

“정부, 기업과 민간부문간의 사회복지 동반관계”

Kim Møller & Carsten Jensen
(덴마크 Mandag Morgen 연구소)

사회발전을 위한 동반관계 : 덴마크

덴마크의 사회모델은 과도기이다. 평판이 좋았던 과거의 모델은 아래의 이질적이거나 상호적인 보충요인들로 인해 무용지물이 되었다.

- 산업사회로부터 지식집약적인 후기산업사회로의 경제적, 사회적 변화
- 사회적, 정치적 그리고 경제적 국제화
- 인구구조의 변화, 특히 인구의 노령화

전세계의 다른 선진산업국가들과 스칸디나비아 국가들, 그리고 덴마크에 발달하고 있는 새로운 모델은 “동반관계 모델(partnership model)”로 특징지워질 수 있다. 현재로서는 단지 새로운 모델의 모호한 윤곽정도만이 파악된다. 실제의 모습은 그나라의 독특한 역사, 정치적 타협, 그리고 새로운 세계질서에서의 각 나라의 경제적, 정치적 위상 등에 따라 다양하게 존재할 것이다. 그럼에도 불구하고 주요 특징들은 유사하다

- 기업을 위한 새로운 사회적 역할 : 기업은 자신의 이익을 위해서, 그리고 생산성 증대를 위한 핵심전략으로서 사회적 책임성을 확장한다.
- 고용된 인적 자원의 향상을 포함한 제3부문(자발적 조직)의 전문화
- 사회적 서비스의 생산과 관련하여 기업과의 새로운 동반관계를 포함하는 공공부문의 생산성 향상

덴마크의 재건을 위한 새로운 전략과 또 다른 사회모델은 다음의 일련과정에 따라 발전될 수 있다. 운영요소들은 다음과 같다 :

- 사회전략 개발집단(Social Strategy Development Group)의 구성
- 민간노동시장의 단체교섭에 관여하는 사회조직(Social chapters)
- 사회시범지역(Social Experimentariums)의 설립
- 사회전략망(Social Strategic Networks)의 형성
- 기업의 사회적 책임, 안정적 고용 등을 위한 캠페인
- 기업의 자발적인 사회공헌(social initiatives)

이 글은 덴마크 사회모델의 이러한 새로운 특징들의 배경에 대해 살펴본다. 이 글은 다음의 4부분으로 구성되었다 : 1.현재의 복지국가의 발전과 도전, 2.새로운 혼합복지, 3.덴마크 모델의 운영 사례, 4.그리고 최종적으로 다른 나라에 적용시 고려해야 할 요소.

1. 역사 : 사회관리자(Social Caretaker)로서의 국가

오늘날의 덴마크 사회모델은 다음의 다섯단계를 거쳐 발전되어 왔다 :

- 1890년대 : 전국민 사회보장과 사회보험
- 1930년대 : 경제위기와 행정의 재구조화
- 1940년에서 1960년까지 : 전후의 경제부흥과 점진적 복지개혁
- 1970년대 : 새로운 행정개혁과 복지서비스
- 1980년대 : 복지행정의 현대화

1.1. 1890년대 : 사회보장과 사회보험

1890년까지는 덴마크의 사회정책은 부재하거나 지방정부의 결정에 의존하고 있었다. 1891년에 복지국가로서의 첫출발을 하였다. 이 해에 처음으로 노령연금에 대한 전국적인 법이 도입되었다. 또한 빈곤구제에 관한 지방정부 차원의 규칙과 규범이 하나의 단일 법으로 통합, 조정되었다.

그 이후 복지와 관련된 법들이 통과되었다. 그 중에서 가장 중요한 것은 1892년의

질병급여에 관한 법과 1898년의 실업보호에 관한 법이다. 위의 두개 법은 보험원칙에 기초하여 제정되었다. 일정정도 가입이 임의적이었다. 이들 법은 그 당시의 소위 사회주의자 법이라고 불린 독일의 비스마르크식 제도의 영향을 받았다. 독일에서는 급속하게 성장하고 있는 사회민주당의 사회적 기초를 와해시키기 위해서 이러한 법들이 도입되었다. 이것이 첫번째 사회개혁 경향의 사회적 배경을 나타내는 것이다. 즉 덴마크의 실질적인 첫번째 산업화 기간이라 할 수 있다. 상대적으로 저임금 소득자인 새로운 계급의 출현은 이들을 보호하기 위한 입법의 정치적, 사회적 필요를 낳았다.

1.2. 1930년대 : 경제위기와 공공복지

1930년대까지도 위에서 말한 법들이 변화되지 않고 복잡하게 혼재하였다. 이들 법들이 사회모델의 중심이었으나 몇몇 다른 법들에 의해 보완되어졌다. 1933년에 사회부(social affairs)의 사회민주당 장관(social democratic minister)인 K.K. Steincke의 감독아래, 복지의 혼잡성은 재조정 되었다. 사회개혁으로 인해 50개 이상의 개별법들은 다음의 4개의 그룹으로 재분류되었다 :

- 보호(Care)
- 질병, 장애, 노령 보험
- 재해보험
- 실업

이러한 조치는 사회민주당(노동자를 대표하는)과 두개의 자유정당(농민과 어느정도 도시의 전문직종 종사자를 대표하는)간의 연합에 의해 의회에서 통과되었다. 이것은 하위계층이 상위계층에 반대하여 그들의 정책을 추진하고자하는 의지의 반영이었다. 어떤 의미에서 이것은 다가오는 산업사회의 가장 두드러진 정치적 특징의 표현이었다.

1.3. 전후시기 : 보편적 모델을 향하여

1945년 종전이후 유럽에서는 위에서 언급한 모델의 핵심은 전혀 변화하지 않고 남아있었다. 1950년대 말에 이르러서야 새로운 개혁이 시작되었다. 가장 중요한 것은 1956년에 욕구조사(need tested)에 기반한 노령, 장애연금이 보편 연금제도로 바뀐 것이다. 또한 1960년대말에는 실업보장에서 보험원칙이 사라졌다. 비록 사용자의 기여

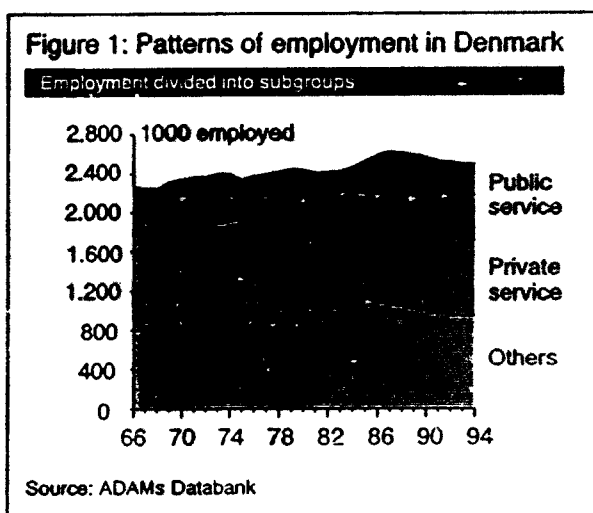
부분은 남아있었으나, 국가가 제도의 운영에 전적인 책임을 지게 되었다. 전후 덴마크의 복지제도는 보다 보편적 방향으로 발전되었다. 이제 사회적 권리도 정치적 권리와 동일하게 취급되었다 : 시민 개개인은 동일한 권리를 갖게 되었다.

이 기간동안 농촌인구의 대부분이 도시로 이주하였다. 이러한 도시화는 많은 지역 사회의 관계망을 파괴시켰으며, 또한 도시에서의 새로운 사회적 요구를 불러일으켰다. 또한 이 기간동안 여성의 취업율이 증가하기 시작하였다. 이러한 현상은 복지서비스의 필요성을 더욱 증대시켰다. 이러한 새로운 욕구는 충족되어야 했으므로, 이때에 국가가 제공하는 복지서비스의 발전이 시작되었다.

1.4. 1970년대 : 행정개혁과 복지서비스

1930년대에 복지제도를 단순화하기 위한 일련의 시도가 있었던 것처럼, 1974년에 새로운 행정개혁을 단행하였다. 이제 사회서비스와 급부 행정의 대부분은 하나의 기관으로 집중되었다. : 지방 자치의 사회행정(the social administration of local municipalities)

1970년대에 아동보호와 같은 복지서비스의 일대 부흥이 일어났다. 전체적으로 덴마크사회는 옆의 그림에서 보는바와 같이 산업사회에서 서비스사회로의 전환기였다.



1.5. 1980년대 : 복지행정의 현대화

1980년대초 덴마크의 전통적인 사회민주주의적 전략은 무용지물인 것처럼 보였다. 보수/자유 정권이 1982년에 국가권력을 장악하였다. 이 정권의 일차적인 목표는 공공부분의 규모를 줄이는 것이었다. 유권자들과 공공부문 종사자들의 강력한 반대때문에 이 계획은 소폭의 개혁으로 변질되었다. 소위 프로그램 현대화로, 이는 덴마크의 복

지제도의 특성은 유지하나 동시에 공공부문이 보다 효율적이고 공개적이며 시민의 요구에 책임성을 담보하도록 하였다. 이 계획이 어느정도는 시행되었으나, 전체적으로 보수당이 집권한 약 10년간은 최근의 덴마크역사의 다른 기간에 비해 비교적 덜 개혁적인 기간이었다. 복지제도의 재구조화의 필요성에 대한 인식은 확대되었으나 행동양식이나 복지제도들은 여전히 과거의 상태로 남아있었다고 할 수 있다.

2. 현 사회모델의 결점들

오늘날 덴마크사회모델은 세가지 다른 그러나 상호 보완적인 요인들로 인해 고갈되었다.

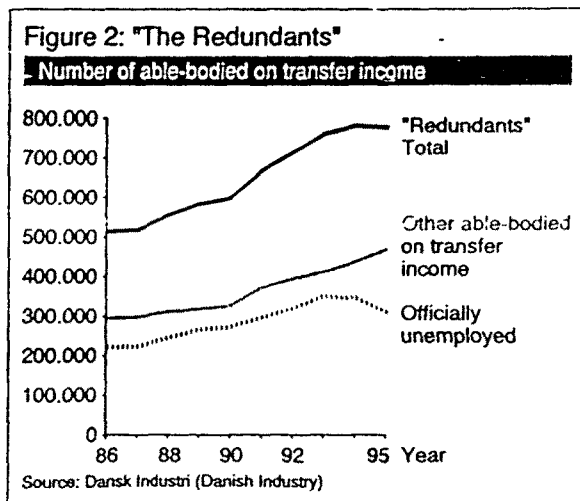
- 산업사회로부터 지식집약적인 후기산업사회로의 경제적, 사회적인 변화
- 사회적, 정치적 그리고 경제적 국제화
- 인구구조의 변화, 특히 인구의 노령화

이러한 발전은 다음의 형태로 표출된다 :

- 대량실업과 국가재정에 압박을 가하는 국가부양자의 수적 증대
- 새로운 사회적 욕구와 제한적인 재정수단
- 개혁과정에서의 난관

2.1. 대량실업과 국가재정에 압박을 가하는 국가부양자의 수적 증대

1970년대 중반이후 실업은 덴마크의 중요한 사회문제였다. 그러나 실업자는 국가부양자의 단지 일부분일 뿐이다. 옆의 그림에서 보는바와 같이 전체 국가부양자의 수는 약 800,000명이다(취업인구의 약 30%). 이 숫자는 약 750,000명(취업인구의 약 25%)의 노령연금자를 포함하지 않는다. 노령인구를 포함한다면 공공부문에 의해 지원을 받는 덴마크의 성인인구는 약 155만명이다



(280만 취업인구의 약 55%임). 만약 일련의 조치가 취해지지 않는다면 국가부양자의 수는 계속적으로 증대될 것이다.

2.2. 새로운 사회적 욕구와 제한적인 재정수단

덴마크사회의 몇몇 경향을 보면, 미래에는 현재의 문제점들이 더 악화될 가능성이 있다. 인구발전을 보면 덴마크의 노령인구는 미래에 더 증대할 것이다. 높은 생활수준에 익숙한 새로운 노령세대는 더 많은 것을 요구할 것이다. 또한 그들은 더 장수할 것이기 때문에 더 많은 보호를 필요로 할 것이며, 이는 의료보호와 치료가 발전됨에 따라 아마 오늘날보다 더 많은 비용을 필요로 할 것이다. 노령인구는 복지국가의 비용에 추가적인 압박요인으로 작용할 것이다. 게다가 주변지역 난민수의 증대는 -그들 난민에게 덴마크의 높은 생활수준을 제공한다면- 비용의 지출을 더욱 증대시킬 것이다.

만약 덴마크사회모델이 보다 발전하거나, 쇠퇴기를 벗어나려면 새로운 사회투자자가 필요하다. 그럴때 가장 중요한 사항은 다음과 같다 :

- 덴마크와 그의 지역에서 산업사회로 인해 발생한 환경문제에 관련된 투자. 덴마크에서는 국민총생산의 더 많은 부분이 보다 건강한 환경의 보장을 위해 투여되고 있다.

- 산업사회에서 지식사회로의 변화에 관련된 투자. 기초교육과 직업훈련에의 투자의 필요성이 증대되고 있다. 이것외에도 학교, 공장, 주택 등의 기간산업과 기초산업에 대한 투자의 필요성이 증대되고 있다.

현재의 복지수준을 유지하기 위해서도 많은 비용이 필요하지만, 미래의 투자를 충족시키려면 더 많은 부가 재원이 필요한 것이다. 이러한 도전들로 인해 개혁이 요구된다.

2.3. 개혁과정에서의 난관

불행하게도 개혁과정이 바라는 것처럼 신속하고 안정적이지 못했다. 가장 중요한 이유는 다음과 같다 :

- 문제에 대한 인식의 부족. 1970년대의 소위 오일위기의 초에는 실업을 전통적인 케인즈적인 방법으로 해결할 수 있는 일시적 문제로 생각하였다. 보다 심각한 문제들이 다가오고 있다는 것을 인식하지 못했다. 오늘날 현재 위기의 대부분의 증상들은 사회의 "규범적(normal)" 특징으로 개념화되었다. 그럼에도 불구하고, 수치불균형

은 여전히 공공지출을 증가하며, 또한 사회개혁을 위한 경제적 가능성을 감소시킨다.

● 미래에 대한 확신. 심각한 구조적 문제가 있을때에도 적절한 도움이 주어지면 이 문제를 해결할 수 있다는 믿음이 있었다. 국제시장의 회복을 확신하거나, 유럽의 단일시장 구축으로 이들 문제가 해결될 것이라고 믿었다. 오늘날 국제시장의 회복과 자유시장은 두가지 길로 움직인다 : 더 많은 경쟁과 활동의 창출되고 있다.

● 기득 이권. 덴마크인, 특히 덴마크 조직은 쉽게 과거의 승리를 포기하지 않는다. 1980년대 처럼, 오늘날 기업과 노동자 조직은 정부의 덴마크사회의 재구조화, 조직화의 노력을 방해하기 위해 싸운다.

● 이데올로기적 대립과 정치적 불신. 덴마크에서 1980년대의 신자유주의 진영은 복지국가에 대한 몇몇 비판에서 중요한 역할을 하였다. 이러한 위협으로 인해 민영화나 외부계약(contracting out) 등 자유시장 경제중심의 개혁에 반대하는 세력, 특히 노동조합의 적대감이 나타났다. 수많은 경우 이같은 이데올로기적인 대립은 개혁을 좌절시키기에 충분하였다.

변화에 대한 여러가지 장애들로 인해 덴마크사회모델의 진정한 개혁은 실패하였다. 그러므로 이러한 장애들을 극복할 수 있는 개혁모델이 절실히 요구된다. 이러한 개혁모델은 새롭고 실질적인 개념에 기반하여야 하며, 구모델의 이데올로기적 기초를 발전시키는 것이어야 한다. 지난 2년동안에 이 방향으로 몇몇 희망적인 발전이 있었다. 특히 그것은 새로운 정치적 관계에 의해 지지될 뿐만 아니라 새로운 대안을 창출하고 있다. 새로운 복지혼합에 대한 다음의 내용들은 이미 존재하는 대책과 방안에 기초한 것이다.

3. 미래를 위한 청사진 ; 균형잡힌 복지혼합

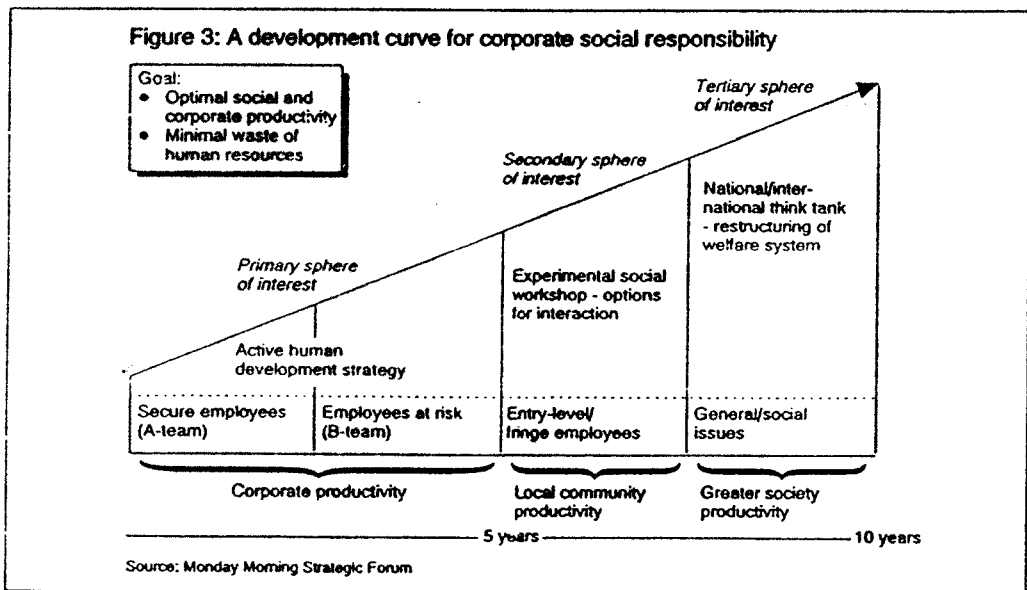
앞에서 언급한 것처럼 오늘날 덴마크사회는 도전을 받고 있다. 조사분석에 따르면 덴마크의 국민은 대체로 발전된 사회제도를 선호한다. 더우기, 다소 유보적이기는 하지만 덴마크의 국민은 기꺼이 조세를 통해 확대된 복지서비스를 확대하기를 원하고 있다. 만약 조세가 늘어나면, 미래 제도의 재정을 마련하기 위해 공공지원은 흔들리게 될지도 모른다. 그러므로 미래에도 전반적인 지원이 유지될려면 개혁은 반드시 필요하다.

앞에 언급한 도전들을 충족시키기 위해 사회부장관은 덴마크에서 사회적책임성을 재창출하기 위한 작업에 착수하였다. 그의 바램은 새로운 사회적책임성의 개념을 창

출하여 결국에는 새로운 사회적 합의를 도출하는 것이다. 주요 요점은 “그것은 우리 모두의 관심”이다라는 것으로 이는 사회적책임성이 전문적인 공공복지 종사자만의 관심이 아니며, 생애주기상 모든 사람은 어떤 형태의 사회적 서비스를 필요로 한다는 것을 의미한다. 비록 아직까지 전체적으로 동의된 것은 아니지만, 새로운 복지혼합의 특징은 대체로 운곽을 잡을 수 있다. 이것의 일부는 기업이나 공공부문처럼 사회의 여러 부분을 대표하는 중요한 의사결정자로 부터 실질적인 지지를 획득하였다. 새로운 복지혼합은 공공부문 뿐만 아니라 기업과 제3부문도 동시에 고려한다. 이것은 주요 행위자들은 사회적변화와 관련된 그들의 역할을 기꺼이 재정립할 것이라는 것을 가정한다. 원칙들은 다음과 같다 :

3.1. 기업의 새로운 사회적 역할

기업은 증대된 사회적 책임성을 받아들인다. 발생의 근원지에서 가장 통제가 잘 이루어지는 환경오염문제와 같이, 오염물질의 배출, 유해한 작업환경, 불필요한 규제 등과 같은 사회문제들은 기업차원에서 다루어질 때 가장 잘 대처할 수 있다. 사회적 책임성은 핵심간부의 복지라는 가장 좁은 관심에서부터 전체 사회의 관심까지 다양하게 분포되어 있다. 이러한 분포를 아래의 그림에 제시하였다.



3.2. 기업의 자기이익

자발적인 사회적 책임은 기업들로 하여금 그들이 처한 문제에 대한 새로운 과업들을 수행하도록 할 것이다. 기업들은 피용인들을 위해 사회적으로 책임성 있는 작업 환경을 만들어내는 조치들을 통해 자율성을 유지하고 확장시킬 수 있다. 이는 사회나 지역사회 뿐만 아니라 피용인들의 자질개선, 융통성 그리고 혁신성을 향상시킬 것이다. 반면, 만약 기업들이 사회의 사회문제들에 대해 자발적으로 참여하지 않을 때에는 정치적인 조치들에 의해 그렇게 하도록 강요받을 가능성이 높다. 이것이 1970년대에 대두된 환경의 도전으로, 이때의 일련의 법령과 과제들이 후일 실행되었다. 그 당시처럼, 강요된 책임성은 기업들에게 융통성이 없는 경향을 띤다. 그러나, 사회모델의 쇠신에 제 몫을 다하는 것이 장기적으로는 기업의 자기이익에 부합할 것이다. 더구나, 선두적인 기업들은 선구자로서의 직접적 간접적인 이익을 통해서 사회에 공헌하는 기업의 이미지 전략(social corporate image strategies)들을 만들어 낼 수 있을 것이다.

사회모델이 바뀌지 않는 한 덴마크 사회의 전반적 기능은 사업에 대해 덜 우호적일 가능성이 높다. 기업들은 조세를 통해서거나 혹은 강제적인 복지시책(예를들면 엄격한 작업장의 안전조치 마련) 등을 통해 기여하도록 강요받을 것이다.

3.3. 생산성

보다 증대된 사회적 책임성의 전체적 결과는 생산성의 증가로 나타난다. 기업들은 새로운 기술들을 개발함으로써 근로자들의 이직을 막고 생산능력을 높이기 위한 투자를 할 수 있을 것이다. 근로자들은 변화하는 환경에 적응하기 좋게 적절히 융통성 있게 적응하게 될 것이고 새로운 세계의 단기 생산회기의 경쟁에서 살아남기 위해 충분히 혁신적이 될 것이다. 산업부문의 적극적인 사회적 책임성과 인력자원의 개발을 위한 기업의 전략들이 연결되어 사회적 경제적 도전 간의 괴리를 메꿀 수 있을 것이다. 더구나, 기업들은 이러한 도전을 기회로 삼을 수 있을 것이다. 만약 사회적 책임성과 인적자원에 대한 투자가 기업에서 통합될 수 있다면 새로운 국제경쟁의 상황에서 강력한 잇점으로 작용할 수도 있을 것이다.

3.4. 제 3 부문의 전문화

제3부문의 자원봉사자들은 오랜동안 전문적 영향력의 밖에 있는 것으로 생각되어져 왔다. 즉 사회복지에 대한 그들의 기여는 그들 자신의 조건들에 의해 만들어진다고 받아들여져온 것이다. 그러나, 오늘날에 와서는 지식집약적인 작업을 통한 전문화(합리화)가 그 자체로 하나의 매력적인 목적이 되도록 제 3 부문 조직들을 격려하고 충고할 수 있을 것으로 보인다. 자발적 조직들의 생산성도 기업과 마찬가지로 인적자원의 개발에 달려 있다. 덴마크의 제 3 부문은 전통적으로 사회정책에서 다소 무시되어 왔다. 자발적 조직들은 보다 미미한 사회문제에 관심을 가지고 소 규모로 일하는 것으로 기대되어 왔다. 그러나, 최근의 연구에 의하면 자발적인 활동(voluntary work)에 있어 아직 개발될 여지가 있는 잠재력이 있음이 밝혀졌다.

어떻게 하면 사적 조직들이 복지에 보다 많이 기여하게 할 것인가에 대해서는 분명한 전략이 없다. 반면 인적자원관리에 대한 일반적 논의에서 어떤 영감을 얻을 수는 있다. 조직들을 “학습하는 조직(learning organizations)”들로 변화시킴으로써 조직들을 전문화시킬 수 있다고 제안되어 왔다. 이는 자발적 조직들이 현장경험을 통해 새로운 능력들을 습득할 수 있는 방식으로 자신들의 과업을 체계적으로 수행하도록 하는 것을 의미한다. 이를 통해 자발적 조직의 산출을 증대시킬 수 있을 뿐만 아니라, “자원봉사자(the voluntary)”들에게 새로운 기술을 익히도록 할 것이다.

3.5. 공공정부

사적부문과 제3부문과 마찬가지로 공공부문 역시 향후 생산성을 증대시켜야 한다. 이 전략의 핵심에는 인적자원의 개발, 공무원들의 기술과 능력이 성공의 열쇠라는 인식이 존재한다. 중앙정부에서는 이미 이러한 일련의 조치들을 도입하기 위해 많은 노력을 기울여왔다. 공공부문의 관리자들과 하위직원들은 다른 부문들과의 연계(network) 속에서 일할 수 있는 능력을 개발하여야 한다. 공식적 경계들간의 동반자적 관계(partnership)는 새로운 사회전략이 유효하도록 하기 위해 더욱더 중요해질 것이다.

덴마크식의 모델과 다른 사회모델들을 쇄신시키기 위한 새로운 전략은 이러한 기조 위해서 개발될 수 있다. 덴마크에서 이러한 작업이 이미 시작된 것을 제시해주는

다음과 같은 예들이 있다:

● 캠페인. 덴마크 사회부는 기업들의 사회적 책임에 관한 캠페인을 시작하였다. 이 캠페인은 일반적으로 성공적인 것으로 평가되고 있다. 그러나, 최근의 연구에 의하면 어떤 캠페인의 결과들, 특히 작업능력이 완전하지 못한 근로자들을 고용하려는 기업의 의지에 관해서는 그 결과가 피상적이라는 것이 밝혀졌다.

● 사회부장관은 소위 “사회전략개발집단(Social Strategy Development Group)”을 설립하였다. 이 기구는 덴마크의 중앙부처 장관과 고위 기업가와 저명 학자들로 구성되었다. 이 기구의 임무중의 하나는 새로운 사회정책을 마련하는 것이다.

● 민간노동시장의 단체교섭에서 노조와 고용주는 소위 사회협의조직(Social Chapters)에 동의하였다.

● 덴마크의 14개주의 한주에 “사회시범지역(social experimentarium)”을 설립하였다. 이는 기업과 공공정부간의 새로운 협동의 방법을 시험하는 틀로서 세워진 것이다.

● 노동부는 기업에 더 많은 “보호 고용(sheltered employment)” 부서를 권장한다.

● 덴마크기업들은 몇년전에 비해 오늘날 기업의 사회적 책임성에 대해 더 수용적이다. 또한, 그들은 건강음식서비스(healthy food service), 심리적인 상담(psychological advice), 야근 노동자를 위한 아동보호(child care for night shift workers)와 같은 새로운 복지사업들을 실시하고 있다. 이러한 사업들은 한편으로 직무만족도를 증대시키고 또 다른한편으로는 작업시간의 효율성, 유연성, 혁신성을 증대시킴으로써 근로자들의 일상생활을 편리하게 할 것이다. 그러므로 결국은 생산성과 기업의 회미지를 재고시킨다.

● 사회부장관은 주요 기업내에 소위 “사회전략망(Social Strategic Networks)”을 권장하고 있다. 이것의 목적은 사회적 책임성을 제고하기 위한 의견과 경험을 나누기 위한 것이다.

그러므로, 사회모델의 개선과 관련된 새로운 생각에는 가능성이 있는 것처럼 보인다. 아직까지도 완전한 개혁은 진행중이라는 것을 증명해야하는 과제가 남아있다. 다른 한편, 오늘날과 같이 일이 진행되지 않을 것이라는 생각을 가진 정치엘리트와 정부 공무원들을 이해시키는 과제가 남아있다. 이러한 경향은 “재구조화의 준비(readiness to restructuring)”라 불리우고 있다. 아마도 이것이 오늘날 모델의 가장 희망적인 점일 것이다.

4. 덴마크 모델에서의 사례

덴마크의 사회정책은 생산적이며 동시에 분배적이다. 분배적 정책중에서 노령연금과 사회보장급여를 더 상세히 살펴보겠다. 아동보호는 생산적인 공공서비스의 하나로 채택되었다. 언급된 세가지 정책들을 각각 기원, 행정의 역사, 현재의 행정 및 그 수준, 문제점 및 해결방안의 측면에서 살펴보겠다.

* 덴마크의 사회정책 - 사례					
	기원	행정의 발전	현재의 행정	문제점	개혁방안
노령연금	1890년대	입법과 단체 교섭에 의해 발전된 3중 체계	국가, 민간기업, quangos 가 제공	현재는 없음. 그러나 미래의 지출수준이 문제	1. 사적연금의 확대 2. 이후 철회함
사회보장 급여	1890년대	중앙화와 관료화	지방정부가 제공	정부와 개인의 동기에 대한 곡해	포괄적 방안 없음. 젊은 급여수령자에 대한 관심 집중
공공탁아	1960년대 - 현재의 형태	두드러진 발전 없음	지방정부가 제공	서비스 수준과 관련된 정치적 긴장	부모에 안식휴가 제공

4.1. 사회복지 정책과 행정

노령연금은 스칸디나비아 복지국가에서는 이론의 여지가 없는 성공의 하나였다고 주장되어 왔다. 반면에 사회보장급여는 끊임없는 논쟁을 야기시켰다. 그러므로 이 두

정책은 덴마크 사회모델의 소득이전정책의 다른 측면을 나타내는 것이다.

4.1.1. 노령연금

오늘날 3가지 형태의 정책과 행정을 구별할 수 있다.

- 국가행정과 기초 노령연금
- 덴마크 노동시장보충연금의 준 공공행정
- 사적연금의 민간행정

이들중 어떤 것도 오늘날에는 특별한 행정적인 문제를 갖고 있지 않다. 연금의 문제점들은 미래의 노령연금 수령자의 수와 관련된 현재의 수준들과 관련된다. 그 숫자는 상당히 증가할 것으로 예상된다(앞장을 참조). 현재로서는 이러한 도전에 대응하기 위한 다양한 방안들이 고려되고 있다.

<p>기원</p> <p>1891년의 노령연금법은 60세이상의 사람은 특수한 사회적 급여를 받을 수 있다고 규정하고 있다.</p> <p>행정적 역사</p> <p>1956년 노령연금에 관한 새로운 법이 광범한 지지 속에 통과되었다. 이 법은, 모든 덴마크 시민은 과거의 직업이나 현재의 소득에 상관없이 기본적인 노령연금을 받을 권리가 있음을 보장하였다.</p> <p>1964년 보험성격의 연금(소위 ATP - 혹은 덴마크 노동시장 보충연금)을 임금소득자에게 제공하는 개혁안이 도입되었다.</p> <p>특히 지난 수십년간 고임금소득자들과 전문가들 사이에서 사적연금제도가 확산되고 있다.</p>
--

- 사적연금제도들이 공적제도에 대한 요구를 감소시킬 것으로 기대된다. 정부는 이러한 사적연금을 권장하고자 한다.

- 더우기 이는 사람들이 보다 오랫동안 일하도록 고무할 것이다.

- 마지막으로 연금비용의 증가에 대한 재정충당을 위해 노인들에 대한 서비스 공급의 합리화를 통해 비용을 감소시킬 것이다.

4.1.2. 사회보장급여

1974년의 사회보장법에 의해 비지속적 성격의 모든 급여는 지방사무소가 관리하게 되었다. 그러므로 사회보장급여는 지방사무소의 문제가 되었다. 이러한 제도적 질서는 오늘날까지 지속되고 있다.

사회보장법의 의도는 사회급여를 신청하는 모든 사람들은 개별적으로 취급되어야 한다는 것이었다.

이는 상당한 난관들을 야기하였는데, 왜냐하면 지난 30년간 지원을 신청하는 사람의 수가 꾸준히 증가하고 있기 때문이다.

이 법이 유인구조(*incentive structures*)들을 왜곡한다는 논란이 제기되어 왔다. 첫째, 시민들이 취업 대신 사회보장급여를 선택하도록 부추긴다는 것이다. 둘째, 사회복지사들로 하여금 클라이언트에게 교육을 제공하고 새로운 취업의 기회를 갖도록 하는 어려운 작업 대신 클라이언트에게 급여를 제공하는 손쉬운 방법을 택하도록 한다. 셋째, 지방정부가 일할 능력이 없는 사회보장수급자들을 결정하기 때문에, 이는 지방정부가 재정부담을 해야 하는 사회보장급여 대신 국가 급여를 촉진시킨다.

사회보장법이나 그에 관련된 제도적/행정적 문제들로 인해 야기되는 문제들을 해결하는 데에는 일반적으로 수용될 수 있는 개혁안이 없다. 그러나 현재의 안에 의하면 교육이나 직업훈련의 새로운 기회가 부여되는 젊은 인구층(25세 미만)에 대한 규칙이 바뀔으로써 커다란 발전이 있었다. 또다른 근래의 특징은 직업훈련에 관해 사기업과 공공정부간에 협동작업이 증가하고 있다는 것이다.

기원

1891년 사회보장급여. 빈자 구호에 대한 기본적인 국가의 규칙이 도입되었다. 이 프로그램 하에서 시민들은 자신들의 정치적 권리들을 잃을 위험이 있었다.

행정적 역사

사회적 급여들은 전통적으로 지방정부가 관할하였다. 1890년대 후반부터 1960년대에 이르는 기간동안 상당수의 법률로 인해 체계가 상당히 복잡해졌으나, 1970년에 중요한 개혁이 이루어졌다. 그 이후 14개 지역군과 275개 지방자치단체들은 대부분 비국가적인 공공사업들을 관장하였다.

4.2. 사회서비스 전달체계: 덴마크의 탁아

공공탁아는 지방자치단체가 관할하여왔다. 이러한 제도는 두가지 측면을 가지고 있다: 1. 공공소유의 센터를 지자체가 설립하는 제도, 2. 센터를 민간이 운영하되 지방정부가 핵심적인 지원을 제공하고 국가의 공동규칙에 따르는 제도. 최근에 소위 상업적 탁아센터들이 설립되었으나 일반적으로 이들은 탁아센터의 이차적 형태인 “돌연변이”로서 기능한다.

일반적으로 말하면 공공탁아는 복지행정에 아무런 문제불 일으키지 않는다. 반면 지방정부와 대기명단으로 인하여 어린 자녀를 위한 공공탁아의 혜택을 받지 못하는 부모들간에 긴장을 야기시킨다. 그러므로, 정치적으로 말하면 문제를 일으킨 셈이다.

이러한 체계를 보다 유연하게 하기 위해 개인가정이 탁아를 하도록 하였다. 또한 육아휴직법이 통과되었다. 이들은 모두 성공을 거두었다.

오늘날 덴마크에서는 탁아가 보다 민영화되어야 하는가에 대한 논쟁이 늘고 있다. 영리적 목적으로 탁아를 제공하는 사기업들은 탁아시장의 입구에서 기다

리고 있으며, 스칸디나비아의 이웃인 스웨덴에서는 이미 한 발을 들여놓은 상태이다. 현재로서 덴마크에서는 복지서비스의 민영화가 매우 어려운 실정이며 사기업이 시장에 진출하기까지는 시간이 걸릴 것이다.

기원

본래 공공탁아는 어린이 정신요양원(asylums)에 근거하고 있었다. 후에 (1960년대) 사적 유치원으로부터 영감을 얻게 되었다.

행정적 역사

금세기 중반부터 공공탁아는 빠르게 성장해왔다. 본래 탁아는 편모(혹은 취약가족의 어머니)들을 돕기 위한 것, 혹은 진보적인 가족들을 위한 사적 센터로 생각되었다. 오늘날 덴마크에서 탁아는 아동이 있는 거의 모든 가정에서 이용하고 있다. 센터의 재정은 지방정부와 부모들의 기여(소득에 따른)에 의해 충당되고 있다.

5. 제 안

현재는 미래를 위한 일반적인 사회모델이 존재하지 않는다. 현재의 모델들은 다소간 도전을 받고 있으며 재건중에 있다. 따라서 이미 존재하는 모델에 근거하여 미래의 국가모델을 제시하는 것은 불가능하다. 대신 각 사회는 새로운 사회모델을 개발할

수 있도록 하는 사회조직의 체계를 창출해야 한다. 이러한 체계는 사회의 중요 부문들로부터 그들의 선호와 가능성들에 대한 정보를 수집할 수 있어야 가능하다. 또한 새로운 해결책에 대하여 개방되어 있어야 한다.

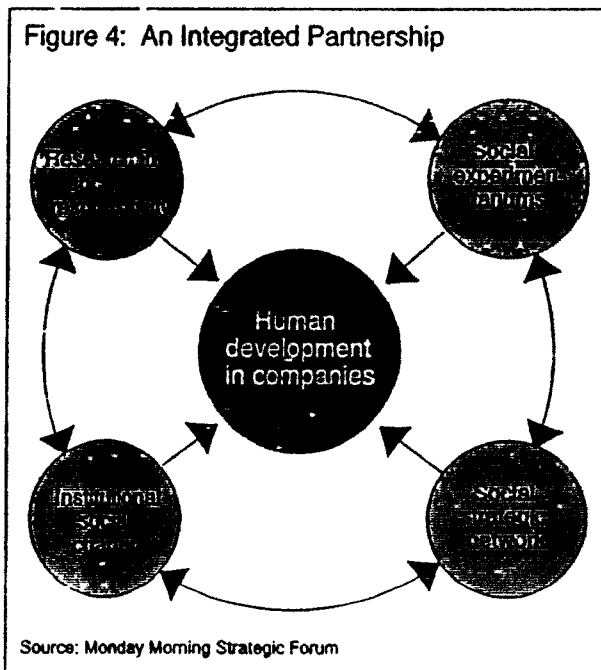
사회문제에 관한 새로운 지식의 배분과 사회정책에 대한 실험은 각 나라에 모두 필요한 일이다. 한 나라의 특정한 문화적 상황에서 시험을 거치기 전에는 그 나라에서 어떤 사회정책이 성공할 것인가에 대해서 이야기할 수 없다. 사회모델들에 대한 도전들이 비슷해보일지라도, 그것들을 둘러싸고 있는 문화적 제도들은 매우 다를 수 있기 때문이다.

오늘날 유럽에서는 어떤 국가도 혼자서 사회문제를 해결할 수 없다는 생각이 받아들여지고 있다. 국가들이 환경오염에 대응하기 위하여 서로 협동해야 하는 것처럼, 사회적 문제들을 해결하기 위해 협동해야 하는 것이다. 이것은 사회모델의 경험들을 국제적으로 나누어야 할 필요성을 제기한다.

사회모델들에 대한 기존의 경험들은 “복지”를 단일한 제도, 즉 시장, 국가, 혹은 가족에 기반하는 것이 유연하지 못한 것임을 보여준다. 대신 사회적 책임성의 제도적 기반들

간에 균형을 이루는 것이 필요하다. 이는 사회모델들은 각각의 제도적 유형들로부터 추출된 요소로 이루어져야 함을 의미한다.

기업들은 새로운 사회적 전략의 중심에 놓여야 한다. 그러나, 그들은 주변의 사회적 행동체계들로부터 지원을 필요로 한다. 사회개발을 위한 새로운 통합적 동반관계의 수립은 그림4에서 제시된 바와 같은 5가지 영역 안에서의 전략적 방안들을 함축하는 것이다. 이에 기초하여 다음의 제안들이 가능하다:



<기업차원>

● 단일기업내에서의 인력개발전략: 기업은 근로자에 대한 보다 확장되고 총체적이면서도 개별적인 관점을 가진 새로운 형태의 인력개발전략을 필요로 한다. 인력개발전략은 각 근로자에게 현장훈련(on-the-job training)과 경력상담 등을 제공함으로써 인적자원의 효과성을 극대화해야 한다: 이는 잠재적으로 위협에 처한 주변적인 비숙련 근로자 뿐만 아니라 고도로 숙련된 핵심 근로자에게도 적용되어야 한다.

<국가적 차원>

● 사회시범지역(Social Experimentariums) : 지방사회복지당국과 노조, 교육센터, 직업센터, 근로환경센터, 의료기관 등의 동반관계에서, 기업은 사회문제에 대한 새롭고 비전통적인 적극적인 해결방안을 개발, 적용시킬 필요가 있다. 이러한 동반관계의 목적은 지역사회의 최상의 완벽성과 생산성을 보장하는 것이다. 문제해결을 위한 방안을 마련하기 위한 안내지침이나 경험이 현재로서는 거의 없다. 따라서 많은 시범지역을 설치함으로써 안내지침을 개발하고 경험들을 수집하는 것이 필요하다 : 지역사회수준에서 연계적인 사회적 책임성을 조직화하는 새로운 방식들을 실험할 경우 일시적으로 보다 완화된 규제를 보장받는 사회실험작업장의 운영하는 것이 필요하다.

● 사회전략망 : 지방의 지침과 경험들은 국가적 차원으로 전환되어 독창적이고 통합적인 국가적 대응사회전략으로 변화해야 한다. 최상의 완벽성과 생산성을 보장하기 위해 국가공공기관, 노조, 교육기관 등과 기업간의 새로운 동반관계가 창출되어야 한다. 따라서, 기업을 포함한 선택된 사회적 동반자들과 상당수의 사회전략관계망이 수립되어 지역의 경험을 국가 수준으로 확장하여야 한다.

<국제적 차원>

● 국제사회현장 : 국가수준의 대응사회전략들은 그 잠재력을 충분히 발휘하기 위해 국제적으로 조정되어야 할 필요가 있다. 정부, 국제기구, 조직, 그리고 기업들간의 새로운 국제적 동반관계가 수립되어 사회적 도전에 대응하는 공통된 국제적 자세와 노력이 이루어져야 한다. 따라서, 국가적 방안에 근거한 공통의 노력을 통합하기 위

한 포럼이 구성되는 것이 바람직하다. 또한 기존의 기업들 중 최상의 활동에 근거한 새로운 국제적, 사회헌장을 수립할 것을 제안한다.

● 사회적 책임성에 대한 연구계획 : 새로운 동반관계를 발전시키기 위해 필요한 과학적 기반을 구축하는 것이 전체 전략의 다섯번째이자 마지막 요소이다. 따라서, 사회적 책임성에 대한 새로운 과학적 기초를 수립하기 위해 주요 연구계획이 국가적, 국제적으로 수립되고 시행되기를 제안하고자 한다.