

유럽사회모델: 지속가능성과 개혁논쟁

강 유 구 한국보건사회연구원 주임연구원

1. 들어가며

지난 10월 27일 유럽연합 25개국 수장들은 순회의장인 영국 총리 토니 블레어의 초청으로 런던 근교 햄튼함을 방문해 비공식 정상회의를 치렀다. 블레어 총리는 앞서 6월 23일 유럽의회 연설에서 “사회적 유럽과 경제적 유럽의 목적은 더불어 지속하는 것”이라고 천명한 후 현재의 유럽사회모델을 두고 2천만이나 되는 실업자를 낳은 사회모델을 어떻게 제대로 된 사회모델로 볼 수 있느냐고 반문함으로써 자신의 개혁의지를 비난하는 이들에게 일침을 놓은 바 있었다¹⁾. 그러나 이번 회의의 테마는 앞서 정해졌던 “사회모델의 지속가능성²⁾”에서 다소 덜 민감한 “세계화”로 변해있었다. 이것은 6월 당시 농업보조금과 관련해 프랑스와의 사이에서 오간 설전(舌戰)이나 그 이전에 있었던 유럽연합헌법 부결사태로 미루어 얼마든지 이해할 수 있는 행보였다. 그렇다고 사회모델의 쇄신이 유럽연합의 최우선 의제사항이라는 사실이 변한 것은 아니다.

2. 유럽의 사회모델

국경이야 회원국들 사이에 엄연히 존재하지만 관세는 없는 세계 최대규모의 단일시장이 유럽연합이다. 공적연금, 건강보험, 사회보장, 교육, 고용보호법, 조세 및 재분배 등을 통해 국민의 빈곤

과 소득불균형을 줄이고 근로자의 고용안정을 보장하는 것을 본령으로 삼는 이곳의 사회제도는 나라마다 제각기 다른 방식으로 운영된다. 사회보장제도 운영에 아일랜드, 리투아니아, 라트비아 등은 GDP의 15%, 영국과 벨기에에는 이보다 훨씬 많은 27%, 스웨덴과 프랑스는 30% 가량을 투입한다. 공적연금의 소득대체율은 영국, 아일랜드, 벨기에 등의 31~37% 수준에서 핀란드, 헝가리, 오스트리아, 이탈리아, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인 등의 70%까지 폭넓은 스펙트럼을 보인다. 어쨌거나 GDP 대비 사회보장지출에서 미국과 일본이 각각 15%와 17%에 그치는 데 비해 유럽연합 평균이 27%에 달하는 것은 국가에 대한 유럽국민의 높은 기대치를 방증한다. 그런데 이런 유럽사회모델이 인구고령화와 세계화가 빠르게 진행 중인 사회경제적 환경 속에서 심각한 위기를 맞은 것이다.

유럽사회모델 개혁논쟁의 중심에는 유럽연합집행위원회(EU Commission)가 2003년에 발표한 “성장유럽을 위한 의제 An Agenda for A Growing Europe”라는 보고서가 있다. 이 보고서를 작성한 독립고위급연구그룹(Independent High-Level Study Group)의 책임연구자 사피르 Sapir 교수는 지난 9월 경제재무장관이사회(EU Council of Economics and Finance Ministers)에 초청되어 여러 면에서 2003년 보고서의 축소개정판이라 할 수 있는 “세계화와 유럽의 사회모델 개혁(Globalization and the Reform of European Social Models)”이라는 발표문을 통해 유럽사회모델을 진단하고 개혁을 촉구했다³⁾.

사피르는 고용보호법규와 실업급여제도를 기준으로 삼아 회원국 숫자만큼이나 다양한 유럽연합의 사회정책체제를 네 가지 모델로 분류한다. 이탈리아와 스페인 등을 포함하는 지중해모델(Mediterranean Model)은 엄격한 고용보호법을 둔 반면 실업급여제도의 적용은 제한적이다. 최근까지 사회적 위험의 완충장치 역할을 한 것은 국가보다는 가족 쪽이었으니 소득재분배 조세부담률은 상대적으로 낮은 편이다. 역으로 북구모델(Nordic Model)은 실업급여제도를 광범위하게 적용하지만 고용보호에 가서는 그리 엄격하지 않다. 북구모델은 이를 떼면 하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다는 칼뱅주의 근로윤리관을 내세운다. 일자리를 찾는 것은 정부가 적극적으로 나서 도와주겠지만 성한 사람은 일은 반드시 해야 한다는 것이 원칙이다. 사회보험이 탄탄하고 시장의 역할은 극히 제한적인 대륙모델(Continental Model)의 경우는 실업급여의 수준이 관대하고 고용보호법규도 엄격하다. 소득재분배에 들어가는 정부지출이 큰 만큼 빈곤률이 낮다. 비스마르크 전통의 연장인 대륙모델에는 프랑스와 독일이 속한다. 영국과 아일랜드로 대표되는 앵글로색슨모델(Anglo-Saxon Model)은 실직급여 면에서는 북구모델이나 대륙모델과 비슷한 수준이지만 법에

1) “Tony Blair’s Speech to the European Parliament” <http://politics.guardian.co.uk/speeches/story/0,11126,1512677,00.html>

2) www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-141952-16&type=News - 21k

3) www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working_papers/SapirPaper080905.pdf

의한 고용보호는 네 개 사회모델 유형 중 가장 약하다. 앵글로색슨 모델은 베버리지 전통선상에 있으며 국가는 노령, 질병, 빈곤, 실직 등의 위기 상황에 처한 사람들에게 선별적 사회보호를 제공한다.

사피르는 노동유인이 충분히 비교적 높은 고용률을 창출해내는 모델을 효율적인 시스템으로 본다. 고용률을 보면 2004년 기준으로 북구 국가군이 72%, 앵글로색슨 국가군이 69%로 지중해 국가군과 대륙 국가군의 62~63%를 크게 상회하는데, 이러한 차이의 상당 부분은 경제활동가능 연령대의 오른쪽 끝에서 발생하는 차이에 기인한다. 55~64세 인구의 고용률을 볼 때 북구 국가군이 56%, 앵글로색슨 국가군이 53%로 대륙 국가군의 34%나 지중해 국가군의 40%에 비해 훨씬 높다. 전체고용률에 있어서도 대부분의 대륙 국가가 평균을 밑도는 반면 북구와 앵글로색슨 국가군은 평균을 웃도는 것으로 나타났다. 사회경제적 환경이 급변하면서 상당수의 일자리가 존재이유를 점차 잃어가는 가운데 엄격한 고용보호법은 변화에의 적응을 방해하며 전체고용에 오히려 부정적 영향을 준다는 것을 의미한다.

사피르는 문제가 북구나 앵글로색슨 국가들에 비해 효율성이 낮은 지중해 국가군과 대륙 국가군에 집중되어있다고 진단한다. 인구고령화, 세계화, 기술변화가 공공재정에 가하는 압박이 거세지는데도 비효율적인 사회모델을 그대로 유지한다면 크나큰 손실을 볼 수밖에 없다. 효율성 낮은 사회모델의 지속이 어렵다는 사실은 공공부채 수준을 봐도 알 수 있다. GDP 대비 공공부채율은 대륙 국가군이 73%, 지중해 국가군이 81%로 앵글로색슨 국가군의 36%나 북구 국가군의 49%와 비교해 큰 차이를 보인다. 이것은 지속가능성이 낮은 사회모델에서 근로와 성장을 저해하는 요소를 제거해 효율성을 높이는 방향으로 나아가야 한다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 이런 사회모델이 집중된 대륙 및 지중해의 9개 국가는 GDP에 있어 유럽연합 25개국 3분지 2, 유로권 12개국의 9할을 점하고 있다.

3. 고령화, 그리고 개혁방향

유럽의 사회모델 개혁론자들은 사회정책과 노동시장 사이에 밀접한 상호관계가 있다고 본다. 예를 들어 사회보호의 재원확보에 요구되는 조세부담은 투자수익률과 노동가치의 저하를 불러올 수 있다. 사회보장 각출금과 소득세가 지나치게 높다면 고용주는 자본의 노동대체에 관심을 가질 것이다. 무조건 실업급여, 유급병가, 조기퇴직 등과 같은 복리후생 제도는 노동시장의 축소를 불러올 수 있고, 실업급여와 고용보호법은 사람들이 보다 생산적인 일자리로 옮기는 것을 방해할 수도 있다. 유럽연합의 평균 고용률은 미국의 72%보다 턱없이 낮은 65%에 머물러있다. 프랑스와 독일

국민의 연간 근로시간은 북구국가군과 비교해 150시간이 짧고 앵글로색슨국가군 보다는 자그마치 250시간이나 짧다. 노동시장이야말로 사회정책 개혁의 성공여부를 확인하는 시금석인 것이다.

호아킨 알무니아 유럽연합 경제재정 집행위원을 포함한 사회모델 개혁론자들은 유럽연합이 경제적으로 나태한 사람들에 대한 사회보호를 그치고 경제적 활동을 장려하는 쪽으로 나아가야 한다고 주장한다⁴⁾. 공공지출은 생산적 기여를 통해 사회에 이바지하는 노동을 장려할 수 있어야 한다는 것이다. 개혁론자들은 다음으로 '형평성'의 개념을 재고할 것을 요구한다. 단순히 소득분배의 차원에서만 형평성을 논할 것이 아니라 예를 들면 고용시장에서의 양성평등과 교육기회 균등 등에 더 많은 노력을 기울여야 한다는 것이다. 세 번째, 무조건적인 실업급여는 노동시장의 효율성과 실업자들의 능력을 저하시킨다. 따라서 거세지는 세계화의 물결 속에서는 '안정'이라는 개념을 재정립해 필요에 의한 일자리 이동을 장려하고 노동가능인력이 사회경제적 변화에 알맞은 능력을 갖출 수 있도록 해야 한다는 것이다. 네 번째는 연금과 관련된 사항이다. 유럽연합의 재정추계에 의하면 현재의 사회모델을 유지할 경우 2040년에 가서는 GDP에서 공적 연금이 차지하는 비율이 줄잡아도 3% 가량은 늘어날 것이다. 유럽 재정정책 논의의 핵심이 바로 사회모델의 지속가능성이라는 것은 하등 놀랄 일이 아니다. 1960년 이후 40년 동안 유럽연합의 평균기대여명은 자그마치 8년이나 늘어났지만 놀랍게도 정년퇴직연령은 낮아졌다. 수많은 국가에서 연금제도가 재정압박에 시달리는 것은 연금제도 자체가 평균기대여명의 연장과 보조를 맞춰나가지 못했기 때문이다. 2050년이 되면 평균기대여명이 지금보다도 7년이나 늘어나 있을 텐데, 이 경우 연금제도가 처하게 될 문제는 더욱 심각한 것이다. 개혁론자들은 국민 모두가 퇴직에 대한 사고방식을 바꾸고 정부는 정년퇴직연령을 끌어올리는 데 힘을 쏟아야 한다고 입을 모은다.

유럽연합이 사회정책 부문에서 짚어낸 짐은 상당 부분 인구고령화에 따른 것이다. 지난 50년간 노동인구는 풍부했고 아이를 덜 낳은 덕분에 육아부담이 적었고 노령인구도 적으니 부양부담도 사소한 것이었다. 어떻게 보면 적자생존에서의 적자(適者)는 자녀를 아예 안 갖거나 적게 가진 사람이었다. 하지만 유럽연합의 통계조사기관인 유로스탯(Eurostat)은 2000년에는 4.25였던 유럽연합 평균 노인인구부양지수가 2050년에 가서는 1.86으로 크게 떨어질 것으로 내다본다⁵⁾. 그 때가 되면 50세 이상 인구가 유럽 전체인구의 절반 이상을 차지해 지금과 같은 사회모델을 운영한다면 인구고령화에 따른 사회비용이 불어나 경제성장률은 크게 떨어질 것이다.

4) "The Future of the European Model" www.smallbusinesseurope.org/.../1129714834/Future%20of%20the%20EU%20Social%20Model.pdf
 5) epp.eurostat.ec.eu.int/pls/portal

4. 나오며

일자리 창출, 경제구조 개혁, 산업부문 효율성 제고 등으로 특징지어지는 영국의 개혁의지는 지난 늦봄 프랑스와 네덜란드에서 유럽연합 헌법이 부결된 이후로 유럽을 둘로 갈라놓았다. 영국의 기도(冀圖)를 진보진영에서는 오랫동안 유럽의 자랑거리였던 사회보장체계에 대한 전면적 위협으로 본다면, 보수 쪽은 미국, 중국, 인도 등의 눈부신 경제성과 앞에 위축된 유럽을 구하기 위해서는 싫든 좋든 택할 수밖에 없는 단 하나의 방도로 여긴다. 비록 블레어 총리의 개혁의지가 한풀 꺾였다고는 하나 유럽사회모델의 지속가능성을 둘러싼 논쟁은 여전히 활발히 진행 중이다.

루이 14세 시절 재상을 지낸 콜베르는 일찍이 과세(課稅)의 기술이란 이를 태면 오리에게서 가능하면 비명소리 나지 않게 가장 많은 양의 털을 뽑는 것과 같다고 했다. 이를 조금 늘려 말하면, 정치의 기술은 온 나라 만백성에게 두루두루 해 없는 해법을 찾는 것이다. 과거 인구구조변화의 배당이익(demographic dividend) 수혜자였던 유럽의 중위투표자 집단이 인구고령화, 저출산, 세계화, 고용저하가 자신들의 퇴직 이후 삶에 걸림돌이 된다는 것을 깨닫기 시작한 지금 복지국가를 폐하지 않고서 사회모델의 지속가능성을 높이는 길을 찾는 것이 개혁론자들의 최대관심사일 것이다. 