

## 덴마크의 유연안정성 및 활성화 사회정책

- 구조적으로 건설한 노동 시장과 노동 조건 그리고 사회적 당사자들 간의 합의 제도가 구축된 환경 속에서 덴마크는 매우 유연한 노동 시장을 가지게 되었음

- 덴마크는 노동 활성화 정책을 통해 효율적으로 사회적 배제와 실업의 문제를 해결했다고 볼 수 있음. 적극적인 근로 복지제도를 통해 빈곤과 사회적 배제 문제를 해결하면서도 실업률을 낮추는데 성공했음

### 1. 덴마크 사회정책의 특징

□ 덴마크의 사회복지제도는 관대하다고 알려져 있음. 이는 보편적이고 세금에 의존하는 복지 혜택과 사회복지서비스, 건강관리, 그리고 교육에 대한 국민의 권리를 기반으로 이루어짐

○ 모든 거주민들은 실업, 질병 등의 사회적 문제를 경험할 경우 기본적인 권리가 보장됨

○ 복지 혜택은 '탈 가족화' 되었다고 할 수 있음. 즉 가족이 아닌 개인을 대상으로 함

○ 소득세는 누진적이며 사회이전소득은 관대하고, 공공 서비스는 대규모이며 분산되어있음

□ 덴마크의 복지시스템은 1960년대와 1970년대에 확장되었음. 이 확장의 핵심은 대규모의 공공 사회복지서비스 설비의 설립이었음

○ 많은 복지기능이 탈가족화하자 국가가 떠맡은 사회복지서비스에 대한 요구는 늘어나게 되었음. 이에 대한 결과로 남녀의 구분 없이 거의 모두가 고용 되었고, 빈곤과 장기적 실업으로 인한 사회적 배제는 감소했음

○ 그러나 1970년대 후반부터 1980년대에 덴마크 정부의 재정 문제는 악화 되었으며 실업문제가 도래하게 되었음

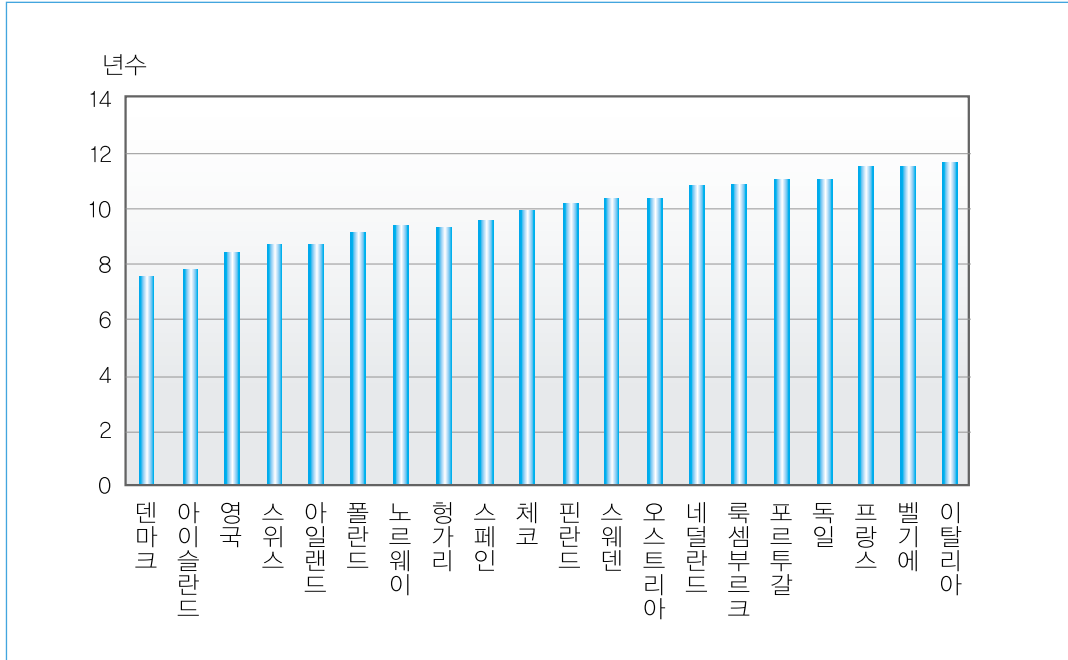
○ 1990년대부터 이 같은 문제를 해결하기 위해 덴마크는 적극적이고 포괄적인 노동시장정책을 실시했으며 이에 덧붙여 노동시장에서 소외된 노동가능인구를 다시 불러들이고, 복지혜택수급조건에 부합하도록 실업자의 의무의식을 다져 활성화 조치를 받아들이게 하고 직장을 찾아 일을 하도록 하였음

- 덴마크의 모델은 유연안정성(flexicurity) 즉, 유연한 고용 및 해고, 우수한 복지제도, 적극적인 노동시장정책의 결합으로 정의될 수 있음
  - 고용주들은 경기가 나빠지면 언제든지 근로자들을 해고를 할 수 있고 경기가 좋을 때는 쉽게 인력을 구할 수 있음
  - 대부분의 덴마크인들은 정식 고용상태이며 여성들의 경제참여율은 약 85%임. 다년간의 복지정책 개발노력이 지금의 탄탄한 덴마크 모델을 탄생시켰음
  
- 덴마크 사회제도는 매우 분권적임. 사회정책을 제정하는 것은 중앙 정부이지만, 사회복지의 대부분을 이행하는 것은 지방자치단체임
  - 재정지원의 정도는 다르나 지방자치단체가 복지혜택에 드는 비용을 부담하고, 개인적 상담을 해주며, 중앙정부의 정책을 이행하고 행정지원 정도를 책정하는 것임
  - 덴마크 모델은 파트너십 문화에 많은 부분을 기초함. 이러한 문화는 사회적 파트너, 지방 단체, 그리고 여타 사용자 집단 등의 관련 집단의 관여로 특징지어짐

## 2. 덴마크의 유연안정성(Flexicurity) 정책

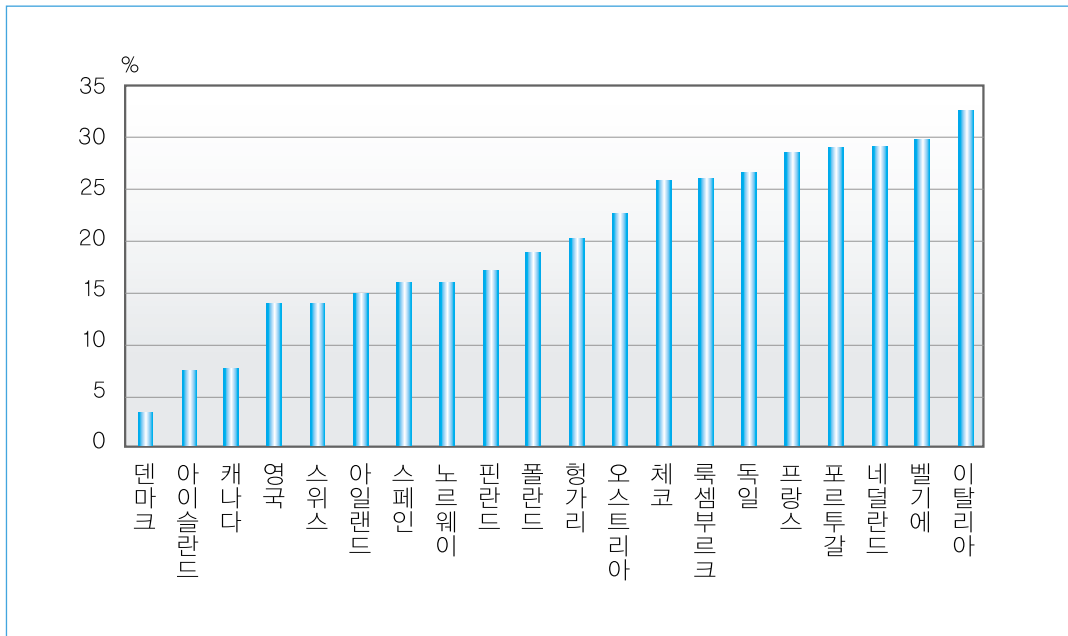
- 덴마크의 구조적 실업률은 매우 낮는데 이는 덴마크가 유연안정성(flexicurity)에 따라 유연한 고용 및 해고, 우수한 실직 혜택 제도, 가용노동력과 재교육 등에 기반한 적극적인 노동 시장 정책을 펼치고 있기 때문임
  - 유연안정성은 고용과 해고가 용이하여 취업과 실업의 흐름에 따라 인력이 잦은 이동을 하는 유연한 노동 시장과 소득 안정성을 제공하는 관대한 복지 제도, 근로자들의 기술향상에 역점을 두는 적극적인 노동시장 정책(활성화) 등으로 설명될 수 있음
  
- 근속년수와 직장유지율로 덴마크 노동시장의 유연성을 살펴보면 2009년 경우 덴마크의 근속년수와 직장유지율은 각각 7.6년과 3.4%로 나타났음. 이는 OECD 국가중에서 가장 낮은 편임

[그림 1] OECD 국가의 근속년수 평균값(2009년)



출처: OECD 자료

[그림 2] OECD 국가의 직장유지율(2009년)



출처: OECD 자료

- 덴마크 노동 시장의 이직률은 약 30%로 매우 높은 이유는 노동자 보호의 정도가 낮기 때문임. 덴마크는 유럽 국가들 중에서도 가장 노동자보호 수준이 낮으며 노르웨이나 스웨덴보다 훨씬 낮음

### 3. 덴마크의 활성화 정책

- 덴마크의 1994년부터 활성화 프로그램으로의 정책 전환은 직업훈련강화와 교육을 통한 노동공급의 증가 그리고 실업자에 관한 복지 정책의 제한에 목적을 두었음
  - 이러한 정책전환의 동기는 실업의 구조적 본질에 대한 발견과 장기적 실업 특히 청년실업의 장기화가 불러오는 해로운 결과에 대한 경각심과 관련이 있다고 볼 수 있음
    - 이는 임시직의 퇴출을 용이하게 하고, 자격증과 교육을 더 강조하는 정책으로 구성
  - 1990년대 후반에 활성화 정책은 노동 시장 정책과 사회통합 정책 중 가장 중요하다고 인정받았음. 사회통합을 촉구하기 위한 방안은 취업과 적극적인 노동시장 정책에 역점을 두었음
  - 덴마크 사회정책의 활성화 조치는 노동 공급을 늘이는 것뿐 아니라 자활능력을 길러 사회적으로 무시되고 고립되는 현상을 방지하고 노동에 대한 동기를 손상시키지 않으면서 합당한 재정적 지원을 보장하기 위해 실시되었음
- 교육, 훈련, 그리고 직업 경험 계획 등의 다양한 활성화 프로그램은 실업 수당 청구자 개인의 요구와 사정을 지역 노동시장의 상황과 맞추는 개인의 '활동 계획'에 기초함
  - 이러한 개혁의 눈에 띄는 특징은 실업 혜택 정도는 변함이 없는데 반해 기간과 자격에 관련한 제재가 새로 도입되었다는 것임
  - 사회보장 지원금 수급자는 일하거나 활성화 프로그램에 참가해야 하는 의무가 있음. 동시에 취약집단 활성화를 위한 특별 프로그램이 장기실업을 방지하고 노동시장의 병목 현상을 줄이기 위해 실시되었음
  - 노동 시장 활성화 정책은 특히 청년층을 대상으로 시행되었는데 이는 취업하지 못한 청년을 직업훈련 프로그램이나 스폰서 직장의 취업을 돕고 있음

- 대체로 덴마크 노동 시장은 매우 유연하며 일시적 해고의 모습을 띠는 실업은 빈번히 그리고 분산된 양태로 발생함

- 이를 더 쉽게 설명해보면 덴마크 실업보험은 '실업기간 중 높은 사회보장 그러나 실업 자체에 대해서는 매우 낮은 보장'을 제공함
  - 관대한 실업수당과 고용주가 근로자를 해고 시키는 재량 사이에는 상충관계가 있는 듯함

- 덴마크 활성화 제도는 노동시장으로 사람들을 불러들이는 데 효과적이었음. 그러나 엄격한 활성화 방안 때문에 유연한 노동시장에 참여할 능력이나 의도가 없는 사람들이 소외 될 수 있다는 평가가 있음

- 엄격한 활성화 방안은 많은 사람을 포괄하는 동시에 수급자로부터 비순응적 또는 일을 거부하는 태도를 불러일으킬 가능성이 매우 높기 때문에 노동 시장에서 배제된 집단이 생기게 될 가능성이 있음

#### 4. 결론

- 구조적으로 건실한 노동 시장과 노동 조건 그리고 사회적 당사자들 간의 합의 제도가 구축된 환경 속에서 덴마크는 위에서 언급한대로 매우 유연한 노동 시장을 가지게 되었음

- 덴마크의 노동 시장은 이직률이 높으며 근속년수가 짧음
  - 이는 매우 역동적인 노동 시장을 형성하여 고용주들이 경기가 나쁠 때는 바로 해고를 할 수 있으므로 경기가 좋을 때 고용자를 늘리는데 전혀 위험 부담을 가질 필요가 없음

- 광범위한 사회 안정성과 적극적인 노동 시장 정책에 기반 한 덴마크의 모델은 유연안정성으로 정의되고 있음

- 덴마크는 노동 활성화 정책을 통해 효율적으로 사회적 배제와 실업의 문제를 해결했다고 볼 수 있음. 적극적인 근로 복지제도를 통해 빈곤과 사회적 배제 문제를 해결하면서도 실업률을 낮추는데 성공했음

- 독신 여성이나 청년 같은 취약 집단을 겨냥한 고용 전략을 관대한 복지 제도, 사회통합, 그리고 재고용과 결합시킴으로써 노동 시장이 강화 되었음

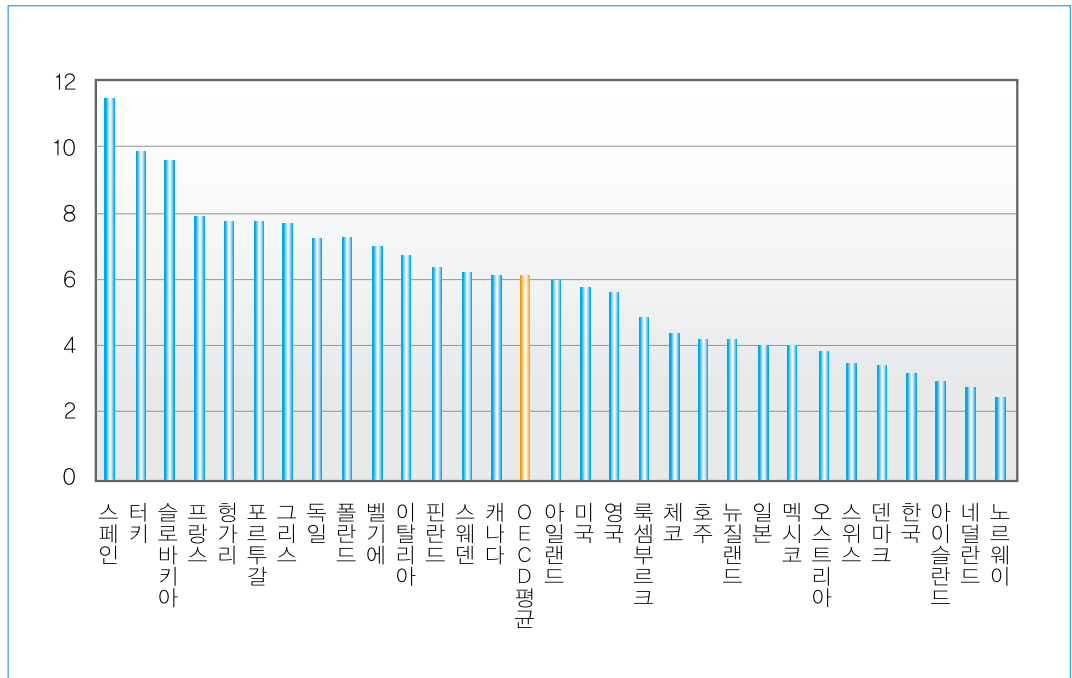
- 그러나 활성화 조치는 유연한 노동 시장에 참여할 능력이나 의도가 없는 소수의 사람들을 소외시키는 결과를 낳았음

- 덴마크는 평생보장 정책 그리고 유연한 노동 시장과 가정생활의 결합에 역점을 두었음. 보육 제도 같이 거의 무료로 만인이 이용 할 수 있는 사회 복지 서비스는 '병행 불가능한 문제' 의 해결책을 제시하여 노동 시장에서 여성 근로자의 위치를 공고히 하는데 도왔음
  - 또한 덴마크는 평생 교육과 훈련을 노동 시장정책과 사회 통합 정책의 핵심으로 삼으면서 '사회적 투자' 의 선구자가 되었음. 노동 시장의 취약 집단에 초점을 맞추어 덴마크는 국민이 열등한 삶의 기회에 발목 잡히는 것을 방지하고 사회통합을 성취하려고 함
  
- 덴마크의 경험은 어떻게 활성화 프로그램을 중심으로 사회통합을 추구하고, 서비스직 고용을 장려하며, 사회자본에 사회적 투자를 통해 복지에산지출을 보충하는 지에 대한 방법을 시사함
  - 그러나 이러한 목표를 달성하려면 노동 참여의 증가를 막는 몇몇 구조적 장벽을 허물어야 함
  - 예를 들면 조기 퇴직 옵션을 폐기하고, 저 숙련 노동을 지원하며 현재의 복지혜택 수급자격과 수급 지속기간을 바꾸는 것임

홍석표(사회보험연구실 연구위원)      문의(02-380-8205)

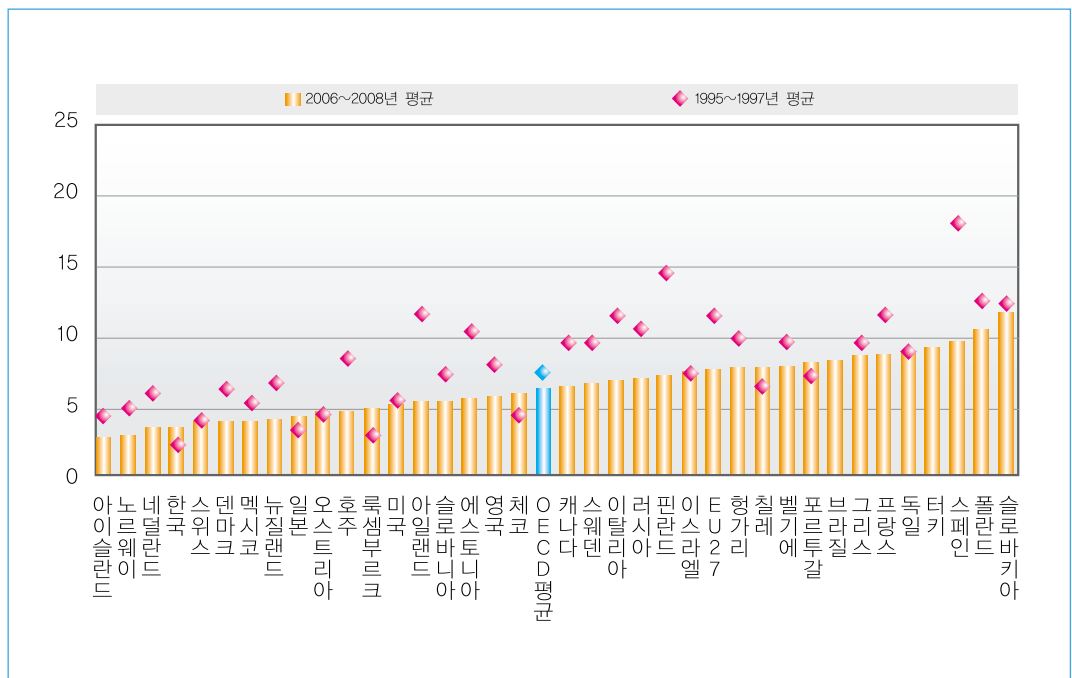
## [참고] OECD 국가의 실업률과 경제성장률

[참고 그림1] OECD 국가의 실업률(2008년)



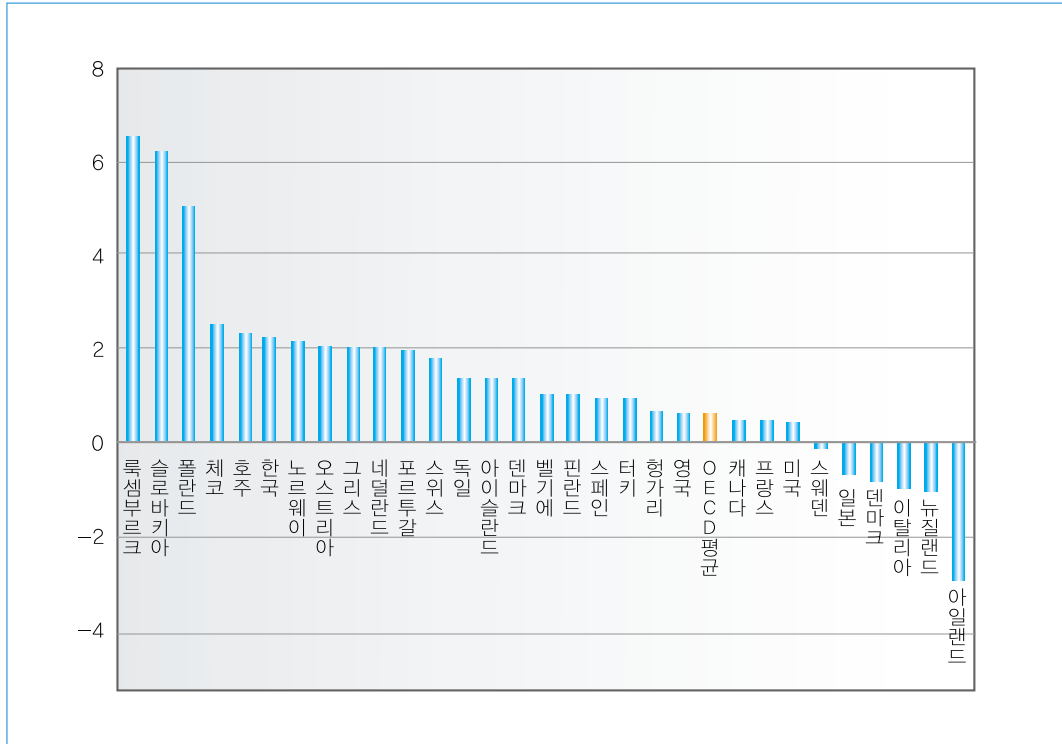
출처: OECD 자료

[참고 그림2] OECD 국가의 실업률 변화 추이



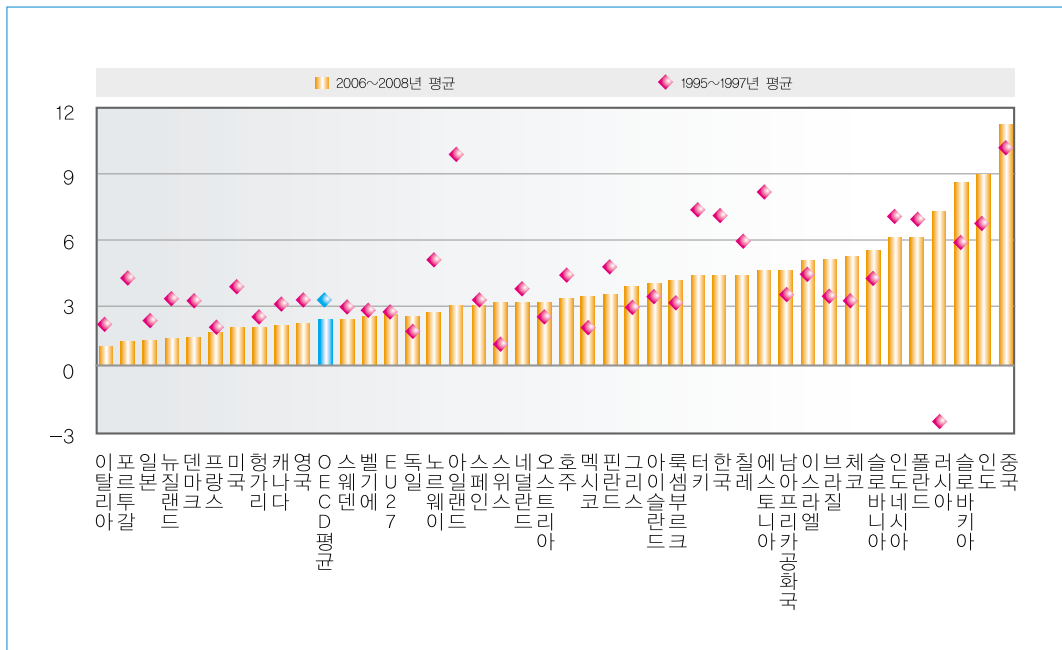
출처: OECD Factbook 2010

[참고 그림3] OECD 국가의 경제성장률(2008년)



주: 룩셈부르크, 포르투갈 2007년 수치  
출처: OECD 자료

[참고 그림4] OECD 국가의 경제성장률 변화 추이



출처: OECD Factbook 2010

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.  
[http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public\\_01\\_01.jsp](http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp)