

---

## 유연안정성 모델의 두 유형: 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 비교\*

조 돈 문\*\*

---

유럽연합은 영미형 자유시장경제 모델의 탈규제 유연화 전략에 맞서 자본의 노동력 활용 유연성 요구와 노동의 소득 및 고용 안정성 요구를 동시에 구현하는 유연안정성 모델을 정책대안으로 제시하고 있다. 유럽연합이 덴마크와 네덜란드를 참조했지만, 주로 덴마크의 황금삼각형을 기초로 유연안정성 모델을 수립한 것으로 확인되었다. 본 연구는 덴마크를 중심으로 유연안정성 모델의 실체를 분석·규명하고 덴마크 모델과 네덜란드 모델을 비교분석하여 유연안정성 모델의 두 유형을 정립하고자 한다.

덴마크와 네덜란드는 모두 상당한 규모의 노동시장 예산 지출을 통해 높은 소득 및 고용 안정성을 제공하지만 유연성 측면에서는 상당한 차이점을 보이고 있다. 덴마크는 비정규직과 정규직을 포함한 노동력 전체를 대상으로 노동력 활용의 유연성을 허용하는 반면, 네덜란드는 정규직은 제외하고 주로 비정규직을 대상으로 노동력 활용의 유연성을 허

---

\* 본 연구는 2014년도 가톨릭대학교 교비연구비(M-2014-B0002-00139)의 지원으로 이루어졌음. 유익한 의견을 주신 논평자분들과 조교 김직수에게 고마움을 표한다.

\*\* 가톨릭대 사회학과

용하고 있다.

유연안정성 모델의 형성과정을 보면, 덴마크의 경우 유연안정성 모델은 오랜 역사적 과정을 거치며 형성된 역사적 산물인 반면, 네덜란드의 경우 유연안정성 모델이 구체적 정책목표를 달성하기 위해 의도적으로 도입된 정책수단이다. 이처럼 유연안정성 모델의 형성 과정은 상이하지만, 양국 모두 노동과 자본 사이의 상호신뢰에 기초한 사회적 대화와 협의 과정을 거쳐 형성되었다는 점에서는 동일하다.

유연안정성 모델은 덴마크와 네덜란드에서 여타 유럽연합 국가들에 비해 상대적으로 낮은 실업률과 높은 취업률을 가져오고 있다. 노동시장의 실업률 상승과 취업률 하락이라는 부정적 결과를 수반한 경제위기 하에서도 양국 노동시장은 상대적 효율성을 유지했다. 이처럼, 덴마크와 네덜란드가 여타 유럽연합 국가들에 비해 노동시장 효율성의 상대적 우위를 입증했지만 양국 간의 상대적 수월성을 판단하는 것은 시기상조라는 점에서 덴마크와 네덜란드를 유연안정성 모델의 두 유형으로 설정하는 것이 적절하다고 할 수 있다.

**주제어: 유연안정성, 유연성, 안정성, 덴마크, 네덜란드, 유럽연합, 황금삼각형, 고용계약, 사회보장체계, 적극적 노동시장정책**

## 1. 문제의 제기

유럽연합은 영미형 자유시장경제 모델의 탈규제 유연화 전략에 맞서 유연안정성 모델을 유럽연합과 회원국들을 위한 정책대안으로 제시하고 있다. 유연안정성 모델은 자본의 노동력 활용 유연성 요구와 노동의 소득 및 고용안정성 요구를 동시에 구현함으로써 노동시장의 효율적 작동뿐만 아니라 생산성 향상과 경제적 경쟁력을 확보하고자 한다.

유럽연합이 유연안정성 모델을 수립하는 과정에서 경험적 준거가 된 사

례는 덴마크와 네덜란드였는데, 그 이유는 두 나라가 유럽연합 회원국들 가운데 상대적으로 높은 취업률과 낮은 실업률로 노동시장의 효율성을 보여주고 있었기 때문이다. 유럽연합은 2007년 말 유연안정성 모델을 최종적으로 확정하며 그 정책요소들로 유연한 고용계약, 현대적 사회보장체계, 포괄적 평생학습전략, 효과적인 적극적 노동시장정책을 제시했다. 이 정책요소들이 덴마크의 황금삼각형(golden triangle)을 구성하는 제도적 장치들과 일치한다는 점에서 유럽연합은 네덜란드가 아니라 덴마크 사례를 기초로 유연안정성 모델을 수립한 것으로 확인되며 덴마크 모델은 유연안정성 모델의 전형으로 간주되게 되었다.

유럽연합의 유연안정성 모델을 둘러싸고 회원국들과 사회적 행위주체들 사이에 논란이 진행되는 가운데, 유럽노총(ETUC) 등 비판적 입장을 표명하는 세력들은 유럽연합의 유연안정성 모델이 덴마크의 유연안정성 모델을 잘못 적용하고 있다는 점을 지적하는 동시에, 고용계약체계는 덴마크 방식보다 네덜란드 방식이 더 바람직하다고 주장한다. 이러한 비판이 기초하고 있는 두 가지 전제는 첫째, 덴마크와 네덜란드의 유연안정성모델은 모두 노동시장의 효율성을 실현하고 있지만 그 내용과 방식이 서로 다르다는 것, 둘째, 유럽연합의 유연안정성 모델이 덴마크 유연안정성 모델의 실체를 잘못 이해하고 있다는 것이다.

그런 점에서 덴마크 유연안정성모델의 실체를 분석하고 네덜란드 모델과 비교분석하는 작업이 요구되고 있지만, 국내외 선행연구들에서 덴마크 모델과 네덜란드 모델의 체계적 비교분석은 찾기 어렵다. 본 연구는 덴마크를 중심으로 유연안정성 모델의 실체를 분석·규명하고 덴마크 모델과 네덜란드 모델을 비교분석하여 유연안정성 모델의 두 유형을 정립하고자 한다.

## 2. 덴마크의 유연안정성 모델과 황금삼각형

덴마크의 유연안정성 모델은 의도적으로 개발된 것이 아니라 사회적 대화와 타협의 오랜 역사 과정 속에서 형성된 것이다. 덴마크 노사는 오래고도

격렬한 노사분규를 겪은 뒤 1899년 대타협을 하게 되는데, 유연안정성 모델의 근원은 바로 이 ‘9월 대타협(September Compromise)’으로 거슬러 올라간다. 이처럼 덴마크의 유연안정성 모델은 100년 이상의 역사를 지니며, 노사를 포함한 행위주체들의 노동시장 규제를 둘러싼 전략적 선택과 실천의 의도하지 않은 누적적 결과이다.

덴마크의 유연안정성 모델은 유연한 노동시장, 관대한 사회보장체계와 적극적 노동시장정책이라는 3요소로 구성되어 있다. 덴마크 노동시장이 여타 유럽국가들에 비해 높은 취업률과 낮은 실업률을 유지하고 있는 것이 바로 이 3요소가 원활하게 작동한 결과로 평가되면서, 이들 3요소의 결합은 황금삼각형(golden triangle)이라 불리게 되었다. 덴마크 노동장관이 덴마크 노동시장의 핵심 요소로 이 3요소를 지적하면서 황금삼각형은 덴마크식 유연안정성 모델의 핵심으로 알려지게 되었다.<sup>1)</sup>

## 2.1. 고용계약 유연성

덴마크의 노사정은 1899년 9월 대타협과 뒤이은 법제화로 노동력 이동을 용이하게 하였고, 이로 인해 노동자들의 고용보호 수준은 완화된 수준에 머물고 있다. 화이트칼라 노동자들의 경우 고용주와 봉급생활자 간의 고용관계를 규제하는 ‘화이트칼라법(Funktionærloven)’에 따라 정리해고에 대해 3개월 수습기간을 지나면 최저 3개월 이상의 사전통고기간이 보장되며, 9년 근속의 경우 사전통고기간이 6개월로 연장된다. 하지만 블루칼라 노동자들의 경우 별도의 법적 규제 조항이 없으며, 부문별 단체협약에 규정된 정리해고 사전통고기간은 수년의 근속 후에도 3개월 이내에 불과하다. 6개월 근속자의 경우 사전통고기간은 건설업의 경우 0일, 제조업의 경우 14일에 불과하며, 9년 근속자의 경우 건설업은 7주, 제조업은 70일이며 50세 이상의 고령자의 경우 90일로 연장된다. 이처럼 블루칼라의 경우 정리해고의 사전통고

1) 덴마크의 유연안정성 모델과 황금삼각형에 대해서는 Mailand(2009), Madsen(2009), Jørgensen & Madsen(2007), Bredgaard et al.(2007)을 참조할 것.

기간이 짧을 뿐만 아니라 해고수당도 거의 없고, 까다로운 행정절차도 없어서 정규직 노동자들도 고용보호 수준이 매우 낮다.<sup>2)</sup> 따라서 덴마크의 고용보호 수준은 정규직 해고나 집단해고의 경우 모두 여타 유럽 국가들에 비해 상대적으로 더 낮은 것으로 나타나고 있다.

이처럼 덴마크의 고용보호 수준이 낮은 것은 중소기업이 지배하는 산업 구조에 기인하는 것으로 해석되고 있다. 중소기업들은 경기변동과 시장경쟁에 그대로 노출되어 있어 시장 수요변동과 경쟁압력에 신속하게 대응해야 하기 때문에 외적-수량적 유연성에 의존하는 경향이 크다. 뿐만 아니라 시장 경쟁력이 취약한 중소기업의 경우 대기업과는 달리 기업차원에서 고용안정성을 담보하기 어렵다. 따라서 중소기업 중심 산업구조 속에서는 기업 단위의 고용보호와는 다른 노동시장 장치들을 필요로 하는 것이다.

낮은 고용보호 수준으로 인해 기업들은 외적-수량적 유연성을 확보하여 시장수요에 따라 인력 구조조정을 빈번하게 수행한다. 또한 기업들은 해고가 용이한 만큼 인력 채용에 대한 부담감이 작아져서 채용과 해고의 빈도가 높아지기 때문에 노동력의 근속년수는 짧아지고 노동시장 이동성은 커진다.

## 2.2. 관대한 사회보장체계

황금삼각형을 구성하는 사회보장체계의 핵심은 실업보험제도이다.<sup>3)</sup> 피고용자의 80-85% 정도가 실업보험료를 납입하고 있어 실업수당 수급 자격을 지니고 있으며, 실업수당 수급자격이 없는 피고용자들은 정부가 지원하는 실업부조를 받는데 액수는 실업수당에 크게 못 미친다.<sup>4)</sup> 실업수당은 실직자가 구직노력을 하고 적극적 노동시장정책 프로그램에 참여하면 최장 2년간

2) 덴마크의 낮은 고용보호 수준에 대해서는 Jensen(2011: 725-7), Bredgaard et al.(2007: 374-8), Mailand(2009: 1), Andersen(2012: 120-1)을 참조할 것.

3) 실업보험제를 중심으로 한 사회보장체계에 대해서는 Ilsøe(2008: 68-72), Jensen(2011: 727-9), Mailand(2009: 3), Frederiksen(2006: 1)을 참조할 것.

4) 실업보험은 중앙정부가 책임지는 반면 실업보험 적용을 받지 못하는 실업자들에 대한 사회부조는 지자체들이 책임진다(Mailand, 2009: 2).

지 받을 수 있으며, 실업수당 기금은 정부로부터 부분적으로 지원을 받지만 노동조합 관련 기구들이 지역별로 관리한다.

실업수당의 소득대체율은 소득수준에 연계되어 있는데, 최저소득집단의 경우 소득대체율이 90%에 달하지만 소득수준이 높을수록 소득대체율은 하락한다(<표 1> 참조). 예컨대 소득수준이 전체 피고용자의 연소득 평균치로 산정되는 기준소득에 해당할 경우 소득대체율은 61%인데, 소득수준이 기준소득의 75% 수준에 해당되는 저소득집단의 경우 소득대체율은 69%에 달하지만, 소득수준이 기준소득의 150%에 해당되는 고소득집단의 경우 소득대체율은 46%에 불과하다. 여타 유럽 국가들과 비교해 보면, 독일의 경우 소득수준에 따른 소득대체율 차이가 없는 반면, 덴마크의 하후상박 정도는 매우 강하여 75% 소득집단과 150% 소득집단의 소득대체율 차이가 23%로 영국의 11%에 비교해도 월등히 더 큰 것으로 나타나고 있다.

<표 1> 소득수준에 따른 실업수당의 소득대체율 국가비교, 1999년 기준

	75%	100%	125%	150%	75%-150% 차이
덴마크	69%	61%	52%	46%	23%
영국	25%	20%	16%	14%	11%
독일	59%	58%	58%	58%	1%

자료: Ilsoe(2008: 70).

실업수당은 소득수준뿐만 아니라 결혼 여부 및 자녀 숫자에 의해서도 차등화되는데, 덴마크는 무자녀 독신가구나 2자녀 맞벌이 가구로 나누어 봐도 저소득 피고용자의 경우 소득대체율이 여타 국가들보다 훨씬 더 높다(<표 2> 참조). 덴마크의 경우 실업수당의 소득대체율을 결정함에 있어 가구 구성보다 소득수준이 훨씬 더 유의미한 영향을 미치며 그 정도는 여타 국가들보다 더 큰 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 실업수당의 소득대체율 국가 비교(실업 초기단계 기준)

	저소득 피고용자		고소득 피고용자	
	독신+무자녀	2인맞벌이+2자녀	독신+무자녀	2인맞벌이+2자녀
덴마크	83%	93%	47%	65%
독일	59%	92%	57%	84%
프랑스	70%	85%	69%	78%
미국	62%	84%	39%	60%
영국	54%	66%	26%	45%

자료: Jensen(2011: 729)

실업수당의 소득대체율이 이처럼 소득수준과 가구구성에 따라 편차를 보이는 가운데, 생산직 노동자들의 평균 소득대체율은 60%수준에 달하고 있다. 상대적으로 긴 수급기간과 높은 수급률을 고려하면 덴마크의 실업보험 체계는 실직 노동자들에게 소득안정성을 보장함에 있어 매우 효율적이라 할 수 있다. 실업보험제 외에도 연금제, 유급휴가제, 상병급여제 등이 사회보장 체계를 구성하고 있는데, 연금제도도 연금기여금을 기금으로 적립하여 노동자가 이직하더라도 해당 노동자가 자신의 연금기여금 기금에 대한 청구권을 보전할 수 있도록 하는 등 노동조합의 높은 조직력과 사회적 합의 전통 덕분에 사회보장체계가 전반적으로 관대한 편이라 할 수 있다.

### 2.3. 효율적인 적극적 노동시장정책

실업보험제도와 같이 실업자에게 소득을 보전해 주는 소극적 노동시장정책과는 달리 실업자에게 구직 서비스와 적절한 교육훈련 기회를 제공하여 재취업을 촉진하는 것이 적극적 노동시장정책이다. 적극적 노동시장정책은 덴마크 황금삼각형의 핵심을 구성하며 여타 국가들에 비해 훨씬 더 체계적이고 효율적인 제도적 장치들로 제도화되어 있다.

적극적 노동시장정책은 주로 세 가지 서비스로 구성되어 있다.<sup>5)</sup> 첫째는

5) 적극적 노동시장정책에 대해서는 Andersen(2012: 122-3; 136-8), Mailand

취업 상담과 자격 재취득 서비스로서, 정규교육체계 내의 특별 프로젝트뿐만 아니라 단기간의 취업상담과 프로그램 평가도 포함한다. 둘째는 직무훈련으로서 취업전망이 밝은 사람들이나 자격조건 미달로 적절한 일자리를 찾기 어려운 사람들을 위해 공공부문이나 사기업체에서 실시된다.<sup>6)</sup> 셋째는 임금보조금을 통한 취업 지원인데, 실업자들이 특별한 기능이나 언어 혹은 사회적 숙련 같은 자격조건을 향상하기 위해 공공부문이나 사기업체에서 재훈련을 받을 수 있도록 하는 것이다. 이 가운데 취업상담과 자격 재취득 서비스가 적극적 노동시장정책의 핵심을 구성하며 전체 예산의 2/3를 점하고 있으며, 직무훈련과 보조금 지원 취업 서비스가 각각 1/6씩을 점하고 있는데 점점 더 비중이 확대되는 추세를 보이고 있다.

이러한 적극적 노동시장 정책은 덴마크에서 오랜 역사를 지니고 있는데, 사민당 정부 하에서 예산지출이 증대되며 1994년부터 활성화프로그램으로 정책전환을 했다. 사민당 정부는 실업수당의 최대 수급기간을 절반으로 단축하고, 노동시장정책 프로그램에 참여하거나 적극적 구직활동을 하지 않으면 실업수당 수급자격을 박탈하도록 했다. 이러한 활성화 프로그램은 자격 미달로 인한 취업제약을 극복하고 구직 인센티브를 강화하여 실업자, 특히 청년실업자의 실업상태 장기화 가능성을 차단하고 실업자들의 노동시장 재진입을 압박하기 위해 도입되었다. 1994년의 노동시장정책 개혁은 1995년과 2005년 사이 실업률이 6.8%에서 4.8%로 2% 포인트 하락하는 성과를 거두었다. 적극적 노동시장정책의 활성화 프로그램은 실업기간을 단축하고 구직률

(2009: 1-2), Ilsøe(2008: 70-74), Jensen(2011: 729-730), 홍석표(2010)을 참조할 것.

6) 사업장의 직무훈련 수준을 넘어 덴마크에는 평생학습체계도 잘 갖추어져 있는데, 평생학습에 대한 공공지출은 유럽연합 최고 수준이며 직업관련 교육·훈련도 큰 비중을 차지하고 있다. 이러한 평생학습체계는 취업자들의 숙련향상과 경력관리를 도와 노동시장 내 안정적 이직 가능성을 높여 줌으로써 노동시장의 이동성과 인력수급 활성화에도 크게 기여한다. 뿐만 아니라 거의 모든 산업부문별 단체협약들은 노동자들의 훈련받을 권리를 보장하기 위한 장치들을 도입하고 있는데, 건설업의 경우 단체협약을 통해 훈련받을 권리를 이주노동자들에게까지 확대하고 있다. 이처럼 적극적 노동시장정책의 직무훈련을 통한 노동자 숙련형성 프로그램은 정부의 평생학습정책과 노사간의 단체협약들에 의해 보장되면서 그 효율성이 더욱 제고된다(Mailand, 2009: 1-2).



을 제고하는데 기여하는 것으로 확인되었는데, 공적부문보다 사적부문에서 정책효과가 더 큰 것으로 나타났다. 또한 적극적 노동시장정책은 취업기회가 많을 때 더 효과가 크기 때문에 실업률이 낮을 때 더 효과적인 것으로 나타났다. 하지만 고학력 노동력의 경우 적극적 노동시장정책의 효과는 저학력 노동력에 비해 훨씬 더 낮은 것으로 나타났는데, 이는 고학력자의 경우 단기간의 교육훈련이 가져오는 지식·기술 수준의 향상 효과가 상대적으로 크지 않기 때문이라 할 수 있다.

적극적 노동시장정책은 거의 전적으로 중앙정부에 의해 재정지원되고 있는데, 정책 집행에 있어서는 2007년부터 지자체 수준에서 새로 설립된 취업센터(job centers)들이 중심적 역할을 담당한다. 취업센터들은 취업 상담과 취업기회의 모니터링을 통해 구직 실업자와 구인 일자리들 사이를 매칭하는 역할을 수행하는데, 지역 수준의 노동시장 수요에 부합하기 위해 지방 기업들과 긴밀하게 접촉하며 활동한다.

적극적 노동시장정책에 대한 정부 지출은 여타 국가들에 비해 월등히 높은 수준을 보이고 있다. 적극적 노동시장정책 지출의 GDP대비 비중에 있어 2005년 현재 덴마크는 1.43%로서 영국과 미국의 0.12%, 독일 0.62%와 프랑스의 0.66%에 비해 압도적으로 높게 나타나고 있다(Jensen, 2011: 729-730).

### 3. 덴마크 유연안정성 모델의 작동 및 효율성

#### 3.1. 유연성과 안정성의 동시 실현

유연안정성 모델이란 자본의 유연성 요구와 노동의 안정성 요구를 결합한 것으로서 영미형 자유시장경제 모델의 노동시장 역동성과 북구형 사회민주주의 복지국가 모델의 사회보장을 동시에 구현하는 것이다. 이러한 유연안정성 모델을 구체적 법제도와 정책들로 구현한 것이 황금삼각형이며, 황금삼각형은 노사정 행위주체들이 오랜 기간의 갈등과 협의 과정을 거쳐 구축한 역사적 산물이다.<sup>7)</sup> 이처럼 황금삼각형은 노동과 자본의 상충된 이해관

계를 조율했기 때문에 끊임없는 긴장과 갈등의 동학<sup>8)</sup>을 내재하고 있으며 노사정 3자간의 상호신뢰 없이는 유지되기 어렵다.

덴마크는 낮은 고용보호 수준으로 인해 노동시장 유연성이 유럽 최고 수준인 것으로 확인되고 있다. Eurobarometer(2011: 25-32)의 2011년 9-10월 조사에 따르면, 현 직장의 평균 근속년수는 9.9년으로 유럽연합 27개국 평균 12.3년에 크게 못 미치며 노동시장 유연성을 극대화하는 자유시장경제 모델의 영국 9.8년, 아일랜드 9.7년과 거의 비슷한 수준을 보인다. 또한 이직 빈도는 고용주 기준으로 4.6회로서 유럽연합 회원국들 가운데 가장 높는데, 이는 유럽연합 27개국 평균치 3.2회를 크게 상회할 뿐만 아니라 영국 4.4회와 아일랜드 3.5회보다도 더 높다.

낮은 고용보호 수준과 그로 인한 노동시장 유연성은 노인 등 노동시장 취약계층에게 더 불리하게 작용하고 있으며, 고급 기술인력에 비해 육체노동자들에게, 육체노동자들 가운데 숙련노동자들에 비해 비숙련노동자들에게 더 불리하게 작용한다. 고급 기술인력과 숙련노동자들은 기업의 내부노동시장으로 편입되어 인적자본 투자를 통한 기술·숙련 향상의 기회를 지닐 뿐만 아니라 임금과 고용안정성 등 노동조건 측면에서 보다 나은 일자리를 선택할 수 있다. 반면, 비숙련노동자들의 경우 노동력 대체 가능성이 높고 생산성 검증에 더 많이 노출되어 일자리를 찾기 어려울 뿐만 아니라 지키기도 어려우며, 잦은 이직으로 인해 숙련형성도 기대하기 어렵다.<sup>9)</sup>

비숙련노동자들은 주로 안정성이 낮은 일자리에 취업하게 되는데, 임시직 같은 비정규직 일자리들에 해당된다. 덴마크의 고용주들은 노동자 해고가 상대적으로 용이하기 때문에 임시직을 사용할 인센티브가 적어 덴마크의 임

7) CO-Industri(2012: 2), Jørgensen & Madsen(2007: 12-13), Bredgaard et al.(2007: 371-378), Madsen(2013: 1-2), Jensen(2011: 730-1)을 참조할 것.

8) 노동과 자본은 황금삼각형을 구성하는 3요소들의 중요성에는 동의하지만 개별 법제도와 정책들의 내용과 변화 방향에 대해서는 의견이 불일치한다. 예컨대 자본은 유연성을 증대하고 실업수당의 최대 지급기간을 단축하고 소득대체율도 인하할 것을 주장하는 반면, 노동은 이러한 자본의 주장에 반대하며 안정성을 강화할 것을 요구한다(Mailand 2009: 3-6).

9) Bredgaard et al.(2007: 379-384)

시직 고용 비율은 2012년 현재 전체 피고용자 가운데 8.5%에 불과하여 영국의 6.3%와 미국의 4.2%에 근접하며 OECD 평균 11.8%에 크게 못 미친다. 또한, 시간제와 파견노동자의 사용 비율 역시 여타 유럽연합 국가들에 비해 매우 낮은 편이고, 비정규직 노동자들의 경우 해고에 대한 사용 사유 제한 같은 법적 규제조항은 없으며, 주로 단체협약을 통해 규제된다. 예컨대, CO-Industri와 DI 산하 사업장들의 경우 직접고용 임시직, 파견노동자, 용역 노동자를 포함한 모든 노동자들은 사용업체 정규직과 임금, 노동시간, 연금, 교육훈련 기회 등의 노동조건에서 동등처우를 보장받는다. 따라서 기업은 교육훈련으로 숙련형성된 노동력을 비정규직으로 채용할 인센티브가 없다. 특히 파견노동자들의 경우 사용업체는 파견업체에도 인력 사용 대금을 지불해야 되기 때문에 파견노동자 사용을 통한 인건비 절감 효과는 기대하기 어렵다. 파견·용역 등 간접고용 노동력이 많이 사용되는 건설업의 경우 단체협약으로 원하청업체들에 연대책임(chain responsibility)을 부과하고 있다. 이와 같이 노동조합이 사용업체들의 비정규직 사용 인센티브를 제거하는 전략을 취함으로써 정규직 노동력의 낮은 고용보호 수준과 맞물려 기업의 비정규직 사용 인센티브가 최소화된 것이다.<sup>10)</sup>

덴마크의 유연안정성 모델이 자본측의 노동력 활용 유연성 요구를 제도화함으로써 노동자들은 노동시장의 유연성, 특히 외적·수량적 유연성에 노출되어 있다. 반면 노동자들의 안정성 요구는 황금삼각형의 다른 두 요소, 즉 사회보장체제와 적극적 노동시장정책에 의해 충족되고 있다. 관대한 사회보장체제는 높은 실업수당 수급률과 소득대체율로 실업자에게 실업기간 동안의 소득안정성을 보장하는데, 소득대체율은 저소득집단의 경우 최고 90%를 상회하기도 한다. 적극적 노동시장정책은 실업자들의 노동시장 수요에 부합하는 숙련형성을 통해 재취업 가능성을 높여서 노동시장 차원의 고용안정성을 보장한다. 따라서 실업률이 낮을 뿐만 아니라 실업자 가운데 실업기간이 1년을 초과하는 장기실업자 비율은 28.0%로서 유럽연합 21개국 평균 43.7%에 크게 미달하여 적극적 노동시장정책의 효율성을 입증하고 있다.

10) CO-Industri(2012: 20-21), Johansen 면담(2012), Larsen 면담(2012), OECD Statistics를 참조할 것.

이러한 관대한 사회보장체계와 효율적인 적극적 노동시장정책이 소득안정성과 고용안정성을 보장함으로써 노동자들이 노동시장의 유연성을 수용할 수 있게 한다. 그런 점에서 덴마크의 노동시장 유연성은 일방적으로 강제된 유연성이 아니라 황금삼각형에 의해 구현되는 균형된 유연안정성이라 할 수 있다.<sup>11)</sup>

### 3.2. 단체협약과 노동시장의 분절

유연안정성 모델 논의는 덴마크 노동시장의 동질성을 전제하고 있지만, 덴마크 노동시장은 유연안정성과 관련하여 분절된 양상을 보이고 있다. 유연안정성 모델은 주로 숙련-비숙련노동자들을 포함하는 블루칼라 노동자들에 해당되며 화이트칼라 노동시장은 유연안정성 모델 논의에서 배제되고 있다. 화이트칼라 노동자들의 고용보호는 주로 화이트칼라법에 의해 규제되는 반면 블루칼라 노동자들은 주로 단체협약에 의해 보호된다.<sup>12)</sup>

블루칼라 노동자들과 화이트칼라 노동자들의 고용보호 수준을 정리하고 사전통고기간으로 비교해 보면 <표 3>과 같이 단체협약에 의해 보호되는 제조업 블루칼라 노동자들에 비해 화이트칼라법에 의해 보호되는 화이트칼라 노동자들의 보호 수준이 훨씬 더 높음을 확인할 수 있다. 제조업 블루칼라의 경우 근속년수가 0-6월이면 해고 통고기간은 0일이며, 최장 해고 사전통고기간은 70일로서 6년 이상 근속자에 해당되며, 50세 이상의 고령인 경우 사전통고기간은 연장되는데 12년 이상 근속자의 경우 120일로 가장 길다. 한편 화이트칼라 노동자의 경우 근속년수 0-3월이면 사전통고기간이 0일이지만, 3-6월이면 1월로 연장되며, 근속년수가 9-12년의 경우 6월로서 블루칼라 노동자 70일의 2.6배에 달하며 50세 이상 고령자 90일의 두 배에 달한다.

11) Madsen(2009: 63-65), Jørgensen & Madsen(2007: 12-13), Frederiksen (2006: 1-2), OECD Statistics를 참조할 것.

12) Jensen(2011: 721-735), Mailand(2009: 6-7), Bredgaard et al(2007: 384-386), CO-Industri(2012:19)을 참조할 것.

<표 3> 덴마크 정규직 노동자들의 정리해고 사전통고기간

블루칼라(제조업 단체협약 기준)		화이트칼라(화이트칼라법)	
근속년수	해고통지기간	근속년수	해고통지기간
0-6월	0일	0-3월	0일
6-9월	7일	3-6월	1월
9월-2년	21일	6월-3년	3월
2-3년	28일	3-6년	4월
3-6년	56일	6-9년	5월
6년 이상	70일	9-12년	6월
<50세 이상>			
9-12년	90일		
12년 이상	120일		

자료: CO-Industri(2012: 19)

이처럼 고학력 화이트칼라의 경우 블루칼라에 비해 임금수준이 더 높을 뿐만 아니라 고용안정성도 훨씬 더 높다. 하지만 역진적인 하후상박형 실업수당 산정방식에 따라 저임금에 해당하는 블루칼라 노동자들이 상대적으로 고임금군에 해당하는 화이트칼라 노동자들에 비해 실업수당의 소득대체율이 높다. 이처럼 고임금군의 화이트칼라 노동자들은 법제도에 의한 높은 고용보호수준으로 인해 낮은 소득대체율을 수용함으로써 상대적으로 유연성도 낮고 소득안정성도 낮다는 점에서 유연안정성 모델과는 상반되는 경직·불안정성의 특성을 보인다. 반면, 저임금군의 블루칼라 노동자들은 상대적으로 높은 실업수당 소득대체율에 따라 소득안정성을 보장받기 때문에 단체협약상의 낮은 고용보호 수준을 수용함으로써 전형적인 유연안정성 모델의 특성을 보이게 된다.

&lt;표 4&gt; 덴마크 노동시장의 두 모델: 블루칼라 대 화이트칼라

노동력	고용보호 수준	실업보상 수준	보호 수단	노동시장모델
블루칼라	수량적 유연성 (짧은 해고통고기간)	소득안정성 (높은 소득대체율)	단체협약	유연안정성
화이트칼라	직무안정성 (긴 해고통고기간)	소득불안정성 (낮은 소득대체율)	법규정	경직·불안정성

### 3.3. 경제위기하 유연안정성 모델

덴마크는 2008년 경제위기 발발로 여타 유럽연합 국가들에 비해 실업률이 급등하면서 유연안정성 모델의 효율성이 의문시된 바 있다. 덴마크의 취업률은 높은 수준을 유지하여 2008년 77.9%에 달했으나 경제위기 발발로 점진적으로 하락하여 2012년에는 72.6%까지 하락했고, 실업률은 낮은 수준을 유지하여 2008년 3.5%에 불과했으나 경제위기 발발로 이듬해 6.1%로 급상승했고, 2010년과 2012년에는 각각 7.6%와 7.7%로 비슷한 수준을 유지하고 있다.<sup>13)</sup>

덴마크의 급격한 취업률 하락과 실업률 상승은 노동시장의 유연안정성 모델과 무관한 몇 가지 외적 요인들에 기인한 것으로 알려지고 있다. 첫째 요인은 국제경제의 급격한 불황인데, 이는 덴마크뿐만 아니라 유럽과 세계 전역에 걸쳐 경기후퇴를 가져왔다. 둘째 요인은 주택건설 붐의 붕괴인데, 주택건설 붐은 2000년대 초부터 시작되어 2005년 이후 가속화되었지만 경제위기와 함께 주택건설 거품이 급격하게 붕괴하면서 건설업과 관련 업종의 일자리가 크게 감소하게 되었다. 셋째 요인은 여유인력의 사전적 비축을 들 수 있다. 경제위기 전 노동시장의 높은 취업률과 낮은 실업률로 기업들은 노동력 부족에 따른 구인난을 겪으며 불필요한 여유인력을 경쟁적으로 비축하였으나 경제위기 발발과 함께 여유인력을 신속하게 방출했던 것이다.

13) 경제위기 이후 실업률 급등과 덴마크 기업들의 대응방식과 정부의 노동시장 개혁조치들에 대해서는 Andersen(2012: 123-126), Madsen(2013: 1-13), Lallement(2011: 633-634), OECD Statistics를 참조할 것.

덴마크 기업들은 경제위기가 발발하자 신속하게 정리해고를 실시했다. 정규직 고용보호 수준이 낮기 때문에 기업들은 외적-수량적 유연성을 우선적으로 활용하여 고용조정을 실시했는데, 이처럼 경기변동에 따라 고용규모가 즉각적으로 조율하며 변화하는 현상은 노동시장 유연성이 높은 국가들에서 보편적으로 나타난다. 이는 GDP 변화에 따른 고용규모의 상대적 변화로 측정되는 고용탄력성에서 덴마크가 유럽연합 평균보다 월등히 높은 수준을 보이는 데에서도 확인할 수 있다. 덴마크 기업들은 경제위기 초기에 주로 저숙련 노동자들을 중심으로 정리해고를 단행했지만, 이후 일자리 나누기 지원 대상 기간 연장 등의 조치에 힘입어 노동시간 단축과 일자리 나누기 같은 내적 유연성을 활용하는 방식으로 전환해갔다.

경제위기 하 실업률 급상승에 대처하기 위해 덴마크 정부는 일련의 노동시장 개혁 조치들을 실시했다. 첫째는 2010년 6월의 실업수당체계 개혁으로서, 실업보험 피보험자의 실업수당 수급기간의 상한을 4년에서 2년으로 단축했고 수급권 상실 후 재취득을 위한 조건을 지난 3년 기간 가운데 전일제 고용기간 26주에서 52주로 연장하여 조건을 강화했다. 둘째는 2011년 5월의 조기퇴직제 개혁으로서, 자발적 조기퇴직수당 수급자격자가 60세에 퇴직하면 65세까지 실업수당 수준의 연금을 수령할 수 있도록 되어 있었으나, 2014년부터 매년 반년씩 퇴직연령을 연장하여 수급기간을 5년에서 3년으로 단축하기도 했다. 셋째는 해고수당제의 도입으로서, 3년 이상 고용된 블루칼라 노동자들의 경우 정리해고에 대한 해고수당제를 도입하여 한 달 실제 임금과 15% 공제된 실업수당 사이의 차액을 해고수당으로 지급하도록 했고, 해고수당은 6년 이상 근속의 경우 2배, 8년 이상 근속의 경우 3배로 인상 책정했다. 넷째는 2009년 2-3월과 2011년 9월 실시한 적극적 노동시장정책 개혁으로서, 실업자의 숙련향상을 위한 프로그램들을 확대하는 한편 정리해고된 노동자들을 지원하는 기금도 증액했고, 실업자 활성화 프로그램을 강화하여 활성화 평가 단위를 12개월에서 6개월로 단축했으며, 청년실업 감축을 위해 청년 직무순환을 증대하고 기초교육 결여 청년들을 위한 맞춤형 프로그램을 도입하는 등의 조치들을 실시했다.

경제위기에 대한 이와 같은 기업들의 대응방식과 정부의 노동시장 개혁

조치들은 유연안정성 모델의 기본 성격을 변화시키기보다는 황금삼각형의 효율성을 강화하기 위한 것이라 할 수 있다. 물론 경기침체기에는 실업률이 높고 신규 일자리 창출 기회가 적기 때문에 교육훈련의 취업기회 증진 효과가 약화되고, 프로그램 참여자들이 증가하여 정책수행을 위한 재정적 부담은 증대하며 맞춤형 교육훈련이 어려워지기 때문에 적극적 노동시장정책의 효율성이 낮아지게 된다. 그러한 제약조건들에도 불구하고 덴마크의 실업률은 증가하긴 하였으나 아직 유럽연합의 평균 수준보다 낮으며, 특히 장기실업자 비율의 경우 상승하기는 했지만 여전히 유럽연합에서 가장 낮은 수준으로 분류되고 있다. 이는 덴마크의 황금삼각형과 유연안정성 모델이 경제위기 시에도 노동자들을 효율적으로 보호하고 있으며, 그런 까닭에 큰 변화 없이 기본 골격을 유지하고 있음을 의미한다.

덴마크의 황금삼각형은 효율적으로 작동하고 있지만 안팎의 도전들에 직면해 있다는 점에서 일정 수준의 변화가 요구되고 있다.<sup>14)</sup> 첫째, 실업수당의 수급기간 단축과 소득대체율 하락으로 인해 수급대상 피보험자들의 비율은 하락하고 있다. 둘째, 적극적 노동시장정책이 조기 활성화와 숙련 향상을 강조하지만 실업자들이 구직상담과 교육훈련 프로그램에 참여하는 비율은 하락하고 있고 실업자들의 경우 활성화 만료기간을 충족시키지 못하는 비율이 증가하고 있는 가운데, 적극적 노동시장정책, 특히 직무훈련에 대한 예산이 감축되고 있다. 셋째, 단체협약을 통해 블루칼라 노동자들의 해고수당제가 도입되었다. 이는 노동시장의 외적-수량적 유연성을 제약하는 요소로 지적되기도 하지만, 노동조합은 실업수당의 수급기간이 단축되고 소득대체율이 하락하는 조건 속에서 안정성을 보장하기 위해 해고수당제를 도입한 것은 불가피했다고 주장하며, 한발 더 나아가서 적극적 노동시장정책의 예산 증대를 요구한다. 또한 노동조합은 블루칼라 노동자들이 화이트칼라 노동자들에 비해 상대적으로 고용보호 수준이 낮고, 특히 비숙련 노동자들의 경우 임시직 등 비정규직 취업 경향이 높다는 점을 지적하며 이러한 노동시장 분절 문제를 해소하기 위해 황금삼각형을 제도적으로 보완해야 한다고 주장한다.

14) Madsen(2013: 12-15), CO-Industri(2012: 27-30)을 참조할 것.



## 4. 네덜란드의 유연안정성 모델

### 4.1. 유연안정성 모델의 형성

네덜란드의 유연안정성 모델은 오랜 역사적 과정을 거친 법제도와 정책의 누적적 산물이 아니라, 정책적 목표를 위해 의도적으로 개발되었으며 노사의 타협으로 구축된 것이다.<sup>15)</sup> 네덜란드는 역사적으로 높은 실업률과 낮은 취업률 문제를 겪고 있었는데, 정규직 고용보호를 완화하려는 시도들은 노동층의 반대로 관철되지 못했다. 결국 정규직 해고 규제장치는 완화하지 않은 채 비정규직 활용을 용이하게 함으로써 노동시장 유연성을 허용하는 대신 비정규직의 임금 등 노동조건과 고용안정성은 보호하는 방식을 제도화하게 되었다.

이렇게 비정규직 사용 유연성과 보호를 핵심 내용으로 하는 유연안정성 모델이 발달하게 되었는데, 주요한 두 차례 계기는 1980년대 초 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)과 1990년대 말 유연성안정성법(Flexibility & Security Act, Wet Flexibiliteit en Zekerheid)이다. 바세나르 협약은 1982년 노동과 자본의 중앙조직에 의해 합의되었으며, 그 핵심 내용은 임금인상을 자제하는 한편, 연 단위의 노동시간 배분, 시간제 노동자 및 조기퇴직제 등을 통해 노동시간을 유연하게 활용할 수 있게 허용한 것이다.

1990년대 초 중도좌파 연립정부는 노동시장의 유연성과 안정성의 결합 방침을 천명하고 사회적 합의를 추진했으나 합의도출에 실패하자 노동재단(Labor Foundation, Stichting van de Arbeid)에 자문을 구했다. 노동재단을 구성하는 노동과 자본의 연합체들은 1996년 4월 유연성과 안정성을 결합하기 위한 구체적 합의를 도출했고 정부는 이러한 노자합의에 기초한 법안을 1997년 3월 의회에 제출했다. 이렇게 제정된 유연성안정성법은 1999년 1월 1일 발효하게 되었다. 유연성안정성법은 기업의 임시직 노동자 사용을 통한

15) 네덜란드 유연안정성 모델의 형성 과정에 대해서는 Wilthagen & Bekker (2008: 42-45), Tros(2009: 1-6; 9), Schils(2009: 112), 정희정(2008)을 참조할 것.

유연성 확보를 보장하되, 임시직 노동자들의 임금과 노동조건을 개선하고 노동계약의 갱신 횟수와 총계약기간을 제한함으로써 임시직 노동자들에 대한 보호를 강화하는 한편, 파견노동자에 대해서도 2년 이상 사용할 경우 정규직으로 전환하도록 하는 등 비정규직 노동자들의 안정성을 강화했다.

## 4.2. 고용보호 양극화, 사회보장체계와 적극적 노동시장 정책

네덜란드의 정규직 고용보호 수준은 유럽연합 국가들 가운데 독일과 함께 가장 높은 경직성을 보이는 반면, 임시직 등 비정규직 고용보호 수준은 OECD 평균 수준에도 훨씬 못 미치며 영국과 미국 등에 근접할 정도로 높은 유연성을 보이고 있다.<sup>16)</sup> 따라서 네덜란드의 시간제 노동자 비중은 39.2%로서 유럽뿐 아니라 OECD 국가들 가운데서도 가장 높은 수준을 보이며 OECD 평균 15.7%의 2.5배에 달한다. 뿐만 아니라 임시직 비중도 19.5%로서 OECD 평균 11.8%의 두 배에 가까운 매우 높은 수준이라는 점에서 전반적으로 비정규직 사용 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.

임시직 노동자들의 경우 계약 종료시 재계약을 하지 않아도 해고수당이 지급되지 않으며, 연속적 기간제 계약 체결 3회, 전체 계약기간 3년으로 사용기간을 제한하고 있다. 시간제 노동자는 노동시간동등치우법(Wet verbod op onderscheid naar arbeidsduur, WOA[Equal Treatment Working Hours Act])에 따라 임금과 교육훈련기회 등 동등한 노동조건을 보장함으로써 일과 생활을 양립할 수 있도록 하여 시간제 노동자들은 대부분 자발적으로 선택한 경우이며 비자발적 시간제 비율은 매우 낮다. 한편 비정규직 가운데 파견노동자

16) Schils(2009: 110-112), Wilthagen & Bekker(2009: 42-45), Tros (2009: 1-2), Verhulp 면담(2012), Sol 면담(2012), Boonstra 면담(2012)를 참조할 것.

Verhulp 면담(2012)에 따르면, 정규직 노동자들의 경우 정리해고를 위해서는 사전통고를 포함한 까다로운 절차를 거쳐야 하기 때문에 대기업들은 이러한 절차를 거치지 않고 법적 소송을 통해 추가비용을 부담하는 방법을 주로 선택하는 반면, 까다로운 절차를 거치는 경우는 주로 추가비용 부담을 회피하고자 하는 중소기업들이라고 한다.

에 대한 규제가 가장 엄격하며 파견노동자는 파견업체의 정규직 고용을 지향한다는 원칙 하에서 근속년수가 증가함에 따라 고용안정성뿐만 아니라 임금과 교육훈련기회 등 노동조건도 향상된다.

네덜란드는 2012년 기준 5.3%라는 낮은 실업률에도 불구하고 GDP 대비 소극적 노동시장정책 지출 예산 비중은 1.63%로서 OECD 평균의 두 배 가까이 된다. OECD 실업률 평균치가 8.2%로서 네덜란드 실업률의 1.55배에 달한다는 점을 고려하면 네덜란드의 사회보장체계가 제공하는 소득안정성 수준은 상대적으로 매우 높다고 할 수 있다. 수급요건 강화 등 사회보장 지출 감축 요구를 둘러싼 논란이 끊이지 않는 것도 그런 맥락에 연유한다.<sup>17)</sup>

한편, 적극적 노동시장정책 지출 비중도 GDP 대비 1.11%로서 스웨덴과 같은 수준이며 OECD 평균치 0.58%의 두 배에 달한다. 적극적 노동시장정책은 집단별로 차별화된 정책 수단들로 구성되어 있다. 여성들의 취업률을 높이기 위해서는 자녀들을 위한 탁아시설 및 육아 서비스 지원을 확충하고, 실업자들을 위해서는 구직노력과 훈련참여를 실업수당 지급에 연계하는 활성화 프로그램을 운영하며, 특히 장기실업자들을 위해서는 고용주 혹은 직무단위로 보조금을 지급하여 임금비용 절감을 돕고, 청년들을 위해서는 취업을 알선하고 자격증 취득을 독려하며, 노인들을 위해서는 실업수당 최대지급기간을 3년으로 단축하고 노인실업자 구직활동 의무제를 도입하는 등 노동시장 참여를 독려하는 정책을 집행하고 있다.

### 4.3. 유연안정성과 노동시장의 중층적 분절

네덜란드의 유연안정성 모델은 모든 노동자들을 대상으로 유연성과 안정성의 교환을 적용하지 않는데, 이는 노동시장의 분절 현상을 반영한다.<sup>18)</sup> 정규직 노동자들을 중심으로 한 내부자들에게는 고용계약 경직성과 소득 안정성을 보장하는 반면, 비정규직 노동자들을 중심으로 한 외부자들에게는 고

17) 네덜란드의 사회보장체제와 적극적 노동시장정책에 대해서는 Schils (2009: 110-112), Tros(2009: 2-3), OECD Statistics를 참조할 것.

18) Verhulp 면담(2012), Wilthagen & Bekker(2009: 42-45), OECD Statistics를 참조할 것.

용계약 유연성과 소득 불안정성을 부과하고 있다. 하지만 이를 정규직-비정규직 양극화 현상의 제도화로 규정하기는 어렵다.

비정규직 가운데 시간제 노동자들은 소득안정성과 고용안정성을 보장받는 경우가 많으며 이들 대다수는 자발적으로 시간제 노동을 선택한 사람들이다. 뿐만 아니라 임시직 노동자들의 경우도 40%는 수습기간 노동자로서 수습기간이 종료되면 정규직으로 전환된다는 점에서 고용불안정성에서 비롯되는 불만은 별로 없다. 한편, 임시직 가운데 노동조건이 가장 열악한 하층 40%는 저학력, 저임금, 저숙련 혹은 비숙련 노동자들로서 임시직을 포함한 비정규직 노동자들도 수직적 이질성을 보이고 있다. 따라서 네덜란드 노동시장은 중층적으로 분절화되어 있다고 할 수 있으며, 유연안정성 모델은 전체 노동시장에 해당되는 것이 아니라 주로 비정규직 노동자 사용에 한정되는 현상이라 할 수 있다.

현재 형태의 유연안정성 모델을 제도화한 것으로 평가되는 1999년의 유연성안정성법에 대한 평가가 2007년에 시행되었는데, 자본과 노동의 평가는 대조를 이루었다.<sup>19)</sup> 자본은 유연성안정성법의 효과를 긍정적으로 평가하며 동법의 실행으로 고용계약 유연화가 확산된 것은 사실이지만 고용계약의 유연화는 좀 더 진전되어야 한다고 평가했다. 반면, 노동은 유연성안정성법이 안정성보다 유연성 강화에 더 크게 기여했다고 평가하며, 단체협약을 통한 비정규직의 보호 강화를 추진했는데, 임시직 계약 횟수를 최대 2회로 제한하고 연속 계약의 총기간을 2년으로 감축할 것과 더불어 임시직과 파견노동자를 위한 교육설비 확대를 추진했다.

2007년의 유연성안정성법 평가에서 드러났듯이 유연안정성 모델을 둘러싸고 자본과 노동의 이해관계는 대립하고 있는데, 그 핵심에는 해고규제 법제도가 있다. 자본측은 정규직 노동자들의 해고비용을 줄이고 해고절차를 완화하면 신규채용이 증대될 것이라고 주장한다. 반면, 노동측은 해고절차 완화가 고용창출로 자동 귀결되는 것은 아니라고 반박하며 현재의 정규직

19) 노동과 자본의 유연성안정성법 평가와 유연안정성 모델을 둘러싼 긴장·갈등에 대해서는 Tros(2009: 1-9), Verhulp 면담(2012), Boonstra 면담(2012)를 참조할 것.

고용보호 수준은 유지되어야 한다고 주장한다. FNV는 유럽연합 차원에서 자본가 단체들이 추진하는 유연화 중심의 유연안정성 모델이 유연성과 안정성의 균형을 상실했다고 비판하며 산업·업종 혹은 지역 단위로 기금을 수립하여 노동자들의 구직·훈련·현장실습·재취업을 위해 사용할 수 있도록 하는 스웨덴의 경력이행기금(career transition fund) 제도의 도입 추진을 검토하고 있다.

#### 4.4. 단체협약의 유연안정성 제도화

네덜란드는 노사합의에 따른 입법화의 기초 위에서 단체협약으로 유연안정성 조치들을 제도화했다. 단체협약으로 구현된 유연안정성 조치들로는 세 가지를 꼽을 수 있다.<sup>20)</sup>

첫째, 연 단위 노동시간 조정제는 1982년 이래 단체교섭을 통해 정착된 것으로서 성수기에 노동시간을 늘이고 비수기에 노동시간을 줄임으로써 노동자들의 고용안정성을 보장하며 시장수요 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 한다.

둘째, 생애비축계정제(Life-course Savings Account, levensloopregeling)는 2006년 단체교섭과 연금제도 개혁을 통해 구축한 제도로서 노동자들이 수입과 휴가시간을 자신의 계정에 비축하여 육아, 교육훈련 안식년, 조기퇴직 등 다양한 사유에 따른 휴가를 위해 사용할 수 있도록 했다.

셋째, 유연퇴직제(flexible retirement)는 1990년대 초부터 단체협약으로 추진되기 시작했는데, 고령화되는 노동자들이 업무부담을 줄이기 위해 노동시간을 줄이고 직무를 조정함으로써 고령 노동자들이 직무안정성을 유지하는 가운데 기업측이 내적 기능적 유연성을 활용할 수 있도록 하는 것이다.

이러한 유연안정성 조치들 외에도 산업·업종 부문별로 유연안정성을 실천하는 사례들도 있다. 자동차산업의 경우 네덜란드 남부에서 자동차회사 NedCar와 협력업체들이 구조조정을 실시하면서 실업자가 양산되자 지역 노

20) Tros(2009: 1-9), Wilthagen & Bekker(2009: 42-46), Verhulp 면담 (2012)를 참조할 것.

사정이 자동차산업이동성센터(MCA, Mobiliteits Centrum Automotive) 프로젝트를 시작하여 실직위험에 노출된 자동차산업 노동자들의 이직을 지원하는 한편 실직된 노동자들의 소득을 보전해주는 동시에 배치전환, 교육훈련, 구직 서비스, 일자리 알선 등의 서비스를 제공하도록 했다. 이 프로젝트는 공격기금뿐만 아니라 금속산업과 건설업 등 산업부문 단위에서 노사협약으로 조성된 부문교육기금의 지원을 받아 운영되었다. 이 프로젝트를 통해 자동차업체들은 외적-수량적 유연성을 확보하고 노동자들은 소득안정성과 재취업 안정성을 확보할 수 있게 되었다.

또 다른 사례로 1999년부터 파견업부문에 체결된 단체협약은 파견노동자들의 임금, 교육훈련, 경력개발, 연금 등 고용조건들을 규제하고 있다. 파견노동자들은 근무기간에 따라 고용조건이 개선되는데, 예컨대 1년 반이 지나면 교육권과 무기계약 체결권이 부여된다. 또한 동일 업체와의 근무기간이 26주를 경과하면 해당 사용업체의 직접고용 정규직 노동자들과 동등한 임금을 받을 자격을 획득하게 된다. 이처럼 기업들에 파견노동자를 사용할 권리를 부여하되 파견노동자 남용을 막고 파견노동자를 보호하는 장치를 마련함으로써 자본의 노동력 사용 유연성과 노동자들의 소득 및 고용 안정성을 동시에 보장하고 있다.

#### 4.5. 경제위기와 유연안정성 모델의 도전

네덜란드는 OECD국가들 가운데 최저 수준의 실업률과 최고 수준의 취업률을 자랑하고 있었다. 네덜란드는 2008년까지 3.0%의 낮은 실업률을 기록하고 있었는데 경제위기가 발발하자 실업률이 급격하게 증가하지는 않았지만 점진적으로나마 증가하기 시작하여 2012년 현재 5.3%까지 상승했다. 한편 네덜란드의 취업률은 2005년 71.5%에서 꾸준히 상승하여 2008년에는 75.9%로 최고치를 기록했는데 경제위기가 발발한 이후에도 취업률은 하락하지 않은 채 정체하고 있어 2012년 현재 75.1%로서 경제위기에도 불구하고 취업률은 75-76%라는 높은 수준을 유지하고 있다.<sup>21)</sup>

21) OECD Statistics를 참조할 것.

네덜란드의 실업률이 소폭이나마 상승했음에도 불구하고 취업률이 하락하지 않은 것은 경제위기로 인해 취업률 상승 추세가 멈춘 것을 반영할 뿐이다. 이는 경제위기가 노동시장에 미친 부정적 효과가 신규진입을 억제하는 수준에 그쳤음을 의미한다. 결국, 네덜란드는 현재 OECD국가들 가운데 취업률은 최고수준 국가들에, 실업률은 최저수준 국가들에 속하고 있다.

네덜란드의 취업률과 실업률 변화 추세는 네덜란드 노동시장의 높은 효율성을 확인해 주고 있으며, 이는 네덜란드식 유연안정성 모델의 경쟁력을 의미한다.

## 5. 덴마크와 네덜란드 유연안정성 모델의 비교

### 5.1. 유연성과 안정성 지표 비교

덴마크와 네덜란드는 유연안정성 모델의 두 전형으로 소개되고 있지만 유연성과 안정성 지표를 비교해 보면 상당한 차이점을 보이고 있다.

노동시장 경직성을 보면 정규직 고용보호는 네덜란드가 더 경직성을 보이는 반면 비정규직 고용보호는 덴마크가 더 경직성을 보이고 있다. 덴마크의 경우 정규직과 비정규직 사이의 고용보호 수준 격차가 상대적으로 작은 반면 네덜란드의 경우 고용보호 수준 격차가 매우 커서 양극화 현상을 보이고 있다.

한편, 안정성의 간접적 지표로 노동시장정책 예산지출 수준을 보면 GDP 대비 소극적 노동시장정책의 예산 지출 비중은 덴마크와 네덜란드가 거의 같은 수준을 보이며 OECD 평균 0.86의 두 배에 달하는 높은 수준을 보이고 있다. 적극적 노동시장정책의 예산 지출에 있어 GDP 대비 비율이 네덜란드의 경우 1.11%로서 OECD 평균 0.58%의 두 배에 달하고 덴마크는 2.26%로서 OECD 평균의 네 배에 달한다. 이는 덴마크와 네덜란드 모두 소득안정성과 재취업 안정성의 양 측면에서 높은 안정성 수준을 보이고 있으며, 적극적 노동시장정책은 네덜란드에 비해 덴마크에서 훨씬 더 발달했음을 의미한다.

## 5.2. 유연안정성 모델의 두 유형

덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델을 비교하면 양국 모두 상당한 규모의 노동시장 예산 지출을 통해 높은 소득 및 고용 안정성을 보여준다. 이처럼 양국은 안정성 측면에서는 유사하지만 유연성 측면에서는 상당한 차이점을 보이고 있다.

덴마크는 정규직과 비정규직의 고용보호 수준이 모두 상대적으로 낮은 반면 네덜란드는 정규직 고용보호 수준은 높은 반면 비정규직 고용보호 수준은 매우 낮다. 이처럼 덴마크는 노동력 전체를 대상으로 노동력 활용의 유연성을 허용하는 반면, 네덜란드는 정규직은 제외하고 주로 비정규직을 대상으로 노동력 활용의 유연성을 허용하고 있다.

따라서 유연성과 안정성을 동시에 구현하는 유연안정성 모델은 덴마크의 경우 전체 노동력에 해당되지만, 네덜란드의 경우 비정규직에 한정해서 적용된다. 이처럼 유연안정성 모델의 단위에 있어 덴마크는 강한 노동시장 통합성을 보이는 반면 네덜란드는 높은 노동시장 분절성을 보여준다.

## 5.3. 유연안정성 모델의 형성 과정 비교

덴마크의 경우 유연안정성 모델은 오랜 역사적 과정을 거치며 사회적 대화와 합의의 동학 속에서 자연적으로 형성된 역사적 산물인 반면, 네덜란드의 경우 유연안정성 모델이 구체적 정책목표를 달성하기 위해 기획되어 의도적으로 도입된 정책수단이다.

이처럼 유연안정성 모델의 형성 과정은 상이하지만, 양국 모두 강한 노동과 자본의 조직체들이 존재하며, 노동과 자본 사이의 상호신뢰에 기초한 사회적 대화와 협의 과정을 거쳐 형성되었다는 점에서는 동일하다. 이러한 사회적 합의가 법제도로 구현되거나 생산현장에서 단체협약으로 구체화되고 있다는 점에서도 양국은 동일하다.

유연안정성 모델은 여전히 자본의 노동력 활용 유연성 요구와 노동의 소득 및 고용 안정성 요구라는 상충된 이해관계의 상호교환을 제도화한 것이



라는 점에서 노동과 자본 사이의 긴장과 갈등의 동학을 내재하고 있다. 하지만 그러한 긴장과 갈등의 관계 속에서도 상호신뢰는 근본적으로 훼손되지 않는 수준에서 유지되고 있으며, 거의 모든 유연안정성 조치들은 전국적 수준의 법제도 또는 산업·업종 부문 수준의 단체협약이나 노사합의에 기초해서 형성되었다. 그런 점에서 노사간 상호신뢰가 꾸준히 유지되며 유연안정성 모델의 재생산에 기여하고 있다고 할 수 있다.

#### 5.4. 유연안정성 모델의 노동시장 효율성 비교

유연안정성 모델은 덴마크와 네덜란드에서 여타 유럽연합 국가들이나 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 낮은 실업률과 높은 취업률을 가져오고 있다. 이러한 긍정적인 노동시장 성과로 인해 유럽연합은 유연안정성 모델을 영미형 자유시장경제 모델의 유연화 모델에 대한 정책대안으로 회원국들에 도입·실행할 것을 적극적으로 권고해왔다.

경제위기는 유럽연합 회원국들과 OECD 회원국들에 무차별적으로 타격을 주며 노동시장의 실업률 상승과 취업률 하락이라는 부정적 결과를 수반했다. 덴마크와 네덜란드도 경제위기로 인해 부정적 영향을 받았지만 여전히 여타 유럽연합 국가들과 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 양호한 양상을 보이고 있다. 덴마크와 네덜란드를 비교하면 부정적 효과는 네덜란드의 경우 경미하게 나타난 반면 덴마크에서는 훨씬 더 강하게 나타났다.

네덜란드는 경제위기로 인해 실업률이 2008년 3.0%에서 2012년 5.3%로 2.3% 포인트 상승했으나, 취업률은 상승세만 꺾었을 뿐 여전히 75-76%라는 높은 수준을 유지하고 있다. 반면 덴마크의 경우 실업률은 경제위기 전 2008년 3.5%에서 꾸준히 증가하여 2012년 현재 7.7%로서 4.2% 포인트 상승하여 그 상승폭은 네덜란드의 실업률 상승폭에 비해 거의 두 배에 가까운 수준이다. 취업률의 경우 경제위기 전 2008년 77.9%였으나 경제위기로 꾸준히 하락하여 2012년 현재 72.6%로 5.3% 포인트나 하락했다. 이처럼 경제위기로 인한 취업률 하락과 실업률 상승 현상을 보면 네덜란드가 노동시장의 효율성에 거의 타격을 입지 않은 반면 덴마크는 큰 타격을 입은 것으로 나타났

다.

경제위기의 노동시장에 대한 부정적 영향이 네덜란드에 비해 덴마크에서 월등히 크게 나타난 것은 네덜란드 유연안정성 모델의 효율성을 입증하지만, 덴마크의 유연안정성 모델의 비효율성을 입증하는 직접적 증거라고 보기는 어렵다. 그것은 덴마크의 경우 2000년대 초중반의 주택건설 붐이 붕괴한 효과와 경제위기전 노동력 사재기 현상의 효과에서 기인하는 바가 크기 때문이다. 또한 덴마크가 경제위기에도 불구하고 장기실업자 비율이 28.0%에 불과하여 OECD 국가들 가운데 가장 낮은 수준을 보이고 있다는 사실은 덴마크 황금삼각형의 한 축을 이루는 적극적 노동시장정책이 여전히 효력을 발휘하고 있음을 입증하는 것으로서 덴마크의 황금삼각형과 유연안정성 모델이 아직 효율성을 상실했다는 경험적 근거는 없다고 할 수 있다.

이처럼, 덴마크와 네덜란드가 여타 유럽연합 국가들에 비해 노동시장 효율성의 상대적 우위를 입증했지만 양국 간의 상대적 수월성을 판단하는 것은 시기상조라는 점에서 덴마크와 네덜란드를 유연안정성 모델의 두 유형으로 설정하는 것이 적절하다고 할 수 있다.

《참고문헌》

- 정희정(2008), “덴마크와 네델란드의 유연안정성모델 비교”, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원. 23-36.
- 홍석표(2010), “덴마크의 유연안정성 및 활성화 사회정책”, 『보건·복지 Issue & Focus』 제63호. 71-77.
- Andersen, Torben M.(2012), “A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark”, *De Economist*, #160. 117 - 140.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen(2007), "The challenges of identifying flexicurity in action: a case study on Denmark" in Jørgensen, Henning & Per Kongshøj Madsen(eds.), *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European social model*, Copenhagen: Djøf. 365-390.
- CO-industri(2012), “Flexicurity: a Danish trade union view”, *CO-industri*, 1-31.
- Eurobarometer(2011). “European Employment and Social Policy”, *Special Eurobarometer*, #377. December 2011.
- Frederiksen, Claus Hjort(2006), “Flexicurity”, Interview with the Danish Minister for Employment, Frederiksen, Claus Hjort. ILO.
- Ilsøe, Anna(2008), "The Danish flexicurity model: A lesson for the US?" in Hendrickx, Frank(ed.), *Flexicurity and the Lisbon Agenda: A cross-disciplinary reflection*, Antwerp: Intersentia. 65-104.
- Jensen, Carsten Strøby(2011), “The flexibility of flexicurity: The Danish model reconsidered”, *Economic and Industrial Democracy*, 32:4. 721 - 737.
- Lallement, Michel(2011), "Europe and the economic crisis: forms of labour market adjustment and varieties of capitalism", *Work, employment and society*, 25:4. 627 - 641.
- Madsen, Per Kongshøj(2009), "Denmark" in Paul de Beer & Trudie Schils(eds.), *The Labour Market Triangle: Employment protection, unemployment*

*compensation and activation in Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar. 44-69.

Madsen, Per Kongshøj(2013), “Shelter for the storm?: Danish flexicurity and the crisis”, *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:6. 1-19.

Mailand, Mikkel(2009), “Denmark: Flexicurity and industrial relations”, EIRO, 2009.9.15.

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

Schils, Trudie(2009), "The Netherlands" in Paul de Beer & Trudie Schils(eds.), *The Labour Market Triangle: Employment protection, unemployment compensation and activation in Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar. 96-118.

Tros, Frank(2009), “The Netherlands: Flexicurity and industrial relations”, EIRO, 2009.9.15.

Wilthagen, Ton, Frank Tros & Harm van Lieshout(2003), “Towards ”flexicurity“?: balancing flexibility and security in EU member states”, <http://ssrn.com/abstract=1133940>. 1-27.

Wilthagen, Ton & Sonja Bekker(2008), "Flexicurity: Is Europe right on track?" in Hendrickx, Frank(ed.), *Flexicurity and the Lisbon Agenda: A cross-disciplinary reflection*, Antwerp: Intersentia. 33-48.

## 관계자 면담

Boonstra, Klara 면담(2012), 네덜란드 FNV 고용 및 노동법 담당, Vrije Universiteit Amsterdam 국제노동법 교수, 2012.6.26.

Johansen, René 면담(2012). 덴마크 CO-Industri, international secretary, 2012.6.29.

Larsen, Jørn 면담(2012), 덴마크 CO-Industri, head of department for the collective bargaining area, 2012.6.29.

Sol, Els 면담(2012), 네덜란드 AIAS, University of Amsterdam 교수, 비정규직 및 노동시장 전공, 2012.6.26.

Verhulp, Evert 먼담(2012), 네덜란드 HSI, University of Amsterdam 교수. 비정  
규직 및 노동시장 전공, 2012.6.26.

<Abstract>

## **Two Types of the Flexicurity Model: A Comparative Study of the Flexicurity Model of Denmark and Netherlands**

Donmoon Cho\*

As an alternative to the flexibilization strategy of the liberal market economy model, the EU presents the flexicurity model which implements capitalists' demand for flexible labor utilization and workers' demand for income and employment security at the same time. Referring Denmark and the Netherlands, the EU has established its flexicurity model on the basis of the Dutch golden triangle. This study aims to analyze the flexicurity model with a special reference to the Danish case, and to identify two different types of the flexicurity model by comparing the Danish model and the Dutch model with each other.

While both Denmark and the Netherlands offer earnings and employment security through a significant scale of labor market expenditures, they diverge from each other regarding flexibility. Denmark allows flexibility for the entire labor force including regular and non-regular workers, whereas the Netherlands allows flexibility mainly for non-regular workers.

In the formation process of the flexicurity model, the Danish model has gone through a long historical process of conflict and dialogue, while the Dutch model introduced was introduced deliberately with a specific policy objective. Despite this difference, both models share the existence of mutual trust and social dialogue between labor and capital.

---

\* Department of Sociology, Catholic University of Korea

The flexicurity model in Denmark and the Netherlands brings about low unemployment rates and high employment rates. In the midst of the negative impact of the global economic crisis, Denmark and the Netherlands have fared well in maintaining their relative superiority in terms of labor market efficiency. Thus it is appropriate to define the Danish model and the Dutch model as two types of the flexicurity model, because it is too early to judge which one is better than the other.

**Key Words: flexicurity, flexibility, security, Denmark, Netherlands, European Union, golden triangle, labor contract, social security system, active labor market policy**

---

성명: 조돈문  
소속: 가톨릭대 사회학과  
E-mail: chodon333@gmail.com

논문접수일: 2014.7.26.                      논문심사일: 2014.8.08.  
수정원고접수일: 2014.8.12.              게재확정일: 2014.8.13.

