

Global Goings-on

라기태 한국보건사회연구원 전문원

북구 모델 (The Nordic Model)

Economist誌는 경제적 경쟁력, 사회 건강, 국민 행복 등 한 국가를 평가할 수 있는 다양한 영역에서 높은 점수를 받고 있는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등 북유럽 국가들의 북구모형(the Nordic model)이 빛에 허덕이며 경제적 동맥경화에 시달리고 있는 남유럽과 극도로 불평등한 사회인 미국 모두에게 공공분야 개혁을 통한 효율적 복지육구 충족의 청사진을 제시한다고 보도했다.

북유럽은 1970년대와 80년대 'tax-and-spend countries'로 불렸다. 그러나 이들은 그 후 정부의 지출을 축소하고 세율을 낮추며 예산의 균형을 맞추기 시작했다. GDP의 67%까지 육박했던 스웨덴의 공공지출비율은 18% 포인트 감소해 이제는 프랑스보다 낮은 수준이다. 법인 세율도 미국 보다 낮은 22%이며 예산 적자도 GDP의 0.3%에 불과하다. 뿐만 아니라 스웨덴에서는 병원과 학교 등의 운영에서 민간기관이 공공기관과 공정한 경쟁을 벌인다. 실용성에 원

칙을 둔 공공서비스, 행정의 투명성, 기술 활용을 통한 효율성을 실현해내는 정부에 대한 국민의 신뢰는 매우 두텁다.

북구모형은 인구고령화와 같은 대규모 사회 변화에의 대응에 적합한 모델로 제시되고 있다. 국가 전체가 지식기반 경제로 이동해가는 과정을 뒷받침하는 폭넓은 정책적 전략으로서, 여기에는 나라가 부담하는 육아 및 교육 프로그램, 인적 자원·기술·평생학습에 대한 투자, 적극적인 노동시장정책을 통한 실업 대책, 근로자들이 기업 조직에 민주적으로 참여함으로써 지식과 역량을 지속적으로 배양할 수 있는 '배움의 경제 사회' 창출 등이 포함된다고 한다. 이와 같은 사회투자 모델은 인적자원·자산 영역에서 분배前 개입을 통해 평등한 성과와 지속가능한 성장을 동시에 일구는 데 기여한다. 1990년대 말 이후 유럽의 사회민주주의에서는 '서비스 지향적'(service-intensive) 복지시스템을 통해 시장과 사회정의 사이의 균형점을 찾아 나선 사회투자정부가 지지를 얻기 시작했으며 이후 영국, 독일, 스페인 등 EU 국가들도 북구모형을 본딴 사회정책을 하나 둘씩 도입해 왔다.

이런 맥락에서 영국의 싱크탱크인 Policy

Network이 최근 내놓은 “European Welfare States after the Crisis”라는 제목의 보고서에 관심이 간다. 시장조사 전문기관인 YouGov가 영국, 프랑스, 덴마크 등 3개국에 대해 실시한 인식조사를 분석한 Policy Network의 보고서는 지난 금융위기가 연금 지급과 의료비 보장에 존재 가치를 두는 전통적 복지국가, 이른바 ‘보수적’ 복지국가에 대한 선호도를 더 강화했다고 분석했다. 노동시장, 인구구조, 성적 의식구조, 가족 구조 등의 변화에 따라 새로 생겨난 작금의 사회적 위험을 감당하기에 전통적 사회보호시스템이 부족하여 개혁이 필요한데도 금융위기로 인해 사람들은 변화보다 보수적 복지국가를 선호하고 있다는 것이다. 이 보고서의 저자는 이어서 복지시스템은 본질적으로 정치적 산물이며 현재의 복지국가는 지난 수 십년 간 정치적 영향력을 행사해 온 이익 집단들의 기득권 쟁탈에서 비롯된 것인 만큼 유권자들의 인식변화 지지기 없는 한 복지개혁은 요원하다고 평가한다. 현재 사회보장제도의 직접적 수혜자들은 중산층이므로 연금과 노인 같은 전통적 복지체계를 뜯어 고치는 게 쉽지 않다는 이야기다.

Economist誌는 경쟁적 자본주의와 큰 정부의 성공적인 결합을 제시한 북구모델이 EU에겐 진정한 경제적 성공의 청사진을, 복지국가의 길로 들어서려는 아시아 국가들에겐 귀감이라고 칭찬한다. 북구모델의 실현에 걸림돌이 있다면 그것은 보수와 진보의 차이가 아니라 부패와 기득권이라고 덧붙인다. 또, “European Welfare States after the Crisis”의 저자는 유럽의 공평성(equity), 성장, 사회적 지속가능성을 위협하고 있는 구조적 변화에 대응하기 위해서는 실용적

사회투자 패러다임의 원칙에 따라 자원을 재배치하는 것이 필요한 데, 이를 위해서는 기득권의 인식전환과 소외된 유권자들의 적극적 정치 참여가 필요하며, 정교한 정치적 리더십이 요구된다고 말한다.

■ ■ 참고 자료

- Economist, “The Nordic countries”(2013.2.2)
- Patrick Diamond, Guy Lodge. “European Welfare States after the Crisis: Changing Public Attitudes,” Policy Network, January 2013

노인 자살

최근 몇 년 새 한국에서는 노인 자살률이 크게 증가했다. 자녀를 위해서라면 가진 모든 것을 쏟아 붓는 것이 부모이고, 남은 것 없는 늙은 부모를 돌보는 것이 자식이라는 유교적 사회계약의 공식이 탄탄하게 뿌리내리고 있던 한국은 지난 수세기 동안 사회보장제도나 노인보호시설이 필요 없는 사회였다.

New York Times紙(2월 16일자)는 급속한 산업화 과정에서 비롯된 급속한 가족해체를 노인 자살률 급증의 이유로 꼽는다. 정부가 자살을 “국가 전염병”으로 지목한 일본에서도 노인 자살은 증가하고 있다. 중국 역시 한국과 대만 다음으로 노인 자살률이 높은 국가가 되었다. 미

국에서는 전체인구 대비 55세 이상 인구의 살인 후 자살이 2002년에는 21%에서 2011년에는 25%로 늘었다고 한다. 노인부부가 관련된 살인 후 자살 사건은 플로리다에서만 2주에 한 번 꼴로 발생한다. 어떤 문화적 배경에서건 살기 어려운 때는 노인들이 낡은 짐짝 취급당하는 일이 허다했다고 한다. 노인들에게 “이타적 자살”을 종용한 예는 여러 문화권의 구석구석에서 발견된다. 영화 『나라야마 부시코』를 본 이들은 알겠지만 일본에도 일본판 고려장이 있었다.

Bloomberg 통신에 따르면 일본에서는 전통적 유교 가치관이 사라지면서 가족의 보살핌을 받는 노인의 수가 점점 줄어들고 있다. 동경 소재 국립인구사회보장연구소는 2030년에는 일본의 독거노인 수가 2010년 수준에서 54% 증가해 7백 2십만 명이 될 것이라고 추정한다. 장기요양시설이 인구고령화 속도를 따라가지 못해 수많은 노인이 열악한 시설의 거처에서 외로움을 견디며 홀로 살거나, 그게 아니면 친척들의 천덕기사가 되고 만다는 것이다. 1970년대 까지도 일본에는 대가족 생활이 성행했다. 가족이 안전한 노후대책이었다.

일본의 재무장관 타로 아소氏가 최근 한 공식적인 자리에서 “나이 든 사람들은 알아서 어서 죽어줘야 한다”고 말해 세계 언론의 주목을 받은 바 있다. 상식을 한참 벗어난 발언이지만, 여기서 우리는 일본 경제가 안은 노인 부양의 짐이 얼마나 큰 지를 엿볼 수 있다. 지난 해, 향후 3년에 걸쳐 소비세를 10% 올리겠다고 일본 정부가 결정한 데는 복지비용의 증가, 특히 노인복지 비용의 증가라는 압박이 있었다. Economist誌(2월 16일자)에 따르면 영국인 10명 중 1명은

노인부양 비용으로 적어도 10만 파운드(미화 15만5천 달러)를 소진한다. 현 노인부양시스템에 들어가는 비용은 2009~10년 GDP의 1.2%에서 2029~30년 1.7%로 증가할 것으로 추정하고 있다. 한국 정부의 보고서에 따르면 2011년 현재 65세 이상 인구 10명 중 4명 만이 공적 혹은 사적 연금이나 노후자금을 확보한 것으로 나타났다.

인구고령화에 따른 경제적 압박은 젊은 세대와 노인 모두에게 무겁기만 하다. 워싱턴 소재 국제학센터(Center for Strategic International Studies)는 앞으로 베트남에서 한국에 이르는 유교권 지역에서는 엄청난 고령화 파도가 강타해 성장세는 꺾이고 노인부양비용이 치솟아 정부와 가족 모두가 막대한 부담을 지게 될 것이라고 내다 봤다. 일본 보건부는 노인부양비용이 2026년까지 두 배 이상 증가해 연간 미화 2천 120억 달러가 소요될 것으로 추정한다. 노인을 공경하는 자세가 깊이 깃든 중국에서는 경제적 이유로 늙은 부모를 홀로 남겨두는 자녀가 늘어나자 아예 정부가 나서 부모를 방문하는 것을 의무화하는 법안을 통과시켰다. 그러나 중국의 이 법안은 오히려 전통적 가치관과 가족에 근거한 노인부양이 현실적으로 어려워졌다는 것을 반증하는 것이다.

동경 시정부는 70세 이상 독거노인들의 집을 수시로 방문한다. 사회복지사, 경찰, 시민 모두가 노인들의 고립을 막고 노인들과 정보를 공유해야 한다는 내용의 법안이 통과되기도 했다. 일본 정부는 병원을 요양원으로 바꾸는 데 보조금을 지원하고, 요양원을 계속 지어나간다. 전문요양 인력을 양성하고 있으며 병원과 의사에

게는 왕진을 독려한다. 기업, 자선단체, 지역 정부도 노인들의 필요를 충족시키는 데 혁신적인 방법을 동원하고 있다. 노인을 대상으로 한 음식배달서비스는 10년 새 두 배로 성장했다. 가스, 수도, 전기 회사들은 노인이 사는 집의 에너지 사용량이 갑자기 줄면 사람이 방문해 상황을 점검하도록 하는 시스템을 도입했다.

홍콩은 시설생활 노인인구의 비율이 세계에서 가장 높은 축에 속한다. 홍콩 정부의 노인정책위원회 위원인 Lam Ching-choi 박사는 그동안 정부의 노인복지 정책은 서비스의 질보다는 효율을 우선시해 노인들의 바람과는 관계없이 노인들을 시설로 몰아넣었다고 주장하면서 땅도 좁은 홍콩에 시설을 확대하는 것보다는 개인 요양서비스를 개선하여 노인들이 제집에서 돌봄 서비스를 받을 수 있도록 하자고 제안한다. 인구구조와 전통적 가치관의 변화로 구명난 노인복지 시스템을 메꾸기 위해 정부마다 다양한 정책과 혁신적 서비스를 도입하고 있다.

■ ■ 참고 자료

- Choe Sang-Hun, “As Families Change, Korea’s Elderly Are Turning to Suicide,” *The New York Times*(2013. 2. 16)
- Joanna Chiu, “Elderly forced into care homes,” *South China Morning Post*(2013. 2. 13)
- Economist, “Old Times”(2013. 2. 16)
- Kanoko Matsuyama, “Dying Alone Becomes New Normal as Japan Spurns Confucius,” *Bloomberg* (2013. 2. 19)
- Leslie Howard, “A Senior Moment:

Treatment of elders in times of economic stress,” *Chico Enterprise-Record*(2013. 2. 16)

- Diana Reese, “Murder-suicide disturbing trend among the elderly,” *The Washington Post*(2013. 1. 26)

- The Guardian, “Let elderly people ‘hurry up and die’, says Japanese minister”

長期실업의 늪

미국의 뉴저지, 오레곤, 워싱턴 DC 등에서는 실업자들을 차별하는 고용 관행을 불법으로 규정하는 법안을 통과시켰다. 뉴욕시 의회도 유사 법안을 통과시켰으나 백만장자인 뉴욕시장이 거부권을 행사했다. 현재 10여 개의 유사한 제안이 각각의 州의회에 계류 중이다.

구인광고에서 심심찮게 ‘실업자들은 지원하지 마세요’라는 문구가 등장하고 있다. 실직의 고통 속에 빠진 사람들에게 일하고 있지 않으면 일할 기회도 가질 수 없다는 메시지를 던지는 기업의 이런 구인광고는 실직자의 고통을 가중시키는 처사가 아닐 수 없다. 전문가들은 이러한 구인광고를 내는 기업은 실업자의 실직 이유를 숙련도 부족과 실업자 개인의 문제로 본다고 진단한다. 게다가 기업의 구인 담당자는 실업자는 실업을 벗어나기 위해 우선 아무 곳이나 취업했다가 나중에 본인의 기호에 맞는 곳으로 옮겨려는 경향을 가지고 있어 실업자를 더 꺼리게 된다고 한다.

전 세계적으로 장기실업(6개월 이상 실업)은 계속 증가하고 있다. Bloomberg 통신이 미국 노동국(Bureau of Labor)의 데이터를 근거로 계산해 본 결과 올해 1월 미국의 단기 실업률은 4.9%로 2001~07년 수준보다 0.7% 포인트 높은 데 불과했으나 장기실업률은 3%로 2001~07년 수준의 세 배인 것으로 나타났다. 실업자의 38%가 장기실업자란 말인데, 일자리는 2003~04년도 수준으로 늘어났음에도 불구하고 장기실업률은 2003~04년 수준을 훨씬 웃도는 것이어서 그 문제가 심각하다고 볼 수 있다.

Economist誌(2월 23일자)는 2007년 4분기와 2012년 2분기 실업률을 비교분석하면서, 강대국들의 총수요가 2008~09년 침체 이후 회복되지 않아 점점 더 많은 근로자가 노동시장에서 소외되고 있다고 보도했다. 아일랜드의 장기실업률은 29%에서 63%로 늘어났다. 그리스, 스페인, 이탈리아, 슬로바키아, 미국 등지에서는 특히 저숙련의 젊은 노동인력 사이에서 장기실업률이 높다. Economist誌는 앞서 2011년 9월 17일자에서도 장기실업자 대부분은 숙련도가 평균 수준 이하인 인력이라고 지적한 바 있다.

경제학자들은 관대한 실업 수당이 장기실업을 조장하는지, 근로자의 숙련도 부족이 원인인지, 아니면 고용주들의 실업자에 대한 차별 정책이 문제인지, 정확한 진단을 내리지 못하고 있다.

Forbes誌는 2월 12일자 기사에서 미국에서의 장기실업이 증가한 이유를 미국의 실업수당이 26주에서 99주로 늘었기 때문으로 분석했다. 유럽과 미국의 단기 실업률은 노동인구의 4%로 비슷하지만 1년 이상 장기실업률에 있어서

는 유럽이 4%인데 반해 미국은 거의 제로이다. 미국의 실업수당은 6개월간 지급되고 끝이지만 대부분 유럽에서는 수년 혹은 무기한 지급되므로 유럽의 장기실업률이 미국보다 높다는 것이다. Forbes誌는 또한 장기실업은 일단 자리 잡으면 제거하기가 매우 어렵다고 분석했다. 노동시장에서 1년 이상 접촉점을 찾지 못한 사람들은 가진 기술이 녹슬어 직장을 찾기가 무척 어렵다는 것이다.

장기실업은 근로자와 경제에 장기적인 영향을 미친다. 경기침체 시 한 번 좋은 일자리를 잃어버리면 평생 임금의 20%가 삭감되고 정부의 세수입도 그만큼 감소한다고 한다. 일자리를 잃은 사람들은 정신 질환, 가정 폭력, 자살, 질병에 노출될 확률이 높고 따라서 국가 전체 의료비도 상승하게 된다. 게다가 이러한 영향은 실업자 당사자에 그치지 않고 빈곤의 세습으로 이어질 수 있어 그 심각성이 증폭된다. OECD에서도 장기실업은 노동숙련도 저하와 동기 상실을 통해 실업자의 노동시장에서의 소외를 불러 올 수 있다고 지적한다.

Copenhagen Post紙 2월 15일자 기사에 따르면 덴마크에선 장기실업자에게 일자리를 우선 제공하자는 주장이 제기되고 있다. 장기실업률이 63%에 달하는 아일랜드에서는 정부가 장기실업자에게 초점을 맞춘 일자리 창출 프로그램을 내 놓았다고 RTE News紙가 보도했다. 아일랜드 정부의 "Action Plan for Jobs 2013"은 장기실업자들을 고용하는 기업에게 해당 인건비의 25%를 정부가 지원하는 프로그램이다. 이로 인해 일부 장기실업자들보다 뛰어난 구직자들이 경쟁에서 밀리게 될 수 있다는 우려가 남는

다. 그래서 일각에서는 이를 두고 일자리에 가장 적합한 사람을 고용해야 하는 근본적인 원칙에서 벗어나는 정책이라는 비난도 있다. 덴마크 Aalborg University의 노동시장 연구원인 Flemming Ibsen氏는 “다른 구직자에 비해 경쟁력이 떨어지는 사람을 고용하게 되면 결국 공공 서비스의 질과 생산성의 저하를 불러 오게 되며 자신보다 경쟁력이 떨어지는 사람에게 일자리를 빼앗긴 사람들도 심각한 피해를 보게 된다”고 지적한다.

영국에서는 최근 Cait Reilly라는 여성이 정부가 장기실업자들을 노동시장으로 유인하거나 그들에게 지속적인 근로경험을 제공하면서 소득을 보장하기 위해 도입한 welfare-to-work 프로그램을 강제 노동이라고 주장하며 제기한 소송에서 이김으로써 영국 근로연금부(Department of Work and Pensions)의 workfare 정책에 심각한 제동을 걸었다. 전문가들은 항소 법원에서 지적한 내용이 welfare-to-work 프로그램의 핵심 내용은 아니어서 정부의 노력이 치명상을 입은 것은 아니라고 설명한다.

반면 CNBC는 2월 6일 샌프란시스코 연방준비은행의 연구 결과를 인용해 미국의 장기실업이라는 만성적 문제가 수 개월 후면 사라질 조짐을 보인다면서 장기실업자가 일자리 찾기에 성공하고 있다고 보도했다. 장기실업자의 수가 감소하는 추세인 이유 중 하나로 단기 실업률의

빠른 감소세를 꼽았다. 사람이 더 필요해진 기업들이 찬밥 더운밥 가리지 못하게 됐다는 것이다. 혹은 장기실업의 늪에 빠진 사람들이 그 늪에서 아예 구직을 포기해 버렸기 때문에 장기실업률이 낮아졌다는 지적도 있다.

■■ 참고 자료

- Peter Coy, “The Sting of Long-Term Unemployment,” Bloomberg Businessweek (2013. 2. 11)
- Jennifer Peltz, “Unemployed complain they need a job to find a job,” Associated Press (2013. 2. 22)
- James Politi, “US cuts poised to hit long-term unemployed,” Financial Times(2013. 2. 24)
- Christian Wenande, “Long-term unemployed to get preferential job treatment,” The Copenhagen Post(2013. 2. 15)
- Economist, “Long-term unemployment” (2013. 2. 23)
- Tim Worstall, “Why America’s Unemployment Problem Is Becoming More Like The European Problem,” Forbes(2013. 2. 12)
- Mark Koba, “Long-Term Unemployment Now a Thing of the Past?,” CNBC(2013. 2. 6)