

# 덴마크식 유연안정성 : 노동시장 개혁의 새로운 모델인가?

Per Kongshøj Madsen (덴마크 알보리대학교 노동시장연구센터 소장)

## ■ 유연안정성의 개념

유연안정성 개념의 출발은 유연성과 안정성이 상충하는 개념이 아니라 많은 상황에서 상호 보완적일 수 있다는 생각에서이다. 또한 안정성이 고용인의 전유물이 아니듯이 유연성은 사용자의 전유물이 아니다. 지금의 노동시장에서 많은 사용자들은 고용관계 안정, 충성도가 높고 역량이 뛰어난 고용인을 유지하는 것이 사용자 자신에게도 득이 된다는 것을 깨달았다. 고용인은 일과 가정의 균형을 이루는 등 자신의 업무를 개인의 성향에 맞추어 조정할 수 있으려면 업무 구성방식이 보다 유연해야 함을 깨닫게 되었다. 따라서 과거에는 이해가 상충된다고 믿었던 상황에서 윈-윈의 결과를 얻기 위한 유연성과 안정성 간의 새로운 상호작용을 위한 토대는 이미 존재하는 셈이다.

## ■ 유연안정성의 형태

유연성과 안정성은 모두 다차원적인 개념으로 다양한 형태로 존재한다. 먼저 Atkinson의 유연기업(flexible enterprise) 모델을 차용하면 수량적 유연성, 근무시간 유연성, 기능적 유연성, 임금 유연성 등 4가지의 유연성 형태로 나누어 보는 것이 가능하다(Atkinson, 1984).

유연안정성 개념의 획기적인 면은 이러한 유연성의 4가지 형태를 안정성의 4가지 형태에 대입시킨 점이다(Wilthagen, 1998 ; Wilthagen & Tros, 2004). 첫째, 동일한 일자리를 유지할 수 있는 안

정성을 의미하는 직업안정성이 있으며 이는 고용보호, 동일 사용자와의 재직 기간 등으로 표현될 수 있다. 둘째는 동일한 일자리는 아니더라도 고용을 지속할 수 있는 안정성을 의미하는 고용안정성이며, 이럴 경우 일반적인 고용상황, 활발한 노동시장, 훈련 및 교육정책이 중요한 역할을 수행하게 된다. 셋째, 실업, 건강악화, 사고 등의 상황에서도 안정된 급여를 확보하는 것과 관련이 있는 임금안정성은 실업급여, 현금급여 제도 등과 같은 공적 이전임금 제도 등으로 이해할 수 있다. 마지막은 조합 안정성으로 퇴직 제도, 출산휴가, 자원봉사 부문의 무급근로 등을 통해 일과 개인의 삶을 조합해 갈 수 있는 가능성을 가리킨다.

아래 <표 1>에서 설명하고 있듯이 유연성과 안정성을 16가지로 조합하는 것이 가능하다. 이와 같은 표는 자기발견적 틀로서 다양한 유연안정성정책을 묘사하거나 특정 제도 내의 유연성과 안정성 조합을 기술하는 경우, 각국의 노동시장 체제에서 유연성과 안정성 간의 양식화된 관계를 설명하는 데 적용할 수 있다.

<표 1>의 조합 중 몇몇에서는 예를 들어 높은 수준의 직업안정성의 경우 수량적 유연성은 떨어지는 것을 의미하거나 그 반대의 경우가 되는 등 상충관계(trade-off)를 나타낸다. 그 외 대부분의 경우 다양한 유연성과 안정성의 상호작용은 이보다 복잡하다. 따라서 아래 표의 해석을 두고 논란이 있는 것도 사실이다. 어떤 때는 안정성과 유연성 간의 각기 다른 상충(trade-off)을 보여주는 것으로 비추어지기도 하는데 이때 상충(trade-off)라는 용어는 어떤 것을 다른 것으로 맞바꿈한다는 것을 의미한다. 따라서 수량적 유연성이 높은 경우 이를 대신하여 높은 임금안정성 등 일정 형태의 안정성을 제공하여 균형을 잡을 수 있다. 그러나 유연성-안정성 관계는 상호 지원적이거나 보완적인 관계를 반영하는 것일 수도 있다. 다음은 이러한 상호관계의 사례이다.

- 조합안정성(출산휴가 및 육아)의 증가는 노동시장 탈퇴와 참여의 전환기에 여성에게 수량적 유연성을 확대하는 결과를 낳을 수 있다.

<표 1> 유연성과 안정성의 구성

	직업안정성	고용안정성	임금안정성	조합안정성
수량적 유연성				
근무시간 유연성				
기능적 유연성				
임금유연성				

- 직업안정성은 고용인의 사용자에 대한 충성심을 유발하고 특정 인적자원에 대한 투자를 유도함으로써 사내의 기능적 유연성을 확대한다.
- 임금안정성 확대는 고용인의 이직·전직에 따른 위험을 줄임으로써 수량적 유연성을 진작시킬 수 있다.
- 수량적 유연성 증가는 구조 변화를 활성화하여 일자리 증가에 기여하고 이는 일자리 기회 확대로 이어져 고용안정성을 증가시킨다.

반대로 상기의 축이 악순환으로 이어질 수도 있다. 일례로 수량적 유연성의 확대로 사용자는 고용인 훈련의 투자를 줄이게 될 수도 있고 이로 인해 해당 고용인의 고용안정성을 축소될 수 있다. 또한 일자리 불안의 확대는 전반적인 불안정으로 이어져 인적자원에 대한 투자 감소, 장기적으로는 출산율 감소라는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 안정성과 유연성의 상호작용의 정확한 결과는 특정 상황에 따라 달라질 수 있다.

## ■ 덴마크의 사례

유연안정성 논문에서 잘 기능하고 있는 유연안정성 제도를 갖춘 노동시장의 주요 사례로 덴마크 고용 제도가 종종 인용되곤 하며 “덴마크 모델”과 “유연안정성”이 거의 동일한 것으로 보는 경우도 왕왕 있다. 이러한 명성을 경이로운 통계 수치가 뒷받침하고 있다. 77.4%라는 덴마크의 고용률(2006년)은 27개 EU 회원국 중 가장 높은 수준이다. 2006년 실업률은 3.9%였고 2007년과 이후 연도에도 지속적으로 감소하여 3% 수준이 될 것으로 예상된다. 거시경제지표는 일반적으로 견실하다.

덴마크의 유연안정성에 대해 논할 때는 유연안정성에 관한 일반의 인식에 대해 유연안정성이 단순히 단일한 국가 모델이 아니라 그 이상의 무엇이라는 것을 상기해야 한다. 다만 덴마크의 노동시장과 복지 수준 간의 특정 관계는 높은 수량적 유연성(자유로운 채용 및 해고 규정)이라는 특징을 가진 유연한 자유시장 복지국가와 높은 수준의 사회보장(상대적으로 높은 보장급여 수준)을 제공하는 스칸디나비아 국가의 복지체제 간의 경이로운 “혼합”으로 해석할 수 있다. 따라서 덴마크는 논문<sup>1)</sup>에서 자주 언급되는 우수한 사례이다.

1) 덴마크 고용 제도와 그 교훈에 대한 보다 구체적인 설명은 Madsen(2006, 2007)과 Bredgaard et al. (2005, 2006)의 논문을 참조하기 바란다.

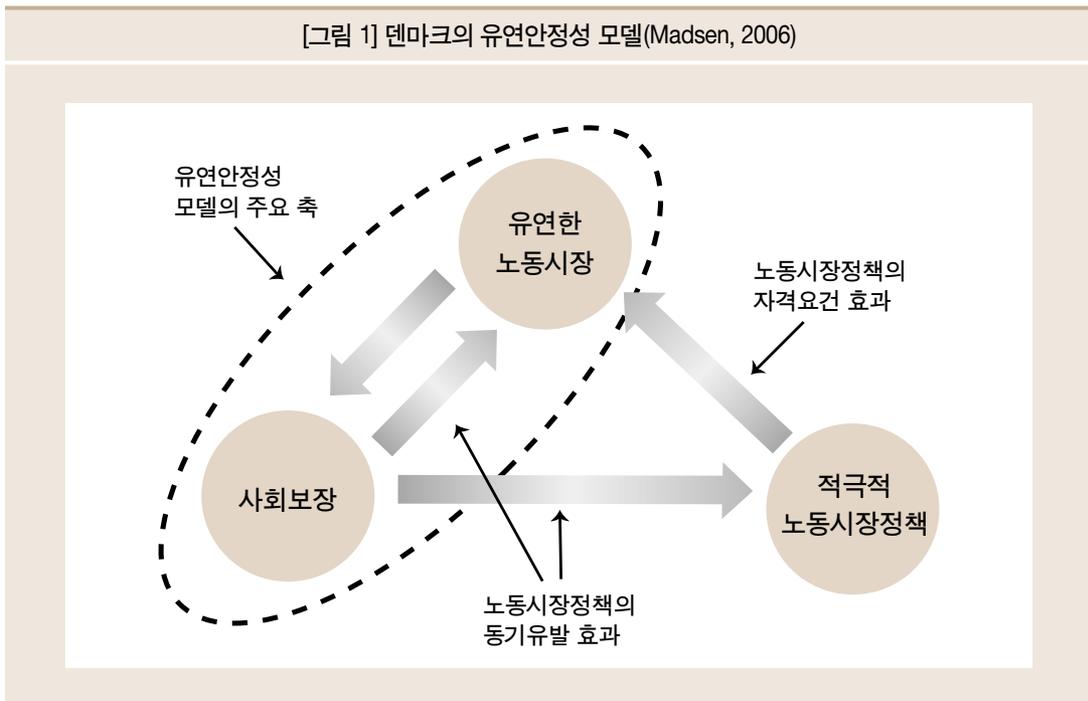
덴마크 노동시장 모델은 종종 유연안정성의 “황금의 사각지대”로 표현된다(표 2 참조). 덴마크 노동시장 모델은 높은 일자리간 이동성과 실업자를 위한 종합적인 사회안전망, 적극적인 노동시장 정책 등을 혼합한 것이다. 사실 덴마크의 이동성(일자리 이동성, 일자리 창출, 일자리 파괴, 평균 재직 기간 등으로 측정)이 매우 높다는 사실은 국제적 비교를 통해 분명히 드러난다(Madsen, 2006). 노동자의 일자리간 이동성이 높다는 것은 덴마크 노동시장의 일자리 보호가 상대적으로 높지 않은 수준이라는 점과 직결된다. 또한 덴마크가 종합적인 사회안전망을 갖추고 있고 사회보장에 대해 스티그마(stigma) 효과가 낮기 때문에 노동자의 위험감수 의사가 높기 때문이기도 하다.

OECD 국가 중 일자리 보호가 가장 낮은 수준(OECD, 2004b, Chapter 2)임에도 불구하고 덴마크 노동자는 노동자의 모든 하위 집단에서 일자리 보장 수준이 높다는 생각을 갖고 있다(Auer and Cazes, 2003). 또한 최근 유로바로미터(Eurobarometer, EU 여론조사기관)의 발표에 따르면 70% 이상 덴마크인이 몇 년에 한 번씩 일자리를 바꾸는 것은 좋은 일이라고 대답했다. 오스트리아, 독일, 폴란드 등의 국가에서는 30%미만만이 그렇다고 응답하여 커다란 차이를 보여주었다(Eurobarometer, 2006 : 6).

삼각형 꼭지 사이의 화살표는 사람의 흐름을 보여준다. 국제적으로 비교할 때 실업률이 낮다고는 하지만 덴마크는 실업률에서 유럽 내 타의추종을 불허한다. 고용률은 해마다 실업률에 영향을 받으며 실직급여 또는 사회지원(약 20%)을 받는다. 그러나 이러한 실업인 대부분이 스스로 새로운 일자리를 찾는 데 성공하고 있다. 일례로 2004년 덴마크 전체 실업에서 장기실업(6개월 이상, 12개월 이상)이 차지하는 비중은 각각 45%와 22.6%였던 반면 EU 15개국은 60.4%, 42.4%였다. 장기실업자들은 재취업을 돕는 적극적 노동시장정책의 목표 집단이 된다. <표 2>의 모델은 이렇게 함으로써 얻게 되는 2가지의 가장 중요한 효과에 대해 설명하고 있다. 적극적 조치의 결과로 다양한 프로그램(일자리 훈련 및 교육)에 참여하고 있는 실업자는 업그레이드될 수 있으며 이를 통해 취업의 기회가 높아진다. 이것이 바로 적극적 노동시장정책(ALMP)에서 표방하는 “자격요건 효과”이다.

반면 적극적 조치는 적극적 조치의 대상이 되는 시기가 다가오게 되면 적극적 조치를 부정적으로 보는 실업자의 경우 구직 노력을 배가하게 된다는 점에서 동기유발(또는 위협) 효과도 가질 수 있다. 따라서 노동시장정책의 효과는 적극적 조치의 직접 대상자가 아닌 실업자에게까지 실업급여에서 일자리로의 흐름에 영향을 주고자 함일 것이다. 사실 한 계량경제학 연구에서는 이러한 동기유발 효과가 덴마크 적극적 노동시장정책의 거시효과 상당 부분을 차지한다는 결론을 내리기

[그림 1] 덴마크의 유연안정성 모델(Madsen, 2006)



도 했다(Rosholm & Svarer, 2004).

마지막으로 덴마크의 “유연안정성 모델”은 처음부터 제대로 정립된 거대한 계획의 결과가 아니라 경로의존성(path dependency)의 요소가 강한 오랫동안의 역사적인 노력의 결과라는 점을 상기해야 한다.

따라서 낮은 수준의 고용보호와 함께 높은 수준의 노동자 이동성은 1899년 총파업의 결과로 사회 파트너간 체결관 일반협정에서 시작된 덴마크 노동시장의 오래된 특징이다. 이와 유사하게 임금안정성과 관련해서는 실업자를 위한 현대판 경제지원 제도는 실업급여 제도의 대대적 개혁으로 가장 최근이라고 할 수 있는 1970년 실업 증가로 초래된 실업급여 비용의 재정 총당 책임을 정부가 부담했던 것으로 거슬러 올라갈 수 있다(“한계” 공적지원 원칙).

삼각지대의 3번째 요소인 적극적 노동시장정책 또한 노동시장 기능에 대해 개입을 해오던 오랜 전통의 결과이다. 덴마크의 노동시장정책은 1950년대 중반이 되어서야 뚜렷한 정책 영역으로 발전하였음에도 불구하고 오랜 정치적 유산을 가지고 있다. 또한 1990년대 실시되었던 노동시장정책 개혁도 1990년대 초반 특별 3자 위원회에서 체결된 타협의 결과이다. 따라서 협동조합주의적

구조가 덴마크식 “유연안정성”의 발전과 견고함을 설명하는 데 있어 중요한 역할을 한다 (Jørgensen, 2002).

국제적으로뿐만 아니라 덴마크 내에서도 지난 10년간의 성공은 앞서 언급한 유연안정성 모델의 결과라며 성급하게 결론을 내는 경향이 있다. 그러나 1990년대 초반 이후 덴마크 노동시장에서 찾아볼 수 있는 긍정적 발전은 단순히 덴마크의 유연안정성 모델의 덕분으로만 돌릴 수는 없다는 점을 지적해야 한다. 거시경제정책과 세계의 경기 주기의 균형을 잡는 데 성공하지 못했다면 고용 성장과 실업 감소는 가능하지 못했을 것이다.

물가상승 하락과 실업률이 절반으로 하락한 것 등은 임금상승을 적정 수준으로 유지하여 낮은 물가상승률이라는 국제적 경향에서 크게 벗어나지 않도록 하며, 노동시장이 높은 실업률에서 완전고용으로의 이전에 적응하는 데 큰 도움이 된 단체협상과 임금형성의 새로운 의제의 부산물이라고 할 수 있다. 이러한 의제는 1980년대를 거치면서 서서히 형성되어 1987년 사회파트너의 공동 선언을 통해 구체화되었다. 공동선언에서 사회파트너는 임금협상 때 덴마크 경제의 국제경쟁력과 거시경제의 균형을 고려하겠다고 명시하였다.

## ■ 이웃에게 배운다?

유연안정성이 고용 제도의 일반적인 형태인 국가에서 유연안정성을 국가의 전략과 성취물로 삼는 것이 정치적으로 매우 매력적이라는 점을 생각해 볼 때 보다 성공적으로 유연안정성을 운영하는 국가에게 배우고자 하는 열기가 뜨거운 것은 놀라울 일도 아니다. 그러나 상당수의 유연안정성 제도가 매우 복잡하고 또한 역사·사회·정치적 특수성이 존재하기 때문에 제도나 정책의 단순한 이전은 가능성이 희박하다.

정책 이전과 유럽화에 관한 논문에서는 개별 국가로부터 직접 또는 EU 등과 같은 초국적 기관이 주장하는 정책을 통해 정책 교환을 얻는 방법과 함께 장애물을 함께 설명하고 있다. Schmidt(2002)에 따르면 수용 국가로의 정책이전 가능성을 결정하는 변인은 여러 가지가 있을 수 있다. 이 중에는 경제위기의 발발 또는 부재 등으로 표현되는 경제적 취약성(economic vulnerability)과 변화를 추진하거나 협상하는 주요 정책 관련자의 역량에 내재되어 있는 정치제도 역량(political institutional capacity)도 있다. 이 밖에도 중요한 변인에는 잠재적 정책의 적합성을 장기 존속 정책 및 기구, 현존

하는 성향 등에 비추어 판단하는 정책 유산과 성향(policy legacies and preferences)이 있다. 또한 후자와 관련되어 예를 들어 경제적 취약성과 정책 유산에 대한 인식에 변화를 기함으로써 성향을 변화시킬 수 있는지를 결정하는 국가 정책 담론의 유연성과 견고함 등도 들 수 있다

유연안정성 정책의 이전 가능성에 대해 직접적으로 언급하면서 Wiltthagen(2005 : 265)은 또한 유연안정성 정책 개발에 있어 사회파트너와 정부의 상호 신뢰라는 측면에서 정책제도 역량의 중요성을 강조하였다. 조율, 협의, 협상을 위한 적정한 중앙집권적, 분산화된 기반과 통로도 매우 중요하다.

여기에서 중요한 것은 유연안정성 개념의 핵심과 관련이 있다. 일정 수준에 있는 유연성과 안정성을 버리고 다른 수준으로 옮겨간다는 것은 관련 당사자 중 일방(일반적으로 고용인)이 근무여건에서 일정 형태의 유연성 확대(따라서 불확실성)를 수용하고 사용자나 정부가 제공하는 개선된 안정성 제도라는 보상을 받는 것을 뜻한다. 고용인에게 이는 다시 말해 유연성 확대를 수용하였으나 안정성 확대라는 보상을 얻지 못할 수 있는 위험을 의미한다. 협상 과정에서의 과거 경험을 통해 축적되고 또 어떤 경우에는 정부 보증이라는 형태로 지원되는 신뢰가 필수불가결하다.

또한 특정 제도적 기반이 존재한다면 특정 유연안정성 제도를 활성화한다는 점도 지적할 수 있다. 당연히 들리겠지만 각기 다른 차원의 사회파트너간, 사회파트너와 정부 간 정립된 협상의 틀이 존재하는 정비된 노사관계 제도는 유연안정성 제도를 만들고 유지하는 데 중요한 협상과 타협을 활성화할 것이다.

또한 공공부문이 지원하는 제도도 중요할 수 있다. 예를 들어 성인 교육과 훈련을 위한 종합적인 공공 제도가 존재한다면 실질 노동자나 실직 위험에 놓인 노동자의 기술을 제고하는 고용안정성과 관련 있는 유연안정성 제도를 개발하는 것이 용이할 것이다. 또한 잘 갖추어진 보육 제도는 맞벌이 부부를 위한 안정성을 확보함으로써 노동시장에 젊은 여성 노동력의 유연한 공급을 위해 반드시 필요하다.

하지만 본고의 목적은 특정 국가의 유연안정성 정책 추진방법에 대해 구체적인 설명을 하고자 함이 아니다. 이는 복잡하고 어려운 일이라 해당 국가의 분석가 및 정책 입안가가 보다 잘 수행해 낼 수 있을 것이다. 덴마크를 포함하여 다른 국가의 유연안정성 정책에 관한 모범사례를 보다 잘 이해할 경우 영감을 얻게 될 수도 있고, 국가적 담론 변화의 토대가 되어 시간이 경과할 경우 “국가의 미세한 변화”로 이어질 수도 있다(Jacobsson, 2004). 이런 점에서 덴마크는 유럽국가로서 특정

형태의 유연안정성을 포괄적으로 추진했다는 남다른 점이 있다는 점에서 고찰해 볼 만한 가치가 있다. 또한 수백 마디의 이론적 설명보다 실생활의 구체적인 사례 하나에서 보다 많은 것을 배울 수 있다는 것은 두 말할 가치가 없을 것이다.

## ■ 맺음말 : 덴마크에게 배운다?

본고를 통해 전하고자 하는 메시지는 최근 수년간 덴마크에 쏟아진 국제적인 관심은 사실 당연하다고 할 수 있다. 여러 가지 방법으로 측정해 보았을 때 덴마크 노동시장은 실제로 높은 수준의 유연성을 보여주고 있다. 무엇보다도 일자리 이동성이 높은 반면, 일자리 안정성은 낮고 실업급여가 높은 편인 덴마크만의 특징은 세간의 주목을 받을 수밖에 없었고 덴마크 노동시장 모델을 유연안정성 중에서도 특별한 예로 해석하는 것이 가능했다. 여기에 더해 실업노동자와 고용노동자의 노동시장 역량 강화를 통해 고용안정성이라는 요소를 첨가한 잘 정비된 적극적노동시장정책-선진적인 (평생)교육제도-도 빼놓을 수 없다.

이러한 유연안정성 모델을 살펴본다면 사회파트너와 정치적 의사결정자에게 요구되는 사항이 있다는 점을 깨달아야 한다. 노동조합은 일자리 안정성이 아니라 고용안정성을 수용해야 한다. 이는 말처럼 쉽지 않으며, 일제로 일자리의 역외 아웃소싱(offshoring)으로 인해 고용불안정이 증폭되는 시기라면 더욱 더 어려울 수밖에 없다. 이런 상황에서 최선의 대응은 일자리 보호를 확보하는 것이 아니라 성인의 직업교육 및 훈련 등을 통해 취약집단의 고용안정성을 개선하는 것이다.

사용자는 낮은 수준의 일자리 보호가 고용불안 증가로 귀착되지 않도록 하는 전제조건은 다소 비용이 많이 들어가더라도 제 기능을 다하는 실업 및 사회지원 제도라는 사실을 받아들여야 한다. 이의 연장선상에서 정치적 의사결정자는 유연안정성 삼각지대의 한 꼭지에 상당한 변화를 주면서 다른 꼭지에는 심각한 영향을 주지 않는 것은 불가능하다는 것을 깨달아야 한다. 노동시장에 대한 정치적 개입은 따라서 전체론적 이해를 바탕으로 해야 한다.

이와 같은 교훈은 유연하고 안정된 노동시장을 보존하는 데 있어 매우 중요하다. 그와 동시에 덴마크의 모델을 다른 유럽국가로 수출하기가 얼마나 어려운지를 보여주기도 한다. 다만 한 가지 이 전가능한 교훈은 복지국가와 역동적이고 제대로 기능하는 노동시장의 양립이 불가능한 것은 아니라는 점이다. 이러한 교훈은 약한 일자리 보호, 높은 실업급여, 적극적인 노동시장정책 간의 상관

관계를 뛰어넘어 확대될 수 있다.

덴마크 노동시장에서 찾아볼 수 있는 높은 수준의 유연성은 성인 직업훈련교육을 포함한 종합적인 교육 제도, 선진적인 보육 제도, (비교적) 제 기능을 다하는 공적 지원으로 운영되는 의료보험 등 복지국가 서비스를 통해 보다 간접적으로 지원되고 있다. 노동시장의 시각에서는 이러한 복지제도는 비용이라기보다는 제 기능을 수행하는 구조에 대한 투자로 볼 수 있다. 바로 덴마크의 이러한 점이 유럽 또는 세계 각국의 사회모델 개발에 도움이 되는 영감으로 작용할 수 있을 것이다. **KLI**

---

---

### 참고문헌

---

---

- Auer, P., and S. Cazes (2003), “Employment Stability in an Age of Flexibility,” *Evidence from Industrialized Countries*, Geneva : International Labour Organization.
- Atkinson, J. (1984), *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report No. 89, Brighton : Institute of Manpower Studies
- Bredgaard, T., Larsen, F. & P. K. Madsen (2005), *The Flexible Danish Labour Market— A Review*, CARMA Research Papers 1 : 2005. Aalborg University, CARMA.
- Bredgaard, T., Larsen, F., & P. K. Madsen (2006), “Opportunities and Challenges for Flexicurity—the Danish Example,” *Transfer, European Review of Labour and Research* 12 (1), pp. 61–68.
- Eurobarometer (2006), *Survey on Europeans and Mobility*, Luxembourg.
- European Commission (2007), *Employment in Europe 2007*, Luxembourg.
- Jacobsson, K. (2004), “Soft Regulation and the Subtle Transformation of States : the Case of EU Employment Policy,” *Journal of European Social Policy* 14 (4), pp. 355–370.
- Jørgensen, H. (2002), *Consensus, Cooperation and Conflict—The Policy-making Process in Denmark*, Cheltenham : Edward Elgar.
- Madsen, Per Kongshøj (2006), “How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State,” in John A. Campbell, John A. Hall and Ove K. Pedersen (eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism : the Danish Experience*, McGill–Queen’s University Press, Montreal, pp. 321–355.

- 
- Madsen Per Kongshøj (2007), “Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy, Country Report : Denmark,” AIAS working paper 2007–51. Amsterdam : AMSTERDAM INSTITUTE FOR ADVANCED LABOUR STUDIES, University of Amsterdam.
  - Rosholm, Michael and Michael Svarer (2004), “Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes,” *IZA Discussion Paper No. 1300*.
  - Schmid, G. & B. Gazier (2002), *The Dynamics of Full Employment : Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham : Edward Elgar.
  - Schmidt, Vivien (2002), “Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment,” *Journal of European Public Policy* 9 (6), pp. 894–912.
  - Wilthagen, T (1998), *Flexicurity—A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Berlin : WZB Discussion Paper, FSI, 98–202.
  - Wilthagen, T. & F. Tros (2004), “The Concept of ‘Flexicurity’ : A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets,” *Transfer—European Review of Labour and Research* 10 (2), pp. 166–187.
  - Wilhagen, T. (2005), “Striking a Balance? Flexibility and Security in European Labour Markets,” in Thomas Bredgaard and Flemming Larsen(eds.), *Employment Policy from Different Angles*, DJØF Publishing Copenhagen, pp. 253–267.