

네덜란드와 덴마크의 유연안정성 비교

정원호 (한국직업능력개발원 연구위원)

■ 유연안정성의 개념

현 단계 노동시장의 가장 큰 특징은 유연성(flexibility)의 증대라 할 수 있는데, 그로 인해 노동자의 경제적·사회적 지위가 약화됨에 따라 노동자의 안정성(security) 제고에 대한 요구도 동시에 증대하고 있다. 이러한 상황에 직면하여 덴마크와 네덜란드 등 일부 유럽 국가들은 90년대 중반부터 이 상반된 요구를 동시에 충족시키고자 하는, 즉 양자간의 균형을 추구하는 정책들을 실시하고 있는데, 이것이 소위 ‘유연안정성(flexicurity)’ 정책으로 일컬어진다. 이 개념은 네덜란드의 Wilthagen(1998)에 의해 처음으로 체계적으로 제기되었는데, 그에 따르면, 유연안정성은 “한편으로 노동시장, 작업조직 및 노사관계의 유연성과, 다른 한편으로 특히 노동시장 내외의 취약계층의 안정성(고용안정성 및 사회보장)을 동시에, 그리고 조정을 통하여 제고하고자 하는 정책전략”(Wilthagen & Rogowski, 2002)으로 정의된다.¹⁾

이러한 유연안정성의 개념 구조를 이해하기 위하여 먼저 유연성과 안정성의 형태를 구분해 볼 필

1) 물론 이 정의가 일반적으로 합의된 것은 아니며, 아직 개념 정의 자체에 대해서도 논란이 있다. 유연안정성 개념의 기원, EU 차원의 발전, 개념의 정의 및 이론적 구조, 그 달성방안과 실현조건 등에 관해서는 정원호(2004) 참조.

요가 있다. 먼저, 일반적으로 유연성의 형태는 다음과 같이 구분된다.

- 외부적-수량적 유연성: 해고와 채용을 통한 노동력의 수량적 조정 또는 고용형태의 다양화를 통한 고용관계의 유연화
- 내부적-수량적 유연성: 노동자 수의 유지 속에서 노동시간 조정(=노동시간 유연성),
- 기능적 유연성: 작업조직의 재편과 노동자 숙련향상을 통한 생산방식의 조정
- 임금유연성: 생산성에 따른 임금의 조정

한편 안정성도 다음과 같이 네 가지로 구분할 수 있다(Wilthagen & Tros, 2004).

- 직장안정성(job security) : 특정 직장의 유지의 확실성
- 고용안정성(employment security) : 지속적 취업의 확실성
- 소득안정성(income security) : 취업종료시 소득보호(= 사회보장)
- 결합안정성(combination security) : 취업과 가사의 결합

유연안정성이란, 이들 유연성과 안정성의 특정 형태들이 적절한 균형을 이루는 것을 말하는데, 구체적인 형태는 노사관계, 노동시장제도 및 사회보장 등의 특성과 유형에 따라 나라마다 상이한 형태를 띠 수 있다. 여기서는 유연안정성의 달성이라는 측면에서 대표적인 사례로 거론되는 네덜란드와 덴마크를 간략히 비교해 보고자 한다.

■ 네덜란드의 유연안정성

네덜란드에서의 유연안정성 논의는 90년대 들어 촉발되었는데, 그 배경으로는 먼저 전통적으로 강력한 고용보호로 인해 노동시장이 경직되었다는 비판이 제기되었던 것을 들 수 있다. 다른 한편으로는 80년대 이후 네덜란드 노동시장의 주요 특징인 광범한 단시간 노동자 이외에 임시직, 파견직, 호출노동, 가내노동, 프리랜서 등의 유연노동자(flex-worker)가 크게 증가해 왔지만, 이 유연노동자들에 대한 노동법 및 사회법상의 보호가 매우 취약하여 이들에 대한 보호가 중요한 과제로 부각되었다.²⁾

〈표 1〉 「유연성과 안정성법」의 핵심 내용

유연성	안정성
<ul style="list-style-type: none"> - 기간제 계약: 3번의 연속적 계약 이후 또는 연속 계약의 총 기간이 3년 이상일 경우 영구계약으로 전환(이전에는 기간제 계약이 한번만 연장되면 영구계약으로 전환) - 해고 예고기간: 6개월에서 원칙적으로 1개월, 최고 4개월로 단축 - 고용계약 종료: 고용안정기관(PES)의 해고통지 절차 단축 	<ul style="list-style-type: none"> - 고용계약의 추정: 3개월 동안 주당 최소 20시간을 노동하면, 법적으로 고용계약이 존재하는 것으로 추정 - 최소임금 보장: 호출노동의 경우 매 호출시마다 최소 3시간의 임금 보장 - 파견노동: 파견업체와의 계약은 영구적인 정규 계약으로 간주. 단, 최초 26주 동안에는 파견업체와 파견노동자가 고용관계의 개시와 종료에 관해 어느 정도의 자유를 가짐

자료: Wilthagen & Tros(2004)에서 요약.

그런데 사회보장의 확충은 재정상의 문제로 거의 이루어지지 않았고, 대신 노동법 개정을 통하여 정규직 노동자들의 엄격한 해고제도를 완화하고 유연노동자들에 대한 보호를 강화하는 방안이 모색되었다. 이러한 모색의 결과가 바로 1995년 말 사회고용부 장관 멜케르(Melkert)가 제출한 ‘유연성과 안정성’이라는 제목의 비망록이었으며, 이것은 노사 양자기구인 노동재단(STAR)에서의 합의를 거쳐 1997년 말 ‘유연성과 안정성법(Flexibility and Security Act)’³⁾으로 입법화되었다(1999년부터 발효). 이 법의 핵심 내용은 <표 1>과 같이 유연성을 제고하는 조치들과 안정성을 제고하는 조치들로 구분되는데, 이러한 조치들을 통하여 네덜란드는 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 제고하는 유연안정성 정책을 추진하였던 것이다. 이 법으로 대표되는 네덜란드의 유연안정성의 특징은 바로

2) 네덜란드에서 단시간 노동자에 대해서는 전일제 상용노동자와 유사한 사회법적·노동법적 및 단체협약상의 보호가 취해지고 있다. 실제로 단시간 노동자의 3/4이 상용노동자이다.

3) 이 법이 논의되는 과정에서 flexibility와 security의 혼성어인 ‘flexicurity’ 라는 용어가 등장하였다.

정규직의 해고 완화라는 ‘외부적-수량적 유연성’ 제고와 유연노동자의 권리 강화를 통한 고용상태의 개선이라는 ‘고용안정성’ 제고간의 균형을 추구하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 방향의 유연안정성 추구는 2003년의 ‘고용조건정책에 관한 선언’에서도 지속되고 있다.

그런데 네덜란드의 유연안정성과 관련하여 또 하나 주목할 것은 단시간 노동자의 비중이 매우 높다는 것이다. 단시간 노동자의 확대는 1982년 ‘바세나르협약’ 이후 노동시장의 유연화 과정 속에서, 그리고 ‘단시간 노동촉진과 노동시간 패턴의 차별화’라는 1993년 노동재단의 권고 등을 통해 이루어졌는데, 최근에는 전체 노동자의 45.5%(2004)나 되며, 특히 여성노동자의 74.7%(2004년)가 단시간 노동자이다(European Commission, 2005). 이러한 사실은 단시간 노동이라는 또 다른 ‘외부적-수량적 유연성’ 과 여성의 가사노동 보장이라는 ‘결합안정성’ 간의 균형이라는 네덜란드 유연안정성의 또 다른 특징을 보여주고 있는 것이다. 노동자들이 자신의 노동시간을 조절하기 위하여 현재보다 더 많은 노동시간이나 더 적은 노동시간을 요구하는 것이 가능하도록 한 2000년 「노동시간조정법」도 이러한 연장선에 있다고 할 수 있다.

■ 덴마크의 유연안정성

80%에 가까운 기업이 피고용자 10인 미만일 정도로 중소기업이 압도적인 덴마크의 노동시장은 그로 인해 전통적으로 매우 유연한 상태를 유지해 왔다. 먼저, 법적으로 해고로부터의 보호가 매우 취약한데, 사회적 차별(성, 종교, 임신 등)을 제외하고는 사용자의 조건이나 노동자의 행동 그 어느 것에 의해서도 해고가 가능하다. 또한 해고예고기간도, 사무직/생산직 구분과 근속기간에 따라 차등화되어 있기는 하지만, 예컨대 9개월 이하의 생산직 노동자는 해고예고 없이도 해고가 가능하다. 이러한 법적인 고용보호 수준은 OECD 국가 중 영미권 4개 국에 이어 다섯 번째로 낮다(OECD, 1999).

이로 인해 노동력 이동성이 매우 높는데, 1980~95년 동안의 ‘노동이동’은 입직률과 이직률 모두 평균 30%에 달할 정도로 매우 활발하였으며, 일자리 창출률과 소멸률도 약 12%에 달하여 연간 고용 변화율보다도 높을 정도로 ‘직장이동’ 또한 활발하였다(Madsen, 2003, 2004). 또한 노동자들의 평균 근속기간은 8.3년(2000)으로 OECD 국가 중 미국, 영국에 이어 세 번째로 짧다(Auer

& Cazes, 2003).⁴⁾

한편, 이러한 높은 노동시장 유연성에도 불구하고 노동자들이 인식하는 직장 불안정성은 OECD 국가 중에서 가장 낮는데, 그것은 무엇보다도 실업시 소득보상이 매우 관대하기 때문이다. 즉 실업수당의 크기(순소득대체율: net replacement rate)는 OECD 국가들 가운데 가장 높은 수준인데, 평균적인 생산직 노동자(average production worker: APW)의 순소득대체율은 약 70%에 달하며, 저소득집단(APW 소득의 2/3 정도를 얻는 집단)의 순소득대체율은 무려 90% 정도에 달한다(Madsen, 2003).⁵⁾ 더욱이 실업수당의 수급기간도 세계적으로 가장 긴 4년에 달한다.

이상과 같이 덴마크 노동시장은 자유로운 해고와 높은 노동력 이동성을 통해 높은 ‘외부적-수량적 유연성’과 강력한 ‘사회보장(=소득안정성)’이 균형을 이루는 특유의 유연안정성을 달성하고 있다. 그러나 덴마크 유연안정성의 특징은 여기서 그치는 것이 아니라 강력한 적극적 노동시장정책을 통해 이 양자를 결합시키고 있다는 것이다.

즉, 90년대 초반의 9%를 상회하는 실업을 극복하기 위하여 덴마크는 1994년부터 대대적인 노동시장 개혁을 단행하였는데, ‘적극화(activation)’ 이념에 입각한 적극적 노동시장정책, 즉 ‘적극화 노동시장정책(activating labour market policy)’을 강력히 추진하였다. 적극화 이념이란 한편으로 국가가 적극적 대책들을 더욱 많이 제공하면서, 다른 한편으로 실업자가 국가(노동사무소)가 제공하는 일자리나 직업훈련 기회를 거부할 경우 실업수당의 지급을 중단하는 것을 말한다(소위 “촉진과 강제”).

이에 입각하여 새롭게 도입한 제도들 가운데 가장 특징적인 것은 실업수당의 수급기간을 단축함과 동시에 실업수당의 ‘이중 수급기간제(two period benefit system)’를 도입하여 수급기간을 ‘소극적 기간(passive period)’과 ‘적극화 기간(activation period)’으로 구분한 것이다. 즉, 실업수당 수급기간은 80년대에 9년이나 되었는데, 1994년부터 7년으로 단축하고, 이 7년 가운데 4년간은 아무런 의무 없

4) 이러한 노동시장의 높은 유연성은 임시직 고용의 필요성을 약화시켰다. 그리하여 1990년대 이후 EU 전체로는 임시직 비중이 11%대에서 13%대로 증가하고 있는 데 반해, 덴마크의 임시직 비중은 11%대에서 9%대로 하락하고 있다(European Commission, 2005).

5) 실업보험 미가입자들에게도 지방자치단체들에 의해 사회보장 현금급부가 지급된다.

이 실업수당을 받는 소극적 기간이고 이후 3년간은 직업훈련 등에 참여해야 실업수당을 받을 수 있는 적극화 기간으로 구분된 것이다. 이후 소극적 기간이 점점 줄어 1999년부터 현재와 같은 4년의 총 수급기간 중 1년의 소극적 기간과 3년의 적극화 기간이 정착되었다.

또 다른 특징적인 제도는 직업훈련을 활성화하기 위하여 육아휴가, 교육훈련휴가 및 안식휴가(sabbatical) 등으로 공석(空席)이 된 재직근로자의 일자리에 해당 휴가기간만큼 실업자를 일시로 채용하여 현장훈련을 시키는 ‘직장순환제(Job Rotation)’이다. 이를 통해 사용자는 재직근로자의 훈련참여로 숙련향상을 도모할 수 있고, 실업자는 일시적인 취업으로 현장경험을 쌓음으로써 정규 일자리로의 재취업 가능성을 높이며, 사회 전체적으로도 노동력의 이동성을 높임으로써 노동시장의 유연성을 제고함과 동시에, 육아휴가의 경우 일과 가사의 결합이라는 결합안정성을 높일 수 있는 것이다.⁶⁾

이 밖에 6개월 이상의 실업자와 노동사무소가 당사자의 희망과 시장상황 등으로 고려하여 취업을 향한 구체적이고 현실적인 단계를 제시하는 계약을 체결하는 ‘개인행동계획(individual action plan)’과 지역의 노동시장 상황에 맞는 노동시장정책의 수행을 위하여 정책수립 및 집행에 대한 권한을 대폭 지역노동시장위원회(RAR)에 이양한 노동시장정책의 분권화도 이때 도입된 주요한 제도들이다.

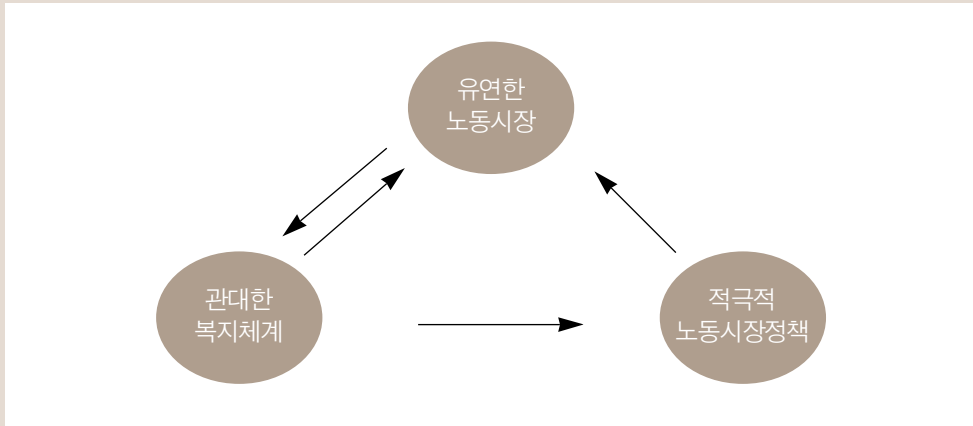
이처럼 덴마크의 유연안정성은 높은 외부적-수량적 유연성과 관대한 사회보장이 균형을 이루는 가운데 강력한 적극적 노동시장정책을 통해 실업을 극복한다는 의미에서 유연안정성의 ‘황금삼각형(“golden triangle” of flexicurity ; Madsen, 2004)’이라고 규정되고 있다(그림 1).

■ 비교와 시사점

네덜란드와 덴마크가 유연안정성의 대표적 사례로 거론되는 것은, 위에서 살펴본 바와 같이, 노동시장에서 단지 유연성과 안정성의 균형이 달성되고 있다는 점뿐 아니라 그를 통해 양국의 경제상황 및 노

6) 이 제도는 90년대 덴마크의 직업훈련 참여 및 실업감축에 큰 역할을 하였으며, 현재는 유럽의 많은 국가들에 확산되었다.

[그림 1] 유연안정성의 “황금삼각형”



자료 : Madsen(2004).

동시장상황이 다른 유럽국가들에 비해 두드러지게 호전되었기 때문이다. 실제 90년대 양국의 GDP성장률은 EU 평균에 비해 1~2% 정도 높았으며, 특히 실업률은 EU 평균의 절반 정도에 불과하였다. 비록 2000년대 들어 상황이 약간 악화되고, 그에 따라 약간의 정책적인 변화가 있기는 하지만, 여전히 양국의 유연안정성 모델의 방향전환이 일어난다거나 그 유효성이 의심받지는 않고 있다.⁷⁾ 이는 점차 유연화되는 노동시장에서 안정성을 제고하는 것, 즉 유연안정성이 단지 ‘비용요인’이 아니라 사회·경제적 안정을 통해 경제성장을 촉진하는 ‘생산적 요인’이라는 유럽적 시각을 확인시켜 준다(Klosse, 2003).

이 점을 염두에 두면서 양국의 유연안정성의 특징을 간략히 비교하면, 유연성 측면에서는 양국 모두 높은 ‘외부적-수량적 유연성’을 특징으로 갖고 있지만, 안정성 측면에서는 네덜란드는 유연노동자의 보호를 통한 ‘고용안정성’의 제고와 (특히 여성의) 단시간 노동의 확대를 통한 일과 가사의 결

7) “최근의 많은 도전들에도 불구하고 ... 현재의 균형이 ‘최적상태(optimum)’에서 그리 멀리 벗어나 있지 않다는 데 의견을 공유하고 있다”(Madsen 2003, p.105).

합이라는 ‘결합안정성’의 제고를 특징으로 갖고 있는 반면, 덴마크는 관대한 실업보상을 통한 강력한 ‘사회보장(=소득안정성)’을 특징으로 하고 있다. 즉, 네덜란드의 유연안정성은 ‘외부적-수량적 유연성’과 ‘고용안정성’ 및 ‘결합안정성’ 간의 균형으로, 덴마크의 유연안정성은 ‘외부적-수량적 유연성’과 ‘사회보장’의 균형, 그리고 이를 결합시키는 ‘적극적 노동시장정책’으로 특징지어진다.⁸⁾

한편 이러한 유연안정성의 달성에 양국의 조합주의적 전통(corporatism), 즉 사회적 파트너들의 합의구조가 결정적 역할을 하고 있다는 점은 공통적인 부분이다. 예컨대 네덜란드의 ‘유연성과 안정성 법’은 정부에 의해서가 아니라 노사 양자기구인 노동재단의 합의에 근거해 입법화된 것이며, 덴마크의 1994년 노동시장개혁이 노사정 3자기구인 Zeuthen위원회의 합의에 근거한 것이었다. 이처럼 이들 나라에서는 사회적 파트너들의 역할이 ‘제도화(institutionalization)’되어 있으며(Larsen, 2004), 바로 이것이 유연안정성을 가능케 하는 절대적인 조건인 것이다.

이상과 같은 네덜란드와 덴마크의 상황을 가능케 한 여건들, 즉 인구, 경제규모, 노사관계, 노동시장제도, 정치문화 등은 물론 우리의 상황과 비교하기 힘들 정도의 차이를 가지고 있다. 따라서 직접 이들의 모델을 우리 상황에 적용하는 것은 거의 불가능할 수도 있다. 그러나 이들의 사례가 보여주는 한 가지 분명한 사실은 유연성과 안정성이라는, 일견 상호 모순적으로 보이는 두 요소가 조화롭게 균형을 이루는 것이 실제로 가능하다는 사실이다. 그리고 그것이 생산적 요인으로 기능한다는 사실이 다. 바로 이러한 사실을 염두에 둘 때, 우리의 상황을 개선하는 새로운 시각을 얻을 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 우리의 노동시장 상황을 보면, 우리의 ‘외부적-수량적 유연성’은 세계적으로도 높은 편에 속하며, 심지어는 가장 유연하다고 평가되는 미국보다도 높다는 주장도 제기되고 있다(김유선, 2003). 반면, 안정성 측면에서는 실업수당은 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준이고(유길상, 2005), 비정규 노동자의 임금은 정규노동자의 49.7%에 불과하여 EU 13개국 평균 72%에 비해 현저히 낮으며, 비정규 노동자의 사회보험 가입률도 30%에 미달하고 있다(전광명 · 이해인, 2004). 또한 적극적 노동시장

8) 물론 네덜란드에는 적극적 노동시장정책이 없다는 것은 아니지만, 덴마크만큼 두드러지지 않는다. 2000년대 들어서는 네덜란드의 적극적 노동시장정책도 다소 강화되고 있다(정원호, 2004).

정책을 위한 지출도 GDP 대비 0.17%(2004)로 OECD 국가 중에서 미국에 이어 두 번째로 낮다(OECD, 2005). 마지막으로 유연안정성 달성의 주요 조건인 노사정 관계는 대립적이다 못해 ‘적대적’이다.

결국 현재와 같은 유연성과 안정성의 극심한 괴리를 극복하기 위해서는 안정성을 지속적으로 제고하는 것이 유연안정성 달성의 기본 방향이 될 것인데, 그를 위해서는 무엇보다도 그 전제조건인 노사정 관계의 개선이 우선되어야 할 것이다. 이는 어느 일방의 선의에 의해서가 아니라 힘의 균형을 통해 이루어질 것이다. **KLI**

참고문헌

- 김유선(2003), “한국과 미국의 노동시장 유연성 비교 II”, 『노동사회』, 74호(2004.11), 164-177쪽.
- 유길상(2005), “고용보험 10년, 성과와 과제”, 『노동리뷰, 통권 7호(2005.7), 한국노동연구원. 3-15쪽.
- 전광명 · 이해인(2004), “우리나라 노동시장의 이원화 실태 분석”, 한국은행, 『조사통계월보논고/해설』, 12/2004, 23-49쪽.
- 정원호(2004), 『유럽의 유연안정성(flexicurity) 전략 연구』, 한국직업능력개발원.
- Auer, P. & Cazes, S.(2003), “The resilience of the long-term employment relationship”, Auer, P. & Cazes, S.(ed.). *Employment Stability in an Age of Flexibility*, ILO.
- European Commission(2005), *Employment in Europe*, 2005.
- Klosse, S.(2003), “Flexibility and Security: A Feasible combination?”, *European Journal of Social Security*, Vol. 5, No. 3, pp.191-213
- Larsen, F.(2004), “The importance of institutional regimes for active labour market policies – The case of Denmark –”, Papaer presented at the TLM workshop, Rotterdam, 26-27 April 2004.
- Madsen, P.K.(2003), ‘Flexicurity’ through Labour Market Policies and Institutins in Denmark”, Auer, P. & Cazes, S.(ed.), *Employment Stability in an Age of Flexibility*, ILO, pp.59-105.
- Madsen, P.K.(2004), “The Danish model of flexicurity: experiences and lessons”, *Transfer*, Vol. 10 No. 2, pp.188-207.
- OECD(1999, 2005), *Employment Outlook*, OECD, Paris.