

노동정책연구
2010. 제10권 제2호 pp.155~185
© 한국노동연구원

연구논문

한국 노동시장정책의 평가와 발전방안 : 이행노동시장 이론의 활용*

정병석**

이 논문은 최근 유럽에서 발달한 이행노동시장 이론을 검토하고 그 토대 위에서 한국의 노동시장정책을 평가하며 발전방안을 모색한다. 이행노동시장 이론은 노동시장에서 빈번하게 일어나고 있는 여러 상태 간의 이행에 초점을 맞추어 이행과정에서 개인의 이행을 관리함으로써 사회적 위험을 줄이고 노동시장정책의 실효성을 높이려는 접근법이다.

우리나라에도 선진국과 같은 행태의 노동시장의 이행이 증가하여 이러한 이론이 유용하게 적용될 수 있을 것이다. 이행노동시장 이론을 활용할 경우 앞으로의 노동시장정책은 사회 통합을 지향하면서 이행과정에 소득지원제도를 연계하되 활성화 정책을 강화하는 방향이어야 한다. 아울러 한국 실정에 맞는 유연안정성 모델을 만들어야 함을 강조한다. 또한 Schmid의 5개 이행 유형에 따라 사회적 위험을 관리할 노동시장정책의 발전방안을 제안한다.

핵심용어 : 이행노동시장, 노동시장정책, 활성화, 유연안정성

논문접수일: 2010년 5월 18일, 심사의뢰일: 2010년 5월 18일, 심사완료일: 2010년 6월 6일

* 이 논문은 한국고용정보원의 의뢰로 본인이 연구 수행한 「TLM기반 노동시장정책 발전방안」 보고서(2010. 3)의 일부를 요약하고 수정·보완한 것이다. 이 논문에 소중한 의견을 제시해 준 익명의 심사자에게 감사한다.

** 한양대학교 경상대학 석좌교수(bschung@hanyang.ac.kr) 및 한국기술교육대학교 명예교수(bschung@kut.ac.kr)

I. 문제의 제기

최근 들어 지식·정보사회의 도래, 세계화와 저출산·고령화 등 인구구조의 변화 등으로 노동시장의 여건이 급변하고 있다. 과거에는 학교를 졸업하고 한 직장에 취업하면 평생 근무하다가 정년이 되어 퇴직하고 이후로는 퇴직금·연금이나 자녀 부양에 의해서 여생을 보내는 것이 관행이었다. 그러나 오늘날에는 평생 한 직장에서 근무하는 것이 쉽지 않고 일자리가 부족하여 누구에게나 직장이 보장되는 것도 아니다. 즉 좋은 일자리의 수요에 비하여 공급이 부족하고 그나마 여러 요인에 의하여 직장을 자주 이동하게 되어 고용이 불안정해지고 있다. 실업 기간이 장기화되고 근로빈곤층의 문제도 부각되고 있다. 그동안 경제가 성장하면서 많은 고용을 창출하는 것이 일반적이어서 실업은 마찰적·경기변동적인 요인 또는 일부 구조적 요인에 의한 일시적인 것으로 인식되었으나 성장의 고용유발 효과가 낮아지면서 경제가 성장해도 고용창출 효과가 낮거나 신규 고용 증가가 없는 이른바 ‘고용 없는 성장(jobless growth)’ 문제도 제기되고 있다(Khemraj et al., 2006). 이러한 현상은 우리나라뿐만 아니라 선진제국에서 공통적으로 겪고 있는 문제들이다.¹⁾ 노동시장정책에서 종전의 패러다임으로는 이러한 여건 변화에 효과적으로 대응하기도 어렵게 되었고 정책 효과도 매우 제한되고 있다. 따라서 종전과는 다른 새로운 접근 방법이 요구되는 상황에서 등장한 이론이 이행노동시장(Transitional Labour Markets: TLM) 이론이다.

이행노동시장 이론은 유럽을 중심으로 발달하였으며 지금도 연구와 논의가 활발하게 진행 중이다. 그러나 이미 유럽 여러 나라의 정책에 영향을 미치며 영역을 확대하여 왔다. 이 이론은 완전히 독립적인 노동시장정책 이론이라기보다는 노동시장에 대한 접근 방법을 전통적인 이론과 달리하는 혁신적인 이론으로서 기존 정책의 실효성을 제고하거나 새로운 정책을 개발하는 데 있어서 매우 강한 설득력을 가지고 있다.

1) 우리나라의 고용률 정체 및 고용의 질 저하, 경제의 일자리 창출 능력의 약화 등에 대한 최근의 논의는 유길상(2009)에 상세히 분석되어 있다.

우리나라의 현재 노동시장정책 패러다임은 일자리 부족과 장기실업 및 빈곤에 이르는 이러한 문제에 체계적으로 대처하기에는 미흡하다고 생각한다. 경제성장의 궁극적인 목표가 일자리 창출을 통한 국민 복지의 증진이므로 이제는 고용문제 해결을 국가의 최우선 전략 목표로 설정하고, 고용정책과 노동법, 사회보장정책 등을 포괄한 노동시장정책 체제를 전면적으로 재설계해야 할 시기이다. 그래서 우리와 같은 문제 인식에 근거하여 활발하게 논의되고 논리가 정립된 이행노동시장 이론을 연구하고 우리나라에의 적용 방안을 모색하는 것은 시대적으로 큰 의미가 있다고 할 것이다. 최근에 우리나라에서도 이 분야에 관심을 갖고 연구하고 분석하는 학자들이 늘어나고 있다. 이 연구도 이러한 문제 인식에서 출발하였다.²⁾

이 연구에서는 노동시장정책의 변천 과정을 먼저 살펴보고 이행노동시장의 핵심 내용과 특징을 검토한다. 이러한 이행노동시장 이론의 토대 위에서 우리나라 현행 노동시장정책을 평가하고 정책의 발전방안을 모색한다.

II. 이행노동시장 이론과 노동시장정책

1. 노동시장정책의 변천

노동시장정책은 실업이 발생하였을 때 실업자에게 실업급여 혜택을 제공하는 정책으로 시작하였다. 이러한 정책 기능은 실업자의 실업기간 중의 소득 지원에 한정된 ‘소극적이고 수동적인(passive)’ 정책이라고 할 수 있다. 1980년대와 1990년대를 거치면서 소극적인 급여 중심의 노동시장정책으로는 실업 해소가 어렵고 오히려 장기실업을 고착화할 우려가 있다는 문제가 제기되면서 보다 더 적극적인 정책으로 관심이 이동하게 된다. 즉 실업급여 지급에 그치지 않고 직업훈련과 고용보조금에 의한 취업기회 제공 등 실업기간을 단축할 수 있는

2) 이 논문의 주요 내용은 한국고용정보원이 주관한 “TLM과 고용서비스 정책포럼”의 2010년 2월 26일 워크숍에서 발표되었으며, 또한 “이수노동포럼”의 2010년 5월 12일 포럼에서 발표·토의된 바 있다. 귀중한 지적과 제안을 해주신 여러 참석자들에게 감사한다.

프로그램과 공공 고용서비스 기능 확대 등을 통하여 실업자를 노동시장에서 지원하여 문제를 해결하는 프로그램을 강화하는 쪽으로 중점이 옮겨간 것이다. 이러한 성격의 정책을 ‘적극적 노동시장정책(Active Labour Market Policies : ALMPs)’이라고 한다. 이러한 정책들은 모든 지원 활동의 중심을 취업에 두는 ‘취업을 통한 소득확보’, 즉 Making Work Pay(MWP) 정책이라고 할 수 있다. 여기에서의 핵심 과제는 어떠한 프로그램으로 실업자가 조기에 취업으로 복귀하도록 활성화하느냐 하는 것이다.³⁾

적극적 노동시장정책에서는 실업자와 노동시장정책 당국 간에 일종의 사회 계약을 체결하는 것으로 본다. 즉 실업자는 노동시장 프로그램에 적극 참여하고 정책 당국은 실업자에게 일자리나 훈련기회 등을 제공하기로 하는 것이다. 그러나 이러한 상호 책임과 의무를 정한 적극적 노동시장정책은 기대대로 작동하지 못하고 고용문제 해결에 여러 한계를 노정하게 된다(Konle-Seidl, 2009).

최근에는 이제까지 다소 형식적인 프로그램 중심의 적극적 노동시장정책에서 더 진전하여 실업자가 취업하도록 개별적·구체적으로 활성화를 지원하는 데 역점을 두는 보다 더 강화된 ‘활성화 정책(Activation Policy)’으로 확대되고 있다. 독일에서 하르츠(Hartz) 개혁을 통하여 활성화 요소를 더 강화하게 된 것이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 더 강화된 활성화 전략(Activation Strategy)은 그 동안 형식적으로 운영되어 왔던 구직자의 ‘권리와 의무’를 더 강화하여 시행하는 것이다. 고용서비스와 급여 혜택을 받는 조건으로 급여 수급자가 적극적으로 구직활동과 적극적 노동시장 프로그램에의 참여, 합리적인 직장 제의 수용 등의 의무를 이행하고 그렇지 못할 경우에는 급여 중단 조치를 감수해야 한다. 당국은 그들의 취업능력(employability)을 향상시켜 취업시키는 상호 약속된 의무사항을 시행하는 것들이 중심이 되고 있다. 이 연구에서는 이러한 정책을 앞에서 논의한 초기의 ALMPs와 구분하여 ‘활성화 정책(Activation Policy)’으로 표현하고자 한다.⁴⁾

활성화 정책은 각국에서 활발히 채택되면서 그 범위가 확대되고 발전하여 왔

3) OECD와 EU를 중심으로 한 노동시장정책의 변천 과정은 Gier and Berg(2005)와 Noakson and Jacobson(2003)에 상세히 정리되어 있다.

4) 황덕순(2009)은 활성화 정책이 종전의 ALMPs나 workfare보다 더 넓은 계층을 대상으로 하는 더 포괄적인 정책이라고 정의한다.

으나 그 내용과 성격을 어떻게 보느냐에 대하여 학자에 따라 다르고 나라에 따라서도 차이가 있다. 그래서 아직 통일된 개념이 정립되지 못하고 있다. Eichhorst et al.(2008, p.6)과 Konle-Seidl(2009, p.101)에는 독일의 하르츠 개혁 SGBII에 명시적으로 규정된 구직자에 대한 요구와 지원 조치를 기반으로 다음과 같이 활성화 정책의 요소가 정리되어 있다.

가. 구직자에 대한 요구조건

- 실업급여와 사회부조의 수준을 낮추고 기간 축소
- 직장 제의에 대해 구직자가 수용해야 할 요건을 더 제한적으로 정의하고 따르지 않을 때의 제재 강화
- 개인별 구직활동에 대한 모니터, ALMP 프로그램에의 적극적 참여 등 구직자 개인별 책임의 강화(workfare)

나. 구직자에 대한 지원조치

- 고전적인 ALMPs: 구직활동 지원과 상담, 직무관련 훈련, 창업지원, 보조금에 의한 취업, 거주이전에 대한 지원
- 재정적 인센티브(Making Work Pay): 저임금 취업시의 근로유인급부(in-work benefits)과 근로소득 공제지원
- 개인 특성에 맞는 심리상담 지원, 보육지원 등의 사회 서비스

OECD는 주로 활성화 정책에 Activation이라는 용어를 사용하는데 OECD 기준에서 활성화 정책의 주된 대상자는 실업급여의 수급권자이며, 그 이외에 ‘최저소득급여, 단독부모급여 및 장애급여(minimum-income benefits, lone-parent benefits, and disability benefits)’ 수급자도 취업에 준비가 되어 있는지의 여부를 수급조건으로 하고 있기 때문에 정책 대상이 된다. 실업급여 수급권이 없는 실업자에게는 활성화 정책이 아닌 고용서비스와 노동시장정책의 프로그램을 제공하게 된다(Grubb, 2009, pp.33~34).

Gier and Berg(2005)에는 TLM.net의 연구 결과가 집약되어 있는데 여기에서는 활성화 정책을 표현하는데 Activation이라는 용어보다 Activating이라는 용

<표 1> 노동시장정책의 변천

정책 유형	주요 정책 내용
소극적 노동시장정책 (Passive LMP)	실업기간('out-of-work') 소득유지 지원 실업급여, 조기퇴직 보조
적극적 노동시장정책 (Active LMP)	실업급여 + ALMP 프로그램 고용서비스(구직활동과 연계되나 시행 미흡) 실업자 직업훈련 임금보조금에 의한 취업기회 제공 MWP: 조속한 재취업으로의 복귀 촉진 고용·취업(Employment) 중시
활성화 노동시장정책 (Activation LMP)	실업급여 + ALMP 프로그램 강화 강화된 고용서비스 (구직활동 요건 및 모니터 강화, 적절한 직장 제의 수용의무, 제재조치 등) 직업훈련 등 ALMP에의 적극 참여 촉구 임금보조금에 의한 취업지원 취업능력(Employability) 고려
MTP를 실현하는 활성화 노동시장정책 (Activating LMP)	Activation LMP + 이행(transitions) 관리 : 사회통합 목표 MTP : 생애에 걸친 이행관리와 소득지원제도의 연계취업능력(Employability)을 중시, 이행기간의 취업능력 개발을 통한 좋은 이행으로의 이동 지원

어를 사용하고 있다. Activating LMP는 개인의 생애 과정에 걸쳐 이행이라는 사회적 위험을 관리하여 MTP, 즉 ‘이행을 통한 소득 확보(Making Transitions Pay)’를 실현하려는 목표지향적인 정책이라는 점에서 적극적 노동시장정책이나 통상적인 활성화 정책과 구분된다. 이상의 논의를 토대로 노동시장정책의 변천 과정을 표로 정리하면 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.⁵⁾

2. 이행노동시장 이론의 발달

가. 이론의 등장 배경

이행노동시장(Transitional Labour Markets : TLM) 이론은 그 자체가 독립적

5) 김동현(2009)은 Eichhorst et al.(2008)을 토대로 활성화 정책의 4단계 전개 과정을 소개하고 있는데 구분 방법이나 특징 등에서 이 논문과 다소 차이가 있다.

으로 완전한 이론 체계라기보다는 노동시장정책에 대한 새로운 전략, 새로운 접근법으로 제시된 이론이다. 이행노동시장 이론은 어느 시점에서의 취업과 실업의 실태나 구조적 특성 등에 대한 정태적 분석이 아니라 학교 졸업, 취업, 실업, 가사활동, 비경제활동, 유연화 고용형태에의 취업, 자영업, 퇴직 등 노동시장에서 나타나는 개인의 생애 과정(life course)에 걸친 다양한 상태 간의 유동적인 이행 과정에 주목하는 동태적 분석방법을 채택하고 있다. 노동시장정책으로 이러한 이행을 촉진하고 지원함으로써 보다 더 좋은 상태로의 이행(good transition)을 유도하는 방안을 강구하려는 것이다.

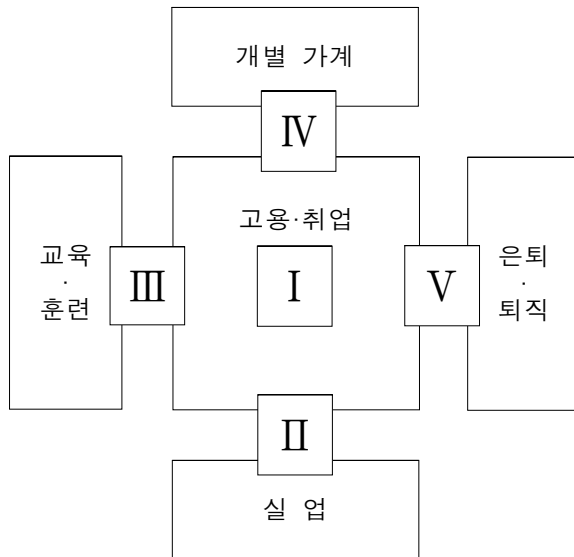
이행노동시장 이론은 1990년대 중반에 Günter Schmid 등에 의하여 제기되어 독일 베를린의 WZB 사회과학연구소(Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung)를 중심으로 활발하게 연구되어 왔다. 아직도 유럽 이외의 지역에는 덜 알려져 있으나 10여 년 동안에 활발한 논의를 거쳐 계속 이론이 수정·보완되어 왔다. 이 이론은 생애 과정에 걸친 고용 관련된 리스크를 관리하는 실증적이고 분석적인 개념이며, 또한 사회 통합과 완전고용 달성을 위한 바람직한 정책 대안을 제시하려는 규범적(normative) 개념이기도 하다. 노동시장에서 개인이 직면하게 되는 다양한 이행 과정은 사회적 위험(social risks)이므로 노동시장정책은 이러한 사회적 위험을 체계적으로 관리하여야 한다는 것이다. 즉 이행노동시장 이론은 생애에 걸쳐 이행이라는 사회적 위험에 초점을 맞춰 노동시장정책이 담당해야 할 새로운 역할을 제시하고 있는 것이다. 여기에서 핵심 아이디어는 ‘취업을 통한 소득확보(MWP)’정책으로는 충분하지 않으므로 여기에 ‘이행을 통한 소득확보(MTP)’정책을 보완하여 개인이 생애 과정에서 직면하는 위험을 더 잘 관리하도록 노동시장정책을 보완하자는 것이다(Schmid, 2009).

나. 노동시장 이행의 유형

Schmid는 개인이 생애 과정에서 직면하게 되는 여러 노동시장 상태간의 이행을 [그림 1]과 같이 5개의 유형으로 구분한다(Schmid, 1998, pp.13~14): “ <유형 I>은 단시간 또는 파트타임 고용과 전일제 고용 간, 종속노동과 자영업 간 또는 종속노동·자영업의 혼합 취업형태 간의 이행(transitions between short-time work or part-time work and full-time employment, or transitions

between dependent work and self-employment or a combination of both); <유형 II>는 고용과 실업 간의 이행(transitions between unemployment and employment); <유형 III>은 교육훈련과 고용간의 이행(transitions between education or training and employment); <유형 IV>는 개인적인 가사활동과 노동시장에서의 고용 간의 이행(transitions between productive (but unpaid) private work and (paid) market work); 마지막으로 <유형 V>는 고용에서 퇴직으로의 이행(transitions from employment to retirement)이다.”

[그림 1] Schmid의 5개 노동시장 이행 유형



주: Schmid(1998), p.15.

이행노동시장 이론의 틀에서 위의 5가지 유형의 이행 단계는 그 이행에 고유한 위험(risks)을 수반하므로 각각 그에 상응한 제도적인 대응 장치들이 마련되어야 한다(Schmid, 2006, pp.4~5).

“첫째, 여러 고용형태 간의 이행에서는 소득의 감소와 저임금으로 인한 취약성과 근로빈곤층으로 전락할 위험을 안고 있다. 따라서 ‘소득의 안정을 보장(guaranteeing income security)하는 장치’를 강구해야 한다. 둘째, 고용과 실업 간의 이행에서는 실업으로 인한 소득 불확실성의 위험이 있으므로 효과적인 구

직활동을 할 수 있도록 실업기간 중 ‘소득유지(securing income maintenance)장치’를 갖추어야 한다. 셋째, 교육·훈련에서 고용으로의 성공적인 이행 과정에서는 생애에 걸친 소득확보 능력의 잠식 또는 부족에 따른 위험이 있다. 이를 위해 ‘소득확보 능력(즉 취업능력)을 개발하고 유지하며 향상(developing, maintaining and enhancing income capacity)시키는 장치’를 보완해야 한다. 넷째, 생애 과정에서 자녀나 부양가족의 보호라는 사회적 책무로 노동능력이 감소함으로써 소득확보 능력이 제한될 위험에 대하여 ‘소득지지(providing income support) 장치’를 갖추어야 한다. 다섯째, 장애나 질환, 퇴직으로 소득확보 능력이 심각하게 감소하거나 완전히 상실될 위험에 대하여 ‘소득대체(providing income replacement) 장치’를 강구하여야 하는 것이다.”

이행노동시장 이론에서는 이렇게 각 이행에 관련된 사회적 위험을 소득의 안정된 확보라는 관점에 중점을 두어 노동시장정책에서 관리해야 한다는 것을 강조한다. 이것이 기존의 정책과 구분되는 이행을 통한 소득확보(MTP)정책의 핵심 요소라고 생각한다.

다. 이행노동시장 이론의 발달과 특징

이행노동시장 이론은 실증적이면서 규범적인 특성을 동시에 가지고 있으며 그 동안 많은 학자들의 연구와 정책에의 실제 적용 성과를 토대로 이론적 깊이를 더하고 범위를 확대하며 발전을 거듭하여 왔다. 최근에는 경제학의 신제도학과와 행동경제학 이론과의 연계도 시도하는 등의 변화를 추구하고 있다 (Schmid, 2009).⁶⁾

개인의 생애에 걸친 여러 이행 과정이라는 틀에서 접근하게 되면 실업, 취업 또는 비경제활동 등의 상태나 사건을 더 쉽게 이해하고 대처할 수 있게 된다. 여기에서 가장 핵심적인 개념은 ‘이행(transitions)’이라는 용어이다. 초기에는 ‘이행’이 ‘상용직 평생직장에서의 이탈’을 의미하는 것으로 정의되었다. 이런 관점에서 시간의 경과에 따라 개별 근로자의 동태적인 상태 변화에 중점을 두고 단순히 안정된 직장에서의 복귀나 근속 여부를 넘어 근로자가 안정화되어 가

6) 이행노동시장 이론의 발달 과정과 특징은 Gazier and Gautie(2009)와 Schmid(2009)에 잘 정리되어 있다.

는 과정까지 관리할 수 있게 된다. 이제는 그 개념이 더 확대되어 하나의 안정된 상태에서 다른 상태로의 변화 등 개인이 경력 과정에서 겪게 되는 어떠한 변화도 모두 포괄하는 것으로 보는 경향이 있다(Gazier & Gautie 2009, pp.2~3).

이행노동시장 접근법은 1980~90년대에 유럽에서 장기실업이 오래 지속되고 있으나 기존의 노동시장정책으로는 이를 제대로 설명하거나 실효성이 있는 정책 대안을 제시하기 어렵다는 반성에서 그 개혁 방안으로 제시된 것이다. 따라서 이행노동시장 이론은 처음부터 정책지향적이었으며, 어떤 정책이 가장 바람직하고 어떻게 기존의 정책을 개선해야 하는지를 밝힌다는 의미에서 규범적이었다. 이행노동시장 이론에서도 완전고용은 핵심 목표이기는 하지만 그 의미는 기존의 개념과는 달라진다. 종전의 기준으로는 주 40시간 안정된 직장에 상용직으로 근무하여 가족을 부양하게 하는 개념(MWP)이었다. 그러나 이행노동시장에서 상정하는 새로운 기준의 완전고용이란 근로시간을 축소하여 일자리를 나누고 여러 고용형태 간의 이행, 가정에서의 보호활동과 교육훈련과정 등의 이행까지 포괄·관리하되 이 기간에 소득의 흐름을 유지·보전하여 사회 통합에 기여하게 한다는 개념(MTP)을 의미하는 것으로 수정된다(Gazier & Gautie 2009, pp.6~7, Gazier & Schmid, 2002, pp.1~6).

라. 이행노동시장 이론과 유연안정성의 관계

이행노동시장 이론은 유연안정성(flexicurity)을 실현하는 강력한 이론적 틀을 제공한다. 2006년과 2007년에 EC에서는 여러 보고서에서 회원국들에 유연안정성을 구현할 핵심 원리로 ① 유연하고 신뢰할 수 있는 근로계약제도, ② 포괄적인 생애 학습전략, ③ 효과적인 적극적 노동시장정책 및 ④ 현대적인 사회보장제도 등 4가지를 제시하였다(EC, 2007). 이에 더하여 EC에서는 사회적 파트너의 역할을 매우 강조하고 있다. 이행노동시장 이론에서는 이러한 핵심 원리들을 지속적인 연구 주제로서 논의하고 이론을 보완해 가고 있다. 구체적으로 유연안정성을 지향하는 경우에도 개념적으로 상충되는 유연성과 안정성의 결합 양식에 따라 여러 유형의 제도가 나타나고 있다. 유연성과 안정성의 결합은 Wilthagen and Tros(2004)에 의해 정립되고 Leschke et al.(2006)의해 다소 수정된 <표 2>와 같이 정리될 수 있다.7)

〈표 2〉 유연안정성의 결합(Flexibility-security nexus)

유연성(flexibility)	안정성(security)			
	직장안정성	고용안정성	소득안정성	선택안정성
외부적 수량적 유연성	to	to/vt/vs	to/vt/vs	to
내부적 수량적 유연성	vt	vt	(to)/vt	to/vt
내부적 기능적 유연성	vt	vt	to/vt	(to)/vt
외부적 기능적 유연성	vt	to/vt/vs	to/vt	to/vt

주 : Schmid(2009), p.5.

to=trade-off(상충관계), vt=virtuous circle(선순환), vs=vicious circle(악순환).

유연성과 안정성은 항상 상충관계가 되는 것은 아니다. 유연성이 늘어나면 사업주가 유리하고 근로자는 고용안정성의 저하로 손해를 보지만 항상 그런 것만은 아니다. 근로자에게도 일과 가정의 양립, 생활양식과 기호의 변화, 새로운 근무경험의 확보 등을 위해 유연성을 필요로 하는 경우가 늘어나고 있다. 마찬가지로 안정성의 확보가 근로자에게만 유리하고 사업주에게는 항상 불리한 것이 아니다. 사업주에게도 기업에 대한 근로자의 충성심의 확보, 기업특수한 기술의 축적 등을 위해서는 근로자에게 직장의 안정성을 높여주는 것이 유리한 선택인 것이다. 기능적 유연성에 대해서도 같은 논리가 적용될 것이다. 이제 노동시장의 여건 변화로 인하여 유연성과 안정성을 어떻게 결합하느냐에 따라 근로자나 사업주 어느 한 쪽에 일방적으로 유리한 경우보다 적절히 조화를 이룰 수 있는 가능성이 늘어나고 있다. 이행노동시장 이론에서는 EC가 제시한 핵심 원리를 반영한 정책들을 적절하게 결합하여 운용한다면 유연안정성을 실현하는 다양한 정책 모델이 가능함을 보여주고 있다(Schmid, 2009, pp.5~6).

7) 이 논문에서 사용하는 유연안정성의 개념과 분류 기준은 Leschke et al.(2006)을 따른다. 여기에는 Wilthagen and Tros(2004) 모델의 임금유연성을 기업 외부에서의 교육훈련, 외부하청, 질 높은 파견근로의 활용 등과 함께 ‘외부적 기능적 유연성’에 포함하여 표를 완성하였다. 선택안정성(option security)은 근로자가 고용 관련된 다양한 선택권을 가질 확실성을 의미하는데, 예컨대 유급업무와 무급업무의 결합, 지속적인 교육훈련에의 참여 자격, 근로시간을 조정할 권리 등이 포함된다(p.3).

Ⅲ. 한국의 노동시장정책 평가와 발전방안

1. 이행노동시장 이론 관점에서의 한국 노동시장정책의 평가

지금까지 논의한 이행노동시장 이론 관점에서 우리나라의 노동시장정책을 평가해 보면 다음과 같은 몇 가지 특징과 차이를 발견할 수 있다.

(1) 우리나라의 정책은 주로 특정 시점에서 발생한 실직 등 노동시장에서의 이탈이라는 하나의 사건에 초점을 맞추어 왔다. 실직, 육아, 퇴직 등 취업에서 벗어난 이탈이나 상황 변화가 발생했을 때 노동시장정책이 그 상태에서 벗어나게 지원하는데 역점을 둔 것이다. 이에 비하여 이행노동시장 접근법에서는 생애 과정이라는 긴 흐름을 조망하며 개개인의 직업 생애에서 발생한 위험 하나 하나를 관리하여 더 나은 상태로 이행할 수 있게 지원할 방안을 모색하는 데 중점을 둔다.

(2) 우리나라의 정책은 동원할 수 있는 프로그램을 가동하여 실업자를 취업으로 최대한 빨리 복귀시키려는 ‘취업을 통한 소득확보(Making Work Pay)’, 즉 MWP식 접근법에 주로 역점을 두어 왔다. ‘취업으로의 조속한 복귀’에 초점을 맞추게 되면 선택할 수 있는 정책수단이 제한적이다. 이행노동시장 접근법에서 실직은 근로자의 생애에 걸친 여러 이행 과정에서 제기된 하나의 위험으로 보기 때문에 이 기간 중 취업으로의 조속한 복귀보다 ‘취업능력의 향상’을 통한 보다 더 근본적인 해결을 지향한다. 또한 실직기간을 포함한 이행기간에 소득지원제도를 연결함으로써 ‘이행을 통한 소득확보(Making Transitions Pay)’, 즉 MTP를 추구한다. 이렇게 접근하면 근로자나 정책 당국에서 선택할 수 있는 정책수단이 많아지고 다양한 프로그램을 연계하여 운용할 수 있으며 실업자 등의 정책 참여도가 높아지고 참여기간도 길어질 수 있다.

(3) 우리나라의 제도는 주로 취업을 통한 소득확보를 전제로 하기 때문에 일정기간의 실업급여 이외에는 소득지원에 제한적이다. 그래서 소득지원이 뒷받

침되지 않는 교육훈련이나 육아휴직, 종전보다 임금이 낮은 파트타임 고용 등의 프로그램에 실업자 참여가 소극적이 될 수밖에 없다. 최근 들어 여러 제도에서 조금씩 소득지원 조치가 보완되고 있으나 이행 과정에 소득지원을 전제로 하는 이행노동시장 접근법과는 차이가 있다.

(4) 여러 고용형태에 대한 인식에서 이행노동시장 이론에서는 파트타임이나 기간제 고용이 다른 상용직 전일제로 이행해 가는 중간 다리 또는 디딤돌이며 사업주나 근로자가 필요에 따라 유연하게 선택할 수 있는 신축적인 고용 유형이다. 그러나 우리나라에서 파트타임이나 기간제 근로는 전일제 상용직에 비하여 열위의 근로계약으로 인식되어 정책 당국이 권하기도 쉽지 않고 근로자 입장에서 특별한 경우가 아니면 선호되지 않는 계약 제도이다. 따라서 다른 고용형태로의 이행에 디딤돌이 될 수 있는 근로시간 제도를 유연하게 활용하는데 많은 제약이 따른다.

(5) 우리나라의 노동시장정책 목표는 주로 개인에 초점을 맞추고 재취업으로의 복귀지원 등 근로자 개개인의 생활안정과 구직활동을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다. 이행노동시장 이론에서는 사회 통합을 목표로 정책을 구상하고 운용하기 때문에 사회적 보호가 중심가치가 된다. 개인의 생활안정 차원에서 접근할 때와 사회 통합적 관점에서 접근할 때는 정책의 폭과 내용이 다르다. 최근에 고용정책기본법에 ‘사회 통합에 이바지’하는 내용이 법의 목적에 추가되었으나 아직 세부 정책 프로그램이 뒷받침되지는 않았다.

현재 시행되고 있는 우리나라의 고용보험사업을 Schmid의 5가지 이행 유형에 따라 분류해 본 결과가 <표 3>에 정리되어 있다. <유형 I>은 여러 고용형태 간의 이행, <유형 II>는 고용과 실업 간의 이행, <유형 III>은 교육훈련과 고용 간의 이행, <유형 IV>는 가사활동과 고용 간의 이행 및 <유형 V>는 고용과 퇴직 간의 이행을 각각 말한다.

Schmid(2006)와 Gier and Berg(2005)에는 여러 나라의 정책운용 사례들이 5가지 이행 유형별로 소개되어 있다(자세한 내용은 정병석, 2010 참조). 위의 분류는 외국의 사례와 이행노동시장 이론을 우리나라에 적용하여 처음으로 시도해본 결과이다. 사업별 기대효과가 중첩적이어서 어느 한쪽으로 분류하기 어려운

〈표 3〉 Schmid 5가지 이행 유형에 따른 고용보험사업 분류

사업 체계	유형 I	유형 II	유형 III	유형 IV	유형 V	기타
<고용안정, 직업능력개발사업>						
고용창출지원사업						
중소기업근로시간단축지원금		○				
교대제전환지원금		○				
중소기업고용환경개선지원금		○				
중소기업전문인력활용장려금		○			○	
사업 체계	유형 I	유형 II	유형 III	유형 IV	유형 V	기타
고용조정 지원						
고용유지지원금		+				
전직지원장려금		+			+	
재고용장려금		○				
고령자등 고용촉진, 안정지원						
고령자고용촉진장려금	+	○			○	
신규고용촉진장려금		○			○	
임금피크제보전수당					○	
임신·출산후계속고용장려금				○		
건설근로자등의 고용안정지원						
건설근로자퇴직공제부금의 지원						○
건설근로자고용보험관리지원금						○
건설근로자계속고용지원금		+				
고용촉진시설에 대한 지원						
직장보육시설의보육교사등인건비지원				○		
직장보육시설설치비용자지원				○		
사업주능력개발사업지원						
직업능력개발훈련지원			○			
유급휴가훈련지원			○			
직업능력개발훈련시설장비자금대부			○			
근로자능력개발지원						
근로자수강지원금지원			○			
근로자능력개발카드에의한수강지원			○			
근로자학자금대부지원			○			
직업능력개발훈련비대부			○			
검정수수료등 지원						○
전직실업자훈련지원		○	○			
<육아휴직급여>						
육아휴직급여				○		
산전후휴가급여				○		
<실업급여>						
		○				

주: ○ 표시는 적극적 효과 기대, + 표시는 다소 긍정적 효과 기대.

경우도 있으나 위와 같은 분류를 시도해 보면 우리나라의 고용보험사업 체계가 여러 이행 유형에 나뉘도록 부합되는 사업으로 편성되어 있다고 할 수 있다. 상대적으로 실업과 고용 간의 이행 또한 교육훈련과 취업 간의 이행에 더 많은 비중을 두고 있고, 다른 이행에 대하여는 정책적으로 덜 고려하고 있다는 것을 알 수 있다. <유형 I>에 대하여는 그동안 유연화 고용에 대한 부정적인 인식에 따라 이를 촉진할 정책지원 제도가 제대로 마련되지 못한 것으로 보인다. 고령자고용촉진장려금의 하나인 ‘정년퇴직자계속고용장려금’ 제도는 정년이 지난 근로자를 고용형태에 관계없이 계속 고용하는 경우 임금의 일부를 지원하므로 <유형 I>에 부합하는 성격이 있다.

고용유지지원금이나 전직지원장려금은 주로 고용조정으로 실업이 예상되는 근로자의 고용을 유지시켜 주는 사업이며 실업자를 새로 취업시키는 사업은 아니다. 그러나 예비실업을 미리 방지한다는 관점에서 <유형 II>에서 다소 긍정적 효과 있다고 본 것이다. 중소기업고용환경개선지원금이나 중소기업근로시간단축지원금 등은 중소기업의 근무여건을 개선하여 중소기업으로의 실업자 취업을 유도한다는 정책 목표를 갖고 있기 때문에 <유형 II>에 포함시킬 수 있겠다. 또한 건설근로자고용보험관리지원금도 건설업의 근로조건 개선으로 건설업으로의 취업을 촉진하는 효과가 기대되나 직접적인 효과를 규정하기는 어렵다.

2. 한국의 노동시장정책 발전방안

가. 노동시장정책의 개편 방향

이행노동시장 이론은 EU의 고용전략이나 독일 하르츠 개혁의 이론적 기반이 되었고 유럽 여러 나라의 정책에 반영되고 있다. 우리나라의 경우에도 이행노동시장 이론의 혁신적인 접근법은 최근 급격하게 바뀌고 있는 노동시장 현실에 부합되게 고용 문제에 대한 사회 전반의 인식을 바꾸고 노동시장정책을 전면 개편하여 재정립하는 데 크게 기여할 것으로 본다. 앞에서 이미 이행노동시장 이론과 우리나라 노동시장정책의 차이점을 살펴보았다. 이를 토대로 장기적인 시각에서 우리나라 노동시장정책을 개편해야 할 기본 방향을 제시하면 다음의

두 가지로 요약할 수 있겠다.

첫째, 여러 이행 과정에 대한 소득지원제도와 노동시장 활성화 정책을 연결하여 사회통합형 MTP 중심의 활성화 정책을 마련하는 것이다. 우리나라 노동시장이 만성적인 실업과 일자리 부족, 급속한 저출산·고령화 사회로 들어서고 있어 종전의 정책 패러다임을 획기적으로 전환하지 않으면 이러한 문제에 효과적으로 대응할 수 없다. 각 계층의 기대에 맞는 일자리가 부족한 상황에서 “취업하도록 지원할 것이니 취업해서 문제를 해결하라”는 식의 취업 중심 정책만으로는 한계가 있다. 새로운 일자리를 만들고 일자리를 나누는 대책, 이행추진을 위한 소득지원제도, 근로빈곤층에 대한 사회보장제도의 확충 등의 정책과 활성화 노동시장정책이 연계되어 포괄적인 발전방안이 모색되어야 한다. 이제는 노동정책, 고용정책, 사회보장정책과 경제정책이 긴밀하게 연결되어 함께 논의되어야 한다는 것이다. 국민기초생활보장제도와 근로장려세제를 활성화 노동시장정책과 같은 논의의 장(場)에서 연계하여 재검토하고 확대·발전시킬 것을 제안한다. 이행노동시장 이론에서 노동시장정책이 사회정책으로 이해되는 것도 이러한 의미이다.⁸⁾

MTP 기반의 정책이라고 하더라도 나라마다 강조점이나 구현방식이 다르기 때문에 우리 현실에 맞는 정책 체계를 지금부터 논의하여 정립해 가야 할 것이다. 절대적으로 일자리가 부족하고 취업해야 할 경제활동인구는 계속 늘어나고 이것이 사회통합을 저해한다면 사회적 결단이 필요하다. 소득지원을 전제로 하는 노동시장정책은 우리나라의 여건에서 아직 공식 논의하는 데 대하여 많은 반대 의견이 있을 것으로 생각한다. 그러나 노동시장정책에서 적극적으로 대처하지 못하면 근로빈곤층이 늘어나고 생산적이지 않은 사회복지 예산의 지출이 급격히 증가하게 된다. 유럽 여러 나라가 이행노동시장 이론에 관심을 갖게 된 것도 소비적인 복지 지출보다는 노동시장에서 이행을 관리해 주는 MTP 중심 활성화 정책의 성과가 더 크다고 보았기 때문이다.

최근에 고용안정사업의 여러 임금보조금사업에 이미 소득지원형 사업들이 반영되어 시행되고 있다. 소득지원을 전제로 한 MTP 기반의 정책은 장기적으로 시행될 경우 일자리가 부족한 상태에서 취업기회가 적기 때문에 실업상태를

8) 김대환(2010)은 이런 의미에서 고용친화적 사회경제정책으로의 정책기조 전환을 제안한다.

장기화하고 소득보전제도만 강조되는 부작용 가능성도 지적된다. 이렇게 되면 또 하나의 복지제도화하고 모럴 해저드 문제가 제기될 수 있을 것이다.⁹⁾ 이러한 것도 어떻게 유연화 고용 등을 통해 일자리 창출과 일자리 나누기를 실현할 것인가, 활성화 프로그램의 정책 집단 선정, 자산조사(means test), 모니터링 등의 세부 프로그램을 어떻게 구성하여 관리할 것인가의 문제로 귀결된다. 이제 는 본격적으로 그러한 관점에서 제도의 틀을 새로 짜야 하고, 가장 효율적인 세부 프로그램과 재원마련 방안을 마련하며 논의해야 할 시점이라는 것을 강조 하고 싶다.

둘째, 한국형 유연안정성의 모델을 만들어야 한다. 유연안정성을 강화하지는 데에는 공감하여도 어떠한 형태로 어느 수준에서 구현하느냐에 대하여는 사회 집단이나 학자에 따라 의견이 서로 다르다. 정규직의 해고제한 폐지 같은 논란 이 많은 제도에 무리하게 집착하기보다는 고용형태와 근로시간제도, 임금제도를 신중적으로 운영하게 하는 유연화 체제를 갖추면서 유연화 고용의 근로자를 정규직 근로자와 같은 수준으로 보호하고 장기실업에 대하여 기본적인 생활을 보장하는 사회안전망을 확충하는 방식의 접근이 실현가능성이 높다. 파트타임, 기간제 등의 유연화 고용이 활용되려면 근로자가 불안을 느끼지 않도록 임금차 별 방지, 사회보험의 보호, 능력개발 프로그램 등 사회안전망이 함께 마련되어

〈표 4〉 노동시장정책 변화 과정

시대 구분	노동시장 여건	정책의 중심
정책 형성기 (1995년 이전)	인력부족 시대	- 직업훈련을 통한 인력공급 중심 - 초보적 직업소개 업무
노동시장정책 체제구축 (1995년 이후)	인력부족과 고용불안 공존	- 고용보험제 도입 - 고용서비스 체제 구축
적극적 노동시장정책 (2000년대)	대량실업 경험, 실업지속	- 노동시장정책 프로그램의 구체화 - 고용서비스 체제 선진화 - MWP 기반의 정책
이행노동시장 이론 기반 활성화 노동시장정책 (2010년 이후)	만성적 일자리부족, 급속한 고령화	- 한국형 유연안정성 모델 정립 - 활성화 노동시장정책 체제 강화 - MTP 기반의 정책

9) 이 문제는 어수봉 교수가 이 논문의 초안을 읽고 지적한 것이다.

야 한다. 외국의 성공 사례를 보면 우리나라에서도 충분히 국민이 납득할 수 있는 모델을 합의해 낼 수 있다.

우선 사회적 논의를 통하여 한국형 유연안정성의 모델을 만들고 MTP 기반의 활성화 노동시장정책 체제를 갖추며 고용서비스를 선진화하는 작업을 진행해야 할 것이다.

우리나라의 노동시장정책의 변화 과정과 향후의 발전 방향을 표로 정리하면 <표 5>와 같이 나타낼 수 있다.

이제부터 이행노동시장 이론의 5가지 이행 유형에 비추어 한국의 노동시장 정책에 대한 발전방안을 보다 구체적으로 논의해 보자.

나. 여러 고용형태 간의 이행촉진정책

이 유형의 이행관리는 자영업을 포함하여 전일제와 파트타임, 상용직과 임시직, 무기계약과 유기계약 등의 고용형태 간의 이행을 촉진하는 것이다¹⁰⁾.

이행노동시장 접근법에서 보면 여러 고용형태 간의 이행 이슈는 전혀 다른 의미를 갖게 된다. 이러한 이행은 노동시장에서 자연스럽게 진행되는 하나의 과정이고 불가피한 현상이라고 본다. 따라서 유연화 고용형태를 법적으로 규제한다든지 하는 시각보다는 이러한 고용형태를 더 나은 상용직 형태로 가기 위한 디딤돌 내지는 다리로 생각하자는 것이다. 또한 개별 근로자의 관점에서도 자신의 사정과 선택에 따라 근로시간을 자유롭게 활용하는 제도가 필요한 경우가 있으므로 이러한 요구에 맞출 수 있게 제도를 보완해야 한다는 것이다. 이러한 각도에서 보면 근로시간과 근무형태는 가급적 유연하고 탄력적일 필요가 있다. 최근에 재택근무나 탄력적 근로시간제 등의 다양한 근로시간제도에 관심이 커지고 있는 것은 바람직한 현상으로서 이를 뒷받침하도록 근로기준법 등의 제도개선과 노동시장에서의 관행 정립이 필요하다. 네덜란드의 근로시간조정법은 사업주의 요구가 아니라 일과 가정의 양립을 원하는 근로자의 필요에 따

10) '비정규직'이라는 용어는 '정규직'이 아닌 어느 의미에서는 열등하다는 가치판단이 내재되어 있어 이 경우에 맞는 적절한 용어가 아니다. 한때 '비정형직'이라는 용어도 사용되었으나 마찬가지로 '정형직'이 아닌 가치판단이 포함된 것으로 이해된다. 따라서 이 논문에서는 유연한 고용형태로서의 의미를 살리기 위하여 '유연화 고용', '유연화 고용형태', '유연화 근로자' 등으로 부르기로 한다.

라 법이 제정되었고, 사업주는 근로자가 근로시간 조정을 요구하면 특별한 사정이 없는 한 이를 수용해야 하는 것이다. 고용형태나 근로시간제도의 유연화 문제는 하느냐 마느냐의 선택의 문제가 아니다. 만성적으로 일자리가 부족한 시대에서 고령자와 육아기를 마친 여성 등에게 일자리를 마련해 주기 위하여 또는 일시적으로 불안정한 상태에 취업된 근로자를 안정된 고용상태로 빨리 이행하도록 촉진하기 위하여 꼭 필요한 제도라는 관점에서 보아야 한다. 핵심은 유연한 근로계약제도를 마련하여 취업기회를 확대하되 불합리한 차별이 없게 하고 그 이행기간에 계속 소득의 흐름을 보장하면서 취업능력을 강화하는 것이다.

우리의 노동시장정책에서는 고용형태 간의 이행을 촉진하기 위해 실시하는 제도는 아직 초기 단계에 불과하다. ‘정년퇴직자계속고용장려금’과 같이 정년 이후에도 고용형태에 관계없이 해당 근로자를 계속 고용하는 경우 지원하는 제도가 시행 중에 있으나 지원 대상이 고령자로 한정되어 있어 정책 효과가 제한적이다. 독일의 단시간근로수당제와 같은 제도를 도입하여 비자발적인 파트타임 단시간근로 등으로 소득이 감소하는 경우 종전과의 소득 차이를 일부 보전해 주는 제도를 만들어야 한다. 장기간의 실업, 가사활동으로 인한 취업가능 시간제한 또는 점진적 퇴직으로 이행해 가는 과정에서 유연화 고용을 선택한 근로자에게 적절한 소득보전 장치가 마련되어야 한다. 고령자뿐만 아니라 장기실업자, 5세 미만의 자녀를 가진 여성 등 특정한 정책 집단을 대상으로 하여 기간제, 파트타임 취업 중 근무시간이 짧고 그로 인하여 소득이 감소한 부분에 대하여는 국가가 사회통합 관점에서 소득보전제도를 강구해야 할 것이다. 여러 개의 파트타임 또는 자영업을 겸하되 소득이 일정 수준 이하인 경우에는 세제상 우대하는 조치도 강구해야 할 것이다. 소득보전 조치에는 이들이 부담해야 할 사회보험료와 소득세를 면제하거나 대신 납부하는 것도 포함하여 적절한 방안을 강구할 수 있다.

고용형태의 유연화를 위해서 미국, 영국이나 덴마크와 같이 사업주에게 자유로운 해고의 권리를 인정하는 것은 우리나라의 현실에서 쉽지 않다. 네덜란드의 사례에서 보듯이 정규직 고용보호를 크게 축소하지 않고 유연화 고용을 활용하는 방법으로 고용의 유연성을 확대하는 것이 우리나라에는 더 설득력 있는 대안이라고 본다. 유연화 고용의 기간이나 사용 요건 등을 법적으로 제한하여

이러한 고용의 확산을 강제적으로 저지하겠다는 것은 가능하지도 않고 문제 해결의 핵심이 아니다. 기간제, 파트타임 등 근로시간이 정규직 근로자에 비하여 짧은 근로자에게는 그 기간과 시간에 비례하여 근로조건을 정하도록 하고 적어도 임금 등의 핵심 근로조건에 차별은 하지 못하도록 하는 것이 중요하다. 유연화 고용에도 사회보험의 적용과 능력개발훈련 기회의 부여 등 지원제도를 보완해야 한다. 특히 사회보험 적용을 위한 지원제도는 현행 건설근로자 고용안정 지원제도를 토대로 발전시킬 수 있다. 11)

현재와 같이 정규직에 대한 보호가 강하고 정규직 이외의 유연화 고용의 활용을 제한하면서 유연화 고용에 대한 보호는 미흡한 제도로는 근로자 간의 분단을 더 강화하고 두 그룹 간의 이행을 점점 더 어렵게 만들 것이다. 기업이 고용의 유연성을 확보하려면 유연화 고용과 정규직 고용 간의 근로조건 차별을 해소하고 기업 내의 능력개발훈련 기회 제공 등의 조치를 전향적으로 취해야 한다. 덴마크나 네덜란드의 성공 사례도 기업 측의 적절한 양보와 노력이 전제가 되어 가능했음을 참고해야 할 것이다.

자영업 창업은 유연화 고용과 정규직 고용 간 또는 실업과 고용, 퇴직 간의 연결 역할을 하게 되는 중요한 수단이므로 생애 과정을 관리한다는 관점에서 특별한 관심을 가져야 한다. 청년뿐만 아니라 여성과 고령자에게도 창업을 위한 지원을 하여야 한다. 자영업 창업에 대하여는 중소기업청에서 창업상담, 기술지원, 자금지원 등의 업무를 수행하고 있는데 이 제도가 노동시장정책과 연계되도록 하여야 할 것이다. 고용보험 전산망과 연계하여 종합적인 노동시장정책 프로그램의 일환으로 자영업 창업지원, 사업의 성공을 위한 사전 경영훈련과 직업능력개발, 기타 컨설팅 등의 지원을 해야 한다(금재호, 2009). 실업급여에서 창업자금을 지원 또는 대부하는 방안도 고려한다.

능력개발사업에서 유연화 고용과 자영업 종사자를 포함하는 것은 이들의 취업능력을 향상시켜 더 나은 고용상태로의 이행을 촉진하는 매우 중요한 수단이

11) 유연성 확대를 위한 우리나라 학계의 논의는 OECD의 권고나 덴마크 모델의 영향 등으로 정규직 고용보호의 축소를 강조하는 경향이 있다. 대표적인 예로는 김승택 외(2009)와 남성일 외(2007b)가 있다. 물론 시간제 고용의 확대를 함께 주장하기도 하지만 정규직 고용보호의 축소가 주요 의제가 되면 사회통합을 위한 사회적 대화 자체가 어려워질 소지가 있다.

다. 이러한 집단의 능력개발훈련 참여를 촉진하기 위해서는 제도 운영에 유연한 프로그램이 보완되어야 한다. 현재 시범적으로 운영되는 능력개발계좌제 또는 훈련바우처제도가 이러한 역할을 하기에 매우 중요한 제도개선 사항이다. 또한 능력개발 과정을 모듈형으로 과정을 세분화하여 작은 과정 중심으로 개편하고 보다 많은 과정을 개발하여 유연화 근로자나 자영업자가 원하는 기간에 손쉽게 훈련에 참가할 수 있게 제공해야 할 것이다(유길상, 2007). 정책적으로 고용형태 간의 이행을 규제하거나 정규직으로의 전환을 촉구하는 것보다는 당사자의 자유로운 선택을 존중하면서 능력개발 프로그램을 확대하고 보육시설 등 이행 애로요인을 보완하여 근로자들이 손쉽게 취업능력을 강화해서 더 나은 노동시장으로 이행해 갈 수 있도록 촉진하는 정책이 더 필요하다고 생각한다.

다. 실업과 고용 간의 이행촉진정책

실업에서의 탈출을 촉진하는 제도는 우리나라에도 다른 이행 유형에 비추어 상대적으로 잘 개발되어 있다. 실업급여, 능력개발훈련, 고용서비스 등의 제도는 비교적 잘 갖추어져 있으나 소득 보장에 대한 조치는 미흡하다. 고령자의 조기퇴직, 청년취업난, 가사 의무에 종사중인 기혼 여성의 노동시장 참여 제한 등의 구조적인 문제가 쉽게 해결되기 어려운 상황에서 실업기간 중의 소득확보 문제는 사회통합의 핵심 과제라고 생각한다. 개개인의 이행을 관리해 주면서 어떠한 상태에 있더라도 더 나은 상태로의 이행이 가능할 수 있게 기회를 마련해 주도록 노동시장정책, 고용서비스 등의 정책지원을 해야 한다.

청년실업 문제를 이행노동시장 접근법에서 보면 미취업상태에서 취업으로의 이행을 위하여 파트타임이나 기간제의 취업, 중소기업에의 취업 등을 통하여 보다 나은 고용상태로의 이행을 촉진해 주는 정책이 주된 관심사가 된다. 고용 문제의 해결을 위해서도 대기업과 중소기업 간의 과도한 초임이나 복지 등의 격차를 해소하여 대졸자가 중소기업에 취업할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 일부 대기업이나 공기업이 몇 년씩 신규 채용을 기피하면서 기존 근로자에게 경제적 지대 성격의 고임금을 지급하는 것은 사회통합에 도움이 되지 않는다. 근로시간·임금 등 기업 내부노동시장의 유연화를 위한 작업장 혁신이 필요하다(금재호, 2009). 사회적 대화에서 이러한 문제의 해결방안이 논의되어야 한

다. 이런 각도에서 보면 중소기업의 근무여건 개선을 위한 중소기업고용환경개선지원금 등은 더 중요한 의미를 갖게 된다.

우선적으로 보완할 것은 실업급여의 요건 완화나 기간 연장 등의 문제가 아니라 전혀 급여 대상에서 빠져 있는 실업자 집단에 일정한 소득보호를 하는 것이다. 유연화 고용 중 고용보험에서 누락된 경우나 자영업 저소득자에 대해서도 소득보전을 검토해야 한다.¹²⁾ 독일에서 하르츠 개혁의 일환으로 도입한 자영업 창업을 위한 Ich-AG제도, 실업자를 위한 Minijobs 또는 Midijobs 제도 등은 다양한 파트타임 등의 유연화 고용기회를 제공할 뿐만 아니라 취업 후에도 소득이 일정한 수준에 미치지 않는 경우 사회보험료와 소득세를 면제하거나 일정한 임금보조금을 지급하여 생계유지를 지원하는 제도이다.

라. 교육·훈련과 고용간의 이행촉진정책

노동시장의 여러 이행을 사회적 위험으로 보면 그 이행을 줄이는 가장 핵심적인 방법은 개인의 노동시장에서의 경쟁력, 소득확보 능력, 즉 취업능력을 높여 주는 것이다. 그래서 새로운 지식과 기능·기술을 충전해 주는 교육훈련이 이행노동시장 관점에서는 더욱 중요해진다. 그것도 한 번에 그치지 않고 근로생애 과정에 걸쳐 지속적으로 이루어져야 한다. 이런 의미에서 선진국들은 근로자에 대한 평생 능력개발 체제를 갖추기 위해 집중적으로 노력하고 있다. 우리나라의 경우에는 고용보험의 능력개발사업 중심으로 재원도 확보되어 있고 훈련기관과 과정 운영 등 노동시장 프로그램을 활성화시켜 가동할 체제가 이미 구축되어 있어 제도상으로는 상당히 앞서 있다고 할 수 있다.

개인의 생애 과정에 걸쳐 취업능력을 강화하려는 이행노동시장 관점에서는 개인이 활용할 수 있는 능력개발 프로그램 정보가 한데 모여 쉽게 활용될 수 있어야 하며 훈련과정, 수준, 시기 등에서 훈련 수요자가 활용하기 쉽게 적절한 조정이 이루어져야 할 것이다. 이런 의미에서 여러 부처와 지방자치단체, 기타 교육훈련기관, 기업체 등이 운영하는 직업훈련 정보를 통합·관리하는 체제가 갖춰져야 한다. 사업 시행은 여러 기관에 분산되더라도 훈련과정에 관련된 정

12) 김동현(2006)은 고용보험제와 국민기초생활보장제도를 근간으로 최저임금제와 근로장려세제를 연계하는 고용친화적 사회안전망 구축을 제안한다.

보와 개인별 이수 상황 등의 정보는 전산으로 입력되어 노동부에서 통합·관리하는 것이 필요하다. 직업능력개발정책의 주무부처인 노동부가 훈련과정과 교육훈련기관 정보의 통합·관리, 개인별 훈련 이수 정보의 관리 방법 등을 법제화하고 훈련과정의 모듈화, 능력개발계좌제, 훈련바우처제도 등을 정립하고 그 성과를 능력개발사업의 자원 배분과 연계하여 운용하는 방안을 강구할 것을 제안한다.

능력개발계좌제도의 시행은 대단히 중요한 시도이다. 물론 영국에서 경험한 바와 같이 관련자들의 부정과 비리 소지가 많을 수 있어 이 제도의 정착에 시간이 소요될 것이나 과감한 권한 위임, 엄정한 평가체제, 평가에 따른 확실한 신상필벌을 이행해 가면서 관행을 정립해 가야 한다. 훈련과정의 사후 평가를 전문적으로 담당하는 ‘능력개발평가원’ 등의 설립도 필요하다고 생각한다. 그렇게 되면 사전 규제가 아닌 사후 평가체제가 확립되면서 전문 훈련기관의 발굴·육성이 가능해질 것이다.

능력개발시장은 양적으로나 질적으로도 그 수요가 급격히 확대되고 있어 이러한 제도 개선 없이 종전 방식으로 중앙에서 규제 중심으로 운영하려 해서는 감당하기 어려울 것이다. 훈련과정을 모듈화하고 훈련수강에 있어서는 일선 고용지원센터의 담당자와 구직자 간의 긴밀한 상담을 통해서 직종, 기간, 교육훈련기관 등을 선택하도록 제도와 운영을 종합적으로 개선해야 한다.

능력개발사업에서 교육훈련을 마치고 취업으로 이행하는 데 가장 큰 문제는 산업의 인력수요에 맞는 교육훈련을 이수하게 하는 것이다. 이 문제는 유럽에서도 주요 관심사였고 우리의 경우에도 많은 노력을 기울여야 한다. 특히 지역별·산업별 현장수요를 파악하는 것은 쉽지 않기 때문에 교육훈련의 프로그램 결정권을 지방으로 위임하여 현지의 실정에 맞게 결정하도록 지원하는 것이 중요하다. 능력개발훈련의 경우 아직도 중앙 차원에서 우선선정 직종이나 훈련과정, 규모 등을 결정하는 것은 바람직하지 못하다. 앞에서도 거론했지만 훈련과정을 세부 기술 단위로 분할하고 모듈화하여 단기 과정으로 운영해야 한다. 그래야 훈련희망자나 훈련기관 또는 고용서비스 담당자 입장에서도 언제든지 필요가 있을 때 훈련에 참여할 수 있고, 적절한 기간, 과정, 시기 등에서 유연성을 갖게 된다. 그래야 효율성도 제고될 수 있다.

마. 가사활동과 고용 간의 이행촉진정책

여기에서의 핵심 이슈는 자녀양육과 부모 부양의 책임을 가정 내에서 남녀간에 또 가정과 사회 간에 어느 정도로 분담하느냐의 문제이다. 우리의 경우에도 이제는 자녀양육의 책임이 여성에게만 있다는 사회 인식이나 여성의 자녀양육 책임을 전제로 한 제도들은 많이 시정되어 가고 있다. 세계에서 가장 출생률이 낮은 한국에서 자녀양육을 위한 사회적 배려와 지원조치를 확대하는 과제는 더 이상 선택의 문제가 아닌 필수불가결한 것이다. 이제는 재원을 어디에서 부담하느냐 하는 문제로 더 이상 논란을 할 것도 없이 사회안정과 통합, 지속 가능한 성장을 위한 필수적인 투자로 인정하여 일반 재정에서 과감하게 투자해야 할 것이다. 육아휴직수당의 지급과 보육시설의 설치 운영에 획기적인 투자를 기대한다.¹³⁾

육아휴직 후 직장복귀를 용이하게 하도록 여성의 재취업에 관련된 근무형태나 임금, 승진 등의 근로계약과 관행의 제한을 해소하는 것은 매우 중요한 과제이다. 몇 년간의 업무 공백기를 가진 후 다시 같은 업무에 복귀하기 위해서는 일정기간의 완충장치가 필요하다. ‘기혼여성 재취업복귀 지원기간’을 두어 이 기간에는 파트타임 등 유연화 고용형태로 일하면서 그동안 퇴화된 업무 관련 지식과 기능을 재충전하고 새로운 기술을 습득할 수 있는 기회로 활용하게 한다. 단시간 근로에 종사하거나 아예 일정기간 업무에서 면제하여 외부의 교육 과정에 참가할 수 있는 제도를 운용할 필요가 있다. 저출산 문제의 해결은 양육 대책만의 문제가 아니다. 양육기간 후의 재취업이 보장되고 경력관리를 계속할 수 있도록 근로계약제도를 보완하고 노동시장에서의 관행을 정립하는 것도 중요한 과제이다. OECD 국가 중 특히 여성의 경제활동참가율이 낮은 우리나라의 경우 기혼여성의 고용 관련된 제도와 관행의 개선이 필요하다. 이행노동시장 이론에서의 교훈의 하나도 저출산 문제를 노동시장정책을 통해 획기적으로 지원할 수 있다는 것이다.

13) 유길상(2009)은 보육시설의 확충이 저출산 문제의 기여뿐만 아니라 보육 분야에서 상당한 규모로 양질의 일자리를 창출할 수 있을 것임을 지적하고 있다.

바. 퇴직과 고용 간의 이행촉진정책

퇴직과 고용 간의 이행에서는 점진적인 퇴직을 유도하고 이 기간 중에 얼마만큼의 소득보전제도를 갖추느냐 하는 문제가 중요하다. 최근과 같이 조기퇴직 사례가 지속되면 공무원연금, 사립학교교직원연금이나 국민연금 등의 연금 기금의 고갈로 정부에서 매우어야 할 재정 부담이 엄청나게 늘어난다. 더 중요한 것은 50대 이상으로서 아직 노동시장에서 충분히 활동할 수 있는 수많은 인력이 적극적으로 일할 의사와 능력이 있음에도 불구하고 일할 기회를 갖지 못하여 사회적 불안을 초래하고 사회 문제화하는 것이다. 급속한 고령화와 평균수명의 연장으로 55세 전후에 정년을 마친 근로자의 경우에는 최소한 10년 내지 15년간을 비자발적인 실업 또는 비자발적인 비경제활동상태로 지내야 하는 사례가 발생하는 것이다.

이들에게 연금을 지급하기 위하여 부족한 재원을 일반 재정에서 보전하는 것보다 차라리 그 재원으로 일자리를 마련해 주고 임금의 일부를 지원하는 것이 더 효율적일 것이다. 정년퇴직한 고령자에게 재정지원으로 파트타임 일을 제공하고 그 임금소득의 일부를 연금에서 공제한다면 재정에는 큰 부담이 없다. 한편, 고령자의 입장에서는 종전의 연금과 임금소득을 합산하면 수입이 다소 늘어나면서 자기 일을 하게 되어 활력을 얻고 건강도 유지할 수 있을 것이다. 특히 화이트칼라 지식근로자로서의 경력을 쌓아왔던 고령자들의 입장에서는 소득보장보다 더 중요한 가치가 일이라고 할 수 있으므로 일을 통한 사회통합 실현에 기여하게 될 것이다.

고용률이 정체되어 이른바 ‘고용 없는 성장’ 시대로 불리는 미래에는 일자리는 늘어나지 않으나 고령화로 경제활동을 할 수 있는 고령자계층이 지속적으로 증가하는 상황에서 최선의 해결책은 일자리 나누기일 것이다(금재호, 2009). Jeremy Rifkin은 1994년에 『노동의 종말』이라는 저서(2004년 개정)에서 근로시간 단축을 통한 일자리 나누기와 사회공동체 등 제3부문에서의 일자리 확대를 대안으로 제안한 바 있다.

고령자를 위한 일자리 마련 방안으로 여러 분야에서 업무를 재조정하고 적절히 나누려는 노력을 하게 되면 많은 일자리 확보가 가능하다. 기간인력은 핵심 업무에 집중하게 하고 고령자들이 주변 업무를 맡게 업무를 조정하자는 것이

다. 초·중·고등학교에서는 보조교사로 활용하여 학습·실습 보조, 행정업무 처리, 학생지도와 자율학습지도 등의 업무를 맡게 할 수 있다. 대학에서도 교수의 수업을 지원하거나 강의·실습·평가 등을 보조하는 역할을 하게 할 수 있다. 또한 평생학습을 위한 사회강사요원, 일선 행정기관·금융기관 등의 상담·안내요원 등 파트타임이나 기간제 근무형태를 활용하여 많은 일자리를 창출할 수 있다. 이러한 업무들은 그 필요성은 있으나 정규직의 업무 부담으로 인하여 제대로 수행하지 못하였거나 새로운 행정수요가 있어 업무 확대가 필요해진 영역으로서 기존 근로자의 일자리를 침해하는 것은 아니다. 고령자를 활용하는 사회적 기업을 지정 육성하고 집중 지원할 필요가 있다. 기업이 고령자 친화형으로 근무형태와 작업환경을 변경하는 데에 대한 지원도 검토해야 한다. 제조업과 서비스업 등에서도 이런 노력을 기울이면 얼마든지 고령자를 위한 일자리 확대가 가능해진다. 고령자친화형으로 도로·교통신호 등 도시의 사회적 인프라를 개선하는 방안도 강구해야 할 것이다. 고령자고용촉진법을 전면 개정하여 고령자에 대한 일자리 나누기의 근거 마련, 재취업의 장애요인이 될 수 있는 연령 제한의 폐지, 고령자에 대한 근로기준법, 비정규직법, 퇴직연금법 등의 적용예외 인정, 고령자친화형 환경개선 지원방안 등 관련 규정 정비를 검토해야 한다.¹⁴⁾

근로시간 단축을 통한 일자리 확대 방안도 상당히 구체화되어 가고 있다 (Schmid, 2006; Rifkin, 2005). 대량실업이 오랜 기간 지속되고 있는 가운데에서도 많은 기업이 초과근로를 계속하고 있다. 만약에 초과근로 대신에 신규 근로자를 채용하여 그 일을 대신하게 한다면 상당한 규모의 신규고용을 창출할 수 있다. 해당 기업의 입장에서는 신규 고용을 늘리게 되면 모집·채용비, 교육훈련비뿐만 아니라 복지후생비 등이 추가로 지출되어야 하므로 이미 고용된 근로자의 연장근로에 비하여 경제적으로 더 부담되기 때문에 기피할 것이다. 그러나 고용의 문제가 사회통합을 저해하고 국민의 일자리 확대를 최우선 과제로 하여 막대한 비용 지출을 감내하게 되는 상황이 온다면 충분히 검토할 만한 제안이 될 것이다. 일부 대기업이 노조와의 합의로 기존 근로자의 임금소득 확보

14) 「고령자고용촉진법」은 2008년의 법 개정으로 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」로 바뀌었고 비정규직법이나 퇴직연금법 등도 정확한 법률 명칭이 아니지만 여기에서는 편의상 약칭을 사용하기로 한다.

를 위해 신규 고용확대를 억제하고 초과근로를 관행화하는 것은 선진화된 사회에서는 시정되어야 한다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

지금까지 이 논문에서 유럽에서 최근에 활발히 논의되고 있는 이행노동시장 이론의 접근방법을 고찰하고 유연안정성 모델과의 관계를 검토하였다. 이러한 논의를 토대로 우리나라 노동시장정책의 발전 방안을 강구하였다. 이러한 시도가 우리나라 노동시장정책에서 고민하고 있는 모든 문제를 해결할 수 있는 만병통치약을 구하려는 것은 아니다. 그러나 우리가 확인할 수 있는 것은 선진 국가로 진입하면서 고용 문제에 대한 근본적인 고민을 하고 있는 우리의 입장에서 이와 같은 문제 인식이 우리만의 문제가 아니고 유럽 등에서 오랜 기간 고민해 왔으며 그 과정에서 발달한 이행노동시장 접근방법이 우리에게 대단히 유용한 정책적 시사점을 제공하고 있다는 것이다. 정책적 시사점을 몇 가지로 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 고용 문제는 이제 국가의 최고 우선순위의 정책 과제로서 또한 사회통합을 위한 가장 중요한 선결 조건으로서 그 해결을 위하여 모든 정책 수단이 동원되어야 한다.

둘째, 고용 문제가 이렇게 최고의 국정 과제라는 데 국민적 합의가 구해진다면 이를 해결하기 위한 정책 수단의 폭이 지금까지와는 비교할 수 없이 확대되고 다양해질 것이다.

셋째, 고용과 사회보장은 이행노동시장 이론 관점에서는 분리되지 않는 정책 과제이다. 따라서 함께 연계하여 고용을 확대하면서 사회보장을 강화하는 방안을 강구해야 한다. 이렇게 함께 고려해야 정책의 효율성이 커지고 비용대비 효과를 높일 수 있다.

넷째, 사회통합형 활성화 노동시장정책을 추구하는 데에는 통상적인 노동시장정책뿐만 아니라 근로시간, 고용형태, 직업능력개발, 사회보장제도, 퇴직연금, 육아휴직과 보육시설, 근로소득세제, 기타의 관련 정책이 함께 연계되어 중

합적으로 검토되어야 한다.

다섯째, 사회통합형 정책을 입안하고 추진하려면 이러한 문제를 정부만이 주도할 것이 아니라 가장 중요한 사회적 대화의 의제로 설정하여 노사정 등의 당사자 간에 논의하고 국민적 공감대를 얻어야 할 것이다. 사회적 대화기구로서 이미 구성되어 운영되고 있는 ‘경제사회발전 노사정위원회’나 ‘사회통합위원회’를 활용할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

이제까지 이행노동시장 이론을 활용할 때의 우리나라 노동시장정책의 발전 방안을 논의하였으나 이것은 어디까지나 총론적인 연구에 불과하고 세부적인 정책 과제는 많은 후속 연구와 토의를 거쳐 보완하고 개발해 가야 할 것이다. 이 연구가 그러한 후속 작업의 출발점이 되기를 기대한다.

참고문헌

- 금재호. 「고도 경기불황기의 노동시장정책과제」. 『고도 경기불황기의 사회안정망』. 시장경제와 사회안정망 포럼 공동주최 정책세미나, 한국사회보장학회, 2009, pp.65~109.
- 김대환. 「고용친화적 사회경제정책으로의 전환: 유연안전화 체제의 구축」. 『산업관계연구』 20(1) (2010. 3): 1~20.
- _____. 『한국 노사관계의 진단과 처방: 합리화의 길』. 까치, 2008.
- 김동현. 「춤춤한 사회안전망의 고용친화적 설계」. 전병유 외, 『한국의 고용전략 수립에 관한 연구』. 사람입국·일자리위원회, 2006, pp.343~380.
- _____. 「고용보험과 적극적 노동시장정책」. 이병희 외, 『노동시장의 구조변화와 고용변동』. 한국노동연구원, 2008, pp.157~187.
- _____. 「주요 선진국의 활성화 개혁 비교연구」. 이병희 외, 『고용안전망과 활

15) 김대환(2008)에는 노사정위원회 차원에서 노동시장의 유연안정성을 중심으로 하는 사회협약 추진방안을 제안하고 있다.

- 성화 전략연구』. 한국노동연구원, 2009, pp.143~186.
- 김승택 외. 『고용과 성장』. 박영사, 2009.
- 남성일 외. 『한국의 노동, 어떻게 할 것인가』. 서강대학교 출판부, 2007 a.
- _____. 『한국의 노동 2, 어떻게 할 것인가』. 서강대학교 출판부, 2007 b.
- 유길상. 「고도 경기불황기 일자리 창출 및 고용정책방향」. 『고도 경기불황기의 사회안전망』. 시장경제와 사회안전망 포럼 공동 주최 정책세미나, 한국사회보장학회, 2009, pp.27~63.
- _____. 「고용보험법상의 적극적 노동시장정책 관련 사업 재설계에 관한 연구」. 『사회보장연구』 23 (4) (2007. 11), 57~82.
- 정병석. 『TLM 기반 노동시장정책 발전방안』. 한국고용정보원, 2010.
- 정원호. 『유럽의 유연안정성(flexicurity) 전략연구 - 직업훈련정책의 발전방향 모색을 위한 기초연구』. 한국직업능력개발원, 2004.
- Eichhorst, K. and R. Konle-Seidl (ed). “Bringing the Jobless into Work?” Institute for the Study of Labor (IZA), Germany, 2008.
- European Commission. “Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security.” 359 final, 2007.
- Gazier, B. and J. Gautie, “The Transitional Labour Markets Approach: Theory, history and future research agenda.” CES Working Papers, 2009.
- Gazier, B. and G. Schmid. “The Dynamics of Full Employment: An introductory overview.” In *The Dynamics of Full Employment*. edited by Schmid and Gazier, pp.1~20. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2002.
- Gier, E. de and Berg, a. van den. “Making Transitions Pay!: Towards a European Employment Insurance Strategy(EEIS)”, ASSR Working Paper 05/04, 2005.
- Grub, D. “Activation, Benefit and Labour Market Outcomes.” 한국노동연구원 국제세미나 「활성화 정책과 고용서비스 성과」 발표자료, 2009, pp.33~56.
- Khemraj, T., Madrick, J. and W. Semmler, “Okun's Law and Jobless Growth.” Schwartz Center for Economic Policy Analysis, The New School Policy Note, 2006.

- Konle-Seidl, R. "Activation Policies in Germany" 한국노동연구원 국제세미나, 「활성화 정책과 고용서비스 성과」, 발표 자료, 2009, pp.87~117.
- Leschke, J., Schmid, G. & D. Griga. "On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany." WZB Discussion Paper, 2006.
- Noakson, N. and K. Jacobson. *The OECD Jobs Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy*. Score Rapportserie, Stockholm University, 2003.
- Rifkin, J. *The End of Work*, 『노동의 종말』. 이영호 역, 민음사 1996, 2005, (1994, 2004).
- Rogowski R. (ed). *The European Social Model and Transitional Labour Market*. Ashgate Publishing Co., 2009.
- Schmid, G. "Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy." WZB Discussion Paper 98-206, 1998.
- _____. "Transitional Labour Markets: Experiences from Europe and Germany." *Australian Bulletin of Labour* 32 (2) (2006): 114~138.
- _____. "Towards a Theory of Transitional Labour Markets." In *The Dynamics of Full Employment*, edited by Schmid and Gazier, pp.151~195. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2002.
- _____. "Transitional Labour Markets, from Theory to Policy Application. Transitional Labour Markets and Flexicurity: Managing Social Risks over the Lifecourse." CES Working Papers 2009.
- Wilthagen, T. and F. Tros. "네덜란드식 유연안전성." 『국제노동브리프』 6(3) (2008. 3): 13~22.

abstract

Evaluation of Korean Labour Market Policies and Suggestions for further Development : Applying Transitional Labour Market Theory

Byung-suk Chung

The purpose of this paper is to review the Theory of Transitional Labour Market(TLM) that has recently developed in Europe and, based on it, to evaluate labor market policies of Korea and suggest some ideas for their development. TLM approaches focus on various transitions that frequently take place in the labor market and thus by managing individual transitions, aim to reduce social risks and increase effectiveness of labor market policies.

Since Korean labour market has been experiencing rapidly increasing labor market transitions like other advanced countries, TLM approach may be meaningfully applied to Korea. If applying TLM approach to Korea, her labor market policies should aim at pursuing social integration by strengthening activating policies and ‘making work pay’ measures in the transitions as well. In addition, proper Korean flexicurity model should be developed that would fit to the situations of Korea.

In this paper, some policy ideas are also suggested for the development of labor market policies of Korea to manage social risks in line with the 5 transition types of Schmid's model.

Keywords : transitional labour market, labour market policy, activation/activating flexicurity