

# 노동시장 이중구조와 유럽의 복지국가

장지연 (한국노동연구원 국제협력실장)

전 세계적으로 노동시장에서 저임금 일자리, 불안정 일자리, 비정규 일자리가 증가하는 가운데, 사회보험의 제도 변화가 맞물리면서 소득보장의 사각지대가 확대되는 현상이 나타나고 있다. 노동시장에서 고용의 불안정성과 저임금 일자리의 확대를 초래한 배경 요인으로는 탈산업화와 경제의 글로벌화가 일차적으로 거론된다. 서비스업종의 확대는 전통적으로 규제의 영향이 미치지 어렵고 조직화가 덜 되어 있는 부문의 확대를 의미하며, 고용의 여성화와 긴밀한 연관성을 갖는다. 글로벌화는 국민국가의 정책 결정에 있어서 자율성이 제약되는 환경을 만들었으며, 임금수준이 좀 더 낮은 국가로부터의 노동이동은 저숙련 노동자의 일자리 안정성과 임금수준에 압력으로 작용하게 되었다.

이러한 환경 변화와 구조적 압력이 정책 변화나 노동시장에서의 결과 변화로 곧바로 이어지는 것은 아니다. '정치'라는 과정을 거쳐 사회적 보호를 규율하는 정책과 노동시장을 규율하는 정책에 영향을 미치게 된다. 행위자들, 특히 개별 국가의 정부는 이러한 환경 변화에 어떤 방식으로 대응할지 결정해야 한다. 흔히 자유화(liberalization)의 길을 걸은 것으로 생각해 왔다. 즉, 노동시장과 사회정책 전반에서 규제를 풀고 민영화를 확대하며 경쟁을 강화하는 방식으로 대응하였다고 보는 것이다(Streeck, 2009). 이런 시각에서 보면, 노동시장의 모든 행위자들이 이전보다 더 커다란 시장의 위험(market risk)에 노출되는 결과를 예측하게 되는 것이 자연스럽다.

그러나 Emmenegger et al.(2012 발간 예정, 제1장)은 조금 다른 주장을 펼치고 있는데, 유럽에서 탈산업화와 글로벌화라는 외부의 도전에 대응하는 정치적 전략은 대체적으로 노동시장과 사회보장의 양 측면에서 이중화(dualization)를 초래하는 결과로 나타나고 있다고 보는 것이다.

대륙유럽국가에서 저임금 비정규직 일자리가 증가하는 기제는 다음과 같이 다섯 가지로 나타났다. : ① 기간의 정함이 없는 계약으로부터의 이탈(프랑스와 네덜란드) ② 전일제 근로로부터의 이탈(네덜란드, 오스트리아, 독일) ③ 임금근로 일자리로부터 불안정한 자영자 형태로의 변형(벨기에, 프랑스) ④ 저숙련자를 노동시장으로 끌어들이기 위해 임금 낮추기 방법을 이용(오스트리아, 독일) ⑤ 정부의 보조금 지원을 일자리 임금하락 기제로 활용(벨기에, 프랑스).

사회의 이중구조화는 노동시장의 이중구조화에서 출발한다. 이중구조의 하층부에 있는 노동자 또는 아웃사이더로 분류되는 사람은 비정규직과(장기)실업자다. 물론 비정규직과 장기실업자는 예전부터 존재해 왔지만, 최근 20~30년 사이에 '이중구조화'로 불릴 수 있는 다음과 같은 특징들이 나타나게 되었다. 첫째는 이들이 차지하는 비중이 크게 증가했다는 점이다. 시간제와 기간제를 합쳐서 OECD 국가의 비정규직은 10% 수준에서 25~35% 수준까지 증가하였다. 둘째, 이전에는 청년이나 여성의 경우 가족의 보호 범위에 있었기 때문에 정치 영역에서 문제로 불거지지 않았으나, 최근에는 이들의 문제가 가시화되었다. 셋째, 비정규직의 증가가 단순히 경제성장의 둔화와 같은 경제적인 문제에 기인하는 것이 아니라, 비정규직 계약을 조장하는 정치적·정책적 선택에 의해서 초래되었기 때문에 더욱 관심의 초점이 되지 않을 수 없다. 여기서 세 번째 특징이 가장 중요한데, 노동시장의 이중구조화를 뒷받침하기 위해서 노동시장정책과 사회적 보호 제도들의 변화가 동반되고 있으며, 이로 인하여 이중구조는 재생산 메커니즘을 갖추게 되었다는 사실을 강조하면서, 이중구조가 제도화되고 있다는 주장이 있다(Palier & Thelen, 2011).

비스마르크식 소득보장제도를 운영해 온 대륙유럽국가들은 기간의 정함이 없는 전일제 고용계약과 기여에 기초한 사회보험을 양대 축으로 하는 사회모형을 발전시켜 왔다. 그러나 1980년대 이후 저임금 비정규직 일자리의 증가를 허용해 오면서, 이들을 사회보험체계로부터 배제하고 조세에 기반한 사회부조나 보조금 제도로 지원하는 사회보장체계의 이중구조화가 진행

되었다. 사회보험은 이전 소득수준을 보장하는 제도인 데 비해서, 취약근로계층에 제공되는 사회적 보호는 빈곤방지정책이기 때문에 이들은 더 이상 하나의 원리로 통합된 사회적 보호를 받는 것이 아니게 된 것이다.

대륙유럽국가들이 명시적으로 기존 제도를 고치거나 새로운 제도를 도입함으로써 노동시장과 사회보장체계의 이중구조화를 형성해 가고 있는 현상을 ‘이중구조의 제도화 (Institutionalization of Dualism)’로 개념화할 수 있다. 한편, 우리나라의 경우는 사회보험을 제도적으로 도입만 해 놓고 실질적으로 적용하는 노력을 하지 않음으로써, 결과적으로는 소득보장의 이중구조(사각지대)를 강화하고 있는 것으로 볼 수 있는데, 이것은 ‘이중구조의 암묵적 제도화’로 이해될 수 있을 것이다. 사회보험이 모든 노동자를 포괄해야 한다는 당위성, 그리고 통합적이고 일관된 원리를 가지고 소득보장체계가 운영될 필요성은 재론의 여지가 없다. **KLI**