

연구보고서 2004-10

유럽의 유연안정성 (flexicurity) 전략연구

- 직업훈련정책의 발전방향 모색을 위한 기초연구 -

정원호

 한국직업능력개발원

머 리 말

1980년대 이래 선진국들에서는 유연생산기술의 발전과 소비자 수요의 다양화 등으로 생산의 유연화가 진전되었고, 이는 곧 노동력 투입의 유연성을 위하여 노동시장의 유연화를 필요로 한다. 이러한 경향은 90년대 이래 세계화의 진전으로 인한 국제경쟁의 격화 속에서 더욱 강화되어 왔다. 그 결과 고용형태에 있어서 단시간 노동(파트타임), 기간제 고용, 파견노동 등 다양한 비정규 노동자가 증대되었다.

우리 나라에서도 IMF 경제위기 이후 비정규 노동자가 급격하게 증대되어 현재 노동시장의 가장 큰 문제로 부각되고 있다. 이들이 문제가 되는 것은 다양한 노동법적 및 사회법적 보호로부터 배제되어 그 경제적 및 사회적 지위가 매우 약화되기 때문이다. 이로 인해 개인적인 불만을 넘어 사회·정치적인 불안요인이 증대되고 있기 때문에 노동시장의 유연성 증대에 대한 필요성과 동시에 안정성을 제고해야 할 필요성도 커지고 있다.

이러한 상황에서 90년대 중반부터 유럽의 일부 국가에서는 이 양자의 요구를 동시에 충족시키고자 하는 ‘유연안정성’(flexicurity) 전략이 추구되고 있으며, 최근에는 우리 나라에서도 이 문제의식을 수용하려는 움직임이 조금씩 일고 있다. 이에 본 연구는 유연안정성 개념의 발상지인 유럽에서의 논의들을 검토함으로써 그 개념 자체에 대해 정확히 이해하고, 유연안정성을 달성하고 있다고 평가되는 대표적인 몇 개 국가의 사례를 살펴봄으로써 유연안정성 정책의 구체화 과정을 파악하고자 시도하였다. 나아가 유연안정성을 달성하는 방안들 가운데 가장 핵심적인 것으로 거론되는 것이 기능적 유연성을 증대시키는 것인데, 그것을 위해 직업훈련정책이 어떻게 시행되어야 하는 지 살펴보았다. 이러한 검토를 통해 노동시장정책, 직업훈련정책 및 사회적 대화의 측면에서 우리 나라에 유용한 시사점을 도출하고 몇 가지 정책제안을 제시하였다. 아무

쫓록 이 연구가 우리 나라 노동시장에서 유연성과 안정성의 조화로운 균형을 달성하는 정책을 수립하는 데 하나의 밑거름이 되기를 기대한다.

본 연구가 진행되는 과정에서 많은 분들의 도움을 받았는데, 특히 핵심 문헌들의 입수에 도움을 준 독일 한스뵉클러재단(Hans-Böckler-Stiftung)내 경제사회연구소(Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut: WSI)의 Ute Klammer 박사와 네덜란드 사례연구를 담당해 주신 진주산업대학교의 송원근 교수에게 깊은 감사를 드리며, 초고에 대해 심도 있는 논평을 해주신 원내외 전문가들에게도 감사드린다. 아울러 연구를 성실히 수행한 연구자와 자료정리에 도움을 준 연구조원의 노고를 치하한다.

이 연구는 한국직업능력개발원 2004년 기본연구 2004-27번으로 진행되었으며, 정원호 박사가 책임자로서 연구를 수행하였다. 끝으로 본 연구보고서에 수록된 내용은 연구자 개인의 의견이며, 본 원의 공식 견해는 아님을 밝혀둔다.

2004년 11월

한국직업능력개발원
院長 金 章 鎬

목 차

요 약

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적 · 1

1. 연구의 필요성 · 1
2. 연구의 목적 · 3

제2절 연구의 내용 · 3

제2장 유연안정성의 개념 이해와 달성방안

제1절 유연안정성 개념의 생성과 발전 · 5

1. 유연안정성 개념의 네덜란드적 기원 · 5
2. EU 차원에서 유연안정성 개념의 발전 · 10

제2절 유연안정성 개념의 구조와 특성 · 16

1. 유연안정성의 정의 · 16
2. 유연성과 안정성의 형태 · 19
3. 유연성과 안정성의 상호관계 · 21

제3절 유연안정성의 달성 방안 · 23

1. 내부적 유연성의 증대 · 24
2. 비정규 노동자의 보호 · 26
3. 이행노동시장에 대한 지원 · 33

ii 목차

제4절 유연안정성의 조건 · 37

1. 사회적 대화와 상호신뢰 · 38
2. 협상범위의 확대 · 39
3. 조정된 분권화 · 39
4. 경제 및 노동시장상황 · 40

제3장 유연안정성 정책의 사례연구

제1절 네덜란드 · 45

1. 서론 · 45
2. 네덜란드 합의주의 모델 · 46
3. 네덜란드 모델의 유연안정성 · 53
4. 교육훈련시스템에 있어서 유연안정성 · 68
5. 성공모델의 동요와 시사점 · 79

제2절 덴마크 · 82

1. 90년대 이후 경제 · 노동시장 상황 · 82
2. 덴마크 노동시장의 특성 · 84
3. 덴마크의 직업훈련체제 · 95
4. 사회적 파트너십 - 갈등관계에 기초한 합의모델 · 101
5. 덴마크의 유연안정성 - “황금삼각형” · 105

제4장 유연안정성과 직업훈련정책

제1절 유럽고용전략과 취업능력, 평생학습 · 107

1. 유연안정성과 취업능력, 평생학습 · 107
2. 유럽고용지침과 취업능력, 평생학습 · 108

제2절 평생학습을 위한 직업훈련체제 · 110

1. 파트너십 형성 · 111
2. 학습수요에 대한 통찰 · 112
3. 학습기회에 대한 용이한 접근 · 113
4. 학습문화의 창출 · 114
5. 수월성을 위한 노력 · 114
6. 적절한 자원의 확보 · 115

제5장 시사점 및 정책제안

- 제1절 적용의 가능성과 필요성 · 119
- 제2절 노동시장정책에 대하여 · 121
- 제3절 직업훈련정책에 대하여 · 123
- 제4절 사회적 대화에 대하여 · 126

SUMMARY · 129

참고문헌 · 135

<표목차>

- <표 Ⅲ-1> OECD 주요국의 파트타임 노동자 비중 추이 · 54
- <표 Ⅲ-2> 네덜란드 유연노동자의 비중(2002년 말 현재) · 55
- <표 Ⅲ-3> 네덜란드 「유연성과 안정성법」(Flex Wet)의 주요내용 · 60
- <표 Ⅲ-4> 덴마크의 적극화 프로그램 참가자 수(전일제 환산치) · 92
- <표 Ⅲ-5> 덴마크의 직장순환제 참가자 수(전일제 환산치) · 99

[그림목차]

[그림 Ⅱ-1] 이행노동시장 전략으로서의 노동시장정책 · 34

[그림 Ⅲ-1] 네덜란드의 성장률과 실업률(%) · 45

[그림 Ⅲ-2] 네덜란드의 직업교육제도 · 69

[그림 Ⅲ-3] 덴마크의 경제상황 · 82

[그림 Ⅲ-4] 덴마크의 실업률 추이(%) · 84

[그림 Ⅲ-5] 유연안정성의 “황금삼각형” · 105

【요약】

1. 연구개요

1998년 IMF 경제위기 이후 노동시장 유연성의 증대로 인해 비정규 노동자가 급속히 확대되었다. 그런데 이 비정규 노동자들은 대부분 노동법적, 사회법적 보호로부터 배제되어 경제적, 사회적으로 매우 불안정한 상태에 놓여 있다. 이로 인해 개인적인 불만을 넘어 사회·정치적인 불안요인이 증대되고 있기 때문에 노동시장의 유연성 증대에 대한 필요성과 동시에 안정성을 제고해야 할 필요성도 커지고 있다.

90년대 중반부터 유럽의 일부 국가에서는 이 양자의 요구를 동시에 충족시키고자 하는 ‘유연안정성’(flexicurity) 전략이 추구하고 있는데, 최근에는 한국에서도 이 문제의식을 수용하려는 움직임이 조금씩 일고 있다. 따라서 본 연구는 유연안정성 개념의 발상지인 유럽에서의 논의들을 검토함으로써 그 개념 자체에 대해 정확히 이해하고, 유연안정성을 달성하고 있다고 평가되는 대표적인 몇 개 국가의 사례를 살펴봄으로써 유연안정성 정책의 구체화 과정을 파악하고자 시도하였다. 나아가 유연안정성을 달성하는 방안들 가운데 가장 핵심적인 것으로 거론되는 것이 기능적 유연성을 증대하는 것인데, 그것을 위해 직업훈련정책이 어떻게 시행되어야 하는지 살펴보았다. 이러한 검토를 통해 노동시장정책, 직업훈련정책 및 사회적 대화의 측면에서 우리 나라에 유용한 시사점을 도출하고 몇 가지 정책제안을 제시하였다.

2. 연구결과

가. 유연안정성의 개념 이해와 달성방안

‘유연안정성’ 개념은 90년대 중반 네덜란드에서 「유연성과 안정성법」의 입법과정에서 탄생하였으며, 이와 함께 유럽연합(EU) 차원에서도 1998년부터 시작된 ‘유럽고용전략’에 의거하여 회원국에 제시하는 고용지침에서 ‘유연성과 안정성의 조화로운 균형’을 점점 더 강조하고 있다. 이 과정에서, 약간의 논란은 있지만, 유연안정성은 “한편으로 노동시장, 작업조직 및 노사관계의 유연성과 다른 한편으로 노동자, 특히 취약집단의 노동시장 내외에서의 안정성(고용안정성 및 사회보장)을 균형있게 추구하는 정책 전략”으로 정의되고 있다.

그런데 구체적으로 유연성은 내부적-수량적(노동시간), 외부적-수량적, 기능적 및 임금 유연성으로, 안정성은 직장안정성, 고용안정성, 소득안정성 및 결합안정성으로 다양한 형태를 띠고 있기 때문에 이들 간의 결합방식에 따라 유연안정성은 다양한 방식으로 달성될 수 있다. 몇 가지 주요한 유연안정성의 달성방안으로는 먼저, 정규노동자에 대해서는 내부적(기능적 및 노동시간) 유연성 제고를 통해 직장안정성을 추구하는 것이 중요하며, 또한 비정규 노동자에 대해서는 차별금지, 남용방지, 정규직화 노력 등을 통한 보호방안을 강구하는 것이다. 한편, 유연한 노동시장에서는 노동력 상태가 고용과 비고용 또는 취업과 미취업 간에 활발하게 이행하는 데(이행노동시장), 이 다양한 노동력 이행을 원활하게 함으로써 유연성과 안정성을 함께 제고할 수 있다. 그런데 이러한 유연안정성은 충돌하는 이해당사자들 간의 대화와 타협을 통해서만 원만히 달성될 수 있는데, 이를 위해 대화와 협상의 범위를 확대하여 상호간에 양보와 조정의 여지를 넓힐 필요가 있으며, 또한 다양한 현장의 요구를 반영하기 위해 ‘조정된 분권화’ 전략도 함께 강구되어야 한다.

나. 유연안정성 정책의 사례연구

유럽에서 유연안정성을 달성하고 있다고 평가되는 대표적인 국가는 네덜란드와 덴마크이다. 네덜란드는 전통적으로 노사 또는 노사정간의 합의에 의해 정책을 실시하는 대표적인 합의주의 모델을 이루고 있는데, 1982년의 '바세나르협약'과 1993년의 '신노선협약'이 80년대 이후 경제적 난관을 극복하는 중요한 토대가 되었다. 이 과정에서 네덜란드는 파트타임 노동의 확대를 통해 노동시장의 유연성을 제고하였는데, 최근 전체 취업자 중 그 비중은 40%를 상회하고 있다. 그런데, 점차 파트타임 노동자에게도 정규노동자와 동일한 권리를 보장함으로써 이제 더 이상 그들은 취약노동자층이 아닐 정도로 노동시장의 안정성을 강화하였다. 또한 90년대 말에는 「유연성과 안정성법」을 통해 정규직의 보호를 다소 완화하는 반면, 기타 비정규 노동자인 '유연노동자'의 안정성을 강화함으로써 유연안정성을 잘 구현하고 있다. 물론 사회보장도 중요한 역할을 하기는 하지만, 네덜란드는 이처럼 노동시장 내에서 유연성과 안정성의 균형에 중점을 두고 있다.

반면 덴마크는 고용보호가 거의 없어서 노동력 이동이 매우 활발한 유연한 노동시장을 가지고 있는 대신, 실업수당이 임금의 90%에 달할 정도의 매우 관대한 사회보장을 통해 안정성을 달성하고 있다. 특히 1994년의 노동시장 개혁을 통해 노동자의 취업능력을 높이기 위한 적극적 노동시장정책을 강화하였는데, 실업수당 지급기간을 소극적 기간과 적극화 기간으로 구분하여 적극화 기간 동안에는 의무적으로 직업훈련 등에 참여하도록 하였고, 육아휴가, 교육훈련휴가, 안식휴가 등 다양한 유급휴가제를 도입하여 재직자의 휴가로 공석이 된 자리에 실업자를 임시로 채용하여 현장훈련을 시키는 직장순환제(Job-Rotation)를 활성화시켰다. 물론 이러한 모든 정책들은 노사 또는 노사정간의 합의에 근거하여 입안되고 집행되었다. 이처럼 '노동시장의 높은 유연성 - 관대한 사회보장 - 적극적 노

동시장정책'으로 구성되는 덴마크 모델은 '유연안정성의 황금삼각형'(golden triangle of flexicurity)으로 특징지워진다.

다. 유연안정성과 직업훈련정책

유연안정성의 달성방안 가운데 핵심적인 것은 기능적 유연성을 제고하는 것인데, 이를 위해서는 노동자의 숙련 향상이 필요하다. 또한 유연한 노동시장에서 고용안정성을 확보하기 위해서도 개인의 직업적 능력 향상이 요구된다. 이러한 '취업능력'(employability)의 향상이 유연안정성의 달성에 관건이 되는데, 이를 위해 개인들은 근로생애 전체에 걸쳐 소위 '평생학습'(lifelong learning)을 받아야 한다. 따라서 직업훈련정책의 초점도 이 평생학습을 촉진하는 데 맞추어져야 한다.

이를 위해 유럽연합은 파트너십 형성, 학습수요에 대한 통찰, 학습기회에 대한 용이한 접근, 학습문화의 창출, 수월성을 위한 노력 및 적절한 자원의 확보 등 6가지를 전략적 과제로 제시하고 있다.

3. 정책제안

유연안정성을 달성하기 위한 다양한 정책영역 가운데 먼저, 노동시장 정책에 있어서는 우리 나라의 유연성이 주로 외부적-수량적 유연성의 형태를 띠고 있으므로 향후 유연화의 기본방향은 내부적 유연화(기능적, 노동시간 유연화)에 중점을 두어야 할 것이며, 크게 확산되어 있는 비정규 노동자들에 대해서도 차별금지와 남용방지를 통한 보호를 강화해야 할 것이다. 또한 고용보험의 역할을 강화하여 보험가입자의 범위를 확대하고, 고용안정사업, 직업능력개발사업 등 적극적 노동시장정책을 더욱 활성화할 필요가 있다.

구체적으로 직업훈련정책은 근로자 개인의 평생학습을 촉진하는 데 초

점을 맞추어야 할 것인데, 이를 위해 고용보험의 수강장려금 지원대상을 더욱 확대하고, 학습시간의 확보를 위해 학습휴가제의 실질화도 적극 고려하여야 한다. 또한 관련 당사자들의 이해를 정확히 반영하고 변화하는 환경에 신속히 대응하기 위해 당사자들간의 협력체제(파트너십)를 강화할 필요가 있는데, 특히 직접적 학습수혜자인 근로자들의 실질적 참여를 위해 평생학습에 대한 홍보, 상담, 교육을 강화해야 할 것이다.

유연안정성 달성의 핵심조건인 사회적 대화와 타협을 촉진하기 위해서는 현재 교착상태에 처해 있는 중앙 차원의 노사정 대타협 보다는 부문별, 지역별로 노사간의 자율적 합의문화부터 가꾸어 나가는 것이 필요하다. 또한 핵심적 사회안전망인 사회보험의 운영에 있어 현재와 같은 정부 주도의 운영을 지양하고 재원부담 주체인 노사 및 일반 국민의 참여를 실질화하는 것도 사회적 대화의 촉진에 도움이 될 것이다.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

한국에서 비정규 노동자는 90년대 이래 꾸준히 증대되어 왔지만, 특히 1998년 IMF 경제위기 이후의 신자유주의적인 구조조정 과정 속에서 급격히 증대되었다. 그리하여, 비록 그 규모에 대해서는 2004년에 이미 임금노동자의 절반이 넘는다는(55.9%)는 주장(김유선, 2004)과 30% 선에 불과하다(35.6%)는 주장(노동부)이 대립하고 있지만, 비정규 노동자 문제가 현 시기 한국 노동시장의 가장 큰 문제라는 데에는 이론의 여지가 없다.

잘 알려진 바와 같이, 비정규 노동자의 형성은 노동시장 유연화의 결과이다. 80년대 이래 유연생산기술의 발전과 소비자 수요의 다양화 등으로 선진 각국에서는 생산의 유연화가 진전되었고, 이는 곧 노동력 투입의 유연성을 위하여 단시간 노동(파트타임), 기간제 고용, 파견노동 등 다양한 고용형태를 가진 비정규 노동자를 증대시킨 것이다.¹⁾ 이러한 경향은 90년대 이래 소위 세계화의

1) 이 글에서 '비정규 노동자'는 단순히 전일제 노동, 영구계약 및 직접고용 등을 특징으로 하는

진전으로 인한 국제경쟁의 격화 속에서 더욱 강화되어 왔다. 한국에서 비정규 노동자의 확대도 이러한 세계적 경향과 무관하지 않다.

그런데 이러한 비정규 노동자가 문제가 되는 것은 이들이 다양한 노동법적 및 사회법적 보호로부터 배제되어 그 경제적 및 사회적 지위가 매우 악화되기 때문이다. 예를 들면, 동일한 노동에 대해서 임금은 정규 노동자보다 적거나 고용계약이 사용자의 편의에 따라 일방적으로 해지되기도 하고, 각종 사회보험의 적용에서도 배제되거나 수급조건에서 불이익을 당하기도 하는 것이다. 이러한 비정규 노동자의 지위 악화는 개인적 차원을 넘어 사회·정치적으로도 불안과 불안의 요인이 되고 있기 때문에 노동시장 내에서 또는 사회보장의 영역에서 이들의 안정성을 제고하는 것이 중요한 과제로 제기되고 있다.

이처럼 한편에서는 유연성 제고에 대한 요구가 제기되는 반면, 다른 한편에서는 안정성 제고가 요청되는 상황에서 90년대 중반부터 네덜란드를 비롯한 유럽의 일부 국가들은 이 양자의 요구를 동시에 충족시키고자 하는 “유연안정성(flexicurity)” 전략을 추구하고 있다. 그리고 최근 들어서는 한국에서도 이 문제의식을 수용하여 심화되고 있는 비정규 노동자 문제를 해결하고자 하는 시도들이 간간이 이루어지고 있는데, 정치권 일각에서의 즉흥적인 제안을 제외한다면, 이원희(2001), 노동시장선진화기획단(2004), 박태주(2004) 등이 한국 노동시장의 개혁방향으로 유연안정성을 제안하고 있다.

그런데, 이들의 제안들은 각각 의미 있는 것들임에도 불구하고, 논의의 출발점이 되는 유연안정성의 개념 자체에 대해 명확하게 규정하지 않음으로써 각기 상이한 내용들을 포함하고 있다. 하지만 이러한 혼란이 이들 자신에게 기인하는 것은 아니라고 할 수 있다. 먼저, 유연안정성 개념의 발상지인 유럽에서도, 최근 그에 관한 논의가 확산되고 있음에도 불구하고, 아직 명확히 합의된 정의가 존재하는 것은 아니다. 그리고 무엇보다도 각국이 처한 노동시장 상황이 상이하기 때문에 유연안정성 정책이 포함하는 구체적 내용 또한 상이할 수 밖에 없다.

전통적인 고용관계에서 벗어난 모든 고용관계 하에 있는 노동자를 지칭하는 것으로 사용되며, 그와 관련된 다양한 용어나 정의에 대해서는 다루지 않는다. 그에 대해서는 정이환 외(2003) 참조.

이러한 상황에서 한국에서의 유연안정성 논의를 발전시키기 위해서는 유럽에서 그에 관한 논의가 어떻게 생성·발전되어 가고 있으며, 나라별로는 어떻게 구체화되고 있는가 하는 것을 검토해 보는 것은 매우 의미있는 일이라고 생각된다.

2. 연구의 목적

첫째, 유럽에서 생성·발전되고 있는 유연안정성에 관한 논의를 검토함으로써 그 개념을 이해하고 구체적인 달성방안을 모색한다.

둘째, 유연안정성 모델의 대표적 사례를 분석함으로써 유연안정성 정책이 구체화되는 과정을 살펴본다.

셋째, 유연안정성의 핵심적 달성방안인 기능적 유연성의 증대를 위한 직업훈련정책의 과제를 검토한다.

넷째, 유연안정성의 개념 이해와 사례검토를 통해 우리 나라에 대한 시사점을 도출한다.

제2절 연구의 내용

먼저, 제2장에서는 유연안정성의 개념을 정확히 이해하기 위하여, 개념의 발생 및 발전과정을 네덜란드와 유럽연합(EU)의 차원에서 살펴보고, 개념의 정의와 구성요소(유연성과 안정성)의 형태 및 상호관계를 규명한 다음, 유연안정성의 달성방안으로 내부적 유연성의 증대, 비정규 노동자 보호 및 이행노동시장에 대한 지원 등을 설명하고, 마지막으로 유연안정성의 달성을 위해 필요한 조건들은 무엇인지 검토한다.

제3장은 유럽에서 유연안정성을 달성하고 있는 대표적인 국가로 거론되는 네덜란드와 덴마크의 사례를 살펴봄으로써 유연안정성의 구체적 모습을 고찰

4 유럽의 유연안정성(flexicurity) 전략연구

한다.

제4장에서는 유연안정성의 핵심적 달성방안인 기능적 유연성의 증대를 위해 어떠한 직업훈련정책이 필요한지를 모색한다. 이를 위해 먼저, 기능적 유연성의 증대에 필요한 ‘취업능력’의 향상이라는 목표와 그 수단으로서 평생학습이 유럽 고용전략 내에서 어떻게 다루어져 왔는가를 살펴보고, 구체적으로 평생학습의 발전을 위해 직업훈련정책이 어떻게 시행되어야 하는지를 검토한다.

마지막으로 제5장에서는 이상의 검토를 통해 노동시장정책, 직업훈련정책 및 사회적 대화의 영역에서 유럽의 경험이 우리 나라에 주는 시사점을 도출하고 그로부터 몇 가지 정책제안을 하고자 한다.

제 2 장 유연안정성의 개념 이해와 달성방안

제1절 유연안정성 개념의 생성과 발전

1. 유연안정성 개념의 네덜란드적 기원

엄밀한 이론적 정의를 떠나 일견 노동시장에서의 유연성(flexibility)과 피고용자의 사회적 및 노동시장에서의 안정성(security)²⁾의 결합이라고 이해할 수 있는 ‘유연안정성’(flexicurity)이라는 개념은 네덜란드의 빌트하겐(Wilthagen, 1998)에 의해 최초로 사용된 이래,³⁾ 최근 들어 유럽 각국은 물론 EU 차원에서도 노동·사회정책의 새로운 전략으로서 활발히 논의되고 있다. 그런데 이 개념은 이론적 관념의 산물이 아니라 90년대 네덜란드의 노동·사회정책을 둘러싼 논란의 과정에서 탄생하였다. 따라서 이 개념을 이해하기 위해서는 먼저 90년대 네덜란드의 노동시장 상황을 간략히 살펴볼 필요가 있다.⁴⁾

2) 이 글에서 security는 ‘사회보장’(social security)의 경우를 제외하고는 ‘안정성’으로 번역하였다.

3) 유연안정성이라는 용어 자체는 1995년 가을 사회학자이자 정부정책에 관한 학술위원회 위원인 Adriaansens에 의해 최초로 사용되었다. 그러나 그는 주로 강연이나 인터뷰에서 이 용어를 사용하였으며, 학문적으로는 빌트하겐이 최초로 개념화하였다.

4) 빌트하겐(1998), 황기돈(1998), 빌트하겐과 트로스(Wilthagen & Tros, 2004), 오르쇼트(Oorschot, 2004a) 등 참조. 자세한 검토는 제3장 제1절 참조.

전통적으로 네덜란드에서 해고는 이중의 허가제도를 통해 엄격히 규제되고 있었다. 즉, 사용자는 고용계약의 종료를 고지하기 이전에 지역 노동사무소장의 허가를 받거나, 아니면 하급법원에 ‘긴박한 경영상의 필요성’으로 인한 고용계약의 해지를 요청하는 신청서를 제출해야 한다. 이 가운데 주로 이용되고 있는 지역 노동사무소의 해고절차는 2차 대전 후 혼란스러운 노동시장을 규제하기 위해 도입된 이래 계속 유지되고 있는데, 80년대 이래 유례를 찾기 힘든 이런 엄격한 해고규정에 대해 사용자와 노동자 사이의 사적 관계에 대한 부당한 국가개입이라는 비판과 노동시장 경직성의 원인이라는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다. 물론 해고허가제와 노동시장의 경직성은 무관하다는 연구들도 제출되고, 무엇보다 해고허가제가 노동시장의 약자인 노동자를 보호하는 데 있어 유용한 도구라는 인식에서 그 자체가 폐지되지는 않고 있지만, 네덜란드 노동시장 개혁의 주요한 과제들 중의 하나인 것은 분명하였다.

다른 한편, 여타 서구 선진국들에서와 마찬가지로 네덜란드에서도 80년대 이래 노동시장의 유연화정책이 꾸준히 추진되었다. 이 가운데 가장 특징적인 것은, 잘 알려진 바와 같이, 단시간(part-time) 노동을 강력히 촉진한 것이다. 즉 70년대 중반 이후 크게 악화된 경제 및 고용상황을 타개하기 위해 체결된 1982년의 바세나르협약(Wassenaar Agreement) 이후 정부는 단시간 노동(및 노동시간 단축)을 도입하는 사용자들에게 보조금을 지급하였으며, 노사 쌍방도 단시간 노동을 통한 노동시간 단축에 적극적으로 호응하였다.⁵⁾ 이 결과 네덜란드에서 전체 취업자 중 단시간 노동자의 비중은 1987년 29.4%에서 2002년 43.9%로 급증하였다(European Commission, 2003a). 이 수치는 유럽연합 평균(18.1%)의 두 배를 훨씬 상회하는 것이며, 이에 따라 단시간 노동은 네덜란드 노동시장의 전형적인 특징이 되었다.

5) 이 절에서의 본격적인 과제는 아니지만, 네덜란드에서 단시간 노동이 노사정 모두에게 선호된 이유는 다음과 같다(Oorschot, 2004a). 먼저, 정부에게 있어 단시간 노동은 여성의 경제활동 참가 증진, 그를 통한 여성의 해방과 경제적 자립, 고령자 노동의 유지, 지불노동과 불拂(不拂)노동의 더욱 균등한 배분, 실업 감축 등의 정책목표를 동시에 달성할 수 있는 수단이었다. 또한 유연생산을 추구하는 사용자들에게는 서비스경제의 증가와 90년대 고용 붐에 대처하는 데 중요한 수단이었다. 끝으로 단시간 노동자의 대부분(2000년 70.5%)을 차지하는 여성들에 있어서도, 70년대 이후 여성의 노동이 도덕적으로 수용되는 사회상황 속에서, 단시간 노동은 소득과 사회적 지위의 획득을 위해, 그리고 육아를 위해 중요한 해결책이었다.

이와 함께, 파트타임의 비중보다는 크게 낮지만, 소위 ‘유연노동’ (‘flex’-work)이라 불리는 여타의 비정규 노동형태도 꾸준히 증대되었다. 네덜란드에서 유연노동이란 임시직, 파견직, 호출(on-call)노동, 가내노동, 프리랜서 등 영구적 노동계약이 없거나 계약상 노동시간에 대한 규정이 없는(또는 변형 노동시간계약 하의) 모든 노동형태를 지칭하는데, 그 수는 1992년부터 2000년 사이 약 40만 명에서 53만 명으로 증가하였으며, 전체 취업자 중 유연노동자의 비중도 7.6%에서 8.7%로 증가하였다(Wilthagen, 2003).

단시간 노동을 포함하여 이러한 유연한 고용형태의 증가는 기업의 입장에서는 점증하는 국제경쟁 속에서 변화하는 시장상황에 대처하고 노동비용을 통제하고자 하는 목표에 부합되는 것이었다. 그러나 노동자의 입장에서 그 영향은 모순적인 것이었다. 즉, 한편으로 유연고용을 통하여 다른 방식으로는 창출되지 못했을 고용이 창출되는 - 그리하여 여성, 저숙련자, 소수인종 등 노동시장의 특정집단에게 기회를 제공하는 - 반면, 다른 한편으로는 노동법 및 사회법의 보호로부터의 배제라는 부정적인 사회적 영향이 발생하는 것이다.

그런데 네덜란드에서 단시간 노동에 대해서는, 그것이 여타 전일제 노동과 유사하게 영구적이고 안정적인 것으로 인식되어⁶⁾ ‘유연노동’과는 구분될 정도로, 꾸준히 사회보장, 노동법 및 단체협약상의 보호가 강화되어 왔다. 예를 들면 1993년에는 단시간 노동자도 (시간비례에 따른) 법정 최저임금 및 휴일수당에 대한 권리를 획득하였고, 1994년부터는 노동시간에 비례하여 기업연금에 대한 권리도 취득하였으며, 1996년에는 민법과 노동법에 단시간 노동자와 전일제 노동자의 동등대우가 명문화되어 단체협약에서도 전일제 노동과 동등한 권리를 부여받게 되었다.⁷⁾ 문제는 ‘유연노동자’의 사회적 보호(특히 실업 및 질병과 관련하여)가 매우 취약하다는 것인데, 그들의 경우 사회보장 급부의 자격, 수준 및 기간을 결정하는 데 결정적인 요인인 직업경력을 확인하기가 어렵고 고용계약이 존재하지 않는 경우가 많기 때문이다. 게다가 사용자들은 유연노동을 자신들의 사회보장기여금 의무나 엄격한 해고규정을 회피하기 위한 수단으

6) 네덜란드 단시간 노동의 약 3/4이 상용노동이다.

7) 이러한 기준들은 단시간 노동에 관한 ILO와 EU의 기준을 초과하는 것이다.

로 악용하기도 함으로써 문제가 더욱 악화되기도 한다. 이에 따라 이 유연노동자들에 대한 노동법 및 사회법상의 보호가 중요한 과제로 떠올랐다.

그런데, 정부의 재정지출을 요하는 사회보장의 확대는 재정적자를 GDP의 3% 이내로 국한해야 한다는 EU 기준에 의해 한계를 가질 수밖에 없고, 실제로 유연노동자들의 사회보장 확대에 관한 조치는 구체적으로 취해진 것이 없다. 대신 네덜란드 정부는 노동법 개정을 통하여 유연노동자들의 노동시장 내에서의 안정성을 강화하는 데에는 비교적 적극적이었다. 그러나 노동시장의 개혁과 관련해서는 이미 엄격한 해고제도에 대한 완화요구가 광범하게 존재하고 있었기 때문에, 개혁의 방향은 정규직 노동자들의 해고보호를 완화함과 동시에 유연노동자들의 노동법적 지위를 강화하는 방향으로 모색되었다.

이러한 모색의 결과가 바로 1995년 말 사회고용부 장관 멜케르(Melkert)가 제출한 ‘유연성과 안정성’이라는 제목의 비망록이었으며, 이것은 광범한 논의를 거쳐 1997년 말 「유연성과 안정성법」(Flexibility and Security Act)으로 입법화되었다(1999년부터 발효). 그 취지는, 이상의 배경에서 추론할 수 있겠지만, 1997년 초 정부가 의회에 제출한 법률제안서에 잘 나타나 있다:

“...전통적 고용계약에 의해 고용된 노동자들은 상당히 높은 수준의 보호를 받는 반면에, 유연고용 하의 노동자들은 높은 수준의 불안정성에 직면해 있다. 그리하여 정부는 네덜란드의 노동법을 근본적으로 재검토하고 갱신하기 위해 노력해 왔다. 그렇게 함에 있어서 정부는 균형 잡히고, 지속적이며, 유연한 고용관계가 경제적으로 경쟁력을 갖추고 사회적으로 건강한 노동체제의 핵심이라는 전제에서 출발하였다”(Wilthagen & Tros, 2004에서 재인용).

이 법의 내용은 유연성을 제고하는 조치들과 안정성을 제고하는 조치들로 구분되는데, 먼저 유연성을 제고하는 핵심적인 조치들은 다음과 같다.⁸⁾

- 기간제 계약: 3번의 연속적 계약 이후 또는 연속계약의 총 기간이 3년 이상일 경우 영구계약으로 전환(이전에는 기간제 계약이 한번만 연장되면 영구계약으로 전환)

8) 자세한 내용은 제3장 참조.

- 해고 고지기간: 6개월에서 원칙적으로 1개월, 최고 4개월로 단축
- 고용계약 종료: 고용안정기관(Public Employment Service: PES)의 해고통지절차 단축

반면에 안정성을 제고하는 조치들은 다음과 같다.

- 고용계약의 추정: 3개월 동안 주당 최소 20시간을 노동하면, 법적으로 고용계약이 존재하는 것으로 추정
- 최소임금 보장: 호출노동의 경우 매 호출시마다 최소 3시간의 임금 보장
- 파견노동: 파견업체와의 계약은 영구적인 정규계약으로 간주. 단, 최초 26주 동안에는 파견업체와 파견노동자가 고용관계의 개시와 종료에 관해 어느 정도의 자유를 가짐.

이 법의 효과에 대해서는 유연노동자들의 상황을 개선하는 데 기여했다는 긍정적인 평가와 그러한 개선은 경제호황과 그에 따른 노동력 공급 약화에 기인한 것이며 오히려 해고보호가 약화된 측면이 강하다는 부정적 평가가 엇갈리고 있다. 그럼에도 불구하고 이 법은 노동시장의 유연성과 안정성의 균형을 추구하는 ‘유연안정성’ 전략이 확산되는 결정적인 계기가 되었던 것은 분명하다.

마지막으로 유연안정성 개념의 네덜란드적 기원을 살펴보는 데 있어 간과할 수 없는 것은 바로 사회적 파트너, 즉 노사의 상호신뢰에 기초한 협의의 협상의 역할이다. 네덜란드 자체에서는 ‘협의경제’(consultation economy)라 불리는 네덜란드의 조합주의(corporatism)는 다양한 수준에서 사회적 파트너들 간의, 그리고 중앙수준에서 정부와 사회적 파트너들 간의 지속적인 협의와 협상을 특징으로 하고 있다. 이와 관련하여 두 개의 중앙기구가 존재하는데, 하나는 노사 양자기구인 ‘노동재단’(STAR)이고, 다른 하나는 노사정 삼자기구인 ‘사회경제협의회’(SER)이다. 이 가운데 노동재단이 「유연성과 안정성법」의 성립에 결정적인 역할을 하였는데, 당초 사회고용부 장관의 제안이 연립정부

내에서 합의에 이르지 못하게 되자 정부는 노동재단에 그에 관한 자문을 의뢰하였고, 노동재단 내에서의 이에 관한 노사합의를 정부와 의회가 채택하여 이 법이 탄생하게 되었던 것이다. 이러한 사정은 원만한 사회적 파트너십, 즉 노사의 상호신뢰에 기초한 조정, 협의, 협상 등이야말로 유연안정성의 중요한 조건이라는 점을 시사하고 있다(제3장 참조).

2. EU 차원에서 유연안정성 개념의 발전

이처럼 유연안정성이라는 개념이 네덜란드에서 비교적 명확한 형태로 생성되기는 하였지만, 그 개념을 탄생시킨 사회경제적 배경은 단지 네덜란드에만 존재했던 것은 아니다. 비록 나라마다 구체적인 양상은 다르지만, 유럽의 어느 나라에나 한편으로 노동시장, 고용 및 작업조직의 유연화에 대한 요구와 다른 한편으로 노동자, 특히 그 취약집단의 보호(안정성)에 대한 요구가 동시에 존재하고 있었다. 이에 따라 유럽 각국은 각각의 고유한 상황 속에서 이에 대처하기 위한 다양한 방안들을 강구하고 있으며, 나아가 그러한 요구들은 유럽연합(European Union: EU) 차원에서도 중요한 과제로 부각되고 있다. 본고에서 이와 관련된 유럽 모든 나라의 정책들을 검토하는 것은 무리가 있기 때문에,⁹⁾ 여기서는 EU차원에서 유연안정성에 관한 방침이 어떻게 발전되어 왔는가만 간략히 살펴보고자 한다.

80년대 후반 이후 유럽에서 실업이 급증하자 EU는 1993년 집행위원회¹⁰⁾의

9) 본고에서의 국별 사례연구는 네덜란드와 덴마크에 국한될 것이다(제3장).

10) EU의 핵심적인 기구를 간략히 설명하면 다음과 같다.

- 유럽연합이사회(Council of the European Union, 통상 Council로 약칭. '각료이사회'라고도 함): 회원국을 대표하는 각료급 인사로 구성되며, 통상 이사회는 목적이 일반적 또는 정치적인 것일 경우에는 외무장관이, 특정사항에 관해서는 해당분야 장관이 참석. 집행위의 제안을 심의 의결하는 최고 의결 기구로서 집행위의 제안에 의거 규칙, 지침, 결정 등을 제정하는 입법권을 행사. 정상회의의 지침에 따라 공동외교안보정책 입안 및 집행에 필요한 조치 결정.
- 유럽이사회(European Council, '정상회의'): EU회원국 정부수반(프랑스는 대통령) 및 EU집행위 위원장으로 구성. 자유로운 회의진행과 정치협력 문제를 논의하는 일종의 정부간 회의로서 당초 조약상의 기구는 아니었으나, 1987년 단일 유럽의정서를 통해 법제화. 회원국 정상으로 구성된 까닭에 사실상 최고의 정책결정 기구.
- 집행위원회(Commission of the European Communities, 통상 European Commission으로 약칭): 유럽통합 관련 조약을 수호하고 EU의 행정부 역할을 담당하며 각종 정책을 입안하고

‘성장, 경쟁력 및 고용에 관한 백서’ 발간을 계기로 고용전략을 본격화하였다.¹¹⁾ 그러나 초기에는 고용증대를 위한 하나의 방안으로서 노동시장의 유연성 증대가 강조되고, 안정성에 대한 관심은 부차적이었다. 비록 ‘유연안정성’(flexicurity)라는 용어를 사용하지는 않았지만, 처음으로 유연성과 안정성의 균형에 대해 명시적으로 언급된 것은 1997년 EU 집행위원회의 ‘녹서(Green Paper) - 새로운 작업조직을 위한 파트너십’에서였다. 녹서는 ‘유연성과 안정성’이라는 소절에서, 유연성에 기초한 새로운 작업조직에 적응하지 못하는 노동시장의 취약집단이 처하게 될 위험성에 대해 언급하면서, “노동자, 경영자, 사회적 파트너 및 정책입안자들 모두에게 있어 핵심적인 문제는 유연성과 안정성간의 적절한 균형을 달성하는 것이다. ... 이 녹서의 주제인 새로운 작업조직을 위한 파트너십의 핵심에 있는 것이 바로 이 유연성과 안정성간의 균형의 달성이다”(European Commission, 1997)라고 지적하고 있다.

이러한 문제의식은 이후 유럽고용전략의 발전과정에서 더욱 구체화되고 있다. 1997년 6월의 암스테르담 정상회의에서는 유럽연합조약이 마스트리트조약에서 암스테르담조약으로 대체되는 과정에서 고용에 관한 장(제8장)이 추가되었는데, 그 128조는 유럽연합이사회가 매년 고용상황에 대한 유럽이사회 의 검토를 기초로 고용지침(Employment Guidelines)을 제시하고, 회원국 정부는 이에 따라 국가행동계획(National Action Plan)을 개발하여 시행하며, 유럽연합이사회는 다시 회원국의 고용정책 시행에 대한 보고를 받아 합동고용보고서(Joint Employment Report)를 작성하며, 이를 토대로, 필요할 경우, 각 회원국에 정책권고(Recommendation)를 하도록 규정하고 있다. 이에 의거하여 1997년 11월 룩셈부르크 정상회의는 1998~2002년의 5개년 간 시행될 ‘유럽고용전략’(European Employment Strategy; EES)을 수립하였다.¹²⁾

EU의 이익을 수호하는 유럽통합의 중심기구.

- 유럽의회(The European Parliament): 각 회원국에서 직접 보통선거로 선출된 임기 5년의 총 626명의 의원으로 구성되며, 각국의 인구수에 비례하여 회원국별로 의원수 할당.

11) 이후 유럽 고용전략 전체의 전개과정에 대한 간략한 검토로는 한국노동연구원 국제협력실(2004)과 정형우(2004) 참조. 더욱 자세한 검토는 클로쎬(Klosse, 2003) 참조.

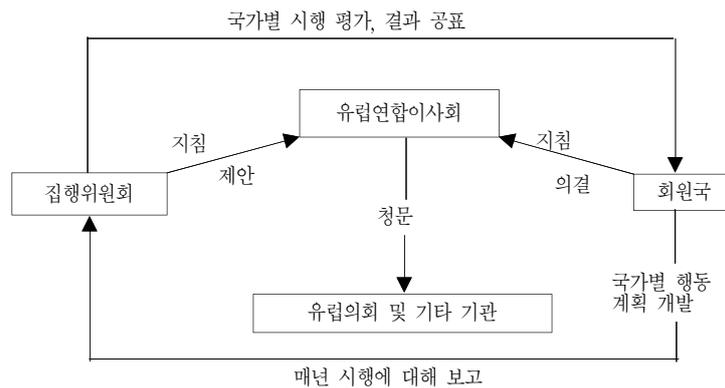
12) 이러한 유럽 고용전략의 수립 및 집행과정을 ‘룩셈부르크 과정’(Lumxemburg-Process) 또는 ‘공개조정방법’(Method of the open Coordination)이라 하는데, 그 개념도는 다음과 같다.

이에 기초하여 작성된 1998년 고용지침은 ‘취업능력(employability) 증진’, ‘기업가정신의 계발과 일자리 창출’, ‘기업과 노동자들의 적응성(adaptability) 촉진’ 및 ‘균등기회정책의 강화’를 네 개의 지주(支柱)로 제시하고 있는데, 이 가운데 ‘적응성’ 지주는 다음과 같은 내용을 포함하고 있다(Council, 1997).

“작업조직과 작업형태의 현대화를 증진시키기 위해

- 사회적 파트너들이 사업을 생산적이고 경쟁적하도록 하고 유연성과 안정성간의 필요한 균형을 달성하기 위하여, 적절한 수준에서, 특히 부문 및 기업 수준에서, 유연한 작업배치를 포함하는 작업조직의 현대화에 대해 협상할 것을 권유한다.
- 각 회원국은 고용형태가 점점 다양해지고 있다는 사실을 고려하면서 더욱 적응성 있는 계약의 유형을 법에 통합시킬 수 있는 가능성을 검토할 것이다. 이러한 종류의 계약 하에서 노동하는 사람들은 동시에 기업의 요구와 비견되는 적절한 안정성과 높은 직업상의 지위를 누려야 할 것이다.”

이후 2000년 3월의 리스본 정상회의는 유럽의 고용·사회정책의 발전과정에서 하나의 분기점으로 평가되는데, 여기서 다음 십년의 EU의 새로운 전략적 목표로서 “더 많고 더 좋은 일자리와 더 큰 사회적 통합을 갖추면서 지속가능



자료: Schmid & Kull(2004).

한 경제성장을 할 수 있는, 세계에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반경제가 되는 것”(리스본 유럽이사회 의장국 성명)이 제시되었다. 이를 위한 하나의 방안이 ‘유럽사회모델’(European Social Model)의 현대화인데, 그 가운데에 2010년까지 EU의 전체 고용률(employment rate)을 70%(여성 고용률 60%)로 증가시킨다는 ‘완전고용’의 구체적인 목표가 설정되었다.

그런데, 여기서 강조되고 있는 것은 이러한 고용목표가 사회정의, 연대, 자유로운 단체교섭, 복지국가 등 유럽사회의 기본적 가치를 방기하지 않으면서 달성되어야 한다는 것이다. 이처럼 EU가 사회정책에 대한 개입을 강화하게 된 배경에는 노동시장의 유연화를 추구하는 경제정책 및 고용정책이 사회적 보호를 약화시켜 결국에는 EU가 추구하는 경제적 안정성을 위협할 것이라는 인식이 자리 잡고 있다. 이러한 인식에 따르면, 안정성은 노동시장과 노동생활을 더욱 유연하게 하고자 하는 정책의 필수적인 보완물로 되어 왔다. 때문에 사회보호체계는 직업간 이동능력을 증진시키고, 지속적인 훈련과 숙련향상을 위한 적절한 시설을 제공하며, 고용 및 소득의 보장 등의 방식으로 사회적 안정성을 제공해야 하며, 이 경우 사회적 보호는 더 이상 사회의 ‘부담’이 아니라, 모두에게 개방된 ‘통합사회’의 창출에 도움이 되는 ‘생산적 요인’으로 기능한다는 것이다(Klosse, 2003).¹³⁾

이 연장선에서 2000년 12월의 니스(Nice) 정상회의는 향후 5년간 모든 사회정책에서 우선적으로 추구되어야 할 여섯 가지 지향을 규정하는 ‘유럽사회의 제’(European Social Agenda)를 의결하였다. 이 여섯 가지 지향 가운데 첫 번째 “더 많고 더 좋은 일자리” 지향에 이은 두 번째 지향이 “유연성과 안정성간의 새로운 균형의 창출에 의한 작업환경 변화의 예상과 이용”(니스 유럽이사회 의장국 성명)을 제시하고 있다.

한편 2002년에는 1997년부터 시작된 5개년 간의 유럽고용전략(EES)에 대한 평가가 이루어졌고, 이에 기초하여 2003년에 2003~2006년 동안 시행될 ‘신고용전략’(new EES)이 채택되었다. 이 신고용전략에 따라 새로운 고용지침을

13) 이러한 인식은 집행위원회의 통신문(집행위원회가 기타 각급 기구에 보내는 통신문)들에도 잘 나타나 있다. 예를 들면, Commission of the European Communities(2000a, 2001a) 참조.

작성하면서 유럽연합이사회는 결정문에서 유연안정성에 대해 다음과 같이 서술하고 있다. “유연성과 안정성간의 적절한 균형을 제공하는 것은 기업의 경쟁력을 지원하고, 노동의 질과 생산성을 증대시키며, 경제적 변화에 대한 기업과 노동자의 적응을 용이하게 하는 데 도움을 줄 것이다”(Council, 2003).

이러한 관점은 2003년의 새로운 고용지침에 그대로 반영되어 있는데, 우선 완전고용, 노동의 질과 생산성, 사회적 통합이라는 세 가지 ‘포괄적 목표’ 가운데 ‘노동의 질’은 직업의 특성과 노동시장 양자를 포괄하는 다차원적 개념으로서 작업 고유의 질, 숙련, 평생학습, 성(性)평등, 작업안전노동시장으로의 통합, 작업조직, 사회적 대화, 차별철폐 등과 함께 ‘유연성과 안정성’을 포함한다고 규정되어 있다. 그리고 열 개의 ‘세부지침’¹⁴⁾ 가운데 세 번째 지침이 ‘변화에 대한 요구와 노동시장에서의 적응성 및 이동성 증진’인데, 그 내용은 다음과 같이 서술되어 있다(Council, 2003).

“회원국들은, 유연성과 안정성 양자에 대한 요구를 고려하고 이와 관련하여 사회적 파트너들의 핵심적 역할을 강조하면서, 노동자와 기업의 변화에 대한 적응을 용이하게 할 것이다.

회원국들은 노동시장의 역동성과 노동시장에 대한 접근이 어려운 집단에게 영향을 주는 고용법령상의 과도한 규제적 요소들을 검토하여 개선하고, 사회적 대화를 진전시키며, 집합적인 사회적 책임을 고양시키고, 다음 사항들을 증진시키기 위한 여타의 적절한 조치들을 취할 것이다:

- 경력개발, 노동과 개인생활간 및 유연성과 안정성간의 더욱 양호한 균형을 촉진하는 계약과 노동(노동시간의 조정 포함)의 다양성”

(...)

한편, 가장 최근에는(2004.4.7) 집행위원회가 유럽연합이사회에 2004년도 고용지침의 초안과 동시에 모든 회원국에 대한 네 가지 공통권고사항들을 제출

14) 1998~2002 동안의 고용지침은, 위에서 본 것처럼, 세부지침들이 4개의 지주로 포괄되고 있었는데, 2003년 고용지침에서는 4개의 지주가 없어지고, 열 개의 세부지침이 병렬적으로 제시되고 있다.

하였는데(Commission of the European Communities, 2004), ‘노동자와 기업의 적응성 증대’, ‘더욱 많은 사람에게 노동시장으로의 진입과 잔류에 대한 유인 제공’, ‘인적 자본과 평생학습에 더욱 효과적인 투자’ 및 ‘더 좋은 통치¹⁵⁾를 통한 개혁의 더욱 효과적인 이행의 보장’이 그것이다. 여기서 주목할 것은 “노동시장에서 안정성과 결합된 유연성을 증진”시키기 위한 ‘적응성 증대’가 2002년 고용지침에까지는 세 번째 지주였는데, 이제 첫 번째 권고사항으로 자리 잡고 있다는 것이다. 이것은 이제 유연안정성이 유럽의 고용전략에서 가장 중요한 의미를 지니고 있다는 것을 시사하는 것이다.

이상에서 간략히 살펴본 바와 같이, 1997년 유럽고용전략이 본격화 될 때부터 유연성과 안정성은 균형 있게 추구되어야 할 목표로 제시되고 있으며, 특히 고용정책과 사회정책의 긴밀한 결합 속에서 양자 간의 균형은 더욱 비중 있게 강조되고 있다. 이처럼 유연안정성 전략이 EU 차원에서 발전되는 과정에서 주목할 만한 것은 먼저, ‘유연성과 안정성의 균형’에 있어 안정성이 단순히 유연성의 폐해를 교정하기 위한 보완물이라는 부수적인 지위를 넘어서 그 자체가 경제의 안정을 가져오는 ‘생산적 요인’이라는 적극적인 의의를 갖는 것으로 인식되고 있다는 것이다. 그리하여 “유연성과 안정성간의 적절한 균형을 제공하는 것은 기업의 경쟁력을 지원하고, 노동의 질과 생산성을 증대시키며, 경제적 변화에 대한 기업과 노동자들의 적응을 용이하게 하는 데 있어 절대적으로 중요한 것으로 간주된다”(European Commission, 2003a: 125).

다음으로, 이러한 양자 간의 균형을 달성하기 위한 방안으로 사회적 파트너들의 대화가 무엇보다도 강조되고 있다는 것이다. 이러한 사실은 사회적 협의가 네덜란드에서뿐 아니라 일반적인 유연안정성의 성공요건이라는 점을 말해주고 있다.

15) ‘통치’(governance)는 유럽 수준에서 권력이 행사되는 방식(특히 개방성, 참여, 책임, 유효성 및 결합 등과 관련하여)에 영향을 미치는 규칙, 과정 및 행동을 의미한다(Commission of the European Communities, 2001b).

제2절 유연안정성 개념의 구조와 특성

1. 유연안정성의 정의

이상에서 살펴 본 것처럼 유럽에서 유연안정성이라는 관념은 점차 확산되어 가고 있다. 비록 각국의 정부나 EU 차원의 공식문서에서는 ‘유연안정성’이라는 용어 대신 ‘유연성과 안정성간의 균형’이라는 용어가 사용되고 있지만,¹⁶⁾ 언론이나 학술논문들에서는 ‘유연안정성’이라는 용어가 노동시장 논의에 있어 하나의 유행어가 되었다고도 할 수 있다. 이때 이 용어의 의미에 대해서는 “유연안정성의 목표는 노동법과 사회정책에 존재하는 경직성에 대한 대안뿐 아니라 일방적 규제완화정책(deregulation-only policy)에 대한 대안을 제공하기 위해 유연성과 안정성 간의 새로운 균형을 창출하는 것”(Klammer, 2004)이라는 정도의 합의는 이루어지고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 그것은 아직 하나의 새로운 연구영역에 속하기 때문에 합의된 개념정의나 완결된 이론구조를 갖추고 있는 것은 아니다. 우선 몇 가지 개념정의부터 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 유연안정성 개념을 처음으로 제기한 빌트하겐은 그것을

“한편으로 노동시장, 작업조직 및 노사관계의 유연성과 다른 한편으로 특히 노동시장 내외의 취약집단의 안정성(고용안정성 및 사회보장)을 동시에, 그리고 조정을 통하여¹⁷⁾ 제고하고자 하는 정책전략”(Wilthagen, 2001; Wilthagen & Rogowski, 2002 외)

이라고 정의하고 있는데, 이 정의에서 핵심적인 요소는 ‘동시화’

16) 이처럼 양자 간의 단순한 관계를 나타내는 용어로 빌트하겐은 ‘유연성-안정성 관계’(flexibility-security nexus)라는 용어를 사용하고 있다.

17) 빌트하겐, 트로스와 리스하우트(Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003)과 빌트하겐과 트로스(Wilthagen & Tros, 2004)는 ‘조정을 통하여’(in a coordinated way) 대신에 ‘계획적인 방식으로’(in a deliberate way)라고 규정하고 있다.

(synchronization), ‘조정’(coordination) 및 ‘취약집단’(weaker groups)이다 (Wilthagen & Tros, 2004):

전통적으로 유연화정책은 노동시장이나 사회보장체계가 너무 경직되어 경제발전과 경쟁력을 해친다는 인식이 성립되고 나서 일정기간이 지난 이후에 취해진다. 반면에 안정성을 제고하는 정책은 노동시장 내외의 상황전개가 특정 집단의 안정성에 위해하다는 평가에 의해 역시 일정기간 이후에 취해진다. 이렇게 개별적으로 이루어지던 유연화정책과 안정화정책을 ‘동시에’ 시행하는 데에 유연안정성 정책의 특징이 있다. 유연안정성 정책의 또 하나의 특징은 그것이 사회적 파트너들 간의 또는 다양한 수준에서 개별 사용자와 노동자들 간의 협상이라는 조정과정을 통하여 이루어진다는 것이다. 물론 이 조정과정에서 시장의 여러 세력, 금융기관, 재정수단, 기타 공공 및 민간단체들도 일정한 역할을 수행할 수 있다. 끝으로 유연안정성 정책은 유연성 제고와 동시에 노동시장 내외의 ‘취약집단’의 안정성을 제고하는 정책이다. 따라서 ‘강자집단’ 내지 내부자의 안정성을 제고하는 정책은 유연안정성 정책에 속하지 않는다.

이러한 빌트하겐의 유연안정성 정의에 대해 독일의 클라머와 티만(Klammer & Tilmann, 2001)은 그것이 주로 노동시장정책에 초점을 맞추고 사회보장(사회적 안정성)을 유연성에 대한 균형추라는 종속변수로 간주한다고 비판한다.¹⁸⁾ 그리하여 한편으로 사회보장의 다양한 영역이 갖고 있는 독자성과 차이를, 다른 한편으로 사회보장이 노동시장에 대해 가지는 반작용과 상호작용을 충분히 파악하지 못한다는 것이다.

이러한 관점에서 클라머와 티만은 유연안정성 개념을 보다 광의로 사용하고자 한다. 즉, 그들에 의하면, 유연화의 결과로 발생하는 다양한 비정규 고용관계는 노동법적으로 상이한 방식으로 규제되며, 그에 따라 사회보장에 대한 요구도 상이하게 제기되기 때문에, 유연성과 안정성 간에는 특수한 결합형태들이 광범하게 존재한다. 따라서 유연안정성 정책은 모든 분야의 유연성과 안정성을 동시에 제고하는 것이 아니라, 유연성과 사회보장의 특수한 현상들 간의 조정

18) 물론 빌트하겐의 정의에도 ‘사회보장’이 포함되어 있기는 하지만, 후술하는 바와 같이, 그는 안정성의 종류를 직장안정성, 고용안정성, 소득안정성 및 결합안정성으로 구분하여 주로 노동시장 내의 안정성에 주안점을 두고 있다.

을 추구하는 정책이라고 정의하고 있다. 이러한 정의에 기초하여 클라머와 틸만은 유연안정성 정책이 한편으로 유연화의 결과로 발생하는 노동시장과 사회보장체계 간의 불일치와 특정집단들에 발생하는 새로운 문제들을 해결하고, 다른 한편으로 유연성을 제고하는 데 방해가 되는 사회보장체계를 개선하는 데 초점을 맞추어야 한다고 주장한다.

이 양자간의 논란의 요지는 유연안정성 정책이 노동시장에 초점을 두는가 아니면 사회보장에 초점을 두는가 하는 것과 유연성 제고와 안정성 제고를 동시에 추구하는가 아니면 개별적으로 추구하는가 하는 것이다. 그런데 이러한 차이는 무엇보다도 각자가 처한 국가의 특성에서 비롯되는 것으로 보인다. 먼저 빌트하겐의 정의는, 앞에서 살펴 본 바와 같이, 네덜란드에서 ‘유연성과 안정성법’이 제정되는 과정을 그대로 반영하고 있는 것으로 보인다(Klammer, 2003). 즉, 그의 정의는 이 법이 사회보장보다는 고용관계의 조정을 내용으로 하고 있고, 정규직 해고기준의 완화(유연성)와 유연노동자의 보호 강화(안정성)를 동시에 추구하고 있으며, 노동재단에서의 협상을 통해 성립하였다는 상황을 반영하고 있는 것이다. 이 때문에 빌트하겐의 정의는 매우 엄격하다고 할 수 있다.

이에 반해 클라머와 틸만의 정의는, 네덜란드와 같이 유연안정성에 관한 구체적이고 명백한 정책의 시행이 결여되었던 독일의 상황에서, 유연안정성을 노동시장 내에 국한하지 않고 생활 전반을 포괄하는 사회보장 영역으로까지 확대하고자 하는 정책 지향을 내포하고 있다. 이러한 시각은 독일의 켈러와 자이퍼트(Keller & Seifert, 2002)에서도 발견할 수 있는데, 그들은 유연안정성 정책의 특징을 지금까지 분리되어 있던 노동시장정책/고용정책과 사회보장정책의 결합에 있다고 파악하면서 “사회보장체계와 고용체계의 상호관계를 새롭게 규정하는 일이 그 중심에 놓여 있다”고 주장하고 있다.

이처럼 유연안정성을 노동시장 뿐 아니라 사회보장까지 포함하여 광의로 파악하는 시각은, 비록 명확한 정의를 제시하지는 않는다 하더라도, 독일 학자들 뿐 아니라 EU의 각종 문서들이나 여타 많은 학자들에게서도 찾아볼 수 있다. 사실 유연화의 일차적인 결과는 고용관계나 노동조건의 변화 등 노동시장 내

에서 나타나지만, 당사자의 노동시장에서의 지위의 변동은 사회보장에 대한 권리에도 커다란 영향이 미치기 때문에, 유연안정성은 노동시장과 사회보장의 모든 영역에서 유연성과 안정성의 결합 내지 균형이라고 이해하는 것이 타당할 것이다.

2. 유연성과 안정성의 형태

유연안정성이 유연성과 안정성의 균형을 추구하는 전략이라면, 이제 양자간의 상호관계가 더욱 구체적으로 규명되어야 한다. 그러나 이를 위해서는 먼저 유연성과 안정성 각각의 구체적 형태가 어떠한가부터 밝혀져야 할 것이다.

가. 유연성의 형태

노동시장의 유연성을 i) 수요의 변화에 대해 노동력 투입의 수준과 시기를 조절하고, ii) 임금수준을 생산성과 지불능력에 따라 변화시키며, iii) 수요변화에 대처하기 위하여 작업들 간에 노동자를 배치하는 기업의 능력이라고 한다면(Ozaki, 1999), 그러한 목표를 달성하기 위한 수단에 따라 유연성의 형태는 일반적으로 다음 네 가지로 구분된다(Ozaki, 1999; Keller & Seifert, 2002; Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003).

- 외부적-수량적 유연성(external numerical flexibility): 해고(고용계약의 해지)와 채용(고용계약의 체결)이라는 방식으로 노동력을 수량적으로 조정하는 것을 말한다. 이와 관련하여 최근에는 고용형태 다양화(단시간, 기간직, 파견직 등의 유연한 고용형태 = 고용관계의 유연화)의 의미가 증대하고 있다.
- 내부적-수량적 유연성(internal numerical flexibility): 노동자의 수는 유지하면서 노동시간의 단축/증가 또는 변형을 통해 노동력 투입을 시간적으로 조정하는 것을 말한다. ‘노동시간 유연성’이라고도 한다.

- (내부적) 기능적 유연성((internal) functional flexibility)¹⁹⁾: 작업조직의 재편(직무구분의 폐지, 팀제 등을 통한 노동력의 다양한 배치)과 노동자 숙련의 향상(다기능화)을 통하여 기술과 소비자수요의 변화에 의한 생산의 변화에 대응하는 것을 말한다. 이것은 종종 내부적-수량적 유연성이 효율적으로 기능하기 위한 전제조건이 되기도 한다.
- 임금유연성(wage flexibility): 개인적 및 집단적 생산성의 변화에 따라, 그리고 시장에 의한 비용압력을 임금의 조정으로 대응하는 것을 말한다.

나. 안정성의 형태

유연성에 대해서는 그동안 많은 논의가 있었던 탓에 그 형태에 대해서도 위와 같이 비교적 명확하게 구분되고 있지만, 안정성의 형태에 대해서는 논자들 간에 그리 명확하게 합의된 바가 없다. 그것은 위에서 본 바와 같이 유연안정성의 정의에 대한 차이와 관련이 있는데, 유연안정성을 엄격하게 정의하고 있는 빌트하겐은 안정성의 형태에 대해서도 명확하게 구분하고 있는 반면, 유연안정성을 사회보장까지 포함하는 광의로 규정하는 논자들은 특별히 안정성의 형태를 구분하지는 않고 양자 간의 관계에 대해서만 분석하고 있다. 따라서 여기서는 빌트하겐 등이 구분하고 있는 안정성의 형태를 살펴보기로 한다 (Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003; Wilthagen & Tros, 2004).

- 직장안정성(job security): 특정 사용자 하에서 특정 직무 유지의 확실성
- 고용안정성(employment security): 지속적 취업의 확실성(반드시 동일한 사용자가 아니더라도)

19) 켈러와 자이퍼트(2002)는 기능적 유연성을 다시 본문에서 설명하는 내부적-기능적 유연성과 '외부적-기능적 유연성'(external functional flexibility)으로 구분하고 있다. 후자는 외부노동시장에 대한 노동력의 적응능력을 말하는데, 이는 구조변화 시에 수급불일치를 방지하기 위한 전제조건이다. 또한 이는 외부적-수량적 유연성을 지원할 수 있다(예컨대 외주).

- 소득안정성(income security): 취업 종료시 소득 보호
- 결합안정성(combination security): 취업과 기타 개인적 및 사회적 책임과 의무의 결합의 확실성

빌트하젠 등은 이 가운데 고용안정성을 ‘취업능력 안정성’ (employability security)이라고도 규정하고 있는데, 이는 취업능력을 제고하는 수단이 직업훈련(“평생학습”)이라는 점을 감안할 때 고용안정성 제고를 위해 직업훈련이 중요하다는 것을 암시하고 있다. 또한 소득안정성이란 취업종료 이후의 소득보호, 즉 실업수당, 노령연금, 사회부조 등 사회보장의 제반 요소들을 포함한다고 볼 수 있다. 마지막으로 결합안정성은 대표적으로 취업과 가사(육아 등)의 병행이 안정적으로 확보되는 것을 의미한다.

3. 유연성과 안정성의 상호관계

가. 노동시장에서의 역상관관계

노동시장의 유연성이 불가피하게 고용이나 소득에 있어 노동자의 권리를 침해하는 측면을 갖고 있고, 안정성은 그 권리를 유지 내지 신장시키는 것이라면, 양자는 본질적으로 상호 모순적인 관계에 놓이게 된다. 따라서 노동시장에서 양자는 직·간접적으로 역상관관계(trade-off)에 놓이게 된다(Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003; Wilthagen & Tros, 2004). 예를 들면, 사용자들의 외부적-수량적 유연성 추구는 곧바로 노동자들의 직장안정성을 침해하며, 이를 확보하기 위하여 노동자들은 다른 유연성의 증대나 다른 안정성의 약화를 허용하는 거래(give-and-take)를 하게 된다.

그런데, 유연성을 둘러싼 노사(정)간의 구체적 협상결과들을 분석한 오자끼(1999)에 따르면, 현실적으로 양자간의 역상관관계의 형태는 무수하게 많이 존재하는데, 그 정도는 유연성 내지 안정성의 형태에 따라 차이가 난다. 역상관관계의 정도가 가장 심하게 나타나는 것은 직장안정성을 둘러싼 역상관관계인

데, 그것은 직장안정성이 노동자들에게는 사활적인 관심사이기 때문이다. 그리하여 사용자의 외부적-수량적 유연성의 추구, 특히 해고 시도에 대응하여 노동자들은 직장안정성을 확보하기 위하여 직접적인 임금억제 및 동결(소득안정성의 약화), 핵심노동자들의 근로조건에 하향압력을 가하는 비정규노동력의 증대(또 다른 외부적-수량적 유연성의 증대), 노동시간의 단축 및 그에 따른 임금저하(때로는 임금인상 없는 노동시간 연장; 내부적-수량적 유연성의 증대와 소득안정성의 약화) 등을 수용하지 않을 수 없다.

이보다 정도가 다소 약한 역상관관계는 변형노동시간(내부적-수량적 유연성)을 둘러싸고 발생한다. 변형노동시간제의 도입은 노동자에게 생활양식의 불규칙화(결합안정성의 약화)와 연장근로수당의 삭감(소득안정성의 약화)을 초래하지만, 노동자에게는 직무의 변동이 없고, 소득의 심각한 악화를 야기하지 않으며, 사용자에게는 연장근로수당을 절약하고, 특히 장비의 효율적 이용이 가능하다는 장점이 있기 때문에 종종 상호간에 수용된다.

이에 반해 임금유연성을 둘러싼 역상관관계는 빈도가 매우 약한데, 그것은 한편으로 노동자들이 소득안정성에 직접적인 영향을 미치는 임금(체계)의 변화를 수용하기를 꺼려하며,²⁰⁾ 다른 한편 사용자에게도 유연한 보상체계의 도입은 매우 복잡한 과제로서 효과적인 실행이 매우 어렵기 때문이다.

끝으로 작업조직의 변화, 즉 기능적 유연성을 둘러싸고는 거의 역상관관계가 발견되지 않는데, 그것은 기능적 유연성의 증대가 종종 사용자와 노동자 모두에게 이익이 되기 때문이다. 팀(team)작업과 다기능을 통한 소위 '고성취'(high-performance) 작업조직으로의 변화를 통한 유연성의 증대는 사용자에게는 높은 생산성과 효율성을 가져다주며, 노동자에게는 작업에 대한 자율성과 의사결정에의 참여를 증대시킬 수 있고, 때로는 높은 생산성에 따른 임금의 증대도 초래될 수 있다. 따라서 기능적 유연성의 증대는 경쟁력 제고를 위한 high road라 일컬어지며, 이를 통해 사용자와 노동자간에 '상생'(win-win)의 상황이 발생할 수도 있는 것이다.²¹⁾

20) 때문에 임금유연성은 대부분 해고에 대한 대안으로만 수용된다.

21) 그러나 이에 대해서는 다음과 같은 반론도 존재한다: 기능적 유연성의 증대는 노동자에게 상응하는 보상 없이 더욱 복잡한 과제와 더 큰 책임을 부과함으로써 착취를 가중시킨다. 게다가

나. 사회보장과 유연성의 비대칭적 관계

이러한 노동시장에서의 역상관관계에 비해 사회보장(사회적 안정성)과 유연성 간에는 다소 복잡한 관계가 존재한다. 즉 유연성의 증대는 사회보장에 부정적인 영향을 미치지만, 사회보장의 강화는 유연성의 증대에 기여하는 비대칭적인 관계가 존재한다.

먼저, 통상 사회보장은 고용관계와 결부되어 있기 때문에, 고용관계에 영향을 미치는 외부적-수량적 유연성의 증대는 사회보장을 약화시키게 된다. 예컨대 비정규 고용관계에 있는 노동자들의 경우 종종 노령연금의 피보험자격이 부여되지 않아 정년퇴직 후 연금수급에서 불이익을 받게 된다(Keller & Seifert, 2002). 이 외에 고용관계가 유지되는 다른 형태의 유연성은 사회보장에 직접적인 영향을 미치지 않는다.

반면에 사회보장의 강화는 유연성의 증대에 기여하는 측면이 강한테(Klammer & Tilmann, 2001), 예를 들면 적극적 노동시장정책을 통한 직업훈련의 강화는 취업자나 실업자의 취업능력을 증대시켜 변화하는 시장 및 생산의 요구에 유연하게 대응할 수 있는 기능적 유연성을 증대시킨다. 또한 연금수급에 혜택을 주는 조기은퇴제의 도입은 인원감축을 용이하게 하여 외부적-수량적 유연성을 증대시킨다. 나아가, 다소 간접적이기는 하지만, 사회부조 급부의 인상은 수급자들이 저임 일자리를 수용하는 것을 용이하게 함으로써 다양한 저임 고용형태의 확산에 기여한다.

제3절 유연안정성의 달성 방안

이상에서 살펴본 유연성과 안정성은 나라마다 노사관계, 노동시장제도 및

작업조직의 재편은 종종 감량경영(downsizing)과 병행하는데, 이 경우 남아있는 노동자들은 이전에 더 큰 규모의 인력에 의해 수행되던 작업량을 변함없이 감당함으로써 노동 강도가 강해지기도 한다.

사회보장의 특성과 유형 등에 따라 각각 고유한 무수히 많은 결합형태들을 띠고 있다. 따라서 유연안정성, 즉 유연성과 안정성의 균형을 이루기 위한 방안도 나라마다 상이할 것이다. 그럼에도 불구하고 최근 (유럽)노동시장의 전반적 발전경향 속에서 이미 시행되고 있거나 제안되고 있는 일련의 공통적인 방안들을 발견할 수 있는데, 그것들은 대표적으로 고용관계의 형태에 따라 정규 노동자에 대한 방안과 비정규 노동자에 대한 방안, 그리고 노동시장의 경계를 넘나드는 다양한 노동력 상태의 이행을 촉진하는 방안 등으로 구분될 수 있다. 이때 정규 노동자에 대해서는 유연성과 안정성 간의 역상관관계가 적은 내부적(기능적 및 수량적) 유연성을 증대시키는 방안이 거론되며, 외부적-수량적 유연화의 결과로 발생하는 비정규 노동자들에 대해서는 고용관계 내에서의 보호방안과 동시에 사회보장을 강화하는 방안이 거론되고 있다.

1. 내부적 유연성의 증대

가. 기능적 유연성의 증대

유연안정성의 달성 방안으로서 가장 핵심적으로 거론되는 것은 유연성과 안정성 간의 역상관관계가 가장 적은 기능적 유연성의 증대이다. 이와 관련하여 유럽연합의 고용지침을 자세히 살펴보면, 그 네 개의 지주(支柱) 가운데 유연성과 안정성의 균형을 주요 목표로 제기하고 있는 ‘기업과 노동자들의 적응성(adaptability) 촉진’이라는 지주²²⁾는 ‘작업조직의 현대화’와 ‘평생학습의 한 요소로서 기업에서의 적응성 지원’이라는 두 지침으로 구성되어 있다. 그 내용은, 해마다 약간씩 변경되기는 했지만, 변화하는 상황에 대처하여 기업의 경쟁력 제고와 더불어 노동의 질도 높이고 유연안정성을 달성하기 위해서는 신기술의 도입과 그에 따른 작업조직의 현대화(유연화), 그리고 이에 부합되도록 노동자들의 숙련수준을 향상시키기 위한 직업훈련(평생학습)²³⁾이 필요하다는 것으로

22) 2003년 고용지침에서는 ‘변화에 대한 요구와 노동시장에서의 적응성과 이동성 증진’이라는 지침(지침 3)과 ‘인적자본의 발전과 평생학습의 증진’(지침 4)이라는 지침으로 분리되었다.

23) 평생학습(lifelong learning)은 1998~2002년 동안의 유럽 고용지침의 첫 번째 지주였던 ‘취업능

요약될 수 있다. 이러한 맥락에서 “노동자들의 훈련에 대한 접근은 유연성과 안정성 간의 균형의 본질적 요소로 간주된다”(European Commission, 2003a: 125).

한 마디로 유럽 고용지침은 기능적 유연성의 증대가 유연안정성을 위한 핵심방안이라고 제시하고 있는데, 그것은, 위에서 언급했듯이, 기능적 유연성의 증대가 사용자와 노동자 모두에게 이익이 되기 때문이다. 그 장점을 다소 부연하면, 기능적 유연성의 증대로 사용자는 신기술의 도입과 그에 따른 작업조직의 현대화로 생산성 향상과 경쟁력 강화를 도모할 수 있음은 물론, 직업훈련을 통해 기존의 인력을 새로운 생산 환경에 적응시킴으로써 인력조정(넓은 기능을 가진 인력의 해고 및 새로운 기능을 가진 인력의 채용)에 따르는 비용을 절감할 수 있고, 노동자들은 고용관계를 유지하면서(직장안정성) 직업훈련을 통하여 기업 내부에서는 물론 외부 노동시장에서도 취업능력(고용안정성)을 제고할 수 있는 것이다(Klammer, 2004).

이러한 기능적 유연성의 증대를 위해, 특히 ‘평생학습’의 보장이라는 관점에서 제기되는 하나의 방안은 모든 노동자 개인에게 장기에 걸친 ‘학습시간계좌’(learning time account)를 부여하는 것이다(Keller & Seifert, 2002): 학습시간계좌에는 기업이 부여하는 기존의 직업훈련시간, 노동시간계좌(후술)에서 사용하지 않은 휴가 및 법적 및 단체협약상의 노동시간 단축분 등이 모두 적립된다. 그리고 노동자는 여기에 적립된 학습시간을 이용하여 기업이 실시하는 기업특수적인 훈련 이외에 자기가 원하는 시기, 장소에서 외부노동시장을 위해 원하는 훈련을 받을 수 있다. 이를 통해 기업 내부에서의 이동성 뿐 아니라 기업 외부로의 이동성까지 증대시켜 전체적으로 노동시장의 유연성을 제고할 수 있다. 특히 이 학습시간계좌는 정규직 노동자뿐 아니라 비정규 노동자들에게도 부여되기 때문에 이들이 훈련을 통해 취업능력을 증대시킴으로써 불안정한 고용의 위험을 감소시킬 수 있다.

력의 향상의 핵심적 요소이기도 하다.

나. 노동시간 유연성의 증대

내부적 유연성의 또 하나의 형태는 내부적-수량적 유연성, 즉 노동시간 유연성이다. 노동시간의 유연성을 증대시킨다는 것은 생산량의 변동에 따라 노동시간을 변화시키는 것을 말하는데, 그 구체적 형태는 작업량이 적을 때 노동시간을 단축하고 많을 때 증가시키는 변형노동시간제이다(그 장단점은 전술). 이러한 변형노동시간제의 한 유형으로 ‘노동시간계좌’(working time account)를 고려할 수 있는데, 그것은 작업량이 많을 경우 초과노동을 하되 이 초과시간을 수당으로 보상받는 것이 아니라 노동시간계좌에 적립한 후 작업량이 적은 시기에 그 적립된 시간만큼 휴가를 사용하는 것을 말한다(Seifert, 2001). 또한 수요 감소의 장기화가 예상될 경우 전체적으로 노동시간을 단축하는 것도 노동시간 유연화의 한 유형이라 할 수 있는데, 이 경우 노동자들도 일자리를 유지하는 대신 임금의 일정한 감소는 수용해야 할 것이다.

이때 주목할 것은 노동시간 유연성과 전술한 기능적 유연성은 상호전제를 이룬다는 것이다(Keller & Seifert, 2002). 왜냐하면, 노동시간의 단축 내지 유연화는 작업조직의 변화나 신기술 도입 등과 병행하여 이루어지는 경우가 많으며, 직업훈련을 위해서는 그에 필요한 시간을 확보하기 위해 노동시간을 단축하거나 변형시켜야 하기 때문이다. 따라서 노동시간 유연성의 증대와 기능적 유연성의 증대는 상호간에 조화롭게 추구될 때 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

2. 비정규 노동자의 보호

경제 환경의 변화에 대한 기업의 대응이 선형적으로 결정되는 것은 아니다. 유연안정성의 관점에서 본다면, 위에서 언급한 내부적 유연성의 증대를 통한 대응이 많은 장점을 지니고 있지만, 불가피하게 해고나 비정규 고용형태를 통한 외부적-수량적 유연성의 증대로 대응할 수밖에 없는 경우도 존재한다. 그러나 위에서 살펴본 것처럼, 외부적-수량적 유연성의 증대는 직장안정성과 소득

안정성 등 노동자의 생활과 직결되는 안정성을 약화시킬 뿐 아니라 고용관계와 결부되어 있는 사회보장까지 약화시킨다. 따라서 유연안정성, 즉 유연성과 안정성의 균형을 위해서는 유연성 증대의 결과로 발생하는 비정규 노동자들의 안정성을 제고해야 한다. 이들에 대한 보호를 강화하는 것은 단순히 유연성에 대해 균형을 맞춘다는 의미뿐 아니라, 그를 통해 비정규 노동에 대한 수용을 조금이나마 용이하게 하여 외부적-수량적 유연성에 대한 수용성을 제고한다는 의미도 내포하고 있다.

그런데 비정규 노동자들은 고용형태에 따라 상이한 상황에 처해 있기 때문에 이들에 대한 보호방안도 구분되어 강구될 필요가 있다. 따라서 여기서는 대표적 비정규 고용형태인 단시간 노동(파트타임), 기간제 노동 및 파견노동에 대해 그 보호방안을 살펴보고자 하는데, 이와 관련하여 90년대 후반부터 유럽연합 이사회는 비정규고용에 관한 유럽 차원의 노사(ETUC와 UNICE, CEEP)²⁴⁾간 협약들을 근거로(파견노동 제외) 그 이행을 위한 지침을 채택하고 있다. 따라서 고용관계 내에서의 비정규 노동자에 대한 보호방안은 이 지침을 중심으로 살펴보고자 하는데(김유선, 2003; 최저임금위원회, 2003), 다만 이 협약들은 회원국이 처한 상황의 다양성을 인정하여 일반원칙과 최저기준을 규정하는데 그치고 있다는 점을 미리 지적해 두고자 한다.

가. 단시간 노동에 대한 보호

상기한 유럽의 노사는 1996년 6월부터 단시간 노동에 대한 협상을 시작하여 1997년 5월 ‘단시간노동 기본협약’(Framework Agreement on Part-Time Work)을 체결하였으며, 유럽연합 이사회는 1997년 12월 이 기본협약 이행을 위한 지침²⁵⁾을 채택하였고, 이 지침은 1998년 1월 20일부터 발효되었다. 이 지

24) ETUC(European Trade Union Confederation): 유럽노동조합총연맹

UNICE(Union of Industrial and Employer's Confederation of Europe): 유럽산업사용자총연합
단체연합

CEEP(Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général; the European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest): 유럽공공기업센터

침은 회원국들이 2000년 1월 20일까지 이 지침을 충족시키는 데 필요한 법률, 명령, 행정규칙을 시행하거나 사회적 파트너들이 협약으로 필요한 조치들을 도입할 것을 보증하도록 규정하고 있다. 협약의 핵심적인 내용은 다음과 같다.

- 차별금지 원칙: 단시간 노동자는 객관적 사유에 의해 정당화되지 않는 한 고용조건과 관련하여 차별대우를 받지 아니하며, 시간비례 원칙을 적용받아야 한다. 단시간 노동을 이유로 비교 가능한 전일제 노동자보다 덜 우호적인 방식으로 취급받아서는 안 된다.
- 단시간 노동의 기회: 회원국은 단시간 노동의 기회를 제약할 수 있는 법률적, 행정적 장애물을 검토하고 적절한 경우 이를 제거하여야 한다. 전일제 노동에서 단시간 노동으로, 단시간 노동에서 전일제 노동으로의 전환을 노동자가 거부했다고 해서 이것이 고용종료의 정당한 사유가 될 수 없고, 고용종료는 국내법 등에 따라 공평하게 이루어져야 한다. 노동자가 전일제 노동에서 단시간 노동으로, 단시간 노동에서 전일제 노동으로의 전환을 요청하면 사용자는 가능한 한 이를 우호적으로 취급해야 하고, 단시간 노동자에게 직업훈련 기회를 제공하고 전일제 일자리에 관한 적절한 정보를 제공해야 하며, 노동자대표기구에게 단시간 노동에 관한 적절한 정보를 제공하여야 한다.
- 최저기준: 회원국과 사회적 파트너들은 이 협약이 정한 것보다 유리한 조항을 유지하거나 도입할 수 있고, 이 협약을 이유로 노동자들의 일반적 보호수준을 저하할 수 없다.

나. 기간제 노동에 대한 보호

기간제 노동에 대한 협상은 단시간 노동에 관한 지침이 채택된 이후인 1998년 3월에 시작되어 1999년 3월에 ‘기간제 노동 기본협약’((Framework

25) Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC.

Agreement on Fixed-Term Work)이 유럽 노사간에 체결되었다. 유럽연합 이사회는 이 협약을 근거로 1999년 6월 기간제 노동에 관한 지침²⁶⁾을 채택하였고, 그것은 1999년 7월 10일부터 발효되었다. 협약의 핵심적인 내용은 다음과 같다.

- 차별금지 원칙: 기간제고용 노동자는 객관적 사유에 의해 정당화 되지 않는 한 단지 기간제 고용계약을 맺고 있다는 이유로 비교 가능한 상용 노동자보다 덜 우호적인 방식으로 취급받아서서는 아니 되며, 기간비례원칙을 적용받아야 한다. 특정 고용조건과 관련된 근속기간 자격은 객관적 이유에 의해 정당화되지 않는 한 상용노동자와 동일하게 적용되어야 한다.
- 남용방지 조치: 연쇄적인 기간제 노동의 사용에서 비롯되는 남용을 방지하기 위해 회원국은 국내법, 단체협약 또는 관행에 따라 사회적 파트너와 협의를 거친 뒤 기간제 노동의 갱신을 정당화할 객관적 사유와 최대 지속기간 및 갱신히트 수 중 하나 이상을 도입해야 한다.
- 정보와 고용기회: 사용자들은 기간제고용 노동자들이 상용 일자리에 관해 다른 노동자들과 동등한 기회를 가질 수 있도록 빈 일자리에 관한 정보를 제공하여야 하며, 기간제고용 노동자에게 적절한 직업훈련 기회를 제공하여야 한다. 노동자수를 기준으로 노동자대표기구를 설치하는 경우 기간제고용 노동자들을 계산에 포함시켜야 하며, 노동자대표기구에게 기간제 노동에 관한 적절한 정보를 제공하여야 한다.
- 최저기준: 회원국과 사회적 동반자들은 이 협약이 정한 것보다 유리한 조항을 유지하거나 도입할 수 있고, 이 협약을 이유로 노동자들의 일반적 보호수준을 저하시킬 수 없다.

26) Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the Framework Agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP.

다. 파견노동에 대한 보호

위의 두 지침이 발효된 이후 2000년 5월부터 유럽의 노사는 파견노동에 관한 협상을 개시했으나, 파견노동이 갖는 복잡한 성격(특히 ‘비교 가능한 노동자의 정의’) 때문에 1년이 지난 2001년 5월에 협상이 최종적으로 결렬되었고, 이에 따라 2002년 3월 유럽연합 집행위원회는 자신의 책임 하에 ‘파견노동자의 근로조건에 관한 지침안’²⁷⁾을 유럽연합이사회와 의회에 제출하였다. 그러나 이 안에 대한 유럽연합이사회 내의 합의가 계속 지연되는 가운데 집행위원회는 2002년 11월에 수정안²⁸⁾을 제출하였지만, 수정안도 최종합의를 보지 못하여 2003년 6월 ‘공공의 심의’(public deliberation)에 맡겨진 채 계류 중에 있다. 그러나 비록 최종합의에 이르지 못했다 하더라도, 그 내용(수정안)은 유럽연합 공식기구(집행위원회)를 거친 것인 만큼, 검토해 볼 가치가 있다.

- 차별금지 원칙: 파견중인 임시노동자의 기본적인 근로 및 고용조건은 최소한 직접고용시의 조건과 같아야 한다. 회원국은 파견업체와 상용 고용계약을 맺고 사용업체에 파견되지 않은 기간에도 계속 임금을 받는 파견노동자에 대해서는 사회적 파트너들과 협의한 후 차별금지 원칙의 예외를 허용할 수 있다. 파견노동자에게 적절한 수준의 보호가 제공되는 경우, 회원국은 사회적 파트너들과 협의한 후 그들에게 차별금지 원칙을 훼손하는 단체협약을 지지하거나 체결할 수 있는 선택권을 부여할 수 있다. 임금과 관련하여 회원국은 파견노동자가 파견중인 동일 사용업체에서 그 기간이나 성격상 6주를 초과하지 않는 기간 내에 완료할 수 있는 과제를 맡은 경우, 차별금지 원칙을 적용하지 않는다고 정할 수 있다. 회원국은 이 조항의 적용 과정에서 남용을 방지하기 위

27) Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on working conditions for temporary workers. 유럽에서 temporary worker(임시노동자)는 일반적으로 fixed-term worker(기간제계약노동자)와 temporary agency worker(파견노동자) 양자를 동시에 지칭하는 것으로 사용되는데, 여기서는 후자, 즉 파견노동자의 의미로 사용되고 있다.

28) Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on working conditions for temporary workers. COM(2002) 701 final.

해 적절한 조치를 취하여야 한다. 회원국은 사회적 파트너와 협의한 후 차별금지 원칙을 이행하여야 한다. 회원국은 사회적 파트너들이 단체 협약을 통해 차별금지 원칙을 이행하기 위한 절차를 정하도록 허용할 수 있다.

- 상용고용 접근: 사용업체에서 상용 일자리를 찾는 다른 노동자들과 동등한 기회를 제공하기 위해 파견노동자들에게 사용업체 내 빈 일자리에 관한 정보를 제공하여야 한다. 회원국은 파견기간이 지난 파견노동자가 사용업체에서 고용계약을 체결함에 있어 모든 장애물을 제거하여야 한다. 파견업체는 사용업체의 파견노동자 채용을 대가로 또는 파견기간 종료 후 사용업체와의 고용계약 체결을 대가로 노동자들에게 수수료를 부담시켜서는 안 된다. 파견노동자는 객관적 사유가 없는 한 직접고용자와 동일한 조건으로 사용업체의 집단적 시설, 특히 구내식당, 육아시설 및 운송서비스를 이용할 수 있어야 한다. 회원국은 파견노동자들이 사용업체와 파견업체에서 훈련기회를 개선할 수 있도록 적절한 조치를 취하거나 사회적 파트너들 사이에 대화를 촉진해야 한다.
- 노동자대표기구: 공동체 및 국내의 법과 단체협약에 따라 파견업체에 노동자 수를 기준으로 노동자대표기구를 설치하는 경우 파견노동자를 계산에 포함해야 하며, 사용업체는 노동자대표기구에게 고용상황에 관한 정보를 제공할 때 파견노동자의 사용에 관한 적절한 정보를 제공하여야 한다.
- 최저기준: 회원국과 사회적 파트너들은 이 협약이 정한 것보다 유리한 조항을 유지하거나 도입할 수 있고, 이 협약을 이유로 노동자들의 일반적 보호수준을 저하시킬 수 없다.

라. 사회보장의 강화

유연성과 사회보장의 관계에서 보았듯이, 많은 경우 사회보장은 고용관계와 결부되어 있기 때문에 고용관계에 영향을 미치는 외부적-수량적 유연성의 증

대는 사회보장을 약화시킨다. 따라서 유연안정성을 위해 고용관계가 중단된 실업자나 비정규 노동자들의 사회보장을 강화할 필요가 있는데, 이러한 사회보장의 강화는 반대로 외부적-수량적 유연성에 대한 수용성을 제고하여 유연성을 증대시키는 역할을 한다.

먼저, 실업자에 대해서는 충분한 소득보상을 할 필요가 있다. 높은 실업수당의 노동시장정책적 효과에 대해서는 논란이 많은 것도 사실이지만, 해고 후에도 소득감소가 적다면 노동자들이 해고에 대해 커다란 거부감을 가지지 않으므로써 외부적-수량적 유연성을 증대시키는 데 기여할 것이다. 이 점은 덴마크의 사례에서 잘 나타나는데, 덴마크에서는 거의 완전한 해고의 자유가 존재하는 대신 실업자에게 많게는 해고 이전 소득의 90%에 달하는 실업수당을 지급함으로써 전형적인 ‘외부적-수량적 유연성과 소득안정성’의 결합형태를 보여주고 있다. 이에 따라 덴마크 노동자들은 해고 위험이 높음에도 불구하고 그들이 느끼는 직장 불안정성은 OECD 국가 중에서 가장 낮은 편에 속한다(Auer & Cazes, 2003a; Madsen, 2004).

다음으로 건강보호, 특히 노령연금을 기초보장체제로 개편할 필요가 있다(Klammer, 2000, 2004; Keller & Seifert, 2002). 이와 관련된 보장체제는 나라마다 다양한데, 크게 보아 기여금 납부를 근거로 한 보험체제와 주민원칙에 근거한 기초보장체제(Grundsicherungssystem)²⁹⁾로 구분될 수 있다. 그런데 보험체제는 통상 정규 고용관계를 기초로 하고 있기 때문에 그것이 중단되거나 비정규 고용관계로 전환될 경우 보험가입 자격(기준기간 및 피보험 단위기간)이 중단되며, 따라서 이후 급부가 중단되거나 감소된다. 이러한 우려 때문에 정규 고용관계에 있는 노동자들은 외부적-수량적 유연화에 저항하여 유연성을 약화시키게 된다. 이 체계 하에서는 사회보장의 적용범위를 비정규 노동자에게로 확대하는 것이 중요하다.

이에 반해 주민이면 누구에게나 지급되는 기초보장체제는 이러한 우려를 불식하여 유연성을 증대시키는 데 기여한다. 네덜란드에서 ‘단시간노동의 기적’

29) 기초보장체제도 재산이나 기타 소득을 고려하는 경우와 그와 무관하게 일정액을 지급하는 경우로 구분된다.

(단시간 노동이 40% 이상)이 재산이나 소득에 무관한 단위연금에 힘입고 있다는 것은 좋은 사례이다. “전체적으로 보아 보편적 기초보장체계가 의심할 바 없이 유연화를 용이하게 하거나 그것을 촉진하는 데 도움을 준다는 것이 확인될 수 있다”(Klammer, 2000: 317).³⁰⁾

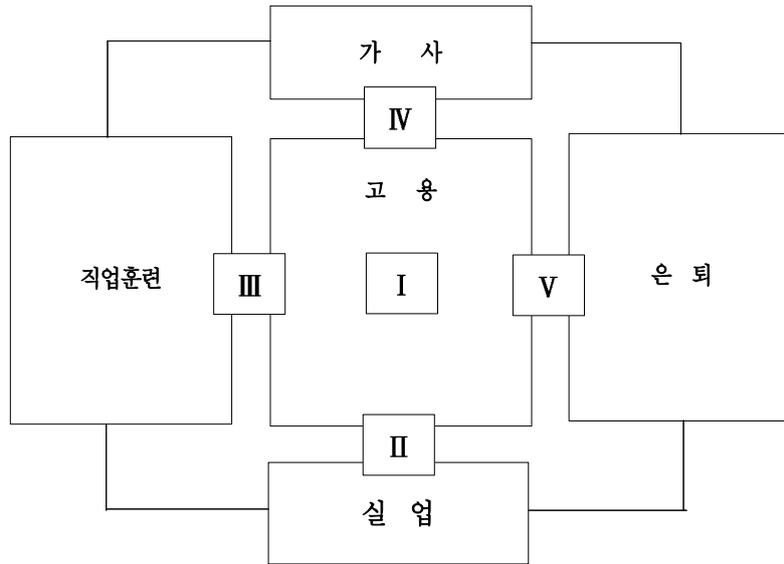
3. 이행노동시장에 대한 지원

고용관계와 생활의 유연화, 다양화에 따라 노동력의 상태는 고용과 비고용 또는 취업과 비취업간에 활발하게 이행한다. 슈미트(Schmid, 1994, 1998, 1999; Schmid & Gazier, 2002)는 이러한 정규 취업노동과 다른 사회적 및 개인적 활동 간의 이행상태를 ‘이행노동시장’(transitional labour market)으로 규정하며, 그에 대한 지원, 즉 다양한 노동력 상태 간의 원활한 이행을 촉진함으로써 유연성과 안정성을 동시에 제고할 수 있다고 주장한다.³¹⁾

슈미트에 의하면, 그러한 이행의 유형은 다음과 같은 다섯 가지로 구분된다 (Schmid, 1994, 1998; [그림 II-1] 참조):

-
- 30) 이에 반해 90년대 이후 많은 유럽 국가, 특히 보험체계를 갖고 있는 나라에서 이루어지고 있는 사회보장 ‘개혁’은 재정위기를 이유로 자격요건의 강화, 급부의 감축, 민간보험의 도입을 통한 경쟁의 강화 등의 방향으로 진행되고 있는데, 이는 사회적 위험에 대해 사회적 보호를 강화하는 것이 아니라 개인의 책임을 강요하는 것이다. 이러한 경향은 노동시장의 유연화 요구에 반대되는 것이다(Klammer, 2000).
- 31) 이행노동시장에 대한 논의는 독일의 슈미트(1994)가 최초로 주장한 이래 그가 속한 베를린 사회연구학술센터(Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin)를 중심으로 하여 전 유럽에 빠르게 확산되고 있다. 그것은 기존의 노동시장정책/고용정책과 사회정책은 물론 최근의 유연안정성에 관한 논의까지 포괄하는 매우 광범한 체계를 갖추고 있다. 따라서 그에 관한 본격적인 논의는 별도의 연구 과제라 할 수 있다.

[그림 Ⅱ-1] 이행노동시장 전략으로서의 노동시장정책



- I. 단시간 노동과 전일제 고용간 또는 피고용 노동과 자영업 간의 이행
- II. 실업과 고용간의 이행
- III. 직업훈련과 고용간의 이행
- IV. 사적인 가사활동과 취업간의 이행
- V. 취업과 은퇴간의 이행

자료: Schmid(1998).

이러한 이행을 촉진시키는 방안들은 사실 기존의 노동시장정책이나 사회정책에 다양한 형태로 산재되어 있는데, 그것들을 이행노동시장론의 관점에서 간략히 정리하면 다음과 같다(Schmid, 1994, 1998; Klammer, 2000, 2004).

가. 단시간 노동과 전일제 고용간 또는 피고용 노동과 자영업간의 이행 지원

이 이행유형은 노동시장 내에서의 이행을 가리키는데, 이를 지원하기 위해

서는 전반적인 노동시간 유연성의 증대 이외에 몇 가지 특징적인 방안이 거론된다. 먼저, 기상상태에 큰 영향을 받는 건설업에 있어 악천후수당 및 동절기수당을 통해 노동시간 단축을 촉진하고 동시에 고용을 보장할 필요가 있다. 건설업뿐 아니라 일반적으로는 경기침체시에 일시적으로 조업단축수당을 지급함으로써 동일한 효과를 얻을 수 있다. 한편, 실직 위기의 피고용자에게 다양한 개인창업을 지원함으로써 피고용 노동에서 자영업으로의 이행을 지원할 수도 있다.

나. 실업과 고용간의 이행 지원

실업에서 고용으로의 이행을 지원하는 전통적인 적극적 노동시장정책 수단으로는 직업상담 및 일자리 소개, 실업자 직업훈련, 채용보조금 지급, 공공근로, 실업자 자영업 촉진 등이 있다.

그런데 고실업이 지속되면서 90년대 이후 노동시장정책의 기초에 커다란 변화가 일어나고 있는데, 그것은 소극적 노동시장정책, 즉 실업에 대한 단순한 소득보상에서 실업의 예방과 감축을 목표로 하는 적극적 노동시장정책으로의 중점이동을 더욱 강조하면서, 동시에 실업에 대한 당사자의 책임을 강조하는 ‘적극화 노동시장정책’(activating labour market policy)³²⁾을 도입하고 있는 것이다. 적극화 노동시장정책이란 실업수당의 지급과 노동(내지 직업훈련)의무를 결합하는 것인데, 실업수당 수급자가 고용안정기관이 제의하는 일자리나 직업훈련 기회를 거부할 경우 실업수당의 지급을 중단, 감축, 취소하는 방식으로 실업자의 구직과 직업훈련을 강제하고 있다(‘촉진과 강제’의 결합).³³⁾ 이러한

32) 노동시장선진화기획단(2004)과 황수경(2004)은 ‘activation’(또는 ‘activating’)을 ‘활성화’라고 번역하고 있는데, 본 보고서에서는 ‘적극화’라고 번역하고자 한다. 노동시장정책은 통상 실업에 대한 소득보상을 목표로 하는 ‘소극적 노동시장정책’(passive labour market policy)과 실업의 예방 및 감축을 목표로 하는 ‘적극적 노동시장정책’(active labour market policy)으로 구분되는데, ‘적극화 노동시장정책’(activating labour market policy)이란 양자를 결합하여 단순히 실업보상을 받고 있는 실업 당사자에게 구직 및 직업훈련 참가에 대한 의무를 부과하여 적극적 노동시장정책을 강화하고자 하는 것을 의미하기 때문에, 후자와의 용어상의 연관성을 고려하였다.

33) 이러한 적극화 노동시장정책은 90년대 이후 유럽의 사회보장(특히 사회부조) 개혁과정에서 도입된 근로연계복지(workfare) 이념, 즉 근로능력이 있는 수급자에 대해서는 노동을 하거나 노

강제를 통하여 실업에서 고용으로의 이행을 지원하는 정책은 최근 들어 점점 더 많은 유럽국가에 도입되고 있는데, 뒤에서 살펴볼 덴마크는 그 전형적인 사례이다.³⁴⁾

다. 직업훈련과 고용간의 이행

직업훈련과 고용간의 이행을 촉진하기 위해서는 기업 내외에서의 양성훈련, 향상훈련, 전직훈련 등 일반적인 직업훈련을 강화하는 것이 기본적으로 중요하다. 그런데 이때 무엇보다 중점을 두어야 할 것은 양성훈련을 받지 않은 노동자나 저숙련자 및 실업자 등 노동시장의 취약집단에 대한 직업훈련이다. 왜냐하면 많은 경우 이들은 낮은 숙련으로 인해 노동시장에서의 불안정성을 감수할 수밖에 없기 때문이다.

이와 관련해서도 덴마크는 흥미 있는 사례를 제공하고 있는데, 저숙련자들에게 여러 단계에 걸쳐 모듈화된 직업훈련을 제공함으로써 양성훈련을 완료하게 하는 제도와 향상훈련, 육아 등을 이유로 일시적으로 공석이 된 일자리에 해당 기간만큼 실업자를 채용하여 현장에 기반을 둔 직업훈련을 실시하는 ‘직장순환제’(Job-Rotation) 등이 그것이다.

라. 가사활동과 취업간의 이행

노동시장의 유연성 증대는 주로 사용자의 요구사항이지만, 여성의 경제활동이 증가하면서 노동자 또한 유연한 고용관계를 희망하는 경우가 많아지고 있는데, 그것은 바로 가사(주로 육아)와 취업의 병행을 가능하게 하기 위해서이

동할 의사가 입증된 경우에 한하여 사회보장급부를 지급하는 원칙이 노동시장정책에 도입된 것이다(Zilian, 2000).

34) 물론 이러한 적극화 노동시장정책에 대해서는 매우 중요한 비판도 제기되고 있다. 즉, 실업자수에 비해 일자리 자체가 크게 부족한 상황에서 실업자들은 실업수당의 중단 등 강제를 회피하기 위하여 그들의 기능이나 적성에 맞지 않는 일자리나 저임의 비정규 일자리라도 수용하지 않을 수 없다. 이로 인해 장기적으로 재취업자의 직장안정성이 약화될 뿐 아니라 비정규직의 확산이 초래된다(Huffschnid, 2002). 또한 경기호황이 적극화 노동시장정책 ‘성공’의 결정적인 요인이라는 점에서(Cebulla, 2001) 그 순수한 효과는 미지수라고 할 수 있다.

다. 따라서 보육휴가(남성에게도)와 육아를 가능케 하는 단시간 노동을 보장하는 것이 가사활동과 취업간의 이행을 원활하게 하는 핵심적인 과제이다.

다만 이때 유의할 것은, 위에서 살펴본 바와 같이, 보육휴가로 인한 취업의 단절과 단시간 노동이 실업보험이나 노령연금 등의 사회보장에 불리하게 작용하지 않도록 사회보장체계를 정비할 필요가 있다.

마. 취업과 은퇴간의 이행

취업에서 은퇴간의 원활한 이행을 위해서는 무엇보다도 획일적인 은퇴연령제를 탈피하여 노동능력, 선호, 재산상태 등을 고려하여 은퇴연령을 유연화하는 것이 중요하다. 이를 위해 건강상의 문제를 가진 고령 노동자나 취업가능성이 없는 고령 실업자에 대해 조기은퇴를 촉진하는 수당을 지급하는 방안, 고령자에 대해 단시간 노동을 허용하는 부분은퇴제, 장기간 노동을 희망하는 고령자를 위해서는 고령자 채용보조금을 지급하는 방안 등이 강구될 필요가 있다. 물론, 앞에서 언급한 연금체계의 개편도 중요하다.

제4절 유연안정성의 조건

유연안정성을 달성하기 위한 이상의 방안들은 종종 그 실현가능성의 측면에서 비판을 받기도 한다. 왜냐하면 다른 어떤 정책에서와 마찬가지로 유연안정성의 구체적인 방안을 둘러싸고도 당사자들의 이해관계가 대립하기 때문이다. 이런 측면에서 “동전의 양면을 고려하는 노동시장 개혁의 정치적·사회적 실현가능성은 새로운 방안들이 관련되는 핵심 당사자들의 이해에 부합된다고 인식되는 정도에 의존한다”(Wilthagen & Tros, 2004: 178)는 명제는 유연안정성의 실현을 위한 조건들을 검토하는 데 중요한 실마리를 제공한다.

1. 사회적 대화와 상호신뢰

유연안정성을 둘러싼 이해대립은 앞에서 살펴본 유연성과 안정성의 역상관 관계로 나타나며, 현실적으로 그것은 유연성을 요구하는 사용자의 이해와 안정성을 요구하는 노동자의 이해간의 일정한 타협을 요구한다. 그리하여 정부를 포함하여 사회적 파트너들간에 얼마나 상호양보를 통한 원만한 타협을 이루어 내는가 하는 것이 유연안정성의 성패를 결정하는 핵심적인 요소가 된다(Ozaki, 1999).

이러한 원만한 타협을 도출해 내는 데에는 조합주의(corporatism)의 전통 내지는 최소한 노사정 간의 대화와 협의, 조정의 문화가 중요한 역할을 한다. 90년대 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드의 경제 및 노동시장을 분석한 아우어(Auer, 2000)에 의하면, 이들의 ‘성공’을 설명해 주는 세 가지 공통요인이 있는데, 그 중에 첫 번째가 바로 ‘조합주의적 통치구조와 사회적 협의’이다.³⁵⁾ “이러한 통치구조와 협의체계는 특정 집단들의 다양한 이해관계를 사회와 경제 전체의 이해관계와 결합시킴으로써 급격한 임금상승의 역제를 촉진하며 정책형성을 유도한다”(Auer, 2000: 90). 이러한 사회적 대화의 중요성 때문에 유럽의 신고용전략에 따른 2003년 고용지침에서부터는 일반적 고용지침에 부가하여 고용지침의 이행에 있어서 사회적 파트너들과 이해관계자들의 지원과 참여를 동원하기 위하여 사회적 파트너십의 형성을 강조하고 있다(2003, 2004년 고용지침).

그런데, 여기서 다시 이러한 사회적 대화는 상대방의 이해관계(interest)에 대한 이해(understanding)에 바탕을 둔 상호신뢰를 전제로 한다. 따라서 사회적 파트너들간의 상호신뢰야말로 유연안정성을 달성하는 궁극적인 요인이라 할 수 있다(Wilthagen, Tros & Lieshout, 2003).

35) 나머지 두 개는 건전 재정에 기초한 거시경제정책, 적극적 및 소극적 노동시장정책의 개혁이다.

2. 협상범위의 확대

이러한 점들을 전제로 하면서 원만한 타협을 도출하기 위한 하나의 방법은 사회적 대화나 산업 또는 기업수준의 협상에서 협상의 의제를 임금이나 노동 시간 등 전통적인 근로조건에만 국한하지 말고 직업훈련, 작업조직의 유연화, 사회보장 등 다양한 범위로 확대하는 것이다. 이를 통해 상호간에 양보하고 조정할 여지가 확대되며, 따라서 유연성과 안정성간의 다양한 조합이 이루어질 수 있다. 그리고 이렇게 하여 도출되는 결과들은 상호간에 수용이 용이하게 됨으로써 유연안정성을 가능하게 하는 소위 ‘긍정적 조정’, ‘통합적 협상’, 양합(陽合)게임(positive-sum-game), ‘교섭을 통한 유연성’(negotiated flexibility) 등이 성립되는 것이다(Wilthagen & Tros, 2004).

3. 조정된 분권화

노동시장의 유연화는 전통적으로 집중된 노사관계를 가진 나라에서 노사관계의 상당한 분권화(decentralization)를 수반한다. 왜냐하면 기업들은 급변하는 시장상황에서 경쟁력을 유지·제고하기 위하여 점점 더 자신에게만 맞는 해결책을 원하며, 따라서 주로 일반적인 사항을 규정하는 중앙 및 산업 차원의 협약에는 관심을 크게 두지 않기 때문이다. 이에 따라 산업별 노동조합들도 상이한 상황에 처한 조합원들의 고용보호 등에 관한 통제력을 점차 상실해 간다(Ozaki, 1999). 따라서 유연안정성을 위한 협상은 종종 중앙 및 산업 차원보다는 지역이나 개별 기업 차원의 분산된 수준에서 진행되며, 그것은 직접 당사자들에게 구체적인 상황에 맞는 해결책을 찾기 위한 더욱 많은 여지를 줌으로써 유연안정성의 달성에 긍정적인 영향을 미치기도 한다.

그러나 네덜란드와 덴마크의 사례가 보여주는 것은 이러한 분권화가 중앙 수준의 조정과 동시에 발생한다는 것이다. 빌트하젠, 트로스과 리스하우트(2003)는 이러한 ‘조정된 분권화’(coordinated decentralization)가 필요한 이유로 다음의 여섯 가지를 제시하고 있다:

- 정부와 사용자단체간, 입법과 자기규제간의 ‘상호 자극’을 위하여
- 유럽의 전반적인 발전에 적절히 대응하기 위하여
- 부문/기업에서의 소규모 이해관계를 극복하고 집단적 이익을 증진시키기 위하여
- 유연안정성 전략을 분권화된 수준에서의 의제로 삼고 그 수준에서 그 전략의 관철을 용이하게 하기 위하여
- 기업, 부문 및 지역간에 유연안정성 전략에 대한 학습과정을 촉진하기 위하여
- 분권화된 수준에서 이루어지는 유연안정성 전략의 효과에 대한 모니터링을 위하여

4. 경제 및 노동시장상황

마지막으로 경제상황, 따라서 노동시장상황도 유연안정성의 달성에 중요한 영향을 미치는데, 그것은 노동시장상황이 노동자 및 그 대표기구의 협상력에 직접 영향을 미치기 때문이다. 즉, 불황기에는 유연안정성의 유용성이 커지지만, 실업의 증대로 인한 노동자 교섭력의 약화로 유연성에 대한 요구가 안정성에 대한 요구를 압도하게 된다. 반대로 노동력 수요가 많아지는 호황기에는 비정규 노동자들도 상대적으로 높은 안정성을 누리면서 고용안정성 등을 통한 유연성과 안정성의 다양한 결합보다는 전통적인 직장안정성에 대한 요구를 강화할 것이다(Wilthagen & Tros, 2004).

따라서 이러한 논리적 관계로 본다면 어떠한 경제 및 노동시장상황이 유연안정성을 달성하는 데 유리할 것인가를 판단하기가 곤란하다고도 할 수 있다. 그러나 경험적으로 본다면, 90년대 네덜란드와 덴마크에서 유연안정성 정책이 성공할 수 있었던 것은 당시의 경제회복과 실업의 감소에 힘입은 바가 크다. 사실 현 시기의 유연성에 대한 요구가 경기적인 것이 아니라 기술의 발전과 세계화의 진전 등에 따른 구조적인 것이라면, 호황기에도 유연성에 대한 요구가 약화되지는 않을 것이다. 따라서 유연성에 대한 요구와 안정성에 대한 요구를

관철시킬 수 있는 협상력이 적절하게 균형을 이루는 호황기가 유연안정성을 달성하는 데 유리한 조건을 형성할 것이다.³⁶⁾

36) 반대로, 최근 몇 년간 네덜란드의 경제가 악화되면서 2003년에 사회적 대화를 통해 조기은퇴 제 도입 대신에 임금동결까지 수용했던 노동조합이 2004년 들어서는 조기은퇴에 대한 인센티브와 실업급여, 장해연금 등을 일방적으로 삭감하려는 정부의 방침에 반발하여 사회적 대화를 중단하고 10월에 대규모의 전국적 파업을 계획하고 있는 사실은 불황이 유연안정성의 달성에 장애가 된다는 것을 잘 보여주고 있다(한국노동연구원, 2004).

제 3 장 유연안정성 정책의 사례연구

이 장에서는 위에서 개념적으로 살펴본 유연안정성 정책이 유럽 국가들에서 구체적으로 어떻게 실시되고 있는가 하는 사례를 살펴보고자 한다. 그런데 사실 유연성과 안정성의 개별적 요소들은 어느 나라에나 존재한다. 따라서 유연안정성 정책의 사례를 연구하기 위해서는 유연성과 안정성이 조화롭게 결합된 사례를 발굴해야 한다. 더욱이 그러한 정책이 전반적인 경제상황 및 고용상황의 현저한 개선에 기여한 사례여야 사례연구로서 의의가 있을 것이다.

그러나 아직 전체 EU 국가들을 유연안정성의 관점에서 비교분석한 연구는 찾기 힘들다. 그러한 가운데 빌트하젠, 트로스 및 리스하우트(2003)의 연구가 벨기에, 덴마크, 독일, 네덜란드 4개국을 간략하지만 직접 비교하고 있어서 사례 선정에 참고가 된다. 이들은 위 4개국의 유연안정성의 특징을 다음과 같이 규정하고 있다.

- 벨기에: 포드주의적 유연성과 안정성(*fordist flexibility and security*)
- 덴마크: 높은 유연성과 안정성(*high flexibility and security*)
- 독일: 유연성을 능가하는 안정성(*security above flexibility*)
- 네덜란드: 유연성과 안정성(*flexibility and security*)

이 특징들을 다소 부연설명하면, 벨기에는 서비스업에 비해 2차 산업의

비중이 다른 나라들에 비해 높다는 의미에서 포드주의적이며, 그에 따라 노동 시장의 내부자를 중시하여 내부적-수량적 유연성을 추구한다. 이로 인해 외부의 경제환경 변화에 적응하기 힘들어서 기업의 혁신에 부정적 영향이 초래되기도 한다. 독일도 이와 유사하게 내부적-수량적 유연성 측면이 강하게 존재하는데, 최근에 정부가 외부적-수량적 유연성을 높이기 위해 다양한 조치들을 취하고 있지만, 그리 성과를 거두지 못하고 있다. 반면 독일의 안정성 요소는 매우 강력하여 유연성 요소를 압도하고 있기 때문에 독일의 상황은 '저(低)유연성 균형'(low-flexibility equilibrium)으로 규정될 수 있다. 더욱이 이 두 나라는 90년대 이후 낮은 경제성장(1~2%대)과 높은 실업률(7~9%대)을 보이는 등 경제적 성과도 그리 좋지 않다.

이에 반해 덴마크와 네덜란드는, 연구자들이 'and'를 이탤릭체로 하여 강조하고 있듯이, 유연성과 안정성이 적절하게 균형을 이루고 있는 것으로 평가되고 있다. 이 두 나라는 모두 외부적-수량적 유연성이 높은 특징을 보이고 있는데, 덴마크의 경우 해고보호 자체가 거의 없으며, 네덜란드는 압도적인 비중의 단시간 노동을 통해 유연성을 추구하고 있다. 반면, 안정성 측면에서 네덜란드는 노동시장 내에서 유연노동자에 대한 보호에, 덴마크는 관대한 사회보장(높은 실업수당)에 중점이 두어져 있으며, 양국 모두 직업훈련을 통한 취업능력의 제고를 통해 고용안정성에도 주력하고 있다. 이 결과 덴마크와 네덜란드는 90년대 이후 견실한 경제성장(2~3%대)과 무엇보다 급격한 실업률 감소(90년대 초에 비해 후반에 반감되어 3~4%대)로 EU 내의 성공국가로 평가되고 있다.

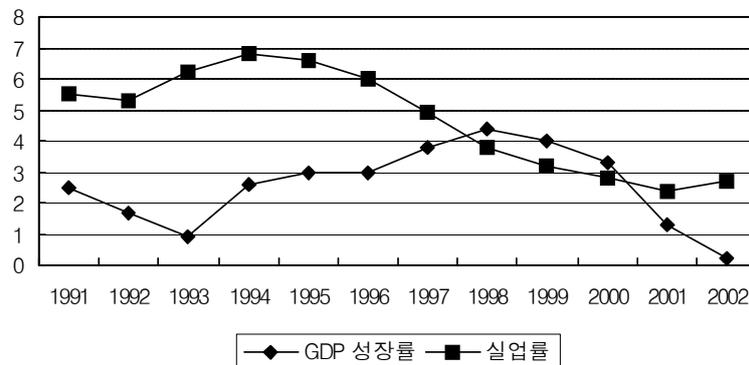
이러한 비교분석에 근거하여 이 장에서는 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 정책을 구체적으로 검토하기로 한다.

제1절 네덜란드³⁷⁾

1. 서론

2000년 한 해를 제외하고는 GDP 성장률이 3%를 넘지 못한 EU와 달리 네덜란드는 1990년대 중후반 3~4%의 견실한 성장을 달성하였으며, 실업률 또한 EU의 10% 전후와 달리 그 절반 정도에 불과해 소위 ‘네덜란드의 기적’(Visser & Hemerijck, 1997)을 이루었다. 그러나 2000년대 들어 성장률은 급격하게 하락하였으며, 그에 따라 실업률도 다시 상승추세를 보이고 있다 ([그림 III-1]).

[그림 III-1] 네덜란드의 성장률과 실업률(%)



자료: European Commission(2003a).

한편, 네덜란드는 산업구조 측면에서 서비스산업의 비중이 GDP의 약 70%를 상회하는 소규모 개방경제이다.³⁸⁾ 서비스업 중에서도 공공 및 개인 서비스

37) 이 절의 초고는 진주산업대학교의 송원근 교수가 집필하였다.

38) 2002년을 기준으로 각 산업별 부가가치 비중을 보면 농림어업 2.5%, 광공업 17.1%, 전기가스 수도·건설업 7.7%, 서비스업 72.7%를 차지하고 있다.

업의 비중이 크고, 부동산 및 임대업, 도·소매업, 유통업 및 통신산업이 그 뒤를 잇고 있다. 금융업은 국제금융 중심지인 암스테르담을 배경으로 국제금융시장 통합을 주도하기 위해 공격적인 경영에 나서고 있다. 한편 농업의 비중도 유럽의 다른 국가들보다 높아 원예작물 시장을 주도하며, 육류와 낙농제품을 수출하고 있다.

아울러 네덜란드는 노사정 간의 사회적 합의를 통해 높은 실업률, 저성장, 만성적인 재정적자 등의 경제위기를 성공적으로 극복한 모범사례로 알려져 있다. 노동시장 유연화를 통해 단시간 노동자들이 크게 늘어나고 있지만, 이와 동시에 사회적 합의와 연대를 통해 단시간 노동자, 외국인, 퇴직자들에 대한 사회보장체제의 약화를 최대한 억제해 왔다. 이는 시장메커니즘에 기초하여 경쟁적 배제를 심화시키는 영미식 자본주의 모델과 다를 뿐 아니라 구조적 경직성에서 탈피하는 데 심각한 애로를 겪고 있는 대륙유럽의 시민주의와도 적지 않은 차이점을 보여준다.

이 글에서는 이처럼 합의모델의 대표적 사례로 알려진 네덜란드 모델을 개괄적으로 소개하고, 이 모델이 성공할 수 있었던 요인으로서 유연안정성 전략의 내용을 고찰한다. 이를 바탕으로 유연안정성 구성 요소의 하나인 적극적 노동시장정책, 특히 취업능력 혹은 고용안정성 제고를 위한 직업훈련시스템을 살펴볼 것이다.

2. 네덜란드 합의주의 모델

가. 합의모델과 네덜란드병

네덜란드에서 동의와 관용이 일찍부터 뿌리내려 사회적 합의의 밑거름이 된 데는 네덜란드 특유의 지정학적 요소와 정치·문화적 선호구조가 깔려 있다. 예를 들면 신·구교간 종교적 갈등이 사회통합을 가로막았던 역사적 경험을 바탕으로 특정 종교나 사회세력이 독주하지 못하는 정치구조가 형성되어 있다. 아직도 여러 종교세력과 연계된 군소정당들이 난립³⁹⁾해 연정을

통하지 않고는 집권이 불가능하다.

네덜란드 사회경제모델의 핵심에는 정부, 사용자연합 그리고 주요 노조가 있다. 노동시장문제에 관련된 정부부처로는 경제부와 사회고용부가 있는데, 전자가 전통적으로 사용자의 이해를 더 많이 배려한다면 후자는 노동친화적인 입장을 견지해 왔다. 비교적 잘 조직화되어 있는 사용자단체들도 사회적 합의모델을 안정적으로 유지하는 데 큰 밑거름이 되고 있다. 주요 노총으로는 네덜란드노총(FNV)과 네덜란드기독교노총(CNV)이 있는데, FNV는 사민주의적 성향을 띤 네덜란드 최대규모의 노총으로 2001년 말 현재 약 123만 5천 명의 조합원을 확보하고 있으며, CNV는 기독교계열의 노총으로 약 35만 명의 노동자가 가입해 있다.

네덜란드 사회경제모델을 배태한 기본 이념이 합의라고 할 경우, 이 합의의 중심축은 두 가지 형태의 사회협의기구, 즉 노동재단(STAR)⁴⁰과 사회경제협의회(SER)이다. 1945년 사용자연합과 노조대표 간의 민간자문 및 협력단체로 출범한 노동재단은 임금, 사회보험, 직업훈련, 고용과 해고 절차 등 기초적인 경제정책 사안들에 대해 합의를 도출하고 이것을 개별 노조와 사용자들에게 권고하는 한편, 사용자연합과 노조대표 간에 이견이 생길 경우 자신이 속한 단체의 입장을 정부에 제시한다.

노동재단보다 5년 늦게 설립된 사회경제협의회는 사회적 파트너들 사이의 합의를 통해 정책형성과정에 영향을 미치는 공적인 법적 기구이다. 이 협의체는 중앙 노동조직들이 산하 하위조직들에 대한 권위와 영향력을 쉽게 확보할 수 있도록 조직되어 있으며, 노·사·정 3주체로 구성(33명 이내)되어

39) 네덜란드의 주요 정당을 보면 노동당(pvdA), 자유당(VVD), 여러 기독교당을 결합한 중도노선의 기민당(CDA), 66년에 창립된 민주주의(D)66(군소 좌파정당), 녹색당, 기타 군소정당 등으로 구성되어 있다(Anker, 2001). 1994년까지 중도노선의 기민당은 20세기 모든 연정에 참여하였지만 94년에는 기민당이 빠지고 D66이 연정에 참여하였다. 이로써 빔 록의 노동당이 주도하는 자쉴빗 연정이 8년 동안 유지되어 왔다.

40) 노동재단은 사용자대표 8명과 노조대표 8명으로 구성된다. 사용자대표에는 네덜란드사용자연합(VNO-NCW), 네덜란드중소기업사용자연합, 네덜란드 농업 및 낙농 연합이 각각 4명, 2명, 2명씩 파견하며, 노조대표는 FNV, CNV, 네덜란드 중간 및 고위 종업원연합 등이 각 4명, 2명, 2명씩 파견한다. 표결로 갈 경우는 거의 없지만 표결을 요하는 결정이 있을 경우 적어도 3/4 이상의 찬성표가 있어야 한다. 노동재단 이전 산업혁명기 이후 형성되어온 노사간 합의모델의 기원에 대해서는 Empel(1997)을 참조.

있지만, 정부로부터 독립되어 있어서 운영비용은 모두 경영계가 부담한다. 봄과 가을에 관련 정부부처 장관들과 노동재단 대표들의 모임을 개최하여 여러 사안들을 논의하는데, 여기에는 경제발전계획을 비롯하여 사회정책, 산업정책, 노동 및 산업 관련 법안, 노동자참여, 노동시장과 교육의 관계 및 EU정책, 교통문제, 소비문제 등이 포함된다. 또 각 사안에 대해 의회와 행정부에 정책자문을 하는 한편, 경영계와 노동계 대표로 구성되는 상품위원회(Commodity Board)와 산업위원회(Industrial Board)의 집행부 구성과 관련된 결정권을 가지며, 이 위원회를 통해 경영 및 노동계와 관련된 중요한 법률들을 집행하고 그 실행 여부를 감독한다. 이 밖에 주주나 노동자 이익을 보호하기 위하여 기업합병을 관리하고, 합병규약을 제정, 집행하는 역할도 한다. 요컨대 사회경제협의회는 정부 임금정책의 도구이자 고용주와 피고용자의 이해대립을 완충시키는 역할을 한다.

나. 바세나르협약과 협의체계 복원

1960년대 초까지 노동재단과 사회경제협의회가 중심이 된 사회적 합의는 네덜란드 노사관계체제를 유지하는 기본 이념이자 제도 장치 그 자체였다. 그러나 이후 물가-임금-복지비용의 지속적인 동반 상승이 재정적자를 심화시키는 악순환을 되풀이했다. 게다가 두 차례에 거친 오일쇼크와 더욱 치열해진 국제적 경쟁 그리고 가속화되는 유럽통합은 해외 의존적 개방경제체제인 네덜란드에 직접적인 충격을 주었다. 1970년대 후반에 들어서면서 네덜란드는 저성장·고실업 경제 속에 과잉사회복지가 존재하는 이른바 고비용·저효율의 ‘네덜란드병’에 깊숙이 빠져들었다.

구조적인 악순환 고리를 끊기 위해 네덜란드경제는 과감한 구조조정이 필요했다. 그 핵심은 임금안정과 복지개혁, 실업 감소와 이를 바탕으로 한 국제경쟁력 회복에 있었다. 위기로 실각한 중도좌파 연립정부를 대신한 기민당(CDA)과 자유당(VVD)의 중도우파 연립정부는 교착상태에 빠진 조합주의를 탈피하여 합의에서 정부의 주도권을 복원하는 한편으로, 기존의 조합주의를

활성화하여 노자간 교섭을 이끌어내는 전략을 동시에 추구하였다. 우선 정부는 기존의 노사정 협의체제에서 과감히 탈피하여 건전재정 회복, 기업채산성 향상, 일자리 나누기를 통한 고용안정 등 산업 전반에 걸친 구조조정의 필요성을 역설했다. 이어 물가연동과 민간-공공 부문 연계 임금제도를 폐지하기 위해 사용자와 노조를 압박했다. 즉 사용자와 노조의 자발적인 임금협상이 이루어지지 않으면 물가, 공공부문의 임금, 최소임금, 사회복지 혜택을 동결시킨다는 것이었다. 실업률 증가와 노조 조직률 하락에 직면하여 도덕적 권위와 협상력을 심하게 훼손당한 노조는 더 이상 정부정책에 저항할 수 없었다. 물가 및 임금 동결에 지극히 부정적이었던 자본 역시 이러한 정부의 정책적 간섭을 피하기 위해서도 노동과 자율협상을 선택하였다. 그 결과 1982년 11월 24일 노동재단의 노동과 자본의 대표들은 ‘바세나르협약’(Wassenaar Accord)을 탄생시켰다.⁴¹⁾ 이 협약의 핵심적 내용은 크게 두 가지이다.

첫째, 노조는 임금인상을 억제하고 사용자는 주당노동시간 단축과 고용확보를 약속함으로써 고용을 창출하고 경제를 회생시킨다는 것이었다. 이와 함께 임금인상 물가연동제가 폐지되고 노사의 중앙교섭으로 정해지는 통일노동협약방식이 강화되었다. 둘째, 이 타협은 또 하나의 정치적 교환, 노조와 정부의 타협에 의해 보완되었는데, 정부는 임금삭감에 대응하여 세금과 사회적 부담을 낮추고 보조금을 지급하는 등 기업의 생산 및 고용확대를 유도했다. 정부의 공공지출 확대와 서비스산업 고용창출 유도는 세수 기반을 확대하여 재정적자 부담을 대폭 줄일 수 있을 것으로 기대되었다.

바세나르 협약으로 교착상태에 있던 노사정 협의체제는 다시 가동되기 시작하였고 이후 5~6년 동안 임금상승률이 억제되었으며 임금인상은 생산성 상승에 크게 미치지 못하였다. 특히 임금 억제는 공무원을 위시한 공공부문에서 집중적으로 이루어졌는데 1984년 정부가 공공부문에 대해 3.5%의 임금삭감을 발표하자, 공공부문노조는 파업으로 대항하였다. 그러나 정작 파업이

41) 자본가대표인 사용자단체연맹(VNO) 회장과 노동자대표인 네덜란드노동총(FNV) 위원장 그리고 당시 수상이 헤이그 근교의 바세나르에 있는 VNO회장의 자택에 모여 합의를 도출하게 되는데, 이 합의를 흔히 바세나르협약이라 부른다. 이 협약은 1982년 11월 24일 노동재단에서 ‘고용정책의 여러 측면에 관한 제언’이라는 정식명칭으로 조인되었다.

감행되었을 때, 민간부문이나 일반의 여론은 공공부문노조의 파업에 대해 부정적이었다. 파업은 곧 중단되었고 정부의 임금삭감은 성공을 거두었다. 민간부문에서는 1970년대 오일쇼크 이후 임금 억제가 광범위하게 이루어져 오던 터라 바세나르 협약의 성과는 임금상승률과 단위노동비용 억제보다는 주당 노동시간이 40시간에서 38시간으로 단축됨으로써 단시간 노동자들을 증가시킨 것이었다고 할 수 있다. 바세나르 합의 이후 실업률 감소의 고용지적은 바로 이 때문이었다. 그러나 이에 못지않게 중요한 것은 맞벌이에 나서려는 여성들과 교육기회 연장을 기대하는 청년층 노동자들이 단시간 노동과 유연노동에 별다른 거부감을 보이지 않았기 때문이기도 하다.

다. 신노선 협약과 네덜란드의 기적

바세나르 협약으로 조합주의적 협의체계를 복원하고 이를 통해 경제위기를 극복했다고는 하지만 네덜란드의 협의체제가 항상 순조롭게 작동했던 것은 아니었다. 1986년 불황국면에서 서서히 벗어나기 시작하자, 노조들은 임금삭감 없는 주당 36시간제 실시를 주장했고, 사용자는 주당 38시간을 고수했다. 1987년까지 계속된 이 공방은 1988년 이후 임금인상을 둘러싼 공방으로 이어졌다. 약간의 임금인상이 허용되었으나, 1993년 이후 다시 경제 불황에 진입하면서 1992~94년에 제조업분야에서만 10만여 명에 달하는 실직자가 발생하였다.

그러자 1993년 노동재단의 사용자대표와 노동자대표는 바세나르 협약 정신으로 되돌아갈 것을 천명하면서 ‘신노선’(New Course)이라는 명칭의 새로운 중앙 수준의 협약을 체결하였다. 노조들은 자발적으로 임금인상을 억제하는 동시에 단체협상의 수준을 부문별 혹은 지역별 수준으로 하향시키는 데 동의하였다. 또 사용자단체는 수익성 개선과 동시에 노동시간단축 논의를 재개하여 부문별로 36시간까지 노동시간단축을 허용하였으며, 직업훈련 강화 및 적극적인 인적자원개발을 약속하였다. 한편 정부는 노조의 임금인상 자체를 보상하는 조치로 노동자들의 세금부담을 점차 하향조정하기로 하였으며,

비정규직근로자의 법적 지위 향상을 약속함으로써 이들의 합의를 보완했다. 일례로 정부는 최저임금과 휴가에 관한 단시간 노동과 전일제 노동 사이의 격차를 해소하여 노동시간에 비례하여 균등한 임금을 받도록 했다. 또 연금 혜택에 있어서도 단시간 노동을 배제하는 것을 금지했다(Visser, 2002).

신노선 협약에 따른 임금억제와 낮은 인플레이션, 대규모 무역흑자, 길더 화 강세 등의 요인이 복합적으로 작용하여 네덜란드는 90년대 초·중반에 유럽경제가 직면했던 전반적인 경제침체의 영향으로부터 자유로울 수 있었다.

라. 사회보장개혁의 역할

폴더모델의 성공은 바세나르 협약 및 신노선 협약을 통한 노사관계 개혁 만으로는 잘 설명되지 않는다. 실제로 폴더모델은 80~90년대에 실시된 일련의 정책과 제도적 장치들의 산물로 노사관계 개혁과 동시에 진행된 사회보장 개혁을 통해서 완성되었다고 해야 정확하다. 네덜란드의 사회보장시스템은 사회정책의 운영에서 사용자단체와 노동조합의 조직적 참여가 상당한 수준에 있다는 특징을 가지고 있다(Hemerijck & Visser, 1999). 예컨대 급여 수준과 지급기간이 법률에 의해서 정해져 있지만 실제로 이러한 제도의 운영과 실행은 사회적 파트너들의 임무였다.

사회보장 개혁의 시발점은 1987년의 개혁이다.⁴²⁾ 당시 네덜란드는 경제상황 악화로 실업자가 크게 늘어난 데다 과도한 사회복지 혜택으로 인하여 1970년대 후반부터 1980년대 전반까지 사회보장급여 신청자가 급증하고 있었다.⁴³⁾ 개혁의 내용은 소득대체율 하향조정(80%에서 70%로), 수급권 제한, 연동화 폐지, 장애 및 실업 급여기간 단축 등을 골자로 한 것이었다. 장애 및 질병 급부가 해고수단으로 악용되는 것을 방지하고 노동시장 퇴출을 막는 등 강도 높은 개혁을 실행하고자 한 것이다. 1991년 루버스 정부는 장애

42) 1996년 말 현재 총사회지출은 32.3%로 유럽연합국가들 중 3위, 1인당 사회복지지출액은 가장 높은 수준을 기록하고 있었다.

43) 실업급여 신청자는 1972년 10만 8,000 명에서 1997년에는 70만 7,000명으로, 장애급여 신청자도 22만 9,000명에서 72만 2,000명으로 3배 이상 급증했다(Visser & Hemerijck, 1997).

프로그램에 대한 삭감계획을 내놓았고 이에 반대하여 노동자들은 헤이그에서 전후 최대의 노동자시위를 일으켰다. 이러한 저항에도 불구하고 이 프로그램은 실행에 옮겨졌다. 그러나 수급자 수가 증가하고 있는 상황에서 지출을 줄이지 못했고, 기업들의 장애급부 악용 행위를 방지할 수 없었기 때문에 실패로 돌아가고 말았다. 이러한 상황에서 정부는 1993년 신노선 협약을 통해 재정적자상태를 개선할 목적으로 연금제도를 개혁하였다. 노동능력의 조기상실로 인한 조기정년으로 연금수혜를 일찍부터 받게 된 사람들에게는 연금지급액을 일정 정도 축소하였다. 또한 질병급여를 민영화하고 자격기준을 강화하였으며 개혁과정을 감독할 독립기관을 설립하였다. 그리하여 1993년의 연금개혁은 수혜대상자와 지급액을 대폭 감축시켰다. 또한 사회복지수혜자들은 자신들에게 제공되는 일자리를 받아들이지 않으면 안 되었는데, 특히 실업급여 수혜기간이 6개월로 제한된 청년실업자들은 재취업을 위한 성실한 노력이 요구되었다.

바세나르 협약과 달리 80년대 중반 이후 진행된 사회보장 개혁은 분명 노동조합에 반대되는 정책들이 많았다. 사회적 파트너들과는 독립적인 기관에 의해 개혁이 추진됨으로써 이해당사자들의 영향력이 감소하고, 더 중요하게는 사회보장시스템 운영에 시장유인이 도입되었다. 예를 들어 예산제약, 임금 삭감 및 동결, 경기순환에 대한 정부의 무정책, 민영화, 유연성 증대 등은 더 많은 시장요소를 도입하는 과정이었다. 이런 측면에서 80년대 중반 이후의 정부주도 하에 실시된 여러 개혁조치들이 반드시 합의를 통해서 실행된 것이었다고는 할 수 없다. 그러나 노동시장의 유연성 확대와 마찬가지로 사회보장체계에도 시장원리가 도입되었지만 최저임금제도, 퇴직 및 장애 노동자에 대한 사회복지급여 확대, 정규노동과 비정규노동의 연대를 지향했다.

3. 네덜란드 모델의 유연안정성

가. 노동시장의 유연성

네덜란드의 빠른 고용 증가와 이에 기초한 경제 성장의 핵심요인 가운데 하나가 1980년대 이래 정부와 사회적 파트너들의 사회적 합의를 배경으로 한 노동시장의 유연성 확대였다. 특히 1990년대 유연노동이 광범위하게 확산됨에 따라 노동조합은 점점 시장 유연화를 받아들였고, 법원도 새로운 형태의 노사관계를 인정했다.

노동유연성은 서로 다른 조직 수준에서 다양한 형태를 띌 수 있지만, 네덜란드에서는 전체 노동을 정규 상용노동, 단시간 상용노동, 임시 혹은 유연노동으로 구분한다. 이 중 유연노동은 상용 노동계약이 존재하지 않고, 계약상 노동시간에 관한 규정이 없는 모든 노동을 지칭한다. 우리가 흔히 비정규노동이라 부르는 이 유연노동은 보통 정규직 노동자와 단시간 노동자를 제외한 임시 노동자군, 즉 고용계약기간이 정해진 기간제 고용(fixed term contract), 파견 노동(temporary agency workers), 호출노동(on-call) 등을 포괄하고 있다. 단시간 노동이 유연노동에 포함되지 않는 것은 일반적으로 그것이 상용계약노동으로, 그리고 다른 사람의 정규노동을 대신하는 것으로 인식되고 있기 때문이다(Oorschot, 2003).

네덜란드에서 단시간 노동은 노동계약의 지속 여부와 무관하게 단체협상에 의해 주당 35시간 이내로 행해지는 노동을 말한다.⁴⁴⁾ 네덜란드는 90년대 이후 유럽과 미국 등 주요 선진국 중에서 단시간 노동이 차지하는 비율이

44) 좀 더 세분하여 주 12시간 미만을 스몰 파트타임(small part-time), 주 12-35시간을 라지 파트타임(large part-time)으로 분류하기도 한다. 통계조사상으로는 「주 35시간 미만」, 「주 30시간 미만」, 「노동자의 자기신고」, 「노동시간이 통상의 노동자보다 짧은 자」를 기준으로 하는 네 가지 방법이 있다. 프랑스는 “풀타임근로자의 근로시간의 4/5 이하이면 파트타임”이었으나, 2000년 1월 제2차 오브리법에 의해 1997년 12월의 이사회 지침에 따라 「파트타임근로」를 “풀타임 근로자의 통상 근로시간 보다 짧은 자”로 재 정의하였다. OECD의 경우에는 파트타임근로에 대해 1997년 이후 「주 35시간 미만」이라는 정의를 「주 30시간 미만」으로 변경하여 상대적으로 간단한 기준이 되고 있으나, 근로시간단축 움직임으로 인해 EU통계청(Eurostat)에서는 노동자의 자발적인 응답에 의해 파트타임인지 여부를 판단하고 있다.

가장 높은 나라이다. 2003년에는 단시간노동자가 전체 고용의 34.5%에 달했으며, 남성 노동자의 14.8%, 여성 노동자의 59.6%가 단시간 노동자이다(<표 III-1>).

<표 III-1> OECD 주요국의 파트타임 노동자¹⁾ 비중 추이(%)

	전체			남성			여성		
	1990	2000	2003	1990	2000	2003	1990	2000	2003
네덜란드	28.2	32.1	34.5	13.4	13.4	14.8	52.5	57.2	59.6
(네덜란드) ²⁾	(32.5) ³⁾	(42.3)	(45.2)				(70.5) ³⁾	(73.2)	(72.4)
독 일	13.4	17.6	19.6	2.3	4.8	5.9	29.8	33.9	36.3
프 랑 스	12.2	14.2	12.9	4.5	5.5	4.7	22.5	24.9	22.8
스 웨 덴	14.5	14.0	14.1	5.3	7.3	7.9	24.5	21.4	20.6
영 국	20.1	23.0	23.3	5.3	8.6	9.6	39.5	40.8	40.1
미 국	14.1	12.6	13.2	8.6	7.7	8.0	20.2	18.0	18.8
일 본	19.2	22.6	26.0	9.5	11.6	14.7	33.4	38.6	42.2
한 국	4.5	7.0	7.7	3.1	5.1	5.3	6.5	9.8	11.2
OECD 전체	11.1	12.2	14.8	5.0	5.9	7.2	19.5	20.7	24.8

주: 1) 주당 근로시간 30시간미만 기준.

2) ()안의 비중은 Eurostat의 자료로서 15세 이상 취업자 중 노동자의 자발적인 응답에 기초하여 파트타임 노동 여부를 판단한 것임.

3) 1991년 통계임.

자료: OECD(2004).

단시간 노동자 가운데 여성의 비중은 2003년에 76.0%로서 단시간 노동자의 압도적인 부분을 여성이 차지하고 있는데, 이 비중은 OECD 평균 72.3%를 약간 상회한다. 또한 이 비중은 1990년에 70.4%에서 꾸준히 증가하여 90년대 후반 77%에 도달한 후 현재까지 75~76% 수준을 유지하고 있다. 이 비중의 OECD 평균이 1990년 73.9%에서 2003년 72.3%로 다소나마 하락한 것에 비하면, 네덜란드에서 여성 단시간 노동자의 증가가 두드러진다(OECD, 2004).

한편 기간제 노동자 및 파견 노동자 등 유연노동자의 비중을 보면 1992년 6.8%에서 1998년 9.8%로 크게 상승하는 등 90년대 내내 상승세를 이어갔다.

그러다가 2000년에 7.7%로 하락하였으나 이 후 다시 상승하기 시작하여 2002년 말 현재 총 824,000명에 이르는 유연노동자들이 전체 노동력에서 차지하는 비중은 11.7%이다(<표 III-2>). 총 유연노동자 중에서는 파견노동자의 비중이 25%, 호출노동자의 비중이 31.9%를 차지하고 있으며 나머지는 임시직 고용이다. 단시간 노동이 전 산업 걸쳐 광범위하게 존재하는 것에 비해 이 유연노동은 무역, 호텔, 유통 등 서비스가 정규근로시간(오전9시-오후 5시)에 국한되지 않은 산업들에서 특히 많아 산업별로 편차가 크다. 공공부문이나 교육부문은 유연노동이 상대적으로 크지 않다.

<표 III-2> 네덜란드 유연노동자의 비중(2002년 말 현재)

	유연노동자				상용 노동자	총 노동자	자영업
	파견 노동자	호출 노동자	임시 고용자	유연노 동합계			
남성 비중(%)	53	36	48	45	57	55	65
여성 비중(%)	47	64	52	55	43	45	35
15-24세	41	60	50	51	13	17	4
25-34세	30	9	14	16	27	26	19
35-44세	17	13	15	15	28	27	30
45-54세	10	11	15	12	24	22	30
55-64세	2	7	7	6	8	8	17
총노동자(천명)	207	263	354	824	6,245	7,070	882
총노동자 대비(%)	2.9	3.7	5.0	11.7	88.3	100.0	
총유연노동자 대비(%)	25.1	31.9	43.0	100.0			

자료 : 네덜란드 사회고용부.

나. 유연안정성과 사회적 파트너들의 역할

네덜란드에서 노동시장의 탈규제와 함께 유연화가 추구되기 시작한 것은 1980년대부터이다. 그러나 경쟁과 배제를 중심 원리로 하는 시장메카니즘을 연대와 합의 등 사회적 기제로 견제하고 있던 유럽에서 이러한 탈규제와 시장유연화는 그리 성공적이지 못했다. 네덜란드도 예외가 아니었다. 오히려

부분적으로는 탈규제가 새로운 규칙 혹은 규제를 만들어냄으로써 오히려 규제는 강화된 측면들이 많았다(Wilthagen, 1998). 그러나 1990년대 들어서면서 유연화를 위한 규제완화와 노동시장 유연화가 급속하게 진전되었다. 시장유연화를 위한 정부의 시도 중 대표적인 것이 바로 '시장, 탈규제, 그리고 입법의 질'(MDW)이라는 새로운 프로젝트였다. 여기에는 예컨대 공공수송과 직업안전 및 보건과 같은 영역들을 포함하고 있었다. 뿐만 아니라 연정합의를 통해 지속적인 탈규제, 그리고 사회보장을 포함한 여러 영역에서 시장원리와 민영화의 도입을 약속했다. 이와 같은 시도에도 아직 '유연안정성'에 대한 어떤 책임도 없었으며, 이 혼성개념은 아직 만들어지지도 않았었다(Wilthagen, 1998).

이러한 상황에서 연립정권 내에서 유연화와 안정성에 대한 제안이 있었지만 어떤 합의에도 이르지 못했으며 노동재단이 이 문제에 관하여 권고를 하도록 요청받았다. 노동재단의 권고는 사실 '단시간 노동 촉진과 노동시간패턴의 차별화'라는 1993년의 권고를 기초로 한 것이었다. 이 권고는 단시간 노동과 기업효율성을 다루고 있었지만 유연화와 안전성에 관한 법안이 합의에 이르도록 한 선구적 합의들 중의 하나였다. 뿐만 아니라 노동자와 사용자 연맹은 1993년 4월 2일 사용자 단체들과 노동조합, 그리고 비영리 고용촉진 단체인 START는 새로운 법률이 시행된 후에 파견노동자들의 법률적 지위를 어떻게 조절할 것인가에 관한 협약을 체결한 바 있다. 이 협약은 단체협약의 효력을 5년으로 규정하고 파견업체를 위해 26주 이상 일한 노동자는 확정된 조건의 고용계약을 맺는다는 항목을 포함하고 있었다. 이와 같은 상황에서 노동자와 사용자의 연맹들은 1996년 4월 3일 "유연성과 안정성"(Flexibility and Security)라는 이름의 보고서를 통해 유연화와 안전성에 관한 상세하고 준비된 합의안에 도달하려고 노력했다.⁴⁵⁾ 노동조합은 통상의 노동계약 해지에 대한 정부의 예방적 감독 제도를 존속시킬 것을 요구한 데

45) 당시 노총위원장이던 로데비크 데 발(Lodewijk de Waal)은 할렘(Haarlem)에 있는 자신의 집에서 경영계를 대표하는 니에크 얀 반 케스테렌(Niek Jan van Kesteren)을 만나서 할렘협약(Haarlem Agreement)이라 불리는 협약을 성사시켰다. 이 협약은 1996년 4월 3일 공식적으로 추진되었다.

대해, 사용자들은 기간제 노동계약에 내재하는 다양한 제약요소들 제거하여 유연성을 더 강화하는 제도들(호출노동과 노동자파견회사)을 도입하는 것을 전제로 노조의 요구를 수용했다. 일종의 정책패키지 딜(package deal)이라 할 수 있는 이 보고서의 기본 생각은 어떤 노사관계에서도 유연성을 허용하는 대신에 계약이 어떤 형태를 띠든 상관없이 그 계약관계가 지속되는 한 노동자의 안정성(뿐만 아니라 고용주의 책임)이 더욱 강화되어야 한다는 것이었다. 나아가 1997년 12월 9일 노동재단은 신노선 협약의 후속 합의사항들을 ‘Agenda 2002’ 라는 이름으로 발표하였다. 사회적 파트너들의 권고력은 정부로부터 크게 환영받았다. 대부분의 권고안들이 새로운 법률을 위한 일련의 제안으로 받아들여졌고, 사회적 파트너들의 합의에 있어서 노동재단의 위상은 더욱 확고해졌다.

다. 유연안정성 협약과 새로운 입법

유연안정성 문제는 1993년 이후 유럽연합(EU)에서도 정책형성의 핵심사항으로 인식되어 왔다. 한편으로는 역내에 노동시장과 노동조직상의 강력한 유연화의 요구가 존재하고, 다른 한편으로는 취약한 지위에 있는 피고용자 집단들과 노동시장의 외부자들에게 안정성을 제공해야 할 필요가 동일한 정도로 강력하게 존재하고 있었다.

그런데 중요하게 지적해야 할 점은 네덜란드 정부의 유연화와 안전성 제안이 무엇보다도 노동자들의 법적 지위와 관련되어 있다는 점이다. 예컨대 정부는 1997년의 ‘안전한 노동 working on security’라는 문서에서 노동 유연화가 새로운 형태의 노동계약과 노동양식을 요구하고 있으며, 또 질병과 실업급여 계획이 유연노동자의 요구에 부응하기 위해 현대화되어야 된다고 인식하고 있었으나 상황을 개선하기 위해 다른 영역, 예를 들면 사회보장 영역의 구체적인 조치들이 실제로 취해지지 않았다(Oorschot, 2004b). 이에 비하여 유연노동자의 안정성을 개선하고 또 사용자와 노동자 모두에게 유연성을 증대하기 위한 노동법 분야의 개혁이 더 활발하게 전개되었다. 이를 반

영하듯 유연성과 안정성에 관한 노동재단의 권고는 두 가지 새로운 입법조치로 이어졌다. 1998년 7월 1일 「중개를 통한 노동자할당에 관한 법안」(WAADI)이 발효되었으며, 이어 1999년 1월에는 1996년의 유연안정성(flexicurity)협약에 기초하여 성립된 유연성과 안정성에 관한 법이 발효되었다.

1) WAADI

「중개를 통한 노동자할당에 관한 법안」(WAADI)은 주로 임시고용 파견업체의 허가를 폐지하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이 법이 도입되기 전까지만 해도 인력의 중개나 구직, 그리고 제 3자에게 노동을 제공하는 경우 「인력서비스법」에 규정하던 허가가 필요했다. 이 허가를 받기 위해서는 분쟁 중 회사에 노동자를 파견하거나, 다른 파견회사의 노동자를 대신 파견하는 행위 등이 금지되었다. 파견회사의 운영과 서비스 제공에 관한 상세한 기록을 유지해야 하고, 작업장에서 정규노동자와 파견노동자들을 동일하게 보상해야 했다. 또 파견노동자는 한사람의 동일 고용주에 대해 6개월 이상을 노동할 수 없었으며 30일 이내에는 동일 고용주에 대해 2회 이상 고용되는 것도 허용되지 않았다. 이 법 역시 1996년의 사회적 파트너들의 합의에 의해 승인된 원리, 즉 한편으로는 임시고용노동자들이 고용계약에 기초하여 노동을 수행하는 동시에 노동자파견회사를 정상적인 고용주로서 사실상 정부의 감독을 필요로 하지 않는다는 원리를 기초로 한 것이었다. WAADI로 인하여 허가제는 폐지되었으며 대부분의 규제도 철폐되었다. 다만 분쟁 중인 회사에 대한 노동자 파견은 여전히 금지되었으며, 또 파견노동자와 정규노동자의 동일보상의 원칙은 계속 유지되었다. 물론 후자인 동일보상의 원칙 같은 경우에는 파견업 부문의 사회파트너들의 단체협상을 통해 실제로 지켜지지 않은 경우가 많았다(Oorschot, 2003).

2) 「유연성과 안정성법」(Flex Wet)

WAADI가 하나의 독립적인 법률인데 비해 이 「유연성과 안정성법」은 기

존의 관련 법률들을 수정하는 형식을 취했다. 이 수정된 법률 들 중에서 민법(Civil Code)의 개정이 가장 중요한 것이었다. 이 법의 내용들을 살펴보면 크게 다음과 같은 세 가지 구성 요소로 이루어져 있다. 첫째, 기간제 고용(fixed term employment)과 임시직 노동자(temporary workers)의 사용에 있어서 더 많은 계약상의 재량권(자유), 둘째, 비정규고용 지위에 있는 노동자들의 법적 지위 강화, 셋째, 이른바 정규노동자들의 권리에 대한 보호의 축소. 민법의 개정 등을 통해 나타난 동 「유연성과 안정성법」의 주요 특징들을 살펴보면 아래 <표 III-3>과 같다.

이 밖에도 임시직 근로자에 대해 2년 내 고용계약은 1개월, 2년 초과는 2개월 등 수습기간을 설정하고, 26주 이상의 파견근로계약에 대한 직업훈련 및 연금혜택을 부여하며, 병가중인 노동자에 대한 계약해제의 경우 지역법원 판사에게 재고용계획을 제출해야 하는 등 비정규 노동자들의 안정성을 강화하는 조치들이 포함되어 있다. 요컨대 정규 노동관계에 대한 엄격한 보호규정들이 완화됨으로써 노동시장의 유연성이 제고되는 대신 파견노동자나 호출노동자, 단기계약 노동자들의 권리보호가 강화되었으며, 사회보장급여를 단시간 및 임시직 노동자에게도 확대함으로써 이들의 권리와 사회안전망이 확충되었던 것이다. 사실 1999년 법이 도입되기 전에는 사용자들이 노동계약 기간에 대한 법적 규제가 없는 기간제 노동계약과 파견노동계약을 교대로 활용하여 불안정 취업이 장기화되는 폐해가 적지 않았다. 특히 법 시행 1년 전부터 시행되고 있던 WAADI로 인하여 정부는 유연노동자의 지위가 더 열악해 질 것을 우려하고 있었다. 유연안정성 협약과 동 협약에 기초한 법률이 제정될 수 있었던 또 다른 배경은 정규직 노동자들이 해고 보호조치를 완화하는 데 동의하고 비정규직의 권리 확대와 사회안전망 강화에 동의할 수 있었기 때문이다. 이런 면에서 유연안정성협약은 노동과 자본 사이의 타협이기도 하지만 고용이 상대적으로 안정적인 정규직 노동자와 그렇지 못한 비정규직 노동자 사이의 타협이기도 하였다. 이를 통해 정규노동과 여성을 포함한 비정규노동 사이의 연대는 더욱 강화되었다.

<표 III-3> 네덜란드 「유연성과 안정성법」(Flex Wet)의 주요 내용

유연성	안정성
<p>1. 기간제 계약</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기간제 계약 노동자에 대한 해고 요건을 정한 기존의 엄격한 규정을 완화하여 3년 이내에 이루어지는 기간제 계약에 있어서 통지 없이 해지할 수 있는 노동계약을 3번까지 가능 - 4번째 계약 혹은 36개월을 초과하는 시점에서 개시되는 계약은 해고에 관한 보호조항이 적용되는 계약으로 자동적으로 전환 * 1999년까지 민법에서는 연속되는 두 번째 기간제 계약에 대해 통지 없이 해지하는 것을 금지. <p>2. 해고 통지 기간</p> <p>해고통지기간을 원칙적으로 1개월로 하고 노동기간에 따라 최대 4개월로 단축, 예를 들면 5년 미만 노동 시 1개월 등 (당시까지 6개월)</p> <p>3. 근로계약의 종결</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역의 공공고용서비스(PES)에 대한 해고통보절차의 단축 - 노동자들이 경제적 또는 금융적 이유로 해고당한 경우 고용과 관련한 급부를 증명할 목적으로 고용사무소장에게 제출할 공식적인 반대절차를 거칠 필요가 없음. 	<p>1. 근로계약(비정규 노동에 대한 보호)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 노동계약의 존재, 계약에 합의된 노동시간 등 2가지 “사실관계의 추정”을 도입하여 비정규노동자의 지위를 강화 <p>2. 기간제 계약 남용 방지</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3개월 이내에 발생하는 서로 다른 계약들은 연속적 계약으로 간주 - 동일 고용주와 동일 노동자 사이의 연속계약은 서로 다른 계약 하에서 이루어지는 노동이 동일한가 이념가가 중요하지 않음. - 한 노동자가 노동의 성격상 서로 연계되는 두 명의 고용주와 기간제 계약을 맺은 경우 이 계약을 연속계약으로 간주. <p>3. 최소임금</p> <ul style="list-style-type: none"> - 특정한 경우 호출노동자들은 호출 받아 일하는 경우 최저 3시간분 임금 주장 가능 - 사용자가 일하지 않은 시간에 대해 임금을 지불할 필요가 없다고 주장할 수 있는 기간은 6개월로 단축. <p>4. 노동자파견회사</p> <ul style="list-style-type: none"> - 파견업체와의 임시고용계약은 고용계약으로 간주. 단 첫 26주 동안에는 계약의 개시와 종결에 대해 당사자들에게 일정정도 자율을 허가. 그러나 이 규칙은 고용주와 피고용주 조합의 단체 협상에 의해 예외 가능. - 노동자가 연속 계약의 일부를 노동자 파견 회사를 위해 일했을 경우에도 연속계약으로 간주. - 파견노동자를 제공하는 조직은 동일 혹은 유사노동을 수행하고 있는 고용 노동자의 임금에 상응하는 임금을 노동자들에게 지불해야할 의무.

또한 이 법은 단체협상에 있어서 관습화된 협상에 더 많은 여지를 부여했고, 이를 통해서 노동자파견회사와 동 부문의 노동조합간의 단체협상이 가능하게 되었다. 이러한 협상에서 나타났던 가장 새로운 변화는 '4단계 시스템'(four phase system)의 도입이다. 임금을 포함하여 파견노동자에 관한 단체협상의 중요한 사안 가운데 하나인 이 시스템은 파견노동자에 대해 고용기간이 길어질수록 단계별로 더 많은 권리, 즉 연금과 교육훈련 상의 권리를 부여하도록 한 것이었다. 6개월이 지나지 않은 파견노동자 단계(Phase 1)를 지나면 각 단계에 따라 다음과 같은 권리가 보장되며 최종단계(Phase 4)에서는 파견회사와의 계약에 있어서 어떠한 제한도 받지 않는다(Eurofound, 2001).

- 6개월이 지나면 훈련에 필요한 사항들을 제기할 수 있는 권리를 가지며, 파견수수료의 일부를 파견회사가 실시하는 훈련을 위해 적립할 수 있다. 또 연금계획에 참여하여 급부를 쌓고 이를 수령할 권리를 가진다(Phase 2).
- 1년이 지나면 최소 3개월간의 계약 갱신의 기회를 가질 수 있다. 아울러 이 기간 동안 노동을 행하지 않는 경우에도 임금을 받는다(Phase 3).
- 1년 6개월 동안 동일한 기업에 대해 노동을 제공한 경우 노동자파견회사와 개방형 계약(open-ended contract)을 맺을 수 있다(Phase 3a).
- 파견회사는 같지만 노동을 제공한 기업이 다른 경우 3년이 지나면 동일한 권리를 갖게 된다(Phase 3b).

라. 후속 조치들과 안정성의 강화

「유연성과 안정성법」을 통해 유연성과 안정성간의 균형을 유지하려 했던 시도들은 2000년 7월 「노동시간조정법」(WAA)⁴⁶⁾ 및 2002년 11월 '2003년

46) 법안의 원래 명칭은 「일과 가정의 조화를 추구하는 파트타임고용법」이다.

노사간 고용조건 정책'(Statement Concerning Employment Terms Policy 2003)으로 발전되었다. 노동조합의 대표들도 노동의 유연화를 받아들이는 대신 기간제 노동자와 파견 노동자의 법적·경제적 지위 보장을 지속적으로 요구했으며 사용자 대표와 정부는 이를 수용하였다.

2000년 「노동시간조정법」의 경우에는 노동자들이 자신의 노동시간을 조절하기 위하여 현재보다 더 많은 노동시간이나 더 적은 노동시간을 요구하는 것이 가능하도록 했다⁴⁷⁾. 이 법은 직장과 가사의 조화를 이루기 위해 기존의 여러 법규들과 신설된 휴가관리법을 통합한 기본법인 「직장과 가정법」(Work and Care Act)⁴⁸⁾의 일부로서 제정된 것이다. 물론 이러한 규정들은 당시로서는 노동자들 자신이나 소규모 기업들에게는 비현실적인 것이었다. 그러나 이는 노동과 가족생활의 유지라는 목표를 어떻게 조화시킬 것인가를 강조함으로써 노동자들의 관점에서 유연성의 문제를 바라본다는 점에서 커다란 의미를 가진 것이었다(Eiro, 2000). 반면 사용자는 엄격한 기업경영상의 이유에서만 이러한 요구를 거부할 수 있었다. 예컨대 노동시간 단축 요구에 대해서 사용자는 이러한 단축이 작업 일정을 계획하는 데 심각한 문제를 유발할 수 있음을 증명해야한다. 반대로 노동시간 연장 요구에 대해서는 연장근로에 대한 예산 등이 존재하지 않음을 주장할 수 있어야 된다. 또한 2002년 '고용조건 정책' 합의도 근로자 소득 중 저축분에 대한 세금감면제도 및 정부 보조 일자리의 지속적인 제공 등 노동조합의 요구가 상당 부분 반영되었다.

마. 취업능력(employability)을 향하여

유연안정성에 관한 합의를 전후하여 비정규 노동자에 대한 보호가 이전의 정규노동과 비정규노동 사이의 차별 해소와 노동법적인 보호라는 측면으로부터 고용가능성의 제고라는 측면으로 무게 중심이 이동하고 있음에 주목해야 한다. 바세나르 합의 이후인 80년대 중반부터 네덜란드 정부는 노동시장

47) 10인 이상 기업에 종사하는 노동자들을 대상으로 하고 있다.

48) 통합법으로서 「직장과 가정법」은 2001년 12월 1일부터 발효되었다.

의 유연성을 확대하는 동시에 사회보장체제의 개혁을 착수하였고, 이것은 무엇보다도 먼저 정부의 재정지출을 축소하고 노동참여율을 증가시키기 위해 사회보장 지출의 전면적인 삭감을 포함했다. 그럼에도 유연안정성에 관한 본격적인 논의 이전의 사회보장 개혁은 유연화된 시장으로부터 배제되거나 고용기회를 갖지 못한 노동계층에 대한 소득보장이라는 측면이 강했다.⁴⁹⁾ 그러나 90년대에 들어서면서부터 사회 보장은 기존의 소득지원을 통한 보호에서 점차 더 노동참여와 고용촉진을 목표로 하는 노동시장 전략과 연결되었고, 이는 90년대 중반 이후 정부의 적극적 노동시장 정책으로 더욱 구체화 되었다. 정부가 적극적인 노동시장 정책을 펼칠 수 있었던 것은 90년대 중반 이후 실업 문제가 해결되고 그 결과 정부의 실업수당 지출이 감소하였기 때문이다. 초기적인 형태의 적극적 노동시장 정책으로는 정상적인 조건 하에서는 일자리를 찾기 힘든 장기실업자를 위한 프로그램, 예를 들면 START, MAATWERK⁵⁰⁾ 등을 들 수 있다. 따라서 초기의 적극적 노동시장정책은 노동력 공급 측면의 생산성을 향상시키는 것이었으며, 생산성이 낮은 노동자들을 기업과 노동자들의 부담 없이 노동시장에서 매끄럽게 퇴장시키는 것에 중점을 두었다. 결국 적극적 노동시장정책은 소극적 노동시장정책에 비해 하위개념으로 받아들여지고 있었다.

1) 장기실업자를 위한 고용창출정책: Melkert Jobs

노동자의 취업능력을 제고하는 정책 이전에도 네덜란드 정부는 장기간 실업 상태에 있는 실업자들을 대상으로 한 일자리 창출 정책을 실시하게 된다.

49) 소극적 노동시장정책으로 인해 네덜란드는 전통적으로“연성복지국가”로 구분되기도 한다. 질병이나 고령 등 개인 생활에서 발생할 수 있는 변화를 개인이 부담하기보다는 사회적으로 보장 가능한 위협으로 규정하고, 이를 집단적인 책임으로 방지하는 것에 중점을 두는 국가를 말한다(Therborn, 1989). 1990년대 중반인 1995년 당시 네덜란드에서는 실업자 1인당 19,329 ECU를 지출한 것에 비해, 독일은 12,057 ECU에 달했다(Schmid, 1997: 19).

50) START는 장기실업자에게 일자리 찾아주기를 주목적으로 하는 비영리고용대리업체(파견업체)이다. MAATWERK는 “맞춤식 노동”이라는 의미로 사회보장 관련 기관이 이 단체에 장기실업자를 추천하고 이 단체를 통해 장기실업자가 6개월 이상 일자리를 얻을 경우 이 단체에 일정한 금액을 지급하는 프로그램을 말한다.

1994년 “Work, work, work”라는 슬로건을 내걸었던 빔콕 수상은 집권과 함께 ‘Melkert jobs’ 혹은 ‘장기 실업자를 위한 추가적 고용계획’이라는 이름의 고용창출 정책을 시행하게 된다. 당시 사회고용부 장관의 이름을 딴 이 계획은 다음과 같은 세 유형의 고용관련 기회가 제시되어 있다.

Melkert- I: 공공부문에서 40,000개의 정규직 고용을 창출한다는 이 정책은 공공서비스 질을 개선함과 동시에 저숙련, 저임금 직업의 활용을 확대한다는 목표를 가지고 있었다. 이 계획은 중앙정부의 재원으로 각 지방정부에 의해 조직되었는데 이 계획에 의해 고용된 노동자는 최소임금의 120% 이상을 받지 못한다는 법적 규제 하에 있었다. 이 계획의 대상은 1년 이상의 기간 동안 실업 상태에 있으면서 사회부조에 의존도가 높은 실업자 계층이었다. 이러한 고용창출 정책의 결과 1999년 1월에 공공부문에서 34,700개의 새로운 고용이 창출되었다. 51)

Melkert- II: 1년 이상의 민간부문 실업자 약 20,000명을 대상으로 사회부조의 급여를 정책의 고용보조금으로 이전하는 것으로서 공공과 민간의 다양한 조직들이 제안과 시도에 참여하여 다양한 프로젝트들이 승인되었다. 대표적인 예는 “pool system”으로서 이 노동풀에 의해 고용된 참가자나 이들을 고용한 사용자는 2년 동안 보조금(감소하는 비율로)을 받을 수 있다. 이 제안은 저숙련 노동자의 고용을 촉진하기 위한 다른 정책들과 병행하여 실시되었다.

Melkert-III: 사회부조 자체의 적극화로서 각 지방정부가 사회부조 급부수혜자들을 위해 사회적으로 유용하고 고용과 관련된 활동을 제공하는 계획을 시도하는 것을 허용하였는데, 정부는 이러한 계획 참여자들에게 무조건적으로 추가적인 급료를 지급하

51) 물론 이 계획으로 인해 창출된 새로운 일자리는 사회고용부가 그토록 강조한 ‘정규직’은 아니었다(Berkel, 1999).

는 것이 아니라 취업을 거부하는 경우 급부 지급이 감소 혹은 연기될 수 있다.

그런데 이와 같은 ‘멜케르 잡’은 정부가 인위적으로 공공부문의 일자리를 창출함으로써 고용기회를 확대하고 사회적으로 배제될 가능성이 높은 장기 실업자나 저임금노동자를 지원함으로써 고용을 유지하는 것이 목표였다. 청년실업자의 고용을 보장하기 위한 ‘청년고용보장법’(JWG)⁵²⁾이나 1998년 1월부터 시행된 구직자고용법(WIW)도 이러한 성격의 노동시장정책이라 할 수 있다.

2) 공공고용안정서비스 개혁

노동시장의 유연성을 제고하면서도 이에 수반하는 노동시장의 불안정성과 불확실성을 완화하여 실업자 및 비정규노동자에 대한 안정성을 보장하고, 동시에 취업능력을 제고하는 정책 전환은 공공고용안정서비스 기구의 개혁에서도 볼 수 있다. 적극적 노동시장 정책의 일환으로 추진되기 시작한 공공고용안정기구(PES)의 개혁은 청소년이나 여성, 고령노동자, 저숙련 노동자, 장애인 등 취업이 곤란한 계층을 위한 특별한 직업안정서비스를 제공할 필요성에 부응하기 위한 것이다. 또 노동시장 유연화로 인하여 노동자파견회사의 역할이 증대되고 수적으로 증가함에 따라 이들은 그동안 공공고용안정기관들이 수행하던 역할을 대신하기 시작했다.

공공고용안정기구 개혁의 기본방향은 그동안 문제점으로 지적되고 있던 지나친 지방화와 분권화를 해결하기 위해 중앙 집중화 내지 통제된 분권화를 지향하며, 취업알선-실업급여지급-노동시장프로그램관리 등 3대 기본기능을 통합하고, 민간기관을 적극적으로 활용하며, 경쟁원리를 도입하는 것이다.

52) JWG가 6개월 이상의 청년실업자에 대해 주당 32시간의 공공부문 고용을 제공하는 것이 주요 내용이라면 WIW는 청년실업자에 국한하지 않고, 특히 도제자격은 있으나 실업상태에 있는 실업자를 대상으로 개인별 직업훈련 강화, 취업알선 보장, 그리고 12개월 내 미취업 시 주당 32시간분의 법정 최저임금을 지급한다는 점에서 차이가 있다.

이러한 원칙에 따라 2002년 1월 기존의 공공고용안정기관들을 노동·소득 센터(Center for Work and Income : CWI)로 개편하였다. CWI는 구직자 수당, 소득보조 등 사회부조와 고용서비스를 통합적으로 서비스하는 기관이다. CWI는 적극적인 노동시장정책에는 직접적으로 참여하지 않으나 관련 업무에 있어서 실업급여를 담당하는 UWV와 지방자치단체를 모두 총괄하는 역할을 하기도 한다. CWI는 민간협력업체와 협력을 더욱 강화해가고 있는데, 특히 노동자파견회사(TWA)가 커다란 역할을 한다. 구직자에 대해 3~5개의 파견회사에 연락하여 한시적으로 파견근로자로 일하도록 유도하면서 근로기간 동안 CWI를 통한 직업중개서비스를 계속 제공한다. 특히 취업이 힘든 취약계층의 구직자들에 대해서는 특별히 강화된 서비스를 제공하기 위해 The PIM(Professional Influx Method for Disadvantaged Groups)라는 프로그램을 만들어 NV KLIQ라는 민간업체에 업무를 맡겼다. 이러한 방식의 공공 및 민간고용서비스기구들 사이의 파트너십⁵³⁾은 정부예산을 절감하는 효과를 발휘했다.

3) 직장안정성으로

초기의 적극적 노동시장정책에도 불구하고 유연화가 더욱 급속하게 진전되면서 외부적 유연성보다는 내부적 유연성이 더 강조되기 시작했다. 특히 「유연성과 안정성법」과 일련의 후속조치들로 인한 외적 유연성이 한계에 이르렀다는 인식이 확산되면서 1990년대 후반부터는 특히 대기업들을 중심으로 내적 유연성에 대한 관심이 높아졌다. 이들 대기업들은 내적 유연성을 높이기 위해 사내 임시 근로파견업체 뿐만 아니라 노동풀(Labor Pool)을 설치·운영하였다⁵⁴⁾. 이러한 새로운 사내제도들에 대해 노동조합들도 협조했다.

53) 공공과 민간고용서비스기구 사이의 파트너십은 그 관계에 따라 세 가지 유형으로 나눌 수 있는데 첫째, 두 기구간 시설 및 정보를 공유하는 협조관계로 프랑스, 스웨덴, 영국 등이 대표적이며, 둘째, 정부에서 예산을 투입하여 민간업체로 하여금 기존 공공고용서비스가 하던 역할의 일부 혹은 전부를 수행하는 상호보완관계로서 네덜란드, 벨기에, 독일이 대표적이다. 세 번째는 상호연계 하의 경쟁관계로서 호주 등이 대표적이다(ILO, 2003).

54) 당시 노동풀을 설치하여 운영하던 대기업들로는 Stork사와 Philips사 등이 대표적인 예이다.

그 결과 적극적 노동시장정책은 점차 노동자의 노동 능력 혹은 취업능력과 고용주와 피고용주의 행위에 영향을 미치는 정책으로 전환되었다. 즉 사회보장급여를 제공한다거나 고령노동자의 조기은퇴를 이용하여 노동공급을 줄이는 것으로부터 급부자들의 적극화(activation)를 촉진하는 정책으로 옮겨갔다.

다른 한편 노동조직의 전국적 대표기구인 FNV도 취업능력이라는 용어 자체가 사용자들의 개념에 가깝다고 판단하고 따라서 취업능력이라는 개념보다는 직장안정성(job security)이라는 개념을 사용할 것을 주장했다. 이 직장안정성은 세 수준에 있어서 ‘투자계약’(investment contracts)에 기초하고 있다. 첫째, 한 산업부문 혹은 기업 내 모든 노동자들을 대상으로 한 투자계약, 둘째, 특정노동집단과의 계약, 셋째, 개별노동자들과 행하는 계약인데 이 계약은 광범위한 단체협상의 형태를 취할 수도 있고, 아니면 단체협상의 훈련 조항 등과 같은 세부적인 형태를 띠 수도 있다. 이 투자계약의 대표적인 예가 바로 하이네켄(Heineken) 투자계약이다. 1997년 6월 12일 하이네켄사와 4개의 노동조합 사이의 합의에 의해 이루어진 이 투자계약은 신기술의 채용에도 일자리의 상실 없이 새로운 기업조직에 적응하기 위한 기업 수준의 노사간 합의였다. 합의 내용은 총 2,000여 명에 이르는 노동자의 고용과 개별적 혹은 집단적 교육을 5년간 보장한다는 것이었다. 대신 재교육과 직무 재배치에 관한 개별노동자들의 잠재적 능력은 외부의 대행기관의 평가를 받도록 하였다(Eiro,1997).

최근의 Gatekeeper Improvement Act(WVP) 역시 직장안정성을 보장하기 위한 네덜란드의 노력을 잘 보여주고 있다. 2004년 1월 발효된 이 법은 사용자와 노동자 모두 노동자들이 영원히 배제되지 않도록 모든 노력을 다 해야 하며 장기간의 질병 이후에 장애급부에 의존함으로써 노동을 중단하도록 방치해서는 안 된다. 이것은 어떤 의미로는 노동자가 아프게 되는 초기단계에 어떤 조치를 취하는 것이 중요하다는 것을 의미한다. 이 법은 사용자와 노동자가 피고용자를 가능한 한 빠른 시일 내에 노동에 복귀하도록 하기 위해 거쳐야 할 몇 가지 단계를 규정하고 있다. 또한 재통합의 절차를 마련해야 할 상황을 규정하고 노동자와 사용자 모두의 권리와 의미를 상당히 강화

하였다. 즉 질병에 걸린 노동자를 복귀시키는데 성의를 보이지 않는 사용자는 해당노동자에게 최고 1년 동안 급여를 지급해야 한다. 또 반대로 재통합에 협력하지 않는 노동자는 급여지급을 연기당하거나 심지어는 해고도 가능하도록 하였다.

4. 교육훈련시스템에 있어서 유연안정성

가. 네덜란드의 직업훈련제도 일반

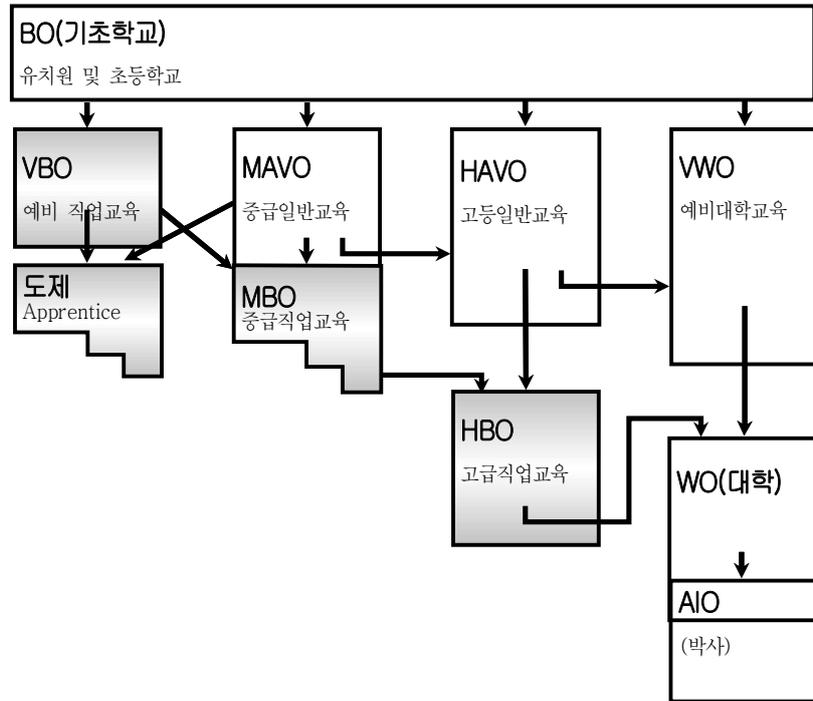
네덜란드의 교육훈련을 크게 세부분으로 구분하여 보면 1) 1차 교육훈련 제도, 2) 실업자를 위한 직업교육훈련, 그리고 3) 현직노동자들을 위한 직업교육훈련으로 구분하여 볼 수 있다. 세 부문 사이의 경계가 뚜렷하게 구분되는 것은 아니지만 첫 번째와 두 번째 직업교육훈련은 일관된 공적 시스템이 존재하는 것에 비해 세 번째의 경우는 거의 전적으로 사적인 시스템에 의해 주도되고 있다고 할 수 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 1차 직업교육훈련제도

네덜란드의 1차 직업교육훈련제도는 직업 교육 준비 학교(VBO), 중급 2차 직업학교(MBO), 도제 제도(apprentice), 고급 직업학교(HBO)의 4가지 형태로 구성되어 있다.

1992년 초급 2차 직업학교(lower vocational education)가 개편된 직업교육 준비학교(VBO)는 3학년과 4학년 때 직업교육 관련 기초교육을 실시한다. 최소한 4년간의 2차 학교(직업준비학교, 초급 일반 2차 학교, 중급 일반 2차 학교 등)를 마쳐야만 진학할 수 있는 중급 2차 직업학교(MBO)는 2년제, 3년제와 4년제 과정이 있으며, 기술, 상업, 농업 및 자연 환경, 서비스 및 건강관리 등 4분야로 구분되어 있다([그림 III-2]).

[그림 III-2] 네덜란드의 직업교육제도



자료: Borghans, Hughes & Smits(1997).

직업교육 대상 학생의 2/3정도가 등록된 MBO는 직업 준비 학교와 초급 일반 2차 학교의 수료자가 입학할 수 있는 3년제와 4년제 과정은 다시 장기 과정과 중기 과정으로 나뉜다. 장기 과정은 중간 관리자를 양성하기 위한 훈련과 고급 직업 교육을 위한 과목들을 가르치게 되며, 중기 과정은 독립적 기능인을 양성하기 위한 것이다. 2차 학교 수료증이 없는 학생들까지 입학할 수 있는 2년제 과정은 실기 위주의 초급 기능공을 양성하기 위한 것이다. 중급 2차 직업학교는 중앙 정부의 규제를 거의 받지 않고 있기 때문에 자유롭게 민간 기업과 특정 형태의 훈련의 공급에 관한 계약을 맺을 수 있다.

도제제도(Apprentice)는 독일의 2원화된 직업훈련과 거의 유사한 것으로

서 전체 직업교육 대상 학생의 1/3정도가 참여하고 있다. 주당 3일 또는 4일 간의 현장 훈련과 주당 1일 또는 2일간의 이론 및 일반교육 프로그램으로 구성되어 있다. 보통 2년의 기간이 소요되며 수료생의 경우에 2년 과정의 중급 2차 직업학교를 수료한 학생과 동일한 자격을 인정하게 된다. 도제제도에 있어서 기업과 도제 사이에 근로 교육 관련 계약의 협상은 교육계 대표와 사회적 인사 등으로 구성된 기구의 도움을 받아서 진행된다. 중앙 정부의 재정적 지원을 받는 그러한 기구는 각 산업별로 최소 1개씩 존재한다.

고도의 전문화된 직업교육을 실시하는 4년제의 고급 직업학교(HBO)는 고급 기능인을 양성하기 위한 다양한 프로그램을 운영한다. 예를 들면, 대학 수준의 이론교육과 함께 실기훈련과 실제 작업 현장에의 배치를 통한 현장 훈련 등의 프로그램으로 구성되어 있다. 4년제 대학과 거의 동일한 수준의 교육과정을 운영하지만, 대학이 연구 중심으로 운영되는 것에 비해서 고급 직업학교는 이론의 실제 응용을 강조하고 있다. 이러한 고급 직업학교에 입학하기 위해서는 5년제 중급 일반 2차 학교를 수료했거나 또는 최소한 3년제 이상의 중급 2차 직업학교 졸업자여야 한다. 이러한 고급 직업학교들은 대학에 버금가는 방대한 기구에 의해 운영되는데, 산업이 요구하는 수준의 고도 기능 인력을 공급하기 위해 산업부문과 긴밀한 연계를 유지하는 책임을 지고 있다. 따라서 고급 직업학교의 이사회에서는 산업계를 대표하는 인사가 강력한 영향력을 행사하게 된다.

2) 현직노동자에 대한 직업훈련

다음으로 고용 상태에 있는 현직 노동자들에 대한 교육을 살펴보면 네덜란드는 고용노동자에 대한 계속훈련에 관한 법이 따로 존재하지 않고, 대부분의 교육이 민간부문에 의해 주도되고 있기 때문에 적절한 규제 수단이나 직업교육훈련의 질이나 운영에 관한 투명성이 결여되어 있다. 그럼에도 불구하고 노동자들에 대한 교육훈련의 일차적 담당자는 기업이다. 네덜란드 기업들은 일반적으로 자기 기업의 노동자들에 대한 훈련에 상당한 관심과 노력

을 기울이고 있다고 알려져 있다.⁵⁵⁾ 특히 단체협상과 협의구조 하에서 피고용자들은 실제로 계속훈련, 특히 훈련이 현재의 직무와 직접적인 것이 아니라 해도 계속적인 훈련 기회를 보장받고 있다. 또 민간부분의 훈련에 있어서 투명성의 결여와 광범위한 훈련에 대한 기업투자 부족 문제는 부문 수준에서 사회적 파트너들의 개입에 의해 상당부분을 해결하고 있다. 많은 산업부문에서 자격증과 이를 위한 훈련기회를 제공하는 독자적인 훈련기관을 가지고 있으며, 때로는 직업훈련이 도제시스템을 관장하는 정부기구에 의해 수행되는 경우도 있다(Lieshout, 1998).

산업별 직업교육 훈련에 있어서 네덜란드의 특징이라 할 정도로 주목할 만한 것은 바로 부문별훈련기금(sectoral training fund)이다. 이 기금이 최초로 만들어진 것은 1947년이었는데 1989년에 이르러서는 대규모 단체협약의 약 1/3 정도에서 기금 조성에 관한 규정들을 두고 있을 정도로 광범위하다. 기금은 부문별로 다르기는 하지만 대체로 기업들이 지출하는 임금비용의 0.1%(소매업)에서 3%(건설업)를 공제하여 조성하고, 이렇게 조성된 기금을 통해 도제교육이나 계속훈련 등에 필요한 경비를 기업들에게 지불하거나 노동자들에 대한 임금지불을 지원한다.⁵⁶⁾

고용상태를 유지하고 있는 노동자에 대한 교육과 훈련에서 가장 문제가 되는 계층은 파견노동자들이다. 교육훈련 기회와 시설을 이용하는데 있어서 정규 상시노동자들과 유연노동자들 사이에는 원칙적으로 차별이 존재할 수 없다. 그러나 기업들은 파견기간이 끝나면 돌아가게 될 노동자들에 대한 일반적인 교육훈련(general training) 투자를 꺼렸다. 노동자파견회사들도 유동적인 노동력에 대한 훈련비용을 보상받지 못하는 위험을 감수하려 하지 않는다. 그래서 유연노동의 비중이 커지면 커질수록 교육 및 훈련에 대한 투자가 감소하는 일종의 모순이 발생하게 된다. 이와 같은 상황에서 파견노동자

55) 네덜란드는 40세 이상 근로자를 대상으로 직업훈련을 실시하는 기업에 대해 세금혜택을 부여하고 있다.

56) 은행과 보험부문만은 예외적으로 산별훈련기금이 존재하지 않는데 이것은 두 부문이 모두 소수의 대규모 기업들로 구성되어 있고, 이들 기업이 훈련에 많은 투자를 행하는 기업들이다(Lieshout, 1998).

들에 대한 훈련에 있어서 파견회사들이 더욱 적극적인 역할을 하게 된다.

파견노동자에 대한 직업교육훈련에 관한 것은 「유연성과 안정성법」 시행 이후에 노동자파견회사연합(ABU)의 단체협약(CAO)에 의해 규정되어 있었다. 예를 들면 파견노동자의 교육 훈련권을 규정하고 있는 동 협약의 34조는 파견회사를 위해 최소 26주 이상을 노동하는 경우 해당 노동자에게 훈련받을 권리를 부여하고, 파견회사도 노동자가 필요한 훈련에 관해 협의할 수 있도록 했다. 또 훈련이 제공되는 경우 훈련의 목표와 양 그리고 내용에 대해 합의에 도달해야 하며, 파견노동자에 대한 교육훈련비의 비중을 점차 높여야 한다고 규정하고 있다.⁵⁷⁾ 이 밖에도 협약은 노동자파견부문 자체의 훈련 재단(SSU)을 설치하도록 규정했다.⁵⁸⁾ 뿐만 아니라 전술한 '4단계 시스템'에 의해 파견노동자들에 대한 교육훈련의 기회를 부여하였다.

다른 한편으로 파견회사들은 기업간 파트너십에 의해 형성된 유연노동자 풀을 관리하면서, 파견노동자들에 대한 훈련기회를 보장함으로써 기업간 노동력 이동을 더욱 촉진하는 동시에 직업 안정성을 보장할 수 있었다. 또 파견회사들은 공공기관 등과 공동으로 도제교육이나 실업자 훈련프로그램에 관여하기도 하였다. 파견회사인 START가 주도하여 공공고용서비스기관(PES), 그리고 개별 지역훈련센터(ROCs)가 공동으로 참여하여 학교 및 도제교육을 인턴쉽/도제교육을 연계하는 가교역할을 담당했던 PasKlaar가 대표적인 예이다. 이 PasKlaar는 이 연계를 이어주는 가교역할을 하기도 하지만 때로는 적극적으로 훈련을 직접 수행하기도 한다.

3) 실업자에 대한 훈련

실업자들에게 훈련은 노동시장에 재진입할 수 있는 수단이다. 그런데 공공 고용안정기관들에 대한 예산삭감 등으로 인해 실업자에 대한 교육훈련의 기

57) 1999년 파견회사 전체의 임금에서 차지하는 교육훈련비의 비중은 0.58%에서 점차 상승하여 2002년에는 0.92%까지 상승하였다.

58) 이 단체협약의 부속합의에는 SSU가 훈련과 관련된 단체협약을 준수하도록 하는 여러 가지 규제조항들을 담고 있다

회가 점차 줄어들고 있다. 전통적으로 이들 기관들은 자신이 운영하는 훈련 기관(CVV's)을 가지고 있었는데 이들 중 상당수는 고용사무소로부터 독립해 갔다⁵⁹⁾. 뿐만 아니라 외부기관의 실업자 훈련을 지원하던 자금(KRS)이나 실업자를 위한 산업부문 훈련 보조자금(BBSW)⁶⁰⁾ 등의 예산은 더욱 줄어들었다. 그 결과 실업자 훈련에 대한 자금은 범 유럽 차원의 훈련프로그램의 일종인 ESF, ADAPT, Leonard같은 프로그램에 대한 정부자금지원에 의존하거나, 아니면 산업부문 차원의 실업자 훈련프로그램에 대한 공사 파트너십⁶¹⁾ 등을 확산하는 방법으로 전환하였다.

나. 네덜란드 직업교육제도 개혁 : 「성인 및 직업교육법」(WEB-1996)

교육제도의 개혁에 있어서 네덜란드 정부는 이미 MBO와 도제제도를 통합하여 중급수준의 직업교육훈련의 조정시스템을 만들고자 했다.⁶²⁾ 그러나 네덜란드 직업훈련에 있어서 획기적인 변화는 1996년의 「성인 및 직업교육법」(WEB: the Adult and Vocational Education Act)의 제정이다. 그런데 이 법은 사실 1980년대 이후 계속되어 오던 몇 가지 발전들에 기초하여 이루어진 것이었다. 이 법을 만드는데 있어서 두 가지 시각이 중요한 역할을 했는데 하나는 지역차원의 관점이고 다른 하나는 (산업)부문 차원의 관점이다.

먼저 지역별 차원의 정책으로는 고도의 자율성이 보장되는 대규모 지역훈련센터(ROCs)를 설립한 것이 대표적이다. 수백 여 개에 이르던 소규모 특성화 직업학교들을 재조직하여 약 46개의 지역교육훈련센터로 개편하였다. 또

59) 1993년 25,000여개 훈련기관들이 1997년에는 5,750개로 감소하였다.

60) 이 보조금은 훈련 대상 실업자 1인당 7,000길더를 지원하는 것으로서 훈련을 이수하고 5개월 안에 일자리를 갖는다는 조건 하에서 지급되었다.

61) 고용사무소의 주도하에 산업부문의 민간 실업자 훈련계획과 공동으로 파트너십을 형성한 대표적인 예는 건설업 부문의 Bouwvakwerk이다.

62) 이러한 계획은 80년대 초 경제위기를 극복하기 위한 방법을 모색하기 위해 정부가 만든 와그너위원회(Wagner committee)에 의해 기초가 놓여졌다. 이 위원회의 구성은 노동계와 경영계 대표들이 다수 포함되어 있었다.

부문 정책에서는 부문자격제도(sectoral qualification structures)⁶³⁾의 실행을 기본 요소로 도입하였다.

이러한 목표를 달성하기 위해 이 법은 두 가지 장치를 포함하게 되었는데 하나는 제도적 수준에서 1) 자격증 제도(qualification structure): 다양한 직업을 겨냥한 750개의 교육트랙(tracks)에 대한 상세한 규정⁶⁴⁾ 2) 자격증제도와 기업 내 학습-노동 환경의 질을 규정할 책임이 부여된 20개의 부문별 기구(LOBs) 3) 대학의 자격시험절차를 질적으로 보증할 50개의 자격시험 기구⁶⁵⁾ 4) 교육부를 대신하여 교육 훈련의 질을 통제하는 감시서비스.

다른 하나는 직업훈련조직에 관한 것으로서 지방대학의 역할을 강조하고 있다. 즉 지방대학은 지역기업과 공동으로 훈련프로그램을 조직하는 자율적인 교육기관이 되어야 한다는 것이었다. 대학들은 기초학습과정에 대해 책임을 지며, 지역사회와 기업들의 수요에 부응하여 교육프로그램을 제공해야 한다. 한편 1999년 9월에는 직업교육 및 성인교육에 관한 의제가 발표되었는데 이는 1996년 「성인 및 직업교육법」에 의해 설립된 제도적 틀을 구축하고, 평등성, 접근성, 지방별 협력의 강화, 기구의 자율성과 규제완화의 결합을 추구하기 위한 것이었다.

이와 같은 법적, 제도적 변화에도 불구하고 이 법의 시행에 대한 평가는 그렇게 긍정적이지 못했다. 특히 정보통신기술의 발달과 지식기반사회(knowledge-based society)로 이행과 함께 동법에 기초한 직업훈련시스템이 이에 부응하지 못하고 있다는 문제 제기가 많았다(EC 2002). 따라서 기존의

63) 네덜란드에서 qualification structure는 우리 나라에서의 직업자격만을 의미하는 것이 아니라 전반적인 교육훈련제도 또는 인력개발체제를 의미한다.

64) 네 가지 자격수준에 대해 각각 다섯 가지 유형의 프로그램을 두고, 이들 프로그램마다에 각 산업부문에 적합한 숙련 표준을 부문기구인 LOBs들이 규정한다. 즉 각 프로그램들은 '이수자격'(exit qualification)이라 부르는 각 산업부문의 숙련표준의 집합에 의해 운영된다. 또 원칙적으로 이수자격을 얻는 방법에는 두 가지 과정 중 하나를 통해서 가능하다. 하나는 MBO의 연속교육에 해당하는 직업교육과정(BOL)으로 인턴쉽 등 실제 노동과 관련된 훈련이 최소 20% 포함되어 있다. 다른 하나는 도제훈련과정(BBL)으로서 직업관련 훈련이 60% 이상인 과정이다. 이 이수자격과 숙련표준을 통칭하여 국가자격구조(National Qualification Structure)라고 부른다.

65) 직업교육과정중앙등록원(Central Register of Vocational Courses, CREBO)이 그것인데 이 CREBO는 직업 교육과정, 교육기관, 시험기관에 관한 정보를 체계적으로 처리한다.

훈련내용에 대한 기술(description)과 내용 중심의 직업훈련은 책임 있는 교육훈련기관이나 전문가 육성으로 방향을 전환할 필요성이 제기되었다. 따라서 법에서 규정하고 있는 세부적인 규정들이나 규칙들을 손질하는 것보다는 대학과 지역 기업들의 주도권을 확보하고, 제도적 장치 자체를 활성화시키는 것이 개혁의 중심 주제가 되었다.

다. 유연안정성과 네덜란드 직업훈련제도의 특징

「성인 및 직업교육법」은 교육 및 훈련에 관계하고 있는 다양한 행위자들이 서로 조화를 이루는 자율적 시스템을 만들려는 것이었고, 이러한 목표 아래 분권화와 규제완화를 통해 직업교육훈련 시장을 개혁하는 것이었다고 할 수 있다. 이런 의미에서 「성인 및 직업교육법」 이후 직업훈련시스템의 개혁은 유연화의 또 다른 측면을 보여주고 있다. 아래에서는 「성인 및 직업교육법」과 이후 직업훈련시스템의 개혁과정에서 나타난 네덜란드 직업훈련제도의 특징을 몇 가지 살펴보기로 하자.

1) 민간 주도와 경쟁시스템

네덜란드는 직업교육훈련에 관한 광범위한 법이 존재하지 않으며 대부분의 다른 나라와 마찬가지로 이를 위한 포괄적인 시장도 존재하지 않는다. 네덜란드 직업교육의 중요한 특징 중의 하나는 직업교육을 실시하는 주체가 압도적으로 민간부문이라는 것이다. 네덜란드 직업교육의 약 85% 이상은 민간이 주도하며, 중앙정부는 민간이 주도하는 직업교육의 질 만을 정기적으로 감시하게 된다. 도제제도의 예에서 볼 수 있듯이 훈련생과 기업이 노동 및 교육 관련 계약을 맺을 때 정보의 불완전성 등으로 인해 시장기구가 본래의 역할을 할 수 없는 경우에 정부는 협의체 구성을 재정적으로 지원하는 등의 간접적 기능만을 주로 수행한다. 직업훈련의 당사자인 훈련생, 산업, 정부, 교육 기관 사이에 역할이 분명하게 구분되어 있기 때문에 네덜란드의 직업

훈련체계는 산업화의 진행에 따라서 비교적 충실하게 양질의 직업훈련을 생산하여 왔다고 볼 수 있다. 그러나 최근 산업기술이 빠른 속도로 변화함에 따라서 일반교육과 직업교육 사이에 괴리가 증가하고 있다는 우려가 생기게 되었고 이러한 우려는 「성인 및 직업교육법」의 제정으로 구체화되었던 것이다.

「성인 및 직업교육법」의 제정으로 인해 달라진 가장 뚜렷한 변화는 직업 교육훈련에 있어서 경쟁이 확대되었다는 것이다. 물론 법 제정 이전에도 다양한 경쟁 방법들이 존재했다. 즉 교육훈련 대상자들은 정규직업학교와 도제 제도 중에서 하나를 선택할 수 있으며 기업의 도제훈련과 정규 직업학교가 경쟁관계에 있기 때문에 정부가 지원하는 자금도 효율성에 따라 배분된다. 훈련제정이 각 단체가 확보하는 학생/도제의 수에 따라 지급되기 때문에 각 단체끼리도 서로 경쟁을 한다. 전통적으로 정부의 역할로 인정되어온 직업훈련에 대한 정부 지원에 있어서 이러한 경쟁원리가 반영되어 있다고 할 수 있다. 이후 「성인 및 직업교육법」의 제정으로 인해 지역훈련기관(ROCs)들 이외에 정부지원에 의존하지 않고 이윤을 목적으로 한 민간 교육훈련기관들이 증가하였고, 피교육자들의 입장에서 보면 이것은 선택 가능한 교육훈련 기회들이 다양해지고 더욱 확대되고 있다는 것을 의미한다.

2) 직업훈련의 유연성 강화와 안정성

직업훈련에 있어서 유연성을 강화한다는 것은 교육훈련의 대상자들에게 다양한 선택의 기회를 보장함과 동시에 일반교육과 직업교육 사이에 존재하는 괴리를 줄이는 것으로 구체화되었다. 특히 「성인 및 직업교육법」의 제정을 전후하여 일반교육과 직업교육의 괴리를 줄이기 위한 노력은 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 직업 교육의 범위를 확대하고 재정지원을 하는 것이며, 또 다른 하나는 산학협동을 강화하기 위한 직업훈련에서 2원화제도(dual system)를 개혁하는 것이다.

전자는 노동자가 지닌 숙련의 폭과 깊이를 늘려서 인력의 유연화를 증가시키려는 노력으로 볼 수 있다. 이를 위해서 「성인 및 직업교육법」은 ‘이수

자격' 등을 통해 기존 직업교육에서 범위가 모호하거나 중복되는 직무들을 재 정의하고 각 산업부문에서 요구되는 숙련수준 등을 표준화하였다. 다른 한편으로 2원화제도 개혁은 주로 도제제도의 개혁을 통해 이루어졌다. 전통적으로 네덜란드에서는 도제훈련이 훈련계약뿐만 아니라 노동계약에 기초하여 이루어져 왔기 때문에 네덜란드의 도제훈련생은 2원화제도를 유지하고 있던 독일 등 다른 국가들에 비해 더 공식적인 고용과 이에 수반하는 고용 안정성을 향유할 수 있었다. 1980년대 청년실업이 증가하면서 견습생들의 노동조건이 악화되었다. 실제로 몇몇 부문들에서는 견습생들에게 부여하던 노동계약기간을 훈련기간만으로 제한하거나 금속산업에서는 훈련계약과 노동계약을 더 이상 연계하지 않는 사례들이 나타나기도 하였다. 이에 따라 전술한 바와 같이 교육훈련시스템을 더욱 유연하게 개혁해 가는 동시에 이를 보완하는 차원에서 안정성을 강화하게 된다. 예를 들면 더 많은 청년들, 특히 일자리를 구하기 힘든 취약계층에게 더 많은 도제자격을 부여하기 위해서 정부와 사회적 파트너들은 지역훈련파트너십(GOAs)⁶⁶⁾을 조직했다. 이 파트너십은 공식적으로 견습공을 고용하고, 이들을 실제 직업훈련을 수행하는 기업들에 연결해주는 역할을 하였다. 또 정부는 견습자격을 획득하지 못한 청년들을 대상으로 도제교육을 대신할 수 있는 단기 MBO과정에 대한 지원도 병행하였다.

3) 사회적 파트너들의 부문별 합의와 합의의 분권화

사회적 파트너십 즉, 중앙집권적으로 조직된 이익집단체계, 상충되는 목표들을 자발적, 비공식적으로 조정해내는 조합주의(Auer, 2000) 원리는 직업교육훈련에 있어서도 변함없이 반영되어 있다. 합의는 사회적 트너들의 중앙조직 사이에서, 부문별 수준에서, 그리고 기업수준에서 다양하게 이루어진다.

직업교육훈련에서 특히 주목할 것은 산업별 수준의 합의이다. 산업별 훈련

66) 이 GOAs는 전술한 Pasklaar와 기능면에서 유사하지만 근본적인 차이가 있다. 즉 Pasklaar가 민간의 이윤동기에 입각한 산별훈련기관으로 여러 부문에 걸쳐 산업부문의 훈련을 조직하는 것에 비해 GOAs는 공적인 기구이며 특정 산업부문 내에 국한되어 있다.

기관의 설치나 이를 위한 재원으로서 임금에서 공제되는 교육훈련 기금의 형성 등이 대표적인 예이다. 노동조합과 사용자들은 작업장 내·외부를 막론하고 교육 및 훈련과정뿐만 아니라 정부의 정책형성과정에도 중요한 영향을 미치고 있다.

노사합의가 중앙수준으로부터 점점 더 분권화의 과정을 거쳐 부문수준으로 그리고 다시 하위 수준인 기업수준으로 이동하고 있음에도 주목할 필요가 있다. 중앙수준의 협의는 하위의 협상자들에게 협상과정의 자율성을 주면서 향후 장기적인 경향에 대한 지침을 제공하는 역할을 한다. 이러한 협상체계는 산업별 협상과 사업장별 협상을 통해 세부사항이 협의되도록 하면서 협상을 촉진하고 의제를 선정하는 역할을 한다. 네덜란드의 경우 단체협상의 범위 내에서 사업장 차원의 분권적 협상이 확산되고 있으며, 이러한 현상은 노조와 직장협의회(statutory works councils)간의 긴밀한 협조를 가능케 했다. '조직된 분권화'로 부를 수 있는 이와 같은 원리는 직업교육훈련과 관련된 사회적 파트너들의 합의와 단체협상에도 동일하게 적용되고 있다.

산업부문 수준에서 합의는 이미 1980년대 말부터 이루어져 왔다. 교육훈련의 중요성이 커지면서 산업부문별로 진행된 단체협상과 합의를 기초로 1980년대 말과 1990년대 초에 걸쳐 다수의 부문 훈련위원회(sectoral training council)가 설치되었다. 산업의 수요와 교육 훈련 사이의 불일치를 해결하기 위해 설립된 이 위원회들은 모두 23개에 달했으며 이들은 총괄조직인 'COLO' 산하에 소속되었다. 나아가 기업에 특수한 훈련 수요를 충족하기 위해 하위부문 수준에서 경영자와 노동조합은 특수직업훈련센터를 설립했다. 이를 통해 경영자와 노동조합은 1년 마다 훈련계획의 갱신, 도입되어야 할 신기술의 내용, 새로운 신기술이 직무설계에 미치게 될 영향 등 광범위한 주제들에 대한 합의를 이루어낸다.

「성인 및 직업교육법」을 계기로 국가자격증제도(National Qualification structure)에 의해 각 부문의 숙련표준 혹은 교육트랙(tracks)에 대한 상세한 규정을 정하고 이를 관리할 부문별 기구(LOBs)를 설치하거나 산별훈련기금을 설치하여 운영하는 것도 교육훈련에 있어서 사회적 파트너들의 역할

이 증대하고 있다는 증거라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 산업, 노동, 교육 분야의 대표들이 위원회를 만들어 다양한 MBO트랙에 대해 숙련표준을 설정하는 역할을 수행했는데 이것은 기존의 도제제도 하에서 기능하던 사회적 파트너들의 역할이 학교 직업교육으로 확장되어 갔다는 것을 의미한다.

5. 성공모델의 동요와 시사점

“포괄적 협의주의”(consociationalism: Crouch & Menon, 1997)나 “국가 중심적 협의 경제”(etatist concertation economy) 또는 “조합주의적 통치”(Auer, 2000)로도 불리는 네덜란드의 성공모델은 글로벌 시대의 시장메커니즘과 사회적 합의 메커니즘을 조화롭게 발전시킬 수 있는 대안으로 간주되기도 한다. 그러나 최근 경제가 성장률의 대폭적 둔화와 실업률의 급증 등으로 크게 위축되고 있고 2002년 총선에서 노동당이 패배한 이후 사회적 합의와 관용의 구조에서 심각한 균열징후를 보임에 따라, 네덜란드모델의 성공 사례를 재평가하는 것이 불가피해졌다.

무엇보다도 첫째, 네덜란드모델의 성공이 지나치게 과장되어 있다는 것이다. 흔히 지적되듯이 실업률 감소라는 고용기적은 기실 정규직 남성노동자를 임금억제와 노동시간단축을 매개로 여성 단시간 노동자로 대체한 결과로 나타난 노동력 재배분에 지나지 않다는 것이다(Becker, 2001a, 2001b ; 김종일, 2002). 임금자제에 대한 노동의 합의도 따지고 보면 고용감소, 조직률 저하 그리고 노동당의 약화 등 자본과 노동의 역관계 변화라는 상황이 강제하는 어쩔 수 없는 선택이었을지도 모른다. 그러나 이보다 더 중요한 문제제기는 80년대 이후 지속되어 온 노조의 임금인상 자제가 경제의 혁신 잠재력의 강화와 노동생산성 제고에 심각한 걸림돌로 작용했다는 점이다(Kleinknecht, 1998; EIRO, 2002; Spithoven, 2002).⁶⁷⁾ 뿐만 아니라 노동시장 유연화와 함께

67) 물론 이런 견해에 대해 비판이 없는 것은 아니다. Fase & Tieman(2000)은 임금억제를 통한 수출증대 및 국민소득 증대가 혁신능력을 높일 수 있는 가능성과 경로를 주목한 뒤 생산성 증대를 과소평가하는 경향이 있는 네덜란드의 생산성통계를 재구성하여 앞의 논의들을 체계적으로 비판한다(Fase & Tieman, 2000).

단시간 노동자 등에 대한 사회보장체제가 사회적 합의를 통해 계속 보완되었다고 하지만 전체적으로 볼 때 장기실업자, 고령실업자, 장애인노동자, 소수인종, 비숙련자 등 사회적으로 배제된 자들의 사회보장 수준은 과거에 비해 더 후퇴하였다는 평가도 있다(Oorschot, 2002: 417).

폴더 모델의 핵심이라고 할 수 있는 유연안정성에 관한 법적·제도적 장치나 정부정책들에 대한 평가, 특히 유연성과 안정성 사이의 균형에 대해서도 여전히 의견이 분분하다. 한편에서는 안정성보다는 유연화에 좀 더 무게가 두어져야 한다고 주장한다. 특히 해고통지 허가 신청의 의무 없이 확정기간 고용계약을 3회 연장하자는 제안은 해고보호조항의 중대한 결점으로 인식되었다(Wilthagen, 1998). 그 결과 유연안정성 협약과 이에 기초한 새로운 법률들이 해고법의 엄격한 규정들을 근본적으로 완화시키지 못했다는 비판도 있다⁶⁸). 그러나 반대로 「유연성과 안정성법」을 둘러싼 일련의 합의와 제도화 과정이 단시간 노동자에 대한 안정성을 강화시켰을지는 몰라도, 법 자체가 사회보장에 관한 규정 자체는 아니었기 때문에 특히 유연노동자 계층의 안정성 강화에는 미약했고, 이들에 대한 사회보장 측면의 안정성도 크게 개선된 것이 없다는 주장도 있다(Oorschot, 2003). 게다가 유연안정성에 관한 협약과 조치들은 이미 전 단계에 시작되고 강화된 노동비용 감축과 유연화 및 그 결과를 기정사실로 인정하는 가운데 부작용들을 흡수하는 노조의 수세적 대응이라는 비판도 있다. 특히 2003년의 '고용조건정책 협약'(Statement Concerning Employment Terms Policy 2003)도 2003년의 임금인상에 관한 단체협약이 2003년도에 인플레이 예상치 2.5%를 초과하지 않도록 했다는 점에서 뚜렷한 한계를 노정하였다는 것이다. 뿐만 아니라 노동자 이익을 대변하는 시민당과 노조가 정부에 참여하고 영향력을 발휘하였지만, 이것이 오히려 노동자들의 타협 불가능한 이해관계를 대변할 조직이 성장하는데 방해 요소로 작용했다. 이런 점에서 사회적 파트너들의 합의를 주도한 '노동재단'과 '사회경제협의회'라는 제도적 기제조차 체제 유지의 동원기제 이상의 역할을

68) 경제적인 이유에 의한 해고의 경우 노동·소득센터(CWI)에 대한 통보절차만이 단축되었을 뿐 다른 사유에 의한 해고의 경우에는 여전히라는 점에서이다(EC, 2003).

수행할 수 없다는 것이다. 따라서 사회적 합의모델 자체에 대해서도 아주 부정적인 평가를 내리기도 한다.

그렇다고 네덜란드모델이 가지고 있는 강점을 과소평가해서는 안 된다. 네덜란드 경제모델, 특히 노사관계와 사회보장시스템, 그리고 직업교육훈련시스템 등에 대한 분석에서 얻을 수 있는 교훈은 바로 네덜란드 시스템에 내재한 합의와 연대, 그리고 관용의 정신일 것이다. 폴더모델은 네덜란드의 독특한 문화, 그리고 정부 및 사회적 파트너들간의 합의를 가능하게 한 다양한 공식·비공식적 제도들의 역사적 진화의 산물이다.

합의를 보완하는 또 하나는 요소는 바로 연대의 문제이다. 네덜란드 노동시장에서 유연성은 임금과 관련된 것이 아니라 노동시간의 재조직화와 관련된 것이며, 따라서 경쟁과 배제를 특징으로 하는 영미식 모델의 유연성과는 다르다. 노동시장의 유연성 확대와 마찬가지로 사회보장시스템과 직업훈련시스템에도 더 많은 경쟁원리와 시장원리가 도입되었지만, 그것은 최저임금제도와 퇴직 및 장애 노동자에 대한 사회복지급여의 확대, 정규노동과 비정규노동의 격차 해소와 이들에 대한 사회적 보호를 강화하거나 권리를 확대해 갔다. 이것은 시장의 유연화로 확대된 다양한 노동자계층 사이의 연대를 통해서 확보되었다. 최근 외부적 유연성보다는 내부적 유연성을 강조하고, 소극적 노동시장정책을 벗어나 시장에서 배제될 가능성이 높은 고령노동자를 시장에 재통합하고, 취업능력을 확대하며, 고용안정성을 제고하는 법과 제도들이 만들어지고 있다. 따라서 ‘폴더모델’의 성공사례에서 노조의 임금자체만 강조하는 것은 사실의 한 측면만을 보는 것이다. 노동시간은 상대적으로 짧고, 단시간 노동 등 다양한 고용형태들이 존재하지만 이들은 고용관계나 사회보장급여, 직업교육훈련 등에서 정규노동과 차이가 없는 노동권보호가 함께 이뤄지고 있으며 임금격차도 작은 편이다. 주주가치 증대 압력에 직면한 기업들도 기업가치 증대는 비정규노동자를 비롯한 다양한 이해관계자(stakeholder)들의 이해를 고려할 때만 가능하다고 인식하고 있다. 기업 지배구조 개선을 둘러싼 이해상충과 노동자계층 간 갈등이 심화되고 개인주의가 확산되는 상황에서 사회적 연대를 강화하는 것은 고용형태에 따라 차별화되

지 않는 노동시민권을 확보하면서 동시에 기업경쟁력을 높이는 교두보가 될 것이다.

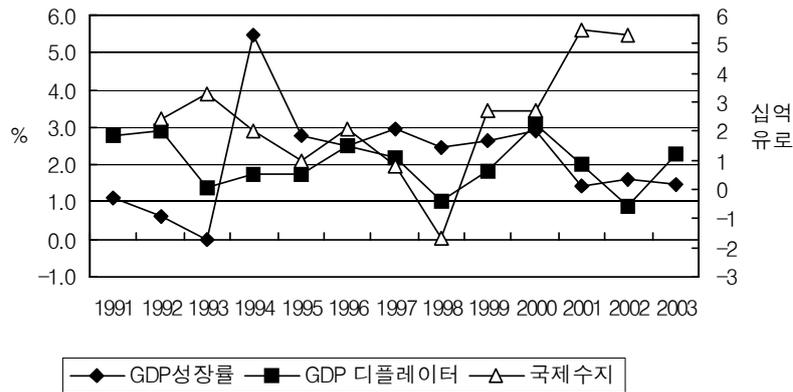
제2절 덴마크

1. 90년대 이후 경제·노동시장 상황

가. 전반적 경제상황

80년대 후반에 비해 90년대 이후에 EU 전체의 경제성장이 침체되고 있는 가운데서도, 덴마크의 GDP 성장률은 90년대 들어 오히려 증가하였다. 그 중에서도 특히 1994년에 5.5%의 성장률⁶⁹⁾을 기록한 이후부터 비교적 활발한 성장세를 보이고 있는데, 이것은 1994년의 노동시장개혁과 무관하지 않다(후술). 그 후 2000년대 들어서는 다소 침체되는 양상을 보이고 있다([그림 III-3] 참조).

[그림 III-3] 덴마크의 경제상황



69) 별도의 언급이 없는 한, 아래의 통계의 출처는 European Commission(2003a).

자료: European Commission(2003a).

그런데, 이러한 활발한 성장세는 급격한 물가상승 없이 달성된 것이어서 더욱 의미가 있다. 1991년에서 2003년 사이 덴마크의 물가상승률은 다섯 해를 제외하고는 EU 평균보다 낮은 2% 선에 머무르고 있다. 국제수지 또한 1998년 한 해를 제외하고는 매년 흑자를 보이고 있으며, 2002년에는 약 53억 유로의 흑자를 기록하고 있다. 이 결과 90년대 이후 덴마크의 경제상황은 성장, 물가, 국제수지의 소위 ‘세 마리 토끼’를 다 잡고 있는 양호한 실정이다.

한편 덴마크는 피고용자 비중으로 볼 때 2002년 현재 농림어업이 5% 이하, 제조업이 25% 이하이며, 서비스업이 70%를 상회하는 고도의 산업구조를 갖고 있다. 서비스업 가운데서는 공공서비스의 비중이 33%로 매우 높아 민간서비스와 거의 유사한 비중을 차지하고 있다.⁷⁰⁾

나. 노동시장 개황

덴마크를 ‘성공사례’로 간주하는 가장 큰 이유는 무엇보다도 90년대 중반 이후 노동시장 상황의 급격한 개선이다. 먼저, 1993년 9.6%로 최고에 달했던 90년대 초의 높은 실업률은 1994년부터 하락하기 시작하여 2002년에는 절반에도 못 미치는 4.5%까지 하락하였다. 이는 EU 평균인 7.7%(2002년)에 비해 매우 낮은 수치이다. 그런데 이러한 실업률 하락은 일자리 및 노동공급의 감소로 인해 달성된 것이 아니라 오히려 고용의 증대, 그리하여 취업률(employment rate)의 증대와 동시에 달성된 것이어서 더욱 의미가 있다. 즉, 덴마크의 취업률은 1993년 72.1%에서 2002년 75.9%로 증대하였는데,⁷¹⁾ 이 사실은 최근 주요 선진국들에서 문제가 되고 있는 소위 ‘고용 없는 성장’을 극복하였다는 점에서 주목된다.

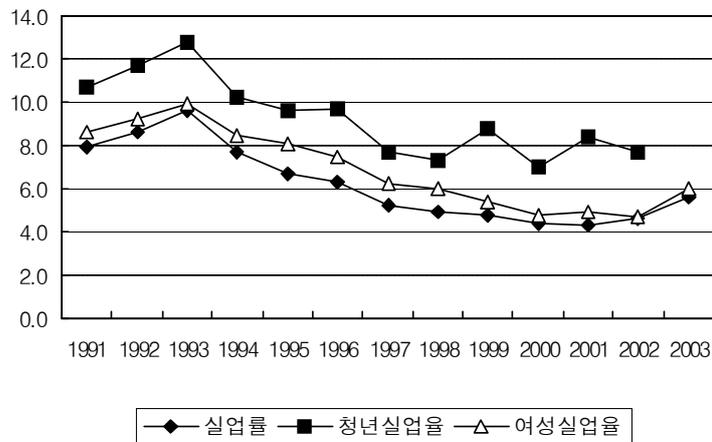
한편, 노동시장의 특정 집단별 상황도 다른 나라에 비해 현저히 양호한데,

70) <http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook/2004.aspx>.

71) 그러나 경제활동참가율(activity rate)은 1991년 82.7%에서 2002년 79.6%로 다소 하락하였다.

먼저 청년(15~24세)실업률의 경우, EU 평균이 15.1%(2002)나 되는 데 반해, 덴마크는 7.7%에 불과하며, 여성의 실업률도 EU의 8.7%에 비해 덴마크는 4.6%에 불과하다(이상 [그림 III-4]).

[그림 III-4] 덴마크의 실업률 추이(%)



자료: European Commission(2003a).

2. 덴마크 노동시장의 특성

이러한 덴마크의 ‘고용기적’(job miracle; Madsen, 2004)은 어떻게 하여 가능하였는가? 그 원인을 한 마디로 단언하기는 힘들지만, 견실한 경제성장과 더불어 덴마크 노동시장의 특성, 특히 1994년부터 진행된 노동시장정책의 개혁이 큰 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 이때 노동시장의 특성은 고도의 외부적-수량적 유연성과 관대한 실업보상, 즉 고도의 소득안정성을 들 수 있는데, 이 양자의 조화로운 결합이 덴마크 노동시장의 유연안정성을 설명하고 있다. 그런데 이 양자는 단순한 병렬관계에 있는 것이 아니라 ‘적극화’(activation) 이념에 입각한 적극적 노동시장정책에 의해 유기적으로 결합되어 있다. 여기서는 우선 덴마크 노동시장의 이 세 가지 특성을 살펴보고자 한다.

가. 고도의 유연성

1) 취약한 해고보호

덴마크 노동시장의 유연성을 나타내는 첫 번째 요소는 법적으로 고용보호가 매우 약하다는 것이다(Madsen, 2003; Braun, 2003).

우선, 해고는, 사회적 차별(성, 종교, 임신 등)을 제외하고는, 사용자의 조건(일감의 부족)이나 노동자의 행동(능력 부족, 심각한 무단결근, 범죄행위 등) 어느 것에 의해서도 가능하다.

다음으로, 해고예고기간은 사무직/생산직 구분에 따라, 또 근속기간에 따라 차별화 되어 있다. 사무직 노동자의 경우 9년 이상 근속한 노동자에게는 6개월의 해고예고기간이 적용되지만, 6개월 이하의 기간 동안 고용되었던 노동자에게는 1개월의 해고예고기간이 적용된다. 생산직 노동자의 경우는 일반적으로 사무직 노동자에 비해 그 기간이 훨씬 짧는데, 특히 9개월 이하의 기간 동안 고용되었던 생산직 노동자는 해고예고 없이도 해고가 가능하다.

해고수당은 12년 이상 근속한 사무직 노동자에게만 지급되며, 심지어는 부당해고도 12개월분의 임금 보상으로 가능하다.

OECD(1999)에 의하면, 이러한 덴마크의 고용보호 수준은 OECD 국가 중에서 전통적으로 고용보호가 약한 미국, 영국, 아일랜드, 캐나다 등 영미권 국가들에 이어 다섯 번째로 낮다.

2) 높은 노동력 이동성

이러한 고용보호의 취약함으로 인해 덴마크 노동시장은 높은 수준의 노동력 이동성(mobility)을 나타냄으로써 고도의 외부적-수량적 유연성을 보여주고 있다. 노동력의 이동성은 입직과 이직을 통한 노동자의 직장간 이동을 뜻하는 '노동이동'(labour turnover)과 일자리 자체의 창출과 소멸로 인한 노동자의 이동을 뜻하는 '직장이동'(job turnover), 그리고 한 직장에서의 평균 근속기간

(tenure)을 통해 살펴볼 수 있다.

먼저, 1980~95년 동안의 노동이동은 입직률과 이직률 모두 평균 30%에 달할 정도로 매우 활발하였다. 그리고 일자리의 창출률과 소멸률도 약 12%에 달하여 연간 고용변화율보다도 높은 정도로 직장이동 또한 활발하였다(Madsen, 2003, 2004). 이러한 활발한 노동이동과 직장이동은 대기업에 비해 경영사정이 불안하고 수명 자체가 짧은 중소기업이 전체 기업 중에서 압도적인 비중을 차지하고 있는 데에서 비롯되는데, 덴마크에서는 80%에 가까운 기업이 10인 미만을 고용하고 있으며, 피고용자의 80% 이상이 500인 미만을 고용하고 있는 중소기업에 고용되어 있다.

다음으로 덴마크 노동자들의 평균 근속기간은 1992년 8.8년, 2000년 8.3년으로 EU 평균인 10.5년, 10.6년에 비해 매우 짧으며, OECD 국가들 가운데 미국, 영국에 이어 세 번째로 짧다. 더욱이 OECD 국가들 가운데 위 기간 중 근속기간이 단축된 나라는 5개에 불과한데, 덴마크의 단축폭(5.7%)은 아일랜드(15.3%)에 이어 가장 컸다(Auer & Cazes, 2003b).

마지막으로 덴마크의 임시직 노동자비율이 낮다⁷²⁾는 것도 간접적으로 유연성이 높다는 것을 보여준다고 할 수 있는데, 그것은 정규직의 유연성이 매우 높아서 별도로 기간을 정하는 임시직을 고용할 필요가 없다는 것으로 해석되기 때문이다.

나. 관대한 실업보상 - 고도의 소득안정성

앞에서 언급하였듯이, 이러한 높은 유연성에도 불구하고 노동자들이 인식하는 직장에 대한 불안정성은 매우 낮는데, 그것은 무엇보다도 실업시 소득보상이 매우 관대하기 때문이다. 그러나 이에 대해 구체적으로 살펴보기 전에 간략하게 덴마크의 실업보험체계부터 살펴보는 것이 이해에 도움이 될 것이다.

덴마크의 실업보험은 임의가입에 기초한 35개의 실업보험기금(unemployment insurance fund)에 의해 운영되는데, 기금은 부문별, 직업별 또는 취업상태별

72) 1990년대 이후 덴마크의 임시직 비중은 11%대에서 9%대로 하락하고 있는 데 반해, EU 전체로는 11%대에서 13%대로 증가하고 있다(European Commission, 2003a).

로 구분된다. 이 기금은 노동조합에 의해 관리되지만, 반드시 노동조합의 조합원만이 기금의 조합원이 될 수 있는 것은 아니다. 기금에는 고용되어 있거나 최소 18개월의 직업양성훈련을 이수한 18세에서 63세까지의 사람은 누구나 가입할 자격이 있으며, 자영업자를 위한 기금도 두 개가 있다. 2002년 현재 경제활동인구의 77%가 실업보험기금의 조합원이다. 실업 보험료는 소득수준에 따라(예를 들면 소득의 몇 %) 납부하는 것이 아니라 취업상태에 따라 납부하기 때문에, 예를 들면 단시간 노동자는 전일제 노동자에 비해 적은 보험료를 납부한다. 실업보험기금은 형식적으로는 이 보험료에 의해 운영되지만, 실질적으로는 국가의 재정지원이 재원의 대부분을 차지한다(Braun, 2003).

실업의 경우 이 실업보험기금의 조합원만이 실업수당에 대한 청구권을 갖는데, 실제로는 1년 이상 기금에 가입해 있어야 하며, 지난 3년 중 최소 1년간 고용되어 있어야 한다는 조건을 충족할 경우 실업수당을 지급받는다.⁷³⁾ 그런데 실업수당의 크기(순소득대체율: net replacement rate)는 OECD 국가들 가운데 가장 높은 수준이다. 평균적인 생산직 노동자(average production worker: APW)의 순소득대체율은 약 70%에 달하며, 저소득집단(APW 소득의 2/3 정도를 얻는 집단)의 순소득대체율은 무려 90% 정도에 달한다(Madsen, 2003). 이처럼 실업수당의 높은 순소득대체율로 인해 덴마크의 노동자들은 높은 외부적-수량적 유연성에도 불구하고 고도의 소득안정성을 누리고 있는 것이다.

그런데 이러한 높은 실업수당은 노동에 대한 동기를 약화시킬 우려가 있기 때문에, 이를 방지하기 위하여 덴마크는 ‘이중 수급기간제’(two-period benefit system)를 적용하고 있는데, 이는 실업수당 수급기간을 두 기간으로 구분하고 있는 것이다. 즉, 실업수당의 수급기간은 총 4년인데, 이 기간은 최초 1년간의 ‘소극적 기간’(passive period)과 그 이후 3년의 ‘적극화 기간’(activation period)으로 구분된다.⁷⁴⁾ 소극적 기간 중에는 실업자는 아무런 의무가 없이 실업수당을 지급받지만,⁷⁵⁾ 적극화 기간 중에는 의무적으로 국가적 고용안정기관인 노동사무소가 제공하는 노동시장정책적 대책, 특히 직업훈련(“적극화 프로

73) 단, 실업후 최초 이틀 분의 실업수당은 사용자로부터 지급받는다.

74) 25세 이하의 청년의 소극적 기간은 6개월.

75) 물론 소극적 기간 중에도 적극화 프로그램에 참가할 자격은 있다.

그램)에 참여해야만 실업수당을 받을 수 있다. 이처럼 덴마크가 실업보상에 적극화 이념을 도입한 것은 유럽에서도 선구적인 것이었는데, 구체적인 발전과정에 대해서는 후술한다.

한편, 실업시의 소득보상은 실업보험 가입자에게만 국한되는 것이 아니라 미가입자에게도 이루어지고 있는데, 실업보험 미가입 실업자들은 지방자치단체로부터 사회보장 현금급부(social security cash benefit)를 받는다. 그런데 이 급부는 실업 이전의 소득과 연계된 것이 아니라 가계조사에 기초하여 결정되며, 성인 가장의 경우 대략 정상적인 실업수당의 80% 수준에 이른다(Madsen, 2004).

다. 노동시장 개혁과 적극적 노동시장정책

이상의 높은 외부적-수량적 유연성과 소득안정성이 덴마크의 유연안정성을 특징짓고 있기는 하지만, 그것만으로 덴마크의 ‘고용기적’을 설명할 수는 없다. 유연화의 결과로 발생하는 실업자들을 다시 취업하게 하기 위해 덴마크는 강력한 적극적 노동시장정책, 특히 실업자들의 취업능력을 제고하기 위한 직업훈련을 강화하였다.

90년대 초까지는 실업자의 취업을 촉진하기 위한 덴마크의 적극적 노동시장정책도 전통적인 방식대로 직업소개, 직업훈련, 자영업촉진 등에 중점을 두어 왔었다. 그러나 그 효과는 그리 크지 않았으며, 특히 90년대 초 실업이 급증하면서 노동시장정책의 개혁에 대한 요구가 증대되었다. 이에 따라 1993년 새롭게 집권한 덴마크 사회민주당 정부는 1994년부터 대대적인 노동시장 개혁을 단행하여, 적극화 이념에 기반을 둔 직업훈련정책을 대폭 강화하였다.

1) 1994년 이후의 노동시장 개혁

가) 적극화 이념의 도입

유럽 사회민주주의 국가들 가운데서도 특히 북유럽 국가들이 그러하듯이,

70년대 이후 덴마크도 전통적인 사회 민주주의적 복지국가이념에 입각하여 실업자에 대해 높은 소득보상을 하는 소극적 노동시장정책에 중점을 두어 왔다. 그리하여 최근까지도 OECD 국가들 가운데 덴마크의 GDP 대비 노동시장정책 지출의 비중이 가장 높은 가운데(2000년 4.63%), 소극적 노동시장정책에 대한 지출의 비중이 3.04%에 달해 적극적 노동시장정책에 대한 지출 1.58%의 두 배에 달하고 있다(OECD, 2004).

이런 가운데서도 90년대 초 실업이 급증함에 따라 덴마크는 1994년의 노동시장 개혁을 통해 한편으로 실업보험체계를 개편함과 동시에 다른 한편으로 실업자를 취업으로 유도할 수 있는 적극적 노동시장정책을 강화하는 데 정책의 초점을 두게 되었다. 이때 특징적인 것은 적극적 대책들(구직, 직업훈련 등)에 대한 참여를 실업자 개인의 판단에 맡기는 것이 아니라, 실업극복에 대한 당사자의 책임을 강조함으로써 적극적 대책들에의 참여를 의무화하는 적극화 이념을 본격적으로 도입한 것이다. 즉, 국가는 한편으로 적극적 대책들을 더욱 많이 제공하면서, 다른 한편으로 실업자가 노동사무소가 제공하는 일자리나 직업훈련 기회를 거부할 경우 실업수당의 지급을 중단하는 제재를 가하게 된 것이다. 이러한 적극화 이념을 도입한 1994년 노동시장 개혁으로 덴마크의 노동시장정책은 소위 ‘패러다임 전환’(Braun, 2003)을 겪게 되었는데, 주요내용은 아래와 같다(Greve, 2000; Braun, 2003; Madsen, 2003; 2004).

나) 실업수당 수급기간의 단축과 구분

1994년 노동시장 개혁의 가장 특징적인 조치는 실업수당 수급기간을 단축함과 동시에, 위에서 살펴본 바와 같이, 실업수당의 이중 수급기간제를 도입하여 수급기간을 소극적 기간과 적극화 기간으로 구분한 것이다.

먼저, 70년대에 거의 무기한에 가까웠던 덴마크의 실업수당 수급기간은 80년대에는 9년으로 단축되었다. 그것이 1994년 노동시장 개혁을 통해 다시 7년으로 단축되었다. 그리고 이 7년의 총수급기간은 4년간의 소극적 기간과 이후 3년간의 적극화 기간으로 구분되었다.

그러나 이후에도 계속하여 소극적 기간을 단축하는 방식으로 실업수당의 수

급기간이 단축되었는데, 소극적 기간은 1996년에 2년으로(청년의 경우 6개월로), 1999년에 다시 1년으로 단축되어 현재의 소극적 기간 1년, 적극화 기간 3년의 체제에 이르고 있다.

결국 1994년 노동시장 개혁 이전과 비교하면 실업수당의 지급기간은 9년에서 4년으로 대폭 단축되었으며, 특히 그 단축이 소극적 기간의 단축을 통해 이루어짐으로써 적극화 기간의 비중이 더욱 커지게 되었다. 이는 결국 적극적 노동시장정책을 강화하려는 덴마크의 의지를 잘 드러내 주고 있다고 할 수 있다.

다) 개인행동계획의 도입

6개월 이상 실업자에게 ‘개인행동계획’(individual action plan)을 작성할 권리를 부여하였다. 이것은 실업자와 해당 노동사무소간의 계약으로 체결되는데, 노동사무소는 실업자와의 인터뷰를 통해 실업자 본인의 희망과 노동시장의 수요를 함께 고려하여 취업을 향한 구체적이고 현실적인 단계를 제시하고 실업자가 동의하면 개인행동계획이 성립된다. 실업자가 이 계획에 서명을 하고 나면, 그는 계획된 내용을 준수해야 할 의무를 갖게 되며, 그 의무를 위반하거나 실행을 위한 노동사무소와의 협력을 거부할 경우 실업수당의 지급이 중단된다(Weber, 1998).

라) 노동시장정책의 분권화

지역의 노동시장 상황에 맞는 노동시장정책의 수행을 위하여 정책수립 및 집행에 대한 권한을 대폭 지역노동시장위원회(RAR)에 이양하였다.⁷⁶⁾ 이러한 분권화를 통하여 지역 내 당사자, 즉 사용자와 노동자(노동조합)의 이해관계를 신속하게 반영하여 프로그램과 목표집단들을 지역의 노동시장상황에 맞게 설계하고 배치하는 것이 가능하게 되었다.

76) 덴마크에는 노동시장정책의 집행기구인 수준별 노동사무소에 노사정 3자동수로 구성된 노동위원회가 있는데, 이 노동위원회가 각 수준에서의 노동시장정책을 결정한다. 즉, 전국적 수준에서는 ‘적극적 노동시장정책을 위한 전국 노동사무소’(AMS)에 국가노동위원회(LAR)가, 14개 노동시장지역(주)의 지역노동사무소에는 ‘지역노동시장위원회’(RAR)가 설치되어 있다. 한편, 실업보험 미가입자와 사회부조 수급자의 사회보장과 노동시장 통합은 지방자치단체가 담당하고 있다.

마) 유급휴가제의 도입

80년대 후반부터 실시되고 있던 ‘직장순환제’(Job-Rotation)⁷⁷⁾를 활성화시키기 위하여 1992년에 시범적으로 도입되었던 육아휴가, 교육훈련휴가, 안식휴가(sabbatical)의 세 가지 유급 휴가제를 노동시장정책의 중요한 요소로 통합하였다. 12개월 이하의 자녀를 가진 취업자는 26주, 1살 이상의 자녀를 가진 취업자는 13주의 육아휴가에 대한 권리를 가지며, 9세 이하의 자녀를 가진 경우 사용자와의 협의에 의해 1년까지 연장될 수 있다. 이 육아휴가 기간 동안 휴가자는 실업수당을 받는데, 그 가운데 국가로부터 최고 실업수당의 60%에 해당하는 보조금을 지급받는다. 25세 이상의 재직자는 사용자의 동의를 전제로 1주에서 52주(1년)까지의 교육훈련휴가를 사용할 수 있으며, 이 경우에는 전액 국고보조금으로 실업수당을 받는데, 일반적으로는 사용자가 통상임금과 실업수당의 차액만큼도 보상을 하기 때문에 재직자의 임금손실은 없는 편이다 (Hygum, 1999). 13주에서 52주까지 가능한 안식휴가 동안에는 도입 당시 실업수당의 80%를 받았었는데, 1997년에 60%로 감축되고, 1998년에는 안식휴가 자체가 폐지되었다.

2) 적극적 노동시장정책의 효과

가) 적극화 프로그램 참가자 증대

1994년 노동시장 개혁의 효과는 일차적으로 얼마나 많은 노동자들이 적극화 프로그램에 참가했는가 여부로 나타난다. <표 III-4>는 1994년부터 1999년까지 주요 적극화 프로그램에 대한 참가자 수(전일제 환산치)를 보여주고 있는데, 총 참가자 수는 10만 명 수준에서 비교적 안정적으로 유지되고 있다.

그렇다고 이 추세가 개혁 이후 덴마크의 적극적 노동시장정책이 성과가 크지 않다는 것을 뜻하는 것은 결코 아니다. 오히려 위 기간 동안 등록 실업자 수가 1994년 34만 명에서 1999년 16만 명으로 절반 이하로 감소한 것을 고려하면, 실업자 대비 프로그램 참가자를 나타내는 ‘적극화 정도’(degree of

77) 직장순환제에 대해서는 뒤에서 상술한다.

activation)는 두 배나 커진 것이다. 이런 점에서 덴마크의 적극적 노동시장정책은 일단 커다란 성과를 거두고 있다고 평가할 수 있다.

다음으로, 위의 참가자 수는 전일제 환산치(full-time equivalents)⁷⁸⁾이기 때문에 개인별 참가자 수가 이보다 많음은 물론이다. 1999년의 경우 개인별 참가자 수는 전일제 환산치의 3~4배에 달하는데(Madsen, 2003), 이러한 사실은 적극화 프로그램들을 매개로 노동시장 내의 노동력 이동이 매우 활발하다는 것을 의미한다. 이 점 또한 덴마크 노동시장의 높은 유연성을 잘 나타내주고 있다.

<표 III-4> 덴마크의 적극화 프로그램 참가자 수(전일제 환산치)

(단위: 명)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
직무향상훈련	59,800	51,500	48,600	49,000	46,100	42,100
교육휴가	12,300	32,500	31,400	23,900	22,900	13,800
노동시장훈련 ¹⁾	23,400	17,900	23,200	23,800	27,300	39,200
기타 적극화 프로그램	2,100	3,300	3,200	4,000	4,700	6,400
합계	97,600	105,200	106,400	100,700	101,000	101,500
등록실업자	343,000	288,000	246,000	220,000	183,000	158,000

자료: Madsen(2003).

주: 1) 재직자의 직무향상훈련을 제외한 실업자훈련, 양성훈련, 전직훈련 등의 일반적 직업훈련.

나) 적극적 노동시장정책의 미시적 효과

적극화 프로그램들에 대한 참가가 많다고 해서 그것이 곧 그 이후의 취업여부를 말해주는 것은 아니다. 따라서 적극적 노동시장정책의 최종적인 성공여부를 파악하기 위해서는 그것이 고용에 미치는 미시적 효과를 분석할 필요가 있다.⁷⁹⁾ 이와 관련하여 덴마크 노동부는 2000년에 1994년 이후 적극적 노동시장

78) 예를 들면, 두 사람이 6개월씩 직업훈련에 참가했다면, 연간 전일제 환산치는 한 사람이다.

79) 물론 노동시장정책의 효과분석에 대해서는 많은 논란이 있다. 참가자 개인을 대상으로 하는 미시적 효과분석은 특정 대책에의 성공적 참가 이후 적합한 일자리를 얻었는가, 얼마나 그 일자리에 머물러 있는가 등을 분석하지만, 취업의 성공(혹은 실패)이 반드시 그 대책참가에만 기인한다는 점을 밝힐 수는 없다. 게다가 그 개인이 해당 대책에 참가하지 않았더라면 어떻게 되었을까 하는 점도 충분히 규명하기 어렵다. 노동시장정책이 전체 경제에 미치는 영향을 분석하는 거시적 효과분석의 경우에도 많은 거시변수들 가운데 노동시장정책의 효과만을 구분하는 것이 쉽지 않다. 따라서 많은 효과분석들은 방법론, 선택된 변수, 경제사정 등의 차이로 인해 종종 서로 다른 결과들을 보여주며, 이런 의미에서 실증연구의 상황은 “무승부”(Schmid 외, 1999)라고 평가되기도 한다. 그렇다고 물론 효과분석 자체가 의미가 없는 것

정책의 효과를 종합적으로 평가하였는데(Ministry of Labour, 2000), 그 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다.

- 동기유발효과(motivation effect): 의무적인 적극화 프로그램에 참가해야 하기 직전에 취업할 가능성을 나타내주는 동기유발효과는 상당히 큰 것으로 나타났다. 그러나 이와 관련하여 하나의 특수한 딜레마를 유념해야 하는데, 동기유발효과를 높이기 위해서는 프로그램의 내용을 참가대상자에게 덜 매력적이게 만들고자 하는 유인이 생길 수도 있다는 것이다. 이 경우 예컨대 훈련프로그램의 질이 저하될 가능성이 있기 때문에, 동기유발효과가 크다는 결과는 프로그램 참가 이전에 일자리를 구할 수 없는 실업자에게는 그리 긍정적이지 않은 결과일 수도 있다.
- 훈련효과(training effect): 훈련을 통해 참가자의 숙련을 향상시킴으로써 취업능력(employability)을 제고하는 훈련효과⁸⁰⁾는 프로그램의 종류에 따라 차이를 보이고 있다. 가장 큰 훈련효과를 보여주는 프로그램은 민간 직업훈련으로서 약 26%의 실업기간 단축률을 나타냈으며, 그 다음은 공공 직업훈련과 구직프로그램(공히 약 13%), 지원받은 교육(10%) 순으로 나타났으며, 지원받지 않은 교육과 교육휴가는 1-2%의 실업기간 단축률을 보여 훈련효과가 매우 미미하였다.
- 잠금효과(locking-in effect): 적극적 노동시장정책의 부정적 효과의 하나로 프로그램 참가기간 동안 취업을 하지 못한다는 잠금 효과⁸¹⁾를 들 수 있는데, 대졸여성의 경우 프로그램 참가자의 잠금 효과는 매우 큰 반면, 즉 참가기간 동안의 취업확률이 미참가자의 취업확률보다 크게 낮은 반면, 참가 후의 취업확률은 미참가자의 취업확률보다 아주 조금만 높은 것으로 나타났다. 한편, 미숙련 여성의 경우 참가자의 잠금 효

은 아니다.

80) 훈련효과는 '고정효과기법'(fixed-effect technique)에 의해 측정되는데, 그것은 프로그램 참가자가 프로그램 종료 이후 과거의 평균적 실업기간에 비해 얼마나 실업기간을 단축하였는가를 나타내는 실업기간 단축비율을 측정하는 것이다.

81) 잠금 효과는 프로그램 미참가자의 취업확률과 참가자의 참가기간 중 취업확률 및 참가 후의 취업확률을 비교하는 방식으로 측정된다.

과가 크기는 하지만, 대졸여성에 비해서는 작으며, 참가후 취업확률은 미참가자에 비해 상당히 높은 것으로 나타났다. 이러한 사실은 프로그램의 대상자 선정 시 정확한 목표 하에 적합한 대상자를 선정해야 한다는 정책적 시사점을 주고 있다.

다) 노동시장 개혁의 거시적 효과

다음으로 1994년 이후의 노동시장 개혁이 거시적인 차원에서 덴마크 노동시장의 작동에 어떤 영향을 미쳤는가 하는 점이 분석될 필요가 있다. 이 주제에 대해 덴마크 국립사회연구소(Danish National Institute of Social Research)가 1998년에 광범한 평가를 수행한 바 있다.

그 결과에 따르면,⁸²⁾ 먼저 개인행동계획에 적시된 취업목표들을 볼 때 실업자들의 계획된 이동이 상당한 수준에 달했으며, 특히 노동력 공급의 애로 때문에 이동에 대한 요구가 높은 지역에서 계획된 이동이 많았는데, 이것은 노동시장정책이 노동력을 적재적소에 배치한다는 의미에서 매우 효과적으로 작동하고 있다는 것을 보여준다. 또한 피보험 실업자 중에서 유효한 노동력 공급이 증가하였는데, 이것은 실업자들, 특히 청년 실업자들에 대해 적극화 이념에 근거하여 구직 및 프로그램 참가를 강력히 요구한 것이 주효하였던 것으로 해석된다.

한편 노동시장 개혁이 기업의 애로를 개선하는 데에도 긍정적인 효과를 가져 온 것으로 평가되었는데, 먼저 기업이 원하는 숙련노동력의 공급이 증대되었다는 측면에서 노동사무소의 대 기업 서비스의 질이 높아진 것으로 나타났다. 또한 새로 도입된 고용안정서비스제도(‘개방형’ 셀프서비스 소개)도 모니터링, 사용자와의 정기적인 면담 등과 함께 노동시장의 투명성을 증대시킴으로써 노동력 수급을 원활하게 하는 고용안정서비스 본래의 기능을 개선한 것으로 평가되었다.

이러한 긍정적 효과들이 거시적 차원에서 전체적인 노동시장 작동의 개선을 초래하였는가를 평가하는 것은 쉬운 일은 아니지만, 1994년 이후 고용의 증가

82) Madsen(2003)에서 재인용.

와 실업의 감소에도 불구하고 심각한 노동력 부족이 발생하지 않고 있다는 사실은 노동시장정책이 매우 효과적으로 시행되고 있다는 것을 시사하고 있다.

3. 덴마크의 직업훈련체제

이상의 검토에서도 알 수 있듯이, 덴마크 적극적 노동시장정책의 핵심은 직업훈련에 있다. 사실 덴마크의 직업훈련체제는 1999년에 독일의 칼 베텔스만 재단(Carl Bertelsmann Stiftung)이 세계 최고의 직업훈련체제에 대해 수여하는 베텔스만상(賞)을 수상할 정도로 그 우수성이 세계적으로 정평이 나 있다. 따라서 덴마크의 직업훈련체제에 대해 조금 더 구체적으로 검토함으로써 그것이 덴마크의 유연안정적인 노동시장의 형성에 어떻게 기여하는가를 살펴볼 필요가 있다(Madsen, 1999; BMBF, 2001; Haak, 2003).

가. 양성훈련

덴마크의 최초 양성훈련은 독일식 이중체제와 학교교육에 근거한 북유럽식 모델의 혼합형태로 이루어져 있다. 따라서 양성훈련은 직업학교에서의 이론교육(기초양성훈련)과 기업에서의 실습(본양성훈련)으로 구분되는데, 훈련생은 통상 3년 반 정도인 훈련기간 가운데 1/3은 학교에서, 2/3는 기업에서 훈련을 받는다. 양성훈련은 특정 기업과의 계약체결을 통해 이루어지는데, 이 기업이 훈련생에게 학교교육기간까지 포함하여 훈련수당을 지급한다.

이러한 양성훈련체제는 2000년에 크게 개혁되었다. 먼저 기초양성훈련과정에서 훈련생이 7개 직업분야 중에서 장래에 전공할 한 분야를 선택하도록 하였다. 그리고 이 과정은 매우 유연하게 운영되었는데, 학습수준이 목표치에 도달하면 10주 이후에 졸업을 할 수 있고, 추가적인 직업분야를 선택할 수도 있게 하였다.

이어지는 본양성훈련과정에서 기초과정에서 선택한 특정 직업분야에 대한 전문적인 훈련을 받는다(다만, 취업기회가 많지 않은 분야에는 인원이 제한되

기도 한다). 이를 위한 훈련교과는 훈련생과 훈련기업의 협의 하에 선정되는데, 이때 이미 취업 후 지속적으로 전문화할 분야를 선택할 수 있기 때문에 양성훈련과 계속훈련의 요소가 결합된다. 이 점이 평생학습의 관점에서 이루어진 2000년 개혁의 핵심적인 부분이며, 다른 나라와 비교할 때 가장 큰 장점이다. 양성훈련과 계속훈련의 연속성을 위하여 훈련교사와의 협의 하에 개인별 훈련 계획표를 작성하는데, 직업생활 초기에 작성되는 이러한 계획은 훈련생들로 하여금 평생학습에 대한 지향을 갖게 하는 데 결정적인 역할을 한다. 본양성훈련의 종료는 기능사시험이나 그와 유사한 절차를 통해 이루어지는데, 시험에는 훈련생의 직업적인 숙련과 지식뿐 아니라 태도까지 포함된다.

특징적인 것은 양성훈련체제의 형성에 대해 사회적 파트너들이 핵심적인 역할을 담당한다는 것이다. 이들은 전국적 수준에서뿐 아니라 지역적 수준에서 양성훈련의 조건과 필요한 숙련을 확정하는데, 특히 지역의 양성훈련위원회는 지역 노동시장과 밀접하게 연결되어 있기 때문에 당국, 직업학교, 훈련교사 등과 함께 지속적으로 양성훈련체제를 개선하는 데에도 노력한다.

나. 계속훈련

위에서 언급한 대로, 덴마크에는 중소기업이 압도적인 비중을 차지하고 있기 때문에, 기업 자체의 직업훈련이 용이하지 않다. 따라서 전통적으로 공공직업훈련이 중요한 위치를 차지하고 있다. 이로 인해 덴마크의 계속훈련체제는 원칙적으로 국가의 재정으로 충당되는데, 이때 자원배분은 소위 ‘택시미터’(Taximeter)원칙에 따라 이루어진다. 즉, 훈련기관에 대한 재원이 훈련참가자 수에 맞추어 지급되는 것이다. 이러한 훈련재정의 조달을 위해 모든 취업자는 세전 소득의 8% 정도를 조세로 납부해야 하는데, 그 규모는 매년 전년도의 지출을 근거로 하여 수지가 균형을 맞출 수 있도록 조정된다.

덴마크의 계속훈련체제는 다음 세 가지 범주로 구성되어 있다.

- 개방형 교육 프로그램: 모듈화된 유연한 계속훈련 프로그램으로서 학위

취득이 가능.

- 일반 성인교육(AVU): 전문대학과 유사.
- 교육부의 노동시장훈련(AMU)

이 가운데 AMU가 핵심적인 의미를 갖는데, 그것은 60년대 완전고용시기에 부족한 인력을 양성하기 위하여 특히 지방출신의 미숙련 노동력을 훈련시키기 위해 시작된 것이었지만, 지금은 재직자 훈련뿐 아니라 실업자훈련, 최초 양성 훈련을 받지 않은 미숙련자훈련 등 다양한 영역을 포괄하고 있다. 그 구체적인 목표들은 다음과 같다.

- 노동시장의 수요에 부합되는 숙련의 공급
- 노동시장의 구조변화 및 적응문제에 신속하게 대응
- 숙련수준의 향상
- 노동시장 이동성의 제고
- 실업 감축

실제 훈련은 교육부의 책임 하에 있는 AMU센터에서 실시되는데, AMU의 훈련프로그램은 다양한 직업분야에 걸쳐 약 2000개가 개설되어 있다. 그것들은 다음과 같이 분류될 수 있다.

- 이전 기능의 심화과정: 6주간의 집중코스
- 장기 직업훈련과정: 목표집단을 대상으로 한 일반훈련 및 전문훈련
- 직무능력확인과정: 향후 계속훈련 참가를 준비하기 위해 자신의 능력과 숙련수요를 조사하는 과정
- VTP: 기업특수적 훈련과정
- TAMU: 노동시장 적응력이 취약한 18세에서 25세까지의 청년을 노동시장이나 훈련체제 내로 통합시키기 위한 과정

이 밖에 최근에는 기업의 직업훈련투자를 확대시키기 위하여 몇 가지 새로운 프로젝트를 도입하였는데, 예를 들면 1997~2000 동안의 ‘직업계속훈련의 통합 전달’(Integrated Delivery of CVT(Continuing Vocational Training))도 그 하나이다. 이 프로젝트는 훈련과정을 더욱 더 참가자의 요구와 숙련수준에 맞추기 위한 것으로서, 한편으로 수업과 기업의 개별적 인적자원관리(HRM) 전략을 더욱 긴밀하게 결합시키며, 다른 한편으로 노동시장의 요구를 더욱 반영하도록 하는 데 중점을 두고 있다.

이러한 계속훈련에서도 사회적 파트너들은 핵심적인 역할을 담당하고 있는데, 아래와 같은 계속훈련 관련기구에 참여하여 시장의 수요를 전달하고 프로그램의 설계에 관여하고 있다.

- 전국직업훈련위원회: AMU에 대해 교육부장관 자문
- 양성·계속훈련재정기금관리기구: 노동시장기금 관리
- 전국노동시장위원회: 노동부장관 자문 및 노동시장정책 설계에 참여
- 지역노동시장위원회: 노동사무소의 활동을 조정·자문. 프로그램에 참여할 목표 집단의 선발에 결정적 영향을 미침.

다. 직장순환제

이상의 일반적인 직업훈련체제 이외에 덴마크의 적극적 노동시장정책 또는 직업훈련에 있어 매우 특징적인 하나의 제도가 직장순환제((Job Rotation)이다. 그것은, 지금은 많은 유럽국가에서 도입하고 있지만,⁸³⁾ 1987년 덴마크에서 최초로 고안되었으며, 90년대 실업극복에도 중요한 기여를 한 핵심적인 정책 수단이다.

직장순환제는, 위에서 간간히 언급한 바 있듯이, 재직자의 (육아, 교육훈련, 안식)휴가로 빈 일자리를 실업자로 대체하는 제도인데, 관련 당사자 모두에게 이익이 된다는 점에서 ‘콜럼부스의 달걀’(Sørensen, 2002)이라고 평가되기도

83) 9개 유럽국가의 직장순환제에 대한 간략한 소개는 Schömann, Mytze & Gülker(1998) 참조.

한다. 즉, 사용자는 직원의 훈련참여로 직원의 숙련향상을 도모할 수 있고, 실업자는 일시적인 취업으로 현장경험을 쌓음으로써 정규일자리의 재취업의 가능성을 높이며, 사회 전체적으로도 노동력의 이동성을 높임으로써 노동시장의 유연성을 제고함과 동시에 육아휴가의 경우 일과 가사의 결합이라는 결합안정성을 높일 수 있는 것이다(Kruhøffer, 1999).

그러나 이 직장순환제는 여러 가지 제도적인 미비로 인하여 도입 초기에는 그리 활발하게 이용되지 못했다.⁸⁴⁾ 그러다가, 위에서 살펴본 대로, 1994년부터 노동시장 개혁으로 세 가지 유급휴가제가 도입되어 제도적 여건이 구비되면서부터 본격적으로 활용되기 시작하였다(휴가규정에 대해서는 전술). 아래 <표 III-5>는 1993년 이후 직장순환제 참가자(전일제 환산치)의 추이를 보여주는 데, 그 수는 1994년부터 크게 증가하기 시작하여 1996년에 정점에 도달하였다. 1996년의 경우 참가자 수는 덴마크 전체 취업자의 1.5%에 달하는 것이었으며, 대체고용되는 실업자의 수는 전체 실업자의 약 3%에 해당하였다. 그러나 그 이후 최근에는 직장순환제 참가자 수가 현저히 감소하고 있는데, 그것은 제도 자체의 문제보다는 90년대 중반 이후 재직자의 휴가기간 동안 대체될 실업자 자체가 크게 감소하였기 때문이다.

<표 III-5> 덴마크의 직장순환제 참가자 수(전일제 환산치)

(단위: 명)

	실업자(대체인력)	재직자	합계
1993	1,000	4,000	5,000
1994	6,000	12,000	18,000
1995	8,000	21,000	29,000
1996	6,000	30,500	36,500
1997	3,500	16,000	19,500
1998	5,200	22,000	27,000
1999	4,500	19,900	24,500
2000	1,800	7,000	8,800
2001 ¹⁾	1,000	6,500	7,500

자료: Sørensen(2002).

주: 1) 2001년 10월 1일까지.

84) 이에 따라 1987년 도입 후 1992년까지는 참가자 수에 관한 통계도 없다.

이 표에서 알 수 있는 한 가지 흥미로운 사실은 참가자 가운데 실업자가 재직자보다 크게 적다는 것이다. 즉, 휴가 중인 재직자를 실업자가 1:1로 대체하지 않았다는 것이다. 그 이유는 실업자의 대체고용기간이 재직자의 휴가 기간보다 길어서 한 명의 실업자가 여러 명의 재직자를 대체하였기 때문이다 (Schömann, Mytze & Gülker, 1998).

그런데 직장순환제를 통해 사용자는 재직자의 숙련향상이라는 이득을 얻을 수 있겠지만, 실업자의 경우 대체고용이 끝난 뒤에 다시 실업상태로 복귀한다면, 직장순환제 참가의 이득은 일시적인 데 그친다. 따라서 실업자에게 있어 직장순환제의 최종적인 성과는 참가 이후 정규노동자로의 계속고용 여부이다. 이 점에서도 덴마크의 직장순환제는 매우 우수한 성과를 보이고 있는데, 직장순환제가 가장 활발하게 활용되었던 90년대 중반의 경우 60~80%의 참가 실업자가 참가 후 당해기업이나 다른 기업에 계속 고용되었다(Schömann, Mytze & Gülker, 1998).⁸⁵⁾ 이러한 사실을 볼 때, 최근 실업자의 감소로 활용도가 약화되기는 하였지만, 직장순환제가 재직자의 훈련과 실업자의 취업에 매우 유효한 수단이라는 것을 알 수 있다.

하지만 물론 직장순환제가 이러한 훌륭한 성과를 초래하는 데에는 일정한 조건이 필요하다(Sørensen, 2002). 먼저, 전반적인 경기상황이 중요한 변수가 된다. 즉, 고실업으로 인해 대체 고용할 인력이 충분히 존재해야 한다. 세부적으로는 부문별, 지역별로 대체인력자원이 존재하는 것이 중요하다. 그렇지만, 이와 동시에 장기적인 실업극복이라는 성과를 거두기 위해서는 경기가 점차 회복되어야 기업들도 대체 고용한 실업자를 그 이후 계속해서 정규직으로 고용할 수 있게 되는 것이다.

다음으로, 기업의 측면에서는 전반적인 인적자원관리(HRM) 전략이 외부적 유연성보다는 기능적 유연성을 추구해야 한다. 즉, 외부적 유연성을 추구하는 기업의 경우 많은 '핵심인력'(core worker)을 보유할 필요가 크지 않아 재직자 훈련에 소홀하지만, 기능적 유연성을 추구하는 경우 재직자의 숙련향상이 필수

85) 3개 지역노동시장위원회 관할구역에 있는 26개 기업에 대한 1999년의 사례조사에 의하면, 참가 이후 참가자의 39%가 당해기업에 계속 고용되었으며, 25%는 다른 기업에 고용되었다 (Sørensen, 2002).

적이기 때문에 재직자의 교육훈련휴가에 적극적인 것이다.

4. 사회적 파트너십 - 갈등관계에 기초한 합의모델

덴마크도 다른 북유럽 나라들과 마찬가지로 국가와 이해당사자들의 합의를 추구하는 오랜 조합주의적 전통을 가지고 있다. 그 연원은 1899년의 노사간의 '9월 타협'(September Compromise)으로까지 거슬러 올라가는데, 그 이후로 집중화된 협상과 자율적 분쟁해결의 메커니즘이 확립되었으며, 그것을 기초로 덴마크의 노사는 노동시장문제뿐 아니라 기타 공공정책의 영역에까지 참여하여 노사정간의 사회적 합의를 도출하고 있다. 이러한 덴마크의 사회적 합의는 '갈등관계에 기초한 합의'(conflict-based consensus; Jensen, 2002)로 특징지어지는데, 이를 좀 더 구체적으로 이해하기 위하여 덴마크의 노사관계와 정책 참여에 대해 자세히 살펴볼 필요가 있다(Olsen & Carlsen, 2000; Jensen, 2002; Haak, 2003; Larsen, 2004).

가. 덴마크의 노사관계

먼저 덴마크 노동조합들의 전국적 상급단체는 덴마크노동조합연맹(LO), 덴마크사무직·공무원연맹(FTF), 덴마크대학졸업자연맹(AC)의 세 개로 나누어져 있다. 이 가운데 주로 숙련 및 미숙련 육체노동자들로 조직된 LO가 가장 지배적인 지위를 갖고 있는데, 산하에 22개 산업별노조가 가입되어 있으며, 1998년 현재 조합원 수는 약 148만 명이다. 교사, 간호사, 경찰 등 중간 정도의 교육수준을 가진 노동자들로 조직된 FTF는 약 44만 명, 교수, 변호사, 의사 등 전문직을 중심으로 조직된 AC는 약 19만 명의 조합원을 보유하고 있다. 2000년 현재 덴마크의 노동조합 조직률은 무려 85%에나 달하는데, 이는 유럽에서 가장 높은 수준이다. 정치적으로는 LO가 덴마크 사회민주당과 밀접한 관계를 맺고 있는 데 반해, FTF와 AC는 이에 반대하여 정치적 독립을 유지하고 있다.

노동자조직과 마찬가지로 덴마크의 전국적 사용자조직도 3개로 이루어져 있다. 가장 중요한 조직은 덴마크사용자연합(DA)인데, 1997년에 전체 피고용자의 41%를 고용하고 있는 기업들을 대표하고 있는 조직으로서 가장 광범하고 일반적으로 사용자의 이익을 대변하며, 정부나 의회의 입장에서도 가장 중요한 협의대상이다. 덴마크금융부문사용자연합(FA)과 덴마크농업부문사용자연합(ALA)은 특정 부문별 사용자를 대표하고 있다. 이들까지 합하면, 사용자조직 전체가 포괄하는 민간부문 피고용자의 비중은 51%에 달한다.

이처럼 덴마크의 노사관계는 우선 노동자뿐 아니라 사용자측면에서도 높은 조직률을 가진 집중화된 조직구조에 기반하고 있다. 이에 기초하여 단체협상에 서도 산업별 노동조합의 산업별 협약 이외에 LO와 DA 간의 중앙협약이 중요한 역할을 한다. 중앙협약에는 임금과 노동시간 등 주요한 근로조건들까지 포함하고 있었는데, 최근에는 노사관계의 분권화추세에 따라 노동시간에 대해서는 산업별 협약에서, 그리고 임금은 주로 지역 지부나 분회 차원에서 다루어지기도 한다. 기업 단위에서는 독일의 공동결정제와 유사하게 공동협의위원회(joint consultative committee)를 통해 생산성 문제, 후생복지 문제 등 작업장 차원의 문제들이 다루어지고 있다.

한편 노사관계에 대한 정치적 개입은 최소한에 그치고 있는데, 그것은 오랜 노사자율의 전통에도 기인하지만, 덴마크 의회체제의 특성에도 기인한다. 덴마크에서는 오랜 기간 동안 어느 특정 정당이 과반수를 차지하지 못하고 군소정당과 연립정부를 구성해 왔다. 이에 따라 여러 정치세력들간의 합의를 지향하는 정치문화가 형성되어 왔으며, 이러한 정치문화가 노사관계에 대한 개입을 자제하게 만들었다. 또한 노동조합의 입장에서도, LO가 1930~80년대까지 집권당이었던 사회민주당과 긴밀한 관계를 유지했다고는 하지만, 사회민주당이 일방적인 다수당의 지위를 누리지는 못하였기 때문에 입법을 통한 요구의 관철이 용이하지 않았다. 이러한 덴마크 노사정간의 세력관계로 인하여 일찍부터 사회적 합의를 추구하는 조합주의적 전통이 형성된 것이다.

나. 노사의 참여와 사회적 합의

덴마크에서는 정부에서 이루어지는 결정들이 조직된 이해단체의 구성원들에게 결정적으로 중요한 영향을 미친다고 판단되는 경우에는 언제든지 정책결정을 기안하고 집행하는 과정에 관련 이해당사자들을 참여시켜야 한다는 것이 하나의 전통으로 확립되어 있다. 20세기 전반부에 확립된 이러한 참여에 관한 규범은 아직까지도 각종 조직이나 정치·행정기관들의 활동의 본질적인 토대를 형성하고 있다. 이에 따라 20세기 중반에는 413개의 이익단체들이 200개 이상의 공공위원회에 참여하였고, 1980년에는 위원회의 수가 732개로 증가하여 이익집단의 참여가 절정에 달하였다.

이러한 이익집단의 참여 가운데 가장 중요한 사회세력인 노사의 정책 결정 및 집행에 대한 참여는 다른 어느 집단보다도 광범하게 이루어지고 있다. 노사정 3자간 정책협의의 영역은 크게 보아 경제정책, 노동시장정책, 사회정책 영역으로 나누어 볼 수 있다(Mailand, 2002).

경제정책 영역에서의 주된 의제는 임금억제와 관련된 것이었다. 물론 임금인상 문제는 노사간의 자율적인 결정사항이라는 전통이 사라진 것은 아니지만, 80년대 후반 경제사정의 악화와 실업의 증가에 즈음하여 노사(LO, DA)와 정부는 1987년 소위 '의도선언'에 합의하였다. 이 선언은 덴마크의 임금인상은 덴마크 경제의 주요 경쟁자로 여겨지는 국가들과 비교하여 상대적으로 낮은 수준에서 유지하여야 한다는 내용을 담고 있었다. 그러나 1998년 LO가 의도선언에서 탈퇴한 이후 더욱 폭넓은 사회계약의 체결을 제안하였지만, 구체적인 성과는 나타나지 않았다. 한편, LO와 DA가 국가은행위원회와 경제위원회에도 참여하기는 하지만, 90년대에 금융·통화정책에 관한 특별한 합의는 이루어지지 않았다.

반면 90년대에 노동시장정책 영역에서 노사의 참여와 노사정 합의는 매우 활발하였다. 덴마크에서 노동시장정책은 60년대에 와서야 독자적인 정책영역으로 형성되었는데, 이 당시부터 노사정간의 3자위원회가 전국적 수준에서, 그리고 지역적 수준에서 설립되었다. 위에서 언급한 전국노동시장위원회와 14개

의 지역노동시장위원회가 그것인데, 이 위원회들은 상설기구로서 노동시장정책의 형성과 집행에서 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 90년대 초 노동시장정책 영역에서 노사정 3자 협의는 더욱 중요한 역할을 수행하였는데, 바로 1994년 발효된 노동시장 개혁이 1991~92년간 임시로 설치된 또 다른 3자위원회인 Zeuthen 위원회의 합의에 기초한 강력한 권고에 의해 실시된 것이었다.

1994년 노동시장 개혁에 따른 분권화의 증대로 지역노동시장위원회의 권한이 강화되었는데, 그것은 지역의 당사자들, 즉 지역의 노사단체들과 특히 지방자치단체의 영향력이 증대되었다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 노동시장정책의 모든 권한이 분산된 것은 아니다. 예를 들면, 전국노동시장위원회는 지역노동시장위원회의 목표와 결과도출을 위한 필수요건들을 규정하고 있으며, 노동부는 지역노동시장위원회의 예산을 관장한다. 이런 의미에서 덴마크의 분권화는 소위 ‘조정된 분권화’라고 할 수 있다.

그러나 90년대 후반에 들어 노동시장정책에서 정부는 노사의 영향력을 다소 감소시키려는 경향을 보여주고 있는데, 노동시장의 추가적인 개혁을 위한 사전입법위원회에서 노사를 배제시킨 것이라든지, 또는 지역 수준에서 지역의 노사단체들보다 지방자치단체의 역할을 강화시킨 것 등이 그 사례이다. 그럼에도 불구하고 덴마크에서 3자 기구를 통한 노동시장 당사자들의 ‘제도화된 역할’(institutionalised role)은 노동시장정책의 중요한 추진력이라는 것은 의심의 여지가 없다(Larsen, 2004).

마지막으로 사회정책 영역에서 사회적 파트너들의 역할은 그리 크지 않은데, 그것은 사회정책이 주로 지방자치단체의 소관이기 때문이다. 그렇지만 근래에 들어 사회정책에 대한 노사의 참여도 이전 보다는 커지고 있다. 왜냐하면 사회정책의 역할도 더 이상 노동시장 퇴출자나 사회적 약자들의 소득보조에만 머무는 것이 아니라 그들의 노동시장 재진입에 더욱 중요성을 두고 있기 때문이다.⁸⁶⁾ 이에 따라 노동조합과 사용자도 1995년부터 1998년까지 대부분의 단체협약에 장애인의 고용촉진을 위한 정부의 노력을 촉구하는 사회헌장을 포함

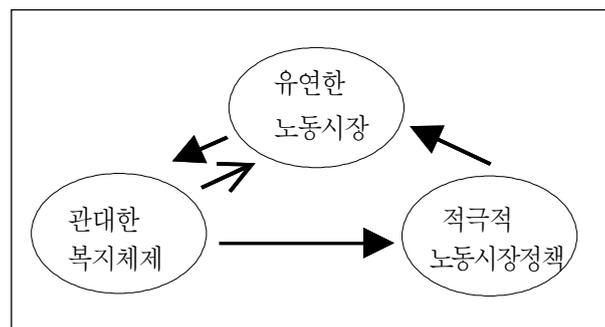
86) 그리하여 예를 들면 사회부조정책에도 적극하이념을 도입하여 수급자들의 적극적 노동시장정책 프로그램에의 참여를 의무화하고 있는데, 그 참여를 거부할 경우 사회부조를 20% 삭감한다(Braun, 2003).

하는 방식으로 사회정책에 관심과 개입을 증가시키고 있으며, 1998년에는 시(市) 수준에서 장애인 고용촉진을 위한 지역 3자위원회가 설립되기도 하였다. 그러나 여전히 이러한 노력들이 구속력이 있거나 사회정책에 결정적인 영향력을 미치지 못하고 있다.

5. 덴마크의 유연안정성 - “황금삼각형”

이상에서 살펴본 덴마크의 노동시장 상황을 간략히 정리해 보면, 해고보호가 거의 없고 노동력 이동이 매우 활발한 유연한 노동시장, 최고 90%에 이르는 실업수당을 통한 관대한 사회보장, 그리고 노동자의 숙련향상과 더불어 실업자의 재취업을 위해 적극화 프로그램에의 참여를 의무화하는 적극적 노동시장정책으로 특징지을 수 있다. 이러한 특징을 마드센(2003, 2004)은 유연안정성의 “황금삼각형”(“golden triangle” of flexicurity)이라고 규정하고 있는데 ([그림 III-5]), 그것은 덴마크의 ‘잡종의’(hybrid) 고용 체제를 잘 나타내주고 있다. 즉 유연한 노동시장은 영미권의 그것과 비교될 수 있는 외부적-수량적 유연성을 보여주는 한편, 사회보장체제와 적극적 노동시장정책은 북유럽의 사회민주주의적 복지국가의 특성을 유지하고 있다는 것이다. 이러한 측면에서 덴마크는 유연안정성의 독특한 모델을 보여주고 있다.

[그림 III-5] 유연안정성의 “황금삼각형”



자료: Madsen(2004).

아울러 이러한 덴마크의 유연안정성은 노사정간의 타협과 사회적 합의의 산물이라는 점, 따라서 덴마크의 오랜 조합주의적 전통이 그 기초를 이루고 있다는 점도 간과해서는 안 된다.

물론 덴마크모델도 약점이 없는 것은 아니다(Madsen, 2003, 2004). 예를 들면, 매우 유동적인 노동시장 속에서도 점점 높아지는 사용자의 생산성기준을 충족하지 못하는 미숙련 노동자들은 점차 노동시장에서 배제되어 사회적 빈곤층으로 전락하게 되는 것이다. 그에 따라, 90년대 중반 이후 다소 감소하기는 했지만, 실업수당이나 사회부조 등 각종 이전소득 수급자가 1999년에 전체 성인의 25%에 달하고 있다. 이 문제는 물론 덴마크에만 고유한 문제가 아니라 북유럽 복지국가들이 공통으로 안고 있는 문제이기도 하지만, 해결되어야 할 중요한 과제임에는 틀림없다.

다음으로 경기변동과 관련한 적극적 노동시장정책의 재정상의 제약도 문제이다. 1994년 노동시장 개혁 이후의 적극적 노동시장정책은 국가의 재정수입이 증대되는 경기회복세 속에서 추진되어 왔다. 그러나 2000년대 초 경기가 다소 하락하면서 재정수입이 감소하자 적극적 노동시장정책에 대한 재정압박이 가중되고 있다. 그리하여 2001년에 집권한 자유-보수주의 정부는 2003년 9월에 실업보험에 대한 정부의 지출을 감축하려고 시도하였으나, 노사의 반대로 무산되기도 하였다. 대신 최근에는 적극적 노동시장정책 중에서도 교육훈련보다는 비용부담이 적은 상담 및 직업소개에 더욱 조기에 개입하는 방향으로 정책의 초점을 다소 변화시키고 있다(Larsen, 2004).

이러한 약점에도 불구하고, “주요 정치세력들은 유연성과 사회보장간의 역상관관계에 있어서 현재의 균형이 ‘최적상태’(optimum)에서 그리 멀리 벗어나 있지 않다는 데 의견을 공유하고 있다”(Madsen, 2003: 105). 따라서 오랜 조합주의적 전통에 기초하여 90년대에 구축된 덴마크의 고용체제, 즉 “황금삼각형”의 유연안정성 모델은 앞으로도 계속 유지될 것으로 보인다.

제 4 장 유연안정성과 직업훈련정책

제1절 유럽고용전략과 취업능력, 평생학습

1. 유연안정성과 취업능력, 평생학습

앞에서 유연안정성의 달성방안들 가운데 기능적 유연성을 증대시키는 것이 가장 핵심적인 방안이라는 것을 살펴보았다. 구체적으로 그것은 작업조직의 유연화와 그에 부응하는 숙련의 향상을 필요로 한다. 즉 변화하는 시장상황과 기술수준의 향상 등으로 기업은 생산방법을 끊임없이 유연하게 조정할 수밖에 없는데, 그러한 조정은 그 조정을 담당할 수 있는 노동자의 기술적 능력을 전제로 한다. 따라서 노동자는 자신의 능력을 끊임없이 향상시켜야 하는 것이다.

그러나 엄밀히 말하면, 이 기능적 유연성은 내부적 유연성이며, 따라서 내부 노동시장에서의 문제이다. 그런데 노동시장 유연화의 진전으로 한 노동자가 평생 동안 한 직장에서만 근무하는 평생직장문화는 점점 약화되어 가고 있으며, 고용관계 자체의 유연화·다양화로 지속적 고용에 대한 불안정성도 증대되고 있다. 따라서 노동자의 입장에서 한 직장만을 위해서가 아니라 평생에 걸친 고용안정성을 확보하기 위해서 자신의 직업적 능력을 계속해서 향상시키지 않을

수 없다.

결국 노동자에게는 점점 유연화 되는 내·외부노동시장에서 일자리를 유지하기 위해서나(직장안정성) 다른 직장으로의 원활한 이동을 위해서나(고용안정성) 능력향상이 관건이 되는데, 이 능력을 총칭하여 ‘취업능력’(employability)이라고 한다. 이것을 좀 더 엄밀히 정의하면, “직장을 유지하고, 변경하며, 자신의 경력경로(career path)를 형성하는 개인의 능력”(Lefresne, 1999) 또는 “상이한 종류의 고용을 발견하고 유지하는 상대적 기회”(Brown, Hesketh & Williams, 2002)라고 할 수 있다. 이런 취업능력의 향상을 통해 한편으로 유연한 노동시장에서 안정성을 확보할 수 있으며, 다른 한편으로 그것이 노동력의 원활한 이동을 촉진시킴으로써 노동시장의 유연성을 제고할 수도 있다. 이런 의미에서 취업능력의 향상은 유연안정성의 핵심요소라 할 수 있다.

급변하는 환경 속에서 취업능력을 향상시키기 위해서는 직업훈련을 강화해야 하는 것은 당연한 과제이다. 그런데, 취업능력은 직업경력상의 특정시기(예컨대 최초 입직시기)에만 필요한 것이 아니라 직업생활의 전(全)시기에 걸쳐 요구되는 것이라는 점을 상기한다면, 직업훈련 또한 평생에 걸쳐 받을 수 있어야 한다. 따라서 “지식, 숙련 및 능력을 향상시키기 위하여 지속적으로 수행되는 목적의식적인 학습활동”(Commission of the European Communities, 2000b)이라는 의미의 ‘평생학습’(lifelong learning)이 중요한 과제로 부각된다. 결국 평생학습은 취업능력 향상이라는 목표를 달성하기 위한 수단으로서 현 시기 직업훈련의 구체적 지향점이 되는 것이다.

2. 유럽고용지침과 취업능력, 평생학습

그렇다면 이 취업능력 향상과 평생학습의 과제는 유럽의 고용전략 내에서 어떻게 다루어져 왔는가? 먼저, 이 두 과제가 유럽 차원에서 주목을 받기 시작한 것은 90년대 중반이었다. 그 계기는 EU 집행위원회가 1995년에 발간한 『교수·학습백서』였는데, 백서는 경제관계의 국제화, 정보화 사회의 발전, 지식-기술에 기반을 둔 문명화 등으로 인해 소위 ‘지식기반사회’에서의 교육훈련이

어떻게 전개되어야 하는가를 서술하면서, 그 해답으로 “평생학습을 통한 개인의 취업능력”을 제시하였다(Heidemann, 2000). 이에 힘입어 1996년은 ‘유럽 평생학습의 해’(European Year of Lifelong Learning)로 선포되기도 하였다.

본격적으로 이 두 과제가 강조된 것은 1997년 유럽고용전략(EES)의 수립과 그에 따른 고용지침(Employment Guideline)에서였다. 앞에서(제2장 제1절) 살펴보았듯이, 1998년부터 2002년까지 5개년 동안의 고용지침은 네 개의 지주(支柱)로 구성되어 있었는데, 그 첫 번째 지주가 바로 ‘취업능력의 향상’(Improving Employability)이었다. 이를 위한 구체적 방안으로는, 매년 조금씩 수정·보완되었지만, 첫 3개년 간 다음의 다섯 가지가 제시되었다.

- 청년실업 대처와 장기실업 방지
- 소극적 대책에서 적극적 대책으로의 이행
- 파트너십 장려
- 학교에서 직장으로의 이행 촉진
- 모두에게 개방된 노동시장의 형성(1998년 제외)

이 방안들은 당시 유럽의 높은 실업상황을 고려하여 실업문제, 특히 노동시장 내 취약집단의 실업문제 해결에 중점을 둔 것들이었는데, 이때까지는 아직 평생학습의 관점은 이 속에 구체적으로 포함되지 않았다.

그 후 2000년의 정상회의들은 “사람이 유럽의 주된 자산이며, 따라서 유럽의 정책은 사람에 초점을 맞추어야 한다”고 선언하면서(2000.3. 리스본), 교육훈련체제를 21세기의 새로운 현실에 맞추어야 하며, 이를 위해 “평생학습이 시민권, 사회통합, 고용의 발전을 위한 핵심정책”이라고 결론짓고 있다(2000.6. 산타마리아). 이에 따라 2001, 2002년 고용지침은 약간 변경되었는데, ‘파트너십’과 ‘학교에서 직장으로의 이행’이 제외되고 대신 고령화 사회에 대처하기 위한 ‘적극적 고령화를 위한 정책개발’과 함께 ‘평생학습의 맥락에서 새로운 노동시장을 위한 숙련 개발’이 ‘취업능력의 향상’ 지주의 방안으로 추가되었다.

이후 2003~2006 동안의 신고용 전략(new EES) 하에서 고용지침의 구성이

크게 바뀌어 2003년에는 10개의 지침으로, 2004년에는 4개의 공통권고사항으로 재편되었다. 여기서는 이전까지의 첫 번째 지주였던 취업능력 향상의 방안들이 개별 지침이나 권고사항으로 분산되었는데, 그 중에 각각 ‘인적자본의 개발과 평생학습의 촉진’과 ‘인적자본과 평생학습에 대한 더더욱 효과적인 투자’라는 항목이 포함되어 있다. 즉 이 항목들은 회원국에게 모든 개인에게 지식기반사회에 필요한 숙련을 부여하기 위해 평생학습을 확대해야 하며,⁸⁷⁾ 이를 위해 직업훈련 뿐 아니라 전반적인 인적자본에 대한 투자를 증대시키며, 혁신적인 학습·훈련방법을 개발하도록 권고하고 있다.

이처럼 유럽 고용지침 내에서 취업능력의 향상은 가장 중요한 목표로 제시되면서 최근에는 그것을 구체화할 실천적 수단으로 평생학습에 대해 더욱 강조하고 있다. 따라서 아래에서는 평생학습을 촉진하기 위해 직업훈련정책의 전략적 과제에 어떤 것들이 추구하고 있는지를 간략히 살펴보고자 한다.

제2절 평생학습을 위한 직업훈련체제

평생학습은 모든 개인이 말 그대로 평생동안 학습한다는 것인데, 그러기 위해서는 개인들이 인생의 모든 단계에서 자신의 희망과 이해관계에 맞는 학습경로(learning pathway)를 보유하고 있어야 한다. 그리고 직업훈련체제는 직업훈련을 이룰 학습자(수요자)의 요구에 맞추어 더욱 개방적이고 유연하게 제공할 수 있도록 구축되어야 한다.⁸⁸⁾

이러한 관점에서 EU는 회원국들의 평생학습을 촉진하기 위한 전략적 과제로서 파트너십 형성, 학습수요에 대한 통찰, 적절한 자원의 확보, 학습기회에 대한 용이한 접근, 학습문화의 창출 및 수월성을 위한 노력 등 6가지를 강조하

87) 2003년 고용지침은 회원국들에게 2010년까지 22세 청년의 85%가 2차 고등교육을 수료하고, 성인의 최소 12.5%를 평생학습에 참여시키도록 권고하고 있다.

88) “평생학습은 개인적 프로젝트이다. 정책은 그것을 위한 인프라를 구축해야 한다”(Agneta Bladh, 스웨덴 교육부 차관, 2001.4; Heidemann, 2002에서 재인용).

고 있는데, 아래에서 이들 과제에 관한 일반원칙과 국가별 주요사례들을 간략히 검토하고자 한다(Commission of the European Communities, 2001c; European Commission, 2003). 그런데, 이 과제들 가운데 평생학습을 위한 기초적인 물질적 토대가 되는 것은 그 자원, 즉 평생학습을 위한 재원과 시간의 확보이기 때문에, 이에 대해서는 주요 사례들을 좀더 자세히 살펴보고자 한다.

1. 파트너십 형성

직업교육훈련의 모든 당사자, 즉 학습주체인 개인은 물론 정부, 사용자, 노동조합, 학습공급자, 지역공동체 등은 평생학습으로부터의 이익을 공유하므로 그것에 대해 공동으로 책임을 져야 한다. 또한 그들 간의 공동의 또는 조정된 행동은 다양한 전문지식, 장점, 자원들의 동원을 가능하게 함으로써 상이한 상황에 대해 가장 적절하고 효과적으로 대응할 수 있게 한다. 따라서 평생학습은 모든 당사자에 의해 공동으로 추진되어야 한다.

당사자들 간의 파트너십 형성은 여러 수준에서 이루어질 수 있는데, 가장 핵심적인 것은 ‘현장에서’ 공동행동이 가능한 지방(local) 수준의 파트너십이다. 여기에는 지방 행정당국, (대)학교, 기업, 노동조합, 특정 학습자집단의 대표, 고용안정기관, 학습공급자, 지방 수준의 NGO 및 관련 서비스기관들(공공도서관, 정보센터, 상담소, 연구소 등)이 포함된다.

유럽의 대부분의 나라에서는 지역 수준의 파트너십 형성을 촉진하기 위해 다양한 정책들을 실시하고 있는데, 몇 가지 특징적인 사례로는 독일의 ‘학습하는 지역 - 네트워크 지원’(Learning region - support for networks)이라는 연방교육연구부의 지역 학습촉진프로그램(2001~2006), 학교, 대학연구소, 특정 산업부문의 노사를 연결하는 프랑스의 ‘지역 기술플랫폼’(regional technology platforms), 오스트리아의 ‘교육 클러스터’(education clusters) 등이 있다.

전국적 수준에서는 노사(정)간의 직업교육훈련 및 평생학습에 관한 다양한 협약들을 통해 사회적 파트너십을 형성하고 있는데, 포르투갈 노사정간의 ‘고용, 노동시장, 교육훈련정책에 관한 협약’(2001), 노사간의 ‘고용을 위한 국가행

동계획에 관한 공동선언(2002) 등이 주로 인적자원개발에 초점을 맞추어 초기 및 지속적인 교육훈련에 대한 일반적인 접근을 확보하는 것을 목표로 하고 있다. 아이슬란드에서는 노사정간 협약을 통해 정부가 재정을 충당하는 ‘교육훈련 서비스센터’를 설립하기도 했지만(2003), 주로 노사간의 임금협약 내에서 평생학습의 권리보장, 재원 마련, 자격 취득자의 임금인상 보장 등에 관한 조항을 다루고 있다.

이 밖에도 유럽 각국은 당사자들 간의 파트너십 형성을 위해 학교교육과 현장실습의 병행, 보다 많은 사람에 대한 고등교육의 개방, 성인교육을 위한 지방 학습센터의 설립 등 다종다양한 대책들을 시행하고 있다.

2. 학습수요에 대한 통찰

시민들 개인, 지역사회 및 노동시장의 학습에 대한 수요를 이해하고 파악하는 것은 효과적인 수요자 중심적 학습을 위한 전제조건이며, 평생학습의 촉진을 위해서는 그러한 수요에 맞는 대책들을 적절하게 구사해야 한다. 구체적인 수요범주로는 먼저, 기초적 숙련으로서 문자해독, 기초수리능력 및 정보통신기술(ICT)에 대한 수요를 들 수 있는데, 많은 나라들은 지식기반사회의 기초숙련인 ICT 능력을 향상시키기 위해 여러 가지 노력을 기울이고 있다. 예를 들면, 프랑스는 모든 구직자에게 14시간(21시간까지 연장가능)의 ICT 훈련을 받을 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 포르투갈은 ‘국가 ICT 행동계획’(National ICT Action Plan(2001~2006))을 통해 2006년까지 20만 명에게 IT 기초능력에 대한 인증을 계획하고 있으며, ICT 숙련을 2차 교육과정의 주요 구성부분으로 설정하고 있다.

한편, 끊임없는 경제적, 제도적 변화와 함께 새로운 훈련 프로그램과 커리큘럼의 도입, 특히 새로운 정보기술의 확산에 따른 교수·학습기법의 변화에 따라 학습담당자들도 계속하여 재교육을 받아야 한다. 따라서 학습수요와 관련하여 학교의 교사, 훈련교사, 상담사 등 학습담당자의 수요를 정확히 파악하고 이들의 재교육을 지원하는 것도 평생학습의 효과적 추진에 매우 중요한 과제

이다.

3. 학습기회에 대한 용이한 접근

모든 사람이 평생학습에 쉽게 접근할 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다도 균등한 기회의 보장(예를 들면 성평등)과 특정집단에 대한 목표설정이 중요하다. 이러한 관점에서 사회적 약자들(저소득자, 장애인, 여성, 청년, 고령자, 실업자, 소수인종 등등)의 학습기회에 대한 사회적, 지리적, 심리적 및 기타의 장벽을 제거할 필요가 있다. 이에 따라 벨기에에서는 ICT 숙련을 위한 여성의 훈련에 대해 특별 보육비를 지급하며, 오스트리아는 정보캠페인을 통해 과학기술분야의 직업에 대한 고정된 성차별관념을 타파하기 위해 노력하고 있다. 청년층의 학습을 촉진하기 위해서는 네덜란드가 23세 이하의 모든 사람에게 개인 교육훈련 ID번호를 부여하여, 매년도의 학교 참가현황이 모니터링될 수 있고 교육훈련체제에 대한 참가와 그 성과가 전국적으로 신뢰할 만한 양적인 지표에 의해 추적될 수 있도록 하고 있다.

이와 함께 학습기회에 대한 용이한 접근을 위해 필수적인 또 하나의 요소는 학습의 수요와 공급을 연결해 주는 정보제공, 안내, 상담서비스를 강화하는 것이다. 과거에는 이러한 서비스가 학교에서 직업생활로 이행하는 청년층에 대한 지원활동으로 인식되었던 반면, 현재에는 평생동안, 생활 전반에 걸쳐 유용한 서비스로서 고도로 훈련받은 전문가들이 담당해야 한다는 인식이 확산되고 있다. 그리하여 오스트리아에서는 학교에서 직업 및 진학안내체제가 정보기술의 응용을 통해 획기적으로 강화되었으며, 학교 내에서의 심리적 상담도 병행되고 있다. 또한 학교에서는 취업연령층에 대한 성인교육에 대한 상담도 하고 있으며, 직업훈련에 관한 정보를 제공하는 직업정보센터의 네트워크로 나라 전체가 연결되어 있다. 벨기에에서는 SOHO 프로젝트가 학생들의 직업선택을 지원하고 있고, 단시간 직업교육 안내를 위한 시범프로젝트도 있으며, 특히 성인들이 학습기회를 더욱 용이하게 찾도록 지원하는 ‘학습가게’(Learning Shop) 프로젝트는 매우 유망한 사업이다.

4. 학습문화의 창출

평생학습의 촉진을 위해서는 물질적, 제도적 여건을 마련하는 것과 더불어 학습수요자들의 동기를 유발하여 참가를 제고할 필요가 있다. 그를 위해서는 학습 참가가 개인적인 성취나 취업능력 향상에 도움이 된다는 인식을 확산시켜야 하는 것이 중요하다. 학습의 중요성을 인식시키기 위해서는 각종 언론을 통한 홍보를 우선적으로 강화해야 함은 물론이고, 연령별 조직이나 공동체 조직 등 각종 조직들을 통해 특성에 맞는 다양한 학습에 대한 선전을 강화할 필요가 있다.

아울러 공식, 비공식 학습들을 평가하고 인정해 줌으로써(validation) 참가의 동기를 고취시킬 수 있는데, 프랑스의 ‘능력점검제도’(review of competencies)가 이러한 목적을 위해 잘 고안된 대책이다. 이 제도는 모든 노동자들이 5년마다 심층면접을 통해 자신의 숙련에 대해 점검할 자격을 부여하는 것인데, 그러한 점검을 통해 현재의 직업능력을 진단하고, 향후의 경력개발 가능성을 모색하며, 훈련수요를 파악하거나 사업장 외부에서의 공식, 비공식 학습의 인정여부에 대해서도 판단할 수 있다. 이 서비스는 구직자들도 이용할 수 있다. 이와 관련하여 2002년에는 선행학습에 대해 인정받을 수 있는 권리를 보장하는 법률을 도입했는데, 이에 따라 인정과정을 밟는 데 필요한 특별휴가와 재정지원을 받을 권리가 부여되었다.

5. 수월성을 위한 노력

학습의 질은 개인의 학습참가는 물론 기업과 사회 전체의 학습에 대한 투자를 결정하는 데 중요한 요인이 되기 때문에 내용적 측면에서 학습의 질을 극대화함과 동시에 정책의 집행과정과 관련 서비스의 질도 높이려는 노력이 필요하다.

학습의 질을 높이기 위해서는 먼저, 학습의 결과에 대한 목표를 설정하고, 이 목표 달성여부를 사전에 규정된 지표들을 통해 모니터링 해야 한다. 또한

공식, 비공식 학습에 대해 국제적 및 국가적 표준과 지침에 의거하여 학습의 질을 보증하고, 높은 질의 학습에 대해서는 재정적 포상을 하는 것도 학습의 질을 높이는 유인이 될 것이다. 나아가 학습과정 자체가 국가적 인력양성 목표에 비추어 평가되고 수정될 필요도 있다.

학습의 질을 높이기 위한 방안으로 벨기에에서는 법령에 의하여 대학과 전문대학 수업의 질에 대해 내외적인 모니터링이 실시되며, 평생학습 행동계획의 이행에 대한 연례 평가도 이루어진다. 내각 내에는 교육, 고용, 경제 및 문화정책을 담당하는 부서의 대표들로 구성된 평생학습 연구모임도 있는데, 이 모임은 평생학습의 진행상황에 대해 토의하기 위해 정기적인 모임을 갖는다. 또한 고용 및 훈련서비스기관인 FOREM은 학습의 질평가의 일환으로 학습이 끝난 뒤 6개월에서 1년 동안 훈련생들을 추적조사하기도 한다.

6. 적절한 자원의 확보

마지막으로 평생학습의 기본적인 물적 토대가 되는 ‘적절한 자원’(adequate resourcing), 즉 평생학습을 위한 시간과 재원을 확보하는 문제에 대해 살펴보기로 한다. 이와 관련된 일반적 원칙은, 평생학습이 개인뿐 아니라 기업과 사회전체에도 필요한 것인 만큼 학습시간과 자원 마련도 개인, 기업, 국가가 공동으로 분담한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 나라별로는 매우 다양한 방식으로 학습시간과 재원을 마련하고 있는데, 이 문제는 언급이 필요 없을 만큼 중요한 사안이기 때문에 주요 국가의 사례들을 위의 다른 과제들보다 좀 더 자세히 살펴보고자 한다(Heidemann, 2000, 2002; 이병희, 2001).

가. 프랑스

유럽에서 평생학습의 대표적 사례로는 프랑스의 학습휴가제가 거론된다. 1970년 노사협약과 1971년 관련법을 통해 도입된 ‘개인훈련휴가제’(CIF)는 사용자의 분담금(임금총액의 1.5%에 달하는 직업훈련분담금 가운데 0.4%)에 의

해 조성되는 재원을 토대로 노동자가 스스로 선택하는 훈련을 받기 위해 결근할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 개인훈련휴가를 받을 수 있는 자격은 2년 이상의 근로경력과 이 가운데 적어도 1년은 현재의 기업에 근무하고 있어야 한다. 그런데 이 재원은 지역 차원의 노사공동기구인 개인훈련휴가관리기관(OPACIF)에 의해 관리되기 때문에, 개인훈련을 원하는 노동자가 이 기관에 훈련휴가를 신청하면, 이 기관이 개인의 요구와 노동시장의 상황을 고려하여 훈련을(훈련시간 포함) 승인하며, 승인을 받을 경우 훈련비용과 평균임금의 80~90%에 해당하는 생계비를 지급받는다.

2000년에는 주 35시간 노동을 법제화한 「오브리(Aubry)법 II」의 도입과 함께 계속훈련시간이 두 종류로 명확히 구분되었는데, 현재 직무의 향상을 위한 ‘적응계속훈련’과 ‘개인능력개발 계속훈련’이 그것이다. 전자는 사용자의 의무로서 노동시간 내에 이루어지며, 후자는 노동시간이 아닌 때에 실시된다. 아울러 오래 전부터 존재하던 개인 노동시간계좌⁸⁹⁾가 노동시간 이외의 계속훈련에 사용되도록 명시적으로 규정되었는데, 이것은 주 35시간으로의 노동시간 단축에 따른 조치였다. 이로 인해, 개인훈련휴가제가 소멸된 것은 아니지만, 개인훈련은 점점 노동시간 이외의 시간에 실시하게 되는 경향이 있다.

한편 전통적인 개인훈련휴가가 기업이나 부문에 연관됨으로써 노동력 이동에 장애가 초래된다는 문제점으로 인해 최근에는 수료한 계속훈련이 다른 기업이나 부문에서도 인정되도록 하는 개인 훈련크레디트제가 도입되기도 하였다.

나. 오스트리아

1998년부터 ‘훈련유예기간제’(Bildungskarenz)가 실시되고 있는데, 그것은 한 기업에 최소 3년 이상 근무한 노동자가 사용자와 무급으로 3개월에서 1년 사이의 계속훈련에 참가하기 위한 휴가에 관해 협상할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 결국 휴가 자체와 훈련 시기는 사용자의 동의 하에서만 가능하다.

89) 노동시간계좌에는 통상 초과근로시간이 적립되는데, 이 시간은 나중에 휴가로 사용할 수 있다.

훈련기간 동안에는 실업보험에서 ‘계속훈련수당’을 지급받는데, 그 액수는 당초 월 410유로였으나, 액수가 너무 적어 참가가 저조함에 따라 최근에는 460유로로 인상되었다.

이와는 별도로 1994년부터 ‘훈련계좌’(Bildungskonten)라는 훈련바우처제도가 실시되고 있는데, 이를 통한 국가의 훈련비 보조는 대상 집단에 따라 차이가 난다. 일반적으로는 훈련비용의 50%가 보조되지만, 실업자나 저학력 취업자에게는 주(州)에 따라 80% 내지 100%까지 보조된다. 보조금의 상한선도 대상 집단에 따라 다른데, 통상적으로 725유로이지만, 경우에 따라 1,450유로 또는 심지어 3,200유로에 달하기도 한다. 참가하는 훈련과정은 훈련의 질을 보증하기 위하여 인정된 훈련기관의 과정만 승인된다.

다. 영국

2000년부터 재직노동자와 신규로 노동시장에 진입하려는 개인을 대상으로 하는 ‘개인학습계좌제’(Individual Learning Account)를 실시하고 있다. 훈련 참여를 희망하는 개인이 은행 또는 정부의 위탁을 받은 기관에 가상의 계좌를 개설하고, 스스로 훈련비용을 출자하면 정부와 사용자가 매칭펀드로 분담출자하게 된다. 분담비율은 계좌 개설 첫해에 개인이 25파운드의 비용을 훈련과정에 지출한 것을 입증하면, 정부가 150파운드를 직접 훈련기관에 지급하며, 이후에는 고용 정책적 필요에 따라 조정된다. 사용자의 출자는 개인적 또는 집단적 협상결과에 근거하여 이루어진다.

라. 독일

독일의 대부분 기업들에는 초과근로시간을 적립하여 나중에 휴가로 사용하는 ‘노동시간계좌제’(Arbeitszeitkonten)가 존재하는데, 최근에는 노사정간에 개인에게 권한이 있는 이 노동시간계좌의 일부 시간을 계속훈련을 위해 사용하도록 합의하였다. 동시에 노동시간도 훈련을 위해 투입하도록 함으로써 훈련

시간의 공동부담을 통한 재정분담이 이루어지고 있다.

한편 개인들은 인정된 직무에서 개인적인 자격향상(예컨대 마이스터)을 위한 훈련을 위해 훈련비용과 생계비에 대한 보조금과 대출을 신청할 수 있는데, 17,000유로 내에서 35%는 보조금으로, 65%는 저리의 대출을 받을 수 있다.

마. 네덜란드

2000년에 정부가 개인학습계좌의 설치를 촉진하는 사업을 시범적으로 실시하였는데, 이 사업에는 기업, 지역 훈련기관 및 노사간 훈련기금이 공동으로 참여하였다. 정부는 재직자 및 구직자의 개인 학습계좌에 450유로를 출자하는데, 전제는 개인이 현금의 형태로든 휴가일수의 형태로든 스스로 적립해야 한다는 것이다. 이밖에 사용자도 150~450유로의 금액을 출자한다.

이 학습계좌는 대부분 기업의 인력개발과 연관되어 있는데, 사용자와 노동자는 개인적인 발전계획에 따라 공동으로 훈련의 종류에 대해 결정한다. 몇몇 노동조합들은 이 학습계좌를 단체협상의 대상으로 삼고 있기도 하다.

제5장 시사점 및 정책제안

제1절 적용의 가능성과 필요성

외국의 제도적 또는 정책적 경험을 우리 나라에 적용하는 문제는 가능성의 문제와 필요성의 문제로 구분해서 생각해볼 수 있다.

먼저, 이장에서 살펴본 유럽의 유연안정성 전략은 ‘지금’ 우리 나라에 적용될 수 있는가? 사실 유연안정성 전략이란 특정 영역에서의 세부 정책이 아니라 - 물론 그러한 세부정책들을 토대로 하는 것이지만 - 노동·사회정책의 전반적 패러다임과 관련된 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 그 전략의 적용여부를 검토하기 위해서는 노동시장을 둘러싼 전반적인 조건을 비교해 보아야 한다.

우선, 전체 경제의 규모나 소득수준의 측면에서, 사례로 살펴본 네덜란드나 덴마크의 경우 각각 인구 1,600만 명, 600만 명의 소규모 개방경제로서 일인당 국민소득이 3만 달러를 초과하는 소위 ‘강소국’(強小國)이다. 또한 나라마다 다소의 차이가 있고 최근에 다소 해체되는 경향이 있기는 하지만, 유럽은 전통적으로 강력한 사회보장을 토대로 한 복지국가이다. 아울러 노사 공히 중앙집중화된 강력한 조직을 가지고 노사정간 이해관계의 타협을 중시하는 조합주의적 전통을 가지고 있다. 이러한 조건들이 최근 확산되어 가고 있는 노동시장의 유

연화 흐름 속에서도 그 부정적 효과를 최소화하며 안정성을 유지할 수 있는 토대가 되고 있다고 할 수 있다.

이에 비해 우리 나라의 경제규모는 네덜란드나 덴마크에 비해 큰 반면, 일인당 소득수준은 이들의 1/3 정도에 불과하다. 또한 우리 나라의 사회보장수준은 OECD 내에서 최하위그룹에 속하며, 노사 각각의 조직 정도도 낮고, 노사정간의 관계 또한 매우 대립적이다. 이러한 전반적인 조건의 차이로 인해 지금 당장 유럽식의 유연안정성 전략을 적용하는 것은 현실적으로 무리가 있다.

그러나 서론에서 언급했듯이, 우리 나라에서 노동시장의 유연화는 특히 90년대 말 이후 급속하게 진행되고 있으며, 그 결과 비정규 노동의 확산과 이들에 대한 노동법적, 사회법적 보호의 약화로 노동시장의 안정성은 크게 훼손되고 있다. “그러므로, 전체적으로 보면, 외환위기 이후 한국의 상황에서는 노동시장의 유연화보다는 안정화가 주된 과제라고 하지 않을 수 없다”(정이환, 2003b: 430). 따라서 어떠한 형태로든 유연성과 안정성 간의 균형을 맞추는 유연안정성은 우리 나라에서도 시급하게 추구되어야 할 정책방향임에는 틀림없는 것이다.

그렇다면, 유럽과 조건이 다르다고 해서 그 원용을 포기할 것이 아니라 우리의 조건에 맞추어 가능한 영역에서나마 유연안정성을 지향하는 정책들을 차근차근 설계하고 시행할 필요가 있다. 아래에서는 앞에서 검토한 유럽의 경험을 토대로 하여 노동시장정책, 직업훈련정책 및 사회적 대화의 측면에서⁹⁰⁾ 우리가 추구해야 할 정책의 방향성을 간략히 언급하고자 한다.⁹¹⁾

90) 사회정책 또한 유연안정성의 달성에 중요한 영역이지만, 그 범위가 방대하고, 특히 본 보고서에서 비중 있게 다루지 못했기 때문에 생략하고자 한다.

91) 외국에 대한 사례분석의 시사점을 찾기 위해서는 우리 나라의 현실에 대한 구체적인 분석이 선행되어야 할 것이지만, 본 보고서는 유연안정성의 개념에 대한 이해와 사례분석 자체에 우선적인 목적을 두고 있기 때문에 시사점과 관련해서는 개략적인 방향성을 제시하는 데 그치고자 한다.

제2절 노동시장정책에 대하여

유연성과 안정성의 측면에서 우리 나라의 노동시장을 일별한다면, 먼저, 유연성의 측면에서 우리 나라는 전반적으로 외부적-수량적 유연성이 매우 높은 편이다. 즉 외부적-수량적 유연화의 결과인 비정규 노동자의 규모가, 김유선의 주장대로 56%라면 말할 것도 없지만, 노동부의 주장대로 36%라 하더라도, 유럽의 32% 정도⁹²⁾에 비해 크다. 게다가 고용보호의 측면에서도, OECD의 2004년 연구에 의하면 우리 나라 고용보호법제의 유연성이 OECD 28개국 가운데 12위로 중간보다 높은 것으로 나타났다(OECD, 2004).⁹³⁾

따라서 덴마크처럼 높은 외부적 유연성을 매우 관대한 사회보장으로 균형을 맞출 여건이 안 된다면, 앞으로 유연화의 기본방향은 내부적 유연화, 즉 기능적 유연화와 내부적-수량적(노동시간) 유연화에 중점을 두어야 할 것이다. 이를 통해 한편으로 유연성을 증대시키면서 한편으로 직장을 유지할 수 있음으로써 안정성도 제고된다. 아울러 과도한 연공급 임금체계가 기업운영에 부담이 될 경우 직무급 내지 능력급으로의 임금체계 유연화도 필요하다.

한편, 노동시장의 안정성 측면에서는 비정규 노동자의 평균임금이 2000년 이후 정규 노동자의 평균임금에 비해 51~53% 정도에 불과하며, 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험) 가입률도 정규 노동자는 81~97%인데 반해, 비정규 노동자는 30~33%밖에 안 될 정도로(김유선, 2004) 비정규 노동자의 안정성이 매우 취약하다.

따라서 비정규 노동자들의 안정성을 강화하기 위해서는 무엇보다도 임금과 기타 근로조건, 그리고 사회보장에 있어 정규노동자와의 차별을 금지하고, 균등대우의 원칙을 견지해야 할 것이다. 이러한 차별금지 원칙은 EU의 비정규

92) European Commission(2003a)에 따르면, EU 평균으로 2002년에 단시간 노동자가 18.1%, 기간제 노동자가 13.0%에 달한다. 반면 파견노동에 관한 공식적인 통계는 없는데, 개별적인 조사에 의하면 대략 1% 내외라고 한다(정이환, 2003a).

93) 1999년 연구에서는 우리 나라의 고용보호법제의 유연성이 27개국 중 17위로 다소 낮은 것으로 나타났는데(OECD, 1999), 별다른 고용보호법제의 변화가 없음에도 불구하고 2004년에 더 높게 나타난 것은 한국 상황에 대한 OECD 측의 이해부족이 해소된 데 기인한다.

고용 보호에 관한 지침들의 첫 번째 원칙이기도 하다.

또한 우리 나라의 비정규 노동자 가운데는 장기임시근로자와 기간제근로자의 비중이 가장 큰데, 그것은 기간제 고용이 반복적으로 남용되고 있다는 것을 의미한다. 따라서 EU의 기간제 고용 보호지침에서와 같이 기간제 고용을 정당화할 객관적 사유와 최대지속기간 및 갱신횟수 등을 정하여 남용을 방지하는 것도 중요한 과제이다. 이 남용방지원칙은, 기간 종료 이후 해당 노동자의 해고라는 부작용을 가져올 수도 있지만, 그러한 부작용을 방지하면서 해당 노동자를 정규고용으로 전환시키는 방향으로 적용되어야 할 것이다.

한편, 고용보험에 의한 노동시장정책의 역할을 강화하는 것도 유연안정성을 위해 매우 중요하다. 먼저, 실업급여는 실업자들의 소득안정성을 보장하는 가장 중요한 수단인데, 보험가입자의 규모가 피고용자 대비 50% 선에 머물러 사회안전망으로서의 기능이 미약한 편이다. 따라서 실업급여의 수준 인상이나 지급기간의 연장은 차치하더라도, 보험가입자의 범위를 확대하는 것이 우선적으로 필요하다.

실업급여와 관련하여 유럽에서 최근 확산되고 있는 적극화 이념의 실질적 적용⁹⁴⁾도 고려해 볼 수도 있지만, 지급기간이 90~240일로 짧은 편이고, 무엇보다도 실업자들을 의무적으로 직업훈련에 참여시킬 만큼 고용안정서비스나 직업훈련 프로그램, 인프라 등이 충분히 발달되어 있지 않아서 본격적인 적극화 노동시장정책의 전개는 아직 무리가 있다고 생각된다.

따라서 우선은 적극적 노동시장정책을 더욱 강화하는 것이 필요하다. 덴마크의 사례에서 볼 수 있듯이, 적극적 노동시장정책은 유연안정성을 달성하는 중요한 한 축이다. 사실 우리 나라는 OECD 국가 중에서 적극적 노동시장정책의 비중이 소극적 노동시장정책보다 큰 거의 유일한 나라이다. 그렇지만, 2002년도 GDP 대비 노동시장정책 지출의 비중은 0.41%에 불과해 멕시코에 이어 끝에서 두 번째로 낮다(OECD, 2004). 더욱 더 문제는, 이런 가운데서도 적극적 노동시장정책을 위한 재원 적립금이 한 해 지출액을 훨씬 능가할 정도로⁹⁵⁾

94) 우리 나라의 고용보험법에도 직업안정기관이 소개한 직업 또는 훈련을 거부할 경우 구직급여의 지급을 정지한다는 규정이 있지만(제46조), 거의 유명무실한 편이다.

95) 2002년의 경우 고용안정사업의 누적적립금은 지출액에 비해 무려 15배에 달하며, 직업능력개

재원에 비해 실질적인 운용이 부진한 실정이다. 따라서 적극적 노동시장정책의 강화를 위한 실질적인 노력이 더욱 배가되어야 할 것이다. 그 핵심영역인 직업훈련정책에 대해서는 아래에서 별도로 살펴보고자 한다.

제3절 직업훈련정책에 대하여

유연한 노동시장에서 고용안정성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 노동자 개인의 취업능력이 제고되어야 한다. 또한 반대로 노동자 개인의 취업능력은 원활한 노동력 이동을 촉진하여 노동시장의 유연성을 제고한다. 따라서 유연안정성의 달성을 위해서는 개인의 취업능력을 향상시키는 것이 관건이 된다.

이를 위해 90년대 중반 이후 유럽연합의 고용전략은 취업능력의 향상을 무엇보다 중요한 과제로 제기하고 있으며, 이 목표를 달성하기 위한 수단으로 평생학습을 강조하고 있다. 그리고 평생학습을 촉진하기 위한 전략적 과제로 파트타임 형성, 학습수요에 대한 통찰, 적절한 자원의 확보, 학습기회에 대한 용이한 접근, 학습문화의 창출 및 수월성을 위한 노력 등 6가지를 강조하고 있다.

우리 나라에서도 노동시장의 유연화에 따른 고용불안의 증대, 경제적, 기술적 환경 변화에 따른 숙련향상 필요성의 증대, 청년실업의 증대, 여성의 경제활동 참가 확대 등에 따른 정규 학교교육 이후의 재교육 필요성 증대 등으로 인해 90년대 말부터 평생학습이 본격적으로 추진되고 있다(평생교육법, 근로자직업훈련촉진법, 고용보험법 등). 그러나 「평생교육법」에 의한 평생교육의 경우 직업능력개발 중심의 정책 초점이 미흡하고, 다른 부처와의 협력 및 연계가 거의 이루어지지 않고 있으며, 지역 현장에서 여타 당사자들과의 협력체제도 미흡하고, 나아가 프로그램의 질 관리대책이 부재하며 평가인정체제도 부족한 실정이다(정태화, 2004). 한편 「고용보험법」에 의거한 직업능력개발사업의 경우에는 주로 사업주 주도의 훈련에 대한 지원이 중심을 이루고 있고, 평생학

발사업의 경우 1.3배에 달한다(한국노동연구원, 2003).

습의 취지에 부합되는 근로자 개인의 자기 주도적 능력개발을 위한 수강 장려금이나 학자금대부는 활용인원이 각각 1% 정도에 불과하다(중앙고용정보원, 2004).

이에 따라 향후 평생학습을 활성화하기 위해 이러한 문제점들을 개선할 수 있는 다양한 방안들이 제시되고 있기도 한데(예컨대 정태화, 2004), 여기서는 최근 이루어지고 있는 몇 가지 정책적 개선 노력에 대해 추가되거나 보완되어야 할 과제들만 간략히 언급하고자 한다.

먼저, 활용실적이 매우 저조한 수강 장려금의 활성화를 위해 2004년에 그 지원조건이 크게 개선된 바 있다. 즉, 이전에는 지원대상이 비자발적 이직예정자, 50세 이상의 고령자 및 50인 미만 사업장의 근로자 등으로 제한되어 있었는데, 2004년에 40세 이상, 300인 미만 사업장의 근로자와 근로계약기간 1년 이하인 자, 단시간근로자 및 파견근로자 등 비정규 근로자에게까지 대상이 확대되었다. 이에 따라 향후 활용실적이 좋아질 것으로 예상되기는 하지만, 여전히 한계가 있는 것으로 판단된다. 왜냐하면, 지원대상이 많이 확대되기는 했지만, 여전히 노동시장 내의 취약계층에 국한되고 있기 때문이다. 이들에 대한 훈련 지원이 여타 정규근로자에 대한 지원보다 중요한 것은 사실이지만, 개인 주도의 평생학습은 노동시장에서의 지위와 무관하게 모두에게 필요하다. 따라서 일정한 자격요건을 충족한 피보험자 모두에게로 수강 장려금 지원을 확대할 필요가 있다.

수강 장려금과 관련된 또 하나의 문제는 지원확대를 통해 재원문제가 해결된다 하더라도 자율적으로 훈련을 받을 수 있는 시간의 확보가 용이하지 않아 활용이 미미하다는 것이다. 따라서 유럽의 몇몇 나라에서와 같이, 노동시간 내에 훈련을 받을 수 있는 권리를 부여하는 학습휴가제를 도입할 필요가 있다.⁹⁶⁾ 물론 개인의 능력개발에 대한 책임분담의 차원에서 전체 훈련을 노동시간 내

96) 「평생교육법」 제7조는 “국가·지방자치단체 기타 공공기관의 장 또는 각종 사업의 경영자는 소속 직원의 평생학습기회를 확대하기 위하여 유급 또는 무급의 학습휴가를 실시하거나 도서비·교육비·연구비등 학습비를 지원할 수 있다”고 규정하고 있으나, 이 조항은 시행령도 존재하지 않는 선언적 규정에 불과하다.

에 받기 보다는 노동시간 이외의 시간도 개인이 활용하는 것이 타당할 것인데, 예를 들면 프랑스, 독일 등에서와 같은 노동시간계좌제를 통해 초과근로를 적립하고 그 중 일부를 수당 수령 대신 자신의 훈련에 사용하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

최근에 평생학습의 촉진에 도움을 줄 수 있는 또 하나의 정책적 개선이 시도되고 있는데, 노사참여형 직업훈련의 정착, 지원대상의 다양화, 중소기업 직업훈련 지원확대, 비정규 근로자의 능력개발 지원 확대, 직업능력개발 평가사업 강화 등 12개 항목의 신설·개정을 내용으로 하는 「근로자직업훈련촉진법」 개정안이 2004년 정기국회에 상정되어 있는 것이 그것이다(노동부, 2004). 여기서 모든 항목에 대해 일일이 평가할 수는 없고, 평생학습의 주체적 조건인 파트너십의 형성과 관련된 노사참여형 직업훈련의 정착과 지원대상의 다양화에 대해서만 간략히 언급하고자 한다.

먼저, 개정안은 노사참여형 직업훈련의 정착을 위해 사업주의 직업훈련계획 수립·운영시 근로자 대표의 참여 확대, 노동부장관의 직업능력개발기본계획 수립시 노사단체의 참여 명문화, 사업주가 근로자대표와 협의하여 실시하는 직업훈련 우대 지원 등을 규정하고 있는데, 이는 확실히 노사정 간의 파트너십을 강화하는 데 크게 기여할 것이다. 그러나 직접 훈련을 받는 당사자인 노동자, 특히 그 대표인 노동조합들의 현실을 보면, 근로조건이나 고용문제에 비해 직업훈련이나 평생학습에 대한 관심과 전문적 지식이 매우 취약하다. 이러한 상황에서는 근로자 대표의 참여가 형식적인 참여에 그칠 우려가 크기 때문에, 이러한 제도적 여건 마련과 함께 근로자 개인이나 노동조합에 대해 직업훈련과 평생학습의 필요성에 대한 인식을 제고하고 전문지식을 고취하는 홍보, 상담, 교육을 강화할 필요가 있다.

다음으로 지원대상의 다양화에 있어 특징적인 것은 산업현장의 수요변화에 즉시 대응할 수 있도록 하기 위하여 사업주와 근로자 개인 이외에 여러 당사자들의 협력을 통해 구성되는 직업훈련 컨소시엄, 노사단체 및 민간직업능력개발 단체로 지원대상을 다원화하는 것이다. 이러한 지원을 통해 몇몇 선진국에서 활성화되고 있는 산업별숙련위원회(Sector Council)와 같은 다양한 산업별, 지

역별, 기업규모별 공동 직업훈련기구들의 형성이 촉진될 것으로 기대된다. 그러나 현재 노동부나 산업자원부에 의해 시도되고 있는 몇몇 부문별 인적자원 개발위원회의 설립에는 대부분 노동조합의 참여가 배제되어 있어 진정한 파트너십의 강화에는 미흡한 실정이다. 따라서 여기에도 노사참여형 직업훈련의 정착이라는 정신을 살려 근로자 대표 또는 노동조합의 참여를 보장하는 방안을 강구해야 할 것이다.

제4절 사회적 대화에 대하여

마지막으로 유연안정성의 달성을 위한 조건 가운데 가장 중요한 사회적 대화에 관해 유럽의 경험이 갖는 시사점을 살펴보고자 한다. 여기서 먼저 유념할 것은 네덜란드에서의 「유연성과 안정성법」의 제정은 노사 양자기구인 ‘노동재단’에서의 합의를 근거로 하였고, 덴마크의 1994년 노동시장 개혁도 3자기구인 Zeuthen 위원회에서의 합의를 토대로 한 것이었다는 점이다. 결국 노사간의 대화와 타협이 일차적인 토대가 되고 정부가 이를 존중하여 3자간의 합의가 이루어지는 사회적 대화의 구조, 즉 조합주의가 유연안정성의 달성에 핵심적 역할을 한 것이다.

이에 비해 우리 나라의 경우 국가주도의 급속한 경제발전과정에서 정책형성은 정부에 의해 독점되었으며, 더구나 사회적 대화의 한 주체인 노동조합이 자주적으로 자신의 이해관계를 표출한 것도 대략 15년 정도에 불과하다. 그 기간도 노사간 또는 노사정간의 대화와 타협이 아니라 매우 대립적인 관계로 특징 지진다. 비록 1998년에 3자기구인 노사정위원회가 출범하였지만, 1기 위원회에서의 합의사항들 가운데 사용자에게 유리한 조항들 위주로 집행되고 노동자에게 유리한 조항들은 이행되지 않는다는 비판 속에 불과 1년 만에 민주노총이 탈퇴한 이후 아직 복귀조차 하지 않고 있다. 더구나 2004년 11월 현재 비정규고용 관련법의 개정을 둘러싸고 민주노총의 총파업까지 예상되고 있다. 상호간

에 ‘신뢰 없음’을 공언할 정도로 사회적 대화의 기본요건인 신뢰 자체가 붕괴된 상태이다. 이러한 상황에서는 사회적 합의의 필요성에도 불구하고 가시적인 기간 내에 노사정 3자간의 ‘대타협’은 불가능할 것으로 보인다.

물론 유럽에서도 국면에 따라 노사정간의 충돌이 발생하는 것은 당연한 일인데, 그것이 오랜 조합주의적 전통 위에서 일시적인 현상이라고 한다면, 한국의 대립적 노사정관계는 아직까지는 구조적 특징이라고 할 수 있다. 그렇다면, 지금 당장 노사정위원회를 중심으로 한 전국 차원의 대타협보다는 장기적인 시각을 갖고 작은 영역에서부터 차근차근 대화와 합의의 문화를 가꾸어 나가는 것이 타당할 것이다.

그를 위해서는 먼저 노사간의 자율적 합의가 확대될 필요가 있다. 최근 몇몇 부문에서 중앙수준의 산업별 단체협약이 체결되고 있는 것은 밝은 전망을 보여주는 단초라고 할 수 있는데, 노사 공히 이러한 노력을 확산할 필요가 있으며, 정부도 행정적, 제도적으로 이러한 노력을 지원할 필요가 있다. 이러한 과정에서 협상의 주체도 임금이나 근로조건뿐 아니라 직업훈련, 사회보장, 나아가 기타 사회경제적 영역으로까지 확대함으로써 타협의 여지를 넓힘과 동시에 자연스럽게 정부의 참여를 유도하여 사회적 대화와 합의를 이루어낼 수도 있을 것이다. 이와 아울러 지역 차원에서 노사(및 지방자치단체)가 지역의 구체적 실정에 맞는 합의를 도출하는 것도 중요하다. 중앙 차원의 사회적 합의가 곤란한 상황에서는 이처럼 부문별, 지역별로 대화와 합의 문화를 축적해가는 것이 장기적으로 중앙 차원의 사회적 대화를 위한 토대가 될 것이다.

한편 사회적 대화의 활성화와 관련하여 또 한 가지 중요한 영역은 사회보험의 운영이다. 현재 사회보험의 재원은 주로 노사 및 일반국민의 보험료로 조달되는 데도 불구하고 그 운영은 거의 정부에 의해 독점되고 있다. 물론 각 보험의 관리운영기구에 노사대표나 시민대표들이 참여하고는 있지만, 참여하는 인원수나 정책결정에서의 실질적인 영향력은 절대적으로 취약한 상태이다. 사회부조(기초생활보장)를 제외한다면, 사회보험이야말로 사회적 안전망의 전부인데, 그 운영에 재원조달자이자 수혜당사자인 노사 및 일반국민의 실질적 참여가 제한된다는 것은 불합리하다. 유럽의 많은 나라에서 사회보험은 통상 노사

정 3자 동수로 구성된 관리운영기구에 의해 운영되는 것처럼, 우리 나라에서도 사회보험의 관리운영기구를 노사(및 국민)정 3(4)자 동수로 구성하여 거기에 실질적인 정책결정권을 부여하는 것이 사회적 대화와 합의의 문화를 키워나가는 데 도움이 될 것이다.

SUMMARY

Research on the flexicurity of Europe – Basic research to examine the direction of future vocational training policy –

Weon-ho Jeong

1. Summary of Research

Since the financial crisis in 1998, atypical workers have rapidly increased in number due to increasing flexibility in the labor market. However, these workers haven't been protected by the labor laws or social laws. They have been, economically and socially, very unstable. Because the social and political uncertainty factors have increased as well as individual dissatisfaction, there is a need to improve security in the labor market at the same time.

Since the mid 1990's, some European companies have executed 'flexicurity' to satisfy both requests at the same time. Recently, Korea has attempted to recognize this problem little by little. Accordingly, this research was designed to investigate the concept of 'flexicurity' by reviewing discussions from Europe where the concept of 'flexicurity' originated, and to identify the concrete process of the flexicurity policy by looking into cases of representative countries which have achieved

flexicurity. Further, the core method which achieves flexicurity is to increase functional flexicurity. For it, how a vocational training policy had to be executed was examined. Through the review, the available implications for Korea were derived and some political suggestions were recommended in terms of the labor market policy, the vocational training policy and social dialogue.

2. Result of Research

A. Understanding on the Concept of Flexicurity and Its Achievements

The concept of 'flexicurity' originated in the legislation process of 'Flexibility and Security Act' in the Netherlands in the mid 1990's. Then, the European Union (EU) gradually stressed 'a right balance between flexibility and security' in the employment guidelines which have been given to the EU member countries according to 'the European Employment Strategy' started in 1998.

Flexicurity is in general defined as "a policy strategy that attempts to enhance the flexibility of labor markets, work organization and labor relation on the one hand, and to enhance security (employment security and social security) notably for weaker groups in and outside the labor market on the other hand".

However, the flexibility means the internal-quantitative flexibility (working hours), external-quantitative flexibility, functional flexibility, and wage flexibility. The word security has various meanings in regards to job security, employment security, income security, and combination security. Hence, flexicurity can be achieved in various forms according to the way those factors are combined. As the major achievements of

flexicurity, it is important to pursue job security through improving the internal (functional and working hours) flexibility for full time workers. Also, we need to identify the protective plans through anti-discrimination against fixed term or temporary agency workers, fraud prevention, and an effort to make full time or permanent workers. Besides, labor force moves actively between the state of employment and that of unemployment in the flexible labor market (transitional labor market). Flexibility and security can be synchronically improved with of promotion of th transition in labor market. However, flexicurity can be smoothly achieved only through compromise with conflicting parties. For it, there needs to make a concession and adjustment between mutual parties by extending the scope of the dialogue and negotiations. Also, 'the coordinated decentralization' strategy must be considered together to reflect requests of various fields.

B. Case Study of the Flexicurity Policy

The representative countries that have achieved flexicurity are the Netherlands and Denmark. The Netherlands typically has the representative Corporatism model to conduct the policy by mutual consent between the social partners. The Wassenaar Accord in 1982 and the New Course Agreement in 1993 became the important groundwork for overcoming the economic troubles of the late 1980's. In this process, the Netherlands improved the flexibility of labor market through expanding the part time work force. Recently the total number of temporary workers have exceeded 40%. However, the government of the Netherlands has gradually guaranteed the same rights for the part time workers as full time workers. By doing so it has strengthened the security of the labor market. Now these part time workers are not the weaker group in the

labor market. Also, it has relieved the protection of full time workers through 'Flexibility and security Act,' to some extent in the late 1990's. On the other hand, the government has implemented flexicurity by strengthening the security of 'flex-worker' who is temporary workers. Social security has also played an important role. But, the Netherlands has focused on the balance of the flexibility and security in the labor market.

On the other hand, Denmark doesn't have the employment protection. Thus, it has a flexible labor market where labor force movement is very active. However, Denmark has achieved security through very generous social security whereby unemployment benefits reach 90% of wages. In particular, it has strengthened the active labor market policy to improve worker's employability through the labor market reform in 1994. It classified the period of getting unemployment benefits into a passive period and activation period. Then, it enabled workers to participate in the vocational training compulsorily during the activation period. It has also adopted job rotation policy to appoint the unemployed to a post emptied because of the paid leave arrangements for childcare, education and sabbatical leave. These policies were enforced based on the mutual agreement between the social partners and government. Thus, the model of Denmark shows the high flexibility in the labor market, generous social security, and active labor market policy. This Danish model is characterized by 'a golden triangle of flexicurity'.

C. Flexicurity and Vocational Training Policy

The core achievement measure of flexicurity is to improve functional flexibility. For it, an improvement of skills is needed. Also, the vocational capability of individual is required to obtain employment security in the

flexible labor market. The improvement of 'Employability' becomes a key point to the achievement of flexicurity. For it, individuals must receive lifelong learning through their working life. Accordingly, the vocational training policy must focus on the promotion of lifelong learning.

To that end, EU has suggested six strategic missions; a partnership creation, a consideration on educational demand, easy approach to educational opportunity, creation of learning culture, efforts for excellency, and an acquisition of proper resources.

3. Policy Suggestions

To achieve flexicurity in the Korean labor market the labor market policy has to focus on the improvement of internal flexibility (functional and working hours flexibility), because flexibility of the Korean labor market mainly has the form of the external-quantitative flexibility. For atypical workers who have largely increased in number, the protection through anti-discrimination and misuse prevention will have to be strengthened. Also, the range of the insured of the employment insurance should be widened, and the active labor market policies such as the employment stability project and the vocational training will need to be given full consideration and actively employed.

In a concrete way, the vocational training policy will have to focus on the promotion of the individual worker's lifelong learning. The range of workers group which gets subsidies for educational purposes from the employment insurance must be widened. Also, utilization of leave program for vocational education must be actively considered to obtain the time for job training. To reflect the understanding of the related parties exactly and to rapidly respond to changing environment, the cooperation system

(partnership) between parties needs to be strengthened. In particular, the publicity, consultation, and education for the lifelong learning must be reinforced for the actual participation workers who are the direct beneficiary of vocational training.

To promote social dialogue and consent, which is the prerequisite to achieve flexicurity, a culture of voluntary discussion between the social partners must be promoted by section and region, not through central government initiative, the one that has been now deadlocked. Also, the current government-led management must be sublated in the management of the social insurance which is the core social safety network. The participation of workers and the general public would be of great help to facilitate serious dialogue among all players in the society.

참고문헌

- 김유선(2003). 「EU의 파트타임·기간제고용·파견노동 지침」. 한국비정규노동센터·프리드리히 에베르트재단 (편). 『유럽연합(EU)의 비정규고용 지침과 주요 국가들의 노동이법동향』, pp. 46-61.
- _____(2004). 「비정규직 규모와 실태」. 『노동사회』, 93호(2004.11), pp. 10-46.
- 김종일(2002). 「네덜란드 복지국가와 노동시장 유연화」. 『시민과 세계』, 제2호
- 노동부(2004). 『근로자직업훈련촉진법 개정법률(안) 설명자료』.
- 노동시장선진화기획단 편(2004). 『노동시장의 유연안정성 제고방안』. 한국노동연구원.
- 박태주(2004). 「세계화와 한국의 노동시장: 현황과 과제」, 일자리만들기운동본부 정책포럼(2004.7.14) 발표논문.
- 이병희(2001). 「평생학습 촉진을 위한 근로자 자율적 직업능력개발 지원제도 연구」. 『직업능력개발연구』, 4(1), pp. 1-27
- 이원희(2001). 「비정규노동의 법적 보호의 새 경향 - 유연안정성의 추구 -」. 『노동법연구』, 2001 하반기(11), pp. 3-46.
- 정이환(2003a). 「유럽 비정규 노동의 상황과 보호정책의 내용」. 정이환, 이병훈, 정건화, 김연명. 『노동시장 유연화와 노동복지』. 인간과 복지. pp. 143-191.
- _____(2003b). 「비정규 노동자 문제에 대한 정책의 모색」. 정이환, 이병훈, 정건화, 김연명. 『노동시장 유연화와 노동복지』. 인간과 복지. pp. 425-450.
- 정형우(2004). 「유럽연합(European Union)의 고용정책」. 『국제노동브리프』, 2004-3, 4월호, pp. 70-77.
- 정태화(2004). 「직업능력개발 중심으로의 평생교육제도 개선」. 『Issue Paper』, 2004-01. 한국직업능력개발원.

- 중앙고용정보원(2004). 『고용보험통계연보 2003』.
- 최저임금위원회(2003). 『비정규직에 관한 EU국가의 최근 입법경향』.
- 한국노동연구원(2003). 『고용보험동향』.
- _____ (2004). 『Labor-Net』, 189, 197, 199호.
- 한국노동연구원 국제협력실(2004). 「유럽의 노동시장과 일자리창출정책 I」.
『국제노동브리프』, 2004-1, 2월호, pp. 86-90.
- 황기돈(1998). 『적극적 복지를 통한 노동시장 유연화 - 네덜란드의 사회경제 개혁』. 한국노동교육원.
- 황수경(2004). 「덴마크의 유연안정성(Flexicurity)모형」. 『World Labor』, pp. 16-21.
- Anker, C.(2001). *Dutch Social Democracy and the Poldermodel*. L. Martell ed., Social Democracy, Palgrave.
- Auer, P.(2000). *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. International Labor Office(장홍근·강병구·신정완·유완식 옮김. 『노동정책의 유럽적 대안』. 한국노동연구원).
- Auer, P. & Cazes, S.(2003a). "Introduction". Auer, P. & Cazes, S.(ed.). *Employment stability in an age of flexibility*. ILO
- _____ (2003b). "The resilience of the long-term employment relationship". Auer, P. & Cazes, S.(ed.). *Employment stability in an age of flexibility*. ILO
- Becker, U.(2001a). "'Miracle' by Consensus." *Economic and Industrial Democracy*, 22(4), pp. 472-478.
- _____ (2001b). "A 'Dutch Model,' Employment Growth by Corporatist Consensus and Wage Restraint: A Critical Account to an Idyllic View." *New Political Economy*, 6(1), pp. 25-29.
- Berkel, v. R.(1999). *Final Report of the Inclusion through Participation Project*. Political Economy Research Centre, University of

Sheffield, November.

BMBF(2001). *Studie zum europäischen und internationalen Weiterbildungsmarkt*. Bonn.

Braun, T.(2003). “Ein neues Modell für Flexicurity - der dänische Arbeitsmarkt”. *WSI Mitteilungen*, 2/2003, pp. 92-99.

Brown, P., Hesketh, A. & Williams, S.(2002). *Employability in a Knowledge-Driven Economy*, Cardiff University, School of Social Science, Working Paper Series Paper 26.

Cebulla, A.(2001). “Flexibilität und soziale Sicherungen in Großbritannien unter besonderer Berücksichtigung des ‘New Deal’”. Klammer, U. & Tillmann, K.(Hrsg.). *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits - und Lebensverhältnisse*. Düsseldorf. pp. 585-636.

Commission of the European Communities(2000a). Communication from the commission to the council, the European parliament, the economic and social committee and the committee of the regions. COM(2000) 379 final.

(2001a). Communication from the commission to the council, the European parliament, the Economic and Social committee and the committee of the regions; Scoreboard on implementing the social policy agenda. COM(2001) 104 final.

(2001b). *European Governance*. A White Paper, COM(2001) 428 final.

(2001c). *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*. Com(2001) 678 final.

(2004). Recommendation for a Council Recommendation on the implementation of Member

- States' employment policy, COM(2004) 239 final.
- Council(1997). *The 1998 Employment Guidelines*.
- _____(2003). Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States.
- Crouch, C. & Menon, A.(1997). "Organized Interests and the state". Rhodes, M., Heywood, P. & Wright, V.(ed.). *Developments in West European Politics*, pp. 151-168.
- EC(2002). *Forum for European Research on Vocational Education and Training*, Project Contract no: SOE2-CT 97-2022.
- _____(2003). *The evolution of labour law in the Netherlands 1992-2002*. (http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/docs/ell_nl.pdf).
- Euro(1997). "Investment contracts: job security and training". *European Industrial Relations Observatory*. On-Line.
- _____(2000). "Part-time employment Act seeks to promote combining work and care". *European Industrial Relations Observatory*. On-Line.
- _____(2002). "Wage Moderation and Low Productivity under Debate". *European Industrial Relations Observatory*. On-Line.
- Empel, F.(1997). *The Dutch model: The power of consultation*. Labour Foundation.
- European Commission(1997). *Green Paper - Partnership for a new Organisation of Work*.
- _____(2003a). *Employment in Europe 2003*.
- _____(2003b). *Implementing lifelong learning strategies in Europe: Progress report on the follow-up to the Council resolution of 2002*.
- Fase, M.M.G. & Tieman, A.F.(2000). "Wage Moderation, Innovation and

- Labour Productivity: Myths and Facts Revisited,” *Research Memorandum WO & E* no. 635, De Nederlandsche Bank, pp. 1-16.
- Greve, B.(2000). “Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark - Realität oder Rhetorik?”, *WSI Mitteilungen*, 5/2000, pp. 322-329.
- Haak, C.(2003). *Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Heidemann, W.(2000). *Lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit*. Hans Böckler Stiftung Arbeitspapier 19.
- _____.(2002). *Lebenslanges Lernen*, Hans Böckler Stiftung Arbeitspapier 57.
- Hemerijck, A & Visser, J.(1999). “The Dutch Model: An Obvious Candidate for the ‘Third Way’?”. *Archives Européennes de Sociologie*, 15(1).
- Huffschmid, J.(2002). “Europäische Beschäftigungspolitik: Arbeitsplätze um jeden Preis?”. Hesel, H. u.a. (Hrsg.), *Gegen die Markt-Orthodoxie*, Hamburg, pp. 155-165.
- Hygum, O.(1999). “Beschäftigungswunder Dänemark, ein Modell?”, Schmid, G. & Schömann, K.(Hg.). *Von Dänemark lernen*, WZB discussion paper FS I 99-201, pp. 11-16.
- ILO(2003). “Public-Private Partnerships in Employment Service”. *IFP/SKILLS*.
- Jensen, C. S.(2002). 「덴마크에서의 사회적 협의경험에 대한 역사적 조망: 갈등관계에 기초한 협의지향」. Berger, S. & Compston, H.(ed.). *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*, 조재희, 김성훈, 강명세, 박동, 오병훈 옮김. 『유럽의 사회협의제도』. 노동연구원. pp. 111-118.

- Keller, B. & Seifert, H.(2002). "Flexicurity - Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?". *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 35, pp. 90-106.
- Klammer, U.(2000). "Auf dem Weg zu mehr Flexicurity in Europa". *WSI Mitteilungen*, 5/2000, pp. 313-321.
- _____.(2003). 「Flexicurity: 독일의 관점에서 본 유럽의 유연안정성 모델」. 『국제노동브리프』, 1(6), pp. 62-67.
- _____.(2004). "Flexicurity in a life-course perspective". *Transfer*, 10(2), 282-299.
- Klammer, U. & Tillmann, K.(2001). "Flexibilität und soziale Sicherung - eine viel schichtige Herausforderung für politische Gestaltung". Klammer, U. & Tillmann, K.(Hrsg.). *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits - und Lebensverhältnisse*. Düsseldorf. pp. 1-19.
- Kleinknecht, A.(1998). "Is Labour Market Flexibility Harmful to Innovation?". *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, pp. 387-396.
- Klosse, S. (2003). "Flexibility and Security: A Feasible combination?". *European Journal of Social Security*, 5(3). pp. 191-213.
- Kruhøffer, J.(1999). "Jobrotation in Denmark. Status and Problems". Schmid, G. & Schömann, K.(Hg.). *Von Dänemark lernen*, WZB discussion paper FS I 99-201, pp. 17-23.
- Larsen, F.(2004). "The importance of institutional regimes for active labour market policies -The case of Denmark-". Paper presented at the TLM workshop, Rotterdam, 26-27 April 2004.
- Lefresne, F.(1999). "Employability at the heart of the European employment strategy". *Transfer*, 4/99, pp. 460-480.
- Lieshout, H.(1998). "Collective agreements on training in the

- Netherlands”, *EIRO*.
- Madsen, P.K.(1999). *Denmark: Flexibility, security and labour market success*. ILO Employment and training papers 53.
- _____ (2003). “Flexicurity’ through Labour Market Policies and Institutins in Denmark”. Auer, P. & Cazes, S.(ed.). *Employment stability in an age of flixibility*. ILO.
- _____ (2004). “The Danish model of flexicurity: experiences and lessons”. *Transfer*, 10(2), pp. 188-207.
- Mailand, M.(2002). 「1990년대 덴마크의 정책협약: 현상유지인가, 아니면 자기 혁신적 국가 중심으로 가는가?」. Berger, S. & Compston, H.(ed.). *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*, 조재희, 김성훈, 강명세, 박동, 오병훈 옮김. 『유럽의 사회협약제도』. 노동연구원. pp. 119-136.
- Ministry of Social Affairs and Employment(2002). *Social Memorandum*
- Ministry of Labour(2000). *Effects of Danish Employability Enhancement Programmes*. Copenhagen.
- OECD(1999). *Employment Outlook*. OECD, Paris.
- _____ (2000). *Employment Outlook*. OECD, Paris.
- _____ (2002). *Employment Outlook*. OECD, Paris.
- _____ (2003). *Employment Outlook*. OECD, Paris.
- _____ (2004). *Employment Outlook*. OECD, Paris.
- Olsen, P. E. & Carlsen, F.(2000). 「덴마크 노동운동과 노동교육」. 『노동사회』, 2000년 7월호.
- Oorschot, v. W.(2002). “A Miracle or Nightmare?: A Critical Review of Dutch Activation Policies and Their Outcomes”, *Journal of Social Policy*, 31(3).
- _____ (2003). “Dutch flexicurity policy: Flexibility and security for Dutch workers?”, Paper presented the 4th International

Research Conference on Social Security, Antwerp. 5-7 May 2003.

_____ (2004a). "Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands: Trends and experiences". *European Review of Labour and Research*, 10(2), pp. 208-225.

_____ (2004b). "Balancing work and welfare : activation and flexicurity policies in The Netherlands, 1980-2000", *International Journal of Social Welfare*, Vol. 13, pp. 15-27.

Ozaki, M.(1999). *Negotiating flexibility, The role of the social partners and the State*. International Labour Office.

Salverda, W.(1998), "Is there more to the Dutch miracle than a lot of part-time jobs". *mimeo*.

Schmid, G.(1994). "Übergänge in die Vollbeschäftigung". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12-13/94, pp. 9-23.

_____ (1997). *The Dutch Employment Miracle?, A comparison of employment systems in the Netherlands and Germany*. WZB Discussion Paper FS I 97-202.

_____ (1998). *Transitional Labour Market: A New European Employment Strategy*, WZB discussion paper, FS I 98-206.

_____ (1999). "Übergangsmärkte im kooperativen Sozialstaat: Entwicklungstendenzen der Arbeitsmarktpolitik". Schmähl, W. & Rische, H. (Hrsg.). *Wandel der Arbeitswelt. Folgerungen für die Sozialpolitik*, Baden-Baden, pp. 123-150.

Schmid, G. & Gazier, B.(ed.)(2002). *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*. Edward Elgar.

Schmid, G. & Kull, S(2004). *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur 'Methode der offenen Koordinierung'*,

Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin.

- Schmid, G., Mosley, H., Hilbert, C. & Schütz, H.(1999). “Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik”. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 4/1999.
- Schömann, K., Mytze, R. & Gülker, S.(1998). *Institutional and Financial Framework for Job Rotation in Nine European Countries*. WZB discussion paper, FS I 98-207.
- Seifert, H.(2001). “Zeitkonten: Von der Normalarbeitszeit zu kontrollierter Flexibilität”. *WSI Mitteilungen*, 2/2001. pp. 84-91.
- Sørensen, J. H.(2002). “Job-rotation schemes in Denmark: An active labour market policy instrument and its dependence on qualification strategies and economic situation of firms”. Rouault, S., Oschmiansky, H. & Schömann, I.(Hg.). *Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation?*. WZB discussion paper FS I 02-202. pp. 38-56.
- Spithoven, A. H.(2002). “The Third Way: The Dutch Experience.” *Economy and Society*, 31(3), pp. 335-336.
- STAR(Stichting van de Arbeid: Labour Foundation)(1996). A Policy document on ‘flexibility and security’.
http://www.stvda.nl/default.asp?desc=en_main_9602.
- Therborn, G.(1989). *Pillarization and Popular Movements: Two Variants of Welfare State Capitalism: The Netherlands and Sweden*. Castles, F. G.(ed.), *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge, Policy Press.
- Visser, J.(2002). “The first part-time economy in the world: A model to be followed?”. *Journal of European Social Policy*, 12(1).
- Visser, J. & Hemerijck, A.(1997). *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*.

Amsterdam.

Weber, A.(1998). “Der Dänische Arbeitsmarkt - ein Modell für Deutschland?”. Scherrer, P., Simons, R & Westermann, K(Hrsg.). *Von den Nachbarn lernen*, Marburg. pp. 169-186.

Wilthagen, T.(1998). *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*. WZB Discussion Paper. FS I 98-202 [원영수 역. 『유연보장: 노동시장정책의 개혁의 새로운 패러다임』. 『현장에서 미래를』 제38호(한국노동이론정책연구소, 1998년 11월호), pp. 121-131; 제39호(1998년 12월), pp. 134-152.

_____(2001). ““Flexicurity”: the Emergence of a New Paradigm in Labour Market and Employment Regulation? - the Dutch Background and Experiences”. Paper presented at the 13th Annual Meeting on Socio-Economics, Amsterdam, June 28 - July 1, 2001.

_____(2003). *Flexibility and Social Protection*. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies. Working Papers Number 2003-15.

Wilthagen, T. & Rogowski, R.(2002). “The legal regulation of transitional labour markets”. Schmid. G. & Gazier, B.(ed.)(2002). *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, pp. 233-273.

Wilthagen, T., Tros F. & Lieshout H.v.(2003). “Towards “flexicurity”?: balancing flexibility and security in EU member states”. Invited paper for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Berlin September 2003.

Wilthagen, T. & Tros, F.(2004). “The concept of ‘flexicurity’: A new approach to regulating employment and labour markets”. *Transfer*, 10(2), pp. 166-186.

Zilian, H.G.(2000). “Aktivierung und workfare. Arbeitsmarktpolitische Herrschaftsinstrumente in der flexibilisierten Wirtschaft”. *PROKLA*, 4/2000, pp. 567-584.

네덜란드 경제부, <http://www.ez.nl>.

네덜란드 경제정책분석청, <http://www.cpb.nl>.

네덜란드 노동재단, <http://www.stvda.nl>.

네덜란드 사회경제위원회, <http://www.ser.nl>.

네덜란드 사회고용부, <http://www.employment.gov.nl>.

네덜란드 통계청, <http://www.cbs.nl>.

노동부, <http://www.molab.go.kr>.

유로통계청, <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>.

EU, <http://www.europa.eu.int>.

OECD, <http://www.oecd.org>.

■ 저자 약력

· 정원호

- 한국직업능력개발원 부연구위원

유럽의 유연안정성(flexicurity) 전략연구
- 직업훈련정책의 발전방향 모색을 위한 기초연구 -

· 발행연월일	2004년 11월 29일 인쇄 2004년 11월 30일 발행
· 발 행 인	김 장 호
· 발 행 처	한국직업능력개발원 135-949, 서울특별시 강남구 청담2동 15-1 홈페이지: http://www.krivet.re.kr 전 화: (02)3485-5000, 5100 팩 스: (02)3485-5200
· 인 쇄 처	(주) 서보미디어 (02)2253-7800
· 등 록 일 자	1998년 6월 11일
· 등 록 번 호	제16-1681호
· I S B N	89-8436-821-0 93370

©한국직업능력개발원

<정가 5,000원>