

연구 08-21

한국 노동시장의 유연안정성 현황 및 과제

박성준·변양규·정현용

한국 노동시장의 유연안정성 현황 및 과제

1 판1쇄 인쇄/2008년 12월 22일
1 판1쇄 발행/2008년 12월 26일

발행처/한국경제연구원
발행인/김종석
편집인/김종석

등록번호/제318-1982-000003호
(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1
<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2008

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

발간사

1987년 민주화의 물결 속에 노동운동이 활성화된 지 올해로 20여 년이 되었다. 그동안 노사관계 및 노동시장을 둘러싼 경제환경은 세계화, 지식정보화 및 고령화 등으로 크게 변화하였다. 따라서 글로벌 무한경쟁 속에서 우리 경제가 경쟁력을 갖기 위해서는 기업하기 좋은 환경이 무엇보다 중요하다. 기업하기 좋은 환경을 만들기 위해서는 기업활동을 규제하는 각종 법·제도를 개혁해야 하겠지만 노동부문에서는 노사관계가 안정되고 또한 노동시장의 유연안정성(flexicurity)이 확립되어야 한다. 그러나 노동시장 유연안정화의 중요성은 인식하면서도 유연안정성을 추구하기 위한 구체적인 방안은 고사하고 우리나라의 유연안정성이 어느 정도인지조차 파악하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 흔히 노동시장의 유연안정화에 성공한 나라로 네덜란드와 덴마크를 들고 있으면서도 이들이 어떠한 방식으로 성공하였는지에 대해 피상적으로만 이해하고 있는 수준에 머물러 있다.

따라서 우리나라 노동시장의 유연성과 안정성이 과연 어떻게 변하여 왔으며 또한 현재 어떤 수준에 있는지 파악하고 다른 국가들과 비교해 볼 필요가 절실하다. 동시에 성공적으로 노동시장 개혁을 이루어 낸 네덜란드와 덴마크의 사례를 심도 있게 분석할 필요가 있다. 특히 이들 국가들이 어떤 배경에서 어떠한 방식을 통해 성공적으로 노동시장의 유연안정화를 달성하였는지를 살펴보는 것이 중요하다. 우리나라의 경우에는 그간 노동시장의 유연성과 안정성을 제고하기 위해 어떠한 정책적 노력이 이루어졌으

며 또한 노동시장의 유연안정화에 어떠한 요인들이 영향을 미쳤는지를 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 이러한 목적을 가지고 시작하였으며 연구결과 우리나라는 지난 10년간 고용의 안정성은 OECD 국가들에 비해 상당히 떨어진 상태에서 정체된 반면 유연성은 계속 악화하고 있음을 발견하였다. 그리고 이러한 현상은 대립적인 노사관계 및 정부의 적극적인 노동시장에 대한 미흡한 투자에서 기인함을 알 수 있었다.

본 연구를 수행한 본원의 박성준 선임연구위원, 변양규 연구위원, 그리고 정현용 초빙연구위원께 심심한 감사를 드린다.

끝으로 본 연구의 내용은 필자들의 개인적 견해이며 본원의 공식적 견해와 무관함을 밝힌다.

2008년 12월
한국경제연구원
원장 김종석

차례

요 약 / 13

제1장 총론 - 박성준 / 23

- I. 경제환경의 변화와 유연안정성의 대두 / 25
- II. 유연안정성(flexicurity)의 개념 / 28
- III. 연구의 구성과 내용 / 31
 1. 유연안정성의 측정 및 국제비교 / 31
 2. 선진국 노동시장의 유연안정성 모델과 시사점 / 32
 3. 경제위기 이후 한국 노동시장의 변화 / 33
- IV. 결론과 시사점 / 35
 1. 유연안정성의 측정 및 국제비교 / 35
 2. 선진국 노동시장의 유연안정성 모델과 시사점 / 36
 3. 경제위기 이후 한국 노동시장의 변화 / 38

제2장 유연안정성의 측정 및 국제비교 - 변양규 / 39

- I. 서론 / 41
- II. 유연안정성의 개념과 측정 / 44
 1. 유연안정성의 개념 / 44
 2. 노동시장의 유연성 및 안정성 측정에 관한 연구 / 47
- III. 유연안정성의 구성요소 및 측정방법 / 53
 1. 유연안정성의 구성요소와 분석의 대상 / 53
 2. 유연안정성 측정방법에 관한 제안 / 57

IV. 유연안정성의 국제비교 / 60

1. 유연성 구성요소의 비교 / 60
2. 안정성 구성요소의 비교 / 68
3. 유연안정성의 측정 / 73
4. 유연안정성의 국제비교 / 76
5. 시사점 / 83

<참고문헌> / 86

제3장 선진국 노동시장의 유연안정성 정책과 시사점 - 정현용

/ 91

I. 서론 / 93

1. 연구의 목적 / 93
2. 연구 대상 및 범위 / 94

II. 유연안정성의 개념과 정책의 분석기준 / 97

1. 유연안정성 논의의 등장 배경 / 97
2. 유연안정성의 개념 / 98
3. 유연안정성 정책의 분석기준 / 100

III. 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책 / 102

1. 정책선택의 배경 / 102
2. 유연안정성 정책의 내용 / 115
3. 유연안정성 정책의 성과 / 134

IV. 유연안정성 선진국 모델의 시사점 / 148

<참고문헌> / 152

제4장 경제위기 이후 한국 노동시장의 변화 - 박성준 / 159

I. 한국 노동시장 유연성의 변화 추이 / 161

1. 경제위기 직후 1998년 상황 / 161
2. 김대중 정권(1998~2003년) 상황 / 162
3. 노무현 정권(2003~2005년) 상황 / 166

II. 노사관계(노조)가 노동유연성에 미치는 영향 / 171

1. 기본통계 / 171
2. 기술적 분석 / 174
3. 실증분석 / 175

III. 결 론 / 180

<참고문헌> / 181

Abstract / 184

표 차례

- <표 1-1> 유연성과 안정성의 유형별 개념 / 30
- <표 2-1> Wilthagen의 유연안정성 Matrix / 54
- <표 2-2> 노동시장의 제도적 요인과 고용률(OECD 21개국,
1991~2005년) / 62
- <표 2-3> 주성분과 개별 변수 간의 상관관계 / 76

- <표 3-1> OECD 회원국의 노동시장 개혁강도 지표 비교(1993 ~
2003년) / 95
- <표 3-2> 근로형태에 따른 일자리 수의 증가 / 113
- <표 3-3> 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책선택 배경 비교 / 115
- <표 3-4> 덴마크 기업의 유연화 수단 활용률의 변화 / 120
- <표 3-5> 직업훈련체계의 유형 / 121
- <표 3-6> 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책 비교 / 133
- <표 3-7> 덴마크와 네덜란드의 정규직·임시직 고용보호법제(EPL)
의 경직성 / 136
- <표 3-8> 전체 해당 근로자 중 임시직 근로자의 비율 / 137
- <표 3-9> 비자발적 임시직 고용의 비율 / 138
- <표 3-10> 연령대별 전체 실업 중 장기실업이 차지하는 비율 / 139
- <표 3-11> 비자발적 단시간 근로의 비율 / 143
- <표 3-12> 25~55세 근로자의 1년 후 근로지위 이동가능성 / 147
- <표 3-13> 유연안정성 정책의 성공요건 / 151

- <표 4-1> 변수의 정의 및 기초통계 / 173
- <표 4-2> 노조 유무와 각 변수에 대한 기초통계 / 174
- <표 4-3> 노조 유무와 조직유연성 유형 간 관계 / 177
- <표 4-4> 양 노층의 노동운동과 조직 차이 / 178
- <표 4-5> 상급단체와 기업유연성 간의 관계 / 179

그림 차례

- <그림 2-1> 고용보호법제(EPL)의 비교(2003년) / 61
- <그림 2-2> EPL 지수와 평균고용률(1991~2005년) / 61
- <그림 2-3> 고용보호 수준과 파트타임 비중(2003년) / 63
- <그림 2-4> 파트타임 비중의 국제비교(2003년) / 64
- <그림 2-5> 고용보호 수준과 장기실업률 및 평균근속연수(2003년) / 66
- <그림 2-6> 장기실업률 및 평균근속연수의 국제비교(2003년) / 67
- <그림 2-7> 실업보험 소득보장률의 국제비교(2003년) / 69
- <그림 2-8> 고용보호 수준과 실업보험 소득보장률(2003년) / 71
- <그림 2-9> 고용보호 수준과 적극적 노동시장정책(2003년) / 72
- <그림 2-10> 노동시장정책 규모의 국제비교(2003년) / 73
- <그림 2-11> 유연안정성 국제비교(1998년) / 77
- <그림 2-12> 유연안정성 국제비교(2003년, 2005년) / 79
- <그림 2-13> 유연안정성 제고 국가(1998년~2005년) / 82
- <그림 2-14> 유연안정성 변화의 국제비교 / 82

- <그림 3-1> 전체 근로자 중 비정규 근로자의 비율 / 103
- <그림 3-2> 덴마크 실업률 추이(1948~1902년) 및 평균 재직연수 / 106
- <그림 3-3> 덴마크의 재정적자 추이(1970~1994년) / 108
- <그림 3-4> 네덜란드와 OECD 국가의 정규직·임시직 고용보호 법제 / 109
- <그림 3-5> 주요 OECD 국가의 총소득대체율 변화 / 111
- <그림 3-6> 덴마크 사회보장 시스템의 변화(수급자격 및 활성화 기

간)/117

- <그림 3-7> 유럽국가들의 일자리순환제도 시행실적/119
- <그림 3-8> 덴마크 유연안정성 정책의 변화/123
- <그림 3-9> 네덜란드 유연안정성 정책의 변화/133
- <그림 3-10> 근로시간의 경직성 비교/140
- <그림 3-11> 근로조건 및 일과 가정의 조화에 대한 만족도/141
- <그림 3-12> 단시간 근로자 중 일하는 빈곤율/143
- <그림 3-13> 근로자의 작업추진 자율성의 국가별 비교/145
- <그림 3-14> 작업 속도 및 강도의 국가별 비교/146

- <그림 4-1> 1998년 유연안정성 국제비교/162
- <그림 4-2> 김대중 정권에서의 노동유연성 수준/163
- <그림 4-3> 김대중 정권에서의 고용안정성 수준/164
- <그림 4-4> 2003년 유연안정성의 국제비교/166
- <그림 4-5> 노무현 정부의 노동유연성 수준/167
- <그림 4-6> 노무현 정부의 고용안정성 수준/168
- <그림 4-7> OECD 국가들의 유연안정성의 변화 추이/170

I. 총론

1987년 민주화의 물결 속에 노동운동이 활성화된 지 올해로 20여 년이 되었다. 그동안 노사관계 및 노동시장을 둘러싼 경제환경은 세계화, 지식정보화 및 고령화 등으로 크게 변하였다. 따라서 글로벌 무한경쟁 속에서 우리 경제가 경쟁력을 갖기 위해서는 기업하기 좋은 환경이 무엇보다 중요하다. 기업하기 좋은 환경을 만들기 위해서는 기업활동을 규제하는 각종 법·제도를 개혁해야 하겠지만 노동부문에서는 노사관계가 안정되고 또한 노동시장의 유연안정성(flexicurity)이 확립되어야 한다. 그러나 노동시장 유연안정화의 중요성은 인식하면서도 유연안정성을 추구하기 위한 구체적인 방안은 고사하고 우리나라의 유연안정성이 어느 정도인지조차 파악하지 못하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 흔히 노동시장의 유연안정화에 성공한 나라로 네덜란드와 덴마크를 들고 있으면서도 이들이 어떠한 방식으로 성공하였는지에 대해 피상적으로만 이해하고 있는 수준에 머물러 있다.

따라서 우선 노동시장의 유연안정성을 측정하는 방법에 대한 연구를 바탕으로 OECD 국가들의 유연안정성을 측정·비교하고 우리나라 노동시장의 유연안정성 수준과 변화를 측정할 필요가 있다. 동시에 성공적으로 노동시장 개혁을 이루어 낸 네덜란드와 덴마크의 사례를 심도 있게 분석하고 특히 이들 국가들이 어떤 배경에서 어떠한 방식을 통해 성공적으로 노동시장의 유연안정화

를 달성하였는지 살펴볼 필요가 있다. 또한 우리나라의 경우에는 그간 노동시장의 유연성과 안정성을 제고하기 위해 어떠한 정책적 노력이 이루어졌으며 또한 노동시장의 유연안정화에 어떠한 요인들이 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것 역시 중요한 과제이다. 이런 필요성에 근거하여 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 노동시장의 유연안정성을 측정하는 방법을 이용하여 우리나라 및 OECD 국가들의 유연안정성 수준을 파악하고 비교하는 작업을 한다. 다음으로 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책의 실시 배경, 특징 및 성과에 대한 연구를 제시하고 마지막으로 우리나라 유연안정성의 변화과정에 대한 연구를 바탕으로 기업의 유연성을 결정짓는 요인을 파악하고 유연안정성 정책에 대한 시사점을 얻고자 한다.

II. 유연안정성의 측정 및 국제비교

OECD 국가 중 22개국을 중심으로 1998년, 2003년 및 2005년 각국 노동시장의 유연성 및 안정성을 측정하고 국제비교를 시도하였다. 본 연구는 노동시장의 유연성과 안정성을 나타내는 개별 변수들의 수준이 국가별로 상당한 차이를 보이고 있음을 확인하고 특정 개별 변수만을 이용한 분석에는 한계가 있을 수 있음을 지적하였다. 또한 개별 변수들이 나타내는 공통적인 추세를 파악하는 것이 중요하다는 인식하에 주성분분석(principal component analysis)을 이용하여 각국 노동시장의 유연성 및 안정성의 수준을 비교하였으며 또한 각국이 지난 10년간 보여 준 변화에 대해서도 검토하였다.

비교대상 22개국의 유연성과 안정성을 비교한 결과, 상대적으로

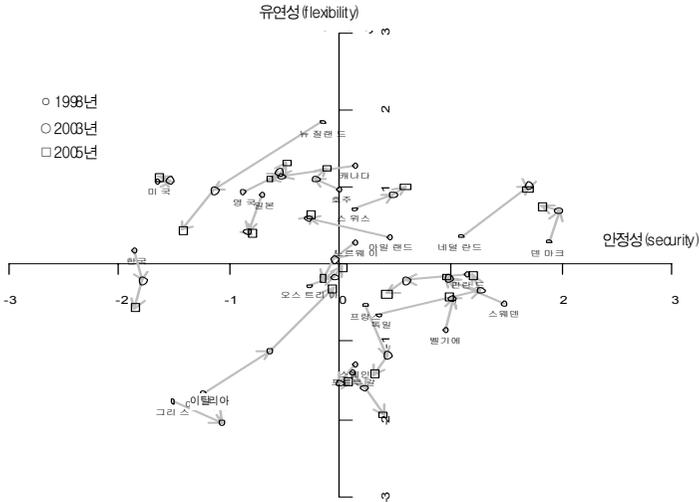
로 높은 유연성을 유지하면서 안정성이 낮은 앵글로색슨형, 여기에 비해 낮은 유연성과 높은 안정성을 보인 유럽대륙형, 유연성 및 안정성에서 모두 낮은 수준을 보이고 있는 남유럽형, 그리고 유럽대륙형과 유사한 유연성을 보이지만 상대적으로 높은 안정성을 나타내는 북유럽형이 있는 것으로 파악되었다.

1998년 우리나라는 외환위기 극복을 위해 노동 관련 법·제도를 개정하여 노동시장의 유연성을 제고하였고, 그 결과 1998년 우리나라 노동시장의 유연성은 비교대상의 평균 수준을 나타냈다. 그러나 직업안정성(job security) 수준에 비해 근로자의 고용안정성(employment security) 및 소득안정성(income security)을 제고하여 고용가능성(employability)을 높여주는 적극적 노동시장정책의 시행이 미흡했던 까닭에 노동시장의 전반적인 안정성은 낮은 것으로 나타났다.

한편 지난 1998년 이후 비교대상국 노동시장의 유연성 및 안정성의 변화를 살펴본 결과, 정책적 결합에 따라 노동시장의 유연성과 안정성이 상호 보완적일 수 있다는 인식에 기초한 유연안정성 정책이 네덜란드, 덴마크, 이탈리아를 포함한 일부 국가에서 성공적으로 시행되었음을 확인하였다(<그림 1> 참조). 1998년에서 2005년 사이 우리나라는 노동시장의 유연성을 희생하면서 안정성을 향상시키는 방향의 정책적 결합을 시도하였지만 안정성의 개선은 이루어지지 않은 채 유연성만 하락하는 결과를 보여 주었다. 특히 2003년에서 2005년 사이에는 유연성과 안정성이 동시에 하락하기도 하였다. 따라서 지난 1998년에서 2005년 사이 우리나라 노동시장정책의 방향에 대한 심각한 재고가 필요한 것으로 판단된다. 또한 노동시장의 유연성 및 안정성을 동시에 제고할 수 있는 정책적 결합이 왜 불가능하였는가에 대해 심도 있는 연구가 필요하다. 이런 의미에서 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 제고시킨

일부 국가들의 사례를 살펴보고 유연성과 안정성을 동시에 제고할 수 있는 정책적 결합은 과연 어떤 것이며 우리나라도 유연안정성 정책의 시행이 가능한 것인지 또는 바람직한 것인지에 대해 깊이 연구해야 할 것으로 보인다.

<그림 1> 유연안정성 변화의 국제비교



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>) 자료를 이용한 변양규의 계산 결과.

III. 선진국 노동시장의 유연안정성 모델과 시사점

덴마크는 현실 노동시장에서 유연성과 안정성을 조화롭게 구현하고 있는 가장 대표적인 국가로 평가되고 있으며, 네덜란드는 유연안정성(flexicurity)의 개념을 최초로 도입하고 유연안정성법을 비롯한 다양한 법·제도를 통해 양자 간의 조화를 시도해 온 선도 국가로 평가되고 있다. 두 나라는 유연안정성을 노동시장정책의

목표로 추구했다는 점에서는 같지만 실제 정책적 결합에 있어서는 상당한 차이를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 두 나라 모두 근로자의 고용가능성 향상에 정책의 목표를 두고 직업훈련을 강화해 나갔다는 점에서는 공통적이다. 본 연구는 두 나라가 유연성과 안정성의 조화를 위해 어떠한 노동정책을, 왜 선택하게 되었고, 그를 통해 어떤 성과를 얻었는지를 분석하고 시사점을 모색하였다(<표 1> 참조).

덴마크의 유연안정성 정책은 안정성의 차원에서는 소득보장의 수준을 낮추어 실업자가 노동시장에 적극적으로 참여하도록 유도하면서 재직근로자가 노동시장에서 이탈하지 않도록 이들의 고용가능성을 향상시키는 것이었으며, 유연성의 차원에서는 채용과 해고를 더욱 자유롭게 하고 일자리순환 등을 통해 기업의 기능적 유연성을 높이는 것이었다. 그리고 양자는 직업훈련의 효과적 운영을 연결고리로 하여 성공적으로 결합될 수 있었다.

정규직·비정규직 노동시장으로 분절이 심화되어 가고 있던 네덜란드는 비정규직을 정규직으로 가기 위한 징검다리쯤이 아닌 사용자와 근로자가 스스로의 필요에 의해 선택한 독립적인 일자리로 보는 유연안정성 정책을 추진했다. 이를 위하여 비정규직 근로자의 안정성을 보장해 주는 동시에 최대한의 유연한 활용도 보장해 주었다. 계약, 파견 및 단시간 근로자의 사용규제가 폐지되는 대신 이들의 권리와 균등한 처우도 제도적으로 보장해 주었다. 특히 높아져 가는 여성들의 사회참여에 따라 일과 가정의 부조화가 발생하지 않도록 법제적 뒷받침이 이루어졌다.

두 나라의 사례는 유연성과 안정성의 균형과 조화를 위한 관건은 노동시장에서 유연성과 안정성 간의 선순환을 가능하게 하는 연결고리를 찾아낼 수 있느냐에 달려 있다는 점과, 우리나라에 적합한 유연안정성 모델이 어떤 것이든 외부 수량적 유연성과 고용

<표 1> 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책 비교

구분	덴마크	네덜란드																																																		
정책환경 및 정책목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동질적 노동시장 ○ 실업과 사회보장의 악순환 해소 ○ 근로자의 근로의욕 고취 ○ 고용가능성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분절적 노동시장 ○ 정규직에 대한 유연성 향상 ○ 비정규직 근로의 안정성 향상 ○ (장기)실업의 해소 																																																		
정책결합의 특징	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>직장</th> <th>고용</th> <th>소득</th> <th>결합</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>외부 수량</td> <td></td> <td>+</td> <td>+</td> <td></td> </tr> <tr> <td>내부 수량</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>기능</td> <td></td> <td>+</td> <td>+</td> <td></td> </tr> <tr> <td>임금</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	구분	직장	고용	소득	결합	외부 수량		+	+		내부 수량					기능		+	+		임금					<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>직장</th> <th>고용</th> <th>소득</th> <th>결합</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>외부 수량</td> <td></td> <td>+</td> <td></td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>내부 수량</td> <td></td> <td>+</td> <td></td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>기능</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>임금</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	구분	직장	고용	소득	결합	외부 수량		+		+	내부 수량		+		+	기능					임금				
구분	직장	고용	소득	결합																																																
외부 수량		+	+																																																	
내부 수량																																																				
기능		+	+																																																	
임금																																																				
구분	직장	고용	소득	결합																																																
외부 수량		+		+																																																
내부 수량		+		+																																																
기능																																																				
임금																																																				
정책내용	유연화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외부 수량적 유연성 유지 <ul style="list-style-type: none"> - 정규직 고용보호 유지 - 임시직 규제 일부 완화 ○ 기능적 유연성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 일자리순환(job rotation) - 직업훈련 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외부 수량적 유연성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 유연안정성법(1999) <ul style="list-style-type: none"> · 정규직 해고제한 완화 · 임시직 규제 대폭 완화 ○ 내부 수량적 유연성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 맞춤형 고용조건 합의(STAR) 																																																	
	안정화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득안정성 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 근로복지연계(Workfare) - 실업급여 수급기간 단축 - 실업급여 수급자격 개선 ○ 고용안정성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 직업훈련강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결합안정성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 근로시간 조정법(2000) - 근로시간 동등대우법(1999) - 일과 배려법(2001) - 생애휴가제도 ○ 고용안정성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 유연안정성법(1999) 																																																	
	고용가능성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가주도의 맞춤형 직업훈련 ○ 훈련비용은 주로 정부부담 ○ 사회적 파트너 참여 법제화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장 주도의 직업훈련 ○ 노사기금에 의한 훈련비용 지원 																																																	
유연성과 안정성의 변화	<p>외부 수량적 유연성, 소득 안정성 → 기능적 유연성, 고용 안정성</p>	<p>외부 수량적 유연성, 소득 안정성 → 내부 수량적 유연성, 고용 안정성</p>																																																		

의 안정성이 유연안정성 정책의 출발점과 목표점이 된다는 것을 시사해 준다. 이는 고용이 불안할 때 다른 유형의 유연성과 안정성은 그 의미가 반감되어 버리기 때문이며, 고용의 안정성을 위해서는 무엇보다 채용과 해고가 자유롭고 활발하게 이루어져야 하기 때문이다. 유연성과 안정성의 조화가 필요하다는 인식은 점차 높아져 가고 있으나 양자를 어떻게 결합할 것인가에 대한 노하우가 부족한 우리나라의 경우 이들의 사례는 앞으로의 노동정책에 좋은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

IV. 경제위기 이후 한국 노동시장의 변화

1998년 경제위기 직후부터 2005년까지 우리 노동시장의 유연안정성의 변화 및 노조가 기업의 구조조정(유연화)에 미치는 영향을 살펴보았다. 경제위기 직후 경제의 구조조정과 노동시장 유연화를 위해 정리해고제의 즉시 도입과 도입범위 확대, 근로자파견제도의 합법화 등 노동관계법 개정이 이루어졌다. 그러나 미처 사회안전망이 갖추어지지 않아 고용의 안정성은 매우 낮은 수준에 머물러 있었다.

2003년까지 정부는 나름대로 사회안전망을 확충하여 고용안정성을 높이고자 노력하였다. 반면 노동운동은 오히려 파업 등 물리력의 사용과 더불어 노사정위원회 탈퇴 및 시위 등 과도하게 정치화되는 가운데 실제 산업현장에서는 고용안정을 외치는 노조와 기업 간에 사사건건이 충돌하는 등 대립적 노사관계가 지속되면서 노동시장의 유연성은 오히려 악화되었다. 그러한 대립적 노사관계는 2005년에도 지속되면서 비정규직의 고용 불안마저 야기함으로써 고용안정성은 오히려 후퇴하였고 유연성은 여전히 하락하

는 양상을 보였다.

실증분석 결과에 의하면 우리나라 노동시장 유연안정화의 걸림 돌은 대립적인 노사관계라고 볼 수 있다(<표 2> 참조). 특히 민주노총 소속의 노조로 인해 기업들이 구조조정에 어려움을 겪는 것으로 나타나고 있다. 따라서 대립적 노사관계를 종식시키고 상생적 노사관계를 구축하는 것이 무엇보다도 가장 시급한 문제이다. 이를 위해 먼저 법과 원칙을 노사 모두 준수해야 한다. 그리고 현재 13년째 미루고 있는 복수노조의 허용과 교섭창구의 단일화 및 노조 전임자 임금지급금지 문제를 조속히 매듭지어야 한다. 이는 복수노조를 허용하고 노조 전임자 임금을 조합원이 지급하게 되면 자연 노조들은 조합원 확보를 위해 경쟁적으로 종업원 권익신장을 위한 서비스로 눈을 돌리게 되기 때문이다. 또한 그동안의 대립적 노사관계는 고용을 둘러싼 문제이기 때문에 기업은 단지 고용의 수량적(numerical) 유연화 외에 임금(wage)의 유연화 및 기능적(functional) 유연화를 통해 노사관계의 갈등을 최소화해야 한다. 다른 한편 일자리 창출은 기업의 투자에 의해 이루어진다. 따라서 정부는 기업하기 좋은 환경을 조성하는 한편 적극적인 노동시장 정책(active labor market policy), 사회안전망 구축 및 실업보험을 통한 고용안정성(employment security) 및 소득의 안정성(income security) 제고에 보다 힘을 기울여야 한다.

국제경영개발원(IMD), OECD 및 세계은행 등에서 지적하였듯이 우리나라 노사관계는 여전히 불안하고 노동시장은 경직적이며 또한 양극화가 심화되고 있다. 특히 경제위기를 거치면서 IMF가 구제금융의 전제조건으로 전반적인 구조조정을 요구함에 따라 노동시장의 유연화가 대두되었고 다른 한편으로는 고용의 불안에 따른 노조의 거센 반발로 고용안정성이 이슈화되면서 노동시장의 유연안정화는 현재 우리 노동시장에서 태풍의 눈으로 부각되고

있다. 다시 말해 우리 경제가 경쟁력을 갖기 위해서는 노동시장이 유연하고 또한 고용의 안정화를 조화롭게 이루는 소위 유연안정화(flexicurity)가 정착되어야 한다.

<표 2> 상급단체와 기업 유연성 간의 관계

설명변수	수량적 유연성				기능적 유연성		임금유연성	
	정규직 감원을		비정규직 비율		추정치	표준 오차	추정치	표준 오차
	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차				
상수항	0.017*	0.010	0.246	0.173	-0.110	0.105	2.364***	0.603
상급단체(민주노총:1)	-0.005	0.004	0.064	0.073	-0.118***	0.038	-0.415**	0.201
정규직 감원을	-	-	-9.814	8.194	-1.779	5.406	0.253	2.116
비정규직 비율	-0.016	0.015	-	-	0.415***	0.150	-0.116	0.186
기능적 유연성 지표	-0.004	0.032	0.836*	0.419	-	-	-2.258***	0.402
이익분배제	0.000	0.004	-0.076	0.070	0.104***	0.025	-	-
산업 더미(제조:1)	0.005*	0.004	0.043	0.098	0.045	0.058	-0.469**	0.238
산업 더미(공공:1)	-0.003	0.003	-0.015	0.076	0.008	0.044	1.180***	0.254
관리사무직 비중	0.009	0.006	0.100	0.112	0.082	0.065	-0.347	0.341
log(종업원수)	-0.001	0.002	-0.025	0.027	0.031**	0.013	-0.266***	0.093

주: *($\alpha = 0.1$), **($\alpha = 0.05$), ***($\alpha = 0.01$)이하에서 유의하다는 의미.

본 연구는 우선 우리나라를 포함한 OECD 22개국 노동시장의 유연성 및 안정성을 측정하여 국제비교를 시도하였고, 지난 1998년 이후 유연안정성의 변화를 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 성공적으로 노동시장을 개혁한 덴마크와 네덜란드의 사례분석을 통해 우리나라 노동시장에서 유연성과 안정성 간의 선순환을 가능하게 하는 정책적 결합을 찾는 작업이 중요함을 지적하였다는 점에서 또 다른 의의가 있다. 그리고 우리나라 노동시장 유

연안정화의 걸림돌은 대립적인 노사관계라는 점을 실증분석을 통해 지적하고, 대립적 노사관계를 종식시키고 상생적 노사관계를 구축하는 것이 무엇보다도 가장 시급한 과제를 지적했다는 데 그 의미가 있다.

한국 노동시장의 유연안정성 현황 및 과제

제1장 총론

박성준



I. 경제환경의 변화와 유연안정성의 대두

1987년 민주화의 물결 속에 노동운동이 활성화된 지 올해로 20여 년이 되었다. 그동안 노사관계 및 노동시장을 둘러싼 경제 환경은 세계화, 지식정보화 및 고령화 등으로 크게 변화하였다. 따라서 글로벌 무한경쟁 속에서 우리 경제가 경쟁력을 갖기 위해서는 기업하기 좋은 환경이 무엇보다 중요하다. 기업하기 좋은 환경을 만들기 위해서는 기업활동을 규제하는 각종 법·제도를 개혁해야 하겠지만 노동부문에서는 노사관계가 안정되고 또한 노동시장이 유연해야 한다.

그렇다면 우리 노동시장의 상황은 어떠한가? 국제경영개발원(IMD), OECD 및 세계은행 등에서 지적하였듯이¹⁾ 여전히 노사관계는 불안하고 노동시장은 경직적이며 또한 양극화가 심화되고 있다. 특히 경제위기를 거치면서 IMF가 구제금융의 전제조건으로 전반적인 구조조정을 요구함에 따라 노동시장의 유연화가 대두되었고 다른 한편으로는 고용의 불안에 따른 노조의 거센 반발로 고용안정성이 이슈화되면서 노동시장의 유연안정화는 현 우리 노동시장에서 태풍의 눈으로 부각되고 있다. 다시 말해 우리 경제가 경쟁력을 갖기 위해서는 노동시장이 유연하고 또한 고용의 안정화를 조화롭게 이루는 소위 유연안정화(flexicurity)가 정착되어야 한다. 따라서 우리나라에서도 노사관계 및 노동시장에 산적한 문제를 해결하기 위해서는 유연안정화를 추구해야 한다는 데에 학계

1) IMD의 우리나라 노사관계 평가는 전체 61개국 중 최하위이고 WEF에서는 104개국 중 103위에 랭크되어 있다. 또한 노동시장의 유연성 부문에서 IMD는 OECD 전체 27개국 중 22위로 평가하고 있으며, OECD의 2006년 회원국 고용보호법제(EPL) 유연성에 대한 평가결과에서도 우리나라는 전체 27개 회원국 중 16위를 차지하고 있다. 세계은행 역시 우리나라의 노동(고용 및 해고) 관련 기업환경을 2007년도 전체 조사대상 178개국 중 131위로 평가하고 있다.

뿐만 아니라 정책 당국에서도 공감하고 있다.

그러나 노동시장의 유연안정화의 중요성은 인식하면서도 이에 대한 개념은 아직 우리 학계에서는 생소한 감이 있다. 따라서 노동시장의 유연안정성을 추구하기 위한 구체적인 방안은 고사하고 우리나라의 유연안정성이 어느 정도인지조차 파악하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 흔히 노동시장의 유연안정화에 성공한 나라로 네덜란드와 덴마크를 들고 있으면서도 이들이 어떠한 방식으로 성공하였는지에 대해 피상적으로만 이해하고 있는 수준에 머물러 있다.

따라서 우리나라 노동시장의 유연성과 안정성이 과연 어떻게 변하여 왔으며 또한 현재 어떤 수준에 있는지를 파악하고 다른 국가들과 비교해 볼 필요가 절실하다. 동시에 성공적으로 노동시장 개혁을 이루어 낸 네덜란드와 덴마크의 사례를 심도 있게 분석할 필요가 있다. 특히 이들 국가들이 어떤 배경에서 어떠한 방식을 통해 성공적으로 노동시장의 유연안정화를 달성하였는지를 살펴보는 것이 중요하다. 우리나라의 경우에는 그간 노동시장의 유연성과 안정성을 제고하기 위해 어떠한 정책적 노력이 이루어졌으며 또한 노동시장의 유연안정화에 어떠한 요인들이 영향을 미쳤는지 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 이러한 목적을 가지고 시작되었으며 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 제1장 총론에서는 본 연구의 목적과 유연안정성의 개념을 간략히 소개하고 본 연구를 구성하는 세 개 연구의 내용과 시사점을 정리한다. 제2장에서는 노동시장의 유연안정성을 측정하는 방법에 대한 제안을 하고, 이 방법을 이용하여 OECD 국가들을 중심으로 유연안정성을 측정·비교한다. 제3장에서는 노동시장 유연안정성 제고의 성공적 사례로 분류되는 네덜란드와 덴마크의 경우를 분석한다. 특히 이들 국가가 유연안정성 정책을 실시하

게 된 배경과 구체적인 정책들에 대해 논의한다. 그리고 마지막으로 제4장에서는 지난 10년간 우리나라 노동시장의 유연안정성이 어떻게 변하여 왔으며 그 변화의 원인과 정책적 대안을 모색한다.

II. 유연안정성의 개념

본 개념은 1990년대 후반 이후 국제사회에서 관심을 가지게 된 것으로 유연안정성(flexicurity)이란 유연성(flexibility)과 안정성(security)의 결합어이다. 이는 노동시장의 유연성과 안정성이 상호 모순적이지 않고 오히려 상호 보완적일 수 있으며 두 가지 목표를 동시에 추구하는 것이 가능하다는 인식에서 출발한 일종의 정책적 개념이며 전략적인 선택이다. Wiltthagen & Rogowski(2002)의 정의에 의하면 유연안정성이란 “노동시장과 작업조직 그리고 노사관계의 유연성을 제고하는 한편, 고용안정성과 사회적 안정성—특히 노동시장 내외부의 취약계층에 대하여—을 동시에 제고하고자 의도적으로 시도하는 정책적 전략(policy strategy)”이다. 따라서 유연안정성은 1) 유연성과 안정성의 ‘동시’ 추구, 2) 유연성과 안정성 간의 균형 달성의 ‘의도’, 그리고 3) ‘노동시장 내외부의 취약계층’에 대한 고려라는 적어도 세 가지의 요소를 포함하고 있어야 한다.²⁾ 1990년대 중반 이후 국제사회가 유연안정성에 큰 관심을 보인 이유는 ‘엄격한 고용보호와 고용의 안정성이 노동시장의 정상적인 작동을 저해한다.’는 전제에서 출발하여 광범위한 규제개혁과 노동시장의 유연화를 주장하는 신자유주의적 접근에 대응하는 훌륭한 대안으로 유연성과 안정성을 동시에 제고시킨 덴마크와 네덜란드의 노동시장개혁이 등장하였기 때문이다.³⁾ 결과적으로 1990년대 중반 이후 많은 유럽학자들은 미국식 규제완화방식의 문제점을 보완할 수 있는 유럽적 대안으로써 유연안정성 또는 유연안정성 정책에 관심을 두기 시작하였다.

우선 유연안정성 논의에서 의미하는 노동시장의 유연성과 안정

2) Bredgaard *et al.*(2007)

3) Keune and Jepsen(2007)

성에 대해 우선 간략히 살펴보기로 하자. 노동시장의 유연성은 통상 노동시장의 환경이 변할 경우 고용, 임금, 근로시간 등을 신속하게 변화시켜 새로운 환경에 적응하는 능력을 의미한다. 여기에는 기업이 고용을 용이하게 조정하는 능력뿐만 아니라 근로자가 새로운 노동시장환경에 적응하는 능력 역시 포함된다. 따라서 유연성은 기업의 고용과 해고를 용이하게 만든다는 개념을 넘어 전체 노동시장이 경제여건 변화에 성공적으로 적응할 수 있도록 만든다는 개념이다. 한편 노동시장의 안정성은 현재의 직업을 지속적으로 유지한다는 의미의 직업안정성(job security)뿐만 아니라 직업훈련 및 평생교육을 통해 실직의 가능성을 줄여 주거나 실직시 새로운 일자리로의 이동을 용이하게 하여 실직기간을 줄여 준다는 의미의 고용안정성(employment security)과, 또한 실직기간에도 소득의 흐름을 안정적으로 만들어 줌으로써 근로자가 안정적인 생활을 영위하게 해 준다는 의미의 소득안정성(income security)도 포함하는 상당히 포괄적인 개념이다.

한편 Wilthagen(2002)은 유연안정성의 개념을 보다 명확히 하기 위해 유연성과 안정성의 유형별 개념을 다음 <표 1-1>과 같은 네 가지의 유형으로 분류하고 있다. 이에 의하면 노동시장의 유연성과 안정성에 영향을 미칠 수 있는 정책적 수단 역시 상당히 다양하다. 실제로 유럽연합의 고용과 성장을 위한 여러 정책수립에 있어 이러한 유연안정성의 개념이 이용되었으며, 특히 2005년 개정된 유럽연합의 리스본 전략의 기본정신인 “안정적이고 지속적인 경제성장과 함께 보다 좋은 일자리를 보다 많이 창출(delivering steady and persistent growth and creating more and better jobs)”하려는 노력은 바로 유연안정성의 개념에 근거하고 있다. 결론적으로 본 연구에서 의미하는 유연안정성이란 노동시장의 환경이 변할 경우 고용, 임금, 근로시간 등을 신속하게 변화시켜 새로운 환경에 빨리

적응하는 노동시장의 능력을 제고하고, 동시에 이런 과정에서 근로자들의 안정성 역시 향상될 수 있도록 의도적으로 결합된 정책적 선택이라 할 수 있다.

<표 1-1> 유연성과 안정성의 유형별 개념

유연성	개 념
외부 수량적 유연성	사용자가 고용과 해고를 통해 고용의 양을 조정할 수 있는 유연성
내부 수량적 유연성	사용자가 개별 사업장 내에서 고용량의 변화 없이 근로시간의 양과 근로시간의 조정 등을 통해 외부 충격에 대응할 수 있는 유연성
내부 기능적 유연성	사용자가 근로자를 직무에 맞게 자유롭게 배치하거나 또는 조직을 목표 달성 또는 관리를 위해 조정할 수 있는 유연성
외부 기능적 유연성	노동에 대한 수요와 공급의 변화에 맞추어 임금을 조정하거나 외부인력을 활용할 수 있는 유연성
안정성	개 념
직장안정성	고용보호규제 등을 통해 현재의 직장을 오래 보유할 수 있도록 하는 안정성
고용안정성	현 직장이 아니더라도 실업상태에 처할 경우 다른 직장을 신속하게 찾을 수 있도록 고용기회를 보장하는 안정성
소득안정성	실직 시 충분하고 안정적인 소득의 보상 가능성
결합안정성	가정·사회적 책임과 업무를 병행할 수 있는 안정성

자료: Wilthgen(2002).

Ⅲ. 연구의 구성과 내용

본 연구는 전술한 유연안정성에 대한 개념에 입각하여 제2장에서 유연안정성 지표를 개발하여 OECD 국가들을 중심으로 유연안정성의 정도를 비교하였다. 그런 다음 제3장에서 네덜란드와 덴마크를 중심으로 이들 국가들이 노동시장 유연안정화를 하게 된 배경 및 정책들을 소개한다. 그리고 제4장에서 우리나라의 과거 10년간 노동시장에서의 유연안정성의 변화 추이를 조명하면서 그 원인과 대책을 모색하였다. 각 장의 주요 내용을 소개하면 다음과 같다.

1. 유연안정성의 측정 및 국제비교

여기서는 OECD 국가들 중에서 각종 자료가 가용한 22개국을 중심으로 1998년, 2003년 및 2005년 각국 노동시장의 유연성 및 안정성을 측정하고 국제비교를 시도하였다. 우선 노동시장의 유연성과 안정성을 측정한다는 관점에서 측정의 대상이 되는 노동시장의 유연성 및 안정성의 개념에 대해 간단히 설명하고 노동시장의 유연안정성을 측정한 기존의 연구에 대해서도 간략히 소개하였다. 실제로 노동시장의 유연성 및 안정성의 측정에 쓰일 수 있는 자료는 다양하다. 하지만 본 장에서는 Wilthagen and Tros (2004)에 의해 제시되고 그 외 많은 연구에서 활용된 ‘Wilthagen의 유연안정성 matrix’를 이용하여 유연안정성을 나타내는 변수들을 선택하였다. 또한 본 연구에서 사용된 주성분분석(principal component analysis)이 기존의 분석방법에 비해 어떤 장점과 한계점이 있는지에 대해서도 간략하게 설명하였다.

다음으로 분석에 사용된 각종 자료들을 우선 살펴보았다. 특히

노동시장의 유연성과 안정성을 나타내는 개별 변수들의 수준이 국가별로 상당한 차이를 보이고 있음을 확인하였다. 하지만 더욱 중요한 점은 개별 변수들의 수준이 노동시장의 유연성 및 안정성에 의미하는 바가 서로 다를 수 있음을 확인한 것이다. 예를 들어 노동시장의 유연성을 나타내는 여러 변수들 간에도 상당한 차이가 있어 특정 개별 변수만을 이용한 분석에는 한계가 있을 수 있음을 확인하였으며 동시에 개별 변수들이 나타내는 공통적인 추세를 파악하는 것이 중요함을 인식하였다. 이는 관찰 가능한 변수들이 나타내는 공통적인 추세를 파악한다는 의미에서 본 연구에 사용된 주성분분석이 상당히 유용한 분석의 틀을 제공할 수 있음을 보여 준다. 그리고 마지막으로 주성분분석을 이용해서 산출된 각국 노동시장의 유연성 및 안정성의 수준을 비교하였으며 또한 각국이 지난 10년간 보여 준 변화에 대해서도 검토하였다.

2. 선진국 노동시장의 유연안정성 모델과 시사점

여기에서는 1990년대 중반 이후 약 10여 년간에 걸친 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책과 노동시장의 변화를 중심으로 연구를 진행한다. 덴마크는 현실 노동시장에서 유연성과 안정성을 조화롭게 구현하고 있는 가장 대표적인 국가로 평가되고 있으며, 네덜란드는 유연안정성의 개념을 최초로 도입하고 유연안정성법(flexicurity act)을 비롯한 다양한 법·제도를 통해 양자 간의 조화를 시도해 온 유연안정성의 선도국가로 평가되고 있다.

유연안정성을 노동시장정책의 목표로 추구했다는 점에서는 같지만 유연안정성의 조화와 결합을 추진한 방식을 보면 두 나라 간에는 상당한 차이가 있다. 덴마크의 유연안정성 정책이 기능적 유연성(functional flexibility)과 소득안정성(income security)의 개선을 통

해 고용안정성(employment security) 높이고자 하는 방식이었다면 네덜란드의 정책은 내부 수량적 유연성(internal numerical flexibility)과 결합안정성(combination security)의 조화를 통한 고용안정성의 향상으로 요약할 수 있다. 그럼에도 불구하고 두 나라 모두 근로자의 고용가능성(employability) 향상에 정책의 목표를 두고 직업훈련을 강화해 나갔다는 점에서는 공통적이다.

이러한 공통점과 차이점은 두 나라의 역사적 배경과 이들이 처한 사회적·경제적 환경과 깊은 관련이 있다. 본 연구에서는 덴마크와 네덜란드 두 나라가 유연성과 안정성의 조화를 위해 어떠한 노동정책을, 왜 선택하게 되었고, 그를 통해 어떤 성과를 얻었는지 분석하고 시사점을 모색한다. 유연성과 안정성의 조화가 필요하다는 인식은 점차 높아져 가고 있으나 양자를 어떻게 결합할 것인가에 대한 노하우가 부족한 우리나라의 경우 이들의 사례는 앞으로의 노동정책에 좋은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

3. 경제위기 이후 한국 노동시장의 변화

1998년 경제위기 직후부터 2005년까지 우리 노동시장의 유연안정성의 변화 및 노조가 기업의 구조조정(유연화)에 미치는 영향을 살펴보았다. 경제위기 직후 경제의 구조조정을 위해 노동시장 유연화를 위해 정리해고제의 즉시 도입과 도입범위 확대, 근로자와 견제도의 합법화 등 노동관계법 개정이 이루어졌다. 그러나 미처 사회안전망이 갖추어지지 않아 고용의 안정성은 매우 낮은 수준에 머물러 있었다. 2003년까지 정부는 나름대로 사회안전망을 확충하여 고용안정성을 높이고자 노력하였다. 반면 노동운동은 오히려 파업 등 물리력의 사용과 더불어 노사정위 탈퇴 및 시위 등 과도하게 정치화되는 가운데 실제 산업현장에서는 고용안정을 외

치는 노조와 기업 간에 사사건건이 충돌하는 등 대립적 노사관계가 지속되면서 노동시장의 유연성은 오히려 악화되었다. 그러한 대립적 노사관계는 2005년에도 지속되면서 비정규직의 고용 불안마저 야기함으로써 고용안정성은 오히려 후퇴하였고 유연성은 여전히 하락하는 양상을 보였다. 또한 실증분석 결과를 보면 알 수 있듯이 이러한 현상은 기업이 민주노총 소속의 노조로 인해 구조조정에 어려움을 겪는 것으로 나타나고 있다. 따라서 노사관계 및 노정관계가 개선되지 않는 한 우리나라 노동시장에서의 유연안정화는 요원하다고 판단된다.

IV. 결론과 시사점

1. 유연안정성의 측정 및 국제비교

비교대상 22개국의 유연성과 안정성을 비교한 결과 국가들 간에 일정한 그룹이 형성되고 있음을 확인하였다. 미국, 영국, 일본, 호주, 캐나다 및 뉴질랜드를 포함하는 앵글로색슨형 그룹은 상대적으로 높은 유연성을 유지하면서 안정성이 낮은 상태를 보이고 있으며, 스위스, 아일랜드, 노르웨이, 오스트리아, 프랑스, 독일, 벨기에가 포함된 유럽대륙형 그룹은 앵글로색슨형에 비해 낮은 유연성과 높은 안정성을 보이고 있다. 반면 이탈리아, 그리스, 스페인, 포르투갈을 포함하는 남유럽형 그룹은 유연성 및 안정성에서 모두 낮은 수준을 보이고 있다. 마지막으로 네덜란드, 덴마크, 핀란드 및 스웨덴을 포함하는 북유럽형 그룹은 유럽대륙형 그룹과 유사한 유연성을 보이지만 상대적으로 높은 안정성을 나타내고 있다. 1998년 우리나라 노동시장의 유연성은 비교대상 전체의 평균 수준이지만 안정성은 낮은 것으로 나타났다. 유연성은 외환위기 극복을 위해 1998년 노동시장의 유연성을 제고하는 노동관련법 및 제도를 개정해 측면이 반영되어 평균 수준을 유지한 것으로 보인다. 반면 근로자의 직업안정성(job security)은 높은 수준이나 고용안정성(employment security) 및 소득안정성(income security)을 제고할 수 있는 적극적 노동시장정책의 시행이 미흡하여 노동시장의 전반적인 안정성은 낮은 것으로 나타났다.

한편 지난 1998년 이후 비교대상국 노동시장의 유연성 및 안정성의 변화를 살펴본 결과, 정책적 결합에 따라 노동시장의 유연성과 안정성이 상호 보완적일 수 있다는 인식에 기초한 유연안정성 정책이 네덜란드, 덴마크, 이탈리아를 포함한 일부 국가에서 성공

적으로 시행되었음을 확인하였다. 하지만 1998~2003년 사이 우리나라는 유연성을 희생하면서 안정성을 향상시키는 정책적 결합이 이루어졌으나 안정성의 향상은 미흡하였다. 또한 2003년 이후에는 유연성과 안정성이 동시에 하락하기도 하였다. 결국 1998~2005년 사이 우리나라는 안정성의 개선이 병행되지 않은 채 유연성만 희생한 결과를 보여 주었다. 따라서 지난 1998년 이후 우리나라 노동시장정책의 방향에 대한 심각한 재고가 필요한 것으로 판단된다. 특히 노동시장의 유연성 및 안정성을 동시에 제고할 수 있는 정책적 결합이 왜 불가능하였는가에 대해 심도 있는 연구가 필요하다. 이런 의미에서 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 제고시킨 일부 국가들의 사례를 살펴보고 유연성과 안정성을 동시에 제고할 수 있는 정책적 결합은 과연 어떤 것이며 우리나라도 유연안정성 정책의 시행이 가능한 것인지 또는 바람직한 것인지에 대해 깊이 연구를 해야 할 것으로 보인다.

2. 선진국 노동시장의 유연안정성 모델과 시사점

덴마크는 높은 유연성에도 불구하고 지나치게 관대한 실업급여 제도로 인해 실업자들이 노동시장에 조속한 복귀를 꺼림으로써 재정부담이 과도해지고 고용의 안정성이 저하되는 문제를 안고 있었다. 이에 대한 덴마크의 유연안정성 정책은 안정성의 차원에서는 소득보장의 수준을 낮추어 실업자가 노동시장에 적극적으로 참여하도록 유도하면서 재직근로자가 노동시장에서 이탈하지 않도록 이들의 고용가능성(employability)을 향상시키는 것이었으며, 유연성의 차원에서는 채용과 해고를 더욱 자유롭게 하고 일자리순환 등을 통해 기업의 기능적 유연성을 높이는 것이었다. 그리고 양자는 직업훈련의 효과적 운영을 연결고리로 하여 성공적으로

결합될 수 있었다.

한편 네덜란드는 고용보호의 수준이 높고 소득이 안정적인 정규직 노동시장과 유연하고 고용이 불안한 비정규직 노동시장으로 분절되어 있었고 이것이 점차 심화되어 가고 있었다. 이에 대하여 네덜란드 정부는 비정규직을 정규직으로 가기 위한 징검다리쯤이 아닌 사용자와 근로자가 스스로의 필요에 의해 선택한 독립적인 일자리로 보는 유연안정성 정책을 추진했다. 이를 위하여 비정규직 근로자의 안정성을 보장해 주는 동시에 최대한의 유연한 활용도 보장해 주었다. 계약, 파견 및 단시간 근로자의 사용규제가 폐지되는 대신 이들의 권리와 균등한 처우를 제도적으로 보장해 주었다. 특히 높아져 가는 여성들의 사회참여에 따라 일과 가정의 부조화가 발생하지 않도록 법제적 뒷받침이 이루어졌다. Wilthagen(2002)의 개념적 틀에 의하면 덴마크의 유연안정성 정책이 소득안정성 및 고용안정성을 정책수단으로 하는 안정성 정책과 외부 수량적 유연성 및 기능적 유연성을 중심으로 하는 유연성 정책의 결합을 특징으로 하고 있는 것으로 볼 수 있다면, 네덜란드의 유연안정성 정책은 결합 및 고용안정성 정책과 외부 및 내부 수량적 유연성 정책의 결합을 특징으로 한다고 볼 수 있다.

두 나라의 사례는 유연성과 안정성의 균형과 조화를 위한 관건은 노동시장에서 유연성과 안정성 간의 선순환을 가능하게 하는 연결고리를 찾아낼 수 있느냐에 달려 있다는 점과, 우리나라에 적합한 유연안정성 모델이 어떤 것이든 외부 수량적 유연성과 고용의 안정성이 유연안정성 정책의 출발점과 목표점이 된다는 것을 시사해 준다. 이는 고용이 불안할 때 다른 유형의 유연성과 안정성은 그 의미가 반감되어 버리기 때문이며, 고용의 안정성을 위해서는 무엇보다 채용과 해고가 자유롭고 활발하게 이루어지지 않으면 안 되기 때문이다.

3. 경제위기 이후 한국 노동시장의 변화

우리나라 노동시장의 유연안정화의 걸림돌은 대립적인 노사관계라고 볼 수 있다. 따라서 대립적 노사관계를 종식시키고 상생적 노사관계를 구축하는 것이 무엇보다도 가장 시급한 문제이다. 이를 위해 먼저 법과 원칙을 노사 모두 준수해야 한다. 그리고 현재 13년째 미루고 있는 복수노조의 허용과 교섭창구의 단일화 및 노조 전임자 임금지급금지 문제를 조속히 매듭지어야 한다. 이는 복수노조를 허용하고 노조 전임자 임금을 조합원이 지급하게 되면 자연 노조들은 조합원 확보를 위해 경쟁적으로 종업원 권익신장을 위한 서비스로 눈을 돌리게 되기 때문이다. 또한 그동안의 대립적 노사관계는 고용을 둘러싼 문제이기 때문에 기업은 단지 고용의 수량적(numerical) 유연화 외에 임금(wage)의 유연화 및 기능적(functional) 유연화를 통해 노사관계의 갈등을 최소화해야 한다. 다른 한편 일자리 창출은 기업의 투자에 의해 이루어진다. 따라서 정부는 기업하기 좋은 환경을 조성하는 한편 적극적인 노동시장 정책(active labor market policy), 사회안전망 구축 및 실업보험을 통한 고용안정성(employment security) 및 소득의 안정성(income security) 제고에 보다 힘을 기울여야 한다. 알다시피 우리나라는 이에 대한 투자가 지속적으로 이루어져 왔으나 여전히 OECD 국가 중 최하위에 머무르고 있는 실정이다.

한국 노동시장의 유연안정성 현황 및 과제

제2장 유연안정성의 측정 및 국제비교

변 양규



I. 서론

세계화의 급속한 진전은 경쟁적 구도의 세계적 확산을 가져왔으며, 이에 따라 세계 각국은 구조적 변화를 통해 세계화에 적응하려는 노력을 기울이고 있다. 이러한 구조적 변화의 필요성은 정보기술의 발전에 근거한 정보화 사회로의 급속한 진행에 의해 더욱 증대하고 있는 상황이다. 이와 같은 세계경제의 변화 속에서 기업은 신기술 도입, 생산조직 재편성 등의 방법을 통해 보다 유연한 조직으로 전환을 모색해야만 한다. 그리고 기업이 유연한 조직으로 전환하기 위해서는 무엇보다도 노동시장의 유연성을 필요로 하고 있다. 또한 이런 사정은 근로자의 경우에도 동일하여 신기술 및 새로운 조직의 도입을 통해 유연한 조직으로 변모하는 기업에 적응하기 위해 지속적으로 새로운 지식과 기술을 습득하여 적응해야만 한다. 따라서 지금은 어느 때보다 노동시장의 유연성에 대한 요구가 높은 시기이며 이런 추세는 앞으로도 지속될 전망이다.

이와 같은 기업과 근로자의 유연한 경제 주체로의 성공적 변신은 장기적인 관점에서 바람직하다고 보는 견해가 다수이지만 동시에 변신에 실패한 기업과 근로자에게 상당한 제약이 가해지는 것을 우려하는 견해도 많다. 유연한 조직으로의 변신에 실패한 기업은 급속히 변화하는 수요 패턴을 따라가지 못하고 도태하여 결국에는 시장에서의 퇴출이라는 제약을 받게 된다. 또한 새로운 기술을 습득하지 못하고 노동수요의 변화에 적응할 수 있는 유연한 노동력으로의 변신에 실패한 근로자 역시 노동시장에서의 퇴출이라는 제약을 받게 된다. 또한 노동유연성에 대한 기업의 수요 증대로 정규직에 비해 고용의 안정성이 낮은 형태의 고용계약이 증가하게 되고 따라서 노동시장 전반에 걸쳐 고용의 안정성이 저해될 가능

성도 커진다. 파트타임과 같은 단시간 노동과 고용상태의 장기적 지속이 불확실한 기간제 및 파견근로와 같은 다양한 형태의 비정규직 고용이 증가하게 되는 것이 그러한 예라고 할 수 있다.

이와 같이 노동시장의 유연성 제고는 필연적으로 고용의 불안정성을 수반하는 것으로 여겨질 수도 있다. 하지만 덴마크와 네덜란드의 경험이 보여 주듯이 적절한 사회보장제도 및 직업훈련 등을 통해 노동시장의 유연성과 고용의 안정성을 동시에 제고할 수 있는 방안도 가능한 것이 사실이다. 즉, 다양하고 유연한 근로계약을 보급하여 노동시장의 유연성을 유지하면서 동시에 실업보험을 통해 실직한 근로자의 소득을 안정화시키고 또한 적절한 교육 및 훈련을 통해 실직자의 고용가능성(employability)을 제고시켜 빠른 시일 내에 일자리로 복귀시키는 유연안정성(flexicurity) 정책이 가능한 것이다. 실제로 이러한 정책적 접근의 유용성은 유럽 커미션(European Commission)의 유럽고용전략(European Employment Strategy)에서도 이미 인정되어 2005년 고용정책의 가이드라인으로 채택되기도 하였다.¹⁾ 따라서 노동시장 개혁에 대한 최근의 논의들은 노동시장의 유연화와 동시에 고용의 안정성 제고에 대한 논의를 중심으로 전개되고 있다.

본 연구는 위와 같은 상황에서 OECD 국가 간의 국제비교를 통해 우리나라 노동시장의 전반적인 유연성과 안정성이 과연 어떤 수준에 있는가를 평가하는 것을 목적으로 한다. 노동시장의 유연성과 안정성을 나타내는 지표들은 다수가 있다. 이런 개개의 지표를 국제 간에 비교하는 것 역시 큰 의미가 있다. 특히 노동시장의 유연성과 안정성을 구성하는 세부항목이 연구대상일 경우에는 이러한

1) 유럽 커미션이 2005년 7월 채택한 「2005~2008년 고용정책 가이드라인」 제21조는 유연성과 안정성을 동시에 추구해서 노동시장의 분할을 줄이도록 권고하고 있다 (“Promote flexibility combined with employment security and reduce labour market segmentation, having due regard to the role of the social partners.”).

접근방법이 유리할 것이다. 예를 들어 정규직 노동시장 고용보호 수준의 국제비교가 연구의 목적이라면 여기에 부합하는 OECD의 고용보호법제(Employment Protection Legislation: EPL) 지수를 이용한 국제비교는 상당히 유익한 결론을 제공할 것이다.

하지만 본 연구는 노동시장의 유연성과 안정성을 나타내는 여러 측면을 동시에 고려하는 포괄적인 접근을 통해 우리나라 노동시장의 유연성과 안정성의 전반적인 수준이 다른 국가에 비해 어떤가를 살펴보고자 한다. 그러나 노동시장의 유연성과 안정성을 나타내는 각각의 지표들을 국제비교할 경우 지표별로 서로 다른 결론을 의미할 수 있는 상황에서 일관성 있는 결론을 내린다는 것이 어려울 수도 있다. 따라서 본 보고서는 우선 노동시장의 유연성과 안정성을 나타내는 지표들의 공통적인 추세를 반영하는 유연성 및 안정성 지수를 개발하고 이런 지수를 근거로 각국 노동시장의 유연성과 안정성을 비교하기로 한다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 구성되어 있다. 우선 제2절에서는 본 연구에서 의미하는 노동시장의 유연성과 안정성의 개념을 설명하기로 한다. 그리고 노동시장의 유연성과 안정성을 측정한 기존의 연구들을 간략히 살펴보고 본 연구와의 차이점을 설명한다. 제3절에서는 노동시장의 유연성 및 안정성을 구성하는 개별 지표에 대해 간략히 살펴보고 또한 이런 개별 지표를 반영하여 노동시장의 유연성 및 안정성을 측정하는 방법론에 대해 설명한다. 제4절에서는 노동시장의 유연성 및 안정성 측정에 쓰인 개별 변수에 대해 자세히 살펴보고 본 연구에서 산출한 OECD 각국의 노동시장 유연성 및 안정성 수준을 바탕으로 국제비교를 시도하고 시사점을 구하기로 한다.

II. 유연안정성의 개념과 측정

1. 유연안정성의 개념

앞서 총론에서 설명한 것처럼 노동시장의 유연성은 통상 노동시장 환경이 변할 경우 고용, 임금, 근로시간 등을 신속하게 변화시켜 새로운 환경에 적응하는 능력을 의미한다. 이런 유연성은 단순히 기업이 새로운 환경에 적응하는 능력뿐만 아니라 근로자의 적응능력도 포함하는 광범위한 개념이다. 유럽 커미션(2007)에서 명시한 것처럼 유연성은 우선 기업을 외부환경의 변화에 적응할 수 있는 유연한 조직으로 만들어 새로운 수요와 새로운 기술에 민첩하게 적응할 수 있는 조직으로 만든다는 개념이다. 그뿐만 아니라 유연성은 근로자가 학교를 졸업하고 일자리를 찾고, 일자리 간에 이동을 하며, 실업과 고용 사이를 이동하고, 또한 노동시장에서 은퇴하는 과정을 보다 성공적으로 만드는 개념이다. 따라서 유연성은 기업의 고용과 해고를 용이하게 한다는 개념보다는 보다 포괄적인 개념으로 전체 노동시장이 경제여건 변화에 성공적으로 적응할 수 있도록 만드는 개념이다.

노동시장의 안정성은 안정적인 고용뿐만 아니라 일자리를 잃었을 경우 새로운 일자리로의 이동을 용이하게 해서 소득의 흐름을 안정적으로 만들고 또한 실직기간 동안에는 일정 수준의 소득을 보장하여 안정적인 생활을 영위할 수 있게 하는 정책을 포괄하는 개념이다. 따라서 안정성은 단순히 현재의 직업을 안정적으로 유지할 수 있게 하는 직업의 안정성(job security)도 포함하지만 이보다는 포괄적인 개념이다. 즉, 근로자로 하여금 일생 동안 자신의 근로조건을 안정적으로 개선할 수 있는 능력을 배양하고, 실직할 경우에는 새로운 일자리를 쉽게 찾을 수 있는 능력을 제공하는 개

념이다. 따라서 안정성은 직업의 안정성을 넘어 고용의 안정성(employment security) 및 소득의 안정성(income security)을 의미한다.

Wilthagen and Tros(2004)에 의하면 유연안정성이라는 개념은 네덜란드 Hans Adriaansens에 의해 처음으로 사용되었다. Adriaansens가 의미한 유연안정성이란 직업안정성에서 고용안정성으로의 이동을 의미하며 이 과정에서 직업안정성이 저해되는 것을 고용기회의 확대와 사회안전망의 구축으로 보전해 주는 것을 포함한다. 비록 유연성에 대한 직접적인 언급은 없지만 Adriaansens의 유연안정성 개념은 노동시장의 유연화를 전제로 하고 있으며 노동시장 유연화에 의해 부수적으로 발생하는 직업안정성의 저하를 고용안정성의 제고와 사회안전망의 확충으로 보상해 주는 개념을 의미한다. 이처럼 유연안정성이라는 개념은 우선 노동시장의 유연성과 안정성이 상호 모순적이지 않고 오히려 상호 보완적일 수 있으며 두 가지 목표를 동시에 추구하는 것이 가능하다는 인식에서 출발했으며 Wilthagen(1998, 2002), Wilthagen, Tros and Lieshout(2003) 및 Wilthagen and Tros(2004) 등 많은 연구들이 이와 같은 인식을 바탕으로 하고 있다.

위와 같은 유연안정성의 개념은 개별 연구에서 좀 더 구체적으로 정의되었다. 예를 들어 Wilthagen and Rogowski(2002)는 유연안정성의 개념을 정책적 관점에서 정의하였는데, 이 연구에 의하면 유연안정성이란 “한편으로는 노동시장, 근로조직 및 노사관계의 유연성을, 그리고 다른 한편으로는 고용 및 소득의 안정성, 특히 노동시장의 내부 및 외부에 존재하는 약자 그룹의 고용 및 소득 안정성을 동시에 그리고 신중히 제고하려는 정책적 전략(a policy strategy that attempts, synchronically and deliberately, to enhance the flexibility of labour markets, work organizations and labour relations, on one hand, and employment and income security, notably for weaker groups in and outside the la-

bour market, on the other)”으로 정의된다. 그밖에도 여러 연구에서 각 연구의 목적에 부합하는 방향으로 유연안정성을 정의하였다. 예를 들면 Keller and Seifert(2004)는 독일 노동시장에 있어 순수한 형태의 노동시장 유연화를 대체할 수 있는 제도적 장치의 하나로 유연안정성을 정의하였는데, 여기에는 비전형적(atypical)인 고용 형태의 사회적 보호가 포함된다.

Muffels and Luijkx(2004)는 유연성과 안정성이 상호 보완적인지 아니면 상호 대체적인지에 대한 실증적 증거를 찾기 위해 유연성과 안정성을 정의하였다. 이 연구는 직업의 변화(occupational change)나 노동계약의 변화(contract change)가 빈번한 경제를 보다 유연한 경제로 정의하고, 따라서 한 경제의 유연성을 직업이동성(job mobility)과 계약이동성(contract mobility)의 정도로 정의했다. 또한 근로와 비근로(실업 및 비경제활동) 사이의 이동성(exit and entry mobility)으로 안정성을 정의하였다. 이와 유사하게 Eamets and Paas(2007) 역시 유연안정성을 근로소득의 큰 손실을 수반하지 않고 새로운 일자리를 찾을 수 있는 가능성으로 정의하고 노동시장의 직업이동성, 지역이동성, 유연한 근로시간 등을 주요 요소로 인식하였다. Tangian(2005)은 유연안정성을 수량화하기 위해 보다 좁은 의미에서 유연안정성을 정의하였다. 그에 의하면 유연안정성이란 정상적인 풀타임 직업을 가지지 못하는 근로자의 고용안정성 및 사회보장(employment and social security)을 제고하는 전략으로 정의된다. 따라서 Tangian의 유연안정성은 정규직 풀타임 근로자를 제외한 나머지 근로자들의 고용안정성이라 할 수 있다.

이와 같이 노동시장의 유연성과 안정성이라는 두 가지 측면을 동시에 살피려는 시도는 실제로 1993년 유럽연합의 『성장, 경쟁력, 그리고 고용(Growth, Competitiveness and Employment)』~팩서에서 처음으로 나타나기 시작했으며 1997년 유럽연합의 녹색 『새로운 근

로조직을 위한 파트너십(*Partnership for a New Organization of Work*)』에서 보다 명백히 나타나고 있다[(Wilthagen and Tros(2004))]. 그 이후 유럽연합의 고용과 성장을 위한 정책수립 과정에서 유연안정성의 개념이 이용되었으며, 특히 2005년 개정된 유럽연합의 리스본 전략의 기본정신인 “안정적이고 지속적인 경제성장과 함께 보다 좋은 일자리를 보다 많이 창출(delivering steady and persistent growth and creating more and better jobs)”하려는 노력은 바로 유연안정성의 개념에 근거하고 있다. 결론적으로 본 연구에서 의미하는 유연안정성은 환경이 변할 경우 고용, 임금, 근로시간 등을 신속하게 변화시켜 새로운 환경에 적응하는 노동시장의 능력과 이런 과정에서 근로자들의 고용안정성이 얼마나 잘 보호되는가를 나타낸다고 할 수 있다.

2. 노동시장의 유연성 및 안정성 측정에 관한 연구

노동시장의 유연성과 안정성을 측정하려는 연구는 상당수 존재한다. 그중 가장 널리 인용되는 방식은 OECD에서 개발한 고용보호법제(*Employment Protection Legislation: EPL*)지수이다. EPL 지수는 고용보호에 관한 여러 법률적 제도를 총괄하여 계산된 일종의 가중평균치로 정규직의 해고에 관한 절차 및 해고보상금의 수준, 기간제(*fixed term contract*) 및 파견근로를 포함한 임시직 사용에 관한 규제, 그리고 집단해고의 용이성 등을 반영한다. EPL 지수는 0에서 6까지의 값을 가지며 높을수록 노동시장의 고용보호가 엄격하다는 의미이며 동시에 노동시장의 유연성이 결여될 수 있다는 의미이다. 하지만 EPL 지수는 고용보호의 수준을 정하는 법률적인 조항의 유무 및 정도에 따라 산출되기 때문에 고용보호법제가 얼마나 실제 생활에 적용되는가와 괴리를 보일 수 있다는 지적이 있

다. 또한 EPL 지수의 경우 노동시장의 유연성 중에서 주로 외부 수량적 유연성(external numerical flexibility),²⁾ 즉 고용과 해고를 통한 노동력의 수량적 조절이 얼마나 용이한가 또는 엄격히 제한되어 있는가만을 측정한다는 한계가 있다. 그러나 본 연구에서 보다 중요한 점은 EPL 지수의 경우 노동시장의 안정성을 나타내는 주요 요소인 고용안정성이나 소득안정성을 반영하는 요소가 없다는 점이다. 외부 수량적 유연성이 높은 경우 상대적으로 직업의 안정성이 낮을 수 있다. 하지만 적절한 실업보험이 제공되거나 직업훈련과 같은 적극적 노동시장정책(active labor market policy)이 수반되면 반드시 고용의 안정성과 소득의 안정성이 낮지 않을 수도 있기 때문에 EPL 지수는 본 연구에서 측정하고자 하는 노동시장의 안정성을 올바르게 측정한다고 볼 수 없다.

다음으로 많이 인용되는 지수에는 스위스 국제경영개발원(IMD)의 세계경쟁력연감(*Global Competitiveness Yearbook*)에 발표되는 국가 경쟁력 지표와 세계경제포럼(WEF)의 세계경쟁력보고서(*Global Competitiveness Report*)에 발표되는 성장경쟁력지수(growth competitiveness index), 그리고 이를 보조하는 기업경쟁력지수(business competitiveness index)가 있다. IMD의 국가경쟁력지표는 주로 기업의 경쟁력 제고를 위한 환경에 관심을 두고 있기 때문에 경제적 성과, 정부행정의 효율성, 기업경영의 효율성 및 인프라 등 노동시장과 직접적 관련이 약한 요소가 대부분이며, 노동시장과 관련된 지표는 기업의 효율성과 관련된 소수의 노동시장 세부평가지표에 국한되고 있다. 또한 고용의 안정성에 관한 요소는 제외되어 있고 기업의 관점에서 평가한 노동시장의 유연성에만 초점을 맞추고 있다는

2) Wiltshagen and Tros(2004) 및 Keller and Seifert(2004)에 의하면 노동시장의 유연성은 외부 수량적 유연성(external numerical flexibility), 내부 수량적 유연성(internal numerical flexibility), 기능적 유연성(functional flexibility) 및 임금유연성(wage flexibility)이 있다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

한계가 있다. 한편 세계경제포럼의 성장경쟁력지수는 국가별 중장기적 성장잠재력 평가에 주력하고 있기 때문에 노동시장의 효율성만을 주로 측정하고 있다. 따라서 대부분의 항목이 노동시장의 유연성에 관한 항목이며 노동시장의 형평성이나 안정성에 관한 항목이 부족한 편이다.

이외에도 노동시장의 유연성과 안정성을 측정하기 위한 많은 개별 연구가 진행되어 왔다. 예를 들면 Bonnet(2002) 및 Botero *et al.*(2003)은 고용의 안정성을 비교하기 위한 지수를 개발하였다. 이들 연구의 특징은 고용의 안정성을 비교하기 위해 주로 각국의 사회보장제도나 사회보장법을 조사하였으며 각국의 차이를 정량화하는 시도를 했다는 점이다. 하지만 노동시장의 안정성을 측정하는 것이 주요 목적인 관계로 노동시장의 유연성에 대한 항목은 사용하지 않았다. Heckman and Pages(2003) 및 Kugler(2004)의 경우에는 노동시장에 존재하는 각종 규제를 수량화하고 그 영향을 파악하기 위해 노동시장의 안정성을 측정하였다. 하지만 이들 연구에서 측정하고자 했던 안정성은 고용의 안정성(employment security) 보다는 직업의 안정성(job security)에 가깝다는 특징이 있어 본 연구에서 측정하고자 하는 유연안정성의 개념과는 차이가 있다. 또한 Nicoletti *et al.*(2001)의 경우에는 각종 규제개혁이 직업의 안정성에 어떤 영향을 미치는가를 연구하였는데, 이 과정에서 1년 미만 근무자의 비율, 평균 근무연수, 임시직 비중, 장기실업률 등을 이용하여 노동시장의 안정성을 측정하였다. 하지만 Heckman and Pages(2003) 및 Kugler(2004)와 유사하게 고용의 안정성보다는 직업의 안정성에 초점을 맞추고 있다.

한편 Boeri *et al.*(2002)의 경우에는 경제적 변화에 대한 노동시장의 적응성을 지수화하는 작업을 하였는데 주로 고용보호법제(EPL)지수, 실업보험, 직업훈련, 노동의 이동성(mobility) 및 노동시

장의 규모를 이용하여 노동시장의 적응성을 측정하였다. 이 연구에서 의미하는 적응성은 OECD의 EPL 지수가 의미하는 노동시장의 유연성보다는 광범위한 개념으로 노동시장의 안정성과 관련된 실업보험이나 직업훈련의 정도 등이 반영되어 있다는 특징이 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 Boeri *et al.*(2002)의 적응성지수는 $ADA = S^*[PR + TR]*MO$ 로 정의되는데, 여기서 PR는 EPL과 실업보험의 크기 및 보장연수의 평균으로 계산된 보호지수(protection index)를 의미하며 TR는 직업훈련을 받은 노동력의 규모로부터 계산된 훈련지수(training index)이다. 또한 보다 강한 고용보호를 받는 경제일수록 노동시장의 이동성이 떨어진다는 점을 반영하기 위해 노동시장의 이동성(MO)을 추가로 반영하였으며 고용률이 높은 나라일수록 적응성이 높다는 점을 반영하기 위해 고용률(S)을 추가하였다. 따라서 Boeri *et al.*(2002)에서 측정한 적응성은 노동시장의 유연성 및 안정성을 모두 반영한다는 점에서 본 연구에서 측정하고자 하는 유연안정성 개념에 가장 근접한 연구이다. 하지만 단순평균을 이용하여 개별지수를 산출했다는 점을 통계적으로 정당화하기는 어려운 것으로 보인다. 그리고 보다 중요한 점은 노동시장의 유연성과 안정성을 구분하지 않고 통합하여 적응성이라고 정의한 점이다. 이와 같은 방식은 과연 노동시장의 정책결합이 유연성과 안정성을 동시에 향상시킬 수 있는지 아니면 유연성과 안정성 사이에 대체(trade-off)를 일으키는지를 살펴볼 수 없도록 하여 유연안정성 연구에 큰 제한으로 작용한다.

한편 Tangian(2004a, b)은 노동시장의 유연성을 대표하는 EPL 지수와 안정성을 대표하는 국민연금, 실업보험, 유급휴가, 출산휴가 등의 자료를 이용하여 노동시장의 유연안정성을 측정하였다. 하지만 앞에서 언급한 것처럼 Tangian은 유연안정성 정책을 정상적인 풀타임 직업을 가지지 못하는 근로자의 고용안정성 및 사회보

장을 제고하는 전략으로 정의하였기 때문에 정규상근직(permanent full-time)을 제외한 고용형태만을 대상으로 각 변수의 가중평균을 이용하여 유연안정성 지수를 계산하였다.

한편 우리나라 노동시장에 대한 연구도 활발히 진행되어 왔다. 노동시장선진화기획단(2004)의 경우 노동시장의 유연성과 안정성을 구성하는 각 항목에 대한 심도 있는 연구를 하였다. 특히 노동시장의 유연성과 안정성을 구성하는 개별 요소인 고용보호법제(EPL)지수, 해고의 비용, 고용조정 속도, GDP 대비 사회보장지출, GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 등이 1인당 국민소득, 실업률, 고용률, 경제성장률과 같은 경제성과에 미치는 영향을 중점적으로 분석하였다. 하지만 유연성이나 안정성을 나타내는 지수의 개발은 포함되지 않았다는 점이 본 연구와 다른 점이다. 한편 김동원(2007)은 우리나라 노사관계를 지수화하는 작업을 하였는데 여기에는 노동시장의 유연성과 안정성을 대표하는 많은 변수들이 포함되어 있다. 하지만 연구의 목적인 노사관계의 국제비교를 위해 노동운동의 통제 정도, 노조분권성, 노사관계의 생산성 및 협조성 등과 같은 노조 관련 변수들이 다수 포함되어 있다.

마지막으로 노동시장의 유연안정성 측정과 유사한 연구 또한 다수가 있다. 노동시장의 유연성 및 안정성을 구성하는 요소를 포함한 많은 자료를 이용하여 ‘고용의 질’을 평가한 작업이 그 예이다. 이러한 작업은 주로 자유·평등·안전의 관점에서 일자리의 질을 평가하고 있는데, 예를 들어 국제노동기구(ILO)의 ‘Decent Work’는 고용의 기회, 적절한 노동시간, 고용의 평등, 사회보장 등의 관점에서 고용의 질을 지수화한 작업이다. 또한 유럽연합 역시 유럽고용전략의 근거가 될 ‘Quality in Work’ 지수를 개발하였다. 그 외에도 Bonnet *et al.*(2003)은 사회경제적 안전성(socio-economic security) 관점에서 고용의 질을 평가하였고, Bescond *et al.*(2003)은

ILO의 ‘Decent Work’ 지표 구성요소 중 국제비교가 용이한 Labor Force Survey 자료를 이용하여 고용의 질을 평가하였다. 또한 방하남 외(2007)는 국제노동기구 및 유럽연합의 지수를 보완하여 우리나라 고용의 질을 평가하는 방대한 작업을 하였다.

본 연구는 IMD 및 WEF의 연구와는 달리 노동시장에만 초점을 두고 있으며 또한 노동시장의 유연성 또는 안정성 각각에 초점을 맞춘 기존의 연구와는 달리 양자 모두에 관심을 두고 있다. 한편 사회적 평등의 개념 등을 포함하는 광범위한 ‘고용의 질’ 지표와는 달리 노동시장의 유연성과 안정성에만 초점을 두고 있다는 점에서 기존의 연구와 상이하다. 또한 다음 장에서 설명할 예정이지만 인위적인 가중치를 준 기존의 연구와는 달리 개별 자료의 상관관계를 이용해 자료의 차원(dimensionality of data)을 줄이는 주성분 분석(principal component analysis)을 이용했다는 점에서 기존의 연구와 상이하다.

III. 유연안정성의 구성요소 및 측정방법

1. 유연안정성의 구성요소와 분석의 대상

제2절에서는 유연안정성을 측정하기 위해서 유연안정성의 개념에 대해 설명했다. 하지만 실제로 유연안정성을 측정하는 방법에는 여러 차원이 있을 수 있다. 예를 들어 한 기업의 내부노동시장이 얼마나 유연하고 안정적인가를 측정할 수도 있으며 한 산업이나 한 국가의 노동시장을 분석의 대상으로 할 수도 있다. 하지만 본 연구의 가장 큰 관심은 유연안정성의 관점에서 각국의 노동시장이 어떤 상태에 위치하고 있는가를 파악하고 비교하는 것이다. 따라서 국가별 수준의 자료를 이용하여 유연안정성을 측정하기로 한다. 한편 노동시장의 유연안정성을 구성하는 요소 역시 상당히 다양하며 따라서 한 국가의 유연안정성을 측정할 수 있는 변수 역시 다수가 존재한다. 본 연구는 우선 Wilthagen and Tros(2004)에 의해 제시되고 Keller and Seifert(2004)에서 이용된 ‘Wilthagen의 유연안정성 matrix’를 이용하여 유연안정성을 나타내는 변수들을 선택하기로 한다.

<표 2-1>은 Wilthagen and Tros(2004)에서 사용된 유연안정성 구성요소의 분류를 나타낸다. 유연성은 외부 수량적 유연성, 내부 수량적 유연성, 기능적 유연성 및 임금유연성으로 나뉠 수 있으며, 안정성은 직무안정성, 고용안정성, 소득안정성 및 복합안정성으로 구분될 수 있다. 또한 각각의 구성요소는 <표 2-1>에 있는 여러 변수들에 의해 측정될 수 있다. 본 연구는 우선 노동시장의 유연성 및 안정성을 나타내는 변수들 중에서 해당 자료가 비교대상국(OECD 국가)에 가용한 모든 변수들을 분석의 대상으로 한다.

중요한 점은 <표 2-1>에서도 볼 수 있듯이 사전적으로 한 변수가 유연성 또는 안정성을 나타내고 있다고 단정할 필요가 없다는 점이다. 예를 들어 근로시간 단축의 가능성은 내부 수량적 유연성과 관련이 있지만 동시에 직무의 안정성과도 관련이 있다. 또한 개별 변수가 반드시 유연성과 안정성 사이의 구축관계를 의미하지도 않는다. 예를 들어 고용보호법제(EPL)의 수준이 높을수록 외부 수량적 유연성은 저하되지만 직무안정성은 향상되는 반면 훈련 및 평생학습이 제공되면 내부 수량적 유연성이 제고되고 동시에 고용의 안정성도 향상된다.

<표 2-1> Wilthagen의 유연안정성 Matrix

안정성 유연성	직무안정성	고용안정성	소득안정성	복합안정성
외부 수량적 유연성	- 고용계약 형태 - 고용보호법제 - 조기퇴직	- 고용 서비스/적극적 노동시장정책 - 훈련/평생학습	- 실업보험 - 기타 사회보장 - 최저임금	- 휴가기간 중 해 고 금지조항
내부 수량적 유연성	- 근로시간 단축 - 파트타임 계약	- 고용보호법제 - 훈련/평생학습	- 파트타임 보조 혜택 - 연구장학금 - 질병 혜택	- 다양한 휴가계획
기능적 유연성	- 직무 다변화 - 훈련 - 노동임대	- 훈련/평생학습 - 근무순환 - 팀워크 - 다기술화	- 성과급 임금체계	- 자발적 근로시 간 조정
임금유연성	- 노동비용 조정 - 사회보장보험 삭감	- 사회보장보험 변경 - 고용보조금 - 고용 시 혜택	- 단체임금협상 - 근로시간 단축 관련 사회보장 혜택 조정	- 자발적 근로시 간 조정

자료: Wilthagen and Tros(2004) 및 한국국제노동재단(2007).

본 보고서의 유연안정성 국제비교의 대상은 OECD 국가들이다. 하지만 OECD 30개 국가 중에서 <표 2-1>에서 제시된 변수들이 모두 가용한 국가는 없으며 따라서 유연성과 안정성을 측정하는 변수의 수와 국가의 수 사이의 적절한 조정이 필요하다. 우선 유연성을 나타내는 대표적 변수 중 하나인 고용보호법제(EPL)지수가 가용하지 않은 아이슬란드와 룩셈부르크는 제외한다. 또한 다른 변수들의 장기시계열이 가용하지 않은 일부 동구권 국가들과 멕시코, 터키 등도 분석에서 제외된다. 따라서 우리나라를 포함한 OECD 22개국에 본 연구의 분석대상이 된다. 고용보호법제(EPL)지수는 1990년, 1998년 및 2003년 자료가 가용하다. 하지만 우리나라의 고용보호법제지수는 1998년 및 2003년에만 가용하다는 제한이 있다. 그러나 그 외 변수들은 국가별 차이는 있지만 최소한 2005년까지 가용하기 때문에 고용보호법제(EPL)지수에 외삽법(extrapolation)을 적용하여 2005년 자료를 생성하였다. 따라서 본 연구의 분석대상은 OECD 22개국의 1998년, 2003년 및 2005년이다.

<표 2-1>에 있는 유연성 및 안정성 변수 모두를 찾는 것은 상당히 어려운 작업이다. 유럽연합에 속하는 국가 및 일부 국가의 경우 많은 자료³⁾가 있는 것은 사실이나 이에 대응하는 우리나라 자료는 상당히 제한적이다. 결과적으로 <표 2-1>의 변수들 중에서 사용 가능한 변수는 고용보호법제(EPL)지수 세 가지를 포함한 총 16개 변수로 제한된다. 또한 후술할 예정이지만 지수산출방식의 특성상 관측치(22개 국가) 수의 제약 때문에 산출된 지수의 통계적 신뢰도를 높이기 위해서 변수의 신뢰성과 변수 간의 상관관계를

3) 직업훈련 및 평생교육에 대한 자료는 상당히 중요한 것으로 판단된다. 유럽연합에 속하는 국가의 경우 Eurostat의 labour force survey에 lifelong learning and training에 관한 자료가 있다. 하지만 우리나라를 포함한 나머지 국가의 경우 일관된 자료를 구하는 것이 불가능하며 보다 주의 깊은 접근이 필요해서 본 보고서의 분석대상에서 제외되었다.

고려하여 최대 8개의 변수를 선정했다. 여기에 포함되는 변수로는 정규직, 임시직 및 집단해고에 관한 고용보호법제(EPL)지수, 총 고용 중 파트타임의 비중, 장기실업자의 비중, GDP에서 적극적 노동시장정책 및 수동적 노동시장정책이 차지하는 비중, 실업보험의 초기소득보장률(initial replacement rate)이 있다. 이외에도 청년실업률, 실업보험을 위한 사회적 지출의 비중, 노동시장정책에 대한 사회적 지출의 비중, 총 사회적 지출의 비중, 실업보험의 장기소득보장률(long-term replacement rate), 세계은행이 발표하는 노동시장 경직성 지수 및 해고비용지수, 노조가입률 등이 사용 가능한 변수들이다.

실업보험 및 적극적 노동시장정책을 위한 사회적 지출(민간부분의 지출 포함)이 국내총생산에서 차지하는 비중은 국내총생산에서 정부의 적극적 노동시장정책 및 수동적 노동시장정책이 차지하는 비중과 상당히 높은 상관관계를 보여 준다. 또한 세계은행이 발표하는 노동시장 경직성 지수 및 해고비용지수 역시 OECD의 고용보호법제지수와 상당히 높은 상관관계를 가지고 있다. 두 종류의 변수 모두 노동시장의 같은 측면을 측정한 것이기 때문에 전달하는 정보의 내용이 유사한 까닭이다. 따라서 실업보험 및 적극적 노동시장정책을 위한 사회적 지출이 국내총생산에서 차지하는 비중과 세계은행이 발표하는 노동시장 경직성 지수 및 해고비용지수는 분석의 대상에서 제외하였으며 분석의 결과에도 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

높은 청년실업률은 일반적으로 임시직 노동시장의 유연성이 낮은 상황을 반영한다고 볼 수 있다. 실제로 본 보고서에서 사용한 자료를 살펴보면 청년실업률의 경우 임시직 고용보호법제지수 및 파트타임 비중과 상당히 높은 상관관계를 나타낸다. 또한 청년실업률은 노동시장과의 연계(labor force attachment)가 약한 나라일수록

노동시장의 유연성을 잘 반영하지 못한다는 점이다. 예를 들어 노동시장과의 연계가 약한 나라의 경우 청년실업자 중 상당수가 취업을 포기하고 비경제활동인구가 되는 경향이 강하며 따라서 노동시장이 경직적일지라도 청년실업률은 낮아질 가능성이 있다. 이런 이유에서 청년실업률 역시 분석의 우선순위에서 제외하였다. 노조가입률의 경우에는 국내총생산 중에서 적극적 노동시장 정책 및 수동적 노동시장정책의 비중과 높은 상관관계를 나타내고 있어 분석의 대상에 포함시키지 않았다.⁴⁾

2. 유연안정성 측정방법에 관한 제안

여러 변수를 통합하여 지수를 산출할 수 있는 통계적 방법에는 여러 가지가 있으나 본 연구에서는 주성분분석(principal component analysis: PCA)을 이용하고자 한다. 주성분분석은 상호 관련된 여러 변수가 하나의 자료를 구성할 때 이들 변수가 나타내는 변화(variation)를 가급적 유지하면서 자료의 차원(dimensionality of a data set)을 줄이는 방법이다[Jolliffe(2002)].

예를 들어 $x_t, t = 1, 2, \dots, T$ 는 t 기에 관찰된 p 차원의 임의변수(random variable)로 구성된 $(p \times 1)$ 벡터라고 하자. 그러면 전체 자료 X 는
$$X = \begin{bmatrix} x_1 & x_2 & \dots & x_T \end{bmatrix}$$
 행렬로 표시될 수 있다. 주성분분석의 첫 번째 목표는 $\alpha_1' X$ 의 분산을 극대화하는 벡터인 α_1 을 정형화조건(normalization condition)하에서 찾는 것이다. 즉, $(p \times 1)$ 다음의 극대화 문제를 만족하는 α_1 을 찾는 것이다.

4) 분석에서 빠진 변수들을 대신 사용하여도 분석의 결과에는 큰 영향이 없는 것으로 나타났다. 이에 대해서는 본문 후반부에서 다시 언급하기로 한다.

$$\begin{aligned} \max_{\alpha_1} \quad & \text{var}[\alpha'_1 X] = \alpha'_1 \Sigma \alpha_1 \\ \text{s.t.} \quad & \alpha'_1 \alpha_1 = 1 \end{aligned}$$

그 결과로 나온 $\alpha'_1 X = \left[\sum_{j=1}^p \alpha_{1j} x_{j1}, \sum_{j=1}^p \alpha_{2j} x_{j2}, \dots, \sum_{j=1}^p \alpha_{Tj} x_{jT} \right]$ 가

바로 첫 번째 주성분(first principal component)이 된다. 다음으로 첫 번째 주성분 $\alpha'_1 X$ 와 상관관계가 없는(uncorrelated) $\alpha'_2 X$ 중에서 $\alpha'_2 X$ 의 분산을 극대화하는 벡터 α_2 를 찾는다. 즉, 다음 극대화 문제의 해가 되는 α_2 를 찾으면 이때 $\alpha'_2 X$ 는 두 번째 주성분이 된다.

$$\begin{aligned} \max_{\alpha_2} \quad & \text{var}[\alpha'_2 X] = \alpha'_2 \Sigma \alpha_2 \\ \text{s.t.} \quad & \alpha'_2 \alpha_2 = 1 \\ & \alpha'_1 \Sigma \alpha_2 = 0 \end{aligned}$$

이와 같은 방법을 계속적으로 적용하여 p 개까지의 주성분을 찾을 수 있으나 PCA의 목적이 자료의 차원을 줄이는 것이므로 보통 $m (< p)$ 개의 주성분을 찾는 데서 그친다.5)

주성분분석의 특징을 살펴보면 우선 첫 번째 주성분을 나타내는 식 $\alpha'_1 X = \left[\sum_{j=1}^p \alpha_{1j} x_{j1}, \sum_{j=1}^p \alpha_{2j} x_{j2}, \dots, \sum_{j=1}^p \alpha_{Tj} x_{jT} \right]$ 로부터 주성분 분석의 기본이 되는 가정을 쉽게 이해할 수 있다. 주성분분석은 우선 각각의 주성분을 우리가 관찰할 수 없는 일종의 잠재적 변수(underlying variable)라고 가정한다. 하지만 이런 주성분은 우리가 관찰하는 변수 $X = [x_1, x_2, \dots, x_T]$ 의 선형결합에 의해 표현될 수 있다고 가정하는 것이다.6) 또한 주성분 간에는 상관관계가 존재하지 않는 기본 성격은 각각의 주성분이 서로 다른 통계적 차원을 나타내고 있다고 해석할 수 있어 상당히 유용하다.

-
- 5) 몇 개의 주성분까지 구해야 하는가에 대해서는 Jolliffe(2002)의 제6장을 참조할 것.
 6) 이는 관찰된 p 개의 변수 X 가 $m (< p)$ 개의 잠재적 공통요소(underlying common factor)의 선형결합에 의해 표현될 수 있다는 요소분석(factor analysis)과는 반대의 개념이다.

본 연구에서는 각국 노동시장의 유연성과 안정성을 나타내는 8개의 변수들로부터 두 개의 주성분을 도출하고자 한다. 가장 바람직한 경우는 도출된 두 개의 주성분 중 하나가 유연성을 대표하고 다른 하나가 안정성을 나타내는 경우일 것이다. 이럴 경우 유연성을 대표하는 주성분은 당연히 유연성을 나타내는 각종 노동시장 변수들과 상대적으로 높은 상관관계를 보일 것이다. 또한 다른 주성분의 경우에는 노동시장의 안정성을 나타내는 변수들과 상대적으로 높은 상관관계를 보일 것이다.

IV. 유연안정성의 국제비교

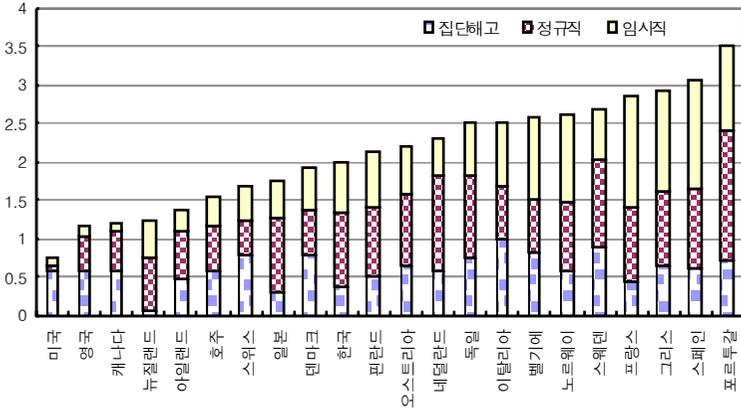
1. 유연성 구성요소의 비교

노동시장의 유연성을 나타내는 가장 대표적인 변수는 OECD에서 발표하는 고용보호법제(EPL)지수이다. EPL 지수는 앞에서 설명한 것처럼 고용보호에 관한 여러 법률적 제도를 총괄하여 계산된 일종의 가중평균치로 0에서 6 사이의 값을 가지며 높을수록 노동시장의 역동성이나 유연성에 제약이 많음을 의미한다. <그림 2-1>에서 볼 수 있듯이 비교대상 22개국은 전체 EPL 수준⁷⁾에 있어서 미국의 0.742로부터 포르투갈의 3.492까지 상당히 다양한 양상을 보여 주고 있다. 또한 우리나라의 EPL 지수는 핀란드와 함께 비교대상 22개국의 산술평균 2.116에 근접한 1.998로 나타났다.

일반적으로 EPL 지수는 노동시장의 유연성을 나타낸다고 인식되고 있다. 하지만 OECD 국가들의 자료를 살펴보면 노동시장의 유연성과 실업률 간에는 통계적으로 유의한 상관관계가 존재하지 않는 것으로 보인다. 그 이유는 노동시장의 유연성이 높을수록 실업으로의 유입(inflow)이 커지면서 동시에 실업으로부터의 유출(outflow) 역시 커지기 때문으로 추정된다[Nickell(1997), OECD(2004) 참조]. 하지만 <그림 2-2>는 1991년부터 2005년 사이 OECD 22개국의 평균고용률과 EPL 지수 간의 음의 상관관계를 보여 준다. 이는 Garibali *et al.*(2003)에서 발견한 것처럼 고용보호 수준이 기업의 고용결정에 영향을 미칠 수 있음을 보여 주는 것이다. 따라서 비록 정도는 미약하지만 노동시장의 고용보호 수준이 높을수록 고용률이 낮을 가능성이 존재한다.

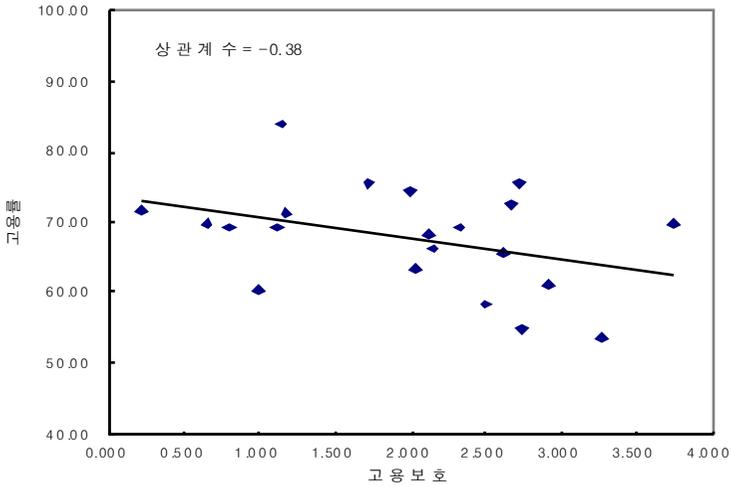
7) 전체 EPL 지수는 집단해고에 관한 지수에 0.2의 가중치를 주고 정규직 및 임시직에 관한 지수에 각각 0.4의 가중치를 주어서 계산된 수치이다.

<그림 2-1> 고용보호법제(EPL)의 비교(2003년)



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>).

<그림 2-2> EPL 지수와 평균고용률(1991~2005년)



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>).

<표 2-2> 노동시장의 제도적 요인과 고용률(OECD 21개국, 1991~2005년)

종속변수	고용률				
	전체	여자	남자 (25~54세)	청년층 (15~24세)	노년층 (55~64세)
Random Effect GLS					
고용보호	-1.117 (0.165)	-2.095* (0.065)	0.799* (0.088)	0.371 (0.727)	-0.515 (0.688)
단체협약률	0.004 (0.911)	0.004 (0.947)	0.011 (0.634)	0.052 (0.304)	-0.100 (0.102)
실업보험보장률	0.083 (0.359)	0.116 (0.367)	0.030 (0.560)	0.040 (0.746)	-0.215 (0.134)
조세부담률	-0.363*** (0.000)	-0.468*** (0.001)	-0.197*** (0.001)	-0.327*** (0.012)	-0.605*** (0.000)
적극적 노동시장정책	-1.296 (0.588)	0.104 (0.975)	-2.722 (0.051)	-3.817 (0.219)	0.148 (0.969)

주: 1) () 안은 *p*-value.

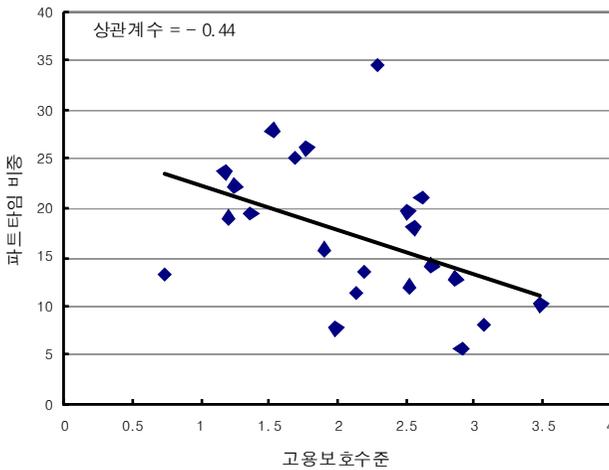
2) *, **, ***는 각각 10%, 5% 및 1%에서 통계적으로 유의.

자료: 변양규(2008)에서 재구성.

특히 대부분의 국가에서 정규직의 고용보호가 제일 엄격하다는 사실은 고용보호 수준이 높을수록 노동시장과의 연계가 약한 취약층의 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성을 시사한다. OECD 21개국의 1991년부터 2005년 사이 자료를 분석한 <표 2-2>에 의하면 고용보호 수준은 전체 고용률에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 고용보호가 일반적으로 정규직 남성근로자를 포함하는 기존 취업자의 고용을 보호하여 노동시장의 안정성에 기여하는 반면, 노동시장의 유연성을 낮춰 실업자, 비경제활동인구 및 여성근로자의 취업가능성을 낮추는 데 기인하는 것으로 추정된다. <표 2-2> 및 Nickell(1997), OECD(2004)에서 볼 수 있듯 높은 고용보호는 임금근로자 중 가장 큰 부분을 차

지하는 25~54세 남성근로자의 고용률을 높이는 효과를 보이고 있으며 반면 전체 여성의 고용률은 낮추는 효과가 있는 점은 이와 같은 추측을 뒷받침해 준다. 즉, 높은 고용보호는 25~54세 남성근로자의 고용안정성을 높이는 반면 경제 전체의 유연성을 저하시켜 여성근로자의 고용기회를 낮추는 것으로 보인다.

<그림 2-3> 고용보호 수준과 파트타임 비중(2003년)

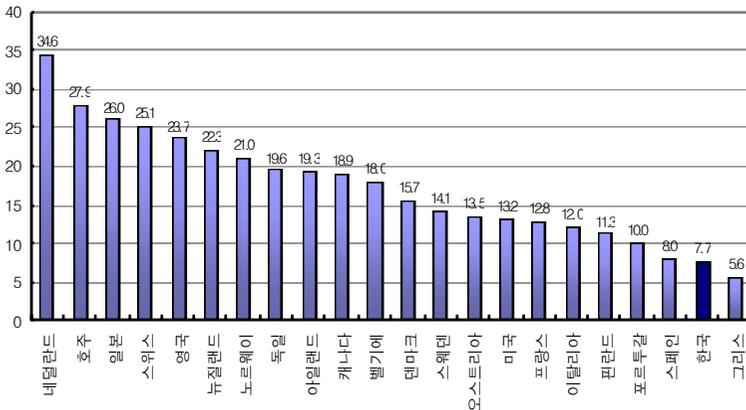


자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>).

한편 노동시장의 유연성을 나타내는 다른 요소로 전체 고용 중 파트타임의 비중이 쓰였다. 이는 노동시장의 내부 수량적 유연성이 높을수록 근로시간의 조정이 용이하여 파트타임 근로의 비중이 높아질 수 있다는 점을 반영한다. 또한 <그림 2-3>에서 볼 수 있듯이 고용보호의 수준이 높을수록 외부 수량적 유연성이 결여되어 파트타임 사용이 용이하지 못할 수 있다는 점 역시 반영한다. 한편 각국의 파트타임 비중을 살펴보면 상당한 차이가 있는 것으로 보인다. <그림 2-4>에 의하면 근로시간 조정에 관한 근로

자의 권리가 법으로 보장되는 네덜란드의 경우 전체 고용의 34.6%가 파트타임인 반면 파트타임 근로가 활성화되지 못한 우리나라의 경우에는 그리스의 5.6%에 이어 두 번째로 낮은 7.7%를 기록하고 있다. EPL 지수를 기준으로 살펴본 우리나라 노동시장의 유연성은 비교대상국의 평균에 가까운 수준이었다. 하지만 파트타임의 고용비중으로 살펴 본 우리나라 노동시장의 유연성은 상당히 낮은 것으로 판단된다.

<그림 2-4> 파트타임 비중의 국제비교(2003년)



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>).

앞서 높은 고용보호는 실업률에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 설명하였다. 이는 엄격한 고용보호가 실업으로의 유입과 실업으로부터의 유출을 모두 줄이는 효과가 있기 때문이다. 하지만 엄격한 고용보호는 취업 및 해고를 모두 줄여 경제 전체의 직업재배치(job reallocation)를 줄이는 효과 또한 있다. 이는 일단 실업에 처할 경우 실업을 빠져나올 가능성이 줄어든다는 점에서 장기실업률(전체 실업자 중 장기간 실업이 지속되는 실업자의 비중)을 높여 경제 전체의 평

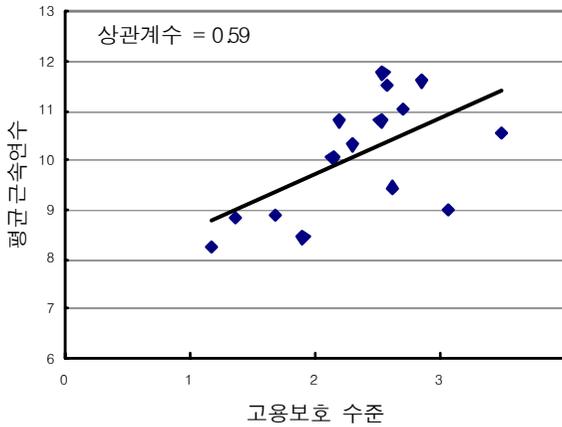
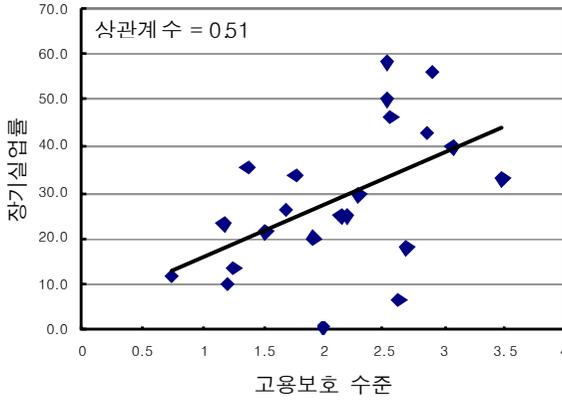
균실업기간(unemployment duration)을 늘린다. Bertola and Rogerson (1997)의 경우 노동시장이 경직적일수록 실업으로의 유입과 실업으로부터의 유출을 줄여 전체적인 노동이동성을 낮춘다는 증거를 찾았으며, Blanchard and Portugal(1998) 역시 과도한 고용보호는 실업으로의 유입과 유출을 줄여 평균실업기간을 늘린다는 실증적 증거를 찾았다. 반면 해고의 가능성도 줄여 평균근속기간이 증가하는 효과도 있다[OECD(2006)]. 따라서 엄격한 고용보호는 한편으로 노동시장 전체의 역동성을 떨어뜨리는 효과가 있는 반면 고용계약관계의 지속성을 높여 고용의 안정성을 제고하는 효과가 있다. 이와 같은 고용보호와 노동시장의 유연성 및 안정성 간의 관계는 <그림 2-5>에 나타난 것과 같이 OECD 국가 간에 관찰된다. 2003년 기준 OECD 22개국의 EPL 지수와 장기실업률(전체 실업자 중 실업이 12개월 이상 지속된 실업자의 비중) 간에는 양의 상관관계가 존재하며 또한 고용보호와 평균근속연수 간에도 양의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다.

다른 변수들과 마찬가지로 국가 간 장기실업률의 차이는 상당한 것으로 나타났다. <그림 2-6>에 의하면 2003년 기준으로 노동시장이 상대적으로 경직적이라 평가받는 이탈리아의 장기실업률은 58.2%에 달하지만 우리나라의 경우에는 0.6%에 그쳤다. 따라서 장기실업률만을 기준으로 평가한다면 파트타임 고용비중으로 평가한 경우와 반대로 우리나라 노동시장은 상당히 유연한 것으로 인식될 수 있다. 평균근속연수⁸⁾의 경우에는 장기실업률만큼의 차이를 보이지는 않고 있지만 대체적으로 노동시장이 경직적인 이탈리아와 프랑스의 평균근속연수가 긴 것으로 나타났으며 반면

8) OECD Stat에 자료가 없는 국가의 통계를 함께 비교하기엔 실업의 기준이 국가별로 상이해서 어려운 점이 있다. 따라서 OECD Stat에 자료가 나와 있는 15개국만 비교하였다.

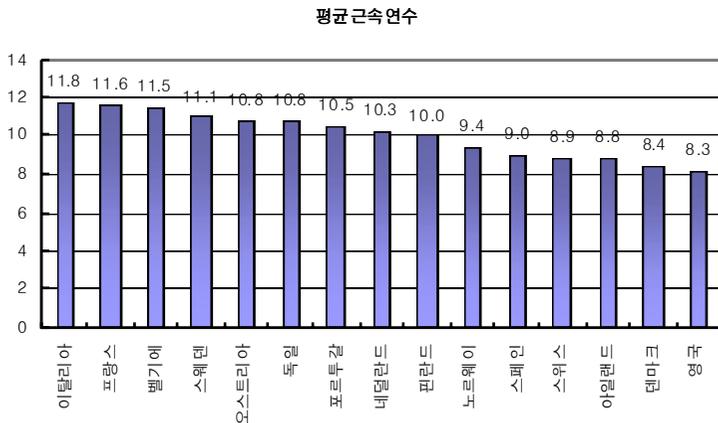
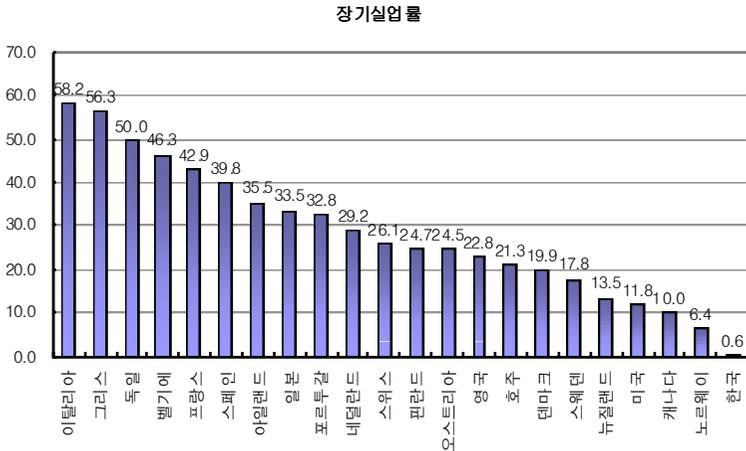
유연한 노동시장을 가진 덴마크와 영국의 평균근속기간이 짧은 것으로 나타났다.

<그림 2-5> 고용보호 수준과 장기실업률 및 평균근속연수(2003년)



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>).

<그림 2-6> 장기실업률 및 평균근속연수의 국제비교(2003년)



주: 평균근속연수의 경우 22개국 중 15개국의 자료만이 가용함.
 자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>).

이상에서 살펴본 것처럼 OECD 비교대상 22개국의 노동시장 유연성은 상당한 차이를 보이고 있다. 대체적으로 스페인, 포르투갈, 그리스를 포함한 지중해연안 국가들과 독일, 프랑스, 벨기에를 포

함한 유럽대륙국들이 상대적으로 경직적인 노동시장을 가지고 있는 것으로 나타났으며, 반면 영국, 아일랜드, 미국, 캐나다 등으로 대표되는 앵글로색슨 계열의 국가들이 유연한 노동시장을 가지고 있는 것으로 나타났다.

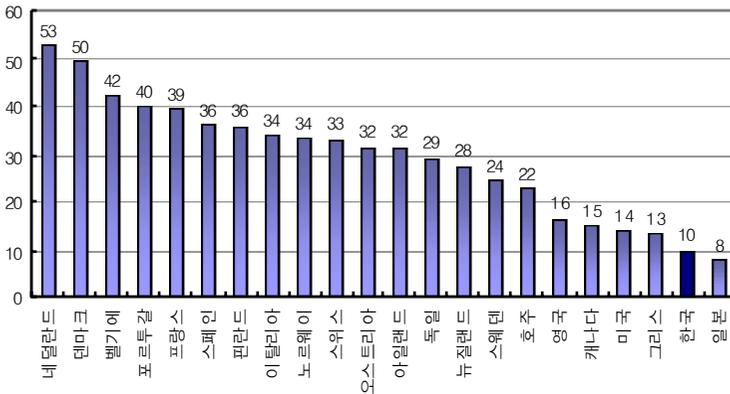
노동시장의 유연성에 관한 일부 연구와 마찬가지로 본 연구는 OECD의 EPL 지수 외 추가 변수를 고려하여 노동시장의 유연성을 측정한다. 파트타임의 비중이나 장기실업률과 같은 변수를 추가로 사용하여 EPL 지수를 보완하려는 가장 큰 이유는 앞서 지적하였듯이 EPL 지수는 고용보호의 수준을 정하는 법률적인 조항의 유무 및 정도에 따라 산출되기 때문에 고용보호법제가 얼마나 실제 생활에 적용되는가와 괴리를 보일 수 있다는 점이다. 실제로 고용보호지수와 파트타임 비중 및 장기실업률 간의 상관관계는 예상한 것과 유사하게 나왔지만 국가별 순위를 비교해 보면 상당한 차이가 있었다. 이런 차이가 법률조항의 유무와 실제 법률조항이 얼마나 잘 적용되는가의 차이를 반영하는 것이라고 할 수 있다.

2. 안정성 구성요소의 비교

노동시장의 안정성을 측정하는 변수로는 주로 실업보험의 소득보장률(replacement rate), 국내총생산에서 적극적 노동시장정책(active labor market policy) 및 소극적 노동시장정책(passive labor market policy)이 차지하는 비중 등이 쓰인다. 실업보험의 소득보장률은 실업급여가 실업 전 임금의 얼마를 보장해 주는가로 표현되는데 노동시장의 소득안정성을 대표하는 변수이다. 하지만 보장률이 높을수록 실업자들이 새로운 직장을 찾기 위해 노력할 유인이 줄어들고 또한 실업자들의 reservation wage가 올라감에 따라 실업률이 상승하는 부작용이 있으며 따라서 고용안정성이나 직업안정성을 해칠

가능성이 있다[Nickell and Layard(1998) 및 Boone *et al.*(2001) 참조]. 반면 실업보험의 소득보장률이 높을수록 실업자들이 보다 생산적이며 좋은 직업을 찾을 가능성이 커지고 따라서 평균근속연수가 증가하여 직업안정성 및 고용안정성을 높일 수도 있다는 반대 지적도 있다[Acemoglu and Shimer(2000) 참조]. 따라서 실업보험의 소득보장률이 노동시장의 안정성에 가지는 의미는 상당히 복잡한 것으로 판단되며 한 경제에서 고용과 임금이 결정되는 제도적 요인에 의존할 것으로 추정된다.

<그림 2-7> 실업보험 소득보장률의 국제비교(2003년)



주: 총소득보장률(gross replacement rate)을 사용함.
 자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>).

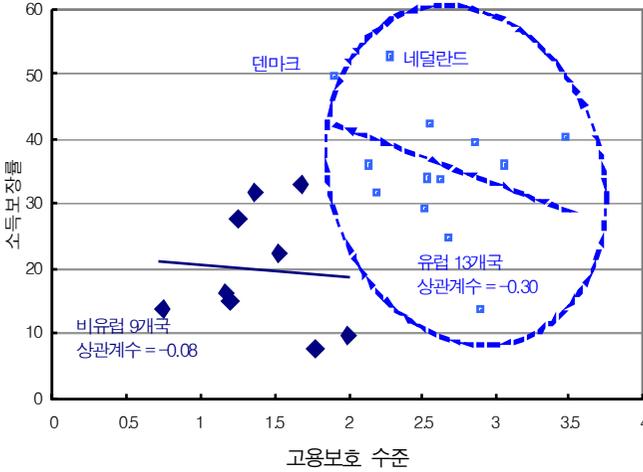
<그림 2-7>에서 볼 수 있듯이 실업보험의 소득보장률 역시 국가별로 상당한 차이를 보이고 있다. 노동시장이 유연한 것으로 판단되는 네덜란드 및 덴마크의 경우 50%를 상회하는 높은 소득보장률을 보인 반면 대부분의 유럽국가들은 30% 수준을 유지하고 있다. 하지만 노동시장의 유연성이 높은 영국, 미국, 캐나다는 상

당히 낮은 수준의 소득보장률을 보이고 있다. 따라서 소득보장률과 노동시장의 유연성 역시 일정한 관계를 지니는 것은 아닌 것으로 판단된다.

실제로 고용보호법제 및 실업보험은 실업의 위험으로부터 근로자를 보호한다는 공통의 목표를 가지고 있다. 따라서 두 가지 정책 간에 일정 수준의 대체성이 존재할 것으로 예상된다. 즉, 노동시장이 유연한 국가일수록 EPL 지수는 낮으며 대신 높은 소득보장률을 통해서 실직자를 보호하는 정책을 쓸 가능성이 클 것으로 예상된다. 이런 특징은 영국, 아일랜드 및 스위스를 제외한 유럽 국가들의 경우에 주로 발견되는데 <그림 2-8>의 점선 안을 보면 소득보장률과 EPL 지수 간에 음의 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 영국, 아일랜드, 스위스 및 비유럽국가 9개국⁹⁾을 비교해 보면 소득보장률과 EPL 지수 간에 강한 상관관계가 없는 것으로 나타난다(<그림 2-8>의 실선). 이와 같은 관계는 앞에서 설명한 것처럼 각국의 노동시장의 제도적 요인이나 노동시장의 여건에 따라 정책수단의 결합방식이 상이해질 수 있는 가능성 때문으로 판단된다. 특히 비유럽 9개국의 경우 유럽 13개국에 비해 이미 노동시장이 상당히 유연한 점을 감안하면 노동시장의 유연화에 대한 요구가 작거나 또는 실업보험 소득보장률 제고로 노동시장 유연화에 따른 부작용을 줄일 필요성이 작은 것으로 추측되지만 보다 자세한 분석이 요구된다.

9) 유럽 13개국에는 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인 및 스웨덴이 포함되며, 그 외 9개국에는 앵글로색슨 타입의 노동시장을 가지고 있는 유럽국가 영국, 아일랜드, 스위스와 비유럽국가 호주, 캐나다, 일본, 한국, 뉴질랜드, 미국이 포함된다.

<그림 2-8> 고용보호 수준과 실업보험 소득보장률(2003년)

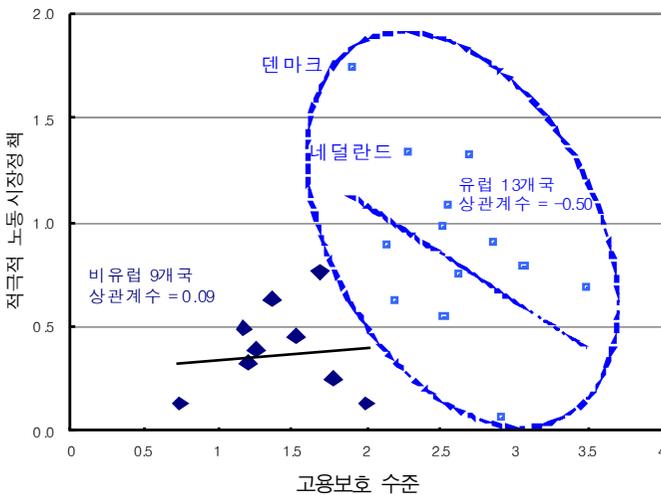


자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>).

적극적 노동시장정책은 실업자 및 비경제활동인구를 다시 노동 시장으로 진입시키는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 적극적 노동 시장정책의 규모가 클수록 실업률이 낮아지고 고용안정성이 높아진다. <그림 2-9>는 국내총생산에서 적극적 노동시장정책이 차지하는 비중을 EPL 지수와 함께 나타내고 있다. 실업보험의 소득보장률의 경우와 유사하게 유럽국가들에서는 강한 음의 상관관계가 발견되지만 비유럽국가에서는 0에 가까운 상관관계가 나타난다. 이런 차이 역시 국가별로 정책의 결합이 다른 것에 기인한다고 추정된다. 예를 들어 네덜란드나 덴마크는 노동시장이 상대적으로 유연하여 EPL 지수가 낮은 반면 이로 인해 발생할 수 있는 고용의 불안정성을 적극적 노동시장정책을 통해 극복하는 것으로 보인다. 하지만 지중해연안 국가들은 주로 강한 고용보호를 제공하는 대신 적극적 노동시장정책에는 상대적으로 작은 규모의 지

출을 제공하는 것으로 보인다. 반면 비유럽 9개국의 경우에는 EPL 지수를 낮추는 노동시장 유연화 정책과 이에 따른 부작용을 보완하려는 적극적 노동시장정책의 결합이 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 두 그룹의 정책결합 간의 차이점이 앞서 설명한 것처럼 주어진 노동시장의 상황이 상이하므로 따라서 가능한 정책적 결합이 상이한 것에 기인하는 것인지에 대해서는 보다 심도 있는 연구가 필요하다. 한편 적극적 노동시장정책의 규모 역시 덴마크와 네덜란드의 1.7%, 1.3%로부터 미국과 한국의 0.1% 까지 국가별로 상당한 차이를 보이고 있다(<그림 2-10> 참조). 그리고 대체적으로 적극적 노동시장정책에 주력하는 국가들이 상대적으로 많은 재원을 수동적 노동시장정책에 쓰고 있다는 점도 특징이라고 할 수 있다.

<그림 2-9> 고용보호 수준과 적극적 노동시장정책(2003년)



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>).

연성과 안정성을 동시에 추구하려는 정책적 결합이 보이며 일부 국가에서는 유연성과 안정성 사이에 대체성(trade-off)이 관찰되기도 하였다. 본 절에서는 이상에서 살펴본 유연성 및 안정성을 나타내는 여러 변수들에 주성분분석을 실시해 유연성과 안정성을 나타내는 두 개의 주성분을 추출하고자 한다. 이런 과정은 노동시장에 유연성과 안정성이라는 두 가지 잠재적 특징이 있지만 우리가 이를 관찰할 수 없다는 상황에서 출발한다. 하지만 두 가지 잠재적 특징에 의해 결정된 여러 변수들을 대신 관찰함으로써 노동시장의 유연성과 안정성 수준을 추측할 수 있다는 점을 이용하는 것이다.

앞서 설명한 것처럼 비교의 대상이 되는 OECD 22개국의 경우 가용한 유연성 및 안정성 변수는 모두 16가지이다. 주성분분석의 통계적 신뢰를 높이기 위해 노동시장의 동일한 측면을 중복 측정된 자료를 제외하고 총 8개의 변수를 사용하기로 한다.¹⁰⁾ 여기에 포함되는 변수는 OECD의 EPL 지수 중 정규직의 고용보호법제 수준, 임시직 사용에 관한 규제의 수준 및 집단해고에 관한 지수가 있다. 또한 노동시장의 유연성 및 안정성을 동시에 반영하는 총고용 중 파트타임의 비중 및 장기실업자의 비중도 포함되어 있다. 마지막으로 GDP에서 적극적 노동시장정책 및 수동적 노동시장정책이 차지하는 비중, 실업보험의 초기소득보장률(initial replacement rate)이 포함된다.

우선 1998년, 2003년 및 2005년에 관찰된 22개 국가의 8개 변수에 대해 각각 varimax rotation을 적용한 주성분분석을 실시하여 처음 두 가지 주성분(first two principal component)을 계산해 낸다. 이

10) 예를 들어 실업급여에 관한 사회적 지출이 국내총생산에서 차지하는 비중은 유사한 측면을 측정하는 수동적 노동시장정책의 비중으로 대체되었으며 세계은행에서 발표하는 노동시장 경직성 지수 및 해고비용지수는 OECD의 EPL 지수로 대체되었다.

들 두 가지 주성분은 노동시장의 유연성 및 안정성과 같은 잠재적 측면을 각각 반영한다고 볼 수 있다. 앞서 설명한 것처럼 주성분은 분석에 사용된 모든 변수들의 선형결합으로 나타난다. 따라서 주성분의 의미 자체를 해석하는 데 어려움이 발생할 가능성이 있다. 예를 들어 첫 번째 주성분(PC1)을 산출하는 데 이용된 요소부하(factor loading)들 중 일부는 작고 일부는 크면서 동시에 중간 크기의 요소부하도 존재한다면 PC1이 과연 여러 변수들의 어떤 측면을 반영한 것인지 해석하기 어려운 상황이 발생할 수도 있다. 이런 상황의 해결을 도울 수 있는 방법 중에 하나가 바로 계산된 주성분의 축(axis)을 회전하는 방법이다. 특히 varimax rotation은 축의 직교조건(orthogonality condition) 및 주성분의 개별 요소의 상대적 위치를 유지한 상태에서 요소부하의 총분산(sum of variances)이 최대가 되도록 주성분의 축을 회전하여 주성분의 축이 가지는 의미를 해석하기 쉽도록 도와준다.

<표 2-3>은 계산된 두 가지 주성분이 각각의 개별 변수와 가지는 상관관계를 보여 준다. <표 2-3>에 의하면 1998년의 경우 첫 번째 주성분(PC1)은 노동시장의 유연성과 관련이 높은 EPL 지수, 파트타임 비중 및 장기실업률과 높은 상관관계를 보여 준다. 반면 두 번째 주성분(PC2)은 노동시장의 안정성과 관련된 노동시장정책 및 소득보장률과 높은 상관관계를 보여 준다. 따라서 1998년의 경우 PC1이 노동시장의 유연성을 나타내며, 반면 PC2는 노동시장의 안정성을 나타낸다고 해석할 수 있다. 2003년과 2005년에는 1998년의 경우와는 반대로 PC1이 안정성을 측정하는 변수들과 상대적으로 높은 상관관계를 보이고 있으며 PC2가 유연성 변수와 높은 상관관계를 보이고 있다. 따라서 2003년과 2005년의 경우에는 PC1이 안정성을 나타내며 PC2가 유연성을 나타낸다고 해석할 수 있다. 또한 <표 2-3>에 의하면 PC1과 PC2는 전체 자료의 변화

(variation) 중에서 약 60~65%를 설명하는 것으로 나타났다. 세 번째 주성분을 계산하여 전체 자료의 변화를 추가적으로 설명할 수 있으나 한편으로 세 번째 주성분의 해석이 어려워지는 경우가 발생한다. 또한 설명력의 개선이 약 10% 미만에 머물고 있다. 따라서 본 절에서는 두 개의 주성분만을 산출하기로 한다. 다음 절에서는 산출된 유연안정성 지수를 바탕으로 지난 1998~2005년 사이 비교 대상 22개국의 노동시장 유연안정성이 과연 어떻게 변화여 왔는지를 우리나라의 경우와 비교해 보기로 한다.

<표 2-3> 주성분과 개별 변수 간의 상관관계

구 분		1998년		2003년		2005년	
		PC1	PC2	PC1	PC2	PC1	PC2
EPL	정규직	0.58	-0.23	-0.31	0.61	-0.32	0.69
	임시직	0.86	0.11	-0.16	0.88	-0.18	0.87
	집단해고	0.59	-0.26	-0.50	0.29	-0.59	0.12
파트타임		0.67	0.25	0.27	0.74	0.33	0.71
장기실업률		-0.68	0.24	0.23	-0.62	0.47	-0.44
노동시장정책	적극적	-0.06	0.87	0.95	0.03	0.93	0.02
	수동적	-0.15	0.85	0.89	-0.10	0.88	-0.19
소득보장률		0.24	0.80	0.86	-0.16	0.87	-0.12
누적분산		30%	60%	37%	64%	40%	65%

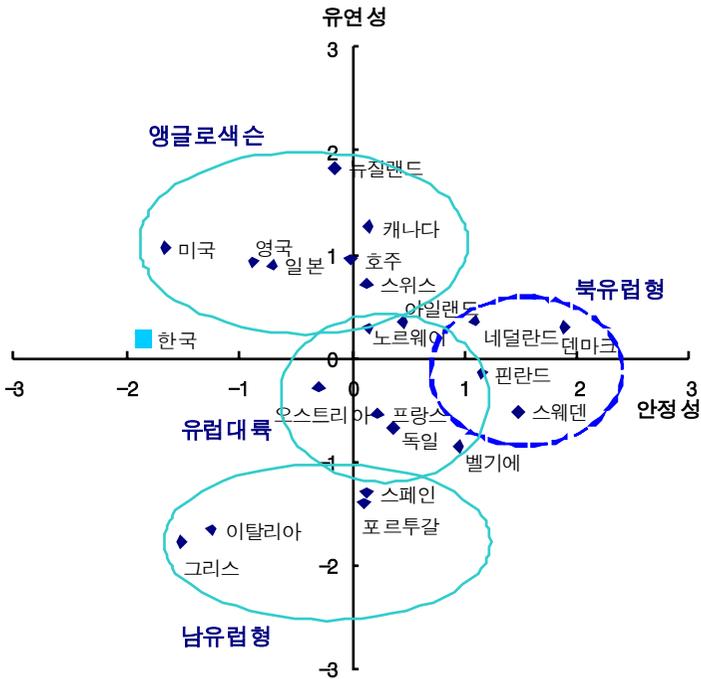
주: 노동시장이 유연할수록 EPL 지수가 높아지도록 조정하였기 때문에 EPL 지수와 유연성을 나타내는 주성분 간에 양의 상관관계가 나옴.

4. 유연안정성의 국제비교

1998년의 경우 계산된 두 개의 벡터 PC1 및 PC2에서 PC1의 첫 번째 좌표는 첫 번째 관찰치(국가)의 유연성 좌표를 나타내며 PC2

의 첫 번째 좌표는 동일 국가의 안정성 좌표를 나타낸다. 1998년 자료의 모든 좌표를 유연성과 안정성의 축에 대해 나타낸 것이 <그림 2-11>이다. 예상한 것처럼 국가들 간에 일정한 그룹이 형성되고 있음을 알 수 있다. 미국, 영국, 일본, 호주, 캐나다 및 뉴질랜드를 포함하는 앵글로색슨형 그룹은 상대적으로 높은 유연성을 유지하면서 안정성이 낮은 상태이다. 이는 앵글로색슨형 그룹 국가에서 주로 유연성 제고 위주의 노동시장정책이 실시된 결과일 것이다.

<그림 2-11> 유연안정성 국제비교(1998년)



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>) 자료를 이용한 자체 계산 결과.

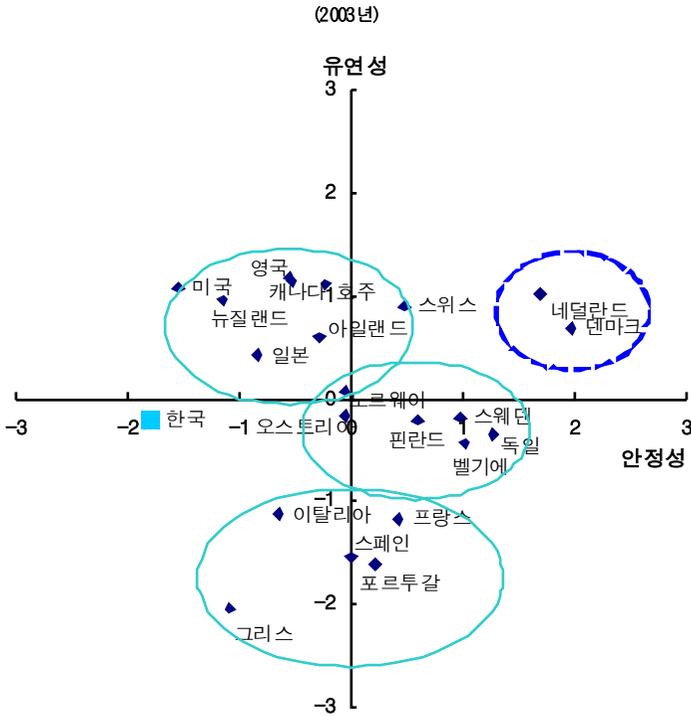
한 가지 특이한 점은 흔히 일본 노동시장의 안정성은 세계적인 수준이라고 인식하고 있는 것과는 달리 일본은 고용보호법제(EPL)지수가 평균 수준에 머물면서 동시에 파트타임 근로자의 비중(<그림 2-4> 참조)이 높아 노동시장의 유연성이 높은 반면 실업보험의 소득보장률(<그림 2-7> 참조)이 낮고 적극적 노동시장정책의 규모(<그림 2-10> 참조)가 작은 점을 반영한다고 볼 수 있다.

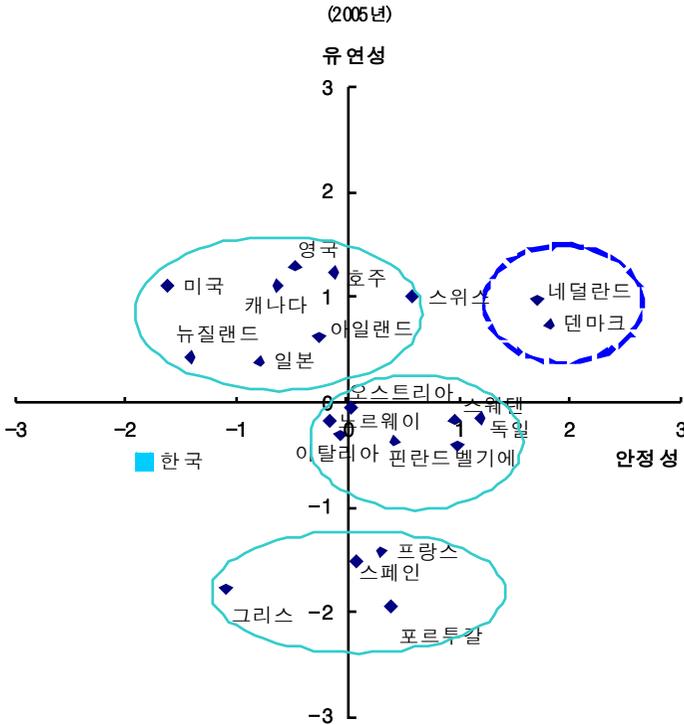
유럽의 경우를 살펴보면 스위스, 아일랜드, 노르웨이, 오스트리아, 프랑스, 독일, 벨기에가 포함된 유럽대륙형 그룹은 앵글로색슨형에 비해 낮은 유연성과 높은 안정성을 보이고 있다. 반면 이탈리아, 그리스, 스페인, 포르투갈을 포함하는 남유럽형 그룹은 전체와 비교하여 유연성 및 안정성에서 모두 낮은 수준을 보이고 있다. 마지막으로 네덜란드, 덴마크, 핀란드 및 스웨덴을 포함하는 북유럽형 그룹은 유럽대륙형 그룹과 유사한 유연성을 보이지만 상대적으로 높은 안정성을 나타내고 있다.

우리나라의 경우에는 1998년 기준 노동시장의 유연성은 유럽대륙형이나 북유럽형과 유사하지만 안정성에 있어서는 낮은 수준을 보이고 있다. 1998년 우리나라는 외환위기의 타개를 위해 이미 전반적인 구조조정을 진행하고 있었으며 이에 따라 정리해고제의 도입과 도입범위의 확대 그리고 근로자파견제도의 합법화 등 노동시장의 유연성을 제고하는 노동 관련법 및 제도의 상당 부분을 개정하였다. 이와 같은 변화를 이미 반영한 이유에서 1998년 우리나라 노동시장의 유연성이 22개국 중에서 중간 수준에 있는 것으로 보인다. 한편 사회안전망은 여전히 미흡하였고, 특히 적극적 노동시장정책과 같이 고용의 안정성을 제고할 수 있는 제도적 보완장치가 미흡한 상태에서 노동시장의 유연화가 진행되어 안정성 수준은 최하위 그룹에 속하게 된 것으로 보인다. 한 가지 유의할

점은 안정성이 낮다는 점이 반드시 직업의 안정성(job security)이 낮다는 것을 의미하지는 않는다는 점이다. 오히려 우리나라의 안정성이 낮은 것은 직업안정성(job security) 수준에 비해 근로자의 고용안정성(employment security) 및 소득안정성(income security)을 제고할 수 있는 적극적 노동시장정책의 규모나 실업보험의 소득보장률이 다른 국가에 비해 상대적으로 낮다는 데 기인하는 것으로 보인다.

<그림 2-12> 유연안정성 국제비교(2003, 2005년)





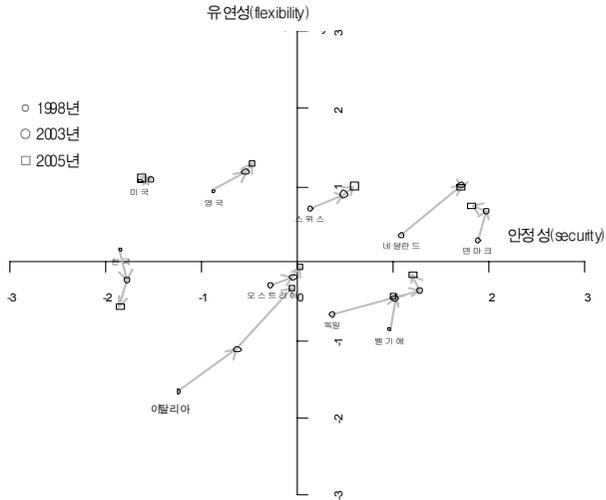
자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>) 자료를 이용한 자체 계산 결과.

<그림 2-12>는 2003년 및 2005년 자료를 분석한 결과이다. 1998년과 거의 유사한 국가별 분류가 가능하다. 하지만 특이한 점은 북유럽형에 속하던 네덜란드 및 덴마크의 유연성과 안정성이 1998년 이후 동시에 제고되고 있다는 점이다. <그림 2-11>과 <그림 2-12>를 비교해 보면 다른 그룹들의 상대적 위치에는 큰 변화가 없는 반면 시간이 지날수록 네덜란드와 덴마크의 유연성 및 안정성이 동시에 높아지고 있음을 알 수 있다. 덴마크의 경우 2003년 이후 안정성이 다소 낮아지면서 반대로 유연성이 높아지

는 상황이 발생했지만 네덜란드의 경우에는 1998년 이후 지속적으로 유연성과 안정성이 동시에 향상되는 형태를 보이고 있다.

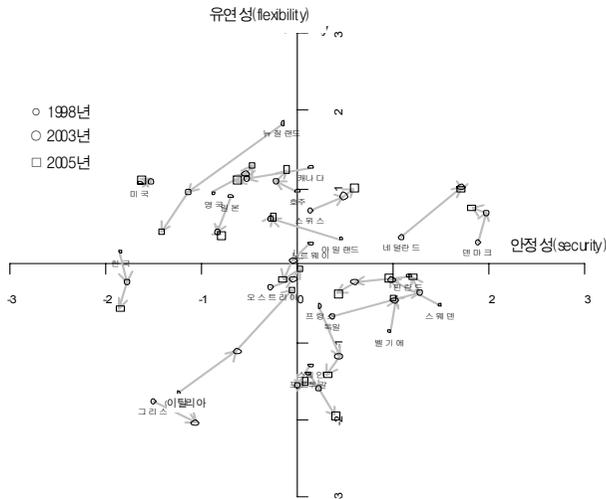
앞서 설명한 것처럼 ‘유연안정성’ 또는 유연안정성 정책이란 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 제고하려는 의도적인 정책적 결합이다. 그리고 정책적 결합에 따라 노동시장의 유연성과 안정성이 반드시 상호 대체적인 관계일 필요는 없다는 인식에 기초를 두고 있다. 1998년에서 2005년 사이에 일어난 각국의 변화를 살펴보면 일부 국가들에서 실제로 노동시장의 유연성과 안정성이 동시에 제고되는 현상을 관찰할 수 있다. <그림 2-13>은 이러한 국가들의 변화를 우리나라의 경우와 비교하고 있다. <그림 2-13>에 의하면 북유럽형 그룹에 속하여 유럽 다른 국가들과 비교할 때 평균 수준의 유연성과 상대적으로 높은 안정성을 보이던 네덜란드는 지난 1998년 이후 유연성 및 안정성 양자를 동시에 제고하는 데 성공적이었다. 상대적으로 유연성이 결여되었던 독일 역시 유연안정성 측면에서 상당히 성공적인 개혁을 이루고 있는 것으로 보인다. 그 외에도 벨기에, 스위스, 오스트리아, 이탈리아가 유연성과 안정성을 동시에 제고한 국가에 속한다. 특히 남유럽형에 속하던 이탈리아의 경우 유연성 및 안정성의 동시 향상이 두드러진다. 1998년 이후 이탈리아의 변화를 살펴보면 임시직 사용에 대한 규제를 대폭 완화하여 노동시장의 유연성을 확보하는 데 주력한 점이 특징적이다. 실제로 임시직에 관한 EPL 지수는 1998년 3.625에서 2003년 2.125로 크게 하락하였다. 또한 총고용 중 파트타임의 비중이 높아지고 동시에 장기실업률은 하락하는 변화를 보였다. 반면 적극적 노동시장정책을 확대하고 실업보험의 소득보장률 역시 상향조정하여 노동시장의 안정성을 제고하기 위한 노력도 동시에 추구한 것으로 보인다. 이런 결과 노동시장의 유연성 및 안정성의 동반 제고를 이룩하였다.

<그림 2-13> 유연안정성 제고 국가(1998~2005년)



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>) 자료를 이용한 자체 계산 결과.
 주: 덴마크 및 독일의 경우 2003년 이후 안정성이 약간 하락했지만 참고로 포함시킴.

<그림 2-14> 유연안정성 변화의 국제비교



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>) 자료를 이용한 자체 계산 결과.

우리나라의 경우 앞서 설명한 것처럼 평균적인 유연성을 유지하였지만 고용의 안정성 및 소득의 안정성이 낮아 1998년 기준 전체 노동시장의 안정성이 상대적으로 낮은 수준이었다. 하지만 <그림 2-13>에서 볼 수 있듯이 1998년 이후 우리나라는 안정성의 개선이 병행되지 않은 채 유연성만 희생한 결과를 보여 주고 있다. 1998, 2003년 및 2005년 결과를 모두 보여 주는 <그림 2-14>에 의하면 1998~2003년 사이 우리나라에는 유연성과 안정성 간의 대체가 이루어져 노동시장의 유연성을 희생하면서 안정성을 제고하는 정책적 결합이 있었던 것으로 보인다. 하지만 2003년 이후에는 오히려 양자 모두가 낮아지는 현상이 관찰된다. 앞서 설명한 것처럼 노동시장의 유연성과 안정성 모두를 제고하는 정책적 결합이 일부 국가에서 가능한 상황에서 최악의 경우가 우리나라에서 발생하고 있는 것이다. 따라서 지난 1998년 이후 우리나라 노동시장의 정책적 결합에 대한 심각한 재검토가 필요하다. 특히 노동시장의 유연성을 제고하는 일부 정책이 노동시장의 안정성을 제고하는 정책과 상호 보완적으로 시행되었어야 하는가 또는 어떤 이유에 의해서 그러한 정책적 결합이 불가능하였는가에 대해 심도 있는 연구가 요구된다.

5. 시사점

본 연구는 노동시장의 유연성과 안정성을 나타내는 여러 변수로부터 전체 노동시장의 유연성과 안정성을 나타내는 두 개의 주성분(principal component)을 구하고 각국의 유연성과 안정성의 현 상황을 비교하였다. 본 연구의 주된 목적은 유연성과 안정성이라는 측면에서 우리나라 노동시장의 현 상황을 파악하는 것이다. 하지만 더욱 중요한 것은 분석의 결과에 근거하여 우리나라 노동시장

정책이 지향해야 할 방향에 대한 새로운 논의의 장을 제시하는 것이다. 본 연구의 결과가 시사하는 바는 다음과 같이 요약될 수 있다.

우선 첫째, 우리나라 노동시장의 유연성은 비교대상 중에서 중간 수준에 있지만 안정성은 낮은 수준을 보이고 있다. 또한 지난 10년간의 변화를 살펴보면 노동시장의 유연성은 낮아지면서 안정성의 개선은 미미했던 것으로 보인다. 또한 비록 제한적인 분석이지만 우리나라 노동시장의 안정성이 낮은 이유는 직업의 안정성(job security)이 낮은 것보다는 고용의 안정성(employment security)이나 소득의 안정성(income security)이 낮은 것에 기인하는 것으로 보인다. 평생직장을 중시하고 노동시장의 안정성을 단순히 직업의 안정성으로 파악하던 시대는 지났다. 노동시장의 안정성을 추구하면서 동시에 격변하는 세계경제 여건 속에서 생존하기 위해서는 근로자의 고용가능성(employability)을 제고하여 고용안정성과 소득 안정성을 보장하는 방향으로의 전환이 필요한 시기다. 즉, 노동시장의 적응성을 높여야 할 시기인 것이다. 하지만 아직까지 우리나라의 노동시장은 이러한 정책적 결합을 시도하지 못한 것으로 파악된다. 따라서 우리나라 노동시장정책의 결합에 과연 어떤 문제가 있는지에 대해 심도 있는 검토가 필요하다.

둘째, 비교대상인 OECD 22개국은 각국의 상황에 따라 상이한 노동시장정책의 결합을 선택하였으며 그 결과 역시 상이하다. 하지만 일부 국가들의 경우 적절한 노동시장정책의 결합을 통해 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 제고하는 유연안정성 정책을 성공적으로 실시한 것으로 판단된다. 특히 유럽 일부 국가에서 관찰되는 정책적 성공은 우리의 관심을 끌기에 충분하다고 본다. 하지만 본 연구는 노동시장 전체에 대한 유연성과 안정성 평가에 국한되어 있기 때문에 과연 어떤 정책적 결합이 유연성 및 안정

성을 동시에 제고시킬 수 있었으며 어떤 결합이 그 반대의 결과를 가져왔는가에 대한 분석은 시도하지 않았다. 따라서 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 제고시킨 일부 국가들의 사례를 살펴보고 유연성과 안정성을 동시에 제고할 수 있는 정책적 결합은 과연 어떤 것이며 우리나라도 유연안정성 정책의 시행이 가능한 것인지 또는 바람직한 것인지에 대해 깊이 연구를 해야 할 것이다. 또한 이를 위해 어떤 사회적·재정적 지원이 있어야 하는지를 분석하는 시도도 이루어져야 한다.

참고문헌

- 김동원, 『노사관계 평가기준 설계 및 한국의 노사관계 평가결과』, 한국산학협동연구원, 2007.
- 노동선진화기획단, 『노동시장의 유연안정성 제고방안』, 한국노동연구원, 2004.
- 방하남 외, 『고용의 질 -거시·기업·개인 수준에서의 지표개발 및 평가』, 한국노동연구원, 2007.
- 변양규, 『일자리 창출 부진의 원인과 노동시장 개혁방안』, 세미나 자료, 한국경제연구원, 2008.
- 한국국제노동재단, 『EU: 유연안정성 관련 주요 이슈에 대한 고찰』, 『국제노동동향』 No.379, 2007.
- Acemoglu, S. and Shimer, R., “Productivity Gains from Unemployment Insurance,” *European Economic Review*, Vol.44, 2000, pp.1115-1125.
- Bertola, G. and Rogerson, R., “Institutions and Labour Reallocations,” *European Economic Review*, June, 1997, pp.1147-1171.
- Bescond, D., A. Chataignier, and F. Mehran, “Seven Indicators to Measure Decent Work: An International Comparison,” *International Labour Review* 142(2), 2003, pp.179-211.
- Blanchard, O. and Portugal, P., “What Hides behind and Unemployment Rate: Comparing Portuguese and US Unemployment,” *NBER Working Paper*, #6636, National Bureau of Economic

- Research, 1998.
- Boeri, T., Garibaldi, P., Macis, M. and Maggioni, M., “Adaptability of labour markets: A tentative definition and a synthetic indicator,” Milan, June 2002.
- Bonnet, F., “Whither social security? A response through indicators,” ILO, IPF-SES, 2002.
- Bonnet, F., Jose B. Figueiredo, and Guy Standing, “A Family of Decent Work Indexes,” *International Labour Review*, 142(2), 2003.
- Boone, J., Fredriksson, B. and van Ours, J., “Optimal Unemployment Insurance with monitoring and Sanctions,” *CEPR discussion paper*, No.3082, 2001.
- Botero, J., Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A., “The regulation of labour,” National Bureau of Economic Research(NBER), *Working paper*, No.9756, 2003.
- Eamets, R. and Paas, T., “Labour market flexibility and flexicurity,” in Paas, T. and Eamets, R. (eds.), *Labour market flexibility, flexicurity and employment: Lessons of the Baltic states*, *Nova Science*, 2007.
- European Commission, “2005 Adopted Employment Guidelines 2005-2008,” *Employment and Social Affairs*, European Commission, 2005.
- _____, “Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security,” *Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, European Commission, 2007.
- Garibaldi, P., Pacelli, L. and Borgarello, A., “Employment Protection Legislation and the Size of Firms,” *IZA discussion paper*,

- No.787, Institute for the Study of Labour(IZA), 2003.
- Heckman, J. and Pagés, C., “Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean,” National Bureau of Economic Research (NBER), *Working paper*, No.10129, 2003.
- Jolliffe, I.T., *Principal Component Analysis*, 2nd edition, Springer-Verlag, 2002.
- Jorgensen, H. and Madsen, K., *Flexicurity and Beyond*, DJØF Publishing, Copenhagen, Denmark, 2007.
- Keller, B. and Seifert, H., “Flexicurity-the German trajectory,” *Transfer*, 10(2), 2004, pp.226-247.
- Muffels, R. and Luijckx, R., “Job Mobility and Employment Patterns across European Welfare States. Is there a ‘Trade-off’ or a ‘Double-Bind’ Between Flexibility and Security,” paper for TLM.net Conference: “Quality in labour Market Transitions: A European Challenge,” at the Royal Dutch Academy of Arts and Sciences, November 2004, Amsterdam, 2004.
- Nickell, S., “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus America,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol.11, No.3, 1997, pp.55-74.
- Nickell, S. and Layard, R., “Labour Market Institutions and Economic Performance,” in O. Ashenfelter and D. Card, eds., Vol.3, *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, North Holland, 1998.
- Nicoletti, G., Bassanini, A., Ernst, E., Jean, S., Santiago, P. and Swaim, P., “Product and labour markets interaction in OECD countries,” *OECD, Economics department working papers*, No.312.

- OECD, *Employment Outlook*, Paris, OECD, 1999, 2002, 2003, 2004, 2005.
- _____, “Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Re-Assessing the OECD Job Strategy,” OECD, 2006.
- Philips, K. and Eamets, R., “Approaches to Flexicurity: EU Models,” European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, 2007.
- Tangian, A., “Defining Flexicurity Index in Application to European Countries,” *WSI Diskussionspapier*, 122, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2004a.
- _____, “Liberal and Trade-Unionist Concepts of Flexicurity: Modelling in Application to 16 European Countries,” *WSI Diskussionspapier*, 131, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2004b.
- _____, “Monitoring Flexicurity Policies in the EU with Dedicated Composite Indicators,” paper presented at the conference of the International Employment Association, Alborg, 2005.
- Wilthagen, T., “Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?,” *Research Unit Labour Market Policy and Employment*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 1998.
- Wilthagen, T., and Rogowski, R., “Legal Regulation of Transitional Labour Markets,” in G. Schmid and Gazier, B. (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar, 2002, pp.233-273.
- Wilthagen, T., and Tros, F., “The concept of ‘flexicurity’: a new ap-

proach to regulating employment and labour markets,”
Transfer, 10(2), 2004, pp.166-186.

Wilthagen, T., Tros, F., and van Lieshout, H., “Towards ‘flexicurity’?:
balancing flexibility and security in EU member states,” paper
presented at 13th World Congress of the International
Industrial Relations Association(IIRA), Berlin, Germany,
2003.

한국 노동시장의 유연안정성 현황 및 과제

제3장
선진국 노동시장의
유연안정성 정책과 시사점

정 현 용



I. 서론

1. 연구의 목적

노동시장에서 유연성과 안정성은 흔히 대립적인 관계로 이해되고 있다. 노동시장의 유연성은 ‘일자리의 불안정과 임금·근로 조건의 하향조정’을 의미하는 것으로 여겨지는 경향이 있고, 안정성 역시 ‘현재의 일자리를 지키는 것’으로 인식되어 유연성을 저해하고 기업의 경쟁력을 떨어뜨리는 원인으로 지목되는 경우가 많다. 사실 많은 국가의 노동시장에서 유연성과 안정성은 서로 상충된 모습을 보인다. 그리고 이런 점에서는 양자의 충돌이 본질적으로 불가피하다고 보는 시각이 타당해 보이기도 한다.¹⁾ 그러나 앞장에서 보듯 현실에서는 유연성과 안정성이 모두 높은 국가들도 엄연히 존재하고 있다. 이 사실은 어떻게 설명될 수 있을까?

유럽연합과 같은 국제기구는 물론 유럽의 많은 학자들은 이들 국가에서의 균형은 우연히 얻어진 것이 아니라 유연안정화 정책의 의도적인 추진을 통하여 전략적으로 달성한 것이라 주장한다.²⁾ Madsen(2004)에 따르면 한 나라의 노동시장에서 유연성과 안정성이 상충관계를 보이느냐, 상호 보완적인 관계를 보이느냐는 정책을 어떻게 설계하고 집행하느냐에 따라 결정되며 제도의 성공 여부에 따라 노동시장에서 양자 간 동시균형의 달성이 가능한 것은 물론 시너지 효과의 발생도 가능하다.

외환위기 이후 우리나라에서는 노동시장의 유연화를 둘러싸고 많은 논쟁과 대립이 거듭되어 왔다. Madsen(2004)의 주장과 같이 정책과 제도를 통해 유연성과 안정성 간의 균형을 유지할 수 있

1) Addison and Teixeira(2003), Blanchard and Tirole(2004).

2) Belot and Ours(2004), Madsen(2004), Larsen and Bredgaard(2004).

고 또한 노동시장의 성과도 높일 수 있다면 정책과 제도에 대한 고찰은 우리에게도 매우 필요한 일이 아닐 수 없다. 따라서 이 연구는 유연안정성 선진국들이 유연성과 안정성의 조화를 위해 어떠한 노동시장정책을, 왜 선택하게 되었고, 그를 통해 어떤 성과를 얻을 수 있었는지를 분석하고 그로부터 적용 가능한 시사점을 도출해 내는 것을 목적으로 한다.

2. 연구 대상 및 범위

이 연구는 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책을 연구대상으로 한다. 구체적으로는 1990년대 중반 이후 2000년대 중반까지 약 10여 년 간에 걸친 두 나라의 유연안정성 정책과 이를 전후로 한 노동시장의 변화가 주된 연구의 대상이다.

덴마크와 네덜란드는 유연성과 안정성의 조화를 추구해 온 전형적인 모델 국가로 평가받고 있다. 무엇보다 유연안정성(flexicurity)의 개념 자체가 1990년대 중반 이후 네덜란드의 노동시장 개혁과정에서 등장한 것인 만큼 유연안정성의 논의는 역사적으로 네덜란드 모델에 뿌리를 두고 있다.³⁾ 한편 현실적인 성과의 측면에서 네덜란드보다 더 성공적인 모델로 평가받고 있는 나라는 덴마크이다. 덴마크의 소위 황금삼각형(golden triangle) 모델은 현재 유연성과 안정성을 가장 조화롭게 구현하고 있는 대표적인 모델로 평가되고 있다. 비록 현재 노동시장의 성공 모델로 높은 평가를 받고는 있지만 1990년대 초반까지만 해도 두 나라는 만성적인 높은 실업과 재정적자, 그리고 낮은 노동생산성에 허덕이고 있었다.

3) 유연안정성(flexicurity)이란 용어는 1990년대 후반 네덜란드에서 제정된 「유연안정성법」(Flexicurity Act)과 「중개자를 통한 노동자 파견법」(Act on Workers Allocation via Intermediaries, WAADI)의 준비과정에서 네덜란드 사회학자 Hans Adriaansens에 의해 최초로 사용되었다고 한다(Keune and Jepsen, 2007).

<표 3-1> OECD 회원국의 노동시장 개혁강도 지표 비교(1993~2003년)

구 분	개혁강도 요약 지표		분야별 노동시장 개혁강도						
	점수	순위	적극적 노동시장 정책	조세 및 사회보장 기여율	고용보호법제	실업수당 제도	임금 및 노사 관계	근로시간 유연성 및 단시간 근로	조기퇴직 및 고령연금제도
호주	21.0	7	53.8	25.0	-6.7	19.2	27.3	0.0	16.7
오스트리아	17.8	8	15.4	31.3	13.3	23.1	2.3	16.7	33.3
벨기에	21.4	6	40.4	43.8	10.0	15.4	4.5	33.3	16.7
캐나다	15.2	13	38.5	12.5	0.0	23.1	0.0	16.7	16.7
체코	6.2	28	17.3	0.0	-3.3	11.5	-4.5	-16.7	33.3
덴마크	29.3	1	55.8	12.5	10.0	42.3	27.3	16.7	25.0
핀란드	25.0	3	48.1	12.5	13.3	34.6	0.0	16.7	50.0
프랑스	14.5	16	42.3	31.3	-6.7	0.0	-4.5	33.3	41.7
독일	23.9	4	57.7	12.5	16.7	19.2	9.1	16.7	25.0
그리스	13.8	17	42.3	12.5	6.7	11.5	4.5	16.7	-8.3
헝가리	12.3	19	30.8	25.0	-6.7	19.2	-9.1	0.0	33.3
아이슬란드	3.6	30	19.2	-37.5	0.0	19.2	0.0	0.0	8.3
아일랜드	17.4	9	46.2	87.5	-10.0	15.4	-13.6	0.0	0.0
이탈리아	21.7	5	30.8	56.3	23.3	-11.5	4.5	33.3	50.0
일본	8.7	25	23.1	-12.5	13.3	3.8	0.0	33.3	8.3
한국	12.3	16	26.9	0.0	25.0	7.7	0.0	16.7	8.3
룩셈부르크	14.9	15	32.7	37.5	0.0	3.8	-4.5	33.3	33.3
멕시코	4.3	29	7.7	0.0	0.0	0.0	13.6	16.7	0.0
네덜란드	25.7	2	55.8	25.0	13.3	11.5	13.6	33.3	41.7
뉴질랜드	12.3	19	42.3	18.8	-13.3	15.4	-4.5	0.0	33.3
노르웨이	15.2	13	46.2	-18.8	10.0	26.9	0.0	16.7	8.3
폴란드	11.2	23	28.8	0.0	-3.3	15.4	4.5	16.7	25.0
포르투갈	15.9	12	23.1	25.0	16.7	7.7	4.5	33.3	16.7
슬로바키아	13.0	18	11.5	25.0	14.3	19.2	0.0	16.7	8.3
스페인	10.5	24	7.7	18.8	16.7	7.7	6.8	0.0	8.3
스웨덴	17.4	9	50.0	12.5	13.3	11.5	4.5	0.0	8.3
스위스	8.7	25	23.1	6.3	0.0	15.4	0.0	16.7	0.0
터키	6.5	27	3.8	0.0	12.5	7.7	0.0	33.3	8.3
영국	16.7	11	50.0	56.3	-10.0	11.5	-9.1	0.0	25.0
미국	11.6	22	19.2	50.0	0.0	11.5	0.0	0.0	0.0

자료: OECD(2005), Brandt, N., J. Burniaux and R. Duval에서 재인용, p.56.

그러나 1990년대 중반 이후 유연안정화를 지향한 일련의 노동시장 개혁을 분기점으로 하여 정책시행 이전과 뚜렷하게 대비되는 성과를 나타낸 것으로 평가되고 있다.

<표 3-1>은 OECD가 1993~2003년간 회원국들의 노동시장 개혁강도(reform intensity)를 분야별로 지표화하여 비교·평가한 것인데, 두 나라는 전반적인 노동시장 개혁강도에서 전체 30개 회원국 중 각각 1, 2위를 차지하고 있어 이 기간 동안 매우 종합적이고 과감한 개혁을 추진하였음을 보여 준다. 분야별로 보면 두 나라 모두 적극적 노동시장정책(active labour market policies)에 가장 비중을 두어 추진했다는 점에서는 공통적이지만 덴마크는 실업급여 시스템(unemployment benefit system), 그리고 네덜란드는 조기퇴직 프로그램이나 근로시간의 유연성(working-time & part-time work)에서 보다 강도 높은 개혁을 추진했다는 점에서 다소 차이가 있다. 여기에서는 OECD의 평가를 감안하여 두 나라가 추진한 노동정책을 유연성과 안정성의 차원에서 살펴보고자 한다.

II. 유연안정성의 개념과 정책의 분석기준

1. 유연안정성 논의의 등장배경

유연안정성(flexicurity)이란 용어가 최초로 만들어진 1990년대 중반 이전에도 유사한 논의는 많이 있었다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 국제사회는 1990년대 후반 이후 유연안정성에 깊은 관심을 갖게 되는데 그 이유는 크게 다음의 두 가지 때문인 것으로 보인다. 첫째는, 이 시기를 전후로 한 덴마크와 네덜란드 노동시장 성과지표의 개선이다. 1990년대 중반 이후 양국의 노동시장이 크게 개선되었고 그 시기가 양국 정부가 의욕적으로 유연안정성 정책을 시도한 시기와 일치되자 이를 유연안정성 정책의 결과로 보는 인식이 국제사회에 크게 확산되기 시작하였다.⁵⁾ 또 다른 중요한 이유는 이들의 유연안정성 논의가 1980, 1990년대를 휩쓸었던 신자유주의에 대한 대안으로 여겨지기 시작했다는 점이다. 유연성과 안정성을 동시에 실현시킨 것으로 평가된 네덜란드와 덴마크의 사례는 “엄격한 고용보호와 고용의 안정성이 노동시장의 정상적인 작동을 저해한다.”는 전제에서 출발하여 광범위한 규제개혁과 노동시장의 유연화를 주장하는 신자유주의적 접근에 대응하는 훌륭한 대안을 보여 주는 것으로 여겨졌다.⁶⁾ 결국 1990년대 중반 이후 많은 유럽학자들은 미국식 규제완화방식의 문제점을 보완할 수 있

4) Keune and Jepsen(2007)에 따르면 2차 대전 이후 실업자를 위한 적극적 노동시장정책과 소득안정성의 결합이나 완전고용을 전제로 이동성(mobility)과의 결합을 주장한 Gosta Rehn의 모델이나 강한 일자리 안정성을 전제로 내부적, 기능적 유연성의 조화를 강조한 Sorge and Streck의 모델은 모두 유연안정성(flexicurity) 모델과 유사한 win-win 상황을 전제로 하고 있다는 점에서 오늘날의 유연안정성 모델과 유사하다고 한다.

5) Madsen(2004).

6) Keune and Jepsen(2007).

는 유럽적 대안으로서 유연안정성 제도에 관심을 두기 시작했다고 볼 수 있다.

2. 유연안정성의 개념

유연안정성의 개념은 크게 두 가지 차원에서 논의될 수 있다.⁷⁾ 하나는 한 나라의 노동시장이 어느 정도 유연하고 안정적인지를 개별적으로 또는 집단적으로 비교·분석하는 차원이다. EU 14개국을 대상으로 유연성(계약/직업이동성)과 안정성(소득/고용안정성)의 관계를 체제(regime)적 특성과 관련하여 분석하고 있는 Muffels(2007)의 연구나 Blache(2007)의 연구 등 많은 실증적 연구에서 유연안정성은 노동시장에서 유연성과 안정성이 조화를 이루고 있는 ‘상태’를 의미한다.

다른 하나는 유연안정성을 유연성과 안정성을 지향하는 ‘전략적 선택’으로 보고 이를 분석하는 차원이다. 유연안정성을 유연성과 안정성의 조화 ‘상태’를 의미하는 것으로 보는 것은 현 상황에서 단면적 결과를 보여줄 뿐 왜 이러한 결과가 가능했는지를 설명해 주지 못한다. 유연안정성 선진국들이 어떻게 높은 유연성과 안정성을 동시에 달성할 수 있었는지를 보기 위해서는 이들이 어떤 전략하에 어떠한 정책적 결합을 선택하였는지를 살펴볼 필요가 있다.

따라서 여기에서는 Wilthagen & Rogowski(2002)의 정의에 따라 유연안정성을 “노동시장과 작업조직 그리고 노사관계의 유연성을 제고하는 한편, 고용안정성과 사회적 안정성—특히 노동시장 내 외부의 취약계층에 대하여—을 동시에 제고하고자 의도적으로 시도하는 정책적 전략(policy strategy)”으로 보고자 한다. 이러한 정의

7) Wilthagen(1998), Wilthagen & Rogowski(2002).

에 따르면 유연안정성은 1) 유연성과 안정성의 ‘동시’ 추구, 2) 유연성과 안정성 간의 균형 달성의 ‘의도’, 그리고 3) ‘노동시장 내 외부의 취약계층’에 대한 고려라는 적어도 세 가지의 요소를 포함하고 있어야 한다.⁸⁾ 한편 Wilthagen(2002)은 유연성과 안정성을 각각 다음과 같은 네 가지의 유형으로 분류하고 있다.

□ 유연성의 유형

- 외부 수량적 유연성: 사용자가 고용과 해고를 통해 고용의 양을 조정할 수 있는 유연성
- 내부 수량적 유연성: 사용자가 개별 사업장 내에서 고용량의 변화 없이 근로시간의 양과 근로시간의 조정 등을 통해 외부 충격에 대응할 수 있는 유연성
- 내부 기능적 유연성: 사용자가 근로자를 직무에 맞게 자유롭게 배치하거나 또는 조직을 목표 달성 또는 관리를 위해 조정할 수 있는 유연성
- 외부 기능적 유연성: 노동에 대한 수요와 공급의 변화에 맞추어 임금을 조정하거나 외부인력을 활용할 수 있는 유연성

□ 안정성의 유형

- 직장안정성: 고용보호규제 등을 통해 현재의 직장을 오래 보유할 수 있도록 하는 안정성
- 고용안정성: 현 직장이 아니더라도 실업상태에 처할 경우 다른 직장을 신속하게 찾을 수 있도록 고용기회를 보장하는 안정성
- 소득안정성: 실직 시 충분하고 안정적인 소득의 보상 가능성
- 결합안정성: 가정·사회적 책임과 업무를 병행할 수 있는 안정성

8) Bredgaard *et al.*(2007).

3. 유연안정성 정책의 분석기준

(1) 정책선택의 배경

네덜란드와 덴마크가 1990년대 중반 이후 왜 특정한 유연안정성 정책을 선택하게 되었는지를 이해하기 위해서는 그 이전의 노동시장상황을 유연성과 안정성의 차원에서 검토해 보는 것이 필요하다. 1990년대 중반 이전 이들의 노동시장은 각각 얼마나 유연하고 안정적이었으며 당면하고 있던 문제는 무엇이었는지를 살펴봄으로써 이들이 왜 유연안정성 정책을 채택하게 되었고 무엇에 정책의 중점을 두어 추진하였는지 이해할 수 있을 것이다.

(2) 정책의 내용

유연안정성 정책을 유연화 정책과 안정화 정책 각각의 우연한 결합이 아닌 의도적이고 전략적인 결합을 의미하는 것으로 본다면 당면한 노동시장의 환경과 이슈에 따라 유연안정성 정책의 지향이 다를 수밖에 없고 당면 과제의 해결을 위한 정책도 다를 수밖에 없다. 여기에서는 1990년대 중반 이후 두 나라가 선택한 정책의 특징을 유연성과 안정성의 차원에서 비교하고 구체적인 내용을 검토해 본다.

(3) 정책의 성과

유연안정성 정책을 추진한 결과 두 나라에서 유연성과 안정성이 얼마나 조화를 이루고 있는지를 살펴본다. 검토의 기준이 되는 것은 유연성과 안정성이 상충적 관계를 초래한다는 그동안의 비판적 주장이다. 예를 들어 외부 수량적 유연성이 높아지면 고용의

질이 악화되고 고용안정성이 떨어진다는 주장 등에 대해 두 나라가 어느 정도의 성과를 이루어 냈는지 살펴보고자 한다.

III. 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책

1. 정책선택의 배경

(1) 덴마크

덴마크가 오늘날 대표적인 유연안정성 국가로 인정받게 된 것을 의도적인 전략적 선택의 결과라고 할 수 있는지에 대해서는 회의적인 의견도 있다.⁹⁾ 이러한 주장의 핵심은 덴마크가 1990년대 중반 이전 유연성과 안정성의 조화를 추구할 수 있는 여건을 이미 충분히 갖추고 있었다는 것이다. 아래에서 설명하는 높은 수준의 일자리이동성(job mobility)과 발달된 사회적 안전망이 덴마크가 단시일 내에 노동시장의 유연안정성을 성공적으로 달성할 수 있었던 중요한 배경이 된 것은 분명하다. 그러나 그럼에도 불구하고 유연안정성 정책의 시행 직전 덴마크는 사상 최고의 실업률로 인한 고용불안과 과도한 재정부담에 시달리고 있었다. 문제는 채용과 해고가 자유롭고 일자리 창출도 활발했지만 해고된 근로자는 노동시장으로 복귀하려 하지 않았고 복귀하려 해도 원하는 일 자리를 쉽게 찾을 수 없다는 점이었다. 이러한 상황은 유연안정성 정책을 전략적으로 추진하게 된 배경이 되었다.

1) 높은 수준의 외부 수량적 유연성: 유연한 노동시장의 전통

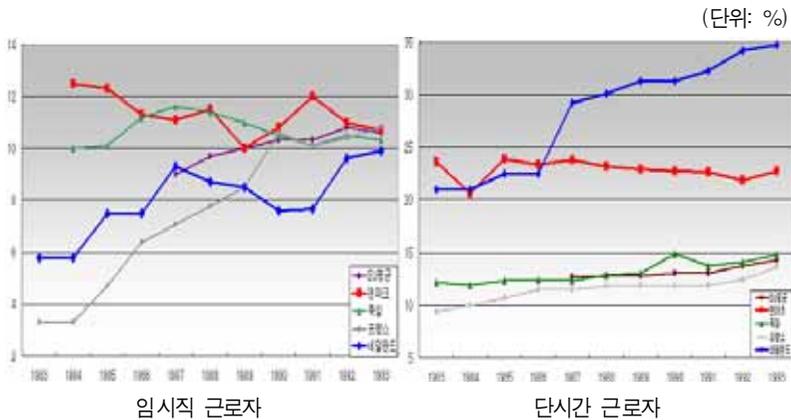
덴마크 노동시장의 전통적 특징 중의 하나는 역사적으로 근로자 특히 정규직 근로자(regular employment)에 대한 채용과 해고가 매우 자유로웠다는 점이다. OECD(2004)가 평가한 회원국 고용보호 법제(EPL)의 경직성 지수를 보면 덴마크의 정규직 근로자에 대한

9) Bredgaard et al.(2007).

고용보호 수준은 1980년대 후반 이래 미국과 일부 영연방국가를 제외하고는 유럽국가 중 가장 낮은 수준을 기록하고 있었다. 다만 임시직(temporary) 고용에 대한 규제는 프랑스와 같은 수준으로 비교적 높은 편이었다.¹⁰⁾

그럼에도 불구하고 특이한 것은 비정규직(임시직과 단시간 근로자 포함)의 고용비율이 유럽 다른 나라에 비해 매우 높았다는 점이다 (<그림 3-1> 참조). 1990년대 중반까지 전체 근로자 중 임시직 근로자의 비율은 10%대로 EU 평균은 물론 네덜란드보다도 높았고 단시간(part-time) 근로자의 비율도 1980년대 내내 20%대를 넘어서 EU국가 중 네덜란드 다음으로 높았다.

<그림 3-1> 전체 근로자 중 비정규 근로자(atypical workers)의 비율



자료: Eurostat(2008)

이처럼 노동시장의 유연성이 높을 수 있었던 원인으로 가장 많이 거론되는 것은 1899년 ‘9월 합의’(September Compromise)의 이념적

10) OECD(2004)에서는 임시직 근로자 중 계약직 근로자(fixed term contracts)와 파견 근로자(temporary agency workers)에 한하여 고용보호의 경직성을 평가하고 있으며 계절근로자(seasonal workers)와 호출근로자(on-call workers)에 대한 고용보호법제는 분석대상에서 제외하고 있다(table 2.A.1.2. 참조).

전통이다. 덴마크 노동시장의 ‘헌법’이라고 불리우는 ‘9월 합의’는 1899년 9월, 덴마크의 노사가 ‘노동시장에서는 사용자의 경제적 이해관계와 근로자에 대한 사회적 배려가 모두 필요하고 이것의 균형점은 정부의 개입 없이 노사 스스로에 의해 찾아져야 한다.’는 원칙에 합의한 것으로 노동정책의 두 가지 기본적 목적, 즉 ‘경제적 목적과 사회적 목적은 서로 상충되지 않는다는 이해 위에서 노동조합이 사용자의 채용과 해고의 자유를 보장해 준 것’이다.¹¹⁾ 이후 많은 소수당 정권이 들어서고 정권교체도 빈번히 이루어졌음에도 불구하고 ‘9월 합의’의 이념은 덴마크 노동시장의 불문율로 작동해 왔다고 한다.¹²⁾

덴마크의 높은 유연성이 역사적으로 유지될 수 있었던 원인을 중소기업 위주로 구성된 덴마크의 산업구조나 동질적 노동시장구조에서 찾는 견해도 있다.¹³⁾ Larsen(2004)은 90% 이상이 중소기업으로 구성되어 있는 덴마크는 상대적으로 내부노동시장이 덜 발달되어 있었으며 수요의 변화와 대외적 경쟁에 더욱 신속히 대응하기 위하여 채용과 해고의 자유를 확고히 보장하는 것이 가능했기 때문에 덴마크의 노동시장이 다른 유럽국가들에 비해 유연해질 수 있었다고 설명하고 있다.

2) 지나치게 관대한 소득안정성: 국가주도의 실업급여 시스템

대부분의 국가에서 고용보호의 유연성과 사회보장의 수준은 역의 상관관계를 보인다.¹⁴⁾ 그러나 덴마크의 노동시장은 미국, 영국

11) Andersen and Mailand(2005).

12) Larsen(2004)은 덴마크 정부의 노동정책이 다른 유럽국가들에 비해 상당히 늦은 1960년대에 와서야 비로소 등장하기 시작하는 것도 노사자율의 원칙을 강조하는 ‘9월 합의’의 이념적 전통에 기인한다고 한다.

13) Larsen(2005), Andersen & Svare(2007).

14) Deelen, Jongen & Visser(2006), p.21 그림 참조.

등 자유시장경제체제 국가들에 비해 결코 뒤쳐지지 않는 유연성을 갖고 있으면서도 다른 스칸디나비아 국가와 마찬가지로 매우 관대한 사회보장체제를 지니고 있었다. 덴마크의 사회보장제도 역시 채용과 해고의 자유 보장만큼이나 오랜 역사적 전통을 지닌다. 덴마크의 사회보장은 처음에는 노동조합의 주도하에 시작되었다. 1870년 최초로 노동조합이 설립된 이후 1892년 고령자에 대한 공적부조가 시작되었으며 1907년에는 전체 덴마크 노동조합에 대하여 노사자율로 설치한 실업기금에 의해 급여를 보조해 주는 실업보험제도가 최초로 도입·시행되었다.

그러나 1960년대에 들어서면서 덴마크 경제의 호황에 따른 인력부족현상이 심각해지자 정부에 의한 본격적인 사회보장체제가 구축되기 시작하였다. 덴마크 정부는 1960년 미숙련노동자 훈련 프로그램과 1965년 숙련노동자에 대한 평생교육 프로그램을 도입하였으며, 이어 1969년 노동시장에 대한 불개입의 오랜 전통에도 불구하고 공공고용 서비스(Public Employment Service: PES)를 통한 관대한 사회보장제도를 실시하게 되었다.

1969년부터 1979년까지의 10년 동안 실업수당의 지급요건은 지속적으로 완화되었으며 실업급여의 수준도 높아졌다. 실업자가 실업보험에 1년 이상 가입하고 실업 이전의 3년 동안 26주 이상 고용되어 있었다면 해고된 다음날부터 직전 임금의 90%(비가입자는 80%)까지 실업수당을 받을 수 있었다.¹⁵⁾ ‘26주 이상’의 고용에는 직업훈련에 참여하거나 채용을 제의받은 경우까지 일부 포함되어 있었으므로 대부분의 근로자는 사실상 평생 실업상태에 머무르면서 실업보험의 수급대상자가 될 수도 있었다. 실업자에 대한 소득보전 책임의 대부분을 국가가 지고 있었으므로 사용자들

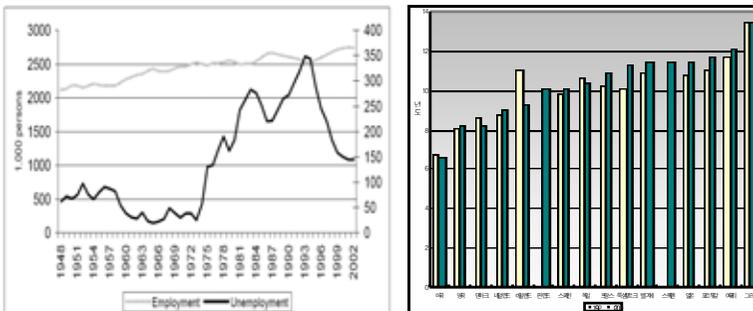
15) 저소득층 편부모의 소득대체율(90%)이 가장 높고, 평균 생산직 근로자의 소득대체율은 약 60% 가량이다.

은 언제든지 필요에 따라 자유롭게 채용과 해고를 반복할 수 있었으며 근로자들의 고용에 대한 책임을 질 필요가 없었는데 이러한 관대한 사회보장 시스템은 노동시장의 개혁이 본격적으로 시작된 1994년까지 유지되고 있었다.

3) 낮은 고용안정성: 높은 실업률과 재정부담

1994년 이전 덴마크 노동시장이 처한 가장 큰 문제점은 채용과 해고의 자유와 사회보장의 수준은 다른 나라에 비해 매우 높음에도 불구하고 실업률 등 노동시장의 지표가 나쁘다는 데 있었다. 이는 고용의 안정성(employment security)이 매우 낮았다는 것을 의미한다. Auer and Cazes(2003)에 따르면 1993년 덴마크 근로자의 평균 근속연수는 8.3년으로 미국(6.7년)과 영국(8.1년) 다음으로 짧았고, 이 중 1년 미만 근속자의 비율이 17.9%(미국 28.8%, 스페인 23.6%)에 달해 조사대상 OECD 16개국 중 3위를 차지할 정도로 높은 유연성을 보이고 있었다. 이러한 유연성은 일시적이라기보다는 구조적인 것으로 1980년대 초반 이래 지속적으로 25~35%의 높은 일자리이동성(job mobility)을 보이고 있었다(<그림 3-2> 참조).

<그림 3-2> 덴마크 실업률 추이(1948~2002년) 및 평균 재직연수



자료: Madsen(2005), p.4 및 p.13에서 재인용.

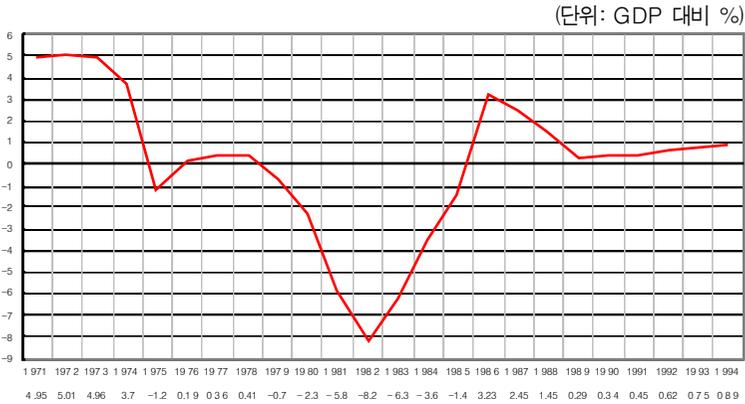
관대한 사회보장제도로 표현되는 안정성 역시 1907년 실업보험 제도가 전국적으로 도입된 이래 점차 보상비율을 높여 온 결과 이미 세계 최고의 수준에 도달해 있었으며, 실업수당의 평균보상률은 1970, 1980년대 60%에서 1990년대 50%로 감소하기는 하였으나 여전히 OECD 국가 중 가장 높은 수준이었다.

사실 이렇듯 높은 외부 수량적 유연성과 소득안정성, 그리고 노사 모두로부터의 강력한 지지¹⁶⁾를 받는 1994년 이전의 모델은 의도적인 정책적 선택의 결과는 아니었다 할지라도 그 자체로 다른 나라가 부러워할 만한 요소는 충분히 갖추고 있다고 할 수 있다. 문제는 유연안정성 정책이 시행되기 직전인 1993년 덴마크의 실업률은 사상 최고 수준인 12%를 웃돌고 있었고 재정적자는 GDP 대비 -4%로 지속적으로 하락하고 있었으며(<그림 3-3> 참조), 이처럼 높은 실업률이 일자리가 없어서가 아니라 사람들이 일하려 하지 않거나 일할 수 없기 때문에 발생하는 것이라는 점이였다. 채용과 해고가 활발히 이루어지고 있음에도 불구하고 해고된 근로자들은 자신의 능력과 기술을 향상시킬 기회를 찾지 못했고 관대한 사회보장 시스템에 의해 제공되는 실업급여에 만족하여 노동시장으로 복귀하려 하지 않았다. 덴마크의 사례는 외부 수량적 유연성과 소득안정성이 높다고 해도 고용안정성(employment security)이 당연히 높아지지는 않는다는 점을 시사한다. 또한 외부 수량적 유연성과 소득안정성의 향상만으로는 실업과 같은 노동시장의 핵심

16) 이처럼 낮은 수준의 고용보호와 관대한 사회보장 시스템은 덴마크 노동조합과 사용자단체 모두로부터 강력한 지지를 받았다. 정부가 재정부담 완화를 위해 사회보장 시스템을 개혁하고자 할 때마다 노동조합과 사용자단체 모두가 강력히 반발하였는데, 특히 사용자단체는 실업급여의 수준을 낮추게 되면 고용보호의 수준을 높이라는 요구에 직면할 우려가 있다는 점을 들어 노동조합의 개혁 반대 에 동참하였으며 노동조합 역시 복유럽식의 강력한 사회보장을 전제로 낮은 수준의 고용보호를 받아들일 수 있었기 때문에 사회보장체제의 개혁에 강하게 반발하였다(Madsen, 2004).

문제가 해결되지 않고 전략적 선택으로서의 유연안정화 정책이 필요하다는 점을 잘 보여 준다.

<그림 3-3> 덴마크의 재정적자 추이(1970~1994년)



자료: European Central Bank(2008).

(2) 네덜란드

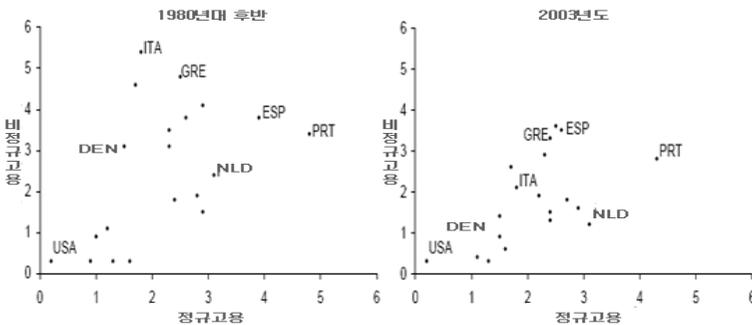
네덜란드와 덴마크의 노동시장은 역사적으로 여러 가지 면에서 차이가 있었다. 덴마크가 높은 수준의 유연성과 소득안정성, 그리고 비교적 동질적인 노동시장을 갖추고 있었던 반면 네덜란드는 정규직과 비정규직 고용보호의 격차, 관대하지만 노사 중심의 사회보장체제와 분절적인 노동시장을 지니고 있었다. 노동시장이 지닌 문제점도 덴마크에 비해 복잡하고 구조적인 성격을 띠고 있었다고 할 수 있다.

1) 미흡한 외부 수량적 유연성: 정규직과 임시직 고용보호의 격차

채용과 해고의 자유가 일찍부터 확립되어 있던 덴마크와 달리 네덜란드는 대체적으로 엄격한 고용보호제도를 유지하고 있었다.

덴마크가 정규직(regular)에 비해 임시직(temporary) 근로자를 더 엄격하게 보호한 반면 네덜란드는 정규직 근로자를 훨씬 더 엄격하게 보호하였다. OECD(2004)의 고용보호법제(EPL) 경직성 지수를 보면 1980년대 후반 정규직 근로자에 대한 네덜란드의 고용보호는 20개 회원국 중 포르투갈과 스페인을 제외한 다음으로 엄격했는데, 이러한 경향은 1990년대 후반을 지나 2003년까지도 이어지고 있다. 반면 임시직 고용에 대한 보호는 1982년의 바세나르 협약 이후 사용자와 노조가 노동시장의 유연화에 합의하면서 상대적으로 유연하게 운영되었는데 1990년대 중반 이후 더욱 유연화되었고 그 결과 정규직과 임시직에 대한 고용보호의 상대적 차이는 더 현격해졌다(<그림 3-4> 참조).

<그림 3-4> 네덜란드와 OECD 국가의 정규직·임시직 고용보호법제



자료: OECD(2004).

네덜란드의 정규직에 대한 고용보호가 엄격하다는 평가를 받는 것은 1944년 이래 해고절차가 이중적으로 규정되어 있기 때문이다. 1907년 고용보호가 최초로 입법화될 때만 해도 이는 법원(civil court)이 전담하고 있었다. 그러나 제2차 세계대전 이후 독일의 점령하에 놓이면서 법원에 의한 해고방식 이외에 행정관청(Center for

Work and Income: CWI)의 사전허가를 받아 근로자를 해고할 수 있는 새로운 해고방식을 도입하게 되었고, 이에 따라 사용자는 두 가지 방식¹⁷⁾으로 근로자를 해고할 수 있게 되었다.

행정관청(CWI)의 사전허가를 얻어 해고하는 방식은 허가를 얻기가 쉽지 않고 해고절차가 복잡하지만 허가를 받게 되면 퇴직금과 같은 일체의 금전적 보상이 필요 없는 반면 법원의 판결에 의한 해고는 신속한 해고가 가능하나 이후 소송을 통해 경우에 따라 금전적 보상을 지급해야 한다는 단점이 있다. 노동시장 유연화의 필요에 따라 오늘날 네덜란드의 사용자들은 법원에 의한 해고를 점점 더 선호¹⁸⁾하고 있기는 하나 이중적인 해고절차는 아직도 유지되고 있다.¹⁹⁾

2) 높은 소득안정성: 노사 중심의 관대한 사회보장제도

네덜란드는 덴마크에 버금가는 관대한 실업급여제도를 오랫동안 유지해 왔다. 사회보장제도의 큰 틀이 형성된 1947년 이래로 유럽 내의 다른 조합주의 국가보다 실업급여 수준이 월등히 높았으며 1980, 1990년대 내내 매우 관대하게 운영되고 있었다(<그림 3-5> 참조). 노동시장에의 조속한 복귀를 지원하기보다는 실업자에

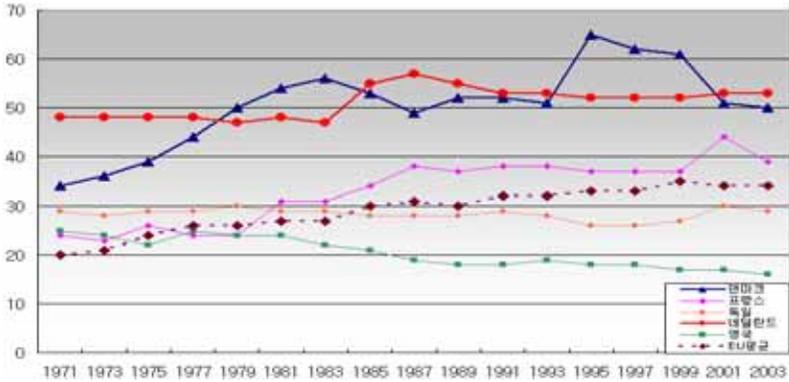
17) 두 가지 방법에 의한 구체적인 해고의 절차에 대해서는 Deelen, Jongen and Visser (2006), p.67 참조.

18) 1980년대 후반 10% 미만이던 법원에 의한 해고는 1990년대 후반 이후 50%를 상회할 정도로 지속적인 증가 추세에 있다. 다만 소기업들은 법원에 의해 부당해고의 판결이 났을 경우 많은 부당해고 보상비용을 지급해야 할 것을 우려하여 CWI에 의한 해고를 선호하는 경향이 있다고 한다(Deelen, Jongen and Visser, 2006).

19) 이렇듯 불합리해 보이는 이중적 절차가 55년간 유지되고 있는 것은 노조와 사용자 그리고 정부 모두 나름대로의 이유가 있기 때문이다. 우선 노조는 복잡한 해고절차를 통해 해고를 통제할 수 있고, 사용자들은 행정관청의 해고절차를 통한 경우 해고비용을 줄일 수 있다는 장점이 있으며, 정부 역시 해고절차의 지연이 사회보장 대상자가 넘쳐나는 것을 막을 수 있었던 것이다. 그러나 1990년대 후반 이후 이러한 절차는 조정되어야 한다는 사회적 컨센서스가 형성되기 시작하였다 (O. Bergström, D. W. Storrie, 2003).

대한 현금성 지원의 비중이 높은 소극적 노동정책을 주로 사용해 왔다는 점에서도 네덜란드는 적어도 외형적으로는 덴마크와 유사한 사회보장 시스템을 유지하고 있었다.

<그림 3-5> 주요 OECD 국가의 총소득대체율 변화



자료: OECD(2004).

그러나 관대한 사회보장에 따른 높은 소득안정성이 덴마크에서와 같이 실업자들의 근로의지를 오히려 감소시키는 결과를 초래하지는 않았던 것으로 보인다. Hoff & Jehoel-Gijsbers(1998) 등²⁰⁾은 1990년대 중반 이전 대부분의 네덜란드 장기실업자들은 덴마크와 달리 매우 열심히 구직활동을 하고 있었지만 사용자의 인식과 편견—특히 여성과 이민자 등—에 의해 장기실업상태에서 쉽사리 벗어나지 못하였음을 보여 주고 있다. 비슷한 수준의 관대함에도 불구하고 나타나는 이러한 차이는 양국 사회보장 시스템의 이념적 기초와 관련이 있다고 생각되는데, Cox(1998)는 덴마크(스칸디나비아) 모델은 급여가 일률적으로 보장되는 경향이 있고 직전 임금

20) Kroft, Engbersen, Schuyt & van Waarden(1989), van Beek(1994), Zwinkels & Besseling (1997).

과의 연계성이 적으며 노동시장에서의 참여기간과 무관하게 수급 자격을 주는 연대적(solidaritic) 성격이 강한 데 비해 네덜란드의 조합주의 모델은 성과적(achievement) 성격이 강하다는 점에서 차이가 있다고 지적한다. 덴마크의 사회보장제도가 스칸디나비아(사회민주주의) 모델의 연대적 사회복지(solidanistic social welfare)에 기초하고 있다면 네덜란드는 기독교적 성향이 강하고 조합주의 모델에 기초한 것으로 이념적 기초가 다르다는 것이다. 덴마크 사회보장제도의 골격이 노동자 계급의 주도하에 만들어진 데 비해 네덜란드에서는 크리스찬 노조와 정당에 의해 자본주의를 교화(civilize)하겠다는 취지로 만들어졌다는 점에서 도입의 배경도 다소 다르다. 덴마크의 경우 실업급여에 필요한 비용의 2/3 이상을 국가가 부담하며 근로자도 일부 부담하지만 사용자의 부담은 사실상 거의 없는 반면, 네덜란드는 필요 비용의 2/3 이상을 사용자와 근로자가 기여금의 형식으로 부담한다는 것도 중요한 차이라 할 수 있다.

3) 고용의 질 악화, 낮은 고용안정성과 노동시장의 분절

1990년대 중반 이전 네덜란드 노동시장은 몇 가지 중요한 문제점을 안고 있었다. 첫째는, 정규직과 임시직에 대한 고용보호의 차이로 인해 노동시장이 분절되어 가고 있었다는 점이다.²¹⁾ 정규직에 비해 임시직에 대한 고용보호의 수준이 약해지면 임시직 근로자의 사용이 증가하게 되지만, 정규직에 대한 엄격한 고용보호로 인하여 증가된 임시직 근로자들의 정규직 노동시장 진입이 곤란해지고 결국 나쁜 일자리를 전전하게 되기 쉽다. Delsen & Poutsma(2004)에 따르면 1987~1999년간 네덜란드에서 새롭게 창출된 일자리의 84%는 주당 근로시간이 12~36시간 이내인 단기

21) Plantenga(1997).

간 일자리²²⁾(part-time workers) 또는 임시직 일자리였다(<표 3-2> 참조). 1985년 22%였던 전체 취업인구 중 파트타임 비율은 1996년에는 36%로 증가하여 OECD 국가 중 가장 높은 증가율을 보였다(EU 평균 14%). 덴마크의 임시직 근로자 비율이 감소 추세에 있었던 반면 네덜란드는 EU 15개국 평균을 지속적으로 상회하고 있었으며 계약직(fixed-term contracts) 근로와 자영업자를 포함하여 전체 취업인구의 51%가 비정규직에 종사하고 있는 상황이었다.

<표 3-2> 근로형태에 따른 일자리 수의 증가(1987~1999년)

(단위: 천 개)

구 분	전일 근로	단시간 근로	임시직 근로	총계
1987~1993년	106(16%)	437(66%)	117(18%)	662(100%)
1994~1999년	108(14%)	348(49%)	262(37%)	716(100%)

자료: Delsen & Poutsma(2004), p.12.

둘째로는 여성, 청년, 저학력 계층 등 특정 계층이 이러한 소위 나쁜 일자리들과 실업을 오가고 있다는 점이었다. 여성들이 차지하는 일자리는 대부분 단시간 일자리로 1996년 전체 단시간 일자리 중 73%를 차지하고 있었다. 이러한 현상은 여성근로자의 노동시장 참가율이 당시 OECD 국가 중 가장 높은 증가세를 보일 정도로 높아지면서 더욱 급격히 나타나고 있었다. 1970년부터 1997년까지 남성노동자는 20%가 증가하였으나 노동시장 참가자의 비율은 80%에서 74%로 오히려 감소한 반면 여성노동자는 125%가

22) 네덜란드의 파트타임 근로는 1982년의 바세나르 협약 이후 근로자와 실업자 간의 일자리 배분 차원에서 증가하였는데, 2000년대 이후 관련법의 체계정으로 인해 풀타임 근로자와 근로시간의 차이만 있을 뿐 휴일 및 휴가, 각종 부가급(fringe benefits), 연금수급자격 등에서는 차이가 없어 다른 나라와 달리 유연화된 노동으로 분류하기가 적당치 않은 면이 있게 되었지만 1990년대 이전의 상황은 이와 다르다(Schippers, Huiskes, Henderikse & Swierts, 2007).

증가하였고 노동시장 참여 비율도 20%에서 47%로 증가하였다. 한편 실업 역시 특정 계층에 집중되어 나타나고 있었다. 1997년의 경우 전체 실업률이 6.4%인 반면 여성실업률은 9.1%, 15~24세까지의 청년실업률은 10.1%였으며 소수민족은 16%, 저학력 노동자는 14%로 2~3배에 달하고 있었다.

마지막으로는, 일자리가 지속적으로 창출되어 취업률은 높아짐에도 불구하고 실업률이 그만큼 감소하지 않고 장기실업률이 늘다는 점이였다. 실업률이 최고조에 달해 있던 1980년대 후반 1년 이상 장기실업자가 전체 실업자의 약 절반(40여만 명)을 차지하고 있었다. 1993년의 장기실업률을 보면 덴마크가 25.1%인데 비해 네덜란드는 52.4%로 두 배 이상 높다.²³⁾ 덴마크의 장기실업이 지나치게 높은 소득안정성에 따른 노동공급 측면의 문제였다면 네덜란드는 활발한 구직활동에도 불구하고 사용자의 인식과 태도 등에 기인하는 노동수요 측면의 문제가 컸다고 할 수 있다. 종합해 보면 정규직은 과도한 고용보호와 높은 소득안정성을 누릴 수 있었던 반면 이로 인해 여성, 청년, 저학력 계층 등의 노동시장 진입이 어려웠으며 이들이 임시직 일자리를 주로 차지하게 되면서 임시직 근로자들의 안정성에 대한 우려가 대두되고 있었던 상황이라고 할 수 있다.

(3) 정책선택 배경의 비교

지금까지 살펴 본 덴마크와 네덜란드 두 나라의 유연안정성 정책선택의 배경을 요약하면 <표 3-3>과 같다.

23) 1992년의 경우 미국은 실업률이 7.3%로 매월 2%의 근로자가 일자리를 잃고, 네덜란드는 실업률이 6.7%로 매월 0.5%의 근로자가 실직을 하였지만 한 달 이내 새로운 일자리를 찾는 사람은 미국의 경우 40%인 데 비해 네덜란드는 5~6%에 불과할 정도로 장기실업이 심각한 실정이었다.

<표 3-3> 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책선택 배경 비교

구 분	덴마크	네덜란드
유연성 환경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 높은 외부 수량적 유연성 - 유연한 정규직 고용보호 - 엄격한 임시직 고용보호 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 낮은 외부 수량적 유연성 - 엄격한 정규직 고용보호 - 유연한 임시직 고용보호
안정성 환경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 높은 소득안정성 - 관대한 실업급여 - 스칸디나비아인 사회보장 모델 - 국가 주도의 사회보장 - 조세에 의한 재원조달 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 높은 소득안정성 - 관대한 실업급여 - 조합주의 사회보장 모델 - 노사 주도의 사회보장 - 기여금에 의한 재원조달
당면 문제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 낮은 고용안정성 - 높은 실업률 - 과도한 재정부담 ○ 노동공급 측면의 문제 - 낮은 근로의욕 - 자기개발기회의 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 낮은 고용안정성 - 높은 (장기)실업률 - 과도한 재정부담 ○ 고용의 질 악화 - 단시간 및 임시 근로의 급증 - 여성, 청년, 저학력 계층의 안정성 부족 ○ 노동수요 측면의 문제 - 사용자의 인식, 태도

2. 유연안정성 정책의 내용

(1) 덴마크의 유연안정성 정책

1994년 이전 덴마크의 노동시장은 낮은 고용비용과 관대한 사회 보장제도가 연계된 단순한 유연안정화의 형태를 보여 주는 것이었지만 지나치게 관대한 실업급여는 오히려 고용의 안정성을 저해하고 과도한 재정부담을 발생시킴으로써 사회보장의 기반마저 잠식하는 악순환을 초래하고 있었다. 1994년 이후 약 10여 년에 걸친 덴마크 유연안정성 정책의 핵심은 외부 수량적 유연성을 유지하면서 실업자의 소득안정성을 낮추어 노동시장에의 참여를 독려하고 동시에 재직 근로자의 기능적 유연성을 강화하여 근로자 전체의 고용안정성을 높이는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 정책의 핵심

연결고리는 직업훈련의 강화를 통한 고용가능성(employability)의 향상이었다.

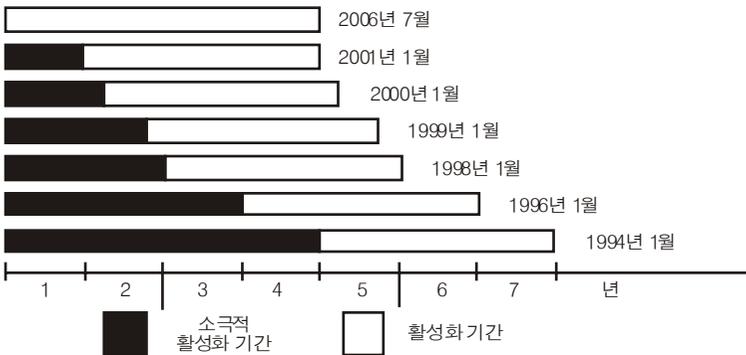
1) 과도한 소득안정성의 개선: 실업급여제도의 개혁

과거 덴마크의 실업급여제도는 여러 가지 면에서 소극적이었다. 무엇보다 실업자의 소득을 보전해 주는데 목적이 있었고 고용가능성을 높이고자 하는 개인의 노력과는 무관하게 무조건적으로 제공되는 문제가 있었다. 그 결과 실업자들은 노동시장에 많은 빈자리가 있음에도 불구하고 노동시장으로 복귀하지 않고 실업보험의 수혜자로 남고자 했다. 1994년 이후 덴마크는 과거의 소극적 노동시장정책에서 벗어나 적극적 노동시장정책을 추진하였는데, 이 정책의 핵심은 1994년 발표된 ‘개인과 사회의 권리와 의무의 원칙(right and duty principle)’에 관한 선언’에 잘 나타나 있다. 이 원칙은 노동시장에서 개인과 사회가 각기 갖는 권리와 의무에 관한 것으로 실업상태에 놓인 개인은 소득보전(income compensation)을 받을 권리가 있지만 동시에 일할 의사를 갖고 적극적으로 구직활동을 해야 할 의무가 있으며, 이에 대응하여 사회는 이들에게 적극적으로 일자리를 찾아 주어야 할 의무와 이들에 대하여 노동시장에 적극 참여할 것을 요구할 수 있는 권리를 갖고 있음을 선언한 것이다.

이 원칙에 따라 기존의 복지(welfare)개념을 대체하는 근로연계복지(workfare)의 개념이 도입되었다. 덴마크 정부는 1994년 사실상 무제한이었던 실업급여의 수급기간(duration)을 7년으로 단축하고 이어 1998년에는 5년, 2001년에는 4년으로 단축해 나갔다. 수급자격(eligibility)도 엄격해졌다. 과거에는 직업훈련에 참여하거나 채용을 제의받은 경우도 고용기간에 포함되었으나 이러한 소극적 구직활동기간은 고용기간에서 제외되었고 수급기간 중 반드시 적극

적 구직활동 프로그램에 참여해야 하는 의무기간이 포함되었다. 적극적 구직활동(활성화 프로그램 참가 등)을 하였다고 하여 수급자격이 자동으로 연장되지도 않게 되었다. 즉, 실업보험 수급기간 동안 적극적 구직활동을 해야 하는 것은 물론이고 수급기간이 끝날 때까지 새로운 일자리를 얻지 못하게 되면 실업보험의 수급자격을 박탈하고 공적부조의 대상으로 자격이 변경되었다.

<그림 3-6> 덴마크 사회보장 시스템의 변화(수급자격 및 활성화 기간)



자료: Andersen and Svare(2007), p15.

노동시장의 제2차 개혁이 이루어진 2003년에는 더욱 과감한 실업급여제도 개혁이 추진되었다. 덴마크 정부는 ‘일할 수 없는 자’가 아닌 ‘일하려 하지 않는 자’들에 대한 제재를 강화하였다. 25세 이상 성인 실업자에 대하여는 실업급여 수혜 12개월 이후부터, 25세 미만 청년실업자에 대하여는 수혜 6개월 후부터 전일(all day) 프로그램에 참가하여 구직활동을 하도록 의무화하고 참여하지 않을 경우에는 수급자격을 박탈하였다. 실업급여 수급 3개월 후에는 실업자의 직업영역 이외에도 일자리가 생기면 반드시 취업하도록 의무화하였다. Gray(2003)의 연구에 따르면 1990년대 후반

4.3%에 불과하던 실업급여 제재율은 2005년 12%에 육박할 정도로 대폭 증가하였으며 그에 따라 실업에서 취업으로의 탈출률도 남녀 모두에게서 50% 이상 증가하였다. 실업급여의 수급 및 활성화 기간의 변화 추이는 <그림 3-6>과 같다.

2) 기능적 유연화를 통한 고용안정성의 향상

덴마크는 채용과 해고의 자유(외부 수량적 유연성)가 높은 전통을 오랫동안 보전해 온 나라라 할 수 있다. 그러나 Leschke(2006)가 지적하듯 채용과 해고의 자유가 높아지면 직장의 안정성(job security)은 낮아지게 되는데 해고된 근로자가 쉽게 새로운 일자리를 찾지 못하게 되면 고용의 안정성(employment security)도 낮아진다. 결국 높은 수준의 채용과 해고의 자유를 유지하면서 동시에 고용의 안정성을 높일 수 있는 관건은 근로자가 쉽게 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 하는 데 있다. 1990년대 중반 이후 덴마크는 기능적 유연성의 제고에 중점을 두어 고용의 안정성을 향상시키고자 하였다.

기능적 유연화는 근로자가 자신이 속한 기업에서 다양한 업무를 수행할 수 있도록 업무의 내용과 작업조직을 환경변화에 맞추어 신속히 변화시킬 수 있도록 하는 것을 의미하는 것으로 유연화의 수단으로는 직무확대(job enlargement), 직무심화(job enrichment), 일자리순환(job rotation) 및 작업 그룹의 자율성(work group autonomy) 강화 등이 있다. 덴마크의 기능적 유연화는 두 가지 측면에서 고용의 안정성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있었다. 우선 기능적 유연화에서는 재직 근로자의 직업훈련이 매우 중요하다. 덴마크는 기능적 유연화 과정에서 재직 근로자에 대한 직업훈련을 강화함으로써 이들의 고용가능성을 높일 수 있었다. 이에 그치지 않고

덴마크는 기능적 유연화를 통해 실업자의 고용가능성도 함께 높일 수 있도록 하였다. 그중 가장 대표적인 것이 재직 근로자의 직업훈련과 실업자의 고용을 연계한 일자리순환(job rotation)제도를 할 수 있다.

<그림 3-7> 유럽 국가들의 일자리순환제도 시행실적



자료: European Foundation(2007).

재직 근로자의 직업훈련비용을 국가가 부담한다 해도 근로자가 자리를 비우게 되면 생산상의 차질이 불가피하기 때문에 사용자는 근로자들의 직업훈련에 소극적일 수 있다. 이를 방지하기 위해 덴마크는 기업이 근로자의 직업훈련기간 동안 그를 대신할 실업자를 채용할 경우 보조금을 지급해 주어 직업훈련이 위축되는 것을 막고 동시에 실업자의 역량도 강화할 수 있도록 하였다. 일자리순환제도는 덴마크 노동시장 개혁의 핵심이라고 할 수 있다. 1994년 덴마크 정부는 제도의 활성화를 위해 육아휴가(child care leave), 교육휴가 및 안식휴가(sabbatical leave) 등 세 가지의 유급휴가 제도를 도입하였는데 일자리순환제도는 현재도 다른 어느 나라보다 덴마크에서 가장 활발하게 시행되고 있다(<그림 3-7>).²⁴⁾

<표 3-4>는 덴마크 기업들이 경영상 주로 어떤 유연화 수단을 사용하고 있는지를 1996년과 2001년의 서베이를 통해 비교해 본 것이다. 이를 보면 채용과 해고 등 외부 수량적 유연화 수단을 활용하는 비율이 아직 높지만 기능적 유연성이나 근로시간과 같은 내부 수량적 유연화 수단을 활용하는 비율이 점차 증가하고 있고 양자 중에는 기능적 유연화 수단의 활용비율이 더 높아져 감을 알 수 있다.

<표 3-4> 덴마크 기업의 유연화 수단 활용률의 변화(1996, 2001년)

(단위: %)

구 분	2001(1996)				
	아주 많음	많음	적음	전혀 없음	무응답
외부 수량적 유연성(채용)	49.0 (51.0)	41.1 (36.0)	6.4 (7.7)	2.0 (2.9)	1.5 (2.5)
외부 수량적 유연성(해고)	23.5 (14.3)	39.0 (31.6)	28.3 (33.8)	7.1 (16.0)	2.1 (4.4)
기능적 유연성	19.7 (12.3)	46.2 (38.3)	24.0 (25.4)	8.1 (19.9)	2.0 (4.2)
내부 수량적 유연성 (근로시간)	19.8 (13.6)	14.0 (34.6)	23.6 (23.7)	13.8 (24.0)	1.9 (4.1)

자료: Klindt and Moberg(2007), p.517.

3) 고용가능성의 제고: 국가 주도의 맞춤형 직업훈련

실업자에 대한 소득안정성을 낮추고 재직 근로자의 기능적 유연성을 높임으로써 양자를 포함한 전체 근로자의 고용안정성을 높이고자 하는 정책의 연결고리 역할을 한 것이 맞춤형 직업훈련 제도라 할 수 있다. 맞춤형 직업훈련이 덴마크의 유연안정성 제고에 연결고리의 역할을 충실히 할 수 있었던 데에는 두 가지 이유가 있다. 하나는 소득의 안정성을 낮추는 정책과 관련된다. 맞춤형

24) 교육휴가 시에는 실업급여의 100%, 육아 및 안식 휴가 시에는 실업급여의 80%를 지급해 주었으나 2001년 교육휴가와 안식휴가는 폐지되었고 육아휴가는 규모를 축소하여 운영되고 있다.

직업훈련은 소득의 안정성이 낮아진 실업자들이 노동시장에 조속히 복귀할 수 있도록 이들의 고용가능성을 높일 수 있는 좋은 수단이었다. 다른 하나는 덴마크의 높은 노동시장 이동성과 관련된다. 노동시장의 이동성이 높을 경우 직업훈련은 근로자에게 현 직장보다 더 좋은 직장을 찾을 수 있는 가능성을 주기도 하지만 이를 게을리할 경우 불황기에 우선적인 해고대상이 될 가능성도 높여 준다. 더욱이 해고되었을 경우 과거보다 소득의 안정성이 더 낮아졌기 때문에 재직 근로자는 직업훈련에 더 활발히 참여하게 된다. 이처럼 맞춤형 직업훈련제도는 소득안정성의 개선노력과 전통적인 높은 외부 수량적 유연성과 결합하여 실업자는 물론 재직 근로자의 고용가능성을 높여 주는 제도로 기능할 수 있다.

Estevez-Ave *et al.*(2001)에 따르면 일반적으로 채용·해고가 자유로운 국가에서는 교육훈련의 양과 질 모두 고용보호가 엄격한 국가들에 비해 다소 떨어지는 경향이 있다. 이는 노동시장의 높은 이동성에 의해 ‘채가기’(poaching) 현상이 빈발하면서 사용자가 직업훈련에 대한 투자를 기피하는 현상이 많이 발생하기 때문이다. 그러나 OECD(2003)에 따르면 덴마크는 직업훈련의 양과 질, 만족도의 측면에서 매우 높은 평가를 얻고 있는데 이는 다음의 몇 가지 특성과 관련이 있는 것으로 여겨진다.

<표 3-5> 직업훈련체계의 유형

훈련의 초점(Focus)	규제의 방식(Mode of Regulation)	
	시장 주도(Market-led)	국가 주도(State-led)
사업장(Workplace)	아일랜드, 네덜란드, 영국	오스트리아, 독일, 덴마크
학교(School)	이탈리아	벨기에, 핀란드, 프랑스, 스웨덴, 노르웨이, 스페인, 포르투갈, 아이슬란드

자료: Winterton(2007).

Winterton(2007)에 따르면 덴마크의 직업훈련제도는 <표 3-5>에서 보는 바와 같이 국가 주도의 규제방식을 택하되 교육훈련의 중점은 사업장에서의 필요에 두는 ‘국가 주도-사업장 초점’(state-led, workplace focus) 유형으로 다른 나라들과 차이를 보인다. 덴마크의 직업훈련제도는 다음과 같은 세 가지의 특징을 갖는다.

첫째, 앞서 지적한 대로 덴마크에서는 직업훈련에 소요되는 비용의 대부분을 정부가 부담함으로써 노동시장의 높은 이동성에 따라 기업들이 직업훈련에 대한 투자를 기피하는 데서 초래되는 직업훈련의 위축가능성을 근본적으로 차단하고 있다.²⁵⁾

둘째로 훈련대상으로 취업자와 실업자를 모두 포함하고 있으며 훈련내용도 개별 근로자 또는 실업자의 구체적인 필요와 연계시키고 있다. 예컨대 훈련대상인 실업자는 개인역량 평가(Individual Competence Assessment: IKA)를 통해 본인의 현재역량과 희망역량과의 격차를 파악하고 이에 따라 훈련기관 등으로부터 몇 개의 훈련과정을 제시받아 개인훈련계획을 수립하여 직업훈련에 참여한다.²⁶⁾

마지막으로 덴마크의 직업훈련제도는 과정의 전반에 걸쳐 사회적 파트너들의 직접적인 참여가 법제화되어 있어 기업의 현실적 수요를 반영하고 있다.²⁷⁾ 훈련의 목표, 최소 훈련기간, 평가 등에

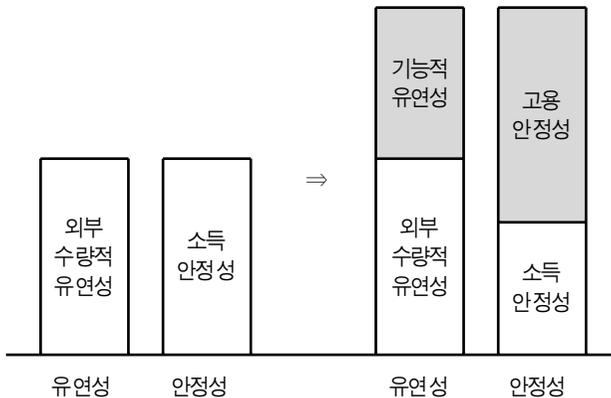
25) 건강관리, 개인역량 평가 등 일부 과정과 실업자의 경우를 제외한 나머지 훈련과정에 대해서 정부는 훈련비용의 평균 85%를 부담하며 나머지 15%는 개별 근로자와 사용자가 지불하나 현실적으로는 대부분의 경우 사용자가 지불한다. 훈련에 참여 중인 근로자에게 사용자가 임금을 지급할 경우에는 정부가 최대 90%까지 국가보조금으로 보상해 줌으로써 참여를 독려한다. 각 훈련기관은 매년 정부(교육부)와의 협의를 거쳐 정해진 단가기준에 따라 등록학생 수에 맞추어 보조금을 지급받는다. 그 대신 훈련기관은 해당 지역의 노동시장에서의 수요에 맞추어 교육훈련을 제공해야 하는 책임을 지고, 매년 수강생들과 지역 내 기업들의 만족도를 조사하여 정부에 제출하여야 한다. 정부는 만족도의 조사결과를 인터넷에 공지한다(www.vidar.dk).

26) 직업교육훈련은 노동시장센터법(Act on Institutions Providing VET)에 따라 설립된 24개의 교육기관과 덴마크 전역의 약 140개의 직업학교에서 이루어지는데 민간 회사나 기타 교육기관도 정부의 인증을 받아 훈련과정을 개설할 수 있다.

관한 큰 틀은 중앙정부가 정하지만 구체적인 내용과 형식, 실제 훈련기간 등 세부사항에 대해서는 사회적 파트너들이 직접 참여하여 결정하며 이 결정사항은 교육훈련기관의 가이드라인이 된다. 개별기업은 훈련기관에 대하여 별도 프로그램의 개발을 요구할 수도 있으며 훈련결과를 모니터링할 수도 있다. Ok and Tergeist (2003)에 따르면 직업훈련에 노사가 직접 참여하는 것이 덴마크에 독특한 것은 아니지만 유럽의 다른 나라와 비교할 때 평생교육훈련의 제공에 단체협상이 차지하는 비중은 덴마크가 가장 높다.

지금까지 설명한 덴마크 유연안정성 정책의 변화를 그림으로 나타내면 <그림 3-8>과 같다.

<그림 3-8> 덴마크 유연안정성 정책의 변화



27) 덴마크의 직업훈련과 관련되는 법령에는 우선 전체적인 VET 시스템에 관하여 Act on VET(No.183, 2004/03/22), Regulation on VET(No.184, of 2004/03/22), Regulation on the Basic Course on VET(No.689, 2004/06/28)의 3개 법령이 있고, 직업훈련 프로그램과 관련하여 Act on Labour Market Training Programme(No.446, 2003/06/10) 1개 법률이 있으며, 훈련기관 등에 대해 Act on Institutions Providing VET(No.954, 2003/11/28)과 Act on Transparency and Openness(No.414, 2002/06/06)의 2개 법률이 있다(European Centre for the Development of Vocational Training, CEDEFOP, VET).

(2) 네덜란드의 유연안정성 정책

유연한 노동시장과 관대한 사회보장의 역사적 전통으로부터 노동시장의 유연안정성을 비교적 자연스럽게 추구해 온 덴마크와는 달리 네덜란드는 유연성과 안정성의 조화를 정부입법을 통해 체계적으로 추구한 최초의 국가이다. 또한 유연성과 안정성의 균형을 ‘동시에, 의도적으로’ 추구하면서 ‘노동시장 내외부의 취약계층’을 고려하는 유연안정성 정책의 세 가지 요소를 모두 포함하고 있는 전형적인 모델이라고 할 수 있다.

덴마크와 네덜란드가 처해 있던 역사적·사회경제적 여건이 달랐던 만큼 양국의 유연안정성 정책의 지향점도 상당히 달랐다. 유연성과 안정성을 동시에 추구한다는 점에서는 같았지만 네덜란드는 전체 근로자의 절반가량이 비정규직 근로자인 상황에서 유연성과 안정성의 조화를 노동시장 내의 분절적 구조와 연계하여 추구할 수밖에 없었다. 고용의 안정성(employment security)을 추구하였다는 점에서는 공통적이었으나 OECD(2005)의 평가에서 보는 바와 같이 덴마크에서 기능적 유연성과 소득의 안정성의 결합이 부각되었다면 네덜란드는 수량적 유연성, 특히 내부 수량적 유연성과 결합안정성의 결합(part-time approach)이 눈에 띈다는 점에서 특징적인 차이가 있다. 근로자의 고용가능성(employability)을 높이기 위하여 직업훈련 및 교육에 주목하고 있다는 점은 공통적이다.

1) 정규근로자의 유연성과 비정규근로자의 안정성 제고:

유연안정성법(Flexicurity Act)

1990년대 중반 이후 네덜란드 노동시장의 유연화가 가속화되면서 등장한 유연성과 안정성 간의 조화방안에 관한 논의는 유연안정성법(Flexicurity Act)의 제정으로 구체화되었다. 1999년 1월부터

시행된 유연안정성법은 정규직 근로자에 대한 해고제한 규제를 완화하고 비정규직 근로자에 대해서도 유연성과 안정성의 균형을 이루도록 하는 것을 주요 골자로 하고 있는데, 비정규직을 정규직으로 가기 위한 징검다리쯤으로 보는 것이 아니라 사용자와 근로자가 스스로 선택하는 독립적인 형태의 일자리로 보고 있다는 점이 특징적이다.²⁸⁾

먼저 정규직 근로자에 대한 해고제한규제가 완화되었다. 전술한 바와 같이 네덜란드에서는 해고절차가 이중적으로 되어 있어 많은 비효율을 낳고 있었다. 특히 행정관청(CWI)을 통한 해고는 사전허가를 얻을 경우 해고에 따르는 비용부담이 없다는 장점에도 불구하고 워낙 장기간이 소요²⁹⁾되었을 뿐만 아니라 해고절차가 진행되는 동안 해당 근로자에 대하여 임금을 지급하고 업무를 주어야 하는 문제가 있었다. 유연안정성법에서는 우선 행정관청(CWI)을 통한 해고절차를 대폭 간소화하여 4~6주로 단축하였다. 해고 시 사전예고기간도 단축하였다. 고용 첫해에 1개월을 주되 매 5년마다 1개월을 추가하여 최대 4개월까지로 하였고 단체협상을 통해 단축할 수 있도록 하였다. 또한 해고허가를 얻게 되면 해고절차에 소요된 시간을 감안하여 1개월을 감할 수 있도록 하였

28) 유연안정성법이 제정되기 1년 전인 1998년 네덜란드 정부는 「중개를 통한 노동자 파견법(Act on Workers Allocation via Intermediaries, WAADI)을 제정하여 파견업을 허가제로 운영하던 것을 폐지하여 자유업화했으며 파견근로자에 대한 사용기간 제한(중전 26주)도 폐지하였다. 유연안정성법은 이 법의 도입에 따르는 문제점을 보완하기 위하여 안정성 제고 차원에서 파견근로자의 보호 등에 관한 규정을 많이 포함하여 규정하였다. 네덜란드의 유연노동자(파견, 계약, 호출근로 등)는 90년대 이후 급속히 증가하여 90년대 초 25%에 불과하던 것이 98년 37%, 2002년에는 43%로 증가하였는데 증가분의 60% 이상이 파견근로의 증가에 기인한다.

29) 행정관청(CWI)에 의한 해고는 비록 허가가 나지 않는 경우는 매우 낮았지만(1974~1991년까지 불허율은 1.4%에 불과) 다툼이 없는 경우 통상 6주, 근로자가 불복하거나 이견을 제시할 경우에는 3개월에서 6개월까지 소요되었다(Bergström & Storrie, 2003).

다. 마지막으로 해고대상자가 해고절차 개시 ‘이후’에 질병휴가 (sickness leave)상태에 있을 경우에는 해고절차를 그대로 진행하도록 하였다.

다음으로 비정규직에 대하여는 더욱 활용은 유연하게 하되 권리를 보호해 줌으로써 안정성과 조화될 수 있도록 하였다. 유연안정성법이 제정되기 이전 네덜란드에는 비정규직 고용을 규제하는 두 개의 법이 있었는데 하나는 네덜란드 고용법(Dutch Employment Law: DEL)으로 계약직(fixed term) 근로자에 대한 제한 등을 규정하고 있었으며 다른 하나는 임시근로법(Temporary Work Act of 1965, TWA)으로 임시근로 및 파견기관을 통한 비정규 고용을 규제하고 있었다.

계약직 근로자에 대한 네덜란드 고용법(DEL)의 고용기간 제한은 매우 관대한 편이었다. 우선 고용기간을 정하는 데는 특별한 사유가 필요 없었으며 최소 혹은 최대 사용기간 등에 대한 제한도 없었다. 계약은 기한이 도래하면 만료되고 만료일을 넘어서 지속되면 기한의 정함이 없는 계약(open-ended contract)을 체결한 것으로 전환되었다. 계약기간 만료 후 1개월의 휴지기간이 있으면 새로운 계약을 체결한 것으로 보았으며 이 요건만 충족되면 무제한 갱신이 가능했다. 그러나 유연안정성법에서는 먼저 계약직(fixed term) 근로자의 안정성을 제고하기 위하여 3 3 3 원칙을 도입하였다. 즉, 계약의 갱신횟수가 3회를 넘을 경우 또는 고용기간이 3년을 초과했을 경우 자동으로 기간의 정함이 없는 근로계약으로 전환할 수 있도록 하고 이를 피하기 위해서는 중간에 적어도 3개월 이상의 휴지기간을 반드시 두도록 하였다. 다만, 단체협상을 통해 이 원칙에 대한 예외를 허용할 수 있도록 하였다.³⁰⁾

30) 계약직 근로(fixed term work)와 관련된 유연안정성법의 내용 등에 대해서는 Houwig(2007) 참조

한편 종전 임시근로법(TWA)에서는 파견업을 허가업으로 하고 있었고 해양조선(ocean-shipping), 전문화물수송(professional goods traffic), 건설업종 등 일부 산업과 파업 중인 사업장에 대한 근로자의 파견을 금지하고 있었다. 파견근로자를 사용하는 사유의 제한은 없었으나 최대 사용기간은 6개월로 제한하고 있었다. 그러나 네덜란드 정부는 1998년 중개를 통한 노동자파견법(Act on Workers Allocation via Intermediaries, WAADI)을 제정하여 파견근로법상의 규제를 대폭 완화하고 1999년의 유연안정성법에서는 파견근로자의 안정성을 보완하기 위한 제도를 도입하였다. 가장 대표적인 것이 파견근로자 사용의 ‘단계 시스템’(phase system)이다.

단계 시스템은 파견근로자의 고용기간에 따라 총 4단계로 이루어진다. 파견근로기간이 길어질수록 파견근로자의 법적 지위가 조금씩 향상되는 것이 특징이라고 할 수 있는데 이렇게 함으로써 파견근로자에 대한 고용의 안정성을 높여 주고 고용가능성(employability)을 높이고자 하는 것이 기본 취지라 할 수 있다. 제1단계는 고용 후 26주까지의 기간으로 고용보장이 전혀 없다. 즉, 파견사업주나 사용자사업주 모두 언제든지 근로관계를 종료할 수 있다. 제2단계는 제1단계 이후 6개월까지의 기간이다. 기본적으로는 제1단계와 같지만 이 기간에 파견근로자는 파견사업주를 만나 필요한 직업훈련 등을 논의할 수 있다. 제1단계와 제2단계에서는 월급 시 일당을 주지 않는다. 제3단계는 1년 후 시작된다. 이 단계에서 파견근로자는 반드시 파견사업주와 3개월 단위의 고용계약을 맺어 채용되어야 한다. 제3단계는 한 사용자사업주에게 고용되었을 경우에는 6개월, 둘 이상의 사용자사업주에게 고용되었을 경우에는 최대 24개월 동안 지속된다. 제4단계는 한 사용자사업주에게 18개월 이상, 그리고 둘 이상의 사용자사업주에게 24개월 이상 근로하였을 경우 해당된다. 제4단계에서 파견근로자는 파견사업주와

고용기간의 정함이 없는 계약을 맺어야 한다.

무엇보다 유연안정성법은 파견근로자와 파견업체 간의 관계를 고용관계(employment relationship)로 보기 시작하였다는 점에서 의미가 있다고 여겨진다. 그 결과 양자 간의 관계는 노동법의 규율대상이 되었으며 파견근로자는 단체협상의 주체가 되고 단체협약의 대상이 될 수 있었다.³¹⁾

2) 내부 수량적 유연성과 결합안정성의 조화: 여성, 일과 가정

네덜란드는 내부 수량적 유연성과 결합안정성 간의 조화에 중점을 두어 장기실업의 취약계층 편중 등 고용불안을 해소하고자 하였다. 특징적인 것은 단시간(part-time)근로를 최대한 활용하는 전략을 추구했다는 점인데 이는 네덜란드 여성의 노동시장 참여율이 1980년대 중반 이후 현저하게 높아진 것과 밀접한 관계가 있다.³²⁾ 사용자는 노동력의 유연한 활용을 통해 노동비용을 감소할 필요가 있었고 정부로서는 취업률을 높이고 재정부담을 줄이는 것이 시급한 상황에서 여성의 노동시장 참여가 활성화되면서 일과 가정의 조화가 새로운 이슈로 떠올랐다. 결국 일과 가정의 조화, 노동비용의 감소 그리고 재정부담 감축이라는 근로자와 사용자, 정부의 이해가 자연스럽게 맞아 떨어지면서 일과 가정의 조화(work-life balance)가 노사협상과 정부정책의 가장 중요한 이슈로 등장하였다.

31) 이에 따라 두 개의 단체협약이 성립할 수 있게 되었는데 ABU 협약은 280개 대형 파견업체와 28만 명의 소속파견근로자 간, NBBU 협약은 320개 소형 파견업체와 1만5000명의 소속 파견근로자 간에 맺어진 단체협약이다(Delsen & Poutsma, 2004).

32) 전통적으로 네덜란드는 다른 유럽국가들에 비해 여성의 노동시장 참여율이 매우 낮은 편에 속했다. Becker(2000)는 네덜란드가 이념적 전통이 유사한 다른 유럽국가들에 비해 높은 수준의 실업급여를 지급해 왔던 것은 여성들의 노동시장 참여에 대한 사회적 기대가 전통적으로 현저하게 낮았기 때문이었다고 지적한다.

내부 수량적 유연성과 결합안정성의 조화를 위한 정책은 몇 개의 법률을 통해 구체화되었다. 우선 근로시간조정법(Adjustment of Hours Act, 2000)은 근로자에게 사용자에게 대해 근로시간의 연장이나 단축을 요청할 수 있는 권리를 부여하고 사용자는 중대한 경영상의 이유(substantive business reason)가 없는 한 이를 반드시 승인하도록 하였다. 이에 따라 근로자는 초기에는 풀타임으로 근로하다 결혼 후 자녀가 태어나거나 집중적인 양육이 필요한 시기에는 파트타임 근무로 전환하고 자녀의 성장에 따라 다시 풀타임으로 근무하다 퇴직연령이 가까워지면 파트타임으로 전환하는 등 자신의 생애주기에 맞추어 근로시간과 보수 등을 조정할 수 있게 되었다. 파트타임의 권리는 근로시간의 동등대우법(Equal Treatment of Working Hours Act)으로 보장되었다. 이 법에 의하면 사용자는 단시간 근로자들에 대하여도 직업훈련을 차별 없이 제공해야 하며 승진기회도 공정하게 보장해 주어야 한다.

일과 배려법(Work and Care Act, 2001)은 일과 가정생활의 양립을 보장해 준 대표적인 법이다. 이 법은 16주의 유급(국가부담) 모성휴가 및 2일의 유급(사용자부담) 부성휴가, 그리고 최대 6개월간의 무급 양육휴가 등을 규정하고 있으며 그 밖에도 육아, 입양 또는 긴급한 가정사와 관련되는 휴가 등 다양한 휴가제도를 규정하고 있다. 덴마크의 일자리순환제도처럼 휴가 중인 근로자를 대신하여 실업자 등을 채용할 경우 정부가 최저임금의 70%를 지급하는 생애휴식제도(career break leave)도 도입하였다.

한편, 1999년 4월 28일 노동재단(STAR)이 발의하여 노사가 서명한 ‘맞춤형 고용조건으로의 이동에 관한 합의’(Moving towards customised conditions of employment)도 내부 수량적 유연성과 결합안정성의 조화를 시도한 대표적 사례라 할 수 있다. 이 합의의 주요 내용은 회사는 회사사정에 맞게 복수의 고용조건(higher level func-

tion/single/parents of older children-sell time, lower level function/married /parents of small children-buy time 등)을 제시하고 근로자는 자신의 수요에 맞추어 회사가 제시하는 복수의 근로시간 유연성-고용조건 패키지 중 하나를 선택하도록 하는 것이다. 근로시간의 유연화 문제는 성수기 장기근로가 일반화될 수 있다는 우려에서 오랜 기간 동안 네덜란드 최대의 공공노조인 AbvaKabo 등의 반대에 부딪혀 왔었던 것이다. 그러나 1999년 실시한 근로자 여론조사 결과 근로시간 유연화를 통해 근로자들의 선택의 폭을 더 넓힐 수 있고 일과 가정의 조화가 가능해짐으로써 오히려 근로자들에게 이익이 된다고 판단한 AbvaKabo의 반대의견 철회로 인하여 실시하게 되었다.

이러한 정책은 언뜻 보면 관대한 사회보장 시스템의 일환으로 보일 수 있다. 그러나 이것이 기존의 사회보장정책과 다른 것은 노동력의 유연한 활용 및 고용가능성 제고라는 노동정책의 중요 목적과 병행하고 있기 때문이다. 덴마크만큼 유연한 노동시장을 갖추지 못한 네덜란드에서 노동시장을 한번 이탈한 근로자는 쉽사리 노동시장에 복귀하지 못한다. 직업훈련을 통해 고용가능성(employability)을 높인다 하더라도 조기 복귀의 가능성은 덴마크에 비해 상대적으로 낮다. 특히 여성이나 장·노년층 등의 경우에는 더욱 그러하다. 네덜란드의 유연안정성 전략은 노동시장의 유연성이 부족한 상황에서 근로자가 노동시장에서 배제되지 않게 하고 노동시장에 머물러 스스로의 역량을 유지·발전시킬 수 있도록 하되 이것이 사용자의 이익을 해치지 않도록 인력활용을 더욱 유연화하는 것이라 할 수 있다.

3) 근로자의 고용가능성 제고: 노사 중심의 직업훈련제도

근로자의 고용가능성을 제고하기 위하여 근로자의 직업훈련을 강조하는 것은 덴마크와 네덜란드 양국의 공통된 특징이다. 그러나 덴마크와 비교할 때 네덜란드의 직업훈련제도는 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째로 앞서 Winterton(2007)의 분류에서 보는 바와 같이 네덜란드는 대부분의 직업훈련을 민간이 주도하는 ‘민간 주도-사업장 초점’(market-led, workplace focus) 유형이라는 점이 특징적이다.³³⁾ 즉, 근로자들에 대한 교육훈련은 기업의 책임하에 단체협약을 통해 이루어지며 교육훈련을 강제하는 특별한 법규정은 없다. 다만 교육훈련을 실시하는 중소기업, 고령자에 대하여 재직훈련을 실시하는 기업이나 사업자가 작업과 훈련을 병행하여 실시하는 경우 각종 세제혜택을 부여한다. 물론 정부가 지원하는 직업훈련 프로그램도 있다.³⁴⁾ 그러나 재직 근로자에 대한 대부분의 직업훈련 프로그램은 민간 주도로 이루어진다.

둘째로 민간 주도로 직업훈련제도를 운영해 온 결과 네덜란드는 다른 나라에서는 쉽게 찾아볼 수 없는 훈련기금(Development & Training Fund, O&O fund)의 조성 및 활용이 활발하다. 훈련기금은 산업별로 나누어 기업으로부터 임금의 0.1%에서 0.64%까지 거두어 적립되는데 특히 농업, 제조업, 외식업 등을 중심으로 40%가량의 기업이 훈련기금에 가입하고 있으며 이 중 2/3 이상이 매년 근로자들의 직업훈련에 소요되는 경비를 직접 지원받거나 혹은 임금

33) 직업훈련에 대한 국가별 비교는 European Training Village, www.trainingvillage.gr 참조.

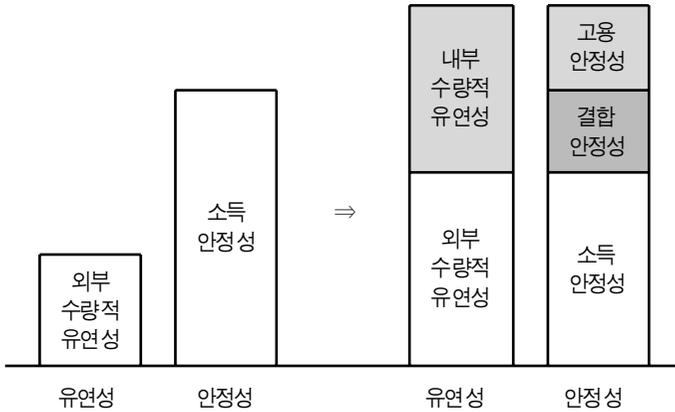
34) 주로 성인대상 교육(adult education), 또는 실업자(단기실업자는 지방자치단체 책임, 장기실업자 및 이민실업자 등에 대해서는 근로자 보험제도 집행기구인 UWV가 책임을 진다) 등에 대해서는 정부지원으로 직업훈련을 지원하고 있다(CEDEFOP, 2004).

등을 통해 간접적으로 지원받고 있다. 기금의 관리는 사용자와 근로자 대표가 맡고 있다. 노사가 함께 조성하는 훈련기금이 존재한다는 것 자체가 노사 스스로 직업훈련의 중요성을 깊이 인식하고 있음을 잘 보여 주는 것이라 생각된다. Moraal & Schonfeld(2006)는 1990년대 중반 이후 네덜란드 직업훈련제도의 특징은 고용가능성의 제고를 정부의 책임이라기보다는 사용자와 근로자의 공동책임으로 인식하는 것이라고 지적하고 있다. 이러한 인식은 네덜란드의 직업훈련 시스템이 국가 주도의 방식이 아니라 노사가 주도하는 체제이기 때문에 특히 중요하다고 할 수 있다.

마지막으로 이러한 차이점에도 불구하고 직업훈련에 사회적 파트너들의 참여와 합의가 일종의 원칙으로 확립되어 있다는 점은 덴마크와 공통적인 특징이라 할 수 있다. 네덜란드에서는 국가-산업-지역-개별 기업의 모든 차원에서 사회적 파트너들의 참여가 제도화되어 있다. 국가 차원에서는 SER(Social Economic Council)과 노동재단(STAR), 산업 차원에서는 Colo(노사 및 전문가 위원회), 지역 차원에서는 ROC(지역별 훈련센터) 그리고 개별 기업에서는 단체협약을 통해 사회적 파트너들이 직업훈련과정에 제도적으로 참여한다. 이들은 근로자의 고용가능성 제고라는 목표를 공유하며 각 차원에서 직업훈련의 수준을 직접 감독하고 훈련의 제공과정에 직접 참여한다.

지금까지 설명한 네덜란드 유연안정성 정책의 변화를 그림으로 나타내면 <그림 3.9>와 같다.

<그림 3-9> 네덜란드 유연안정성 정책의 변화



(3) 유연안정성 정책의 비교

지금까지 설명한 덴마크와 네덜란드 두 나라의 유연안정성 정책의 특징을 요약하면 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 정책 비교

구 분	덴마크	네덜란드																																																		
정책환경 및 정책목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동질적 노동시장 ○ 실업과 사회보장의 악순환 해소 ○ 근로자의 근로의욕 고취 ○ 고용가능성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분절적 노동시장 ○ 정규직에 대한 유연성 향상 ○ 비정규직 근로의 안정성 향상 ○ (장기)실업의 해소 																																																		
정책결합의 특징	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>직장</th> <th>고용</th> <th>소득</th> <th>결합</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>외부 수량</td> <td></td> <td>+</td> <td>+</td> <td></td> </tr> <tr> <td>내부 수량</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>기능</td> <td></td> <td>+</td> <td>+</td> <td></td> </tr> <tr> <td>입급</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	구분	직장	고용	소득	결합	외부 수량		+	+		내부 수량					기능		+	+		입급					<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>직장</th> <th>고용</th> <th>소득</th> <th>결합</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>외부 수량</td> <td></td> <td>+</td> <td></td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>내부 수량</td> <td></td> <td>+</td> <td></td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>기능</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>입급</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	구분	직장	고용	소득	결합	외부 수량		+		+	내부 수량		+		+	기능					입급				
구분	직장	고용	소득	결합																																																
외부 수량		+	+																																																	
내부 수량																																																				
기능		+	+																																																	
입급																																																				
구분	직장	고용	소득	결합																																																
외부 수량		+		+																																																
내부 수량		+		+																																																
기능																																																				
입급																																																				

(계속)

구 분		덴마크	네덜란드	
정책 내용	유연화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외부 수량적 유연성 유지 <ul style="list-style-type: none"> - 정규직 고용보호 유지 - 임시직 규제 일부 완화 ○ 기능적 유연성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 일자리순환(job rotation) - 직업훈련 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외부 수량적 유연성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 유연안정성법(1999) <ul style="list-style-type: none"> · 정규직 해고제한 완화 · 임시직 규제 대폭 완화 ○ 내부 수량적 유연성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 맞춤형 고용조건 합의(STAR) 	
	안정화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득안정성 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 근로복지연계(Workfare) - 실업급여 수급기간 단축 - 실업급여 수급자격 개선 ○ 고용안정성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 직업훈련강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결합안정성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 근로시간조정법(2000) - 근로시간동등대우법(1999) - 일과 배려법(2001) <ul style="list-style-type: none"> - 생애휴가제도 ○ 고용안정성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 유연안정성법(1999) 	
	직업 훈련 확충	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 주도의 맞춤형 직업훈련 ○ 훈련비용은 주로 정부부담 ○ 사회적 파트너 참여 법제화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장 주도의 직업훈련 ○ 노사기금에 의한 훈련비용 지원 	
유연성과 안정성의 변화	<p>The diagram for Denmark shows a transition from '외부 수량적 유연성' (External quantitative flexibility) and '소득 안정성' (Income stability) to '기능적 유연성' (Functional flexibility) and '고용 안정성' (Employment stability). An arrow points from the left side to the right side, indicating a shift in policy focus.</p>		<p>The diagram for the Netherlands shows a transition from '외부 수량적 유연성' (External quantitative flexibility) and '소득 안정성' (Income stability) to '내부 수량적 유연성' (Internal quantitative flexibility) and '결합 안정성' (Combined stability). An arrow points from the left side to the right side, indicating a shift in policy focus.</p>	

3. 유연안정성 정책의 성과

덴마크와 네덜란드 두 나라 유연안정성 정책의 직접적인 성과를 하나의 잣대로 비교하기는 곤란하다. 두 나라가 동일한 정책을 시행한 것이 아닐 뿐 아니라 정책이 실행된 사회적, 경제적 맥락이 다르기 때문이다. 따라서 여기서는 유연성과 안정성은 상충이 불가피하다는 비판적 주장에 대하여 과연 두 나라에서 상충관계가 나타나고 있는지, 그렇지 않다면 양자는 얼마나 조화를 이루고

있는지를 살펴보고자 한다.

일반적으로 임시직 위주의 외부 수량적 유연화는 고용의 질과 안정성을 악화시킬 수 있고, 단시간 근로 등 내부 수량적 유연화는 근로조건 및 결합안정성을 악화시킬 수 있으며, 기능적 유연화는 노동강도(intensity)를 부당하게 강화시킬 가능성이 높다는 비판이 있다. 아래에서는 이러한 비판에 대응하여 두 나라 노동시장의 성과를 살펴보기로 한다.

(1) 외부 수량적 유연성과 고용의 질 및 고용의 안정성

외부 수량적 유연성은 사용자가 고용과 해고를 통해 고용의 양을 조정할 수 있는 유연성을 의미하는 것으로 주로 채용과 해고의 자유로 나타난다. 외부 수량적 유연성이 높아지면 현재의 직장을 오래 보유할 수 있는 가능성을 의미하는 직장의 안정성(job security)은 낮아질 수밖에 없다. 즉, 해고가 자유롭게 되면 근로자의 직장 내에서의 불안정성이 높아지고 따라서 실업상태에 놓일 가능성도 높아지며 기술습득 및 훈련의 기회가 부족해져 소득이 낮아지고 근로조건이 나쁜 일자리와 실업을 반복할 가능성도 있다.

물론 정반대의 결과도 가능하다. 외부 수량적 유연성이 높아지면 채용이 자유롭기 때문에 다른 일자리를 신속히 찾을 가능성도 높아질 수 있고 시장이 필요로 하는 새로운 기술을 습득하여 오히려 더 높은 소득을 얻을 수도 있다. 그리고 안정성을 고용의 안정성(employment security)으로 확대해 이해한다면 외부 수량적 유연성은 오히려 다른 직장을 손쉽게 얻을 가능성을 높여 고용의 안정성을 높여줄 수도 있다.

<표 3-7>은 덴마크와 네덜란드의 정규직과 임시직에 대한 고용보호법제 경직성의 추이를 보여 준다. 규제 전반의 경직성 변화

를 보면 정규직에 대하여는 두 나라 모두 큰 변화가 없는 반면 임시직 고용보호의 경직성은 감소하고 있음을 알 수 있다. 특히 1990년에는 네덜란드의 임시직에 대한 고용보호가 덴마크보다 더 엄격하였으나 1990년대 중반 이후 일련의 법 개정 에 따라 1998년에는 오히려 더 유연해지고 있는데 이는 두 나라 모두 정규직보다는 임시직을 중심으로 외부 수량적 유연성을 높여 왔지만 네덜란드가 더 과감한 임시직 고용유연화 정책을 추진하였음을 보여 준다.

<표 3-7> 덴마크와 네덜란드의 정규직·임시직 고용보호법제(EPL)의 경직성

구 분	정규고용(regular employment)						임시고용(temporary employment)					
	규제 전반의 경직성			해고절차의 경직성			규제 전반의 경직성			계약근로의 경직성		
	1990	1998	2003	1990	1998	2003	1990	1998	2003	1990	1998	2003
덴마크	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	3.1	1.4	1.4	4.0	0.5	0.5
네덜란드	3.1	3.1	3.1	2.8	3.3	3.3	2.4	1.2	1.2	3.3	1.6	1.6
6OECD 28개국 평균	2.2	2.2	2.1	2.7	2.7	2.7	2.5	1.9	1.8	3.3	2.0	1.9

자료: OECD(2008).

앞서 살펴본 바와 같이 이와 같은 임시직 위주의 외부 수량적 유연화에 대하여는 임시직 일자리가 여성이나 청년층 및 저학력 계층 등 소위 취약계층에 의해 반복적으로 채워져 이들의 고용안정성과 소득안정성을 약화시킨다는 비판이 있다. <표 3-8>은 1997~2006년간 두 나라의 임시직 근로자 중 여성, 저학력 계층과 청년층이 차지하는 비율의 추이를 나타낸다.

<표 3-8> 전체 해당 근로자 중 임시직 근로자의 비율

(단위: %, 천 명)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
덴 마 크	남성	5.0	4.8	4.0	4.5	4.1	4.9	5.6	4.9	4.9
	여성	8.2	8.1	8.6	8.4	8.2	8.4	8.4	8.9	8.0
	저학력	102.9	98.1	100.6	61.9	60.3	84.9	79.8	77.5	68.3
	중간 학력	101.5	113.1	109.6	121.9	103.6	87.0	100.9	96.2	89.4
	15~24세	27.2	29.7	29.8	26.9	25.0	27.3	26.9	26.9	22.4
	25~49세	7.3	7.1	6.9	7.3	6.9	7.4	7.9	7.9	7.2
네 덜 란 드	남성	5.5	4.9	6.9	6.9	7.2	7.8	8.3	8.8	9.7
	여성	12.1	11.1	12.5	12.7	12.1	11.6	11.0	11.4	12.1
	저학력	345.9	357.4	387.7	384.5	392.5	386.1	364.2	378.3	412.6
	중간 학력	345.2	328.5	378.2	424.1	430.84	419.8	404.1	445.4	483.1
	15~24세	34.2	33.3	35.3	36.5	36.4	37.2	37.9	41.7	43.5
	25~49세	8.7	7.7	10.2	10.4	10.5	10.6	10.6	11.4	12.3

자료: Eurostat, LFS(2008).

이를 보면 덴마크는 외부 수량적 유연화에도 불구하고 전체 여성, 저학력 계층 및 청년층 근로자 중 임시직 근로자 차지하는 비율이 뚜렷한 증가세를 보이지 않고 있고 오히려 일부 감소세를 보이고 있다. 한편 네덜란드에서는 임시직 근로가 전체적으로 증가하였지만 이 자리가 여성, 저학력 계층 및 청년층에 의해 주로 채워지지 않고 있다. 전체 여성근로자 중에서 임시직의 비율은 거의 증가하지 않고 있으며 오히려 남성근로자 중 임시직 근로자의 비율이 증가하고 있다. 저학력 계층보다는 중간 정도 학력계층이 임시직에서 차지하는 비율의 증가폭이 더 크다. 또한 청년층보다는 25~49세 연령층의 임시직 증가폭이 가장 크다. 두 나라의 사례를 보면 외부 수량적 유연화가 반드시 취약계층에 집중적으로

영향을 미쳤다고 말할 수는 없다.

한편 임시직 위주의 외부 수량적 유연화가 추진되면 정규직에 서 해고된 근로자가 어쩔 수 없이 임시직을 택하는 경우가 늘어날 것이라는 우려도 있다. 그러나 비자발적(involuntary) 임시직 근로자³⁵⁾의 비율을 보면 네덜란드의 경우 1998년 이후 크게 감소하고 있고 이는 여성의 경우도 마찬가지이다(<표 3-9> 참조).

<표 3-9> 비자발적 임시직 고용의 비율

(단위: %)

구 분	전 체						여 성					
	1997	1999	2001	2003	2005	2007	1997	1999	2001	2003	2005	2007
덴마크	38.2	43.2	42.6	45.9	49.6	38.7	44.8	50.2	50.0	51.7	56.3	45
네덜란드	49.9	42.4	32.4	32.5	40.4	37.9	49.8	41.2	32.6	31.1	38.4	36.4
EU 평균	56.9	52.2	52.6	56.1	49	57.7	55.4	51.9	52.2	56.7	51.8	59.5

자료: Eurostat, LFS(2008).

임시직의 고용을 비교적 엄격히 보호하고 있는 덴마크보다 고용규제를 대폭 유연화한 네덜란드에서 비자발적 임시근로의 비율이 크게 감소하는 것은 임시직에 대한 보호가 엄격하다고 해서 일자리의 질이 높아지는 것이 아니며, 오히려 유연화가 될수록 근로방식의 선택 폭이 넓어지면서 자발적으로 임시근로를 선택하는 경우가 많아질 수 있음을 보여 주는 것이라 할 수 있다.

Wilthagen(2002)에 따르면 고용의 안정성은 ‘현 직장이 아니더라도 실업상태에 처할 경우 다른 직장을 신속하게 찾을 수 있도록 고용기회를 제공하는 안정성’을 의미한다. <표 3-10>은 덴마크와

35) 비자발적 임시직 근로자(involuntary temporary workers)라 함은 정규직 일자리를 찾았으나 구할 수 없어 어쩔 수 없이(can't find a permanent job) 임시직 근로를 하게 된 근로자를 말한다(Eurostat, 2008).

네덜란드에서 15~64세 근로자의 1년 이상 장기실업률 추이를 나타내고 있는데 1998년 이후 양국 모두 지속적인 감소세를 보이고 있다. 감소 추세는 2004년까지는 네덜란드에서 더 현저하게 나타나고 있으며 특히 15~24세까지 연령층에서의 감소비율이 높은 반면 덴마크에서는 25~49세까지의 감소비율이 높다. 장기실업률의 감소로 보여지는 두 나라의 고용안정성은 외부 수량적 유연성의 증가와 함께 1990년대 후반 이후 높아진 것으로 보인다.

<표 3-10> 연령대별 전체 실업 중 장기실업이 차지하는 비율

(단위: %)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
덴 마 크	전체	26.9	20.4	19.5	22.1	19.6	19.9	22.6	23.4	20.8
	15~24세	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	25~49세	25.0	20.7	19.8	19.9	19.1	17.8	20.5	22.8	20.7
	50~64세	51.7	41.1	38.9	45.2	34.1	45.0	38.9	44.9	40.7
네 덜 란 드	전체	47.9	43.5	-	-	26.6	29.0	32.7	40.2	42.9
	15~24세	26.5	19.9	-	-	-	11.5	14.4	17.7	19.2
	25~49세	53.1	47.7	-	-	28.2	32.3	36.2	44.8	44.8
	50~64세	65.0	66.7	-	-	54.3	50.6	51.3	60.3	67.4

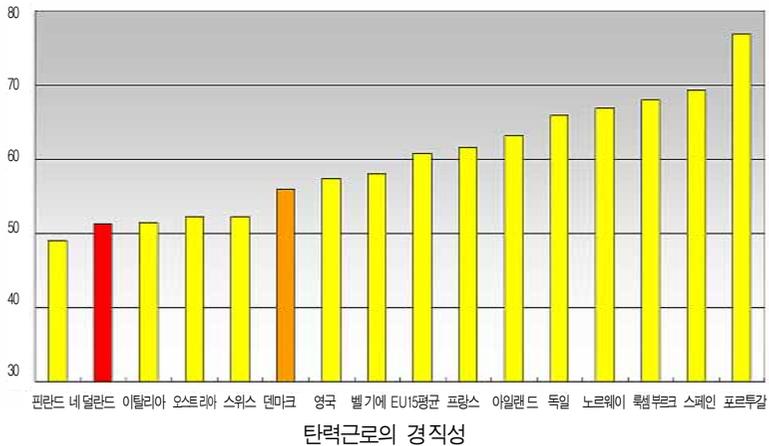
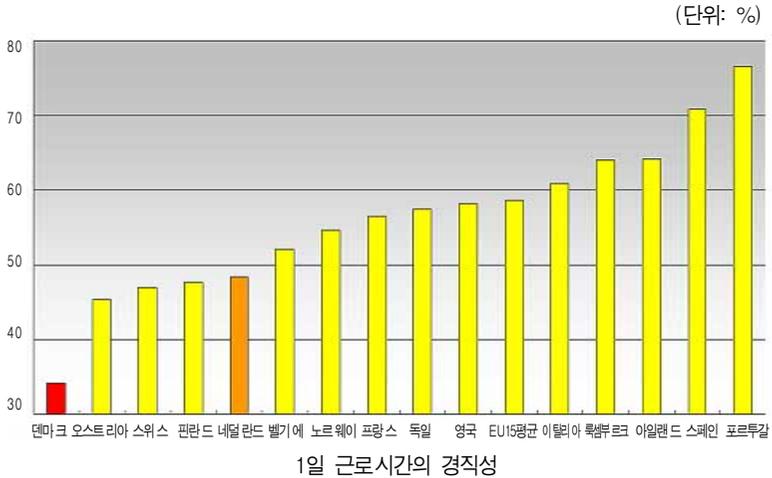
자료: Eurostat(2008).

(2) 내부 수량적 유연성과 근로조건 및 결합안정성의 변화

내부 수량적 유연성은 사용자가 개별 사업장 내에서 고용량의 변화 없이 근로시간의 양과 근로시간의 조정 등을 통해 외부충격에 대응할 수 있는 유연성으로써 초과근로나 단축근로 또는 단시간(part-time) 근로 등을 활용할 수 있는 정도를 의미한다. 그러나

초과근로의 허용은 자칫 과도한 근로시간으로 이어질 수 있고 단축근로 역시 임금삭감을 위한 수단으로 악용될 수 있으며 단시간근로의 활성화도 근로조건 악화를 초래한다는 비판이 많다.³⁶⁾

<그림 3-10> 근로시간의 경직성 비교

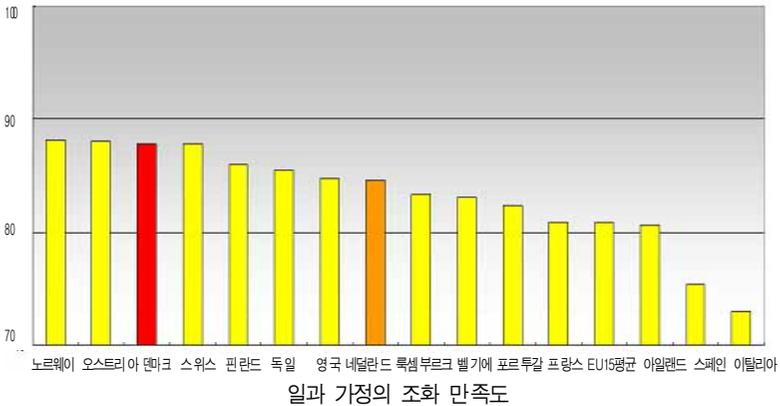
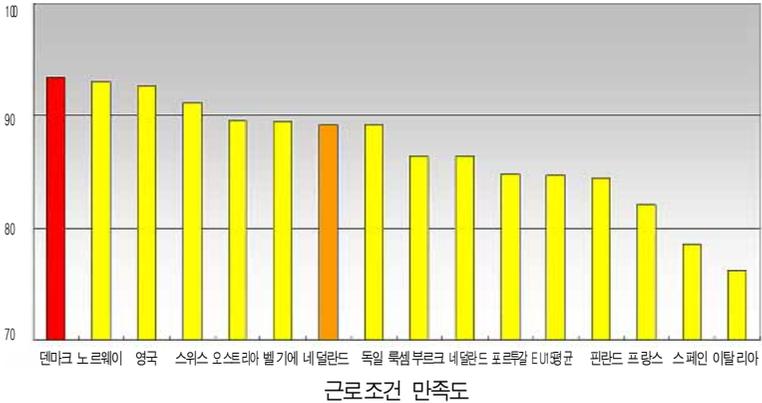


자료: European Foundation(2007).

36) Koopmans & Stavenuiter(1999), Plantenga(1997).

<그림 3-11> 근로조건 및 일과 가정의 조화에 대한 만족도

(단위: %)



자료: European Foundation(2007).

유럽재단(European Foundation)이 EU 회원국 근로자를 대상으로 조사한 제4차 근로조건 서베이(2007)에 따르면 덴마크와 네덜란드는 유럽 내에서 각각 1, 2위를 차지할 정도로 내부 수량적 유연성이 높아졌다. <그림 3-10>을 보면 덴마크는 초과근로, 단축근로 등 1일 근로시간을 조사대상 국가 중 가장 유연하게 활용하고 있는

반면, 네덜란드는 출퇴근 시차제와 같은 탄력근로형태의 활용률이 높고 단시간 근로(part-time work)의 활용률(34%)은 조사대상 유럽 국가(평균 17%) 중 가장 높다.

그러나 우려와는 달리 근로시간의 유연한 활용이 과도한 근로와 근로조건의 악화로 연결되지는 않고 있다. 예를 들어 주당 48시간 이상 장기근로 비율은 네덜란드가 12.7%로 룩셈부르크(11.1%), 스위스(11.7%)에 이어 유럽 27개국 중 세 번째로 적고 덴마크는 14.5%로 8위를 차지하고 있는데 이것은 근로자에 대한 엄격한 보호로 유명한 이탈리아(15.4%)보다도 적은 수준이다. 이것이 과도하지 않다고 보는 이유는 덴마크 근로자들의 근로조건에 대한 만족도가 아래의 <그림 3-11>에서 보는 바와 같이 93.4%로 유럽 27개국 중 가장 높고 네덜란드 역시 6위(89.2%)로 매우 높은 편에 속하기 때문이다. ‘가정·사회적 책임과 일을 병행할 수 있는’ 결합안정성에 대한 만족도도 덴마크가 87.8%로 유럽 27개국 중 3위, 네덜란드는 6위를 차지할 정도로 높다.

앞서 살펴본 대로 네덜란드는 단시간 근로(part-time work)의 활용비율이 EU 국가 중 가장 높는데 이에 대해서는 단시간 근로의 증가가 소득불안정과 근로조건의 악화를 가져온다는 비판이 있다. 그러나 우선 ‘어쩔 수 없이’ 단시간 근로를 선택하는 비자발적 단시간 근로자의 비율은 네덜란드가 2007년 5.1%, 덴마크 13%로 EU 15개국 중 각각 1위 및 6위를 차지할 정도로 낮을 뿐만 아니라(<표 3-11> 참조), 네덜란드는 단시간 근로자 중 ‘일하는 빈곤’(in work poverty)의 비율이 유럽에서 가장 낮고 오히려 덴마크보다도 낮은 수준이다(<그림 3-12> 참조).

<표 3-11> 비자발적 단시간 근로의 비율

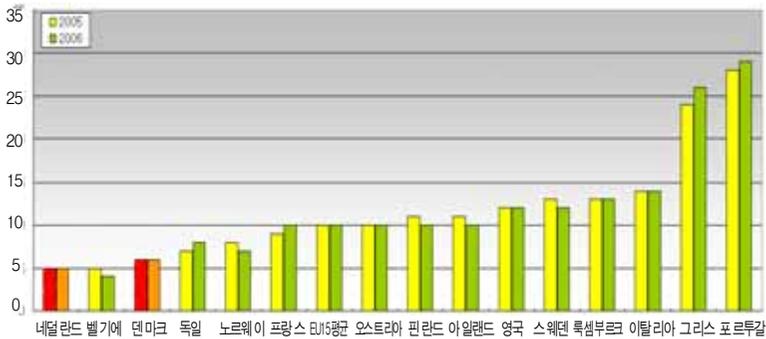
(단위: %)

구 분	전 체								여 성							
	1987	1991	1997	1999	2001	2003	2005	2007	1987	1991	1997	1999	2001	2003	2005	2007
덴마크	9.3	14.6	13.6	15.4	14.1	15.0	16.8	13.0	6.8	11.4	12.7	12.8	11.4	13.8	15.0	10.4
네덜란드	30.9	24.1	5.6	4.4	2.8	3.4	4.3	5.1	28.4	23.0	8.6	6.9	4.7	5.3	6.4	6.3
EU 평균	-	-	20.5	17.6	15.7	16.2	-	21.8	-	-	30.1	27.3	23.3	22.3	-	29.4

자료: Eurostat, LFS(2008).

<그림 3-12> 단시간 근로자 중 일하는 빈곤율

(단위: %)



자료: Eurostat(2008).

덴마크와 네덜란드의 사례는 내부 수량적 유연화가 역시 근로 조건의 악화나 소득의 불안정을 의미하는 것이 아니라는 점을 분명히 보여 준다. 오히려 두 나라의 사례는 초과근무, 단축근무 또는 파트타임 등 근로시간의 유연한 활용이 과도한 근로로 이어지지 않고 적절히 활용될 경우 일과 가정의 조화(결합안정성)를 가능하게 하여 줌으로써 직무만족도를 제고시켜 줄 수 있을 뿐만 아니라 파트타임 근로의 활성화 등을 통하여 소득의 불안정성도 낮추어 줄 수 있음을 잘 보여 준다고 할 수 있다.

(3) 기능적 유연성과 기업의 효율 및 고용가능성

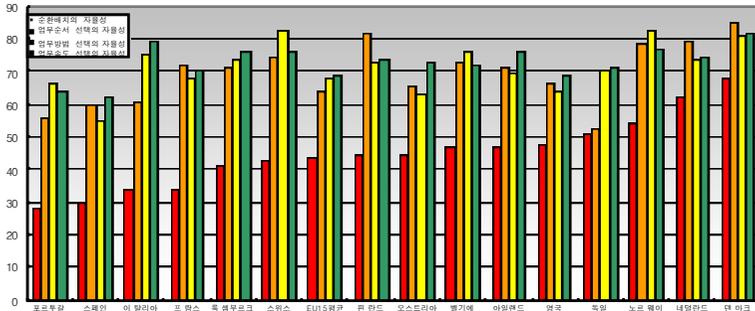
기능적 유연성은 사용자가 근로자를 직무에 맞게 자유롭게 배치하거나 또는 조직의 목표 달성 또는 관리를 위해 직무를 조정할 수 있는 유연성을 의미한다. 순환배치, 작업 조직과 방식 등의 변화가 여기에 포함된다고 할 수 있다. 기능적 유연성은 여러 업무를 담당하게 함으로써 근로자에게 자기개발의 기회를 제공해 줄 수 있고 자율성을 높여 직무만족도를 제고할 수 있으며 업무의 강도(intensity)나 속도(pace)와 조화를 이룰 경우 기업의 성과도 높일 수 있다. 반면 노동강도가 지나치게 강화되어 결합의 안정성(일과 가정의 조화)이 저해될 뿐 아니라 임금이 삭감될 가능성이 크다는 우려도 있다.

다른 유럽국가들과 비교해 보면 덴마크와 네덜란드는 기능적 유연성이 매우 높다. European Foundation(2007)에 따르면 일자리순환(job rotation) 비율에서 덴마크는 1위(68.2%), 네덜란드는 2위(62.3%)를 차지하고 있다. 근로자 스스로 업무의 순서(order)를 선택할 수 있는 자율성도 덴마크가 EU 25개국 중 가장 높고(84.8%), 방법(method)선택의 자율성(80.7%)은 4위, 업무속도(speed)를 바꾸거나 선택할 수 있는 자율성(81.2%)이 3위로 매우 높다. 덴마크에는 미치지 못하나 네덜란드의 경우에도 이러한 자율성이 각각 3위, 8위, 13위를 차지할 정도로 비교적 높다(<그림 3-13> 참조).

기능적 유연화가 이루어질 경우 업무강도(intensity)와 속도(pace)가 빨라지는 것은 어느 정도 당연하지만 덴마크와 네덜란드의 사례를 보면 이것을 지나친 노동강도의 강화로 볼 수만은 없다고 생각된다. 덴마크의 경우 기능적 유연화 수준에 걸맞을 정도로 작업의 속도가 매우 빠르고(3위, 75.5%), 작업시한도 엄격하게 지켜지고 있다(5위, 68.8%). 그러나 네덜란드의 경우 업무의 속도는 EU 25

<그림 3-13> 근로자의 작업추진 자율성의 국가별 비교

(단위: %)



자료: European Foundation(2007).

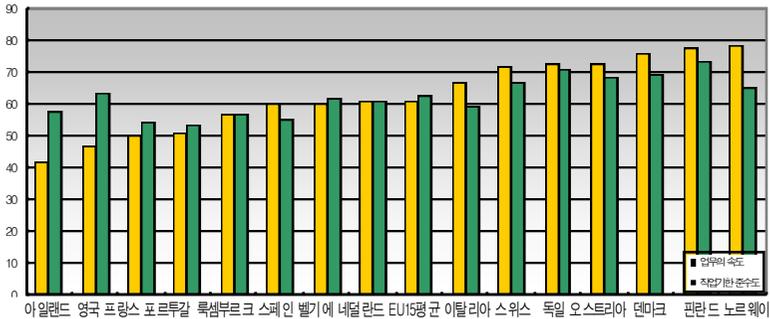
개국 중 14위(60.9%), 작업기한의 준수도는 15위(61.2%)로 2004년 이후 새로 EU에 가입한 국가들을 제외한 EU 15개국의 평균(각각 61.1%, 62.4%)보다 낮다(<그림 3-14> 참조). 뿐만 아니라 덴마크의 업무강도와 빠른 속도가 과연 근로자의 권익에 반하는 것인가 하는 것도 의문이다. 앞서 <그림 3-11>에서 설명되었듯이 덴마크 근로자들의 근로조건에 대한 만족도가 EU 27개국 중 1위를 차지하고 있는 점을 보면 이는 근로자의 권익을 침해한 지나친 노동강도의 강화라기보다는 기능적 유연성과 기업의 효율성을 더 성공적으로 조화시킨 것으로 평가되어야 한다.

한편 앞서 설명한 대로 기능적 유연화를 추구하기 위한 대표적인 방법은 근로자에 대한 직업교육 및 훈련의 강화이다. 하지만 Andersen & Mailand(2005)가 지적하듯 과연 기능적 유연화를 위한 근로자 교육이 현 직장에서 필요한 지식과 기술의 습득에 그치는 것이 아니라 앞으로 더 나은 직장을 차지할 수 있는 고용가능성(employability)을 높였다고 볼 수 있는가에 대해서는 의문이 있을 수 있고, 이는 결국 기능적 유연화가 얼마나 개별 근로자들의 고용가

능성을 향상시켰느냐 하는 문제로 풀이된다.

<그림 3-14> 작업 속도 및 강도의 국가별 비교

(단위: %)



자료: European Foundation(2007).

이와 관련하여 Leschke(2007)는 1994~2001년까지 덴마크, 독일, 스페인, 영국 등 4개국의 25~55세 전일(full-time) 근로자, 단시간 근로자(part-time), 피교육자, 실업자 및 비경제활동인구(inactivity)를 대상으로 현재로부터 1년 후 이들이 상향, 수평, 하향 이동하게 될 가능성을 비교해 보았다(<표 3-12> 참조). 이에 의하면 덴마크는 전반적인 상향이동의 가능성이 비교대상국 중 가장 높다. 단시간 근로자가 1년 후 전일 근로자가 될 가능성은 스페인에 비해 낮지만 피교육자 또는 실업자가 전일 근로자가 될 가능성은 4개국 중 가장 높고 실업자가 단시간 근로자가 될 가능성도 가장 높다. 자발적 단시간 근로의 비율이 매우 높다는 점을 감안하면 이는 덴마크의 고용가능성(employability) 제고 노력이 매우 효과적으로 기능하고 있음을 잘 보여 주는 것이라 할 수 있다.

<표 3-12> 25~55세 근로자의 1년 후 근로지위 이동가능성

(단위: %)

t		t+1				
22~55세	국 가	전일 근무 (full-time)	단시간 근무 (part-time)	교육 (education)	실업 (unemployment)	경제활동 비참여 (inactivity)
전일 근무 (full-time)	덴마크	94.05	1.91	0.66	2.53	0.85
	독일	92.54	1.85	0.61	3.49	1.50
	스페인	90.52	2.16	0.15	4.99	2.18
	영국	92.14	3.08	0.20	1.61	2.97
단시간 근무 (part-time)	덴마크	21.21	67.96	2.96	5.42	2.46
	독일	18.18	67.57	1.83	2.39	9.85
	스페인	31.09	46.36	1.12	9.58	11.85
	영국	17.42	67.73	0.37	2.28	12.19
교육 (education)	덴마크	29.84	5.08	50.77	11.64	2.67
	독일	22.90	8.30	51.78	11.79	5.22
	스페인	22.01	6.52	51.40	14.74	5.33
	영국	28.19	5.42	40.17	16.68	9.54
실업 (unemployment)	덴마크	36.49	7.05	8.28	39.26	8.92
	독일	30.20	4.08	4.80	50.34	10.58
	스페인	31.13	4.63	1.74	47.15	15.35
	영국	15.49	4.78	1.64	62.36	15.73
경제활동 비참여 (inactivity)	덴마크	7.71	4.83	2.22	5.93	79.31
	독일	5.54	6.99	1.19	3.25	83.03
	스페인	5.42	3.64	0.31	6.28	84.35
	영국	8.13	10.42	0.62	7.83	73.00

자료: Leschke(2007), p.584 재 인용.

IV. 유연안정성 선진국 모델의 시사점

덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델에는 우리로서는 쉽게 따라할 수 없는 부분이 많이 있는 것이 사실이다. 세계에서 가장 관대한 두 나라의 사회보장제도가 그렇고 ‘협조가 원칙이고 갈등이 예외인 노사관계’가 그렇다.³⁷⁾ 특히 덴마크에는 100여 년 이상 지속되어 온 유연한 노동시장의 전통도 있다. 이런 점을 주목하다 보면 우리가 과연 저들처럼 유연하고도 안정적인 노동시장을 만들 수 있을 것인가 하는 근본적인 의구심이 들게 마련이다.

그러나 두 나라의 유연안정성 추진 경험을 차분히 살펴보면 이러한 요소들은 이들의 유연안정성의 달성을 좀 더 쉽게 해 주었을지는 몰라도 유연안정성의 필수요소는 아니었음을 알 수 있다. 이들 역시 이러한 요건을 모두 갖추고도 높은 실업률과 고용의 질 악화 등 고질적인 문제에 오랫동안 시달리고 있었기 때문이다.

두 나라의 사례가 우리에게 보여 주는 것은 우리에게도 유연성과 안정성의 조화는 분명히 가능하다는 점과 다만 그 방법은 우리 스스로 찾아낼 수 밖에는 없다는 것이다. 우리가 이들의 경험을 아무리 성공적으로 분석하고 벤치마킹한다 해도 이들과 같은 방식으로, 또한 동일한 수준의 유연안정성을 달성하기를 기대할 수는 없다. 그럼에도 두 나라의 경험과 우리의 현실을 비교 분석해 보는 것은 이를 통해 우리가 앞으로 본격적인 유연안정화를 추진하는 과정에서 참고해야 할 좋은 시사점을 얻을 수 있다고 믿기 때문이다.

두 나라의 사례가 우리에게 주는 시사점은 크게 정책의 전제와 성공요건, 그리고 정책의 핵심적 구성요소 등 몇 가지로 구분하여 정리해 볼 수 있다. 우선 유연성과 안정성의 균형과 조화를 위해

37) EU(2007).

서는 몇 가지 전제가 필요할 것으로 생각된다. 하나는 유연안정성의 개념과 필요성에 대한 분명한 인식이고 다른 하나는 유연안정성을 통해 달성하고자 하는 목표에 대한 노사의 합의와 목표의식의 공유이다. 개념과 관련하여 무엇보다 중요한 것은 유연성과 안정성을 각각 ‘해고의 자유’와 ‘직장에서의 안정성’만을 의미하는 것으로 보아 노사가 사사건건 대립해서는 안 된다는 점이다. 이러한 시각으로부터 출발한다면 양자가 균형과 조화를 이룰 여지는 전혀 없으며 다양한 정책수단을 활용할 가능성도 사라지고 만다. 유연안정성은 노사 모두에게 필요한 것이고 이는 노사의 협력을 통해 충분히 달성할 수 있다는 믿음이 필요하다. 한편 유연안정성을 통해 달성하고자 하는 목표도 분명히 제시되어야 하고 이에 대한 노사의 합의도 전제되어야 한다. 유연안정성의 달성에는 오랜 시간이 요구되며 이 과정에서는 노사의 상호 신뢰와 양보가 반드시 필요하다. 무엇을 위한 유연안정화인가에 대한 사회적 합의와 목표의식의 공유, 그리고 유연안정성이 사용자와 근로자 모두를 위한 것이라는 믿음이 없는 한 유연안정성의 달성은 불가능하다.

둘째로, 유연안정성 정책의 성공요건은 우리가 유연성과 안정성 간의 선순환을 가능하게 하는 연결고리를 찾아낼 수 있느냐 하는데 있다. 덴마크는 이를 고용가능성(employability)의 향상에서 찾았고 네덜란드는 비정규직의 유연하고도 안정적인 활용에서 찾아냈다. 높은 이동성에도 불구하고 과도한 소득안정성에 의해 오히려 고용안정성이 낮아지는 문제점을 안고 있었던 덴마크는 직업훈련을 통해 근로자들의 고용가능성을 높여 다시 노동시장에 진입시켰다. 기업이 원하는 능력과 자격을 갖추지 못한 근로자도 직업훈련을 통해 끊임없이 재교육되어 다시 노동시장으로 투입되었다. 덴마크만큼 유연한 노동시장을 갖고 있지 못했고 비정규직

의 활용비율이 높아 안정성에 대한 우려가 높았던 네덜란드는 비정규직 근로자들을 더욱 유연하게 활용할 수 있게 함으로써 안정성을 높이는 방식을 선택하였는데, 단시간 근로의 활성화는 가장 대표적인 방법이었다. 덴마크가 기능적 유연화를 통해 취업자와 실업자의 고용가능성을 높이고, 네덜란드가 단시간 근로와 결합 안정성을 연계하여 고용안정성을 높인 것처럼 우리도 우리의 현실에 맞는 전략과 정책을 찾아낼 수 있느냐의 여부가 앞으로의 정책적 성공을 가늠하는 잣대가 될 것으로 보인다.

마지막으로 두 나라의 사례는 외부 수량적 유연성(external numerical flexibility)과 고용안정성(employment security)이 유연안정성 정책의 가장 핵심적인 구성요소가 된다는 점을 시사해 준다. 유연안정성 모델에서 고용의 안정성은 일종의 목표 지향점에 해당한다. 이는 고용이 불안할 때 다른 유형의 유연성과 안정성, 예컨대 내부 수량적 유연성(internal numerical flexibility)이나 결합안정성(combination security) 등은 대부분 그 의미가 반감되어 버리기 때문이다. 또한 외부 수량적 유연성은 고용안정성의 출발점이 된다. 실직자 또는 이직자가 신속히 새로운 직장을 찾을 수 있게 하기 위해서는 궁극적으로 노동시장에서 채용과 해고가 자유롭고 활발하게 이루어지지 않으면 안 되기 때문이다. 덴마크와 네덜란드의 사례를 보면 이들의 유연안정성 정책은 근로자의 고용안정성을 제고하는 데 목표를 두어 설계하고 집행되었고 이것이 효과적일 수 있었던 것은 채용과 해고가 자유로운 노동시장이 있었기에 가능했던 것임을 잘 알 수 있다. 따라서 유연안정성 정책을 추진함에 있어서는 구체적인 정책수단의 내용으로 어떤 것을 포함하고 결합하든 외부 수량적 유연성과 고용의 안정성을 유연안정성 정책의 출발점과 목표점을 구성하는 두 기둥으로 하여 추진하여야 할 것으로 생각된다. 이상의 논의를 요약하면 <표 3-13>과 같다.

<표 3-13> 유연안정성 정책의 성공요건

구 분	구성요소	덴마크·네덜란드의 주요 경험
전제요건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유연안정성의 개념과 필요성에 대한 인식 ○ 목표의식의 공유 및 노사합의 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 덴마크 <ul style="list-style-type: none"> - 9월 합의(1899) - 개인과 사회의 권리와 의무의 원칙(1994) ○ 네덜란드 <ul style="list-style-type: none"> - 바세나르 협약(1982) - 유연안정성법(1999)
성공요건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유연성과 안정성 간의 연결고리 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 덴마크 <ul style="list-style-type: none"> - 고용가능성의 제고 - 맞춤형 직업훈련 ○ 네덜란드 <ul style="list-style-type: none"> - 단시간 근로의 활용 - 결합안정성의 제고
핵심적 구성요건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외부 수량적 유연성(출발점) ○ 고용안정성(목표점) 	-

참고문헌

- 노동시장 선진화기획단, 『노동시장의 유연안정성 제고방안』, 한국노동연구원, 2004.
- 정원호, 『유럽의 유연안정성(Flexicurity) 전략 연구』, 한국직업능력개발원, 2004.
- _____, 『네덜란드와 덴마크의 유연안정성 비교』, 『국제노동 브리프』, 노동연구원, 2005.
- Andersen S. & M. Mailand, “The Danish Flexicurity Model: the Role of the Collective Bargaining System,” *Employment Relations Research Centre*, University of Copenhagen, 2005.
- Andersen S., “Temporary Agency Workers between Flexibility and Security,” abstract, *Tidsskrift for arbejdsliv* 4, 2007.
- Andersen S. & M. Svarer, “Flexicurity-Labour Market Performance in Denmark,” *CESifo Economic Studies*, 2007.
- Bekker, S., “Flexibility and security in the adaptability pillar of the European Employment Strategy,” 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw, 2007.
- Becker, U., “Welfare state development and employment in the Netherlands in comparative perspective,” 10, *Journal of European Social Policy*, 2000.
- Bergström. O, D. W. Storrie, *Contingent employment in Europe and the United States*, Edward Elgar, 2003.
- Blache Guillaume, “The Flexibility/Security Nexus in Transitional

- European Labour Markets-An Empirical Analysis,” Chapter 10, *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen, 2007.
- Boone, J., Fredriksson, B. H., van Ours, J., “Optimal Unemployment insurance with monitoring and sanctions,” *CEPR Discussion Paper*, No.3082, 2001.
- Brandt, N., J. Burniaux and R. Duval, “Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms,” *OECD Economics Department Working Papers*, No.429, OECD Publishing. doi:10.1787/673876504152, 2005.
- Bredgaard T., Larsen F. & Madsen P. K., “The Flexible Danish Labour Market-a Review,” *CARMA*, Aalborg University, 2005.
- _____, “The challenges of identifying flexicurity in action-A case study of Denmark,” Chapter 13, *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen, 2007.
- Caruso B., S. Sciarra, “Flexibility and Security in Temporary Work: A Comparative and European Debate,” Chapter 4, The Netherlands, *I WORKING PAPERS*, 2007.
- Cox R. H., “From Safety Net to Trampoline, Labor Market Activatin in the Netherlands and Denmark,” *WIP Occasional Paper*, Nr.2, 1998.
- Deelen A., Jongen, E. & Visser, S., “Employment Protection Legislation, lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case,” *CPB document*, No.135, 2006.
- Delsen L., & Poutsma, E., “Labor Market Institutions and Economic Performance in the Netherlands,” Paper for the international conference “Flexibility and Performance,” KLI, KDIS & IEJ,

2004.

Dieckhoff Martina, "Does it Work? The Effect of Continuing Training on Labour Market Outcomes," *European Sociological Review*, 23(3), 2007, pp.295-308.

Employment Relations Research Centre, University of Copenhagen, 2005.

European Central Bank, Online database:http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=121.GST.A.DK.NE1300.SD.E0000.CU.G(access:2008).

European Commission, *Towards Common Principles of Flexicurity*, European Communities, 2007.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, "Employment Status and Working Conditions," Dublin, 2002.

_____, "Working time and work-life balance in European companies," Establishment survey on Working time 2004-2005, 2006.

_____, "Part-time work in European Companies," Establishment survey on Working time 2004-2005, 2007.

European Foundation, "Reconciliation of work and family life and collective bargaining in the European Union, An analysis of EIRO articles," European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2006.

_____, "Reconciliation of work and family life and collective bargaining in the European Union," 2006.

_____, "Attractive workplace for all: a contribution to the Lisbon strategy at company level," European Foundation for the

- Improvement of Living and Working Conditions, 2007.
- _____, “Fourth European Working Conditions Survey,” European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007.
- European Union, “The role of social partners on flexicurity: Background information submitted by MISEP Correspondents,” Meeting of MISEP Correspondents hosted by EEO, Lisbon, 2007.
- Eurostat, Labour force survey. Online database: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL(access:2008).
- Hoff S., Jehoel-Gijsbers G., “A life without a job,” The Hague, Social and Cultural Planning Office, 1998.
- Houwing H., “The Netherlands,” Chapter 4, “Flexibility and Security in Temporary Work: A comparative and European Debate,” Caruso, B & Sciarra, S.(eds), *I Working Papers*, 56, 2007.
- Ilsoe A., “The Danish Flexicurity Model - a Lesson for the US?,” Employment Relations Research Centre, University of Copenhagen, 2007.
- Jorgensen, H., & Madsen P. K., “Flexicurity and Beyond- Reflections on the nature and future of a political celebrity,” *Flexicurity and Beyond*, DJoF Publishing, Copenhagen, 2007.
- Keune M., and M. Jepsen, “Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity,” Chapter 7, *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen, 2007.
- Klindt, M. P., Moberg, R. J., “The Flexicurity of Mutual Responsiveness in Labour-Management Relations,” *Flexicurity and Beyond*, DJoF Publishing, Copenhagen, 2007.

- Kluve Jochen, "The Effectiveness of European Active Labor Market Policy," *IZA Discussion Paper*, No.2018, 2006.
- Koopmans I., Stavenuiter, M., "Work more, care less: work and care in law and collective labour agreements," Breukelen, NYFER, 1999.
- Kroft H., Engbersen G., Schuyt K., van Waarden F., "A time without work: a study on the experiences of long-term unemployed," Leiden, Stenfert, 1989.
- Larsen F., "The importance of institutional regimes for active labour market policies -the case of Denmark," TLM Workshop, Rotterdam, 2004.
- Leschke Janine, "To what extent are temporary work and part-time employment cushioned by different forms of security?," Chapter 20, *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen, 2007.
- Lieshout H., & Wilthagen, T., "Transitional Labour Markets and training: rebalancing flexibility and security for lifelong learning," *Young people and contradictions of inclusion: Towards Integrated Transition Policies in Europe*, Blasco L. A., opez McNeish W., Walther A. (eds), The Policy Press, 2003.
- Madsen P. K., "The Danish model of 'Flexicurity': Experiences and lessons to learn," ETUI Conference: Brussels, 2003.
- _____, "The Danish road to 'Flexicurity': Where are we? And how did we get there?," TLM.NET Conference: Amsterdam, 2004.
- _____, "How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state," *CARMA*, 2005.
- Martine, "Vocational education and training in The Netherlands," *CEDEFOP*, 2004.

- Muffels Ruud, "Roads of 'Flexicurity' in Europe:How (un)equal are they?," Chapter 8, *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen, 2007.
- Moraal D., & Schonfeld G., "Main features of age-oriented policies in Austria, Belgium, Denmark, Germany and The Netherlands (Synthesis Report)," Federal Institute of Vocational Education and Training, 2006.
- National Education Authority Danish Ministry of Education, "The Danish vocational education and training system," 2005.
- OECD, *Employment Outlook*, Paris, 2004.
- _____, *Labour Statistics and Unemployment Statistics*, Online database: http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,3398,en_2825_495670_1_1_1_1_1,00.html#499797 (access:2008).
- Ok, W., & Tergeist, P., "Improving workers skills: Analytical evidence and the role of social partners," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.10, 2003.
- Plantenga J., "Part-time work: between integration and segmentation?" Bussum, Coutinho, 1997.
- Remery C., van Stigt J., van Doorne-van Oorschot W., "Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in The Netherlands, 1980 - 2000," *International Journal of Social Welfare 2004*: 13, 2004, pp.15-27.
- Rodenburg Peter, "Tracing the Changing Measures of Unemployment in Dutch Unemployment Statistics 1900-1940," *Tinbergen Institute Discussion Papers*, No.01-061/1, 2001.
- Schippers, J., Van Doorne Huisjes, W. Henderikse, K. Swierts, "Flexicurity; The Netherlands," *European Employment Observatory, Contribution to the EEO Autumn Review*, 2006,

2007.

- van Oorschot, W., & R. Engelfriet, "Work, Work, Work: Labour Market Participation Policies in the Netherlands 1970-2000," Tilburg Institute for Social Security Research(TISSER), 2001.
- van Oorschot, W., & P. Abrahamson, "The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States," *Social Policy & Administration*, Vol.37, No.3, 2003.
- Visser J., "Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in The Netherlands," *British Journal of Industrial Relations*, 36:2, June 1998.
- Wilthagen T., "Flexicurity:A New Paradigm for Labour Market Policy Redorm?," *WZB Paper* FS I 98-202, 1998.
- Wilthagen T., and Rogowki R., "The legal regulation of transitional labour markets," in Schmid G. and Gazier B., *The Dynamics of full employment*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002.
- Wilthagen, T., S. Bekker & J. Schippers, "Taking action on transitional labour markets," Paper presented at the ILP- conference, Amsterdam, December 1st, 2006.
- Winterton J., "Building Social Dialogue over training and Learning: European National Developments," *European Journal of Industrial Relations*, 2007; 13; 281.
- Zwinkels W., Besseling J., "Work resumption of people on WW benefit," The Hague, Ministry of Social Affairs and Employment, 1997.

한국 노동시장의 유연안정성 현황 및 과제

제4장
경제위기 이후
한국 노동시장의 변화

박성준



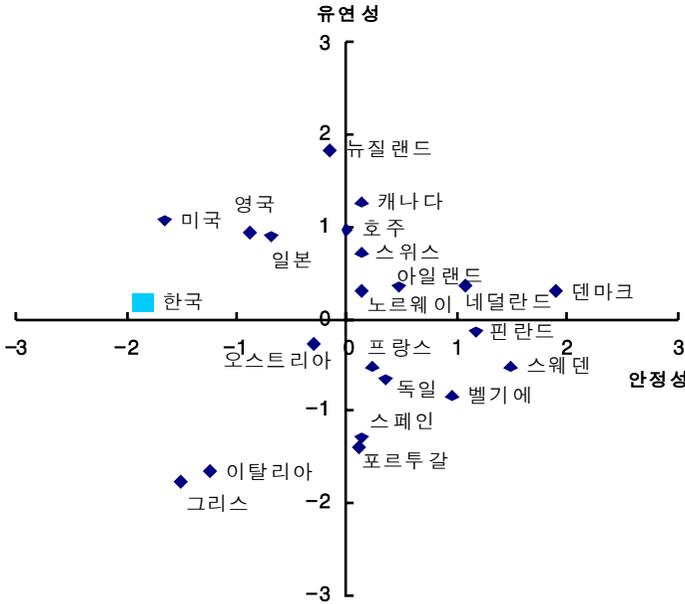
I. 한국 노동시장 유연성의 변화 추이

본 장에서는 경제위기 이후 10년간의, 보다 정확하게는 1998년부터 2005년까지 우리나라 노동시장의 변화를 OECD 국가들의 유연안정화(flexicurity) 위치에 대비해 살펴보기로 한다.

1. 경제위기 직후 1998년 상황

1998년 당시에는 막 외환위기가 본격화되면서 기업의 부도와 파산이 속출하고, 해외자본이 대거 이탈하는 등 우리 경제가 파탄일보 직전이라 우선 경제를 회생시키기 위해 전반적인 구조조정을 하지 않을 수 없었다. 따라서 이를 원만히 수행하기 위해 노동관련법·제도의 상당 부분이 개정되었다. 즉, 정리해고제의 즉시 도입과 도입범위 확대, 근로자파견제도의 합법화 등 기업의 유연성을 제고하는 노동관계법 개정이 이루어졌다. 이에 따라 노동시장의 유연성은 법·제도적으로 상당한 진척을 보였다. 그러나 다른 한편 사회안전망이 미흡한 상황에서 고용조정이 급물살을 타게 되었고 이에 따라 ‘사오정’, ‘오륙도’라는 신조어가 나올 정도로 실업대란이 일어나는 한편 한시적 채용이나 파견 및 용역 등 비정규직의 비중이 높아지는 등 고용의 안정성은 떨어졌다. <그림 4-1>에서 보듯이 1998년도 노동유연성 제고를 위한 법·제도의 개편으로 노동유연성은 OECD 국가들 가운데 중간 정도는 되었으나 노동시장의 사회안전망은 거의 이루어지지 않아 고용의 안정성은 거의 최하위를 차지하고 있다.

<그림 4-1> 1998년 유연안정성 국제비교



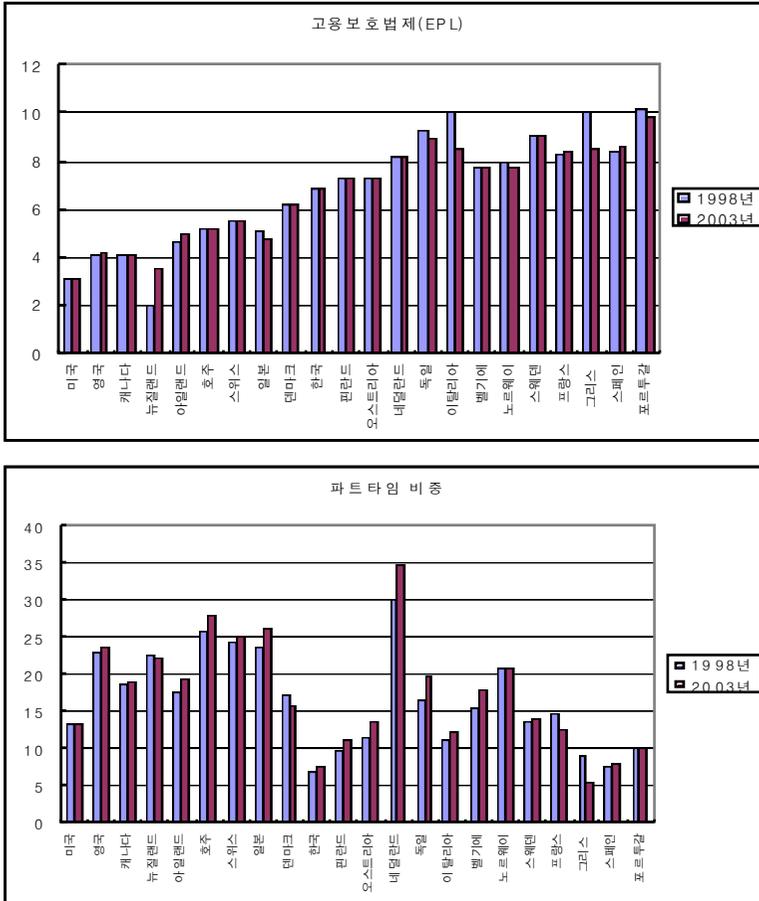
자료: 제2장 <그림 2-11> 재인용.

2. 김대중 정권(1998~2003년) 상황

그러면 김대중 정권 동안 우리 노동시장은 유연안정성에서 어느 정도 진척을 보였는가? 김대중 정권은 1998년 노동유연성 제고를 위해 일련의 노동법제도를 제정·개정하였다. 또한 노동시장의 안정화를 위해 고용보험을 확대 적용하는 한편 사회안전망 확충 등 노동시장의 인프라 구축에 힘을 기울였다. 이미 평생직장의 개념이 사라지고 대신 평생고용의 개념이 자리 잡았고, 고용보험의 적용을 높임으로써 실업에 따른 고통을 완화시키는 한편 물고기를 잡아 주는 대신 물고기를 잡는 방법을 가르쳐 주는 개념,

즉 고용가능성(employability) 제고를 위해 기본적으로 새 일자리를 찾고, 보다 나은 일자리를 찾아 갈 수 있도록 고용 서비스 및 직업훈련 등의 적극적인 고용정책을 폈다. 실제 OECD 자료에서 보는 바와 같이 고용의 안정성을 대변하는 지표들을 살펴보면 1998

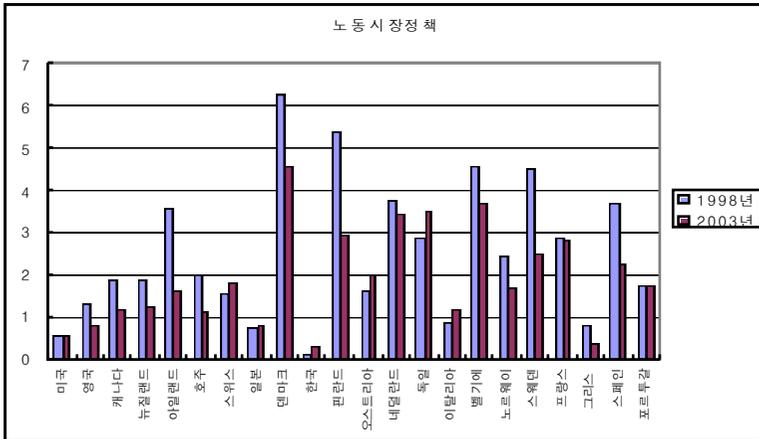
<그림 4-2> 김대중 정권에서의 노동유연성 수준



자료: OECD Stat.

년과 2003년 사이에 OECD 일부 국가를 제외하고는 대부분의 국가들이 오히려 예산을 줄인 반면 우리 정부는 상대적으로 높은 예산 증가율¹⁾을 보여 고용의 안정성에서 상대적으로 신장되었어야 했다. 그러나 노동시장의 유연안정성 지표를 보면 노동의 안정성은 1998년 당시와 비교해 별 진척이 없는 반면 유연성은 오히려 후퇴한 것을 볼 수 있다.

<그림 4-3> 김대중 정권에서의 고용안정성 수준



자료: OECD Stat.

그러면 정부의 노동시장의 유연안정화의 노력에도 불구하고 노동시장이 더욱 악화된 연유는 무엇인가?

노동계는 민주개혁세력의 집권(김대중 정권)으로 그동안의 억압적 내지는 노동 배제적 노동정책의 전환을 가져올 것을 기대하면서, 파업 및 시위의 자제 등으로 협력하는 한편 노동자와 노조에

1) 비록 예산 증가율은 빠른 속도로 증가되었으나 여전히 GDP 대비 비중은 OECD 국가 중 최하위로 과연 정부가 고용의 안정성에 대한 의지가 있는지 의문이 간다.

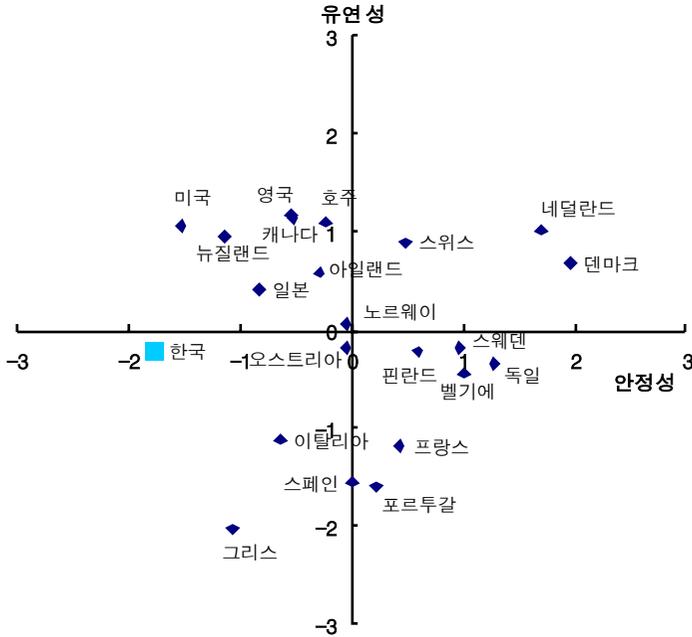
유리한 노동정치를 요구하였다. 정부는 노사정위원회를 설립하고 민노총 및 전국교사노동조합(이하 전교조) 합법화 등으로 이에 화답하였으나 노동계의 기대에는 미치지 못하였다. 1998년 ‘2·6합의’ 직후 민노총 지도부가 불신임을 받음으로써 노동시장 유연화는 처음부터 전망이 밝지 않았던 데다 노동계가 노사정위원회를 자신의 권익 관철을 위한 전략적 수단으로 활용함으로써 노정관계 역시 경색되어 갔다.

정부는 노동계의 법적 권익신장 및 사회안전망 구축과 더불어 대규모 파업을 사실상 직접 중재하는 등 온정주의적 노력을 하였다. 그러나 노동계는 오히려 파업 등 물리력의 사용과 더불어 노사정위원회 탈퇴 및 시위 등 정치적 공세로 정부를 압박하였다. 정부는 비록 이러한 노동계의 행태에 적지 않은 실망을 하였으나 꾸준히 노동계와 대화와 타협을 시도하였다. 이러한 과정에서 정부는 역설적이게도 노조의 정치적 위상 제고에 크게 기여한 셈이 되었다. 이와 더불어 노조운동이 과도하게 정치화되는 가운데 실제 산업현장에서는 고용안정을 외치는 노조와 노동시장의 유연화를 추구하는 기업 간에 사사건건이 충돌하였고, 여전히 합리적인 접점을 마련하지 못함으로써 대립적 노사관계가 불식되기는커녕 오히려 증폭되는 실정이었다.

사회안전망이 미흡한 상황에서 일자리를 고수하고자 하는 노동자는 구조조정에 격렬하게 저항하고, 노조는 기업의 흡수합병과 같은 경영 사안에도 고용불안을 이유로 개입함으로써 노사 간의 갈등과 대립의 골이 더욱 깊어졌다. 이와 같은 노사 간 노정 간 대립관계로 노동시장이 더욱 경색됨으로써 김대중 정부에서는 노동의 안정성은 미미하나마 신장되었다고 볼 수 있으나 유연성은 더욱 악화되는 결과를 야기했다고 볼 수 있다.

2) 실제 <그림 4-2>에서 보듯이 고용보호법제(EPL) 면에서 우리나라는 1998년 이래

<그림 4-4> 2003년 유연안정성의 국제비교



자료: 제2장 <그림 2-12> 재인용.

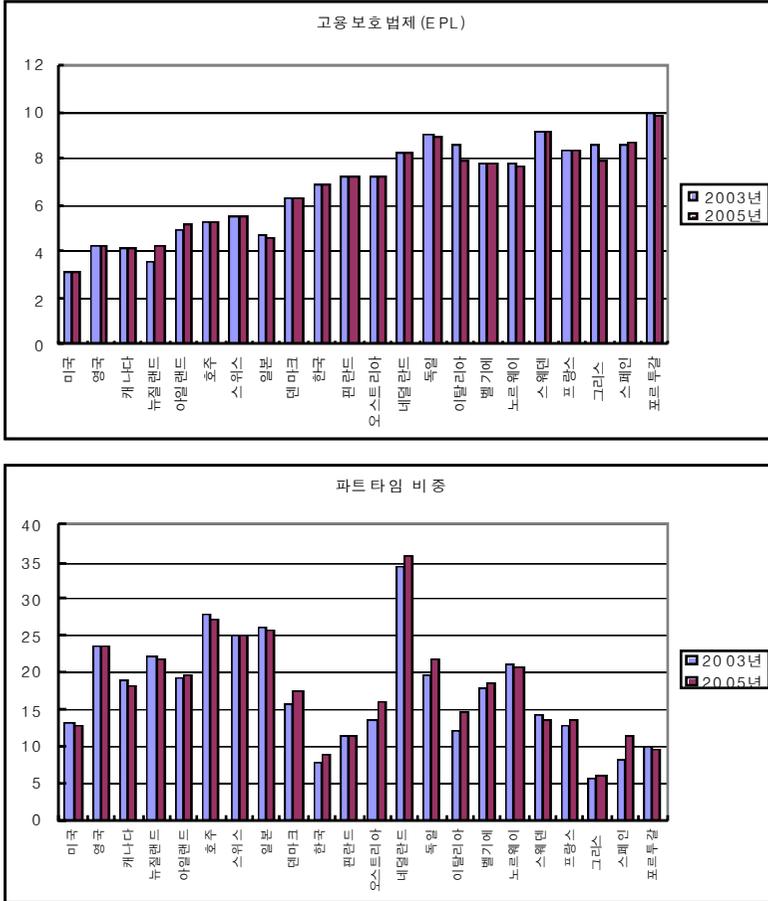
3. 노무현 정권(2003~2005년) 상황

본 연구의 자료가 2005년도까지만인 관계로 노무현 정부에서의 노동시장 및 노사관계를 논하기에는 아직 이른 감이 없지 않다. 그러나 최소한 노무현 정부의 출범 이후 2년간을 살펴보면 김대중 정부에 비해 노동시장의 안정화는 정체상태인 채 오히려 유연성은 더욱 크게 후퇴하였음을 볼 수 있다. 즉, 유연화도 후퇴하여 더욱 경직화되었고, 그렇다면 고용의 안정화라도 제고되었어야

변화가 없으나 OECD 타국은 2003년도에 크게 완화되었음을 알 수 있다.

하는데 아무런 진척도 보지 못했다.

<그림 4-5> 노무현 정부의 노동유연성 수준

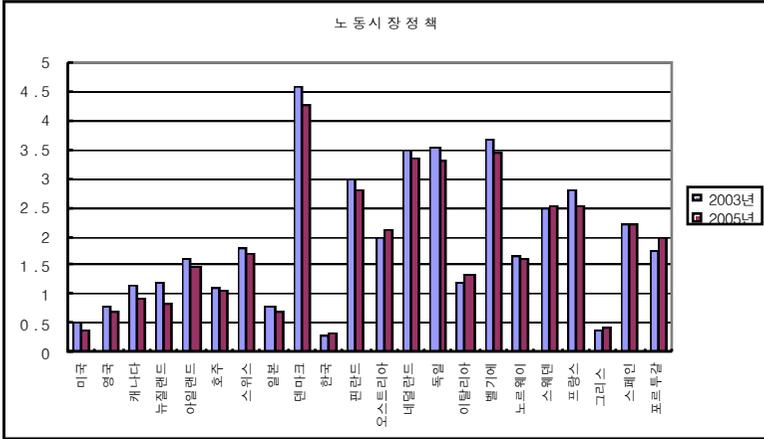


자료: OECD Stat.

실제 OECD 자료에 의하면 김대중 정부의 노동시장의 유연안정화를 나타내는 지수와 별 차이가 없어 객관적으로 유연안정화가

악화될 하등의 이유가 없다.3)

<그림 4-6> 노무현 정부의 고용안정성 수준



자료: OECD Stat.

더욱이 노무현 정부는 과거 정권하에서 불법 파업 및 시위 등 정치화된 노동운동에 대해 법과 원칙을 내세워 노조의 불법파업에 단호하게 대처하는 한편 노동기준의 글로벌화 및 노동시장의 유연안정성(flexicurity) 제고를 위해 노사관계법 선진화 정책4)을 추진하였다. 뿐만 아니라 나름대로 사회안정망 확충, 사회적 일자리 창출 등 범정부 차원의 적극적인 고용정책을 펴 상당 정도 노동

- 3) 여기서 주의할 점은 비록 우리나라의 지수에 변화가 없었더라도 타 국가의 지수가 변함으로써 상대적으로 유연안정성이 악화될 수도 있고 개선될 수도 있다는 것이다.
- 4) 선진화 방안은 그 기본 취지와는 달리 단지 노동기본권의 강화 내지 노동시장의 안정성 제고에만 비중을 두었을 뿐 유연성 제고는 매우 미흡하다고 볼 수 있다. 즉, 공무원 노동기본권 보장, 필수공익사업 직권중재제도 폐지, 노조 전임자 급여 금지 유예기간 연장, 복수노조 및 교섭창구단일화 연장, 유니온 쉼제도 등 노조의 과보호 규정은 존치시킨 반면, 노동시장 유연성 제고에는 극히 일부 소소한 부문에서만 개정이 있었다.

시장의 안정성(security) 제고에 힘을 쏟았다.⁵⁾

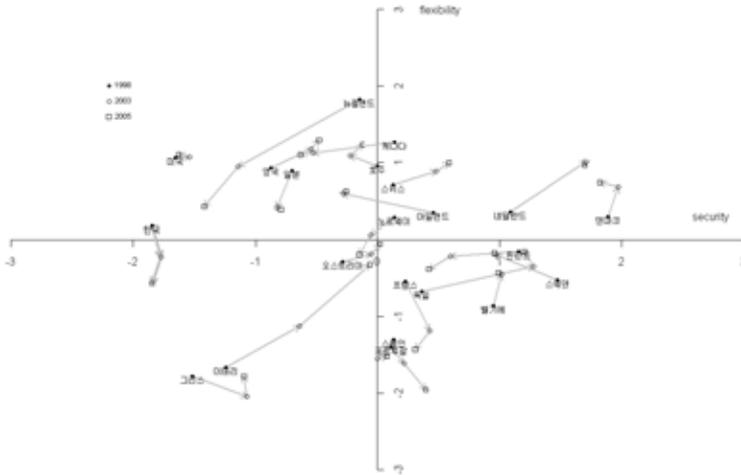
그러나 문제는 이미 과거 정권에서 정치적 위상을 얻은 노동계는 노사관계의 구도를 노정관계로 바꾸면서 노동운동을 근로자의 권익을 대변하기보다는 권력을 획득하기 위한 정치주의 노동조합 운동으로 자리매김해 가고 있었다는 점이다.⁶⁾ 따라서 현장 사업장 또는 기업 수준에서의 단체협상 시 노사 간의 의사소통을 통해 원만히 해결될 문제도 상급단체 특히 민주노총이 제3자의 입장으로 개입함으로써 파업과 투쟁을 무기로 압력하는 등 경제주의 대신 정치권력을 쟁취하는 장으로 만들고 있다. 이러한 노조의 행태는 노사관계 또는 노정관계를 악화시켜 노동시장을 경직화시킬 뿐더러 지난 이랜드 사태에서 보았듯이 오히려 현장(비정규)근로자 등 취약계층의 고용마저 불안케 하고 있다. 따라서 노무현 정부에서의 노동시장의 유연안정화의 악화는 제도가 선진화되지 못해서라기보다는 노조의 정치화, 투쟁화에 따른 것이라고 볼 수 있다. 결국 외환위기 직후를 제외하고는 노동시장의 유연안정화는 노조의 전투화 및 정치권력화에 정부가 끌려감으로써 오히려 낙후되었다고 할 수 있다.

5) <그림 4-7>에서 보듯이 OECD 타국은 노동시장정책이 후퇴한 반면 우리나라만 크게 신장하였음을 알 수 있다.

6) 민주노총은 독과점적 위치에 있는 대기업 및 독점구조를 가진 공공부문에 조직기반을 두고 있어 잉여의 배분으로 고임금 귀족 노조화되어 다른 근로자들보다 월등한 근로조건을 가지면서도 정치적 이슈(한미 FTA 반대, 평택 미군기지 반대, 최근의 미 소고기문제 등)를 들고 끝없이 투쟁하는 양태를 보이고 있다.

<그림 4-7> OECD 국가들의 유연안정성의 변화 추이

1998 → 2003 → 2005



자료: 제2장 <그림 2-14> 재인용.

이제까지 본 연구는 우리 노동시장의 유연안정화가 악화되는 과정을 살펴보았고 그 원인이 대립적 노사·노정 관계에 기인함을 알 수 있었다. 그러면 이제 노조가 노동유연성에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 살펴보기로 한다.⁷⁾ 여기서는 특히 산업현장에서 나타나는 기업의 구조조정과정에서 노조의 성향에 따라 기업이 어떻게 대응하는지를 살피기로 한다.

7) 안정성은 정채상태인 반면 유연성만 더욱 악화되었기 때문에 노사관계가 유연성에 미치는 부문을 부각시킨다.

II. 노사관계(노조)가 노동유연성에 미치는 영향⁸⁾

기업은 대내외 환경이 급변함에 따라 이에 신속히 대응해 경쟁력을 높이기 위한 일환으로 조직의 유연성 제고를 고려하게 된다. 기업은 조직의 유연화 방안으로 정리해고 및 비정규직 비중의 확대(수량적 유연화)를 꾀할 수도 있고, 기존 인력에 대한 직무 확대, 직무의 순환(rotation), 팀제 그리고 근로자의 다기능화 및 근로자의 소집단 참여 등(기능적 유연화)을 꾀할 수도 있으며, 또한 임금체계의 개편을 통하여 개인적 또는 집단적 생산성에 연계하여 연봉제 또는 집단적 성과주의 등(임금의 유연화)을 실시할 수도 있다. 그러나 어떠한 유연화 방안도 근로자에게 고용불안 및 근로조건 악화라는 인식을 심어 주어 노조의 강력한 반발로 노사관계를 불안하게 하는 등 부작용을 낳게 된다. 결국 기업의 어떠한 유연화 방안도 노조의 영향을 받게 된다. 그러면 노조가 기업의 각 유연성 방안에 어떻게 영향을 미치는지를 살펴보기로 한다. 특히 후술하겠지만 우리나라는 성향이 매우 다른 노동계의 상급단체로 한(국)노총과 민(주)노총이 있는데 기업별 노조가 어느 상급단체에 속하느냐에 따라 기업의 유연성에 미치는 영향이 달리 나타나 이에 대한 분석도 곁들였다.

1. 기본통계

본 연구는 한국노동연구원의 「사업체 패널 조사」(2006년) 자료를 사용한다. 본 자료는 통계청의 「사업체 기초통계조사」 자료에서 농림어업 및 광업을 제외한 상용근로자 30인 이상의 사업체를 모집단으로 한 1,500개의 사업체를 표본으로 선정하고 있다. 본 연

8) 본 절은 노동시장의 유연안정화에 노조가 미치는 영향의 일환으로 노조가 기업의 노동유연성 제고에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 살펴보았다. 노조의 안정화에 미치는 영향은 추후 과제로 미루기로 한다.

구에서는 내부노동시장이 잘 발달되지 않은 100인 이하 사업체를 제외하고 또한 본 연구에서 사용할 주요 변수들에서 결측치를 제거한 1,111개 사업체를 기본 표본으로 선정하였다.

본 연구에서는 기업의 유연성으로 앞서 설명한 바와 같이 수량적 유연성, 기능적 유연성 및 임금유연성을 선정하였다. 여기서 수량적 유연성의 대리변수는 정규직 감원율과 비정규직 비율로 하였다. 정규직 감원율은 정규직 중에서 정리해고, 명예퇴직자, 권고사직 등 비자발적 이직자 비율로 하였고, 비정규직 비율은 기업의 해당 사업장과 직접적인 고용관계를 맺고 있는 기간제·파트타임 근로자뿐만 아니라, 직접고용관계를 맺고 있지는 않지만 해당 사업장에서 일하는 외국인 근로자, 파견·용역·임시대체 근로자, 특수고용형태 근로자, 자택·가내 근로자, 사내 하청 근로자, 일용근로자, 기타 비정규직 등으로 넓은 의미의 정규직에 포함되지 않는 비정규직이 접하는 비율로 측정하였다. 또한 기능적 유연성은 소집단 참여 근로자 비중, 정기적 로테이션 근로자 비중, 다기능 교육 훈련을 받은 근로자 비중으로 이를 표준화(0~1)하였다. 그리고 임금유연성은 성과배분제 실시 여부로 하였다. 그 외 변수로는 노조 유무, 노조의 상급단체, 산업, 종업원수, 관리사무직 비중, 시장 수요변동, 고령인구 비중, 품질경쟁력, 컨설팅 등 제도적 동형화 변수, 상대임금 수준 등이 사용되었다. 시장수요변동 변수는 시장 수요상황을 묻는 질문항목의 정보를 이용하여 계산·표준화(0~1)하였고, 품질경쟁력 변수는 경쟁업체에 비해 품질이 높을수록 높은 값을 가지도록 산정하였다. 끝으로 컨설팅 등 제도적 동형화 변수는 변수값이 높을수록 동형화 정도가 높게 구성되었는데, 이는 타사 인사관리자와 정기적 회합, 경영단체로부터 정보 및 조언·자문, 우수사업장 벤치마킹, 컨설팅 여부 등 설문항목을 함께 고려하여 측정하였다.)⁹⁾ 이렇게 하여 만든 기초통계가 <표 4-1>이다. 여

기서 알 수 있듯이 노조 비율은 45.2%로 본 표본사업체의 절반에도 못 미치고 있고 또한 제조업도 43.7%로 낮음을 알 수 있다.

<표 4-1> 변수의 정의 및 기초통계

변 수	정의 및 설명	평균값	표준 편차
정규직 감원율	정규직 중에서 정리해고, 명예퇴직, 권고사직 등 비자발적 이직자 비율	0.011	0.113
비정규직 비율	-직접고용관계 여부를 떠나 해당 사업장에서 일하는 비정규직 비율 -기간제·파트타임·외국인 근로자, 파견·용역·임시대체 근로자, 특수고용형태, 재택·가내 근로자, 사내 하청 근로자, 일용근로자, 기타 비정규직 근로자	0.261	1.747
기능적 유연성 지표	소집단 참여 근로자 비중, 정기적 로테이션 근로자 비중, 다기능 교육 훈련을 받은 근로자 비중으로부터 계산·표준화(0-1)	0.175	0.566
이익분배제	성과배분제 운영 여부	0.507	1.366
노사 더미	노조=1, 무노조=0	0.452	1.359
산업 더미	제조업=1, 비제조업=0	0.437	1.355
관리사무직 비중	생산직을 제외한 관리직, 사무직, 기술직 등을 포함	0.616	0.969
log(종업원수)	2005년 종업원수의 자연 로그값	5.377	1.932
시장수요변동	시장수요상황 항목에서 계산·표준화(0-1)	0.210	2.764
50세 이상 비율	만 50세 이상 근로자 비율	0.139	0.469
상대임금 수준	동종업계 평균임금과 비교 시 임금 수준 항목에서 계산·표준화(0-1)	0.514	0.364
품질경쟁력	경쟁업체에 비해 품질이 높을수록 높은 값을 가짐 (0-1)	0.644	0.394
컨설팅 등 제도적 동질화	-변수값이 높을수록 동질화 정도가 높음 -타사 인사관리자와 정기적 화합, 경영단체로부터 정보 및 조언·자문, 우수사업장 벤치마킹, 컨설팅 여부 등 설문항목으로부터 계산	0.487	0.849

9) 본 문단은 노용진 외(2007)에서 그대로 인용하였다. 이는 본 연구가 이들 논문을 보다 확장(임금의 유연성 및 노조의 상급단체)한 것으로 사용변수에 별 차이가 없기 때문이다.

2. 기술적 분석

이제 본 연구의 주 관심사인 노조 유무별로 기업의 유연성 유형 간에 차이가 있는지를 살펴보자. <표 4-2>에서 보는 바와 같이 먼저 수량적 유연성을 보면 정규직 감원율에 있어서 ‘무노조 > 한노총 산하 노조 > 민노총 산하 노조’ 순으로 감원율이 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 비정규직 비율을 보면 ‘무노조 > 민노총 산하 > 한노총 산하’ 순으로 비정규직 비율이 상대적으로 높음을

<표 4-2> 노조 유무와 각 변수에 대한 기초통계

변 수	무노조	유노조	유노조		
		전 체	한국노총	민주노총	
정규직 감원율	0.012(0.148)	0.010(0.081)	0.012(0.101)	0.005(0.041)	
비정규직 비율	0.309(2.516)	0.202(0.916)	0.158(0.678)	0.298(1.150)	
기능적 유연성 지표	0.162(0.632)	0.191(0.515)	0.186(0.568)	0.206(0.457)	
이익분배제	0.572(1.584)	0.427(1.173)	0.395(1.289)	0.492(1.017)	
산업 더미	제조업	0.487(1.600)	0.375(1.148)	0.453(1.312)	0.217(0.839)
	공 공	0.072(0.825)	0.127(0.789)	0.037(0.497)	0.282(0.915)
	기 타	0.441(1.589)	0.498(1.185)	0.510(0.318)	0.501(1.017)
관리사무직 비중	0.631(1.100)	0.597(0.869)	0.499(0.959)	0.758(0.637)	
log(종업원수)	5.240(0.820)	5.544(1.932)	5.444(1.892)	5.754(1.935)	
시장수요변동	0.498(2.868)	-0.139(2.452)	-0.179(2.59)	-0.068(2.300)	
50세 이상 비율	0.111(0.555)	0.174(0.387)	0.190(0.425)	0.150(0.338)	
상대임금 수준	0.522(0.399)	0.505(0.337)	0.498(0.345)	0.522(0.328)	
품질경쟁력	0.668(0.439)	0.615(0.349)	0.620(0.378)	0.611(0.304)	
컨설팅 등 제도적 동형화	0.473(0.943)	0.504(0.779)	0.476(0.856)	0.548(0.692)	

주: 기초통계에는 산업 더미를 제조(1), 비제조업(0)으로 분류하였으나, 모형에는 산업 더미를 제조업, 공공(사회 서비스업·공공·행정·교육 서비스, 보건), 기타(건설업, 사업 서비스업, 유통 서비스업, 개인 서비스업 등 포함)으로 재분류하여 포함시킨다.

알 수 있다. 반면 기능적 유연성의 경우는 ‘민노총 산하 > 한노총 산하 > 무노조’ 순으로 높음을 알 수 있다. 그리고 임금유연성은 ‘무노조 > 민노총 산하 > 한노총 산하’ 순으로 유연성이 높은 것으로 나타나고 있다. 다시 말해 기능적 유연성을 제외하고는 무노조기업이 조직 유연성에 있어 훨씬 자유롭다. 여기서 한 가지 흥미로운 사실은 기업이 구조조정을 할 경우 노조는 인력감축 또는 임금삭감보다는 인력의 전환배치 등과 같은 기능적 유연성을 선호한다고 볼 수 있다. 그리고 본 연구에서는 그다지 중요하지 않지만 어느 산업에 어떤 상급단체 소속 노조의 비중이 높은지를 보기 위해 산업을 제조업, 공공부문 그리고 건설업을 포함한 기타 서비스로 재분리하였는데, 보다시피 공공부문에 민주노총 산하 노조가 상당히 높은 수준으로 포진되어 있음을 알 수 있다.

3. 실증분석

(1) 노조 유무가 기업유연성에 미치는 영향

본 연구는 노동조합이 조직유연성에 미치는 영향을 추정하기 위하여 노조 더미를 독립변수로 하고 정규직 감원율, 비정규직 비율, 기능적 유연성 지표 각각을 종속변수로 하는 연립방정식을 취하였다. 그리고 통제변수로는 산업 더미, 관리사무직 비중 그리고 종업원수로 하였다. 그런데 문제는 각 유연성 변수들이 내생적 연관성이 있다는 점이다. 즉, 기업이 구조조정을 할 경우 여러 유형의 유연성들을 함께 고려할 것이고, 이는 곧 유연성들 간에 상호 보완 또는 대체관계와 같이 상호 내생적(endogenous)으로 연관(interdependence)되게 된다. 이를 해결하기 위해 본 연구에서는 각 방정식에는 종속변수(유연성 변수)로 사용되는 변수를 타 방정식에

서는 설명변수(유연성 변수)로 동시에 포함시키는 연립방정식체계를 사용하였다. 본 연구에서는 이를 도구변수(instrument variable) 추정방법인 GMM(Generalized Method of Moment)에 따라 추정하였다. 그리고 이들 내생변수들에 대한 도구변수(IV)로는 시장수요변동, 고령인구 비중, 품질경쟁력, 컨설팅 등 제도적 변수, 상대임금 수준을 사용하였다. 한편 임금유연성은 이익분배제의 여부로 추정하는 관계로 로짓(logit) 분석을 하였다. 그 결과가 <표 4-3>이다.

<표 4-3>에서 보는 바와 같이 노조는 수량적 유연성에 대해서는 부(-)의 관계가 통계적으로 매우 유의하게 나타나는 반면, 기능적 유연성 및 임금유연성에 대해서는 통계적으로 유의하게 양(+)의 관계로 나타나고 있다. 이는 기업이 구조조정을 해야 할 경우 노조가 있는 기업은 없는 기업에 비해 수량적 조정 즉 인력조정이 상대적으로 어려운 반면 기능적 조정 및 임금조정은 용이하다는 것을 의미한다. 즉, 노조는 기업의 구조조정 시 고용안정성을 위해 기능적 조정 및 임금의 양보를 선호한다는 의미이다. 그런데 한 가지 흥미로운 점은 노조는 정규직의 고용안정을 위해 유사시 완충(buffer) 역할을 해 줄 비정규직 비율이 높은 것을 선호하는 듯하나 연구결과는 반대로 나타나고 있다. 이는 본 연구에서 사용한 자료가 2006년도 자료인 관계로, 당시 노조에서 비정규직 보호에 관심을 기울이기 시작하였고 또한 2007년 7월부터 비정규직의 정규직화에 대한 법이 제정되는 시기임을 감안할 때 노조가 있는 기업은 자연 비정규직의 비율을 줄일 수밖에 없는 입장을 반영하였다고 볼 수 있다.

<표 4-3> 노조 유무와 조직유연성 유형 간 관계

설명변수	수량적 유연성				기능적 유연성		임금유연성	
	정규직 감원율		비정규직 비율		기능적 유연성 지표		이익분배제	
	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차
상수항	0.043***	0.012	0.533***	0.143	-0.276**	0.118	2.388***	0.483
노조 더미	-0.010*	0.005	-0.156***	0.058	0.100***	0.031	0.331**	0.140
정규직 감원율	-	-	-9.679***	1.533	2276	2.258	1.462	1.231
비정규직 비율	-0.073***	0.009	-	-	0.567***	0.130	-0.103	0.121
기능적 유연성 지표	0.082***	0.030	1.256***	0.265	-	-	-2.225***	0.318
이익분배제	-0.008*	0.004	-0.134***	0.048	0.101***	0.026	-	-
산업 더미(제조:1)	-0.001	0.006	-0.043	0.065	0.046	0.032	-0.373**	0.169
산업 더미(공공:1)	-0.006*	0.004	-0.066	0.057	0.013	0.038	1.180***	0.198
관리사무직 비중	0.003	0.009	0.047	0.096	-0.026	0.046	-0.739***	0.236
log(종업원수)	-0.003	0.002	-0.039*	0.023	0.030**	0.012	-0.330***	0.077

주: *($\alpha = 0.1$), **($\alpha = 0.05$), ***($\alpha = 0.01$) 이하에서 유의하다는 의미.

(2) 상급단체가 노조의 기업유연성에 미치는 영향

우리나라는 기업별 노조체제이다. 하지만 각 노조는 한국노총과 민주노총이라는 상급단체에 소속되어 있다. 한국노총의 역사는 긴 반면 민주노총은 1987년 노동자 투쟁 이후 기업별 노조의 한계를 극복하는 과정에서 태동하였으나 법외 단체로 머물다가 1997년에 합법화되었다. <표 4-4>는 한국노총과 민주노총 간의 노동운동의 성격과 조직의 차이를 보여 주고 있다. <표 4-4>에서 보는 바와 같이 민주노총은 한국노총과는 달리 전체 파업 건의 약 80~90%를 점할 정도로 노사관계가 매우 투쟁적이다. 심지어

최근에는 그 조직의 목적을 뛰어넘는 정치적 불법파업도 불사하고 있다.

<표 4-4> 양 노총의 노동운동과 조직 차이

구 분	한국노총	민주노총
노사관계에 대한 접근	타협·담합에 익숙, 사용자들의 경영 특권 인정, 단체교섭 중심의 타협적·협조적 노사관계	타협·비타협, 사용자의 경영 특권에 도전, 투쟁·교섭을 통한 해결을 강조, 갈등적 노사관계
작업장에서의 권력	노조 취약, 사용자의 우세	대기업 노조의 현장 장악력 막강
투쟁 성향과 투쟁력	현장 장악력 취약, 파업이 드물게 일어남	강한 현장 장악력과 투쟁력, 잦은 파업(전체 파업의 약 80~90%)
노사정위원회에 대한 태도	참여를 통한 정치적 타협과 제도 개선	노사정위원회 불참과 노정 직접교섭 주장
정치적 입장	여야 정당과의 정책연합, 독자 창당	민주노동당 지지(다수 노조원들의 지지는 아님)
조직 내부의 민주주의	관료적·비민주적 요소 잔존, 노조지도부의 관료적 지도력 발휘	민주적 운영, 노조지도부의 잦은 교체, 노조지도력 취약
노조 결성의 시기	대다수 1987년 이전	거의 1987년 이후
소속 사업장의 규모	중소기업이 다수	대기업이 주축

자료: 배규식·조성재(2003), 『노동운동』에서 발췌.

따라서 노조가 어느 상급단체에 속하느냐에 따라 기업이 구조 조정하는 과정에서 유형성 형태에 차이가 있을 수 있다. 본 연구는 노조가 있는 기업만을 상대로 상급단체(한국노총/민주노총)를 더미 변수로 하여 추정해 보았다. <표 4-5>에서 보는 바와 같이 수량적 유연성에 있어서는 상급단체가 한국노총이나 민주노총이냐에 관계없이 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않고 있다. 하지만 기능적

유연성과 임금유연성에 있어서는 매우 통계적으로 유의하게 부(-)의 영향을 나타나는데 이는 결국 민주노총이 한국노총에 비해 기능적 임금의 유연성을 어렵게 하고 있음을 알 수 있다.

<표 4-5> 상급단체와 기업유연성 간의 관계

설명변수	수량적 유연성				기능적 유연성		임금유연성	
	정규직 감원률		비정규직 비율		기능적 유연성 지표		이익 분배제	
	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차
상수항	0.017*	0.010	0.246	0.173	-0.110	0.105	2.364***	0.603
상급단체(민주노총:1)	-0.005	0.004	0.064	0.073	-0.118**	0.038	-0.415*	0.201
정규직 감원율	-	-	-9.814	8.194	-1.779	5.406	0.253	2.116
비정규직 비율	-0.016	0.015	-	-	0.415***	0.150	-0.116	0.186
기능적 유연성 지표	-0.004	0.032	0.836**	0.419	-	-	-2.258**	0.402
이익분배제	0.000	0.004	-0.076	0.070	0.104***	0.025	-	-
산업 더미(제조:1)	0.006*	0.004	0.043	0.098	0.045	0.058	-0.469**	0.238
산업 더미(공공:1)	-0.003	0.003	-0.015	0.076	0.008	0.044	1.180***	0.254
관리사무직 비중	0.009	0.006	0.100	0.112	0.082	0.065	-0.347	0.341
log(종업원수)	-0.001	0.002	-0.025	0.027	0.031**	0.013	-0.266**	0.093

주: *($\alpha=0.1$), **($\alpha=0.05$), ***($\alpha=0.01$) 이하에서 유의하다는 의미

III. 결 론

기업이 경쟁력을 갖고 성장하기 위해서는 급변하는 국내외 경제 환경에 민첩하게 대응해야 한다. 따라서 기업들은 고용을 유연하게 조정하고 기존 근로자에 대해 다기능화 등 기능적 유연화에 힘쓰고 또한 생산성에 맞춰 임금을 조절하는 등 꾸준히 구조조정을 하게 된다. 이러한 구조조정은 근로자의 고용을 불안하게 하는 요인으로 작용하여 자연 저항을 받게 된다. 이러한 경우 노조가 있는 기업은 노조가 없는 기업과 달리 유연화 과정을 달리 할 것이다. 본 연구의 결과 노조가 있는 기업은 상대적으로 고용조정(수량적 유연성)에 어려움이 있는 반면 대신 기능적 유연성 및 임금의 유연성은 상대적으로 용이한 것으로 나타나고 있다. 또한 노조는 기업의 구조조정에 대비해 완충 역할을 할 비정규직 고용을 선호할 듯하나 우리나라의 특수한 노동시장 여건으로 기업은 비정규직 고용에 부정적인 것으로 나타나고 있다. 또한 노사관계를 보기 위해 상급단체를 대리변수로 하여 살펴본 결과 상급단체에 관계없이 수량적 유연성에 있어서는 어떠한 (통계적으로) 유의할 만한 차이를 발견할 수 없었지만 기능적 그리고 임금의 유연성에 있어서는 민주노총 소속 노조를 갖고 있는 기업이 한국노총 소속 노조를 갖고 있는 기업에 비해 어려움을 겪는다는 것이 통계적으로 유의하게 나타나고 있다.

우리나라는 노동의 유연성을 확보하기 위해 경제위기 이후 노동 관련법을 제정·개정하여 왔으나 실제 노조는 기업과 단체교섭 시 노동의 유연성에 대해 부정적 입장을 취하고 있다. 따라서 법 형식에서는 노동의 유연성에 있어 진일보한 듯 하나 실제 내용에서는 진척은커녕 오히려 후퇴하고 있는 것은 아닌지 우려스러울 따름이다.

참고문헌

- 김대환, 『한국 노사관계 20년 평가: 노사관계 합리화의 과제와 방안』, 전국경제인연합회, 2008.
- 김동배 · 김주일, 「비정규직 활용의 영향요인-」, 『노동정책연구』 제2권 제4호, 2002, pp.17-38.
- 김동배 · 이경목, 『근로자 참여의 영향요인과 성과』, 한국노동연구원, 2003.
- 김동배 · 이영면, 「고용유연화의 기능적 유연성과 수량적 유연성의 관계에 관한 연구-」, 『경영학연구』 제34권 제4호, 2005, pp.1229-1260.
- 김주일, 「비정규 고용의 영향요인에 관한 연구-」, 『경영저널』 Vol.2, No.1. 2001, pp.57-76.
- 남성일 외, 『한국의 노동 어떻게 할 것인가』, 서강대학교 출판부, 2007.
- 노병직 · 김동배, 「노사관계 특성이 고성과 작업조직에 미치는 영향-」, 『인사관리연구』 제26권 제3호, 2002, pp.55-77.
- 노용진, 「노사관계와 혁신적 인사제도의 도입-」, 『산업관계연구』 제16권 제1호, 2006, pp.69-93.
- 노용진 · 윤윤규 · 정원호, 「노사관계의 성격과 조직 유연성-」, 『사업체 패널 학술대회 논문집』, 2007, pp.145-159.
- 노용진 · 원인성, 「내부노동시장의 성격과 비정규직 고용의 비율-」, 『노동정책연구』 제3권 제2호, 2003, pp.47-67.
- 박우성 · 박재용, 「비정규직의 활용과 노동조합의 역할: 실증분석

과 시사점-, 『산업관계연구』~제15권 제1호, 2005, pp.23-41.

배규식·조성재, 『노동운동-』, 『한국의 노동 1987-2002』, 한국노동연구원, 2003.

윤윤규, 『기업의 고용조정에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2007.

이규용·노용진·전병유, 『고용구조와 정리해고·명예퇴직의 비율-』, 『노동경제논집』~제24권 제3호, 2001, pp.39-62.

이성희, 『노사관계 개관, '87년 이후 15년 동안 노사관계의 변화-』, 『한국의 노동 1987-2002』, 한국노동연구원, 2003.

한국노동연구원, 『국제노동브리프』~Vol.6, No.3, 2008.

Appelbaum, E. T. Bailey, P. Berg, and A. L. Kalleberg, *Manufacturing Advantage: Why High-Performance Work systems Pay Off*, Ithaca, NY: Cornell Univ. Press, 2000.

Atkinson, J., "Manpower Strategies for Flexible Organization," *Personnel Management*, August, 1984, pp.28-31.

Cappelli, P., & D. Neumark, "External Churning and Internal Flexibility: evidence on the Functional Flexibility and Core-Periphery Hypothesis," *Industrial Relations*, 43(1), 2004, pp.148-182.

Eropean Foundation, "Flexicurity -Issues and challenges," 2007.

Gittleman, M., M. Horrigan. and M. Joyce, "Flexible," Work Practices: Evidence from a Nationally Representative Survey, *Industrial and Labor Relations Review*, 52, 1998, pp.99-113.

Heino Bohn Nielsens, "Generalized Method of Moments estimation," *Econometric* 2, 2005, pp.1-28.

Kalleberg, A. L., "Organizing Flexibility: The Flexible firm in a New Century," *British Journal of industrial relations*, 39(4), 2001,

pp.479-504.

- Keller, B., & Seifert, H., “Flexicurity - Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?” *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt-und Berufsforschung*, 2002, pp.90-106.
- Kochan, T. A., H. C. Katz, and R. B. McKersie, *The Transformation of American Industrial Relations*, Basic Books, NY, 1986.
- Ozaki, M., *Negotiating flexibility, The role of the social partners and the State*, International Labour Office, 1999.
- Walton, R. E., “From Control to Commitment in the Workplace,” *Harvard Business Review*, 65, 1985, pp.77-84.
- Wilhagen, T., Tros, F., & Lieshout, H. V., “Towards ‘flexibility?’: balancing flexibility and security in EU member states,” *Invited paper for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association(IIRA)*, Berlin, 2003.

Abstract

Current Status and Challenges of Labor Market Flexicurity in Korea

Sungjoon Park · Yanggyu Byun · Hyunyong Jung

This study examines flexibility and security of the labor market in 1998, 2003, and 2005, mainly that of 22 OECD countries, using principal component analysis, and attempts an international comparison of these data. As a result, we identify “Anglo-Saxon” type of relatively high flexibility and low security, “European Continent” type of low flexibility and high security, “Southern Europe” type low both in flexibility and security, and “Northern Europe” type that shows flexibility similar to that of “European Continent” one but has a relatively high security. The analysis of Korea’s labor market reveals Korea is about average in terms of flexibility but its security remains significantly low. Meanwhile, between the period from 1998 to 2003, Korea saw the combination of policies aimed at enhancing security at the cost of flexibility and since 2003 both flexibility and security have dropped. From 1998 to 2005, Korea ended up sacrificing flexibility without simultaneously making an improvement in security. Thus, the revision

of labor market policies in Korea is strongly recommended.

During the same period, Denmark and the Netherlands achieved a winning combination of flexibility and security. In review of their labor market policy, Danish policy for flexicurity centers on merging security in terms of income and employment with flexibility from the external numerical and functional aspects, while the Netherlands places greater weight on marrying combination-employment security with external-internal numerical flexibility in policy implementation. These examples of the two countries illustrate that the key to a well-balanced combination and harmony of flexibility and security lies in whether Korea can find a key link setting in motion a virtuous cycle of flexibility and security. Another implication from the cases is that no matter what is the most appropriate for Korea as a flexicurity model, external numerical flexibility and employment security are both the starting point and the goal of flexicurity policy. This is because lack of job security leads to loss in the meaning of other types of flexibility and security, and in achieving progress towards greater employment security, hiring and firing workers should be carried out freely and actively.

On the one hand, empirical results show that confrontational labor-management relations are major stumbling blocks to achieving flexicurity in the Korean labor market. Companies have difficulty in implementing restructuring especially due to labor unions which are members of the Korean Confederation of Trade Unions. Therefore, on labor-management relations, putting an end to confrontation and building a win-win relationship is a matter of great urgency. Issues regarding employment bring confrontation between union and management,

so companies need to minimize conflicts in industrial relations by improving wage and functional flexibility as well as numerical flexibility of employment. On the other hand, corporate investment leads to job creation. Accordingly, the government has to create a business-friendly environment while giving an increasing commitment to enhancing employment security and income security through active labor market policy, establishment of the social safety nets, and unemployment insurance system.