

유럽의 유연안정성정책이 우리나라 비정규직 문제에 주는 시사점

손 기 태 세계지역연구센터 동서남아팀 부연구위원 (ksohn@kiep.go.kr, Tel: 3460-1220)

강 유 덕 세계지역연구센터 유럽팀 부연구위원 (ydkang@kiep.go.kr, Tel: 3460-1123)

김 민 희 세계지역연구센터 아중동팀 연구원 (mhkim@kiep.go.kr, Tel: 3460-1154)

1. 우리나라의 비정규직 현안
2. 비정규직 현황에 대한 국제적 비교
3. 유럽의 유연안정성정책
4. 우리나라 노동정책에 대한 시사점

주요 내용

- ▶ 유럽을 포함한 OECD 국가의 노동시장에서 전반적으로 비정규직 근로자 비중과 비자발적 단시간근로자 비중이 증가해 왔음.
- 1980년대 후반부터 2004년까지 정규직 보호 수준은 변함이 없는 반면 비정규직의 보호 수준은 낮아졌음.
- OECD 국가간 비교에서 정규직 보호 수준이 높을수록 좁은 의미의 비정규직인 기간제근로자 비율이 높은 것으로 나타남.
- ▶ 유럽의 유연안정성(Flexicurity)정책은 노동시장의 유연성과 고용안정을 동시에 추구하려는 정책임.
- 유연안정성정책의 대표적인 사례는 네덜란드와 덴마크의 정책임.
- 유연안정성정책은 정부가 관대한 사회보장제도를 실시하여 근로자가 고용안정을 얻도록 하고 이를 통해서 근로자가 노동시장의 유연성을 받아들이는 것을 골자로 함.
- 유연안정성정책을 성공적으로 실행하기 위해서는 높은 수준의 사회보장제도를 운영하기 위한 재정확보가 필요함.
- ▶ 우리나라의 비정규직법 내용은 몇몇 유럽선진국의 유연안정성정책과 비슷하지만, 고용 불안을 해소하면서 이 법을 집행하기 위해서는 더 많은 재정이 필요함.
- ▶ 현재의 불황에 따른 재정압박과 인구고령화에 따른 미래 재정압박을 고려할 때, 점진적인 유연안정화정책을 시도해 볼 만함.
- 단기적으로는, 정부재정이 소요되는 소득안정보다는 제도 변화만으로 충분한 비정규직의 직장안정과 정규직의 고용 및 해고의 유연화에 초점을 맞출 수 있음.
- 중기적으로는 정규직/비정규직의 구분을 줄여 노동시장의 이분화를 철폐하는 방향으로 나아갈 수 있으며 장기적 차원에서는 근로자의 소득안정을 위한 재정적 대책을 고려해야 할 것으로 판단됨.

1. 우리나라의 비정규직 현안

- 2009년 3월 우리나라의 비정규직 비율은 전체 임금근로자 중 33.4%임.
- 비정규직 비율이 전체 임금근로자에서 차지하는 비중은 2007년 3월 36.7%로 가장 높았으며 이후 소폭 감소함.
- 그 중 가장 높은 비율을 차지하는 한시적근로자는 전체 비정규직 가운데 59.2%(2009년 3월 기준)를 차지함.

표 1. 임금근로자의 근로형태별 추이 및 구성

(단위: %)

	2003년 3월	2006년 8월	2007년 3월	2008년 3월	2009년 3월
정규직	67.4	64.5	63.3	64.8	66.6
비정규직	32.6	35.5	36.7	35.2	33.4
-한시적	(65.4)	(66.4)	(62.2)	(60.4)	(59.2)
-단시간	(20.2)	(20.8)	(21.1)	(22.6)	(24.4)
-비전형	(36.4)	(35.4)	(38.7)	(39.2)	(40.2)
임금 근로자	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: () 안은 비정규직 근로자 대비 비중임.
 자료: 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』.

- 비정규직 문제 해결을 위해서 올해 7월 1일부터 상시 100인 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장까지 비정규직법(기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률)이 적용됨.
- 동 법은 2007년 7월 1일 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대해서 처음 시행되었고, 1년 뒤에 상시 100인 이상 300인 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장으로 확대 적용됨.
- 지난 3월 13일에 노동부는 비정규직 고용기간을 2년에서 4년으로 연장하는 개정안과 정규직 전환 중소기업에 대한 사회보험료 감면 조치를 위한 제정안을 입법 예고함.
- 그러나 올 6월 말 비정규직법 개정협상이 결렬되면서 지난 4월 29일 비정규직 근로자의 정규직 전환 지원 목적으로 편성된 1,185억 원의 추경예산이 무용하게 될 가능성이 있음.

- 비정규직 문제의 핵심은 노동시장의 유연성을 원하는 사용자와 고용안정을 원하는 비정규직 근로자 간의 갈등임.
- 동일한 갈등을 해결하기 위해서 유럽의 선진국이 시행한 유연안정성정책이 우리나라의 비정규직 문제에 주는 시사점을 고려할 필요가 있음.
- 유럽의 유연안정성정책을 고려하기 전에, 비정규직의 국제 비교를 통해서 우리나라 비정규직의 이해를 증진시킬 필요가 있음.

2. 비정규직 현황에 대한 국제비교

가. 상이한 각국의 비정규직 정의

- 비정규직의 정의에 대해 국제적으로 통일된 기준은 없으나 OECD에서는 기간제근로자(Temporary worker)¹⁾와 단시간근로자(Part-time worker)를 비정규직근로자로 파악함.
- 기간이 정함이 없는 단시간근로도 가능하기 때문에 몇몇 OECD 국가는 단시간근로자를 비정규직에 포함하지 않음.
- 우리나라는 다른 국가에 비하여 비정규직을 정의하는 범위가 넓으며, OECD에서도 한국의 비정규직은 “non-regular worker”로 정의함.
- 우리나라는 용역근로와 같은 다양한 비전형근로자²⁾를 포함하고, 계약기간은 정해져 있지 않으나 고용의 지속성을 기대할 수 없는 사람 역시 비정규직으로 포함하기 때문임.
- 정부가 정의하는 비정규직 개념은 2002년 7월 노사정위원회에서 합의된 것으로 한시적근로자와 단시간근로자, 비전형근로자를 포함함.³⁾

1) 기간제근로자(Temporary worker)에는 유기계약근로자(worker with fixed-term contract), 파견근로자(temporary agency worker), 계절근로자(seasonal worker), 호출근로자(on-call worker) 등이 포함됨.

2) 비전형근로자는 파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로종사자, 재택 및 가내근로자, 일일(단기)근로자를 포함함.

3) 노동계에서는 비정규직을 종사상 지위가 임시직 및 일용직으로 분류되는 근로자까지 포함하여 광범위하게 집계함. 정부의 기준에 따르면 2008년 8월 비정규직은 33.8%인 데 비해 노동계의 정의에서는 52.1%로 차이가 큼.

■ 프랑스에서 비정규직은 기간제계약(CDD)과 파견근로를 의미함.

- 프랑스에서는 비정규직의 사용을 엄격히 금지하고, 일시적인 고용의 필요(질병이나 출산 휴가 등으로 인한 결원의 대체)에 대해서만 허용하며, 기업의 항시적인 업무는 비정규직을 사용할 수 없음.

■ 독일의 비정규근로는 별도로 구분되지 않으며, 근로시간에 따라 전일제근로와 단시간근로로 구분함.

■ 미국의 비정규직(contingent)은 영구적 또는 장기적인 고용대신 임시적으로 단기적인 필요에 따라 근로자를 채용하는 근로 형태를 나타냄.⁴⁾

- 고용의 지속성이 보장되지 않는 한시적(contingent)노동과 정규고용형태와는 다른 대체적(alternative work) 고용이라는 두 가지 개념만 비정규직으로 인정됨.

나. 비정규직 고용의 특징

■ 우리나라는 여타 OECD 국가와 비교하여 단시간근로자의 비율이 낮고 기간제근로자의 비율이 높은 특징을 가지고 있음.

- 우리나라의 전체 임금근로자 중 단시간근로자의 비율은 8.1%(2008년 기준)로 OECD 평균(16.8%)보다 낮으며, 기간제근로자의 비율은 14.3%로 유럽(14.6%)과 비슷한 수준임.

○ 단시간근로자의 비율이 낮은 이유는 단시간근로자 중 많은 비중을 차지하는 여성의 노동시장 참여율이 낮기 때문임.

표 2. OECD 국가 여성 노동참여율 및 성별 단시간근로자 비율 (단위: %)

	여성 노동참여율	남자 단시간근로자	여자 단시간근로자
OECD	63.9	7.4	25.5
한국	54.8	6.3	12.5
일본	61.9	9.2	32.6
프랑스	65.5	5.0	23.1
미국	69.1	7.6	17.9
영국	69.8	9.9	38.6
네덜란드	71.1	16.2	60.0
덴마크	76.4	12.4	23.9

자료: OECD.

4) 여러 유럽국가와는 달리 미국은 고용에 대한 법률적 규제가 적고 원래 계약기간이 정해지지 않은 것이 보편적이기 때문에 고용계약기간의 여부가 정규직과 비정규직을 구분하는 데 의미가 없음.

■ 유럽은 영미권 OECD국가와 비교하여 단시간근로자(16.3%) 및 기간제근로자(14.6%) 비율이 모두 높음.

- 단시간근로자 비율은 네덜란드가 전체 임금근로자 중 37.0%로 가장 높고, 가장 낮은 국가는 슬로바키아공화국으로 2.7%임.

- 기간제근로자 비율이 가장 높은 국가는 스페인으로 전체 임금근로자의 29.4%이며, 미국이 4.2%로 가장 낮음.

표 3. OECD 국가의 기간제근로자 및 단시간근로자(2008년 기준) (단위: %)

	단시간근로자	기간제근로자
한국	8.1	14.3 ¹⁾
OECD	16.8	12.3
미국	13.0	4.2 ²⁾
일본	24.9	13.9
유럽	16.3	14.6
영국	22.8	5.3
독일	17.6	14.6
프랑스	14.1	14.2
덴마크	18.4	8.6
네덜란드	37.0	18.3
슬로바키아	2.7	4.7
스페인	11.4	29.4
스웨덴	13.9	16.1

주: 1) 한국은 2008년 3월 기준.

2) 미국은 2005년 기준.

자료: OECD 및 통계청.

■ 시간의 흐름에 따른 비정규직 고용의 특징을 살펴보면, 국가간 차이는 존재하지만 유연적인 노동 활동이 소폭 증가함.

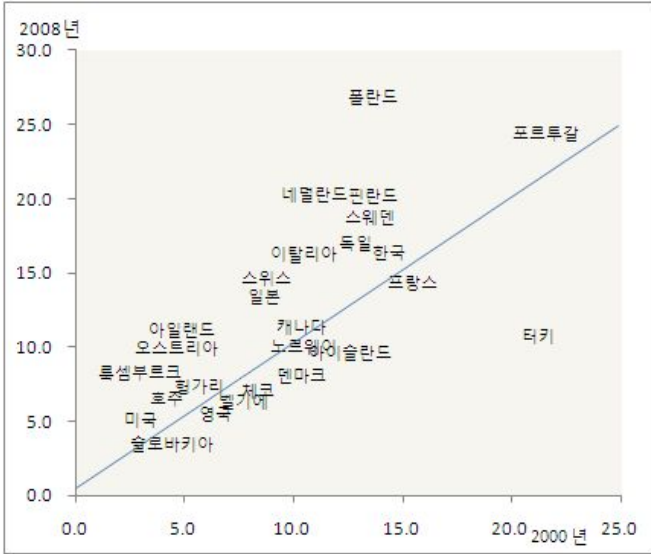
- 1980년대 중반에는 약 10%였던 OECD 국가의 기간제근로자 비율이 2005년에는 13%로 증가함.⁵⁾

- 2000년과 비교하여 2008년 OECD 국가의 기간제근로자는 평균 0.8%p, 단시간근로자는 평균 2.3%p 증가함.

- 그러나 기간제근로자 비율 변화는 국가마다 다양하여 네덜란드, 이탈리아 등은 2000년과 비교하여 2008년 기간제근로자 비율이 증가한 반면, 프랑스, 우리나라 등은 비율이 감소함.

5) OECD(2007), OECD Social, Employment and Migration Working Papers.

그림 1. 기간제근로자 비율의 증감(2000년과 2008년)



주: 미국, 일본, 한국은 임금근로자 대비 기간제근로자 및 단시간근로자의 비율이 아닌 전체 근로자 대비 비율임.
 자료: OECD.

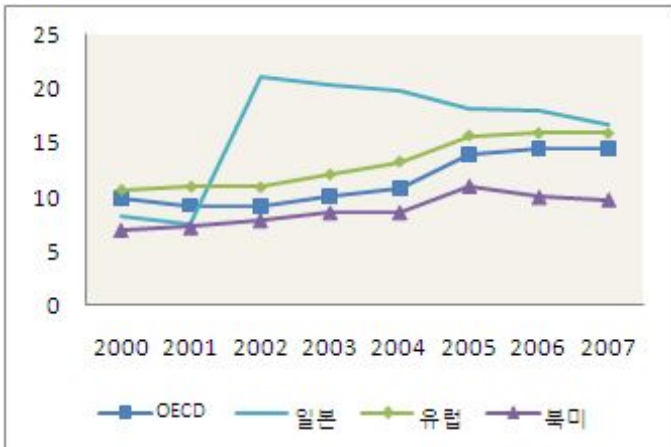
■ 노동시장 유연성의 증가에 따라 단시간근로자 역시 증가하는 추세이며, 그 중 비자발적 단시간근로자가 차지하는 비율도 증가함.

- OECD 국가 중 단시간근로자의 비율이 증가한 국가는 총 17개 국(이탈리아, 독일, 오스트리아 등)이고, 전체 OECD 국가의 평균 단시간근로자 비율은 2000년 대비 2007년에 2.4%p 증가함.

- OECD 국가의 단시간근로자 중 비자발적 단시간근로자의 비율은 2000년 9.9%에서 2007년 14.4%로 증가함.

그림 2. 비자발적 단시간근로자의 증가 추이

(단위: %)



주: 단시간근로자 중 비자발적 단시간근로자가 차지하는 비율임.
 자료: OECD.

다. 고용보호법제의 국제비교

■ OECD에서 작성하는 고용보호법제지수(EPL: Employment Protection Legislation)를 살펴봄으로써 각국 노동시장의 유연성을 비교할 수 있음.

■ EPL은 미국과 영국, 스위스, 덴마크가 유연한 편에 속하였고, 프랑스, 터키, 스페인 등의 국가가 엄격한 것으로 나타남.

- 정규직보호지수와 임시직보호지수에서 미국의 노동시장이 가장 유연한 것으로 나타남.

- 정규직보호지수는 국가간 차이가 크지 않은 반면, 임시직고용 보호지수는 국가 간 차이가 큼.

그림 3. OECD 국가별 고용보호법제지수(2008년 버전 2)



주: 왼쪽에서 오른쪽으로 갈수록 전체 고용보호법제지수가 높은 편임.
 자료: OECD.

■ 2008년 집단해고지수를 제외한 정규직과 임시직의 고용보호를 고려할 경우(버전1), 우리나라의 노동시장은 30개 OECD 국가 중 15위로 유연함.

- 집단해고지수를 포함할 경우 우리나라의 EPL지수는 7위임.

표 4. 우리나라 고용보호법제 순위 추이

	1998년	2008년
1. 정규직보호지수	18	20
2. 임시고용보호지수	17	14
3. 집단해고지수	4	2
고용보호법제지수(버전1), 1+2	13	15
고용보호법제지수(버전2), 1+2+3	13	7

주: 1998년에는 28개국, 2008년에는 30개국을 대상으로 순위를 기록함.
 자료: OECD.

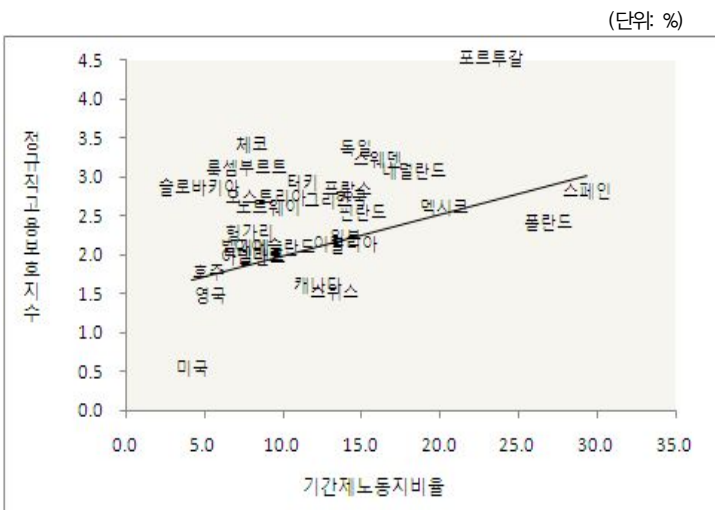
■ 1980년대 중반 많은 OECD 국가가 유연성을 높여 실업률을 낮추기 위한 방안으로 주로 기간제근로자의 EPL을 완화함.⁶⁾

- 정규직근로자에 대한 EPL은 거의 변화하지 않았음.
- 1980년대 후반부터 2008년까지 평균 EPL 정규직보호지수는 거의 변화가 없는 반면, 임시고용보호지수는 2.5에서 2008년 1.8로 완화됨.
- 임시고용보호지수가 완화된 국가는 벨기에, 독일, 그리스, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 슬로바키아, 스웨덴 등 11개 국가임.

라. EPL과 비정규직의 관계

- EPL지수를 국가간 비교분석했을 때 정규직보호가 강할수록 기간제근로자 비율이 높아지는 경향이 있음.
- EPL의 정규직고용보호지수와 기간제근로자 비율이 높은 양의 상관관계(상관계수 0.48)를 가짐.
- 그러나 임시직고용보호지수와 기간제근로자 비율의 상관관계(상관계수 0.13)는 약한 양의 상관관계를 가짐.

그림 4. 정규직보호지수와 기간제근로자 비율



주: 29개 OECD 국가를 대상으로 계산함. 기간제노동자 비율 중, 그리스는 2001년, 멕시코는 2004년, 미국은 2005년, 호주는 2006년 기준임. 정규직보호지수는 2008년 기준임.
 자료: OECD.

■ 비정규직법과 EPL 측면에서 우리나라는 유럽 몇몇 선진국과 비슷한 모습을 보이기 때문에 유럽에서 시행하고 있는 유연

안정성정책을 우리나라에 적용할 것을 고려할 수 있음.

- 특히 유연안정성정책의 도움으로 2008년 네덜란드와 덴마크의 실업률은 각각 3.9%와 3.4%로 EU 평균인 7.0%를 크게 하회함.

3. 유럽의 유연안정성(Flexicurity) 정책

가. 유연안정성의 배경

■ 1990년대 유럽 각국이 영미 경제권에 비해 높은 실업률을 기록하는 가운데 유럽 노동시장의 경직성이 문제점으로 부각됨.

- 경직적인 노동시장이 기업의 경쟁력을 저하시킨다는 지적이 제기되면서 노동시장의 유연성 증대의 필요성이 커짐.
- 노동시장의 유연성을 추구하는 과정에서 근로자의 경제적, 사회적 지위가 약화됨에 따라 고용안정에 대한 요구도 증대함.
- 유럽 각국에서는 복지국가형 사회보장제도 유지와 함께 노동시장 개혁의 필요성이 우리나라에서보다 일찍 대두되면서 각국의 사정에 맞는 다양한 시도들이 전개됨.

나. 유연안정성정책의 정의

■ 유연안정성정책은 노동시장의 유연성(flexibility)과 고용안정성(security) 간의 균형을 추구하는 정책기조임.

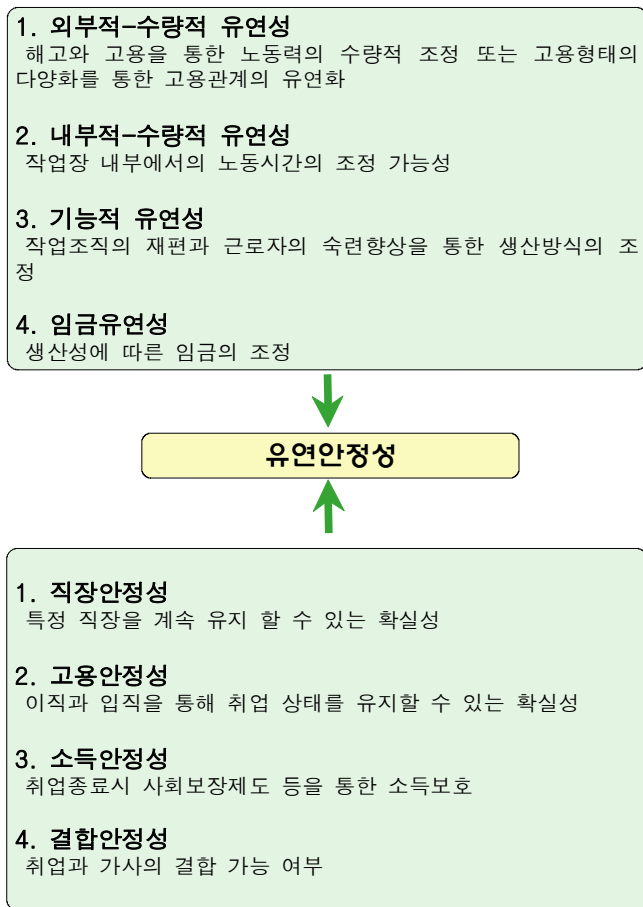
- 동 정책은 제도 개편을 통하여 노동시장, 작업조직 및 노사관계에서 유연성을 확보하는 한편, 고용정책과 사회보장제도를 통해 노동시장 내외의 취약계층의 고용안정을 동시에 추구하고 조정함.

■ 유연안정성은 다양한 형태의 유연성과 안정성을 결합하는 형태로 나타날 수 있음.

- 근로자의 해고를 용이하게 함으로써 ‘외부적-수량적 유연성’을 강화시키는 경우 사회보장제도 등을 통해 ‘소득안정성’을 확보해주는 것이 대표적인 방식이라고 할 수 있음.

6) OECD(2002), “Taking the measure of temporary employment.”

그림 5. 유연안정성의 구조



자료: Wilthagen *et al.*(2004), "The Concept of Flexicurity: A new approach to regulating employment."

다. 주요국의 사례

■ 유럽의 유연안정성정책의 대표적인 사례는 네덜란드와 덴마크의 경우임.

- 네덜란드와 덴마크가 대표적인 사례이지만, 이 두 국가 외에 대부분의 유럽 국가는 각국의 사회, 경제적 상황에 맞게 다양한 형태로 유연성과 안정성을 결합시키는 방향을 모색함.

1) 네덜란드

■ 1980년대의 경기침체 속에서 GDP의 12%에 달하는 재정적자와 노동시장의 경직성 문제가 동시에 대두됨.

- 네덜란드 정부는 재정지출을 감소하는 한편 이에 따른 실

업률의 증가를 억제하기 위해 노사간의 자율적인 협상인 바세나르(Wassenaar)협정을 유도함.

- 1982년에 체결된 이 협정을 통해 정부, 사용자, 노동단체는 임금상승 억제와 노동시간의 유연화를 골자로 하는 사회복지 개혁에 합의함('폴더' 모형).

■ 네덜란드 정부는 정규직근로자에 대한 엄격한 해고 제도를 완화함으로써 노동시장의 유연성을 추구하는 동시에 노동법 개정을 통해 유연근로자의 고용보호를 강화하는 방안을 모색함.

- 유연근로자가 전체 고용에서 차지하는 비중은 크게 증가하였으며 이들에 대한 노동법 및 사회법 상의 보호 또한 중요한 과제로 부각됨.

○ 네덜란드 전체 고용 중 단시간근로자의 비중은 1983년 21.2%에서 1994년 36.4%로 증가함.⁷⁾

- 1990년대 네덜란드의 재정상황하에서는 사회보장의 확충을 통해 유연근로자의 소득을 안정시켜주는 데에는 무리가 따랐음.

■ 네덜란드형 유연안정성 정책은 1999년 1월에 발효된 「유연성 및 안정성에 관한 법률」(Flexibility and Security Act)로 구체화되었음.

- 유연 근로자는 계약 만료 시 특별한 절차나 조건 없이 고용계약이 종료된다는 점을 제외하면 급여(동일노동, 동일임금), 보너스, 휴가, 훈련 등에 있어서 측면에서 정규직근로자와 동일한 대우를 받음.

- 국가재정을 사용하는 실업보조의 경우 최대기간이 7년에서 38개월로 줄어들었으나, 근로자가 실업수당을 받기 위해 자신이 비자발적인 실업상태에 있다는 것을 증명할 필요는 없어졌음.

- 고용법규 면에서 연공서열이 낮은 사람을 우선 해고하는 원칙이 철폐되고 나이와 업무능력 등을 고려하여 해고할 수 있는 유연성이 기업에게 제공됨.

7) 1994년 서유럽 15개국의 평균은 13.7%였음.

표 5. 유연성 및 안정성에 관한 법률 주요내용

유연성 확보를 위한 방안	안정성 확보를 위한 방안
<ul style="list-style-type: none"> - 기간제 계약 조정: 3번의 연속 계약 후 또는 계약의 총기간이 3년 이상일 경우 영구계약으로 전환 (기존에는 두 번째 기간제 계약부터는 정규직으로 전환해야 했음) - 해고 예고기간: 6개월에서 원칙적으로 1개월, 최고 4개월로 단축 - 고용계약 종료: 공공고용기관(PES)의 해고통지 절차 단축, 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 계약도 사용업체와의 정규계약으로 간주. 단 최초 26시간 동안에는 파견업체와 파견근로자가 고용관계의 개시와 종료에 관해 어느 정도 자유를 가진.

자료: Wilthagen *et al.*(2004), "The Concept of Flexicurity: A new approach to regulating employment."

■ 네덜란드의 유연안정성정책은 정규직에 대한 해고 완화를 통해 노동시장의 유연성을 제고하는 한편, 유연근로자의 권리강화를 통해 고용안정을 추구함.

- 정규직의 해고 완화에도 불구하고 1996~2007년 기간 동안의 네덜란드 근로자 1000명당 쟁의행위로 인한 근로손실일수는 7.6일로 서유럽 국가 중 최저 수준임.⁸⁾
- 이 외에 네덜란드의 유연안정성정책은 유연노동시간제의 활용, 관대한 소득보장제도, 노사합의주의 등의 특징을 포함함.

2) 덴마크

■ 덴마크는 피고용자 10인 미만의 중소기업이 전체 기업의 80%를 차지하며 매우 유연한 노동시장을 특징으로 함.

- 사회적 차별을 제외하고는 사용자는 경영적 조건이나 근로자의 행동 등을 이유로 해고할 수 있음.
- 다른 유럽국가와 비교하여 덴마크 근로자는 실업에 대한 경험이 잦은 반면, 평균 실업기간이 짧고, 장기실업률도 낮음.
- 정규직 해고가 용이하므로 사용자는 임시직근로자를 사용할 필요가 없고 따라서 덴마크의 임시직 비중은 유럽에서 낮은 편임.

8) 동일기간에 서유럽 15개국의 평균근로손실일수는 50일임.

■ 노동시장이 유연함에도 불구하고 근로자가 인식하는 직장 불안정성은 OECD 국가 중에 가장 낮은 것으로 나타나는데, 이는 실업 시 소득보상이 매우 관대하기 때문임.

■ 높은 실업률을 줄이기 위해 덴마크 정부는 1994년 적극화(activation) 이념에 입각한 적극적인 노동시장정책(activating labor market policy)을 단행함.

- 적극화란, 정부가 적극적인 취업대책을 제공하는 가운데 실업자가 정부기관이 제공하는 일자리나 직업훈련의 기회를 거부할 경우 실업수당의 지급을 중단하는 정책적 기조를 뜻함.

■ 적극적인 노동시장정책의 일환으로 수급기간을 소극적 기간(passive period)과 적극화 기간(activation period)으로 구분하는 이중 수급기간제(two period benefit system)가 도입됨.

- 소극적 기간 중 실업자는 아무 의무 없이 실업수당을 지급 받을 수 있으나 적극화 기간 중에는 직업훈련에 참여하는 등 취업노력을 보여야 실업수당을 받을 수 있음.
- 실업수당의 지급기간을 1980년대 최대 9년에서 1994년에는 7년으로 단축하였으며 1999년부터는 현재와 같이 4년으로 다시 줄임.
- 1999년 이후 소극적 기간은 1년이며 나머지 3년은 적극화 기간으로, 실업수당의 지급여부가 실직자의 구직노력과 연계됨.

■ 2002년 집권한 자유보수연정은 실업수당 적용자와 비적용자에 대한 이원적 제도를 하나로 통합하고 정책수단을 간소화하는 등 더욱 적극적으로 노동정책을 추진함.

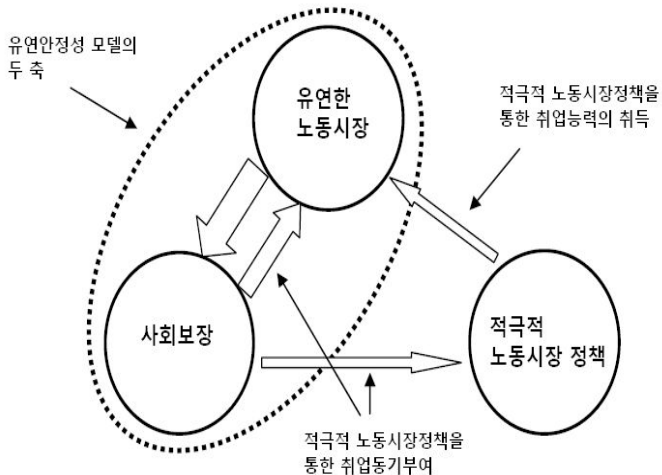
- 적극화 기간을 실업이 시작되는 시점부터 적용하며 실업자에 대한 맞춤형 계획(individual action plan)을 통해 실업자가 더욱 적극적으로 구직할 것을 요구함.
- 한편 근로연계복지제도(work-in benefits)를 도입하여 고용지원기관이 추천하는 낮은 보수의 일자리를 실업자가 받아들일 경우 수입을 보조해주는 제도를 마련함.

■ 덴마크의 유연안정성정책은 △자유로운 해고 및 높은 노동이

동성을 통해 향상된 외부적·수량적 유연성 Δ 높은 수준의 사회보장을 통해 확보된 근로자의 소득안정성 간의 균형을 특징으로 함.

- 실업에서 취업으로의 전환이 노동시장에서 쉽게 일어나지 않는 경우에는 취업훈련 및 취업알선 등의 적극적인 노동정책을 통하여 실업자가 취업으로 복귀할 수 있도록 함.

그림 6. 덴마크의 유연안정성 모형



자료: Madsen(2004), "Flexicurity through Labour Market Policies and Institutions in Denmark,"

4. 우리나라 노동정책에 대한 시사점

■ 우리나라의 비정규직보호정책은 법적으로 유럽 몇몇 선진국의 유연안정성정책과 유사함.

- 비정규직의 정규직화는 정규직과 비정규직 간 차별의 폭을 줄이는 네덜란드의 유연안정성 모형과 유사함.
- EU 집행위원회는 정규직에 대한 고용보호를 완화하고 비정규직에 대한 안정성을 강화할 것을 제안하고 있으며 궁극적으로 정규직/비정규직으로 나뉘는 노동시장의 이분화를 없앨 것을 EU 회원국에 권고하고 있음.

■ 유연안정성정책은 노동시장의 유연화와 고용안정을 동시에 확보하기 위해 추진되었지만 실질적으로는 이 두 부문 간 특정 요소의 교환으로 생각할 수 있음.

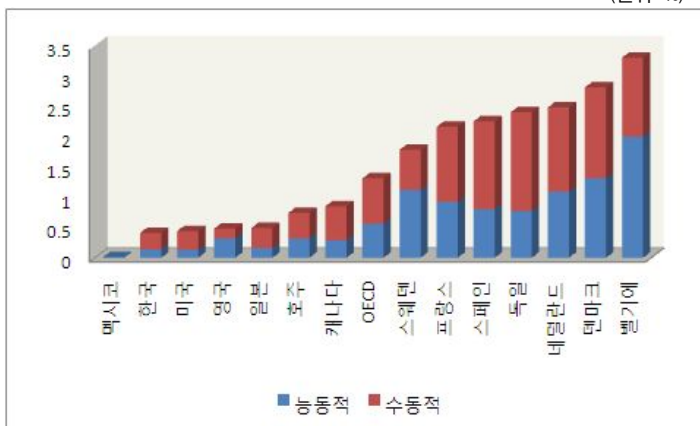
- 노동시장의 유연화에 따른 근로자의 고용 및 소득안정의 약화를 보상하기 위해 정부가 높은 수준의 취업 및 실업 관련 사회보장비를 지원함.

■ 노동시장의 유연화를 통해 기업의 고용비용 부담이 줄어들고 관대한 사회보장제도를 통해 근로자는 고용안정을 얻지만 정부의 공공지출은 늘어남.

- 노동시장 프로그램은 크게 취업 중 인적자본 향상과 실직 중 취업기회 개선을 위한 적극적 정책과 실직 중 생활 보조금을 제공하는 소극적 프로그램이 있음.
- 통계가 존재하는 28개 OECD 회원국 중 영국을 포함한 몇몇 국가를 제외하고 일반적으로 유럽 국가는 OECD 평균(GDP 대비 1.32%)과 비슷하거나 그보다 많은 GDP 비율의 금액을 노동시장 프로그램에 지출함.
- 우리나라(0.41%)는 정부의 노동시장 개입이 적은 미국(0.43%)보다도 낮은 수준의 GDP 대비 금액을 노동시장 프로그램에 할당하고 있음.

그림 8. GDP 대비 노동시장프로그램 지출 비중(2007년 기준)

(단위: %)



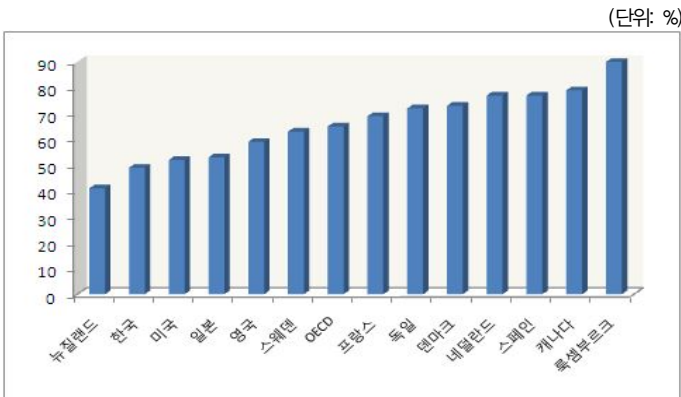
자료: OECD.

■ 노동시장 프로그램의 대표적인 항목인 실직 관련 보조금도 노동시장 프로그램에 대한 정부지출과 비슷한 추세를 보임.

- 실업자가 실직 직후 정부에서 받을 수 있는 보조금 비율(순소득대체율)도, 영국을 포함한 몇몇 국가를 제외하고 대체로 유럽 국가는 OECD 평균(65%)과 비슷하거나 또는 그보다 높음.

- 우리나라의 실업 관련 보조금은 실업 직전 수입의 49%로, 통계가 존재하는 29개의 OECD 국가 평균보다 크게 낮음.

그림 9. 순소득대체율(2007년 기준)



주: 4세와 6세의 자녀를 둔 부모 중 한 명만 평균임금을 받고 일했을 경우에 대한 순소득대체율임.
 자료: OECD.

■ 유럽의 사례에서 알 수 있듯이 높은 수준의 재정준비 없이 노동시장의 유연성과 고용안정을 동시에 확보하기는 어려움.

- 우리나라의 비정규직 관련 제도는 유럽의 몇몇 선진국과 비슷하지만 이들 국가와 같이 관대한 사회보장장치를 마련하고 있지 않음.

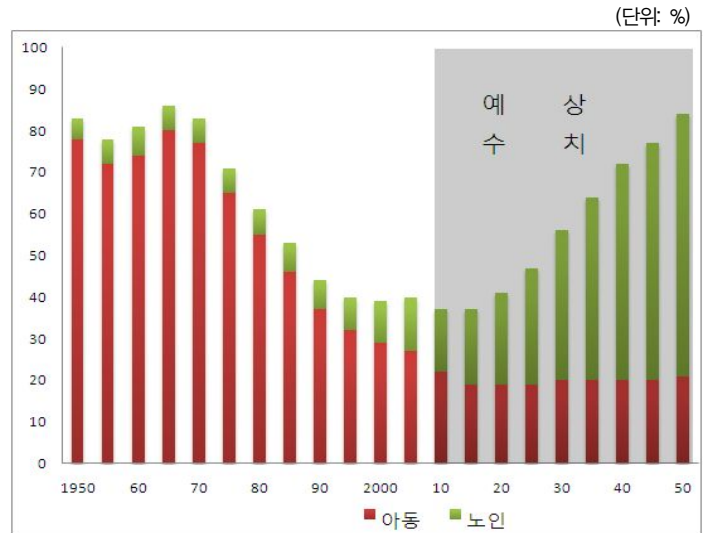
■ 많은 재정지출이 따르는 유연안정성정책은 호황기에는 유지가 수월하지만 현재와 같은 불황기에는 정부재정에 압박을 가할 수 있음.

- 현재 우리나라의 국가채무는 GDP의 35.6%로 양호한 수준이지만 단기간에 유럽 여러 국가와 같은 수준의 GDP 비중을 노동시장 프로그램에 할당하기는 힘들 것으로 예상됨.

■ 유연안정성정책은 사회보장의 한 요소로서, 현재 빠르게 진행되고 있는 인구 고령화에 따른 정부의 의료비 및 연금 지출 급증과 함께 생각되어야 함.

- 2015년부터 노령자 부양 부담이 빠르게 증가할 것으로 예측됨.

그림 10. 아동 및 노령자 피부양률



자료: UN, "World Population Prospects."

■ 현재의 불황에 따른 재정압박과 인구고령화에 따른 미래 재정압박을 고려할 때, 점진적인 유연안정화정책을 시도해 볼 만함.

- 단기적으로는, 정부재정이 소요되는 소득안정보다는 제도변화만으로 충분한 비정규직의 직장안정과 정규직의 고용 및 해고의 유연화에 초점을 맞출 수 있음.

- 중기적으로는, 정규직/비정규직의 구분을 없애 노동시장의 이분화를 철폐하는 방향으로 나아갈 수 있음.

- 장기적으로는, 노동시장 외에 재정지출이 필요한 부문까지 감안하여 근로자의 소득안정을 추구할 수 있음.

■ 그러나 유연안정성정책에는 재정지출이 따른다는 점을 항상 염두에 둘 필요가 있음.

- 유연성보다는 안정성에 지나치게 초점을 맞출 경우, 세금증가와 이에 따른 조세저항, 시장왜곡 등이 일어날 가능성이 있으며, 기업의 투자 기피로 총고용이 줄어들어 세계기반이 축소될 수도 있을 것임. KIEP