

유럽 노동시장의 새로운 대책

이행 노동시장 VI - TLM의 한국에 대한 시사점

정희정 (영국 에든버러대학교 사회정책학 박사과정)

본 글은 TLM(Transitional Labour Market) 네트워크 프로젝트인 '이행 노동시장을 통한 사회적 위험을 관리하기(Managing Social Risks through Transitional Labour Markets)'를 소개하는 기획연재의 마지막 글이다. 이 글에서는 작년 11월 암스테담에서 개최한 회의의 마지막 세션인 '고용보험의 지속가능성(The sustainability of employment insurance)'의 내용과, TLM 네트워크가 유럽집행위원회에 제출하는 사회모델 제안서이며 정리 보고서인 '이행이 이익이 되도록 만들기! 유럽 고용보험 전략을 향하여(Making Transitions Pay! Towards a European Employment Insurance Strategy(EEIS))'를 간략히 소개하도록 하겠다. 이후 이행 노동시장 개념의 한국에 적용가능성과 한계, 그리고 그 의의를 살펴보도록 하겠다.

■ '고용보험의 지속가능성(The sustainability of employment insurance)'

이 네트워크의 다른 세션들을 총괄하는 역할을 가진 이 세션은, 이행 노동시장의 이론적인 개념과 접근을 다루며, 이를 통해 유럽의 사회모델에 대한 비판을 시도한다. 보다 구체적으로 고용보험체계의 지역 수준에서부터 유럽 전체 수준까지 적용이 가능한가에 관한 이론적·경험적 논의를 중심으로 다루고 있다.

고용보험은 실업보험과 달리 일시적인 위험에 따른 급여로 끝나는 것이

아니라 노동자들의 고용력을 향상시키는 데 중점을 두며, 노동시장에서 다양한 이행을 경험하는 개인들을 보호하고, 통합시키는 데 목적을 둔다. 이전의 실업보험¹⁾은 실업으로 인하여 일시적으로 나타나는 소득상실에 대응하여 소득보장의 역할을 할 수 있지만, 높은 실업률이 지속되고, 장기실업이 존재하는 사회에는 맞지 않는다고 본다.

TLM의 고용보험은 드워킨(Dworkin)의 ‘책임 있는 자원의 균등(responsible equality of resources)’에 이념적 배경을 둔다. 자원의 균등 배분은 개인에게 기회의 평등을 최대한으로 보장하는 데 의의를 둔다. 그러나 개인의 선택과 외부적인 요인에 따른 결과를 구분하지 않는 롤스(Rawls)의 정의론과 달리 개인에게 다가오는 여러 가지 과제에 대한 적극적인 참여와 위험관리를 요구한다. 즉 자원의 평등한 분배에는 개인의 선택에 따른 결과에 대한 책임을 조건으로 두고 있다. Schmid와 Schömann(2004)은 이런 조건 속에서 4가지의 리스크 관리가 나타날 수 있다고 본다.

〈표 1〉 TLM 개념에서 나타날 수 있는 4가지 리스크 관리

		리스크를 관리하는 책임자	
		개인	사회
리스크의 원인	선택	(1) 개인 책임	(2) 시민권을 통한 균등 기회제공
	외부적 상황	(3) 활성화 정책	(4) 자원의 재분배(예)실업보험

자료 : Schmid and Schömann, 2004.

- ① **개인 책임** : 개인의 선택에 의해 리스크가 나타나는 경우로 이는 개별적인 보험을 통해서 관리되어야 한다. 예로, 민간 실업보험, 연공서열 임금체제를 통한 연외 보험(implicit insurance), 이권협약을 통한 고용보험, 도제제도와 훈련의 재원 공동조달 등이 있다.
- ② **시민권을 통한 균등 기회** : 이는 개인의 선택에 따른 결과로 나타난 리스크이지만 시민이라는 권리를

1) 여기서의 실업보험(Unemployment Insurance)은 우리나라 고용보험제도에서 본다면 실업급여만을 지닌 보험을 일컫는 개념이다. 또한 여기에서 일컫는 고용보험은 우리나라 제도보다는 보다 광범위한 역할을 지닌 보험의 개념으로 봐야 할 것이다.

통해 재분배의 당위성을 확보하는 경우로 사회가 리스크 관리와 이에 따른 보상을 책임진다. 예로 구조적인 변화로 인해 손해를 본 자들을 위한 집중(targeting) 정책, 기초소득보장, 인출권, 바우처(Voucher) 등이 있다.

- ③ **활성화 정책**: 개인의 영향권에 벗어나는 요인으로 나타나는 리스크이지만 개인, 가구, 기업 차원에서 예방 해결할 수 있는 것들을 지칭한다. 개별 교육계좌, 이동성계좌, 근로시간계좌 등이 외부 위험 요소에 대비하여 개인적으로 대비할 수 있는 예이다.
- ④ **자원의 배분**: 개인의 영향권을 벗어나는 외부적인 리스크 상황으로(예를 들어 경기, 구조 변화 등) 사회에 의해 보장되어야 하는 경우다. 실업보험과 이에 따른 급여제공이 대표적인 예이다.

이런 리스크 관리에 맞춰 새로운 고용보험은 다음과 같은 4개의 기둥/역할을 가진다.

- ① **실업 급여**: 외부적인 상황으로 인한 비자발적인 실업에 따른 소득보장의 기능으로 이전 실업보험의 기능을 대체한다. 이 제도의 재원조달방법은 기여 기반을 확장하여 재분배 기능을 강화시켜야 할 것이다.
- ② **이동계좌** (mobility account): 개인, 단체협약이나 법제화된 고용능력을 향상시키기 위해서 사용하거나, 이동을 보다 원활하게 할 수 있게 하는 계좌와 같은 제도로 필요시 급여를 인출하여 이동을 가능하게 하는 제도이다. 현재 실업급여의 자원을 나누어서 첫 번째 소득보장과 이 계좌의 자금조달로 사용되어야 한다.
- ③ **기회균등 이전과 자금**: 생애주기에서 나타나는 다양한 이행을 보장하며, 법적·재정적으로 노동자들이 자신의 이행을 관리할 수 있게 하는 제도로 권리와 바우처(Voucher) 등이 포함된다.
- ④ **민간보험**: 개별이나 단체협약을 통한 민간보험으로 연공서열이나 지위에 따른 소득을 대체하는 역할을 한다.

중요한 것은 이와 같은 고용보험은 노동자들의 고용능력을 향상시키는 것으로서 고용 자체를 보호하는 고용보호법과는 구분된다. 실업보험과 달리 고용보험은 노동자들의 고용력을 향상시키기 위한 투자를 그 핵심으로 보고 있다. 그러나 주의해야 할 점은, 이와 같은 고용보험에서 실업급여나, 기존의 실업보

험의 소득보장으로서의 역할이 빠지지 않는다는 점이다. 즉 이동을 보다 원활하게 하기 위해서는 소득보장의 역할이 필요하다는 점을 인지한다.

회의에서 발표된 글들을 살펴보면 고용보험으로의 변화가 많은 이들에게 설득력 있게 다가가는 것에 비해, 사실상 실질적인 변화가 있는지에 대해서는 의구심을 갖는 글들이 발표되었다. Van den Berg의 경우 캐나다의 고용보험의 도입은 소득보장의 삭감을 통한 비용절감에 그쳤다는 비판을 하고 있다(Van den Berg, 2004).

■ ‘이행이 이익이 되도록 만들기! 유럽 고용보험 전략을 향하여(Making Transitions Pay! Towards a European Employment Insurance Strategy(EEIS)’²⁾

TLM.Net의 주요 목적은 유럽 사회모델을 보다 근대화시키는 데 있다. 사실상 유럽연합에서 발표한 EU 고용전략(EU Employment Strategy)를 살펴보면 TLM의 주요 목적과 비슷하게 유연성과 안전성의 배합을 요구하고 있다. TLM이 여기에 추가하는 것은, 이런 유연성과 안정성을 생애주기에 걸친 접근으로 동적인 이행을 중심으로 바라본다는 것과, 이를 개인·가족·기업과 국가 등 다양한 행위자에 의한 사회적 위험관리를 논한다는 특징이 있다.

이행 노동시장은 개인의 생애주기 전반에 걸쳐 다양한 노동시장과 관련된 지위들 사이에 이동을 가능하게 하는 것뿐만 아니라 유도하는 노동시장체제이다.

이와 같이 TLM은 단순한 제도 변화를 요구하는 것에서 끝나지 않고, 노동시장의 새로운 개념 도입을 촉구한다. 앞에서 살펴본 실업보험에서 고용보험으로의 변화와 같이, 적극적 노동시장정책(active labour market policy)과는 다른 노동시장 활성화정책(activating labour market policy)을 제시한다. 기존의 교육과 훈련, 고용보조금 등으로 정의내릴 수 있는 적극적 노동시장정책은 여성의 참여, 조기퇴직, 노동시장의

2) 이 글은 “Make Transitions Pay: Towards a European Employment Insurance Strategy(EEIS)”의 내용을 요약, 발췌하였다.

〈표 2〉 적극적 노동시장정책과 노동시장 활성화 정책

적극적 노동시장정책	노동시장 활성화 정책
사회정책	사회 리스크 관리
직업보장 + 소득보장	고용보장 + 이행보장
실업보험	고용보험
구 고용이념	신 고용이념
노동이 보상되게 만들기	이행이 보상되게 만들기

자료 : Erik de Gier and Axel van den Berg, 2005.

불안정성 증가 등으로 인하여 보다 활성화될 필요가 있다는 것이다. 둘의 차이는 [표 2]와 같다.

이와 함께 TLM은 기존의 20세에서 65세 사이 주40시간의 완전고용의 정의를 버리고 새로운 개념을 사용한다.

보다 중요한 것은 TLM에서 제시하는 새로운 사회의 리스크 대응책이다. TLM에서는 기존의 사회정책이 사회적 리스크 관리(Social Risk Management: SRM)로 변화하여 개인이 경험할 수 있는 다양한 위험에 대응해야 한다고 주장하고 있다. 여기에서 리스크는 지구화, 탈산업화, 기술변화 등 구조적인 변화에서

〈표 3〉 완전고용의 개념의 변화

전통적 개념	TLM의 개념
케인지언	'제3' 의길 ('Third' way)
단체 사회통합	보다 강한 개별 자율성 보장
강한 사회적 계약	사실상 약한 사회적 계약
남성 가장 중심	남녀평등
안정적 고용	유연안전성(Flexi-curity)
주당 평균 노동 40시간	생애에 걸친 접근, 주당 35/30/25 시간

자료 : Erik de Gier and Axel van den Berg, 2005.

〈표 4〉 TLM의 사회적 위험관리

	위험 예방	위험 완화	위험 대처
계층 리스크	<ul style="list-style-type: none"> • 신 고용이념 • 평생교육 협정 • 노동시간 협정 • 이행이보상이 되는 정책들 • 노동이보상이 되는 정책들 • 직업의질과 노동조건의 향상 • 초기 아동 교육 향상 정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 실업보험 • 직업훈련 협정 	<ul style="list-style-type: none"> • 평생교육 • 직업 훈련 • 내부, 외부 이동력 향상
젠더 리스크	<ul style="list-style-type: none"> • 신 고용이념 • 이행이보상이 되는 정책들 • 평생교육 • 초기 아동 교육 향상 정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 보육 공급 • 모성/부성 휴가 협정 	<ul style="list-style-type: none"> • 평생교육 • 직업훈련
생애주기 리스크	<ul style="list-style-type: none"> • 신 고용이념 • 이행이보상이 되는 정책들 • 근로 경력을 시간적으로 확장시키기 • 노동시간 협정 	<ul style="list-style-type: none"> • 이동 보험(MI) • 시간계좌 체제 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부, 외부 이동력 향상 • 보호 기능, 교육, 임시 휴가를 위한 개별 예금계좌 구축

자료 : Erik de Gier and Axel van den Berg, 2005.

나타나는 외부 리스크뿐만 아니라, 생애주기에서 나타나는 개인의 선택에서 나타나는 내부적 내지는 제조된('manufactured') 리스크(예를 들어, 출산, 결혼, 이혼 등에서 나타나는 문제들)를 포함한다. 사회적 리스크 관리는 노동시장과 다른 제도(교육, 가구, 사회, 시장구조)등이 보다 개인들의 생애주기에 걸친 노동시장 내 순탄한 이행을 가능하게 하기 위해 필요한 제도로 본다. TLM에서 바라보는 리스크는 크게 계층 리스크, 젠더 리스크, 그리고 생애주기 리스크로 나눌 수 있고, SRM은 리스크 예방, 리스크 완화, 리스크 대처로 나눌 수 있다.

SRM을 제외하고 TLM 네트워크는 보다 구체적인 정책을 제시하고 있지 않는데, 이는 정책의 이전 가능성의 문제로, 각 국가마다 다른 정책이 필요하다고 본다. 이는 각 국가의 제도적인 환경, 역사적 배경, 사회적 행위자들, 정책 목록이 각기 다르기 때문이다. 그러나 여러 논문들을 포괄하여 나타난 정책 형성의 주요 과제들은 다음과 같다고 보고 있다.

① **사회보장이 사회적 배제의 기제로 사용될 수 있다** 기존의 사회보장제도 중 특히, 일가구 일 (남성) 소득

원을 기준으로 두고 만든 기존 제도들은 간혹 다른 사회·가족구성원들을 배제하는 결과를 가져올 수 있다. 그 대표적인 예로 고용보호제도를 드는데, 고용보호는 노동시장을 보호된 자와 불안정한 층으로 분열시키는 결과를 가져올 수 있다고 본다. 이전의 취약한 노동자들의 실업으로부터 보호하던 기능을 가지고 있던 이런 제도들은, 노동시장 구성원들의 성격이 다양하게 변하게 되어, 가장 취약한 계층을 정규직으로부터 배제시키는 효과를 가져왔다. 여기에서는 덴마크의 사례가 주목할 만 한데, 덴마크는 고용과 소득안정을 특정 일자리로부터의 보호가 아닌 다른 방법으로 제공하고 있기 때문이다. 특히 이와 같은 변화가 사회적·정치적 갈등 없이 진행되었다는 점은 다른 국가들에서 배울 만한 점으로 지적되었다.

- ② **단체 책임과 개인 책임에 대한 균형의 정의를 다시 내려야 한다** 노동시장의 활성화는 사회적 리스크 관리와 그 책임을 사회에서 개인으로 이전시키는 결과를 가져온다. 이와 같은 변화는 유럽이 보다 앵글로색슨 방식으로 개인에게 문제의 책임을 전가하며 ‘사람을 시장에 끼워 맞추는’ 식의 제도를 가져올 것이라는 우려를 불러일으킨다. 그러나 사실, 이는 방식과 정도의 문제로, 스칸디나비아와 같이 보다 혼합된 정책 대안을 사용할 수 있다. 스칸디나비아의 관대한 급여와 ‘workfare’의 혼합 정책은 일자리를 손쉽게 찾을 수 있는 환경에서 가장 긍정적인 효과를 볼 수 있다.
- ③ **보편적인 제도보다 선별적(targeting)인 제도가 필요하다** 비록 선별주의의 다양한 이념적·제도적 한계가 있지만, 유럽의 제도평가 결과들을 살펴보면, 보편적으로 프로그램을 제공하는 데에도 역시 한계가 있다는 것을 인지해야 한다. 보편적으로 제공되는 프로그램들은 효과가 없거나, 재정적으로 지속하기 어려운 정도로 비싸며 제도가 필요 없는 자들에게도 제공되는 문제가 있다. 선별주의 제도의 주요 과제로는 다양한 효과를 파악하는 것과 자원조달과 관련하여 선별적 제도의 정치적 지지를 어떻게 얻을 수 있는가의 문제가 존재한다.
- ④ **취약계층 노동자들을 위한 생애주기 경력 모형에 따른 대규모 훈련 및 교육투자가 필요하다** 많은 연구 결과를 살펴보면, 저숙련, 여성, 노령, 불안정 고용계약을 지닌 노동자들은 시장 내 취약계층인 동시에 훈련과 교육의 접근성이 떨어지는 것을 볼 수 있다. 이들을 시장의 변화에 적응할 수 있게 공공부문에서 이들의 기술과 생산성 향상을 위해 노력해야 한다. 이와 함께, 공공부문의 훈련 프로그램 중 탈중앙화(decentralized)된 프로그램들과 노사의 협조하에 지방 수준에서 이루어진 프로그램들이 가장

효과적인 것으로 나타났다.

- ⑤ **남녀 노동의 성차별을 아직 극복해야 할 부분이 많다** 비록 여성의 노동시장참여라는 차원에서는 많은 발전이 이루어졌으나, 아직도 뚜렷한 제도적인 장애물들이 존재하며, 가사업무뿐만 아니라 시장 내에서의 성 구분이 남아 있다. 이와 함께, 육아휴직 등 남녀간의 차별을 해결하려는 제도들은 임금차별이 존재할 때까지는 큰 효과를 볼 수 없다.
- ⑥ **노령 노동자들을 보다 활성화시킬 필요가 있는데, 이 역시 보편적인 대응보다 선별적으로 이루어져야 한다** 노령 노동자들은 같은 유인책에도 다른 반응을 보인다. 이에 대한 대응책으로 다양화된 정책의 조합을 사용하는 방법이 있겠다. 예로, 재정적인 유인책과 함께 훈련, 노령 노동자들의 욕구와 능력에 맞는 일자리 만들기 등이 있다.

TLM은 이번 회의에서 끝난 것이 아니다. 추후 TRANSWELL라는 이름으로 이 네트워크가 계속 진행될 예정인데, 이전 TLM과 마찬가지로 유럽의 노동과 복지 연계의 동학을 살펴보는 데 목적을 두고 있다. 이번에는 특히 ‘유연보장’, 노동시장의 유연성과 소득과 고용안정성의 균형의 연계라는 기본 틀을 구축하였으며 복지국가 체제(welfare state regime)라는 차원에서 국가들을 살펴본다는 특징을 가진다. TRANSWELL의 주요 주제로, 유럽의 노동시장 이행의 유형, 각 복지국가의 이행 유형에 영향을 미치는 여러 차원의 요인 파악, 인적자원, 일자리의 질적 수준과 고용주의 대응, 거시경제정책, 사회, 고용정책의 상호작용과 노동시장에의 영향, 복지국가체제와 유연보장의 유형들 등이 있다.

■TLM의 한국 적용 가능성

TLM의 한국의 적용에는 두 가지 차원에서 바라볼 수 있다. 개념적인 차원에서의 TLM을 제도 개혁을 바탕으로 하는 청사진으로 도입 할 수 있고, 여러 가지 연구 결과에서 도출되는 세부적인 정책방향의 도입이 가능할 것이다. 첫째, 생애주기를 통한 노동시장에서의 역동성을 보는 TLM의 개념은 이 네트워크에서 바라보는 여러 가지 리스크를 대면하는 우리나라에도 좋은 틀로 도입될 수 있을 것이라고 본다. 이 행기의 노동시장은 개인의 생애주기 전반에 걸쳐 다양한 노동시장과 관련된 지위들 사이에 이동을 가능

하게 하는 것뿐만 아니라 유도하는 노동시장체제이다. 한 시점을 기준으로 한 노동시장의 성과를 바라보는 것이 아니라, 역동적인 흐름을 개인의 평생을 기준으로 바라본다는 점에서 기존의 노동시장을 바라보는 시점과 다르며, 이런 시점은 새로운 노동시장정책의 방향을 제시할 수 있다. 이외 기존의 완전고용의 정의를 버리고, 다양한 지위 사이에서의 이동을 하면서 끊임없이 노동시장과 연결되어 있는 상태를 완전고용으로 바라보는 것 역시 새로운 시각으로 제도 개혁의 청사진을 마련하는 데 도움이 될 수 있을 것이다. 이와 함께 TLM 네트워크에서 발표된 논문들은 유럽의 사례를 우리나라 상황과 비교하여 살펴볼 수 있게 한다. 그 예로, 한국 노동시장의 양극화라는 문제가 크게 대두되고 있는데, 이는 남부 유럽국가들이 경험과 흡사하다는 것을 볼 수 있다. 이런 노동시장의 양극화는 TLM의 수많은 연구를 살펴보면 엄격한 고용보호제도나 기존의 노동자들을 보호하는 제반 제도들에 의한 결과로 볼 수 있다. 이 문제는 남부 유럽국가들뿐만 아니라, 그 외 유럽국가들이 직면한 문제로 이들의 대응방법을 눈여겨보아 이들의 시행착오나, 좋은 성과를 보인 제도들로부터 배울 수 있다.

그러나 이런 TLM에서 나타난 여러 제도 대안을 도입하는 방법에 있어서는 주의가 요구된다. 그것은 한국의 경우 다른 국가들과는 달리 복지제도는 이제 발달하기 시작하였으며, 사회적 인프라가 다른 나라들과 다르기 때문이다. 아직 사회보장은 다른 국가들과 비교하여 절대적으로 떨어지는 수준에 놓여 있는데, GDP 대비 사회보장지출을 살펴보면 다른 OECD 국가들에 비하면 약 1/4 수준밖에 지출하지 않은 것을 알 수 있다(2001년도 기준 OECD 평균 21%, 한국 6%: OECD, 2005). 이는 기존의 TLM이 주대상으로 삼는 유럽국가들의 경우 기존의 사회보장지출을 다른 방법으로 이전하여 사용하는 것에 비해, 한국의 경우 먼저 제반 사회보장제도를 구축하며, 지출 수준을 증가시켜야 한다는 과제가 남아 있다. 그러나 유럽국가들의 시행착오를 근거로 다른 국가들이 경험한 잘못을 교훈삼아 보다 쉽게 긍정적인 방향으로 제도를 구축할 수 있다는 장점 역시 가지고 있다. 그 예로, 앞에서 정책과제로 나타났던 유럽국가의 훈련, 교육 제도 평가를 근거로 한 구체적 대상을 둔 선별적인 제도로의 변화와 같은 경우, 이런 훈련 제도의 도입 수준에서 사용할 수 있는 제도 방향이다.

그러나 TLM을 적용시키는 데 가장 주의해야 할 점은 성공적인 TLM체제 도입을 위해서는 높은 수준의 사회적 합의 문화와 신뢰 구축이 필요하다는 점이다. 덴마크나 다른 국가들의 성공사례에서 볼 수 있듯이 노사간의 철저한 합의 속에서만 TLM의 핵심인 유연성과 안정성의 교환이 가능하며 이에 따른 긍정적

인 결과가 나타날 것이다. 이런 신뢰 문화는 노사뿐만 아닌 개별 사회구성원들 사이에서도 필요할 것이다. 즉 다른 사회구성원들이 인생에서 취하는 다양한 선택(경제적으로 비생산적인 선택을 포함하여)을 하는 것을 인정하기 위해서는, 다른 이들이 그에 대한 보상을 후에 할 것이라고 믿을 수 있어야만 가능할 것이다. 이외 TLM의 개념이나 정책들을 한국에의 직접 수입, 적용하기까지 여러 가지 한계가 존재한다. 그러나 유럽의 새로운 모형으로서의 구축된 TLM의 내용들은 우리나라의 제도발전 방향에도 좋은 교훈과 청사진을 마련하는데 도움이 될 것임은 분명하다. **KLI**

참고문헌

- van den Berg, A., Parent, D., and Masi, A. (2004), “From Unemployment to Employment Insurance: Towards a Transitional Labour Market in Canada?” paper prepared for the TLM.NET conference Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge 25–26 November 2004, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences: Amsterdam.
http://www.siswo.uva.nl/tlm/confbuda/papers/papers_files/WP3%20Van%20den%20Berg%20Parent%20Masi%20-%20From%20Unemployment%20to%20Employment%20Insurance.pdf
- de Gier, E. and van den Berg, A. (2005), “Making Transitions Pay! Towards a European Employment Insurance Strategy(EEIS)” A policy analysis based on the EU–project Managing Social Risks through Transitional Labour Markets (TLM.NET) paper presented at the TLM.NET final seminar, Managing Social Risks through Transitional Labour Markets . 19–21 May 2005, Academy of Social Sciences Centre: Budapest .
http://www.siswo.uva.nl/tlm/confbuda/conference_files/TLM.NET%20Policy%20Report%20Draft%201.pdf
- Schmid, G. and Schömann, K. “Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model” TLM.net working paper 2004–01. Amsterdam: SISWO/Institute for the Social Sciences.
http://www.siswo.uva.nl/tlm/root_files/seminalpaper.PDF
- OECD (2005), Society at a Glance: OECD Social Indicators. OECD, Paris.