

연구보고서 2016-50

경제위기 극복 과정에서 복지제도의 역할에 대한 사례연구



임완섭 · 김현경 · 김인춘 · Theo Papadopoulos
Antonios Roumpakis · 박형준

【책임연구자】

임완섭 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요 저서】

각국 공공부조제도 비교연구

한국보건사회연구원, 2015(공저)

국가보훈대상자 생활실태조사 선행연구

국가보훈처·한국보건사회연구원, 2014(공저)

【공동연구진】

김현경 한국보건사회연구원 부연구위원

김인춘 연세대학교 동서문제연구원 연구교수

Theo Papadopoulos 영국 Bath대학교 강사

Antonios Roumpakis 영국 York대학교 강사

박형준 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2016-50

**경제위기 극복 과정에서
복지제도의 역할에 대한 사례연구**

발행일 2016년 12월 31일

저자 임완섭

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 고려씨엔피

가격 9,000원

발간사 <<

1997년 외환위기로 극심한 경기침체를 겪은 우리는 경제위기 이전의 상황과는 전혀 다른 형태의 사회적 변화를 수용해야만 했다. 산업부문의 구조조정, 노동시장 유연화, 불평등의 심화 등이 그것이다. 경제적 충격이 야기한 당시 사회문제는 사회안전망의 외연 확대라는 정책 결정을 가능케 했으며, 역설적이게도 1997년 경제위기 이후 몇 년은 한국 사회복지 발달사에 있어 전환적인 기점으로 평가되고 있다.

그로부터 약 20여 년 후, 2008년 미국발 금융위기로부터 시작된 경제적 충격이 세계 경제를 흔들었다. 글로벌 금융위기로 인한 충격은 남유럽 재정위기를 야기하고 유로존 등 서구 경제 선진국가의 경제에 큰 타격을 입혔다. 이러한 상황에서 한국 또한 자유로울 수 없었다. 경제위기에 대한 각국의 대응책에도 귀추가 주목되었기에 위기 극복을 위한 경제 정책과 그의 성과는 적지 않은 연구에서 심도 있게 다루어졌다.

본 보고서는 경제위기 극복을 위한 또 다른 차원의 대응, 즉 국가 단위 복지제도의 역할과 성과에 대해 다루고 있다. 경제위기로 인한 사회 갈등이 사회적 위기로 이어지지 않게 하는 완충적 역할이 복지제도의 기능 중 하나라는 관점은 그리 새로운 것이 아니다. 외환위기 이후 한국 사회에서의 복지제도 확대 또한 이러한 시각을 배태하고 있다.

본 연구에서 다루고 있는 경제위기는 2008년 글로벌 금융위기로 인한 경기침체를 일컫는다. 이번 경제위기는 한국을 포함하여 영미 국가와 유로존 등 전 세계적으로 광범위한 영향을 미쳤기에 사례를 분석함에 있어 시점을 통제하여 각국 대응의 공통점 및 차별성을 파악할 수 있었다. 사례연구는 종합적 사례연구와 심층적 사례연구로 수행하였다. 종합적 사

례연구는 복지제도를 대표하는 유럽 주요 15개국과 경제협력개발기구(OECD) 35개국의 거시지표를 변수화한 계량적 접근을 통해 일반화된 결과를 얻고자 의도하였으며, 심층적 사례연구는 경제위기에 비교적 성공적으로 대응한 것으로 평가받는 사례와 그렇지 못한 사례를 공히 대상으로 삼아 국가별 맥락과 특수성에 주목함으로써 정책적 함의를 도출하고자 하였다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 임완섭 부연구위원의 책임하에 김현경 부연구위원, 박형준 전문연구원(이상 한국보건사회연구원), 연세대학교 동서문제연구소의 김인춘 교수, Bath대학교의 Theo Papadopoulos 박사, York대학교의 Antonios Roumpakis 박사에 의하여 수행되었다. 균형 있는 사례연구와 의미 있는 결과 도출을 위해 광범위한 국가 사례를 다루어야만 했던 연구진의 노고에 감사의 뜻을 전한다. 또한 본 보고서를 검토하고 유익한 의견을 주신 본원 유근춘 연구위원, 전북대학교 황정하 교수께도 감사의 뜻을 전한다.

경제위기 극복을 위한 복지제도의 역할을 규명하고자 한 본 보고서가 복지와 경제성장의 선순환적 관계를 지지하는 관점의 저변 확대에 일조하고, 이후 국가적 정책 판단에 주요한 참고 자료가 되기를 기대해 본다.

2016년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	17
제1절 연구 배경 및 목적	19
제2절 연구 범위 및 내용	23
제2장 사례분석 연구방법	27
제1절 선행연구 검토	29
제2절 연구방법 및 내용	44
제3장 종합적 국가 비교연구	51
제1절 유럽 경제위기의 배경과 원인	53
제2절 유럽 경제위기의 전개 및 대응 과정	59
제3절 경제위기 대응 성과	91
제4절 복지지출의 경기침체탈출 및 자동안정화 효과	105
제4장 영국 사례	125
제1절 머리말	127
제2절 위기전후 영국의 경제	128
제3절 경제위기 대응책	130
제4절 위기극복을 위한 정책적 성과	136
제5절 소결	146

제5장 그리스 사례	147
제1절 서론	149
제2절 국가 부채 위기 이전의 그리스 복지	150
제3절 그리스 국가 부채 위기 원인에 대한 다양한 관점	155
제4절 그리스 사회정책과 진행 중인 사회·경제 위기 평가	165
제5절 소결	169
제6장 스웨덴·핀란드 사례	173
제1절 스웨덴·핀란드 복지제도의 특성	175
제2절 스웨덴·핀란드의 사회경제적 위기극복을 위한 정책적 대응	182
제3절 위기 대응의 성과와 문제점 그리고 복지제도의 역할	199
제4절 스웨덴·핀란드의 사회경제적 위기 대응의 시사점, 주요 결과와 한국에 대한 시사점	205
제7장 결론: 한국 사례분석과 주요 결과 및 함의를 중심으로	213
제1절 한국의 경제위기에서 복지제도의 역할	215
제2절 주요 결과 및 정책적 함의	235
참고문헌	251
부 록	275

표 목차

〈표 1〉 글로벌 금융위기 기간(2008~2010) 중 국가유형별 빈곤 및 불평등 감소 효과	7
〈표 2〉 공공 및 의무지출의 시기별 경기 안정화 효과 비교(OLS)	9
〈표 3〉 경기침체 시 복지지출의 주요 영향	10
〈표 2-1〉 경제위기의 종류	30
〈표 2-2〉 사회지출과 성장 관련 주요 선행연구	39
〈표 3-1〉 아일랜드와 영국의 총금융부채 비율 및 재정적자비율: GDP 대비 %	60
〈표 3-2〉 북구형 국가의 재정지표 현황	77
〈표 3-3〉 유로존 재정위기 전개과정	84
〈표 3-4〉 분석 대상 국가의 GDP 성장률	92
〈표 3-5〉 실질 GDP와 경기침체기간 1	93
〈표 3-6〉 공공지출 및 GDP 증가율 비교	94
〈표 3-7〉 실질 GDP와 경기침체기간 2	96
〈표 3-8〉 국가별 빈곤감소 효과	99
〈표 3-9〉 빈곤감소 효과와 GDP 대비 공공 사회지출 비중: 유형별 평균 비교	99
〈표 3-10〉 빈곤율과 빈곤감소 효과(국가별 인구 고려)	101
〈표 3-11〉 소득불평등 감소 효과와 GDP 대비 공공 사회지출	103
〈표 3-12〉 가처분소득 지니계수와 불평등 감소 효과	104
〈표 3-13〉 변수 및 분석 방법	110
〈표 3-14〉 OECD 국가의 경기침체 탈출 결정요인: Cox Proportional hazard Model	116
〈표 3-15〉 회귀분석 결과: 복지지출 증가율의 영향	117
〈표 3-16〉 OECD 국가의 경로별 생산충격 완화 효과 : 1980~2015년	119
〈표 3-17〉 공공 및 의무지출의 안정화 효과 1980~2015년	120
〈표 3-18〉 영역별 복지지출의 시기별 경기 안정화 효과(Time & Country FE)	121
〈표 4-1〉 경제위기 전후 공공지출액(2006~2011)	133
〈표 4-2〉 경기 부양을 위한 주요 사회정책: 2009~2010년	134

〈표 5-1〉 EU 15개 회원국의 1인당 사회복지지출 순위(1980~2011년)	158
〈표 5-2〉 GDP 대비 정부 및 민간 부채 비율(2007~2010년)	163
〈표 6-1〉 유럽 주요국의 실질 GDP 성장률 추이	183
〈표 6-2〉 유럽 주요국의 실업률 추이	184
〈표 6-3〉 유럽 주요국의 부문별 사회지출(2013년 기준)	186
〈표 6-4〉 주요 영역별 공공사회지출(2011/2012년 기준): 현금급여와 사회서비스	187
〈표 6-5〉 유럽 주요국의 재정 및 총공공부채(2015년)	189
〈표 6-6〉 유럽 주요국의 시나리오에 따른 총공공부채 추계	190
〈표 6-7〉 유럽 주요국의 출산율(2013년)	191
〈표 6-8〉 OECD 주요 국가의 GDP 대비 사회지출(Public and mandatory private)	200
〈표 6-9〉 북유럽 국가들과 독일의 지니계수 추이	202
〈표 6-10〉 북유럽 국가들과 독일의 빈곤율 추이	203
〈표 6-11〉 OECD의 북유럽 국가 2017년 경제 전망	205
〈표 7-1〉 한국의 사회보험 및 복지제도의 전개(1960년~글로벌 금융위기 이전)	218
〈표 7-2〉 글로벌 금융위기를 위한 사회 정책적 대응: 노동과 복지	224
〈표 7-3〉 공적이전소득 부문별 빈곤감소 효과	227
〈표 7-4〉 노인 빈곤감소 효과	229
〈표 7-5〉 기초노령연금과 국민기초생활보장제도 수급률	229
〈표 7-6〉 공공 및 의무지출의 시기별 경기 안정화 효과(OLS)	233
〈표 7-7〉 한국의 영역별 공공 및 의무지출의 시기별 경기 안정화 효과(OLS)	234
〈표 7-8〉 글로벌 금융위기 기간(2008~2010) 중 국가유형별 빈곤 및 불평등 완화 효과	239
〈표 7-9〉 공공 및 의무지출의 시기별 경기 안정화 효과 비교(OLS)	241
〈표 7-10〉 경기침체 시 복지지출의 주요 영향	242

부표 목차

〈부표 1-1〉 고용계약 체결 형태 분포(2009~2013년)	278
〈부표 1-2〉 고용계약 체결 형태 분포(2009~2013년)	280
〈부표 1-3〉 (여러 가지 사유로) 의료 검진이나 치료에 대한 의료적 필요를 충족하지 못한 인구 비율(균등화소득 5분위별 분류, 2006~2014년)	286
〈부표 1-4〉 노령연금과 직업연금을 합친 연금소득 분포(2013~2015년)	290
〈부표 1-5〉 미망인 연금소득 분포(2013~2015년)	291
〈부표 1-6〉 장애인 연금소득 분포(2013~2015년)	291
〈부표 2-1〉 포용적 성장 관련 지표	297
〈부표 2-2〉 빈곤감소 효과	304
〈부표 2-3〉 불평등 감소 효과(지니계수)	306
〈부표 2-4〉 회귀분석 결과: 복지지출 증가율의 영향	308
〈부표 2-5〉 위기 극복을 위한 정책 대응: 재정 및 세제	309

그림 목차

[그림 2-1] GDP 대비 사회지출 비중: 국가유형별	47
[그림 3-1] 경상수지 추이: 15개국	54
[그림 3-2] 재정수지 추이: 15개국	56
[그림 3-3] 총금융부채 추이: 15개국	58
[그림 3-4] 영미형(아일랜드, 영국) 국가의 분기별 성장률 추이	62
[그림 3-5] 영미형(아일랜드, 영국) 국가의 분기별 실업률 추이	63
[그림 3-6] 영미형 국가의 주요 지출 추이: 적극적노동시장, 실업, 가족, 기타 영역	64
[그림 3-7] 대륙형 국가의 분기별 성장률	70
[그림 3-8] 대륙형 국가의 분기별 실업률	71
[그림 3-9] 대륙형 국가의 분기별 청년실업률	72
[그림 3-10] 대륙형 국가의 실업 부문 지출	72
[그림 3-11] 대륙형 국가의 ALMP 지출	73
[그림 3-12] 대륙형 국가의 PLMP 대비 ALMP 지출	73
[그림 3-13] 대륙형 국가의 시장소득 중위 50% 기준 빈곤율 추이	74
[그림 3-14] 대륙형 국가의 기타 사회지출 추이	75
[그림 3-15] 북구형 국가의 분기별 성장률	78
[그림 3-16] 북구형 국가의 분기별 실업률	79
[그림 3-17] 북구형 국가의 분기별 청년실업률	79
[그림 3-18] 북구형 국가의 실업부문 지출 추이	80
[그림 3-19] 북구형 국가의 ALMP 지출 추이	81
[그림 3-20] 북구형 국가의 PLMP 대비 ALMP 지출	82
[그림 3-21] 북구형 국가의 시장소득 중위 50% 기준 빈곤율 추이	82
[그림 3-22] 북구형 국가의 기타 사회지출 추이	83
[그림 3-23] 남유럽형 국가의 분기별 성장률 추이	85
[그림 3-24] 남유럽형 국가의 분기별 실업률 추이	87
[그림 3-25] 남유럽형 국가의 주요 지출 추이: 적극적노동시장, 실업 부문	89

[그림 3-26] 남유럽형 국가의 주요 지출 추이: 가족, 기타 부문	89
[그림 3-27] 공공지출 및 GDP 증가율 비교	95
[그림 3-28] 시장소득과 가처분소득 상대적 빈곤율(중위 50% 기준) 추이: 국가유형별	98
[그림 3-29] 빈곤감소 효과(국가별 인구 고려)	100
[그림 3-30] 시장소득과 가처분소득 적용 지니계수: 국가유형별	102
[그림 4-1] 실질GDP 성장률과 GDP 대비 중앙정부 부채비율	129
[그림 4-2] 영역별 GDP 대비 공공지출(1992~2014)	132
[그림 4-3] 연령대별 실업률(1992~2016)	140
[그림 4-4] 연령대별 고용률(1992~2016)	141
[그림 4-5] 취업형태별 취업자 수(1992~2016)	141
[그림 4-6] 빈곤율(1999~2010)	144
[그림 4-7] 집단별 빈곤율(1992~2014)	145
[그림 4-8] 불평등지수(1992~2014)	145
[그림 5-1] 그리스의 사회복지지출(단위: 백만 유로): 2001~2012년	154
[그림 5-2] 그리스의 GDP 대비 공공부채비율(%) 변화 추세: 1960~2012년	157
[그림 5-3] 그리스와 독일의 단위노동비용(ULC), 노동생산성(LP) 및 임금: 1999~2015년	161
[그림 5-4] 그리스의 '쌍둥이' 적자: 예산 및 경상수지 적자: 1999~2009년	163
[그림 5-5] 과거 고정된 시점(2008년)을 기준으로 산출된 빈곤위험률: 2013년 및 2014년	167
[그림 7-1] 글로벌 금융위기가 한국에 미치는 영향과 경로	221
[그림 7-2] 추가 동향	222
[그림 7-3] 실업률 및 경제성장률(분기)	223
[그림 7-4] 빈곤율 추이	226
[그림 7-5] 노인 빈곤율 추이	228
[그림 7-6] 복지지출 규모와 GDP 성장률	231
[그림 7-7] 공공지출 및 사회보장기여 추이	236
[그림 7-8] 총조세부담률 및 사회보장기여율 추이	237

부도 목차

[부도 1-1] 실업률 및 실업 가구(2006~2015년)	282
[부도 1-2] 그리스의 질병 및 보건의료에 대한 사회보장급여 지출(2000~2012년)	285

Abstract ‹‹

A comparative case study on the role of the welfare system in the process of overcoming the economic crisis

The purpose of this study is to investigate the effects of welfare systems and expenditures on the crisis through the case study of countries experiencing rapid economic fluctuations associated with external shocks such as global financial crises. This study also aims to derive the policy implications related to the growth-welfare virtuous cycle.

This study examined the responses to worsening income distribution indicators caused by the economic crisis and grasped the role of welfare system and welfare expenditure through international comparison in terms of automatic stabilization function to mitigate the impact of rapid economic fluctuations. We also examined the effect of welfare spending on the recession period.

The policy implications of this study are as follows. First, the welfare system and social expenditure have played a role of increasing the sustainability of the nation in response to the crisis by absorbing shocks through redistribution of income and the stabilization effect of economic fluctuations in the

2 경제위기 극복 과정에서 복지제도의 역할에 대한 사례연구

global financial crisis. Second, as shown in the analysis of determinants of recession exit, it is necessary to increase the labor income share and total factor productivity in order to get out of the recession quickly. Third, social expenditure plays a role of stabilizing function during recession, but it may have a negative impact on recession exit. This is closely related to the nature of the stabilization function that mitigates the impact of short-term economic fluctuations by dividing them into longer periods. Finally, since the effects of poverty and inequality reduction are not always proportional to the size of welfare expending, welfare system and policy direction should be designed and supplemented in order to enhance the effectiveness of the system.

1. 연구 목적 및 배경

본 연구의 목적은 글로벌 금융위기와 같은 대외적 충격과 경제 및 사회의 구조적 문제점이 결부되어 발생한 급격한 경기변동 또는 이와 관련된 사회적 위기를 경험한 국가의 사례연구를 통해 위기의 기간 동안 복지제도 및 지출이 위기 극복에 미친 성과와 문제점을 파악하고 이를 통해 향후 성장-복지 선순환 구축과 관련된 정책적 함의를 도출하는 데 있다.

지금까지 경제위기 극복 관련 연구들은 경제성장(경기회복) 또는 소득분배 개선 등 각각의 영역만을 살펴보거나, 분석시점 상 경제위기 기간의 일부만을 살펴본 경우가 대부분이다. 분석 방법에 있어서도 경제성장과 복지지출에 대한 대부분의 연구들은 패널 데이터 형태의 유사한 국가별 자료를 바탕으로 복지지출과 경제성장과의 인과관계를 파악하고 있지만 접근방법과 관점에 따라 상이한 분석결과를 제시하는 경우가 대부분이다. 또한 소득재분배 효과에 대한 연구들의 경우에서도 소수의 주요 선진국들의 성과만을 파악하고 있다. 이에 반해 본 연구에서는 최근 시점까지 축적된 가용할 수 있는 최대한의 자료를 활용, 복지와 성장 간의 직접적인 관계 대신 경기침체를 경험한 국가들을 대상으로 복지지출이 경기침체부터 경기회복까지 걸린 기간에 미치는 영향과 복지지출이 갑작스런 경기변동을 완화시키는 자동 안정화 기능 측면에서 분석하였다. 즉, 복지지출과 경기침체의 관계를 침체의 기간 측면과 강도 완화 측면에서 실증적 접근을 통해 접근하였다. 한편, 소득재분배 효과에 대해서는 유럽 주요 15개국과 한국을 대상으로 빈곤 및 불평등 감소 효과를 측정하였다.

또한 이러한 변수 중심적 사례연구의 단점을 보완하기 위해 복지레짐 특성과 최근 정책적 관심도를 반영하여 사례국가(4개국)를 선정하고 심층적 사례 분석을 통해 맥락(context)적 이해를 중심으로 복지제도 및 지출의 역할에 대해 고찰하였다.

2. 연구 방법

가. 개요

사례연구에 있어 단순히 성공과 실패로 구분된 이분법적인 접근을 통한 도식적인 시사점 도출보다는 경제위기와 같은 급격한 사회·경제적 변화에 대처하는 해당 국가의 정책적 대응 과정을 전반적으로 고찰하여 객관적인 관점에서 그 공과(功過)를 파악하는 것이 중요하다. 즉, 성공과 실패의 상대적인 측면을 주목함과 동시에 객관적인 지표를 통해 분석 대상 국가의 대응 과정과 그로 인한 성과를 평가할 필요가 있다.

이를 위해 본 연구는 크게 종합적 국가 비교연구와 국가별 심층 사례연구로 구분하여 연구를 수행하였다. 종합적 국가 비교연구는 유럽 15개국에 대한 총괄적인 분석으로 관찰가능하고 측정 가능한 경험적 사실을 계량적 접근으로 분석한 “변수중심방법(Variable-oriented method)”을 통해 관찰 대상들의 공통적 속성 또는 평균적 특성을 파악하는 데 주안점을 두었다. 국가별 심층 사례연구는 해당 국가의 경제적, 사회적, 역사적 특성을 중요시한다. 종합적 국가 비교연구가 변수 중심적 분석 방법인 것과 달리 국가별 심층 분석은 “사례중심방법(Case-oriented method)”을 적용하여 사례 국가별 맥락과 특수성을 중심으로 해당 결과가 발생하는 상황적 특성을 밝히는 것에 중점을 두었다. 하지만 사례적 특수성에

집중되어 일반화된 경향과 요인을 무시하지 않도록 통계적 수치를 적극적으로 활용하였다.

나. 종합적 국가 비교연구

구체적인 연구방법을 살펴보면, 종합적 국가 비교연구의 경우 유럽 주요 15개국에 대해 복지레짐별(영미형, 대륙형, 북구형, 남유럽형)로 경제위기 기간 동안의 복지 측면의 대응과정을 살펴본 후 빈곤 및 불평등 감소 효과를 비교하였다. 또한 유럽 주요 15개국을 포함한 OECD 35개국에 대해 경기침체탈출 결정요인 분석을 실시하였는데, 이는 복지지출 등 경기침체에 대응하는 변인들이 경기침체기간에 미치는 영향을 파악하는 분석으로, 성장과 복지지출과의 관계를 패널자료 분석 또는 도구변수법을 적용하여 분석한 기존 연구들과는 달리 경기침체를 경험했거나 경험하고 있는 국가들을 대상으로 사건사 분석의 하나인 콕스비례해저드모형(Cox Proportional Hazard Model)을 적용하여 경기침체 탈출에 영향을 미치는 주요 변인들의 효과에 대해 분석하였다. 이러한 복지지출의 경기침체 탈출 효과와 뒤에서 설명한 복지지출의 자동안정화 기능간의 관련성을 설명하기 위한 보조적인 수단으로 위기의 기간 동안 복지지출과 경제성장간의 인과관계를 살펴보았다. 마지막으로 복지지출(사회지출)이 GDP 등 생산량 충격에 대응하는 정도를 파악하기 위해 국민소득 계정상의 연쇄식을 이용한 GDP 분해를 활용하여 사회지출의 경기안정화 기능을 측정해 보았다.

다. 심층적 사례연구

본 연구에서 심층적 사례연구는 사례 중심 접근 방법의 취약성을 보완

하기 위해 선행연구 고찰을 통해 작성한 분석 틀 적용 및 국가별 주요 지표자료의 활용을 통해 보편성 및 객관성 담보하고자 노력하였다. 사례국 선정은 복지레짐에 대한 고려와 함께 정책적 시사점이 크거나 기존연구가 부족하면서 새로운 경제-복지 시스템의 조화로 관심이 큰 국가들을 선정하였다. 그 중 영국, 그리스, 스웨덴은 복지레짐 유형별로 영미형 국가, 남유럽형 국가, 북유럽형 국가들중에서 대표적인 국가들로 볼 수 있다. 한편, 핀란드는 글로벌 금융위기 이후 지속적인 경기침체 상태에 놓여 있지만, 기본소득에 대한 사회실험 등 새로운 사회정책을 추진하고 있으며, 장기간의 경기침체에 비해 소득분배 및 고용지표는 매우 양호한 국가로 평가되고 있어 같은 북유럽 국가인 스웨덴과의 비교분석을 실시하였다.

한편, 심층 사례 국가중 영국과 스웨덴은 비교적 신속히 경제위기의 직접적인 영향에서 벗어난 국가로, 그리스와 핀란드의 경우 아직까지 경기침체의 영향 아래 있는 국가로 볼 수 있지만 해당 국가들의 복지제도와 지출의 역할과 성과 그리고 특성은 매우 다르다. 따라서 경기침체 회복이라는 성과에 대해서 복지제도와 지출이 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 심층적으로 파악하는 것이 본 사례연구의 주안점이다.

3. 종합적 사례연구 주요 결과

가. 빈곤 및 불평등 감소 효과

국가 유형별 빈곤감소효과는 대륙형 국가들이 가장 큰 것으로 나타났지만 가처분소득 기준 빈곤율은 북구형 국가들이 가장 낮은 것으로 나타났다. 북구형 국가들은 시장소득 적용 빈곤율도 다른 유형의 국가들보다 낮기 때문에 시장소득과 가처분소득의 빈곤율 차이로 측정하는 빈곤감소

효과에서 대륙형 국가들보다 다소 적게 나타난 것으로 볼 수 있다. 영미형 국가의 경우 시장소득 빈곤율은 남유럽형 국가들보다 높지만 가처분 소득 기준 빈곤율은 더 낮은 것으로 나타나 남유럽형 국가가 빈곤감소 효과가 가장 낮은 것으로 나타났다. 공공지출 대비 효과성을 살펴봐도, GDP 대비 공공사회지출 비중은 남유럽형 국가들이 영미형 국가들보다 다소 높은 것으로 나타났지만 빈곤감소 효과의 크기는 영미형 국가가 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 1〉 글로벌 금융위기 기간(2008~2010) 중 국가유형별 빈곤 및 불평등 감소 효과

국가유형	구분	2008	2009	2010
영미형	빈곤율(가처분소득)* (빈곤율감소 효과)	10.8 (66.2)	9.8 (69.4)	9.9 (69.6)
	지니계수* (불평등감소 효과)	0.319 (0.205)	0.329 (0.221)	0.320 (0.232)
	공공사회지출/GDP	20.6	23.7	23.1
대륙형	빈곤율(가처분소득) (빈곤율감소 효과)	8.0 (74.6)	8.6 (73.2)	8.4 (74.2)
	지니계수 (불평등감소 효과)	0.282 (0.189)	0.284 (0.193)	0.283 (0.197)
	공공사회지출/GDP	25.6	28.0	27.9
북구형	빈곤율(가처분소득) (빈곤율감소 효과)	7.8 (69.8)	7.7 (71.8)	7.7 (71.6)
	지니계수 (불평등감소 효과)	0.254 (0.173)	0.253 (0.184)	0.259 (0.182)
	공공사회지출/GDP	24.3	27.6	27.2
남유럽형	빈곤율(가처분소득) (빈곤율감소 효과)	12.9 (56.6)	13.2 (58.1)	13.3 (59.1)
	지니계수 (불평등감소 효과)	0.333 (0.164)	0.330 (0.173)	0.336 (0.181)
	공공사회지출/GDP	23.4	25.9	26.0
한국	빈곤율(가처분소득) (빈곤율감소 효과)	15.2 (9.5)	15.3 (11.0)	14.9 (13.9)
	지니계수 (불평등감소 효과)	0.314 (0.030)	0.314 (0.031)	0.310 (0.031)
	공공사회지출/GDP	8.2	9.4	9.0

주: * 빈곤율은 국가별 인구 반영, 지니계수는 국가별 지니계수의 산술평균으로 계산.
원자료: OECD.stat. 활용.

한편, 지니계수를 통해 불평등 감소 효과를 살펴보면, 영미형의 경우 불평등 감소 효과가 가장 큰 것으로 나타났고 남유럽형의 불평등 감소 효과가 가장 작은 것으로 나타났다. 북구형의 경우 불평등 감소 효과가 영미형과 대륙형보다 적은 것으로 나타났는데 이는 앞서 살펴본 빈곤감소 효과와 마찬가지로 불평등도 자체가 다른 국가유형보다 낮기 때문이다. 북구형 국가는 앞서 살펴본 가처분소득 적용 빈곤율과 마찬가지로 가처분소득 적용 지니계수가 다른 유형의 국가들보다 낮은 것으로 나타났다.

나. 경기침체 시 복지지출의 효과

경기침체 시 복지지출의 효과를 경기침체탈출 결정요인과 복지지출의 경기안정화 효과를 중심으로 살펴보았다. 경기침체탈출은 독립변인들이 경기침체기간에 미치는 영향과 경기회복(GDP 증가)에 직접적으로 미치는 영향으로 구분하여 접근할 수 있는데 본 연구에서는 전자를 중심으로 접근하였다. 콕스비례해저드모형을 통해 경기침체탈출 결정요인을 파악한 결과 노동소득분배율과 (복지관련)총요소생산성, 유로존 가입 여부, GDP 대비 투자지출변화율이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 공공사회지출 증가율의 경우 모형에 따라 통계적으로 유의미 하지 못한 경우도 있지만 경기침체탈출 가능성을 낮추는 것으로 나타났다. 다른 주요 변인들이 미치는 영향을 살펴보면, 노동소득분배율과 (복지관련)총요소생산성 그리고 투자지출 증가율은 경기침체탈출 가능성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 유로존 가입 국가의 경우 경기침체탈출 가능성이 낮아지는 것으로 나타났는데, 이는 유로존 국가의 경우 독자적인 환율정책과 통화정책을 수행하기 어려워 경제위기 발생 시 정책대응 운용의 폭이 적기 때문이다. 65세 이상 인구비율은 모형에 따라 통계적으로

유의미하지 못한 결과도 있었지만 경기침체 탈출 가능성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그밖에 변수들은 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 못하였다.

1980~2015년 동안 OECD 복지지출의 안정화 효과를 추정한 결과, 분석방법별로 복지지출은 경제적 충격을 10.3~12.5% 완화시키는 것으로 나타났다(표 3-17). 한편, 한국의 복지지출 경기안정화 효과를 살펴보면, 한국은 1990~2014년 동안 전체 OECD 국가들보다 안정화 효과가 다소 작은 것으로 나타났지만 1990년대보다 2000년대 이후의 안정화 효과가 더 확대된 것을 확인 할 수 있었다.

(표 2) 공공 및 의무지출의 시기별 경기 안정화 효과 비교(OLS)

	1990~2014	1990~1999	2000~2014
한국	0.105 (3.58)***	0.124 (7.48)***	0.145 (3.26)***
OECD	0.111 (7.11)***	0.122 (2.36)**	0.104 (7.44)***

주: 괄호 안은 T-statistics 임(Robust standard errors 적용).
원자료: OECD.stat. 활용.

한편, 경기침체 탈출 관련 변인들이 경기회복(GDP 증가)에 미친 영향을 살펴본 결과 공공사회지출 증가율은 경제성장에 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 하지만, 경기침체를 경험한 국가들만 선택한 자료를 활용하여 일반적인 회귀분석을 실시할 경우 표본선택편의의 문제가 발생하게 되며, 회귀분석에서 내생성을 고려하지 않았기 때문에 이러한 추정 결과는 편의 추정량을 가질 가능성이 매우 높다. 하지만 경기침체 시작부터 경기침체 탈출 기간까지를 고려할 경우 복지지출과 경제성장간의 관계는 정(+)의 관계를 가질 가능성이 높음을 유추할 수는 있다.

지금까지 살펴본 복지제도 및 지출이 경제위기에 미치는 영향을 포괄적으로 살펴본 결과는 아래 표와 같다. 복지지출은 소득재분배 및 경기

안정화 효과를 발생시키지만 경기침체기간을 늘릴 수도 있는데, 이는 단기 경기변동의 충격을 보다 긴 기간으로 나누어 완화시키는 경기안정화 효과의 발현과 관계 깊다. 즉 복지제도와 지출은 경기안정화 및 소득재분배 효과를 통해 경제위기로 인한 충격을 흡수하는 방식으로 국가의 지속가능성을 제고시키는 역할을 수행하고 있는 것이다.

〈표 3〉 경기침체 시 복지지출의 주요 영향

	소득재분배	경기침체탈출 가능성	경기 안정화	GDP
복지지출	+	- (불분명)	+	+ (불분명)

4. 심층적 사례연구 주요 결과

금융서비스 산업을 성장의 발판으로 장기간의 호황을 누린 영국의 경우, 오히려 이러한 금융산업의 비중이 매우 높아 글로벌 금융위기로 인한 경제적 충격이 매우 컸다. 경제위기 직후 집권당인 노동당이 복지지출을 증가시키고 재정균형을 위해 일부 증세 조치한 것과 달리 2010년에 집권한 보수당은 긴축정책을 수행했기 때문에 이 두 가지 상반된 정책적 대응의 성과를 구분하기 쉽지 않으며 평가도 서로 엇갈리게 나타났다. 하지만, 영국은 재정지출을 통한 자동안정화 기능이 경제위기 초 적절히 작동한 것으로 평가되고 있으며 앞에서 살펴본 빈곤감소 효과에서 알 수 있듯이 복지지출 대비 빈곤 및 불평등 감소 효과가 비교적 높게 나타나는 등 복지제도의 기능이 효율적으로 작동하는 국가로 볼 수 있다. 또한 영국은 OECD 평균적인 재정지출 규모와 복지급여 체계에서의 강한 근로유인효과, 가족과 아동에 대한 소득보조의 확대를 통해 어느 정도 효과적인 자

동안정화기능이 작용된 것으로 판단되지만, 한편으로 자동안정화장치로서 효과가 큰 실업급여의 낮은 비중과 보수당의 긴축적 재정정책은 위기로부터의 회복을 더디게 하는 요인이었던 것으로 지적되고 있다.

한편, 그리스의 경우 다른 사례국과는 다른 관점에서 복지제도 및 정책을 파악해야 한다. 경제위기 이후 복지 지출과 정책 방향성은 그리스 정부가 주관한 것이 아니라 주로 구제금융 이행조건과 그 부작용을 막기 위한 최소한의 조치로 이루어진 것이기 때문이다. 그리스 사례에서 눈여겨 볼 것은 그리스 위기발생은 복합적 원인에서 발생한 것이므로 그리스의 위기를 복지국가의 확대 결과로 보는 것은 매우 과장된 것이라는 점이다. 그리스는 유로존 가입 이후 이미 상당한 격차가 있던 EU 중심국과의 생산성 및 경쟁력 격차가 더욱 확대되었으며, 경제 수준과 특성을 고려하지 않은 유로존 가입은 시간이 경과함에 따라 막대한 무역 적자 및 급속한 재정 적자의 악화를 발생시켜 금융권의 '서든 스톱'을 발생시켰다. 부채 위기를 극복하기 위해 긴축안들이 실행되었지만 실물경제에서 자본이 빠져나가기 시작하자 내수가 무너졌고 그 결과 수십만의 중소기업이 도산하여 실업률이 급증하게 된다. 또한 긴축조치들과 그 영향을 완화시키는 대책 사이에 효과적인 조정장치가 없어 긴축으로 인한 피해는 중·저소득층과 최하위 소득계층에게 가장 큰 타격을 주었다. 이러한 심각한 부작용에 대한 반발로 그리스 정부는 구제금융 재협상에 들어갔으며, 국민투표를 통해 추가 긴축안이 부결되었지만 채권단은 이러한 요구를 받아들이지 않고 있으며 그리스 미래에 대한 불확실성은 여전히 높은 상태이다.

스웨덴은 1990년대부터 일련의 경제개혁과 복지개혁으로 경제 및 복지체제의 효율성과 유연성이 높아졌고, 1990년대 초 경제위기 대응 경험 이 있어 비교적 글로벌 금융위기의 영향을 크게 받지 않은 국가이다. 하지만 핀란드의 경우 현재까지도 경기침체 상태에 놓여 있다. 두 국가의

위기대응의 공통점은 매우 급진적인 정책을 도입했다는 점인데, 스웨덴은 경기 회복을 위해 마이너스 금리를 도입하였고 핀란드는 기본소득에 대한 시범사업을 실시하고 있다. 핀란드의 기본소득은 아직 실험 단계이지만 기본소득 실험이 성공적으로 달성된다면 경제와 복지에 대한 포괄적인 영향을 통해 핀란드 복지국가의 질적 변화가 나타날 것으로 기대되고 있다. 또한 두 국가 모두 복지와 분배에 대한 사회적 합의가 정권의 변화에도 불구하고 유지되고 있다. 하지만 최근 이민 및 난민에 대한 복지 문제, 노령화로 인한 연금지출 증가, 산업구조의 변화로 인한 실업 문제가 확대되고 있는데 특히, 아직까지 경기침체를 벗어나지 못한 핀란드의 상황은 더욱 심각하다. 핀란드의 경기침체는 단순히 글로벌 금융위기의 영향만이 아닌 핀란드 산업구조의 문제점이 글로벌 금융위기를 통해 심화되어 장기간 영향을 미치고 있는 것으로, 핀란드 사회가 아직까지 잘 정비된 사회보장제도를 통해 일정 수준 이상의 복지 상태를 유지하고 있지만 지속적인 경기침체는 핀란드 복지의 지속가능성에 대한 불안요소로 작용하고 있다.

5. 정책 함의

종합적 국가 비교연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 먼저, 복지제도와 지출은 글로벌 금융위기 시 소득재분배 및 경기변동에 대한 경기안정화 효과를 통해 충격을 흡수하는 방식으로 위기에 대응하며 국가의 지속 가능성을 제고시키는 역할을 수행하였다. 둘째 경기침체탈출 결정요인 분석에서 제시된 바와 같이 경기침체에서 빠른 시간 내에 벗어나기 위해서는 노동소득분배율과 총요소생산성의 제고가 필요하다. 노동소득분배율의 경우 경기침체 상황에서 노동공급에 참여하는 구성원들에게 돌아가는

소득의 몫을 크게 할수록 경기침체에서 벗어나는 시간이 줄어든다는 것으로 임금주도성장과 관련성을 갖는다. 셋째, 경기침체 시 복지지출은 안정화 기능의 역할도 수행하지만 경기침체 탈출에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 이는 단기 경기 변동의 충격을 보다 긴 기간으로 나누어 완화시키는 복지지출의 안정화 기능과 관계가 깊다. 따라서 경기침체 시 복지지출의 급격한 증가는 경기침체 기간을 늘릴 가능성이 있으므로 경제위기 시 충격을 분산하면서도 위기 기간을 축소할 수 있는 정책 방향 설정이 필요하다. 넷째 고령인구의 높은 비중은 경기침체 탈출 가능성을 낮출 수 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다. 경기침체 시 노인은 다른 연령대의 집단들보다 더 큰 폭으로 소비수준을 축소가 예상되는 집단이기 때문에 이에 대한 복합적인 고려와 대응방안이 필요하다. 마지막으로 빈곤 및 불평등 감소 효과는 복지지출 규모와 무조건 비례하지 않으므로 제도의 효과성을 제고 할 수 있는 방향으로 정책 방향성 및 제도가 설계·보완되어야 할 것이다.

심층적 사례분석의 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 영국의 위기대응은 한국에 대해 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다. 1) 한국의 사회지출 규모가 위기발생 시 충격을 완화하는 안정화 장치로서 가동하기에는 영국과 같은 선진국과 비교해 아직 역부족이라는 점이다. 영국은 선별주의적 성격의 자유주의 복지국가로 분류되기는 하지만 OECD 평균 수준의 GDP 대비 사회지출 비중을 보여 주고 있으며, 크지 않은 규모의 재량지출로도 자동안정화기능을 발휘 할 수 있는 기반이 되어 있지만 한국은 아직까지 그 정도 수준에 이르지 못하고 있다. 2) 실업급여나 가족수당과 같은 취약계층에 대한 소득보조가 충분치 않은 가운데 일자리복지와 노동유연성을 가속화시키는 것은 위기 시 취약계층의 어려움을 가속화시킬 뿐 아니라 일자리의 질을 악화시켜 경제의 기반을 더욱 불안

정하게 만들 수 있다는 점이다.

그리스 사례의 경우 1) 긴축정책과 긴축정책의 영향을 완충시키는 조정장치의 역할이 매우 중요함을 알 수 있다. 그리스는 긴축 조치들과 그 영향을 완화시키기 위한 대책 사이에 효과적이고 계획적인 조정장치가 전혀 없었기 때문에 긴축으로 인한 피해는 주로 임금 근로자 및 연금 수급자, 특히 저소득층과 최하위 소득층에게 돌아갔다. 2) 정부의 사회보장 제도에 대한 개혁의 실효성은 사회보장 및 보건의료 제도의 수준 및 품질, 조직적 역량에 큰 영향을 주는 재정 문제 또는 높은 복지 수요 문제에 영향을 받게 된다. 3) 생산성 향상에 필요한 비교우위와 관련해 지속적인 기술, 연구, 혁신 등에 대한 민간 투자가 필요하다. 그리스는 유로존 가입 이후 기술, 연구, 혁신에 대한 민간부문 투자가 매우 낮았다. 그리고 내수와 서비스 산업에 대한 의존도가 높기 때문에 현재 위기 극복을 위한 생산성 향상을 위해 임금 및 노동비용 부분에서 경쟁할 수밖에 없다. 이러한 상황에서 그리스의 생산성 향상 노력은 임금 및 근로 조건에 대한 압력과 강도를 더욱 가중시키고 있다.

스웨덴 사례에서 중요한 점은 1) 스웨덴은 경제의 활력과 경쟁력 제고를 위해 개방과 경쟁을 증시했으며 이를 통해 성장과 고용을 달성하였다. 2) 공적 지원이 필요한 사람들에 대한 소득보장과 복지서비스의 효율성을 높여 왔다는 점이다. 한편, 스웨덴의 경제 및 복지 개혁은 지속적으로 이루어졌고 그 결과 안정된 경제성장은 물론 2008년 글로벌 금융위기와 유로존 재정위기에도 곧바로 대처할 수 있었다. 또한 고소득자에 대한 소득세 인상을 통해 세수를 확보하여 경제위기의 비용을 분담하였다. 그 외에도 스웨덴 사례의 시사점은 1) 유권자의 지지를 확보하는 것 2) 실업이나 사회적 위험에 처한 사람들에 대한 소득보장을 책임지는 것 3) 사회서비스와 사회투자를 증시하고 장기적으로 인적 및 사회 자원을 확충하는

것 4) 노사정을 포함하여 모두가 위기 극복에 동참해야 한다는 것이다.

핀란드 사례의 시사점은 1) 복지는 기본적으로 정치 특히, 선거가 중요하다. 사회적 실험이 실시되고 있는 기본소득도 핀란드에서 ‘프레카리아트’의 증가와 이들의 투표력에 기인한 바가 크다. 2) 안정적인 사회보장 제도가 경기침체 시 매우 큰 역할을 할 수 있음을 보여 준다. 핀란드는 글로벌 금융위기 이후 현재까지 저성장과 실업 문제를 겪고 있고 국가채무 문제뿐 아니라 빈곤 문제까지 나타나고 있는 실정이지만 핀란드의 소득 분배지표는 여전히 다른 국가들에 비해 양호한 수치를 보여 준다. 이는 사회안전망의 자동안정화 기능 및 취약계층에 대한 보호가 적절히 이루어지고 있음을 의미한다. 3) 사회적 합의의 중요성이다. 핀란드는 현재 경제 및 노동 개혁을 추진하기 위해 노사정 협의와 사회협약을 제안하였으며 기본소득 도입을 위한 사회적 실험을 진행 중이다. 이 모두 사회적 합의 없이는 불가능한 것으로 경기침체 등 위기의 상황에서 사회적 합의와 그 유지는 매우 중요하다.

*주요 용어: 글로벌 금융위기, 남유럽 재정위기, 자동안정화, 빈곤감소, 복지와 경제 선순환



제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 목적
제2절 연구 범위 및 내용



제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경 및 필요성

글로벌 금융위기와 남유럽 재정위기 등 외부의 경제적 충격이 연관성을 가지고 비교적 짧은 간격으로 이어져 세계 경제에 큰 영향을 미치고 있으며, 그 여파는 개발도상국은 물론 주요 선진국들에게도 미치고 있다. 한국과 비교적 유사한 경제적 특성을 가진, 강소국이라 평가받은 유럽의 선진국들은 물론, 영국과 미국 같은 경제 규모가 큰 주요 선진국에서도 성장을 저하와 소득분배 악화로 인한 사회·경제적 문제를 경험하고 있으며 특히, 유럽의 경우 고령화와 저출산 현상과 같은 인구의 구조적 문제와 함께 글로벌 금융위기 및 남유럽 재정위기로 인한 경기침체 그리고 난민 유입과 이로 인한 사회적 갈등 등 복합적이고 심각한 사회적·경제적 위기에 직면하고 있다. 한국 역시 IMF 경제위기와 글로벌 금융위기 등의 외부적 충격과 이와 결부된 경기침체를 겪었으며, 이에 대해 적절히 대응한 것으로 평가받고 있지만, 쉽지 않은 극복 과정을 겪었으며 지금까지 우리 사회와 경제에 남긴 후유증과 영향은 매우 크다.

외부의 경제적 충격과 경기침체, 이와 결부된 심각한 사회 문제들에 대해 각 국가들은 그들이 직면한 충격의 강도와 사회·경제적 배경과 상황 그리고 해당 국가의 사회 및 경제 시스템에 체화된 대응 능력을 통해 이것을 비교적 단기간에 극복하기도, 오랜 기간 경기침체 및 사회적 혼란을

겪은 경우도 존재한다. 이러한 충격과 위기에 대한 국가의 대응은 경제·사회 시스템 전반에 영향을 미치고 이는 국가의 지속가능성과도 관계된다. 특히, 남유럽 재정위기로 확산된 글로벌 금융위기의 경우 일부 국가에서는 현재까지도 진행되고 있는 위기이자 해결과제이며, 그 직접적인 영향을 벗어난 국가들의 경우에도 위기가 남긴 여파는 상당히 크다.

이러한 글로벌 금융위기 극복을 위한 금융정책 및 노동정책과 그 성과에 대한 심도 있는 연구가 적지 않게 이뤄져 왔지만, 글로벌 금융위기로 인한 사회·경제적 위기에 대한 복지제도 및 지출의 역할과 성과에 대해서는 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다. ‘경제위기 극복’은 말 그대로 경제성장률과 같은 경제적 지표의 회복을 통해 그 여부를 판단할 수 있지만, 실제로 경제위기에 대한 복지제도와 지출의 역할을 규명하는 것은 경제위기 극복이라는 개념상의 모호성과 복지지출과 경제성장 간의 내생성, 그리고 위기 극복과 관련한 사회적·경제적 맥락의 파악 등 쉽지 않은 문제에 직면하게 된다.

본 연구에서 글로벌 금융위기에 관심을 갖는 이유는, 글로벌 금융위기가 미국은 물론 대부분의 유럽연합 회원국가 및 한국과 같은 아시아 국가 등 전 세계적으로 광범위한 영향을 미쳤는데, 이는 과거 IMF 외환위기 및 1990년대 초 유럽 경제위기보다 범세계적이고 연쇄적인(남유럽 재정위기로 파급) 경제적 충격을 발생시킨 사건이기 때문이다. 이렇게 갑작스럽고 광범위하게 발생한 경제적 충격은 기존 경제 및 사회보장시스템의 위기대응 능력을 판단할 수 있게 한다. 즉, 기존의 사회보장시스템이 경제적·사회적 안정성을 유지하고 경제충격으로 증가하게 되는 취약계층과 그들의 삶의 질 저하에 얼마만큼 대응하는지를 평가할 수 있게 한다.

특히, 유럽의 경우 다양한 유형의 국가로 구성된 연합체로 경제위기라는 외부적 충격에 대해 공통의 전략으로 대응하기도 했지만 각 국가 또는

국가군에 따라 해당 국가에 체화된 사회보장제도를 통해 글로벌 금융위기로 인한 경제 및 사회적 위기에 대응하였다. 이러한 유럽 주요 국가들의 복지측면에서 경제위기에 대응한 방식과 그 성과를 국가별 또는 국가군별 특성과 유형에 따라 파악하고 그 결과를 한국과 비교한다면, 향후 경제적 또는 이로 인한 사회적 위기 발생시 이에 대한 복지정책 대응 관점에서의 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다.

하지만 본 연구는 글로벌 금융위기를 성공적으로 대응한 국가들만을 대상으로 삼고 있지 않다. 경제위기를 성공적으로 극복했다는 것 자체가 가치판단이 개입되어 있으며, 경제위기 극복에 실패했다는 평가를 받고 있는 국가들의 사례를 통해서도 국가간 비교연구를 통해 다양한 측면의 정책함 시사점 도출이 가능하기 때문이다. 또한 국민소득 수준이 경제위기 이전으로 회복하지 못한 상태에서도 분배와 고용 측면에서 여전히 양호한 지표를 보이며 사회가 안정적으로 유지·운영되는 국가들도 여럿 존재하고 있다.

본 연구는 사례국의 경제·사회적 배경과 위기 대응의 전개과정의 특성에 대한 맥락적 이해를 중심으로 경제위기 대응과정에서 복지측면의 성과와 문제점을 파악하고자 한다. 또한 분석대상 국가로 이미 경제위기를 극복한 국가와 아직까지 극복 과정 중에 있는 국가들을 동시에 살펴봄으로써 향후 한국에서 복지정책의 위기대응에 대한 정책적 함의를 찾아보고 한다. 또한 이러한 상황적 특성을 중요시하는 사례연구를 보완하기 위해 먼저, 경제위기 극복을 위해 실시된 복지제도 및 지출에 대한 보편적 특성을 계량적 분석을 통해 파악해 보고자 한다.

2. 연구 목적

본 연구는 대외적 충격으로 인한 경제위기 또는 경기침체 및 이러한 상황을 악화시키는 해당 국가의 구조적인 문제들이 맞물려 발생한 사회적 위기를 경험한 국가들에 대한 사례연구를 통해 위기의 기간 동안 기존 복지 시스템과 위기 극복과 관련한 복지정책 대응의 전개과정과 성과 그리고 문제점 등을 파악하여 향후 경제위기와 같은 급격한 경기변동 발생에 대응한 복지제도 및 정책 방향성 설정에 대한 정책적 함의 및 시사점 도출을 목적으로 한다.

경제위기 극복은 직접적으로는 경제정책이 담당하지만 이로 인한 사회적 위기 극복은 주로 복지부문이 담당하게 된다. 따라서 위기의 기간 동안 복지시스템이 적절하게 작용된다면 경제위기로 인한 사회적 충격을 최소화 시킬 수 있다. 또한 경제위기로 인한 경기침체에 대한 대응으로 복지지출은 경기변동에 대한 안정화 장치로서의 역할과 함께 경기침체 기간에 영향을 미치게 된다. 이러한 복지제도 및 지출의 역할은 지속적인 성장을 가능케 하는 성장-복지 선순환 기반의 큰 축으로 볼 수 있다.

본 연구는 경제위기를 성공적으로 극복한 또는 그렇지 못한 것으로 평가받는 국가를 동시에 선정하여 심층적 사례연구를 실시하였다. 또한 경제위기 관련 복지정책 대응방향에 대한 체계적이고 객관적인 정보 제공과 정책함의 도출을 위해 유럽 15개국과 한국의 경제위기에 대응한 복지정책의 성과를 파악하였고, 복지지출의 자동안정화 기능과 경기회복에 미치는 영향을 OECD 35개국 자료를 활용하여 파악하였다. 마지막으로 사례연구 결과 비교를 통해 경제위기 극복 과정에서 복지제도의 역할에 대해 정책적 함의를 도출하였다. 본 연구의 범위와 내용은 다음과 같다.

제2절 연구 범위 및 내용

본 연구는 초점은 경제위기 극복 과정에서 복지제도 및 지출의 역할에 대한 파악이기 때문에 금융정책과 외환정책 등의 경제정책은 해당 사례 연구에서 필요한 경우에만 서술하고자 한다.

한편, 복지제도가 경제위기 극복에 미치는 영향은 매우 다양하다. 먼저, 소득보장제도로써 복지제도는 국민의 기본적인 생계를 지원하여 위기의 상황에서 빈곤층으로 떨어지는 것을 막는 역할을 수행한다. 또한 이를 통해 사회의 불평등 확산을 억제하는 등 사회통합의 저해를 막는 역할을 수행한다. 하지만 이 외에도 복지제도는 그 도입 목적과 제도의 특성에 따라 대상자의 행복과 같은 주관적인 만족도를 제고시킬 수도 있으며, 때로는 자살과 같은 사회적 문제의 중요한 해소 방안으로 작용할 수도 있다. 또한 근로장려세제(EITC)와 같이 소득지원과 함께 정책 대상자의 경제활동참가율 제고 및 출산율의 제고 등 복합적인 역할과 성과도 기대할 수 있는 제도들도 있다. 이렇게 복지제도는 다양한 역할과 성과가 예상되기 때문에 효과적인 분석을 위해서는 분석 범위에 대한 한정이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 사회보장정책의 주요 기능과 뒤에서 살펴볼 선행 연구에서 중요하게 다루어진 주제들을 감안하여 경제위기 극복에 대한 복지제도 및 지출의 역할을 1) 소득재분배 개선 효과 2) 경기침체탈출(경기침체시 경제성장 포함)에 미치는 영향 3) 경제적 충격에 대한 경기안정화 효과에 집중하여 접근하고자 한다. 필요에 따라, 고용과 실업 등 다른 중요한 부문도 언급하지만 이러한 내용은 주로 국가별 심층사례분석에서 경제위기 전개 및 대응과정 측면에서 살펴보고자 한다.

이러한 복지제도의 역할과 성과를 파악하기 위해 본 연구는 선행연구 검토, 종합적 국가 비교연구, 개별 국가 심층 사례연구 등으로 구성되어

있다. 먼저, 사례분석을 위한 분석틀과 지표 그리고 분석방법을 설정하기 위해 경제위기 대응 및 복지지출과 경제성장에 대한 선행연구를 고찰하는 한편, 최근 유럽연합의 공동의 경제위기 대응과 복지정책의 방향성을 파악하기 위해 유로 2020에 제시된 포용적 성장에 대해 살펴보았다. 이러한 선행연구 검토를 통해 사례분석에 대한 분석틀과 지표 그리고 분석방법을 결정하였다.

종합적 국가 비교연구는 심층사례 국가(영국, 그리스, 스웨덴, 핀란드 등)를 포함한 주요 EU국가(비회원국인 노르웨이 포함)들의 성장과 분배 그리고 노동 등 주요 경제 및 사회 지표들에 대한 글로벌 금융위기 이전, 이후의 현황과 특성을 파악한다. 복지제도가 경제위기시 취약계층의 사회·경제적 위기 상황에 대응한 성과를 파악하기 위해 사례국가를 포함한 유럽 주요 15개국의 소득분배지표들에 대한 추이 및 특성을 분석하였는데, 글로벌 금융위기 전후에 걸친 전반적인 경제·사회적 배경과 복지정책 동향도 함께 분석하였다. 그리고 보다 객관적이면서 포괄적인 관점에서 경제위기 극복 과정 중의 성장과 분배 선순환 구조를 이해하기 위해 계량적 방법론을 통해 경기침체를 경험한 국가들에 대해 경기회복(경기침체기간, 경기침체기시 경제성장)에 대한 결정요인 분석을 실시하였다. 또한 경제충격에 대응한 복지시스템의 역할을 파악하기 위해 복지지출(사회지출)의 경기안정화 효과에 대해서도 파악해 보았다.

복지제도 및 지출의 특성 파악과 분석 결과 해석의 편의를 위해 분석대상 국가들을 복지레짐(또는 정책적 특성)에 따라 분류하여 해당 국가군이 경제위기 극복과 관련한 어떠한 성과를 나타내었는지를 살펴보았다. 소득재분배 정책의 성과를 파악하기 위한 종합적 국가 비교연구 대상 국가는 아일랜드, 영국, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 네덜란드, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등으로

EU 회원국이 아닌 노르웨이까지 포함한 유럽 15개국으로, 이들 국가들은 복지체제 분류상 영미형, 대륙형, 북구형, 남유럽형 국가를 대표하는 국가들이다. 유럽 경제위기 전개과정과 소득 재분배 측면의 대응 성과 등에 대해서는 바로 앞서 제시된 15개국에 대해 집중하지만, 경기침체를 경험한 국가들에 대한 경기침체탈출 결정요인에 대해서는 OECD 35개국을 대상으로 인과관계 분석을 실시하였다. 유럽 15개국만으로는 통계적으로 유의미한 분석결과를 도출하기 어렵기 때문에 대상국을 OECD 가입 국가로 확대한 것으로 기존의 복지지출과 경제성장과 관련한 선행연구들에 있어서도 이러한 분석방법을 선택하고 있다. 복지지출의 경기안정화 효과에 대해서도 OECD 35개국 대상으로 분석을 실시하였다.

국가별 심층 사례연구에서는 경제위기로 인한 경기침체 및 사회적 위기에 성공적으로 대응한 국가와 그렇지 못한 국가를 선정하여 복지제도 역할과 성과와 한계점을 국가별 특수성과 상황적 맥락을 중심으로 파악하고 있다. 어떠한 맥락 가운데 어떤 경제 및 복지 정책(또는 제도)을 채택한 국가들이 글로벌 금융위기를 잘 극복했는지를 파악할 필요가 있으므로 글로벌 금융위기 이전의 주요 제도 및 필요 시 이전 경제위기에 대해서도 파악하였다. 국가별 심층 사례연구 대상 국가들은 영국, 그리스, 스웨덴, 핀란드 4개국이며 이들 국가는 복지레짐과 정책적 함의 도출을 고려하여 선정하였다. 예를 들어, 핀란드의 경우 그리스처럼 경기침체에서 벗어나지 못한 국가이지만 그리스처럼 복지정책 차원에서 실패한 국가는 아니다. 핀란드는 2008년 이후 경기침체에서 벗어나지 못하고 있지만 현재까지 빈곤 및 불평등 그리고 고용지표는 매우 양호한 수준을 유지하고 있다. 이들 국가에 대한 선정 사유는 제2장 사례분석 연구방법에 상세히 기술되어 있다. 여기에 한국을 결론 부문에 추가하여 경제위기에 대응한 복지제도와 지출의 소득재분배 효과와 경기회복과 관련 자동안정화

26 경제위기 극복 과정에서 복지제도의 역할에 대한 사례연구

기능에 대해서 파악해 보고자 한다.

결론 부문에서는 한국 사례연구와 함께 국가별 심층 사례분석과 종합적 국가 비교연구의 주요 결과들을 정리하고 비교함을 통해 향후 경제위기 대응에 대한 정책적 함의를 제시하였다.

제 2 장

사례분석 연구방법

제1절 선행연구 검토

제2절 연구방법 및 내용



2

사례분석 연구방법 <<

제1절 선행연구 검토

1. 개요

본 절은 선행연구 검토를 통해 사례분석에 필요한 변수 및 연구내용에 대한 근거를 제시하고자 한다. 본 연구에서 경제위기는 글로벌 금융위기 및 남유럽 재정위기를 주로 지칭하는 것으로, 국가에 따라서는 1990년대 초반에 발생한 유럽 국가들의 경제위기를 포함한다. 이러한 선행연구들을 살펴보기 전에 경제위기의 정의에 대해 살펴보면 다음과 같다.

경제위기는 외채위기(Debt Crisis), 은행위기(Banking Crisis), 통화위기(Currency Crisis)로 구분할 수 있으며 또는 은행위기, 외환위기 그리고 전반적인 경제위기로 구분되곤 한다. 흔히 금융위기(financial crisis)라고 하는 위기를 은행위기와 외환위기로 나누는데(오정근, 2016), 글로벌 금융위기는 2007년 미국 금융시장에서 시작되어 전 세계로 파급된 대규모의 금융위기 사태를 일컫는다.¹⁾ 본 연구는 경제위기와 같은 급격한 경기변동 중 경기침체에 초점을 맞추었다. 일반적으로 경기침체는 두 분기 이상 경제성장률이 마이너스인 경우를 의미하지만 본 연구는 주로 연 단위 데이터를 제공하는 OECD 및 Penn World table의 집계자료를 활용하였기 때문에 1년 이상 경기침체가 발생한 경우를 의미한다.

1) 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>에서 2016. 11. 5. 인출).

〈표 2-1〉 경제위기의 종류

종 류	내 용
외환위기 (foreign Currency Crisis)	- 특정 통화에 대한 투기적 공격으로 통화가치 급락(전년 대비 25% 이상 하락)
협약의 금융위기: 은행위기 (Banking Crisis)	- 실제적 혹은 잠재적 은행 파산으로 은행들이 예금인출 요구에 응하지 못해 정부가 이를 막기 위해 대규모로 개입하는 상태
체계적 금융위기 (Systemic Financial Crisis)	- 금융시장이 심각한 붕괴에 있는 상태 - 위기의 확산으로 금융시장의 효율적인 중개기능이 손상되어 실물경제에 대규모 부정적 효과 파급
외채위기(Debt Crisis)	- 특정국이 공공부문 혹은 민간부문의 대외채무에 대한 지급의무를 이행하지 못하는 채무불이행 상태

자료: 국제금융센터(외환위기사례: www.kcif.or.kr/front/customer/criticalCase.do 2016. 7.12. 인출).

한편, 경제위기 극복은 여러 가지 측면에서 판단할 수 있는데 직접적으로는 경제성장률이 마이너스에서 플러스로 전환되거나 실질 GDP 수준이 경제위기 이전 수준으로 회복된 경우를 의미한다. 한편, 성장률 또는 GDP 수준이 경제위기 이전으로 회복되지 못한 경우라도 빈곤율, 지니계수 등 소득분배 지표 등이 경제위기 이전과 큰 차이가 없다면 경제위기 극복 과정에서 복지제도가 적절하게 작동하고 있는 것으로 간주하였다.

본 연구는 경제위기 극복 과정에서 복지제도 및 지출의 역할을 소득 재분배 및 경기회복과 경제 충격의 자동안정화 기능을 중심으로 그 성과와 문제점을 파악하는 것이 주요 목적이기 때문에 이에 대한 연구들 및 관련 논의들에 대한 파악이 필요하다. 따라서 선행연구 고찰은 경제위기 관련 국가들의 대응 및 경제성장률과 복지제도와의 관계를 중심으로 이루어졌다. 여기에 최근 논의가 활발히 진행되고 있는 성장 관련 담론들을 살펴봄으로써 분석 대상 유럽 국가들의 경제위기 대응과 경기회복과 관련한 분석지표 선정에 활용하고자 한다. 본 절의 구성은 다음과 같다. 먼저, 경제위기와 이에 대한 정책적 대응을 다룬 주요 선행연구들을 살펴본 후 복

지와 경제성장의 관계성에 대한 선행연구들을 고찰하였으며, 마지막으로 OECD 및 세계은행 등 국제기구를 중심으로 논의되고 있는 성장-분배 담론으로서 포용적 성장에 대해 살펴보았다.

2. 경제위기와 정책적 대응

경제위기에 처한 국가들의 정책적 대응을 파악한 선행연구들에 대한 고찰은 유럽 주요 15개국에 대한 사례분석 및 영국, 그리스, 스웨덴 및 핀란드에 대한 심층사례분석에서 경제위기사 복지제도의 역할에 대한 역사적·제도적 전개과정의 맥락적 이해 제고에 도움을 줄 뿐 아니라, 경제위기로 인한 경기침체 극복 및 경기안정화 기능 파악과 관련한 주요 변수들을 선택할 수 있는 정보를 제공해 준다.

경제위기 대응에 대한 선행연구들을 국내 경제위기 극복에 대한 연구들과 유럽 등 해외 국가들의 금융위기 대응과 극복에 대한 연구들로 구분하여 살펴보려고 한다. 먼저, 한국의 경제위기 대응과 극복에 대한 연구들을 살펴보면, 글로벌금융위기극복백서편찬위원회(2011)는 글로벌 금융위기와 관련한 한국의 정책대응을 종합적으로 서술하고 있는데, 거시 및 총괄, 금융 및 외환, 고용 및 민생 등으로 내용을 구분하여 작성되었으며 정부기관의 자료 협조 및 선행연구 고찰을 통해 연구가 이루어졌다. 도미향, 윤지영, 이명숙(2010)의 연구는 1990년대 후반 IMF 경제위기와 2000년대 후반 글로벌 금융위기로 인한 한국의 가족복지정책을 소득보장정책과 주거보장정책 그리고 아동 청소년에 대한 양육 및 지원 정책을 중심으로 고찰한 후 경기침체 극복에 대한 정책제언으로 일자리 유지와 창출을 위한 일자리 직접 지원의 확대 및 관련 사회안전망의 확충 그리고 지속가능한 국가의 성장을 위해 양육과 교육에 대한 투자 확대를 통한 저

출산 문제 대응을 제안하고 있다. 김인준(2012)은 유로존과 한국 경제위기를 비교분석하였는데, OECD 34개국에 대한 경제지표 및 사회지표를 모아 그 특징과 지표들 사이의 상관관계를 파악하는 한편 최종 비교 대상 국가로 선정된 그리스, 이탈리아, 독일, 터키, 한국 등 5개국에 대해서 2012년 설문조사를 실시하여 경제, 사회, 정치 전반에 대한 인식조사를 실시하여 분석에 활용하였다. 분석 결과에 따르면, 남유럽 국가들의 위기 측면 간의 악순환 과정을 한국의 금융, 재정, 경제성장 현황에 대입해 보면, 금융위기가 지속되고 부동산 가격이 급락할 경우 남유럽국가와 같은 경제위기에 빠질 수 있음을 경고하고 있으며, 이를 해결하기 위한 정책제안을 제시하고 있다.

경제위기 대응에 대한 해외 사례연구를 살펴보면, 글로벌 금융위기 이후 OECD 및 ILO 등의 국제기구에서 위기에 대한 사회정책적 대응과 성과에 대한 연구들이 수행되었는데, OECD에서는 개별국가 또는 회원국 전반에 걸친 경제위기의 영향, 정책대응 및 성과 등에 대해 지속적으로 제시하였다. 그중 OECD(2009)는 경제위기로 인한 경기침체에서 노동시장정책과 그 성과에 대해 살펴보고 있으며, OECD(2010)는 2008년 경제위기 이후 연금개혁과 노동시장개혁 그리고 조세개혁에 대해 정리하고 그 방향성을 예상하고 있는데, 경제위기 또는 재정위기가 연금 및 노동시장개혁을 촉발시키는 계기가 되기도 하나 국가마다 정치적, 정책적 환경의 상이성으로 인해 이것이 실제로 이루어지는 데에는 제약이 따르며 모든 국가들에 적용되는 개혁전략이 존재하기 어려운 점을 제시하고 있다. 한편 ILO(2014)는 글로벌 금융위기 이후 사회적 보호의 확대에 대한 그 성과와 문제점을 제시하였는데, 글로벌 금융위기로 인한 경제위기를 두 단계로 분류하고 이에 따른 정책적 대응을 고찰하고 있다. 또한, Hemerijck & Vandenbroucke(2012)의 연구에 따르면, 최근 경제위기

로 인해 EU 회원국의 지출 축소는 해당 국가들의 지출의 상당 부분을 차지하는 복지지출의 축소를 의미하여, 이는 해당 국가 국민들에게 큰 영향을 미치고 있지만, 이러한 상황에서도 실업보험급여와 최저소득지원 등의 정책은 위기에 처해 있는 취약계층에 미치는 경제위기의 영향을 상당히 완화시키고 있는 것으로 평가하고 있다.

해외 사례와 관련하여, 조은영(2014)은 보편적 복지체제를 유지하고 있는 북유럽 국가의 금융·재정위기에 대해 고찰하였는데, 이들 국가의 1990년대 초 금융·재정위기와 2008년 글로벌 금융위기를 동시에 살펴 보았다. 분석 결과, 부채감축 등을 재정건전성 제고, 재정 지속가능성과 정책 우선순위 설정의 필요, 경기 침체 시 노동시장정책 확대의 필요성, 공기업의 경쟁력 강화, R&D 투자의 효율화와 같은 정책 시사점을 제시하였다. 장덕진 등(2013)은 남유럽 국가들의 경제위기 원인과 현황을 금융위기, 재정위기, 성장위기라는 측면에서 파악하고 위기 간 상호작용의 과정과 이를 해결하기 위해 제기되는 과제들을 다루었다. 주요 내용을 살펴 보면, 그리스의 경우 경제위기 충격이 제대로 된 사회적 보호 장치가 없는 개인에게 전달되거나 한쪽으로 집중되는 사회구조를 가지고 있어 경제위기가 가장 취약한 집단에 가장 큰 영향을 미쳐 사회공동체의 기반이 흔들리게 되었음을 지적하였다.

한편, 김원섭 등(2010)은 최근 글로벌 금융위기에서 서구 복지국가들의 사회정책적 대응을 사회보장제도의 자동안정화 기능에 주목하여 그 기능과 변화에 대해 각 복지레짐을 대표하는 독일, 영국, 미국 3개국을 중심으로 살펴보았다. 주요 결과로는 연구대상 국가들 모두에게서 경제위기에 대한 대응으로 사회정책의 자동안정화 기능을 적극적으로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 이들 국가에 위기시기에 사회지출의 확대는 공통적인 현상이었지만, 각국 사회정책의 대응 방향은 독일은 제한적

전환을, 영국은 활성화 정책의 지속을, 미국은 질적 전환 시도로 나타나는 등 서로 다르게 나타남을 제시해 주었다. 위 연구가 자동안정화 기능에 대해 정책분석틀을 활용한 제도적 접근에 중점을 둔 연구라면, 글로벌 금융위기와 관련 사회보장제도의 자동안정화 기능을 실증적으로 추정한 연구들이 있는데, Dolls, Fuest, Peichl(2009)은 마이크로시뮬레이션 모형을 이용하여 글로벌 금융위기에 대한 유럽연합과 미국의 조세와 공적 이전의 자동안정화 기능에 대한 효과성을 분석하였다. 분석 결과 유럽의 경우 경제위기 충격에 대응한 소득 안정화 기능이 미국보다 큰 것으로 나타났다지만 유럽연합 내 국가 간 편차가 큰 것으로 나타났다.

이러한 경제충격에 대한 자동안정화 기능은 복지 또는 사회지출의 중요 역할로 파악되어 지속적인 연구가 이루어져 왔다. 생산충격을 흡수하는 사회지출의 능력을 측정은 Asdrubali, Sorensen & Yosha(1996)에 의해 제안되어 Arreaza & Sorensen & Yosha(1998), Afonso & Furceri(2008), Furceri(2009)의 연구 등을 통해 발전되어 왔다. Furceri(2009)의 연구를 토대로 수행된 유근춘 등(2009)의 주요 결과를 살펴보면, 사회지출의 GDP에 대한 충격 완화 효과에 대해 'OECD.stat.'에 수록된 자료를 활용하여 분석한 결과 통계적으로 유의미한 범위에서 사회지출의 안정화 효과가 사회지출을 포함한 정부지출의 안정화 효과보다 크며, GDP 대비 사회지출이 클수록 경기완화 효과가 더 큰 것으로 나타났다.

3. 복지와 경제성장

복지와 경제성장의 관계성은 경제위기로 인한 경기침체기간의 복지제도의 확대 또는 축소 및 복지정책의 방향성 설정에 있어 매우 중요한 근거자료로서의 역할을 하게 된다. 오랜 기간 동안 많은 연구들이 복지지출과 경제성장의 관계 및 그 방향성에 대한 실증적 결과들을 제시해 왔다.

전통적인 성장모형에 따르면 사회지출의 과도한 증가는 재원 마련을 위한 기업의 조세 부담으로 기업의 투자의욕을 저하시킴으로써 성장에 저해된다는 결론을 얻을 수 있는 반면, 내생적 성장모형에서는 사회지출은 인적자원의 잠재력 활용을 극대화하고 사회갈등 감소에 따른 불확실성 제거를 통해 장기적인 경제성장에 기여할 수 있다(전용일 등, 2014). 아래 연구들은 복지(사회지출)와 경제성장 간의 관계 및 복지지출이 경제성장에 미치는 영향을 분석한 결과들을 제시하고 있는데 유사한 방법과 자료를 가지고 있는 경우에도 상이한 결과가 나타나는 경우가 많다.

먼저, Hong Ding(2014)은 계량적 방법을 통해 정부의 복지지출과 경제성장에 대한 관계를 고찰하고 있는데, 복지지출 및 연금에 대한 지출은 GDP와 강한 부(-)의 상관관계가 있는 것으로, GDP 대비 공공사회지출의 비중은 경제성장에 부정적 영향을 미치는 것으로 제시하고 있다. 특히 연금지출 비중의 증가는 투자를 저하시키고 생산성 증가를 막음으로써 경제성장을 둔화시키기 때문에 결국에는 복지제도에 대한 지속가능성을 저해 하는 것으로 보고, 이를 방지하기 위해 숙련된 노동자의 이민 확대를 주장하고 있다. 반대로, Alper & Demiral(2016)의 연구는 OECD 국가의 2002~2013년에 걸친 균형 패널 데이터 자료를 활용하여 교육과 건강 그리고 사회적 지출이 경제성장에 긍정적인 영향을 미쳤음을 보여 주면서 공공지출이 투자 차원에서 생산적일 수 있음을 제시하였다.

Heitzing(2015)의 연구는 뒤에서 살펴볼 Lindert(2004)의 국가 차원의 사회적 지출과 경제성장에 대한 관계를 검토한 모델을 미국 주정부 사회지출과 개인 소득과의 관계를 살펴보는 모델로서 적용하여 분석한 것으로, 주정부의 사회지출 증가가 1인당 개인 소득 증가에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않음을 보여주었다. Lindert(2004)는 1880년 이후부터 장기간의 역사적 사례 및 이에 대한 계량분석을 통해 사회적 지출

과 경제성장 간의 관계를 분석하였으며, 두 변수 간 내생성 문제를 해결에 집중하였다. 특히 단기적 경기변동은 사회적 지출이 경제성장에 미치는 영향에 대한 편의를 발생시킨다. 즉, 경기가 침체되어 성장률이 저하되면 정부는 빈곤층에 대한 지원을 증가시켜 경기침체에 대응하게 된다. 따라서 경기가 침체되면 정부 지출이 증가하게 되는데 이럴 경우 사회적 지출이 경제성장에 미치는 부(-)의 효과를 과대평가하게 됨을 보여 주었다. 이 연구에서 주목해야 할 점은 시기에 따라 사회적 지출이 성장률에 미치는 영향이 다르다는 것이다. 예를 들어 1962~1981년의 경우 사회적 지출 증가는 성장에 긍정적인 영향을 미쳤지만, 1981~1996년을 분석한 경우에는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지는 못하였다.

국내 주요 연구들 중 먼저 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 강유덕 등(2013)의 연구는 유럽의 사례 연구를 통해 복지와 성장의 조화 방안을 고찰하고 있는데, 다양한 형태의 정부지출 및 복지지출이 경제성장률에 미치는 영향을 추정하였다. 주요 결과를 살펴보면 경제성장률과 정부 규모 또는 복지지출 사이에는 부(-)의 관계가 있음이 확인되었으나 복지지출의 성격에 따라 성장률과의 관계가 다르게 나타났으며, 교육과 R&D에 대한 투자 비중이 높은 국가일수록 높은 복지지출 비중에도 경제성장률이 높게 나타났다. 이영수(2016)의 연구 역시, 1981~2011년 기간 동안 21개 OECD 국가에 대한 패널 자료를 활용하여 분석한 결과, 총사회복지지출은 경제성장에 부(-)의 관계성을 보이는 것으로 나타났으며, 지출을 항목별로 나누어 분석한 결과 역시 전반적으로 부(-)적인 관계를 보였다.

반대의 결과를 나타내는 연구들을 살펴보면, 서은숙(2015)은 경제사회적 여건을 고려한 모형이 설명해 주지 못하는 국가 고유의 요인들로 인한 복지지출의 차이가 OECD 국가들 간에 어느 정도의 크기로 나타나는지

를 분석하였고 차병섭, 이영(2013)은 경제성장에서 사회복지지출로의 역의 인과관계를 도구변수법과 구조방정식모형을 사용하여 통제하였고, 그 분석 결과를 살펴보면, 단순 최소자승추정법을 통한 추정에서 관찰되었던 사회복지지출과 경제성장 간 음의 관계는 성립되지 않는 것으로 추정되었다. 한편 내생성을 제어하기 위해 해당 연구에서는 사회복지지출의 도구변수로 65세 이상 인구 비율과 인구규모, 실업률의 3개 변수를 선정하였다. 박경돈(2011)에 의하면 OECD 32개국에 대해 2003, 2005, 2007년의 3개연도 자료를 이용하여 복지성장이 경제성장에 미치는 영향력을 살펴본 결과, 복지제도 수준의 개선이 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것과는 달리 투자지출, 평등, 국민 부담이 경제성장에 미치는 영향은 거의 없는 것으로 나타났다. 또한 GDP 성장을 변화를 종속변수로 한 잠재성장모형의 경우 복지 및 정치 제도 수준의 향상은 분석 대상 국가의 경제성장에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

복지지출과 경제성장에 대해 이철희(2009)의 연구는 Lindert(2004)의 연구를 바탕으로 맥락적인 요인을 고려한 종합적인 견해를 정리해 제시하고 있는데, 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 거시적 수준의 증거와 역사적 경험이 이론적인 예상이나 미시적인 수준의 실증적 증거와 다른 경우가 적지 않으며, 그 예로 역사적으로 주요 선진국에서 사회보장 관련 지출이 빠르게 증가한 시기에 경제성장률 등의 성장 측면의 성과가 낮았다는 증거는 찾기 어렵다. 반대로 대공황 같은 경기침체나 소득의 변화 등이 제도적 변화와 사회지출 변화에 영향을 미친 것으로 보는 것이 더 타당하다고 보았는데, 미국의 예를 들자면, 복지지출이 빠르게 증가하던 시기에 경제성장률도 높게 나타났으며, 이는 이 시기의 인과관계의 방향이 사회적 지출에서 경제성장으로 향하는 것이 아니라 경제성장에서 사회적 지출로 향하고 있는 것으로 보는 것이 더 타당한 해석이라

는 것이다.

경제성장과 복지지출의 관계성을 Lindert(2004)와 이철희(2009)의 관점에서 살펴보면, 경제이론과 기존 선행연구들이 서로 다른 결과를 제시하는 것은 국가 데이터를 활용한 분석에서 복지지출과 경제성장과의 내생성에서 기인한 경우가 많다. 두 변수 간 방향성 등의 인과관계를 명확하게 파악하기 어려우며, 성장률 또는 실업률 등 경제성장을 나타내는 변수들과 사회적 지출에 대해 제3의 요인이 서로 반대 방향의 상관관계를 나타낼 수도 있다. 또한 사회적 지출 변화에 대한 영향이 시차를 두고 나타날 수 있으며, 집계자료의 한계점은 분석을 더욱 어렵게 할 수 있다. 아래 표는 Alper & Demiral(2016)의 연구에서 제시된 것으로 정부 또는 사회 지출과 경제성장과 관련한 주요 선행연구들의 연구방법과 주요 변수 그리고 결과들을 정리한 것이다.

지금까지 살펴본 결과들을 종합해 보았을 때 복지(사회) 지출과 경제성장과 관계는 매우 다양한 측면에서 연구되어 왔지만, 유사한 데이터와 기간을 고려한 연구들의 경우에서도 연구자에 따라 서로 다른 방향성을 관찰할 수 있었다. 또한 두 변수간의 내생성 문제는 두 변수의 관계를 측정하는 데 있어 가장 해결하기 어려운 문제이자 중요한 문제라 할 수 있는데, 경제성장과 복지(사회)지출 간의 관계에 있어 경기침체 시 급격한 GDP의 감소와 상대적으로 증가하는 복지(사회) 지출은 두 변수의 인과관계를 측정하는 데 문제점으로 작용하고 있다. 따라서 본 연구는 복지지출과 경제성장간의 관계를 직접적으로 다루기보다는 주된 분석 대상을 경기침체 기간으로 설정하여 복지지출과의 인과관계를 파악하고자 한다.

〈표 2-2〉 사회지출과 성장 관련 주요 선행연구

저자	대상 국가	기간	변수	연구방법	결과
Landau (1983)	104 (개발 도상국과 선진국)	1961- 1976	1인당 GDP; 공공부문 사회지출; 총 교육 투자	OLS 근거 국가비교	1인당 GDP 성장률과 정부 소비지출 간의 (-)부적 관계
Baum & Lin (1993)	58 (개발 도상국과 선진국)	1975- 1985	1인당 GDP; 교육, 국방, 복지 지출; 인구	패널 자료 분석	복지 지출이 성장에 있어 유의미한 영향력을 보인 반 면, 교육과 국방 지출은 부 적 영향을 나타냄.
Barro (1991)	98 (개발 도상국과 선진국)	1960- 1985	성장률(1인당 실질 GDP); 인적자본(취학률); 1인당 실질 GDP의 초기값(1960)	패널 자료 분석	성장률은 인적자본의 초기값 에 정적 관계를 보였고 실질 GDP의 초기값과는 부적 관 계를 가진. 성장률은 정부 지 출과는 부적 관계를 보였으 나, 공공부문 투자와는 유의 미한 관계를 나타냄.
Devarajan, Swaroop & Zou (1996)	43 (개발 도상국)	1970- 1990	GDP 성장률: 교육, 건강, 국방, 교통, 통신 부문의 공공지출	패널 자료 분석 및 OLS	교육과 국방 지출은 GDP 성장률에 부적 영향을 가진 것으로 나타났지만, 건강, 교통, 통신 부문 지출은 정 적 영향을 가짐.
Kelly (1997)	73 (개발 도상국과 선진국)	1970- 1989	1인당 GDP; 국방, 교육, 건강, 사회보장, 교통, 통신 부문의 공공 투자 및 지출	패널 자료 분석	공공 투자와 사회지출은 성 장에 기여하는 것으로 나타 남. 크라우딩 아웃과 지대 추구에 대한 우려는 기존 문헌에서 과장되었음.
Folster & Henrekson (2001)	23 (OECD 선진국)	1970- 1995	1인당 GDP; 인적 자본; 노동인구증가율; 투자비용; GDP 대비 총 세수 비율	패널 분석, 보완적 검증	사회지출과 경제 성장 간에 매우 강한 부정적 관계가 발견됨.
Baldacci, Cui, Clements, & Gupta(2004)	120 (선진국)	1975- 2000	1인당 실질 GDP; 교육, 건강 부문 사회지출; 인구	패널 자료 분석	교육과 건강 부문 사회지출 모두 경제성장에 있어 직접 적이고 정적인 영향을 가짐.
Dreger & Reimers (2005)	21개 OECD 국가	1975- 2001	1인당 GDP; 교육 지출 관련 지수들	패널 자료 분석	교육 부문 지출과 경제 성 장 간에는 장기간의 정적 관계가 있음.

40 경제위기 극복 과정에서 복지제도의 역할에 대한 사례연구

저자	대상 국가	기간	변수	연구방법	결과
Beraldo, Montolio & Turati (2009)	19개 OECD 국가	1971-1998	1인당 GDP; 건강부문 공공·민간 지출; 교육부문 공공·민간 지출	패널 자료 분석	건강, 교육 지출은 경제성장에 기여, 건강부문의 영향력이 교육보다 강함. GDP 성장률에 대한 공공지출의 기여분이 민간지출보다 큼.
Alam, Sultana & Butt(2010)	10개 아시아 국가	1970-2005	GDP; 교육, 건강, 사회보장/복지 지출	패널 자료 분석	사회지출은 효율성을 증가 시킴으로써, 성장에 정적 영향을 미침.
Afonso and Alegre (2011)	15개 EU 국가	1971-2006	1인당 GDP 성장률; 총 요소 생산성; 노동생산성; 교육, 건강, 사회지출	패널 자료 분석	공공지출은 사적 요소 할당에 있어 왜곡을 야기함. 공공 투자는 민간 투자를 활성화시킴(crowding-in)으로써 경제성장을 도모함.
Carter, Craigwell & Lowe (2013)	바베이도스 (소규모 개방경제 사례)	1976-2011	1인당 GDP; 교육, 건강, 사회보장 지출	Dynamic OLS, unrestricted 오차 수정모형	총 정부 지출은 단기적으로 성장률을 제한함. 건강과 사회보장은 영향이 거의 없음. 교육 지출은 장기와 단기의 성장모두에 부정 영향을 가짐.
Khan & Bashar (2015)	호주, 뉴질랜드	1980-2012	1인당 GDP; 교육, 건강, 사회복지 지출; 재정 적자	시계열 분석 (공적분 및 오차 수정 등)	사회지출은 양 국가의 경제성장을 촉진함. 호주에서 경제성장은 교육, 사회지출로 이어지는 단방향의 인과관계를 보였으며, 뉴질랜드에서 교육지출은 성장으로 이어지는 단방향의 인과관계를 보였음.

자료: Alper & Demiral(2016) table 3.

4. 포용적 성장

글로벌 경제위기 이후 OECD, 세계은행 등 국제기구와 EU 차원에서 새롭게 개선되고 있는 성장-분배 담론으로서 '포용적 성장(Inclusive Growth)'의 특징과 의의에 대해 검토하고 이를 사례연구 분석 방향과 적용할 변수 선정 등에 활용하고자 한다.

포용적 성장에 대한 논의는 케인즈 학파의 관점에서 세계적인 저성장 추세를 소득불평등 악화에 따른 유효소비 부족으로 인한 과소소비로 보는 것에서 출발하는데, 이러한 과소소비 가설에 근간을 둔 ‘임금주도 성장 이론(Wage-led Growth Theory)’을 세계노동기구(ILO)에서 제시하면서 포용적 성장의 논의가 본격화됐다고 할 수 있다(허장, 2015). 특히, 글로벌 금융위기 이후, 경제성장의 회복 및 아시아의 개발도상국들이 새로운 성장의 원천을 찾는 과정에서 세계은행(World Bank)과 아시아개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB)으로부터 포용적 성장이 본격적으로 언급되기 시작하였다(홍승연 등, 2014, p.142).

최근 포용적 성장 논의와 정책적 실행, 측정과 관련하여 주도적인 역할을 하고 있는 주체인 OECD(2014a)에 따르면 포용적 성장의 목표는 삶의 질을 향상시키고 사회 집단 간에 경제성장의 혜택을 보다 균등하게 공유하는 것이다. 특히, 전후 경제성장을 달성한 고소득 국가와 신흥시장 경제에 주목하면서, 이들 국가에 존재하고 있는 불평등의 다차원적 성격과 그것이 경제성장과 연관된 여러 부문에 미치는 영향을 적시하고 있다. 포용적 성장을 위해서는 건전한 거시경제정책, 경제안정과 소득 형평성을 위한 재정정책, 재분배를 위한 자원 확보 전략이 필요하며, 구조개혁과 인프라 및 공공서비스의 정비, 정부정책과 제도에 대한 신뢰 제고 등 광범위한 부문에서 주요과제를 설정하고 있다(OECD, 2014a). 세계은행(World Bank)의 포용적 성장은 지속가능하고 장기적이어야 하며, 다양한 분야와 국가의 생산가능인구 전반을 포괄해야 하는 것으로 정의한다. 이러한 정의는 성장의 거시적 요소와 미시적 요소의 직접적인 연결을 내포한다. 이러한 관점에서는, 포용적 성장은 고용과 고용률 혹은 소득분배 자체보다는 생산적인 고용에 초점이 맞추어진다. 고용 중심의 성장은 새로운 일자리를 만드는 반면, 생산적인 성장은 근로자의 소득을 끌어올린

다는 것이다(OECD, 2014b, p.9). 여러 국제기구의 포용적 성장 정의를 수렴하여 살펴보면 다음과 같다(CAFOD, 2014). 먼저, 포용적 성장은 빈곤과 불평등을 감소시켜야 하며 취약계층을 지원해야 한다. 둘째, 포용적 성장은 소득 이상의 비소득적인 부분을 다루어야 한다. 셋째, 포용적 성장은 단순히 결과물에 대한 것 뿐만 아니라 과정에 대한 참여의 보장이 중요하다. 넷째, 포용적 성장은 지속가능한 성장을 전제로 해야 한다. 따라서 포용적 성장을 측정하기 위한 주요 지표들이 위치한 분야를 꼽는다면 인적 자본에 대한 투자 부문, 일자리 창출, 사회경제적 구조의 변화와 포괄적 성장(broad-based growth), 진보적인 조세정책, 사회보장 부문, 반차별, 사회통합과 참여, 그를 실행하기 위한 정책과 제도(대부분의 국가에서 정책과 제도는 포용적 성장을 이루기 위해 중요한 요소)라고 할 수 있다(Ianchovichina & Lundstrom, 2009).

포용적 성장(inclusive growth)은 고용·분배 등 전통적 경제학 이론에서 명시적으로 고려되지 않았던 부분을 강조한다. 즉 포용적 성장은 경제성장 자체는 중요하지만 그것이 사회 전반의 복지 개선에 충분하지 않다는 문제의식을 내포한다. 왜냐하면 개인과 사회 집단 간에 성장의 결과가 공정하게 분배되지 않은 단순한 소득과 부 측면에서의 성장은 사람들의 삶의 질(well-being)의 측면을 도외시할 수 있기 때문이다(Boarini et al., 2015, p.6). 분배를 고려하지 않은 성장지향은 저성장 국면에 들어섬과 동시에 경기침체와 양극화 현상의 심화를 초래하고 있다. 실제 절대적인 빈곤은 강력한 평균 성장(strong average growth)으로 인해 급격히 감소하였지만 이러한 성장은 오히려 빈곤하고 소외된 집단을 우회하여 불평등을 증가시킬 수 있으며, 이러한 불평등은 성장을 통한 빈곤 감소를 저해하고 성장을 자체를 감소시킬 수 있다는 지적이 존재한다(Ali & Son, 2007, p.11).

본 연구의 주된 분석 대상 국가들이 포함된 유럽연합의 새로운 성장전

략인 「The Europe 2020 Strategy」에서도 포용적 성장 관점을 핵심으로 하고 있다. 유럽 2020에서는 포용적 성장을 높은 수준의 고용, 기술 투자, 빈곤퇴치 및 노동시장 개선, 훈련 및 사회보장제도를 통해 사람들의 역량을 강화시키는 것으로 보며, 그를 위해서 경제성장의 이익이 모든 부문과 지역에 고르게 배분되어야 함을 강조한다.²⁾

포용적 성장의 논의의 근거가 된 임금주도 성장의 경우도 매우 의미 있는 시사점을 주고 있다. 소득주도 성장은 임금 상승이 소비 지출을 통해 수요를 뒷받침할 수 있고 생산성 향상을 촉진하는 것을 가능케 하는 경제 회복을 위한 공평한 전략으로 여겨진다. 즉 소득주도 성장론은 노동소득과 생산성 제고 간의 긴밀한 연결 그리고 사회보장 시스템에 주목함으로써 성장의 내수기반을 자극하려는 전략적 입장을 취한다(Posthuma & Torres, 2010), Onaran & Obst(2015)는 유럽의 15개국을 분석한 결과, 임금분배율이 감소할 때 투자 또한 대부분의 국가에서 감소하였고 이는 총수요의 감소에 따른 이윤율의 부분적 악화와 관련이 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 노동소득분배율이 높을 경우 경기침체의 상황에서 소비 지출의 진작을 통해 보다 빠르게 경기회복 국면에 진입할 수 있게 하는 성과를 예상해 볼 수 있을 것이다.

이러한 결과들을 종합해 보았을 때 포용적 성장과 관련하여 유럽연합 전체의 빈곤감소 효과와 소득 수준을 제고시키는 고용이 매우 중요함을 알 수 있는데, 소득 수준을 제고시키는 고용과 관련하여 노동소득분배율이 경기침체 극복에 있어 매우 중요한 요소임을 시사해 준다.

2) 「The Europe 2020 Strategy」의 포용적 성장 관련 지표는 앞에서 논의된 여러 지표 중 고용과 교육 그리고 빈곤에 중점을 둔 전략이다. 경제위기에 대한 복지제도의 성과를 파악하기 위한 광범위한 지표는 보고서의 부표(산출 과정은 Boarini et al.(2015))에 자세히 언급되어 있다.

제2절 연구방법 및 내용

1. 사례연구의 주안점

사례연구에 있어 특정 국가 사례가 절대적인 성공적 모범 사례 또는 실패 사례라 할 수 없다. 따라서 단순히 성공과 실패로 구분된 이분법적인 접근을 통한 도식적인 시사점 도출보다는 경제위기와 같은 급격한 사회·경제적 변화에 대처하는 해당 국가의 정책적 대응 과정을 전반적으로 고찰하여 객관적인 관점에서 그 공과(功過)를 파악하는 것이 중요하다. 즉, 성공과 실패의 상대적인 측면을 주목함과 동시에 객관적인 지표를 통해 분석대상국가의 대응 과정과 그로 인한 성과를 평가할 필요가 있다. 그리고 필요시 이전 경제위기와의 비교를 통해 복지제도와 사회정책의 위기극복 과정에서의 역할과 성과의 변화를 파악할 필요가 있다.

본 연구는 종합적 국가 비교연구와 국가별 심층 사례연구로 구분된다.³⁾ 총괄분석에 해당하는 종합적 국가 비교연구의 경우 성장과 분배에 대한 보편적이고 포괄적인 특성을 고찰함과 동시에 국가유형별 위기 대응 및 성과를 통해 국가유형별로 공통적으로 나타나는 경향과 특성에 집중하여, 사례연구에서 쉽게 나타나는 특수성만을 강조하는 협의적인 관점을 보완하고 국가 간 차이점과 유사성 파악을 통한 위기 극복 관련 정책적 함의를 모색하고자 한다. 심층 사례연구의 경우, 선정된 사례국의 경제적·사회적 위기 극복 방법과 진행과정 그리고 성과를 가급적 공통된 분석 내용과 방법을 적용하여 분석하되 경제위기의 원인과 극복과 관련한 역사적·사회적 환경과 맥락을 고려한 특성을 파악하는 데 주력하고

3) 종합적 국가 비교 및 국가별 심층 사례연구 방법은 노대명 등(2014) 제1장 “제4절 국제 비교를 위한 연구방법”을 참조하였음.

자 한다. 한편, 결론 부분에서는 한국에서 글로벌 금융위기가 비교적 큰 영향을 미친 시기의 소득재분배 정책의 성과와 복지(사회) 지출의 경기안정화 효과를 파악한 후, 종합적 국가 비교연구와 심층 사례국(영국, 스웨덴, 핀란드, 그리스) 연구 결과와의 비교를 통해 경제위기에 대응한 복지 정책 및 제도에 관한 정책적 함의를 찾고자 한다.

본 연구에서 분석할 사례국가 선정(종합적 국가 비교 및 심층 사례연구)은 복지레짐 및 레짐별 대표성 그리고 정책 시사점 도출을 고려하여 선택하였다. 이와 함께, 경제적·사회적 위기 경험 및 극복 여부 그리고 경제규모, 사회보장정책과 관련 개혁 등 여러 차원의 특성을 고려하였다. 종합적 국가 비교연구에서 국가별 유형을 북유럽형, 대륙형, 영미형, 남유럽형 국가로 분류하여 분석하였으며, 심층 사례연구의 경우 경제 및 사회적 위기에 성공적으로 대응한 국가와 그렇지 못한 국가를 선정하여 비교하되, 경기침체에서 완전히 벗어나지 못하였으나 사회적으로 안정성을 유지하는 핀란드를 분석에 추가하여 같은 북유럽형 국가에 속한 스웨덴과 비교 분석을 실시하였다. 이렇게 선택된 국가는 영국, 그리스, 스웨덴, 핀란드 등 4개국이다. 한국의 경우 연구자에 따라 다양한 복지레짐으로 분류되고 있으며, 위 네 개의 영역과 다른 체제에 속한다고 볼 수 있다.

2. 종합적 국가 비교연구 방법 및 내용

본 연구의 ‘제3장’에 해당하는 종합적 국가 비교연구는 유럽 15개국과 한국에 대한 총괄적인 분석으로 관찰가능하고 측정 가능한 경험적 사실을 계량적 접근으로 분석한 변수중심방법(variable-oriented method)을 통해 대상들의 공통적 속성 또는 평균적 특성을 파악하는 데 그 목적이 있다(노대명 등, 2014, pp.27-28). 즉, EU⁴ 국가들을 중심으로(필요

시 OECD 국가로 분석 대상 확대) 경제위기 대응 및 그 성과에 대한 파악을 통계적 방법을 포함한 포괄적이고 객관적인 분석방법을 적용하여 사례연구에서 흔히 나타날 수 있는 국가별 특수성 강조에 치우치지 않는, 전체적인 맥락을 고려한 분석결과를 제시하고자 한다. 이를 통해 경제위기 극복 과정에서 복지제도의 경기침체 및 성장 그리고 분배(복지지출 측면)와 관련한 보편적 특성을 고찰하고자 한다. 이를 위해 이러한 특성을 파악할 수 있는 객관적인 자료(거시변수 및 정책성과 관련 변수 등)를 취합·생성한 후 통계분석을 통해 경제위기 극복에 성공적인 국가군과 그렇지 못한 국가군에 대한 결과를 비교하여 성과의 차이와 그 원인을 파악할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 OECD.stat과 Penn World Table의 집계자료를 활용하였다.

유럽 국가들의 경제위기 대응 및 그 성과에 대해서 국가별로 모두 살펴보는 것은 다루어야 할 내용도 많으며 정확한 정보전달 측면에 있어서도 매우 비효율적이다. 따라서 분석대상 국가들을 복지레짐에 따라 분류하고 이중 레짐별 대표성을 가진 국가들과 및 정책 시사점이 큰 국가들을 선정하여 경제위기 전개과정과 이에 대한 대응과 성과를 파악하였다. 본 연구는 유근춘 등(2011)의 국가별 유형 분류 결과를 토대로 주요 국제비교연구 결과를 참조하여 유형별 국가들을 다음과 같이 선정하였다.

- 영미형 자유주의: 아일랜드, 영국
- 북구형 시민주의: 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드
- 대륙형 보수주의: 네덜란드, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일
- 남유럽형(지중해국가 모델): 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인

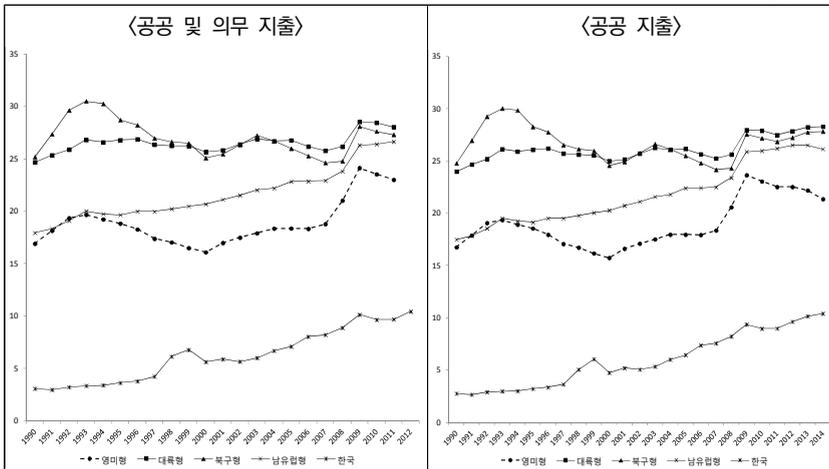
이러한 유형별 분류에 따라 글로벌 금융위기로 인한 경기침체 원인과

4) 노르웨이는 EU 국가가 아니지만 본 연구의 종합적 사례연구에 포함된 국가이다.

이에 대한 전개 및 대응 과정을 살펴보고, 복지제도(지출)의 대응성과는 빈곤율과 지니계수 등 소득재분배 효과를 중심으로 살펴보았다. 이러한 대응성과와 함께 중요하게 다룬 것은 경제위기로 인한 경기침체와 복지제도 및 지출의 관계이다. 경기침체에 대응한 복지의 역할은 OECD 35개국을 대상으로 경기침체탈출과 경기안정화 기능을 중심으로 파악하였는데, 복지지출과 경기침체기간의 관계성은 생존분석을 통해, 경제위기로 발생한 급격한 경기변동에 대한 복지지출의 안정화 기능은 국민계정의 연쇄식을 활용한 관련 분해와 회귀분석을 통해 파악하였다. 본 연구에서 활용한 복지지출은 'OECD.stat'에 수록되어 있는 OECD 사회지출 데이터베이스(SOCX)중에서 공공 및 의무지출과 공공지출을 분석방법에 따라 선택적으로 활용하였다. 두 변수의 1990년 이후 추이는 아래 그림과 같다. 경제위기에 대응한 복지 지출의 성과 측정은 제3장 제4절에 그 구체적 방법과 결과가 상세히 제시되어 있다.

[그림 2-1] GDP 대비 사회지출 비중: 국가유형별

(단위 : %)



자료: OECD.stat.(2016.10.17. 인출)을 바탕으로 재구성.

3. 국가별 심층 사례연구 방법 및 내용

가. 개요

국가별 심층사례 분석에서는 분석 대상 국가의 선정 사유 및 해당 국가의 경제적, 사회적, 역사적 특성을 제시한다. 종합적 사례연구가 변수 중심적 분석방법인 것과 달리 국가별 심층분석은 사례중심방법(Case-oriented method)으로 검토하여 사례국가별 맥락(context)을 중심으로 해당 결과가 발생하는 국가별 상황과 특성을 밝히는 것과 동시에(노대명 등, 2014, pp.27-28), 특수성에 집중되어 일반화된 경향과 요인을 무시하지 않도록 통계적 수치 등 객관적 근거자료를 활용하였다.

심층 사례연구에서는 선정된 사례 국가의 경제적·사회적 위기 극복 방법과 진행 과정 그리고 성과를 가급적 공통된 분석방법과 내용을 적용하여 분석하고, 정교한 인과관계 분석을 제시하지 않지만 다양하고 객관적인 통계 자료를 통한 분석결과의 객관성을 담보하고자 노력하였다. 앞서도 언급한 바와 같이 사례연구에 있어 특정 국가의 사례가 절대적으로 성공적인 모범사례 또는 실패사례라 할 수 없기 때문에 관련 성과와 문제점을 객관적인 관점에서 정리하여 제시하고자 다음과 같이 공통의 분석틀 및 분석내용을 설정하고 가급적 이 틀과 내용을 중심으로 분석을 실시하였다. 하지만, 그리스와 같이 경제위기가 진행 중이고 소득분배지표에서의 성과도 미미한 경우 다른 국가들과는 다른 형태로 서술되었다. 이는 공통의 틀과 내용을 따르되 집필자와 국가의 특수성을 고려하여 결정, 적용한 것이다.

나. 분석틀: 심층 사례연구의 주요 구성

사례 분석에서 영국의 경우 글로벌 금융위기의 영향과 정부부채 위기

가 혼재된 형태의 위기상황이 발생하였으며, 경제위기 초반에는 경기부양책을 통한 재정지출 확대로 대응하였지만 보수당 집권 후에는 긴축정책이 이루어졌다. 또한 복지개혁이 과거부터 지속적으로 추진된 국가이므로 이러한 사항들에 대한 고려가 필요하다. 한편 그리스의 경우 재정위기 전개 과정과 사회경제적 위기 그리고 이에 대한 정책 대응이 미친 성과를 그리스의 정치적, 경제적, 역사적 배경 등 맥락을 통해 파악하여, 복지를 포함한 사회정책과 재정위기의 관계 및 위기에 대응한 사회정책들이 위기 극복에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 파악하고자 한다.

스웨덴과 핀란드는 6장에서 한 묶음으로 설명되고 있다. 두 국가는 같은 북유럽 국가이지만 그 선정 사유가 다르다. 스웨덴의 경우 경기침체에서 신속히 벗어난 편이지만 핀란드의 경우 현재까지 경기침체를 경험하고 있다. 하지만 두 국가 모두 소득분배와 고용 지표에 있어서는 비교적 양호한 수치를 나타내고 있어 경제위기 극복 결과는 다르지만 그 과정에서 복지제도는 두 국가 모두 그 역할을 적절히 수행한 것으로 볼 수 있다. 따라서 6장을 통해 같은 유형으로 분류되는 두 국가의 복지제도와 위기 대응 및 그 성과를 비교하고 그 공통점과 차이점을 밝힘으로 복지제도의 역할과 정책방향성에 대한 보다 차별적인 정책적 함의를 얻고자 한다.

한국에 대한 분석은 글로벌 금융위기 극복 과정에서 복지제도 및 지출이 성장과 복지 선순환 구조로서의 역할을 어느 정도 감당하고 있었는지에 대해 소득재분배 효과와 경기변동에 대한 경기안정화 효과를 중심으로 진단하였다. 마지막으로 복지를 통한 위기 대응과 관련한 정책적 함의 및 시사점은 결론의 제2절에 제시되어 있다. 여기에서는 한국과 OECD에 대한 실증적 분석의 비교와 함께 종합적 사례연구와 심층적 사례연구의 주요 결과와 정책적 함의가 제시되어 있다.

〈분석 방향 및 구성〉

- 복지제도의 특성(역사적 배경 포함)
- 경제위기의 원인과 영향 그리고 전개과정(재정위기와 사회보장시스템의 관계성 포함)
 - 글로벌 금융위기 이후 경제, 노동시장, 분배구조 등의 변화 포함
- 경제적·사회적 위기 극복을 위한 정책적 대응
 - 글로벌 금융위기 이전과 이후의 경제 및 복지정책 비교
 - 글로벌 금융위기로 인한 사회·경제적 위기에 대응한 경제 및 복지정책
 - 긴축정책, 경기부양정책
 - 노동시장 정책(단기적 실업 대책, 중장기적 고용 안정성 제고 정책 등)
 - 복지정책(고용연계) 및 사회통합정책, 재정정책
 - 과거 경제위기 대응과의 비교
- 위기 대응의 성과와 문제점 그리고 복지제도의 역할
 - 경기침체로 발생하는 경제·사회적 문제를 경감시키고 취약계층을 보호하는 정책에 대한 평가
 - 정책성과(지표중심): 소득재분배(지니계수, 빈곤율, 불평등·빈곤 감소 효과), 고용지표(실업률 등), 경제성장(성장률) 등
 - 정책성과는 총괄부문에서도 다루기 때문에 국가별 분석에서는 좀 더 세부적이고 맥락에 의거한 분석이 필요
 - 사회·경제적 정책의 긍정적 성과와 부정적 성과의 원인
 - 경제정책(긴축정책, 경기회복 관련 정책 등)과 취약계층 보호정책간의 관계 및 정책 조화에 대한 평가
 - 복지개혁(위기 대응 정책 포함)이 사회보장제도 및 경제성장에 미치는 영향 등(지속가능성, 양립 가능성에 미치는 영향 등)
- 결론 : 경제위기 대응의 시사점
 - 향후 복지제도 전망
 - 주요 결과와 한국에 대한 시사점

제 3 장

종합적 국가 비교연구

제1절 유럽 경제위기의 배경과 원인

제2절 유럽의 경제위기 전개 및 대응 과정

제3절 경제위기 대응 성과

제4절 복지지출의 경기침체탈출 및 자동안정화 효과



3

종합적 국가 비교연구 <<

제1절 유럽 경제위기의 배경과 원인

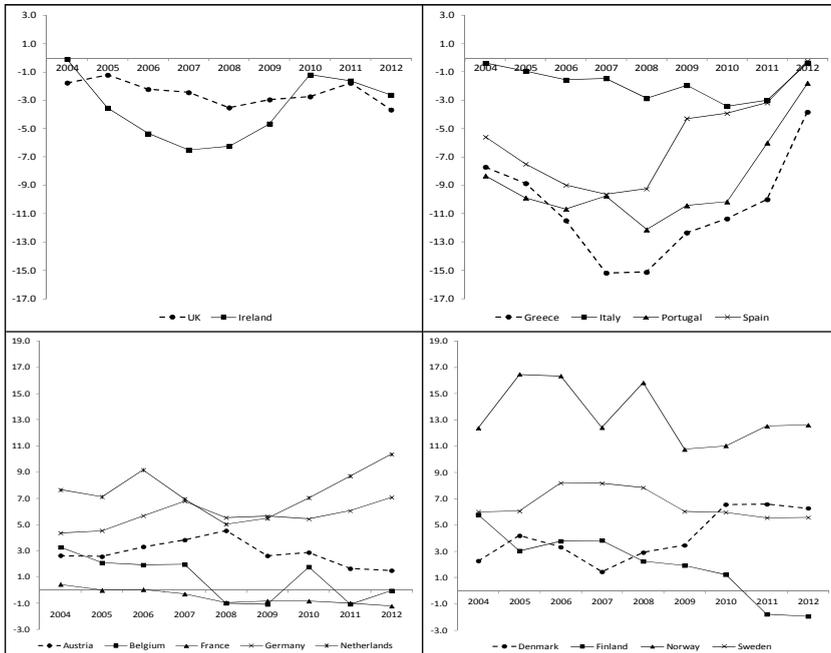
미국발 글로벌 금융위기는 유럽연합에 속한 대부분의 국가에 영향을 미쳤는데, 여기에는 경기침체를 겪었지만 단기간에 회복한 국가들도 있지만, 그리스 같은 남유럽 국가의 경우 아직까지 심각한 재정위기 상황을 겪는 국가들도 있다. 한편, 경제와 복지가 성숙단계에 있는 핀란드와 같은 북유럽 국가도 장기 침체 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 일련의 경제위기 또는 침체의 표면적인 원인은 미국의 서브프라임 모기지에 과도하게 투자하여 부실화된 은행들에 대한 해당 국가들의 공적자금 지원으로 국가 채무가 급증하고 남유럽 등에 대한 투자가 축소된 것에 있다고 볼 수 있지만 보다 근본적인 원인을 지적하는 이들도 적지 않다.

유로존 경제위기를 바라보는 시각을 두 가지로 구분한다면, 앞서 언급한 바와 같이 부실화된 은행을 구제하기 위해 대규모 공적자금이 투입되고 이것이 재정적으로 취약하거나 국가 경쟁력이 약한 국가에 경제위기를 야기 시켰다는 시각과 보다 근본적으로 유럽의 불합리한 경제구조가 서브프라임모기지 사태로 촉발된 경제충격으로 크게 흔들리면서 아일랜드와 남유럽 국가들의 경제 시스템이 무력화되었다고 보는 시각이다. 물론 경제위기는 개별국가 차원과 유로존 차원의 문제가 결합된 것이지만 어떤 측면이 핵심적 원인인가를 파악하는 것은 매우 중요하다. 보다 근본적인 원인을 중요시 하는 시각에서는 재정위기의 발생과 심화는 유로존의 구조적 문제점과 관련 깊다. 유로존은 말 그대로 소속된 국가들이

54 경제위기 극복 과정에서 복지제도의 역할에 대한 사례연구

동일한 통화를 사용하고 동일한 환율이 적용된다. 이러한 단일 통화 시스템은 여러 가지 장점을 가지고 있기도 하지만 반대로 독자적인 외환정책을 실시할 수 없으며, 자유롭고 탄력적인 금융정책도 기대하기 힘들다는 단점을 가지고 있다. 유로존에 속한 국가들은 경제적 충격과 같은 위험상황이 발생할 경우 주로 재정정책으로 대응하게 된다. 하지만 유로존은 최적통화지역 성립조건을 충족시키지 못한 상태에서 출발했기 때문에 재정정책에 대한 의존도는 경제위기를 심화시키는 원인 중 하나가 되었다(김인준, 2012, pp.265). 결국, 유로존 위기의 가장 큰 원인중 하나는 경제규모와 수준 등 여건의 차이가 크에도 불구하고 하나의 단일 통화지역으로 묶은 후 무리하게 그 영역을 확장시킨 데에 있다고 볼 수 있다.

[그림 3-1] 경상수지 추이: 15개국



자료: OECD.stat(2016.11.30. 인출).

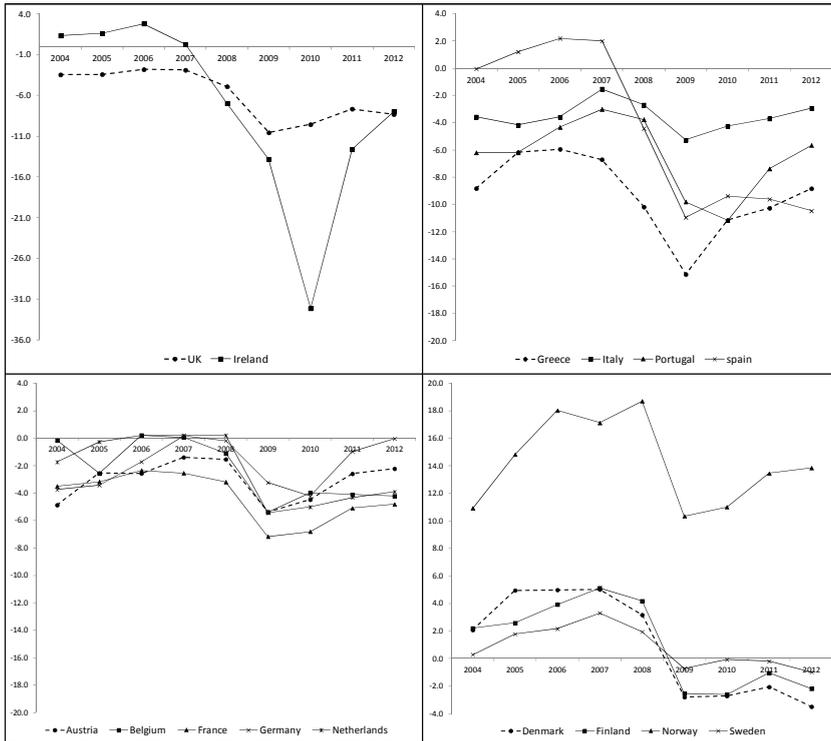
글로벌 금융위기 이전 표면적으로 별 문제 없어 보였지만, 유로존 내부에서는 남유럽 국가들과 서유럽 국가들 간의 경상수지 불균형이 심화되었고 남유럽 국가들은 경상수지의 불균형을 재정수지로 보전하게 되어 재정적자가 확대되었다. 위 그림을 살펴보면 글로벌 금융위기가 발생한 2007년(또는 2008년)까지 남유럽형 국가와 영미형 국가의 경상수지가 급격히 악화되고 있는 것을, 대륙형 국가와 북유럽형 국가들의 경우 대부분 경상수지가 흑자 상태인 것을 확인할 수 있다.

김정환(2011)과 안두순(2012)은 유로화가 도입이 단기적으로는 남유럽 등 경제수준이 뒤쳐진 국가들에게 경제적 활력을 주었지만 장기적으로 유로존 내 국가 간의 불균형이 심화시켰다고 보고 있다. 그 이유는 유로존 내의 산업경쟁력이 높은 대륙형 또는 북유럽 국가의 경우는 실물경쟁력보다 유로화 환율이 높은 수준을 유지함에 따라 실질 환율이 저평가되면서 경상수지 흑자가 누적된 반면, 그렇지 못한 남유럽 국가에서는 경상수지 적자가 누적되었다는 것이다. 이렇게 누적된 경상수지 적자는 재정수지로 충당되었고 낮은 실질이자율과 부동산 투자 붐 등으로 인해 해외자본이 대거 유입되어 경기는 과열되었다. 아래 그림을 살펴보면 경제위기 직전인 2007년까지 그리스⁵⁾와 포르투갈⁶⁾은 재정수지 적자가 큰 편이었지만 다른 남유럽 국가인 스페인과 이탈리아는 대륙형 국가들과 비교해 보아도 재정수지 상태가 비교적 양호한 것으로 나타났다. 하지만, 이 시기에도 경상수지 적자의 누적과 과도한 해외자본 유입으로 인해 경

-
- 5) 그리스가 심각한 경기침체를 겪는 원인중의 하나로 독특한 산업구조와 조세체계에서도 찾아 볼 수 있음. 그리스의 핵심 사업은 해운업과 관광업인데, 해운업의 경우 다른 국가들과 달리 조선업의 발달이 매우 미미함. 제조업이 동반되지 않았기 때문에 고용효과가 적으며 세계 경기에 민감함. 관광사업 역시 경기에 민감하여 글로벌 금융위기는 이러한 두 산업을 위축시켜 그리스 경제를 더욱 악화시킴(황기식, 이진우, 2012, pp.59-60).
- 6) 포르투갈은 저축률이 매우 낮으며 정부부채의 대외의존도가 매우 높음데다가 스페인에 대한 경제적 의존도가 높음. 경제활동이 외국 자본에 크게 의존하기 때문에 세계적 경기 침체로 인한 연쇄적 위기에 가장 취약한 국가로 볼 수 있음(김정미, 2010, pp.12-13).

제적 불안정성은 매우 높아진 상태였다. 이러한 상황에서 2008년 글로벌 금융위기가 본격적으로 영향을 미치게 되자 남유럽 국가들의 재정수지는 급격하게 악화되었다. 안정적인 재정수지를 유지하고 있었던 스페인의 경우도 영미형 국가인 아일랜드와 마찬가지로 글로벌 금융위기 이전 과도한 부동산 투자로 인한 경기 과열이 미국발 금융위기로 급격히 위축되면서 심각한 경기침체 상황에 직면하게 된다.

[그림 3-2] 재정수지 추이: 15개국



자료: OECD.stat.(2016.11.30. 인출).

남유럽 국가들의 GDP 대비 재정적자 비율과 국가부채 비율이 글로벌 금융위기 이후 악화되면서 이들의 국가 신용 위험도가 높아지기 시작하였다. 그리스와 이탈리아의 경우 재정지출 증가 등으로 경제위기 이전부터 국가 총금융부채가 GDP의 120% 수준에 도달하는 등 경제위기에 대한 전조를 보인 반면, 그림에서 확인 할 수 있듯이 비교적 건실한 재정상태와 국가채무 수준을 유지했던 스페인과 아일랜드의 경우 부동산 거품이 꺼지면서 부채가 급증하게 된다. 결국 그리스는 2010년 5월과 2011년 7월에 구제금융을 받게 되고 아일랜드는 2010년 11월에 구제금융을 받게 된다. 포르투갈도 2011년 5월 구제금융을 받게 된다(표 3-3 참조).

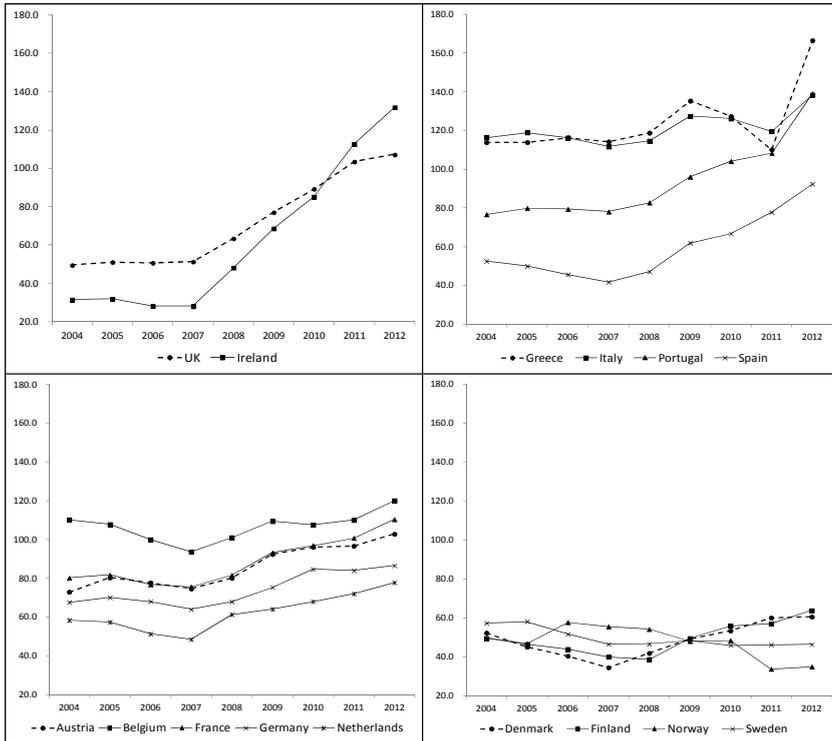
유로존 재정위기의 발생을 남유럽 국가들의 복지지출 증가 등에서 기인한 것으로 보는 시각도 있지만, 실질적으로는 EU 내의 금융부문 통합과 유로존 형성으로 인해 유럽의 아일랜드 및 남유럽 국가들의 금리가 독일, 영국 등 핵심 국가들과 유사해지고 화폐의 가치가 상승되면서 자본유입과 부동산 호황과 버블 그리고 남유럽의 국가 경쟁력 약화 등과 같은 유로존 시스템의 구조적인 문제에서 그 원인을 찾는 것이 적절하다고 볼 수 있다.(Lin&Treichel, 2012, p.1; 김인준, 2012, pp,263-266)

부동산 버블의 영향은 이탈리아와 그리스 보다는 스페인과 아일랜드에서 더 큰 영향을 받았다. 유로화가 도입 된 후 아일랜드와 스페인은 저금리로 인해 해외자본이 과도하게 유입되었으며, 이러한 자본이 주로 부동산에 투자되어 부동산 거품을 형성하게 된다. 결국 글로벌 금융위기로 주요 선진국들이 유동성 부족을 겪으면서 남유럽에 투자한 자본을 회수하게 되었고 이로 인해 아일랜드와 스페인의 부동산 버블은 붕괴되면서 은행들은 막대한 공적자금에 의존하게 된다(Lin & Treichel, 2012, 김권식, 2012, pp,252-253 재인용).

앞서 언급한 바와 같이 유로존 특성상 국가별 재정정책만 가능하다는

점은 위기에 직면한 회원국의 신속한 대응에 걸림돌로 작용하였다. 또한 위기가 심화됨에도 재정정책에 대해 회원국 간 이해가 다르고 EU 차원의 재정정책에는 회원국들의 승인 필요하기 때문에 통합적인 재정정책을 통한 위기 대응에 취약하였다(김득갑, 2012). 결국 재정 상태가 취약한 아일랜드와 그리스, 포르투갈 등 남유럽 재정위기로 글로벌 금융위기는 더욱 확대되게 된다.

[그림 3-3] 총금융부채 추이: 15개국



자료: OECD.stat(2016.11.30. 인출).

제2절 유럽 경제위기의 전개 및 대응 과정

1. 영미형 국가

아일랜드는 유럽 북서부에 위치한 인구 약 461만 명(2014년 기준)의 국가로 1973년에 EU에 가입한 후 1990년 중반 이후 고도의 경제성장을 이룬 국가이다.⁷⁾ 아일랜드는 1950년대 이전까지는 경제적 자족을 중요시하는 보호주의가 지배하는 국가였지만 1950년대 이후 개방주의로 전환한 후 제조업과 수출 중심의 국가로 점차 변화하게 된다. 하지만 두 차례의 오일쇼크로 석유가격 급등으로 인한 경기불황과 국가 부채의 급증은 경제위기 및 인구 유출 등의 심각한 문제를 발생시켰다. 이를 극복하기 위해 1987년 노사정 합의를 통해 국가재건을 위한 프로그램(Program National Recovery)을 수행하였고 이후 IT 산업의 발전을 통해 1990년대 급속한 경제발전을 이루어내었다(조현대, Regan, 2002). 이러한 아일랜드는 글로벌 금융위기로 인해 남유럽 국가를 제외하고 가장 큰 충격을 받는 유럽지역의 국가가 된다.

1990년대 아일랜드의 경제 발전은 외국 특히 미국으로부터의 투자 유치와 생산성 증가 그리고 수출증가에 기인된 바가 크다. 하지만 2000년대 이후 성장의 중심은 건설 및 부동산 투자로 바뀌게 된다. 주택건설에서 발생한 소득은 2001년 GDP의 5%에서 2007년 GDP의 15%로 증가하였고, 2000년대 초반에는 새로운 일자리의 대부분이 건설 부문에서 창출되었다. 또한 대출 규모도 2000년대 급격히 증가하여 2007년에는 국민소득의 2.5배에 달하게 되었다(Teague, 2011, pp.6-7). 아일랜드의 경제위기는 금융기관에 대한 공적자금지원을 통해 민간채무를 정부가 떠

7) 주아일랜드 대한민국 대사관(<http://irl.mofa.go.kr/korean/eu/irl/information/emigrants/index.jsp> 2016. 12. 1. 인출).

안으면서 발생한 것으로 은행위기가 재정위기로 전이된 대표적 사례라고 볼 수 있다. 서브프라임모기지 사태로 이에 투자한 아일랜드 은행들이 부실화되었고, 이들의 유동성 위기 해소를 위해 정부의 공적자금이 투입되었다(강유덕, 김준영, 2013). 앞의 [그림 3-2]에도 나타나 있듯이 재정수지 흑자를 유지해 왔던 아일랜드는 2008년 금융위기로 인해 재정수지가 급속도로 악화되어 2010년의 경우 재정적자 비율이 GDP 대비 32.1%에 이르게 된다. 또한 20~30%대 수준이었던 총금융부채(GDP 대비) 비율도 급증하여 2013년에는 GDP 대비 134%에 달하는 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉 아일랜드와 영국의 총금융부채 비율 및 재정적자비율: GDP 대비 %

(단위: %)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
GDP 대비 총금융부채 비율										
아일랜드	28.1	28.1	48.3	68.7	85.2	112.6	131.8	134.3	124.1	92.7
영국	50.8	51.4	63.4	77.0	89.3	103.5	107.2	102.9	113.4	112.0
GDP 대비 재정흑자 (+), 재정적자 (-) 비율										
아일랜드	2.8	0.3	-7.0	-13.8	-32.1	-12.6	-8.0	-5.7	-3.7	-1.9
영국	-2.8	-2.9	-4.9	-10.6	-9.6	-7.7	-8.3	-5.7	-5.6	-4.3

자료: OECD.stat, Economic Outlook 100 (2016.11.30. 인출).

부동산 버블이 사라지고 극심한 경기 침체에 시달리게 되고 대다수 은행들이 부실자산으로 도산 위험성이 높아지게 된다. 이러한 상황에서 아일랜드 정부는 은행에 대한 지원을 하지만 이러한 조치로는 상황을 개선하기 어렵기 때문에 구제금융을 신청하고 긴축정책을 실시하게 된다. 아일랜드는 구제금융을 받기 전부터 재정 상황을 개선하기 위해 공공부문 노동자의 임금 및 연금을 비롯하여 공공지출 프로그램 예산을 삭감하였고 세금을 인상하는 등 긴축정책을 실시하였다(강유덕, 김준영, 2013;

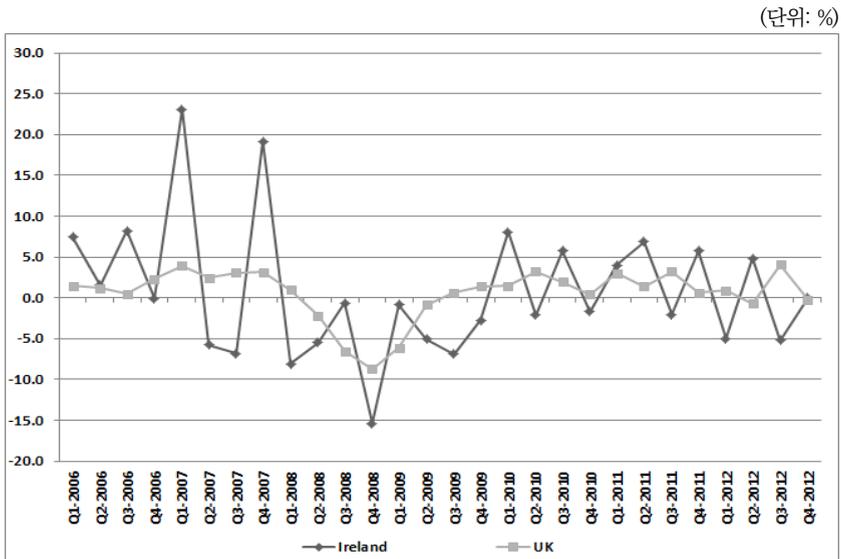
Teague, 2011). 2010년 11월 27일 EU와 IMF로부터 850억 유로 상당의 구제금융을 승인받게 되면서(조은영, 2014, p.46), 이를 조건으로 구조조정과 관련 개혁을 시행하게 되었다⁸⁾. 한편, 아일랜드의 경우 글로벌 금융위기 이전 생산성 대비 노동비용이 다른 국가들에 비해 상대적으로 높은 수준이었지만 경제위기 발생 이후 구조조정과 관련 개혁으로 임금 수준이 하락하게 된다. 이러한 임금하락과 낮은 법인세 수준으로 인해 가격경쟁력이 회복되었고 외국 기업의 투자가 또한 증가되는데, 이는 일자리 확대 및 경제회복에 기여하게 된다. 위기에 대한 아일랜드의 대응은 남유럽 국가들과 유사한 측면이 있으나, 산업경쟁력 강화에 초점을 두었다는 점에서 큰 차이를 보인 것으로 평가받는다(강유덕, 김준영, 2013).

영국은 보수당 집권기간인 1979~1996년 사이 대대적인 구조조정을 통해 제조업의 비중을 줄이고 금융산업의 비중을 대폭 확대했다. 이러한 금융산업에 대한 정책 지향은 노동당 집권에서도 이어지게 되며, 신노동당 정부도 금융산업을 육성, 보호하고 경제 구조의 탈산업화를 촉진시켰다(김윤태 2015a). 제조업의 비중이 낮고 취약해진 상태인 데다 금융산업에 대한 의존도가 높은 상황에서 글로벌 금융위기가 닥치자 영국은 대규모 구제금융 및 경기부양책 그리고 경기침체로 인한 세수 감소 등으로 재정적자가 급속히 늘어났고, 이를 메우기 위한 정부부채 역시 증가하였다(김원섭 등, 2010). 글로벌 금융위기의 충격으로 인해 GDP 대비 총금융부채는 2007년 51.4%에서 2008년 63.4%로 급증하였으며 2010년에는 90%에 육박하게 된다. 또한 경제성장에도 악영향을 미쳤는데, 2008년 2분기부터 2009년 2분기까지 5분기 동안 마이너스 성장률을 기록하게 된다. 그러나 영국은 뒤에서도 언급되었듯이 빠른 기간에 경기침체에서

8) 이는 “① 은행의 다운사이징과 구조조정 ② 재정의 지속가능성 회복 ③ 경쟁력과 고용창출에 방해가 되는 요소에 대한 개혁 단행 ④ 전술한 세 가지 분야에서 단행되는 신뢰할 만한 조치를 조건으로 하는 외부 금융지원”임(Teague, 2011, p.9).

벗어나게 되는데, 2009년 3분기부터 최근까지 2012년 2분기를 제외하고 플러스 성장률을 기록하게 된다. 반면, 아일랜드의 경우 2008년 1분기부터 2009년 4분기까지 마이너스 성장률을 기록하게 되며, 그 이후에도 2013년까지 몇 번의 분기별 성장률이 마이너스를 기록하다 2014년부터는 지속적으로 매우 높은 경제 성장률을 나타내고 있다.

[그림 3-4] 영미형(아일랜드, 영국) 국가의 분기별 성장률 추이

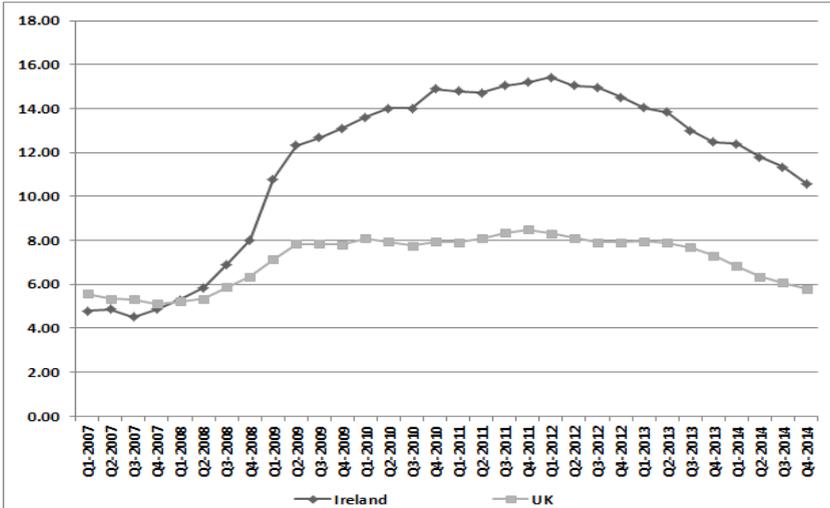


자료: OECD.stat, Economic Outlook 100 (2016.11.30. 인출).

영국의 실업률은 2007년 5%대를 유지하다 글로벌 금융위기의 영향과 그 여파로 지속적인 상승 추이를 보이다 2012년부터 하락하는 경향을 보이고 있다. 아일랜드의 경우도 글로벌 금융위기 이후 실업률이 15%대 까지 치솟은 후 2012년 이후 감소하는 경향을 보이고 있다.

[그림 3-5] 영미형(아일랜드, 영국) 국가의 분기별 실업률 추이

(단위: %)



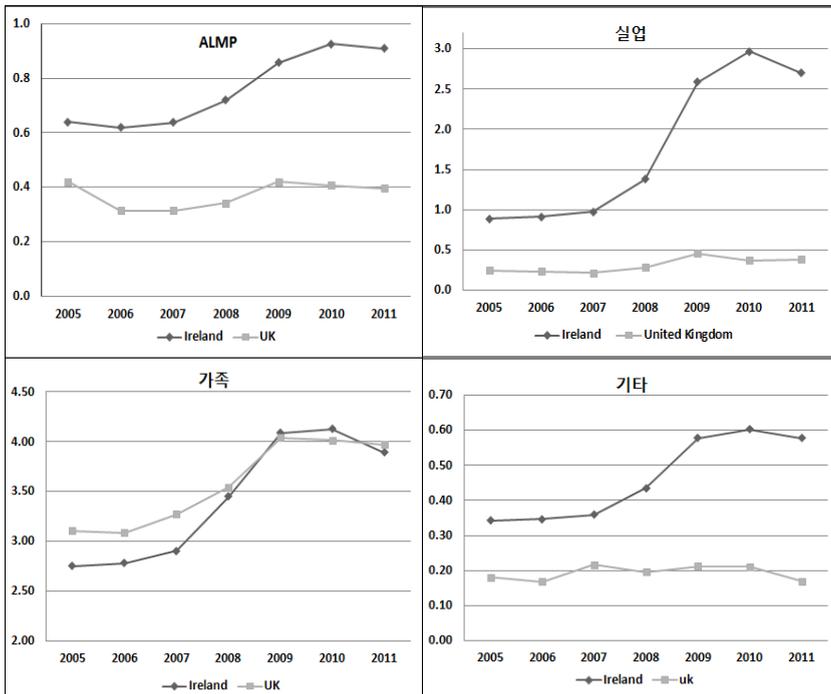
자료: OECD.stat, Economic Outlook 100 (2016.11.30. 인출).

1997년 노동당 집권 이후 영국은 근로연계 복지정책과 복지정책의 표적화를 강조하는 활성화 정책이 지속적으로 추진되어져 왔다. 이는 글로벌 금융위기가 발생한 후에도, 균형재정 원칙하에서 추구되던 지출억제 기조에서 지출확대 기조로 전환하였지만 복지제도의 표적화와 공공지출의 사회투자적 측면을 중시하였다는 점에서 고용촉진과 사회서비스의 확대에 기반을 둔 활성화 전략은 지속되었다고 볼 수 있다(김원섭 등, 2010; 여유진 등, 2009). 글로벌 금융위기 당시 집권당인 신노동당 정부는 복지부문에 대한 지속적인 개혁을 추진하면서도 긴축정책 보다 양적 완화를 통한 경기부양을 지향하였다. 하지만 2010년 총선에서 승리하면서 집권한 보수당과 자유민주당 연립정부는 긴축정책을 지향하게 된다.

노동당 정부에서 보수당과 자민당의 연립정부로 정권이 교체되자 연립 정부는 신노동당정부가 청년실업 문제에 대응하기 위해 도입된 미래일자

리기금(Future Jobs' fund)을 폐지했고 대학 보조금을 감축하면서 대학생의 학비 상한선을 올렸다. 또한, 아동수당을 동결시키면서 아동수당의 급여감소율을 증가시켰다(김운태, 서재욱, 2014). 이와 함께 전반적인 정부지출을 축소시키는 노력을 시도하였는데, 이러한 긴축정책에 대해 비판과 옹호의 목소리가 엇갈리고 있다. 영국 경제의 회복을 정부의 성공적인 긴축정책 시행의 결과로 보는 시각과 함께 영국이 확대적 재정정책에서 긴축정책으로 정책노선을 변경함에 따라 소비위축 등으로 인해 경제 회복 시간이 지연되었다는 보는 시각의 주장도 강하게 제기되고 있다.

[그림 3-6] 영미형 국가의 주요 지출 추이: 적극적노동시장, 실업, 가족, 기타 영역



자료: OECD.stat.(2016.11.14. 인출).

앞의 그림은 영국과 아일랜드의 2005~2011년 사이 주요 영역별 사회 지출 추이를 보여주고 있다. 영국의 경우 금융위기 직후인 2009년까지 영역별 지출이 대체로 증가하는 추이를 보이다 이후 하락하는 경향을 보이고 있는 것을 알 수 있다. 아일랜드의 경우 영국에 비해 매우 가파른 영역별 사회지출의 증가율을 보여 주고 있는데, 2010년까지 매우 급격한 증가추이를 보여주고 있다. 하지만 영국의 경우도 가족 부문에서는 매우 급격한 지출 증가를 보여 주고 있는데, 이를 통해 글로벌 금융위기 직후 확장적 재정지출에서 가족 부문이 매우 중요한 부문이었음을 알 수 있다. 한편, 아일랜드의 경우 실업부문의 지출이 GDP 대비 1% 미만이었다가 경제위기 이후 3%에 가까울 정도로 급격히 증가한 것을 확인 할 수 있는데, 이는 앞서 살펴본 바와 같이 아일랜드의 분기별 실업률이 2011년 3분기에 15%를 넘는 등 경기침체로 인한 실업률 급증에 기인한 것임을 알 수 있다. 아일랜드 역시 가족 부문에서는 영국과 마찬가지로 가족 부문의 지출증가 큰 폭으로 나타나 영미형 국가에서 아동 및 보육 등 가족지원 정책이 경제위기 시 지출이 집중되는 핵심적인 정책임을 보여 준다.

2. 대륙형 국가

대륙형 복지국가는 비스마르크형(Bismarckian) 복지제도를 근간으로 한다. 이들 국가는 에스핑 앤더슨에 의하면 보수주의적 복지국가로 분류되며, 팔리에(Palier, 2010)는 복지국가 유형 중 가장 많은 개혁(reform)을 겪고 있는 국가군으로 평가하고 있다. 이들 국가 중 상당수는 이미 경제위기 이전부터 복지제도의 개혁을 추진하였던 것으로 판단된다. 본 연구에서 대륙형 국가로 선정된 국가들(네덜란드, 프랑스, 오스트리아, 독일, 벨기에) 또한 범위와 정도의 차이는 존재하나, 대륙형 국가의 가장 주

요한 사회보장제도라 할 수 있는 연금제도의 개혁을 위기 전후에 시행했으며, 고용 안정을 위해 노동시장정책을 통한 민감한 대응을 펼쳤다는 공통점이 있다. 그 밖에 국가에 따라 보건의료정책과 돌봄노동 관련 각종 수당의 급여 수준과 선정기준의 변화가 관찰된다. 하지만 국가별로 모든 부문의 개혁과 대응과정을 서술하기에는 한계가 있기에, 국가별로 특징적인 부분에 대해서만 간략하게 정리하고자 한다.

네덜란드는 2차 세계대전 이후부터 1970년대까지 압축적인 성장을 경험하였고, 매우 관대하고 급여 수준이 높은 사회보장제도를 형성하였다(정홍원 등, 2012, p.14). 하지만 2008년 경제위기와 2011년 유로존 재정위기로 인해 네덜란드의 재정 상태도 악화되었으며 기존의 자유민주당과 기독교당 연정이 붕괴되고, 자유민주당과 노동당이 연합정부를 구성하게 된다. 이 연합정부는 연정합의서를 통하여 재정적자 감축, 주택담보대출의 이자 소득공제 폭 감축, 실업수당 감축 등 해고규제 완화 등에 대한 합의를 이루었다(KOTRA, 2013, p.5). 재정의 지속가능성 추구를 위해 복지개혁 부문에서 정부가 추진한 것은 정년연장, 노동시장 참여 유도, 아동수당 삭감 등이었다. 네덜란드는 기업연금과 개인연금의 확충을 통해 민간부문 비중을 꾸준히 확대해 왔기 때문에 연금의 재정불안정 요소는 다른 국가에 비해 비교적 적은 편에 속하였다고 볼 수 있다(최성은, 2012; 정홍원 등, 2012). 그럼에도 불구하고 법정 퇴직연령의 상향 조정과 장기요양제도에 대한 지방정부의 역할 확대를 추진하고, 아동수당과 부모의 노동시장 참여를 연계하고 아동수당의 종류를 제한하였다(최성은, 2012).

네덜란드 정부는 이미 실업급여나 건강보험의 복지혜택을 줄이며 정부 부담을 줄이는 방향으로 정책을 수립하고 있으며, 사회적 약자에게 제공되는 복지와 그들의 사회적 참여(지역사회에 대한 봉사활동)를 연결시키

는 방안을 모색하고 있다(KOTRA, 2013, p.19). 하지만 네덜란드의 경제위기 대응 접근방식의 특징은 정부가 경제위기 대응을 이끄는 중심목표로 사회통합을 꼽고 있다는 것이다. 그리고 “복지에 앞서 노동(Work Before Welfare)”을 강조하고, 훈련 및 재훈련을 통한 유동성 증진을 정책적으로 지향하고 있다는 점이다. 이러한 네덜란드의 위기 대응 정책의 유효성에 대한 평가는 복지국가와 노동시장의 개혁작업이 완료된 것으로 파악되기 때문에 대체로 긍정적이다(홍석표 등, 2009, p.5).

네덜란드가 이른바 ‘수동적 복지’에서 ‘능동적’ 복지국가로 전환한 대륙 복지국가의 성공적 사례로 인식되는 반면, 벨기에는 대륙형 복지국가의 전형을 유지한 것으로 평가받는다(Palier, 2010). 벨기에의 복지는 네덜란드의 경우처럼 활성화에 성공하는 등 두드러진 전환은 아니었지만, 벨기에의 비스마르크형 시스템은 최소소득(minimum income) 보장과 보편적 보장에 중점을 두는 일종의 자기변혁적인 성격으로 점진적인 변화를 꾸준히 거쳐 왔다(Hemerijck & Marx, 2010, p.130). 특이한 점은, 이러한 변화가 비스마르크형 사회보장의 핵심 수혜자라 할 수 있는 사회보험 가입자들에게 이익을 가져다주는 방향이 아닌 사회보험 시스템의 외부자들, 즉 여성, 청소년, 장기실업자들의 최소소득 보장을 진전시키는 데 주안점을 두었다는 것이다. 그리고 이러한 벨기에의 시스템 변화는 경제위기와 같은 외부충격에 의한 대규모의 일자리 손실, 예산 제약에 대응하는 것이었다(Hemerijck & Marx, 2010, p.148).

2008년 경제위기 이후 대부분의 국가와 마찬가지로 프랑스 역시 마이너스 경제성장, 실업률 증가 등 심각한 경기 불황 상황에 직면하게 되었다. 그중에서도 프랑스가 여타 국가에 비해 더욱 심각한 문제는 일자리 감소였다(어기구 등, 2009, pp.55-56). 이에 프랑스 정부는 2008년부터 고용과 관련된 여러 조치를 발표하였다. 이 당시 프랑스 고용 정책의

특징은 규제 완화를 통해 고용 시장의 유연성을 확보하고 그에 따르는 부담은 정부가 사회비용으로 지출하는 것이었다. 즉 노동시장에서의 상호 합의 파기 제도, 명시적 기간제 근로계약 제도의 도입을 통해 프랑스식 노동 유연보장 틀을 구축하려 시도하였다(어기구 등, 2009, p.73). 2012년 집권한, 사회당의 프랑수아 올랑드 대통령은 재정긴축 중심의 경제위기 대처에 반대하면서 확대적인 재정정책 추진과 함께 정부 지출을 통해 일자리를 창출하였다. 또한 이에 필요한 재원을 부유층에 대한 증세로 충당하는 등 이전 보수 정권의 “노동의 유연성 강화와 감세를 통한 기업 활성화” 지향과는 다른 정책적 기초를 취하였다(이정환, 2012, p.12).

독일은 글로벌 금융위기로 인해 단기적으로 경제적으로 큰 충격을 받게 된다. 2008년 독일은 경제 성장률이 0.8%까지 하락하였고 2009년에는 경제성장률이 종전 이후 최저 수준인 마이너스 5.6%를 나타내었다(표 3-4). 하지만 2010년과 2011년에는 빠른 속도로 경기가 회복되었다. 경제위기 이후로 대부분의 유럽 국가의 성장이 둔화되고 있지만, 독일의 상황은 상대적으로 양호한 편이다. 최근 독일 연방정부의 부채는 줄어들고 고용은 늘어난 반면 인플레이션은 낮은 수준을 유지하고 있다(김윤태, 2015b). 독일이 2009~2010년 동안 경기부양정책 등과 함께 시행한 고용부문의 정책을 보면 근로시간 단축을 통한 실업 예방, 연방노동청의 취업알선직원의 증원을 통한 재취업 지원 및 해고근로자에 대한 직업훈련, 사회보험료 인하 등이 있었다(김원섭 등, 2010). 특히 독일의 고용률 및 실업률 지표는 본 연구의 사례국 중 2008년 이후에도 유일하게 양호한 지표를 유지하고 있다. 이는 특히 근로시간 단축 등의 노동시장 유연화를 통한 실업 예방의 측면이 크게 작용하였다. 독일의 하르츠개혁으로 파생된 노동형태는 파견근로자와 미니잡으로 대표되는데, 이러한 임시노동의 확대는 저임금·불안정 일자리의 양산이라는 비판도 있지만 결과적으로

노동시장의 경직성을 낮추고 지난 10여 년의 복지개혁을 통해 잘 정립된 사회보장제도의 자동안정화 기능과 함께 독일이 외부충격에 대응하면서도 빠른 회복을 가능케 한 요인 중 하나로 볼 수 있다(김윤태, 2015a)⁹⁾.

오스트리아는 경제위기의 초기 단계에서 광범위한 경제 정책과 함께 노동시장 정책으로써 주로 대응하였다. 오스트리아의 실업률이 경제 위기에도 불구하고 낮은 수준을 유지한 것은 적당한 임금 설정과 더불어 적극적인 노동 시장 정책(예: 단기 근로 및 교육을 위한 휴가의 확대)을 통한 방대한 개입의 결과이다. 2002년과 2012년 사이에 전체 노동 시장 지출의 비율로서 노동 시장 정책의 훈련비용 및 훈련 참가 지원 관련 비용 지출은 12%p 증가하였다(BMASK, 2013a; 2013b; Osterle and Heitzmann, 2016 재인용). 또한 오스트리아는 청년 실업을 낮게 유지하는 데 성공하였는데, 이는 적극적 노동시장정책에 더해 국가의 이중 교육시스템에 기인한다(BMASK, 2013a). 독일의 하르츠 개혁과 달리 오스트리아의 노동시장 정책 중 수동적 노동시장정책은 큰 개혁을 거치지 않았다. 또한 공공 사회지출의 50%를 차지하는 연금제도는 2007년 이후 개혁을 도모하였으며, 이는 연금제도의 총지출과 조세로 충당되는 기금 보조금의 증가와 무관하지 않았다(BMASK, 2014; Osterle and Heitzmann, 2016 재인용). 이에 연금개혁에 있어 2012년 장애연금의 변화 및 퇴직연령 변화 등 다양한 조기퇴직 옵션이 논의되고 있는 상황이다(Osterle and Heitzmann, 2016, pp.23-24).

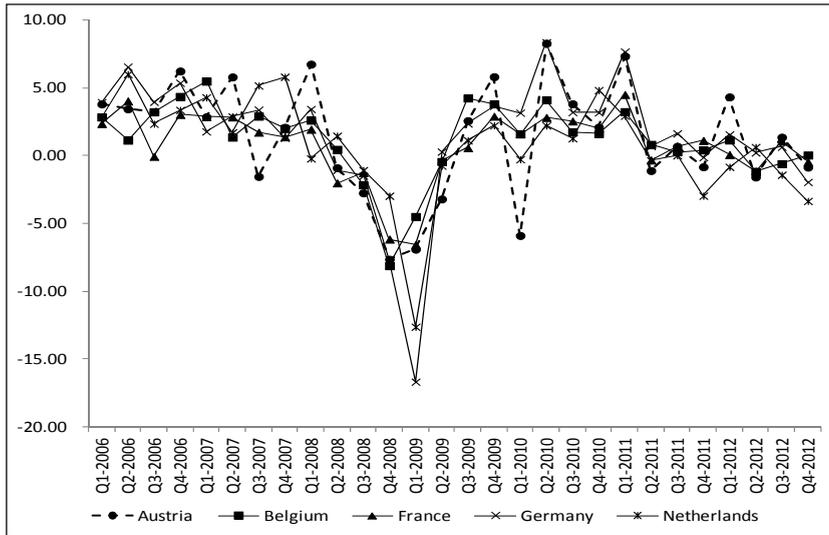
본 연구에서 대륙형 국가군으로 분류되어 있는 각국의 거시경제 지표를 보면, 성장률은 2008년 경제위기의 여파로 2008년 3분기부터 악화되

9) 글로벌 금융위기 국면에서 독일의 복지개혁의 효과는 다음과 같다. 1) 실업급여의 수급자와 저소득 근로자의 근로동기를 향상 2) 적극적 노동시장 정책을 강화하기 위해 실시된 구직매칭의 효율성 향상 3) 중고령자의 고용률 증가 4) 노동시장의 유연화와 가족정책 강화의 결합으로 인한 여성 근로활동 참여 제고(김윤태, 2015a, pp.176-177).

어 2010년 1분기부터 회복세로 들어선 것으로 나타나고 있다. 분기별 변동은 있으나 대륙형 국가군의 성장률 추이는 유사한 양상을 보인다.

[그림 3-7] 대륙형 국가의 분기별 성장률

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.stat.(2016.10.17. 인출).

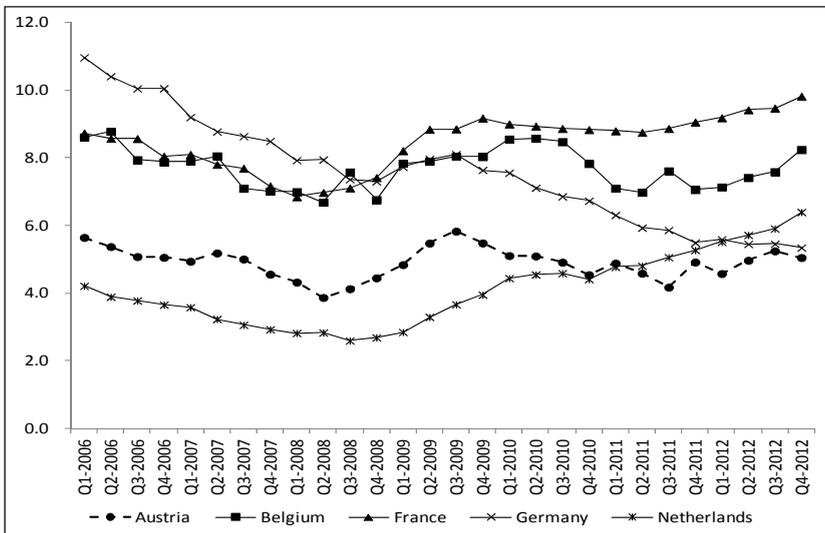
분기별 실업률 또한 2008년 3분기를 기점으로 악화되기 시작한 것으로 나타난다. 다만, 독일의 경우 경제위기 당시 실업률의 일시적인 악화는 관찰되지만, 전체적인 실업률 추이는 상당히 호전되고 있는 것으로 나타난다. 프랑스와 오스트리아의 경우는 다른 국가들에 비해 실업률의 진정 국면을 보이지 않고, 지속적으로 악화되는 양상을 보이고 있다. 그러나 양국의 실업률 양상의 차이가 전적으로 유사하다고 볼 수는 없는 것은 기본적으로 실업률 수준이 오스트리아가 더 낮고, 청년 실업률에 있어서는 독일 수준으로 양호하다는 점이다([그림 3-6]). 프랑스와 오스트리아 모두 경제위기에 대한 대응으로 노동시장 정책이 주를 이루었고, 경제위

기 이후 적극적 노동시장 정책 관련 사회지출의 증가 양상을 관찰할 수 있지만, 전술한 바와 같이 오스트리아 특유의 교육시스템의 영향이 청년 실업률의 차이로 확인되고 있다.

5개국 모두에서 2008년 직후 실업인구의 증가로 인한 실업급여 지출의 증가가 나타난다. 이후 전체 실업률이 낮아진 독일의 경우 실업급여 지출 또한 적어지고 있다. 벨기에의 경우 가장 높은 실업급여 지출을 보이는 반면에 ALMP의 지출은 낮은 수준이어서 실업인구에 대한 대응이 소득보장을 중점으로 이루어졌다는 것을 알 수 있으며, 오스트리아와 독일의 경우 PLMP 대비 ALMP 비중 추이에서 나타나듯 전반적인 노동시장 정책의 재원 배분이 활성화에 맞추어져 있는 것으로 판단된다. 벨기에를 제외한 이들 대륙형 국가의 ALMP 지출 비중은 이후 살펴볼 북구형 국가 중 덴마크와 스웨덴을 제외했을 때 비슷한 수준으로 보인다.

[그림 3-8] 대륙형 국가의 분기별 실업률

(단위: %)

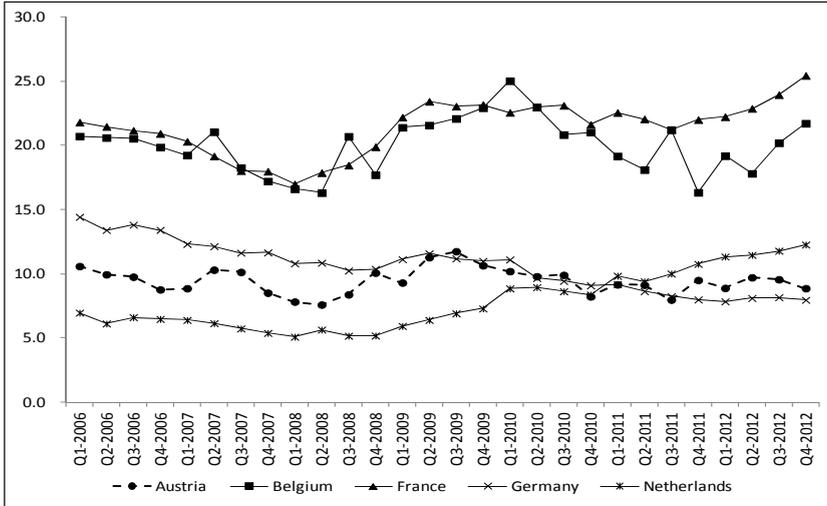


자료: OECD.stat.(2016.10.17. 인출).

72 경제위기 극복 과정에서 복지제도의 역할에 대한 사례연구

[그림 3-9] 대륙형 국가의 분기별 청년실업률

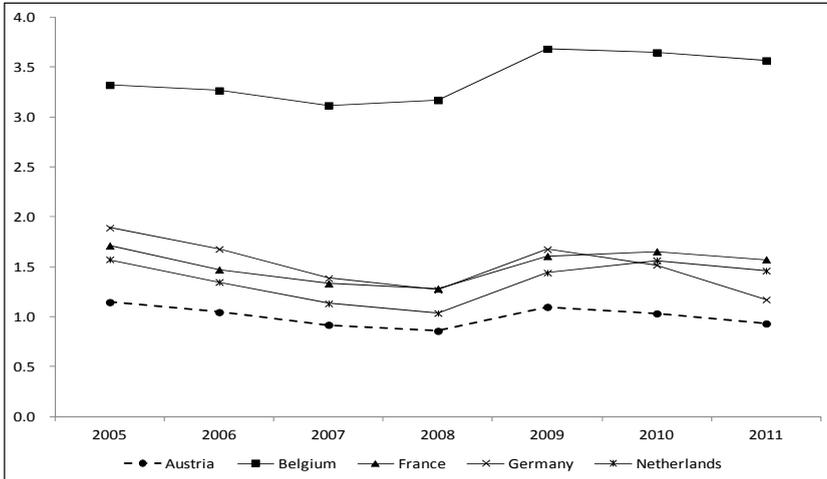
(단위: %)



자료: OECD.stat.(2016.10.17. 인출).

[그림 3-10] 대륙형 국가의 실업 부문 지출

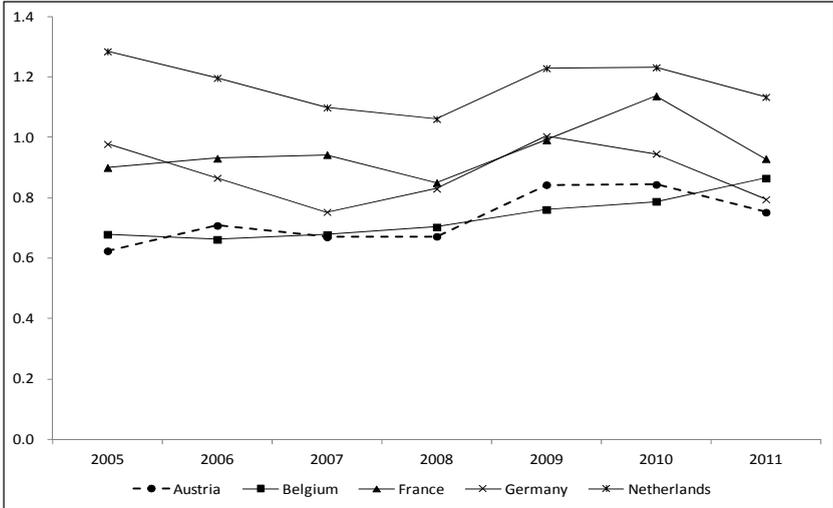
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.stat.(2016.10.17. 인출).

[그림 3-11] 대륙형 국가의 ALMP 지출

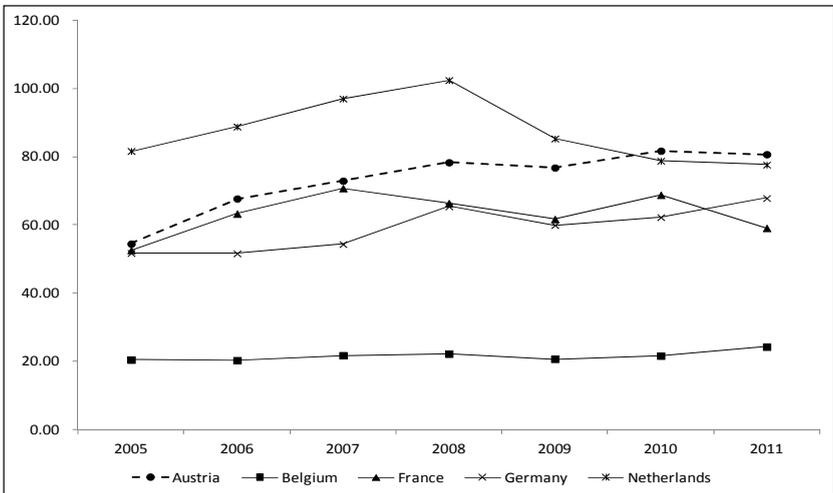
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.stat.(2016.10.17. 인출).

[그림 3-12] 대륙형 국가의 PLMP 대비 ALMP 지출

(단위: %)

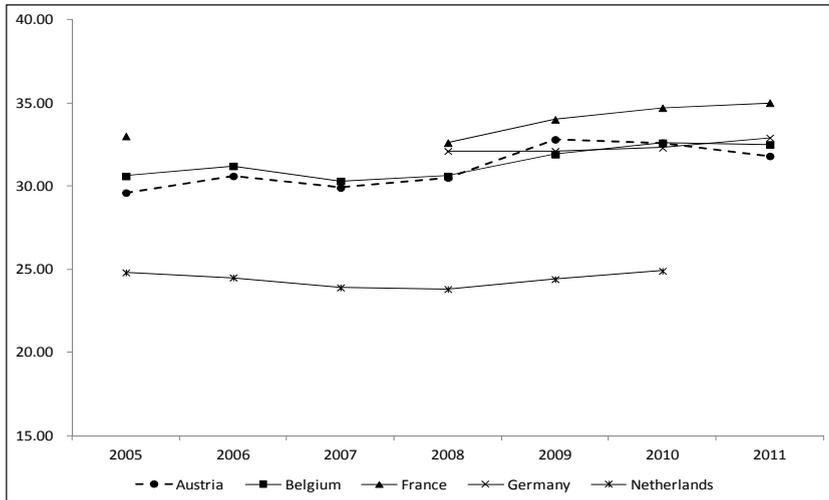


자료: OECD.stat.(2016.10.17. 인출).

시장소득 기준 빈곤율 역시 2008년을 기점으로 소폭 증가한 것으로 나타난다. 이 중 빈곤율이 가장 높고 증가 추이가 비교적 뚜렷한 프랑스의 경우, 기타 사회지출 또한 가파르게 상승하여 유지되고 있는 것을 볼 수 있다. 오스트리아와 독일의 경우 빈곤율의 증가 추이가 뚜렷하지 않은데, 기타 사회지출 역시 눈에 띄는 증감을 보이지는 않고 있다. 오스트리아와 독일을 제외하면 경제위기 이전 혹은 직후에 증가하여 유지되는 경향을 보이고 있다. 네덜란드는 실업인구에 대한 대응으로 실업급여에 의한 소득보장보다는 높은 수준의 ALMP 지출을 보인 반면, 취약계층에 대한 소득보장에 대해서는 5국 중 가장 높은 수준의 지출을 보이고 있는 것으로 나타난다.

[그림 3-13] 대륙형 국가의 시장소득 중위 50% 기준 빈곤율 추이

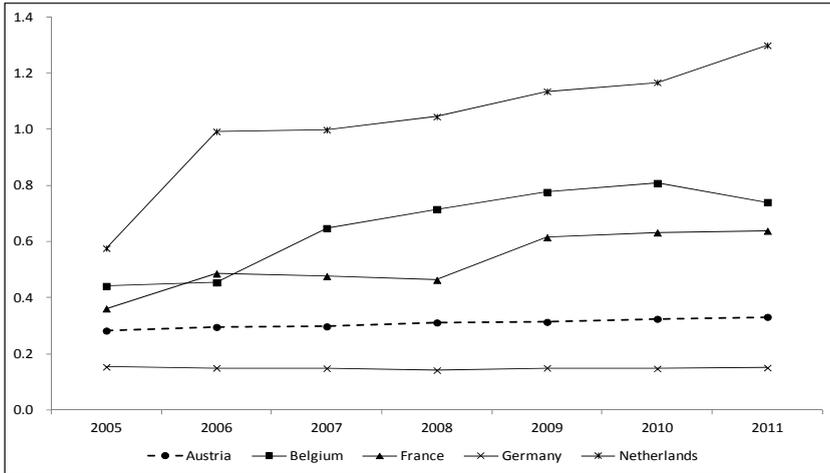
(단위: %)



자료: OECD.stat.(2016.10.17. 인출).

[그림 3-14] 대륙형 국가의 기타 사회지출 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.stat.(2016.10.17. 인출).

3. 북구형 국가

본 연구에서 북구형 국가는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 4국을 의미한다. 이들 국가는 개별 국가의 특수성에도 불구하고, 공통의 사회경제적 시스템을 공유하고 있어 “사민주의 복지레짐” 혹은 “노르딕 복지 모델” 등으로 분류되기도 한다. 이들 국가가 하나의 모델, 국가군으로 분류될 수 있는 것은 다음과 같은 공통점을 갖기 때문이다. 1) 기본적인 복지에 대한 포괄적인 공공의 책임 2) 모든 정책 분야에서 강력한 정부의 역할 3) 높은 수준의 보편주의에 기반한 복지제도와 소득보장 및 보건부문 4) 잘 조직된 노동시장과 노사정 합의를 기반으로 한 높은 수준의 노동참여 5) 세금과 재분배를 통한 자원 조달이 그것이다(Kautto et al., 1999; Vidje et al., 2013). 이들 북구형 국가는 관대한 사회보장정책으로 많은 주목을 받지만, 실은 매우 시장친화적인 경제정책을 추진하면서도 사회

정책과 유기적인 연계가 계획적으로 설계되었다는 특징을 가지고 있다.

북유럽 국가들의 균형재정을 이루기 위한 지속적인 노력은 글로벌 금융위기가 재정위기로 이어지지는 않은 것에 큰 영향을 미쳤지만 남유럽 재정위기로 인한 불확실성의 확대, 소비 둔화, 유럽 경기침체의 영향으로부터 완전히 자유로웠다고 보기는 어렵다. 유럽의 경기침체로 인해 수출 중심의 북유럽 국가는 성장률 및 실업률 등의 거시경제지표가 악화되었다. 또한 덴마크를 제외하고 대부분의 국가에서 경상수지는 최근까지도 경제위기 이전으로 회복하지 못하였으며, 재정수지는 4국 모두에서 감소하였고 정부부채는 노르웨이를 제외하고 증가한 것으로 나타나고 있다.

하지만 2008년 금융위기 이전에 북유럽 국가들은 1998년부터 2008년까지 대부분의 기간 동안 재정흑자를 지속해 왔으며, 이는 1990년대 초반 경제위기로 악화된 재정을 건전화하기 위해 강력한 개혁을 추진해 왔기 때문이다. 아울러 복지 부담을 줄이기 위한 개혁노력을 지속해 왔는데, 북유럽 국가들은 보편적 복지체제를 유지하면서도 실업수당 및 연금 지급 삭감 등을 골자로 하는 복지개혁을 추진해 왔다(김득갑, 2012).

북유럽 국가들은 이러한 재정건전성을 바탕으로 경제위기 당시 확대 재정정책을 실시하였다. 노르웨이는 글로벌 금융위기 직후 인 2009년에 대규모의 경기부양정책을 추진하였고 공적연금에 대한 재정부담 완화를 위해 2011년에는 연금제도 개혁을 단행하였다. 한편 덴마크는 2009년과 2012년에 경기부양책을 발표 및 실행하였으나 효과가 없자 2013년에서 2020년까지 최소 경제성장률 2% 달성과 15만 개 일자리 창출을 목표로 하는 성장계획(Growth Plan)을 발표하였다(조은영, 2014, pp.50-53). 스웨덴과 핀란드의 경우도 확장적 재정정책을 통해 경기침체에 대응하였고 현재는 북유럽 국가중 핀란드를 제외하고는 대체로 경기가 회복된 것으로 볼 수 있다. 김준엽(2014)은 북유럽 국가들의 주요 거시경제지표를

분석한 결과, 새로운 위기가 발생할 가능성은 낮은 것으로 평가하고 있다. 다만 북유럽 전반의 가계부채 과다와 노르웨이 산업구조의 편중성 등 위험요인은 존재하며, 유로존 전반의 경기와 북유럽 국가들의 물가하락 추이 그리고 실업률 개선이 향후 북유럽 경제가 회복세를 이어 가기 위해 중요한 변수로 꼽고 있다.

〈표 3-2〉 북구형 국가의 재정지표 현황

(단위: GDP 대비 %)

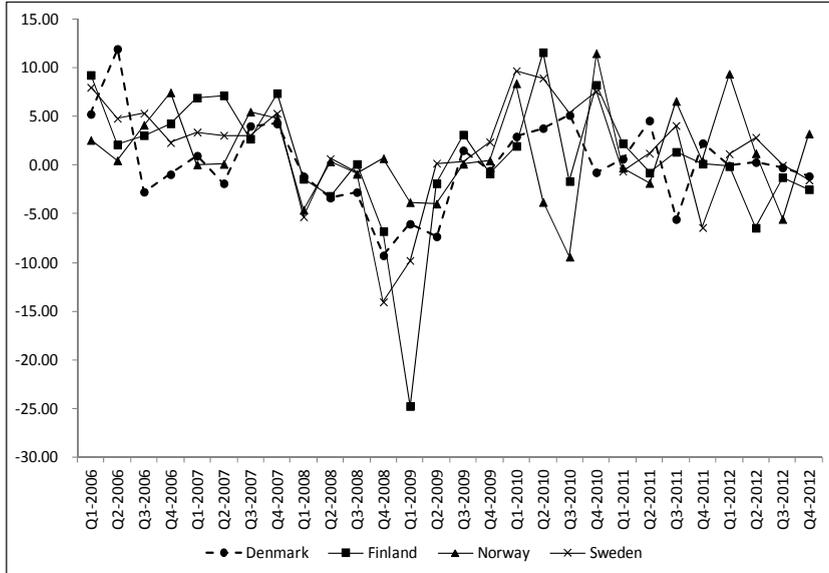
구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	
경상 수지	덴마크	3.3	1.4	2.9	3.5	6.6	6.6	6.3	7.8	8.9
	핀란드	3.8	3.8	2.2	1.9	1.2	-1.8	-1.9	-1.6	-1.1
	노르웨이	16.3	12.4	15.8	10.8	11.0	12.5	12.6	10.4	12.1
	스웨덴	8.2	8.2	7.8	6.0	6.0	5.6	5.6	5.3	4.6
재정 수지	덴마크	5.0	5.0	3.2	-2.8	-2.7	-2.1	-3.5	-1.0	1.4
	핀란드	3.9	5.1	4.2	-2.5	-2.6	-1.0	-2.2	-2.6	-3.2
	노르웨이	18.0	17.1	18.7	10.3	11.0	13.4	13.8	10.8	8.8
	스웨덴	2.2	3.3	1.9	-0.7	-0.1	-0.2	-1.0	-1.4	-1.6
정부 부채	덴마크	40.5	34.6	41.9	49.3	53.4	60.1	60.6	56.7	59.0
	핀란드	43.9	40.1	38.8	49.5	55.9	57.1	63.8	64.5	71.5
	노르웨이	57.8	55.6	54.2	48.1	48.4	33.8	35.0	35.5	33.2
	스웨덴	51.7	46.6	46.7	48.4	46.0	46.2	46.4	48.6	55.5

자료: OECD.stat.(2016.11.30. 인출).

글로벌 금융위기 기간을 중심으로 이들 국가의 주요 경제 및 복지지표들을 살펴보면, 먼저 경제성장률의 경우 2007년 4분기부터 마이너스 성장률을 보였다. 경제위기 영향의 시차가 거의 존재하지 않았던 것으로 추측된다. 이전 상태로 성장률이 회복되는 것은 2010년 1분기부터라고 볼 수 있으며, 2년여 간의 경기침체를 경험한 것으로 나타났다.

[그림 3-15] 북구형 국가의 분기별 성장률

(단위: GDP 대비 %)

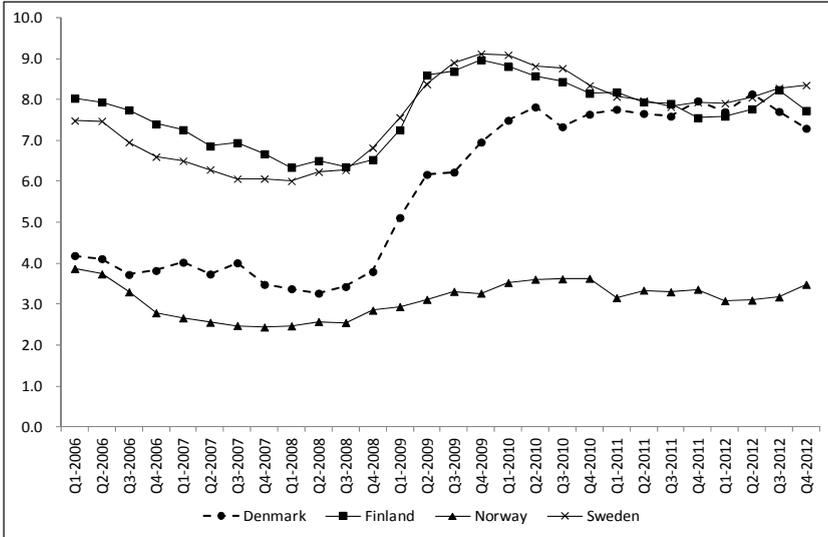


자료: OECD.stat.(2016.11.30. 인출).

실업률은 2008년 4분기부터 악화되는 것으로 나타났다. 실업률의 증가는 덴마크가 가장 크고, 노르웨이의 경우는 다른 국가에 비해 상대적으로 적은 수준의 증가를 보였으며 경제위기 이후의 실업률 수준의 추이도 북유럽 4국 중 가장 낮은 것으로 나타났다. 반면 덴마크는 전체 실업률이 가파르게 증가하여 스웨덴, 핀란드와 비슷한 수준이지만, 그에 비해 청년 실업률의 증가분과 수준은 전체 실업률에 비해 낮은 것으로 나타났다. 또한 적극적 노동시장정책의 사회지출 비중이 4국 중 가장 높으면서도 증가율 또한 가장 높은 것으로 나타났다.

[그림 3-16] 북구형 국가의 분기별 실업률

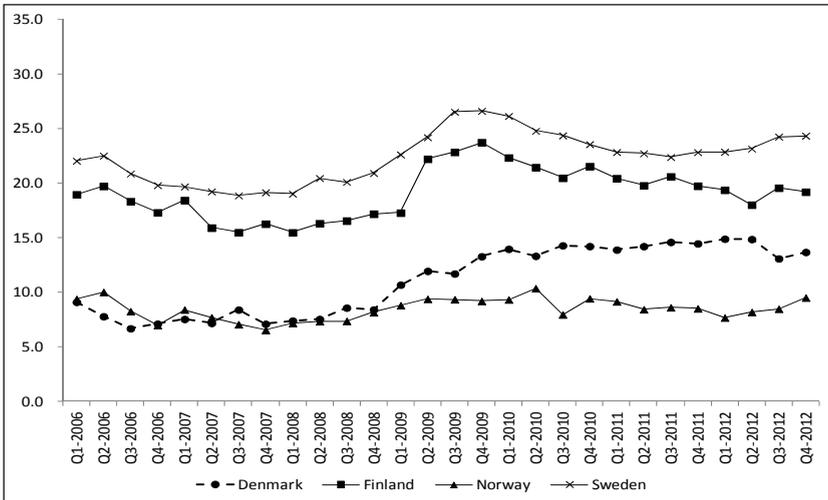
(단위: %)



자료: OECD.stat.(2016.11.30. 인출).

[그림 3-17] 북구형 국가의 분기별 청년실업률

(단위: %)

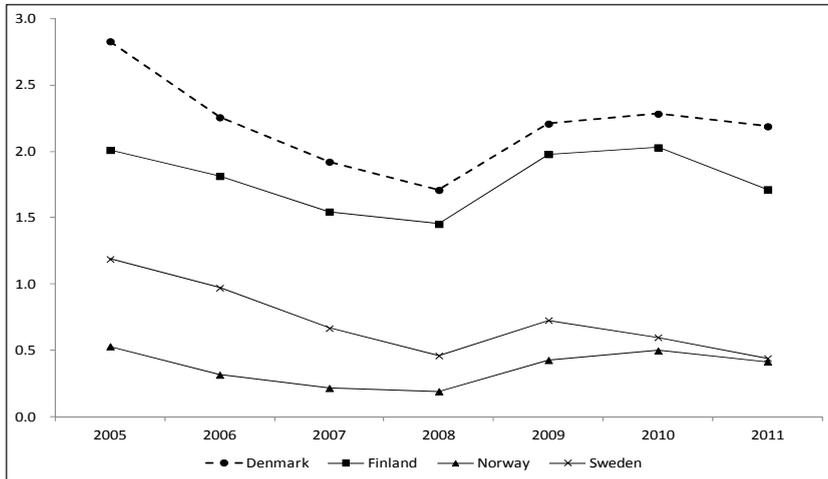


자료: OECD.stat.(2016.11.30. 인출).

경제위기로 복구형 국가의 실업급여 지출이 크게 증가하였다. 덴마크는 실업률이 4개국 중 가장 급격히 증가했지만 실업급여 지출의 증가는 다른 국가 증가 수준과 비슷하였다. 하지만, ALMP 지출 증가 추이는 실업률 증가에 상응하는 수준으로 나타났다. 즉 덴마크는 급격한 실업인구 증가에 대응하여 현금성 급여 중심의 소극적 노동시장 정책보다 교육과 훈련, 실업인구의 노동시장 재진입을 위한 적극적 노동시장 정책에 더 방점을 둔 것으로 파악할 수 있다. 그러면서도 덴마크의 PLMP 대비 ALMP의 비중은 스웨덴과 노르웨이처럼 급변하지 않고 비교적 완만하게 증가 추이를 보이고 있어, 전반적인 노동시장 정책 재원의 배분이 실업인구의 소득 보장과 노동시장 재진입으로 균형을 이루고 있는 것으로 파악된다.

[그림 3-18] 복구형 국가의 실업부문 지출 추이

(단위: GDP 대비 %)

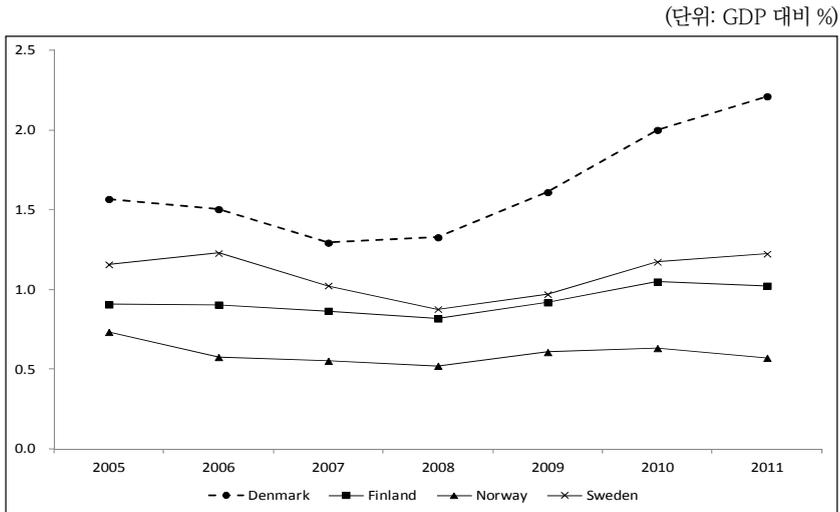


자료: OECD.stat.(2016.11.30. 인출).

반면 노르웨이는 실업급여 지출과 ALMP 지출이 일견 큰 변동 없이 완만하게 보이지만, PLMP 대비 ALMP의 비중을 살펴보면 2008년 당시에

는 실업인구의 소득 보장에 재원 배분이 월등히 높았다는 것을 유추할 수 있다. 스웨덴 역시 2008년 직후에는 PLMP에 대한 재원 배분이 확연히 증가하였지만, 이후 안정기에는 ALMP 지출 비중이 매우 급격하게 증가하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 3-19] 북구형 국가의 ALMP 지출 추이



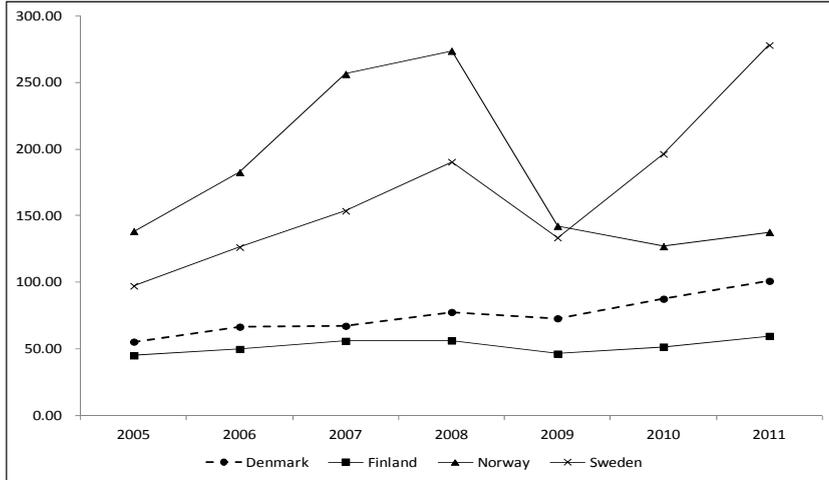
자료: OECD.stat.(2016.11.30. 인출).

4국 모두 2009년에 빈곤율이 증가한 것으로 나타났는데, 국가에 따라 빈곤율이 다음 해에 진정되기도 하였으며, 이에 따라 기타 사회지출 역시 경제위기 이전에는 감소 혹은 유지되고 있다가 위기 이후 빈곤율의 증감 추이에 맞추어 유사한 변화 추이를 보이고 있다. 빈곤율이 계속 증가하는 추이를 보인 덴마크는 기타 사회지출 또한 증가하였다. 빈곤율이 증가하였다가 소폭 감소한 노르웨이와 스웨덴의 경우 기타 사회지출의 추이가 증가한 후 감소하는 추이를 보이고 있다. 이러한 양상은 기존에 정비되어 있던 취약계층 대상 사회정책이 정책 대상의 증감에 따라 충실히 작동하

였고 그것이 기타 사회지출의 추이에 반영된 것으로 보인다.

[그림 3-20] 북구형 국가의 PLMP 대비 ALMP 지출

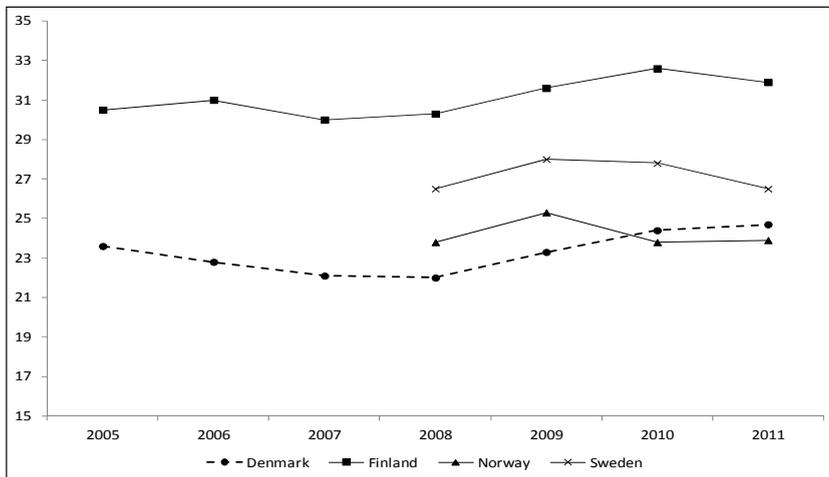
(단위:%)



자료: OECD.stat.(2016.11.30. 인출).

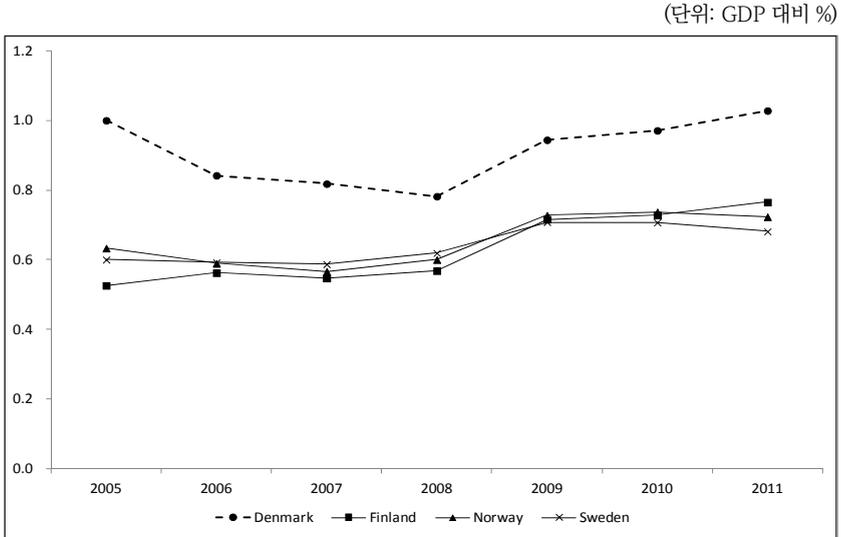
[그림 3-21] 북구형 국가의 시장소득 중위 50% 기준 빈곤율 추이

(단위: %)



자료: OECD.stat.(2016.11.30. 인출).

[그림 3-22] 북구형 국가의 기타 사회지출 추이



자료: OECD.stat.(2016.11.30. 인출).

4. 남유럽형 국가

글로벌 금융위기가 발생하게 되자 유로존 국가들 재정상태가 악화되었는데 남유럽 국가 중에서는 재정건전성과 산업 경쟁력이 취약한 그리스와 포르투갈의 재정상태가 급속도로 악화되었다. 이에 그리스는 1,100억 유로, 포르투갈은 850억 유로 상당의 구제금융을 신청하게 된다(김득갑 등, 2012, pp,2-3). 결국 미국발 글로벌 금융위기는 아일랜드와 남유럽 재정위기로 전이되는데, 이러한 유로존 재정위기의 전개과정을 남유럽 국가를 중심으로 정리하자면 다음의 표와 같다. 그리스가 가장 먼저 구제금융 신청한 후 포르투갈이 그 뒤를 이었고 결국 남유럽의 경제대국인 스페인도 구제금융을 신청하게 된다.

〈표 3-3〉 유로존 재정위기 전개과정

시기	주요 사건
2009. 10.	그리스 사회당 정부 재정적자 비율 수정 발표 6~8% → 12.7%
2009. 12.	신용평가사, 그리스 신용등급 하향조정 시작
2010. 1.	PIIGS 국가 국제수익률CDS 프리미엄 급등 시작
2010. 4. 23.	그리스 정부, EU · IMF에 구제금융 신청
2010. 5. 2.	EU · IMF, 그리스에 1,100억 유로 구제금융 결정
2010. 5. 10.	7,500억 유로 상당의 구제금융기구 조성(EFSF·EFSM·IMF)
2010. 11. 21.	아일랜드 정부, EU · IMF에 구제금융 신청
2010. 11. 27.	EU · IMF, 아일랜드에 총 850억 유로 구제금융 지원 결정
2011. 4. 8.	포르투갈 정부, EU · IMF에 구제금융 신청
2011. 5.	EU · IMF, 포르투갈에 780억 유로 구제금융 지원
2011. 6.	그리스정부, 2차 구제금융 신청
2011. 7. 21.	EU · IMF, 2차 그리스 구제금융(1,090억 유로 지원 및 21% 채무 탕감) 지원 합의
2011. 10. 26.	2차 그리스 구제금융 수정안 합의(1,300억 유로 지원 및 50% 채무 탕감)
2012. 1. 30.	EU 신재정협약 합의(영국, 체코 불참)
2012. 6. 10.	스페인 정부, 구제금융 신청(1,000억 유로, 금융기관 부실처리 지원)
2013. 12. 15.	아일랜드 구제금융 종료
2013. 12.	스페인 구제금융 종료
2014. 5.	포르투갈 구제금융 종료
2015. 7.	그리스 3차 구제금융안 합의(3년간 860억 유로 지원 예정)

자료: 조은영(2014). [표 12]; 김득갑 등(2012). p3 수정 및 보완.

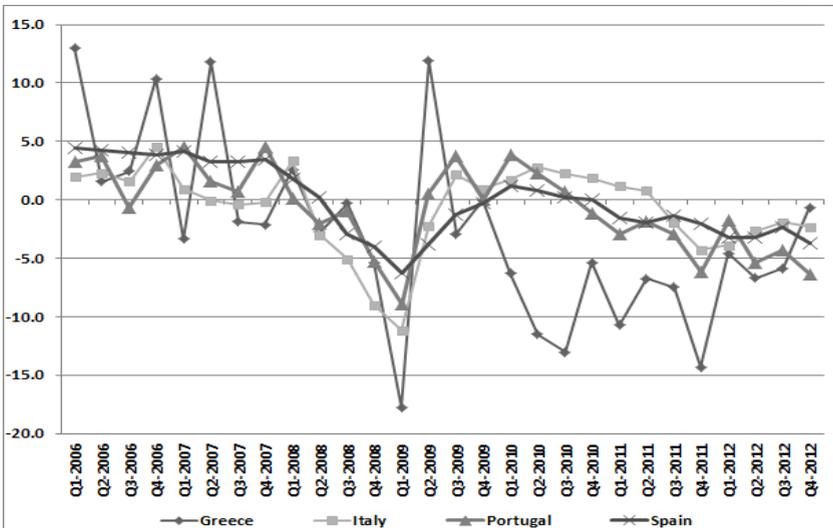
아래 그림을 보면 글로벌 금융위기의 충격은 2008년 이후 본격적으로 남유럽에 영향을 미친것을 알 수 있다. 특히 2009년 1분기의 경우 그리스와 이탈리아는 경제성장률이 마이너스 10% 아래로 떨어진 것으로 나타났다. 그리스의 분기별 성장률의 경우 다른 국가들에 비해 매우 크게 변동하고 있는데, 특히 2009년 1분기의 경우 성장률이 마이너스 17.7%를 기록하였다가 다음 분기에는 다시 성장률이 11.9%로 상승하였다. 이는 그리스가 경제위기로 인한 경제적 변동성과 정치적 불안정에 기인한 것으로 볼 수 있다. 또한 그리스 경우 2010년 1분기부터 2013년 2분기

까지 마이너스 성장률을 기록해 심각한 경기침체가 장기간 지속되고 있음을 보여주고 있다. 한편, 그리스 정도는 아니지만 이탈리아도 2011년 3분기부터 2013년 2분기까지 마이너스 성장률을 기록하였으며, 그 이전인 2009년 1분기의 경우 성장률이 마이너스 11.2%까지 하락하였다.

한편, 스페인의 경우 다른 남유럽 국가들에 비해 경제성장률과 같은 경제 지표도 상대적으로 양호한 편이었지만 미국발 글로벌 금융위기로 인한 신용경색으로 부동산 시장의 거품이 꺼지면서 은행대출 부실로 이어져 대규모의 공적자금이 은행부문에 투입되었다. 이로 인해 스페인의 재정 여건이 급속도로 취약해지고 결국 국가채무 위기에 이르게 된다(김아현, 2012). 스페인은 구제금융 신청 직후인 2012년 4분기의 경우 남유럽 국가 중 포르투갈을 제외하고 경제성장률이 가장 낮은 수준까지 하락한 것으로 나타났다.

[그림 3-23] 남유럽형 국가의 분기별 성장률 추이

(단위: %)



자료: OECD.stat, Economic Outlook 100 (2016.11.30. 인출).

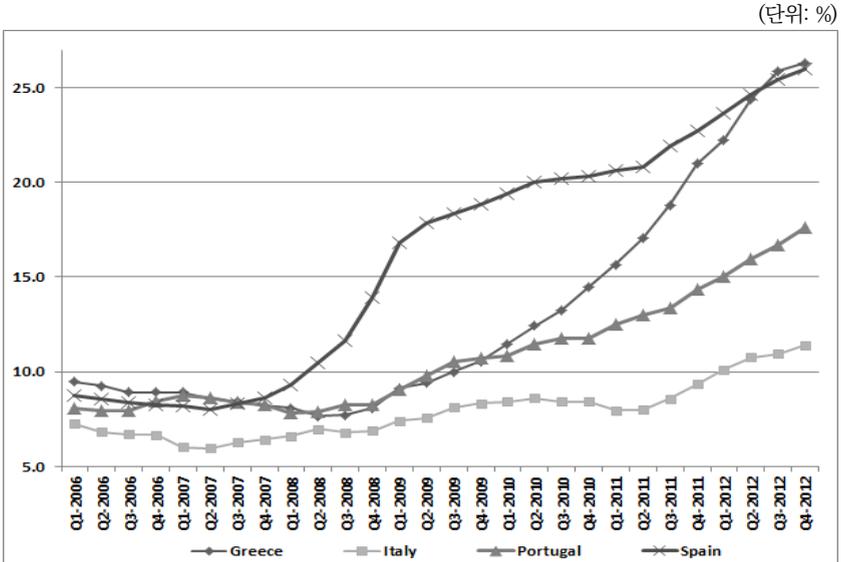
분기별 성장률 추이를 보았을 때 남유럽 국가들에 대한 실물부문 총격은 2008년 4분기와 2009년 1분기가 가장 큰 것으로 나타났다. 그 이후 그리스를 제외한 남유럽 3개국은 플러스 성장률을 보이다가 다시 마이너스 성장률로 떨어졌고 그리스는 지속적인 마이너스 성장률을 보인다. 2012년 들어서는 다른 남유럽 국가들과 비슷한 성장률을 보이게 된다.

한편, 그리스 재정위기의 주요 원인으로 복지제도의 방만한 운영과 이로 인한 과도한 복지지출을 꼽는 경우가 있지만, 그리스의 복지제도는 매우 역진적인 경향이 있음을 감안해야 한다. 그리스의 사회보장 지출의 상당수는 정규직 중심의 연금 및 보건 부문에 집중되어 있다. 사회적 취약계층인 저소득층이나 실업자에 대한 지출은 상대적으로 매우 낮은 수준이다. 또한 재산세의 비중도 다른 유럽 국가들에 비해 낮은 수준이다. 따라서 단순히 복지지출의 규모로 접근하기보다는 제도의 구조적 역진성이 그 문제의 핵심으로 볼 수 있다(이창우, 임준환, 2013; 조경엽 외, 2013). 이러한 문제와 관련하여 그리스가 구제 금융을 받게 되면서 복지 관련 지출을 축소시켜야 했지만 빈곤층과 실업자에 대한 보호의 요구는 대내외적으로 높았기 때문에 GDP 대비 영역별 사회지출 추이를 살펴보면(그림 3-25, 그림 3-26 참조), 실업부문과 공공부조성 지출을 나타내는 기타부문의 사회적 지출이 글로벌 금융위기 이후에도 지속적으로 상승하고 있음을 알 수 있다. 한편, 스페인 정부는 경제위기 극복을 위해 장기요양을 포함한 의료비 지출 절감을 목표로 하는 보건개혁과 수급 요건 강화를 목표로 하는 연금 개혁을 추진하고 있다(최성은, 2012).

이탈리아의 경우 앞서 살펴본 유로존 차원의 구조적 원인과 함께 정부의 비효율성으로 인한 방만한 재정운영이 경제위기의 주요 원인으로 볼 수 있다. 이탈리아는 현재의 심각한 재정위기 상황을 극복하기 위해 긴축 정책 추진을 추진하고 있지만 매우 높은 수준의 연금 지출에 대한 삭감은

여러 이해 당사자들 간에 갈등을 초래할 수밖에 없는 매우 어려운 문제이다(남은영, 2013, p,47). 이탈리아는 긴축정책을 추진하고 있지만 GDP 대비 사회지출에서 노인부문이 차지하는 지출은 계속 증가하고 있다. 노인 부문의 지출은 2009년부터 13%대를 나타냈으며, 2014년의 경우 OECD 국가 중 가장 높은 14.2%를 기록하고 있다(OECD.stat). 분기별 실업률 추이를 살펴보면 전반적으로 실업률은 2008년부터 높아지는 추이를 보이고 있는데 스페인의 경우 2008년과 2009년 상반기에 급격한 실업률 상승 추이를 보이고 있다. 이는 경제위기로 인해 스페인의 주력 산업인 관광업과 건설업이 침체된 데에 기인한 것으로 볼 수 있다. 한편 그리스와 포르투갈의 경우 경제 이후 지속적으로 실업률이 상승하고 있는데 특히 그리스의 실업률이 상승 폭이 커서 2012년 하반기에 들어서는 스페인보다 더 높은 실업률을 나타내고 있다.

[그림 3-24] 남유럽형 국가의 분기별 실업률 추이



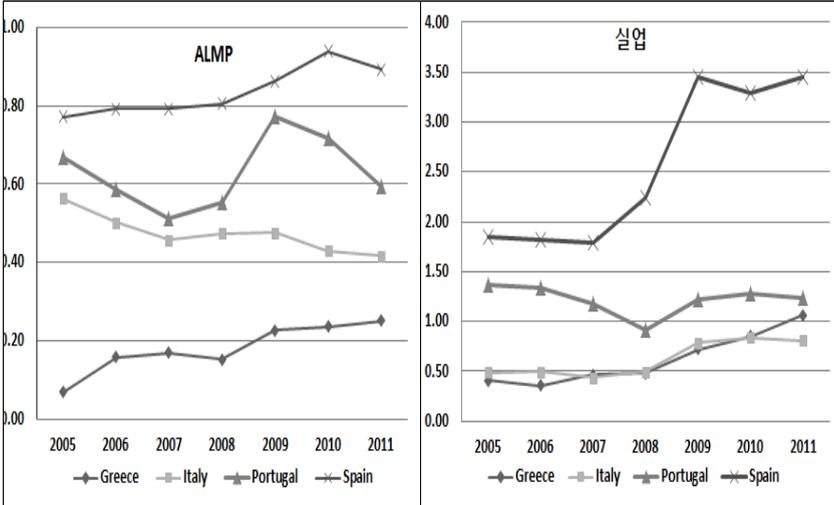
자료: OECD.stat, Economic Outlook 100 (2016.11.30. 인출).

실업 부문 지출 추이를 살펴보면 글로벌 금융위기 발생 직후 GDP 대비 실업급여 비중이 증가하는 추이를 보이고 있다. 그중 스페인의 경우 2008년 이후 실업급여가 GDP에서 차지하는 비중이 급격히 상승하였는데 이는 앞서 살펴본 스페인의 분기별 실업률과 일치함을 알 수 있다. 적극적 노동시장정책의 경우 국가별로 상이한 추이를 보여 주고 있는데 스페인과 그리스는 조금씩 그 비중이 높아지는 추이를, 이탈리아는 조금씩 그 비중이 낮아지는 추이를 보여 주고 있다. 지출의 공공부조 지출에 해당하는 기타 사회지출의 경우 남유럽형 국가들 가운데 그리스를 제외하고는 비슷한 수준을 유지하거나(이탈리아), 비교적 큰 폭으로 감소(포르투갈, 스페인)하고 있음을 알 수 있다. 이러한 공공부조성 급여의 감소는 경제위기로 인한 취약계층 증가와 생활 여건 악화에 대한 별다른 대응 없이 긴축정책이 진행되고 있음을 유추해 볼 수 있다. 한편, 가족 부문의 지출의 경우 남유럽 국가 모두에서 2009년을 기점으로 급격히 하락하고 있다. 이는 복지정책에서 긴축정책의 주된 영역이 가족부문을 보여준다.

하지만 이러한 GDP 대비 복지지출 비중 추이를 파악할 때 중요한 점은 경기침체 시 특히 남유럽 국가의 경우 GDP가 경제위기 이전보다 낮아져 영역별 사회지출의 비중이 과대하게 나타나게 된다는 점이다. 따라서 GDP 대비 지출 비중에서 그 상승 폭이 적은 경우 오히려 이전보다 지출액의 절대 규모는 작을 수 있음을 유의해야 한다.

[그림 3-25] 남유럽형 국가의 주요 지출 추이: 적극적노동시장, 실업 부문

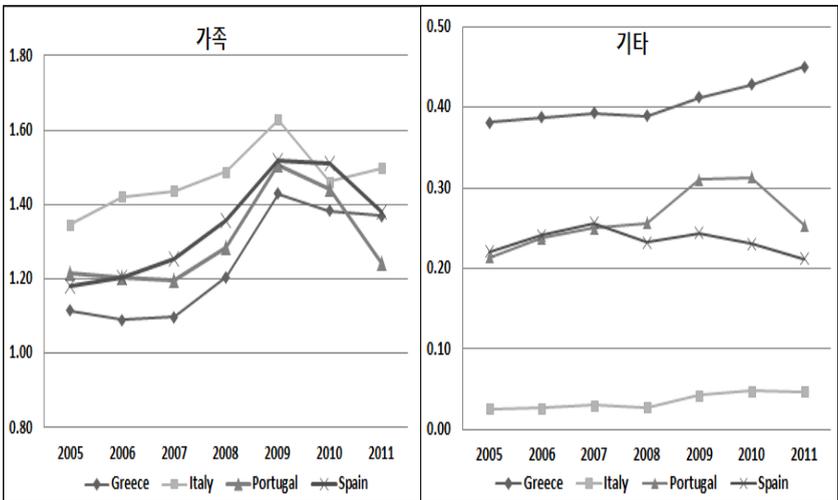
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.stat.(2016.11.14. 인출).

[그림 3-26] 남유럽형 국가의 주요 지출 추이: 가족, 기타 부문

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.stat.(2016.11.14. 인출).

5. 성장전략의 변화

글로벌 금융위기 이전의 EU의 성장전략은 리스본 전략(2000)과 신리스본 전략(2005)으로 대표된다. European Commission(2010)은 리스본 전략이 R&D, 노동시장, 인적자본, 기업의 성장 잠재력, 기후변화와 관련하여 회원국 간의 합의에 도달한 것과 이를 통한 경제의 유연성이 제고되고 고용과 기업환경 개선을 통해 회원국의 경제적 혜택이 제고된 점을 성과로 뽑은 반면, R&D 투자 규모나 고용률이 목표치에 도달하지 못한 것을 한계점으로 지적하였다(주현 등, 2015, pp.103-104 재인용). 한편, 리스본 전략은 사회정책 분야에서 제한적 성공을 거둔 것으로 평가되고 있는데, 이는 리스본 전략이 고용과 유연안전성, 이민정책, 빈곤감소 측면에서 일부 성과와 함께 비정규직 증가, 직무안전성 약화, 소득불평도 악화 등의 부작용이 발생했기 때문이다(조돈문, 2013, p.148).

이미 한계점을 노출한 리스본 전략 대신 급변하는 세계 경제의 변화와 유로존 경제위기를 극복하기 위해 새로운 성장전략인 「유럽 2020」이 수립되었다. 「유럽 2020」은 Smart, Sustainable, Inclusive Growth를 3대 정책방향으로 제시하였다(EUROPEAN COMMISSION, 2010). 이러한 EU의 정책적 대응은 글로벌 금융위기 이후 많은 국가에서 소득 양극화 현상이 심화되고 있으며, 배타적이고 분배를 고려하지 않는 성장우선의 담론으로 이러한 현상에 적극적으로 대처하기에는 한계가 있다는 목소리가 커지고 있는 것과 무관하지 않다. 이와 관련하여 현재 OECD, 세계은행, IMF 등 국제기구를 중심으로 성장과 분배와 관련하여 과거와는 다른 선택과 지향을 담은 담론이 심층적으로 논의되고 있으며, 이로 인해 성장과 분배에 대한 연계 및 선순환 구조 구성에 대한 학술적·정책적 관심이 점차 높아지고 있다.

제3절 경제위기 대응 성과

1. 경기회복

본 절에서는 앞서 살펴본 유럽의 국가별, 국가유형별 경제위기 대응에 대한 대응의 결과를 파악해 보고자 한다. 경제위기 대응의 결과는 먼저 경제성장률 또는 경기침체 이전의 GDP 수준의 회복 등을 통해 살펴볼 수 있다.

먼저, 글로벌 금융위기로 촉발된 경제침체 상황에 대해 분석 사례국가들이 얼마나 빨리 벗어났는지를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 실질 GDP 성장률 추이를 살펴보면, 분석 대상이 되는 모든 유럽 국가들이 2009년에 모두 마이너스 성장률을 기록한 것으로 나타났으며, 2010년부터 국가별로 경제위기 대응의 성과가 다르게 나타난 것을 확인할 수 있다. 국가유형별로는, 영미형 국가인 영국과 아일랜드는 2008년과 2009년에 마이너스 성장률을 기록한 후 2010년부터는 성장률이 회복되는 추이를 보이고 있으며, 대륙형 국가들의 경우 네덜란드를 제외하고 2009년 마이너스 성장률을 기록한 후 플러스 성장률을 보이고 있다. 북구형 국가들의 경우 노르웨이와 스웨덴이 2010년부터 플러스 성장률을 기록하고 있지만 덴마크는 2012년과 2013년에, 핀란드는 2012년부터 2014년까지 마이너스 성장률을 기록하고 있다. 남유럽 국가들의 경우 대부분 마이너스 성장률을 보이다가 2015년의 경우 그리스를 제외하고는 플러스 성장률로 전환되었음을 보여 주고 있다. 하지만 이러한 성장률 변화는 경기의 흐름을 보여 주고는 있지만 경제위기로 인해 경기침체가 발생한 이후 하락한 GDP가 경기침체 이전 수준으로 회복되었는지를 파악하기는 어렵다.

〈표 3-4〉 분석 대상 국가의 GDP 성장률

(단위: %)

유형	국가	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
영미형	영국	2.7	2.6	-0.5	-4.2	1.5	2.0	1.2	2.2	2.9	2.3
	아일랜드	6.3	5.5	-2.2	-5.7	0.4	2.6	0.1	1.4	5.2	7.8
대륙형	오스트리아	3.7	3.5	1.2	-3.6	1.8	3.0	0.7	0.3	0.5	0.8
	벨기에	2.5	3.4	0.7	-2.3	2.7	1.8	0.2	0.0	1.3	1.4
	프랑스	2.4	2.4	0.2	-2.9	2.0	2.1	0.2	0.6	0.6	1.2
	독일	3.9	3.4	0.8	-5.6	3.9	3.7	0.6	0.4	1.6	1.4
	네덜란드	3.6	3.7	1.7	-3.8	1.3	1.7	-1.1	-0.4	1.0	2.0
북구형	덴마크	3.8	0.8	-0.7	-5.1	1.6	1.2	-0.1	-0.2	1.3	1.2
	핀란드	4.1	5.2	0.7	-8.3	3.0	2.6	-1.4	-0.8	-0.7	0.5
	노르웨이	2.4	2.9	0.4	-1.6	0.6	1.0	2.7	1.0	2.2	1.6
	스웨덴	4.9	3.5	-0.7	-5.1	5.7	2.7	0.1	1.2	2.4	3.8
남유럽형	그리스	5.6	3.2	-0.2	-4.3	-5.5	-9.2	-7.3	-3.1	0.7	-0.3
	이탈리아	2.1	1.3	-1.1	-5.5	1.7	0.7	-2.9	-1.8	-0.3	0.6
	포르투갈	1.6	2.5	0.2	-3.0	1.9	-1.8	-4.0	-1.1	0.9	1.5
	스페인	4.2	3.8	1.1	-3.6	0.0	-1.0	-2.6	-1.7	1.4	3.2
	한국	5.2	5.5	2.8	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3	2.6

자료: OECD.stat.(2016. 9. 28. 인출).

다음 표는 실질 GDP¹⁰⁾를 활용하여 국가별 경기침체기간과 회복시점을 보여 준다. 즉, 음영 처리된 부문은 경기침체가 발생한 기간인데, 그 기준은 실질 GDP가 그 이전 연도보다 적은 연도를 시작으로 GDP가 하락하기 이전의 GDP 수준보다 높아지기 전 시점을 마지막 시점으로 한다. 이러한 방법으로 살펴보면 영국은 2008년부터 5년의 침체를 거쳐 6년째 2007년 당시의 실질 GDP 수준을 회복한 것으로 나타났다. 아일랜드의 경우 6년의 침체기를 거쳐 2014년에 경제위기 이전 수준으로 GDP가 회복되었다. 실질 GDP로 경기침체기간을 파악하는 경우 앞에서 살펴본 경제 성장률과는 달리 국가 유형별로 경기침체기간의 차이가 분명하게 나타난다. 영미형 국가들과 대륙형 국가들의 경우 모두 경제위기 이전

10) US \$, constant prices, constant Purchasing Power Parties(PPPs), 2010년 기준.

GDP 수준으로 회복되었지만 북유럽의 덴마크와 핀란드와 남유럽 국가 모두 아직 경제위기 이전의 GDP 수준을 회복하지 못하였다.

〈표 3-5〉 실질 GDP와 경기침체기간 1

(단위: 십억 달러)

유형	국가	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	침체 기간
영미형	영국	2,267	2,326	2,315	2,218	2,252	2,296	2,324	2,374	2,441	2,498	5년
	아일랜드	202	213	208	196	197	202	203	206	216	233	6년
대륙형	오스트리아	340	352	357	344	350	360	363	363	366	369	2년
	벨기에	409	423	426	417	428	435	436	436	442	448	1년
	프랑스	2,299	2,354	2,358	2,289	2,334	2,382	2,387	2,401	2,416	2,447	2년
	독일	3,162	3,265	3,300	3,115	3,242	3,360	3,374	3,384	3,438	3,496	2년
	네덜란드	723	750	762	734	744	756	748	745	752	767	6년
	덴마크	240	242	241	228	232	235	235	234	237	239	8년
연구부형	핀란드	205	216	218	200	206	211	208	206	205	205	7년
	노르웨이	281	289	291	286	288	290	298	301	308	313	3년
	스웨덴	379	392	390	369	392	402	401	406	415	432	3년
	그리스	346	358	356	341	322	293	271	263	265	264	8년
유럽연합	이탈리아	2,132	2,164	2,141	2,024	2,058	2,070	2,011	1,976	1,969	1,984	8년
	포르투갈	281	288	288	280	285	280	268	265	268	272	7년
	스페인	1,490	1,546	1,563	1,508	1,508	1,493	1,454	1,429	1,449	1,495	7년
	한국	1,294	1,365	1,404	1,413	1,505	1,561	1,596	1,643	1,698	1,742	

자료: OECD.stat.(2016. 9. 28. 인출).

위 표에서 알 수 있듯이 유럽 주요국들이 위기 이전의 GDP 수준으로 경기가 회복되는 데 적지 않은 시간이 걸리고 아직도 여러 국가들이 경기 침체를 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다. 이러한 기준이 경기회복을 정확히 정의했다고 보기는 어렵지만 최소한 경기위기 이전보다는 GDP 수준이 높아졌다는 점에서 해당 국가를 경제 위기를 극복한 국가로 간주하였다. 지금까지 설명한 경기침체기간의 정의는 복지지출과 경기침체탈출에 대한 인과관계 분석의 종속변수 생성에도 그대로 적용되었다.

다음 표는 글로벌 금융위기 이전과 이후 즉, 경기가 비교적 호황이었던

시기와 경기 침체 시의 공공지출(public expenditure) 증가와 GDP의 변화를 보여 주고 있다. 영국의 경우도 2001~2007년은 상대적으로 호황시기에 해당하였는데, 2007년은 2001년에 비해 GDP가 약 17% 증가하였으며 공공지출은 약 24% 증가하였다. 반면, 글로벌 금융위기 이후에는 2014년은 2008년에 비해 GDP가 약 5.5% 증가한 반면 공공지출은 약 5.9% 증가한 것으로 나타나 위기 이전보다 공공지출과 GDP 증가분이 더 작은 것으로 나타났다. 하지만 GDP 증가에 비해 상대적으로 공공지출이 크게 증가한 국가들이 있는데 이는 경기침체 시 GDP는 감소하지만 사회지출 축소 등 긴축정책을 실시하지 않는 한 복지제도의 자동안정화기능으로 인해 복지지출 등의 공공지출은 오히려 증가하기 때문이다.

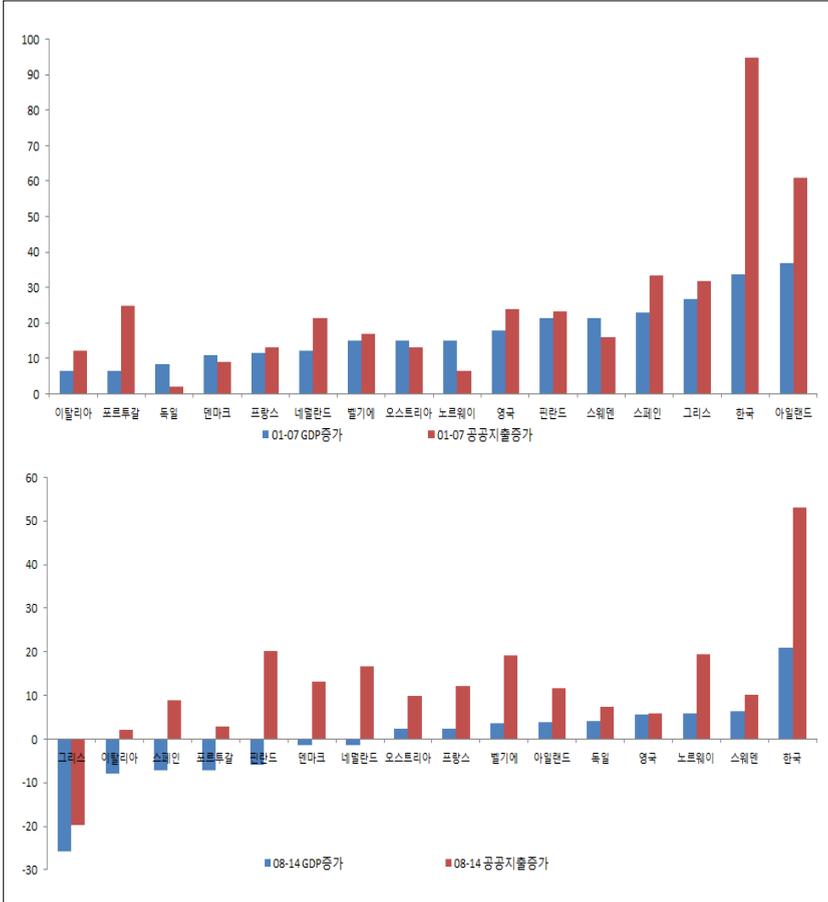
〈표 3-6〉 공공지출 및 GDP 증가율 비교

(단위: %)

유형	국가	2001년→2007년		2008년→2014년		2008년 이후 침체기간*
		공공지출 증가	GDP 증가	공공지출 증가	GDP 증가	
영미형	영국	24.0	17.7	5.9	5.5	5년
	아일랜드	61.0	37.0	11.6	3.9	6년
대륙형	오스트리아	13.1	15.1	10.0	2.3	2년
	벨기에	16.9	15.0	19.2	3.6	1년
	프랑스	13.2	11.6	12.2	2.4	2년
	독일	2.1	8.3	7.5	4.2	2년
	네덜란드	21.4	12.3	16.6	-1.3	6년(15년회복)
	덴마크	9.1	11.0	13.2	-1.5	8년(지속)
북구형	핀란드	23.2	21.2	20.1	-5.9	7년(지속)
	노르웨이	6.4	15.1	19.5	6.0	3년
	스웨덴	15.8	21.3	10.1	6.5	3년
	그리스	31.9	26.8	-19.8	-25.8	8년(지속)
남유럽형	이탈리아	12.2	6.6	2.2	-8.0	8년(지속)
	포르투갈	24.8	6.6	2.8	-7.1	7년(지속)
	스페인	33.4	22.8	8.9	-7.3	7년(지속)
	한국	94.7	33.7	53.0	21.0	

자료: OECD.stat.(2016. 9. 28. 인출) 원자료 이용.

[그림 3-27] 공공지출 및 GDP 증가율 비교



자료: OECD.stat.(2016. 9. 28. 인출).

다음 표는 글로벌 금융위기 이전 3년간의 GDP 평균을 기준으로 경기 침체 기간을 산정한 것으로, '경기침체기간 1'과 마찬가지로 국가 유형별 경제위기 대응의 결과를 파악할 수 있다. 영미형 국가의 경우 2년 만에 경제위기 이전으로 GDP 수준이 회복되었으며 대륙형 국가들 중 프랑스와 독일은 1년의 침체기간을 거치고 이전 수준으로 회복되었다. 같은 대륙

형 국가에 속하는 오스트리아와 벨기에는 아예 경기침체가 발생하지 않은 것으로 나타났다. 반면, 남유럽 국가들의 경우 앞의 ‘경기침체기간 1’과 마찬가지로 대부분의 국가들이 경기위기 이전의 GDP 수준을 회복하지 못하고 있음을 보여 주고 있다.

이러한 결과들을 종합해 볼 때 대륙형 국가들이 가장 빨리 경제위기를 극복한 것으로 볼 수 있다. 그다음으로는 영미형 국가와 북구형 국가 순이며 남유럽형 국가는 아직도 경제위기로 인한 경제침체가 진행 상태임을 알 수 있다.

<표 3-7> 실질 GDP와 경기침체기간 2

(단위: billion)

유형	국가	2005~07년 평균	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	침체기간
영미형	영국	2,267	2,315	2,218	2,252	2,296	2,324	2,374	2,441	2,498	2년
	아일랜드	201	208	196	197	202	203	206	216	233	2년
대륙형	오스트리아	340	357	344	350	360	363	363	366	369	-
	벨기에	410	426	417	428	435	436	436	442	448	-
	프랑스	2,300	2,358	2,289	2,334	2,382	2,387	2,401	2,416	2,447	1년
	독일	3,158	3,300	3,115	3,242	3,360	3,374	3,384	3,438	3,496	1년
	네덜란드	724	762	734	744	756	748	745	752	767	-
북구형	덴마크	238	241	228	232	235	235	234	237	239	7년
	핀란드	206	218	200	206	211	208	206	205	205	2년
	노르웨이	282	291	286	288	290	298	301	308	313	3년
	스웨덴	378	390	369	392	402	401	406	415	432	1년
남유럽형	그리스	344	356	341	322	293	271	263	265	264	7년
	이탈리아	2,129	2,141	2,024	2,058	2,070	2,011	1,976	1,969	1,984	7년
	포르투갈	281	288	280	285	280	268	265	268	272	5년*
	스페인	1,489	1,563	1,508	1,508	1,493	1,454	1,429	1,449	1,495	7년
한국		1,297	1,404	1,413	1,505	1,561	1,596	1,643	1,698	1,742	-

자료: OECD.stat.(2016. 9. 28. 인출).

2. 빈곤감소와 소득불평등 완화 효과

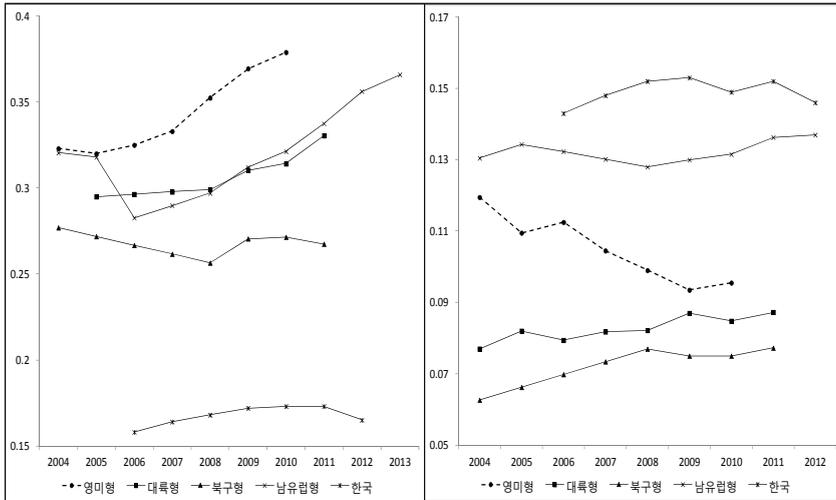
가. 빈곤감소 효과

경제위기로 인해 경기가 침체되면 소득과 소비 수준이 하락되고 실업이 증가하여 경제적 기반이 취약한 빈곤층이 증가하게 된다. 이러한 소득의 하락 및 빈곤층 증가에 대해 해당 국가의 공공부조제도와 사회보험제도는 소득보장 및 자동안정화 기능을 통해 빈곤 확대에 대응하고 소득의 하락을 보전하게 된다. 여기에 정부의 재정지출 규모와 변화 그리고 조세제도의 소득재분배 기능 역시 빈곤과 불평등 해소와 밀접한 관련을 가지고 있다. 빈곤감소 및 불평등감소 효과는 'OECD.stat'에 수록되어 있는 시장소득과 가처분소득 적용 상대빈곤율과 지니계수로 산출할 수 있다. 여기서 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 퇴직 및 개인연금의 합을 의미하며 가처분소득은 시장소득, 공적이전소득, 사적이전소득에 기타현금 소득을 합한 소득에서 경상조세와 사회보장분담금을 제외한 소득을 의미한다. 이러한 가처분소득은 국가의 정책 개입까지 모두 고려된 최종 단계의 집계(aggreated) 소득으로 볼 수 있다.

국가유형별로 중위소득 50% 기준 빈곤율을 살펴보면, 시장소득의 경우 북구형 국가의 빈곤율이 가장 낮았으며 가처분소득의 경우도 북구형 국가가 가장 낮은 것으로 나타났다. 반면, 영미형 국가의 빈곤율은 시장소득에서는 가장 높았지만 가처분소득을 적용한 경우 대륙형 국가보다는 높지만 남유럽형 국가들보다 낮은 수준인 것으로 나타났다. 남유럽형의 경우 2008년 이후 빈곤율이 지속적으로 높아지고 있으며 다른 국가 유형에 비해 가처분소득 적용 빈곤율이 높은 것으로 나타났다. 한국은 시장소득 기준 상대적 빈곤율은 유럽 국가들보다 낮은 것으로 나타났지만 가처

분소득 기준 빈곤율은 가장 높은 수치를 보여 주고 있어 복지제도 및 지출의 빈곤감소 기능이 아직까지 유럽 국가들보다 낮음을 알 수 있다.

[그림 3-28] 시장소득과 가처분소득 상대적 빈곤율(중위 50% 기준) 추이: 국가유형별 (단위: %)



자료: OECD.stat.(2016.11.14. 인출)을 바탕으로 재구성.

빈곤감소 효과를 국가별로 살펴보면, 영국은 글로벌 금융위기 이후 빈곤감소 효과가 커지는 것으로 나타났으며, 아일랜드의 경우 역시 글로벌 금융위기 시점에 빈곤감소 효과가 크게 나타났다. 북구형 국가의 경우 핀란드의 빈곤감소 효과는 2008년이 2007년보다 적은 것으로 나타났지만 그 이후 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다. 경제침체에서 일찍 벗어난 노르웨이와 스웨덴의 경우 큰 변화가 없거나 오히려 빈곤감소효과가 감소하는 추이를 보이고 있다. 남유럽형 국가들의 경우 2008년 이후 점차 빈곤감소효과가 커지는 추세를 보였지만 감소효과가 50%대에서 60%대 초반인 것으로 나타나 대부분 70%대 수준인 다른 유형의 국가들에 비해 큰 차이를 보이고 있다. 남유럽형 국가들을 대륙형 국가들과 비교해 보면

시장소득 적용 빈곤율은 비슷한 수준이지만 가처분소득 빈곤율의 경우 남유럽형 국가들의 빈곤율이 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 국가별 빈곤감소 효과

(단위: %)

유형	국가	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
영미형	영국	66.0	63.4	63.2	65.2	68.4	68.7		
	아일랜드	65.6	67.2	73.3	77.3	79.3	79.3	77.3	80.3
대륙형	오스트리아	74.3	74.8	67.6	69.8	70.4	72.7	71.7	70.1
	벨기에	69.6	68.6	70.6	69.6	70.5	70.6	71.7	70.9
	프랑스	78.2			77.9	77.9	77.2	77.1	
	독일				73.5	70.4	72.8	73.6	
북구형	네덜란드	68.5	72.7	72.0	71.0	69.7	71.1		69.8
	덴마크	77.5	75.4	72.4	70.0	72.5	75.4	75.7	
	핀란드	78.4	78.1	74.3	73.6	76.6	77.3	76.5	79.5
	노르웨이				67.2	70.4	68.5	67.8	
남유럽형	스웨덴				68.3	68.9	67.3	63.4	
	그리스	61.2	52.1		55.3	56.7	56.1	57.5	60.1
	이탈리아				60.5	60.7	59.5	61.0	62.0
	포르투갈	62.5	57.3	53.7	60.9	61.7	62.2	63.6	63.3
	스페인	48.3	49.8	48.9	50.8	54.5	58.7	56.7	60.9
한국		9.5	9.8	9.5	11.0	13.9	12.1	11.5	

주: 빈곤감소효과 = (시장소득 적용 빈곤율 - 가처분소득 적용 빈곤율)/시장소득 적용 빈곤율
 자료: OECD.stat.(2016.11.14. 인출) 활용.

〈표 3-9〉 빈곤감소 효과와 GDP 대비 공공 사회지출 비중: 유형별 평균 비교

(단위: %)

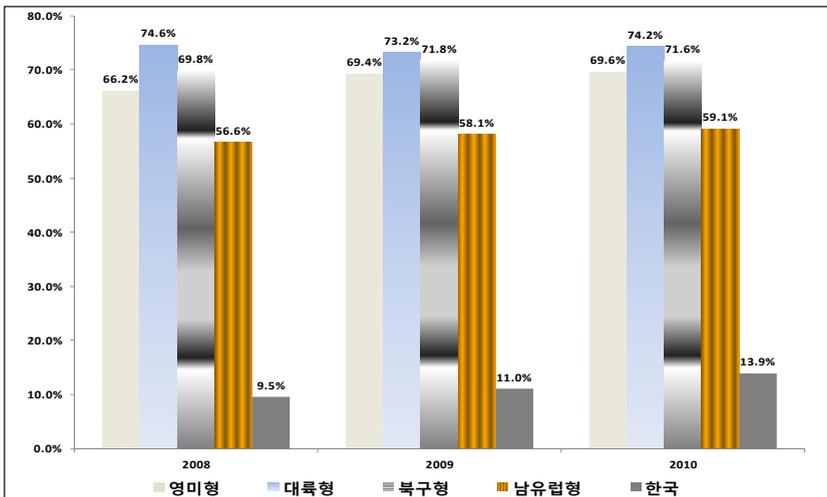
국가	2008년	2009년	2010년
영미형	71.2 (20.6)	73.9 (23.7)	74.0 (23.1)
대륙형	72.4 (25.6)	71.8 (28.0)	72.9 (27.9)
북구형	69.8 (24.3)	72.1 (27.6)	72.1 (27.2)
남유럽형	56.9 (23.4)	58.4 (25.9)	59.1 (26.0)
한국	9.5 (8.2)	11.0 (9.4)	13.9 (9.0)

주: 괄호 안은 GDP 대비 공공 사회지출 비중.
 자료: OECD.stat.(2016.11.14. 인출) 활용.

앞의 표는 빈곤감소 효과를 국가유형별로 산술평균하여 제시한 것이다. 유럽에서 남유럽형 국가의 빈곤감소 효과가 가장 낮은 것으로 나타났으며 영미형 국가와 대륙형 국가 그리고 북구형 국가에서 비슷한 빈곤감소 효과가 발생하는 것으로 나타났지만 영미형이 다른 국가 유형에 비해 다소 높은 것으로 나타났다. 하지만 이러한 빈곤감소 효과는 단순히 국가 유형별로 빈곤율을 산술평균하여 구한 것이기 때문에 개별 국가들의 인구 규모를 감안하면 그 효과의 크기가 달라진다.

아래 그림은 국가별 인구를 반영하여 작성한 빈곤감소 효과로 같은 유형에 속한 국가들을 하나의 국가로 보고 구한 빈곤감소 효과의 크기이다. 앞의 표와 달리 대륙형 국가의 빈곤감소 효과가 가장 크며 그다음으로 북구형 국가의 빈곤감소 효과가 크다. 영미형은 세 번째로 빈곤감소 효과가 큰 것으로 나타났으며, 남유럽형 국가의 빈곤감소 효과는 여전히 낮은 수준을 보이고 있다.

[그림 3-29] 빈곤감소 효과(국가별 인구 고려)



자료: OECD.stat.(2016.11.14. 인출) 활용.

[그림 3-29]에서 살펴본 결과는 빈곤율을 산술평균하여 살펴본 결과들에 비해서는 훨씬 더 직관적으로 예상했던 결과들, 예를 들어 영미형 국가들의 빈곤감소 효과가 남유럽형을 제외하고는 가장 낮은 수준일 것이라는 예상 등과 일치한다고 볼 수 있지만, 기존 예상과 달리 북구형보다 대륙형의 빈곤감소 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과의 원인을 아래 표를 통해 유추해 보면, 북구형 국가의 경우 시장소득 적용 빈곤율과 가처분소득 적용 빈곤율 모두 다른 유형의 국가들보다 낮다는 것을 알 수 있다. 즉, 감소효과 측면에서는 대륙형보다 적을 수 있지만 빈곤율 자체가 가장 낮은 수준이라는 성과를 이미 보여 주고 있는 것이다. 특히 노동시장, 금융시장, 서비스시장 등에서 벌어들이는 소득만을 기준으로 빈곤율을 측정하는 시장소득 빈곤율에서 북구형 국가가 가장 낮다는 의미는 그만큼 초기 자원 또는 소득 배분에 있어 형평성 차원의 고려가 다른 국가들에 비해 크다는 것을 함축한다고 볼 수 있다.

〈표 3-10〉 빈곤율과 빈곤감소 효과(국가별 인구 고려)

(단위: %)

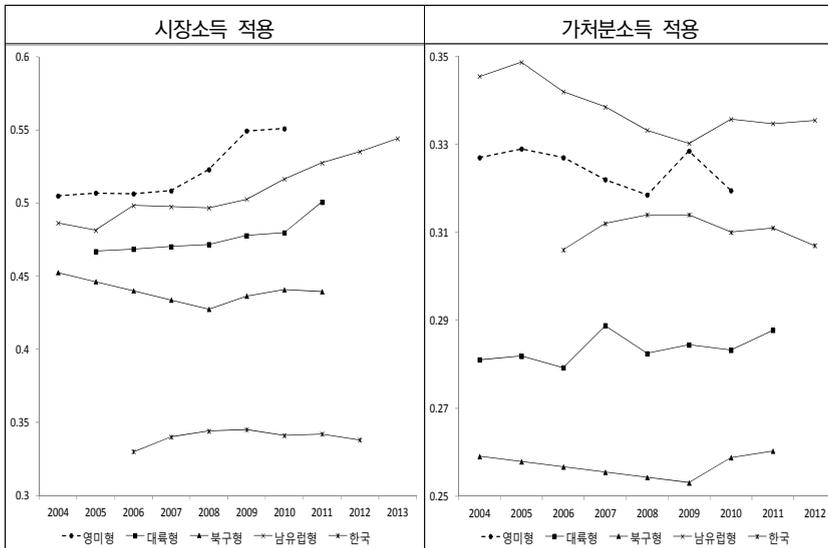
국가유형	구분	2008년	2009년	2010년
영미형	시장소득 (A)	31.8	32.1	32.7
	가처분소득 (B)	10.8	9.8	9.9
	빈곤감소 효과 (A-B)	21.1%p	22.2%p	22.8%p
대륙형	시장소득 (A)	31.4	32.1	32.5
	가처분소득 (B)	8.0	8.6	8.4
	빈곤감소 효과 (A-B)	23.4%p	23.5%p	24.1%p
북구형	시장소득 (A)	25.8	27.2	27.3
	가처분소득 (B)	7.8	7.7	7.7
	빈곤감소 효과 (A-B)	18.0%p	19.5%p	19.6%p
남유럽형	시장소득 (A)	29.6	31.4	32.6
	가처분소득 (B)	12.9	13.2	13.3
	빈곤감소 효과 (A-B)	16.8%p	18.3%p	19.3%p
한국	시장소득 (A)	16.8	17.2	17.3
	가처분소득 (B)	15.2	15.3	14.9
	빈곤감소 효과 (A-B)	1.6%p	1.9%p	2.4%p

자료: OECD.stat.(2016.11.14. 인출) 활용.

나. 불평등 감소 효과

지니계수를 통해 국가 유형별 불평등 수준의 추이를 살펴보면, 시장소득 적용 지니계수의 경우 영미형 국가의 불평등 수준이 가장 높은 것으로, 한국의 불평등 수준이 가장 낮은 것으로 나타났다. 또한 영미형과 남유럽형 그리고 대륙형의 경우 전반적으로 시장소득 적용 소득불평등도가 높아지는 것으로 나타났다. 가처분소득 적용 지니계수를 살펴보면 남유럽형의 불평등도가 가장 높고 북구형의 불평등도가 가장 낮은 것으로 나타났다. 한국은 남유럽형 및 영미형, 대륙형 및 북구형 사이에 위치한 것으로 나타났다. 한편, 글로벌 금융위기 시점인 2008년 이후 북구형과 대륙형의 지니계수는 다소 높아지는 것으로 나타났으며, 한국의 경우 2009년을 정점으로 하락하는 추이를 보이고 있다.

[그림 3-30] 시장소득과 가처분소득 적용 지니계수: 국가유형별



자료: OECD.stat.(2016.6.20. 인출)을 바탕으로 재구성.

불평등(지니계수) 감소 효과를 국가유형별로 산술평균한 수치로 살펴 보면, 영미형의 경우 불평등도 감소 효과가 가장 큰 것으로 나타났고 남유럽형의 불평등도 감소 효과가 가장 작은 것으로 나타났다. 북구형의 경우 불평등도 감소 효과가 영미형과 대륙형보다 작은 것으로 나타났는데 이는 시장소득 불평등도가 다른 유형에 비해 낮은 것에 기인하는데, 이는 북구형 국가의 경우 정부의 개입이 없어도 분배 상태가 다른 국가들보다 불평등이 낮은 상태이기 때문에 불평등도가 높은 상태에서 출발하는 다른 유형의 국가들에 비해 불평등도 감소 효과가 다소 낮다고 볼 수 있다. 하지만 감소 효과가 작다고 하더라도 가처분소득 적용 불평등도는 가장 낮은 수준을 보여 주고 있다. 한편, 한국의 경우 시장소득의 불평등도는 낮지만 정책의 불평등 완화 효과는 매우 미미함을 알 수 있다.

〈표 3-11〉 소득불평등 감소 효과와 GDP 대비 공공 사회지출

국가	2008년	2009년	2010년
영미형	0.205 (20.6)	0.221 (23.7)	0.232 (23.1)
대륙형	0.189 (25.6)	0.193 (28.0)	0.197 (27.9)
북구형	0.173 (24.3)	0.184 (27.6)	0.182 (27.2)
남유럽형	0.164 (23.4)	0.173 (25.9)	0.181 (26.0)
한국	0.030 (8.2)	0.031 (9.4)	0.031 (9.0)

주: 1) 괄호 안은 GDP 대비 공공사회 지출 비중.

2) 소득불평등 감소효과 = 시장소득 적용 지니계수 - 가처분소득 적용 지니계수

자료: OECD.stat.(2016.6.20. 인출) 활용.

다음 표는 각 국가별 가처분소득 적용 지니계수와 불평등 감소 효과를 나타낸 것이다. 대부분의 국가에서 경제위기 또는 경기침체가 발생한 2008년 또는 2009년부터 불평등 감소 효과가 커진 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 감소 효과의 확대와 상관없이 남유럽형 국가들의 경우 전반

적으로 불평등도가 증가하는 추이를 보이고 있다. 북구형 국가의 경우 덴마크와 스웨덴은 다소 증가하는 추이를, 핀란드와 노르웨이는 다소 감소하는 추이를 보이고 있지만 전반적으로 안정적인 추이를 보이고 있다. 영미형과 대륙형 국가들의 경우 불평등 감소 효과가 대체로 커지고 있으며 불평등도의 경우 등락이 있지만 다소 하락하는 추이를 보이고 있다.

〈표 3-12〉 가치분소득 지니계수와 불평등 감소 효과

국가		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
영미	영국	0.335 (0.168)	0.339 (0.164)	0.341 (0.163)	0.342 (0.166)	0.345 (0.174)	0.341 (0.182)		
	아일랜드	0.323 (0.188)	0.315 (0.195)	0.303 (0.210)	0.295 (0.243)	0.312 (0.268)	0.298 (0.281)	0.300 (0.268)	0.302 (0.279)
대륙	오스트리아	0.261 (0.207)	0.268 (0.214)	0.285 (0.203)	0.281 (0.212)	0.289 (0.218)	0.280 (0.218)	0.282 (0.216)	0.276 (0.220)
	벨기에	0.279 (0.210)	0.265 (0.215)	0.277 (0.198)	0.265 (0.207)	0.269 (0.210)	0.264 (0.219)	0.267 (0.220)	0.262 (0.225)
	프랑스	0.288 (0.197)	0.293	0.292	0.293 (0.190)	0.293 (0.200)	0.303 (0.202)	0.309 (0.203)	
	독일	0.297	0.290	0.295	0.287 (0.207)	0.288 (0.205)	0.286 (0.206)	0.293 (0.213)	
	네덜란드	0.284 (0.142)	0.280 (0.144)	0.295 (0.135)	0.286 (0.131)	0.283 (0.134)	0.283 (0.138)		0.278 (0.146)
	덴마크	0.232 (0.184)	0.239 (0.176)	0.246 (0.168)	0.242 (0.163)	0.238 (0.170)	0.252 (0.177)	0.253 (0.178)	
북구	핀란드	0.266 (0.215)	0.268 (0.217)	0.270 (0.205)	0.266 (0.203)	0.260 (0.217)	0.265 (0.220)	0.265 (0.218)	0.261 (0.225)
	노르웨이				0.250 (0.160)	0.245 (0.172)	0.249 (0.159)	0.250 (0.159)	
	스웨덴				0.259 (0.167)	0.269 (0.175)	0.269 (0.172)	0.273 (0.162)	
	그리스	0.346 (0.131)	0.341 (0.168)		0.331 (0.174)	0.332 (0.176)	0.338 (0.190)	0.335 (0.220)	0.340 (0.231)
영대륙	이탈리아				0.317 (0.174)	0.315 (0.181)	0.321 (0.186)	0.322 (0.187)	0.326 (0.188)
	포르투갈	0.377 (0.128)	0.370 (0.163)	0.364 (0.162)	0.358 (0.169)	0.341 (0.179)	0.345 (0.180)	0.341 (0.199)	0.341 (0.204)
	스페인	0.323 (0.139)	0.315 (0.138)	0.313 (0.138)	0.327 (0.137)	0.333 (0.154)	0.339 (0.167)	0.341 (0.165)	0.335 (0.176)
	한국		0.306 (0.024)	0.312 (0.028)	0.314 (0.030)	0.314 (0.031)	0.310 (0.031)	0.311 (0.031)	0.307 (0.031)

주: 괄호 안은 소득불평등 감소 효과 = 시장소득 적용 지니계수 - 가치분소득 적용 지니계수.
 자료: OECD.stat.(2016.6.20. 인출) 활용.

제4절 복지지출의 경기침체탈출 및 자동안정화 효과

1. 개요

복지지출과 경제성장 간의 관계는 각 국가의 경제성장 단계와 복지제도 수준에 따라 복잡한 관계성을 보여 준다. 선행연구에서 살펴본바와 같이, 경제성장이 급속히 이루어진 세계2차 대전 종전 이후부터 1970년대 초반까지는 경제성장이 복지지출의 결정요인으로 작용한 것으로 볼 수 있으며 이 시기 복지제도 및 지출의 확대가 경제성장에 따라 변화했던 역사적 사실은 이를 뒷받침 한다. 하지만, 주요 선진국들의 경제성장률이 하락하고 각종 경제적 충격이 빈번하게 발생한 1970년 중반부터는 경제성장이 복지지출에 영향을 미치고 다시 복지지출이 경제성장에 영향을 미치는 상호인과적 특성이 강하게 나타난다. 이로 인해 앞서 살펴본 복지지출이 경제성장에 미치는 영향을 파악한 많은 선행 연구들에 있어서도 비슷한 국가들과 기간을 대상으로 분석이 이루어져도 연구자 및 접근방법에 따라 상이한 결과가 제시되었다. 하지만, 경제위기와 같은 급격한 경기변동이 발생할 시기에는 이에 대한 정책적 대응으로 복지지출을 변화시킬 가능성이 크며 이러한 변화가 경기회복에 영향을 미치게 된다. 즉, 경제위기에 직면한 국가가 위기상황을 극복하기 위해 평상시보다 복지지출을 선택적 또는 재량적으로 변화시키게 되며 이러한 경우 복지지출은 경기침체시에는 경기회복의 결정요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 즉, 복지지출이 경기침체기간 또는 경기침체탈출의 결정요인으로 작용하는 것으로 가정할 수 있다는 것이다.

한편, 복지지출의 주요한 특성으로는 급격한 경기변동을 완화시키는 경기안정화 기능을 가지고 있다. 경제위기로 인한 급격한 경기변동의 충

격을 현재 작동하고 있는 복지제도의 자동안정화 기능과 함께 함께 정부의 재량적 지출을 통해 경제침체로 인한 각종 사회적·경제적 위험에 대응할 수 있다는 것이다.

본 연구는 경제위기로 인한 경기침체 기간 동안 복지제도 및 지출의 역할에 초점을 둔다. 물론, 경기침체 극복과 관련하여 복지지출과 GDP와의 관계도 매우 중요하나 선행연구에서 살펴본 바와 같이 경기침체시기에는 복지지출이 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 과대 추정된다. 따라서 본 연구에서는 복지지출과 경제성장간의 직접적인 관계는 보조적인 목적으로 추정된다. 대신, 경제위기 극복과 관련하여 복지지출이 경기침체기간 및 경기 변동을 줄여주는 성과로서 경기침체탈출과 경기안정화 효과를 중심으로 복지지출의 역할을 분석하였다.

먼저, 경기침체를 경험하거나 경험 중인 국가들을 대상으로 복지지출 등이 경제침체에 미치는 영향을 파악하였는데, 분석이 가능한 OECD 국가들의 모든 시계열 자료를 활용하지 않고 경기침체 발생 시점부터 경기가 회복된 시점까지의 자료 또는 경기침체가 현재까지 이어지는 경우 활용할 수 있는 최근 시점까지의 자료를 활용하였다. 이러한 자료 형태는 보통 어떤 질환에 걸린 대상들에게 해당 질환을 치료하기 위해 사용된 치료제 또는 치료방법이 생존기간 등에 미친 효과를 파악하는 데 활용하는 생존분석에 적용되는 데이터 구조와 같다. 본 연구에서는 콕스비례해저드 모형(Cox proportional hazard model)을 적용하였다. 두 번째로, 복지지출의 경기안정화 효과는 국민계정상의 항등식을 이용해 분해시킨 GDP를 OLS, country-fixed effects, country & time fixed effects 모델 등을 통해 분석하였는데, 앞의 생존분석과 달리 관측 가능한 전체기간을 포함한 자료를 기본으로 글로벌 금융위기 등 특정한 위기의 시점을 포함한 시기들(1990년대, 2000년대 이후 등)에 대해 분석을 실시하였다.

두 분석 모두 복지지출은 'OECD.stat'의 SOCX 자료를 활용하였다.

2. 분석 방법 및 자료

가. 경기침체탈출 분석

GDP, 복지지출 등 국가단위의 집계(aggregated) 방식 데이터에 대해 수집가능한 모든 기간의 자료를 활용하여 OLS나 패널모형을 통해 두 변수간의 인과관계를 분석할 경우 내생성의 문제(상호인과성, 역의 인과관계 등)를 피하기 어렵다. 하지만 본 연구의 경우 경제침체라는 특수한 환경과 기간이 전제되어 있다. 모든 관측 기간에서 각 국가들의 복지지출과 경제성장간에 일관성 있는 인과관계를 파악하는 것은 어려우나 경제위기 등으로 인해 경기가 침체된 상황이라면 복지지출과 경제침체 기간에 대한 인과성의 근거 확보가 가능하다. 즉, 경기침체가 발생하면 대부분의 국가들은 취약계층 보호 또는 내수 진작 등을 위해 사회지출을 증가시키는 경향을 가지고 있다. 즉, 경기침체 기간 동안 사회지출은 경기회복을 위한 역할을 수행하게 되는 것이다. 하지만 이러한 지출의 증가는 경기침체가 끝나면 다시 이전 수준으로 회귀하는 경향이 있다. 대부분의 선행연구에서 경기침체 시 GDP가 축소되면서 사회지출 비중이 증가하는 경향을 고려하지 않고 GDP 대비 사회지출의 비중을 그대로 적용하기 때문에 모든 기간을 포괄한 복지지출과 경제성장간 인과관계 분석에서 사회지출은 경제성장에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 제시되곤 하였다.

하지만 성과변수(종수변수)가 경기침체 기간이 되고 사회지출이 GDP 대비 비중이 아닌 화폐로 측정된 변수를 활용하여 해당 데이터 구조에 맞는 적절한 분석방법을 적용한다면, 경기침체 시 경기회복(경기침체탈출)

에 대한 결정요인을 적절하게 추정할 수 있을 것이다. 따라서 대상 국가들의 경기침체 시 자료를 가지고 이러한 데이터 구조에 맞는 분석방법인 생존분석을 적용한다면, 독립변수와 성과변수간의 내생성이 크게 문제되지 않을 가능성이 높다고 볼 수 있다.

이에 본 연구는 특정 사건이 발생하는 데 걸리는 시간을 분석하는 사건사 분석 중에서 해저드 모형을 적용하였다. 이 모형은 어떤 사건의 발생부터 종료까지의 기간을 확률변수로 가정하고 이에 대한 추정에 집중하기 때문에 ‘기간지속모형(Duration model)’이라 지칭되며, 분석 자료에서 변수의 상태 변화를 파악할 수 없는 우측 절단현상이 존재하는 경우에도 일치성(Consistency)을 상실하지 않는다(이병기, 2002, p.39). 본 연구의 해저드 모형은 어떤 일정한 상태(경기침체)에 머무르는 기간과 중도절단 여부(아직 경기침체에서 벗어나지 못한 경우) 그리고 설명변수(복지지출증가율, 투자지출변화율, 총요소생산성 등)들로 구성된다.

본 연구는 1980~2015년 사이 경기침체 상황에 빠진 국가들을 대상으로 어떤 사건(경기회복)이 발생하기까지의 시간 간격을, 앞서 설명한 변인들에 의해 결정된다고 가정하고 이를 콕스비례해저드(Cox portional Hazard) 모형을 적용하여 추정하였다.¹¹⁾ 콕스비례해저드 모형은 종속변수가 되는 생존기간이 특정한 분포와 무관하게 분포한다고 가정하는 비모수적 분석 방법이다. 이 모형의 누적생존함수(cumulative survival function), 즉 어떤 상태에서 일정 기간이 경과한 어떤 특정 시점에서도 생존한 경우의 비율은 종속변수가 되며, 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$S(t) = [S_0(t)]^p, \quad S(t) : \text{survival function}$$

11) 이하 콕스비례해저드 모형의 설명은 송경일, 안재역(2001) “제7장 Cox proportional Hazard Model” 부분을 인용 및 참조하였음.

$$p = e^{(B \times \text{covariate})}$$

여러 개의 공변량이 있는 경우 다음과 같이 표현되며,

$$S(t) = [S_0(t)]^n, \quad p = e^{(b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_nx_n)}$$

해저드 함수를 기준으로 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$h_1(t) = h_0(t) \cdot \exp(b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_nx_n)$$

$h_1(t)$ 는 공변량 X_i 를 가진 케이스의 관찰시간 t 에서 해저드 함수를 의미한다. $h_0(t)$ 는 공변량을 하나도 가지지 않은 케이스의 관찰시간 t 에서 기저 해저드(base line function)를 의미한다. b_i 는 공변량 x_i 의 회귀계수를 의미한다. 위 식은 다음과 같이 변형될 수 있다.

$$\frac{h_1(t)}{h_0(t)} = \exp(b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_nx_n)$$

위 식의 좌변은 odd ratio이므로 Cox 모형에서는 회귀계수 추정을 통해 공변량의 odd ratio를 구할 수 있다. 위 식에서 보는 바와 같이 odd ratio는 시간에 관계없이 일정하기 때문에 위 콕스 모형을 비례해저드 모형이라고 불린다.

본 연구는 OECD SOCX와 Penn World Table의 거시경제 관련 집계 자료를 활용하여 복지지출(공공지출)이 경기침체 기간에 미치는 영향을 파악해 보고자 한다. OECD SOCX는, 'OECD.stat'을 통해 접근할 수 있으며 여기에는 분석대상 국가들의 GDP 관련 변수는 물론 다양한 복지(사회) 지출과 조세관련 그리고 인구 등의 OECD 국가들의 주요 변수들을 제공하고 있다. 한편, Penn World Table¹²⁾은 미국 Pennsylvania 대

학의 Alan Heston을 주축으로 설계된 후 현재, 미국의 UC DAVIS 대학과 네덜란드 Groningen Growth and Development Centre (GGDC)가 월드뱅크 자료 등을 활용하여 제공하고 있는 데이터 셋 제공 서비스이다. 여기에는 국민계정 데이터는 물론 요소생산성, 인적자본지수, 대외개방도 등의 다양한 국가별 집계자료를 수록하고 있다. 아래 표는 OECD SOCX와 Penn World Table을 통해 활용 또는 생성한 주요 변수들을 나타낸다.

〈표 3-13〉 변수 및 분석 방법

변수명		변수 정의	변수 출처
종속 변수	dur1	경기침체기간	OECD.stat
	event1	1 = event , 0 = censored	OECD.stat
공변량	gdp_rate1	경기침체부터 경기회복까지의 경제성장률 (실질성장률, 2011년 기준)	OECD.stat
	p_rate1	경기침체부터 경기회복까지의 공공사회지출 증가율	OECD.stat
	p_ex	GDP 대비 공공지출	OECD.stat
	pm_ex	GDP 대비 공공 및 의무 지출	OECD.stat
	gov_ex1	GDP 대비 정부지출 비율	WDI
	cwtfp1	복지 관련 총요소생산성	Penn World Table
	tax1	국민부담률 = 조세부담률 + 사회보장부담률	OECD.stat
	gov_debt1	GDP 대비 중앙정부 부채	OECD.stat
	hc	인적자본지수: based on years of schooling & returns to education	Penn World Table
	csh_i	GDP 대비 투자비중(Share of gross capital formation)	Penn World Table
	pop1	인구	Penn World Table
	old65_po1	총인구 대비 65세 이상 인구비율	OECD.stat
	lshare	노동소득분배율	OECD.stat
	eurozone	유로존 여부: 1(유로존), 0(비유로존)	
	open1	대외개방도: GDP 대비 (수출 + 수입)의 비중	Penn World Table
	almp_pct1	GDP 대비 적극적노동시장정책지출	OECD.stat

12) Penn World Table에 대한 설명은 wikipedia(<https://en.wikipedis.org>)와 Robert 등 (2013)을 참조함.

나. 경기안정화 효과

경기변동 시 안정화 효과를 발생시키는 자동안정화 장치(Automatic stabilizes)로서 복지지출의 역할을 파악하기 위해서는 먼저 국민계정(national accounts)상의 항등식을 설정한 후 여기에 포함된 정부지출을 본 연구에서 파악하고자 하는 복지(사회) 지출로 대체하는 작업이 필요하다. 이를 통해 급격한 경기침체로 인한 GDP 감소 충격을 흡수하는 사회지출의 능력을 측정하고자 한다. 이를 측정하기 위해서, Asdrubali, Sorensen and Yosha(1996)에 의해 제안되어 Arreaza and Sorensen & Yosha(1998), Afonso & Furceri(2008)로 이어진, 그리고 국내 연구로 유근춘 등(2009)에서 활용된 방법을 적용하였다.

세부적으로 살펴보면, GDP를 이와 밀접히 연결되어 있는 GNP(국민총생산), NI(Net national Income, 국민순소득), DNI(Disposal National Income, 가처분국민소득), 정부지출(G)과 민간소비(C)의 집계치들로 분해하는 것이 필요하다(Furceri, 2009: pp.38-39). 각 국민소득 계정의 집계치들 간의 관계와 그 의미하는 바는 아래와 같다(Afonso & Furceri, 2008; Furceri, 2009).

GDP - GNP: 요소소득 흐름을 통한 국제적 소득 이전(international income transfers)

GNP - NI: 자본의 감가상각(capital depreciation)

NI - DNI: 순 국제적 조세와 이전(net international tax and transfers)

DNI - (C + G): 총저축(total savings)

DNI - (DNI + G): 정부지출(government expending)의 효과

Arreaza & Sorensen & Yosha(1998)는 위의 정의를 아래의 연쇄식 (1)에 적용하여 OECD 국가들의 경기 충격을 흡수하는 정부지출의 능력을 측정하였다.

$$GDP_i = \frac{GDP_i}{GNP_i} \frac{GNP_i}{NI_i} \frac{NI_i}{DNI_i} \frac{DNI_i}{(C_i + G_i)} (C_i + G_i) \quad (1)$$

만약 어떤 국가에 GDP를 변동시키는 경제적 충격이 발생했을 때 반경기적 요소들이 작동하게 된다면 해당 국가의 경제시스템은 이러한 충격을 완화 시킬 수 있을 것이다. 원론적으로 볼 때 위에 나타난 요인들은 자본의 감가상각을 제외하고는 반경기적(counter-cyclical) 완화 효과를 가진다. 위 식을 더욱 세분화 시켜 즉, $DNI_i / (C + G)_i$ 에 사회지출 부문 f 를 고려하여 사회지출의 안정화 능력을 측정할 수 있다. 이렇게 추가된 식 (2)를 식 (1)에 대입하면 다음과 같은 연쇄식 (3)을 얻을 수 있다 (Afonso & Furceri, 2008).

$$\frac{DNI_i}{(C + G)_i} = \frac{DNI_i}{(DNI + f)_i} \frac{(DNI + f)_i}{(C + G)_i} \quad (2)$$

$$GDP_i = \frac{GDP_i}{GNP_i} \frac{GNP_i}{NI_i} \frac{NI_i}{DNI_i} \frac{DNI_i}{(DNI + f)_i} \frac{(DNI + f)_i}{(C + G)_i} (C + G)_i \quad (3)$$

(3)식을 추정하기 위해 양변에 로그를 취한 후 여기에 차분 등 일련의 과정을 통해 각각의 요소들에 대한 자동안정화 기능을 추정할 수 있도록 변형시키는 작업을 거치게 된다.¹³⁾ 이러한 과정을 거쳐 도출한 아래의 식

13) 회귀식의 상세한 도출 방법은 다음 문헌을 참조할 것. Arreaza & Sorensen & Yosha(1998). pp.65-67; Afonso & Furceri(2008). pp.174-176.

3. 분석 결과

가. 경기침체탈출 및 경기회복에 미치는 영향

본 연구에서 종속변수가 경기침체 기간이라고 하면, 여기서 위험률은 경기침체 탈출 확률을 의미하므로 회귀계수의 부호가 '+'라는 것은 독립변수가 증가함에 따라 해당 집단의 경기침체 탈출 확률이 크다는 것을 의미하고, 회귀계수가 '-'라는 것은 독립변수가 증가함에 따라 해당 상태에서 탈출할 확률이 작다는 것을 의미한다(이현성, 2010, p.65). 그리고 위험률을 의미하는 $\text{Exp}(B)$ 는 1을 기준으로 해서 1보다 작으면 해당 변수의 값이 클수록 위험률(hazard ratio)이 작아져 경기회복까지 걸리는 시간 즉, 경기침체를 겪는 기간이 길어짐을 의미하며 1보다 큰 경우는 해당 변수의 값이 클수록 위험률(hazard ratio)이 커져 경기회복으로 전환하는 시점이 앞당겨져 대상 국가의 경기침체 기간이 짧아짐을 의미한다.

콕스비례해저드(Cox Proportional hazard) 모형을 통해 경기침체 탈출 결정요인을 살펴본 결과 노동소득분배율과 총요소생산성, 유로존 가입 여부, GDP 대비 투자지출 변화율이 모형에 상관없이 경기침체 탈출 가능성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공공사회지출 증가율의 경우 모형에 따라 통계적으로 유의미한 경우(II, IV)와 유의미하지 못한 경우(I, III, V)가 모두 나타났다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 공공사회지출 증가율은 경기침체 탈출에 부(-)의 효과를 미치는 것으로 나타났다. 즉, 공공사회지출의 증가율이 경기침체 기간 지속에 정(+)의 영향을 미쳐 공공사회지출 증가율이 클수록 경기침체 탈출 위험률이 낮아지는 것으로 나타났다. 한편, 노동소득분배율과 (복지연계)총요소

14) β 값의 의미와 이에 대한 추정 방법은 Furceri(2010)과 유근춘 등(2009) 연구 참조.

생산성 그리고 투자지출증가율이 높을수록 경기침체 탈출 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 본 분석에 활용된 총요소생산성은 노동, 자본, 기술 등 생산과정의 전반적인 투입요소와 복지까지 고려한 생산 효율성의 지표이기 때문에 이러한 총요소생산성이 높은 국가일수록 경기침체 기간이 짧아짐을 예상할 수 있다. 그리고 GDP 대비 투자지출 비중 증가율의 경우도 기존 선행연구의 결과처럼 투자 확대가 경제성장에 정(+)의 영향을 미치는 결과와 부합된다. 한편 노동소득분배율의 경우 노동소득이 국민소득에서 차지하는 비중을 의미하는데 이것이 높을수록 경기침체에서 빨리 벗어날 가능성이 높아진다는 것은 여러 측면에서 함의하는 바가 크다. 관련 연구에 따르면, 노동소득분배율과 경제 불평등 간에는 밀접한 관계가 있으며, 성장론 측면에서 노동소득분배율의 하락은 소비를 하락시켜 경제성장을 저해시키지만 노동소득분배율의 상승은 소득 또는 임금을 중심으로 한 임금주도 성장의 가장 핵심적인 역할을 담당하는 것으로 파악되고 있다.

한편, 유로존에 가입한 국가의 경우 경기침체 탈출 가능성이 떨어지는 것으로 나타났다. 유로존에 가입한 국가의 경우 국가 고유의 환율정책과 통화정책을 수행하기 어려우므로 다른 국가들에 비해 위기 발생 상황에서 대처할 수 있는 정책운용의 폭이 적다. 65세 이상 인구의 경우 I, II, III 모형에서 통계적으로 유의미한 범위에서 경기침체 탈출 가능성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데 이는 경제위기로 인한 경기침체 등의 상황에서 고령자의 비율이 높은 국가가 그렇지 못한 국가들보다 경기침체 상황에서 벗어나는 것이 어려움을 의미한다. 로그인구와 대외 개방도, 사회보장부담률과 조세부담률 그리고 인적자본 등은 통계적으로 유의미하지 못한 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 OECD 국가의 경기침체 탈출 결정요인: Cox Proportional hazard Model

종속변수 (경기침체기간)	I		II		III		IV		V	
	B	Exp(B)								
공공사회지출 증가율	-2.166 (1.332)	0.115	-2.284* (1.363)	0.102	-2.199 (1.356)	0.111	-2.284* (1.359)	0.102	-2.151 (1.349)	0.116
노동소득 분배율	3.567* (1.914)	35.408	3.504* (1.921)	33.247	3.501* (1.908)	33.151	3.990** (2.002)	54.030	4.112** (2.014)	61.094
총요소생산성 (복지연계)	1.858* (0.954)	6.412	1.779* (0.973)	5.923	2.007** (0.998)	7.439	2.061** (1.010)	7.852	1.981* (1.025)	7.252
유로존 여부	-0.771* (0.395)	0.463	-0.778** (0.396)	0.459	-0.959** (0.443)	0.383	-0.955** (0.444)	0.385	-0.986** (0.447)	0.373
투자지출 변화율	2.007** (0.942)	7.440	1.979** (0.941)	7.237	1.855* (0.950)	6.391	2.076** (1.013)	7.971	2.196* (1.036)	8.985
65세이상 인구비율	-9.313** (4.159)	0.000	-9.109** (4.159)	0.000	-7.675* (4.455)	0.000	-6.057 (4.944)	0.002	-4.732 (5.425)	0.009
로그인구			0.036 (0.081)	1.037	-0.002 (0.113)	0.998	-0.006 (0.111)	0.994	0.013 (0.116)	1.013
대외개방도					0.119 (0.380)	1.126	0.214 (0.401)	1.239	0.281 (0.415)	1.324
조세부담률					-2.428 (2.162)	0.088	-3.446 (2.553)	0.032	-3.251 (2.571)	0.039
사회보장 부담률							-2.854 (3.883)	0.058	-3.296 (3.980)	0.037
인적자본									-0.194 (0.333)	0.824

주: 통계적 유의성 < 1%, < 5%, < 10%는 각각 *, **, ***로 표기.
 원자료: OECD.stat. 활용.

다음 표는 복지지출증가율과 경제성장 간의 관계를 경기침체를 경험한 국가들을 대상으로 통상적인 회귀모형으로 분석을 시도한 것으로, 앞에서 언급한 바와 같이 선택편의와 내생성의 문제로 인해 정확한 추정이 아닌, 앞서 분석에 활용된 생존분석의 주요 변수들을 회귀분석의 통제변수

로 설정하고 두 변수 간의 관계성 측면을 살펴보기 위해 시행한 것이다. 따라서 정확한 인과관계가 아닌 두 변수 간 계수의 방향성을 살펴본 것으로 앞서 살펴본 생존분석 결과와 뒤 부문에 제시된 경기안정화 효과 분석에 참조하기 위해 시행된 분석이다. 분석결과를 살펴보면 공공사회지출 증가율은 경제성장에 정(+)¹⁾의 영향을 미친 것으로 나타났다. 전체 분석표는 <부표 2-4>에 제시되어 있다.

<표 3-15> 회귀분석 결과: 복지지출 증가율의 영향

종속변수 (gdp_rate1)	I		II		III	
	B (s.e)	Beta	B (s.e)	Beta	B (s.e)	Beta
공공사회지출 증가율	0.091** (0.038)	0.199	0.105*** (0.037)	0.227	0.097** (0.038)	0.212

주: 1) 통계적 유의성 < 1%, < 5%, < 10%는 각각 *, **, ***로 표기.

2) 모형 1은 생존분석의 모형 1과 독립변수 동일, 모형2는 생존분석 모형 3과 동일, 모형 3은 생존분석 5와 동일.

원자료: OECD.stat. 활용.

위 표에서 공공사회지출 증가율은 경기침체 시작 연도부터 탈출 연도(또는 최근 연도)까지의 경제성장률에 정(+)²⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 분석대상 국가중 많은 국가가 경기침체에서 벗어났기 때문에 당연한 결과이며 지출의 효과가 과대 추정된 결과로 볼 수 있다. 만약 분석대상 기간에서 경기회복 시점을 제외한다면 위 결과는 부정적 효과로 변경될 것임을 예상해 볼 수 있다. 하지만 위 분석으로 예상할 수 있는 것은, 경제위기에 빠진 국가 중에서 복지지출을 축소시킨 국가들도 존재하지만 전체 국가의 평균적인 결과를 제시한 위 표에서는 복지지출 증가율과 경제성장간에 정의 관계가 나타나고 있다는 점이다. 물론 이것은 부정확한 추정량이지만 그 부호의 방향성은 틀리지 않은 가능성이 높다. 앞서 살펴본 콕스비례해저드 모형과 연계시켜 보면, 복지지출 증가는 경

기침체 탈출 가능성을 저하시킬 수도 있지만 복지지출과 경제성장간에는 정(+)의 관계가 존재할 가능성이 높다는 것이다. 이러한 가능성은 복지지출의 경기안정화 기능을 통해 더욱 구체화될 수 있다.

나. 자동안정화 기능: 경기변동으로 인한 생산충격 완화 효과

복지(사회) 지출이 경제위기로 인한 경기침체 기간 동안 자동안정화 장치(Automatic stabilizers)로 기능하는 역할을 수량화시켜 경제위기 대응측면에서 사회지출의 경기안정화 효과를 밝힌 결과는 다음과 같다. 앞의 (3)식을 분해하여 1980~2015년 동안 GDP에 대한 경로별 충격완화 효과를 살펴보면, OLS를 적용하여 추정된 경우에는 72.4%의 충격이, 시간 및 국가 고정효과(time and country fixed-effects)로 추정된 경우에는 68.5%의 충격이 완화되지 않은 것으로 나타났다. OLS를 적용한 경우 주요 경로별 경기충격완화 효과를 살펴보면, 민간저축의 경기완화 효과가 17.3%로 가장 큰 것으로 나타났으며, 그다음으로 국제적 요소소득의 흐름으로 인한 경기완화 효과가 큰 것으로 나타났(6.6%). 정부지출의 경우 국제적 요소소득 흐름에 기인한 효과와 유사한 6.2%의 경기완화 효과를 나타내었다. 자본의 감가상각의 경우 선행연구들의 결과와 마찬가지로 추정된 계수의 부호가 음수(-)이며, 6.2%의 반완화(dis-smoothing) 효과가 발생하였다. 한편, 시간 및 국가 고정효과(time and country fixed-effects)를 적용한 경우 OLS 적용시의 완화효과 크기의 순서와 동일한 것으로 나타났지만 추정된 계수값은 국제적 요소소득의 흐름과 순 국제적 조세와 이전, 민간저축의 경우 계수값이 더 큰 것으로 나타났으며, 정부지출은 완화효과가 더 작은 것으로, 자본의 감가상각으로 인한 비완화 효과의 크기는 OLS 적용 시보다 더 큰 것으로 나타났다.

〈표 3-16〉 OECD 국가의 경로별 생산충격 완화 효과 : 1980~2015년

완화 경로	OLS	Time & Country FE
국제적 요소소득 흐름	0.066 (3.03)***	0.079 (2.72)***
자본의 감가상각	-0.062 (-6.82)***	-0.076 (-5.93)***
순 국제적 조세와 이전	0.011 (2.29)**	0.017 (2.37)**
정부지출	0.062 (5.53)***	0.055 (3.72)***
민간저축	0.173 (6.03)***	0.213 (5.42)***
비완화 효과	0.724 (20.77)***	0.685 (13.07)***

주: 1) 괄호 안은 T-statistics 임(Robust standard errors 적용).

2) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

원자료: OECD.stat. 활용.

아래 표는 정부지출을 복지지출 즉, 사회지출(공공 및 법정의무지출)로 대체한 경우의 경기안정화 효과를 보여 주고 있다. OLS 적용 시 12.1%로 정부지출의 OLS 적용 시 추정 계수값인 6.2%보다 약 두 배 정도 경기완화 효과가 확대된 것으로 나타났다. 시간 및 국가 고정효과(time & country fixed-effects)의 경우에서도 약 2배 가까이 경기완화 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 시간 고정효과(time fixed-effects)와 국가 고정효과(country fixed-effects)의 경우 각각 10.3%와 12.5%인 것으로 나타났다는데, 4개의 추정값 중 시간고정효과의 값이 가장 적은 것으로 국가 고정효과의 값이 가장 큰 것으로 나타났다. 선행연구들의 경우 보통 OLS와 시간 및 국가 고정효과(time & country fixed-effects)의 추정 계수값을 제시하고 있다.

〈표 3-17〉 공공 및 의무지출의 안정화 효과 : 1980~2015년

	OLS	TIME FE	Country FE	Time & Country FE
공공 및 의무지출	0.121 (9.58)***	0.103 (7.30)***	0.125 (9.80)***	0.112 (7.98)***

주: 1) 괄호 안은 T-statistics 임(Robust standard errors 적용).

2) *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

원자료: OECD.stat. 활용.

다음 표는 9개 영역으로 구분된 사회지출에 대해 시간 및 국가 고정효과를 적용하여 세부 영역별 안정화 효과를 측정하는 것이다. 먼저, 앞서 살펴본 바와 같이 1980~2015년의 사회지출의 안정화 효과는 11.2%로 나타났다. 이 기간을 삼등분하여 안정화 효과를 살펴보면, 1980~1991년의 경우 15.8%, 1992~2003년의 경우 10.2%, 2004~2015년의 경우 11.4%로 나타났다. 1980~1991년의 안정화 효과가 가장 큰 것으로 나타났지만 2004~2015년의 안정화 효과가 1992~2003년의 안정화 효과보다 더 큰 것으로 나타나 경기변동 완화 효과가 지속적으로 감소하지는 않는 것으로 나타났다. 관측된 전체시기에 해당하는 1980~2015년의 경우 노령 부문 사회지출의 안정화 효과가 5.7%로 가장 큰 것으로 나타났으며, 그 다음으로 실업 부문 사회지출의 안정화 효과가 큰 것으로 나타났다(2.4%). 반면, 주거부문의 경우 0.2%로 안정화 효과가 가장 적은 것으로 나타났다. 노령부문의 경우 시기와 상관없이 가장 높은 안정화 효과를 나타낸 반면, 실업의 경우 점차 그 효과가 감소되는 것으로 나타났다. 하지만 2004~2015년의 경우에도 실업은 네 번째로 안정화 효과가 큰 것으로 나타났다. 실업부문과 달리 가족의 경우 최근 안정화 효과가 크게 나타난 부문이다. 1980~1991년과 1992~2003년에는 비슷한 수준을 보였지만 2004~2015년의 경우 효과가 이전 시기보다 두 배 넘게 증가하였다. 근로무능력 관련 급여 경우에도 최근 그 효과가 크게 증가한 것으로

나타나 노동시장에서 중요도가 낮은 노령자와 근로무능력자에 대한 지출이 경기 안정화에 있어 그 중요성이 적지 않음을 알 수 있다.

〈표 3-18〉 영역별 복지지출의 시기별 경기 안정화 효과(Time & Country FE)

depn1	1980~2015	1980~1991	1992~2003	2004~2015
노령	0.057 (8.18)***	0.059 (3.88)***	0.049 (3.18)***	0.064 (6.76)***
유족	0.003 (1.64)	-0.006 (-0.63)	0.005 (3.21)***	0.003 (0.88)
근로 무능력	0.014 (4.11)***	0.023 (2.71)***	0.010 (1.39)	0.016 (3.31)***
보건	0.016 (3.25)***	0.032 (3.12)***	0.019 (2.75)***	0.011 (1.32)
가족	0.012 (4.07)***	0.008 (1.15)	0.008 (1.49)	0.019 (4.59)***
적극적 노동시장	0.003 (2.08)**	0.010 (1.45)	0.004 (1.27)	0.002 (1.16)
실업	0.024 (6.37)***	0.051 (5.04)***	0.021 (2.55)**	0.014 (2.87)***
주거	0.002 (1.80)*	0.005 (2.31)**	0.001 (0.61)	0.001 (0.37)
기타	0.004 (2.48)**	0.007 (1.04)	0.003 (1.14)	0.003 (1.83)*
전체	0.112 (7.98)***	0.158 (4.59)***	0.102 (3.42)***	0.114 (6.91)***

주: 1) 괄호 안은 T-statistics 임(Robust standard errors 적용).

2) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

원자료: OECD.stat. 활용.

4. 소결

분석결과들을 종합해 볼 때 독립변인들이 경기침체 기간에 미치는 영향의 경우 공공사회지출의 증가는 경기침체 탈출에 부정적인 영향을 미쳤지만, 통계적으로 유의미한 경우와 그렇지 못한 경우가 혼재되어 나타났다. 반면, 노동소득분배율의 경우 그 수준이 높아질수록 경기침체에서 탈출할 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 경기침체 상황에서 노동공급에 참여하는 구성원들에게 돌아가는 소득의 몫을 크게 할 경우 경

기침체에서 벗어나게 된다는 것이다. 본 연구에서 활용한 노동소득분배율은 경기침체에서 벗어나게 되는 시점의 자료이다. 일반적으로 노동소득분배율이 경기침체 시 커지게 되고 경기회복 시 작아지는 경향을 감안할 때 노동소득분배율이 상승할 때 경기침체 탈출 가능성을 높이는 것을 알 수 있다. 하지만 복지지출의 증가는 분석 대상 국가들의 빈곤율을 감소시키고 지니계수를 하락시키는 등 경제위기 시 소득재분배 제고에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 선행연구에서 복지지출은 자동안정화 기능을 통해 경제위기로 인한 충격을 완화해 주는 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 따라서 복지지출이 기존의 역할과 함께 노동소득분배율 제고에 직간접으로 영향을 미치는 방향으로 발전해 나간다면, 위기 시 효과적이고 효율적인 방안이 될 수 있음을 예상해 볼 수 있다. 즉 노동소득의 몫을 높여 지속적인 성장을 가능하게 하는 임금주도 성장의 적용 가능성을 경기 침체 시에 볼 수 있다는 것이다. 따라서 경제위기로 인한 경기침체 대응으로 빈곤율 및 소득불평등도의 악화 및 그 충격의 완화는 복지지출의 증가와 복지지출의 자동안정화 기능으로 대응할 수 있으며, 이러한 위기에서 빨리 벗어나기 위해서는 노동소득분배율 제고에 보다 큰 관심을 가져야 할 것이다. 노동소득분배율은 세계적으로 하락하는 추이를 보이고 있지만 최근 소득주도 성장, 임금주도 성장 등의 주목으로 다시금 큰 주목을 받고 있다. 최근 연구들에 있어서도 노동소득분배율의 하락으로 인한 소비지출 감소가 투자수요 증가와 순수출의 증가보다 크고 전 세계적으로 소득주도형 성장의 국가가 대부분이기 때문에 노동소득분배율 제고를 통한 소득주도 성장에 대한 관심이 점차 커지고 있다. 따라서 복지지출과 노동소득분배율과의 관계성을 고려한 정책적 접근의 고려가 필요한 시점이다.

노동소득분배율과 지니계수의 관계를 실증적으로 분석한 연구들을 살

해보면 노동소득분배율이 하락하는 경우 지니계수 등의 소득불평등 지표가 악화되는 것으로 보고되고 있다. 노동소득분배율과 같은 기능적 소득분배가 악화될 경우 소득불평등도가 악화되는 것이다. 노동소득분배율의 상승이 경제 성장으로 이어지면 임금주도 성장체제이며, 노동소득분배율 하락이 성장으로 이어지면 이윤주도 성장체제로 분류된다. 노동소득분배율이 거시경제 성과에 미치는 영향은 최근 연구의 핵심적 사안으로 등장하고 있다. 기본적인 모델은 포스트 케인지언 방식에 기초하여, 노동소득분배율이 총수요의 구성 요소에 어떤 영향을 미치는지를 분석한다. 노동소득분배율 하락은 소비수요를 감소시키지만, 투자수요와 순수출을 증가시킬 수 있다. 따라서 이 두 가지 상이한 효과의 상대적 크기에 따라서 소득분배율 하락은 총수요를 증가시키거나 감소시킬 수 있다. 결국 노동소득분배율의 경제적 효과는 실증적인 문제다. 전자의 경우를 '이윤주도 경제(profit-led economy)'라 하고, 후자의 경우를 '임금주도 경제(wage-led economy)'라고 부른다. Onaran & Galanis, 2012; 그림 8-3) 결과에 따르면, 대부분의 국가들은 소비 감소 효과가 투자 효과보다 크다. 특히 노동소득분배율 하락에 따른 투자 증가 효과는 미미한 것으로 추정되었다. Onaran의 연구는 세계 경제 전체를 두고 보면 '임금주도 경제'라는 점을 강조하고 있다(이병희 등, 2014).

마지막으로 본 분석에서 복지지출의 역할을 정리해 보면, 복지지출의 증가가 모형에 따라 통계적으로 유의미한 범위에서 경기침체탈출에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 한편으로 복지지출은 경기변동을 완화시키는 자동안정화 기능을 수행한 것으로 나타났다. 이는 갑작스런 경기침체 발생시 그 변동 폭을 줄여 생산측면의 충격을 완화시켰다는 것이다. 이러한 복지지출의 자동안정화 기능을 사회지출을 활용하여 추정한 결과 통계적으로 유의미한 범위에서 경제적 충격을 10.3~12.5%

완화시키는 것으로 나타났다. 한편, OLS를 통해 경기침체 기간 동안 복지 지출 증가가 GDP 증가에 미치는 영향을 살펴본 결과 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 물론, 이러한 OLS 결과는 표본선택편의와 내생성 문제로 인한 편의 추정량일 가능성이 높다. 하지만 그것이 인과관계든 상관관계 등 관계성의 부호가 정(+)일 확률은 높다고 볼 수 있다.

따라서 위 결과들을 종합적으로 고찰해 보면, 경기침체에서 경기회복까지의 기간 동안 복지 지출이 경제성장과 정의 관계성을 가지면서 경기침체 탈출 가능성을 낮추는 영향을 미치지만, 동시에 경기변동에 대한 자동안정화 기능의 역할을 수행하고 있다. 이러한 결과는(복지지출이 경제성장에 정(+)에 영향을 미치지 못한다 하더라도) 급격한 경기변동의 충격이 단기간에 발생하는 것을 복지지출이 보다 긴 기간으로 나누어 완화시키고 있음을 유추해 볼 수 있게 한다. 즉, 복지지출이 경기침체탈출에 부정적인 영향을 미칠 수도 있지만 이것은 경제위기로 인한 경기변동의 충격을 최소화시키는 복지지출의 자동안정화 기능의 부문으로 파악할 수 있다는 것이다. 하지만 본 연구는 복지지출의 자동안정화 기능과 경기회복간의 관계를 직접적으로 제시하고 있지 않기 때문에 향후 이에 대한 추가적인 연구를 통해 그 관계성을 밝힐 필요가 있을 것으로 판단된다.

제 4 장

영국 사례

제1절 머리말

제2절 위기전후 영국의 경제

제3절 경제위기 대응책

제4절 위기 극복을 위한 정책적 성과

제5절 소결



제1절 머리말

영국은 금융산업의 비중이 높아 2008년 글로벌 금융위기 여파에 크게 영향을 받은 나라이다. 금융부실이 심화되었고 이는 실물부문으로 이어져 경제성장률의 하락, 무역적자 증대, 파운드화의 가치 하락, 국가 부채 증대, 고용문제의 악화가 극심했다(채준호, 2009, p.177). 따라서 경제 위기 극복 과정에서의 영국이 어떤 정책적 대응을 보였는지, 이러한 대응이 위기로부터의 회복 여부와 기간에 어떤 영향을 미쳤으며, 어떤 경로로 영향을 미쳤는지 살펴보는 것은 의미가 있다.

또한 복지국가 유형별로 나뉘었을 때 영국은 베버리지형 그리고 영미형 자유주의 복지국가로 나뉘는데 이에 따른 사회정책적 대응이 위기 극복에 어떤 방향으로 작용했을지도 관심사다. 영국의 복지지향은 일자리복지(workfare)로 집약될 수 있으며, 2008~9년 위기를 전후한 정책 역시 '사회투자전략'이라는 기조와 더불어 활성화 정책이 유지되었기 때문에 아주 작은 규모이지만 수동적 노동시장정책보다는 적극적 노동시장정책을 주로 하는 한국의 노동시장정책과의 유사성으로 인해 영국의 위기대응 재정정책의 성과를 알아보는 것은 향후 한국경제의 위기 대응에 있어 중요한 시사점을 남길 것으로 보인다.

이 글은 글로벌 금융위기로 인한 영국의 경제상황을 간략하게 살펴본 후, 이에 대응한 재정정책을 정리한다. 마지막으로 위기 극복을 위한 정책적 대응의 성과를 구체적으로 짚어보고, 각 제도와 전체적인 방향성이

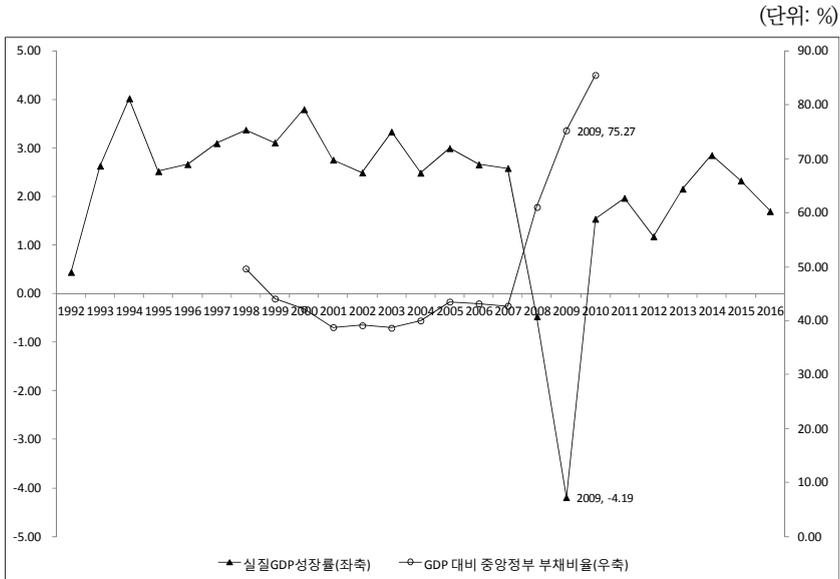
어떤 이론적 배경과 경로를 통해 위 성과로 이어졌는지 논의할 것이다.

한 가지 짚어둘 점은, 경제위기 직후 노동당은 복지지출의 증가를 허용하고 증세로 일부 재정균형 달성을 위한 조치를 둔 것과 달리, 2010년 보수당 정부는 재정긴축 정책을 수행했기 때문에 이 두 가지 상반된 정책적 대응의 성과를 구분하기는 쉽지 않다. 따라서 금융위기 이후의 위기극복 대응책이 얼마나 성공적이었는지 논의할 때는 주로 직후의 경기부양책에 집중해서 그 성과를 논의하고, 그리고 금융위기 이전의 제도적 배경이 자동안정화장치로서 얼마나 작동했는지 평가하기로 한다.

제2절 위기전후 영국의 경제

[그림 4-1]의 경제성장률과 GDP 대비 중앙정부 부채비율을 보면 2008~9년의 경제위기가 영국경제에 얼마나 큰 충격을 주었는지 알 수 있다. 영국의 1992년부터 2007년까지의 최장기 호황은 2008년 경제위기로 인한 마이너스 성장으로 끝이 났다. 영국의 장기간 호황의 동력은 금융서비스산업의 성장이었는데, 금융산업 성장은 주택금융의 확대로 이어졌고 이는 주택경기의 호황으로, 다시 민간소비 확대로 이어져 경제성장을 가능케 한 것으로 보인다(채준호, 2009). 영국의 장기간 호황은 2008년 미국발 금융위기로 촉발된 글로벌 경제위기로 마이너스 성장세로 전환되었다. 2008년 -0.47%, 2009년 -4.19%의 큰 폭의 마이너스 성장세를 보인 후, 2010년 이후 현재까지 실질GDP 증가를 보이고 있다. 경제성장률로 살펴본 영국 경제의 상황은 2008~9년 경제위기로 인해 강한 타격을 입은 후, 침체기에 오래 머물지 않고 위기 4~5년 후 이전의 성장률을 회복해 가는 모양새다.

[그림 4-1] 실질GDP 성장률과 GDP 대비 중앙정부 부채비율



자료: OECD.statistics(2016. 9. 30. 인출).

2008~9년 경제위기로 인한 정부 세입 감소와 공공지출 확대로 부채비율은 급격히 증가했다. 2000년대 들어 위기 전까지 40%선에서 안정적으로 유지되던 GDP 대비 부채비율은 2008년 61.1%, 2009년 75.3%로 급증했고, 급격한 증가세는 2010년에도 이어져 85.5%에 이르렀다. 이는 향후 심각한 재정적자로 이어져 더 큰 경제침체로 이어질 수 있기 때문에 부채 문제 해결책 또한 경제위기에 대응한 경기부양책에 있어서 고려되어야 할 핵심적인 문제였다. 이에 대해 조심스러운 재정운용 방침을 고수 하던 노동당 정부는 구직자 수당 등의 급증하는 복지지출 수요 대응과 추가적인 경기부양책 마련을 위해 재정지출을 증가시킨 반면 이로 인한 재정적자 확대를 막기 위해 고소득자에 대한 소득세율을 높이고, 재정준칙(fiscal rules under the Code for Fiscal Stability) 준수를 2015~16년까지 유예했다. 그러나 2010년 집권한 보수당은 2010년 6월 비상 예

산안(emergency budget)을 통해 5년 내 구조적 재정적자 해소를 목표로 하는 재정긴축 정책을 추진하게 된다(Sawyer, 2012, p,205).

제3절 경제위기 대응책

브라운 정부는 경제위기에 대처하기 위해 복지지출의 큰 방향성을 바꾸었다거나 복지국가의 성격을 변화시킨 것이 아니라 사회투자전략이라는 기조 안에서 한시적인 프로그램을 도입하거나 교육, 의료 등의 사회서비스에 대한 강조를 강화하는 경향을 보였기 때문에(김원섭 외, 2010), 위기대응을 위한 재량적인 정책들은 그 이전의 신노동당 정부의 전체적인 정책 흐름 안에서 이해될 필요가 있다.

1990년대 후반 신노동당 정부는 수동적 복지에서 적극적 복지로 관심을 전환하고 이전의 정책기조를 이어서 근로연계복지를 더욱 강화했다(최영준, 2012). 신노동당은 사회투자전략이라는 슬로건하에 핵심적으로 고용정책과 사회서비스 강화를 추진했는데, 근로연계복지 강화를 통해 여성과 장애인을 포함하여 근로능력이 있는 수급자의 취업이나 고용을 촉진하고(Giddens, 1998; 최영준, 발간 예정 재인용), 아동 혹은 근로장려세제, 보육정책 등과 같은 가족지원정책을 확대함으로써 아동에 대한 사회투자 와 부모들의 고용촉진을 동시에 달성하고자 했다(최영준, 발간 예정). 다시 말해서, 적극적 노동시장정책과 근로연계복지를 강화함으로써 근로능력이 있는 수급자의 취업을 촉진하고, 이를 통해 궁극적으로 전반적인 사회부조 지출의 감소를 달성하고자 했다(Bonoli, 2007; 윤여선, 2016 재인용).¹⁵⁾

15) 이러한 목표는 2010년 들어선 보수당 정부에서 더욱 강화되어 2012년 시행된 복지개혁에서

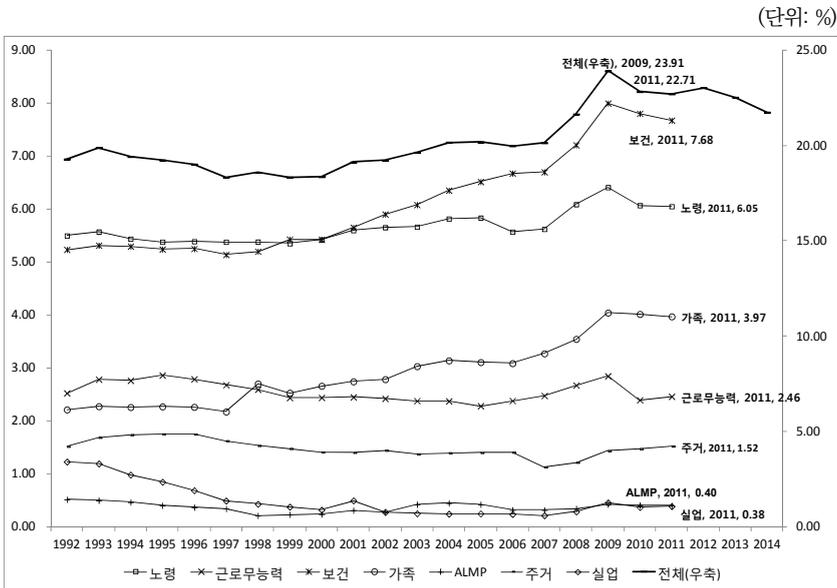
이는 영역별 GDP 대비 공공지출의 비중을 통해 확인할 수 있다(그림 4-2). GDP 대비 복지지출의 비중은 1997년 18.3%에서 2007년 20.1%로 1.8%p 상승했는데, 같은 기간 보건의 비중이 1.6%p, 가족이 1.1%p로 가장 크게 증가했다. 적극적 복지에 대한 강조와는 상반되게 ALMP의 비중은 매우 낮으며 이 기간 중 약간 감소하였는데, 이는 영국의 적극적 노동시장정책이 실업자들에 대한 직업훈련이나 교육서비스를 통해 인적자본 개발을 강조하는 다른 유럽국가들과는 달리 실업자들에 대한 구직서비스나 구직 컨설팅을 기반으로 실업자들의 구직활동의무를 강조하는 공급기반 정책이기 때문이다(Meher, 2009; 윤여선, 2016 재인용). 또한 영국의 직업훈련은 정부부처가 아니라 고용주 주도로 이루어지며(Sung, 2009), 이 시기 주요 고용서비스 전달체계를 민영화한 탓도 있는 것으로 보인다. 이러한 영국의 훈련제도는 경기침체기에도 그대로 이어져 영국 정부의 경기부양책에서 사용된 신규재원은 기존의 취업·훈련 관련 기반시설을 강화(Sung, 2009)하거나 직접 일자리를 창출하는 데 사용되어졌다. GDP 대비 0.4%에 불과한 적극적 노동시장정책(ALMP)의 낮은 비중도, 낮은 비중이 경제위기 상황이라도 크게 변화하지 않는다는 점도 영국의 자유주의 복지국가 특징이 유지되는 데서 비롯된 것으로 보인다.

신노동당 정부는 1997년 뉴딜(New Deal)정책과 2010년 근로복귀(pathways to work) 개혁을 통해 장기실업자와 청년, 장애인의 근로유인을 높여 노동시장으로 복귀시킴으로써 복지수급에의 의존도를 감소시키고자 했다. 뉴딜개혁은 크게 한부모와 고령(50세 이상)의 복지급여 수급자 그리고 장애인 등 근로무능력자를 대상으로 하는 자발적인 프로그램과 6개월 이상 실업 상태인 25세 이하의 청년, 25~49세이면서 Jobseeker's Allowance(구직자 수당) 수급기간이 18개월 이상인 장기

는 근로능력이 있는 실업자의 연속적 실업급여 수급기간을 3년으로 제한했다(윤여선, 2016).

실업자를 대상으로 하는 강제적 프로그램으로 나누어(최영준, 2012, pp, 185-186), 근로유인과 실업급여 수급을 위한 다양한 의무를 부과했다. 2008년 10월 시작된 유연뉴딜정책의 핵심 또한 모든 구직자 수당 신청자에게 강한 구직활동을 요구했다는 점이다. 개혁의 핵심은 기존 장애급여(Incapacity Benefits)를 고용지원수당(ESA)으로 대체하고, 근로능력 평가를 통해 급여 수준을 결정하도록 하는 등 선정에 대한 엄격성을 강화하고 이를 통해 노동시장으로의 복귀를 유도했다는 점이다(이현주 등, 2014). 즉, 영국의 적극적 노동시장정책의 교육과 취업지원서비스는 인적자원개발보다는 이를 이행하지 않을 경우에는 실업급여를 제한하는 조건으로서의 성격이 강했다고 볼 수 있다.

[그림 4-2] 영역별 GDP 대비 공공지출(1992~2014)



자료: OECD(http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOXC_DET 2016. 10. 3 인출).

영국 실업급여의 짧은 급여기간과 낮은 대체율 그리고 이러한 근로연계복지의 특성상 2008년 위기 발생 이전인 2000~2007년까지의 GDP 대비 실업에 대한 공공지출 비율은 0.3%이하이며 이는 다른 OECD 국가들에 비해 매우 낮은 수준이다. 2008~2009년 영국의 실업에 대한 공공지출의 증가율이 각각 32.0%, 56.5%로 매우 높았지만 이러한 작은 지출 비중은 위기 시 자동안정화장치로서 가장 크게 작동하는 실업급여의 충격 완화 효과를 반감시켰을 것으로 보인다.

〈표 4-1〉 경제위기 전후 공공지출액(2006~2011)

(단위: %)

구분	노령	유족	근로무능력	보건	가족	ALMP	실업	주거	기타
실질 사회지출(백만 파운드)									
2006	93,114	2,496	39,772	111,572	51,590	5,257	3,951	23,483	2,811
2007	95,546	3,509	42,034	113,893	55,605	5,316	3,612	19,145	3,673
2008	101,521	1,585	44,557	120,215	59,101	5,701	4,768	20,214	3,261
2009	105,199	1,565	46,693	131,243	66,321	6,899	7,462	23,491	3,482
2010	100,490	1,456	39,621	129,207	66,476	6,738	6,087	24,335	3,495
2011	98,949	1,412	40,234	125,531	64,926	6,466	6,274	24,862	2,780
증감률									
2007	2.6%	40.6%	5.7%	2.1%	7.8%	1.1%	-8.6%	-18.5%	30.7%
2008	6.3%	-54.8%	6.0%	5.6%	6.3%	7.2%	32.0%	5.6%	-11.2%
2009	3.6%	-1.3%	4.8%	9.2%	12.2%	21.0%	56.5%	16.2%	6.8%
2010	-4.5%	-7.0%	-15.1%	-1.6%	0.2%	-2.3%	-18.4%	3.6%	0.4%
2011	-1.5%	-3.0%	1.5%	-2.8%	-2.3%	-4.0%	3.1%	2.2%	-20.4%

주: GDP디플레이터는 Institute for Fiscal Studies에서 2016. 10. 4. 인출.

자료: OECD(http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET 2016. 10. 3. 인출).

〈표 4-2〉는 2009~10년 경기부양을 위해 실시한 주요 사회정책이다. 기존의 사회투자정책의 방향 안에서 대응전략이 마련된 까닭에 이 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 부문은 적극적 노동시장정책이며, 교육 및 보건서비

스가 강화되고, 저소득층을 중심으로 하는 가족지원제도가 확충되었다.

〈표 4-2〉 경기 부양을 위한 주요 사회정책: 2009~2010년

영역		주요 정책 내용	한시/장기	방향
노동 시장	적극적	청소년에게 일자리 및 직업훈련을 제공하는 청년일자리보장제도	한시	지출
		미래일자리기금을 통한 일자리 15만 개 창출	한시	지출
		잡센터플러스의 맞춤형 서비스를 강화하고 유연뉴딜 도입	한시	지출
		장기 실직자를 고용, 훈련시킨 고용주에게 보조금	한시	지출
		16~17세 견습생을 채용한 고용주에게 보조금 지급	한시	지출
		잡센터플러스에 근무하는 직원 1만 5천 명 확대	장기	지출
소득 보조	노인, 아동, 주택	기초국가연금의 2.5% 인상	장기	지출
		아동수당의 1.5% 인상	장기	지출
		동절기 난방급여 및 추가 급여의 한시적 지원	한시	지출
		주택정책 보조금 지급	한시	지출
	세액 공제	아동세액공제의 확대: 390만 가정의 조세부담 감소	한시	수입
		1~2세 아동을 둔 가족들에게 세액공제 확대	장기	수입
		최초주택구입자에게 2년간 토지세 감면	한시	수입
서비스	의료	최초의 NHS 현장 법제화	장기	지출
		40~74세에 백만 명까지 새로운 NHS 건강검진의 혜택 부여	장기	지출
		개인별 보건예산의 시범사업 실시	장기	지출
	교육, 보육	모든 고등학생들에게 개별지도교사 배정	장기	지출
		3~4세 모든 아동에게 일주일에 15시간의 조기교육 기회 부여	장기	지출
		Sure Start 아동센터를 3500개로 확대	장기	지출
		취약계층의 영유아에게 무료 보육서비스를 제공	장기	지출

자료: HM Treasury(2009); HM Treasury(2010); 김원섭, 양재진, 이주하(2010) 〈표 3〉에서 재인용.

구체적으로는 적극적 노동시장정책으로 한시적 청년 일자리 보장제도를 도입하였는데, 이는 청년(18~24세)들에 대한 일자리 연계와 직업훈련을 지원 및 보장하여 장기실업으로 이어지지 않게 하는 제도이다. 또한 2009년 4월 예산 발표에서 향후 2년 동안 10억 파운드에 달하는 미래일

자리기금(Future Jobs Fund)을 투입하여 15만 개의 신규 일자리 창출을 지원한다는 목표를 발표했다. 그리고 취업지원서비스를 제공하는 잡센터 플러스를 강화 및 확대하거나, 장기실직자나 16~17세 견습생을 채용 및 훈련시키는 고용주에게 보조금을 지급하는 등 새로운 제도를 도입하기보다는 기존의 활성화 정책을 강화하는 방식을 택했다. 아울러 확대된 의료와 교육, 보육서비스 정책 또한 기존의 사회투자전략에 따른 정책을 확대하고 강화하는 방식이다(김원섭 외, 2010). 이러한 내용을 담은 재량적 재정지출의 규모는 GDP 대비 부채 규모를 1.1%p 증가시킬 것으로 예상되었는데 이는 미국의 위기대응책에 비해 매우 작은 규모였으며, 대부분 일몰시점이 정해져 있었다(Sawyer, 2012, p.206).

노동당 정부는 이러한 복지재정지출의 확대가 재정적자 확대로 이어지지 않기 위해 노력하였다. 2008년과 2009년 사전예산보고서에는 이러한 영국 정부의 대책이 담겨 있는데 2008년 사전예산보고서에는 부가세를 약 2.5%p 인하하는 내용과 함께 고소득자에 대한 세율을 40%에서 45%로 인상하는 내용이 담겨있고 2009년 사전예산보고서에는 고소득자에 대한 소득세율을 다시 50%까지 임시적으로 상향하는 내용이 담겨져 있다. 또한 사회보장기여금 인상과 고소득자 연금보험료 혜택 제한 등의 내용도 담겨있다(김원섭, 양재진, 이주하, 2010; 김병권, 2008). 정부의 긴축적인 위기 대응은 2010년 보수당 정부의 집권으로 가속화 되었다. 보수당 정부는 개혁을 통해 사회복지 지출을 감소하여 정부부채 규모를 줄이고 빠른 시일 안에 균형재정을 달성하기 위해 일자리로의 복귀를 통해 수급의존성을 감소시키고자 하는 방향과 이에 대한 추진을 가속화시켰다.

제4절 위기극복을 위한 정책적 성과

1. 복지지출의 자동안정화기능(automatic stabilizers)

정부의 재정정책은 경제위기 시 실업과 소득감소에 대한 대응책으로서 자동안정화기능을 가진다. 재정의 자동안정화장치란 경기변동에 따라 재정수지가 자동적으로 변동되면서 경기를 조절하는 기능으로, 조세 및 재정지출의 변화가 승수에 미치는 효과를 통해 총소득의 변동을 완화하는 기능을 수행한다(강병구, 2011, p.59). 구체적으로 누진적인 조세체계와 실업급여, 가족수당 등의 사회보장 지출이 경제위기 시에 소득에 미치는 충격, 특히 가장 크게 타격을 받는 취약집단의 소득에 미치는 충격을 완화하는 방식으로 작동한다.

[그림 4-2]의 GDP 대비 전체 및 분야별 공공지출 비율과 <표 4-1>의 위기 전후 공공지출액을 살펴보면 위기 직후 분야별로 어떤 변화를 보였는지 알 수 있다. 실업의 증가로 인해 실업급여와 실업자에 대한 활성화 정책의 지출 규모가 커지고, 취업상태의 노인과 장애인 등이 연금수급자나 무능력급여 수급자 대상에 포함됨으로써 노령 및 무능력에 대한 지출이 늘어날 뿐 아니라, 예비적 의료비용의 감소와 지연된 의료행위, 경제위기로 인한 건강악화, 긴급의료지원 대상의 확대 등으로 보건지출 역시 크게 증가하는 경향이 있다. 위기 시 이와 같이 자동적으로 증가하는 재정지출 수요에 대해, 위기 직후의 신노동당 정부는 재정긴축으로 대응하지 않고 추가적인 경기부양책을 통한 재정지출 확대에 대응하였기 때문에, 재정지출이 자동안정화장치로서 작동할 수 있었던 것으로 추측된다.

이러한 전체 공공지출의 증가와 더불어 항목별 지출변화가 어떤 경로를 거쳐 소득감소를 완화시켰는지를 살펴보는 것은 향후의 위기대응의

정책 우선순위를 어디에 둘 것인지를 결정하는 데 시사점을 제공할 것이다. 강병구(2011)에 따르면 사회지출은 규모뿐만 아니라 구성 및 급여체계의 차이가 노동시장에 미치는 효과를 매개로 자동안정화기능의 차이를 낳는다(p,58). 유근춘(2010)이 OECD 통계를 이용해 추정한 경로별 완화효과를 보면 총사회지출의 생산량 완화효과, 즉 안정화 효과는 모형에 따라 9.1~10.4%로 나타나고, 분야별로는 노령 3.14%, 보건 3.13%, 실업 2.51%로 순으로 안정화 효과가 나타났고, 근로무능력과 가족이 각각 1.86%, 1.0%로 뒤를 잇는다. 또한 전체 재정지출에서 사회지출이 차지하는 비중이 클수록, 경기완화 효과는 크다(유근춘, 2010, p,6). 강병구 역시 재정지출은 전반적으로 자동안정화기능을 수행하며 사회지출항목 중에서도 실업급여, 노령, 무능력 관련 지출이 소득을 완화하는 데 큰 역할을 수행하는 것으로 추정하여¹⁶⁾, 재정지출 가운데서도 몇몇 사회지출항목의 역할이 중요함을 확인시켜 주었다. 따라서 강병구(2011, pp,76-77)는 영국과 같은 앵글로색슨형 복지국가에서는 사회지출과 관련된 급여체계에 근로유인(work incentives)의 요소들이 강하게 자리 잡고 있기 때문에 이를 통한 자동안정화장치의 효과가 컸던 것으로 해석한다. 이러한 분석결과들을 통해 한국에서 사회지출의 자동안정화효과가 미약한 것은 무엇보다 낮은 수준의 사회지출 때문이며, 다음으로 고용친화적인 사회지출 비중이 낮기 때문임을 유추해 볼 수 있다.

다음으로 영국의 재정지출 특히 사회지출의 규모 전체와 각 항목이 자동안정화장치로서 어떻게 기능했는가와 더불어, 영국의 재량적 지출이 경기대응책으로서 IMF 보고서가 제시한 몇 가지 원칙에 어느 정도 부합하는지를 살펴보고자 한다. 본 소절에서는 위기 직후 노동당 정부의 대응

16) 가계소득세와 사회보장기여금, 간접세는 자동안정화기능을 수행하지 못하는 반면, 기타 직접세는 자동안정화장치로서의 기능을 수행하는 것으로 추정하였다(강병구, 2011).

이 이 원칙들에 부합하는지 원론적인 수준에서 검토할 것이다. 그 이유는 영국의 위기대응이 위기 직후 신노동당 정부의 확장적 재정정책과 이후 연합정부의 긴축정책으로 나뉘지기 때문에 정책적 성과를 명확히 구분하기 어려운 까닭이다.

Spilimbergo et al.(2008)은 수요 증진과 신뢰성 복구를 위한 성공적인 재정정책이 갖추어야 할 몇 가지 원칙을 제시하고 있는데, 재정정책이 적시에(timely), 대규모로(large), 지속성 있게(lasting), 다양하게(diversified), 제한적으로(contingent)¹⁷⁾, 종합적으로(collective), 지속가능하게(sustainable) 수행되어야 한다고 명시하고 있다. 즉, 위기에 즉각적으로, 위기상황 극복이 가능할 수 있을 정도로 충분히 큰 모로, 침체가 이어질 가능성을 염두에 두고, 불확실성에 대응할 수 있도록 편향되지 않도록, 상황을 악화시키지 않도록 제한적으로, 부채의 급증으로 이어지지 않을 정도로 정책이 수립되어야 한다.

영국의 위기대응책은 첫째, 가용자원을 어디에 분배할 것인가에 있어서, <표 4-2>에서 보이는 바와 같이 취약계층에 우선적인 소득보조정책을 실시한 점이 성공적이라 할 수 있다. Spilimbergo et al.(2008)에 따르면 경제위기 시 소비위축, 즉 수요감소를 통해 경제전체에 추가적인 소득감소를 낳는 이유는 가처분소득이 부족해서 소비를 감소시키는 경우, 자산(wealth)의 감소나 불확실성(uncertainty)으로 인한 소비가 위축되는 경우로 나눌 수 있는데 이때 소득보조를 통해 수요를 진작시키는 데 있어서 가장 효과적인 경우는 첫 번째, 즉 경제위기로 가장 큰 소득감소를 경험하게 되는 취약집단의 가처분소득을 증대시키는 것이다. 그 이유는 이들 집단이 가장 높은 한계소비성향을 가지고 있기 때문에 추가적인

17) 실업급여 이외의 사회지출에 대한 자동안정화기능을 고려하지 않을 경우 경기변동에 대응하는 정부의 재정규모가 적정수준을 벗어나 거시경제의 불안정성을 더욱 가속화시킬 수 있으므로(강병구, 2011, p.58) 사회지출 전체를 고려한 제한적 적용이 필요함.

소득을 통해 가장 큰 소비증진 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 따라서 근로장려세제 인상이나 사회안전망 확대는 신용부족으로 인해 소비를 위축시키는 가계의 소비를 증가시키는 데 매우 효과적이며, 영국의 소득보조 정책들이 이러한 목적에 부합한다고 볼 수 있다. 반대로 부가가치세 인하를 통한 소비증가의 효과에 대해서는 회의적인데, 이 경우 영국과 같이 한시성을 명확히 할 필요가 있다고 언급하고 있다.

또 하나 중요한 점은 정부정책의 신뢰성이다. 위기로 인해 기존의 복지를 축소시키지 않을 것에 대한 신뢰와 계획에 따른 명확한 정책수행으로 불확실성을 줄임으로써, 기업이 투자를 유보하거나 가계가 예비적 저축을 하는 등 수요를 감소시키지 않도록 해야 한다는 것이다. 위기 초기 재정지출 유지 및 확대와 주요 정책의 명확한 일몰시점의 명기는 이러한 원칙에 부합함으로써 성공적인 대응책이 될 수 있었던 것으로 보인다. 즉, 자동안정화 장치로서 재정지출 특히 사회지출 전체 규모와 분야별 구성의 중요성 그리고 저소득계층의 소득보조를 통한 총수요 진작의 효과를 고려했을 때, 2010년 이후 보수당 정부의 긴축정책은 위기 대응과 경기회복에 긍정적인 성과를 거뒀다고 보기 힘들다. 과도한 규모의 정부부채는 국가경제에 위협요소로 작용하겠지만, 경제위기와 같은 경기적 요인으로 발생하는 재정지출 증가는 경기회복을 통해 극복이 가능하기 때문이다. 반면, 정부지출 감소와 이로 인한 소비위축, 불확실성 증대가 낳을 수 있는 총수요 감소와 잠재GDP의 감소는 구조적 재정적자를 증대시켜 오히려 부채감소를 더디게 할 우려가 있다(Sawyer, 2012, p.206).

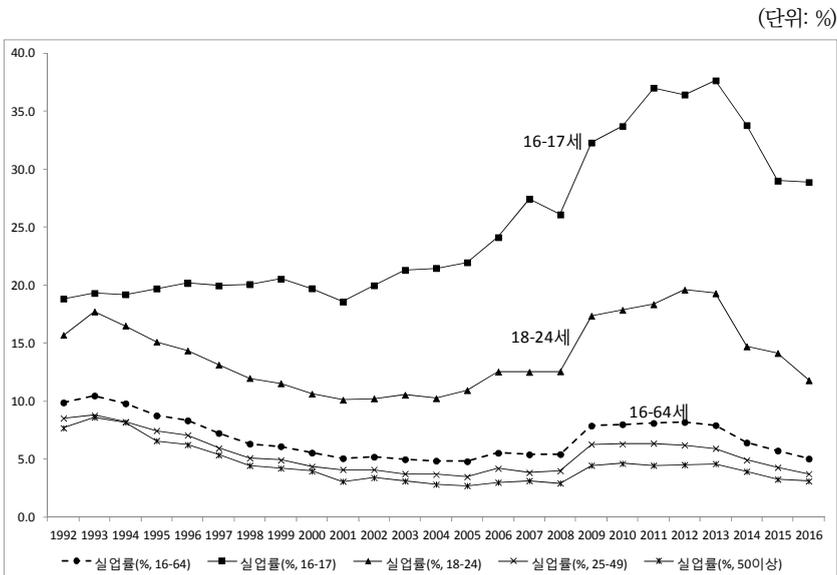
결론적으로 영국의 정책은 OECD 평균적인 재정지출 규모와 급여체계에서의 강한 유인효과, 가족과 아동에 대한 소득보조의 확대를 통해 어느 정도 효과적인 자동안정화기능을 한 것으로 판단되지만, 한편으로 자동안정화장치로서 효과가 큰 실업급여의 낮은 비중과 이후의 긴축적 재정

정책이 위기로부터의 회복을 더디게 하는 요인이었던 것으로 보인다.

2. 분배효과

신노동당 정부의 1997년 이후의 활성화 정책과 2008~9년 경기부양책에서 가장 큰 비중을 차지하는 적극적 노동시장정책과 소득보조 정책이 소득완화에 어떤 방향으로 작용했으며 분배에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보았다. [그림 4-3], [그림 4-4]의 연령별 실업률과 고용률, [그림 4-5]의 취업형태별 취업자 수, [그림 4-6]~[그림 4-8]의 인구집단별 빈곤율과 불평등지수를 통해 영국의 경제성장 과정과 결과의 분배가 노동시장 취약계층과 빈곤계층에 우호적이었는지 가늠해 볼 수 있을 것이다.

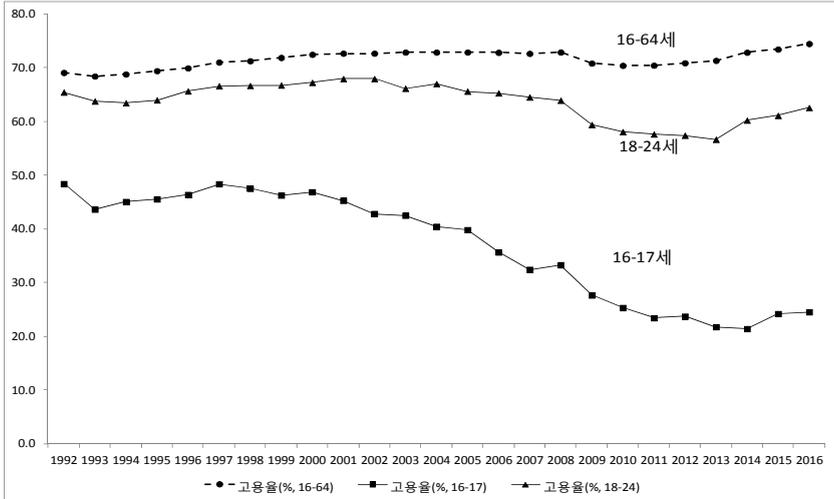
[그림 4-3] 연령대별 실업률(1992~2016)



자료: Office for National statistics(<http://www.ons.gov.uk>)에서 2016. 10. 3. 인출).

[그림 4-4] 연령대별 고용률(1992~2016)

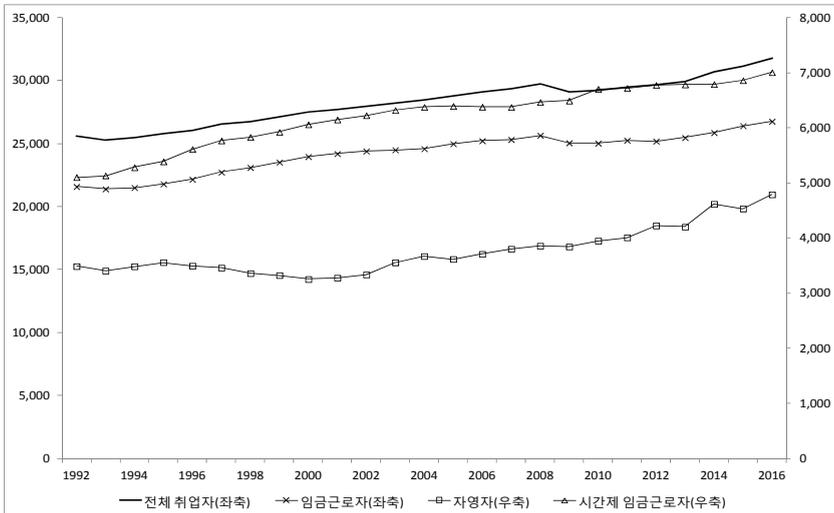
(단위: %)



자료: Office for National.statistics(<http://www.ons.gov.uk>)에서 2016. 10. 3. 인출.

[그림 4-5] 취업형태별 취업자 수(1992~2016)

(단위: 천 명)



자료: Office for National.statistics(<http://www.ons.gov.uk>)에서 2016. 10. 3. 인출.

사실상 경제성장과 궤를 같이하는 고용률과 실업률은 성장기 동안 각각 증가 그리고 감소했다. 그러나 같은 시기 25세 이상의 집단에서 꾸준히 실업률이 감소하는 반면, 18~24세 청년실업률은 2000년대 중반부터 오히려 증가하기 시작했고, 16~17세 청소년의 실업률은 거의 모든 시기 증가세를, 2000년대 중반부터는 더욱 가파른 증가세를 보이고 있다. 근로연령층의 고용률 또한 꾸준한 반면, 특히 16~17세의 고용률은 급격히 감소하며 그 추세는 위기 이후에도 지속되고 있다. 따라서 활성화 정책의 대상과 경기부양책의 주요 대상이 이 연령층임에도 불구하고, 활성화 정책의 성과는 뚜렷하게 나타나지 않는 것으로 보인다. 하지만, 2012년 청년실업자를 대상으로 6개월 이상 구직자 급여를 수급한 18~24세 청년들을 고용 및 지속하는 고용주에게 보조금을 지급하는 청년계약제(Youth Contract)¹⁸⁾(McKnight, 2015)는 어느 정도 성과를 나타내는 것으로 보여 이후의 성과를 눈여겨볼 필요가 있을 것으로 보인다.

연령대별 고용 및 실업률과 더불어 영국의 노동시장 상황에서 눈에 띄는 점은 자영자의 급격한 증가와 영시간계약직(Zero-Hour Contract) 도입으로 인한 시간제 근로의 증가이다. 이는 전체 취업자 수를 높이고 고용률을 증가시키는 긍정적인 결과로 나타나지만, 영시간계약직은 최소한의 근무시간과 최소임금을 보장받지 못할 위험 때문에 흔히 '노예계약직'(윤여선, 2016)으로 불릴 정도로 일자리의 질이 열악하고, 자영자 역시 근로장려세제를 받는 사업소득자 증가세로 보아 저소득층을 증가시키는 양상으로 나타나고 있어, 이와 같은 지표에서 드러나는 영국의 경기회복 내에 이면이 있음을 놓치지 말아야 한다.

18) 이는 고용주에게 보조금을 지급하는 방식으로 공급 위주의 정책으로 비판받는 영국의 노동시장정책이 수요자 측면을 고려한다는 면에서 민간 및 제3섹터 참여자들과 동반자적인 관계를 유지하는 방식의 고용정책인 Work Programme(2012년 도입)과 궤를 같이한다고 볼 수 있다(윤여선, 2016).

[그림 4-6]의 빈곤율은 중위시장소득의 50%를 기준으로 한 경우와 중위가처분소득의 50%를 기준으로 했을 때 모두 2000년대 중반까지 꾸준히 미약하게나마 감소세를 보이고, 가처분소득 기준 빈곤율은 위기를 거치면서 더욱 낮아진 반면, 가처분소득 기준 18~25세의 빈곤율은 꾸준히, 위기 이후에는 가파른 속도로 증가하고 있어 노동시장의 상황이 말해주는 바와 크게 다르지 않다. 다만 빈곤율의 추이로부터 2000년대 초반에는 조세나 공적이전을 통해 정부가 청년층 빈곤율을 낮추는 데 기여한 반면, 2004년부터는 근로능력층인 이들에 대해 교육이나 훈련에 대한 의무는 강조하되 상대적으로 급여를 제한하는 방식으로 청년층 빈곤율을 증가시킨 셈이 되었음을 짐작할 수 있다. 2009년 청년층 빈곤율의 일시적인 감소는 위기로 인한 전체적인 소득감소의 영향으로 보여 이로부터 정책적 성과를 읽어낼 수는 없을 것으로 보인다.

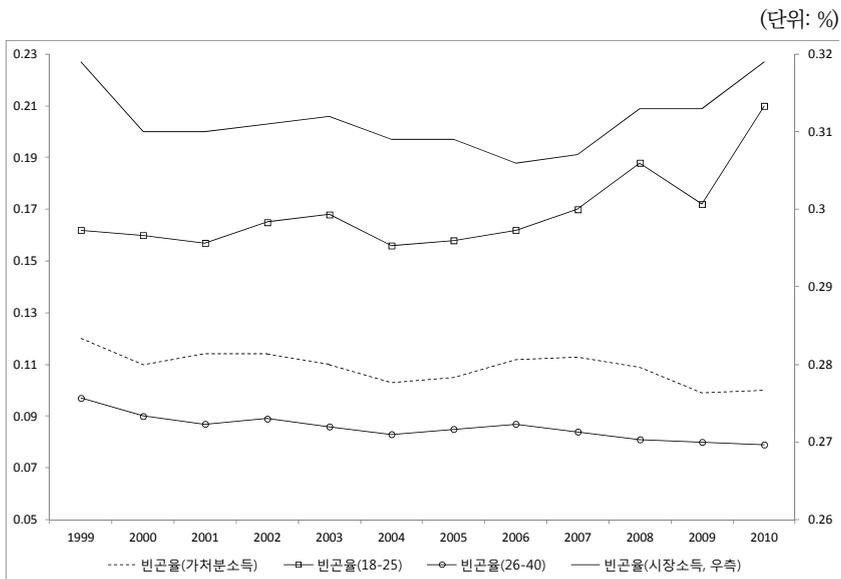
그러나 [그림 4-7]에서 아동이 있는 근로빈곤가구와 아동이 없는 근로빈곤가구의 추이를 봤을 때, 아동이 없는 가구의 근로빈곤율이 꾸준히 상승하는 반면, 아동이 있는 가구의 경우 근로빈곤율은 2000년대 중반까지 하락세로 나타난다. 하나 주목할 점은 2005년, 2006년 두 차례의 증가를 제외하고는 아동빈곤율은 지속적으로 하락하는 것으로 나타나 아동빈곤율을 낮추고, 이를 위해 부모의 고용을 촉진하기 위한 정책적 노력이 성과를 보이고 있는 듯 보인다. 하지만 영국에서 고질적인 근로빈곤의 문제와 청년실업의 문제는 활성화 정책을 통해서만은 완화되지 않은 것으로 판단된다.

빈곤율과 불평등지수의 추이로부터 알 수 있는 한 가지 흥미로운 점은 2000년대 중반까지 개선되던 분배와 빈곤 상황은 아동빈곤율을 제외하고는 중반부터 악화되기 시작했으며, 위기 이후 오히려 모두 개선되었다는 점이다. 이는 위기대응책으로서의 취약계층에 대한 지원 강화가

50~10분위수배율 감소를 통해 분배 상황을 개선시키고, 빈곤율을 낮추는 데 기여한 것으로 보인다.

하지만, 최근의 다양한 집단의 고용률 및 실업률 지표의 개선에 숨겨진 고용의 질 악화와 근로빈곤층에 대한 수급 엄격성을 감안했을 때, 2011년 이후 빈곤율, 특히 근로빈곤율의 증가세는 적극적 노동시장정책과 유연화(flexibility) 정책을 위주로 한 영국의 위기 대응 방향에 대해 재고해야 할 필요성을 낳는다.

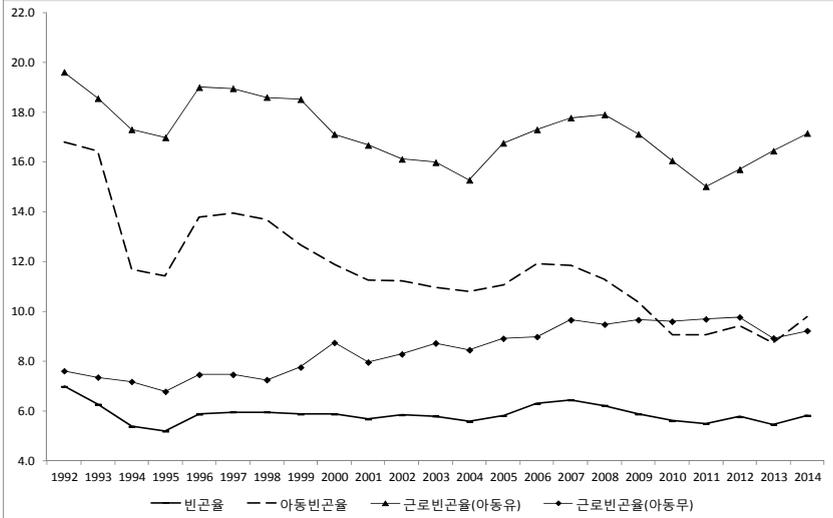
[그림 4-6] 빈곤율(1999~2010)



자료: OECD.statistics(2016. 9. 30. 인출).

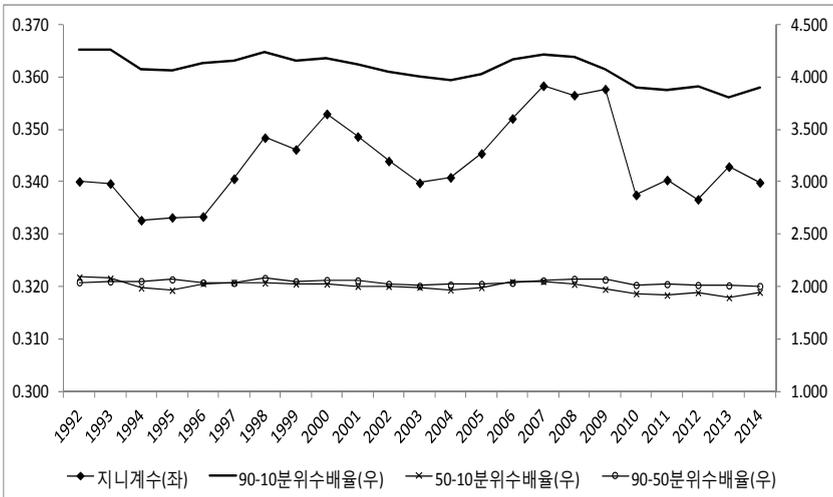
[그림 4-7] 집단별 빈곤율(1992~2014)

(단위: %)



주: 빈곤율은 상대빈곤율로 중위소득 50% 이하인 가구를 빈곤가구로 정의함. 소득은 가처분소득 (net of direct taxes and inclusive of state benefits and tax credits)을 적용함.
 자료: Institute for Fiscal Studies(2016. 10. 4. 인출).

[그림 4-8] 불평등지수(1992~2014)



자료: Institute for Fiscal Studies(2016. 10. 4. 인출).

제5절 소결

영국의 위기 대응은 여러 가지 면에서 한국에 시사점을 남긴다. 첫째, 한국의 사회지출 전체 규모가 위기 발생 시 소득을 완화하는 안정화 장치로서 가동하기에 역부족이라는 점이다. 영국은 자유주의적 복지국가로 분류되기는 하지만 보건, 가족 등에 대한 지출을 통해 OECD 평균 정도의 GDP 대비 지출비중을 보여 주고 있다. 이러한 규모가 소규모 재량지출로도 자동안정화기능을 할 수 있도록 한 기반이 되었음을 눈여겨볼 필요가 있다. 둘째, 재정지출 규모도 충분치 않은 가운데 즉, 실업급여나 가족수당과 같은 취약계층에 대한 소득보조가 충분치 않은 가운데 일자리 복지와 노동유연성을 가속화하는 것은 위기 시 취약계층의 어려움을 가속화할 뿐 아니라, 일자리의 질을 악화시켜 경제의 기반을 더욱 불안정하게 만들 수 있음을 상기해야 할 것으로 보인다.

제 5 장

그리스 사례

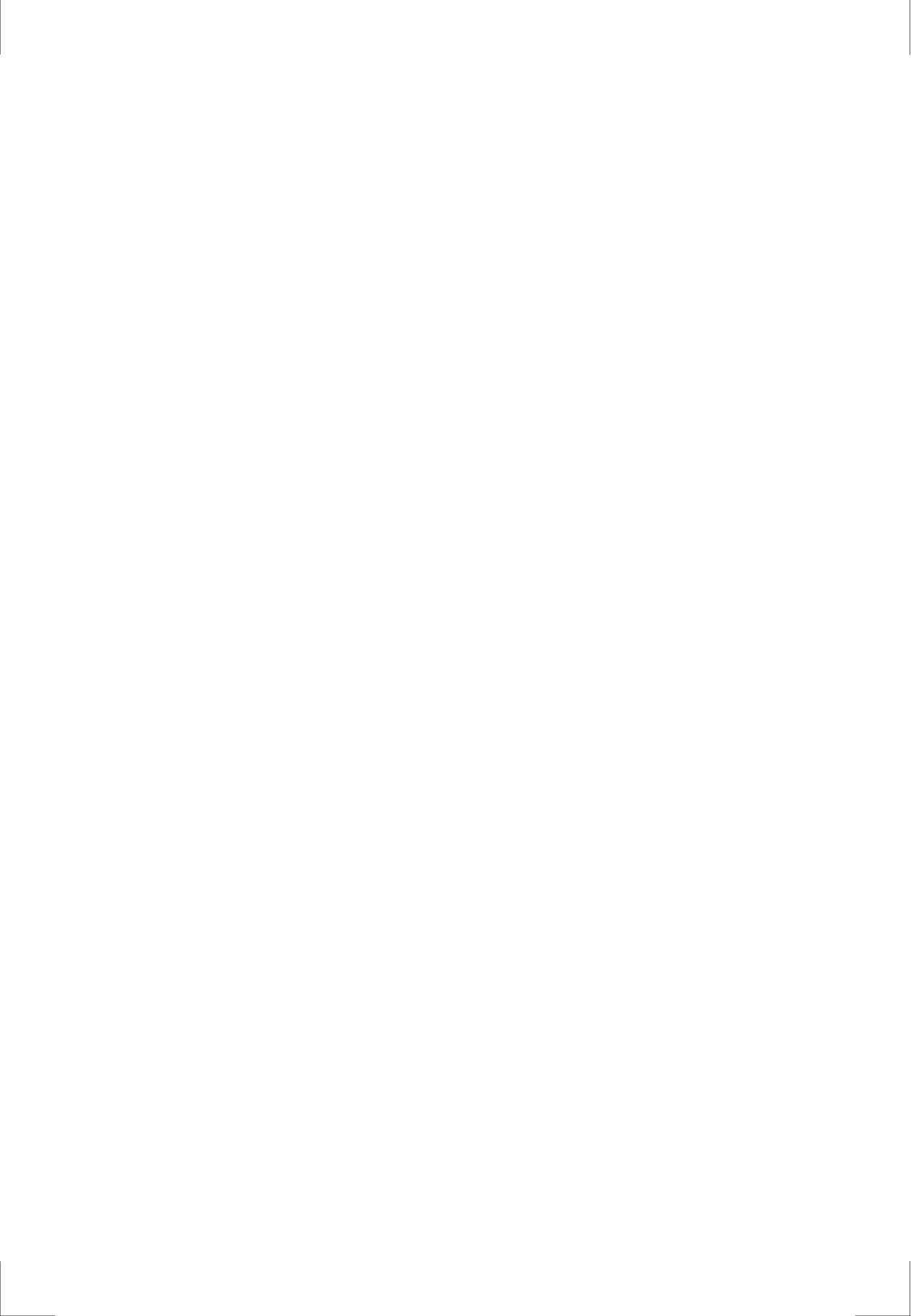
제1절 서론

제2절 국가 부채 위기 이전의 그리스 복지

제3절 그리스 국가 부채 위기 원인에 대한 다양한 관점

제4절 그리스의 사회정책과 진행 중인 사회·경제 위기 평가

제5절 소결



제1절 서론

본 연구는 그리스의 국가 부채 위기 이후 실시된 그리스의 사회정책에 대해 다루고 있다. 2016년 현재 그리스 경제는 8년 연속 경기침체에 빠져 있었으며, 국제채권단의 관리 감독하에 거의 6년에 걸쳐 구조조정 프로그램을 실시해 오고 있었다. Tinios(2015, p.11)가 “2차 세계대전 이후 한 국가에서 진행된 가장 깊고도 장기간 지속된 침체”로 언급할 정도로 매우 극심한 경기침체가 장기간 지속되고 있다. 2016년 6월 말 기준, 그리스 공식 실업률은 24%에 달했으며, 여성 실업률은 28%, 청년 실업률(15~24세)은 48%를 기록하고 있다(ELSTAT, 2016). 이른바 고정 빈곤율(anchorred poverty rates)¹⁹⁾에 대한 최근 자료에 의하며, 그리스 인구의 48%가 빈곤위험에 처해 있는데, 이 수치는 유럽연합 회원국 중 가장 높은 수치이며, EU 28개국 평균인 18.8%보다 거의 30% 가까이 높은 수준이다(Eurostat, 2015). 이러한 그리스의 열악한 상황에 대해 유엔 인권최고대표사무소 독립조사관 Juan Pablo Bohoslavsky는 그리스의 사회·경제적 권리 부문에서 발생하고 있는 인도주의적 인권위기에 대해 우려를 표하며, “심각한 사회적 위기가 경제개혁의 성공을 저해하지 않기 위해서는 그리스 정부와 유로존 국가 모두가 지금 바로 결단력 있는 행동을 취해야”함을 주장하였다(Bohoslavsky, 2015. 12. 8.).

이러한 위기 대응의 중심에는 주요 복지제도 및 고용 부문을 직접 겨냥

19) 과거 한 시점을 기준으로 산출된 빈곤율로 기준선의 갑작스러운 변동에 대해 통제가 가능함.

한 긴축 중심 개혁안들이 있으며, 본 연구에서 이에 대해 증점적으로 다룰 것이다. 본 연구는 네 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분에서는 사회보장제도 및 사회복지지출 동향을 중심으로 국가 부채 위기 이전의 그리스 복지제도에 대해 간략한 개요를 제시하였고, 두 번째 부분에서는 국가 부채 위기 원인에 대한 다양한 관점들을 살펴보았다. 세 번째 부분에서는 그리스에서 현재 진행 중인 사회경제적 위기에서 사회정책의 도전과제에 대해 살펴보고 경제위기 극복 과정에서의 복지제도의 역할에 대한 폭넓은 평가를 제공하고자 한다. 마지막 소결 부분에서는 주요 결과를 정리하고 최근의 상황 변화에 대해 제시하고자 한다. 이 밖에 부채 위기 해결을 위한 조세 부문과 고용 및 노동법 개혁, 보건·의료 정책 개혁, 연금제도 개혁과 같은 사회보장제도에서의 정책대응과 그 영향은 부록에 제시되어 있다.

제2절 국가 부채 위기 이전의 그리스 복지

그리스 정치·경제 질서는 1974년 군부독재의 종식으로 인한 민주주의 회복을 시작으로 1981년 그리스가 EU의 전신인 유럽경제공동체(EEC) 가입함을 통해 더욱 공고해졌으며, 변화하는 국제 정치·경제 질서 속에서 준주변국(semi-peripheral)²⁰⁾으로서의 입지 및 특유의 가족주의적 복지자본주의 체제에도 깊이 연계되어 왔다. 하지만 2009년 가을 시작된 국가 부채 위기와 이에 대응하기 위해 실시된 정책들은 군사독재 정권 몰락 이후 발전해 온 그리스 정치·경제 질서의 근간을 뒤흔들었다.

20) 준주변국(semi-periphery)의 개념과 세계금융위기가 준주변국에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서는 Becker(2013)를 참고.

1. 위기 이전 그리스의 복지체제 및 사회보장제도

위기 이전의 그리스 복지체제²¹⁾는 매우 분절화되고 재분배 효과가 거의 없는 불평등한 사회보장제도로 평가받았다.(Papadopoulos, 1996; Petmesidou, 1991). 가족이 복지 제공자로서뿐만 아니라 경제 주체로서 사회적 재생산에 중추적인 역할을 담당했으며, 이러한 이중 역할은 현재까지도 중요한 기능을 하고 있다.(Tinios, 2015 참고). 따라서 그리스의 복지체제는 가족주의적인 복지자본주의 체제의 전형으로 평가받는다.(Papadopoulos, Roumpakis, 2013; Fererra, 2010; Martin, 1996). 정치·경제면에서 그리스와 비슷한 주변국 지위에 있는 동남아시아 및 라틴아메리카, 기타 남유럽국가들의 복지체제도 유사한 양상을 보인다.

그리스 사회보장제도는 전통적으로 강력한 비스마르크 논리에 따라 추진되었기 때문에 계층적이고 재분배 효과가 미미하며 지속적인 기여실적을 기반으로 수급자격이 결정되는 특징을 가지게 되었다. 사회보험의 원리에 따르는 그리스 사회보장제도는 연금 및 의료보험 혜택 제공에 있어, 무수히 많은 직업별 사회보험기금으로 분절화된 구조적 특징을 나타낸다. 규제, 수급자격 및 접근성 측면에서의 과도한 다양성은 수많은 직업별 사회경제적 집단들 사이에 불평등을 (재)유발했으며, 농부 및 자영업자 집단에 대한 혜택은 매우 미미했다. 위기 이전에 그리스 사회보장제도는 적절한 보장이라는 측면에서 큰 성과를 거두지 못했다는 것이 학자들 사이의 공통된 의견이며, 이는 재분배효과가 미미한 그리스 조세제도와 결합되어 국가 전체적으로 빈곤 완화 및 소득 불평등 감소 효과는 매우 미미했다(Matsaganis, 2011a; Venieris, 2003; 1996).

21) 복지체제(welfare regimes)와 복지제도(welfare systems) 사이의 개념적인 관계 및 분석적인 차이에 대해서는 Kemeny(1995)와 Taylor-Gooby(1991)를 참고.

그리스의 실업급여는 지난 수십 년 동안 유럽 평균 대비 매우 낮은 수준이었다. 수급 자격이 이전 근로실적과 엄격하게 연계되어 있어 신규 가입자 및 청년층 실업자 또는 기여 실적이 미미한 실업자들에 대해서는 최소한의 급여만 지급되었다. 보험을 기반으로 하는 실업 관련 급여는 지속적으로 유럽 평균 대비 매우 낮은 수준이었는데, 이전 기여실적과 연계된 급여 기간 및 수준에는 엄격한 수급자격 기준이 적용되었으며, 대부분 최대 1년 동안만 급여가 지급되었다. 따라서 대다수의 장기실업자는 관련 지원을 받지 못하였으며(Papadopoulos, 2006), 비공식 근로자나 기여 실적이 미미한 실업자 또는 신규 청년층 실업자들은 공식적인 장기 복지 급여를 받을 수 없었다. 또한 구직자 및 저소득층 근로자에 대한 직업훈련과 직업능력형성(skill formation) 프로그램들의 경우 기간제한이 있는데다가 해당 프로그램들이 제대로 실행되지도 않았다(Afouxenidis and Lampropoulou, 2013). 한편, 자원 조달은 주로 EU 등의 외부 기관에 크게 의존했다. 한편, 장애 관련 급여 및 가족 관련 급여도 EU 평균 대비 매우 낮은 수준이었으나, 세 자녀 이상 대가족에 대한 급여는 그나마 보통 수준이었다. 현재 폐지된²²⁾ 기여금 기반의 사회주택제도는 주로 소수의 도시근로자에게만 저금리 주택대출을 제공했다. 기여실적이 없는 사람을 대상으로 한 유일한 장기 복지지원은 무보험 노인에게 지급되는 사회부조성 급여의 성격을 갖는 매우 적은 액수의 비기여 연금뿐이었다. 그리스는 과거부터 지금까지 국가적인 최저소득보장제도가 없는 유일한 EU국가로 남아 있다.

22) 이 제도를 운영한 근로자주택조직(Worker's Housing Organisation)은 설립된 지 70년 만에 위기 여파로 단행된 개혁의 결과로 2012년 해체되었다.

2. 사회복지지출: 위기 이전 동향

과거부터 현재까지 그리스 사회복지지출의 가장 큰 부분은 보건의료서비스 부문과 노령·유족연금에서 이루어지고 있다. OECD 자료에 따르면, 2009~2010년 그리스의 연금 지출은 GDP의 13%에 달했으며, 총정부 지출의 3분의 1에 가까운 비중을 차지했다(OECD, 2013a). Eurostat에 따르면,²³⁾ 2009년까지 의료비 지출은 GDP의 10% 수준으로,²⁴⁾ 사실상 연금 및 보건의료 부문이 총정부지출의 거의 절반을 차지했음을 나타낸다. 이에 비해 가족지원 관련 공공지출은 최근에서야 GDP의 1%를 넘어섰고, 실업에 대한 공공지출은 GDP의 1%를 넘은 적이 없다.

아래 그림은 2001~2012년 그리스의 프로그램별 사회복지지출의 추이를 보여 준다.²⁵⁾ 노령연금에 대한 지출은 다른 모든 지출보다 압도적으로 많으며, 보건의료비 지출과 합하여 사회복지지출의 대부분을 차지했다. 연금과 보건의료 부문 지출은 2009년 국가 부채 위기 발생 전까지는 비슷한 증가세를 보였다. 그러나 2010년 이후 연금지출은 계속해서 증가한 반면 보건의료비 지출은 크게 감소했다. 두 부문 모두 지출의 '관대함' 측면에서 혹독한 감축에 직면했지만 연금지출은 위기 발생 후 몇 년간 계속해서 증가했다. 이러한 증가의 주된 원인은 국가 부채 위기가 깊어지고 위기에 대응하기 위해 실행된 다양한 노동시장 정책들이 효과를 나타내

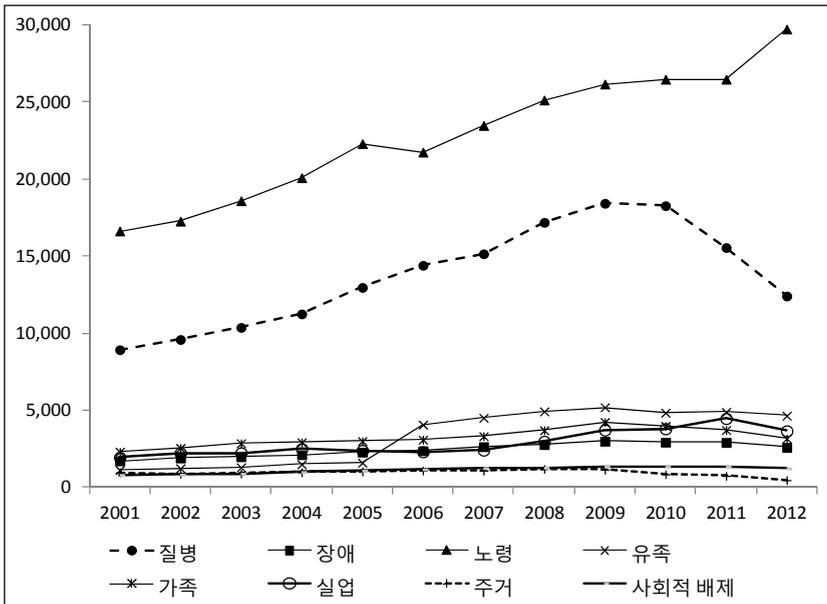
23) 상세한 수치들은 다음에 링크된 웹페이지 참조: Eurostat Expenditure of providers of health care by financing agents in health care - % [hlth_sha3p], available at http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_sha3p&lang=en

24) 그리스는 보건의료서비스의 공공지출이 매우 크지만 이것이 민간 의료부문을 축소시키지 않고 민간부문과 정부의 공생관계가 지속적으로 유지되고 있음. 이 관계는 주로 공공부문 근로자들을 위한 민간 의료서비스 비용을 부담하는 정부 능력에 크게 의존함.

25) 이 경우에는 지출금액을 GDP 대비 비율(%)이 아니라 실제 유로화 금액으로 제시하는 것이 적절하다. 국가 부채 위기 발생 이후 그리스 GDP의 현격한 감소는 연도별 비교를 어렵게 만든다.(예: 사회복지지출을 계속 감소하고 있는 GDP 대비 비율로 나타내는 경우 증가한 것처럼 보일 수 있다.)

면서, 자발적인 또는 비자발적인 조기 퇴직이 급격하게 증가했기 때문이다. 연금과 의료를 제외한 나머지 부문들에 대한 지출은 과거부터 매우 낮은 수준을 계속 유지했다. 사회적 배제 및 유족 급여 지출은 안정적으로 낮은 수준을 계속 유지한 반면 실업, 가족 지원 및 사회 주택에 대한 지출은 2010년 이후 계속 감소했다.

[그림 5-1] 그리스의 사회복지지출(단위: 백만 유로): 2001~2012년



자료: European System of Integrated Social Protection.statistics(Esspros), Eurostat. Data available at <http://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SHE24/>

제3절 그리스 국가 부채 위기 원인에 대한 다양한 관점

그리스 국가 부채 위기의 원인을 알아보기 위해서는 역사적인 맥락과 정치·경제적 맥락에서 위기의 원인을 살펴볼 필요가 있다. 우선 그리스는 반복되는 국가 디폴트 경험에 주목해야 한다. 이러한 디폴트 사태가 있을 때마다 해외에서 차입한 공공부채 상황과 관련해 그리스의 경제적 또는 정치적 환경과 방향성에 영향을 미치는 외부의 개입도 있었다. 독립전쟁 후 1827년 그리스의 정부 수립 당시 발생한 막대한 국가 부채로부터 시작된 이러한 유산은 19세기와 20세기를 거치면서 그리스가 남부유럽의 자본주의 경제국으로 주변국가로서의 입지를 굳히는 과정에서도 계속되었다(Fotopoulos, 1985). 오래전부터 그리스의 정치 및 경제는 중심 채권국들에 대한 자본 의존도가 매우 높았기 때문에 이들 국가의 경제 방향에 극적인 변화가 생기면 큰 영향을 받았다. Michael-Matsas(2010)가 말한 대로 “그리스 자본주의 (및 그리스 국가의) 역사는 파산의 역사”이며, 파산 선언은 항상 범세계적 경제위기 발생 이후에 일어났다. 사실 그리스는 1893년과 1932년에도 파산을 선언한 바 있으며, 파산 선언은 대공황 등의 급격한 경기변동 발생 후에 이루어졌다. 이러한 위기의 재발은 이른바 대출의 “서든 스톱(sudden stop)”²⁶⁾에서 기인했다. 이러한 현상은 신흥경제국 역사에서 상당히 흔한 패턴이며(Catao, 2006), 일부 학자들이 주장하듯이 유로존에서도 이런 패턴이 발생한 것이다(Mansori 2011). Lazaretou(2011, p,20)가 정리한 바와 같이, “선진 채권국들의 경제, 금융 여건이 바뀔 때마다 신흥경제국으로의 저금리 자본 유입 중단으로 이어졌고, 그 결과 신흥경제국들은 곧 국제수지 위기와 부채 위기에

26) 중심국의 금융 여건이 갑작스럽게 변화하면서 중심국에서 주변국으로의 저금리 자본흐름이 끊기게 되는 상황.

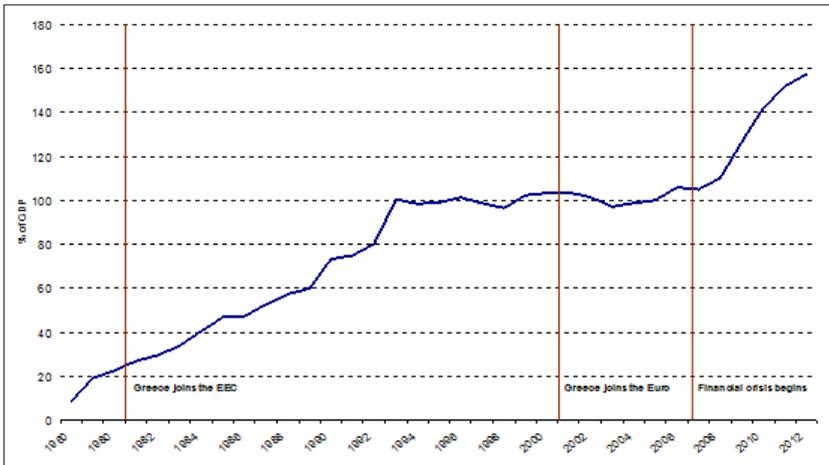
직면했다.” 이러한 배경에서 2007~2008년 글로벌 금융위기는 그리스 국가 부채 위기의 직접적인 원인이 아니라고 할 수 있다. 사실 그리스는 금융위기의 ‘일차적’ 영향을 즉각적으로 받지는 않았다(Farnsworth & Irving, 2011 참조). 대신 글로벌 금융위기 이후 발생한 대출의 ‘서든 스톱’이 상호 보완적인 요인들의 파괴적인 조합에 대한 촉매제로 작용했는데, 본고의 다음 부분에서 제시하는 바와 같이, 그 중 가장 중요한 요인으로 유로화 채택 후 그리스의 경제 및 재정 운용 실적을 꼽을 수 있다.

국가 부채 위기 원인에 대한 상반된 의견들이 있는데, 크게 국내 요인에 무게를 두는 의견과 구조적 요인, 특히 유로존 가입이 그리스 정치경제에 미친 영향을 강조하는 의견으로 구분된다. 국내적 요인에 중점을 둔 의견은 확대정책을 그리스 위기의 핵심적인 동인으로 본다(Lyberaki & Tinios, 2014, p.194). 이러한 접근법에서는 불공평한 배제적 복지제도가 공공부채의 확대를 가져왔고, 따라서 그리스 복지국가가 ‘국가 재정위기’의 주요 원인이라고 주장한다(Matsaganis, 2011). 언뜻 보기에는 역사적인 변화 추세가 이 주장을 뒷받침하는 것처럼 보인다. 1960~2012년까지의 그리스의 GDP 대비 공공부채비율(%) 추이를 살펴보면, 공공부채는 1980년 이후 크게 증가하기 시작하여 1990년대 초반에 GDP의 약 100%를 기록했다. 이후 글로벌 금융위기 발생 전까지는 큰 변화 없이 상대적으로 안정적인 상태가 유지되다가 금융위기 이후 급격히 증가하는 모습을 보이고 있다. 이러한 변화의 궤적은 어떻게 설명될 수 있을까?

1974년 민주주의 수립 당시부터 서유럽식 민주주의를 강화하기 위한 시도들이 있었으며, 양당체제의 효과적인 수립과 함께 복지국가 확대 시대가 시작되면서 1981년 사회민주주의정당(PASOK)이 집권여당이 되었다. 이미 1982년까지 공공교육 확대, 직업교육 도입, 최저임금 및 연금 인상, 기여실적이 없는 농부에 대한 사회부조 연금 도입과 같은 복지제도

가 확대되었다. 또한 1983년 국가보건서비스(ESY)의 제도화로 그리스 역사상 처음으로 보건의료서비스에 대해 보편적인 접근이 제공되었다. 그러나 사회민주주의정당(PASOK) 정권은 그리스 정치의 고질적 병폐인 후견주의(clientelism)를 타파하지 못했으며 분절화된 사회보험제도도 통합시키지 못했다. 오히려 지지기반을 다지기 위해 정치적으로 더 많은 직업그룹을 포함시켰으며(Tsakloglou, 1990), 어떤 국제 기준과 비교해 보아도 고소득층에 대한 낮은 과세 수준을 인상하거나 이들의 잘 알려진 탈세 관행을 철폐하려 하지 않았다(Papadopoulos & Roumpakis, 2012). 이러한 관행들로 인해 그리스 복지 국가는 빈약한 재정의 경로 의 존적인 궤적으로 접어들었고, 주로 정규직 근로자에게만 제공되는 사회적 급여의 분절화 된 특성은 개선되지 않았다.

[그림 5-2] 그리스의 GDP 대비 공공부채비율(%) 변화 추세: 1960~2012년



자료: IMF(2011); 한국보건사회연구원 세미나(2012.5.31.) 자료집 <그래프 10.1> 재인용

그럼에도 불구하고 국가 부채 위기를 그리스의 복지국가 확대 탓으로 돌리는 것은 좀 과장된 면이 있다. 물론 <표 5-1>을 보면 1980년대 1인

당 사회복지지출은 크게 증가했고, 1990년대에는 서서히 증가하다가 2001년 유로존 가입 이후 보다 급격하게 늘어난 것은 사실이다. 그러나 나머지 EU 회원국과 비교했을 때 그리스는 복지에 '낭비하는' 국가가 아니라 다른 회원국에 비해 뒤떨어진 복지지출을 '만회'하고자 노력하는 국가에 가깝다. 그리스 사회복지지출에 대한 비교연구들은 1981년 그리스의 EEC 가입 이후 1980년대와 1990년대에 사회 지출이 크게 증가했음에도 불구하고 “1인당 사회복지지출은 EU 15개국 평균의 80%를 밑도는 수준인 반면, 1인당 GDP는 위기 발생 이전에 EU 15개국 평균을 거의 따라잡았다”(Petmesidou, 2013a)고 강조했다. 따라서 그리스 복지국가 확대가 위기를 초래했다는 주장은 경험적 증거에 의해 입증되지 않는다.

〈표 5-1〉 EU 15개 회원국의 1인당 사회복지지출 순위(1980~2011년)

(단위: USD, 2005년 PPPs 기준)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011
룩셈부르크	5,600	6,130	8,170	10,040	11,970	15,000	16,270	15,590	15,140
오스트리아	4,580	5,210	5,940	7,170	8,310	9,030	9,940	10,090	10,030
덴마크	5,070	5,450	6,360	8,050	8,220	9,050	9,520	9,650	9,780
벨기에	4,880	5,670	6,240	6,840	7,460	8,250	9,420	9,480	9,760
스웨덴	5,290	6,310	6,990	7,840	8,220	9,400	9,500	9,500	9,490
프랑스	4,180	5,500	6,050	7,340	8,030	8,750	9,220	9,390	9,440
핀란드	3,210	4,390	5,500	6,500	6,380	7,670	8,610	8,970	9,080
독일	5,330	5,870	6,400	7,200	7,940	8,400	8,880	8,990	8,850
네덜란드	5,520	5,830	6,720	6,780	6,660	7,640	8,450	8,730	8,700
아일랜드	2,040	2,890	3,040	3,860	4,390	6,110	8,440	8,260	8,070
영국	2,840	3,740	3,660	4,840	5,450	6,790	7,810	7,520	7,470
이탈리아	3,380	4,240	5,070	5,470	6,460	7,030	7,430	7,510	7,460
스페인	2,350	2,820	3,890	4,470	5,030	5,720	7,070	7,180	7,210
그리스	1,730	2,640	2,810	3,060	3,910	5,140	6,220	5,900	5,820
포르투갈	1,150	1,210	2,000	2,840	3,950	4,880	5,400	5,490	5,340

주: 반올림 적용 수치. 순위는 2011년 1인당 사회복지지출을 기준으로 함.

자료: Authors elaboration. OECD, Social Expenditure: Aggregated Data, <https://stats.oecd.org>

그리스 위기 원인에 대한 다른 의견을 주장하는 그룹은 구조적 요인의 설명력을 강조하며, 거버넌스 구조 및 유로존의 경제 역학, 특히 유로존 내에서의 그리스의 경제 실적에서 위기의 근원을 찾는다(Lapavitsas et al., 2010; Streeck, 2013). 경제적 관점에서 볼 때 그리스의 유로존 가입은 은행 및 금융 부문을 제외한 다른 모든 분야에 대해서는 적합하지 않은 결정이었다. 당시 그리스는 자국 통화인 드라크마화의 반복적인 평가절하 정책에 의존하고 있었다. 사실 그리스의 2001년 유로존 가입으로 인한 주요 경제적 결과 중 하나는 준주변국으로서 그리스와 여타 EU 중심국들 사이에 이미 존재하던 생산성 및 경쟁력 격차의 폭이 더욱 확대되었다는 것이다(Lapavitsas 등, 2010 참조). 이와 같은 불균형은 1981년 그리스의 EEC 가입 이후 나타나기 시작했다(Fotopoulos, 1993).

유로화 도입 이후, 그리스의 경제성장은 주로 내수 진작, 건설 및 부동산 부문에 대한 투자(Brissimis, Garganas & Hall, 2012 참조)와 국내 뿐 아니라 보다 발칸지역, 키프로스, 터키에서의 금융 및 은행 서비스 확대와 보다 일반적으로는 서비스 부문 확대에 의해 이루어진 반면, 같은 시기에 기술, 연구, 혁신에 대한 민간부문 투자는 매우 낮은 수준을 유지했다. 또한 그리스 생산체제가 중소기업(대부분 가족 사업)에 의존하고 있는 상황에서 1980년대 후반에 시작된 탈산업화(de-industrialization)도 계속 진행되었다. 중소기업들은 불가리아 같은 인접국에 존재하는 상당한 규모의 지하경제로부터 지속적인 이익을 얻었는데, 지하경제에서는 비용을 낮추기 위해 사회보험이 필요 없는 저숙련 상태의 불안정한 노동자(precarious labour)를 주로 고용했다(Karantinos, 2006).

유로존에서 그리스의 준주변국 자본주의 경제는 수출보다는 내수와 정부소비에 크게 의존하기 때문에 지속적이고 균형 잡힌 성장을 달성할 수 있는 가능성이 적었다. 독재정권 이후의 그리스 생산체제는 균형예산과

수출주도 경제성장이라는 유로존의 경제적 근거와 쉽게 어우러질 수 없었다. 왜냐하면 단일 통화를 사용하는 새로운 경제 환경에서는 통화 발행 또는 평가절하와 같은 주요 통화정책 도구를 더 이상 사용할 수 없게 되었기 때문이다(Lapavitsas, 2011; Polychroniou, 2011).²⁷⁾

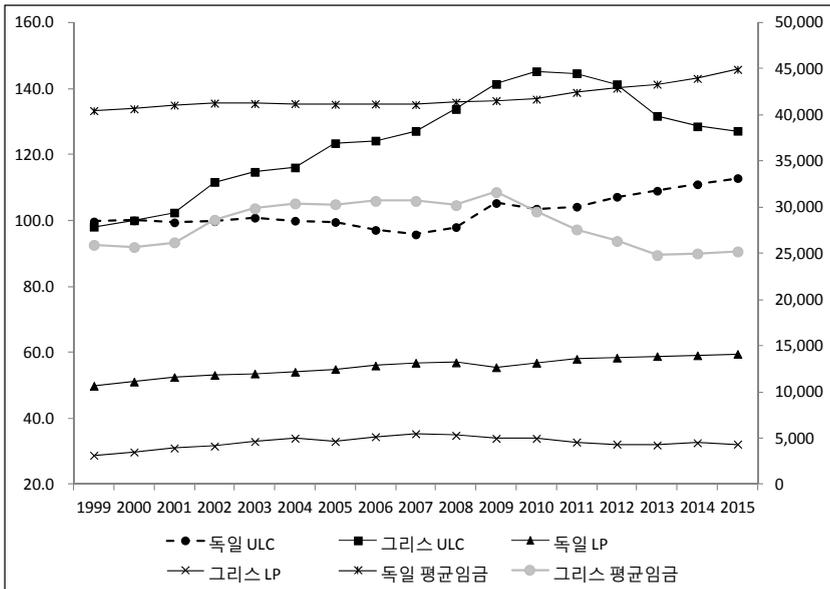
Scharpf(2013: 121)가 제시한 바와 같이, 유로존 체제는 남부유럽 국가들과 유럽 중심국가들 사이의 구조적 차이의 원인을 해결할 수 없었을 뿐 아니라 유로존 금융기관들이 모든 회원국에 대해 균일한 여신 제공 정책을 적용함에 따라 생산체제의 차이를 더욱 악화시켰다. 유로존은 과거는 물론 현재에도 서로 다른 복지 및 생산 체제들 사이에 상호 이익이 되는 상보성(complementarities)을 창출하는 경제 체제로 기능하지 못하고 경제적인 불균형을 증폭시켰고, 독일과 같은 보다 발전된 시장경제국들이 수출가 인하를 위해 그들의 뛰어난 생산성을 최대한 활용하는 동시에 상당한 수준의 임금제한(wage restraint)을 사용할 수 있도록 만들었다. 이에 대해 Roberts(2012)는 다음과 같이 설명하고 있다. “낮은 임금과 합리적인 생산성 증가로 그리스나 스페인 같은 국가들은 독일과 같은 국가들보다 더 낮은 가격에 수출하는 것이 가능했으나 1990년대부터 계속된 장기간의 ‘자국 내 가치평가절하’ 기간 동안 독일의 노동비 인상도 중단되었다. 따라서 단위노동비 격차가 줄어들면서 다른 유럽국가들이 독일에 대해 가지던 엄청난 경쟁우위도 점차적으로 줄어들었다.”

아래 그림은 그리스가 유로존 회원이 되었던 1999~2015년 동안 일어난 이러한 변화를 그래프로 보여 준다. 그리스의 임금수준은 독일보다 지속적으로 현저하게 낮은 수준이었으나, 그리스의 단위노동비용(ULC)은 독일보다 상당히 높았고 대상 기간 동안 크게 증가했다. ‘고평가된 실질

27) 포르투갈과 아일랜드 같은 다른 EU준주변국들도 이와 유사한 길을 걸었다(Mansori, 2011).

환율'의 영향은 2001~2009년 동안 ULC와 임금 사이의 평행적인 추세로 나타나 있다(Felipe and Kumar, 2011). 지속적으로 높은 노동생산성²⁸⁾을 유지하는 독일의 발달된 시장경제는 임금인상을 억제하고 수출을 크게 증가시키면서 기록적인 경상수지 흑자를 달성할 수 있었다. 이러한 독일의 막대한 경상수지 흑자는 대출 및 '저렴한' 여신의 형태로 유로존으로 다시 되돌아가 특히 EU 준주변국 정부와 가계로 흘러들어 갔다.

[그림 5-3] 그리스와 독일의 단위노동비용(ULC), 노동생산성(LP) 및 임금: 1999~2015년



주: 1) 단위노동비용의 기준 연도는 2000년(=100)임.

2) 노동생산성은 시간당 GDP(GDP per hour worked)로 측정됨(2010년 USD PPPs 기준).

3) 임금은 연평균 임금을 의미함(2015년 USD PPPs 기준).

자료: OECD(2013b).

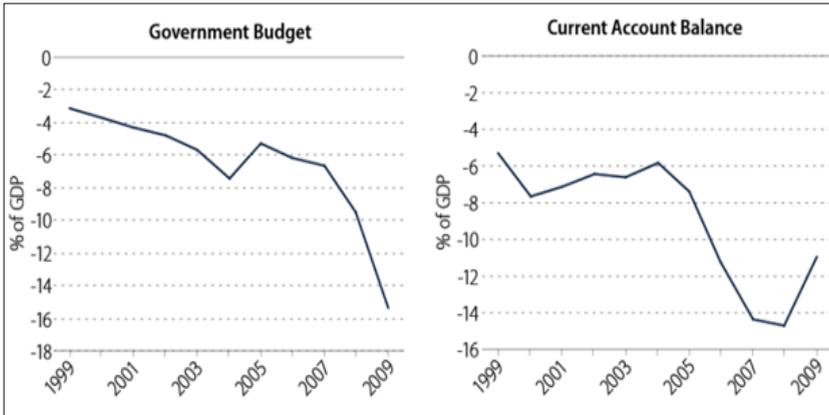
28) 이러한 그리스와 독일 사이의 큰 생산성 차이는 그리스의 노동집약적 생산체제와 독일의 자본집약적 생산체제를 적절히 반영하고 있다.

따라서 독일 등 EU 핵심국가들은 임금인상을 제한하면서 높은 생산성을 유지하고 무역흑자를 달성할 수 있었던 반면(Lapavitsas 등, 2010), 그리스 같이 만성적인 무역적자에 시달리는, 생산성 낮은 국가들이 선택할 수 있는 유일한 방법은 국제금융시장에서 유로화로 차입하는 것이었다. 왜냐하면 유로존 국가들은 자국통화를 평가절하하거나, 일방적으로 통화 공급을 늘리거나 유럽중앙은행(EBC)에서 직접적으로 차입하는 등의 방법을 사용할 수 없기 때문이다. 또한 유로화 도입으로 대출이율이 낮아짐에 따라 민간대출과 특히 가계대출이 이 기간 동안 크게 증가했다(Papadopoulos & Roumpakis, 2013b). 그리스 은행권은 EBC로부터 지속적으로 저금리 용자를 제공 받아 급격히 팽창할 수 있었고, 통화위험에서 벗어난 외국 채권자들(특히 독일, 프랑스 은행들)은 그리스 은행이 발행한 채권 및 증권에 막대한 투자를 했다(Papadopoulos & Roumpakis, 2012; Barclays Capital, 2011). 이와 동시에 무역적자는 악화된 반면 실물경제는 이미 높은 수준의 국내 부채가 더욱 증가하는 것을 막을 수 있을 만큼 충분한 세수를 창출해 내지 못했다. 이러한 구조적 요인들의 결합이 재정수지 및 경상수지 적자가 동시에 일어나는 ‘쌍둥이 적자’의 원인이 되었다. 그리스의 쌍둥이 적자는 1999~2008년 사이 극도로 악화되었으며(IMF, 2011), 결국 유로존 가입 이전의 부정적인 추세(무역적자, 생산체계 해체 등)가 더욱 확대되는 결과를 초래했다.

부채의 구성을 살펴보면 유로존 가입의 직접적인 결과로 나타난 또 다른 구조적 추세, 즉 민간부채의 증가세를 알 수 있다. <표 5-2>에 나타난 바와 같이, 가계와 기업의 신용 공여를 포함한 민간부문 부채에 대해 비교해보면, 그리스는 다른 EU 국가들에 비해 민간부문의 부채가 122%로 매우 낮은 국가군에 속하며 상당히 좋은 실적을 보여 주고 있다. 이렇게 낮은 민간부채 수준은 그리스가 2008년 세계금융위기로부터 1차적인 영

향을 받지 않았는지에 대한 이유를 부분적으로 설명한다. 왜냐하면 2008년 위기는 금융부문의 높은 민간부채 디폴트 위험에 대한 지속 불가능한 노출과 연관되어 있기 때문이다.

[그림 5-4] 그리스의 '쌍둥이' 적자: 예산 및 경상수지 적자: 1999~2009년



자료: IMF(2011); 한국보건사회연구원 세미나(2012.5.31.) 자료집 <그래프10.2> 재인용

<표 5-2> GDP 대비 정부 및 민간 부채 비율(2007~2010년)

(단위:%)

구분	일반정부 순 부채		민간부문 부채*	
	2007	2010	2007	2010
프랑스	60	77	142	160
독일	50	58	131	135
그리스	105	143	105	122
아일랜드	11	78	241	305
이탈리아	87	99	122	133
네덜란드	22	28	209	217
포르투갈	64	89	225	249
스페인	27	49	215	224
영국	43	67**	216	232**

주: *가계부채 및 비금융권 기업 부채 포함, 금융부문 부채는 제외. ** 2009년 영국 데이터.
 자료: 영국 Price Waterhouse Coopers (2010)와 ONS Blue Book (July 2010), 기타 국가 Papadimitriou and Wray(2011); 한국보건사회연구원 세미나(2012.5.31.) 자료집 <도표 10.3> 재인용

그리스의 부채는 2008년 금융위기에 이어 발생한 대출의 “서든 스톱” 이후에 문제가 되었다. 그러나 그리스 민간부채가 다른 유로존 국가보다 낮은 편이기는 하지만 유로화 도입 이후 민간부문 중 가계대출이 크게 증가했다는 사실에 주목해야 한다. 실제 1990년대에는 민간부채는 공공부채보다 빠르게 증가했으며(Lapavitsas et al., 2010), 1994~2006년의 총소비자대출 증가율은 무려 2,106%에 달했다(Papadopoulos & Roumpakis, 2009). 그리스 정부의 승인과 그리스 은행권의 공격적인 마케팅과 저금리에 힘입어 크게 증가한 소비자 여신은 주로 주택담보 및 소비자 대출에 집중되었고, 결과적으로 부채위기 발생 시 그리스 가정들은 이제까지 경험해 보지 못한 높은 수준의 채무에 노출되게 되었다(Papadopoulos & Roumpakis, 2012 재인용).

위기의 원인을 구조적 요인에 초점을 맞춘 주장은 국가 부채 위기가 그리스에서만 아니라 아일랜드와 남부유럽 등 유로존 내 모든 준주변(semi-peripheral) 국가들에서도 발생했다는 사실에 의해 더욱 강화된다. 그러나 이러한 주장은 왜 그리스가 다른 국가에 비해 훨씬 심한 타격을 받았는지, 그리고 왜 긴축 중심 조치들이 그렇게 장기간의 부정적인 영향을 끼쳤는지에 대해 설명하기에는 충분치 않다.

다른 곳에서도 밝혔듯이(Papadopoulos & Roumpakis, 2012), 우리는 위기의 발생은 국내 요인과 외부 요인들이 결합된 ‘퍼펙트 스톱(perfect storm)’의 결과였다는 논지를 유지하고자 한다(Tsarouhas, 2012; Featherstone, 2011 참조). 유로화 도입으로 인한 통화 공급 조절 능력 상실과 잘못 설계된 조세제도는 그리스 정부가 부분적으로는 2008년 금융위기 여파로 그리스 은행들을 지원하기 위해서 국제 시장에서 자금을 차입하는 방법을 선택할 수밖에 없었음을 의미했으며, 그 결과 그리스의 순 정부부채는 급증하게 된다. 그러나 만성적으로 취약한 생산

기반을 반영하는 막대한 무역 적자 및 급속한 재정 적자 악화는 금융부문의 '서든 스톱'이 발생한 상황에서 그리스 정부의 신용도를 약화시켰다. 따라서 그리스 정부가 국제 시장에서 차입할 수 있는 능력이 크게 약화되었다. 파판드레우(PASOK, 2009~2011) 정부는 '구제금융'의 대가로 국가의 경제 주권을 엄청나게 약화시키는 조건을 수락했고, '트로이카' 채권단[유럽중앙은행(EBC), 유럽연합 집행위원회(EC), 국제통화기금(IMF)]의 엄격한 감시하에 구제금융 트랑세를 지급받기 위한 전제조건으로서 긴축 정책들에 대한 법 제정과 이행을 시작했다. 본 보고서의 부록에는 국가 부채 위기에 대한 대응책으로서 채택된 주요 긴축 조치와 사회보장 주요 부문의 개혁과 그 영향에 대해 개혁들에 대해 정리하여 제시하고 있다.

제4절 그리스 사회정책과 진행 중인 사회·경제 위기 평가

지금까지 실시된 개혁안과 조치들은 그리스 경제와 사회에 파괴적인 영향을 미쳤다. 빈곤이나 사회적 배제 위험에 직면한 인구 비율은 2009년 총인구의 27.6%에서 2014년 36%로 증가했으며, 총인구의 4분의 1에 가까운 인구(22.1%)가 사회적 이전 후 계속해서 빈곤에 처해 있는 실정이다. 극심한 물질적 궁핍에 시달리는 인구 비율은 2009년 11%에서 2014년 21.5%로 증가했는데, EU 27개 국가 중 이 수준을 초과하는 국가는 불가리아, 루마니아, 헝가리뿐이었다. 2015년 9월까지 실업률은 총노동인구의 24.6%, 청년실업률은 49.5%에 이르렀고 스페인이 그 뒤를 이어 2위(47.7%)를 기록했다(Eurostat, 2015). 이른바 고정 빈곤율에 대한 최근 Eurostat 자료에 따르면(그림 5-5 참조), 그리스 인구의 48%가

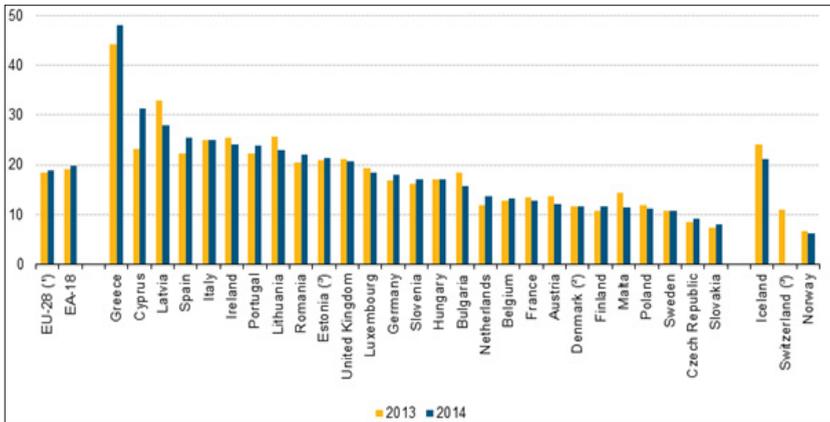
빈곤위험에 처해 있다. 이 수치는 유럽연합 회원국 중 제일 높은 수치이며, EU 28개국 평균인 18.8%보다 거의 30%p 높은 수준이다(Eurostat, 2015).

‘Europe 2020’ 및 최근 도입된 ‘사회적 투자 패키지(Social Investment Package, SIP)’와 ‘유럽 청년보장(Youth Guarantee)제도’들은 모두 빈곤 완화보다는 실업률 감소를 주요 목표로 하고 있으며(Barbier, 2012; de la Porte and Heins, 2015), 직업능력형성 및 돌봄 시설에 대한 투자 확대를 통해 이러한 목표를 달성하고자 한다. 하지만 계속해서 50% 이상의 청년실업률을 기록하고 있는 그리스나 스페인 같은 회원국들이 엄격한 예산 감시를 받고 있는 상황에서 어느 정도까지 이러한 프로그램들을 도입할 수 있을 것인지는 의문이다(Pavolini et. al., 2015). 근본적으로 신 유럽경제 거버넌스는 주변국의 복지자본주의에서 나타난 구조적 불균형 문제에 대응하지 않기 때문에 주변국들은 지속적인 내부 가치평가절하라는 소용돌이에 빠지게 된다. 특히 남부 유럽 회원국들은 생산성을 향상시키기 위해 필요한 자본투자가 부족한 상태이기 때문에 결국 법인세 과세, 임금 및 노동비 부분에서 경쟁할 수밖에 없다. 특히 내수와 서비스 산업(예: 관광, 렌트)에 대한 의존도가 높고 자본 프로젝트 및 기술에 대한 투자가 부족한 그리스와 같은 남부유럽 국가들에서는 생산성 제고 노력이 임금 및 근로 조건에 대한 압력과 강도를 더욱 가중시킬 것이다. 동시에 이와 같은 임금, 노동 및 생활 여건 하락에 대한 압력은 남부유럽의 ‘궁핍화(immiseration)’를 더 연장시킬 뿐이다(Petmesidou, 2013b).

그리스 통계청에 따르면, 2009년 이후 적어도 GDP의 25%가 감소한 반면 공공부채 수준은 2009년 GDP의 120%에서 2015년 2분기에는 167.8%로 증가했다. 2014년 GDP는 0.7% 증가했으나 그 이후 다시 감소했다. 공공부채는 현재 예측대로라면 2016년 말까지 최고 182.8%를

기록할 것으로 예상되었다(European Commission, 2016a). 첫 번째 구제금융 프로그램 이후의 엄청난 공공부채 증가는 긴축 정책들이 실패했음을 보여 주며, 이들 정책이 그리스의 경제회복 노력에 부정적인 영향을 주었음을 나타내는 것이다(Blanchard and Leigh, 2013). IMF는 그리스의 경제성장률 전망 산출에 중대한 오류가 있었으며 성장에 대한 긴축정책의 영향을 계산하는 데 잘못된 재정지출승수(fiscal multipliers)를 사용했음을 인정했지만(Blanchard & Leigh, 2013), IMF 정책 권고안들을 수정하지 않았고 나머지 국제 채권단과 함께 추가적인 긴축 중심의 개혁을 요구하고 있다.

[그림 5-5] 과거 고정된 시점(2008년)을 기준으로 산출된 빈곤위험률: 2013년 및 2014년 (단위: %)



자료: Eurostat(2016).

그리스의 자국 내 가치평가절하 전략 채택은 사회적 결속력뿐만 아니라 정치적 안정에도 심각한 결과를 초래했다. 긴축 정책을 찬성하던 기존 정당들의 선거 패배, 정치적 양극화, 외국인 혐오와 인종차별주의 급증, 사회적 혼란과 결속력 와해, 국가 주권에 대한 대규모 공격으로 간주되는

것에 대한 방어적인 민족주의의 재확립 등이 내부 가치평가절하 전략이 초래한 사회정치적 결과의 일부이다. 고용불안정성 증가, 어렵게 획득한 사회경제적 권리의 폐지, 소득 및 자산에 대한 지속적인 공격은 대규모 실업 및 불완전 고용 현상과 결합하여 계속되는 경기침체와 경기하락 그리고 민주주의적 책임이 있는 입법과정에 대한 지속적인 침해 속에서 사회정치 안정성을 위협하는 최악의 시나리오를 만들어 내고 있다. 따라서 이러한 그리스의 상황들과 EU 특히 유로존의 긴축 중심의 현 정치경제적 지배구조 기조를 고려해 보면, 최종 분석에서 그리스(뿐만 아니라 스페인, 포르투갈)의 EU 가입을 정당화한 바로 그 이유가 극도로 훼손되고 있다고 할 수 있다. 즉 로마조약(1957) 제177조에 명시된 대로 ‘근로자들의 여건 및 생활수준 향상’과 더불어 민주주의적 제도의 강화라는 EU 가입의 정당성이 크게 약화된 것이다. Supiot(2013, p.58)는 이에 대해 “그리스 위기”가 완벽하게 보여 주는 것처럼, 여기에는 이익의 사유화와 손실의 사회화라는 익숙한 관행 이상의 것이 걸려 있다. 우리가 지금 목격하고 있는 것은 자치 정부라는 국민의 권리에 대한 도전’이라고 말했다.

2015년 선거에서 급진좌파연합(SYRIZA)은 구제금융 합의에 종지부를 찍고, 임금을 위기 전 수준으로 회복시키며 그리스의 ‘인도주의적 위기’ 해결을 주요 정책우선순위로 삼겠다는 공약을 내걸었으며, 그 결과 SYRIZA는 반긴축을 주장하는 보수주의 정당인 그리스독립당(ANEL)과 연립정부를 구성하게 된다. 새 정부는 그리스의 유로존 회원국 위치는 위태롭게 하지 않으면서 이전 구제금융 합의안 조건에 대한 재협상을 시도했다. 2015년 6월 SYRIZA 연립정부는 채권단과 구제금융 추가협상에 나섰지만 채권단은 추가적인 긴축안들을 전제조건으로 내세웠다. 이에 대해 그리스 정부는 긴축안 지속여부에 대한 찬반을 묻는 국민투표 실시를 발표했다. 투표자의 61%가 추가 긴축안에 대해 ‘반대’표를 던진 이 투

표결과는 긴축안 거부라는 정부의 권한을 강화시켰다. 또한 채권단이 어떠한 반긴축적 요구도 받아들일 의사가 없었음은 분명했다. 왜냐하면 그러한 요구의 수용은 위험한 선례를 만드는 것이며 신유럽경제 거버넌스에 대해 공개적으로 의문을 제기하는 것이기 때문이다(Papadopoulos & Roumpakis, 2015). 결국 정부는 투표결과에 반하여 의회를 통과한 긴축안을 도입(2015년 8월)했다. 그러나 결국 신임투표를 통과하지 못해 더 많은 선거가 치러지게 되었다. 전례 없이 낮은 투표율을 기록한 새로운 선거를 통해 SYRIZA는 정부 여당이 되어 다시 한 번 ANEL과 연립정부를 구성했다. 투표 비참여자 비율이 역대 최고인 43%를 기록했는데, 이는 유권자들이 매우 지쳐 있으며 국가적인 선거의 중요성에 대해 의구심을 가지고 있음을 알 수 있다. 본고 집필 시점에 그리스 연립정부는 새로운 긴축안들을 도입하는 과정에 있다. 새로운 긴축안에는 추가적인 연금 삭감, 중산층에 대한 소득세 인상, 압류 자율화, 수도와 같은 공공사업과 공항 등의 공공 기반시설 민영화가 포함되어 있다.

제5절 소결

그리스는 수출보다는 내수에 의존하는 준주변(semi-peripheral) 경제국으로서 유럽연합에 가입했다. 뒤돌아보면 그리스의 유로존 가입은 은행 및 금융권을 제외하면 경제 부문에 득이 될 것이 없었다. 그리스는 자체 통화 통제를 위해 평가절하 정책을 이용, 그리저력 ‘관리’할 수 있는 약한 통제력을 가지고 있었다. 2001년 그리스의 유로존 가입이 초래한 주요 경제적 결과 중 하나는 이미 상당히 떨어져 있던 준주변국인 그리스와 EU 중심국 사이의 생산성 및 경쟁력 격차가 극적으로 확대되었다는

것이다(Lapavitsas et al., 2010). 부채위기 발생은 국내요인과 외부요인이 결합된 ‘퍼펙트 스톱’의 결과였다. 사실 국가 부채의 증가나 위기의 발생이 그리스 복지국가의 확대 때문이라고 하는 것은 과장이다. 그리스의 만성적으로 취약한 생산 기반을 반영하는 막대한 무역 적자 및 급속한 재정 적자의 악화는 금융권의 ‘서든 스톱’이 발생한 상황에서 그리스 정부의 신용도를 약화시켰다.

긴축안들이 실행되고 국가 부채 해결을 위해 실물경제에서 자본이 빠져나가기 시작하자 내수가 무너졌고 그 결과 수십만 개의 중소기업(대부분 가족 소유)이 도산하여 실업률이 최고치를 기록했다. 긴축 조치들과 그 영향을 완화시키기 위한 대책 사이에 효과적이고 계획적인 조정장치가 전혀 없었기 때문에 긴축으로 인한 피해는 주로 임금 근로자 및 연금 수급자에게 돌아갔다. 특히 중·저소득층과 최하위 소득층이 가장 큰 타격을 받았다. 그러나 이러한 계층의 소득은 극히 낮은 수준이고 이들에 대한 지원은 매우 미미하며 그마저도 즉흥적으로 이루어지는 경우가 대부분이다. 자원봉사 부문(자원봉사 의료시설 운영)과 교회(무료급식소 운영)가 제공하는 현물 지원은 환영받고 있고 규모도 작지 않지만 현재 계속 증가하고 있는 그리스 인구 대부분의 충족되지 않은 필요를 모두 만족시킬 수는 없다. 또한 긴축 재정, 공공서비스 지원 축소와 함께 발생한 많은 중소기업의 도산은 중산층 대부분에게 영향을 주었다. 일부 중산층은 빈곤층으로 전락했고, 특히 젊은 세대에서는 이민이 증가했다. 이전 연구에서도 살펴보았듯이, 긴축정책과 사회정책 사이의 조정 대책 부재는 그리스의 가족주의적 복지체제 맥락에서 특정한 영향을 주었다. 가족들은 다른 가족 구성원을 보호하는 복지를 제공(의료비 부담 등)하기 위한 재원을 마련해야 하는 상황에 직면했으며, 또한 동시에 높은 수준의 개인부채, 크게 증가한 세금, 가족 구성원들의 실업 공포에도 시달려야 했다.

이러한 배경에서 전쟁지역 특히 시리아로부터의 난민 유입은 그리스에 있어서는 최악의 상황에서 발생한 사태이다. 선호하는 목적지인 EU 내 다른 국가로 이동할 수 없어 어쩔 수 없이 그리스에 머물게 된 난민의 수는 현재 거의 6만 명에 가까우며 이들은 매우 어려운 여건에서 살고 있다. 난민 유입은 이미 재정 위기를 겪고 있는 그리스 행정부의 능력을 시험했고 현재 진행 중인 인도주의적 위기에 추가적인 부담을 주었다. 난민의 요구를 해결하기 위해 특별히 EU 기금이 제공되었지만 NGO 단체를 포함한 지역/로컬 기관에 이 자금을 배분하는 데도 많은 문제가 있는 실정이다. 동시에 특정 지역에서는 이미 재정적인 어려움을 겪고 있는 지역 공공 서비스 기관(의료시설, 학교 등)들이 난민 커뮤니티의 다양한 요구에 대응할 것을 요청받고 있다. 이러한 상황이 계속된다면 난민 커뮤니티와 지역 커뮤니티 사이에 긴장이 증가할 것으로 예상되며, 이러한 긴장상황은 매우 중대한 인도주의적, 정치적, 안전에 대한 고려사항 이외에도 특히 관광업에 크게 의존하는 지역 경제에 큰 피해를 줄 수도 있다.

비용 절감 및 조달 프로세스와 관련된 일부 조치들과 사회보장제도를 통합하고 합리화하려는 시도는 원칙적으로 환영할 만하다. 그리스 복지 제도가 필요한 자원을 제대로 갖춘 조직적인 제도였다면, 이러한 조치들은 그리스 복지국가에서 사회적 혜택과 서비스의 지속가능성 및 현대화 달성에 가치 있는 기여를 할 수 있었을 것이다. 그러나 이러한 조치들의 실효성은 사회보장 및 보건의료 제도의 수준 및 품질, 재정 부족 문제 및 높은 복지 수요라는 압도적인 문제들로 인해 약화되고 별 효과를 거두지 못하게 된다. 기록적인 수준의 실업률과 이에 따른 기여금 수입 감소로 인해 재정여건의 즉각적인 개선이 힘든 상황이기 때문에, 그렇지 않은 상황이었다면 환영받았을 조직 개혁정책들이 그리스 복지국가의 지속가능성에 큰 공헌을 할 가능성은 크지 않다.



제 6 장

스웨덴 · 핀란드 사례

제1절 스웨덴 · 핀란드 복지제도의 특성

제2절 스웨덴 · 핀란드의 사회경제적 위기극복을 위한
정책적 대응

제3절 위기 대응의 성과와 문제점 그리고 복지제도의 역할

제4절 스웨덴 · 핀란드의 사회경제적 위기 대응의 시사점,
주요 결과와 한국에 대한 시사점



6

스웨덴·핀란드 사례 <<

제1절 스웨덴·핀란드 복지제도의 특성

1. 개요

스웨덴과 핀란드는 사회민주주의 복지레짐에 속하는 복지체제를 가진 발달한 사회복지시스템을 가진 선진 국가이다. 이 두 국가들은 북유럽에 위치한 선진국이라는 공통점을 가지고 있지만 2008년 발생한 글로벌 금융위기 이후 경제침체와 극복에 있어 매우 다른 양상을 보여 주고 있다. 성장률 등과 같은 경제적 수치를 보았을 때 핀란드의 경제 상태가 매우 침체되어 있음을 확인할 수 있는데, 반면 스웨덴은 글로벌 경제위기에도 불구하고 안정적인 경제성장을 유지하고 있다. 하지만 소득분배의 측면에서는 스웨덴과 핀란드 모두 다른 서구의 선진국보다 양호한 상태를 보여 주고 있는데 본 장에서 북유럽 국가 중 2개의 국가를 동시에 보여 주는 이유이기도 하다. 즉, 경제성장의 측면에서 양호하다고 판단되는 스웨덴과 경기침체 국면에 있는 핀란드를 선택함으로써 경제성과에 있어 차이가 있지만 소득분배 측면에서는 모두 양호한 성과를 보여 주고 있는 두 국가의 특성과 공통점을 제시하여 정책 함의를 도출하고자 한다. 본 보고서의 심층사례분석 국가인 영국과 그리스의 경우 심각한 정부부채와 긴축정책(영국은 보수 연립정권 집권 이후)으로 위기에 대응하는 대표적인 국가이기에 확대정책을 통해 어느 정도 경제회복을 이룩한 스웨덴과 그렇지 못한 핀란드의 사회정책 전개과정과 성과를 비교함으로써, 영국과

그리스와는 전혀 다른 국가유형에서 경제위기 시 복지제도의 역할과 성과 그리고 그 차이에 대한 정책적 함의를 파악해 보고자 한다.

2008년 미국에서 발생한 글로벌 금융위기로 유럽의 많은 국가들은 재정위기와 같은 심각한 경제위기를 겪었다. 그러나 이러한 위기의 영향과 대응과정, 결과는 크게는 지역별로, 작게는 개별 국가별로 다르게 나타났다. 특히 단일화폐인 유로(euro)화를 사용하는 유로존 국가들의 경우에도 구제금융을 받은 국가들에서부터 건전한 재정수지 및 국가채무 구조를 보유한 국가들까지 매우 상이한 모습을 보여 왔다. 북유럽 4개국 중 EU 회원국이자 유로존 국가인 핀란드, 유로화를 사용하지 않는 EU 회원국인 덴마크와 스웨덴, EU에 가입하지 않은 노르웨이 등 EU와 서로 다른 관계를 갖고 있다. 2008년 이후 지속되어 온 유럽의 경제위기는 2010년부터 나타난 유로존 재정위기가 그 핵심이었다. 이에 따라 유로존 국가인 핀란드는 다른 북유럽 국가들보다 더 직접적이고 심각한 경제위기를 겪게 되었다. 스웨덴 또한 수출중심의 개방경제이고 상당한 대외채권을 보유했기 때문에 수출 감소와 실업 문제, 해외 자본투자자로 위협에 처한 자국 은행에 대한 재정지원 등의 문제로 어려움을 겪었다.

이 글의 목적은 스웨덴과 핀란드의 기존의 복지제도가 스웨덴과 핀란드의 경제적, 사회적 위기 극복 과정에서 어떤 역할을 했는지를 살펴보는 데 있다. 위기에 얼마나 적절히 대처했는지를 보기 위해 위기 대응의 내용, 성과와 문제점 그리고 복지제도의 역할을 중심으로 분석하고자 한다. 스웨덴과 핀란드는 프랑스나 영국 또는 독일과 같은 유럽 국가들에 비해서는 경제규모는 작지만 경제적 측면의 경쟁력과 함께 내실 있는 사회보장제도를 갖추고 있어 미국발 글로벌 금융위기에서부터 남유럽 재정위기에 이르는 위기의 기간 동안 적절하게 대처해 온 것으로 평가되고 있다(김인춘, 2013). 물론 복지 축소와 경제침체에 따른 실업 증가의 문제를

안고 있지만 스웨덴과 핀란드는 여전히 대표적인 복지국가로서 분배정의와 사회통합을 달성하고 있는 것으로 평가되고 있다.

그럼에도 2008년 글로벌 금융위기 이후 스웨덴과 핀란드의 상황은 다소 상이하다. 핀란드의 경우, 장기간에 걸친 높은 실업률의 지속, 빈곤층의 발생 그리고 과도한 국가채무의 증가를 겪고 있기 때문이다. 유로체제가 주요 원인이라는 주장도 있지만 핀란드 경제의 생산성과 경쟁력 저하, 복지제도가 더 큰 문제라는 주장도 있다. 높은 장기실업의 지속과 막대한 재정 부담 문제, 복지제도의 개혁 문제에 직면한 핀란드는 2015년 12월 ‘기본소득 실험(basic income experiment)’이라는 매우 급진적인 개혁 방안을 발표하였다. 이에 비해 스웨덴은 2008년 경제위기를 빠르게 극복하였고 성장률, 재정구조 등에서 매우 양호한 경제상황을 보여 왔다. 스웨덴과 핀란드가 경제적, 사회적 위기에 각자 어떻게 대응해 왔고, 이 과정에서 복지제도가 어떤 역할을 하였는지를 검토하고자 한다.

2. 북유럽 복지모델의 성격

‘분배와 경제성장 간의 선순환’을 통해 지속가능한 복지국가를 지향하는 북유럽 복지모델은 사회투자를 통해 사회적 자본과 양질의 인적자원을 육성하는 국가의 역할이 중시되고, 조세에 기반한 복지제도를 토대로 전체 국민을 대상으로 보편적이고 높은 수준의 혜택을 제공하고 있다. 또한 국민들에게 다양한 공공사회서비스가 보편적으로 적용되어 다른 유형의 복지 레짐에 속하는 국가들에 비해 그 역할과 중요성이 크다(김인춘, 2013, p,10).

북유럽 국가들은 다른 유럽의 국가들에 비해 관대한 사회보장제도를 오랜 기간 유지해 오고 있으며, 복지지출이 GDP에서 차지하는 비중도

다른 선진국에 비해 매우 높은 편이다. 이러한 관대한 사회보장제도가 오랜 기간 유지되고 있는 원인 중 하나로 제도 자체의 효과성을 꼽을 수 있다. 북유럽 복지모델의 분배 기능은 고용과 임금으로 대표되는 노동시장에서의 1차적 분배, 또한 소득재분배 측면에서 공적 이전소득과 공공지출로 대표되는 복지에 의한 2차 분배 모두에서 양호한 성과를 보여 왔다. 또한 높은 사회복지 지출수준에도 높은 경제성장을 이루었는데 이는 이들 국가들의 경제성장을 저해하지 않는 복지지출 방식과 밀접한 관련이 있다.²⁹⁾ 복지지출이 경제성장을 저해하지 않으면서 효율적으로 이루어졌기 때문에 다른 유형의 국가들에 비해 높은 수준의 복지지출과 성장의 선순환적 구조를 달성할 수 있었다. 이러한 선순환적 구조는 북유럽 국가들이 높은 수준의 세금과 지출에도 경제성장과 분배, 재정건전성을 다른 선진국들에 비해 상대적으로 안정된 상태로 유지할 수 있었던 주요 요인으로 볼 수 있다. 이러한 선순환적 구조의 큰 축을 차지하는 복지제도의 발전과정을 살펴보면 다음과 같다.

3. 스웨덴 복지제도의 발전

스웨덴 복지국가의 기본적 개념의 틀은 사회당 집권 이전인 1928년 페르 알빈 한손(Per Albin Hansson) 사회민주당 당수가 의회연설에서 주창한 ‘민중의 집(Folkhemmet)’³⁰⁾ 개념에서 형성되기 시작한다(통합유럽연구회, 2013). 이러한 민중의 집 개념과 함께한 스웨덴 복지국가의 시작은 1932년 사회민주당의 집권으로 볼 수 있지만, 세계 대공황의 여파

29) 관련 내용은 이철희(2007) pp.303-304 참조하기 바람.

30) 이 개념은 국가는 민중들의 집과 같이 안락한 존재가 되어야 하고 이를 위해 취약계층을 보호하고 이를 실현하기 위해 국가 전반의 개혁을 점진적으로 시행하여 국가를 국민의 안식처를 건설하겠다는 이상적 계획이었음(Esping-Andersen 1988; 통합유럽연구회 2013; 김인춘, 2011, p.5 재인용).

와 열악한 국내의 경제적 상황으로 인해 본격적인 복지국가로의 발돋움은 세계대전이 종료된 1940년대 이후부터로 볼 수 있다(김영순, 1996, p.96). 사회민주당은 1932년부터 1976년까지 44년간 장기 집권하였고 집권 기간 중 세계2차 대전 종전 이후 복지개혁을 통해 사회보장제도의 급속한 발전을 이루게 되고 1960년대와 1970년대 초반까지 복지국가로서 전성기를 구가하게 된다.

종전 이후 스웨덴이 복지개혁을 통해 복지제도를 발전시킬 수 있었던 이유로는 다른 유럽 국가들에 비해 전쟁의 피해가 적었으며, 철강 및 산림 등 부존자원이 풍부하여 세계 대전 중에는 기초원료 중심으로, 종전 후에는 중간재와 소비재 그리고 자동차 같은 내구재 수출 등을 통해 빠른 경제 회복과 성장을 이루었기 때문이다(OECD, 2005, p.13). 종전 이후 주요 사회보장제도의 발전과정을 살펴보면, 1946년 연금개혁으로 연금 지급액이 인상되었고 아동수당법이 1947년 입법화되어 1948년부터 아동수당이 지급되었다. 1949년에는 산업재해보상제도가, 1955년에는 전 국민에 대한 의료서비스가 실시되었다(김인춘, 2011, p.6; 김인춘, 2013, pp.25-26). 스웨덴은 1960년대까지 다른 국가들보다 훨씬 빠른 속도로 경제가 성장해 나갔으며 이 경제성장을 바탕으로 1960년대와 1970년대 초반까지 복지황금기를 구가하게 된다. 1960년대는 앞서 이루어진 복지개혁을 보완·발전한 시기로 볼 수 있는데, Esping Andersen & Korpi(1987)에 의하면 세계2차 대전 종전 이후부터 1950년까지는 정부의 공적서비스를 확대하여 보편적·포괄적 사회보장 체계를 확립한 시기이고 1960년대 이후는 이를 보완하여 높은 소득대체가 가능한 급여의 충분성이 강조된 시기로 볼 수 있다(김영순, 1996, p.97 재인용). 이 시기에는 삶의 질 향상에 대한 개선이 지속적으로 이루어져 노동시간이 단축되었고 휴가에 대한 보장이 3주에서 4주로 강화되었다(한국보건사회연구

원, 2012, pp,22-26). 이러한 스웨덴의 복지체제는 1960년대 말과 1970년대 들어 오일쇼크와 세계 경기침체 등의 상황을 직면하는 등 위기를 겪게 되지만 위기의 상황에서도 복지지출에 대한 국민들의 지지는 크게 위축되지 않았고 1950년대 중반부터 추진해 온 연대임금정책을 통해 시장임금 격차를 축소를 통한 노동자 간의 분열을 억제하여 사회적 평등과 소득안정을 유지하게 된다(김인춘, 2013; 김영순, 1996, pp,174-175).

스웨덴은 1980년대에 급격한 자본시장 개방으로 막대한 신용공급이 이루어져 유례없는 부동산 투자와 소비가 발생하였다. 이렇게 형성된 1980년대 후반 버블경제는 1991~93년 경제위기로 붕괴되었고 스웨덴은 이를 극복하기 위해 급격한 변화와 개혁을 겪게 된다(김인춘, 2013, p,30). 개혁은 재정적자 및 국가 부채 축소를 목표로 추진되었으며, 결과적으로 스웨덴 복지모형을 변화시키면서도 지속가능하게 만들었다.

2008년 글로벌 금융위기와 유로존 재정위기로 스웨덴도 경제적으로 큰 영향을 받았다. 수출 중심 국가인 스웨덴의 무역 규모가 줄고 실업이 증가하였기 때문이다. 그러나 1990년대 초 경제위기 이후 지속적으로 개혁을 추진하여 복지의 효율성이 높아지고 경제의 경쟁력을 유지할 수 있었기에 2008년 경제위기의 영향은 그리 심각하지 않았다. 또한 유로화를 사용하지 않기 때문에 핀란드와 달리 유로존 재정위기의 직접적인 영향을 받지 않았다. 2008년 글로벌 금융위기와 유로존 재정위기로 많은 국가들이 어려움을 겪고 있을 때 1990년대 초반 스웨덴의 성공적인 경제위기 극복 사례가 세계 각국에서 회자되었다.³¹⁾

31) <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/156020/adbi-wp165.pdf>;
http://www.economist.com/blogs/freexchange/2009/01/the_swedish_model

4. 핀란드 복지제도의 발전

핀란드는 러시아로부터 1917년 독립하였고 독립 직후 좌파와 우파간의 내전을 겪었다. 또한 제2차 세계대전으로 엄청난 경제적, 사회적, 인적 손실을 입었고 소련에 대한 막대한 전쟁보상금을 갚아야 했다. 이러한 국가적 어려움으로 인해 핀란드는 다른 유럽 국가들에 비해 비교적 늦은 1960년대에 복지제도의 발전이 시작되었다. 핀란드는 여전히 경제적으로 어려운 시기에 복지제도를 도입하였는데 이는 내전 이후 가장 중요한 국가목표였던 국민적 결속을 위한 것이었다.

핀란드는 스웨덴과 유사한 보편적, 포괄적 복지제도를 구축하게 되었는데 보편적 사회보험제도, 관대한 사회수당과 공적부조, 무상보육과 무상교육 등이 그것이다(김인춘, 2013, p.98). 1960년대 들어 발전한 핀란드의 복지제도는 1980년대에도 크게 확대되어 그 수준이 다른 북유럽 국가들과 비슷하게 되었는데, 이를 살펴보면 핀란드의 GDP 대비 사회지출 비율은 1980년 18.0%에서 1990년 23.8%로 증가하여 스웨덴(28.5%)과 덴마크(25.4%)보다는 낮지만 노르웨이(23.1%)보다는 다소 높은 것으로 나타났다(OECD.stat에서 2016. 10. 17. 인출).

핀란드 복지제도 기본은 교육에 대한 투자로 볼 수 있으며 소득, 남녀 고용, 공공서비스 제공에 대한 평등성 제고를 위해 노력해 왔다. 이를 통해 소득불균형이 해소되고 양질의 교육과 복지 수준을 갖춘 나라로 성장해 왔다(핀란드 대사관, 2008). 핀란드의 복지제도는 다른 북유럽 국가들과 마찬가지로 사회보장제도 재원의 대부분을 조세에서 충당하고 있으며, 따라서 다른 유럽 국가들에 비해 높은 총조세부담률 수준도 높다. 이러한 재원을 통해 시민권에 기반한 공적연금과 건강보험 등의 사회보험 뿐 아니라 자녀 및 육아수당에 대해서도 정부가 부담하고 있다(김인춘,

2013). 핀란드는 경제위기가 북유럽에 큰 영향을 미친 1990년대 초반을 제외하면, 2차 세계대전 이후 2000년대 중반까지 지속적인 경제성장을 이루어왔다. 하지만 글로벌 금융위기 이후 핀란드 경제는 지속적인 경기 침체 상황에 빠지게 되며 핀란드 정부는 이를 극복하기 위한 정책적 대응을 전개하게 된다.

제2절 스웨덴 · 핀란드의 사회경제적 위기극복을 위한 정책적 대응

북유럽 국가들은 높은 생산성을 기반으로 한 경제성장 그리고 효율적이고 효과적인 복지지출로 인해 복지재원에 대한 문제가 그다지 부각되지 않았다(김인춘, 2013). 하지만 2008년 유럽의 경제 및 재정 위기는 스웨덴과 핀란드에 큰 충격을 주었으며, 특히 핀란드의 경우 장기간에 걸친 경제침체로 인한 세수축소와 지출확대로 재정적 어려움을 겪고 있다. 반면, 스웨덴의 경우 글로벌 금융위기의 충격에서 비교적 빠른 기간에 벗어났으며, 안정적인 경제성장과 높은 고용률 유지를 통한 복지 수요에 대한 선제적 대응으로 추가적인 복지지출을 감소시키고 있다.

1. 경제위기(경기침체) 이전의 경제 및 복지정책

2008년 글로벌 경제위기 이전 스웨덴의 경제 및 복지 수준은 양호한 상태를 유지했다. 이는 1990년대 대대적으로 이루어진 복지 및 노동개혁과 1995년 EU 가입에 따른 경제개혁으로 스웨덴은 보다 경쟁적인 경제체제와 효율적인 복지체제를 갖게 되었기 때문이다. 하지만 1990년대의

복지개혁이 조세개혁, 연금개혁, 실업급여 축소 등을 중심으로 이루어져 소득분배의 악화를 가져왔다는 결과도 있다(OECD, 2014c). 그러나 공공사회서비스는 여전히 중요한 역할을 하고 있으며, 무엇보다 고용을 증시하고 이를 위한 공적 지원이 강화되어 왔다는 점에서 스웨덴 복지제도는 효율적으로 작동하고 있다. 다만 양호한 GDP 성장률에도 불구하고 GDP 대비 사회지출 비중은 줄고 있다는 점에서 스웨덴을 더 이상 관대한 사민주의 복지국가라 간주하기 어렵다는 주장도 있으며(Rothstein, 2014), 이는 2006년부터 8년 동안 집권했던 우파정부 정책과도 관계가 있다. 글로벌 금융위기가 발생하기 전까지 핀란드는 주력 산업인 IT 부문의 호황과 수출의 비교적 높은 성장률을 유지하였다. 복지지출은 다른 북유럽 국가와 같이 높은 수준에서 이루어졌는데, 이는 연금부문과 비교적 높은 실업률로 인한 실업급여 지출 수준에서 기인한 것으로 볼 수 있다.

〈표 6-1〉 유럽 주요국의 실질 GDP 성장률 추이

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
덴마크	2.6	2.4	3.8	0.8	-0.7	-5.1	1.6	1.2	-0.1	-0.2	1.3	1.0
핀란드	3.9	2.8	4.1	5.2	0.7	-8.3	3.0	2.6	-1.4	-0.8	-0.7	0.2
스웨덴	4.3	2.8	4.7	3.4	-0.6	-5.2	6.0	2.7	-0.3	1.2	2.6	4.1
영국	2.5	3.0	2.5	2.6	-0.6	-4.3	1.9	1.5	1.3	1.9	3.1	2.2
독일	1.2	0.7	3.7	3.3	1.1	-5.6	4.1	3.7	0.5	0.5	1.6	1.7
프랑스	2.8	1.6	2.4	2.4	0.2	-2.9	2.0	2.1	0.2	0.6	0.6	1.3
네덜란드	2.0	2.2	3.5	3.7	1.7	-3.8	1.4	1.7	-1.1	-0.2	1.4	2.0

자료: Eurostat.³²⁾

〈표 6-1〉에서 확인할 수 있듯이 2008년 경제위기 이전 스웨덴과 핀란드의 실질GDP 성장률은 매우 양호했다. 핀란드는 특히 유로존 경제의

32) <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>

호황 덕분에 높은 실질GDP 성장률을 기록했다. 하지만 두 국가 모두 글로벌 금융위기에 기인한 경기침체를 겪게 된다. 특히, 핀란드는 영국이나 독일 등 다른 선진국들이 경제성장 측면에서 경제위기 영향에서 벗어나 있는 시점이라 할 수 있는 2012~2014년에도 연속적인 마이너스 성장률을 기록하는 등 심각한 경기침체를 아직까지 겪고 있다.

〈표 6-2〉 유럽 주요국의 실업률 추이

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
덴마크	5.5	4.8	3.9	3.8	3.4	6.0	7.5	7.6	7.5	7.0	6.6	6.2
핀란드	8.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2	8.4	7.8	7.7	8.2	8.7	9.4
스웨덴	7.4	7.7	7.1	6.1	6.2	8.3	8.6	7.8	8.0	8.0	7.9	7.4
영국	4.7	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6	7.8	8.1	7.9	7.6	6.1	5.3
독일	10.4	11.2	10.1	8.5	7.4	7.6	7.0	5.8	5.4	5.2	5.0	4.6
프랑스	8.9	8.9	8.8	8.0	7.4	9.1	9.3	9.2	9.8	10.3	10.3	10.4
네덜란드	5.7	5.9	5.0	4.2	3.7	4.4	5.0	5.0	5.8	7.3	7.4	6.9

자료: Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc330&plugin=1>

글로벌 금융위기 이전의 실업률 추이를 살펴보면 핀란드와 스웨덴은 독일과 프랑스보다는 낮지만 영국이나 네덜란드보다는 높은 수준의 실업률 추이를 보였다. 이는 두 국가가 1990년대 초 경제위기를 겪은 후 케인지안적인 수요관리 정책에서 신자유주의적 통화주의로 경제 노선을 전환한 것에 따른 것에 기인한다고 볼 수 있다. 스웨덴의 경우 재정의 건전성 확보를 위해 실업의 불가피성을 인정했고 복지 개혁을 통해 복지제도의 효율성을 높이는 데 주력했다(신정완, 2009). 하지만 핀란드는 산업구조 변화로 인한 구조적인 실업 문제를 겪어 왔으며,³³⁾ 글로벌 금융위기로 인

33) 핀란드는 1990년대 목재 및 식품 가공산업 또는 금속산업과 같은 전통적인 산업들과 노키아로 대표되는 정보통신산업들이 공존하였는데, 전통산업에서 정보통신 등 새로운

한 경기침체는 이러한 구조적 실업을 더 심화시키고 있다.

2008년 글로벌 금융위기 이전까지도 스웨덴과 핀란드 두 국가 모두 관대하고 보편적인 복지국가체제를 유지하고 있었다고 볼 수 있지만, 스웨덴은 1990년대 초 경제위기 이후 대대적인 경제개혁과 실업급여의 축소, 연금개혁 등의 복지 및 노동개혁을 통해 복지제도의 효율성을 높이고 노동공급 제고를 위한 근로인센티브를 강화시켜 왔다. 한편, 핀란드는 스웨덴만큼의 경제와 복지에서 대대적인 구조 개혁을 취하지 않았다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 1990년대 중반부터 경기가 회복되었으며, 정치적으로나 사회 전반적으로 복지축소를 가져오는 개혁에 반대하는 여론이 강하였기 때문이다.

2. 글로벌 금융위기 이후의 경제 및 복지정책

2008년 글로벌 금융위기로 인해 경제는 급격히 침체되었고 실업률이 급증하였다. 이에 대해 단기적으로 확장적 재정정책을 통해 대응했으며, 경제 활성화를 위한 경제부문의 구조개혁과 경기침체와 고실업에 대응하는 복지정책을 추진해 왔다. 스웨덴 정부는 글로벌 금융위기 직후 심각한 경제위기를 겪고 있는 리투아니아, 라트비아 등 발틱 국가에 대한 대출이 많은 Swedbank, SEB 등 자국 은행에 대한 금융지원에 집중했고³⁴⁾ 동시에 재정지출 확대를 통해 실업문제에 대응하였다. 또한 경제침체를 막기 위해 2009년 7월, 글로벌 금융위기 이후 마이너스 금리를 첫 번째로 도입한 국가가 되었다. 핀란드의 경우 1990년대 복지개혁이 미미했던 가운데 글로벌 금융위기 이후에도 기존의 관대한 복지정책이 유지되었다. 특

산업으로 산업의 중심이 이동하면서 기존 산업 분야 노동자들의 경우 일자리의 이동이 용이치 않아 높은 실업률 수준의 원인으로 작용함(임완섭, 2016, p.15).

34) <http://news.kotra.or.kr>(2009. 10. 13.) “황금알 낳던 발틱시장, 스웨덴 은행 발목 잡아” 참조

히 경기침체로 인한 실업에 대한 비용이 급격하게 증가했다. 두 나라 공통적으로 실업부조 등 공적부조 부문의 지출이 크게 증가했다.

2013년 기준 유럽집행위원회(European Commission, 2016)의 부문별 사회지출 수준을 살펴보면, 핀란드는 유럽에서 가장 높은 GDP 대비 사회지출 수준을 나타낸다. 이는 저성장의 장기화와 높은 실업 수준으로 경제적으로 어려움을 겪고 있으며 그만큼 사회보장 지출의 욕구 및 필요성이 큼을 알 수 있다. 특히 실업급여에 대한 지출이 매우 큰데, 같은 북유럽 국가들인 덴마크나 스웨덴보다 높은 수준이다. 또한 다른 북유럽 국가들과 비교해서 연금지출도 높은 수준이다. 이는 현재 핀란드의 심각한 경제 불황 속에서 연금 및 노동 분야에 대한 개혁의 필요성이 큼을 보여 준다. 한편 핀란드의 교육에 대한 지출 수준도 매우 높는데 핀란드의 교육에 대한 투자는 핀란드 경제성장 및 생산성 증가 그리고 사회적 평등 제고에 도움이 된 것으로 평가되어 왔다. 하지만 최근 교육 관련 예산이 삭감되고 대학들이 통합되는 등 구조조정 작업이 이루어지고 있다.³⁵⁾

〈표 6-3〉 유럽 주요국의 부문별 사회지출(2013년 기준)

(단위: GDP 대비 %)

구분	연금지출	의료지출	장기요양	교육	실업급여	합계
덴마크	10.3	8.1	2.4	7.6	1.4	29.8
핀란드	12.9	7.8	2.4	6.1	1.9	31.2
스웨덴	8.9	6.9	3.6	5.7	0.4	25.5
영국	7.7	7.8	1.2	5.1	0.3	22.1
독일	10.0	7.6	1.4	4.1	0.8	23.9
프랑스	14.9	7.7	2.0	5.0	1.5	31.1
네덜란드	6.9	7.2	4.1	5.2	2.0	25.4
EU	11.3	6.9	1.6	4.7	1.1	25.6

자료: European Commission(2016, p.61). http://ec.europa.eu/economyfinance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf

35) 자세한 내용은 임완섭(2016, p.17) 참조.

‘OECD SOCX’ 자료를 통해 북유럽 국가들의 복지지출을 현금급여와 사회서비스로 나누어 보면 아래 표와 같다. 2011년 또는 2012년 기준으로 GDP 대비 공공사회지출(public social expenditure)의 부문별 비중을 살펴보면, 2008년 글로벌 경제위기 이후 복지지출은 긴축정책을 실시한 일부 국가에서는 그 비중이 낮아진 경우도 있지만 많은 국가들의 경우 글로벌 금융위기 이전보다 증가하였는데, 스웨덴은 낮아진 사례이고 핀란드는 높은 수준에 이른 사례이다. 스웨덴의 경우 현금급여 중 노령연금의 비중이 OECD 평균에 못 미치지만 핀란드는 평균 수준을 상회하고 있다. 근로연령층 소득지원의 경우 두 국가 모두 OECD 평균을 상회하지만 핀란드의 지출 수준이 더 높은 것으로 나타났다. 하지만 사회서비스의 경우 스웨덴이 핀란드보다 의료서비스와 의료 외 서비스 모두에서 핀란드보다 더 높은 수준을 나타내고 있어 두 국가의 사회지출의 방향성이 다름을 확인할 수 있다.

〈표 6-4〉 주요 영역별 공공사회지출(2011/2012년 기준): 현금급여와 사회서비스

(단위: GDP 대비 %)

구분	현금급여(cash benefits)		사회서비스(services)		공공 사회지출
	노령연금	근로연령층 소득지원	의료	의료 외 서비스	
덴마크	6.2	7.9	6.7	7.0	30.1
핀란드	10.3	6.5	5.7	4.8	28.3
스웨덴	7.4	4.5	6.7	7.5	27.2
영국	5.6	5.1	7.7	3.9	22.7
독일	10.6	3.8	8.0	2.4	25.5
프랑스	13.8	4.7	8.6	3.0	31.0
네덜란드	5.5	6.4	7.9	2.6	23.5
노르웨이	5.4	5.3	5.6	4.9	21.8
한국	2.5	1.1	4.1	1.7	9.6
OECD 34국	7.9	4.4	6.2	2.4	21.4

자료: OECD(2014d, p.4).

3. 재정의 건전화와 지속가능성 측면

〈표 6-5〉와 〈표 6-6〉은 주요국 부채 현황과 향후 수준에 대한 추계치를 제시하고 있다. 핀란드는 2015년 집권한 중도 우파정권이 긴축정책을 통해 균형재정을 달성하기 위해 노력하고 있지만, 2015년 기준 재정수지 적자는 GDP의 3.2%로 나타났다. 스웨덴의 경우도 재정적자가 발생하였지만 비중은 핀란드보다는 적은 GDP의 1.4%로 나타났다.

표들을 좀 더 자세히 살펴보면, 핀란드의 총공공부채(gross public debt)는 2015년 GDP의 62.5%에서 2017년에는 GDP의 65.7%로 다소 증가할 것으로 전망되고 있다. 여기에서 실질GDP 성장률은 2015년 0.3%에서 2017년 1.1%로 상승할 것으로 전망되고 있다(European Commission, 2016, p,151). 핀란드는 다른 국가들에 비해 부채 비율이 양호한 편이지만 북유럽 국가 중 부채 비율이 가장 높아 같은 북유럽에서는 상대적으로 재정이 취약한 것을 볼 수 있다. 핀란드는 단기적으로는 국가 부채가 위험상황에 이르지 않을 것으로 전망되고 있지만 중기 및 장기의 경우 총공공부채는 증가할 것으로 예상되며, 이는 고령화와 연계된 건강(healthcare) 및 장기요양(long term care)에 대한 비우호적인 초기 예산 조건이 공공지출에 미치는 영향에서 기인한 것으로 볼 수 있다(European Commission, 2016, p,152).

반면, 스웨덴의 재정은 매우 양호한 상태인데, 공공부채는 2015년 GDP 대비 44.7%에서 2017년 43.3%로 감소하는 것으로 추계되었으며, 2026년에도 감소하는 것으로 나타나 스웨덴 재정의 지속가능성에는 별 다른 문제가 없는 것으로 보인다. 이러한 결과는 긴축 정책의 효과라기보다는 이른바 ‘스노볼 효과(snowball effect)’³⁶⁾가 축소된 데에서 기인한

36) 스노볼 효과는 정부부채에 대한 지급이자보다 커 정부부채가 자연적

다고 볼 수 있다. 즉, 2015년 기준 총공공부채와 재정적자 수준이 낮아 향후 부채에 대한 추계치가 매우 양호하게 산출된 것이다.

〈표 6-5〉 유럽 주요국의 재정 및 총공공부채(2015년)

(단위: %)

구분	재정수지(GDP 대비)	총공공부채(GDP 대비)	실질 GDP 성장률
덴마크	-3.2	40.2	1.6
핀란드	-3.2	62.5	0.3
스웨덴	-1.4	44.7	3.0
영국	-4.3	88.3	2.5
독일	0.9	71.4	1.7
프랑스	-3.8	96.5	1.1
네덜란드	-2.1	68.6	2.0
이탈리아	-2.6	133.0	0.9

자료: European Commission(2016, p.67): table 4.1, table 4.2

2017년 및 2026년의 총공공부채는 현재의(2015년) 재정수지 상태가 미래에도 동일하게 지속된다는 가정하에 추계된 것으로, 2026년 국가별 공공부채 추계를 살펴보면 핀란드는 영국과 프랑스 그리고 재정위기를 겪고 있는 이탈리아보다는 부채 수준이 낮지만 같은 북유럽 국가인 덴마크와 스웨덴보다 높으며, 보수주의 국가인 독일이나 네덜란드보다도 더 높을 것으로 예상되고 있다.

으로 증가하는 형상을 의미함(김득갑 등, 2012, p.19).

〈표 6-6〉 유럽 주요국의 시나리오에 따른 총공공부채 추계

(단위: GDP 대비 %)

구분	2017년 총공공부채	2026년 총공공부채
덴마크	38.3	27.4
핀란드	65.7	75.5
스웨덴	43.3	42.7
영국	86.9	89.8
독일	65.6	50.6
프랑스	97.4	101.0
네덜란드	66.9	62.7
이탈리아	130.0	110.1

주: 2026년 공공채무는 정책 변화가 없다는 것을 가정한 것임.
 자료: European Commission(2016, p.42): table 2.3

핀란드의 재정건전성 제고를 위해서는 먼저 안정적인 경제성장이 뒷받침되어야 한다. 핀란드는 대외 의존적인 경제구조를 가지고 있기 때문에 수출 경쟁력 제고가 필요한데, 핀란드는 스웨덴과 달리 유로화를 쓰고 있어 국가의 정책적 개입 여지가 적은 편이다. 이러한 상황에서 핀란드의 수출 경쟁력 제고를 위해서는 임금축소와 같은 내부적 절하작업이 필요한데(강유덕, 2016, p.13), 여기에 대해서는 핀란드의 주요 정치 세력인 노조 및 야당 등의 반대로 인해 쉽지 않은 사회적 합의과정이 필요한 상태이다.

스웨덴과 핀란드 두 국가 모두 재정지출을 축소 또는 억제하는 방식의 재정건전화 제고를 위해 노력했지만 국가 부채에 대한 안정화 효과는 다르게 나타났다. 재정건전화를 위해 재정 수입과 지출 모두를 고려한 정책이 국가 부채 감소에 더 성공적일 가능성이 크다. 그중 사회보장 지출의 감소는 국가 부채를 안정화시킬 가능성을 높이지만 현실적으로 대대적인 사회보장 지출의 축소는 매우 어려운 문제이다. 연금과 실업급여 그리고 의료 서비스에 대한 사회보호(social protection) 지출에 대한 감축은 국가 부채 안정화에 큰 영향을 미치지 못할 가능성이 크다. 그 이유는 앞서 언급한

다양한 정치세력과의 사회적 합의와 함께 그 부문에 대한 사회적 수요가 매우 크기 때문이다. 따라서 성장률 및 출산율 제고가 중요한데, 핀란드의 경우 경제성장률은 낮지만 출산율은 EU 국가 평균보다는 높은 수준이다.

〈표 6-7〉 유럽 주요국의 출산율(2013년)

국가	출산율	국가	출산율
덴마크	1.74명	독일	1.40명
핀란드	1.80명	프랑스	2.02명
스웨덴	1.93명	네덜란드	1.72명
영국	1.93명	EU	1.60명

자료: European Commission(2016, p.58).

4. 위기 극복을 위한 개혁과 기본소득 - 핀란드

가. 위기 극복을 위한 개혁

핀란드는 글로벌 금융위기와 이에 기인한 재정위기로 인해 공공부문에 대한 긴축 압력과 소득 분배와 관련한 갈등을 겪었다. 이에 따라 복지국가에 대한 지속가능성 및 이에 대한 비용 문제에 대한 정책적 고민이 매우 큰 상태이다. 그동안 재정지출 축소 등 재정건전성 확보를 위한 노력과 노동비 절감을 위한 노동시장 개편에 대한 조치들 그리고 수출경쟁력 제고 등 경쟁력 강화를 위한 각종 정책들이 오히려 실질임금을 하락시키고(정은주, 류태현, 2016, p.1) 국민들의 삶의 질을 저하시키고 있다는 목소리도 강한 상태이다. 현재 핀란드 정부는 국가 경쟁력 및 재정의 지속가능성 제고를 위해 강력한 개혁 프로그램을 추진해 나가고 있다. 그러나 대외적 환경이 불확실하며, 정치적으로 정단 간 또는 노사 간 이견이 커 핀란드 내부적으로도 불확실성이 큰 상태이다. 이러한 상황은 핀란드 사회

전반의 개혁을 지연시키는 것으로 작용하고 있으며, 경기침체로 인한 취약 계층의 증가로 인해 개혁을 통한 복지지출의 축소도 어려운 상황이다.

핀란드 경제의 구조 개혁은 1990년대 초 경제위기 때부터 그 필요성이 제기되어 왔지만 핀란드가 글로벌 금융위기로 인한 심각한 경기침체에 빠지면서 그 필요성은 점점 더 커지고 있는 상황이다. 2015년 총선을 통해 집권한, 중앙당의 유하 시필레 총리가 이끄는 연립정부(중앙당, 보수당, 국민연합당)는 구조조정을 통한 경쟁력 및 재정건전성 제고를 목표로 개혁을 추진하고 있다(강유덕 등, 2016, p,14). OECD(2016a)에 따르면, 핀란드는 글로벌 금융위기 이후 노동생산성이 위기 이전인 2007년보다 낮아진 것으로 나타난 반면, 임금률(wage rate)은 더 높아진 것으로 나타났다. 이에 핀란드 정부는 고임금을 핀란드의 생산성과 가격경쟁력을 저해하는 요인으로 보고 먼저, 단위당 노동비용(임금)을 5% 감소시킬 계획을 가지고 있다. 이에 대한 일환으로 핀란드 정부는 추가적 급여 없이 노동시간을 5% 증가시키는 사회적 협약(social contract)을 제안하였지만 이에 대한 사회 대표(social partners) 간의 합의에 실패하였다. 그러나 핀란드 정부는 노동비용 축소를 위해 연차휴가 축소, 공휴일의 무급 휴일화, 병가급여 축소, 고용주의 사회보장 기여금 축소 등의 조치를 강행하였다(OECD, 2016a, p,15). 앞의 조치들이 가격경쟁력 측면의 조치라면, 재정건전화 계획의 추진 및 사회부문에 대한 구조개혁은 재정 건전성 확보 차원에서 추진되고 있다(강유덕 등, 2016, p,15). 핀란드 정부는 재정건전화 프로그램과 관련해 재정지출 감축을 통해 2019년까지 GDP의 2% 수준인 약 40억 유로 상당의 재정적자가 축소될 것으로 예상하고 있다. 또한 2030년까지 사회복지와 보건의료 부문에 대한 개혁을 통해 약 30억 유로의 재정 감축을 목표로 하고 있다. 이 밖에도 성장과 고용에 대한 투자로 15억 유로를, 재정지출 감축과 구조개혁으로 약 45억

유로를, 사회복지 및 보건의료 부문 개혁과 생산성 제고를 통해 약 30억 유로의 재정지출을 감축할 계획을 추진 중이다(OECD, 2016a, p.11; Finland Government, 2015).

나. 핀란드 기본소득 실험

핀란드의 공적 실업급여는 기초실업수당과 소득연계실업보험이 있다. 기초실업수당(basic unemployment allowance)은 아동이 없는 경우 월평균 697유로이며, 18세 이하 자녀가 있거나 고용촉진프로그램에 참여할 경우 더 많이 받는다. 또한 기초실업수당과 비슷한 급여의 노동시장 보조금제도가 있다. 모두 실업자의 소득보장과 노동시장 복귀를 지원하기 위한 것이다. 공적부조는 빈곤층을 위한 자산조사형 소득보장제도로 기초실업수당과 비슷한 급여를 받는다. 자산조사에 의한 주택수당제도도 있다. 보편적인 아동수당 및 자녀양육급여도 매우 관대하다.³⁷⁾

핀란드의 저소득층은 다양한 소득지원을 받을 수 있어 그들이 받고 있는 누적 소득보장급여는 월 560유로 수준인 기본소득 금액보다 훨씬 더 높다. 따라서 저임금 일자리의 고용으로 사회적 급여를 못 받게 되면 사실상 고용으로 인한 소득은 매우 작은 것이 될 수 있다. 바로 복지함정 또는 복지의 근로에 대한 디스인센티브 효과를 초래하고 있는 것이다 (Kangas & Kalliomaa-Puha 2016).

핀란드의 기본소득 실험은 실업자의 근로인센티브를 높이려는 목적을 가지고 있다. 일자리를 가져 소득이 발생해도 기본소득은 그대로 받을 수 있기 때문이다. 실험을 책임지고 있는 국가 기관인 핀란드 사회보험공단(Kela)³⁸⁾은 2015년 주요 연구기관들과 전문가들이 참여한 예비연구를

37) 이상은 핀란드 사회보험공단(kela) 홈페이지 참조 및 정리(<http://www.kela.fi/web/en>)

수행했으며 2016년 3월 정부에 부분기본소득(partial basic income) 실험을 권고하였다.(Kangas & Kalliomaa-Puha 2016; Wispelaere 2016: 김인춘, 2016, p.41)

정부는 현재 25~58세의 실업자를 대상으로 무작위로 추출된 샘플 2,000명을 대상으로 비과세인 월 560유로의 기본소득 실험을 결정하였다.³⁹⁾ 560유로의 기본소득은 기초실업급여, 노동시장보조금, 공적부조를 대체하게 된다. 즉, 기본소득을 받는 실험 샘플에게는 기초실업급여, 노동시장보조금, 공적부조의 급여 지급이 중지되는 것이다. 2016년 10월 제출된 기본소득실험 법안에 따르면 이는 강제사항이다.⁴⁰⁾ 다만, 기초실업급여, 노동시장보조금, 공적부조 외의 다른 소득지원금은 상황에 따라 받을 수 있다. 기본소득 실험은 2017~2018년, 2년에 걸쳐 실시되며 2019년 실험 결과에 대한 평가와 2019년 4월 실시될 총선 결과에 따라 최종 결정될 예정이다(Wispelaere 2016).

2015년 12월 핀란드 우파정부의 기본소득 방안에 대해 ‘기존 복지수당의 축소와 사회보장체계의 단순화’인지 아니면 ‘급진적 사회복지제도의 도입’인지에 대한 해석이 분분했다(Perkiö and Lahti 2017). 핀란드의 기본소득 실험은 핀란드가 처해 있는 경제적, 사회적 위기와 관련 깊다. 낮은 성장률과 비교적 높은 국가채무 수준, 고실업과 복지긴축이 그것이다(김인춘 2016).⁴¹⁾ 기본소득 지급이 복지 확대로 보일수도 있지만

38) Kela는 국민연금과 같은 공적연금을 제외한 수당과 공공부조와 같은 사회적 현금 이전의 대부분을 담당하고 있으며, 정부로부터 독립돼 있지만 의회의 감독을 받고 있음.

39) <http://www.kela.fi/web/en/experimental-study-on-a-universal-basic-income>

40) "From idea to experiment - Preliminary report on a universal basic income completed" March 30, 2016(<http://www.kela.fi/web/en/-/from-idea-to-experiment-preliminary-report-on-a-universal-basic-income-completed?inheritRedirect=true>)

41) 기본소득이란 국가 또는 지방자치체가 모든 구성원 개개인에게 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득이다. 기본소득은 보편적 보장소득, 무조건적 보장소득, 개별적 보장소득이라는 점에서 기존 생활보장제도와 다르다. 따라서 기본소득은 보편적 복지이자 그것이다. 즉 단순한 재분배정책이 아니라 사회적 생태적 전환의 기초가 된다는 점에서

앞서 언급했듯이 2017년 적용될 월 560유로의 기본소득은 현재 저소득층에 지원되는 실질적인 사회보장 지원금보다 낮은 수준의 금액이다.

기존의 복지정책을 개혁하고 기본소득 지급으로 복지정책을 일원화한다는 정책 목표는 성장을 강조하는 중도우파 내각이 전격적으로 추진하고 있는 정책이라는 점에 주목해야 할 것이다. 사실, 복지와 평등을 강조하는 사회민주당이나 좌파 정당이 주도하는 것이 아니고 노조 또한 기본소득을 반대하고 있다. 물론, 좌파 정당은 월 1,000유로 이상의 보편적인 완전기본소득(full basic income)을 주장하고 있다. 따라서 현재 핀란드의 기본소득 실험은 복지 확대가 아니라 성장을 위해 불가피하게 복지를 축소시키기 위한 것이라는 예측도 가능하다. 고실업으로 경제적 어려움을 겪고 있는 핀란드가 경제적, 사회적 위기를 극복하기 위해 매우 파격적인 대안을 제시한 것이다. 현재 경제가 나아지고 있지만 2015년 3분기 핀란드 GDP는 마이너스 성장률을 보여 유로존에서 최악을 기록했고 실업률도 지난 15년간 가장 높은 9.53%였다.⁴²⁾

핀란드는 주력산업인 정보통신 부문의 쇠락, 매우 높은 노동단위 비용, 러시아와의 교역 감소로 인해 경제적 어려움을 겪고 있으며 이와 함께 매우 높은 수준인 복지비용도 문제점으로 지적되고 있다. 핀란드 GDP 대비 사회복지 지출이 2013년 기준 29.5%로 북유럽 내에서도 덴마크 다음으로 높다(〈표 6-8〉). 이는 실질 GDP가 정체된 상태에서 복지지출이 늘어났기 때문이다. 핀란드는 그만큼 사회통합과 평등을 위한 복지지출 지속으로 재분배를 실현하고 있다고 할 수 있다(김인춘, 2016, p.64). 2차 세계대전 후 북구형 복지모델은 성장과 분배의 조화와 선순환 구조를 이룬 모델로 주목을 받았다. 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 모두 여전히 이러한

이행 전략이라고 한다(강남훈, 2016, p.1).

42) Labour Force Survey 2015. Statistics Finland, Helsinki, Finland
(http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2015/13/tyti_2015_13_2016-04-12_kat_002_en.html)

복지모델을 유지하고 있으며 핀란드 역시 어려운 상황 속에서도 이를 위해 노력하고 있는 것이다. 핀란드는 스웨덴과 달리 1990년대의 경제위기에도 과감한 개혁을 실행하지 못하였고 이로 인해 복지비용을 축소하지 못했다. 이는 국민들의 복지국가에 대한 지지가 여전히 높았기 때문이다. 하지만 2008년 글로벌 경제위기 이후 핀란드는 경제적으로 더 큰 어려움을 겪어 왔다. 많은 개혁 조치들이 도입되었고, 특히 2015년 5월 성립된 새 정부는 대대적인 개혁을 추진하고 있다. 유권자들도 이러한 개혁을 지지하고 있다. 그 중 하나가 기본소득 실험인 것이다(김인춘, 2016).

다양하고 관대한 소득보장제도로 실업자들은 지원금에 못 미치는 저임금 일자리 취업을 꺼리게 되고 아르바이트 같은 단기 일자리도 거부하고 있다. 또한 급여지급에 있어 일종의 보충성 성격으로 인해 급여감소를 우려하여 자발적인 실업상태가 발생한다. 현 복지시스템 내에서 실업자들은 계속 실업자로 남을 인센티브를 갖게 되는 것이다. 실제 일부 저임직종에서는 노동력 부족 현상이 나타나고 있다(European Commission, 2016). 따라서 기초생활비에도 못 미치는 기본소득 560유로만 받게 된다면 취업의 가능성이 높아질 것으로 가정된다. 기본소득 실험의 핵심은 바로 실업자를 줄여 복지지출을 축소하고 경제를 활성화하려는 것이다. 기본소득제는 복지제도를 단순화한다는 목표도 있다. 단순화된 복지는 국가의 사회복지비 지출을 줄여 줄 뿐만 아니라 복지제도 운영을 위해 필요한 예산도 축소시켜 줄 것이기 때문이다(김인춘, 2016).

핀란드의 2015년 기본소득 실험은 경제성장 촉진과 복지국가 개혁을 위해 도입된 매우 급진적인 정책방안이다. 현재는 실험단계로 아직 그 결과를 알 수 없으나 단기적으로 고용촉진과 실업자 축소 목표를 달성한다면 성공 가능성은 높아질 수 있을 것이다. 이는 스웨덴이 2009년 7월 2008년 글로벌 경제위기 이후 세계에서 처음으로 마이너스 금리라는 매

우 급진적인 정책을 도입한 것과 유사하다 할 것이다. 스웨덴의 마이너스 금리정책은 그 후 스위스, 덴마크, EU, 일본이 마이너스 금리정책을 도입하는 데 영향을 미쳤다. 스웨덴은 2010년 마이너스 금리정책을 철회했다가 2014년 7월 재도입하여 현재에 이르고 있다. 스웨덴의 마이너스 금리정책은 최근 스웨덴 경제의 약진에 기여하고 있다는 평가를 받고 있다. 'Eurostat'에 의하면 핀란드 실업률은 9.4%로 매우 높은 수준이며, 장기간 지속된 심각한 문제이다(김인춘, 2016, p.33). 핀란드의 기본소득 실험은 실업급여를 받는 사람들의 노동유인이 목적이다. 실업과 실업급여 지출을 줄이기 위한 것이다.

5. 위기 극복을 위한 변화 - 스웨덴

고부담-고복지 유형의 대표적 복지 모델인 스웨덴은 1960년대 복지황금기를 영위한 후 1970년대 이후 급격한 세계경제의 변화와 막대한 복지비용 그리고 이를 유지하기 위한 높은 세율로 인한 부작용을 경험하게 되고, 1980년대의 신자유주의적 경제정책과 1990년대의 경제위기로 스웨덴 복지모델의 견고성은 약화되기 시작했다. 특히, 1992년 보수당 중심의 우파 연립정부가 1990년대 초반에 발생한 경제위기의 극복을 위해 위기대응패키지(crisis package)를 사민당과 합의하에 추진함으로써 스웨덴의 복지개혁은 본격화된다(김인춘, 2011, pp.9-11). 우파 연립정부 집권 시 아동수당 인하, 학비보조기간 축소, 병가수당 축소, 실업급여에 대한 소득 대체율 대폭 하향 등 복지제도에 대한 축소 조치가 시행되었다. 긴축정책과 재정적자 축소를 위한 구조조정은 사민당이 재집권한 1994년 이후에도 지속된다(한국보건사회연구원, 2012, p.36). 이를 통해 재정수지가 점차 개선되어 1990년대 중반 이후 재정적자가 감소하였으며

이는 국가 부채의 감소로 이어졌다. 이에 따라 스웨덴은 글로벌 금융위기 발생 이전까지 양호한 재정 상태를 유지하게 된다(김인춘, 2011, p,11).

스웨덴은 2000년대에도 지속적인 복지개혁을 추진하였는데, 특히 활성화(activation)와 노동시장 유연화에 초점이 맞추어져 있었다. 이에 따라 복지급여 대상자의 경제활동 참여와 노동공급 제고와 함께 기업의 활동을 촉진시키는 정책들이 추진되었다. 여기에는 법인세 인하, 고용보조금 지급, 사회보장세의 사용 부담 축소 등이 포함된다. 또한 사회서비스에 있어 국가 부담을 완화시키고자 개인과 가족의 선택과 책임이 강조되었다. 그리고 복지부문의 효율화를 통한 재정지출 감소를 위해 경쟁체제 및 민영화를 가속화하였다(김인춘, 2013). 이러한 경향은 2006년 우파 연립정부의 집권으로 더 강화될 것으로 예상되었지만 2008년 발생한 글로벌 금융위기로 인해 우파 연립정부는 확장적 재정정책을 통한 복지확대를 통해 위기에 대응하였다(Anxo, 2012, pp,33-35; 김운태, 서재욱, 2014, p,377 재인용). 물론 이전의 정책기조는 글로벌 금융위기 이후에도 유지되지만, 추가적인 감세정책보다는 취약계층에 대한 지원과 공공 부문 고용 보호 및 보다 강화된 활성화 정책을 추진하였다. 즉, 경제위기로 인한 취약계층 확대를 복지예산 증대를 통해 대응하였으며 여기에는 의료서비스, 노인장기요양, 교육 등도 포함된다(김운태, 서재욱, 2014, pp,377-378). 특히, 2012년에는 아동을 양육하는 저소득층의 주택수당이 인상되었고, 저소득 연금수급자의 주거의 질 개선을 위해 주택보조비가 지급되었다. 또한 저소득층의 가처분소득 증대를 위해 면세점을 상향시켰다. 이는 경제적 충격에 대해 중산층은 소득 안정 측면에서, 저소득층은 소득지원 강화를 통해 대응한 것으로 볼 수 있다(김인춘, 2013, p,32).

스웨덴은 노동시장에서 유연성과 안정성을 동시에 추구하면서 OECD

회원국 중 가장 높은 수준의 고용률과 매우 낮은 수준의 장기 실업자 비율을 나타내고 있어 노동시장이 효율적으로 작동하고 있는 것으로 평가 받고 있다. 스웨덴은 고용안정성을 직장에 대한 보장 대신 취업보장 (employment security) 형태로 보장해 주며, 국가의 현금급여를 통한 소득안정보다는 취업보장 방식의 고용안정성을 중시하고 있다(조돈문, 2015, p,104). 그러나 글로벌 금융위기와 우파의 재집권(2010년)으로 고용안정성 약화가 우려되었다. 실제로 적극적 노동시장정책이 축소되고 실업급여가 감소되었다. 이는 글로벌 금융위기와 유로존 재정위기에 따른 금융기관 지원 등으로 재정수지가 악화되고 정부부채가 증가하면서 재정건전성이 악화되었고 이를 회복하기 위해 긴축정책이 필요했기 때문이다. 이에 따라 고용 촉진과 경기 활성화를 위해 실업급여가 감축되었지만 스웨덴은 높은 유연안정성을 바탕으로 소득상실에 따른 소비의 위축이나 취약계층을 크게 확대시키지 않으면서 다른 유럽 나라들에 비해 빨리 경제위기에서 벗어날 수 있었다(조돈문, 2015).

제3절 위기 대응의 성과와 문제점 그리고 복지제도의 역할

1. 복지지출 측면

북유럽 국가들과 OECD 주요국들의 전반적인 복지 수준과 관련해 GDP 대비 사회지출 비중을 <표 6-8>를 통해 살펴보면 다음과 같다. 2013년 기준으로 프랑스의 사회지출 비중이 가장 높았고 그다음으로는 덴마크의 사회지출 비중(31.5%)이 높은 것으로 나타났다. 핀란드는 29.5%, 스웨덴은 27.8%로 다른 국가들에 비해 상대적으로 높은 수준을

나타냈다. 다만, 노르웨이는 23.0%로 OECD 평균 22.0%를 약간 상회하는 수준으로 나타났다. 하지만 여기서 주의해야 할 점은 GDP에 따라 사회지출의 비중에 대한 해석이 다소 다르다는 점이다.

〈표 6-8〉 OECD 주요 국가의 GDP 대비 사회지출(Public and mandatory private)

(단위: %)

Year	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
스웨덴	27.2	30.9	27.3	27.8	26.0	28.0	26.6	26.1	27.1	27.8
노르웨이	22.7	23.4	21.6	22.0	20.3	23.8	23.1	22.7	22.5	23.0
덴마크	22.0	25.5	23.8	25.2	27.4	30.9	31.0	30.8	30.8	31.5
핀란드	23.3	28.9	22.6	23.9	23.3	26.9	27.4	27.1	28.4	29.5
프랑스	24.5	28.5	27.8	29.0	28.5	30.8	30.9	30.7	31.3	31.7
독일	22.9	26.7	26.7	27.2	25.3	27.8	27.1	25.9	25.9	26.2
벨기에	24.4	25.2	23.5	25.3	26.3	28.6	28.3	28.7	29.0	29.3
네덜란드	24.4	23.0	19.1	21.1	20.2	22.2	22.7	22.6	23.1	23.6
이탈리아	22.2	22.5	23.7	25.3	26.2	28.3	28.3	28.0	28.8	29.3
스페인	19.2	20.7	19.5	20.4	22.2	25.4	25.8	26.3	26.1	26.3
그리스	15.7	16.6	18.4	20.4	21.4	23.7	23.8	25.9	28.0	
일본	11.3	14.3	16.8	18.6	20.2	22.5	22.7	23.8	23.6	23.8
한국	3.0	3.5	5.3	6.7	8.3	9.2	8.9	8.9	9.6	10.1
영국	15.5	18.8	18.4	20.2	21.7	23.9	23.7	23.4	23.5	22.8
미국	13.7	15.5	14.6	16.0	16.8	18.9	19.6	19.4	19.1	19.1
OECD	17.4	19.4	18.6	19.5	19.8	22.0	21.8	21.5	21.8	22.0

자료: OECD.stat.(2016. 11. 17. 인출).

핀란드의 경우 경기침체가 장기화되면서 실질GDP가 경제위기 이전 수준으로 회복하지 못한 상태이다(제3장 참조). 여기에 높은 실업률이 지속되면서 정부 재정지출이 크게 늘어나 GDP 대비 사회지출 비중이 높게 나타나고 있다. 반면 스웨덴과 노르웨이는 다른 국가들에 비해 낮은 수준의 소득불평등도와 높은 수준의 복지서비스에도 사회지출 비중은 핀란드나 덴마크에 비해 다소 낮다. 이것은 스웨덴과 노르웨이의 경제가 매우 양호하기 때문으로, 높은 수준의 GDP 대비 사회지출 비중은 그만큼 복

지 지출을 많이 한다는 것을 의미하지만 노르웨이와 같이 사실상 경제위기를 겪지 않고 경제상황이 매우 양호한 상태에서는 복지 지출이 다소 낮아도 소득평등이나 복지서비스에 별 다른 영향을 미치지 않게 된다. 복지 지출 비중 자체가 소득평등 수준이나 복지의 질을 완전히 담보하는 것은 아니지만 장기적이고 안정적으로 높은 비중을 유지하는 것은 재분배 측면에서 중요하다 할 것이다.

글로벌 금융위기 이후 경기침체로 고용이 감소하고 취약계층이 증가하게 되자 이에 대한 대응으로 사회지출이 증가하게 된다. 사회지출의 증가에도 불구하고 많은 유럽 국가들에서 글로벌 금융위기의 여파와 재정위기로 인해 전반적으로 사회적 불평등이 심화되는 것으로 나타나고 있다. 스웨덴과 덴마크 등의 북유럽 국가들도 사회적 불평등이 다소 악화되고 있는 것으로 보이지만 구체적으로 어떤 변화를 겪고 있는지에 대해서는 본 절에서 좀 더 살펴보고자 한다. 제3장 <표 3-12>를 살펴보면, 북유럽 국가들의 가처분소득 적용 지니계수는 다른 비교 대상 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준으로, 글로벌 금융위기의 영향으로 다소 불평등도가 높아졌지만 여전히 소득 분배 상태가 양호한 것으로 나타났다.

2. 스웨덴과 핀란드의 차이

스웨덴과 핀란드는 경제위기 대응에서 약간의 차이가 있다. 무엇보다 1990년대 경제위기에서 스웨덴은 매우 구조적이고 대대적인 개혁을 실시했다는 점이다. 반면 핀란드는 개혁방안은 많았지만 실질적으로 추진된 개혁은 스웨덴보다 미약했다. 복지정책적 대응에서도 차이가 있는데 스웨덴은 복지삭감을 실행한 반면, 핀란드는 사실상 복지삭감이 거의 없었다. 두 나라 모두 1994년 EU 가입을 결정하였고 1990년대 후반 대외

개방과 경쟁, 혁신을 통해 산업경쟁력과 수출 증대를 이룰 수 있었다. 외부적 여건은 유사했지만 내부적 개혁에서는 차이가 있었던 것이다. 그 결과 2008년 이후 스웨덴은 경제는 물론 분배 수준 또한 양호한 상황을 보여 준다. 그러나 핀란드는 분배 수준은 양호하나 경제 상황은 어려운 실정이다.

〈표 6-9〉 북유럽 국가들과 독일의 지니계수 추이

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
핀란드	25.5	26.0	25.9	26.2	26.3	25.9	25.4	25.8	25.9	25.4	25.6	25.2
스웨덴	23.0	23.4	24.0	23.4	24.0	24.8	24.1	24.4	24.8	24.9	25.4	25.2
덴마크	23.9	23.9	23.7	25.2	25.1	26.9	26.9	26.6	26.5	26.8	27.7	27.4
노르웨이	25.2	28.2	29.2	23.7	25.1	24.1	23.6	22.9	22.5	22.7	23.5	23.9
독일	-	26.1	26.8	30.4	30.2	29.1	29.3	29.0	28.3	29.7	30.7	30.1
EU27	-	30.6	30.3	30.6	30.9	30.5	30.5	30.8	30.4	30.5	30.9	31.0

주: 가처분소득 기준, 유로스타트(eurostat) 방식의 지니계수 통계를 그대로 사용한 것으로 이는 원래의 지니계수(0-1)에 100을 곱하여 표기한 것임.

자료: Eurostat.

〈표 6-9〉 지니계수를 보면 핀란드는 2004년과 2015년에 소득불평등도가 나빠지지 않은 것으로 나타난다. 글로벌 경제위기 직후인 2009년 25.9, 2010년 25.4로 2004년 25.5나 2005년 26.0과 비교해 볼 때 차이가 없다. 그 후 6~7년간 지속된 저성장과 고실업에도 불구하고 2014년 25.6, 2015년 25.2로 경제위기 이전과 차이가 없는데 이는 핀란드의 사회지출 비중이 지속적으로 커진 것에 기인한 것으로 볼 수 있다.

스웨덴의 지니계수를 보면 2004년 23.0, 2005년 23.4이나 2014년과 2015년은 각각 25.4, 25.2로 나타나 스웨덴의 소득불평등이 지난 10년간 다소 악화되었음을 알 수 있다. 2008년 글로벌 경제위기 직후인 2009년, 2010년에는 각각 24.8, 24.1로 나타났는데, 이를 볼 때 스웨덴의 소

득불평등도가 비교적 급격히 나빠졌음을 알 수 있다. 스웨덴은 무엇보다 현금복지제도에 대한 개혁을 대대적으로 추진했기 때문에 이의 영향도 있을 것으로 예측된다.⁴³⁾

〈표 6-10〉 북유럽 국가들과 독일의 빈곤율 추이

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
핀란드	17.2	17.2	17.1	17.4	17.4	16.9	16.9	17.9	17.2	16.0	17.3	16.8
스웨덴	16.9	14.4	16.3	13.9	14.9	15.9	15.0	16.1	15.6	16.4	16.9	16.0
덴마크	16.5	17.2	16.7	16.8	16.3	17.6	18.3	17.6	17.5	18.3	17.9	17.7
독일	-	18.4	20.2	20.6	20.1	20.0	19.7	19.9	19.6	20.3	20.6	20.0

주: 중위 가치분소득의 60% 기준
자료: Eurostat.

유로스타트 빈곤율 자료를 보면(〈표 6-10〉) 소득불평등과 관련하여 지니계수와 약간 다른 평가를 할 수 있다. 빈곤율은 지니계수와 함께 소득 불평등과 빈곤 수준을 보여 주는 주요 지표이기 때문이다. 유로스타트의 빈곤율은 중위가치분소득의 60% 이하 가구(인구)의 비율을 보여 준다. 핀란드의 빈곤율을 보면 스웨덴보다 나쁜 것으로 나타난다. 글로벌 경제 위기 이전인 2004년과 2005년 핀란드의 빈곤율은 모두 17.2%이다. 이는 스웨덴의 16.9%, 14.4%보다 높은 수준이다. 글로벌 경제위기 이후 핀란드의 빈곤율 변화 추이를 보면 2009년 16.9%, 2010년 16.9%, 2011년 17.9%, 2012년 17.2%, 2013년 16.0%, 2014년 17.3%, 2015년 16.8%로 경제위기 이전에 비해 나빠지지 않았다. 경제위기가 발생했고 경제침체가 6~7년 지속되고 있지만 빈곤으로 대표되는 사회적 위기를 초

43) 또한 스웨덴은 이주민이 많이 들어왔고 난민도 많이 수용했다는 점에서 이들의 높은 실업과 상대적 빈곤이 소득불평등에 영향을 주었을 수도 있을 것이다.

래하지는 않았던 것이다.

핀란드의 성장률, 실업률, 재정적자, 국가 부채와 같은 거의 모든 주요 경제지표가 2008년 글로벌 경제위기 이후 악화되었고 현재까지도 회복되지 못하고 있다. 이와 비교할 때 지니계수, 빈곤율과 같은 사회지표는 위기 이전과 차이가 없다는 점에서 핀란드 사례가 보여 주는 주요 시사점이라 할 것이다.

스웨덴의 빈곤율을 보면 2008년 글로벌 경제위기 이전인 2004년~2007년 사이 빈곤율은 13.9%에서 16.9%로 핀란드보다 양호한 것으로 나타난다. 그러나 경제위기 직후인 2009년 15.9%, 2011년 16.1%, 2012년 15.6%, 2013년 16.4%, 2014년 16.9%, 2015년 16.0%로 약간 나빠졌으며 이 같은 추이가 지속되고 있음을 알 수 있다. 다시 말해 빈곤율 지표에서 볼 때 스웨덴은 전반적으로 핀란드보다 약간 양호한 모습을 보였지만 핀란드는 나빠지지 않은 반면 스웨덴은 미미하지만 악화된 경향이 보인다. 그 결과 최근 핀란드와 스웨덴의 빈곤율은 같은 수준을 보이고 있다. 이는 스웨덴이 핀란드에 비해 훨씬 나은 경제지표를 보인다는 점에서 비교된다. 경제 성과가 좋음에도 불구하고 그에 따른 분배 성과의 향상이 나타나지 않는다는 점을 나타낸다고 하겠다.

물론, 스웨덴의 빈곤율이나 지니계수가 다른 유럽 국가들에 비해 매우 양호하다는 점은 사실이다. 노르딕 4개 국가(스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이)를 비교해 보아도 스웨덴은 노르웨이에 이어 여전히 평등 수준이 높음을 알 수 있다. 다만, 경제위기를 잘 극복했고 경제지표가 매우 양호함에도 불구하고, 사회지표가 미미하긴 하지만 나빠졌다는 점에서 핀란드와 비교된다고 하겠다.

〈표 6-11〉의 OECD 2017년 경제 전망을 살펴보면 스웨덴은 높은 성장이 예상되지만 실업률의 경우 핀란드 다음으로 높은 수준을 나타내고

있다. 한편, 핀란드의 경제성장률은 이전의 0% 또는 마이너스 성장률 보다는 개선될 전망이지만 북유럽 국가중 여전히 가장 낮은 수준이다. 또한 실업률도 거의 10%에 육박하는 9.5%가 예상되고 있다. 두 국가 모두 고용 측면에서 사회적 위험이 발생할 가능성이 높다. 이는 제3장에서 살펴본 두 국가의 높은 소득재분배효과와는 다른 양상이라 할 수 있다.

〈표 6-11〉 OECD의 북유럽 국가 2017년 경제 전망

구분	GDP 성장률	실업률
스웨덴	2.8%	6.5%
노르웨이	1.3%	4.5%
덴마크	1.8%	6.1%
핀란드	1.2%	9.5%

자료: OECD(2016b).

제4절 스웨덴·핀란드의 사회경제적 위기 대응의 시사점, 주요 결과와 한국에 대한 시사점

1. 주요 결과

스웨덴·핀란드의 사회경제적 위기 대응의 주요 결과는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 두 나라 모두 위기 대응을 위해 매우 급진적인 정책을 도입했다는 점이다. 스웨덴은 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 처음으로 2009년 7월 마이너스 금리정책을 도입했다. 이는 매우 급진적인 정책으로 스웨덴의 경제위기 대응의 신속성과 자신감을 보여 주는 것이라 할 수 있다. 그 후 스위스, 덴마크, EU, 일본이 마이너스 금리를 도입했다. 1990년대부터 많은 경제개혁과 복지개혁으로 경제 및 복지

체제의 효율성과 유연성이 높아졌고, 1990년대 초의 경제위기 대응 경험으로 스웨덴은 비교적 글로벌 금융위기의 영향을 크게 받지 않았다. 핀란드의 기본소득 실험도 매우 급진적인 정책이라 할 것이다. 선진복지국가 중에서 보편적 국가정책으로 기본소득제를 도입한 것은 핀란드가 처음이다. 비록 핀란드의 기본소득제가 현재 실험 단계이지만 경제와 복지를 포괄하는 기본소득 실험의 목적이 어느 정도 달성된다면 핀란드 복지국가의 질적 변화가 나타날 수 있을 것이다.

둘째, 두 나라 모두 분배와 복지에 대한 사회적 합의가 지속되고 있다는 점이다. 정권의 변화에도 불구하고 복지정책에 대한 사회적 합의를 중시한다는 점이다. 기본적으로 두 나라는 원래의 포괄적이고 관대한 보편적 복지제도를 지속해 왔다. 경제위기로 복지개혁이 이루어졌지만 이러한 복지제도는 경제위기 상황에서 경제위기 극복과 사회적 불평등을 막는 데 큰 역할을 했다. 특히, 저소득층의 소득을 보장하고 일정한 삶의 질을 유지하는 데 필수적이었다. 지니계수나 빈곤율을 보면 1990년대 초반의 경제위기, 2008년 글로벌 경제위기에도 거의 변화가 없다는 것을 알 수 있다. 그러나 OECD(2014c) 자료의 상위 1%가 차지하는 소득비중에 의하면 스웨덴과 핀란드의 세전(pre-tax) 소득분배는 악화된 것으로 나타났다.⁴⁴⁾ 피케티 등 많은 연구자들에 의하면 세계화 이후 소득분배의 악화는 사실상 모든 나라에서 나타났다고 한다. 이를 극복하기 위한 방안에 대한 연구가 많이 이루어지고 있는데 사회적 소득 이전과 함께 교육, 보육 등 수준 높은 공공사회서비스의 중요함을 지적하고 있다. 스웨덴과 핀란드는 이러한 점에서 모범적인 사례라 할 것이다. 스웨덴과 핀란드의 세전 소득 분배의 악화는 조세와 광범위한 공적 이전 소득 및 사회서비스로

44) 상위 1%의 세전 소득 비중 변화를 보면 1981년과 2012년 핀란드는 4.3%에서 7.5%로, 스웨덴은 4.1%에서 7.1%로 증가하여 소득분배가 악화되었음을 알 수 있다.

완화되고 있음을 알 수 있기 때문이다. 지니계수와 빈곤율이 낮은 상태로 안정적인 모습을 보이는 것이 이를 반영한다.

셋째, 사회통합과 복지국가의 지속가능성을 위해 정책적 대응을 지속하고 있다는 점이다. 두 나라 모두 1990년대 초 역대 최악의 심각한 경제 위기를 겪었지만 막대한 복지 관련 재정지출로 사회위기를 막아 왔다는 점이다. 재정적 어려움에도 복지지출을 지속하였는데 1990년대 중반 이후 두 나라 모두 경제가 강하게 회복되었다는 점에서 복지지출의 긍정적 효과를 확인할 수 있다. 그러나 최근 심화되고 있는 이민 및 난민 복지 문제, 노령화로 인한 복지지출, 산업구조의 변화로 인한 실업 문제를 안고 있다. 특히, 이민 및 난민 복지 문제는 정치적인 문제이기도 하다. 두 나라 모두 반이민의 민족주의적 정치세력들이 힘을 얻으면서 노르딕 복지 모델의 위기 문제도 제기되고 있다(Rothstein, 2014). 또한 이러한 이민 및 난민 복지 문제는 최근의 경제침체로 더욱 어려운 상황이다.

2. 스웨덴 사례의 시사점

스웨덴과 핀란드는 같은 시기에 경제위기를 경험했다. 두 나라 모두 1990년대 초반에 극심한 경제위기를 겪었다. 스웨덴은 1980년대의 자본 시장 개방과 탈규제, 새로운 신자유주의적 경제정책으로 인플레이와 버블 경제가 초래되었다. 버블경제가 붕괴되면서 1991~93년 극심한 외환위기와 경제위기를 겪게 되었다. 당시 스웨덴에서는 18세기 초 러시아와의 전쟁에서 패배한 이후 300여 년 만의 국가 위기로 인식할 정도로 엄청난 충격이 가해졌다. 곧바로 좌우파 정부 모두 개혁을 추진하게 되었다. 대외적으로는 1994년 EU 가입 결정으로 국가의 전략 노선을 변경했으며 내부적으로는 연금개혁, 조세개혁을 비롯하여 대대적인 복지·노동개혁

을 추진하였다. 스웨덴은 기본적으로 경쟁력 있는 수출대기업들이 많았고 개혁의 성공으로 1990년대 초반 이후로 경제가 회복될 수 있었다.

중요한 것은 경제의 활력과 경쟁력을 위해 개방과 경쟁을 중시했다는 것이다. 이를 통해 성장과 고용을 달성하는 것이다. 더욱 중요한 것은 공적 지원이 필요한 사람들에게 최적의 소득보장과 복지서비스의 효율성을 높여 왔다는 점이다. 실업급여와 공공부조제도는 경제위기 극복 과정에서 소득보장과 빈곤 예방에 중요한 역할을 했다. 고령화 시대에 맞게 연금개혁을 통해 근로인센티브를 강화한 반면 공적부담을 축소했고 노동시장 활성화 정책을 통해 더 많은 사람들이 일할 수 있도록 하였다. 스웨덴의 복지개혁은 지속적으로 이루어졌고 그 결과 안정된 경제성장과 수출은 물론 2008년 글로벌 금융위기와 유로존 재정위기에도 곧바로 대처할 수 있었다. 또한 고소득자의 소득세를 올려 세수 확보와 함께 경제위기의 비용을 분담하였다(김인춘, 2013).

스웨덴 사례의 시사점은 첫째, 정책목표와 실행계획이 명확하고 유권자의 지지를 확보했다는 점이다. 스웨덴은 1990년대 많은 개혁을 추진하였고 그 경제적 성과도 컸다. 이러한 성과에 대한 유권자의 지지가 2010년 우파정부의 재집권으로 나타났다. 우파정부 8년 동안 글로벌 경제위기를 극복하고 성장과 효율성을 제고하여 복지국가의 재정적 기반을 강화했기 때문이다. 그러나 유권자들은 2014년 좌파정부를 선택하여 그동안 심화된 사회적 불평등을 완화할 것을 요구하였다. 둘째, 실업이나 사회적 위험에 처한 사람들에게 대한 소득보장을 책임지는 것이다. 기초자치단체는 공공부조 등 선별적 긴급소득지원에 대한 책임과 의무를 갖는다. 아동수당, 부모보험 등 자녀를 양육하는 가구에 대한 보편적 소득지원으로 출산과 육아를 사회적으로 책임지고 있다. 그 결과 스웨덴은 1.9명(OECD.stat, 2012년 기준)이라는 높은 수준의 출산율을 유지하고 있다

셋째, 사회서비스와 사회투자를 증시하여 삶의 질은 물론 장기적으로 인적자본과 사회자본을 확충하는 것이다. 고령화 시대에 노인사회서비스는 어느 나라나 겪는 문제이다. 노인보살핌서비스를 다양하게 발전시켜 노인의 삶의 질과 지자체의 재정 부담을 완화하고 있다. 마지막으로 노사정을 포함하여 모두가 위기 극복에 동참해야 한다는 점이다. 사회적 대타협이나 사회협약(social pacts)을 통해 모두가 공평하게 희생을 분담하는 것이 필요하다. 스웨덴은 1991년 조세개혁으로 세율이 크게 낮아졌지만 여전히 OECD 평균 41%와 비교하여 높은 56%의 한계소득세율을 가지고 있는데, 이는 고소득층이 더 많이 부담하여 소득평등에 기여한다는 규범에 따른 것이다(김인춘, 2013, pp.17-18).

3. 핀란드 사례의 시사점

핀란드는 스웨덴과 달리 역사적으로 많은 어려움을 겪었고, 특히 1917년 내전과 제2차 세계대전으로 국가적 위기를 경험하였다. 1950년대부터 경제성장을 위한 전략을 추진하였고 여전히 경제적으로 어려웠지만 초기 경제발전에 힘입어 1960년대부터 노르딕 복지국가를 구축하기 위한 노력을 시작하였다. 국가적으로나 경제적으로 어려운 시기에 노르딕 복지국가를 발전시켜 온 것은 핀란드인 모두가 평등하고 조화롭게 살아야 한다는 사회적 합의가 형성되었기 때문이다.

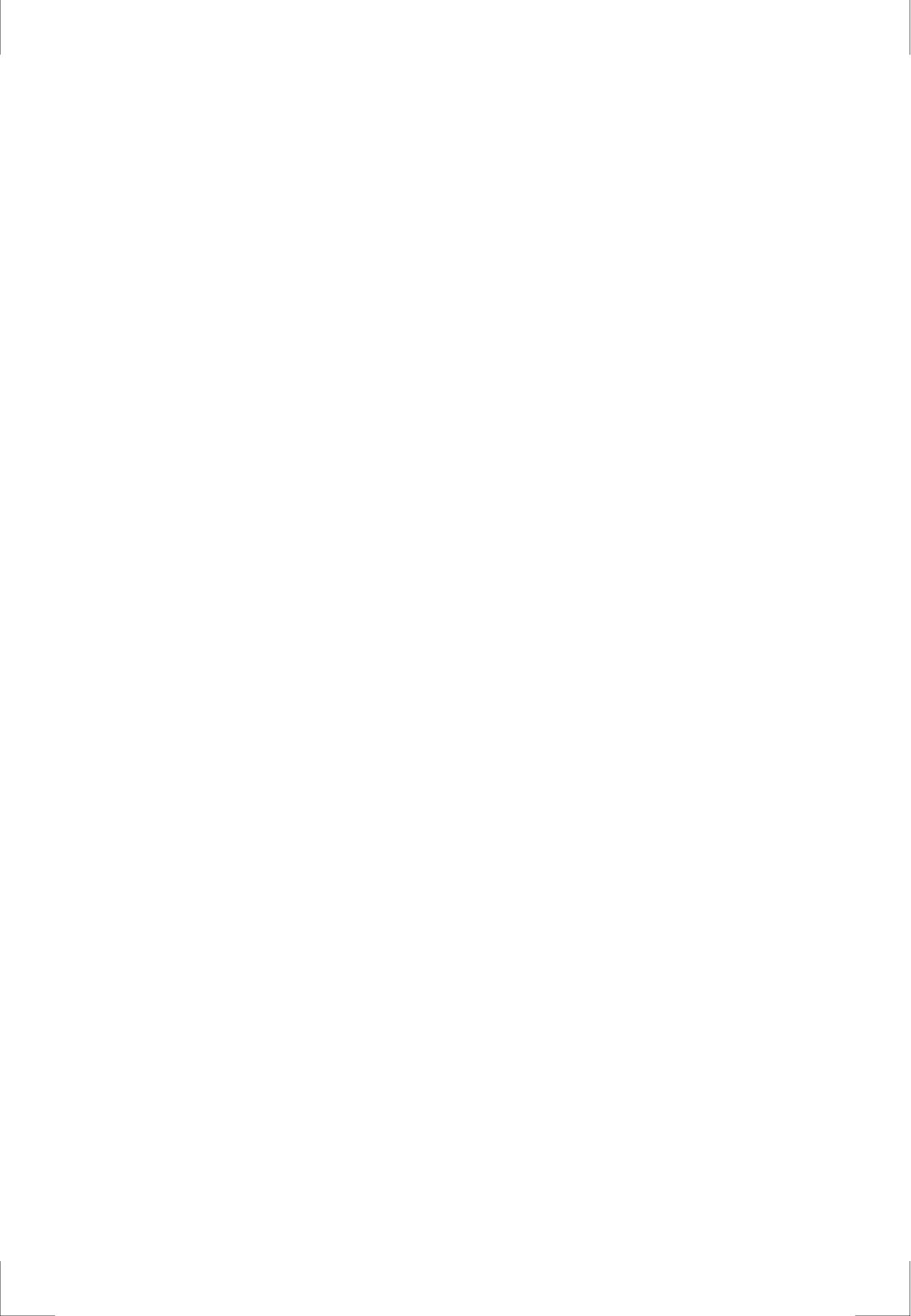
1970~80년대 급속한 국가발전으로 핀란드는 복지를 확대해 왔고 특히 1980년대 중반 이후 세계화에 부응하여 금융시장 탈규제 등 신자유주의적 노선을 채택하기도 하였다. 핀란드는 최대 교역 상대였던 소련의 해체로 1990년대 초중반 극심한 경기침체를 겪었다. 1980년대 후반의 경제버블도 1990년대 초반 경제위기의 한 원인이었다. 핀란드는 경제위기

에 직면하여 확정적 재정정책으로 대응하였다. 무엇보다 복지지출을 늘렸고 경제회복을 위한 공공투자를 확대한 것이다. 핀란드는 글로벌 경제의 회복과 핀란드 IT 산업의 부흥으로 1990년대 중반부터 위기에서 벗어나게 되었다. 다만 실업문제는 지속되었는데 이 문제는 지금까지 이어지고 있다. 2008년 이후 스웨덴의 위기 대응과 개혁은 노동시장에 초점이 맞추어졌다. 핀란드도 노동개혁이 핵심이다.

핀란드는 어려운 환경에서도 보편적 복지국가를 발전시켜 온 국민적 노력, 모두가 평등하고 조화로운 삶, 즉 보편적 복지국가에 대한 사회적 합의를 중시하기 때문에 경제위기와 오랜 경기침체에도 불구하고 복지국가 체제를 유지해 왔다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 현재까지 저성장과 고실업 문제를 겪고 있고 이로 인해 재정과 국가채무 문제뿐 아니라 빈곤 문제까지 나타나고 있는 실정이다. 2011~2015년 좌파와 우파의 연정하에서 많은 개혁 방안들이 제안되고 개혁정책들이 발표되었지만 정부 내부의 조정과 사회적 저항으로 제대로 추진되지 못했다. 그 사이 장기 실업자의 증가로 인해 분배구조가 악화되고 빈곤층이 증가하는 상황에서 실업을 줄이기 위한 많은 조치가 취해졌다. 그럼에도 구조적 개혁과 변화는 이루어지지 못했다.

2015년 5월 집권한 우파정부는 경제를 개혁하고 경쟁력을 높이기 위해 노동개혁과 새로운 전략을 추진하고 있다. 오랜 저성장 추이에서 벗어나고, 고실업과 낮은 노동생산성 문제를 해결하기 위해 노사정 협의와 사회협약을 제안하였다. 또한 기본소득제 도입을 정책 실험으로 추진하고 있다. 노동시장개혁을 가장 우선하고 있으며, 단기적으로 부정적 영향을 주더라도 장기적으로 경제 회복과 분배 개선을 위해 복지급여 삭감의 필요성을 강조하고 있다. 2015년 5월 새 정부는 반대 압력에도 지출 삭감 결정과 소득세 동결을 발표했다. 노동개혁의 목표는 고용률을 높이는 것

이며 고용과 경쟁력을 우선하여 재정 개선과 경제성장을 이룬다는 것이다. 하지만 핀란드에 있어 개혁 추진을 위해서는 사회적 합의가 필수적이기 때문에 향후 이를 위해 노사정간 협의와 진통이 예상된다. 또한 핀란드의 기본소득이 매우 급진적인 실험으로 (장기)실업을 줄이는 성과를 얻는다면, 복지제도의 지속가능성과 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.



제 7 장

결론: 한국 사례분석과 주요 결과
및 함의를 중심으로

제1절 한국의 경제위기에서 복지제도의 역할

제2절 주요 결과 및 정책적 함의



7

결론: 한국 사례분석과 주요 결과 << 및 함의를 중심으로

제1절 한국의 경제위기에서 복지제도의 역할

1. 개요

한국은 IMF 외환위기와 글로벌 금융위기와 같은 외부의 경제적 충격으로 인한 급격한 경기침체와 이에 수반된 사회적 위기를 겪었다. 이러한 급격한 경기변동으로 인한 위기들의 특징은 사회구성원들에 대한 생활수준을 단시간에 악화시켜 정부의 정책개입 가능성을 높이는데 있다. 최근 한국 경제는 2014년을 제외하고는 3%대 이하의 경제성장률을 나타내고 있으며(OECD.stat), 경기침체의 장기화와 저성장의 고착 가능성의 우려가 점차 커지고 있다. 이러한 저성장의 배경에는 한국의 경제 및 사회의 내재적인 문제와 함께 1990년대 이후 두 번의 경제위기가 자리한다. 경제위기는 기존 한국 경제와 사회의 구조적 문제점과 맞물려 사회적·경제적 문제점을 심화시켜 지속적인 악영향을 미치게 된다. 따라서 이러한 경제위기의 특성과 대응 과정에 대한 면밀한 고찰을 통해 현재의 만성적인 저성장과 향후 닥쳐올 수 있는 대규모의 외부적 충격에 대비할 준비가 필요하다.

본 장에서는 한국의 글로벌 금융위기 극복 과정에서 복지제도의 역할과 성과 그리고 한계점을 파악해 보고자 한다. 이를 위해 먼저, 한국 복지제도의 전개과정과 특성을 살펴본 후 글로벌 금융위기로 인한 한국의 사회경제적 위기 발생 및 심화 원인과 전개과정 그리고 그 정책 대응을 살펴보고자 한다. 특히, 위기에 대한 복지제도 및 지출의 소득재분배 효과

와 자동안정화장치로서의 기능에 대해 중점적으로 파악해 보고자 한다. 결론의 제2절에서는 경제위기 및 경기침체에 대한 한국의 정책적 대응의 특성과 성과를 앞서 살펴본 종합적 국가비교 및 심층사례분석 결과와 비교하여 향후 경제·사회적 위기 대응과 관련한 정책적 함의를 도출해 보고자 한다.

2. 한국 복지제도의 전개과정

가. 복지제도의 전개과정과 특성

경제위기 극복 과정에서 복지제도의 역할을 살펴보기 위해 한국의 복지제도가 어떠한 전개과정을 거쳤고 경제위기 당시 복지제도의 현황파악을 통해 사회보장 제도 측면에서의 소득재분배 및 자동안정화 효과 그리고 위기 대응방향의 적절성 등을 논의 하고자 한다.

한국은 서구 선진국과 달리 단기간 동안 급속한 산업화 과정을 거쳤기 때문에 산업화의 속도를 사회보장제도가 따라가기 어려웠으며, 경제성장을 우선으로 하는 성장논리에 밀려 복지에 대한 욕구와 이를 충족시키는 제도적 발전은 늦어질 수밖에 없었다. 하지만, 경제가 일정 수준에 도달하고 민주주의의 성숙도가 높아짐에 따라 복지에 대한 욕구는 급격히 팽창하게 된다(노대명 등, 2013). 박순일(1997), 박병현(2001), 윤조덕 등(2008), 노대명 등(2013)의 연구에 따르면 한국의 복지제도는 1960년대 초반에 대폭적인 입법 활동을 통해 그 뿌리가 내리기 시작했는데, 이는 군사정부 집권의 정당성 부여 및 당시 핵심인력인 엘리트 계층에 대한 지원에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 실제로 1960년에 공무원연금법이 제정되었으며 1962년 개정으로 적용 대상 및 보장 수준이 확대되었다.

1963년에는 군인연금법이 제정되어 공무원연금에서 분리되었다. 일반 근로자들에 대한 사회보험의 시작은 1964년 시행된 산재보험이다. 산재보험은 역시 군사정권의 집권 정당성 확보 및 경제개발 추진 과정에서의 노동자의 재해를 실질적으로 보장해 줄 제도적 장치의 필요성에 기인한 것으로 볼 수 있다(김장기, 윤조덕, 2012). 이후 대표적인 사회보험제도로 1977년 의료보험이 시행되었고 1988년에는 국민연금제도가 시행되었다. 한편 1993년에는 고용보험법이 제정되어 1995년부터 고용보험이 시행되었다. 고용보험은 실직자에 대한 실업급여와 실업 예방 및 구직을 촉진하고 직업능력을 제고하는 노동시장 정책으로 구성된다. 고용보험은 IMF 경제위기 직후인 1998년 10월부터 1인 이상 전 사업장으로 확대 적용되었다(노대명 등, 2013; 윤조덕 등, 2008).

이러한 사회보험제도와 함께 한국 사회보장제도의 주요한 축을 담당하는 공공부조제도도 시행되었는데, 근대적 의미의 첫 번째 공공부조제도인 생활보호제도가 1961년 법제정을 통해 도입되었다. 생활보호제도는 법제정 이후 대상자에 대한 생계보호 위주로 운영되어 오다가 1978년 의료보호, 1979년에 교육비 지원이 새로이 제도에 포함되었다(이현주 등, 2003). 1982년 생활보호법 전면 개정은 생활보호제도의 제도적 특성에 가장 큰 영향을 미쳤는데, 법 개정을 통해 제도의 대상을 영세민과 준영세민의 단순한 구분에서 벗어나 거택보호자, 시설보호자, 자활보호자로 구분하고 그에 해당하는 급여 및 서비스를 제공하였다. 이 당시 근로능력이 있는 자활보호자의 경우 급여가 지급되지 않았으며 국민기초생활보장제도가 도입(2000년 시행)되어서야 근로능력이 있는 대상자에 대한 직접적인 소득 지원이 이루어지게 된다(안상훈 등, 2010).

1960~1990년대까지의 사회보장제도는 공무원, 군인 등 특수직역에 대한 보호에서부터 시작하여 점차 일반 국민 대상으로 그 범위와 보장수

준이 확대되었지만 취약계층 지원은 매우 미미하였고 갑작스런 경제적 충격에 효과적으로 대응할 정도의 복지 시스템은 아직 요원한 상태였다.

〈표 7-1〉 한국의 사회보험 및 복지제도의 전개(1960년~글로벌 금융위기 이전)

	사회보험	생활보호·근로자보호	기타
1960 ~ 1969	공무원연금법제정·시행(60)· 개정(62), 의료보험법제정(63)· 미시행, 산재보험법 제정(63) · 시행(64)	근로기준법(53), 생활보호법 제정(61), 직업안정법 제정(61) 사회보장에 관한 법률 제정 및 사회보장심의위원회 구성(63)	선원, 군인, 재해 구조법 제정(62)
	산재보험 적용 확대(66-69)	생활보호법 시행령 개정(69)	직업안정법 개정 제개정(67)
1970 ~ 1975	국민연금법 제정(73) 미시행, 사립학교교원연금법 제정(73)		모자보건법 제정(73)
1976 ~ 1979	의료보험법 전면개정(76) 및 시행(77), 공교의료보험법 제정(77), 시행(79)		직업훈련기본법 제정 (76), 직업훈련 촉진 기금법 제정(76), 월남 귀순용사특별보상법 제정(78)
1980 ~ 1985	산업안전보건법 제정(81)·시행(82)	생활보호법 전면개정(82), 진폐법 제정(84)	
1986 ~ 1990	의료보험한방(87), 농어촌 (88) 도시(89) 약국보험 (89) 확대, 국민연금제 실시(88)	최저임금법제정(86) 및 실시(88), 부랑인 선도시설 운영규정(87)	남녀고용평등법제정 (87), 기능장려법 제정(89)
1990 ~ 1995	고용보험법 제정(93) 및 시행 (95), 농어촌 국민연금 실시(95)	사내근로복지기금법제정(91), 중소기업근로자복지진흥법(93)	고용정책기본법제정(93) · 국민건강증진법제정(95)
1996 ~ 2000	의료보험 급여확대(96), 도시자영업자연금(98) 경로연금 시행 (98.7월)	최저생계 100% 보장 계획 (96-98), 국민기초생활보장법 제정(99.8월), 시행('00.10월)	사회보장기본법 제정·시행(96)
~2006		긴급복지지원법 제정('05.12) 및 시행('06.3월)	

자료: 윤조덕, 김상호, 박정란(2008, p.9) 발췌 및 보완.

나. IMF 경제위기

IMF 경제위기의 표면적 원인은 준비되지 않은 급격한 개방정책에 의

해 초래된 외환위기로 볼 수 있으나(백두주, 2011), 실제로는 빠른 성장을 이루었으나, 권위주의적 정부의 통치기간동안 견고하게 쌓아 올리지 못한 경제적 기반이 외환위기라는 외부적 충격에 의해 급격히 무너져 버린 사건으로 볼 수 있다. 1990년대부터 급격히 진행된 자본시장의 개방과 이를 통한 해외자본의 유입과 함께 이것을 담당하는 금융기관의 부실화와 금융기관의 부실을 초래한 기업의 취약성 그리고 이를 제대로 관리해야 할 공정거래 및 금융감독의 미흡을 경제위기로 원인으로 볼 수 있다(김소영, 신관호, 2009, p.4; 조운제, 1999, pp.61-63). 이에 대한 근본적인 배경으로 실물경제의 구조적 취약성을 꼽을 수 있는데, 여기에 큰 역할을 한 것은 정부 주도 성장 전략의 수혜자인 대기업들의 취약한 경쟁력과 구조적 취약성 그리고 이를 전반적으로 관리하고 적절한 방향성을 제시해야 하는 정부의 대책의 미흡 등을 꼽을 수 있다(노대명 등, 2013, p.58).

IMF 경제위기 직후인 1998년0.의 경우 실질 GDP 성장률이 -5.47%로 급락하였고 실업률도 1997년 2.6%에서 1998년 7.1%로 급증하였다(OECD.stat.). 백두주(2011)에 의하면 당시 1년 동안 약 2만 3천 개의 회사에서 부도가 발생하였으며 기업설비투자도 42.3%나 감소하였다. 한편, 경기침체로 인한 실업과 소득감소로 빈곤층이 급증하였는데, 통계청 가계동향조사에 수록된 도시근로자(2인 이상)의 가처분소득 적용 절대적 빈곤율이 1997년 2.4%에서 1998년 6.1%로 약 2.5배 이상 증가하였다(김문길 등, 2012, p.53).⁴⁵⁾ 경기침체와 가구소득 감소로 빈곤층이 급증하는 상황에서 정부는 구제금융을 신청하였고 구제금융의 조건으로 강력한 구조조정이 이루어졌다. IMF 경제위기를 통해 이전의 석유파동과 같은 경제적 충격과는 비교가 안 될 정도의 사회적·경제적 문제를 겪게 되었으며 경기침체로 인해 빈곤층의 급증 등 취약계층을 보호하기 위한 사

45) 여기에서 절대적 빈곤선은 동일비율 최저생계비 기준임.

회적 안전망이 확충되게 된다. 이때부터 빈곤층의 소득보장을 강조하던 사회보장제도들이 사회통합을 고려하여 시행된 본격적인 시작으로 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 IMF 경제위기 이후 도입된 주요 복지제도에 는 경로연금, 국민기초생활보장제도 등이 있으며, 90년대 중반과 후반에 공적연금제도도 대폭 확대되었다.

3. 글로벌 금융위기의 영향 및 정책적 대응

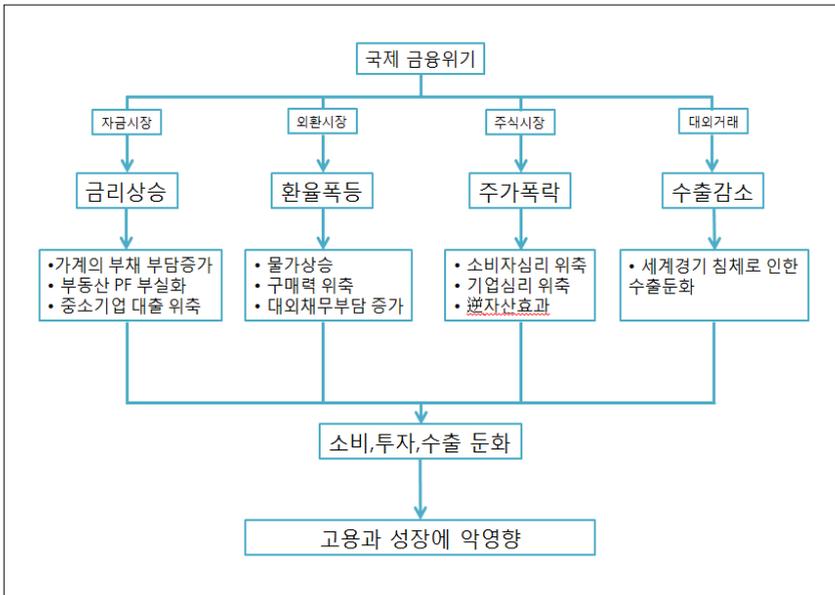
가. 경제·사회적 충격의 원인과 전개과정

글로벌 금융위기가 미국의 저금리 정책과 주택 관련 파생상품 시장의 발달로 인한 주택 수요 증가와 이로 인한 주택가격 상승 그리고 이에 대한 관리 부실 및 관련 당사자들의 도덕적 해이가 만들어낸 사건이라는 표면적 사실과 함께 패권국가로서의 강력한 영향을 행사해 온 미국의 경쟁력 약화와 이로 인한 금융산업 집중과 이에 대한 관리 부실 그리고 EU의 중심국과 주변국의 생산성 및 경쟁력 격차가 확대 그리고 이로 인한 불균형의 심화와 같은 세계 경제의 구조적 취약성과 결합 등이 누적되어 오다 전 세계적으로 확산된 재난으로 볼 수 있다(최혁, 2009; 이종원, 2010).

한국의 경우 1997년 외환위기 이후 구조조정과 다양한 분야의 제도개선을 통한 경제기반이 강화되었음에도 외환위기와 비교하면 짧은 기간 발생한 글로벌 금융위기 충격에 취약한 모습을 나타내었다(김인준, 2012). 이러한 취약성의 원인 또는 배경을 살펴보면, 외환위기 이후 위축된 소비를 확대시키기 위한 신용카드 거래 활성화를 위한 각종 규제 완화 및 카드사 간의 과다 경쟁 등이 이용자들의 과도한 이용으로 이어지고, 이것이 결국 신용불량자 증가와 카드채 부실로 이어졌다(한국은행, 2010,

pp,444-445). 이러한 신용카드 남발로 인한 신용대란이 발생하자 은행들은 여신을 가계 중심에서 중소기업 대상으로 확대시켰다. 한편 금융시장의 발전으로 은행에서 다루는 직접금융상품의 비중이 높아졌고 반대로 은행에서 예금과 대출이 차지하는 비중은 낮아졌다. 또한 은행들의 무리한 수익사업 추진으로 인해 자금 조달 비용이 급증하게 되었다. 이러한 일련의 흐름은 결국 가계와 건설 및 조선업에 대한 과도한 대출로 이어지게 되었다(이종원, 2010, pp,38-39). 김치욱(2016)은 성급한 외환자유화, 부동산 버블, 금융권의 과도한 단기 성과와 사업 확대 추구 그리고 이에 재한 정부의 관리·감독 실패를 한국에서 글로벌 금융위기의 충격을 가중시킨 원인으로 지적하고 있다. 금융위기가 한국 경제에 미친 영향의 전개 과정은 다음 그림과 같이 파악할 수 있다.

[그림 7-1] 글로벌 금융위기가 한국에 미치는 영향과 경로

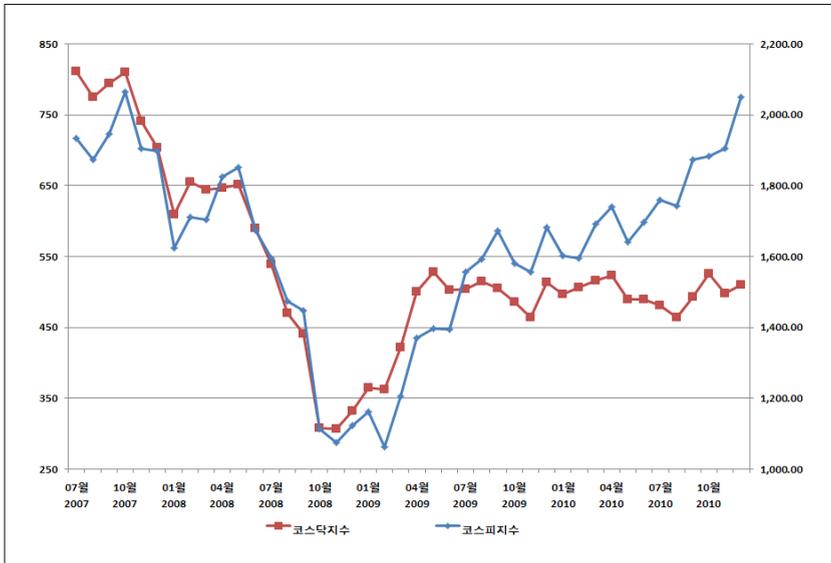


자료: 이종원(2010). (그림 4), p.48.

코스피 지수는 2008년 초 급락한 후 다소 상승하는 추이를 보이다 2008년 5월 이후 다시 급격히 하락하여 2009년 2월 최저점을 기록한 후 반등하였다. 경제성장률의 경우 2008년 지속적인 하락 추이를 보이다 2009년 1월에 최저점을 기록하고 반등하게 된다. 한편, 경기 후행 변수인 실업률은 2009년 1분기에 급격히 상승하여 2010년 1분기에 정점에 도달하였다. 청년 실업률의 경우 전체 실업률과 유사하게 2009년 1분기에 급격한 상승을 보이다가 2010년 1분기에 정점에 도달한 후 하락하였다.

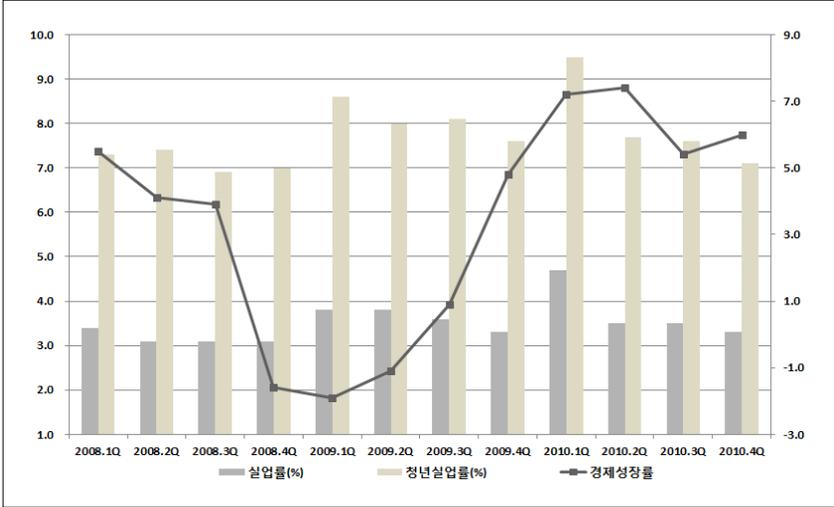
이렇게 경기가 급속하게 하락하는 상황에서 정부는 확장적인 통화·재정 정책으로 대응하게 된다. 특히, 한국 경제가 글로벌 금융위기를 비교적 빠른 기간 내에 극복한 것에 대해 정부 재정정책의 역할이 적지 않은 것으로 평가되고 있다(김성태, 2012). 글로벌 금융위기 극복을 위한 주요 경제적 조치들은 부표에 수록되어 있다.

[그림 7-2] 주가 동향



자료: 통계청 e나라지표. <http://www.index.go.kr>에서 2016. 10. 2. 인출.

[그림 7-3] 실업률 및 경제성장률(분기)



자료: 통계청 e나라지표. <http://www.index.go.kr>에서 2016. 10. 2. 인출.

나. 위기 극복을 위한 대응: 복지제도 및 정책

글로벌 금융위기가 경기침체로 이어지면서 고용 및 소득 감소로 인해 서민과 취약계층의 생활 여건이 악화되었다. 2008년 3분기와 4분기 가 구당 월평균 실질소비지출은 전년 동기 대비 2.4%, 3.0% 감소하였다(통계청, 2009). 또한 뒤에서 설명될 빈곤감소 효과에도 제시되어 있지만, 글로벌 금융위기의 충격으로 빈곤율이 상승하였고 특히 노인빈곤율이 큰 폭으로 상승하게 된다. 이러한 상황에 대응하기 위해 정부는 2008년과 2009년에 추경예산안을 편성하였으며, 추경예산과 연계하여 “민생안정 긴급지원 대책”을 발표(2009. 3. 12.)하였다. 한편 조세정책의 일환으로 2008~2010년 세제개편에는 조세 감면 등 민생 안정과 소비 활성화를 위한 내용들이 반영되었다. 이러한 일련의 대책들은 글로벌금융위기극복백서(2012)에 상세히 기술되어 있으며, 이를 정리한 표는 다음과 같다.

224 경제위기 극복 과정에서 복지제도의 역할에 대한 사례연구

〈표 7-2〉 글로벌 금융위기를 위한 사회 정책적 대응: 노동과 복지

구분	시기	정책내용
일자리 창출	'09	• 청년인턴제도 실시 및 청년층 대상 맞춤형 취업지원 'New Start' 프로그램 확대 • 여성 근로어로 요인 해소 위한 파트타임, 재택근로 등 일자리 모델 개발
	'08. 4. 9.	• 서비스산업 선진화 방안 마련
	'08. 6. 9.	• 기업환경개선 추진계획
일자리 지원	'10. 3.~6.	• 희망근로사업 실시 - 저소득층 생계불안 및 고용충격 완화 위해 10만 명 규모 대상자 지원
	'09. 3. 12.	• 긴급 민생안정대책 마련
	'09. 9. 10.	• 생활물가안정대책 마련
주거 지원	'09. 2. 23.	• 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의
	'08. 9.	• 10년간 저렴한 '보급자리주택' 150만 호 공급 결정
	'09~'10	• 보급자리 주택 31.1만 호 공급
	'08. 7. 14.	• 공공임대주택 임대료 2년간 동결 및 영구임대주택 관리비 '08년도 대비 27% 인하
	'09. 11.	• 전세자금 지원 규모 증액(8,300억 원)
	'10. 4. 23.	• '주택 미분양 해소 및 거래 활성화 방안' 확정, 발표
	'10. 8. 29.	• '실수요 주택거래 정상화와 서민 중산층 주거안정 지원방안' 발표
서민 금융	'11. 1. 13.	• '전월세시장 안정방안' 발표
	'11. 2. 11.	• '전월세시장 안정 보안대책' 확정, 발표
	'09. 12.	• 미소금융재단 출범
취약 계층	'10	• '취업 후 학자금 상환제도(든든학자금)' 도입
	'09. 8.	• 전통시장 상품권 유통 발행
	'09	• 근로장려세제 수급자 기준 완화 최대급여액 인상 시행
	'09. 1.~4.	• 비수급 빈곤층에 대한 종합실태조사 실시, 한시생계보호, 재산담보부 생계비 용자 등 한시적 신규지원제도 도입
	'10	• 근로소득세 감면 확대 및 교육비와 의료비 공제한도 확대 • 희망키움통장 시행
	'10. 7. 1.	• 장애인연금제도 시행
	'11	• 최저생계비 5.6% 인상(2010년 2.75%), 수급범위 확대
물가 안정화	'08	• 기초노령연금 대상자 확대, 돌봄서비스 확대, 노인 맞춤형 일자리 확대
	'08. 3. 10.	• 12월까지 한시적 유류세 10% 인하
	'08. 3. 25.	• 52개 생필품 모니터링으로 물가불안심리 확산 방지
	'08. 4. 1.	• 가공용 밀, 옥수수, 사료용 곡물 등 69개 품목 무관세화
	'08. 5. 20.	• 출퇴근시간 도로공사 운영기간 통행료 최대 50% 인하
	'08. 10. 1.	• 이동전화요금 감면제도 대상 기초생활수급자 전체와 차상위계층으로 확대
'08~'09	• 주요 공공요금 동결	

자료: 글로벌금융위기극복백서편찬위원회(2012).

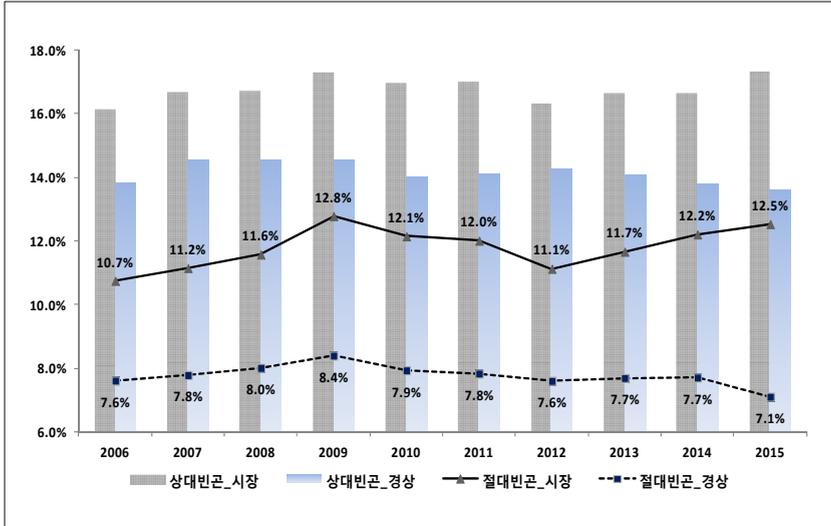
4. 위기 대응의 성과와 문제점 그리고 복지제도의 역할

가. 빈곤감소 효과

본 절에서는 글로벌 금융위기 극복 과정에서 복지제도의 역할, 특히 공적이전지출의 역할을 살펴보기로 한다. 정부의 공적이전지출은 통계청 가계동향조사를 활용하여 파악하였다. 공적이전지출은 OECD의 SOCX의 공공(및 의무)지출에 해당되는 항목으로 볼 수 있다. 정부의 공적이전지출의 빈곤감소 효과를 파악하기 위해 앞의 총괄적 분석과는 달리 주로 절대적 빈곤을 기준으로 분석을 실시하였다. 그 이유는 상대적 빈곤의 경우 적용이 간편하여 국제비교연구에 많이 사용하고 있고 서구의 많은 국가들이 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로 정책 관련 기준을 변경하여 사용하지만 한국의 경우 2015년 6월까지 절대적 빈곤이 정책 기준선이었기 때문에 정부의 빈곤대응 제도의 설계 및 정책 방향도 절대적 빈곤 감소에 초점이 맞추어졌다고 볼 수 있기 때문이다. 그리고 빈곤감소 효과를 가처분소득이 아닌 경상소득으로 살펴보았는데, 그 이유는 조세제도를 적용하지 않은 상태, 즉 공적이전소득만의 빈곤감소 효과를 살펴보기 위함이며, 또한 현재 국민기초생활보장제도 등에서 적용되는 급여선정 기준선에 경상소득과 유사한 개념의 소득이 적용되기 때문이다.

글로벌 금융위기로 인한 경기침체는 가계의 시장소득을 감소시켜 시장소득 빈곤율을 큰 폭으로 증가시켰다. 가구원수별 최저생계비 기준 절대적 빈곤율은 2007년 11.2%에서 2008년 11.6%로 증가한 후 2009년 12.8%로 상승하여 경제위기 이전인 2007년보다 14.2%(1.6%p)나 상승한 수치를 나타내었다.

[그림 7-4] 빈곤율 추이



자료: 통계청 가계동향조사 원자료 분석.

한편, 사회보장분담금 및 조세지출을 고려하지 않고 정부의 공적이전의 빈곤감소 효과를 파악할 수 있는 경상소득의 빈곤감소 효과는 2007년 7.8%에서 2008년 8.0%로 증가한 후 2009년 8.4%로 증가하였다. 2009년의 경우 경제위기 이전보다 약 7.6%(0.6%p) 증가하였지만 시장소득의 증가폭보다는 완화된 상승률 추이를 보여 주고 있다.

시장충격에 비해 경상소득 빈곤율이 다소 완만하게 변화한 데에는 기존 복지제도 및 정부의 경기 침체에 대응한 복지 및 민생안정대책으로 정부의 복지지출이 증가한 것에 기인한 것으로 볼 수 있다. 아래 표에서 정부이전지출의 빈곤감소 효과를 좀 더 자세히 살펴볼 수 있는데, 한국의 사회보험과 기초노령연금 그리고 기초보장제도 등 취약계층 지원에 대한 합계인 사회수혜금을 모두 합친 경상소득의 빈곤감소 효과는 2007년 30.2%에서 2008년 30.8%로 0.6%p 증가하였다. 그리고 2009년부터 빈

곤감소 효과가 전년도에 비해 3.5%p 증가한 34.3%를 나타내고 있는데 이것은 주로 기초노령연금의 빈곤감소 효과에 기인한다고 볼 수 있다. 기초노령연금 도입 연도인 2008년도의 경우 빈곤율을 3.3% 감소시켰는데, 제도가 본격적으로 시행된 2008년의 경우 빈곤감소 효과가 6.2%로 전년도에 비해 약 2배 가까이 빈곤감소 효과가 확대된 것으로 나타났다. 기초노령 연금의 빈곤감소 효과가 크다는 것은 그만큼 기초노령연금의 대상자인 노인빈곤이 글로벌 금융위기로 인한 경제충격에 심한 경제적 타격을 받았음을 의미한다.

〈표 7-3〉 공적이전소득 부문별 빈곤감소 효과

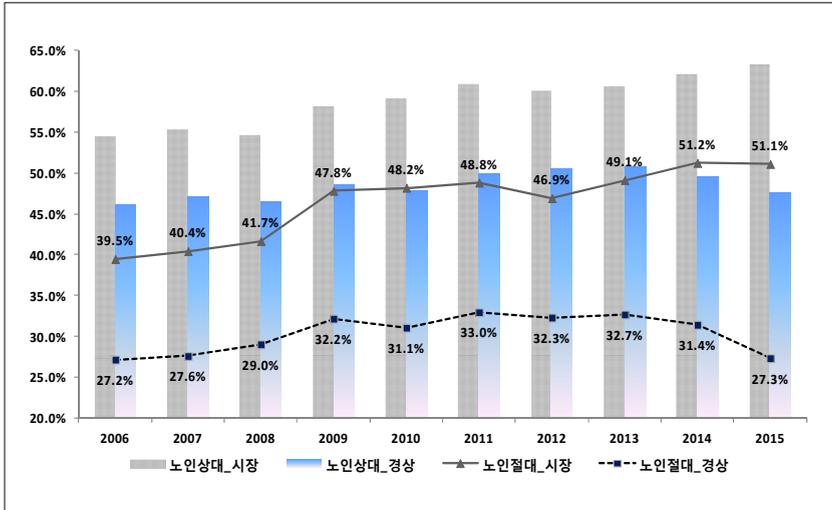
구분	기초노령연금 (A)	사회수혜금 (B)	A + B	공적이전소득
2007년	- (-)	15.7% (1.4%)	15.7% (1.4%p)	30.2% (3.4%)
2008년	3.3% (0.3%p)	16.1% (1.5%p)	17.3% (1.7%p)	30.8% (3.6%p)
2009년	6.2% (0.6%p)	15.6% (1.6%p)	19.4% (2.0%p)	34.3% (4.4%p)
2010년	7.7% (0.7%p)	14.8% (1.4%p)	19.6% (1.9%p)	34.7% (4.2%p)
2011년	7.3% (0.6%p)	15.3% (1.4%p)	20.1% (2.0%p)	34.8% (4.2%p)

자료: 통계청 가계동향조사 원자료 분석.

노인빈곤율을 최저생계비 기준 절대적 빈곤율로 살펴보면, 시장소득 빈곤율은 2007년 40.4%에서 2008년 41.7%로 약 1.3%p 증가한 후 경기침체의 영향이 가계에 본격적으로 나타난 2009년의 경우 전년도에 비해 6.1%p 증가한 47.8%로 급등하게 된다. 이후 65세 이상 노인의 시장 빈곤율은 다소간의 등락을 거치지만 상승하는 추이를 보여 2015년 현재는 노인의 절반 이상이 시장소득기준 빈곤율 이하인 것으로 나타났다. 반면 경상소득 적용 빈곤율의 경우 2007년 27.6%에서 2008년 29.0%로

약 1.4%p 증가한 후 2009년에는 32.2%로 전년도에 비해 3.2%p 증가한 것으로 나타났다. 전년도에 큰 폭으로 증가하였지만 시장소득으로 측정 한 노인빈곤에 비하면 그 증가 폭이 적은 것을 확인할 수 있다.

[그림 7-5] 노인 빈곤율 추이



자료: 통계청 가계동향조사 원자료 분석.

좀 더 자세히 살펴보면, 노인에 대한 공적이전소득의 빈곤감소 효과는 2007년 31.7%에서 2008년 30.3%로 오히려 다소 감소한 것으로 나타났다. 하지만, 기초노령연금이 본격적으로 시행된 2009년의 경우 기초노령연금의 빈곤감소 효과는 전년도에 비해 약 7.6%p 증가한 11.9%로 나타났으며, 공적이전소득의 빈곤감소 효과도 전년도에 비해 2.4%p 증가한 32.7%로 나타났다. 2010년의 경우에도 기초노령연금의 빈곤감소 효과는 전년도에 비해 확대된 것으로 나타났다. 이러한 기초노령연금 빈곤감소 효과의 확대와는 달리 국민기초생활보장제도를 포함한 사회수혜금의 경우 그 효과가 2009년과 2010년에 감소하는 추이를 보이고 있다. 그 이

유는 기초생활보장제도의 경우 보충성의 원칙에 따라 대상 가구의 소득이 증가하면 기초생활보장제도의 급여가 줄어들게 되어 있어 기초노령연금 지급으로 인한 노인이 속한 가구의 소득 증대가 기초보장제도 측면에서는 급여가 줄어들면서 빈곤감소 효과를 축소하는 결과를 나타내게 되었다. 물론, 기초생활보장제도에서의 큰 폭의 변화가 발생하지 않은 것도 빈곤감소 효과가 감소한 것과 관계가 깊다. 수급 규모의 측면에서도 수급률 추이를 살펴보면 기초노령연금의 수급률은 증가하는 반면 기초보장제도의 수급률은 감소하는 것을 알 수 있다.

〈표 7-4〉 노인 빈곤감소 효과

구분	기초노령연금 (A)	사회수혜금 (B)	A + B	공적이전소득
2007년	- (-)	14.6% (4.7%p)	14.6% (4.7%p)	31.7% (12.8%p)
2008년	4.3% (1.3%p)	15.3% (5.2%p)	16.8% (5.9%p)	30.3% (12.6%p)
2009년	11.9% (4.3%p)	10.3% (3.7%p)	18.5% (7.3%p)	32.7% (15.6%p)
2010년	13.6% (4.9%p)	9.5% (3.3%p)	19.3% (7.4%p)	35.5% (17.1%p)
2011년	12.1% (4.5%p)	10.2% (3.8%p)	19.2% (7.8%p)	32.5% (15.8%p)

자료: 통계청 가계동향조사 원자료 분석.

〈표 7-5〉 기초노령연금과 국민기초생활보장제도 수급률

구분		2008	2009	2010	2011
기초노령연금	수급자 수	2,898	3,630	3,728	3,818
	수급률	57.2	68.9	67.7	67.0
기초생활보장	수급자 수	1530	1569	1550	1469
	수급률	3.09	3.15	3.07	2.90

자료: 보건복지부(각연도), 국민기초생활보장제도 수급자 현황; 보건복지부(각연도), 기초노령연금 수급자 현황; 이태진 외(2015) 재인용.

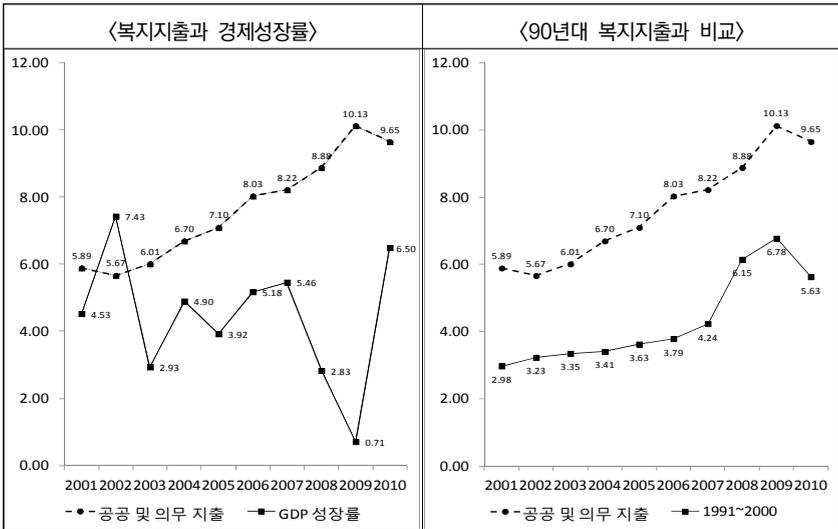
나. 복지지출의 경기 안정화 효과

먼저, “자동안정화장치란 경기변동에 따라 재정수지가 자동적으로 변동되면서 경기를 조절하는 기능”(강병구, 2011, p.59)을 의미한다. 1990년대 이후 범세계적인 경제적 충격의 빈도가 높아진 상황에서 복지지출을 포함한 재정지출의 경기 안정 및 회복에 미치는 효과로서 그 중요성이 커진 사회보장제도의 주요 기능이라 할 수 있다.

한국의 경우 IMF 외환위기가나 글로벌 금융위기가 복지를 축소하기보다는 복지를 확대시키는 계기가 되고 있다. 물론, 한국의 복지지출 수준과 성숙도가 다른 서구 선진국에 훨씬 미치지 못하는 것은 사실이지만 경제위기로 인한 충격이 발생한 이후 주요 사회보장제도가 도입되거나 그 대상 및 보장성이 확대되는 경우가 발생하고 있다. Spilimbergo 등(2008)에 의하면, 경제위기가 장단기 모두 복지제도의 확대에 주요한 계기가 되며, 많은 국가에서 경제위기 시 복지제도는 단기적으로 자동 안정화 기능을 수행하게 된다(김원섭 등, 2010 재인용). 한국과 같이 아직 복지제도가 급격히 성장하는 국가가 아닌 이미 복지제도가 성숙된 상태인 복지 선진국의 경우에도 잘 정비된 복지시스템은 인위적인 정부의 개입 없이도 경기 침체기에는 사회보장에 대한 지출을 증가시키고 경기 과열 시에는 정부지출을 감소시켜 경제위기의 극복에 기여하게 된다(김원섭 등, 2010). 한국의 경우 2008년의 경제위기에 대응하기 위하여 보건복지 부문에 대규모의 추경예산이 편성되고, 그 대응이 한시적인 제도를 통해 광범위하게 이루어진 반면 기존의 복지체계가 경제위기 흡수 능력을 충분히 가진 복지선진국의 경우 주로 자동 안정화 장치를 통해 경제위기에 대한 대응이 이루어졌다고 볼 수 있다(유근춘, 2010). 아래 그림은 한국의 GDP 대비 복지지출 비중과 GDP 성장률을 보여 주고 있다. GDP 성장률

의 경우 2008년과 2009년의 경우 전년 대비 감소하는 추이를 보이다가 2010년 반등하게 된다. 복지지출의 추이를 살펴보면 이와 반대로 2008년과 2009년 전년 대비 증가하다 2010년 감소하는 것으로 나타났다. 이는 외환위기가 발생한 90년대의 복지지출 추이와 유사함을 알 수 있다.

[그림 7-6] 복지지출 규모와 GDP 성장률



자료: 통계청 가계동향조사 원자료.

이러한 추이를 볼 때 복지지출과 경기회복 또는 경기안정과의 관계성이 있는 것으로 파악할 수 있다. 이러한 복지지출의 경기 안정화 효과에 대해 유근춘 등(2009)은 OECD SOCX 데이터를 활용하여 OECD 국가들과 한국의 경기 안정화 효과를 추정하였다. 하지만 데이터의 시계열 자료의 한계상 1990~2005년까지의 국가별 자료를 활용하였기 때문에 글로벌 금융위기에 대한 복지지출의 경기안정화 효과는 추정되지 못하였다. 유근춘 등(2009)의 연구에 의하면 IMF 경제위기가 발생한 1990년대

의 사회지출 전체의 경기완화 효과는 11.7%인 것으로 나타났으며, 부문별로는 노령부문의 지출이 경기완화와 보건 부문의 효과 순으로 경기완화 효과가 큰 것으로 나타났다. 노동시장 지원정책으로 적극적 노동시장 프로그램과 실업에 대한 지출이 그다음으로 나타나 사회보장의 가장 기본적 기능인 소득 및 의료보장의 경기완화 효과가 가장 크고 다음으로 노동시장정책의 경기완화 효과가 큰 것으로 나타났다.

본 연구에서는 OECD.stat.의 자료를 활용하여 한국에 대한 관련 자료 이용이 가능한 1990년 이후의 경기안정화 효과를 추정하였다. 복지지출의 자동안정화 효과는 시기별로 구분하여 분석하였는데 그 결과는 아래 표에 제시되어 있다. 주요 결과를 살펴보면, 이용 가능한 전체시기를 분석한 1990~2014년의 경우 사회지출의 안정화 효과는 10.5%로 나타났다. 시기별로 살펴보면, 1990~1999년의 경우 12.4%, 2000~2014년의 경우 14.5%로 나타났다. 1990년대와 2000년대 이후의 안정화 효과 크기를 비교해 보면 2000년 이후의 안정화 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 반면, 선행연구로 살펴보았던 유근춘 등(2009)의 경우 1990~1999년의 사회지출의 안정화 효과가 11.7%로 나타났으며, 2000~2005년 21.6%의 안정화 효과가 나타났지만 2000~2005년의 경우 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 못하였다. 본연구의 경우 사회지출의 경우 모두 통계적으로 유의미한 결과가 산출되었으며 시기가 최근일수록 안정화 효과가 큰 것으로 나타나 한국의 경우 OECD 국가들의 전반적인 추세와는 다를 수 있다.

한국의 안정화 효과를 OECD와 비교해 보면 1980~2015년 OECD 국가의 사회지출의 안정화 효과는 분석방법에 따라 10.3~12.5%로 나타나(표 3-17), 전반적으로 한국보다 사회지출의 안정화 효과가 더 큰 것으로 볼 수 있다. 하지만, 한국의 경우 1990년대 보다 2000년대의 안정화 효과가

더 큰 것으로 나타났기 때문에 OECD 국가의 사회지출 안정화 효과를 한국의 기간 분류에 따라 적용하였을 때 그 결과가 달라질 가능성도 존재한다. 이에 본 연구에서는 뒤에 제시되는 제7장 2절에 한국과 OECD를 동일한 기간으로 비교한 분석 결과를 제시하였다. 한편, 제3장에서 살펴본 종합적 국가 비교연구에서는 OECD 국가의 경기안정화 효과를 12년 단위로 구분하여 제시하였는데, 1980~1991년의 경기안정화 효과가 가장 크게 나타났으며, 1991~2003년의 경우는 2004~2015년보다 안정화 효과가 더 작은 것으로 나타나 기간 구분에 따라 그 추이가 다르게 나타날 수 있음을 알 수 있다.

〈표 7-6〉 공공 및 의무지출의 시기별 경기 안정화 효과(OLS)

	1990~2014년	1996~2010년	1990~1999년	2000~2014년
한국	0.105 (3.58)***	0.138 (3.57)***	0.124 (7.48)***	0.145 (3.26)***

주: 1) 괄호 안은 T-statistics 임(Robust standard errors 적용).

2) *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

원자료: OECD.stat. 활용.

한국의 영역별 사회지출의 안정화 효과를 살펴보면, 관측 가능한 전체 시기에 해당하는 1990~2014년의 경우 노령 부문 사회지출의 경기 안정화 효과가 5.7%로 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로는 보건 부문(2%)과 적극적 노동시장 부문(1.4%)인 것으로 나타났다. 노령 부분의 경우 앞서 살펴본 OECD 국가들의 경기안정화 효과에서 가장 큰 계수값을 보였던 것과 동일하며, 한국 역시 다른 OECD 국가들과 마찬가지로 노령 부문의 사회지출의 안정화 효과가 큼을 확인 할 수 있다. 또한 실업부문 역시 OECD 국가들과 마찬가지로 안정화 기능이 큰 것으로 나타났다. 반면, 한국의 경우 보건의 경기완화 효과가 큰 것으로 나타났지만 시기별로 살펴보았을 때 그 영향이 감소하고 통계적으로 유의미하지 못한 것으로

나타났다(2000~2014년). 그리고 가족 부문의 지출도 OECD 국가만큼 크지는 않았지만 통계적으로 유의미한 범위에서 경기안정화 효과가 발생한 것을 확인할 수 있었다. 한편 적극적 노동시장의 경우 OECD 국가들의 안정화 효과보다 더 큰 것으로 나타나. 한국의 경우 노령부문과 함께 노동관련 정책의 안정화 효과가 큰 것으로 나타났다. 이러한 차이는 한국의 노동관련 지출이 최근 크게 증가하고 있어 이미 상당한 수준까지 오른 다른 OECD 국가들과 다른 전개 양상을 보이고 있는 데에서 그 이유를 유추해 볼 수 있다.

〈표 7-7〉 한국의 영역별 공공 및 의무지출의 시기별 경기 안정화 효과(OLS)

	1990~2014년	1996~2010년	1990~1999년	2000~2014년
노령	0.057 (2.36)**	0.085 (2.64)**	0.077 (7.50)***	0.084 (2.17)**
유족	0.001 (1.25)	0.002 (3.87)***	0.001 (1.72)	0.000 (0.16)
근로 무능력	0.002 (1.08)	0.003 (1.13)	0.003 (1.40)	0.000 (-0.10)
보건	0.020 (3.13)***	0.022 (3.01)**	0.022 (4.47)***	0.017 (0.97)
가족	0.010 (1.92)*	0.006 (1.33)	0.002 (5.77)***	0.017 (1.85)*
적극적 노동시장	0.014 (1.80)*	0.018 (1.53)	0.013 (1.94)*	0.032 (4.69)***
실업	0.010 (3.14)***	0.013 (4.87)***	0.010 (5.37)	0.011 (2.30)**
기타	0.000 (0.02)	-0.003 (-0.89)	0.001 (0.68)	-0.005 (-0.64)
전체	0.105 (3.58)***	0.138 (3.57)***	0.124 (7.48)***	0.145 (3.26)***

주: 1) 괄호 안은 T-statistics 임(Robust standard errors 적용).

2) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

원자료: OECD.stat. 활용.

제2절 주요 결과 및 정책적 함의

1. 주요 결과

가. 국가 유형별 특성

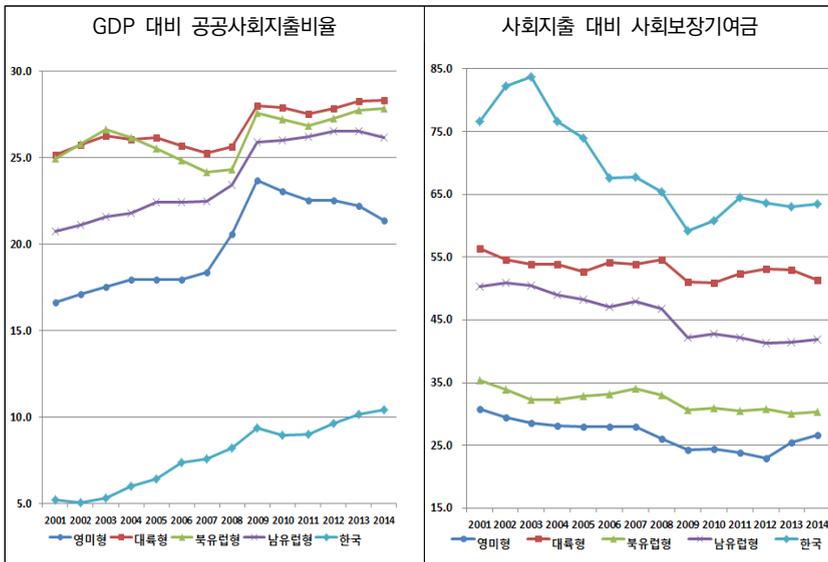
경제위기로 인해 경기가 침체되면 소득과 소비 수준이 하락되고 실업이 증가하여 경제적 기반이 취약한 빈곤층이 증가하게 된다. 글로벌 금융위기 당시 경제성장률을 살펴보면, 2008년의 경우 분석 대상 국가 중 6개국이 마이너스 성장률을 나타냈으며 2009년 경우 분석 대상인 모든 유럽 국가가 마이너스 성장률을 나타내었다(표 3-4 참조). 이러한 경기침체로 소득이 하락하고 빈곤층 등 취약계층이 증가하게 되면 사회보장제도는 자동안정화 기능을 통한 복지지출 증가를 통해 소득 하락을 보전하고 취약계층의 증가를 막는 역할을 수행하게 된다. 또한 조세제도와 정부의 재량적인 공공지출 확대 또는 축소 역시 소득재분배 기능을 수행하게 된다. 한편, 글로벌 금융위기 전후의 국가 유형별 복지지출 수준과 그 추이를 살펴보면, GDP 대비 공공지출 비율은 모든 유형에서 글로벌 금융위기의 충격이 본격화된 2008년과 2009년에 급격히 상승하는 추이를 보였다. 2010년 이후 영미형은 긴축정책으로 인해 공공지출은 지속적으로 하락하는 추이를 보이지만 대륙형과 북유럽형 그리고 한국의 경우 다소간 등락하다 상승하는 추이를 보여 주었다.

GDP 대비 사회지출 수준으로 고복지 유형과 저복지 유형으로 구분하고 사회보장기여금이 사회지출에서 차지하는 비중을 통해 사회보험 중심 국가와 비사회보험 중심(조세 중심) 재원 마련 국가로 구분해 볼 수 있다(Bonoli, 1997; 유근춘 등, 2011 재인용). 아래 그림을 살펴보면, 상대적

으로 대륙형과 남유럽형은 사회보장기여금 기반의 사회보험 중심 국가이고 영미형과 북유럽형은 복지제도 재원이 조세를 기반으로 마련되는 국가임을 알 수 있는데, 유형에 상관없이 글로벌 금융위기 발생 직후 사회지출대비 사회보장기여금 비율이 비교적 큰 폭으로 하락하였다. 이는 소득 감소로 사회보장기여금이 줄어들고 취약계층 증가로 복지지출이 증가한 것에서 기인하는데, 경제위기의 영향력에서 벗어난 대륙형은 사회지출대비 사회보장기여금 비율이 다시 증가하는 추이를 보였지만 여전히 경제위기 상황에 놓여 있는 남유럽의 경우 그 비율이 반등하지 못하고 대륙형과의 격차가 확대되었다.

[그림 7-7] 공공지출 및 사회보장기여 추이

(단위: %)

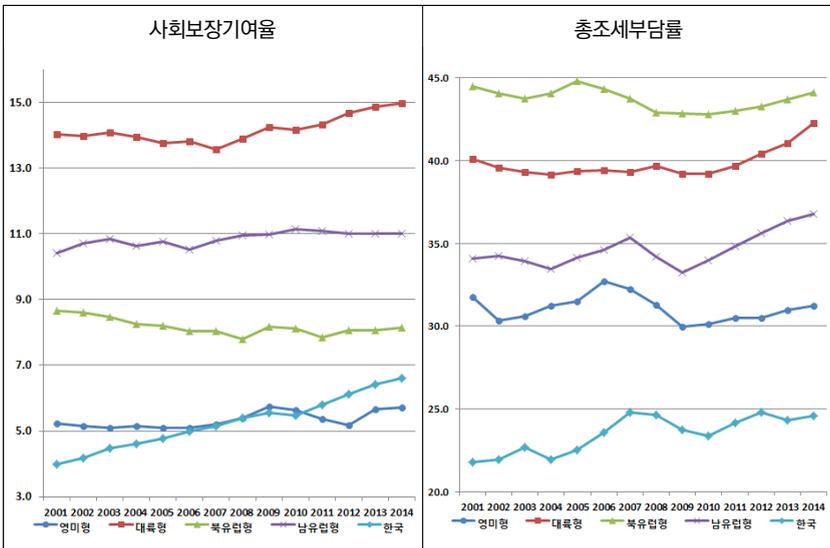


자료: OECD.stat(2016. 9. 28. 인출) 원자료 이용.

한국은 사회지출 대비 사회보장기여금의 수준은 매우 높지만 GDP 대비 사회지출 비율은 가장 낮은 수준이며, 실제로 GDP 대비 사회보장기여율도 매우 낮다. 여기에 총조세부담률까지 고려할 경우 한국은 전형적인 저부담·저복지 국가임을 알 수 있다. 한편, 대륙형과 북유럽형의 사회지출 수준은 영미형과 남유럽형에 비해 상대적으로 높으며 총조세부담률도 더 높아 대륙형과 북유럽형이 다른 유형에 비해 고부담·고복지임을 보여 주고 있다. 상대적으로 저부담·저복지인 영미형과 남유럽형 중에서는 남유럽형이 영미형보다 총조세부담 수준이 높으면서 사회지출 수준도 더 높은 것으로 나타났다.

[그림 7-8] 총조세부담률 및 사회보장기여율 추이

(단위: %)



자료: OECD.stat.

나. 빈곤 및 불평등 감소 효과

국가의 인구 규모를 감안한 빈곤감소 효과를 살펴보면, 대륙형 국가의 빈곤감소 효과가 가장 크며 그다음으로 북구형 국가의 빈곤감소 효과가 큰 것으로 나타났다. 영미형은 세 번째로 빈곤감소 효과가 큰 것으로 나타났으며, 남유럽형 국가가 빈곤감소 효과가 가장 낮은 것으로 나타났다. 2009년을 기준으로 GDP 대비 공공사회지출 비중은 남유럽형이 25.9%로 영미형의 23.7%보다 다소 높은 것으로 나타났지만 빈곤감소 효과성은 영미형 국가가 월등히 더 높은 것으로 나타났다. 대륙형 및 북구형 국가의 경우도 남유럽형 국가와 비교해 볼 때 복지지출 대비 빈곤감소 효과성이 더 높은 것을 확인할 수 있다. 한편, 유형별 빈곤감소효과는 대륙형이 가장 큰 것으로 나타났지만 정부의 이전지출 및 조세를 모두 감안한 가처분소득 기준 빈곤율의 경우 북구형이 가장 낮은 것으로 나타났다. 북구형 국가들은 시장소득 적용 빈곤율도 다른 유형의 국가들보다 낮기 때문에 시장소득과 가처분소득의 빈곤율 차이로 측정하는 빈곤감소효과에서 대륙형 국가들보다 다소 적은 것으로 나타난 것으로 볼 수 있다.

지니계수를 통해 불평등 감소 효과를 살펴보면, 영미형의 경우 불평등 감소 효과가 가장 큰 것으로 나타났고 남유럽형의 불평등 감소 효과가 가장 작은 것으로 나타났다. 북구형의 경우 불평등 감소 효과가 영미형과 대륙형보다 적은 것으로 나타났는데 이는 앞서 살펴본 시장소득 적용 빈곤율과 마찬가지로 불평등도 자체가 다른 국가유형보다 낮기 때문에, 불평등도가 높은 상태에서 출발하는 다른 유형의 국가들에 비해 불평등도 감소효과가 다소 낮게 나타난 것으로 볼 수 있다. 가처분소득 적용 빈곤율과 마찬가지로 감소 효과가 다른 유형의 국가보다 작다고 하더라도 가처분소득 적용 지니계수는 가장 낮은 수준을 나타내고 있다.

〈표 7-8〉 글로벌 금융위기 기간(2008~2010) 중 국가유형별 빈곤 및 불평등 완화 효과

국가유형	구분	2008년	2009년	2010년
영미형	빈곤율* (빈곤율감소 효과)	10.8 (66.2)	9.8 (69.4)	9.9 (69.6)
	지니계수** (불평등감소 효과)	0.319 (0.205)	0.329 (0.221)	0.320 (0.232)
	공공사회지출/GDP	20.6	23.7	23.1
대륙형	빈곤율 (빈곤율감소 효과)	8.0 (74.6)	8.6 (73.2)	8.4 (74.2)
	지니계수 (불평등감소 효과)	0.282 (0.189)	0.284 (0.193)	0.283 (0.197)
	공공사회지출/GDP	25.6	28.0	27.9
북구형	빈곤율 (빈곤율감소 효과)	7.8 (69.8)	7.7 (71.8)	7.7 (71.6)
	지니계수 (불평등감소 효과)	0.254 (0.173)	0.253 (0.184)	0.259 (0.182)
	공공사회지출/GDP	24.3	27.6	27.2
남유럽형	빈곤율 (빈곤율감소 효과)	12.9 (56.6)	13.2 (58.1)	13.3 (59.1)
	지니계수 (불평등감소 효과)	0.333 (0.164)	0.330 (0.173)	0.336 (0.181)
	공공사회지출/GDP	23.4	25.9	26.0
한국	빈곤율 (빈곤율감소 효과)	15.2 (9.5)	15.3 (11.0)	14.9 (13.9)
	지니계수 (불평등감소 효과)	0.314 (0.030)	0.314 (0.031)	0.310 (0.031)
	공공사회지출/GDP	8.2	9.4	9.0

주: * 빈곤율은 가처분소득 적용 빈곤율이며 국가별 인구 반영.

** 지니계수는 국가별 인구를 반영하지 않음(국가별 지니계수의 산술평균).

원자료: OECD.stat. 활용.

한국의 경우 시장소득 적용 빈곤율과 지니계수는 유럽 국가에 비해 양호한 수준이지만 빈곤 및 불평등 감소 효과는 비교 국가들 중에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 아직까지 매우 낮은 수준인 복지지출에 기인한 것으로 볼 수 있다. 하지만 국가 유형별 비교를 통해 복지지출의 비중이 높다고 무조건 정책 효과성이 높게 나타나지는 않는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 복지지출의 증가와 함께 정책 효과성을 제고하는 방향으로 사회보장제도가 성숙되어야 함을 이 결과를 통해 유추해 볼 수 있다.

다. 복지제도 및 지출의 경기침체탈출 및 자동안정화 효과

경제위기 시 복지제도 및 지출의 효과는 경기침체탈출과 안정화 효과 측면에서 접근할 수 있다. 먼저, 경기침체탈출 결정요인을 살펴보면 노동소득분배율과 총요소생산성, 유로존 가입 여부, GDP 대비 투자지출변화율이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 공공사회지출 증가율의 경우 모형에 따라 통계적으로 유의미한 경우와 그렇지 못한 경우가 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 공공사회지출 증가율이 클수록 경기침체탈출 가능성이 낮아지는 것으로, 노동소득분배율과 복지관련 총요소생산성 그리고 투자지출 증가율이 높을수록 경기침체탈출 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 한편, 유로존 국가의 경우 경기침체탈출 가능성이 떨어지는 것으로 나타났는데, 이는 유로존 가입 국가의 경우 고유의 환율정책과 통화정책을 수행할 수 없어 비유로존 국가들에 비해 위기 발생 상황에서 정책대응 운용의 폭이 적기 때문이다. 65세 이상 인구비율은 경기침체 탈출 가능성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만 모형에 따라 통계적으로 유의미한 결과와 그렇지 못한 결과가 모두 나타났다. 그 밖에 변수들은 통계적으로 유의미하지 못한 결과들이 나타났다.

두 번째로 복지지출의 경기안정화 효과를 'OECD.stat'의 사회지출을 활용하여 계산한 결과, OECD의 1980~2015년 사회지출의 안정화 효과는 OLS 적용 시 12.1%로 나타나 정부지출보다 안정화 효과가 약 두 배 정도 더 큰 것으로 나타났다. OLS 외의 방법으로 안정화 효과를 추정된 결과들을 살펴보면 시간 및 국가 고정효과 모형의 경우 약 11.2%로, 시간 고정효과와 국가 고정효과 모형으로 추정한 경우 각각 10.3%와 12.5%인 것으로 나타나, 추정방법 중 시간 고정효과의 값이 가장 작고 국가 고정효과의 값이 가장 큰 것으로 나타났다. 아래 표는 'OECD.stat'

에서 제공하는 한국 사회지출의 분석대상 기간인 1990~2014년의 한국과 OECD의 사회지출 경기 안정화 효과를 비교하여 제시하고 있다. 한국의 경우도 사회지출이 자동안정화 장치의 역할을 수행하고 있는 것으로 나타났으며, 1990년대보다 2000년 이후의 안정화 효과가 더 큰 것으로 나타났다. OECD의 경우에도 사회지출의 안정화 효과가 더 확대된 것으로 나타났다. 하지만 분석방법을 달리한 경우(OLS 적용) 1990년대 보다 2000년대 이후의 경기안정화 효과가 더 적은 것으로 나타났으며, 시간 및 국가 고정효과로 추정된 <표 3-18>에서도 1980~1991년 보다 1992~2003년의 안정화 효과가 더 작은 것으로 나타나 분석방법에 따른 안정화 효과에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

<표 7-9> 공공 및 의무지출의 시기별 경기 안정화 효과 비교

구분	1990~2014년	1990~1999년	2000~2010년	2000~2014년
한국(OLS)	0.105(3.58)***	0.124(7.48)***	0.174(3.62)***	0.145(3.26)***
OECD (State fixed effects)	0.142(9.81)***	0.117(2.15)**	0.163(11.62)***	0.150(11.20)***

주: 괄호 안은 T-statistics(Robust standard errors 적용), *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1
 자료: OECD.stat. 활용.

한편, 앞서 살펴본 경기침체탈출 및 안정화 효과에 대한 보조적 수단으로 경기위기(경기침체) 극복 과정에서의 복지지출 증가율과 GDP 증가의 관계를 살펴본 결과 공공사회지출 증가율은 경제성장률과 정(+)의 관계를 나타내었다. 물론 이러한 회귀분석의 결과는 표본선택 편향 및 내생성 문제 등으로 인해 정확한 추정량으로 보기 어렵지만, 경기침체부터 탈출까지의 두 변수의 평균적인 관계성은 정(+)의 관계임을 예상해 볼 수는 있다. 종합해 보면 복지지출의 증가는 경기침체 탈출에 부정적인 영향을 미칠 수도 있지만, 동시에 경기변동에 대한 자동안정화 장치로서의 역할을

수행하고 있다. 이는 급격한 경기변동의 충격이 단기간에 발생하는 것을 복지지출이 보다 긴 기간으로 나누어 완화시키고 있음을 의미한다.

〈표 7-10〉 경기침체 시 복지지출의 주요 영향

	소득재분배	경기침체탈출 가능성	경기 안정화	GDP
복지지출	+	- (불분명)	+	+ (불분명)

다. 심층적 사례연구

금융서비스산업을 성장의 발판으로 장기간의 호황을 누린 영국의 경우 이러한 금융산업의 비중이 매우 높아 글로벌 금융위기로 인한 경제적 충격이 매우 컸다. 경제위기 직후 집권당인 노동당이 복지지출을 증가시키고 재정균형을 위해 일부 증세 조치를 취한 것과 달리 2010년에 집권한 보수당은 긴축정책을 수행했기 때문에 이 두 가지 상반된 정책적 대응의 성과를 구분하기 쉽지 않으며 평가도 서로 엇갈리게 나타났다. 하지만, 영국은 재정지출을 통한 자동안정화 기능이 경제위기 초기 적절히 작동한 것으로 평가되고 있으며 앞에서 살펴본 빈곤감소 효과에서 알 수 있듯이 복지지출 대비 빈곤 및 불평등 감소 효과가 비교적 높게 나타나는 등 복지제도의 기능이 효율적으로 작동하는 국가로 볼 수 있다. 또한 영국은 OECD 평균적인 재정지출 규모와 급여체계에서의 강한 근로유인효과, 가족과 아동에 대한 소득보조의 확대를 통해 어느 정도 효과적인 자동안정화기능을 한 것으로 판단되지만, 한편으로 자동안정화장치로서 효과가 큰 실업급여의 낮은 비중과 이후의 긴축적 재정정책이 위기로부터의 회복을 더디게 하는 요인이었던 것으로 판단된다.

한편, 그리스의 경우 다른 사례국과는 다른 관점에서 복지제도 및 정책

을 파악해야 한다. 경제위기 이후의 복지 지출과 정책 방향성은 그리스 정부가 주관한 것이 아니라 주로 구제금융 이행조건과 그 부작용을 막기 위한 최소한의 조치로 이루어진 것이기 때문이다. 그리스 사례에서 눈에 띄는 것은 그리스의 위기 발생이 복합적 원인으로 인한 것이지 복지국가의 확대 때문이라고 하는 것은 과장된 것이라는 점이다. 즉, 그리스는 유로존 가입 이후 이미 상당한 격차가 있던 EU 중심국과의 생산성 및 경쟁력 격차가 더욱 확대되었으며, 경제 수준과 특성을 고려하지 않은 유로존 가입은 결국 시간이 경과함에 따라 막대한 무역 적자 및 급속한 재정 적자를 일으켜 금융권의 '서든 스톱'을 발생시켰다. 부채위기를 극복하기 위해 도입된 긴축안들이 실행되었지만 실물경제에서 자본이 빠져나가기 시작하자 내수가 무너졌고 그 결과 수십만 개의 중소기업이 도산하여 실업률이 급증하게 된다. 또한 긴축조치들과 그 영향을 완화시키는 대책 사이에 효과적인 조정장치가 없어 긴축으로 인한 피해는 중·저소득층과 최하위 소득계층에게 가장 큰 타격을 주었다. 이러한 심각한 부작용에 대한 반발로 그리스 정부는 구제금융 재협상에 들어갔으며 국민투표를 통해 추가 긴축안이 부결되었지만 채권단은 이러한 요구를 받아들이지 않고 있으며 그리스의 미래에 대한 불확실성은 여전히 높은 상태이다.

스웨덴은 1990년대부터 다수의 경제개혁과 복지개혁으로 경제 및 복지체제의 효율성과 유연성이 높아졌고, 1990년대 초의 경제위기 대응 경험으로 비교적 글로벌 금융위기의 영향을 크게 받지 않은 국가이다. 하지만 핀란드의 경우 현재까지도 경기침체 상태에 놓여 있다. 두 국가의 위기대응의 공통점은 매우 급진적인 정책을 도입했다는 점인데, 스웨덴은 세계 최초로 2009년 7월 마이너스 금리 정책을 도입하였고 핀란드는 기본소득 시범사업을 실시하고 있다. 아직 핀란드의 기본소득은 실험 단계이지만 경제와 복지를 포괄하는 기본소득 실험이 성공적으로 달성된다면

핀란드 복지국가의 질적 변화가 나타날 수 있을 것이다. 또한 두 국가 모두 분배와 복지에 대한 사회적 합의가 정권의 변화에도 불구하고 유지되고 있다. 하지만 최근 심화되고 있는 이민 및 난민 복지 문제, 노령화로 인한 연금지출 증가, 산업구조의 변화로 인한 실업문제가 확대되고 있는데 특히, 아직까지 경기침체를 벗어나지 못한 핀란드의 상황은 더욱 심각하다. 핀란드의 경기침체는 단순히 글로벌 금융위기의 영향만이 아닌 핀란드 산업구조의 문제점이 경제위기를 통해 심화되어 장기간 영향을 미치고 있는 것으로, 핀란드 사회가 아직까지 잘 정비된 사회보장제도를 통해 일정 수준 이상의 복지 상태를 유지하고 있지만 지속적인 경기침체는 핀란드 복지의 지속가능성에 대한 불안 요소로 작용하고 있다.

2. 정책적 함의

가. 종합적 국가 비교연구의 함의

종합적 국가 비교연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 먼저, 경제위기로 인한 경기침체와 이로 인한 빈곤 및 소득불평등도 악화에 복지지출의 증가와 이를 통한 복지제도 및 지출의 자동안정화 기능으로 대응할 수 있다. 두 번째 경기침체 탈출 결정요인 분석에서 제시된 바와 같이 빠른 시간 내에 경기침체에서 벗어나기 위해서는 노동소득분배율과 총요소생산성의 제고가 필요하다. 노동소득분배율의 경우 경기침체 상황에서 노동공급에 참여하는 구성원들에게 돌아가는 소득의 몫을 크게 할수록 경기침체에서 벗어나는 시간이 줄어든다는 것으로 임금주도 성장과 관련성을 갖는다. 세 번째, 경기침체 시 복지지출은 안정화 기능의 역할을 수행하지만 경기침체 탈출에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 이는 급격한

단기 변동의 충격을 보다 긴 기간으로 나누어 완화시키는 복지지출의 안정화 기능과 관계가 깊다. 따라서 경기침체 시 복지지출의 급격한 증가는 경기침체 기간을 늘릴 가능성이 있으므로 경기침체 발생 시 경기침체의 충격을 분산하면서도 그 기간을 축소할 수 있는 제도적·정책적 방향 설정이 필요하다. 넷째, 고령인구의 높은 비중은 경기침체 탈출 가능성을 낮추므로 이에 대한 고려가 필요하다. 연금급여 지출의 증가가 투자를 저하하여 생산성을 저하시킬 수 있다는 선행연구의 결과도 감안해야 하지만, 노인들의 경우 경기침체 상황에서 다른 연령대의 집단들보다 더 큰 폭으로 소비수준을 축소시킨 결과일 수도 있기에 여기에 대해서는 복합적인 고찰이 필요하다. 특히, 한국의 매우 높은 노인빈곤 수준과 공적연금 지급규모의 급속한 증가는 이와 관련한 종합적이고 체계적인 고려와 대책을 요구한다. 다섯째, 국가 유형별 분석을 통해 살펴보았듯이 빈곤 및 불평등 감소 효과는 복지지출 규모와 무조건 비례하지 않다. 따라서 빈곤 및 불평등 감소에 대한 효과성 제고를 위해서는 현 제도 및 도입해야 할 제도 및 정책의 구조와 특성 그리고 제도의 효율성 제고 방법 등에 대해 파악해야 할 것이다. 심층사례에서도 드러나 있지만, 스웨덴의 경우 매우 높은 복지 수준을 갖추고 있지만 제도의 효율성과 효과성이 높기 때문에 이러한 점에 대한 보다 심층적이 고찰이 필요하다.

마지막으로 복지제도 및 지출이 경제위기에 미치는 영향을 포괄적인 관점으로 살펴보면, 복지지출은 경기침체기간을 늘릴 수도 있는데, 이는 단기 경기변동의 충격을 보다 긴 기간으로 나누어 완화시키는 경기안정화 효과의 발현과 관계 깊다. 즉 복지제도와 지출은 경기안정화 및 소득재분배 효과를 통해 경제위기로 인한 충격을 흡수하는 방식으로 국가의 지속가능성을 제고시키는 역할을 수행하고 있는 것이다.

나. 심층 사례분석의 함의

심층적 사례분석의 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다. 영국의 위기 대응은 한국에 대해 다음과 같은 정책적 함의를 제시한다. 1) 한국의 사회 지출 전체 규모가 위기발생 시 소득을 완화하는 안정화 장치로서 가동하기에는 영국과 같은 선진국과 비교해 아직 역부족이라는 점이다. 영국은 선별주의적 성격의 자유주의 복지국가로 분류되기는 하지만 OECD 평균 수준의 GDP 대비 지출비율을 보여 주고 있으며, 크지 않은 규모의 재량 지출로도 자동안정화기능을 할 수 있는 기반이 되어 있지만 한국은 아직까지 그 정도 수준에 이르지 못하고 있다. 2) 실업급여나 가족수당과 같은 취약계층에 대한 소득보조가 충분치 않은 가운데 일자리복지와 노동유연성을 가속화하는 것은 위기 시 취약계층의 어려움을 가속화할 뿐 아니라, 일자리의 질을 악화시켜 경제의 기반을 더욱 불안정하게 만들 수 있다.

그리스 사례의 경우 1) 긴축정책과 긴축정책의 영향을 완충시키는 조정장치의 역할이 매우 중요함을 알 수 있다. 그리스의 경우 긴축 조치들과 그 영향을 완화시키기 위한 대책 사이에 효과적이고 계획적인 조정장치가 전혀 없었기 때문에 긴축으로 인한 피해는 주로 임금 근로자 및 연금 수급자, 특히 저소득층과 최하위 소득층에게 돌아갔다. 2) 정부의 사회보장제도에 대한 개혁의 실효성은 사회보장 및 보건의료 제도의 수준 및 품질, 조직적 역량에 큰 영향을 주는 재정 문제 또는 높은 복지 수요 문제에 영향을 받게 된다. 3) 생산성 향상에 필요한 비교우위와 관련해 지속적인 기술, 연구, 혁신 등에 대한 민간 투자가 필요하다. 그리스는 제조업이 약하고 내수와 서비스 산업에 대한 의존도가 매우 높은 경제적 특성을 가지고 있는데다가 유로존 가입 이후에도 기술, 연구, 혁신에 대한 민간부문 투자가 제대로 이루어지지 않았다. 이러한 상황에서 현재의 위기 극복

을 위한 생산성 향상을 위해서는 임금 및 노동비용 부분에서 경쟁할 수밖에 없는 실정이다. 이러한 상황에서 그리스의 생산성 향상 노력은 임금 및 근로 조건에 대한 압력과 강도를 더욱 가중시키고 있다.

경제위기 상황에서 생산성 향상에 필요한 비교우위와 관련해 지속적인 기술, 연구, 혁신 등에 대한 민간 투자가 필요하다. 그리스는 유로존 가입 이후 기술, 연구, 혁신에 대한 민간부문 투자가 매우 낮았다. 현재 위기 상황 극복과 관련 생산성을 향상시키기 위해 필요한 자본 투자가 부족한 상태이기 때문에 법인세, 임금 및 노동비 부분에서 경쟁할 수밖에 없는데, 내수와 서비스 산업에 대한 의존도가 높고 자본 및 기술에 대한 투자가 부족한 그리스에서는 생산성을 향상시키려는 노력이 임금 및 근로 조건에 대한 압력과 강도를 더욱 가중시키게 된다.

스웨덴 사례에서 중요한 점은 1) 스웨덴은 경제의 활력과 경쟁력 제고를 위해 개방과 경쟁을 중시했으며, 이를 통해 성장과 고용을 달성하였다. 또한 2) 공적 지원이 필요한 사람들에 대한 소득보장과 복지서비스의 효율성을 높여 왔다는 점이다. 한편, 스웨덴의 경제 및 복지개혁은 지속적으로 이루어졌고 그 결과 안정된 경제성장은 물론 2008년 글로벌 금융위기와 유로존 재정위기에도 곧바로 대처할 수 있었다. 또한 고소득자의 소득세를 올려 세수 확보와 함께 경제위기의 비용을 분담하였다. 그 외에도 스웨덴 사례의 시사점은 1) 유권자의 지지를 확보하는 것 2) 실업이나 사회적 위협에 처한 사람들에 대한 소득보장을 책임지는 것 3) 사회서비스와 사회투자를 중시하고 장기적으로 인적자본과 사회자본을 확충하는 것 4) 노사정을 포함하여 모두가 위기 극복에 동참해야 한다는 것이다.

핀란드의 경우 1) 복지는 기본적으로 정치 특히, 선거가 중요하다. 사회적 실험이 실시되고 있는 기본소득도 핀란드 내 '프레카리아트'의 증가와 이들의 투표력에 기인한 것이다. 2) 안정적인 사회보장제도가 경기침

체 시 매우 큰 역할을 할 수 있음을 보여 준다. 핀란드는 글로벌 금융위기 이후 현재까지 저성장과 고실업 문제를 겪고 있고 국가채무 문제뿐 아니라 빈곤 문제까지 나타나고 있는 실정이지만 핀란드의 소득분배지표는 여전히 다른 국가들에 비해 양호한 수치를 보여 준다. 이는 사회안전망의 자동안정화 기능 및 취약계층에 대한 보호가 적절히 이루어지고 있음을 보여 준다. 3) 사회적 합의의 중요성이다. 핀란드는 현재 경제개혁과 노동개혁을 추진하기 위해 노사정 3자 협의와 사회협약을 제안하였고 기본소득제 도입을 추진 중이다. 이 모두 사회적 합의 없이는 불가능한 것으로 경기침체 등 위기의 상황에서 사회적 합의와 그 유지는 매우 중요하다.

다. 검토 사항

한국 역시 글로벌 금융위기로 경제와 사회 전반에 큰 충격을 받았지만 비교적 빠른 기간에 그 충격에서 벗어난 것으로 평가 받고 있다. 하지만 글로벌 금융위기 이후 경기침체를 겪으면서 빈곤율과 소득불평등의 악화를 경험하였다. 최근 들어 이러한 분배지표 추이가 회복되고 있는 경향을 보이고 있지만 글로벌 금융위기 이후 노인 및 1인 가구 등 위기에 취약한 계층의 빈곤율이 급격히 증가하고 있다. 미국발 글로벌 금융위기는 한국은 물론 유로존을 중심으로 유럽 대부분의 국가에 적지 않은 영향을 미쳤고 그리스 등 남유럽 국가들의 경우 아직까지 재정위기 가운데 놓여 있다. 물론, 아일랜드같이 심각한 경제위기를 겪다 극적으로 회복한 국가들이 있지만 그러한 국가들이 겪은 상처는 매우 크다.

이러한 경제위기와 관련해서 유의해서 살펴보아야 할 측면은 위기의 원인 측면과 대응 측면 그리고 준비 측면이다. 먼저, 위기의 원인 측면에서 한국은 아일랜드, 스페인, 그리스와 같은 부동산 버블이 큰 영향을 미

칠 경우에 유의해야 할 것이다. 경제위기는 금융과 실물 측면에서 모두 발생할 수 있지만 한국에서는 실물 측면의 위기에 대한 우려가 점차 커지고 있는 상황이다. 따라서 아일랜드, 스페인, 그리스와 같은 국가에서 부동산 버블의 형성과 전개과정을 살펴볼 필요가 있다. 대응 측면에서는 위기 상황에 대한 맥락적 이해가 필요하다. 경제위기로 인한 경기침체기간 동안 해당 국가들은 재정지출을 증가시키거나 아니면 반대로 긴축재정을 수반한 구조조정을 통해 위기의 기간을 견디고자 하였다. 하지만 어떠한 정책을 수행해야 할지에 대해서는 국가별 상황과 맥락에 따라 적절히 판단해야 할 것이다. 영국의 경우 초반 확장적 정책으로 경제위기에 대응했지만 이후 긴축정책으로 돌아섰고 이에 대한 성과에 대한 견해는 여전히 엇갈리는 상황이다. 어떠한 정책 방향성을 가지느냐에 따라 매우 큰 성과의 차이가 발생할 수 있으므로 이에 대한 상황 판단이 매우 중요하다.

한국의 경우 글로벌 금융위기 대처에 있어 확장적 기조를 통해 비교적 적극적으로 대처한 것으로 평가되며, 복지지출의 자동안정화 기능도 이전에 비해 확대된 것으로 평가된다. 하지만 위기의 상황에서 무조건적인 복지지출의 확대가 경기회복을 담보하지 않으며 반대되는 상황도 발생할 수 있기 때문에, 위기에 대한 대비 측면에서 복지지출을 통한 자동안정화 기능 제고에 대한 검토 등 재정지출의 예방적 기능 강화에 대한 검토가 필요하다. 한편, 남유럽 국가들에 비해 영미형, 대륙형 국가들의 빈곤감소 효과성이 더 큰 것에서 알 수 있듯이 복지제도 효과성 제고에 대한 검토와 노력이 필요하다. 2014년 기초연금 도입과 2015년 맞춤형 급여 도입 등 복지제도의 큰 개편이 있었으며 다행히 기초노령연금에서 기초연금으로 전환을 통해 노인빈곤감소 효과성이 커진 것으로 평가되고 있다. 하지만 노인빈곤 문제는 여전히 심각하며 1인 가구의 빈곤문제도 노인빈곤과 연계되어 심화되고 있는 심각한 문제이다. 이러한 문제들을 적극적

으로 대처하기 위해서는 대상자의 특성 파악과 함께 제도 내 효율성 제고와 제도 간 연계성 강화를 통한 정책 효과성 제고의 노력이 필요하다.

마지막으로, 경제위기 극복 과정에서 복지지출과 경제성장 간의 보다 면밀한 관계성 검토가 필요하다. 앞서도 언급되었지만 경기침체에서 탈출까지의 기간 동안 복지지출과 경제성장 간에는 정(+)의 관계가 성립될 수 있는데 이러한 결과는 분석 대상 국가 중 많은 국가가 경기침체를 극복한 국가이기 때문에 복지지출 증가 효과가 과대평가된 것으로 볼 수 있다. 하지만 결과론적으로는 경기침체에서 탈출까지의 기간 동안 평균적으로는 두 변수 간의 관계가 정(+)의 관계를 가질 가능성이 높다. 본 연구에서는 계수값의 크기보다는 그 방향성을 중심으로 살펴보았지만 정책적 판단에 있어서는 둘 간의 직접적 관계도 매우 중요하다. 본 연구에서는 복지제도 및 지출의 역할을 경기침체기간과 자동안정화 기능을 중심으로 파악하였기 때문에 경제성장과의 직접적인 관계는 제시하지 않았지만 향후 경제위기시 복지제도 및 지출에 대한 정책결정을 위해서는 복지지출이 경제성장에 미치는 영향의 인과관계를 직접적으로 밝히 필요가 있을 것으로 판단된다. 만약, 글로벌 금융위기와 같은 급격한 경기변동이 다시 닥친다면 정책당국은 사회 경제적 위험을 최소화시키기 위한 정책 조합을 구성하게 될 것이다. 앞서 검증된 복지제도 및 지출의 안정화 효과와 함께, 복지지출의 경기회복(경제성장 증가)에 미치는 효과를 정확히 검증한다면 정책 판단에 더욱 실질적이 도움이 될 것이다. 앞서 종합적 국가 비교연구의 정책적 함의에서도 언급되었듯이 복지지출의 과도한 증가는 안정화 효과는 있겠으나 경기침체 기간을 확대시키고 경제성장 제고에 큰 영향을 미치지 못할 가능성이 크다. 따라서 이러한 판단을 가능하게 할 수 있는 본 연구보다 더 심층적이고 직접적인 인과관계에 대한 연구가 요구된다.

참고문헌 <<

- 강남훈(2013). 불안정노동자와 기본소득. 마르크스주의 연구, 10(2), pp.12-42.
- 강병구(2011). 사회지출의 자동안정화기능에 대한 연구. 경제발전연구, 17(1), pp.57-85.
- 강유덕, 김준엽(2013). 아일랜드 경제의 회복방향과 시사점. KIEP 지역경제 포커스, 7(3), pp.1-12.
- 강유덕, 양효은, 임유진(2016). 경제구조의 변화에 따른 핀란드 경제의 장기침체와 구조개혁. 대외경제정책연구원.
- 강유덕, 오태현, 이철원, 이현진, 김준엽(2013). 유럽의 사례를 통해 본 복지와 성장의 조화방안 연구. 대외경제정책연구원.
- 글로벌금융위기 극복백서 편찬위원회(2012). 글로벌 금융위기와 한국의 정책대응.
- 김권식(2012). 유로존 재정위기 본질과 향후 정책 대안. 의정연구, 37, pp.251-261.
- 김득갑(2012). 북유럽 경제에서 배우는 교훈. CEO Information, 847.
- 김득갑, 이종규, 이동원, 김경훈(2012). 유럽 재정위기 극복방안과 전망. 삼성경제연구소.
- 김문길, 김태완, 우선희, 이서현(2012). 2012년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원
- 김병권(2008). 사회서비스 투자로 경제 살리는 21세기 뉴딜정책. 새로운 사회를 여는 연구원
- 김성태(2012). 금융위기에 대응한 확장적 재정정책의 효과성 분석. 한국개발연구, 34(4), pp.27-64.
- 김소영, 신관호(2009). 자본시장의 글로벌화와 한국 통화정책의 독립성. 한국개발연구, 32(2), pp.1-26.
- 김아현(2012). 스페인 재정위기의 원인 및 전망, 한국은행 국가경제정보 제 2012-40호
- 김영순(1996). 복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험. 서울대학출판부, 서울대학교 국제지역원 연구총서 8

- 김원섭, 양재진, 이주하(2010). 최근 금융위기에 대한 서구 복지국가들의 사회적
책적 대응. 정부학연구, 16(3), pp.57-89.
- 김운태(2015a). 복지국가의 변화와 빈곤정책. 아산재단 연구총서 제385집
- 김운태(2015b). 2008년 세계 금융위기 이후 독일 사회정책의 변화. 동향과 전망,
94, pp.165-203.
- 김운태, 서재욱(2014). 보수정부와 복지정치: 세계금융위기 이후 영국과 스웨덴
의 변화. 2014 사회정책연합 학술대회 자료집, pp.371-395.
- 김인준(2012). 유로존과 한국 경제위기 비교 분석. 경제논집, 51(2), pp.263-
288.
- 김인춘(2013). 북유럽 국가들의 복지재정제도 연구. 한국지방세연구원.
- 김인춘(2016). 핀란드 복지국가와 기본소득 실험: 배경, 맥락, 의의. 스칸디나비
아연구. 18, pp.31-72.
- 김인춘, 고명현, 김성원, 암논 아란(2013). 생산적 복지와 경제성장. 아산정책연구원
- 김장기, 윤조덕(2012). 2011 경제발전경험모듈화사업: 산재보험 제도의 구축과
운영. 고용노동부·근로복지공단.
- 김정미(2010). 남유럽 재정위기와 정책시사점. 국회예산정책처 경제현안분석 제
53호.
- 김정환(2011). 유로본드 도입 논의 및 평가. 주간 금융브리프, 20(38), pp.8-9.
- 김준엽(2014). 북유럽 4개국의 거시경제 동향 및 전망. KIEP 지역경제포커스.
- 김치욱(2016). 금융위기 전염론에 대한 비판적 고찰: 2008년 한국의 경제 거버
넌스를 중심으로. 국가전략, 22(2), pp.121-151.
- 남은영(2013). 이태리 사회경제적 위기: 복지모델과 사회갈등을 중심으로. 국제
지역연구, 22(3), pp.45-87.
- 노대명, 김태완, 요건평, 김병철, 고이시 노리미치, 임완섭(2013). 고용·복지 연
계정책의 국제비교연구. 한국보건사회연구원.
- 노대명, 이현주, 임완섭, 전지현, 김근혜, 박광준, 고이시 노리미치, Dan Finn,
Neil Lunt, John Hudson(2014). 각국 공공부조제도 비교연구- 일본 영
국. 한국보건사회연구원

- 도미향, 윤지영, 이명숙(2010). 경제위기 극복을 위한 가족복지정책. *한국가족복지학*, 15(1), pp.63-81.
- 박경돈(2011). 복지와 경제성장간의 실증적 분석. *지방정부연구*, 15(3), pp.161-183.
- 박병현(2001). 정치적 민주화의 진척과 한국의 사회복지. *상황과 복지*, 10, pp.11-52.
- 박순일(1997). 경제복지 전환기에서 복지정책의 대응 방안. *한국사회정책*, 4(1), pp.42-75.
- 백두주(2011). 경제위기 이후 한국 사회정책의 변화와 효과: 김대중, 노무현 정부를 중심으로. *담론* 201, 14(1), pp.83-120.
- 보건복지부(각 연도). 국민기초생활보장제도 수급자 현황.
- 보건복지부(각 연도). 기초노령연금 수급자 현황.
- 서은숙(2015). 복지지출 국제 비교에 있어 국가별 고유효과(country-specific effect)의 중요성에 관한 실증 분석: OECD 국가에 관한 분석. *유라시아연구*, 12(2), pp.73-83.
- Sung, Johnny(2009). 경제위기하에서 영국의 실업과 직업훈련. *국제노동브리프*, (2009.8.), pp.13-36.
- 송경일·안재역(2001). SPSS for window를 이용한 생존분석. SPSS 아카데미.
- 신정완(2009). 스웨덴의 '제3의 길' 정책의 실패 원인: '정책 부조화' 문제를 중심으로. *사회경제평론*, 32, pp. 67-99.
- 안두순(2012). 유로존 재정위기의 구조적 문제와 해결책. *FES Information Series* 2012.2.
- 안상훈, 김수완, 박종연(2010). 한국형 복지국가의 미래. 기획재정부·서울대학교 사회복지연구소.
- 여기구, 심창학, 손혜경, 신범철, 채준호, 은수미(2009). 주요 국가들의 경제위기 탈출과 고용전략. *한국노총 중앙연구원*.
- 여유진, 김미곤, 임완섭, 김민희(2009). 저소득층 지원제도의 유형 및 특성 연구. *한국보건사회연구원*.

- 오정근(2016). 서서히 다가오는 위기의 그림자, 국가 거버넌스 구조부터 개혁하라. 미래한국, 긴급집단(2016.6.30.).
- 유근춘(2010). 사회지출의 경제위기 흡수능력 분석과 지출 우선순위. Issue & Focus, 제46호. 한국보건사회연구원.
- 유근춘, 국중호, 안창남, 여유진, 임완섭(2011). 2011 보건복지재정의 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 유근춘, 박찬임, 최성은, 홍석표, 신화연, 이귀진, 조정현(2009). 2009 보건복지 재정의 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 윤여선(2016). 영국 노동, 복지정책 관련 최근 관련 현안.
- 윤조덕, 김상호, 박정란(2008). 사회보험과 노동조합의 역할. 한국노동연구원.
- 이병기(2002). 한국 신생기업의 생존요인: 이론과 실증. 한국경제연구원.
- 이영수(2016). 사회복지지출이 경제성장에 미치는 영향. 사회과학연구, 27(2), pp.45-68.
- 이정환(2012). 프랑스 정권 교체와 유로존 재정위기 해법 기초 변화. KiRi Weekly(2012.5.21.), pp.11-14.
- 이종원(2010). 국제 금융위기와 한국경제: 위기를 기회로. 다산경제연구원.
- 이창우, 임준환(2013). 남북유럽 복지 비교와 시사점: 보건의료. KiRi Weekly, 228(0), pp.1-10.
- 이철희(2009). 사회적 지출과 경제성장: 역사적 경험과 실증연구문헌의 검토. 경제논집, 48(2), pp.275-310.
- 이태진 외(2015). 통계로 보는 사회보장 2015. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이현성(2010). 가계 소득이 짧은이의 실업기간에 미치는 영향. 경제연구, 제31권 2호, pp.47-84.
- 이현주, 강혜규, 서문희, 정경희, 유동철, 정재훈, 이승경, 노언정, 현명이(2003). 공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안. 한국보건사회연구원
- 임완섭(2016). 영국, 핀란드 복지제도의 특성과 경제위기 극복 과정에서의 역할과 성과. 한국보건사회연구원 국외출장결과보고서(<https://www.kihasa.r>

e.kr/web/introduction/foreign/view.do?mode=VIEW&keyField=userNm&key=%EC%9E%84%EC%99%84%EC%84%AD&menuId=17&tid=41&bid=203&ano=711)

- 장덕진 외(2013). 유로존 경제위기의 사회적 기원. 한울.
- 전용일, 임두빈, 김규림, 이정화, 손동희, 박소은, 김호정(2014). 사회서비스의 재
정지출과 경제성장, 일자리, 소득불평등과의 관계분석. 보건복지부·한국고
용복지연금연구원.
- 정은주, 류태현(2016). 2016 핀란드 진출전략. KOTRA 헬싱키무역관.
- 정홍원, 이삼식, 최효진, 김원섭, 남상호, 김미숙, 고숙자, 김진수, 정영호, 배화
옥, 남원석(2012). 주요국의 사회보장제도: 네덜란드. 한국보건사회연구원.
- 조경엽, 송원근, 유진성, 김미애(2013). 성공한 복지와 실패한 복지. KERI 정책
제언.
- 조돈문(2015). 스웨덴 노동시장의 유연성-안정성 균형 실험: 황금삼각형과 이중
보호체계. 산업노동연구, 21(2), pp.99-137.
- 조돈문(2013). 유럽의 사회적 모델과 유럽연합의 리스본전략. 현상과 인식,
37(4), pp.133-165.
- 조운제(1999). 1990년대 한국의 금융자유화방식과 금융위기에 대한 분석. 한국
경제연구, 2, pp.61-86.
- 조은영(2014). 북유럽 국가의 금융 재정위기 극복과 시사점. 국회예산정책처 경
제현안분석 제86호.
- 조현대, Colm Regan(2002). 아일랜드의 성공사례와 시사점. 과학기술정책,
143, pp.142-158.
- 주현, 김인철, 노영진, 최현경, 김영민, 김종일, 권혁옥, G. Eber, P. Buigues
(2015). 글로벌 금융위기 이후 선진국의 산업정책 연구. 산업연구원.
- 차병섭, 이영(2013). 사회복지지출이 경제성장을 저해하는가?: 도구변수법과 구
조방정식모형을 이용한 실증분석. 재정학연구, 6(4), pp.109-149.
- 채준호(2009). 영국의 경제위기 탈출과 고용정책. 어기구, 심창학, 손혜경, 신범
철, 채준호, 은수미(2009). 주요 국가들의 경제위기 탈출과 고용전략. 한국

- 노충 중앙연구원. pp.177-220.
- 최성은(2012). 유럽의 복지개혁 동향. 한국조세연구원.
- 최영준(2012). (영국) 고용보험 및 고용정책. 정기혜, 김용하, 이지현(편). 주요국의 사회보장제도: 영국편. 한국보건사회연구원. pp.178-207.
- 최영준(발간예정). (영국) 고용보험 및 고용정책. 최복천(편). 주요국의 사회보장제도: 영국편. 한국보건사회연구원. pp.255-285.
- 최혁(2009). 글로벌 금융위기의 전개과정. 한국경제포럼 2009년 2권 1호.
- KOTRA(2013). KOTRA 국가정보: 네덜란드.
- 통계청(2009). 2008년 4/4분기 및 연간 가계동향. 통계청 보도자료('09.2.26.)
- 핀란드 대사관(2008). 핀란드의 국가경쟁력.
- 한국보건사회연구원 세미나 자료집(2012.5.31.). 그리스, 늪에 빠진 복지국가 - 원인과 시사점을 중심으로(Greece, a Welfare State in Quagmire - Causes and Implications).
- 한국은행(2010). 한국은행 60년사.
- 허장(2016). 포용적 성장을 위한 생산성 증대 어떻게?: OECD의 포용적 성장 (inclusive growth)논의. 나라경제 2016.4, pp.69-70.
- 홍석표, Neil Gilbert, David Stanton, Gary Burtless, Karen Anderson, Martin Seeleib-Kaiser, Peter Abrahamson, Takano Kyogoku, Gong-Cheng Zheng(2009). 경제위기와 사회통합에 관한 외국 사례 비교를 통한 사회정책 추진 방향에 관한 연구. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 홍승현, 류덕현, 전병목, 윤성주(2014). 경제성장과 재정정책. 한국조세재정연구원.
- 황기식, 이진우(2012). 유럽경제위기원인의 정치경제학적 접근. 통합유럽연구, (4), 51-74.
- Alper, F. Ozlem & Mehmet Demiral(2016). Public Social Expenditures and Economic Growth: Evidence from Selected OECD Countries, *Research in World Economy*, 7(2), pp.44-51.
- ADB(2011). *Framework of Inclusive Growth Indicators: Key Indicators*

- for Asia and the Pacific 2011, special supplement.* Asian Development Bank.
- Afonso, A. & Furceri, D.(2008). EMU enlargement: stabilization costs and insurance mechanism. *Journal of International Money and Finance*, 27(2), pp.169-187.
- Afonso, A., & Juan, A. (2011). Economic growth and budgetary components: A panel assessment for the EU. *Empirical Economics*, 41 (3), pp.703-723. from <http://dx.doi.org/10.1007/s00181-010-0400-9>
- Afouxendis, A. and Lampropoulou M.(2013), State reform and privatization policies in Greece: Questions of democracy, accountability and equity. *GSTF International Journal of Law and Social Sciences*, 3(1), pp.1-6.
- Alam, S., Sultana, A., & Butt, M.S. (2010). Does social expenditures promote economic growth? A multivariate panel cointegration analysis for Asian countries. *European Journal of Social Sciences*, 14(1), pp.44-54.
- Ali, I., Son, H. H.(2007). Measuring inclusive growth. *Asian Development Review*, 24(1), pp.11-31.
- Anxo, Dominique.(2012). From One Crisis to Another: the Swedish Model in Turbulent Times Revisited. In Steffen Lehndorff(ed). *A Triumph of Failed Ideas: European Models of Capitalism in the Crisis*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Arreaza, M., Sorensen, B. and Yosha, O.(1998). *Consumption Smoothing through Fiscal Policy in OECD and EU countries*. NBER Working Papers, No. 6372, 1998.
- Asdrubali, P. & Sorensen, B.& Yosha, O.(1996), Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-90, *Quarterly Journal of*

Economics, 111, pp.1081-1110.

Baldacci, E., Clements, B., Gupta, S., & Cui, Q.(2004). *Social spending, human capital and growth in developing countries: Implications for achieving the MDGs*. IMF Working Papers, WP/04/217, 1-40.
<http://dx.doi.org/10.5089/9781451875140.001>

Bank of Greece(2016), *Επισκόπηση του Ελληνικού Χρηματοπιστωτικού Συστήματος [Review of the Greek Financial Credit System]*. Athens, National Bank of Greece.

Barbier, J.-C.(2012). Tracing the fate of EU “social policy”: Changes in political discourse from the “Lisbon Strategy” to “Europe 2020”. *International Labour Review*, 151(4), pp.377-399.

Barro, R.J. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 407-443.
<http://dx.doi.org/10.2307/2937943>

Baum, D.N., & Lin, S. (1993). The differential effects on economic growth of government expenditures on education, welfare, and defense. *Journal of Economic Development*, 18(1), pp.175-185.

Becker, J.(2013). The Periphery in the Present International Crisis: Uneven Development, Uneven Impact and Different Responses. Spectrum. *Journal of Global Studies*, 5(1), pp.21-41.

Beraldo, S., Montolio, D., & Turati, G. (2009). Healthy, educated and wealthy: A primer on the impact of public and private welfare expenditures on economic growth. *The Journal of Socio-Economics*, 38(1), pp.946-956. from <http://dx.doi.org/10.1016/j.socec.2009.06.013>

Blanchard, O. J., & Leigh, D.(2013). Growth forecast errors and fiscal multipliers. *The American Economic Review*, 103(3), pp.117-120.

BMASK(Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)

- (2013a). *Jugend und Arbeit in € Österreich: Berichtsjahr 2012/13*. Wien: BMASK.
- BMASK(Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)
(2013b). *Sozialbericht 2011-2012*. Wien: BMASK.
- BMASK(Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)
(2014). *Fact Sheet Pensionen*. (from http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/8/7/CH2325/CMS1383225519683/fact_sheet_2013_03.pdf)
- Boarini, R., Murtin, F., Schreyer, P.(2015). *Inclusive Growth: The OECD Measurement Framework*. OECD.
- Bohoslavsky Juan Pablo(2015). *End of Mission Statement of the United Nations Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner Athens, 8th December 2015. (Available from: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16852&LangID=E>)
- Bonoli, G.(1997), Classifying Welfare States: A Two-Dimension Approach, *Journal of Social Policy* 26, pp.351-372.
- Bonoli, G.(2007). Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. *Comparative Political Studies*, 40(5), pp.495-520.
- Bouckaert, Geert, Derry Ormond, and Guy Peters(2000). *A potential governance agenda for Finland*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Brissimis, S. N., Garganas, E. N. & Hall, S. G.(2012). *Consumer credit in an era of financial liberalisation: An overreaction to repressed demand?*. Working Paper, Bank of Greece.

- CAFOD(2014). *What is "Inclusive Growth"?*. CAFOD Discussion Paper.
- Capital, B.(2011). Weekly Economic and Monetary Report. *Global rates weekly*. 17 June.
- Carter, J., Craigwell, R., & Lowe, S. (2013). *Government expenditure and economic growth in a small open economy: A disaggregated approach*. CBB Working Papers, WP/13/15. Retrieved from http://www.ccmf-uwi.org/files/publications/conference/2013/3_1-Carter_Craigwell_Lowe-p.pdf
- Catao, L.(2006). *Sudden Stops and Currency Drops: A Historical Look*. IMF Working Paper 06/133.
- Chris Heitzig(2015). *U.S. State Social Spending and Economic Growth*, Honors Theses. Paper 63. College of St. Benedict and St. John's University
- Chrysopoulos, P.(2016). *Salaries and pensions not excluded from automatic spending cuts in Greece*, in *Greek Reporter* - from <http://greece.greekreporter.com/2016/05/19/salaries-pensions-not-excluded-from-automatic-spending-cuts-in-greece/#sthash.s6lbeiff.dpuf>
- Damian Grimshaw(2011). 경제위기와 저임금 고용 : 영국의 정책조치. *국제노동브리프*, (2011년 9월호), pp.28-41.
- De Grauwe, P.(2011), The governance of a fragile Eurozone. In CEPS (ed.). *Centre for European Policy Studies*, CEPS Working Paper, No.346.
- Department, L. L. R.(2012), *The wrong target one year on: Pay cuts in the public sector in the European Union*. EPSU.
- Devarajan, S., Swaroop, V., & Zou, H. (1996). The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Econ*

- omics*, 37(2), pp.313-344. from [http://dx.doi.org/10.1016/S0304-3932\(96\)90039-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0304-3932(96)90039-2)
- Dolls, M., Clemens Fuest, Andreas Peichl(2009). *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe*. The Institute for the Study of Labor(IZA). Discussion Paper No. 4310.
- Dreger, C., & Reimers, H.E. (2005). *Health care expenditures in OECD countries: A panel unit root and cointegration analysis*. IZA Discussion Papers, 1469. from <http://ftp.iza.org/dp1469.pdf>
- Economou, C., Kaitelidou, D., Kentikelenis, A., Sissouras, A., & Maresso, A.(2014). *The impact of the financial crisis on the health system and health in Greece. Economic crisis, health systems and health in Europe: country experience*. Copenhagen: WHO/European Observatory on Health Systems and Policies.
- ESTAT (2016), *Labour Force Survey*, Press Release, 8 September 2016, from <http://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SJO02/>
- EUROPEAN COMMISSION(2010). *EUROPE 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.
- European Commission(2016a). Fiscal Sustainability Report 2015. INSTITUTIONAL PAPER 018. JANUARY 2016 form http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf
- European Commission(2016b). *Country Report Finland 2016*. EUROPEAN COMMISSION: Brussels.
- Farnsworth, K. & Irving, Z.(2011), Contemplating the implications of the economic crisis for social policy: confusion, contradictions, opportunities and risk. In K. Farnsworth & Z. Irving (eds.). *Social policy in challenging times: Economic crisis and welfare systems*. Bristol: Policy Press.
- Felipe, J., & Kumar, U.(2011). *Unit labor costs in the eurozone: the*

- competitiveness debate again*. Levy Economics Institute of Bard College Working Paper 651.
- Ferrera, M.(2010). The South European Countries. In Castles F. C., Leibfried S., Lewis J., Obinger H. and Pierson C.(eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp.616-629.
- Finland Government(2015). *Finland, a land of solutions: Strategic Programme of the Finnish Government*.
- Folster, S., & Henrekson, M. (2001). Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries. *European Economic Review*, 45(8), 1501-1520.
- Fotopoulos, T.(1985). *Dependent development: the case of Greece*. Athens: Exantas Press.
- Fotopoulos, T.(1993). *Η Νεοφιλελεύθερη Συναίνεση και η Κρίση της Οικονομίας Ανάπτυξης [The Neo-Liberal Consensus and the Crisis of the Growth Economy]*. Athens: Gordios.
- Furceri, D.(2009). *Stabilization effects of social spending: empirical evidence from a panel of OECD countries*. WKP(2009)16 OECD, 2009.02. 25.
- GGG(2010a). *Νόμος 3863: Βασικές συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις [Law 3863: Basic Pension Regulations]*. Gazzete of Greek Government.
- GGG(2010b). *Νόμος 3865: Βασικές συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις [Law 3865: Basic Pension Regulations]*. Gazzete of Greek Government.
- Giddens, Anthony(1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press. fit for International Journals of Manpower. 21(5), pp.384-399.

- GSIS(2016). *Statistics. Athens, Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών
 ν Συστημάτων [General Secretorate of Information Systems].*
- Heitzing, Chris(2015). U.S. State Social Spending and Economic Growth.
 h. Honors Theses. Paper 63. from http://digitalcommons.csbsju.edu/honors_theses/63
- Hemerijck, A. and Ive Marx(2010). Continental Welfare at a
 Crossroads: The Choice between Activation and Minimum
 Income Protection in Belgium and the Netherlands. In Palier,
 Bruno(ed.). *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of
 Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam University
 Press. pp.129-155.
- Hemerijck, A. and Vandenbroucke(2012). *The Welfare State After the
 Great Recession*. ZBW-Leibniz Information Centre for Economics.
- HM Treasury(2009). Securing the Recovery: Growth and Opportunity.
 In *2009 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending
 Review*. London: The Stationery Office.
- HM Treasury(2010). Securing the Recovery. In *Budget 2010*. London:
 The Stationery Office.
- Hong Ding(2014). Economic Growth and Welfare State: A Debate of
 Econometrics. *Journal of Social Science for Policy Implications*,
 2(2), pp.165-196.
- Ianchovichina, E., Susanna Lundstrom(2009). *What Is Inclusive
 Growth?*. The World Bank.
- ILO(2014). *World Social Protection Report 2014/15: Building
 economic recovery, inclusive development and social justice*.
 International Labour Office: GENEVA
- IMF(2011). *World Economic Outlook Database*. Washington.
- IMF(2013). Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under

- the 2010 Stand-By Arrangement. Washington D.C., International Monetary Fund. in the Greek drama. *Political Studies Review*, 12(2), pp.193-208.
- INE-GSEE(2008). *Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση [The Greek economy and employment]*. Athens, Research Institute of General Greek Trade Union (INE-GSEE).
- Institute for Fiscal Studies Office for National Statistics from <http://www.ons.gov.uk>
- Janssen, R.(2011). *Why Europe needs a fairness pact and not a competitiveness pact*. Economic Discussion Paper 2011/07, Brussels, ETUC.
- Karamessini, M.(2008). Still a distinctive southern European employment model?. *Industrial Relations Journal*, 39(6), pp.510-531.
- Karantinos, D.(2006). *European Employment Observatory Contribution to the EEO Autumn Review 2006 'Flexicurity'*, Athens: National Centre of Social Research(EKKE).
- Katsimi, M. & Moutos, T.(2010). EMU and the Greek crisis: The political-economy perspective. *European Journal of Political Economy*, 26(4), pp.568-576.
- Kautto, Mikka et al.(1999). *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London: Routledge.
- Kela(1992). *Kansaneläkelaitoksen Tilastollinen Vuosikirja*.(Statistical Yearbook of the Social Insurance Institution, Finland). Vammala, KELA.
- Kelly, T. (1997). Public expenditures and growth. *The Journal of Development Studies*, 34(1), pp.60-84. from <http://dx.doi.org/10.1080/00220389708422503>

- Kemeny, P.(1995). Theories of Power in the Three Worlds of Welfare Capitalism. *Journal of European Social Policy*, 5(2), pp.87-96.
- Kentikelenis A, Karanikolos M, Papanicolas I, Basu S, McKee M, Stuckler D.(2011). Health effects of financial crisis: Omens of a Greek tragedy. *The Lancet*, 378, pp.1457-1458.
- Kentikelenis, A., Karanikolos, M., Reeves, A., McKee, M., & Stuckler, D.(2014). Greece's health crisis: from austerity to denialism. *The Lancet*, 383(9918), pp.748-753.
- Kerasidou, A., Kingori, P., & Legido-Quigley, H.(2016). “You have to keep fighting”: maintaining healthcare services and professionalism on the frontline of austerity in Greece. *International Journal of Equity in Health*, 15(1), pp.118.
- Khan, H., & Bashar, O. (2015). Social expenditure and economic growth: evidence from Australia and New Zealand using cointegration and causality tests. *The Journal of Developing Areas*, 49(4), 285-300. from <http://dx.doi.org/10.1353/jda.2015.0137>
- Kopsini, C.(2012), *Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα για ανέργους [Minimum guaranteed income for the unemployed]*. Kathimerini, 2/11/2012, Athens. from: <http://www.kathimerini.gr/472111/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/elaxisto-eggyhmeno-eisodhma-gia-anergoys>
- Kouvelakis, S.(2011). The Greek cauldron. *New Left Review*, 72, pp.17-32.
- Kremalis, K. & Yfantopoulos, J.(1992). Changes in the Social Security policy in Greece during the Eighties. In Greve, B.(ed.). *Future Social Policy in Europe*. The Danish National Institute of Social Research, pp.83-93.
- Landau, D. (1983). Government expenditure and economic growth: A

- cross-country study. *Southern Economic Journal*, 49(3), pp.783-792. from <http://dx.doi.org/10.2307/1058716>
- Lapavitsas, C., Kaltenbrunner, A., Lambrinidis, G., Lindo, D., Meadway, J., Michell, J., Paineira, J. P., Pires, E., Powell, J., Stenfors, A. & Teles, N.(2010), *The Eurozone between austerity and default*. RMF Occasional report.
- Lazaretou, S.(2011). *Financial crises and financial market regulation: the long record of an 'emerging'*. Bank of Greece.
- Leoni, T., Marterbauer, M. & Tockner, T.(2011). The Stabilising Effect of Social Policies in the Financial Crisis. *Austrian Economic Quarterly* 2, pp.100-110.
- Lin, Justin Yifu & Volker Treichel(2012). *The Crisis in the Euro Zone: Did the Euro Contribute to the Evolution of the Crisis?*. The World Bank Development Economics Vice Presidency.
- Lindert, P. H.(2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century, volume 2*. Cambridge University Press.
- Lyberaki, A., & Tinios, P.(2014). The informal welfare state and the family: Invisible actors in the Greek Drama. *POLITICAL STUDIES REVIEW*, 12, pp.193-208.
- Mansori, K.(2011). *Why Greece, Spain, and Ireland Aren't to Blame for Europe's Woes*. The New Republic.
- Markopoulos, D.(2011). *Σοκ στην ασφαλιστική αγορά φέρνει το κούρεμα του 50%* [*The 50% haircut 'shocks' the insurance market*]. Athens.: Proto Thema.
- Martin, C.(1996). Social welfare and the family in southern Europe. *South European Society and Politics*, 1(3), pp.23-41.
- Matsaganis, M. & Leventi, C.(2010). Pathways to a universal basic

- pension in Greece. *Basic Income Studies*, 6(1), pp.1-20.
- Matsaganis, M.(2011). The welfare state and the crisis: the case of Greece. *Journal of European Social Policy*, 21(5), pp.501-512.
- McKnight, Abigail(2015). *The Coalition's Record on Employment: Policy, Spending and Outcomes 2010-2015*. CASE Working Paper 15.
- Meager, N.(2009). The role of training and skills development in active labour market policies. *International Journal of Training and Development*, 13(1), pp.1-18.
- Megas, C.(2010). *Ο διπλός ακρωτηριασμός των συντάξεων [The double amputation of pensions]*. Eleftherotypia.
- Michael-Matsas, S.(2010). Greece and the world capitalist crisis. *Critique*, 38(3), pp.489-502.
- MoF(2012). *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*. Athens: Ministry of Finance.
- Moreira, A., Alonso Dominguez, Á., Antunes, C., Karamessini, M., Raitano, M., & Glatzer, M.(2015). Austerity-Driven Labour Market Reforms in Southern Europe: Eroding the Security of Labour Market Insiders. *European Journal of Social Security*, 17, pp.202-225.
- OECD(2005). *Employment outlook 2005*. Paris: OECD.
- OECD(2009). Addressing the Labour Market Challenges of the Economic Downturn.
- OECD(2010). *Making Reform Happen: Lessons From OECD Countries*.
- OECD(2013a). *Statistics: Pension spending*.
- OECD(2013b). *OECD System of Unit Labour Cost Indicators*.
- OECD(2014a). *All on board: making inclusive growth happen*. OECD.
- OECD(2014b). *Report on the OECD framework for Inclusive Growth*.

OECD.

OECD(2014c). FOCUS on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer? from <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf>

OECD(2014d). *Social expenditure update: Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels*. Insights from the OECD Social Expenditure database (SOCX), November 2014. from https://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-SocialExpenditure_Update19Nov_Rev.pdf

OECD(2016a). *OECD Economic Surveys Finland*.

OECD(2016b). *Economic Outlook, Volume 2016 Issue 1, Finland*.

Onaran, Özlem & Thomas Obst(2015). *Wage-led growth in the EU15 Member States: The effects of income distribution on growth, investment, trade balance, and inflation*. Greenwich Political Economy Research Centre.

ONS(2010). *United Kingdom National Accounts - The Blue Book*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Österle, August and Karin Heitzmann(2016). Reforming the Austrian Welfare System: Facing Demographic and Economic Challenges in a Federal Welfare State. in Schubert, Klaus, de Villota, Paloma, Kuhlmann, Johanna(Eds.). *Challenges to European Welfare Systems*. Springer. pp.11-35.

Palier, Bruno(2010). Ordering change: Understanding the 'Bismarckian' Welfare Reform Trajectory In Palier, Bruno(ed.). *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam University Press, pp.19-44.

Papademetriou N.(2016). *The migration of Greeks during the crisis years (Η μεταναστευση των Ελλήνων στα χρόνια της κρίσης)*,

- Aygi, 7 September 2016. from <http://www.avgi.gr/article/10842/7417464/e-metanastouse-ton-ellenon-sta-chronia-tes-krises>
- Papadopoulos, T. & Roumpakis, A.(2009). *Familistic welfare capitalism in crisis: The case of Greece*. ERI working series, Bath.
- Papadopoulos, T. & Roumpakis, A.(2012). The Greek welfare state in the age of austerity: anti-social policy and the politico-economic crisis. In M. Kilkey, G. Ramia & K. Farnsworth (eds.). *Social Policy Review 24: Analysis and Debate in Social Policy*. Bristol: Policy Press, pp.205-230.
- Papadopoulos, T. & Roumpakis, A.(2013a). Familistic welfare capitalism in crisis: social reproduction and anti-social policy in Greece. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(3), pp.204-224.
- Papadopoulos, T. & Roumpakis, A.(2013b), The meta-regulation of European industrial relations: Power shifts, institutional dynamics and the emergence of regulatory competition among Member States. *International Labour Review*, 152(2), pp.255-274.
- Papadopoulos, T. & Roumpakis, A.(2015). Democracy, austerity and crisis: Southern Europe and the decline of the European Social Model. In S. Romano & G. Punziano(eds.). *The European Social Model Adrift*. Aldershot, Ashgate, pp.189-211.
- Papadopoulos, T.(2006). Support for the Unemployed in a Familistic Welfare Regime. In: E. Mossialos & M. Petmesidou(eds.). *Social policy developments in Greece*. Ashgate, pp.219-238.
- Petmesidou M., Pavolini E. and Guillén A. M.(2014). South European Healthcare Systems under Harsh Austerity: A Progress-Regression Mix?, *South European Society and Politics*, 19(3),

pp.331-352

Petmesidou, M.(1991). Statism, Social Policy and the Middle Classes in Greece. *Journal of European Social Policy*, 1(1), pp.31-48.

Petmesidou, M.(2013a). *Austerity and the spectre of 'immiseration' on the periphery of Europe*. CROP: Poverty Brief.

Petmesidou, M.(2013b). Is social protection in Greece at a crossroads? *European Societies*, 15(4), pp.597-616.

Polychroniou, C. J.(2011). An Unblinking Glance at a National Catastrophe and the Potential Dissolution of the Eurozone. In U. o. M. A. P. E. R. Institute(ed.). *Research Brief*.

Posthuma, Anne and Raymond Torres(2010). Rebalancing global growth: The role of an income-led strategy. Torres, Raymond(ed.). *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?*, pp.81-98.

Robert C. Feenstra, Robert Inklaar. Marcel Timmer(2013). *The Next Generation of the Penn World Table*. NBER Working Paper no. 19255

Roberts M.(2012) 'Olivier Blanchard and TINA' Michael Roberts Blog, from <https://thenextrecession.wordpress.com/2012/03/28/olivier-blanchard-and-tina/#comments>

Rothstein, Bo(2014). *The End of Swedish Exceptionalism - Why the Elections Mark a New Era for Politics*. Foreign Affairs September 18, 2014.

Sakellaropoulos, T.(2007). Greece: the quest for national welfare expansion through more social Europe. In J. Kvist & J. Saari (eds.). *The Europeanisation of social protection*. Policy Press. pp.211-228.

Sawyer, M(2012). The tragedy of UK fiscal policy in the aftermath of

- the financial crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 36, pp.205-221.
- Scharpf, F. W.(2013). Monetary Union, Fiscal Crisis and the Disabling of Democratic Accountability. In A. Schäfer & W. Streeck(eds.). *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity
- SEPE(2013). *Εκθεση Πεπραγμένων Σ.ΕΠ.Ε για 2012 [Report of SEPE activities for 2012]*. Athens, Hellenic Labour Inspectorate (SEPE).
- Spilimbergo, A., Steve Symansky, Olivier Blanchard, Carlo Cottarelli(2008). *Fiscal Policy for the Crisis*. IMF.
- Streeck, W.(2013). The Crisis in Context: Democratic Capitalism and its Contradictions In A. Schäfer & W. Streeck(eds.). *The politics in the age of austerity*, Cambridge: Polity.
- Supiot, A.(2013). The Grandeur and Misery of the Social State: Inaugural Lecture Delivered on Thursday 29 November 2012. Collège de France published in New Left Review 82, July-August 2013
- Taylor-Gooby P.(1991). Welfare state regimes and citizenship. *European Journal of Social Policy*, 1(2), pp.93-105.
- Teague, Paul(2011). 아일랜드의 경제위기, *국제노동브리프*, 2011년 6월호, pp.5-12.
- Tinios P.(2015). *Employment and social developments in Greece*, Report prepared for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, September 2015.,IP/A/EMPL/2015-03
- Tsakoglou, P.(1990). Aspects of poverty in Greece. *Review of Income and Wealth*, 36(4), pp.381-402.

Tsarouhas, D.(2012). The political origins of the Greek crisis: domestic failures and the EU factor. *Insight Turkey*, 14(2), pp.83.

Vidje, Gerd et al.(2013). *Focus on The Nordic Welfare Model*. Nordic Centre for Welfare and Social Issues.

Vlachadis, N., Vrachnis, N., Ktenas, E., Vlachadi, M., & Kornarou, E. (2014). Mortality and the economic crisis in Greece. *The Lancet*, 383(9918), pp.691.

Zygoulis F. and Zagou E.(2014). The problems in the Greek public sector cannot be solved simply by reducing the size of salaries or the numbers of staff. from <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/08/06/the-problems-in-the-greek-public-sector-cannot-be-solved-simply-by-reducing-the-size-of-salaries-or-the-numbers-of-staff/>

국제금융센터 홈페이지 www.kcif.or.kr/front/customer/criticalCase.do

아시아개발은행 홈페이지 <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/156020/adbi-wp165.pdf>;

이코노미스트지 홈페이지 http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2009/01/the_swedish_model

유로스타트 Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat>

위키백과 <https://ko.wikipedia.org>

주아일랜드 대한민국 대사관 <http://irl.mofa.go.kr/korean/eu/irl/information/emigrants/index.jsp>

통계청 e나라지표 <http://www.index.go.kr>

핀란드 사회보장국 홈페이지 <http://www.kela.fi/web/en>

핀란드 사회보장국 보도자료 “From idea to experiment - Preliminary report on a universal basic income completed” March 30, 2016(<http://>

/www.kela.fi/web/en/-/from-idea-to- experiment -preliminary
-report-on-a-universal-basic-income-completed?inheritRedire
ct=true)

Kotra 해외시장 뉴스 <http://news.kotra.or.kr>(2009. 10. 13.) “황금알 낳던
발틱시장, 스웨덴 은행 발목 잡아”

Labour Force Survey 2015. Statistics Finland. [http://tilastokeskus.fi/til
/tyti/2015/13/tyti_2015_13_2016-04-12_kat_002_en.html](http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2015/13/tyti_2015_13_2016-04-12_kat_002_en.html)

OECD 스탯트 stats.oecd.org/

통계청 가계동향조사 원자료.

penn world table 9.0 원자료.



[부록 1] 그리스의 국가 부채 위기 해결을 위한 정책 대응

1. 개요

2016년 가을까지 적어도 다섯 차례의 사회정책 관련 주요 개혁이 실시되었다. 첫 번째 개혁은 2010년 5월 '구제금융'의 1차 트랑셰(tranche)의 일환으로 실시되었고, 두 번째 개혁은 2011년 7월 '중기적 재정운용 전략'의 도입과 함께 실시되었다. 세 번째 개혁은 2012년 2월 2차 '구제금융'('조정 프로그램') 및 자발적인 '원금탕감'(haircut)을 내용으로 하는 그리스 PSI(Private Sector Initiative, 민간채권단 손실부담 프로그램) 이행의 일환으로 시행되었으며, 네 번째 개혁은 2012년 11월 2차 조정 프로그램 검토의 일환으로 실시되었다. 2015년 8월 3차 구제금융 양해각서(MOU)가 체결되었다. 3차 구제금융 합의에는 트랑셰 지급 방식 내용이 포함되는데 각 트랑셰의 지급은 개혁 수행의 진척 상황에 대한 성공적인 평가 후 채권단의 승인을 조건으로 이루어진다. 지난 6년 동안 공공재정 특히 공공 사회복지 지출은 철저한 감시체제하에 있어 그리스 정부는 의회를 거치는 경제·복지 정책과 관련된 거의 모든 방안을 절충해야 했다.

긴축정책 및 복지 개혁안의 대부분은 의회가 빠른 시간 내에 개혁안을 통과시키지 못할 경우 국가부도 사태로 이어질 수 있다는 지속적인 위협 속에 의회에 상정되었다는 사실에 주목해야 한다. 이를 잘 보여 주는 예가 바로 임금삭감에 대한 사회적 대화 시도였는데, 정부는 '사회적 파트너들'을 모두 무시하고 일방적으로 임금삭감을 도입했으며, 앞으로 임금수준은 정부 명령으로 설정될 것이라고 발표했다(Petmesidou, 2013 참조). 또한 투표 과정 자체도 이상적인 것과는 거리가 멀었다. 개혁안의 대

부분은 긴급법으로 상정되거나 (따라서 긴 시간의 의회 토론이 필요 없음), 대통령의 법령 공포(긴급 상황에서만 사용되어야 하는 절차)로 도입되며, 장기적인 블록 개혁안의 일부로 (따라서 의회가 제안을 세심하고 상세하게 검토할 시간이 거의 주어지지 않음) 도입되고 있다. 또한 경제부 장관이 복잡한 개정안을 의회 회기 후반의 “마지막 순간”에 표결하도록 상정하는 것은 드문 일이 아니었다.

2. 고용, 노동법 개혁 및 영향

국가 부채 위기의 도래는 EU가 어떻게 효과적으로 고용 및 사회 정책과 같이 이전에는 국가 정부의 관할 영역이던 정책 부문에 직접 개입할 것인지에 대해 대대적인 점검 및 변화가 있을 것임을 예고했다(Barbier 2012, Papadopoulos and Roumpakis, 2015 참조). 그리스에서 채택된 방안들의 성격은 신유럽경제 거버넌스와 ‘경쟁력협약’(2011년 3월) 및 ‘약식재정협약’(2012년 3월)의 체결과 맥을 같이한다. 이들 협약은 단위노동비를 주요 조정변수로 만들어 수출을 회복시킴으로써 모든 EU 회원국들이 효과적으로 경쟁력을 되찾도록 만들기 위한 것이다.⁴⁶⁾ 통화정책에 대한 통제권 부재와 이에 따라 환율 평가절하 정책을 사용할 수 없기 때문에 EU 내 경쟁력은 생산성에 대한 자본 투자를 통해서보다는 주로 ‘임금의 비대칭적 발달’(Jansen, 2011: 1)과 유연하지 않은 임금결정 구조를 통해 실현된다. 그리스 정부의 대응은 이러한 유럽경제 통합 프로

46) 새로운 EU감시체제의 제도화는 3년간의 변동 백분율로 측정되는 명목단위노동비용(NULC) 및 실질실효환율(REER)과 같은 몇몇 선정된 거시경제 지표들에 대해 ‘경쟁력경보 기준’을 설정했다. 전자는 근로자에 대한 보수가 어떻게 노동 생산성과 연관되어 있는지 보여 주기 위해 보수(근로자 1인당 보상) 및 생산성(고용 1인당 GDP)을 산출하고, REER은 42개 경쟁국 또는 교역 상대국(EU, 특히 미국, 중국, 브라질, 러시아, 한국, 홍콩)의 물가 대비 한 국가의 수출 가격 편차를 계산한 것이다.

젝트의 특정 방향에 대해 이의를 제기하지 않았고 ‘자국 내 가치평가절하’ 전략을 선택했다.

이러한 정책이 IMF가 아시아 금융위기 대응에서 했던 실수(Stiglitz, 2002) 중 일부를 되풀이하고 있는지 여부와 관계없이, 분명한 것은 노동비용, 단체협상제도, 고용 및 실업보호가 공격받고 있을 뿐만 아니라 국가의 단체교섭 협약과 노동법이 서로 하향 경쟁을 하고 있다는 것이다(Papadopoulos and Roumpakis, 2013). 긴축 ‘조정’ 정책의 시행에도 불구하고 그리스의 거시경제 지표는 계속해서 악화되고 있다. IMF(2013)조차도 그리스에서 시행된 정책들이 ‘경제성장을 회복시키지 못했으며’ IMF가 긴축정책이 그리스에 초래한 피해를 과소평가했다고 인정했다. 2015년까지 그리스의 GDP는 25% 감소했으며, 최신 OECD 자료에 따르면 그리스 정부의 총채무 비율은 2014년 GDP의 180.1%로 최고치를 기록했고, 2015년에는 GDP의 176.9%로 약간 감소했다. 이 수치들은 구제금융을 받기 이전 수준(GDP의 126.7%, 2009년)과 금융위기 발생 당시(GDP의 109.4%, 2008년) 정부채무 비율에 비해 현저히 높은 수준이다.

고용 및 노동법은 채권단의 구제금융 트랑셰 지급 전제조건으로서뿐만 아니라 경제정책 조정을 위한 신유럽경제 거버넌스 기본 틀의 일부로서 긴축 중심 개혁안의 핵심이 되어 왔다. 맨 처음 실시된 주요 개혁안에는 공공부문(2010년 3월)과 민간부문(2011년 6월)의 임금삭감 내용이 포함되었다. 공공부문에서는 부문 내 유연성 확대를 위해 추가적으로 일련의 개혁안이 도입되었다. 개혁안에 따르면 공공부문에서 1명을 신규 채용하기 위해서는 기존 공무원 10명을 해고하거나 퇴직시켜야 했다. 2010년 5월까지 정부는 지방정부와 공공부문(공익기업)의 2011년 신규채용 예산을 50% 축소했으며, 2015년까지 매년 10%를 추가적으로 삭감했다

(INE-GSEE, 2011). 그럼에도 불구하고 중기적 재정운용전략과 2011년 추가적인 구조 개혁에 대한 압력으로 파판드레우(PASOK) 정부는 추가적인 임금삭감을 실시하여 공공부문에서 총 25%의 임금삭감이 이루어졌다. 2012년 11월, 정부지출을 줄이기 위해 루카스 파파디모스 총리(2011~2012)가 이끄는 임시 연립정부는 공무원 수를 3만 명 이상 줄이기로 결정했으며, 이로 인해 60세 이상 공무원들이 대거 조기 퇴직하기 시작했다. 잇따른 개혁안 실시로 인해 2014년까지 공공부문 임금은 위기 전 수준에 비해 35~40% 축소된 것으로 추산되었다(Zygoulis and Zagoy, 2014).

〈부표 1-1〉 고용계약 체결 형태 분포, 2009~2013년

구분	2009	2010	2011	2012	2013
풀타임 (Full-time)	79.0%	66.9%	59.7%	55.0%	53.6%
파트타임 (Part-time)	16.7%	26.5%	32%	35.4%	37.2%
일시직(Casual)	4.3%	6.6%	8.1%	9.6%	9.2%

자료: SEPE(2013).

민간부문에서는 1차 양해각서에 따라 공공 및 민간부문에서의 15% 임금삭감 내용이 포함된 IMF 권고안이 받아들여져, 여러 휴가(예: 크리스마스, 부활절, 여름) 수당이 고정된 금액인 500유로로 일시 지급하는 형식으로 대체되었다. 이와 동시에 24세 이하 근로자에 대해서는 최저 임금이 20% 삭감되어 월 최저 임금은 595유로가 되었다(Megas, 2010). 2차 양해각서 체결 후 민간부문에 대한 임금삭감이 추가로 이루어져, 최저 임금이 22% 삭감되었고 24세 이하 근로자에 대해서는 32% 삭감되어 월 최저 임금액은 개인분담금 제외 후 각각 487유로, 421유로가 되었다. 여기서 흥미로운 사실은 파트타임(4시간 근무/1일) 일자리의 현재 임금 수준은

293유로(개인분담금 제외 후 250유로)라는 점이다. 이러한 임금삭감 이외에도 모든 고용된 근로자들은 의무적으로 고용보험기금에 급여의 2%를 추가로 부담하게 되었다. 파파디모스 정부는 최저 임금 설정에 있어 국가적인 단체협약의 역할을 철폐하고 회사 차원에서 협상을 우선 처리하도록 했다. 노동 시장의 주요 참가자(예: 노동자와 고용주) 사이의 자발적인 협상이라는 개념이 전혀 지켜지지 않는 상황에서 그리스의 최저 임금 수준은 정부의 특권으로 결정되었다. 또한 제3차 양해각서에 따라 해고에 대한 법적 경고기간과 고용주에 대한 보상비용이 줄어들었으며 반면 근무일은 늘어나고 일일 여가시간은 하루 12시간에서 11시간으로 줄어들었다. 이미 2011년 노동조합은 임금인상 및 단체협약 등의 문제로 고용주와 분쟁이 발생하면 이를 조정·중재위원회(Conciliation and Arbitration Service)에 의거할 수 있는 권리를 상실했다. 아울러 고용주는 임시직 근로자와 정규직 계약을 체결해야 할 의무를 더 이상 갖지 않는다.

이러한 노동시장의 '유연화'는 2009~2013년의 기간 동안 체결된 풀타임 및 파트타임 고용계약 수치를 통해 실증적으로 확인해 볼 수 있다. 표 3에 나타난 바와 같이, 2009년 신규 풀타임 고용계약은 총고용계약의 79%를 차지했으나 2010년과 2011년 각각 66.9%, 60.4%로 감소했다. 2013년에는 신규 고용계약 2건 중 단 1건만이 풀타임 계약이었다. 이와는 반대로 2009년 신규 파트타임 계약은 전체 고용계약의 16.7%였으나 2013년에는 37.2%로 증가세를 기록했다. 또한 일시직 계약도 2009년 4.3%에서 2013년에는 9.2%로 증가해, 신규 고용계약 10건 중 거의 1건이 일시직 계약이었다. 이러한 개혁은 지금까지 전례 없는 수준의 고용불안을 야기했으며 근로 및 임금 조건을 악화시켰다.

〈부표 1-2〉는 2009년에서 2013년 사이 체결된 실제 고용계약의 상황

을 보다 자세하게 보여 준다. 2013년까지 신규 풀타임 고용계약은 21% 감소했으며 이는 노동시장이 제공할 수 있는 풀타임 일자리가 국가 부채 위기 발생 당시보다 많이 줄어들었음을 나타낸다. 반면 같은 기간 체결된 신규 파트타임 및 일시직 고용계약은 크게 증가해 2013년 기준으로 2009년 대비 각각 161%와 152%의 증가를 기록했다. 기존 근로자의 고용계약에도 큰 변화가 발생했다. 파트타임으로 이동한 기존의 풀타임 계약 근로자는 2013년 133% 증가했고, 합의하에 일시직으로 이동한 근로자는 244% 증가했다. 또한 고용주의 일방적인 결정으로 고용계약을 일시직으로 변경한 근로자 수는 엄청나게 증가했다. 2009~2013년 사이 단 5년 만에 2414% 증가한 이 수치는 국가 부채 위기의 규모뿐만 아니라 고용주와 근로자 간의 교섭 능력 불균형도 크게 증가했음을 보여 준다.

〈부표 1-2〉 고용계약 체결 형태 분포, 2009~2013년

연도	신규 고용계약			고용계약 변경		
	풀타임 (Full-time)	파트타임 (Part-time)	일시직 (Casual)	풀타임에서 파트타임으로 변경	근로자 합의하에 일시직으로 변경	고용주의 일방적인 결정으로 일시직으로 변경
2013	593,368	412,023	101,868	28,410	14,258	15,386
2012	375,843	241,985	65,615	49,640	21,478	13,372
2011	460,706	233,558	68,300	32,420	19,128	7,414
2010	586,281	228,994	60,677	18,713	6,527	1,013
2009	746,911	157,728	40,489	12,219	4,146	612
2009-2013	-21%	161%	152%	133%	244%	2414%

자료: SEPE(2013).

또한 실업인구의 상황도 최근 더욱 악화되었다. 그리스의 실업급여는 지난 수십 년 동안 유럽 평균 대비 매우 낮은 수준이었다. 수급 자격이 이전 근로실적과 엄격하게 연계되어 있어 신규 가입자 및 청년층 실업자 또

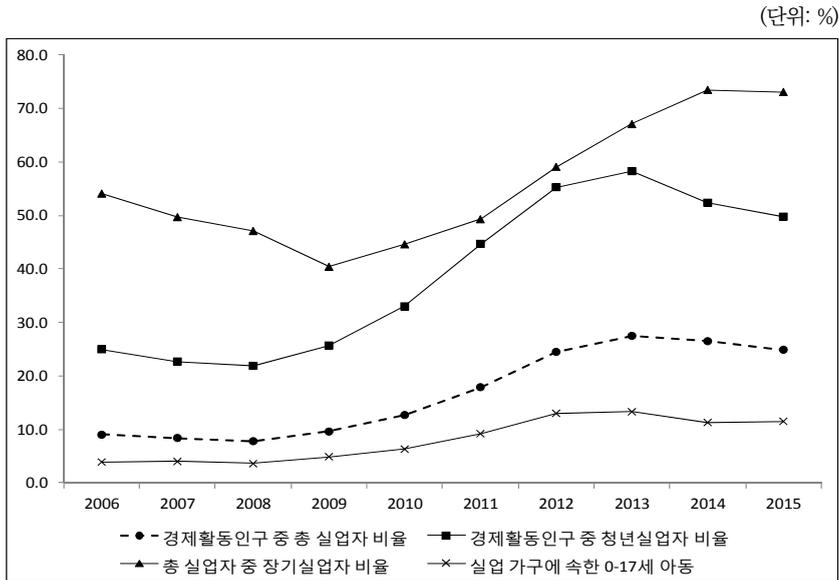
는 기여 실적이 미미한 실업자들에 대해서는 최소의 급여가 지급되었다(Papadopoulos, 2006). 2011년 월 461유로의 실업급여 수준은 이미 빈곤선을 한참 밑도는 수준이었다. 2차 양해각서 후 실업급여액은 월 359유로로 줄었고, 이마저도 최장 1년까지만 지급되었으며 장기 실업에 대한 추가 급여는 지급되지 않았다. 2012년 12월 새로운 200유로 실업급여가 장기실업자를 위한 시험 프로그램으로 도입되었는데,⁴⁷⁾ 아주 엄격한 자격심사를 거쳐 단기간만 제공되었으며 청년층 실업자는 대상에서 제외되었다. 이러한 변화는 실업률이 역대 최고치를 기록하는 시기에 이루어졌으며 이후 실업률은 매우 높은 수준에 머물러 있다.

[부도 1-1]에서 볼 수 있듯이, 2015년 말 청년 실업률은 50%에 이르렀고 총실업률은 24.9%로 2008년 7.8%에서 크게 증가했다(Eurostat, 2016). 장기실업 비율도 계속해서 크게 증가하여 2015년에는 73.1%에 달했다. 이는 실업자 4명 중 거의 3명이 2년 이상 구직활동을 하고 있다는 것을 의미한다. 2016년 6월 말 기준으로 공식 기록되는 실업률은 총 실업률 24%, 여성실업률 28%, 청년 실업률(15~24세) 48%를 기록하며 미미하게 하락하는 것으로 보였다(ELSTAT, 2016). 남부유럽(SE)에서 실시된 건축 중심 노동시장 개혁에 대한 가장 종합적인 비교연구들 중 한 연구에서 Moreira et al.(2015)은 남부유럽 특히 그리스에서 채택된 이러한 정책들이 대부분 그리스 가정의 가장인 노동시장 '내부참가자'들의 안정성을 현저히 약화시켰음을 입증했다. 여기서 살펴봐야 하는 또 다른 중요한 지표는 실업 가구에 속한 아동 수이다. 2015년까지 노동시장 수입이 없는 가구에 살고 있는 아동의 비율은 총아동인구 중 11.5%에 달했다. 여타 다른 사회안전망이 없는 그리스에서 실업자들은 이 어려운 시기

47) 45세 이상, 연소득 1만 2천 유로 미만의 12개월 이상 장기실업자만이 청구자격을 가진다. 이 실업급여의 수급률은 극히 낮은 수준이며(2012년 1114명) 최장 1년 동안만 지급된다(Kopsini, 2012).

에 생계를 친인척에게 의존할 수밖에 없는 실정이다. 고학력 및 전문직 청년층은 세계의 다른 지역(주로 독일과 영국 같은 핵심 EU 회원국), 호주, 미국 등으로 일자리를 찾아 이민을 선택하고 있다. 그리스 외무부 자료(Papademetriou, 2016)에 따르면 33만 명 이상의 그리스인이 위기 동안 이민을 선택했으며, 이는 그리스의 '두뇌 유출'을 현저하게 가속화하고 있다.

[부도 1-1] 실업을 및 실업 가구(2006~2015년)



자료: Eurostat.

3. 보건·의료 정책 개혁 및 영향

국가 부채 위기 초기부터 보건·의료 부문 개혁은 구제금융 프로그램의 주요 전제조건이었다. 긴축 중심 개혁안들은 대부분 재정 지속가능성 달성을 목표로 했고 보건의료비 지출과 급증하는 병원 적자 감축에 주력했

다. 또한 많은 개혁안들이 제도 통합을 가속화하고 건강보험 혜택 분절화를 해결하는 것을 목표로 시행되었다. 2010년에서 2014년까지 남부 유럽의 보건의료 부문에서 시행된 긴축 중심 개혁안들에 대한 비교연구에서, Petmesidou et al.(2014)은 다음 세 가지 항목으로 정책변화를 요약했다.

- a) 환자에게로 의료비 부담 이동
- b) 제도의 거버넌스 변화를 통한 비용 절감
- c) 인건비 절감

그리스의 사례에서 저자들은 각 항목을 위해 과다하게 수행된 개혁정책들이 (a)의 경우 접근성 및 형평성에, (b)의 경우 효율성 및 지속가능성에, (c)의 경우 의료 품질에 ‘매우 큰’ 영향을 미쳤다고 밝혔다 (Petmesidou et al, 2014, Table 5; Economou et al, 2014 and Tinios, 2015 참조). (a)부분에서 행해진 개혁안에는 이용자부담 제도 도입, 서비스 제공 축소, ‘제네릭’ 의약품 (국제공인일반명(INN)) 처방 의무화를 통한 약제비 지출 관리 감독 등이 있다. (b)부분에서 수행된 개혁안으로 의약품 시장 가격 규제, 지출상한선 도입 및 제약사로부터의 ‘환급금(clawbacks)’ 제도, 1·2차 보건의료기관 통합, 전자 진단(E-diagnosis), 전자 처방(E-prescribing) 및 병원 사례 분류를 위한 DRGs(진단관련그룹) 제도 도입, 임상 프로토콜, 병원조직 재정비 및 축소, 위탁제 공서비스에 대한 가격 규제가 실시되었다. (c)부분의 개혁으로는 대규모의 인력 감축뿐 아니라 임금 동결 및 삭감이 이루어졌다.

실행된 수많은 개혁정책들 중 주요 조직 개혁정책을 주목해서 살펴보아야 한다. 2011년 두 가지 중요한 조직 개혁이 실시되었다. 최대 사회보험기금인 IKA에 속한 병원들이 국가보건의료체제에 통합되었으며, 국가보건의료제공기구(EOPYY)가 설립되었다. EOPYY는 직장별 사회보험

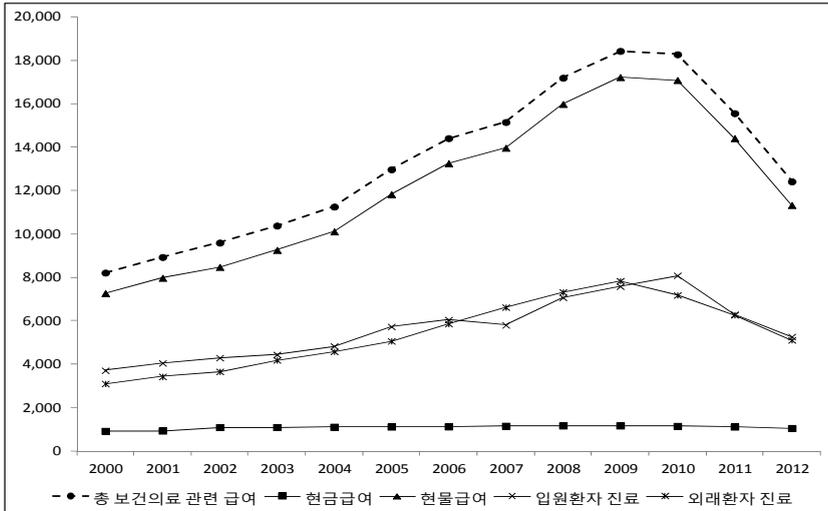
기금의 보건의료분과⁴⁸⁾를 대부분 편입시켜 의약품과 의료보장 서비스에 대한 단일 구매자가 되었다. EOPYY에는 보건의료비 상환 관련 행정처리 및 간소화, 효율적이고 수준 높은 기준 마련 그리고 본래 목적인 1차 진료의 행정처리 및 조정 등의 과제가 주어졌다. 그러나 2014년 2월, 당시 보수당 정부는 대다수 EOPYY 진료소를 포함하여 EOPYY의 1차 진료 업무를 대부분 국가 1차진료네트워크(PEDY)라는 새로운 조직으로 이관시켰다. PEDY의 주요 목표는 공공 및 민간 의료서비스 제공자가 혼재된 제도 내에서의 1차 진료서비스 조정 및 제공이다. 지역 보건당국이 PEDY 조직화에 중요한 역할을 담당하고 있기는 하지만 후자는 여전히 EOPYY와 유기적으로 연결되어 있어 비용 절감 및 환자의 의료비 부담이라는 유사한 논리로 운영된다.

앞에서 제시된 바와 같이(부도 1-1 참조), 2009~2013년 사이 보건의료비 지출은 26%나 감소하여 보건의료비가 총사회보장비에서 차지하는 비율이 29.1%에서 21.4%로 줄어들었다. 따라서 이 기간에 보건의료 서비스 제공 측면에서 대대적인 경비절감이 이루어졌다고 할 수 있다. [부도 1-2]는 2000~2012년 사이 항목별 보건의료비 지출(단위: 백만 유로) 변동을 보다 자세하게 보여 주고 있다. 이미 낮은 수준이던 현금 급여를 제외한 기타 모든 항목이 큰 감소를 기록했다. 지출의 가장 큰 부분을 차지한 항목인 현물급여의 경우에는 입원환자 진료(직접 진료 및 환급) 및 외래환자 진료(직접진료 및 의약품 환급)와 관련된 지출이 모두 현저하게 감소했다.

48) 이러한 보건의료분과들은 이미 2010년 각각의 소속 기금에서 분리되었으며, EOPYY로 편입되기 전에는 보건부의 감독하에 있었다(law 3863/10).

[부도 1-2] 그리스의 질병 및 보건의료에 대한 사회보장급여 지출(2000~2012년)

(단위: 백만 유로)



자료: European System of Integrated Social Protection.statistics (Esspros), Eurostat.
Data available at <http://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SHE24/->

보건의료비 지출은 서비스통합 개선 및 처방/진단에서의 IT 서비스 활용을 통해 추가적으로 절감될 수 있을 것으로 예상되었다. 특히 약제비 지출은 위기 이전에도 급격한 증가세를 보여⁴⁹⁾ 처방에 대해 보다 엄격한 규정을 도입하고 의약품 가격 통제를 실시했다. 이제 환자는 의약품 구매를 위해 더 많은 비용(의약품 가격의 25%와 처방전당 1유로의 추가부담금)을 지불하게 된다. 그러나 빈곤층에 대해서는 일부 의약품이 여전히 무상으로 지원되고 있다. 또한 정부는 매일 정해진 PEDY 의사 무료 진료 횟수를 초과한 진료에 대해서는 환자가 그에 해당하는 비용을 부담하도록 했으며, 공공병원 및 보건의료시설에서 환자 비용부담(fee-bearing) 외래환자 서비스를 제공할 수 있도록 했다.

49) Petmesidou et al.(2014: 333)은 2000~2009년 사이 약제비 지출에서의 평균 연간변동률을 +9.9%로 산출했다.

환자 비용부담(co-payments) 제도 도입과 공공병원에서 제공되는 보건의료 서비스의 암묵적(접차적) 민영화로 인해 의료 검진 또는 치료와 같은 의료적 필요를 충족시킬 수 없는 환자(자가 보고)의 비율이 크게 증가했다. 표 5에 나타난 바와 같이, 2014년까지 균등화 소득 1분위와 2분위에 속하는 국민 5명 중 거의 1명에 해당하는 숫자가 그들의 의료적 필요를 충족시키는 데 어려움을 겪었으며, 의료 검사 및 의사 진료에 대한 비용부담(copay) 능력이 없었다. 또한 넓은 의미의 ‘중산층’으로 간주될 수 있는 3분위 소득그룹에서의 증가세가 두드러지게 나타났다. 이 그룹에서는 자신의 의료적 필요를 충족시키지 못한 인구 비율이 2009~2014년의 기간 동안 12% 증가했다. 가장 부유한 1·2분위 소득그룹도 그들의 의료적 필요 충족에 더 많은 어려움을 겪었다고 조사되었으나 그 비율은 2014년 현저하게 줄어들었다.

〈부표 1-3〉 (여러 가지 사유로) 의료 검진이나 치료에 대한 의료적 필요를 충족하지 못한 인구 비율(균등화소득 5분위별 분류, 2006~2014년)

균등화소득 5분위	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1분위	6.7	9.2	7.2	8.5	8.1	10.2	13.4	16.2	18.3
2분위	6.5	5.5	6.2	6.2	5.6	8.2	9.3	13.4	18.3
3분위	5.8	5.1	5.1	3.4	4.6	6	9.3	11.3	15.1
4분위	2.8	3	2	1.9	2.2	3.7	7.6	9.9	8.4
5분위	1	0.8	0.9	0.6	0.8	3.2	5.7	5.2	3.2

자료: ELSTAT(2015).

비용 효율성과 약제비 및 병원예산의 급격한 감축 달성과 함께 보건의료 부문에서 임금삭감과 근무조건 악화 및 (과도한) 근무시간 연장도 함께 이루어졌다. 최근 연구(Kerasidou et al., 2016)에서 의사 및 의료진들은 이러한 악화된 근무조건에 대해 큰 우려를 표명했고, 이는 경험상 보건의료 기준 및 환자 서비스 악화의 원인이 되었다고 말했다. 이는 또

한 의료진 차원에 부정적인 연쇄효과를 일으켜 많은 의료전문직이 일자리를 찾아 이민을 결정하거나 조기퇴직을 선택하는 결과를 초래했다 (Tinios, 2015: 19).

종합적으로 보건의료 분야에서 실시된 긴축 중심 개혁안의 영향은 다른 정책분야의 긴축정책 및 개혁과 이것이 경제와 고용에 미친 영향으로 초래된 일반적인 사회경제적 상황 악화로 인해 더욱 가중되었다. 예를 들어 Petmesidou et al.(2014: 345)은 “그리스의 경우 무보험 환자가 걱정스러울 정도로 증가하여 (EOPYY의 가장 최근 자료에 따르면) 그 숫자가 250만 명에 육박하는 것으로 추산되며, 이는 급격한 실업 증가와 기여금을 계속해서 낼 수 없는 자영업자 수 증가로 인한 것”이라고 밝혔다. Kentikelenis et al.(2014)은 소득 및 생활수준에 관한 유럽연합 통계자료를 근거로 그리스에서의 의료적 필요 미충족 비율이 급증했다고 밝혔다. 이들은 또한 그리스 국민의 대다수가 필요한 의약품과 진료를 위해 ‘사회적 진료소(social clinics)’를 이용할 수밖에 없다는 점을 강조했다. 1차 진료를 하는 사회적 진료소들은 자원봉사 의료진에 의해 운영되며, 위기 이전에는 주로 이민자와 소외계층의 의료적 필요를 담당했던 곳이다. 위기의 여파로 사망률이 증가했다는 구체적인 증거가 처음으로 Vlachadis et al.(2014) 연구에서 제시되었다. 이 연구에서 2011~2012년 사이 55세 이상 인구의 사망이 거의 2200건 증가한 것으로 나타났다. Vlachadis와 공동저자들은 조심스럽게 이러한 증가를 “의료정책에서의 급격한 긴축조치와 무보험자 증가로 인한 만성질환자의 의료서비스 접근 장벽이 높아진 것”(p.691)과 연결지었다. 마지막으로 Kentikelenis et al.(2014: 750)은 긴축정책이 의료부문에 미친 간접적인 영향에 대해, 다소 우울하긴 하지만, 관련 증거자료에 대한 매우 포괄적인 검토결과를 제공했다.

“2010~2011년 사이 정신건강에 대한 국가 재정지원이 20% 감소했으며 2011~2012년에는 추가적으로 55% 감소했다. 이러한 긴축정책은 지난 3년간 120% 증가한 정신건강 서비스 수요를 대응할 수 있는 의료서비스 능력을 위축시켰다. 관련 자료를 보면 국민 정신건강 상태가 크게 악화되었음을 알 수 있다. 인구조사자료에 따르면 주우울증(major depression)은 2008년 3.3%에서 2011년 8.2%로 2.5배 증가했으며, 경제적 어려움이 주요 위험 요인인 것으로 나타났다. [다른 연구들에서는] 조사 실시 이전 달에 자살 시도자의 숫자가 2009~2011년 사이 36% 증가했으며, 극심한 경제적 어려움에 시달리는 그룹에서 비율이 높게 나타났다. 자살로 인한 사망률은 2007년 수치가 낮긴 했지만 2007~2011년 사이 45%나 증가했다. 초기에는 남성의 자살률 증가가 가장 두드러지게 나타났지만, 2011년 그리스 통계청 발표자료를 보면 여성의 자살률도 크게 증가했다[...]. 또한 그리스의 긴축정책은 가구소득 감소와 부모의 실업으로 인해 아동의 건강에도 영향을 주었다. 빈곤 위험에 처한 아동의 비율은 2007년 28.2%에서 2011년 30.4%로 증가했으며, 점점 더 많은 수의 아동이 충분한 영양을 섭취하지 못하고 있다.”(Kentikelenis et al., 2014: 750)

4. 연금제도 개혁 및 영향

긴축 중심 개혁정책으로 관대한 연금제도에 대해 상당한 수준의 감축이 실시되었다. 이는 연금급여의 적절성에 직접적인 영향을 주었고 연금제도의 지속가능성에 대한 대중의 신뢰는 약화되었다. 수급자의 기여도와 연금수급액 간의 연계 강화, 법정 퇴직연령 상향조정, 연금수급액 산

정방식 변경, 조기 퇴직자에 대해 매년 연금수급액 6% 삭감 벌칙 도입과 같은 몇 가지 개혁정책은 국가 부채 위기 발생 이전에 도입되었으나, 2010년 실시된 일련의 개혁정책은 연금제도를 완전히 변모시켰다.

2010년 연금개혁(GGG, 2010a; 2010b)으로 새로운 연금산정법이 도입되었고 중간 및 저소득 근로자에 대한 소득대체율(replacement rate)이 큰 폭으로 하향 조정되었다. 새 연금제도는 소득 그룹 사이에 어떠한 재분배도 감안하지 않았으며 대신에 개인 명목계정을 만들었다. 새로운 비례 연금 산정법은 적립률(accrual rate)을 기반으로 급여액을 산정한다. 적립률은 기여금을 부담하는 첫 15년 동안에는 0.8%, 마지막 기여금 부담 기간(37~40년)에는 최대 1.4%까지의 비율로 적용된다. 새 연금제도의 소득대체율은 큰 폭으로 낮아져 40년 동안 기여금을 부담해도 급여액은 소득금액의 약 40%로 설정된다. 새 연금제도는 임금 및 일자리 수의 급격한 변화(고용 부분 참조)는 감안하지 않는다. 새로운 급여산정법의 분배적인 요소는 2018년에 360유로의 기초연금을 도입한다는 계획을 기반으로 한다. 이 기초연금의 재원은 원칙적으로는 국세수입과 민영화통해 조달될 계획이다.⁵⁰⁾ 수급자격은 GDP의 변동 및 2014년 물가지수와 일부 연관될 것이다. 그러나 기초연금 재원의 조달 가능성과 누가 기초연금 수급 대상자가 될 것인지는 지금까지 불확실한 상태이다.

연금소득의 최대치가 반영(현재 매월 2400유로)된 반면, 2개월 분에 상응하는 연금소득(13번째 및 14번째 달 지급분)은 고정금액(800유로/년)으로 대체되는 등 보다 많은 삭감으로 이어졌다. ‘제6차 구제금융 지원 패키지’의 선결조건으로, 그리스 정부는 2011년 10월 다음과 같은 축

50) 그러나 2차 양해각서(2012년 3월)는 공공 자산 및 사업체 매각 대금은 모두 자동적으로 “구제금융” 이자 상환에 사용될 것이라는 점을 분명하게 명시하고 있다. 3차 양해각서(2015년 8월)에 따른 구제금융 조건으로 그리스 정부가 예산흑자를 사용할 수 있는 방법에 극심한 제약이 생겼고, 2017년 4월에 예산 목표가 충족되지 않을 경우 임금 및 연금에 대한 국가 지출이 ‘자동으로’ 삭감되는 메커니즘이 처음으로 도입되었다(Chrysopoulos, 2016).

소/감축을 시행했다.

- 수입 1,000유로 이상인 55세 이하 모든 퇴직자들의 연금 수급의 40%
- 월 1,200유로를 초과하는 총연금소득의 20%
- 150유로를 초과하는 모든 직업 연금의 30%
- 모든 공공부문의 일시불 지급에 대해 최저 15%(2010년 1월 1일부터 소급적용)

2012년 11월, 공공부문의 모든 연금 수급자에 대해 800유로의 고정 연금보조금이 폐지되었으며, 공공 및 민간 연금제도 모두에서 추가적인 삭감조치가 이루어졌다. 그 내용은 다음과 같다.

- 1,000유로를 초과하는 모든 연금급여액의 5%
- 1,500유로를 초과하는 모든 연금급여액의 10%
- 2,000유로를 초과하는 모든 연금급여액의 15%
- 공공연금 일시불 지급액의 최대 83%

〈부표 1-4〉 노령연금과 직업연금을 합친 연금소득 분포(2013~2015년)

(단위: 유로)

구분	2013년 7월	평균 (€)	2014년 7월	평균 (€)	2015년 7월	평균 (€)
0-500	26%	359.74	23%	372.21	21%	369.4
500-1000	38%	707.08	37%	687.96	37%	731.54
1000-1500	23%	1256.84	23%	1271.92	24%	1272.96
1500-2000	14%	1690.22	15%	1688.8	15%	1688.32
2000-2500	2%	2168.12	2%	2167.77	2%	2168.17
> 2500	1%	2899.21	1%	2760.65	1%	2847.83

자료: Ministry of Labour, Social Security and Welfare(various years).

〈부표 1-5〉 미망인 연금소득 분포(2013~2015년)

(단위: 유로)

구분	2013년 7월	평균 (€)	2014년 7월	평균 (€)	2015년 7월	평균 (€)
0-500	25%	304.35	25%	280.61	25%	274.24
500-1000	62%	700.49	59%	704.13	60%	718.16
1000-1500	12%	1185.6	14%	1196.19	13%	1201.24
1500-2000	2%	1655.64	2%	1670.39	2%	1667.50
2000-2500	0.2%	2200.42	0.2%	2183.90	0.2%	2199.41
> 2500	0.04%	2830.71	0.03%	2824.92	0.1%	2782.89

자료: Ministry of Labour, Social Security and Welfare(Various years).

〈부표 1-6〉 장애인 연금소득 분포(2013~2015년)

(단위: 유로)

구분	2013년 7월	평균 (€)	2014년 7월	평균 (€)	2015년 7월	평균 (€)
0-500	39%	382.35	43%	379.61	45%	385.79
500-1000	42%	682.09	44%	684.09	41%	678.78
1000-1500	18%	1203.8	12%	1158.74	12%	1163.73
1500-2000	1%	1682.32	1%	1681.31	1%	1679.62
2000-2500	0.2%	2177.13	0.2%	2190.89	0.2%	2180.78
> 2500	0.1%	2906.53	0.08%	2859.33	0.1%	2871.41

자료: Ministry of Labour, Social Security and Welfare (Various years).

〈부표 1-4〉를 살펴보면, 2015년 7월까지 모든 연금 수급자의 21%가 월평균 369.4유로의 연금을 받는 것으로 나타났으며, 그들 중 상당수가 월 200유로 미만의 연금을 받았다. 급여액이 0~500유로 범위에 속하는 수급자의 비율은 2013년 이후 감소했으나, 2014년 이후 급여액도 줄어든 것으로 나타났다. 또한 2015년까지 연금 수급자의 37%가 평균 731.54유로를 받아, 2013년 이후 실질적인 소폭의 증가세를 나타냈다. 여기서 주목해야 할 것은 이것이 각 수급자에게 지급된 명목 금액이고 노령연금과 직업연금을 모두 합쳐 반영한 금액이라는 것이다. 표 7은 미망인 연금 소득 분포를 나타낸다. 하위 소득범위인 0~500유로 그룹에서 가

장 큰 삭감이 이루어져, 모든 미망인 연금 수급자의 25%가 2015년까지 연금소득의 약 10% 감소를 경험했다. 미망인 연금 수급자의 대부분이 월 1천 유로 미만의 연금을 수령한다. 표 8은 장애인 연금 삭감이 소득 최상위 그룹과 최하위 그룹에는 별다른 영향을 미치지 않았음을 보여 준다. 그러나 거의 90%에 육박하는 장애인 연금 수급자가 월 1천 유로 미만을 지급받고 있으며, 수급자의 45%는 평균 386유로밖에 받지 못하고 있다.

2011년 정부는 1400유로를 초과하는 연금 소득에 대해 3~14%의 '연대세(solidarity tax)'를 도입하였고, 60세 이하 연금수급자에 대해서는 6%에서 최대 14%까지 추가적으로 세금을 부과했다(MoF, 2012). 이 세금은 정부지출에 대한 추가적인 조치가 아니라 실질적으로 정부기여금을 대체하여 정부의 총예산지출 감소 효과를 가져왔다. 또한 추가적인 수수료(2%)가 향후 일시불 지급 급여에 대한 기금 마련을 위해 공공부문 연금 수급자에게 부과되었다.

재정조달과 관련하여 그리스 연금제도는 고용주, 근로자, 정부 간 3자 합의를 기초로 한다. 2010년 6월, 정부는 연금 기여에 대한 모든 지급을 중단하고 더 이상 기존 연금제도에 재정 조달을 하지 않을 것이라고 발표했다. 2012년에 고용주의 연금 기여는 10%(임금의 13.33%) 줄어들었고, 2015에는 최고 25%까지 추가적으로 감소했다. 2012년 2월 제2차 양해각서에 따라 기여금을 기한 내 납부하는 고용주는 5%를 환급받게 되어, 고용주의 총사회보험 기여금은 임금의 28%에서 23%로 줄어들게 되었다.⁵¹⁾ 2012년 11월, 고용주 기여금은 1.1% 추가 인하되어 이들의 총 사회보험 기여금이 2009년 수준에서 25% 가까이 줄어들었다.

그리스 민간채권단 손실부담 프로그램(PSI) -그리스 국가 부채 구조조

51) 원래 이 5% 환급금은 복지관광 및 주택 기관 폐쇄(2.5%)와 연금 예산 지출(2.5%)을 통해 사회보험 예산에서 상쇄될 것이다. 또한 정부는 사회기금에 대한 미납분을 다 납부하도록 고용주에게 할인을 제공하기도 했다.

정에 대한 완곡한 표현- 이행을 위해 행해진 부채교환의 일부로서, 사회보험기금(120억 유로로 추산) 대부분이 그들이 보유하고 있는 그리스정부 발행 채권 가치의 57% 채무탕감을 받아들일도록 강요받았다. 그 결과 중기적으로 지급능력과 관련된 문제에 직면하거나 또는 정부 채권을 사도록 법으로 강제된 바로 그 정부에 의해 장악될 수도 있다. 45억 유로의 그리스 정부 채권을 보유한 그리스 민간보험 부문에도 비슷한 수준의 채무탕감이 적용되었다(Markopoulos, 2011). 이러한 57% 채무탕감은 이로 인한 손실을 메울 수 있는 상당한 규모의 자본을 조달하지 않는 한 중기적으로 사회보험기금의 지급능력을 심각하게 훼손할 것으로 예상되었다.

채택된 개혁안들은 그리스 연금제도의 재분배 및 사회정의 원칙에 대해 공개적으로 이의를 제기하였으며, 단체교섭과 고용 개혁에서의 계획된 변화의 근거를 충실히 따라 이행되었다. 일련의 연금 개혁이 시행된 이후 연금제도는 아무리 좋게 말해도 “약한” 상태가 되었다. 고용주 기여율 축소, 대규모 실업 사태로 인한 근로자 기여 감소, 정부의 연금 재원 기여 중단 상황이 맞물려 연금 수급액의 극심한 감소로 이어졌고 추가적인 삭감이 불가피해 보인다.

설상가상으로 2015년 8월에 합의된 제3차 양해각서의 이행과 관련된 협상 후 신임 SYRIZA-ANEL 연립정부는 2017년 4월에 예산목표가 충족되지 않을 경우 임금 및 연금에 대한 국가 지출이 ‘자동으로’ 삭감되는 메커니즘-간단히 ‘cutter’라 불림-을 제안했다(Chrysopoulos, 2016). 공약과는 반대로 연금 및 임금은 이러한 자동적인 지출 삭감에서 제외되지 않았고, 현재의 거시경제 여건이 단기간에 좋아지지 않을 경우 이 ‘cutter’가 실행될 가능성이 매우 높다.

5. 기타 개혁: 조세/압류 및 영향

세수를 확대하기 위한 절박한 조치로서, 파판드레우 정부는 2011년 7월 부가가치세(VAT) 표준세율을 기존의 19%에서 23%로 인상했다. 의료 서비스에 대한 VAT는 기존 9.5%에서 12%로, 출판물과 신문에 대한 VAT는 4%에서 6.5%로 상향조정했다. 이러한 표준세율 인상으로 인해 이전에는 중간 세율로 과세되던 레스토랑과 주점 같은 곳에서는 가격을 조정하여 상품 목록을 새롭게 작성해야 했다. 또한 유류, 가스, 담배 및 주류 등에 부과되는 소비세율도 추가적으로 인상되었다. 따라서 임금과 연금은 줄어든 반면 생활비는 증가했다. 더 나아가 그리스 정부는 소득세 부과기준을 두 차례에 걸쳐 낮추었다. 소득세 부과기준은 2010년 5월 기준의 1만 2천 유로에서 9천 유로로 낮아졌고, 2011년 9월에는 5천 유로로 더욱 낮아졌다.

2011년 9월 파판드레우 정부는 가장 많은 논란을 불러일으켰던 세금 중 하나인 긴급 ‘재산세’를 도입했다. 부가가치세 인상 및 세금면제 소득 기준 인하에 이어 도입된 이 재산세는 5백 만 이상의 민간 주택과 상업용 부동산에 적용되었다. 가구별 총과세금액은 자산의 규모와 지역에 따라 결정된다. 그러나 무엇보다도 중요한 점은 이러한 과세금액이 어떠한 자산 조사나 지불능력 조사와도 연계된 바가 없다는 것이다. 이 재산세는 그리스 가정의 사회경제적 안전성의 주요 토대-주택 소유 및 소규모 사유 재산-에 큰 타격을 주었으며, 전례 없는 방식인 전기요금 고지서를 통해 징수되었다.⁵²⁾ 가장 대중의 지지를 받지 못하는 세금으로 입증된 이 재산

52) 납세 준수를 보장하기 위해 PASOK 정부는 2011년 납부를 거부할 경우 전기 공급을 중단하는 조치를 제안했다. 이러한 조치는 전기 관련 노조의 강력한 반발에 부딪혔지만 계속 시행되었다. 2012년 헌법재판소는 이러한 조치가 “위헌”이라고 판결했다. 본고 집필 시점을 기준으로 재산세 납부를 거부할 경우 조세당국으로부터 상당한 금액의 벌금이 부과된다.

세는 좌파인 SYRIZA 정부를 포함한 후속 정부들의 폐지 공약에도 불구하고 여전히 공공 재정 조달의 가장 효과적인 수단 중 하나로 남아 있다. 가중된 조세 부담은 전 소득 계층에 고르게 분배되지 않았다. 최하위 소득 계층의 가처분소득은 크게 감소했으며 세금은 더 늘어나(Papadopoulos and Roumpakis, 2015), 대다수가 개인 부채의 깊은 수렁에 빠지거나 또는 세금이나 은행대출을 납부하지 못하게 되었다.

2011년 3월 도입된 세법에 따라 2012년부터 25%의 원천징수세가 기업, 유한회사, 협동조합의 이익배당금에 부과되었다. 2011년 세율은 21%였다. 그 후에 법인세는 2011년 20%로 인하되었고 2012년 사마라스(신민당) 정부는 법인세를 26%까지 인상하였다. 현 SYRIZA 정부는 법인세를 29%로 인상했으나 신흥기업에 대해 최대 5년까지 비과세 혜택을 주는 세제 특혜는 유지시켰다. 고용주 부담금은 1.1% 추가 인하되었으며 제때에 부담금을 납부하는 고용주는 5%의 환급금을 추가로 받을 수 있다. 고용주에 대해 정해진 사회보장 부담률은 24.56%이고 가능한 최저 부담률(환급금 포함)은 18.8%이다(GSIS, 2016).

그리스은행은 최근 보고서(BoF, 2016)에서 소비자 대출의 부실채권비율은 54.7%, 기업 대출의 부실채권비율은 43.5%로 파악했다. 또한 주택 대출에 대한 부실채권비율도 증가해 44.2%를 기록했다. 소위 '적색 대출'로 불리는 부실채권 총액은 2443억 유로라는 엄청난 금액으로 추산되며, 이는 수십만 가구가 노동시장 악화와 (세후) 가처분소득 감소로 인해 부채를 상환하지 못하고 있음을 반영한다. 자산 압류도 전례 없이 증가했다. 국고세입사무국(General Secretariat for Public Revenue) 자료를 근거로 한 뉴스에 따르면 2016년 1월에서 5월 사이 그리스 조세당국이 50만 명 이상의 채무자 은행계좌를 압류했으며, 이는 2015년 동 기간과 비교했을 때 16만 건 증가한 수치이다.⁵³⁾

새로 도입된 세금 및 은행 대출 부담을 해결할 능력이 없어 채무 불이행을 하게 된 그리스 가정이 느끼는 가장 큰 위협은 압류, 특히 가족의 주거지인 집을 압류당해 보금자리를 잃는 것이다. 주 거주지인 주택의 압류가 자주 일어나는 스페인의 상황과는 반대로 그리스에서는 가족의 주거지인 집은 일정 기간 동안 법의 보호를 받았다(Law 3869/2010, 또한 ‘Katseli’법으로도 알려짐). 지난 몇 년간 국제 채권단으로부터 엄청난 압력을 받은 후에 이 법은 개정되었고 보호기능이 크게 약화되었다. 2016년 6월 SYRIZA-ANEL 정부는 법 개혁을 단행해서 시장 가치에 근거하여 압류 부동산에 대해 현저하게 낮아진 시장 가격을 산정할 수 있게 되었다. 또한 경매 기간도 2년에서 2달로 단축되었다. 관광 관련 부동산을 제외하고 그리스의 부동산 시장이 폭락함에 따라⁵⁴⁾ 수천만 건의 부동산이 본래 가치에 비해 얼마 안 되는 가격으로 압류될 것이다. 이제 부실 채권의 매각이 대부분 외국 자본인 민간 재난펀드(Distress Funds)에 본래 가치에 비해 아주 낮은 가격(최저 15~20%)으로 개방됨에 따라 가까운 시일 내에 실거주용 주택에 대한 대규모의 압류사태가⁵⁵⁾ 발생할 것으로 예상된다.

53) <http://www.keeptalkinggreece.com/2016/06/21/tax-authorities-seize-500000-bank-accounts-collect-e1-6bn-in-jan-may-2016/> 에서 “조세당국은 2016년 1~5월 사이 50만개의 은행계좌를 압류하고 16억 유로를 징수”한 것으로 보도됨.

54) Prodromos Vlamis P.(2013) Greek Fiscal Crisis and Repercussions for the Property Market, LSE: Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe GreeSE Paper No.76

55) Paletsakis G.(2016). <http://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/oikonomia/108793/kse-kinai-tsonami-pleistirasmon-akomi-kai-protis-katoikias-me-tin-emporiki-aksa> [그리스어 기사]

[부록 2]

〈부표 2-1〉 포용적 성장 관련 지표

대분류	중분류	세분류	출처
경제부문	Growth and Competitiveness	GDP per capita	WEF(2015)
		Global Competitiveness Score	WEF(2015)
		Labor Productivity	WEF(2015)
		Gross Domestic Product per capita in real terms (constant 2005 US\$)	OECD(2015)
	Entrepreneurship (Small Business Ownership)	New Businesses Registered	WEF(2015)
		Attitudes toward Entrepreneurial Failure	WEF(2015)
		PCT Patent Applications Filed	WEF(2015)
		Cost of Starting a Business	WEF(2015)
		Time Required to Start a Business	WEF(2015)
		Cost of Resolving Insolvency	WEF(2015)
		Time Required to Resolve Insolvency	WEF(2015)
		Cost of Enforcing a Contract	WEF(2015)
		Time Required to Enforce a Contract	WEF(2015)
		Time Required to Prepare and Pay Taxes	WEF(2015)
빈곤과 불평등	Income-Related Equity	Income Gini index	WEF(2015)
		Poverty Rate	WEF(2015)
		Labor Income Share	WEF(2015)
		Median Household Income	WEF(2015)
		Middle class proportion	WEF(2015)
	Poverty and Inequality (Income)	1 Proportion of population living below the national poverty line	ADB(2011)
		Percentage of the population living on less than \$2 a day at 2005 international prices.	ADB(2011)
		Income/consumption share that accrues to the richest 20% of the population divided by the income/consumption share of the lowest 20% of the population.	ADB(2011)
	income-based living standards	Real Gross households disposable income	OECD(2015)
		Average Household Income by Decile	OECD(2015)

대분류	중분류	세분류	출처	
	Concentration of Rents	Extent of Market Dominance	WEF(2015)	
		Intensity of Competition	WEF(2015)	
		Land Inequality Gini	WEF(2015)	
		Wealth Gini	WEF(2015)	
		Regulatory Protection of Incumbents	WEF(2015)	
		Concentration of Banking-Sector Assets	WEF(2015)	
	Home and Financial Asset Ownership	Protection of Property Rights	WEF(2015)	
		Home Ownership Rate	WEF(2015)	
		House Price-to-Income Ratio	WEF(2015)	
		Housing Loan Penetration	WEF(2015)	
		Employee Stock Ownership	WEF(2015)	
		Profit Sharing	WEF(2015)	
	고용 (노동시장)	Productive Employment	Private Pension Assets	WEF(2015)
			Labor Force Participation Rate	WEF(2015)
Unemployment Rate			WEF(2015)	
Youth Unemployment Rate			WEF(2015)	
Underemployment Rate			WEF(2015)	
Vulnerable Employment Rate			WEF(2015)	
Extent of Informal Economy			WEF(2015)	
Country Capacity to Retain Talent			WEF(2015)	
Social Mobility			WEF(2015)	
Strictness of Employment Protection			WEF(2015)	
Unusual Hours of Work			WEF(2015)	
Gender Gap in Labor Force Participation			WEF(2015)	
Occupational Injury Rate (fatal)		WEF(2015)		
Old-Age Employment Ratio		WEF(2015)		
Wage and Non-Wage Compensation	Wage Dispersion	WEF(2015)		
	Low Pay Rate	WEF(2015)		
	Trade Union Density	WEF(2015)		
	Collective Bargaining Coverage Rate	WEF(2015)		
	Cooperation in Labor-Employer Relations	WEF(2015)		
	Pay Linked to Productivity	WEF(2015)		
Agricultural Productivity	WEF(2015)			
Gender Pay Gap	WEF(2015)			

대분류	중분류	세분류	출처
		Availability of Formal Childcare	WEF(2015)
		Cost of Childcare	WEF(2015)
		Maternity Leave	WEF(2015)
		Parental Leave	WEF(2015)
		Paternity Leave	WEF(2015)
		Working Poor	WEF(2015)
	Economic Growth and Employment	7 Growth rate of GDP per capita at PPP (constant 2005 PPP \$)	ADB(2011)
		8 Growth rate of average per capita income/consumption in 2005 PPP \$ (lowest quintile, highest quintile and total)	ADB(2011)
		9 Employment rate	ADB(2011)
		10 Elasticity of total employment to total GDP (employment elasticities)	ADB(2011)
		11 Number of own-account and contributing family workers per 100 wage and salaried workers	ADB(2011)
		Long term unemployment rate	OECD(2015)
		Employment rate	OECD(2015)
	사회통합 (교육)	Access (Education and Skills Development)	Mean Years of Schooling
Average years of total schooling (youth and adults)			ADB(2011)
Gross Preprimary Enrollment			WEF(2015)
Net Primary Enrollment			WEF(2015)
Gross Secondary Enrollment			WEF(2015)
Gross Tertiary Enrollment			WEF(2015)
Vocational Enrollment			WEF(2015)
Availability of High-Quality Training Services			WEF(2015)
Gender Gap in Education		WEF(2015)	
Quality (Education and Skills Development)		Quality of Education System	WEF(2015)
		Public Expenditure on Education	WEF(2015)
		Pupils-to-Teacher Ratio, Primary	WEF(2015)
		PISA Reading Score	WEF(2015)
		Basics in Reading Comprehension	WEF(2015)

대분류	중분류	세분류	출처	
		PISA Math Score	WEF(2015)	
		Basics in Mathematics	WEF(2015)	
		Internet Access in Schools	WEF(2015)	
		Ease of Finding Skilled Employees	WEF(2015)	
	Equity (Education and Skills Development)	Resilient Students	WEF(2015)	
		Social Inclusion	WEF(2015)	
		Mean Years of Schooling	WEF(2015)	
		Primary Completion Rate	WEF(2015)	
		Lower Secondary Completion	WEF(2015)	
		Upper Secondary Completion Rate	WEF(2015)	
		Basics in Reading Comprehension	WEF(2015)	
	Access and Inputs to Education and Health	Basics in Mathematics	WEF(2015)	
		School life expectancy (primary to tertiary)	ADB(2011)	
		Pupil-teacher ratio (primary)	ADB(2011)	
		Diphtheria, tetanous toxoid, and pertussis (DTP3) immunization coverage among 1-year-olds	ADB(2011)	
		Physicians, nurses, and midwives per 10,000 population	ADB(2011)	
		Government expenditure on education as percentage of total government expenditure	ADB(2011)	
	사회통합 (건강)	Health-related Services and Infrastructure	Government expenditure on health as a percentage of total government expenditure	ADB(2011)
			Quality of Healthcare Services	WEF(2015)
			Accessibility of Healthcare Services	WEF(2015)
			Out-of-Pocket Health Expenses	WEF(2015)
Inequality-adjusted Life Expectancy			WEF(2015)	
Access to Improved Drinking Water			WEF(2015)	
Inequality in Access to Improved Drinking Water			WEF(2015)	
Access to Improved Sanitation			WEF(2015)	
Inequality in Access to Improved Sanitation (by Quintile)			WEF(2015)	
Undernourishment			WEF(2015)	
Particulate Matter (2.5) Concentration	WEF(2015)			

대분류	중분류	세분류	출처
	건강 지표	Gender Gap in Health	WEF(2015)
		Life expectancy at birth	OECD(2015)
		Prevalance of underweight children under- 5 years of age	ADB(2011)
		Under-5 mortality rate	ADB(2011)
사회통합 (사회보장)	Social Protection	Government Effectiveness in Reducing Poverty and Inequality	WEF(2015)
		Wastefulness of Government Spending	WEF(2015)
		Total Social Public Expenditure (% of GDP)	WEF(2015)
		Unemployment Insurance	WEF(2015)
		Coverage of Old-Age Pensions	WEF(2015)
		Progressivity of Pensions	WEF(2015)
		Gross Pension Replacement Rate	WEF(2015)
		Coverage of Unemployment Insurance	WEF(2015)
		Coverage of Healthcare	WEF(2015)
		Adequacy of Social Assistance	WEF(2015)
	Adequacy of Social Insurance	WEF(2015)	
	Benefit-to-Cost Ratio	WEF(2015)	
	Social Safety Nets	Social protection and labor rating	ADB(2011)
		Social security expenditure on health as a percentage of government expenditure on health	ADB(2011)
Government expenditure on social security and welfare as percentage of total government expenditure		ADB(2011)	
사회통합 (젠더)	Gender Equality and Opportunity	Gender parity in primary, secondary, and tertiary education	ADB(2011)
		Antenatal care coverage (at least one visit)	ADB(2011)
		Gender parity in labor force participation	ADB(2011)
		Percentage of seats held by women in national parliament	ADB(2011)
사회통합 (인프라)	Access to Basic Infrastructure Utilities and Services	Percentage of population with access to electricity	ADB(2011)
		Share of population using solid fuels for	ADB(2011)

대분류	중분류	세분류	출처
		cooking purposes	
		Percentage of population using improved drinking water sources	ADB(2011)
		Percentage of population using improved sanitation facilities	ADB(2011)
	Basic and Digital Infrastructure	Quality of Overall Infrastructure	WEF(2015)
		Quality of Domestic Transport Network	WEF(2015)
		Transportation Infrastructure	WEF(2015)
		Access to Electricity	WEF(2015)
		Inequality in Access to Electricity	WEF(2015)
		Slum Population	WEF(2015)
		Dwellings without Basic Facilities	WEF(2015)
		Households with Internet Access	WEF(2015)
		Fixed Broadband Internet Subscriptions	WEF(2015)
		Active Mobile Broadband Subscriptions	WEF(2015)
		Affordability of Mobile-Cellular Internet	WEF(2015)
	Affordability of Fixed-Broadband Sub-basket	WEF(2015)	
	Key Infrastructure Endowments	Per capita consumption of electricity	ADB(2011)
		Percentage of paved roads	ADB(2011)
		Number of cellular phone subscriptions per 100 people	ADB(2011)
		Depositors with other depository corporations per 1,000 adults	ADB(2011)
	조세 및 재정	Fiscal Transfers (Intergenerational Equity)	Natural Capital Accounts, Adjusted Net Savings
Public Debt			WEF(2015)
Fiscal Transfers (Tax Code)		Total Tax Revenue	WEF(2015)
		Tax on Consumption	WEF(2015)
		Total Tax Wedge	WEF(2015)
		Extent and Effect of Taxation on Incentives to Work	WEF(2015)
		Extent and Effect of Taxation on Incentives to Invest	WEF(2015)
		Progressivity Index	WEF(2015)
		Tax on Property (% of GDP)	WEF(2015)

대분류	중분류	세분류	출처
		Tax on Inheritance (% of GDP)	WEF(2015)
		Tax on Capital (% of GDP)	WEF(2015)
금융	Financial System Inclusion	Affordability of Financial Services	WEF(2015)
		Availability of Financial Services	WEF(2015)
		Account at a Formal Financial Institution of Bottom 40%	WEF(2015)
		Account Used for Business Purposes of Bottom 40%	WEF(2015)
		Ease of Access to Credit	WEF(2015)
		ATMs	WEF(2015)
		Depth of Credit Information Index	WEF(2015)
	Intermediation of Business Investment	Local Equity Market Access	WEF(2015)
		Venture Capital Availability	WEF(2015)
		Domestic Credit to Private Sector by Banks	WEF(2015)
		Private Investment in Infrastructure	WEF(2015)
		Non-Residential Private Investment	WEF(2015)
		Private R&D Expenditure	WEF(2015)
		Bank Lending to Non-Financial Corporations	WEF(2015)
		IPO Issuances (Small Cap)	WEF(2015)
		IPO Issuances (Large Cap)	WEF(2015)
		Follow-on Issuances (% of GDP)	WEF(2015)
		Corporate Bond Issuance (% of GDP)	WEF(2015)
		Share Turnover Ratio	WEF(2015)
		Share Buyback	WEF(2015)
거버넌스	Business and Political Ethics	Ethical Behavior of Firms	WEF(2015)
		Measures to Combat Corruption and Bribery	WEF(2015)
		Diversion of Public Funds	WEF(2015)
		Irregular Payments in Tax Collection	WEF(2015)
		Public Trust in Politicians	WEF(2015)
	Good Governance and Institutions	33 Voice and accountability	ADB(2011)
		34 Government effectiveness	ADB(2011)
		35 Corruption perceptions index	ADB(2011)

자료 : WEF, ADB, OECD 활용 구성

<부표 2-2> 빈곤감소 효과

(단위: %, %p)

유형	구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	
영미형	영국	시장	30.6	30.7	31.3	31.3	31.9		
		가처분	11.2	11.3	10.9	9.9	10.0		
		(A-B)/A	63.4	63.2	65.2	68.4	68.7		
		(A-B)	19.4	19.4	20.4	21.4	21.9		
	아일랜드	시장	34.4	35.9	39.2	42.6	43.9	41.4	42.1
		가처분	11.3	9.6	8.9	8.8	9.1	9.4	8.3
		(A-B)/A	67.2	73.3	77.3	79.3	79.3	77.3	80.3
		(A-B)	23.1	26.3	30.3	33.8	34.8	32.0	33.8
대륙형	오스트리아	시장	30.6	29.9	30.5	32.8	32.6	31.8	31.8
		가처분	7.7	9.7	9.2	9.7	8.9	9.0	9.5
		(A-B)/A	74.8	67.6	69.8	70.4	72.7	71.7	70.1
		(A-B)	22.9	20.2	21.3	23.1	23.7	22.8	22.3
	벨기에	시장	31.2	30.3	30.6	31.9	32.6	32.5	33.0
		가처분	9.8	8.9	9.3	9.4	9.6	9.2	9.6
		(A-B)/A	68.6	70.6	69.6	70.5	70.6	71.7	70.9
		(A-B)	21.4	21.4	21.3	22.5	23.0	23.3	23.4
	프랑스	시장			32.6	34.0	34.7	35.0	
		가처분	7.2	7.2	7.2	7.5	7.9	8.0	
		(A-B)/A			77.9	77.9	77.2	77.1	
		(A-B)			25.4	26.5	26.8	27.0	
	독일	시장			32.1	32.1	32.3	32.9	
		가처분	8.3	8.4	8.5	9.5	8.8	8.7	
		(A-B)/A			73.5	70.4	72.8	73.6	
		(A-B)			23.6	22.6	23.5	24.2	
네덜란드	시장	24.5	23.9	23.8	24.4	24.9		25.8	
	가처분	6.7	6.7	6.9	7.4	7.2		7.8	
	(A-B)/A	72.7	72.0	71.0	69.7	71.1		69.8	
	(A-B)	17.8	17.2	16.9	17.0	17.7		18.0	
북구형	덴마크	시장	22.8	22.1	22.0	23.3	24.4	24.7	
		가처분	5.6	6.1	6.6	6.4	6.0	6.0	
		(A-B)/A	75.4	72.4	70.0	72.5	75.4	75.7	
		(A-B)	17.2	16.0	15.4	16.9	18.4	18.7	

유형	구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	
OECD 평균	핀란드	시장	31.0	30.0	30.3	31.6	32.6	31.9	32.2
		가처분	6.8	7.7	8.0	7.4	7.4	7.5	6.6
		(A-B)/A	78.1	74.3	73.6	76.6	77.3	76.5	79.5
		(A-B)	24.2	22.3	22.3	24.2	25.2	24.4	25.6
	노르웨이	시장			23.8	25.3	23.8	23.9	
		가처분			7.8	7.5	7.5	7.7	
		(A-B)/A			67.2	70.4	68.5	67.8	
		(A-B)			16.0	17.8	16.3	16.2	
	스웨덴	시장			26.5	28.0	27.8	26.5	
		가처분			8.4	8.7	9.1	9.7	
		(A-B)/A			68.3	68.9	67.3	63.4	
		(A-B)			18.1	19.3	18.7	16.8	
OECD 평균	그리스	시장	28.2		29.3	30.0	32.6	35.8	38.1
		가처분	13.5		13.1	13.0	14.3	15.2	15.2
		(A-B)/A	52.1		55.3	56.7	56.1	57.5	60.1
		(A-B)	14.7		16.2	17.0	18.3	20.6	22.9
	이탈리아	시장			29.6	30.5	32.1	32.3	33.2
		가처분			11.7	12.0	13.0	12.6	12.6
		(A-B)/A			60.5	60.7	59.5	61.0	62.0
		(A-B)			17.9	18.5	19.1	19.7	20.6
	포르투갈	시장	29.5	29.4	30.4	31.3	29.9	32.7	35.4
		가처분	12.6	13.6	11.9	12.0	11.3	11.9	13.0
		(A-B)/A	57.3	53.7	60.9	61.7	62.2	63.6	63.3
		(A-B)	16.9	15.8	18.5	19.3	18.6	20.8	22.4
	스페인	시장	27.1	27.8	29.5	33.0	33.9	34.2	35.8
		가처분	13.6	14.2	14.5	15.0	14.0	14.8	14.0
		(A-B)/A	49.8	48.9	50.8	54.5	58.7	56.7	60.9
		(A-B)	13.5	13.6	15.0	18.0	19.9	19.4	21.8
한국	시장	15.8	16.4	16.8	17.2	17.3	17.3	16.5	
	가처분	14.3	14.8	15.2	15.3	14.9	15.2	14.6	
	(A-B)/A	9.5	9.8	9.5	11.0	13.9	12.1	11.5	
	(A-B)	1.5	1.6	1.6	1.9	2.4	2.1	1.9	

자료: OECD.stat. 활용.

〈부표 2-3〉 불평등 감소 효과(지니계수)

유형	국가	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년		
영미영	영국	시장	0.500	0.503	0.503	0.504	0.508	0.519	0.523				
		가처분	0.331	0.335	0.339	0.341	0.342	0.345	0.341				
		(A-B)	0.169	0.168	0.164	0.163	0.166	0.174	0.182				
	아일랜드	시장	0.510	0.511	0.510	0.513	0.538	0.580	0.579	0.568	0.581	0.574	
		가처분	0.323	0.323	0.315	0.303	0.295	0.312	0.298	0.300	0.302		
		(A-B)	0.187	0.188	0.195	0.210	0.243	0.268	0.281	0.268	0.279		
대륙영	오스트리아	시장	0.462	0.468	0.482	0.488	0.493	0.507	0.498	0.498	0.496	0.497	
		가처분	0.269	0.261	0.268	0.285	0.281	0.289	0.280	0.282	0.276		
		(A-B)	0.193	0.207	0.214	0.203	0.212	0.218	0.218	0.216	0.220		
	벨기에	시장	0.504	0.489	0.480	0.475	0.472	0.479	0.483	0.487	0.487	0.493	
		가처분	0.287	0.279	0.265	0.277	0.265	0.269	0.264	0.267	0.262		
		(A-B)	0.217	0.210	0.215	0.198	0.207	0.210	0.219	0.220	0.225		
	프랑스	시장		0.485			0.483	0.493	0.505	0.512			
		가처분	0.283	0.288	0.293	0.292	0.293	0.293	0.303	0.309			
		(A-B)		0.197			0.190	0.200	0.202	0.203			
	독일	시장	0.499				0.494	0.493	0.492	0.506			
		가처분	0.285	0.297	0.290	0.295	0.287	0.288	0.286	0.293			
		(A-B)	0.214				0.207	0.205	0.206	0.213			
	네덜란드	시장		0.426	0.424	0.430	0.417	0.417	0.421		0.424		
		가처분		0.284	0.280	0.295	0.286	0.283	0.283		0.278		
		(A-B)		0.142	0.144	0.135	0.131	0.134	0.138		0.146		
	파국영	덴마크	시장		0.416	0.415	0.414	0.405	0.408	0.429	0.431		
			가처분		0.232	0.239	0.246	0.242	0.238	0.252	0.253		
			(A-B)		0.184	0.176	0.168	0.163	0.170	0.177	0.178		
핀란드		시장	0.479	0.481	0.485	0.475	0.469	0.477	0.485	0.483	0.486		
		가처분	0.267	0.266	0.268	0.270	0.266	0.260	0.265	0.265	0.261		
		(A-B)	0.212	0.215	0.217	0.205	0.203	0.217	0.220	0.218	0.225		
노르웨이		시장	0.447				0.410	0.417	0.408	0.409			
		가처분	0.276				0.250	0.245	0.249	0.250			
		(A-B)	0.171				0.160	0.172	0.159	0.159			
스웨덴		시장	0.432				0.426	0.444	0.441	0.435			
		가처분	0.234				0.259	0.269	0.269	0.273			
		(A-B)	0.198				0.167	0.175	0.172	0.162			

유형	국가	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	
규모 비평형	그리스	시장	0.471	0.477	0.509	·	0.505	0.508	0.528	0.555	0.571	0.572
		가처분	0.336	0.346	0.341	·	0.331	0.332	0.338	0.335	0.340	·
		(A-B)	0.135	0.131	0.168	·	0.174	0.176	0.190	0.220	0.231	·
	이탈리아	시장	0.512	·	·	·	0.491	0.496	0.507	0.509	0.514	0.516
		가처분	0.331	·	·	·	0.317	0.315	0.321	0.322	0.326	·
		(A-B)	0.181	·	·	·	0.174	0.181	0.186	0.187	0.188	·
	포르투갈	시장	0.506	0.505	0.533	0.526	0.527	0.520	0.525	0.540	0.545	0.563
		가처분	0.383	0.377	0.370	0.364	0.358	0.341	0.345	0.341	0.341	·
		(A-B)	0.123	0.128	0.163	0.162	0.169	0.179	0.180	0.199	0.204	·
	스페인	시장	0.457	0.462	0.453	0.451	0.464	0.487	0.506	0.506	0.511	0.526
		가처분	0.332	0.323	0.315	0.313	0.327	0.333	0.339	0.341	0.335	·
		(A-B)	0.125	0.139	0.138	0.138	0.137	0.154	0.167	0.165	0.176	·
한국	시장	·	·	0.330	0.340	0.344	0.345	0.341	0.342	0.338	·	
	가처분	·	·	0.306	0.312	0.314	0.314	0.310	0.311	0.307	·	
	(A-B)	·	·	0.024	0.028	0.030	0.031	0.031	0.031	0.031	·	

자료: OECD, stat 활용

<부표 2-4> 회귀분석 결과: 복지지출 증가율의 영향

종속변수 (gdp_rate1)	I		II		III	
	B (s.e)	Beta	B (s.e)	Beta	B (s.e)	Beta
(상수)	0.069** (0.030)		0.066 (0.029)		0.056 (0.034)	
공공사회지출 증가율	0.091** (0.038)	0.199	0.105*** (0.037)	0.227	0.097** (0.038)	0.212
노동소득 분배율	-0.020 (0.052)	-0.033	-0.017 (0.051)	-0.029	-0.018 (0.054)	-0.031
총요소생산성 (복지연계)	0.203** (0.081)	0.228	0.201** (0.078)	0.226	0.211** (0.079)	0.237
유로존 여부	0.002 (0.010)	0.020	-0.006 (0.011)	-0.056	-0.006 (0.011)	-0.051
투자지출 변화율	0.175*** (0.033)	0.486	0.171*** (0.033)	0.473	0.164*** (0.033)	0.455
65세이상 인구비율	-0.164 (0.115)	-0.146	-0.218* (0.113)	-0.194	-0.303** (0.148)	-0.270
로그인구			-0.002 (0.003)	-0.055	-0.003 (0.003)	-0.102
대외개방도			0.018* (0.010)	0.194	0.014 (0.011)	0.146
조세부담률					-0.028 (0.068)	-0.045
사회보장 부담률					0.067 (0.112)	0.070
인적자본					0.010 (0.009)	0.107
	F=17.209*** R ² =0.593		F=14.888*** R ² =0.633		F=10.865*** R ² =0.644	

주: 통계적 유의성 < 1%, < 5%, < 10%는 각각 *, **, ***로 표기.
 자료: OECD.stat. 활용.

〈부표 2-5〉 위기 극복을 위한 정책 대응: 재정 및 세제

구분		정책내용	
재정 지출 확대	수정예산안 편성	'08. 12. 13. 국회승인	<ul style="list-style-type: none"> • 2009년도 수정예산안 확정 의결 - 경기 침체에 대응하여 일자리 지원, SOC, 산업중소기업 분야 중심으로 10조 원 확대
	'09추경 예산	'09. 4. 29. 국회승인	<ul style="list-style-type: none"> • 민생안정을 위한 일자리 추경예산안 확정 발표 - 세출증액 17.7조 원, 세입결손보전 11.2조 원 - 기초생활보장 수급자 확대 및 저소득층 생활안정부담 4.2조 원, 희망근로 및 고용유지, 취업희회 확대부담 3.5조 원, 신용보증 확대 및 중소기업, 자영업자 지원 4.5조 원, 서민생활 안정과 일자리 창출 직접 투입 총 12조 원 이상, R&D 투자 2.5조 원
	2010 예산		<ul style="list-style-type: none"> • 복지 분야 81.2조 원(2009년 대비 8.9% 증가) - 서민과 취약계층 맞춤형 지원 확대: (중증)장애인연금 도입, 활동보조서비스 및 재활치료서비스 확대, 무주택 서민 보금자리 주택 공급, 실직자에 대한 구직급여 확대 등 - 취약계층 고용안정 위한 재정지원 일자리사업 3.6조 원 지원 • SOC 25.1조 원 투입: 일자리 창출 및 지역경제 활성화 도모
감세 및 세제 지원	2008년 세제개편		<ul style="list-style-type: none"> • 종합소득세율 구간별로 2010년까지 단계적 2%p 인하, 1인당 공제확대(다자녀우대) • 법인세율 인하, R&D 세제상의 유인체계 강화 • 세부담 완화 하는 방향으로 종합부동산세 수정, 조세체계의 효율화 제고를 위해 목적세 정비
	2009년 중	미분양주택 세제지원	<ul style="list-style-type: none"> • 미분양 신축주택 매매계약 시 5년간 양도차익 면제('09. 2. 12.~'10. 2. 11.) 및 지방 미분양주택 취득등록세 감면 연장('10.6.까지)
		투자유도 및 일자리유지	<ul style="list-style-type: none"> • 기업투자 제고를 위해 투자 증가(3년 평균 투자규모 이상)에 대한 추가적인 세액공제, 종업원의 임금삭감 방식으로 고용 유지 시 임금삭감액 50% 과세소득 추가 공제
자동차 내수		<ul style="list-style-type: none"> • 노후 승용차를 신차 교체 시 개별소비세 및 취득등록세 각각 70%(최대 250만 원 한도) 감면 실물경기 위축 대응 	
통화 금융 외환	금리 인하	'08. 10. 9.	<ul style="list-style-type: none"> • 금융통화위원회 한국은행 기준금리 5.25%에서 5.00%로 하향 조정 • 금융기관에 대한 여수신이율 개정, 총액한도대출 금리 연 3.50%에서 연 3.25%로 인하
		08. 10. 27.	<ul style="list-style-type: none"> • 기준금리 5.00%에서 4.25%로 하향, 총액한도대출 금리 연 3.25%에서 연 2.50%로 인하
		'08. 11. 7.	<ul style="list-style-type: none"> • 금융시장 안정 도모하기 위해 당행 공개시장 조작 대상증권에 은행채 추가 • 기준금리 4.25%에서 4.00%로 하향, 총액한도대출 금리 연 2.50%에서 연 2.25%로 인하
		'08. 12. 11.	<ul style="list-style-type: none"> • 기준금리 4.00%에서 3.00%로 하향, 총액한도대출 금리 연 2.25%에서 연 1.75%로 인하
		'09. 1. 9.	<ul style="list-style-type: none"> • 기준금리 3.00%에서 2.50%로 하향, 총액한도대출 금리 연 1.75%에서 연 1.50%로 인하
		'09. 2. 12.	<ul style="list-style-type: none"> • 기준금리 2.50%에서 2.00%로 하향, 총액한도대출 금리 연 1.50%에서 연 1.25%로 인하

310 경제위기 극복 과정에서 복지제도의 역할에 대한 사례연구

구분		정책내용	
통화 금융 외환	주식시장	글로벌 금융위기에 따른 주식시장 변동성 대응한 주식시장 안정화 대책 시행	
		'08. 9.	•자사주 일일매입한도 확대, 공매도 한시적 금지 조치
		'08. 10. 1.	•유가증권시장 및 코스닥시장 전체 상장종목 공매도 금지 조치
		'08. 10. 31.	•통합대차거래시스템 구축, 대차거래정보를 금융투자협회 집중 공시
		'09. 3. 31.	•공매도 결제 가능 여부 확인제도 개선
	채권시장	'08. 10. 19.	•채권투자에 대한 비과세 및 소득공제
		'08. 12. 17.	•5조원의 채권시장안정펀드 조성
	파생상품 시장	'08. 12.	•민관협동 TF구성 '파생상품시장 감독 체계 개선방안' •KIKO 등 환헤지 장외파생상품 계약 회계처리 부당 완화
	자금시장	'08. 11., '09. 3.	•2차례 걸쳐 총액대출한도 총 3.5조 원 증액
		'08. 12.	•은행 지급준비예치금에 5,002억 원 이자지급금 실시
		'08. 11.~12.	•공개시장조작 대상 증권 및 기관 확대
	외환시장	'08. 10. 30.	•미 연준과 300억 달러 통화스와프 계약, '은행 대외채무 정부 보증 동의안' 발표
		'08. 12.	•중국과 1,800억 위안 통화스와프계약, •일본과 300억 달러 통화스와프계약
		'09. 1.~6.	•민관합동 '한국경제 바로 알리기 지원단' 활동
		'09. 2. 3.	•미 연준과 통화스와프계약 만기 6개월 연장('09. 1. 30.까지)
		'09. 6. 25.	•미 연준과 통화스와프계약 만기 3개월 연장('10. 2. 1.까지)
		'09. 12. 31.	•금융회사 외환건전성 감독제도 개선
		'10. 6/'10. 11.	•'자본유출입 변동성 완화방안' 2차례에 걸쳐 마련
		'10. 10.	•선물환포지션 한도제도 도입
	구조조정	'08. 10. 1.	•'중소기업 유동성 지원방안' 13일부터 중소기업 신속 지원제도 (Fast-Task Program) 시행
'08. 10.		•가계 주거부담 완화 및 건설부문 유동성 지원 구조조정 방안 발표	
'08. 11. 28.		•기업재무개선지원단 설치(채권금융기관 중심의 기업구조조정 추진 및 지원 전담)	
'08. 12. 9.		•건설사 및 조선사에 대한 구조조정 추진계획 발표	
'09. 2.		•중소기업 및 영세자영업자 지원을 위한 신용보증지원 확대방안 발표 - 신용보증기금 4대 보증기관 발표	
'09. 5. 13.		•한국자산관리공사에 구조조정기금 설치	
'09. 6.~12.		•기업재무개선지원단의 '중소기업 구조조정방안' 의거 신용평가 실시	

자료: 글로벌금융위기극복백서편찬위원회(2011); 한국은행 통화정책 발표문; 국제금융시장 불안 극복방안 발표문(2008. 10. 19.)

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |