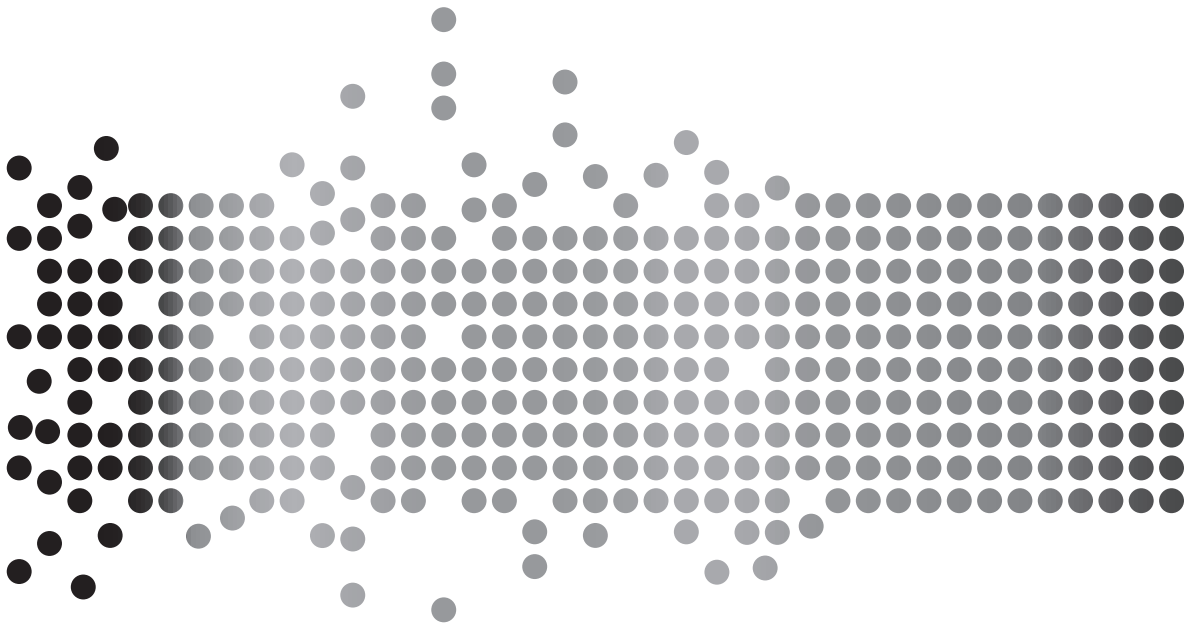


복지지출수준에 따른 사회현상과 정책과제

Relationship between social phenomena
and social expenditure

고경환 · 최영준 · 주은선 · 이정우 · Theodoros Papadopoulos · 강지원



연구보고서 2012-21

복지지출수준에 따른 사회현상과 정책과제

발 행 일 2012년
저 자 고 경 환 외
발 행 인 최 병 호
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처 범신사
가 격 8,000원

© 한국보건사회연구원 2012

ISBN 978-89-8187-949-5 93330



머리말

우리나라는 OECD 국가 중에서 복지지출의 수준이 상당히 낮은 편이다. 특히 지난 20년간 경제가 비약적으로 성장했음에도 불구하고 복지지출은 상대적으로 낮다. 그러나 복지지출의 증가 속도는 상대적으로 매우 빠르게 나타나고 있다. 이는 대부분의 선진국들이 이미 복지제도의 성숙을 통해 재정건전성을 저해하지 않는 수준에서 복지정책을 조정하는 국면에 들어선 반면 우리나라와 같이 이제 막 복지국가의 옷을 입은 국가들은 사회보험의 성숙이 이루어지지 않았고 복지제도를 확충하는 데 집중하고 있기 때문이다.

특이한 것은 상대적으로 뒤늦게 복지국가 대열에 합류하고자 노력해 온 우리나라가 이미 선진국과 유사한 수렴현상을 보이는 것이다. 그러나 복지지출은 선진국의 수렴현상에 나타나는 그 수준에 한참 못 미치는 수준이다. 이는 우리나라가 복지지출이 급격히 증가하는 데서 오는 두려움의 반증이라고 할 수 있다. 즉 복지지출이 상대적으로 매우 낮은 수준인데도 불구하고 이렇게 급격하게 복지지출이 증가함으로써 국가 재정에 부담을 주는 것은 아닐까, 향후 국가 재정이 지속가능할 것인가에 대한 의문이 자리하고 있는 것이다.

복지지출이 만병통치약은 아니다. 복지지출이 증가해도 사회적 위험과 부조리는 변화하지 않을 수 있다. 또한 복지지출이 증가하지 않아도 사회적 위험이 감소하고 사회적 갈등이 야기되지 않을 수도 있다. 또한 역

의 관계도 있다. 사회적 위험이 증가하고 사회 갈등이 야기됨에 따라 복지지출이 증가하기도 하고, 사회적 위험이 감소하고 평등한 사회가 됨에 따라 복지지출이 감소할 수도 있다. 그러나 현실적으로는 구 사회적 위험이 감소하자 신 사회적 위험이 대두되었고, 복지욕구가 지속되는 한 복지지출을 증가할 수밖에 없다.

본 연구는 고경환 연구위원의 주관 하에 원내의 강지원 연구원과 고려대학교 최영준 교수, 경기대학교 주은선 교수, 인제대학교 이정우 교수, 그리고 영국 Bath 대학의 Theodoreos Papadpoulos 교수의 참여로 수행되었다. 연구진은 본 연구에 대해 귀중한 조언을 아끼지 않으신 중앙대학교 김연명 교수, 서울대학교 안상훈 교수, 서강대학교 김진욱 교수와 원내의 강신욱 연구위원과 유근춘 연구위원께 감사드린다. 또한 그리스 원고를 집필해준 Theodoreos Papadpoulos 교수의 원고를 번역하고 국제컨퍼런스에서 통역을 맡아준 김지혜 전문원에게도 감사를 전한다. 마지막으로, 본 연구를 위해 데이터를 수집하고 분석에 도움을 준 이기주 연구원에게 감사를 전한다.

본 연구결과는 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2012년 11월

한국보건사회연구원장

최 병 호

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	11
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	15
제2장 OECD국가의 복지지출과 사회현상 분석	19
제1절 분석방법	19
제2절 분석결과	24
제3절 함의	34
제3장 스웨덴의 복지지출과 사회현상	39
제1절 국가 개요	39
제2절 보건의료	43
제3절 노령과 유족	51
제4절 고용	58
제5절 가족	69
제6절 공공부조 등 기타	77
제7절 한국에 주는 함의	82
제4장 독일의 복지지출과 사회현상	87
제1절 동·서독일의 분단과 상이한 출발	87
제2절 독일의 사회 현상과 복지지출의 대응	95
제3절 한국에 주는 함의	125

제5장 영국의 복지지출과 사회현상	135
제1절 영국 복지국가의 전개와 유산	135
제2절 영국 사회복지정책 제도별 지출 분석	141
제3절 한국에 주는 함의	188
제6장 그리스의 복지지출과 사회현상	195
제1절 그리스 위기	196
제2절 그리스 위기에 대한 내부 및 구조적 측면 분석	201
제3절 긴축정책	207
제4절 재정위기와 사회환경 변화	214
제5절 한국에 주는 함의	218
제7장 결론 및 정책적 시사점	223
참고문헌	227
부 록	239

표 목차

〈표 2- 1〉 변수들	23
〈표 2- 2〉 Pooled Regression 결과	25
〈표 3- 1〉 스웨덴의 빈곤율 변화 추이	57
〈표 3- 2〉 스웨덴의 실업률 1970년대~1980년대	61
〈표 3- 3〉 스웨덴 여성의 경제활동 참여율 변화 추이	71
〈표 3- 4〉 공공부조 수급자 수 변화 추이 1978~1990	79
〈표 3- 5〉 스웨덴의 지니계수와 재분배 변화	81
〈표 4- 1〉 Adenauer 정부 시기의 주요 경제·사회지표, 1949~1966년	97
〈표 4- 2〉 독일 국민연금제도 월평균 연금급여의 추이, 1950년~1966년	101
〈표 4- 3〉 대연정 시기의 주요 경제·사회지표, 1966년~1969년 ...	103
〈표 4- 4〉 대연정 시기 사회복지비율의 기능별 구성비, 1966년~1969년	104
〈표 4- 5〉 사민당·자민당 연립정부 시기의 주요 경제·사회지표, 1969~1982년	105
〈표 4- 6〉 사민당·자민당 연립정부 시기 빈곤규모의 추이, 1969~1982년	106
〈표 4- 7〉 기민당·기사당·자민당 연립정부 시기의 주요 경제·사회지표, 1982년~1997년	108
〈표 4- 8〉 기민·기사·자민 연립정부 시기 사회복지비율의 기능별 구성비, 1982년~1990년	109
〈표 4- 9〉 동·서독 주요 경제·사회지표의 비교: 1970년, 1988년 ...	112

〈표 4-10〉 독일 통일 이후 지역간 인구이동의 추이, 1989년~1994년 ..	113
〈표 4-11〉 통일 전후 동독지역 노동시장현황의 변화 추이, 1989년~1995년	117
〈표 4-12〉 독일 총사회보험요율의 변화 추이, 1990년~2005년	119
〈표 4-13〉 적록연정 시기의 주요 경제·사회지표, 1998~2005년 ..	121
〈표 4-14〉 보수·진보 대연정 시기의 주요 경제·사회지표, 2005~2009년	124
〈표 4-15〉 독일의 실업자 규모와 실업률의 변화 추이, 2000~2009년 ..	124
〈표 5- 1〉 현재와 미래(추계)의 기초연금 급여수준의 변화	146
〈표 5- 2〉 연금지출의 향후 전망	154
〈표 5- 3〉 Work Programme의 참여가능한 조건	183
〈표 6- 1〉 지불 내역	199
〈표 6- 2〉 그리스 정부발행 채권 및 차관에 대한 금융기관별 구성도 (2011년 기준)	200
〈표 6- 3〉 GDP 대비 공공 및 민간 부채(2007년~2010년)	206

그림 목차

[그림 2- 1]	분석틀	20
[그림 2- 2]	고령화율과 공공사회복지지출의 관계	26
[그림 2- 3]	출산율과 공공사회복지지출의 관계	27
[그림 2- 4]	고용률과 공공사회복지지출의 관계	28
[그림 2- 5]	여성고용률과 공공사회복지지출의 관계	29
[그림 2- 6]	외래방문횟수와 공공사회복지지출의 관계	30
[그림 2- 7]	GDP 성장률과 공공사회복지지출의 관계	31
[그림 2- 8]	일반정부부채와 공공사회복지지출의 관계	32
[그림 2- 9]	OECD 주요 국가의 공공사회복지지출 유형	33
[그림 2-10]	주요 국가의 복지 경로와 우리의 선택	34
[그림 3- 1]	스웨덴의 공공 보건으로 지출 추이	43
[그림 3- 2]	스웨덴의 노령 부문 공공사회복지지출 추이	52
[그림 3- 3]	스웨덴의 유족부문 공공사회복지지출 추이	53
[그림 3- 4]	스웨덴의 ALMP 지출 추이	59
[그림 3- 5]	스웨덴의 실업 관련 공공지출 추이	60
[그림 3- 6]	스웨덴의 실업률 변화 추이	67
[그림 3- 7]	스웨덴의 가족 관련 공적 사회복지지출 추이	69
[그림 3- 8]	스웨덴 출산율 변화 추이	72
[그림 3- 9]	스웨덴의 공공부조 지출 추이	77
[그림 3-10]	시장소득 지니계수 변화 추이(1980년~2005년)	82
[그림 4- 1]	사회복지비용 그리고 사회복지지출 및 국내총생산의 변화율의 연도별 추이	128
[그림 4- 2]	영역별 사회복지비용의 연도별 추이	129

[그림 4- 3]	사회복지재원의 노·사·정 부담 추이	131
[그림 5- 1]	영국 사회지출의 변화	139
[그림 5- 2]	영국의 경제성장률 변화	140
[그림 5- 3]	공공사회복지지출의 노령부문(GDP 대비)	143
[그림 5- 4]	공공사회복지지출의 노령부문	147
[그림 5- 5]	연금관련지출 추이	148
[그림 5- 6]	영국의 노령인구 비율과 출생률의 변화	150
[그림 5- 7]	공공사회복지지출의 유족부문(GDP 대비)	151
[그림 5- 8]	유족관련지출 추이	152
[그림 5- 9]	영국 빈곤과 불평등의 추이	153
[그림 5-10]	근로무능력관련 공공사회복지지출(GDP 대비)	155
[그림 5-11]	무능력관련급여 수급자 사례 수의 증가	157
[그림 5-12]	영국의 실업률 변화	159
[그림 5-13]	유족관련지출 추이	161
[그림 5-14]	현행급여체계와 통합크레딧의 구조	163
[그림 5-15]	공공사회복지지출 보건부문의 변화 (GDP 대비)	165
[그림 5-16]	국민보건서비스 실제 지출 변화	166
[그림 5-17]	공공사회복지지출 가족부문의 변화 (GDP 대비)	171
[그림 5-18]	영국에서 가족과 아동 수의 증가	172
[그림 5-19]	공공사회복지지출 실업부문의 변화 (GDP 대비)	177
[그림 5-20]	실업관련지출 추이	177
[그림 5-21]	공공사회복지지출 적극적노동시장부문의 변화(GDP 대비) ..	178
[그림 5-22]	적극적노동시장관련지출 추이	179
[그림 5-23]	근로프로그램의 인센티브 구조	183
[그림 5-24]	공공사회복지지출 주거부문의 변화(GDP 대비)	185

Contents

[그림 5-25] 주거관련지출 추이	186
[그림 5-26] 공공사회복지지출 기타사회정책부문의 변화(GDP 대비) ..	188
[그림 5-27] 영국의 이전소득 후 계층에 따른 빈곤율 추이	190
[그림 6- 1] 그리스의 GDP 대비 공공부채(%)의 시대적 변천과정 (1960년~2010년)	204
[그림 6- 2] 그리스의 쌍둥이적자: 예산 및 경상 수지 적자 (1999년~2009년)	205



Abstract

Relationship between social phenomena and social expenditure

Globalization increased global interdependence among countries, which needs global level approach and cooperation to solve not only global issues but also national policy issues. In addition, it is also required to review “policy transfer” theoretically and systematically, and the role of policy makers.

This paper compares two indicators, social condition and economic development, to find a optimal way to go the level of Korean social welfare development. The results show that relationship of between public social expenditure and social condition is positive, and relationship of between public social expenditure and economic development is negative.

The comparison of two indicators reveals important findings. Among other things, the higher the level of social condition compared with economic development, the larger the social welfare expenditure. This tendency is particularly strong among the Sweden, Germany. This result implies that the macro-level policy of social redistribution is also important for the development of

social welfare in addition to micro-level policy of income redistribution. As we expected, the results show that the level of Korean social welfare development is very low.

Also, Case Study was conducted concerning four countries(Sweden, Germany, UK, and Greece), representative nation of Esping-Andersen's welfare regime.

On the basis of these results, this paper suggests three implications for social policy to improve Korean social welfare: First of all, the gap between predicted and actual expenditures should be closed to improve the minimum level of social welfare.

Secondly, the level of social condition itself should be improved to increase the public awareness of social welfare. Finally, the wide difference in expenditure between universal and selective social welfare programs should also be removed to decrease the relative deprivation of the poor.

요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 그동안 사회복지지출에 대한 연구는 주로 미국과 영국 등 선진국을 중심으로 사회복지지출 수준의 결정요인과 증가에 영향을 미친 요인 등을 밝히는 데 초점을 맞추어왔음.
 - 초기의 연구들은 인구학적 변수와 경제변수들이 국가의 사회복지지출 수준과 어떤 관련을 갖고 있는가를 살펴보는 양적 방법에 의한 국가간 비교 연구임.
 - 1990년대부터 신제도주의적 관점에서 정부의 사회복지지출 혹은 복지국가 수준에 영향을 미치는 제도적 변수들에 대한 질적 연구가 활발해짐.
- 우리나라에서 사회복지지출에 관한 연구들은 초기에는 한국의 사회복지지출과 OECD 국가들의 수준을 단순히 비교하였음.
 - 최근 연구들은 고령화를 포함하는 인구관련변수들과 거시경제변수, 정치변수들, 경제개방화 변수들과 정부재정부담을 연계하고 있음.
 - 우리나라에서도 복지정책의 변화와 다양성을 분석하는 연구들이 있으나 사회현상과 복지지출을 폭넓게 연계하기보다는 복지국가 위기 이후 각국의 정책 변동을 기준으로 질적 분석을 시도하고 있음.

□ 최근 우리나라의 복지지출은 급격한 증가를 보이고 있으며, 이로 인한 재정부담의 두려움이 만연해있음. 선진국 역시 복지국가의 성숙기에 재정부담에 대한 우려가 있었고 재정건전성을 유지하는 선에서 복지지출을 조정한 국가들이 있는 가하면, 재정건전성을 고려하지 않고 복지지출을 지속적으로 증가한 국가들이 있음.

○ 최근 남유럽국가의 재정위기는 복지지출의 증가속도와 맞물려 우리나라의 복지정향에 대한 논쟁을 야기하고 있음.

— 그러나 복지지출을 설명하는 요인 중 재정건전성은 일부에 불과함. 다양한 사회현상들이 복지지출의 증가 혹은 감소를 야기함.

○ 따라서 본 연구는 복지지출을 야기하는 사회현상들을 살펴보고, 재정위기에 복지국가의 대응전략들을 비교하고, 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 함.

— 복지레짐별 대표적인 국가를 선정하여 이들 국가의 복지지출과 사회현상간의 관계를 살펴보고자 함.

- OECD 국가들의 시계열 자료를 통해 복지지출에 영향을 미치는 요인에 관한 회귀분석을 실시
- 통계적으로 유의미한 사회현상들과 공공사회복지지출의 추이 경향성 분석을 통해 사회현상과 복지지출의 대응성 분석
- 각 국가에 대한 심층분석을 통해 사회현상에 따라 복지지출이 어떻게 변화해왔는지 원인과 대응, 성과를 살펴보고자 함.

II. 주요 연구결과

□ 공공사회복지지출과 사회현상의 관계를 분석하기 위하여 OECD 국가(24개국)의 1980-2009년 데이터를 이용하여 통합회귀분석 실시

○ 종속변수에는 공공사회복지지출을, 독립변수에는 지출의 증가요인

으로 논의되는 복지수요로 고령화율, 출산율, 실업률, 여성고용률과 재정제약요인으로 논의되는 GDP 성장률, 국민부담율, 일반정부의 재정수지를 포함함.

- 분석결과 R^2 값은 89.4로 나타나 설명력이 상당히 높게 나타났음.
- 고령화율, 출산율, 실업률, 국민부담율은 공공사회복지지출과의 양의 관계를 가지며 통계적으로 유의한 것으로 나타남.
- GDP 성장률과 일반정부의 재정수지는 공공사회복지지출과 부(-)적 관계를 가지며 통계적으로 유의한 것으로 나타남.
- 이에 비해 여성고용률은 양의 관계를 가지나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남.

□ 복지레짐별 주요 국가의 사회현상과 공공사회복지지출의 관계를 산포도로 측정한 결과,

- 모든 국가에서 GDP 성장률, 고령화율, 일반정부 부채와 공공사회복지지출이 유사한 경향을 보이고 있음.
- 출산율과 고용률, 여성고용률에서 대부분의 국가가 유사한 경향을 보이거나 스웨덴만 이들 국가들과 구분되는 경로를 보여주고 있음.
- 외래방문횟수는 다른 국가들에 비해서 그리스만 구분되는 경로를 보여주고 있음.

□ 주요 국가들의 복지재정의 지속가능성에 대한 문제가 제기되면, 조세개혁과 복지개혁을 통해 복지재원 확보와 복지제도 운영의 효율화를 도모하고 있음. 이러한 움직임에 적극적이지 않았던 국가들이 재정위기에 빠짐.

- 스웨덴은 복지국가 건설 이후 보편적인 복지를 지향하였으며 이에 따라 지속적으로 공공복지지출 증가, 1990년대 초 복지재정의 지

속가능성에 대한 논란이 일자 1991년 조세개혁과 1993년 복지개혁을 통해 복지재원의 확보를 통한 복지재정의 지속가능성 증대, 최근에는 2006년 보건의료개혁을 통해 보편적 복지의 효율적 제공을 도모

- 독일은 통일을 전후하여 복지재정의 조정이 있었을 뿐 이후 지속적인 증가를 보이고 있음. 실제로 독일은 복지재정의 지속가능성에 대한 논의보다는 동서독의 갈등과 내국인과 이민자의 갈등에 대응한 복지제도의 확충을 도모하고 있음.
- 영국은 베버리지 보고서 이후 보편적 복지를 지향하였으나 1980년대 이후 근로와 복지를 연계시키면서 잔여적인 복지 국가로 악명 높았음(1990년 가장 낮음). 경제상황이 악화되고 복지지출이 급증(1993년 최고점)하자 근로연계복지를 강화하면서 대대적인 공공부조 개혁 단행(하향세), 그러나 신노동당 당선 이후 저소득층에 대한 조세지출을 통하여 아동과 가족에게는 보편화된 급여를, 노인과 장애인 등 사회서비스는 선별적으로 제공하는 이중 태도를 견지하고 있음. 이에 따라 공공복지지출은 큰 폭은 아니나 꾸준히 증가하고 있음.
- 그리스는 후발 복지국가이나 유럽국가들의 보편적 복지와 상대적으로 느슨한 사회보험 제도를 운영함으로써 지출이 매우 가파른 속도로 증가하였음. 선심성 공약 남발과 지하경제 활성화로 재정 건전성이 매우 취약해졌고, 국가부도사태를 맞음.

III. 결론 및 시사점

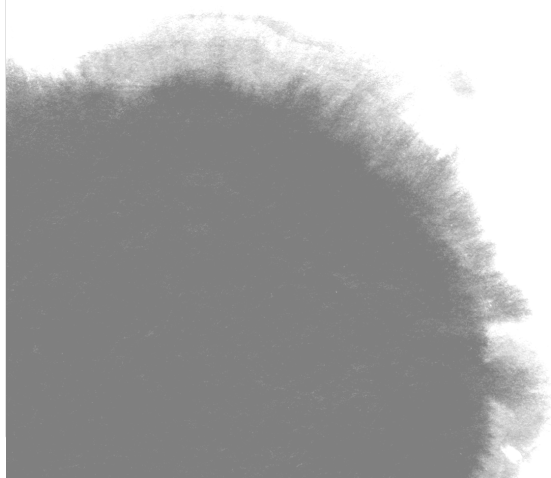
□ 우리나라에 주는 시사점

- 우리나라는 복지지출이 급격하게 증가하다가 최근 정체되는 양상을 보이고 있는데 이는 지속가능한 복지재정에 대한 우려 때문
 - 우리나라의 복지지출은 여전히 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준이지만, 복지지출의 증가속도는 매우 빠른 편임. 그러나 이는 복지 후진국 혹은 복지국가로의 도약을 꿈꾸는 국가들에서 흔히 나타나는 현상임.
 - 사회현상과 복지지출의 대응성을 살펴본 결과 우리나라는 대부분의 국가들과 비슷한 양상을 보이고 있음. 즉 공공사회복지지출을 증가시킨 요인들과 이에 대한 대응으로서 공공사회복지지출이 증가하기도 하고, 재정 제약 때문에 공공사회복지지출이 감소하기도 함.
 - 지금까지 많은 연구들이 복지지출의 수준과 이로 인한 지속가능성만을 고려하여 과다하게 복지지출을 억제하도록 요구한 측면이 있음. 이보다는 다양한 사회현상에 대응하는 복지정책을 설계하고 적극적인 action plan을 마련할 필요가 있음. 물론, 이를 위해서는 복지욕구요인과 재정제약요인을 모두 고려할 필요가 있음.

* 주요용어: 복지지출수준, 복지욕구, 재정제약

1장

서론



제1장 서론

제1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

지금까지 사회복지지출에 대한 연구는 주로 미국과 영국 등 선진국을 중심으로 사회복지지출 수준의 결정요인과 증가에 영향을 미친 요인 등을 밝히는 데 초점을 맞추어왔다. 초기의 연구들은 인구학적 변수와 경제변수들이 국가의 사회복지지출 수준과 어떤 관련을 갖고 있는가를 살펴보는 양적 방법에 의한 국가간 비교 연구이다.

Cutright(1967)는 40개국의 표본을 이용하여 1인당 GNP와 사회보장지출의 상관관계를 분석하고, Aaron(1967)은 22개국에 대한 1인당 사회보장지출과 국민소득 대비 사회보장지출을 종속변수로 이에 영향을 미치는 1인당 국민소득, 제도의 실시년수 등을 살펴보았다. 이를 통해 경제성장률과 사회보장지출은 상관관계가 매우 높고, 사회보장제도의 성숙 역시 사회보장지출을 증가시키는 요인이라는 것을 밝혀냈다.

이러한 연구에서 가장 두드러진 성과를 보여준 것은 Wilensky(1975)의 연구이다. 그는 경제적 수준, 제도의 실시년수, 인구의 고령화와 사회지출수준간의 관계를 실증적으로 살펴보았는데, 경제적 수준과 사회보장노력간에 상당히 강력한 상관관계가 있음을 밝혔다. 그러나 이들 관계는

인구학적 결과 및 관료적 결과라는 두 가지 변수에 의해 매개되는 것으로 나타났다. 즉 경제수준과 사회보장제도의 성숙이 인구학적 결과와 관료적 결과라는 상관계수에 의해서 매개되는 것이다.

이를 보다 확장하여 Hage & Hanneman(1977)은 가용자원 지수(1인당 GDP, GDP 대비 총정부지출, 제조업에 고용된 노동력의 크기)와 욕구 지수(실업인구의 크기, 노인인구의 크기, 1인당 GDP 대비 중위임금)가 GDP 대비 사회보장지출과 1인당 사회보장지출에 주는 영향을 살펴 보았다. 이 결과 역시 가용자원이 사회보장지출에, 욕구지수가 사회보장지출에 정적영향을 가지는 것으로 나타났다.

그러나 이들 연구들은 대부분의 국가들이 경제발전을 이룩하는 과정에서 경제성장률이 높고 가용자원이 풍부했던 시기에 한정되는 결과임이 드러났다.

1990년대부터 신제도주의적 관점에서 정부의 사회복지지출 혹은 복지국가 수준에 영향을 미치는 제도적 변수들에 대한 질적 연구가 활발졌는데, 대표적인 연구는 Skocpol et al.(1984)이다. 이들은 정책을 만드는 과정에서 사회집단들의 학습 과정을 강조하였고, Paul Pierson(1994)은 공식제도와 정부당국의 정책, 정책피드백 등의 요인이 복지국가에 미치는 영향을 질적으로 탐색하였다. 그 결과 복지욕구와 가용자원 외에 정치적 혹은 관료적 요인들이 복지지출에 영향을 미친다는 것을 밝혀냈다.

우리나라에서도 최근 사회복지지출의 수준에 관한 연구들이 많이 수행되고 있다. 초기에는 한국의 사회복지지출과 OECD 국가들의 수준을 단순히 비교하는 방식을 취했는데, 최근 연구들은 고령화를 포함하는 인구관련변수들과 거시경제변수, 정치변수들, 경제개방화 변수들과 정부재정부담을 연계하고 있다.

김영범(2007)은 인구 고령화와 복지지출 변동에 대한 국가간 비교분

석 실시하면서 종속변수로 총복지지출, 고령자 대상 현금급여를 이용하고, 독립변수로 인구학적 변수, 근대화변수, 정치변수, 세계화수준 등을 이용하고 있다. 강철희, 김교성, 김영범(2000)은 인구관련변수와 거시경제변수, 정치변수, 경제개방화변수, 복지국가유형변수들을 독립변수로 이용하고 종속변수로 사회복지총지출, 소득보장지출, 사회서비스지출을 선정하여 OECD 국가들을 비교하고 있다. 김미혜, 정진경(2003)은 한국의 사회복지비 지출변화요인을 시계열로 분석하면서 독립변수로 인구사회적 범주, 경제적 범주, 정치적 범주를, 종속변수로 GDP 대비 사회복지비 지출의 변화비율을 살펴보았다.

이들 연구들 역시 계량적인 요인들이 사회복지지출에 미치는 영향을 분석하고 있으나 제도적인 요인이나 각국의 발전경로 등을 간과하는 경향이 있다. 이러한 한계를 극복하고자 복지국가 위기 이후 각국의 정책변동을 기준으로 복지지출과의 관계를 질적으로 분석하는 연구들이 증가하고 있다.

남궁근(1999)은 역사적 제도주의 관점에서 영국, 미국, 스웨덴의 국가복지 축소조정을 질적으로 설명하였다. 각국의 정치제도의 특성을 살펴보기 위해 수평적 통합을, 프로그램의 특성을 살펴보기 위해 프로그램의 성숙도, 포괄성, 관리체제의 특성 등을 살펴보았다. 이와 유사하게 김인춘(2002)은 영국, 네덜란드, 스웨덴의 복지축소를 야기한 이념과 정치의 다이내믹에 초점을 맞추어 계급 변수와 재정 개혁을 그 증거로 제시하였다. 또한 최기춘(2003)은 세계화가 복지국가에 미친 영향을 이분화하면서 복지제도의 유형에 따른 정책 변화의 결정요인을 살펴보았다.

그러나 이들 연구들은 사회현상과 복지지출을 폭넓게 연계하기보다는 복지국가의 축소와 조정이라는 틀에서 복지국가가 행한 경로를 중심으로 파악하는 경향이 있다.

우리나라의 복지지출은 최근 급격한 증가를 보이고 있는데, 최근 유럽

의 재정위기와 연계하여 복지지출의 증가에 대한 막연한 두려움이 제기되고 있다. 이러한 논의는 현행 제도를 지속적으로 유지할 경우 막대한 재정부담을 야기하고, 생산가능인구의 감소로 인해 재정부담이 고스란히 후세대에 전가된다는 측면에서 중요한 화두가 되고 있다. 또한 이러한 논의의 배경에는 복지지출과 재정건전성의 상쇄효과(Trade-off)로 인해 둘 중 하나를 선택할 수 밖에 없다는 이분적인 사고가 깔려있다.

복지지출은 복지욕구에 따라 증가하기도 하고, 재정제약에 따라 감소하기도 한다. 복지지출을 증가시키는 사회현상이 존재하는 한 이에 대응하는 복지정책이 형성될 수밖에 없고, 이로 인한 지출이 증가할 수밖에 없다. 반면에 국가의 경제여건이 어려워져도 불구하고 복지지출을 지속적으로 증가시키면 정부의 재정건전성이 악화된다. 따라서 정부의 재정여건에 따라 복지지출은 정체를 보일 수도 있고 다소 축소되기도 한다. 이러한 현상이 해당 국가의 역사와 연계하여 각국의 복지정향 혹은 복지국가 발전경로를 선택하는 것이다.

2. 연구의 목적

우리나라는 OECD 국가 중 공공사회복지지출이 가장 낮다는 불명예를 갖고 있지만 2009년 기준 공공사회복지지출은 GDP 대비 10%에 육박하고 있다. 다른 국가들과 비교한다면 아주 낮은 수준이지만 사회보장제도의 형성과 운영 기간을 고려한다면 매우 빠른 속도로 지출이 확대되고 있는 것 또한 사실이다. 그러나 최근 정책결정자와 경제학계의 고민은 우리나라의 공공사회복지지출이 매우 빠른 속도로 증가하고 있고, 이러한 지출의 증가가 재정위기를 야기할 수 있다는 다소 보수적인 막연한 두려움이다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 그동안 사회보장제도의 형성과 사회서비스의 확충에 매진하였던 성장일변도의 복지국가 노력에

서 탈피하여 이제 질적으로 복지국가로의 진입을 구상해야 할 시점에 놓여있다. 이는 지난 5년간 이루어진 급격한 복지지출의 증가가 지속될 것인지, 혹은 이제 재정효율화를 도모하는 복지정책으로 전환해야 할 것인지에 대한 고민의 시점에 도달했기 때문이다.

본 연구는 이러한 우려와 고민을 통해 정책결정에 도움을 주는 실증적인 자료를 제공하고자 사회현상과 복지지출의 관계를 살펴보고 우리나라의 복지경로에 대한 시사점을 찾고자 한다. 사회현상은 매우 다양하다. 그러나 본 연구에서는 복지지출과 직접적인 관계를 갖는 복지욕구와 재정제약을 중심으로 살펴보았다. 복지욕구와 복지지출, 재정제약과 복지지출 사이의 대응성을 실증적으로 분석하기 위해 본 연구에서는 OECD 주요 국가의 복지지출의 변동과 사회현상의 관계를 살펴보았다. 또한 선진국의 다양한 복지국가 발전경로를 탐색적으로 살펴보고, 우리나라에 주는 시사점을 도출하기 위해서 복지레짐별 주요 국가들에 대한 사례연구를 실시하였다.

제2절 연구의 내용 및 방법

OECD 국가의 사회현상과 공공사회복지지출의 관계를 살펴보기 위해서 먼저 공공사회복지지출에 영향을 미치는 복지욕구와 재정제약요인을 살펴보았다. 이 때 OECD 24개 국가의 1980-2009년 데이터를 결합(pooling)하여 회귀분석을 실시하였다. 종속변수는 각국의 공공사회복지지출이고, 독립변수는 복지욕구요인인 고령화율, 출산율, 실업률, 여성고용률이며, 재정제약요인인 경제성장률, 국민부담률, 일반정부재정수지를 포함하였다.

또한 복지레짐별 주요 국가들의 사회현상과 공공사회복지지출의 관계를

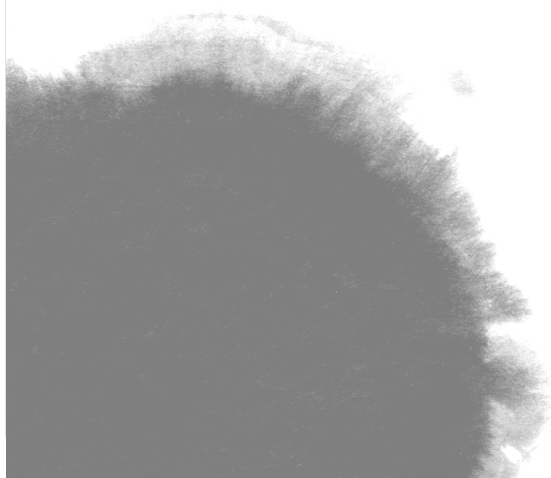
산포도를 통해 살펴보았다. 이는 데이터의 시작점과 종결점을 기준으로 살펴봄으로써 각국의 사회현상과 공공사회복지지출의 방향성을 살펴보기 위한 것이다. 이와 함께 복지레짐별 두드러지는 특징도 발견할 수 있다.

이러한 결과를 토대로 주요 국가들에 대한 심층분석을 실시하였다. 심층분석은 주요 국가들의 사회현상 변화와 공공사회복지지출의 대응을 중심으로 이루어졌으며, 각국별 제도 및 데이터의 한계로 포함하지 못했던 다양한 변수들을 통해 각국의 사례를 심층적으로 분석할 수 있었다. 이때 심층분석의 대상 국가는 스웨덴, 독일, 영국, 그리스이다.

마지막으로 이러한 분석결과를 통해 각국의 사회현상과 공공사회복지지출의 대응방식, 각국의 복지경로를 통해 우리나라의 복지정향을 논의하기 위한 시사점을 도출하였다.

2장

OECD국가의 복지지출과 사회현상 분석



제2장 OECD국가의 복지지출과 사회현상 분석

제1 절 분석방법

1. 분석틀

본 연구는 OECD 국가의 복지지출에 영향을 미치는 사회현상을 살펴보고, 선진국의 사례에서 우리나라에 주는 시사점을 도출하기 위한 것이다. 사회현상과 복지지출의 관계는 일반적으로 복지지출을 종속변수로, 사회현상을 독립변수로 두고 양적 분석을 하는 방식으로 이루어지는데 이는 닭이 먼저인지, 달걀이 먼저인지처럼 순서를 단정하기 어려운 관계이다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 복지지출을 종속변수로 설정하는 이유는 사회현상에서 발생하는 사회적 위험을 해소하고 사회적 위험으로 빠지는 것을 예방하기 위한 목적으로 복지정책이 설계되는 관계로 복지욕구요인이 복지지출을 증가시키는 경향이 있다고 보기 때문이다. 그러나 때로는 이전부터 쓰던 복지지출 수준을 유지하면서 새로운 사회적 위험을 발견하고 이에 대한 복지정책을 설계하기도 한다. 이러한 이유로 복지지출과 사회현상의 관계는 복지지출이 먼저인지, 사회현상이 먼저인지 판단하기가 다소 어려운 부분이 있다.

경제적 제약요인과 복지지출간의 관계도 이와 유사하다. 경제적 제약요인은 복지지출의 증가를 저해하는 요인이 되기도 하지만 국가가 재정

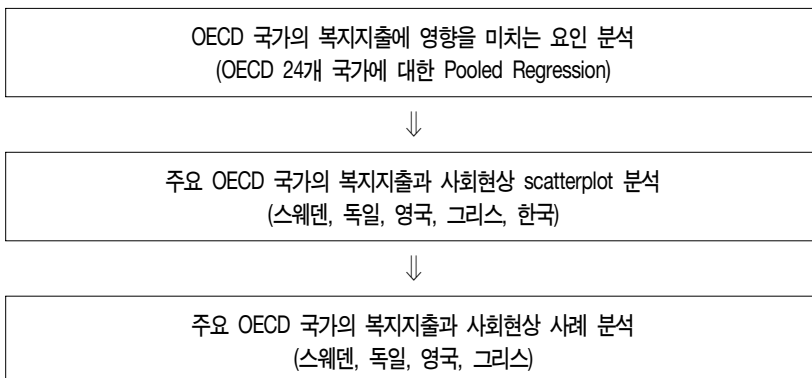
위기에 처할 때 오히려 복지지출이 증가하기도 한다. 이와 유사하게 GDP가 증가한다고 해서 복지지출이 이에 상응하여 증가하지도 않는다. 복지지출과 사회현상의 이러한 관계로 인해 많은 학자들이 복지지출에 영향을 미치는 사회현상들을 양적으로 살펴보는 동시에 사회현상에 따라서 복지지출이 어떻게 반응하는지 질적으로 분석하기도 한다.

본 연구 역시 복지지출에 영향을 미치는 요인들을 양적 분석할 때는 복지지출을 종속변수로, 사회현상을 독립변수로 살펴보았다. 그리고 주요 OECD 국가들의 사회현상과 복지지출의 관계와 시간의 흐름에 따른 복지경로를 살펴보기 위해서 데이터의 첫 시점과 종결 시점을 비교하였다. 마지막으로 이들 국가의 사회현상과 이에 대한 복지지출의 대응을 사례 분석을 통해 심층적으로 분석하였다.

본 연구는 복지지출과 사회현상의 종속변수 - 독립변수의 관계보다는 이들간의 다이내믹에 관심을 둔 관계로 양적 분석이나, 질적 분석이나에 따라 종속변수와 독립변수의 위치가 달라지는 한계가 있다.

이러한 분석틀을 요약하면 아래의 그림과 같다.

[그림 2-1] 분석틀



2. 변수

복지국가의 초기 이론들은 산업기술의 발달과 인구학적이고 제도적인 부수적인 현상으로 인해 복지국가가 발달하였다는 데 초점을 맞추었다. 이에 대한 논의의 핵심은 복지국가가 산업 경제의 발달에 따라 야기되는 문제에 대한 대응으로 발달하였다는 것이다. 이러한 산업화 이론에 따르면 인구의 연령 구조의 역할은 매우 중요하며, 특히 노령인구의 증가는 산업화 이론의 지지 혹은 비판 모두에 있어 강력한 영향을 미친다.

또한 산업화이론에서 가정하는 것은 산업화가 복지정책의 발전을 가져다준다는 것이고, 새로운 사회적 요구를 만들어낼 뿐만 아니라 정부에게는 새로운 복지정책의 추진에 필요한 자원을 확보할 기회를 준다는 것이다. 즉 경제발전이 이루어져야 정부는 세금을 거둘 수 있는 사회적 자원이 많아져서 필요한 기금을 마련할 수 있어 경제발전이 복지국가발전의 궁극적 원인이 된다.

이러한 이론적 배경에 입각하여 산업화이론에서는 경제적 수준, 복지제도 혹은 프로그램 실시년수, 인구비율, 경제성장률 등을 독립변수로 보며, 종속변수로는 국민총생산에 대한 비율로서의 사회보장지출이나 1인당 사회보장지출을 주로 본다(Cutright, 1965; Cutright, 1967; Aaron, 1967; Pryor, 1968; Wilensky & Lebeaux, 1968; Wilensky, 1975; Hage & Hanneman, 1977; Wilensky, 1985).

산업화 이론을 통해 사회보험이 이미 도입된 선진국을 중심으로 분석한 연구들이 큰 방향을 일으켰음에도 불구하고 이러한 이론적 근거에 따라 유럽 국가들의 사회복지수준을 예측하는데 실패한 연구들이 제기되면서 산업화 이론에 대한 수정 보완의 요구가 제기되었다(Flora & Alber, 1981; Orloff & Skocpol, 1984; Collier & Messick, 1975).

그럼에도 불구하고 산업화 이론에서 제시했던 복지욕구와 각국의 복

지출의 관계는 현재까지도 매우 중요한 관점을 제공하고 있다. 즉 복지욕구의 증가는, 그것이 양적 증가이든 질적 증가이든, 정책결정자들에게 선거를 통해 압력을 가해고 되고, 이는 해당부문의 복지지출의 증가를 야기한다. 따라서 복지욕구의 증가는 공공사회복지지출의 증가를 야기하는데 중요한 역할을 한다.

많은 연구에서 고령화율이 중요한 복지욕구로 제기되었지만, 최근에는 유럽 국가를 중심으로 한 적극적 사회정책(active social policy)의 영향으로 노동시장으로부터의 배제와 가족의 다양한 형태에 따른 맞춤형 복지서비스 제공이 확대되고 있다. 즉 가족과 출산, 고용 상태가 중요한 욕구요인으로 작용하는 것이다. 특히 여성고용률은 최근 일가족양립과 관련하여 중요한 복지욕구로 제기되고 있다. 이러한 욕구 요인들은 과거에는 많은 사람들을 기반으로 한 소수의 욕구였던 데 반해 최근에는 상대적으로 적은 사람들을 기반으로 한 다량의 욕구라는 특징이 있다. 즉 고령화율만큼 강력한 복지욕구는 아니지만, 이들 복지욕구 역시 복지지출과 밀접한 관련을 맺고 있는 것이다.

한편 과거에는 경제가 발전하면 당연히 복지지출이 증가하는 것으로 여겨졌으나 최근에는 경제의 발전과 복지의 확대와 상쇄효과(trade-off)를 가지는 것으로 제안되고 있다. 이는 경제성장의 공과가 다시 경제성장을 위해 재투자되어야 한다는 경제적 논리와 경제성장의 공과가 불평등을 감소하는 방향으로 재투자되어야 한다는 복지 논리 사이에서 각국의 복지 레짐(regime)과 정책결정자들의 정책 정향, 그리고 복지에 대한 범국민적 관심에 따라서 결정된다.

무엇보다도 경제의 성장이 복지지출과 직접적인, 정적관계를 형성하지 않는 가장 중요한 이유는 최근 여러 국가들이 경험한 재정위기 때문이다. 과거 평등을 지향하며 경제성장율보다 높은 수준의 지출을 복지에 투입했던 국가들이 이제 경제가 성장해도 재정건전성을 유지하는 수준에

서 복지지출에 대한 투입을 증대시키는 방향으로 선회하는 것이다. 이는 각국에서 경험한 재정위기의 교훈이기도 하고, 최근 미국과 그리스 등을 중심으로 재정 위기의식이 고조되면서 얻은 간접 교훈이기도 한다. 따라서 본 연구에서는 경제성장율을 측정하는 GDP 성장률과 일반정부 재정수지와 국민부담율이라는 재정제약요인과 함께 살펴보았다.

〈표 2-1〉 변수들

	자료원	시작시점	종결시점
복지지출	OECD SOCX	1980 (한국은 1990)	2009
고령화율	OECD Stat	1980 (한국은 1990)	2009
출산율	OECD Stat	1980 (한국은 1990)	2009
실업률	OECD Stat	1980 (한국은 1990)	2009
외래방문횟수 ¹⁾	OECD Health data	1980 (한국은 1999)	2009
여성고용률	OECD Stat	1980 (한국은 1990)	2009
GDP 성장률	OECD Stat	1980 (한국은 1990)	2009
국민부담률	OECD Stat	1980 (한국은 1990)	2009
일반정부 재정수지	OECD Stat	1980 (한국은 2002)	2009

주: 1) 보건분야 지출을 야기하는 욕구요인으로 변수에 포함하였으나 데이터의 한계로 회귀분석에는 포함되지 않음.

제2절 분석결과

1. 통합회귀분석 결과

통합회귀분석 결과 회귀모형의 설명력은 89.4%로 상당히 높은 것으로 나타난다. 독립변수별로 살펴보면, 고령화율, 출산율, 실업률, 국민부담율은 공공사회복지지출과 양의 관계를 가지며 통계적으로 유의한 것으로 나타난다. 특히 전통적으로 복지지출을 야기하는 요인인 고령화율과 실업률이 높게 나타나는 것은 공적 지출의 주요한 요인으로 고려되기 때문인 것으로 보인다. 의외인 것은 출산율이 낮을수록 저출산 대책으로 인해 복지지출이 증가할 것으로 예상되었으나 출산율과 복지지출이 양적 영향을 미치는 것이다. 대부분의 선진국이 우리나라보다 먼저 저출산의 위험에 도달하였고, 이후 보육정책에 대한 공적 자금 투입이 증가한 영향 때문으로 풀이된다. 또한 국민부담율이 높은 국가에서 복지지출이 증가하는 양적 관계 역시 일반조세 중심의 국가들을 고려할 때 당연한 것으로 보인다.

반면에 GDP 성장률과 일반정부의 재정수지는 공공사회복지지출과 부(-)적 관계를 가지며 통계적으로 유의한 것으로 나타난다. 이는 GDP 성장률이 감소하고 일반정부의 재정수지가 악화될 때 재정건전성을 확보하기 위하여 공공사회복지지출을 현상 유지하거나 일시적으로 감소시키는 경향이 있음을 보여준다. 또한 재정제약요인과 공공사회복지지출 사이의 상쇄효과가 있음을 실증적으로 보여주는 것이기도 하다.

마지막으로 여성고용률은 양의 관계를 가지나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타난다. 여성고용률을 실업률과 구분하여 살펴본 이유는 여성고용률이 높은 국가들이 일가족양립정책을 확대함으로써 복지지출을 야기할 것이라는 예상 때문이다. 그러나 여성고용률이 높은 국가가 주로 북유럽국가들인 관계로 통계적으로 유의하게 나타나지는 않는다.

〈표 2-2〉 Pooled Regression 결과

	비표준화 계수		표준화 계수	t
	B	표준오차	베타	
(상수)	-13.962	.953		-14.658***
고령화율	.696	.041	.320	17.107***
출산율	2.012	.405	.086	4.972***
실업률	.216	.031	.122	6.991***
여성고용률	.004	.010	.008	.422
GDP 성장률	-.189	.036	-.083	-5.308***
국민부담률	.549	.013	.698	42.168***
재정수지	-.160	.022	-.124	-7.146***
df	6			
F	802.219***			
R ² (adj R ²)	.890(.889)			

주: * < .05 ** < .01 *** < .001

- 1) 분석 대상은 결측값을 고려하여 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 대한민국, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 총 24개국으로 한정함.
- 2) 분석시점은 1980~2009년이며, 국가별로 특정시점의 결측값이 존재함(한국의 경우 공공사회복지지출이 1990년부터 제공되고 있음).

자료: OECD Stats.

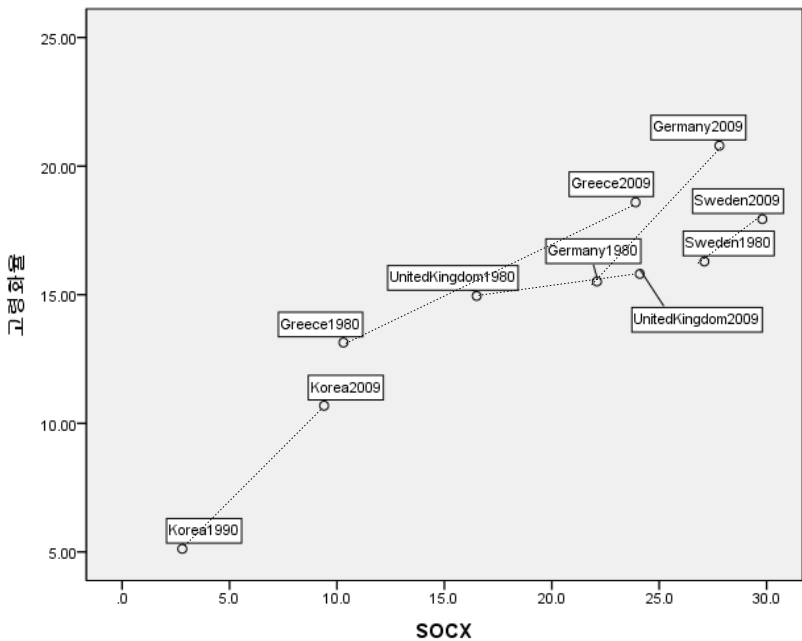
2. 공공사회복지지출과 사회현상의 관계 분석

다음으로 복지레짐별 주요 국가의 사회현상과 공공사회복지지출의 관계를 데이터 시작점과 종결점을 연결하여 산포도로 측정한 결과 모든 국가에서 고령화율, GDP 성장률, 일반정부 부채와 공공사회복지지출이 유사한 경향을 보이고 있는 것으로 나타난다. 그러나 출산율과 고용률, 여성고용률에서 대부분의 국가가 유사한 경향을 보이나 스웨덴은 이들 국가들과 구분되는 경로를 보여주고 있다. 또한 보건부문의 지출을 야기할 것으로 보이는 외래방문횟수는 다른 국가들에 비해서 그리스만 구분되는 경로를 보여주고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다. 먼저 고령화율과 공공사회복

지지출은 모든 국가에서 정적 관계를 갖는 것으로 나타났다. 즉 데이터의 시작점에 비해서 종결점에서 고령화율이 증가하였고, 공공사회복지지출 역시 증가하였다. 그러나 이러한 증가의 폭은 국가별 차이가 있는데, 한국과 독일의 증가속도가 매우 가파른 것을 알 수 있다. 또한 그리스는 고령화율의 증가속도보다도 공공사회복지지출의 증가속도가 매우 급격히 증가했음을 알 수 있다. 이에 비해 이미 고령화율이 어느 정도 수준에 도달한 스웨덴과 영국에서는 고령화율의 증가(스웨덴)와 공공사회복지지출(영국)이 상대적으로 소폭으로 증가하였다.

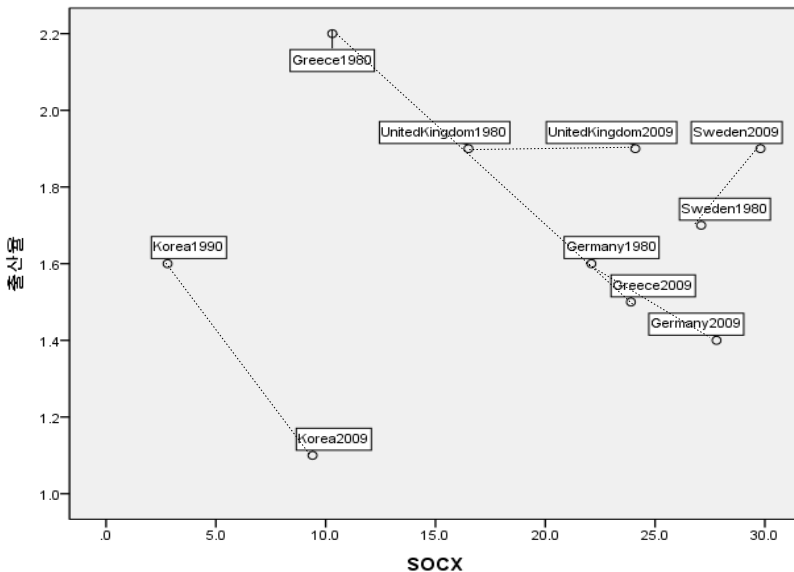
[그림 2-2] 고령화율과 공공사회복지지출의 관계



출산율과 공공사회복지지출의 관계는 고령화율과는 상당히 다른 양상을 보인다. 대부분의 국가에서 데이터의 시작점에 비해서 종결점에서 출산율이 감소한 반면 공공사회복지지출은 증가하였다. 특히 그리스는 공공사회복지지출 증가 수준과 출산율이 가장 큰 폭으로 감소하였다. 한국은 공공사회복지지출의 증가와 출산율의 감소가 그리스 보다는 상대적으로 낮은 정도이다. 이와 대조적으로 스웨덴에서는 오히려 출산율과 공공사회복지지출이 증가하는 정의 관계를 보였고, 영국은 출산율의 변화가 거의 없는 반면 공공사회복지지출만 증가하였다.

이는 출산이 가족 내 의사결정에 따른 것이며, 여성고용률 수준과 일가족양립의 사회문화가 중요하다는 것을 고려할 때 정부의 재정 투입이 직접적으로 출산율과 연계되는 것은 한계가 있을 것으로 사료된다.

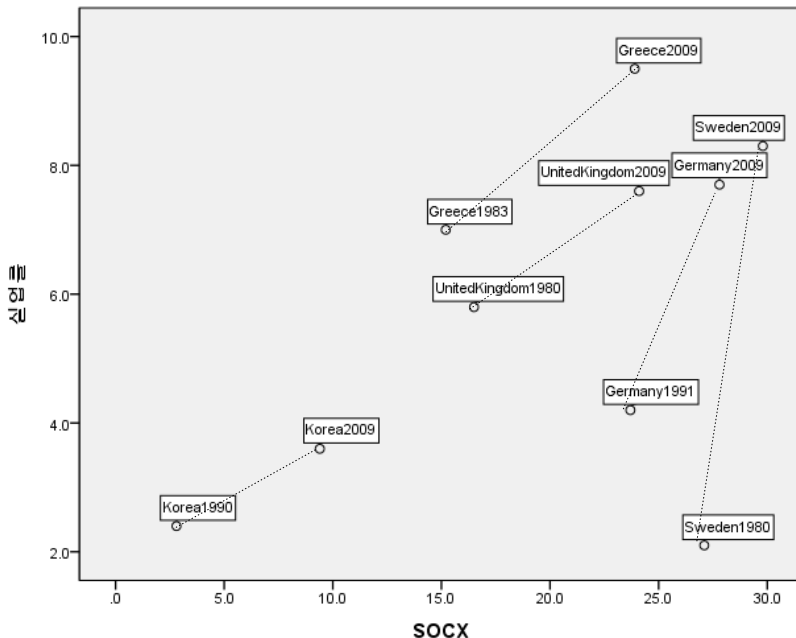
〔그림 2-3〕 출산율과 공공사회복지지출의 관계



실업율과 공공사회복지지출의 관계는 고령화율과 유사하게 모든 국가에서 정적인 양상을 보인다. 즉 모든 국가에서 데이터의 시작점에 비해서 종결점에서 실업율이 증가하고, 공공사회복지지출 역시 증가하였다. 역설적으로 실업율의 증가가 두드러지게 나타난 국가는 스웨덴과 독일 등 선진국이다. 이들 국가들은 최근 저성장, 대기업의 해외 이전, 이민 노동자의 증가로 일자리에 대한 세대간 충돌까지 겪고 있는 국가들이다. 특히 2008년 미국 발 재정위기가 유럽으로까지 연계되면서 선진국 역시 예외 없는 실업율 증가가 나타나고 있다.

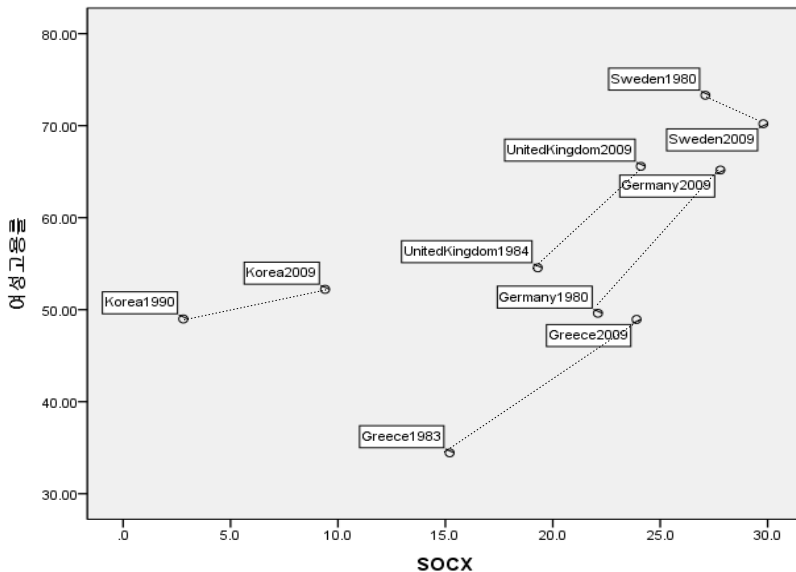
실업율의 증가는 실업급여 혹은 구직급여의 증가로 공공사회복지지출의 증가를 야기한다. 또한 적극적노동시장정책을 펼치는 국가는 구직급여 외에 고용연계서비스, 공공부문 일자리 등으로 예산이 증가한다.

[그림 2-4] 실업율과 공공사회복지지출의 관계



여성고용율과 공공사회복지지출의 관계는 스웨덴을 제외한 모든 국가에서 유사한 경향을 보인다. 즉 스웨덴을 제외한 모든 국가에서 데이터의 시작점에 비해서 종결점에서 여성고용율과 공공사회복지지출이 증가하였다. 특히 여성고용율의 증가는 전통적인 가부장적 국가군에 속하던 독일과 그리스에서 상당히 증가한 것으로 나타난다. 또한 여성의 전일제 고용율은 상대적으로 낮았던 영국과 우리나라에서는 이들 국가보다 다소 낮은 수준이지만 최근 급격히 증가하였다. 반면에 전통적으로 여성고용율이 매우 높은 국가에 속하는 스웨덴의 경우 여성고용율이 상대적으로 낮아졌다. 이는 스웨덴의 여성고용율이 파트타임 근로자에 의한 것이고, 공공부문 종사자에 의한 것이었던 과거에서 최근 민영화가 도입되면서 공공부문 일자리가 줄어든 것과 관련이 있을 것으로 보인다.

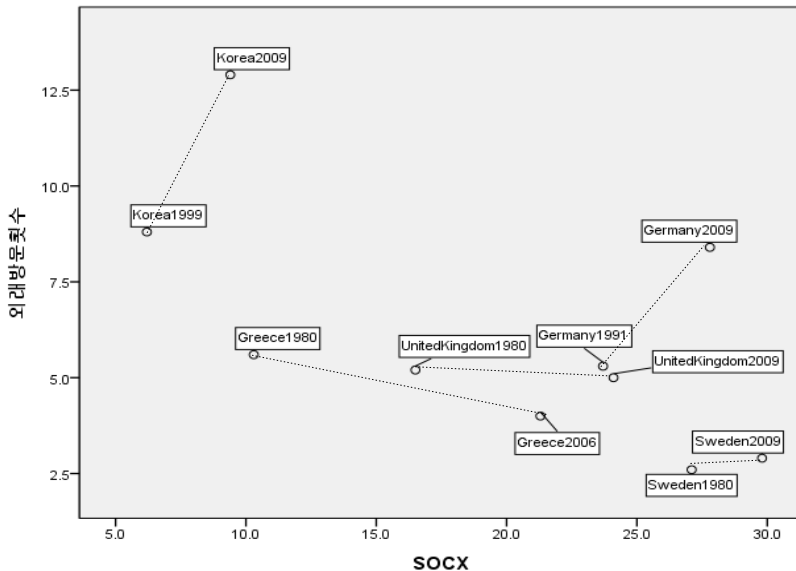
[그림 2-5] 여성고용율과 공공사회복지지출의 관계



외래방문횟수와 공공사회복지지출의 관계는 국가별 편차가 상당히 크게 나타나는 부분이다. 우리나라와 독일, 스웨덴에서는 외래방문횟수와 공공사회복지지출이 지난 20여년간 정적으로 증가했다. 반면에 그리스와 영국에서는 지난 20여년간 외래방문횟수가 오히려 감소했고, 복지지출은 증가하는 것으로 나타난다.

특히 우리나라는 사회복지지출의 증가에 비해 외래방문횟수의 증가가 매우 급격하게 나타날 뿐만 아니라 외래방문횟수가 가장 높은 국가로 나타난다. 이는 우리나라가 민간 보건의료체계를 중심으로 구축되어 있고, 의료이용이 상대적으로 높은 편이기 때문이다. 반면에 보건의료전달 체계가 공공부문을 중심으로 구축되어 있거나 1차 진료가 강조되는 스웨덴과 독일, 영국에서 외래방문횟수는 현저히 낮게 나타난다.

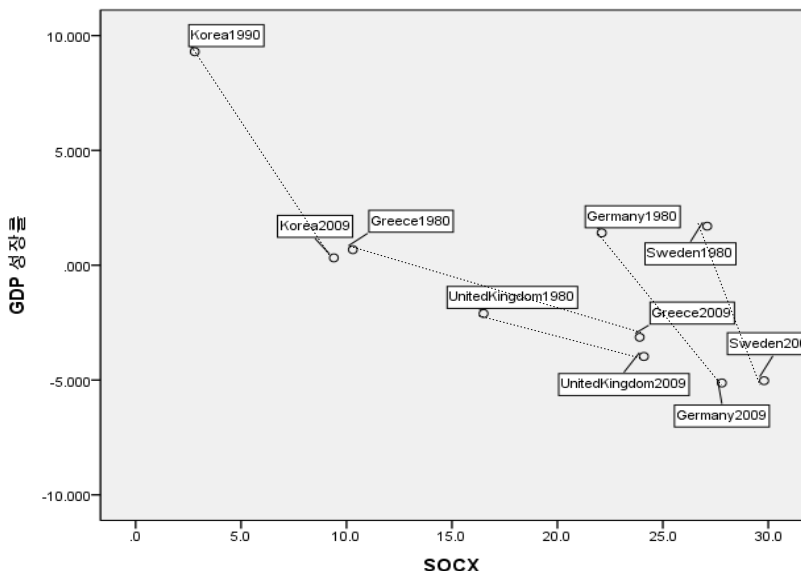
〔그림 2-6〕 외래방문횟수와 공공사회복지지출의 관계



GDP 성장률과 공공사회복지지출의 관계는 모든 국가에서 동일한 양상으로 나타난다. 즉 데이터의 시작점에 비해서 종결점에서 GDP 성장률은 감소하였고, 공공사회복지지출은 증가하였다. 그러나 이러한 증가의 폭은 국가별 차이가 있는데, 우리나라와 독일, 스웨덴은 GDP 성장률이 최근 급격하게 떨어진 국가들이다. 그 중에서도 특히 우리나라의 성장률이 매우 급격히 떨어진 것으로 나타났다. 또한 그리스와 영국은 GDP 성장률이 소폭 감소했지만 공공사회복지지출이 상당히 큰 폭으로 증가한 것으로 나타난다.

우리나라와 그리스는 매년 큰 폭으로 성장하다가 소득 2만불 시점 이후 정체되고 있다. 문제는 이러한 재정여건에도 불구하고 공공사회복지지출은 급격히 증가하는 것이다. 특히 그리스의 사례로 인해서 복지재정의 지속가능성에 대한 회의가 제기되고 있다.

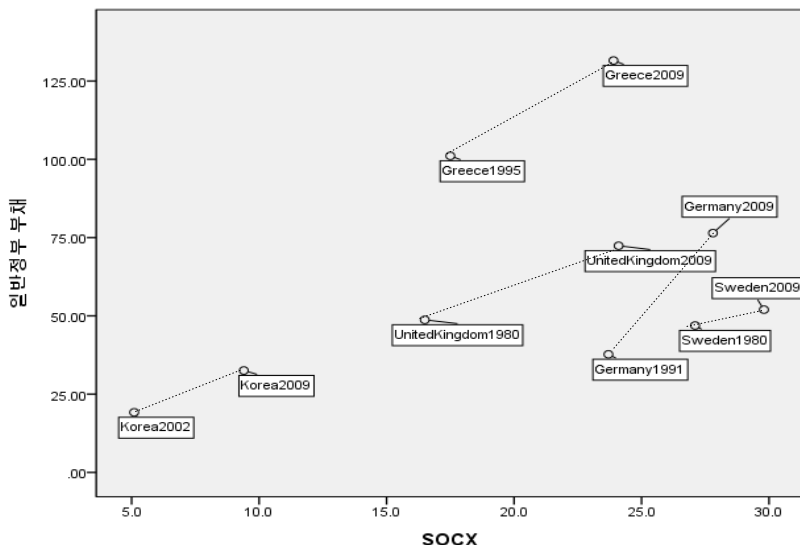
[그림 2-7] GDP 성장률과 공공사회복지지출의 관계



일반정부 부채와 공공사회복지지출의 관계 역시 모든 국가에서 동일한 경향을 나타내고 있다. 즉 데이터의 시작점에 비해서 종결점에서 일반정부부채가 증가하였고, 공공사회복지지출 역시 증가하였다. 특히 그리스와 독일에서 이러한 증가가 다소 가파른 것으로 나타났다. 한편 최근 국가부도 사태를 겪은 그리스는 다른 모든 국가들보다 일반정부 부채가 높은 것으로 나타났다. 우리나라는 일반정부 부채가 가장 낮은 국가이다.

우리나라는 급격한 경제발전을 이루었지만 복지지출은 상당히 낮다. 이는 과거 경제성장과 분배정책에서 우선순위를 경제성장에 두었고, 분배정책을 중시하기 시작한 최근에는 제도가 성숙되지 않았기 때문이다. 최근 보수적인 입장에서는 미국과 유럽의 재정위기로 인해 경제성장과 분배정책의 상호발전에 다소 소극적인 태도를 보인다. 그러나 재정건전성이 상대적으로 양호한 상태라는 것을 고려할 때 분배정책의 확충이 가능할 것으로 사료된다.

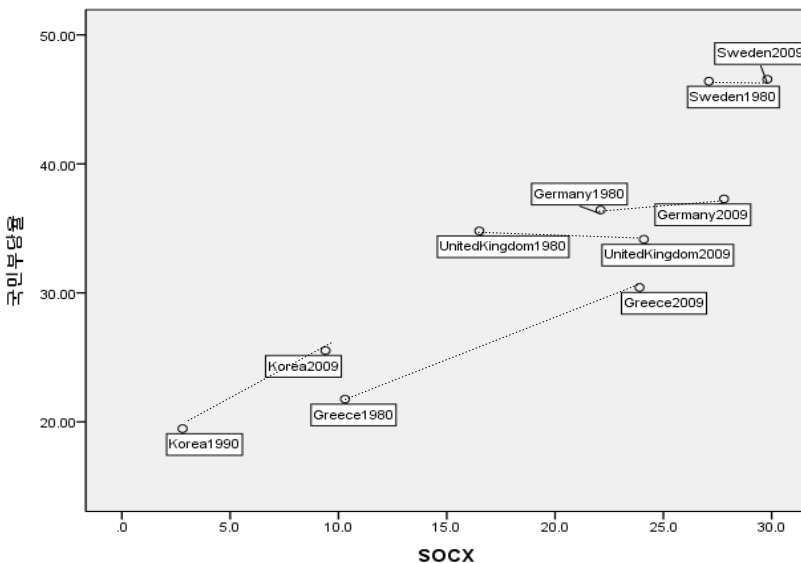
[그림 2-8] 일반정부 부채와 공공사회복지지출의 관계



국민부담율과 공공사회복지지출의 관계는 모든 국가에서 동일한 경향을 나타내지는 않는다. 우리나라와 그리스, 독일에서는 데이터의 시작점에 비해서 종결점에서 국민부담율이 증가하였고, 공공사회복지지출 역시 증가하였다. 그러나 독일은 국민부담율의 증가가 상대적으로 적으며, 공공사회복지지출 증가 역시 우리나라와 그리스에 비해 상대적으로 적은 수준이다. 반면에 스웨덴과 영국은 국민부담율이 미묘하게 감소하였고, 이에 비해 공공사회복지지출은 다소 증가한 것으로 나타났다.

눈여겨 볼 것은 그리스와 우리나라에서 국민부담율이 상당히 가파르게 증가한 것이다. 특히 그리스는 국민부담율의 증가에 비해서 공공사회복지지출의 증가가 매우 높게 나타나고 있다. 우리나라는 국민부담율이 가장 낮은 수준이고, 공공사회복지지출은 그리스에 비해 다소 낮은 수준으로 증가하였다.

[그림 2-9] 국민부담율과 공공사회복지지출의 관계

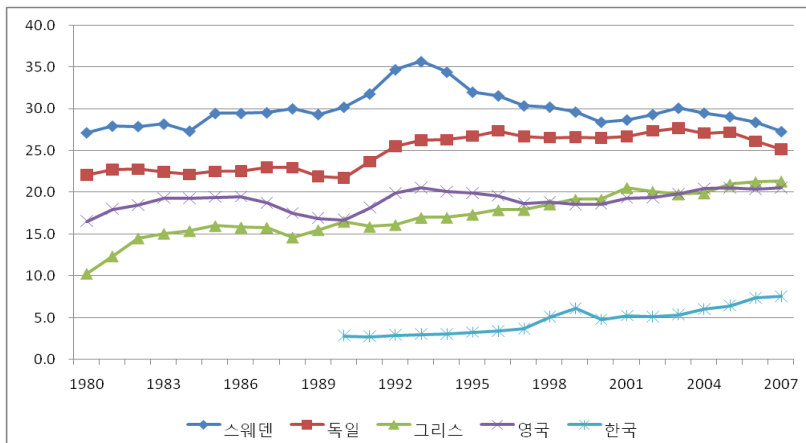


제3절 함의

본 장은 복지지출에 영향을 미치는 요인들을 회귀분석을 통해 살펴봄으로써 사회현상 중 공공복지지출과 관련 있는 변수들을 찾아내고, 각 변수들과 공공사회복지지출의 관계 및 경향을 산포도를 통해 살펴보았다. 회귀분석 결과 복지욕구 요인이 공공사회복지지출의 증가를 야기하는 요인이라고 할 때 예산제약 요인은 공공사회복지지출의 증가와 부적 관계를 갖고 있음을 알 수 있었다. 일반적으로 복지욕구에 따라 공공사회복지지출이 증가하지만 이는 예산의 제약에 의해 어느 정도 강제된다는 것이 실증적으로 밝혀졌다.

또한 OECD 주요 국가(복지레짐의 대표국가)에 대한 공공사회복지지출과 사회현상의 관계 역시 일반적으로 복지욕구요인과는 정적 관계를 보여주고, 예산 제약 요인과는 부적 관계를 보여주는 것으로 나타난다. 그러나 이러한 경향은 국가별로 상당한 차이를 보여주기도 한다. 이는 경제발전 수준과 공공사회복지지출의 수준, 복지레짐에 따른 것이다.

[그림 2-10] OECD 주요 국가의 공공사회복지지출 추이



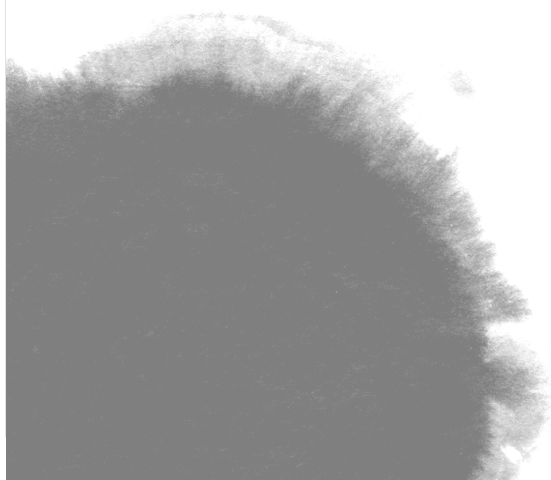
지금까지 우리나라의 공공사회복지지출의 증가는 사회안전망의 도입과 사회보험의 성숙에 따른 자연증가분에 가깝다. 즉 고용보험의 확대(1997년), 국민기초생활보장법 도입(2000년), 전국민건강보험법의 도입(2000년), 완전노령연금수급자 탄생(2008년)에 따른 것이다. 그러나 최근에는 복지욕구에 대응한 복지지출 역시 급격히 증가하였다. 대표적인 예로 저출산고령화로 인한 저출산정책의 확대, 영유아보육 등 의무지출 확대, 일가족양립을 위한 다양한 보육료 지원 사업, 노인장기요양서비스 도입, 장애인연금제도 전환 등이 있다.

그러나 여전히 우리나라는 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이며, 국민부담을 또한 가장 낮은 수준이다. 그러나 소득 2만불 시대에 들어서면서 성장 중심의 재정 배분이 향후 더 큰 문제를 야기할 수 있다는 문제의식이 대두되고 있다. 이러한 시점에서 우리나라는 선진국의 사례를 통해 세 가지 해결방안을 모색할 수 있다. 첫째, 스웨덴식의 고부담·고복지를 지향할 것인가, 둘째, 독일식의 사회보험을 통한 중부담·중복지를 지향할 것인가, 셋째, 영미형의 저부담·저복지를 지향하면서 영미형 국가수준까지 복지지출을 확대할 것인가.

최근 복지국가 논쟁이 학계를 중심으로 제기되고 있지만 앞으로 어떤 방향으로 나아가야 할지에 대해서는 국민적 합의를 이루지 못한 상태이다. 또한 지금까지 공공사회복지지출의 증가는 국민들의 복지욕구에 의해 추동했다면, 이제부터는 정책결정자의 역할이 중요해지는 시점이다. 다양한 선택지에 대한 장단점과 우리나라에 주는 시사점을 도출하기 위해 각국의 복지지출 수준과 사회현상에 대한 심층 분석을 실시하였다.

3장

스웨덴의 복지지출과 사회현상



제3장 스웨덴의 복지지출과 사회현상

제1 절 국가 개요

스웨덴은 북유럽에 위치한 인구 약 940만의 국가로서 수출중심 경제 구조, 코포라티즘 정치, 높은 수준의 보편주의적 복지제도로 널리 알려져 있으며, 주변의 노르웨이, 핀란드, 덴마크 등과 함께 사민주의 복지국가군을 이루고 있다. 스웨덴은 높은 수준의 자본주의 경제 발전과 관대한 복지, 높은 수준의 평등과 인권을 달성한 국가로 전세계의 주목을 받았으며, ‘인간의 얼굴을 한 자본주의’를 현실에서 구현한 대표적인 사례로 알려져 있다. 스웨덴 모델(Swedish Model), 혹은 스웨덴 방식(Swedish Way)이란 용어는 스웨덴 사회 특유의 복지, 정치, 경제, 문화적 특성을 총칭한다. 스웨덴 모델이나 스웨덴 방식에 대한 총체적 탐구는 경제적 성과와 인권, 복지의 성취가 어떻게 동시에 가능했는지에 대한 답을 찾기 위한 노력으로 이해할 수 있다. 그러나 ‘모델’의 규정에 스웨덴 사회의 특징을 케인즈주의, 사민주의, 보편적 복지 등으로 끼워 맞추기는 쉽지 않다. 스웨덴 사회는 계속 역동적인 변화 과정 속에 있기 때문이다.

이에 역동적 변화를 고려하여 스웨덴 사회 상황을 분야별로 살펴보자. 우선 경제 및 산업분야의 특성을 보면, 스웨덴은 20세기 초까지는 후발 산업국가였으나 1차대전과 2차대전 모두 전화(戰禍)를 입지 않았고 2차대전 이후에 고도의 경제 성장을 이루어 1970년에는 경제력이 1인당

GDP가 세계 3위에 이를 정도로 발전하였다(Lindbeck et al., 1994). 그러나 오일 쇼크와 재정 위기 발생으로 인해 1970년대 후반 경제위기를 겪은 이후 사민당은 소위 ‘제3의 길’을 추구하였다. 즉 사민당 정부는 1980년대 경제정책을 전통적인 분배중심적 성장 모델인 렌 모델(Rhen Model)에서 벗어나 평가절하를 통한 수출 증대, 이윤 증대와 임금 압박을 통한 경제성장 전략으로 바꾸면서 이 시기 금융부문 규제 완화를 비롯한 자유화 정책을 실시하였다. 그러나 스웨덴은 1990년대 초 북유럽에 갑작스럽게 닥친 대규모 경제위기에 휩싸이게 되었고, 이는 스웨덴 경제정책뿐만 아니라 사회보장제도 변화에 큰 영향을 미쳤다.

스웨덴 경제는 1990년대 중반부터 회복세를 보였고, 전세계를 강타한 2008년 금융위기 이후에도 2010년 6.1%의 GDP 성장률을 기록하는 등 다른 나라에 비해 비교적 견고한 경제를 유지하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이에 스웨덴 모델의 경제 측면의 장점이 다시 조명받고 있다. 그러나 글로벌 경제위기가 지속된다면 수출중심 경제인 스웨덴 경제가 홀로 견고함을 유지하긴 어려울 것으로 보인다. 산업구성으로 보면 스웨덴에서는 공업, 특히 수출 제조업이 성장을 견인하였다. 그러나 차츰 제조업 비율은 줄고 서비스업 비중이 늘어 2008년 기준 산업별 고용 비율은 농림업 2.2%, 제조업 15%, 서비스업 49%, 공공 부문 34%에 달해 탈공업화된 사회의 전형적인 모습을 보이고 있다.

노동시장 특성을 보면 공공부문 고용률이 높다는 것이 특징적이다. OECD 공공부문 고용률이 평균 20%인 것에 비해 스웨덴의 공공부문 고용률은 이미 1979년에 약 30%에 이르렀다¹⁾. 또한 노동시장의 젠더 평등 면에서의 성취가 돋보이는데 여성 노동시장 참여율은 1995년 78%

1) 1979년 기준 총 취업자 416만5천 명 중 공공부문 종사자는 125만 7천명으로 약 30.1%가 공공부문 종사자이다. 공공부문 고용 비율은 약간 낮아져서 2000년에는 27.7%, 2007년에는 26.2%였다(OECD, 2011).

로 유럽연합 평균 57.3%보다 높으며, 오히려 실업률은 여성이 남성보다 낮다. 공공부문 고용률이 높다는 것과 여성 노동시장 참가율이 높다는 것은 사실상 동일한 현상이기도 하다. 왜냐하면 여성 노동자 상당수가 공공부문 종사자이기 때문이다. 이렇게 공공부문 고용 확대와 여성 노동시장 참여 확대는 다양한 적극적 노동시장정책에 대한 강조와 함께 스웨덴 사회의 전반적인 높은 고용률을 견인한 중요한 동력이다.

정치면에서 스웨덴은 사민당 헤게모니와 계급 동원의 코포라티즘이란 특징을 가지고 있다. 사민당은 1930년대부터 2000년대 중반 이전까지는 1976년과 1991년 단 두 차례를 빼고 선거에서 모두 승리하여 집권하면서 사민주의 이념에 입각하여 제반 사회경제정책을 형성하였고, 강력한 정치력을 발휘하였다. 사민당과 노동계급의 긴밀한 연합은 이러한 사민당 헤게모니와 코포라티즘 정치가 지속될 수 있도록 하였다. 그러나 스웨덴 사민주의 노선은 1980년대 초 사민당이 제3의 길을 표방한 이후 한 번 우선회를 하였다. 이 시기 사민당과 스웨덴 노동조합연맹 LO(Swedish Trade Union Confederation)으로 대표되는 노동계급 사이의 이념 갈등(장미전쟁)이 벌어졌으나 사민당의 정책노선 변화는 중단되지 않았다. 이에 사민당은 1980년대 금융시장 자유화를 비롯한 경제정책 변화와 재정지출 절감을 위한 복지축소 조치를 주도하였다. 우파정당은 보수당, 자유당, 중앙당 등으로 분열되어 있었던 데에다가 어렵게 승리했던 1976년과 1991년에 각각 재정위기와 금융위기 등으로 인해 정치적으로 타격을 받아 헤게모니를 확보하지 못했다. 그러나 사회 전반에 걸친 사민주의 및 노동조합의 영향력 약화에 힘입어 2012년 현재 우파연정이 두 번 연속 집권하고 있다. 흥미로운 것은 사민당 중심의 좌파연합과 부르주아 연합 모두 선거에서 복지의 급격한 삭감이나 정책 방향의 급격한 우경화를 내세우지도 않는 등 중도로 정책적 수렴 현상을 보이고 있다는 것이다.

스웨덴 복지는 철저하게 공공복지를 중심으로 하며, 보편주의적인 공공사회서비스 및 수당제도의 발달로 유명하다. 스웨덴에서 공공복지 중심의 한 단면을 보여주는 사례로 민간 의료보험 가입자가 전체 인구의 2.3%에 불과하다는 것을 들 수 있다(신필균, 2011). 보편적 공공 사회서비스의 발달과 중산층의 욕구까지 포괄하는 높은 수준의 소득보장제도의 발달은 복지국가의 책임 범위가 매우 크다는 것을 보여준다. 2차 대전 이후, 특히 1960년대 대상범위 및 급여 수준의 증가가 이어진 후 스웨덴 사회복지지는 1980년대부터 축소 주장이 나왔으나 1980년대까지도 축소가 본격화되지는 않았다. 그러나 1990년대 초부터 복지 부문 개혁이 본격화되었고, 일부 공공사회서비스 영역에서 민영화가 이루어졌다. 그럼에도 스웨덴 복지 재편에 다음 사항들을 염두에 둘 필요가 있다. 첫째, 민영화 이후에도 공공복지의 역할이 대부분 영역에서 80-90%를 차지하고 있으며, 민간 부문 중에서도 비영리기관, 사회적 기업 등이 다수를 차지하고 있다. 이러한 변함없는 공공사회 서비스의 중심성은 앞서 언급한 높은 공공부문 고용률이 원인이기도 하다. 둘째, 복지국가 축소기의 재편 지침으로 ‘공정한 분배체계로서의 복지국가’를 표방하여(김영순, 1996) 복지축소 및 재편의 부담을 하층에게 지우지 않는 전략을 채택하여 그 정당성을 확보하였다. 셋째, 복지 재편은 보편주의를 선별주의로 전환시키기보다는 시민의 권리로서 복지라는 기초를 유지하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 스웨덴 사회의 고령화와 인종적 민족적 다양성의 증가는 과거와 같은 형태의 높은 수준의 보편주의적 사회보장제도를 지속해 나가는 데 도전을 가하고 있다²⁾. 이제 각 분야별로 1980년부터 2007년 사이의 공공복지 지출 변화와 이를 둘러싼 배경과 영향을 살펴보자.

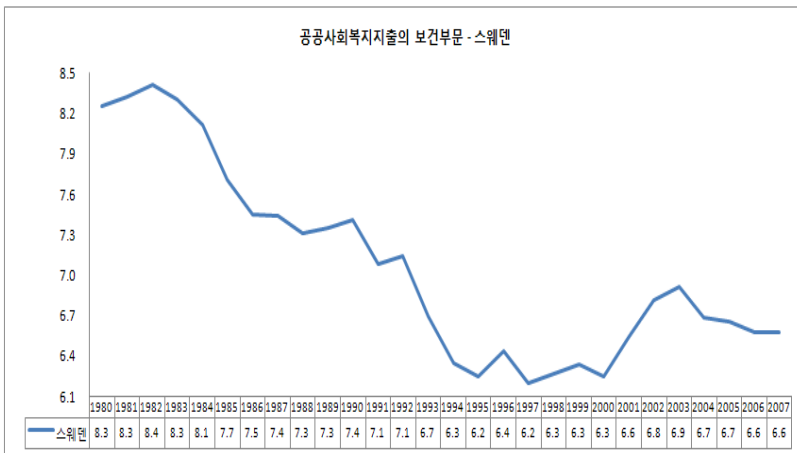
2) 2008년 현재 65세 이상 노인인구는 전체 인구의 약 18%이며, 계속 증가하여 2050년에는 23% 이상이 될 것으로 예상되고 있다.

제2절 보건의료

1. 공공사회복지지출 추이

스웨덴의 공적 의료 제도는 약 1백년의 역사를 가지고 있지만³⁾, 스웨덴의 보편적 공공 의료보장제도가 본격적으로 발전한 것은 1947년 국민 의료보장법을 제정하고, 1955년 모든 국민을 위한 의료보험제도를 시행하여 상병수당을 지급하게 되면서 부터이다. 공공의료는 스웨덴 의료보장에서 중심적인 역할을 하고 있는데, 지난 15년간 전체 의료비 중 공공 의료비 비중은 평균 85% 수준을 유지하였다(신필균, 2011). 1980년부터 2007년까지의 스웨덴의 보건부문 GDP 대비 공공사회복지지출의 추이를 살펴보면 아래 [그림 3-1] 과 같다.

[그림 3-1] 스웨덴의 공공 보건의료 지출 추이



3) 스웨덴에서는 1860년 대 이래 광역 지방자치단체가 관할 시민에게 의료서비스를 제공할 책임을 지고 있었음.

1982년 GDP의 8.4%로 정점에 올라 있던 스웨덴의 보건부문 공공사회복지지출은 1990년대 중후반까지 급격히 감소하였다. 그 이후 1999년부터 2000년까지 GDP의 6.2~6.4%로 안정세를 보이다 다시 2000년부터 약한 증가세로 돌아서서 최근 GDP의 6.6~6.7% 수준을 보이고 있다. 이러한 변화 추이로 볼 때 크게 세 개의 시기에 주목할 필요가 있다. 보건부문 공공사회복지지출이 급격히 하락했던 1983년 이후, 두 번째 지출 하락세가 나타난 1993년 이후, 지출 하락세가 멈추어 안정되고 소폭 증가로까지 이어졌던 1990년대 후반기이다. 특히 다른 부문의 공공사회복지지출 감소 추이가 나타나기 이전인 1980년대 초에 비교적 일찍 보건부문의 공공사회복지지출 감소가 시작된 것, 그리고 이 감소세가 1992년에서 1993년 사이에 급속하게 깊어진 것은 특기할만하다. 다른 영역의 복지지출이 1990년대 초 경제위기에 반응하여 증가한 것에 비해 보건부문 공공사회복지지출은 경제 위기 국면에서도 감소가 지속된 것이다.

보건부문 공공사회복지지출 변화에서 주목할 만한 것 중 하나는 지출 감소폭이 매우 컸다는 것이다. 1982년부터 1995년까지 약 14년에 걸쳐 GDP의 8.4%에서 6.2%로 무려 GDP의 2.2%, 즉 1982년 기준 보건부문 공공사회복지지출의 1/4 이상이 감소하였다. 그렇다고 하더라도 여전히 보건부문은 공공사회복지지출 중 단일부문으로는 연금과 함께 매우 큰 비중을 차지하고 있어 핵심적인 복지 영역임을 알 수 있다. 이는 또한 앞서 언급한 스웨덴 보건부문에서 공공보건의료가 차지하는 비중이 여전히 높다는 사실과 무관하지 않다.

2. 원인

1980년대 초부터 1990년대 중반까지 이어진 보건부문 공공사회복지지출 감소의 원인은 무엇보다도 국가재정 적자로 인한 복지지출 축소의

압력이었다. 우선 1980년대는 스웨덴 사민당의 정책 전환이 이루어졌던 시기이자 1980년대 초는 스웨덴에서 1970년대 후반부터 국가재정 적자 문제가 불거진 시기이다. 1977년과 1981년은 각각 경제성장률이 -1.6%, -0.2%로 마이너스 성장을 기록했던 시기(최연혁, 2012) 이는 국가 재정적자 문제가 더욱 심각하게 받아들여지도록 만들었다. 1980년대 내내 지속된 공공 보건의료 지출 감소 경향은 이러한 스웨덴 재정 상황에 대한 위기의식과 긴밀해 보인다.

1976년 GDP의 3.6%에 불과했던 공공적자는 1978년 GDP의 18.3%, 1980년에는 12.3%, 1982년에는 16.3%로 6년 사이에 무려 5배나 증가하였다(김영순, 1996). 국가 총부채의 GDP 비중 변화 추이로 보아도 1970년 19.7%였던 해당 비중이 1975년에 23%, 1978년에 29.9%, 1980년에 41.1%, 1982년에 56.4%로 급속히 증가한 것을 볼 수 있다⁴⁾. 특히 1978년부터 1983년 사이의 재정적자 및 국가부채 증가 속도가 매우 빨랐다.

이런 재정위기는 복지국가를 심각한 긴장 속으로 몰아넣었다. 경기침체로 세수 증대는 여의치 않고 복지지출이 전체 공공지출 중 60%를 넘어가는 상황에서 복지지출은 재정위기 해소를 위해 가장 먼저 손보아야 할 대상으로 떠올랐다(김영순, 1996). 게다가 스웨덴 보건의료제도의 재정 적자는 시스템 유지 자체를 어렵게 할 것으로 보였다. 1990년대 초기 스톡홀름 란드스팅(Landsting)의 조사에 따르면 노인 한 사람의 생애 마지막 1년 동안의 병원비는 일반 환자의 3배였고 종합 병동의 병상 잠식률 또한 매우 높았다. 지속적으로 증가하는 노인인구와 늘어나는 의료비용은 재정에 위협적인 요소로서 스웨덴 정치가와 행정가들은 당면한 시스템 개혁을 가장 시급한 과제로 받아들였다(신필균, 2011).

4) 최연혁(2012)의 표 1-4-17에서 일부 연도를 재인용하였음. Economifakta, <http://www.economifakta.se/sv/Fakta/Offentlig-ekonomi/Statsbudget/Statsskulden/>

약 40년 만에 찾아 온 우파정권 시기를 지나 1982년 다시 권력을 잡은 사민당의 팔메(Palme) 총리는 긴축재정 정책을 추구하였다. 1980년대 중후반에 지속된 보건부문 공공사회복지지출 축소에도 불구하고 1990년대 재정문제 해결을 위한 복지 축소의 가장 큰 개혁 대상 역시 보건의료 부문이었다(최연혁, 2012). 이로 인해 1992년 에델 개혁(Ädel reform)을 위시해 1990년대에는 1차 진료소 통폐합, 개인진료소 설립 자유화 등 보건의료 분야의 대대적인 구조 개혁이 이루어졌다. 결국 재정위기로 인한 복지국가 재편 압력이 가장 일관되게 지출 축소로 나타난 분야는 보건의료 분야였고, 그 결과는 아래에서 살펴볼 부분적인 형태의 민간 의료 확대와 선택 및 경쟁 개념의 도입이라 할 수 있다.

한편 1990년대의 지속적인 축소 개혁은 경제위기로 인한 위기감의 결과이기도 하지만 1980년대부터 2000년까지 노인인구 증가 속도가 매우 빨랐다는 점에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 2000년 65세 이상 노인인구 전체비율이 17.3%인 가운데, 1980년 이후 80세 이상 초고령자 비율은 48% 증가율을 보였다(신필균, 2011). 즉 노인인구 증가로 인한 보건 의료비용 지출 압력이 커질 것으로 예상되는 가운데 그 영향을 선제적으로 억제할 필요가 있었던 것이다.

3. 대응

먼저 보건의료 서비스 공급 면에서 1990년대 초에 1차 진료소 통폐합이 이루어졌다. 이로 인해 의사 간호사의 해고, 양로원 간호사 및 간호보조사 축소가 이루어졌다. 종합병원 구조 개혁도 재정 절감 목적에서 이루어졌다. 수술 병상을 감축하고, 노인 환자들을 요양 쪽으로 돌림으로써 종합병원을 전문적 치료에 국한해 그동안 노인 병동에 들어간 비용을 절감하고자 하였다. 1990년대 초 에델 개혁에서는 기초자치단체의

노인에 대한 책임을 강화했는데 예를 들면 가정간호 서비스를 기초자치 단체의 책임영역으로 돌리기도 하였다.

또한 1992년 개인 병원 설립을 자유화하고, 의료서비스 공급에서 공공의료 기관을 기본으로 하되, 광역 지방정부의 통제 아래 일부 민영 의료 공급자를 허용하였다. 명분은 기존 공공 의료체계의 장점을 유지하는 한편, 공급자 간의 경쟁을 통해 의료 제도의 전반적인 효율성을 향상시키는 것이었다. 지역 주민에게는 1차 의료기관인 진료소와 2차 의료기관인 병원을 선택할 수 있는 권한이 주어졌다. 주민은 누구나 특정 진료소 혹은 홈닥터를 선택할 수 있다. 란드스팅과 병원 및 진료소는 시민을 위한 구매 계약을 맺고 매년 진료 성과를 평가하고 이에 따라 재계약 여부를 결정한다. 즉 경쟁 프로그램이 도입된 것이다.

1994년 정권에 다시 복귀한 사민당은 1995년에 기초 진료비 개인 이용료(user fee) 인상, 치과치료 요금 인상 등을 단행했다. 이를 통해 추가적인 지출 증가를 억제하였다. 또한 2006년에 집권한 우파 연정은 2007년에 1차 진료소 자율선택권 강조, 2009년 1차 진료소의 민영화 및 자유화, 약국 민영화 등으로 복지제도에서 개인선택권을 강조하고 있다. 이에 많은 개인 1차 진료소가 설립되었다(최연혁, 2012). 이 또한 보건부문 공공사회복지지출 비용 인상을 억제하고 있는 요인으로 작용하는 것으로 보인다. 이렇게 좌우 정권에서 계속 일관되게 이루어지고 있는 공공보건의료 서비스 제공의 감축 조치로 인해 노인인구 비율의 지속적인 증가에도 불구하고 1990년대 중반 이후부터 2000년대 내내 스웨덴의 보건부문 공공사회복지지출은 6%대에서 유지되고 있다.

이제 상병수당 부분의 개혁에 대해 살펴보자. 상병수당은 재정적 이유 뿐만 아니라 결근율을 높이는 등 도덕적 해이를 일으키는 핵심적인 원인으로 지적되곤 하였다. 먼저 재정위기 상황에서 1991년 3월 사민당 정부는 상병수당을 삭감하였다. 사민당 정부는 상병수당 수준을 소득대

체를 90%에서 처음 3일 간은 65%, 4일부터 90일까지는 80%로 조정하였다. 또한 상병수당의 재정부담 구조도 변경되었는데, 같은 시기에 상병 중 발생하는 소득 손실에 대한 책임을 세 주체가 분담하는 책임 제도가 도입되었다. 첫날 혹은 1일 병가는 본인이 부담하며, 2일부터 14일까지는 고용주가 부담한다. 그 이후에는 사회보험제도가 책임을 진다. 고용주의 부담을 도입한 명분은 고용주로 하여금 노동자의 건강에 대한 책임 의식을 갖고 관심을 기울이게 한다는 것이었지만(신필균, 2011), 달리 보면 이는 피용자들의 상병수당 남용을 작업장 단위에서 고용주들이 통제하도록 하기 위한 것이기도 하다. 고용주의 책임성 강화든, 통제 강화든 어느 목적이건 간에 궁극적으로 추구하는 것은 양쪽 모두 상병수당 이용을 줄여 재정절감을 하는 것이었다. 이는 1991년 이후 지출 감소에 상당히 기여한 것으로 보인다.

1991년 정권을 잃었다가 다시 극심한 경제위기 직후인 1994년에 집권한 사민당은 상병수당 소득대체율을 75%로 또 한 번 낮추었고 1일 대기일 제도를 도입하였다. 상병수당 소득대체율은 보건의료 지출 조정을 위해 상당히 빈번하게 변화한 것으로 보인다. 80%까지 올라갔던 상병수당 소득대체율이 다시 2003년에는 77.6%로 인하되었고, 2005년에 다시 80%로 인상되었다. 5% 범위 이내에서의 상병수당 소득대체율 변화는 비교적 유연하게 재정 문제에 대응하는 수단으로 사용된 것이다. 이어서 2006년 말 이후 상병수당 급여수준이 아니라 자격요건을 대폭 강화하여 수급자 수를 줄이는 정책이 채택되었다. 외상이나 암 등 검증 가능한 환자들만이 상병수당을 받을 수 있도록 한 것이다(최연혁, 2012). 또한 상병수당 수급 기간을 줄이기 위해 1년 병가 이후에는 최대 직장으로의 복귀를 목표로 재활프로그램에 심혈을 기울이는 것으로 정책 방향을 설정하였다.

1970년대 말 재정위기와 1991년 경제위기를 계기로 보건의료 공급체

계와 상병수당의 개혁은 1990년대 후반 이후 경제 회복기에도 이어져 왔다. 공공부문의 의료서비스 공급 축소와 상병수당 수준 및 수급자 범위의 축소 조정이 그것이다. 이렇게 일관되게 이어져 온 정책 대응이 갖는 의미와 효과에 대해서는 평가가 엇갈릴 수 있다. 우선 공급 효율성에 중점을 둔 이러한 의료부문의 개혁이 공급자측면에서는 1차 의료기관의 역할을 강화하고 종합병원의 비용 절감을 추구하였다는데 의의가 있다. 수요자 측면에서는 선택의 자유를 증진시키되 환자의 부담을 증가시키지 않았다는 것이고, 정부 입장에서는 보편적인 의료보장체계를 여전히 작동하고 있다는 점에서 스웨덴 보건의료 정책에 근본적인 변화가 있는 것으로 보기 어렵다는 견해(신필균, 2012)가 있을 수 있다. 반면에 최근의 변화를 의료 공급 및 질병에 대한 보장에서 공적 책임성이 뚜렷이 약화된 것으로, 그리고 실질적인 보장 후퇴로 해석할 여지 또한 분명히 존재한다. 그렇다면 이런 변화가 가져온 성과 혹은 영향은 무엇일까?

4. 성과

보건의료 부문의 축소 개혁 이후 스웨덴 정부는 1980년대 재정적자 문제를 성공적으로 해결하였다. 물론 이는 단순히 보건부문 공공사회복지지출의 축소에 힘입은 것이 아니라 1980년대 초 시민당 집권 직후 이루어진 큰 폭의 코로나화 평가절하와 뒤이은 수출 증대 및 호황이 이어진 데 따른 것이다⁵⁾. 어쨌든 재정위기에 대응하기 위한 보건의료 부문

5) 1982년 재집권한 시민당은 코로나화 평가절하를 주요한 경제정책 수단으로 활용하였다. 스웨덴에서는 1981-82년 두 차례에 걸쳐 큰 폭의 코로나화 평가절하가 있었다. 시민당은 한 번에 코로나화를 16% 평가절하하는 등 과감한 정책을 펼쳤다. 이를 통해 수출 증대, 국내상품 소비를 촉진하고자 한 것이다. 1982-1984년 사이에 기업이윤율이 크게 높아졌고, 산업투자율도 높아졌다. 그 결과 실업률은 1987년에 2% 미만으로 감소하였고, 1985년에는 재정적자 수준이 6.4%로 낮아져 1988-89년 회계연도에서는 균형예산을 달성하였다. 평가 절하로 가능해진 고성장으로 인해 경제가 회복되면서 재정수입이 늘어난 것이 큰 동력이었다(미야모토 타로, 2004).

의 정책 개혁은 실제 지출 축소에 상당히 기여하였고, 이는 국가재정에 대한 압박을 줄이는 데 성공적이었던 것으로 보인다. 국가 재정 수지는 1987년부터 흑자로 돌아섰으며 1989년에는 재정흑자 규모가 5%에 이르렀다. 1990년대 중후반의 경제 위기 극복과 관련해서도 유사한 언급이 가능하다. 즉 보건의료 부문의 민간의료 공급자 허용 및 경쟁 도입, 수술환자의 입원기간 단축 등 공공의료 서비스의 효율성 제고를 위한 조치는 경제위기 직후 보건의료 부문이 재정에 부담요인이 되지 않도록 지출 규모를 억제하는 효과를 거둔 것으로 보인다.

효율성 제고의 효과는 실재한 것으로 보인다. 일례로 신필균(2011)에 따르면 노인들의 병원 입원기간을 단축하고 요양서비스로의 이전을 촉진한 에델 개혁 이후에 스톡홀름 거주 65세 이상 노인이 사망 전 1년 동안 종합병원에 입원하는 기간이 대폭 감소했다. 1989년에서 1993년 사이 해당 기간은 평균 95일에서 평균 53일로 절반 가까이 줄어들었다(신필균, 2011). 그러나 이러한 효율성 제고가 보건의료 서비스의 질에 미친 영향 역시 간과할 수 없다. 사회복지위원회 보고서에 따르면 의사들이 한 입소노인 진료 시간이 1993년 주당 8분에서 1998년 주당 4분으로 감소되었다(Socialstyrelsen, 1998: 11). 보건의료서비스 공급의 효율화 조치로 인해 개인이 누릴 수 있는 보건의료 서비스의 양은 감소한 것이다. 그럼에도 불구하고 스웨덴에서 노인 건강 수준과 기대 수명이 계속 상승하고 있다는 것은 보건의료 서비스의 투입량 감소가 바로 그만큼의 질 하락으로 이어지고 있지 않다는 것을 나타낸다. 스웨덴 사회복지청의 국민건강보고서(Folkhalsoraport)에 따르면 “보건정책으로 말미암아 5년마다 수명이 1.5년 씩 연장되었다”(신필균, 2011에서 재인용, SALAR 2009. 13).

정리하면 지난 30년 동안 스웨덴 보건의료체계에서는 시장 지향적 의료개혁, 효율성 중심의 의료개혁이 있었다. 이는 공공보건의료의 보편성

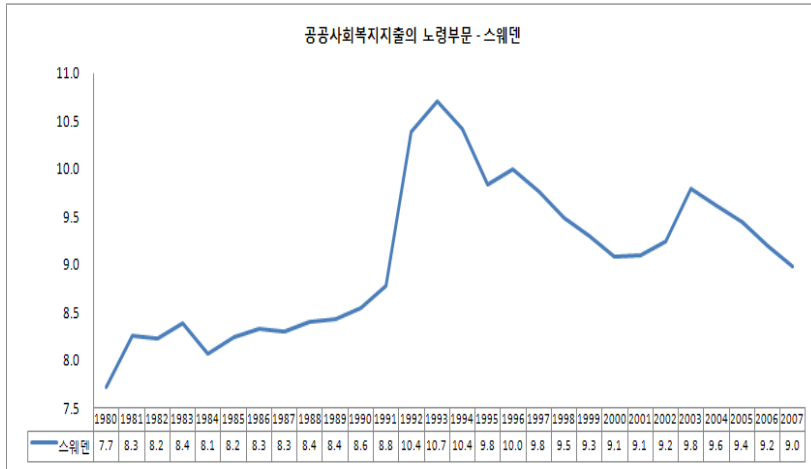
과 형평성을 저해하지 않았고 서비스의 질을 저해한 것으로 보이지는 않는다. 또한 종합병원의 역할을 줄이되 1차 의료기관의 기능을 확충한 것이 이러한 효율성을 높이는데 상당한 역할을 했다는 것은 주목할 만하다. 오랫동안 이어진 스웨덴 공공보건의료정책의 개혁이 의료의 질과 보편성을 심각하게 저해하지 않았다는 것은 보건의료 서비스의 산출물인 건강수준이나 평균수명 등을 통해 확인할 수 있다. 무엇보다도 이러한 개혁 조치는 고령화 국면에서도 GDP 대비 공공보건의료 지출비를 1.7~2% point만큼 줄이면서 이것이 재정부담 요인이 되지 않도록 조절해내는 성과를 거두었다. 그러나 2000년대 후반 두 번 연속으로 집권한 우파정권이 의료의 공공성을 줄이는 추가적인 민영화 조치를 수행하고 있는 가운데 의료의 공공성과 형평성이 유지될 수 있을지 계속 주시할 필요가 있다.

제3절 노령과 유족

1. 공공사회복지지출 추이

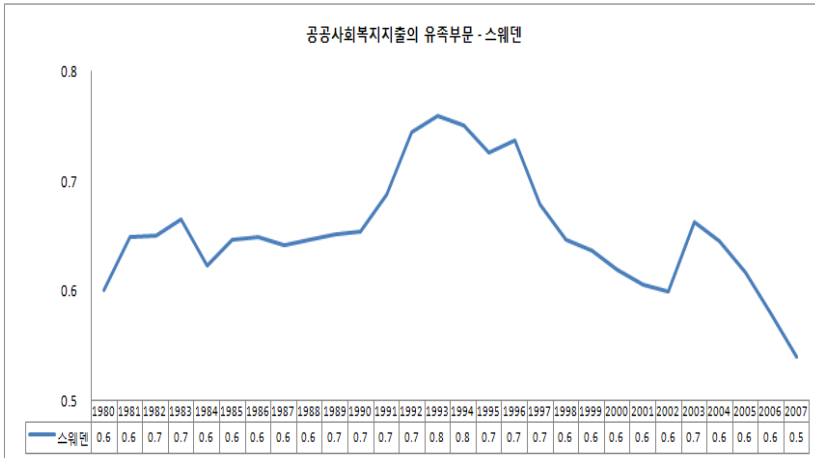
앞서 언급한 바와 같이 스웨덴은 비교적 일찍 고령화가 시작된 국가로서 노령관련 지출 수준이 1980년대에 이미 GDP의 8%를 넘어섰다. 관련 제도의 감축 이후에도 지출 수준은 GDP의 9% 전후로서 사회보장 지출 중 보건의료와 더불어 커다란 비중을 차지하고 있다. 1980년부터 2007년까지의 스웨덴 공공사회복지지출 중 노령관련 지출 추이를 살펴보면 아래 [그림 3-2]와 같다.

[그림 3-2] 스웨덴의 노령 부문 공공사회복지지출 추이



1980년에 GDP의 7.7%였던 노령부문 공공사회복지지출은 1990년대 초 경제위기 발생 이전까지는 완만하게 증가하였다. 그러나 1992년부터 급격히 증가하여 1993년 GDP의 10.7%로 정점에 이르렀다. 이후 다시 스웨덴의 노령부문 공공사회복지지출은 약간의 파동은 있었지만 대체로 감소세를 보여 2007년에 GDP의 9%로 수준으로 감소하였다. 즉, 1990년대 초 이래 노령관련 공공복지 지출은 약 15년에 걸쳐 GDP의 1.7% point 만큼이 줄어들었다. 1980년대의 완만한 지출 증가세를 노인인구 비율의 증가에 따른 자연스러운 과정으로 본다면, 우리는 급격한 지출 증가가 있었던 1991년과 1992년 사이, 그리고 그 이후의 지출 감소 국면에 주목할 필요가 있다. 또한 2003년의 지출 증가 역시 주목할 만한데, 2002년과 2003년 사이에 갑자기 노령부문 공공사회복지지출이 GDP의 9.2%에서 9.8%로 증가한 것은 정책 변화 등 특별한 배경에 대한 설명 없이는 해명이 불가능하다.

[그림 3-3] 스웨덴의 유족부문 공공사회복지지출 추이



1980년부터 2007년 사이의 스웨덴의 유족부문 공공사회복지지출 수준은 대체로 GDP의 0.6~0.8% 사이로서 1% 미만 수준에서 유지되어 그리 높지 않다. 유족부문 공공사회복지지출 수준 역시 경제위기 시기인 1993년~1994년 사이에 GDP의 0.8%로 가장 높았으며, 이후 2000년대 중반까지 0.6~0.7% 사이로 유지되었다.

2. 원인

스웨덴은 고령화가 일찍 시작된 국가로 1960년대부터 1980년대에 노인인구, 특히 초고령층인 80세 이상 인구 비중 증가 속도가 매우 빨랐고 핵가족화 등으로 인해 노인복지에 대한 요구가 빠르게 증가하였다. 1950년경까지만 하더라도 65세 이상 노인인구가 전체 인구대비 6.2%에 불과했었으나 그 후 계속 증가추세를 나타내 1960년에 12%, 1970년에 15.7%, 1980년에 16.8%, 1990년에 17.3%, 2000년대 중반에는 18.2%에 이르렀다(OECD Health Data, 2002). 전체 노인 중 80세 이상 고

령후기 노인이 차지하는 비율은 27.7%로 노인요양에 대한 사회적 필요가 상당하다. 또한 1954년에는 전체 노인 중 독거 비율은 22.5%, 노인 부부세대까지 합해도 그 비율은 58.5% 수준이었지만 2008년에는 독거 노인 44.5%, 노인부부세대까지 노인만 거주하는 가구 비율이 95%에 이른다. 이는 노인 돌봄 및 소득보장에 관한 공공복지의 책임이 인구, 문화 등 다양한 요인에 의해 꾸준히 증가했음을 의미한다.

GDP 대비 노령부문 공공사회복지지출의 절대 수준이 높지만 인구 고령화 속도에 비해 1980년대에 노령부문 공공사회복지지출은 완만하게 증가하였다. 이는 무엇보다도 1970년대 말 이후 국가재정 지출 증가 및 적자재정을 우려한 지출 제어 때문이었던 것으로 보인다.

그러나 1991년에서 1992년 사이의 노령부문 공공사회복지지출이 급증하였는데 가장 큰 원인은 1990년대 초 경제 위기이다. 즉 경제위기로 인해 실업률이 급등하면서 노동시장으로부터의 이탈이 급속하게 발생했기 때문이다. 경기가 급강하한 이 시점에서 중고령층의 경우 실업 대신 상병수당이나 조기 은퇴를 선택하였을 가능성이 높다. 당시 경제위기로 인해 단기간에 실업률은 5%대에서 10%를 넘는 수준으로 급등하였다. 이로 인한 노동시장으로부터의 이탈 역시 상당하였는데, 이 시기에 고용률이 80%대에서 70%대로 떨어졌다. 즉 1990년대 초 당시 중고령층에 대한 복지지출의 급등은 경제위기로 인한 일자리 감소 및 실업률 증가로 인한 은퇴 증가로 인한 것으로 보인다. 이에 1992년부터 1994년 사이 노령부문 공공사회복지지출은 GDP의 10%를 넘어섰다.

이에 경제정책 변화와 함께 EU 가입 등으로 인해 재정건전성 유지가 중요한 정책 과제로 부상한 상황에서 노령부문의 공공사회복지지출을 줄이는 것은 스웨덴 정부에 중요한 과제였다. 이에 경기가 회복세로 돌아선 1990년대 후반부터는 다시 노령부문 공공사회복지지출이 감소하기 시작하였다.

지속적으로 노인인구가 증가하는 가운데에서도 상당 기간 동안 노령 부문 공공사회복지지출이 감소한 것이다. 이후 2002년까지 계속 이어진 노령부문 복지지출 감소세는 경기 회복의 영향도 있지만 이것만으로 설명하기 어렵다. 이는 몇 가지 정책 변화로 인한 것이다. 집권 사민당이 흑자재정 기조를 유지할 것을 선언한 가운데 1990년대 후반 노인복지지출 축소를 위한 중요한 제도 개혁 조치를 실시하였다. 스웨덴의 노령부문 공공사회복지지출 억제를 위한 대응책은 무엇이었으며, 과연 이는 어떤 효과를 낳았을까?

3. 대응

1990년대에 이루어진 노령부문 공공사회복지지출 축소를 위한 제도개혁은 주로 사회서비스와 관련되는데 노인 돌봄을 위한 공공사회서비스 축소 및 재편이 에텔 개혁 등을 통해 1990년대 초부터 진행되었다. 에텔 개혁은 서비스 분권화, 탈시설화, 전기 노인보다 80세 이상 후기 노인에 대한 돌봄의 집중이 그 내용인데, 이를 통해 지출량 축소 및 효율성 제고가 추구되었다. 또한 1997년에 공공사회서비스 공급에서 병원, 학교, 노인 요양원 등을 전격 축소하는 조치가 있었다. 이러한 민영화, 분권화 등이 1990년대의 노령부문 공공사회복지지출 축소를 위한 주요한 대응이었다.

그러나 스웨덴의 노령부문 공공사회복지지출 축소의 더욱 큰 동인은 바로 연금개혁이다. 사실 연금개혁은 1980년대부터 논의가 시작되었지만 1998년에 법제화되었다. 특히 2003년 이후부터 나타난 지출 축소의 뚜렷한 경향은 아직 효과가 전면화되지 않은 소득비례연금 ATP의 NDC(National Defined Contribution system)방식의 소득비례연금 개혁보다는 2003년부터 실시된 기초연금의 최저보장연금으로의 개혁이 영향을 미친 것으로 보인다. 다만 최연혁(2012)에 따르면 소득비례연금 개

혁으로 조기퇴직의 조건이 엄격해지고 패널티가 강화되면서 조기퇴직자 비율이 낮아지고 있다고 한다. 공적연금 급여수준 하향 조정 역시 조기퇴직을 어렵게 만든다. 한편 최저보장연금이 기초연금과 크게 달라진 지점은 대상의 선별성, 여타 사회보장급여와 연동된 급여 감액이다. 모든 노인이 아니라 연금소득이 없거나 낮은 경우에 최저보장연금이 적용되는데 최저보장연금 수급자 수는 2005년 기준 65세 이상 인구의 약 47%다. 또한 최저보장연금은 기초연금에 비해 대상 범위가 좁지만 급여 수준을 높였다. 이는 복지 축소로 인한 저소득층을 희생을 최소화시킨다는 원칙에 부합하는 것이다⁶⁾.

남성의 경우 1960년대 이후 사회보장제도 확대로 조기퇴직제도를 통해 장기 병가자와 자발적 조기퇴직자들이 지속적으로 증가하였다. 그러나 1990년대 복지제도 축소기에 조기퇴직자는 잠시 정체상태에 있다가 조기퇴직금이 인하되고 보다 조건이 엄격해지면서 조기퇴직자 비율이 낮아졌다(최연혁, 2012). 최근에는 연금개혁 이후 공적연금 급여수준이 낮아지면서 조기퇴직자 수는 줄어들고 있다.

4. 효과

스웨덴의 노령부문 공공사회복지지출 역제를 위해 이루어진 이러한 개혁들은 무엇보다도 공공복지지출 감소에 바로 효과를 나타냈다. 노인 인구비 증가에도 불구하고 1990년대 후반 이후부터 2000년대까지 계속 지출이 감소한 것이다. 1990년대 초에 비해 1990년대 말에 GDP의 약

6) 최저보장연금 도입으로 연금소득이 없거나 낮은 경우에 제공하는 최저보장수준은 높아졌다. 개혁 직후인 1999년 최저보장 연금액은 독신에게는 연간 77,532 SEK, 기혼자는 69,160 SEK으로서 각각 기존의 기초연금 급여액의 2.13배, 그리고 1.90배에 달한다. 그러나 최저보장연금의 평균소득 대비 비율은 세후 기준 약 28%로 산정되어 다른 노르딕 국가들에 비해 높지는 않은 것으로 나타났다. 이는 덴마크의 44%, 노르웨이의 41%보다 낮고, 핀란드의 26%보다 약간 높다(NOSOSCO, 2008).

1.5% point만큼 감소한 노령관련 공공사회복지지출은 재정균형 회복에 영향을 미쳤다. 앞서 분석한 보건의료 부문까지 고려하면 지출 감소분은 GDP의 3%를 넘는다. 스웨덴 정부는 거시경제정책의 목표로 인플레이 억제와 재정흑자를 내세웠다. 인플레이 목표는 2%, 정부재정 부문의 목표는 GDP 2% 수준의 일반정부 지출의 구조적 흑자였다. 정부는 1997년 중기 재정규칙을 통해 정부지출을 제어했는데 사회보장지출 역시 철저한 제어 대상이었다. 그 결과 1998년부터 2002년 사이에 5년 연속 국가재정 흑자를 기록하였다. 이로 인해 경제위기로 복지지출이 급증한 1991년~1994년 사이에 붙어났던 국가부채 문제의 부담이 한결 줄어들었다. GDP 대비 부채도 40%대로 안정을 찾았다.

그러나 이것이 표방한 것처럼 취약 집단에 대한 희생을 최소화하는 방식은 아니었던 것으로 보인다. 여유진(2010)에 따르면 스웨덴 노인빈곤율은 1980년 전후에는 2.9%로 낮은 수준으로 유지되었지만 이러한 정책 변화를 거친 이후 2000년 전후에는 7.7%로 증가하였다.

〈표 3-1〉 스웨덴의 빈곤율 변화 추이

(단위: %)

	1980년 전후	1990년 전후	2000년 전후
빈곤율	5.3	6.7	6.5
노인빈곤율	2.9	6.4	7.7
아동빈곤율	4.8	3.0	4.2

주: 빈곤 기준: 중위소득 50% 기준

자료: 여유진(2010)에서 LIS자료 이용 추출한 자료를 필자가 재정리하였음.

아동빈곤율과 전체 빈곤율 변화 추이에 비해 노인빈곤율의 증가 폭이 더 커진 것에는 연금 축소보다는 생산부문 소득분배 및 노동시장 상황의 변화와 같은 1차 분배 상황의 변화가 더욱 중요했을 수 있다. 그러나 노인 빈곤의 증가라는 사실은 노인 빈곤을 방지하는 사회보장제도의 기능이 취

약해졌음을 보여준다. 여유진 외(2010)에 따르면 1985년에서 2005년 사이에 스웨덴에서는 연금의 빈곤제거 효과가 약 4%에서 1%로 줄어들었다.

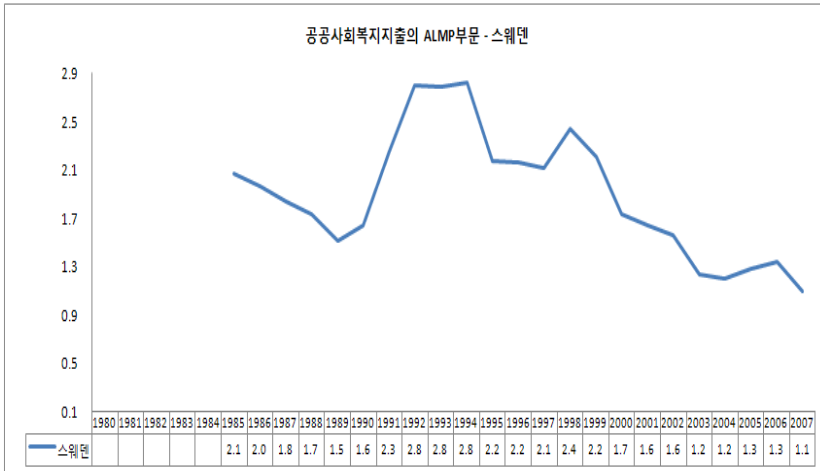
아직 노령부문 공공사회복지지출 수준이 낮지 않고, 스웨덴의 노인빈곤율이 국제적 기준으로 볼 때 여전히 낮은 수준임은 명확하지만 소득 비례연금 개혁으로 인한 추가적인 연금 감액 효과가 서서히 확산된다면 노인빈곤율이 더 높아질 가능성이 있다.

제4절 고용

1. 공공사회복지지출 추이

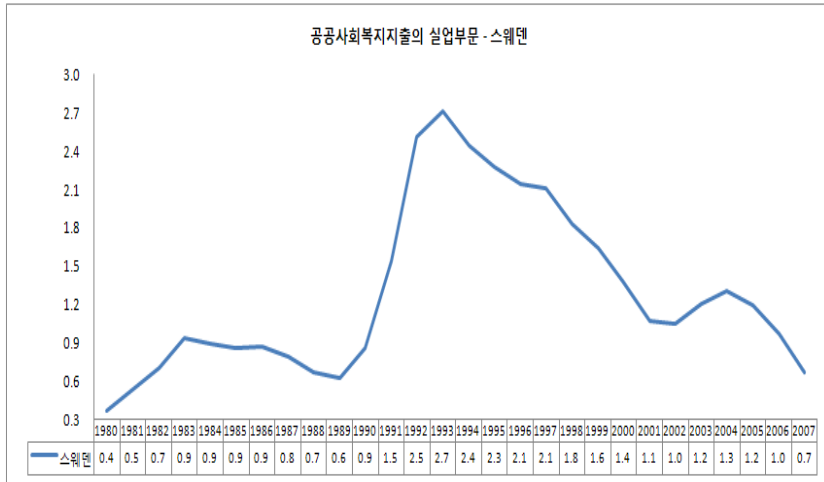
스웨덴의 고용 관련 지출을 적극적 노동시장정책(ALMP) 관련 지출, 소극적 노동시장정책 관련 지출-즉, 실업급여-, 근로무능력자 관련 지출로 나누어 그 추이를 살펴보자. 우선 스웨덴의 적극적 노동시장정책 관련 지출은 시기에 따라 차이는 있지만 GDP 대비 1.1%에서 2.8%사이로 다른 나라들에 비해 그 지출 수준이 높다. 이는 영국, 뉴질랜드, 미국, 캐나다, 일본, 한국 등의 경우 적극적 노동시장정책 투입 규모가 대체로 GDP 대비 0.5% 이하인 것과 대조된다. 다른 선진산업국가들에 비해 스웨덴이 훨씬 많은 액수의 재정을 ALMP에 투입한 것은 스웨덴 사회정책이 전통적으로 활성화 원칙을 강조하고 있음을 의미한다. 즉, 적극적 노동시장정책의 강조는 스웨덴 사회정책의 특징이었다. 1985년부터 2007년까지의 스웨덴의 적극적 노동시장정책의 지출 규모 추이는 아래 [그림 3-4] 와 같다.

[그림 3-4] 스웨덴의 ALMP 지출 추이



적극적 노동시장정책 지출은 1980년대 후반에 계속 감소하다가 스웨덴 최대의 경제위기였던 1990년대 초 경제위기 직후였던 1992년부터 1994년까지 GDP의 2.8%로 정점에 달하였다. 이후 해당 분야 지출은 1998년에 약간의 파동은 있었지만 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이에 2003년에는 GDP의 1.2%를 지출했고 2007년에는 GDP의 1.1%를 지출하였다. 적극적 노동시장정책 지출의 이러한 큰 폭의 감소는 2000년대의 경기 회복의 영향 때문이기도 하나, 그렇다면 적극적 노동시장정책 지출과 기타 실업과 관련된 노동시장지출은 어떤 관계를 보이고 있는가?

[그림 3-5] 스웨덴의 실업 관련 공공지출 추이



1980년대부터 최근까지 스웨덴의 실업급여 지출과 ALMP 지출은 유사하게 변화하는 경향을 보이고 있다. 1980년대 중반부터 감소세를 보였던 두 분야의 지출은 1990년대 초에 급격히 증가하다가 1990년대 중반부터 최근까지 다시 줄어들었다. 두 분야를 비교하면 ALMP 지출보다 대체로 실업급여 지출 수준이 낮았다. 1980년대 후반에는 ALMP 지출이 실업급여 지출의 두 배가 넘는다. 특히 실업자가 급증하여 실업급여 지출이 크게 높아졌을 경제위기 시기인 1992년부터 1994년 사이에도 ALMP 지출과 실업급여 지출 비중을 비교하면 ALMP 지출이 오히려 더 높았다. 사실상 ALMP 지출은 직업훈련 등에 실업자 층을 적극적으로 흡수하여 수동적인 실업급여 지출을 줄이는 역할을 하였을 것으로 보인다. 경제위기가 어느 정도 해소된 이후에도 이런 경향은 지속되는데 대체로 수동적인 실업급여 지출은 노동시장 지출 전체의 절반 이하였다. 또한 ALMP 지출에 비해 실업급여 지출은 증가세가 더 일찍 꺾이고 빠르게 감소하였다. 이에 두 가지 노동시장 지출 모두 1980년대

중반의 감소세, 1990년대 초의 급증, 1990년대 중반부터 2000년대 후반까지의 감소가 공통적이다. 이제 그 원인과 배경을 살펴보자.

2. 원인

노동시장정책 지출은 경기 변화와 실업률 변화, 정책적 변화 등이 함께 작용하여 변화한다. 낮은 실업률은 1980년대 전반적인 노동시장 지출 수준을 안정화시키는 데 가장 중요한 요인이었다. 1980년대 중반 이후 노동시장 지출의 감소는 당시 전반적인 경기 호황, 완전고용을 추구하는 사민당의 경제정책, 그리고 이에 힘입은 낮은 실업률에 힘입은 것이었다. 다른 유럽 국가들이 1980년대 고실업에 시달린 것에 비해 스웨덴은 1980년대에 낮은 실업률을 유지하였다⁷⁾. 사실 이러한 경향은 1960년대부터 이어져 온 것으로서 1960~70년대에 스웨덴 실업률은 2% 이하였고, 1980년대에도 3%를 넘지 않았다.

〈표 3-2〉 스웨덴의 실업률 1970년대~1980년대

(단위: %)

1976	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1.7	2.4	2.0	2.4	3.1	3.7	3.0	2.9	2.2	1.9	1.6

자료: 김영순(1996)에서 재인용; Ministry of Labor, Sweden(1988) p.91

1980년대 사민당은 대기일제를 없애고, 실업급여 소득대체율을 높이는 등 실업급여 관대성을 제고한 바 있으나 이것이 지출 증가에 큰 영향을 미치지 않은 것 역시 낮은 실업률의 영향 때문이다. 이런 가운데 높은 수준의 적극적노동시장정책 지출은 당시 스웨덴에서 ALMP 참여

7) 1979년에서 1982년 사이 영국의 실업률이 약 12%, OECD 평균 실업률이 8-9%에 육박하였다.

에 의한 재훈련 등을 통해 노동력 이동성을 원활하게 하는 효과를 가졌다. 이는 연대임금정책 등을 통한 강도 높은 산업합리화 속에서 적절한 노동공급이 이루어지게 하는 동시에 노동자들이 안정성을 갖도록 하는 중요한 고리였다.

1980년대 금융시장 자유화 이후 1989년~1990년에 경기침체가 시작되었다⁸⁾. 경기침체로 실업률이 급등하여 1993년에는 9%로 치솟았지만, 더욱 중요한 것은 실업률 억제에 큰 기여를 했던 사민당 경제정책의 방향 전환이 있었다는 것이다. 금융버블과 인플레이션으로 인한 1990년 10월 1차 통화위기는 사민당 경기정책의 전환점이 되었다. 1991년 1월 예산발표에서 사민당 정부는 실업 감소를 위해 팽창적 수요정책을 쓰지 않을 것이라 천명하였다. 경제정책의 주요한 목적은 더 이상 수요 진작이나 완전고용이 아니라 인플레이션 억제임을 밝혔다.

그럼에도 자본유출로 인한 통화위기는 계속되었다. 1991년 11월에 통화 위기가 다시 왔고, 1992년 9월 16일에는 ‘검은 수요일’이라 불리는 사태가 발생하였다. 스웨덴을 강타한 경기침체는 단기간에 실업률의 급등을 가져왔다. 경제 위기 직후 실업률은 10%를 상회하였다. 즉 경제 위기는 바로 고용위기로 이어졌다. 이는 바로 노동시장정책 지출 증가로 이어졌다. 우파연정 역시 경제위기 하에서 실업문제가 불거지는 상황에서 노동시장 지출의 증가는 불가피하였다. 극단적인 위기를 경험하면서 스웨덴 정부의 재정정책은 긴축을 지향하게 되었다. 1993년 당시 재정 적자 폭은 GDP의 13.3%에 달했다. 이는 실업급여와 같은 사회보장 지출을 직접적으로 제약하였다. 또한 수요진작을 위한 재정정책과 통화정책은 평가절하 위험과 투자자들의 자본도피 위험으로 인해 폐기되었다. 1994년 11월 국민투표를 통해 EU 가입을 의결하면서 스웨덴 역시 마

8) 1990년대 초 경제위기와 이로 인한 정책 전환에 대한 것은 Ryner(2002), Kosonen(2001) 등으로부터 영향을 받아 서술된 주은선(2006)의 관련 부분을 참고하였다.

스트리히트 조약의 재정적자 기준⁹⁾ 달성을 목표로 하게 되면서 재정정책의 여지는 더욱 줄어들었다.

경기가 서서히 회복되는 가운데에도 실업률은 경제 위기 이전과 같은 수준으로 떨어지지 않았다. GDP 성장률이 +로 돌아선 1994년부터 1996년까지 실업률은 10%에 가까웠고, 1996년에 전체 고용률도 72.7%로 하락하였다. 최근의 스웨덴 실업률 추이를 보면 2005년에는 약 8%였고, 2008년에는 약 6%로 떨어졌다가 2009년과 2010년에 다시 증가하여, 2010년에는 8.1%에 달한다.

그러나 실업률 감소폭에 비해 관련 지출의 감소폭이 더욱 컸다는 것은 스웨덴에서 경제위기로부터의 회복 이후 1990년대 중반부터는 관련 지출에 실업률 수준보다는 실업정책이 더욱 중요하다는 것을 의미한다. 이에 노동시장정책 및 실업급여 정책의 변화를 살펴볼 필요가 있다.

3. 대응

1990년대 초 경제위기가 발생하기 이전에는 오랫동안 지속된 낮은 실업률에 힘입어 사민당 정부는 꾸준히 실업급여의 관대성을 높였다. 실업급여 소득대체율(남성 독신노동자 기준)이 1978년에는 77%였던 것이 1990년에는 85%로 높아졌다¹⁰⁾. 대기일 제도도 없어졌다. 즉 적극적 노동시장정책을 노동시장 정책의 중심에 놓고 최대한 일자리 제공에 집중하면서 실업에 대한 사후적 보장에서는 관대한 급여를 지급했고, 선별이나 처벌의 관점을 도입하지 않았다.

1990년대 초 경제위기 발생으로 실업률이 급등하면서 노동시장정책

9) GDP 대비 정부의 부채비율이 상한선 이하 일 경우 GDP대비 재정적자 비율은 3%까지 허용됨. 이 기준을 초과할 경우에는 부채를 줄여야 하는데, 매년 초과되는 부채액의 1/20 만큼 줄여야 함(FES Information Series, 2012).

10) 김영순(1996) p.296 표 6-15 참조 Furaker et al.(1990), NOSOSCO(1993) 등 재인용.

관련 지출은 크게 늘어날 수밖에 없었다. 위 [그림 3-5]에 따르면 실업률이 3~4배 증가하면서 실업급여 관련 지출은 1990년에서 1993년 사이에 3배 증가하였다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 경제위기로 인해 재정적자 축소 압력을 받고 있는 상황에서 실업급여의 확대성을 그대로 유지하기는 어려운 일이었다. 1994년 정권을 되찾은 사민당은 실업급여 소득대체율을 80%로 낮추고 지출억제를 위해 5일 대기일 제도를 도입했다. 이어서 고실업이 계속되는 가운데 1996년에는 실업수당 소득대체율을 75%로 추가적으로 인하하였다.

우선 1996년 이후 일을 강조하는 실업급여정책 기조 변화에 주목할 필요가 있다. 당시 이슈가 된 것은 도덕적 해이와 연관된 장기실업 문제로서 일하는 사람에게 인센티브를 주고 장기실업 상태에 있는 사람들에게는 패널티를 주는, 즉 장기실업자에게 채찍을 가하는 정책으로의 전환이 이루어졌다. 즉 당시 노동시장정책 담당기관의 직업소개 부문이 제공한 일자리를 특별한 사유 없이 세 번 거절할 경우에 벌금 형식으로 생계비 지원을 낮춰가도록 하였다. 이렇게 노동을 강조하는 방식으로 실업자들이 노동시장으로 돌아갈 수 있도록 유도하는 정책을 강화하였다(최연혁, 2012). 그러나 국가 재정 상황 흑자로 돌아서자 사민당 정부가 1998년 실업수당 소득대체율을 다시 80%로 인상하고 1999년 90%로 다시 상향 조정한 것은 흥미롭다.

이러한 정책 기조는 2000년대에 집권한 우파 정권에서도 이어졌다. 2006년 말 이후 우파연정의 소위 노동노선(arbeitslinje)이 그것이다. 이 노선에 따라 실업급여 수준은 낮아졌고, 노동유인을 높이기 위해 저임금 노동자를 위한 EITC(Earned Income Tax Credit)가 도입되었다. 2007년 이후 우파 정부는 대기기간을 기존 5일에서 7일로 늘렸고, 소득비례 실업급여 수준을 실직 후 200일 동안 소득대체율 80%에서 70%로 감소시켰다. 1일 최대 지급가능 수당 상한선이 SEK 730에서 SEK 680으

로 낮아졌고, 학생신분인 경우 더 이상 실업수당을 신청할 수 없게 되었다. 또한 2007년에 실업보험 보험료가 인상되고 동시에 수당이 축소되었다. 그러나 2008년 가을 경제위기 여파로 실업이 증가하면서 정부는 다시 보험료를 인하하고 실업급여 수급조건을 완화하였다. 이에 실업자와 학생의 실업보험 가입이 다시 가능해졌다.

실업급여 부문의 변화와 더불어 적극적 노동시장정책의 변화 역시 중요하다. 스웨덴에서는 적극적 노동시장정책은 실업문제에 대응하는 핵심적인 정책수단으로 구사되었다. 1994년에는 전체 노동력의 약 5%에 달하는 30만 9천 명이 노동시장 프로그램에 참여한 바 있다. 치솟았던 실업률이 약간 하락하면서 ALMP 지출은 감소하였지만 관련 프로그램은 여전히 강조되었다. 1995~96년에 매칭, 창업지원, 현장 훈련, 채용 보조금 등 주로 노동자의 기술수준 등 직업 능력 향상과 고용률 제고를 위해 전국적으로 약 9만 개의 신규 교육프로그램이 생겨났다(신필균, 2011).

그러나 1990년대 초 노동시장정책에 대한 집중적인 자원투입에도 불구하고 1970~80년대와 같은 저실업 국면은 다시 오지 않았다. 추가적 투자로 일자리가 만들어지지 않는 상황에서 적극적 노동시장정책은 한계가 있었다. 금융 글로벌화로 정부가 재정 및 통화정책을 쓸 수 있는 재량은 줄어들고 자본이 경제정책을 강하게 제약하고 있는 상황에서 스웨덴이 실업률을 낮추기 위해 사용할 수 있는 유일한 정책 수단은 적극적 노동시장정책 뿐이었다. 그러나 마이드너(Meidner)에 따르면 적극적 노동시장정책만으로는 대량실업을 극복하는 데 한계가 있다. 전체 노동력의 3~4%를 초과할 경우 적극적 노동시장정책은 효율성을 상실하기 때문이다. 이것은 적극적 노동시장정책이 새로운 투자가 이루어질 때 그로 인해 창출되는 새로운 일자리로 실업자를 이전시키는 보조적인 정책이기 때문이다. 따라서 팽창적 경제정책과 결합되지 않은 독자적인 적극적 노동시장정책만으로는 고용위기 타개가 어렵다(Meidner, 1997).

적극적 노동시장정책의 효과가 뚜렷하지 않고 고실업이 이어지는 상황에서 스웨덴에서도 노동시장정책의 전환이 이루어졌다. 신정완(2011)에 따르면 노동시장 유연화 정책이 도입된 것이다. 스웨덴에서는 1997년 발효된 고용법에 따라 해고 및 채용시에 선임자 우대원칙이 약화되었다. 즉 고용주의 채용 및 해고 권한을 신장시켰다. 또 일시해고(lay-off)된 노동자에 대한 재고용(recall) 의무 유효기간을 해고 후 12개월에서 9개월로 단축하였고, 1년 기한 단기고용도 용이해졌다. 신생기업에 대해서는 18개월 기한 단기고용도 허용하였다. 그러나 해고규제 완화 입법과 노동시장 유연화를 제고하기 위한 조치들이 노동시장 유연화에 미친 효과는 크지 않은 것으로 평가된다. 2005년 기준 기간제 고용은 약 15% 수준이다.

1998년 이후의 노동시장 개혁으로 공공고용서비스(PES)에 대한 투자를 통한 직업알선의 중요성이 높아졌으며, 특히 장기실업자에 대한 투자가 강화되었다. 또한, 직업훈련의 양이 줄어들었으며, 보조금 고용이 늘어났다. 또한 실업급여 수급기간이 실업수당 수혜기간도 평균 14개월로 예전에 비하여 낮아졌다. 사회부조 및 실업부조의 수준도 예전보다 낮아졌다.

최연혁(2012)에 따르면 적극적 노동시장정책 영역에서는 정책에 투입되는 전체 예산과 대상 인원을 줄이는 대신, 장기실업자나 청소년 등 취업 취약집단을 정책의 주요한 목표대상으로 삼아, 이들의 취업에 역점을 두는 방향으로 정책 틀이 수정되었다. 또한 노동시장정책의 효율화를 위해 1997년에 공공연구기관인 ‘노동시장정책평가연구소’(IFAU)를 설립하여 각종 노동시장정책의 고용효과를 분석, 평가하도록 하였다. 최근에는 이민자 등이 집중적인 프로그램 대상이다.

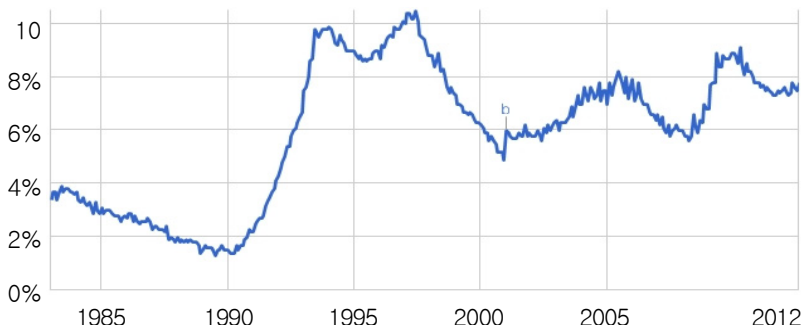
2008년 글로벌 경제위기 이후 유럽 재정위기가 이어지는 상황에서 스웨덴 경제상황이 나홀로 호황을 지속하기는 어렵다. 경제위기 여파로 스웨덴에서도 해고에 따른 실업 문제가 부각되면서 복지를 참여의 복지, 기여의 복지로 전환하고, 단기 실업상태에 있는 동안 취업 지원을 강화

하고 실업자 스스로 적극적으로 새로운 직장을 구할 수 있도록 하는, 코칭을 통한 구직맞춤 서비스를 제공하고 있다. 개인 기여와 책임을 강조하는 복지를 바탕으로 노동시장에 참여하는 사람에게는 세제혜택을 주고 장기실업, 장기병가 중인 사람을 빨리 노동시장에 복귀시키도록 재활 및 재취업 교육을 체계적으로 관리하게 하는, 적극적 시민의식(Active Citizenship)을 바탕으로 하는 복지제도를 운영하고 있다(최연혁, 2012).

4. 성과

노동시장 지출의 성과를 실업률과 경제 회복이란 측면에서 보면 스웨덴 노동시장 지출의 변화 추이와 정책 대응으로 볼 때 경제위기 국면에서 이루어진 지출 증가, 특히 적극적 노동시장정책 지출 증가는 해당 시기에 공식적으로 집계되는 실업률을 낮추는 효과는 있었지만 중기적으로 실업률을 직접 낮추는 영향을 미치지 않았다. 경제 위기가 가라앉은 이후에도 실업률은 위기 이전 수준으로 낮아지지 않았으며, 1998년 이후 약간 떨어지기는 했지만 최근까지도 7~9% 사이를 꽤 오랫동안 유지하고 있다.

[그림 3-6] 스웨덴의 실업률 변화 추이



주: 1) 실업률: 실업률은 노동가능 인구에서 고용되지 않은 사람의 비율. 노동가능 인구는 고용된 사람과 고용되지 않은 사람을 합한 인구.

2) 계절 요인: 계절 요인이 반영됨.

자료: EU 통계청

고용량을 늘리기 위한 재정정책 및 통화정책의 사용이 제한된 상황에서 전체적인 일자리 창출이 저하되는 상태에서 노동시장정책 지출의 고용량 제고 효과에는 한계가 있었던 것이다. 이에 적극적 노동시장정책의 총량적 효과는 1990년대부터는 제대로 나타난 것으로 보이지 않는다. 그러나 개인에 대한 효과를 보면 적극적 노동시장정책 프로그램 참여자인 경우에 고용률은 높아지는 것으로 나타났다(Sianesi, 2001). 결국 고용량 및 실업률의 총량 면에서 노동시장정책의 효과는 다른 경제정책과의 연관 속에서 살펴볼 필요가 있다. 즉, 앞서 언급한 완전고용을 목표로 하는 경제정책에서 인플레이 억제 및 재정건전성을 중심으로 하는 경제정책으로의 선회가 이루어진 가운데, Meidner(1997)의 언급대로 적극적 노동시장 정책이 독자적으로 고용률을 제고하기는 어렵다.

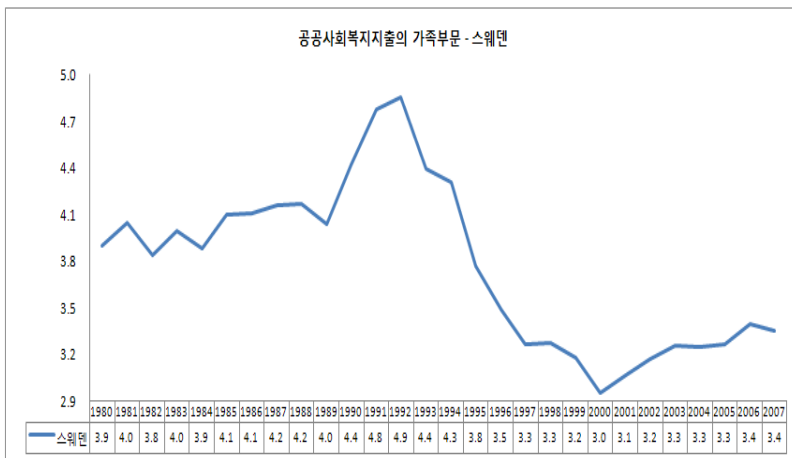
또 하나 언급할 것은 노동시장지출을 비롯한 다양한 분야의 사회보장 지출이 증가한 이후에 바로 2~3년 만에 경제 성장률은 +로 선회하고 안정을 되찾았다는 것이다. 이 점에서 사회보장 지출 증가, 특히 적어도 실업급여 지출과 적극적 노동시장정책 지출 증가가 경제위기 극복을 저해하지 않았다는 것은 명확하다. 물론 이런 지출이 곧바로 얼마나 소비진작과 생산성 제고를 가져와서 경제위기 극복을 촉진했는지는 불분명하지만, 흔히 말하는 것처럼 관대한 실업급여 등 사회보장 급여가 경제에 부정적인 영향을 미쳤다는 증거는 없다.

제5절 가족

1. 공공사회복지지출 추이

스웨덴의 가족 부문 공적 사회복지지출은 시기마다 차이는 있지만 대체로 GDP의 3.3~4.9% 사이로서 2000년대 후반에는 GDP의 3.3~3.5% 정도 수준이다. 1960년부터 2000년대 후반까지의 지출 변화 추이를 살펴보면 아래와 같다.

[그림 3-7] 스웨덴의 가족 관련 공적 사회복지지출 추이



스웨덴의 가족 관련 공적 사회복지지출은 1980년대에는 증가 추세를 보이다가 1992년 GDP의 4.9%로 정점에 달했고, 이후 1990년대 내내 급감하여 2000년에 저점을 찍었다. 이후 2001년부터 다시 완만하게 증가하기 시작하였다. 정리하면, 1980년대는 가족관련 공공사회복지 지출의 증가기, 1990년대는 축소기, 2000년은 완만한 증가기로 볼 수 있다. 그러나 증가세가 완만하여 2000년 기준 가족복지 분야의 지출 수준은

GDP의 3%대 초반으로 1980년대의 4%대에 비해 상당히 낮아져 이전 수준을 회복하지 못하고 있다.

이에 증가세가 이어진 1980년, 급격한 지출 감소가 있었던 1992년에서 1993년 사이, 그리고 다시 지출 증가가 시작된 2000년경을 결정적인 국면으로 보고 이 시기를 중심으로 가족 관련 지출 추이 변화의 배경과 성과를 살펴보고자 하겠다.

2. 원인

1980년대의 꾸준한 가족관련 복지지출 비용 증가의 가장 큰 원인은 1970년대의 출산률 및 인구증가율 하락이다. 최연혁(2012)에 따르면 스웨덴 인구 증가율은 1960년대까지 0.6~0.9% 사이로 꽤 높은 수준이었지만 1970년대는 인구증가율이 0.1% 이하로 급격히 떨어졌다. 그 주요한 요인은 출산률 하락으로 1960년대 중반까진 스웨덴의 합계출산율은 2.5였지만 출산율이 추락하면서, 불과 십여 년 만에, 1970년대 말에는 1.6 수준까지 떨어졌다. 소국으로 근대 이후 항상 인구 규모 문제에 민감했던 스웨덴 사회에서 출산률 하락은 국가적 위기로 인식되었다. 이에 1980년대에는 출산 촉진 효과가 기대되는 사회정책 도입들 및 개혁 조치들이 있었다.

출산률 하락과 함께, 가족관련 지출 증가의 배경으로 스웨덴 여성들의 노동시장 참여 변화 경향에 주목할 필요가 있다. 스웨덴 여성의 경제활동참가율 추이를 보면, 1920년에서 1960년까지는 큰 변동이 없었다. 구체적인 추이를 보면 1920년 26.9%, 1940년 29.3%, 1950년 29.5%, 1960년 32.5%로 약 40년 동안 여성 경제활동 참가율 증가 폭이 6% point에 머물렀다. 그러나 1960년부터 스웨덴 여성의 노동시장 참가가 본격적으로 이루어져서, 1970년에 60.1%이었던 여성 경제활동참가율이

1994년에는 75.8%로 급증한 것이 주목할 만하다. 이러한 여성 경제 활동 참가율의 증가는 여성의 역할이 다양해지면서 출산과 육아에 대한 사회적 지원의 필요성이 높아졌음을 의미한다. 특히 가임기인 20대 후반~30대 여성의 경제활동 참가율 추이를 살펴보면 흥미로운데, 25세~34세 연령층의 여성 경제활동참가율은 1963년 55.2%에서 1978년 76.8%, 1982년 84.7%, 1985년에 87.3%로 계속 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 즉, 1960년대에는 아이를 양육하는 연령대의 여성 노동 시장 참가율이 그리 높지 않았지만 1980년대에 크게 증가한 것이다. 1960~1980년대 내내 이루어진 이러한 변화는 스웨덴 경제성장에 필수적인 것이었다. 따라서 양육에 대한 여성들 개개인의 필요가 증가했다는 점뿐만 아니라 여성의 경제활동 증가세를 유지할 수 있도록 하는 아동 돌봄 및 양육에 대한 지원, 즉 일과 가정의 양립 지원에 대한 스웨덴 사회의 필요가 존재했다는 것을 강조할 필요가 있다.

〈표 3-3〉 스웨덴 여성의 경제활동 참여율 변화 추이

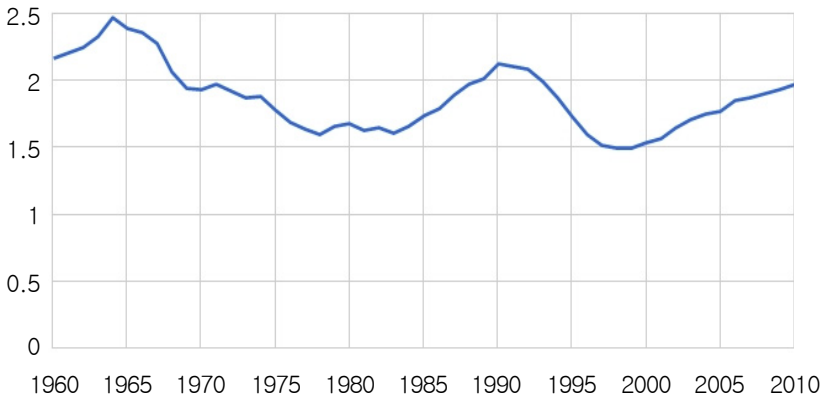
(단위: %)

연령	1968	1978	1985	1990	1994
16~19세	54	55.5	48.3	50.5	29.1
20~24세	63.6	77.6	81.3	80.7	64.9
25~29세	55.7	76.8	87.3	87.1	79.2
30~34세			88.4	91.1	82.9
35~39세	63.4	81.6	89.2	93.0	87.8
40~44세			92.1	93.8	89.5
45~49세	60.2	80.2	90.5	93.1	90.5
50~54세			85.6	89.1	86.7
55~59세	42.9	53.3	74.4	79.2	77.7
60~64세			76.4	53.8	46.7

자료: ILO, 『Yearbook of Labor Statistics』, 1986, 1991, 1995. Sweden National Central Bureau of Statistics, 『The National Force Surveys』, 1963-1982.

1978년과 1983년 각각 1.61까지 떨어졌던 출산률은 일련의 가족복지 확대 조치들과 지출 확대, 그리고 무엇보다도 경제 호황에 힘입어 다시 올라가 1990년대 들어 2.13명에 이르렀다. 그러나 경기가 위축되자 1998년과 1999년에 다시 역대 최저인 1.52명으로 내려갔다(World Bank, 2012). 이는 2000년대 다시 스웨덴 가족복지급여 및 서비스의 관대성을 높이는 방향으로 가족복지정책을 개혁할 필요성을 제기하였다.

[그림 3-8] 스웨덴 출산율 변화 추이



주: 출산율은 여성 1인당 평균 출산 자녀수를 의미함.

자료: World Bank Public Data

한편 1990년대의 지출 감소세가 1998년 이후 더욱 가팔라지면서 추계적으로 GDP 대비 가족복지 지출 비중이 낮아진 것은 경제위기 이후 가족복지 정책의 축소뿐만 아니라 이후 출산률의 감소 등 여러 요인들과 관련된다. 2000년대 이후 지출 증가 역시 정책적 요인과 함께 스웨덴 경제 회복기의 출산률 증가 요인이 함께 작용한 결과로 보인다.

3. 대응

1970년대의 출산률 하락에 대응하여 1980년대에는 출산 유도 및 지원 정책이 이어졌다. 사민당 정부는 1982년 다자녀 아동에게 추가아동 수당을 지급하는 조치로 후속자녀 출산에 대한 인센티브를 제공하였다. 1986년에는 출산 휴가를 360일로 확대하였고, 이어서 아동수당을 SEK400에서 SEK480으로 인상하는 조치가 이루어졌다. 1989년에는 출산 휴가 기간을 360일에서 450일로 다시 연장하는 조치가 이루어졌다. 뿐만 아니라 이 시기부터 직장여성들의 출산을 제고를 위해 부모보 함제를 강화하여 출산모의 휴직을 국가재원으로 지원하기 시작했다. 1990년 보육시설 요금 상한제 도입은 개인의 보육시설 이용 부담을 줄여주는 것이었다. 1980년대 후반에 이루어진 이러한 조치들은 1989년과 1992년 사이 단기간에 무려 GDP의 0.9%만큼에 해당하는 급격한 가족 복지 지출 증가의 직접적인 원인이 된 것으로 보인다. 1991년, 경제위기 발생 직전에 우파 연정은 아동수당을 다시 인상하기도 하였다. 요컨대 스웨덴에서도 저출산 문제 해결과 여성노동시장 참여 지속을 위해 출산 및 육아를 위한 휴가 연장과 관련 수당 강화라는 출산 및 양육 지원정책 확대에 힘입어 1980년대부터 1990년대 초까지 지속적으로 가족 관련 복지지출이 증가하였다.

그러나 이후 1990년대 초 대규모 경제위기 이후 복지지출 축소 경향에서 가족 관련 부문도 예외가 아니었다. 경제위기 이후 긴축조치가 이어졌고, 1994년 정권을 되찾은 사민당 역시 1994년 11월과 1995년 1월 긴축재정조치를 발표하였다. 정권 성향과 무관하게 긴축재정 하에서 사회보장급여의 축소 조정이 이루어졌다. 이 긴축조치 안에는 실업급여, 상병수당의 삭감과 함께 가족복지 관련 수당의 삭감도 포함되어 있었다. 사민당 당수였던 요란 페르손 총리는 철저하게 건전재정 기조를 추구하

였고, 이런 기조 하에서 만들어진 복지 축소정책 패키지에는 육아휴직시 급여 소득대체율을 85~75%로 하향 조정하는 내용을 포함하고 있다. 또한 다자녀 가정에 대한 아동수당 보너스 제도를 폐지하여 아동수당의 실질적인 인하를 단행하였다.

2000년대 초 경제 회복 이후에는 다자녀에 대한 추가 아동수당의 회복 등 가족관련 복지 정책의 관대성을 회복하는 경향이 나타나고 있다. 우선 저소득층 보육시설 요금 상한제를 도입하였고, 5세~6세 교육비 무상지원 등의 대책이 나왔으며, 2002년에는 부모휴가 수당 일수를 480일로 확대하였다. 물론 이 중 60일은 아버지에게 할당된 휴가로 부모 상호 간에 양도가 불가능하다. 2006년에는 아동에 대한 (가정)양육수당이 신설되었다. 이어서 2007년에, 경기회복 이후 처음으로 아동수당 인상 조치가 있었으며, 2009년에는 취학전 만4세 아동에 대해서 국가의 무상 교육 조치가 추가되었다.

그러나 2006년에 집권한 우파 연정의 가족정책 기조는 과거와 같은 수준으로의 가족정책의 관대성을 높이는 것이 아니다. 최연혁(2012)에 따르면 우파연정의 가족정책 기조는 장애인 가정 등 사회적 약자에 대한 선별적이고 집중적인 지원책에 우선순위를 두고 국가 재정 부담을 줄여나가는 것이다. 이러한 가족정책 기조의 선회 정도와 그것이 가져온 효과를 아직 판단하기는 어렵다. 다만 이러한 가족정책 기조가 경기 회복 및 출산률 증가에도 불구하고 관련 지출 수준이 급격하게 증가하지 않는 현상과 상당히 관련되는 것으로 보인다. 좌파정당들은 이 조치가 저소득 가정의 삶의 질을 하락시켜 사회안전망의 역할이 축소되어 홈리스가 속출하고 양극화가 심화되고 있다고 비판한다.

4. 성과

스웨덴 가족정책은 전체 인구 수 문제 및 생산인구 수와 긴밀하게 연관되어 있다. 1934년 Myrdal 부부의 ‘인구문제의 위기’ 이후로 스웨덴 사회에서는 국토에 비해 적은 인구에 의해 인구 문제에 대한 지대한 관심이 존재하였다. 인구문제는 또한 궁극적으로 생산성, 경제활동 인구의 문제이기도 하며, 공업화를 거쳐 서비스 경제로의 전환이 이루어진 이후에 후자는 주로 여성의 경제활동 참여에 의해 좌우된다. 이에 스웨덴 가족정책의 성과는 인구증가율(출산률) 및 여성노동시장 참여율과 연관시켜 살펴볼 필요가 있다.

결론부터 말하자면 스웨덴 가족정책은 출산률과 밀접하게 서로 연관되어 있다. 가족정책의 확충은 출산률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보이는데, 가족정책의 관대성 제고와 1980년대와 2000년대에 지속된 출산률 증가세가 시기적으로 중첩된다는 것이 그 근거이다. 스웨덴 가족정책 관련 제도 변화 이후, 지출이 증가한 이후에 출산률의 증가 추세가 뚜렷하였다. 또한 출산률 제고는 관련 가족복지 지출을 증가시키는 요인으로 작용하였다. 흥미로운 것은 1990년대 초 경제위기 이후 다시 경기가 회복되기 시작한 것은 1990년대 중후반부터이지만 한창 경기가 회복 중인 1999년에도 출산률은 역대 최저인 1.52명으로서 경기 회복만이 출산률 제고의 선행조건이 아닐 수 있음을 보여준다. 즉, 스웨덴 경제상황과 함께 가족정책 수준이 달라지고, 이에 따라 출산률도 등락을 함께 하였다.

앞서 언급한 바와 같이 스웨덴 인구 증가율은 1960년대까지 0.6~0.9% 사이로 꽤 높은 수준이었지만 1970년대는 인구증가율이 0.1% 이하로 떨어지는 저출산 시대였다. 그러나 1974년 부모휴직법(Parental Leave Act) 도입하여 유급 출산 및 육아유급휴가를 남녀 모두에게 인정한 것, 1976년에 국회에서 보육시설의 확대 계획이 통과되

어 공공보육시설이 크게 확충된 것 등에 힘입어 1983년부터 출산률이 높아지고, 다시 인구 증가율이 크게 높아지면서 1988년과 1994년 사이에는 다시 0.6~0.8% 사이에 이르렀다. 위기의식을 느낀 정부는 현재의 출산휴가 제도 등 각종 대책을 쏟아냈고 이후에 출산율은 1990년에 2.13 수준으로 올라갔다. 경제위기로 1990년대 출산률과 인구 증가율이 하락세를 보인 이후, 다시 가족복지정책의 관대성을 일부 회복한 이후에 2000년대는 다시금 출산률 및 인구 증가세가 회복된 시기로 볼 수 있다. 2010년 출산률은 1.98로 1960년대 말 70년대 초 수준을 회복하였고, 인구증가율은 0.9%로 올라가 베이비붐 시기였던 1960년대 수준을 다시 회복하였다. 스웨덴의 이러한 출산률은 선진산업국가들 중에서 노르웨이, 핀란드 등과 더불어 가장 높은 수준이다. 실업률과 소득분배율, 빈곤률이 과거에 비해 모두 악화되었음에도 불구하고 출산율은 다시 높아진 것이다.

여성 고용률 총량뿐만 아니라 육아기 여성의 고용률에서도 스웨덴은 높은 성과를 거두었다. 1970년 기준 여성 노동시장 참여율이 60%였던 것이 2007년 기준 81%로 크게 증가하는 등 1980년대 가족정책 확충과 함께 여성 고용률은 크게 증가하였다. 육아기 여성 고용률은 더욱 민감하게 영향을 받은 것으로 보이는데 앞서 언급한 바와 같이 앞서 1960년대 아이를 양육하고 있는 기혼여성들의 노동시장 참가율이 그리 높지 않았지만 동 기간 중에 6세 미만 자녀를 가진 여성의 경제활동참가율이 39.6%에서 81.3%로 급증한 것은 특기할 만하다. 1980년대에 크게 증가하였다. 1960년대의 스웨덴 여성의 연령별 경제활동참가율 곡선은, 출산 육아로 인해서 노동시장을 퇴출한 뒤 육아기 이후에 재취업하는 뚜렷한 M자형을 나타내었다. 앞서 설명한 바와 같이 25세~34세 연령층의 여성 경제활동참가율은 1963년 55.2%에서 1978년 76.8%, 1982년 84.7%, 1985년에 87.3%로 계속 증가하면서 1970년대까지 지속되던 M자형 연령별 참가율곡선은 1980년에 접어들어 역U자형으로 변화되었다.

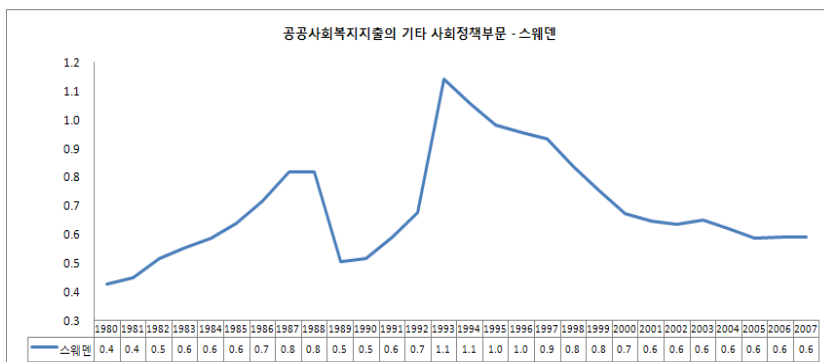
스웨덴 사회에서 가족복지 정책은 출산률, (양육기)여성 고용률 등과 밀접한 연관성을 보였으며, 가족복지정책의 내용 확충 및 그에 따른 지출 확대는 인구문제 해결과 여성고용 문제 해결 면에서 국제적으로 높은 성과를 거두는 동력 중 하나였다. 양자는 스웨덴 경제의 건전성과 복지국가의 지속성을 확보하는 데 중요한 전제이다.

제6절 공공부조 등 기타

1. 공공사회복지지출 추이

1980년부터 2007년까지 스웨덴의 공공부조 지출은 GDP의 0.4~1.1%로 다른 영역에 비해 지출 비중이 적다. 이는 스웨덴 복지정책의 특징이 1차적으로 먼저 사회보험들과 수당 등을 통해 우선 빈곤 상태에 빠지는 것을 막고, 2차적 수단인 공공부조는 최소화하기 때문이다. 1차적 빈곤제거 수단인 이러한 수당과 사회보험 급여가 대체로 원활하게 그 기능을 하였기 때문에 스웨덴에서 공공부조의 역할은 내내 제한적이었다.

[그림 3-9] 스웨덴의 공공부조 지출 추이



스웨덴에서 공공부조 지출은 계속 대체로 낮은 수준을 유지해왔으며 극심한 경제위기가 발생한 이후인 1993년에 급격히 올라간 것을 제외하고는 사실상 큰 폭의 변동이 있었다고 보기는 어렵다. 공공부조 지출은 1980년대에 약간의 증가세를 보이다가 1987년 이후 잠시 감소하였으나 1990년대 초 경제 위기 이후 급격히 증가하였으나 2007년까지 계속 감소하였다. 이 감소세는 2000년대 초에 약간 정제되어 2001년부터 2007년까지 스웨덴의 공공부조 지출은 GDP 대비 0.6%수준으로 유지되고 있다. 두 가지 국면이 주목할 만한데, 하나는 1980년대의 공공부조 지출 증가 시기와 1990년대 초 경제위기시의 지출 급등기와 이후의 감소기이다.

2. 원인

우파연정에 정권을 잃었다가 1982년에 다시 정권을 잡은 사민당은 정책 우선순위를 ‘진정한 평등 사회를 구축하기 위해 소외된 사회집단의 삶의 질을 더욱 향상시키는 것’으로 정하였다. 이에 소외계층 지원 강화를 위해 ‘생계지원법’을 시행하기 시작하였다(최연혁, 2012). 이와 함께 1980년대 초 적은 폭이기는 했지만 실업률이 높아지고 파트타임 일자리가 증가하고, 임금 소득의 격차가 커졌다. 이러한 노동 부문의 변화로 인해 스웨덴에서도 공공부조 수급 인구 비율이 증가시켜다. 1980년대 초 공공부조 수급자 수의 급격한 증가가 있었다. 공공부조 수급자 수는 1978년 기준 총인구 대비 3.8%, 1984년에는 5.4%, 1987년에는 5.6%, 1990년에는 5%로 변화하였다. 실업률이 낮고 사회보험의 보장수준이 높았기 때문에 공공부조에 의존하는 사람들의 숫자는 적었다. 그러나 1980년대 이후 실업률의 소폭 증가와 파트타임 노동자 증가, 임금의 양극화 경향은 스웨덴에서도 공공부조를 받아야 하는 빈곤인구 비율을 증가시킨 것이다(김영순, 1996에서 재인용; B. Gustafsson, 1993).

〈표 3-4〉 공공부조 수급자 수 변화 추이 1978~1990

	1978	1981	1984	1987	1990
수급자 수 (1000명 당)	246.0	225.3	250.3	369.8	339.4
총인구 대비 %	3.8	3.4	5.4	5.6	5.0

자료: 김영순(1996), NOSOSCO(1993) p.167

이렇게 빈곤층의 증가와 보편주의적 복지국가 발전이 어느 정도 완성된 속에서도 소외된 집단에 대한 새로운 관심에 힘입어 1980년대 공공부조 지출은 꾸준히 증가하였다. 그러나 무엇보다도 빈곤층에 대한 소득보장을 주로 하는 공공부조 지출은 경제위기의 발생 및 회복과 긴밀하다. 1990년대 초 경제위기 직후 빈곤률과 공공부조 수급자 수는 함께 증가하였다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 실업급여 등 높은 수준의 소득보장을 제공하는, 위기대응 역할을 할 수 있는 사회보장제도의 존재로 인해 (-)성장과 큰 폭의 실업률 증가에도 불구하고 공공부조 수급자 수의 증가는 제한적이었다. 또한 경제위기가 잠잠해진 이후 1990년대 후반 실업률이 낮아지고 경기회복이 이어지면서 공공부조 수급자 규모는 다시 위기 직전 수준인 5%로 감소하였다. 그러나 완전고용과 낮은 실업률을 추구하던 사민당의 정책 전환이 이루어지기 이전인 1980년대 초 수준으로 공공부조 수급률이 낮아지지는 않았다. 물론 공공부조 수급자 수와 지출 수준이 크게 떨어지지 않는 데에는 공공부조와 관련 서비스를 필요로 하는 지속적인 이민 인구의 유입도 한 몫하고 있다.

3. 대응

경제위기 이후 수급자 수 증가 등으로 인한 지출 증가는 재정적 제약의 문제를 낳았다. 물론 이는 단순히 공공부조 지출 증가로 인한 것은

아니었다. 오히려 다른 사회보장부문의 지출이 선행되었기에 공공부조 지출 증가 폭은 크지 않았다. 그러나 재정 문제로 인한 제약은 공공부조 제도에도 영향을 미쳤다. 위기 직후 집권한 사민당은 1995년 빈곤층에 대한 기초생활비 지원 단가를 인하하였다. 이어서 1998년 전국적 급여 기준이 도입되어 기초생활비 지원액을 표준화하였다. 공공부조 지원액은 집세와 최저생계비를 합한 필요기초생계비에서 가족의 소득과 사회보장 수입을 공제한 금액으로 정해져 있지만, 지방정부간 급여에 편차가 있었지만 이러한 편차를 줄이려고 한 것이다(최연혁, 2012). 이는 특히 관대한 급여를 제한하는 효과를 낳았다. 2000년대 후반 연속으로 집권하고 있는 우파정권은 급여 축소 조치를 다시 실시하였는데 2008년에 저소득층 교통비 지원이 폐지된 바 있다(최연혁, 2012).

4. 영향

스웨덴에서 공공부조 지출은 매우 제한적이며, 공공부조 지출은 빈곤을 선제적으로 예방하는 것이 아니라 사후적 조치라는 점에서 직접적인 빈곤을 감소에 대한 영향은 제한적이다. 오히려 경제성장률, 실업률, 사회보험 급여 수준 및 급여율 등이 더욱 중요하다. 또한 역사적으로 ALMP 지출보다도 낮은 정도로 워낙 비중이 적은 공공부조 지출이 경제 위기 극복이나 재정 건전성 문제에 결정적인 영향을 미친다고 보기 어렵다.

다만 여타 사회보장 부문의 지출과 함께 공공부조 지출이 감소 추세를 보이면서 스웨덴 사회의 전반적인 분배 상황이 악화되고 있는 것으로 보인다. 시장에서의 분배 상황이 악화되고 있는 것은 물론 조세제도와 사회보장제도의 영향이 반영된 가처분소득의 지니계수 또한 계속 커지고 있는 것이다.

〈표 3-5〉 스웨덴의 지니계수와 재분배 변화

	세전 요소소득	가처분 소득	감소율 (%)
1975	0.476	0.233	51.1
1980	0.476	0.206	56.7
1985	0.495	0.221	55.4
1990	0.501	0.246	50.9
1995	0.563	0.256	54.5
1999	0.578	0.294	49.1

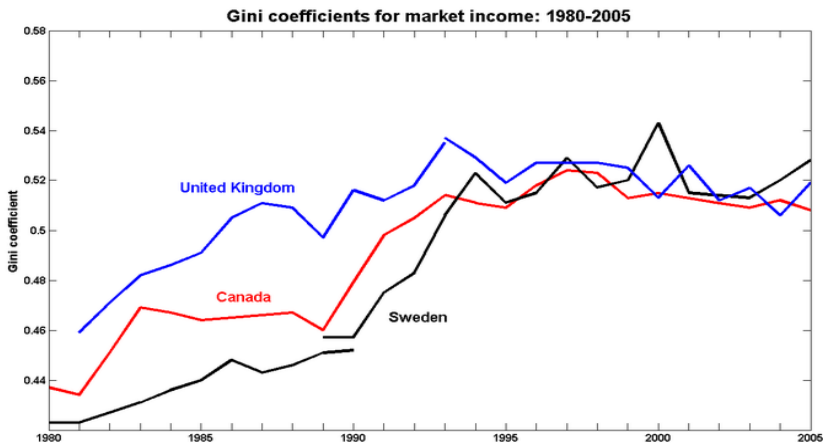
자료: Thakur(2003)에서 재인용. Income Distribution Survey in 1999(스웨덴 통계)

위 〈표 3-5〉의 세전 요소소득 지니계수 대비 가처분 소득 지니계수 감소율 하락은 공공부조를 비롯한 사회보장제도의 축소가 스웨덴에서 소득재분배를 개선시키는 정도가 줄어들고 있음을 의미한다. 사회보장 부문이 전반적인 불평등 문제 개선에 대한 기여도가 낮아지고 있다. 가처분 소득의 지니계수도 1980년대 중반, 1990년대 중반, 2000년에 계속 높아지고 있다. 그러나 여전히 스웨덴에서 여전히 공공부조를 비롯한 공적 소득이전 역할이 매우 크고, 이것이 가처분소득의 지니계수를 떨어뜨리는 데 다른 OECD 국가들보다 큰 역할을 하고 있다는 것을 보여준다. 따라서 스웨덴 사회보장제도의 역할 변화에 대한 평가는 평등 효과 면에서 아직 다양한 판단이 가능하다. 국제적 기준에서 여전히 관대하며, 소득격차 해소에 상당한 영향을 미치고 있지만 다른 한편 그 효과가 상당히 약화된 것이 사실이기 때문이다. 현재에 대해서는 관점에 따라 상반된 평가가 가능하지만, 기준과는 다른 수준으로 스웨덴의 시장소득 및 가처분소득 분배가 이루어지고 있으며, 이것이 과거와는 다른 경로로 형성하고 있는 것으로 볼 때 그 미래가 흥미롭다.

제7절 한국에 주는 함의

약 이십여 년 동안의 스웨덴 공공복지 지출의 변화와 그 배경 및 효과를 살펴본 결과, 이러한 변화가 한국에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 빈곤과 불평등 문제를 크게 완화시키는 동시에 경제성장에 큰 부담을 주지 않는 최근의 스웨덴 복지지출 수준으로 볼 때, 한국에서도 현 경제체제에 고조세-고복지 정책의 결합시키는 방안을 고려할 필요가 있다. 1990년대 후반 스웨덴 사회는 사민당 주도로 과거의 적자재정정책 및 완전고용 위주의 거시경제정책을 물가안정과 경쟁을 촉진시키는 방향으로 변화시켰다. 그러나 스웨덴은 조정을 통해 수준을 낮추기는 했지만 고복지를 시장주의적 경제정책과 결합시켜 빈곤과 불평등을 효과적으로 완화시키고 있다. 스웨덴 시장소득의 지니계수는 1990년대 중반부터 계속 증가하여 다른 선진자본주의 국가보다 낮지 않다.

[그림 3-10] 시장소득 지니계수 변화 추이(1980년~2005년)



2000년대에도 지속되고 있는 이런 경향은 시장 소득분배 면에서 스웨덴이 다른 자본주의 국가와 차별성이 없어지고 있음을 의미한다. 스웨덴 경제에서의 기본적 분배 메커니즘이 1990년대 중반을 기점으로 달라진 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 가처분 소득 중 공적이전소득이 차지하는 비중이 2009년 기준 32.7%에 달하고, 공적이전소득의 불평등 완화 효과(지니계수 완화 효과)가 0.121로 다른 나라보다 월등한 것은 시사 하는 바가 크다. 또한 1990년대 말부터 최근까지의 경제성장 추이를 볼 때 고복지는 저성장을 가져오고 있지 않다. 즉, 최근 스웨덴 사례는 케인즈주의적 전환 없이도 고조세-고복지 전략을 경제체제에 결합시킬 수 있으며, 이것이 사회분열과 갈등을 줄이는 동시에 경제성장을 저해하고 있지 않다는 것이다. 이에 몇몇 분야의 공공복지 지출, 즉 실업급여, 아동수당 등의 급여는 경제위기 직후 감소되었지만 경기회복과 함께 바로 복귀되어 빈곤완화에 상당한 기여를 하고 있다. 즉, 스웨덴의 복지는 일방향의 감소가 아니라 분야에 따라 경기상황에 따른 유연한 대응을 하고 있어 상당한 빈곤 완화 효과를 거두고 있다. 물론 현 수준으로 약간 감소한 복지지출과 약간 높아진 빈곤률, 적정 경제성장의 결합이 계속 이어질지, 현 우과정권 하에서 복지부문의 추가적 방향전환이 이루어 질지는 지켜볼 필요가 있다.

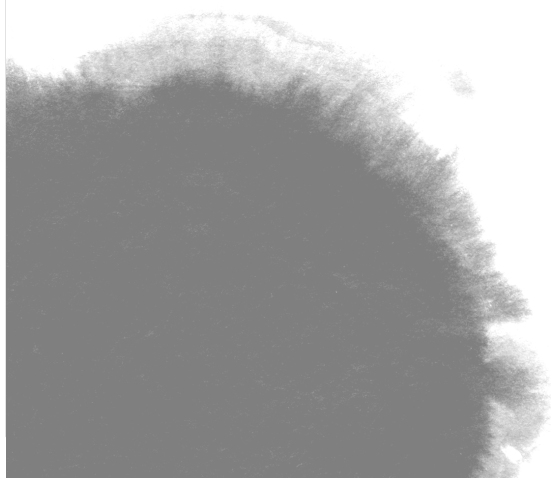
둘째, 한국사회는 가족복지지출이 갖는 유의미한 사회적 성과, 특히 출산률과 여성고용률 증가에 주목할 필요가 있다. 스웨덴 사회에서 가족 복지 정책은 출산률, 여성 고용률과 밀접한 연관성을 보였다. 경기 요인 뿐만 아니라 가족복지 정책의 내용과 지출은 출산률 변화의 선행 요인으로서 항상 밀접하게 함께 움직였다. 1970년대의 저출산 이후 가족복지정책의 내용 확충 및 지출 확대는 이후 스웨덴이 인구문제와 여성고용 문제를 해결하는데 국제적으로 높은 성과를 거두는 동력 중 하나였다. 양자는 지금도 스웨덴 경제의 건전성과 복지국가의 지속성을 확보하

는 데 중요한 전제이다. 한국사회가 당면한 저출산과 저고용 문제 역시 사회의 지속성과 효율성을 저해하는 핵심 이슈이므로 가족복지에 대한 직접적인 공공지출의 확대를 적극적으로 고려할 필요가 있다.

셋째, 한국의 낮은 고용률과 청년실업 문제는 스웨덴의 적극적노동시장정책만 따로 떼어 도입한다고 해서 해결될 수 있는 것은 아닌 듯하다. 적극적 노동시장정책은 거시경제정책 및 여타 노동정책의 뒷받침 없이 독자적으로 실업률을 낮추고 고용률을 높이는 효과를 갖기 어렵다. 고용률을 높이는 거시경제정책, 산업정책이 작동하는 가운데 적극적노동시장정책이 인력배치의 효율성을 높일 때 제대로 효과를 거둘 수 있다. 일례로 1976년 경제위기 이후에는 저실업 상태가 유지되었으나, 1990년대 초 경제위기 이후 고실업 국면에서 공공서비스 일자리 공급과 코퍼라티즘이 약화되면서 적극적노동시장정책 지출의 실업률 저하 효과는 약화된 것으로 보인다. 이것이 스웨덴 적극적노동시장정책의 지출비율이 GDP의 1%대로 조정된 것의 배경일 것이다. 만성화된 고실업 문제에 대응하는 사회정책의 효과는 여러 관련 정책이 패키지로 작동할 때 나타날 수 있다. 이는 적극적노동시장정책뿐만 아니라 가족복지정책, 공공고용정책, 산업정책 등을 포함한다.

4장

독일의 복지지출과 사회현상



제4장 독일의 복지지출과 사회현상

제1 절 동·서독일의 분단과 상이한 출발

1. 서독정부의 출범

1945년 5월 8일 나치독일의 ‘무조건적 항복(bedingungslose Kapitulation)’에 따라 마침내 제2차 세계대전이 종말을 고하게 되었다. 그리고 같은 해 6월 5일 미국·소련·영국·프랑스의 연합국들은 독일의 정치·군사·경제·사회·문화 전반에 걸쳐 실효적인 지배권을 행사하기 위한 목적으로 베를린선언(Berliner Deklaration)을 공포하게 되었다. 패전국 독일에 대한 연합국들의 지배권 행사는 지역별 분할통치의 방식으로 이루어졌으며, 이러한 분할지배의 궁극적 목적은 독일이 군사적으로나 경제적으로 다시 강대국으로 부상하게 되는 것을 막아 유럽의 평화를 항구적으로 보장하기 위함이었다.

1945년 8월 독일 베를린 근교에서 실시된 포츠담회담은 그해 5월 독일의 항복에 따라 평화조약의 체결을 기초하기 위한 목적의 회담으로서 독일군의 무장해제, 비군사화, 중공업 생산설비의 해체, 농업과 평화적 산업부분의 육성방안 등을 결정하였으며, 동시에 미국의 양보에 따라 오데르-나이세강 동부지역을 폴란드와 소련의 관리 하에 두도록 합의하였다. 이러한 일련의 정치적 조치에 따라 독일은 종전 독일제국 영토의

1/4 가량을 상실하게 되는 피해를 입게 되었으며, 그 결과 1946년 10월 말까지 해당지역에서 11백만 명 이상의 난민과 추방자들이 독일로 유입되어 전후 경제상황의 어려움은 더욱 가중 되었다. 뿐만 아니라 4백만 명 이상의 전사자는 가족의 붕괴와 전쟁미아를 양산하였으며, 이에 더하여 수백만 명의 독일군 전쟁포로 국내 송환과 정착문제 또한 혼란시기의 중대한 정책과제로 대두되었다.

나치정부의 공포정치와 전쟁의 망령에 뒤이어 독일국민들은 전후 심각한 궁핍의 시대를 거쳐야만 했다. 당시의 이러한 궁핍현상은 경제지표를 통해서도 용이하게 확인해 볼 수 있다. 1945년 독일의 GNP는 전년 대비 26%가 감소하였으며, 이듬해인 1946년에는 재차 51% 하락하였던 것으로 나타나고 있다. 나아가 극심한 식량기근과 가옥의 파괴로 인한 주택난은 국민들의 일상생활을 불가능하게 하였을 뿐만 아니라, 각종 질병과 전염병은 실제로 국민의 생명까지 위협하게 되었다. 이러한 경제상황에 더하여 패전 이후의 정서적 상실감, 점령군의 가혹한 독일관리정책 등은 독일을 ‘총체적으로 몰락해 가는 사회’로 내몰게 되었다. 이상과 같은 절박한 상황에도 불구하고 독일의 사회보장제도들은 본연의 기능을 제대로 수행할 수 없는 상황에 처해 있었다. 왜냐하면 1938년 나치정부의 『제국사회보험 적립기금의 운용지침(Verordnung über die Anlegung des Vermögens der Reichsversicherung)』에 따라 적립기금의 약 3/4이 국공채의 형태로 투자되었을 뿐만 아니라, 나머지 실물자산에 투자된 기금 또한 전쟁 중 파괴 등으로 인해 자산가치의 상당부분을 이미 상실한 상태에 있었기 때문이다.

포츠담회담(Potsdam Conference)에서 결의된 연합국 공동관리위원회(Alliiertter Kontrollrat)의 점령국 독일에 대한 공동통치는 동·서간 대립과 연합국 상호간 이해의 차이 등으로 인하여 점차 불가능하게 됨에 따라 개별 점령국들의 통치권은 각자 자신들의 점령지역에서만 행사하도록

하였다. 하지만 이후 동·서 간 냉전이 본격화됨에 따라 서방진영과 소련은 각자의 점령지역에 독립적인 정부의 수립을 위한 준비에 착수하였다. 먼저 서방진영은 1948년 9월 자신들의 점령지역(3개국 관리지역)에 정부수립을 목적으로 의회위원회(Parlamentarischer Rat)를 소집하여 국가체제와 헌법의 준비를 위한 작업을 위임하였다.¹¹⁾ 그 과정에서 다수의 위원들이 이러한 작업이 자칫 독일의 분단을 영구화하게 될 것이라는 우려를 표명하여 서독지역만을 대상으로 하는 국가체제는 ‘임시적(Provisorium)’임을 분명히 하고, 같은 맥락에서 공식적인 헌법(Verfassung)보다는 과도기적 성격의 기본법(Grundgesetz)이라는 명칭을 채택하기로 합의하였다. 여기서 의회위원회는 연방제와 의회민주주의에 기초한 국가체제를 선택하고, 기본법은 나치정권의 탄생에 결정적인 계기를 제공하였던 독일 초기 민주주의의 바이마르헌법을 반면교사(反面教師)로 삼아 작성하기로 결의하였다. 이듬해인 1949년 4월 12일 점령지역 개별 주의 총리들이 서방연합국이 제시한 『장래 독일정부와 연합국 감시위원회 상호간 권한과 책임을 정하는 점령국의 지위에 관한 규정(Besatzungsstatut zur Abgrenzung der Befugnisse und Verantwortlichkeiten zwischen der zukünftigen deutschen Regierung und der Alliierten Kontrollbehörde)』에 서명을 하였고, 같은 해 9월 21일부터 그 효력이 발생되었다. 이에 따라 서독지역은 군사·외교·대외 무역 등 일정부분을 제외한 자치권을 확보할 수 있게 되었으며, 점령국 군사당국에 의한 직접적 통치로부터도 벗어날 수 있게 되었다. 그리고 1949년 5월 23일 마침내 기본법이 공포 되어 자유민주주의와 시장경제의 원리를 국가운영의 기본원리로 하는 독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland: BRD)이 탄생되었으며, 같은 해 9월 15일 Konrad

11) 의회위원회는 서방 점령지역 개별 주의 의회에서 파견된 대표자들로 구성된 위원회임.

Adenauer를 초대 총리로 하는 서독정부가 출범하게 되었다.

2. 동독정부의 출범

소련은 1945년 7월 자신의 점령지역에 행정기구인 중앙위원회를 설치하고 공산당(KPD)의 감독을 받도록 하였다. 그리고 소련이 정당운영의 자유를 천명함에 따라 1945년 6월과 7월 사이 공산당(KPD), 사회민주당(SPD), 기독교민주연합 그리고 자유민주당 등이 속속 설립되었다. 그러나 1946년 4월 22일 소련의 강제적 조치에 따라 KPD와 SPD가 통합되어 독일사회통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands: SED)이 탄생하게 되었다. 제3차 인민회의에서 선출된 독일인민위원회에서 1949년 10월 7일 독일민주주의공화국(Deutsche Demokratische Republik: DDR)의 헌법을 채택함으로써 동베를린을 수도로 하는 동독정부가 탄생하게 되었다. 그리고 1950년 7월 SED 당중앙위원회에서 Walter Ulbricht가 총서기장으로 선출되었다. 이에 따라 결국 독일은 당시 냉전체제의 세계질서에 따라 동·서독으로 분단되어 각자 상이한 길을 가게 되는 운명을 맞이하게 되었다.

독일민주주의공화국(이하 동독)은 마르크스-레닌의주의 정치이념을 기반으로 하는 사회주의 국가의 형태로 출범하였다. 동독은 독일사회주의통일당(SED)의 단일정당 지배국가로서 민주적 중앙집권주의의 원리(Prinzip des demokratischen Zentralismus)를 토대로 당이 정치·경제·사회 전반의 기본질서를 독점적으로 관할하는 지배체제를 유지하였다. 구체적으로 동독은 자유주의와 다당제를 기반으로 다양한 사회계층의 이해를 민주주의적 방식으로 수렴하는 서독의 정치체제와는 달리 제국주의적 분열전략과 착취로부터 노동자·농민을 해방시키기 위한 목적으로 당이 중심적 역할을 하는 국가체제를 운영해 왔다(Frerich und Frey, 1993: 58).

경제정책적 차원에서 볼 때 동독은 생산수단과 생산기업의 국유화를 기반으로 운영되는 중앙계획국가체제를 유지해 왔다. 이에 따라 국가는 생산-분배-지출의 전반적 영역에 걸쳐 자원배분의 독자적 결정권을 행사할 수 있는 권한을 가지게 되고, 동독의 경우 그 기능은 국가계획위원회(Staatliche Plankommission)에서 행사를 해 왔다. 이에 따라 동독에서는 서독의 경우와는 달리 시장이 아니라 당이나 정부 등 중앙행정기관의 정치적 판단에 따라 생산수단의 투입, 생산량 및 종류의 결정 그리고 경제적 부가가치의 분배 등이 결정되었다. 이러한 사회주의 계획경제체제는 경제적·사회적 환경의 가변성으로 인한 제반의 불확실성 요인들에 도 불구하고 완전고용의 실현과 국민들의 삶을 높은 수준에서 보장해 줄 수 있는 정치적·제도적 기반을 구축하고 있다는 점에서 체제의 우위성이 강조되어 왔다. 하지만 동독은 이와 같은 이데올로기적 우위성을 현실적 차원에서 실현할 수 있는 능력을 보이지 못하였으며, 오히려 인간의 창의성과 동기부여를 제약하고 자원배분의 왜곡으로 인한 각종의 경제적 부작용으로 인하여 물자부족의 문제가 만성적으로 존재하는 ‘결핍의 사회(Magelwirtschaft)’로 비판을 받아 왔다(Henkel, 2002: 98).

사회정책의 존재 및 운영에 있어서 동독은 다음과 같은 모순적인 태도를 취해 왔다. 구체적으로 동독은 정부 출범 이후 1960년대 말까지 사회보장제도와 각종 노동 관련 법률들을 확립·운영해 왔음에도 불구하고 사회정책의 존재 자체와 그 필요성을 부정하는 매우 이중적인 입장을 보여 왔다. 그 주된 배경으로서 2차 세계대전 이후 동구권 사회의 이데올로기를 주도해 왔던 마르크스-레닌주의의 정치경제이념에 따르면 사회주의는 그 자체로서 세상에서 가장 정의롭고 진정한 공동체적 사회이기 때문에 별도의 사회정책이 요구되지 않는 것으로 생각되었기 때문이다(Lampert and Schubert, 1977: 130). 특히 사회주의 국가체제 하에서는 자본주의 시장경제의 근본적 모순으로 간주되어 왔던 생산수단의

사유화 문제를 국유화를 통하여 극복함으로써 ‘생산수단의 소유주체와 생산주체가 상호 일치(Identität von Produktionsmittelbesitzern und Produzenten)’ 될 수 있는 경제질서를 유지할 수 있는 장점을 가지고 있는 것으로 간주되었다. 따라서 사회주의체제에서는 기업가에 의한 노동착취와 노동자의 소외문제가 극복되어 노동활동이 육체적·정신적 부담 없이 이루어질 수 있고, 개인은 물론 사회의 발전에 긍정적으로 기여할 수 있는 것으로 판단해 볼 수 있다.

사회주의 사상가들에 따르면 사회주의 사회는 인민에 대한 배려의 원칙을 토대로 운영되므로 별도의 사회정책은 전적으로 불필요한 것으로 간주되어 왔다. 나아가 사회정책은 자본주의 사회체제의 모순구조를 근본적으로 해결하지 못하고, 단지 부정적인 문제들의 일시적 해결에만 기여 하는 ‘자본주의의 아전병원(Lazarettstation des Kapitalismus)’의 기능을 수행하는 것으로 간주되었다(Lampert and Althammer, 2004). 따라서 사회정책은 모순적인 자본주의 경제질서가 유지·연장될 수 있도록 조력하는 역할을 하게 됨으로써 노동자계급의 혁명의식을 억제시키게 되고 그에 상응하는 만큼 사회주의의 실현이 지장을 받게 되는 문제가 발생할 수 있다.

하지만 1960년대 후반에 들어오면서 사회정책에 대한 동독 정치권이 나 학계의 입장에 근본적인 변화가 발생하여 제도의 필요성이나 당위성이 적극적으로 강조되기 시작하였다. 그 주요 배경을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 자본주의적 잔재로 인한 폐해를 해소하고 그 과정에서 국민들을 보호하기 위하여 사회정책이 필요로 한 것으로 인정되었기 때문이다. 둘째, 사회주의체제의 구조적 모순이 아닌 자연발생적이고 개인의 운명적인 위협에 따른 경제적·사회적 애로문제들을 완화하거나 해소하기 위한 사회정책의 필요성이 인정되었기 때문이다. 셋째, 사회주의 국가의 경제개발 그리고 기술진보 및 산업의 구조조정 과정에서 불가피

하고 과도기적으로 발생할 수 있는 사회적 위험들(일례로 실업 또는 과도한 작업부담 등)을 해결하기 위한 목적으로 사회정책의 필요성이 제기되었기 때문이다.

동독에 있어서 사회정책에 대한 체계적인 학문연구는 1960년대 중반 이후부터 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 이러한 일련의 연구들은 주로 사회주의적 사회정책과 자본주의적 사회정책의 차별성을 강조하고, 전자가 후자에 비해 모든 측면에서 우월성을 보이고 있다는 점을 입증하기 위한 차원에서 진행되었다. 대표적으로 사회주의는 노동자계급의 이해를 궁극적인 목표로 하기 때문에 진정한 사회정책은 사회주의 국가 질서 하에서만 실현이 가능하다는 점이 강조되었다. 비록 사회주의 국가들에 있어서도 사회정책은 체제질서의 안정을 위해 기능하게 되는 측면이 있기는 하지만 이 경우 자본주의적 사회정책과는 달리 체제적 모순이나 억압적 착취구조를 은폐하기 위한 수단으로서 오용이 되지 않고, 진정으로 노동자계급의 해방에 기여를 하게 된다는 점이다. 이상을 종합하면 사회정책의 근본적 정책목표들은 다음과 같이 정리해 볼 수 있으며, 이는 사회주의 질서체제 하에서만 상호 조화롭게 달성될 수 있다.

① 노동에 대한 권리의 보장 ② 경제적 불확실성으로부터 국민과 경제의 보호 ③ 화폐의 실질적 구매력 보장

사회주의 국가에 있어서 사회정책은 고유한 독자적 영역과 정책적 개입수단이 존재하는 것이 사실이지만 궁극적으로는 전체 국가적 차원에서 공통적인 정책목표를 추구해 왔다. 구체적으로 국가의 정책목표는 경제적·사회적 발전수준에 따라 국민들의 물질적 욕구 충족을 최대한 보장하고, 궁극적으로는 완전하고 포괄적인 사회주의 사회를 건설하는데 두었다. 이를 위한 정책방안으로서 사회정책은 첫째, 사회주의 질서체제를 강화하는데 기여를 하여야 한다. 둘째, 사회정책은 사회주의 이념에 부합될 수 있는 물질적·문화적 욕구충족에 기여를 하여야 한다. 셋째, 교

육적 차원에서 사회주의 이념에 철저한 인간을 양성하고, 넷째, 정치체제적 차원에서 사회주의의 견고성을 제고하는데 기여를 하여야 한다. 여기서 두 번째의 정책목표가 되는 국민들의 욕구충족은 사회주의 경제운영방식과 밀접한 상관관계를 가지는 사안으로서 동독정권은 다음과 같은 정책과제의 실현을 요구받게 되었다. 첫째, 사회주의적 생산양식과 재생산의 과정에 있어서 지속적인 확장과 생산의 고도화가 실현되어야 한다(지속적인 경제성장). 둘째, 양적이나 질적으로 높은 수준의 생산이 이루어질 수 있도록 하여야 한다(기술진보). 셋째, 건전한 경제성장의 기반이 될 수 있는 사안으로서 노동생산성의 지속적인 향상이 도모되어야 한다. 이러한 세 가지의 정책과제는 사회정책의 개발과 발전에 있어서도 중대한 영향을 미치게 되었으며, 따라서 동독의 경제적 발전단계에 따라 그 양상도 상당한 차이를 보이게 되었다.

동독의 사회정책은 제도의 운영원리 그리고 구체적인 운영체계 및 방식에 있어서 사회주의의 정치적 이데올로기의 이념을 토대로 이를 실현하기 위한 목적으로 운영되었다. 이에 따라 동독의 사회정책은 1960년대 중반 이전의 경우 노동력의 재생산과 인력동원의 극대화, 계획경제의 원리에 입각한 완전고용과 노동권의 보장, 보건의료체계의 구축과 교육정책의 분야에 정책적 역량을 총 집중하였다. 이러한 정책은 무엇보다도 생산과정에서 육체적으로 건강하고 사회주의적 신념에 충실한 노동인력을 양성하고 그 투입량을 극대화하기 위한 방안으로서 궁극적으로 사회정책은 경제성장정책의 수단으로 활용되었다. 하지만 1970년대에 들어서면서 동독의 사회정책은 최저임금의 도입이나 각종 이전급여(transfer income)들의 수준을 점차적으로 인상함으로써 주민들의 생활수준 향상을 도모하였다.

동독의 사회정책은 사회주의적 복지국가의 구현을 궁극적인 목표로 추구하였으나, 이는 경제운영의 전반에 걸친 국가의 개입과 시민의 자유

권 제한을 기반으로 운영되었다. 이러한 동독의 국가운영방식은 각종 경제적 비효율성을 초래하게 되었으며 사회정책은 국민들의 다양한 욕구를 제대로 반영할 수 없는 한계를 보였다. 따라서 동독정부가 자신들의 사회정책이 사회주의의 우월성을 보여주는 성과물이라는 체제선전과는 달리 동서독의 통일 과정에서 나타난 바와 같이 대다수의 동독주민들은 사회주의 정치체제에 대한 불신과 함께 시장경제로의 체제전환을 적극적으로 지지하였다.

제2절 독일의 사회 현상과 복지지출의 대응

제2차 세계대전의 패전에 따라 독일은 자본주의 국가 서독 그리고 사회주의 국가 동독으로 분단되어 정치·경제·사회의 측면에서 서로 상이한 체제이념을 추구하였다. 하지만 이러한 극단적 체제경쟁에 기초한 분단 상황은 1990년 10월 3일 서독을 중심으로 하는 통일이 이루어짐에 따라 마침내 종지부를 찍게 되었다. 아래에서는 공식적인 비교자료의 제약을 감안하여 분단시절부터 통일까지는 서독을 중심으로 그리고 통일 이후부터는 전체 독일의 통계자료를 토대로 하여 독일의 사회현상을 파악해 보고자 한다.

1949년 정부의 출범과 함께 서독은 소위 ‘라인강의 기적’이라고도 불리는 고도성장의 시기를 거치게 되고, 이를 토대로 전쟁피해의 복구는 물론 전후 복지국가의 재건 및 확장 또한 빠른 속도로 이루어질 수 있게 되었다. 이와 같은 복지국가의 성공적 발전은 정치적 안정과 국민의 신뢰에도 상당부분 연유하는 것으로 알려지고 있다. 무엇보다도 연방제에 기반을 둔 의회민주주의, 상대적으로 안정적인 정당시스템 그리고 체제질서의 관점에서 자유시장경제와 국가의 사회적 책임을 조화롭게 연계

시킨 ‘사회적 시장경제(soziale Marktwirtschaft)’의 운영 등을 여기에 해당되는 서독 특유의 정치제도로 손꼽을 수 있다.

서독 복지국가의 발전과정은 정당들 상호간 정치적 경쟁과 타협 그리고 경제적·사회적 환경 등에 따라 특징적인 차이를 보이고 있다. 아래에서는 1949년 서독인 독일연방공화국의 건립 이후 1990년 통일을 거쳐 2008년까지의 기간을 연립정당의 구성에 따라 크게 6개 시기로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. Adenauer의 기민·기사당 연립정부 하에서의 사회복지지출 (1949~1966년) : 복지국가의 재건 및 확립시기

1949년 전후 최초의 국민총선에서 보수정당인 기민당과 기사당이 승리함에 따라 그해 9월 Adenauer를 초대 총리로 하는 서독정부가 출범하게 되었다. Adenauer의 재임기간 동안 서독은 고도성장과 정치적 안정을 배경으로 독일형 복지국가의 기틀을 마련하게 되었다. 이 시기 서독의 실질 GNP는 아래의 〈표 4-1〉에서 보는 바와 같이 1950년~1959년 10년 동안 163% 증가하였고, 이후 1960년부터 1966년까지의 기간 동안 다시 61% 성장한 것으로 나타났다. 그리고 근로자 1인당 연평균소득은 1950년~1966년의 기간 동안 3.5 배가량 증가하였으며, 1960년부터 상당기간 동안 실업률 1% 미만의 실제적인 완전고용의 성과를 달성하였다. 뿐만 아니라 1950년~1960년의 기간 동안 취업인구가 무려 6백만 명 가량 증가하였으며, 이는 실질임금의 증가와 함께 사회복지재정의 확충에 크게 기여할 수 있게 되었다. 이러한 복지재원을 기반으로 하여 서독정부는 당면한 현안과제인 전쟁피해에 대한 사회적 차원의 보상체계는 물론 복지국가의 양적·질적 확대를 실현할 수 있게 되었다. 이 시기 복지국가의 발전과정은 크게 복지국가의 재건시기(1949년~1956년)

그리고 복지국가의 확립시기(1957년~1966년)로 구분해 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 Adenauer 정부 시기의 주요 경제·사회지표, 1949~1966년

(단위: DM, %)

연 도 별	국내총생산 (GDP)		국민소득		근로자 1인당 연평균소득		실 업 률 (%)	사회복지지출				
								총액			1인당	
	10억 DM	증가율 (%)	1인당 (DM)	증가율 (%)	DM	증가율 (%)		억 DM	증가율 (%)	GDP 대비(%)	DM	증가율 (%)
1949							8.3	96			203	
1950	97		1,674		3,343		11.0	123	28.8	12.6	263	29.5
1951	119	22.8	2,010	2.1	3,870	15.8	10.4	140	13.8	12.0	296	12.6
1952	136	14.4	2,268	12.8	4,191	8.3	9.5	164	17.1	12.2	345	16.4
1953	147	7.4	2,405	6.1	4,438	5.9	8.4	183	11.5	12.0	364	5.6
1954	157	7.3	2,544	5.8	4,662	5.1	7.6	192	4.6	11.8	377	3.6
1955	180	14.3	2,889	13.6	5,040	8.1	5.6	214	11.6	11.4	417	10.5
1956	199	10.5	3,169	9.7	5,445	8.0	4.4	241	12.3	11.7	463	11.0
1957	217	9.0	3,430	8.2	5,804	6.6	3.7	296	23.1	13.2	562	21.6
1958	233	7.4	3,629	5.8	6,230	6.9	3.7	338	14.0	14.1	634	12.7
1959	255	9.5	3,904	7.6	6,551	5.6	2.6	355	5.2	13.5	660	4.1
1960 ¹⁾	303	12.1	4,332	11.5	7,128	9.01	1.3	656	9.1	21.7	1,184	8.0
1961	332	9.6	4,642	7.2	7,854	0.2	0.8	730	11.2	22.0	1,299	9.7
1962	361	8.8	4,963	6.9	8,565	9.0	0.7	807	10.5	22.4	1,420	9.3
1963	382	6.0	5,189	4.5	9,085	6.1	0.8	869	7.7	22.7	1,514	6.7
1964	420	9.9	5,645	8.8	9,829	8.2	0.8	957	10.1	22.8	1,651	9.0
1965	459	9.3	6,115	8.3	10,761	9.5	0.7	1,066	11.4	23.2	1,818	10.1
1966	488	6.3	6,421	5.0	11,581	7.6	0.7	1,176	10.3	24.1	1,988	9.3

주: 1) 1960년 이후의 통계자료는 Saarland와 Berlin을 포함하여 작성한 것임.

자료: Berie, H.(1999), Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 - Band West

복지국가의 재건시기 동안 서독정부의 사회정책 성과는 전쟁피해의 극복, 사회보험제도의 개혁 그리고 노사 간 자율을 바탕으로 하는 근로관계법의 재확립 등을 대표적으로 언급할 수 있다. 특히 정부 수립 초기 가장 긴급한 사회정책적 과제는 전쟁으로 인해 야기된 제반의 사회문제를 해결하고 국민들의 기본적 생존권을 보장해 줄 수 있는 사회적 시스템을 구축하는 일이었다(Henkel, 2002). 그 최초의 일환으로서 1949년 8월 8일 제정된 『응급구호법(Soforthilagesetz)』은 탈주민, 추방자, 화폐개혁으로 인한 피해자 등에 대한 생계지원을 목적으로 응급구호기금을 조성하여 소득지원, 직업교육, 생계기반의 조성 지원 등과 같은 긴급 사업을 시행하였다. 그리고 1950년 12월의 『연방원호법(Bundesversorgungsgesetz)』은 전쟁으로 인한 건강상의 피해와 유족에 대한 보건의료, 직업교육 및 구직알선, 주거지원 등과 같은 프로그램들을 연방 차원에서 체계화하고 통일하였다는 점에서 이전의 응급구호법보다 진일보한 법률로 평가를 받고 있다.

전후 독일 사회보험체계의 결정과 관련하여 연합국들은 보편주의와 통합주의의 원칙에 입각한 국민사회보험(Volksversicherung)으로의 개혁을 추진하였으나, 정치집단·경제단체·노동조합 등의 광범위한 반대로 성공을 거두지 못하였다. 이에 따라 서독정부는 전통적 방식의 사회적 위험별·직종별로 분리 운영되는 소위 조합주의형 사회보험체계를 유지하기로 결정하고, 대신 나치정권에 의해 왜곡된 사회보험제도를 바이마르 공화국 시대의 제도적 운영방식으로 환원하고자 하였다. 그 일환으로서 서독정부는 제도운영의 민주성을 확립하기 위한 차원에서 1951년 자치운영(Selbstverwaltung)의 원리를 재도입하고, 사회보험선거(Sozialwahl)를 통해 가입자와 사용자가 사회보험의 관리운영에 동수로 참여할 수 있도록 하였다.

복지국가의 재건시기(1949년~1956년) 동안 서독정부는 이 이외에도

사회보험제도의 각종 급여와 보험료가 근로자의 평균임금에 연동되도록 하여 급여수준이 실질적으로 개선될 수 있게 하였다. 전체적으로 볼 때 이 시기 서독의 사회복지수준은 이후의 역대 어느 정권에서보다 빠른 속도로 증가하였던 것으로 나타나고 있다. 해당기간 동안 1954년 한 해만을 제외할 경우 사회복지지출의 증가율은 매년 10%를 상회하였으며, 국내총생산 대비 사회복지 지출총액의 비중을 나타내는 사회복지지출비율(Sozialleistungsquote)은 11%~13%의 수준을 기록하였다. 이러한 사회복지지출비율은 ILO의 통계에 따르면 같은 시기 회원국들 가운데 오스트리아 다음으로 높은 수준을 차지하였던 것으로 조사되었다(Schmidt, 2005: 78).

Adenauer 정권 후반기의 시작시점인 1957년 서독은 복지국가 발전 과정에 있어서 중대한 전환기를 맞이하게 되었다. 그 대표적인 사례로서 1957년의 연금대개혁(große Rentenreform)을 언급해 볼 수 있다. 1950년대에 들어와 급속한 경제성장과 사회복지 재정지출의 꾸준한 확장에도 불구하고 사회양극화 현상이 점차 심화되었으며, 그 중에서도 특히 근로세대와 노령세대 상호간의 소득격차는 심각한 수준에 이르렀다. 일례로 당시 평균연금은 근로세대 임금소득의 30% 수준에 불과하여 노령세대의 빈곤문제가 광범위하게 존재하였다.

이러한 문제를 해결하기 위한 목적으로 서독정부는 당시 야당인 사민당(SPD)과의 전략적 제휴를 토대로 1957년 2월 23일 『연금개혁법(Rentenneuordnungsgesetz)』을 제정하게 되었으며, 동 법률의 핵심적 성과를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째로 개인별 보험료의 수준 그리고 소득수준에 비례하여 연금급여가 결정될 수 있도록 하였다는 점이다. 이에 따라 개인들은 종전 근로시기 자신의 생활수준을 노후시기에도 유사하게 유지할 수 있게 되었다. 둘째, 연금대개혁에 따라 개인별 연금급여의 수준이 매년도 전체 근로자 평균임금의 상승률(wage-index)에 연동

하여 재조정되도록 하였다는 점이다. 이에 따라 독일의 국민연금은 종전의 정태적 연금(statische Rente)에서 소위 동태적 연금(dynamische Rente)으로 기능적 선진화를 도모할 수 있게 되었으며, 그에 따른 핵심적 성과로서 이후 노령세대들도 전후 급속한 경제성장에 따른 경제적 과실의 배분과정에서 참여할 수 있는 제도적 기반을 확보할 수 있게 되었다. 셋째, 동태적 연금제도의 기능적 특성에 따라 국민연금제도의 재정방식이 종전의 적립방식에서 ‘세대 간 계약(Generationsvertrag)’을 토대로 하는 부과방식으로 전환이 이루어지게 되었다는 점이다. 이와같은 원칙의 전환에 따라 독일의 국민연금제도는 과거의 적립자산이 아니라, 당해연도 근로활동계층의 경제적 성과에 기초하여 연금급여를 제공할 수 있게 되어 노령계층의 생활안정에 획기적으로 기여를 할 수 있게 되었다.

독일 연금대개혁의 성과는 아래의 〈표 4-2〉를 통해서도 확인해 볼 수 있다. 독일의 공적연금체계는 조합주의의 정신에 입각하여 다양한 제도적 형태로 운영되고 있으며, 그 중에서도 국민연금제도(gesetzliche Rentenversicherung)는 민간부분의 대다수 임금근로자들이 가입을 하고 있다. 그리고 이러한 국민연금제도 또한 가입자의 종사영역에 따라 사무직근로자 국민연금, 공장직근로자 국민연금 그리고 광산근로자 국민연금으로 분리하여 운영되어 왔다. 〈표 4-2〉에서 보면 사무직근로자 및 공장직근로자 국민연금제도의 경우 급여의 증가율이 1957년 각각 64.9%와 58.8%를 기록하였으며, 광산근로자 국민연금제도의 경우 연금급여는 연차적으로 1957년과 1958년 각각 11.9%와 34.0%의 수준으로 인상되었던 것을 확인해 볼 수 있다.

〈표 4-2〉 독일 국민연금제도 월평균 연금급여의 추이, 1950년~1966년

(단위: DM, %)

연도별	사무직근로자 국민연금		공장직근로자 국민연금		광산근로자 국민연금	
	월평균 연금급여	증가율	월평균 연금급여	증가율	월평균 연금급여	증가율
1950	92.10		60.60			
1951	99.99	8.6	66.66	10.0		
1955	137.20	14.0	89.70	12.7	174.71	13.5
1956	137.80	0.4	90.20	0.6	176.16	0.8
1957	227.20	64.9	143.20	58.8	197.18	11.9
1958	230.90	1.6	144.50	0.9	264.18	34.0
1959	254.74	10.3	151.86	5.1	298.66	13.1
1960	269.88	5.9	159.64	5.1	323.16	8.2
1961	284.68	5.5	167.05	4.6	349.17	8.0
1962	299.63	5.3	174.18	4.3	373.60	7.0
1966	378.14	9.7	215.93	8.6	536.80	9.3

자료: Berie, H.(1999), Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 - Band West

Adenauer 수상의 재임기간 동안 서독정부는 “가장 최상의 사회복지 정책은 가능한 많은 일자리와 풍족한 생산을 뒷받침해 줄 수 있는 건전한 경제정책”이라는 정치적 신념하에 경제정책과 사회정책이 상호 균형과 조화를 유지할 수 있도록 노력하였다(Schmidt, 2005: 86). 이 기간 동안 무수하게 많은 사회보장입법과 새로운 제도의 도입이 이루어졌으며, 그 결과 사회복지지출비율(Sozialleistungsquote)은 1950년 12.6%에서 1966년 24.1%로 무려 두 배 가량 증가하였다. 이와 같은 복지국가 확장은 무엇보다도 당시의 고도성장에 따라 국내총생산이 빠르게 증가하였으며, 동시에 높은 고용수준에 따라 실업률이 매우 낮은 수준에서 유지되었기 때문에 가능하였던 것으로 판단된다.

서독의 초창기 연방정부나 의회는 바이마르 공화국 당시의 사회보장 관련 법률, 제도 그리고 규범 등을 대대적으로 원용하였다. 이러한 현상

은 무엇보다도 한편으로 건국 초기 무질서한 상황 속에서 기능적으로 검증되고 신뢰할 수 있는 사회보장제도나 관련 규정이 시급히 필요하였기 때문이며, 다른 한편으로 초기 정부의 정치적 이념이 바이마르 정부의 경우와 상당히 유사하였기 때문인 것으로 판단된다(Lampert und Althammer, 2007: 111). 후자와 관련하여 대표적으로 자유주의와 다원주의에 입각한 사회적 법치국가이념(soziale Rechtsstaatsidee), 사회보험의 자치운영, 결사의 자유와 단체협상의 자율성, 노동조합의 경영참여권 보장 등이 언급될 수 있다. 이에 따라 서독은 과거 독일의 전통적 사회이념에 바탕을 둔 복지국가 모형을 계승 발전해 나갈 수 있는 기틀을 마련하게 되었다.

2. 기민·기사당과 사민당 대연정 하에서의 사회복지지출(1966~1969년) : 복지국가의 재정 건전성 회복을 위한 시기

라인강의 기적의 끝자락 1966년 당시 서독 국민들에게 다소 생소하였던 경기침체는 고도성장에 익숙하였던 유권자들에게 불안감을 조성하기에 충분하였다. 따라서 당시 집권당이었던 기민·기사당은 ‘경제화와 조정(Ökonomisierung und Anpassung)’이라는 정치적 슬로건을 기치로 재정정책과 경제정책에 있어서 강력한 제도개혁을 추구하고자 하였으며, 이를 위해서는 거대 야당인 사민당(SPD)의 지지가 반드시 요구되었다. 이러한 정치적 배경으로 보수와 진보를 아우르는 거대연립정부가 1966년 12월 탄생하게 되었다. 그러나 보수적 성향의 기민·기사당 그리고 사회개혁적 성향의 사민당 상호간 정치적 노선의 차이로 인해 이러한 대연정은 오랫동안 지속되지 못하고 1969년 막을 내리게 되었다.

〈표 4-3〉 대연정 시기의 주요 경제·사회지표, 1966년~1969년

(단위: DM, %)

연 도 별	국내총생산 (GDP)		국민소득		근로자 1인당 연평균소득		실 업 률 (%)	사회복지지출				
								총액			1인당	
	10억 DM	증가율 (%)	1인당 (DM)	증가율 (%)	DM	증가율 (%)		억 DM	증가율 (%)	GDP 대비(%)	DM	증가율 (%)
1966	488	6.3	6,421	5.0	11,581	7.6	0.7	1,176	10.3	24.1	1,988	9.3
1967	494	1.3	6,422	0.0	11,962	3.3	2.1	1,276	8.6	25.8	2,153	8.3
1968	533	7.9	7,027	9.4	12,764	6.7	1.5	1,375	7.8	25.8	2,312	7.4
1969	597	11.9	7,707	9.7	13,979	9.5	0.9	1,524	10.8	25.5	2,537	9.7

자료: Berie, H.(1999), Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 - Band West

1966년~1969년 대연정의 전체 기간 동안 서독정부는 사회정책의 영역에 있어서 비록 획기적인 성과는 이룩하지 못하였으나, 사회보장의 평등성 확보에 있어서 매우 긍정적인 역할을 하였던 것으로 평가를 받고 있다. 그리고 이 시기 정부의 적극적 고용정책에 힘입어 사회보험의 적용을 받는 근로자의 수가 10년 동안 가장 빠르게 증가하였던 것으로 나타났다. 전체적으로 볼 때 경기침체의 영향에도 불구하고 같은 기간 동안 매년도 국내총생산에서 사회복지 지출총액이 차지하는 사회복지비용은 24%~25%의 수준에서 안정적으로 유지되었던 것으로 파악되고 있다 (표 4-3 참조).

대연정 시기 사회복지비용의 기능별 구성을 살펴보면 노령·유족부문이 가장 높은 증가율(0.9%)을 기록하였으며, 다음으로 고용부문(0.3%)과 가족부문(0.2%)의 순으로 나타났다. 여기서 전자와 같은 현상은 무엇보다도 경기침체와 실업률의 증가로 인한 연금재정 수입의 감소 그리고 국민연금 급여의 재조정 메커니즘에 있어서 시차(time-lag)의 문제로 인해 이전 경제 호황기의 평균임금이 반영되어 발생하게 된 결과로 판단된다.¹²⁾

〈표 4-4〉 대연정 시기 사회복지비율의 기능별 구성비, 1966년~1969년

(단위: %)

연도	합계	기능별 구분							
		노령·유족	보건 의료	혼인 및 가족	고용	사회 보상	주거	자산 형성 지원	일반 생계 지원
1966	24.1	10.4	6.9	4.4	0.5	0.7	0.3	0.7	0.2
1967	25.8	11.4	7.0	4.6	0.9	0.8	0.3	0.7	0.2
1968	25.8	11.3	7.1	4.7	0.8	0.7	0.3	0.7	0.2
1969	25.5	11.3	7.0	4.6	0.8	0.7	0.3	0.7	0.1

자료: Berie, H.(1999), Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 - Band West

3. 사민당·자민당 연립정부에서의 사회복지지출(1969년~1982년) : 복지국가의 확장(전반부)과 세계적 불황으로 인한 정체(후반부) 시기

1969년 연방의회선거에서 사민당과 자민당의 연립정부가 탄생하게 되는 정치적 이변이 발생하였다. 정치 이념적으로 국가 주도의 사회개혁을 지지하는 사민당(SPD)과 시장 중심의 자유주의적 성향의 자민당(FDP)은 상호 정치적 노선의 차이가 현저하여 연립정부의 성립이 불가능할 것으로 보였으나 당시 선거과정에서 진보적 성향의 정책 이슈들에 대한 우호적인 사회 분위기 그리고 지속적인 고도성장과 국가재정의 건전성 등을 배경으로 사민당·자민당의 연립정부가 출범할 수 있는 유리한 환경이 조성되었기 때문이다.

사민당·자민당 연립정부의 전체 집권기간 동안 사회정책의 실적을 정리해 보면 아래의 〈표 4-5〉과 같다. 국내총생산 대비 사회복지 지출총액의 비율을 나타내는 사회복지비율(Sozialleistungsquote)은 집권 초기인 1969년 25.5%에서 1982년 33.0%로 7.5% 증가한 것으로 나타났다.

12) 국민연금 급여의 매년도 재조정은 과거 5년 동안 평균임금의 변화율을 반영하여 결정되었음. 이러한 급여 재조정에 있어서 시차는 경기안정화정책의 수단으로서 순기능을 하였으나, 반면에 재정운용의 불안정을 야기하는 부작용도 초래하였음.

그리고 사회복지 지출총액의 증가율은 연립정부의 초반부인 1975년까지 매년 13%~15%의 수준을 기록하여 복지국가의 비약적인 발전을 이룩하였다. 그러나 1975년 오일쇼크 발생 이후 경기침체와 고도실업에 따른 긴축정책의 영향으로 인하여 그 증가율은 현저하게 둔화되어 연립정부의 말기인 1982년의 경우 3.4%에 불과하였던 것으로 나타났다. 같은 해 실업률은 무려 7.5% 수준에 달하여 1973년/74년 완전고용을 경험하였던 국민들에게 심각한 위기의식을 조장하였다. 나아가 1982년 사회부조 제도의 대상이 되는 빈곤계층의 규모는 약 215만 명을 기록하였으며, 이는 집권초기인 1970년 대비 무려 60만 명이나 증가하였던 것으로 집계되었다(표 4-6 참조).

〈표 4-5〉 사민당·자민당 연립정부 시기의 주요 경제·사회지표, 1969~1982년

(단위: DM, %)

연 도 별	국내총생산 (GDP)		국민소득		근로자 1인당 연평균소득		실 업 률 (%)	사회복지지출				
								총액			1인당	
	10억 DM	증가율 (%)	1인당 (DM)	증가율 (%)	DM	증가율 (%)		억 DM	증가율 (%)	GDP 대비(%)	DM	증가율 (%)
1969	597	11.9	7,707	9.7	13,979	9.5	0.9	1,524	10.8	25.5	2,537	9.7
1970	675	13.1	8,745	13.5	16,211	16.0	0.7	1,758	15.4	26.0	2,899	14.3
1971	750	11.0	9,567	9.4	18,082	11.5	0.8	2,013	14.5	26.9	3,286	13.3
1972	823	9.8	10,430	9.0	19,810	9.6	1.1	2,287	13.6	27.8	3,708	12.8
1973	917	11.4	11,622	11.4	22,156	11.8	1.2	2,586	13.1	28.2	4,173	12.5
1974	984	7.3	12,401	6.7	24,684	11.4	2.6	2,981	15.3	30.3	4,804	15.1
1975	1,027	4.3	12,944	4.4	26,421	7.0	4.7	3,432	15.1	33.4	5,551	15.5
1976	1,121	9.1	14,263	10.2	28,454	7.7	4.6	3,683	7.3	32.9	5,986	7.8
1977	1,195	6.7	15,202	6.6	30,329	6.6	4.5	3,915	6.3	32.8	6,376	6.5
1978	1,284	7.4	16,416	8.0	31,991	5.5	4.3	4,126	5.4	32.1	6,728	5.5
1979	1,388	8.2	17,660	7.6	33,852	5.8	3.8	4,381	6.2	31.6	7,140	6.1
1980	1,472	6.0	18,518	4.9	36,150	6.8	3.8	4,741	8.2	32.2	7,701	7.9
1981	1,535	4.3	19,146	3.4	37,896	4.8	5.5	5,073	7.0	33.1	8,224	6.8
1982	1,588	3.5	19,712	3.0	39,508	4.3	7.5	5,245	3.4	33.0	8,510	3.5

자료: Berie, H.(1999), Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 - Band West

〈표 4-6〉 사민당·자민당 연립정부 시기 빈곤규모의 추이, 1969~1982년

연도	합계	생계급여			긴급 및 특별급여
		소계	재가	시설	
1969	997	510	510	-	946
1970	1,493	528	528	-	965
1971	1,561	582	582	-	979
1972	1,650	625	625	-	1,025
1973	1,740	676	676	-	1,064
1974	1,894	768	768	-	1,126
1975	1,999	852	852	-	1,174
1976	2,025	902	902	-	1,123
1977	2,046	948	948	-	1,098
1978	1,987	908	908	-	1,079
1979	1,932	852	852	-	1,080
1980	2,047	922	851	71	1,125
1981	1,995	915	847	68	1,080
1982	2,152	1,091	1,025	66	1,061

자료: Berie, H.(1999), Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 - Band West

4. 기민당·기사당과 자민당 연립정부 하에서의 사회복지지출(1982년 ~1998년) : 복지재정의 긴축시기(통일 이전)와 사회복지지출의 확장시기(통일 이후)

1) 통일 이전 사회복지재정의 긴축시기

1982년 9월 기민당의 당수 Helmut Kohl을 수상으로 하는 기민당·기사당·자민당 연립정부가 탄생하게 되었다. Kohl 정부는 출범 초기 전임 정부에서 추진하였던 긴축적 기조의 사회정책을 보다 강력하게 시행하기로 하고, 복지국가의 재정적 건전성 확보와 주요 사회복지제도의 구조개혁을 핵심적 목표로 설정하였다. 이와 같은 정책목표는 1980년대 초반 심각한 경기침체와 고도실업, 그리고 그로 인한 복지국가의 재정적 위기 등을 감안해 볼 때 불가피한 선택이었다고 판단된다.

새로운 연립정부는 1983년과 84년 주요 사회안전망에 대한 대폭적인 개혁을 단행하였다. 그 선행 작업으로서 연방정부는 1983년 『재정수반법(Haushaltsbegleitgesetz)』을 제정하여 재정수입과 재정지출의 측면에서 재정적 건전성을 확보하고, 나아가 중장기적으로 국가부문의 재정적 비중을 전임정부의 초기 수준으로 인하시키는 것을 구체적인 실행목표로 채택하였다. 이 시기 사회정책의 주요 개혁내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 학생들에 대한 교육촉진급여(Ausbildungsförderung für Schüler)의 지급대상을 제한하고, 동시에 종전 무상 제공방식에서 용자방식으로 전환이 이루어졌다. 둘째, 사회부조제도의 최저생계비에 대한 인상주기가 연장되었으며, 동시에 인상을 또한 물가상승률을 적용하여 생계급여의 수준이 미숙련근로계층의 임금과 일정한 격차(Lohnabstand)를 유지할 수 있도록 하였다. 셋째, 실업급여와 실업부조의 급여수준을 인하하고 동시에 수급요건을 엄격하게 적용하였다. 이러한 조치에 따라 1984년의 경우 전체 실업자들 가운데 40%와 26%만이 각각 실업급여와 실업부조를 수급할 수 있게 되어 사회안전망의 공백문제가 폭넓게 발생하게 되었다(Schmidt, 2005: 100). 넷째, 공적연금의 수급자에게 의료보험료의 납부의무가 적용되었으며, 나아가 장애연금의 수급요건이 엄격하게 제한되었다.

기민당·기사당·자민당 연립정부의 출범 이후 독일통일 이전인 1990년까지 복지국가의 개혁성과를 두고 다음과 같은 평가가 이루어지고 있다. 1990년까지 연립정부는 양적 측면에서 물가안정과 복지재정의 건전성 확보에 상당한 공헌을 하였으나, 질적 측면으로 복지국가의 근본적 구조 개혁에 있어서는 성과가 극히 미진하였던 것으로 비판을 받고 있다(Sachverständigenrat, 1997: 239). 연립정부의 긴축정책에 힘입어 국내 총생산 대비 사회복지 지출총액의 비율을 나타내는 사회복지비율은 1982년 33.0%에서 1990년 29.1%로 3% 이상 하락하게 되었으며, 동

시에 매년도 사회복지 지출총액의 증가율 또한 같은 기간 동안 5% 이내의 수준을 유지하여 전후 역대 정권들 가운데 가장 낮은 수준을 기록하였다(표 4-7 참조). 그리고 통일 이전 1982년~1990년의 기간동안 개혁성과를 부문별로 살펴보면 아래의 <표 4-8> 과 같다. 구체적으로 해당 시기 건축정책의 효력이 가장 크게 작용하였던 부문은 노령과 유족으로서 이 부문에서의 사회복지비율이 1.5% 하락하였으며, 다음으로 기타 부문에 해당되는 자산증진지원 등이 0.7%, 보건의료 0.3%의 순으로 나타났다. 하지만 이러한 연립정부의 건축적 사회정책기조는 1990년 10월 3일 독일의 통일로 인하여 정반대의 방향으로 급선회하게 되었다.

<표 4-7> 기민당·기사당·자민당 연립정부 시기의 주요 경제·사회지표, 1982년~1997년

(단위: DM, %)

연 도	국내총생산 (GDP)		국민소득		근로자 1인당 연평균소득		실 업 률 (%)	사회복지지출				
	10억 DM	증가율 (%)	1인당 (DM)	증가율 (%)	DM	증가율 (%)		총액			1인당	
								억 DM	증가율 (%)	GDP 대비(%)	DM	증가율 (%)
1982	1,588	3.5	19,712	3.0	39,508	4.3	7.5	5,245	3.4	33.0	8,510	3.5
1983	1,669	5.1	20,822	5.6	40,932	3.6	9.1	5,337	1.7	32.0	8,689	2.1
1984	1,751	4.9	22,039	5.8	42,325	3.4	9.1	5,518	3.4	31.5	9,020	3.8
1985	1,823	4.1	23,071	4.7	43,568	2.9	9.3	5,732	3.9	31.4	9,393	4.1
1986	1,925	5.6	24,546	6.4	45,148	3.6	9.0	6,010	4.9	31.2	9,842	4.8
1987	1,990	3.4	25,378	3.4	46,589	3.2	8.9	6,272	4.4	31.5	10,270	4.3
1988	2,096	5.3	26,616	4.9	47,994	3.0	8.7	6,543	4.3	31.2	10,648	3.7
1989	2,224	6.1	28,005	5.2	49,369	2.9	7.9	6,719	2.7	30.2	10,826	1.7
1990	2,426	9.1	29,914	6.8	51,732	4.8	7.2	7,051	4.9	29.1	11,147	3.0
1991 ¹⁾	2,854	n.a.	27,800	n.a.	48,633	n.a.	7.3	8,831	n.a.	30.9	11,037	n.a.
1992	3,079	7.9	29,453	5.9	53,783	10.6	8.5	9,989	13.1	32.4	12,389	12.3
1993	3,164	2.8	29,571	0.4	56,106	4.3	9.8	10,590	6.0	33.5	13,049	5.3
1994	3,328	5.2	30,827	4.2	58,121	3.6	10.6	11,083	4.7	33.3	13,609	4.3
1995	3,460	3.9	32,024	3.9	60,361	3.9	10.4	11,779	6.3	34.0	14,421	6.0
1996	3,542	2.4	32,654	2.0	61,876	2.5	11.5	12,361	4.9	34.9	15,091	4.6
1997	3,642	2.8	33,463	2.5	63,007	1.8	12.7	12,561	1.6	34.4	15,300	1.4

주: 1) 1991년 이후부터는 구동서독 지역을 통합하여 계산한 지표임.

자료: Berie, H.(1999), Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 - Band West

〈표 4-8〉 기민·기사·자민 연립정부 시기 사회복지비율의 기능별 구성비, 1982년~1990년

(단위: %)

연도	합계	기능별 구분							
		노령 · 유족	보건 의료	혼인 및 가족	고용	사회 보상	주거	자산 형성 지원	일반 생계 지원
1982	33.0	13.2	10.2	4.7	2.8	0.4	0.4	1.2	0.2
1983	32.0	12.9	9.9	4.4	2.8	0.4	0.4	1.1	0.2
1984	31.5	12.8	10.0	4.2	2.5	0.3	0.4	1.0	0.3
1985	31.4	12.6	10.2	4.2	2.5	0.3	0.4	1.0	0.2
1986	31.2	12.4	10.2	4.3	2.6	0.3	0.5	0.9	0.2
1987	31.5	12.4	10.4	4.3	2.7	0.2	0.4	0.9	0.2
1988	31.2	12.4	10.4	4.1	2.8	0.2	0.4	0.8	0.2
1989	30.2	12.2	9.9	4.0	2.6	0.2	0.4	0.7	0.2
1990	29.0	11.7	9.9	3.7	2.5	0.2	0.3	0.6	0.1

자료: Berie, H.(1999), Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 - Band West

2) 통일 이후 사회복지지출의 확장 시기

가) 통일 직전 동서독 경제·사회 현상의 비교

분단 이후 동·서 독일은 체제이념의 차이로 인해 정치·경제·사회·문화 등 제반의 측면에서 서로 다른 발전경로를 거쳐 오게 되었다. 아래의 〈표 4-9〉는 분단시절 동·서독의 경제적·사회적 상황을 몇 가지의 지표들 통해 보여주고 있다.

첫째, 인구의 지역별 분포를 살펴보면 동독지역의 인구규모는 1988년 약 1,670만명으로 당시 서독지역의 1/4 수준에 머물렀던 것으로 나타나고 있다. 여기서 특히 주목할만한 현상으로서 1970년에서 1988년 사이 서독지역의 경우 약 70만명의 인구증가를 기록하였던 반면, 동독지역의 경우 오히려 40만명 가량의 인구감소를 보였다는 점이다. 이러한 현상은

무엇보다도 당시의 군사적 분단 상황과 인구이동에 대한 엄격한 통제장치에도 불구하고 많은 수의 동독주민들이 상대적으로 열등한 경제상황과 체제불만 등의 사유로 인해 서독지역으로 탈주를 감행하였기 때문인 것으로 알려지고 있다.¹³⁾

둘째, 고용부문의 경우 동독주민의 경제활동참가율이 서독지역에 비해 전반적으로 높게 나타났으며, 이러한 현상은 특히 여성들에게 있어서 두드러져 1988년의 경우 동·서독 각각 48.9%와 37.0%로 무려 10% 이상의 차이를 보이고 있다. 나아가 동독지역의 경우 사회주의 헌법에 기초한 근로의 권리(Recht auf Arbeit)에 대한 보장 그리고 정권적 차원에서 강력하게 추진된 완전고용정책의 성과에 힘입어 1960년대 이래 실업률 0%의 사회를 유지해 왔던 반면, 서독지역의 실업률은 1988년의 경우 무려 8.7%를 기록하였다. 하지만 이와 같은 외형적 실적에도 불구하고 경제활동인구의 산업별 분포를 살펴보면 동독지역의 경우 농업부문과 제조업부문의 인구비중이 상대적으로 높았던 반면, 서독지역의 경우 경제적 부가가치가 높은 서비스 및 지식집약형 산업부문에서 종사하는 사람의 비중이 월등히 높은 것으로 나타났다.

셋째, 경제적 차원의 고려 없이 정치적 차원에서 추진된 완전고용정책은 노동시장에 있어서 구조적 비효율성의 문제를 초래하여 동독지역의 국민총생산이나 노동생산성이 서독지역의 경우에 비해 월등하게 뒤쳐졌던 것으로 알려지고 있다. 일례로 1인당 국민총생산이나 노동생산성은 1988년 각각 16,105 Mark와 32,397 Mark로 같은 해 서독지역의 절반 수준에도 못 미치는 실적을 기록하였다.¹⁴⁾ 이처럼 동독지역의 부진한 경

13) 전체 분단시절 동안 약 462만명의 동독주민이 서독으로 탈주를 한 것으로 파악되고 있음 (주독대사관 1993). 이 중 1961년 8월 베를린 장벽 설치 이후 1988년 연말까지 동독탈주민의 규모는 약 62만명으로 집계되었음.

14) 통일 이전 동서독 화폐의 실제 교환비율을 추가로 감안할 경우 양 지역간 생산성의 격차는 더욱 확대될 것으로 판단됨.

제적 성과는 특히 생산성의 산업별 구성에서 볼 때 3차산업의 기여율이 1988년 17.8%로 같은 해 서독지역의 58.0%에 비해 1/3 수준에도 미달하였던 결과로 판단된다.

넷째, 사회주의 계획경제의 불합리성으로 인한 결과는 국민소득의 부문에서 집약적으로 보여주고 있다. 일례로 동·서독 화폐의 실질가치를 동일한 것으로 간주하게 될 경우에도 동독지역 국민 1인당 가처분소득이나 제조업 근로자의 평균임금은 서독지역의 절반수준에도 미달하였으며, 나아가 국민 1인당 자산보유액은 서독지역의 경우에 비해 1/4 수준에 불과하였던 것으로 조사되었다.

다섯째, 사회주의 동독의 경우 전체 국민경제에서 국가부분이 차지하는 비중이 서독에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 사실은 동서독 경제규모의 압도적 차이에도 불구하고 국민 1인당 평균적인 재정부담이 절대금액의 측면에서 상호 비슷한 수준을 보이고 있다는 점을 통해서도 미루어 짐작해 볼 수 있다. 그리고 동독경제의 중요한 특징 가운데 하나로서 생필품 등 기초적 생활수준의 유지를 위해 요구되는 재화나 서비스에 대한 가격보조금의 규모가 1988년의 경우 498억 Mark로 같은 해 동독 공공재정의 약 20%를 차지하여 국가의 재정운용에 상당한 부담을 초래하였던 것으로 알려지고 있다. 이러한 가격보조금의 기능으로 인하여 동독지역의 경우 1970년에서 1988년의 기간 동안 물가수준이 동일한 수준을 유지할 수 있었던 반면, 서독지역의 경우 같은 기간 동안 대략 2배의 물가상승률을 기록하였던 것으로 조사되고 있다.

〈표 4-9〉 동·서독 주요 경제·사회지표의 비교: 1970년, 1988년

구분	단위	동독		서독	
		1970	1988	1970	1988
인구	천명	17,068	16,675	61,001	61,715
면적	km ²	108,179	108,179	248,852	248,852
고용					
1. 경제활동인구	천명	7,769	8,594	26,817	29,681
2. 경제활동참가율 ¹⁾					
- 전체	%	45.5	51.5	44.0	48.1
- 성별구분					
· 남자	%	51.1	55.1	59.1	60.7
· 여자	%	40.7	48.9	30.2	37.0
- 산업별 경제활동인구 구성비	%	100	100	100	100
· 농업 및 임업	%	12.8	10.8	8.5	4.9
· 제조업	%	42.0	40.5	40.2	33.6
· 건설업	%	6.9	6.6	8.7	6.6
· 서비스업 및 기타	%	38.3	42.1	42.6	55.0
3. 실업률	%	-	-	0.7	8.7
국민총생산/노동생산성					
1. 국민총생산					
· 전체	10억M/DM	121.6	268.4	1,134	1,701.8
· 국민 1인당	M/DM	7,126	16,105	18,590	27,575
2. 산업생산성					
- 전체	10억M/DM	130.6	278.4	1,080.6	1,645.2
- 노동자 1인당	M/DM	16,811	32,397	40,683	63,086
- 산업별 기여율(전체)	%	100	100	100	100
· 농업 및 임업	%	17.3	9.8	2.6	2.2
· 제조업	%	56.4	64.9	40.1	34.2
· 건설업	%	7.6	7.4	8.3	5.7
· 서비스업 및 기타	%	18.1	17.8	49.0	58.0

주: 1) 전체 인구 대비 경제활동인구(취업자+실업자)의 비율을 나타내는 수치임.

자료: Sachverständigenrat, Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91.; H. Barie, Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 - Band West, 1999.

〈표 4-9〉 동·서독 주요 경제·사회지표의 비교: 1970년, 1988년 (계속)

구분	단위	동독		서독	
		1970	1988	1970	1988
소득					
1. 국민 1인당 가처분 소득	M/DM	388	813	591	1,814
2. 제조업 근로자 임금소득	M/DM	770	1,292	1,175	3,657
3. 1인 평균 자산보유액	M/DM	3,842	11,022	8,103	40,747
공공재정(일반재정+사회보험재정)					
1. 재정수입					
- 전체	10억M/DM	70.6	269.7	265.48	945.57
- 국민 1인당	M/DM	4,137	16,174	4,352	15,322
2. 재정지출					
- 전체	10억M/DM	70.0	269.5	264.13	990.77
- 국민 1인당	M/DM	4,098	16,160	4,330	16,054
3. 가격보조금					
- 전체	10억M	8.5	49.8	-	-
· 생필품	10억M	5.5	31.9	-	-
· 산업생소비재(가전 등)	10억M	0.8	11.9	-	-
· 교통	10억M	1.7	5.0	-	-
물가					
1. 전체	1970=100	100	99.5	100	197.7
2. 주요 생활용품 및 서비스					
- 생필품	1970=100	100	102.0	100	178.1
- 주택임대료	1970=100	100	98.9	100	218.2
- 전기·가스·수도	1970=100	100	100.0	100	222.3

자료: Sachverständigenrat, Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91.; H. Barie, Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 - Band West, 1999.

나) 통일 경제의 도전요인과 사회복지지출의 추이

통일 이후 소위 충격요법(Schock-Therapie)으로도 일컬어지는 급속한 체제전환의 과정에서 구동독지역은 과거에 경험하지 못하였던 사상 초유의 위기상황에 직면하게 되었다. 대표적으로 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 체제전환(System-Transformation)에 따른 경제적 충격, 대량이주 그리고 대량실업의 문제는 통일국가의 출범을 위협하는 중대한 도전요인으로 작용을 하였으며, 이러한 문제는 사회통합(Sozialunion)이라고 하는 적극적인 복지국가의 역할을 통해서만 해결이 가능할 것으로 판단되었다.

(1) 통일 과도기 경제적 도전요인

(가) 체제전환과 경제적 충격

통일 이후 동독지역의 경우 열악한 산업기반, 시장경제로의 전환에 따른 각종 보호장치의 소멸 그리고 화폐의 고평가로 인한 기업의 대외경쟁력 상실 등으로 산업생산력이 급속하게 위축하게 되었다. 이러한 현상은 통일 직후에 가장 심각하게 나타났던 것으로 알려지고 있다. 일례로 제조업 부문 생산력은 1990년 하반기의 경우 전년도 대비 절반가량 그리고 이듬해 상반기에는 재차 10% 가량으로 각각 감소하였다(Sachverständigenrat, 1991).

이와는 반대로 통일 초기 서독지역의 경제상황은 동독지역보다 다소 상이하게 전개되고 있다. 통일 과도기인 1990년과 1991년의 경우 통일 경제는 지역간 양극화 현상을 초래하게 되어 심각한 사회갈등 요인으로 작용하게 되었다⁵⁾. 해당기간 동안 서독지역의 경제성장률은 각각 4% 그리고 5%로 지난 10년간 연평균 성장률 2.8%보다 월등하게 증가하였

다(Sachverständigenrat, 1991). 이러한 현상은 상당부분 독일의 통일에 기인하였던 것으로 파악되고 있다. 첫째, 종전 억제되어 왔던 동독지역 주민의 소비욕구가 일시적으로 분출하였으며, 특히 이러한 수요가 품질이 상대적으로 우수한 서독제품을 중심으로 나타나게 된 결과이다. 둘째, 동독지역 주민, 기업 그리고 지방자치단체에 대한 각종 지원정책은 이들의 구매력 증대에 기여하여 서독지역의 산업은 통일에 따른 비용부담의 증가에도 불구하고 가속적인 성장을 유지할 수 있었다. 하지만 1992년 이후 서독지역 또한 대내외적인 악재로 인하여 본격적인 경기침체기에 접어들게 되었다. 이에 따라 1993년 서독경제는 지난 10년 이래 처음으로 마이너스 경제성장을 감수하여야만 하였다(강신욱 외, 2007).

(나) 대량이주의 문제

동서독간 국경개방 이후 종전 억제되어 왔던 이주유인이 폭발적으로 발생하게 되었다. 통일 초기 인구이동은 주로 동독지역에서 서독지역으로 이루어 졌으며, 주된 이주동기로는 생활수준 및 취업기회의 지역 간 격차와 거주 지역 정치적 상황에 대한 불만족이 지적되었다(Voigt, et. al., 1990).

아래의 〈표 4-10〉은 통일 초기 인구이동의 추이를 보여주고 있다. 1989년에서 1994년 사이 동독지역 주민의 대략 150만명 가량이 서독으로 이주하였으며, 이는 1988년 말 동독인구의 약 10%에 해당하는 규모이다. 인구이동의 문제가 가장 첨예하게 나타났던 시기는 통일 과도기인 1989년으로 그 해 11월 한 달 동안 약 10만명의 동독주민이 서독으로 이주하였던 것으로 파악되고 있다. 이와 관련하여 가장 심각한 문제로서 젊은 생산연령계층이 이주를 주도했다는 점이다.

15) 이러한 독일 통일과정에서의 문제에 대하여 Bäcker und Steffen(1991)은 다음과 같이 묘사하고 있다. “서독은 통일로 인하여 모든 것을 얻게 되었고, 동독은 모든 것을 잃게 되었다. 사라진 철의 장벽을 경계로 하여 보이지 않는 마음의 장벽이 그 높이를 더해가고 있다.” 통일경제의 양극화와 관련한 구체적인 실증연구로는 DIW(1990)를 참조할 것.

〈표 4-10〉 독일 통일 이후 지역간 인구이동의 추이, 1989년~1994년

(단위: 천명)

연도	이 주 규 모				월경취업자 동독→서독
	동독→서독	서독→동독	동·서독간 순이주	동구권→동독	
1989	388.4	5.1	-383.3	n.a.	-2.0
1990	395.3	36.2	-359.1	n.a.	79.0
1991	249.7	80.3	-169.4	21.5	269.0
1992	199.2	111.3	-87.8	89.8	338.0
1993	172.4	119.1	-53.3	77.0	325.0
1994	163.0	135.8	-27.3	62.3	326.0
총계	1,568.0	487.8	-1,080.2	250.6	1,335.0

자료: Dorbitz und Gärtner, Bericht 1995 über die demographische Lage in Deutschland, 1995; Statistisches Bundesamt, Tabellensammlung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, 1995

(다) 실업문제

사회주의 국가 동독은 고용 우선의 정책을 수행해 왔다. 그 결과 통일 전년도인 1989년의 경우 동독의 경제활동인구는 약 975만명으로 이는 전체 생산가능인구의 82.8%에 해당하는 수치이다(표 4-11 참조). 그러나 통일 이후 동독지역의 노동시장은 대외경쟁력 상실에 따른 산업의 붕괴와 기업의 사유화 및 구조조정의 여파로 인하여 일대변혁을 겪게 되었다. 이 과정에서 발생한 주요한 현상으로는 다음과 같은 것을 지적할 수 있다. 첫째, 경제활동인구의 절대적인 감소이다. 1989년에서 1993년 사이 그 규모는 대략 354만명으로 동독지역 경제활동인구는 1989년 기준 1/3 이상 감소하였다. 둘째, 실업규모의 폭발적인 증가이다. 이에 따라 동독지역 실업자의 수는 1992년 이후 지속적으로 100만명을 상회하고 있으며, 실업률 또한 15% 가량으로 서독지역의 대략 2배를 기록하고 있다. 셋째, 대규모적인 잠재적 실업자의 존재이다. 통일 이후 독일 정부는 공식적인 실업률의 증가를 억제하기 위한 일환으로써 조업단축,

고용창출조치, 직업재교육 그리고 노령근로자 조기퇴직 장려정책을 실시하였다¹⁶⁾. 전체적인 규모는 1991년 약 263만명을 정점으로 점차 감소하고 있으며, 1995년에는 101만명 가량에 달하고 있다. 넷째, 체제전환과 산업 구조조정의 가속화에 따른 노동력의 직종간 이동성(Mobility)의 증가이다. 통일 이후 동독지역 노동시장을 시계열적으로 분석한 연구결과(Bielenski, et. al., 1995)에 의하면 1989년 당시 전체 취업자 가운데 대략 1/4만이 1994년 당시까지 동일한 직장에 종사하고 있었으며, 42%는 직장 또는 직종을 전환하였다. 그리고 나머지 1/3은 노동시장을 완전히 탈퇴하였으며 이들의 대부분은 중고령 취업자와 여성 근로자이었던 것으로 분석되고 있다. 일례로 1989년 당시 52세에서 63세 사이 근로자 가운데 11%만이 조사당시의 시점까지 계속적으로 노동시장에 참여하였던 것으로 알려지고 있다.

〈표 4-11〉 통일 전후 동독지역 노동시장현황의 변화 추이, 1989년~1995년

(단위: 천명, %)

구분	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
경제활동참가자	9,745	8,899	7,219	6,387	6,208	6,303	6,406
실업자수	n.a.	241	913	1,170	1,149	1,142	1,032
실업률	n.a.	n.a.	11.1	15.5	15.6	15.3	14.1
노동시장정책 수혜자 총수		948	2,633	2,057	1,674	1,282	1,009
조업시간 단축		758	1,616	370	181	97	70
고용창출조치			183	388	263	280	312
직업재교육			280	491	381	259	257
조기퇴직제도		190	554	808	849	646	370

자료: Hauser, et. al., Ungleichheit und Sozialpolitik, 1996.

16) 이러한 제반 조치의 수혜자는 공식 실업통계에 포착되지 않으나, 엄밀한 의미에서는 잠재적인 실업자로 분류될 수 있다. 통일 초기 동독지역을 대상으로 한 노동시장정책의 내용과 그 공과에 대해서는 다음 장을 참조하기 바람.

(2) 통일 과도기 사회복지지출의 추이

Kohl 정부의 집권 초반부 일관되게 추진해 왔던 국가 재정의 건전성(Konsolidierung)과 복지국가의 긴축 노력은 통일 이후의 경제·사회적 도전과제로 인하여 정반대의 방향으로 선회를 하게 되었다. 특히 동서독 사회통합의 일환으로 단행되었던 서독형 사회복지제도들의 신속한 이식과 급여수준의 관대한 인상, 포괄적이고 대대적인 실업대책 그리고 1995년 장기요양보험제도의 도입 등은 1991년 이후 독일 사회복지지출의 급속한 팽창을 초래하게 되었다. 그 결과 국내총생산 대비 사회복지지출의 비율은 앞서 〈표 4-7〉에서 살펴본 바와 같이 1990년 29.1%에서 1997년 34.4%로 인상되었으며, 이는 Kohl 정부의 출범 초기인 1982년의 수치를 상회하는 수치를 기록하였다.

이상과 같은 현상은 〈표 4-12〉에서 사회보험료 부담률의 변화추이를 통해서도 확인해 볼 수 있다. 이에 따르면 근로자의 총사회보험료 부담률은 1990년 35.6%에서 1997년 42.1%로 무려 6.5%나 인상되었다. 세부적으로 살펴보면 해당기간 동안 실업보험료가 2.2%로 가장 높은 인상을 기록하였으며, 다음으로 장기요양보험료 1.7%, 연금보험료 1.6%, 의료보험료 1.0%의 순으로 나타나고 있다. 이와 같은 사회보험료의 인상은 한편으로는 기업 및 가계의 유효수요를 감소시켜 경기침체의 요인으로 작용하였을 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 기업의 인건비 부담을 가중시켜 고용불안과 만성적 고도실업의 원인이 되기도 하였다. 나아가 독일의 통일은 Kohl 정부에서 핵심적 목표로 추진하였던 재정건전성에도 부정적인 영향을 미쳐 국내총생산 대비 국가부채의 비율이 1990년 41.8%에서 1998년 60.9%로 인상되는 결과를 가져다주게 되었다.

〈표 4-12〉 독일 총사회보험요율의 변화 추이, 1990년~2005년

(단위: %)

연도	총계	연금보험	실업보험	의료보험	장기요양보험
1990	35.6	18.7	4.3	12.6	-
1991	36.7	17.7	6.8	12.2	-
1992	36.7	17.7	6.3	12.7	-
1993	37.4	17.5	6.5	13.4	-
1994	38.9	19.2	6.5	13.2	-
1995	39.3	18.6	6.5	13.2	1.0
1996	40.9	19.2	6.5	13.5	1.7
1997	42.1	20.3	6.5	13.6	1.7
2000	41.1	19.3	6.5	13.6	1.7
2005	41.5	19.5	6.5	13.8	1.7

자료: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Statistisches Taschenbuch 2007.

5. 시민당과 녹색당의 적록연정 시기 사회복지지출(1998년~2005년) : 복지국가의 혁신과 조정 시기

1998년 연방의회선거에서 시민당과 녹색당이 승리를 함에 따라 시민당 당수 Gerhard Schröder를 수상으로 하는 적록 연립정부가 출범하게 되었다. 사회복지정책에 있어서 적록연정의 성과에 대한 평가는 매우 상반되게 이루어지고 있다. 이와 같은 상반된 평가의 배경을 살펴보면 다음과 같이 설명해 볼 수 있다.

1998년 제14대 연방의회의 개원에 따라 새로운 집권정당으로 등장한 적록연정은 지난 Kohl 정부에서 추진하였던 복지국가의 긴축기조를 폐지하고, ‘보다 강력한 사회정의, 사회보장 그리고 혁신’이라는 선거공약을 기치로 이전과 같은 관대하고 포용적인 복지국가로의 선회를 시도하였다. 구체적으로 Schröder 정부는 ‘복지국가의 확고한 기반조성(das Wetterfestmachen des Sozialstaates)’을 궁극적 목표로 제시하고, 세부

적 과제로서 활성화된 복지국가, 세대간 공평성, 복지국가의 지속가능성, 양성평등을 통한 성역할의 정의, 유연성과 선택권 보장, 사회적 배제문제의 극복 그리고 사회통합의 실현을 제시하였다. 이상과 같은 정책목표들은 시민당과 녹색당의 정당강령에 전적으로 부합되는 것으로 평가를 받을 수 있었다. 제14대 연방의회의 회기 동안 Schröder 정부가 사회복지정책의 분야에서 달성하였던 대표적인 성과로는 ① 연금재정의 안정화를 목표로 Kohl 정부에서 법제화하였던 고령화지수를 반영한 연금급여산식의 폐지, ② 장애연금 수급요건의 완화, ③ 유사자영업자(Scheinselbständigen)에 대한 사회보험 적용의 확대 ④ 해고요건의 완화 법률안의 폐지 ⑤ 의료보험 본인부담금의 인하 그리고 ⑥ 민간의료보험과의 경쟁에 있어서 공적의료보험 우선의 정책 추진 등을 지적해 볼 수 있다.

하지만 Schröder 정부의 친복지국가적 정책기조는 2002년 제15대 연방의회 재집권 이후 정반대의 방향으로 기울기 시작하였다. 이와 같은 정책기조의 전환이 이루어지게 되었던 주된 배경요인으로는 유럽연합 및 FTA와 같은 급속한 세계화와 자유화의 추세에 따른 대외경쟁력의 압력 그리고 집권기간 동안 내내 부담으로 작용하였던 10% 이상의 고도실업의 문제 등이 언급될 수 있다. 제2기 적록연정이 시작되었던 2002년 이후 집권 여당은 대내외적인 비판의 목소리에도 불구하고 소위 ‘신자유주의적 정책’을 일관되게 추진하였으며, 이와 관련한 대표적인 정책들로서 ① 법인세 및 소득세의 인하 ② 사회복지지출의 삭감 ③ 노동시장의 현대화를 목표로 하는 Hartz 법률안의 제정 ④ 지난 Kohl 정부에서 보다 더 강력한 연금재정 안정화 조치의 법제화 ⑤ 연금 및 의료보험의 민영화 ⑥ 주요 사회보장제도 운영원칙과 관련하여 종전 급여지출 중심의 정책에서 재정수입 중심의 정책으로 전환 등이 있다.

이상과 같은 신자유주의적 정책으로의 방향전환에도 불구하고 적록연정 기간동안 실업률은 오히려 계속적으로 증가하여, 2005년의 경우 실

업자의 규모는 486만명을 상회하였던 것으로 기록되고 있다(BMAS, 2011). 만약 여기에다 조업단축근로자 약 13만명을 추가하게 될 경우 당시 독일의 실업자는 심리적 상한선인 500만명에 근접하였던 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 GDP 대비 사회복지지출총액을 나타내는 사회복지비율 역시 집권 기간 내내 30%를 상회하였던 것으로 조사되었다(표 4-13 참조). 그리고 총사회보험료의 경우 앞서 〈표 4-12〉에서 보았던 바와 같이 매년 증가하여 적록연정의 마지막 해인 2005년에는 41.5%를 기록하였으며, 이는 같은 해 GDP 대비 18.8%를 차지하는 규모이다(표 4-13 참조).

〈표 4-13〉 적록연정 시기의 주요 경제·사회지표, 1998~2005년

(단위: Euro, %)

연 도 별	국내총생산 (GDP)		국민소득		근로자 1인당 연평균소득		실 업 률 (%)	사회복지지출 및 사회보험료				
								사회복지지출 총액			1인당	
	10억 Euro	증가율 (%)	1인당 (Euro)	증가율 (%)	Euro	증가율 (%)		억 Euro	증가율 (%)	GDP 대비(%)	10억 Euro	GDP 대비(%)
1998	1,965	2.4	18,191	1.8	30,648	0.9	12.3	349	1.8	30.8	383	19.7
1999	2,012	3.6	18,366	1.0	30,936	0.9	11.7	369	1.8	31.2	387	19.5
2000	2,063	2.7	18,749	2.2	31,512	1.9	10.7	381	1.8	31.2	402	19.6
2001	2,113	2.9	19,153	2.3	32,040	1.7	10.3	381	1.8	31.3	407	19.4
2002	2,143	3.7	19,293	0.9	32,472	1.3	10.8	387	1.8	32.0	413	19.3
2003	2,164	2.1	19,492	1.1	32,928	1.4	11.6	392	1.8	32.3	420	19.5
2004	2,211	0.1	20,446	4.9	33,048	0.4	11.7	381	1.7	31.6	421	19.1
2005	2,242	1.1	20,781	1.6	33,024	-0.1	13.0	355	1.6	31.4	421	18.8

자료: BMAS (2011), Sozialbudget 2010; BMAS (2011), Statistisches Taschenbuch 2010.

6. 기민·기사당과 사민당의 보수·진보 대연정 시기 사회복지지출 (2005년~2009년) : 복지국가의 현대화 시기

2005년 9월 18일에 실시된 제 16차 연방의회선거에서 기존의 보수진영과 진보진영을 대변해 왔던 기민·기사당 그리고 사민당과 같은 거대정당의 지지율이 현저하게 감소하는 정치적 이변이 발생하였다. 이와 같은 정치적 불확실성을 타개하기 위한 방안으로서 불가피하게 1966년~1969년에 이어 재차 보수·진보의 대연정이 출범하게 되었다.

대연정은 심각한 재정적자와 ‘과도한’ 사회안전망 그리고 5백만 가량의 대량실업 및 침예한 세계경쟁이라는 긴급 상황을 배경으로 출발하게 되었다. 이에 따라 보수·진보의 연정협약은 전임 적록연정의 시기 표방해 왔던 ‘신중도 노선(Neues Mitte)’을 보다 강화한 신자유주의적 정책노선을 채택하도록 하고, 그 일환으로서 ① 해고방지 규정의 완화 ② 기업부담의 사회보험료 인하 ③ 사회보장제도의 분배적 기능 제한 또는 배제 ④ 사회보장제도의 현대화(Modernisierung) 및 민영화(Privatisierung) 등을 세부적 정책목표로 선정하였다.

대연정의 기간 동안 사회복지 분야에서 이루어졌던 주요 정책을 정리해 보면 아래와 같다. 첫째, 인구구조의 고령화에 대처하여 연금재정의 장기적 지속가능성을 확보하기 위한 목적으로 국민연금제도의 수급연령을 2012년부터 2029년까지 현행의 65세에서 67세로 단계적으로 인상하는 법률을 제정하였다. 둘째, 사적노후소득보장을 장려하기 위하여 현행의 연금장려금제도(Riester-Pension)에서 제공하고 있는 세제 또는 보조금의 혜택을 상향조정하고, 특히 아동을 부양하고 있는 가정에 대하여 상대적으로 높은 이익이 돌아갈 수 있도록 하였다. 셋째, 전액 조세방식으로 운영되고 있는 공무원연금제도 또한 국민연금제도의 개혁방향과 같은 방법으로 수정해 나가되, 양 제도의 근본적 운영원리에 대한 차별성

은 계속적으로 유지할 수 있도록 하였다. 넷째, 의료보장정책의 개혁방안으로서 기민·기사당의 전략(인두세 보험료 모델: Kopfprämienmodell) 그리고 사민당의 개혁전략(국민보험모델: Bürgerversicherungsmodell) 상호간 현저한 차이로 인해 근본적인 체질개혁은 이루어지지 못하였으나, 의료보험제도의 선진화와 재정적 건전성 확보를 목표로 다양한 제도 개선이 추진되었다. 다섯째, 세계화의 추세 그리고 제조업 중심의 산업에서 서비스업 중심의 산업으로 변화해 감에 따라 전통적 동업조합 형태의 산업별 산재보험조합에 대한 대대적인 개혁이 이루어지게 되었다. 따라서 현행의 산업별 다보험자 방식의 산재보험 행정관리체계를 적절한 규모로 재편하기 위하여 동업조합 상호간 인수·합병이 일관되게 추진되었다. 여섯째, 가족친화적인 사회를 실현하기 위한 일환으로서 ① 아동의 양육책임에 있어서 부모의 선택권을 확대하기 위한 목적으로 현행의 양육수당(Erziehungsgeld)과 육아휴직(Erziehungsurlaub)을 부모수당(Elterngeld)과 부모기간(Elternzeit)으로 명칭 변경 ② 부모수당의 지급 방식을 종전 정액방식에서 정률방식(종전 소득의 67%)으로 전환하여 아빠의 육아휴직을 활성화할 수 있는 제도적 기반을 조성 ③ 아동빈곤의 문제를 해결하기 위한 목적으로 추가아동수당(Kinderzuschlag)을 확대 ④ 3세 미만 아동에 대한 위탁보육의 기회 확대와 보육시설의 교육기능 강화 등 다양한 정책 프로그램들이 실시되었다.

보수·진보의 대연정 시기 주요 정책적 성과를 정리해 보면 〈표 4-14〉와 같다. 첫째, 연방정부의 강력하고 일관된 정책에 힘입어 사회복지지출비율이 통일 이후 최초로 30% 이하의 수준을 유지할 수 있게 되었다는 점이다. 하지만 이러한 성과는 2008년의 세계적인 경제위기의 발발로 인해 이듬해에 다시 32.4%로 인상되었다. 둘째, 대연정의 출범 이후 대내외적인 경제 환경의 호조에 힘입어 비교적 높은 수준의 경제성장을 실현할 수 있게 되었으며, 이에 따라 실업자의 규모와 실업률은

〈표 4-15〉에서 보는 바와 같이 2007년 이후 각각 4백만명 그리고 10% 이하의 수준으로 떨어지게 되는 성과를 달성하게 되었다. 셋째, 기업의 인력수요에 영향을 미치게 되는 사회보험료 또한 전임정부에 비해 상대적으로 낮은 수준을 유지할 수 있게 되었다.

〈표 4-14〉 보수·진보 대연정 시기의 주요 경제·사회지표, 2005~2009년

(단위: Euro, %)

연 도 별	국내총생산 (GDP)		국민소득		근로자 1인당 연평균소득		실 업 률 (%)	사회복지지출 및 사회보험료					
								사회복지지출 총액			1인당		
	10억 Euro	증가율 (%)	1인당 (Euro)	증가율 (%)	Euro	증가율 (%)		억 Euro	증가율 (%)	GDP 대비(%)	10억 Euro	GDP 대비(%)	
2005	2,242	1.4	20,781	1.6	33,024	-0.1	13.0	355	1.6	31.4	421	18.8	
2006	2,327	3.8	21,960	5.7	33,360	1.0	12.0	349	1.5	30.2	431	18.6	
2007	2,432	4.6	22,821	3.9	33,636	0.8	10.1	353	1.4	29.2	431	17.8	
2008	2,481	2.0	23,066	1.1	34,344	2.1	8.7	344	-1.4	29.3	446	17.9	
2009	2,397	-3.4	22,060	-4.4	34,356	0.0	9.1	324	-1.4	32.4	465	19.4	

자료: BMAS (2011), Sozialbudget 2010; BMAS (2011), Statistisches Taschenbuch 2010.

〈표 4-15〉 독일의 실업자 규모와 실업률의 변화 추이, 2000~2009년

(단위: 천명, %)

연도별	실업자 수	실업률	조업단축 근로자
2000	3,890	10.7	86
2001	3,853	10.3	123
2002	4,061	10.8	207
2003	4,377	11.6	195
2004	4,381	11.7	151
2005	4,861	13.0	126
2006	4,487	12.0	67
2007	3,760	10.1	68
2008	3,258	8.7	102
2009	3,415	9.1	1,147

자료: BMAS (2011), Sozialbudget 2010; BMAS (2011), Statistisches Taschenbuch 2010.

제3절 한국에 주는 함의

독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)은 전후 국토 분단과 동서 냉전 그리고 1990년 10월 3일 통일의 과도기를 극복하고, 오늘날에 와서는 전체 27개 유럽연합 회원국 가운데 정치·경제·사회적으로 영향력이 가장 강력한 국가로 부상하고 있다. 이처럼 지난 60여년 동안 독일의 복지국가는 건국 초기의 극심한 궁핍과 혼란의 시기, 1970년대 중반 이후 석유파동과 세계적인 경기침체로 인한 만성적 대량실업의 시기 그리고 동서독 통일 시기의 지역간 경제력 및 생활수준의 격차문제를 조화롭게 해결하고, 궁극적으로는 사회통합과 체제질서의 안정에 크게 기여를 하였던 것으로 평가를 받고 있다(BMA, 2009).

독일의 헌법인 기본법(Grundgesetz) 제20조의 1에서는 독일의 국가체제(國家體制)를 ‘민주적이고 사회적인 연방국가(demokratischer und sozialer Bundesstaat)’로 규정하고 있으며, 이는 독일형 복지국가를 위한 법적·제도적 기초를 형성하였다. 독일은 복지국가의 가치이념을 자유(Freiheit)·사회정의(soziale Gerechtigkeit)·사회연대(Solidarität)로 채택하고, 이러한 목표를 실현하기 위하여 국가는 ‘국민들의 일상생활에 중대한 영향을 미치게 되는 다양한 정책영역들을 복지국가의 이념으로 아우르는 정책적 노력’을 경주해 왔다.

독일 복지국가의 발전과정에서 발견할 수 있는 중요한 특징은 아래의 세 가지로 정리해 볼 수 있다.

1. 사회복지비율에서 살펴본 특징

독일의 복지국가는 양적으로나 질적으로 끊임없이 확대되어 왔다. 이에 따라 국민들의 일상생활을 구성하고 있는 다양한 영역들이 사회복지

정책의 대상으로 편입되어 왔다. 구체적으로 종전 개인의 책임으로 일임되었던 문제들이 점차 사회문제로 확대 인식되고, 그 결과 사회구성원 상호간 삶의 기회가 재분배되는 사회화(socialization)의 과정이 빠르게 진행될 수 있게 되었다.

이상과 같은 복지국가의 확대는 다음과 같은 긍정적인 측면을 가지고 있다. 복지국가는 매년 막대한 재원을 분배하는 과정에서 상품에 대한 구매력을 증대시켜 기업의 안정적인 생산활동과 새로운 일자리의 창출에 기여를 해왔던 것으로 평가를 받고 있다. 또한 복지국가는 생산성의 향상을 위해 요구되는 전제조건을 충족시켜 줄 수도 있다는 점이다. 일례로 신기술의 급속한 발전은 그에 상응하는 능력과 자질을 갖춘 인적자원이 뒷받침될 경우에만 비로소 경제성장의 효과를 최대한 발휘할 수 있다. 이러한 측면을 감안해 볼 때 복지국가의 일환으로 일관되게 추진되어 왔던 일반교육, 직업교육 그리고 각종의 보건·의료사업 등은 근로능력의 확대재생산을 위해 요구되는 물질적·사회적 여건을 조성해 주었다는 점이다.

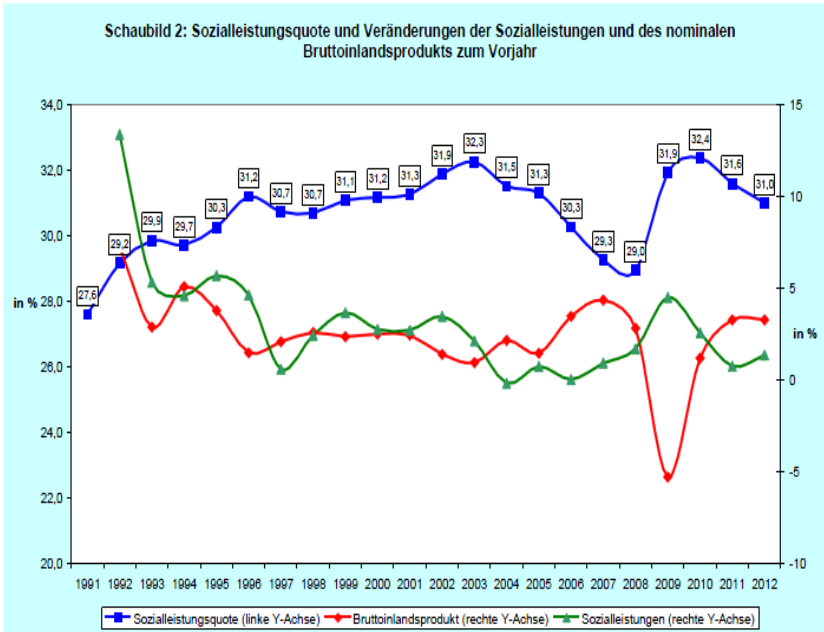
이상과 같은 복지국가의 확대과정을 점검해 볼 수 있는 대표적인 지표로서 사회복지비율(Sozialleistungsquote)을 언급해 볼 수 있다. 일반적으로 사회복지비율이란 매년도 사회복지지출총액을 같은 해의 국내총생산(GDP)과 대비하여 작성한 통계지표를 의미한다. 이러한 사회복지비율은 국가적 차원에서의 복지수준을 가늠해 볼 수 있는 지표로서의 기능은 물론, 국민경제의 사회복지 비용부담의 수준을 판단해 볼 수 있는 척도로서도 활용될 수 있다.

아래의 [그림 4-1]은 1991년 독일의 통일 이후 독일의 사회복지비율의 추이 그리고 사회복지지출 및 국내총생산의 변화율을 보여주고 있다. 통일 이듬해인 1991년 사회복지비율은 27.6%에서 지속적으로 증가하여 1996년 31.2%를 기록하였다. 이와 같은 증가 요인으로는 구동독지

역의 사회통합 비용 외에도 1995년 장기요양보험제도(Pflegeversicherung)의 도입과 가족정책의 기능 확대 등이 대표적으로 언급될 수 있을 것이다. 이후 1997년에는 경기상황의 호전과 각종 사회복지 재정절감의 효과에 힘입어 사회복지비율은 30.7%로 인하되었다. 하지만 1998년 아동수당의 인상과 아동기초공제액의 상향조정 등으로 인하여 사회복지비율은 재차 증가하게 되었으며, 나아가 새천년의 시작과 함께 불어 닥친 불경기로 인해 그 비율은 2003년 가장 높은 수치인 32.3%를 기록하게 되었다. 이후 사회복지비율은 정부의 강력한 재정건전화정책(Konsolidierungspolitik)에 힘입어 완만하게 감소하여 2008년에는 29.0%로까지 하락할 수 있게 되었다. 그러나 2009년 세계적 차원의 경제위기에 따른 여파로 인하여 사회복지비율은 무려 4.5%나 인상되었으며, 이듬해인 2010년에는 금세기 들어 가장 높은 수준인 32.4%를 기록하게 될 것으로 전망되고 있다.

[그림 4-1] 에서 발견할 수 있는 또 다른 중요한 현상으로서 사회복지비율의 변화율과 국내총생산의 변화율이 국내의 경기상황에 따라 서로 상반된 방향으로 작용하고 있다는 점이다. 이와 같은 현상은 무엇보다도 경제상황의 변화가 일정한 시차(1년~2년)를 두고 사회복지지출에 영향을 미치게 되기 때문에 발생하는 것으로 파악되고 있다. 대표적으로 독일의 사회복지지출에 있어서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 국민연금의 재조정 과정에 있어서 전년도에 평균임금이 되고 있으며, 이는 경기자동조절장치(built-in-stabilizer)로서의 기능을 담당하고 있다.

[그림 4-1] 사회복지비용 그리고 사회복지지출 및 국내총생산의 변화율의 연도별 추이



자료: BMAS (2009), Sozialbericht

2. 사회복지지출의 기능별 분류에서 나타난 특징

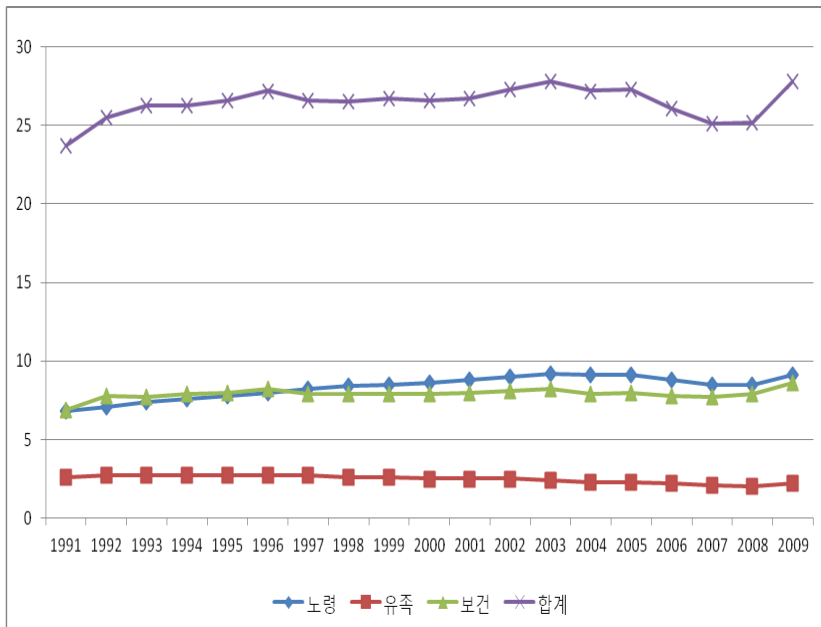
복지국가는 사회문제로 인해 국민들이 겪게 될 수 있는 사회적 위험이나 생활상의 애로문제를 해소해 주는 기능을 담당하고 있다. 사회복지의 기능별 분류기준은 매년도 전체 사회복지 지출총액을 사회문제별로 분류하여 보여주고 있다.

기능별 분류방식에 입각한 사회복지지출은 다음과 같은 측면에서 의의를 찾아볼 수 있다. 일반적으로 대개의 사회복지제도들은 제도의 성숙과정에서 그 기능을 다양한 영역으로 확대해 오는 경향을 보이고 있다. 이러한 일련의 경향으로 인하여 개별 사회복지제도들 상호간 기능의 중복문제가 상당한 수준으로 발생할 수 있다. 따라서 기능별 분류기준에 입각한

사회복지 지출통계는 개개의 사회문제에 대한 복지지출의 규모를 총체적으로 파악할 수 있도록 함으로써 궁극적으로는 국가적 차원에서 복지국가 체계의 균형적 발전을 위한 판단자료로 활용될 수 있는 장점이 있다.

[그림 4-2]에서는 매년도 국내총생산 대비 사회문제의 영역별 비율에 대한 연도별 변화추이를 보여주고 있다. 이에 따르면 노령과 유족 그리고 질병과 장애의 부문에 있어서 ‘영역별 사회복지비율(funktionale Teil-Sozialleistungsquoten)’이 매년 10%를 상회하여 전체 사회문제 영역 가운데 가장 높은 비율을 보이고 있다. 다음으로는 아동 및 가족 부문의 경우 영역별 사회복지비율은 매년 4~5%의 비율을 보이고 있으며, 그리고 가장 낮은 사회복지비율을 기록하고 있는 부문은 주거 및 사회 부조의 영역으로서 국내총생산의 1~2%에 불과한 수치를 보이고 있다.

[그림 4-2] 영역별 사회복지비율의 연도별 추이



자료: OECD SOCX 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>), 2012년 11월 29일 다운로드.

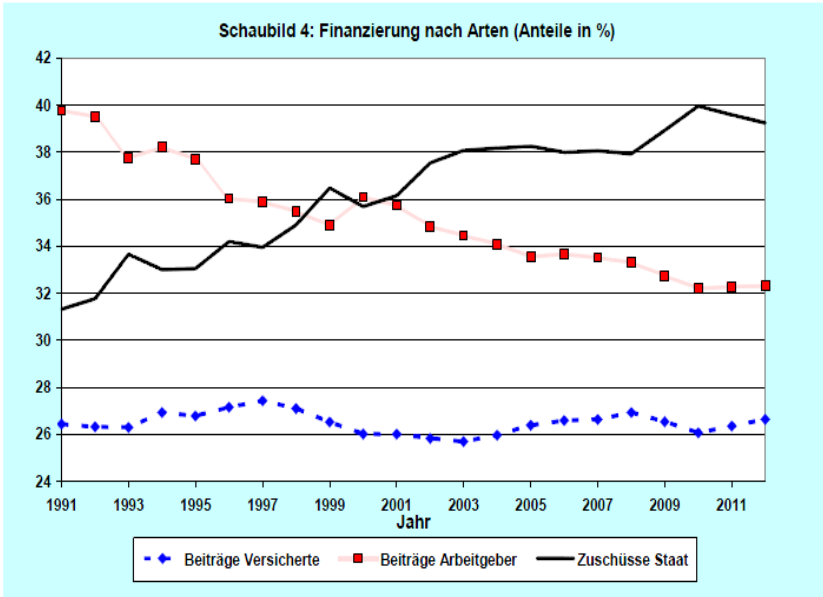
3. 사회복지재원의 구성비에서 살펴본 특징

사회복지의 급여지출과 재정수입은 동전의 양면으로 이해해 볼 수 있다. 왜냐하면 사회복지급여의 제공이 이루어지기 위해서는 반드시 그에 상응하는 재정이 뒷받침되어야만 하기 때문이다. 이러한 의미에서 사회복지재원의 조달문제는 중요한 정책적 결정사안이 될 수 있다. 구체적으로 사회복지재원의 비용을 누가 그리고 어느 정도의 수준으로 부담하도록 할 것인가 하는 문제는 사회복지정책의 원만한 수행을 위하여 선행적으로 해결하여야 하는 과제가 될 수 있다.

아래의 [그림 4-3]은 독일 사회복지재원의 구성을 연도별로 구분하여 보여주고 있다. 이 그림을 통하여 발견할 수 있는 중요한 특징은 다음과 같이 지적해 볼 수 있다. 먼저 전체 사회복지 재정규모의 연도별 추이와 관련한 사항으로서 그 규모는 2002년 6,690억 유로(약 970조원)에서 2009년 7,772억 유로(약 1,127조원)로 절대금액의 측면에서 약 11.2% 증가한 것으로 나타나고 있다.

다음으로 사회복지재원의 구성비와 관련한 내용을 살펴보면 아래와 같은 중요한 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 사회복지재원에 있어서 국가의 부담분이 현저하게 증가해 오고 있다는 점이다. 구체적으로 국가의 사회복지재원 부담률은 2002년 37.6%에서 2009년 38.9%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 둘째, 기업의 사회복지 부담분은 반대의 현상으로서 뚜렷하게 감소해 오고 있다는 점이다. 구체적으로 기업의 사회복지재원 부담률은 2002년 34.9%에서 2009년 32.3%로 하락한 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 현상의 주된 배경으로는 기업의 사회보험료가 인건비 부담의 증가로 인한 고용불안의 요인으로 작용하게 되는 문제를 방지하기 위한 정책적 노력의 결과로 판단된다. 셋째, 근로자의 사회복지 부담률은 26% 내외의 일정한 수준을 유지해 오고 있다.

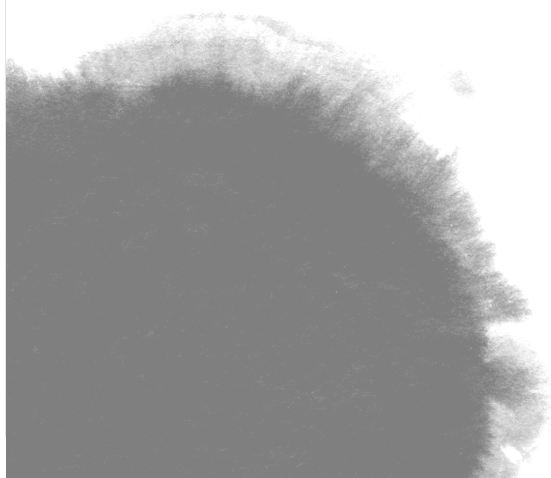
[그림 4-3] 사회복지재원의 노·사·정 부담 추이



자료: BMAS (2009), Sozialbericht

5장

영국의 복지지출과 사회현상



제5장 영국의 복지지출과 사회현상

제1 절 영국 복지국가의 전개와 유산

영국은 역사적으로 일찍이 빈곤에 대해서 관심을 가져왔으며, 이와 함께 빈곤에 대한 공적 역할을 동시에 발전시킨 국가이다. 실제로 영국에서 정부가 경제적 곤궁에 대하여 적극적인 역할을 맡을 것을 명시적으로 법에 표현한 것이 1531년으로, 시장 및 치안판사 등의 역할을 밝히고 있다(슈바이니츠, 남찬섭 역, 2001). 이후에 사회경제적 변화와 함께 빈곤층에 대한 제도와 법도 함께 변화하였고, 열등처우의 원칙과 작업장 제도를 근간으로 하는 신규빈법이 제정된 이후 19세기 말에 이르러서는 주기적 실업의 등장과 함께 빈곤에 대한 관심이 전 사회적으로 증가하였다(박병현 2005). 결과적으로 19세기 말과 20세기 초부터 본격적인 사회정책의 발전이 이루어졌으며, 이는 1942년 베버리지 보고서(Beveridge Report)와 1946년의 국민보험법으로 완성이 된다. 이후 ‘베버리지’형 복지국가 혹은 사회정책은 소득보장보다는 빈곤감소(poverty reduction)를 목적으로 하는 형태의 복지국가를 일컫게 된다. 다시 말해서, 영국에서는 비스마르크의 사회보험에서 유래한 소득비례형 ‘비스마르크’ 복지국가에 대비된 형태가 정착되게 된다. 하지만, 이런 ‘베버리지’ 유형은 베버리지에 의해서 시작된 것이라기보다는 영국의 역사적 배경에서 도출되었다고 평가하는 것이 타당하다.

베버리지 보고서가 출판되기 전 영국 사회정책의 특징은 두 가지로 정리될 수 있다. 하나는 앞서 언급된 바와 같이 정책목표가 빈곤의 예방에 있었다는 것이다. 1906년 초급학교의 아동급식을 규정한 교육법, 1908년에 노령연금법, 1911년의 의료보험과 실업보험을 규정한 국민보험법 등은 빈곤에 초점을 명확히 두고 있다. 노령연금의 경우 자산조사를 거쳐서 70세 이상 노인에게 정액으로 지급을 하게 하였으며, 여타 제도들 역시 자산검토를 거쳐 구호가 필요하다고 인정된 빈곤계층을 위해 극히 제한적으로 운영되었다(최영준 2011; 손병돈 2012). 다른 한 축은 민간에 의해서 발전된 복지이다. 이러한 모습은 연금제도에서 보다 명확히 발견되는데, 이는 점진적 자본주의의 발전과 맥을 같이 한다. 첫 기업연금의 시초는 1743년으로 거슬러 올라가며, 20세기 초에는 이미 공공/민간부문 사업장에서 상당부분 보편화 되어있었다(Blake 2003)¹⁷⁾. 이러한 직역연금은 1921년의 재정법과 1927년의 ‘연금 및 기타신탁기금에 관한 법(Superannuation and Other Trust Fund Act)’이후 더욱 급속히 발전했다. 이러한 두 유산은 베버리지 보고서와 이후 사회정책 발전에 큰 영향을 미치게 된다.

1차와 2차 세계대전 그리고 대공황(Great Depression)을 거치면서 한편으로 빈곤과 실업과 같은 사회적 위험이 보편적으로 발생한다는 사실에 대한 국민적 공감의 커지고, 또한 중앙국가의 역할이 성장하면서 복지국가 등장기틀을 마련하게 된다. 이러한 모습은 2차 세계대전이 끝날 무렵에 보다 명백히 나타나게 된다. 1944년 보수당연합 정부는 ‘케인지안 복지국가(Keynesian welfare states)’의 근간인 완전고용 목표를 받아들였고, 1945년에는 노동당 정부가 선거에서 압승을 거두면서 복지

17) 이미 이 당시 연금은 기업들에게 자선이 아닌 사업의 일부분으로 간주되곤 했었다. 사무직의 경우 대체로 소득비례로 기업연금에 가입한 데 반해서 현장직의 경우 대부분 정액제로 기업연금에 가입되어있었다 (Blake 2003).

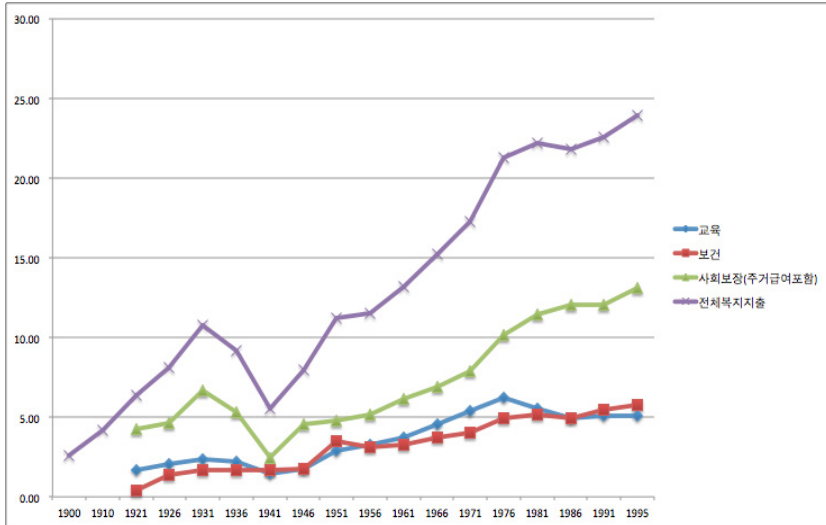
국가 확대가 본격적으로 시작되게 된다(Glennister 1998). 복지국가의 설계는 베버리지가 지적한 ‘궁핍(want), 무위(idleness), 불결(squalor), 무지(ignorance), 질병(disease)’으로 구성된 다섯 가지 거인들(five giants)에 바탕을 두고 있다. 다섯 가지 거인들을 극복하기 위해서 사회 보장, 고용, 주거, 교육, 그리고 보건의료의 필요성이 제기되었다. 2차 세계대전 이후에 실시된 사회보장 개혁에서는 기존의 자산조사에 엄격히 의존하던 정책에서 벗어나 사회권(social rights)에 기반하여 15세부터 보편적 의무교육(1944년 Education Act), 국민보건서비스(National Health Service Act, 1946년), 그리고 국민보험법으로 시작된 보편적 사회보험 등이 도입되었다. 국민보험법의 도입으로 모든 근로자는 주당 보험료를 납부하게 되었으며, 질병, 사망, 실직, 퇴직 등의 사회적 위험이 발생할 때 질병수당, 미망인수당, 고이수당, 사망조의금, 실직수당, 연금 등을 받을 수 있도록 조치하였다. 그러나 보편적인 제도가 도입 되었음에도 불구하고, 이 당시 아직 여성에 대한 고려는 포함되지 않았다(손병돈 2012).

이후부터 복지서비스 제공에 있어서 국가가 핵심적인 역할을 담당한다는 것에 대한 일종의 합의가 나타나게 되었으며 상업적 섹터나 민간 섹터는 다소 부수적인 역할로 간주되었다. 이는 특히 사회서비스, 보건 서비스, 주거, 교육 등의 분야에서 이러한 성격이 더욱 강하였다(Ellison and Pierson 2003). 반면에 현금급여를 지급하는 사회보험 분야에서는 여전히 소득비례형보다는 정액급여를 바탕으로 하는 ‘베버리지형’이 구현되고 있었으며, 연금의 경우 기업에 의한 기업연금이 소득보장에서 여전히 중요한 역할을 담당하고 있었다. 이는 베버리지의 아이디어와 크게 다르지 않다. 그는 국가가 최저선 보상 이상으로는 개인이나 가족들의 자발적 노력을 통하여 성취될 수 있는 여지를 남겨두어야 한다고 주장하였다(Beveridge 1942). 또한 1960년도 재무성에 따르면 “사적연금의 성장은 장려되어야 하며 이는 사회적 안정을 가져온다. 더욱이, 장기적

으로는 정부에 대한 개인의 의존을 줄이고 보편성이라는 값비싼 원칙으로부터 정부를 철수시킬 수 있다.” 라고 주장하였다(Whiteside 2003). 이후 보편적인 보건, 교육 그리고 사회서비스와 함께 기초보장의 성격을 가지고 있는 소득보장제도가 꾸준히 발전하게 된다.

완전고용과 보편적 복지를 중심으로 하는 영국 복지국가는 외적으로 보면 1950년과 1960년을 거치면서 꾸준히 성장을 하게 된다. [그림 5-1] 을 참조하면 1940년대를 기점으로 사회보장급여가 빠르게 성장함을 알 수 있으며, 보건제도 역시 꾸준히 증가하는 것을 발견하게 된다. 이 당시에는 특별한 제도의 변화라기보다는 기존제도가 정비되고 성숙해지면서 발생한 사회지출이라고 평가할 수 있다. 하지만, 이 시기 완전고용을 추구하던 영국정부에게 딜레마가 주어지게 된다. Glennerster(1998:13)에 따르면 완전고용을 목표로 수요의 수준을 조절하려는 영국 경제에는 인플레이션이라는 위험요소가 계속 존재하게 되었으며, 따라서 1973년 석유과동을 계기로 근본적인 정책전환이 이루어지게 된다. 완전고용이라는 목표에서 인플레이션 조절이 새로운 경제정책의 목표가 된 것이다. 이러한 변화는 1979년 보수당 대차정부가 들어서기 이전인 1975년 노동당정부의 예산 삭감에서부터 나타나기 시작한다.

[그림 5-1] 영국 사회지출의 변화

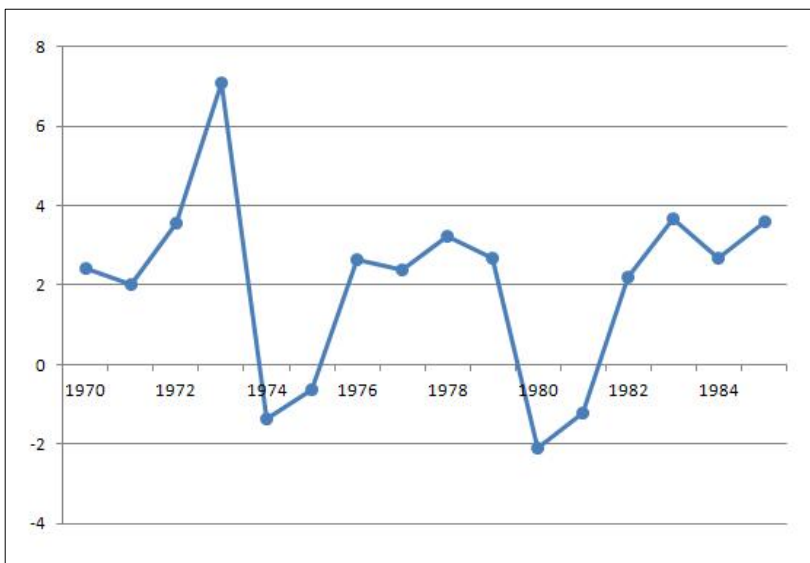


자료: Glennester, 1998.

하지만 모든 지출이 다 감축된 것은 아니었다. 1974년에 집권한 노동당 정부는 한편으로는 공적지출을 감소시키면서 다른 한편으로는 연금제도의 확대를 가져왔다. 1974년의 국민보험법의 개정에 따라서 급여의 상승을 물가나 임금 중 높은 쪽으로 연동하게 하는 안을 통과시켰다. 이로써 기초연금급여의 현실화를 가능케 하였다. 또한, 1975년에는 사회보장연금법을 통하여 국가소득비레이층연금(SERPS)을 도입하고, 이를 1978년에 실시하게 되었다. 이러한 배경에는 보편적 사회서비스에 비하여 기초만을 보장하는 연금 등 현금급여제도가 사회적 불평등을 낳는다는 지적이 꾸준히 제기되어왔기 때문이다. 하지만, 1979년 새롭게 등장한 대처의 보수당 정부는 복지와 관련된 다양한 정책에 대해서 더욱 과감한 변화를 꾀하기 시작하는데, 이 배경에는 인플레이션과 함께 급격한 사회보장지출의 증가가 있었다. 1951년부터 1976년까지 영국의 경제성장률에 대한 산출의 2/3가 공공지출을 위해서 사용되었다는 보고가 있었으

며, 이는 향후에도 꾸준히 증가할 것이라 예상되었다(Glennerster 1998:14). 1974-76년까지의 경제위기는 이러한 문제점을 더욱 강하게 노출시켰다. 1974년에는 1944년 이래 최초로 소비자지출이 감소하게 되었고, 소비자들과 납부자들의 복지지출에 대한 선호가 서서히 변화하는 모습이 감지되었다(Ibid). 경제위기와 함께 실업률도 80년 6.9%에서 81년 10%를 넘어섰으며, 이러한 고실업률은 90년대 중반이 될 때까지 계속된다(World Bank 2008).

[그림 5-2] 영국의 경제성장을 변화



자료: World Bank, 2008.

이러한 배경 하에서 영국의 1980년대가 시작된다. 본 장에서는 1980년부터 2007년까지의 영국 사회지출의 추이 및 변화를 추적하면서 복지 관련지출들이 왜 변화하였고, 그 결과는 어떠하였는지를 설명하고자 한다.

제2절 영국 사회복지정책 제도별 지출 분석

1. 노령부문 & 유족부문

1) 노령부문

노령관련지출은 복지국가 전체 지출에서 보건과 함께 가장 높은 비중을 차지하는 항목이며, 지난 30여 년 동안 가장 뚜렷한 변화와 개혁이 진행되었던 정책분야이기도 하다. 이 항목에서 대부분의 지출은 노령연금이라고 할 수 있다. 노령연금은 세 가지로 구성되어있는데, 국민보험(National Insurance) 내에서 운영되고 있는 기초연금(Basic Pension), 국가등급퇴직연금제도(State Graduated Retirement Pension Schemes, SGRPS), 마지막으로 국가소득비레이층연금(SERPS)로 구성되어 있다. 하지만, 노령연금 이외에도 다양한 프로그램들이 이 항목에 포함되어 있다. 노령에 관련된 소득보조 프로그램으로, 자산조사에 기반한 소득지원(income support), 16세 미만을 돌보고 있는 근로인구에 부여되는 가족부조(family credit), 그리고 특정한 위기 상황에 있는 이들에게 부여되는 사회기금(social fund)이 여기에 속한다. 이러한 현금급여와 더불어 돌봄에 관련된 간호수당도 포함된다. 65세 이상의 노인 중 육체적, 정신적 이유로 돌봄이 필요한 경우에는 이들에게 간호수당(Attendance Allowance)이 지급된다. 간호수당을 받기 위해서는 매우 심각한 돌봄이 필요한 상태일 경우이어야 하며, 6개월 이상 생명이 지속되기 힘든 경우에 청구할 수 있다(OECD 2012). 하지만, 본 항목에서는 연금급여의 비중이 절대적이기 때문에 이를 중심으로 설명할 것이다¹⁸⁾.

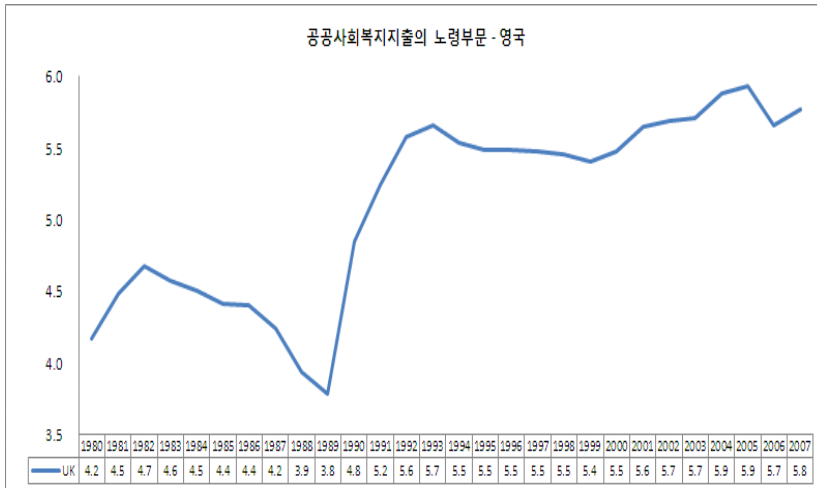
18) 한 예로 1995/6년의 경우 연금으로 지출되는 금액이 299.6억만 파운드에 이르는 반면 소득보조는 38.8억만 파운드, 가족부조로는 17.4억만 파운드, 사회기금으로는 2.51억만 파운드, 그리고 간호수당으로는 21.9억만 파운드가 지급되었다(Evans 1998).

1979년 보수당 정부가 들어설 때 공적연금제도는 다음의 세 가지 제도로 구성되어 있었다. 기초연금은 기여에 의하여 운영되었고, 기초연금을 받기 위해서 남성은 44년 여성은 39년을 기여해야 했으며 남성은 65세, 그리고 여성은 60세부터 수급이 가능하였다. 국가등급퇴직연금제도는 1959년에 국민보험법 개정 때에 소득비례연금 안을 제정하고, 이를 1960년에 개정하면서 시행되었다. 이 제도는 소득을 세 등급으로 나누어 최하 및 최상등급은 정액제로, 그리고 중간등급만 고용인과 피고용인이 소득의 8.5%를 분담하여 기여하는 제도로 이루어져 있었다. 이 제도를 통해서 기업연금 없는 이들과의 불평등을 해소하려고 하였다. 하지만 지속적으로 노인의 빈곤이 이슈화 되면서 노동당 정부는 일단 1974년의 국민보험법의 개정에서 급여의 상승을 물가나 임금 중 높은 쪽으로 연동하게 하는 안을 통과시켰고, 기초연금급여의 현실화를 가능케 하였다. 1975년에는 사회보장연금법을 도입함으로써 기존의 국가등급퇴직연금제도를 국가소득비례이충연금(SERPS)으로 대체하였다. 전 제도와 비교하면 기존의 등급제였던 반소득비례연금제에서 급여수준이 높은 완전소득비례연금제로의 전환을 가져오게 된 것이다.

이러한 세 가지 제도들을 배경으로 하여 1980년 이후의 연금지출을 이해할 필요가 있다. 기초연금이 가장 기본적인 지출의 항목이 되었으며, 뒤늦게 도입된 국가등급퇴직연금제도와 국가소득비례이충연금이 서서히 성숙해가면서 연금지출이 발생하게 되었다. 특히 이충연금의 경우 제도의 도입이나 개혁이 바로 지출에 반영되는 것이 아님을 주의할 필요가 있다. 예를 들어서 국가등급퇴직연금제도가 국가소득비례이충연금제도로 대체되었지만 여전히 과거 구 제도에 포함되어 있었던 이들은 구 제도에 따라서 받는 연금부분이 발생하며, 국가소득비례이충연금이 도입되었지만 이를 받기 위해서는 일정 기여기간이 소요되게 되기 때문에 도입이 바로 지출에 연결되지 않는다는 것이다. [그림 5-3] 은 1980년부터

2007년까지의 공공사회복지지출 중 노령부문의 변화를 보여주고 있다.

[그림 5-3] 공공사회복지지출의 노령부문 (GDP 대비)



[그림 5-3] 에서 나타나는 사회지출의 변화에서 가장 눈에 띄는 지점들은 1982년부터 지출이 감소하는 부분, 1989년과 1990년 사이에 지출이 급격히 성장하는 부분, 그리고 1999년부터 꾸준히 성장하는 부분이다. 그렇다면 대처정부 초기에 연금지출의 변화를 설명하기에 앞서 1980년부터 2007년 사이에 있었던 핵심적 연금개혁을 살펴보면 다음과 같다(최영준 2012).

1. 1980년의 사회보장법에 따라서 국가기초연금의 연동이 물가로만 이루어지게 되었으며, 이로 인하여 임금에 연동할 때에 비해서 매년 약 2%정도 낮게 연동될 것으로 예상됨.
2. 1995년 연금법에 따라서 국가기초연금의 수급연령을 여성 60세에서 65세로 2010년부터 10년에 걸쳐서 이루어지도록 함. 이로 인

하여 매년 약 30억 파운드¹⁹⁾의 절약이 이루어질 것으로 예상됨.

3. SERPS(State Earnings-Related Pension Scheme)의 급여가 다음의 개혁들을 통하여 삭감됨:

- a) 1986년 사회보장법에 따라서 1999년부터 약 10년의 과도기간을 거쳐서 연금급여 산식이 생애 최고 20년 소득기간 동안의 25%에서 전 근로생애 중 20%로 전환됨.
- b) 1986년 사회보장법에 따라서 가입자의 유족연금이 100%에서 50%로 삭감됨.
- c) 1995년 연금법에 따라서 소득구간을 재측정하는 요소를 매년 약 2%씩 삭감함.

→ 이러한 개혁들을 통하여 SERPS 급여의 가치가 약 2/3까지 삭감되었다고 평가됨.

4. 1986년 사회보장법에 따라서 적용제외의 한 형태로 사용될 수 있는 적격개인연금(Appropriate Personal Pension, 이후 개인연금)과 FDC(Financial Defined Contribution)형 직역연금이 도입되었음. 이와 함께 1987/88년부터 1992/93년까지의 개인연금의 가입자에게는 국민보험기여율을 추가로 2% 삭감-소위 리베이트(Rebate)라고 함-을 해줌.

5. 1999년 최저소득보장(minimum income guarantee)을 도입하여 자산조사를 통하여 빈곤선 이하의 노인들에게 실질적인 최저소득 보장급여를 제공함. 최저소득보장급여는 임금에 따라 연동함. 이에 따라서 연금수급자들의 빈곤문제가 해결될 것으로 기대되었음. 이는 2003년 연금크레딧법에 따라서 연금크레딧의 일부인 보장크레딧(Guaranteed Credit)으로 전환되게 됨. 연금크레딧은 보장크레

19) 1 파운드 약 2천원.

닛과 저축크레딧제도로 구성됨. 저축크레딧을 통하여 최저소득보장선 이하에서 1파운드 소득증가 당 1파운드의 소득감소가 이루어지지 않고, 노후를 위한 개인의 저축을 소득인정액 계산에서 일부 공제해줌으로써 긍정적 보상을 받게 하려 하였음. 노후를 위한 저축을 증진시키려는 의도를 가짐.

6. 2000년 아동지원, 연금 및 사회보장법에 따라서 SERPS가 국가 2층 연금(State Second Pension)으로 대체되게 됨. 이 제도는 저소득층 이상에게는 적용제외의 강력한 인센티브를 주고 최저소득층에게는 SERPS보다 더 이익을 주기 위해 고안됨. 특히 돌봄자(carer)에게도 크레딧을 제공함으로써 저소득층이나 케어를 제공하는 사람들이 연금을 받을 때 최저소득선 이상으로 연금을 받을 수 있도록 함. 2007년까지는 소득비례로, 그 이후에는 정액으로 운영되게 함.

이러한 변화들은 다각적으로 연금지출의 변화에 영향을 미쳤다. 첫 번째 변곡점으로 나타나는 1982년은 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째, 위의 1번에서 언급한 바와 같이 대처정부의 개혁이었던 기초연금의 연동을 임금에서 물가로 변환시킴으로서 실질적인 연금지출을 상당히 줄게 만드는 효과를 가져왔다. 임금보다 물가상승률이 낮았기 때문에 이는 실질적인 연금가치의 하락을 초래했다. 이 개혁은 최근까지 지속되면서 그 효과를 발휘하게 되었는데, 기초연금의 연동이 임금이 아니라 물가로 지속될 경우 지속적으로 기초연금의 급여가 전체 임금대비 낮아질 것으로 예상되었다. 〈표 5-1〉에서 알 수 있듯이 현재에도 기초연금의 수준이 낮아지고 있으며, 결과적으로 완전기초연금을 받게 되어도 빈곤선보다 낮은 수준으로 떨어지는 문제가 발생하게 된다(최영준 2012a).

〈표 5-1〉 현재와 미래(추계)의 기초연금 급여수준의 변화

(단위: £, %)

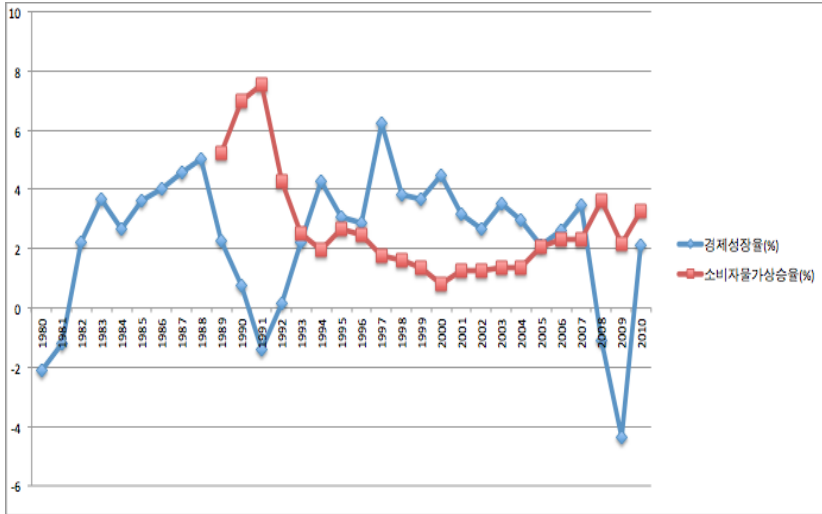
년도	주당 기초연금 급여	주당 국민평균소득	국민평균소득 대비 기초연금의 수준
2006	£ 84.25	£ 541	15.6%
2011	£ 95.25	£ 675	14.1%
2016	£ 107.80	£ 843	12.8%
2021	£ 121.95	£ 1,054	11.6%
2026	£ 138.00	£ 1,316	10.5%
2031	£ 156.15	£ 1,644	9.5%
2036	£ 176.65	£ 2,054	8.6%

자료: Pension Policy Institute(2006).

하지만 이러한 원인과 연결된 또 다른 중요 이유들 중 하나는 물가상승률과 GDP 증가율의 변화에서 발견된다. 아래의 [그림 5-4]에서 보이는 바와 같이 1980년과 1982년은 마이너스 경제성장률을 기록하였고, 결과적으로 GDP증가율 대비 급여증가가 보이지만 이후 경제성장률이 증가함(분모의 증가)과 동시에 임금이 아닌 물가에 연동되면서 급여가 감소했던 것으로 파악된다.

비슷한 원인으로 두 번째 변곡점인 1989년과 1992년까지 역시 설명할 수 있다. [그림 5-3]에 따르면 1989년 3.8%에서 1992년 5.6%로 노령관련지출이 급증하게 된다. 이 역시 [그림 5-4]에 따르면 1989년부터 1992년까지 거의 0% 혹은 마이너스 성장을 기록하면서 분모가 정체 및 감소되는 역할을 하였다. 반면에 분자의 규모에 가장 큰 영향을 가지고 있는 기초연금은 높은 인플레이션과 맞물리면서 연금 상승률이 매우 높아지게 되었다. 이 시기 소비자물가상승률은 1989년 5%에서 1991년 거의 8%에 육박하게 되면서 기초연금 급여 역시 상당히 증가하게 되는 결과를 가져오게 된다. 결과적으로 [그림 5-3]에서와 같이 GDP 대비 연금지출이 급증하는 효과를 가져 온 것이다.

[그림 5-4] 경제성장률과 소비자물가상승률

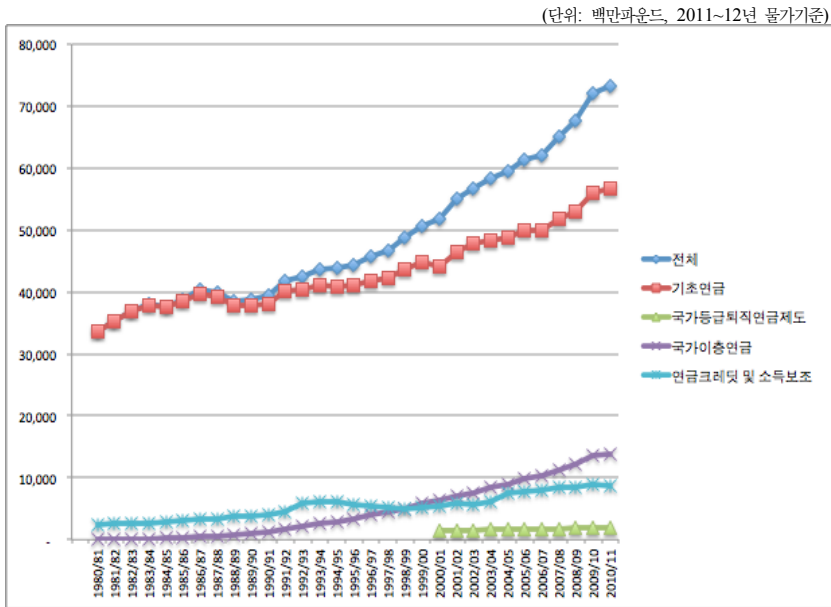


그러나 이러한 효과만으로 1989년과 1992년 사이의 급격한 변화를 설명할 수는 없을 것이다. 이 변화는 일부분 통계의 기술적인 작성 변화와 관계가 있는 것으로 추론된다. 영국의 OECD 복지지출 자료는 1990년부터의 새로운 ESSPROS(European System of integrated Social PROtection Statistics)의 기준을 따라 작성되었기 때문에 그 전과 일부의 차이가 발생할 수 있음을 OECD는 밝히고 있다(OECD 2012)²⁰⁾. 이러한 변화는 다음 섹션에서 다루게 될 유족연금과 깊은 관계를 가지고 있다. 같은 시기에 유족연금 지출은 1989년 GDP 대비 1.2%에서 1990년 0.3%로 급격히 줄어드는 데 비하여 연금지출은 급격히 상승하였다. 다시 말해서 유족연금으로 잡히던 일부 지출이 노령연금으로 재구조화되었다는 점을 유추할 수 있다. 이에 대한 또 다른 증거로서는 실제 지출의 흐름을 보면 1989년과 1990년 사이에 급격한 변화가 일어나지

20) 구 ESSPROS 형식에 대응되지 않은 1990년 이후 일부 지출은 ‘결측’으로 처리되었으며, 신 ESSPROS 형식에 대응되지 않는 1990년 이전의 일부 지출 역시 ‘결측’ 처리되었다(OECD 2012).

않았다는 점이다. GDP 디플레이터(Deflator)를 사용하여 사회보장 지출의 흐름을 파악한 Evans(1998)에 따르면 1987/8년도의 연금지출이 274.6억 파운드, 1988/89년 264.5억 파운드, 1989/90년 265.6억 파운드, 1990/91년 269.7억 파운드로서 큰 차이를 보이고 있지 않으며, 유족급여 역시 1988/89년 11.7억 파운드에서 1990/91년 10.6억 파운드로 일부 줄어든 것은 사실이지만 큰 차이를 보이고 있지 않은 것으로 나타난다.

[그림 5-5] 연금관련지출 추이



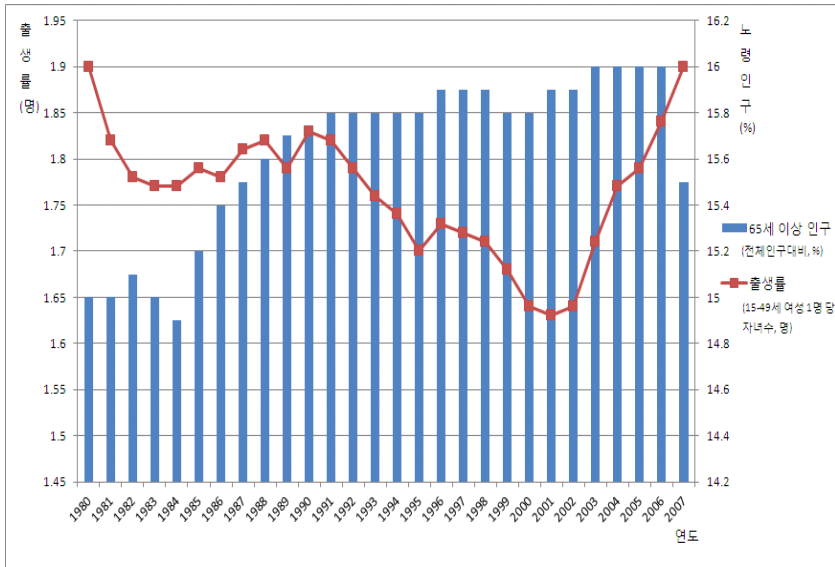
자료: Department of Work and Pensions 2012.

이후 변곡점으로 나타나는 것은 1999년부터 시작되는 꾸준한 지출의 증가이다. 1999년 5.4%의 연금지출은 2005년이 되면서 5.9%까지 지속적으로 상승하는 것을 알 수 있다. 이는 1999년부터 시행된 최저소득보장제도의 영향이 큰 것으로 판단된다. 이전까지 빈곤한 노인에게 대해서 까다로운 소득보조를 제공했던 것에서 벗어나 빈곤선 기준 60%를 설정

하여 그 선을 충족하지 못하는 노인들에게 최저소득보장을 통하여 빈곤을 탈출할 수 있게 하였다. 이는 후에 연금크레딧(Pension Credit)제도로 변화하게 된다. 이러한 연금크레딧은 노인에 대한 소득보조를 감소시켰기 때문에 일부 제로섬(zero-sum)이 발생한 것은 사실이지만, 소득보조와 크레딧을 합하였을 경우에도 1998/9년 48.9억 파운드에서(물가상승감안)에서 2007/8년에는 84.2억 파운드로 두 배 가까이 상승하였음을 볼 수 있다(Department of Work and Pensions 2012).

이와 함께 [그림 5-5] 에서 나타나는 바와 같이 2000년에 들어서면서 국가이충연금(구 국가소득비레이충연금)과 국가등급퇴직연금제도의 급여가 본격적으로 지출을 시작하면서 연금급여가 증가하게 되었다. 하지만 2000년대 경제가 안정적으로 성장하면서 GDP대비는 크게 증가하지 않는 모습을 보이고 있다. 1980년대 이후에 실질적으로 가장 중요한 연금개혁인 1980년대의 국가이충비레이충연금에 대한 삭감과 확정기여형 기업연금과 개인연금의 도입, 그리고 1995년 기초연금 수급연령의 조정은 곧바로 연금지출로 반영되지는 않았다. 그 이유는 1980년대와 1990년대 국가소득비레이충연금이 아직 성숙하지 못하였기 때문이며, 기초연금의 수급연령 상향 역시 2010년부터였기 때문에 반영되지 않았다. 기업 및 개인연금의 경우 공공지출에 바로 영향을 미치지 못하였기 때문에 역시 반영되지 않았다. 그러나 장기적으로는 국가소득비레이충연금과 기초연금의 연동조정 및 수급연령 조정이 연금지출 상승을 완만하게 하는 효과를 가져 온 것으로 판단된다. 또한, 1980년대 이후에 노령인구의 비중이 크게 증가하지 않은 것도 완만한 지출 증가의 원인으로 지목할 수 있다.

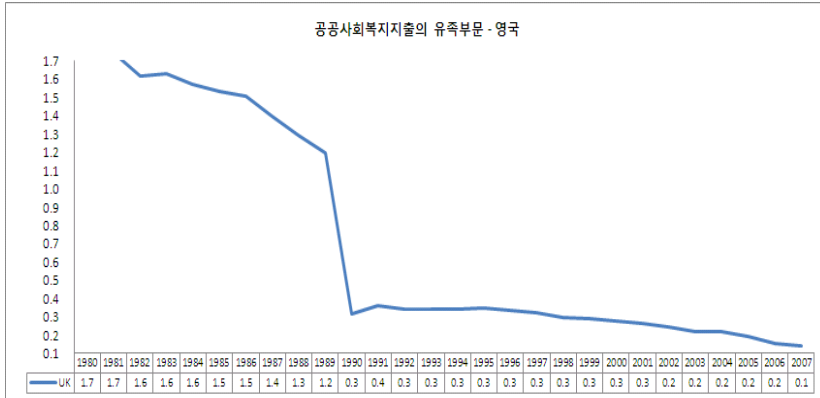
[그림 5-6] 영국의 노령인구 비율과 출생률의 변화



2) 유족부문

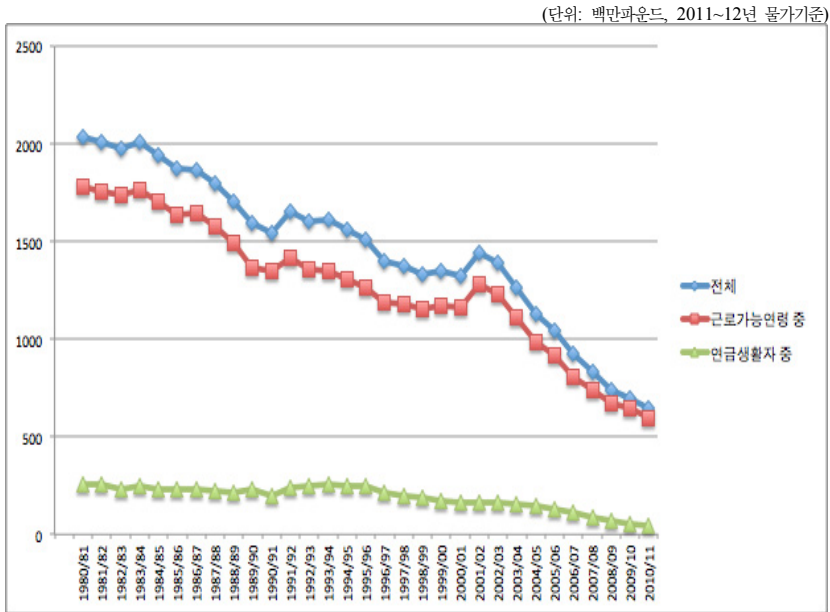
유족부문 지출은 사별급여(Bereavement benefit)를 비롯하여 전쟁유족급여(war pension), 그리고 유족에 대한 소득보조/가족부조/사회기금 등이 포함된다. 하지만 가장 핵심적인 급여는 국민보험에 속해있는 사별급여라고 할 수 있다(OECD 2012). 유족부문 지출 중 가장 눈에 띄는 변곡점은 [그림 5-7]에서 나타나는 바와 같이 1989년부터 1990년 사이에 보이는 급격한 지출의 감소이다. 하지만, 이는 앞서 언급한 바와 같이 실제지출 때문이라기보다는 통계작성의 변화에 따른 결과이다. [그림 5-8]에서 보는 바와 같이 1989년과 1990년 사이에 실제 지출에서 큰 변화를 찾을 수는 없다.

[그림 5-7] 공공사회복지지출의 유족부문(GDP 대비)



뚜렷한 변곡점이 나타나지 않지만, 대체로 유족급여의 역할이 상당히 축소되는 것을 파악할 수 있다. 기본적으로 미망인급여를 받기 위해서는 배우자가 생존 시에 국민보험에서 제공하는 기여조건을 충족해야 한다. 기본적으로 65세 미만의 근로연령계층에게 급여가 제공되며, 65세 이상의 경우 점차 여성도 노동시장에 참여하고 연금권을 갖게 되면서 유족 연금의 역할이 축소하게 되고 있다. [그림 5-8] 에서 보이는 바와 같이 대부분의 유족급여가 근로연령계층에게 주어지고 있지만, 예전에 비해서 평균수명이 증가하는 것도 이 급여의 비중이 꾸준히 줄어드는 또 다른 원인으로 파악된다. 2001년에는 미망인급여(Widow benefits)를 남성과 여성이 모두 받을 수 있는 사별급여로 변화시키면서 급여조건과 기간을 보다 엄격히 한 것도 유족관련급여 감소의 중요한 원인이 되었다. 2001년의 변화를 통해서 미망인일시금(widow payment)이 사별일시금으로 바뀐 것이나, 부모미망인급여(windowed mother's allowance)가 부모미망인수당(windowed parent's allowance)으로 바뀐 것은 유사하나 기존의 자녀가 없는 미망인에게 주어졌던 연금이 52주까지만 제공하는 사별수당으로 바뀐 것은 큰 변화라고 할 수 있다.

[그림 5-8] 유족관련지출 추이



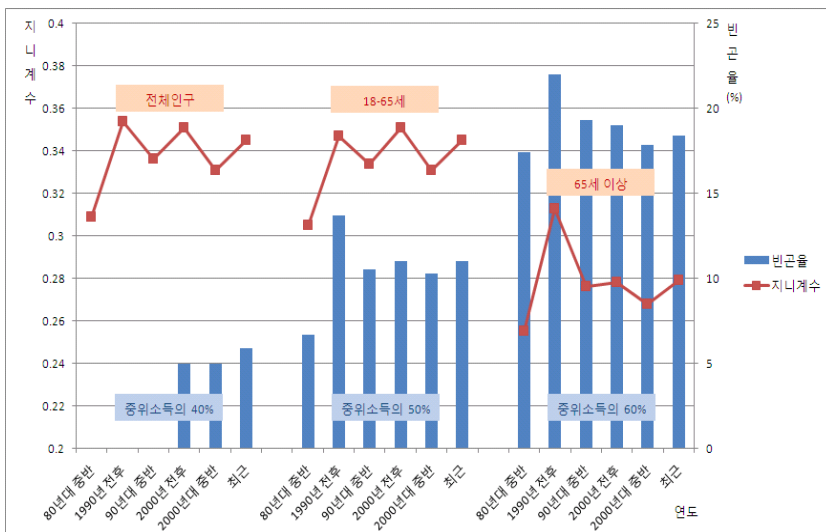
자료: Department of Work and Pensions 2012.

3) 노인빈곤과 불평등

이러한 지출의 변화가 노인과 관련하여 어떠한 복지성과를 도출하였는지를 간략히 살펴보자. 노인과 관련된 대표적인 복지성과 지표는 노인 빈곤이라고 할 수 있다. [그림 5-9] 는 1980년대부터 최근까지의 노인 빈곤 및 불평등(지니계수) 변화를 보여주고 있다. 대체적으로는 1980년대에 낮았던 빈곤율이 1990년대 초 약 15%까지 올라갔으며, 이후 약 10%대에서 큰 변화를 보이지 않고 있는 것이 발견된다. 1980년까지는 기초연금이 소득에 연동하면서 급여가 상대적으로 좋았지만, 이후 물가 연동과 함께 줄어든 점, 그리고 경제가 악화되면서 90년대 초반에 노인 빈곤에 영향을 미친 것으로 파악된다. 이러한 배경 속에서 신노동당 정부가 최저소득보장을 빈곤선 60% 수준으로 제공하였음에도 불구하고,

지속적으로 노인빈곤이 줄지 않는 것은 특이한 사항이라고 할 수 있다. 중요한 원인 중 하나는 최저소득보장급여(후 연금크레딧)의 낮은 수급률에 있다(최영준 2011). Phillipson and Scharf(2004)에 따르면 2001/02년에 수급률은 약 63%에서 72%에 이르는 것으로 나타나고 있으며, 이는 특히 연금부부생활자의 수급률은 더욱 낮아서 52~62%에 머무르는 것으로 보고되고 있다. 이러한 수급률은 2007/08년에도 61~70% 정도에 머무르고 있다. 복잡한 자산조사를 거치고 이해해야만 수급할 수 있는 현 제도가 충분히 작동하지 않는 것으로 파악할 수 있을 것이다.

[그림 5-9] 영국 빈곤과 불평등의 추이



하지만 대처정부와 노동당 정부의 다양한 연금개혁으로 인해서 향후 공적연금의 지속가능성은 상대적으로 높아 보인다. 2005/6년 현재 민간 연금 적용제외(contracting-out)로 인한 보조금 지출과 여타 급여 등을 합할 때 연금지출이 약 GDP 대비 7.2%로 추정되는데, 2035/6년에도 약 7.3%로 큰 변화를 보이지 않는다. 이러한 이면에는 민간연금 역할의

증가가 자리 잡고 있으며, 다른 한편으로는 정부의 의도와는 달리 민간 연금 가입자가 충분히 성장하지 않으면서 기초연금 및 자산조사의 역할이 커지는 모습이 발견된다(최영준, 2011).

〈표 5-2〉 연금지출의 향후 전망

급여 종류	실제지출 (2005/6년 가격) (십억 파운드와 GDP 대비 %)			
	2005/6년 추정	2015/6년 추계	2025/6 추계	2035/6년 추계
기초연금	44.1	52.6	62	74.6
SERPS/국가이충연금	8.5	14.6	20.9	29.9
연금크레딧	6.8	9.2	13.5	23.0
기타	3.7	2.3	2.4	2.6
전체연금(GDP %)	63.0 (5.1%)	78.8 (5.1%)	98.7 (5.1%)	130.1 (5.6%)
적용제외관련지출	10.5 (0.9%)	11.2 (0.7%)	10.9 (0.6%)	11.0 (0.5%)
전체연금 및 적용제외리베이트지출	73.5 (6.0%)	90.0 (5.8%)	109.6 (5.7%)	141.1 (6.1%)
주거관련급여	7.1 (0.6%)	8.5 (0.5%)	10.3 (0.6%)	14.1 (0.6%)
장애거주수당 등 기타노인관련지출	7.2% (0.6%)	9.1 (0.6%)	11.1 (0.6%)	13.8 (0.6%)
총지출	87.8 (7.2%)	107.5 (6.9%)	130.9 (6.8%)	168.9 (7.3%)

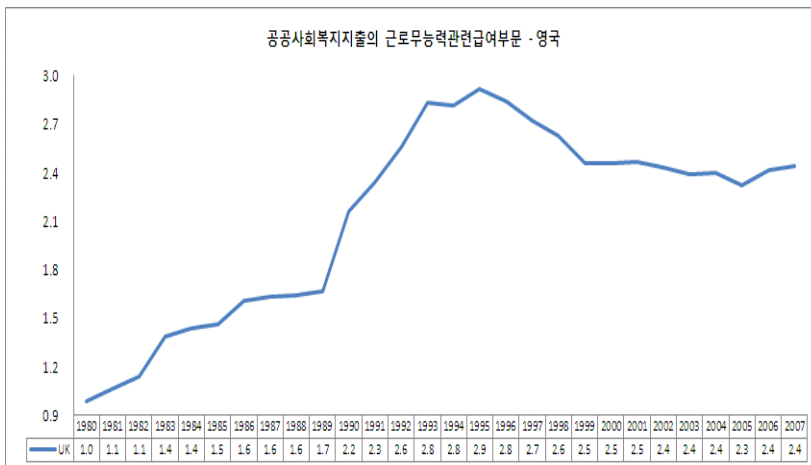
자료: Pension Policy Institute(2006).

2. 근로무능력관련부문

근로무능력관련급여지출은 장애와 관련된 다양한 급여로 구성되어 있다. 가장 오래된 급여 중 하나는 전쟁 시에 입은 장애로 인해서 받는 연금이 있으며, 최소 28주 이상 근로를 하지 못하고 있는 이들 중 국민보험 자격이 되지 않는 16세에서 64세 사이의 근로무능력자에게 제공되는 중증장애수당이 있다. 또한 장애돌봄수당(Invalid care allowance)과 장

애생활수당(Disability Living Allowance)이 있는데, 전자는 비기여급여로서 65세 이전의 이들 중 한 주에 35시간 돌봄을 제공하면서 동시에 교육이나 고용 상태에 있지 않은 이들에게 제공된다. 후자의 경우 기존의 간호수당(Attendance Allowance)과 이동수당(Mobility Allowance)을 통합적으로 대체하는 것으로서 이 파트에서는 65세 이전의 이들 중 장애인에게 돌봄과 이동의 필요에 따라 지급하는 수당을 일컫는다. 하지만, 근로무능력관련급여지출의 가장 비중이 있는 요소는 국민보험에서 제공되는 무능력급여(Incapacity benefit, 이전에는 장애(혹은 무력)급여-Invalidity benefit)라고 할 수 있다. 무능력급여는 상병수당이 제공되는 28주 이상의 기간에도 여전히 근로를 할 수 없을 경우 받을 수 있으며, 국민보험 기여조건을 충족시키는 내에서 제공될 수 있다(OECD, 2012).

[그림 5-10] 근로무능력관련 공공사회복지지출(GDP 대비)

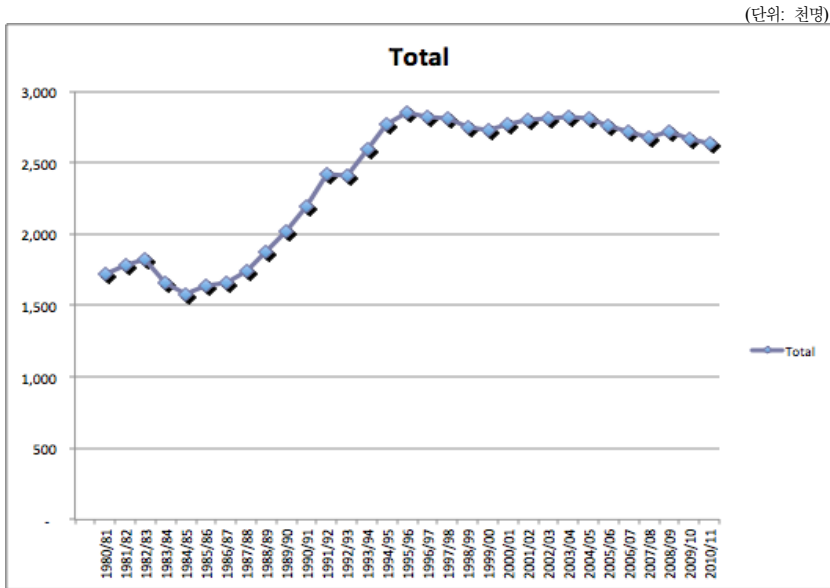


전체적인 근로무능력관련지출의 변화는 다음과 같이 나타낼 수 있다. 1980년까지 근로무능력관련지출은 GDP 대비 1%에도 미치지 못하였지만, 이는 대처 정부기간 초반인 1985년까지 서서히 상승하다가 1989년

부터 보수당 정부 말기인 1990년대 중반까지 급격한 상승을 보여서 1995년 2.9%에 육박하였다. 이후 2000년까지 상당히 줄어들었지만, 이후 큰 변화를 보이고 있지 않다. 2007년 현재 약 2.4%의 지출을 보이고 있다.

근로무능력관련지출이 주목받는 것은 복지감축의 시기로 일반적으로 알려져 있는 대처정부 시기에 가장 급격한 지출 증가를 보였다는 점과, 복지의 재편과 회복을 추구했던 신노동당 정부시기에 오히려 줄어드는 모습을 보이는 점이다. 일반적으로 연금의 경우 이전 개혁의 영향으로 지출이 증가하는 경향을 보이기 때문에 현 정부에서 통제할 수 없는 경우가 많고, 보건의 경우 지출이 대체로 완만한 변화를 보이는 것이 일반적이다. 그러나 무능력 급여와 같은 경우 정부의 의지가 상대적으로 상당부분 반영될 수 있는 지출이라는 측면에서 정책 변화와 관련하여 지출 변화의 추이를 보다 상세히 살펴볼 필요가 있다. 물론 20세기 후반에 핵심적인 무능력관련 정책은 1970년대에 도입이 되었다. 예를 들어서 국민보험에서 연령비례급여로 제공하는 장애급여는 1971년에 도입이 되었고, 기여조건 없이 주로 여성 등을 표적화하여 도입된 중증장애수당은 1975년에 도입이 되었다. 하지만 지출의 측면을 살펴보면, 대처정부가 들어서기 전인 1974년부터 1979년 사이에는 전체 사회보장현금지출 중 무능력급여과 차지하는 비중이 약 15%에서 큰 변화를 보이지 않았지만, 이후 급격히 증가하여 1996년에는 약 27%까지 성장하게 된다 (Burchardt 1999:3).

[그림 5-11] 무능력관련급여 수급자 사례 수의 증가



자료: Department of Work and Pensions 2012.

1980년에 앞서 기초연금의 개혁과 같이 장애급여개혁 역시 임금에 연동되던 것이 물가로 연동되면서 실질가치가 하락되는 결과를 가져왔다. 이 개혁의 결과는 잠재적으로 장애급여 지출의 감소가 예상되는 것이다. 하지만 이 시기 급격한 지출의 상승은 다음과 같이 해석할 수 있다. 첫 번째는 근로가능계층(남성 15세에서 64세 사이, 여성 15세에서 59세 사이) 중 비경제활동인구가 증가하게 되는데, 특히 장기간 질병으로 경제활동이 가능하지 못한 인구의 비중이 급격히 증가하는 모습을 보인다. Evans(1998)에 따르면 1981년에 장기질병으로 인해 경제활동에 참가하지 못하는 인구가 55만 명 정도로 전체 비경제활동인구 중 약 9.5%를 차지하였지만, 1986년에는 백만 명을 넘어섰으며, 1991년에는 1백32만 명으로 전체 비경제활동인구 중 약 22.5%를 차지하게 될 정도로 성장하게 된다. 결과적으로 [그림 5-11]에서 보는 바와 같이 무능력관련급여를 수

급하는 이들이 급증하게 된 것이다. 또한 근로인구 중 장기질병으로 노동 시장에 참가하지 못하는 이들은 대부분 노령노동자가 많은 편이며, 장애급여가 연령비례로 지급되기 때문에 지출이 더욱 증가했던 것으로 파악된다.

그러나 이러한 배경에는 또 다른 이유가 존재한다. 노령연금이나 아동수당 등의 경우는 명백한 연령기준에 따라서 급여가 지급되지만, 무능력 관련수당은 ‘무능력’이라는 다소 불명확한 조건을 기준으로 지급된다. 1980년부터 1995년까지 ‘무능력’으로 판별된 이들이 급증하는데, 다양한 문헌들을 통해 검토해보면 갑자기 영국의 어떠한 질병이 있었다거나 자연재해로 인해서 장애나 무능력이 증가했다는 증거를 찾아보기는 어렵다. 오히려 의도적으로 무능력이나 장애에 대한 판별을 덜 엄격하게 함으로써 급여 수급자의 수를 증가시킨 것으로 보인다. 특히, 이후에 검토될 실업급여와 적극적노동시장지출을 보면 무능력관련급여의 증가가 실업관련급여와 반비례 관계를 보인다는 것을 쉽게 파악할 수 있다. 대처정부가 들어서면서 복지로 인하여 근로를 하지 않는다는 이유로 실업급여에 관한 개혁을 강하게 추진하였다. 이 과정에서 급여수준과 자격조건을 엄격하게 하면서 빈곤에 대한 이슈가 부각되었고, 동시에 강한 산업구조조정으로 인하여 새로운 일자리가 만들어지지 않으면서 사회가 매우 혼란스러워지는 상황을 맞이하게 된 것이다.

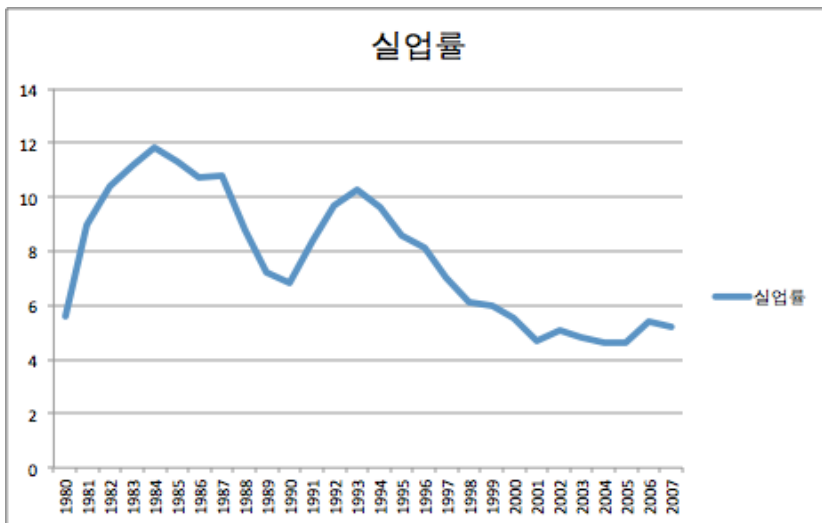
이러한 문제점들을 해결하기 위해서 직업을 쉽게 찾지 못하는 중고령 근로자들을 ‘무능력’ 범주로 편입시키면서 한편으로는 실업률을 낮추는 효과와 함께 정치 및 사회 안정을 꾀한 것으로 평가받고 있다²¹⁾. 실제

21) 필자는 영국에 거주하면서 대처 정부에 대한 이러한 일반적 평가를 술하게 접해온 바 있다. 한 예로, 영국 일간지 기사는 이 시기의 무능력관련급여에 대해서 다음과 같이 평가하고 있다, 1979년부터 1997년 보수당 집권 시기 동안 무능력관련 급여가 세 배로 증가하였으며, 이는 실업범주에 있는 이들을 다른 범주로 이동을 시키려는 목적이었다. 문제는 점점 더 많은 이들이 그 곳에서 (무능력 범주) 굶아가고 있다는 것이다.

<http://www.dailymail.co.uk/debate/article-2019532/Sickness-incapacity-benefits-wasted-lives-millions-claim-them.html> (2012년 9월 15일 접속)

로 1979년 7십만명에 지나지 않았던 무능력급여자 수는 1997년 말에 2.6백만명으로 급증하였다(Daguerre 2010). 근로가능연령대에서 수급자가 증가하였으며, 특히 여성 수급자가 빠르게 증가하였다(Brewer and Joyce 2010). [그림 5-12] 에서 보는 바와 같이 무능력관련급여가 급격히 증가한 1980년대 중반부터 실업률이 급격히 저하되는 것이 발견되며, 경제위기 때문에 다시 실업률이 상승했던 1990년대 초 이후에 다시 실업률이 감소하는 것이 발견된다.

[그림 5-12] 영국의 실업률 변화

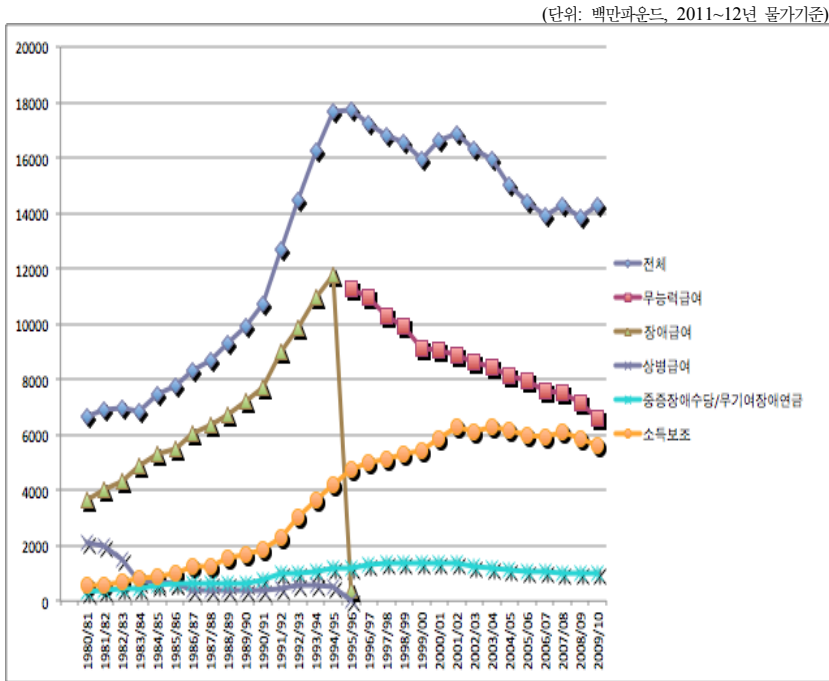


자료: OECD.

무능력관련급여 지출이 급격히 증가하여 GDP 대비 3%에 육박하게 되면서 재정적 압박이 가중 되었다. 또한 Burchardt(1999)에 따르면 지출 증가와는 별도로 경증 장애를 보이는 이들은 급여가 충분한 반면 중증장애를 가진 이들은 불충한 급여를 받는 등 형평성의 문제 역시 제기 되었다. 이를 계기로 보수당 정부와 이후 1997년에 들어선 신노동당 정

부는 무능력관련급여 개혁에 착수하게 되었다. 가장 핵심적인 변화는 1995년에 기존의 장애수당(무력수당)을 무능력수당으로 개편하면서, 이 후부터 ‘근로가능성’에 대한 테스트를 강화시킴과 동시에 자산조사의 요소를 점진적으로 강화하게 된다. [그림 5-13]에서 보는 바와 같이 장애수당은 1995년이 지나면서 급속하게 감소하는 것이 보이며, 반면에 자산조사의 비중이 증가하면서 자산조사를 기반으로 한 근로무능력자에 대한 소득보조는 꾸준히 증가하게 된다. 그럼에도 전체적인 무능력관련 급여는 줄어들었다. 1990년대 후반부터 핵심적인 무능력관련정책의 기조는 ‘근로연계복지(welfare to work)’로서, 과거 정부에서 실업인구를 비경제활동인구로 변화시켜서 해결하려고 했던 정책기조를 전면적으로 변화시켰다. 즉 ‘무능력’의 범주와 개념을 협소화시킴으로써 가능한 근로를 통해서 자립을 도모하는 방향으로 전환을 꾀한 것이다. 무능력급여는 기본적으로 28주까지 상병수당을 받지 못하는 이들에게 지급되는데 1999년 기준으로 주당 약 65파운드가 지급되며, 피부양자에 따른 수당에 추가로 지급되는 등 기존과 큰 차이를 보이지는 않는다. 하지만 다시 일 자리로 돌아갈 수 있는지를 정기적으로 점검하기 위해서 수급자에게 개별 상담가(Personal Advisor)와 정기적으로 상담을 진행해야 하는 의무가 주어졌으며, 기여에 따른 무능력급여를 수급하기 위한 기여조건을 엄격히 하였다.

[그림 5-13] 유족관련지출 추이



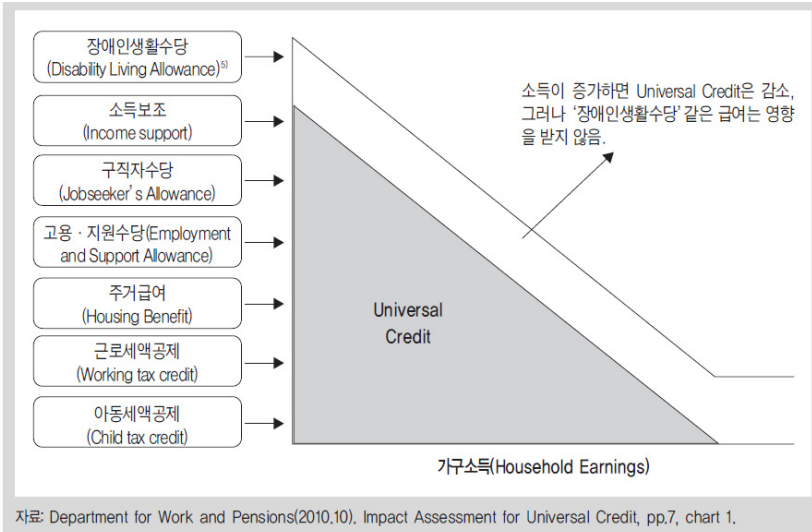
자료: Department of Work and Pensions 2012.

현 장에서는 2007년까지의 사회복지지출을 분석하고 있지만, 무능력 급여의 경우 2008년부터 중요한 두 가지 변화가 발생하게 된다. 첫 번째 변화는 무능력급여가 2008년에 고용지원수당(Employment and Support Allowance)으로 전환된 것이다. 신노동당은 2008년에 ‘근로로 가는 길(Pathways to work)’이라는 개혁을 통해서 기존의 무능력 급여를 고용지원수당으로 대체하고, 장기 근로 무능력자와 일시적 무능력자를 구분하여 가능한 고용을 장려하고자 하였다. 새로운 급여를 받기 위하여 신청자들은 심한 장애가 있는 이들을 제외하고는 근로인터뷰(work focused interview)를 받아야 했으며, 이들이 근로를 할 수 있도록 다양한 활동에 참여할 수 있게 하였다. 고용지원수당에서는 그 이름에서 알

수 있듯이 ‘근로연계복지’의 성격을 더욱 강화시켜서 수급자에 대한 개별적 관리를 강화하여 근로가능테스트(work capability assessment)와 의료테스트(medical assessment)를 통해서 가능한 노동시장으로 조기에 복귀하는 것을 도모하였다. 이를 위하여 첫 13주 동안에는 수당의 급여 수준을 구직자 수당과 같게 하였고, 그 이후 건강수준에 따라서 급여를 높여 주었다. 근로와 관련된 요구에 순응하지 않을 경우에는 급여를 삭감할 수 있게 하였으며, 궁극적으로는 구직자 수당 수준으로 낮추게 하였다. 또한 수급자들은 매 2년마다 근로능력 측정을 받도록 하였다. 기존에 이들이 받던 무능력 급여는 2014년까지 고용지원수당으로 전환하게 하였고, 새로운 보수당 정부는 이 기한을 2012년으로 앞당겼다(Daguerre 2010). 고용지원수당은 국민보험을 통한 기여 부분과 비기여 부분으로 구성되어 있는데, 기여를 통한 급여를 365일로 한정하고 비기여에 의한 부분도 자산조사를 엄격하게 함으로써 가능한 급여 의존 가능성을 줄이려고 하였다.

두 번째 핵심적인 변화는 대부분의 현금을 지급하는 복지 분야에 해당되는 개혁으로서 통합크레딧(Universal credit)의 도입이다. 먼저 통합크레딧은 근로가능 연령을 대상으로 하는 세제 공제 프로그램으로 근로를 하고 있는 이들이나 하고 있지 않은 이들을 모두 포괄하며, 기존의 근로세액공제(Working Tax Credit), 아동세액공제(Child Tax Credit), 주택급여(Housing Benefit), 소득보조(Income Support), 구직자 수당과 고용지원급여(Employment and Support Allowance)를 모두 대체한다. 통합급여는 대상자들이 노동시장에 참여함으로써 정부로부터의 소득보전액 감소분을 재정적 근로 인센티브 향상을 통해 보전시키며, 대상자들은 노동시장에 대한 참여를 통해 소득이 상승될 수 있도록 설계되었다.

[그림 5-14] 현행급여체계와 통합크레딧의 구조



자료: 임완설(2011).

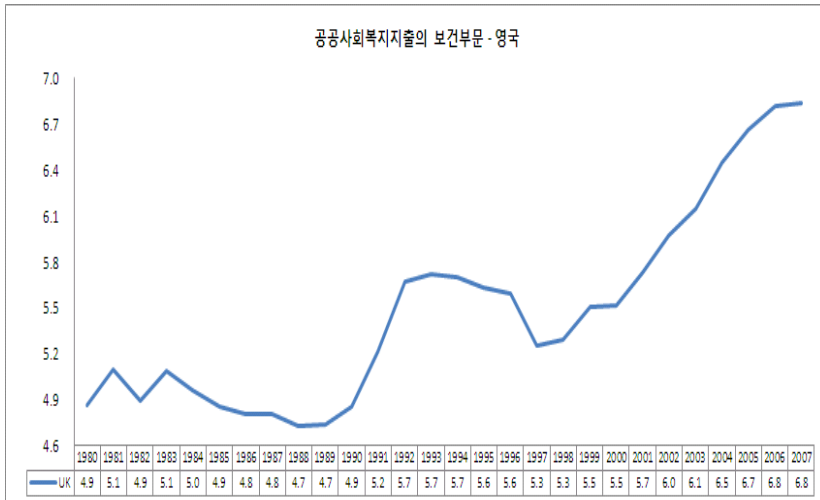
통합크레딧은 이전 프로그램에 비해 보다 단순한 구조를 가지고 있는데 크게 기본 개인수당과 부가수당으로 이루어져 있다. 개인수당은 통합크레딧의 핵심을 이루고 있으며 기본적 생계비를 지급하기 위해 사용된다. 이는 현재의 소득보조와 구직자 수당의 현재 구조를 반영하며 고용지원급여에서 1인 가구와 2인 가구를 다르게 사정했던 것을 반영한다. 부가수당은 기존의 다양한 수당제도의 특성을 반영하여 장애, 보육, 주택, 아동과 같은 대상자의 구체적인 요구(needs)에 부합하여 추가적으로 지급된다. 또한 기존 제도에서 최대 근로가능 시간에 대한 제한을 철회하여 근로에 대한 인센티브를 강화시킨다. 즉 주간 노동시간이 별도로 상정되지 않기 때문에 대상자는 보다 많은 근로시간을 통해 보다 높은 소득을 획득할 수 있으며, 이로 인하여 혜택의 감소를 직접적으로 경험하지 않도록 설계되었다. 이를 통해서 기존 무능력관련급여를 받고 있는 이들이 가능한 경제활동을 할 수 있도록 추동하고 있다.

3. 보건부문

국민보건서비스(National Health Service)는 영국 복지국가에서 가장 핵심을 이루고 있는 대표정책으로서 가장 보편적이고 가장 포괄적인 서비스를 제공하고 있다. 비교적인 관점에서 볼 때에도 미국의 총 보건지출이 2005년에 총 16%에 도달하지만 매우 낮은 공공보건 영역과 저조한 건강지표를 나타내는데 비하여, 영국은 같은 시기에 민간보건지출을 합해도 약 8%에 불과하지만 기여에 기반하지 않고 세제(taxation)에 기반한 모든 이에게 보편적인 보건서비스를 제공하고 있으며, 보건지표도 좋은 편에 속하고 있다.

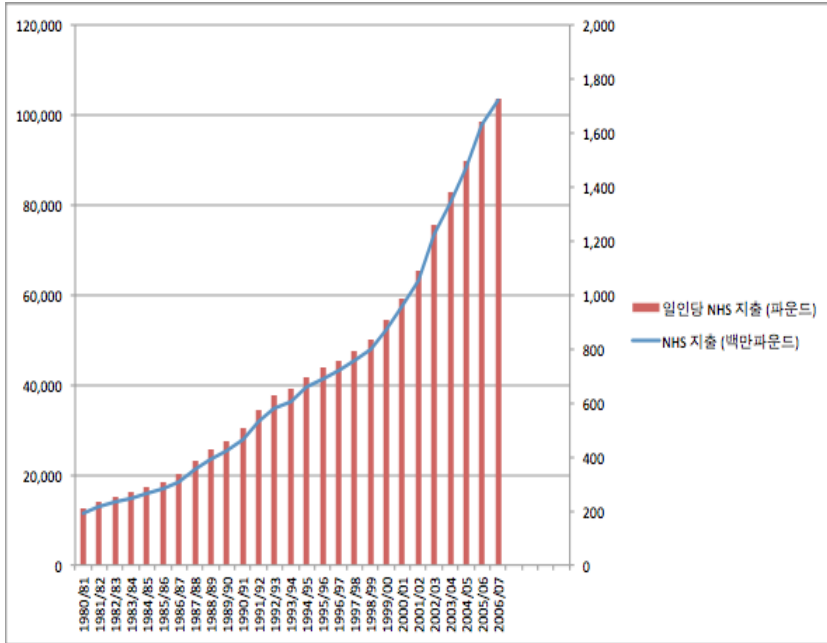
영국의 국민보건서비스도 처음에는 국민보험법 내에 보험형태로 1910년에 도입되었지만, 1946년 국민보건서비스 법의 제정으로 1948년부터 실행이 되었다. 제도 초기인 1950년대에는 국민들의 보건서비스에 대한 기대증가와 더불어 중앙의 세금으로 제도가 운영되었다. 그러나 도시와 농촌의 보건시설 및 서비스의 접근성 이슈와 이를 시정하기 위한 노력에 상당한 재원이 요구되어 재정적 압박을 받기도 하였다. 그럼에도 1960년대를 거치면서 전체적인 접근성을 높이기 위한 투자가 계속되었고, 1974년 들어선 노동당 정부는 더 낙후된(deprived) 지역에 대한 집중투자, 그리고 노인과 정신질환자에 대한 집중투자를 통하여 형평성을 증가시키려 하였다(Le Grand and Vizard 1998). 이와 함께 전체적으로 민간에 의한 보건서비스를 억제하려고 했던 것이 1979년도 대처정부 전까지의 일반적인 흐름이라고 할 수 있다.

[그림 5-15] 공공사회복지지출 보건부분의 변화 (GDP 대비)



1979년 대처 정부 시기 이후의 보건부분의 지출을 보면 1989년까지 거의 큰 변화 없이 약 GDP 대비 5%에서 머무르고 있는 것이 보인다. 1989년부터 1992년에 이르는 시기에는 5.7%까지의 급격한 지출증가가 있었다가, 다시 1997년까지 서서히 하락하여 5.3%로 줄어드는 모습을 볼 수 있다. 이후 신노동당 정부의 등장과 함께 꾸준히 지출이 증가하여 2007년에는 보건부분 지출이 약 6.8%에 다다르고 있다. 하지만 실제 국민보건서비스 지출의 변화를 추적하면 GDP대비 지출과는 달리 큰 변화가 발견되지는 않는다. 다음 [그림 5-16] 을 보면 오히려 1997/8년 신노동당 정부 집권 전후에 따라서 완만한 지출증가와 급격한 지출증가로 구분되는 것으로 보인다. 앞선 영국의 경제성장률을 감안한다면 1980년대에는 경제성장률 정도의 지출증가율을 보이지 못했기 때문에 GDP 대비 큰 변화가 없었으며, 80년대 말과 90년대 초에는 경제위기로 인한 변화가 지출 변곡점에 영향을 미친 것으로 보인다. 반면에 1997년 이후에는 경제성장률을 앞지르는 지출증가가 발견된다.

[그림 5-16] 국민보건서비스 실제 지출 변화



자료: Office of Health Economics 2012²²⁾.

대체 정부는 국민보건서비스에 대하여 민영화를 핵심으로 하는 다양한 개혁의 아이디어를 가지고 있었지만 잘 실현이 되지 않은 것으로 이전 연구들에서 보고된 바 있다(Pierson 1994). 1979년 이후 보수당이 외부적으로 발표한 자료에 근거하면 1980년대에는 감축(retrenchment)을 목표로 하는 개혁의 움직임은 없었던 것으로 보이며, 한편으로 기존의 서비스 양과 질을 증진시키려는 노력 역시 발견되지 않는다(Le Grand and Vizard 1998). Le Grand and Vizard(1998:78)에 따르면 보수당의 1979년 ‘국민보건서비스에 소요되는 비용을 다른 곳으로 돌릴 계획이 없다’라고 밝혔으며²³⁾, 1987년에도 간호사, 예방의학, 지역돌봄,

22) <http://www.ohe.org/page/health-statistics/access-the-data/expenditure/data.cfm> (2012년 9월 20일 접속)

23) 흥미롭게도 이러한 국민보건서비스에 대한 유사한 접근이 2010년에 들어선 보수당-자유

시설의 현대화 등에 대한 다양한 계획들을 통해서 국민보건서비스를 증진시키겠다는 의지를 표명한 바 있다. 1983년에는 민간의료보험의 확장을 환영한다는 보수당의 발표가 있었지만, 실제로 큰 이슈나 개혁으로 이어진 것은 아니었다.

이러한 기조의 바탕에는 국민보건서비스 제도가 가지고 있는 전국민적 기대와 지지를 바탕으로 하고 있었다. Le Grand and Vizard(1998)은 대체로 완만한 변화 속에서도 선거의 주기가 보건지출에 영향을 미쳤다고 주장하고 있다. 그러나 국민보건서비스를 내적으로 좀 더 자세히 들여다보면 1983년과 85년 사이에 국민보건서비스 운영에 있어서 의사들이 보다 적극적으로 참여하면서 의료수요와 의료자원 간의 갈등이 서서히 발생하게 되었다. 예산 중 의사임금 등이 의료자원에 할당된 이후 나머지로 의료수요를 맞추다보니 증가하는 의료수요를 충족하기가 매우 어려워졌으며, 결과적으로 1987년 영국 전역의 보건당국이 적자에 시달리게 되었다. 환자들에 제때에 진료를 받지 못하는 대기시간(waiting list)이 급격하게 길어졌으며, 병실을 달는 사태까지 발생하였다(한동운 2012:380).

이러한 문제를 해결하기 위하여 1980년대 후반부터 국민보건서비스는 다양한 개혁을 시도하게 된다. 일반적인 개혁의 기조는 공공에서 민간의 참여를 적극적으로 권장하는 형태이다. 기존의 국민보건서비스가 의료서비스부터 병원의 다양한 서비스까지 국가가 담당하였고, 의사는 공무원, 병원은 공공기관의 성격을 가지고 있었다. 재정을 여전히 국가가 담당하는 것은 변화하지 않았지만, 이후부터 준시장정책(quasi-market)이 도입되면서 다양한 경쟁을 바탕으로 한 시장적 요소가 국민보건서비스 내 의료서비스와 비의료서비스에(청소서비스, 케이터링서비스 등) 도입이 되

당 연립정부에서도 비슷하게 발견된다. 이들 역시 다른 사회지출에 대해서는 상당한 감축을 공언하고 개혁하였지만 국민보건서비스는 예외 대상이었다.

었다. 이는 서비스 제공자와 구매자를 분리한 것으로서 의료서비스에서는 과거 지방보건당국에 의해서 운영되는 전달체계와 함께 일정 규모 이상의 환자를 보유하고 있는 일차의료를 맡고 있는 일반의(General Practitioners, GP)들이 직접 환자를 위한 보건서비스를 구매할 수 있도록 경쟁체제를 도입하였다. 또한 병원과 일부 보건서비스 기관들이 비영리기관 형태인 트러스트(Trust)로 변화하게 되면서 의료나 서비스 제공에 있어서 보다 자율적인 권한이 부여되게 되었다. 하지만 이러한 변화들이 어떻게 지출의 변화로 이어졌는지는 불투명하다. 앞선 지출변화에 대한 그림으로 추론하면 큰 변화로 나타나지는 않은 것으로 보인다.

경제성장에 비해서 여전히 국민보건서비스의 지출은 크게 증가하지 않았고 의료수요의 증가를 충족시키지 못하는 이슈가 계속하여 제기되면서, 새롭게 등장한 신노동당 정부는 국민보건서비스를 ‘구할 것(save)’이라고 천명하였다. Tony Blair 수상은 의료수요를 충족시키고 국민보건서비스를 현대화시키기 위해서 막대한 양의 지출을 실시할 것이라고 예고하였고, 이러한 지출은 반드시 성과와 연결된 지출이어야 함을 역설하였다. 신노동당이 제시한 국민보건서비스의 개혁은 탄탄한 지출을 바탕으로 성과에 대한 긴밀한 측정, 전문가들과의 협력을 통한 개혁, 서비스에 대한 사정과 평가, 그리고 과거 보수당에 의해 추진되어 왔던 준시장 정책을 발전시켜 인센티브를 통한 개혁을 추진하게 된다(King's Fund 2005). 2000년 1월 Blair 수상은 영국이 2008년까지 다른 유럽국가 보건지출에 이르는 GDP 대비 9%의 지출을 할 것이라고 공언하였다²⁴⁾. 이 당시 약 5%의 지출에 지나지 않았기 때문에 10년 만에 거의 두 배의 지출을 공언한 것은 상당히 급진적이었다고 평가할 수 있다. 한편으로는 그 만큼 당시의 국민보건서비스가 가지고 있던 문제들을 반영하였

24) http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/uk/2000/budget2000/684419.stm (2012년 9월 18일 접속)

다고 할 수도 있다. 실제로 2000년부터 거의 매년 7.4%에 이르는 국민 보건서비스 지출 증가율을 기록할 만큼 급속한 지출이 이루어졌다²⁵⁾.

그렇다면 이러한 지출의 증가가 어느 정도 성과를 가져왔을까? 보수당 정부시절 가장 중요한 문제점으로 지적된 것은 보건서비스를 받기 위한 대기기간이 너무 길다는 것이었다. King's Fund의 2005년 국민보건서비스에 대한 검토보고서에 따르면 1999년까지 증가하던 대기기간은 2000년이 넘어서면서 급속도로 짧아졌고, 특히 12개월을 넘어가는 장기 대기는 거의 없어진 것으로 평가하고 있다. 평균 대기기간 역시 이전에 4개월까지 이르던 대기기간이 2005년에는 한 달 내로 줄어든 것으로 조사되었다(이는 일차 진료를 제외한 것이다). 또한, 응급환자가 병원으로 후송되는 데 걸리는 시간이 최대 4시간이 걸리지 않도록 하는 목표치가 98%였는데, 2005년 현재 96%까지 도달한 것으로 조사되었다. 일반 국민들이 일차 진료를 받는 데 걸리는 최대 시간이 2일을 넘지 않도록 한 것은 거의 100%가 충족된 것으로 조사되었다. 이외에도 영국에서 가장 심각한 질병인 암이나 심장관련 질환에 대한 대기기간 이슈 역시 상당히 좋은 성과를 보였다고 이 보고서는 지적하고 있다. 이러한 전반적인 성과를 볼 때 급증한 국민보건서비스 지출이 좋은 성과로 이어진 것으로 평가할 수 있을 것이다.

이와 함께 신노동당 정부는 지출의 증가를 통해서 국민보건서비스 시설 및 전달체계를 현대화하는 데 있어서도 상당한 성공을 거둔 것으로 보고되었다. 병원 침상 수나 의사/간호사의 수 그리고 의료장비가 상당히 증가하였고 또한 새롭게 도입되었다. 예를 들어 신노동당 개혁의 목표로 잡았던 침상 수 약 7,400개의 증가가 거의 다 이루어졌으며, 10,000명의 새로운 의사와 20,000명의 새로운 간호사 그리고 6,500명

25) <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/guides/456900/456959/html/nn2page1.stm> (2012년 9월 18일 접속)

의 치료사(therapists)들이 보충되었다. 68개의 병원이 신축되었고, 2010년까지 100개의 병원이 신축될 것으로 King's Fund(2005)는 예측하였다. 이러한 성과들을 통하여 국민보건서비스의 현대화가 상당히 진전된 것으로 평가되었다. 결론적으로 신노동당 정부에 의해서 추진된 국민보건서비스 지출의 증가는 상당히 성공적인 것으로 평가가 되고 있다. 이러한 성공이 가능했던 것은 지출의 증가와 함께 명확한 성과지표를 만들고 이에 대해서 꾸준한 검토와 평가가 있었기 때문이다.

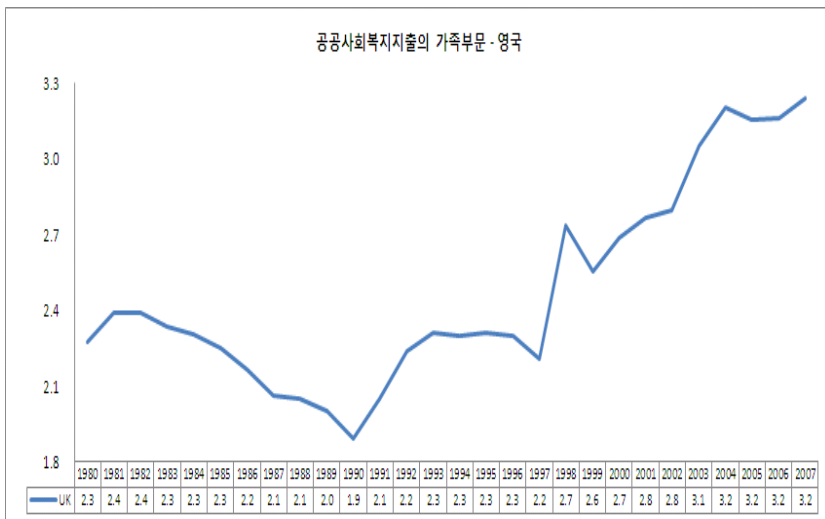
4. 가족부문

영국의 가족부문 지출은 크게 아동수당(Child benefit)과 한부모급여(One-parent benefit), 그리고 국민보험에서 제공하는 출산수당과 출산전후휴가급여, 이에 관련된 소득보조 등이 해당된다(OECD 2012). 이와 함께 OECD 지출 설명자료에는 명확하게 나타나있지 않지만, 가족과 관련된 다양한 세액공제제도가 이에 속할 것으로 파악된다. 예를 들어 아동세액공제(Child Tax Credit)와 근로세액공제(Working Tax Credit)가 있다. 2003년부터 시작된 세액공제는 공공부조적 성격을 가진 제도들에서 부가적으로 제공되던 아동관련 부가지출을 확장적으로 대체하였다. 출산수당은 1987년부터는 자산조사에 따라서 사회기금(Social Fund)에서 지급이 되며, 출산전후휴가급여(Maternity Pay)는 국민보험에 일정기간 동안 기여를 한 이들에 한하여 18주 동안 급여를 제공한다. 그러나 이러한 지출이 큰 비중을 차지하고 있지는 않으며, 가족부문지출 중에서 가장 큰 비중은 아동수당에 있다. 아동수당은 영국에 사는 일반적으로 16세까지의 아동에게(경우에 따라서 19세까지) 지급이 된다.

아동수당을 핵심으로 하는 가족부문의 지출은 다음의 그림 16과 같은 변화를 나타내고 있다. 전반적으로는 1990년도까지 지출이 감소하다가

이후에 완만한 증가, 그리고 신노동당 정부 이후와 2000년대에 접어들면서 가파른 증가를 보이고 있다. 1980년도에 GDP 대비 2.3%에서 1990년 1.9%로 최저를 기록하였고, 이후 상승하여 2007년에는 3.2%의 지출 수준을 나타내고 있다.

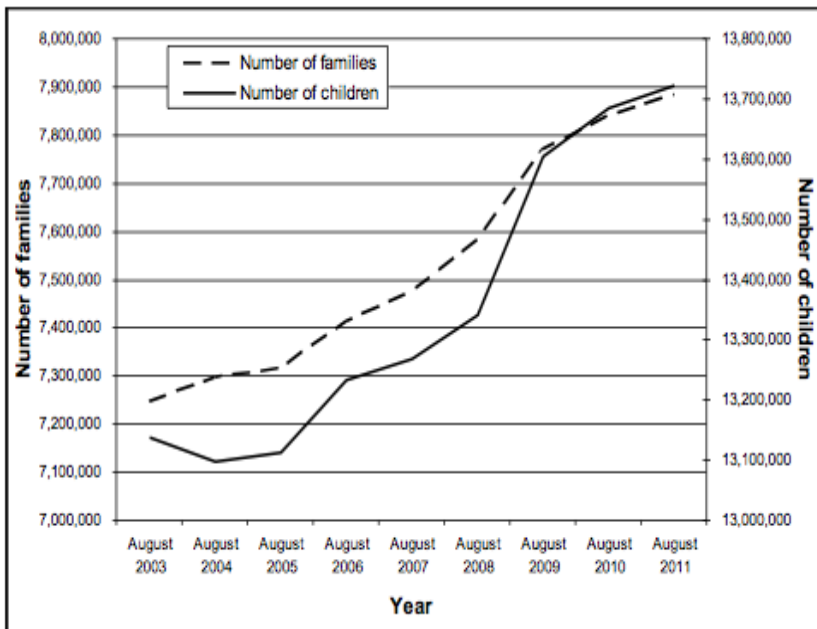
[그림 5-17] 공공사회복지지출 가족부문의 변화 (GDP 대비)



아동수당지출의 경우 2012년에 실시할 예정인 통합크레딧(Universal Credit)이 도입되기 전까지는 역사적으로 보편적인 급여였기 때문에 아동의 수에 민감하게 영향을 받는다. 실제로 1980년도에 아동수당이나 한부모수당을 받는 아동의 수는 약 13.3백만 명이었는데, 1987년에 12.14백만 명으로 급격히 줄어들었다(Department of Work and Pension 2012). [그림 5-6] 에서 보았던 바와 같이 출산율이 1980년도 초반에 급격히 감소한 것이 한 원인이 될 것이다. 하지만 급여를 받는 아동의 수는 다시 증가하여 1997년에는 12.7백만 명으로 상승하게 된다. 신노동당이 집권했던 2000년대에는 출산율이 다시 급격히 상승하

면서 아동의 숫자가 급증하였다. [그림 5-18]은 2000년대 초반부터 얼마나 아동의 수가 급증했는지를 보여주고 있다. 출산율의 증가도 한 원인이지만, 가족의 수가 급증한 것 역시 아동관련급여가 증가하게 된 원인이라고 할 수 있다(HM Revenues & Customs 2012).

[그림 5-18] 영국에서 가족과 아동 수의 증가



자료: HM Revenues & Customs 2012.

하지만 신노동당 정부 기간 동안 지출의 증가는 정부의 정책의지가 일부 반영된 것으로 파악된다. 1997년 정권을 잡을 때부터 사회투자론(social investment strategy)에 기초하여 가족과 아동에 대해 관심이 높았던 신노동당 정부는 1999년에 아동빈곤을 획기적으로 줄이겠다는 선언을 하게 된다(Finch 2004). 이에 따르면 1999년 당시 아동빈곤이 3.3백만명으로 약 26%의 아동빈곤에 이르고 있는데, 이를 2010년까지 반

으로 줄이고 2020년에는 거의 없앨 것이라고 하였다. 이러한 목표달성을 위하여 여성들의 노동시장 참가를 적극적으로 권장하였으며, 가족을 지원할 수 있는 다양한 아동돌봄 프로그램과 아동관련 세액공제제도를 정비 및 확충하였다. 앞서 언급한 바와 같이 아동세액공제와 근로세액공제를 포함하여 보편적 프로그램인 아동신탁기금(Child Trust Fund), 빈곤아동가구에 대해 돌봄이나 고용서비스 등을 포함하는 포괄적 서비스 제공을 목표로 하는 슈어스타트(Sure Start) 등이 새롭게 시도 및 확장되었다.

결과적으로 초기 몇 년 동안 아동빈곤을 상당히 줄여서 1999년 3.3백만 명에서 2004년에는 2.7백만 명으로 감축하였다(Hirsch 2006). 하지만 이후 경제위기와 함께 추가적 투자가 이루어지지 못하면서 아동빈곤감축 계획은 크게 성공하지 못한 것으로 평가된다. 2010년 현재 약 20%의 아동인 2.6백만 명이 빈곤하게 살고 있는 것으로 보고되었다²⁶⁾. Hirsch(2006)에 따르면, 원 계획대로 빈곤을 줄이기 위해서는 2010년까지 원 지출계획에 매년 60억 파운드(GDP 대비 0.3%)가 추가로 지출되었어야 하며, 2010년부터 2020년까지의 계획을 맞추기 위해서는 GDP 대비 1.6% 정도가 추가로 소요되어야 할 것으로 판단하였다. 현재 보수당-자유당 연립정부는 신노동당의 아동빈곤에 대한 계획을 실질적으로 포기하였으며, 새로운 정책적 접근을 고려하고 있다²⁷⁾. 앞서 설명한 바와 같이 새로운 정책적 접근의 핵심은 통합크레딧(Universal Credit)으로서 기존의 아동세액공제와 근로세액공제 등을 모두 포괄하는 급여로 변화시키려고 하고 있다. 이와 더불어 중요한 변화는 아동수당을 보편성에서 선별성의 원칙에 기반 한 급여로 변화시키는 것이다. 연간 소득이

26) <http://www.bbc.co.uk/news/uk-13377586> (2012년 9월 20일 접속)

27) <http://www.guardian.co.uk/society/2012/jun/14/iain-duncan-smith-child-poverty-targets> (2012년 9월 20일 접속)

홀벌이 가구 기준으로 5만파운드 이상일 경우 아동수당이 삭감되며 6만 파운드를 넘게 되면 아동수당을 전혀 받을 수 없도록 개정하였다²⁸⁾. 결과적으로 아동에 관련된 지출이 상당히 줄어들 것으로 예상되며 이에 대한 다양한 논쟁이 영국 사회에서 진행 중에 있다.

5. 실업부문과 적극적노동시장부문

실업부문 지출은 대체로 실업급여로 구성되어 있으며, 적극적노동시장 지출은 개별고용서비스(personal employment service), 직업훈련, 직업 일자리창출, 보호고용 등으로 구성되어 있다. 다른 나라와 마찬가지로 영국의 경우 실업급여가 먼저 발전하였고, 적극적일자리창출이 체계적으로 발전하기 시작한 것은 매우 최근의 일이라고 할 수 있다.

실업보험과 고용정책이 시작된 것은 20세기 초반에 이르러 본격적으로 시도되는데 두 가지 중요한 기반이 되는 법이 입안된다. 하나는 1905년의 실업노동자법(Unemployed Workmen Act)을 통해서 지방정부를 통한 실업자 구제를 시도했던 것이며, 다른 하나는 1909년 직업소개소법(Labour Exchange Act)을 통해 구인 정보 등을 통해 고용을 촉진하려고 했던 시도이다. 수동적인 보호와 적극적인 고용정책이 결합되어 출발하였고, 이것이 현재의 실업급여와 적극적노동시장정책과 맥을 같이 한다. 이후 국가에 의한 전면적인 실업보험은 1911년에 도입된 국민보험법을 통해서이며 1929년 대공황(Great Depression)과 두 차례의 전쟁을 겪으며 실업보험은 더욱 확장된다. 1932년에는 실업부조법(Unemployment Assistance Act)이 제정되면서 자산조사형 급여도 제공되기 시작한다. 이러한 변화들은 1942년 베버리지 보고서에 중요한 배경으로 작용하였으며, 1946년 국민보험법을 통해서 보다 체계적인 틀

28) <http://www.bbc.co.uk/news/business-17854937> (2012년 9월 21일 접속)

로 거듭나게 된다. 영국 근대 복지국가의 근간이 된 1946년 국민보험에는 실업에 대한 강제 사회보험이 들어가게 되었다. 하지만 자영업자는 포함되지 않았으며 소득비례급여가 아닌 정액급여 원칙이 도입되었다. 자산조사를 통한 급여가 가능하였는데, 이는 충분한 기여가 이루어지지 않았을 경우에 지급되었다.

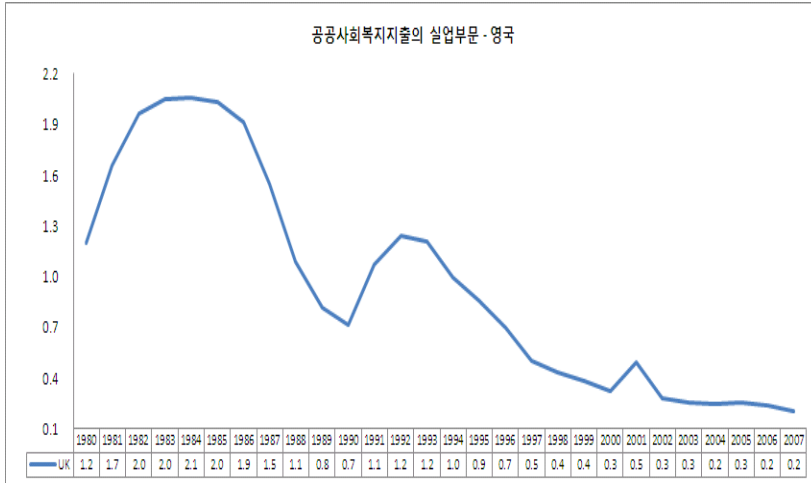
1979년 대처 정부가 집권하기 전까지는 실업급여의 확대시기로, 그리고 그 이후에는 축소의 시기로 분류할 수 있다. 대처 정부 이전의 핵심적인 변화는 1966년 국민보험법 개정을 통해서 1) 실업급여 기간이 최대 12개월까지로 증가하였으며, 2) 실업급여에 소득연계 보충 급여가 제공되기 시작한 것이다. 또한 1973년부터 고용서비스는 고용센터(Jobcentre)에서 전담하고 급여서비스는 여기에서 분리되었다. 이렇게 소득비례 요소가 연금정책과 비슷하게 발전하려는 계획과 새로운 정책들은 1970년대 중후반의 경제위기와 더불어 위기를 맞게 되고, 대처 정부에 의해서 정책감축이 실시된다.

대처 정부는 실업에 있어서 개인의 책임을 강조함과 동시에 실업의 원인으로 급여의 문제점을 제기하였다. 실업이 그림 11과 같이 1980년대에 들어서 10%대로 접어들고 86년에는 11.8%까지 증가하면서 보수당 정부는 더욱 개혁에 박차를 가하게 된다(김영순 1997). 1990년대 중반 메이저정부가 집권할 때까지 실업급여는 다양한 개혁을 통해 축소된다. 결과적으로 비용을 절감하기 위한 다양한 조치들을 취하게 된다(Jones 2004 부록 1 참조). 1980년에는 실업급여에 대한 소득연계 추가급여가 폐지되었으며, 1982년에는 실업급여가 과세대상이 되었다. 1984년에는 실업급여 중 아동양육수당이 폐지되었고, 1986년에는 실업급여 지급정지 기간이 6주에서 13주로 연장되었다(1988년에는 16주로 추가 연장). 1988년에는 실업보험 기여조건 강화 및 16-17세 급여신청자의 실업급여 수급자격이 박탈되었고, 1989년에는 실업자에 대한 소득

보조 신청자들 및 실업급여 신청자들이 적극적인 구직 노력을 하고 있다는 증거를 주별로 제출하도록 하였다. 마지막으로 1996년에는 실업급여가 구직자 수당(Jobseeker's allowance)으로 대체되었다. 구직자 수당은 다시 기여기초형과 소득기초형으로 나누어졌다. 최대 수급기간을 12개월에서 6개월로 축소하고 실업급여에서 피부양성인에 대한 추가급여를 폐지하였다. 구직합의서 동의 조건을 도입하고, 소득기초형 구직자수당 수급자의 배우자가 일할 수 있는 시간이 16시간에서 24시간으로 늘어나게 되었다. 이러한 변화들에 따라서 실업급여 관대성은 상당히 축소되었지만, 반면에 근로연계복지가 보다 명확하게 그 특성을 나타나게 된다.

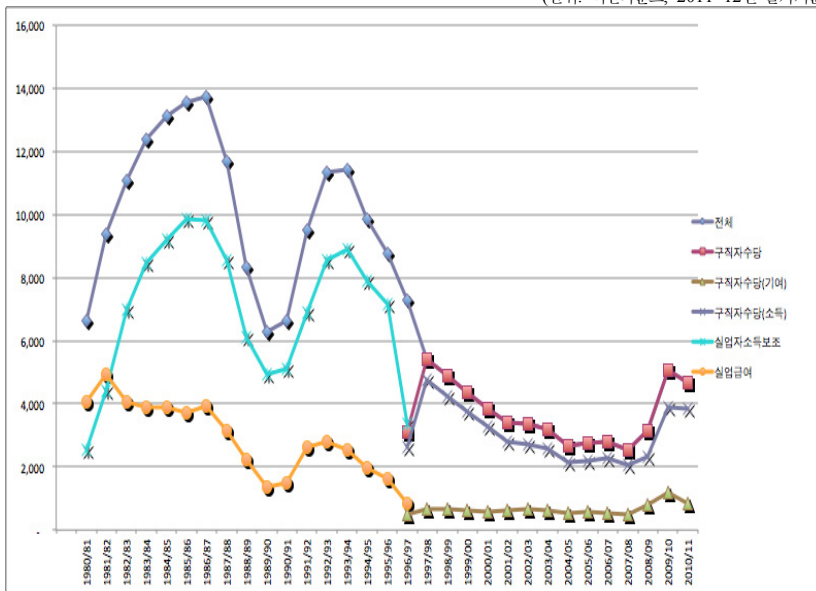
이러한 배경 속에서 실업부문 사회지출은 전체적으로는 꾸준히 감소하는 것이 발견된다. 1980년대 초반에는 GDP 대비 2.1%까지 증가하였지만 이후 1990년에는 0.7%까지 감소하였으며, 다시 증가 추세를 잠시 동안 보이다가 지출규모가 계속하여 감소되면서 2007년에는 0.2%까지 축소되었다. 제도적인 측면으로는 감축을 목표로 하는 개혁이 지속되었지만, 전반적인 지출의 변화는 실업률의 변화와 상당히 유사하게 변화하는 측면이 있다. 그림 18에서 나타난 바와 같이 실업률이 1980년대 초반 상승하고, 또한 1990년대 초에 경제위기로 인해서 실업률이 다시 상승하게 된다. 이는 구직자수당이 도입된 1996년 이후로 엄격해진 급여 기준과 함께 실업률이 낮아지면서 지출은 더욱 줄어들게 된다.

[그림 5-19] 공공사회복지지출 실업부문의 변화 (GDP 대비)



[그림 5-20] 실업관련지출 추이

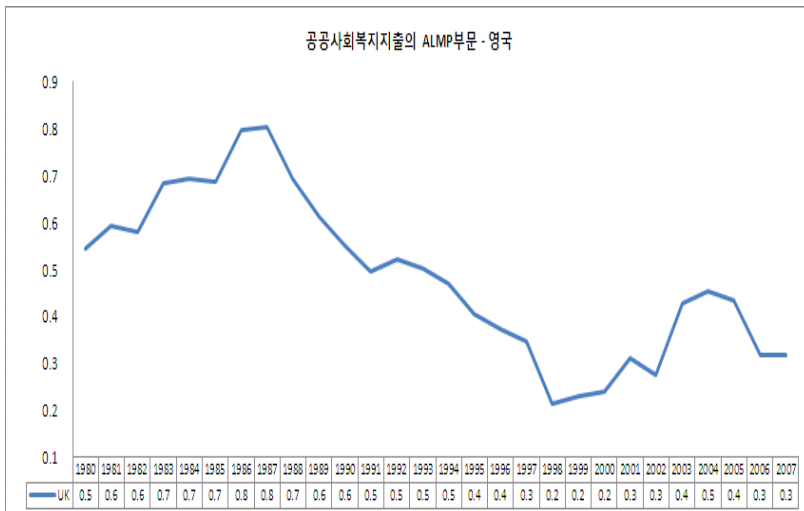
(단위: 백만파운드, 2011~12년 물가기준)



자료: Department of Work and Pensions 2012.

[그림 5-20] 은 실업부문의 세부적 지출의 변화를 보여주고 있다. 소득보장보다는 빈곤에 대한 보장을 핵심으로 하는 베버리지적인 (Beveridgean) 전통을 반영하고 있는 것이 보인다. 국민보험에 기여조건을 충족하여 실업급여를 받는 지출보다 자산조사에 기반 한 실업부조 형태의 급여가 월등히 높은 것이 보인다. 실제 신노동당 시기에는 기여에 기반 한 구직자수당에 관한 지출은 상당히 낮았으며, 전체시기를 볼 때 이 비중이 계속 감소하는 것이 발견된다. 이는 기여(contribution)에 따른 급여보다는 필요(needs)가 있는 이들에게만 급여를 제공하겠다는 자유주의적 복지국가의 성격을 보여주는 모습이기도 하다.

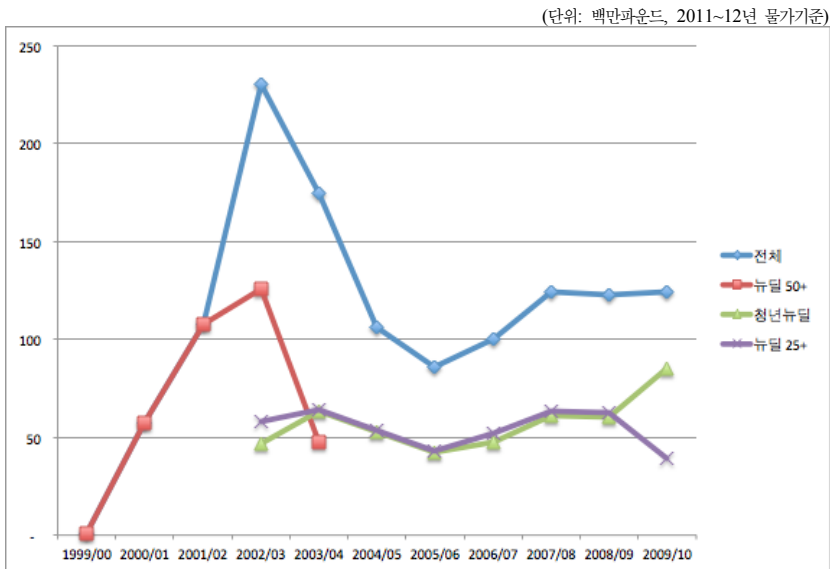
[그림 5-21] 공공사회복지지출 적극적노동시장부문의 변화 (GDP 대비)



적극적노동시장지출은 실업부문지출과 유사하게 변화하였다. 실업이 급격히 증가했던 1980년대 초반에는 꾸준히 지출이 증가하였다. OECD 데이터베이스(SOCX)에 따르면 이 시기에는 경제위기를 대응하기 위해서 시작된 단기적 성격의 직업훈련과 직접일자리창출에 관한 지출을 증

가시졌던 것으로 파악된다. 하지만 그 이후에는 적극적노동시장정책이 특별히 존재하지 않으면서 지출도 함께 급격히 줄어들게 되었다. 이것이 변화된 것이 1997년 신노동당 정부가 들어선 이후에 근로연계복지를 주창하며 뉴딜(New Deal) 정책이 도입 및 시행되면서부터이다. 사회투자 전략의 큰 틀 내에서 추진된 이 정책은 기존의 무능력 급여나 소득지원에 의존하는 인구들이 증가하는 사회적 현상을 개선하기 위해서 적극적인 고용지원 정책과 더불어 급여에 대한 의존을 줄이기 위한 것이었다. 이때부터 위에서 보이는 바와 같이 1998년부터 다시 적극적노동시장관련 지출이 증가하게 된다.

[그림 5-22] 적극적노동시장관련지출 추이



자료: Department of Work and Pensions 2012.

뉴딜 프로그램 중 핵심적인 프로그램으로는 24세까지의 청년들을 대상으로 하는 청년뉴딜(New Deal for Young People), 25세 이상의 근로

로기능계층을 대상으로 하는 뉴딜25+(New Deal 25 plus), 그리고 중장년근로자를 대상으로 하는 뉴딜50+(New Deal 50 plus)이며, 이와 함께 한부모를 위한 뉴딜(New Deal for Lone Parents) 그리고 장애인을 위한 뉴딜(New Deal for Disabled People) 등이 운영되었다. 뉴딜 초기에는 뉴딜50+가 핵심적으로 운영되었고, 2002/3년부터는 청년뉴딜과 뉴딜25+가 핵심적인 뉴딜 정책으로 활용되었다. 이 프로그램에 참여하는 이들은 급여를 받는 조건으로 적극적인 구직활동 여부를 증명해야 하는 의무를 가지게 되었으며, 구직센터는 취업을 위한 다양한 프로그램을 지원할 의무를 가지게 되었다. 중장년근로자를 위한 뉴딜의 경우 50세 이상의 노령 장기 실업자들을 위해 특화된 프로그램을 제공하고, 6개월 이상 특정 실업급여 신청자에게 적용하였다(Finn 2000). 뉴딜정책은 2001년 근로연금부(Department of Work and Pensions)와 고용센터플러스(Jobcentre Plus)가 창설되면서 더욱 가속화되었다. 2002년 4월 본격화된 고용센터플러스는 현대적인 시설을 갖추고 전국에 800개 이상 설치되어 일자리 연결 및 구직, 그리고 급여지급 행정까지 총괄하게 되었다. 고용센터플러스 내에는 개별전문상담사가 각 사례에 대한 전문적인 상담 및 관리를 하며, 진입 시기 동안 최대 6개월까지 상담이 가능하도록 하였다. 하지만 전반적인 프로그램은 직접적일자리창출이나 체계적 훈련이라기보다는 자유주의 복지체제에서 나타나는 대인고용서비스(Personal Employment Service)를 통한 시장일자리 연계사업 형태로 나타났다.

이러한 뉴딜정책에 대한 평가는 상당히 엇갈리게 나타나고 있는 편이다. 1997년부터 재무성 장관을 지내고 후에 총리가 된 고든 브라운(Gordon Brown)은 뉴딜계획을 상당한 성공을 거둔 정책으로 평가하였다. 구체적으로는 뉴딜 시행 이래로 약 10년 동안 뉴딜계획의 도움을 받아 근로자로 복귀한 실업자의 수가 약 185만 명에 달하고 취업자는 280만 명 증가했으며, 결과적으로 취업률이 사상 최고로 높아졌다는 것

이다. 이와 함께 실업급여 신청자가 100만 명 이상 감소하였고, 정부의 핵심뉴딜 중 하나인 청년뉴딜의 결과로 18~24세의 장기 청년실업자는 1997년의 약 8만 5,000명에서 약 7천명 수준으로 급감하였다. 무능력 급여의 신규 신청건수도 3분의 1 이상 줄어든 것도 또 다른 성과라고 하였다(하세정 2008).

이처럼 다양한 고용정책들이 일부 성과를 도출하였다고 평가 받고 있지만, 경제위기 이후에 실업은 여전히 중요한 사회적 이슈가 되고 있다. Finn(2009)에 따르면 일부 연구에서 뉴딜이 수급에 대한 의존을 줄이고 고용률은 높였다는 연구를 보여주기도 하지만, 다른 연구들에서는 이러한 결과가 단순히 경제성장을 반영한 것이라는 의견을 제시하고 있고 또한 성공이라고 할 수 있는 유의미한 결과를 얻어내지 못했다고 주장한다. 한 예로, 장기적으로 보면 여전히 500만 명의 실업급여 수급자 중 140만 명이 지난 10년의 기간에서 9년 동안 급여를 받았다거나 빈곤문제가 여전하다는 등의 비판이 제기된다(권병희 2011). 또한 경제위기가 발생한 2007/08년 이후에 노동시장은 급격히 악화되었다. 2010년 청년 실업이 18%, 그리고 전체 실업률이 8%에 이르면서 노동당 정부는 더 강력한 근로연계복지를 실시하게 된다(Daguerre 2010). 기존의 다양한 고용프로그램이 근로프로그램(Work Program)으로 통합되게 되고, 급여 체계도 구직자 수당이나 다양한 세제관련 급여를 앞서 설명한 통합크레딧(Universal benefit)이라는 새로운 제도로 개편하고 있다.

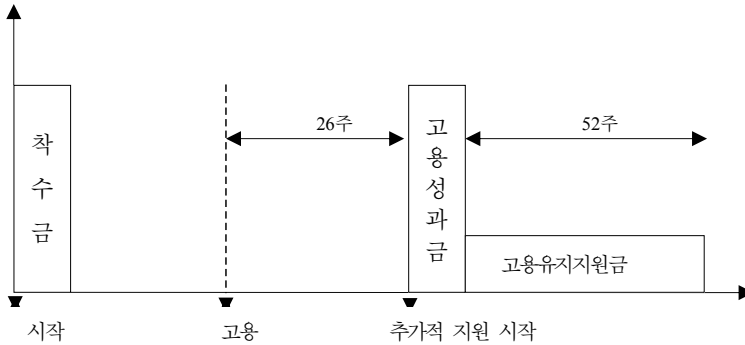
근로프로그램(Work Programme)²⁹⁾은 2011년 영국에서 시작된 과거 뉴딜보다 강력한 근로연계복지를 목표로 설립한 새로운 성과관리형 근로연계복지 프로그램이다. 근로프로그램은 실직자들이 장기실직자로 전락하는 것을 막기 위해 고안된 민관협력 프로그램으로서 이전의 뉴딜, 고

29) 근로프로그램에 대한 설명은 본인의 다른 연구(Department of Work and Pensions 2011; 최영준 2012)에서 참고하였음.

용존(Employment Zone), 유연뉴딜 등의 프로그램을 대체하여 도입되었다. 기존의 프로그램들은 분절되고, 과도하게 구체화된 정부의 개입, 적절한 근로유인 부재 등의 문제점이 지적되었는데, 근로프로그램은 이러한 약점을 보완하기 위해 전달체계 시스템을 단순화하고, 성과계약 방식을 도입함으로써 이전의 프로그램들이 가지고 있었던 문제점들을 극복하고자 고안되었다.

이 프로그램의 핵심적 특징은 서비스 공급자들에게 강한 장기 인센티브를 제공해주기 위해 고안된 성과관리 방식을 도입하고 있다. 서비스 공급자는 자신이 획득한 성과에 기반하여 보상을 받으며, 미리 지원금을 확정하지 않는다. 서비스 공급자는 소정의 착수금(start fee)을 지원받으며, 이 착수금은 해마다 감소하여 3년 안에 소멸하도록 설계되어있다. 이전의 프로그램들은 프로그램에 참가하는 참여자에 따라 지원금이 달라지는 것이 아니라, 정부와 서비스 계약을 체결하고 해당 지원금을 한꺼번에 지원받는 형식으로 운영되고 있었다. 반면에 WP에서는 착수금만으로 사업이 유지될 수 없는 구조를 가지고 있으며, 서비스 대상자가 구직활동을 얼마만큼 안정적으로 유지하느냐에 따라 서비스 공급자가 받게 되는 보상의 정도가 달라지게 된다. 이는 [그림 5-23] 에서와 같이 서비스 공급자는 대상자가 구직 후 3개월 혹은 6개월이 지난 시점에서 고용성과금(job outcome payment)을 정부에 청구할 수 있다. 또한 고용성과금을 지급받은 후, 대상자의 구직 후 매 4주마다 고용유지지원금(sustainment payments)을 정부에 청구할 수 있다. 이러한 지원금은 최대 1년까지 청구할 수 있으며, 구직자가 노동시장에 참가하지 못했던 기간이 길어서 취업장애가 심각하다고 판단되는 경우, 지원기간을 최대 18개월 또는 2년까지 연장할 수 있다.

[그림 5-23] 근로프로그램의 인센티브 구조



자료: Department of Work and Pensions 2011.

또한 근로프로그램은 대상의 다양한 특징을 반영하여, 장기실직의 위험에 처한 참가자와 장애인, 그리고 건강의 문제가 있는 사람들을 지원하려는 의도를 가지고 있다. 참가자는 현재 고용관계에 있지 않은 수급자이어야 한다. 근로프로그램은 이러한 소득보전 급여를 수급하고 있는 수급자들을 대상으로 하며, 참가자들로 하여금 자신이 지원받는 수당에 대하여 고용관련 활동의 참가를 요구하게 된다.

〈표 5-3〉 Work Programme의 참여가능한 조건

구분	수급권	참가자 그룹	참여가능 시점	방문
1	구직자수당	18세~24세	9개월	필수
2		25세 이상	12개월	
3		노동시장에서 심각한 취업장애를 가진 그룹	3개월	필수/선택
4	고용지원수당	Work related activity group의 일부 참가자	구직적합 시기	필수
5		기타	수시	선택
6	소득지원 및 무능력급여	모든 사람	수시	선택

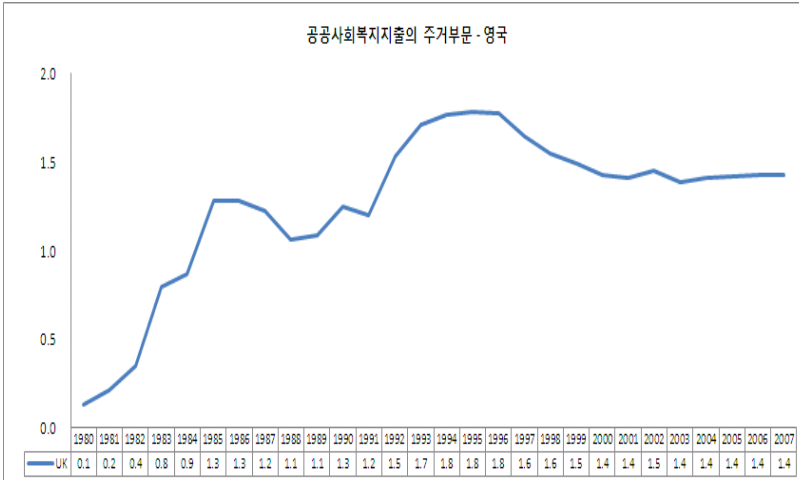
자료: 최영준(2012).

근로프로그램은 뉴딜정책에서 보다 구직에 대한 인센티브를 수요자와 공급자 차원으로 더욱 강화하였다고 평가되며, 이를 통해서 지출이 더 증가할 것이라고 판단되지는 않는다. 하지만 여전히 시장의 일자리를 연 계시키려는 대인고용서비스를 중심으로 더 적극적으로 일자리를 찾아줄 인센티브 강화에만 초점을 두고 있는 점은 한계점으로 평가된다. 일자리 창출 자체나 구직하는 이들의 훈련이나 기술에는 관심을 거의 기울이지 않는 전통적 자유주의적 방식이 과거 뉴딜에 비해서 얼마나 효과적일지에 의문이 제기되고 있다.

6. 주거부문과 기타사회정책부문

상대적으로 현금급여가 덜 발달되어 있는 영국은 사회서비스 분야라고 할 수 있는 보건이나 돌봄, 그리고 주거 등의 분야에서는 국가의 역할이 상대적으로 일찍이 발달한 편이다. 1970년대에 들어서 발표된 정부의 문서를 보면 보수당(1971)과 노동당(1977) 모두 적절한 주거(decent home for every family or a decent home at a price within their means)에 대한 공적 책임을 언급하고 있다(Hills 1998). 1970년대에 실제로 주거에 대한 상당한 투자가 이루어졌으며, 이는 1980년대 대처 정부의 시절에 한편으로는 공공주택의 민영화 정책과 다른 한편으로는 월세에서 자가소유(home-ownership)의 증진으로 정책의 전환이 이루어지게 된다. 다음 [그림 5-24] 는 대처 정부 시기부터 최근까지 주거부문 사회지출의 변화를 보여주고 있다.

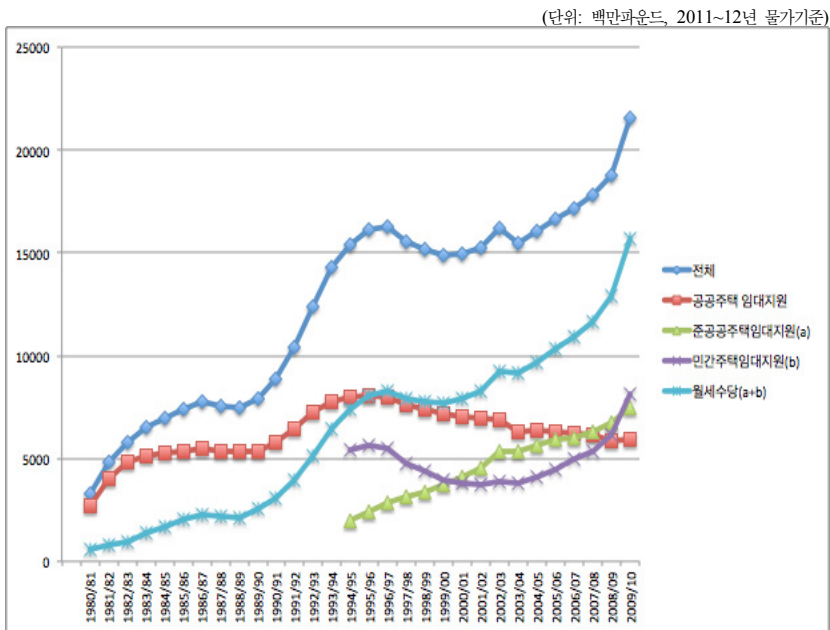
[그림 5-24] 공공사회복지지출 주거부분의 변화 (GDP 대비)



OECD의 주거부문 지출은 주거급여를 중심으로 작성되어 있다. 다시 말해서 일정 소득 이하의 국민들 중 자신의 집이 없이 월세로 사는 이들에 대한 지원으로 구성되어 있다(OECD 2012). 그러나 이러한 지출의 통계는 주거복지의 변화를 면밀히 보여주지 못하는 단점을 가지고 있는 것으로 보인다. 1970년대 영국의 경우 대규모로 공공주택이 건설되었을 때 실제 지출은 GDP 대비 4%를 육박하거나 초과되었다. 예를 들어, Hills(1998)에 따르면 1976/7년에 공공주택 건설이나 유지에 들어간 지출을 다 합할 경우 주거분야 지출이 GDP 대비 4.2%에 도달하였다. 약 200억 파운드(1995/6년 가격기준) 중 실제 주거 급여는 약 10%가 조금 넘는 29억 파운드 정도에 지나지 않으며, 나머지는 공공주택의 건축이나 유지에 소요되는 비용이 대부분이었다. 하지만 대처 정부가 공공주택 건축을 급격히 줄이고 민간주택을 통한 임대를 활성화 하면서 전체 주거부문 지출이 1996/7년에는 GDP 대비 2.1%로 줄어들었으며, 전체 지출인 153억 원 중 124억 원이 주거급여에 소요되었다. 이러한

공공주택에 대한 전체적인 조망이 있어야 주거급여만을 나타내는 [그림 5-24]의 변화가 더욱 잘 이해가 될 것이다.

[그림 5-25] 주거관련지출 추이



자료: Department of Work and Pensions 2012.

[그림 5-25]를 통해 보면 주거급여를 통해서 주거부문의 지출을 보다 상세히 이해할 수 있다. 1970년대 지어진 공공주택을 중심으로 공공주택을 임대해서 생활하는 이들이 많았지만, 1980년대 들어서 공공주택의 민영화와 민간을 활용한 저소득층 주거지원이 활성화되면서 1990년대 들어서는 준공공이나 민간에 의한 주거지원이 공공임대주택을 통한 지원을 앞서게 된다. 하지만 주거급여의 지출변화가 중요한 정책변화에 따라서 변화했다기보다는 앞서 설명했듯이 공공주택에서 민간임대로 정책이 전환되면서 월세에 대한 지원이 증가된 점, 그리고 집값의 변동에

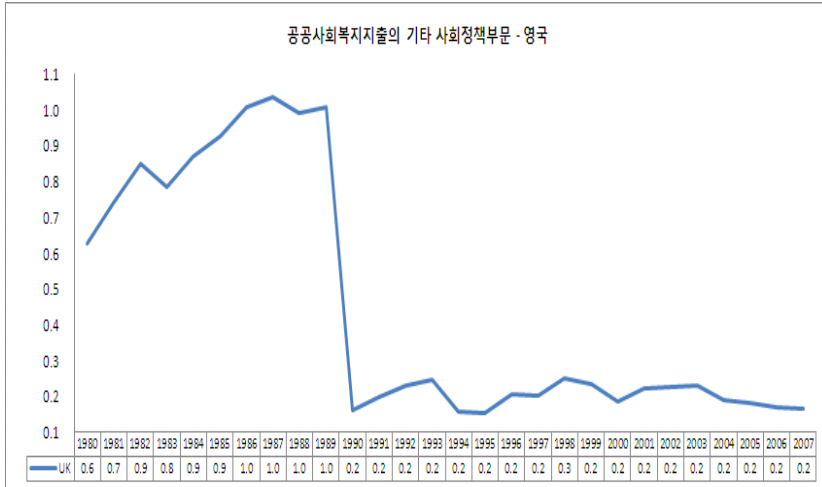
따라서 주거지원금이 함께 변화한 점이 가장 큰 지출의 변화를 설명하는 요인이라고 할 수 있다(Hills 1998). 특히 대처시기에는 주거급여의 기준을 상당부분 감축하였지만, 시장에서의 집값이 상승하고 빈곤층이 증가하면서 지출이 증가할 수밖에 없었다.

신노동당은 지난 약 20년간의 보수당 정부 정책을 새롭게 하기보다는 기존 정책의 연장선상에서 주거정책을 시행해왔다. 지난 정부의 민영화와 규제완화 정책에 이어서 신노동당 정부는 분권화와 중앙정부 규제의 효율화를 추구하였다(조소영 2012). 그런데 신노동당 정부 기간 동안 집값이 급등하면서 자가소유가 현실적인 정책에서 멀어짐에 따라서 2007년에 정부는 3백 만 신규저가주택공급계획을 발표하고 더 많은 가구에 사회주택을 신속히 공급할 것을 약속하게 된다. 하지만 2008년 경제위기가 시작되고 공공재정의 압박이 심해짐과 동시에 이 계획은 대폭 수정된다. 이 시기의 집값이 경제위기의 영향으로 하락한 것도 또 다른 원인이다³⁰⁾.

기타사회정책부문은 일반적으로 공공부조가 들어가지만, 영국의 경우 공공부조에 해당하는 소득지원(income support)나 세액공제제도가 노령부문, 무능력부문, 실업부문, 가족부문 등에 흩어져서 포함되어 있기 때문에 기타부문에 별도로 잡히지 않는 것으로 파악된다. 1989년과 1990년 사이 나타나는 변화는 실질적인 정책적 변화라기보다는 1990년부터 새로운 ESSPROS(European System of integrated Social PROtection Statistics)의 기준에 따른 통계 작성의 변화에서 오는 것으로 파악된다.

30) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7378215.stm> (2012년 9월 21일 접속)

[그림 5-26] 공공사회복지지출 기타사회정책부문의 변화 (GDP 대비)



제3절 한국에 주는 함의

영국의 1980년부터 최근까지의 전체 사회복지지출의 대체적인 경향을 보면 크게 변화하지 않는 모습을 보인다. 1985년에 전체 GDP 대비 19.4%의 지출에서 2007년에 20.5%로 작은 폭의 변화가 있었으며, 실제 2007년까지 큰 변화는 감지되지 않았다. 하지만 내적으로 보면 지출의 구성이 변화해왔음을 알 수 있다. 주로 근로계층에게 주어지는 복지가 끊임없이 축소되어 온 것이다. 특히 무능력관련 급여와 실업 관련 급여는 상당히 축소된 반면에 연금지출이 꾸준히 상승했고, 국민보건서비스에 대한 지출과 아동관련지출이 증가했음을 볼 수 있었다. 이는 1970년대 후반 경제위기와 함께 영국병(British Disease) 혹은 복지병(Welfare Disease)이라고 명명된 사회적 상황과, 이를 등에 업고 등장한 보수당의 복지개혁이 1980년대부터 최근까지의 지출구조 변화에 상

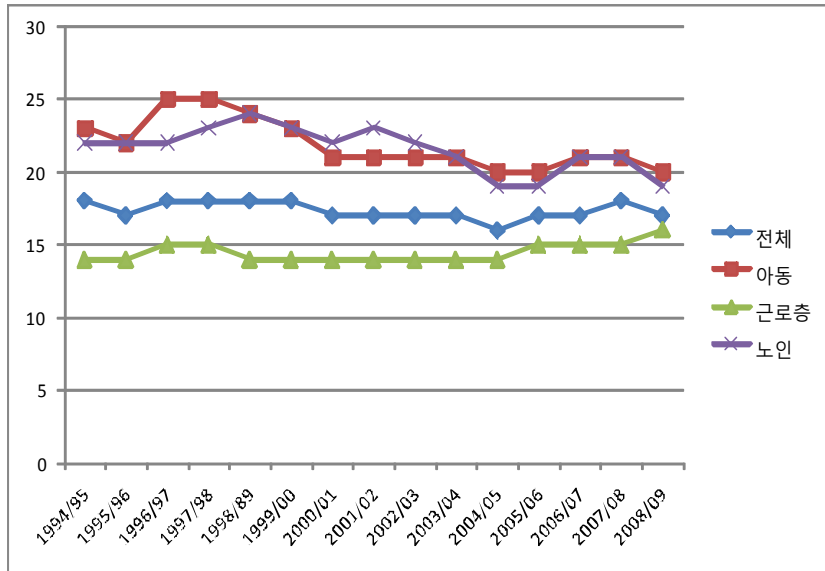
당한 영향을 미친 것으로 파악된다.

1979년부터 1997년까지의 보수당 정부 집권 이후에 등장한 신노동당 정부 역시 급진적 전환보다는 사회투자론에 입각하여 근로연계복지에 상당히 집중했다고 평가된다. 실업이나 무능력급여 등에 대한 강력한 삭감이 계속 추진된 반면 뉴딜을 필두로 하는 적극적노동시장정책을 추진하였다. 또한 사회투자정책에 핵심인 건강(보건)과 아동(인적자본)에 대한 지출은 지속적으로 강화하였다. 반면에 2010년에 들어선 보수당-자유당 연립정부는 더욱 복지삭감 및 자유주의적 복지개혁에 박차를 가하고 있다. 대체로 베버리지언적인 요소에 자산조사인 자유주의적 요소를 결합한 형태로 발전되어 왔으며, 결과적으로 소득비례적 요소보다는 자산조사에 따른 빈곤감소라는 목표가 지속적으로 중요한 정책목표가 되어왔다. 이러한 큰 틀 내에서 정부의 변화와 각 정부들의 정책방향(orientation)에 따라서 급격하게 혹은 시차를 두고 사회지출의 변화가 발생한 것으로 평가할 수 있다.

그렇다면, 복지의 결과는 어떻게 나타났을까? 자세한 평가는 보다 세밀하고 정밀한 분석을 요구하지만, 빈곤선을 중심으로 보면 큰 변화가 나타났다고 평가하기는 어렵다. 최영준(2011)에 따르면 1979년에 비해서 1996년에는 불평등도가 상당히 증가하였지만, 이러한 불평등(1분위와 5분위 소득변화 비교)은 신노동당 시기를 거치면서 다소 완화되는 것으로 나타난다. 그러나 [그림 5-27]에서 보이는 바와 같이 상대빈곤율(중위소득 50%)를 기준으로 보았을 때 큰 성과를 보이고 있지는 않다. 아동빈곤율을 반으로 줄이겠다는 목표는 최근 들어서 정체를 보이고 있으며, 최저소득보장과 연금크레딧제도 도입을 통해서 노인빈곤을 상당히 감소시킬 것으로 예상하였지만 여전히 노인빈곤 역시 전체의 20%에 머물고 있는 것으로 파악된다. 오히려 근로계층에 대한 현금급여는 상당 부분 기준을 엄격히 하면서 빈곤율이 오히려 신노동당 시기 동안 증가

한 것으로 파악된다.

[그림 5-27] 영국의 이전소득 후 계층에 따른 빈곤율 추이



주: 중위소득 50% 기준

자료: Department of Work and Pensions 2010.

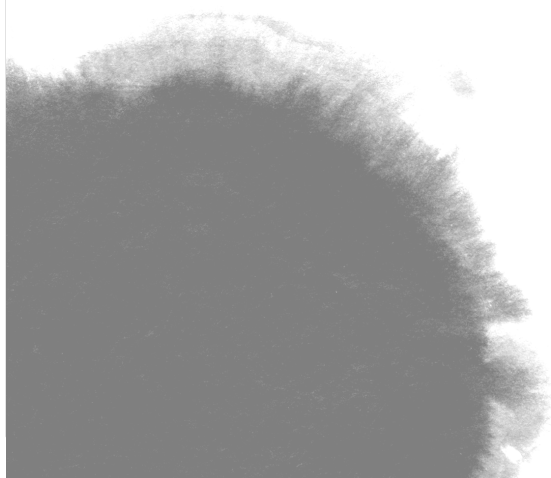
이러한 결과는 신노동당 정부의 의도와 노력에 비할 때 아쉬운 부분이다. 이에 더하여 지출이 실질적으로 수반되지 않으면 성과가 나타나기 어렵다는 단순한 교훈을 얻을 수 있다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 점차 자산조사나 소득조사에 의한 급여가 증가하면서 이들을 본 취지에 맞게 추진하여 결과를 도출할 행정 역량이 의문이 되기도 한다. 노인의 최저소득보장 같은 정책이 제대로 작동되었을 경우 노인빈곤이 거의 없어야 하지만, 여전히 빈곤율이 높게 나타나는 것은 낮은 수급율과 제도적 요인이 자리 잡고 있기 때문이다. 이처럼 빈곤의 경우 현금과 관련된 급여가 많이 미치지만, 보건이나 교육 등 다른 부분은 실질적인 성과가 있다는 보고가 있기 때문에 결과적으로는 다소 혼합된 평가를 내릴 수

있을 것이다.

마지막으로 공공지출이 다소 정체되어 있으면서 민간지출이 꾸준히 증가했다는 사실을 기억할 필요가 있다. 자발적민간지출과 강제적민간지출을 합할 경우 1980년도에 GDP대비 3.5%에 지나지 않았던 것이 2007년에는 5.8%로 급격히 증가하였다. 실제로 영국의 순사회지출(net social expenditure)은 2005년 기준 29.5%로 스웨덴 29.3%와 덴마크 25.7%에 비해서 오히려 높다. 그럼에도 불구하고 빈곤율이나 노동시장에 관련된 지표들을 보면 오히려 이들 국가에 비해서 성과가 현저하게 낮기 때문에 영국의 사회지출이 얼마나 효과적이었는지에 대한 질문을 갖게 한다. 이러한 공공지출과 순사회지출 그리고 복지성과에 대해서는 추후 보다 자세한 분석을 필요로 할 것이다.

6장

그리스의 복지지출과 사회현상



제6장 그리스의 복지지출과 사회현상

그리스는 EU 역내 금융 및 은행 부문에서의 위기로 소위 국가부채위기에 처한 첫 번째 국가이다. 국가부채위기는 1974년 군사독재정권이 막을 내린 뒤 그리스의 발전을 이룩한 정치경제적체제에 극심한 취약성을 내비쳤다. 적합성이 결여된 국제금융기관, 은행 및 기업은 전세계 국제시장의 역동성을 조장하며, 국가적, 지역적 그리고 정치적 권력케도를 형성하는 전례없는 영향력을 보여주었다. 보다 근본적으로 그리스 위기는 EU 결속력의 한계를 드러냈으며 EU의 향후 정치경제적 관리체제의 변화를 가속하였다. 특히 유로존에서 국가부채위기를 관리하는 수단으로서 추진된 제도적 장치는 국가의 경제권을 전례없는 수위로 낮추었고, 따라서 EU통합 과정에서 국가적 민주정치의 역할에 의구심을 낳았다.

본 장에서는 위기발생 배경에 대한 개관 및 다수 그리고 상호-보완적인 요인들이 어떻게 ‘퍼펙트스톰(perfect storm)³¹⁾’ 상태를 만들게 되었는지 살펴보고자 한다. 또한 2011년 12월 말을 기준으로 그리스 정부가 채택한 주요 긴축안 및 규제완화 정책에 대해 알아보고자한다. 이 정책들의 대부분은 유럽중앙은행(ECB), 유럽위원회(EC), 국제통화기금(IMF)의 대표단으로 긴급 구성된 소위 ‘트로이카’ 채권단과의 합의에 따른 트

31) 퍼펙트스톰: 둘 이상의 태풍이 충돌하여 그 영향력이 폭발적으로 커지는 현상. 이 용어는 2007년 미국발(發) 금융위기로 인한 달러화 가치 하락, 유가 및 국제곡물가격 급등으로 인한 물가 상승 등이 한꺼번에 발생하여 금융·경제 위기현상을 나타내는 경제 용어로도 사용됨.

란체(tranches) 자금상환의 전제조건이다. 본 고의 최종적인 견해와 더불어 긴축정책이 경제, 복지 그리고 사회 전반에 미칠 영향에 대한 의견이 본 장에 실렸다. 긴축정책, 규제완화, 민영화 및 정책개혁 등 ECB/EC/IMF로부터 처방받아 그리스정부가 수용한 사안들은 결국 위기 완화에는 전혀 도움이 되지 않는 반사회적 정책으로 이어졌다. 이는 오히려 사회경제적 보장, 사회적 통합 및 민주적 국정운영을 약화시켰을 뿐이다. 이로 인해 그리스 경제는 국가의 재정과 그리스 사회 전반에 치명적인 영향을 끼칠 근래의 역사 상 가장 깊고도 기나긴 침체로 빠져들게 되었다.

제1절 그리스 위기

2008년 말, 금융 및 은행권에서의 글로벌 위기는 유럽 전역에 영향을 미쳤다. 그리스 은행들이 미국, 영국, 아일랜드 및 아이스란드에 특히 파괴적인 영향을 끼쳤던 ‘악성자산(toxic asset)’에는 노출되지 않았다는 사실에도 불구하고, 당시의 그리스정부(중도우파인 신민주당이 이끌던)는 선제적인 조치를 취했다. 여타 EU국가들이 취했던 방식대로 그리스정부는 유동성을 공급하고 은행 간 대출을 활성화하며, 경제 성장을 유지하고자 구제금융프로그램의 일환으로 280억 유로(2008년도 기준 그리스 GDP의 11.8%)를 자국 은행권에 제공하였다. 이와 같은 구제책은 이미 가중된 부채-무엇보다도 2004년 올림픽경기 개최에 필요한 무리한 비용을 마련하고, EU 내 최대의 군사지출(2008년 기준 GDP의 3%)을 유지하며 이미 상당한 공공부채(2008년 기준 GDP의 약 110%; IMF 2011 참조)를 감내하는데 따른 결과이다. 경기 침체와 극심한 정치적 부실관리 및 경제적 논란에 대한 혐의 가운데 코스타스 카라만리스 전 그리스 총리는 2009년 가을, 총선을 치렀다.

그리스의 위기 조짐에 대한 언론보도는 새로 선출된 범헬레닉사회당(PASOK) 정부가 ‘새삼스럽게도’ 그리스 공공재정적자규모가 그리스 통계청에서 이전에 산정한 수치를 초과했다고 발표한 2009년 10월부터 시작되었다. 이에 그리스는 2009년 공식 연간 적자를 GDP의 6.7%에서 12.7%로 수정했다. 이 수치는 그 후 GDP의 15.4%로 다시 상향조정되었다(Nelson et al, 2011). 이는 많은 논란을 불러일으킨 사건으로, 본고 집필 당시 사법 심사 중에 있었다(The economist, 2011). 이와 같은 수정은 그리스가 유로존에 가입한 2001년을 전후로 다른 오류들에 덧붙여져서, 그리스 재정통계(Greek statistics)의 이미 손상된 이미지를 더욱 악화시켰을 뿐 아니라 국제금융시장과 신용평가기관, 그리고 EC와 ECB에도 경고음을 남겼다. 그 후 그리스의 연이은 신용도 하향조정은 차입을 위한 비용을 높였고 국채투매를 부추겼다. 신용도 하향조정 및 국채 스프레드와 국가 CDSs의 사상 최고치 기록(Gibson et al, 2011)과 더불어, 그리스는 IMF와 EU에 정식으로 구제금융을 요청하는 첫 유로존 국가가 되었다. 2010년 4월 23일, 조지 파파콘스탄티누 그리스 총리는 그리스 정부가 IMF/ECB/EC의 공동 감시 하에 긴급 지원, 곧 시장 금리보다 낮은 선으로 구제금융을 제공해줄 것을 요청했다고 발표했다.

2010년 5월 3일, 대규모 거리 시위와 폭동이 이어지는 가운데 그리스 의회는 대출편의약정(Loan Facility Agreement) 체결을 승인하였다. 그리스는 오로지 은행, 금융기관, 국가들에 대한 채무를 이행하는데 활용 목적으로 1100억 유로(유로존 회원국들로부터 800억 유로, IMF로부터 300억 유로)지원을 약속받았다. 약정조건은 매우 엄격하였는데 이는 국제적 기준으로 전대미문의 국가적 경제권 상실을 의미했다. 약정조건 제5항에 따르면, ‘채무국인 그리스는 이에 따라 철회불가능하고 무조건적으로 본국 혹은 본국 자산으로 간주되는 모든 것에 대한 권리를 포기한다’(hereby irrevocably and unconditionally waives all immunity

to which it is or may become entitled in respect of itself or its assets). 이는 곧 그리스 정부가 자발적으로 주권을 채권국에게 넘겨주며 국가를 일종의 경제적 감시체제로 몰아넣겠다는 것으로, 합의사항의 불충족 이행 시, 국가의 자원과 영토에 대한 요구로 이어질 수 있다(LFA, 2010). 사실 상, 2011년 10월 다수의 유로존 국가들에서는 EU가 그리스정부의 국영자산 매각 및 민간서비스 부문을 감시하는 특별 권한을 지닌 TF를 구성해야 한다는 요구가 있었으며, 이는 일부 관계자의 표현에 따르면 ‘일종의 식민통치’였다(Reuters, 2011). 더욱이 대다수의 그리스 채권이 대출편의약정 체결 이전에는 그리스 법령 하에 발행된 반면, 약정 체결에 따른 구제자금은 영국 법령 하에 발행된 것으로 채무국으로서 그리스의 입지를 상당히 위축시킨다. Dizard(2010)가 언급한 바와 같이 그리스는 법적으로나 논리적으로는 유리한 조건으로 재조정될 수 있는 부채 잔여분을, 재조정이 어렵거나 불가능한 부채와 교환하고 있다. 이것은 마치 친인척으로부터 빌린 선금을 갚고자 마피아 고리대금업자로부터 대출을 받는 것과도 마찬가지였다.

2011년 7월, 채무이행을 위한 구제자금은 일부(650억 유로)만이 그리스에 전달되었다(표 6-1 참조). 다음 차 트란체 자금 상환은 2011년 10월로 예정되었으나 ECB/EC/IMF에서 요구한 개혁에 대한 ‘추진 부족’이라는 이유로 2011년 12월로 연기되었다. 그 후 그리스가 채권단이 만족할 만한 수준으로 채무 관련 합의사항의 충족 여부에 따라 2012년 3월로 연기되었다(Reuters, 2012).

〈표 6-1〉 지불 내역

(단위: 10억 유로, 2011년 12월 기준)

트란셰	지불 시일	유로-지역	IMF	합계
1	2010년 5월	14.5	5.5	20.0
2	2010년 9월	6.5	2.5	9.0
3	2010년 12월 / 2011년 1월	6.5	2.5	9.0
4	2011년 3월	10.9	4.1	15
5	2011년 7월	8.7	3.3	12
6	2011년 12월 ¹⁾	5.8	2.2	8
	합계	52.9	20.1	73

주: 1) 2012년 3월까지 연기됨

출처: Source: European Commission (2011c).

2011년 중순, 그리스의 총 공공부채는 약 3600억 유로로 추산된다. 구체적으로는 채권(bonds) 부문에서 2850억 유로, 차관(loans) 부문에서 750억 유로이다. 〈표 6-2〉는 그리스 정부발행 채권 및 차관에 대한 금융기관별 구성도를 나타낸다. 부채의 대부분은 ECB 및 유로존 국가들의 국영은행에 진 것이다. IMF에는 150억 유로 상당의 차관금을 상환해야 한다. 그리스 은행들은 총 570억 유로의 부채를, 그리스연금기금은 약 30억 유로 상당의 채권을 추가로 보유하고 있다. 프랑스와 독일 은행 등은 각각 190억 유로, 150억 유로 상당의 채권을 보유하고 있다. BNP Paribas, Societe Generale and Generali 등 일부 대형 민간유럽 은행들도 상당량의 그리스정부 발행 채권을 보유하고 있으며 여타 민간 투자자들에게도 940억 유로 상당의 채권 및 160억 유로 상당의 차관이 있다(Barclays Capital, 2011참조).

〈표 6-2〉 그리스 정부발행 채권 및 차관에 대한 금융기관별 구성도(2011년 기준)

(단위: € bn)

구분	Bonds 채권	Loans 차관
유럽(ECB, NBs)	49.0	38.0
IMF	-	15.0
그리스 은행들	45.7	11.4
그리스 공공기금	30.0	-
독일	15.2	-
프랑스	19.1	-
이탈리아	4.7	-
영국	1.9	-
다른 국가들(아시아)	25.0	-
기타	94.4	16.0
합계	285.0	75.0

자료: Authors' calculations based on estimates from Barclays Capital(2011).

2011년 10월 26일 유럽 정상들 간 긴급회담에서는 그리스의 공공부채를 2020년까지 GDP의 120%까지 끌어내리겠다는 야심찬 목표와 더불어 국채교환이 제안되었다. 이는 우연스럽게도 IMF/EC/ECB의 개입 이전인 2009년 그리스의 부채 수준에 상응한다. 제안된 ‘원리금삭감(Haircut)’은 그리스정부 발행 국채를 기존 가치의 50%까지 새로운 국채로 교환하는 데 자발적으로 참여하라는 내용을 담고 있다. 그러나 이는 그리스공공부채에 대한 유럽과 IMF의 보유분은 배제한 것으로 대부분 자국 내 그리스 채권소지자(i.e., 그리스 은행 및 사회보장기금)에게 집중된 것이다. 본 회담에 뒤이은 공식발표는 모호하였고 세부적인 사안들의 대부분은 본 고의 집필 시점 기준으로 여전히 논의 중에 있었다. 주요사안들에는 채권 관련 법적 규정을 그리스 법령에서 영국 법령 하로 변경하는 것과, 기존 채권금리에 비해 높을 것으로 예상되는 금리 기준 등이 포함된다. ‘원리금삭감’과 국채교환에 대한 합의는 그리스 은행

권의 지불능력, 그리스 연금 및 건강보험기금의 실행가능성, 사회적 정책 규정들을 이행할 수 있는 역량(i.e., 직업 관련 연금, 건강보험 보장) 및 주요 유럽민간금융기관의 수익성을 반영할 것이다.

제2절 그리스 위기에 대한 내부 및 구조적 측면 분석

그리스 위기의 원인에 대한 의견은 자국 내에서 초래되었다는 시각과 구조적인 문제에 기인한다는 관점 사이를 오간다. 전자의 경우 위기는 ‘감당할 수 있는 수위를 넘어선’ 방종한 소비 행각에 기인한다. 아울러 과도한 공공부채와 재정적자를 초래한 부패한 정부에 기인한다. 그 결과 2008년 금융위기 발생 시 그리스정부의 채무를 이행할 역량에 대한 신뢰도는 곤두박질 쳤고 그리스는 IMF/EC/ECB의 지원 요청을 강요받게 되었다. 후자의 경우, 위기는 만성적인 경제적 불평등과 유로존에서 선택가능한 정책의 부족 등 그리스의 영향력을 넘어선 영역에서 원인을 찾는다. 이 경우는 자국 내 요인들이 위기에 대한 직접적인 원인이라기 보다는 일종의 방아쇠역할을 했다는 것이다. 본고는 두 가지 의견을 모두 감안하여 위기의 발생은 자국 내 그리고 외부적 요인들이 결합된 ‘패팩트스툼’의 결과이나, 위기의 지속과 심화는 그것을 완화시키려는 의도로 채택되었던 정책제도들의 부산물이라는 입장을 취한다.

우선, 위기는 역사적 관점에서 살펴보아야 한다. 그리스에는 해외차입에 기인한 공공부채의 상황과 관련해 그리스의 정치경제적 생활에 직/간접적으로 영향을 끼치는 외부의 개입, 그리고 반복되는 디폴트의 유산이 있다(Levandis, 1944; Kofas, 1989; Eliadakis, 2011). 이와 같은 유산은 역대 중심국의 자본 및 경제적 영향력에 의존도가 높은 남유럽 주변 국가로서의 그리스 입지와도 연관이 있다(Fotopoulos, 1985).

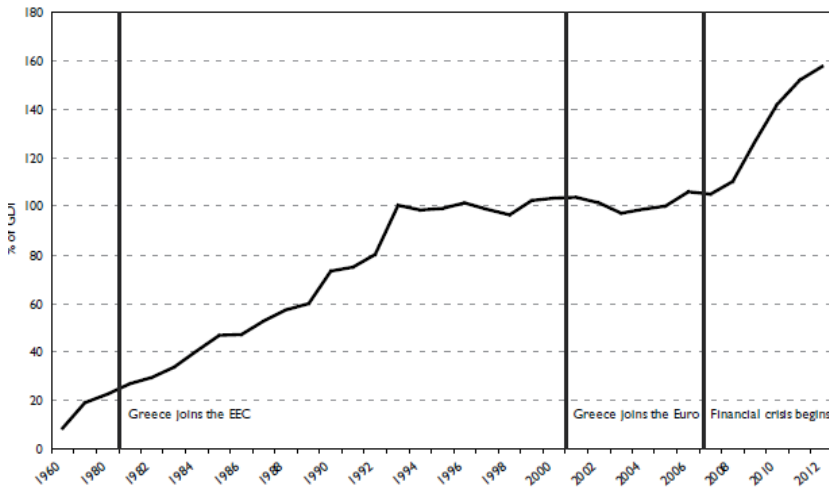
Michael-Matsas(2010)에 따르면 ‘그리스의 자본주의 및 (그리스국가의) 역사는 강도 높은 규제 및 글로벌 위기가 뒤따르는 파산의 역사’이다. 사실상, 그리스는 최근의 위기를 겪기 이전인 1893년과 1932년에 적어도 두 번은 파산을 선포했으며 이 사건들은 당시의 세계적 대공황과 긴밀한 연관성을 지닌다. 위기의 재연은 신흥 경제국 역사에서 흔히 찾을 수 있는 패턴이라기보다는, 최근 유로존에서도 발생한(Mansori, 2011) 대출의 ‘돌연 중지’에 더욱 기인한다(Calvo, 1998; Catao, 2006; Lazaretou, 2010; Bordo et al, 2010), Lazaretou가 정리한 바와 같이 (2010, p 10), ‘선진 채권국들의 경제, 금융 여건이 바뀔 때마다 신흥경제국들에 대한 대출약정은 변경되었다. 이는 곧 값싼 자본이 신흥경제국으로 흘러들어가는 것을 차단하였고, 후자는 곧 지급위기와 부채위기 간 균형 맞추기에 직면해야 했다. 이에 대한 반대 의견으로는 2007/08년 경제위기가 그리스 위기의 직접적인 원인이 아니며, 사실상 그리스는 글로벌 경제 위기로부터 1차적으로 직접적인 영향을 입지는 않았다’(Farnsworth and Irving, 2011 참조)는 주장이 있다. 글로벌 금융위기에 따른 대출의 돌연중지는 상호-보완적인 요인들의 파괴적인 조합을 이끌어 재앙으로 작용하였는데, 본 고에서 추후에 증명할 바와 같이, 그 가운데 가장 중요한 요인으로는 유로화도입 후 그리스의 경제 및 재정 운용 행태를 꼽을 수 있다.

자국 내 요인들을 살펴보면, 1974년 독재정권의 몰락 후 그리스의 정치경제적체제는 신흥민주국가를 법적으로 규정하려는 수단으로써 국가의 자원과 차입을 활용하였을 뿐 아니라 정치적 지배층을 재양산하려는 수단으로도 이용되었다(Karamesini, 2008; Katsimi and Moutos, 2010; Kouvelakis, 2011 참조). 또한 주변국으로서의 정치경제적 입지에서 그리스의 도약을 활성화하기 위한 수단으로 사용하였다. 이는 1980년대와 1990년대 초 공공부채가 과도한 차입으로 증가하였을 때 더욱 두드러졌

으며(그림 6-1 참고), 고소득자와 기업에 대한 세금인상 없이, 공공부문에서의 고용과 복지지출을 상당부분 늘리는 데 일부 활용되었다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 그리스의 최근 위기는 전적으로 경제적 혹은 재정적인 요인에 기인한 것은 아님을 알 수 있다. 이는 그 무엇보다도 지난 35년 간 그리스에서 불거진 정치경제적체제의 소멸을 알리는 신호음이었다. 그리스의 이와 같은 체제는 정치적 후원 및 후견주의로 특징지어지며, 광범위한 탈세행각을 눈감아주거나(특히, 고소득자, 기업, 영향력있는 개인들에 대한) 균열되고 심히 불균형한 사회보장제도를 통해 일부 특권층에게 권한을 부여하였다(Petmesidou, 1991, forthcoming; Venieris, 1997). 더 나아가 무보험자와 임시직 등을 활용하는 지하경제 기능으로 ‘혜택을 입어’ 생산가격을 낮추는 동시에 그리스 가정의 사회적 재생산의 비용을 ‘외부로 향하게 하는’ 익숙한 복지 정책을 지속하였다(Papadopoulos and Roumpakis, 2009). 이 (재)생산비용은 특히 1990년 중반부터는 농업, 건축업 및 돌봄 영역에서 미등록된 광범위한 이주노동자의 활용과 더불어 지속적으로 하향 유지되었다.

구조적인 요인과 관련해 그리스의 2001년 유로존 가입의 주요 경제적인 결과 중 한 가지는 주변국으로서의 그리스와 여타 EU 중심국들 간의 생산성과 경쟁력에서 격차 폭이 더욱 확대되었다는 점이다. 이와 같은 불균형은 1981년 그리스의 EEC 가입에도 기인한다(Fotopoulos, 1993 참조). 유로화 도입에 이어, 그리스의 경제 성장은 소비를 통한 내수 진작과 건설 및 부동산 부문에서의 일부분 투자로 유지되었다.

[그림 6-1] 그리스의 GDP 대비 공공부채(%)의 시대적 변천과정(1960년~2010년)



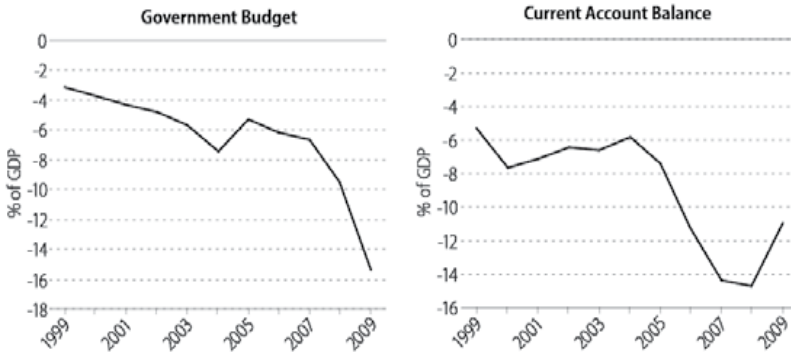
자료: IMF(2011).

ECB로부터 낮은 금리를 공급받아 그리스의 은행권은 급격히 팽창할 수 있었으나 그 와중에 무역적자는 심화되었고 실물경제는 갈수록 쪼그라드는 부채를 감당할 수 있는 세수를 충분히 창출해내지 못했다. 반면에 독일 등 EU의 중심국가들은 임금을 삭감하고 높은 생산률을 유지하며 무역흑자를 달성하였다(Lapavitsas et al, 2010). 그리스와 같이 만성적인 무역적자를 앓는 생산성이 낮은 국가들이 취할 수 있는 유일한 방법은, 유로존 국가들이 천편일률적으로 통화 공급을 확대할 수 없다는 점을 감안해, 시장으로부터 유로화를 빌려오는 것이었다. 이와 같은 구조적 요인들의 결합은 그리스의 ‘쌍둥이적자(twin deficits): 곧, 정부 예산과 최근의 경상 수지 적자에 기여했다(그림 6-2 참조). 유로존 가입 이전의 부정적인 추세의 마지막 결과(무역 적자, 생산 구조의 해체)는 더욱 확대되었다. 통화를 발행할 수 있는 선택가능한 정책옵션의 부족은, 포르투갈과 아일랜드 등 여타 주변국들과 마찬가지로, 유로존 안에서 그리스의 자본주의가 내생적인 발전의 균형을 맞추기 어렵다는 것을 뜻한

다(Lapavitsas, 2011; Polychroniou, 2011).

부채의 구성도를 살펴보면 그리스의 유로존 가입의 직접적 결과에 기인한 또다른 구조적 추이, 이름하여 민간부채의 증가가 있음을 알 수 있다. 〈표 6-3〉에서 증명하듯, 가계 및 기업의 신용 익스포저를 포함하는 민간 부채를 놓고 비교해 볼 때, 그리스는 여타 EU 국가들에 비해 상대적으로 낮은 민간부채(122%)를 지니고 있다. 이는 적어도 부분적으로는 그리스가 2008년 경제 위기 발생 시 어찌하여 1차적으로 영향을 받지 않을 수 있었는지를 설명한다. 여타 EU국가들은 당시 민간부채와 이로 인한 디폴트의 위험을 감내하고 있었다. 그리스의 공공부채는 기존 위기에 뒤따른 대출의 ‘돌연 중지’에 기인한다.

[그림 6-2] 그리스의 쌍둥이적자: 예산 및 경상 수지 적자(1999년~2009년)



자료: IMF(2011b).

〈표 6-3〉 GDP 대비 공공 및 민간 부채(2007년~2010년)

(단위: %)

구분	순 일반정부 부채		민간 부문 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 ¹⁾	216	232 ¹⁾

주: 1) UK data for 2009.

2) 가계부채 및 비금융권 기업부채는 포함하였으나 금융권의 부채는 포함하지 않음.

자료: Data for UK from PricewaterhouseCoopers (2010), calculations based on data from Office for National Statistics (2010). Data for all other countries from Papadimitriou and Wray(2011).

그리스의 민간부채가 여타 유로존 국가들과 영국에 비해 현저히 적음에도 불구하고 민간부채 특히 가계대출은 유로화도입과 더불어 크게 늘어났다. 실제로 1990년에 이미 자리잡은 추세처럼 이는 공공지출 증가 속도를 앞질렀으며(Lapavitsas et al, 2010), 1994년부터 2006년까지 소비자신용의 총 증가율은 천문학적인 수치인 2,106%에 달한다(Papadopoulos and Roumpakis, 2009). 그리스 은행권의 제재와 저금리에 힘입어 소비자 신용의 팽창은 주택담보와 소비자 대출에 집중되었고, 그리스의 가계들은 위기 발생과 더불어 전례없는 수준으로 빚에 노출되게 되었다.

이와 같은 배경에 반하여, 본고는 그리스 위기의 발생이 ‘퍼펙트스톰’ 상태를 이룩한 내부적 그리고 구조적 추세의 절묘한 결합에 기인한다고 주장한다(Featherstone, 2011; Katsimi and Moutos, 2011참조바람). 2009년의 엄청난 공공부채, 상당한 무역적자, 만성적으로 취약한

생산 기반(유로존 가입후 더욱 악화됨)과 더불어 재정적자와 경상 수지가 최악의 상황을 맞이했을 때, 글로벌금융위기가 지속되고 대출이 ‘돌연 중지’로 향해가는 상황 속에서도 그리스정부는 다시금 대출받고자 국제시장에 손을 내밀었다. PASOK 정부는 구제금융의 대가로 국가의 경제권을 엄청나게 약화시켰고, IMF/EC/ECB의 엄격한 감시 하에 트란쉐 자금 상환을 위한 전제조건으로 긴축재정을 법으로 규정하고 이행하기 시작했다.

제3절 긴축정책

IMF/EC/ECB의 구제금융에 따른 긴축정책과 개혁들은 범위, 강도, 규모와 속도 면에서 전례없는 것들이었다. 과도한 임금삭감과 유례없는 세금인상, 공기업의 민영화와 공공자산의 매각 등으로 이어지는 야심찬 프로그램과 더불어 광범위한 그리스 산업 기반에서의 규제완화, 힘겹게 얻은 공공 및 민간 부문에서의 사회경제적 권리 폐지 등이 뒤따랐다. 그 중 일부는 다음과 같다.

1. 임금, 실업급여 및 근로 조건

EU/IMF의 구제금융 이전에도 그리스의 1995-2010년은 공공 및 민간 부문 전역에 걸쳐 정규 노동시장에서의 임시직 팽창으로 특징지어진다(Karantinos 2006; INEGSEE,2008). 구제금융의 전제조건으로 정부는 노동시장 유연화를 한층 더 수용하였으며, 고용주의 ‘고용 및 해고할 수 있는’ 권한을 강화하였다. 한편 노동조합은 임금인상과 노사간 단체협약 등 고용주와의 분쟁으로 조정 및 중재서비스(Conciliation and

Arbitration Service)에 의거할 권한을 상실하게 되었다. 아울러 고용주들은 임시직 근로자와 정규직 계약을 체결해야할 의무를 더 이상 갖지 않는다. 2011년 6월에 공공지출을 줄이기 위한 노력의 일환으로, 60세 이상 30,000명의 공무원이 공식적인 ‘노동 예비인력(labor reserve)’이 되었으며, 이 인력은 2012년 말 100,000명에 달할 것으로 예상된다. ‘노동 예비인력’인 공무원들은 12개월 간 수입의 60%를 받게 되며 민간 부문에서 직업을 찾지 못할 경우 삭감된 분량의 조기 연금을 받게 된다.

이와 같은 예정된 노동시장 ‘유연화’는 실질 임금의 동결, 심지어는 삭감을 수반한다. 2008년에 이미 상당수 인력(22%)이 매우 적은 임금을 받았는데, 그 평균임금은 유럽 국가 평균치의 83%로 추정된다(INE-GSEE, 2008). 이와같은 상황은 PASOK 정부가 새로운 제도를 채택하기 시작하면서 더욱 악화되었다. IMF가 권고한 공공 및 민간 부문에서 15%의 임금삭감은 받아들여졌고, 24세 이하 근로자에게는 최저임금의 20% 삭감이 적용되어 월 최저임금은 595유로가 되었다(Megas, 2010). 더 나아가 중기적 재정운용전략과 2011년 추가적인 구조적 개혁에 대한 압력으로 PASOK 정부는 공공부문에서 총 임금의 25% 삭감을 실시했다. 아울러 본 고 집필 시점을 기준으로 정부는 민간부분에서 전 근로자를 대상으로 최저임금을 월 560유로로, 24세 이하 근로자에게는 더욱 낮은 금액으로 최저임금을 하향조정하는 방안을 논의하고 있었다.

2010년 5월, 정부는 한차례 신규채용이 있을 때마다 5명의 기존 공무원들이 해고당하거나 퇴직을 해야하는 등 공공부문에서 가혹한 고용조건을 내건 새로운 법안을 도입한 바 있다. 2011년 6월 정부는 ‘신입 한명 당 5명 퇴출’에서 ‘신입 한명 당 10명 퇴출’로 대체함으로써 신규채용에도 족쇄를 걸었다. 이는 지방정부와 공공 부문에서 2011년 신규인력 채용을 할 수 있는 능력을 50%로 축소시켰고, 2015년까지 매년

10%를 추가적으로 축소하겠다는 방침이다(INE-GSEE, 2011). 더 나아가 2011년 11월, IMF/EU의 차기 트란셰 자금 상환의 전제조건 이행을 위해 PASOK 정부는 국가의 단체교섭 합의를 위한 역할과 기관 차원에서 우선 협상을 철폐하는 등 단체교섭과 근로법을 개정하였다. 조합은 노동자들이 ‘자발적’으로 사내 연합을 구성할 수 있게 됨에 따라 쉽게 간과될 수 있었다. 만약 사내 최소 다수의 인원(예를 들어 5명의 근로자 중 3명)이 고용주와의 개별적인 만남을 통해 새로운 임금 합의안 및 근로조건을 수용한다면 사내 모든 근로자들은 해당 합의안에 대해 일괄적으로 적용받게 된다. 이와 같은 일부 수용-일괄적용방식은 조합과 고용주 간의 향후 협상과는 무관하게 2014까지 적용될 것으로, 임금 및 근로조건을 부식시키는 것과도 다름없었다. PASOK 신디칼리스트이자 General Confederation of Greek Workers(GSEE)의 회장인 Panagopoulos는 노동조합의 분위기를 다음과 같이 정리하였다:

정부의 복종에는 끝이 없다. 정부는 국가를 유럽과 유로존에 머물게 하고자 ‘땀 흘리지’ 말아야 한다. 이와 같은 결정들은 그리스의 근로자들을 유럽의 보호권 밖으로 몰아내는 것이고, 유럽의 공동체기득권과 유럽 문명(예를 들어 진정한 유럽권) 밖으로 밀쳐내는 것이다. 이 마지막 순간에 나는 트로이카[IMF/EC/ECB]가 요구하는 사안을 참작하지 말 것을 간구하는 바이다. 왜냐하면 이는 곧 중국, 인도, 그리고 제3세계 국가에서나 볼 수 있는 종류의 임금과 산업관계로 대문을 열어젖히는(더욱 적절히 표현하자면, 벽을 무너뜨리는)셈이 되기 때문이다(Panagopoulos, 2011).

실업자들에 대한 조건은 최근 더욱 악화되었다. 그리스의 실업급여는 지난 수십년간 유럽 평균 대비 매우 낮았으며 근로 실적과 연관된 자격 조건이 매우 엄격하여 신규가입자, 청년층 실업자, 혹은 기여실적이 미비한 이들은 배척당해왔다(Papadopoulos, 2006). 실업급여(현재 매달

461.5유로)는 여전히 빈곤선을 한참 밑돌지만 최장 1년 동안만 보장될 뿐이고, 장기실업에 대한 추가 급여도 없다. 정부는 실업률이 가파르게 상승하던 시기인 2010년 4월 실업자들에 대한 국가의 지원을 5억 유로로 줄였다고 발표했다(Kostarelou, 2010).

2. 세제개편안

세수를 확대하기 위한 절박한 조치로써, 정부는 2011년 7월에 부가 가치세율을 23%(기존의 19%에서)로 인상했다. 의료서비스는 13%(기존의 9.5%에서)로, 출판물과 신문은 6.5%(기존의 4%에서)로 상향조정했다. 이와같은 표준세율의 인상은 기존에 중간세율을 유지하던 품목(예를 들어 레스토랑, 주점)에 대한 목록 재작성을 의미했다. 개별소비세 과세 대상인 석유류, 가스, 담배 및 주류 등의 세율이 추가 인상되었다. 따라서 임금과 연금은 줄어든 반면, 생계비는 증가했다. 더 나아가 그리스 정부는 개인소득세율을 두 차례 낮추었는데 첫 번째는 2010년 5월에 이루어져 9000 유로로 낮춰졌고(기존의 12,000유로에서), 그 후 2011년 9월에는 5000유로로 더욱 낮춰졌다.

2011년 3월의 세법에 따라 25%의 원천징수세가 2012년부터 기업, 유한회사, 공동회사(cooperatives)의 이익 배당금에 부과된다. 기존 세율은 21%였다. 지난 10년 동안(2000년의 40%에서 2010년 24%까지) 이미 40% 낮춰진 바 있는 기업세는 새로운 세법에 의거해 20%로 더욱 낮아진다. 신흥 기업에는 최장 5년 무과세 혜택이 주어지는 관대한 세금 인센티브가 도입되었다.

마지막으로 2011년 9월, 정부는 연간 20억 유로 상당의 세수를 확보하고자 많은 논란을 불러일으켰던 재산세를 재개하였는데, 이에 따라 5백만 이상의 민간 주택과 상업용 자산이 적용받게 되었다. 매 가구당 총

청구액은 지역 및 자산 규모 등에 따라 결정되나, 무엇보다도 중요한 것은 이와 같은 청구가 자산 조사 혹은 지불가능능력조사와는 연계된 바가 없다는 것이다. 이와 같은 세금은 사회경제적 보장이 우선시 되어야 하는 그리스 가정·주택보유자 및 소규모 자산보유자·에게 큰 타격을 입힌다(Allen et al, 2004). 이는 또한 전례없는 방식인 전기요금고지서를 통해 거둬진다. 지불을 거부할 경우 전기공급은 중지되는데 이는 그와 같은 명령의 이행을 거부하겠다고 공표한 전기관련 노조의 강력한 반발을 사기도 했던 논쟁적인 제도이다.

3. 연금제도 개편

2008년에 이미 그리스 중도우파인 신민주당 정권은 연금제도와 관련해 일련의 변화를 시도한 바 있다. 이와 같은 변화들은 기여와 연금소득 간 관계를 강화시켰고, 법정퇴직연령을 높였으며 연금급여 산정법을 변경하였고, 무엇보다도, 조기 퇴직한 연금소득자에게 지급하는 연금을 매년 6% 삭감하였다. 그러나 더 많은 삭감을 향한 정치적 자극은 위기 발생을 통해 가속화되었다. 연금제도 개편에는 두 가지 자극제가 있었다. 한 가지는 2010년 5월 구제금융의 제1차 트란셰 자금 상환이었고, 다른 한 가지는 2011년 7월 제 5차 트란셰 자금 상환에 따른 중기적 재정운용전략의 도입이었다. 이와 같은 변화들은 보다 엄격한 자격 기준, 낮은 대체율, 고용주에 대한 낮은 기여율과 연관된다. 향후 논의될 바와 같이, 이와 같은 개편안들은 공공지출을 축소하였을 뿐 아니라 ‘사회적’ 그리고 ‘재분배’ 원칙에도 의문을 남겼다.

2010년 5월, PASOK 정부는 연금소득을 전면적으로 낮추는 한편 연금의 완전수급자격을 갖추기 위한 기여연도는 35년에서 40년으로 높였다. 완전연금을 수급하기 위한 퇴직연령은 남녀 모두 65세이며, 60세 조

기퇴직자에게는 35년의 기여가 요구된다. 이전에 연금수급은 근로 당시 마지막 5년을 기준으로 산정되었지만, 2010년 이래로 변경된 산정법은 모든 근무연한을 기준으로 한다(GGG,2010). 자격기준의 변화는 연금대체율의 인하를 동반한다. 연금소득의 최대치가 반영(현재 매달 2500유로)된 반면, 2개월 분에 상응하는 연금소득(13번째 및 14번째 달 지급분)은 고정금액(1000유로)으로 대체되는 등 보다 많은 삭감으로 이어졌다. 고용주와 고용주의 기여금만으로 조달되었던 보충형 보조연금(auxiliary pension supplement)의 대규모 삭감은 2012년으로 예정되어 있으며, 일부의 경우 80% 삭감까지 이어질 수 있다.

그러나 더욱 중요한 것은 고임금과 장기 기여실적을 지닌 향후 연금수급자 대체율의 역진적 증가이다. 새로운 법안에 따르면 연금 제도는 높은 임금에서부터 낮은 임금까지 모든 재분배를 감안하지 않으며, 그 대신 저소득근로자의 기여금은 고소득자에게 더 높은 연금을 조달하기 위해 활용된다. 연금자금은 통합적이지만 보상과 연금자격산정법은 임금별 집단에 따라 구분되어 고소득 집단은 높은 대체율로 연금을 받게 된다. 3층 연금체계에서의 1층보장에 대한 새로운 평균 대체율은 70%에서 40%로 하향조정되었고, 일정하지 않고 불충분한 근로 실적을 지닌 연금수급자들은 더 낮은 30%의 대체율을 ‘하례’받으며, 임시직근로자와 여성의 경우 이로 인해 더 큰 타격을 입게 된다. 누구나 쉽게 왜 근로자가 고정 비율로 지속적으로 기여를 하고도 턱없이 낮은 연금을 수급받는 지에 대해 의문을 갖게 된다.

재정조달과 관련하여 그리스 연금제도는 고용주, 고용인, 그리고 정부 간 3자 합의에 기초한다. 2010년 6월, 정부는 연금 기여에 대한 모든 지급을 중단할 것임을 발표했다. 그에 따라 정부는 더 이상 기존 연금제도에 재정조달을 하지 않는다. 2012년에 고용주의 기여는 10% 감소될 것이고 2015년에는 25%까지 추가 감소된다. 이와 더불어 정부는 사회

적보충급여에 대한 자체 기여분을 조달하고자 1층보장에 대하여 월 1400유로 이상을 받는 연금수급자들에게 3-7% 연대세(solidarity tax)를 부과했다. 이 세금은 실질적으로 정부 기여금을 대체하는 것으로 정부의 총 예산지출과 가능한 대출수요를 줄이는 데 목적이 있다.

2011년 10월에 그리스 정부는 ‘제6차 금융지원’을 확보하고자 새로운 연금 개혁을 도입하였으며 이는 다음 항목들의 축소/감축을 포함한다.

- 55세 이하 퇴직자들의 연금 수급의 40%
- 1200 유로를 초과하는 모든 연금 소득의 20%
- 150 유로를 초과하는 모든 직업 연금의 30%
- 모든 공공부문의 일시불에 대한 최저 15%

(2010년 1월 1일부터 소급적용)

동시에 정부는 1400 유로를 초과하는 연금 소득에 대한 연대세를 3%에서 14%까지 인상하였고, 60세 이하의 연금수급자에 대해서는 6%에서 최대 10%까지 추가적으로 세금이 부과된다(Ministry of Finance, 2011). 향후 일시불에 대한 기금 마련을 위해 공공부문 연금수급자에게는 2%가 추가로 과세된다. 수급자격 변경과 관련하여 정부는 조기 퇴직자에 대한 자격요건으로 기여년수를 35년에서 37년으로 높였다.

삭감이 이루어지는 가운데, 정부는 일반 세수와 민영화를 통해 확보한 자금으로 360유로 상당의 기초연금을 2018년에 도입할 계획이다. 수급자격은 GDP의 변동 및 2014년 물가 지수와 일부 연관될 것이다(INE-GSEE, 2010). 지금까지는 누가 이 기초연금의 수급자격이 있는지에 대해서는 불확실했다. 그러나 현 정부가 구상하고 있는 모형은 잔여적 모델과 흡사하다(Venieris, forthcoming). 더 나아가 직업연금제도는 강도 높은 압력을 받고 있는데, 이는 기금에 충분한 재원조달이 되지 못

하는 낮은 임금과 실업률에 더욱 기인한다. 정부는 낮은 대체율, 기여금의 상한선 도입, 직업연금 수급에 대한 국가적 보장 철폐를 통해 직업 관련 연금에서 제도 부문의 역할을 축소하였다. 여기서 알 수 있는 바는 통합 교섭의 변경에 따라 직업연금의 역할을 축소하려는 정부의 의도이다. 이와 같은 결론은 직업연금기금이 과거에 그리스정부발행 채권을 구입하도록 강요받아왔다는 사실에 한층 더 힘을 실어주는데, 이는 정치적 행위로 연금수급자들의 돈을 정부 예산으로 실질적으로 이전하는 것과도 같다. 2011년 10월 26일에 제안된 바에 따르면 사회보장기금은 그들이 보유하고 있는 그리스 채권 가치의 50% 원리금삭감을 수용하도록 강요받을 것이다. 또한 지급능력과 관련된 문제에 직면하거나 채권을 사도록 강요해왔던 바로 그 정부에 의해 장악될 수도 있다.

제4절 재정위기와 사회환경 변화

지금까지 제시된 것은 2010년 이래로 그리스정부에 의해 채택되어 이행된 과도한 긴축정책의 일부에 불과하다. PASOK 정부의 목표는 2011년 말까지 적자를 GDP의 8.5%로 줄이고, 2012년에 더욱 줄여나가는 데 있다.; 이와같은 야심은 2013년에 적자분을 전면 제거하고 심지어 일정한 흑자까지 실현하겠다는 목표로 이어진다. 지금까지 이와 같은 정책들은 그리스 경제에 파괴적인 영향을 끼쳐왔다. 이로인해 경제는 극심한 침체로 빠져들었고 아직까지 그 끝은 보이지 않는다. 2009년 위기 발생 이래로, 그리스의 GDP는 거의 15%가량 내려앉았다. 2011년에는 5.5% 하락할 것으로 예상된다(OECD, 2011). 그리스가 대출받은 자금을 경기 회복 혹은 무역수지의 개선에 활용하지 않고, 온전히 되갚는데에만 활용함에 따라 GDP 대비 공공부채의 비율은 상당히 증가하였고

(Figure 10.1 참조), 향후 더욱 증가할 것으로 보인다. 그리스 부채의 지속가능성에 대한 비공개 문서에 따르면(IMF/EC/ECB, 2011; see also Eurobank Research, 2011), 그리스의 부채는 IMF/EC/ECB의 구 제금융을 받기 이전 해인 2009년의 120%에서 2012년 GDP의 172.7%(약 3730억 유로)로 증가할 것으로 추정된다. 2012년 정부의 다소 지나치게 낙관적인 전망은 2.5%의 추가적인 GDP하락을 예상하고 있어 2013년 이후 GDP성장이 플러스로 돌아설 수 있을 지에 대해 심각한 의문을 남긴다. 내수와 수출, 은행 예금에서의 급격한 감소, 소비자 신뢰도의 몰락과 실업률의 급격한 증가는 상당부분 국가가 가혹한 세금 부과, 상당한 연금 및 임금의 축소를 통해 수십억 유로를 자국 내 경제로부터 앗아 온 결과이다. 이와 같은 관점에서 생각해 볼 때, 그리스 경제의 근본적인 원인과는 무관하게, 지금까지 채택된 제도들은 그 도입과 이행을 감찰한 주요 장관들이 인정한 바와 같이 상당부분 실패작이었고(Chrissochoides, 2011; Venizelos, 2011), 사실상 위기를 더욱 악화시켰을 뿐이다. 물론 정책제도의 근본적인 목적은 위기로부터의 회복에 있었을 것이다. 제도개편들은 투자자, 은행 및 국내외에 상환할 이자금을 우선 확보하기 위함이었다기보다는 자국의 경제에 보탬이 되기 위해서였다. 지금까지 이 이자금은 놀랍게도 잘 상환되고 있다.

그럼에도 불구하고, 보다 많은 제도들이 가까운 미래에 예정되어 있다. 이 제도들에는 수천명 공공부문 근로자들의 인력감축, 보다 많은 공공부문 근로자의 임금 삭감과 세금 인상 등이 포함되어 있으며 이들 중 몇 가지는 이미 이행되고 있다. 그러나 IMF/EC/ECB 대표단으로 구성된 ‘트로이카’에서 2차례 연기한 제6차 트란체 자금 상환의 전제조건으로 요구한 ‘으뜸조치 중 으뜸’은, 500억 유로를 벌어들일 수 있도록 2015년까지 광범위한 민영화 추진과 공공자산 및 공기업(the railway company, Hellenic Defense Systems, the port of Piraeus, Hellenic

Postbank, the telephone company, motorways, the Athens airport and the Greek lottery and related group of companies 등)의 매각이다. 독일의 시사 주간지 스피겔(2011)에 따르면, 이것은 궁극적으로 ‘입에 풀릴할 살림살이마저 팔아치워야 하는 상태’와 다를 바 없었다.

대부분의 그리스인들에게 긴축정책 속 현실은 ‘종말’의 신호음이었다. 공식적인 실업률은 2008년 5월 7.4%에서 2011년 9월 18.8%로 두 배가 뛰었다(Eurostat, 2011). 여성 특히 청년층이 큰 타격을 입었다. 2010년 공식 통계자료에 따르면 EU15 가운데 가장 높은 수치인 전 그리스 인구의 27.7%가 빈곤의 위험에 처해있다(ELSTAT, 2012). 0세부터 17세까지의 아동 가운데 23%가 2010년 기준으로 빈곤의 위험에 처한 한편, 2012년 초 영국 언론 매체의 보도에 따르면 재정적으로 절박한 그리스의 부모가 아이들을 양육할 능력이 없어서 자선단체 혹은 그리스 교회에서 운영하는 기관에 아이들을 맡기는 사례가 늘고 있다(BBC World Service, 2012). 동시에 기업들은 문을 닫거나 직원들을 해고하고 있고, 민간과 공공부분에서 직업창출은 바닥세에 머무르고 있다. 2009년 1월부터 2011년 8월까지, 68,000 곳 기업(전체의 15%)이 파산했고(Kathimerini, 2011), 수천 곳 이상이 채무를 이행하기가 극히 어렵다고 보도했다(ICAP, 2011). National Bank of Greece(2011)의 통계자료에 따르면, 민간부채의 가계 및 기업 부채는 각각 GDP의 59.2%와 60.2%에 달했다. 또한 주택담보대출금 상환이 상당히 지연되고 있으며, 소비자 금융에서의 미납분도 20%에 달한다고 강조했다. 아테네의 보다 최근 설문조사에 따르면 10가구 중 6가구가 납세의무를 이행하고 대출금 및 공과금을 납입하기가 매우 어렵다고 밝혔다. 52%는 생계를 유지하는 것도 어렵다고 밝혔다(IME-GSEBEE, 2012).

일부 집단이 아닌, 대부분의 그리스 가정들은 그들의 삶의 질과 사회경제적 안정수준이 상당히 낮아졌음을 경험했다고, 주관적인 경제적 어

려움과 관련된 동일 설문조사에서 밝혔다. 갤럽의 Global Wellbeing Survey에 따르면 그리스인들의 60%는 2011년 현실이 ‘막막하다’고 언급했다. ‘번성’은 2007년 44%에서 2011년 16%로 내려앉았다. 더욱이 본인의 삶이 너무 궁핍하다고 평가한 그리스인들은 ‘그로 인한 고충’이 2007년 7%에서 2011년에는 유로존 국가 가운데 최고치인 25%로 3배 이상 높아졌다고 밝혔다(Gallup, 2011a). 최근 Athens 대학교의 Research Institute for Psychiatric Health에서 Personal Economic Distress(IPED)의 지표를 측정하는 문항들을 이용해 실시한 역학 연구에 따르면, 응답자의 16.5%는 2011년 과도한 수준의 경제적 어려움을 겪고 있으며 이는 2009년 대비 20.4% 증가한 수치이다(URIPH, 2011). 이 연구에 따르면 침울감, 임상우울증, 자살충동 및 자살시도가 큰 폭으로 증가했다. 약 1.5%가 자살을 시도한 바 있다고 밝혀졌는데, 이에 상응하는 2008년 수치는 0.6%였다. 이와 같은 배경에 반하여, 경제적 어려움에 기인한 자살률의 증가가 2011년 상반기 5개월 동안 40%로 증가했다는 사실은 전혀 놀라울 게 없다. 대부분의 자살인구는 35-60세사이의 남성이었다(Violantzis, 2011). 이는 전통적으로 EU에서 가장 낮은 자살률을 기록해왔던 그리스에겐 전례없는 수치이다.

동시에 많은 공적 서비스 부문들(i.e., 병원, 학교, 대학, 복지서비스)은 이중 고충에 시달리고 있다. 그들은 극심한 긴축재정 속에서 서비스를 제공해야 하며, 국가의 재정조달이 축소됨에 따라 인력과 예산을 삭감해야 한다. 다른 한편으로 중산층의 상당수가 임금삭감과 더불어 민간 서비스로부터 빠져나올 것임을 감안한다면 공공서비스에 대한 수요는 더욱 늘어날 것임을 예상할 수 있다. 더 나아가 일부 언론에서 이미 지적한 바와 같이, 자발적 그리고 비정부부문에서 채워야 할 부족분도 늘어날 것이다(Eleftherotypia, 2011).

제5절 한국에 주는 함의

2001년 그리스의 유로존 가입에 따른 희망찬 경제적 전망에 대한 약속은 불투명해졌다. 9년이 지난 뒤, 그리스는 자국이 심각한 재정난을 앓는 국가라는 사실과, 상당한 경제권의 포기, 채권국의 감시 하에 매우 가혹한 긴축정책을 이행해야 함을 깨달았다. 지금까지, ECB/EC/IMF로부터 처방받아 그리스 정부가 이행한 상당부분의 개혁안들은 위기의 완화에 기여하지 못했다. 도리어 사회경제적 안정, 사회적 결합을 약화시켰으며 최근의 기억 속에서 그리스를 끝이 보이지 않는 가장 극심하고도 기나긴 침체로 빠뜨렸다.

여타 국가들과 마찬가지로(Farnsworth and Irving, 2011), 고용과 사회정책(특히 연금)은 구조 개혁의 핵심이다. 비록 이와 같은 개혁들의 특성과 방향은 위기 전에 시도되었던 바와 다를 바 없지만, 긴축정책의 도입으로 인해 그 속도는 가팔라졌고, 과거 유권자, 조합 및 여러 사회단체로부터 반발을 샀던 개혁들을 더욱 많이 추진하게 되었다. 동시에 경쟁력과 수출을 촉진하고자 PASOK 정부가 (본 고 집필 당시) 고용주, 고용인, 그리고 정부 간 3자 합의에 기초하여 채택한 ‘두마리 토끼 전략’-즉, 자국 내 가치평가 절하 및 근로인구와 연금수급자에 대한 무자비한 세금인상, 곧, 임금과 인건비의 삭감, 복지급여, 서비스 및 연금 등의 과다 축소, 지불능력을 고려하지 않은 세금 인상 등을 추진하게 되었다. 정부가 채택한 해법들은 경제위기의 위험, 비용, 책임을 만만한 상대-즉, 근로인구와 연금수급자, 공공 및 민간 부문-사회경제적 보장에서 주요 체계를 공격하는 소규모 민간 자산-에게로 이전한 것처럼 보인다. 은행권의 역할과 실물경제에서의 투자 부족, 탈세와 부패를 바로잡거나 민간 및 공공 부문에서 상위층 집단의 고질병, 혹은 국가의 재조직을 심각하게 고려하는 대신에, 정부는 이 모든 것과 무관한 이들을 공공의 적

으로 택했다. 사회적 고용 보장, 임금 및 연금 소득, 그리고 근로 기준 등을 택한 것이다.

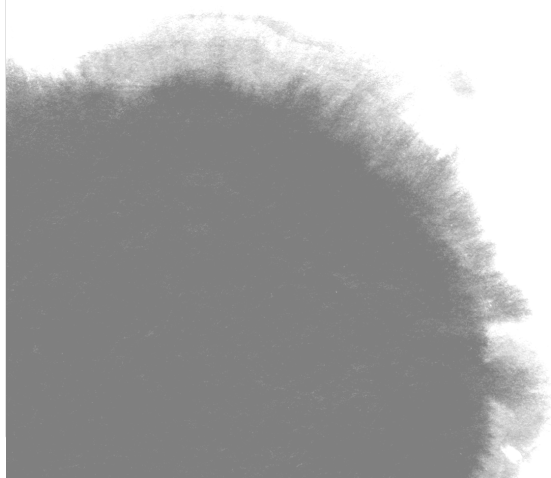
긴축정책이 실시된 지 2년이 지난 지금에도 그리스 경제는 나약한 위치에 서 있다. 복지 미래와 관련해서는 그다지 낙관적인 여지가 없다. 정치적 측면에서, PASOK 정부의 정책들은 최근의 유럽 역사상 가장 가혹하고 응징적인 친-시장적인 긴축정책 프로그램들을 추진하면서 중도우파의 2009년 유권자들에 대한 약속과 전면 상충했다. 그들은 그리스 사회에 대혼란을 초래한 반사회적 정책들을 추진하여 매듭을 지으려했고, 국민의 상당수를 극심한 불안정 상태로 몰아넣었다. 많은 가계들과 자영업자들은 빚더미에 쌓였고 실업률은 솟구쳤으며, 중산층근로자들의 생활수준은 곤두박질쳤다. 정치경제적 담당기관, 자국 및 유럽에 대한 그들의 신뢰는 이해가능하리만큼 심각하게 도전을 받았다. 2011년 갤럽 조사에 따르면 그리스 응답자의 77%는 금융기관 및 은행권을 신뢰하지 않는다고 답했다(Gallup, 2011b). 더욱이 2011년 Eurobarometer 설문조사에 따르면, 응답자의 83%는 정부를 신뢰하지 않고, 82%는 의회를, 67%는 EU를(EU 평균인 47%와 비교시)를 신뢰하지 않는다고 답했다. 한편 75%는 EU가 위기 대처 방식에서 효과적이지 않았다고 답했다(Eurobarometer, 2011). 따라서 본고는 위기가 단순히 경제적인 문제만은 아니며, 그리스의 후-정치경제적독재정권의 종말을 알리고, EU통합과 국가의 민주주의적 정치력에 의구심을 불러일으키는 깊은 정치경제적 문제라는 견해를 취한다. 본고는 정치적 견해의 급진주의와 그리스에 대한 역내 및 정치적 통제를 재확인하는 행동을 기대한다. 그러나 그 어떠한 불운도 EU와의 균열로 이어질 것이다. 그나마 위로가 되는 바는 그리스가 자국의 정권 및 향후 유로존의 정치경제적 통합 범주로부터 배척되어 홀로 남겨지지는 않는 듯하다는 것이다. EU 역내 국가들은 비슷한 ‘대우’를 받고 있으며, 만약 그리스가 일종의 본보기성 실험대라면

다른 국가들 또한 상당한 경제권의 약화를 직면하게 될 것이다. 현대 그리스를 연구하는 역사학자인 Mark Mazower에 따르면:

EU는 민주적인 잠재력을 통합하고 유럽대륙을 세계무대에서 경쟁할 수 있는 막강한 역량을 갖추도록 변모시키기 위해 균열된 유럽을 복돋워야 한다. 그것은 아마도 유럽의 가장 전통 깊고 민주적인 국가들 가운데 한 곳이 새로운 전선에서 이 모든 성과들을 의문에 빠뜨려야함을 의미할 것이다. 왜냐하면 우리 모두는 현재 약소국일 뿐이며, 다시금 그리스는 미래를 향한 전투의 최전방에 위치하고 있기 때문이다.

7장

결론 및 정책적 시사점



제7장 결론 및 정책적 시사점

우리나라는 지속적인 복지재정의 증가에도 불구하고 여전히 복지지출 수준은 국제적으로 낮은 편이다. 경제성장 중심으로 발전하는 동안 우리나라는 대기업과 중소기업의 이익이 큰 격차를 보이고 있고, 개인간·세대간 불평등이 심화되었으며, 빈곤의 사각지대는 여전히 없어지지 않고 있다. 그러나 무서울 속도로 증가하던 경제성장률은 이제 담보상태에 접어들어 저성장이 예측되고 있다. 즉 과거에는 경제가 성장해도 재분배에 할당할 파이(pie)가 적었고, 이제는 경제가 성장할 가능성도 낮아 함께 나누어 먹을 파이를 확보하기 어려운 상태이다.

그럼에도 불구하고 재분배 정책을 확대하고, 복지재정을 더 많은 투입을 해야 한다는 주장이 강력하다. 이는 저부담·저복지의 한국식 복지체제가 지속가능하지 않다는 점과 복지의 선순환을 가정하는 정치경제적 논리에서 파생된 것이다. 본 연구에서는 우리나라의 사회현상을 고려할 때 공공사회복지지출이 증가할 가능성이 있는가를 탐색하였다. 실증 분석 결과 고령화율, 출산율, 실업율과 공공사회복지지출이 정적 관계에 있는 것으로 나타났다. 우리나라 역시 고령화율의 급격한 증가와 출산율의 감소로 인해 노인과 가족을 대상으로 하는 복지정책을 확충하고 있다. 또한 최근에 적극적노동시장정책의 도입으로 실업급여가 구직급여로 전환되고, 고용안정서비스, 고용연계서비스를 확충하는 등의 이유로 실업자 1인당 정부 투입 역시 증가하고 있는 실정이다. 요약하면, 우리나라

역시 고령화율과 출산율, 실업율의 증가에 따른 복지지출의 증가가 예상된다.

그러나 이러한 복지지출의 증가가 지속적인가에 대해서는 담보할 수 없다. 실증 분석에서 공공사회복지지출과 GDP 성장률, 일반정부 부채가 부(-)적 관계를 보여주고 있기 때문이다. 우리나라 역시 GDP 성장률이 둔화되고 있으며, OECD는 향후 2%에서 1%까지 하락할 것을 전망하고 있다(OECD, 2012). 또한 일반정부 부채는 아직까지는 낮은 수준이지만, 경제성장률의 둔화가 일본식의 장기 저성장 기조로 연계될 우려가 있어 복지지출을 지속적으로 증가하기는 어렵다는 전망이 지배적이다.

특히 그리스의 2008년 재정위기에 인한 막연한 두려움은 유럽뿐만 아니라 우리나라에도 영향을 미치고 있다. 그리스는 남유럽 국가들 중에서 복지지출을 급격히 증가한 국가로 재정건전성을 고려하지 않은 복지지출의 증가가 재정위기를 야기할 수 있다는 두려움을 심화시킨 것이다.

대부분의 선진국 역시 재정위기를 경험하거나 재정위기와 유사한 큰 이벤트를 겪었다. 영국과 스웨덴은 우리나라와 유사한 재정위기를 경험하였고, 독일은 통일로 인한 급격한 재정 경색과 복지욕구 증가를 경험하였다. 그러나 각국의 해법은 사뭇 다른 방식으로 전개되었다.

스웨덴은 공공복지를 중심으로 한 보편주의적인 사회서비스와 수당제도의 발달로 유명하다. 그러나 스웨덴 역시 급격한 복지지출의 증가와 재정위기를 경험하였고, 이에 따라 복지재정의 지속가능성을 담보하기 위해 조세개혁, 복지개혁, 보건의료개혁 등을 순차적으로 실시하였다. 이 과정에서 민간부문의 역할을 증대하기는 하였으나 보편주의를 선별주의로 전환시키기보다는 시민의 권리로서 복지라는 기조를 유지하되 효율성을 강조하는 방식을 접목하였다. 따라서 복지국가의 위상은 유지하면서 재정건전성을 확보하는 방식으로 복지개혁이 이루어졌다.

다음으로 독일은 남성생계부양자 모델에 기초한 사회보험을 중심으로

한 복지국가를 성립하였으나 점차 개인의 책임으로 일임했던 문제들이 사회문제로 인식되고 사회구성원들 간 재분배를 강조하는 방향으로 변화해왔다. 그러나 독일 역시 2000년 경기불황을 경험하게 되면서 정부가 강력한 재정건전화정책을 시행하고 되었다. 독일은 경제상황의 변화가 일정한 시차를 두고 사회복지지출에 영향을 미치는 것을 고려하여 국민연금의 재조정 과정을 전년도에 평균 임금을 기준으로 하여 경기 자동조절장치(built-in-stabilizer)로서의 기능을 작동시키고 있다. 이러한 완충장치는 경제성장과 복지지출간 시간차를 조정함으로써 국민경제에는 안정을 제공하고 복지지출은 경기침체로 급격한 조정을 면할 수 있다는 장점이 있다.

다음으로 영국은 자유주의형 국가로 분류되는 국가로 선별적인 공공부조제도를 운영해왔다. 그럼에도 불구하고 1970년대 복지병과 재정위기로 보수당이 정권을 장악하면서 시작된 복지개혁이 신노동당으로 연계되면서 지금까지도 상당한 변화를 야기하였다. 이는 유럽에서 시작된 적극적 사회정책과 적극적노동시장정책과 관련 깊다. 즉 사회투자정책의 핵심인 건강(보건)과 아동(인적자본)에 대한 지출은 지속적으로 강화하는 반면 근로가능한 사람에게 주는 복지는 더욱 절감하고 근로연계를 강화하고 있는 것이다.

이러한 복지 경로에 따라 영국은 복지재정의 지속가능성을 담보함에 있어 국가 재정의 큰 틀은 건드리지 않고 복지제도 내에서의 이동을 통해 재정을 확보하고자 노력하였다. 예를 들어 복지제도 안에서 근로와 복지의 연계, 조세와 복지의 연계, 아동에 대한 복지개혁 등을 통해 아동과 가족에 대해서는 보편적으로 확대하는 한편, 대상자 선정과 급여 지급 방식은 엄격하게 통제하고 재정을 효율적으로 운영하는데 주안점을 두었다. 이는 무엇을 중점적으로 지원할 것인가에 대한 범국민적 합의를 바탕으로 재정은 큰 폭으로 늘리지 않는 한도 내에서 예산을 절감할 분

야와 보편적으로 지원할 분야를 선별하여 재정지원방식을 투트랙(two-track)으로 운영한 것이다.

그리스는 우리나라 보다 높은 공공사회복지지출 수준을 자랑한다. 그러나 이러한 지출이 재정건전성을 위협할 정도로 과도했던 데에서 재정 위기의 요인이 있다. 물론 그리스의 재정위기는 복지지출 외 대외경제에 취약한 경제 구조와 선심성 공약의 남발 등 다양한 요인들이 관련 있다. 그러나 한 국가의 공공사회복지지출에 대한 적정성을 평가할 때 재정 부담과 경제적 제약요인을 간과할 수 없다는 사례를 우리에게 인식시키고 있다.

지금까지 살펴본 바를 토대로 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 한국적인 복지 틀을 만들 필요가 있다. 우리나라의 현재 복지정책은 고령화와 저출산에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 점차적으로 일자리를 가지고 있는지 여부에 따라 사회적으로 받을 수 있는 것과 그렇지 않은 것 사이의 간격이 넓어지고 있다는 것을 고려할 때 실업과 일자리에 대한 복지적 관심이 보다 커질 필요가 있다. 특히 비정규직의 고용률이 매우 높은 우리나라의 현실에서는 이것이 대단히 중요한 복지정책의 일환이 되어야 한다. 또한 유자녀 가족에 대한 지원이 보편적으로, 복지 지출은 효율적으로 운용한 영국의 사례를 참고할 필요가 있다. 유자녀 가족에 대한 보편적인 지원은 출산을 제고와 여성의 고용율과 연계될 수 있기 때문이다.

둘째, 정부가 재정건전성을 해치지 않는 선에서 복지욕구에 대응한 복지 지출을 증가시키기 위해서는 자발적 민간부문의 지출이 중요한 역할을 수행해야 한다. 영국에서도 지난 시간동안 공공사회복지지출의 증가는 두드러지지 않게 나타나는 대신 자발적민간부문의 지출의 증대와 이를 통한 사업의 확대는 눈여겨 볼 필요가 있다.

참고문헌

- 강신욱, 노대명, 이현주, 문진영, 이정우, 강명세(2007). 체제전환 국가의 사회 정책 형성과 경제정책 - 사회정책간의 조응관계에 관한 연구. 대통령자문 정책기획위원회.
- 권병희(2011). 영국의 사회보장급여 개편 동향. 국제노동브리프, 9(6), pp.64-73.
- 김영순(1996). 1980년대 고용의 위기와 노동시장정책. 한국정치학회보, 31(1), pp.211-230.
- 김영순(1996). 복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험, 서울대 출판부.
- 문정현(2000). 국제금융질서의 변화와 시민주의 위기에 대한 연구, 석사학위논문, 정치학과, 서울대학교, 서울.
- 박병현(2005). 복지국가의 비교. 고양: 공동체.
- 손병돈(2012). 역사적 전개과정. 주요국의 사회보장제도: 영국, 한국보건사회연구원. pp.10-36.
- 신정완(2011). 스웨덴 모델에서 성장과 분배의 선순환 문제. 2011 한국사회 보장학회 추계학술대회 발표문.
- 신필균(2011). 복지국가 스웨덴. 서울: 후마니타스
- 여유진, 정재훈, 이서현(2010). OECD 국가의 빈곤정책 분석. 한국보건사회연구원.
- 임완섭(2011). 영국의 복지 개혁: 일하는 복지(welfare that works)를 중심으로. 보건복지포럼, 173, pp.65-78.

- 정인수 외(2006). 1만·2만 불 시기 선진국 노동시장정책의 변화. 한국노동연구원.
- 조소영(2012). 주택 및 주거서비스 주요국의 사회보장제도: 영국. 한국보건사회연구원, pp.455-487.
- 주은선(2006). 연금개혁의 정치: 스웨덴 연금제도의 금융화와 복지정치의 변형. 파주: 한울.
- 최연혁(2012). 주요국의 사회보장제도: 스웨덴, 한국보건사회연구원.
- 최영준(2011). 영국의 베버리지언적 연금발전: 노인빈곤으로의 함의, 사회보장연구, 27(2), pp.107-134.
- 최영준(2012). 고용보험 및 고용정책. 주요국의 사회보장제도: 영국, 한국보건사회연구원, pp.178-239.
- 하세정(2008). 영국 뉴딜정책 시행 10년. 국제노동브리프, 6(3), pp.68-73.
- 한동운(2012). 의료제도 및 의료보장. 주요국의 사회보장제도: 영국, 한국보건사회연구원, pp.334-398.
- 宮本太郎(2004). 복지국가 전략: 스웨덴 모델의 정치경제학. 서울: 논형, 임성근(역).
- Allen J, Barlow J, Leal J, Maloutas and L Padovani L.(2004). *Housing and welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.
- Anna Manchin(2011a, September 25). "Suffering" Up Sharply to 25% - Greeks expect their lives in five years to be worse than they are today. Gallup World.
- Barclays Capital.(2011, June 17). *Global Rates Weekly*.
- Beverage, W. H.(1942). *Social Insurance and Allied Services(usually known as The Beveridge Report)*. London: HMSO.
- Blake, D.(2003). *Pension schemes and pension funds in the United Kingdom. Second Edition*, New York: Oxford University Press.
- Bordo, M. D., Cavallo A. F., Meissner C. M.(2010). "Sudden Stops: Determinants and Output Effects in the First Era of Globalisation 1880-1913". *Journal of Development Economics*, 91, pp.227-241.

- Brewer, Mike and Joyce, Robert(2010). *Welfare reform and the minimum wage: IFS Election Briefing Note 2010*. Nuffield Foundation, Institute for Fiscal Studies.
- Burchardt, T.(1999). *The Evolution of Disability Benefits in the UK: Re-weighting the basket*. CASEpaper Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE/26, London School of Economics.
- Calvo, Guillermo A.(1998). “Capital Flows and Capital-Market Crises: The Simple Economics of Sudden Stops”. *Journal of Applied Economics*, 1(1), pp.35-54.
- Catao, L.(2006). *Sudden Stops and Currency Drops: A Historical Look*, IMF Working Paper 06/133.
- Chloe Hadjimatheou.(2012, January 10). *The Greek parents ‘too poor’ to care for their children*. BBC World Service.
- Daguerre, Anne(2010). *Welfare to work policies in the UK: the workfare consensus*. CERI-Sciences Po.
- Department of Work and Pensions(2010). *Universal Credit: welfare that works*. Department of Work and Pensions.
- Department of Work and Pensions(2011). *The Work Programme*. Department of Work and Pensions.
- Department of Work and Pensions(2012). *Benefit expenditure and caseload tables*. Department of Work and Pensions.
- Dizard, J.(2010, November 20). *The Greek debt drama would be better played sooner*, Financial Times.
- Eleftherotypia.(2011, December 11), *The surge in poverty drives many citizens in the soup kitchens of the municipalities of Attica*. Eleftherotypia Newspaper.

- Eliadakis, T.(2011). *External borrowing in the birth and evolution of the New Greek State. 1824-2009*, Athens: Batsioulas in Greek.
- Ellison, N. and Pierson, C.(2003). “Introduction - Developments in British Social Policy”. N. Ellison & C. Pierson (Eds.), *Developments in British Social Policy 2*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp.1-14.
- ELSTAT.(2012). *Research on income and living conditions of households for 2010 - Risk poverty*. Greek Statistical Office.
- Eurobank Research(2011, October 24). *Latest macro & market developments*. Greece Macro Monitor.
- European Commission(2011). *Standard Eurobarometer Survey 75 Spring*.
- European Commission(2011c). *The Greek Loan Facility*.
- Evans, M.(1998). “Social security: dismantling the pyramids?”. H. Glennester & J. Hills (Eds.) *The State of Welfare. 2nd edition*. pp.257-307.
- Featherstone, K.(2011). “The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime”. *Journal of Common Market Studies*, 49(2), pp.193 -217.
- Finch, N.(2004). *Family Policy in the UK: Third report for the project*. Welfare policy and employment in the context of family change. University of York.
- Finn, Dan.(2000). “From full employment to employability: a new deal for Britain's unemployed?”. *International Journals of Manpower*, 21(5), pp.384-399.
- Finn, Dan.(2009). 영국의 활성화 정책. 국제노동브리프, 7(10), pp.38-54.
- Fotopoulos, T.(1985). *Dependent Development: The Case of Greece*. Athens: Exantas.

- Fotopoulos, T.(1993). *The Neo-Liberal Consensus and the Crisis of the Growth Economy*. Athens: Gordios.
- GGG(2010). *Part III - Changes in the Memorandum of Financial and Economic Policies*. First Issue, 65, Gazette of Greek Government.
- Gibson, D. H., Hall S. G., Tavlas G.S.(2011). *The Greek financial crisis: growing imbalances and sovereign spreads*. Working Paper No 124, Athens: Bank of Greece.
- Glennester, H.(1998). “New beginnings and old continuities”. H. Glennester & J. Hills(Eds.), *The State of Welfare, 2nd edition*. pp.12-26.
- Hauser, R., Glatzer, W., Hradil, S., Kleinhenz, G., Olk, T., Pankoke, E.(1996). *Ungleichheit und Sozialpolitik*. Verlag Leske und Budrich.
- Hills, J.(1998). “Housing: A decent home within the reach of every family?”. H. Glennester & J. Hills(Eds.), *The State of Welfare, 2nd edition*. pp.122-188.
- Hirsh, D.(2006). *What will it take to end child poverty?*. Joseph Rowntree Foundation.
- HM Revenues & Customs(2012). *Child benefit statistics*. HM Revenues & Customs.
- ICAP - Business Services Group(2011, Jun 15). *58% increase on businesses inconsistent loan payments*. Business Report.
- IME-GSEBEE(2012, January 11). *Income and Household expenditure Survey report*. Athens: IME-GSEBEE in Greek.
- IMF(2011). *World Economic Outlook Database*. Washington.
- INE-GSEE(2010). *The Greek economy and employment*. Annual study, Athens: INE-GSEE in Greek.

- INE-GSEE(2011). *The Greek economy and employment*. Annual study, Athens: INE-GSEE in Greek.
- INE-GSEE(Institute of Employment of the General Confederation of Workers)(2008). *The Greek economy and employment*. Annual study, Athens: INE-GSEE in Greek.
- Jones, Ken(2004). 영국의 실업급여 연구. 한국노동연구원, 이소정(역).
- Karamesini, Maria.(2008). “Continuity and change in the southern European social model”. *International Labour Review*, 147(1), pp.43-70.
- Karantinos, Dimitris.(2006). *European Employment Observatory Contribution to the EEO*, Autumn Review 2006 ‘Flexicurity’, Athens: National Centre of Social Research.
- Kathimerini.(2011, September 9). *The national confederation of Greek Commerce warns for further 58,000 business closures*, Kathimerini Daily Newspaper.
- Katsimi, M., Moutos,T.(2010). “EMU and the Greek crisis: The political-economy perspective”, *European Journal of Political Economy*, 26(4), pp. 258-576.
- King's Fund(2005). *An Independent Audit of the NHS under Labour(1997 -2005)*. London: King's Fund.
- Kofas, V. J.(1989). *Intervention and underdevelopment: Greece during the cold war*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Kostarelou, Eleni.(2010, May 8). *The eight wounds of the IMF memo*. Eleytherotypia Daily Newspaper.
- Kouvelakis, S.(2011). *The Greek Cauldron*. New Left Review 72, November-December.
- Lampert, H. und Althammer, J.(2007). *Lehrbuch der Sozialpolitik*. Springer Verlag, Heidelberg.

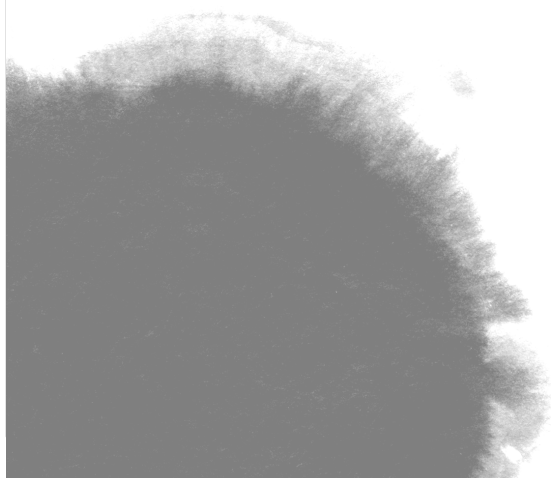
- Lapavitsas, C.(2011, June 21). *Euro exit strategy crucial for Greeks*. The Guardian.
- Lapavitsas, C., Kaltenbrunner, A., Lambrinidis, G., Lindo, D., Meadway, J., Michell, J., Paineira, J. P., et al.(2010). *The Eurozone between austerity and default*. RMF occasional report.
- Lazaretou, S.(2010). *Financial crises and financial market regulation: the long record of an 'emerger'*, Bank of Greece Working Paper 140.
- Le Grand, J. and Vizard, P.(1998). "The National Health Service: Crisis, Change, or Continuity?". H. Glennester & J. Hills(Eds.), *The State of Welfare, 2nd edition*, pp.75-121.
- Levandis, J. A.(1944). *The Greek Foreign Debt and the Great Powers*. 1821-1898. New York: Columbia University Press.
- Mansori, K.(2011, October 11). *Why Greece, Spain, and Ireland Aren't to Blame for Europe's Woes*. The New Republic.
- Mazower, M.(2011, June 29). *Democracy's Cradle, Rocking the World*. The New York Times.
- Megas, C.(2010, May 5). *The timetable of attack on industrial relations and social insurance*. Eleftherotypia Newspaper.
- Michael-Matsas, S.(2010). 'A Greek stage? All the world's a stage' in *Radical Socialist*.
- Ministry of Finance(2011). *Explanatory report: pension reforms, single wage policy, labour reserve, and other parameters for the application of the medium- term fiscal strategy 2012-2015*. Athens in Greek.
- National Bank of Greece(2011). *Bulletin of conjectural indicators, 138, July-August 2011, in Greek*

- Nelson, R., Belkin, P., Mix, D.(2011). ‘Greece’s debt crisis: Overview, policy responses, and implications’, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service.
- OECD(2012). *Country note: United Kingdom*. OECD Social Policy Division.
- Panagopoulos, G.(2011, October 6). *Labour Law in Greece in been abolished*. Capital.gr.
- Papadimitriou, D.B., Wray, L.R.(2011). *Confusion in Euroland*. Levy Institute One-Pager, 20, November 23.
- Papadopoulos, T.(2006). “Support for the Unemployed in a Familistic Welfare Regime: The case of Greece”, in Mossialos E. and Petmesidou M. (eds.), *Social Policy Developments in Greece*, Aldershot: Ashgate.
- Papadopoulos, T., Roumpakis, A.(2009). ‘Familistic welfare capitalism in crisis: The case of Greece’, *ERI working paper series*, WP-09-14.
- Pension Policy Institution(2006). www.pensionpolicyinstitute.org.uk. PPI. (2006년 8-10월에 접속함.)
- Petmesidou, O.(1991). “Statism, Social Policy and the Middle Classes in Greece”. *Journal of European Social Policy*, 1(1), pp.31-48.
- Phillipson, Chris and Scharf, Thomas(2004). *The impact of government policy on social exclusion among older people: a review of the literature for the social exclusion unit in the breaking the cycle series*. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Pierson, P.(1994). *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Polychroniou, C. J.(2011). *An Unblinking Glance at a National Catastrophe and the Potential Dissolution of the Eurozone*, University of Massachusetts Amherst: Political Economy Research Institute, Research Brief.
- Pricewaterhouse Coopers.(2010). *PwC projects total UK public and private debt to hit £10 trillion by 2015*. PwC.
- Reuters(2011, October 18). *Euro zone pushing for tougher policing of Greece*.
- Reuters(2012, January 5). *EU/IMF aid schedule for Greece pushed back 3 months*.
- Sachverständigenrat(1990). *Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands*. Jahresgutachten 1990/1991.
- Sachverständigenrat(1991). *Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*. Jahresgutachten 1991/1992.
- Sachverständigenrat(1995). *Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*. Jahresgutachten 1995/1996.
- Sachverständigenrat(2002). *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Jahresgutachten 2002/2003.
- Sachverständigenrat(2004). *Erfolg im Ausland - Herausforderungen im Inland*. Jahresgutachten 2004/2005.
- Schmidt, M. G.(2005). *Sozialpolitik in Deutschland - Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. 3 Auflage, VS Verlag, Wiesbaden.
- Schweinitz, Karl de(2001). *영국 사회복지 발달사*. 서울: 인간과복지. 남찬섭(역).
- Steve Crabtree (2011b, November 4). *Greece's Government Faces Deficit in Public Trust*. Gallup World.

- The Greek Ministry of Finance.(2010). *Loan Facility Agreement 3rd*.
- URIPH (2011, October 5). *Results of National Survey of Psychiatric Health*. Eleftherotypia Newspaper.
- V.D.(2011). *Greek statistics - Numbers in action*, The Economist.
- Venieris, D.(1997). “Dimensions of Social Policy in Greece” in Rhodes M. (ed.), *Southern European Welfare States: Between crisis and reform*. London: Frank Cass and Co.
- Venieris, D.(2010). “Economic Crisis and Social Policy Deregulation: The New ‘Greece Minor Disaster’ 2010-11”, *Greek Review of Social Sciences*. Athens: National Centre of Social Research. forthcoming.
- Venizelos, E.(2011, December 13). *The DNA of the Memorandum of Understanding is leading us to a deadlock*.
- Violantzis, A.(2011, September 22). *Surge in economic suicides [Television broadcast]*. Greece: TVXS.
- Voigt, D. et. al(1990). *Die innerdeutsche Wanderung und der Vereinigungsprozeß*. *Deutschland-Archiv*, pp.732-746.
- World Bank(2008). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.
- World Bank(2012). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.

100





부록

KASP (Korean Association of Social Policy) Conference

1 June 2012,

Seoul, South Korea

Thematic plenary:

“Sustainable Welfare States: Experiences in OECD World”

Anti-social policy and the politico-economic crisis in Greece*

Dr Theo Papadopoulos

Department of Social and Policy Sciences University of Bath

*to be published as: Papadopoulos T. & Roumpakis A. (2012)
The Greek welfare state in the age of austerity: anti-social policy
and the politico-economic crisis, Social Policy Review, No 24,
June, Bristol: Policy Press

Biographical note:

Dr Theo Papadopoulos is Director, MSc in International Public
Policy Analysis and Lecturer in Social Policy at the University of
Bath. He has written extensively on aspects of social and family
policy in Greece. His research interests are in the governance of
social security, the social integration of migrants, and labour
market and employment policies in the EU. Among his recent
publications is 'Migration and Welfare in the New Europe',
(co-edited with Emma Carmel and Alfio Cerami, 2011, Policy
Press).

Contact details:

Dr. Theo Papadopoulos, Department of Social and Policy
Sciences, University of Bath, BA2 7AY, UK, E-mail:
T.Papadopoulos@bath.ac.uk , Tel: +44(0)1225 386831
Web: <http://www.bath.ac.uk/soc-pol/people/profiles/theodoros-papadopoulos.html>

Introduction

Greece was the first of the countries in the EU periphery engulfed in the so-called

sovereign debt crisis that followed the crisis in the financial and banking sectors. The sovereign debt crisis exposed the serious weaknesses of the politico-economic regime that shaped Greece's development after the end of the military dictatorship in 1974. It also revealed the unprecedented power of unaccountable international financial institutions, banks and agencies to shape the dynamics of government bond markets across the globe and, therefore, the trajectories of national and regional political economies. More fundamentally, the Greek crisis exposed the limits of EU solidarity, and accelerated changes in the future politico-economic governance of the EU: the institutional innovations pursued as a means for managing the sovereign debt crisis, especially within the Eurozone, undermine national economic sovereignty to an unprecedented degree and, thus, place under serious question the role of national democratic politics in the process of EU integration. Our chapter begins with a brief discussion of the background to the crisis and explores how multiple and mutually re-enforcing causes created the 'perfect storm' conditions for its eruption. This is followed by a critical presentation of the key austerity and deregulatory measures adopted by the Greek government until the end of December 2011. Most of these measures were preconditions for the tranches

of the ‘bail out’ loan agreed with the so-called ‘troika’ of lenders, the ad-hoc body comprising representatives of the European Central Bank, the European Commission and the International Monetary Fund (ECB/EU/IMF). A discussion of the impact of austerity measures on the economy, welfare and society more generally, as well as our final reflections conclude the chapter. It is argued that the austerity measures and the deregulatory, pro-market, policy reforms prescribed by the ECB/EU/IMF and pursued by consecutive Greek governments have culminated into an anti-social policy that has done nothing to alleviate the crisis. Instead it has severely reduced socio-economic security, traumatized social cohesion and democratic governance and sunk the Greek economy into the deepest and more prolonged recession in recent memory with detrimental effects for the state’s finances and Greek society more generally.

Explaining the Greek crisis: Historical legacies and politico-economic dynamics

The story so far By the end of 2008 the global crisis in the financial and banking sectors was engulfing the majority of European economies. Despite the fact that Greek banks were not exposed to the so-called ‘toxic assets’, which had a particularly devastating impact in the US, UK, Ireland and Iceland, the government at the time (led by the centre-right New Democracy party) sought to take pre-emptive measures. Following similar

actions in other EU member states, the government provided a €28bn package(11.8% of the Greek GDP for 2008) to support the Greek banking sector in order to boost liquidity, revive inter-bank loans and sustain economic growth. This package came on top of an already burdened budget that included, among others, meeting the excessive costs of hosting the 2004 Olympic Games, continuing with the highest military expenditure in the EU (3% of GDP in 2008; SIRPI, 2011), and servicing an already substantial public debt (approx. 110% of GDP in 2008; IMF, 2011). With the economy in recession and amidst accusations for serious political mismanagement and economic scandals the then Prime Minister Kostas Karamanlis called for elections in autumn 2009.

Widespread media reports about a looming Greek sovereign debt crisis began in October 2009 when the newly elected PASOK government was reportedly ‘surprised’ to discover that Greece’s public budget deficit was much higher than previously calculated by the Greek statistical authorities. It accordingly revised the official estimate of the 2009 annual deficit from 6.7% of GDP to 12.7% of GDP. This figure was later revised again, upwards, to 15.4% of GDP (Nelson et al, 2011), a controversial act that, at the time of writing, was under judicial investigation (Economist, 2011). These revisions – to be added to others before and since the country joined the Euro zone in 2001 – not only worsened the already damaged reputation of ‘Greek statistics’ but, more importantly, set off alarm bells in the EU and the European

Central Bank as well as the international financial markets and credit rating agencies. Subsequent and consecutive downgradings of Greece's credit-worthiness increased the costs of borrowing and fuelled speculative attacks. With its credit ratings on a free fall and its government bond spreads and sovereign credit default swaps (CDS)³²⁾ reaching all-time highs (Gibson et al, 2011), Greece became the first Eurozone member state to formally seek financial assistance from the IMF and the European Union. On 23rd April 2010 the then prime minister George Papandreou announced the Greek government's request for activating an ad-hoc support mechanism jointly supervised by the IMF/European Central Bank/European Commission that was to provide a 'bail out' loan to Greece with lower-than-market interest rates.

On 3rd May 2010 the so-called Memorandum of Understanding (OPQμSPTU) of the Loan Facility Agreement (LFA) was approved by the Greek parliament amidst massive demonstrations and street violence. Greece was promised €110 billion (€80 billion from Eurozone member states and €30 billion from the IMF) to be

32) The so-called spread represents the difference in the interest that financial market institutions are willing to charge in order to buy Greek government bonds over the interest they are willing to charge in order to buy German government bonds. A credit default swap (CDS) is a financial instrument resembling, to some extent, a traditional insurance policy where for a fee, the issuer of the CDS promises to pay the face value of the loan that the buyer of the CDS had issued in the case of loan default. However, there is a fundamental difference between a CDS and the classic insurance policy. A CDS can also be purchased by a buyer who has no exposure to the loan for which the CDS was issued. This so-called naked CDS is effectively a speculative bet where the buyer gains when the loan that s/he is not exposed defaults. Even well known figures of the financial world described naked CDS as 'toxic' and called for their strict regulation (Soros, 2009).

used solely to meet the liabilities to its debtors, i.e. banks, financial institutions and states. The LFA involved a regime of very strict conditionality that was accompanied by what by international standards was an unprecedented loss of its national economic sovereignty. According to the LFA's Article (5) 'the Borrower [the Greek state] hereby irrevocably and unconditionally waives all immunity to which it is or may become entitled in respect of itself or its assets' which effectively means that the Greek government voluntarily surrendered national sovereignty to its lenders and placed the country under a type of economic surveillance that could lead to claims over its resources and territory, if the terms of the agreement were not fulfilled (LFA, 2010). In fact, by October 2011 there were already calls by a number of eurozone countries for the creation of a special task force by the European Commission to be given extra powers to oversee the sale of Greek state assets and the country's civil service' which some officials described as 'a form of colonialism' (Reuters, 2011). Further, while the vast majority of the Greek bonds, prior to the LFA, were issued under Greek Law, the 'bail-out' loan under the LFA was issued under English Law, which weakened substantially the position of Greece as a borrower. Overall, as Dizard (2010) put it:

Greece is exchanging outstanding debt that is legally and logistically easy to restructure on favourable terms with debt that is difficult or impossible to restructure.

It's as if they were borrowing from a Mafia loan shark to repay an advance from their grandmother.

By July 2011, only part of the loan (€65 billion) had been released to Greece (Table 1). The next tranche, scheduled for October 2011, was postponed for December 2011 due to 'lack of progress' with reforms demanded by the ECB/EU/IMF. Subsequently, it was further postponed to March 2012 pending upon Greece fulfilling various old and new requirements of the loan to the satisfaction of its creditors (Reuters, 2012).

〈Table 1〉 Overview of disbursements, in billion of Euros - December 2011

Tranche	Disbursements	Euro-area	IMF	Total
1	May 2010	14.5	5.5	20.0
2	Sept 2010	6.5	2.5	9.0
3	Dec 10/Jan 11	6.5	2.5	9.0
4	March 2011	10.9	4.1	15
5	July 2011	8.7	3.3	12
6	December 2011*	5.8	2.2	8
	Total	52.9	20.1	73

Note: * postponed until March 2012
Source: European Commission(2011c).

By the middle of 2011 the Greek total public debt was estimated to be approximately €360bn comprising €285bn debt in bonds and €75bn in loans. Table 2 shows the distribution of holders of Greek government bonds and debt by the origin of financial institutions. The majority of the debt is owed to the

European Central Bank (ECB) and the National Banks (NoB) of the Eurozone countries, with the International Monetary Fund (IMF) holding a €15bn loan. Greek banks hold an estimated total of €57bn debt while Greek pension funds hold an additional €30bn in bonds. French and German banks hold approximately €19bn and €15bn respectively - several large private European banks, such as BNP Paribas, Societe Generale and Generali hold significant amounts of these bonds - while other private investors hold approximately €94bn in bonds and €16bn in loans (see Barclays Capital 2011).

〈Table 2〉 Holders of Greek government bonds and debt, 2011

	Bonds (€ bn)	Loans (€ bn)
Europe (ECB, NoB)	49,0	38,0
IMF	-	15,0
Greek banks	45,7	11,4
Greek public funds	30,0	-
Germany	15,2	-
France	19,1	-
Italy	4,7	-
United Kingdom	1,9	-
Rest of the World (Asia)	25,0	
Others	94,4	16,0
Total	285,0	75,0

Source: Authors' calculations based on estimates from Barclays Capital (2011)

During the ad-hoc talks of European leaders in 26th October 2011 a bond exchange was proposed with the overambitious aim of bringing the Greek public debt down to 120% of GDP by

2020, which, incidentally, was the level of debt in 2009, prior to the IMF/EU/ECB involvement. The proposed so-called ‘haircut’ involved the voluntary exchange of Greek government bonds with new bonds of up to 50% of the original value. However, it is to exclude the European and IMF parts of the Greek public debt, and concentrates mostly on domestic Greek bond holders (i.e. Greek banks and social security funds) as well as European banks and institutional investors. The announcements that followed this meeting were vague and many details were still to be decided at the time of writing, most important of which were the change of the legal framework regulating all bonds to be exchanged from Greek to English Law and the level of interest rate, which was expected to be higher than the original bonds. Any agreed ‘haircuts’ and bond exchange will touch upon the profitability of major European private financial institutions as well as the solvency of the Greek banking sector while the viability of the Greek pension and health insurance funds, and their capacity to meet their social policy obligations (e.g. occupational pensions, health coverage liabilities) would be under serious question.

Villains or victims: towards a synthesis of domestic and systemic explanations of the Greek crisis

Explanations of the causes of the Greek crisis oscillate between those that give emphasis to domestic causes and those that emphasize systemic reasons. For the former, the crisis is mainly

attributable to the behavior of a profligate society that 'consumed beyond its means', and its corrupt governments that run large public debts and budget deficits. As a result, when the 2008 global financial crisis erupted, confidence on the capacity of the Greek state to serve its debt plummeted and Greece was forced to seek the assistance of the IMF/EU/ECB. For the latter approach, the crisis was the outcome of chronic economic inadequacies and lack of policy options within the Euro, mostly outside the country's influence, with domestic factors acting as triggers rather than as causes of the crisis. Our view draws from both approaches and argues that the eruption of the crisis was the combined result of 'perfect storm' conditions, both domestic and external, but also argues that the continuation and deepening of the crisis is a product of the very measures that were taken, supposedly, to alleviate it.

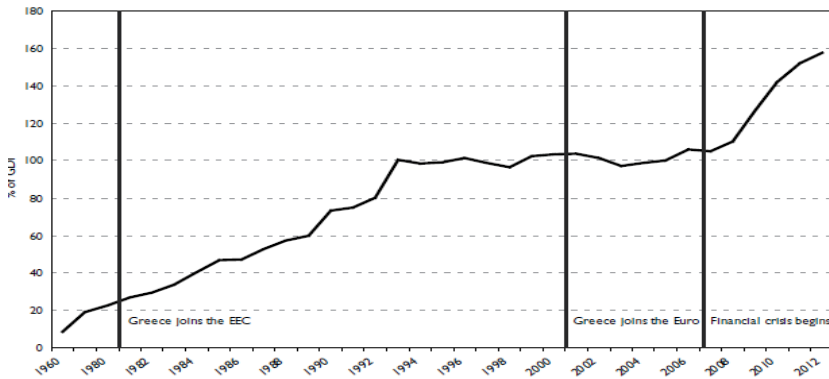
First, the crisis has to be understood in a historical context. There is a legacy of re-occurring defaults of the Greek state, as well as direct and indirect foreign interventions in the Greek politico-economic life related to servicing foreign-owned public debt (Eliadakis, 2011; Kofas, 1989; Levandis, 1944). This legacy is also related to the emergence and position of Greece as a semi-peripheral economy in southern Europe (Fotopoulos, 1985), highly dependant on capital from core lending countries and their economic trajectories. As Michael-Matsas (2010) put it, 'the history of Greek capitalism [and the Greek state] is the history of its bankruptcies' that follow with remarkable regularity global crises.

Indeed, the Greek state was declared bankrupt at least twice before the current crisis, in 1893 and 1932, closely following respective global Great Depressions. This re-occurrence has been attributed to the so-called “sudden stop” in lending, a rather familiar pattern in the history of emerging economies (Lazaretou, 2010; Catao, 2006; Bordo et al. 2010; Calvo, 1998) which also occurred recently in the Eurozone (Mansori 2011). As Lazaretou(2010:10) summarized it: 'every time the economic and financial circumstances in the advanced lending countries changed leading to a cut off of cheap capital inflows to the emerging economies, the latter soon faced a balance of payments crisis and a debt crisis'. Against this background, it can be safely argued that the 2007-8 financial crisis was not a direct cause of the Greek crisis and, indeed, Greece did not suffer immediately the ‘first order’ effects of the global crisis (see Farnsworth and Irving, 2011). Instead, the ‘sudden stop’ in lending that followed the global financial crisis operated as a catalyst to what was a disastrous combination of mutually reinforcing factors, of which the pivotal one, as we will demonstrate later, was Greece’s economic and fiscal performance after the adoption of Euro.

Focusing on the domestic factors, the politico-economic regime established after the collapse of dictatorship in 1974 used state resources and public borrowing not only as a means to legitimize the young democracy but also to maintain the political reproduction of ruling elites (see Kouvelakis, 2011; Katsimi and

Moutos, 2010; Karamesini, 2008) and facilitate their enrichment in the context of the semi-peripheral Greek political economy. This was particularly the case in the eighties and early nineties when the public debt ballooned due to excessive borrowing (Figure 1), partly used to fund a substantial increase in public sector employment and a modest expansion of the welfare state, without increasing substantially the taxes of higher earners and businesses. In this respect, the current crisis in Greece is not purely economic or fiscal in nature. It is deeply politico-economic, signaling, among other things, the exhaustion of the politico-economic regime that emerged in Greece in the last 35 years. This regime, characterized by state patronage and clientilism, tolerated extensive tax evasion practices (especially of higher earners, businesses and powerful individuals) while privileging specific socio-professional groups via a fragmented and highly unequal social security system (Petmesidou, 1991 and forthcoming; Venieris, 1997). Further, its corresponding semi-peripheral political economy was 'benefiting' from the functioning of a substantial underground economy, that utilized uninsured and precarious labour, keeping production costs low, while continuing with familistic welfare arrangements that 'externalised' the costs of social reproduction to Greek families (see Papadopoulos and Roumpakis, 2009). These costs continued to remain low, especially since the mid 1990s, due to the extensive use of migrant workers, most of whom were undocumented, especially in the agriculture, construction and domestic/care sectors.

[Figure 1] Historical evolution of public debt as percentage of GDP in Greece, 1960–2012



Note: Estimated data for 2012

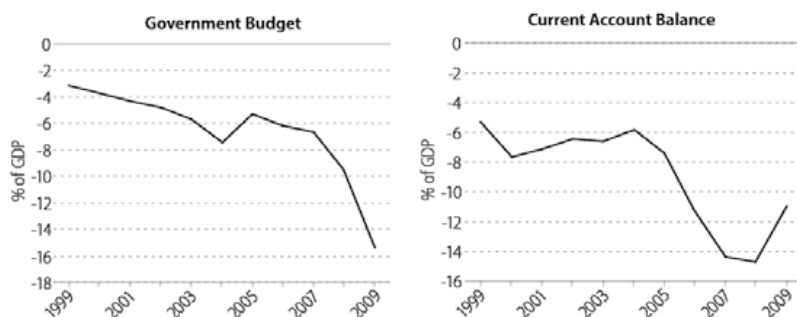
Source: IMF(2011).

Regarding the systemic factors, one of the key economic consequences of Greece's

entry in the Eurozone in 2001 was the dramatic amplification of the already widening asymmetries in productivity and competitiveness between Greece's semi-peripheral economy and those of core EU countries, asymmetries that followed Greece's entry in the EEC in 1981 (see Fotopoulos, 1993). Following the adoption of the Euro, economic growth in the Greek economy was maintained primarily by boosting domestic demand through consumption and to a lesser extent investment in construction and real estate. While the supply of cheap credit from the European Central Bank (ECB) allowed the banking sector to expand rapidly, at the same time the real economy did not yield enough streams of revenue to prevent the accumulation of a high domestic debt while trade deficit worsened. While advanced core EU countries,

like Germany, were able to constrain wages, maintain higher productivity rates and create trade surpluses (Lapavitsas et al, 2010) the only option for productively weaker states with chronic trade deficits, like Greece, was to borrow in Euro from the markets, given that the Eurozone states cannot expand their money supply unilaterally. The combination of these systemic factors contributed towards the ‘twin deficits’ of Greece: on government budget and on the current account balance (see Figure 2). The end result was that the negative tendencies prior to the entry into Euro (trade deficits, dismantling of the structure of production etc.) were further amplified. The lack of the policy option to issue its currency meant that, within Euro, Greece’s semi-peripheral capitalism stood little chance of balanced endogenous growth (Lapavitsas, 2011; Polychroniou, 2011) similar to other semi-peripheral EU economies like Portugal and Ireland (Mansori, 2011).

[Figure 2] Greece’s “Twin” Deficits: Budget and Current Account Deficits, 1999-2009



Source: IMF.

Examining the composition of debt reveals another systemic trend that was a direct consequence of Greece's joining the Eurozone, namely the rise in private debt. At first glance, as Table 3 demonstrates, when we compare private debt, including household and business credit exposure, Greece comes off relatively well with one of the lowest levels of private debt (122%) in comparison to other EU countries. This can at least partly explain why Greece did not suffer the first-order effects of the original global crisis in 2008: the latter was about servicing private debt and the risk of defaults from private debt. Sovereign debt became an issue after the “sudden stop” in lending, that followed the original crisis, took place.

Still, despite the fact that Greek private debt is significantly lower than other Eurozone countries and the UK, private debt and in particular household borrowing boomed with the coming of Euro. In fact it increased faster than the public debt (Lapavistas et al, 2010) following a trend already set in the 1990s: since 1994 and up to 2006, the total increase of consumer credit touched upon the astronomic figure of 2,106% (Papadopoulos and Roumpakis 2009). Sanctioned by the Greek banks, and helped by lower interest rates, this expansion of consumer credit was mainly concentrated on mortgages and on consumer loans and left the Greek households exposed to unprecedented levels of debt when the crisis erupted.

〈Table 3〉 Public and private* debt as % of the GDP, 2007-10

구분	Net general government debt		Private sector debt*	
	2007	2010	2007	2010
France	60	77	142	160
Germany	50	58	131	135
Greece	105	143	105	122
Ireland	11	78	241	305
Italy	87	99	122	133
Netherlands	22	28	209	217
Portugal	64	89	225	249
Spain	27	49	215	224
UK	43	67**	216	232**

Notes: *Includes household debt and non-financial corporate debt but excludes financial sector debt.

** UK data for 2009

Sources: Data for UK from PricewaterhouseCoopers (2010), calculations based on data from ONS Blue Book (July 2010). Data for all other countries from Papadimitriou and Wray (2011).

Against this background, we argue that the eruption of the Greek crisis was due to the dramatic combination of both domestic causes and systemic trends that created ‘perfect storm’ conditions (on this point see also: Featherstone, 2011; Katsimi and Moutos, 2011). By 2009, when the budget deficit and the current account balance were at their worse with a very large public debt, a substantial trade deficit and a chronically weak productive base (that worsen after its entry into Euro), the Greek government sought loans from the international markets at a time when the global financial crisis was still under way and lending was heading for a ‘sudden stop’. The PASOK government accepted the dramatic curtailment of national economic sovereignty as a price

for the so-called ‘bail-out loan’ and under the strict supervision of the IMF/EU/ECB began legislating and implementing austerity measures as preconditions of the loan’s tranches.

Austerity measures: the internal devaluation of Greece

The austerity measures and reforms that accompanied the IMF/EU/ECDB ‘bail out’ loan were unprecedented, in their scope, severity, volume and speed. Substantial income cuts and extraordinary increases in taxation, accompanied the extensive de-regulation of Greek industrial relations, the abolition of many hard-won socio-economic rights of numerous professions both in the public and private sectors, as well as an ambitious programme of far-reaching privatizations of state enterprises and the selling-off of public property. A selected number of them are critically presented below.

Wages, unemployment benefits, and conditions of labour

Even before the EU-IMF bailout, the period 1995-2010 was characterised by the expansion of precarious jobs in the formal labour market, both in the public and private sectors (Karantinos 2006; INE-GSEE 2008). As a precondition for the ‘bail-out’ loan the government accepted further moves towards the ‘flexibilization’ of the labour market and strengthening of the rights of employers to ‘hire and fire’. Trade unions, meanwhile, would lose their right to refer to the Conciliation and Arbitration Service following disputes with employers over wage increases and collective

agreements. Additionally, employers are not anymore obliged to offer permanent contracts to employees on rolling temporary contracts. In June 2011, and in order to reduce government expenditure, 30,000 public servants, all aged over 60 were placed on an official ‘labour reserve’, with the number expected to reach 100,000 by the end of 2012. Public servants with the status of ‘labour reserve’ will receive 60% of their salary for 12 months and if they are unable to find a job in the private sector they will receive early (and reduced) pensions.

This planned ‘flexibilization’ of the labour market was accompanied by a stagnation

or even reduction of real wages. Already in 2008, a substantial percentage of the workforce (22%) received very low salaries with the average wage estimated at 83% of the European average (INE-GSEE, 2008). This situation changed to the worse after the PASOK government began adopting the new measures. The IMF recommendation for a 15% wage decrease in the public and private sector was accepted and the minimum wage was reduced by 20% for the under 24 years-old workers, setting a monthly minimum wage of €595 (Megas, 2010). Further, as part of the medium-term fiscal strategy and the pressures for additional structural reforms in 2011, the PASOK government introduced more cuts in wages that resulted in a total of 25% wage cuts in the public sector, while at the time of writing, the government was discussing the possibility of further reducing the minimum wage in

the private sector to €560 per month, applicable for the total workforce, with under 24-old workers receiving even less.

Back in May 2010, the government introduced new legislation that placed new employment contracts in the public sector under severe constraints, as 5 existing public servants have to be retired or fired, for 1 new opening. In June 2011, the government further constrained new recruitments as the ‘1 to 5’ rule was replaced for the ‘1 to 10’ rule. It also curtailed by 50% the ability of the local governments and the so called wider public sector (public utilities) to hire personnel in 2011, with an additional 10% reduction for each year up to 2015 (INE-GSEE, 2011). Further, on November 2011, and as a precondition for the next tranche of the IMF/EU loan, the PASOK government introduced an amendment in collective bargaining and labour law that removed the role of national collective bargaining agreements and prioritized negotiations at the firm level. Unions can be by-passed as workers can form ‘voluntary’ associations within the firm. If the minimum majority of workers in a firm accept the new wage agreement on wage and working conditions (e.g. 3 out of 5 workers), following individual meetings with their employer, these then become applicable to all workers at the firm. The existing sectoral agreements will apply until 2014, regardless of future negotiations between unions and employers, set a de facto maximum on wages and erode working conditions. Mr Panagopoulos (2011), President of the General Confederation of Greek Workers (GSEE) and a PASOK

syndicalist, summarized the mood of the trade unions as follows:

the government's submissiveness has no end [...] The government should not 'toil' to keep the country in Europe and in the Euro. With such decisions the government takes the Greek workers outside European protection, outside the European social acquis, outside the European civilization, i.e. outside what is the real Europe [...] This final hour I urge the government not to legislate what the troika [IMF/EU/ECB] obliges, because it opens the door (more appropriately tearing down the walls) for wages and industrial relations of the type that exist in China, India and third world countries.

Conditions for the unemployed also deteriorated in recent years. Unemployment benefits in Greece have remained for decades very low in comparison to European averages with eligibility criteria strictly linked to previous employment record, thus excluding first entrants and young unemployed or those with poor contribution records (Papadopoulos 2006). While unemployment benefit (currently at €461,5 per month) is still well below the poverty line, lasts for a maximum of one year, and with no follow up benefits for the long-term unemployed the government announced in April 2010 that state support towards the unemployed was to be reduced by €500 million (Kostarelou 2010) at a time when unemployment was increasing rapidly.

Tax measures

As a desperate measure to increase the revenues to the state budget, the government decided to increase the standard rate of VAT to 23% (up from 19%) on July 2011, for medical services to 13% (up from 9,5%) and for books and newspapers to 6,5% (up from 4%). The increase of the standard rate was also accompanied with new listings of products that were previously taxed with the medium tax rate (e.g. restaurant, taverns). Additional increases applied in excise duties for petrol, gas, tobacco and alcohol. Thus, while wage and pensions are being curtailed, the cost of living is being increased. Further, the Greek government reduced the income tax threshold twice, first on May 2010 where it was set at €9000 (from €12000) and in September 2011 when it was further reduced at €5000.

Under the tax law of March 2011, a withholding tax of 25 % shall be levied from 2012 to profits distributed by corporations, limited liability companies and cooperatives; for the year 2011 the withholding tax rate is 21 %. Still, corporate taxation which was already reduced by 40% in ten years (from 40 % in 2000 to 24% in 2010) was to further drop to 20% under the new tax law. Also enacted were generous tax incentives for new enterprises, reaching up to 5 years of free taxes.

Finally, the government also introduced in September 2011 a controversial new property tax on top of existing ones, to more

than 5 million private houses and commercial properties with aim to achieve annual revenues of €2bn. The total bill for each household depends on the size of the property as well as the location but, crucially, is not linked to any means-testing or any ability-to-pay test. This tax hits at the core of the main pillar of socio-economic security of Greek families (Allen et al, 2004) - home ownership and small private property - and in an unprecedented move, will be collected via electricity bills. In case of refusal to pay, electricity supply will be cut off from the property, a very controversial measure that met tough resistance by the Union of electricity workers who declared that will refuse to implement such orders.

Pensions

Already by 2008, the then Greek centre-right government had introduced a series of key changes in the basic parameters of the pension system. These changes strengthened the links between contributions and pension income, increased the statutory retirement ages and altered the calculation of pension benefits and included, among other measures, a 6% pension reduction penalty for each year of earlier retirement. However, the policy impetus towards further cutbacks accelerated following the eruption of the crisis. There have been two waves of pension reform, one as part of the first tranche of 'bailout' loan on May 2010, and one during the adoption of the 'medium-term fiscal strategy' that followed the 5th tranche on July 2011. The changes have touched upon stricter

eligibility rules, lower replacement rates and lower contribution levels for employers. As it will be argued the reforms not only curtail public spending but essentially question the ‘social’ and ‘redistribution’ principles of the system.

By May 2010, the PASOK government universally reduced pension incomes while contribution years necessary for entitlement to full pension increased from 35 to 40. For full pension, retirement age is set to 65 for both men and women, with early retirement at the age of 60 requiring 35 years of contributions. Previously, pension entitlement was calculated on the basis of the last five years of employment but since 2010 the formula includes all working years (GGG 2010). Changes in eligibility were accompanied by curtailments in the pension replacement rates. Maxima on pension incomes were enacted (currently €2500 per month) while a pension amount equal to 2 monthly payments (the so called 13th and 14th month payments) was replaced by a fixed amount (€1000), leading to further reductions. Substantial cuts of the so-called auxiliary pension supplements (that were financed solely by employer and employee contributions) which in some cases could reach 80% were planned for 2012.

More important, however, was the regressive increases of replacement rates of future pensioners with higher wages and longer contribution records. According to new legislation, the pension system removes any redistribution from higher to lower

income earners and instead uses contributions from low-income workers to finance higher pensions for high-wage earners. While the pension pot remains collective, the reward and the calculation of pension entitlement is divided among wage-groups, with higher income groups awarded pensions with higher replacement rates. The new average replacement rate for first pillar pensions is to fall from 70% to 42,5%, while pensioners with disrupted and insufficient employment record are to be ‘awarded’ a pension with an, even lower, 30% replacement rate, a measure that will hit hard those in precarious employment and women. One can easily question why should employees’ continue to contribute with the same rates, only to receive substantially lower pensions.

In terms of financing, the Greek pension system is based on a tripartite agreement with employers, employees and the government. In June 2010, the government announced that it will halt all payments towards pension contributions and the state will no longer finance the existing pension schemes. In 2012, employers’ contribution will be reduced by 10% and it is estimated that further reductions up to 25 % will apply by 2015. Additionally, the government charged pensioners earning more than €1400 (monthly) a 3%-7% ‘solidarity tax’ (LAFKA/ΛΑΦΚΑ) on first pillar pensions in order to finance its own contribution towards social assistance supplements. Essentially this tax is not an additional measure on government spending but is replacing government’s contribution, thus reducing government total budgetary payments and possibly borrowing needs.

In October 2011, and in order for the Greek government to secure the ‘sixth support package’, it introduced a new pension reform that curtails:

- 40% of the pension entitlement of retirees younger than 55 years
- 20% of all pension income that exceed €1200
- 30% of any occupational pension that exceeds €150
- a minimum of 15% on all public sector lump sum payments (retrospectively since 1.1.2010.)

At the same time, the government increased the ‘solidarity tax’ from 3% up to 14% of pension income in excess of €1400, while for pensioners younger than 60, an additional tax of 6% up to 10% will apply (Ministry of Finance, 2011). Additional new charges (2%) will be applied to public sector pensioners in order to fund future lump sum payments. In terms of eligibility changes, the government increased the requirement for early retirement from 35 to 37 contribution years.

Amidst the cuts, the government introduced a plan for a basic pension of €360, to be introduced in 2018 and funded from general tax revenue and privatizations. This entitlement will be linked partly to the changes in GDP and price indexation in 2014 (GSEE 2010). So far there is an uncertainty as to who is eligible for this basic pension but one cannot fail to admit that the model envisioned by the current government resembles a residual model

(Venieris, forthcoming). Further to this, occupational pension schemes are under huge pressure, not less due to lower wages and employment rates that do not channel enough contributions to the funds. The government has reduced occupational schemes' institutional role through lower replacement rates, ceiling on contributions and removal of state guarantees for occupational schemes' entitlements. What emerges here is the government's intention to minimize the role of occupational pensions following the planned changes in collective bargaining. This conclusion is further supported by the fact that occupational pension funds have been forced to buy Greek state bonds in the past, a political act which essentially transferred pensioners' money to government budget. According to the 26th October 2011 proposals social insurance funds will be forced to accept a 50% 'haircut' in the value of the Greek bonds they own, and will most likely face solvency issues or even be taken over by the state, the very state that historically obliged them to buy its bonds.

Impact on economy and society

What was presented above is represents only a selection from the plethora of austerity measures enacted and implemented since 2010. The PASOK government's aim was to meet the target of reducing the deficit to 8.5% of GDP by the end of 2011 with further substantial reductions in 2012; the ambition being to eliminate the deficit by 2013 and even generate some modest

primary surplus. So far, these measures had a devastating impact on the Greek economy plunging it into a deep recession from which no end is yet visible. Since the beginning of the crisis in 2009 the Greek GDP has contracted by nearly 15%, while just for 2011 the Greek GDP contracted by 6.9% (IOBE, 2012)'. Subsequently, public debt as % GDP increased spectacularly (see Figure 1 above) and is expected to increase even more, as Greece continues to use its loans to serve solely its lenders while failing to revive its economy or improve drastically trade account balances. A confidential report on the sustainability of Greece's debt (IMF/EC/ECB, 2011; see also Eurobank Research, 2011) estimated that the debt will reach 172,7% of GDP in 2012 (approx. €373 billion) from 120% in 2009, the year prior to the IMF/EC/ECB 'bail-out' loan. The, rather over-optimistic, estimations of the government for 2012 anticipated a further contraction of the GDP by 2.5% putting under serious doubt whether there will be any return to positive rates of GDP growth from 2013 onwards. Rapid decline in domestic demand, industrial output and bank savings, collapse of consumer confidence, and dramatic increases in unemployment were to a large extent the results of the state taking billions of euros out of the Greek economy by means of relentless taxation and substantial reductions in pensions and wages. In this respect and regardless of the original causes of the Greek crisis, it is clear that the measures taken so far have failed spectacularly - as admitted by key ministers who oversaw their introduction and implementation

(Venizelos, 2011; Chrissochoides, 2011) - and in fact lead to the dramatic worsening of the crisis. This evaluation assumes of course that the measures' original aim was to assist Greece in recovering from the crisis with reforms that were to help the economy instead of primarily securing the interests of investors and banks, domestic and international; for, these interests, so far, have been served remarkably well.

Nevertheless, more measures are planned for the very near future that include further reductions in the wages of public sector employees, further tax increases, as well as redundancies of thousands of public sector employees and some are already being implemented. However, the 'jewel' in the crown of the measures demanded by the IMF/EC/ECB 'troika' as a prerequisite for the, twice postponed, 6th tranche of the loan involves extensive privatizations and the selling of numerous public assets and government stakes in companies (railway company, Hellenic defense systems, port of Piraeus, Hellenic Postbank, Telephone company, motorways, Athens airport, Greek lottery and related group of companies) which by 2015 should raise €50 billion. As the German magazine *Der Spiegel* (2011) put it, this is nothing sort of the ultimate 'selling off the Family Silver'.

For most Greeks the reality under the austerity measures signaled 'the end of the world' as they knew it. The official unemployment rate more than doubled - from 7,7% in 2008 to 17,7% in 2011 (Eurostat 2012) - with women and especially

young people hit particularly hard. For the latter, migration emerges as the main exit route to find employment. By 2010 official statistics recorded 27.7% of the population as at-risk-of poverty, the highest percentage among the EU15 (ELSTAT, 2012). 23% of children aged 0-17 years were estimated to be at risk of poverty in 2010 while in early 2012 British media reported that increasing number of financially desperate Greek parents were giving their children to charities or institutions run by the Greek church (BBC, 2012), as they were unable to provide for their care. At the same time, while businesses are either closing down or firing off their employees, job creation has stagnated to bottom levels both in private and public sector. Since January 2009 and until August 2011, 68,000 businesses (15% of total) have gone bust (Kathimerini 2011) while thousands more (approx. 10% of the remaining total) reported severe difficulties to meet their credit obligations (ICAP 2011). According to statistics of the National Bank of Greece (NBG 2011), the distribution of private debt among household and business debt reached 59.2% and 60.2% of the GDP respectively. The same report highlighted serious delays in the payment of mortgages while non-payment of consumer loans has reached 20%. More recent surveys in the Athens area reported that 6 out of 10 households find it very hard to meet their tax obligations, loans and utility bills while 52% reported difficulties in meeting even their basic everyday needs (IME-GSEBEE, 2012).

Apart for a small minority, most Greek families experience a dramatic decrease in their wellbeing and their socio-economic security, as repeated surveys in subjective economic hardship reveal. Gallup's ongoing Global Wellbeing Survey reported 60% of Greeks 'struggling' with their current life in 2011, with the percentage of those reporting 'thriving' collapsing, from 44% in 2007 to 16% in 2011. Further, 'the percentage of Greeks who rate[d] their lives so poorly that they are considered 'suffering' has more than tripled to 25% in 2011, from 7% in 2007' (Gallup, 2011a), the highest percentage among the Eurozone countries. Using questions measuring the Index of Personal Economic Distress (IPED) a recent epidemiological study conducted by the Athens University Research Institute for Psychiatric Health found 16.5% of respondents reporting very high economic distress in 2011, an increase of approx. 20.4% in comparison to 2009 (URIPH, 2011). The same study recorded substantial increases in feelings of melancholy, symptoms of clinical depression, suicidal thoughts and self-reported suicidal attempts. Regarding the latter, approximately 1.5% of the sample reported having made a suicidal attempt when the respective figure for 2008 was 0.6%. Against this background, it comes as no surprise that the reported number of suicides attributed to economic hardship increased by 40% in the first 5 months of 2011 - the vast majority of which were males aged 35 to 60 - while the total number of suicides doubled in the years of the crisis (Violatzis, 2011). These are unprecedented figures for Greece, a country that traditionally

recorded one of the lowest suicide rates in the EU.

At the same time, a large number of publicly provided services and sectors (e.g. hospitals, schools, universities, welfare services) are facing a double challenge. On the one hand they have to offer their services under serious economic constraints, reduced staff and budgetary cuts - as the state withdraws its funding. On the other hand, it is reasonable to assume that they will face substantial rises in the demand for accessing their services given that large parts of the middle classes will begin withdrawing from private services as their incomes diminish and, further, that the demand on the voluntary and non-governmental sector to fill the gap will intensify as some newspaper reports already indicate (Eleftherotypia, 2011)

Conclusion

The promises of a bright economic future that accompanied Greece's entry in the Eurozone in 2001 proved futile. Nine years later Greece finds itself in a dire fiscal state, having surrendered substantial parts of its national economic sovereignty and having to implement very harsh austerity measures under the surveillance of its lenders. So far, the reforms prescribed by the ECB/EU/IMF and, to large extent, implemented by Greek governments have done nothing to alleviate the crisis. Instead they severely reduced socio-economic security, undermined social cohesion and sunk the

Greek economy into the deepest and more prolonged recession in recent memory with no end in sight.

Similar to other nation states (Farnsworth and Irving 2011), employment and social policy (esp. pensions) was at the heart of the structural reforms. Although the character and direction of these reforms was not different to those attempted before the crisis, the adoption of the austerity measures accelerated their pace, and paved the way for even more reforms which previously met the resistance of electorate, unions and many socio-professional groups. At the same time, in order to supposedly boost competitiveness and exports, both the PASOK government and the tri-party government of national accord that was in place at the time of writing - led by Mr. Papademos, an unelected ex-banker - opted for a dual strategy of 'internal devaluation' and indiscriminate taxation of working population and pensioners. That is, a strategy of severely reducing wages and labour costs, cutting welfare benefits, services and pensions, and increasing taxation regardless of ability to pay. It appears that the solution that these governments opted for was to transfer the risk, the cost and the responsibility of the economic crisis to the easy targets - the salariat working population and the pensioners, both in public and private sectors - and attack the main pillar of their socioeconomic security - small private property - while keeping other sectors and practices protected. Instead of revisiting the role of the banking sector and the lack of investment in the real economy or

tackling seriously the tax evasion and corruption, endemic at the elite level in both private and public sectors, or take the re-organisation of the state seriously, both governments picked a different enemy: social and employment security, wage and pension incomes and working standards.

Taking as a starting point that even after two years of austerity, the Greek economy is in a weaker position, then there is not much scope for any optimism regarding welfare futures. In political terms, the policies of PASOK government came in striking contrast with its electorate promises of centre-left inspiration back in 2009 by putting forward one of the harshest and punitive packages of pro-market austerity measures in recent European history. They have culminated into an anti-social policy that wrecked havoc upon the Greek society forcing large parts of the population into severe insecurity. With many of households and family businesses indebted and unemployment soaring, middle and working classes are experiencing a free fall in their living standards and understandably their faith in the politico-economic institutions, domestic and European, has been seriously challenged. In a 2011 Gallup poll, 77% of Greek respondents said they had no confidence to the national government and 78% said they had no confidence to financial institutions or banks (Gallup, 2011b). Further, in a 2011 Eurobarometer survey 83% declared that did not trust the government, 82% that did not trust the parliament and 67% that did not to trust the EU (compared with an EU

average of 47%) while 75% said that EU was not effective in combating the crisis (Eurobarometer, 2011). Hence, our assertion that the crisis is not only economic but deeply politico-economic signaling the end of the post-dictatorship politico-economic regime in Greece while seriously questioning the direction of EU integration and the role of national democratic politics in it. Still, as a consolation, Greeks do not seem to be all alone in the EU in questioning both their domestic political elites, the role of banks and the financial sector or the direction and scope of further politico-economic integration of the Eurozone. Countries in the EU periphery undergo very similar ‘treatments’ and, if Greece is to be taken as the testing ground, they will also face pressures for substantial reductions in their national economic sovereignty. As Mark Mazower, historian of modern Greece, put it:

The European Union was supposed to shore up a fragmented Europe, to consolidate its democratic potential and to transform the continent into a force capable of competing on the global stage. It is perhaps fitting that one of Europe’s oldest and most democratic nation-states should be on the new front line, throwing all these achievements into question. For we are all small powers now, and once again Greece is in the forefront of the fight for the future.

Mazower(2011).

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.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국보건사회연구원
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8157)

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 |

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민
연구 2011-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 자출 및 수입구조 분석	조재국
연구 2011-03	천서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영
연구 2011-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박실비아
연구 2011-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가 아젠다 개발 등 추진전략 수립	정기혜
연구 2011-06	소비자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기가공식품 표시제 중심으로-	곽노성
연구 2011-07	저소득층 이동비만 및 저체중 문제의 진단과 대응방안	김혜련
연구 2011-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진
연구 2011-09	인구집단별 의료이용의 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분해	김동진
연구 2011-10	통일대비 북한 위기사황에 따른 보건복지 대응방안	황나미
연구 2011-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석
연구 2011-12	노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도과 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명
연구 2011-13	사회보장제정과 재원조달에 관한 연구	최성은
연구 2011-14	보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근준
연구 2011-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연
연구 2011-16-1	선진국의 아동사례관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙
연구 2011-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진
연구 2011-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구	고경환
연구 2011-17-2	노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환
연구 2011-17-3	2011 사회예산분석	최성은
연구 2011-17-4	2011 보건복지제정의 정책과제	유근준
연구 2011-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명
연구 2011-17-6	사회복지 재정추계 모형개발 연구	원종욱
연구 2011-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호
연구 2011-18	공정사회를 위한 천서민정책 개선방안	이태진
연구 2011-19	한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명
연구 2011-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진
연구 2011-21	한국복지패널 연계 질적패널 구축을 위한 기초연구 -저소득층 양적 & 질적 연계 패널조사-	최현수
연구 2011-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완
연구 2011-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주
연구 2011-24	2011 빈곤연계연보	김문길
연구 2011-25	사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다 영국을 중심으로	강혜규
연구 2011-26	중산층가족의 복지제검도 증진방안 연구	김유경

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-27	다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙
연구 2011-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	반용관
연구 2011-29	장애노인 서비스 연계방안 연구	김성희
연구 2011-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희
연구 2011-31	사회복지기업의 사회복지서비스 제공 실태 및 운영 구조 연구	강혜규
연구 2011-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석	이삼식
연구 2011-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철
연구 2011-34	보건복지통계의 품질관리 표준화 방안 연구	손창균
연구 2011-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록
연구 2011-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식
연구 2011-37-1	출산율예측모형개발	이삼식
연구 2011-37-2	저출산에 대한 민간의 영향과 정책과제	김태홍(외부)
연구 2011-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아건강 동향과 정책과제	최정수
연구 2011-37-4	소득계층별 출산·양육 행태 분석 및 정책방안	김은정
연구 2011-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희(외부)
연구 2011-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식
연구 2011-37-7	지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서
연구 2011-37-8	외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향	임정덕(외부)
연구 2011-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희
연구 2011-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임 모색: 연금제도와 고령자 경제활동의 관계를 중심으로	이소정
연구 2011-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경
연구 2011-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕
연구 2011-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구 -M시 종적연구기반(I)	오영희
연구 2011-37-14	고령친화 여가산업 활성화 방안	김수봉
연구 2011-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구	오영희
연구 2011-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 판-	이삼식
연구 2011-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희
연구 2011-37-18	저출산고령사회 대응관련 쟁점연구 -저출산고령사회 정책 사각지대 분석-	이소정
연구 2011-37-19	출산행동의 동향분석을 위한 출산관련 조사자료DB구축	신창우
연구 2011-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 지속가능한 다문화사회 구축방안 연구	김기홍(외부)
연구 2011-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	정영철(외부)
연구 2011-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회 환경 조성방안	이미정(외부)
연구 2011-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006-2010년 결과 보고서-	오영호
연구 2011-39-1	건강영향평가의 제도화 방안 연구	이상영
연구 2011-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술지원	김동진
연구 2011-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가와 정책동향	최은진
연구 2011-39-4	건강영향평가 DB 구축	김동진
연구 2011-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순
연구 2011-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선

4 • 간행물위원회 안내 및 발간목록

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표
연구 2011-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안 연구	홍석표
연구 2011-42	취약 위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (2차년도)	김승권
연구 2011-43	친서민정책으로서의 사회서비스일자리 확충 전략 I: 이동분야 사회서비스를 중심으로	김미숙
연구 2011-44-1	2011년 한국복지패널 기초분석 보고서	남상호
연구 2011-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱
연구 2011-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(II)	정영호
연구 2011-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민
연구 2011-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-01	주요국의 사회보장제도(12권)	정기혜
연구 2012-02	보건의료분야 시장개방 이슈와 대응방안 연구 -한미FTA중심으로	김대중
연구 2012-03	초·중·등 고등학교 교과서에 수록된 식품(안전) 내용에 관한 분석 및 개선방안 도출	김정선
연구 2012-04	식품안전분야 연구개발사업 효율화 방안에 관한 연구	곽노성
연구 2012-05	근거중심보건의료에 대한 정책분석과 개선방안	김남순
연구 2012-06	약제비 지출의 목표관리를 위한 예산제의 국가별 비교 연구	박살비아
연구 2012-07	제약산업 구조분석과 발전방향	윤강재
연구 2012-08	건강형평성 강화를 위한 의료서비스 전달체계 개선방안	신호성
연구 2012-09	건강증진서비스 전달체계 다원화 방안 연구	이상영
연구 2012-10	다문화가족 여성과 아동의 건강상태 및 건강서비스 지원방안 연구	김혜련
연구 2012-11	농어촌 지역 주민의 건강증진을 위한 지역사회 자원 조직화 방안	김동진
연구 2012-12	정신건강고위험자 관리체계 정립방안 연구	정진욱
연구 2012-13	식품안전분야 인식조사 개선을 위한 조사시스템 구축방안	정기혜
연구 2012-14	건강보장체계의 New Paradigm 전환에 따른 기반 구축 연구	신영석
연구 2012-15	보험자 내부경쟁을 통한 효율화 방안 연구	김진수
연구 2012-16	국민연금 적정부담 수준에 관한 연구	윤석명
연구 2012-17	건강보험 노인의료비의 효율적 관리방안	신현웅
연구 2012-18	장애인소득보장제도간 급여의 형평성 제고방안 연구	신화연
연구 2012-19	사회정책목표의 실질적 달성을 위한 중장기 복지재정 운용방향	유근춘
연구 2012-20	사회환경에 따른 복지지출 수요와 경제주체별 재정부담능력에 관한 연구	원종욱
연구 2012-21	복지지출 수준에 따른 사회현상과 정책과제	고경환
연구 2012-22	중임과 지방의 사회복지 재원분담	최성은
연구 2012-23	지방정부의 복지재정과 발전방안에 관한 연구-지방정부의 복지수준과 욕구의 대응성 분석	고경환
연구 2012-24	2012년 사회예산 분석	최성은
연구 2012-25	2012 보건복지재정의 정책과제	유근춘
연구 2012-26	공무원연금 등 직역연금 재정평가와 정책현안 분석	윤석명·신화연
연구 2012-27	OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구	원종욱
연구 2012-28	국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향	강신욱

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-29	청년층 근로빈곤 실태 및 지원방안 연구	김태완
연구 2012-30	중고령자의 소득 자산 분포와 노후빈곤 가능성 분석	남상호
연구 2012-31	현대 노인의 빈곤 실태 및 소득보장 방안 연구	김미곤
연구 2012-32	빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석	이현주
연구 2012-33	빈곤층 라이프스타일 분석 및 복합적 커뮤니티 케어 제공방안 연구	염주희
연구 2012-34	사회정책과 사회통합의 국가비교: 아시아 국가를 중심으로 I (터키)	이현주
연구 2012-35	인구구조변화가 불평등에 미치는 영향에 대한 연구	김문길
연구 2012-36	한국복지패널 연계 질적연구(2차): 빈곤층의 삶과 탈빈곤 노력을 중심으로	김미곤
연구 2012-37	2012년 빈곤통계연보	김문길
연구 2012-38	사회서비스 바우처사업의 정책효과 분석 연구	강혜규
연구 2012-39	아동복지지출실태 및 적정 아동복지지출 규모 추계	김미숙
연구 2012-40	수요자 중심 장애인복지정책 개발을 위한 연구: 2011년 장애인실태조사 심층분석	김성희
연구 2012-41	다문화가족의 변화와 사회적 대응방안 연구	김유경
연구 2012-42	장애인의 소득보장과 사회서비스 연계동향 및 정책과제-재활, 고용서비스를 중심으로	박수지
연구 2012-43	보건복지부문의 소셜미디어 활용 현황 및 정책과제	정영철
연구 2012-44	한국의 보건복지 동향 2012	장영식
연구 2012-45	의료이용 통계생산 개선에 관한 연구	도세록
연구 2012-46	보건복지분야 통계조사 선진화 방안에 관한 연구	손창균
연구 2012-47-1	미래 성장을 위한 저출산부문의 국가책임 강화 방안	이삼식
연구 2012-47-2	국가 사회 정책으로서 통합적인 저출산 정책 추진 방안	신윤정
연구 2012-47-3	중앙정부와지방정부의저출산정책연계방안	이상립
연구 2012-47-4	여성근로자의 노동조건에 따른 출산수준 차이와 정책방안	김현식
연구 2012-47-5	친가족기업 지표개발과 적용방안: 가족친화인증제도의 성과점검과 향후과제	이철선
연구 2012-47-6	한국사회 결혼규범이 저출산에 미치는 영향 분석: 다출산 가정을 중심으로	염주희
연구 2012-47-7	주거행태와 결혼·출산 간 연관성 분석	이삼식
연구 2012-47-8	임신 및 출산을 위한 난임 사술비 지불보상 현황과 정책방향: 인공수정 대상	황나미
연구 2012-47-9	신생아기 저출생체중아 사망영향요인과 관리방안	최정수
연구 2012-47-10	둘째자녀 출산제약 요인분석과 정책방안	정은희
연구 2012-47-11	저출산 고령화에 따른 유산상속 동기변화 전망과 정책과제	김현식
연구 2012-47-12	고령화·저출산에 따른 지역별 인구분포와 변화요인 분석과 정책과제	(이현장)
연구 2012-47-13	남북한 통합시 인구이동 전망과 대응과제	이상립
연구 2012-47-14	2011년도 노인실태조사 심층분석	정경희
연구 2012-47-15	100세 시대 건강한 노화의 양상과 정책과제 - M시 종적연구(II)	오영희
연구 2012-47-16	노인장기요양서비스전달체계의평가및개선방안	선우덕
연구 2012-47-17	노인장기요양요구필요도측정방식개발	이윤경
연구 2012-47-18	고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가	정경희
연구 2012-47-19	복지용구사업시장규모추계와활성화방안	김대중
연구 2012-47-20	저출산현상의동태적분석을위한지역사례조사	박종서
연구 2012-47-21	백세시대 대응 고령화 지역 연구	이윤경

6 • 간행물위원회 안내 및 발간목록

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-47-22	저출산대책 관련 국제동향분석: 미국·영국 편	이삼식
연구 2012-47-23	선진국의고령사회정책:유럽국가의활기찬고령화(active ageing)정책을중심으로	선우덕
연구 2012-47-24	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구(II)	오영희
연구 2012-47-25	가족구조 변화와 정책적 함의: 1인가구 증가와 생활실태를 중심으로	정정희
연구 2012-47-26	출산력시계열자료구축및분석	신창우·이삼식
연구 2012-47-27	저출산고령화에따른사회복지공적전달체계개편방안:공적전달체계의수직적편제와수평적배열의재구조화	정홍원
연구 2012-47-28	부모에대한경제적존과자녀의만혼화	(이만우)
연구 2012-47-29	저출산에 대응한 영유아 보육·교육 정책 방안	신윤정
연구 2012-47-30	농업인의 노후준비실태와 정책대안	(최경환)
연구 2012-47-31	저출산 고령화 대응 영세자영업자 생활실태 연구	박종서
연구 2012-48	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 - 2006년 및 2011년 결과 보고서 -	오영호
연구 2012-49-1	중앙정부의문화정책에대한건강영향평가	이상영
연구 2012-49-2	지방자치단체환경보건정책에대한건강영향평가	김동진
연구 2012-49-3	아태지역 및 유럽지역의 건강영향평가 동향 및 정책과제	최은진
연구 2012-49-4	건강증진서비스이용에 대한 개인의 사회적 자본의 영향 연구	최은진
연구 2012-50-1	지역사회 기후변화 관련 건강적응대책 발전방안	김남순
연구 2012-50-2	기후변화 대응을 위한 식품잡객업소의 위생관리 개선 방안	김정선
연구 2012-51	2012년 아시아 사회정책 비교 연구: 빈곤정책 연구(3년차)	홍석표
연구 2012-52	취약·위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (3차년도)	김승권
연구 2012-53	친서민정책으로서의 사회서비스 일자리확충 전략II: 영유아돌봄 및 초등 방과후서비스를 중심으로	김미숙
연구 2012-54	2012년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권
연구 2012-55-1	2012년한국복지패널기초분석:한국의복지실태	최현수
연구 2012-55-2	2012년한국복지패널심층분석:인구집단별생활실태와복지육구의동태분석	남상호
연구 2012-56-1	2012년 한국의료패널 기초분석보고서(I)	정영호
연구 2012-56-2	2012년 한국의료패널을 활용한 의료이용 심층연구	김대중
연구 2012-57	2012년 인터넷 건강정보평가시스템 구축 및 운영	송태민
연구 2012-58	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영(4년차)	이연희
연구 2012-59	의료분쟁조정중재제도 활성화를 위한 정책과제와 대책	이상영
연구 2012-60	북한주민의 생활과 보건복지실태	황나미
연구 2012-61	사회보장 재정주체 방법론 개발을 위한 기초연구	원종옥
연구 2012-62	미래 보건복지 방향설정과 정책개발에 관한 연구	신영석
연구 2012-63	보건의료 분야 법령 현황과 주요 과제	윤강재
연구 2012-64	우리나라의 자살급증 원인과 자살예방을 위한 정책과제	이상영
연구 2012-65	복지정책의 지속가능성을 위한 재정·조세정책 정립 방향	고경환
연구 2012-66	OECD 보건통계로 본 한국의 보건의료 위상과 성과 및 함의	김혜련
연구 2012-67	보건복지 지표·지수 연구	남상호
협동 2012-1	2012년 사회보건분야 기후변화 취약성 평가 및 적응역량 강화	신호성
협동 2012-2	2012년 비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구	오영호