

「덴마크 유연안전성 모델 평가 및 도입조건에 관한 전문가 토론회」

◎ 일시 : 2009년 7월 17일(금) 14:00

◎ 장소 : 한국노총 8층 회의실

한국노총 중앙연구원

일 정 표

사회 : 어수봉 한국기술교육대 교수

- 14:00 - 14:05 개회식
- 14:05 - 14:55 주제발표 : 윤진호 인하대 교수
- 14:55 - 15:30 지정토론1
- 15:30 - 15:50 휴 식
- 15:50 - 16:50 지정토론2
- 16:50 - 17:30 종합토론
- 17:30 폐 회

◆토론자

권혜자 박사	금재호(뉴패러다임센터 소장)
김동현(동국대 교수)	김성규(한국노총중앙연구원 연구위원)
김유선(한국노동사회연구소 소장)	박성준(한국경제연구원 선임연구위원)
어기구(한국노총중앙연구원 연구위원)	유길상(한국기술교육대 교수)
은수미(노동연구원 연구위원)	이재갑(노동부 고용정책국장)
정원호(한국직업능력개발원 부연구위원)	정승국(중앙승가대 교수)
황선자(한국노총중앙연구원 연구위원)	

목 차

- ◇ 주제발표 : 윤진호 인하대 교수
덴마크의 유연안정성 모델에 관한 평가와 한국에의 시사점 1

- ◇ 지정토론 88
 - 1) 권혜자 박사
 - 2) 금재호(뉴패러다임센터 소장)
 - 3) 김동헌(동국대 교수)
 - 4) 김성규(한국노총중앙연구원 연구위원)
 - 5) 김유선(한국노동사회연구소 소장)
 - 6) 박성준(한국경제연구원 선임연구위원)
 - 7) 여기구(한국노총중앙연구원 연구위원)
 - 8) 유길상(한국기술교육대 교수)
 - 9) 은수미(노동연구원 연구위원)
 - 10) 이재갑(노동부 고용정책국장)
 - 11) 정원호(한국직업능력개발원 부연구위원)
 - 12) 정승국(중앙승가대 교수)
 - 13) 황선자(한국노총중앙연구원 연구위원)

덴마크의 유연안정성 모델에 관한 평가와 한국에의 시사점

윤진호(인하대 경제학부 교수)

I. 서론

오늘날 노동시장 정책에서 유연안정성에 관한 논의는 핵심적 의제로 등장하고 있다. 유연안정성(flexicurity)¹⁾이란 용어는 유연성(flexibility)과 안정성(security)을 결합한 용어로서 한편으로는 기업에게 해고와 채용의 유연성을 줌으로써 경쟁력을 높이면서, 다른 한편으로는 노동자들에게는 사회안전망과 직업훈련 등을 통해 소득과 고용의 안정성을 제공해줌으로써 이들의 생활을 보장하는 것을 의미한다. 과거 유연한 고용과 안정된 고용은 양립할 수 없다는 생각이 지배적이었다. 즉 영미형 노동시장은 노동시장이 유연하게 작동하지만 고용이 불안정하며, 반면 대륙 유럽국가들은 고용보호가 잘되어 있지만 노동시장이 경직적인처럼, 유연성과 안정성은 병존할 수 없으며 두 모형 가운데 어느 하나를 선택해야 한다는 것이다.

그러나 유연안정성 모델은 이처럼 언뜻보아 모순처럼 보이는 유연성과 안

1) 'Flexicurity'란 용어의 번역어로서는 '유연안정성'과 '유연안전성'의 두 종류가 존재하는데 소득과 고용의 '안전성'(security)은 실업 시에도 실업급여와 직업훈련을 통한 재취업 가능성 제고 등을 통해 생활의 '안전'을 보장해준다는 의미인 반면, 소득과 고용의 '안정성'(stability)은 소득과 고용의 불안이 적은 '안정적'인 상태, 즉 해고의 가능성이 낮고 임금변동이 적은 상태를 의미한다. 그러나 한국에서는 이 두 번역어가 별다른 의미구분 없이 혼용되고 있으며 심지어 동일한 필자가 두 번역어를 혼용하고 있는 경우도 있다. 두 번역어 가운데 '유연안전성'이란 번역어가 원어의 의미를 보다 분명히 전달할 수 있을 것으로 생각한다. 그러나 정부정책문서나 학계, 노동계 등에서 '유연안정성'이란 용어를 쓰는 경우가 압도적으로 많기 때문에 혼란을 피하기 위해 본 연구에서도 '유연안정성'이란 용어를 사용하였다. '유연안정성'이란 번역어를 사용한 예로서는 국민경제자문회의(2007), 피터 아우어, 산드린 카제스(2006), 경제·인문사회연구회(2006), 노동부(2005), 정원호(2004)(2005a)(2005b)(2005c)(2006), 노동시장선진화기획단(2004), 대통령자문정책기획위원회(2003), Wilthagen and Tros(2008), 정희정(2007a)(2007b)(2007c)(2008), Madsen(2008), 김유선(2008), 이호근(2006), 박성준, 변양규, 정현용(2008) 등이 있다. 반면 '유연안전성'이란 번역어를 사용한 예로서는 전병유의(2007), 김형기(2008), Wilthagen(1998) 등 소수이다.

정성을 결합함으로써 새로운 모델을 창출하였다. 즉 한 기업 내에서는 유연성과 안정성이 병존할 수 없지만, 국가적 차원에서 충분한 사회적 안정성을 보장함으로써 노동시장 유연성과 사회적 안정성이 양립할 수 있다는 의미이다.

유연안정성 정책은 여러 국제적, 국가적 정책체계에서 광범하게 채택되고 있는 모델이다. 예컨대 유럽연합(EU)의 ‘리스본 전략’, 국제노동기구(ILO) ‘세계고용 의제(agenda)’, 오스트리아, 벨기에, 스칸디나비아 제국의 노동정책 등은 유연안정성을 적극적으로 채택하고 있다. 그러나 그 가운데 가장 성공적인 사례는 덴마크의 유연안정성 모델이라 할 수 있다.

덴마크는 한편으로는 고용보호에 대한 규제 수준이 상대적으로 낮아 매우 유연한 노동시장을 가지고 있는 동시에, 다른 한편으로는 높은 수준의 실업보험과 적극적 노동시장 정책에 의해 실업자들에게 양호한 사회적 보호를 제공함으로써 대표적인 유연안정성 모델의 예로 알려져 있다. 그 결과 덴마크는 급속한 고용창출, 실업률의 급감, 양호한 거시경제실적 등을 달성함으로써 다른 유럽국가들은 물론이고 미국, 일본 등에서도 벤치마킹의 사례로 받아들이고 있다.

덴마크의 유연안정성 모델은 구체적 정책에 의해 담보되고 있는데 그 내용은 세 가지 정책을 축으로 이루어지고 있다. 즉 ▲고용주에 대해 채용과 해고의 자유를 보장해줌으로써 노동시장에서의 유연성 확보 ▲관대한 실업급여 등 사회보장정책을 통해 실업자의 생활을 보장해줌으로써 안정성 확보 ▲실업자에 대한 직업훈련과 취업알선 등 적극적 노동시장정책을 통해 이들의 재취업 가능성 제고 등의 내용으로 구성되어 있다. 덴마크 정부는 이를 가리켜 “황금삼각형”(Golden Triangle)이라고 부르고 있다(Arbejdsministeriet, 1999).

이러한 덴마크의 유연안정성 모델은 다른 나라에도 확산됨으로써 오늘날 많은 선진국에서 유연안정성 모델이 나타나고 있다. 유럽연합(EU)은 유럽고용전략의 기본원리로서 유연안정성 모델을 채택하고 있으며, 특히 “성장과 고용을 위한 통합 지침” 제 21조에서는 각 회원국들이 유연성과 안정성을 결합한 유연안정성 모델을 채택하도록 권고하고 있다. 프랑스, 핀란드, 네덜란드 등 다른 유럽국가에서도 덴마크와 유사한 유연안정성 모델을 채택하고 있다.

한국도 예외가 아니다. 참여정부 시절부터 정부는 노동시장 정책의 방향으로 유연안정성 모델을 제시하면서 특히 덴마크의 유연안정성 모델의 적극적인 도입을 검토한 바 있다. 이를 위해 근로자의 고용가능성을 제고할 수 있도록 고용안정 서비스의 확충 및 선진화, 고용의 퇴출 및 진입의 유연성 보장, 사회안전망의 확충 등을 주장하였다.²⁾

그러나 이러한 덴마크의 유연안정성 모델에 대한 찬사에도 불구하고 다른 한편으로는 이에 대한 비판도 존재하고 있다. 덴마크의 성장률 실적은 다른 유럽국가에 비해 그다지 높지 못하며 더욱이 최근의 고성장은 주로 불안정한 주택가격의 거품현상 때문에 발생한 것이며 유연안정성과는 별로 관계가 없다는 비판이 나오고 있다. 덴마크의 낮은 실업률 역시 통계적 조작에 의한 부분이 크다는 비판이 있다. 즉 정부의 적극적 고용정책에 의한 단기적 고용 등에 의해 공식실업률이 낮아진 것처럼 보일 뿐이며, 은폐된 실업률(hidden unemployment rate)은 OECD 평균에 비해 훨씬 높다는 것이다.

뿐만 아니라 실업자에 대한 높은 수준의 사회보장을 위해 고용의 세금 및 사회보험료 기여가 필요한 것도 문제이다. 덴마크의 조세 및 사회보장기여금 부담률은 현재 세계 최고수준으로서 평균 노동자 소득의 50%에 달하고 있을 정도이다.

따라서 덴마크 모델에 대한 비판자들은 덴마크 모델이 결코 성공사례로 간주되거나 다른 나라의 모범사례로 여겨져서는 안 되며, 진실이 제대로 알려지지 않고 있다고 비판하고 있다.

실제로 덴마크 노동조합들은 유연안정성 모델 자체에 대해서는 찬성하면서도 “유연성”과 “안정성”간의 불균형에 대해 문제를 제기하고 있다. 즉 유연성은 충분히 달성되는 반면, 안정성이 충분히 확보되지 못할 경우 결국 고용불안과 저소득으로 귀결될 가능성이 있기 때문이다.

덴마크의 유연안정성 모델에 대한 논란은 한국의 노동운동에도 중요한 도전을 던져주고 있다. 정부는 노동시장의 유연화정책을 추진하면서 덴마크 모델을 주요 벤치마킹 사례로 들고 있다.³⁾ 그러나 덴마크 모델의 한 중요한 축인 충분한 사회안전망 제공과 적극적 노동시장정책 추진은 그다지 큰 진전을 보이지 못하고 있다. 이러한 가운데 ▲유연안정성 개념에 대한 이해의 불충분이나 자의적 해석 ▲유연안정성 모델을 둘러싼 역사적, 사회적 맥락에 대한 이해의 불충분 ▲유연안정성 내의 모순이나, 비판에 대한 소개의 불충분 ▲최근의 덴마크 모델의 변화에 대한 소개의 불충분 등의 현상이 나타나고 있다. 즉 덴마크 모델의 소개자의 입장에 따라 자신에 유리한 부분만 주로 소개하고 있는 것이다. 한국의 노동운동으로서도 덴마크의 유연안정성 모델에 대한 정확한 이해를 바탕으로 정부와 사용자의 논리에 어떻게 대응할 것인가가 주요한 과제의 하나로 되고 있다.

본 연구에서는 이러한 과제를 달성하기 위해 다음과 같은 연구를 수행하

2) 주 1)의 여러 정부문서, 특히 국민경제자문회의(2007) 참조.

3) 노동부(2005), 노동시장선진화기획단(2004) 등.

였다. 먼저 제 2절에서는 유연안정성의 개념에 대한 이론적 논의를 살펴봄으로써 이 개념에 대한 정확한 이해를 추구하였다. 제 3절에서는 덴마크에서 시행되고 있는 유연안정성 정책의 주요 요소 및 그 역사적, 제도적 맥락을 살펴보았다. 제 4절에서는 덴마크의 유연안정성 모델에 대한 평가와 문제점을 살펴보았다. 제 5절에서는 한국의 노동운동이 덴마크 모델로부터 얻을 수 있는 시사점 및 이에 대한 노동운동의 대응방향을 서술하였다.

본 연구를 위해 다양한 문헌 및 인터넷 자료를 수집하는 한편, 보다 생생한 정보를 얻기 위해 덴마크 현지를 방문하여 노, 사단체 및 학계를 상대로 인터뷰 및 자료 수집을 하였다. 그 내용은 다음과 같다.

〈현지방문내용〉

기 간 : 2009. 2. 23~2009. 3. 2.

방문기관 : 덴마크노동조합총연맹 (Landorganisationen i Danmark: LO)
덴마크산업노동조합연맹 (Centrallaorganisation of industriantsatte i Danmark: Co-industri)
덴마크사용자총연맹 (Danish Employers' Confederation: DA)
코펜하겐대학교 고용관계연구센터 (Employment Relations Research Centre, Department of Sociology, University of Copenhagen: FAOS)

II. 유연안정성 개념에 대한 이해

“유연안정성”(flexicurity)이란 유연성(flexibility)과 안정성(security)를 결합시킨 조어이다. 과거 유연한 고용과 안정된 고용은 양립할 수 없다는 생각이 지배적이었다. 즉 영미형 노동시장은 노동시장이 유연하게 작동하는 대신, 고용이 불안정하며, 반면 대륙 유럽국가들은 고용보호가 잘 되어 있는 대신 노동시장이 경직적인 것처럼 유연성과 안정성은 병존할 수 없으며 두 모형 가운데 어느 하나를 선택해야 한다는 것이다.

그러나 덴마크의 유연안정성 모델은 이처럼 언뜻보면 모순처럼 보이는 유연성과 안정성을 결합함으로써 새로운 모델을 창출하였고 그 결과 양호한 거시경제 성과와 노동시장 성과를 거둠으로써 주목의 대상이 되고 있다. 즉 한 기업 내에서는 유연성과 안정성이 병존할 수 없지만 국가적 차원에서는 충분한 사회적 안정성을 보장함으로써 노동시장 유연성과 사회적 안정성이

양립할 수 있다는 의미이다.

그러나 “유연안정성”의 개념을 보다 정확하게 정의하고자 할 경우 아직 어떠한 “공식적” 정의나 혹은 명확한 개념정립이 안되어 있으며 많은 논쟁이 있는 것이 사실이다(Tangian, 2007; Bredgaard et al., 2005). 유연안정성은 노동시장의 유연성을 사회안전망 내지 적극적 노동시장정책으로 보완했다는 점에서 무조건적인 유연화(=규제완화)와는 다르다. 그러나 구체적으로 어떠한 유형, 어떠한 수준에서 유연성과 안정성을 결합하는 것이 유연안정성 개념에 부합되는가에 대해서는 여러 가지 이론이 있다.

유연안정성 개념에 대한 정의로서 가장 널리 인용되고 있는 것은 Wilthagen과 Tros(2004)의 다음과 같은 정의이다.⁴⁾

“유연안정성이란 한편으로는 노동시장, 작업조직 및 노사관계의 유연성을 제고하면서, 다른 한편으로는 노동시장 내·외부에서 안정성—고용안정성 및 사회적 안정성—, 특히 취약그룹을 위한 안정성을 제고하기 위한 동시적이고 의도적인 방식(synchronously and in a deliberate way)으로 시도되는 정책전략이다.”

여기서 중요한 점은 세 가지이다. 첫째, 유연안정성 정책은 ‘동시적’으로 시행되어야 한다는 것이다. 즉 유연성과 안정성이 동시에 개선되어야 한다. 둘째, 유연안정성 정책은 ‘의도적’인 방식으로 형성되어야 한다. 즉 사회적 동반자들과 기타 조직들의 참여가 있어야 한다는 뜻이다. 보다 많은 유연화를 원하는 사측과 보다 많은 안정성을 원하는 노측간의 ‘의도적’ 합의 추구를 통해 유연성과 안정성 간의 모순을 해결하려 하는 것이다. 셋째, 이 정책은 ‘취약한’ 그룹의 유연성과 안정성을 증가시켜야 한다. 따라서 ‘강력한’ 내부자만을 위해 취해지는 정책수단은 유연안정성 정책이 될 수 없다는 것이다(Nijborer and van Vliet, 2009).

그러나 Wilthagen과 Tros(2004)가 스스로 인정하고 있듯이 이러한 개념정의는 “동시적으로” “의도적으로” “취약그룹” 등의 요소를 만족시켜야 한다는 점에서 상당히 엄격한 것이라고 할 수 있다. 따라서 실제 정책시행 면에서는 이러한 엄격한 개념정의에 부합되지 못하는 경우가 발생하는데 특히 문제가 되는 것은 유연성과 안정성 간의 균형문제이다.

이에 대해 Tangian(2004; 2006)은 이들의 개념정의는 유연성과 안정성 가

4) 이들의 개념정의는 유럽연합 집행위원회(European Commission)에 의해 공식적으로 채택된 개념정의와 매우 유사하다. 즉 EC는 유연안정성을 “노동시장에서 유연성과 안정성을 동시에 제고하려는 통합적 전략”이라고 정의하고 있다(EC, 2007).

운데 유연성에 더 편중된 “자유주의적”(liberal) 개념정의라고 비판하고 있다. 이들의 정책은 노동시장 자유화와 규제완화에 의해 유럽 국가들의 경쟁력을 향상시키는 것을 주목표로 하는 정책전략이며, 다만 이러한 노동시장의 유연화를 일방적으로 진행하는 것이 아니라 안정성 제고를 통해 보완하자는 뜻이다. 단, 이들에게 있어 안정성 제고는 주목표는 아니며 노사 간 합의를 끌어내기 위한 하나의 수단으로 위치지우고 있다고 Tangian은 지적하고 있다. 그러나 그는 고용관계의 유연화(즉 해고규제 완화나 비정규직 규제 완화 등)가 노동권의 포기를 의미한다는 점에서 사회보장지출의 증가에 의해 결코 보상될 수 없다고 지적하면서 따라서 Wilthagen과 Tros의 정의는 명백히 사용자에게 유리하고(보다 높은 유연성을 주장한다는 점에서), 노동자들에게는 불리한(직장의 불안정성 증대가 사회보장지출의 증가에 의해 보상될 수 없다는 점에서) 개념정의라고 비판한다. 설혹 노사 간의 어떤 특정한 합의가 공정한 것처럼 보이는 경우라 할지라도, 이후의 사태발전은 기존의 사회적 상태를 파괴하는 방향으로 나아가게 됨으로써 결국 노동자들은 고용불안이라는 고통 대신 거의 아무 것도 보상으로 받을 수 없는 결과를 낳을 것이라고 경고한다.

따라서 Tangian(2004)은 노동조합의 입장에서는 다음과 같이 유연안정성 개념을 정의하는 것이 옳바르다고 주장하고 있다.

“유연안정성은 유연화된 노동력에 대해 사회적 보호를 제공해주는 것이며, ‘순수한 유연화’ 혹은 ‘규제완화 일변도 정책’에 대한 대안으로 이해되어야 한다.”

즉 노동조합의 입장에서 볼 때 유연성에 대한 노사 간 이해관계 대립이 첨예한 가운데 유연성 정도를 변화시키기는 어려우므로, 이미 유연화된 노동력에 대해 사회적 보호를 제공하는 것을 유연안정성의 의의로 보아야 한다는 것이다. 이러한 정의는 이미 Klammer와 Tillman(2001)이나 Ferrera 외(2001) 등에서 제기된 바 있는데 이 정의에 의하면 유연안정성 정책은 유연화된 노동에 대해 사회적 보호를 제공해준다는 의미이며 일방적 유연성 강화정책에 대한 대안으로서의 의미를 가지는 것이다.

유연안정성에 대한 이러한 ‘자유주의적 개념’과 ‘노동조합적 개념’의 차이에서 보듯이 유연안정성 개념 설정 자체가 “사회적 갈등”의 장 속에 놓여 있는 것이며 어떤 객관적이고 중립적인 개념이 형성되어 있다고 할 수는 없다 (Keune, 2008).

여기서 특히 중요한 것은 유연성과 안정성 간의 관계(Flexibility-security nexus)이다. 어떤 정책에 유연성의 요소와 안정성의 요소가 발견된다고 해서 곧 “유연안정성” 정책이라고 단정할 수는 없다. 양자 간의 결합방식과 균형이 중요하기 때문이다. 만약 유연성과 안정성이 “윈-윈” 방식이 아니라 모순적(trade-off)으로 결합되거나, 혹은 유연성 편중적, 혹은 안정성 편중적으로 결합되어 있다면 이는 바람직한 의미에서의 유연안정성 정책이라고 할 수 없다(Wilthagen and Tros, 2004).

그렇다면 유연성과 안정성 사이에는 과연 모순관계가 존재하는가 아니면 상호 병존 혹은 보완관계가 존재할 수 있는가? 이에 대해 Tros(2004)는 다음 <표 2-1>과 같은 다양한 결합을 제시하고 있다.

그러나 이 표에서도 보듯이 어떤 한 구체적인 정책이나 조치가 순수하게 유연성이나 안정성 어느 한쪽과만 관련이 있는 경우는 거의 없다. 어떤 한 정책은 언제나 유연성과 안정성 양쪽 모두와 관련되어 있다. 이 경우 진정한 의미에서의 유연안정성 정책이라고 불리려면 단순히 유연성과 안정성 양쪽의 요소를 모두 포함하고 있다는 것만으로는 불충분하며, 양자를 “동시에” “균형적으로” 증진시키는 정책이어야 한다는 점을 생각할 때, 어떤 구체적인 정책이 과연 유연안정성 친화적인 정책인지의 여부를 판단하는 데 애매한 점이 있다.

예컨대 “기업 간 일자리 공유제”(firm-firm job pools)는 노동력이 과잉인 한 기업에서 해고되더라도 노동력이 모자라는 다른 기업에 쉽게 취업할 수 있도록 기업들이 일자리를 공유하는 제도이다. 이 제도는 해고 완화를 통해 수량적 유연성을 높이므로 유연성 수단이라 할 수 있다. 동시에 이는 노동자의 고용가능성을 높이므로 안정성 수단이라고도 할 수 있다. 그러나 과연 기업 간 일자리 공유제가 노동자들의 입장에서 해고규제 완화에 대한 보상수단이 될 수 있을 것인가에 대해서는 회의적이다. 왜냐하면 이들이 동일한 직장에서 근속기간을 계속 쌓아 갈 경우보다 직장을 이동함으로써 근속에 따른 기득권을 잃거나 경력개발기회가 열악해질 것이기 때문이다. 사실상 기업 간 일자리 공유제는 공정한 고용안정성을 보장해주는 유연안정성 수단이라기보다는 “보다 부드러운” 해고수단에 불과하다.

〈표 2-1〉 유연성과 안정성 간의 결합관계

안정성 → 유연성	소득안정성	직장안정성	고용안정성	결합안정성
수량적-외부적	퇴직연금 등		기업간 일자리 공유제 직장간 이동 지원정책 퇴직자 창업지원정책	창업지원정책
수량적-내부적	유연퇴직제	파트타임 노동 유연퇴직제 파트타임 창업		파트타임 퇴직 유연한 (조기)퇴직연금 유연노동시간제 휴직지원정책
기능적-내부적		교육/훈련 근로시간/과업에 대한 적응지원	교육/훈련 근속권/연계일자리 (bridge jobs) 직무순환 연령을 고려한 직무구조	

자료: Tros(2004).

그런 의미에서 “노사 양쪽을 모두 만족시키는 유연성과 안정성의 균형 있는 결합”이라는 유연안정성 모델의 이상을 현실적인 정책 속에서 실현하는 것은 매우 곤란하다고 할 수 있다. 결국 현실적인 정책은 유연성 혹은 안정성 어느 쪽인가 기울어진 정책이 될 수밖에 없으며 이 경우 노사 간 갈등, 유연성과 안정성 간의 갈등을 유발할 수밖에 없는 것이다. 실제로 일국 차원이든, 유럽연합 차원에서든 현실적으로 취해지고 있는 정책들은 대부분의 경우 “유연안정성”이란 명목 하에 유연성에 초점을 둔 정책들이라고 노동조합들은 비판하고 있다(Keune, 2008; Tangian, 2004).

Ⅲ. 덴마크의 유연안정성 모델

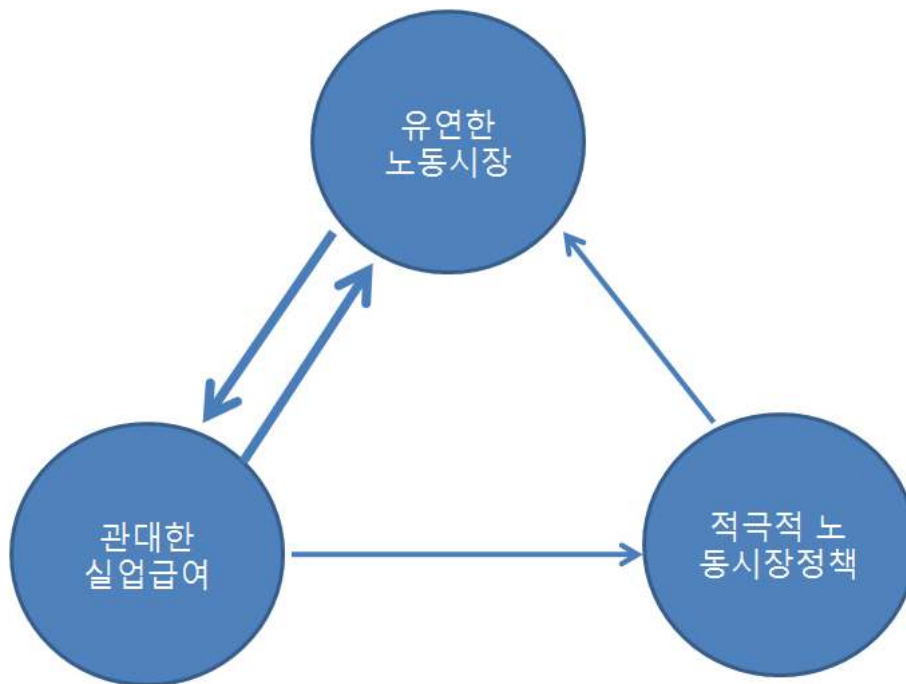
1. 황금삼각형 모델

앞에서 살펴보았듯이 유연안정성 모델은 유연성과 안정성의 종류와 수준 및 그 결합방식에 따라 현실적으로 매우 다양하게 나타날 수 있다. 그러나 그 가운데 가장 잘 알려져 있고 인기가 높은 유연안정성 모델의 대표적 국

가가 바로 덴마크이다.

덴마크 모델은 이른바 “황금삼각형”(golden triangle)으로 불리는 세 가지 요소, 즉 유연한 노동시장, 관대한 실업보험, 그리고 적극적인 활성화정책의 결합에 의해 이루어져 있는데 이를 그림으로 표시하면 <그림 3-1>과 같다 (Madsen, 2006b).

<그림 3-1> 덴마크의 유연안정성 모델



자료: Madsen(2006b)

먼저 그림 위쪽의 원은 유연한 노동시장을 의미한다. 덴마크에서는 기본적으로 기업에게 채용과 해고의 자유가 주어지며 매우 높은 수준의 수량적 유연성을 보장하고 있다. 그 결과 노동자들의 직장이동률 및 고용과 실업 사이의 이동률이 매우 높은 편이다. 이러한 유연한 노동시장이 기업의 경쟁력을 높임으로써 고용창출률이 높아지며 이는 다시 노동자들의 고용안정성(동일기업에서의 직장안정성이 아니라)을 높여준다는 것이다.

왼쪽 아래 원은 실업자에 대한 매우 관대한 실업급여 등 경제적 지원 보장을 의미한다. 덴마크에서는 실업 후 최대 4년간 실업 전 소득의 최대 90%까지 실업급여를 지급하는 등 충분한 경제적 지원을 해주고 있으며 따라서 해고가 되더라도 생활에 큰 불안을 느끼지 않는다. 이것이 다시 노동시장의 유연성을 노동자들도 받아들일게 되는 조건으로 작용하고 있다.

오른쪽 아래의 원은 적극적인 활성화정책(activation policy=적극적 노동시장정책)을 의미한다. 관대한 실업급여는 자칫 실업자들의 노동시장 참여의욕을 저하시킴으로써 국가의 복지지출에 의존하는 부작용을 낳을 우려가 있다. 이를 막기 위해 실업자들의 활성화정책 참여를 의무화시키고 적극적 노동시장정책에 의해 실업자의 숙련수준을 향상시킴으로써 이들의 재취업가능성을 높인다는 것이다.

이 그림에서 세 원 사이의 화살표는 노동자들이 일자리, 복지, 그리고 적극적 노동시장 프로그램 사이를 이동하는 것을 표시하고 있다. 유연한 노동시장과 관대한 실업급여 사이를 연결하는 두 개의 화살표는 다수의 노동자들이 매년 실업의 영향을 받지만 동시에 짧은 기간의 실업 후, 곧 일자리로 복귀한다는 것을 표시하고 있다. 적극적 노동시장 프로그램은 재취업으로 곧 복귀하지 못한 사람들을 지원하게 된다.

이러한 황금삼각형의 개념 아래 놓인 논리는 곧 덴마크의 고용체제의 성공이 유연성과 안정성을 결합한 독특한 제도에 기인한다는 것을 의미한다.

고용보호규제가 낮은 덕에 사용자들은 단기간의 예고기간을 거쳐 해고를 자유롭게 할 수 있으며 이에 따라 다른 나라에 비해 높은 노동시장 유연성을 누리며 이는 기업경쟁력에 도움이 된다. 동시에 사회안전망과 적극적 노동시장정책을 통해 덴마크는 다른 북구 복지국가들과 유사한 안정성을 전 국민에게 제공하고 있다 (Madsen, 2006b).

2. 유연안정성 모델의 구체적 내용

(1) 유연한 노동시장

가. 채용 및 해고의 자유와 그 규제

덴마크에서는 다른 유럽국가들에 비해 노동시장에 대한 규제가 매우 약하다. 비단 채용과 해고에 관한 규제 뿐만 아니라 최저임금, 근로시간, 유급휴가 등에 관한 규제도 거의 없는 편이다. 특히 그 가운데서도 개별 해고에 관한 규제는 매우 유연하다. 부당해고를 금지하는 일반적 법률은 없으며 원칙적으로 사용자는 어떠한 이유로든 노동자를 자유로이 해고할 권리를 가진다. 즉 고용계약의 종료에 관한 권리는 사용자의 경영권 및 업무지시권의 당연한 결과로서 덴마크 노동법의 일반적 기본원리로 간주되고 있다(Hasselbalch and Jacobsen, 1999). 덴마크에서 이처럼 노동시장에 대한 규제가 약한 것은

하루아침에 이루어진 것이 아니라 오랜 역사적 전통의 산물이라는 점에 유의해야 한다. 100년 전인 1899년에 이미 노사는 9월 합의(September Compromise)에 의해 노동조합의 조직권과 단체교섭권을 인정하는 대신 고용주의 채용과 해고의 자유를 인정하는 데 합의하였다.

이처럼 덴마크에서 다른 유럽 국가들에 비해 노동시장에 대한 규제가 매우 약하며 특히 해고에 대한 규제가 약하다는 것은 사실이지만, 그러나 이와 동시에 해고에 관한 규제가 전혀 없다는 의미는 아니다. 덴마크에서의 해고의 자유라는 것은 어디까지나 다른 유럽국가들과 비교하는 데서 나오는 상대적 언급이며, 이를 미국의 임의해고제(employment-at-will)와 혼동하는 것은 오해이다. 채용과 해고가 완전히 자유로운 미국과는 달리 덴마크에서는 해고에 관한 상당한 규제가 존재하며 다른 노동조건에 대해서도 일정한 규제가 존재한다(Hasselbalch and Jacobsen, 1999).

첫째, 입법에 의한 규제가 있다(European Commission, 2006c). 덴마크에서 노동시장에 대한 규제는 주로 산별노조와 산별 사용자단체 간의 산별 단체협약에 의해 이루어지고 있지만 그럼에도 불구하고 해고에 관한 다양한 입법이 존재한다. 이 경우 입법이 단체협약의 효력에 우선하게 된다. 먼저 해고에 관한 일반적 규제로서는 임신, 출산, 동일노동 동일처우(성별, 인종, 피부색, 종교, 정치적 의견, 성적 취향, 연령, 장애, 국적, 사회적, 민족적 출신), 결사의 자유, 의무적 군복무 등을 이유로 한 해고는 원칙적으로 금지되어 있다. 다음으로 여러 특별법에 의한 해당 분야의 해고규제가 있다. 즉 ▲ 공무원법(Act of Public Servants) ▲ 봉급피용자법(Salaried Employees Act) ▲ 농업 및 가사분야 고용관계법(Act on Certain Employment Relations in Agriculture and in Private Households) ▲ 상선법(Merchant Shipping Act) ▲ 각종 관습법 및 판례법 등이 그것이다. 이들 법률에서 규정하고 있는 해고제한의 내용은 주로 해고예고기간, 해고수당, 해고절차, 부당해고 등에 관한 것이다.

둘째, 단체협약에 의한 규제가 있다. 법률에 의해 해고규제가 이루어지는 화이트칼라 노동자와는 달리 정규직 블루칼라 노동자의 경우 별도의 법률이 없이 단체협약으로 해고규제가 이루어진다. 즉 산별 노조와 산별 사용자단체에 의해 체결된 산업전체/부문별 단체협약에 의해 일정한 해고규제가 이루어지고 있다. 예컨대 노조활동 방해로 목적으로 한 해고, 단체협약의 규정을 회피하기 위한 해고, 질병이나 휴가와 관련된 해고, 노조 간부에 대한 해고 등은 부당해고로 규정된다. 일반적 해고의 경우에도 화이트칼라와 마찬가지로 해고예고기간 및 해고수당 등에 대한 규제가 있다. 전체 블루칼라 노동자

의 80% 이상이 노조에 가입하고 있고 거의 대부분의 노동자가 단체협약의 적용을 받고 있다는 사실을 고려하면 덴마크에서 해고규제의 주된 수단은 주로 단체협약에 의한 규제라는 것을 알 수 있다.

셋째, 유럽연합(EU) 지령에 의한 규제가 있다. 유럽연합은 전체 회원국에 공통으로 적용되는 일련의 해고관련 지령들(directives)을 발표하고 있다. 회원국은 이를 준수할 의무가 있으며 이 지령에 따라 국내법을 입법하거나 혹은 지령 자체가 국내법의 효력을 발생시키도록 하고 있다. 예컨대 파트타임 노동자 지령, 기간제 노동자 지령, 노동시간에 관한 지령 등이 그것이다.

이처럼 관련법률 및 단체협약에 의해 이루어지고 있는 해고규제의 내용을 살펴보면 그 대부분은 해고예고기간에 관한 규제이다. <표 3-1>에는 산업별 해고예고기간이 제시되어 있다. 건설업의 단체협약에서는 대체로 해고예고기간이 매우 짧아 근속기간 1년 이상 노동자의 경우 3일, 근속기간 5년 이상 노동자의 경우 5일의 해고예고기간 경과 후 해고가 가능하다. 이들 노동자의 비중이 전체 민간부문 피용자에서 차지하는 비중은 약 10% 정도이다. 제조업을 비롯한 그 밖의 산업에서의 블루칼라 노동자의 경우 근속기간 1년 경과 후 21일 해고예고기간, 근속기간 5년 경과 후 2개월, 10년 경과 후 3개월의 해고예고기간을 거치도록 규정하고 있다. 이들이 차지하는 비중은 약 40% 정도이다. 한편 화이트칼라 노동자의 경우 화이트칼라노동법에 의해 규제되는데 이들은 보다 많은 보호를 받고 있다. 즉 근속기간 1년 경과 후 3개월, 5년 경과 후 4개월, 10년 경과 후 6개월의 해고예고기간을 거치도록 규정하고 있다. 이들이 전체 노동자에서 차지하는 비중은 약 50% 정도이다. 그 밖에 공무원은 3개월, 농업 및 민간가사분야 노동자들은 근속 12개월 경과 후 3개월의 해고예고기간을 거치도록 규정하고 있다.

<표 3-1> 산업별, 직종별 해고예고기간

	근속기간 1년 경과	근속기간 5년 경과	근속기간 10년 경과	민간부문 피용자에서 점하는 비율
건설업	3 일	5 일	5 일	약 10%
제조업, 운수업 등	21 일	2 개월	3 개월	약 40%
봉급피용자	3 개월	4 개월	6 개월	약 50%

자료 : LO 내부자료.

해고와 관련된 해고수당 등 경제적 보상에 관한 일반적 법률규정은 없다.

단 단체협약에 의해 기업별로 소액의 해고수당을 지급하기도 하는데 예컨대 화이트칼라 봉급생활자의 경우 근속기간 12년에 1개월분, 근속기간 15년에 2개월분, 근속기간 18년에 3개월분의 퇴직금을 지급하도록 규정하는 경우가 많다. 블루칼라의 경우에도 단체협약에 의해 기업 차원에서 소액의 해고수당을 주기도 한다(CO-industri, 2007). 그러나 피용자 자신의 귀책사유에 의한 퇴직일 경우에는 퇴직금은 없다.

만약 해고가 앞에서 설명한 법률이나 단체협약을 위반한 부당해고라면, 해당 노동자는 이를 일반법원(단체협약 미적용자), 혹은 해고위원회(Board of Dismissal)(단체협약 적용자)에 제소할 수 있다. 이때 노동조합이 해고자를 대리하여 소송을 진행하게 된다. 단체협약 적용대상자의 경우 부당해고 소송에서 승리하면 원직복직 명령이 내려질 뿐만 아니라, 25,000-50,000 크로네의 보상금을 받을 수 있다.⁵⁾

개별해고가 아닌 경영상의 이유에 의한 집단해고(정리해고)의 경우, 사용자는 경제적, 기술적, 구조적, 혹은 이와 유사한 사정으로 인해 정리해고가 불가피하는 것을 증명해야 한다. 이 경우 개별해고의 경우와 마찬가지로 해고예고기간을 지킬 의무가 있다. 만약 예고기간을 지키지 않을 경우 해고자에 대한 경제적 보상을 해야 한다. 보상액은 최고 6개월분 임금이 한도이지만 대부분 3-4개월분을 지급하고 있다. 뿐만 아니라 노동자들과 협의할 의무도 지게 된다. 이는 집단해고에 관한 EU 지령(EU Directive on Collective Redundancies)의 결과로 생긴 새로운 규제로서 화이트칼라 노동자의 경우 봉급피용자법, 그리고 블루칼라 노동자의 경우 단체협약에 각각 집단해고에 관한 규제조항이 포함되어 있다 (Andersen and Mailand, 2005).

나. 비정규근로 관련 규제

과거 덴마크에서는 비정규근로 관련 규제가 거의 존재하지 않았다. 그러나 현재는 새로운 EU 지령에 따라 기간제, 파트타임, 파견노동자 등 비정규직 계약에 관해서도 일정한 규제가 존재한다. 이들 비정규직에 대한 규제는 대부분 정규직 계약과 마찬가지로 법률과 단체협약에 의해 규제되고 있다. 아래에서는 그 가운데 파견노동자와 기간제 노동자에 대한 규제를 살펴보기로 한다.

덴마크에서 파견노동의 비중은 매우 낮아서 2006년 현재 전체 노동자의 0.9%만이 파견노동자이다. 그러나 이는 1999년의 0.3%에 비하면 세배로 증

5) 2009년 4월 29일 현재 1 크로네=약 234원임.

가한 수치이다(Bredgaard et al., 2009).

덴마크의 경우 파견에 관한 일반적 규제는 존재하지 않는다. 파견회사는 자유로이 영업을 할 수 있으며 파견노동자에 관한 특별한 규제법도 없다. 대신 다른 정규직 노동자와 마찬가지로 단체협약에 의해 규제하고 있다.

파견노동자의 경우 1995년 이후 블루칼라 단체협약의 일부로서 규제 조항이 존재해 왔다. 즉 자신의 노동자를 다른 회사에 파견하는 회사들 가운데 일부는 사용자단체의 회원이며 따라서 단체협약의 적용을 받고 있다. 반면 다른 일부 파견회사는 단체협약의 적용을 받고 있지 않지만 이들 회사 소속의 파견노동자들도 사용회사의 동등 노동자와 동일한 임금 및 근로조건을 누릴 권리가 있다고 산별 단체협약에 규정되어 있다.⁶⁾ 특히 최근 동구권 등의 새로운 EU 회원국으로부터 노동력을 공급하는 인력공급기업들이 다수 생겨나면서 이 조항은 매우 중요하게 되었다. 이 경우 외국으로부터 덴마크로 파견된 외국인 파견노동자들도 덴마크 노동자들과 동일한 수준의 임금 및 근로조건을 단체협약에 의해 보장받고 있다.

그러나 이처럼 주로 단체협약에 의해 파견노동을 규제해 왔던 덴마크의 전통은 이제 더 이상 지속되기 어렵게 되었다. 오랫동안의 논의 끝에 2008년 11월 유럽연합이 “파견노동에 관한 지령”⁷⁾을 공포하였는데 그 내용은 파견노동자에 대해서도 정규직과 동일한 처우를 하도록 규정하고 있다. 이에 따라 덴마크 역시 이 지령을 국내법과 마찬가지로 효력을 갖는 것으로 시행해야 하며 나아가 협약 적용을 받지 않는 파견노동자들을 위한 추가적인 입법도 불가피할 것으로 보인다(Bredgaard et al., 2009).

덴마크에서 기간제 노동의 비중은 2007년 현재 전체 노동자의 9% 정도로서 비교적 낮은 수준에 머물고 있다. 다른 유럽국가들에서는 기간제 노동의 비중이 증가하고 있는데 비해 덴마크에서는 이 비중이 1996년의 11%로부터 2007년 9%로 오히려 줄었는데 이것은 역시 정규직에 대한 해고의 용이성 때문인 것으로 평가된다(Bredgaard et al., 2009). 학자들의 연구에 의하면 기간제 노동자는 정규직 노동자에 비해 낮은 임금을 받고 있지만 그 격차는 6-7%에 불과해서 한국에서의 상황과는 전혀 차원이 다른 문제라고 할 수 있다(Eriksson and Jensen, 2003).

덴마크에서 기간제 노동은 법률과 단체협약에 의해 규제되고 있다. 해고예고기간 만 제외하면 기간제 노동자는 일반적으로 정규직과 동일한 단체협약(블루칼라 노동의 경우), 혹은 동일한 법률(화이트칼라 노동의 경우)을 적용

6) 파견노동자의 단체협약 적용률은 현재 약 80% 정도이다(EIRO, 2008a).

7) EU(2008), Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on temporary agency work, EU, 3 December.

받고 있으며 따라서 유급휴가, 근속우대, 유급평가 등 모든 면에서 동일한 처우를 받는다.

2003년 이후 모든 기간제 노동자는 "기간제 계약에 관한 법률"(Lov om Tidsbegrænsede Ansættelser)의 적용을 받게 되었다. 이 법률은 1999년 채택된 유럽연합의 “기간제 노동에 관한 지령”⁸⁾에 근거한 것이다. 이 지령은 모든 유럽연합 회원국에서 기간제 노동자가 정규직 노동자와 동일한 가능성과 권리를 가질 수 있도록 보장하기 위한 것이다. 예컨대 기간제 노동자도 정규직 노동자와 동일한 조건으로 직업훈련에 접근할 수 있는 권리가 보장되어야 하며, 고용주는 기업에서 빈자리가 발생할 경우 기간제 노동자가 정규직 일자리로 전환될 수 있도록 빈 일자리에 대한 정보를 제공할 의무를 지는 것 등이다. 이 법률은 또한 고용주가 기간제 고용의 계약기간 만료에 따른 계약갱신을 부당하게 남용해서는 안 된다고 규정하고 있다. 즉 (정규직의) 육아휴직이나 병가, 혹은 과업달성을 위한 기간 연장 등 객관적인 사정이 있을 때만 기간제 계약을 갱신할 수 있도록 규정하고 있다. 일부 직종(주로 교육이나 학술분야)에서는 기간제 계약의 갱신회수를 2회로 제한하고 있다.

다. 노동시장 유연성의 지표

덴마크의 노동시장 유연성은 몇 가지 지표에 의해 확인할 수 있다. 먼저 OECD(2004)에 의한 노동시장 유연성의 국제비교지표를 살펴보면 고용보호 입법지수(EPL 지수) 순으로 늘어놓을 경우, 덴마크는 OECD 회원국 가운데 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 아일랜드, 호주, 스위스, 헝가리에 이어 9번째로 고용보호수준이 낮은 나라로 평가된다(<표 3-2>). 이는 전통적으로 노동시장이 유연한 영미형 국가에 뒤이어 유럽대륙국가 가운데서는 가장 낮은 고용보호 수준이다. 특히 정규직에 대한 고용보호 규제는 미국, 영국, 스위스, 캐나다에 이어 다섯 번째로 낮은 것으로 OECD는 평가하고 있다.

그러나 여기서도 주목할 것은 덴마크의 고용보호수준이 영미형 국가들의 그것에 비해서는 높다는 점이다. 특히 비정규직(파견노동자)에 대한 보호수준은 상당히 높아 OECD 회원국 가운데 중간 정도이며, 집단해고의 경우에는 전체 28개국 가운데 다섯 번째로 고용보호규제가 엄격한 점은 흔히 간과되고 있는 사실이다. 즉 덴마크의 고용보호는 정규직에 대한 상대적으로 낮은 수준의 보호와 비정규직에 대한 중간 정도의 보호, 그리고 집단해고에 대

8) EU(1999), Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP.

한 엄격한 규제라는 특징을 함께 가진다.

〈표 3-2〉 OECD 주요회원국의 고용보호입법지수

국	가	전	체*	정규직	비정규직(과건)	집단해고
미국		0.7	(1)	0.2 (1)	0.3 (1)	2.9 (10)
영국		1.1	(2)	1.1 (2)	0.4 (3)	2.9 (10)

캐나다	1.1	(2)	1.3	(4)	0.3	(1)	2.9	(10)
아일랜드	1.3	(4)	1.6	(7)	0.6	(6)	2.4	(6)
뉴질랜드	1.3	(4)	1.7	(8)	1.3	(11)	0.4	(1)
호주	1.5	(6)	1.5	(5)	0.9	(7)	2.9	(10)
스위스	1.6	(7)	1.2	(3)	1.1	(8)	3.9	(23)
헝가리	1.7	(8)	1.9	(11)	1.1	(8)	2.9	(10)
덴마크	1.8	(9)	1.5	(5)	1.4	(14)	3.9	(23)
일본	1.8	(9)	2.4	(16)	1.3	(11)	1.5	(2)
체코	1.9	(11)	3.3	(26)	0.5	(5)	2.1	(4)
한국	2.0	(12)	2.4	(16)	1.7	(17)	1.9	(3)
슬로바키아	2.0	(12)	3.5	(27)	0.4	(3)	2.5	(8)
핀란드	2.1	(14)	2.2	(12)	1.9	(19)	2.6	(9)
폴란드	2.1	(14)	2.2	(12)	1.3	(11)	4.1	(25)
오스트리아	2.2	(16)	2.4	(16)	1.5	(15)	3.3	(18)
네덜란드	2.3	(17)	3.1	(25)	1.2	(10)	3.0	(16)
이탈리아	2.4	(18)	1.8	(10)	2.1	(20)	4.9	(28)
벨기에	2.5	(19)	1.7	(8)	2.6	(21)	4.1	(25)
독일	2.5	(19)	2.7	(23)	1.8	(18)	3.8	(21)
스웨덴	2.6	(21)	2.9	(24)	1.6	(16)	4.5	(27)
노르웨이	2.6	(21)	2.3	(14)	2.9	(23)	2.9	(10)
프랑스	2.9	(23)	2.5	(20)	3.6	(26)	2.1	(4)
그리스	2.9	(23)	2.4	(16)	3.3	(24)	3.3	(18)
스페인	3.1	(25)	2.6	(21)	3.5	(25)	3.1	(17)
멕시코	3.2	(26)	2.3	(14)	4.0	(27)	3.8	(21)
포르투갈	3.5	(27)	4.3	(28)	2.8	(22)	3.6	(20)
터키	3.5	(27)	2.6	(21)	4.9	(28)	2.4	(6)

주: * Version 2(집단해고 규제 포함)

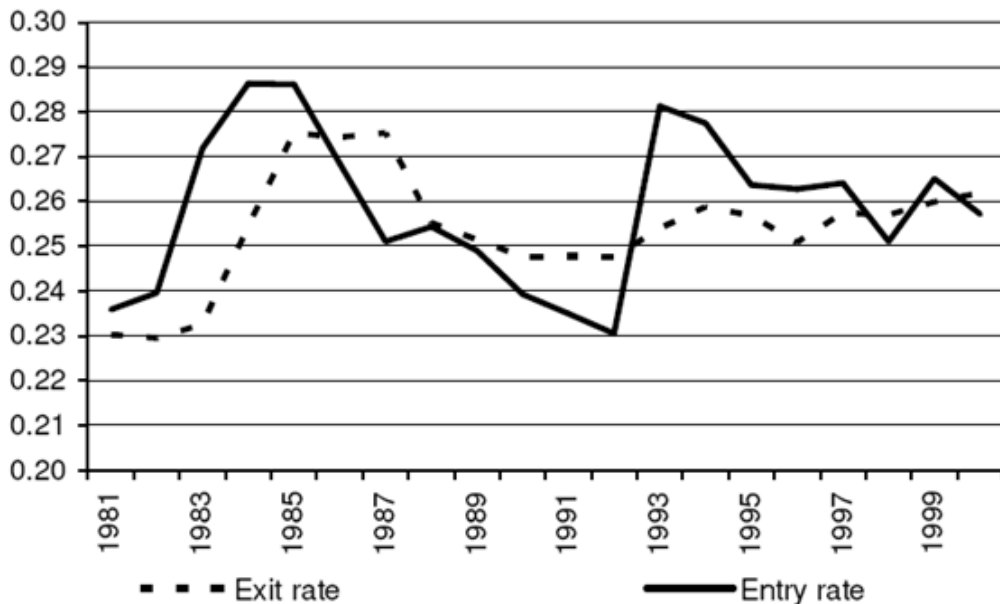
()안은 순위.

자료: OECD, Employment Outlook, 2004.

덴마크에서는 정규직에 대한 상대적으로 낮은 고용보호규제로 인해 노동이동성이 매우 높은 편이다. 최근의 연구에 의하면 덴마크 노동자들의 연간 입직률/이직률은 약 26% 수준으로 나타나고 있다(Eriksson and Westergaard-Nielsen, 2007). 즉 덴마크 노동자들 가운데 네 명 중 한 명 이상이 매년 직장을 바꾸고 있는 셈이다. 특히 이직률은 1990년대 이후 꾸준히 높아지고 있다(<그림 3-2> 참조). 덴마크 사람들은 평생 평균 약 6회 직장을 바꾸는 것으로 나타나고 있는데 이는 유럽연합에서 가장 높은 수치이다.

〈그림 3-2〉 이직률 및 입직률의 추이

단위 : 연간 입, 이직률



자료: Nelson(2007).

일자리 간 이동률 뿐만 아니라 일자리 자체의 창출 및 소멸률도 매우 빨라서 매년 전체 일자리의 약 12% 정도가 창출, 소멸되고 있는 것으로 나타나고 있다(Madsen, 2006).

이에 따라 노동자들의 근속기간도 매우 짧은 편이다. <그림 3-3>에서 보는 바와 같이 덴마크 전체 노동자의 평균근속기간은 겨우 7.8년에 불과한데 이는 자료입수가 가능한 OECD 회원국 가운데 가장 짧은 것이다. 이는 시간의 변화에도 불구하고 거의 일정하다. 즉 짧은 근속기간은 일시적 현상이 아니라 덴마크 노동시장의 구조적 특성을 반영하고 있는 것이다.

〈그림 3-3〉 OECD 주요 회원국 노동자들의 평균근속기간(2007)

단위 : 년

자료 : OECD.

(2) 관대한 실업급여

앞에서 보았듯이 덴마크의 유연안정성 모델을 떠받치고 있는 또 하나의 중요한 축은 실업보험제도이다. 관대한 실업보험제도가 있기 때문에 노동자들은 안심하고 유연한 노동시장을 받아들일 수 있는 것이다.

덴마크의 실업에 대한 보상제도는 ▲ 실업보험기금 가입자에 대한 소득보장인 실업급여와 ▲ 실업급여 수급자격이 없는 사람들에 대한 소득보장인 현금부조 및 사회복지훈련급여가 있다.

가. 실업보험급여

덴마크의 실업보험제도는 임의가입제도로써 각자가 자유로이 가입여부를 결정할 수 있지만 전체 노동력의 83%, 전체 임금노동자의 약 90%가 실업보험기금에 가입되어 있어 보편적 제도로 자리잡고 있다. 실업급여 수급을 위해서는 실업보험기금(A-kasse)에 가입하고 기여금을 납부할 필요가 있다. 실업보험기금은 주로 직능별로 조직되며 직능별 노동조합의 대표자에 의해 운영되는 임의의 인가법인이다. 2008년 시점에서 총 29개의 인가된 실업보험기금이 있는데 그 가운데 6개는 특정직종 노동자기금이며, 12개는 특정직종의 노동자는 물론이고 자영자에게도 가입자격을 주는 기금이고, 3개는 직종을

가리지 않고 모든 노동자에게 가입을 허락하는 직종간 기금이며, 8개는 직종을 가리지 않고 모든 노동자와 자영자에게 가입을 허락하는 직종간 기금이다(Arbejdsdirektoratet (National Directorate of Labour), 2008). 덴마크에서는 노동조합의 가입 및 실업보험기금에의 가입이 임의이지만 노동조합 조직률이 매우 높기 때문에 실업보험기금 가입률도 매우 높은 편이다. 단 실업보험기금 가입은 노동조합원인 것을 조건으로 하는 것은 아니지만 대부분의 노동자들은 이중가입제를 받아들이고 있다.⁹⁾

이처럼 노동조합에 의해 실업보험이 운영되는 이른바 겐트(Ghent) 제도¹⁰⁾는 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 국가들의 특징으로서 19세기 후반 노동조합이 자발적으로 조합원들을 위한 실업보험제도를 도입한 데서 연유하고 있다. 덴마크에서는 1907년 최초의 실업보험법률이 제정되었다. 당시 국가는 실업보험의 운영을 직접 맡을 경우 재정부담이 늘어날 것을 우려하여 노동조합에 의한 임의가입제도를 허용하였다. 그러나 1960년대에 실업보험 관리비용이 점점 늘어남에 따라 국가가 비용 일부를 조세로 지원하기 시작하였다. 그 비중은 점점 늘어나 현재는 전체 비용의 50~70%를 국가의 재정지원으로 충당하고 있다. 1970년 실업보험수정법에 의해 이는 국가의 재정 지원을 받는 공적인 사회보험의 일부로 전환되었으나 그 운영은 여전히 노조가 맡는 임의보험형태로 되어 있다 (Clasen and Viebrock, 2008; Lind, 2007). 단 초기에 노조에 의해 직접 운영되던 것과는 달리 현재 실업보험기금은 형식적으로는 노조와는 독립적인 조직이며 실업보험기금의 한계증가액은 전액 정부의 재정자금으로 지원되는 대신, 기금 운영에 대해 정부의 감독을 받고 있다.

2001년 집권한 자유-보수당 정부는 실업보험기금을 노조로부터 독립시키는 동시에 모든 산업, 직종을 망라한 통합을 추진하였다. 그러나 노조와 실업보험기금들의 반대로 이는 실패하였다. 대신 2002년의 실업보험법 개정에 의해 산업, 직종을 불문하고 가입자를 받는 통합기금을 허용함으로써 그 수

9) 이중가입제가 유지되는 이유에 대해서는 노조와 기금 간의 밀접한 관계(동일 건물, 사무소 사용), 동일 직종 대상 조직 및 가입, 노조의 고용서비스 제공 등 다양한 원인이 지적되고 있음. 단 앞으로 노조와 기금 간의 상호독립성이 강화됨에 따라 기금에만 가입하고 노조에는 가입하지 않는 사람이 늘어남으로써 노조조직률이 현재의 80% 수준으로부터 50-60% 수준까지 떨어질 것이라는 주장도 나오고 있음(Lind, 2007).

10) 겐트 제도는 정부나 사용자가 아니라 노동조합이 사회복지지출, 특히 실업급여의 주된 책임을 맡는 것을 말한다. 이 제도가 처음으로 도입되었던 벨기에의 도시 겐트(Ghent)를 따서 겐트 제도라고 부른다. 겐트 제도는 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 스웨덴 등 주로 북유럽 국가들에서 지배적인 실업보험제도로 자리잡고 있다. 대부분의 경우 실업보험기금의 운영은 노동조합이 맡지만 정부가 이를 규제하거나 보조금을 지급하는 방식으로 운영된다. 겐트 제도 하에서는 실업급여를 지급하기 위해서는 노동조합에 가입하여야 하므로 노조 조직률이 높은 것이 특징이다("Ghent system," Wikipedia 인터넷 사전).

가 증대되고 있는 상황이다(EIRO, 2002). 이것이 실제로 실업보험제도에 대한 노조의 영향력 약화 및 노조 조직력 약화로 곧바로 이어진 것은 아니다. 그러나 경향 자체는 확실한데 즉 노조가 통제하는 기금의 가입자 수는 감소하는 대신 통합기금 가입자의 수가 증가하고 있는 것이다(Lind, 2007).

아래에서는 덴마크 실업보험제도의 보다 상세한 내용에 대해 살펴보기로 한다(日本労働研究機構歐洲事務所, 2003; Arbejdsdirektoratet, 2008).

먼저 실업보험기금에의 가입조건으로서는 덴마크 거주 18~65세인 사람으로서 당해 기금이 대상으로 하는 직업영역에서 기금에의 1년간 가입기간에 더하여 과거 3년간에 풀타임이라면 1,924 시간(52주) 이상, 파트타임이라면 1,258시간(34주) 이상의 취업실적이 있을 것을 조건으로 하고 있다. 단 교육기간이 18개월 이상의 전문교육(기금이 대상으로 하는 분야 혹은 직업에 연계된 전문교육)을 수료하고 교육기관 수료 2주간 전까지 기금에 가입한 사람도 가입자격이 있다.

실업급여 지원기간은 과거에는 최대 7년으로 되어 있었으나 이후 차츰 단축되어 현재는 최대지원기간이 4년이며 그 가운데 순수한 실업급여 지급기간이 1년, 활성화 기간(activation period: 의무적으로 적극적 노동시장정책인 직업훈련 혹은 시험취업 등에 참여하는 기간)이 3년으로 되어 있다. 단 25세 미만 청년실업자에 대해서는 실업급여 수급기간은 6개월이며 활성화 기간이 3년 6개월이다. 이러한 이중수급기간제도는 높은 실업급여수준으로 인한 근로동기 약화를 방지하기 위하여 도입된 것이다.

실업급여액은 실업 직전 12주간의 평균소득으로부터 노동시장세(8%)를 공제한 후의 금액의 90%를 최고한도로 하고 있다. 단 최고한도액은 2008년 현재 1주당 3,515 크로네(풀타임)이다.¹¹⁾ 파트타임은 풀타임의 2/3를 최고한도액으로 하고 있다. 최고한도액은 임금상승률에 연동되어 있다.

실업보험료 기여금에 대해 살펴보면 실업보험기금 가입자는 다음 네 가지의 기여금을 납부할 의무가 있다. 즉 ▲ 실업보험 기여금 ▲ 노동시장 보충연금제도(ATP) 기여금 ▲ 실업보험기금 관리비용 ▲ 조기퇴직기여금(선택사항) 등이다. 실업보험기금 기여금(보험료)은 정치적으로 결정되며 모든 기금에서 기여액은 동일한데 2008년 현재 실업보험 연간보험료는 3,372 크로네(풀타임의 경우)이다. 노동시장 보충연금제도 기여금은 풀타임 노동자의 경우 12 크로네이다. 실업보험기금 관리비용은 기금별로 상당한 차이가 있어 624~2,748 크로네 정도가 부가되고 있다. 관리비용의 차이는 비용 차이를 반영하고 있는데 즉 개별 기금별 실업위험의 차이 및 실업구조(기간)의 차이

11) Work in Denmark, "Unemployment Benefits," 인터넷 웹사이트 참조(<http://www.workindenmark.dk>).

등으로 인해 발생한다. 조기퇴직기여금은 선택사항으로서 기여액은 2008년 현재 풀타임 노동자의 경우 4,920 크로네이다. 조기퇴직기여금은 조기퇴직급여제도의 적용을 받고자 원하는 사람만 가입한다.

실업보험의 재정은 보험가입자가 납부하는 기여금(보험료)과 국가의 재정 보조금으로 구성된다. 보험료보다 훨씬 큰 수입부분이 조세로부터 나오는 국가보조금인데 이는 일반조세와 노동시장세(모든 취업자의 총소득의 8% 부과)로 충당된다.

이처럼 모든 실업보험기금은 공공부문으로부터 지원받고 있다. 따라서 불황 등으로 실업률이 증가하여 실업급여 지급액이 늘어나는 경우 그 한계비용은 모두 국가가 조세로 지원하게 된다. 이때 한 가지 큰 우려는 실업률이 높아질 경우 과연 노동시장기금으로 충분히 재정충당이 가능한가의 문제이다(Woolsey, 2008).

나. 실업보험 미가입자에 대한 사회복지지원

덴마크에는 실업급여기간이 종료된 실업자들을 대상으로 하는 별도의 실업지원금(실업부조)은 없으며 이들에 대한 지원은 저소득층을 위한 사회복지장급여에 통합되어 있다. 실업보험기금에 가입하지 않은 실업자도 마찬가지로 사회복지장급여의 지원대상이다. 사회복지장급여는 각 지자체 정부에 의해 운영되고 있다.

사회보장급여는 실업 및 장기적인 질병, 임신 및 출산, 이혼, 부양자의 상실 등 예상 불가능한 사건이 원인이 되어 수입을 상실하고 재산을 가지지 못했으며 보험에 가입하지 않은 사람에게 최저생활을 보장해주는 제도이다. 이는 현금 급여인데 실업급여와는 달리 수급자의 소득이나 자산, 가족상황 등을 고려하여 차등 지급되는 방식(means-test 방식)으로 지급된다. 급여액은 부양자녀가 있는 경우 정상적인 실업급여의 약 80% 정도 수준이며 부양자녀가 없는 경우 약 60% 정도이다. 지원한도액은 종전 취업 시의 소득의 90%를 넘지 못하도록 되어 있다. 실업급여와 사회복지장급여의 가장 큰 차이점은 means-test 여부이다. 더욱이 사회복지장급여는 수급자의 가족 상황에도 의존한다. 기간이 무한정이란 점도 차이점이다.

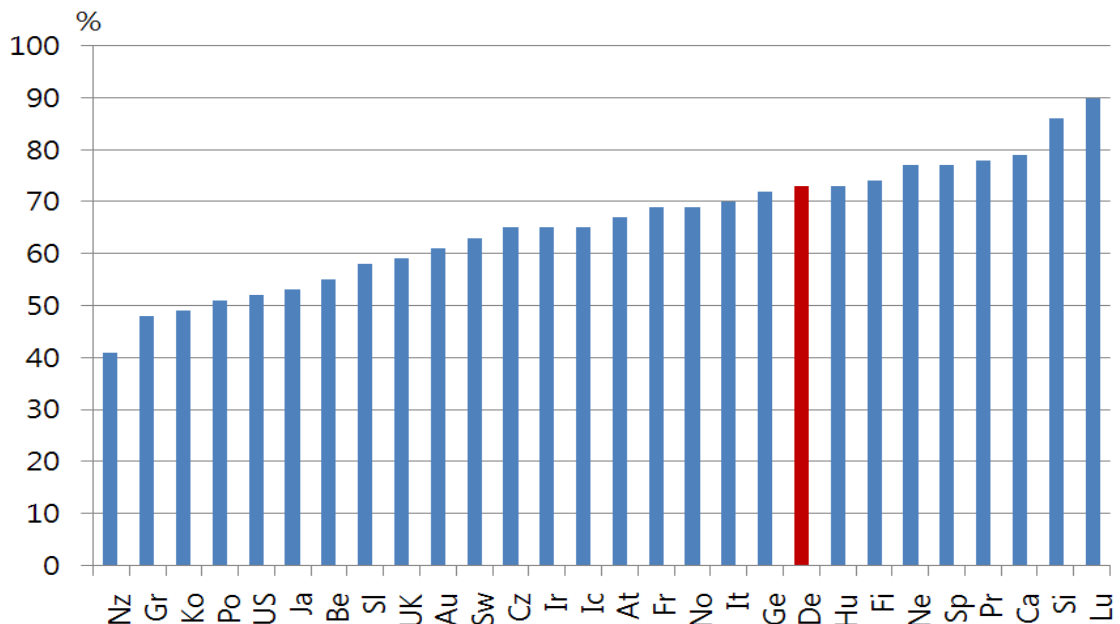
사회보장급여 역시 수급 시 본인의 능력을 활용하는 것을 요구하며 취직이나 직업능력개발을 위한 지원을 거부한 경우에는 수급자격을 상실하게 된다. 특히 사회복지장급여 수급 중의 25세 미만 청년실업자에 관해서는 사회복지장급여 수급개시 시점으로부터 13주 이내에 무엇인가의 고용촉진 프로젝트 참가가 의무화되어 있다.

다. 실업보험제도의 국제비교

덴마크의 실업보험제도는 OECD 회원국 가운데서도 가장 높은 소득대체율과 수급기간을 가진 관대한 제도로 잘 알려져 있다. 먼저 소득대체율 면에서는 앞에서 본대로 실업 전 소득의 최고 90%까지 실업급여를 지급하지만 실제로는 최고한도액이 정해져 있고, 실업급여에 대한 소득세도 있기 때문에 이를 감안할 경우 대부분 90%에는 미치지 못하는 실업급여를 받고 있다. 소득세를 제외한 순소득 기준으로 보면, 자녀 2명을 가지고 있고 부부 가운데 어느 한쪽만 소득이 있는 평균임금 수준의 노동자의 경우 순대체율은 2007년 현재 73%로 나타나고 있다. 반면 평균임금의 2/3 수준의 임금을 받는 저임금층의 경우 순대체율은 89%로 나타나 저임금층일수록 순대체율이 높다는 것을 알 수 있다(OECD, 2007; Madsen, 2006b).

<그림 3-4>에서 보는대로 덴마크의 실업급여 대체율은 OECD 회원국 27개국 가운데 상위권에 속하고 있다. 그러나 덴마크보다 높은 순대체율을 가진 나라도 8개국이나 있어 덴마크가 최상위권인 것은 아니다. 참고로 한국은 순대체율이 49%로서 27개국 가운데 꼴찌에서 세 번째에 머물고 있다.

〈그림3-4〉 OECD 회원국들의 실업급여 순소득 대체율(2007)



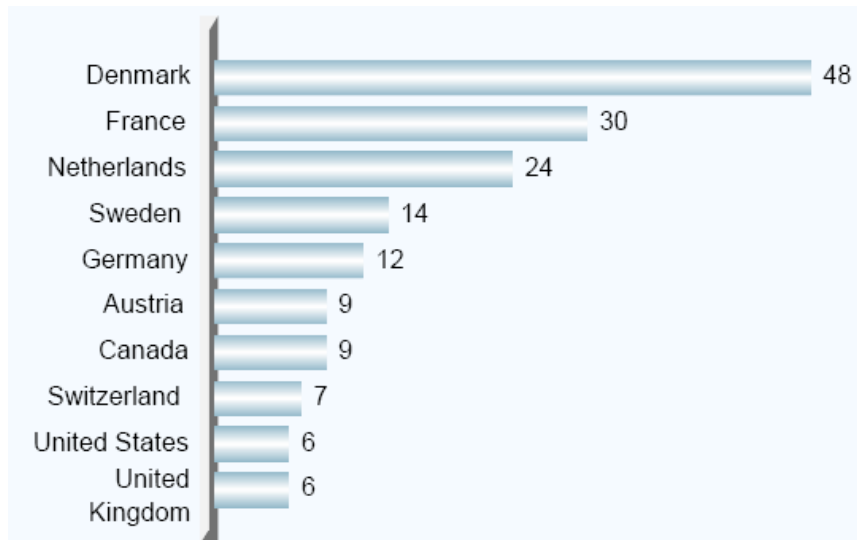
주 : 자녀 2인, 부부 한쪽만 소득, 평균적인 임금수준의 실업자가 받는 실업급여의 순소득대체율.
 Nz=뉴질랜드 Gr=그리스 Ko=한국 Po=폴란드 US=미국 Ja=일본 Be=벨기에 SI=슬로바키아 UK=영국
 Au=호주 Sw=스웨덴 Cz=체코 Ir=아일랜드 At=오스트리아 Fr=프랑스 No=노르웨이 It=이탈리아
 Ge=독일 De=덴마크 Hu=헝가리 Fi=핀란드 Ne=네덜란드 Sp=스페인 Ca=캐나다 Pr=포르투갈
 Si=스위스 Lu=룩셈부르크

자료 : OECD, Benefits and Wages, 2007.

한편 실업급여의 최고지급기간 면에서도 덴마크는 4년(48개월)으로서 다른 OECD 회원국들에 비해 훨씬 길다. <그림 3-5>에서 보는 바와 같이 덴마크 다음으로 긴 지급기간을 가진 나라는 프랑스로서 30개월이며 나머지 대부분의 나라들은 1년 미만의 실업급여 지급기간을 가지고 있다.

〈그림 3-5〉 실업급여의 최대지급기간(40세 실업자)

단위 : 개월



자료 : OECD(2007).

(3) 적극적인 활성화 정책

가. 적극적 노동시장정책의 변화과정

관대한 실업지원정책이 근로동기에 미치는 나쁜 영향을 방지하기 위해 실업자가 적극적으로 구직활동을 하도록 요구하는 동시에 의무적으로 직업훈련에 참여하도록 하는 것이 바로 “활성화 정책”(activation policy=적극적 노동시장정책)이다.

덴마크는 이웃나라 스웨덴과 마찬가지로 관대하고 보편주의적인 복지정책이 확립되어 있는 스칸디나비아 형의 복지국가로 분류되고 있으나 적극적 노동시장정책에 관해서는 스웨덴의 그것과 다른 전개를 보여 왔다. 스웨덴에서는 이미 1960년대에 연대임금제도와 적극적 노동시장정책을 묶은 이른바 렌-마이드너(Lehn-Meidner) 모델을 정착시켜 경제성장을 지속시키면서 인플레이션의 회피와 완전고용의 동시달성에 성공하였다. 어떤 이유로든 실업한 사람들은 실업 후에 교육 및 직업훈련의 제공을 받으므로 보다 생산성이 높

은 기업에 재취직할 수 있다. 반면 덴마크의 적극적 노동시장정책은 그 도입이 지연되어 왔다. 활성화정책 도입 이전의 덴마크에서는 실업에 대해 장기간 수급가능하고 소득대체율이 높은 관대한 실업급여제도로 대응하여 왔다. 그러나 제1차 석유위기 이후 덴마크는 10% 이상의 높은 실업률에 빠지게 됨에 따라 단순한 실업급여 만으로는 고실업에 대처하기 힘들게 되었다 (비ュルクランド, 2000; 嶋内健, 2008).

1979년 사회민주당 정권은 장기실업자에 대해 “취로제공사업”(Jobitbud-sordningen)을 개시하였다(Lindsay and Mailand, 2004; Abrahamson and v. Oorschot, 2003). 이 사업은 실업급여 수급 후 2년이 경과하면 실업자에게 “보조금 붙은 고용”(subsidized employment)을 제공하고 참가자는 단체협약에서 정하는 임금과 동액의 임금이 보증되었다. 그러나 이 사업은 성공하지 못하였다. 민간부문에서의 일자리 부족으로 인해 실업자의 노동시장 재통합률이 30% 수준에 그쳤기 때문이다(Abrahamson and v. Oorschot, 2003).

1982년 정권을 잡은 중도우파연합은 재정삭감의 일환으로 실업급여 수준을 인하하는 대신, 적극적 노동시장정책을 도입하였다. 이때는 보조금 고용보다는 교육이나 직업훈련 제공을 통해 비용을 삭감하는 것을 주요 목표로 하였다.

이처럼 1979~1993년 사이 덴마크에서 장기실업에 대한 적극적 노동시장정책의 내용은 주로 장기실업자에 대해 취업알선, 직업훈련, 창업지원 등을 통합한 프로그램으로서 이를 통해 실업자의 국가지원 의존경향을 줄이고 적극적으로 노동시장에 참여하도록 하는 것을 목표로 하였다. 그러나 이는 큰 성과를 거두지 못한 채 90년대 초 실업자가 급격하게 늘어남에 따라 새로운 정책을 도입하게 된다. 이는 전반적인 노동시장개혁정책으로 이어졌다.

현재의 강제적 요소를 수반한 활성화 정책이 본격적으로 도입된 것은 1993년의 노동시장개혁에서부터이다. 1993년 중도좌파연합 정부가 출범하면서 활성화정책이 본격적으로 추진되기 시작했으며 1994년에는 일련의 노동시장정책 개혁이 이루어졌는데 그 핵심은 적극적인 활성화정책의 도입이었다. 이 활성화 노선은 실업으로부터 다음 취업까지를 활성화 기간으로 정의하고 실업급여와 직업훈련, 연수, 기업실습 등의 수단을 연결하여 실업자를 적극적으로 지원하는 것이다.

그 주요내용을 살펴보면(Lind and Moller, 2006).

▲ 2단계 실업급여제도를 도입하였다. 즉 실업 후 최초 1년간은 실업급여를 지급하지만(소극적 정책), 나머지 3년간은 활성화정책 참여를 조건으로 실업급여를 지급하게 된다(적극적 정책).

▲ 장기실업자에 대한 지원정책을 변경하였다. 즉 과거에는 장기실업자에 대해 규정대로 일괄하여 실업급여를 지급하였으나 새로운 제도 하에서는 각 개인의 욕구를 평가(개인별 “행동계획서” 제출 의무화)하여 지급하게 되었다.

▲ 육아, 교육, 휴식휴가제 등 3대 유급휴가제를 도입함으로써 일자리나누기(job rotation)가 촉진되도록 하였다. 기존 취업자는 국가가 지급하는 수당을 받으면서 유급휴가를 취할 수 있는데 이는 실업급여에 비해 극히 적은 액수로 실업증가를 방지할 수 있기 때문에 국가재정이 절약되는 효과가 있다.

▲ 정책시행의 분권화가 이루어졌다. 각 지역의 노사정 대표로 구성된 노동시장위원회에서 지역 실정에 맞게 활성화 프로그램을 수정 운영할 수 있도록 권한을 부여하였다.

1994년부터 2001년까지의 사민당 집권 시기에 덴마크 노동시장정책은 커다란 개혁을 수행하였다. 그 주요 내용은 실업자가 실업급여를 수급할 수 있는 최대기간 및 그 가운데 소극적 기간을 단축한 것이다. 1994년 이전까지만 해도 실업급여 수급기간은 사실상 무한정이었다. 그러다가 1994년의 개혁에 의해 실업급여 최대수급기간을 7년, 그 가운데 소극적 기간을 4년(이 기간 중 12개월의 활성화에 참여할 수 있으나 이는 선택사항이었음)으로 정하였으며 1996년에는 최대수급기간을 6년, 소극적 기간을 3년으로 단축하였고, 청소년 실업자의 경우 6개월로 단축하였다. 실업급여의 최대수급기간과 소극적 기간은 계속 단축되어 2001년에는 각각 4년, 1년으로 단축되었다(그림 3-6).

〈그림 3-6〉 실업급여의 최대수급기간과 소극적 정책기간의 변화추이

자료 : Andersen and Svarer(2007).

2001년 총선에서 사민당 정부가 패배하고, 보수-자유당으로 구성된 새로운 중도우파정부가 들어섰다. 보수-자유당 정부는 2003년 새로운 노동시장정책 개혁을 단행하였다. 이 정책은 실업자의 취업 인센티브를 강화하기 위해 사회보장 급여를 축소하고 활성화 정책 참가의무를 대폭 강화하는 내용이었다 (Jørgensen, 2009). 즉

- ▲ 적극적 노동시장정책의 개별 프로그램 수를 32개로부터 3개로 대폭 단축하였다. 즉 a) 상담, 훈련, 교육 b) 기업실무 소개 c) 임금보조 취업 등이 그것이다.
- ▲ 개별 실업자 마다 최소한 3개월에 한번 씩 조기상담 및 기타 개인적 접촉을 하는 데 초점을 두었다. 그 결과 실업자의 적극적인 구직활동과 이동성이 증가되었다.
- ▲ 적극적 노동시장정책과 실업급여 행정체계가 근대화되고 디지털 기술이 광범위하게 사용되었다.
- ▲ 정부 외의 다른 사회적 주체들(민간기업 및 민간조직, 특히 실업보험기금)이 적극적 고용정책의 모든 단계에서 보다 참여를 많이 하도록 하였다.
- ▲ 모든 성인 실업자들이 실업 기간 1년 경과 후 활성화 프로그램에 참여하는 것이 의무화되었다.
- ▲ 개혁의 장기목표는 현재의 덴마크의 실업자에 대한 이중지원체제를 완전히 통합하는 것이다. 즉 현재는 실업보험 가입자와 미가입자를 분리해서 취급하고 있다. 그런데 2006년 지역단위의 공동 고용센터에서 실업보험 가입자와 미가입 실업자에 대한 책임을 모두 맡게 됨으로써 중요한 진전이 이루어졌다.

중도우파 정부는 2007-2009년에 걸쳐 다시한번 활성화 정책의 대폭적인 개혁을 추진하였는데 그 주요내용은 다음과 같다(Lind, 2009).

- ▲ 실업자 지원체제의 단일화: 실업보험 가입여부를 불문하고 모든 종류의 실업자들에 대한 지원서비스가 고용안정센터(Jobcenter)로 통합되었다(즉 지자체 서비스와 공공고용 서비스의 통합).
- ▲ 실업자 지원서비스 지역 통합: 지역구분이 14개로부터 4개로 통합되어 행정절차가 간소화되었다.
- ▲ 실업자 지원서비스의 지배구조 변화: 실업자 지원서비스정책의 의사결정구조가 노사정 합의에 의한 지배구조로부터 국가-지자체 지배구조로 변

화함으로써 사회적 파트너의 역할이 감소되었다. 2007년 공식적인 노사정 구조가 폐지되었다. 그 동안 지원서비스를 담당해왔던 노사정 3자 구성의 노동시장위원회는 이제 의사결정기관이 아니라 단순한 자문, 감독기구로 역할이 축소되었다. 대신 지자체의 기능이 강화되었다. 특히 2009년 8월 1일부터 고용정책의 지자체로의 완전이관이 이루어지도록 되어 있다. 이렇게 되면 고용센터의 활성화 정책, 실업급여 지급 및 기타 노동시장정책수단에 관한 책임이 모두 지자체로 이관되게 된다. 이에 따라 실업자에 대한 근로동기부여와 몰입에 악영향을 미침으로써 덴마크의 유연안정성 체제를 위협하게 될 것이라는 우려도 나오고 있다(Jorgensen 2006/2007; Larsen 2009).

▲ 시장화 및 경쟁요소의 도입: 고용센터 간의 경쟁을 강화하고 우수사례에 대한 벤치마킹, 시장화 등이 진행될 전망이다.

나. 활성화 프로그램의 주요 내용

실업자는 일단 실업기간이 3개월을 초과하게 되면 앞으로 어떠한 훈련, 교육 프로그램을 실시하게 될지를 고용지원기관 담당관(case worker)으로부터 카운슬링을 받은 후에 취로를 위한 개별행동계획을 작성하여야 한다. 이 행동계획 가운데는 개개인이 가진 노동 숙련 및 향후 목표가 명확하게 밝혀져야 한다. 이 행동계획은 고객의 요망 뿐만 아니라 담당관과의 합의 하에 작성되지 않으면 안된다. 또 계획은 현실적이어야 한다. 만약 행동계획의 작성을 게을리 한 경우는 실업급여의 일부가 정지된다 (Lindsay and Mailand, 2004).

실업급여 수급기간이 1년(청소년의 경우 6개월)이 지나면 어떠한 형태로든 활성화 정책에의 참가가 의무화된다. 어떠한 형태의 활성화 정책에 참가할 것인지는 실업자 본인과 담당관 간의 상담 및 합의에 의해 결정된다. 만약 실업자가 공정한 활성화 프로그램에의 참여를 거부한 경우에는 실업급여의 권리를 일정 기간 상실하게 된다. 경우에 따라서는 완전히 실업급여 수급권을 잃게 될 수도 있다. 특히 활성화 기간에 프로그램에의 참가를 거부한 경우에는 실업급여의 권리를 즉시 상실하게 된다. 실업보험 미가입자도 마찬가지로 3주 내에 사회보장급여의 3분의 1을 삭감당하게 된다.

활성화 정책의 주요 프로그램 내용은 다음과 같다(Lindsay and Mailand, 2004).

- ▲ 상담, 지도: 프로그램 개시의 전제로서 실업자에게 프로그램의 정보제공이나 안내를 행한다. 이를 토대로 하여 개별행동계획의 계약을 맺는다.
- ▲ 현장직업훈련(임금보조 고용): 민간기업 혹은 공공부문에서 고용주에게 임금보조금을 지급하면서 활성화 프로그램에 의한 일시적 고용을 제공한다. 참가자는 노사협약으로 결정된 임금이 지급되지만 상한선(시급 약 85~86 크로네)이 있다. 이는 주로 실업보험가입의 실업자들이 이용하고 있다.
- ▲ 개별적인 직업훈련: 민간기업, 자원봉사 조직, 공공부문에서 고용주에게 임금보조금을 지급하면서 고용을 제공한다. 일반적인 노동시장에서 일자리를 발견하는 것이 곤란한 실업자를 위한 프로그램이며 고용의 내용은 통상의 임금노동과는 다른 부가적(additional) 노동이다. 참가자에게 지불되는 임금은 사회보장급여에 약간의 보조금이 더해진 정도로 낮으며, 고용주에의 임금보조액은 보다 많다. 이 프로그램은 주로 실업보험에 가입하지 않은 실업자들에 의해 이용되고 있다.
- ▲ 교육: 고등학교나 성인학교에서의 계속교육을 실시한다. 이는 주로 이민, 난민들을 위한 덴마크어 교육인 경우가 많다.
- ▲ 자원봉사: 예술, 환경보호, 복지, 스포츠 등의 자원봉사조직이나 협회에서 임금보조를 받으면서 활동하는 프로그램이다. 이는 전체 활성화 프로그램 가운데는 매우 적은 비중만 차지하고 있다.

그런데 2007-9년에 걸친 중도우과정부의 활성화 정책 개혁에 의해 활성화 수단의 내용에도 많은 변화가 이루어지고 있다 (LInd, 2009).

- ▲ 활성화 조치 내에 처벌요소 강화: 교육요소를 줄이는 대신 동기유발노력을 강화하기 위해 처벌요소를 강화하였다. 즉 활성화가 이제 위협수단으로 사용된다는 것이다. 즉 한편으로는 경제적 유인동기를 강화하면서 다른 한편으로는 당국이 제시하는 일자리를 실업자가 받아들이지 않을 경우 강력한 제재가 따른다는 위협이다.
- ▲ 현재까지는 여전히 모든 덴마크 국민은 활성화 프로그램에 대한 권리를 가지고 있으며 정부의 결정에 불복할 경우 재심위원회도 있어 큰 변화는 없는 상태이다. 그러나 미래는 불확실한 편이다.
- ▲ 과거에는 실업자에 대해 숙련과 능력을 향상시키기 위한 질적 정책 프로그램을 사용함으로써 통합정책을 지향하였다. 그러나 앞으로는 임금노동자의 동기유발을 통해 “취업”이 최우선 목표로 되고 있다.
- ▲ 과거에는 실업자의 개별 행동계획 작성 시 가장 널리 쓰였던 수단은

교육, 훈련이었다. 이제 개별 행동계획은 취업계획(job plan)으로 바뀌었다. 즉 즉각적인 일자리를 찾는 것이 유일한 목표로 된 것이다. 일자리의 종류나 근로조건은 가리지 않는다. 그런데 많은 사회적 지원대상자들은 일을 하기 어려운 다양한 어려움을 가지고 있다. 따라서 당국이 제시한 일자리를 받아들여려면 여러 가지 종류의 노력과 수단이 요구된다. 그럼에도 불구하고 일자리를 받아들이지 않으면 즉각적인 처벌이 뒤따르게 된다.

다. 적극적 노동시장정책의 국제비교

덴마크는 적극적 및 소극적 노동시장정책수단에 대한 지출 면에서 모두 OECD 회원국 가운데 최상위 수준이다. <그림 3-7>에서 보는 바와 같이 덴마크의 노동시장정책지출의 대 GDP 비율은 2005년 현재 3.9%로서 선진국 가운데 최고수준을 보이고 있다. 이는 유럽연합 평균의 두 배를 넘는 비율이며 영국이나 미국에 비해 10배 이상이나 높은 수준이다. 특히 적극적 노동시장정책의 비중이 다른 나라에 비해 매우 높은 점이 눈에 띈다.

〈그림 3-7〉 소극적 및 적극적 노동시장정책지출의 대 GDP 비율 비교

(단위 : %)

자료 : OECD (2005); Jørgensen (2009).

〈표 3-4〉 적극적 및 소극적 노동시장정책지출의 대 GDP 비율 비교

	적극적 조치	소극적 조치	합 계
EU 15개국	0.545	1.413	1.958
덴마크	1.433	2.514	3.947
독일	0.616	2.346	2.962
영국	0.116	0.187	0.303

자료: <그림 3-7>과 같음.

3. 황금삼각형의 하부구조

덴마크의 노동시장 모델을 단순한 황금삼각형으로만 구성된 것으로 이해하는 것은 좁은 이해이다. 사실 황금삼각형을 구성하는 요소들—유연한 노동시장, 관대한 실업급여, 적극적 활성화 정책—은 정도의 차이는 있지만 다른 유럽국가들에서도 발견할 수 있다. 그럼에도 불구하고 왜 덴마크는 다른 나라들에 비해 더 양호한 고용실적을 나타내고 있는 것일까? 이 질문에 대답하기 위해서는 황금삼각형을 구성하는 세 요소를 넘어서는 보다 광범한 역사적, 제도적, 경제적, 문화적 제 요인에 대한 이해가 필요할 것이다. 즉 덴마크의 유연안정성 모델은 단순한 노동시장정책 모델이 아니라 역사적 발전 상황, 경제구조, 노사관계 등을 포함하는 “덴마크 모델”의 일환으로 이해할 필요가 있다.¹²⁾

(1) 역사적 요인

덴마크는 중세시대 북유럽, 발트해의 패자(覇者)로서 대왕국을 이루었던 강국으로서, 11세기 Canute 왕(1014-35년) 당시에는 현재의 덴마크, 잉글랜드, 노르웨이, 스웨덴 남부, 핀란드 일부까지 광대한 영토로 편입했던 적도 있으며, 다시 13세기 Waldemar 2세(1202-41) 시절에도 현재의 슐레스비히-홀스타인, 포메라니아, 메크렌버그 및 에스토니아 지방을 정복하여 북유럽의 강자로 군림했던 역사를 가지고 있다(橋本淳 編, 1999). 그러나 이후 잇단 내전과 종교전쟁, 외국으로부터의 침략 등으로 인해 방대한 영토를 모두 잃고, 현재는 아이슬란드를 제외하면 북유럽에서 가장 작은 나라로 전락하였다. 덴마크의 현재 국토면적은 43,094 km² 로서 남한의 절반에도 미치지 못 하는

12) 사실 일반적인 덴마크 사람들 “유연안정성”이나 “황금삼각형”이라는 용어를 잘 이해하지 못한다. “덴마크 모델”이 가장 일반적으로 사용되는 용어이다(인터뷰).

면적을 가지고 있다.

이처럼 덴마크의 장기간에 걸친 패전과 영토상실의 역사로 인해 국가의 취약성에 대한 국민들의 인식이 높은 편이며, 국가의 정체성에 대한 공통인식(동질성)이 높은 편이다. 덴마크 국민들은 국왕을 비롯한 사회적 엘리트들에 대한 신뢰도가 매우 높은 편이며 이는 엘리트들이 국가의 정체성을 지키는 정책을 시행할 수 있도록 만드는 기반이 되고 있다.

이러한 역사적 요인이 곧 계급 간 협력의 제도화나 신뢰와 양보를 가능하게 하는 기본적 요인으로 작용하고 있다.

(2) 경제적 요인

덴마크의 경제구조는 “소규모 개방경제”라는 특징을 가진다. 덴마크는 부존 천연자원이 적고(에너지, 즉 원유, 천연가스, 풍력 및 바이오에너지 등은 자급자족할 수 있다. 그러나 나머지 천연자원 부존은 거의 없다), 인구밀도가 높은 상황에서 다른 소규모 국가들과 마찬가지로 대외무역에 대한 경제 의존도가 높은 편이다. 덴마크는 19세기 이래 자유무역의 강력한 주창 국가로 되어 왔는데 2007년 현재 대외의존도((수출+수입)/GDP)는 64.8%로 (한국은 75.1%) 비교적 높은 편이다. 따라서 수출증대를 위한 대외경쟁력 유지는 덴마크 경제의 사활을 좌우하는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

한편 기업구조 면에서는 중소기업이 지배적이다. 2005년 통계에 의하면 덴마크의 전체 기업 수는 293,885개로서 노동력 인구 10명당 기업 1개꼴(평균 종업원 수 10명)이다(표 3-5 참조). 덴마크 기업의 92%가 종업원 수 10명 미만의 소기업이며 50명 이상 고용기업은 겨우 1.4%에 불과하다. 그러나 이들 기업이 노동력 인구의 68%를 고용하고 있어 결국 수많은 소기업과 일부 대기업으로 양극화된 규모분포를 보여주고 있다(Statistics Denmark, 2009).

〈표 3-5〉 덴마크의 기업규모별 분포(2005)

	플타임 피용자 환산 수						합계
	0	1-9	10-19	20-49	50-99	100인 이상	
기업 수	162,994	106,597	12,654	7,322	2,151	2,167	293,885
비중(%)	55.4	36.3	4.3	2.5	0.7	0.7	100.0

자료 : Statistics Denmark(2009).

이처럼 대외의존적이고 소규모 기업이 지배적인 특징으로 인해 덴마크 경

제는 외부충격에 매우 취약한 편이다. 이로 인해 덴마크 경제의 경쟁력을 유지하기 위해서는 노동시장의 유연성이 필요하다는 점에 대다수가 동의하고 있다.

실제로 중소기업이 지배적이므로 강력한 내부노동시장이 발달되지 않은 편이며 따라서 기업 차원에서 진입장벽이 낮기 때문에 기업 간 이동이 활발하게 일어날 수 있는 조건으로 작용한다. 더욱이 덴마크는 소국이고 비교적 동질적인 사회이며 도시/농촌 간, 혹은 지역 간 격차도 적기 때문에 직장 간 이동에 따른 거래비용이 낮은 점도 노동이동에 유리한 조건으로 작용하고 있다.

경제체제 면에서는 순수한 시장경제나 혼합경제보다는 교섭경제라 할 수 있다. 즉 시장/정부의 이분법을 넘어서서 민간/공공 양 부문 모두에서 자율적 주체들(노사, 노정) 간의 조직적 교섭을 통해 경제를 조정하는 지배구조가 확립되어 있다. 어떤 특정한 이데올로기나 이상주의보다는 현실주의를 강조하는 것이 덴마크 사람들의 특징이다.

(3) 신뢰와 협력의 노사관계

덴마크의 황금삼각형 모델을 지탱하는 가장 중요한 하부구조 요소를 들자면 바로 노사관계를 들 수 있을 정도로 신뢰와 협력에 토대를 둔 덴마크의 노사관계는 중요하다. 덴마크 노사관계의 특징을 들자면

- ▲ 높은 조직률을 갖춘 노동조합 및 사용자단체의 강력한 역할
- ▲ 정부의 개입 없이 노사의 자율적 단체협약에 의해 임금 및 근로조건 등 기본적 근로기준이 결정되는 자율주의¹³⁾
- ▲ 노사정 3자에 의한 협력주의(corporatism) 등을 들 수 있다(日本労働研究機構歐洲事務所, 2003; Due and Madsen, 2008).

가. 노동조합과 사용자단체의 강력한 역할

덴마크의 노사관계의 역사는 매우 오래되었다. 19세기 후반, 이미 강력한 노동조합과 사용자조직이 결성되어 있었다. 1870년대부터 노동조합의 조직화가 진행되었으며 이에 따른 쟁의도 빈발하였다. 당시의 노동조합들은 주로

13) 물론 자율주의를 보완하는 절차에 관한 입법(중재법 및 고용법)이 존재하며, 대규모 노사분쟁일 경우 정치적 개입이 이루어지는 것이 일반적이다. 그러나 이 경우에도 국가노사분쟁조정위원회는 노사 당사자 간 직, 간접적 동의를 원칙을 철저히 지키고 있다.

중세의 길드제도로부터 연유한 숙련노동자들의 직업별 노조형태를 취하고 있었다. 이들 직업별 노조는 정치적, 경제적 교섭력 강화를 위해 전국단일노조를 만들기 위한 노력을 계속하였고 마침내 1898년 1월 3일에 전국통일노조인 덴마크노동조합총연맹(Danish Confederation of Trade Unions (LO))이 결성되었다. 결성 당시 LO의 조합원 수는 5만 명이었는데 이는 당시 전체 노동자 수의 약 절반에 해당하는 것이었다. LO는 결성 후 당시 빈번하게 발생했던 파업 시 파업노동자들을 위한 지원금을 제공하는 역할을 하는 한편, 사용자들에 대해 노조결성권의 인정과 임금 및 근로조건의 개선을 요구하는 운동을 계속하였다. 노동조합의 조직화에 대항하여 사용자의 조직화도 진행되어 직종별 사용자단체가 결성되었으며 마침내 1896년에는 사용자단체의 통일조직인 덴마크사용자총연맹(Confederation of Danish Employers (DA))이 결성되었다 (LO, DA 홈페이지).¹⁴⁾

1899년 노동조합의 조직화 권리를 요구하는 전국적 파업이 일어나자 사용자들은 직장폐쇄로 맞섰다. 100일이 넘는 장기간의 분규 끝에 LO와 DA는 노동조합의 결성권과 단체교섭권을 인정하는 대신 경영자의 해고의 자유원칙을 인정하는 협약에 합의하였는데 이것이 덴마크 노사관계의 전환점을 이루는 “9월 합의”(September Compromise)이다. 이 합의에 의해 이후 국가의 개입 없이 노사 간 단체협약에 의해 노동시장 및 노사관계의 제 문제를 규제하는 전통이 세워졌다. 1924년 사회민주당이 처음으로 정권을 장악함에 따라 노동조합도 정권운영에 책임이 있는 입장으로 되어 성숙한 노사관계의 구축이 이루어졌다.

현재 덴마크의 노동조합들은 직업별 (전국)노조를 기초조직으로 하여 이들 직업별 노조들이 단일의 전국산별노조를 구성하고 다시 산별노조들이 덴마크노동조합총연맹(LO)을 구성하는 방식으로 조직되어 있다. LO는 주로 블루칼라 중심으로 조직되어 있으며 그밖에 공무원 및 봉급종업원총연맹(FTF), 전문직노동조합총연맹(AC) 등의 전국조직이 존재하고 있다. 조합원 수는 각각 LO(블루칼라 중심) 130만 명, FTF(화이트칼라 중심) 45만 명, AC(대졸자 중심) 20만 명 등이다(LO 홈페이지). 앞에서 본대로 덴마크의 노동조합 조직률은 매우 높아서 2008년 현재 전체 노동자의 82%가 조직노동자이다. 이는 유럽연합 평균 조직률 25%에 비하면 매우 높은 조직률이다¹⁵⁾(EIRO, 2009).

사용자 단체인 DA 역시 전체 임금소득자의 53%, 노동조합이 있는 사업장 노동자의 75% 이상을 고용하고 있어 매우 높은 조직률을 보이고 있다(DA

14) www.lo.dk; www.da.dk/

15) 노동조합 조직률은 조직대상을 어디로 하느냐에 따라 달라진다. 여기서는 덴마크 노동조합들이 제시한 숫자를 바탕으로 계산한 조직률이다.

홈페이지).

이처럼 노사 양측 모두 높은 조직률을 가지고 있는 것이 덴마크 모델의 가장 기본적인 전제조건 중 하나이다. 국가의 개입이 없는 단체협약을 통한 자율적 규율이 성공하기 위해서는 협약 효과가 전체 노동시장에 확산될 수 있는 조건이 필요하다. 그렇지 못할 경우 다른 대안적 규제수단(법률, 정부개입)이 불가피하게 될 것이기 때문이다.

나. 노사자율적 단체협약

덴마크에서 노사 간 체결되는 단체협약은 노동시장과 노사관계를 규율하는 핵심적 역할을 하고 있다. 노사 단체의 조직률이 높을 뿐만 아니라 노동조합은 비 노조 사용자와도 협약을 체결하므로 단체협약 적용률(민간부문)은 77%에 달하며, 공공부문을 포함하면 85%로서 사실상 대부분의 기업과 노동자가 단체협약의 적용을 받고 있다(EIRO, 2009).

덴마크의 단체교섭은 중앙, 산별, 지역/기업별 등 다층적으로 이루어지고 있다.

먼저 LO/DA간 중앙교섭에 의해 기본협약(Basic Agreement)이 체결된다. 이 기본협약은 구체적인 임금이나 근로조건을 정하는 것이 아니라 기본절차에 관한 규칙, 즉 단체조직권, 평화유지의무, 부당해고의 처리문제, 단체교섭의 수준 및 범위 등을 규정함으로써 산별 협약의 틀을 정하는 역할을 한다. 근로시간 등 구체적인 의안을 다룰 때도 기본협약에서는 추상적인 표현을 사용함으로써 향후 산별협약에서 구체적인 사항이 결정될 수 있도록 하고 있다(Jørgensen, 2004). 따라서 중앙협약은 산별 협약을 조정하고 조율하는 역할을 맡고 있다.¹⁶⁾ 이 중앙협약은 노사 각각의 전체 회원 찬반투표를 거쳐 확정된다. 중앙협약은 1995년까지는 원칙적으로 2년 마다 이루어졌으나 그 이후 3~4년 마다 실시하고 있다.

이 중앙협약에 기초하여 각 산업별 노사단체에 의해 산별 교섭이 이루어진다. 산별 단체협약은 임금, 근로시간, 근로조건 등 기본적 노동조건을 위시하여 노동분야의 대부분의 사항에 대해 최저한의 수준을 정하는 것으로서 극히 중요하다. 정부의 개입 없이 노사가 임금, 노동시간을 위시한 다양한 노동조건을 결정하기 때문에 가장 중요한 역할을 담당하고 있다. 산별 단체협약은 대체로 3년마다 체결되는 것이 일반적이다(Ibsen and Mailand, 2009).

16) 이처럼 중앙단위 단체협약이 어떤 구체적인 사항을 다루는 것이 아니라 산별 협약의 분위기를 조성하는 역할을 하므로 이를 가리켜 “분위기 협약”(Climate Agreement)이라고도 부른다(Mailand, 2009).

단체협약에 가입하지 않은 미가입 사용자에게 대한 “단체협약의 적용확장”에 관한 법률적 규정은 없지만, 노동조합은 원칙적으로 미가입 사용자와도 “임의의 단체협약”을 체결함으로써 그 분야에서의 단체협약에 준하는 임금 및 근로조건을 준수하도록 하고 있으므로 단체협약의 효력은 사실상 광범한 부문에 미치고 있다(EIRO, 2009). 대체로 금속산업이 산별 단체교섭의 방향을 이끄는 역할을 하고 있다. 금속산업은 90년대 이후 전통적 제조업 뿐만 아니라 새로운 하이테크 영역 전부를 포괄하고 있는데 금속산업 노사단체인 CO-industri(덴마크산업노동조합총연맹)와 DI(덴마크산업연맹)간 교섭이 전체 교섭의 내용과 속도를 결정하는 역할을 하고 있다.

산별 협약이 체결되면 다음으로 기업 차원에서도 노사간 교섭이 이루어지고 있는데 이 기업 차원의 임금 및 근로조건 교섭은 산별 교섭에서 정해진 수준을 하회할 수는 없다. 그러나 기업/지역차원 교섭의 폭은 다른 나라에 비해 커서 유연성이 주어지고 있다. 이러한 임금교섭의 분권화는 이미 20세기 초부터 이루어져 왔지만 1980년대 이후 본격화되었다. Visser(2005)의 단체교섭 중앙화지수에 의하면 덴마크의 단체교섭 중앙화 정도는 2003년에 54%로서 유럽연합 25개국 평균인 33%에 비해 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 즉 덴마크의 단체교섭은 비록 과거에 비해서는 훨씬 분권화되었지만 다른 유럽국가들에 비해서는 여전히 중앙집중도가 높은 편임을 알 수 있는데 이러한 덴마크의 단체교섭구조를 가리켜 “조정된 분권화”(coordinated decentralization)라고 부르기도 한다(CO-industri, 2007). 기업 차원의 교섭에서는 노조원들을 대신해서 노조 현장위원(shop steward)이 교섭을 한다. 단 기업 차원의 교섭에서는 노사 간 교섭이 결렬되더라도 파업권은 없다. 기업 교섭에서 교섭사항은 임금, 근로시간 조직, 직업훈련 등 기업특수적인 제반 사항이며, 산별협약에 비해 낮지 않은 것이 원칙이다.

단체협약이 지속되는 기간 동안은 노사는 분쟁을 일으킬 수 없는 “평화유지의무”를 준수해야 한다. 일단 단체협약기간이 만료되고 새로운 협약 체결이 성립되지 않을 경우 노사는 파업, 공장폐쇄 등 단체행동을 일으킬 수 있다. 노사 간의 분쟁에 대해서는 법에 의해 노사 간의 의견의 차이를 중재하는 국가조정기관(Board of Official Conciliators) 및 노사협약위반의 유무를 심리하는 노동재판소(Industrial Court)가 설립되어 있다. 노사가 단체교섭에서 합의에 도달하지 못할 경우 조정위원회는 노사를 불러 조정을 시도할 수 있다. 노사는 이 조정회의에 참가하는 것이 의무화되어 있다. 조정기간은 2주씩 2회까지 가능하며 이 기간 동안은 단체행동이나 공장폐쇄가 금지된다. 조정위원회는 독자적인 조정안을 제안할 수 있다. 조정위원회의 조정안에 대해 조합원(및 사용자단체 회원회사)의 40% 이상이 참가한 투표에서 과반수를

언으면 통과되기 때문에 대부분 조정안을 노사단체가 자진해서 수락하는 경우가 많다. 만약 조정안이 투표에서 거부되면 노사는 단체행동에 들어가게 된다. 그러나 노사 간의 상충하는 이해관계를 상호존중과 합의의 정신에 토대를 두고 해결한다는 합의문화가 발전해 왔기 때문에 대부분의 경우에 분규 없이 단체협약이 갱신되지만 약 10년에 한 번씩은 대규모 쟁의가 발생하고 있다. 파업기간 중 노동조합은 파업참가자에게 실업수당을 제공하는데 일반적으로 블루칼라의 경우에는 평상시 임금의 약 60%, 화이트칼라의 경우에는 100%를 지급한다. 따라서 한번 파업이 일어날 경우 노조의 재정에는 큰 타격이 오므로 이것도 쉽게 쟁의를 할 수 없는 억제요인으로 작용하고 있다 (CO-industri 인터뷰, 2009. 2. 24.). 대규모 쟁의의 경우에는 정부가 개입할 수 있는데 이 경우 정부는 새로운 단체협약의 내용을 규정하는 정부법령 (Government Bill)을 발동하게 된다. 이는 대체로 노사의 안을 토대로 2-3개 조항을 삽입하는 형태로 이루어지며 2년간 효력을 갖는다. 그러나 노사는 이처럼 극단적인 사태로 가서 정부가 개입하는 것을 원하지 않기 때문에 대부분은 조정기관의 조정에서 토대를 둔 노사 간 합의로 끝나게 된다(LO, 2008; EIRO, 2009).¹⁷⁾

다. 노사정 사회적 합의와 노사협약

덴마크에서는 노사정 3자간 사회적 협력체제 및 중앙, 산업, 기업 차원에서 노사간 협력체제가 확립되어 있어 이것이 덴마크 모델을 떠받치는 중요한 역할을 맡고 있다. 이러한 사회적 합의주의(corporatism)는 긴 역사적 전통을 가지고 있는데 즉 1899년의 “9월 합의”로부터 시작하여, 1960년대의 실업급여제도의 개혁에 의한 국가의 실업보험제도 지원조치, 1990년대의 활성화정책(적극적 노동시장정책)에 이르기까지 덴마크 모델을 구성하는 주요한 정책들이 수립될 때마다 노사정 사회적 합의를 거쳤으며 그 운영도 노사정 3자에 의해 이루어지고 있어 “3자주의”가 철저하게 지켜지고 있다고 볼 수 있다. 강력한 조직력을 갖춘 노사단체와 정부에 의해 이루어지는 철저한 3자협약의 결과 각종 정책의 시행이 순조롭게 이루어질 수 있으며 정권교체에 의한 정책의 변화를 최소화할 수 있는 효과도 있어 정책 시행의 일관성이 높고 안정적인 것이 특징이다(Mailand, 2006).

물론 이러한 사회적 합의체제에 도전과 위기가 없었던 것은 아니다. 예컨대 1925-29년 사이의 대규모 노사 갈등으로 인해 사회적 대화체제 자체가

17) "정권은 항상 다른 당으로 교체될 가능성이 있으므로 정부를 너무 믿지 말라!"(CO-industri 인터뷰, 2009. 2. 24.).

붕괴 위기에 처하기도 했지만 중재제도의 도입으로 위기를 극복하였다. 2차 대전 후에도 새로운 노사 간 이해관계의 갈등이 일어났지만, 협력체제의 도입으로 위기를 극복하였으며 이 과정에서 노사 양측 모두 중앙조직이 강력한 역할을 하게 되었다. 80년대 이후 재정위기로 인해 몇 차례 실업급여 삭감조치가 있을 때마다 노조와 사용자단체 간에 강력한 동맹이 맺어짐으로써 위기를 극복하였다. 사용자 입장에서는 실업급여제도가 약화될 경우, 고용보호입법 요구가 거세질 위험이 있으므로 실업보험을 지지하였다. 예컨대 2003년 8월 노동부가 예산절감을 위해 실업급여 삭감안을 제시했을 때 노동조합뿐만 아니라 사용자단체도 이에 반대, 결국 노동부는 제안을 철폐한 적이 있다. 1990년대의 일련의 노동시장 개혁정책 역시 정부와 사회적 파트너들 간의 타협의 결과였다. 즉 노사정 3자위원회(Zeuhen Committee)에서 적극적 노동시장정책을 입안하였다. 그러한 점에서 덴마크의 사회적 합의구조는 유연안정성 모델의 초석을 이루고 있다고 할 수 있다(CO-industri, 2007).

덴마크의 노사, 노사정 간 협력체제 구조는 전국적 차원, 산별 차원, 기업별 차원에서 모두 발견할 수 있다.

덴마크에는 다른 많은 유럽 국가들과는 달리 상시적인 노사정 사회적 합의기구는 없다. 단 1990년대에 상시적 노사정 3자구조의 설치 및 사회적 협약의 체결을 위한 시도는 있었다. 즉 1998년 여름, 민간부문의 산별단체협약이 붕괴되고 대규모 노동쟁의가 발생하자, DA와 LO는 그 해결을 위해 접촉을 강화하였으며 동년 8월에는 정부의 제안에 따라 “노사정 3자 포럼”이 구성되었다. 이 포럼에서는 노동시장 개혁정책에 관한 논의가 주요 주제를 이루었는데, 결국 실업급여 최대수급기간을 5년으로부터 4년으로 단축하는 등 주요 내용에 합의함으로써 성공을 거두었다. 협약 내용은 의회에서 압도적 지지를 받아 원안대로 법률로 통과되었다. 노사 대표는 다시 1999년 9월에는 단체교섭절차에 관한 협약과 교육훈련에 관한 협약의 체결에 성공함으로써 노사정 사회적 합의구조를 일시적이거나 부흥할 수 있었다(EIRO, 1999).

사회적 합의기구가 존재하지 않는다 하더라도 덴마크에서 노사의 전국조직은 구조화된(built-in) 제도를 통해 상당한 정치적 영향력을 행사하고 있다. 예컨대 노동시장에 직접적 영향을 미치는 법률의 경우에는 입법을 위한 의사결정과정에서 노사대표들의 참여가 보장되어 왔으며, 특히 노사관계에 관한 법률--노동법원법(Labour Court Act)과 노동쟁의조정법(Official Conciliation Act)--의 경우에는 법률개정 시 노사 대표가 거부권(veto)을 가지고 있다. 적어도 이 분야에 관한 한, 법률개정의 내용에 대해 사전에 노사 대표의 동의가 있는 경우에만 법률개정이 이루어질 수 있다는 절대적 원칙

이 덴마크에는 존재하고 있다(EIRO, 1999).

덴마크에서의 노사정 3자주의는 노사관계보다는 오히려 복지국가정책의 형성 및 시행에서 보다 현저하게 나타나고 있다. 예컨대 ▲ 직업별 연금기금은 1900년에 처음으로 설립되었지만 1980년대까지만 해도 전체 노동자의 약 3분의 1 정도만 연금에 가입되어 있었다. 그러다가 1980년대에 정부 주도로 직업별 연금제도의 개혁이 시작되었는데 곧 노사단체의 찬반양론이 거세게 충돌함에 따라 노사정 3자협약이 이루어진 끝에 1991년에 노사정 3자합의를 이룰 수 있었다. 직업별 연금제도의 개혁 이후 가입자가 꾸준히 증가하여 2003년에는 모든 노동자의 92%가 가입하였다. 이에 따라 사민당 정부는 애초 계획했던 연금제도에 관한 입법을 포기하였다. 이는 노사정 3자합의에 의해 입법 없이도 제도개혁에 성공한 대표적 예라 할 것이다(Mailand, 2009).

▲ 1970년대에 실업위기에 대처하기 위해 시도되었던 활성화 정책의 수립 시에도 노사 대표는 정책의 형성 및 시행에 대해 적극적으로 참여하였다. 이는 다시 1994년의 노동시장 개혁정책에서 더욱 강화되었다. 당시의 노동시장 개혁정책 시행에 앞서 1991-92년에 걸쳐 입법준비위원회가 구성되었을 때 노사대표가 과반수를 차지하였다. 개혁정책 내용에 있어서도 당시의 사민당 정부는 노사대표의 권고를 그대로 따랐다. 노동시장 개혁정책에 따라 노사정 3자로 구성된 지역노동시장위원회의 위상이 자문기관으로부터 의사결정기관으로 높아짐으로써 노사대표의 역할이 더욱 강화되었다.

▲ 계속훈련은 1960년대에 노동시장훈련센터(AMUs)의 설립과 함께 시작되었다. 이후 광범한 분야의 계속훈련과정이 개발되었다. 수많은 훈련과정들은 성인 직업교육·훈련과 성인 일반교육·훈련으로 나뉘는데 대부분의 훈련과정은 직업별 노사, 혹은 노사정으로 구성된 기관에 의해 운영되고 있다. 중앙 차원에서는 노동부장관의 자문기관인 ‘계속훈련위원회’가 있는데 이는 산업별 노사정 3자기구의 대표들로 구성되어 있다. 2001년 계속훈련에 대한 개혁정책 역시 노사정 3자로 구성된 기구인 ‘교육 및 훈련재원 조달 노동시장위원회’에 의해 제안되었는데 개혁 내용은 공공채원을 미숙련 노동자에 집중하고 민간기업의 참여를 촉진하는 등이었다.

▲ 그밖에도 노사단체는 EU관련, 교육 및 훈련, 산업정책, 파트타임법 등의 분야에서 노사 공동위원회를 구성하여 정치권에 공동로비활동을 벌이고 있다.

산별 차원에서도 노사간 협력구조가 존재하는데 금속산업의 전국협력구조(Teksam)가 대표적인 예이다. 이는 CDI(금속산업사용자연맹)와 CO-Industri

(금속산업노동조합연맹) 간의 공동협력위원회이다. 그 목적은 기업에서의 협력 증진을 위한 정보 및 개발, 기업의 협력위원회 활동 지원, 노사 간 이견 발생할 경우 이에 대처하기 위한 데 있다.

기업별 차원의 협력구조로서는 다음과 같은 통로가 존재한다.

- ▲ 기업별 단체교섭: 이미 앞에서 살펴본 바 있다.
- ▲ 기업이사회 이사: 공공 및 민간 유한회사에서는 종업원들이 이사의 일부를 선임할 수 있다. 정원은 최소 2명 이상, 최대 전체 이사 수의 3분의 1까지이며, 종업원 직접투표로 선출한다. 종업원 이사는 주주총회에서 선임된 이사와 거의 동일한 권리 및 의무를 가진다.
- ▲ 노사 협력위원회: 종업원 35인 이상 모든 기업에는 노사 협력위원회 설치 의무화되어 있다. 이 위원회는 모든 영역에서의 노사간 협력을 촉진하기 위한 것이다. 예컨대 기업경쟁력, 직무만족, 인사정책, 직업훈련, 개인자료 사용, 기업의 기획 및 장래 변화, 새로운 활동의 도입평가, 임금정책에 대한 제안 등이 의안으로 다루어지고 있다.

(4) 문화적 요인

Hall(2006)에 의하면 덴마크의 협력적 모델을 결정하는 데 있어 제도의 결정력도 중요하지만 그러한 제도들이 잘 작동할 수 있도록 만들어주는 다른 요인들도 중요한데 다음 네 가지 요소가 중요하다고 한다. 즉 ▲ 이해관계 조직의 제도적 구조 ▲ 정부의 지원정책 ▲ 경제에 대한 국제적 압력의 성격 ▲ 이러한 압력에 대응하여 발전한 사상적 환경 등이 그것이다. 이 가운데 사상적 환경, 혹은 “합리성 맥락”이란 주체들 간의 협력을 가능케 하는 상호이해, 혹은 공유된 지식이다. 이는 장기간에 걸친 경험으로부터 형성되는 것으로서 그 나라의 역사 속에서 발전된 특정한 문화에 해당한다.

단 이러한 설명의 함정은 민족문화를 너무 고정된 것으로 보는 것일 것이다. 다만 덴마크 문화의 특징을 파악함으로써 국제무대에서의 잠재적 취약성 및 변화에 대응한 전략을 사회주체들 간 협의에 의해 수립하는 데 대한 가치부여의 중요성을 이해하는 데 도움이 될 수 있다.

덴마크는 매우 동질적인 사회라 할 수 있다. 현재의 덴마크인은 북 게르만족의 한 지족인 덴(Dane) 인의 자손으로서 이미 서기 3세기경부터 동일한 언어를 사용해온 민족적 동질성을 가진다(淺野人 外 編, 2006). 종교적으로도 1849년 이래 프로테스탄트 기독교를 국교로 정하고 있으며 전 국민의 약 90%가 여기에 속해 있을 정도로 종교적 동질성이 강하다(橋本淳 編, 1999).

덴마크에서는 정치적, 경제적 엘리트에 대한 국민들의 신뢰가 높고 (Pedersen, 2006) 투명성이 높은 사회이며, 부정부패가 거의 없는 편이다.¹⁸⁾

소득분배가 매우 평균화되어 있고 지역간 소득격차가 적기 때문에 직장이동에 따른 지역간 이동에 큰 장애가 없다.

이러한 요인들이 상호간 신뢰를 가능케 하고 노동시장 유연성을 높이는 요인으로 작용하였다 하겠다.

IV. 덴마크 유연안정성 모델의 성과와 한계

1. 덴마크 모델의 성과와 그 평가

(1) 거시경제의 성과와 형평성

가. 거시경제의 성과

덴마크 경제는 본격적인 노동시장 개혁정책이 실시된 1994년 이후 지난 15년간 비교적 잘 작동되어 왔다. 덴마크는 비교적 높은 성장률과 소득분배의 평균화를 달성하였으며 실업률은 2006년에 과거 30년간 최저수준에 도달하였다. 2008년의 세계경제위기로 덴마크 경제가 침체상태에 빠지기 전까지만 해도 오히려 덴마크 정부는 경기과열로 인한 임금상승과 노동력부족 및 인플레이션을 우려하여 긴축적 재정, 금융정책을 운용할 정도였다. 성장률 뿐만 아니라 양호한 경상수지 흑자, 인플레이 억제 등에서 보는 것처럼 거시경제지표 전반에 걸쳐 덴마크는 유럽 국가들 가운데 우수한 성과를 나타내었다.

단순한 양적 성장뿐만 아니라 GDP의 점점 많은 부분이 보건의료, 교육, 고령자 및 아동보호 등 공적 서비스 분야로 지출됨으로써 복지국가 정책이 강화되어 온 점도 눈에 띈다(OECD, 2008).

이러한 덴마크 경제의 성과는 70년대의 열악한 성과에 비하면 놀라운 일이라 할 수 있다. 덴마크는 장기간에 걸친 구조개혁의 결과로 공공 및 민간 저축의 강화와 노동시장 및 제품시장의 개선에 성공한 것이 현재의 양호한 경제적 성과를 가져왔던 것이다.

18) 덴마크는 국제투명성기구(Transparency International)에서 발표한 2008년도 국제부패지수(2008 Corruption Perceptions Index)에서 9.3점을 받아 세계 180개 국가, 지역 가운데 가장 부정부패가 적은 깨끗한 나라로 스웨덴, 뉴질랜드와 함께 공동 1위를 차지하였다. 참고로 동 조사에서 한국 5.6점(40위), 미국 7.3점(18위), 일본 7.3점(18위), 독일 7.9점(14위)을 받았다.

덴마크의 정책결정자들은 전통적인 효율성 대 평등성 논쟁을 넘어서서 효율성과 평등성을 결합하는 방법을 발견하였다. 특히 다른 나라에서는 80년대 이후 복지국가가 후퇴한 반면 덴마크에서는 복지제도를 유지하면서 동시에 그 부정적 효과인 노동시장 퇴출동기 억제가 가능했다. 조세제도 역시 한계 세율을 인하하면서 동시에 총 조세부담률을 상승시키는 데 성공했다.

이 과정에서 고령화 사회에 대비한 광범한 전략 형성에 있어 상당히 광범한 정치적 합의가 형성되었으며 공적 부채 감소를 위한 공적 부문의 흑자가 지속되었다(Gaard and Kieler, 2005).

이러한 덴마크의 괄목할만한 경제실적은 관대한 복지국가와 높은 소득평등성을 강력한 노동시장 성과 및 잘 작동되는 경제와 결합한 예로서 다른 나라의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

사실 1980년대까지만 해도 덴마크 경제는 매우 열악한 거시경제성과를 보였다. 1974~75년의 제1차 석유위기와 1980~81년의 제 2차 석유위기 시기에 덴마크의 경제성장률은 모두 마이너스를 기록했으며, 80년대 들어와서도 80년대 전반기에는 비교적 강한 성장세를 보였으나 후반기에 들어와 경제는 다시 침체상태에 빠져 1~2%의 성장에 머물렀다. 그러나 1993~94년의 노동시장 개혁정책 이후 덴마크 경제는 다시 힘찬 성장세를 보여 90년대 전반에 3~5%대의 비교적 높은 성장률을 기록하였다. 이후 2001~2003년의 상대적 저성장 이후 경제는 최근의 세계경제위기 이전까지 덴마크 경제는 비교적 안정적인 성장세를 나타내었다 (<그림 4-1> 참조).

〈그림 4-1〉 실질경제성장률 추이(1970~2008)

단위 : %

자료 : OECD.

경제성장률 뿐만 아니라 인플레이션 및 경상수지 면에서도 덴마크 경제는 큰 성과를 거두었다. <그림 4-2>에서 보는 바와 같이 덴마크의 소비자물가 상승률은 1970년대~80년대 초까지만 해도 두 자리 숫자를 넘나드는 매우 높은 수치를 보였다. 1974년 제1차 석유위기와 1979년의 제2차 석유위기 시기에 인플레이션율은 두 자리 숫자로 치솟았으나 80년대 중반 이후 급속하게 하락하기 시작했으며 90년대 중반 이후에는 2% 내외의 매우 안정적인 물가 상승률을 지속하였다.

이처럼 낮은 실업률에도 불구하고 인플레이 압력이 생기지 않은 이유는 구조적 실업률(NAIRU: 인플레이회피적 실업률)이 하락하였기 때문이다. 또 실업 급여제도의 개혁과 적극적 노동시장정책의 결과로 실업자들의 기술 향상이 이루어졌고, 인근 EU 국가들로부터의 저임금 노동자의 유입, 분산화된 임금 교섭 등의 결과로 임금상승률이 낮은 선에서 억제된 것도 물가상승률 하락에 기여하였다.

<그림 4-2> 소비자물가상승률의 추이 (1970~2008)

단위 : %

자료 : OECD.

〈그림 4-3〉 경상수지의 추이(1988~2008)

단위 : 100만 달러

자료 : OECD.

한편 국제수지의 추이를 살펴보면 <그림 4-3>에서 보는 바와 같이 덴마크는 80년대 말 이전까지만 해도 만성적인 경상수지 적자에 시달리고 있다. 더욱이 1970~80년대에 걸쳐 수지적자폭은 점점 확대상태에 있었으며 당시까지만 해도 경상수지 흑자로 돌아선다는 것은 거의 바랄 수 없는 꿈이었다. 그러나 1990년대 들어와서 덴마크의 경상수지는 흑자로 전환되었으며, 1998년의 예외를 제외하면 현재까지도 흑자를 지속하고 있다. 특히 2000년대 들어와 경상수지 흑자액은 대폭 증가하여 2005년에는 100억 달러 이상의 경상수지 흑자액을 기록하였다.

이러한 경상수지의 흑자 전환에는 북해유전으로부터 나오는 석유와 전통적인 해운국가의 혜택을 입은 해운으로부터의 수입(收入) 증가도 기여하였지만 전반적으로 수출경쟁력의 향상에 기인한 바 크다(Andersen, et al., 2006).

덴마크는 국가경쟁력의 측면에서도 높은 평가를 받고 있다. 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 조사한 2008-2009년도 세계경쟁력지수(Global Competitiveness Index)에 의하면 덴마크는 5.58점을 얻어 미국, 스위스에 이어 세계 3위의 경쟁력을 가진 나라로 평가되었다(World Economic Forum, 2008).

문제는 덴마크의 이러한 양호한 거시경제실적의 원인이 무엇인가 하는 점

이다. 이에 대해 Andersen 등(2006)은 1인당 생산을 고용률, 노동시간, 1인당 생산성 등으로 분해한 결과, 노동시장 참가율 및 노동시간 등은 계속 저하되고 있음에도 불구하고 1인당 생산성의 상승으로 인해 고 성장이 가능했다는 사실을 밝히고 있다. 또한 이러한 1인당 생산성의 상승은 물적 자본 및 인적 자본투자의 증가와 더불어 산업구조의 변화 등 구조변화에 기인하였다고 밝히고 있다.

한편 OECD(2008)는 지난 10년간 덴마크 경제가 건설한 성장을 지속해 올 수 있었던 것은 개방경제와 구조개혁 등에 대한 확고한 의지 및 적극적 노동시장정책 등으로 인해 기업경쟁력의 유지, 실업률의 저하, 건전한 공공재정 등을 달성할 수 있었기 때문이라고 평가하고 있다.

결국 90년대 중반 이후 덴마크가 양호한 거시경제실적을 올릴 수 있었던 것은 어느 한 요인 때문이라기보다는 거시경제정책과 미시경제정책(노동시장정책 및 기업정책 등)이 종합적으로 작용한 결과라 할 수 있다.

나. 소득분배의 형평성

놀라운 것은 덴마크가 영미형 국가들처럼 복지국가정책의 큰 후퇴 없이도 이러한 경제적 성과를 달성했다는 사실이다. 덴마크의 사회정책에 대한 공공지출의 대 GDP 비중은 80년대 중반 이후 증가하기 시작하여 1995년에 29% 수준에 달한 후 이후 다소 등락 추이를 보였으나 기본적으로 26~27% 수준에서 매우 안정적인 추이를 보이고 있다.

한편 <그림 4-4>에서 보는 바와 같이 덴마크의 불평등지수(지니계수)는 약간의 등락이 있기는 하나 매우 안정적인 모습을 보이고 있다. 덴마크의 이러한 불평등지수는 다른 선진국과 비교해보더라도 매우 평등한 수준이라 할 수 있다(<그림 4-5> 참조).

<그림 4-4> 지니계수의 추이

자료 : OECD.

〈그림 4-5〉 2000년대 중반경의 OECD 회원국 지니계수 비교

자료 : OECD.

이 그림에서 보는 바와 같이 덴마크는 스웨덴과 더불어 선진국 최저의 지니계수(0.23)를 보이고 있어 가장 평등한 나라로 평가된다. 참고로 이 조사에서 한국의 지니계수는 0.28로 OECD 회원국 가운데 중간 수준인 것으로 평가되고 있다.

결국 덴마크는 거시경제실적과 소득분배의 형평성 측면에서 경제성장과 형평성을 동시에 달성한 나라로 평가될 수 있다.

다. 거시경제실적에 대한 평가

지금까지 살펴보았듯이 덴마크 경제는 1980년대까지만 해도 매우 열악한 거시경제실적을 보였다. 제 1차, 제 2차 석유위기로 인한 마이너스 성장, 두 자리 숫자에 달하는 높은 실업률과 높은 인플레이션, 고질적인 경상수지 적자 등 덴마크 경제는 최악의 상황에 처해 있었다. 민간저축률은 낮았고 공공부문의 부채액은 매우 커서 1982년에는 공공부문 적자액이 GDP의 9%에 달했다.

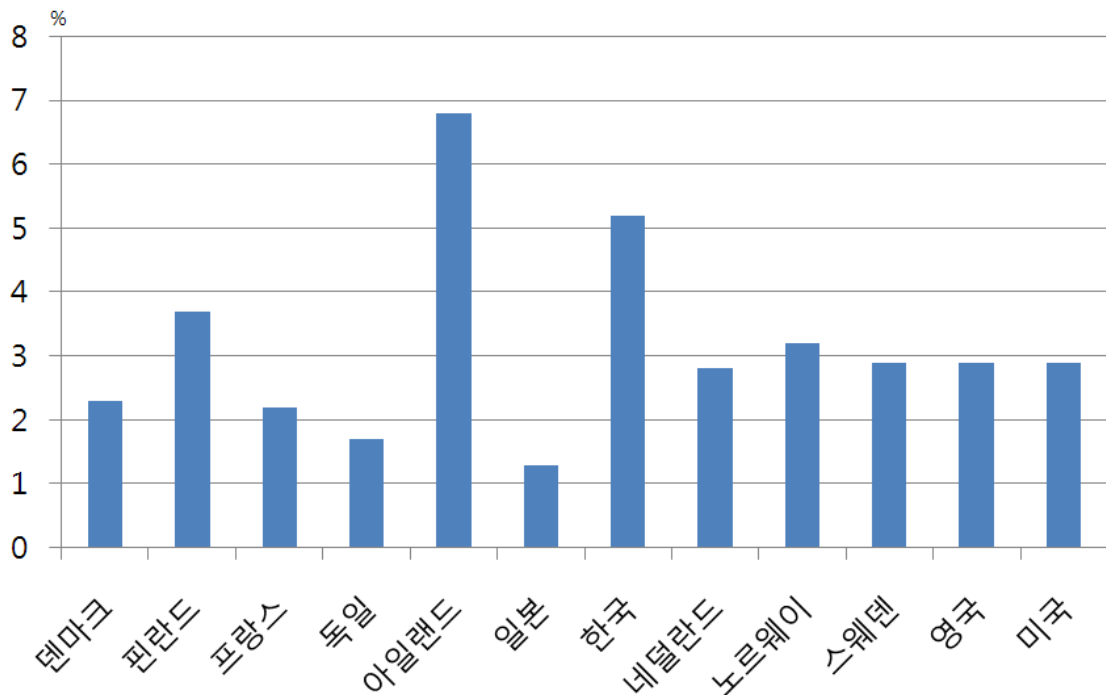
이러한 상황으로부터 1990년대에 들어와 극적 역전이 이루어졌다. 비교적 건실한 경제성장률, 높은 고용률, 낮은 실업률, 인플레이션의 억제, 경상수지의 흑자 전환 등이 이루어졌다. 이와 더불어 영미형 국가와는 달리 높은 복지국가제도가 그대로 유지된 점도 특기할만 하다. 이에 따라 소득분배의 평

준화와 빈곤률의 저하가 이루어졌다. 공공서비스는 높은 품질을 유지하였고 저축률 역시 높아졌다. 실로 이를 가리켜 "덴마크의 기적"(Schwartz, 2001)이라고 부를만한 한 실적이라 하겠다.

그러나 보다 꼼꼼하게 들여다 볼 경우 이른바 "덴마크의 기적"에 문제점이 없는 것은 아니다.

첫째, 덴마크의 거시경제실적은 과연 '기적'이라고 불릴 만큼 양호한 것인가의 문제이다. 1994~2008년 기간 중 연평균 성장률을 전체적으로 살펴보면 덴마크의 실적은 다른 나라에 비해 평범하다고 평가할 수 있다. <그림 4-6>에서 보는 바와 같이 이 기간 중 덴마크의 평균성장률은 2.3%였는데 이는 아일랜드(6.8%)나 한국(5.2%) 등 고성장국은 물론이고 핀란드(3.7%), 네덜란드(2.8%), 노르웨이(3.2%), 스웨덴(2.9%) 등 이웃 북유럽 국가들에 비해서도 낮은 성장률이다. 이와 동시에 영국(2.9%), 미국(2.9%) 영미형 국가들 역시 평범한 성장률을 보이고 있다. 따라서 일부에서 주장하듯이 자유시장경제, 혹은 노동유연성=고성장률의 등식은 성립하지 않는다.

〈그림 4-6〉 1994~2008년 평균성장률 비교



자료 : OECD.

결국 경제성장률에 관한 한 “덴마크의 기적”은 너무 과대 포장되어 선전되었다고 할 수 있다. 사실 "기적"은 상대적인 개념에 불과하다. 덴마크 외에도

유럽에는 다른 성공신화가 많다. 즉 네덜란드, 포르투갈, 오스트리아, 스위스, 노르웨이, 아일랜드, 영국 등이 나름대로 양호한 거시경제실적을 자랑한다. 그렇다고 해서 이들 국가가 모두 유연안정성 모델은 아니다. 따라서 "덴마크의 기적"이란 오직 독일, 프랑스, 이탈리아 등 유럽 대국들과 비교할 때만 해당한다고 하겠다.

둘째, 덴마크의 양호한 거시경제실적은 과연 유연안정성 모델 때문인가의 문제이다. 사실 덴마크는 1990년대 이후 노동시장 개혁정책 뿐만 아니라 다양한 거시경제정책을 실시해 왔는데 그 대부분은 실업률 감소를 목표로 한 확대적 재정, 금융정책이었다.

1992년 사민당 집권 후 실시한 일련의 확대적 재정정책과 저금리의 주택저당대부의 급증 등으로 인해 수요가 급증한 것이 성장률 급증 및 실업률 급락이 주요인이라는 것이다. 여기에 노동시장 개혁정책, 특히 활성화 정책이 기여하지 않은 것은 아니지만 역시 90년대 중반 이후 덴마크 경제의 성장은 정부의 확대적 재정, 금융정책에 따른 전형적인 "수요견인형" 경제성장이었다고 할 수 있다(OECD, 2008; Andersen et al., 2006).

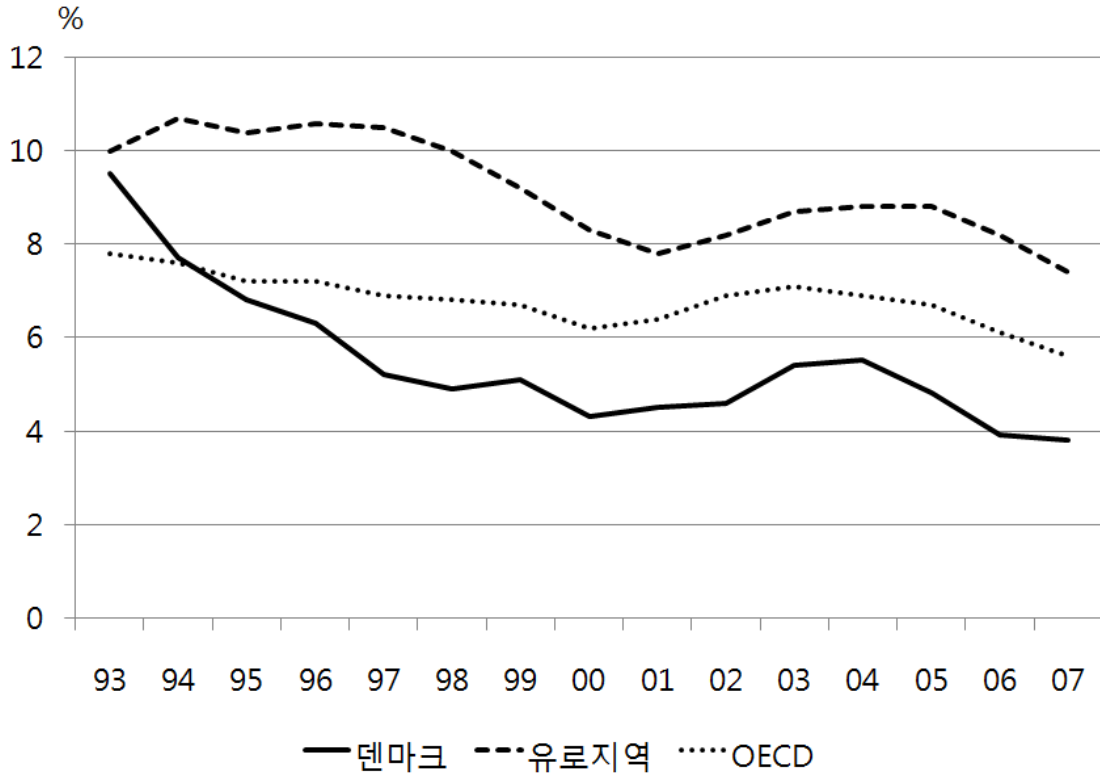
특히 주택투자 붐이 경제성장 및 고용증대에 크게 기여하였다. 주택저당부대출(mortgage) 채권의 재금융에 대한 규제를 완화한 것이 결정적 계기가 되었는데 이는 최근 미국을 비롯한 세계 전체에 걸친 경제위기를 가져온 주범이기도 하다.

(2) 노동시장 성과

가. 노동시장의 성과

이른바 "덴마크의 기적"의 가장 큰 증거는 바로 노동시장에서의 성과, 특히 실업률의 급속한 하락이다. <그림 4-7>에서 보는 바와 같이 1993년 당시의 덴마크의 실업률은 10.1%로서 다른 유럽국가 평균(10.0%)과 비슷한 수준이었지만 OECD 평균(7.8%)에 비해서는 훨씬 높은 수준이었다. 그러나 1994년의 노동시장 개혁 이후 덴마크의 실업률은 급속한 하락추이를 보여 2000년에는 4.3%까지 떨어졌다. 이후 경기악화로 실업률은 약간 높아져 2004년 5.5%까지 높아졌으나 이후 다시 하락하여, 2007년 현재 3.8% 수준으로 떨어졌다. 이는 유로 평균(7.4%)이나 OECD 평균(5.6%)에 비해서도 훨씬 낮은 수준이다.

〈그림 4-7〉 실업률의 추이 비교(1993~2007)



주 : 실업률 정의: OECD 기준 표준화 실업률
 자료 : OECD, Economic Outlook, 2008.

특히 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 전체 실업자 가운데 6개월 이상의 장기실업자 비율은 1994년의 54.0%로부터 2007년에는 29.5%로, 그리고 12개월 이상의 장기실업자 비율은 32.1%로부터 18.2%로 크게 떨어짐으로써 덴마크의 실업률 저하가 구조적 실업률 저하를 동반하고 있음을 알 수 있다. 이는 동 기간 중 유럽지역이나 OECD 회원국 평균 장기실업자 비율에 큰 개선이 없었던 것에 비해 매우 괄목할만한 성과라 할 수 있다.

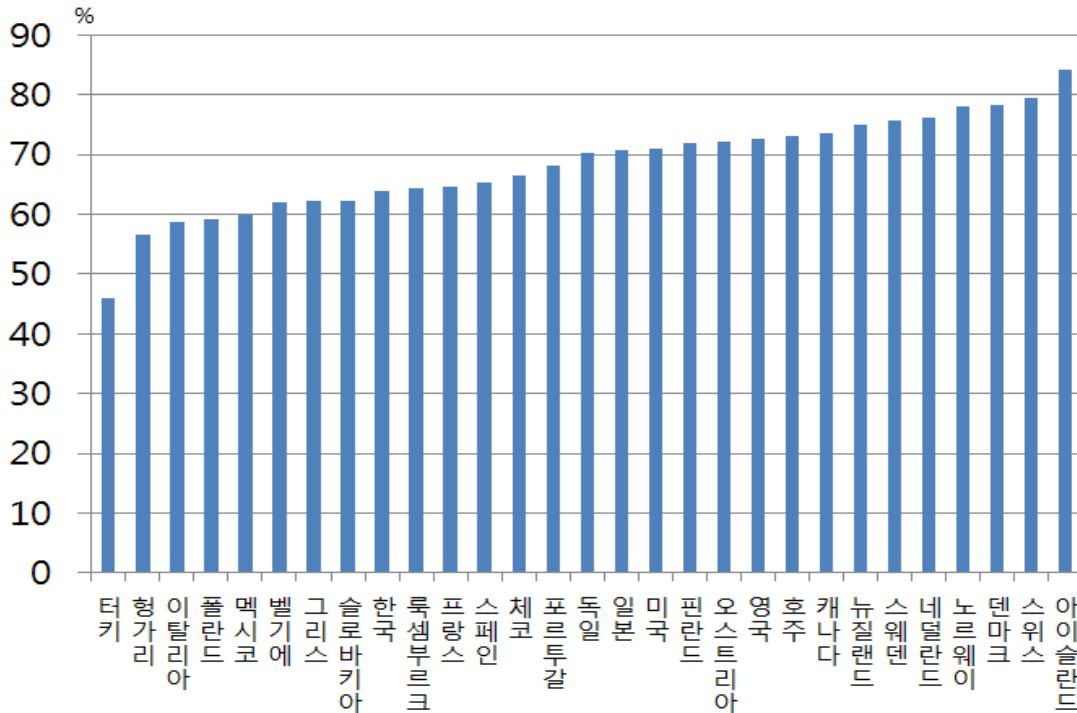
〈표 4-1〉 장기실업자 비율 추이(1994~2007)

	1994		2004		2007	
	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상
덴마크	54.0	32.1	45.0	22.6	29.5	18.2
EU 19개국	66.9	47.0	62.5	44.0	60.1	43.6
OECD 평균	52.6	35.5	46.7	31.7	42.6	29.3

자료: OECD, Employment Outlook 2008, OECD.

이처럼 덴마크의 실업률이 저하되면서 덴마크는 새로운 모델국가로 되었고, 덴마크의 “기적”에 대한 논의도 바로 이러한 실업률 하락현상을 두고 벌어지고 있는 것이다(Schwarz 2001; Green-Pedersen and Lindbom, 2005; Becker and Schwartz, 2005).

〈그림 4-8〉 OECD 각국의 고용률(총고용/성인인구, 2008)



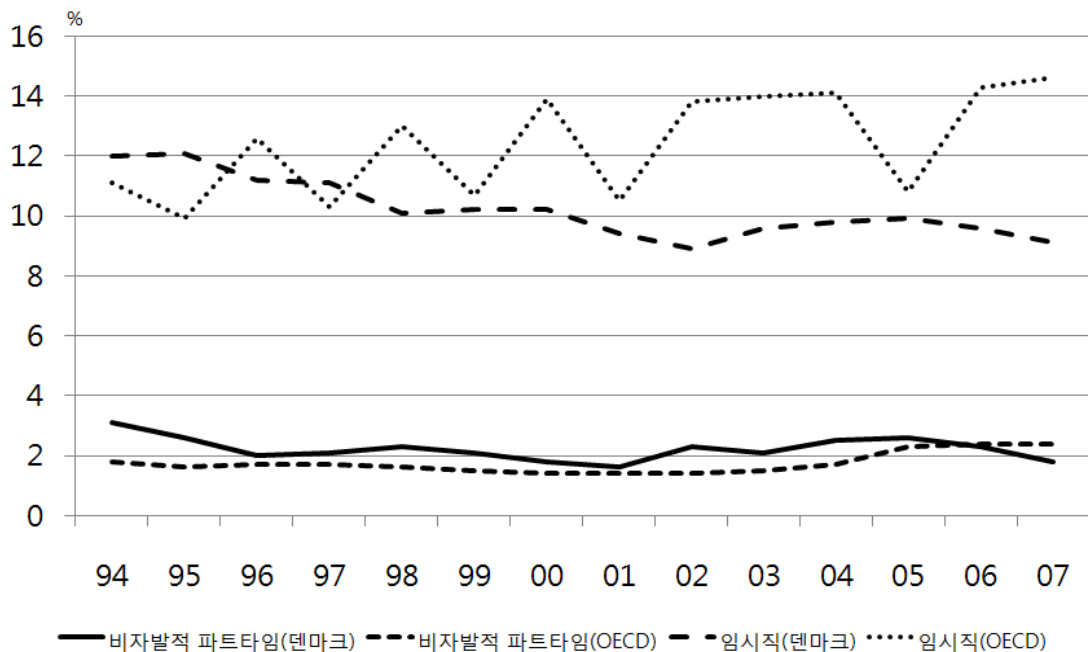
주 : 전체 고용인구를 15-64세 인구로 나눈 값임.
 자료 : OECD, Employment Outlook, 2008.

실업률 뿐만 아니라 다른 노동시장 성과면에서도 덴마크의 성과는 괄목할 만 하다. 노동시장의 고용창출력을 나타내는 고용률 면에서 볼 때, <그림 4-8>에서 보는 바와 같이 2008년 현재 덴마크의 성인인구(15-64세) 가운데 고용인구의 비율은 78.4%로서 OECD 회원국 가운데 아이슬란드와 스위스에 이어 세 번째로 높은 고용인구비율을 가지고 있다. 참고로 한국의 고용률은 63.8%로서 하위권에 처져 있다. 덴마크의 고용률은 1994년에 71.8%였으므로 이 기간 중 상당한 수준의 고용률 상승이 있었음을 알 수 있다.

고용의 양 뿐만 아니라 고용의 질적 측면에서도 1990년대 중반 이후 상당한 개선이 이루어졌다. 예컨대 <그림 4-9>에서 보는 바와 같이 덴마크의 전체 임금노동자 가운데 풀타임 고용을 원함에도 불구하고 일자리가 없어 파트타임으로 일하고 있는 비자발적 파트타임 노동자의 비율은 1994년의 3.1%로부터 점진적으로 하락하여 2007년에는 1.8%까지 떨어졌다. 같은 기간 중

OECD 전체 회원국 평균으로 본 비자발적 파트타임 노동자의 비율이 1.8%로부터 2.4%로 상승한 것과 대조를 이룬다. 한편 덴마크의 전체 임금노동자 가운데 임시직 노동자(temporary employment)의 비율은 1994년의 12.0%로부터 2007년에는 9.1%로 뚜렷한 하락세를 보였다. 이에 비해 OECD 회원국 전체 평균 임시직 노동자 비율은 같은 기간 동안 11.1%로부터 14.6%로 크게 상승함으로써 대조적인 추이를 보이고 있다.

〈그림 4-9〉 비자발적 파트타임 및 임시직 비율 추이(1994~2007)



자료 : OECD.

나. 노동시장 성과의 한계

이처럼 1990년대 중반 이후 덴마크의 노동시장 상황은 "기적"이라는 말에 합당할 만큼 좋은 성과를 보인 것이 사실이다(Green-Pedersen and Lindbom, 2005). 그러나 "번쩍이는 것이 모두 황금은 아니다"는 서양속담처럼 좀 더 자세히 들여다보면, 이 '기적'에는 몇 가지 문제점이 있다는 것을 알 수 있다.

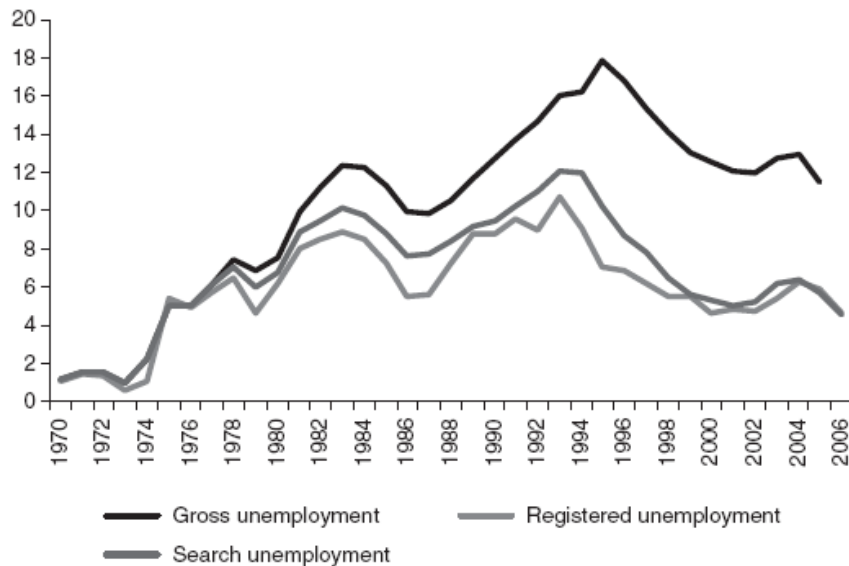
첫째, 공식적으로 발표되고 있는 실업률 외에 상당한 규모의 '은폐된' 실업률이 존재하고 있다는 사실이다. 앞에서 살펴보았듯이 1994년 이후 덴마크의 실업정책은 크게 변화해 왔다. 즉 종전처럼 실업자에게 실업급여(소극적 실업정책)를 장기간 지급하던 정책으로부터 탈피하여 실업 후 1년(청년은 보다 빠른 기간 내에)이 지나면 활성화 프로그램(적극적 실업정책)에의 참여를

의무화하고 이를 거부할 경우 실업급여 지급을 중단할 수 있도록 한 것이다. 이에 따라 과거였다면 실업급여를 받으면서 공식적으로 실업자로 등록했을 사람들(이를 공개실업률이라 한다) 가운데 상당수가 어쩔 수 없이 활성화 정책 참여, 각종 휴가 신청, 조기퇴직연금제도 선택 등으로 실업자에서 제외되고 있는 것이다. 그 결과 공개실업률은 실제 실업률보다 상당정도 낮게 나타나게 된다(Madsen, 2006b; Green-Pedersen and Lindbom, 2005).

이처럼 공식적 실업률 외에 노동력 연령인구로서 실업급여 외의 현금성 급여(활성화정책 참여, 유급휴가, 조기퇴직 등)를 받고 있는 사람들을 합친 '넓은 의미의' 실업률은 <그림 4-10>에서 보는 바와 같이 공식실업률의 거의 세 배에 달하고 있다. 특히 이러한 은폐된 실업률은 1994년 이후 급증하여 공개실업률과의 차이가 점점 벌어지고 있는 것을 알 수 있다. 넓은 의미의 실업률로 보면 실업사정이 극히 악화되었던 80년대 말~90년대 초에 비해서도 현재의 실업사정이 더 개선되었다고 말하기 어려운 실정이다 (Green-Pedersen and Lindbom, 2005). 이에 따라 일부에서는 덴마크 정부가 의도적으로 실업률에 '통계적인 조작'을 가하고 있다고 비판하고 있다 (Karlsson, 2006).

<그림 4-10> 덴마크의 공개실업률과 광범한 실업률 추이

단위 : %



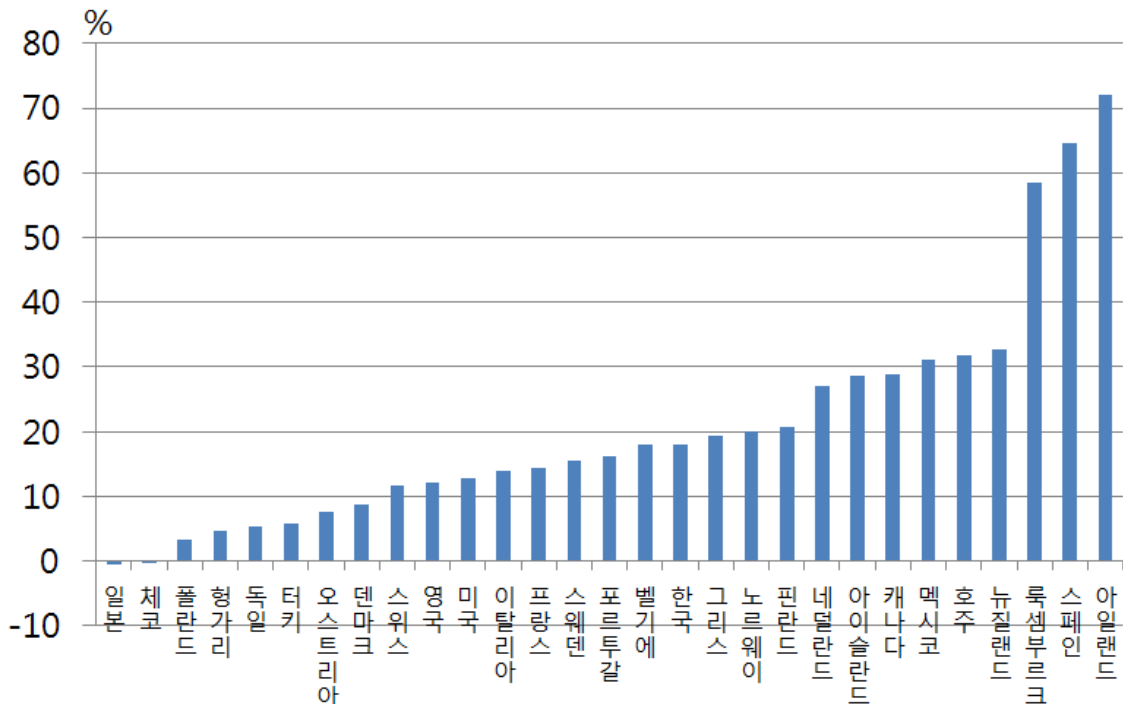
주 : 탐색실업률(Search unemployment)은 적극적으로 구직활동을 하고 있는 실업자들, 등록실업률(Registered unemployment)은 공식적으로 실업자로 등록된 실업자들, 그리고 총실업률(Gross unemployment)은 등록실업률에 '은폐된 실업률'(Hidden unemployment)을 합친 실업률을 의미한다. '은폐된 실업률'은 활성화 프로그램 참여자, 유급휴가자 및 조기퇴직자를 합친 숫자를 의미한다.

자료 : Andersen and Svarer(2007)

둘째, 덴마크의 고용창출력 역시 어떤 나라와 비교해 보느냐에 따라 그 평가가 달라질 수 있다. <그림 4-11>에서 보는 바와 같이 1994~2007년 기간 사이의 총고용 증가율을 비교해 보면 덴마크의 실적은 지극히 평범하다는 것을 알 수 있다. 이 기간 중 덴마크의 고용증가율은 겨우 8.7%로서 영미형 국가들은 물론이고, 독일과 동유럽 국가들을 제외하면 대부분의 유럽국가들보다 저조한 실적을 보였다. 그렇다고 해서 영미형 국가들이 우수한 고용창출실적을 보인 것도 아니다. 이 기간 중 미국은 12.8%, 영국은 12.1%로서 다른 선진국에 비해 역시 저조한 고용창출력을 보였다. 1994년 이후 실업률의 급속한 하락에도 불구하고 고용증가율이 낮았던 것은 결국 이 기간 중 총인구 수 및 생산가능연령 인구 수의 증가 자체가 부진했음을 의미한다.

실제로 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 이 기간 중 덴마크의 총 인구는 4.8% 증가에 그쳤는데, 특히 15-64세 연령대의 인구증가율은 2.6%에 머물러 고령화 현상이 심각해지고 있음을 알 수 있다. 노동력 증가율은 4.2%로서 생산가능인구 증가율보다는 높았지만 다른 선진국에 비해서는 매우 부진한 증가율이었다. 이 표에서 보는 바와 같이 덴마크의 고용증가율은 생산가능인구나 노동력 증가율에 비해서는 훨씬 높지만 근본적으로 인구정체 현상 및 고령화 현상으로 인해 고용증가율에 한계가 있음을 알 수 있다.

〈그림 4-11〉 OECD 회원국의 고용창출력 비교(1994~2007)



자료 : OECD.

〈표 4-2〉 인구증가율과 고용증가율 추이

	1994	2007	증가율(%)
인구수 (천명)	5,206.1	5,457.4	4.8
15-64세 인구 (천명)	3,511.2	3,602.9	2.6
노동력 수 (천명)	2,777.0	2,893.0	4.2
총고용 수 (천명)	2,555.0	2,778.0	8.7

자료 : OECD.

셋째, 긍정적인 고용성과에도 불구하고 새롭게 창출되는 일자리들이 주로 저임금부문에서 많이 창출됨으로써 임금분포의 불평등 증대, 특히 저임금부문의 확대현상이 나타나고 있다(Madsen, 2006b; Westergaard-Nielsen, 2008). <표 4-3>를 살펴보면 최하위 10분위 임금과 최상위 10분위 임금 간의 격차는 1990년의 2.16배로부터 2005년에는 2.64배로 확대되었다. 또 중위임금의 2/3 미만의 임금을 받는 노동자로 정의된 저임금노동의 비율은 1996년의 8.6%로부터 2005년에는 11.3%로 크게 늘어났다. 이는 곧 덴마크의 고용창출이 저임금 노동자 중심으로 이루어졌음을 시사하고 있다.

결과적으로 Nijborer와 van Vliet(2009)의 지적처럼 유연안정성 정책은 애초의 의도와는 달리 내부자(정규직, 고임금층)와 외부자(비정규직, 저임금층) 간의 격차를 완화하기는 커녕, 오히려 확대시키게 될 가능성도 충분히 있는 것이다.

〈표 4-3〉 노동시장의 임금분포 추이

단위 : 시간당 임금(크로네)

	하위 10분위(P10)	상위 10분위(P90)	P90/P10	저임금비율(%)*
1990	83.7	180.8	2.16	—
1996	101.2	252.0	2.49	8.6
2000	115.3	289.1	2.51	8.8
2005	129.1	341.2	2.64	11.3

주 : * 저임금비율=중위임금의 2/3 미만 임금을 받는 노동자 비율. 단 최저임금의 80% 미만 임금을 받는 사람들은 조사대상에서 제외됨.

자료: OECD; Westergaard-Nielsen(2008).

넷째, 정책과 성과 사이의 관련이 모호하다. 사실 어떤 정책과 성과 사이의 구체적 연관관계를 밝히는 것은 어려운 것이 사실이지만 많은 사람들이 지적하듯이 1990년대의 경기호황 그 자체가 실업률 하락을 가져온 가장 중요한 요소로 보인다(Andersen et al., 2006; OECD, 2008). 그러한 의미에서 80년대 말~90년대 초의 덴마크의 고실업은 구조적인 것이라기보다는 순환적인 성격이 컸다고 할 수 있다. 따라서 90년대 중반 이후의 급속한 실업률 하락은 사민당 집권 후(1993) 실시한 경기촉진책이 성과를 거둔 것에 불과하다. 특히 주택 붐이 크게 기여하였다. 주택저당부 대출채권(mortgage loan)의 재금융 규제를 완화한 것이 결정적 계기가 되었다. 앞에서 살펴본대로 주택 가격 상승과 고용상승 사이에는 밀접한 관련이 있음이 발견된다. 반면 활성화 정책 도입과 실업률 하락 간의 관계는 상관관계에 불과할 뿐 인과관계는 입증 안 된다. 관계가 있는가 없는가의 문제가 아니라 과연 얼마만큼 효과를 주었느냐가 문제인데 실증연구 결과에 의하면 활성화 정책은 실업률 하락에 매우 제한적인 효과밖에 주지 않은 것으로 나타나고 있다(Larsen, 2001).

결국 덴마크의 성공신화로부터 배울 수 있는 단순한 교훈은 발견하기 힘들다. 여러 유럽소국에서 긍정적인 노동시장성으로 이끄는 다양한 통로를 발견할 수 있다(Goul Andersen and Jensen 2002). 이들 국가 사이에는 공통점이 매우 적다. 이는 곧 “자본주의 다양성론”과 연결된다(Hall and Soskice 2001).

덴마크 역시 복지국가 정책과 오랫동안 걸쳐 형성된 노동시장구조, 그리고 일반적인 경제상황의 절묘한 결합으로 나타난 결과이기 때문에 어느 한 요소만으로 설명하는 것은 오류에 빠지기 쉽다.

결국 덴마크의 경우에는 행운(환경변화가 유리한 쪽으로 작용)과 정책(즉 환경에 대한 전략적 적응), 그리고 내생적 변화의 결합의 결과로 보아야 할 것이다(Schwartz, 2001).

2. 덴마크 모델의 지속가능성

앞에서 살펴본대로 덴마크의 유연안정성 모델은 그 몇 가지 문제점에도 불구하고 전체적으로 볼 때 성공을 거둔 것으로 판단되며, 다른 나라들도 이를 벤치마킹 대상으로 삼고 있다. 그러나 정작 덴마크 내외에서는 최근의 급격한 정치, 경제, 노동시장, 노사관계의 환경변화와 더불어 과연 덴마크 모델이 앞으로도 지속가능한 것인가에 대해 의문이 제기되고 있는 것도 사실이

다(Ritter, 2009). 아래에서는 덴마크 모델의 지속가능성에 대해 살펴보기로 한다.

(1) 경제적 지속가능성

2008년 미국으로부터 시작된 세계경제위기는 전 세계를 휩쓸고 있는데 덴마크도 그 예외는 아니다. 특히 무역과 자본투자 등 대외의존도가 높은 덴마크 경제는 다른 나라에 비해 더 큰 충격을 받고 있다. 국제통화기금(IMF)의 경제전망에 따르면 <표 4-4>에서 보는 바와 같이 덴마크 경제는 이미 2008년도부터 마이너스 성장으로 접어들었으며 2009년에는 -4.0%의 마이너스 성장을 보일 것으로 예측된다. 이는 제 1, 2차 석유위기 당시의 마이너스 성장률을 뛰어넘는 수십년만의 최악의 성장률로서 덴마크 국민들에게 큰 충격을 주고 있다.¹⁹⁾

이처럼 덴마크 경제가 최악의 마이너스 성장을 기록한 데는 소비, 투자, 수출 등 모든 분야의 최종수요가 침체상태에 빠진 데 기인하지만 그 가운데서도 특히 부진한 것은 수출과 건축투자 부문이다. 미국 등 주요 교역대상국의 경기침체에 따른 수출 감소(2009년 -10.7% 예상)와, 주택가격 상승의 거품이 급속하게 꺼진 여파로 건축투자가 부진해진 것이 덴마크 경제의 발목을 잡고 있는 것이다. 이와 같은 수출 감소에 따른 경상수지 악화와 주택가격 하락은 2010년에도 계속될 것으로 전망되며 이에 따라 덴마크 경제는 2010년에도 급속한 경기회복을 기대하기 어려울 것으로 전망된다.

덴마크 경제의 부진은 물론 세계경제위기에 그 1차적 원인이 있는 것은 사실이지만 다른 한편으로는 수출과 대외투자 등 대외의존도가 지나치게 높은 경제구조의 문제점 및 90년대 중반 이후 경기회복을 위한 지나친 금융규제 완화 및 팽창적 재정정책으로 인해 주택가격 상승을 비롯한 인플레이션 압력이 커졌고 이와 동시에 노동시장에서의 노동력 부족상태에 직면했던 점 등 국내경제정책의 잘못에도 일부 책임이 있는 것으로 지목되고 있다(EC, 2009).²⁰⁾

19) 한편 EC는 덴마크 실질성장률을 2009년 -3.3%, 2010년 0.3%로 전망하고 있다(EC, 2009).

20) 덴마크는 공식적으로는 유로지역이 아니지만 통화 가치가 유로화에 연동된 고정환율제로 되어 있으므로 덴마크의 금융정책은 사실상 유럽중앙은행에 의해 결정되는 것과 마찬가지이다. 그런데 유럽중앙은행의 금융정책은 지나치게 팽창적이라는 비판을 받고 있다(Karlsson, 2006).

〈표 4-4〉 덴마크의 경제전망

단위 : %

	2007	2008	2009	2010	2009	
					유로지역	선진국
실질GDP성장률	1.6	-1.1	-4.0	0.4	-4.2	-3.8
물가상승률	1.7	3.4	-0.3	0.0	0.4	-0.2
주택가격상승률	2.9	-6.0	-9.1*	--	-3.0*	-5.4*
실업률	2.7	1.7	3.2	4.5	10.1	8.1
경상수지(대GDP)	0.7	0.5	-1.2	-1.1	-1.1	-1.0

주: * 2009년 주택가격상승률은 1/4분기 기준, 전년도 동기대비 상승률임.
 자료: IMF(2009), 단 주택가격상승률은 OECD(2009a).

이처럼 덴마크 경제가 침체상태에 빠지면서 특히 우려되는 것은 실업률의 동향이다. 덴마크의 실업률은 2008년까지만 해도 1.7%의 거의 완전고용상태를 기록하면서 노동력 부족에 따른 공급애로와 임금상승 압박 등을 우려하는 수준이다. 그러나 2008년 말부터 노동시장 상황은 급속하게 악화되기 시작하여 2009년에는 전년의 거의 두 배 수준에 달하는 3.2%의 실업률을 기록할 것으로 전망된다. 실업률은 2010년에도 상승을 계속하여 4.5% 수준에 달할 것으로 전망되는데 이는 노동시장정책의 개혁이 시작되었던 1994-95년의 실업률 수준으로 되돌아간다는 것을 의미한다. 자칫하면 지난 15년 간에 걸친 노동시장 개혁정책이 수포로 돌아가는 것이 아닌가 하는 우려를 낳게 한다.²¹⁾

이처럼 최근 덴마크의 경제상황이 악화되면서 그 동안 칭찬 일색이었던 덴마크 모델에 대해서도 국내외로부터 비판과 우려의 목소리가 나오고 있다. 특히 시장경제기능에 대한 신뢰와 “큰 정부”에 대한 비판의 목소리를 높여 온 보수우파들은 덴마크 모델에 대한 비판의 목소리를 높이고 있다. 벨기에 브뤼셀에 위치한 우파연구소인 자유경제연구소(Free Institute for Economic Research)는 일련의 뉴스레터를 통해 덴마크 모델을 비판하고 있다(Free Institute for Economic Research, 2007a, 2007b, 2008a, 2008b). 이들에 의하

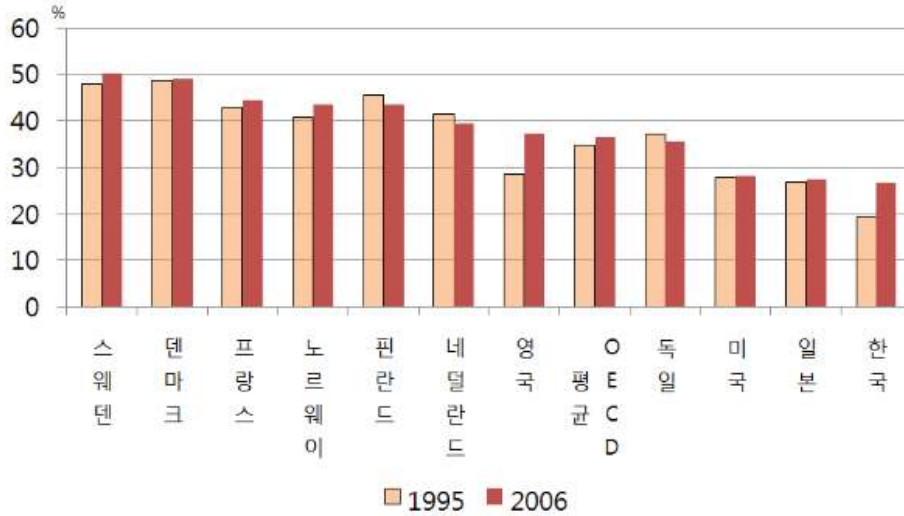
21) 한편 EU는 OECD 표준화 실업률이 아닌 EU 통계국(Eurostat) 기준 실업률로 환산한 실업률이 2009년 5.2%, 2010년 6.6%에 달할 것이라고 전망함으로써 매우 비관적인 전망치를 내어놓고 있다(EC, 2009).

면 덴마크 경제는 전형적인 “큰 정부”와 과도하게 높은 조세부담률을 가진 스칸디나비아 모델국가로서 이로 인해 투자의욕의 저해, 근로의욕의 저해, 재정적자 누증, 성장률의 저하, 인플레이 압력 등을 가져오고 있다는 것이다. 이들은 덴마크의 상대적으로 양호한 거시경제 및 노동시장 성과에 대해서도 주택투자 붐에 의한 거품의 착시현상이라거나 정부가 마련한 일자리에 취업하는 “은폐된 실업”에 불과하다고 평가절하 하고 있다. 따라서 이들은 덴마크의 “유연안정성” 모델은 하나의 신화에 불과하며 다른 나라가 따라야 할 벤치마킹 대상이 될 수 없다고 비판한다.

덴마크 모델에 대한 비판은 덴마크 국내로부터도 나오고 있다. 그 대표적인 논자들은 Hansen, Bocian 등이다(AFP, 2008). 이들은 덴마크 모델이 유연성은 강한 대신 안정성을 제공하는 데 너무 많은 비용을 쓰고 있다고 비판한다. Bocian에 의하면 최고 90%에 달하는 실업급여의 소득대체율로 인해 실업자들의 근로유인이 저해되고 있으며, 심지어 노동력 공급부족 시기에도 수만 명의 실업자가 존재하고 있다고 비판한다. 그는 덴마크 모델이 압력을 받고 있으며 노동력을 늘이는 개혁이 없는 한 해체될 위험이 있다고 주장한다. 따라서 이들은 실업급여 지급기간 한도를 현재의 4년으로부터 1~2년으로 축소해야 한다고 주장하고 있다 (Bocian, 2006).

이들이 특히 비판하는 것은 덴마크의 높은 조세부담률이다. 실제로 <그림 4-12>에서 보는 바와 같이 덴마크의 조세 및 사회보험료 부담률이 다른 나라에 비해 높은 것은 사실이다. 조세와 사회보험료를 합친 부담률은 2006년 현재 49.0%로서 스웨덴(50.1%)과 근소한 차이로 OECD 회원국 가운데 2위를 차지하고 있다. 이는 OECD 평균(36.2%, 2005년)은 물론이고, 이웃 네덜란드(39.5%), 핀란드(43.5%), 노르웨이(43.6%) 등 북유럽 국가들보다도 훨씬 높은 수준이다. 또 미국(28.2%), 일본(27.4%, 2005년), 한국(26.8%) 등 복지수준이 낮은 국가들보다 거의 두 배 가까운 조세부담률이다. 이 가운데 순수한 조세부담률은 49.2%(2005년 50.3% 가운데)로서 거의 대부분이 일반조세이다. 이는 OECD 회원국 가운데 가장 높으며 스웨덴(37.2%)과 비교해도 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 즉 조세 및 사회보험부담률이 높을 뿐만 아니라 그 대부분이 일반조세부담률이라는 것이 덴마크의 특징이다. 바로 이 점에서 덴마크는 영미형 국가와는 뚜렷이 구분되며 심지어 다른 북유럽 복지국가에 비해서도 구별되는 뚜렷한 특징 지닌다.

〈그림 4-12〉 조세 및 사회보장기여금 부담률 비교(GDP 대비 %)



자료: OECD, Social Expenditure, 2008.

그러나 이러한 높은 조세부담률이 곧 경제성장을 저해하는 주 원인인가에 대해서는 반론도 나오고 있다. Cohn(2007)은 높은 세율과 큰 정부가 덴마크 경제를 해치고 있다는 보수파의 주장을 반박하면서 1994년 이래 덴마크는 경제변영을 누렸으며 특히 실업률 면에서는 미국보다 더 좋은 성과를 올렸음을 지적한다. 경제호황기 뿐만 아니라 현재의 경제위기기에도 역시 미국의 경제전망(2009년 실질성장률 -4.0%, 실업률 8.4%)(OECD, 2009)은 덴마크에 비해 결코 좋지 못하다. 즉 대표적인 저세율, 작은 정부 국가인 미국과 고세율, 큰 정부 국가인 덴마크가 경제실적 면에서 큰 차이가 없는 것이다.

이는 곧 “자본주의의 다양성론”(varieties of capitalism)에서 제기하는 주장과 맞닿아 있다. 즉 “순수한” 자유시장경제나 “순수한” 조정경제보다는 양자의 요소가 혼합되면서 상호보완성을 발휘하는 “혼합” 경제가 더 나은 사회경제실적을 보일 수 있는데 덴마크가 바로 그러한 사례라는 주장이다 (Campbell and Pedersen, 2007). 이렇게 볼 때 덴마크의 높은 조세부담률과 큰 정부에 대한 보수주의자들의 공격은 사실에 기초하고 있다기보다는 상당 정도 이데올로기적 비판의 성격을 띤 것이라고 할 수 있다.

한편 실업급여 축소주장은 덴마크 내에서 아직 소수의견이지만 상당한 논쟁적 주제가 되고 있다. 이에 대해 Madsen(2008)은 Bocian 등의 주장이 사실에 기초하지 않은 “편견”이며, 복지국가모델에 대한 전통적인 신고전학과 경제학자들의 공격을 덴마크에 적용한 데 불과하다고 비판하면서 고세율의 비용(costs)만 부각시킬 것이 아니라 고세율이 가져오는 편익(benefits)도 고

려해야 한다고 주장한다. 그는 관대한 실업급여가 덴마크의 유연안정성 모델의 기둥의 하나이므로 이것이 무너질 경우 모델 전체가 붕괴될 수밖에 없는데 이는 커다란 사회경제적 비용을 가져올 것이라고 지적하고 있다.

Jespersen, Munch, Skipper(2008)는 덴마크의 활성화정책 프로그램의 비용과 편익을 실증적으로 분석하였다. 그 결과 실업자 1인당 활성화정책 비용이 점점 증가하고 있는 것은 사실이지만 이와 동시에 적극적 노동시장정책 참가로 인해 증가하는 소득효과, 조기취업으로 인한 실업급여의 절약효과 등의 편익도 증가함으로써 장기적으로는 활성화정책 참여가 1인당 공공직업훈련은 35,000 크로네, 민간직업훈련은 144,000 크로네의 순편익(net benefit)을 가져온다고 증명하였다.

한편 노조는 이러한 실업급여기간 축소 주장에 대해 격렬하게 반대하고 있다. 현재로서 덴마크 사용자연맹은 유연안정성 모델의 비용문제에 대해 비판하지 않고 있다.²²⁾ 현재의 덴마크 모델에 비용문제가 있는 것은 사실이지만 이는 과장되었다는 반응이다. 장기실업률이 낮으므로 비용이 생각보다 많이 들지 않으며, 유연성에 의해 노동이동성을 높이므로 직업훈련을 시키는 것이 장기적으로 이익이 된다는 것이다. 그러나 앞으로 실업률 및 장기실업률이 상승할 경우 실업급여 및 활성화 비용은 급속하게 증가하게 될 것이므로 사용자들의 태도가 바뀔 가능성은 상존한다 하겠다. 만약 실업급여가 주는 안정성이 약화될 경우 노동조합은 당연히 고용보호입법의 강화나 단체협약을 통한 고용보호 강화를 요구할 것이므로 유연안정성 모델 자체에 동요가 오게 될 것이다.

(2) 노동시장의 지속가능성

덴마크의 노동시장은 그 동안 실업률의 급감, 양호한 고용창출 등 좋은 성과를 거두어 왔다. 그러나 과연 앞으로도 현재의 노동시장 실적이 지속될 수 있을 것인가에 대해서는 회의적인 시각도 적지 않다. 앞으로 덴마크 노동시장이 직면하게 될 도전에 대해 Bredgaard et al.(2005) 등이 정리한 내용을 중심으로 향후 지속가능성 문제를 살펴본다.

22) "조세의 한계세율이 최고 63%로 지나치게 높으며, 최저임금도 100 크로네로 너무 높아서 생산성이 낮은 소기업은 이를 지키기 힘들다. 실업급여도 너무 높은 편이다. 따라서 사용자단체로서는 세율 저하에 노력하고 있다. 그러나 현재의 덴마크 모델에서 유연성이 높고 해고의 자유가 있는데 대해 사용자들은 만족하고 있기 때문에 현재의 모델에 만족하고 있으며 모델 자체를 변화시켜야 한다는 생각은 하지 않고 있다(DA 인터뷰, 2009. 2. 26.).

가. 유연노동시장에의 도전

a. 글로벌화와 직장 불안정성

글로벌화와 아웃소싱에 따라 덴마크의 높은 노동력 이동성에 부정적 효과를 미칠 것으로 예상된다. 과거에는 고용보호입법이 약함에도 불구하고 덴마크 노동자들은 고용안정성을 느끼고 있었다(Auer and Cazes, 2003). 그러나 글로벌화와 아웃소싱에 따른 고용불안의 증대에 따라 덴마크 노동자들도 점차 고용불안을 느끼고 있다. 이는 곧 덴마크 모델의 기둥이 되고 있는 “직장안정성은 약하더라도 고용안정성은 높다”는 모델을 위협하는 것이다. 사실 이처럼 글로벌화와 아웃소싱을 강조하는 것 자체가 노조를 약화시키고 비정규직을 쉽게 받아들이게 하려는 고용주의 고의적 전략의 하나라고 Skaksen(2004)은 비판하고 있다.

글로벌화와 아웃소싱이 가져오는 또 하나의 큰 이슈는 바로 외국에의 아웃소싱 혹은 값싼 외국인 노동력의 파견노동자로의 유입 문제이다. 유럽연합 통합에 따라 외국인 노동력도 거주허가와 취업허가만 받으면 덴마크에서 거주, 취업이 가능하게 되었다. 이에 따라 대규모의 외국인 노동력이 유입되면 덴마크 노동시장 체제가 붕괴될 것이라는 경고가 이어지고 있다. 아직까지는 동구권으로부터 대규모의 값싼 노동력 유입이 일어나지는 않고 있다(EIRO, 2005). 그러나 이는 여전히 덴마크 노동시장을 위협하는 잠재적인 위협요소로 남아 있다.²³⁾ 특히 과거처럼 노동력이 부족한 시기에는 이것이 별 문제가 안 되었으나 경제위기에 따라 실업률이 높아지면 상당한 문제가 될 것으로 보인다.

b. 이동성과 사회적 배제

덴마크 노동시장에서는 매년 상당한 이직이 일어나므로 노동력은 지속적으로 그 생산성과 작업능력에 대해 시험을 받고 있는 셈이다. 이에 따라 노동시장에서 끊임없는 노동력의 선별이 이루어지는데 이 과정에서 사용자의 기대에 부응하지 못하는 일부 노동자 그룹은 노동시장으로부터 점차 배제될 수밖에 없게 된다.

배제된 노동자들은 노동시장에서의 취업과 실업급여 수급 사이의 경계에 놓여 있는 한계노동자들이다. 이들의 수는 1960년의 약 20만 명으로부터 90

23) CO-indusri 인터뷰(2009. 2. 25.)

년대 중반에는 90만 명으로 증가한 것으로 추정된다(Bredgaard et al., 2005). 이는 전체 성인 노동력 인구의 약 4분의 1에 해당하는 큰 규모이다. 즉 한편으로는 매우 효율적이고 유동적인 노동시장이 존재하지만, 그 반면 다른 한편에는 노동시장으로부터 점차 배제되어 복지지출 수급자가 되는 대규모 노동력 그룹이 존재하는 것이다. 이들은 주로 제3세계로부터의 이민, 장기질병자(그 자체가 생산성 경쟁에서 탈락한 사람임) 등으로 구성되어 있다. 이러한 끊임없는 주변화와 사회적 배제문제는 덴마크 노동시장의 어두운 그늘을 말해준다. 문제는 이 부문의 비중이 갈수록 높아지고 있다는 사실이다(Bredgaard, 2004).

배제된 부문의 증대는 또한 복지국가체제와 관대한 실업급여제도에도 영향을 미치게 된다. 고령화로 인해 노동력 인구는 점차 줄어들고 있는 반면, 기대수명의 증가, 노동시간의 감소, 조기퇴직제 등으로 인해 복지급여 수급자 수 및 수급액은 계속 증가하고 있다. 따라서 이는 재정위기를 가져올 가능성이 있다.

나. 소득안정성에의 도전

보수적 경제학자들은 덴마크의 높은 소득안정성으로 인해 근로의욕이 저하될 위험이 있으며 제도를 남용, 오용하는 사람들이 늘어날 위험이 있다고 비판하고 있다. 이에 따라 중도우익정부는 추가적으로 실업급여의 수급자격 요건 강화, 수급액 한도 및 기간 강화 등의 조치를 취할 가능성이 있다(Jørgensen, 2002). 특히 고용창출력이 약화되고 실업률이 높아지면 이러한 압력은 커지게 될 것이다. 그러나 아직 재정문제로 인한 덴마크 유연안정성 모델의 위기를 말하는 것은 이르다. 상당한 탄력성이 있기 때문이다. 예컨대 2003년에 정부가 실업급여 축소를 시도했다가 실패한 것만 보아도 실업급여 축소에 대해서는 아직 상당한 정치적 장벽이 남아 있음을 알 수 있다.

다. 적극적 노동시장정책에 대한 도전

적극적 노동시장정책은 유연노동시장과 포괄적 사회보장체제의 근본적 연결을 담보하는 중요한 역할을 하고 있다. 이는 노동시장조직과 정치시스템 간의 중요한 사회적 합의에 토대를 두고 있다. 즉 덴마크는 영미형 근로복지 전략(work-fare) 대신 인적자본에 토대를 둔 활성화 전략(human-fare)을 사용한다는 사회적 합의이다.

그런데 활성화전략의 내용이 처음에는 주로 교육과 훈련을 통한 노동력의 고용가능성 제고에 초점을 두었으나 점차 취업 의무화쪽으로 초점이 옮겨지고 있다. 소극적 기간의 감소, 활성화정책 참여의 의무화, 미 참여 시 벌칙 강화 등이 바로 그러한 방향의 정책들이다. 이제 활성화정책은 어떠한 일자리든 가리지 않고 취업하는 것에 초점을 맞추고 있다. 이는 사회적 규율(social disciplining)에 해당한다. 즉 이제 활성화정책을 통한 고용가능성 제고가 시민적 권리로서가 아니라 의무로서 주어지고 있는 것이다. 이를 위해 교육과 훈련보다는 동기부여 및 위협이라는 수단이 사용되며 따라서 노동력의 질적 수준 제고라는 목표는 희미해지고 있다.

(3) 정치적 지속가능성

덴마크 모델은 항상 사회적 파트너들과 정치구조 간의 긴밀하면서도 비공식적인 관계에 의해 유지되어 왔다. 이 과정에서 가장 중요한 특징은 대부분의 노동시장 정책에 관한 의사결정과정에서 노사 대표들을 참여시키고 그들의 자율적 결정권을 존중해 준다는 것이었다.

그러나 이러한 비공식적 코포라티즘 체제는 덴마크에서 점점 쇠퇴하는 과정에 있는 것이 아닌가 하는 우려를 낳고 있다.

가장 큰 도전은 중도우익정당이 집권하고 있는 정부로부터 이루어지고 있다. 현재의 정부는 이념적 동기에서 노동조합의 약화를 기도하고 있다고 노조 측에서는 비판하고 있다. 즉 적극적 노동시장정책 시행에 있어 과거에는 노동조합이 이를 주도하였으나 이제는 정부가 그 책임을 맡으려는 움직임을 보이고 있다. 또 과거에는 노동조합비에 대해 조세감면을 해주었으나 현 정부는 그 감면폭을 줄이고 있다. 실업급여의 경우에도 과거에는 직업별 노조가 주도하는 실업보험기금에서 제공되었으나 점차 노동조합으로부터 독립적인 통합실업보험기금에서 제공하는 비율이 높아지고 있어 이 역시 노동조합의 조직력을 저하시키는 원인으로 작용하고 있다²⁴⁾. 과거 노동조합이 대표로 있던 위원회나 위원 수를 축소하였다. 특히 과거 노사정이 참여하는 지역별 노동시장위원회의 권한이 의사결정권을 가지던 것으로부터 2008년 개혁 후 자문기관으로 격하된 것은 정부가 노동조합의 영향력을 약화시키고 그 대신 정부의 권한을 강화하려는 대표적인 움직임으로 보인다 (EIRO, 2004). 이러한 중도우익정부의 정책에 대해 일반국민들은 자신의 일이 되기 전까지는 무관심한데 이것은 큰 문제이다.²⁵⁾

24) LO 인터뷰(2009. 2. 25.).

그러나 이러한 노조 측의 불만에 대해 사용자 측은 오히려 이번 노동시장 개혁정책으로 사용자에게 불리하게 되었다고 말하면서 중도우익정부가 특별히 사용자 측에 잘 해주고 있는 것은 아니며 노사단체 모두 공동의 이익을 위해 노력하고 있는 것 뿐이라고 강조하고 있다.²⁵⁾

코펜하겐대학교의 크리스티안 입센(Christian Ibsen) 연구원 역시 현재의 정부가 사회적 대화에 그다지 적극적이지 않으며 현실적이고 기회주의적이라고 평가하고 있다. 따라서 만약 노동조합이 정부의 노동시장 개혁정책에 협조적이면 좋겠지만 그렇지 않을 경우 덴마크에서 코포라티즘이 약화될 가능성이 있다고 내다보았다. 그러나 이는 정부로부터 사회적 파트너로 일방적으로 영향력이 미친다는 의미는 아니며 노사단체 역시 자신의 성향에 부합되는 정책을 취할 가능성이 큰 정부를 선택하기 위해 노력하므로(이를 정책 쇼핑(policy shopping)이라고 표현) 양자 간의 관계는 일방적이 아니라 쌍방향이라고 보아야 할 것이다.²⁷⁾

보다 전체적으로 볼 때 90년대에 걸쳐 병가수당, 산전산후수당, 연금, 계속훈련 등 전통적으로 단체교섭 항목 밖에 있던 복지국가 이슈들이 단체협약 내에 포함됨으로써 정부와 노사 당사자 간의 협약이 점점 중요하게 되었는데 이는 결국 정부나 정치세력이 노사 간 단체교섭에 영향력을 행사하게 될 길을 연 셈이다. 이는 노사단체나 노사자율주의에 상당히 심각한 위협으로 작용하게 될 것이다(Due and Madsen, 2008). 특히 과거 주로 단체협약에 의해 임금 및 근로조건이 결정되던 체제로부터 앞으로는 법률에 의해 일부 임금 및 근로조건이 결정되는 "2중 결정제도"로 바뀔에 따라 과거에는 단체협약의 적용을 받지 못하던 15%의 노동자들도 이제 법률에 의해 보편적 권리를 갖게 됨으로써 상당한 압력이 발생하게 될 것으로 보인다. 결국 노사 자율주의는 약화 내지 붕괴할 수밖에 없게 되는 셈이다.

한편 강력한 사회적 협력체제가 제대로 작동하기 위해서는 그 토대가 되는 노사단체가 강력해야 한다. 앞에서 본대로 덴마크의 노동조합과 사용자단체는 높은 조직률과 높은 단체협약 적용률을 자랑하고 있으며 이것이 덴마크 모델을 떠받치는 가장 중요한 요인 가운데 하나가 되어 왔다. 그러나 최근 들어 노동조합의 가입률이 저하되고 있어 사회적 협력체제 및 덴마크 모델 전체의 유지에 한 잠재적 위협요인으로 작용하고 있다.

<그림 4-13>에서 덴마크의 노동조합 조직률 추이를 살펴보면 1980년 초

25) CO-industri 인터뷰(2009. 2. 25.).

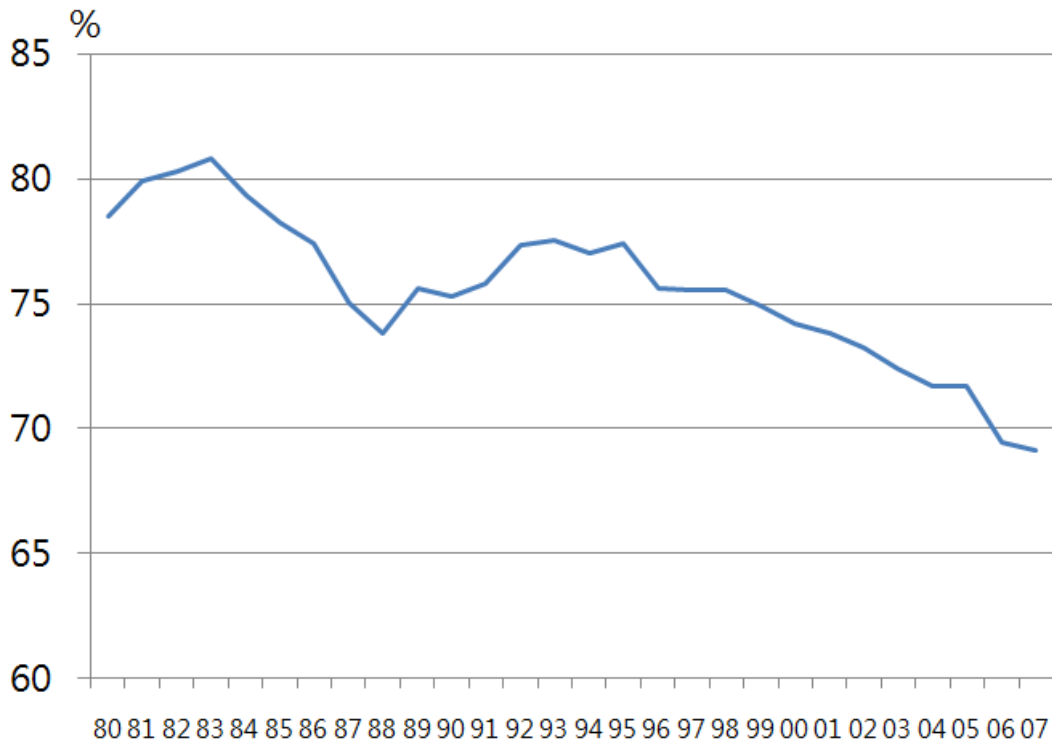
26) DA 인터뷰(2009. 2. 26.).

27) 코펜하겐대학교 사회학과 크리스티안 입센 연구원 인터뷰(2009. 2. 26.).

80% 이상의 조직률을 정점으로 하여 하락세로 돌아서 80년대 말에는 74%대 까지 떨어졌다(OECD 기준 조직률). 노조 조직률은 이후 다소 회복세를 보이다가 90년대 중반을 기점으로 하여 하락세로 돌아서 현재까지 하락세를 지속하고 있다. 2007년의 노조조직률은 69.1%까지 떨어졌는데 이는 다른 선진국에 비해서는 여전히 높은 조직률이지만 80년대 초의 정점에 비하면 10% 포인트 이상 하락한 것이다.

조직률 하락에 따라 조합원 수도 감소하고 있는데 최대 노조인 LO의 경우 1994년 151만 명에 달하던 조합원 수가 2009년에는 122만 명으로 감소하였다(Statistics Denmark, 2009). 최근 조직률 저하속도는 빨라지고 있는데 특히 전통적인 조직기반인 숙련, 미숙련 블루칼라 노동자와 소매 및 서비스부문의 봉급생활자가 감소하고 있다. 대신 고학력자 조합원 수가 증가하고 있지만 전체 조합원 수 하락을 멈추기에는 역부족인 상태이다.

〈그림 4-13〉 노조 조직률 추이(1980~2007)



자료 : OECD.

이처럼 덴마크의 노조 조직률이 하락하고 있는 이유에 대해서는 몇 가지 가설이 제기되고 있다.

첫째, 노동조합의 정체성(identity)이 사라진 것이 조직률 하락의 이유라는

가설이 있다.²⁸⁾ 일반적으로 실업률이 높고 고용이 불안할 때 노동자들의 노조 가입률이 높아지는데(Lind, 2007) 덴마크에서는 노동시장이 거의 완전고용상태이고 복지국가 체제 하에서 소득과 고용의 안정성 요구가 해결되었기 때문에 노조에 굳이 가입하려 하지 않는다는 것이다. 물론 이러한 제도 자체가 노조의 투쟁과 노력에 의해 유지, 발전되어 온 것이 사실이지만 젊은 층들은 이에 단순히 편승(free-riding)하려고만 하기 때문에 노조에 가입하지 않는다. 이 문제는 매우 해결이 곤란한 복지국가 특유의 문제라 하겠다(EIRO, 2006).²⁹⁾

둘째, 고령화 문제 역시 노조가입률을 낮추는 요인이 되고 있다. 전통적으로 고령층은 노조 가입률이 낮으며 노동시장에 새로 진입하는 청년층의 수는 적어지고 있기 때문에 연령구조 자체가 노조 조직률에 불리하게 작용하고 있는 것이다.

셋째, 전통적으로 노조 조직률을 높이는데 기여해 왔던 겐트제도가 이제는 오히려 조직률을 낮추는 요인으로 작용하고 있다. 2002년 집권한 중도우익 정부는 실업기금 가운데 노조와 관련 없는 통합보험기금을 허용하였고 이후 통합기금 가입자 수가 늘어난 반면 전통적인 직종별 보험기금 가입자 수는 줄어들고 있다.³⁰⁾ 이러한 겐트제도의 붕괴로 노조가 약화되고 있는 것이다.³¹⁾

넷째, 과거 조세감면 혜택을 받아왔던 노동조합비에 대해 중도우익 정부가 감면폭을 줄임으로써 조합원들의 경제적 부담이 높아진 것도 한 부수적 요인으로 작용하였다.

덴마크 노조는 과거에 겐트제도에 의존해 왔기 때문에 조직화 정책이 거의 없었으나 이제 조직률 하락에 직면하면서 노조는 새로운 조직화 모델의 개발에 착수하였다. 노조는 미국, 영국 등의 조직화 모델에 대한 연구를 개시하는 한편, 슝 스투어드에 대한 조직화 교육도 실시하고 있다.

28) 코펜하겐대학교 사회학과 크리스티안 입센 연구원 인터뷰(2009. 2. 26.).

29) 한 조사에 따르면 16-24세의 젊은 층 가운데 실업보험기금 가입자는 1996년의 37%로부터 2005년에는 20%로 감소한 것으로 나타났다. 실업보험 미가입자의 대부분은 노동조합에도 미가입자이므로 결국 이는 노조 조직률의 저하, 특히 청년층에서의 조직률 저하로 나타나고 있다.

30) 2002년까지는 모든 실업보험은 직업별 노조와 긴밀한 관련을 가진 직업별 보험기금에 의해 운영되어 왔으나 이후 중도우익정부에 의한 노동시장 개혁정책에 의해 모든 산업과 모든 직종의 노동자에게 가입을 허용하는 통합보험기금의 설립이 허용됨으로써 이들 기금의 수가 급증하고 있다. 이는 다시 말해 실업보험의 운영에 대한 노동조합의 영향력 약화 및 전통적인 겐트 제도에 의존해 온 높은 노조가입률의 저하를 의미한다(Lind, 2007; Bäckerman and Uusitalo, 2006).

31) LO 인터뷰(2009. 2. 25.)

V. 덴마크 모델의 시사점

1. 한국과 덴마크의 유연안정성 비교

현재 한국노동시장은 위기에 빠져 있다. 전 세계를 휩쓸고 있는 경제위기의 영향으로 고용위기가 대두되면서 실업률이 급속하게 높아지고 있고 정규직과 비정규직 간의 임금 및 근로조건 격차도 점점 벌어지고 있다. 이러한 상황 속에서 많은 사람들이 한국노동시장의 개혁의 필요성을 주장하고 있다. 그러나 그 방향은 매우 다양해서 노동 측은 보다 많은 안정성을 요구하고 있는 반면, 사용자 측은 보다 많은 유연성을 요구하고 있다. 두 요구가 서로 착종할 뿐 교점은 보이지 않고 있다. 그러한 가운데 노동시장의 양극화는 점점 심화되고 있고, 비정규직은 열악한 임금과 근로조건, 고용의 불안정성, 사회보장의 열악, 정규직 전환기회의 부재, 훈련기회의 부재 등에 시달리고 있다.

이러한 한국노동시장의 상황을 고려할 때 덴마크의 노동시장 모델에 대해 관심이 높아지는 것은 당연한 일이라 하겠다. 덴마크 모델은 서로 양립이 불가능하다고 말해지는 유연성과 안정성을 결합함으로써 상대적으로 양호한 경제성과 고용성과를 거두고 있기 때문이다.

그러나 어느 한 나라의 노동시장 성과가 좋다고 해서 곧 이를 다른 나라로 이식할 수 있는 것은 아니다. 앞에서 본대로 역사적, 제도적, 경제적, 문화적 요인 등이 서로 상이한 상황 속에서 어떤 요소가 이전가능하고 어떤 요소가 이전불가능한지를 확인하는 것이 우선이 되어야 하기 때문이다.

한국과 덴마크 노동시장 모델에는 큰 차이가 있다. 이것을 확인하는 것이 출발점이 되어야 할 것이다.

(1) 유연성의 비교

덴마크의 노동시장이 매우 유연한 데 비해서 흔히 한국의 노동시장에 대해 경직적이라는 평가가 많다. 그 주요 논거는 “해고의 까다로움”, 즉 다시 말해서 고용보호입법 때문이다. 한국의 근로기준법에는 해고사유나 절차 등에 대해 여러 가지 규제가 존재하기 때문에 해고가 쉽지 않고 따라서 노동시장의 경직성이 존재한다는 것이다. 예컨대 해고예고기간, 해고사유, 정리해고에 대한 승인, 비정규직 규제 등이 열거되고 있다(Vandenberg, 2008).

그러나 이러한 주장에는 몇 가지 함정이 있다. 첫째, 전체 노동자의 50%를 넘는 비정규직의 존재가 그것이다. 비정규직 노동자들은 비정규직법 개정 전에는 1년 단위의 고용계약을 갱신해 왔으며 비정규직법 개정 후에도 최장 2년까지는 계약 종료와 더불어 자유롭게 해고할 수 있도록 되어 있다. 따라서 비정규직에게 있어서는 고용계약이 끝나는 것이 바로 해고를 의미한다. 이 경우 비정규직 노동자들은 해고보호입법의 적용을 전혀 받지 못하고 있는 것이다. 둘째, 해고보호입법 등 제도적 규제와 법률의 실제 운영 사이에 커다란 괴리가 있을 수 있으며 따라서 단순한 제도적 요소만으로 노동시장 유연성을 평가할 경우 현실과 상당히 괴리되는 결과를 낳을 수 있다는 점이다. 독일, 일본, 한국 등 성문법 위주의 제도를 가진 나라들과 영미식의 판례 위주의 제도를 가진 나라들을 비교함에 있어 성문법 상의 규제 정도라는 잣대만으로 비교할 경우 자칫 오류를 낳을 수 있다. 뿐만 아니라 한국처럼 성문법의 규정과 법의 실제 운용 사이에 커다란 괴리가 있을 경우 성문법 상의 규제 정도만으로 노동시장 유연성을 평가하는 데는 한계가 있을 수밖에 없는 것이다. 구체적으로 말해 한국에서는 해고 시 자진사직 형태의 해고가 많은데 이 경우 역시 해고보호입법을 회피하기 위한 수단에 불과하다. 셋째, 부당해고의 경우에도 실제로 노동자가 노동위원회나 법원을 통해 구제받는 데는 많은 시간적, 경제적 비용이 들어간다. 구제받는 경우에도 원직복직이 대부분이며 덴마크와 같은 경제적 보상을 받지 못한다. 따라서 많은 노동자들이 법적 절차를 통한 구제를 포기하는 것이 현실이다.

이러한 점을 감안하더라도 한국의 고용보호입법의 수준이 덴마크에 비해 그다지 경직적이지 않은 것으로 OECD 조사 결과 드러나고 있다. <표 5-1>에서 보는 바와 같이 OECD(2004)에 의하면 고용보호입법의 유연성을 표시하는 고용보호입법지수에서 덴마크는 전체 1.8점으로 27개국 가운데 9위, 한국은 2.0점으로 12위로서 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 한국의 고용보호입법지수는 영미형 국가의 그것에 비해서는 “경직적”이라고 할 수 있으나 27개국 가운데는 중상위권에 속하며 덴마크와 비교해도 큰 차이는 없다. 특히 집단해고(정리해고)의 경우 한국은 1.9점으로 27개국 중 3위에 해당하여 매우 유연한 것으로 나타났다. 경기변동에 대응한 고용조정 주요 수단이 정리해고임을 고려할 때 한국이 집단해고 면에서 유연하다는 것은 곧 노동시장의 유연성을 말해주는 지표라 할 것이다.

〈표 5-1〉 OECD 주요회원국의 고용보호입법지수

	국 가	전 체*	정규직	비정규직(과건)	집단해고
최저	미 국	0.7 (1)	0.2 (1)	0.3 (1)	2.9 (10)
	덴 마 크	1.8 (9)	1.5 (5)	1.4 (14)	3.9 (23)
	일 본	1.8 (9)	2.4 (16)	1.3 (11)	1.5 (2)
	한 국	2.0 (12)	2.4 (16)	1.7 (17)	1.9 (3)
	독 일	2.5 (19)	2.7 (23)	1.8 (18)	3.8 (21)
최고	포르투갈	3.5 (27)	4.3 (28)	2.8 (22)	3.6 (20)

자료: OECD(2004).

이는 노동시장의 유연성을 대표하는 다른 지표에서도 드러난다. 즉 <표 5-2>에서 양국의 근속기간을 비교해보면, 덴마크는 평균 근속기간이 7.8년이고 근속기간 1년 미만자의 비율이 27.2%, 10년 이상자의 비율이 27.1%인 것으로 나타나 조사대상 22개 OECD 국가들 중에 가장 근속기간이 짧은 것으로 나타났다. 반면 이 조사에 포함되어 있지 않은 한국은 근속기간 평균 4.9년, 근속기간 1년 미만 35.6%로 덴마크보다 훨씬 근속기간이 짧은 것으로 나타났다. 역시 OECD 조사에 포함되어 있지 않은 미국은 평균근속기간이 4.1년, 1년 미만 근속자 비율이 22.9%였다. 즉 근속기간 면에서 한국은 미국형에 가깝다. 따라서 한국의 노동시장을 일본의 종신고용제와 혼동해서는 안 될 것이다. 일본은 평균근속기간이 11.8년, 10년 이상 근속병류이 45.5%에 달하고 있어 한국과는 매우 다른 패턴을 보여주고 있다. 그러나 한국의 경우에도 정규직만 분리해서 보면 평균근속년수 8.2년, 1년 미만 근속자 비율 13.5%로 전체 평균에 비해 상당한 차이를 보이고 있다. 즉 한국 노동시장이 정규직과 비정규직으로 이원화되어 있음을 보여준다.

〈표 5-2〉 근속년수 비교

		평균근속년수(년)	근속년수 1년 미만 노동자 비율(%)	근속년수 10년 이상 노동자 비율(%)
최고	덴마크	7.8	27.2	27.1
	독 일	11.0	15.4	41.0
	미 국	4.1	22.9	27.1
	일 본	11.8	9.4	45.5
	한 국	4.9(8.2)	35.6(13.5)	16.7(31.3)

주: 한국은 2009년, 미국은 2008년, 나머지는 2007년 자료임. 한국의 ()내는 정규직 노동자의 경우임.

자료: 미국: U.S. Department of Labor, Employee Tenure in 2008, 2008. 9.

일본: 厚生労働省, 『平成19年賃金構造基本統計調査』, 2008. 8.

한국: 김유선(2009).

유럽국가들: OECD, OECD.Stat Extracts, 2009.

한편 이직률을 비교해 보면 <표 5-3>에서 보는 바와 같이 한국의 전규모 이직률은 연간 30%로서 덴마크보다 오히려 높은 것으로 나타났다. 그러나 규모별로 보면 영세-중소규모 사업체에서는 덴마크보다 더 높은 이직률을 보인 반면, 100인 이상 사업체에서는 덴마크보다 더 낮은 이직률을 보였으며 특히 500인 이상 대기업에서는 평균 수준의 절반에 불과한 낮은 이직률을 나타내었다. 반면 덴마크에서는 100인 이상 사업체의 이직률이 오히려 전체 평균보다 더 높아 규모별로 이직률에 큰 차이가 없음을 알 수 있다.

〈표 5-3〉 이직률 비교

단위: 연간, %

	전규모	5-9인	10-29인	30-99인	100-299인	300-499인	500인 이상
한 국(2007)	30.0	34.08	34.92	34.08	28.80	23.64	15.36
덴마크(2000)	28.9				29.2		

자료: 한국은 노동부, 「사업체임금시간근로조사」, 2007.

덴마크는 Eriksson and Westergaard-Nielsen (2007).

(2) 소득안정성의 비교

덴마크는 유연한 노동시장에도 불구하고 높은 수준의 실업급여와 사회보장지출을 통해 소득안정성을 보장함으로써 노동자들이 보다 쉽게 유연성을 받아들일 수 있게 되었다.

반면 한국에서는 1995년 고용보험제도가 도입됨으로써 그 역사가 덴마크 보다는 훨씬 짧다. 한국은 고용보험제도는 특히 1998년 이후 적용대상의 확대, 가입자격의 완화 등을 통해 사실상 규모의 차이를 묻지 않고 모든 노동자들을 가입대상으로 하고 있다. 그러나 사실상 까다로운 가입자격으로 인한 고용보험의 적용대상의 협소, 사용자들의 보험가입 기피 등으로 인해 여전히 많은 노동자들이 고용보험에 가입하지 못하고 있는데 특히 동일 기업에서의 근속기간이 짧은 비정규직이 제외되고 있는 것이 큰 문제이다. <표 5-4>를 보면 2009년 1월 현재 전체 취업자 2,286만 명 가운데 고용보험 적용대상자는 1,130만명으로 절반에 미치지 못하고 있으며, 그 가운데 실제로 고용보험에 가입한 수는 934만 명으로 전체 노동력 대비 40.9%, 전체 임금노동자 대비 58.2%에 그치고 있다. 덴마크의 경우 전체 노동력의 83%가 고용보험의 적용을 받고 있는 것과 비교해 볼 때 한국의 고용보험적용률은 매우 낮은 편이다.

〈표 5-4〉 고용보험 관련 현황(2009. 1월 기준)

전체 취업자 수		2,286만명 (100.0)
임금근로자	임금근로자 수	1,605만명 (70.2) (100.0)
	고용보험 적용대상자	1,130만명 (49.4) (70.4)
	고용보험 가입자 수	934만명 (40.9) (58.2)
	고용보험 적용대상이나 미 가입	196만명 (8.6) (12.2)
	고용보험 비적용대상1)	165만명 (7.2) (10.2)
비임금근로자	비임금근로자 수	681만명 (29.8)
	자영업자	559만명 (24.5)
	무급가족종사자	122만명 (5.3)
실업자	신규실업자	4만명 (0.2)
	실업자 중 구직급여를 받지 못하는 사람	46만명 (2.0)

주: 1) 임금근로자 중 적용제외대상자는 공무원과 사립교직원, 우체국직원, 5인 미만 농업어업종사자, 65세 이상 근로자(2007년 이후 부분적으로 고용보험 적용), 15시간 미만 근로자, 특수형태근로자, 가사근로자 등임. 이 중에서 공무원과 사립교직원, 우체국직원 등만이 실직 시 소득상실의 위험을 보호받고 있는 계층이라고 할 수 있음. 이 부분을 제외한 수치임.

자료: 전병유(2009).

고용보험의 적용을 받는 경우에도 소득대체율 면에서 덴마크와 한국은 큰 차이를 보이고 있다. 한국은 우선 수급자격이 까다롭다. 즉 직장을 스스로 그만두었거나 중대한 자신의 귀책자유로 해고된 경우에는 실업급여를 받을 수 없도록 되어 있다(노동부, 2008). 실업급여를 받는 경우에 <표 5-5>에서 보는 바와 같이 덴마크에서는 최고대체율이 90%이며 평균소득대체율은 73%이다. 반면 한국의 경우 현재 “구직급여”라는 이름으로 지급되고 있는 실업급여의 소득대체율은 일정한 범위 내에서는 50%를 지급하도록 규정되어 있지만 상한과 하한을 두고 있다. 따라서 실제 평균적인 순소득대체율은 이직 전 소득의 42~3% 내외로 평가된다(황덕순, 2005). 단 <표 5-5>에서는 OECD에서 발표한 자료를 기준으로 하고 있는데 2007년도 현재 한국의 순소득대체율은 49%로 발표되었다.

최고지급기간 역시 덴마크의 경우 48개월인데 비해 한국은 연령과 피보험기간에 따라 90일~240일의 차등을 두고 있는데 OECD는 2007년 현재 한국의 최고지급기간을 7개월로 발표하였다. 어쨌든 덴마크에 비해서는 훨씬 지급기간이 짧아 실업자의 소득안정성을 보장하지 못하고 있다. 이에 따라 노동자들은 노동시장 유연성(직장유연성)에 완강하게 반대함으로써 구조조정을 둘러싼 잦은 마찰이 발생하고 있다.

〈표 5-5〉 고용보험 비교

	고용보험적용률* (%)	소득대체율(순)** (%)	최고지급기간 (개월)	소극적 노동시장지출 (대GDP 비중)
한국(전체)	57.9	49	7	0.24(2006)
정규직	82.2			
비정규직	35.7			
덴마크	83.0	73	48	2.66(2004)

주: * 한국은 전체 임금노동자 대비 적용률(2009년), 덴마크는 전체 노동력 대비 적용률(2007년).

** 2007년 기준임. 평균임금, 자녀 둘, 부부 중 한쪽만 소득 있는 경우.

자료: OECD, Benefits and Wages, 2007; OECD, Employment Outlook, 2008; 김유선(2009).

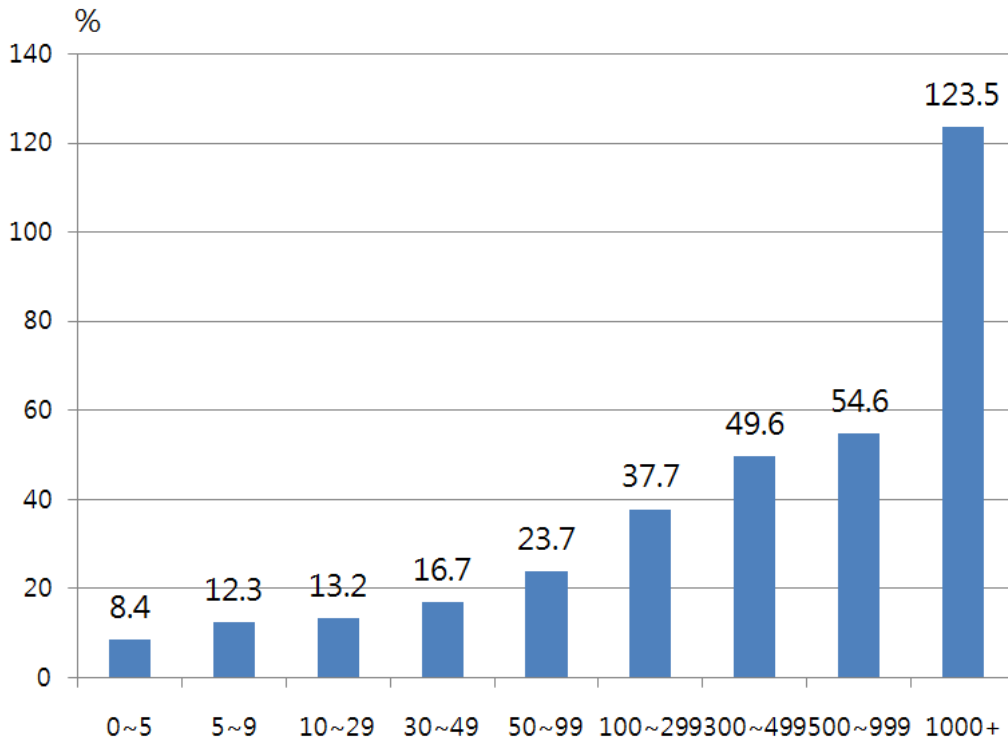
한편 실업급여를 중심으로 한 소극적 노동시장정책지출의 대 GDP 비율은 덴마크가 2004년 현재 2.66%인 반면, 한국은 2006년 현재 0.24%로서 덴마크의 10분 1에 불과한 형편이다.

결국 이처럼 한국의 실업급여는 광범한 사각지대의 존재, 낮은 소득대체율, 짧은 지급기간, 소극적 노동시장정책 지출의 한계 등으로 인해 실업자들에게 소득안정성을 제공해주지 못하고 있으며 따라서 노동시장 유연성에 대한 노동자들의 수용성을 낮추는 요인으로 작용하고 있다고 결론지을 수 있다.

(3) 적극적 노동시장정책 비교

한국의 적극적 노동시장정책은 대부분 고용보험을 기초로 시행되고 있다. 따라서 소극적 노동시장정책의 경우와 마찬가지로 고용보험 가입자에게만 주로 해당하며 자영업자나 비정규직 노동자는 제외되고 있다. 노동부에서 발표한 직업능력개발사업 실적을 보면, 고용보험적용 사업장으로부터 실직한 실업자에게 재취업에 필요한 기능 및 기술의 습득을 위한 훈련을 실시하는 전직실업자 직업훈련의 경우 2007년도에 65,242명을 대상으로 지원한 것으로 나타났다(노동부, 2008). 같은 해 실업자 수 783천명 가운데 겨우 8.3% 만이 혜택을 본 셈이다. 재직 중인 피보험자에 대해서는 직업능력개발훈련, 유급 휴가훈련, 수강지원금, 근로자학자금대부 등의 각종 지원을 하고 있는데 2007년도에 총 360만명이 지원을 받은 것으로 나타났다. 그러나 1인당 훈련비용은 17만 4,532원에 불과해 훈련의 실효성이 의문시된다. 고용보험 가입자 가운데서도 주로 대기업에 혜택이 가며 중소기업은 매우 적은 혜택밖에 받지 못하고 있다(그림 5-1 참조).

〈그림 5-1〉 기업규모별 재직자 직업훈련 참가율 현황



주: 재직자 훈련율=(지원 피보험자 수/피보험자 수)*100
 자료: 노동부(2008)에서 계산.

다음으로 OECD 자료에서 나타난 적극적 노동시장 프로그램별 비교표(표 5-6)를 살펴보면 한국의 적극적 노동시장정책 지출(대 GDP 비율)은 0.13%로서 덴마크의 14분의 1 수준에 머물고 있다. 모든 프로그램에서 덴마크에 뒤지고 있지만 특히 격차가 큰 것은 고용인센티브와 보조금을 지급하면서 취업시키는 프로그램들이다. 즉 주로 직접 일자리 경험을 쌓을 수 있는 취업과 관련된 프로그램에 덴마크는 많은 지원을 하고 있는 반면 한국은 그렇지 못한 것이다. 결국 이런 이유로 한국의 적극적 노동시장정책은 그 원래 목표인 고용가능성(employability) 제고를 통한 고용안정에 거의 기여하지 못하고 있다고 결론 내릴 수 있다.

〈표 5-6〉 적극적 노동시장 프로그램 비교(대 GDP 비율)

	한국(A)*	덴마크(B)**	B/A (배)
적극적 노동시장 전체	0.13	1.85	14.2
공공고용서비스	0.03	0.33	11.0
직업훈련	0.05	0.54	10.8

고용인센티브	0.03	0.47	15.7
(보조금) 취업 및 재할	--	0.51	--
직접고용창출	0.01	--	--
창업지원	--	--	--

주: 한국은 2006년, 덴마크는 2004년 기준임.
 자료: OECD, Employment Outlook, 2008.

(4) 황금삼각형과 구리(?)삼각형

이상에서 본 자료에 기초해서 덴마크의 유연안정성에 비해 볼 때 한국은 유연성, 소득안정성 및 적극적 노동시장정책 면에서 얼마만한 상대적 위치에 있을 것인가?

이를 계산하기 위해 자료수집이 가능한 OECD 회원국들에 대해 유연성을 대표하는 고용보호지수(EPL), 소득안정성을 대표하는 소극적 노동시장지출의 대 GDP 비율, 적극적 노동시장정책을 대표하는 적극적 노동시장지출의 대 GDP 비율을 각각 수집하였다. 수집된 자료를 나열하여 다음과 같은 표준화지수를 계산하였다.

$$\text{노동시장유연성지수 } LMF_i = \frac{EPL_i - EPL_{\max}}{EPL_{\min} - EPL_{\max}} \times 100$$

(단 EPL_i = i 국의 고용보호입법지수, EPL_{\max} = 고용보호입법지수가 가장 큰 나라의 지수, EPL_{\min} = 고용보호입법지수가 가장 작은 나라의 지수)³²⁾

$$\text{소득안정성지수 } IS_i = \frac{IS_i - IS_{\min}}{IS_{\max} - IS_{\min}} \times 100$$

(단 IS_i = i 국의 소극적 노동시장지출비율, IS_{\max} = 소극적 노동시장지출비율이 가장 큰 나라의 비율, IS_{\min} = 소극적 노동시장지출비율이 가장 작은 나라의 비율)

$$\text{적극적 노동시장정책지수 } ALMP_i = \frac{ALMP_i - ALMP_{\min}}{ALMP_{\max} - ALMP_{\min}} \times 100$$

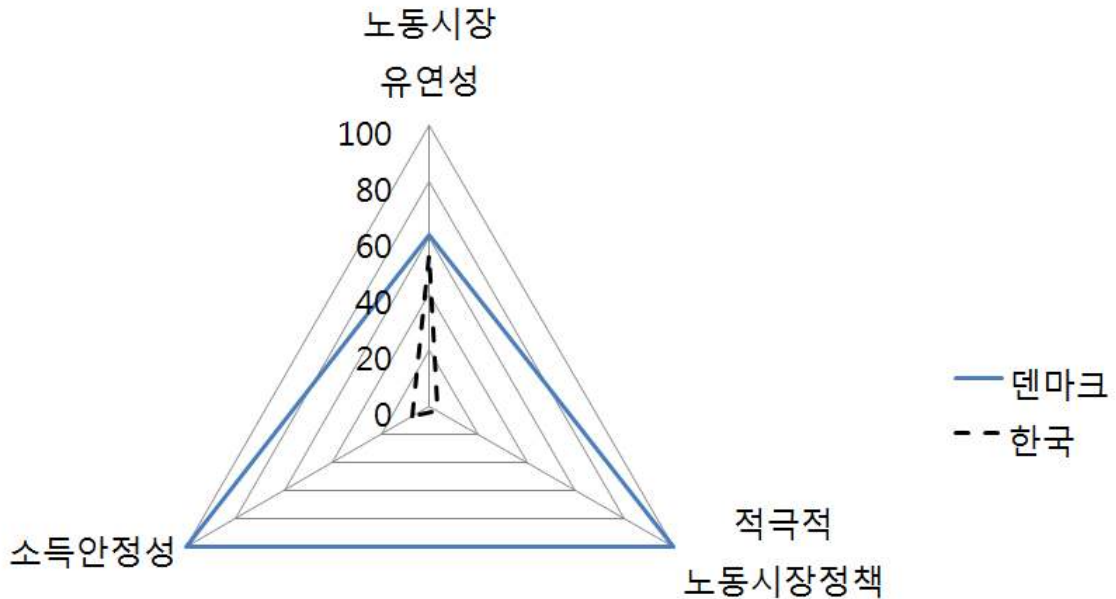
(단 $ALMP_i$ = i 국의 적극적 노동시장지출비율, $ALMP_{\max}$ = 적극적 노동시장지출비율이 가장 큰 나라의 비율, $ALMP_{\min}$ = 적극적 노동시장지출비율

32) 고용보호입법지수는 유연성이 가장 높은 나라에 가장 낮은 점수를 부여하고 있으므로 고용보호입법지수가 높을수록 유연성 지수가 낮아지도록 계산하였음.

이 가장 작은 나라의 비율)

이제 덴마크와 한국의 지수값들을 비교한 결과를 <그림 5-2>으로 표시하였다.

<그림 5-2> 황금삼각형과 구리삼각형



<그림 5-2>에서 보는 바와 같이 덴마크는 노동시장 유연성과 소득안정성(관대한 실업급여), 그리고 적극적 노동시장정책이 균형을 갖추었을 뿐만 아니라 선진국 가운데 최고수준을 자랑(삼각형 면적이 가장 넓음)하는 진정한 의미의 유연안정성을 갖추고 있는 것으로 평가된다. 반면 한국의 경우 노동시장 유연성은 덴마크의 수준에 접근하고 있는 반면, 소득안정성과 적극적 노동시장정책은 선진국 가운데 최저에 가까운 수준에 머물고 있어 삼각형의 면적이 매우 작다. 즉 덴마크가 “황금삼각형”을 갖추었다면 한국의 경우 “구리삼각형”이라고 할 수 있다.

이처럼 소득안정성과 적극적 노동시장정책의 수준이 낮기 때문에 한국의 노동자들은 노동시장 유연성에 대해 격렬하게 저항할 수밖에 없게 되며 전체적으로 삼각형의 밀변이 좁은 매우 불안정한 구조를 가지고 있다. 따라서 한국에서 유연안정성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 우선 소득안정성과 적극적 노동시장정책을 현재수준보다 대폭 제고하여야 한다는 시사점을 얻을 수 있다.

2. 한국과 덴마크의 사회경제적 환경요인 비교

앞에서 살펴보았듯이 덴마크의 모델을 단순히 유연안정성의 요소를 갖춘 모델로만 파악하는 것은 너무 좁은 인식이다. 이러한 모델을 가능케 했던 역사적, 제도적, 문화적 요인 등 사회경제적 환경요인을 함께 살펴볼 필요가 있다.

(1) 역사적 요인

한국은 근대화 이후 많은 역사적 격동을 거치면서 이념적, 계급적, 지역적, 세대간 갈등이 심화되어 왔다. 특히 노사관계는 대표적인 갈등관계로 특징지어지고 있다. 국민국가의 대외적 취약성에 대한 국민들의 공통인식이 형성되어 있지 않으며 사회적 엘리트에 대한 신뢰도도 낮은 편이다.

이러한 역사적 요인들은 계급 간 협력의 제도화나 신뢰와 양보를 어렵게 만들고 있다.

(2) 경제적 요인

한국은 덴마크보다 더욱 대외의존도가 높은 개방형 경제(한국 75.1%, 덴마크 64.8%)이며 특히 미국에 대한 의존도가 높고, 원유를 비롯한 자원의 대외의존도가 덴마크보다 훨씬 높다.

기업구조 면에서는 강력한 재벌의 영향력 속에 수많은 중소기업이 하청구조로 연결되어 있어 대기업과 중소기업, 수출부문과 내수부문 간의 격차가 매우 큰 이중구조를 형성하고 있어 덴마크와는 다른 경제구조를 가지고 있다.

이러한 국민경제의 이중구조로 인해 노동시장의 양극화가 심하며 비정규직의 비율이 덴마크에 비해 훨씬 높다는 특징을 지닌다.

(3) 갈등적 분산적 노사관계

한국에서는 덴마크와는 달리 노동조합과 사용자단체의 조직률이 매우 낮고 중앙조정력이 매우 취약한 편이다. 단체협약 적용률도 매우 낮다. 이에 따라 단체협약보다는 법률과 제도에 의해 노사관계가 규율되며 따라서 정부의 항상적인 노사관계 개입이 이루어지고 있다.

단체교섭구조는 주로 기업별로 이루어짐으로써 매우 분산화, 파편화되어 있다. 최근 금속, 보건의료, 금융 등의 분야에서 산별노조와 산별협약이 시도되고 있기는 하나, 기본적으로 기업별 노조, 기업별 협약의 성격에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이러한 파편화된 교섭구조로 인해 기업별 임금 및 근로조건의 격차가 심하다.

노동조합이 조직된 부문, 특히 대기업에서는 갈등적 노사관계가 지배적이다. 반면 중소기업 및 미조직 부문에서는 사용자 주도의 노사관계가 지배적이다.

사회적 합의기구로서 노사정위원회라는 상설기구가 존재하며 1998년 이후 노사정 간 사회적 합의를 위한 시도가 간헐적으로 이루어지고 있으나 실질적 진전은 거의 이루어지지 못하고 있다. 정부는 노사정 기구를 노동조합의 포섭을 위한 기구로 인식하는 경향이 강하며 사용자는 사회적 합의에 대해 진지하게 접근하지 않고 있다. 노동조합은 사회적 합의기구 참여를 둘러싸고 내부적 갈등을 빚어 왔으며 현재는 한국노총과 민주노총이 각각 참여와 불참으로 분열되어 있다.

아직 산별 협력의 제도화나 경험이 거의 없고 산별 차원의 노사협력기구나 관행은 거의 존재하지 않는다.

기업 차원에서는 근로자참여협력법에 따라 일정 규모 이상의 기업에서 대부분 노사협의회가 존재하며 일부 기능을 하고 있기는 하지만 덴마크 수준의 이사회 참여나 모든 영역에서의 노사간 협력수준과는 거리가 먼 형편이다.

결국 전체적으로 볼 때 한국에서는 덴마크와 같은 유연안정성 모델의 하부구조 역할을 할 수 있는 노사관계구조가 매우 취약하다고 할 수 있다.

3. 덴마크의 유연안정성 모델이 주는 시사점

지금까지 살펴보았듯이 덴마크는 유연성과 안정성이라는 모순된 요소들을 결합하여 유연안정성 모델을 만들어내었으며 그 결과 일정한 거시경제성과 및 노동시장성과를 거두었다는 점에서 주목의 대상이 되고 있다.

그런데 이 모델이 국내에 소개되면서 긍정적인 측면만 주로 소개되었을 뿐, 모델이 가진 내생적 한계나 사회경제적 환경, 다른 나라로의 이전가능성 등에 대해서는 진지한 논의가 이루어지지 못한 것이 사실이다.

그러한 가운데 정부나 사용자는 유연안정성 모델을 노동시장 유연성 제고에 대한 노동조합 및 노동자들의 반발을 누그러뜨리기 위한 우회적 수단으로 사용하는 경향이 나타나고 있다. 예컨대 참여정부 시절의 유연안정성 모

델의 도입을 주장한 대표적 문헌인 국민경제자문회의(2007)를 보면, 한국의 노동시장에서 유연성은 비교적 높은 반면, 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책이 매우 취약하여 안정성이 낮다는 점을 올바르게 지적하고 있지만, 안정성 강화를 위한 구체적인 정책목표는 제시하지 않은 채 고용가능성 제고를 위한 고용안정 서비스 선진화에 정책의 중점을 두고 있다. 또 사용자측에서 유연안정성 모델의 도입을 주장한 대표적 문헌인 박성준, 변양규, 정현용(2008)에서도 한국노동시장에서 유연성은 비교적 높은 반면, 안정성은 낮다는 사실을 실증적으로 증명하고 있지만, 결론부분에서는 “덴마크에서 채용과 해고가 자유로운 노동시장이 있었기에 근로자의 고용안정성 제고가 가능했다”고 주장하고 있다. 이러한 주장들은 결국 정부와 사용자의 유연안정성 모델에 대한 관심이 해고의 자유라는 수량적 유연성에 주로 모아지고 있음을 증명한다.

이러한 정부와 사용자측의 태도는 “유연안정성 모델이 취약그룹을 위한 유연성과 안정성의 동시적이고 의도적(즉 사회적 파트너들간의 참여에 의한)인 제고를 위한 정책”이라는 유연안정성 개념에 어긋나는 것이라 하겠다. 더 나아가서 덴마크의 유연안정성 모델이 가진 내부적 모순과 한계 및 다른 나라로의 이전가능성 여부 등에 대해 별다른 설명을 하지 않은 채 덴마크 모델을 우리가 벤치마킹해야 할 모범사례로 당연히 위치시키고 있는 점도 문제이다.

따라서 우리는 덴마크의 유연안정성 모델의 긍정적 측면과 부정적 측면을 종합적으로 파악할 필요 있다.

먼저 유연안정성 개념이 가진 모순과 한계에 대한 고찰이 필요하다. 유연안정성 모델에서는 유연성과 안정성 간의 모순을 해소하는 방법으로서 직장안정성을 포기하고 그 대신 고용안정성을 채택하면서 이를 소득안정성으로 보완하고 있다. 그러나 과연 해고규제 완화라는 직장안정성의 저해가 실업급여 확대나 적극적 노동시장정책 확대에 의해 보상될 수 있을 것인가 의문이다. 직장안정성은 노동자들에게 있어서는 “목숨 줄”에 해당하는 것으로서 그 어떤 가치보다 더 높은 우선순위를 지니는 것이기 때문이다. 더욱이 현실적으로는 정부나 사용자들은 항상 유연성이 우선목표이고 안정성은 부차적, 보완적으로 파악하는 경향이 있으므로 직장안정성의 포기과 고용안정성의 채택은 결과적으로 노동자들의 일방적 손해로 끝날 가능성이 높다 하겠다.

둘째, 유연안정성의 하부구조에 대한 성찰이 필요하다. 유연성과 안정성의 여러 요소를 조합한다고 해서 좋은 모델이 되는 것은 아니다. 덴마크 모델은 100여년에 걸친 정치적 갈등과 양보의 결과이며 따라서 덴마크 특유의 구조

의 결과라는 점도 있어서는 안 될 것이다. 다시 말해 덴마크 모델은 단기간에 쉽게 복제할 수 있는 성격의 것이 아니다. 이는 단지 몇몇 요소들의 기술적 결합이나 정책수단으로 이해되어서는 안 되며 한국과는 전혀 다른 문화적, 정치적 맥락 하에서 이해되어야 할 것이다. 따라서 만약 한국에 유연안정성 모델을 도입한다고 하더라도 이는 한국의 역사적, 제도적, 경제적, 문화적 토양을 고려한 “한국식” 모델이 되어야 한다는 것을 시사한다.

셋째, 유연안정성 모델의 성과에 대한 냉정한 평가가 필요하다. 과연 덴마크의 상대적으로 양호한 거시경제성과와 노동시장성과가 유연안정성 모델 때문이었는가에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다. 다수의 학자들은 90년대의 팽창적 재정, 금융정책, 특히 주택담보대출 확대에 따른 부동산 붐이 덴마크의 거시경제실적을 좋게 만든 결정적 요인이며, 실업률 저하 및 고용창출 역시 경기적 현상에 가깝다고 분석하고 있다. 따라서 2008년 이후 세계 경제위기와 더불어 부동산가격 거품이 급속하게 꺼지면서 덴마크의 거시경제실적 및 노동시장 상황도 급속하게 악화되고 있음을 인지해야 한다.

넷째, 유연안정성 모델의 이전가능성에 대한 진지한 고찰이 필요하다. 앞에서 본대로 덴마크 모델로부터 배우기를 원하는 사람들은 먼저 자신의 정치적 토양에서 사회적 모델을 성장시켜야 한다는 사실을 깨달아야 한다. 덴마크와 비교적 유사한 경제적, 문화적 구조를 가지고 있는 유럽 여러 나라에서도 유연안정성 모델의 이전가능성을 둘러싸고 부정적인 견해가 지배적이다. 하물며 역사적, 제도적, 문화적 상황이 덴마크와는 전혀 다른 한국에서 성공하게 선진국 모델을 벤치마킹하려는 태도는 옳바르지 못한 것이라 하겠다.

이상의 여러 한계에도 불구하고 우리가 덴마크 모델로부터 배우야 할 것도 물론 많이 있다. 우선 무엇보다도 덴마크의 유연안정성 모델의 상대적 성공은 영미식 모델에 대한 맹신이 잘못되었다는 것을 증명해주는 대표적 사례를 제공해준다. 과거 주류경제학자들은 유럽의 관대한 복지국가와 이에 따른 높은 조세가 투자 저하와 저성장, 저실업을 가져오는 반면, 영미식의 신자유주의적 모델이 양호한 거시경제성과와 고용창출을 가져온다고 주장해왔다. 그러나 덴마크의 사례는 이러한 주장이 잘못되었다는 것을 증명해주고 있다. 덴마크는 세계 최고수준의 높은 조세율과 복지국가제도에도 불구하고 상대적으로 양호한 성장률과 낮은 실업률, 그리고 소득분배의 평준화를 유지해 왔다. 이는 결국 양호한 경제성과를 가져오는 데 있어 특정한 모델이 유리한 것은 아니며 다양한 모델이 존재할 수 있다는 “자본주의 다양성론”의 주장과 맞닿아 있다 하겠다.

한편 한국과 덴마크의 노동시장 모델을 비교한 결과 유연성과 안정성 간

의 균형에 있어 한국은 커다란 문제를 보이고 있음을 알 수 있다. 한국의 노동시장 유연성은 덴마크와 유사한 수준에 도달해 있는 반면, 소득안정성과 적극적 노동시장정책은 큰 격차를 보이고 있다. 따라서 향후 실업급여 적용 대상, 급여수준, 급여기간의 확대 등 사회보장지출의 확대와 적극적 노동시장정책 지출의 확대가 우선되어야 할 것이다.

이와 동시에 덴마크의 유연안정성 모델을 가능하게 했던 사회경제적 하부구조는 대부분 한국에서는 존재하지 않는다. 따라서 향후 노동조합과 사용자 단체의 조직률 확대, 중앙조정능력의 향상, 전국 수준 및 산별 수준의 협약 확대, 모든 수준에서의 노사간 대화구조 확대, 기업 차원의 이사회 참여 등 경영참여 증진 등이 이루어져야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 경제·인문사회연구회 (2006), 『한국의 중장기 국정과제: 사회복지분야』, 경제·인문사회연구회.
- 국민경제자문회의 (2007), 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』, 국민경제자문회의.
- 김유선 (2008), 「노동시장의 유연안정성」, 『노동사회』, 135 (2008. 9.), 한국노동사회연구소.
- 김유선 (2009), 「2009년 비정규직 규모와 실태」, 『노동사회』, 144 (2009. 6.), 한국노동사회연구소.
- 김형기(2008), 「경제성장과 사회통합을 위한 노동시장제도 연구: 영국·독일·덴마크 3국 비교분석을 중심으로」, 『노동정책연구』, 8-3 (2008년 9월), 한국노동연구원.
- 노동부 (2005), 『향후 10년 노동환경 변화와 대응방향』, 노동부.
- 노동부 (2008), 『고용보험백서』, 노동부.
- 노동시장선진화기획단 (2004), 『노동시장의 유연안정성 제고방안』, 한국노동연구원.
- 대통령자문정책기획위원회 (2003), 『경제사회정책 조정·관리 개선방안』, 대통령자문정책기획위원회.
- 박성준, 변양규, 정현용(2008), 『한국 노동시장의 유연안정성 현황 및 과제』, 한국경제연구원.
- 이호근 (2006), 「비정규 근로 대책방안: 한국적 「유연안정성」 모델의 정착을 위한 조건」, 『한국사회정책』, 13, 한국사회정책학회.
- 전병유 (2009), 「심화되는 경제위기 어떻게 대응할 것인가?」.
- 전병유 외 (2007), 『미래 한국의 경제사회정책 패러다임 연구』, 한국노동연구원.
- 정원호 (2004), 『유럽의 유연안정성 전략연구: 직업훈련정책의 발전방향 모색을 위한 기초연구』, 한국직업능력개발원.
- 정원호 (2005a), 「네덜란드와 덴마크의 유연안정성 비교」, 『국제노동브리프』, 3-12 (2005. 12), 한국노동연구원.
- 정원호 (2005b), 「유럽의 유연안정성 정책에 대한 기초 이해」, 『사회경제평론』, 24 (2005. 상반기), 한국사회경제학회.
- 정원호 (2005c), 「덴마크의 유연안정성 정책에 관한 고찰」, 『EU학연구』, 한국EU학회.
- 정원호 (2006), 「덴마크 고용안정 사례의 정책수용방안」, 한국직업능력개발원.
- 정희정 (2007a), 「유럽연합의 유연안정성 전략: 노동법의 근대화를 위한 녹서」, 『국제노동브리프』, 5-3 (2007. 3.), 한국노동연구원.
- 정희정 (2007b), 「유연안정성의 나라, 네덜란드의 노동시장 유연성과 안정성 실태」, 『국제노동브리프』, 5-9 (2007. 9.), 한국노동연구원.
- 정희정 (2007c), 「유럽연합의 유연안정성전략: '유연안정성(flexicurity)의 공동 원칙을 향하여': 네덜란드」, 『국제노동브리프』, 5-7 (2007. 7.), 한국노동연구원.
- 정희정 (2008), 「덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 비교」, 『국제노동브리프』, 6-3

- (2008. 3.), 한국노동연구원.
- 피터 아우어, 산드린 카체스 (2006), 『유연성 시대의 고용안정: 선진국의 사례』, 한국노동연구원.
- 한국노동연구원 (2008), 『2008 KLI 노동통계』.
- 황덕순 (2005), 「자발적 이직자 구직급여 지급의 영향 평가」.
- 황수경 (2004), 「덴마크의 유연안정성(flexicurity) 모형」, 『World Labor』, 2-6 (2004. 6.), 한국국제노동재단.
- Madsen, P. K. (2008), 「덴마크식 유연안정성 :노동시장 개혁의 새로운 모델인가?」, 『국제노동브리프』, 6-3, 한국노동연구원.
- Wilthagen, T. and F. Tros (2008), 「네덜란드식 유연안정성」, 『국제노동브리프』, 6-3, 한국노동연구원.
- Wilthagen, T. 저, 원영수 역 (1998), 「유연안정성 :노동시장정책 개혁의 새로운 패러다임?」, 『현장에서미래를』, 39, 한국노동이론정책연구소.
- ビュルクランド (2000), 「違う道をゆく—デンマークとスウェーデンの労働市場政策」, G. 에스피너안델센, 마리오·레지니 編, 伍賀一道 外 譯, 『労働市場の規制緩和を検証する』, 青木書店.
- 橋本 淳 (1999), 『덴마크의 역사』, 創元社.
- 嶋内健 (2008), 「덴마크におけるアクティベーション政策の現状と課題」, 『立命館産業社會論集』, 44-2.
- 日本労働研究機構歐洲事務所 (2003), 「덴마크의 노동事情と덴마크모델」, 特別レポート Vol. 7, 2003. 3.
- 淺野仁 外 (2006), 『덴마크의 역사·문화·社會』, 創元社.
- 厚生労働省 (2008), 『平成19年賃金構造基本統計調査』.
- Abrahamson, P. and W. v. Oorschot (2003), "The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States," *Social Policy and Administration*, 37-3.
- AFP (2008), "Europe Eyes Danish Labour Market Model, But Criticism Mounts at Home," Jan 14.
- Andersen, T. M. and M. Svarer (2007), "Flexicurity: Labour Market Performance in Denmark," *CESifo Economic Studies*, 53-3.
- Andersen, T. M. et al. (2006), *The Danish Economy: An International Perspective*, DJØP Publishing Copenhagen.
- Arbejdsdirektoratet (National Directorate of Labour) (2008), *Being Insured against Unemployment in Denmark*, October.
- Arbejdsministeriet (Ministry of Labour) (1999), *Arbejdsmarkedsreformerne - en status*. Ministry of Labour.
- Arbejdsministeriet (Ministry of Labour) (2008), "Unemployment Insurance in

- Denmark," Internet Homepage of the Ministry of Labour
(www.bm.dk/sw29960.asp).
- Auer, P. and S. Cazes (eds.) (2003), *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*, International Labour Office.
- Becker, U. and H. Schwartz (eds.) (2005), *Employment 'Miracles': A Critical Comparison of the Dutch, Scandinavian, Australian and Irish Cases versus Germany and the US*, Amsterdam University Press.
- Bocian, S. (2006), Quoted in the Børsen, August 18, August 9, and July 7.
- Błckerman, P. and R. Uusitalo (2006), "Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland," *British Journal of Industrial Relations*, 44-2, May.
- Bredgaard, T. (2004), "Corporate Social Responsibility from Public Policy to Enterprise Policy," *Transfer*, 10-3.
- Bredgaard, T., F. Larsen, and P. K. Madsen (2005), "The Flexible Danish Labour Market—A Review," *CARMA Research Papers 1:2005*, Aalborg Universitet.
- Bredgaard, T., F. Larsen, P. K. Madsen, and S. Rasmussen (2009), "Flexicurity and Atypical Employment in Denmark," *CARMA (Centre for Labour Market Research) Research Paper 2009:01*.
- Campbell, J. and O. K. Pedersen (2007b), "The Varieties of Capitalism and Hybrid Success: Denmark in the Global Economy," *Comparative Political Studies*, 40-3, March.
- Campbell, J. L. et. al. (eds.) (2006), *National Identity and the Varieties of Capitalism: the Danish Experience*, McGill-Queen's University Press.
- Clasen, J. and E. Vierbrock (2008), "Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden," *Journal of Social Policy*, 37-3.
- Cohn, J. (2007), "Denmark, the Model," *New Republic*, January 15.
- CO-Industri (2007), "Flexicurity—A Danish Trade Union View," CO-industri.
- Due, J. and J. S. Madsen (2008), "The Danish Model of Industrial Relations: Erosion or Renewal?" *Journal of Industrial Relations*, 50-3.
- EIRO (1999), "New Framework Agreement Can Re-establish the Influence of LO and DA," Eurofound, 28 October.
- EIRO (2002), "Government Withdraws Proposal to Set Up State Unemployment Insurance Fund," Eurofound, 10 April.
- EIRO (2004), "Social Partners Criticise Plans to Decentralise Measures for Unemployed," Eurofound, 11 May.
- EIRO (2005), "The Expected Invasion of Cheap Labour from the New Eastern EU

- Countries Did Not Take Place," Eurofound, 13 May.
- EIRO (2006), "Low Level of Membership by Young People in Unemployment Insurance Funds," Eurofound, 19 December
(<http://www.eurofound.europa.eu/eiro>).
- EIRO (2009), Denmark: Industrial Relations Profile, Eurofound.
- Eriksson, T. and N. Westergaard-Nielsen (2007), "Wage and Labor Mobility in Denmark, 1980-2000," NBER Working Paper No. 13064, April.
- Eriksson, T. and P. Jensen (2003), "Tidsbegrænsede ansættelser—danske erfaringer," Working Paper 03-15, Department of Economics, Aarhus School of Business.
- European Commission (2006), "Termination of Employment Relationships: Legal Situation in the Member States of the European Union," European Commission, April.
- European Commission (2009), "Economic Forecast: Spring 2009," European Commission.
- Ferera, M., A. Hemeruk and M. Rhodes (2001), "The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy," in Giddens, A. (ed.), *The Global Third Way Debate*, Polity Press.
- Free Institute for Economic Research (2007a), "A Fat Danish Model for Europe? No Thanks, Says IMF," 인터넷 홈페이지 뉴스레터, October 24, 2007
(<http://workforall.net/ScandinavianModel.html>).
- Free Institute for Economic Research (2007b), "Flexicurity: A Modern Danish Fairy-Tale: How in the Country of the Blind the One-eyed Man Became King?," 인터넷 홈페이지 뉴스레터, October 24, 2007
(<http://workforall.net/ScandinavianModel.html>).
- Free Institute for Economic Research (2008a), "The Myth of the Scandinavian Model," 인터넷 홈페이지 뉴스레터, February 14, 2008
(<http://workforall.net/ScandinavianModel.html>).
- Free Institute for Economic Research (2008b), "Europe's Ailing Social Model: Facts & Fairy Tales," 인터넷 홈페이지 뉴스레터, February 14, 2008
(<http://workforall.net/ScandinavianModel.html>).
- Gaard, S. and M. Kieler (2005), "Two Decades of Structural Reform in Denmark: A Review," Working Paper No. 16, Ministry of Finance, Government of Denmark.
- Goul Andersen, J. and J. B. Jensen (2002), "Different Routes to Improve Employment in Europe," in H. Safarri and G. Bonoli (eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*, Ashgate.
- Green-Pedersen, C. and A. Lindbom (2005), "Employment and Unemployment in Denmark and Sweden: Success or Failure for the Universal Welfare Model?" in Becker and Schwartz (2005).
- Hall, P. A. (2006), "Danish Capitalism in Comparative Perspective," in J. L. Campbell

- et al. (eds.) (2006).
- Hall, P. A. and D. Soskice (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Hasselbalch, O. and P. Jacobsen (1999), *Labour Law and Industrial Relations in Denmark*, Kluwer.
- Ibsen, C. L. and M. Mailand (2009), "Flexicurity and Collective Bargaining: Balancing Acts across Sectors and Countries," FAOS Forskningsnotat 102, University of Copenhagen, April.
- International Monetary Fund (2009), *World Economic Outlook: Crisis and Recovery*, April, IMF.
- Jespersen, S., J. R. Munch, and L. Skipper (2008), "Costs and Benefits of Danish Active labor Market Programs," *Labor Economics*, 15-5, October.
- Jørgensen, H. (2002), *Consensus, Cooperation and Conflict: The Policy-making Process om Denmark*, Edward Elgar.
- Jørgensen, H. (2009), "From a Beautiful Swan to an Ugly Ducking?—Danish Activation Policy Since 2003," ASPEN/ETUI Conference, Brno, March.
- Jørgensen, H. and P. K. Madsen (eds.) (2007), *Flexicurity and Beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model*, DJØF Publishing Copenhagen.
- Karlsson, S. (2006), "Denmark's Overrated "Flexicurity"," Steffan Karlsson's Blog, May 21 (<http://stefanmikararlsson.bolgspot.com/2006/05/denmarks-overrated-flexicurity.html>).
- Keune, M. (2008), "Flexicurity: a Contested Concept at the Core of the European Labour Market Debate," *Intereconomics—Review of European Economic Policy*, 43-2, Mar.–Apr.
- Keune, M. and M. Jepsen (2007), "Not Balanced and Hardly New: the European Commission's Quest for Flexicurity," European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), Working Paper 2007.01.
- Klammer, U. and K. Tillmann (2001), "Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten europäischen Ländern: Einführung," in Klammer, U. and K. Tillman (eds.), *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Hans Böckler Stiftung.
- Larsen, C. A. (2001), "Employment Miracles and Active Labour Market Policy—A Critical Review of Danish Evaluations," *Journal of European Public Policy*.
- Lind, J. (2007), "A Nordic Saga? The Ghent System and Trade Unions," *International Journal of Employment Studies*, 15-1, April.
- Lind, J. and I. H. Møller (2006), "Activation for What Purpose? Lessons from

- Denmark," *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26–1/2.
- Lindsay, C. and M. Mailand (2004), "Different Routes, Common Directions? Activation Policies for Young People in Denmark and UK," *International Journal of Social Welfare*, 13–3.
- LO (2008), LO: The Danish Confederation of Trade Unions, LO.
- Madsen, P. K. (2006a), "Flexicurity: A New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe," Background Paper for Presentation at the DG EMPL Seminar on Flexicurity, Brussels, May 18.
- Madsen, P. K. (2006b), "How Can It Possibly Fly?: The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State," in Campbell, J. L., J. A. Hall, and O. K. Pedersen, *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, DJØF Publishing, 2006
- Madsen, P. T. (2008), "The Most Quoted Danish Economic Expert and the Welfare State: Bias in Practice," What is 'Welfare'? Winter Symposium Study Circle 1 under Nordisk Sommeruniversitet (NSU), Bergen, Norge, September 6.
- Mailand, M. (2006), "Dynamic Neo-corporatism in a Grey Zone: The Interaction between State and Social partners in Regulating Welfare and Work in Denmark," Paper to the 7th Conference of the European Sociological Association, Torun, 7–11 September.
- Mailand, M. (2009), "Corporatism in Denmark and Norway: Yet Another Century of Scandinavian Corporatism?" Contribution to Special Issue on the Nordic Countries of 'WSI Mitteilungen – Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Bücker-Stiftung', 1/2009.
- Nelson, M. (2007), "Labor Mobility and the Varieties of Capitalism," Paper prepared for "Social Policy in Europe: Changing Paradigms in an Enlarging Europe?," ESPAnet Conference, Vienna, 20–22 September.
- Nijborer, H. and O. van Vliet (2009), "Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders," Paper prepared for the Second ASPEN/ETUI-REHS Conference, Flexicurity, Activation and the New Regulation of Work. What Does Security Mean?, Brno, Czech Republic, March 20–21.
- OECD (2004), *Employment Outlook*, OECD.
- OECD (2007), *Benefits and Wages*, OECD.
- OECD (2008), *Economic Survey of Denmark*, OECD.
- OECD (2009a), *OECD Economic Outlook: Interim Report*, March, OECD.
- OECD (2009c), *OECD.Stat Extracts*.
- Pedersen, O. K. (2006), "Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy," in Campbell et al.(2006).

- Ritter, K. (2009), "Danish Employment Model Put to Test in Meltdown," The Associated Press, March 29.
- Schwartz, H. (2001), "The Danish "Miracle": Luck, Pluck, or Stuck?" Comparative Political Studies, 34-2, March.
- Skaksen, J. R. (2004), "International Outsourcing When Labour Market Are Unionized," Canadian Journal of Economics, 37-1.
- Statistics Denmark (2009), Denmark in Figures.
- Tangian, A. S. (2004a), "Defining the Flexicurity Index in Application to European Countries," Diskussionpapier Nr. 122, April.
- Tangian, A. S. (2004b), "Liberal and Trade-unionist Concepts of Flexicurity: Modelling in Application to 16 European Countries," WSI-Diskussionspapier Nr. 131, WSI in der Hans Bllckler Stiftung, October.
- Tangian, A. S. (2006), "European Flexicurity: Concepts (Operational Definitions), Methodology (Monitoring Instruments), and Policies (Consistent Implementations)," WSI-Diskussionspapier Nr. 148, WSI in der Hans Bllckler Stiftung. October.
- Tangian, A. S. (2007), "European Flexicurity: Concepts, Methodology, and Policies," Transfer, 13-4, Winter.
- Tros, F. (2004), "Towards "Flexicurity" in Policies for Older Workers in EU Countries?" Paper presented at the IREC Conference, Utrecht, 26-28 August.
- U.S. Department of Labor (2008), Employee Tenure in 2008.
- Vandenberg, P. (2008), "Is Asia Adopting Flexicurity? A Survey of Employment Policies in Six Countries," Economic and Labour Market Papers, International Labour Office.
- Visser, J. (2005), "Beneath the Surface of Stability: New and Old Modes of Governance in European Industrial Relations," European Journal of Industrial Relations, 11-3.
- Westergaard-Nielsen, N. (2008), Low-Wage Work in Denmark, Russell Sage Foundation.
- Wilthagen, T. and F. Tros (2004), "The Concept of "Flexicurity": A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets," Transfer, 10-2, 2004.
- Woolsey, M.(2008), "World's Best Places for Unemployment Pay," Forbes, June 27.
- World Economic Forum (2008), The Global Competitiveness Report 2008-2009.

1) 권혜자

현재의 유연성을 견뎌낼 만큼의 안전성이 시급하다

- 발제문은 덴마크 모델에 대해 제도에 대한 소개만이 아니라, 그것이 성립할 수 있었던 사회경제적 구조와 요인, 실제로 덴마크모델의 성공요인에 대한 의문, 한국에의 시사점을 입체적으로 다루고 있다는 점에서 기존의 연구와는 차별성이 있음.

1) 현존하는 경직성은 무엇인가

- 필자가 지적한 대로 고용안전성(security)과 고용안정성(stability)의 차이에 주목할 필요가 있음. 안전성은 기업간 이동을 통한 고용지속성을 의미하는 한편, 안정성은 해고의 위협이 적은 직장 안정성에 가까움. 고용안전성의 장치는 실업급여, 직업훈련 및 취업알선 서비스 등 고용안전망에 기초하여, 실업을 하더라도 바로 취업으로 복귀할 수 있게 하는 장치임. 한국의 경우 고용안전성은 다수에게 결여되어 있는 반면, 직장안정성은 소수에게만 적용됨.
- 한국에서 남아있는 경직적인 부문은 현재 안정적 고용을 유지하고 있는 소수의 집단에 대한 것임. 대기업, 공공부문, 노조부문이 혼재되거나 중첩되는 부문임. 이 부문은 해고제한이라는 법적 '경직성'에 의해서 보호받는 집단이자, 그나마 노조를 통한 집단적 목소리가 존재하고, 일정기간의 실업급여, 은행으로부터의 대출가능성에 이르기까지 최소한의 안전성이 보장되어 있는 부문임.
- 1998년 경제위기 이후 이 부문의 고용조정이 이들에게 미친 교훈은 심각한 것임. 즉, 그들의 '직장 안정성'도 깨질 수 있으며, 한번 '직장 안정성'이 깨지면 향후 고용은 물론, 어떤 안전장치도 보장되지 않는다는 것을 체득했음. 이는 임투와 직장내 고용안정에 대한 관심은 있으나, 연대와 사회보장에 대한 관심은 별로 없는 노동조합의 분위기로 이어졌음. 이들이 가진 부가 있다면, 그것은 전적으로 '직장안정성'에 기초한 것임.

- 이들의 직장안정성이 독과점 이윤의 배분의 결과라고 해도, 이러한 경직성의 해체가 사회에 미치는 영향을 무엇인가를 생각해 볼 필요가 있음.
- . 이들의 유연화는 누구의 이익을 향상시키는가.
- . 이들의 해고 자유화는 비정규직의 고용안정을 증가시키는가?

2) 정상적 고용에 대한 최소한의 합의가 필요

- 대내외적 상황은 경제성장에 따른 고용창출 메카니즘이 작동하기 어려움. 대외적 상황으로는 개방경제 하에서 세계경제의 불확실성 및 부의 유출 문제가 존재. 대내적으로는 제조업 일자리 창출의 감소 및 서비스업 비정규직 일자리 창출의 문제가 존재. 일자리는 경제성장에 따라 자연스럽게 생성되는 것이 아니라 의도적으로 만들어야 하는 상황.

[그림 II-3] 주요산업별 일자리 순증가량의 종사상 지위별 증감(2002-2006)

자료: 사업체기초통계조사 지속사업체 자료, 권혜자(2008)

- 이런 상황에서 특히 청년층 일자리의 문제는 대단히 심각함. 청년인턴 등 비정규직 고용이 정규직 고용으로 이어지지 않는 상황이 향후 5년간 지속된다고 보면, 한국의 경우 경제성장의 지탱이 되어 왔던 인력 경쟁력이 사라질 것임.

- 현재의 상황은 정책적으로 정상적 고용의 상이 필요한 시점이며, 의도적인 정책적 방점이 필요. 정상적 고용은 헌법이 보장한 노동권임. 특별한 잘못 없이 근로를 수행하는 한 해고의 위협이나 차별 없이 일할 수 있는 권리임. 또한 ‘국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 할 의무’가 있음.
- 정상적 일자리의 창출, 고용유지, 청년층의 정규직 채용, 상시적 정규직 전환 지원, 지속가능한 사회적 기업에의 지원 등 정상적 고용의 모범을 창출하기 위한 의도적인 정책적 방점이 필요. 이는 지금까지의 유연화가 가져온 사회적 비용을 줄이기 위한 기초적인 처방임.

3) 공적 고용서비스를 비롯한 사회 안전망이 할 수 있는 것

- 적극적 노동시장 정책은 직업훈련과 취업연계 서비스를 통해서, 노동시장에서 이탈하는 인력을 빠르게 복귀시키는 정책임. 공적 고용서비스의 도달점은 ‘물샬 틈 없는 고용서비스’의 구현임. 실업을 하더라도 상담, 훈련, 알선, 사후관리를 통해서 노동시장으로 재복귀 시키는 것이며, 그 과정은 일자리 상향 이동의 과정이어야 함. 이를 위해서는 충분한 물적 인적 인프라와 동시에 프로그램간의 단절 없는 연계가 필요함.
- 그러나 우리의 경우는 현재 각각의 프로그램과 방향성은 있으나 인프라와 연계가 부족함. . 고용지원센터는 실업인정 활동에 매몰. 원스톱 서비스를 제공할 여력이 없음.
 - . 직업훈련은 취업과의 연계 효과가 높지 않고, 일자리 상향 이동은 기대하기 어려움
 - . 이직자는 주로 취약계층이며 계속 실업과 불안정 취업을 반복.
 - . 예정된 구조조정 인력에 대한 대비가 없음(고용조정 인력, 비정규직 대책 등).
 고용서비스에 대한 인적 자원 등의 물량 투입과 질적 제고가 병행되어야. 물적 투입 없는 제도의 다양화는 제도의 효과를 보장할 수 없음.
- 이러한 상태에서 한번 직장안정성이 깨지면, 실업급여, 직업훈련, 취업알선을 거치더라도 전 직장 수준의 안정성을 회복하는 것이 불가능한 상황. 이것이 기존의 정규직 인력이 유연화에 대해서 반발하는 이유

4) 결어

- 덴마크 모형의 시사점은 유연화가 아니라 오히려 안전성에 있음. 우리 사회에서 직장안정성에 목을 맬 수밖에 없는 구조(노동시장 이중구조, 차별이 존재하는 고용관행)가 존재하는 한, 정책적 개입지점은 이미 유연화된 다수를 지탱해낼 만큼의 안전망을 확보하는 것.

2) 김동헌 (동국대 교수)

덴마크는 유럽의 다른 복지국가와 마찬가지로 1990년대 초반까지는 고실업에 시달렸던 전형적인 노르딕 복지국가이다. 그러나 1994년부터 실시되었던 포괄적인 노동시장 개혁정책에 힘입어 지난 십여 년간 놀라운 고용성과를 보여주게 된다. 1993년 9.6%까지 상승했던 실업률은 2000년에 이르러 4.3%까지 떨어졌고, 2000년대 들어 소폭 상승하였지만 2007년 현재 다시 3.8% 수준으로 하락하였다. 2007년 현재 고용률은 77.3%로 아이슬란드와 스위스를 제외하고는 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준을 기록하고 있다. 놀랍게도 이러한 고용성과는 별다른 물가상승을 겪지 않고 달성되었다.

덴마크의 고용 기적은 세계의 주목을 받고 있고, 최근 우리나라에서도 덴마크의 유연안정성 모형에 대한 관심이 고조되고 있다. 덴마크의 유연안정성 모형의 핵심은 소위 황금삼각형으로 묘사된다. 황금삼각형의 각각의 모서리는 유연한 노동시장, 관대한 실업보험제도, 그리고 활성화를 추구하는 적극적인 노동시장정책으로 구성된다. 특히 덴마크의 적극적 노동시장정책은 직업훈련을 통한 활성화에 역점을 두고 있기에 학습복지 모형으로 불리기도 한다.

덴마크는 높은 노동이동률을 보이는 매우 유연한 노동시장을 가지고 있다. 채용과 이직에 따른 노동이동은 연간 총고용의 30%에 달하며, 25% 이하로 하락했던 적이 없다. 덴마크 근로자의 평균 근속년수도 8.3년으로 미국이나 영국을 제외하고는 가장 낮은 편에 속한다. 이는 같은 노르딕 복지국가에 속하는 스웨덴과 핀란드의 평균 근속년수가 매우 높은 것과는 대조가 된다. 이렇게 덴마크의 노동시장이 높은 노동이동률을 보이는 것은 느슨한 고용보호법제의 규제와 관련이 있다. 1990년대 후반 고용보호법제의 수준으로 평가하면, 덴마크는 OECD 국가들 가운데 영어사용권 국가들을 제외하고는 가장 고용보호가 느슨한 국가이다.

이처럼 노동이동이 빈번하고 고용보호가 느슨하기 때문에 덴마크의 근로자들은 심각한 고용불안에 시달릴 것으로 예상된다. 그러나 흥미롭게도 덴마크 근로자들이 인지하는 고용안정성은 매우 높은 것으로 나타났다. 비록 노동이동이 빈번하게 이루어지고 실업상태를 경험할 가능성이 높지만 근로자들은 고용불안을 심각하게 느끼지 않는 것으로 보인다. 그 이유로 몇 가지 요인들을 지적할 수 있다. 첫째, 덴마크의 산업구조는 중소기업 위주로 되어 있어, 내부노동시장이 잘 발달되어 있지 않다. 따라서 기업 수준에서의 진입장벽이 낮기 때문에 일자리 이동이 원활하게 이루어진다. 둘째, 관대한 실업보험제

도의 존재로 인해 실업 첫째 날부터 실업급여를 받을 수 있으며 수급기간도 최대 4년으로 상당히 긴 편이다. 물론 1994년 이후 노동시장의 상황이 호전된 것도 근로자들의 낙관적인 인식에 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

1990년대 중반 이후 덴마크의 고용 기적은 세계의 주목을 받기 시작하였지만, 덴마크의 유연안정성 모형은 몇 가지 문제점을 안고 있다. 우선 덴마크는 노동이동이 빈번하고 매우 동적인 노동시장 구조를 가지고 있는데, 이는 기업의 생산성 기준을 충족시키지 못하는 근로자들은 노동시장에서 점진적으로 배제됨을 의미한다. 고용보호법제가 엄격하지 않기에 노동시장에서 배제되는 위험은 더욱 증가한다. 1960년부터 1999년까지 40년 동안의 자료를 살펴보면 15-66세 인구 중에서 어떤 형태든 이전소득을 받고 있는 수급자의 수는 약 20만 명에서 80만 명 이상으로 증가하였는데, 이는 15~66세 인구의 4분의 1에 해당한다. 따라서 고도의 효율적인 노동시장을 유지하기 위해 상당수의 한계적 근로자들이 노동시장에서 배제되고 이전소득에 의존하게 되는 대가를 지불한 셈이다. 물론 이와 같이 상당수의 인구가 이전소득에 의존하는 현상은 덴마크에 국한된 것이 아니고 스칸디나비아 복지국가에서 일반적으로 관찰되는 현상이다. 아울러 덴마크의 적극적 노동시장 프로그램은 1990년대 중반 이후 경제 상황이 호전되는 시기에 더욱 규모가 확대되었다. 그렇다면 향후 경기가 침체된다며 GDP의 4~5% 수준에 달하는 노동시장 프로그램의 지출비용을 유지하기 어려운 상황에 직면할 수도 있을 것이다.

최근 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모형의 특징과 성과를 비교하는 연구가 활발하게 시도되고 있다. 1990년대 대부분의 유럽 국가들이 고실업의 어려움을 겪었지만 네덜란드는 낮은 실업률과 상대적으로 높은 성장을 달성하여 국제적으로 관심을 끌기 시작하였다. 국내에서도 외환위기 이후 네덜란드 모형에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 네덜란드 사례와 덴마크 사례를 비교해보면, 네덜란드 방식이 노사정 3자 합의에 기초한 임금인상 자제와 일자리 나누기에 역점을 두었다면, 덴마크 방식은 근로자에 대한 교육 및 직업훈련에 중점을 두어 보다 중장기적인 일자리 창출 전략을 추구하는 것으로 보인다. 결국 평생학습체계의 구축이야말로 경제 환경과 노동시장의 변화에 대한 가장 탄력적인 대응방식이며, 지속적인 고용과 생산성 증가를 가져올 수 있는 노동시장정책임을 덴마크 사례에서 확인할 수 있다.

3) 김성규 (한국노총 중앙연구원 연구위원)

덴마크 모델의 형성요인과 이전(移轉) 가능성에 대해서

모델과 그 형성 요인

‘안정성 모델’의 형성과 성공 요인은 이른바 ‘노동시장 유연성 확대를 통한 기업 경쟁력 강화’와 ‘사회 안전망을 통한 고용의 안정성’을 어떻게 균형 있게 동시에 확보할 수 있는가에 있다. 필자는 모델 논쟁에서 주로 등장하는 영미형, 유럽 대륙형 모델과는 차별성을 가지는 성공 모델로서 덴마크 유연안정성 모델을 소개하고 있다. 여기서 성공적이라는 의미는 영미형 모델이 가지고 있는 고용의 불안정성 측면과 유럽 대륙형 모델이 가지고 있는 노동시장 경직성을 극복할 수 있는 대안모델이 될 수 있다라는 의미로 보인다. 그런데 이른바 ‘모델’의 규정이 일차적으로 필요하다. 제시된 ‘모델’이 논쟁지형에서 의미를 갖기 위해선 최소한의 공감대 형성과 보편성 획득이 필요하다.

또한 성공적인 모델을 뒷받침 해주고 있는 요인들, 역사적, 사회적, 경제적 인 장치 혹은 시스템은 무엇일까 하는 질문이 가능하다. 이런 맥락에서 ‘성공적인 모델’이 일국의 역사, 사회, 문화적인 맥락에서만 기능한다면 그것을 ‘모델’로 일반화 시킬 수 있을까라는 질문으로도 연결된다.

적극적 노동시장 정책

덴마크 모델의 강점은 낮은 수준의 고용보호 장치에도 불구하고 높은 수준의 적극적 노동시장정책, 즉 실업보험 등을 통해 노동시장에서 이탈한 사람들에게 비교적 양호한 사회 보호를 제공할 수 있다는 데 있다. 이른바 황금삼각형(Golden Triangle), 즉 고용주의 채용과 해고의 자유 (높은 유연성), 관대한 실업급여를 통한 실업자 생활 보장, 직업훈련과 취업알선 등 적극적 노동시장정책이라는 요인이 모델의 성공을 보장하고 있다는 점이다. 그런데 경제 활황 시 잘 작동했던 이 모델이 경제 위기 시에는 어떻게 작동될 수 있는가의 문제가 남아 있다. 즉, 사용자에게 주어진 해고와 채용의 유연성, 이로 인한 고용불안 요인이 정부의 적극적 노동시장 정책에 의해 언제까지, 얼마나 상쇄될 수 있을 것인가의 문제이다.

한편 유연 안정성 모델과 양호한 거시경제실적 사이에 과연 유의미한 상관관계가 있는가(은폐되어 있는 다른 요인은 없는지)에 대한 보다 정직한 분석이 요구된다. 또한 적극적 노동시장정책의 표현인 (노동시장에서 이탈 군에 대한)직업훈련의 강화가 실업률하락을 가져왔는가를 확인해 볼 필요가 있다. 필자는 은폐된 실업률(hidden unemployment rate)의 존재 가능성을 언급하면서 이와 관련 1994년 이후 변화된 덴마크의 실업정책의 효과, 즉 정부의 직업 활성화 프로그램에 참여하지 하지 않을 때 급여지급 중단을 이유로 ‘탐색실업자’를 프로그램에 참여시키는 효과를 가지며, 이는 지표상 낮은 실업률로 나타날 수 있다는 점을 설명한다. 그런데 유럽의 사회 안전망, 특히 실업급여 지급 제도 관련 언급된 ‘자발적인 탐색 실업자군’이 실제로 광범위하게 존재하고 있는가에 대한 실증적 연구가 필요하다.

모델 이전 가능성

현재 EU 도 유연안정성 모델을 유럽고용전략의 기본 원리로 채택하도록 권고하고 있다. 즉, 회원국들에게 ‘성장과 고용을 위한 통합 지침’을 통해 유연성과 안정성을 결합한 모델 채택을 권고하고 있다. 한국의 경우도 지난 참여 정부 이래 ‘유연안정성 모델’을 제시하고 있다. 그런데 유럽과는 다른 역사, 사회, 문화적인 배경을 가진 한국의 ‘유연 안정성모델’은 그 해석이 다를 수 있다. 실제로 정부는 유연안정성 담론을 노동조합의 반발을 누르기 위한 도구로 사용하는 경향이 있었다. 즉, 덴마크 모델 중 ‘채용과 해고가 자유로운 극대화된 노동유연성’만을 부각시켜왔다. 필자도 한국의 역사적요인 (이념, 지역적 갈등 요인), 경제적 요인 (대외의존도 심화, 이중적인 기업구조, 노동시장의 양극화), 노사관계 (낮은 노조 조직률과 협약 적용률) 측면에서 볼 때 모델의 이전, 적용 가능성을 매우 부정적으로 보고 있다. 그렇다면 덴마크 모델이 우리에게 주는 시사점은 무엇이며 필자가 언급한 ‘한국적 모델’의 상은 무엇인가를 고민해 봐야 한다.

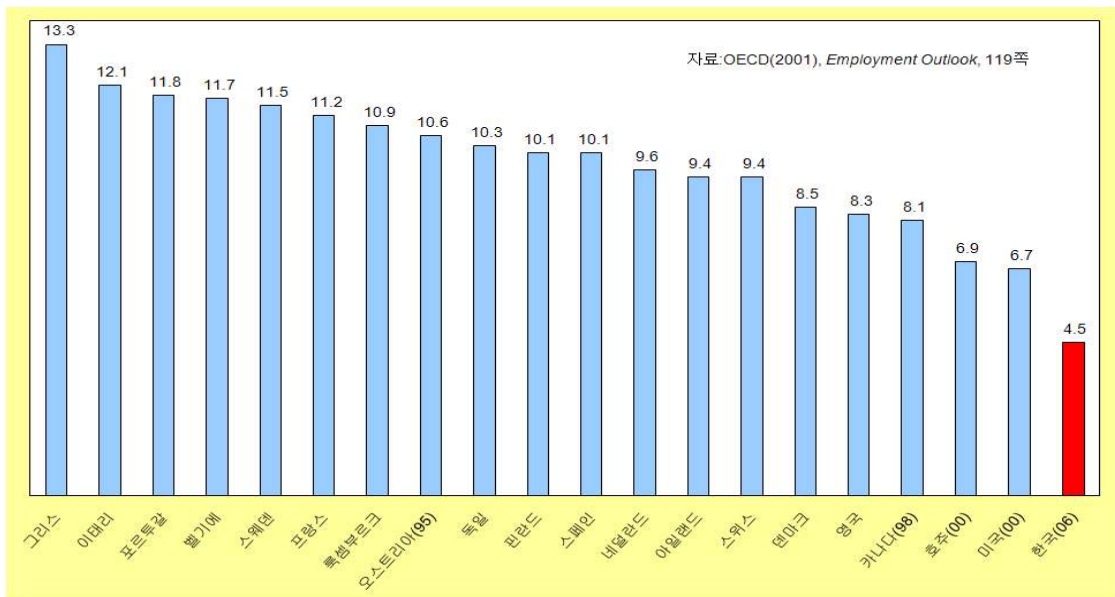
4) 김유선 (한국노동사회연구소 소장)

1. 한국의 노동시장 유연성

○ <그림3-3>에서 덴마크는 2007년 평균 근속년수가 7.8년으로, 유럽 국가 중 가장 짧음. 그러나 미국(2000년 6.7년)과 한국(2009년 4.9년)보다는 길음.

- <표5-2> 근속년수 비교에서 미국의 2008년 평균 근속년수 4.1년은 평균값(mean)이 아닌 중위값(median) 기준임. 한국의 2009년 평균 근속년수 4.9년은 평균값(mean) 기준이며, 중위값(median) 기준으로는 2.0년임. 비교기준을 일치시켜야 함.

<그림1> 근속년수 국제비교(1999년, 평균값 기준, 단위: 년)



○ 발제자는 <그림5-2>에서 노동시장 유연성을 고용보호 입법지수를 기준으로 계산한 뒤, 한국의 노동시장 유연성이 덴마크 수준에 근접한다고 하고 있음.

- 발제문에서 살펴본 근속년수, 이직률 등을 기준으로 하면 한국의 노동시장 유연성이 덴마크 수준을 상회함.
- 한국노동연구원의 이인재·이연정(2005)도 고용조정속도를 추정해 낸 뒤 ‘한국의 노동시장 유연성은 60개국 중 9위, OECD 국가 중 1위’라는 분석결과를 제시한 바 있음.

○ 노동시장 유연화란 ‘경제가 변동할 때 고용, 임금, 노동시간이 얼마나 빠른 속도로 변화 하는가’를 의미하는 바, 기업에게는 경제적 효율성을 의미하지만, 노동자에게는 고용불안과 생활불안을 의미. 노동자들이 감내할 수 있는 수준을 넘어서면 경제운용의 효율성과 형평성을 저해함은 물론 사회불안마저 야기할 수 있음.

- (기업) 유연성 : 경직성 ⇔ (노동자) 불안정 : 안정

○ 7월 8일 한국사회여론연구소(KSOI)가 발표한 정기여론조사에 따르면, ‘기업의 효율적인 인력관리를 위한 노동유연성이 더 중요하다’는 의견은 23.4%인데, ‘노동자들의 고용불안을 막기 위한 노동안정성이 더 중요하다’는 의견은 63.0%에 이룸.

2. 유럽연합에서 노동시장 유연안정성 논의

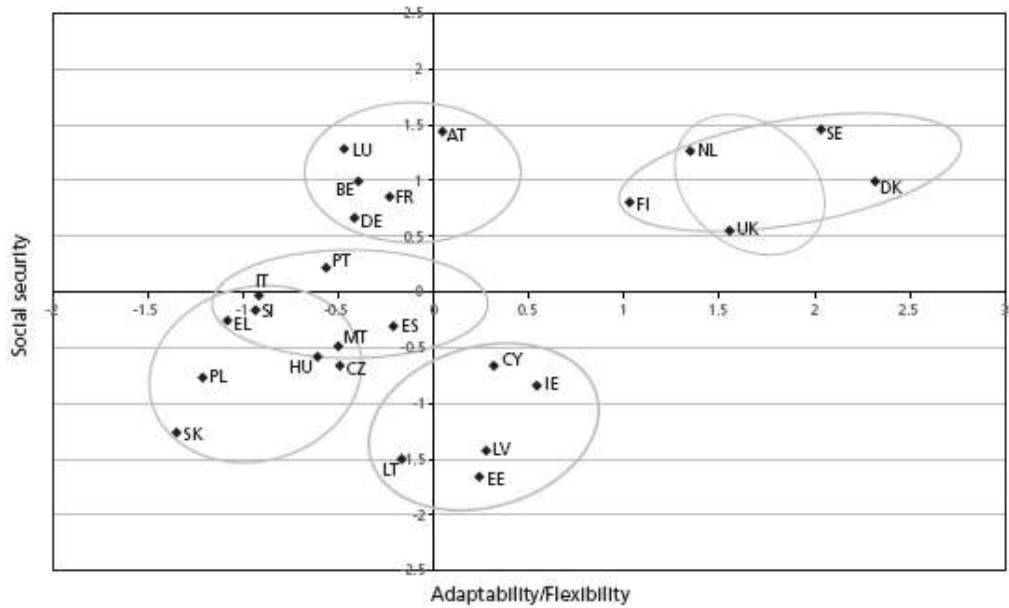
○ 유럽연합(EU)에서는, 사용자들이 요구하는 유연성(flexibility)과 노동자들이 요구하는 안정성(security) 양자를 결합시켜 노동시장 정책과 사회보장 정책을 운용하는 유연안정성(flexicurity)에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있음.

○ 빌트하겐은 유연성을 외적 수량적 유연성, 내적 수량적 유연성, 기능적 유연성, 임금 유연성 네 유형으로 구분하고, 안정성을 직장안정성, 고용안정성, 소득안정성, 결합안정성 네 유형으로 구분한 뒤, 이들 유연성과 안정성을 어떻게 조합하느냐에 따라 유연안정성은 다양한 방식으로 제고될 수 있음을 강조함.

<표1> 빌트하겐 유연안정성 행렬(Wilthagen Flexicurity Matrix)

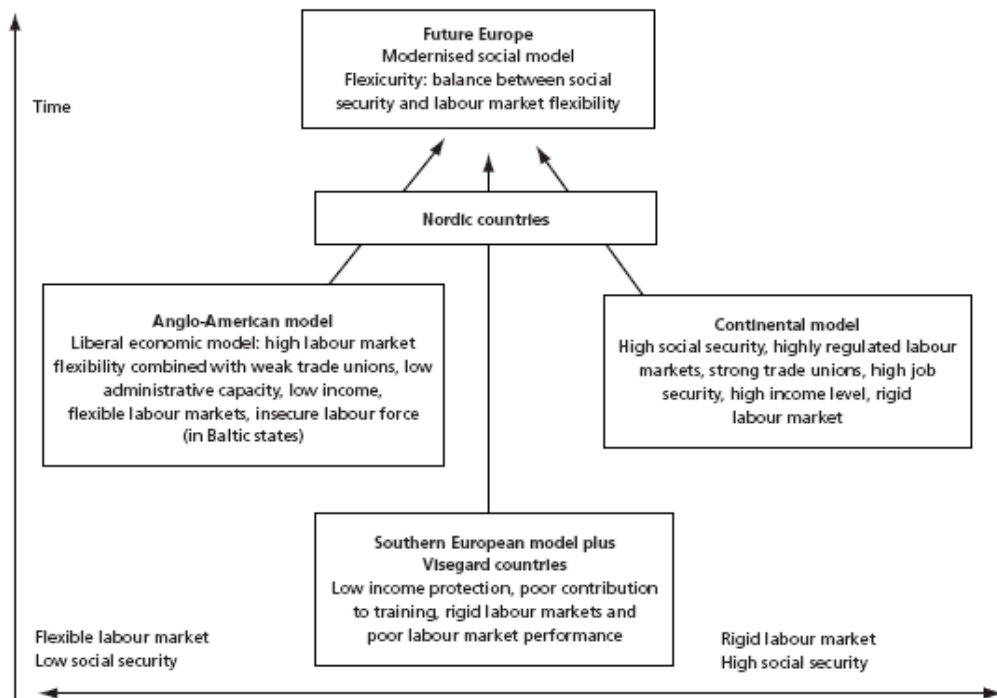
유연성 \ 안정성	안정성	직장안정성 Job Security	고용안정성 Employment Security	소득안정성 Income Security	결합안정성 Combination Security
외적 수량적 유연성			●		
내적 수량적 유연성					
기능적 유연성		◎			
임금 유연성					

<그림2> 유럽연합 회원국의 유연안정성 유형



Source: Authors' calculations.

<그림3> 유럽연합 회원국의 유연안정성 프레임 수렴



5) 박성준 (한국경제연구원 선임연구위원)

1. 최근 노동시장 정책은 대체로 신자유주의 유연화를 강조하는 경향이 있다. 즉, 수량적 유연성 또는 임금유연성 제고 --> 기업 경쟁력 제고 --> 실업흡수의 논리에 입각하고 있음 그러나 이러한 유연화는 소득 격차의 확대 · 양극화를 유발하는 단점이 있음.

2. 이의 대안으로 EU국가들은 유연안정적인 노동시장 정책을 추구하고 있음. 본 정책은 기업의 유연성 제고와 근로자의 고용(소득) 안정성 제고라는 2마리 토끼를 동시에 잡을 수 있다는 점으로 이의 벤치마킹으로 덴마크와 네덜란드를 들고 있음.

3. 본 주제는 이들 국가 중 덴마크의 노동시장 정책을 소개하면서 우리에게 주는 시사점을 도출코자 함. 특히 덴마크를 소개하는 점은 덴마크의 유연안정화 정책의 핵심인 골든 트라이 앵글이라는 이상적인 선순환에 있어서인 듯함.

4. 본 글은 노동시장의 유연안정화 정책의 우수성을 강조하는 사례연구로서의 강점을 갖고 있으나 몇 가지 아쉬움이 있음.

5. 사례 연구에 앞서 OECD국가들을 대상으로 유연 안정성 지수를 만들어 실제 덴마크가 유연안정성에서 최상으로 랭크되어 있는지를 살펴보아야 할 것임.

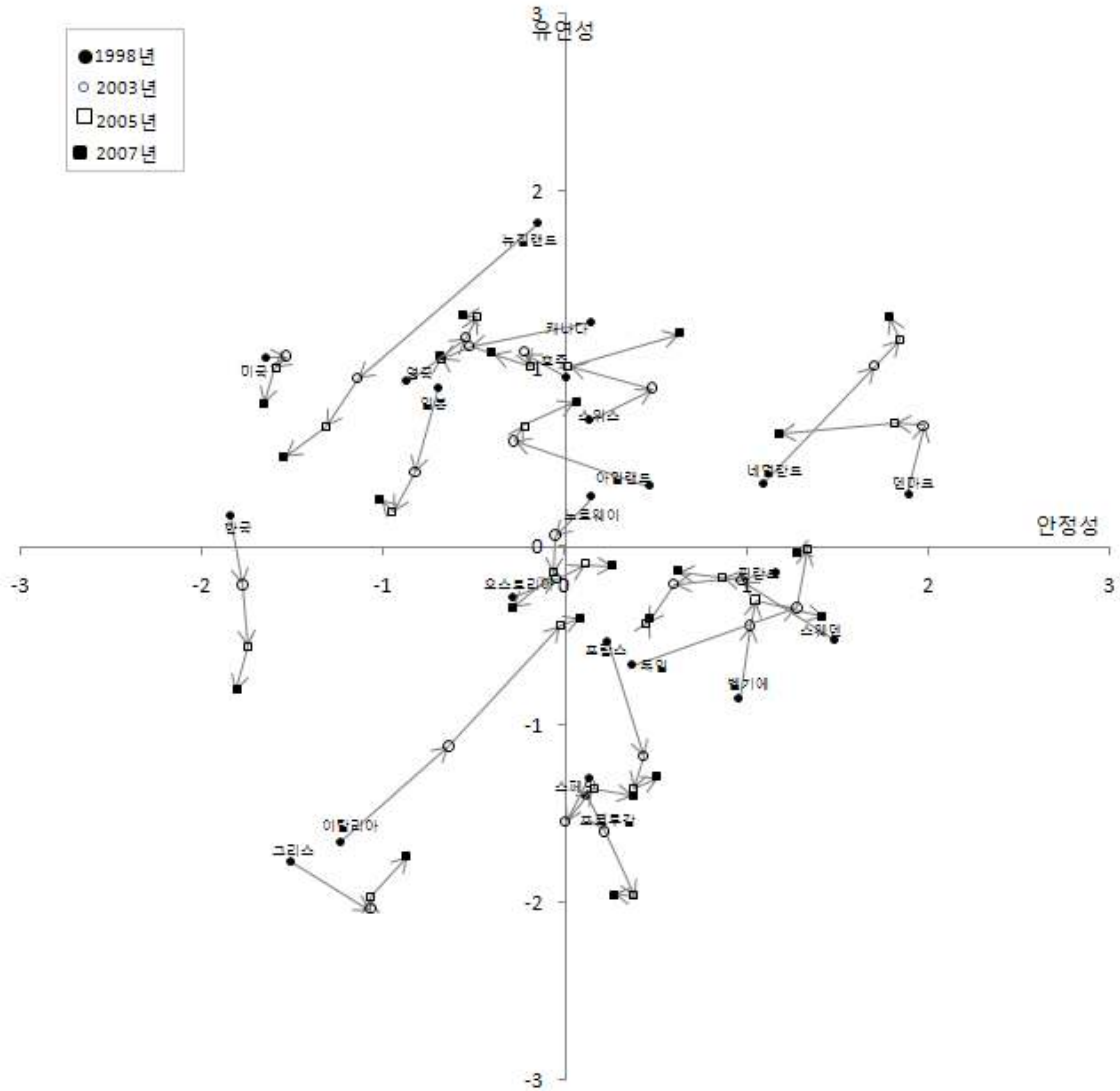
- 아쉽게도 본인의 분석에 의하면 덴마크는 유연성은 담보상태인 반면 고용(소득)의 안정성은 계속 뒤떨어지고 있음. (별첨 그림참조)

6. 그리고 실제 유연안정성 정책이 노동시장의 성과 더 나아가 국가(거시) 경제적 성과에 신자유주의적 유연성에 비해 우수한지를 도출해야 할 것임. 이는 하나의 국가를 대상으로 할 경우 즉 덴마크의 경우만으로 case study는 될지 몰라도 이를 일반화하기에는 한계가 있음.

7. 끝으로 노동시장의 유연안정화 정책을 소개하기에는 덴마크 보다는 네덜란드가 오히려 우리나라에게 주는 시사점이 크지 않을까 함. 그림에서 보듯이 네덜란드는 지속적으로 유연안정성을 높이고 있음.

이 후 토론과정에서 의견을 개진키로 함.

<그림> 노동시장 유연안정성 변화의 국제비교



6) 어기구 (한국노총중앙연구원 연구위원)

MB정부가 허구 맹랑한 747경제성장을 한다며 노동시장유연화를 부르짖고 있는 와중에 덴마크모델을 일목요연하게 정리해준 교수님의 연구에 감사를 드립니다.

덴마크는 유연안전성(flexicurity) 모델을 구축하여 글로벌 시대에 급변하는 경제 환경과 기술변화에 발 빠르게 적응하고 있고, 노동시장의 유연화에 따라 발생하는 다양한 사회문제들을 사회안정망시스템의 효율적인 운영을 통해 성공적으로 대처하고 있음. 또한 튼튼한 사회안전망(분배)이 경제성장을 저해하는 것이 아니라 오히려 노동시장을 유연화 하는 데 한 수단으로 사용될 수 있음을 잘 보여 주고 있음.

또한 교수님은 성공적인 노동시장정책을 위해선 그 나라 고유의 경제 및 사회·문화적 여건에 기초한 정책패키지의 구성의 중요성을 강조하고 있으며, 덴마크의 유연안전성모델의 성공은 노동시장의 유연성과 함께 관대한 실업급여 등 튼튼한 사회안전망과 강력한 적극적 노동시장정책, 그리고 Activation의 결합에 기인한 것으로 설명함.

이러한 유연안전성 모델을 구축하여 스웨덴과 함께 효율(성장)과 형평(분배)을 동시에 잡은 나라인 덴마크는 유럽국가들 중에서 뿐만이 아니라 여전히 세계 최고의 국가경쟁력을 자랑하고 있어 작금의 글로벌 경제체제에서 시장우선주의의 대안경제체제로서 우리가 벤치마킹할 충분한 가치가 있음.

덴마크 모델의 유연안전성에 대한 지표들을 우리나라와 비교하여 보면, 고용유연성부문은 세계에서 가장 노동시장이 유연하다는 덴마크와 우리와 별 차이가 없는 것으로 보임(▶고용보호입법지수(덴:9위, 한:12위), ▶평균근속기간(덴:7.8년, 한:4.9년), ▶근속년수 1년 미만 노동자비율(덴:27.2%, 한:35.6%)). 그러나 고용안정망 지표를 보면 천당과 지옥간의 간격이 있음(▶실업급여가입률(83%:49%) ▶실업급여소득대체율(73%:49%), ▶실업급여수급기간(48개월:7개월)). 그리고 적극적 노동시장정책분야를 보면 GDP대비 ALMP지출이 1.81%:0.13%로 14.2배차이가 남.

즉 우리의 노동시장의 유연성은 덴마크와 버금가지만 적극적 노동시장정책을 포함한 안정성부문에서는 현격한 격차가 있는 것임.

따라서 우리나라에서 노동시장의 유연화를 주장하려면 사회안전망 확보가 선결조건이 되어야 한다는 것을 강조하고 싶음. 유연성측면에서 한국은 이미

OECD평균이상의 수준에 도달했기 때문에, 관건은 실업급여 등 사회안전망 확충과 적극적 노동시장정책에 대한 과감한 투자를 통한 고용지원서비스시장의 인프라구축 등에 정책의 초점이 맞춰져야할 것임.

정부수립이후 지난 61여 년간 우리는 성장지상주의에 빠져 정부와 재계만이 아니고, 학계, 언론계 할 것 없이 온 나라가 분배보다는 성장을 부르짖고 있는 것이 현실임. 그 동안 우리사회는 덴마크처럼 성장과 분배가 같이 갈 수 있는 것이 아니라 성장은 좋은 것이요, 분배는 나쁜 것으로 사회통념화 되어 분배를 이야기하면 무슨 빨갱이로 인식되어 금기사항이 될 정도로 사회분위기가 형성 되어왔음.

미국식 신자유주의에 의한 자유시장경제(LME)모델이 철퇴를 맞은 이 시점에서 한국만의 맹목적 시장주의자들은 아직도 자본주의 정글을 지배하던 승자독식(winner takes all)의 시장중심모델이 모든 것을 가져다 줄 것이란 착각에서 헤어날 수 못하고 있음. 이번 세계경제위기의 주범인 미국의 상황을 보면 우리나라의 시장맹신자들이 주장하는 것처럼 미국식 자유시장경제모델이 국가가 시장을 더 규제하는 유럽의 조정시장경제(CME)모델 국가들보다 더 유연하고, 더 역동적이어서 더 많은 성장과 더 많은 일자리를 만들어낼 것이라는 믿음은 허구(미국의 실업률 10%, 1500만 실업자)라는 것이 판명됨.

1980년 이래로 복지국가의 위기, 혹은 해체 등 요란한 반복지 공격에도 불구하고 유럽의 복지국가들은 여전히 건재하며, 어느 부문에서도 영미식 시장주의 모델이 확실한 우위를 차지했다고 평가할 수 있는 어떠한 증거도 없음. 따라서 우리도 이 정부가 그렇게도 주장하는 유연한 노동시장을 확보하려면 이를 받쳐 줄 촘촘한 사회안전망으로 구축하고 적극적 노동시장정책을 통해 노동자의 고용가능성(employability)을 극대화 시킬 수 있는 덴마크 모델을 주목하여야 함.

7) 이재갑(노동부)

노동시장의 유연안정성

1. 노동시장의 유연안정성(flexicurity) 개념

- 노동시장의 유연안정성에 대해 Wilthagen은 노동시장·작업조직·노사 관계의 유연성(flexibility)을 증대시키면서 동시에(synchronously) 취약 근로자를 위한 안정성(security)을 함께 증대시키려는 정책(a policy strategy)라고 정의
- 다른 한편, 노동시장의 상태를 나타낼 때에는 ① 노동시장에서 취약근로자들의 직업·경력발전이 원활히 이루어지도록 하는 안정성(security)의 정도와 ② 노동시장 (또는 개별기업)이 경쟁력과 생산성을 증대시키기 위해 환경변화에 적시에 적응할 수 있도록 하는 유연성(flexibility)의 정도라고도 정의 (Wilthagen & Tros 2004)
- 분석적인 측면에서는 다음과 같은 개념요소로 정의하기도 함

<유연안정성의 개념 요소>

구 분		내 용	비 고
유연성	수량적 유연성 (Numerical Flexibility)	근로자의 수량적 조정	외부적 유연성
	근로시간 유연성 (Working time Flexibility)	근로시간 조정(overtime, short-time, part-time work)	내부적 유연성
	기능적 유연성 (Functional Flexibility)	배치전환, 임무전환, 유연한 작업조직, 현장훈련(OJT)	
	임금 유연성 (Wage Flexibility)	직무가치에 비례한 임금지급	
안정성	일자리 안정성 (Job Security)	같은 일자리 유지(종신고용)	내부적 안정성
	고용 안정성 (Employment Security)	같은 일자리는 아니더라도 고용상태 유지	외부적 안정성
	소득 안정성 (Income Security)	실업상태에서의 소득 유지(실업급여)	
	양립 안정성 (Combination Security)	일과 가정생활의 양립(육아급여 등)	

- 위의 개념틀을 이용해 덴마크와 일본의 노동시장을 비교한 Bredgaard¹⁾에

1) "Comparing Flexicurity in Denmark and Japan", Thomas Bredgaard, Centre for LAbour

의하면 덴마크는 외부적 유연성과 안정성이 높은 모델, 일본은 내부적 유연성과 안정성이 높은 모델이라고 평가하고,

△ (일본 : 덴마크) 평균근속기간 12.2년 : 8.3년 / 1년미만 근속 근로자 비율 8.3% : 20.9% / 10년이상 근속 근로자 비율 43.2% : 31.5% <일 '00, 덴 '02>

△ (일본 : 덴마크) GDP 중 노동시장정책 지출 0.74% : 4.5% / GDP 중 ALMP 지출 0.28% : 1.83% <OECD Employment Outlook 2006>

- 일본 모델의 경우 장기불황 국면에서 노동시장의 이중구조가 심화되는 부작용을 나타냈다고 평가

2. 우리나라 노동시장 유연성에 대한 평가

○ 노동시장 유연성의 정도에 대한 국제비교를 할 때 통상 인용되는 지표는 World Bank, OECD, IMD의 평가를 활용

- 이중 IMD는 기업주를 대상으로 설문조사('08년 55개국 중 54위) ⇨ **대립적 노사관계**가 주관적 인식에 반영

- World Bank(퇴직금 포함, '07년 178개국 중 96위, 근로시간 119위)와 OECD(퇴직금 미포함, '03년 28개국 중 12위)는 고용보호법제를 기준으로 평가 ⇨ **근로시간 및 퇴직금**이 경직적이라는 평가의 주요 요인 중 하나

○ 수량적 유연성과 관련해서는 전체적으로 법제적 요인 보다는 노사관계의 요인이 보다 크게 작용하고 있는 것으로 평가

* **(전체 근로자)** 평균근속기간 5.9년 / 1년 미만 근속자 비율 20.5% / 10년 이상 근속자 비율 20.5% <'07년 임금구조 기본통계조사>

** **(대기업·정규직·유노조)** 평균근속기간 12.3년 / 1년 미만 근속자 비율 5.4% / 10년 이상 근속자 비율 55.3% <'09.3월 경찰부가조사>

○ **임금 유연성**은 연봉제 등 성과급 체계가 확산되고 있으나, 여전히 연공급

비중 ('07.6월 100인 이상 사업장 중 52.5%)이 높아 낮은 수준

- 기능적 유연성도 칸막이식 조직 운영 관행, 공급자 중심의 훈련 체계 등을 고려시 낮은 수준으로 평가 다수

3. 우리나라 노동시장 안정성(Security)²⁾에 대한 평가

(1) 사회안전망 및 고용안전망의 개념

- 사회안전망은 사회구성원들이 삶의 주기에서 겪게 되는 다양한 위험*에 대하여 사회적으로 보호해 주는 제도적 장치(고용안전망을 포괄)

* 실업, 노령, 질병, 재해, 산업재해, 장애, 출산·양육, 빈곤 등

- 개념적으로는 사회보험(1차 안전망), 공적부조(2차 안전망), 기타 안전망(각종 사회복지 프로그램, 적극적 노동시장정책 등)으로 구성
- 우리나라 사회안전망을 기준으로 할 때 고용안전망(고용과 밀접한 사회안전망)은 고용보험 및 적극적 노동시장 정책(ALMP)이 이에 해당
 - 고용보험은 실업자 생계지원(실업급여)이라는 소극적 노동시장 정책과 근로자의 능력개발과 고용안정, 실업자의 고용촉진(고용안정·직업능력개발사업)이라는 적극적 노동시장 정책을 포함
 - 적극적 노동시장 정책은 고용보험을 근간으로 하면서 정부지원일자리, 실업자훈련, 고용서비스 등 일반재정을 통해 보충

2) 유연안정성의 개념요소중 고용안정성(employment security)와 소득안정성(income security)을 중심으로 평가

< 사회안전망의 구성 >

	선진국	우리나라
사회보험 (1차 안전망)	<ul style="list-style-type: none"> ▪고용보험 ▪산재보험 ▪국민연금 ▪건강보험 	<ul style="list-style-type: none"> ▪고용보험('95) ▪산재보험('64) ▪국민연금('88) ▪건강보험('77)
공적부조 (2차 안전망)	<ul style="list-style-type: none"> ▪실업부조 ▪사회부조 	<ul style="list-style-type: none"> ▪국민기초생활보장 제도('00) ▪기초노령연금('98)
기타 안전망	<ul style="list-style-type: none"> ▪사회복지 프로그램* ▪ALMP** ▪EITC 등 	<ul style="list-style-type: none"> ▪긴급복지지원('63) ▪ALMP ▪EITC('08) 등

- * 사회복지 프로그램 : 가족급여(아동·편부모 등), 장애급여, 주택급여 등
- ** ALMP(적극적 노동시장 정책) : 재정지원일자리, 실업자훈련, 고용서비스 등

(2) 우리나라 사회안전망의 현황(고용안정망 중심)

- 선진국과 비교하여 가장 큰 문제점은 **고용보험과 국민기초생활보장제도의 보호를 받지 못하는 사각지대*** 존재

* 청년층 신규실업자, 영세자영업자(휴·폐업), 차차상위 실업자 등

- **(고용보험)** 영세사업장 (비정규직) 근로자의 가입누락*, 실업급여의 취업 촉진기능(activation) 미약, 직업훈련 기회의 편중성** 등 ⇨ 9인 이상 영세사업장 가입촉진을 위한 특별조치법 시행 및 실업인정제도 개선을 통한 취업지원기능 강화 추진

* 법적 적용대상임에도 적용누락 근로자 19.9%('09.4월 기준)

** 직업훈련 경험 : 대기업 54.0% vs 중소기업 23.3%, 정규직 30.4% vs 비정규직 19.8%('08.8월 경찰부가조사)

- **(적극적 노동시장 정책)** ALMP에 대한 투자가 선진국에 비해 부족*, ALMP의 전달체계(PES)도 취약**하여 필요한 사람에게 필요한 정책을 제공하는 기능(targeting)도 미흡 ⇨ 개인별취업지원계획(IAP)의 내실화, 패키지형 취업지원 프로그램의 확대 및 공공-민간 간의 효과적인 협력체계

구축 등 추진

* GDP 중 ALMP 예산 비중 : 한국 0.13%, 일본 0.19%, 영국 0.42%, 독일 0.88%, 프랑스 0.92%, 스웨덴 1.36% <OECD Employment Outlook 2008>

** PES 기관수(직원 1인당 경제활동인구) : 한국 81개소(8,293명), 독일 830(479), 영국 1,500(384), 미국 2,841(3,312), 일본 600(3,075) <'08.3월, 한국 '09.3월, WAPES>

○ **(자활지원제도)** 기초생활수급자 등을 대상으로 노동시장 진입을 통해 빈곤 탈출을 유도하는 제도적 기능 미흡 ⇨ 저소득층 취업지원 패키지 사업 등 '일을 통한 빈곤탈출'을 위한 취업지원 강화

▸ 기초생활수급자 지위에 따라 생계급여 등을 일괄 적용받거나 적용 제외 (all or nothing)하는 통합급여 방식 ⇨ 급여를 받기 위해 수급자에 머무르려는 현상

○ **(EITC)** 제도시행 초기이기는 하나, 세제를 통한 근로유인 제고라는 목적달성에 한계가 있다는 지적

▸ 지급수준(연 최대 120만원)이 낮아 근로빈곤층의 근로유인 제고에 한계

▸ 근로소득 산정시 부부합산으로 2차 소득자(주로 전업주부)의 근로유인 기능 부족

8) 정원호 (전국공공연구노조 한국직업능력개발원 지부장)

□ 유연안정성 개념(p.3)

- 개념 정의에 있어 국가별 여건의 차이 : 네덜란드 vs. 독일

□ 'activation policy'의 개념(p.7)

- 많이 사용되는 “활성화정책”이라는 용어는 노동시장정책(labor market policy) 영역 간의 연관성을 올바르게 포착하지 못함.

- “passive” labor market policy(PLMP) = “소극적” 노동시장정책
- “active” labor market policy(ALMP) = “적극적” 노동시장정책
- “activating” labor market policy (=activation policy) = “활성화“(?)
노동시장정책 (“적극적인 활성화정책“??)

⇒ activation policy는 PLMP 대상자에게 의무를 부과하여 ALMP에의 참여를 강제하는 정책이므로* 후자와의 용어상 연관성을 고려하여 “적극화” 노동시장정책이라 칭하는 것이 합리적.

- * activation의 핵심명제 : “duty and right” (의무와 권리; 덴마크; 1994),
“Fordern und Fördern” (요구와 촉진; 독일; 1998)

□ 지적된 문제점의 문제

- 은폐된 실업률(p.38) : 각종 노동시장정책 및 복지정책으로 실업자가 “은폐”된 것이 문제라면, 이들 정책을 시행하지 말아야 하는가?

□ 기타

- job rotation (p.18) : “일자리 나누기”가 아니라 재직근로자의 유급 교육훈련으로 발생한 공석에 실업자를 해당기간만큼 한시적으로 대체고용하는 직업훈련제도의 일종.

- 실업급여 수급기간 :
 - “이 활성화 노선은 실업으로부터 다음 취업까지를 활성화기간으로 정의하고 ... ”(p.18) → 실업급여 수급기간은 이중 수급기간제 (two-period benefit system)로서 1+3체제, 즉 의무가 없는 소극적 기간 1년(청소년 6개월)과 적극화 기간(activation period) 3년으로 구분됨.
 - 1+3체제의 확정이 2001년? 1999년?
 - <그림 3-6>(p.19)에 의하면, 2003. 7월부터 소극적 기간이 폐지?
 - “...1년 경과 후 활성화 프로그램 참여 의무화...”(p.19)는 2003년 개혁의 내용이라기보다 그 이전에 확립된 제도.

9) 황선자 (한국노총중앙연구원 연구위원)

- 덴마크 유연안정성 모델의 주요 요소와 내용, 역사적, 제도적 맥락, 그리고 성과와 한계 등 종합적으로 고찰하고 있음.
- 덴마크의 유연안정성 모델의 주요 세 가지 정책중 하나인 “고용주에 대해 채용과 해고의 자유를 보장해줌으로써 노동시장에서의 유연성 확보”를 통해 알 수 있듯이 유연성을 수량적 유연성으로 협소하게 보고 있으며 (p.2), 창출되는 일자리의 질을 고려하지 않은 결과, 새롭게 창출되는 일자리들이 주로 저임금부문에서 많이 창출되었음(p.40).
- 유럽위원회(European Commission)의 고용·사회·평등기회국의 2007년 보고서인 “유연안정성의 공통원칙을 향하여: 유연성과 안정성을 통한 더 많고 더 좋은 일자리¹⁾”는 이러한 측면에서 시사점을 제공함.
 - 유럽위원회는 EU 노동시장이 직면하고 있는 여러 도전에 대한 해법으로 유연안정성을 제시하고 있는데, 유연안정성은 사용자를 위한 채용과 해고의 자유를 의미하는 것이 아니고, 유연한 근무조건과 안정된 전직(job transfer)의 기회를 통해 보다 좋은 일자리를 창출하는 것이라고 밝히고 있음.
 - EU 회원국들은 세계화 단계에서 기업들이 경쟁력을 유지하면서 동시에 사람들이 고용을 유지할 수 있도록 하는 혁신적 정책을 개발할 필요를 인식하고 있었음. 이에 따라 그들이 그들의 특정한 노동시장 상황에서 작동할 정책들을 개발할 수 있도록 계획들(ideas)을 제안하도록 유럽위원회에 요청했고, 그 성과물이 이 보고서임.
 - 유연안정성(Flexicurity)은 유연한 노동시장과 충분한 고용안정을 통해 기업은 경쟁력을 유지 및 향상시키고 동시에 사회적 보장과 결속을 추구하는 유럽식사회모델(European Social Model)을 강화할 수 있는 해결책이라고 주장함.
 - 그리고 유연안정성(유연성)은 노동자에 대한 책임을 회피하고 거의 안정성을 주지 않는 자유를 사용자에게 주는 것으로 오해되어서는 안되고, 채용과 해고(hire and fire)를 의미하는 것이 아니며, 무기고용계약(open-ended work contracts)이 과거의 것이라는 것을 의미하지도 않는다고 밝히고 있음.

1) Towards Common Principles of Flexicurity : More and better jobs through flexibility and security

- 음. 유연안정성은 사람들에게 좋은 일자리(good jobs)를 제공하고 그들의 재능을 개발하는 것임.
- 내부 유연안정성(internal flexicurity)은 사용자가 작업 조직(work organization)의 개선을 통해서 미래 일자리를 제공하고, 노동자의 숙련(skill)을 위해 투자하는 것 등인데, 동일한 직무(same job)를 유지하는 것이 항상 가능한 것은 아님. 외부 유연안정성(external flexicurity)은 노동자에게 한 일자리에서 다른 일자리로의 안전한 이동과 그 기간 동안 좋은 급부(benefits)를 제공하는 것임.
 - 유연안정성(flexicurity)은 일자리의 안정성(job security)보다는 고용안정성(employment security)에 초점을 맞추고 있는데, 고용안정성이란 동일한 기업 또는 새로운 기업에서 고용을 유지하는 것을 의미함. 유연안정성은 훌륭한 안정망이 제공되면 노동자는 전직에 대한 시도를 두려워하지 않는다는 철학을 바탕으로 하고 있음.
 - 노동조합 차원에서 내부적 유연안정성, 즉 노동자들의 숙련 및 고용안정의 보장과 내부적 유연성과 관련해서는 기업 및 산업 차원에서 보다 현실적인 전략을 제시할 필요가 있을 듯함.
- 다른 나라의 모델을 그대로 우리나라에 벤치마킹하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않으며, 한국의 구체적 상황과 노동시장 및 노사관계에 적합한 “한국식 모델”을 개발하여야 한다는 것에 동의함. 한국 노동시장 상황과 제도들 사이의 상호관계를 면밀하게 고려하여 탈규제와 수량적 유연화에 따른 양극화, 소득불평등의 문제를 극복하고, 기능적 유연화와 노동자의 숙련향상을 위한 고용 및 소득의 안정성 강화와 경쟁력을 담보할 수 있는 제도 조합의 모색이 요구됨.
 - 현재 우리나라는 정부차원에서 경쟁력 향상을 위해 노동시장 유연성 강화가 주요 정책과제로 추진되고 있고, 이를 위해 비정규직법, 최저임금법, 근로기준법, 노동조합법 등에 대한 개악이 추진되고 있음. 노동시장의 유연성 강화를 위해 탈규제가 필요하다고 주장하면서 노동시장 취약계층에 대한 보호를 약화시키고, 수량적 유연화를 높이는 정책을 추진하고 있는 것임.
 - 그러나 한국처럼 사회안전망이 미흡한 나라에서 노동보호의 약화를 통한 수량적 유연성의 강화는 형평성은 물론 경쟁력과 효율성의 저하를 초래할 가능성이 높음. 예를 들어 고용 안정 및 보호가 약할 경우 노동자는 교육 훈련을 받을 유인을 갖지 못하고 이는 저숙련의 평준화를 초래하여 장기적으로 생산성 저하와 경쟁력 약화를 가져올 수 있다. 나아가 수량적 유연성

강화에 따른 소득불평등 증가는 사회적 갈등을 유발할 수 있음. 그리고 경제위기 타개를 위해서는 내수의 회복이 중요한 과제인데, 노동시장의 수량적 유연화와 탈규제정책은 임금불평등을 증가시킬 뿐 아니라 내수기반을 약화시켜 고용 및 경제위기 극복에 장애가 될 가능성이 큼. 오히려 노동시장의 안정성, 즉 적정한 수준의 노동시장 규제(노동시장 및 노사관계가 지니고 있는 특수성)로 인해 공정성뿐만 아니라 효율성의 제고에도 긍정적으로 기여할 수 있을 것임.

목 차

◇ 지정토론	1
1) 금재호(뉴패러다임센터 소장)	1
2) 유길상(한국기술교육대 교수)	9
3) 은수미(한국노동연구원 연구위원)	11
4) 정승국(중앙승가대 교수)	13

토 론 문

금재호(뉴패러다임센터 소장)

1. 노동시장 유연화의 필요성

- 경제원론에 의하면 노동시장 기능이 정상적으로 작동할 경우 (구조적)실업은 사라짐. 경제원론에도 불구하고 현실적으로 상당수의 미취업자가 존재하는 이유로 노동시장의 불완전성이 흔히 거론됨
- 노동시장 불완전성의 원인
 - 먼저, 수요 또는 공급자의 독과점
 - 둘째, 최저임금제도의 부정적 효과: 최저임금은 근로자의 소득을 일정수준 보장함으로써 근로빈곤을 벗어나게 하고 근로자의 생계를 보장하는 긍정적 효과가 있지만 노동수요를 감소시키는 반면 노동공급을 늘리게 되고, 그 결과 고용량은 줄어들고 실업이 증가
 - 셋째, 효율임금가설(efficiency wage hypothesis)
 - 넷째, 정보의 불완전성(imperfection)이나 비대칭성(asymmetry)으로 일어나는 미취업의 증가
 - 다섯째, 고용보호법제(EPL: Employment Protection Legislation)와 같은 법·제도적 요인에 의한 미취업의 증가: 강력한 고용보호법제는 근로자의 고용을 보호함으로써 임금이 높아질 뿐만 아니라 해고와 채용에 관련된 비용을 상승시킴. 이는 직접적으로 기업의 인력채용 수요를 줄이며 중장기적으로는 경기 및 환경변화에 대한 기업의 신속한 대응을 저해하여 고용창출 잠재력을 훼손
- 노동시장 불균형(disequilibrium)과 관련된 이상의 다섯 가지 설명 중 효율임금가설은 경제적 자기 선택(self selection)이기 때문에 정부가 개입할 여지가 없으며, 정보의 불완전성은 고용지원서비스 등의 강화를 통해 부분적으로 완화할 수 있음
 - 그러나 나머지 수요·공급의 독과점이나 최저임금제, 고용보호법제 등으로 인해 발생하는 노동시장의 불완전성은 고용관련 법·제도의 합리적 정비, 건전한 노사문화의 정착 등을 통해 해결하여야 하며, 이는 노동시장의 유연성과 직·간접적으로 관련됨

- 한국 노동시장의 문제점을 해결하고 고용률을 선진국 수준으로 높이며, 모든 국민에게 균등한 기회를 부여하기 위한 출발점은 경제원칙에 충실하는 것
 - 노동시장 기능을 저해하는 장애요인을 제거하고 시장기능을 활성화함으로써 시장에 의해 인적자본이 효율적으로 양성·배분되는 시스템을 갖추는 것
 - 시장기능이 작동(working)하도록 노력을 기울인 이후에도 나타나는 시장 실패는 당연히 정부개입 및 법·제도 정비를 통해 보완
- 노동시장 기능의 활성화를 위해 고용지원서비스 시스템의 강화, 사회안전망의 확충, 평생학습시스템의 구축과 인력양성시스템의 개혁, 노사관계의 선진화 등 다양한 정책방향이 있으나 그 첫 번째 단추는 노동시장 유연화
 - 노동시장 유연화는 좁은 의미에서 사용되는 것처럼 해고의 자유를 사용자에게 부여하는 단순한 의미가 아니라 근로자가 자신의 능력과 적성에 적합한 일자리를 찾고, 생산성에 부합하는 임금과 처우를 받으며, 자신의 미래를 스스로 개척해 나갈 수 있는 환경 마련이라는 측면에서 접근하여야 함

2. 한국의 노동시장은 유연한가?

- '한국의 노동시장이 유연한가?'에 대한 논란이 있으며, 이는 노동시장이 소수의 대기업·공기업과 대부분의 근로자들이 취업하고 있는 중소기업으로 분절되어 있고, 대기업·공기업은 고용관계가 경직적이지만 중소기업은 고용조정이 상당히 유연하게 이루어지고 있다는 인식에서 출발
- 그러나 중소기업의 고용조정은 많은 경우 탈법 또는 편법적 방법을 통해 이루어지며, 이런 상황을 유연성으로 이해하는 것은 적합하지 않음
 - 우리나라 법·제도의 상당수는 대기업을 염두에 두고 제정되어 영세중소기업이 준수하기 어려운 경우가 많고 준수여부를 점검할 수 있는 행정적 시스템도 미흡
 - 그 결과 영세한 사업주들은 탈법이나 편법을 사용하려는 유혹에 빠지기 쉬움. 이런 사용자들의 행동으로 중소기업에서 고용조정이 빈번하게 발생한다면 이는 또 다른 노동시장의 비효율성을 낳게 됨

- 유연성은 효율성이 뒷받침되어야 유연성으로서의 가치를 지니며, 유연성의 궁극적 목적은 고용창출과 실업해소
 - 유연화 노력이 고용창출과 자원의 효율적 활용으로 연결되지 않으면 유연성의 의미가 상실됨
 - EU에서도 유연성의 개념을 '인적자본개발이 가능한 유연 작업조직의 구축'으로 정의하여 고용조정 용이성으로 유연성을 간주하는 견해를 경계하고 있음
- 중소기업에서 발생하는 고용조정의 대부분은 기업의 경쟁력 강화와 고용창출로 이어지지 못하는 것으로 보임.
 - 중소기업 노동시장은 근로자들의 평균 근속기간이 짧고 연공서열적 위계형 피라미드가 약한 구조
 - 이에 따라 근로자와 기업 간의 효율적 매칭(matching)을 기대할 수 있으나 잦은 이직으로 인해 조직내부의 기능적 유연성과 생산성 향상이 취약할 수 있음.
 - 내부노동시장에서 기업특수 인적자본에 대한 근로자의 투자의욕이 감소한다면 이러한 유연성을 긍정적으로 평가할 수 없음
- 대기업의 노동시장은 임금이 근로자의 인적자본이나 생산성에 근거하기 보다는 근속년수 및 직급에 따라 일률적으로 결정되는 연공서열적 임금 및 인사체계를 가지고 있고 임금상승 속도가 빨라 근로자들의 노동이동이 정체되어 있음
 - 이는 기업 외부노동시장의 발달을 저해하는 하나의 원인. 근속기간이 늘어남에 따라 임금과 생산성의 괴리가 확대되어 장기근속자의 경우 해고확률이 증가하고 자발적 이직은 줄어드는 현상이 나타남.
 - 고용조정이 용이하지 않는 상황에서 이들 근로자들의 해고비용이 높아 기업은 비효율적 고용유지를 지속하게 되어 경쟁력이 약화되며, 추가적 고용창출의 여력이 감소
- 이처럼 대기업은 고용조정이 어려운 반면 중소기업은 고용조정이 용이하지만 둘 모두 효율성과 고용창출의 측면에서 취약점을 보임.
 - 따라서 고용조정 요건의 완화만으로 노동시장 유연성 및 그 효과에 대한 판단을 하는 것은 주의하여야 함

○ 소수의 대기업이 국가경제에 미치는 영향력도 감안되어야 함.

- 대기업의 경직성은 노동시장의 이중구조를 고착시켜 왔으며 중소기업에서 관찰되는 이직을 통한 매칭의 효율성도 축소시킴.
- 즉 대기업 노동시장의 경직성은 대기업과 중소기업 사이의 원활한 노동이동을 가로막아 중소기업 노동시장의 유연성을 저해

○ 대기업의 사회·경제적 위치는 그 비중이 매우 큼. 대기업 내부에서 노사 단합과 같은 이유로 생산성보다 높은 임금을 지급하는 것은 모든 기업들에게 과급될 수밖에 없음.

- 대기업의 임금수준은 일종의 사회·경제적 기준(standard or norm)으로 작용하고 있음. 많은 중소기업들은 취약한 재무 상태에도 불구하고 대기업의 몇 %식으로 임금을 결정하는 것이 현실로 그렇지 않으면 필요한 인력의 채용과 유지에 어려움을 겪게 됨
- 소수의 대기업(또는 공공기업)에 나타나는 경직성은 그 기업만이 아니라 국가경제 전체에 영향을 미쳐 자원배분의 효율성을 저해하고 고용창출능력을 저해

3. 노동시장 유연안정성의 실현 방안은?

□ 덴마크의 유연안정성

○ 유연안정성 모형의 대표적 성공사례로 덴마크가 회자되고 있지만 발표자의 평가처럼 덴마크 사례를 한국에 적용하는 것은 쉽지 않아 보임.

○ 한국에 적용하기 어려운 중요한 이유로

- 첫 번째, 향후 경제성장의 원동력이 될 인적자원을 '잘못 활용(mis-utilized)'하고 있다는 점. 즉 노동수요보다 공급이 과잉: 2007년 EU 15개국의 15~64세 고용률이 66.6%인 것에 비해 한국은 63.9%에 불과하며, 2000~2008년 사이 원화기준 1인당 실질 국민총소득은 37.6%나 증가하였지만 고용률은 정체 상태. 또한 산업간 생산성의 불균형도 심각하여 서비스업의 생산성이 제조업의 54.4%('08년)에 불과
- 둘째, 노동시장 이중구조(또는 다중구조)의 문제가 심각. '07년 20인 미만 사업체에 전체 종사자의 53.5%가 취업하고 있는 상황으로 이들 소규모 사업체에 '덴마크의 유연안정성 모형을 적용할 수 있는가?', 그리고 '그 효과는 무엇인가?'에 대한 의문이 있음

<표 1> 종사자수별 사업체 분포('07년)

(단위: 명, %)

규모	사업체		종사자	
	사업체수	비율	종사자수	비율
1~4	2,646,122	82.97	4,753,281	30.22
5~9	304,594	9.55	1,926,693	12.25
10~19	131,737	4.13	1,741,565	11.07
20~49	71,381	2.24	2,134,570	13.57
50~99	22,565	0.71	1,534,716	9.76
100~299	10,100	0.32	1,597,837	10.16
300~499	1,431	0.04	540,246	3.43
500~999	844	0.03	582,304	3.70
1,000명 이상	407	0.01	916,816	5.83
합계	3,189,181	100.0	15,728,028	100.0

자료: 통계청(2008), 『사업체기초통계조사』

- 셋째, 취약한 노사파트너십과 사회적 합의 및 그 실천력의 미흡

□ 유연성과 공정성(fairness)

○ 노동시장 유연성은 가치중립적으로 노동시장 유연성이 반드시 긍정적 결과만을 초래하는 것이 아님.

- 노동시장 유연성, 특히 고용보호관련 규제의 완화는 기업의 채용과 해고 비용을 낮추어 기업 경쟁력을 강화시키는 효과가 있으나 동시에 부(-)의 외부효과를 초래할 수 있음

- 한국의 중소기업 노동시장에서 관찰되는 것처럼 자유로운 채용과 해고는 근로자의 기업 충성도·몰입도를 약화시켜 생산성 향상을 저해하고 인적 자원개발의 동기를 낮추어 장기적으로는 기업경쟁력을 떨어뜨릴 위험성

- 노동공급이 풍부한 상황에서 노동시장 유연화는 근로자의 임금수준을 생계비 이하로 낮추어 근로빈곤을 발생시킬 뿐만 아니라 사회적 갈등 및 노사관계 불안으로 이어질 수 있음

- 외국의 연구에서도 고용보호규제의 완화는 평균 근속기간의 단축과 고용 안정성의 저하를 초래하며 근로자들의 인적자원개발에 대한 투자를 줄일 위험성이 있는 것으로 나타남

○ 노동시장 유연화, 특히 고용보호규제의 완화가 종합적으로 정(+)의 성과를 가져오기 위해서는 공정한 노동시장이 전제되어야 함.

- 기업규모에 따라 시장지배력이나 경제력의 격차가 매우 크고, 불공정거래, 독과점, 도덕적 해이가 횡행하는 상황에서 가치중립적인 노동시장 유연화는 자칫 근로조건 악화로 이어질 소지가 있음

○ 공정성(fairness)은 노동이라는 상품의 공정 거래를 담보하는 것으로 (1) 최소한의 임금 및 근로조건이 보장되고, (2) 불합리한 차별 없이 균등한 기회가 주어지며, (3) 근로자의 생산성과 능력에 따라 적절한 보상을 받는 환경

- 재화시장에서 공정거래의 중요성이 강조되는 것처럼 노동시장의 공정성은 인적자원의 합리적·효율적 활용을 통해 기업의 생산성과 고용증대에 기여하며 근로자의 노동시장 안정성을 강화하고 효율적인 노동시장 이동을 가능하게 하는 기초 토대

- 예를 들어, 비정규직법처럼 영세 중소기업이 지킬 수 없는 법을 만들어 적용시키고 그 결과 중소기업의 탈법이나 편법을 조장하는 것도 불공정거래의 하나

○ 공정성을 확보할 수 있는 방안으로

- (1) 임금직무체계 개편을 통한 생산성과 임금의 일치,
- (2) 모든 사람들이 지킬 수 있는 법적 체계를 갖추고 이에 대한 철저한 준수 및 법의 공정한 적용,
- (3) 차별시정을 위한 법적·제도적 장치의 보완. 특히 겉으로 들어나 보이지 않은 기업내 간접차별에 대한 시정 장치의 마련,
- (4) 생산물 시장에서 공정성 확보를 위한 노력(불공정 하도급 거래 방지, 규제의 적정화 등),
- (5) 직업훈련 등 인적자원개발 참여율의 형평성 강화

○ 유연화는 고용창출을 위한 핵심 과제로 항상 꾸준히 추구하여야 할 과제이며 이것이 실질적 성과를 거두기 위해서는 노동시장 공정성이 뒷받침되어야 함

4. 네덜란드의 유연안정성 모형과 한국에의 시사점

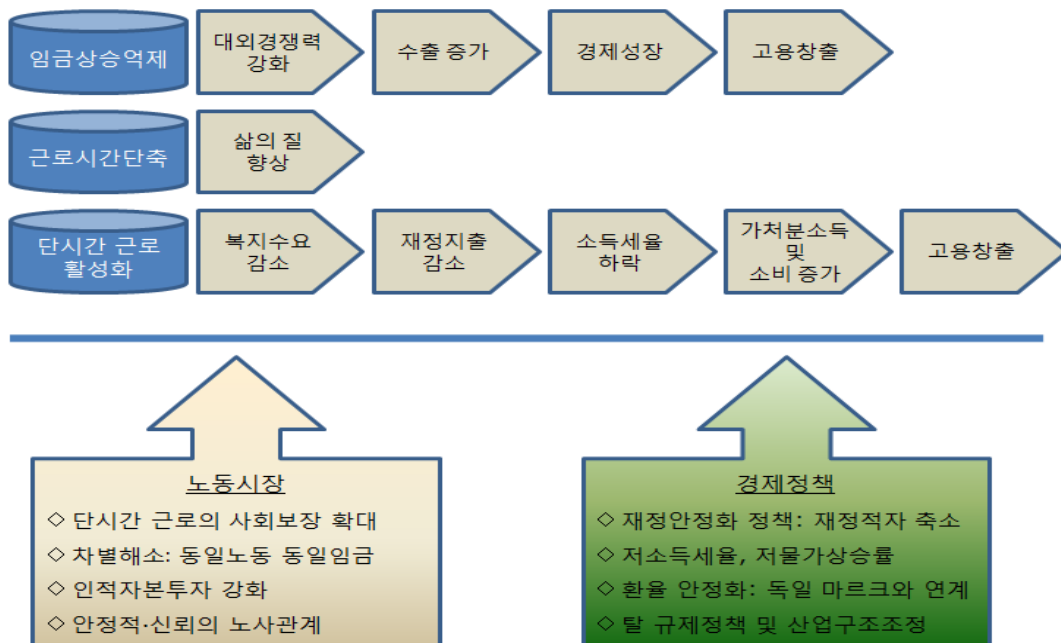
○ 네덜란드는 1982년의 바세나르 협약 이후 노동시장 유연화를 통해 실업문제 해결과 국가재정의 건전성을 달성한 성공사례로 '21세기를 위한 모델'로 평가됨

※ 네덜란드의 실업률: 6.6%('95) → 2.8%('00) → 4.7%('05) →

3.2%('07)

- 노동시장 측면에서 네덜란드는 '임금상승 억제', '근로시간단축' 및 '단시간 근로의 활성화'를 패키지(package)로 추진
 - 이를 뒷받침하기 위해 '소득세율을 인하', '국가재정의 안정화 정책', '외환시장 안정화 정책', '규제완화 및 산업구조조정 정책' 등의 거시·재정 정책을 실시
 - 단시간 근로를 활성화함과 동시에 정규직(full-time)과 비정규직(part-time) 사이의 차별해소를 통해 비정규직에 대한 부정적 시각을 해소.
 - 특히 사회보험에서의 비례제 도입과 같이 단시간 근로자의 사회안전망 가입을 확대하기 위한 보완적 조치 시행

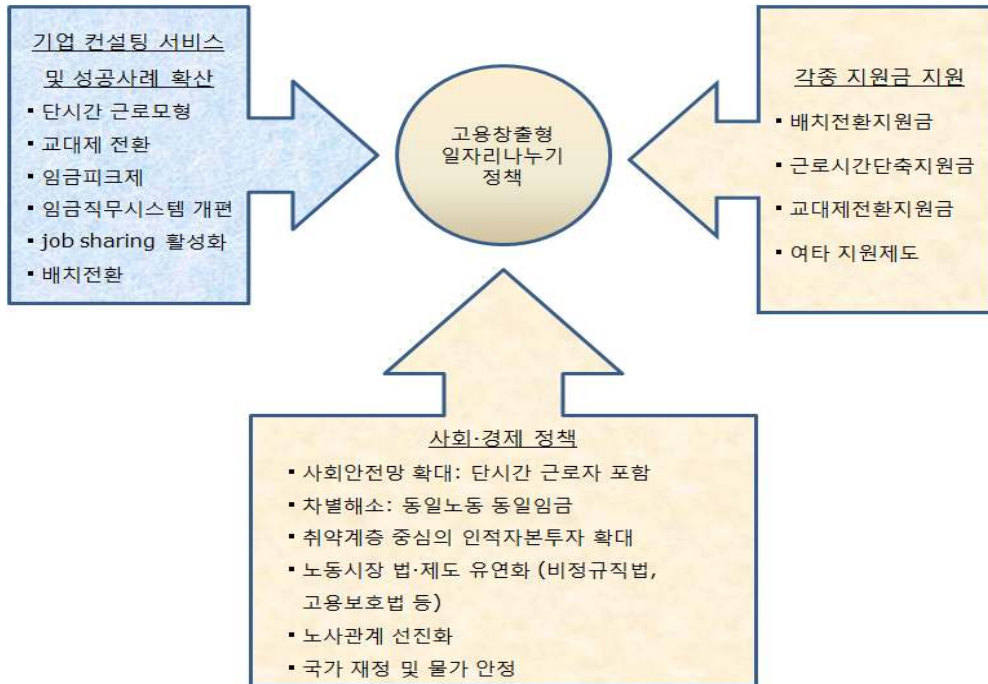
[그림 1] 네덜란드 고용창출의 선순환 모형



- 한국의 고용률은 외환위기 직전인 1997년도 수준(60.9%)을 회복하고 있지 못할 뿐만 아니라 고용탄력성이 하락 추이로 인해 향후에도 고용탄력성이 급증할 가능성이 높지 않음
 - 선진국에 비해 과도한 근로시간으로 인해 근로자 삶의 질이 낮으며, 노동생산성을 상회하는 임금상승률로 국가경쟁력이 취약

- 「낮은 고용률, 높은 임금상승률, 과도한 근로시간」의 문제를 해결하기 위한 방안으로 **고용창출형 일자리 나누기**가 필요

[그림 4] 고용창출형 일자리 나누기의 정책방향



토 론 문

유길상(한국기술교육대)

- 1994년 이후 수차례의 개선을 통해 발전되어온 덴마크의 노동시장 모형은 ①유연한 노동시장(flexible labor market), ②관대한 실업보상제도(generous benefit system), ③적극적 노동시장정책(active labor market policy)을 특징으로 하는 "황금삼각형모델"(golden triangle model) 또는 "유연안전성 모델"(flexicurity model)로 불리고 있음.
- 덴마크의 유연안전성 모델이 나름대로 성과가 있었던 것은 매우 유연한 노동시장, 사회보장 및 노동시장정책의 사각지대가 없는 보편적 적용, 조세에 의한 재원조달과 높은 세율, 관대한 사회보장급여, 관대한 사회보장급여의 부작용을 최소화하기 위한 엄격한 activation의 시행, 대부분의 여성이 경제활동에 참가하여 한 가정에 최소 두 명의 소득자가 있는 '2인 소득자 모델'(dual earner model)을 통한 '가정안전망'(family safety net)의 정착, 전액 무료의 적극적 노동시장정책과 평생교육훈련의 활성화, 국가전략적 차원의 인적자원개발과 적극적 노동시장정책을 통한 노동력의 질 향상, 100년 이상의 전통을 가진 사회파트너 간의 대화와 타협문화, 이를 뒷받침하는 상호신뢰 등이 복합적으로 작용한 결과로 평가됨.
- 덴마크는 인구 550만 명의 작은 국가이면서도 개방경제를 특징으로 하고 있기 때문에 지속가능한 발전을 위해 끊임없이 고민하고 대안을 모색해 오고 있음.
 - 2007년 12월에 노동시장위원회(Labor Market Commission)를 구성하여 덴마크 노동시장에 대한 개혁을 추진 중에 있는데, 2008년 9월에 발표된 노동시장위원회의 중간보고서에서는 실업급여기간을 경기침체기에는 현재의 4년에서 2년 6개월로 단축하고, 경기호황기에는 현재의 4년에서 1년 6개월로 단축하며, 소극적 기간을 현재의 9개월에서 6개월로 단축할 것을 제안하였음(Peter Abrahamson, 2009)
- 덴마크의 유연안전성 모델이 성과가 있다고 하여 우리나라가 덴마크를 바로 벤치마킹하기에는 너무나 많은 점이 상이하므로 선불리 덴마크 모형의 도입을 논의하는 것은 매우 어려우며 사회적 동의를 얻기도 힘들겠

지만 우리는 덴마크 경험으로부터 다음과 같은 교훈을 얻을 필요가 있다고 봄.

- 사회적 파트너 간의 대화와 타협의 문화, 그리고 이를 통한 사회구성원 간의 신뢰형성을 위한 노력이 무엇보다 중요
- 사회보험과 공적부조를 축으로 하는 우리나라의 사회안전망은 사각지대가 상당히 클 수밖에 없는 구조적 한계가 있는데, 이를 극복하기 위한 방안으로는 조세에 의한 보편적 사회보장제도의 확충 및 적극적 노동시장정책의 확대 및 효율화가 불가피하며, 이를 위한 구체적 대안에 대한 공론화가 필요
- 모든 사회보장급여가 가지는 부작용을 최소화하고 사회보장제도의 확대 발전을 위해서는 실질적인 activation의 실시가 중요
- 노동시장 유연화가 가능하기 위해서는 사회안전망의 확충, 평생직업능력 개발의 활성화와 함께 '2인 소득자 모델'(dual earner model)을 통한 '가정안전망'(family safety net)의 강화도 필요하며, 이를 위한 여성경제활동참가율 제고, 이를 뒷받침하기 위한 보육비용의 사회화, 일-가정 양립의 기업문화 정착 등이 이루어져야 함.
- 어떠한 제도나 국가모델도 각국의 정치문화적·사회적·환경적 산물이므로 우리나라는 우리나라의 토양에 맞는 국가발전모델을 마련해나가야 함.

토 론 문

은수미(한국노동연구원 연구위원)

□ 언제나 좋은 연구로 토론자로 하여금 많은 공부를 하게 만드는 윤진호 선생님께 감사

매우 광범위하고 좋은 연구이기 때문에 사실상 거의 보완사항이 없지만 약간의 욕심을 부린다면...

□ 몇 가지 질문 혹은 보완사항

1) 한국과의 비교연구가 아니라 하더라도 아무래도 독자들이 읽으면서 한국을 떠올릴 수밖에 없기 때문에 관련 한국 지표를 보완하였으면

2) 덴마크의 실업보험제도의 경우 실업급여의 포괄범위가 매우 넓은 것으로 보이는데 혹시 관련 자료가 있는가(한국은 고용보험 배제집단이 800만명 정도이며 실직자의 실업급여 수급율은 10%대)

<표 23> 실직시 실업급여 수혜율 추이(2002~2007년)

(단위: %)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
노동패널	임금근로자	4.4	3.6	6.5	9.1	9.4	10.3
	고용보험 가입자	14.2	10.8	16.7	23.0	21.8	22.5
고용보험전산망	고용보험 가입자	14.3	17.3	20.9	21.9	22.7	22.8

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 5차~10차년도; 한국고용정보원, 고용보험 전산망의 「피보험자의 직업력-구직급여 결합자료」; 이병희(2009)에서 재인용.

3) 33쪽 지니계수의 경우 몇 년도를 알 수 없는지, 또한 최근 KDI발표에 따르면 1999년 0.323으로 최고치를 기록한 후 2000년 0.299로 감소세를 보인 뒤 2008년에는 0.321로 높아진 것으로 확인(주석을 달아주었으면)

4) 저임금 일자리가 늘어난 상황에서 경제위기의 충격이 달리 나타나지는 않는지? 실업율의 확대는 저임금 일자리의 증가와 어떤 관계가 있는지?

5) 집단해고, 근속기간 등을 근거로 한 문제제기는 매우 적절, 여기에 단체협약 적용율이 매우 낮다는 것도 지적할 필요, 이미 이 글 앞부분에서 고용규제는 법과 단체교섭 양자에 의한 것임을 제기하였기 때문에 일관성있게 할 필요, 조직율이 낮고 단체협약 적용율이 낮을 경우 규제입법이 갖는 비중은 굉장히 커진다는 사실->동일 비교가 불가능하다는 사실을 지적하는 것은 어떨지

6) “유연안정성”이란 개념을 계속 쓸 경우, 이미 그것이 한국에서 일정한 역사적 의미를 지녔기 때문에 안정성이 전제되어야 한다는 의미가 퇴색하지 않는가?

예를 들어 덴마크 등 유럽은 이미 안정성이 충분히 전제된 상황에서 유연성이 결합되었다면 한국은 안정성이 없는 상황(혹은 그런 개념이나 제도조차 거의 없는 상황)에서 유연안정성 논의가 들어오면서 사실상 “유연성” 논의로 빠지지 않는 않았는지?

7) 덴마크의 유연안정성 모델을 이야기하는 것이 한국에 긍정적인가 아니면 그렇지 않은가에 대한 필자의 판단은?(지난 10년간 각종 모델이 이야기되어 왔는데 한국의 노동시장은 유연화 일변도로 흘러왔다는 판단), 학계가 유연안정성 모델을 거론하는 것이 어떤 함의를 갖는가?

토 론 문

정승국(중앙승가대)

1. 보고서의 강점과 미덕

1) 상세한 연구

2) 기존 연구의 유연안정성 개념에 대한 이해의 불충분, 유연안정성 내의 모순이나 비판에 대한 소개의 불충분, 최근의 덴마크 모델의 변화에 대한 소개의 불충분을 보충.

3) 노조의 관점이 소개

2. 안정성의 개념 및 유연성-안정성 관계에 대한 더 많은 논의가 소개될 필요 있음.

- 안정성의 개념을 ① 노동시장 내에 국한, ② 사회보장 영역으로까지 확장하는 두 개의 흐름이 존재. 윤 진호 교수의 보고서는 전자에 치우쳐 있는 듯함. 고용안정성을 뛰어넘은 노동시장 안정성, ‘생애적 관점의 사회경제적 안정성’의 문제. 유연성의 확대, 특히 직장의 이동성이 전체 사회보장제도에 어떠한 영향을 미칠 것인가의 문제의식.

- Transitional Labour Market theory, the lifecourse perspective의 ‘생애에 걸친 노동시장 안정성’의 개념적 인식이 요구.

- 안정성의 인식에서 실업급여, 활성화 등에 초점. 노동시장과 기타 복지 프로그램들 사이의 상호작용에 대한 분석도 필요. 특히 ‘유연안정성과 연금개혁’의 문제가 이슈. 안정적이지만 유연하게 노동하는 노동자들이 퇴직했을 때, 불이익을 받는지 어떤지에 대한 분석이 요구. 노동시장 유연성의 증가로 인하여 연금개혁 = 퇴직소득의 안정성의 문제 제기. 비전형노동자와 기업연금의 문제 등.

- 유연성-안정성의 관계에 대해서는 Leschke et al.(2006)의 논의 참고.

Table 1: The flexibility-security nexus: trade-off (t), complementary (c) or vicious relationship (v)

Flexibility	Security			
	Job Security	Employment/ Employability Security	Income Security	Option Security
External Numerical	t	t / c / v	t / c / v	t
Internal Numerical	c	c	(t) / c	t / c
Internal Functional	c	c	t / c	(t) / c
External Functional	c	t / c / v	t / c	t / c

3. 황금 사각형 중의 하나인 직업훈련제도, 계속훈련 정책, 평생학습 정책에 대한 소개 필요.

4. 유연안정성과 활성화(적극화: activation)의 문제:

- 활성화와 안정성의 관계(activation regimes)의 발전에 관한 인식에 비추어 덴마크의 사례를 정리하여야 할 것임(활성화 패러다임은 안정성을 성취하는 도구인가 아닌가? 활성화 정책은 노동자의 안정성/비안정성에 어떠한 영향력을 행사하는가? OECD 각국의 활성화 레짐은 상당히 다르게 설계되고 실행. 그 차이를 초래한 요인은 무엇인가? 등등)

5. 유연안정성과 노조

- 한국노총이 발주한 보고서의 성격상 ‘유연안정성과 노조’의 문제가 더 상세하게 분석되어야 할 것임.

- 이미 Hans-Boekler 재단의 연구, ETUC의 입장, 프랑스의 유연안정성 협약 등 각국의 ‘유연안정성의 정치’ 속에서 유럽 각국의 노조들은 몇 가지 입장을 제출하고 있음.

- 유연안정성과 노조의 문제와 관련하여 내부자와 외부자의 문제, 노동시장의 분절화, 지대추구자 등의 문제가 제기되고 있음.

- 노동시장의 유연성이 추진되는 가운데 노동시장의 취약집단에 대한 유럽 대륙 노조들의 입장은 때때로 내부자로서의 기득이권을 보여 왔음.

메 모