

주요 OECD 국가의 빈곤율과 경제성장, 사회지출 간의 관계

여유진
한국보건사회연구원 책임연구원

1. 서론

오늘날 복지국가조차 1970년대 중반 이전에 가졌던 복지국가에 대한 장밋빛 환상을 더 이상 꿈꾸지 않는다. 높은 실업률, 인구의 노령화와 전통적 가족의 해체, 그리고 늘어나는 사회보장 지출로 인한 국가의 부담은 대부분의 선진 복지 국가들이 가진 공통적인 고민이다. 더구나, 최근의 지구화(globalization)는 국경없는 경쟁을 가속화시킴으로써 더 이상 국가차원에서의 정책결정이 이전과 같은 효과를 발생시키리라 기대할 수도 없는 상황을 초래하고 있다. 무엇보다도 자본주의 경제가 지속적으로 성장함에 따라 궁극적으로는 빈곤이 점차 감소하리라는 진보와 보수의 공통적인 기대-한편으로는 사회 복지제도의 모든 시민에 대한 최소보장(minimum guarantee) 효과와 다른 한편으로는 경제성장의 물흐름효과(trickling down effect)-와는 달리, 최근 많은 OECD 국가에서 빈곤율이 증가하고 있는 현상이 이러한 상황 변화와

맞물려서 나타나고 있다.

본고는 이러한 상황변화의 원인을 분석하기 보다는, 주요 OECD 국가의 최근 빈곤동향을 적시하고, 이러한 빈곤율 변화가 어떠한 요인과 관련이 있는지를 살펴보는 데 목적이 있다. 좀 더 구체적으로, 1980년대와 1990년대 주요 OECD 국가들의 빈곤율 변화를 유형별로 살펴보고, 이러한 빈곤율의 수준 및 변화경향이 경제성장률 및 사회보장지출 수준과 어떠한 관계를 맺고 있는지를 검토하려는 것이다. 여기에서 사용된 빈곤율 자료는 LIS(Luxembourg Income Study)의 2차 자료 중 국제비교에 가장 많이 활용되는 중위소득 50% 기준의 빈곤율을 인용한 것이다. 경제성장률(GDP 변화)과 사회지출(Public Social Expenditure)은 OECD(www.oecd.org) 자료를 활용하였다. 또한, 설명의 편의성을 위하여 OECD 국가를 에스핑-앤더슨의 복지국가 레짐-사민주의, 조합주의(지중해 연안국가 포함¹⁾), 자유주의-에 맞추어 분류하였다.

2. 주요 OECD 국가의 빈곤동향

아래 <표 1>과 [그림 1]은 주요 OECD 국가의 1980년 전후부터 2000년 전후까지의 빈곤율 변화를 보여주고 있다. 빈곤율의 절대적 수준에 있어 사민주의 국가로 분류되는 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등의 빈곤율은 5~7%대로 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준이다. 조합주의(보수주의)로 분류되는 독일, 프랑스 등의 빈곤율은

7~8%대로 사민주의 국가에 비해서는 높으나, 자유주의 국가들에 비해서는 낮은 수준이다. 미성숙한 복지체제와 강한 가톨릭적 가족주의를 특징으로 하는 남유럽 국가, 대표적으로 스페인과 이탈리아의 빈곤율은 10~14%대로 독일, 프랑스에 비해 상당히 높은 수준이다. 마지막으로, 자유주의 국가로 분류되는 아일랜드, 영국, 미국 등의 빈곤율은 11~17%대로 OECD 국가들 중 가장 높은 수준인 것으로 나타났다. 멕시코의 경우 분석대상 국가들 중 가장 높은 수준인 20%대의 빈곤율을 보이고 있다. 요컨대, 상대 빈곤율의 절대적 수준에 있어서는 사민주의 <조합주의(<지중해연안국가)> <자유주의의 순인 것으로 나타났다.

다음으로, 빈곤율의 변화경향에 있어 1980년대와 1990년대에 일부 OECD 국가들 - 1980년대 룩셈부르크, 스페인, 캐나다, 1990년대 핀란드, 오스트리아, 영국, 미국 - 을 제외하고는 빈곤율이 전반적으로 상승하는 추세를 보여주고 있다. 특히, 2000년 전후 빈곤율이 1980년 전후 빈곤율보다 낮은 나라는 캐나다를 제외하고는 존재하지 않으며, 적게는 1%p에서 많게는 5%p

까지 빈곤율이 상승한 것으로 나타났다. 이러한 경향은 1970년대 후반 이래의 신빈곤현상(근로빈곤층 및 청년실업자 증가, 빈곤의 여성화 등)과 더불어 신자유주의 정책의 득세, 복지국가 정책의 후퇴 등과 맞물려 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 1980년대 빈곤율 상승 경향은 어떠한 복지레짐을 막론하고 전반적으로 나타나는 현상인데 비해, 1990년대 들어서면서는 아일랜드 등 일부 국가들 제외하고는 빈곤율 상승폭이 줄어들거나, 빈곤율 자체가 감소하는 경향을 보이고 있다.

<표 2>는 주요 OECD 국가의 아동빈곤율의 동향을 나타낸 것이다. 먼저 전체 빈곤율과는 달

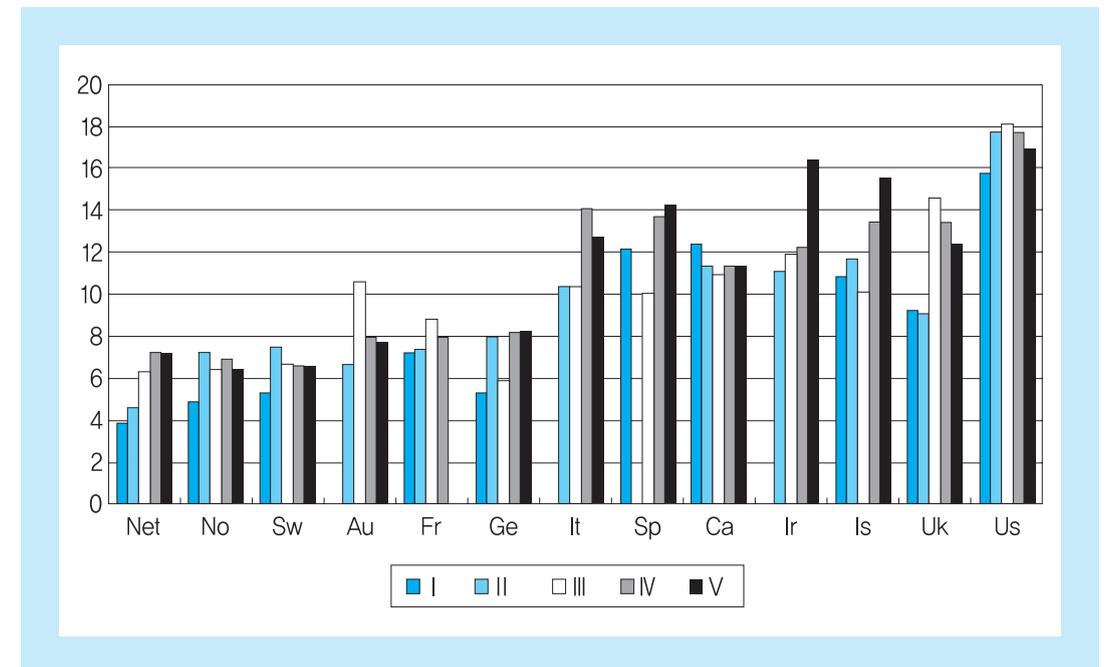
표 1. 주요 OECD 국가의 빈곤율 동향(중위소득 50% 기준)

레짐	국가	I 1980년 전후	II 1985년 전후	III 1990년 전후	IV 1995년 전후	V 2000년 전후	1980년대 방향	1990년대 방향
사민주의	Belgium	-	4.5	5.2	8.7	8.0	↗	↗
	Finland	-	5.4	5.7	4.2	5.4	↗	↘
	Netherlands	3.9	4.7	6.3	7.2	7.3	↗	↗
	Norway	4.9	7.2	6.4	6.9	6.4	↗	→
	Sweden	5.3	7.5	6.7	6.6	6.5	↗	→
	Luxembourg	-	5.3	4.7	3.9	6.0	↘	↗
조합주의	Austria	-	6.7	10.6	8.0	7.7	↗	↘
	France	7.3	7.4	8.9	8.0	-	↗	→
	Germany	5.3	7.9	5.8	8.2	8.3	↗	↗
지중해	Italy	-	10.4	10.4	14.1	12.7	→	↗
	Spain	12.2	-	10.1	13.7	14.3	↘	↗
자유주의	Australia	11.3	11.9	12.2	14.3	-	↗	↗
	Canada	12.4	11.4	11.0	11.3	11.4	↘	→
	Ireland	-	11.1	11.9	12.3	16.5	↗	↗
	U.K.	9.2	9.1	14.6	13.4	12.4	↗	↘
	U.S.	15.8	17.8	18.1	17.8	17.0	↗	↘
	Mexico	-	20.8	21.1	21.8	21.5	↗	→

자료: LIS(Luxembourg Income Study) 재정리.

1) Leibfried(1991), Abrahamson(1992), Castles(1995) 등은 Esping-Andersen(1990)의 세 가지 복지레짐에 덧붙여 지중해연안(Mediterranean model or Ratin Rim)레짐을 별도로 분류하고 있다.

그림 1. 주요 OECD 국가의 빈곤율 동향



리 아동빈곤율의 절대적 수준에 있어서는 시민주의와 조합주의 국가 간에 큰 차이나 일관성을 발견하기 어렵다. 다만 전체적으로 볼 때, 시민주의 국가들과 조합주의 국가들에 비해 지중해 연안국가와 특히 자유주의 국가의 아동빈곤율이 매우 높게 나타나는 특징은 전체 빈곤율과 유사하다. 시민주의 국가인 핀란드와 스웨덴의 아동빈곤율이 가장 낮으며, 자유주의 국가인 미국과 멕시코의 아동빈곤율이 가장 높게 나타나고 있다. 또한, 2000년 전후를 기준으로 볼 때, 벨기에, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등의 시민주

의 국가들은 전체 빈곤율에 비해 아동빈곤율이 낮는데 비해, 호주, 캐나다, 아일랜드, 영국, 미국 등의 자유주의 국가들은 전체 빈곤율에 비해 아동빈곤율이 높게 나타나는 점도 주목할 만 하다.

1980년대와 1990년대 동안의 아동빈곤율 변화는 전체 빈곤율 변화보다 훨씬 더ダイナミック하게 변화함을 알 수 있다. 특히, 1980년대 동안에 스웨덴과 스페인을 제외하고 모든 국가에서 아동빈곤율이 증가한 것으로 나타났으며, 특히 네덜란드, 오스트리아, 영국의 아동빈곤율 증가가 두드러진다. 이에 비해, 1990년대 동안에는

표 2. 주요 OECD 국가의 아동빈곤율 동향

레짐	국가	I (1980년 전후)	II (1985년 전후)	III (1990년 전후)	IV (1995년 전후)	V (2000년 전후)	1980년대 방향	1990년대 방향
시민주의	Belgium	-	4.0	4.6	8.1	6.7	↗	↘
	Finland	-	2.8	2.3	2.0	2.8	↗	↗
	Netherlands	2.7	5.2	8.1	7.9	9.8	↗	↗
	Norway	4.8	4.3	5.2	3.9	3.4	↗	↘
	Sweden	4.8	3.5	3.0	2.6	4.2	↘	↗
	Luxembourg	-	5.2	5.4	4.5	9.1	→	↗
조합주의	Austria	-	4.8	15.0	10.2	7.8	↗	↘
	France	6.9	7.5	8.3	7.9	-	↗	↘
	Germany	2.8	8.5	4.1	9.5	9.0	↘	↗
지중해	Italy	-	11.4	14.0	19.0	16.6	↗	↘
	Spain	12.7	-	12.2	17.8	16.1	↘	↘
자유주의	Australia	13.8	14.0	15.0	15.8	-	↗	↗
	Canada	14.8	14.9	15.3	15.4	14.9	↗	↘
	Ireland	-	13.8	14.6	14.4	17.2	↗	↗
	U.K.	9.0	12.5	18.5	19.8	15.3	↗	↘
	U.S.	20.4	25.1	25.6	24.5	21.9	↗	↘
	Mexico	-	23.5	24.7	26.2	26.9	↗	↗

1980년대에 이어 계속 증가한 나라(네덜란드, 호주, 아일랜드 등)가 있는가 하면, 감소한 나라(노르웨이, 오스트리아, 영국, 미국 등)도 있다.

<표 3>은 주요 OECD 국가들의 1980년대와 1990년대 동안의 노인빈곤율 동향을 보여주고 있다. 노인빈곤율은 전체 빈곤율이나 아동빈곤율에 비해 레짐 간의 차이가 두드러지지 않을 뿐만 아니라 국가간 차이가 매우 큰 특징을 가지고 있다. 또한 빈곤율 변화의 폭 역시 매우 큰 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 전체적인 노인빈곤율의 수준에 있어, 시민주의 국가인 네덜란드와 스웨덴의 노인빈곤율이 매우 낮는데

비해, 자유주의 국가인 호주, 영국, 미국, 멕시코 등의 노인빈곤율은 매우 높게 나타나고 있다.

전체 빈곤율과 아동빈곤율의 경우 1980년대 대부분의 나라에서 증가하는 경향을 보이는데 비해, 노인빈곤율의 경우 동 기간 동안 네덜란드, 오스트리아, 스페인, 캐나다, 미국 등 상당 국가에서 감소하는 경향을 보였다. 특히, 캐나다는 노인빈곤율의 감소폭이 매우 클 뿐만 아니라 감소경향이 1990년대 중반까지 이어지고 있다. 이에 비해, 벨기에, 노르웨이, 스웨덴, 프랑스 등은 같은 기간 동안 노인빈곤율이 상승한 나라들이다. 이러한 경향은 연금체계 등 노후소득보장

표 3. 주요 OECD 국가의 노인빈곤율 동향

레짐	국가	I (1980년 전후)	II (1985년 전후)	III (1990년 전후)	IV (1995년 전후)	V (2000년 전후)	1980년대 방향	1990년대 방향
시민주의	Be	-	10.9	12.1	17.2	16.4	↗	↘
	Net	3.7	0.3	3.2	5.3	2.4	↘	↘
	No	6.3	21.7	14.0	14.5	11.9	↗	↘
	Sw	2.9	7.2	6.4	2.7	7.7	↘	↘
	Lux	-	12.7	11.8	6.7	3.7	↘	↘
	조합주의	Au	-	18.5	10.3	10.5	13.7	↘
Fr		-	4.8	14.7	9.8	-	↗	↘
Ge		14.4	14.0	11.3	9.7	10.1	↘	↘
지중해	It	-	13.1	15.7	14.3	13.7	↗	↘
	Sp	18.8	-	11.3	12.5	23.4	↘	↗
자유주의	Aul	24.0	24.3	23.8	29.4	-	→	↗
	Ca	22.1	10.8	5.8	4.9	5.9	↘	↘
	Ir	-	14.4	17.3	24.3	35.8	↗	↗
	Uk	21.6	-	23.9	13.7	20.5	↗	↘
	Us	27.3	23.5	21.6	20.6	24.7	↘	↘
	Mex	-	27.3	27.9	31.0	28.3	↗	↘

체계의 성숙 및 개혁과 관련이 있을 것으로 보인다. 1990년대 노인빈곤율 역시 매우 다이나믹한 양상을 보여주고 있다.

요컨대, 아동빈곤율이나 노인빈곤율에 비해 전체 빈곤율이 복지국가 레짐 간의 차이를 더욱 명확하게 보여주고 있다. 또한, 일부 사민주의 국가들을 제외하고는 취약집단이라고 할 수 있는 아동과 노인의 빈곤율이 전체 빈곤율에 비해 높게 나타나고 있다. 빈곤율 변화 경향에 있어서는 전체 빈곤율과 아동빈곤율의 경우 대부분의 나라에서 1980년대 동안 상승한 것으로 나타났으며, 1990년대 들어서는 상승폭이 줄어들거나 부분적으로 감소한 것으로 나타났다. 이에 비해, 노인빈곤율의 증감은 나라마다 다양하게 나타나고 있는데 이는 특히 국가의 연금체계 변화에 영향을 받은 것으로 보인다.

3. 빈곤 · 경제성장 · 사회지출 간의 관계

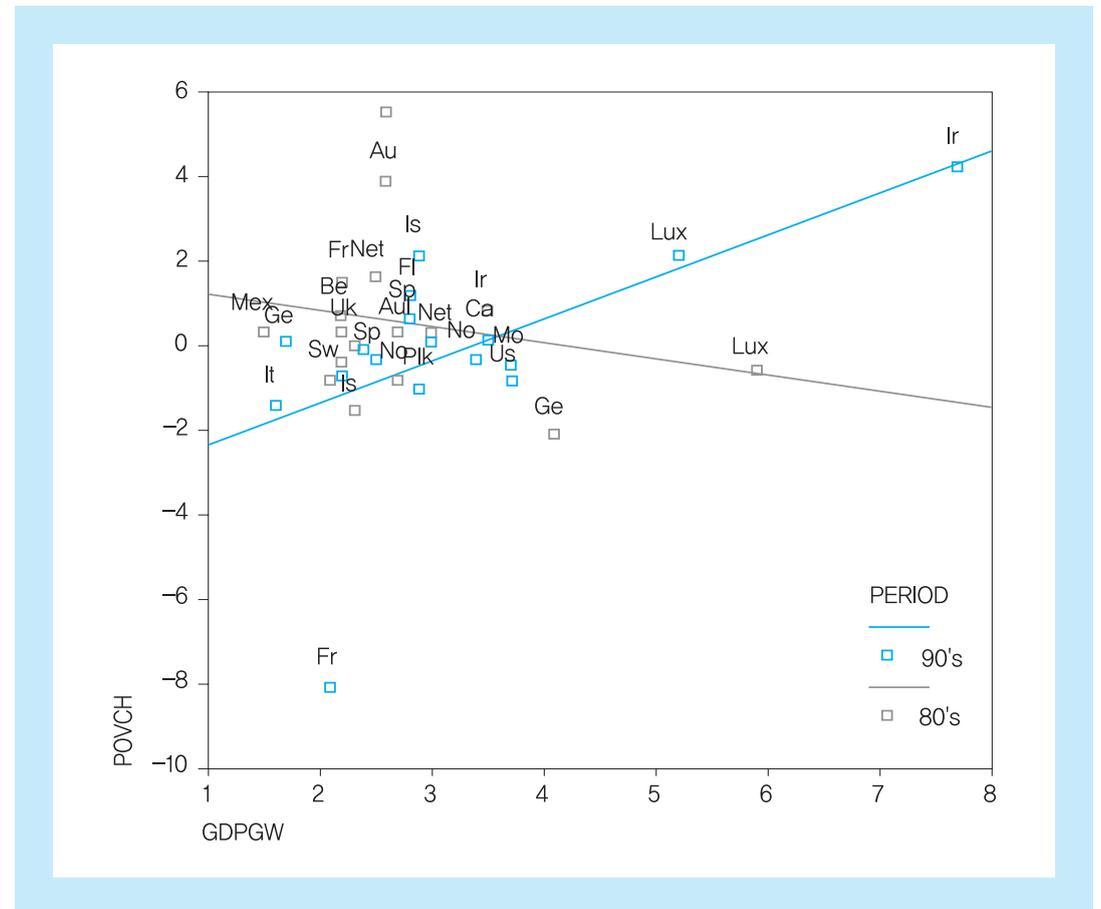
전통적인 경제이론에서는 경제성장이 국부를 늘려 물흐름효과(trickling-down effect)를 유발함으로써 빈곤감소에 긍정적인 결과를 가져올 것으로 기대한다. 그러나 최근의 연구²⁾에 의하면 경제성장의 몫이 반드시 빈곤층에게도 유익한 경제적 효과를 가져오는 것은 아니라는 결과가 제시되기도 하였다. 이러한 결과는 비교적 단순한 경제성장률과 빈곤율 변화 간의 상관관

계에서도 나타난다.

[그림 2]는 1980년대와 1990년대 평균경제성장률과 빈곤율 변화 간의 관계를 보여주고 있다. 1980년대의 경우, 경제성장률과 빈곤율 변화 간의 상관관계는 통계적으로 유의미하지 않지만 음의 상관관계($r = -.204$ (sig. = .432))를 나타내었다. 즉 경제성장률이 높은 나라일수록 빈곤율이 떨어지는 것으로 나타났다. 그러나 1990년의 경우 둘 간의 상관관계는 통계적으로 유의미한 양의 관계($r = .583$ (sig. = .014))를 보여주고 있다. 즉 경제성장률이 높은 나라일수록 빈곤율 역시 높아졌다는 것이다. 이러한 결과는 최근의 '고용없는 성장'과 '거대한 유턴'(great U-turn)에 대한 우려와 맥을 같이 하는 결과이다. 즉, 자본집약적 산업과 서비스경제에서는 경제가 성장하더라도 그 과실이 저소득계층에게로 돌아가지 않고 고소득층에게로 집중됨으로써 빈곤과 불평등이 오히려 증가하게 되는 결과를 가져올 수도 있다는 것이다. 더 심층적인 연구가 필요한 부분이기도 하지만, 1990년대 주요 OECD 국가의 경제성장률과 빈곤율의 관계는 이러한 가설을 부분적으로 뒷받침하는 결과를 보여주고 있다는 점에서 시사적이다.

다른 한편, 많은 복지국가 옹호론자들은 사회 복지제도가 발전한 나라일수록 빈곤율이 낮으리라고 기대한다. 즉, 빈곤은 국가의 정책적 노력에 의해서도 영향을 받는다는 것이다. 사회부조, 각종 수당(아동수당, 장애수당, 한부모수당

그림 2. 경제성장률과 빈곤율변화 간의 관계



주) POVCH: 빈곤율 변화, GDPGW: 경제성장률 변화.

등), 노령연금 등 많은 복지국가 제도들의 일차적 목적은 그 나라 시민들에게 최소소득을 보장해 주려는 의도(Minimum Guarantee)로 설계된 것이다. 이러한 관계 역시 공적 사회지출의 수준과 빈곤율 간의 관계를 통해 살펴볼 수 있다.

[그림 3]은 1980년대와 1990년대 주요 OECD 국가들의 공적 사회지출 수준과 빈곤율

간의 상관관계를 보여주고 있다. 1980년대와 1990년대 공적 사회지출 수준과 빈곤율 간에 강한 음의 상관관계(각각 -0.889 (sig. = .000)와 $r = -0.892$ (sig. = .000))를 나타냄을 알 수 있다. 즉, 1980년대와 1990년대를 막론하고 공적 사회지출 수준이 높은 나라일수록 빈곤율이 낮다는 것이다. 이러한 결과는 앞의 <표 1>에서와 같이, 사

2) 여유진 · 김미곤 외 (2005) 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해』 한국보건사회연구원.

회복지의 제도화 수준이 매우 높고 복지가 시민 권의 중요한 부분으로 인식되고 있는 시민주의 국가에서 빈곤율의 절대 수준이 낮은 반면, 사회 복지가 시장과 가족이 제대로 기능하지 못할 경우 작동하는 잔여적인 제도로 인식되는 자유주의 국가에서 빈곤율의 절대수준이 가장 높게 나타나는 것과 무관치 않은 결과라 할 수 있다.

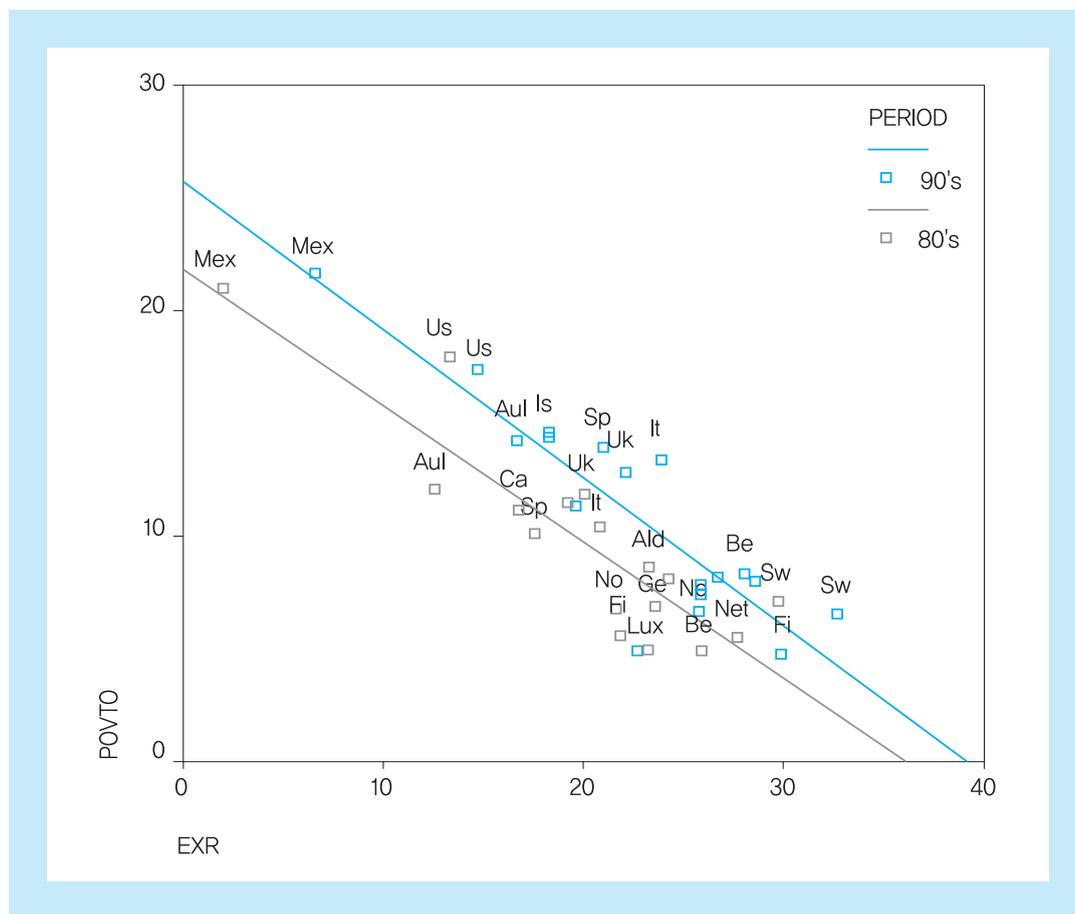
4. 결론 및 시사점

지금까지 주요 OECD 국가들의 1980년대와 1990년대 빈곤율 동향을 살펴보고, 이어서 이러한 빈곤율과 경제성장 및 사회지출 수준 간의 관계를 간단히 살펴보았다. 선진 복지국가들의 경우, 1970년대 중반 이래 두 차례의 오일쇼크

를 거치면서 나타난 스테그플레이션과 고실업, 그리고 인구구조의 변화로 인한 노령화와 가족 해체 등의 요인으로 인해 1980년대 대부분의 나라에서 빈곤의 증가를 경험한 것으로 보인다. 이 기간 동안 경제성장률과 빈곤율 변화는 비록 통계적으로 유의미하지는 않지만 부의 관계를 보였다. 다만 노인의 경우 시장경제의 변화보다는 노후소득보장체계의 변화에 더욱 민감하게 반응한 것으로 보인다. 그러나 1990년대 들어 빈곤 다이내믹스는 더욱 많은 요인, 특히 지구화에 의해 영향을 받았을 것으로 예상된다. 이 기간 동안 빈곤율 변화는 더 이상 경제성장률과 부의 관계가 아닌 통계적으로 유의미한 정의 관계를 가지게 되었다. 즉, 경제성장률이 높은 나라일수록 빈곤 역시 증가했다는 것이다. 이는 성장이

친빈곤(pro-poor)적이지 않은 방향으로 이루어졌음을 의미하는 것이다. 이에 비해, 1980년대와 1990년대 동안 일관되게 사회지출의 수준은 빈곤율과 매우 강한 부의 관계를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 사회지출의 수준이 높은 나라일수록 빈곤율은 낮다는 것이다. 어쩌면 당연한 이러한 결과는, 그러나 1990년대 이후 우리에게 더욱 큰 시사점을 주고 있다. 즉, 국경없는 경쟁이 가속화되면서 성장의 열매가 빈곤층에게 돌아가지 않는 시장경제 속에서 사회보장의 중요성은 더욱 커질 수 밖에 없다는 점이다. 물론 시장에서의 분배의 정의를 강화하려는 노력 역시 게을리 할 수는 없지만, 시장으로부터 일시적 혹은 영구적으로 탈락한 시민을 위한 안 전망은 지속가능한 사회를 위해 필수적으로 갖추어야 할 우리사회의 과제일 것이다. GSST

그림 3. 사회지출 수준과 빈곤율 간의 관계



주) POVTO: 빈곤율 수준, EXP: GDP 대비 사회지출 수준.