

2002년, 2003년의 네덜란드 단체교섭

Hans Slomp

(Katholieke Universiteit Nijmegen, 교수)

■ 머리말

최근 네덜란드에서 행해진 단체교섭의 특징은 임금인상 자제에 목표를 둔 연속된 2회에 걸친 단체협약의 체결이라고 할 수 있겠다. 첫번째 협약은 2002년 11월, 두 번째 협약은 2003년 10월에 각각 체결되었다. 전통적으로 네덜란드에서는 경제상황이 어려울 때마다 이런 식으로 사회협약을 체결하여 왔는데, 최근에 이루어진 두 협약에서는 다음과 같이 두 가지의 새로운 특징이 나타난다. 첫째, 이 협약은 정부의 사회보장 정책의 수정을 조건으로 내걸고 있고 이 조치들에 대한 명시적 언급이 있었다. 따라서 명목상으로 이 협약들은 두 개의 국가단위 사용자연합과 세 개의 전국노동조합연합 간에 이루어진 노사협약이었으나, 실질적으로는 정부가 비서명당사자로서 협약 체결에 참가한 노사정 삼자협약이라고 할 수 있다. 두 번째 새로운 특징은 네덜란드 최대 노총인 FNV가 회원들을 상대로 2003년 협약의 가부를 묻는 투표를 실시했다는 점이다. FNV는 투표 결과가 나올 때까지 이 협약들을 확정적으로 승인하지 않았다.

■ 두 번의 사회협약

2002년 11월에 마련된 협약에서는 산업별, 기업별 임금인상의 상한선을 제시했다. 이 같이 중앙에서 합의된 임금인상 상한선은 국가단위의 중앙단체들이 각 산업별 회원단체들에게 내린 강력한 권고사항에 불과하다. 대체적으로 회원단체들은 이 같은 권고사항을 따르는데 그 이유는 중앙단체들이 회원단체들의 사전동의 없이 국가 차원의

단체협약에 서명하는 경우는 거의 없기 때문이다. 2002년 협약에 따르면 임금인상 상한선은 2003년 예상 물가상승률과 동일한 2.5%였는데, 이는 정확한 임금인상률을 명시한 최초의 사회협약으로 지금까지의 협약들은 구체적인 상한선을 명시하지 않고 임금 자제 원칙만을 언급했었다.

2003년 10월에 마련된 협약에서도 임금 자제의 원칙은 계속되었다. 협약의 핵심은 노총들이 산업별 회원단체들에게 2004년 임금을 동결할 것과 2005년도에도 임금을 동결하거나 물가인상률 수준에서의 소폭 인상을 하도록 권고하는 것이었다. 이번 노사협약에서 언급된 정부의 결정은 주로 사회보장제도, 장애보험, 특히 조기퇴직금 지급과 관련된 것이었다.

두 협약은 모두 중도우파 기독교민주당의 발켄엔데(Balkenende) 수상이 이끄는 내각이 발표한 긴축경제조치에 대한 반응이 나타난 것이었다. 발켄엔데 내각은 연임하고 있으며 현재 두번째 내각이 집권중이다. 2002년 출범한 첫번째 발켄엔데 내각은 경기침체 전망에 직면하여 네덜란드를 경제성장과 번영의 길로 다시 회생시킬 수 있도록 하는 강력한 정책을 시행하려는 의지를 보였다. 그러나 이 내각은 겨우 몇 달밖에 집권하지 못했고 내부 분열로 조치들을 실행할 기회를 갖지 못하였다. 2003년 5월 발켄엔데 정부가 재집권하게 되었고 이번에는 긴축경제 조치들을 실행할 시간과 힘을 갖게 되었다.

이전 정부들이 여성의 노동시장참여 확대를 강조했던 반면, 발켄엔데 정부는 노령자 집단과 장애인 집단의 노동시장 참여를 높이는 데 정책의 초점을 맞추었다. 네덜란드의 55~65세 인구의 노동시장참여율은 EU

에서 가장 낮은 수준이다. 2003년 새로 출범한 발켄엔데 정부는 조기퇴직금에 대한 조세혜택을 폐지했을 뿐 아니라 대부분의 혜택마저 세금으로 거두어 버림으로써 급진적으로 과거와의 단절을 시도했다. 법정 퇴직연령인 65세가 되기 이전의 모든 조기퇴직금은 개시되는 순간부터 즉시 세금으로 징수되었다. 또 다른 주요관심사인 장애보험은 네덜란드에서 지난 20년간 열띤 논쟁거리가 되어 왔으며 네덜란드의 총 노동인구는 750만 명 중 약 백만 명이나 되는 보험수혜자들이 있고, 장애보험 지급문제를 둘러싸고 각종 보고서, 법안들을 제안되어 왔으나 아직까지 별다른 결과를 낳지 못했다. 발켄엔데 정부는 장애보험 수혜자격을 노동시장 활동이 불가능한 중증장애인들로 제한하고 장애보험 수혜자의 대부분을 차지하는, 따라서 부분적 수혜 혜택을 지니고 있는 부분적 장애인들을 제외시키는, 급진적 조치를 취했다.

이 같은 정책을 시행하는 한편, 발켄엔데 정부는 노동조합들에게 임금인상 완화에 대한 대가로 사회보장 삭감의 일부를 완화할 수 있다는 의지를 표명했다. 노동조합들은 처음에는 공공부문에서 몇 차례 항의 파업을 실시했으나 실패로 돌아가고 말았으며, 한 노동조합 관리가 소규모의 파업과 도로 봉쇄 등을 대책으로 발표하면서 거센 항의에 직면하고 말았다. 일단 정부가 양보할 수 있는 부분을 구체적으로 밝히자 합의 당사자들인 노사는 곧 협약을 체결하는 데 성공했다. 그리하여 새로운 임금인상 완화 협약이 다시 시작될 수 있게 된 것이다. 곧 이어 네덜란드의 전국규모의 세 개의 노동조합연합 중 최대규모의 노동조합연합 FNV가 실

시한 투표 결과 투표참가자의 56%가 이 협약에 찬성함으로써 협약이 최종 확정되었다. 그러나 이미 정부는 투표참여자의 과반수가 동 합의를 거부한다고 해도 동 합의 내용을 재협상하지는 않을 것임을 분명히 한 바 있다.

2003년 사회협약의 체결 과정은 2002년 협약보다 덜 자발적으로 이루어졌다. 2003년 합의는 정부의 강력한 압력하에서 마련되었고 정부로부터 양보를 받아내기 위한 최후의 수단이었다. 게다가 네덜란드의 사회고용담당장관은 필요시 정부가 일방적으로 임금인상 제한을 실시할 수도 있다고 공개적으로 말한 바 있다. 물론 수상은 이를 ‘이론적’인 발언일 뿐이라며 그 무게를 낮추려 했지만 사회적 파트너들은 이 같은 정부의 협박을 항상 진지하게 받아들여 왔다.

■ 사회협약의 배경: 폴더모델 (Polder Model)의 성공

폴더모델의 성공담으로 국제적 찬사를 받던 네덜란드가 2002년부터 3년간 임금동결을 시행할 수밖에 없는 일이 어떻게 벌어진 것인가? 첫번째 주요 이유는 경제전망과 실업에 급격한 변화가 일어났기 때문이고, 두번째 이유로는 2000년대 초 네덜란드의 정치불안을 들 수 있다.

1990년대 중반 이후 네덜란드 경제는 실업률을 극히 낮은 수준인 2.5% 수준으로 유지하면서 동시에 노동시장참여율을 증가시키는 데 성공했다. 특히 노동시장과 사회보장제도에서의 남녀평등 대우를 요구하는 EU 정책의 이행에 힘입어 많은 여성들이 노동시장에 진입할 수 있었다. 여성들은 파트타

임 직종을 선호했고, 파트타임 직종은 새로운 ‘유연한’ 경제의 일환으로 증가하는 추세였다. 이 같이 많은 여성근로자들이 근로시간이 유연한(flexible time) 일자리에 유입된 결과, 네덜란드는 근로시간 유연성 부문에 있어 선두를 달리게 되었다. 그러나 유연성의 증가는 주로 여성근로자들 때문에 가능한 것이었고 대부분의 네덜란드 남성근로자들은 계속 전일제로 근무했다. 자발적인 임금인상 완화와 노동시장참여율의 증가는 네덜란드 경제성장과 급속한 GNP 신장의 가장 근본적인 이유였다. 임금인상 완화뿐만 아니라 사회보장 혜택 삭감도 큰 충돌 없이 이루어졌다. 네덜란드는 거센 저항이나, 대규모 정치적 파업, 커다란 정치적 충돌 없이 1990년대에 경제를 재도약시키고 복지국가로서의 위상을 재정립했다. 당시 유행어는 ‘오버렉’(overleg: 사전적으로는 ‘독을 쌓다’는 뜻으로 모든 참가당사자들이 자신의 의견을 내놓는다는 의미에서 ‘협력적인 교섭’의 의미로 사용되었다)이었고 이 같은 네덜란드의 성공담은 ‘폴더모델(Polder Model)’이라고 불리었는데 그 이유는 뚝방이 바다로부터 네덜란드를 보호하여 해면보다 낮은 간척지(polders)로 부분적으로 이루어진 네덜란드의 상하수 인프라를 유지하기 위해 필요했던 독 쌓기(overleg)의 전통에서 비롯됐다.

이렇게 사회적 갈등이 없을 수 있었던 것은 논란의 여지가 많은 정치적 쟁점사항들을 비정치화할 수 있는 다양한 수단이 마련되어 있기 때문이었다. 첫째, 사회적 파트너(노사)들은 사회정책의 준비와 이행과정에 자주 참여해 왔다. 이와 관련된 정부의 주요 정책이 바로 근로장애법(Work Disability

Act)으로 이는 오래 전부터 논란이 되어 왔던 쟁점사항이었음에도 불구하고 어떤 조치도 취해지지 않은 상황이었다. 네덜란드 정부는 사용자와 노동조합의 반대에도 불구하고 이번에는 이 같은 소극적 태도를 극복하기를 원했다. 둘째, 정부와 사회적 파트너 모두 경제정책기획국(CPB: Nederlands Bureau for Economic Policy Analysis)이 발표하는 국제적 관점에서의 네덜란드 경제 상황에 대한 보고서의 과학적 분석에 높은 가치를 부여하고 있다. 2000년 이래로 CPB의 보고서는 네덜란드 경제여건 악화와 경쟁력 약화를 계속해서 지적해 왔다. 셋째, 대부분이 대학교수들이나 독립적 전문가들이 네덜란드 최대 규모이자 가장 선도적인 자문위원회인 사회경제위원회(Social and Economic Council)에서 적극적으로 활동하고 있다. 정부부처의 장관들이 아닌 이들 독립전문가들이 국가 이익의 감시자로서 노사정 회의에 참가하고 사용자와 노동조합간의 중재자 역할을 하고 있다. 1970년대 이후 사회경제위원회의 역할이 축소되었으나 ‘오버렉(overleg)’이라 불리는 협력적 협상방식이 네덜란드 사회와 정치적 삶의 심장부 역할을 지속하고 있다. CPB가 발간한 계량경제 자료에 근거해서 연례에 단체교섭과 정부와의 정례교섭이 먼저 열린 후, 국가 차원의 단체교섭이 진행된다. 그러나 2000년대 들어서서 이 같은 사회통합 및 ‘오버렉(overleg)’ 제도에 심각한 균열이 야기되었다.

■ 암울한 경제와 국내정치 상황

2001년 유럽 내 최저치를 자랑하며 한 때 2.5%를 기록했던 실업률이 다시 상승하기

시작했다. 경제학자들은 이 같은 실업률 상승에 대해 다양한 견해를 제시했는데, 네덜란드의 국가간 거래가 대부분 독일을 상대로 하는 점을 감안할 때 독일경제의 오랜 경기침체가 실업률 증가의 이유로 가장 자주 꼽히고 있다. 2003년 중반에 실업률은 두 배로 늘어 5.5%를 기록했다. 이 정도의 실업률은 유럽 전체를 기준으로 볼 때 아주 나쁜 성적은 아니지만 빠른 실업률 증가속도는 특히 경제성장 둔화와 동반된 것이어서 더욱 우려를 불러일으켰다. 2002년 네덜란드의 경제성장률은 0.2%로, 이나마도 전적으로 정부지출에 따른 것이었다. 2003년 상반기에 경제성장률은 0.4% 감소하여 유럽연합 내에서 최악의 성적을 나타냈다.

이와 동시에 네덜란드는 정치적 혼란기에 휩싸였다. 2002년 대중주의 지도자 펴트(Pim Fortuyn)은 이민자에 대한 보다 엄격한 기준을 제시하고, 거리에서의 치안에 대한 우려 등으로 네덜란드 국민들의 관심을 얻는 데 성공했다. 펴트(Pim Fortuyn)는 프랑스의 르펜(Le Pen)처럼 극우정치인은 아니었지만(그는 오히려 급진적 자유주의자였다), 네덜란드 폴더모텔의 성공이 한창이던 1994년 이래 계속 내각을 집권해 온 사회민주당 당원들을 특히 공격했다. 그는 사회민주당원들이 경제안정에만 신경을 쓸 뿐 가정의 안정과 거리에서의 치안에 신경을 쓰지 않는다고 비난했다. 그의 인기영합적인 주장은 큰 지지를 얻었으나, 2002년 5월 펴트(Pim Fortuyn)는 급진 녹색당원에 의해 암살되었다. 그러나 여전히 그의 운동은 다른 사람들에 의해 명맥이 유지되고 있으며 네덜란드 의회 150석 중 26석을 확보하는 등 네덜란드에서는 혁명과 같은 업적을 이루어냈다. 펴트(Pim Fortuyn) 운동진영

도 초대 발켄엔데 정부에 연립내각으로 참여했으나 내부 분쟁과 개인간 다툼으로 상당한 균열이 생겨 앞서 언급했던 것처럼 몇 달 만에 붕괴되고 말았다. 그 후 실시된 선거에서 핼 퍼툼의 정당은 기세가 줄어들었고 발켄엔데 수상이 이끄는 전통적인 기민당과 보수진보진영 및 소수 의석을 차지한 사회민주당으로 구성된 두번째 연립내각이 출범했다. 2002년 및 2003년 초 언론의 주된 관심은 경제안정이 아니라 퍼툼이라는 인물의 새로운 부상, 그의 암살, 네덜란드 거리의 치안 불안, 젊은 이민자들 사이의 높은 범죄율, 이민 제한 등 이었다. 제2대 발켄엔데 정부는 네덜란드 경제의 매우 암울한 전망을 반복해서 국민들에게 알리고 엄격한 긴축경제조치들을 발표함으로써 격정적 혼란기와의 완전한 단절을 꾀했고 결국 국민들의 관심을 사회경제 문제로 다시 전환하는 데 성공했다.

■ 맺음말

사용자연합과 노동조합연합들은 임금인상 자체에 목표를 둔 두 개의 사회협약을 만들어 냈고, 산업별, 기업별 단체교섭에서 실질 임금 증가없이 협약이 도출되었다. 오히려 단체교섭에서의 주요쟁점은 임금인상보다는 산업별, 기업별 연금기금에 대한 근로자 분담금 문제였다. 네덜란드의 총연금저축액이 국민소득보다 많고 EU에서 가장 높은 편이기는 하지만, 네덜란드의 연금기금은 주식시장 침체로 인해 상당한 손실에 직면해 있었기 때문에 연금분담금을 증가시켜야 할 필요성을 느끼고 있었다. 사용자들은 일반적으로 이 같은 부담을 부분적으로나마 근로자

들에게 전가하려 했고, 근로자의 연금분담금을 증가시키거나 금융권에서와 같이 사용자가 이미 모든 연금비용을 지불했을 경우 근로자 분담금제도를 도입할 것을 요구했다.

일부는 폴더모델의 시대가 이제 막을 내릴 것이라고 예측하고 있으나 폴더모델은 예전과 마찬가지로 아직도 지속적으로 적용되고 있다. 햇빛 속에서가 아니라 폭풍우치는 곳은 날씨 속에서도 예전과 마찬가지로 적용되고 있으며, 이는 폴더모델이 비교적 경제상황과는 상관없이 계속 적용됨을 시사하고 있다.