

# Flexicurity: 독일의 관점에서 본 유럽의 유연안정성 모델

Ute Klammer<sup>1)</sup>

(독일 경제사회연구소 연구원)

## ■ 머리말

노동환경은 이전 그 어느 때보다 더 다양성을 띠고 있다. ‘유연성’은 기업 경영자들의 핵심 요구사항일 뿐만 아니라, 물론 강조하는 내용에서는 차이가 있지만, 노동자의 희망사항 중 하나이기도 하다. 유연성의 장애요소로는 엄격한 법조항이나 단체협약에 근거한 조항들 외에도 암묵적인 규정들이 있다. 독일의 사회보험제도와, 세제 및 임금 수준이 바로 유연성의 암묵적인 장애요소에 해당하는데, 이 제도는 여전히 경제주체로서의 남성 가장의 개념(즉 상용근로자로 평생 노동시장에 종속되어 있는 남성)에 기본을 두고 만들어져 유지되고 있기 때문이다.

미래 사회에서의 노동과 생활의 균형, 그리고 그에 따른 노동시장 및 사회정책이 직면하게 될 핵심 도전과제는 유연성과 안정성의 통합이라는 것을 깨닫게 되면서 유연성과 안정성을 통합한 ‘유연안정성’에 대한 논의가 정점에 달하고 있다. 이 논의는 90년대 네덜란드와 덴마크에서 처음 시작되었으며 최근에는 독일 및 기타 유럽국가들에

1) 독일 뒤셀도르프 소재 노총 산하 연구소인 한스 뷔클러 재단의 경제사회연구소(WSI)의 사회정책 팀장. 저서(독어): Ute Klammer/Katja Tillmann: Flexicurity - Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifikation und Technologie NRW, Düsseldorf 2002. (본 원고의 내용 주로 이 연구에서 발췌한 것.) Berndt Keller/ Hartmut Seifert: Flexicurity - Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?, in: MittAB 1/2002. 2002년, ‘유연안정성’은 한스 뷔클러 재단의 중기 핵심과제로 선정되었다. 이와 관련하여, 필자는 유럽노조연구소(ETUI)와 협력하여 2004년 영문 저널 ‘Transfer’에 ‘유연안정성’에 관한 국제 특집을 출간할 계획이다. 연락처: ute-klammer@boeckler.de.

서도 이러한 논의가 일고 있다. ‘유연안정성’의 목적은 유연성과 안정성 간에 균형을 유지하여 규제완화 일색인 정책에 대안을 제시하고, 뿐만 아니라 노동법 및 사회정책에서 현재의 엄격한 규제의 지속적 유지에 대한 대안을 제시하는 것이라는 것에 의견을 같이하고 있다. 그러나 아직 ‘유연안정성’에 대한 표준이 되는 국제적 정의는 만들어지지 않은 것이 사실이다. 예를 들어, 네덜란드에서는 노동시장의 유연성뿐만 아니라 사회보장까지 동시에 증대시키는 정책만이 ‘유연안정성 정책’으로 받아들여져야 한다는 것이 지배적인 의견이다. 네덜란드에서 최근 제정된 일부 법령에서 이러한 관점을 찾아볼 수 있는데, 예를 들면 1999년 제정된 ‘유연성 및 안정성에 관한 법률(Flex-Wet)’은 유연한 고용을 촉진시키는 동시에 유연한 고용계약하에 있는 사람들을 위한 최저 수준의 보호 조치를 제공하는 해고보호, 수습기간 등의 조항을 포함하고 있다. 덴마크에서 ‘유연안정성’에 대한 논의는 주로 노동시장의 이동에 초점을 맞추고 있는데, 낮은 고용안정성(해고에 대한 보호조치가 거의 없음)과 매우 높은 수준의 실업수당(이전 직장에서의 수입에 따라 많게는 이전 임금의 90%까지 실업수당으로 지급)으로 덴마크의 상황을 설명할 수 있다.

독일의 경우에는 위 두 나라의 ‘유연안정성’에 대한 정의를 그대로 도입하는 것이 적절하지 않다. 네덜란드의 경우에서처럼 유연성과 안정성의 동시 증대만을 의미하는 정의도 적절하지 않으며, 덴마크의 경우처럼 노동시장 규제에 초점을 맞추고 있는 접근방식도 적절할 것 같지는 않다. 유연성과 안정성의 동시 증대를 논하는 정책을 마련하

기 위해서는 먼저 현 상황에 대한 검토와 두 현상간의 상호작용에 대한 검토가 선행되어야 한다. -우리는 어떤 유형의 유연화를 말하고 있는 것인가? 현재 유연성은 어떻게 확보되고 있는가? 그리고 기존의 안정성 구조는 유연화에 어느 정도 장애요소로 작용하는가?- 그 다음으로, 유연안정성 접근방식은 반드시 규제에 관해 많은 의문을 제기하도록 만든다. -어느 정도 유연성을 지원해야 하며 어떤 종류의 유연성을 지지해야 하고 그 규제 수준은 어느 정도이어야 하는가?-

독일의 경우에는, ‘유연안정성’에 대한 개념은 제3의 의미로 사용되고 있다고 할 수 있다. 위에서 언급한 기본적인 질문과 관련하여, ‘유연안정성’에 대한 개념은 첫째, 다양한 수준의 유연화와, 둘째 이러한 유연화를 이루어 낼 방법들과 관련이 있다. 예를 들어, 거시적 차원에서 우리는 ‘비정규직’ 창출과 노동법 및 사회복지법을 통해 비정규직에 대한 보호를 제공하는 방법을 논의하고 있다. 그러나 우리는 이 외에도 좀 더 유연한 고용계약에서 좀 더 안정적인 고용관계로의 이행을 어떻게 뒷받침할 것인가 하는 문제도 다루어야 한다. 기업 차원에서는, ‘내부 노동시장’ 유연화(근로시간, 임금 혹은 노동력의 ‘고용가능성’ 조정) 전략과 이것이 미치는 영향뿐만 아니라 ‘외부노동시장’ 유연화(정리해고, 아웃소싱 등)가 미치는 영향에도 관심을 가져야 한다. 서로 다른 유형의 유연화가 직원과 회사에 미치는 영향은 무엇이며 또 그것들이 적절한 것인가? 노동자들의 입장인 미시적 차원에서 야기되는 중요한 이슈로는 사회보험제도로는 아직 적절한 수준의 보호가 이루어지지 않는 비정규

근로자들의 사회복지 문제와, 소위 ‘기업가적 노동자’<sup>2)</sup>들의 과도한 노동, 혹은 주로 결혼과 같은 ‘사적 상호부조’의 응집력 약화로 인한 새로운 위험문제와 직장생활과 가정생활의 균형을 유지하려는 서로 다른 지위에 속한 노동자들의 노동시간과 사회보호수당 지원에 관련된 것들이다.

## ■ 유연성의 유형

유연성 증대에 대한 요구는 종종 모호하게 이루어지고 다양한 유형의 유연성에 대한 구분이 이루어지지 않고 있다. 이 논의에 대한 초점을 좀더 명확하게 하기 위해, 1980년대 OECD가 개발한 유연성 유형 지침서를 다시 한번 검토해 보는 것도 좋은 생각이다. 이 지침서는 외부유연성과 내부유연성을 구별해서 설명하고 있으며, 내부유연성의 경우 추가적으로 내부 수량적 유연성과 내부 기능적 유연성을 구분 짓고 있다:

### - 외부 수량적 유연성(external numeric flexibility)

기업이 행하는 인력의 수량적 조정을 기술하기 위해 사용하는 용어이다(정리해고 및 재고용의 가능성, 제한된 고용계약 혹은 파견근로 활용).

### - 내부 수량적 유연성(internal numeric

2) Entreplooyee: 주로 고등교육을 받은 노동자들로 고용계약상으로는 고용 노동자이나 전통적으로 기업가들만이 가지는 특징인 위험을 부담을 통한 기회창출을 시도하는 새로운 유형의 노동자를 칭하는 용어로서, 최근 독일을 비롯한 유럽국가에서 사회학적인 논의 대상이다. 이들은 주로 프로젝트 베이스로 일을 하며 노동시간이 아니라 성과에 따라 임금을 지급받기 때문에, 스스로 근로시간을 조정하고 자유롭게 일할 수 있는데, 이들의 노동량이 증가한다는 연구결과가 있다. 주로, 연구전문직 종사자, 저널리스트, 건축가 등이 이 직군에 속한다.

### flexibility)

고용안정성을 유지하기 위해 근로시간을 조정하는 것을 기본으로 하는 근로시간 단축이나 근로시간계좌제도를 도입하는 것을 의미한다. 이 방법은 독일에서 사용되는데, 예를 들면 자동차 제조회사인 폭스바겐에서는 ‘주당 28.8 시간 근무제’를 도입하였다. 이 방법은 인력 조정 같은 외부 유연화와 달리, 전체 고용된 노동자의 감소는 없다.

### - 내부 기능적 유연성(internal functional flexibility)

기업 조직제도 개편과 직원 자격 조건을 통하여 변화하는 생산 및 서비스 요건에 대응하는 것을 말한다. 이러한 변화 대응 전략은 서로 다른 근무 장소에 직원 파견을 가능케 하여 변화하는 시장 수요를 충족시킬 수 있도록 도입되었다. 그리고 이러한 유형의 유연화는 종종 내부 수량적 유연성이 효율적으로 기능하기 위한 필수 전제조건이 되기도 한다.

유연성에 대한 종합적인 분석을 위한 전제 조건 중 하나는 기업의 관점만을 살피는 것이 아니라 생활지향적인 요소를 추가해야 한다는 것이다. 유연성이 개인생활구조 형성에 미치는 영향이 지속적으로 커지고 있는데, 그 한 가지 예가 결혼의 응집력 약화<sup>3)</sup>이다. 고용 측면에서의 유연성과 개인적인 생활 측면에서의 유연성간의 상호작용을 살펴봐야 유연안정성 개념 속에서 고용의

3) 불안정한 고용관계가 결혼이 감소하고 가정을 꾸리는 것을 기피하는 하나의 원인이라고 볼 수 있으며, 실제로 독일에서 결혼하는 3쌍 중 1쌍이 이혼으로 이어지는 등, 이혼율이 증가하고 있는데, 이는 또한 전통적인 남성 가장 중심의 가족모델이 안정성을 상실하고 있다는 것을 의미하는 것으로도 볼 수 있다.

유연성을 적절하게 평가할 수 있고 확보할 수 있다.

## ■ 유연성 - 허구와 사실

90년대 후반에는 노동시장의 유연성에 대한 대중 논의가 주로 ‘정상적인 고용관계의 지속적인 잠식’이라는 가설에 초점을 두고 이루어졌고, 좀 더 최근의 연구를 통해 현재 독일에서는 ‘터보 노동시장<sup>4)</sup>’이 더 이상 쟁점이 될 수 없다는 것을 확인할 수 있었다. 독일의 직장인 중 약 15%만이 (여전히) 월요일에서 금요일까지 주간 노동시간이 균등하게 분배된 주당 35~40시간의 근로시간의 정규직 상용근로자로 일하고 있지만, 우리가 근무지의 위치와 근로시간의 분배 문제를 잠시 접어둔다면, 전체 노동인구의 약 50% 정도는 아직도 정규직 상용근로자로 일하고 있다고 여길 수 있다. 사회보장분담금 납부 의무가 있는 파트타임 고용관계는 개별 근로자들의 요구가 반영된 것으로 정규직 고용관계만큼 안정되어 있다는 것이 다음과 같이 증명되었다. 파트타임 계약을 맺고 있는 근로자의 비율은 전체 경제활동인구의 11~12%로 수년 동안 거의 일정하게 유지되고 있으며, 평균 근속연수도 놀라울 정도로 안정적인 것으로 나타난다. 서독 남성인 경우에는 지난 15년간 근속연수가 약 11년을 유지하고 있고, 서독 여성인 경우에는 최근 약간 증가해서 2000년 약 8.5년을 기록했다. 이직률은 경기순환에 따라 24~30% 사이를 변동하고 있는데, 70년대 이후 큰 변화는 없었다. 게다가, ‘사회경제 패널’ 데

4) turbo labor market: 노동이동성이 높고, 근로시간이 짧으며 이직률이 높은 노동시장

이터의 80년대 중반 이후 자료를 분석해도 개인 지위 변동(노동시장, 교육제도, 가구별 혹은 퇴직으로 인한 변동뿐만 아니라 서로 다른 고용형태 및 관계간 변동)이 현저히 증가했다는 가정을 확인하지는 못했다. 그러나 이러한 전반적인 노동시장에 대한 평가는 청년 노동시장과 저숙련 노동시장에는 적용되지 않는다. 이 두 그룹은 노동시장 유연화에 더 민감하다. 예를 들면, 오늘날 서독 기업에서 제한된 고용계약을 체결한 노동자의 비율을 살펴보면, 청년 노동자의 비율이 퇴직연령에 가까운 고령 노동자보다 약 6배가 높은 것으로 조사된다. 청년층과 저숙련 노동자들의 이직률은 전체 노동시장 평균보다 높고 비자발적으로 이루어지며, 승진의 빈도수는 전체 노동시장 평균보다 낮다. 이러한 그룹들에게 실업의 위험은 지속적으로 증가하고 있는데, 1941~45년에 태어난 서독 남성의 8% 그리고 여성의 4%만이 30세가 되기 전에 최소 1회의 실직을 경험한 반면, 1961~65년에 태어난 동일 집단의 사람들의 절반 이상이 30세 이전에 1회 이상 실직자로 등록이 된 적이 있다. 다시 말해, 실직이 개인 경력의 일부분으로 자리잡아 가고 있다.

## ■ 유연성과 안정성 통합을 위한 접근 방식

특정 유형의 유연한 고용관계 및 특정 유형의 해고가 어느 정도로 확산되어 있는가에 상관없이, 그리고 어느 그룹이 어느 정도까지 영향을 받는가에 관계없이, 사회적 관점에서 유연성을 확보하는 방법을 마련하기 위해서는 장기적인 관점을 갖는 것이 중

요하다. 비정규 고용관계나 해고가 당사자들에게 불안정적인지는 다른 무엇보다도 한 개인의 일생에서 이러한 ‘비정규’ 고용관계 혹은 해고의 누적기간 및 진행상황에 달려 있다. 그러므로 노동법 및 사회법에서 유연한 고용관계를 위한 최소한의 조건(비정규 고용계약, 파견근로, ‘미니잡5’)을 규정하는 것이 유연안정성 정책의 핵심 요소이며, 특정 그룹이 장기적으로 소외받지 않도록 하기 위해서 해고된 기간 동안 사회보장을 제공하는 것도 또한 중요하다. 독일에서 실효성이 증명된 방법들 중에는 소위 ‘전직 지원 회사6)’ 및 연계지원7)이 있다. ‘인력과견업체(PSA)’ 혹은 ‘자기 회사(Ich-AG)’나 연방주 보조개인창업제도8)와 같이 실직 기간 동안 실직자들을 도와주는 정책들도 최근에 도입되었으며, 이 정책들의 효과는 시간을 두고 판단해야 할 것이다. 근로생애 단계별 사회보장을 제공하는 개념에는 또한 자발적인 근로시간 단축이나 자발적인 해고에 대한 신뢰할 수 있는 옵션(안식년, 육아휴직, 파트타임 근로를 통한 단계적 퇴직)도 포함되어야 한다. 또한 이와 같은 지원은 자발적 및 비자발적 해고에 따른 재정적 충격완화를 위해 사회적으로 타당하다고 여겨지는 부분(실업수당, 육아수당 및 가족부양 수당)에도 이루어져야 한다.

- 
- 5) mini-job: 한 달 소득이 400유로(한화 약 60만원) 이하인 일자리로 미니잡을 가진 사람들에게는 세금과 사회보장분담금을 부담을 줄여주는 특별한 규제들이 존재한다. 대신 사회보장의 혜택도 감소한다.
  - 6) transfer company: 독일의 적극적 노동시장정책의 하나로 해고 위기의 노동자들에게 일자리를 찾아주거나 직업훈련의 기회를 제공한다.
  - 7) bridging assistance: 새로운 일자리로의 전환을 쉽도록 현금으로 지급해 주는 수당
  - 8) 창업을 하고자 하는 개인에게 재정적인 지원을 제공하는 연방주 제도.

그러나 근로생애 단계별 사회보장을 제공하는 개념에는 또한 경영자가 노동자들이 그들의 고용 가능성을 유지하거나(혹은 다시 획득할 수 있도록) 도와줄 수 있는 ‘권한 부여’ 요소도 포함되어야 한다. 평생 교육 개념의 지속적인 발전은 이 부분에서 중요한 역할을 한다. 이 접근방식은 현재 유럽고용전략(EES)의 틀에서 매우 중요한 것으로 간주되고 있다. 노동자에 대한 지속적인 자격 검증은 외부노동시장에서 기업내 그리고 기업들간 노동자들의 변화 적응력(기능적 유연성)을 향상시킬 것이다. 지금 일부 산별 단체협약(독일의 화학, 섬유 및 의류산업)에 포함되어 있는 학습시간 계정은 노동자들에게 전체 경력에서 새로운 자격조건이 필요해진 상황에 적응할 수 있는 새로운 기회를 제공한다. 노동자들은 그들의 고용 가능성을 확보하고 향상시키며, 기업은 그들의 적응력을 보장해 준다. 게다가, 권한 부여 전략과 재정적 안전성 조항을 통합해서 각 개인에게 부수적으로 따르는 위험(창업주가 되고자 하는 결정)을 자발적으로 부담하고 책임을 지는 토대를 만들어 준다.

기업 단위에서, 유연안정성을 향상시키는 가장 효과적인 방법은 외부 유연성(즉, 직원의 정리해고)을 근무시간 조정뿐만 아니라 새로운 지식기반의 자격요건을 갖출 수 있도록 도와주기 위한 학습을 통해 내부 유연성으로 대체하는 것이다. 근로시간 계정에 대한 새로운 규제 및 단체협약의 ‘열린 조항(open clause)’은 독일 기업들의 행동의 자유를 현저히 증대시켜 왔다. 내부 유연성 증대가 기업과 노동자 모두에게 이로울 수 있지만, 유연화를 위한 기존의 많은 옵션은 아직 사용되지 않고 있는 상황이다.9) 기업이

직원을 정리해고하는 대신 근로시간을 단축한다면(독일 루프트한자 항공이 현재 시행하고 있음) 정리해고 비용과 향후의 재고용 비용을 절감할 수 있다. 게다가 노동자의 숙련 향상에 투자한 비용을 끝까지 되받을 수가 있고, 숙련된 팀의 전문지식을 유지하고 생산성 및 혁신 캠페인에 부정적으로 영향을 미칠 수 있는 사회적 계획에 대한 사내 분쟁을 피할 수 있다. 노동자들은 그들의 일자리를 유지하고 기업에 자신의 '인적자원'에 대한 가치를 요구하며 연공서열에 대한 권리를 행사할 수 있다. 그들은 또한 해고를 면할 수 있다. 그러나 이러한 고용 안정성의 증가에는 대가가 지급되어야 한다. 노동자는 최소한 일시적인 임금 삭감을 감수해야 한다(물론, 더 많은 자유시간을 얻게 된다). 그러나 지금 수년째 광업<sup>10)</sup>에 영향을 미치고 있는 이런 종류의 지속적인 구조적인 위기 상황에서는 내부 유연성의 한계는 분명히 나타난다. 이와 같은 산업에서 노동자가 정리해고가 되면, 노동시장 및 사회정책에 난관을 야기하게 된다.

독일의 사회복지제도의 개혁에서 가장 시급한 일 중 하나는 보험 및 사회보장제도에 대한 더 폭 넓은 접근을 가능케 하고 고용계약하에 있는 노동자를 위해 마련된 사회보험제도를 소득이 있는 모든 사람들과 더 나아가 독일 국민 모두에게 개방하는 것이다(즉, 모든 임금노동자에서 확대해서 모든 시민을 위한 보험제도를 신설하기 위한 사회보험제도 개혁). 그밖에 추가적으로 이루

어져야 할 핵심적인 개혁으로는 유연한 고용관계에 있는 사람이나, 또는 취업중이나 퇴직 후에도 비정규직 경력을 가지고 있는 사람들의 빈곤을 방지하기 위해서 연방주 차원의 최소사회보장 요소를 강화하는 것을 들 수 있다.

유연안정성 모델은 완성된 개념이기보다는 하나의 잠재적인 접근방식이며, 아직 조사 및 조치를 취해야 할 많은 잠재적인 부분이 많다.

9) 실제로 기업경영 악화를 밝히고 open clause를 통해 일시적으로 근로시간을 단축하거나 임금을 삭감할 수 있으나, 이는 실제로 거의 활용된 예가 없다.  
10) 세계화로 독일의 광업은 경쟁력을 상실했고, 많은 탄광이 90년대 폐쇄되었으며, 광부들이 실직했다.