부터 실업수당과 재통합 정책에 초점을 둔 노동시장 정책은 지속적인 비난을 받았다. 노동시장 정책과 관련하여 실업수당 수령자 축소, 복지 의존도 축소, 노동시장 정책의 활성화 역량 강화를 통한 실업자나 부분장애자 재통합 촉진, 관리와 이행 효율성 강화 등의 새로운 목표가 주어졌다.

노동시장 정책 시스템은 이와 같은 목표를 달성하기 위해 지난 수십 년간 수차례 개혁되었다. 개혁을 통해 노동시장 정책 관리 및 이행 책임이 새로운 주체(예: 중앙정부, 지방정부, 사회적 파트너, 때로는 민간단체)에게로 수차례 이전되었다(van Gestel et al., 2009; Hoogenboom, 2011). 오늘날 대부분의 책임은 국가기관 및 지방자치단체에 있다. 그러나 시스템의 기능이 상당 부분 개선되었다는 증거는 거의 없다(ibid.). 개혁은 새로운 모델의 명확한 선택이기보다는 과거와의 단절인 경우가 많았으며, 기대에 미치지 못한 적도 많았다(van Gestel et al., 2009).

둘째, 수당의 수준과 기간 및 수급자격 기준에 변화가 있었으며, 수당의 부적절한 사용에 대한 통제가 강화됐다. 장애수당과 관련하여 부분장애자 활성화의 필요성이 점차 강조되어 관련 자격기준이 강화되었다. 또한 지난 20년간 실업수당과 사회부조의 성격과 기준이 수차례 변했다. 두 경우 모두 비용을 줄이고 수급자로의 진입을 줄이는 것이 목표였다. 〈표 3〉은 이와 관련하여 지난 15년간 있었던 성과가 엇갈린다는 것을 보여준다. 실업수당과 사회부조 수급자 수는 이 기간에 비교적 안정적이었으며, 수당 청구자 수는 경기와 실업 수준에 따라 다소 변화를 보였다.

<표 3> 정책 유형별 노동시장 정책 참여자(1998~2013년)

	1998	2001	2004	2007	2010	2013
노동시장 서비스	152,300	198,900	196,300	201,170	250,880	149,250
교육	93,000	131,400	137,300	114,130	184,460	146,400
실업 인센티브	81,397	91,172	–	35,950	65,470	77,450
지원고용 및 재활	112,000	146,765	152,600	144,810	140,230	141,710
직접 일자리 창출	80,750	80,075	56,026	–	–	–
근무 외 소득 유지 및 지원	747,700	536,000	696,900	487,500	621,260	859,650

자료 : Eurostat.

고령 근로자의 참여율을 높이기 위한 시도도 있었다. 이는 특히 조기퇴직의 가능성이나 재정적 매력도를 낮추고, 2000년대 중반에는 마침내 이를 폐지함으로써 이루어졌다. 대신 연금수급연령을 높이는 방안에 대한 논의가 이루어졌으며, 이는 연금제도의 재정적 지속가능성을 확보하고 노동공급을 확대하기 위해 필요한 것으로 여겨졌다(Goudswaard et al., 2010; van der Zwan, 2016). 연금제도 개혁을 위한 긴 논의와 정부의 시도가 실패한 뒤 2010년에 노동조합과 사용자는 개혁에 관한 전국협약을 체결했다. 이는 연금수급연령을 평균 잔여 기대수명에 연동해 65세로 지정하고, 2020년까지 연금수급연령을 66세로 높이는 한편 적절할 시 이후 연금수급연령을 더 높이는 안을 포함했다(Stichting van de Arbeid, 2010). 그러나 최대 규모의 노동조합연맹인 FNV 내의 내부적 반대로 인해 합의가 결렬되고 정부는 개혁을 밀어부쳤다. 정부가 단행한 개혁에는 2019년까지 연금수급연령을 점진적으로 높여 67세까지 높이는 안이 포함됐다. 그러나 노동시장의 고령 실업자의 입지를 강화하고 기업의 악명

높은 고령 근로자 채용률을 높이는 것과 관련한 성과는 거의 없었다. 예를 들어 2011년 9월 55세 이상 인구는 실업 상태의 성인 구직자 전체의 23%, 근로자의 15%, 신규 채용자의 겨우 2%에 불과했다(UWV Kenniscentrum, 2012: 24, 표 4.1). 한편 고령 근로자의 고용률은 시간이 지나면서 상당히 높아졌으며, 이는 주로 퇴직이 늦춰진 것이 원인이다.

셋째로 노동시장 정책의 활성화 및 재통합 역량을 강화할 필요성과 관련하여 많은 공허한 논의가 있었다. 상기에 명시된 실업수당 수급자격 기준 강화는 이와 같은 시도의 수동적인 부분이라고 할 수 있다. 이는 일 최우선(Work First) 철학과 결합되어 수당 수급자들은 점차 어떤 유형의 고용이든 의무적으로 받아들여야 되게 되었으며, 일자리가 자격, 경험, 이해에 맞아야 한다는 생각을 점차 버리게 되었다. 그러나 노동시장 정책을 통한 적극적 재통합 역량이 시간에 걸쳐 확대되었는지 여부는 아직 미결 과제로 남아 있다. 경제위기가 시작되기 바로 전에 공석으로 남아있는 일자리의 숫자는 사상 최고치를 기록하였으나, 한편으로는 정규 노동시장에 편입되고자 하지 않거나 편입될 역량이 없어 수당을 받는 사람이 100만 명이나 되었다(van Dijk et al., 2008). 이는 평가연구에서 확인할 수 있듯 낮은 재통합 역량을 시사하며, 정책이 재통합 성공에 매우 제한적인 영향을 미쳤음을 시사한다(Ministry of Social Affairs and Employment, 2008; van Dijk et al., 2008).

네덜란드의 유연안정성

1990년대 말에 네덜란드 의회는 네덜란드 유연안정성법(Dutch Flexibility and Security Act)과 중개기관을 통한 근로자 파견법(Act Concerning the Allocation of Workers via Intermediaries)을 도입했다. 이 법들은 노동시장에서 특정 유형의 유연성과 안정성을 높이는 것을 목표로 했다(Houwing, 2010; Boonstra, 2016). 한편으로 계약직을 사용하기는 쉬워졌다(법은 정규계약 전환 전에 총 3년간 3회의 계약직 고용계약을 허용했다. 기존에는 계약직 고용계약을 1회만 체결할 수 있었다). 또한 근로자 파견업체(TAW)를 개업하는 것도 훨씬 간소해졌다. 또 한편으로 계약직, 파트타임 근로자, 파견 근로자의 근로조건과 사회보장 관련 권리가 신장됐다. 즉 해당 법들은 비정형고용의 사용을 촉진했으며, 또한 비정형고용 관련 권리를 강화했다. 두 법은 노동조합 및 사용자단체가 1996년 체결한 유연성과 안정성에

관한 전국협약에 기반했으므로 네덜란드 조합주의의 전형적 산물이라고 할 수 있겠다. 이와 같은 협약은 경쟁력과 보호를 강화해 기업과 근로자의 이해를 조정하는 것을 목표로 했다. 또한 해당 법들은 노동조합과 사용자가 단체협약을 통해 법적 기준을 상향 또는 하향 우회할 여지를 의도적으로 열어두었다.

협약은 특히 비정형 계약을 통한 외부적 유연성의 강화 필요성을 받아들였다. 이는 다음과 같은 세 가지 이유로 인해 필수적인 것으로 여겨진다. 첫째, 네덜란드 경제의 국제화로 인해 기업들은 조정역량을 제고해야 했다. 둘째, 유연성을 확대하면 실업률이 낮아질 것으로 기대되었다. 셋째, 유연 계약은 노동시장 내의 청년층과 취약계층에 노동시장에 진입하고 정규직 일자리에 접근할 수 있는 방법으로 여겨졌다(소위 '디딤돌' 기능). 또한 정규직 일자리와 유연한 일자리 사이의 격차가 너무 크고, 유연한 일자리의 조건을 개선해 이 격차를 줄여야 한다는 폭넓은 합의가 있었다. 마지막으로 단체협약을 통해 법을 우회할 수 있었다. 사용자와 노동조합은 모두 단체협약을 통해 법의 궁극적인 왜곡 효과를 바로잡을 수 있을 것이라고 확신했다(Boonstra et al., 2012). 그러나 실제로는 2년 미만의 유기고용계약을 위한 시범기간을 제외하면, 대부분의 단체협약이 법을 따랐다. 법에서는 이 기간을 1개월로 명시했으나, 네덜란드 단체협약의 거의 절반이 이를 연장했다(Houwing, 2011).

■ 2000년 이후의 네덜란드 노동시장

상기에 요약된 정책적 맥락에서 2000년 이후에 네덜란드 노동시장에서 중요한 변화가 일어났다. 〈표 4〉는 가장 관련성이 높은 지표들을 보여준다. 첫째, 이 기간의 대부분에 경제성장이 둔화되었음에 주목해야 한다. 고용률은 매우 높았으며, 2008년까지 상승한 뒤 위기로 인해 다소 낮아졌다. 장기 고용률 성장은 주로 여성 참여 확대에 기인한다. 비교적 관점에서 볼 때 네덜란드는 이 지표에 있어 덴마크와 최근 독일과 함께 최고 수준을 지속적으로 기록해왔다. 실업률은 이 기간 중 대부분에서 매우 낮았으나, 2008년 이후 위기로 인해 높아져 2013년에는 7.3%를 기록했다. 여전히 이는 대부분 EU 국가의 실업률보다 훨씬 낮은 수준이다.

상시직 고용률을 살펴보면 성과가 이보다 좀 못하다. 이는 고용률에 한참 뒤떨어지며, 두 지표 간 격차는 점차 벌어지고 있다. 네덜란드는 상시직 고용률에 있어 비교적 관점에서 최고 수준에 도달하지 못했다. 2013년에 네덜란드의 상시직 고용률은 55.7%로, 덴마크(61.0%)와 독일(64.7%)보다 낮았으며, 영국(65.1%), 프랑스(60.1%), 벨기에(57.5%)보다도 낮았다. 이와 같은 두 지표 간 격차는 네덜란드의 파트타임 고용의 비중이 2013년에 41.0%에서 29.8%로 급격하게 증가한 것에 기인하며, 여성 고용 중 파트타임 고용은 약 75%를 차지한다. 따라서 점차 많은 사람이 일하게 될수록 1인당 근로시간은 짧아진다. 이는 네덜란드의 노동시장이 일의 재분배를 통한 일자리 창출 및 고용으로의 진입에 매우 성공적이라는 것을 시사한다. 이는 그 자체로 고무적인 성과이며, 네덜란드 사회의 평등주의적 근간에 맞는다. 그러나 추가적 근로시간의 창출이라는 측면에서는 성공적이지 못하다. 이는 네덜란드 고용정책, 특히 임금인상 억제의 적절성에 대해 의문을 불러일으킨다.

파트타임 고용은 네덜란드에서 널리 확산된 현상이며, 공동으로 충분한 소득과 상당한 여가시간을 갖고자 하는 맞벌이 부부, 또는 돌봄이나 기타 비고용 활동과 고용을 병행하고 싶은 사람에게 유리한 선택으로 간주되는 경우가 많다. 또한 시간이 흐르면서 파트타임 고용의 법적 지위와 파트타임 근로자의 사회보장 자격이 개선됐다. 파트타임 근로는 이례적인 것으로 간주되지 않지만 파트타임 일자리의 상당 부분은 매우 임금이 낮은 일자리이며, 이러한 일자

<표 4> 네덜란드 노동시장 주요 지표(2000~2013년)

(단위 : %)

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013	2013-2000
경제성장률	3.4	0.5	1.6	1.8	0.4	1.8	-1.3	0.8	
고용률	72.9	74.5	73.1	74.3	77.2	74.7	75.1	74.3	1.4
상시직 고용률	57.2	56.9	54.8	55.9	58.3	57.2	56.9	55.7	-1.5
파트타임고용 비중	41.0	43.4	45.2	45.8	46.8	48.3	49.0	49.8	8.8
파견고용 비중	13.8	14.2	14.4	16.4	17.9	18.3	19.2	20.2	6.4
자영업 비중	11.2	11.7	12.1	12.8	13.2	15.0	15.3	16.1	4.9
고령 고용률(55-64세)	37.9	42.0	44.6	47.7	53.0	53.7	57.6	59.2	21.3
실업률	2.7	2.6	4.7	3.9	2.7	4.5	5.9	7.3	4.6
청년 실업률(15-29세)	4.0	3.8	6.5	5.3	4.1	7.1	9.3	10.9	6.9

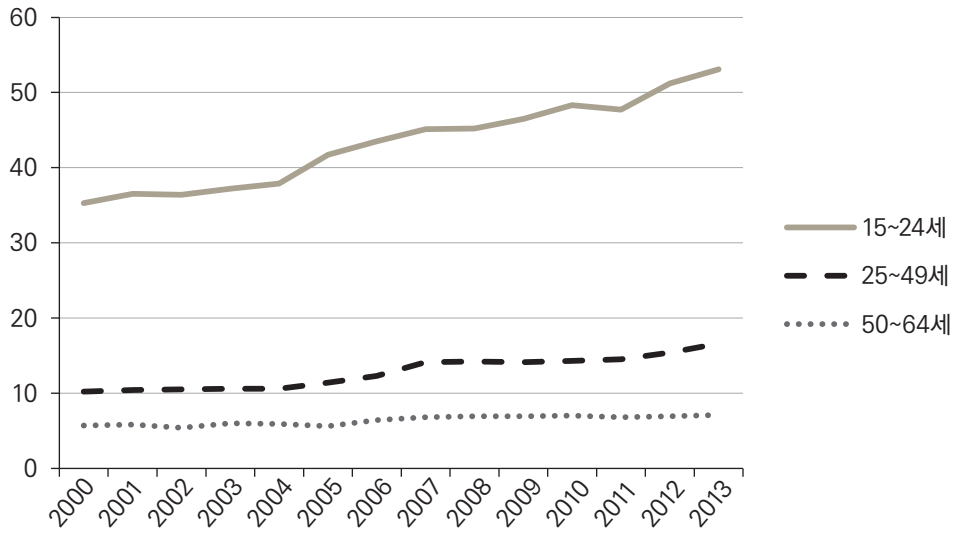
자료 : Eurostat, OECD, CBS.

리는 소득과 관련된 문제를 야기한다. 파트타임 근로자는 보통 단독으로 가구소득을 지탱할 수 없으며, 가구가 빈곤해지지 않으려면 다른 소득원이 파트타임 고용으로 인한 소득을 보완해야 한다. 파트타임 일자리의 약 27%가 저임금 일자리이며, 네덜란드의 모든 저임금 일자리의 70%가 저임금 파트타임 일자리이다(Salverda, 2010).

파트타임 고용의 성장 외에도 네덜란드에서는 노동시장이 빠르게 유연화되었다(Muffels, 2013). 유연계약(유기계약직, 파견근로, 대기근로)의 비중은 2000년 이후 20% 확대되었고, 1인 자영업자의 비중도 상당히 증가했으며, 자영업자의 약 3분의 1이 높은 불확실성과 낮은 소득 등 질이 낮은 상황에서 일하는 것으로 추정된다. 고용률 성장에서 이와 같은 일자리가 차지하는 비중이 컸다. 고용 증가와는 별개로 노동시장의 취약성과 불안정성도 증가했으며, 이는 향후 고용에 대한 불안정성, 낮은 소득, 사회보장 및 교육에 대한 접근성 악화, 담보대출 접근성 악화 등을 포함한다. 파견근로를 살펴보면 특히 파견근로 비중이 가장 높으며 가장 급속도로 증가하는 청년층이 영향을 받는다(그림 1 참조).

또한 유연계약은 정규 고용을 위한 '디딤돌' 기능을 점차 잃고 있으며, 점차 많은 직원들

[그림 1] 네덜란드의 전체 노동인구에서 파견근로가 차지하는 비중(2000~2013년, 연령대별)



자료 : LFS, lfsa_etpga; 갱신일 2014-04-24.

이 유연계약에서 다른 유연계약으로, 실업 상태가 되었다가 다시 다른 유연계약으로 가는 회전문에 갇히고 있다. 역시 청년층이 가장 많은 영향을 받는다. 1990년대에 네덜란드의 청년층은 비교적 높은 경제성장 환경에서 유연계약을 통해 정규계약에 쉽게 접근했다(Wolbers, 2008). 그러나 이와 같은 파견근로의 디딤돌 메커니즘은 최근에는 힘을 잃었다. 1990년대 말에는 네덜란드 파견근로자의 약 43%가 1년 내에 정규직으로 고용되었다. 이 수치는 2008년에서 2011년 사이에 28%까지 떨어졌으며(Muffels, 2013) 향후 더 낮아질 것으로 전망된다. 이는 청년층 근로자의 상당 부분이 근시일 내에 전통적인 정규 고용에 접근하지 못할 것이며 불확실한 고용이나 실업 상태에 놓일 것이라는 것을 의미하며, 이는 온갖 부정적인 사회경제적 결과로 이어질 것이다.

마지막으로 법규의 준수 및 특정 기업의 법적 경계 확대와 관련된 문제가 커지고 있다. 관련 문제로는 불법 파견업체와 최악의 조건에서 일하는 외국인 근로자, 새로운 유형의 계약과 임금 등이 있으며, 이 모든 문제는 근로자의 불안정성을 가중시키고 질이 낮은 일자리를 증가시키는 경향이 있다.

2000년 이후 노동시장의 변화를 세 가지 특성으로 요약해볼 수 있다. 첫째는 높지만 증가율은 적은 고용률, 파트타임 고용의 급속 확대에 뒤를 이은 상시직 고용률의 소폭 감소다. 둘째는 파견 근로와 자영업의 비중 확대를 통한 유연화의 확대다. 셋째는 한계 파트타임 일자리, 파견 일자리, 질이 낮은 자영업, 질이 낮은 유형의 새로운 고용관계 등으로 고용의 취약성이 늘어나고 질이 낮아지는 현상이다. 이에 따라 고용의 양과 질 간에 균형이 취해져 왔음을 알 수 있다. 그 결과 안전하고 질이 높은 일자리와 불안정하고 질이 낮은 일자리로 노동시장이 이중화되어 특히 청년층과 저학력층이 타격을 받는 불평등 사회가 되고 있다. Atkinson, Wilkinson, Pickett 등의 학자들과 IMF와 OECD 등이 최근 주장했듯 이는 심각한 사회경제적 결과를 야기한다.

■ 2013년 사회적 협약

위의 상황에서 2013년 사회적 파트너들은 '사회적, 기업적 국가를 위한 관점: 2020년까

지 양질의 일자리로 위기를 극복(Perspective for a social and enterprising country: out of the crisis, with good jobs, towards 2020)'이라는 사회적 협약을 체결했다. 협약은 42페이지짜리 문서로 사용자단체와 노동조합의 경제 및 노동시장에 관한 합의와 타협에 기반한 비전이 제시되어 있으며, 또한 정부와 다수의 공공기관, 사회적 파트너들을 위한 광범위한 정책 조언과 제안이 수록되어 있다. 이 조언과 제안은 위기를 극복하고 안전한 미래를 구축하는 것을 목표로 한다. 이는 실업수당, 노동시장 정책, 노동법, 연금, 주택, 공공재정 등의 문제를 아우르며, 경제적 판도를 바꾸기 위해 경제에서 신뢰, 일자리와 소득의 접근성, 유연성과 안정성의 섬세한 균형이 얼마나 중요한지를 강조한다. 이는 또한 근로자와 구직자의 지속가능한 참여를 위한 전망을 가질 것을 촉구하며, 필요 시에는 적절한 소득 안전망이 있어야 한다고 촉구한다. 또한 기업가의 입지를 강화하고 기업의 경쟁력과 혁신역량의 입지를 강화하기 위한 조치를 취해야 한다고 촉구한다.

이 협약의 주요 내용 중 하나는 사회적 파트너들이 유연한 일자리가 네덜란드 경제에서 중요한 기능을 한다는 데 동의한다고 할지라도 1996년 유연성 및 안정성 협약에서 구축하고자 시도한 정규 일자리와 유연 일자리 간 균형을 아직 달성하지 못했다는 점이다. 협약에 따르면 이는 점차 과도한 유연성(예: 필요하다고 할 수 없는 상황에서 합법적, 불법적 유연 노동관계를 과도하게 사용하거나, 관련된 불균형이 너무 심해 근로자가 피해를 입는 경우를 말한다)을 야기하게 되었다. 협약에는 유연계약의 부적절한 사용을 줄이고, 연속적 사용을 더 엄격하게 제한해야 하며, 새로운 유형의 유연 고용관계에 대한 규제를 개선해야 한다는 내용이 포함되었다. 또한 규제 시행을 개선하고, 유령 자영업의 사용을 폐지하고, 이주 근로자에게 최악의 근로조건을 제공하는 경우가 많은 기타 가짜 계약을 폐지하며, 책임 있는 입찰절차 및 기준을 도입하고, 유연 근로자의 고용가능성에 대한 투자를 확대해야 한다는 내용이 포함되었다. 협약은 이와 같은 방식으로 매우 빠른 노동시장의 유연화, 이 현상이 근로자에게 미치는 부정적 영향, 일부 기업의 부적절한 행동을 인정했다.

사회적 협약의 또 다른 중요한 측면은 사회적 파트너들의 실업수당 관련 책임을 확대하고자 하는 의도와 관련되어 있다. 정부가 실업수당 수령 자격을 2년으로 단축하고 사회적 파트너들이 단체협약을 통해 이를 직접 다룰 가능성이 열리면서 이 문제는 더욱 중요해졌다. 더욱 중요한 요소는 장애가 있는 근로자, 특히 청년 근로자를 위한 고용 확대 제안으로서, 이는 2025

년까지 이 집단의 일자리를 10만 개 이상 창출하겠다는 기업의 약속을 포함한다. 또한 노동시장의 인프라 기능과 사회보장정책을 개선하기 위한 일련의 제안도 포함됐다. 또한 청년실업을 줄이기 위한 계획과 최저임금을 준수하기 위한 계획이 특별히 주목받았다. 네덜란드 모델의 가장 전통적인 문제인 임금인상 억제에 대한 내용은 협약에 포함되지 않았다.

사회적 파트너들은 이 협약을 통해 네덜란드 신조합주의 시스템에서 핵심적 역할을 확인하고, 위기로 인한 사회경제적 난제에 대한 대응을 책임지고자 한다. 이들은 네덜란드의 관습에 따라 종합적인 전략을 제시하고, 스스로 임무를 부여할 뿐 아니라 정부와 공공기관에도 임무를 부여한다. 이들은 또한 단체협약의 적용범위가 넓어야 정책의 분권화된 이행 도구가 될 수 있다고 강조한다. 협약을 체결한 후 정부와의 대화를 통해 이 제안 중 대부분이 (부분적으로) 정부에 이양됐다. 협약의 효과를 평가하기에는 아직 이르다. 앞서 언급했듯이 정부는 협약에서 제안된 계획의 다수를 넘겨받았고, 불법관행과 가짜 계약을 뿌리뽑기 위해 매우 적극적으로 노력하는 한편 선두기업의 공급사슬로서의 책임을 확대하기 위한 정책을 개발하고 있다. 한편 일부 이행 분야에서는 애로사항이 나타났다. 유연계약 사용이 계속해서 증가하고 있으며, 일부 기업은 협약의 의도와 반대되는 새로운 유연계약을 계속해서 찾고 있다. 이는 사용자단체의 호소력(articulation capacity)이 부족하다는 것을 보여준다. 또한 실업수당 관련 합의를 단체협약에 포함시키는 것과 관련해서는 성과가 거의 없었다. 이는 노동조합과 사용자단체 간 신뢰에 영향을 미치고, 따라서 폴더 모델의 안정성과 기능에 영향을 미친다. 제도의 주체들이 협약을 진지하게 생각하지 않고 자신의 의도대로 행동한다면 협약과 핵심적 신조합주의 주체로서의 지위를 훼손하게 된다.

■ 결 론

네덜란드의 신조합주의 주체들은 1980년대부터 사회적 협약, 고용정책, 단체교섭을 통해 노동시장을 관리해 왔다. 이들은 높은 고용률과 유연성과 안정성 사이의 균형을 목표로 한다. 네덜란드의 노동시장은 지난 몇 십 년간 고용률 확대에 매우 성공적이었다. 나머지 EU 국가들보다 노동시장의 주요 지표가 양호하다는 데에서 네덜란드가 성공했음을 알 수 있다. 그러

나 네덜란드는 일자리 창출에서는 별로 성공하지 못했다. 파트타임 일자리의 비중이 매우 높고, 계속해서 증가하고 있기 때문이다. 또한 유연 일자리의 비중이 빠르게 증가해왔다. 따라서 네덜란드의 노동시장은 고도로 유연화되고 이중화된 노동시장으로서, 파트타임의 비중이 매우 높은 시장이다. 이는 네덜란드 자본주의의 전통적, 사회적 측면에 대한 의문을 갖게 만든다. 가장 최근의 사회적 협약에서 사회적 파트너들은 이와 같은 변화가 자신들의 목표에 부합하지 않는다는 것을 인식했다. 이들은 이에 대한 인식을 바탕으로 과도한 합법적, 불법적 유연화를 시정하고, 실업수당을 강화하고, 부분장애 근로자를 위한 일자리를 창출하고, 노동시장 정책과 규제 시행을 개선하기 위한 광범위한 개혁 프로그램을 개발했다. 사회적 파트너들은 이와 같은 방식으로 일자리는 늘어나지만 일자리의 질이 저하되고 있는 추세를 반전시키고자 한다. 아직 협약의 성과를 평가하기에는 이르지만 초기 징후에 대한 평가는 엇갈린다.

한편 사회적 파트너들의 접근법이 노동시장의 변화를 거스르기에 충분한지 여부에 대해서는 논란의 여지가 있다. 사회적 파트너들의 접근법은 유연화와 낮은 질의 고용을 촉진하는 다수의 광범위한 문제들은 다루지 않는다. 이와 같은 문제들로는 EU 내 노동 이동성에 대한 규제 부족, 노동시장이 EMU에 미치는 영향, EU 집행위원회에 의한 유연화의 촉진, 사용자와 노동조합 간 힘의 격차 심화로 노동조합이 피해를 보는 현상 등이 있다. 마지막으로 언급된 문제는 양측의 이해를 반영하는 사회적 협약을 통해 어느 정도까지 해결될 수 있다. 그러나 노동조합이 교섭을 통해 유연 일자리의 사용을 제한하는 단체협약을 체결하기가 매우 어렵다는 점은 명확하다. EU 통합과 관련된 문제는 사회적 파트너들의 직접적인 영향권과 크게 동떨어져 있지만 네덜란드 노동시장에 상당한 영향을 미치므로 결국에는 폴더 모델의 입지를 약화시킬 수 있다. KLI

참고문헌

- Baccaro, L. and Howell, C.(2011), "A common neoliberal trajectory: the transformation of industrial relations in advanced capitalism," *Politics and Society* 39(4), pp.521-563.
- Becker, U. and Hendriks, C.(2008), "As the Central Planning Bureau, The Dutch wage restraint paradigm, its sustaining epistemic community and its relevance for comparative research", *Review of International Political Economy* 15(5), pp.826-850.
- Boonstra, K.(2016), "De invloed van het social akkord op de arbeidswetgeving", in: Keune, M.(ed.), *Het Poldermodel in de 21ste Eeuw: nog steeds een Dutch Miracle?*, Amsterdam: AUP.
- Boonstra, K., Keune, M. and Verhulp, E.(2012), *Trade Union Responses to Precarious Employment in The Netherlands.* AIAS-University of Amsterdam, http://www.uva-aias.net/uploaded_files/regular/BARSORIReportTheNetherlands.pdf(accessed on 18 June 2012).
- Dyson, K.(2002), "Introduction: EMU as Integration, Europeanization and Convergence", in: Dyson, K.(ed.), *European States and the Euro: Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford: Oxford University Press.
- Goudswaard, K., Beetsma, R., Nijman, Th. and Schnabel, P.(2010*), Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*, Advisory report of the Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen requested by the Ministry of Social Affairs and Employment.
- Hoogenboom, M.(2011), "The Netherlands: Two Tiers for All", in: Clasen, J. and Clegg, D.(eds.), *Regulating the Risk of Unemployment, National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe,* Oxford: Oxford University Press.
- Houwing, H.(2010), *A Dutch approach to flexicurity? Negotiated change in the*

organization of temporary work, dissertation. University of Amsterdam.

- _____(2011), "Een Unieke Aanpak van Flexicurity? Onderhandelen over de Regulering van Tijdelijk- en Uitzendwerk in Nederland", in: Sol, E. and Nysten, Ch.(eds.), *Wat is de zekerheid in flex en zeker?* Flexwork Research reeks nr. 1. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Keune, M.(2012), "The social dimension of European integration", in: Burroni, L., Keune, M. and Meardi, G.(eds.), *Economy and society in Europe. A relationship in crisis,* Cheltenham: Edward Elgar.
- Keune, M. and Serrano Pascual, A.(eds.)(2014), *Deconstructing Flexicurity and Constructing Alternative Approaches. Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*, London: Routledge.
- Keune, M.(ed.)(2016), *Het Poldermodel in de 21ste Eeuw: nog steeds een Dutch Miracle?,* Amsterdam: AUP.
- Muffels, R.(2013), "Flexibilisering en de toegang tot de arbeidsmarkt", *TPEdigitaal* 7(4), pp.79-98.
- Salverda, W.(2010), "The Netherlands: Minimum Wage Fall Shifts Focus to Part-time Jobs", in: Vaughan-Whitehead, D.(ed.), *The Minimum Wage Revisited In The Enlarged Eu,* Cheltenham: Edward Elgar.
- Stichting van de Arbeid(2010), *Pensioenakkoord voorjaar 2010,* Den Haag.
- Streeck, W. and Thelen, K.(2005), "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", in: Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen(eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- UWV Kenniscentrum(2012), *Vacatures in Nederland 2011, De Vacaturemarkt en Personeelswerving in Beeld,* http://www.uwv.nl/overuwv/Images/Vacatures%20in%20Nederland%202011.pdf(accessed on 18 June 2012).
- Van Dijk, J., Nijkamp, P., Pen, C. and Tordoir, P.(2008), *Werk is Overal, maar niet voor*

Iedereen. Aan de Slag met een Doelmatig Arbeidsmarktbeleid. Den Haag: Nicis.

- Van Gestel, N., de Beer, P. and van der Meer, M.(2009), *Het Hervormingsmoeras Van De Verzorgingsstaat, Veranderingen In De Organisatie Van De Sociale Zekerheid.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Meer, M. and Visser, J.(2010), "Doing Together what is Possible. Social Pacts and Negotiated Welfare Reform in the Netherlands", in: Pochet, Ph., Keune, M. and Natali, D.(eds.), *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the EU.* Brussels: ETUI.
- Van der Zwan, N.(2016), Het pensionmirakel ontleed: functionaliteit en legitimiteit in het Nederlandse pensioenstelsel, In: Keune, M.(ed.), *Het Poldermodel in de 21ste Eeuw: nog steeds een Dutch Miracle?*, Amsterdam: AUP.
- Visser, J. and Hemerijck, A.(1997), *A Dutch Miracle*, Amsterdam: AUP.
- Wolbers, M. H. J.(2008), "Increasing labour market stability among Young people? Labour market entry and early career developments among school-leavers in the Netherlands since the mid-1980s," in Hans-Peter Blossfeld et al.(eds.), *Young Workers, globalization and the labour market*, Edward Elgar: Cheltenham, pp.77-102.