

덴마크의 유연·안정성 모델 분석 보고

- ◇ 글로벌화에 따른 빠른 기술진보와 원활한 자본이동에 대응하기 위한 생존조건으로 노동시장 유연성 확보 필요성이 증대됨에 따라
 - 고용안정성(security)과 유연성(flexibility)을 동시에 달성하기 위한 새로운 형태의 사회보장시스템과 노동시장 정책이 모색되는 가운데 덴마크 유연·안정성(flexicurity) 모델이 최고의 벤치마킹 대상으로 부상
 - 국민경제자문회의의 “동반성장을 위한 새로운 비전과 전략” 보고서에서도 노동시장 선진화 사례로 덴마크 모델을 추천
 - * 언론의 관심 고조 : “덴마크식 노사모델로 갑시다”(매경 2.16 字), “덴마크식 노동개혁 각광” (한경 3.23 字)
- ◇ 이에 따라 낮은 규제 수준의 고용보호제도와 발달된 사회보장제도를 통해 유연·안정성을 동시에 달성한 덴마크의 사례를 분석하고 정책적 시사점을 보고 드림

1. 덴마크 노동시장 개혁 배경과 성과

□ 덴마크 개황('04년 기준)

- 인구 : 541만명 · 면적 43천km² (우리나라 2/5) · 1인당 GDP : 44천불
- 실업률 : 5.9% · 경제성장률 : 2.5% · 총수출 : 759억불
- 정치 : 다당제 의회 민주주의하에서 안정적인 정치정세 유지
 - * 1929년 이후 사회민주당이 제1당이었으며 좌파연합이 장기 집권
 - * 최근의 정치 정세 : 보수당(범 보수연합, 급진좌파 제외) 연립정권 ('82 ~ '93) → 사민당(좌파연합) 연립정권('93 ~ '01) → 자유당(중도 우파연합) 연립정권('01 ~ 현재, 29년 이후 첫 우파정권)
- 산업구조 : 고부가가치·고가품 생산에 주력하여 화학, 의약, 디자인, 건설기술, 발효기술, 시멘트 공장 설비, 조립식 완구 등 분야에 최고수준 유지 (**Small but Top 전략**)
 - * 주요 기업 : Lego(조립식 완구), Calsberg(맥주), Royal Copenhagen (도자기), Nove Nordisk(인슐린·의약품원료 생산), Vesta (풍력발전기), FLS(시멘트 공장설비), Danfoss(열 측정장비)

□ 노동시장 구조개혁의 배경('94년)

- 70년대 이후 전통적인 사회민주주의 복지국가이념에 입각하여 높은 복지수준과 완전고용 달성을 추구
 - 90년대 초 10% 가까운 실업률을 기록하고 많은 인구가 노동시장 밖에 머물면서 복지수혜에 의존함에 따라 재정수요는 증가 · 성장 동력이 잠식되는 복지국가의 함정을 경험
 - '90년대 중반부터 노동유연성의 증대와 고용안정성의 상반된 요구를 동시에 충족시키기 위한 유연 · 안정성 정책을 모색
 - '94년 실업보험 체계의 개편과 적극적 노동시장 정책의 강화를 주 내용으로 하는 노동시장 구조개혁 단행
- ⇒ 노동시장 유연 · 안정성에 근거한 황금삼각형 모델(Golden Triangle Model) 확립
- * 노동시장 · 작업조직 · 노사관계의 유연성과 노동시장 內 취약집단의 고용안정성의 균형을 달성

□ 개혁의 성과

- '94년 이후 인플레이 없는 성장세 유지
 - △ GDP 성장률 : 1.1%('91년) → 0.0%('93) → 5.5%('95) → 2.8%('00) → 2.4%('04)
 - △ 물가상승률 : '91년 이후 EU 평균보다 낮은 2%대 유지
 - △ 국제수지 : 98년을 제외하고 매년 흑자 지속, '02년 흑자 규모 53억 유로
- 노동시장 상황의 뚜렷한 개선
 - △ 실업률 : '93년 (9.6%)을 기점으로 하락세 지속, '90년 후반이후 4~5%대 유지, '04년 실업률 5.9% (EU 15개국 평균 8.1%)
 - △ '04년 청년실업률 8.2%(EU 평균 15.5%), 여성실업률 5.6%(EU 평균 9.3%)
 - △ 실업률 감소가 고용율 증대를 동반 : 72.1%('93년) → 75.7%('04년)
 - * 고령자 고용율(55~64세) : 48.4% ('96년) → 57.8%('04년)
 - △ 파업건수 : 85~90년 사이에 비해 '90년 이후 85% 감소

2. 주요 개혁 내용과 황금삼각형(Golden Triangle) 모델

① '94년 개혁의 주요 내용

- ① **활성화(activation) 개념 도입** : 구직이나 직업훈련 등의 참여를 의무화하고 거부시 실업수당의 지급을 중단
- ② **실업수당 수급기간 단축** : 70년대 무기한, 80년대 9년, '94년에 7년으로 단축(이후에도 추가 단축)하고 이중 3년의 활성화 기간 의무화
 - * 실업급여 수급기간(괄호는 활성화 기간) : 93년 : 7년(3년) → 96년 : 5년(3년) → 99년 : 4년(3년)
- ③ **개인행동계획의 도입** : 6개월 이상 실업자에게 개인행동계획 작성
 - * 인터뷰를 통한 본인의 희망과 노동시장 상황을 고려하여 구체적이고 현실적인 맞춤형 대안 제시, 동의시 계약이 체결되며 의무 위반시 실업급여 지급을 중단
- ④ **노동시장정책 분권화** : 정책수립 및 집행에 관한 권한을 지역노동시장위원회에 대폭 이양
- ⑤ **직무순환제(job rotation) 도입** : 육아, 학업, 안식('98년 폐지)등 유급 휴직제 도입
 - 재직자는 휴직기간 동안 훈련을 통해 계속고용가능성 및 숙련도를 증대시키고 유급휴직으로 빈 일자리에 실업자를 충원(일자리 제공)
 - * 휴직기간동안 실업수당 지급 (사용자가 실업수당과 통상임금의 차액 보상)
 - * 실업자는 일시적 취업으로 현장경험을 축적하여 정규직 취업가능성을 확대
 - * 프로그램 참가 실업자중 60% 이상이 당해 기업 또는 타 기업에 고용

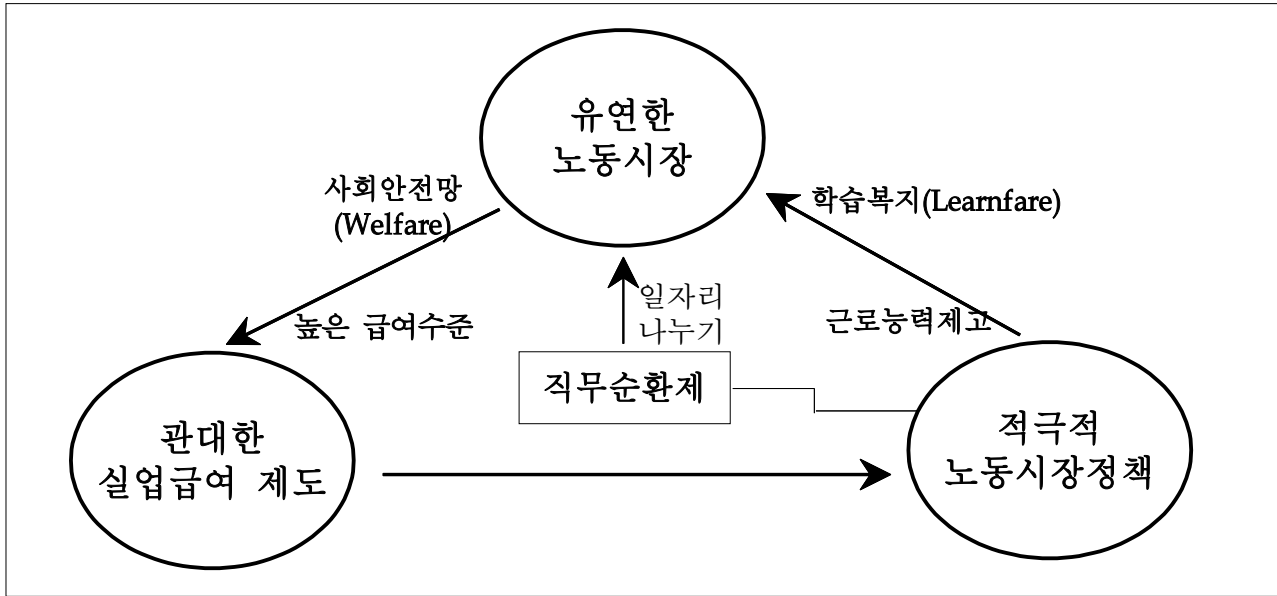
② 황금 삼각형 (Golden Triangle) 모델

- ▷ 영국만큼의 유연한 노동시장과 스웨덴 수준의 사회안전망 수준의 조화
- ▷ 혁신형 중소기업 위주의 산업구조, 성숙한 노사협력 시스템을 기반으로 높은 유연성 · 이동성, 관대한 실업급여 체계, 적극적 노동시장 정책 등 3개의 축이 적절한 역할과 균형 (노동시장 유연 · 안정성 달성)

혁신형 중소기업 위주의 산업구조 (Small but Top)



더 많은 일자리 창출



차별 해소 · 유연성 동시 인정

성숙되고 안정된 노 · 사 · 정 합의 체제

□ 유연한 노동시장 : 높은 이동성(낮은 고용보호) · 고용안정성의 조화

- 입 · 이직율('80~'95년)은 총 고용인원의 30%에 이르고 근로자 평균 근속년수도 8.3년('00년, EU 평균 10.6년, 미 · 영에 이어 세 번째)에 불과
- 고용보호 수준도 19개 주요 OECD 국가중 미, 영, 아일랜드, 캐나다에 이어 5번째로 낮음 (OECD 전체 국가중 9번째)
 - 사업주의 short notice를 통해 고용과 해고가 가능
 - * 근로자의 능력부족이나 사용자의 일감 부족 등으로 해고가능, 개별해고의 경우 사무직에 대해서만 서면통보(근속기간 9개월 이하 생산직 근로자는 해고 예고 불필요)
 - * 해고 수당은 12년 이상 근속 사무직 노동자에게만 지급
- 근로자들이 인식하는 고용안정성은 OECD 국가중 노르웨이에 이어 2번째(OECD, 2002, International Survey)

□ **관대한 실업급여 체계 : 失業의 불안감 최소화**

○ **실업으로 파생되는 사회경제적 불이익에 대해서는 전적으로 국가가 비용 부담**

- * 85%의 근로자가 실업보험에 가입하고 직전임금의 90%(연간 19,400 euro 한도) 수준의 실업급여 수혜 (순소득 대체율 70% 상회)
- * 수급자격이 없는 경우에도 사회보장급여를 통해 실업급여와 동일 수준 보장, **자영업자를 위한 실업기금도 조성**, 국가의 재정지원이 재원의 대부분을 차지

○ **실업급여를 포함한 노동시장정책 지출 비중이 GDP의 4.4%(‘04년)를 차지**

□ **적극적 노동시장 정책 : 노동생산성 제고 · 신속한 노동시장 복귀**

○ **세계최고 수준의 직업훈련 시스템(베텔스만상¹⁾ 수상, ‘99년)을 기반으로 직업훈련 중심의 활성화(Activation) 프로그램 운영**

⇒ **조속한 직장 복귀(고용안정성)와 수평 · 수직적 이동성 보장**

- **양성훈련 + 계속훈련 + 직장순환제의 조화**

- * 양성훈련 : 이론 1/3 + 기업 실습 2/3, 훈련교과는 훈련생과 훈련기업의 협의 하에 탄력적 운영
- * 계속훈련 : 중소기업 비중이 높아 공공훈련 위주, 2,000개의 노동시장 훈련 프로그램 개설
- * 직무순환제 : 재직자 숙련향상과 실업자 대체고용의 조화

< 교육 및 훈련 참여율 (25~64세) >

%	2000	2001	2002	2003
덴마크	20.8	17.8	18.4	25.7
EU25	8.3	7.9	8.0	9.3

* EUROSTAT(2003)

○ **적극적 노동시장 지출 비율은 EU 국가 중 최고 수준**

< GDP 중 적극적 · 소극적 노동시장 정책 지출 비율(%) >

%		2000	2001	2002	2003
적극적 (직업훈련 등)	덴마크	1.7	1.6	1.7	1.5
	EU25	-	0.7	0.7	0.7
소극적 (실업급여)	덴마크	2.4	2.3	2.3	2.7
	EU25	-	1.3	1.3	1.4

* EUROSTAT(2003)

1) 독일 칼 베텔스만 재단이 세계 최고의 직업훈련체제에 수여하는 상

□ 황금삼각형(Golden Triangle) 모델의 성공 기반

- 혁신형 중소기업 위주의 산업구조, 낮은 해고비용과 높은 수준의 기술 적응 능력, 동질적인 노동자 구성 등으로 정규직 · 비정규직 차별이 없어 노동시장 양극화에서 자유로움 (기업들은 오히려, 정규직 고용을 선호)
 - * 80%의 기업이 10인 미만을 고용하고 있고 통신, 화학, 의약 등 고부가가치 상품 생산에 주력
 - * '90년대 이후 덴마크의 임시직 비중은 11%대에서 9%대로 하락 (EU 전체는 11%대에서 13%대로 증가, European Commission, 2003)
- 높은 조세부담(고소득층의 경우 최고 63%)을 기반으로 한 탄탄한 재원 뒷받침
- 임금근로자의 88%가 노동조합에 가입(사용자 조직율도 50% 상회)되어 있고 노 · 사 · 정 협의 구조가 잘 발달되어 있는 등 오래되고 성숙한 노사협력 시스템
 - 채용과 해고의 유연성을 단체협약으로 보장, 집중화된 협상과 자율적 분쟁해결의 메커니즘 보유
 - * 덴마크노동조합연맹(22개 산별노조 가입, 148만명 조합원), 덴마크 사용자 연합(전체 피고용자의 40% 이상 고용하는 기업들을 대표) 등 강력한 중앙조직

3. 정책적 시사점

① 전제 조건

- 고부가가치 · 중소기업위주의 산업구조, 높은 국민부담률, 높은 노조 조직률을 기반으로 한 안정된 노사관계 등은 우리와 差異

	산업구조	노조조직율	국민부담률	적극적 노동시장 지출(GDP 대비, '04)
한국	대기업 중심	10.6%('05)	25.3%('05)	0.36%
덴마크	중소기업 중심	85%('00)	49.6%('04)	4.4%

- 특히, 단협에 의한 대기업 정규직 과보호와 경직적인 내부노동시장 문제는 심각 (비정규직 증가 등 노동시장 양극화로 귀결)

⇒ 우리 실정에 맞는 적절한 정책 균형(right balance)이 필요

② Target group별 차별화된 전략의 수립

- 조직화된 대기업 근로자에게는 협상 비용, 파급효과 등을 고려하여 수량적 유연성 보다는 기능적 유연성(직업훈련, 작업조직 재편 등)과 임금 유연성(생산성에 따른 임금조정)을 제고하는 방향의 정책수단을 우선 강구
 - * 고용안정성이 매우 높은 독일이나 프랑스의 경우 전통적으로 기능적 유연성 또는 Work Sharing 위주의 정책을 실시
 - 다만 최근 프랑스에서 노동시장 유연성을 높이고 청년실업 해소를 위한 최초 고용계약제도 (26세미만 고용 시 2년간 자유로운 해고 허용) 도입을 추진중이나 상당한 저항에 직면
- 중소기업 등 취약근로자를 위해서는 수직적 이동가능성 및 고용안정성 확보를 위한 다양한 직업훈련 프로그램 개발 및 직업안정망 구축 추진(고용지원서비스 · 직업훈련 등 적극적 노동시장 정책의 획기적 투자 확대)
 - 동시에 실업급여 수혜율 및 급여수준 등도 제고 (위험 최소화)
 - * 우리나라 실업급여 지급기간은 90~240일이고 비자발적 이직자에만 지급되어 전체 실업자의 27% 내외만 수혜 ('05년말 고용보험기금 적립액은 9조 1197억원, GDP 대비 노동시장 정책 지출은 0.36%로 OECD 국가 중 최하위)

③ 사회적 의제화를 위한 합의구조 형성

- 성과 없는 노사정 협의체, 협상 문화의 부재, 낮은 노조조직률 등 양보와 타협에 의한 창조적 공존 모델 확립이 어려운 상황
- 사회적 파트너들간의 상호 양보를 통한 원만한 타협은 유연 · 안정성 확보를 위한 선결 조건이니 만큼 정부 및 여당의 강력한 의제화 및 주도적 합의구조 마련 노력 필요
 - * 덴마크, 아일랜드, 네덜란드 등 강소국의 세가지 공통적 성공요인은 ① 건전 재정에 기초한 거시경제정책 ② 적극적 및 소극적 노동시장정책의 개혁 ③ 조합주의적 통치구조와 사회적 협의인 것으로 대부분 전문가들 분석