

KIEP

오늘의 世界經濟

World Economy Update

제 03 - 41 호 / 2003년 10월 27일 발간

최근 네덜란드의 임금동결 합의 배경과 시사점

작성자 : 김홍중 세계지역연구센터 유럽팀장/부연구위원

김군태 세계지역연구센터 유럽팀 연구원

【hckim@kiep.go.kr, ☎3460-1036】

【ktkim@kiep.go.kr, ☎3460-1064】

主要内容

지난 10월 14일 네덜란드 정부와 노사대표는 향후 2년간 임금을 동결할 것에 합의하였음.

- 네덜란드 경제는 2003년 들어 3/4분기까지 세 분기 연속으로 마이너스 성장을 보일 것으로 전망됨에 따라 1980년대 초에 겪었던 국가적 경제위기 이후 최악의 경기침체를 겪고 있음.
- 이러한 경제위기를 극복하기 위하여 지난 5월 출범한 새 내각은 합의도출을 위한 협상을 시작하였고, 노사정은 5개월간의 협상을 거쳐 향후 2년간 임금동결이라는 극적인 합의를 도출해냈음.

최근의 임금동결 합의는 1982년 경제위기를 타결된 바세나 협약(Wassenaar accord)의 정신을 계승한 것임.

- 네덜란드병 치유의 결정적 계기가 되었던 바세나 협약의 근본정신인 임금인상 억제와 고용보장이 사회적 합의로 계승되는 것은 勞使政간 상호신뢰의 바탕위에서 노조의 실용주의적인 선택과 정부의 일관되고 과감한 정치적 리더쉽이 뒷받침되었기 때문임.

네덜란드식 풀더 모형이 경제위기 극복과 고성장의 기초를 닦은 것처럼 최근의 경제위기 상황에서 노사간 임금동결 합의는 향후 네덜란드 경제회복에 큰 동력이 될 것임.

對 外 經 濟 政 策 研 究 院

1. 개요

- 10월 14일 네덜란드 정부와 노사대표는 협상을 통해 향후 2년간 임금을 동결할 것에 합의하였음.
- 최근 네덜란드 경제가 극심한 침체를 겪으면서 국가경쟁력을 강화시키는 방안이 강구되어야 한다는 여론이 점증하였음.
- 이에 금년 5월에 출범한 네덜란드 연합내각은 임금동결을 정책기조로 내세우고 경영자 단체 및 노조와의 의견조율과 협상을 통해 임금동결의 합의를 이끌어냈음.
- 금번 협상에서 네덜란드 최대 노조인 FNV는 임금동결에 합의하는 대신 경영자 단체와 정부로부터 사회보장제도의 개혁을 2년 뒤로 연기시키는 성과를 얻어냈음.
- Jan Peter Balkenende 네덜란드 총리는 금번 임금인상 억제에 대한 협상은 모든 네덜란드 국민의 관심사였으며, 이번 임금협상합의는 경제의 재도약과 고용에 아주 중요한 영향을 끼칠 것이라고 밝힘.
- 정부와 노사 대표가 향후 2년간 임금동결에 합의함으로써 2004~2005년 임금상승폭은 거의 제로에 가깝게 될 것이며 수출지향적인 정책을 취하고 있는 네덜란드 경제의 경쟁력 향상에 긍정적인 보탬이 될 것으로 전망됨.

2. 네덜란드 임금동결의 배경

가. 최근 네덜란드 경제현황

- 유럽속의 작은巨人이라 불리는 네덜란드는 국토면적과 인구로 보면 유럽에서도 소국에 해당하나 경제력은 국가규모에 비해 매우 강하며, 건실한 경제기조를 갖고 있음.
- 1인당 국민소득이 US\$ 26,097에 달하며(2002년 기준), 유럽특유의 사회보장제도를 유지하면서도 높은 경제수준을 유지함.

- 또한 EIU가 1999~2003년 비즈니스하기 가장 좋은 국가로 선정할 정도로 교육수준이 높은 인적자원, 발전된 금융 및 인프라 시설, 개방적 문화 등을 갖고 있어 외자유치의 가장 좋은 여건을 갖추고 있고, 특히 유럽물류의 중심지로서 네덜란드의 물류산업 경쟁력은 세계 최고 수준임.

□ 그러나 네덜란드는 2001년 경기가 하락하면서 지금까지 극심한 경기침체를 경험, 위기를 맞고 있음.

- 1990년대 네덜란드는 유로권 12개국보다 높은 성장률을 구가하며 유럽국가 중에서도 모범국으로 발돋움하였음. 그러나 2001년부터 유로권의 경기침체와 더불어 네덜란드도 경기가 하락하여 오히려 유로권보다 더 낮은 경제성장률을 기록하고 있음.

<표-1> 네덜란드와 유로권의 경제성장률 추이

(단위: %)

	1999	2000	2001	2002					2003	
				연간	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
네덜란드	4.0	3.5	1.2	0.2	-0.1	0.2	0.7	0.1	-0.2	-1.2
유로권 12개국	2.8	3.7	1.7	0.9	0.5	1.0	1.0	1.1	0.7	0.2

주: 전년동기대비 증가율

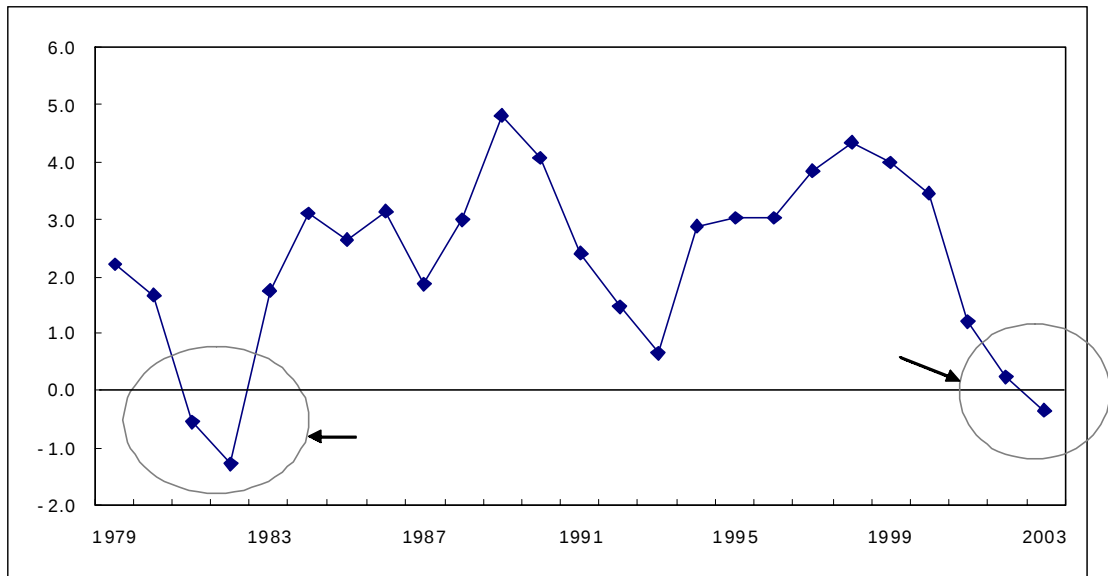
자료: Statistics Netherlands. October 2, 2003.

Global Insight. Online Analysis. October 6, 2003.

- 네덜란드 경제는 2002년에 0.2%의 낮은 성장에 그친 후, 2003년 들어 마이너스 성장세로 반전하였고 2/4분기에는 -1.2%(전년동기대비) 성장, 20년 만에 최저치를 기록하였음.
- 최근 네덜란드 경제침체는 1980년대 초 겪었던 복합적 경기불황 이후 최악의 상황으로써 경제성장률 급락, 물가상승, 실업률 증가, 수출 감소 등의 현상이 심화되고 있음.

<그림-1> 네덜란드의 경제성장률 추이와 최근의 경기침체

(단위: %)



주: 2003년 수치는 전망치임.

자료: Global Insight. Online Analysis. October 6, 2003.

- 2004년 네덜란드 경제는 회복세를 보일 것으로 전망되나, 그 반등은 미약할 것으로 전망됨.
- 네덜란드 경제기획국(CPB)은 2003년 경제성장 전망치를 0%, 2004년에는 1.5%로 전망, 금년에 저점을 통과한 뒤 2004년부터는 세계경제의 회복과 더불어 네덜란드 경제도 회복될 것으로 전망하고 있음.
- 그러나 EIU¹⁾ 및 Global Insight²⁾ 등의 경제예측 기관들은 네덜란드 경제가 2003년에 마이너스 성장(-0.3%)을 한 후, 2004년에는 0.8~0.9%의 완만한 성장을 보일 것으로 전망함.

나. 네덜란드 경기침체의 주요 원인

- 네덜란드는 1980년대 초 최악의 경기침체를 경험한 바 있음. 소위 네덜란드 병(Dutch disease)³⁾에 걸려있던 네덜란드는 1979년 오일쇼크의 충격으로 심각

1) EIU. Country Report (Netherlands). September 2003.

2) Global Insight. Online Analysis. October 6, 2003.

한 위기에 봉착하였음.

- 네덜란드는 1960년대 경제적 번영으로 유럽에서 손꼽히는 사회복지 제도를 구축하였으나 1970년대 들어와서 풍요로운 사회복지제도로 인한 국민들의 노동 기피 현상이 생기고 정부 재정적자의 심화, 높은 조세부담과 높은 노동비용 그리고 임금인상을 둘러싼 노사갈등으로 산업경쟁력이 크게 떨어지면서 심각한 네덜란드 병(Dutch disease)을 앓고 있었음.
- 이러한 네덜란드의 내재적 요인에 1979년의 2차 석유위기와 같은 외적 충격이 더해져서 네덜란드 경제는 1981~1982년 2년 연속 마이너스 성장을 기록하였음.
 - 이 당시 네덜란드는 도산업체 속출, 실업자 급증, 급격한 물가상승 등 최악의 경기침체를 겪으면서 국가경제 전체가 위기 상황에 빠졌음.
- 네덜란드 병이 지속될 경우 이류국으로 전락할지도 모른다는 위기감이 네덜란드 국민들 사이에 팽배해지면서, 일명 “폴더모델(Polder Model)⁴⁾”이라 불리는 경제개혁이 추진됨.
 - 1982년 11월 노사대표간의 임금인상 억제를 통한 고용창출 합의(바세나 협약)를 시작으로 사회보장제도의 개혁, 공기업 민영화 등 경제개혁을 추진하여 심각한 경제위기를 극복하고 1990년대의 높은 고성장을 누리게 됨.

□ 바세나 협정 이후 1990년대 네덜란드 경제는 지속적인 고성장을 이룩했음.

- 1982년 바세나 협약 이후 1990년대 중반까지는 임금과 가처분 소득 그리고 민간소비지출이 억제되었음.
- 1986~1997년에는 연평균 경제성장률이 2.7%였으며, 1998~2000년에는 무려 연평균 3.9%에 달했음.

3) ‘네덜란드 병(Dutch Disease)’이란 과도한 사회복지제도의 운영과 이로 인한 방만한 재정적자의 확대 그리고 심각한 노사갈등 등을 의미함.

4) "Polder Model"이란 명칭은 네덜란드 국민이 협동, 단결하여 간척지를 개척하던 불굴의 개척정신에서 유래됨.

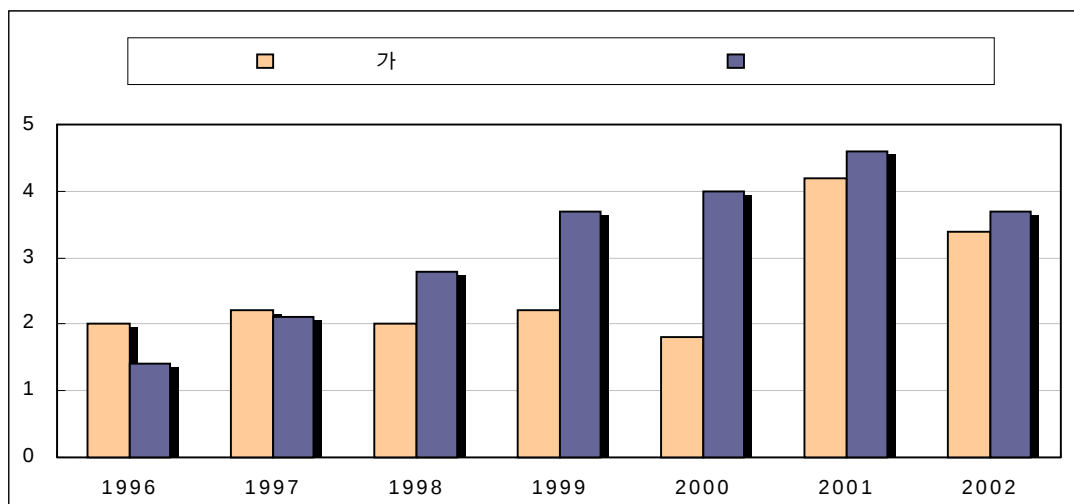
- 그러나 기업의 경쟁력 향상과 노동시장 개혁, 투자 확대에 의한 일자리 창출, 조세감면, 부동산 가격 상승 등으로 내수가 폭발적으로 증가하여 1997~2000년 동안 민간소비 증가율이 연평균 4%에 다다름.

□ 1990년대 후반 들어 임금 상승 현상이 재현되면서 네덜란드 경제의 경쟁력이 약화되었음.

- 민간소비가 확대되고 물가가 급격히 상승하면서 1980년대 경제개혁 하에서 회생을 감수하던 노동자들이 그 동안 억제되어 왔던 임금상승을 요구, 1998년부터 임금이 급격하게 상승하면서 소비자 물가상승률을 상회하게 되었음.

<그림-2> 네덜란드의 물가상승률과 임금상승률 비교

(단위:%)



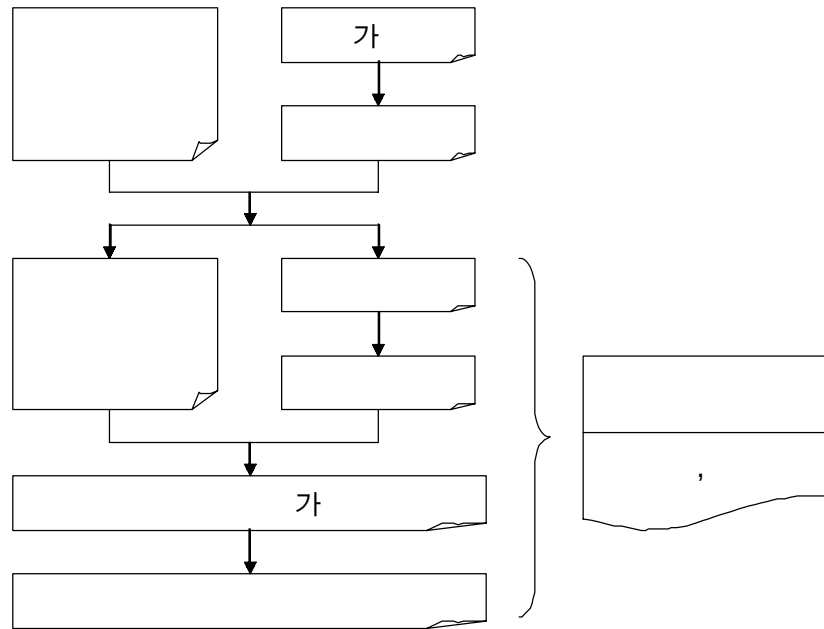
자료: Global Insight. Online Analysis. October 6, 2003.

□ 결국 이러한 과도한 임금상승으로 수출지향적인 네덜란드의 산업경쟁력이 약화되면서 실업률 증가와 민간소비 위축을 유발하고 경기침체의 늪에 빠지게 된 것임.

- 인건비 상승은 세계경기 침체로 더욱 어려워진 네덜란드 수출에 장애요인으로 작용하였고, 기업투자 및 외국인투자유치를 감소시켜 실업률 상승의 주요원인이 되었으며, 이러한 실업률 상승은 민간소비 감소로 이어졌음.
- 1996년에 58.3%에 달하던 GDP 대비 수출액이 2002년에는 67.5%에 이를 만큼 네덜란드의 수출주도(export-driven) 정책이 심화되어 왔음. 대외의존도가 높

아진 네덜란드 경제는 세계경제 침체에 따른 충격에 더욱 크게 노출됨.

<그림-3> 네덜란드 경기침체 흐름도



다. 네덜란드 노사관계

- 네덜란드의 임금결정은 기본적으로 경영자 단체와 노동조합간의 자율적인 단체협약을 통해 이루어지나 정부도 상당한 영향력을 행사해 왔음.
 - 1945년에 설립된 노동재단(Labour Foundation)은 노조와 경영자 단체로 구성된 민간자문기관으로 매년 두 차례 산업별 및 회사별 단체교섭을 위한 가이드 라인을 제시함.
 - 임금 인상율이나 노동시간 등 제반 노동조건은 매년 노사대표가 노동재단이 제시한 가이드라인을 바탕으로 산업별 및 회사별 단체교섭을 통해 결정함.
 - 정부는 합의를 도출하기 위해 노사의 입장을 조정할 수 있으며 일시적으로 임금을 동결할 수 있는 법적인 권한을 갖고 있음.
- 네덜란드는 국가 장래를 좌우하는 중대한 사안은 勞使政 대표가 참여하는 폭

넓은 토론과정을 거쳐 결정하는 사회정치체제가 형성되어 왔음.

- 정부의 사회경제정책 수립과정에서 노사의 합의가 매우 중요한 요소로 작용하면서 노조와 경영자단체는 정부의 사회경제정책 수립 과정에 깊이 관여하였음.
- 1950년에 노사정 대표들로 구성된 사회경제위원회(SER; Social and Economic Council)가 산업조직법의 법적 토대위에 설립되어 주요 경제사회정책을 결정함.
- 또한 동 위원회를 기반으로 네덜란드의 사회적 합의주의는 성공적인 전후재건을 담당하였으며, 1960년대 말까지 안정적인 노사관계를 주도하였음.

□ 1960년대 말부터 임금상승 압박이 커지자 노조는 더욱 전투화되고 노사분규는 극에 달하여 네덜란드 경제는 최악의 경제위기에 직면하였음.

- 1960년대 말부터 임금이 가파르게 오르기 시작하였으며, 석유파동으로 인한 유가인상 및 사회보장비 증가로 임금의 폭발적 상승이 1980년대 초까지 이어져 기업들의 국제경쟁력이 약화되었음.
- 1972년을 제외하고는 1970년 이후 노조, 경영자 단체, 정부대표 간의 자발적인 임금정책 합의가 실패함으로써 정부는 일시적으로 임금을 동결 할 수 있는 새로운 노동법을 도입(1970년), 임금상승 억제 조치를 취하기 시작함.
- 이로써 노사 모두 사회경제위원회(SER)에 대한 불신감이 팽배해지면서 이후 동 위원회는 유명무실해짐.

□ 네덜란드는 1970년대 과도한 임금인상 등으로 경제위기에 직면했었으나 1982년 11월의 노사간 임금동결 합의(바세나 협약)를 기점으로 하여 광범위한 경제개혁을 추진했고 그 결과 견실한 경제로 다시 부활하였음.

- 당시 뢰버스(Lubbers) 내각은 노사대표(social partners)가 단체협약 체결에 실패할 경우에 대비, 강력한 임금인상 동결 방침을 발표함으로써 노사협상에 압력을 가하였음.

- 노조는 임금인상 억제와 고용주의 사회보장세 부담완화(노동자 부담 증가)를 수용하고, 경영자 단체는 노동시간 단축, 노동기회의 재분배를 통한 고용 창출 등을 수용함으로써 합의를 이끌어내었음.
- 네덜란드는 바세나 협약을 시작으로 사회보장제도의 개혁, 시장기능의 강화, 고용촉진, 공기업의 민영화 그리고 국가재정의 건실화 등의 경제개혁을 일관되게 추진하여 위기를 극복하고 고성장을 누리게 됨.
- 1980년대 말 경기호조로 인한 임금인상 압력이 고조되었으나, 1993년 11월 전국 노사대표간에 임금인상 억제와 신규고용 확대 노력을 주골자로 하는 단체교섭을 위한 가이드 라인(New Course)에 합의함으로써 勞使政간의 유연한 사회적 합의의 문화가 이어지게 됨.
- 네덜란드는 협상 및 사회적 합의, 그리고 점진적이고 지속적인 경제개혁을 통해 산업경쟁력을 회복하고 고성장을 누림으로써 네덜란드 식 폴더 모형(Polder Model)은 경제위기 극복의 전범이 되었음.

□ 그러나 최근 다시 임금이 급속히 인상되면서 네덜란드의 산업경쟁력이 약화되어 1980년대의 경제위기 이후 최악의 경기침체를 겪게 됨.

- 1986~1997년 동안 민간부문의 시간당 임금의 연평균 상승률이 3%를 넘은 것은 1991년과 1993년뿐이었지만 1998~2002년간 임금상승률은 가속화되어 연평균 3.5%를 상회하였음.

□ 최근 네덜란드는 1980년대의 국가적 위기상황에서 바세나 협약을 시발점으로 위기를 극복하고 경제개혁을 추진했던 “폴더 모델”의 경험을 되살려, 최근의 경제위기를 극복하기 위한 방안으로 임금동결이라는 노사간의 합의를 이루어 내었음.

- 1980년대 초의 경제위기 상황에서 네덜란드의 단위당 노동비용(unit labor costs) 상승률은 매우 높은 수준으로써 점차 하락하고 있는 경제성장률을 상회하였으며, 이러한 현상은 최근 2000년대에 접어들어 네덜란드 경제에 다시 나타나고 있음(그림-4 참조).

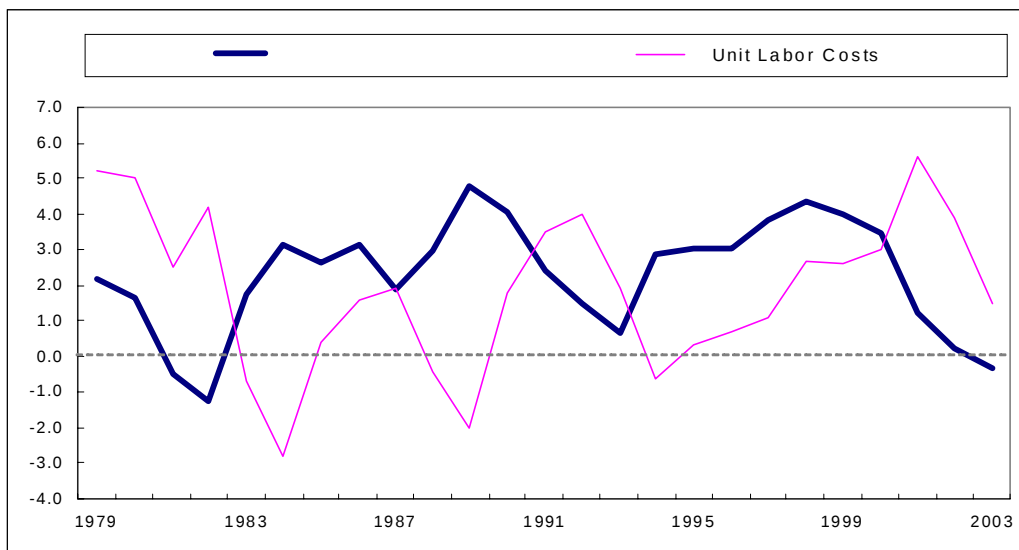
○ <그림-4>에서 보는 바와 같이 1982년 바세나 협약 이후 인건비 증가율이

매우 낮은 수준으로 유지되었고, 1990년대 초를 제외하고는 경제성장률이 인건비 증가율을 상회하였음.

- 그러나 1990년대 하반기부터 단위당 노동비용 증가율이 급격히 높아지면서 다시 경제가 저성장 기조에 들어섰으며, 동기간에는 인건비 상승률이 경제성장률을 상회하고 있음.

<그림-4> 경제성장률과 단위당 노동비용 증가율 추이

(단위: %)



자료: Global Insight, Online Analysis, October 6, 2003

3. 시사점

가. 신뢰를 근본으로 하는 사회적 합의

- 노조와 경영자 그리고 정부는 위기극복을 위해 자기의 주장을 한발 양보하여 사회적 합의를 도출하고, 합의에 의해 도출된 기본원칙을 준수하여 성공적인 개혁을 이룸으로써 상호간의 신뢰를 축적해 왔음.
- 네덜란드는 역사적으로 카톨릭, 개신교, 자유주의, 사회주의의 네 정파가 각각의 노·사·정의 유기적인 구조를 형성하고 있었음.
- 1982년 바세나 협약 당시 노조는 임금동결이라는 협약의 기본원칙을 반영하기

위해 산업별 혹은 기업별로 이미 체결되어 있던 단체협약까지 새로이 개정하면서 임금동결의 합의원칙을 준수하였으며 그 후에도 임금인상 억제노력을 지속하였음.

- 경영자측은 노동시간 단축과 노동기회의 재분배 그리고 직업훈련을 통한 고용창출을 위해 노력하고 경쟁력 확보를 통해 새로운 일자리를 창출하였음.
- 정부는 사회보장제도의 개혁 및 시장기능 강화노력을 강력하고 일관되게 추진하는 동시에 소외계층(장기 실업자, 청소년 층)의 고용확대를 위해 노력하였음.

□ 이러한 신뢰를 바탕으로 한 사회적 합의는 위기시 네덜란드를 지탱해 온 귀중한 경험으로 자리잡음.

- 네덜란드에서 항상 노사정 관계가 항상 합의를 도출하고 문제가 없었던 것은 아니었으며, 노조의 강경투쟁과 정부의 임금동결 조치로 노사정간의 관계가 악화되는 등 우리사회가 겪고 있는 노사정간 긴장상황을 네덜란드 또한 경험하였음.
- 그러나 노조와 경영자 단체 및 정부의 상호간의 양보와 합의사항의 지속적인 준수노력 그리고 그에 따른 경제개혁의 성공경험들이 쌓여 상호간 긴장완화와 신뢰가 형성된 것임.
- 어느 한쪽의 일방적인 양보와 희생만으로 개혁을 추진한다거나 합의사항 준수를 위한 지속적인 노력의 모습이 없다면 사회적 합의 문화의 기반인 상호간 신뢰는 쌓일 수 없는 것임.

나. 노조의 거시적 안목과 실용주의 성향

□ 네덜란드 노조는 실용주의 노선을 선택하고 있으며, 국가 경제에 대한 책임 있는 역할을 수행해 왔음.

- 1980년대 초 경제개혁이 추진된 이후 네덜란드 노조는 기본적으로 「Something is better than nothing」이라는 실용주의 노선을 선택하여 social partner로서 경제개혁의 양대 축을 형성하였음.

- 국가경제에 대한 장기적·거시적 안목을 갖고 국가경제에 대한 책임 있는 역할을 수행해 왔음.
- 임금인상 억제나 노동시간 단축은 단기적으로 노동자들의 실질소득의 감소를 초래하게 되지만 장기적으로는 경제성장에 따른 고용창출을 유도한다는 장기적인 안목을 갖고 있음.
- 네덜란드 노조는 최근 네덜란드 경제침체의 원인을 파악하고 그 원인을 해결하는 방안으로 임금동결에 합의할 줄 아는 경제주체로서의 성숙된 모습을 보여줌.

□ 이러한 노조의 성숙하고 책임 있는 태도는 네덜란드 노조의 활발한 경영 참가 및 정치 참여에서 비롯되었음.

- 네덜란드의 노조는 일찍이 의회의 정부자문기구인 사회경제협의회(SER)의 구성원으로서 국가의 중요한 경제사회정책 결정에 참여하여 왔으며, 경영자측과의 임금 협상시 임금인상을 억제하는 대신 노조의 경영참여를 확대해 왔음.
- 이러한 정책결정 및 사회적 합의를 이루어 내는 주체로서의 역할을 통해 노조는 단순히 자신들의 권익을 지키려는 이익집단으로서의 정체성을 뛰어넘어 보다 국가경제에 대한 책임 있는 자세를 갖고 노사관계를 풀어갈 수 있었음.
- 1982년 바세나 협약 당시 노조대표였던 Wim Kok은 후에 뉘버스 3차 내각에서 재무부 장관으로 국정을 수행하였고, 1994년에는 신정부의 수상으로 자주색 연합내각을 이끌고 지속적인 경제개혁을 추진하였음.
- 노조대표가 후에 한 국가의 수상이 되어 경제개혁을 주도할 만큼 네덜란드 노조는 자신의 권익을 보호하려는 단순한 이익집단의 수준을 뛰어 넘어 보다 책임 있는 경제주체로서 역할을 담당하였음.

다. 정치적 리더쉽

□ 정부의 과감한 결단력과 조정능력 그리고 국민적 공감대 형성이 사회협약 체결의 기폭제 역할을 함.

- 바세나 협약 당시 집권당이었던 기독교 민주당(CDA)과 뤼버스 수상은 국가 위기 상황에서 노사간의 바세나 협약을 맺도록 유도하였음.
- 당시 뤼버스 내각은 집권 초기부터 과감한 경제개혁의 추진 의지를 천명하고, 노사대표가 단체협상에 실패할 경우에 대비하여 임금 동결 방침을 발표하는 등 과감하고 강력한 경제개혁을 추진하였음.
- 금년 5월에 출범한 연립내각 역시 임금동결을 최우선 정책으로 내세우고 현재의 위기극복을 위해 노조와 경영자 단체와의 긴 협상을 통해 마침내 임금동결 합의를 유도하였음.
- 임금동결과 사회보장제도의 개혁은 국민들, 특히 노동자들의 반발을 불러일으킬 수밖에 없는 문제이나 지속적인 대국민 설득과 일관되고 과감한 리더쉽 발휘는 경제개혁에 필수적이라 할 것임.