

유럽 강소국의 노사관계모델

- 네덜란드, 덴마크, 스웨덴 -

김인춘 / 연세대학교 동서문제연구원 연구교수

1. 유럽 강소국의 노사관계 모델과 경쟁력

1) 유럽 강소국에 대한 관심 증가

- 1990년대 들어 한국 국민소득 1만 달러 및 OECD 가입으로 경제강국 발돋움
- 그러나 1997년 말 외환위기로 한국의 경제수준은 하루아침에 절반, 실업문제 심각
- 외환위기 이후 8년, 국민소득 1만 달러 이후 10년인 지금, 한국의 사회경제적 발전이 지체되면서 세계 최고의 국가경쟁력을 자랑하는 유럽 강소국에 대한 관심 증대 (강소국 기준은 국민소득 2만 달러, 인구 5천만)
- 핀란드, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 아일랜드 등 대표적인 유럽의 강소국은 유럽의 강대국들보다 더 나은 경제적 성과 보임.
- 경제구조 개선 부진, 빈부격차 심화, 노사관계 불안 등으로 유럽 강소국의 생산적이고 안정된 노사관계모델에 관심 증가. 특히 한국의 노사관계 국제적으로 최하위 평가

< 2005년도 세계경쟁력 평가 순위(IMD) >

국가	순위	국가	순위
USA	1	룩셈부르크	10
홍콩	2	대만	11
싱가포르	3	아일랜드	12
아이슬란드	4	네덜란드	13
캐나다	5	스웨덴	14
핀란드	6		
덴마크	7	일본	21
스위스	8	한국	29
호주	9	중국	31

2) 유럽 강소국의 노사관계 모델

- 노사관계 모델은 노동과 자본의 사회적 계약과 그에 따른 제도들의 총체를 지칭하는 거시적인 개념임

- 미국식 노사관계의 특징

- 자유주의적이고 시장중심적, 노조조직률이 매우 낮음
- 노사관계는 분산, 유연하며 단체협상은 대부분 기업 또는 공장차원
- 미국식 노사관계는 주주중심 자본주의(stockholder capitalism)의 특징을 그대로 반영

- 유럽식(강소국) 노사관계의 특징

- 전반적으로 사회적 성격이 강조되고 시장조정적 성격
- 노사는 사회적 파트너십에 기반, 최대한 고용안정 추구, 노사정 3자의 사회적 협의제도 작동
- 대부분 산업별 또는 전국적 차원의 단체협상
- 유럽식 노사관계는 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism) 또는 복지자본주의의 특징
- 이해관계자 자본주의는 독일, 스웨덴 등 유럽 자본주의 체제 유형으로, 라인형 자본주의, 사회적 시장경제 모델, 조정된 시장경제, 합의적 자본주의 등으로 통칭됨
- 이해관계자 자본주의는 시장이 권리와 도덕적 의무를 동시에 가지고 있는 사회적 제도라는 인식에 기반, 시장의 사회적 책임성을 강조하고 자본의 구조적 권력에 대한 견제장치를 제도화

2. 유럽 강소국의 노사관계 모델 사례

1) 네덜란드

- '합의주의' 문화와 국가중심적 협의경제

- 정당간 정책적 합의 속에서 사회조합주의 노선 실현
- 경제체제는 국가주도적이고 중앙집중적임
- 네덜란드 노사관계는 1945년 이후 정부역할이 확대되었고 전후 20여 년간 법정임금 정책 시행

- 임금수준은 노사중앙조직으로 이루어진 노동재단StAr과 사회·경제 정책에 관한 정부의 자문위원회인 사회경제협의회(SER, 1950년 설립)에 의해 제안되고 최종적으로 정부가 결정
- 정부는 임금법(Wage Act of 1970) 도입으로 임금결정 권한을 1982년까지 유지함

- '네덜란드병'에서 '고용 기적'으로

- 1970년대 이후 80년대 초까지 관대한 사회복지로 인한 재정적자, 저성장, 고실업의 '네덜란드병'
- 1980년대 초 13%의 실업률. 사회부조, 정부직업훈련생 등을 포함하여 전체 노동력의 28%가 일을 하지 않아(과도한 공공복지 정책으로 '노동 없는 복지welfare without work')
- 1982년 11월 노사간 Wassenaar 협약으로 고용창출, 임금자제, 근로시간 유연화
- '고용 기적'이 가능했던 것은 노사관계의 역할이 매우 중요(노조내, 노사간 조정 중요)
- 노조는 1980년대 초 경제위기 상황에서 조합주의적 제도를 기반으로 '임금보다 고용' 전략 선택
- 네덜란드 사례는 시장의 압력이 커지는 세계화 시대에 조합주의의 부활과 유효성 보여줌
- 네덜란드 사회경제모델은 노사합의에 의한 임금억제, 건전재정, 국제경쟁력 제고의 3 요소로 구성

- 바세나르협약(1982)

- 1982년 바세나르협약으로 자발적 임금자제 시작(자율적 중앙협상모델로의 변화)
- 노사는 임금억제와 근로시간 단축(40시간에서 38시간) 합의, 9%의 실질임금 하락
- 1996년까지 최저임금과 법정사회급여 20% 축소
- 바세나르협약 이후 많은 노동관련 쟁점들 해결되고 네덜란드 노사관계 수준 높임

- 사회보장제도와 노동시장의 개혁

- 임금자제는 복지개혁 및 노동시장정책의 활성화와 동시 추진
- 임금자제로 노조는 노동시간 단축, 근로자는 세금인하, 자본은 사회보험 부담금의 인하
- 사회보장 시스템 개혁으로 공공부문 고용축소, 공무원 급여동결, 1983년 사회급여

동결, 1987년 실업보험 자격강화, 90년대 초 장애보험과 조기퇴직자격 강화, 장애연금 대폭 축소 등 도입

- 노동시장정책의 혁신으로 다양한 고용활성화 방안과 특별고용프로그램 도입

- 적극적 노동시장정책 도입

- 소극적인 노동시장정책 (실업보험은 실업자에게 소득지원을 위한 소극적 조치에 불과하여 구직활동이나 구직프로그램에 대한 의무조항 없어)
- 노동시장 참여율을 높이기 위한 노동시장의 유연화, 취업의무의 강화, 고용서비스의 재구조화 등
- 노동시장 참여, 특히 여성노동시장참여 촉진(네덜란드의 여성노동시장참여율은 매우 낮아¹⁾)
- 파트타임 근로자와 임시근로자들도 실업보험 혜택 부여

- 개혁 성과: '네덜란드의 기적'

- 1985년에서 1995년까지 일자리가 20% 증가, 고용비율이 52%에서 64%로 상승, 1985년부터 실업은 연간 1.5%씩 감소하여 5.6%(1996) (연간 1.8%의 고용창출, EU 0.4%)
- 파트타임근로자의 확대로 고용 증가함. 주당 12~36시간 근로의 파트타임 고용은 급격히 성장하여 전체 고용인구 중 11%(1985년)에서 36%(1996년) 증가
- 파트타임 고용의 73%는 여성이며 여성 노동시장 참여율은 35%(1983)에서 53% 증가
- 1990년대 중반 이후 네덜란드는 3자협의제도와 사회복지제도를 유지시키면서 성장과 고용, 물가안정 성취 (노동시장도 근로자에 대한 보호의 성격과 유연성 결합)
- 네덜란드의 경험은 수요중시 경제정책으로 경제성장과 사회적 평등을 이루었던 전통적인 사민주의를 넘어 고정자본과 인적자본에 대한 공적투자라는 공급중시의 경쟁전략으로 경제성장, 일자리 창출, 사회복지 가능

- 1993년 '신노선' 협약

- 1992년부터 다시 경기침체, 노사는 1993년 12월 '신노선'이라는 임금자제의 중앙협약 도출
- 임금협상의 탈중앙화 도입으로 1994년 단위노동비용 6% 하락, 주당 32~40시간의 유연근로제 도입

1) 1980년 전후의 네덜란드의 여성 노동시장 참여율은 35%로 스웨덴의 74%, 덴마크의 71%에 비해 매우 낮다. 같은 시기 영국은 58%였다.

- 단체협약의 기간도 4년까지 다양해지고 단체협상의 적용과 범위도 확대됨. 부문별 협약이 지배적
- 민간부문 근로자의 79%가 단체협약에 적용됨 (노조조직률의 감소에도 불구하고)

- (이중적) 평가

- 임금자제가 장기적으로 경제의 혁신잠재력의 강화와 노동생산성 제고에 걸림돌로 작용
- 생산성 향상이 뒷받침되지 않은채 근로자의 양보에 기대 발전모델은 한계가 있음
- 최근의 경제성과 희망적이지 않아 - 네덜란드 모델의 지속가능성 문제 제기됨

2) 덴마크

- 전국차원의 정상조직간 중앙단체협상 모델

- 덴마크 복지국가는 사회의 이익갈등을 해결하는 기제인 단체협상시스템의 역량에 기반함
- 중앙단체협상시스템은 정치권과 긴밀한 관계를 가지며 덴마크의 경제 및 정치발전 안정에 기여
- 덴마크모델은 정치적 의사결정 과정에 노사가 참여하고 자발적이고 합의에 기반한 조정 추구

- 중앙임금협상의 전통과 위기

- 1898년에 설립된 덴마크 노조총연맹LO(The Danish Confederation of Trade Unions)는 1951년부터 1974년까지 회원노조의 대표로서 중앙단체협상에 참여하여 임금협상
- 덴마크의 임금협상 방식은 산업별 노사간 협상이 먼저 시작되고 이어 노사 중앙연맹간 협상, 중앙연맹간의 협상이 타결되지 못하면 공공조정자, 나아가 의회 개입 (1975년- 1981년 의회에서 임금수준 결정)
- 덴마크의 중앙임금협상의 전통은 1981년 금속산업부문에 의해 분권화된 임금협상으로 전환
- 1980년대는 사용자들이 기업별 협상에 대한 통제의 주도권을 가지고 있었다. 자율적 노사간 단체협상 시스템 재구축위해 분권화된 산업별 임금협상 시행(1985년 의회 개입)

- 1987년 이후 노사협상의 중요한 변화

- 사용자단체의 합병으로 산업부문 사용자의 단일조직화(덴마크산업총연맹 설립)
- 산업노동자단체도 산업노동자중앙조직이라는 초산업적 협상카르텔 조직, 단체협상 집중화
- 노사 중앙연맹은 지속적으로 임금협상에 적극 관여, 이들의 정치적 역할이 커져감에 따라 대부분의 협상내용이 중앙연맹 차원에서 조정됨

- 노동시장조직의 집중화

- 1990년대 들어 덴마크의 노사관계는 분권화와 집중화라는 상반된 경향이 동시에 나타남
- 노동과 자본의 조직이 집중화되고 노사관계가 집권화되는 한편, 덴마크 단체협상 시스템이 분권화됨. 공공부문의 새로운 임금개혁으로 임금결정 방식이 탈중앙화
- 사용자 및 노동조직이 합병과 카르텔로 인하여 상당히 집권화, 80%에 가까운 높은 노조조직율, 3대 노조총연맹이 전체 노조원 89% 차지

- 1987 노사공동성명

- 1970년대 초부터 경제위기 징후 나타남
- 내수부문의 임금억제 위한 1970년대의 소득정책 실패, 급격한 공공부문 팽창과 함께 외채의 기록적 증가
- 1982년 보수연정 집권, 자본시장의 자유화와 긴축재정 프로그램으로 인플레이와 이자율 점진적 하락
- '1987년 공동성명'은 3 노조연맹과 2개의 고용주연맹 간에 합의된 것으로, 독일·스웨덴보다 낮은 수준의 임금인상, 직업연금제도를 도입함으로써 연금기금을 확대한다는 것임
- 이 합의에 따라 직업연금제도는 1989년 공공부문에 도입되었고 1991년에 민간부문에 도입
- 금속산업부문의 주도로 분권적인 임금협상 시스템이 시행되면서 산업부문간 차별적인 임금결정, 저이자율의 경기팽창효과와 더불어 덴마크 경제의 급속한 회복, 고용이 1983~88년 사이에 거의 10% 증가

- 1988 새로운 3자 협의기구

- 덴마크의 노사정 3자협의제도는 1998년 이후 강화됨

- 이는 노사 정상조직의 지위와 역할이 커지는 것과 맥을 같이함
- 단체협상, 노동시장개혁, 고용창출 등 모든 노동현안을 논의하는 3자협의 제도는 1998년 봄 심각한 산업분규로 새로운 전기 맞음
- 사민당 정부는 경제의 세계화에 따른 장기적인 구조조정 필요성에 대하여 노사정 공통의 이해를 증진시키고 덴마크 복지시스템의 여러 현안들을 해결하기 위한 목적으로 1998년 8월 공식적인 3자협의기구 구성
- 일자리 창출의 필요성과 실질임금의 상승이 예상되면서 정부는, 특히 국가 경쟁력 증진에 대한 노사정 공통의 이해와 책임 강조

- 1998년 제3차 노동시장 개혁

- 덴마크의 새로운 노사정 3자협의기구는 1998 제3차 노동시장 개혁을 성공시킴
- 1994년과 1996년의 1, 2차 노동시장 개혁으로 실업을 낮추는데 성공함
- 3차 노동시장개혁의 주요 내용은 실업자를 위한 고용촉진 프로그램의 초기시행, 5년에서 4년으로 실업급여 수급기간의 단축, 고용촉진 프로그램의 질적 향상, 장기실업자 및 소수민족에 대한 정책적 노력 심화, 고용창출을 위한 정부 및 기업의 노력 등
- 3차 노동시장개혁은 보다 많은 사람을 노동시장에 참여하게 만들어 덴마크의 노동시장을 유연화, 안정화하고 예상되는 노동력 부족에 대처하는 데 노사정 모두가 적극적으로 참여
- 덴마크는 1993년 이후 지속적인 경제회복

3) 스웨덴

- 자율적 노사관계와 중앙임금협상제도

- 스웨덴의 노사관계는 1938년 역사적인 살츠웨바덴 기본협약을 계기로 노사간 상호협력과 신뢰구축
- 단체협상과 산업행위에 관한 노사간의 관계를 자율적으로 규정한 일종의 평화조약으로 1980년까지 스웨덴 노사관계에 핵심적인 원칙으로 기능
- 스웨덴 노사관계의 핵심은 중앙집권적으로 조직된 노동조합과 사용자단체가 중앙단체 교섭과 중앙집권적 협의구조를 통해 노사간 쟁점들을 일괄적으로 타결함으로써 산업평화와 계급타협을 자율적으로 유지하는 것임
- 중앙단체 교섭과 연대임금 정책은 이러한 노사관계를 뒷받침해 준 핵심제도이자 정책임
- 사민당 정부와 불루칼라노조총연맹(LO), 사용자총연맹(SAF)을 핵심 참여주체로 하

는 조합주의적 의사결정구조는 스웨덴 모델을 공고히 하는 기능

- 적극적 노동시장 정책과 완전고용

- 스웨덴의 노동시장 정책은 소득안정과 평등을 위한 고용의 중요성을 강조해 왔으며 사회정책은 고용을 중심으로 발전
- 공공부문 확대로 완전고용 유지, 중앙화된 단체협상은 임금억제에 기여
- 중앙임금협상제도는 실질임금의 유연성을 가져와 노동시장의 유연성에 기여
- 노동시장의 규제체제하에서도 중앙임금협상, 적극적 노동시장정책 및 조정협약을 통해 기능적 유연성, 수량적 유연성, 임금유연성 달성
- 연대임금 정책에 따른 경제합리화의 촉진은 노동시장에 대한 정부의 적극적인 지원 필요로 함
- 적극적 노동시장정책은 산업합리화로 일자리를 잃은 근로자에게 직업재교육을 통해 새로운 산업에 배치

- 경제위기 초래

- 1970년대 중반 이후 세계적인 경제위기가 도래했지만 스웨덴 사회민주주의자들은 70년대에도 복지국가 팽창, 완전고용 유지
- 80년대 들어 재정적자, 외채 급격히 증가, 실업이 크게 늘어
- 수출 중심의 엔지니어링 산업 사용자조직(VF) 1983년 금속노조와 별도의 협약을 맺음으로써 임금협상 탈중앙화
- 1990~91년 금융위기로 사민당 정부는 임금인상 자제 노력. 1991년 노사 대표들로 구성된 렌베르그위원회는 정부의 주관하에 1991~92년 임금안정화 협약 도출, 새로운 임금협상의 원칙 제안
- 정부의 노력과 개입으로 1993년 3월 소득정책과 중재의 요소가 포함된 '안정화협약 Stabilization Agreements' 합의 도출

- 조정적 탈중앙화와 인적자본 투자

- 1990년 2% 미만의 실업률, 1993년에 8%를 넘게 되자 노동시장의 구조개혁이 큰 쟁점으로 부상
- 그럼에도 스웨덴 고유의 노동시장 정책 지속. 단체협상이 중앙에서 산별로 바뀌었지만 스웨덴의 적극적 노동시장 정책, 공공부문 고용, 강력한 근로자 보호 등 핵심적인 제도들은 그대로 유지됨

- 스웨덴 사용자단체의 신자유주의적 수사에도 불구하고 부문별로 조정된 단체협상은 공고화됨 (사용자가 중요한 역할을 한 1997년 3월 협약으로)
 - 실업급여와 고용보험법을 개혁하는 대신 스웨덴 정부는 청소년과 장년근로자의 인적자원개발에 초점
(교육훈련을 위해 ‘개인학습구좌individual learning accounts’제도 도입)
 - 노동시장의 탈규제 개혁보다 임금조정, 교육훈련에의 투자, 합의적 재규제에 기반한 변화 추진
 - 거시경제 촉진, 재정정책, 고용서비스 확대를 통해 실업문제 해결
- 새로운 3자협의기구와 중재위원회Mediation Authority의 신설
- 1990년대 중반 이후 정부와 노사는 임금형성 및 임금결정 과정을 더 명확히 하기 위한 제도적 방안 모색
 - 1997년 노조와 사용자단체는 산업부문에서의 노사협력과 협상과정에 관한 새로운 협약An Agreement on Industrial Development and Wage Formation 합의
 - 이 협약의 목적은 산업의 경쟁력을 높이고 새로운 임금형성 규칙을 만드는 것임
 - 2001년 12월 제조업 부문의 노사는 ‘스웨덴 산업의 미래Future for Swedish Industry’라는 혁신적인 연대 도출하여 스웨덴 산업의 장기적 투자촉진, 선두적인 연구개발을 추진
 - 또한 2000년 3월 기존의 국가조정사무소National Conciliator’s Office를 대체한 새로운 강력한 중재기구Mediation Authority 도입
 - 2000년대 들어 고용증가, 실업감소

3. 강소국 노사관계 모델의 특성

- 사회조합주의의 유지
- 20년간 노사(정)간 사회적 조합주의의 작동은 강소국에서 기업의 이윤과 국제경쟁력을 회복시키는데 기여
 - 노조는 더 많은 일자리와 회원 확보, 축소에도 불구하고 복지국가의 핵심내용을 유지하는 작용
 - ‘집권화된 분권화centralized decentralization’, ‘조정된 탈중앙화coordinated decentralization’ 또는 ‘조직된 탈중앙화organized decentralization’라는 개념은 전

통적 노사협상 모델을 전체적으로 약화시키지 않으면서 협상방식과 협상기술의 전환을 가져옴

- 집중화와 분산화, 유연화와 경직화의 이중전략

- 1990년대 덴마크, 네덜란드 등의 성공사례는 고용보호제도 및 임금협상제도에의 유연성 도입과 경직성의 유지에 힘입어
- 이러한 이중전략이 가능할 수 있었던 것은 노사정 3자협의제도라는 정치적 개입이 그 역할을 다했기 때문

- 노동시장과 사회복지제도의 연계시스템

- 노동시장 개혁은 보다 많은 사람을 노동시장에 참여하게 만들어 노동시장을 유연화, 안정화시키는 것임
- 덴마크의 단체협상은 유연성과 경직성을 동시에 추구하면서 노사관계와 노동시장이 경제의 효율성과 근로자의 고용 및 소득 안정성에 기여
- 이러한 과정에서 정부는 더욱 적극적으로 단체협상에 관여하고 중재역할을 매우 충실히 함

4. 결론

- 스웨덴의 재규제적 생산성 전략

- 스웨덴은 무엇보다 높은 고용수준, 보다 큰 평등, 사회통합의 유지, 그리고 기업경쟁력을 추구함
- 이를 위해 노사간 협력과 조정, 단체협상제도의 중요성을 강조함 (노사간 긴밀한 조정과 합의를 가능하게 하는 노사관계시스템의 개혁은 실업 등 성공적인 노동시장 관리의 전제조건이 되기 때문)
- 또한 정규교육과 직업훈련의 연계를 높이고, 저숙련으로의 평준화가 나타나지 않도록 기술 및 숙련의 생산에 정부의 역할 확대
- 이러한 정책과 제도는 스웨덴 노동시장체제의 경쟁력과 유연성을 증대시킴으로써 시민주의적 노동시장체제의 지속에 기여

- 임금억제와 탈규제에 의한 네덜란드 모델의 한계

- 네덜란드의 최근 경제성과를 보면 급격한 노동시장 탈규제는 장기적으로 국가경쟁력이나 실업문제에 부정적인 영향을 줄 수 있음
- 유연화는 일시적으로 고용을 증가시키지만 장기적으로 혁신과 생산성을 정체시켜 성장을 멈추게 하는 현상을 초래
- 낮은 임금과 유연해진 노동조건에 의존해 기업의 기술혁신 투자를 감소시켜 생산성 정체를 초래할 수 있기 때문 (고용증가를 노동자들의 숙련도 향상과 연계시키는 정책이 필요한 이유가 여기에 있음)
- 스웨덴의 사민주의적 노동시장체제는 규제체제 하에서도 유연성을 성취할 수 있음을 보여주고 있다. 노동시장의 유연성을 위해 탈규제가 필요하다는 논리는 수량적 유연성만을 보는 것으로 규제체제 내에 ‘숨겨진 유연성(hidden flexibility)’을 개발하는데 한계가 있음.
- 그러나 ‘규제된 유연성(regulated flexibility)’이라는 결과를 가져오기 위해서는 정부는 물론 노사가 중요한 역량을 발휘해야 할 것임

<표 1> 노조조직율 (1990년대 중반, %)

	스웨덴	덴마크	오스트리아	이탈리아	영국	독일	네덜란드
조직율	91	76	42	39	34	29	26

출처: Hvinden, Heikkila and Kankare, 2001, p.181

<표 2> 유럽의 실업률(총실업률*, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU 평균	10.1	10.2	10.0	9.4	8.7	7.8	7.4	7.7		
스웨덴	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9	4.9	5.5
영국	8.5	8.0	6.9	6.2	5.9	5.4	5.0	5.1		
독일	8.0	8.7	9.7	9.1	8.4	7.8	7.8	8.6		
네덜란드	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.4	2.7	5.1	6.1
덴마크	6.7	6.3	5.2	4.9	4.8	4.4	4.3	4.5	6.1	6.2

출처: Eurostat, 2003

* 총실업률은 교육훈련프로그램 참가자도 실업자수에 포함시킨 것임

<표 3> 유럽의 경제성장률(GDP 실질성장률, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU 평균	2.4	1.6	2.5	2.9	2.8	3.5	1.6	1.1		
스웨덴	4.0	1.3	2.4	3.6	4.6	4.4	1.1	1.9	1.6	3.5
영국	2.9	2.6	3.4	2.9	2.4	3.1	2.1	1.8		
독일	1.7	0.8	1.4	2.0	2.0	2.9	0.6	0.2		
네덜란드	3.0	3.0	3.8	4.3	4.0	3.3	1.3	0.2	-0.7	1.2
덴마크	2.8	2.5	3.0	2.5	2.6	2.9	1.4	1.6	0.3	0.1

출처: Eurostat, 2003