

덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 비교

정희정 (네덜란드 유연안정성 연구팀 박사과정/연구원)

■ 왜 유연안정성인가?

유연안정성은 의도적이고 동시에 노동시장의 유연성과 안정성을 도달하려는 정책방안으로 정의내릴 수 있겠다(Wilthagen and Tros, 2004). 이 정책 방안은 현재 유럽연합에서 새로운 사회경제 페러다임이자 정책 모델로 채택되는 것뿐만 아니라, 한국을 포함한 세계 많은 국가에서 주목을 받고 있다. 노무현 정권의 경우 역시 2006년도 고용안정성과 유연성을 동시에 달성하는 목적으로 덴마크의 유연안정성 모델의 다른 국가으로의 도입 가능성을 분석 검토하였다. 이와 같이 유연안정성이 주목을 받고 있는 이유 중 하나는 영미식의 신자유주의 경제구조조정에 반하는 새로운 대안책으로 받아들여지기 때문이다. 신자유주의 경제정책은 지구화와 이에 따른 세계경쟁 체제에 맞춰 경제와 노동시장의 탈규제와 함께 사회보장구조의 탈규제를 요구한다. 이는 노동자들의 일자리의 불안정성 증가와 함께 사회보장 제도의 완화, 즉 지출 삭감 등을 포함하고 있으며, 이는 노동자들이 노동시장과 사회보장 구조 양쪽에서 보호받지 못하는 결과를 초래하여 빈곤 증가와 사회이중화 등의 문제를 초래하는 것으로 나타났다. 이런 신자유주의 구조조정은 자본의 요구에 대응하나 노동자들의 상대적인 위치를 악화시켜 노자 관계에서의 불균형을 야기시키는 정책 개혁으로 평가되는 경우가 많다. 이와는 달리 유연안정성 모델은 노자관계의 균형을 깨지 않으며 유연성의 요구와 안정성의 요구에 동시에 대응하는 개혁 정책으로 볼 수 있겠다. 우선, 노동시장의 유연성은 일방적인 탈규제가 아니며, 굳이 노동자들의 노동시장의 위치에 대한 불안정성만 증가시키는 방

면으로 발달되는 것이 아니라, 노동자들의 요구에 응하는 노동시간의 유연적 사용과 같은 유연성의 개발 역시 포함하고 있다. 이와 함께 사회안전망은 적절하게 개발하면 경제개발이나 경쟁력 향상에 방해가 되기보다는 오히려 시장 인프라 구축에 긍정적인 효과를 가져 오는 것으로 보고 있다. 이와 함께 안정성은 노동자들만이 요구하는 것이 아니라 기업측에서도 지속적인 기술향상과 안정적인 인력관리를 위해 역시 필요한 도구로 보고 있다. 이런 유연안정성 모델은 신자유주의 모델의 구조조정 개혁과는 달리 경제와 노동시장의 긍정적인 성과와 함께 노동자와 사용자 간의 긴밀한 협력을 통한 사회통합(social cohesion)과 사회안정을 목적으로 두고 있다.

현재 유럽에서 유연안정성 모델의 모범 국가로 주목받고 있는 두 국가가 바로 덴마크와 네덜란드이다. 이 두 국가는 각기 다른 방식의 유연 보장을 가지고 있는 국가이지만, 최근에 유럽 내에서 좋은 노동시장 성적을 보이면서, 미국 등에서 경험하는 사회적 문제와 불평등을 예방한 좋은 사례로 비추어지고 있다. 본 글에서는 이 두 국가의 유연안정성 모델의 차이점과 공통점을 살펴보겠다. 그리고 이를 통해 유연안정성 정책의 다른 국가로의 도입 가능성을 살펴보고자 하겠다.

■ 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델의 차이점

역사적인 산물 vs. 의도적인 정책 개혁

네덜란드의 덴마크 유연안정성의 가장 중요한 차이점은, 덴마크의 유연안정성은 역사적인 제도 구조의 경로의존성(path dependency)에 의해서 만들어진 모델인 데 비해, 네덜란드의 경우 의도적이고 자발적으로 선택한 정책 개혁의 모델이라는 점이다. 즉 덴마크의 모델은 한 시점에 특정 경제나 노동시장의 문제를 해결하기 위해 제안된 정책에 의해서 유연안정성 모델이 설립된 것이 아니다. 덴마크의 유연안정성 모델을 이루는 세 요소인 유연한 노동시장, 관대한 사회보장 그리고 적극적인 노동시장정책을 통한 지속적인 노동자들의 숙련도 향상은 각기 다른 시대에 개별적인 개혁과 협의를 통해 이루어졌다. 즉 앞에 덴마크 사례의 글에서도 나타난 서술된 바와 같이, 덴마크의 노동시장의 유연성을 대표하는 고용보호 제도의 완화는 19세기에 이루어졌으며, 역사적으로 덴마크의 사회보장 제도는 관대하였으나, 구체적으로 실업급여 제도를 관대하게 만든 것은 1970년대에 와서 이루어진 것에 비해, 적극적 노동시장정책의 노력 역시 1950년대부터 시작하였다. 즉 유

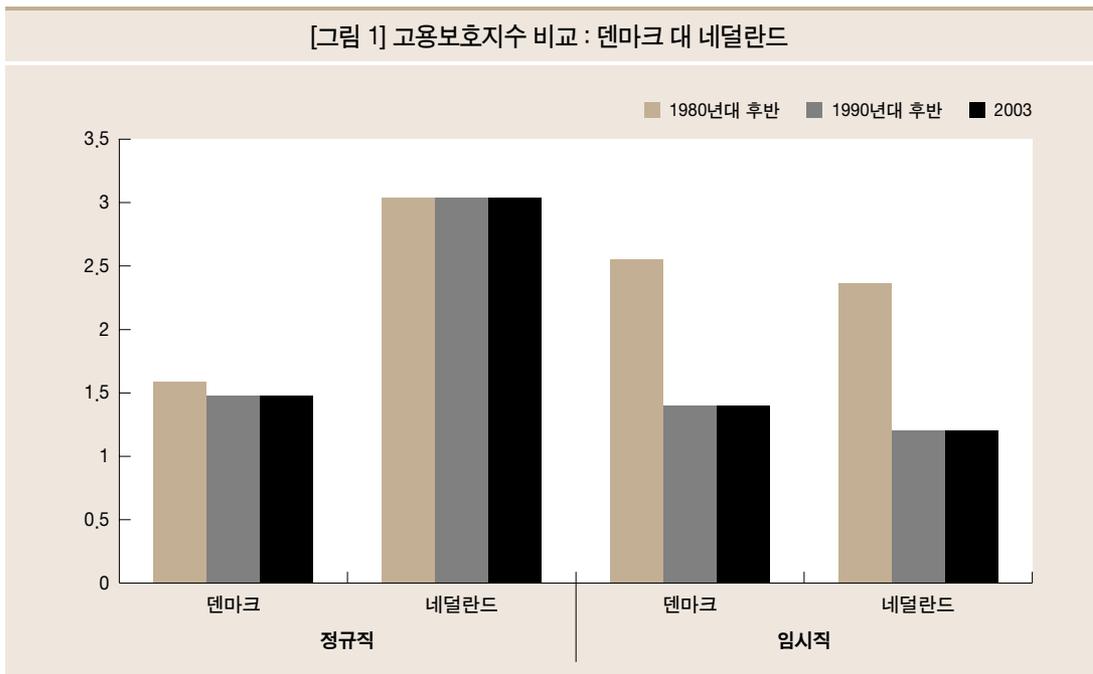
연안정성의 세 요소들은 동시에 개발한 것이 아니라 순차적으로 개발되었다. 1990년대가 되서야 이 세 요소들을 당시 시대 요구에 따라 제도 개혁을 위해 동시에 포괄해서 바라봐야 할 필요가 생겼으며, 이에 따라 덴마크의 골든 트라이앵글이라는 모델이 등장하게 된 것이다. 이와는 달리 네덜란드의 유연안정성 모델은 노사가 의도적으로 1970년대와 1980년대 초반의 상승하는 실업률, 높은 노동시장 비참여율 정부의 사회보장지출의 막대한 부담 등의 문제를 해결하기 위해 1982년도 바쎄나르 협약을 기점으로 의도적으로 사회보장제도, 노동법과 임금 등의 내용을 동시에 개혁한 모델이다. 네덜란드 노사는 노동시장의 유연성 증가와 함께 이에 따라 초래할 수 있는 제반 문제들을 해결하기 위한 안정성을 제도 개혁 내용에 함께 도입시켰으며 이는 당시 노사가 정부의 지지에 기반하여 유연성과 안정성의 교환한 사례로 볼 수 있겠다. 이와 함께, 네덜란드 노사정은 유연안정성 개혁 모델을 일회적으로 도입시킨 것이 아니며 이후 지속적으로 제도 개혁의 모델로 사용하였으며, 현재 제도 개혁의 기초로도 사용하고 있다.

정규직의 탈규제화 vs. 비정규직의 보호

이와 같은 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 도입 계기의 차이점은 그 내용의 차이 역시 가져오게 되었다. 이 두 국가의 차이점은 바로 노동시장이 유연화된 방향이며, 이에 따라 사용된 안정성의 발달 방식이다. 즉 덴마크의 경우 유연성은 정규직 고용의 탈규제화, 즉 역사적으로 완화된 고용보호법에 근거한 영구 계약을 맺은 노동자들을 보다 수월하게 해고하며, 이 해고된 노동자들이 보다 원활하게 다른 직장으로 옮겨갈 수 있게 만들며, 그 사이 나타날 수 있는 소득 상실을 사회보장제도를 통해 대응하는 방식으로 이루어졌다. 이와는 달리 역사적으로 높은 수준의 고용보호 수준을 가지고 있었던 네덜란드는 영구 계약직의 해고에 관한 노동법 개정을 하지 않고, 오히려 임시직의 사용을 보다 원활하게 하는 대신에 이들의 보호를 강화시키는 방향으로 제도 개혁을 시도하였다. 즉 네덜란드는 사용자가 생산/상품 시장 주기 변화에 대응할 수 있는 방안으로 근로자수의 변경을 임시직 사용을 통해서 달성할 수 있게 하는 반면에 이런 임시직 근로자들의 계약의 성격에서 나타날 수 있는 제반 불안정 요소들과 단점들을 노동법과 사회보장법 개혁을 통해 대응한 것이다(앞 Wilthagen 참조). 이와 같은 제도 개혁이 덴마크에서는 필요하지 않은 이유는 덴마크의 경우 대부분의 근로자들이 정규직이었기 때문에 비정규직 보호의 필요성

이 없었던 것이다. 즉, 네덜란드는 비정규직 지위의 안정성을 증가시키고 비정규직 노동자들의 지위를 정규화시킴으로 노동시장의 이중화를 방지한 사례로 볼 수 있으며, 덴마크의 경우 모든 근로자들이 보다 수월하게 정규 계약으로 고용될 수 있는 조건을 만들므로 노동시장의 이중화를 방지한 것이다. 이와 같은 노동시장 이중화 방지 전략의 차이는, 두 국가의 유연안정성 개발 방식에 근거한다. 즉 덴마크와는 달리 높은 수준의 고용보호를 가지고 있었던 네덜란드는 사실상 수차례 정규직 해고 완화를 위한 제도 개혁을 시도하였으나, 노조와 노동당 등의 반대에 부딪혀 달성할 수 없었던 것이다. 이 때문에 정규직의 유연화 전략을 채택할 수 없었던 것이며, 이로 인하여 다른 유형의 유연안정성 모델이 개발된 것이다. 이런 차이는 두 국가의 고용보호지수를 살펴 보면 보다 명확해진다.

[그림 1]에서 볼 수 있듯이 덴마크의 정규직 해고와 관련된 고용보호는 2003년 기준 영국과 함



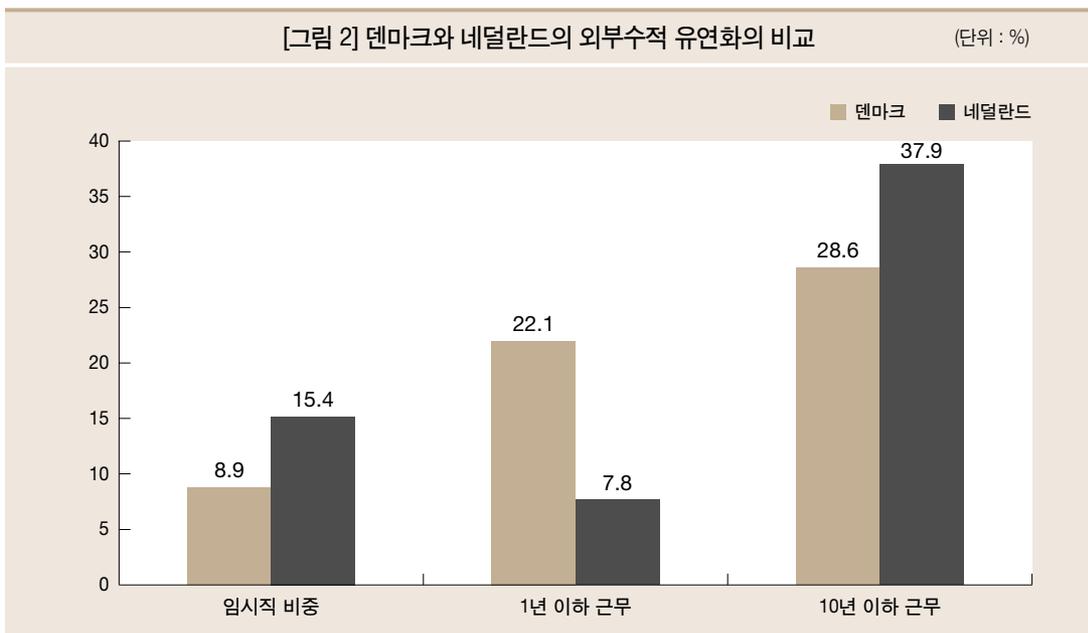
참고 : 고용보호지수(Employment Protection Index)는 정규직의 해고와 비정규직의 고용과 관련된 노동법의 엄격성 정도를 나타내주는 지표임. 정규직의 해고지수는 해고 과정의 복잡한 정도, 정당한 해고의 정의와 범위, 해고수당 등을 포함하고, 비정규직의 고용지수는 비정규직 계약을 맺을 수 있는職種 범위, 재계약이 가능한 횟수, 최장 계약 가능 기간 등의 내용을 포함함.

자료 : OECD, <http://stats.oecd.org/whos>

계 유럽 국가 중 가장 낮은 수준(1.5)을 나타내며 1980년대부터 적지만 감소추이를 보였다. 네덜란드의 경우 유럽 국가 중 가장 높은 정규직을 위한 고용보호 수준을 나타내며(3.1) 비록 작은 개혁들이 있기는 하였으나 그 수준으로 보았을 때 1980년대 이후 변화가 없었던 것으로 보인다. 이에 비해 임시직 사용과 관련된 고용보호는 1980년대 이루어진 유연안정성 개혁에 의해 절반 수준으로 떨어졌으며 이로써 유럽 국가와 비교해 평균 이하로 임시직을 위한 고용보호가 낮은 국가 중의 하나로 포함된다. 덴마크 역시 1980년대에서 1990년대 사이 임시직 고용보호가 하락된 것으로 나타났으나, 이는 네덜란드보다 높은 수준으로 나타났다.

외부 수적 유연화(external numerical flexibility) vs. 내부 수적 유연화(internal numerical flexibility)

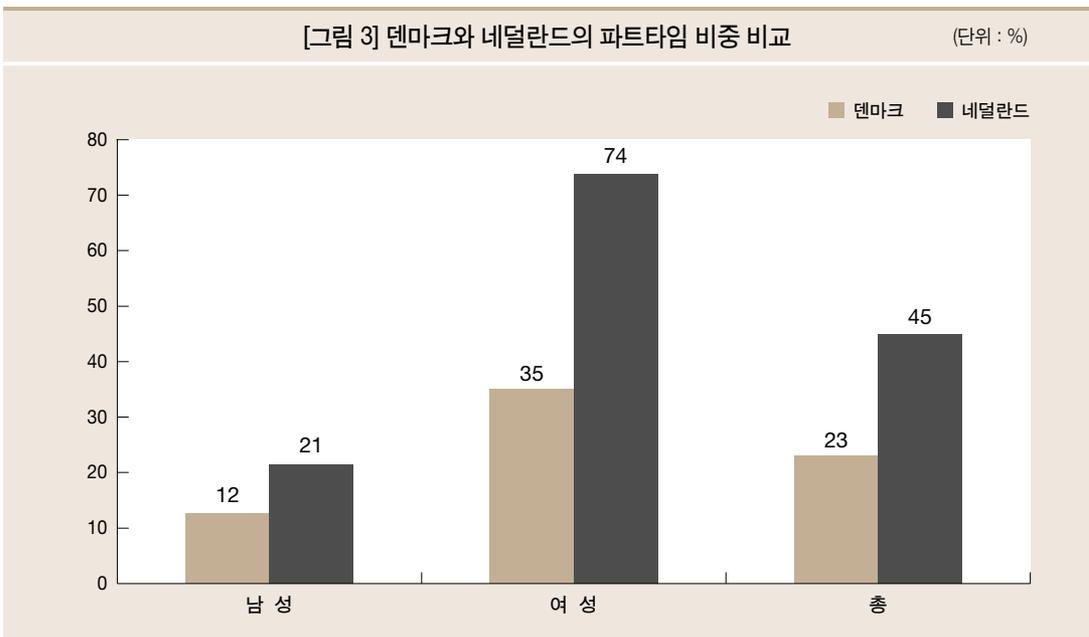
이런 덴마크와 네덜란드의 유연안정성은 유연성이 나타나는 방식에 차이가 나타나게 되는데, 덴마크의 경우 정규직의 외부적 수적 유연화(노동자의 고용 해고를 보다 원활하게 함으로서 달성되



참고 : 임시직 비중 자료는 EUROSTAT 2006년도 기준이며, 근속연수는 OECD 2005년도 자료임.

는 노동시장 유연성)를 통한 유연성 증가와, 네덜란드는 임시직 사용과 내부 수직 유연화(노동 시간의 변화를 통해 달성하는 노동시장 유연성)를 통해 유연성 달성을 하게 된다. 이는 노동시장 관련 수치를 살펴보면 보다 확실한 차이가 보인다.

[그림 2]에서 볼 수 있듯이 덴마크와 네덜란드는 같은 유연안정성 국가라고 하더라도, 둘 사이의 외부 수직 유연화 수치에 현저한 차이를 보인다. 우선 두 국가의 임시직 사용 추이를 보면, 비교적 정규직을 수월하게 해고할 수 있는 덴마크의 경우 임시직 계약을 굳이 사용할 필요가 없어 임시직 비중은 약 9%에 그친다. 이에 비해 영구직 해고 보호가 강한 네덜란드의 경우, 임시직 사용을 통해 유연성을 증가시키는 전략을 사용하여, 그 사용 비중이 약 15%에 이른다. 그러나 실제 같은 일자리에 1년 이하 단기 근속 노동자들의 비중을 비교하면 덴마크의 경우 22%에 달하는 반면, 네덜란드는 정규직의 비중보다도 적은 8%에 그친다. 이를 보면 덴마크의 사용자들은 변화하는 경제 주기와 생산 주기를 따라 근로자들을 해고하는 방식으로 경쟁력을 강화시키는 것으로 볼 수 있으며, 네덜란드의 경우 이런 유연성 전략이 어느 정도 존재하나 덴마크와 비교해서는 훨씬 적게 사용되는 것으로 볼 수 있다. 덴마크의 외부 수직 유연화 전략은 10년 이상 장기근로자들의 비중을 통

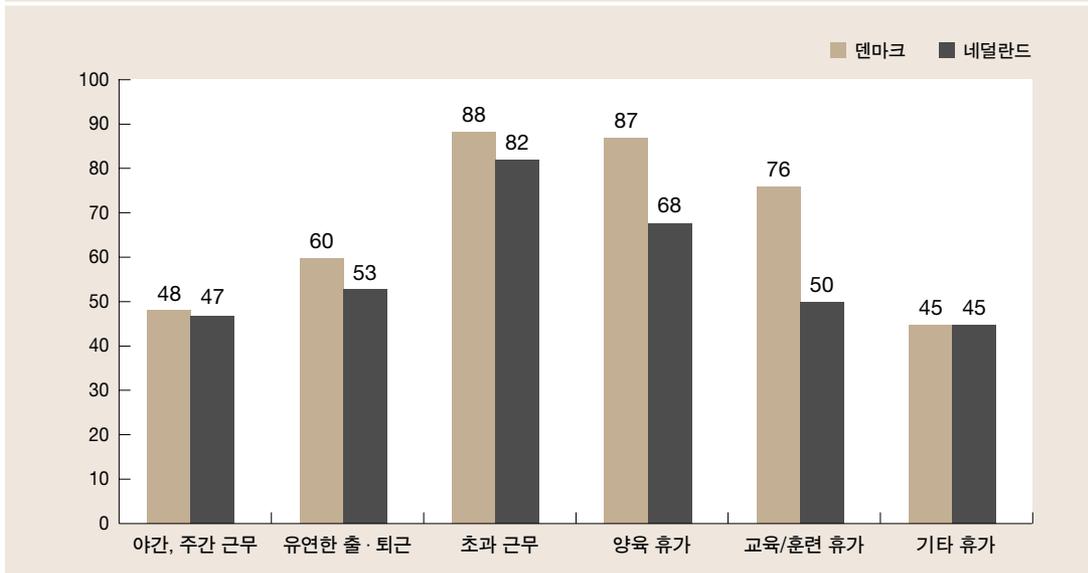


자료 : 2006년도 기준 EUROSTAT

해서도 나타난다. 즉 네덜란드의 경우 같은 일자리에 10년 이상 근로한 노동자들이 전체 근로자들의 38% 가량이나, 덴마크의 경우는 이보다 약 10% 낮은 29%에 그친다.

네덜란드는 이와 같은 노동력 숫자 변화를 통한 유연성을 적게 사용하는 반면에, 노동시간의 유연한 사용을 통한 유연성 증가를 도모하였다. 네덜란드는 파트타임 근로의 대표적인 국가로 불리어지는데, 전체 노동자들의 절반 가량이 파트타임 근로(37시간 이하)를 하며, 여성의 경우 전체 노동자 중 3/4가 파트타임 근로를 하는 것으로 나타났다. 이에 비해 덴마크는 이 수치에 절반 정도에 그쳐 총 노동자의 약 1/4만이 파트타임 근로를 하는 것으로 조사되었다. 이와 같은 네덜란드의 파트타임 비중은 여러 가지 요인에 기인한다. 우선 1982년 바세나르 협약의 임금 동결과 노동시간 단축의 교환이라는 전략이 네덜란드의 전반적인 노동시간 감소와 파트타임 근로를 규범화시키는 계기를 제공하였다. 1996년에 제정된 차별금지조항 등에 의해서 파트타임은 보다 매력적인 근로 형태로 부각되었으며 2000년도의 노동시간 단축요구법 제정 등에 의해서 파트타임 형태의 근로를 선택하는 근로자들의 수가 증가하였다. 1970년대까지 노동시장 참여가 저조하였던 여성들이 노동시장의 참여를 대부분 파트타임으로 하였던 것뿐만 아니라, 남성의 파트타임 비중 역시 계속

[그림 4] 노동시간 유연성 전략을 사용하는 기업의 수(근로자 수에 따라 기업 비중이 계산됨)



자료 : European Establishment Survey on Working Time 2004/2005.

적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며¹⁾, 노동시간 단축을 원하는 근로자들의 수가 높은 것으로 나타나²⁾ 지속적으로 파트타임 비중이 증가될 것으로 예상된다.

그러나 사실 파트타임이 아닌 기타 다른 노동시간의 유연성과 관련된 제반 제도들의 사용하는 기업의 수를 비교해 보면, 덴마크와 네덜란드 사이에 사실상 큰 차이가 없거나 오히려 덴마크의 기업들이 네덜란드 기업들보다 노동시간 유연성 전략을 보다 더 많이 사용하는 것으로 보인다. 이를 보면 사실상 네덜란드의 노동시간 유연성을 노동시간 단축이라는 측면에서만 강조된 반면, 노동시간 유연성을 보다 광범위하게 보았을 때 네덜란드와 덴마크의 노동시간 유연성에 큰 차이가 없는 것으로 평가할 수도 있겠다.

■ 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 모델의 공통점

관대한 소득보장 제도, 높은 수준의 사회보장지출

그렇다면 덴마크와 네덜란드의 공통점은 무엇인가? 우선 유연안정성 모델로 보았을 때 비록 유연화 전략에는 차이를 보였을지 모르지만 안정성 측면에서 비슷한 점이 보인다. 보다 구체적으로 실업자 보호를 위한 사회보장제도가 다른 유럽 국가들에 비교하여 관대한 편에 속하며, 두 국가 모두 실업에 따른 소득 상실에 대해 노동자들을 보호할 수 있는 소득보장의 인프라를 갖춘 국가라 볼 수 있겠다. 실업시 받을 수 있는 실업급여의 순소득대체율을 보면 덴마크는 74%, 네덜란드는 70%로 큰 차이가 없는 것으로 보이며, 장기 실업의 경우 그 차이가 보다 확실하게 나타나나 그래도 다른 유럽 국가들과 비교했을 때 두 국가 모두 높은 수준의 소득대체율을 보여 관대한 급여수준을 나타낸다.

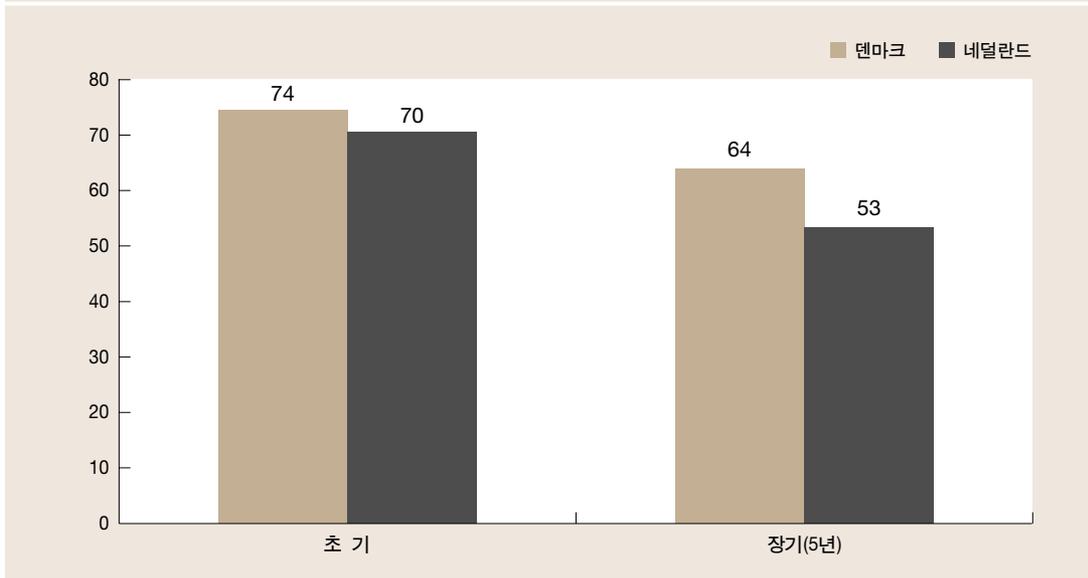
이는 역시 소극적인 노동시장정책에 사용하는 정부지출에서도 나타나는데, 비록 지출 역시 덴마크가 네덜란드에 비해 높은 것으로 나타나, 소극적 노동시장정책 지출, 즉 실업자의 소득 보장을 위한 제도를 위한 정부지출을 보면 2005년도 기준 덴마크가 유럽 27개국 중 1위이며 네덜란드가

1) 네덜란드 남성 파트타임은 1980년대에 비해 약 2배 증가하였다.

2) 네덜란드 노동자 절반 가량이 32시간 미만 일하고 싶다고 발표되었다. (Volkskrant 2008년 2월 7일자)

[그림 5] 장 · 단기 실업급여(실업부조포함) 순소득대체율

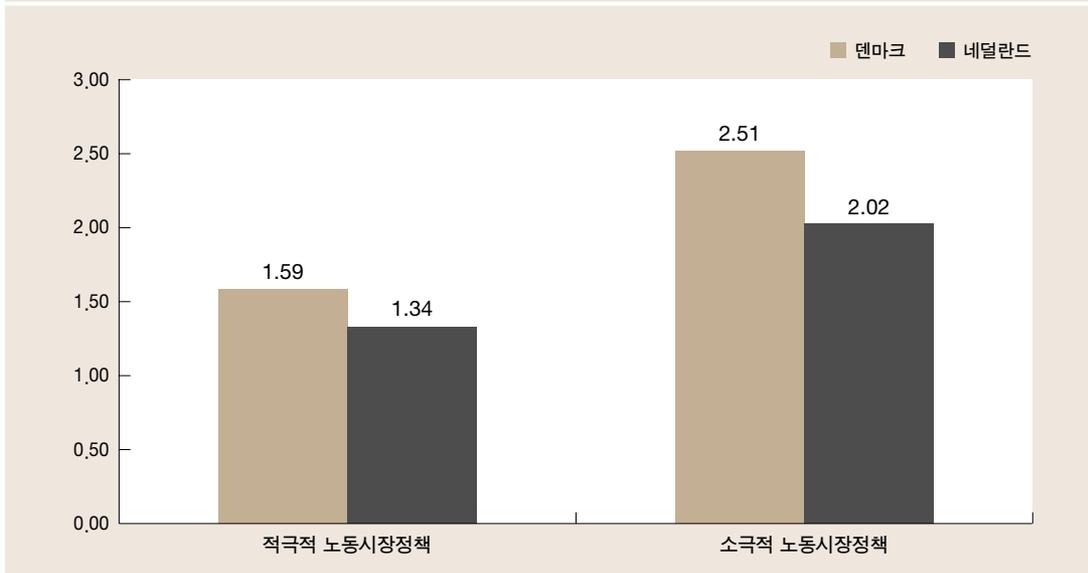
(단위 : %)



자료 : OECD Benefits and Wages, 2005년.

[그림 6] 적극적 · 소득적 노동시장정책 정부지출

(GDP 대비 %)



자료 : EUROSTAT, 2005년도 자료.

2위를 차지하였다. 적극적 노동시장정책 지출을 보았을 때도 두 나라 모두 높은 지출 수준을 보이는데, 덴마크의 경우 GDP의 약 2.5%로 역시 유럽에서 지출 1위 국가이며, 네덜란드는 이에 약간 모자라는 4위이지만 역시 27개국과 비교해 보았을 때 상당 부분을 지출하는 국가로 볼 수 있다.

각 나라의 빈곤율을 살펴보았을 때 이와 같은 관대한 사회보장의 성과를 살펴볼 수 있는데, 사회 보장급여 전달 이후 빈곤 위험에 있는 인구의 비중은 덴마크의 경우 12%, 네덜란드의 경우 10%에 불과한데, 이 수치는 유럽 25개국 평균 16%이며, 보다 신자유주의 성향을 가진 영국의 경우 19%에 이른다. 즉 네덜란드, 덴마크 모두 비록 그 수준의 차이가 있을 수 있겠지만, 두 국가 모두 노동자들의 소득보장을 위한 하부구조를 갖춘 나라로 볼 수 있다.

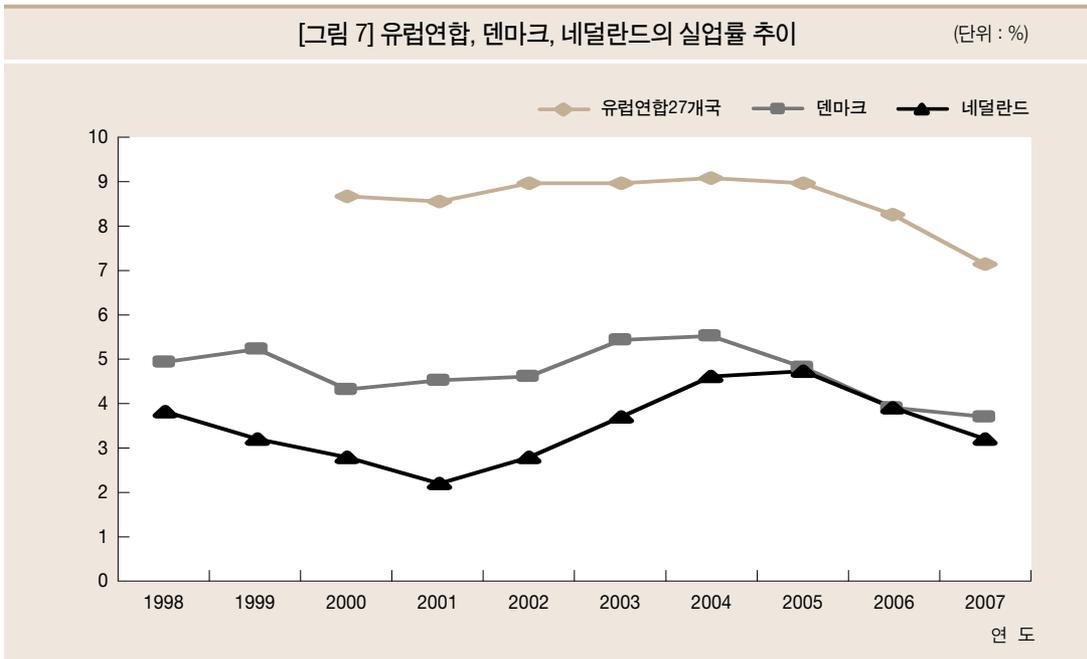
노사간의 합의 역사

그러나 이보다도 중요한 요인은 아마도 이 두 국가의 노사간 합의 역사일 것이다. 즉 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델을 소개하는 글에서도 제차 강조된 부분이 바로 유연안정성은 노사간의 강한 합의 구조에 근거하여 나타났다는 점이다. 덴마크와 네덜란드 모두 작은 국가들이며 (덴마크 인구 550만, 네덜란드 인구 1650만) 일찍부터 세계경제에 개방된 국가들이다. 이와 같은 조건에 대응전략으로 두 국가 모두 오래 전부터 노사 합의에 강한 조합주의적 형태의 사회구조를 개발시켰다. 즉 네덜란드와 덴마크 모두 역사적으로 강한 노조와 사용자 단체가 존재하였고 이 두 집단이 제도에 관한 협의를 할 수 있도록 노사 합의가 중앙수준에서 구조화·제도화되어 있었으며, 정부가 아닌 노사의 주도에 의한 정책 제정과 개혁이 이루어진 역사가 깊은 나라이다. 즉 두 국가 모두 노사간의 합의를 통한 사회문제 해결의 선례에 의해 쌓인 노사간 신뢰와 앞으로의 문제 해결을 위한 강한 의지가 바로 이 국가들이 유연안정성 모델을 개발할 수 있게 한 근거가 되었다. 여기에서 알 수 있듯이 유연안정성은 두 나라 모두 정부의 주도에 의해 노사에게 정책을 내리는 방식으로 이루어지는 것이 아닌 노사의 주도에 의해서 이루어졌으며, 이와 같은 주도가 유연 안정성이 성공적으로 이루어지는 핵심적인 역할을 하였던 것이다.

■ 유연안정성 모델의 성과

아마도 네덜란드와 덴마크의 사례가 부각된 가장 중요한 이유는 이 두 나라의 노동시장과 경제 성과일 것이다. 가장 부각된 것은 덴마크와 네덜란드의 낮은 실업률이다. 덴마크, 네덜란드 모두 1990년대 후반부터 지금까지 유럽연합 평균 실업률이 10%에 달할 때 그 절반 수준으로 실업률을 낮게 유지시켰으며 2007년도 현재 실업률이 4% 미만으로 오히려 인력난을 경험하고 있다.

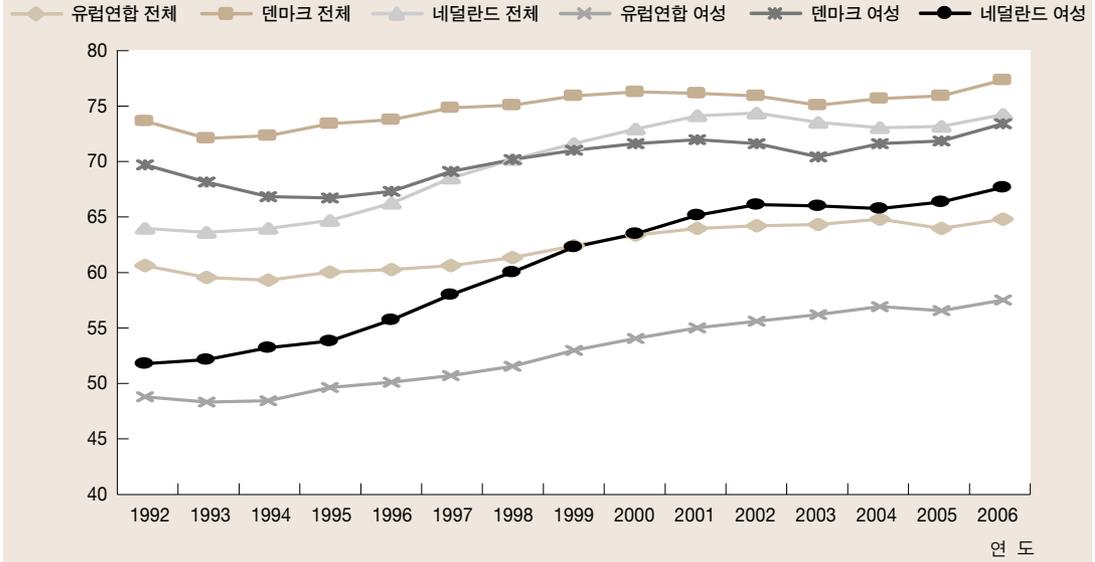
이와 함께 덴마크와 네덜란드는 모두 고용률이 높은 대표적인 국가들이며, 덴마크는 특히 높은 여성 고용률을 보이는데 이는 최근에 나타나는 결과이기보다는 역사적으로 존재하였던 현상이다. 반면에 네덜란드의 경우 여성 고용률이 1980년대 이후로 급증한 경우인데, 1990년대 초반만 해도 50%에 달한 여성 고용률은 현재 근 70%에 이를 정도로 급상승하였다. 이는 특히 1990년대 초반 비슷한 50% 수준이었지만 아직 58% 가량인 유럽연합의 여성 고용률의 성장과 비교해 보았을 때 상당한 성과로 평가할 수 있겠다. 네덜란드는 특히 여성뿐만 아니라, 고령노동자 등의 노동시장 참



자료 : EUROSTAT.

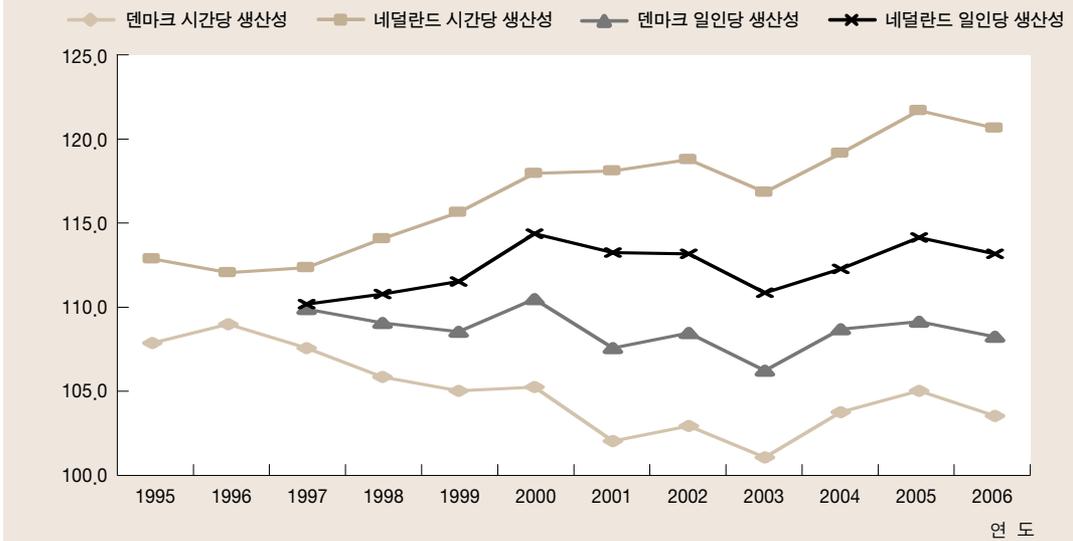
[그림 8] 유럽연합, 덴마크, 네덜란드의 고용률 추이

(단위 : %)



자료 : EUROSTAT.

[그림 9] 덴마크, 네덜란드의 생산성 추이



자료 : EUROSTAT.

참조 : 시간당 생산성 EU15=100, 일인당 생산성 EU25=100.

여의 증가로 인하여 1990년대 이후 상당한 고용률의 증가를 보였다.

덴마크와 네덜란드는 생산성 차원에서 살펴보았을 때에도 유럽 평균과 비교해 보았을 때 높은 수준이다. 네덜란드의 경우 특히 시간당 생산성이 높게 나타나는데 (유럽연합 15개국 평균보다 약 20% 높음), 이로 인하여 1인당 주당 노동시간이 낮은데에도 불과하고 네덜란드의 1인당 생산성은 유럽 25개국 평균보다 약 15% 높은 것으로 나타난다. 덴마크의 경우 네덜란드만큼은 아니지만 유럽 평균보다 높은 생산성을 보인다(1인당 생산성이 유럽연합 25개국 평균보다 약 10% 높음). 덴마크가 네덜란드만큼 높은 생산성을 보이지 않은 이유 중 하나는 바로 높은 고용률 때문이다. 즉 높은 고용률은 생산성이 떨어지는 노동자들 역시 노동시장에 고용되어 있다는 것을 의미하며, 국가 평균 생산성이 떨어지게 되기 마련이다.

■ 유연안정성 모델의 도입 가능성

그렇다면 이와 같이 유연안정성 모델이 다른 국가들에게도 도입가능한가, 그리고 만약 가능하면 어떠한 모델이 도입가능한 것인가? 이제 도입될 유연안정성 정책들은 당연히 의도적인 정책들로 유연성과 안정성을 동시에 도달하는 방식으로 사용될 것이라는 점이다. 이와 같은 의도적인 유연안정성 정책이 이루어지기 위해서는 기본적인 사회적인 인프라가 필요한데, 이는 크게 두 가지로 볼 수 있겠다. 첫째, 유연화에 의해서 나타날 수 있는 불안정성에 대응하기 위해 사회적인 안전망을 구축해야 한다. 우리 나라를 포함한 사회안전망이 유연안정성을 시행한 북부 유럽국가들에 비교하여 턱 없이 낮은 많은 국가들이 유연안정성 모델을 손쉽게 실행하기 어려운 중요한 이유 중 하나가 바로 이와 같은 사회적 안전망의 미비이다. 사회안전망 구축이 보다 어려운 이유는 이에 따른 비용이 높기 때문이기도 하다. 노동시장의 유연성 증가를 고용주들이 해고를 수월하게 하거나 임시직 사용을 보다 원활하게 하는 방식으로 선택한다면 비록 노조의 반대가 있을지라도, 제도와 노동법 개혁을 통해서 손쉽게 달성할 수 있으며, 빈곤 등의 사회적 비용이 나타날 수 있지만 단기 재정에는 크게 영향을 미치지 않을 수 있다. 그러나, 이로 인한 실업의 위험이 높아진 실업자들의 소득보장대체율을 높이고, 실업자들의 교육훈련을 증가하며, 비정규직 노동자들의 사회보장제도 편입, 동일 임금, 훈련 제공 등의 변화를 함께 도입시킨다면 이런 제도들이 존재하지 않는 국가들에게는 높은 비용을 요구하게 된다.

이에 대한 대안책은 노동시장의 유연화를 보다 노동자와 사용자 양쪽 모두 혜택이 돌아갈 수 있는 방식으로 개발하는 것이다. 노동시간을 보다 적절히 유연하게 사용하는 방식이 이에 해당된다. 다른 또 하나의 대안으로는 노사가 합의하에 사용자들이 원하는 유연화를 제공하는 대신에 이에 따른 불안정성에서 나타나는 비용을 (실업시 소득보장을 받지 못하는) 노동자 개인 내지 (높은 사회보장지출로 인해) 국가가 일방적으로 지불하는 것이 아닌 가장 큰 이득을 보는 집단인 사용자들이 직접 지불하는 방식이 있다. 이 후자의 경우가 바로 프랑스의 최근 유연안정성 모델 방식이라고 볼 수 있다 (국제노동브리프, 2008년 2월호 참조).

이와 함께 유연안정성 모델을 도입시키기 위한 기본적인 전제조건으로 필요한 것은 노사 합의를 통한 문제 해결의 욕구이다. 즉 어떠한 모델인가에 상관없이 유연안정성은 노사 사이에 합의를 통한 일정한 교환을 그 기본으로 두고 있는데, 이때 양쪽 모두 협의를 통해 문제를 해결하려는 의지와 서로에 대한 신뢰가 없으면 유연안정성은 달성할 수 없다. 유연안정성은 기본적으로 노사 주도 내지 최소한 합의에 의해서 이루어져야 하며 이 역할을 국가가 대신할 수 없다. 정부의 역할은 두 집단이 합의할 수 있는 중립적인 자리를 만드는 중개자 역할과 노사 합의에서 나오는 정책 결과의 적절하게 실행하는 역할을 맡는 것이다. 국가가 일방적으로 유연안정성 정책을 노사에게 전달하는 방식은 실패하기 쉽다.

이 부분 역시 우리나라의 노사관계의 실태를 비추어볼 때 유연안정성을 도입하기 이전에 해결해야 할 큰 관문이다. 즉 유연안정성 모델은 특정한 정책 도입만을 의미하는 것이 아니라, 문제 해결의 접근 방식³⁾이며 만약 그 정책 내용만을 도입시키려고 한다면 이의 성공적인 개혁을 이루기 어려울 것이다⁴⁾. **KLI**

3) 여기서 접근방법이란 ① 노사의 합의를 통한 정책 형성, ② 유연안정성을 포함한 노동시장, 경제 그리고 사회보장을 통합적으로 바라보는 접근 등을 포함한다.

4) 이는 이미 유럽연합위원회(European Comission)의 유연안정성 모델에서 찾아볼 수 있는데, 유럽연합위원회는 유연안정성은 일정한 정책 구조를 이야기하는 것이 아니며, 각 회원 국가들이 스스로 적합한 개별적인 모델을 구축해야 한다는 것을 강조하였다.