

덴마크의 사회투자형 복지국가건설: 유연안정화정책의 성과와 한국에 주는 함의

양재진 (연세대학교 행정학과 교수)

덴마크식 유연안정성(flexicurity)은 경제성장과 높은 고용율 그리고 건전제정을 사회적으로 균형있게 달성하는 대표사례를 제공하는 것으로 보인다. 이러한 발전은 높은 수준의 고용과 지속가능한 성장 그리고 사회복지를 달성하고자 고안된 리스본 협약의 정신에 부합하는 것이다(European Economic and Social Committee, 2006).

I. 서론

○ 위 인용문에서 보듯이 덴마크는 EU와 OECD 정책보고서에 대안적 모델로서 자주 거론되는 나라임. 1990년대 중반 이후, 덴마크는 소위 ‘황금 삼각형’(Golden Triangle)모델에 기초해 뛰어난 노동시장의 유연성과 소득보장의 안정성, 그리고 높은 국가경쟁력의 달성이라는 성과를 냈음. 사회정책과 경제정책의 통합적 사고, 세계화에 적응하는 유연한 노동시장, 삶의 질 제고, 평등한 기회의 분배와 사회통합 등 미래지향적인 복지국가의 주요 특징들을 덴마크에서 찾아 볼 수 있음. **新**사민주의형 혹은 사회투자형 복지국가로 불릴 수 있을만큼, 전통적인 사민주의 복지레짐의 변화를 선도하고 있음.

○ 이번 발표에서는 덴마크의 과거 정치경제모델의 성과와 한계를 간단히 짚어 본 후, 1980년대 보수당 정부와 1990년대 사민당 정부에서 행한 경제·노동·사회복지 개혁의 내용과 성과를 살펴보고자 함. 그리고 마지막으로 한국에 주는 시사점이 무엇인지를 정리할 것임.

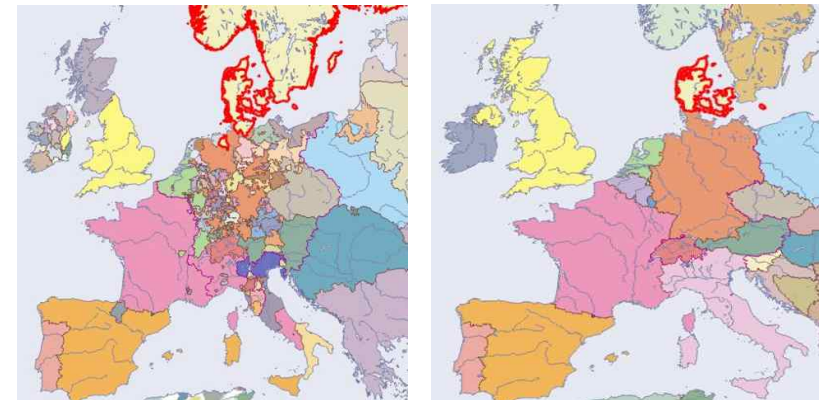
II. 덴마크 복지국가의 태동, 성장, 그리고 변화

1. 덴마크 복지국가 형성의 역사와 사민형의 완성

○ 덴마크 복지국가는 온정적이었던 개혁군주 시기로 그 연원을 거슬러 올라감. 1500년대 스칸디나비아와 현재의 북부독일을 지배하던 대국의 위치에서 스웨덴과 독일, 그리고 러시아의 융성으로 인해 점차 소국으로 변해감. 이 과정에서 덴마크 군주는 대외적 위기를 극복하고자 관료제와 징세기구를 발전시키고, 민족의식을 배양시켜감. 1788년 농노제 폐지와 토지개혁을 단행해 중

농중심의 평등한 사회를 만들고, 1797년 관세법을 통해 자유무역을 원칙으로 삼고, 1849년 6월에 입헌민주헌법을 통해 정치민주화를 달성함. 1857년에는 자유무역법을 통해 개방경제의 틀을 확대하고, 1864년 프로시아와의 전쟁에서 패한 뒤, 영국과의 관계 증진을 도모하며 항만, 철도 건설 등에 국가가 적극적으로 나서서 경제개발을 촉진함(Campbell and Hall, 2006).

<그림 1> 덴마크의 영토 변화: 1500과 1900년의 비교



자료: http://www.euratlas.net/history/europe/1500/entity_892.html

(검색일: 2010년 12월 10일)

○ 1891년 보수당정부의 J.B.S. Estrup 수상은 독일 비스마르크의 사회보험도입에 자극받아, 국가개입을 통한 사회문제의 해결에 나섬. 그러나 독일과 달리 노동자의 기여금으로 운영되는 사회보험형식을 취하지 않고, 국고에서 운영되는 보편주의적 노령연금(1981)과 자발적 의료조합(소위 ‘sick-clubs’)을 지원하는 의료보험(1892)이 도입됨. 이는 인구 대다수를 차지하고 있던 자영농과 농업부문 노동자에게도 국가의 보호 손길이 미치지도록 하기위함이었음 (Kaspersen, 2006; Pierson, 1991).

○ 1905년부터 1947년의 양차 세계대전 기간에 덴마크는 사회자유당(Social Liberal Party)지도하에 다수의 연립정부가 구성되었는데, 호전적인 강대국 독일로부터 국가의 생존을 도모하기 위해 대외적으로 중립을 표방하고, 대내적으로 국민통합을 최대의 과제로 삼음. 후자를 위해 사회민주당과 협력하여 계급타협에 기초한 복지사회의 건설을 목표로 함 (Kaspersen, 2006).

- 1914년 1차세계대전이 터지자, 덴마크정부는 의회의 전폭적인 지지 하에 시민

사회 대표자들로 구성되어 사회적합의를 추구하는 사회협의회 (den Overordentlige Kommission)를 발족시킴. 여기에는 사용자대표, 노조대표, 농민 대표, 어민대표, 소비자대표 등이 참여함.

- 1919년 제2차 토지개혁이 실시되어 잔존한 대농장이 다시 약 6,000개 중농으로 개편됨.
- 1931년부터 대공황을 극복하고자 적극적으로 국가가 경제문제에 개입하기 시작하고, 1932년 거래통제국(the Exchange Control Office)를 설립하고 각종 비상 조치를 실시함.
- 1933년 Kanslergade Agreement라고 불리는 협약에 기초해 대대적인 사회복지개혁이 단행됨. 노동권의 강화, 단체협약의 전 사업장 법적 강제, 사회보험제도의 강제적용 등이 핵심 내용으로 사민주의형 복지국가의 태동을 알림.

○ 2차대전 후 집권한 사회민주당 정부는 양차대전 사이에 의회 영향력이 커진 공산당과 공산주의를 국내외적 최대의 적으로 인식하고, 사회개혁을 통해 공산주의의 위협을 몰아내고자 함. 따라서 미국과 동맹을 맺고, 1947년 마셜 원조를 받아들이고, 1949년에 NATO에 가입하였으며, 그린란드에 미공군 기지를 허용함.

○ 전후 덴마크는 빠른 속도로 스웨덴과 유사한 수준의 정치·사회시스템과 산업화를 이루어 나가게 됨. 성장의 발판은 1960년 덴마크가 유럽자유무역연합(EFTA, European Free Trade Association)에 가입하고, 기계공업을 바탕으로 경쟁력을 갖춘 중소기업들이 급성장하면서 마련됨. 이러한 산업화를 배경으로 스웨덴과 유사한 형태의 노사관계가 형성되기 시작함.

- 덴마크 중앙노조(LO)와 사용자단체(DA)의 중앙수준의 단체협상이 강화되고 개별 기업의 자율적 교섭권은 축소됨. 1963년 노사정간에 맺은 포괄적 사회협약인 '일괄해법' (package solution or Helhedsløgen)은 조합주의에 입각한 계급타협의 대표적 사례로 기록됨.
- 사민당 정부하에서 맺어진 이 사회적 합의는 ①LO와 DA간 임금자제 협약, ②저임금 보전제도를 통한 연대임금제의 도입, ③사회복지의 확충을 통한 사회적 임금의 강화, 그리고 ④소득비례연금(ATP) 도입을 통한 미래 복지사회의 건설을 주요 내용으로 담고 있음.

- 1964년 사회개혁위원회(The Commission for Social Reform)가 설치되고, 사회복지개혁이 단행됨. 기본방향은 현금이전지출 중심의 사회보장체제에서 교육훈련과 노동력이 이동을 원활하게하는 것이었음.

- 이러한 체제는 보수당 정부가 들어선 1968~1971년에도 흔들림 없이 유지가 됨. 1970년에는 1300개를 넘는 지방자치단체를 275개로 통합하고, 이를 사회서비스의 핵심 전달체제로 삼음.¹⁾ 사회서비스가 확충되고 공공부문 고용이 팽창하게 됨. 따라서 1960년 이후 정부지출은 두 배로 증가하였고, 1970년대 중반에 스웨덴 수준인 GDP대비 50%를 상회하게 됨.
- 위에서 언급했듯이 덴마크도 기본적으로 연대임금제가 임금협상의 규범이 됨. 따라서 스웨덴과 마찬가지로 고용 흡수력은 저임금 서비스 산업 보다는 공공부문에서 창출됨. 특히 오일쇼크 이후 경기침체 국면에서 공공부문의 역할은 두드러짐. 1970년 초(1970~3년) 인구대비 14%를 차지하던 공공부문 고용은 점차 확대되어 1980년대 초(1982~5년)에는 22%에 이르러 스웨덴의 26%에 근접함 (동일 기간 민간부문의 고용은 20%에 그대도 머무름). 이는 미국의 민간부문 고용이 전 인구대비 26%에서 31%로 늘고 공공부문 고용은 10%에 그대도 머물러 있던 것과 대조됨 (Iversen, 2001: 262). 스칸디나비아 사민주의 모델의 일원으로서 덴마크 모델이 갖는 특징을 단적으로 나타내 주는 예라 할 수 있음.

<표 1> 공공부문과 민간부문 고용 변화 비교

	덴마크	스웨덴	영국	미국	독일	네덜란드
1970-3	14	20	17	13	20	17
1974-7	17	20	20	15	22	17
1978-81	20	20	24	15	23	18
1982-5	22	26	20	14	24	18
1986-9	22	21	26	14	28	19
1990-2	22	21	26	14	31	17
Change	8	1	9	3	11	0

비고: 각 나라의 첫 번째 열이 전체인구 대비 공공부문 종사자의 비율이고, 두 번째 열이 전체인구 대비 민간부문 종사자 비율임.

자료: Iversen (2001)

2. 1970년대 경제위기와 1980년대 보수당 정부하 경제 및 사회개혁

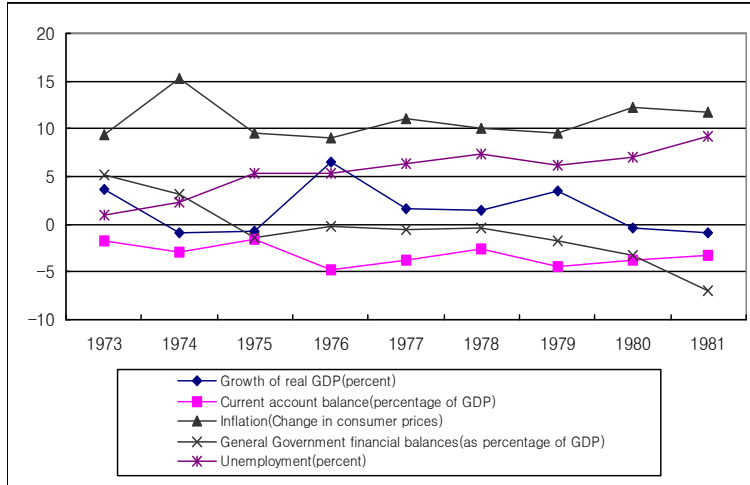
○ 1973년 오일쇼크 이후 다른 자본주의 경제체제와 마찬가지로 덴마크 경제도 스태그플레이션을 겪음. 인플레이션은 1973~1981년 기간동안 연평균 10.9%에 달하였고, 경제성장률은 1974년과 1975년 마이너스 성장을 기록하는 등 동기간에 연평균 1.5%에 불과하였음. 경상수지는 동기간에 연평균

1) 2007년에 98개 지방자치단체로 광역화가 이루어짐 (Madsen, 2009: 35).

GDP대비 3.2%를 기록하고, 정부재정 적자는 연평균 0.7%로 만성적이었다.

- 더욱 심각한 것은 늘어만 가는 실업으로, 오일쇼크가 발생한 1973년 1%이던 실업률은 공공부문의 적극적인 고용흡수에도 불구하고 1981년 9.2%까지 치솟음 (Green-Pedersen, 2002: 52).

<그림 2> 덴마크의 주요 경제 지표 (1973~1981)



자료: Green-Pedersen, 2002: 52

- 1970년대 스테그플레이션 하에서 덴마크 정부가 취했던 조치는 케인즈주의에 입각한 총수요관리정책과 평가절하를 통해 수출경쟁력을 유지하는 것이었음. 재정확대와 평가절하는 인플레이션을 유발하기에 적극적인 임금자제(wage restraint)가 요청되었음. 그러나 1981년부터 LO와 DA 간의 중앙교섭이 약화되고 산별수준의 교섭으로 분권화가 이루어지기 시작해 임금자제는 실효성을 발휘하지 못함. 게다가 물가연동임금제도(inflation-indexation wage increase)로 인해 인플레이션과 임금상승의 악순환이 발생함. 덴마크에서 중앙교섭에 대한 분권화 압력은 스웨덴과 마찬가지로 고수익 기계산업의 사용자 단체와 금속노조의 숙련노동자 그룹으로부터 나옴. 1983년과 1985년 중앙교섭이 다시 재개되기도 하였으나, 이후 산별 및 개별 기업수준의 자율교섭의 영역은 점차 확대되어 감 (Iversen, 2001).
- 1982년 경제의 총체적 위기 속에서 사민당 정부는 물러나고, 보수당 정부가 들어섬. 1982년 보수당 정부가 맞이한 경제 성적표는 전후 최악의 상황.

1982년 인플레이션은 10%를 넘었고, 경상수지는 GDP 대비 3.9% 적자였고, 정부재정적자는 무려 GDP대비 9.1%에 달함. 실업도 만연하여 공식 실업률은 10.3%(1983년), 조기퇴직수당 수급자를 포함한 실질 실업률은 20%(1984년)에 이르게 됨 (Green-Pedersen, 2002: 53~4).

- 보수당 정부는 통화주의와 신자유주의에 입각한 경제안정화 조치를 취함. 가장 핵심적인 정책은 사민당 정부하에서 행해졌던 평가절하정책의 폐기를 선언하고, 덴마크 크로네를 독일 마르크화에 연계시키는 연계환율(pegging) 정책을 시행한 것임. 이러한 경화정책(hard currency policy)과 더불어 자본시장을 자유화하고, 물가연동임금제(dyrtidsregulering)를 폐지하고, 복지지출 등의 삭감을 통해 재정적자를 축소하고자 함.
- 복지삭감은 상병수당 지급에 대기일(waiting day)을 도입하고, 상병수당과 실업수당의 소득대체율을 낮추며, 조기은퇴 수당과 기초연금액을 삭감하는 등 각종 공적 부조를 삭감하여 이룸 (Iversen, 2001; Green-Pedersen, 2002: 112~123).
- 이러한 안정화조치들은 덴마크 모델의 한 축인 노사정의 사회적 협의과정을 거치지 않은 채로 '위기 조치'(Crisis Solution)라는 이름으로 일방적으로 시행됨. 특히 물가연동임금제도의 폐지에 대한 덴마크 노조의 반대는 격렬하였고, 대규모 파업과 데모로 불만을 표함. 당시 야당인 사민당은 노조와 함께 보수당 정부의 안정화조치에 대해 반사회적이며 사회의 약자에게 가혹한 처사라며 반대함 (Green-Pedersen, 2002: 112~123).
- 하지만, 1993년 재집권에 성공한 사민당은 과거 보수당정부의 정책기조를 크게 변화시키지는 않음. 사민당정부는 '더 좋은 미래를 향한 신 진로(New Course towards Better Times)'라는 모토 하에 두 가지 중요한 개혁에 나섬. 하나는 조세개혁이고 나머지 하나는 노동시장개혁임.
 - 조세개혁은 개인소득세를 낮추는 대신, 유류와 담배 사치제 등의 소비에 과세를 높이는 녹색세(green taxes)를 도입하고, 각종 조세감면과 소득공제혜택을 축소 (예를 들면, 모기지론에 대한 소득공제 감축)하여 전체적으로 재정수입의 규모는 유지하는 방향이었음.
 - 노동시장개혁은 아래에서 자세히 후술하겠지만, 노동시장을 유연화하되 노동을 촉진하고 개개인의 근로능력을 높여 실질적으로 자유경쟁시장에서 고용이 안정적으로 이루어지도록 하는 방향으로 이루어짐 (Einhorn and Logue, 2003: 250~253; Green-Pedersen, 2002: 112~123). 사회투자형 복지국가로의 전환

이 가시화되기 시작하는 계기가 됨.

3. 1990년대 시민당정부 하 덴마크 복지국가로의 개혁

○ 덴마크는 스웨덴으로 대표되는 시민주의 복지국가의 기본틀을 유지하고 있음. 안정적인 거시경제관리와 기업친화적인 성장정책, 강력한 사회안전망, 그리고 우수한 교육과 사회적 인프라가 유기적으로 연계되어 있음.

○ 1993년 집권에 성공한 시민당은 1994년 1월부터 덴마크 복지국가를 재구조화하는 개혁에 들어가고, 그 핵심은 노동시장의 이동을 원활하게 하면서, 비활성화된 노동력의 활성화를 추구하는 것이었음. 핵심 방향은 아래와 같음 (Abrahamson, 2006: 360-361).

- 1994년 유급휴가제도의 도입과 직장순환제의 결합을 통해 재직자는 육아와 교육훈련의 기회를 갖고, 적극적노동시장정책을 통해 실업자(혹은 구직자)는 취업기회와 재직훈련의 기회를 높임.
- 1997년 공적부조제도를 개혁하여, 지급수준을 다소 낮추고 훈련과 취업노력을 조건부로 하여 공적부조를 지급하게 함.

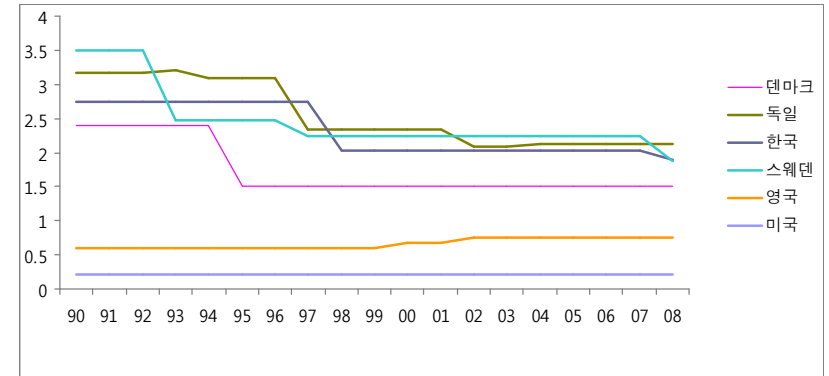
- 비영리 부문을 육성하기 위해 보조금 지급과 위원회 참여를 확대해 공공간 파트너십을 함양함.

- 기업의 사회적 책임 운동 (Campaign for Social Responsibility of Companies)을 통해, 노동시장과 사회적 배제자들을 최소화하는 데 기업이 동참하도록 독려함.

○ 이러한 개혁의 핵심은 노동시장유연화와 적극적인 활성화(Activation) 조치로 요약할 수 있으며, 전통적인 시민주의형과 차별적인 발전을 보이기 시작함.

- 덴마크의 고용보호는 다른 유럽 국가에 비해 상대적으로 높지 못하였음. 이는 1899년 노사가 맺은 소위 9월 합의 (the September Compromise)에 의해 해고와 고용은 전적으로 사용자의 권리라는 것을 명확히 한 전통에 따른 것임. 그럼에도 불구하고 1994년부터 시민당 정부는 노사합의하에 노동시장유연화 조치를 단행 하여, 영미 수준에 버금가는 노동시장 유연화를 달성함.

<그림 3> 덴마크 노동시장 유연화의 추이 국제 비교



자료: OECD Statistics Database (검색일 2010년 12월 10일)

- 아래 퍼지셋 이상형 분석에서 확인되듯이, 덴마크는 스웨덴이나 노르웨이와 유사하게 실업급여가 관대하고 (G) 적극적노동시장정책이 발달 (A)하였으나, 이들 국가와는 달리 고용보호가 매우 약하여(s), 독자적인 GAs 유형을 보임.

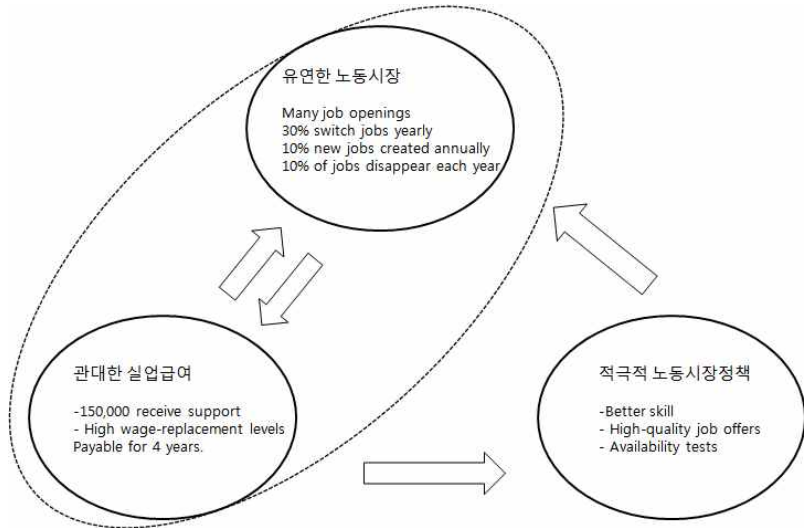
<표 2> 노동시장정책레짐 이념형에 따른 퍼지집합 소속 점수(membership scores)

국가	이념형	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
네덜란드	G*A*S	0.69	0.69	0.69	0.68	0.59	0.69	0.65	0.59
	G*a*s	0.31	0.31	0.31	0.31	0.31	0.31	0.35	0.41
노르웨이	G*A*S	0.59	0.5	0.5	0.5	0.41	0.5	0.73	0.73
	G*a*s	0.41	0.5	0.5	0.5	0.59	0.5	0.18	0.25
스웨덴	G*A*S	0.75	0.75	0.68	0.5	0.5	0.68	0.55	0.5
	G*a*s	0.02	0.03	0.32	0.5	0.5	0.32	0.25	0.32
덴마크	G*A*S	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
	G*a*s	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67
오스트리아	G*A*S	0.65	0.65	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58
	G*a*s	0.26	0.26	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42
프랑스	G*A*S	0.75	0.77	0.73	0.73	0.74	0.74	0.74	0.76
	G*a*s	0.21	0.23	0.27	0.27	0.26	0.26	0.26	0.24
독일	G*A*S	0.75	0.67	0.67	0.69	0.69	0.69	0.69	0.69
	G*a*s	0.21	0.33	0.33	0.31	0.31	0.31	0.31	0.31
이탈리아	G*A*S	0.56	0.55	0.51	0.51	0.51	0.51	0.51	0.56
	G*a*s	0.37	0.37	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.44
한국	G*A*S	0.5	0.5	0.5	0.57	0.64	0.55	0.61	0.56
	G*a*s	0.36	0.36	0.36	0.36	0.36	0.36	0.36	0.44
호주	G*A*s	0.42	0.42	0.39	0.38	0.37	0.34	0.32	0.3
	G*a*s	0.58	0.58	0.61	0.62	0.63	0.66	0.68	0.7
일본	G*A*s	0.56	0.61	0.47	0.47	0.47	0.45	0.47	0.47
	G*a*s	0.44	0.39	0.53	0.53	0.53	0.55	0.53	0.53
영국	G*A*s	0.45	0.45	0.48	0.48	0.47	0.46	0.46	0.47
	G*a*s	0.55	0.55	0.52	0.52	0.53	0.54	0.54	0.53
미국	G*A*s	0.46	0.42	0.57	0.55	0.53	0.48	0.48	0.46
	G*a*s	0.54	0.58	0.43	0.45	0.47	0.52	0.52	0.54

자료: 조아라 (2010: 50)

- 덴마크 노동시장정책은 소위 황금 삼각형(Golden Triangle)이라 불리는 모델로, 유연한 노동시장과 복지정책을 결합하되, 단순히 소득보장에 머무는 것이 아니라 적극적으로 인적자원을 개발하여 높은 고용율과 함께 생산성 향상을 도모하고 있음.

<그림 4> 덴마크의 황금 삼각형(Golden Triangle) 모델



자료: European Economic and Social Committee (2006)

○ 1990년대 덴마크 노동시장개혁이 하나의 모델로서 자리 잡을 수 있는 것은, 노사정 온건파 주류의 합의 하에 유연안정성과 인적자원개발을 촉진하는 노동시장과 복지개혁이 이루어지고 있기 때문임.

- 14개 지역노동시장에 설치된 노동시장위원회(Labor market council)에 노사가 공동으로 참여하여 황금 삼각형 모델의 집행을 맡음 (2007년에 지역 노동시장은 4개로 광역화됨).²⁾ 이는 노사간 정보의 원활한 전달과 수요중심의 노동시장정책을 마련하는 데 커다란 기여를 하고 있는 것으로 평가됨. (Green-Pedersen, 2002: 125~126; European Economic and Social Committee, 2006).

2) 덴마크에는 노동시장정책의 집행기구인 수준별 노동사무소에 노사정 3자동수로 구성된 노동시장위원회가 있는데, 이 노동시장위원회가 각 수준에서의 노동시장정책을 결정함. 즉, 전국적 수준에서는 '적극적노동시장정책을 위한 전국 노동사무소'(AMS)에 국가노동위원회(LAR)가, 14개 노동시장지역(주)의 지역노동사무소에는 '지역노동시장위원회'(RAR)가 설치되어 있음 (2007년 이후 4개 노동시장지역으로 광역화됨). 한편, 실업보험 미가입자와 사회부조 수급자의 사회보장과 노동시장 통합은 지방자치단체가 담당함 (정원호, 2005: 52~53).

- 물론 좌파블록의 전통주의자들과 노동조합 내 극좌파들은 덴마크의 유연안정성 전략에 대해 비판적임. 그러나 좌파블록의 최대 지분을 가진 시민당과 노동운동의 주류는 황금 삼각형 모델이 세계화와 지식기반 경제의 도전에 가장 효과적인 대응방식이라는 데에 인식을 함께 하고 있음. 2001년 집권에 들어간 보수당은 시민당과 조직노동에 비해 더 많은 신자유주의적 개혁을 원하나, 황금삼각형 모델의 기본들은 지지하기에 보수당 집권 이후에도 큰 변화 없이 정책의 일관성은 유지됨.

III. 덴마크 노동시장정책 개혁과 성과

1. 덴마크 노동시장 개혁의 주요 내용

○ 앞서 지적했듯이, 1970년대 이후 덴마크는 공공부문을 통해 고용을 늘이고, 전통적인 복지국가이념에 입각하여 실업자에 대해 높은 소득보상을 하는 소극적노동시장정책에 중점을 두어 왔음. 그런데, 1990년대 초 실업이 다시 급증함에 따라 (1991년 7.9%, 1992년 8.6%, 1993년 9.6%), 1993년 재집권한 시민당은 적극화 혹은 근로활성화(activation)전략의 전면화를 통해 실업 문제를 해결하고 경제성장을 도모하는 전략을 구사함.

○ 따라서 노동시장 개혁은 실업보험과 공적부조의 급부수준을 줄이고 수급조건을 강화하는 '채찍'과 함께, '당근'으로서 실업자의 취업능력을 배가하고 취업 서비스를 제공하는 적극적 노동시장정책의 강화, 그리고 유급휴가제도를 통해 취업 공간을 확보하는 정책에 초점을 두었음.

<표 3> 비활성 인력에 대한 소득대체를 변화 추이 (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
실업보험 (독신의 경우)	67	66	65	64	65	64	64
공공부조 (독신, 30세 이상)	47	46	45	44	44	44	44
공공부조 (30세이상, 1자녀)	77	77	76	74	71	68	73
장애수당 (독신)	67	67	65	64	65	64	63
조기연금 (독신)	65	64	64	63	62	62	62

주: 생산직 노동자 평균 가치분소득 대비 비율.

자료: Madsen (2006: 365)

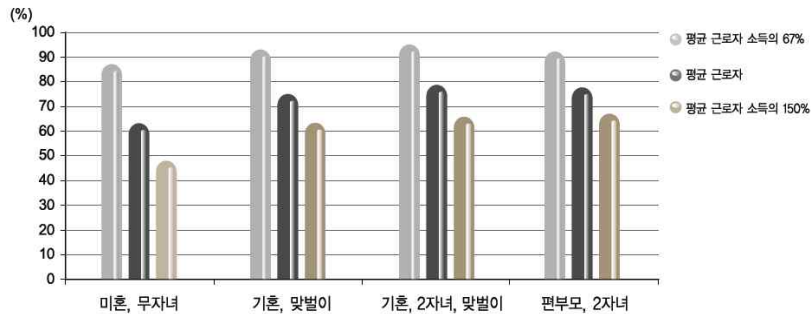
- 이때 특징적인 것은 적극적 대책들(구직, 직업훈련 등)에 대한 참여를 실업자 개인의 판단에 맡기는 것이 아니라, 실업극복에 대한 당사자의 책임을 강조함으로써 적

극적 대책들에 대한 참여를 의무화하는 적극화 이념을 본격적으로 도입함. 즉, 국가는 한편으로 적극적 대책들을 더욱 많이 제공하면서, 다른 한편으로 실업자가 노동사무소가 제공하는 일자리나 직업훈련 기회를 거부할 경우 실업수당의 지급을 중단하는 제재를 가함. 이러한 적극화 이념을 도입한 1994년 노동시장 개혁으로 덴마크의 노동시장정책은 소위 '패러다임 전환'을 겪게 되었는데, 주요내용은 아래와 같음 (Madsen, 2006 and 2009; 정원호, 2005).

a. 실업자의 소득지원 기간 단축과 구분

- 1994년 노동시장 개혁의 가장 특징적인 조치는 실업수당 지급기간을 단축함과 동시에, 실업수당의 이중 지급기간제를 도입하여 지급기간을 사회권에 의해 급부를 받는 소극적 기간과 적극적노동시장정책의 적용을 받는 적극화 기간으로 구분한 것임. 1970년대에 사실상 무기한에 가까웠던 덴마크의 실업수당 지급기간은 4년의 소극적 기간과 이후 3년의 적극적 기간으로 구분되고, 이 중 소극적 기간은 지속적으로 단축되어 2009년 현재 9개월(고령층)과 6개월(30세 미만)으로 단기와 되었음.
- 실업급여와 공적부조의 급여수준이 축소됨. 2009년 현재 저소득 노동자는 종전 소득의 90%까지 받으나, 연 최대 지급액이 188,500DKr (약 25,300 유로 혹은 한화로 약 3,800만원)로 제한되어 있어, 중산층 근로자의 소득대체율은 50~60%에 머물게 됨.

<그림 5> 실적 후 첫 한달 동안 3개 소득수준별 순소득대체율 (2005년)



자료: Madsen (2009: 34).

b. 개인행동계획의 도입

6개월 이상 실업자를 대상으로 '개인행동계획'(individual action plan)을 작성함. 이

것은 실업자와 해당 노동사무소간의 계약임. 노동사무소는 실업자와의 인터뷰를 통해 실업자 본인의 희망과 노동시장의 수요를 함께 고려하여 취업을 향한 구체적이고 현실적인 단계를 제시하고 실업자가 동의하면 개인행동계획이 성립되는 것임. 실업자가 이 계획에 서명을 하고 나면, 그는 계획된 내용(훈련과 취업 권고서 수락)을 준수해야 할 의무를 갖게 되며, 그 의무를 위반하거나 실행을 위한 노동사무소와의 협력을 거부할 경우 실업수당의 지급이 중단됨.

- 중단 기간은 1주에서 최장 26주까지인데, 2006년 통계에 따르면, 98만 건 중 약 13,800명에 대해 수당지급이 중단되었던 것으로 파악됨. 이중 약 25%에 달하는 3,200명은 3주 이상 중단이라는 제재를 받음.

c. 유급휴가제와 직장순환제

1992년에 시범적으로 도입되었던 육아휴가, 교육훈련휴가, 안식휴가의 세 가지 유급휴가제를 노동시장정책의 중요한 요소로 통합함.

- 육아휴가: 12개월 이하의 자녀를 가진 취업자는 최소 26주, 1살 이상의 자녀를 가진 취업자는 최소 13주의 육아휴가에 대한 권리를 가지며, 이들을 포함 9세 이하의 자녀를 가진 경우 사용자와의 협의에 의해 최장 1년까지 연장될 수 있음. 이 육아휴가 기간 동안 휴가자는 실업수당의 60%에 해당하는 휴가급여를 지급받음. 대신 유급휴가 기간 중에 공공탁아시설에 아이를 맡길 수 있는 권리는 유보됨.
- 교육훈련휴가: 25세 이상의 재직자는 사용자의 동의를 전제로 1주에서 52주(1년)까지의 교육훈련휴가를 사용할 수 있음. 이 경우에는 전액 국고보조금으로 실업수당을 받는데, 일반적으로는 사용자가 통상임금과 실업수당의 차액만큼도 보상을 하기 때문에 재직자의 임금손실은 없는 편임.
- 안식휴가: 1999년까지 한시적으로 도입됨. 대체인력을 확보한 경우, 25세이상 근로자는 13주에서 52주까지 안식휴가를 받을 수 있었음. 휴가급여로 실업수당의 80%를 받았었는데, 1997년에 60%로 감축되고, 예정대로 1999년에 폐지됨.
- 직장순환제: 재직자의 (육아, 교육훈련, 안식)휴가로 빈 일자리를 실업자로 대체하는 제도임. 실업자는 일시적인 취업이지만, 현장경험을 쌓음으로써 정규일자리로의 재취업 가능성을 높이고, 사회 전체적으로도 노동력의 상향 이동성이 제고되는 효과를 봄.³⁾

3) 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 고용되었음. 이러한 사실을 볼 때, 최근 실업자의 감소로 활용도가 약화되기는 하였지만, 직장순환제가 재직자의 훈련과 실업자의 취업에 매우 유효한 수단이라는 것을 알 수 있음. 하지만 직장순환제가 이러한 훌륭한 성과를 초래하는 데에는

2. 덴마크 거시경제 및 노동시장개혁의 성과

○ 이 발표문 서두의 인용문을 통해서도 알 수 있듯이, 1980년대 보수당 정부의 통화주의에 근거한 거시경제적 개혁조치와 1990년대 사민당 정부의 노동시장정책에 대한 대대적인 개혁은 OECD, 특히 EU 차원에서 벤치마킹 대상이 되고 있음.

<표 4> 실질 경제성장률 추이 비교

	Average Percentage Changes in Real GDP					
	1975-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2007	2008-2010
호주	3.0	3.4	2.8	4.1	3.4	2.3
캐나다	3.2	2.9	1.7	4.0	2.6	0.4
아일랜드	3.5	4.7	4.7	9.9	5.6	-3.6
일본	3.8	4.9	1.4	1.5	1.6	-1.1
뉴질랜드	1.7	1.0	2.7	3.0	3.4	0.5
포르투갈	3.0	5.7	1.7	3.9	1.1	-0.6
영국	1.9	3.3	1.8	2.9	2.6	-1.0
미국	3.4	3.3	2.4	4.0	2.4	0.4
한국	7.6	9.7	7.5	5.1	4.7	2.8
오스트리아	2.4	3.2	2.1	2.6	2.2	-0.1
프랑스	2.3	3.2	1.0	2.8	1.8	-0.2
독일	2.2	3.5	2.1	1.8	1.3	-0.7
네덜란드	1.9	3.1	2.1	3.7	1.9	-0.3
벨기에	2.1	3.1	1.6	2.7	2.0	-0.3
룩셈부르크	2.4	7.5	4.0	6.8	4.3	-0.2
스위스	1.6	2.7	-0.1	1.8	2.0	0.7
덴마크	2.6	1.2	2.0	2.7	1.6	-1.5
핀란드	2.9	3.3	-0.6	5.2	3.2	-1.6
노르웨이	4.0	1.7	3.7	3.1	2.3	0.5
스웨덴	1.6	2.5	0.6	3.0	3.0	-1.4
그리스	2.1	1.3	1.3	3.4	4.2	-1.2
이탈리아	3.0	2.9	1.3	1.9	1.1	-1.8
스페인	1.6	4.5	1.5	3.8	3.4	-1.0
평균	2.8	3.6	2.1	3.6	2.7	-0.4
OECD 평균	3.2	3.6	2.1	3.2	2.4	0.0

○ 2009년 1인당 국민소득이 구매력 기준으로 \$32,252로서, 독일, 프랑스, 스웨덴 등 유럽의 '부자' 나라들을 앞설 정도로 경제가 성숙해, 덴마크 경제의

일정한 조건이 필요함(Sørensen, 2002). 먼저, 전반적인 경기상황이 중요한 변수가 됨. 즉, 고실업으로 인해 대체 고용할 인력이 충분히 존재해야 함. 세부적으로는 부문별, 지역별로 대체인력자원이 존재하는 것이 중요함. 그렇지만, 이와 동시에 장기적인 실업극복이라는 성과를 거두기 위해서는 경기가 좋아야함. 그래야 기업들도 대체고용한 실업자를 그 이후 계속해서 정규직으로 고용할 수 있게 됨. 다음으로, 기업 측면에서는 전반적인 인적자원관리(HRM) 전략이 외부적 유연성보다는 기능적 유연성을 추구해야 함. 즉, 외부적 유연성을 추구하는 기업의 경우 많은 '핵심인력'(core worker)을 보유할 필요가 크지 않아 재직자 훈련에 소홀하지만, 기능적 유연성을 추구하는 경우 재직자의 숙련향상이 필수적이기 때문에 재직자의 교육훈련휴가에 적극적임 (정원호, 2005).

성장률은 높지 못함 (OECD, 2009). 하지만, 경제.노동시장개혁 이후인 1990년대 중반부터 성장률이 OECD 평균수준을 회복함. 거시경제의 안정성을 나타내는 인플레이션의 경우, 보수당 정부의 개혁조치 이후 급속히 안정되어 OECD 평균은 물론 가장 안정적인 독일 수준을 보이고 있음.

<표 5> 물가상승률 추이 비교

	Average Percentage Changes in Consumer Price Index					
	1975-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2007	2008-2010
호주	9.4	7.9	2.5	1.9	3.0	3.1
캐나다	8.1	4.5	2.3	1.7	5.1	1.4
아일랜드	13.2	3.3	2.5	2.7	3.3	0.0
일본	4.7	1.4	1.4	0.3	-0.3	-0.2
뉴질랜드	13.4	9.4	2.1	1.4	2.6	2.8
포르투갈	23.3	11.4	7	2.4	3.1	0.9
영국	10.6	5.2	3.9	2.5	1.7	2.9
미국	7.2	4	3.1	2.5	2.7	1.8
한국	12	5.4	6.2	4	3.1	3.5
오스트리아	5	2.2	2.8	1.2	1.9	1.7
프랑스	10.1	3.1	2.3	1.3	1.9	1.7
독일	3.9	1.4	3.6	1.2	1.7	1.4
네덜란드	5.1	0.7	2.3	1.9	2.5	1.4
벨기에	6.7	2.1	2.5	1.6	2.0	2.1
룩셈부르크	6.7	1.7	2.8	1.7	2.8	2.4
스위스	3.3	2.5	3.2	0.7	0.9	0.9
덴마크	9.2	3.9	2	2.3	1.9	2.3
핀란드	9.4	5	2.6	1.6	1.4	2.4
노르웨이	8.7	6.3	2.4	2.3	1.7	2.8
스웨덴	9.7	6.2	4.2	0.5	1.6	1.5
그리스	18.4	17.4	13.9	4.6	3.4	2.8
이탈리아	15	5.7	5.1	2.4	2.3	1.8
스페인	15.4	6.5	5.2	2.6	3.2	1.7
평균	9.9	5.1	3.7	2.0	2.3	1.9
OECD 평균	12.5	10.2	7.8	6.2	3.3	2.7

○ 특히 덴마크의 노동시장개혁과 활성화를 중심으로한 적극적노동시장의 강화는 경제의 호전과 더불어 실업문제의 해결에 커다란 성과를 보여줌. 먼저 OECD 평균을 훨씬 상회하는 고 실업률이 1990년대 중반 이후 OECD 평균은 물론, 미국보다 낮은 수준을 달성하고 있음. 특히 청년실업률도 2005년 7.9%에 불과해 OECD국가 중 가장 낮은 수치를 자랑함. 한편, 낮은 실업률과 함께 서구 선진국 중 가장 높은 수준의 고용율을 보이고 있음. 이러한 고용성과는 최근 글로벌 경제위기 중에도 계속 유지가 되고 있어, 실업률은 OECD 평균인 7.5%를 하회하는 5.4%를 기록하고, 고용률은 78.9%로 OECD 평균 66.6%을 훨씬 상회하고 있음. 특이한 것은, 높은 고용율과 낮은 실업률에도 불구하고 임금상승이 안정적이라는 점임. 이는 적극적노동시장

정책을 통해 인플레이션을 유발하지 않으면서 노동공급을 높여왔기 때문에 평가가 높음(Bredgaard, Larsen, and Madsen, 2005; Plougmann and Madsen, 2005).

<표 6> 실업률 추이 비교

	Average Unemployment Rates(% Labour force)				
	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2007	2008-2010
호주	7.1	9.6	7.5	5.5	5.0
캐나다	8.4	10.5	8.3	7.0	7.5
아일랜드	15.5	14.4	7.9	4.4	10.5
일본	2.5	2.6	4.1	4.7	4.7
뉴질랜드	5.7	8.9	6.6	4.4	5.5
포르투갈	6.4	5.6	5.5	6.5	9.2
영국	8.3	9.3	6.4	5.1	7.1
미국	5.9	6.6	4.6	5.2	8.3
한국	2.9	2.4	4.4	3.6	3.5
오스트리아	4.1	5	5.4	4.5	4.5
프랑스	9.8	11	11.1	8.4	8.8
독일	5.5	6.9	8.3	8.9	7.4
네덜란드	7.4	6.4	4.4	3.5	3.6
벨기에	8.5	8.3	8.7	7.9	7.7
룩셈부르크	1.5	2.2	3.1	3.8	5.4
스위스	0.7	3.4	3.7	3.8	4.2
덴마크	5.9	8.1	5.1	4.6	5.4
핀란드	4.3	13.4	11.8	8.4	8.0
노르웨이	3.5	5.5	3.7	3.8	3.0
스웨덴	1.9	6.4	6.6	6.8	7.8
그리스	7.4	9.1	10.8	9.8	9.8
이탈리아	10	10.1	11.5	7.9	7.8
스페인	14.1	15.6	14.6	9.8	16.1
평균	6.4	7.9	7.1	6.0	7.0
OECD 평균	6.3	7.1	6.7	6.4	7.5

<표 7> 고용률 추이 비교

	Average Employment Rates(% Labour force)			
	1982-1990	1992-2000	2001-2007	2008-2010
호주	66.2	68.4	72.2	74.3
캐나다	68.2	69.1	73.6	74.3
아일랜드	53.6	58.4	68.5	63.7
일본	70.8	74.5	74.7	77.4
뉴질랜드	72.5	68.9	74.6	76.2
포르투갈	64.7	69.5	72.0	70.6
영국	67.6	69.6	72.1	71.1
미국	68.7	72.0	71.4	71.2
한국	57.9	62.7	65.4	66.8

오스트리아	70.9	72.4	74.1	72.4
프랑스	60.7	60.2	63.2	63.1
독일	66.0	68.0	70.9	74.2
네덜란드	58.5	66.4	72.6	77.8
벨기에	56.6	59.2	62.2	63.5
룩셈부르크	60.0	60.9	64.6	65.0
스위스	79.4	82.8	83.0	81.9
덴마크	75.7	75.3	77.4	78.9
핀란드	72.5	63.1	68.5	69.4
노르웨이	75.6	75.3	76.8	78.6
스웨덴	80.9	72.4	74.1	74.9
그리스	58.2	57.8	60.0	62.0
이탈리아	54.7	52.3	57.1	58.0
스페인	48.7	51.1	62.9	62.3
평균	65.6	66.5	70.1	70.8
OECD 평균	61.6	65.7	66.8	66.6

○ 경제와 고용 측면의 성과를 바탕으로 덴마크는 OECD 내 고소득국가의 평균 수준보다 높은 조세부담율과 정부지출 수준에도 불구하고, 1990년 중반 이후 정부재정은 흑자를 기록하고 공공부채 규모도 OECD 평균보다 매우 양호한 수준을 보이고 있음.

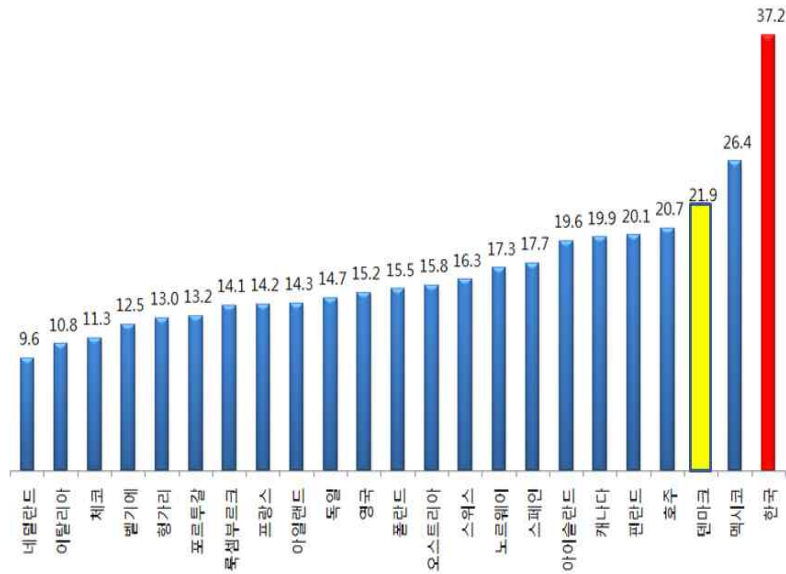
<표 8> 정부재정규모와 재정수지 추이 비교

	Government Revenues (% of GDP)			Government Expenditures (% of GDP)			Budget Deficit (% of GDP)			Debt (% of GDP)		Interest (% of current revenue)	
	1990	1998	2008	1990	1998	2008	1990	1998	2008	1998	2008	1998	2008
호주	24.9	23.6	25.4	23.3	23.7	23.6	2.0	2.8	1.5	16.8	19.4	6.1	3.5
캐나다	21.6	21.8	19.6	26.2	21.5	17.8	-4.8	0.4	1.6	75.1	45.2	16.7	6.1
아일랜드	33.6	31.9	33.1	37.7	33.0	32.0	-2.4	0.7	0.4	-	27.2	13.3	2.8
일본	14.4	-	-	15.7	-	-	-1.6	-	-	-	-	-	-
뉴질랜드	42.6	34.1	37.1	44.0	33.4	32.9	4.0	0.5	3.2	38.7	38.9	7.1	3.4
포르투갈	31.6	34.7	39.2	37.9	39.0	42.9	-4.4	-1.2	-2.7	0.8	76.0	8.4	7.2
영국	36.1	37.2	38.4	37.5	36.9	42.8	0.6	0.6	-4.7	49.8	57.5	8.8	5.8
미국	18.9	20.7	17.3	22.7	19.9	22.7	-3.8	0.8	-5.4	42.8	53.8	14.1	11.6
한국	17.5	20.0	24.6	16.2	17.4	18.6	-0.7	-1.3	4.3	10.4	-	2.5	5.6
오스트리아	33.9	37.5	37.4	37.5	40.5	38.4	-4.4	-	-0.7	60.2	64.5	9.3	6.5
프랑스	39.7	41.4	41.8	41.8	46.2	44.4	-2.1	-3.5	-2.3	-	66.6	7.4	5.9
독일	27.5	31.3	28.5	29.3	32.6	29.0	-2.1	-0.9	-0.4	38.6	40.8	7.3	6.0
네덜란드	45.0	44.1	40.8	49.5	45.9	40.3	-4.3	-1.6	0.3	55.6	43.4	9.5	4.4
벨기에	42.6	43.7	41.2	47.7	45.7	42.5	-5.5	-1.8	-1.1	114.6	88.0	16.7	8.5
룩셈부르크	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
스위스	20.8	24.8	18.3	23.3	28.3	17.6	-0.9	0.5	1.1	28.8	23.6	3.7	4.4
덴마크	37.8	38.5	40.6	39.0	37.3	36.5	-0.7	1.7	4.8	64.0	24.1	12.2	4.5
핀란드	30.6	31.9	38.7	30.3	33.4	33.8	0.2	-0.3	5.5	61.0	37.3	14.3	3.2
노르웨이	42.4	31.8	51.2	41.3	37.2	30.7	0.5	-1.6	19.9	19.9	44.9	4.1	1.6
스웨덴	42.6	38.2	-	39.4	41.6	-	1.0	-0.5	-	-	47.3	15.7	-
그리스	27.5	23.5	39.0	51.7	30.8	41.8	-22.7	-4.4	-3.7	113.1	114.1	38.4	11.1

이탈리아	38.2	40.6	37.5	47.4	43.8	40.1	-10.2	-3.1	-2.5	-	106.3	18.1	12.8
스페인	29.1	28.8	24.5	32.4	32.9	26.3	-3.1	-2.9	-2.0	55.6	33.8	14.1	4.8
평균	31.8	32.4	33.7	35.1	34.3	32.7	-3.0	-0.8	4.3	49.8	52.6	11.8	6.0
High income country average	23.9	28.7	27.9	27.0	30.2	28.9	-3.0	-1.1	-1.0	49.2	43.4	8.6	4.8

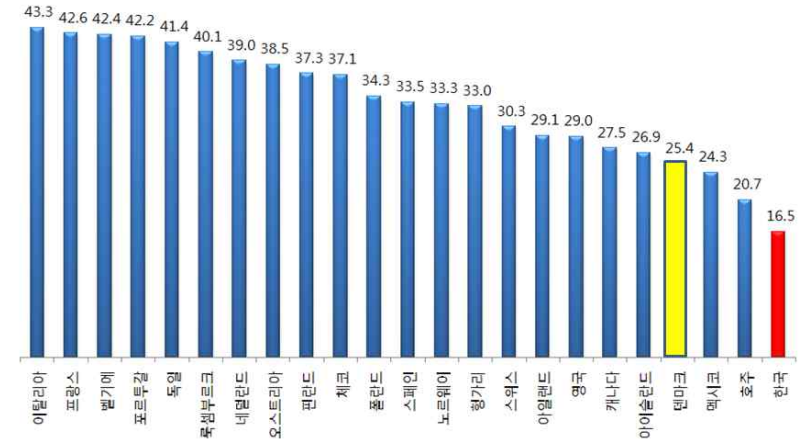
○ 유연안전성의 측면에서 보면, 덴마크의 노동시장은 유연화 정도가 매우 높음에도 불구하고 고용안정성도 동시에 높은 성과를 내고 있음. 앞서 지적했듯이, 덴마크의 법적인 고용보호 수준은 1994년 노동시장개혁 조치에 따라 앵글로 색슨 국가에 비견될 만큼 매우 낮아짐. 그 결과, 단기근속자 비율이 높고, 장기근속자 비율은 낮으며, 그 결과 근속년수도 OECD국가 중 한국 다음으로 가장 낮음. 수량적 유연화가 높은 수준임을 보여주고 있는 것임.

<그림6>
단기근속자비율(2009년)



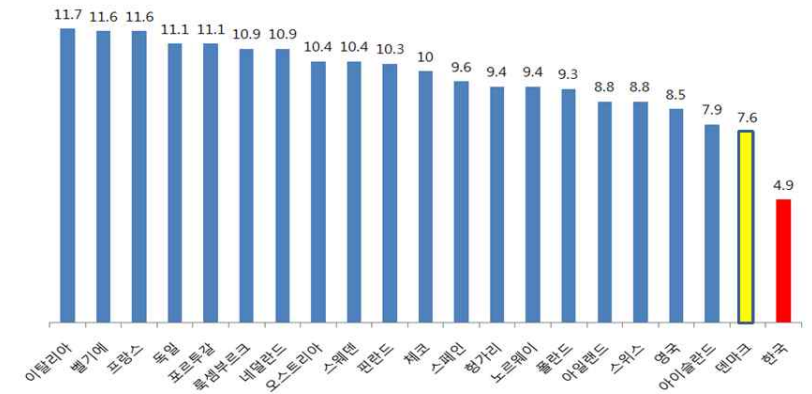
자료: 김유선 (2010)

<그림7>
장기근속자비율(2009년)



자료: 김유선 (2010)

<그림 8>
근속년수 평균값(2009년)

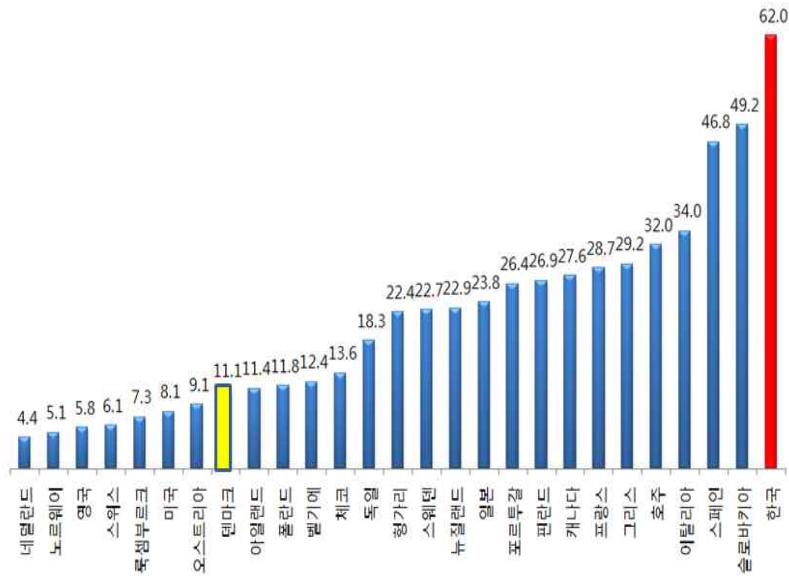


자료: 김유선 (2010)

○ 하지만, 덴마크의 높은 노동시장 유연성이 노동자들의 안정성을 해치는 결과를 낳고 있지 않음. 오히려 OECD 중 최고 수준의 안정성을 보이고 있음. 파트타임 중 비자발적 파트타임의 비중이 낮고, 저임금 계층의 비중이나 임금 불평등도가 낮으며, 근로자 직장만족도와 생활만족도가 OECD 1, 2위를 다투고 있음. 일례로, 10명 중 1명 이하의 근로자만이(9%) 현재의 직장을 잃는 것을 두려워하고 있는 것으로 조사되고 있는데, 68%의 덴마크 근로자는 "현 직장을 그만두거나 해고되더라도 다른 직장을 쉽게 찾을 수 있을 것"이라고 긍정적으로 대답하는 비율도 가장 높았음(Plougmann and Madsen, 2005: 295). 안정성이라는 측면에서 비슷한 수량적 유연성을 보이는 한국과 매우 극명한 대조를 보이고 있음.

<그림 9>

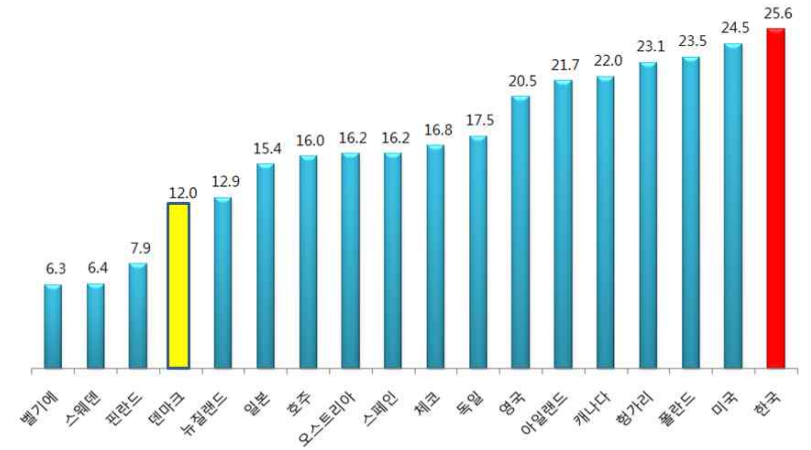
파트타임 중 비자발적 파트타임 비중



자료: 김유선 (2010)

<그림 10>

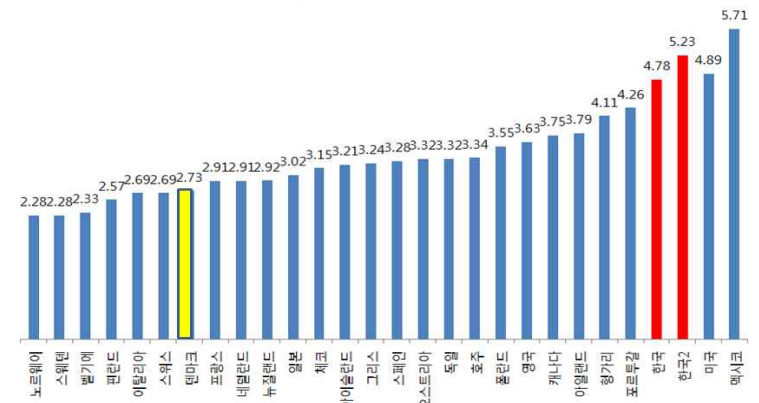
저임금계층비율(2008년)



자료: 김유선 (2010)

<그림 11>

임금불평등(2008년, D9/D1, 배)



주: 한국 (4.47)은 5인 이상 사업장을 대상으로 계산. 한국2 (5.23)은 5인 미만 사업장을 포함하여 계산 한 경우임.

자료: 김유선 (2010)

<표 9> OECD 회원국의 생활 및 직업 만족도

		생활만족도(남녀)		생활만족도(여성)		직업만족도	
		(0-10점)		(0-10점)		(만족응답자 %)	
		2006-9년	순위	2006-9년	순위	2006-9년	순위
앵글로색슨	호주	7.9	8	8.0	8	91	7
	캐나다	8.0	6	8.2	3	90	9
	아일랜드	8.1	2	8.1	5	95	1
	뉴질랜드	7.8	12	8.0	7	90	10
	영국	7.4	17	7.5	17	87	16
	미국	7.9	9	7.9	11	86	18
아시아	일본	6.8	23	7.0	21	73	25
	한국	6.3	26	6.5	26	68	27
유럽대륙	오스트리아	7.8	11	7.8	13	91	6
	벨기에	7.3	18	7.3	19	89	12
	프랑스	7.1	20	7.1	20	87	15
	독일	7.2	19	7.4	18	88	13
	룩셈부르크	7.7	15	7.8	14		
	네덜란드	7.8	10	7.8	15	92	5
	스위스	8.0	4	8.0	6	93	4
동유럽	체코	6.9	21	6.8	23	80	22
	헝가리	5.7	29	5.6	28	83	19
	폴란드	6.5	25	6.6	25	82	20
	슬로바키아	5.8	28			76	24
노르딕	덴마크	8.2	1	8.3	1	94	2
	핀란드	8.0	5	8.2	2	90	8
	아이슬란드	7.8	13	7.9	12		
	노르웨이	8.1	3	8.2	4		
	스웨덴	7.9	7	7.9	9	93	3
남미	멕시코	7.7	14	7.9	10	88	14
남부유럽	그리스	6.8	22	6.8	22	80	23
	이탈리아	6.7	24	6.7	24	82	21
	포르투갈	5.9	27	5.7	27	90	11
	스페인	7.6	16	7.6	16	86	17
	터키	5.5	30	5.5	29	71	26
단순평균		7.3		7.4		85.7	
최대값		8.2		8.3		95.0	
최소값		5.5		5.5		68.0	
응답국가		30		29		27	

자료: UNDP, 김유선 (2010)에서 재인용.

○ 결론적으로 덴마크의 유연한 노동시장과 적극적노동시장정책, 직장순환제 그리고 높은 수준의 사회복지에 인플레이션 없이 고용을 늘리고 실업을 줄이면서 근로자의 안전성과 직업만족도를 높이는 우수한 성과를 내고 있다고 평가 받음. 보수적인 성격의 덴마크 정부의 경제위원회 (the Economic Council)가 발표한 2002년 보고서조차도 1993년 이후 실업률의 감축의 50%, 고용률 제고 등 전반적인 고용 성과의 30% 정도는 노동시장개혁 조치에 의한 것으로 분석하고 있음 (Madsen, 2006: 340-344).

IV. 결론: 한국에 주는 시사점과 정책 설계 방향

○ 덴마크 사례는 미국식 자본주의가 세계화시대에 경쟁력을 갖는 유일한 대안이 아님을 확실히 해줌. 성장을 달성하고 고용문제를 해결하는 데 있어 근로자 개인의 사회복지적 정의를 훼손하지 않을 수 있는 길이 존재한다는 데 주목할 필요성이 있음.

- 덴마크 모델은 고용량을 극대화하는 전통적인 사민주의 전략의 연장선에 있음. 이를 위해 조세, 복지·사회서비스 개혁은 물론 1990년대 사민당 정부하에서 대대적으로 직장순환제와 적극적노동시장정책을 확장하였음. 덴마크의 적극적노동시장정책은 전통적인 남성노동자 뿐만 아니라 여성, 청소년, 그리고 중고령자의 경제활동을 촉진하고자 설계되었으며, 개인별 사례관리를 적극적노동시장정책에 접목시켜 효과성을 극대화함.
- 적극적 노동시장정책은 그 효과성에 대한 비판적인 시각이 존재하지만, ‘규율과 지원’의 적절한 배합을 통해 실업문제를 해결하는 데 큰 기여를 하고 있다는 점에서 그리고 노동공급을 촉진해 인플레이션 우려없이 실업율을 낮추는 효과를 낳고 있다는 점에서 긍정적으로 평가해야 할 것임.

○ 덴마크 모델의 성공은 단순히 노동시장유연화와 복지개혁 그리고 적극적노동시장정책의 확충으로 이루어진 것은 아님. 정부는 거시경제를 안정시키고, EU에 가입하는 등 경제의 개방성을 높이고, 노동시장을 유연화하고 법인세와 사회보험료를 낮추는 등 친기업환경을 조성하는데 노력을 하였고, 노사는 대타협의 정신으로 성장·고용·복지의 세 마리 토끼를 잡는 데 대응적인 타협과 협조를 아끼지 않음. 사용자도 인적자원을 확충하는 적극적노동시장정책의 설계자이자 집행자로 적극적인 참여를 아끼지 않았고, 육아휴직 등 유급휴가와 직장순환제 등을 수용하는 등, 노사정이 변화하는 환경에 적극적으로 대응한 결과라 할 수 있음.

○ 그러나 1990년대 덴마크 모델의 작동은 행위자들의 의식적 노력만으로 가능하지는 않았음. 몇 가지 우호적인 역사적 조건이 뒷받침되었음.

- 첫째, 1960년대부터 건설해온 사민주의형 복지국가의 제도적 유산으로, 덴마크의 황금삼각형(Golden Triangle)의 한 축인 고수준의 실업급여 등 사회적 위험에 대한 탄탄한 사회적 안전망은 과거의 유산 없이는 불가능했음. 게다가 보편주의에 입각한 고수준의 공보육과 공교육은 여성의 경제활동을 뒷받침함과 동시에 평생학습체제의 기본틀로서 인적자원개발 중심의 덴마크 모델의 기초가 됨. 게다가 덴마크

크 모델의 건설을 위해 필요한 높은 수준의 공공지출에 대한 사회적 수용도 시민 주의형 복지국가의 유산임.

- 둘째, 대기업 보다는 중소기업 중심으로 짜여진 덴마크의 산업구조도 노동시장유 연화와 공공훈련과 고용서비스 등 공급측면의 국가개입을 필요로 했음. 대기업은 자체 내부노동시장을 형성하고 이를 위해 끊임없이 교육훈련에 투자할 유인과 여 력이 있는 반면, 중소기업은 대기업에 비해 근로자에 대한 기술훈련과 교육에 투 자할 재원과 인력측면에서의 '여유'가 없음. 따라서 근로자의 숙련형성에 있어 '시 장실패'의 가능성이 매우 높음. 이런 점에서 적극적노동시장정책의 대대적 확충은 경제학적 관점에서 '시장실패'를 교정하는 매우 합리적인 선택임. 노사도 이해관 계를 같이 했고, 이 분야에 공공지출을 늘이는 정부정책에 순응하였음.

○ 우리나라는 덴마크가 향유한 시민주의의 전통도, 노사타협의 전통도, 중소기업 중심 경제구조도 아님. 게다가 인구 550만명의 소국도 아님. 하지만, 우리나라는 덴마크와 마찬가지로 세계시장 변화에 유연하게 적응해서 살아갈 때 국민의 생활수준을 높일 수 있다는 측면에서 덴마크와 마찬가지로 '작은' 개방경제라고 할 수 있음. 물론, 시민주의형 '큰 정부'에 대한 정치적·이념적 이해와 지지의 부족, 그리고 노동운동의 편협성 등은 덴마크 모델의 한국적 적용을 어렵게 할 것임. 하지만, 대륙국가이며 인구 3억의 다인종 국가인 미국을 주저없이 모델로 삼는 한국이라면, 얼마든지 덴마크를 벤치마킹 할 수 있어야 할 것임. OECD 국가 중 노동시장의 양적 질적 측면에서 '악성'인 한 국의 고용과 복지문제를 해결하고자할 경우, 실용주의적 접근을 통해 부분적 으로 덴마크 모델의 장점을 취하는 전략이 필요할 것임. 주요 사항만 정리하 자면 다음과 같다.

a. 중소기업을 위한 적극적노동시장정책에 대한 국고지원:

- 우리나라 대기업과 대기업의 내부노동시장의 존재를 인정하고 이들은 자율적 성장영역으로 하고, 국가의 공공적 역할을 중소기업과 중소기업 노동자에게 집중하 는 이원화 전략을 취할 필요가 있다. 요즘 대기업과 중소기업의 상생이 화두인데, 거래와 회계의 투명성을 증진하고 하도급관행의 개선, 대기업-중소기업 협력증진 등을 위한 실질적인 노력도 중요하지만, 중소기업의 교육훈련을 적극적으로 사회 화하고 보다 양질의 우수 인력을 공급할 수 있도록 적극적노동시장정책의 직업훈 련과 고용서비스가 중소기업을 대상으로 확대될 필요가 있음.
- 문제는 재원인데, 보험형식으로 자체 재원조달 원칙을 견지하는 한, 납부능력이 뒤떨어지는 중소기업 특히 영세사업체에게 우리나라 고용보험은 '그림의 떡'일

수 있음. 덴마크의 경우처럼, 일반재정으로 적극적노동시장정책이 실시되지는 못 하더라도, 국고지원을 통해 중소기업의 적극적노동시장정책 수혜를 확대해야 함 (우리나라 건강보험에 국고지원이 이루어지고, 의료급여제도를 통해 기초생보자의 의료문제를 해결해 주는 방식을 통해 보편주의적인 의료보장체계를 갖춘 것 처럼, 고용보험의 사각지대도 국고지원을 통해 해소해야함).

b. 고용보험의 사각지대 해소 및 구직급여의 인상:

- 고용보험의 사업주 부담 사업인 적극적노동시장정책에 국고부담을 확대해야 한다 는 동일한 논리로, 실업수당(구직급여)의 사각지대 해소를 위해 국고가 지원되어 야 함. 현재 우리나라는 수량적 유연화가 극심한데, 실업자에 대한 소득보상이 너 무 미약하여 불안정이 비정상적인 상태임.
- 실업수당 수혜의 적격성 요건을 강화하는 것을 조건으로 급여기간, 소득대체율, 그리고 급여의 일일 상한액을 높여야 함. 우리나라 2009년 근속년수가 4.9년인 것을 감안할 때, 현재 10년 보험료를 납부해야 최장 210일 (30세~50세 미만) 혹 은 240일 (50세 이상)인 것은 매우 비현실적임. 필요 가입기간을 대폭 줄이고, 수 혜기간은 늘일 필요가 있음. 소득대체율을 올림과 동시에 1일 급여 상한액을 올릴 필요성이 있음. 현재 1일 4만원으로 30일 최대 120만원에 불과한 실업급여는 비 현실적. 특히 중산층 근로자에게 소득보장제도로서 역할을 못함. 1일 급여 상한액 을 올리고, 덴마크처럼 연간 총수금액 제한을 두는 것도 방법일 것임.
- 소득보장이 미비한 상태에서는 공식적 비공식적으로 고용보호에 집착이 강해지기 마련임. 원활한 구조조정을 위해서도 실업자에 대한 소득보장이 강화되어야 함.

c. 육아 및 교육훈련 유급휴가제와 직장순환제의 도입:

- 덴마크의 육아휴직은 여성의 고용을 증대시키는 효과가 크고, 교육훈련 휴직은 인 적자원 효과를 가져옴. 이 모두 고용량 증가와 생산성 향상으로 이어져 저출산고 령화 시대에 잠재성장률 제고에 도움을 주는 제도라 할 수 있음. 이에 덧붙여 유 급휴직으로 비워진 일자리에 청년 및 장기실업자가 비록 단기이나 취직하게 되면, 노동력의 손실을 막고 OJT효과를 보는 일석이조가 됨.
- 저출산 문제와 여성 고용률의 저하가 심각한 한국의 현실에 비추어, 가칭 '부모보 험'을 도입하여, 산.전후 '소득비례형' 유급휴가제도를 만들 필요가 있음. 고용주의 직접적 부담이 아닌 사회화된 형태로 유급휴가를 실시하는 것이기에 육아휴직 활 용도가 높아지고, 유급휴가 비용이 사회화 되는 만큼, 기업의 대체인력 고용을 의

무화하여 취업기회 확대 효과가 발생하게 만들어야 할 것임.⁴⁾

d. 소득정책과 사회적 조정의 강화

- 덴마크의 노동시장이 매우 유연하면서도 분배적 성과가 우수한 것을 높은 실업수당과 적극적인노동시장정책의 공으로만 돌릴 수는 없음. 덴마크에서는 전보다 임금이 떨어지긴 하였어도 사회적 임금결정의 메카니즘이 작동하여, 앞서 살펴보았듯이 노동시장 내 임금격차가 다른 선진 자본주의에 비해 크지 않음. 중소기업 중심이라는 다소 동질적인 산업구조가 임금평등도를 높이는 부분도 있겠지만, 노동계급내 의식적인 노력이 없이는 불가능 했을 것임.
- 만약 임금결정이 시장과 기업내부의 노사관계에만 맡겨질 경우, 숙련과 기술차에 따른 임금격차가 커지고 기업간 지불력의 차이로 기업규모별 격차가 확대될 것임. 그리고 대기업 노조 간 임금경쟁으로 인해 생산성 증가를 넘는 임금 상승은 물론 노사관계의 불안 요인으로 작용할 가능성이 큼.
- 노사정위원회를 통해서 사회적 임금(각종 실업수당, 공교육, 의료, 연금 등 실질적 임금보전분)과 시장임금의 배분관계를 조율하여 시장임금인상을 자제하고 임금격차를 줄이는 노력을 해나가야 함. 즉, 자유방임형 임금정책에서 사회적 임금결정체제로 점진적으로라도 전환해 가는 노력이 필요함. 이 때 정부는 복지정책은 물론 조정정책을 통해 사회적 임금결정이 노사간에 합의될 수 있도록 지원하는 역할을 맡아야 할 것임.
- 정부가 시장의 수요를 정확히 반영하기를 기대할 수 없기 때문에, 노사정은 임금 조정은 물론 직업훈련설계, 고용서비스의 개선, 지역 산업수요에 맞는 교육프로그램과 직무관련 평생학습체제의 구축 등 사회정책을 수요자 입장에서 조율하는 사회적 조정시스템도 발전시켜야 할 것임.

<참고문헌>

김유선. 2010. "OECD 고용지표 비교와 노동정책 방향." 2010:11 사회정책학회 추계대회 발표논문.

정원호. 2005. "덴마크의 유연안정성 정책에 관한 고찰." *EU학 연구*. Vol.10, No.2.

양재진 외. 2008. [사회정책의 제3의 길]. 서울: 백산서당.

조아라. 2010. 한국 노동시장정책레짐의 특성에 관한 비교연구: OECD 국가에 대한 퍼지셋 이념형 분석을 중심으로. 연세대학교 행정학과 대학원 석사학위논문.

Abrahamson, Peter. 2006. Welfare Reform: Renewal of Deviation? in John A. Cambell, John A. Hall and Ove K Pedersen(eds.), *National Identity the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Copenhagen: McGill-Queen University Press.

Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen, and Per Kongshøj Madsen, 2005. "The Flexible Danish Labour Market- a review" CARMA Research Paper 2005:01 CARMA Aalborg University.

Campbell, Jhon L. and John A. Hall. 2006. Introduction: The State of Denmark in John A. Cambell, John A. Hall and Ove K Pedersen(eds.). *National Identity the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Copenhagen: McGill-Queen University Press.

Einhorn, Eric S. and John Logue. 2003. *Modern Welfare State: Scandinavian politics and policy in the global age*. Praeger Publishers.

European Economic and Social Committee. 2006. "Opinion of the European Economic and Social Committee on Flexicurity: The Case of Denmark."

Green-Pedersen, Christoffer, 2002. *The Politics of Justification*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Iversen, Torben, 2001. "The Choices for Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective" in Andrew Glyn. 2001 *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*. NY: Oxford University Press.

Kaspersen, Larsn Bo. 2006. "The Formation and Development of the Welfare State" in John A. Cambell, John A. Hall and Ove K Pedersen(eds.). *National Identity the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Copenhagen: McGill-Queen University Press.

Madsen, Per Kongshøj. 2009. 덴마크의 활성화 정책. *국제노동브리프*. : pp27-37.

Madsen, Per Kongshøj. 2006. "How can in Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State" in John A. Cambell, John A. Hall and Ove K Pedersen(eds.). *National Identity the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Copenhagen: McGill-Queen University Press.

OECD. 2009. Economic Surveys. Paris: OECD.

4) 이 때, 부모보험에서 결혼비용, 불임가정 시술 비용도 지원하여 본인의 의지와 상관없이 유급휴가의 혜택을 보지 못하는 가입자와 형평성을 맞추어야 할 것이며, 부모보험에 가입하기 어려운 사각지대 근로자에게는 정부가 마치 사용자처럼 50%를 매칭으로 부담하여 가입을 촉진할 필요가 있음.

- Plougmann, Peter and Per Kongshøj Madsen, 2005. "Labour Market Policy, Flexibility, and Employment Performance: Denmark and Sweden in the 1990s" in David R. Howell, *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, NY: Oxford University Press.
- Pierson, Christopher. 1991. *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare*. Polity Press: UK.