

네덜란드 폴더모델과
노동사회개혁 추진의 시사점

2006. 3.

주OECD대표부

<목 차>

I. 문제의 제기	1
II. 네덜란드의 최근 주요 노동사회개혁	2
1. 1982년의 개혁 : 바세나르(Wassenaar) 협약	2
2. 1993년의 신노선(New Course) 협약을 통한 개혁	4
3. 1994년 이후의 노동·사회정책 개혁	5
4. 2000년 이후의 추가 개혁조치	9
5. 2004년 가을협약에 의한 개혁	11
III. 평가와 시사점	14
<참고> 네덜란드의 사회적협약 전통	17

I. 문제의 제기

□ 네덜란드는 1982년 바세나르 협약에서 출발하여, 폴더모델* (Polder Model)로 불리우는 노사정합의를 기초로 90년대 고성장, 저실업의 네덜란드의 기적(Dutch Miracle)을 일구어냄

○ 바세나르 협약 체결 이후 임금조절, 노동시장유연화, 사회보장급여 삭감, 적극적 노동시장 정책 등 4개 핵심분야에 걸친 개혁을 지속적으로 추진

* 네덜란드 사회협약모델은 폴더모델(Polder; 간척지라는 뜻으로 네덜란드를 상징함)로 불리우며, 그 핵심적인 내용은 노사정 협의를 통해 노동계는 임금인상을 자제하고, 정부와 기업은 그에 대한 대가로 고용안정을 보장하는 것임.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
GDP성장율(%)	-0.7	-1.4	1.4	3.1	2.6	2.7	1.2	2.6	4.7	4.1
실업율(%)	8.6	11.6	12.0	12.2	11.1	10.5	9.7	9.3	8.4	7.6
재정적자(GDP대비, %)	-5.1	-6.6	-5.9	-5.9	-3.9	-3.5	-5.1	-4.0	-4.8	-5.1

□ 폴더모델은 미국, 독일, 영국등 선진각국에서 제3의 길(Third Way)로 불리면서 정책방향 형성에 까지 영향을 주는 등 큰 반향을 일으켰음

* 독일의 슈뢰더수상의 Agenda 2010도 폴더모델에서 영감을 얻은 것으로 평가

□ 그러나 2001년이후 경제침체가 지속되고 있어 일부에서는 폴더모델의 종말이라고 까지 비판하기도 함

	1990	1993	1994	1995	2000	2001	2002	2003	2004
GDP성장율(%)	4.1	0.7	2.9	3.0	3.5	1.4	0.1	-0.1	1.7
실업율(%)	7.6	6.2	6.9	7.1	3.3	2.7	3.2	3.4	5.0
재정적자(GDP대비, %)	-5.1	-2.7	-3.3	-4.0	+2.1	-0.3	-2.0	-3.2	-2.1

□ 본 보고서는 폴더모델의 실체를 이루는 네덜란드 노동사회 개혁의 내용을 살펴보고 우리에게 대한 시사점을 살펴보자 함.

II. 네덜란드의 최근 주요 노동사회개혁

1. 1982년의 개혁 : 바세나르(Wassenaar) 협약

☐ 당시 상황

- 제2차 세계대전 이후 견실한 경제성장을 이룩한 네덜란드 경제는 2차례 석유위기, 국제적인 경기침체와, 사회보장부담 급증으로 인해 80년대초 대규모 재정적자와 2년연속 마이너스 성장을 경험
- GDP의 60%를 초과하는 공공지출, 높은 실업률(82년11.6%), 파산 직전의 사회보장제도 등 소위 4重苦의 위기 상황 (“네덜란드病”으로 명명)
- 동시에 2차대전 이후 정립되어 온 전통적 사회협약모델이 작동되지 않는 상황이 지속됨.

☐ 네덜란드 사회협약모델은 40-50년대부터 노동재단과 사회경제 위원회를 통한 노사협약에서 시작

○ 노동재단(Foundation of Labor; FOL)

- 제2차 대전 직후인 1945년 협조적 노사관계가 네덜란드 재건에 필수불가결한 요소라는데 공감대가 형성되면서 노사간 협의기구로 설립
- 노사 동수(각 10명)로 구성, 사회경제정책 형성에 깊이 관여. 특히 임금 및 고용 이슈에 관한 일차적 자문기관으로 기능

- 사회경제위원회(Social and Economic Council; SER)
 - 1950년 보다 구조적이고 장기적인 사회경제정책에 관여하고 정부 및 의회에 대한 자문을 목적으로 설립 (산업조직법에 근거)
 - 노사대표 30인(현재는 22인)과 왕립위원(공익) 15인(현재는 11인, 위원장 포함)으로 구성되는 최고 3자협의기구

□ 노동재단(FOL)에서의 노·사합의를 통해 위기극복을 추진

- '82.11월 기민-자유 연립정부 주도로 위기극복을 위한 바세나르 협약의 체결에 성공하여 전통적 조합주의 협의체제를 복원
 - 임금인상 억제를 대가로 근로시간 단축(40⇒38시간) 및 시간제(정의 : 주당 30시간미만 근로) 고용 활성화를 통한 고용 창출에 합의하고, 세금감면 등 주요한 합의를 도출
- 시간제 고용은 특히 네덜란드의 전통적 가족중시주의 하에서 여성의 경제활동 참여를 유도하면서 가정도 돌볼 수 있는 수단으로 도입
- 네덜란드는 시간제 고용이 전체 고용의 35.0%(04년)로서 OECD 회원국중 시간제 비중(OECD 평균 15.2%, 우리나라 8.4%)이 제일 높고, 여성취업자중 시간제종사 비율도 83년 44.7%에서 04년 60.2%로 상승하여 OECD 회원국중 최고 수준
 - 또한 법정최저임금을 동결하기로 합의함으로써 '96년까지 평균임금 대비 20% 감소효과를 거두는 등 전체 평균 실질임금의 인하효과를 가져오게 됨.

2. 1993년의 신노선(New Course) 협약을 통한 개혁

□ 당시 상황

- '86년의 불황극복 이후 근로시간 단축 및 임금인상을 둘러싸고 노사갈등이 한동안 재연되었고, 그 가운데 경제 불황 및 실업률이 증가되는 등 다시 위기상황을 맞게 됨.

※ 실업률: 6.9%('91) ⇒ 5.5%('92) ⇒ 6.2%('93) ⇒ 6.9%('94) ⇒ 6.5%('96)

<'90년대초 네덜란드 경제 평가>

- 사회경제협약회의의 경제·통화연합(EMU) 가입 보고서('92년)
 - 낮은 노동참여율, 과대한 공공부문이 문제
 - 임금인상 자제, 일에 대한 인센티브 제공 등 적극적 노동시장 정책 추진 필요 (여성, 상병급여 수급자의 노동시장참여 유도)
- 노동재단 보고서('93년)
 - 경제위기 상황에 직면, 지속적인 실업문제 해결이 관건

□ 신노선 협약의 주요 내용과 성과

- 이 같은 위기상황에서 네덜란드 노사정은 다시 전통적 합의주의로 회귀하여, 임금인상 억제, 단체협상 분권화, 근로시간 단축(주38시간 ⇒ 주36시간), 인적자원투자 확대 및 근로소득세 부담 경감 등을 추진기로 합의

- 이후 임금인상 억제를 기반으로, 특히 경기호전의 영향으로, '90년대 중반이후 장기호황을 구가함.

* 협약체결 직후인 '94년 노동비용 6% 하락

3. 1994년 이후의 노동·사회정책 개혁

□ 당시 상황

- 조기퇴직, 상병급부(disability benefits), 장기실업급부제 등 3가지 요인이 복합적으로 작용하여 50대 전후반 연령대의 노동시장참여율이 낮아졌고, 60대 이상 고령자의 노동시장참여도 급격히 감소됨.
 - 실업률도 다시 증가 (6.2%('93)→6.9%('94)→7.1%('95))
- 따라서 위기극복 및 성장을 위한 국가 Agenda로서 ①전통적인 임금인상 자제 이외에도 ②노동시장유연성 제고, ③사회보장제도 개혁, ④적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy; ALMP) 추진 등 4가지가 핵심 이슈로 부각됨.

□ 4대 개혁정책 추진 내용

① 임금인상 억제를 지속 추진

- 폴더모델의 핵심 형태로서 '82년 바세나르 협약 이후 그 근간을 유지
 - * 그러나, '90년대 중반 이후 경기가 호전되고, 노동력이 부족해지는 등의 영향으로 인해 근로자의 임금인상 요구가 거세어지고, 그 결과 실제로는 노사간 임금인상 자제를 위한 합의는 거의 이루어지지 못하였음.

② 노동시장유연성 제고

- '98년 “고용유연성 및 안정법” 도입 ('96년 노동재단의 권고를 수용)
 - 해고통지기간을 단축, 간소화하고 경제적·기술적 이유로 인한 해고절차를 단순화시킴.
 - * 네덜란드의 해고보호법제(EPL)는 OECD 회원국중 12번째로 경직적인 수준으로, 이태리, 오스트리아, 독일 등과 비슷한 수준
 - 기간제 고용은 최대 3년을 한도로 2차례까지 갱신을 허용(종전은 1회)하고, 이를 초과하여 계속 고용하는 경우에는 정규고용계약으로 간주

- 대기근로자(on-call workers, 우리의 파견근로와 유사)에 대해 최저임금요구권을 주고, 파견업체에서 축적한 근로시간이 일정기준을 넘을 경우에는 정규 고용계약 체결권을 부여
 - ▶ 동일한 임시 파견업체에서 18개월을 근로하거나, 복수의 파견업체에서 24개월을 근로한 경우에는 정규고용계약 체결권을 부여
 - ▶ 임시근로 파견업체와 근로자간의 계약은 고용계약으로 간주함.
 - * 이 같은 조치는 2000년초부터 시작된 경기침체의 영향으로 임시 파견업체가 가장 큰 타격을 받음에 따라 2005년 1/4분기까지 네덜란드 실업률을 높이는 원인의 하나로 평가 (OECD)

- 노사의 추가합의

- 과거의 고용경력을 인정하여, 최저 3,000시간 일한 근로자는 차기 고용제안을 받을 경우 정규고용계약을 체결할 수 있는 권리를 주고, 과거 2,000시간 이상 일한 경우에는 직업훈련 및 연금증액에 대한 권리를 부여함.

③ 사회보장제도 개혁

- 실업급여 및 사회급부 개혁

- 실업급여 지급요건 강화 : 노동시장에 참여하여 소득을 얻고자 노력한 경우에 한하여 실업급여를 지급하도록 개선하고, 청년 실업자는 노동장려 프로그램에 적극 참여하는 경우에만 일정 급여를 지급함.
 - * 실업급여는 과거 최장 5년간 지급했으나, '06부터 38개월로 기간 감축

• 급여액 삭감

- ▶ 실업급여수준을 최종임금의 80%에서 70%로 감축
- ▶ '96년 국가지원법 개정에 따라 사회보조수당을 독신자의 경우 최저소득의 50%로 감액(종전 70%)하고 독신부모에 대해서는 70%로 감축(종전 90%)

- **상병보험제도 (우리의 산재보험과 유사) 개혁**
 - 과거 네덜란드의 상병급여는 그 포괄범위(coverage)와 급여수준(benefits)이 OECD 국가중 최고 수준
 - 전체 근로자의 1/6 수준인 상병급부 수급상황을 개선하기 위해 '90년대 초반부터 일련의 개혁 작업을 추진
 - ▶ 근로질병법을 개정(1998), 기업의 상병급여 수급자 실적률(experience-rating)제도를 도입, 해당 기업의 산재보험료 책정시 반영 (인상 또는 인하)
 - ▶ 일터로의 복귀를 위한 근로자 본인과 기업의 상호 의무를 강화(2002. 4.1)
 - ▶ 과거 5개로 나누어져 있던 상병급여 관리기구를 통합(2002.1.1)하여 관리의 체계성과 투명성을 강화
 - ▶ 급여 수급자격을 강화함은 물론, 위법한 장애급여 수급자 발생시 이에 대한 사용자 부담 규정을 신설하고, 이의 담보를 위해 공·사적 보험가입을 유도하고, 보험 미가입 사업장에 대해서는 전액을 기업이 부담토록 함.
 - * 노사 모두 경영상 해고를 회피하기 위한 수단으로 상병급여제도를 악용해 온 것이 현실
 - ▶ 건강진단방식도 개선 (보다 까다롭게 진단)

④ 적극적 노동시장정책(ALMP)

- 과거 수요중심(공공부문 고용, 임금보조 고용, 세금감면을 통한 고용확대) 정책에서 노동공급자에게 초점을 맞추는 정책(급여대상자에 대해 적극적 구직활동 의무를 부과하고 훈련 등 ALMP 참여 의무도 부과)으로 전환

<네덜란드의 해고보호제도(EPL)>

- ▶ 해고 경로 : ①노동사무소 사전 허가 또는 ②법원의 조정
- ▶ 노동사무소(Center for Work and Income; CWI) 허가를 통한 해고
 - 기준 : 기업내 근로자 연령구조 비례적 반영(과거 신규채용직원 우선해고 조항을 '05년 개정), 차별금지
 - 요건 : 기업내 유용한 일자리 전무, 근로자 무능력 등(단, 파산, 노사 상호합의에 의한 해고는 사전허가 예외)
 - 평균소요기간 : 4-6주 ('98년 개혁후 현재 1-2주로 개선중)
 - 노동사무소 허가시에도 해고위로금을 지급토록 결정하는 경우가 다수 (법적 규정은 없으며, 노동부 자체기준에 의한 것임)
 - 5년미만 근속시 : 1개월분 임금
 - 그 후는 추가 1년 근속당 1개월분 추가 (최대 4개월분)

※ 경영상 해고의 경우는 20인이상 근로자 집단해고시 3개월 내에 관할 CWI에 사전 통보
【동시에 Works Council(직장평의회) 및 노동조합에 통보 및 자문 의무 부과】. 한편, Social Program(전근, 재훈련, 조기퇴직 및 재정적 보상 등)에 대한 협의도 필요(이를 위해 30일 대기기간 부여)
- ▶ 법원의 조정(mediation)에 의한 해고
 - 노동사무소 허가에 비해 소요기간은 단축되나, 비용이 많이 드는 단점 (1년 근속당 최소 1개월분 해고위로금(severance pay) 지급)
 - 40세 미만 : 1년근속당 1개월분 임금
 - 40세~50세 : 1년근속당 1.5개월분 임금
 - 50세 이상 : 1년 근속당 2개월분 임금
 - 부당해고 입증책임이 근로자에게 있음에도, 법원은 사용자에게 정당한 사유가 있음을 입증토록 전환하여 운용
- ▶ 문제점
 - 장기의 실업급부, 높은 해고위로금으로 인해 특히 취약계층(소수 인종, 장애인 등)의 취업에 어려움을 겪고 있고, 실업기간 장기화, 경기침체기에 기업의 탄력적인 대응 곤란 등 문제가 야기

※ OECD는 최근 신규채용자 우선해고조항 폐지 등을 통해 고령자 해고를 가능토록 하는 등 해고보호제도 개선이 이루어졌으나, 아직도 해고 위로금이 과다한 등 추가개혁이 필요하다고 결론 (Economic Survey, 2005)

4. 2000년 이후의 추가 개혁조치

□ 상병급부제도 추가 개혁 : 노동시장 복귀를 지속 촉진

- 2001년 개혁 (2006년부터 시행)
 - 완전장애(소득능력 80% 상실)에 대한 의학적 정의를 엄격화*하고, 부분장애 요건도 상향조정(소득능력 15% 상실에서 35% 상실로 조정)
 - * 완전장애를 "장기적으로 회복가능성이 거의 없는 장애"로 재정의하였으며, 이 조치에 따라 향후에는 완전장애로 판명되는 경우가 현재의 50% 수준으로 줄어들 것이라고 전망
 - 대신, 상병(sickness) 급부기간은 과거 1년에서 2년으로 연장 (2004년부터 시행)
 - 노동시장 복귀 프로그램 (return-to-work)을 신규 도입
 - 부분장애급부 수급자가 근로를 하는 경우 과거임금과 현임금간 격차의 70%를 국가가 보조(일종의 Making Work Pay)

□ 여성 등 취약계층 고용확대 정책

- 일반 근로소득세 공제 한도 및 근로부모 세금 공제 한도 인상(2001년)
- 해고보호법제(EPL) 개정 (현재 검토중)
 - 법정 해고위로금(severance pay) 최고액을 1년급여로 제한
 - 해고분쟁시 제3자조정(지방법원이 담당)의 여지를 축소
- 보육시설 확충, 근로부모 지원 내실화 및 보육의 시장기능 강화
 - '98-2003년간 보육시설 수를 2배로 확충, 시장기능 확대에 따라 보육비는 인상되었으나, 대신 대기기간은 거의 없어짐.

- 근로부모에 대해 보육비를 소득과 연계하여 지원 (부모에게 직접 지급)
- 각 지방 차원이 아닌 국가에서 보육의 질을 관리(Quality control, 관리의 일원화)

□ 적극적 노동시장정책(ALMP)

- 2004년 “근로지원에 관한 법률”을 통해 복지급여 지급에 대한 책임을 지방정부로 완전 이양, 실직자의 재취업 지원 **활성화** 유도

- 지방에 배정된 재취업 지원 예산중 불용액은 반납해야 하나, 사회보장급여 예산 불용액은 자체 활용할 수 있도록 함으로써 지방정부의 재취업 지원 활동 강화를 유도

* 2003년의 경우 정부보조 일자리에서 정규 일자리로 전환되는 경우 일시 장려금 17,000 유로를 지원

- 고용서비스 업무 개편

- 과거 일원화되어 있던 공공고용서비스(Public Employment Office)를 개편, 공공기관인 기초고용기관(근로·소득센터)과 민영화된 재취업지원센터로 분리하고, 공공 및 민간 직업알선기관간 경쟁체제를 도입하여 고용서비스의 효율성 증진을 도모

5. 2004년 가을협약에 의한 개혁

□ 당시 상황

- 1994-2000년간 3.5%대를 기록했던 경제성장률이 2000년대 들어 02년 0.1%, 03년 -0.1% 수준으로 급감하고 04년 실업률은 6.5% 내외를 기록
 - '90년대말의 성장을 견인해주던 주택가격과 증시의 거품이 붕괴되고, Euro貨가 강세를 보인 것도 부정적인 영향을 미침.
 - * 이로 인해 富의 효과가 사라지고, 소비심리가 급격히 위축되고 가계 부채도 급증 ('95년 GDP의 109% ⇒ 2000년 GDP의 173%). 한편, 이 같은 금융시장 침체는 연금기금에도 악영향을 미쳐 이를 보전하기 위한 재정 부담이 급증 (OECD는 연금기금 보전을 위한 재정 부담으로 인해 네덜란드 GDP가 2% 줄어든 것으로 평가)
 - 또한 '90년대 중반이후 '02년초까지 지속된 실업률 저하로 인해 단위노동비용의 급격한 인상과 생산성 저하가 초래되면서 수출 경쟁력을 상실 ('95년 경쟁력을 100으로 볼 때 '03년은 95 수준)
 - OECD 국가중 가장 적은 근로시간 ('04년현재 연평균 1,312시간), 傷病휴가의 무절제한 사용(전체 노동력의 9%인 100만명), 조기퇴직관행 등 심각한 문제도 지속
- 이에 대응하여 네덜란드의 진보 정부는 전통적인 사회협약 방식으로는 근원적인 개혁이 불가능하다고 판단, 조기퇴직제도, 상병급부 및 실업급부제도 개혁을 위한 정부 독자적인 개혁을 추진했으나, '04년 가을 노조의 대대적인 반대파업으로 좌절
 - 그 후 노사정은 전통적 사회협약 방식으로 회귀, 당초 정부안보다 매우 완화된 내용의 개혁안에 합의

□ '04년 가을협약에 의한 개혁은 고용분야에서 일을 보다 많이 하는 쪽으로 인센티브시스템을 개편하는데 초점

* 이는 고령화에 대응하여 전체국민의 노동시장 참여율 제고를 목표로 하는 것으로 리스본전략 목표에도 부합

○ 조기퇴직제도 개혁 : 고령자 고용률 증대 차원

- 조기퇴직자에 대한 세금혜택 철폐(2006.1월부터 시행중)
- 조기퇴직제도를 대체할 생애휴가(life-span leave) 프로그램 도입

- 최종 연봉액의 210%에 달하는 액수까지 임금을 저축(당초 정부안은 150%)할 수 있도록 하고, 이를 가족휴가, 훈련, 특히 조기퇴직 목적으로 사용할 수 있도록 허용(연간 최대축적가능액은 당해년도 총임금액의 12%)

* 이는 조기퇴직제도 개선의 현실적 필요성과 노조의 조기퇴직 희망을 절충한 것으로서 최종연봉 210%까지 축적은 임금대체율을 70%로 볼 때, 3년 조기퇴직을 보장하는 것과 동일한 효과가 있음.

- 한편, 저소득 계층의 동 제도 활용을 촉진하기 위해 연간 183유로 (연봉 1,525유로 상당) 축적까지는 세금을 면제하고, 사용자의 기여여부와 액수는 단체협약을 통해 결정토록 함.

* 네덜란드는 전통적인 산별협약 체제를 유지하고 있는 국가로서, 산별협약 적용률은 최근 20년간 80% 수준을 유지

- 연금에 대한 세금혜택 도입 : 장기근로 유도 목적

- 연금가입기간 40년이상인 63세 이상 근로자가 퇴직할 경우에는 세금면제(tax treatments) 등을 통해 최종임금의 70%에 상응하는 연금액을 보장 (실제 연금산정액이 최종 임금의 70%에 미달하는 경우도 마찬가지)

○ 상병급부제도 개혁 (사회경제위원회 권고안 수용)

- 완전장애와 부분장애를 별도의 법으로 규율

- 의학적으로 전혀 회복불능인 경우(완전장애)와 치유 가능성이 별로 없는(marginal chance of recovery) 장애(부분장애)를 구분하여 관리, 후자의 경우는 부분장애자(노동시장 편입대상)로서 관리
- '06년부터는 완전장애자의 수급액을 최종임금의 75%로 인상(종전 70%)

- 부분장애자가 보유한 소득능력 활용률이 50%를 넘을 경우 국가보조금(과거 및 현임금 차액의 70%)을 지급 - 노동조합 요구사항 관철
- 상병급부 수급자중 재검사(매우 엄격한 의학적 기준 적용) 대상 연령을 50세로 규정
 - * 당초 정부계획은 55세 미만자를 대상으로 했으나, 노조의 반대로 대상 연령층을 축소
- 동시에 상병급부 대상에서 탈락했으나 바로 직장을 구하지 못할 경우에는 근로통합(work reintegration) 프로그램에 편입하여 지원

○ 실업급여제도 개혁

- 실업급여 지급기간 단축 : 과거 최장 5년을 38개월로 단축 (OECD는 OECD국가 평균에 맞추어 1~2년으로 추가 단축할 것을 권고)
- 실업급여 수급요건 강화 : 실직 당시 직전 1년간 39주 이상 고용되어 있지 않을 경우 실업급부 지급대상에서 제외
 - ▶ 한편, 네덜란드 정부는 실업급여제도 개편의 일환으로 ①단기실업자에 대한 실업급부 철폐, ②해고자에 대해서는 실업급부의 일부 또는 전부 환수를 계획했으나, 2004년 가을 3자협약에 따라 그 시행을 연기하고, 대신 사회경제협의회(SER)로 하여금 적정한 대안을 제시토록 요청함.

III. 평가와 시사점

- 폴더모델이 세상에 널리 알려진 것은 '97년 6월 G7 덴버 Summit에서 당시 클린턴 대통령이 네덜란드식 사회협약제도를 “연구해 볼 만한 모델”로 소개한 이후이나, 실제로는 '93년 New Course 협약의 체결 이후 2000년대 초의 위기상황 직전까지 네덜란드식 사회협약 방식인 폴더모델이 그리 잘 작동하지 않아 왔다는 것임.

* '05년 5월 방한했던 Win Kok 前총리가 네덜란드 사회적협약에 대한 강연시 지적인 것처럼 노조가 수시로 사회경제협의회 등에서의 참여를 중단함.

- 즉, 네덜란드식 협의회모델의 핵심은 '82년 바세나르협약 및 최근의 2004년 가을협약에서와 같이 경제위기 상황의 극복을 목적으로, 근로자(노조)는 임금을 자제하고 그 대가로 정부 및 사용자는 고용안정에 주력하는 것이며, 이 과정에서 정부의 역할이 매우 중요하고도 직접적으로 이루어짐
- 그러나, '82년 이전과 '90년대 중후반 상황에서 보듯이 경제호황 및 안정기에는 임금에 관한 노사간 합의도출에 매년 실패하는 등 네덜란드식 협의회모델의 기능이 거의 부각되지 못함.

* 이로 인해 특히 '94년 이후 출범한 진보정부는 주요 개혁이슈 추진과정에서 사회주체 들을 논의 과정에서 배제시킨 채 독자적 개혁을 추진하는 등 폴더모델의 해체를 시도했다는 평가 (Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe, 2002)

- 아울러, 극심한 경쟁체제 하에서 기업은 탄력적인 대응을 요구하고 있으나, 산별협약 전통과 무엇보다 폴더모델로 대변되는 협의회주의는 오히려 근원적이고 시급한 개혁조치에 걸림돌로 작용하는 측면도 존재

- 이는 조합주의적 정책협의 전통을 가지고 있는 독일, 프랑스도 마찬가지로 겪는 고민으로서, 개혁의 당위성에도 불구하고 기득권을 놓지 않으려는 노조의 반대(예 : 2003년 봄 프랑스의 검은 화요일 파업 등)를 무릅쓰고 연금, 해고보호제도, 실업급여 등 주요 제도개혁을 추진한다는 것은 결코 쉽지 않은 과제임을 보여주고 있음.
- 또한, 네덜란드 모델의 핵심인 임금인상 억제를 통한 성장정책에 대한 회의적인 시각도 적지 않고, 조직노동자의 이익이 크게 대변되는 네덜란드식 협의체제의 본질적 한계로서, 노동시장 한계계층(장기·고령 실업자, 장애인, 소수인종 및 미숙련 근로자) 보호미흡 문제가 지속적으로 제기되고 있다는 사실에도 유의할 필요

□ 네덜란드 노사정은 2004년 가을의 대규모 파업 및 그 후 사회협약으로의 복귀 과정을 겪으면서, 비록 여러 가지 문제점이 존재함에도 불구하고, 최소한 국가의 주요 Agenda와 관련하여 사회적 당사자간 정보를 공유하고, 진솔하게 의견을 교환, 설득 및 양보하는 공식·비공식 사회적 대화 채널이 필요하다는 점에 대해서는 공감

- 그러나, 임금인상 억제, 상병 및 실업급여제도 개혁 등 당면 개혁과제가 모두 근로자에게 부담이 되는 내용으로서 전통적 협약을 통해서는 노조의 양보를 얻어내기가 쉽지 않고, 또 그에 상응하여 내놓을 수 있는 인센티브가 마땅치 않은 형편
- 이에 따라 정부는 근원적 수술을 위한 독자적 개혁정책을 추진했으나, 2004년 가을 노동조합의 대규모 파업으로 인해 실패로 끝나고, 다시 전통적 사회협약방식으로 복귀하여 노조의 입장이 많이 반영된 미온적인 타협안에 합의함으로써, 앞으로도 추가적인 개혁이 필요한 상황

* OECD는 조기퇴직제도, 상병 및 실업급여제도, EPL은 물론 한계세율(Marginal Effective Tax Rate; METR)을 인하함으로써 여성 및 고령자 고용률을 높여야 한다고 권고 ('05 OECD Economic Surveys - Netherlands)

□ 네덜란드식 사회협약모델의 시사점

- (1) 네덜란드처럼 사회적 합의의 전통이 확립되어 있는 국가에서도 폴더모델이 제 기능을 충분히 발휘하지 못하는 상황이 빈발하고 있는 점에 비추어 그와 같은 합의전통이 확립되지 못한 우리나라의 경우 유사한 합의모델방식을 도입·정착시키는 더욱 쉽지 않을 것으로 예상

* 이미 민노총 등 노조는 임금인상 자제를 핵심으로 하는 폴더모델에 반대한다는 입장을 명백히 표시

- (2) 사회적 합의방식이 근원적이고 시급한 개혁을 지연시키는 요소로 작동할 경우 정부가 중심이 된 독자적 개혁방안의 추진이 불가피

* 네덜란드의 경우에도 '94년이후 개혁은 정부주도 방식으로 추진

- 2004년의 경우에는 정부의 독자적 추진이 대규모 파업으로 실패함에 따라 노사협약모델로 복귀하였으나 합의에 어려움 가중

- 우리나라는 사회적 합의 전통이 확립되지 못하는데다 노동개혁 로드맵에 대한 노사정위에서의 논의가 2년이상 지체되고 있는데서 드러나듯이 당사자간 합의방식이 잘 작동되지 못하고 있음.

- 따라서 노사정위의 합의를 기다리는 것보다 국민여론의 지지를 통해 조속히 추진하는 것이 불가피한 상황이 되고 있음.

* 국민여론의 지지를 받는 방식으로는 지난 1월 출범한 “저출산 고령화대책 연석회의”와 같은 추진방식을 검토할 필요

- (3) 국민여론의 지지를 얻기 위해서는 개혁의 내용이 중요한 바, 우선 사회안전망의 지속적 확충이 필요하며 그 바탕위에서 네덜란드가 추진한 (i) 임금안정, (ii) 노동시장의 유연성제고, (iii) 사회보장제도 개혁(우리의 경우 연금개혁), (iv) 적극적 노동시장정책, (v) 일을 보다 많이 하는 쪽으로의 고용·실업제도의 인센티브 개편 방안을 추진할 필요

<참고>

네덜란드의 사회적협약의 전통

□ 2차대전 이전의 사회적 협약의 전통

- 네덜란드는 홀란드를 중심으로 하는 7개지역 연합으로 출범했으며 (현재는 11개주, 주지사는 국왕이 임명), 종교적으로는 가톨릭과 칼빈교로 나누어져 있고 이것이 사회 전반에 영향을 미쳐, 지역적·종교적으로 분화된 하위문화가 특징적
 - 이로 인해 역설적으로 비배제와 비갈등의 문화가 형성되었고, 폴더모델의 핵심용어도 합의, 협력, 타협, 사회적 지지임.
- 1919년 아베르제 노동장관의 주창에 의해 국가차원의 노사정 자문기구인 최고노동위원회 창설
 - 동 위원회 설립에 따라 노동조합은 역사상 최초로 네덜란드 정치·경제의 사회적 파트너로 부상

□ 2차대전 직후의 사회적 협약 : 노동재단과 사회경제협의회 탄생

- 1945년 협조적 노사관계가 전후 네덜란드 재건에 필수불가결한 요소라는데 공감대가 이루어지면서 노동재단(Foundation of Labor; FOL) 설립 (민법에 근거, 기본적으로 노사간 협의기구)
 - 노사 동수(각10명)로 구성되고 사회경제정책 형성에 깊이 관여하며 특히 임금 및 고용 이슈에 관한 일차적 자문 기관으로서도 기능

- 1950년, 노사대표 30인(현재는 22인)과 왕립위원(공익) 15인(현재는 11인, 위원장 포함)으로 구성되는 최고 3자협의기구인 사회경제위원회(Social and Economic Council; SER) 설치(산업조직법에 근거)
- 보다 구조적이고 장기적인 사회경제정책에 관여하며 기본 임무는 정부 및 의회에 대한 자문

■ 네덜란드의 사회적 파트너십

- ①사회경제정책에 대한 협의, ②사회보장 및 지역고용기관에 대한 노사공동관리, ③단체교섭(특히 임금)의 공동감시 등 3가지를 주로 다룸.
- 사회경제협의회는 첫 번째 기능을 담당, 노동재단은 3가지 분야에 모두 관여
- 이 과정에서 정부는 외부의 제3자가 아니라, 제3의 핵심 파트너로서 깊숙이 관여, 논의를 주도 (폴더모델의 국제적 명성은 3번째 기능에 대한 것임)

□ '60년대 후반-'80년대 초까지의 상황 : 국가 주도

- '60년대 초까지는 국가 주도의 중앙집권화된 임금결정체제 유지
- '60년대 초부터 노동시장에서의 노동력 부족 현상으로 인해 중앙 임금가이드라인이 제대로 지켜지지 않고, 기업단위에서 추가적인 임금 인상이 보편화되자, 1963년 네덜란드 정부는 임금가이드라인을 철회하였고 그 결과 단위노동비용이 급격히 상승 (실질노동비용이 생산성 증가를 초과)

- 동시에, '80년대 초반의 물가상승과 복지비용의 급속한 팽창 (기업의 비임금비용 급증) 등으로 인해 실업률이 급등

* 실업률 추이 : 5.5%('79)→6.2%('80)→8.6%('81)→11.6%('82)

□ 1982년의 바세나르 협약(1982.11.24) : 전통적 협의주의 부활

- 이 같은 위기상황에 대처 노·사는 물가연동 임금인상 폐지 및 자발적 임금인상 자제, 근로시간 단축, 시간제 일자리 증가를 핵심으로 하는 바세나르 협약을 체결 (노동재단에서의 협약)
- 이후 이같은 협의주의적 경향은 '80년대 후반까지 지속 되었으며, 이것이 네덜란드 경제의 부흥과 맞물리면서 네덜란드의 전통적 사회파트너십이 소위 “폴더모델”로 명명
- 폴더모델의 특징은 제도화, 노사 및 노사정간 상호작용, 단체교섭에 대한 국가의 철저한 감독임.

□ 1990년대 : 사회적 협의주의는 쇠퇴했으나, 경제는 호조

- 경제가 호조를 띠면서 임금인상에 대한 합의가 계속 실패 하고 노동시장으로부터의 퇴출에 대한 보상으로서 사회보장 혜택이 강화되었으며, 노사의 고용안정기관 공동운영 참여가 실패로 끝나고, 공공지출 과다, 낮은 노동시장 참여율 등의 문제가 지속적으로 쌓임
- 특히 1992년 사회경제협의회의 “EMU 가입을 위한 보고서”는 장기실업자에 대한 문제와 함께, 총 600만명의 근로자중 100만명에 달하는 상병급부 수급자의 과다문제를 지적

- 이처럼 질병급여 수혜자가 크게 늘어난 것은 기업이 노조와의 타협을 통해 이들을 해고하기 보다는 상병급부 수급자화를 용인한 것도 크게 작용

* OECD는 이 같이 상병급부 수급자가 크게 늘어난 것에는 해고보호법제의 경직성(해고절차 복잡, 해고비용 과다)도 일정 부분 영향을 미친 것으로 분석 (OECD 고용노동사회위원회 회의, 2005년)

- o 1994년 총선으로 집권한 사민당(Win Kok 수상), 보수 및 진보 자유주의 정당 연합(Purple연합)은 노동시장 유연화를 보다 급속히 추진
 - 영업시간 연장, 근로시간 탄력화 등을 추진하는 과정에서 노동재단과 경제사회위원회와의 자문 또는 협의를 생략한 경우가 많았음 (심지어는 사회경제협의회 협의 의무조항을 철폐하고자 시도). 특히 상병급부제도 개혁 정책은 사민당과 노조간 연계를 급격히 악화시킴.
- o 1998년 출범한 2차 Purple연합(사민당과 우파의 연합정부)도 폴더모델의 핵심인 근로시간 탄력화, 임금완화 및 낮은 사회보장비 지출을 지향
 - 이 과정에서 사회경제정책에 대한 노사의 개입을 축소하는 한편, 사회보장·고용서비스·임금협상에서 노사의 자율성을 보다 보장하고 국가는 사후 감독하는 방식으로 사회협의 방식이 전환됨 (이에 따라 사회경제협의회보다는 노동재단 기능이 강조됨.)

□ 2000년대 : 극심한 경기침체 및 협의주의로의 회귀

- o 2000년초부터 시작된 경기침체, 고용환경 악화 등의 영향으로 진보정부의 독자적 개혁추진 시도가 실패하고, 2003, 2004년 임금동결 등 연쇄 3자협약 체결에 성공, 전통적 협의주의로 회귀