

경제위기와 사회통합에  
관한 외국사례 비교를 통한  
사회정책 추진방향에 관한  
연구

2009. 10.

한국보건사회연구원





## 머리말

우리나라는 경제성장과 사회통합을 동시에 실현하는 방안으로 능동적 복지(Active Welfare)를 국정지표의 하나로 설정하고 각종 사회정책을 추진 중에 있다. 능동적 복지는 정책성과의 비실효성, 자원의 비효율적 배분 등의 문제점을 보완하고 사회경제적 환경에 적극적으로 대응하기 위한 개념이며, 미래의 지속가능한 복지체계 형성을 위해 경제성장과 복지확대의 선순환구조를 구축하는 것이다.

그러나 2008년에 시작된 세계적 경제위기는 각국의 경제성장과 사회통합을 동시에 위협하고 있어, 우리나라도 보다 적극적인 대처를 통해 적절한 사회안전망 시스템을 갖추고자 노력 중이다. 이러한 노력은 기존의 사회안전망을 통한 적절한 정책 반영과 부족한 부분에 대한 전방위적 정책보완을 통하여 경제위기에 직면한 여러 나라 중 모범적으로 극복해 나가고 있다는 평가를 받고 있다. 그렇지만 경제위기를 극복한 이후에 발생할 수 있는 계층 간 격차의 확대 혹은 취약계층 증가를 미연에 방지하기 위해서는 미래지향적인 다각적 노력이 필요한 시점이다.

따라서 본 보고서에서는 선도적으로 복지국가 체제를 갖추고 있는 각국에서 어떻게 지속가능한 성장을 유지하면서 사회통합이 가능한 사회정책 전략을 선택하고 있는지를 살펴보고자 한다. 특히 현재의 세계적 경제위기를 겪으면서 어떻게 대응하고 있는지에 대한 다양한 정책을 연구하고, 우리나라 상황에 적합한 최선의 경제위기시 사회통합전략 모색을 위한 방향설정에 일조를 하고자 한다. 본 연구는 본원의 홍석표 연구위원의 책임하에, Neil Gilbert 미국 버클리 대학교 교수(제1장), David Stanton EU 사회적 보호 위원회 산하 지표 소위원회 의장(제2장), Gary Burtless 미국 브루킹스 연구소 선임연구위원(제3장), Karen Anderson 네덜란드 네이메헌

라드바우드 대학교 교수(제4장), Martin Seeleib-Kaiser 영국 옥스퍼드 대학교 교수 (제5장), Peter Abrahamson 서울대학교 사회복지학과 교수(제6장), Takanobu Kyogoku 일본 국립사회보장·인구문제연구소 소장(제7장), Gong-Cheng Zheng 중 국인민대학교 교수(제8장)와의 공동연구로 수행되었다. 연구진은 본고를 세심히 읽고 완성하는 데에 귀중한 조언을 해 준 본원의 연구위원과 연구위원에게 사의를 표하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2009년 10월  
한국보건사회연구원장  
김 용 하



요약 .....	1
제1장 불황기의 복지국가: 도전과 대응 .....	15
제 1절 사회적 지출, 수요 및 공급 패턴의 변화 .....	15
제 2절 사회적 합의와 정책 대응 .....	28
제 3절 실업자의 활용을 위한 정책들 .....	30
제2장 금융위기에 대응하는 EU의 사회정책 .....	35
제 1절 금융위기에 대한 사회정책적 대응 .....	35
제 2절 금융위기에 대한 정책 대응 .....	38
제 3절 지속가능성 .....	43
제 4절 금융위기와 사회적 지출의 장기 동향에 대한 영향 .....	48
제3장 경제위기와 사회적 보호: 미국의 경험 .....	59
제 1절 서론 .....	59
제 2절 금융 위기와 미국 경제 .....	61
제 3절 미국의 사회안전망과 경기부양계획 .....	72
제4장 네덜란드의 위기관리 .....	95
제 1절 서론 .....	95
제 2절 경제 위기 대응을 위한 네덜란드의 방식 .....	97
제5장 독일의 경제위기 사회안정화 정책 .....	123
제 1절 사회 경제적 배경 .....	124
제 2절 복지 정책 .....	129
제 3절 세계적 위기와 사회 보호 .....	140

제 4절 결론 .....	142
<b>제6장 덴마크의 위기관리 .....</b>	<b>147</b>
제 1절 개요 .....	147
제 2절 도입 .....	148
제 3절 스칸디나비아의 복지 정책 .....	153
제 4절 유연안정성(Flexicurity) .....	155
제 5절 최근의 사회 경제적 발전 .....	163
제 6절 정부의 이니셔티브 .....	172
제 7절 결론 .....	176
<b>제7장 일본의 경제위기 .....</b>	<b>183</b>
제 1절 서론 .....	183
제 2절 경제위기와 긴급 대책들 .....	183
제 3절 사회보장과 국내수요 증가의 관계 .....	187
제 4절 사회보장, 경제성장과 실업 .....	190
제 5절 2차 안전망의 건설 .....	193
제 6절 장기 요양 서비스의 확대 .....	196
제 7절 결론 .....	198
<b>제8장 금융위기에서 중국 사회정책의 선택 .....</b>	<b>203</b>
제 1절 세계 경제위기가 중국 경제에 미치는 영향 .....	203
제 2절 세계 경제위기 시대에 사회복지는 어떤 역할을 할 수 있는가? .....	204
제 3절 중국 사회복지 시스템 발전의 기본 방향 .....	206
<b>제9장 결론 .....</b>	<b>211</b>
제 1절 세계 각국의 경기부양책 .....	211

제 2절 현행 경기부양책의 한계점 및 향후 사회정책의 방향 .....	214
참고문헌 .....	216
부록 .....	225

---



## 표 목차

〈표 1- 1〉 직원 급여의 주요 범주 .....	19
〈표 3- 1〉 Fiscal Stimulus Packages in Nine Large Countries, 2008-2010 .....	78
〈표 4- 1〉 경기부양책 2009-2010 .....	98
〈표 4- 2〉 GDP 대비 연금 수당 비율 .....	108
〈표 4- 3〉 두번째 필리의 연금 자산 2005, 2006년 두번째 필리 연금 자산 .....	109
〈표 4- 4〉 직업 연금의 평균 적립율 1996-2004 .....	114
〈표 5- 1〉 독일 민간 부문의 직업 연금 가입율 (2001 - 2007) .....	134
〈표 5- 2〉 현재 고용자들의 최소 연금 수령 예상액 및 대체율 (2004 기준) .....	134
〈표 5- 3〉 탁아시설의 공급 현황 (연령대별 시설의 갯수): 1975-2006 .....	139
〈표 5- 4〉 빈곤율 (소득 중간값의 60퍼센트): 1998-2005 .....	143
〈표 6- 1〉 덴마크의 총 사회적 지출 변화, 1995-2006 .....	154
〈표 6- 2〉 덴마크의 부문별 GDP 대비 사회적 지출, 2007 .....	154
〈표 6- 3〉 사회지출 대비 복지비용 부담률, 1987 - 2007 .....	154
〈표 6- 4〉 생산직 근로자의 평균 순 임금 대비 실업보험혜택 순 금액 1995 - 2005 .....	160
〈표 6- 5〉 미혼, 무자녀의 보험비가입자 실업 보상 1995 - 2005 .....	160
〈표 6- 6〉 미혼, 자녀 한명인 비보험가입자의 실업 보상 1995 - 2005 .....	160
〈표 6- 7〉 덴마크 월별 실업률 2001 - 2009 .....	164
〈표 6- 8〉 세금 부담 1990 - 2009 .....	169
〈표 6-8-1〉 세금 부담 1971 - 1989 .....	169
〈표 6- 9〉 덴마크 세금 구조의 변화 1983 - 2009 (일부 년도) .....	170
〈표 7- 1〉 주요 경제지수 .....	184
〈표 7- 2〉 후생노동성의 2010 회계연도 추가경정예산 (초안) - “경제위기 대책”과 관련된 대책들의 개요 총 4조 6718억 엔 .....	186
〈표 7- 3〉 요양서비스 부문에서 산업관계 효과의 주요 요소들 .....	198
〈표 9- 1〉 세계 각국의 경기부양책 (2008년 4분기-2009년 1분기) .....	212

## 그림 목차

[그림 1- 1] 공공 사회적 지출: 미국, 한국 및 OECD 평균 .....	17
[그림 1- 2] 미국, 한국, OECD 평균의 비교: 건강에 대한 공공 및 총 지출(GDP에 대한 퍼센트 비율) .....	20
[그림 1- 3] 취업률과 실업률: 미국, 한국 및 OECD 평균 .....	21
[그림 1- 4] 미국, 한국, OECD 평균 노인 부양비율 예측 .....	25
[그림 1- 5] 총 출산율: 미국, 한국 및 OECD 평균 .....	26
[그림 2- 1] EU 27개국의 고령화 비용(퍼센트 변화) .....	44
[그림 2- 2] 연금 지출의 변화를 가져오는 요인들(GDP에 대한 퍼센트 비율) .....	45
[그림 2- 3] EU 27개국의 고령화 .....	46
[그림 2- 4] 일부 회원국들의 대폭적인 급여비율 감소 (퍼센트 변화) .....	47
[그림 2- 5] 개혁과 집단 효과에 따른 실업률 증가 .....	48
[그림 2- 6] 소득 불균형, 1985-2005 .....	50
[그림 2- 7] 1990년대를 제외하고 시장소득 불균형은 가처분소득 불균형보다 더 빨리 상승했다. ....	50
[그림 2- 8] GDP에 대한 퍼센트 비율로 나타난 OECD의 사회적 지출 .....	51
[그림 2- 9] 2009년 봄 EU 단기 전망: GDP 성장 및 실업률 .....	52
[그림 3- 1] 25-54세 미국인들의 실업률 .....	61
[그림 3- 2] 실제미국 주택가 지수, 1975-2008 .....	62
[그림 3- 3] 미국 주식 가격, 1950-2009 .....	64
[그림 3- 4] 가계 가처분소득에 대한 순 가계재산의 비율, 1952-2008 .....	64
[그림 3- 5] 미국 소비와 GDP의 연간 변화, 1948-2009 .....	66
[그림 3- 6] 2009 상반기 G-7 국가들의 연간 GDP 변화 .....	67
[그림 3- 7] 제 2차 세계대전 이후 경기침체 기간 중 미국 GDP의 동향 .....	68
[그림 3- 8] 특정 전후 경기침체기간의 임금고용 동향 .....	69
[그림 3- 9] 미국의 잠재적 GDP와 실제 GDP의 차이, 1949-2009 .....	70

[그림 3-10] 의회 예산국의 예측에 따른 잠재적 GDP 및 추정 GDP, 2006-2018 .....	71
[그림 3-11] 미국 개인 가처분소득에 대한 실업급여의 비율, 1960-2007 .....	72
[그림 3-12] 노동인구에 대한 1년 이상 실업자의 비율, 2004 (%) .....	74
[그림 3-13] OECD 22개 회원국의 실업급여 액수비교지표, 2007 .....	75
[그림 3-14] 2009 미국 경제회복 및 재투자 법에 의한 경기회복대책 지출 예상, 2009-2015 .....	90
[그림 3-15] 2009 미국 경제회복 및 재투자 법에 의한 경기회복대책 지출 예상, 2009-2015 .....	91
[그림 4- 1] 퇴직 후 소득원 2001-2005 .....	108
[그림 4- 2] 네덜란드 연금 필러의 규모 .....	109
[그림 4- 3] 네덜란드의 연금 제도 .....	110
[그림 5- 1] GDP 대비 수출과 수입의 비중 .....	125
[그림 5- 2] 실질 GDP 성장률 .....	126
[그림 5- 3] 인구 대비 고용률 (15-64세) .....	127
[그림 5- 4] 실업률 .....	127
[그림 5- 5] 재정 적자 .....	128
[그림 5- 6] GDP 대비 사회적 지출 .....	129
[그림 5- 7] 실업 보험과 실업 보조 수당을 받는 등록 실업자들의 비율:1975-2007 .....	135
[그림 5- 8] 사회 보험료 납부율:1975-2008 .....	142
[그림 6- 1] 유연안정성의 '황금삼각형' .....	156
[그림 6- 2] 수치적 유연성, 1980-2002 (매년의 이직률) .....	157
[그림 6- 3] 현재 직장에서의 근속년수가 1년 이하인 경우, 1981-2003 (%) ....	158
[그림 6- 4] OECD 국가들의 직원 평균 근속년수 .....	159
[그림 6- 5] 남성 실업률 (파란색), 여성 실업률 (회색) 총 실업률 (검정색) 1979 -2006 .....	164
[그림 6- 6] Nordjylland지역의 실업률 1986 - 2006. ....	165
[그림 6- 7] Storstrøm지역의 실업률 1986 - 2006. ....	165

[그림 6- 8] Frederiksborg 지역의 실업률 1986 - 2006. ....	166
[그림 6- 9] 남성(파란색),여성 (회색) 인구 전체 (검정색)의 노동시간 참여율 1997 - 2006 .....	167
[그림 6-10] 연령대별 여성의 노동시장참여율1997 - 2006 .....	168
[그림 6-11] 남성 (파란색), 여성 (회색), 인구 전체 (검정색)의 노동시장참여율 1997 - 2006 .....	168
[그림 6-12] 2007년 1분기~2008년 4분기 정상 고용상태가 아닌 인구 .....	169
[그림 6-13] 절대 출산율 1901 - 2008 .....	171
[그림 7- 1] “경제위기 대책”의 주요대책들의 요점 .....	185
[그림 7- 2] 사회보장과 경제 간의 전반적 관계 .....	188
[그림 7- 3] 사회보장의 주요 경제적 기능 (경제적 효과) .....	189
[그림 7- 4] 경제성장률과 실제 유효 국가부담 (real effective national burden .....	191
[그림 7- 5] 실업률 (1995-2007)과 실제 유효 사회부담 (2005) .....	192
[그림 7- 6] 실업률과 실제 경제성장률 (1995-2007) .....	192
[그림 7- 7] 지니 계수와 사회적 지출/ GDP .....	193
[그림 7-8] 일본의 정규직 및 비정규직 직원 추세 .....	194
[그림 7- 9] 2차 안전망의 전체적 개요 .....	195
[그림 7-10] 요양급여의 변화 (수혜자 수 및 액수) .....	196
[그림 7-11] 사회적 시장과 통합 시장의 효과( $\alpha$ 와 $\beta$ 효과) .....	199

## 요약

### 1. 경제위기하의 미국의 사회보장제도 대응방안

- 경제위기에 직면한 서민계층 보호
  - － 실업급여의 연장, 실직자의 의료보험료 지원, Food Stamp 기준완화, 각종 세제 감면 정책 시행
  - － 주정부의 재정부담완화를 통해 경제위기에 노출된 계층 보호
- 실직자에 실업수당 관련 제도를 강화
  - － 각종 사회보장제도시행을 위한 재정을 주정부와 연방정부간 공동 분담
  - － 자동안정화장치에 의해, 경제적 타격을 기준이상 겪는 주에 대해서는 재정 지원이 강화되도록 설계되어 있음.
  - － 연장급여의 재원을 2009년 3월 100% 연방정부가 부담하는 것으로 법률 개정
  - － 실업급여의 절대금액을 주당 \$25인상(평균실업급여의 8%)하고 연방정부가 재정부담
- 실직자의 의료보험가입을 위해 재정지원 시행
  - － 민간의료보험에 가입되었던 실직자에게 9개월간 보험료의 65%를 부담하면 계속 보험가입이 가능토록 연방정부가 재정지원
- 저소득층의 세제지원 강화
  - － 급속한 소비위축 방지를 위해 연방정부가 납세자 1인당 \$600의 세금환급을 실시하였음(부부인 경우 \$1,200).

- 사회보장세(Social Security Tax)도 약 5% 감면하였고, 이에 대한 환급도 시행하였음.
- 대학교육비에 대한 세제혜택을 강화
  - 기존의 Hope Tax Credit을 American Opportunity Credit으로 변경하고 학비를 \$2000까지 전액 공제해 주는 것으로 변경하였음.
- 연방정부의 의료급여(Medicaid) 재정부담분을 6.2%로 상향

## 2. EU 사회정책의 금융위기 대처

- EU의 금융위기
  - 많은 OECD국가들이 경상수지적자를 통한 유동성의 문제를 경험하였고 이는 주택시장으로 과급되어 사회통합의 문제를 야기
  - 실업률은 2008년 4월 6.8%에서 2009년 1월 7.6%까지 증가, 아무런 정책대응이 없다면 2010년에는 10%까지 증가 예상됨
  - 금융위기와 근로계층의 고령화는 실업의 장기화를 초래할 수 있음
  - 아일랜드, 덴마크, 스페인, 영국의 주택가격 급격히 하락
- 금융위기에 대응한 사회정책
  - EU 대부분의 국가에서는 기존의 사회보장체계 내에서 대응, 주로 실업의 증가에 대한 대책
  - 사회지출의 증가는 위기대응 정책 외에도 경기부양의 역할
  - 독일: 일자리 창출, 기업의 투자능력 강화, 미래성장동력 산업에 투자, 사회복지 및 보건인프라 강화, 고령근로자 및 미숙련 노동자 교육 프로그램 확대, 실업보험료와 건강보험료 감소
  - 프랑스: 기업과 공공투자에 중점, 저소득가구에 대한 한시적 소득보조, 청년 실업보험의 개선, 차상위계층을 위한 조세감면 등 소득보조
  - 영국: 근로가능 연령대 주택 대출자 보조, 경제위기에 대응한 정부의 지원인 "Real Help" 캠페인, Job Centre Plus 등 서비스 투자 강화
- 사회지출의 지속가능성

- 인구고령화효과, 근로가능연령 인구비율의 감소, 연금수혜효과, 연금급여액 효과로 인한 사회지출의 장기적 증가가 예측됨
- OECD국가에서 불평등도와 빈곤율이 지난 20년간 증가, 이는 사회지출이 장기적으로 증가하는 구조를 유도함
- 현 금융위기가 실물경제의 조정을 요구하면 사회지출 증가 압력이 장기화 되는 것은 불가피
- 이러한 구조변화는 노동시장 개선으로 인한 효과를 상쇄할 수도 있으며 전 대미문의 적자재정을 유도할 수도 있음

### 3. 금융위기에서 중국 사회정책의 선택

#### ○ 금융위기가 중국경제에 미친 영향

- 지난 30년간 평균 10%의 성장률을 보여준 중국경제가 금융위기 이후 그 속도가 감소해 금년 GDP 성장률은 8% 정도 전망
- 해외시장의 수요 감소, 투자 위축, 국내 소비 및 고용 감소로 고용안정성 저하
- 가계수입성장률과 금융자산의 가치가 감소하고 소비자 신뢰도도 추락. 농 촌에서 도시로 이주한 사람들의 일자리 찾기가 더욱 힘들어짐

#### ○ 금융위기 속에서의 사회복지정책 기능

- 사회복지시스템 설립의 가속화를 통해 저소득층의 빈곤층 몰락을 막고 안정적 사회질서 유지
- 국민들의 사회안전망에 대한 기대를 높여 생계와 소비에 대한 신뢰도를 높임
- 국가발전의 몫을 국민들에게 돌려주어 공영의 개발목적 실현
- 중국 사회복지시스템의 현황
  - 사회복지에 대한 투자 증가(사회복지재정투자 전년대비 17.1% 증가 설정)
  - 최저생계비보장시스템, 노령연금, 의료보험, 사회복지서비스 등의 수준 상승
  - 농촌지역 최저생계비보장시스템, 협동조합의료서비스, 노령연금의 시범적

### 도입 등의 발전

- 중국 사회복지시스템 개발의 기본 방향
  - 평등하고 범국민적인 사회복지시스템 설립
  - 도시와 농촌지역의 사회적 통합 추진, 점진적 개발
  - 포괄적 사회부조시스템을 통한 의료비 경감, 포괄적 의료서비스를 통한 의료비 면제, 체계적, 다중적 연금제도를 통한 노후불안 감소
  - 사회복지법의 입법절차 가속화. 2009년 10월 “사회부조법”과 “자선법”의 초안 완료

## 4. 네덜란드 협의 민주주의와 위기관리

- 네덜란드의 경제, 사회 개혁 그리고 금융위기
  - ‘90년대 이후 네덜란드 정부는 복지국가를 만들고 고용을 증가하며 예산적자와 공공부채를 감소시키는데 목표를 둔 개혁장치 채택
  - ‘90년대 중반, ‘고용기적’을 창출, 주요 정당들은 공공부채를 감소하고 예산잉여를 구축하는데 동의
  - 2007년과 2008년 각각 3.5%와 2.0%의 경제성장률 기록, 예산은 2007년 0.3%, 2008년 1.0%의 잉여를 기록
  - 2009년 경제는 3.5%p까지 위축되고 실업은 2010년에 노동력의 9%에 이를 것으로 예측됨
- 경제위기에 대한 네덜란드의 반응
  - 금융시스템의 안정과 노동시장의 활성화에 초점
  - 성숙하고 포괄적인 복지국가는 경제하락 국면에 “자동안정화장치”(Automatic Stabilizer)를 제공함
  - 협의 민주주의의 정치, 경제적 의사결정 방식은 사회적 파트너들간의 지속적이고 세부적인 타협을 필요로 함
  - 네덜란드 정부는 2009년 3월 24일 경기부양 정책을 발표
    - ‘09년과 ‘10년에 지속가능한 환경투자에 60억 유로 추가 지출, 청년실



- 업에 대응하기 위한 추가기금(2억2천만유로)에도 소요됨
- 2011년 최소 0.5% 이상의 경제성장이 전망될 경우 2011년부터 총50억 유로의 예산절감 단행
- 국민연금(AOW)의 퇴직연령을 65세에서 67세로 상향 조정
- 건강보험 보조금 인하, 100만 유로 이상의 주택에 대한 이자감면 제한
- 기업연금기금의 완전지불능력 회복시점을 연장
- 사회통합과 경제위기 대응을 위한 네덜란드의 접근방식
  - 사회통합은 네덜란드 정부의 경제위기에 대한 대응을 이끄는 중심목표
  - “복지에 앞서 노동”(Work Before Welfare) 강조, 훈련, 재훈련, 유동성 증진을 정책적으로 지향
- 네덜란드 위기대응정책의 유효성
  - 네덜란드는 복지국가와 노동시장의 개혁작업이 대체로 완료된 상태라 긍정적임
  - 느린 의사결정 행보에 대한 비판도 제기됨
  - 적립방식인 기업연금이 금융위기를 통해 얻은 손실을 만회하려면 10여년이 거릴 수 있음
  - 국민연금의 운명은 더 불확실하며 노조는 퇴직연령 상향조정에 강하게 반대함

## 5. 독일의 경제위기 사회안정화정책

- 수출의존형 국가, 독일
  - 독일정부는 세계경제위기로부터 가장 큰 타격을 받는 나라 중 하나임에도 불구하고 확대 재정정책에 신중을 기하고 관대한 사회정책 유지
  - 독일의 문제는 복지제도의 지속가능성이 아니라 수출지향형 경제체제의 지속 여부임
- 사회경제적 구조
  - 자체 모기지 문제가 없었고 소비자 채무도 다른 앵글로 색슨 국가들에 비

#### 해 작음

- 비교적 낮은 국내수요와 높은 무역의존형 독일 경제구조가 가까운 장래에 변할 것 같지는 않음
- 2008년 이후 급격한 경기침체가 노동시장에 심대한 영향을 미치지 못하고 있음
- 2003년 이후 재정상태도 계속 호전되어 2008년에는 균형예산을 확보함
- 2007년 GDP 대비 사회지출은 1991년 이후 가장 낮은 바, 이는 경제성장과 높은 고용율에 기인함
- 높은 경제성장률, 낮은 실업률, 건전한 재정상태 유지로 현 경제위기가 실업의 관점에서 독일경제를 흔들 것 같지는 않음

#### ○ 복지제도

- 전통적으로 독일의 복지제도는 남자가장과 집안의 복지를 책임지는 여자에 초점을 두어왔음
- 전후 사회정책의 기조는 질병, 실업, 노령, 장애로부터의 자유로운 “표준생활 보장”에 있었음
  - 노령연금 보장율: 65% (1957년), 70%(1970년대 중반)
  - 실업보험 보장율: 직전 소득의 68%(‘70년대 중반)
- 사회보험이 사회적 위험에 대처, 사회부조는 보충적인 역할을 함

#### ○ 복지제도의 개혁

- 노령연금, 실업보험의 개혁으로 “표준생활보장”원칙에서 후퇴하고 가족에 대한 정부의 정책개입이 증가하였음
  - ※부모가 아이양육을 위해 무임금 휴직을 하면 국가가 전 임금의 67%를 1년간 부모급여로 지급(최대 1,800유로)

#### ○ 세계 경제위기와 사회보호

- 경제위기 때문에 사회보호 프로그램에서 상당한 개혁이 이루어질 것 같지는 않음
- 교육 등 사회인프라의 개선을 위한 재정투입이 계획됨
- 아동 및 저소득 부모에게 제공되는 보조금 포함한 경기부양 패키지 가동

- 사회보험의 재정은 주로 피고용인의 숫자에 의존하므로 실업이 증가하면 사회보험의 재정이 악화될 수 있음
- 경기침체가 장기화되고 심각성이 더해지면 독일정부도 사회보험료를 인상하거나 정부보조를 증대시켜야 함

## 6. 덴마크의 위기관리: Flexicurity는 작동하고 있는가?

- 덴마크의 복지개혁: Flexicurity
  - 유연성(flexibility)과 사회보장(security)을 결합하여 만든 합성어인 flexicurity는 덴마크의 성공적 복지개혁을 잘 말해줌.
  - Flexicurity를 바탕으로 적극적 노동시장정책과 잘 구비된 사회안전망을 통해 성공적으로 위기에 대응할 수 있게 됨.
- 안정된 노동시장
  - 대다수 덴마크인들은 안정된 직업을 갖고 있으며 여성의 시장참여율은 85%
  - 잘 구비된 보육제도와 노인돌봄제도는 높은 출산율(1.9)에도 영향을 줌.
- 수년 간의 복지프로그램 개발을 통해 덴마크 복지모델이 견고해 졌고 정년 연장 등과 같은 제도는 우리나라에서도 도입하려는 제도임.
- 세금감면 패키지를 통해 280억 크로네(미화 50억 달러), 혹은 GDP 1.5% 정도만큼 민간소비를 증가시킬 수 있을 것으로 기대됨.
- 덴마크 정부의 주요 정책들은 빈곤율을 매우 낮추었고, 출산율과 고용율을 높인 성공적인 제도임.

## 7. 일본의 경제위기, 비정규직 노동자 및 사회보장과의 관계

- 예기치 못한 일본 경제위기의 발생으로, 단기적으로는 비정규직 노동자의 신 규안전망 수립의 중요성이 대두되고, 중장기적으로는 초고령사회의 장기요양 서비스문제가 제기

## ○ 경제위기와 긴급조치

- － 현 일본의 경제위기는 전세계적 금융위기로 발생한 구조적 경제하락이고, 중화학공업의 하락과 21세기형 산업의 불충분이며, 저출산고령화 및 노동 관계에 따른 사회보장체계 부재임
- － 일본정부는 2009년 4월 경제위기대응조치를 발표하고, 후생노동성에서는 경제위기대응조치의 일환으로 2010년 보충예산을 책정, 총 4.6조엔 중 2.5조엔을 비정규직 일용근로자 지원에 집중

## ○ 사회보장과 내수 증가와의 관계

- － 사회보장제도는 국민생활의 안전망기능 뿐 아니라 국민경제의 수요증가 기능도 갖고 있음

## ○ 사회보장, 경제성장, 및 실업과의 관계

- － 복지국가에서 실질국민부담율은 반드시 경제성장률 증가를 억제하지 않으며, 사회지출이 높으면 지니계수가 낮아지게 되어 소득재분배에 기여

## ○ 2차 안전망 구축

- － 일본 실업자를 위한 안전망은, 고용보험과 실업급여 미수급자를 위한 공공 부조가 존재
- － 비정규직 근로자는 기존의 생활부조제도로는 구제가 불가능하므로 후생노동성에서 2차 안전망을 발표, 즉, 직장 및 가정상실자를 위한 생계비 대부, 생활상담, 주거안전지원 등 제공, 노숙자 지원에 중점을 둔 일시긴급시설의 지원을 촉진함

## ○ 장기요양서비스(개호서비스)의 확대

- － 장기요양서비스는 지방분권적 운영과 서비스 공급자의 민영화가 특징
  - 방문개호 사업자의 49%는 영리사업자, 그 외의 특정시설(유료노인홈 등)은 76.1%, 복지용구사업자는 87.1%가 영리사업자임
- － 인구고령화의 진전으로 케어욕구는 증대할 것이지만 장기요양보험제도의 경제적 성과는 다음과 같음:
  - 부모간병으로 인해 취업이 불가능했던 여성이 장기요양보험제도의 도입으로 취업이 가능. 이로 인한 기회비용은 2.1조엔, 병원의 사회적 입원 예

방으로 발생된 효과는 2.1조엔으로 추산

- 고용창출효과는 1.045백만명, 생산유발효과는 33.4조엔, 자본순환효과는 5.2조엔으로 추산

- 2차 안전망 구축과 장기요양보험도입에 따른 사회보장 향상은 일본 경제위기 조차에서 중요한 역할을 차지
- 사회보장은 기존의 경제시장(economic market)이 아닌 조세, 사회보험, 이용자 부담 등에 기반을 둔 새로운 사회시장(social market)의 핵심분야로 간주되고 있는데, 일본에서는 경제시장과 사회시장의 혼합결과로 대규모의 혼합시장(mixed incorporated market)이 형성되고 있음

## 8. 결론

### □ 세계 각국의 경기부양책

- 2009년 초까지 43개국이 경기부양책을 발표했는데 총 금액은 2조 1,800억 달러(미화)이며 이는 세계 GDP의 3.5%에 해당됨.
  - 국가별로 살펴보면 10억 달러(스웨덴, 베트남)에서부터 1,000억 달러 이상(독일, 일본, 사우디 아라비아, 스페인)까지 다양함.
  - 미국과 중국은 각각 7,870억, 5,860억 달러로 훨씬 더 규모가 큰 경기부양책을 발표했음.
  - GDP 비율로는 중국(6.9% GDP), 스페인(6.7% GDP) 그리고 미국(5.5% GDP) 순임.
- 대부분의 경기부양 계획안들은 주로 경제 및 사회 인프라 형태로 (i) 기업, (ii) 소비자, (iii) 공공 투자를 장려하는 대책을 포함

### □ 현행 경기부양책의 한계점 및 향후 사회정책의 방향

- 경제를 활성화하기 위해 세계 각국에서 발표한 경기부양책을 살펴보면 대부분이 다음과 같은 사항을 간과하고 있음.
  - 경기 부양책의 주요 요소인 기반 시설 투자는 비교적 장기적으로만 영향을 끼침.

- 사람들이 직업, 연금 및 주택을 잃을 것을 걱정하여 소비를 하기 보다는 저축을 하고 빚을 갚으려고 하는 한 세금 및 금리 인하는 효력이 없음.
- 더 많은 자금이 빈곤을 줄이고 빠르게 경제의 수요를 장려할 수 있는 소비자를 위한 현금 보조에 할당되어야 할 것임.
- 경제 위기가 시사하는 점은 정책의제에 대해 재분배의 필요성을 제시하는 것임.
  - 부의 재분배는 국내 수요와 내부시장을 향상함으로써 경제 성장을 촉진하는 효율적인 방법이 될 수 있음.
  - 이러한 부의 재분배는 인적 자본과 생산적인 고용을 강화 시킬수 있음.
- 이번 세계적 경제위기를 앞으로도 발생할 수 있는 경제위기에 대비할 수 있는 기회로 만들기 위해서는 유럽 복지국가가 가지고 있는 강점에 주목해야 할 것임.
  - 여기서 말하는 유럽 복지국가의 강점이란 특별한 경제정책을 실행안해도 경제위기를 극복하는 복지제도
  - 성숙한 포괄적 복지 제도는 경기 하강기에 "자동 안정화 장치"의 역할을 하기 때문임.
  - 정부가 아무 조치를 취하지 않고 있더라도 사회 정책 (특히 실업 보험)이 수요 촉진에 있어 중요한 역할을 함.

# 1부

K  
I  
H  
A  
S  
A

## 경제위기와 사회정책





## 불황기의 복지국가: 도전과 대응



## 제1장 불황기의 복지국가: 도전과 대응

2008년에 시작된 실업의 급상승과 경제성장의 수축으로 우리는 현대의 복지국가들을 대상으로 사회 안전망의 탄력성을 시험하게 하는 불황기에 접어들고 있다. 본 장에서는 사회복지 정책결정자들이 직면하고 있는 도전과 대응에 대하여 여러 국가들의 경험들에 대한 평균 데이터를 이용해서 살펴볼 것이다. 이와 같은 데이터는 중심적인 경향을 나타내는 것이고 항상 편차가 존재한다는 사실을 염두에 두어야 한다. 사회 상황에 대한 폭넓은 조사의 결과 떠오르는 이미지는 초점이 정확하게 맞게 찍힌 사진이라기보다는 인상과 화가의 그림에 가깝다. 다시 말해서 본 장에서 서술할 동향들은 가장자리 부분이 다소 불분명하겠지만 어쨌든 그들이 살펴보고자 하는 경험적인 체험에 대해 어느 정도 들어맞는 개괄적인 사실을 보여줄 것이다.

현재의 도전의 범위와 중요성을 강조하기 위해, 2008년 경기침체가 닥치기 전에 선진 산업 복지국가들이 어떤 폭넓은 상황에서 기능하고 있었는지, 또 어떤 방향으로 나아가고 있었는지를 알려주는 세 가지 주요 동향들에 대한 견해를 밝히고자 한다. 이 동향들은 사회적 지출, 수요 출현, 공급 원천들에 관한 것이다.

### 제 1절 사회적 지출, 수요 및 공급 패턴의 변화

1960년에서 대략 1980년까지의 기간은 종종 복지국가 확대의 "황금기"로 불린다. 이 20년간 경제협력개발기구(OECD) 회원국들의 사회복지에 대한 평균 공공지출의 국내총생산(GDP)에 대한 비율은 거의 2배 증가했다.<sup>1)</sup> 이후 증가세는 둔화되어

1) OECD, The Future of Social Protection. (Paris: OECD, 1988)

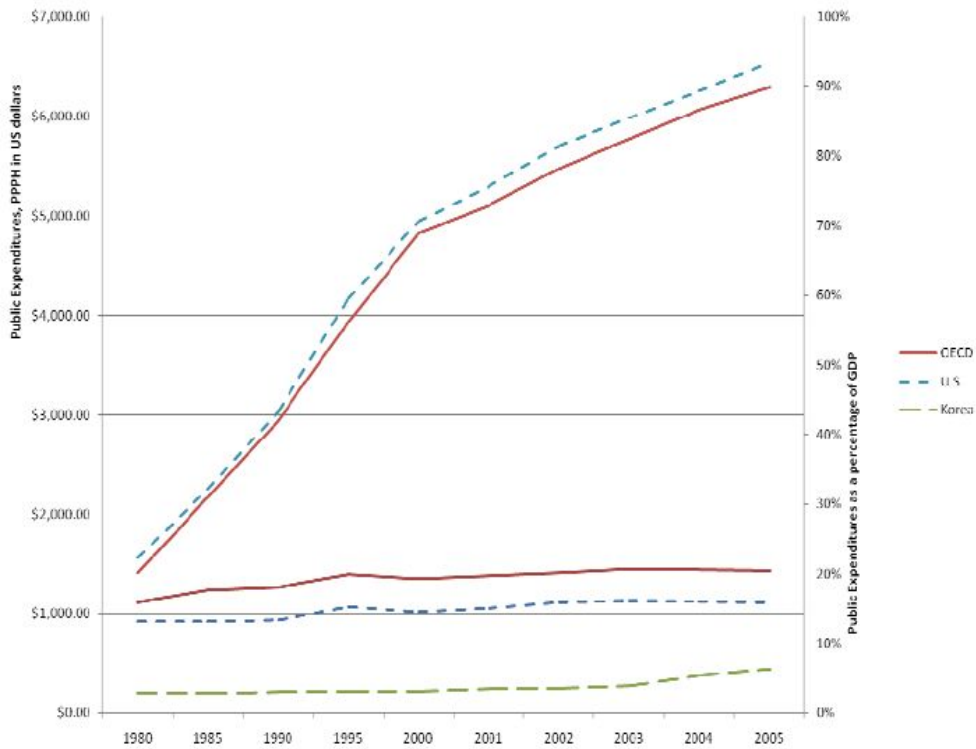
1980년에 OECD 회원국들의 경우 평균 16%에서 1993년에는 20.4%가 되었다. 1990년대 초에 약간의 급상승을 경험한 후 GDP에 대한 사회적 지출의 비율은 1993년에서 2005년까지 거의 같은 수준을 지속하여 1년에 1% 미만의 성장을 유지했으며 2005년에는 20.5%를 기록했다. 미국도 1980년에서 1993년 사이에 유사한 증가 패턴을 경험한 후 사회적 지출의 GDP에 대한 비율이 같은 수준을 유지했는데, 단지 그 비율은 OECD 평균보다 상당히 낮았다.<sup>2)</sup> 일반적인 동향과 달리 한국(1996년에 OECD에 가입)의 사회적 지출 비율은 1995년에 GDP의 3.3%에서 2005년에는 6.9%로 두 배 이상 증가했다(물론 1995년의 기준 비율이 다른 OECD 국가들에 비해 훨씬 낮았다는 점은 감안해야 할 것이다).

당연히 1993년에서 2005년 사이의 일반적 동향이 사회적 지출이 절대적으로 그 수준에서 유지될 것이라는 사실을 의미하는 것은 아니다. 그 반대로 1994년에서 2007년까지 OECD 국가들의 총 실제 GDP는 연 평균 2.6% 증가했기 때문에 실제 사회적 지출 액수 또한 상당히 증가했으며, 이 점은 지출의 척도를 GDP에 대한 퍼센트 비율에서 PPP로 나타낸 1인당 지출로 바꾸었을 때 잘 나타난다.<sup>3)</sup> (같은 기간 중 한국의 실제 GDP 평균 성장률은 5.2%로 다른 나라의 두 배에 달했다.) 이와 같은 1인당 기준에 따르면 사회적 지출은 꾸준히 증가하고 있으며 미국이 공공 사회적 지출의 선두에 서 있다는 사실이 드러난다(그림 1-1 참고). 한국의 1인당 사회적 지출은 상대적으로 높은 성장률을 반영하여 미국이나 OECD 평균보다 더 가파르게 상승하고 있다.

2) "총 공공 사회적지출" 대책이 세금, 세금지출, 강제 및 자발적 민간 급여와 관련하여 조정될 때 이러한 지출 수준이 바뀐다는 사실은 잘 인식되어 있다. 이러한 대책들에 대한 비평적 평가에 대해서는 다음 논문을 참고하기 바란다. Neil Gilbert, "Comparative Analysis of Stateness and State Action: What Can We Learn from Patterns of Expenditure?" Jens Alber and Neil Gilbert (eds.) United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America(New York: Oxford University Press, 발간 예정).

3) OECD의 총 성장률은 크기에 대한 가중치를 부여하고 PPP를 이용하여 달러로 전환된 각 국가들의 평균이다. OECD, The OECD Factbook, 2009(Paris: OECD, 2009)

[그림 1-1] 공공 사회적 지출: 미국, 한국 및 OECD 평균



이 동향에서 나타나는 주요 포인트는 공공 사회적 지출의 GDP에 대한 비율이 20세기 후반에 극적으로 증가했으며 1990년대 중반 이후 총 GDP에 대한 지출이 평행을 그리게 된 후에도 1인당 지출은 계속 증가했다는 것이다. GDP에 대한 사회적 지출의 비율이 같은 수준을 유지하게 된 것은 사회적 이전의 비율 증가에 대한 잠재적 제한선을 의미하는 것일 수도 있다. 데이터에 따르면 OECD 국가들의 평균 총 세금수입은 1965년에 GDP의 25.6%에서 1996년에는 35.3%로 비율이 증가했으며 이후 2006년까지는 1% 이상 변동하지 않는 안정기로 들어섰다. GDP의 28%인 미국의 총 세금수입과 27%인 한국의 세금수입은 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준에 속한다.

평균적으로 아직은 각 정부들이 이용할 수 있는 자유재량권이 있겠지만 세입 증가의 중단은 일부 정부들이 세금 상한선에 접근하고 있으며 정치적, 경제적인 이유들에 의해 이 상한선을 올리기는 어려울 것이라는 생각에 근거를 더해주고 있다.<sup>4)</sup> 2009년에는 기록적인 적자 누적으로 정부가 40~ 50%의 세금 인상을 제안한 영국

의 경우처럼 경기침체가 이 상한선에 대한 강력한 압박을 가하게 될지도 모르지만, 영국의 경우에 더 이 인상은 15만 파운드 이상을 버는 개인들(또는 25만 파운드 이상을 버는 부부들)에게만 해당되는 것이다.<sup>5)</sup>

사회복지에 대한 공공지출의 GDP 대비 비율이 평행선에 이르면서, 특히 연금급여 등의 분야에서 민간의 사회적 지출이 증가하여 점차 가속화되는 장기적 동향이 시작되었다.<sup>6)</sup> 1980년에서 1995년 사이에 민간 연금 소득을 받는 연금생활자 가구의 비율이 서유럽 대부분에서 증가했다. 1992년 이후 30개 국가들이 의무적인 연금 시스템에 민간 개인 계좌들을 통합시켰다.<sup>7)</sup> 이 프로그램들이 자리를 잡으면 민간의 사회적 지출 증가가 가속화될 것이다. 1980년에서 2005년 사이에 연금 지출에 대한 민간부문의 몫이 EU 27개국에서 연금에 대한 총 사회적 지출의 9%에서 16%로 증가했다. 미국, 영국, 네덜란드 등의 몇몇 경우에 민간부문이 차지하는 몫은 총 공공/개인 연금 지출의 약 40%를 차지했다.<sup>8)</sup>

직장연금은 부가급부의 기준비용에서 가장 큰 몫을 차지하며 현재 총 근로자 보수 패키지에서 중요한 부분이다. 전체적인 직원 급여 패키지는 지난 30년간 OECD 회원국들 내에서 확대되어 왔다.<sup>9)</sup> 예를 들면 1975년에서 2006년 사이에 제조업 분야 생산 근로자들을 위한 총 보수 중에서 직원 급여의 비중은 스웨덴에서 31%에서 44%로 증가했고 미국에서는 23%에서 30%로 증가했다. <표 1-1>에 포함된 주요 유럽국가들 사이에서 제조업 분야의 평균 직원 급여는 1975년 시간당 보수의 33%

- 
- 4) Douglas Besharov with Jennifer Ehrle and Karen Gardiner, "Social Welfare's Twin Dilemmas: 'Universalism vs. Targeting' and 'Support vs. Dependency,'" paper presented at the International Social Security Association Research Conference, Jerusalem, Israel (January 25-25, 1998).
  - 5) Julia Werdigier,, "Britain's Debt Deepens; Its Outlook Grows Gloomier," New York Times April 23, 2009.
  - 6) 사회복지 활동의 민영화 움직임에 대한 보다 상세한 분석과 자료에 대해서는 다음을 참고하기 바란다. Neil Gilbert, *The Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility* (New York: Oxford University press, 2002).
  - 7) Barbara Kritzer, "Individual Accounts in Other Countries," *Social Security Bulletin* 66:1 (2005), pp. 32-36.
  - 8) Jens Alber, "Is There an Americanization of European social policies?" contribution to the symposium in honour of Peter Flora on the occasion of his 65th birthday, Berlin, 5-6, March 2009.
  - 9) 민간 연금이 은퇴 후 소득에서 차지하는 비중이 증가하고 있을 뿐 아니라, 조사에 따르면 이 급여들은 은퇴 근로자 가정들의 소득 불균형의 요인이 되고 있다. P. Pestieau, "The Distribution of Private Pension Benefits: How Fair is It?" E. Duskins (ed.) *Private Pensions and Public Policy* (Paris: OECD, 1992).

에서 2006년에는 40%로 증가했다. 1990년대 중반에는 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 영국의 연금생활자 가구 중 반 이상이 직장 연금을 받았다.<sup>10)</sup> 직장연금이 노르웨이, 영국, 독일, 덴마크의 고령연금 수령자들의 총 소득에서 차지하는 비중은 크게 높아졌다. 노르웨이에서는 이 인구그룹의 소득에서 차지하는 비중이 11%에서 20%로 증가했고 네덜란드에서는 직장연금이 퇴직연금의 약 30%를 차지했다.<sup>11)</sup>

〈표 1-1〉 직원 급여의 주요 범주

	2006 생산 근로자들을 위한 직원 급여		
	총 급여	기타 직접 보수	사회적 보험 및 관련비용
미국	29.5	7.6	21.9
오스트리아	48.5	21.5	27.0
덴마크	28.0	17.6	10.4
핀란드	40.6	19.6	21.0
프랑스	44.3	12.2	32.1
독일	42.1	19.1	23.0
네덜란드	41.8	19.4	22.4
노르웨이	32.9	12.9	20.0
스페인	45.5	19.9	25.6
스웨덴	43.5	10.4	33.1
영국	30.3	9.0	21.3
한국	17.0	-	17.0

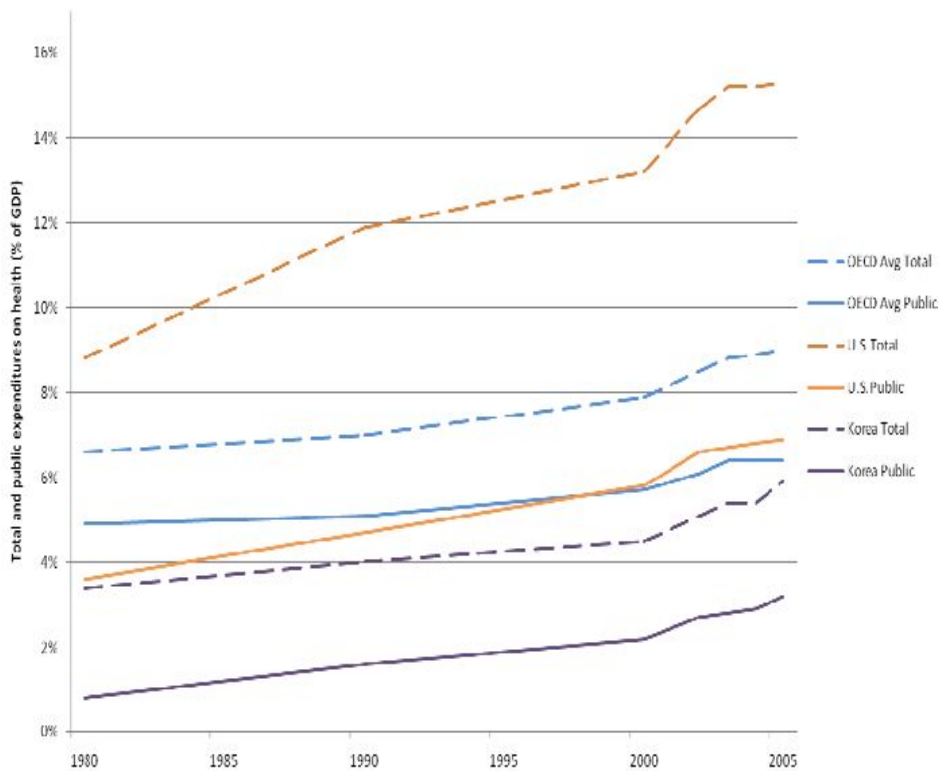
출처: 미국 노동성 노동통계국, "제조업 부문 시간당 보수 비용의 국제적 비교", 1975-2006, 표 13, 14, 15

연금 지출의 동향에 이어서 건강관리에 대한 사회적 지출의 민간부문 몫도 그 정도가 다소 덜하기는 하지만 유사한 상승을 나타내어 1980년에서 2006년 사이에 GDP의 평균 4.9%에서 6.5%로 높아졌다(그림 1-2 참고).

10) Christina Behrendt, "Private Pensions - a Viable Alternative? Their Distributional Effects in a Comparative Perspective," International Social Security Review. 53 (3), 2000, pp.3-26

11) Axel W. Pedersen, "The privatization of retirement income? Variations and trends in the income packages of old age pensioners," Journal of European Social Policy 14(1) 2004, pp. 5-23.

[그림 1-2] 미국, 한국, OECD 평균의 비교: 건강에 대한 공공 및 총 지출(GDP에 대한 퍼센트 비율)



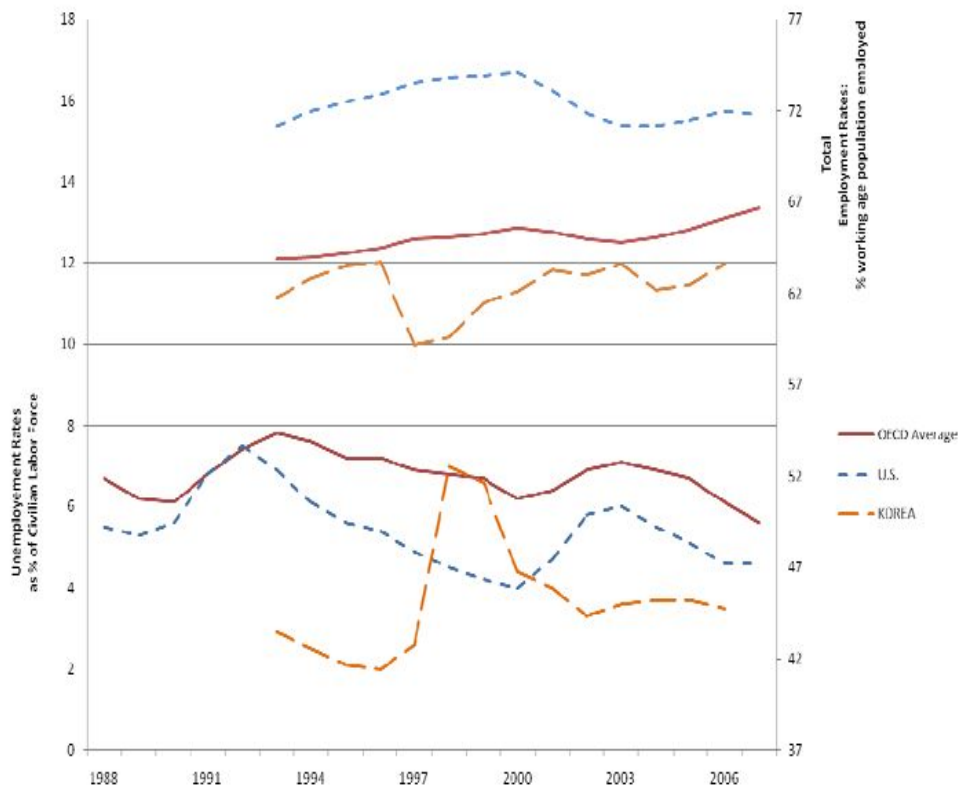
OECD 국가들 내에서 건강에 관한 평균 민간부문의 지출은 전체 공공/민간부문 건강 지출비용의 3분의 1에 약간 못 미쳤다. 이에 비해 미국과 한국의 민간부문의 건강관리에 대한 지출은 전체 공공/민간부문의 건강에 대한 지출비용의 약 50%를 차지했다.<sup>12)</sup>

1990년대 초반에 일어난 OECD 국가들의 GDP 대비 평균 공공 사회적 지출비용의 하락은 부분적으로는 실업률 하락(특히 EU의 경우)에 의한 것이었으며 이 실업률은 1993년 최고수준에 달했고 이후 2007년까지는 지속적으로 하락했다(그림 1-3 참고).

12) OECD, The OECD Factbook 2009 (Paris: OECD, 2009).



[그림 1-3] 취업률과 실업률: 미국, 한국 및 OECD 평균



이 기간 내내 미국과 한국의 실업률(1990년대 후반 몇 년 간 한국의 경우를 제외하고)은 대부분의 서유럽 국가들보다 낮았다. 1990년대 중반에는 유럽과 미국의 실업률이 하락했으며 OECD 국가들 중 노동인구에서 근로연령 인구의 비중이 1993년의 63.9%에서 2006년에는 66%로 상승했다.

그러나 실업률에 대한 거시적인 시각은 미국, 한국, 유럽 노동 시스템의 몇 가지 주요 차이점들을 간과하고 있다. 미국의 일자리 이동성(job-to-job mobility)은(그리고 지역적 이동성도) 유럽에 비해 훨씬 높으며 실업기간의 길이도 유럽보다 크게 낮다. 미국의 실업기간이 짧은 것은 유럽의 실업급여가 기간이나(미국의 보통 6개월에 비해 유럽에서는 1년 이상 지급) 임금에 대한 상대적 비율이 더 높기 때문이다. 예를 들어 2004년의 OECD 추정에 따르면 미국의 실업 급여의 순 대체비율(net replacement rate)은 평균 근로자 소득의 54%인데 비해 대부분의 유럽 국가들의 경

우에는 79%에 달했다.<sup>13)</sup> 한국의 시스템은 높은 노동시장의 이중성이 특징이다. 2005년 한국의 취업자들 중 30%가 임시직 근로자였으며 이것은 OECD 국가들의 경우 임시직 근로자들이 평균 13%라는 사실과 대비된다.<sup>14)</sup>

노동인구 참여의 확대는 1990년대 중반 이후 OECD 회원국들을 휩쓴 일련의 근로 지향적 개혁들을 동반했다. 스웨덴에서 미국에 이르기까지 다양한 정치체제에 걸쳐서 적극적인 노동시장 정책들이 새로운 인센티브들과 압력을 통해 사회복지의 수급자들을 임금을 받는 노동인구로 이동시키고 있다. 1996년의 미국 복지개혁은 논란의 여지는 있을 수 있지만 아마도 가장 엄격한 정책들을 포함한 것으로 생각된다. 그 정책들 중에는 자격조건에 대한 평생 제한규정, 엄격한 인센티브와 제재조치 관리, 그리고 기술훈련과 교육을 통한 인력자본 개발보다 직장 배치를 우선시하는 "근로우선" 실업자 활용 방식 등이 있었다. 만약 실업자들을 위한 사회 안전망이 그 엄격성을 어느 정도 조절할 수 있는 메커니즘으로 인식된다면 "근로우선" 방식은 재빨리 근로자들을 임금 노동력으로 되돌려 놓는 트램폴린과 같이 작용하는 아주 팽팽하게 묶여진 안전망을 나타낸다고 할 수 있다. 반면에 유연한 안전망은 근로자들이 고용의 사다리에서 떨어진 충격을 흡수하여 연착륙할 수 있도록 더 오랜 기간의 급여와 훈련 기회를 제공한다.

유럽의 실업자들을 위한 사회 안전망이 미국의 안전망보다 다소 유연하기는 하지만, 1990년의 정책 개혁은 대서양의 동서 양쪽에서 동시에 같은 방향으로 움직였다. 그것은 자격기준의 강화, 급여 축소, 그리고 공적 지원이나 실업 또는 장애급여를 받는 사람들을 활용하기 위한 계약(contracting) 조치였다. 예를 들어 1992년의 복직(rehabilitation)에 관한 백서는 사회복지 정책에 노르웨이인들이 "근로 접근"이라고 명명한 정책을 도입했으며, 이 정책의 기본 전제는 "개인의 권리는 현금 급여에만 제한되어 있지 않다. 각각의 개인은, 가능한 한, 근로에 관한 권리와 의무, 그리고 복직 프로그램에 참여하거나 교육을 받을 권리와 의무를 갖는다."는 것이다. OECD 국가들의 사회적 보호의 변화는 네덜란드 "보라색 연합"(사회민주당의 붉은

13) Richard Freeman, America Works: Critical Thoughts on the Exceptional US Labor Market. (New York: Russell Sage Foundation, 2007).

14) OECD, OECD Economic Surveys: Korea (Paris: OECD, 2008).

색과 자유당의 푸른 색)의 다음과 같은 모토에 의해 적절히 요약된다. "일하라, 일하고 또 다시 일하라!" 보라색 연합은 1990년대 중반 새 정부를 만들어냈다.

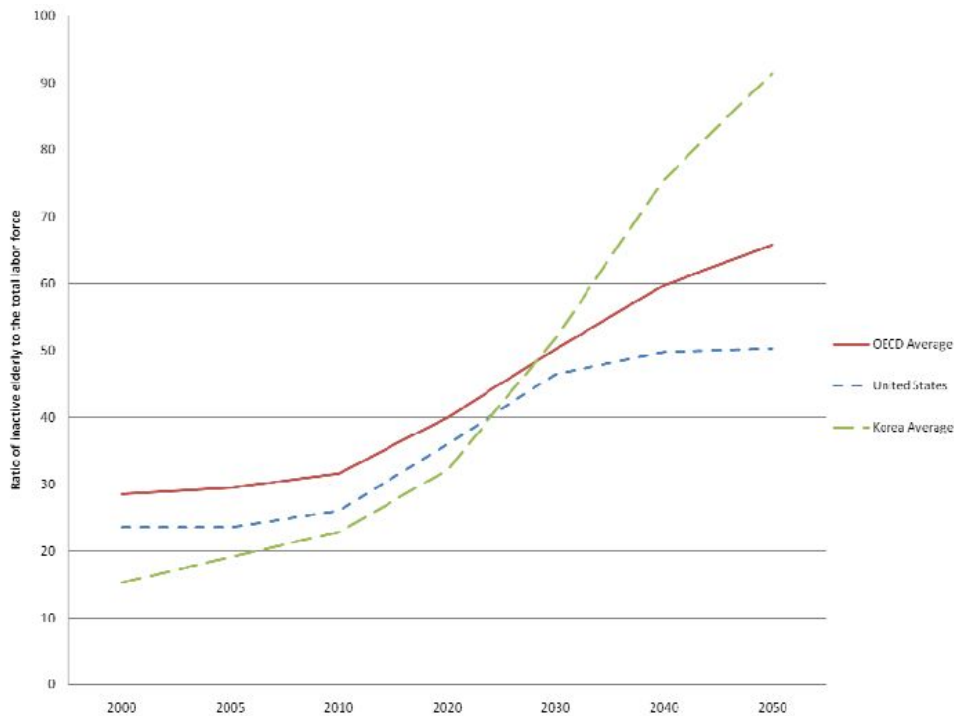
사실상 지난 10년간 공적 지원, 장애 및 실업 정책의 개혁은 다음과 관련된 일반적인 변화의 패턴에 따라 이루어졌다. 그것은 자격 제한과 지원 중단 가속화, 계약상 의무의 도입, 그리고 다양한 인센티브의 이용이었다.

- 덴마크, 영국, 핀란드, 스페인, 네덜란드는 급여수급 자격의 기준이 되는 고용 기간을 연장시켰다.
- 스웨덴, 핀란드, 벨기에, 프랑스는 급여 대기기간을 새로 도입하거나 기존의 대기기간을 연장시켰다.
- 덴마크, 노르웨이, 이탈리아, 네덜란드, 독일 등의 국가들은 실업급여를 받는 최장기간을 축소시켰다.
- 미국, 노르웨이, 네덜란드 등의 국가들은 장애 급여를 받기 위한 자격 검사를 더 엄격하게 강화시켰다.
- 독일은 실업보험을 크게 개혁하여 장기 급여(1년 이상)를 사회적 지원(급여율이 훨씬 낮은) 시스템에 포함시켰다.
- 거의 모든 국가들이 활용 또는 활동계획이라고 명명된 근로계약을 도입하고 있다.
- 1991년의 사회 서비스 법은 노르웨이의 각 지역 행정기관들에게 복지 급여의 자격조건으로 근로 조건을 포함시킬 권위를 부여했다. 1990년대 전반 스웨덴의 복지지출액이 거의 두 배로 증가한 후 공적 지원에 대한 장기간의 사회적 권리를 제한하는 유사한 개혁들이 시행되었다. 비록 모든 곳에서 채택되지는 않았지만 옅살라 모델(스웨덴의 5번째로 큰 자치주의 이름에서 딴 명칭)은 공적 지원 신청자들에게 복지담당관 및 고용 상담자들과 협의하여 개인적인 취업계획을 짜고 적극적으로 구직에 나서도록 요구했다. 1997년 덴마크의 사회적 지원 개혁은 사회적 지원을 받는 모든 사람들에게 근로기술 향상 및 유급 취업 활성화를 위한 개인 활동계획을 세우는데 참여하도록 요구했다. 실업자 활용(activation)은 직장 배치, 훈련, 교육 기회를 수반한다. 또한 30세 미만의

모든 지원 수급자들은 복지 수급의 첫 13주 안에 활용 프로그램에 참여하도록 요구된다. 공정한 활용 제안을 거부한 사람들의 복지 급여는 최대 20퍼센트까지 줄어들 수 있다.

1994년에서 2007년 사이에 실업률이 하락하고 노동인구에서 근로연령 인구가 차지하는 비율이 증가하며 지속적인 실업자들에 대한 사회적 급여 수급자격은 점차 엄격해지고 있었음에도 불구하고 OECD 국가들의 평균 1인당 사회적 지출비용은 여전히 증가하고 있었다. 그 이유는 부분적으로 OECD 국가들 내의 노인층 증가로 은퇴, 건강 서비스, 사회복지에 대한 공공 지출 수요가 높아졌기 때문이다. [그림 1-4]에 나타난 바와 같이 은퇴한 노인층에 대한 근로인구의 비율은 증가하고 있으며 2010년 이후에는 더 가속화될 것으로 예측된다. 2010년에 OECD 국가들은 은퇴한 노인 1인당 평균 3명의 근로자 인구를 갖게 될 것이다. 2050년에는 이러한 0.33의 비율이 약 0.66까지 증가하여 평균 1.5명의 근로자들이 은퇴한 노인 1명의 부양을 지원하게 될 것이다. 그 때가 되면 미국의 노인 부양비율 0.50은 OECD 평균보다 다소 낮을 것으로 예측되며 반면에 한국의 비율은 훨씬 높은 약 0.90가 되어 약 1명의 근로자가 노인 1명의 부양을 지원할 것이다.

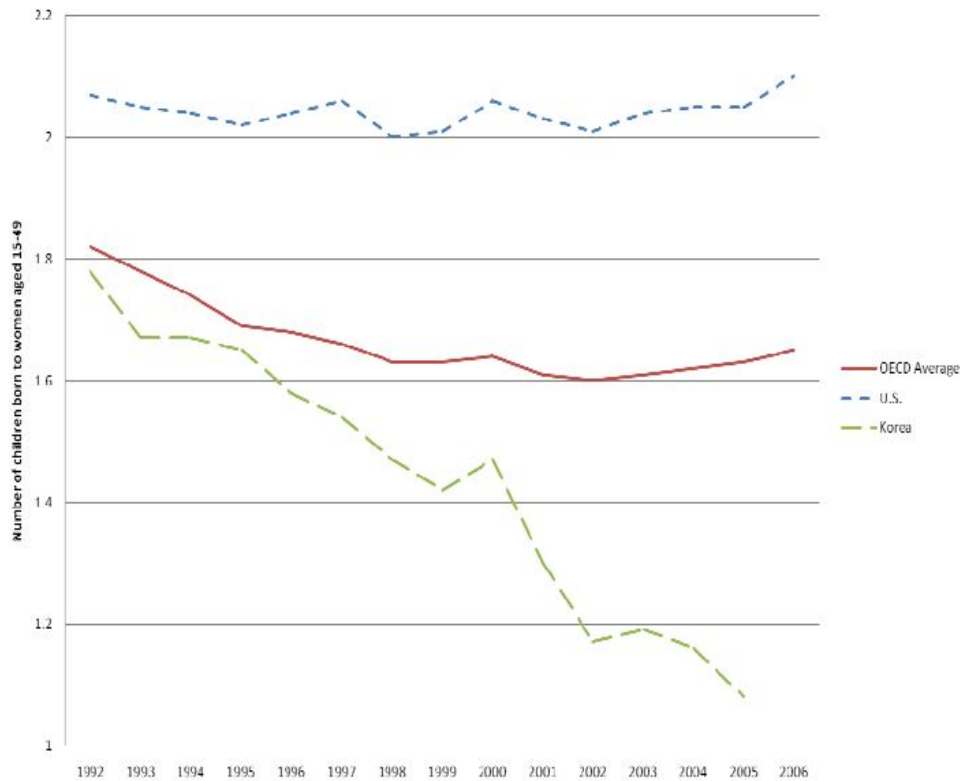
[그림 1-4] 미국, 한국, OECD 평균 노인 부양비율 예측



인구 고령화와 관계된 사회적 비용의 증가는 다른 인구학적 동향들과 복잡하게 관련된다. 예를 들어 혼외 출생과 이혼율은 거의 기록적으로 높은 수준에 올라있다.<sup>15)</sup> 맞벌이 부부 가정 및 편부모 가정의 증가는 현대 가족이 자녀, 노인, 그리고 다른 보호가 필요한 친척들을 가족 내에서 돌볼 능력을 저하시켰고 이에 따라 국가의 관리, 재정 지원, 기타 지원 서비스에 대한 추가적인 수요가 발생되었다. 인구학적 변화는 한편으로는 수명의 증가, 즉 사람들이 과거에 비해 훨씬 오래 살면서 퇴직연금을 받는다는 사실을 반영한다(비스마르크가 1889년에 최초로 국가가 지원하는 사회보장계획을 도입했을 때 평균수명은 45세에 불과했고 은퇴연령은 65세였다). 다른 한편으로 OECD 국가들의 출산율은 인구 대체수준인2.1보다 훨씬 아래로 하락했다. [그림 1-5]에 나타난 바와 같이 미국의 출산율은 OECD 평균보다 상당히 높은 반면 한국의 출산율은 훨씬 낮다.

15) 10년간의 평균 수치 상승은 스웨덴의 -10%에서 프랑스의 +83%까지 다양한 차이를 나타낸다. Organization for Economic Cooperation and Development, A Caring World: The New Social Policy Agenda. (Paris: OECD, 1999).

[그림 1-5] 총 출산율: 미국, 한국 및 OECD 평균



전반적으로 가까운 장래의 예측은 복지국가 급여에 대한 새로운 수요를 창출하고 기존의 수요는 줄어들 가능성이 없는 사회인구학적 변화의 시기를 예고한다.<sup>16)</sup> 이러한 인구학적 변화는 1990년대 중반 이후 실업률이 하락한 후에도 사회적 지출이 줄어들지 않은 이유를 설명해줄 수 있을 것이다.

요약하면 이 양식화된 사실들은 지속적인 수요, 민영화와 활용을 특징으로 하는 세 가지 광범위한 패턴들을 나타낸다. 이 특징들은 2008년 경제위기 직전 10년 간 현대 복지국가의 상황을 보여준다.<sup>17)</sup>

16) 이 점에 대한 근거 자료는 다음 논문에 잘 나타나 있다. Bea Cantillon. "Socio-Demographic Changes and Social Security," *International Social Security Review*. (1990) 43:4, PP. 399-425.

17) 물론 이 시대에 나타난 소득 분배의 불균형과 저소득 지역의 경쟁 증가 등의 다른 동향들도 지적할 수 있다.

#### □ 성장하는 경제에서의 사회복지에 대한 요구 증가

- GDP에 대한 공적 사회복지 지출의 비율은 상당히 안정적으로 유지되어 왔으며 반면에 1994년에서 2007년 사이에 OECD의 총 실제 GDP가 연평균 2.6% 상승하면서 절대적인 지출은 상당히 증가했다. 실업률 감소와 노동인구에 합류하는 근로연령 인구의 증가에도 불구하고 지출은 증가했다. 지출 증가는 부분적으로는 실업률은 감소했지만 인구학적 변화, 특히 건강, 사회복지, 연금 급여에 대한 재정 압박을 가중시키고 있는 인구 고령화에 의해 사회복지 혜택에 대한 수요가 증가한다는 사실을 반영한다. 지출 수요의 증가는 안정상태에 들어선(일부에서는 상한선에 도달한 것으로 간주하는) 세금의 인상이 아니라 표면상 호황인 경제에 의한 경제성장에 의해 해결되고 있었다. 그리고 이 기간 중 미국과 유럽의 사회적 지출은 같은 궤도로 움직였다.

#### □ 건강 및 연금의 민영화 증가

- 대부분의 OECD 국가들에서 건강과 연금에 대한 민간사업에 의존하는 비중이 증가했다. 미국의 사회복지 시스템은 민영화 수준이 두드러져 OECD 평균보다 크게 높게 나타났다.
- 한국의 민영화 수준은 OECD 평균보다 다소 낮은 상태였다.

#### □ 적극적 노동 정책의 광범위한 채택

- 이것은 복지급여 수급자격을 제한하고 실업자, 장애인, 노인들에 대한 무조건적인 현금 급여를 고용을 활성화하고 개인의 책임을 가중시키는 대책들로 바꾸는 근로 지향적 개혁과 관련되었다. "근로 우선" 접근에 대한 미국의 강조는 대부분의 다른 OECD 국가들에 비해 훈련 프로그램과 교육에 비중을 덜 둔 것이었다.

## 제 2절 사회적 합의와 정책 대응

위에 설명한 사회복지에 대한 수요와 민영화 및 적극적인 노동 정책 등의 동향은 현대 복지국가들이 세계적인 경기침체에 의해 발생한 필요와 불안에 대처하기 위해 고군분투하는 사회정책 상황에서 중요한 부분을 차지한다. 2009년 2월 유로화 지역(유로화를 채택한 EU 16개국)의 실업률은 1년 전의 7.2%에서 8.5%로 상승했다. (확장된 EU 27개국에서는 1년 전의 6.8%에서 2008년 2월에는 7.9%로 상승했다.) 유럽 평균보다 훨씬 낮기는 하지만 2009년 2월 한국의 실업률은 3.9%로 4년 동안의 최고기록을 나타냈다. 미국의 실업률도 2009년 3월에는 8.5%로 증가했다. 2009년에 GDP는 프랑스에서 3% 감소할 것으로 예상되며 영국과 이탈리아에서는 4% 이상, 독일에서는 5.6% 줄어든 것으로 예상된다.<sup>18)</sup>

1990년대 이후 선진 산업 복지국가들의 모습을 결정한 민영화 증가, 수요 증가 및 적극적인 노동정책의 배경에서 현재의 경제 위기가 갖는 함의는 어떤 것들일까?

새로운 수요에 대한 대응은 비교적 단순하다. 경제침체가 깊어지면서 실업률 상승은 이미 증가하고 있는 사회복지에 대한 수요를 가속화시킬 것이다. 경제수축을 겪고 있는 국가들이 지난 10년간과 같이 점증하는 필요에 대응하기 위해 필요한 사회적 지출 증가를 GDP 성장에 의존할 수 없는 상황에서, 각국 정부들은 세금 인상 또는 미래를 담보로 한 차용(borrowing against the future)중에서 선택할 수밖에 없다.

경제 불황에 의해 생겨난 필요들은 사회복지 민영화 동향에 의해 더욱 확대된다. 이제 직원 급여가 총 보수 패키지의 중요한 부분을 차지하기 때문에, 실업률 상승은 근로자들이 집으로 가져가는 봉급보다 훨씬 더 큰 물질적 손실로 이어진다. 이것은 특히 미국의 건강보험 급여의 경우에 더 들어맞는 사실이다.

건강관리에 대한 개인 지출이 유럽에서 상승하기는 했지만, 보편적인 정부지원에 의한 건강보험 혜택이 OECD 국가들에 전반적으로 제공되고 있는 것이 사실이다. (특히 서유럽의 경우) 반면에 미국의 정부지원 건강보험은 노인층, 빈곤층, 군인들에

18) "Briefing: the French Model," The Economist May 9, 2009, pp. 27-29. 경기침체는 지속될 것이며 실업률 상승은 2010년까지 계속 이어질 것으로 보인다.



게만 제한되어 있다. 2007년에 정부 보험의 혜택을 받는 미국인들은 전체 인구의 약 28%였다. 메디케어(노인층 대상)는 인구의 13.8%에게 제공되었으며 또 다른 13%는 메디케이드(빈곤층 대상)의 혜택을 받았고 3.7%는 군을 통한 건강보험을 제공받았다. 민간 건강보험이 67.5%의 인구를 보호하고 있으며 이중 대다수(87%)가 고용을 통해 보험을 제공받는다. 또한 인구의 15.3%는 건강보험의 혜택을 받지 못한다(총계는 100%가 넘는데 그 이유는 보험혜택의 형태가 상호 배타적이지 않기 때문이다. 1년 중 한 가지 이상의 보험에 가입하는 것이 가능하다).<sup>19)</sup>

따라서 건강보험 혜택의 상실과 관련하여, 실업률 증가는 다른 OECD 국가들보다 미국에서 근로인구들에게 더 심각한 위협을 안겨주며 미국 내에서도 노인이나 빈곤층보다는 중산층과 전문 직업 계층들이 더 큰 위협을 받는다(대부분 저소득 근로자들로 이루어진 건강보험에 가입되지 않은 15.3%의 사람들은 더 잃을 것이 없다. 1987년과 1994년 사이에 직원 급여 분배를 살펴보면 덜 숙련된 근로자들의 경우에 건강보험 감소가 불균형적으로 더 많았다).<sup>20)</sup>

이 문제에 대응하여 오바마 행정부의 경기부양계획(2009년 2월 17일 법으로 제정된 미국 경제회복 및 재투자 법을 통한 경제부양 패키지)은 실직 근로자들이 직원 건강보험을 9개월 동안 유지할 수 있도록 지원하는 COBRA라는 연방 프로그램으로 60%의 건강급여 보험료를 보조하는 규정을 포함하고 있다.<sup>21)</sup> COBRA 혜택은 18개월까지 연장 가능하지만 해당 직원은 첫 9개월 이후에는 보험료를 모두 부담해야 한다. 자격조건은 연간 소득이 12만 5천 달러 이하인 개인 및 25만 달러 이하인 부부로 제한된다. 그러나 이러한 보조금이 있어도 실업자들은 건강보험 비용의 40%를 직접 내야 한다.

민영화는 또한 기준 부가급부 패키지 비용의 가장 큰 부분을 차지하는 직장연금과 연관된다. 금융시장의 혼란은 민간 연금에 부정적인 영향을 끼쳐 그들의 자산 가치를 크게 하락시켰다. 미국의 의회 예산국은 민간부문의 확정급여형 연금이 가진

19) Carmen Walt, Bernadette Proctor and Jessica Smith, "Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the U.S.: 2007," Current population reports P 60-235, U.S Census Bureau, August 2008.

20) Wankyo Chung, "Fringe Benefits and Inequality in the Labor Market," Economic Inquiry 41:3 (July 2003), pp.517-529.

21) Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act (COBRA) health benefit provisions in 1986.

자산의 가치가 2007년에서 2008년 사이에 15% 하락한 것으로 추정하며 주식에 더 많이 투자된 확정기여형 연금의 경우에는 더 가치하락이 클 것으로 추정하고 있다.<sup>22)</sup> 고용주들이 점차 확정급여형에서 확정기여형 연금으로 옮겨가면서, 많은 근로자들은 자신들의 연금저축이 상당히 축소된 사실을 발견하고 있다. 이러한 손해에 대한 명백한 대응으로 2008년 AARP 조사결과 고령 근로자의 27%가 은퇴계획을 연기했다.<sup>23)</sup> (그러나 이전의 주식시장 하락의 영향을 분석하는 데이터는 엇갈린 결과를 보여준다.)<sup>24)</sup> 수축되는 일자리 시장에서 고령 근로자들이 은퇴를 연기하는 것은 처음 일자리를 구하는 젊은이들과 최근 실직한 근로자들의 구직 가능성을 하락시킨다. 이 사실은 우리에게 적극적인 노동정책의 의미를 다시 일깨워준다.

앞서 언급한 바와 같이, OECD 국가들은 1990년대에 다양한 근로지향적 정책들을 도입했다. 이 개혁들은 여러 방법으로 사회복지 수급자들(공적 지원, 장애 및 실업 급여를 받는 사람들)을 임금 고용으로 옮겨가게 하는 구체적인 대책들을 포함했다. 예를 들면 일부 국가들은 즉각적인 직장 배치를 독려하기 위한 인센티브와 제재 조치를 강조했고 다른 나라들은 취업에 준비하기 위한 기술훈련에 대한 참여를 강조했다. 구체적인 접근이 무엇이든 이 개혁들은 2008년까지 이어진 상당히 긴 경제성장 유지기, 즉 구직이 일반적으로 용이했던 시기에 실행에 옮겨졌다. 현재 정책 결정자들이 직면하고 있는 문제는 현재의 일자리 시장 수축 상황에서 다양한 적극적 노동정책 조치들이 어떻게 조정되어야 하느냐는 것이다. 적극적 노동정책이라는 이름 아래 포함된 수많은 대책들은 그 목적에 따라 다음과 같은 다섯 개의 범주로 나누어질 수 있다.

### 제 3절 실업자의 활용을 위한 정책들

#### □ 구직 용이성 증진

22) Peter Orszag, "The effects of recent turmoil in the Financial Markets on Retirement Security," Testimony before the Committee and Labor, U.S. House of Representatives, October 7, 2008, (Congressional Budget Office: Washington D.C., 2008)

23) Jeffrey Love, The Economic Slowdown's Impact on Middle-Aged and Older Americans (Washington D.C.: AARP, 2008).

24) Peter Orszag, op. cit.

- 공공사업 고용
- 직접 및 간접 보조금으로 지원되는 민간 직장들 (직원의 사회적 보험 지불의 면제 또는 감면을 통한 지원)
- 특별보호에 의한 공적 고용
- 근로시간 단축/ 시간제 근무
- 실업자 고용을 위한 보조금이 지급되는 안식년 제도
- 실업급여의 일시불 지급 및 창업을 위한 대출 보조금 지급

#### □ 취업 준비성 증진

- 교육/ 직업훈련
- 직장내 교육 훈련
- 사회적/ 치료법(therapeutic) 기술
- 경력 상담/ 구직

#### □ 직업 장벽 축소

- 데이케어
- 교통
- 지리적 재배치 지원

#### □ 근로 급여 향상

- EITC 세액 공제, 사회적 보너스, 세금 감면 등을 통한 근로에 대한 혜택 제공
- 사회적 급여(메디케이드, 데이케어 등)에 대한 자격조건 확대

#### □ 무근로 비용의 증대

- 근로 프로그램 비참여에 대한 불이익 부여
- 급여 액수 및 기간 축소, 자격조건 강화
- 근로를 사회적 급여 수급의 자격조건으로 포함

적극적 노동정책의 이러한 측면들은 소모적인 것도 아니고 상호 배타적이지도 않다. 많은 선진 산업 복지국가들은 실업 증가에 맞서 이들 정책들을 개선하고 확대시키는 과정에 있다.

이 전체적인 패키지에서 빠진 부분은 현금 급여의 기간이나 대체비율 증가 또는 실업급여 수급자격을 충족시키는 고용기간의 축소 등 실업자에 대한 지원 확대 대책들이다. 많은 나라들이 이미 지원 확대를 위한 개혁을 시작했다. 예를 들면 미국에서는 2009 미국 경제회복 및 재투자 법에 의해 연방 자금을 투입하여 실업급여의 기간을 연장시키고 주당 급여를 25달러 인상시키며 실업급여의 최초 2400달러에 대한 연방 소득세를 면제하고 주 정부들이 늘어난 사회적 지원 비용을 감당할 수 있도록 긴급 임시자금을 지원하고 있다.

실업자들을 활용하기 위한 대책들과 구직을 기다리는 실업자들에 대한 지원확대를 위한 대책들 사이에서 정책 결정자들에게는 사회 안전망을 조정하고 경제위기에 의한 고통을 완화시키는 정책들을 입안하는데 대한 다양한 선택권이 존재한다. 이 선택권들을 고려함에 있어 그들은 정책 대안들의 적절한 배합, 시기 조정 및 결과에 대한 많은 질문들과 마주하게 된다. 이 질문들은 다음과 같다. 해직과 민간 고용에 대한 보조금 지원의 사중효과(dead-weight effect)를 제한할 것인가? 얼마나 오랜 기간 보조금 지원을 계속할 것인가? 가장된 실업 보조금 이상의 효과를 낼 수 있는 공적 고용 프로그램을 어떻게 설계할 것인가? 어떤 종류와 기간의 훈련 및 교육 프로그램들이 인적 자본 확대에 가장 크게 기여할 것인가? 또 실업자들을 활용하기 위한 인센티브와 근로의욕을 저하시킬 수 있는 지원확대 대책들 간의 적절한 균형은 무엇인가?

## 금융위기에 대응하는 EU의 사회정책



## 제2장 금융위기에 대응하는 EU의 사회정책

본 장에서는 유럽연합 각국의 정부들이 금융위기에 사회정책적으로 어떻게 대응하고 있는지 설명하려 한다. 이 시도는 이러한 대응이 재정적으로 지속가능한지에 대한 질문을 수반하며, 이 질문을 사회적 보호 예산에 대한 다른 압력들, 특히 고령화 추세의 등장과 이 추세가 연금 및 건강과 장기 요양 분야의 사회적 지출에 미치는 영향을 고려하여 검토하고자 한다. 이 논의는 사회적 지출의 최근 동향과 관련하여 이루어질 것이며 또한 지난 30여 년 간 대부분의 국가에서 얼마나 불균형이 증가해왔는지에 대한 최근의 연구들을 살펴보고자 한다. 또한 현재의 위기에 대한 사회적 대응이 더 장기적인 동향의 일부분이 될지 또는 금융위기에 대한 일회성 대응으로 그칠지 검토하도록 하겠다.

### 제 1절 금융위기에 대한 사회정책적 대응

EU 집행위원회가 사회적 보호 위원회와 그 산하기관인 지표 소위원회를 통해 도입한 감시(monitoring) 절차에 대한 것이다.

#### 1. 금융위기와 사회 통합

EU 회원국들 중에서 세계적인 금융위기의 영향으로부터 단절된 국가들은 없지만 그 영향의 시기와 범위는 27개국들 간에 상당히 차이가 난다. 금융위기의 시초는 OECD 국가들을 대상으로 대규모 경상수지적자를 겪게 하고 중국과 다른 주요 제

조업 국가들에게 그만큼 큰 무역 흑자를 경험하게 한 실물경제 무역 불균형에서 비롯되었다. 이 무역 불균형은 과잉유동성이 높은 수익을 찾고 많은 경우에 다시 주택 시장으로 연결되는 금융 흐름으로 이어졌으며 이것은 단지 미국의 서브프라임 모기지 시장만의 경우는 아니었다. EU 내부에서도 일부 회원국들은 급속한 주택가격 상승과 대규모 건물 붐을 경험했다. 영국, 스페인, 아일랜드가 그러한 예이다. 프랑스와 독일 같은 다른 나라들의 경우에는 주택시장이 그만큼 상승세를 타지는 않았다. 다시 말해서 일부 국가들의 경우 금융 위기는 특히 주택 부문에서 두드러진 사회적 결과를 낳았다.

## 2. 노동시장

EU의 전반적인 노동시장 통계는 사회 단합과 소득 불균형을 조사하는데 사용되는 자료보다 더 시기적으로 적절하다. EU가 겪는 경제침체의 현 단계에서 경제위기의 가장 최근의 영향을 보여주는 것은 노동시장이다. Social Protection Committee(SPC)의 최초의 보고서는 다음과 같이 언급한다.

"고용 성장은 담보상태에 들어섰다. 실업률은 최근의 최저기록인 2008년 4월의 6.8%에서 증가하여 2009년 1월에는 7.6%가 되었고 만약 정책들과 노동시장 행태가 바뀌지 않는다면 2010년에는 10%까지 증가할 수도 있다. 동시에 경제활동의 둔화에 대한 반응으로 새 근로자들에 대한 수요가 명확히 하락하기 시작했고 일자리 상실(job loss)에 대한 보도가 일자리 창출에 대한 보도를 크게 능가하고 있다."

그러나 27개 회원국들 간에는 큰 편차가 존재한다. SPC 보고서는 또한 이렇게 언급했다.

"국가적인 수준에서 볼 때 고용은 2008년 3사분기에 프랑스와 이탈리아에서는 같은 수준을 유지했고 영국에서는 하락했으며(2사분기까지는 변화가 없었다) 스페인에서는 상당히 수축되었지만(2사분기에 비해 0.8% 하락) 독일, 에스토니아, 폴란드에서는 계속 증가했다.

일부 회원국들에서는 최근의 실업률 상승이 특히 두드러졌다. 스페인에서는 1년 전의 8.7%에 비해 2008년 12월에는 14.4%에 이르렀다. 같은 기간에 실업률은 아



일란드(4.7%에서 8.2%로 상승), 에스토니아(4.1%에서 9.1%로 상승), 리투아니아(4.3%에서 8.0%로 상승), 라트비아(5.7%에서 10.4%로 상승)의 경우 거의 두 배로 증가했다."

많은 회원국들은 장기 실업의 잠재적 영향에 대한 우려를 표시했다. EU의 전체적인 노동력은 나이가 들었고 근로 연령의 마지막 시기에 접근하고 있는 대규모 집단이 있다. 이들은 곧 은퇴할 것이고 앞으로 10년 간 공공 및 민간 부문의 연금 이전에 대한 압력이 더 가중될 것이다. 고령 근로자들은 실직 가능성이 더 낮지만 일단 실직을 겪으면 장기 실업자가 될 위험이 더 높다. 많은 국가들은 이미 장기 실업의 수준이 높은 상황에서 경기침체에 들어서고 있다.

"장기 실업 비율(12개월 이상 실업상태를 지속해온 실업자들의 비율)이 고령 근로자의 경우 55%로 특히 높으며 2008년 이후 하락세가 멈추었다. 고령 근로자에 대한 장기 실업 비율은 작년에 벨기에(2007년 3사분기의 72%에서 2008년 3사분기에는 75%로 상승), 이탈리아(50%에서 57%로 상승), 헝가리(54%에서 62%로 상승), 슬로베니아(54%에서 60%로 상승)에서 큰 폭으로 상승하기 시작했다."

### 3. 주택 문제

주택 문제에 관한 금융위기의 영향은 사회 정책의 측면에서 중요할 뿐 아니라 금융 위기의 본질 역시 주택 문제를 특별한 위치에 놓이게 한다. 많은 회원국들은 평균 소득증가 수준 이상으로 주택가격이 인상되는 것을 목격했으며 이 주택가격 인상은 종종 주택구입 비용과 같거나 그 이상의 액수의 모기지에 의해 촉발되었다. 이러한 주택시장들은 이미 금융위기의 상당한 영향을 받았다. 주택가격은 예를 들어 아일랜드, 덴마크, 스페인, 영국 등 일부 국가에서 급속하게 하락했으며 모기지의 채무 불이행이 일어난 주택들의 재소유가 증가하고 있다. 그 비율은 2008년에 덴마크의 경우 100%, 영국의 경우 70%, 에스토니아에서는 300%에 달했다.

## 제 2절 금융위기에 대한 정책 대응

대부분의 EU회원국들의 경우 가장 중요한 대응은 기존의 사회적 보호 시스템을 이용하여 이루어진다. 사회적 보호 시스템이 잘 갖추어지고 포괄적인 안전망이 있는 회원국들에는 실업률의 증가에 대응할만한 지원 시스템이 있다. 사회적 지출의 증가는 그 자체가 도입 또는 발표된 특별 정책 대응들에 대해 추가적인 경기역행적 역할을 한다. 이 특별 정책 대응들 중 일부는 아래의 박스 안에 설명되어 있다.

- 벨기에에서 12월에 채택된 계획은 기업과 직원들에 대한 지원, 가정의 구매력 증진, 그리고 성장 및 지속가능성에 대한 투자에 중점을 두고 있다.
- 불가리아의 광범위한 대책들 중에는 사회적 지원과 국민 소득에 대한 지원 향상을 위한 공공 사회 인프라시설에 대한 투자와 고용 지원 대책이 포함된다.
- 독일의 대책 패키지는 직업과 기업들의 투자역량을 보호하는데 중점을 두고 있다. 이 대책들은 미래지향적 부문들, 특히 교육 기반 구축과 사회 및 건강 서비스와 병원 인프라 구축에 대한 공공 투자를 크게 확대시킬 것이다. 이 패키지는 탄탄하고 경쟁적인 회사들을 대상으로 융자(credit)를 보장하고 노동인구의 자격 향상을 지원하며 가장 취약한 사람들을 위한 적절한 소득 지원을 포함하는 가정에 대한 금융 구체책을 시행할 것이다.
- 스페인의 경우 위기에 대한 대응으로 계획되거나 시행중인 대책들은 "플랜 E"로 통합되었다. 이 계획은 사업 부문과 가족들 양쪽을 대상으로 금융 및 예산 지원을 제공하고 고용과 경제의 현대화를 지원한다. 최근에 채택된, 현재의 공공 지출을 2009년에 15억 유로 삭감하는 것을 목표로 하는 대책들은 사회적 급여 지출에는 영향을 미치지 않을 것이다.

- 프랑스에서 2008년 12월에 채택된 경기부양 계획(Plan de reliance)은 기업에 대한 금융 지원과 공공 투자에 초점을 맞춘 것이다. 여기에는 또한 저소득 가구들에 대한 일회성 지불("solidarité active")이 포함된다. 2월 18일에 채택된 추가 대책들은 청년 실업자들과 일시적인 근로시간 조정과 관련된 실업보험의 개선과 관련된 것이었다. 이 대책들 중에는 또한 중하층을 위한 소득 지원(세금 환불, 자녀가 있는 저소득 가족들을 위한 지원, 노령부양자와 자녀가 있는 가구들을 위한 개인 서비스 바우처)이 포함된다.
- 룩셈부르크의 새로운 대책 패키지는 개인들과 가족들을 위한 소득지원 대책들과 고용 지원, 특히 취약한 경제부문의 고용 지원 대책들이 포함되었다. 또한 사회적 차원은 2008 12월에 최종 승인된 'Lux 2010' 철강 계획의 없어서는 안될 부분이다.
- 오스트리아에서 2008년 10월에 발표된 최초의 경제회복 계획은 중소기업들(SMEs)을 지원하는데 초점이 맞춰졌다. 같은 해 12월에 채택된 두번째 계획은 인프라 시설에 대한 공공투자, 개인 가정들에 의한 새로운 에너지 절약 방안, 고용 관련 지역 프로그램, R&D에 대한 투자와 무료 보육서비스 제공 등이 포함되었다.
- 폴란드는 금융 안정, 경제 발전, 취약 계층의 보호를 목적으로 2009-2010년을 위한 포괄적인 계획을 채택했다. 또한 "사회 연대 기금"을 설립했다.
- 포르투갈 정부는 2008년에 이미 채택된 대책들을 보충하는 새로운 패키지를 내놓았다. 그것은 "투자 및 고용 이니셔티브(IEI)"로서 교육, 에너지 효율과 현대적인 정보통신 기술에 대한 투자, 경제활동, 수출 및 중소기업에 대한 특별 지원, 고용 보호와 사회적 보호 강화를 위한 대책들을 포함하고 있다.
- 영국에서는 2008년 개인, 가족들 및 기업들을 지원하는 모든 정부 부처들의 노력에 일관성과 추진력을 부여하기 위해 국립경제위원회가 창설되었다. 새로운 대책들로는 1) 근로연령 모기지 보유자에 대한 지원 확대 2) "직장으로 돌아가자(Find Your Way Back To Work)" 이니셔티브, 3) 불황에 대응하는 정부 각처에서 제공하는 지원들을 상세히 알려주는 "실제 지원" 캠페인 등이 있다.

## 1. 노동시장 대응

대부분의 국가들은 일자리가 없는 사람들이 적극적으로 구직에 나서고 그 과정에서 지원을 받을 수 있게 하는 기존의 노동시장 정책에 의존한다. 일부 국가들은 고용을 지원하고 일자리 상실을 줄이기 위한 특별 대책들을 도입하고 있다. 이러한 국가들의 활동은 다음 박스 안에 요약되어 있다.

- 벨기에의 경제회복 계획은 세금과 금융, 사회문제, 고용 및 에너지에 대한 대책들을 포함한다. 한편 2009-2010 다직종간 협정(inter-professional agreement)이 사회 협력기관들 사이에서 체결되었다. 이 협정은 임금 고용 자들과 급여 수급자들의 구매력을 지원함으로써 임시 휴직(time-credit)을 지원하는 기업들의 직업 비용을 축소시키는 대책들을 포함한다.
- 독일의 계획은 이와 같은 대책들의 조합을 보여주는 훌륭한 예이다. 원래는 미숙련 또는 고령 직원들을 대상으로 했던 공공 훈련 프로그램(WeGebAU)이 현재 훈련을 필요로 하는 모든 근로자들을 대상으로 확대되었다. 직장 배치를 담당하는 업체들은 잉여 인력의 집중 교육(intensive coaching)을 위해 추가로 6천명분을 더 배정받게 될 것이다. 단기근로(short-work) 수당이 2009년 12월 31일까지 18개월로 연장되었다. 2009년과 2010년의 단기근로의 경우 고용주들이 낸 사회보장 기여금의 50%(또는 이 기간이 자격 향상에 쓰여질 경우 100%) 이들에게 반환될 것이다. 실업보험 기여금 삭감액(2009, 2010년의 경우 3%가 아닌 2.8%)과 건강보험 기여금 삭감액(0.6 pp 하락)은 노동비용의 부담을 경감시키고 노동 수요와 공급을 모두 활성화시킬 것이다. 또한 교육과 훈련을 위한 예산도 증액될 것이다.

- 스페인은 지역투자를 장려하고 경제와 고용을 활성화시키기 위한 두 가지 국가 기금을 설립하고 자동차 산업(110억 유로)을 포함한 특정 부문들을 위한 대책들을 내놓았다. 비노동 비용도 하락했는데 이것은 가족을 부양하는 실직 근로자들의 채용에 대한 직원들의 기여도를 낮춤으로써 이루어졌다(무기한 고용계약). 또한 공공 고용 서비스 개선과 민간 고용업체들의 적극적인 참여도 사회적 대화 과정에서 검토되고 있다. 뿐만 아니라 "스페인 특별 지도, 직업훈련 및 직장 배치 계획"은 새로 충원된 1,500명의 진로지도원들을 통해 새로운 일자리를 찾는 실업자들에 대한 지원을 확대하고 지역적 이동성 개선을 위한 지원을 활성화하는데 목표를 두고 있다.
- 앞에서 언급한 포르투갈의 IEI 계획은 중소기업 지원 대책들, 예를 들면 기업들을 위한 EU 기금의 선불지급 허용, 기업투자를 활성화시키기 위한 중소기업 투자 대출 경로 마련, 기업 소득세 감면 등을 포함한다. 여기에는 또한 고용에 대한 대책들도 포함되는데 그 중에는 자격향상 프로그램(qualification programme), 청년들에 대한 고용 접근 지원, 그리고 노동시장 재진입 지원 등이 있다.
- 슬로베니아 의회는 기업 소득세 인하와 자영업자들을 위한 세금 환불 확대 등 경제 활성화를 위한 여러 가지 정부 제안들을 논의하고 있다. 정부는 또한 단기근로 지원을 승인했으며 사회적 기업과 실업자들의 자영업 전환을 장려할 계획이다.
- 핀란드의 정부 경기부양책 패키지는 공공사업에 대한 투자, 사회적 보험 기여액 인하, 직업훈련 기회 확대, R&D 투자 등에 의한 고용 활성화를 목표로 하고 있다.
- 영국에서는 급여를 요구하는 사람들의 증가에 대한 대응으로 130억 파운드의 추가 자금이 향후 2년간 Job Centre Plus 및 기타 서비스들에 투자될 예정이며, 이를 통해 지원이 증가하지는 않더라도 유지될 수는 있을 것이다. ESF에서 1억 5800만 파운드가 지원되어 실직자들을 돕게 될 것이다. 이러한 추가 자금은 실업자들과 해직의 위기를 겪고 있는 사람들의 재훈련과 기술 향상을 지원함으로써 그들이 빠른 시일 내에 지속 가능한 고용상태로 복귀할 수 있도록 도울 것이다. 또한 지역 대학들과 훈련 제공업체들로 이루어진 학습기술위원회가 Job Centre Plus 와 긴밀히 협조하도록 도울 것이다.

경제위기가 사회정책에 끼치는 영향을 평가하면서 가장 염두에 두어야 할 것은 노동인구의 연령구조이다. 모든 나라들에서 노동인구는 노동시장에 진입하는 대규모 청년 집단이 주요 관심사였던 1980년대의 경기침체에 비해 훨씬 연령이 높아졌다. 인구의 고령화가 시작되고 연금생활자의 수가 증가하면서 모든 나라들은 대규모의 고령 근로자 집단을 보유하고 있다. 일반적으로 고령 근로자들은 실직 확률이 낮지만 일단 실직하면 장기 실업의 위험이 젊은 근로자들에 비해 훨씬 높다.

## 2. 소득 유지

많은 국가들은 일회성 지불, 자격 기간 연장, 급여수준 인상, 또는 최소임금 기준을 통해 경제위기를 맞은 사람들의 소득을 증가시키는 조치들을 취하고 있다.

## 3. 주택, 과잉부채와 연금

금융위기는 많은 국가들에서 주택문제에 큰 영향을 끼쳤다. 장기간에 걸친 급속한 주택가격 상승은 주택 구입가격의 100% 또는 그 이상의 모기지를 주저하지 않고 선택하게 했다. 결국 주택가격 인상이 끝나지 않으리라는 믿음이 채권자와 채무자들에게 주택가격이 곧 모기지 액수 이상으로 인상하리라는 그릇된 생각을 갖게 했다. 많은 나라에서 실업자가 증가하면서 주택가격은 하락하고 있다. 여러 나라의 정부들은 모기지 채무불이행 가능성이 있을 경우 재소유를 제한하는 계획을 도입했다.

연금 시스템에 대한 사전투자 부분이 더 많은 나라들의 경우 관련당국은 연금기금이 투자 장부가가격의 급속한 하락에 의한 장기적인 채무에 대응할 수 있도록 연금기금의 회복을 지원하는 방법을 찾고 있다. 덴마크에서는 관련당국과 보험 및 연금업계가 현재의 침체된 시장에서 어쩔 수 없이 자산을 팔아야 하는 상황을 피하기 위해 자금 지불능력을 계산하는 기준을 임시 변경하기로 합의했다. 이렇게 해서 그들은 모기지 시장의 불안정과 연금 가입자들의 큰 손해를 동시에 방지했다.

### 제 3절 지속가능성

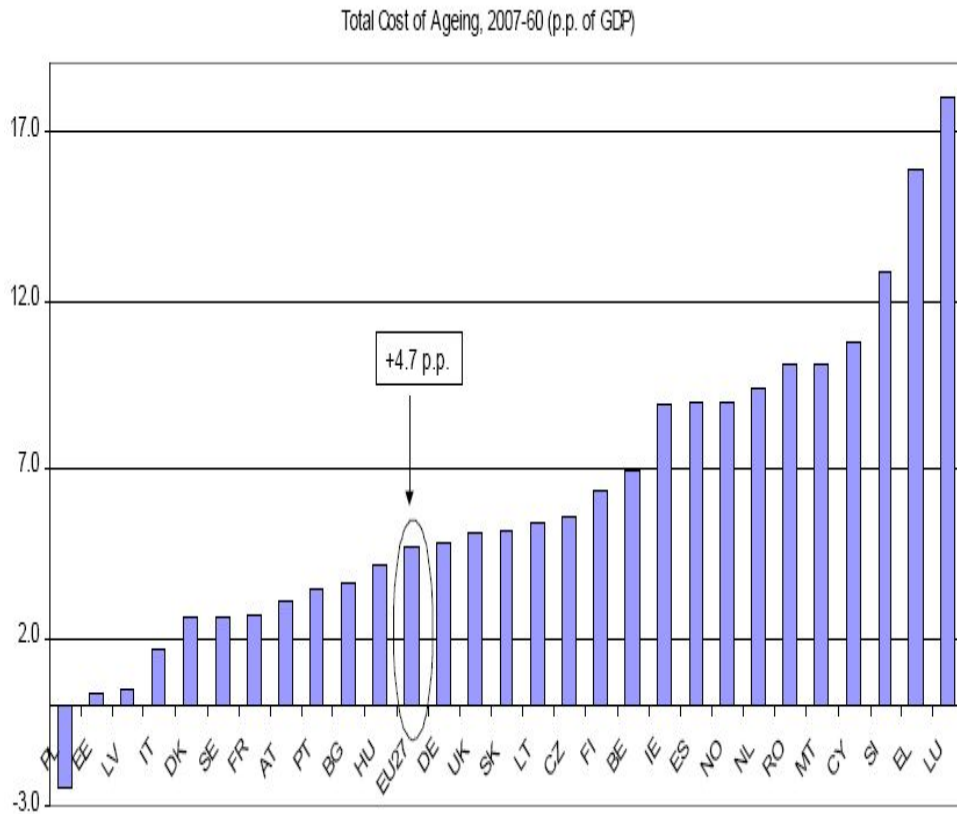
공공 사회적 지출의 재정적 지속가능성에 대해서는 항상 우려가 따를 것이다. 금융위기에 뒤따른 자동적인 사회적 지출의 증가는 금융정책에 대한 수요를 상승시킬 것이고 은행과 기타 금융기관들에 대한 지원 정책들도 마찬가지이다. 이 논문의 뒷 부분에서는 우선 EU의 고령화 특별조사 위원회가 산출한 고령 관련 사회적 지출의 장기 전망을 살펴볼 것이다.<sup>25)</sup> 이 예측은 현재의 경제위기나 경제위기가 사회적 지출에 미치는 영향을 고려하지 않고 이루어졌다. 장기적 지속가능성을 예상하기 위해서는 단기적인 상승이 주기적이고 역행이 가능한지, 아니면 사회적 지출의 장기적인 구조적 상승인지에 대한 판단이 필요하다. 이 질문에 대한 검토는 OECD가 지난 25년간의 사회적 지출 동향에 대해 분석한 자료 및 OECD 국가들의 불균형 확대에 대한 최근 보고서를 근거로 이루어졌다.

#### 1. 고령 관련 사회적 지출의 장기적 동향

이 예측들은 고령화가 연금, 건강관리, 장기 요양, 교육 및 실업에 미치는 영향들에 대한 일련의 가설들 위에서 이루어졌다. 예측된 증가율은 27개 회원국들 간에 큰 편차를 나타낸다. 총 예측 증가율은 아래 그림에 나와 있다.

25) [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13782\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13782_en.pdf)

[그림 2-1] EU 27개국의 고령화 비용(퍼센트 변화)

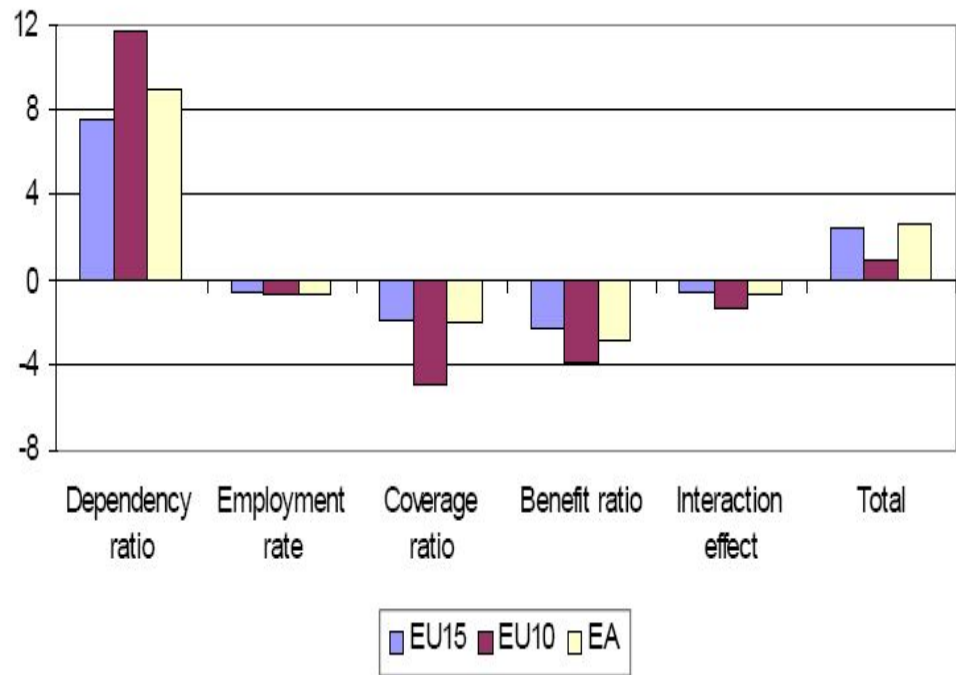


사회적 지출에 대한 고령화의 총 효과는 아래 표에 요약되어 있으며 그 세부 내용은 다음과 같다.

- 부양비율(dependency ratio) 변화의 척도인 인구고령화 효과(부양비율: 근로연령 인구에 대한 65세 이상 인구의 비율)
- 근로연령 인구 중에서 고용된 인구가 차지하는 비중의 변화를 반영하는 고용 효과
- 65세 이상 인구에 대한 연금가입자 수의 변화를 나타내는 연금 보상범위 효과(coverage effect). 여기에는 고령 근로자들의 높은 고용 비율 추정에 따른 조기 퇴직의 감소와 구조적 실직의 감소가 포함된다.
- 소득에 대한 평균 연금의 변화를 나타내는 급여 효과

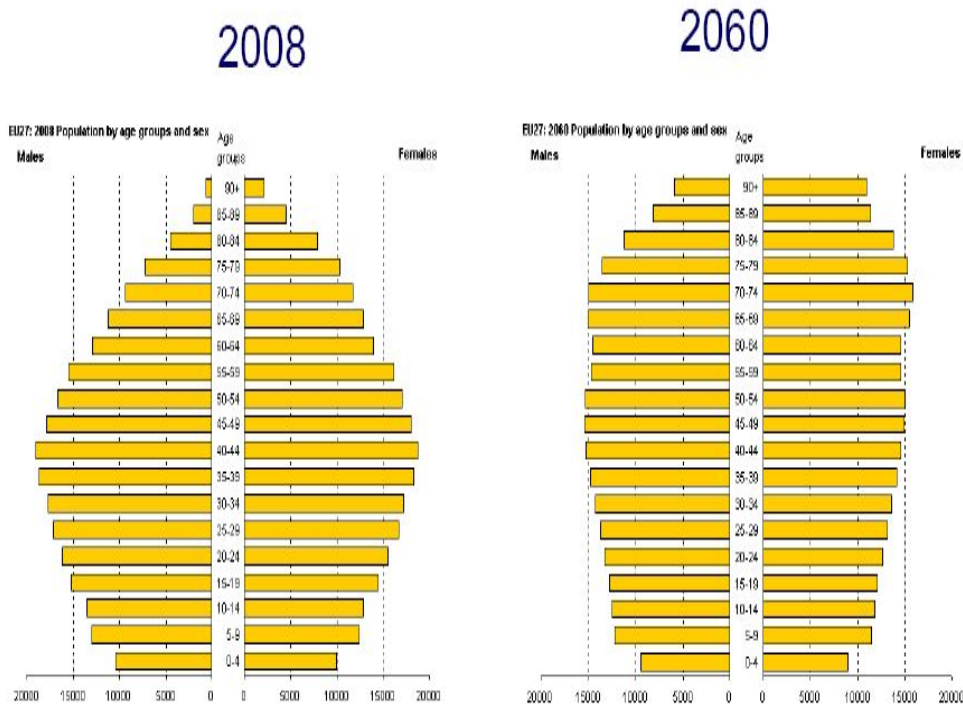


[그림 2-2] 연금 지출의 변화를 가져오는 요인들(GDP에 대한 퍼센트 비율)



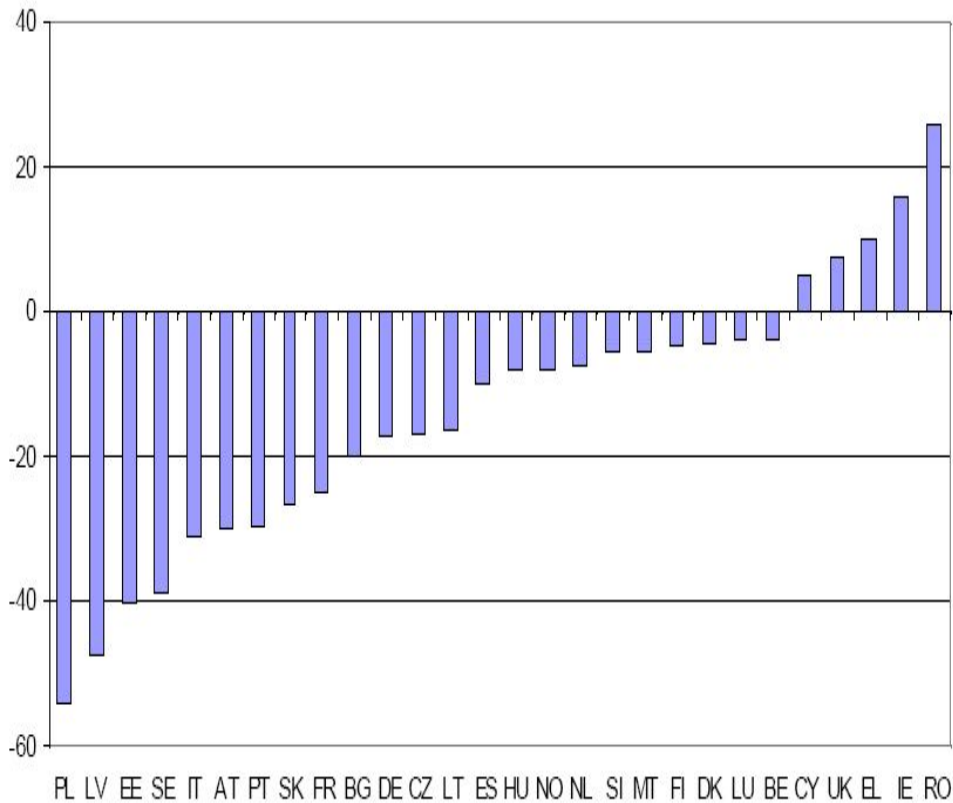
EU와 세계의 대부분의 국가들은 세계 인구의 고령화에 대해 상당한 관심을 기울여왔다. 우리에게 낯익었던 인구 피라미드는 인구 막대그래프로 바뀌고 있다. 기대수명의 연장과 낮은 출산율은 노인층 집단의 수가 근로연령 인구의 수와 유사한 인구유형을 낳고 있다. 아래의 [그림 2-3]에 이 사실이 잘 드러난다.

[그림 2-3] EU 27개국의 고령화



고령화의 재정적 함의에 대한 EU의 과거 연구는 미래의 연금 지출을 재정적으로 지속 가능한 것으로 만들기 위한 대대적인 연금개혁의 중요한 요인이었다. 최근 발표된 예측들은 연금개혁이 얼마나 중요했는지 체계적으로 보여주는 최초의 개혁 후 예상이다. 그 주요 요인은 많은 회원국들의 연금급여 인하이다. 아래의 [그림 2-4]는 많은 나라에서 급여 삭감이 얼마나 광범위하게 이루어졌는지 나타낸다. 루마니아와 불가리아를 제외하고 가장 최근에 가입한 EU10국들의 경우 급여 삭감이 고령관련 사회적 지출을 예측기간 동안 4퍼센트 감소시킬 것이다. EU 15국들의 경우에는 그 효과가 더 낮은 약 3퍼센트를 기록할 것으로 예상되지만, 이 요인은 여전히 미래의 고령관련 사회적 지출을 감소시키는 가장 중요한 요인들 중 하나이다.

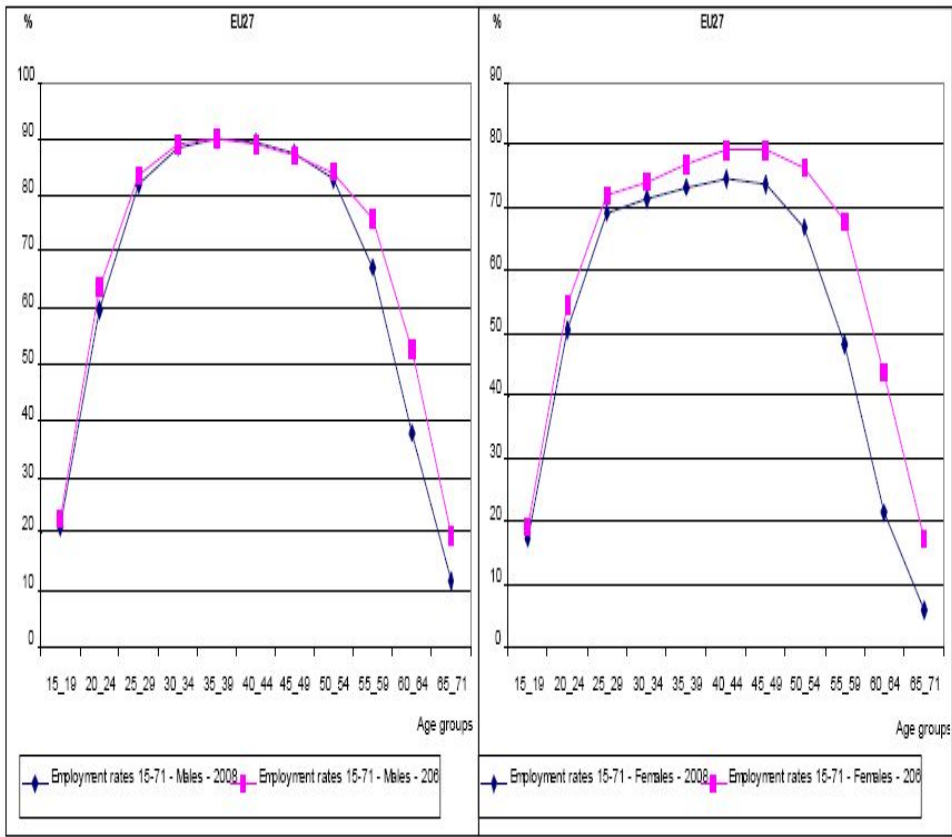
[그림 2-4] 일부 회원국들의 대폭적인 급여비율 감소 (퍼센트 변화)



고령관련 지출의 예측을 결정하는 다른 요인들은 어떤 방식으로든 노동시장에 대한 가설들과 관계되어 있다. 이 예측들은 구조적 실업률이 높은 국가들의 실업률이 줄어들어 불가안정실업률(NAIRU) 수준이 낮아질 것이며 고용 상승이 예측기간 내 내 지속될 것이라고 가정한다. 장기 실업률이 낮지만 무능력 급여 수혜자의 수가 많은 나라들의 경우에는 이 비율의 감소나 이에 따른 높은 고용률을 달성하지 못할 것으로 예상된다. 구조적 실업 감소, 고용수준 상승 및 여성 고용 확대에 대한 예상과 관련하여 이 예측들은 또한 최근의 고령근로자 고용률 상승이 구조적인 것이라고 가정하고 있다. 이 가정들과 관련된 하나의 효과는 과거에 가능했던 조기 퇴직이 더 이상 가능하지 않은 것으로 간주되며 이로 인해 특히 여성의 퇴직연령을 늦추게 될 많은 연금개혁들과 마찬가지로 연금 수혜자격이 있는 사람들의 수를 감소시킬 것이라는 것이다. 이 가정들의 결합된 효과는(그림 2-5의 총 효과 그래프 참고) 사회적

지출의 예상 증가율에 대한 고령화의 영향을 크게 줄일 것이다.

[그림 2-5] 개혁과 집단 효과에 따른 실업률 증가



#### 제 4절 금융위기와 사회적 지출의 장기 동향에 대한 영향

위의 3번은 현재의 금융위기가 사회적 지출의 더 장기적인 동향에 미칠 수 있는 영향을 평가하는데 필요한 배경적 지식을 제공한다. 고령관련 지출의 잠재적으로 지속력이 없는 상승은 다음의 네 가지 주요 가설에 의해 기가 꺾이게 될 것으로 EU 예측에서 전망된다.

- 현재의 높은 구조적 실업률 수준의 저하

- 고용률 증가
- 조기 퇴직 자격의 제한
- 고령 근로자의 높은 고용률에 대한 공식 퇴직률 증가의 반영
- 연금급여 축소조치 시행

한 가지 결과는 현재의 경기침체의 영향이 순전히 주기적이 되는 것이다. 매우 높은 실업률 예측은 EU 경제가 다시 회복세를 찾으면서 하락할 것이다. 아주 낙관적인 시나리오인 경기침체의 생산량 하락이 완전한 회복세에 따라 예외적인 생산량 회복에 의해 상쇄되는 것이다.

과거의 노동시장 불황기의 기록은 현 금융위기의 영향을 예측하는데 도움을 준다. 1980년대 초반의 실업률 급증과 1990년대 초반의 실업률 증가는 대부분의 EU 국가들에 지속적인 영향을 주었고 EU 자체에는 더 광범위한 영향을 미쳤다.

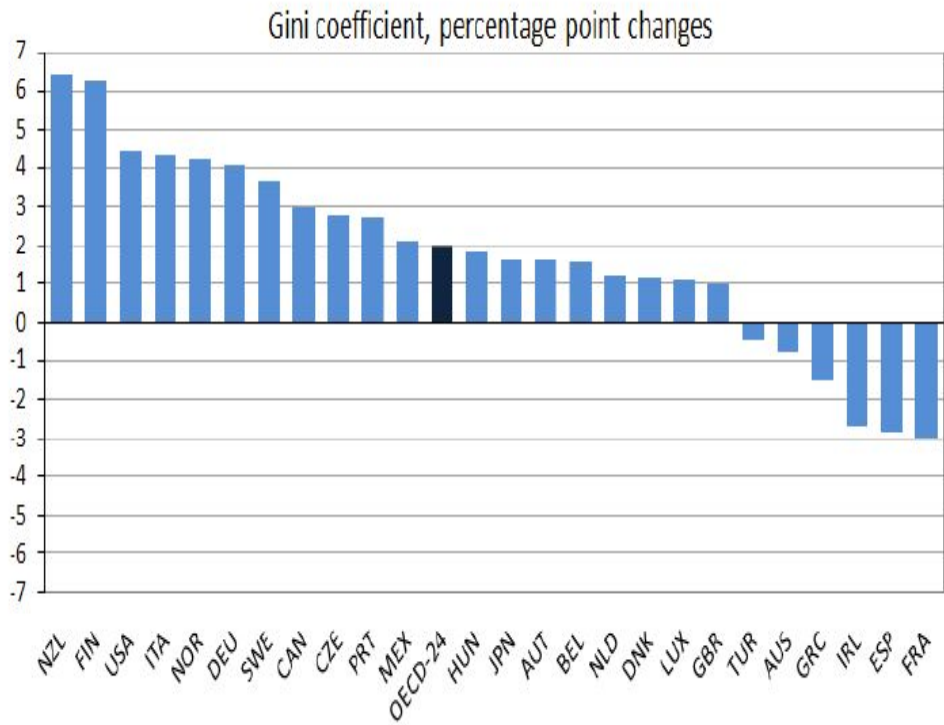
사회 통합 정책이 겪고 있는 문제들을 분석하는데 최근에 발표된 OECD 내의 불균형과 빈곤에 관한 연구 "불균형의 증가? OECD 국가들의 소득 분배와 빈곤"<sup>26)</sup>이 중요한 근거가 되고 있다. 이 연구 보고서의 내용은 다음과 같다.

- 지난 20년간 OECD 국가들 중 4분의 3에서 소득 불균형이 증가해왔다
- 3분의 2의 국가들 중에서 소득 빈곤이 증가해왔다.
- 이와 같은 증가는 최근에 노르웨이, 독일, 미국에서 특히 두드러졌다.

지니 계수의 변화로 측정된 불균형 증가는 아래의 OECD에 관한 그래프에 나타난다. 이 OECD 연구는 불균형 증가가 시장 소득, 순 노동 소득, 자본 소득 격차의 심화에 의해 이루어졌음을 보여준다. 또한 모든 나라에서 이와 관련된 저축 확대(widening of savings)가 부분적으로는 노동인구의 고령화에 의해 일어났다. 이것은 [그림 2-7]에 나와 있다. 세금에 의한 재분배는 기본적인 시장 소득 격차를 다소 감소시켰지만 그 격차를 상쇄시키지는 못했다.

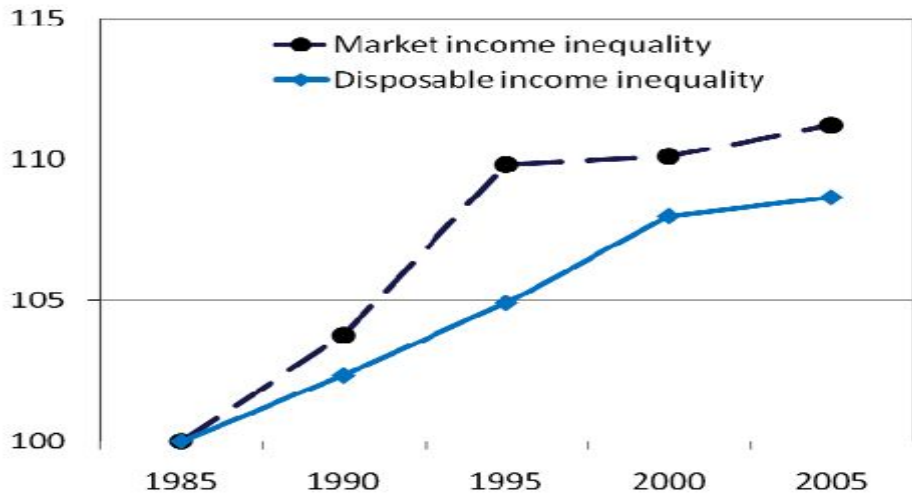
26) [www.oecd.org/els/social/inequality](http://www.oecd.org/els/social/inequality)

[그림 2-6] 소득 불균형, 1985-2005



Source: Growing Unequal?, OECD 2008

[그림 2-7] 1990년대를 제외하고 시장소득 불균형은 가처분소득 불균형보다 더 빨리 상승했다.

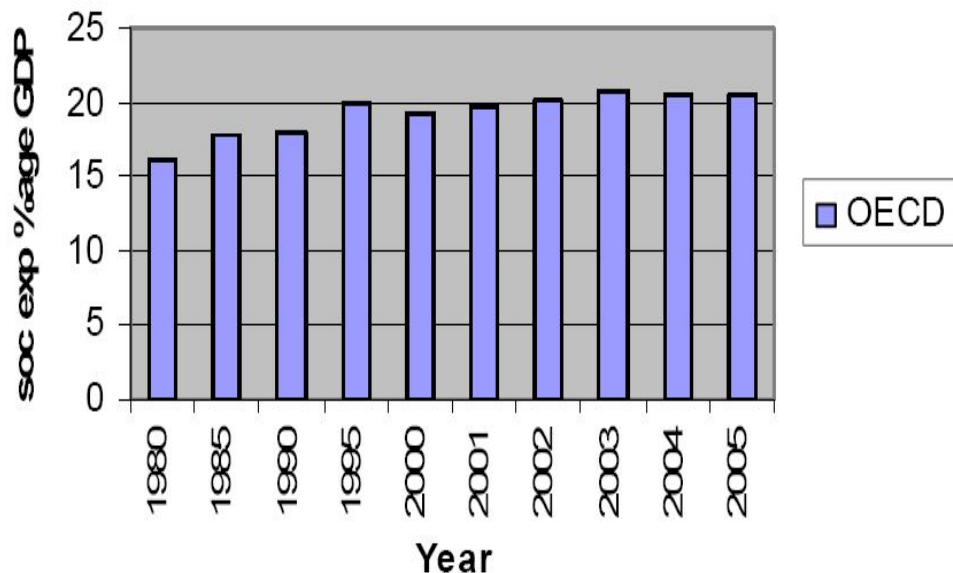


Source: OECD 2008 Growing Unequal?,

소득 격차 확대의 또 다른 요인은 고용 성장의 분배 방식이다. 여성 고용률의 두드러진 성장과 더불어 실직 가정 수의 증가 및 맞벌이부부 가정의 증가가 이루어졌다. 이것은 1인 가구와 특히 편부모 가정의 증가 등 가구의 형태에도 영향을 미쳤다. 실직은 특히 전문자격이 없고 교육을 많이 받지 못한 사람들에게 집중되었다.

이 변화들의 결과로, 사회통합의 증진을 목적으로 도입된 정책들이 빈곤과 불균형의 기본적 증가를 상쇄하기 위해 시행되면서 사회적 지출에 장기적인 구조적 증가가 일어났다. OECD의 사회적 지출 통계를 나타내는 아래의 그래프는 불균형 및 빈곤의 증가가 사회적 지출의 약 5% 증가를 가져왔다는 사실을 보여준다. 이 증가는 구조적이고 계속 지속될 것으로 예상된다.

[그림 2-8] GDP에 대한 퍼센트 비율로 나타낸 OECD의 사회적 지출

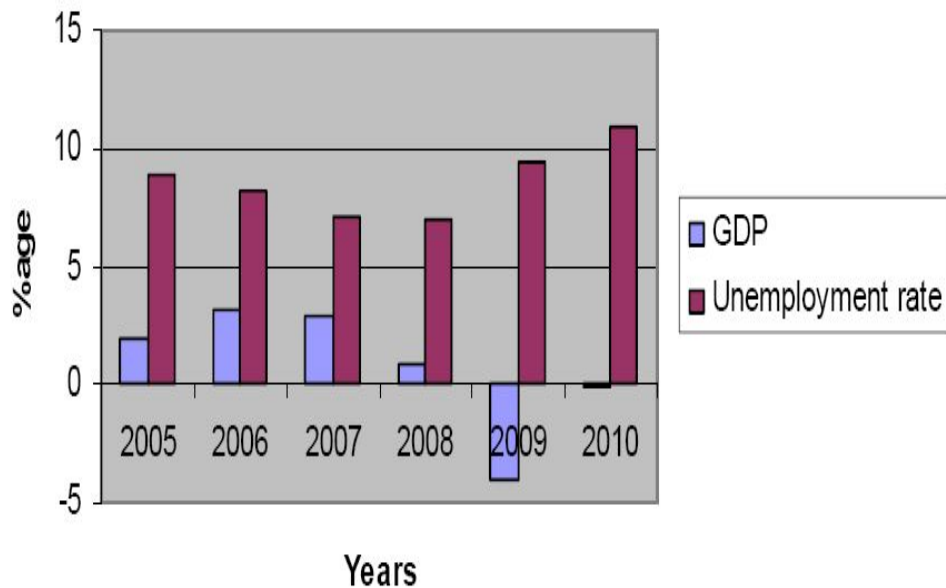


현재의 금융위기 상황에서 사회정책의 가장 중요한 문제는 사회적 지출을 증가시키고 있는 압력들이 영구적인 것인가 아니면 주기적인 것인가 하는 것이다. 금융위기와 함께 우리는 EU와 대부분의 OECD 국가에서 인구가 급속하게 고령화되고 이에 따라 사회적 지출에 대한 압력이 가중되고 있는 상황에 놓여 있다. EU의 고령화 관련 지출 전망은 노동시장의 경우 앞으로 50년간 특별히 문제에 부딪칠 일부 국가

들을 제외하면 평균적으로 지속 가능한 지출 증가가 이루어질 것이라는 낙관적인 가정을 내놓았다.

금융위기의 결과를 고려하면 사회적 지출을 증가시키는데 필요한 가정들이 그다지 타당성 있어 보이지 않는다. 최근의 GDP 성장 전망에 따르면 전에 예측했던 것보다 2009년의 GDP 하락이 더 클 것으로 보이며 많은 EU 국가들의 경우 GDP 하락이 1980년대에 경험했던 것보다 더 심각할 것으로 예측된다. 2009년 봄에 예측된 전망을 요약하면 다음과 같다.

[그림 2-9] 2009년 봄 EU 단기 전망: GDP 성장 및 실업률



이것은 고령화의 영향이 명확해지기 시작하는 시점에 사회적 지출의 증가로 이어질 것이다. 만약 금융위기가 상당한 실질 경제 조정을 필요로 하는 재정적 증상이라면 이 압력들은 EU의 사회적 지출에 장기적인 영향을 미칠 것이다. 1980년대 이후에 나타난 총 사회적 지출의 5퍼센트 상승이 되풀이될 가능성이 크다. 이러한 규모의 구조적 증가는 EU의 장기적 지출 전망에서 노동시장 조건의 개선으로 인한 저축(savings)에 대한 희망을 빼앗아갈 것이다. 또한 금융 은행업 위기를 정리하는 과



정에서 그 재정적 결과는 안정기에는 찾아볼 수 없었던 공공부문의 적자로 이어질 것이다. 이 모든 요인들 때문에 각국 정부들은 재정 적자를 줄이기 위해 사회적 보호 관련 지출에 대해 더욱 엄격한 기준을 적용하게 될 것이다.



# 2부

K  
I  
H  
A  
S  
A

## 경제위기에 대응하는 국가별 사회정책



## 경제위기와 사회적 보호: 미국의 경험



## 제3장 경제위기와 사회적 보호: 미국의 경험

### 제 1절 서론

2008년 2월 이후 미국 정부는 미국이 거의 80년 만에 겪는 가장 극심한 금융위기를 해결하기 위해 몇 가지 조치들을 취해 왔다. 미국의 부동산과 은행업계에서 시작된 위기는 이제 경제 전반과 세계 도처로 번졌다. 2008년과 2009년 초에 미국 의회에서 통과된 긴급 법안은 (1) 미국 금융기관들의 파산 방지 (2) 금융기관들의 문제가 일반 기업 및 소비자 대출에 미치는 영향 최소화 (3) 임시 세금인하와 정부 이전 (government transfer)의 증가를 통해 세후 가계소득을 높임으로써 소비자 지출에 대한 즉각적인 부양책 제공 (4) 주 정부와 지방 정부들을 대상으로 세금인상 또는 경기침체에 지출감소 필요성을 줄이기 위해 임시 자금 공급 (5) 새로 해직된 근로자와 기타 경제적으로 취약한 사람들의 소득 및 건강보험 보호, 그리고 (6) 건강, 과학, 효율적 에너지 생산 관련 인프라 건설과 기술개발 사업에 대한 직접적인 연방 지원 제공을 목표로 하고 있다.

본 장에서는 미국 의회가 가계소득을 보호하고 미국의 사회 안전망을 개선시키기 위해 시행한 대책들에 초점을 두었다. 의회가 채택한 긴급대책들 중 미국의 사회적 보호 시스템에 영구적인 변화를 가져올만한 조치는 없지만, 몇 가지 임시 프로그램들은 과거의 경우와 크게 달라진 모습을 보여주고 있다. 의회는 최초로 해직 근로자들이 고용주가 지원하는 건강보험을 계속 받을 수 있도록 상당한 지원금을 지급하는 것을 승인했다. 대부분의 근로연령 미국인들과 그 가족들은 보험에 관하여 고용주가 제공하는 건강보험에 의존하고 있다. 그들은 해고될 경우 일반적으로 고용주의 보험 지원금을 잃게

되며 많은 근로자들에 있어서 고용주 지원금의 상실은 건강보험을 더 이상 부담할 수 없다는 것을 의미한다. 미국 정부는 해직 후 9개월간 건강보험료의 65퍼센트를 제공함으로써 최근 실직한 많은 사람들에게 건강보험을 유지할 수 있게 해 줄 것이다. 또한 과거의 경제부양책의 경우와 달리 의회는 국가 교육시스템에 상당한 양의 자금을 할당했다. 주 정부들은 초등, 중등교육 및 그 이상의 교육을 지원하기 위해 많은 임시 보조금을 받았으며 이에 따라 주 정부와 지방 정부들이 교육 서비스를 축소시킬 필요가 줄어들었다. 뿐만 아니라 연방정부는 저소득층 학생들이 고등교육(대학 이상의 교육)을 받을 수 있도록 수입조사에 따른 금융지원을 크게 확대시키기 위해 특별 자금을 배당했다. 경기부양 자금은 또한 고등교육기관들의 보조금을 크게 늘리는 데에도 투입되어 새로운 건물들과 혁신적인 건강 및 에너지 기술 개발 비용에 투자될 것이다. 연방정부가 경기역행적(counter-cyclical) 경기부양책을 교육 시스템과 기술개발에 그토록 집중시키는 것은 이례적인 일이다. 끝으로, 주 정부들은 긴급 연방지원을 받지 않았을 경우 만큼 지출을 줄이거나 세금을 인상시키지 않아도 될 만큼 지방 실업률에 따라 넉넉한, 그러나 한시적인 일반 재정지원을 제공받았다.

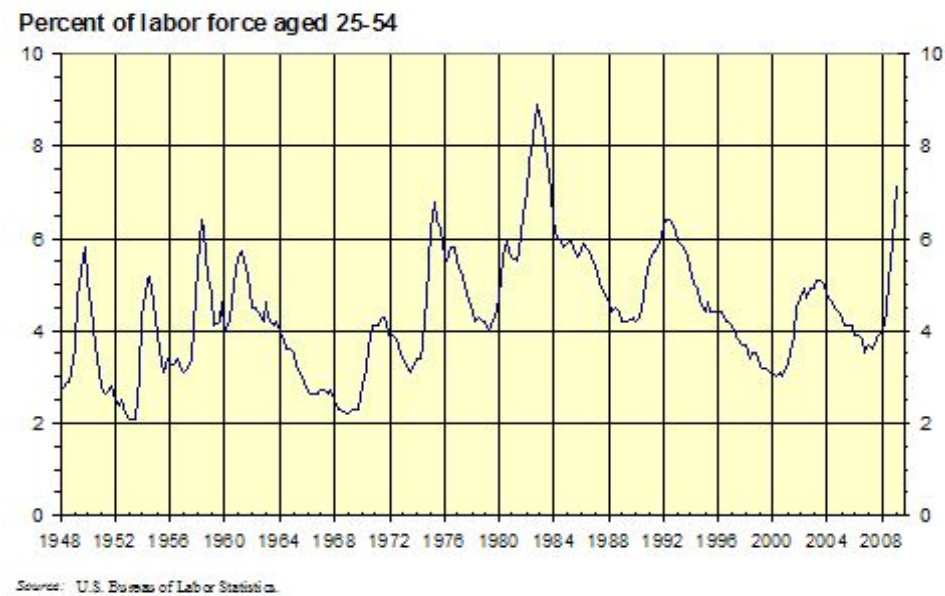
본 장은 현재의 금융위기와 이 위기에 대한 사회적 보호 분야에서의 미국 정부의 대응에 관한 것이다. 본 장의 나머지 부분은 다음과 같이 구성된다. 우선 첫 부분은 미국 경제의 최근 동향, 특히 현재의 경기침체를 이전의 경기침체들과 구분하는 동향들을 다룬다. 그 다음 부분은 경기침체에 대한 미국 정부의 대응을 특히 사회 안전망에 영향을 미치는 의회의 활동들을 중심으로 살펴볼 것이다. 국가의 침체된 금융 시스템을 지탱하기 위한 행정부, 의회, 미국 연방준비제도 이사회의 특별 조치들을 제외하면, 정부의 주요 위기대응 대책들은 가계에 직접적 소득 지원과 공공 서비스를 제공하고 주 정부에 재정 지원을 하며 공공 인프라시설 및 기술개발에 대한 새로운 투자를 장려하는 것을 목적으로 개발되었다. 본 장의 결론에서는 경제위기에 대한 미국 사회 안전망의 대응에 대해 간략하게 평가하였다. 이 대응에는 두 가지 주요 요소가 있다. 첫째 요소는 의회와 행정부가 위기 대응을 위한 특별한 조치를 시작하기 전에 이미 존재하는 기존의 자동 안정화 시스템이다. 둘째 요소는 2008년 2월 이후 의회가 승인한 특별 조치들이다. 이 두 종류의 대책들이 현재의 경제위기를 겪고 있는 미국인들에게 과연 얼마나 사회적 보호를 보장해줄 수 있을까?



제 2절 금융 위기와 미국 경제

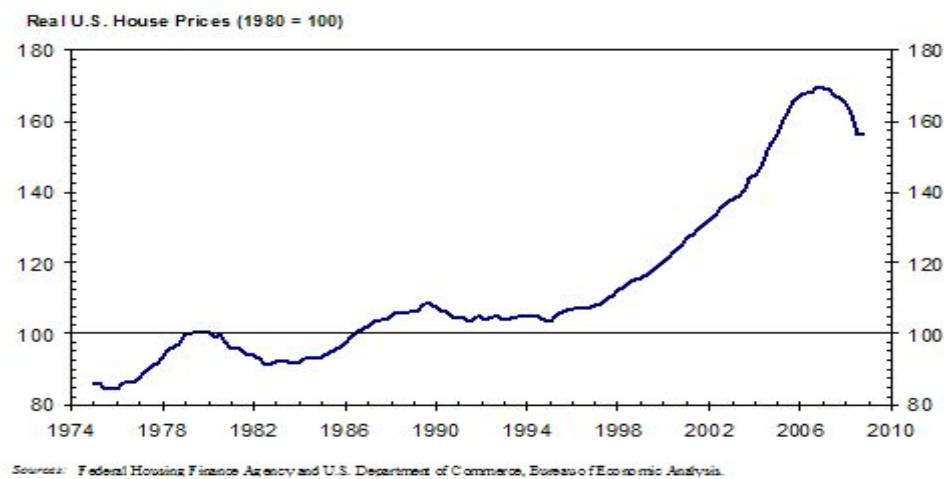
제2차 세계대전이 끝난 후 미국은 11번의 경기침체를 경험했다. 국립경제연구소(National Bureau of Economic Research)에 따르면 전후 11번째인 현재의 경기침체는 임금고용이 주기적으로 최고에 달한 2007년 12월 이후 발생했다. 그때 이후 임금고용은 매달 지속적으로 감소하고 있다. 처음에는 고용 감소와 이에 따른 실업 증가가 느린 속도로 이루어졌다(그림 3-1 참고). 2007년 4사분기와 2008년 2사분기 사이에는 25세에서 54세 사이의 미국인들의 실업률이 3.9퍼센트에서 4.4퍼센트로 오르는데 그쳐 직업 시장의 침체가 그다지 심하지 않음을 나타냈다. 2009년에 들어서자 3개월 만에 25-54세 사이의 평균 실업률은 7.2퍼센트로 올랐는데 이는 전쟁 이후 두 번째로 높은 실업률 기록이다. 이와 같은 방식으로 현재보다 더 실업률이 높았던 것은 1981-82년의 경기침체가 유일하며 이때 최고 실업률은 8.9퍼센트까지 치솟았다. 2009년 5월 현재 미국의 실업률은 여전히 급속하게 증가하고 있고, 따라서 전후 경기침체 중에서 최고의 기록을 달성할 가능성은 여전히 존재한다.

[그림 3-1] 25-54세 미국인들의 실업률



대부분의 경제학자들은 현 경기침체의 기원이 미국 주택시장의 문제에서 나온 것 이라는데 동의한다. 새로운 방식의 주택 대출과 새로운 모기지 채권(securitized mortgage)의 급속한 증가는 미국인들에게 극히 소액의 계약금만 내고 집을 구입하 도록 부추겼다. 믿을만한 신용기록을 갖지 못한 주택 구입자들도 소액의 계약금으로 모기지를 얻을 수 있고 너그러운 상환조건의 혜택을 누릴 수 있었다. 많은 차용자들 의 신용기록 상의 문제에도 불구하고 미국과 세계의 금융시장은 미국 모기지에 근거 한 금융채권에 대한 주체할 수 없는 식욕을 나타냈다. 이러한 현상의 한 가지 결과 가 미국 주택 가격의 엄청난 상승이었다. [그림 3-2]는 1975-2008년 사이 미국 주 택의 실제 가격을 분기별로 나타낸 것이다. 연방주택 금융청이 평가한 주택가격은 미국 경제에서 폭넓은 가격 기준으로 쓰이는 GDP 디플레이터를 이용하여 가격 수 정이 이루어진다. 1970년대와 1995년 사이의 긴 상대적 안정기가 지난 후 주택의 실제 가격은 가파르게 상승하여 2006년 4사분기에 최고 기록에 다다랐다. 그 후 주 택가격은 하락하고 있다. 미국의 일부 지역에서는 주택가격이 최고 가격에 비해 거 의 반이나 하락했다. 소액의 계약금으로 집을 구입했던 사람들은 이제 집 가격이 그 들의 남은 모기지 액수보다 훨씬 떨어진 상태에서 대출금을 갚을 의욕을 느끼지 못 하고 있다. 점점 더 많은 주택 소유자들이 모기지에 대한 채무를 이행하지 않거나 주택 대출에 대한 지불을 하지 않고 있다.

[그림 3-2] 실제미국 주택가 지수, 1975-2008



주택가격의 지속적인 하락으로 잠재적인 주택구입자들은 앞으로 6개월이나 2년 후에는 훨씬 더 저렴해질 수 있는 집에 투자하는 것을 꺼려하게 되었다. 압류되거나 팔리지 않는 집들이 늘어나면서 미국의 많은 지역에서 새로운 집을 지을 합리적인 이유가 사라졌다. 주택가격이 하락하면서 건설업계는 엄청난 일자리 감소를 겪었다. 2006년 3사분기에 주기 상 최고에 달한 후 건설업의 임금 고용은 100만 명 이상, 혹은 약 14퍼센트 감소했다.<sup>27)</sup>

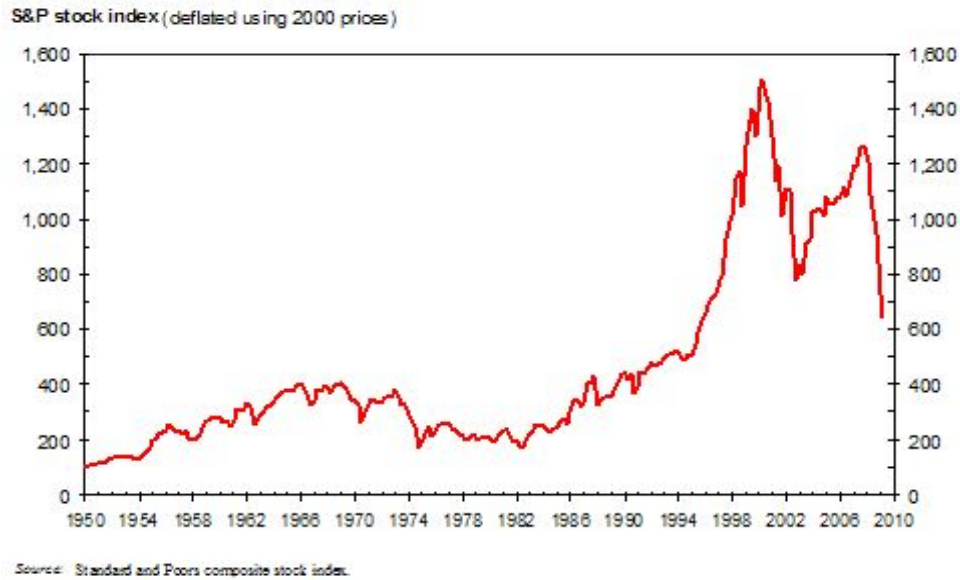
연쇄적인 주택압류 증가는 많은 주택 모기지의 시장가치와 모기지 대출에 기반한 채권의 금융시장 가치를 동시에 크게 하락시켰다. 주택 대출이나 모기지 기반 채권들을 운용하는 은행과 다른 금융기관들은 대차대조표 상의 위기를 겪고 있다. 적지 않은 기관들은 파산하는 기관들의 주식이나 채권을 가진 투자자들에게 큰 손해를 끼치었다. 또 다른 많은 경우에는 금융기관의 손해 규모가 알려지지 않아 그 기관의 신용도에 대해 확신을 못하게 된 투자자들이 해당 기관에 대한 대출이나 투자를 회피하게 되었다. 다른 은행이나 투자자들로부터 자금 조달을 하지 못하게 된 많은 은행들은 스스로 대출을 해주는 것을 꺼려하고 있다. 연방준비제도이사회와 미국 재무부는 대출시장을 재건하기 위한 특별 프로그램들을 도입했다. 2009년 6월 현재 이러한 노력은 주요 금융기관들을 구제하고 대출이 원활히 이루어지는 것을 돕는데 성공했지만 그 성공은 부분적인 것이었다. 2006년에는 대출을 얻는데 거의 문제가 없었을 많은 잠재적 차용자들이 2008년 말과 2009년 상반기에는 대출을 얻지 못하거나 매우 높은 대출 이자를 지불해야 하는 상황에 놓였다.

주택가격 하락과 대규모 금융기관들의 대출 관련 문제에 대한 인식은 결국 미국 주식가격에 영향을 주게 되었다(그림 3-3). 주택가격과 마찬가지로 미국의 주가는 1990년대 중반 급속하게 상승했다. 그러나 주가는 주택가격과 달리 2000년에서 2002년 사이에 상당한 조정국면을 맞이했다. 2002년 이후 주가는 부분적으로 회복세를 보였으며 2007년 4사분기까지 지속적으로 상승했다. 2007년 10월 절정에 이른 주식가격은 그 후 약 50퍼센트 하락했다. 주가의 급락과 주택가격 하락은 미국 가계의 순재산을 급격하게 감소시켰다(그림 3-4). 가계 가처분소득에 대한 가계 순재산의 비율은 2007년 2사분기의 6.4에서 2008년 4사분기에는 4.8로 떨어졌다. 현

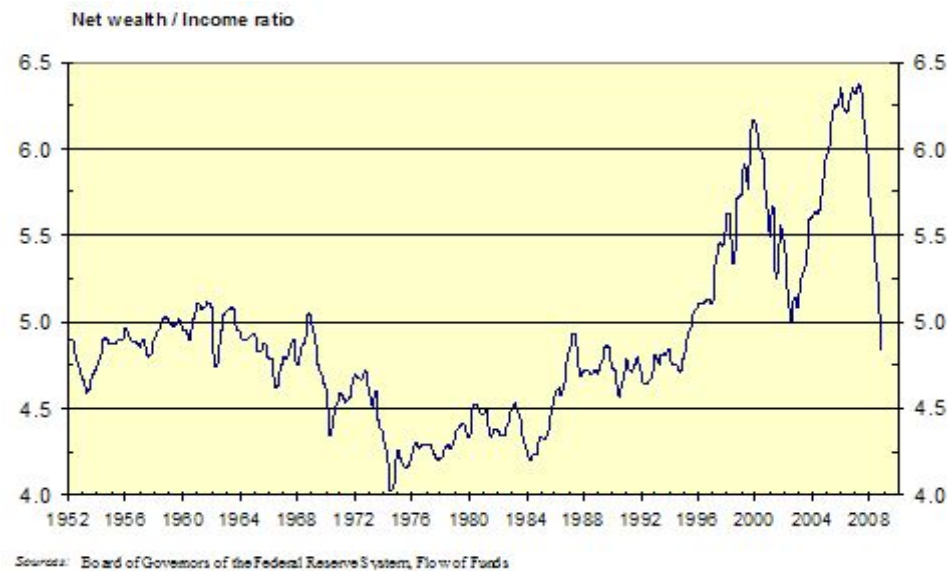
27) 이것은 2009년 1사분기까지의 건설업계의 계절적으로 조정된 평균 분기별 고용의 하락을 나타낸다.

재의 재산-소득 비율이 역사적 기준에서 볼 때 낮은 것은 아니지만 가계 재산의 큰 손실로 각 가정들은 대출에 더 큰 어려움을 겪거나 소유재산을 늘리려고 시도하는 과정에서 여러 해 동안 미국 소비자 지출을 제한하게 될 것이다.

[그림 3-3] 미국 주식 가격, 1950-2009

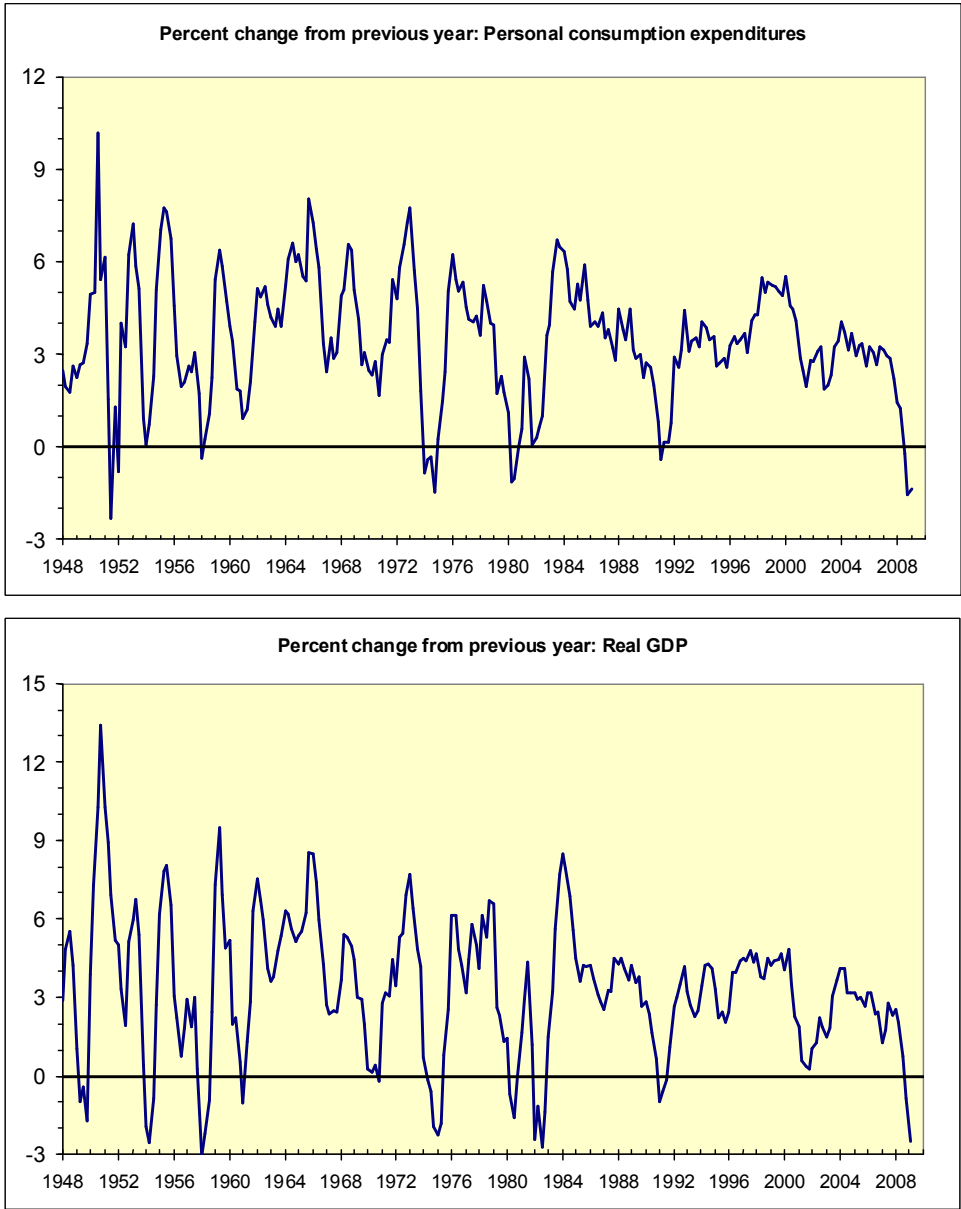


[그림 3-4] 가계 가처분소득에 대한 순 가계재산의 비율, 1952-2008



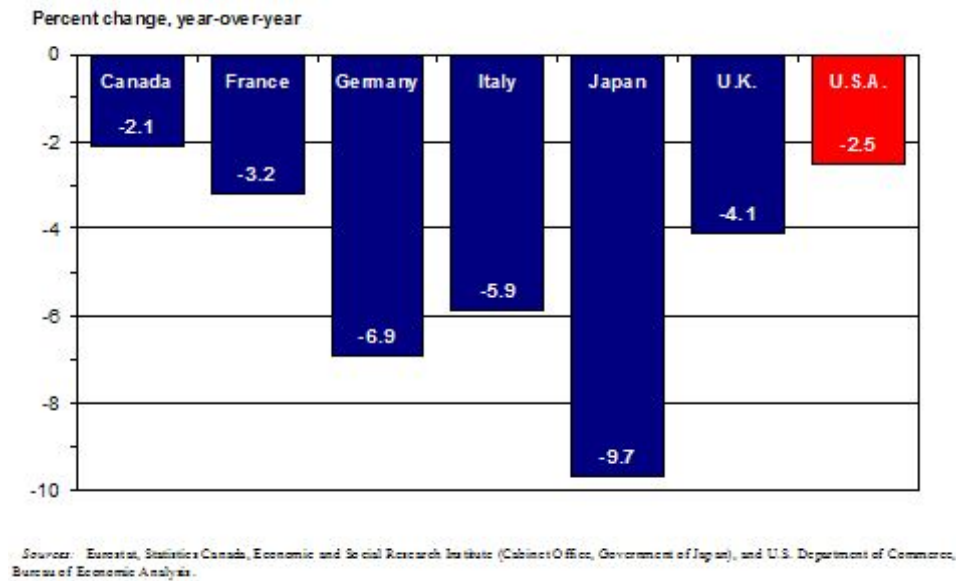
국가 소득 및 생산품 평가 통계에는 이미 소비 하락이 명백히 나타나고 있다. 상무성 데이터에 따르면 미국의 개인 소비지출은 2007년 4사분기와 2008년 4사분기 사이에 1.5퍼센트 감소했다. 이것은 1974-75년 경기침체 이후 최고의 1년간 개인소비 하락 기록이다(그림 3-5의 윗부분 참고). 소비자 지출은 보통 전체 경제의 70퍼센트 이상을 결정하기 때문에 소비자 수요의 하락은 더 광범위한 경제에 파급효과를 미치고 있다. 2009년 5월에 발표된 상무성의 평가에 따르면 미국의 GDP는 2008년 1사분기에서 2009년 1사분기 사이에 2.5퍼센트 하락했고 이는 전후 가장 급속한 1년 간의 하락을 나타낸다(그림 3-5의 아랫부분 참고). 미국의 GDP 하락이 미국의 전후 역사, 특히 1984년 이후의 역사에서 상대적으로 높기는 하지만 해외 주요 산업 국가들의 최근 경험에 비하면 특별히 심한 것은 아니다. 유럽연합의 주요 경제국들과 일본은 미국보다 더 큰 GDP 감소를 겪었다(그림 3-6). G-7 국가들 중에서는 캐나다만이 미국보다 낮은 감소율을 나타냈다.

[그림 3-5] 미국 소비와 GDP의 연간 변화, 1948-2009



Source: U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

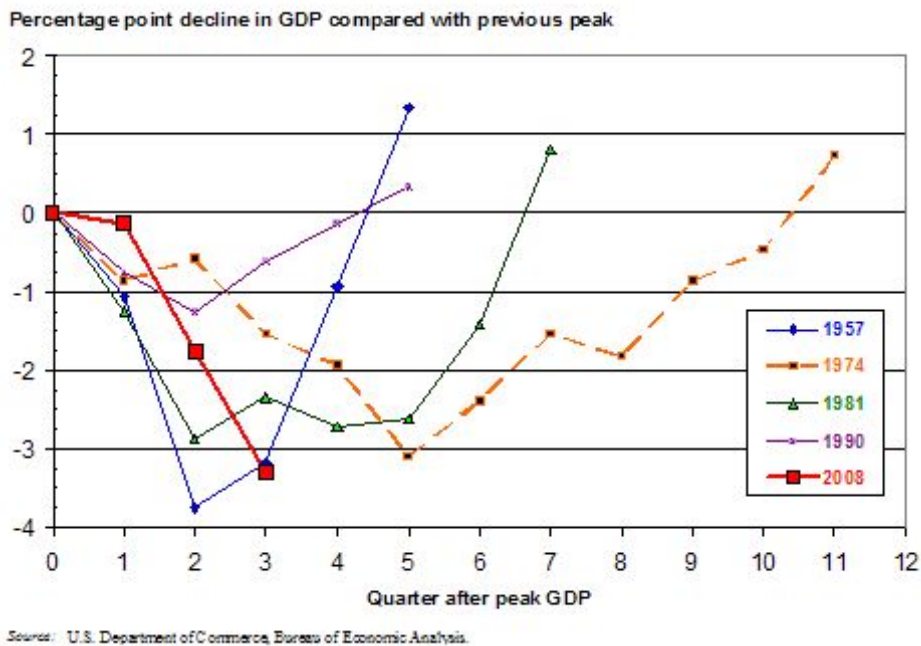
[그림 3-6] 2009 상반기 G-7 국가들의 연간 GDP 변화



이 불황은 얼마나 심하게 진행될 것인가? 지금까지 경제 예측가들이 경기침체의 발생을 성공적으로 예측하지는 못했지만 이미 진행 중인 불황의 기간과 심도에 대해서는 과거의 경험에서 참고하여 일부 예측이 가능하다. 국립경제연구소가 제안한 사업주기 예측 프로그램에 따르면 전후의 경기침체는 평균 약 11개월 또는 3.5분기 지속되었으며 여기에서 경기침체 기간은 사업주기의 최고점에서 최저점 사이의 간격을 나타낸다. 약간 다른 방법을 이용하여 GDP가 최고에 달한 분기 이후의 몇 분기 동안 실제 경제실적 동향을 추적할 수 있다. [그림 3-7]은 몇몇 전후 경기침체 기간 중 실제 미국 GDP의 동향을 보여준다. 여기 선택된 기간들은 특히 심했거나 장기 간 지속되었던 1981-82년과 1974-75년의 경기침체기이다. 2009년 5월 발표된 미국 상무성 자료를 보면 현재의 경기침체는 전후 가장 심각했던 경기침체와 동등한 수준이라는 것을 알 수 있다. 경기침체 기간 중 첫 번째와 두 번째 분기에 일어난 실제 GDP 하락은 과거의 경기침체기에 비해 덜했지만 세 번째 분기의 GDP 하락은 가장 심각했던 전후 경기침체기의 하락과 맞먹는 수준이다. 전체 임금고용은 미국 GDP가 2008년 2사분기에 최고에 이른 후 2.5 퍼센트 감소했다(그림 3-8). 이것은 최근의 다른 경기침체기에 비해 높은 감소율이지만 1957년의 경기침체 때만큼 심하지는 않은 것이다. 1974-75년 경기침체기에는 사실 GDP가 최고수준(1973년 4

사분기)에 이른 후 처음3분기 동안에는 임금고용이 상승했다. 임금고용이 하락하기 시작한 것은 최고 GDP 기록 이후 네 번째 분기에 들어선 후였다.<sup>28)</sup> 이 표에는 또한 몇 분기가 지나서 임금고용이 다시 GDP가 최고 수준이었을 때의 수준을 회복했는지 나타나 있다. 세 경기침체기 모두의 경우 GDP가 최고 수준이었던 기간 이후 10분기가 지나서야 제자리를 찾을 수 있었다.

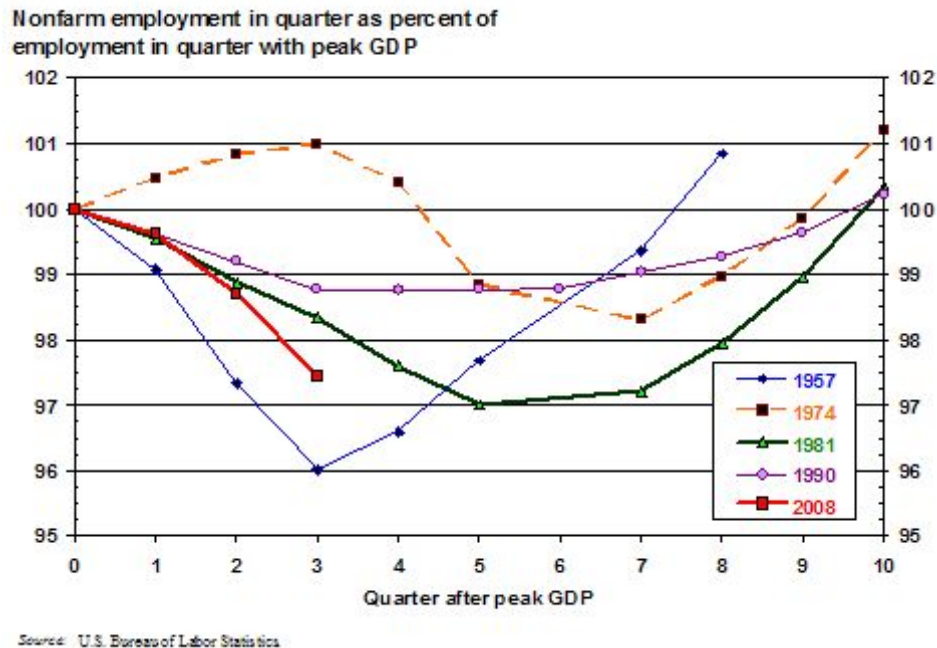
[그림 3-7] 제 2차 세계대전 이후 경기침체 기간 중 미국 GDP의 동향



28) 베이비붐 세대와 많은 미국 여성들이 1970년대 중반에 노동력으로 합류했기 때문에 당시의 노동력 성장은 매우 급속하게 이루어졌다. 1974-75년의 경기침체기에는 또한 근로자 생산성이 급격하게 하락했는데 이는 임금고용은 증가하고 실제 생산은 줄어든 데서 나타난다.

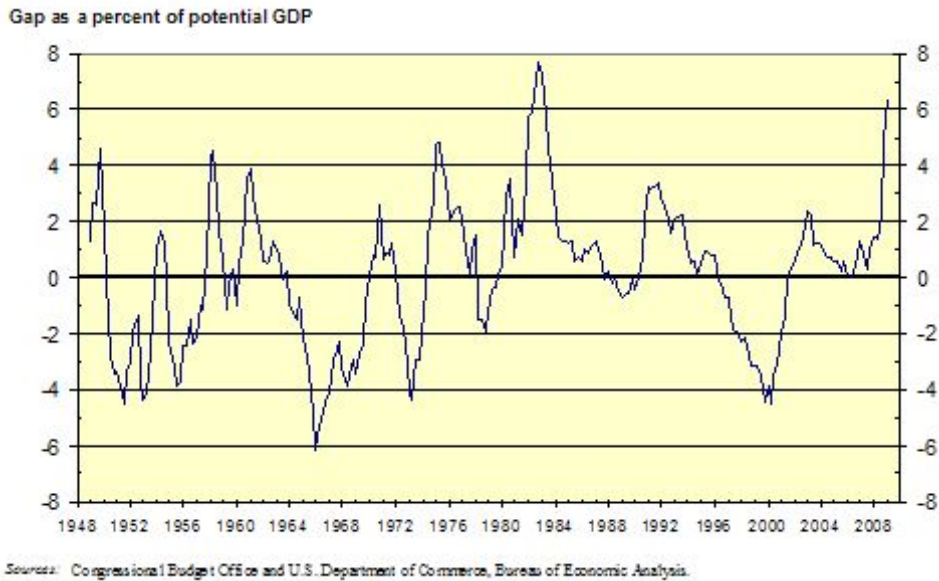


[그림 3-8] 특정 전후 경기침체기간의 임금고용 동향



경기침체의 정도를 측정하는 일반적인 방법은 실제 국가생산과 인플레이션을 유발하지 않는 한도 내의 최대고용이 이루어질 경우의 잠재적 생산 간의 차이를 추정하는 것이다. 미국 의회 예산국(CBO)은 2008-2009년의 인플레이션을 유발하지 않는 최저실업 수준을 16세 이상 노동인구의 4.8퍼센트로 예측하고 있다. 2009년 5월 16세 이상 미국인의 실업률은 9.4퍼센트로서 이는 CBO가 추정한 "완전고용" 실업률보다 4.6퍼센트 높다. [그림 3-9]는 제2차 세계대전 이후 대부분의 기간 중 잠재적 GDP와 실제 GDP간의 차이에 대한 CBO의 추정치를 나타낸다. 양수는 잠재적 GDP가 실제 GDP보다 높은 경우를 의미하고 음수는 실제GDP가 인플레이션을 유발하지 않기 위한 기준보다 더 빨리 성장하고 있다는 것을 의미한다. 2009년의 실제 및 잠재적 생산의 차이에 대한 추정치는 약 9600억 달러, 또는 잠재적인 미국 GDP의 6.4퍼센트였다. 이것은 1981-82년 불황기의 GDP 부족을 제외하면 전체 전후 기간 중 가장 큰 실제 및 잠재적 생산 차이를 나타낸다.

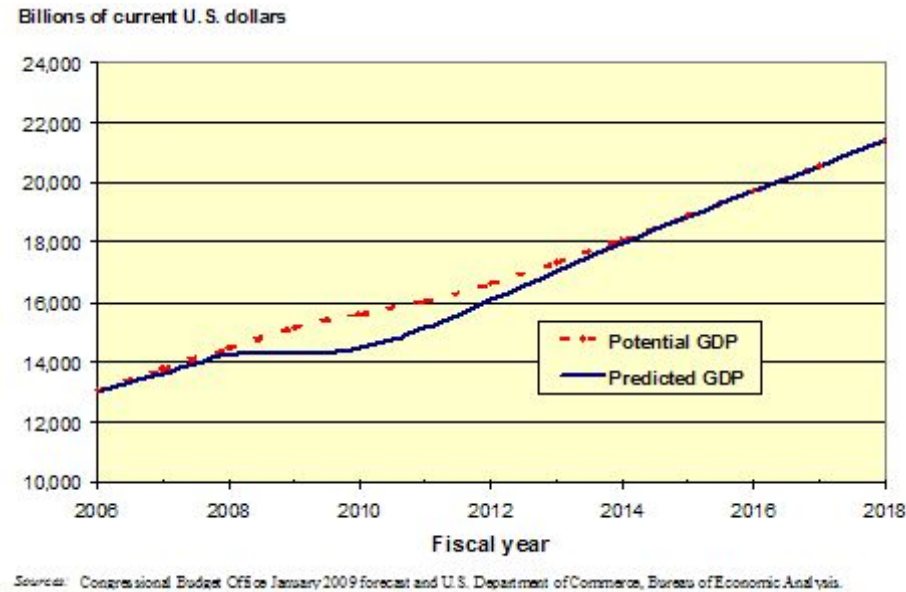
[그림 3-9] 미국의 잠재적 GDP와 실제 GDP의 차이, 1949-2009



CBO는 2009년 1월 정부의 장래 지출 및 수입을 예상하기 위한 경제예측을 하면서 현 경기침체가 얼마나 지속될지에 대한 예상을 내놓았다. 이 예상은 2006년과 2018년 사이의 실제 및 잠재적 GDP 동향 예측을 나타내는 [그림 3-10]에 나와 있다. 이 예측에 따르면 실제 및 잠재적 GDP의 최대 격차는 2010 회계연도, 즉 2009년 10월과 2010년 9월 사이에 나타날 것이며 그 후 점차 줄어들어 2014년에는 격차가 사라질 것이다. 정의에 따르면 실업률은 실제 GDP가 감소하거나 잠재적 GDP보다 느리게 성장하는 동안 증가하고, 실제 생산이 잠재적 생산보다 빠르게 증가하면 줄어들기 시작한다. 장래의 GDP와 실업률에 대한 가장 최근(의회가 대대적인 경기부양 계획 "2009 미국 경제회복 및 재투자 법"을 통과시킨 후인 2009년 3월)의 예측에서 CBO의 예상은 더욱 비관적으로 바뀌었다. 그러나 여기에서는 경기침체의 최저점에서 연간 실업률은 9.0퍼센트 밖에 안 될 것으로 예측되었으며 이 비율은 2009년 5월의 9.4퍼센트 실업률 기록보다 거의 0.5퍼센트 낮다. 이 예측은 미국의 경기침체는 제2차 세계대전 이후의 기준에서 보면 매우 심각한 수준이지만 전례가 없을 만큼 심각한 것은 아닐 것으로 내다보고 있다. 2009년3월의 CBO 예측이 너무 낙관적인 것이라 할지라도 미국은 대공황기 만큼의 경제적 또는 인도주의

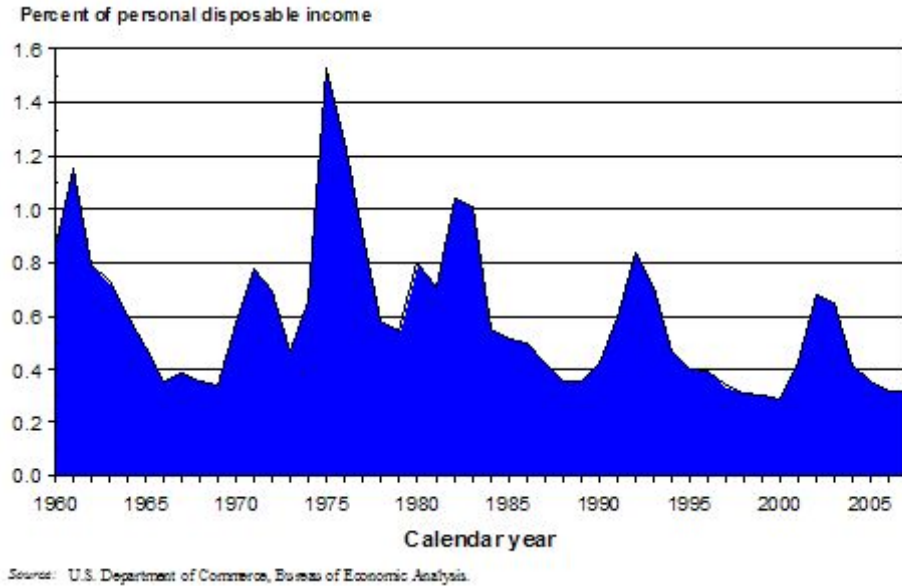
적 위기를 맞을 것으로 보이지는 않는다. 2009년 2사분기에 미국 경제실적의 일부 지수들은 향상되거나 적어도 하락속도가 늦어지는 모습을 보이고 있다. 예를 들어 소비자 신뢰도는 2009년 초부터 높아지고 있다. 실업률은 연초에 비해 4월과 5월에 약간 줄어들었다. 미국 주가는 3월초 최저점을 기록한 뒤 상승하기 시작했으며 미국의 최대 금융기관들 중 다수의 신용도가 개선되고 있는 것으로 나타났다.

[그림 3-10] 의회 예산국의 예측에 따른 잠재적 GDP 및 추정 GDP, 2006-2018



## 제 3절 미국의 사회안전망과 경기부양계획

[그림 3-11] 미국 개인 가처분소득에 대한 실업급여의 비율, 1960-2007



의회나 대통령의 이름으로 경기침체에 대응하는 특별 조치가 나오지는 않았지만 실업 및 장애 보험, 사회지원 프로그램, 소득세 시스템 등의 다양한 프로그램들이 자동적인 부양책과 가계소득에 대한 보호 역할을 제공할 것이다. 실업보험 프로그램은 의심할 여지없이 경제가 불황에 빠질 때마다 지출 비율에 가장 큰 변화를 보인다(그림 3-11). 경제가 순조롭게 성장하고 실업률이 낮을 때 실업보험 급여는 개인 가처분소득의 0.3퍼센트 정도만 차지한다. 불황기에 이 비율은 두 배 이상 상승하는데 그 주된 이유는 보험급여를 받는 근로자들의 수가 급속하게 증가하기 때문이다. 실업보험 수급자 수 증가는 부분적으로는 의회가 통과시킨 특별 대책 때문에 이루어지는 경우가 많다. 보통 이 대책들은 해고된 근로자들이 표준 기간(6개월)보다 장기간 급여를 받을 수 있게 해준다. 그러나 실업보험 수급자 증가의 큰 부분은 의회의 행동 없이도 이루어진다. 경제 침체기에는 연방 소득세와 사회적 보험의 세금 지불액도 줄어든다. 소득세 시스템은 누진세율이 높기 때문에 소득세 징수액은 개인 및 기업 소득 하락 시에 상대적으로 훨씬 더 급속하게 감소한다. 경제학자인 Alan

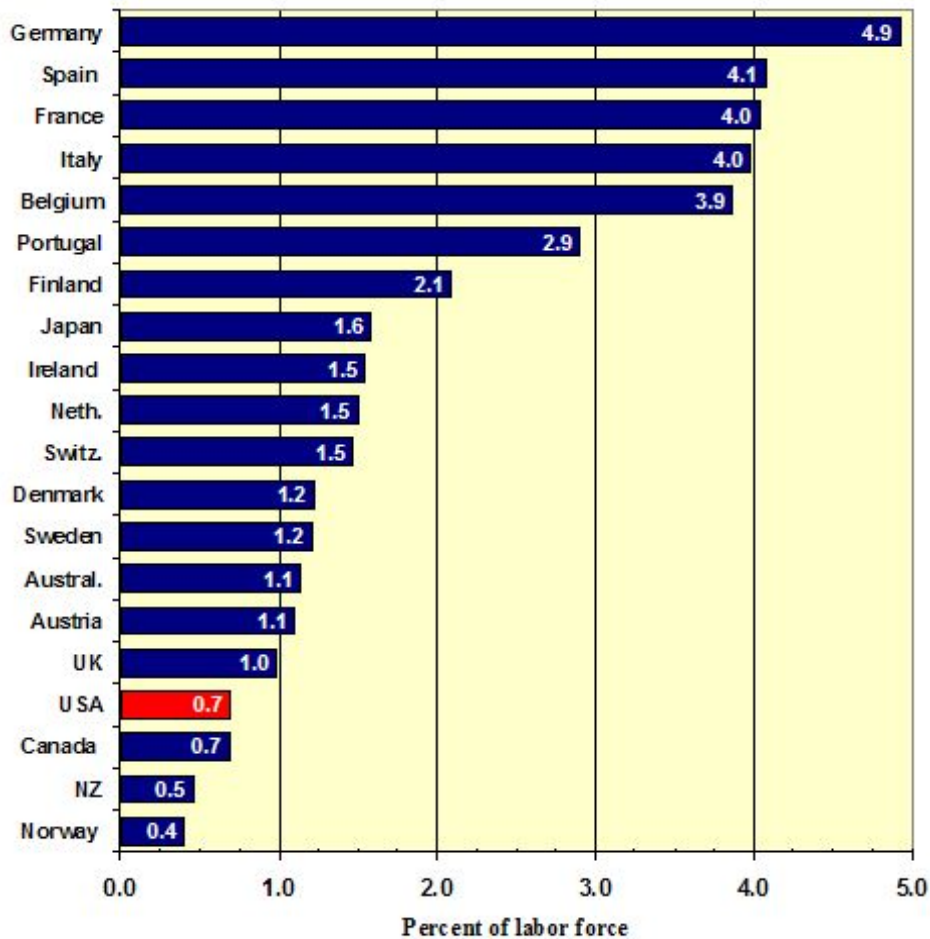
Auerbach와 Daniel Feenberg는 연방 세금 감소에 대한 소비적 대응이 미국 GDP 감소 충격의 최초의 영향을 8퍼센트 상쇄하는 것으로 추정했다(Auerbach and Feenberg 2000). 소득세와 급여세가 실업급여보다 미국 경제에서 차지하는 비중이 크기 때문에 세금 시스템은 실업보험에 비해 경제 안정화에 더 큰 양적(quantitative) 역할을 수행한다.

세금과 급여 시스템은 또한 미국의 여러 주와 지역들에 걸쳐 소득 평등화와 순소득 변화의 완화라는 중요한 역할을 한다. 미국은 매우 크고 다양한 국가이다. 2007년 미국 주 중에서 가장 가난한 미시시피 주는 가장 부유한 주인 코네티컷에 비해 반 정도 뿐인 1인당 소득을 기록했다. 누진세 시스템과 사회적 보험 및 사회 지원 급여를 결정하는 누진 공식은 각 주 간의 순소득 격차가 세전, 이전 전(before-transfer) 소득 격차에 비해 줄어들게 해 준다. 경기침체에 가장 높은 비율의 시장소득 손실을 경험하는 주와 지역들은 상대적으로 연방정부와의 재정 거래에서 더 많은 순 이득을 얻게 된다. 따라서 연방 세금 및 이전급여 시스템에 내재된 자동적 안정화 기능은 연방 세금 및 이전 시스템이 없는 경우에 비해 경기침체의 경제적 고통을 전국에 보다 공평하게 전파시키게 되는 것이다.

미국 근로자들이 해직되었을 때 그들이 받는 가장 중요한 보호는 실업 보험에 의해 제공된다. 직장에서 해고된, 경력을 가진 미국 근로자들은 그들이 잃게 된 소득의 반을 최대 주당 급여액 수준까지 실업급여로 요청할 수 있다. 대부분의 미국 주에서 이 최대 급여액은 실업보험 시스템의 보장을 받는 보통 근로자 임금 평균의 약 반에 해당한다. 따라서 평균 이상의 임금을 받는 근로자들은 해고될 경우 잃은 소득의 반에 못 미치는 급여를 받게 된다. 실업급여는 소득세 시스템에 따라 일반 소득과 마찬가지로 과세된다. 실업보험 급여는 무기한 지급되는 것은 아니다. 일반적인 상황에서 미국의 급여는 26주로 제한된다. 실직 후 6개월 안에 일자리를 찾지 못하는 해직 근로자들은 새로운 임금을 받기 전에 실업급여 기간을 소진하게 될 것이다. 최근 몇 년 간 실업 급여를 받은 근로자 중 31퍼센트에서 43퍼센트가 새로운 직장을 찾기 전에 급여수급 자격을 잃었다. 실업급여 기간을 소진하는 비율은 전국적인 실업률이 높을 때 더 상승한다. 많은 OECD 국가들의 경우와 같이 최근 오랜 기간 실업의 고통을 당하는 실직 근로자들의 비율이 장기적으로 증가하고 있다. 이

것은 실업보험 급여 만기(exhaustion) 통계에도 나타난다. 1960년대의 경우 실업 보상을 만기까지 다 써버리는 보험신청자의 비율은 급여신청 후 수급을 받은 모든 근로자 중에서 20퍼센트 내지 25퍼센트를 차지했다. 오랜 실업의 고통을 당하는 근로자들이 장기적으로 증가하고 있기는 하지만 미국의 경우 다른 선진 산업국들에 비해 장기 실업의 비율이 상대적으로 낮다. [그림 3-12]는 대부분의 산업국들이 탄탄한 경제성장을 이루었던 2004년에 1년 이상의 실직을 겪은 여러 OECD 국가들의 노동자 비율을 보여준다. 미국은 20개 국가 중 끝에서 4번째를 차지했으며 이는 장기 실직 문제가 다른 OECD 국가들에 비해 훨씬 미미하다는 사실을 나타낸다.

[그림 3-12] 노동인구에 대한 1년 이상 실업자의 비율, 2004 (%)



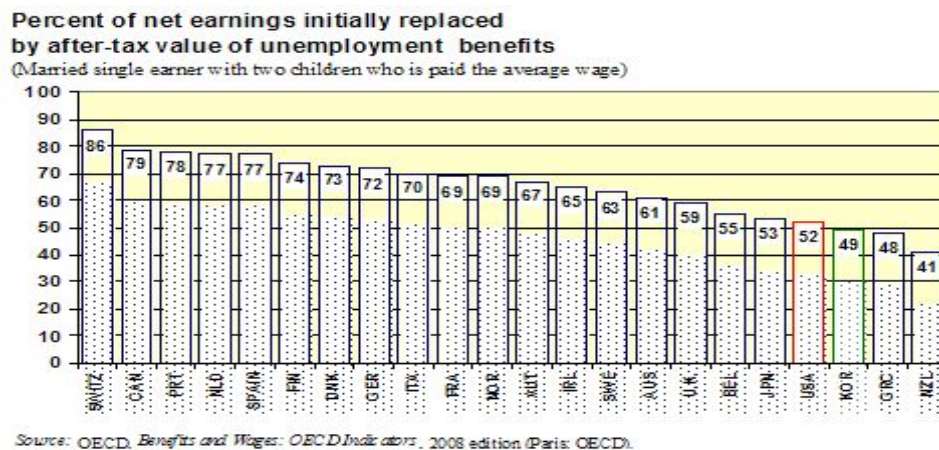
Sources: Author's calculations based on OECD *Employment Outlook* (2004), pp. 237 and 258.



OECD는 회원국들이 근로자들의 실직 후 제공하는 급여가 원래 소득에 비해 넉넉한지에 대한 평가를 내놓았다. OECD에 따르면 2007년 미국의 단독 소득 근로자(single-earner)들은 평균 미국 임금의 3분의 2를 받는 실직 근로자의 경우 52퍼센트에서 61퍼센트의 순 비율로 대체 급여를 받았다. 평균 임금을 받는 근로자들은 보통 순 급여의 52퍼센트에서 56퍼센트를 대체하는 순 실업급여를 받았고 평균임금의 1.5배를 받는 근로자들은 순 임금의 37퍼센트에서 39퍼센트의 대체 비율(replacement rate)로 급여를 받았다(OECD 2009). 이와 같은 대체 비율은 대부분의 다른 부유한 국가들 보다 낮은 것이며 그 격차는 특히 부양가족이 있거나 평균 이상의 소득이 있는 경우에 더 크게 나타난다.

[그림 3-13]은 일하지 않는 배우자와 두 명의 부양 자녀가 있으며 실직 전에 평균 국가 임금을 받던 실직 기혼 근로자의 순 대체비율을 보여준다. OECD는 부유한 22개 국가들의 실직 근로자들이 2007년 실직 후 첫 6개월 동안 받은 급여의 대체 비율에 따라 나라들의 순위를 평가했다. 이런 종류의 실업 근로자에 대한 평가에서 미국은 22개국 중 19번째를 차지했는데, 이 순위는 해고 근로자의 정확한 임금과 가족상황에 따라 달라진다. 임금수준과 가족상황이 다른 근로자들의 경우 미국의 대체비율은 다른 21개국 근로자들의 경우에 비해 약간 높아지는 경우도 있고 평균 이하로 내려갈 때도 있다. 그러나 일반적으로 미국의 실업급여는 다른 부유한 국가들의 조건이 유사한 실직 근로자들의 경우에 비해 낮은 것으로 나타난다.

[그림 3-13] OECD 22개 회원국의 실업급여 액수비교지표, 2007



미국의 실업보험 시스템은 단지 근로자들이 해고되었을 때 잃게 되는 현금 임금 을 대체하는 역할을 할 뿐이다. 이 보험은 근로자들이 예전 고용주들이 제공하던 건강보험이나 다른 부가 급부들을 잃는데 대해서는 보상을 해주지 않는다. 민간부문 근로자의 경우 건강, 퇴직, 의무적인 사회적 보험을 제외한 보험 급여에 대한 고용 주의 기여금은 그 근로자의 현금 임금의 평균 16퍼센트를 차지한다(미국 BLS 2005). 부가 급부의 상실은 특히 고용주들의 건강보험에 의존하고 있던 근로자들에게 중요한 의미를 갖는다. 고용주가 제공하는 건강보험 이외의 외부 보험은 비용이 매우 높기 때문에 실직 근로자들은 거의 대부분 보험료를 낼 능력이 없게 된다.

주 또는 국가의 실업률이 높을 때 해직 근로자들은 대개 26주의 표준 급여와 추가로 실업 보상을 받을 자격을 갖고 있다. 지난 50년간 장기 급여 프로그램은 실업률이 기준 또는 "사업 개시(trigger)" 비율보다 높은 주의 근로자들을 대상으로 추가 13주 또는 20주 동안 보상을 제공했다.<sup>29)</sup> 이 프로그램의 비용의 절반은 연방정부 기금에서 제공되고 나머지 반은 프로그램이 시행되는 주에서 지불한다(정규적인 26주 급여 패키지의 모든 비용은 주 정부가 수집하는 급여세에서 지급). 장기 급여 프로그램은 최근에는 1970년대나 1980년대 초에 시행되던 것처럼 잘 시행되지 않고 있다. 과거 25년간 이 프로그램은 대부분의 주에서 지역 실업률이 높았을 경우에도 거의 시행되지 않았다. 예를 들면 2003년 6월 미국 민간 실업이 2001년 경기침체 이후 최고에 달했을 때, 장기 급여는 50개 주 중 겨우 3개 주에서만 제공되었다. 이 3개 주의 실업률이 예외적으로 높기는 했지만 캘리포니아, 미시건, 텍사스를 포함한 다른 6개 주에서도 6.5퍼센트를 넘어섰다. 장기 급여 프로그램은 1981-83년 경기침체 이후 현재의 불황이 발생하기 전에는 33개 주에서 한 번도 시행되지 않았다(Vroman 2009).

실업률이 높을 때에는 더욱 오랜 기간 해직 근로자들에게 급여를 제공하는 것이 인도주의적인 이유와 경제적인 이유에서 모두 합당하다. 실직 근로자들은 보통 침체된 직업 시장에서 일자리를 찾는데 더 많은 시간을 필요로 하기 때문에, 더 긴 구직 기간에 대한 보험을 지급하는데 대해 형평성의 논란이 있을 수밖에 없다. 또한 실업 보상의 경기역행적 효과성은 높은 비율의 실직 근로자들이 급여 자격을 다 써버림으

29) Trigger 메커니즘에 대한 상세 정보는 미국 하원 세입위원회 (2000) 4항에 나와 있다.



로써 혜택을 받지 못하게 될 경우 감소한다. 실업률이 높을 때 근로자들이 정규적인 실업 급여를 다 써버리게 되리라는 것은 자명한 이치이다. 만약 정규 실업보상의 기간연장이 이루어지지 않는다면 경기침체가 최대 급여 기간보다 길어질 경우 급여 혜택을 받는 실직 근로자들의 비율은 줄어들 것이다.

대부분의 미국 정책결정자들은 이러한 논란의 논리를 이해하고 있다. 1950년대 후반 이후 경기침체가 올 때마다 의회는 연방-주 장기 급여 프로그램에 의한 장기 혜택과 더불어 연방 지원으로 실업급여를 연장시켜주기 위한 법을 제정해왔다. 특히 1975-77년에는 실업급여 연장이 더 폭넓게 이루어져 정규 및 장기 급여를 모두 써버린 실업급여 신청자들에게 26주 동안 추가 보상이 제공되었다(그 결과 26주의 정규 보험수당 및 13주의 장기 수당을 포함하여 총 65주 동안 지원이 이루어졌다). 1982-85년, 1991-94년, 2002-2004년의 특별 수당 연장은 이에 비해 덜 후한 조건이었지만 여전히 근로자의 총 지원기간을 6개월까지 연장시킬 수 있는 특별 연방지원 수당이 제공되었다. 1975년 이후 35년의 기간 중 15년 동안 전체적 또는 부분적으로 실업급여 기간을 연장시켜주는 특별 프로그램들이 시행되었다. 근로자의 주거상황 및 특정 연도의 연방 추가지원 프로그램 내용에 따라서 각각의 근로자는 정규 주 보험 프로그램에 의해 제공되는 26주 지원에 추가로 6주에서 39주까지 더 실업 보상을 받을 자격이 주어졌다.

그러나 대부분의 기간에 실업 보상은 근로자가 해고된 후 26주로 기간이 제한되었다. 이 지원 자격 기한은 산업국들 중에서는 가장 짧은 편이다. 장기간 실업의 고통을 겪는 미국의 근로자들은 다른 대부분의 산업국들의 경우보다 상당히 낮은 소득 보호를 받고 있다. 다른 19개국에서는 평균 임금을 받고 5년간 근속한 근로자들이 보통 잃게 된 순 소득의 40퍼센트에서 50퍼센트를 실업 및 사회지원 급여로 받는다. 미국의 경우에는 5년에 걸친 임금의 5퍼센트에서 6퍼센트만이 실업급여로 대체된다. 장기 실업을 겪는 실직 근로자들을 위한 사회지원 급여를 더하더라도 미국의 소득 대체비율은 다른 19개국의 평균에 한참 못 미친다(OECD 2004, 표 3-1).

〈표 3-1〉 Fiscal Stimulus Packages in Nine Large Countries, 2008-2010

	Calendar years			2008-2010
	2008	2009	2010	Total
Canada	0.0	1.5	1.3	2.7
China	0.4	2.0	2.0	4.4
France	0.0	0.7	0.7	1.3
Germany	0.0	1.5	2.0	3.4
India	0.0	0.5	-	0.5
Italy	0.0	0.2	0.1	0.3
Japan	0.4	1.4	0.4	2.2
United Kingdom	0.2	1.4	-0.1	1.5
United States	1.1	2.0	1.8	4.8
Average <sup>1/</sup>	0.5	1.6	1.3	3.4

1/ PPP GDP-weighted average.

Source: International Monetary Fund (February 2009).

의회는 해직 근로자들을 위한 기존의 보호대책을 확대하기 위한 몇 가지 조치를 취했다. 이전의 전후 경기침체의 경우와 마찬가지로 의회는 기본적인 실업보험에 더해 연방 자금으로 지원을 연장시켰다. 위에서 언급한 바와 같이 장기 급여 프로그램은 지역 실업률이 전례 없이 높게 증가하지 않는 한 미국의 많은 주에서 잘 시행되지 않고 있다. 이러한 상황은 현 침체기에도 마찬가지로 나타난다. 2009년 3월 중순에 미국의 16세 이상 성인 실업률이 8.5퍼센트에 달했을 때 장기 급여 프로그램은 미국의 50개 주 중 15개 주에서만 시행되고 있었다(Vroman 2009). 장기 급여 프로그램의 단점을 인식한 의회는 2008년 7월 임시적인 장기 실업 보상(EUC) 프로그램을 도입했다. 주 차원의 실업률에 따라 26주의 정규 급여를 다 받은 해직 근로자는 추가 20주에서 33주까지 EUC 급여를 받을 수 있으며 이로 인해 근로자들은 총 46주에서 59주까지 정규 및 EUC 급여의 혜택을 받을 자격이 생겼다. 2009년 6월 중순을 기준으로 50개 주 중 42개 주에서 33주의 EUC 급여가 제공되고 다른 8개 주에서는 26주 동안 EUC 급여가 제공되고 있다. EUC 급여의 모든 비용은 연방 정부에 의해 지원될 것이다. 2009년 5월 제정된 법에 의거하여 의회는 2010년 5월까지 EUC 급여 지급을 승인했다. 그러나 미국의 실업률이 계속 현 상태로 높게 유지된다면 이 프로그램은 연장될 가능성이 크다.

의회는 임시 EUC 프로그램의 개발과 더불어 주 정부들이 주·연방 장기 급여 프로그램에 관한 "사업 개시" 규칙을 개정할만한 주요 인센티브들을 내놓았다. 과거의

법에 따르면 장기 급여비용의 반은 주 정부 자금으로 충당되었다. 그러나 2009년 2월의 경기부양계획에 의해 지정된 임시 규칙에서 의회는 연방정부가 2009년과 2010년의 첫 몇 개월간의 장기 수당 비용을 100퍼센트 지원하도록 승인했다. 주 정부에서는 장기 급여비용을 제공할 필요가 없으므로 장기급여 지급을 위한 실업률 기준을 낮출 수 있게 되었다. 이 전략을 따르는 주들은 따로 비용을 들이지 않고도 13주에서 20주 동안 추가로 해직 근로자들이 실업 보상 급여를 받게 할 수 있다(미국의 거의 모든 주에서 실업보험 급여세는 민간 고용주에게만 부과된다. 근로자들은 직접 세금을 낼 필요가 없다). 따라서 실업률이 아주 높은 일부 주에서 근로자들은 최장 79주, 즉 1년 반까지 실업 보상을 받을 수 있다. 이것은 미국의 해직 근로자들에게 제공된 실업보험 혜택 중 가장 기간이 긴 것이다. 실업률이 낮은 주에서 실직한 근로자들은 46주까지 급여 혜택을 받을 수 있다.

임시로 근로자들이 실업급여를 받을 수 있는 최장 기간을 연장시킨 것과 더불어 의회는 실업보험의 보호를 증진시키는 두 가지 추가 조치를 취했다. 첫째, 의회는 주당 급여액을 과거의 평균 급여액에서 8퍼센트 증가시킨 25달러로 늘렸다. 급여인상 비용은 모두 연방 정부에 의해 지원될 것이다. 둘째, 의회는 한시적으로 연 실업급여 중 최초의 2400달러에 대한 연방 소득세를 없앴다. 실직 근로자는 보통 10퍼센트 또는 15퍼센트의 한계세율을 적용 받기 때문에 이 조치는 실업 보상금의 세후 가치를 연 약 240달러에서 360달러가량 증가시킬 것이다. 이전의 경기침체기에는 의회가 이와 같은 방식으로 주당 급여의 가치를 증가시켜준 적이 없다.

의회는 또한 실업 급여의 자격조건을 바꾸도록 주 정부들을 대상으로 인센티브를 제공했다. 그 목적은 주 법에 의해 급여를 받지 못했던 일부 실직 또는 해직 근로자들이 급여를 받을 수 있도록 하는 것이었다. 예를 들어 한 가지 규칙의 변화를 통해 해직 근로자들이 대부분의 주에서 적용하는 기준 기간보다 더 최근의 기간에 벌어들인 소득을 기준으로 하게 할 수 있다. 또 다른 규칙의 변화는 시간제 일자리에서 해고된 근로자들도 실업급여를 받도록 할 수 있을 것이다(미국 주들 중 거의 절반이 시간제 직업 구직자들에게 급여신청 자격을 부여하지 않는다). 2009년 경기부양계획의 조건에 따르면 연방 정부는 이 제도가 채택된 후 처음 2년간 자격조건 완화의 모든 비용을 담당하도록 되어있다. 만약 각 주들이 이 조항들의 이점을 완전히 이용

할 경우 연방 정부가 부담해야 하는 비용은 전체 연방 실업보험 부양책의 7분의 1을 차지할 것이다. 그러나 이 조항들은 찬반논의를 불러 일으켰는데 그 이유는 일부 주 정부들이 연방 정부의 임시적 지원에 대한 대가로 자격 조건을 영구적으로 변경하는 것을 꺼려했기 때문이다. 물론 대부분의 연방의회 의원들은 각 주들이 실업자들의 급여 혜택을 늘리기 위해 영구적으로 규칙을 바꿀 것을 원하고 있다. 그들은 경기부양계획의 연방자금 지원방침을 이용하여 이 목적을 달성하려 한다. 결국에는 대부분의 주들이 의회가 원하는 대로 두 개 또는 그 이상의 규칙을 개정하게 될 것이며 해당되는 주에서는 자격조건 규칙이 영구적으로 변경될 것이다.

해직 근로자들을 위한 경기부양계획의 가장 놀라운 특징은 실직 근로자들이 건강보험료를 낼 수 있도록 돕기 위한 넉넉한 연방 보조금의 지급이다. 근로자 1인당 9개월로 제한된 이 보조금은 해직 근로자들이 전 고용주가 제공한 건강보험의 혜택을 계속 받기 위한 비용의 65퍼센트를 지원하는 것이다. 대부분의 빈곤층이 아닌 미국 근로자들은 자신의 고용주 또는 가족 중 다른 임금소득자의 고용주가 제공하는 건강보험의 혜택을 받고 있다. 고용주들은 보통 이 보험의 보험료 비용을 대부분 지급한다. 대부분의 해직 근로자들은 고용주 보조금을 받지 못한다. 보조금 지원이 안 되는 총 건강보험료는 대개 상당히 높으며 독신 근로자의 경우 1년에 4700달러, 배우자와 자녀를 부양하는 근로자의 경우 1만 2700달러 정도이다(Vroman 2009). 이 액수는 미국 근로자의 평균 1년 임금의 각각 10퍼센트와 32퍼센트에 해당한다. 당연히 해직 후에 이 보험료를 모두 부담할 능력이 있는 근로자들은 거의 없다. 따라서 많은 해직 근로자들은 건강보험을 부가 급부로 제공하는 다른 직장에 취직할 때까지 건강보험을 이용하지 못하게 된다(실직 근로자들, 특히 자녀를 부양하는 근로자들은 국민의료보조제도(Medicaid)와 주 아동건강보험(SCHIP)에 해당되는 수입 조사에 따른 공공 건강보험의 수급자격이 있을 수도 있다. 그러나 가족들의 경우 이러한 보험의 수급자격을 갖추기 위해서는 소득이 낮고 자산이 거의 없어야 한다).

다른 부유한 국가의 국민들은 미국 근로자들이 실직할 경우 건강보험을 잃게 될 수도 있다는 사실을 알고 놀라는 경우가 많다. 대부분의 부유한 국가들에서 건강보험은 거의 대부분의 거주인구를 대상으로 제공되며 여기에는 실직자와 그들의 부양가족이 포함된다. 미국에서는 노인층과 대부분의 장애인들, 그리고 빈곤한 사람들(저

소득 제한기준 이하의 소득을 받는 인구집단)을 대상으로 무료 또는 저가 건강보험이 제공된다. 노인도, 장애인도 아니고 저소득 제한기준 이상의 소득을 얻는 미국인들의 경우 저렴한 건강보험 혜택은 직원들과 그들의 부양가족에게 건강보험을 제공하는 고용주 밑에서 일하는 직원들에게만 주어진다. 직원들에게 건강보험을 지급하지 않는 일부 회사들의 경우 이 회사의 직원들은 실직을 당해도 건강보험 혜택을 잃게 되지 않는다. 그러나 직장을 통해 건강보험 혜택을 받던 근로자들에게 실직은 단지 임금 소득의 손실 보다 훨씬 큰 손해를 끼친다. 실직은 또한 근로자와 그의 부양가족들의 건강 보호를 앗아간다. 이러한 근로자들이 해직당한 후에도 건강보험을 유지할 수 있도록 넉넉한 보조금을 지급함으로써 의회는 해고 근로자들을 위한 보호를 극적으로 확대시켰다.

2008년과 2009년 연방 경기부양계획의 상당한 부분이 가정들을 대상으로, 그리고 작은 규모지만 기업들을 대상으로 1회 또는 단기 소득세 감세를 제공하는데 집중되었다. 금융위기에 대해 의회가 보인 최초의 반응은 2008년 2월 미국 GDP가 하락하기 거의 6개월이 지난 뒤 가정들을 대상으로 소득세 환불과 기업 투자에 대해 세금 감면을 해주는 법을 통과시킨 것이었다. 2008년 경기부양계획은 또한 연방 국립 모기지 협회와 연방 주택대출 모기지 공사가 구입할 수 있는 주택 모기지의 상한액을 인상시켰다. 이 조치들 중에서 가장 중요한 것은 납세자들에 대한 소득세 환불이었다. 개인 납세자들은 600달러를 환불 받았고 기혼 부부는 1200달러, 그리고 자녀를 부양하는 납세자들은 자녀 1명 당 300달러씩 돌려받았다. 납세의무가 없는 미국인들도 소득이 3000달러 이상이면 부분 환불을 받을 수 있었다. 사회보장 혜택을 받는 사람들은 2008년 경기 부양법에 의해 추가 환불도 받았다. 일정 기준 이상의 순 소득이 있는 가정들의 경우에는 환불수표의 액수가 더 낮게 조정되었다. 소득이 7만 5천 달러 이상인 개인 납세자들과 15만 달러 이상인 기혼 납세자들의 경우 기준보다 소득이 1달러 높아질 때 마다 환불액이 0.05달러 줄어들었다. 따라서 소득 분배의 하위 90퍼센트에 속하는 대부분의 미국인들은 거의 동일한 환불액을 돌려받았다. 거의 소득이 없거나 소득분배의 최상위층에 있는 사람들만이 이 계획에 의한 감세 혜택을 받지 못했다. 1년간 환불에 든 비용은 약 1260억 달러 또는 미국의 잠재적 GDP의 1퍼센트로 추산된다. 기업들을 대상으로 한 소소한 세금 혜택은

소득세 환불로 미국 가정들에 전달된 액수의 약 7분의 1로 파악되었다.

2009년 경기부양계획은 2008년 계획에 비해 미국 재무성에 5.4배나 더 큰 부담을 안겨줬으며 훨씬 더 다양한 세금 및 지출 규정들을 포함하고 있었다. 경기부양법 내용 중에서 40퍼센트 이상의 세금 혜택으로 가장 높은 비용을 요구한 조항은 임시 세금공제 제도("making work pay" tax credit)였다. 이 세금공제 혜택은 버락 오바마 대통령이 2008년 대통령선거 유세 중에 발표한 제안을 근거로 만들어졌다. 그는 저소득 근로자들에게 그들이 내는 급여세의 일부에 대한 소득세 환불을 해줌으로써 근로에 대한 보상을 증가시켜 주겠다고 약속했다. 이 세금공제는 근로자들에게 소득의 6.2퍼센트에 해당하는 세금 공제(credit)를 제공하는 것으로 개인 납세자에게는 400달러를 상한선으로, 기혼 부부에게는 800달러를 상한선으로 정했다. 세금 공제율은 근로자가 부담하는 사회보장 급여세 비율과 동일하다. 이 세금 공제는 고소득 납세자들, 특히 1년 소득이 7만 5천 달러 이상인 개인 납세자와 15만 달러 이상인 기혼 부부의 경우에는 단계적으로 줄어들어 소멸된다. 세금 공제는 당연히 소득분배의 하위 90퍼센트에 속하는 미국인들의 소득에 대한 한계세율을 하락시키며 따라서 노동 공급을 부양시킬 것이다. 의회와 행정부는 2009년과 2010년에 원천징수세율을 낮춤으로써 세금 공제를 제공하기로 결정했다. 이에 따라 대부분의 근로자들은 2009년 3월 또는 4월에 전보다 많은 임금을 받기 시작했다. 그러나 세금 공제는 한시적인 것이다. 이 혜택은 2010년 이후에는 없어진다. 2008년 대선 유세에서 버락 오바마 후보는 세금 공제를 영구적으로 실시하겠다고 공약했다. 물론 그렇게 되면 비용이 크게 증가할 것이다. 법으로 제정된 세금 공제의 비용은 2009년에서 2011년 사이에 1160억 달러에 이를 것으로 추산된다. 그리고 만약 이 세금 공제가 세금법에 영구적으로 공식화된다면 이에 대한 앞으로 10년간의 비용은 6400억 달러에 달할 것이다.

2009년 경기부양계획에서 두 번째로 높은 약 700억 달러의 비용이 드는 세금 조항은 대체 최저세금(alternative minimum tax)이 적용되는 소득기준을 높이는 것이다. 이것은 세금법의 기술적인 변경이지만 고소득자 또는 계산 가능한 소득에서 많은 공제가 이루어지는 사람들에게 중요한 실제적 영향을 갖는다. "대체 최저세금"의 원래 목적은 고소득 납세자들이 다양한 공제와 세금감면을 근거로 모든 세금을 회피

하는 것을 방지하려는 것이었다. 이 세금이 얼마나 효과적으로 목적을 달성하는지의 여부에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 어쨌든 점점 더 많은 납세자들이 대체 최저세금 규칙에 따라 소득세를 지불해야 하는 위험에 빠지고 있으며 많은 경우에 그다지 소득이 높지 않은 사람들도 이런 처지에 놓이고 있다. 중간 수준의 소득을 받는 가족들이 대체세금을 납부해야 하는 상황을 막기 위해 의회는 대체 최저세금이 적용되는 소득 기준을 "일시적으로" 높이는 조치를 매 1년이나 2년마다 취해왔다. 대체 최저세금 규칙이 2009년 경기부양계획에서 보류되었던 안 되었던, 이 규칙은 2009년 중에 의회에 의해 보류될 가능성이 높다. 2009년에 대체 최저세금을 납부할 것으로 예상하는 납세자들은 거의 없다. 브루킹스 도시연구소 세금정책 센터의 추정 에 따르면 대체 최저세금 규칙을 보류하는 데서 나오는 순 이익의 거의 80퍼센트는 미국 가정의 상위 20퍼센트로 흘러간다(Altshuler et al. 2009). 경제부양 대책의 관점에서 볼 때 이것은 세금 혜택을 목표로 하는 방법으로 좋지 않으며 그 이유는 고 소득 가정들이 저소득 가정에 비해 세금 감세액을 즉시 소비할 가능성이 낮기 때문이다.

경기부양계획은 자녀가 있는 저소득 가정에 특히 중요한 세금 공제를 자유화시키는 두 가지 중요한 조항을 포함하고 있다. 한 조항은 3명 이상의 자녀를 포함하는 가정을 대상으로 하는 근로소득 세금 공제(EITC)이다. 이 세금 공제는 애초에 저소득 가정의 부모가 노동인구에 합류하는 것을 장려하고 그들의 연간 근로활동을 증가시키기 위해 도입되었다. 이 제도는 소득이 아주 낮은 근로자들의 가족을 대상으로 소득 1달러에 대해 0.34달러 또는 0.40달러의 세금공제 환불 혜택을 제공한다. 연간 세금 공제 상한선은 자녀 1명을 둔 부모의 경우 약 3천 달러, 두 명 이상의 자녀를 둔 부모에게는 약 5천 달러이고 가족의 소득이 특정 기준 이상으로 증가하면 세금 공제는 단계적으로 없어지게 된다. EITC는 일반적으로 성공적인 것으로 평가받고 있는데 그 부분적인 이유는 세금 혜택이 그 혜택을 받을 자격이 있는 인구집단, 즉 가난한 근로자 부모들에 크게 집중되어 있다는 것, 그리고 또한 세금 공제가 저소득층 부모들이 노동시장에 참여하도록 독려하는 목표를 달성하고 있다는 증거가 여기저기에서 나타나고 있기 때문이다. 2009 경기부양법에 포함된 한시적 개혁들은 3명 이상의 자녀를 둔 부모들에게 더 높은 세금 공제 혜택을 제공하고 기혼부부 가

정의 경우 공제가 단계별로 줄어드는 소득 기준을 인상시켰다. 이것들은 가치 있는 변화이나 왜 이러한 조치들이 한시적인 것이어야 하는지는 불명확하다. 이 조항에 의해 세금 혜택을 받을 인구집단의 경우 이들이 세금감면을 받으면 그들은 환불액 중 많은 부분을 곧 소비할 가능성이 크다.

이 경기부양법의 두 번째 조항은 자녀 세금공제를 변경시키는 것이다. 이 세금공제는 자녀를 둔 가정들을 대상으로 하는 영구적인 세금 혜택이다. 경기부양법 조항에 따르면 자녀 세금공제의 일부 사항들을 한시적으로 바꾸어 저소득 가정들이 더 많은 세금 혜택을 얻을 수 있게 될 예정이다. EITC의 변화와 마찬가지로 자녀 세금공제의 한시적 변화는 자녀가 있는 저소득 근로 가정들만을 대상으로 하고 있다. 두 경우 모두 세금 혜택이 주어지면 그 가족은 그 금액 중 많은 부분을 즉시 소비할 가능성이 크다. 이 인구집단은 가족 중 생계를 책임지는 가난한 근로자를 포함한 가족들의 비율이 높기 때문에 이들은 생계를 책임지는 근로자의 비율이 낮은 다른 저소득 인구집단에 비해 경기침체의 타격을 더 쉽게 입을 수 있다(연금생활자와 장애인들도 빈곤한 경우가 많지만 이들은 임금소득으로 생활하는 경우가 거의 없다. 따라서 이들 대부분은 고용시장의 불황에 의해 그다지 영향을 받지 않는다).

2009년 경기부양계획은 앞에서 언급한 대로 실업보험을 받는 사람들에게 한시적인 세금 혜택을 준데 더해서 대학 또는 대학원에 등록된 학생들을 지원하는 조항도 포함하고 있다. 미국의 세금법은 이미 학생들에게 1년 등록금과 수업료 중 최초로 지급하는 1200달러의 100퍼센트 및 기타 비용으로 지급하는 그 다음 1200달러의 50퍼센트에 해당하는 "희망 세금 공제"를 포함하고 있다. 그러나 이 세금 공제는 고등교육의 첫 2년에만 해당된다. 희망 세금 공제의 일시적 대체지원 대책은 "미국 기회 세금공제"라고 이름 붙여졌다. 이 조치에 따라 등록금, 수업료 및 기타 비용 중 최초의 1200달러의 100퍼센트와 같은 내역으로 지급하는 그 다음 2000달러의 25퍼센트가 세금 공제 대상이 된다. 따라서 연간 최대 공제액은 희망 세금 공제의 1800달러에 비해 2500달러로 늘어난다. 또한 미국 기회 세금공제는 2년이 아닌 4년 동안의 교육비를 대상으로 한다. 그러나 경제부양계획의 다른 항목들과 마찬가지로 이것은 일시적인 세금공제에 지나지 않는다. 의회에 의해 나중에 기한이 연장되지 않는다면 2009년과 2010년의 교육비에 대해서만 세금 혜택이 주어지고 끝날 것이다. 이 세금



공제 기간이 만료되면 과거의 희망 세금공제가 다시 그 자리를 차지하게 된다.

미국 기회 세금공제의 주목할 만한 특징은 고등교육에 투자하는 미국인들에게 일시적 세금 혜택을 주는 것을 목표로 한다는 것이다. 이것은 미국인들의 교육에 대한 투자를 유지 또는 증가시키는 것을 목표로 하는 경기부양계획의 몇 가지 조항들 중 하나이다. 경기부양계획의 지출 부분에서 의회는 저소득 학생들이 고등교육을 받을 수 있도록 하는 보조금 지급을 크게 확대시켰다. 이것은 매우 현명한 조치이다. 2008년 12월과 2009년 4월 사이에 미국의 임금을 받는 일자리 수는 560만 이상 줄어들었다. 같은 기간에 실직한 구직자 수는 620만 증가했다. 실직한 근로자들이 재취업을 하는 것은 어렵기 때문에 이들 중 일부가 구직을 그만두고 고용시장 상태가 개선되었을 때 구직에 좀 더 유리하도록 자신들의 기술을 향상시키는데 투자하는 것은 합리적인 일이다. 고등 교육을 받는 학생들에게 세금 지원과 직접 보조금을 제공함으로써 정부는 더 많은 실업자들이 이와 같은 전략을 택하도록 독려하고 있다. 이것은 많은 근로자들, 특히 젊은 실직 근로자들에게 좋은 전략이다. 뿐만 아니라 실직 근로자들이 대학에 다니거나 훈련 프로그램에 참여하는 것은 당장 일자리를 찾는 실업자들의 수를 하락시키는 효과가 있다.

2009년 경기부양계획은 또한 다른 다양한 세금 조항들을 포함하고 있는데 이중 일부는 기업들이 에너지 절약에 투자하는 데 대한 세금 인센티브를 제공하는 것을 목적으로 한다. 특정 기간 중에 이루어진 자본 투자에 대한 한시적 세금 혜택 등 일부 기업 세금에 대한 인센티브들은 단기적으로 기업의 지출을 활성화시킬 수 있다. 그러나 다른 많은 조치들은 장기간의 지출이 필요하기 때문에 경기침체가 끝난 후까지 계속해서 지출 증가가 지속되어야 하는 경우도 있다. 이러한 세금 혜택 중에는 경기침체에 기업 투자를 촉진시키는 것의 여부를 떠나 충분한 정당성을 갖고 있는 조치들도 있다. 그러나 경기침체가 끝나고 오랜 시일이 지난 뒤까지 투자증가를 유발시키는 세금 혜택 조치는 현재 경기침체에 경기회복을 가속화시키거나 근로자나 가족들의 복지를 돕는 것과는 아무 관련이 없다.

사회적 보호의 관점에서 2009년 경기부양계획의 가장 중요한 부분은 가정들을 대상으로 한 직접 소득지원과 사회적 서비스 제공이다. 본 장에서 이미 추가적 소득 지원을 제공하는 중요한 대책들을 몇 가지 설명했다. 그것은 실업 급여의 한시적 기

간연장, 주당 실업 보상 급여액의 일시적 증액, 해직시 건강보험을 상실하는 근로자들을 위한 임시 건강보험 보조금, 대부분의 미국 납세자와 연금생활자들을 위한 세금 환불, 자녀가 있는 부모 근로자들을 위한 세금 혜택, 세금공제 혜택 확대와 고등 교육을 받는 학생들을 위한 수입조사에 따른 교육 보조금 지급 등이다. 이들 조치에 더해서 의회는 취약한 인구그룹을 보호하기 위한 또 다른 대책들도 내놓았다. 의회는 2년간 연방자금으로 운영되는 실직 근로자의 재교육과 취업이 어려운 청년 및 성인들에게 기술훈련을 제공하는 훈련 프로그램에 대한 지원 금액을 증액시켰다. 또한 상당한 액수의 추가지원을 통해 각 주들이 가난한 아동들과 그 부모들을 대상으로 현금 이체를 해주는 사회 지원 사업인 빈곤가정 임시지원(TANF)프로그램의 수급자를 늘릴 수 있게 했다. 2009년 경기부양계획은 일시적으로 식량배급 혜택(최근에는 추가 영양 지원이라고 불린다)을 확대시켰다. 이 프로그램은 기본적으로 급여를 음식 쿠폰의 형태로 지급하는 역소득세(negative income tax) 프로그램이다. 가족의 소득이 증가하면 가족에게 제공되는 음식 쿠폰의 가치는 하락한다. 소득 분배의 상위 60퍼센트에 속하는 가족들은 음식 쿠폰을 받을 자격이 없다. 위에 언급한 모든 대책들은 고용시장의 약화에 의해 직접적인 영향을 받는 인구 그룹들, 즉 실직 하거나 임금을 잃게 될 수 있는 근로연령대의 성인을 포함하는 그룹들을 위한 지원을 목표로 하는 것이다.

2009년 경기부양계획의 5분의 1, 또는 1750억 달러가 주 정부들에 대한 재정지원을 제공하는데 쓰일 것으로 추정된다. 이 지원은 여러 형태로 제공될 것이다. 예를 들면 30억 달러에 조금 못 미치는 연방 보조금이 각 지역의 치안 업무 비용을 지원하는 명목으로 승인되었다. 또한 각 주와 지방의 특정 교육을 위한 지원금으로 약 300억 달러의 지출이 승인을 받았다. 이 지원금의 대부분은 경제적으로 취약한 사람들과 학습 장애 및 다른 장애가 있는 아동들의 교육에 투입되고 있다. 그러나 대부분의 교육 지출은 대체가능성이 있기 때문에 하나의 교육적 목표를 위해 배당된 추가 연방자금이 주나 지방의 정책결정자들에 의해 얼마든지 다른 교육적 용도로 재할당 될 수 있다.

의회는 각 주들에 대한 일반적인 재정 지원을 제공하기 위해 두 가지 임시 프로그램을 만들었다. 한 프로그램은 "교육 및 다른 필수적인 서비스들의 예산 삭감을

최소화하고 회피하기 위해" 약 500억 달러를 주 정부들에게 분배하는 것이다. 이 보조금에 대한 보답으로 주 정부들은 "(1) 교사의 유효성 개선 및 모든 학생들, 특히 어려운 처지에 있는 학생들에 대한 실력을 갖춘 교사들의 공평한 배치 증진 (2) 학생들의 발전상황을 추적하고 지속적인 향상을 돕기 위한 유치원(pre-K)에서 대학 및 취업까지의 데이터 시스템 확립 (3) 엄격한 대학 및 취업준비 기준과 영어실력을 갖춘 학생들, 장애인 학생들을 포함한 모든 학생들에게 타당하고 신뢰성 있는 평가 체계를 갖추기 위한 노력 (4) 실적이 가장 낮은 학교들을 대상으로 한 적절한 집중 지원과 효과적인 개입" 등의 노력을 기울이는 모습을 보여야 한다(미국 교육부 2009, p.1). 50개 주 모두 이 지원금들에 대한 신청서를 제출하게 되고 신청서는 연방 관리들의 심의를 받을 것이다. 그러나 대부분의 자금들은 의회가 지정한 원칙에 의해 배분될 것이 거의 확실하다. 대부분의 주들의 경우 연방 지원금을 받기 위해 교육 정책을 바꾸어야 할 필요는 없을 것이다.

두 번째로 중요한 재정 지원은 저소득 미국인들을 위한 연방-주 공공 건강보험 프로그램인 국민의료보조제도(Medicaid)의 자금지원 방식을 일시적으로 변경함으로써 제공되었다. 메디케이드 프로그램은 주 정부들이 운영하지만 대부분의 비용은 주 정부에 대한 대규모 연방 보조금으로 충당된다. 만약 주 정부가 빈곤한 주 거주민들을 위해 공공 보험 프로그램을 운영할 경우 연방 정부는 운영비용의 일정 비율을 부담한다. 이때 연방 정부가 부담하는 몫을 연방 의료지원 비율(FMAP)이라 하고 이 연방 상환비율은 해당 주의 1인당 소득에 따라 결정된다. 평균 소득이 높은 주들의 경우 메디케이드 프로그램 비용의 50퍼센트를 상환 받고 평균 소득이 낮은 주들은 더 높은 비율의 연방 보조금을 지원받는다. 메디케이드는 정부 프로그램 중 가장 비용이 많이 드는 사업에 속한다. 2007년 이 프로그램에 의한 혜택의 비용은 GDP의 2.8퍼센트에 해당하는 것이었다. 이것은 연방 정부가 주 정부들을 대상으로 제공하는 메디케이드 보조금이 주 정부 수입의 주요 원천이라는 것을 의미한다. FMAP 공식을 변경시킴으로써 연방 정부는 주의 총 수입을 크게 높이거나 낮출 수 있다. 2009년 경기부양계획은 FMAP를 한시적으로 주 정부들에게 더 유리하도록 변경시켰다. 모든 주들은 연방 정부가 부담하는 메디케이드 비용 비율이 적어도 6.2퍼센트 이상 증가하는 혜택을 받았다(따라서 주 정부가 부담하는 사업비용은 동일 비율만큼

줄어들었다). 의회는 실업률이 특히 급증하는 주들의 경우 연방 부담률을 더 크게 증가시킬 수 있도록 승인했다. 이와 같은 FMAP 공식의 변화는 2008년 10월에서 2010년 12월까지 효력을 갖는다. 이 한시적 공식 변화의 비용은 미국 재무성에 3년간 900억 달러의 부담을 줄 것으로 예측된다.

위에 설명한 두 가지 임시 대책들은 주 정부들에게 즉각적인 도움을 제공하는 것이다. 미국의 거의 대부분의 주 정부들은 균형 예산 규칙에 따라 운영된다. 이 규칙은 주마다 조금씩 다르지만 일반적으로 자본 투자 예산을 제외한 주의 운영 예산 계획은 경상수입에 의해 완전히 충당되어야 한다는 것을 전제로 한다. 이 규칙은 보통 주 헌법에 명시되어 있으며 수입이 예상보다 부족할 경우 몇 달 안에 부족액만큼 주 지출 계획이 낮게 조정되어야 한다는 것을 의미한다. 사업을 위해 무제한적으로 자금을 빌려 쓸 수 있는 연방 정부와 달리 주 정부들은 일반적으로 세금에 의한 경상수입, 납부금, 또는 연방 정부 보조금으로 모든 사업을 꾸려나가야 한다. 현 경기침체기의 관대한 재정 지원 규정은 주 정부들이 연방 지원금이 없을 때만큼 지출 삭감이나 세금 인상을 필요로 하지 않는다는 것을 의미한다.

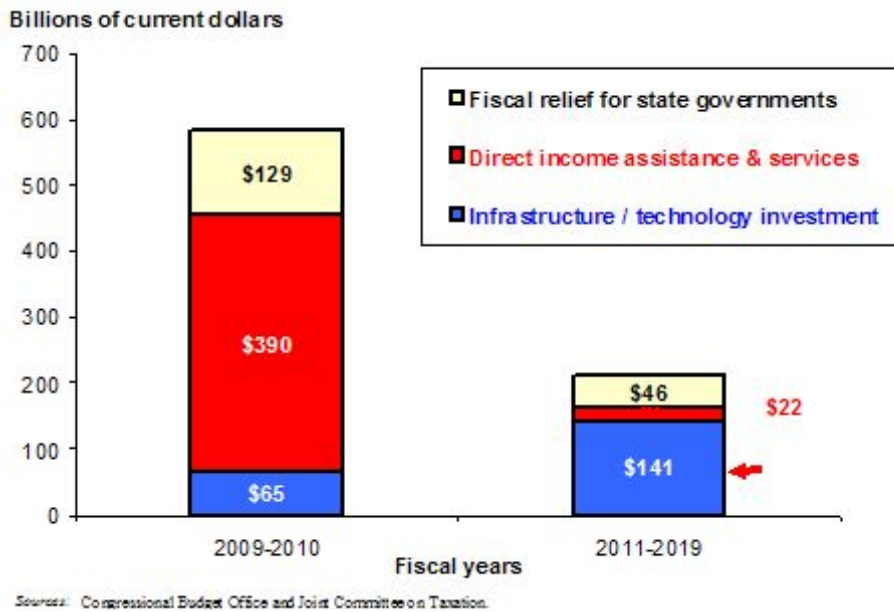
각 주들을 대상으로 한 연방 재정 지원은 교육과 빈곤층의 사회적 보호를 유지하기 위해 특히 중요하다. 미국에서 교육은 기본적으로 주와 지방 정부의 책임이다. 연방 정부는 보통 공공 초등 및 중등 교육의 비용의 10에서 12퍼센트만을 부담한다. 주와 지방 정부가 나머지 비용을 낸다. 균형 예산 규칙 때문에 주와 지역의 예산은 경기순응적이 될 수밖에 없고, 따라서 주 의회는 경기침체기에는 학교 예산 삭감의 압력을 받게 된다. 연방 정부는 빈곤층을 위한 사회 안전망 프로그램 비용의 대부분을 부담하지만 주 정부 역시 상당 비율의 비용을 부담한다. 또한 중요한 것은 주 정부들이 메디케이드나 빈곤가정 임시지원(TANF) 등 가장 중요한 수입 조사에 의한(means-tested) 사업의 운영을 책임지고 있다는 것이다. 주 정부들은 급여 수혜 자격이 있는 사람들과 급여 액수를 정하는 규칙을 갖고 있다. 주 정부들은 이들 사업의 모든 비용을 부담하지는 않지만 경기침체가 발생했을 때에는 자격 조건을 제한하거나 급여혜택을 줄이려는 유혹을 받기 쉽다. 이것은 경기침체기에 이러한 급여를 유지하거나 증가시켜야 한다는 대부분의 경제학자들의 생각과는 반대되는 정책이다.

전반적으로 의회는 분별 있게 주 정부들에 대한 재정 지원을 제공했다. 미국의

실업률이 급증하고 몇 개월 안 되어 각 주들은 자금 지원을 약속 받았으며 그 결과 삭감할 수밖에 없었을 교육 및 사회적 지출을 유지할 수 있었다. 많은 주 정부들이 세금 인상과 지출 삭감을 택할 수밖에 없겠지만 의회의 재정지원으로 그러한 주의 숫자는 줄어들게 되었다. 주별 세금 인상과 지출 감소 비율도 마찬가지로 줄어들 것이다. 재정 지원의 큰 부분을 메디케이드 프로그램에 대한 매칭(matching) 보조금 형태로 제공함으로써 연방정부는 각 주의 미국인들을 위한 메디케이드 보험의 보호가 경기침체기에도 유지될 가능성을 높였다. 각 주의 비용 절감은 대체될 수 있다는 것이 사실이지만 많은 주 의회 의원들은 메디케이드 예산 삭감이 연방 정부의 매칭 펀드를 더 많이 깎을 수 있다는 것을 알기 때문에 주에서 지출하는 메디케이드 비용을 삭감하려 하지 않을 것이다.

인프라건설 및 기술개발에 대한 투자: 금융 위기의 범위가 명확해졌을 때 부시 행정부와 의회는 주요 은행과 보험회사들의 붕괴를 막기 위해 재빨리 행동에 나섰다. 즉각적으로 금융기관 구조계획의 비판자들은 더 광범위한 경제를 보호하기 위해 행동할 것을 요구했다. 초기 논의의 많은 부분이 교통 체제 개선, 온실가스 배출 감소, 경제의 에너지 효율성 증진을 위한 정부의 대안 투자에 초점이 맞춰졌다. 이러한 논의는 바람직한 경기역행적 경기부양책에 어떤 것들이 포함되어야 하는가에 대한 초기의 공개 논쟁의 중심을 차지했다. 결국 2008년과 2009년의 경기부양계획은 이러한 부분의 투자에 대해서는 적은 예산만을 할당했고, 이러한 조치는 특히 경기 침체 발생 이후 최초의 2~3년간의 기간에 대해서 이루어졌다.

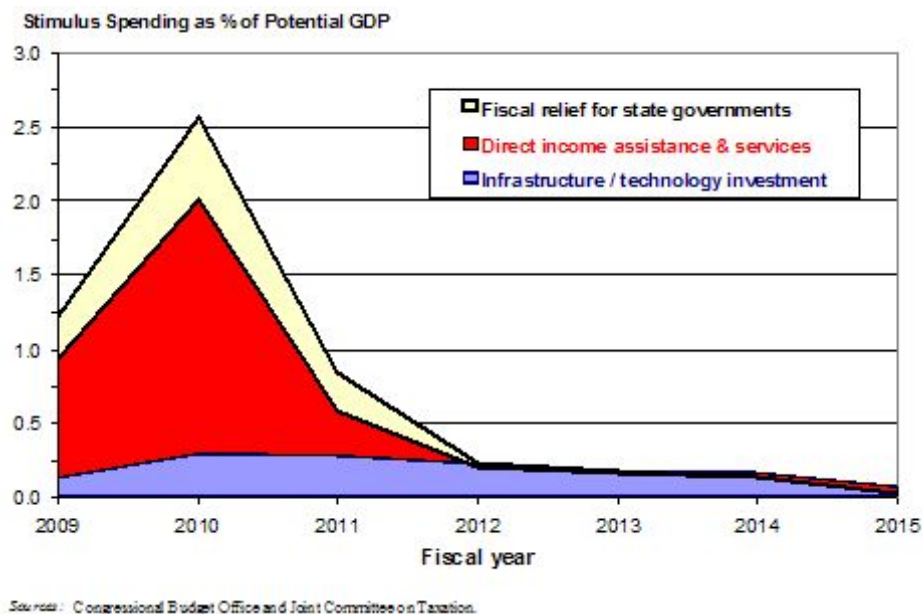
[그림 3-14] 2009 미국 경제회복 및 재투자 법에 의한 경기회복대책 지출 예상,  
2009-2015



2009년 경기부양계획의 다양한 요소들을 세 개의 넓은 범주로 나누어 보았다. 그것은 (1) 주 정부에 대한 재정 지원, (2) 직접적인 소득 지원과 사회적 서비스, 그리고 (3) 인프라 시설과 기술 개발에 대한 투자이다. [그림 3-14]는 이 세 가지 범주에 걸친 2009년 경기부양계획의 자원 배분을 나타내며 2009-2010년과 2011-2019년의 두 기간 중의 총 예산을 나누어 보여준다. 지금까지의 논의의 많은 부분에서 나는 다양한 의회의 대책들의 한시성을 강조했다. 대부분의 세금 혜택은 2009년과 2010년에 한정된 것이다. 거의 대부분의 이전(transfer) 프로그램에서 급여 인상은 2011년 말이면 끝날 예정이다. 그러나 연방 정부가 부담해야 할 총 비용의 놀랄 만큼 많은 부분이 2010년 이후에 발생하게 되어있다. 이 후기 비용의 대부분은 인프라 건설 및 기술개발 사업에 관한 것이다. 세금 혜택, 급여 인상, 주 정부 재정지원 계획의 경우에는 연방 정부가 지출을 시작하고 끝내는 것이 용이하다. 반면에 정부가 단기간에 실적을 거두는 것을 목표로 한다면 인프라 시설이나 기술개발에 대한 투자의 효과를 거두는 것은 더 어렵다. 사업을 잘 설계하는 데는 시간이 필요하고 그것을 완성하기 위한 자원을 모으고 세심하게 관리하는 데는 더 오랜 시간이 걸린

다. [그림 3- 15]에는 세 종류의 경기부양 사업의 기간 차이가 나타나 있다. 이 표는 2009년과 2015년 사이의 경기부양사업 지출액 추정치를 동 기간의 잠재적 GDP에 대한 비율로 나타낸 것이다. 경기부양계획의 절정기인 2010년 회계연도에 총 지출액은 잠재적 GDP의 2.5퍼센트를 약간 상회하는 정도가 될 것으로 보인다. 자금의 작은 부분만이 인프라 시설이나 R&D 사업에 쓰여 질 것이다. 대부분의 자금은 직접적인 소득 지원과 주 정부 재정지원에 투자될 예정이다. 인프라 시설과 R&D 사업을 위한 자금은 앞으로 6년간 균등하게 나뉘어 지출될 것이다. 이 사업들이 궁극적으로 높은 가치를 지닌 것으로 밝혀진다면 해도 경기역행적 부양책으로서의 그 가치는 의문이다. 이러한 사업들에 투입되는 자금의 일부분만이 앞으로 2년 안에 쓰여질 것이며, 그때쯤 되면 미국의 잠재적 GDP와 실제 GDP의 차이는 더욱 커질 것으로 예상된다.

[그림 3-15] 2009 미국 경제회복 및 재투자 법에 의한 경기회복대책 지출 예상, 2009-2015







## 네덜란드의 위기관리



## 제4장 네덜란드의 위기관리

### 제 1절 서론

네덜란드의 어떤 정치인과 얘기를 하더라도 과도한 개방 경제로 인해 위기관리 정책에 한계가 있음을 토로할 것이다. 네덜란드 경기 회복은 독일과 미국 같은 큰 국가들의 경기 회복에 달려 있다고 볼 수 있다. 따라서 네덜란드는 경제 위기의 대응책으로 국내의 금융 제도와 노동 시장의 안정을 꾀함으로써 네덜란드의 기업들이 경기 회복 후의 기회를 잘 활용할 수 있도록 대비시키는 방법에 집중하고 있다. 네덜란드 정부의 경제 위기에 대한 대응의 두 가지 방안은 네덜란드의 정치경제와 밀접한 연관이 있다. 첫째, 성숙한 포괄적 복지 제도는 경기 하강기에 "자동 안정화 장치"의 역할을 한다. 정부가 "아무 조치를 취하지 않고 있더라도" 사회 정책(특히 실업 보험)이 수요 촉진에 있어 중요한 역할을 한다. 둘째, 네덜란드와 같은 협의민주주의 국가의 경우, 이러한 경제 위기 대응책을 위한 정치 경제적 의사 결정도 사회적 파트너들이 모두 참여하는 장기적이고 상세한 협상을 통해 이루어진다.

20년 동안 대대적인 개혁을 거쳤음에도 네덜란드의 복지 제도는 여전히 서유럽에서 가장 포괄적이고 관대한 제도로, 경제 위기의 여파로 노동시장에서 불가피하게 퇴출된 인력에 대한 보상을 지원한다. 또한 재교육, 작업시간 단축에 대한 보조금 지급과 같은 제도는 고용주의 단기생산량 감소와 같은 문제의 일시적인 해결책이 된다. 다시 말해, 네덜란드의 복지 제도는 미국이나 영국의 복지 제도와는 달리 경기 하락 시 즉각적으로 그리고 관대하게 바로 작동이 된다. 그러나 이러한 "자동 안정화 장치"는 이번 경제 위기 같은 심각한 경우에는 유일한 해결책이 될 수 없다. 네

덜란드와 같은 협의민주주의 국가에서는 아무리 외부에서 심각한 경제 위기 상황이 발생 중이더라도 정치적 의사 결정을 하기 위해서는 상세한 협상을 거쳐야만 한다. 다시 말해 "자동 안정화 장치"로 해결할 수 없는 사안들에 대해서는 장기간의 협상의 과정이 필요한 것이다. 이는 또한 정부 정책에 대한 사회적 파트너들의 정책 대응도 필요로 한다. 네덜란드에서는 집단합의 내용의 90%가 고용자들에게 적용되며 직업 연금과 같은 중요한 사회 정책들은 임금 협상 영역에 속한다. 따라서 임금적정화 등 여타 정책 목표달성을 위해서는 사회적 파트너들의 협조가 필요하다는 것이다. 위기 대응책 마련을 위해서는 정부 여당간의 합의만 필요한 것이 아니라 사회적 파트너들 모두 사안해결에 동참해야 한다.

정부의 경제 위기 대응책을 간략하게 요약하면 단기적으로는 소비 진작, 중기적으로는 국가재정 균형회복 및 국가 부채 감소 그리고 장기적으로는 국가 재정의 지속가능성 확립이다. 장기적 목표 달성을 위해서는 고령화와 관련한 의료비용과 공공연금 비용문제 해결이 필요할 것이다.

세계 금융 위기가 네덜란드의 포괄적인 직업 지원 체계에 심각한 문제를 야기시켰다. 네덜란드의 연기금은 작년 한 해 상당한 투자 손실을 입었다. 현재의 규제 하에서는 연기금이 3년 내에 지급여력을 완전히 회복해야 한다. 현재의 금융 환경 하에서 이를 달성하기 위해서는 연금 보험료 인상과/또는 연금지급액 인하를 단행할 수밖에 없을 것이다. 이러한 조치는 가계와 기업이 겪고 있는 경제 위기의 여파를 악화시킬 것이고 정부와 사회적 파트너들은 이러한 문제 해결에 필요한 정치적 해법을 강구해야 하므로 엄청난 압박을 받을 것이다. 다시 말해 세계 금융 위기는 네덜란드의 직업 연금 위기를 야기시켰으며 이 위기에 대한 해법을 구하는 것이 네덜란드가 세계 경제 위기에 대응하는 방법이 될 것이다.

본 장은 네덜란드의 세계 경제 위기 대응책에 대한 분석, 특히 네덜란드의 복지제도와 협동조합주의가 정부의 대응책에 어떠한 영향을 주는지에 대해 중점적으로 다루고 있다. 다음 섹션은 협상을 통해 도출한 위기 대응책의 상세한 내용을 다루고 있으며 본 장의 두 번째 섹션은 20년간의 복지 제도 개혁과 노동 시장 개혁이 이번 경제 위기 대응책에 어떠한 영향을 끼쳤는지를 논한다. 본 장의 마지막 섹션에서는 위기 패키지에서 담고 있는 장기적인 목표에 대해 논한다. 장기적인 목표는 고령화

로 인한 의료비용 문제 해결과 연금 제도의 개혁과 관련한 내용이다. 본 장은 네덜란드 정부와 사회적 파트너가 금융 위기에 대응하고 고령화의 문제들을 극복하기 위해 수립한 계획의 정치적, 사회적 지속 가능성에 대한 분석으로 마친다.

## 제 2절 경제 위기 대응을 위한 네덜란드의 방식

네덜란드 정부는 2009년 3월 24일 3개의 정당 연합(기독교민주당(CDA), 노동당(PvdA) 그리고 기독교연합(CU))와의 3주간에 걸친 협상을 통해 경기부양패키지를 발표하였다. 정부와의 개별 협상 후 사회적 파트너들은 이 패키지에 대한 안을 받아들였다(다소의 조건은 있었음). 경기부양 패키지의 골자는 다음과 같다.

- 2009년과 2010년 동안 추가 €60억 지출. 이는 주로 에너지 효율이 높은 자동차와 주택을 위한 보조금을 포함한 환경의 지속가능성을 위한 부분에 대한 투자에 집중 될 것이다. 또한 이 안에는 청년 실업 대응을 위한 추가적 기금(€2억2천만)도 포함되어 있다.
- 네덜란드 경제기획청(Centraal Planbureau, CPB)은 2011년 네덜란드의 경제 성장률이 최소 0.5%를 기록하면 €50억의 예산 삭감을 계획하고 있다. 이 계획에는 €32억의 공공부문 임금과 법적 최저임금과 관련한 사회 보험 혜택의 동결을 포함하고 있다. 추가 €18억의 삭감은 내년의 예산 협상에서 도출되는 부문에서 실현될 것이다.
- 공공 연금(AOW)의 개시 연령을 현재의 65세에서 67세로 조정.
- 기타 장기적 계획으로는 건강 보험 보조금<sup>30)</sup>(zorgtoeslag) 삭감과 €10억 이상의 주택에 대한 주택 대출 이율 인하에 대한 제한 등이 있다.
- 2009년 초 별도의 결정에서 사회부 장관이 금융 위기로 인한 연기금의 손실에 대한 지급여력 회복 기간을 연장하였다. 지급여력 회복 기간의 연장 없이는 대부분의 연기금은 연금보험료 인상 또는 연금지급금 인하 등의 조치를 취할 수밖에 없으며 이는 소비를 위축시킬 것이기 때문이다.

30) 네덜란드의 모든 국민은 의무적으로 민영보험사의 기본 의료 보험에 가입해야 한다. 기본 의료 보험료는 상대적으로 낮은 편이며 (약 €100/월), 저소득 가구는 이 비용에 대한 보조금을 지급 받는다. 이 보조금은 고용주의 보조금 할당금과 고용자들의 세금으로 충당된다.

<표 4-1>은 9009년 3월에 발표된 위기 대응 패키지에 포함된 경기부양관련 추  
가지출 항목을 시 정부 및 주 정부 별로 나타내고 있다. 본 표에는 네덜란드의 은행  
안정화를 위한 지출부분은 포함하고 있지 않다.

<표 4-1> 경기부양책 2009-2010

(단위: 백만 유로)

	2009	2010
노동 시장, 교육 및 혁신	709	1,049
환경적으로 지속가능한 경제 정책	621	606
인프라 및 주택 건설	724	1,087
기업의 유동성 개선	677	464
계	2,731	3,206
시 및 주 정부의 부양책	500	1,000
실업 보험/보조금 지출 증가	1,000	3,900
총계	4,310	8,234

출처: www.minfin.nl

이러한 구체적인 정책 외에도 정부는 임금적정화, 직업 연금, 공공 연금에 대한  
합의를 이끌어 냈다. 직업 연금과 공공 연금은 오랫동안 중요한 정치적 이슈로서 상  
당한 대립이 있는 사안들이었다. 공공 연금 개시연령에 대한 안의 처리 결과는 아  
직도 불확실하다. 노조측은 이 안에 대해 반대하고 있으며 정부와 사회적 파트너들  
은 대안을 모색하기로 동의하였다.

위기 대응 패키지 발표 후 내각은 사회적 파트너들과의 협상을 시작하였다. 네덜  
란드 최대의 노동조합인 Dutch Federation of Trade Union(FNV)<sup>31)</sup> 는 공공 연금  
개시 연령을 65세에서 67세로 올리는 것 때문에 미온적인 반응을 보였다. 노조의  
압력으로 인해 타협안이 마련되었다. 3자 사회 경제 위원회(SER)<sup>32)</sup> 가 6개월 간

31) 네덜란드 노동 조합 연합 (FNV) 은 17개의 노동 조합으로 구성되어 있으며 가입노조원은 140만명이다.

32) 3자 사회 경제 위원회 (SER)는 1950년에 설립되었으며 법제화 프로세스에 있어 중요한 자문 역할을 한  
다. 대부분의 주요 사안에 있어 정부는 SER의 자문을 먼저 구한 후 법제화 단계에 들어간다. The SER  
은 33명의 위원으로 구성되어 있다. 각 노조에서 11명, 고용주 그리고 위원회 회장으로 이루어져 있다.  
SER의 영향력은 근래에 들어 줄어들었으나 위원회의 의견은 아직도 중요하게 여겨지고 있다. Van  
Waarden (2002, 56)은 SER이 "사회적 파트너들이 그들의 요구를 정당화 할 수 있는 과학적인 담론"이

사안을 조사하고 국가 예산에 유사한 수준의 절감효과를 가져다 줄만한 대안을 모색할 시간을 갖기로 하였다. 사회적 협약에 대한 내부적 투표에 따르면, 의결권을 가진 FNV 노조원 중 94%가 본 협약에 동의하였다(투표율은 20%; 투표 방식은 인터넷과 우편으로 이루어짐. [www.fnv.nl](http://www.fnv.nl) 참조).

## 1. 위기 대응책의 세부 내용

경제 위기에 대응하여 네덜란드 정부는 가장 우선적으로 네덜란드의 대형금융사들에 대한 조치를 취했다. 2008년 10월 이래 정부는 네덜란드 은행을 지원하기 위한 적극적인 정책을 펼치기 시작했는데 그 중 가장 주목할 만한 조치는 ABN AMRO(네덜란드 최대의 은행)에 대한 자본 투입과 주식 매입이었다. 10월 3일 네덜란드 정부가 Fortis Bank의 네덜란드 지사와 Fortis Bank가 소유하고 있던 ABN AMRO의 사업부서들에 대한 소유권을 가지게 됨으로써 ABN AMRO는 국유화되었다. 정부는 개인의 예금계좌에 대한 보증액을 €10,000로 증가시켰다. 뿐만 아니라 정부는 유동성 부족을 겪고 있는 금융기관들을 위해 €200억을 마련했으며 €2000억을 은행간 대출, 기관투자자들의 은행에 대한 대출을 위한 보증금으로 마련했다([www.regering.nl](http://www.regering.nl)). 이러한 초기의 조치들은 상당한 규모로 이루어졌다. 정부는 총 €800억을 금융권에 투입했으며 €200억을 보증금으로 마련했다. 자동 안정화 장치와 2009년과 2010년의 추가 €500억의 투입도 있었다.<sup>33)</sup> 이는 실업보험 보험료 지급 증가를 위한 2009년의 €10억과 2010년의 €40억을 포함 한다([www.minfin.nl](http://www.minfin.nl) 참조).

2008년 가을, 정부는 노동 시장과 관련한 위기관리 정책을 처음으로 시행했다. 2009년도 예산(2008년 9월 발표)은 고용률 유지와 관련된 부분을 포함했다. 정부, 노조, 고용주들간의 3자 협상(‘participatie-top’ 또는 ‘노동 시장 참여 정상 회담’)은 2007년 노동시장 경색과 관련한 협상을 위해 시작되었다. 협상당사자들은 노동 시장참여율이 저조한 이민자들, 기술수준이 낮은 여성 그리고 고령 인구의 근무 시

라고 하였다.

33) 이 수치는 지출 증가와 세입 증가 모두를 포함함.

간을 늘리거나 근무 일수를 늘리기로 합의했다.<sup>34)</sup> 이러한 정책은 단기적, 장기적인 노동력 공급 증가를 위한 것이다. 앞서 언급한바와 같이 경제 위기 이전의 노동 시장은 경색 상태였다. 그러나 정부와 사회적 파트너들의 공급 측면 전략은 고령화 사회의 노동 시장에 있어서도 매우 중요한 요소이다. 베이비붐 세대가 은퇴를 하고 나면 연금수혜자의 숫자는 급증할 것이며 이는 노동 시장의 노동력 감소 문제를 악화시킬 것이다.<sup>35)</sup>

사회적 파트너들과의 가을 협상은 대두하고 있던 경제 위기에 대응 할 수 있는 대책을 조기에 마련할 수 있는 기회를 제공하였으며 앞서 실시된 노동 시장 정책을 보다 강화할 수 있는 계기가 되었다. 사회적 파트너들의 제안에 따라 정부는 애초에 계획하고 있던 부가가치세 인상(19%에서 20%)안과 실업 보험료 인하안을 미루었다. 정부와 사회적 당사자들은 교육과 재교육을 위한 재원증가에 동의하였고 신규 노동 시장 활성화 대책 도입을 앞당기기로 하였다.

정부는 또한 근로시간 단축을 위한 보조금 마련으로 시장의 완충장치를 제공하였고 이미 계획 되어 있던 "고용촉진 센터(mobility center)"의 도입을 가속화 하였다. 사회부(CDA) 장관은 2개월간 매출이 30% 이상 하락한 기업들을 위해 €2000억을 마련하였다. 이 조치는 일시적이며 본질적으로 매우 보수적인 조치이다. 기업들은 사회부에 신청하면 단축된 근로시간에 대한 임금을 100% 지급할 수 있도록 지원을 받을 수 있다. 이 조치의 취지는 경제 위기로 인해 단기적인 매출급감과 생산 감소를 겪고 있는 기업들을 지원하는 것이었다. 사회부는 2009년 3월 21일 이 프로그램을 마감하였다. 사회부는 849건의 지원요청서를 접수했으며 이는 761,678시간의 근로에 대한 임금 지원에 대한 것이었다. 지원요청서 중 가장 높은 승인율을 보인 산업부문은 금속 부문이었다(사회부, 2009b). 근로시간 단축 정책을 대체하기 위해 (2009년에) 파트 타임 실업 보험 혜택이 도입되었다. 내각은 이 정책을 사회적 파트너들과 함께 협의하여 입안하였다. 사회부 장관은 새로운 정책 시행을 위해 €3750

34) 네덜란드는 유럽에서 가장 큰 파트타임 노동 시장을 보유하고 있는데 이는 주로 여성들이 파트타임으로 일을 많이 하기 때문이다 (Visser 2002).

35) 정부와 사회적 파트너들의 노동참여율 증가를 위한 전략의 주요 요소는 적극적 노동 시장 정책의 개선과 노동력의 공급 증가이다. 2007년과 2008년 의회에서는 활성화를 촉진하고 중앙 정부와 지방 정부 간의 협력을 강화하고 공공 부문과 민간 부문의 협력을 촉진하기 위해 기존의 정부의 적극적 노동 시장 정책에 대한 몇가지 개정안을 도입했다 (네덜란드에서는 이 정책들을 "재통합" 정책으로 부른다).



역을 할당하였다.

고용촉진 센터는 제도적 혁신의 결과이다. 각 고용촉진 센터는 지역별로 구축되며 가장 핵심적인 업무는 다른 산업 부문 간의 이직을 지원하는 것이다. 고용촉진 센터 운영의 취지는 사양 산업/기업의 직원들이 확장하는 산업/기업으로 이직할 수 있도록 돕는 것으로써 원활한 이직을 위해 필요한 재교육도 지원한다. 이 접근법은 실직하기 전부터 실직의 위협을 받는 근로자들에게 새로운 일자리를 찾아줄 수 있다는 점에서 매우 혁신적이다. 고용촉진 센터는 직업 상담, 구직 지원 등 관련 서비스를 제공한다. 그리고 이 센터들은 각 주별 "Locations for Work and Income", 또는 "LWI-plus"와 연계 되어 있다. "LWI-plus"는 시정부와 UWV가 클라이언트의 구직을 돕기 위해 만들어졌다.<sup>36)</sup> 계획된 30개의 고용촉진센터 중 10곳은 이미 업무를 시작하였다.<sup>37)</sup> 고용촉진 센터들은 지역내의 모든 공공(주로 시 정부)기관들과 민간(민간 기업)기관들과 긴밀하게 협력한다. 노동재단(STAR)은 상세한 노동 시장에 대한 분석을 제공함으로써 고용촉진 센터들을 지원한다.<sup>38)</sup>

3월에 협의된 경기부양 패키지의 기본적인 전략은 "자동 안정화 장치"가 제대로 작동 될 수 있도록 하여 정부가 2009년과 2010년에 고용 관련 사안에 지출을 늘릴 수 있도록 하는 것이다. 뿐만 아니라 2009년과 2010년에 각각 €30억이 고용부문에 할당될 것이며(주로 청년 실업 문제와 관련), 교육, 환경의 지속가능성 개선, 인프라와 주택관련 지출, 기업의 유동성 개선 등에도 투자가 될 예정이다. 시 정부와 주 정부에서도 경기부양책으로 €15억을 추가 투입할 계획을 가지고 있다. 실업보험 보험료 증가로 인한 비용은 2009년에 €10억, 2010년에 €40억, 2011년에 €45억에 달할 것으로 전망된다(표 1 참조). 이 추가 지출은 다른 부문의 예산 삭감을 통해서만 예산을 증가할 수 있는 규칙에 해당하지 않는다.<sup>39)</sup>

36) LWI는 개인 지도 등의 방법으로 실직자와 구직자들에게 지원을 제공한다.

37) 최초의 고용촉진 센터는 2009년 3월 1일에 오픈하였다.

38) 상세한 내용은 사회부(2009a) 참조. 고용촉진 센터는 기존의 노동 시장 정책과 관련한 다른 기관들에 대한 보완의 역할을 한다. 2008년 구CWI (Centre for Work and Income)가 실업 수당혜택 및 기타 업무를 담당하던 기관인 UWV (Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen)와 통합되었다. 새로운 기관의 이름은 UWV Werkbedrijf 로서 구직자와 구인자 간의 가교 역할을 하고 실업 수당 및 기타 수당 관련 업무를 담당한다.

39) 주요 정당들은 국가 부채를 줄이는 것이 가장 중요한 사안임에 동의하고 예상되는 예산의 적자폭이 GDP의 2% 이상인 경우 다른 부분에서 흑자를 내어 적자분을 상쇄해야 한다는 규정을 마련하였다.

투자 프로젝트는 2009년 의회에 제출된 여러 건의 제안을 기반으로 진행된다. 여당과 야당의 협의하에 이루어진 세 가지 제안은 다음의 네 가지에 역점을 두고 있다.

- 청년들의 고용 유지
- 환경적으로 지속가능한 인프라에 대한 투자(2020년까지 전체 사용 에너지 중 20%를 재생에너지로 대체). 이는 풍력 발전, 에너지 효율이 높은 주택, 에너지 효율이 높은 자동차 구입, 지속가능한 농업에 대한 투자를 포함.
- 주택, 도로/급수, 보건, 교육에 대한 인프라 투자 가속화
- 기업의 유동성 강화

이 패키지는 2009-2010년의 추가 지출에 대한 보상으로 2011년부터 예산 통합을 시행하는 것을 전제로 하고 있다. ‘정상적인’ 상황 하에서라면 2% 이상의 예산 적자 발생 시 예산통합규칙이 적용된다. 국가 예산의 적자는 향후 몇 년 내에 €1300억으로 증가할 것으로 예상된다. 이중 €800억은 금융 부문<sup>40)</sup> 그리고 자동안정화 장치와 경기부양 패키지에 €500억이 소요될 것으로 예상된다. 구제 계획은 경기가 회복되는 대로 예산의 정상화 될 수 있는 방향으로 시행될 것이다.

마지막으로 이 패키지는 장기적으로 환경적 지속가능성, 혁신 장려, 지식 경제 구축, 도시 재개발과 같은 목표를 가지고 있다. 뿐만 아니라 이 패키지는 사회 복지 제도의 지속가능성 개선을 위한 내용도 포함하고 있다. 이는 보건 부문의 비용 억제, 퇴직연금 개시연령을 67세로 조정, €10억 이상의 주택에 대한 주택 대출이자 인하 제한 등이다.

## 2. 세계적 경제 위기와 네덜란드의 경제

네덜란드는 종종 성공적인 경제 사회적 개혁의 사례로 손꼽힌다. 1970년대와 80년대에 어려운 시기를 보낸 후(실업률 급증, 국가 예산 적자 등) 1990년대부터 정부

40) 이 중 반은 부채이며 나머지 반은 금융 기관 인수에 소요된 자금이다.

는 다양한 개혁을 시행하여 복지 제도의 효율성 개선, 국가 예산 적자 감소 국가 부채 감소 등의 성과를 냈다. 1990년대 중반 네덜란드는 ‘고용의 기적’(Visser and Hemerijck 1997)을 일궈냈다고 해도 과언이 아니다. 2008년까지만 해도 OECD는 네덜란드의 경제가 "건전한 상태"라고 하였다. 모든 주요 정당은 국가 부채를 줄이고 예산 흑자를 기록하여 고령화 사회에 필요한 비용을 확충하자는 내용에 동의하였다. 베이비붐 세대가 2020년부터 퇴직을 하기 시작하면 보건 및 연금 비용이 상당히 증가할 것으로 예상되고 있다.

위기가 발생하기 전 많은 유럽 국가들은 네덜란드의 경제를 부러워했다. 네덜란드의 정책 입안가들은 ‘노동 없는 복지’의 추세를 되돌리는 방법을 찾아냈다(Visser and Hemerijck 2007 참조). 2007년과 2008년의 경제성장률은 각각 3.5%와 2.0%였으며 국가 예산은 2007년에 0.3%, 2008년에 1.0%의 흑자를 기록했다. 2008년 가을, 주요 경제기관들은 2009년에도 상당한 성장을 전망했으나 세계 경기침체가 심화되자 예측치는 빠른 속도로 비관적으로 변해갔다. 최근 정부의 통계치를 보면 2009년에는 경제가 -3.5% 성장을 기록할 것으로 예상된다. 실업률은 두 배 이상 증가하여 2010년에는 전체 경제활동 인구의 9%가 실업상태가 될 것으로 전망된다. 정부의 예산도 상황은 마찬가지이다. 2008년에 달성한 1%의 흑자는 2010년에는 5.5% 적자로 돌아설 것이며 국가 부채는 일 년 사이에 GDP의 42%에서 58%로 증가할 것으로 보인다(CPB 2009, 6).

네덜란드의 경제 회복이 세계적 경기 회복에 달려 있다는 전제 하에 위기 극복을 위한 패키지는 단기적으로는 가계와 기업의 소비를 늘리고 이 위기를 장기적인 국가 예산의 지속가능성을 구축하는 기회로 이용하자는 것이 그 취지이다. 이 목표는 주요 정당, 특히 기독교민주당(CDA)의 목표와 방향이 같다. 연합 협정의 부칙의 핵심이 세대 간 평등인데, 즉, 젊은 세대가 윗 세대가 축적 해 놓은 국가 부채 때문에 부담을 짊어져서는 안 된다는 것이 그 내용이다.

또 하나 경기부양 패키지의 중요한 측면은 사회적 결속의 유지이다. 이는 예산 적자가 GDP의 2% 이상일 경우 예산통합 규정을 유보할 수 있다는 최근의 결정에 잘 반영되어 있다. 대부분의 여유자금은 증가된 실업 보험금의 지급과 청년 실업 문제 해결(교육, 인턴제 및 기타 정책)에 투입될 것이다. 사회 결속력에 대한 강조는

주요 정당과 사회적 파트너들의 정치적 우선순위에 명백히 드러나 있다. 협의민주주의에 기반 한 정치와 포괄적 사회 정책에 대한 합의를 통한 지원은 사회적 안전망을 약화시키는 정책을 방지하는 역할을 한다.

### 3. 경기부양 패키지 협상

네덜란드의 경우 정치적 권력은 중앙 집중화되어 있으나 권력의 분산은 다수의 정당이 여당인 정부와 포괄적인 합의에 의한 규칙 등 여러 가지 방법으로 제도화되어 있다. 이에 대한 좋은 예는 노조, 고용주, 정부 3자가 노동재단(STAR)에서 매년 가을과 봄에 협상을 하는 제도이다. 일반적으로 이 협상에서 법제화의 기틀이 마련된다. 협동조합주의가 다소 약화된 점은 있지만 협의민주주의는 여전히 네덜란드의 의사결정의 주요한 특징이다. 1970년대의 협동조합주의 약화되었으나 1982년의 바세나 협약 이후 1980년대에는 네덜란드의 협의민주주의가 다시 대두되었다. 노조들은 고용활성화를 위해 임금인상 요구를 자제할 것을 약속했다. 바세나 협약은 Visser와 Hemerijck(1997)이 "네덜란드의 기적"이라고 부르는 지속적인 경제 성장과 복지 제도 개혁을 가능하게 하였다(Hemerijck and van Kersbergen 1997과 Cox 2001 참조). 협상이 항상 원만하지만은 않지만 정책입안에 있어서는 아직도 바세나 협약의 정신이 살아있다고 할 수 있다.

네덜란드의 의회 민주주의의 특정 절차에 의해 3개의 여당이 2007년 2월의 연대 협약을 재협상해야만 경기부양 패키지를 도입할 수 있었다(2006년 11월 22일 의회 선거 이후의 협약). 현재 3개의 여당으로 이루어진 정부는 Jan-Peter Balkenende(CDA)총리가 이끌고 있다. 노동당의 Wouter Bos 총재는 재무부 장관으로 재직 중이며 기독교 연합의 당수 André Rouvoet는 청년가족부의 장관이다.<sup>41)</sup>

경기부양 패키지와 관련한 합의에 도달하기까지 많은 어려움이 있었다. 네덜란드 의회의 민주주의는 총선 후의 연합 협정과 같은 상세한 합의도출에 기반을 두고 있다. 네덜란드에서는 다수 연합 정부가 일반적이며 연합 형성의 프로세스는 매우 길다. 연합 정당들이 통치 협약의 세부 내용을 협의하고 정부를 구성하는 데에 일반적

41) 3개의 정당이 제2 의회의 150석 중 80석을 차지한다 (CDA=41 seats, PvdA=33, and CU=6).

으로 7~8개월이 소요된다. Andeweg과 Irwin(2002)에 따르면 네덜란드의 연합협정은 연합 정부를 도입한 국가들 중에서도 가장 상세하고 길다고 한다. 경기부양 패키지 협상을 하기 위해서는 상당한 노력과 시간이 투자된 연합 협정을 재검토하고 그에 대한 개정을 필요했다.

연합 정당들이 협정을 완성하자마자 그들은 노동재단 Stichting van de Arbeid,(STAR)의 노조들과 고용주들을 만났다(이는 협정에 대한 지지를 구하며 임금적정화에 대한 약속을 얻기 위함이었다). 협상은 세 가지 관계에 기반 하였다. 이는 고용주들과 실직자들 간의 연대, 집단과 시장 간의 연대, 세대 간의 연대였다. 이 목표의 주요 예 중 하나는 재정적 자원을 소득 지원으로 쓰기 전에 재교육에 투자하여 고용안정을 이루자는 것이다. 내각은 사회적 파트너들에게 고용을 활성화하고 경쟁력을 유지하기 위해서는 임금적정화가 필요하다고 피력하였다. 내각은 실업률증가와 관련한 부분을 경기부양 패키지로 대응하였다. 내각은 사회적 파트너들도 적절한 수준의 임금 협상을 통해 경기가 회복되면 네덜란드 기업들이 바로 수익을 창출하도록 협조를 촉구했다(STAR 2009).

앞서 언급했듯 사회적 파트너들(주로 노조)과 정부간의 갈등은 퇴직연금개시연령을 65세에서 67세로 미루는 것 때문이었다.<sup>42)</sup> 특히 FNV가 이 정책에 대해 반대를 하여 사회경제위원회가 대안을 모색하는 동안 의사결정을 유보하게 되었다. 또 하나의 노조연합인 CNV(기독교노동조합연합)은 제안을 더 원활히 받아들였으나 노조원의 숫자가 매우 적어 정부와의 협상에 있어 큰 힘을 행사하지는 못한다.

#### 4. 위기 발생 이전: "네덜란드의 기적", 복지 제도 개혁과 연금 개혁의 과제

"네덜란드의 기적"은 앞서 이미 여러 번 언급이 되었다. 지난 20년간 네덜란드는 고용을 증대하고 복지 제도에 대대적인 개혁을 꾀하여 "네덜란드 병"으로부터 탈피할 수 있었다. 네덜란드의 사례는 다른 학자들의 논문에서도 잘 설명되어 있으므로 (Visser and Hemerijck 1997; Green-Petersen 2001; Hemerijck and van Kersbergen 1997; Cox 2001) 이 섹션에서는 복지 제도의 개혁 내용 중 현재의 경

42) 제안에 따르면 육체노동이 심한 근로자의 경우에는 규칙의 적용이 덜 엄격하다고 명시되어 있다.

제 위기와 밀접한 관련이 있는 부분에만 집중을 하였다. "네덜란드의 기적"의 신호탄은 바로 1982년 임금 인상 억제와 관련한 바세나 협약을 통한 사회적 파트너십의 부활이다. 사회 보험 제도 중 특히 연금 제도에 대한 개혁은 많은 반대를 불러 일으켰고 특히 노조(고용주들도)들의 거센 반발이 있었다. 이러한 개혁의 주요 요소는 활성화를 늘리고 비용을 절감하는 것이었다. 다시 말해서 네덜란드는 누구나 좋아하던 "수동적인" 복지 제도를 가진 나라로써 노동력을 감소시키는 것이 경제 위기의 일반적인 대응책이었다. 그러나 20여 년간의 대대적인 개혁의 결과 네덜란드는 이제 '적극적인' 복지 제도를 갖추게 되었다.

네덜란드에서는 다양한 개혁이 성공을 거두었지만 다양한 시도에도 불구하고 공공 연금제도를 완전히 개혁하지는 못했다. 이 섹션에서는 고령화의 과제, 연금 개혁 그리고 현 경제 위기에 대한 네덜란드의 대응책에 대해 다루어본다.

이미 언급했듯 경기부양 패키지의 내용 중 가장 논란이 되는 부분은 퇴직연금개시 연령을 늦추는 것이다. 왜 이것이 이렇게 어려운지에 대해 설명할 필요가 있을 것이다. 먼저 공공 연금의 전반적 구조와 네덜란드의 복지 제도와 공공 연금의 관계에 대해 설명해 보겠다. 네덜란드의 복지 제도는 보편주의와 비스마르크주의의 복합체이며 이러한 특성을 가장 잘 보여주는 것이 바로 공공 연금이다. 보편적인, 단일 요율 연금(AOW)은 고령자들에게 상당히 관대한 연금수당을 지급하지만(준보편적인) 사전 불입, 소득에 따라 차등적인 연금은 집단 임금 협상의 결과로 사회적 파트너들이 구축한 연금이다. AOW가 기본적인 퇴직 연금으로서 연금수급자들이 빈곤선 아래로 떨어지지 않도록 하는 연금이라면 직업연금은 AOW에 추가되는 연금으로써 AOW와 직업 연금을 더하면 퇴직 이전 수준의 소득을 실현 할 수 있는 것이다. 1980년대까지 네덜란드의 복지 제도는 부양자 원칙에 기반 하였다.<sup>43)</sup>

오늘날 AOW(Algemene ouderdomswet) 연금은 네덜란드에서 15세에서 65세 사이 50년 동안 거주한 65세 이상의 인구에게는 상당히 관대한 수준의 수당을 지급한다.<sup>44)</sup> 연금은 비교적 관대한 수준이며 고령 빈민 발생을 예방하기에 충분한 수준이다. 2007년 1월 미혼자에 대한 연금 수준은 순 최저 임금의 70%, 또는 휴가 수당

43) 대부분의 연금 프로그램은 개인별 지급에 기반한 것이 아니다. Anderson 참조(2007).

44) 거주기간 부족에 대해서는 1년에 대해 2% 가 공제된다.

을 포함하여 (총) 월 € 1,038.54이었다. 이는 평균 임금의 약 55% 수준이다. 연금 수령자 중 기혼자들의 경우 순 연금 수당은 순 최저 임금의 50%, 또는 부부 일인당 휴가 수당을 포함하여 월 € 712.19이다. 연금은 "순 최저 임금"에 연동된다.<sup>45)</sup> 2007년 AOW 지급액은 GDP의 약 5%였다.

AOW는 월급생활자들이 납입하는 두 가지의 소득세 항목으로부터 충당된다(2008년 기준 소득의 17.9%, 최대 €31,122).<sup>46)</sup> AOW는 부과방식의 연금(Pay-as-you-go system:PAYG)으로서 최근까지 매년 연금 보험료가 새로이 책정되어 연금 보험료로 지출을 충당하는 제도였다. 1990년대 말 이후 연금 보험료에 대해 상한선이 책정되었고(18.25%) 부족분은 일반 수익에서 충당되었다. 최근 구축된 AOW 기금은 €1억2600만이 조성되어 2020년부터의 연금지급에 도움을 줄 것으로 예상된다. 이 기금은 매년 정부의 예치로 조성된다.

AOW는 퇴직 기간 중 최소한의 기본 소득의 역할과 추가적 연금 지급의 기준의 역할을 한다. 직업 연금은 집단 임금 협약의 일환으로 매년 협상되는데 약 90%의 월급생활자들에게 해당된다. 2006년 말에 784개의 연금 제도가 있었는데 이 중 669개가 기업 연금 제도, 81개가 의무 연금 제도, 22개가 비의무 연금 제도, 12개가 전문직 연금 제도였다. 최근까지만 해도 일반적인 직업 연금 수당의 수준은 AOW를 포함하여 최종 임금의 70% 수준이었다. 직업 연금은 100% 지원이 이루어지며(생명 보험을 포함하지 않은 법적으로 연기금으로 분류된 기금) 2005년 말 통합 충당가능비율은 134%였다. 이는 약 €5000억이 "특별 준비금"으로 충당되었거나 연금부채가 금융자산 €6200억으로 충당되었다는 것을 의미한다.<sup>47)</sup> 전문직 연기금은 두 번째 필러의 전체 자산 중 3%만 차지하며 그 규모가 매우 작다. 2005년에 약 €180의 연금 수당이 지급되었다. 이중 €115억이 고령 연금이었으며 €36억이 유족 연금 그리고 나머지가 조기 퇴직 및 기타 수당 이었다. 이는 GDP의 약 3.5% 이다(2005). 그러나 이러한 직업 연금의 장밋빛통계는 사실과 다르다. 2009년까지 대부분의 연기금은 총 가치의 20%의 손실을 보았다. 이로 인해 많은 이들이

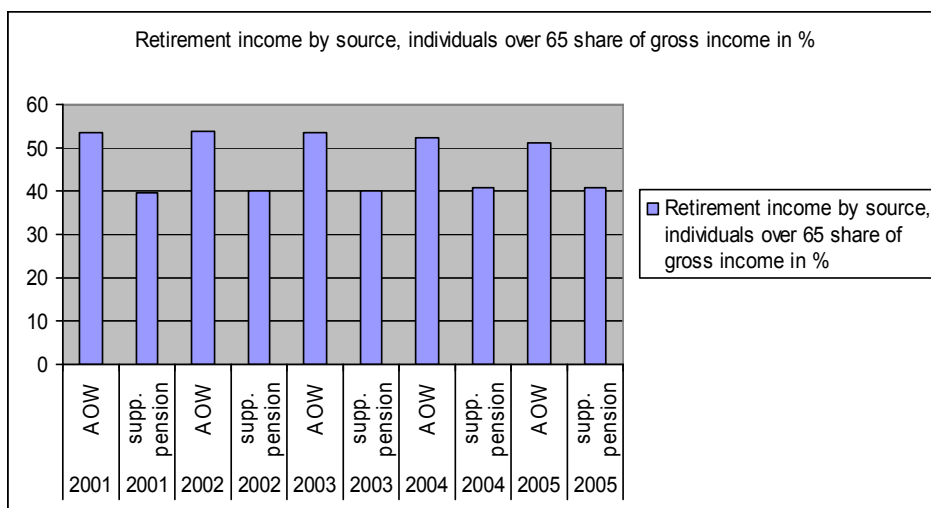
45) 최저임금은 의회에서 일년에 두 번 책정한다.

46) 본 논문 뒷부분의 세제에 대한 주석 참조.

47) 연기금 자산의 3분의 1정도가 기업 연기금이며 나머지 3분의 2가 산업별 연기금이다.

2005년에 AOW는 개인들의 퇴직 소득의 반 정도를 차지했으며 나머지 40% 정도는 추가 연금 이었다(표 4-1). 첫 번째 필러와 두 번째 필러의 크기를 합한 것이 수당지급 규모와 같다. 그러나 두 번째 필러의 연금 지급이 축적됨에 따라 두 번째 필러의 비율이 높아질 것이다(표 4-2 그림 4-2).

[그림 4-1] 퇴직 후 소득원 2001-2005



출처: CBS 2008

〈표 4-2〉 GDP 대비 연금 수당 비율

	2001	2020	2040	2060
AOW	4.7	6.8	9.0	8.3
추가연금	4.1	7.3	12.9	13.4

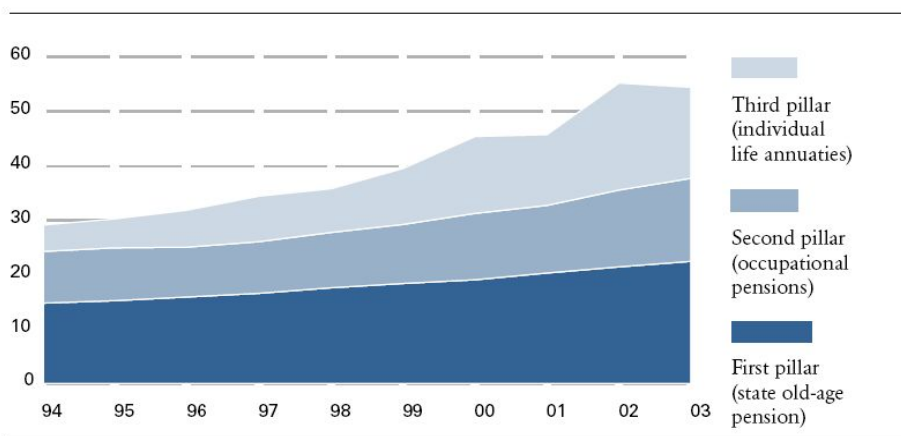
출처: Westerhout et al. 2004, 31



[그림 4-2] 네덜란드 연금 필러의 규모

Chart 2.5 Size of pension pillars in the Netherlands

Benefits per annum (EUR billion)



Sources: Statistics Netherlands, DNB.

출처: 네덜란드 통계청, DNB

〈표 4-3〉 두번째 필러의 연금 자산 2005, 2006년 두번째 필러 연금 자산

(단위: 10억 유로)

	2005	2006	2006		
			연기금	그룹 보험	준비금
오스트리아	21.92	23.32	12.56	1.30	9.46
벨기에	45.80	47.17	14.21	32.96	
덴마크	149.60	165.70	59.70	106.00	
핀란드	9.91	10.33	5.53	4.80	
프랑스	140.00	150.00			
독일	401.50	413.55	93.32	46.76	273.47
헝가리	2.60	2.70	2.70		
아일랜드	77.83	87.70	78.93	8.77	
이탈리	50.05	51.48	43.29	3.64	4.55
네덜란드	722.38	780.00	690.00	90.00	
포르투갈	7.78	8.69	8.69		
스페인	95.14	98.34	55.80	31.02	11.50
스웨덴	155.80	160.47	12.46	133.08	14.94
영국	1496.00	1557.00	1423.00	134.00	
EU 전체	3376.32	3551.32	2500.19	592.33	313.90
아이슬란드	1.42	1.62	1.62		
노르웨이	93.19	98.00	23.00	75.00	
스위스	533.73	549.74	355.85	193.89	
유럽전체	4004.65	4200.68	2880.66	861.22	313.90

출처: 유럽퇴직준비금재단(European Foundation for Retirement Provision) (2008)

[그림 4-3]은 네덜란드의 멀티필러 연금 제도를 요약한 것이다.

[그림 4-3] 네덜란드의 연금 제도

첫번째 필터	두번째 필터	세번째 필터
3번째 단: 없음	추가적 자발적 직업연금	자발적 개인 연금
두번째 단: 없음	준 의무적 보조금이 지원되는 직업 연금: AOW 이상의 수당 약 715종류	보조금이 지원되는 개인 연금
첫번째 단: 50년 이상 거주자들 을 위한 공공 고정요율 연금 (Algemene Ouderdomswet AOW)	기업연금 (bedrijfspensioen- fonds) 기업연금 (ondernemingspensio- enfonds).	의무적 개인연금: 없음
사회 보조		

출처: Anderson 2007.

## 5. 연금 개혁: 공공 연금

AOW 비용과 AOW를 충당하는 보험료는 1957년 이래 꾸준히 증가해왔다. 연금 보험율은 1957년의 소득의 6.75%에서 2001년의 17.9%까지 증가하였다. 1980년대 이래 정부는 여러 위원회에 위임하여 AOW 기금 마련과 정책변화에 대한 분석을 실시하였다. 1986년 "Drees 위원회"는 현재의 제도를 유지하기 위해서는 2030년까지 연금보험료를 자격 요건이 있는 소득의 15~17.5% 인상해야 한다는 결과를 발표했다(Commissie Financiering Oudedagsvoorziening 1987). Drees 위원회 보고서는 AOW가 직면하고 있는 인구통계학적과제와 재정적 과제 해결을 위한 기나긴 논의의 시발점이었다. 1980년대에는 AOW 비용의 증가로 인해 정치가들 사이에서

포괄적인 개혁에 대한 합의를 이루지 못했음에도 임시 조치를 취해야만 했다. 중앙 정부의 예산의 제약으로 인해 정부는 AOW를 임금인상률에 맞춰 인상해주던 정책을 중단하기 시작했다. 명목 수당은 그대로였지만 임금인상률과 비교하면 실제 가치는 감소하게 되었다. 1980년에 급등하는 임금수준에 사회 복지 체계가 따라가지 못하여 비용 조정을 위해 임시로 시작한 조치가 매년의 예산 협상으로 굳어져 버린 것이다.

1990년대에는 AOW 제도의 재정적 지속가능성과 몇 가지 주요 변화 도입에 대한 전문가 보고서가 출간되었다. 1991년에는 15세에서 64세 사이 인구 100명 당 65세 이상 인구는 불과 18.7명에 불과했다. 2035년에는 65세 이상 인구가 경제활동인구 100명당 32.6퍼센트에서 42.9퍼센트 사이로 증가할 것으로 보인다(WRR 1992: 25). 이때쯤에는 AOW 연금 수당 동결이 일반화되게 되었고 이는 국내정치의 중대 사안으로 부각되었다. 그리고 기독교민주당이 이 정책을 고수하겠다고 하여 1994년 네덜란드 총선 사상 최악의 패배를 맛보기도 했다.

1989년에 중도좌파 정부는 임금인상 수준이 적정하고 노동시장참여율이 증가할 경우 조건부로 AOW를 임금인상률에 연동시키겠다고 하였다. 이 비공식적인 규칙은 추후에 법제화되어 1992년의 조건부 연동법(Law on Conditional Indexation in 1992 (WKA))으로 입법되었다. WKA는 100명의 노동시장 참여인구당 비참여인구가 82명 이상이면 연동이 되지 않는다고 명시하고 있다. 1993년, 1994년, 1995년에 연동이 중단되었다(Alber 1998, 28; Visser and Hemerijck 1997).

연동 중단은 직업 연금에도 영향을 미쳤다. 직업 연금이 AOW 연금에 연동이 되어 있기 때문에 AOW가 감소하면 직업 연금이 이를 보상해야 했기 때문이다. 1980년대에는 이것이 문제가 되지 않았다. 실질수익률이 실질 임금인상률보다 높았고 연금가입자의 수도 증가하여 연기금은 AOW 감소분만큼의 추가 수당 지급에 전혀 어려움을 겪지 않았다. 그러나 연기금과 그 대변인들이 AOW 연동으로의 복귀를 주장하기 시작했다.

"보라색 연대"(노동당, 사회진보당, 진보당)이 1994년부터 2002년까지 집권하는 동안 재집권의 실패를 우려하여 AOW의 비용절감 대책을 마련하지 못했다. 대신 정부는 특별 AOW 예금 기금이라는 것을 도입하여 AOW의 재정상태 개선 방안을

마련했다. 준비금은 국채에 투자되어 2020년의 AOW 연금의 재정을 충당할 수 있다는 것이었다. 물론 2035년까지 AOW 연금수혜자가 두 배로 증가하고 2045년에는 1995년의 13%에서 24%까지 증가할 것으로 예측되었다. 정부의 기여도는 1997년에 NLG 3천500만이었으며 일시 예탁금이 NLG 21억이었다. 그러나 2007년에는 AOW Spaarfonds가 €42억이었다.

요약하여 말하자면 네덜란드의 정책 입안가들은 30년간 기본 연금의 재정 안정성을 도모하기 위해 고심하였지만 성공을 하지는 못했다. AOW 개혁은 1980년대 초반부터 선거 때마다 가장 중요한 이슈였으며 그 중 가장 큰 변화를 꾀한 것이 AOW 예금 기금을 도입한 것이었다. AOW 수혜자의 숫자가 늘어남에 따라 AOW의 비용은 공공 재정에 압박을 가하기 시작할 것이다. 정책 입안가들이 재정적 딜레마의 해결책을 찾지 않는다면 1980년대와 1990년대의 연금 수당 동결로의 회귀가 불가피해 보인다.

## 6. 직업 연금

앞서 언급한 바와 같이 직업 연금은 집단 협약의 일환으로 협상되므로 법적으로는 연금 지급의 방법, 수당의 누적, 자산 투자 등에 대한 틀만 정해져 있다. 정부가 직업 연금 정책에 영향력을 행사하고자 한다면 법을 우회하여 사회적 파트너들과의 직접 협상을 통해 특정 방향으로 몰고 갈 수 있다. 보다 대대적인 개혁을 위해서는 정부가 규제의 틀을 바꿀 수도 있을 것이다.

1900년대 초 변화하는 인구구성과 노동 시장의 환경에 대응하기 위해 3자 협의를 통해 추가연금으로 탄생한 것이 직업 연금이다. "계급 제도의 그늘 하의" 협동조합주의 교섭이 이 프로세스를 진행시켰다. 직업 연금의 이동성과 적용범위를 개선하기 위한 정부 주도의 노력이 좋은 예이다. 정부는 1987년에 SER에게 평가와 제안을 요청하여 이 프로세스를 주도하였다. SER은 1990년에 자문보고서를 출간하였다(SER 1990). 내각은 이에 대해 1991년에 추가 연금에 대한 녹서를 발행하여 앞으로 추가 연금 제도의 발전 방향에 대한 개요를 정리하였다. 내각은 추가 연금 제도에 대해서도 사회적 파트너들의 핵심적인 역할과 책임에 대해 재확인하면서 비용 억

제와 근무 이력이 개개인마다 다름에 따라 최종 임금 기준 계산법을 평균 임금 기준 계산법으로 변경하고자 하는 의지를 반영하였다.<sup>48)</sup> 사회적 파트너들과의 협상은 1991년에 시작되었다. 사회적 파트너들은 대부분의 사안에 동의하였으나 평균 임금 기준에 대해서는 반대를 표했다. 이 이슈가 결국은 정부와 사회적 파트너들 간의 큰 갈등의 요소가 되었고 2001년과 2002년의 주식시장 폭락사태 이전까지 갈등은 해소되지 않았다. 1994년에 의회는 규제 개정을 위한 법안을 통과시켰다(파트타임 근로자들의 의무적 포함과 연금 권리의 이전에 대한 규칙 TK 23 123).

1997년에 사회경제위원회(SER)는 사회적 파트너들과 정부 간의 "연금 협정"을 이끌어 냈다. 정부와 사회적 파트너들은 총 노동 비용 중 그들의 비중 때문에 특히 연금 비용 관리, 즉, 추가 연금의 적용대상 확대, 유연성과 개인의 선택의 자유를 늘리기 위한 혜택의 현대화 등에 가장 많은 우려를 가지고 있었다(Stichting van de Arbeid, 1997). 특히 사회적 파트너들은 파트타임 근로자들과 유연근로자들에게까지 적용대상을 확대하기 위해 최종 임금 기준에 대한 의존도를 낮추기로 합의하였다.

## 7. 경제 위기와 직업 연금

2000-2002년의 주식시장 폭락은 직업 연금 수당의 대폭적인 인하와 연금 보험료의 대폭적인 인상으로 이어져 직업 연금의 가입율과 관련한 재협상이 시작되었다. 1990년대 초부터 네덜란드의 연기금은 주식에 상당부분(전체 자산의 30-40%)을 투자하고 있었다. 따라서 주식 시장이 폭락하자 연기금도 심각한 손실을 입게 되었다. 대부분의 연기금의 준비금이 2002년에 처음으로 105%의 의무 가입율 밑으로 떨어졌다. 많은 연기금의 재정적 포지션이 급격히 악화되자 연금 규제당국인 PVK는 연기금의 지급여력에 대한 규정을 강화하였다. 대부분의 연기금은 지급여력 회복을 위해 연금 보험료를 인상하거나 기본 연금에 대한 연동을 중단하거나 두 가지를 다 해야 하는 경우에 처했다.

10년 동안 매년 평균 10%의 수익을 경험하던 연기금들이 2001년에는 약 2.8%의 손실을 입었다. 2002년 주식시장 폭락으로 인해 사회적 파트너들과 연기금은 적

48) 1987년에는 72%의 연금 가입자가 최종 임금 기반 방식으로 연금을 수령했다.

립율(자산과 부채의 비율)에 대한 규제완화를 요청하기 위해 정부에 압박을 가하기 시작했다. 2001년 말 평균 적립율은 118%로 1999년의 139%보다 많이 하락한 수준 이었다(표 4-4).

〈표 4-4〉 직업 연기금의 평균 적립율 1996-2004

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	126	133	139	132	118	101	104

출처: DNB.

주식시장폭락의 영향을 악화시킨 두 가지의 요소가 있었다. 첫째, 연기금의 부채 계산법(2002년까지)이 적립율을 다소 낙관적으로 예측하게 되어 있었다. 1990년대에는 연기금이 부족했을 것이다. 그러나 부채를 계산하는 방식은 부채를 과소평가하는 할인율(4%)을 기반으로 이루어지고 있었던 것이다. 투자수익률이 좋은 경우 연기금은 연금 보험료를 할인해주거나 아예 보험료를 받지 않고 사회적 파트너들은 재정적 여력을 혜택 개선에 이용할 수 있었던 것이다. 다시 말해 연기금들은 주식시장이 과열되어 있던 시기에 그들의 부채를 과소평가했던 것이다. 이는 기금 과다조성이라는 환상을 만들어냈다. 2000년대 초 CPB 보고서는 기금 부족률이 약 30%라고 예상했다(Westerhout et al., 2004: 14). 1990년대 말 금리가 하락하기 시작하자 부채 예측에 있어 4% 할인율은 시장 상황과 전혀 맞지 않았다. 2002년 이후(아래 참조) 할인율은 공정시장가로 대체되었다. 게다가 주식시장폭락 당시 자산의 50%를 주식 시장에 투자하고 있었다. 따라서 주식 시장이 폭락하자 연기금은 과거보다 훨씬 큰 투자리스크에 직면하게 되었다.

대부분의 연금들은 지급여력을 회복하기 위해서 기본 연금에 대한 연동 중단, 납입 연금 보험료에 대한 비연동, 연금보험료 인상, 평균 임금 기반 계산법 도입 등 여러 가지 방법들을 도입하였다. 다수의 연금들이 최종 임금 기반 계산법에서 평균 임금 기반 계산법으로 변경을 하였다. 2004년 기준으로 연금 납입자 중 10%만이 최종 임금 기반 계산법을 적용하고 있는데 이는 2003년의 50%와 1998년의 66%에 비하면 현저히 줄어든 수준이다. 현재는 약 75%가 평균 임금 기준 계산법을 적용하고 있으며 기본 연금에 대한 연동도 지급여력을 기반으로 매우 까다로워졌다

(DNB 2005). Ponds와 van Riel(2007: 6)이 언급했듯이 직업 연금 보험료(ABP뿐만 아니라 모든 연기금)가 2000-2005년 사이 83% 증가하였다.

정리하자면, 2001-2002년의 주식시장 하락은 직업 연금에 엄청난 변화를 가져왔다. 연기금은 연금 보험료를 대폭 인상하였고, 이미 불입한 연금에 대해 기본 연금 연동을 유보하거나 축소하였고, 연동된 연금에 대한 지급을 동결시키거나 부분적으로만 지급하였다. 대부분의 연기금은 현재의 근로자와 퇴직자들이 고통을 분담하는 전략을 채택하였으나 대부분의 현재의 근로자들에게는 평균 임금 기반으로 바뀌는 것이 연금의 상당한 감소를 의미한다. 이러한 조정 패턴은 이전의 방식과는 매우 다르다. 과거에는 연기금이 연금 보험료를 부채의 변화에 맞춰 조정을 하여 연금가입자들이 비용절감의 영향을 크게 받지 않았다. 2001-2002년의 주식시장 폭락이 연금 가입자들까지 비용조정에 동참하게 한 초유의 사건이었다.

## 8. 직업 연금의 규제 개혁

2001-2002년 주식시장 폭락 이전에도 규제 개혁(PSF)은 수년간 정치적 현안으로 머물고 있었다. 주식시장의 폭락이 기존 규제의 틀의 취약성을 드러내자 PSF가 가장 높은 우선순위로 올라가게 되었다. 정책 입안가들은 두 가지 사안에 초점을 맞췄다. 첫째는 커버리지를 계산법을 업데이트 하는 것이었으며, 둘째는 연기금의 수익과 손실에 대한 "소유권"을 명확히 하는 것이었다. PSF는 지급여력 관련 기준에 대해 PVK에게 상당한 결정권을 주었고 PVK는 재빨리 이를 이용하여 완전 펀딩을 위한 엄격한 규칙을 제정하였다. 그러나 PSF 개혁은 완전하지 못한 것으로 평가되었다. 2002년 정권 교체 후 이 사안은 기독교민주주의가 이끄는 중도 우파 연합에 의해 보류되었다. 사회적 파트너들과 연기금들이 연금 규제당국으로부터 얻지 못했던 것들(더 유연한 커버리지를 회복 방법)을 PSF의 개혁의 형태로 얻으려고 했던 것이다.

새 법안은 2007년 발효되었으며 이는 세 가지 목표를 가지고 있다. 이는 투명성 강화, 사회적 파트너, 기금/보험사, 연금가입자들의 역할 명확화 그리고 연금과 기금의 지급여력과 관련한 규칙의 현대화이다. 연기금은 개인들에게 불입액에 대한 정보를 반드시 제공해야 하며 기금의 부족 또는 잉여 시 어떤 조치를 취해야 하는가에

대한 지침도 제공을 해야 한다. 또한 새 법은 연금 부채의 현재 가치에 대한 계산법도 바꾸었다. 부채를 고정 4% 할인률로 계산하는 대신 시중 금리를 적용하는 것이다. 금리가 인상하면 부채의 가치가 하락하는 것이다.<sup>49)</sup> 이 제안은 또한 ‘미니멈 테스트’와 지급 여력 테스트를 도입하는데 이는 연기금이 완충자금을 더 확보하도록 하기 위한 장치이다. 미니멈, 즉 최소자금은 적립율(자본대비부채율과 최소 자본 요건, 105%)이며 지급여력 테스트는 다소 복잡한 완충자금 계산법이다.<sup>50)</sup> 이 두 가지 조항은 연기금이 125%의 적립율을 목표로 해야 할 것을 의미한다. 적립지율이 125%(지급여력비율) 이하로 떨어지면 연기금은 이 비율을 15년 이내에 회복해야 한다. 적립율이 105% 이하로 떨어지면 연기금은 3년 내에 이 적립율을 회복해야 한다.

2008/2009년의 금융 위기는 새로운 감독 체계를 테스트 하는 계기가 되었다. 10월 말까지 연기금의 평균 적립율은 109%까지 떨어져 대부분의 연기금이 기본 연금 연동과 연금 지급을 유보하거나 줄이겠다고 발표를 하였다. 네덜란드 최대의 연기금인 ABP의 자산은 2008년 1월에서 8월 사이 9.8% 감소하여 적립율이 140%에서 118%로 급감하였다(Henderson 2008). 연금의 규제 당국인 네덜란드 중앙은행은 연기금의 단기, 장기 회복 계획 제출 기한을 6개월 연장하여 시장이 안정을 되찾고 연기금이 기금조성 요건을 보다 유연하게 충족할 시간을 주었다(DNB 2008).

2009년 초, 연기금이 엄청난 손실을 입었다는 사실이 자명해졌다. 따라서 연금 보험료 인상 없이는 현 수준의 연금 수당 지급이 불가능해졌다. 650개 중 350개의 연기금의 적립율이 법적 허용 수준인 105% 이하로 떨어졌다. 중앙은행의 통계 자료에 따르면 연기금의 자산이 2008년 말 총 €6천970억 이었는데 이는 일 년 전에 비해 €660억 감소한 수치이다. 네덜란드 최대의 연기금인 ABP(공무원 연금) 경우를 보면 다른 연기금들이 상황이 얼마나 심각한지를 알 수 있다. ABP의 2008년 말 적립율은 1년도 채 되지 않는 기간 동안 89.5% 까지 곤두박질쳤다. 이는 허용

49) 지급여력 테스트와 미니멈 테스트는 신 연금법 하의 "금융평가프레임워크" (Financiële Toetsingkader, FTK) 의 일환이다.

50) 지급여력테스트는 연기금이 금융 쇼크를 견뎌내고 시장의 혼란 1년 후에 105%의 적립율을 유지할 수 있는가를 평가하는 테스트이다. 연기금이 일년 동안 모든 의무사항을 준수할 가능성이 97.5% 이상이어야 한다 (표준 리스크 모델 사용 시).



수준인 105%에 훨씬 못 미치는 수준이다. 그 결과 ABP는 연금 보험료를 2009년 1퍼센트 포인트 인상하고 2010년에도 필요하다면 2 퍼센트 포인트를 인상할 것이다. 그렇게 되면 총 연금 보험료(고용주와 고용자가 부담)는 AOW 상채분을 감안하면 소득의 23.3%가 되는 것이다.

상황이 이러하다 보니 사회적 파트너들은 정부에 지급여력비율 회복 기한을 3년에서 5년으로 연장할 것에 대한 압박을 가하고 있다(부채의 105% 적립). 격렬한 로비 끝에 사회부 장관이 이 제안을 받아들였으나 이미 상황이 악화된 후였다. 직업 연금을 받을 신규 퇴직자들은 연금 수당의 동결 또는 준 동결을 향후 몇 년간 경험하게 될 것이다. 요약하면 금융 위기는 네덜란드의 직업 연금의 위기로 이어졌다. 네덜란드는 직업 연금 제도에 상당한 자부심을 가지고 있었으나 이번 금융 위기로 인한 손실 때문에 직업 연금 제도의 정당성 자체가 흔들리고 있다. 뿐만 아니라 지급여력 회복을 위한 연금보험료 인상과 수당의 동결은 경기 후퇴의 영향을 더 악화시킬 것이다. 사회부 장관은 연기금의 지급여력회복에 더 많은 유연성을 부여했지만 이미 발생한 손실은 단기간 내에 회복되기는 어려울 것이다.

공공 연금이 직면하고 있는 문제는 더 심각하다. 왜냐하면 이는 정치나 시장에 의해 변화되는 것이 아니기 때문이다. AOW의 기본 사항에 대한 개혁 시도에서도 알 수 있듯 비용 증가에도 불구하고 AOW의 개혁을 매우 어려울 것이다. 선거 비용은 매우 많이 든다. FNV가 이끄는 노조는 연금개시연령을 높이는 데 결사적으로 반대를 하고 있다. 이러한 상황에서 현 정부가 경제 위기를 이용하여 AOW 개혁의 지지를 끌어내려 하는 것은 전혀 놀랄만한 일이 아니다.

## 9. 전망 및 결론

본 장의 내용을 보면 네덜란드 정부는 경제 위기에 대응함에 있어 사회 통합을 핵심적인 목표로 삼고 있음이 자명할 것이다. 사회 통합과 사회 결속력 강화는 네덜란드 합의민주주의의 오랜 역사적 특징이다. 현 정부는 두 개의 사회주의적 정당이 이끌고 있다. 기족민주당과 노동당은 사회주의에 대한 다른 시각을 가지고 있지만 사회 통합 강화를 강조하고 있다.

사회 통합 그리고 현재의 경제 위기를 극복하기 위한 네덜란드의 접근법 중 놀라운 것은 "복지 이전에 노동"이라는 정신이다. 1990년대 이후의 노동 시장과 복지 제도의 개혁이 복지 제도의 활성화 가능성을 상당히 증가시켰다. 사회적 파트너들의 지지를 받고 있는 현 정부의 전략은 교육, 재교육, 이직 등을 강조하며 이러한 방향성을 재확인하고 있다. 1970년대와 1980년대와는 현격한 차이가 있다. 네덜란드는 이전의 경제 침체는 해고를 통해 노동력을 감소시키는 방법으로 문제 해결을 꾀했으나 오늘날은 고용을 유지에 역점을 두고 있다. 국민들의 고용 상태를 유지하고 교육을 시키는 것이 현재의 위기 극복 뿐 만 아니라 고령화라는 장기적인 문제 해결에 있어 핵심적인 해법으로 여겨지고 있는 것이다.

이러한 위기 대응 방안은 어느 정도까지 지속가능할까? 여러 예측에 따르면 네덜란드는 이번 금융 위기를 잘 이겨낼 것으로 보인다. 그 이유는 이미 복지 제도와 노동 시장 개혁에 대한 노력 덕분에 개혁이 완료되었기 때문이다. 위기 극복을 위한 대부분의 정부 정책은 이미 수립되어 시행중에 있거나 아니면 시행 예정이다. 이는 위기 극복 패키지가 정치가들이나 사회적 파트너들 사이에서만 합의 된 것이 아니라 국민적인 지지를 받고 있다는 것을 의미한다. 그렇다고 이 위기 극복 패키지와 관련한 비판이나 논란이 없었다는 것은 아니다. 물론 신속하지 못한 의사결정 과정에 대한 비판의 목소리가 높았다. 뿐만 아니라 주택 대출세 인하에 대한 한도 설정과 해고법 자유화와 같이 경기부양 패키지에 포함되지 않은 내용 때문에도 논란이 많았다. CDA는 주택대출세 인하를 강력하게 주장하고 있으나 노동당은 현재의 해고법을 완화하는 데에 강경하게 반대하고 있다. 위기의 심각성에도 불구하고 양 당이 이 두 가지 주요 사안에 대해 양보의 기미를 보이지 않고 있다. 사실 두 정책이 단기 수요에 큰 영향을 미치지 않는 것이다. 그러나 위기 극복 방안에 국가 재정의 중 장기적인 지속가능성이 가장 중요한 사안으로 들어가 있는데도 불구하고 이 두 사안에 대한 협상이 쉽게 중단되어버린 것은 상당히 놀라운 일이다.

이렇듯 낙관적인 전망에도 비판적인 요소는 하나 있다. 그것은 바로 연금 제도이다. 연기금이 자산의 상당 부분을 주식 시장에 투자했던 직업 연금 제도는 지금 최악의 위기상황을 맞고 있다. 이 위기가 집단 현상이나 퇴직 연금에 영향을 미치기까지는 수년 또는 십년이 걸릴 수도 있다. 정부는 연기금이 지급비율을 회복하는데 기

한을 연장해 주는 등 배려를 했지만 그 어떤 재정적 구제도 약속하지 않았다.

공공 연금의 운명은 더욱 불확실하다. AOW는 많은 국민들이 선호하는 연금이고 노조들은 퇴직연령을 늘리는 데 격렬히 반대하고 있다. 정부는 이미 사회경제위원회에게 대안을 마련할 6개월이라는 시간을 줌으로써 이 사안에 대해 한 발짝 양보를 한 셈이다. 네덜란드 경제에 이미 예측한 수준을 훨씬 넘어서는 심각한 위기가 닥치지 않는 한 이 제안은 유보될 가능성이 높아 보인다. 정부는 임금적정화와 다른 목표들을 달성하기 위해서는 노조의 협조가 필요하기 때문이다. 노조측인 이미 이 사안에 대한 승리를 주장하고 있다.



## 독일의 경제위기 사회안정화 정책



## 제5장 독일의 경제위기 사회안정화 정책

독일은 높은 수출의존도로 인해 2009년 세계 경기 침체의 가장 큰 영향을 받은 국가 중 하나이다. 일부 정치인들과 경제전문가들은 ‘사회적 동요’와 ‘민주주의에 대한 위협’까지 논하는 경우도 있었다.<sup>51)</sup> 그럼에도 불구하고 정부는 재정적 경기 부양책에 대해 다소 느슨한 태도를 보이며 사회정책 프로그램 확대에 관련한 그 어떤 제안도 하지 않았다. 이는 다음의 두 가지 이유로 설명 될 수 있다. 1) 실업률이 최근까지 꾸준히 하락하고 있었다. 2) 2000년대 초반에 한차례의 급여의 인하가 있었지만 아직도 독일은 단기 실업자들에 대한 관대한 복지 제도를 운영하고 있다. 개인연금이나 직업연금의 커버리지가 퇴직 후 소득에서 차지하는 비중이 그리 높지 않으므로 주식 시장의 폭락이 연금 수급자들에게 미치는 영향은 상대적으로 미미하다. 독일의 경우 가장 중대한 문제는 복지 제도가 계속 이대로 유지 될 수 있느냐가 아니라 현재의 수출 중심의 경제 모델의 지속 가능한가이다. 수출주도형 경제의 지속 가능성이 독일의 복지 제도에 엄청난 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

본 장의 제1절에서는 사회 경제적인 상황에 대한 개괄적인 설명을 할 것이다. 그리고 제2절에서 1990년대 말과 2000년대 초에 단행한 복지 제도 개혁에 대해 언급한 후 제3절에서는 경제 위기의 여파로 시행된 몇 가지 사회 보호 정책에 대해 소개할 것이다.

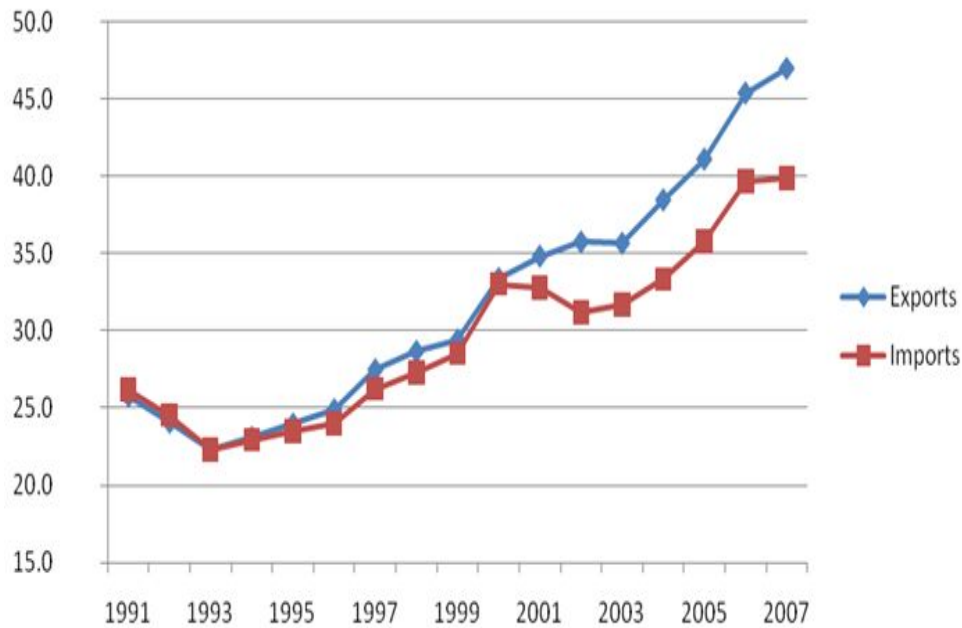
51) Elisabeth Niejahr (2009) "Lob des Sozialstaats," in Die Zeit, April 30, 2009, p. 1 참조

## 제 1절 사회 경제적 배경

도입 부분에서 언급했듯이 경제전문가들은 독일 경제가 2009년 세계 경제 위기의 영향을 가장 심하게 받을 국가 중 하나일 것으로 예상하고 있다. 독일의 금융업계가 세계적 금융 위기의 영향을 안 받은 것은 아니지만 독일 국내에는 서브프라임 모기지 시장이 형성되어 있지 않으며 소비자 부채도 앵글로 색슨 국가들에 비해서는 현저히 낮은 수준이다. 뿐만 아니라 독일 경제는 기계 및 자동차와 같은 특정 제조부문의 수출에 의존도가 매우 높은 경제이다. 과거에도 수출 부문이 독일 경제 모델의 아킬레스건이었다. 역사적으로 보면, 독일은 1970년대와 1980년대의 경제 위기를 겪으면서도 매년 수출흑자를 경험했다. 1990년의 통일 이후 독일의 경제는 단기간이나마 이전보다 균형 잡힌 모습을 갖추게 되었다. 그러나 2000년대에 들어서면서 노동비용 절감을 통해 독일이 세계적 경쟁력을 갖추게 됨에 따라 수출 증대에 의존한 경제 성장이 다시 이루어지게 되었다(그림 5-1 참조). 2008년 말 세계 경제가 금융 위기를 시작으로 침체기에 접어들자 독일의 수출은 급감하였다. 수출의존도가 지나치게 높으며 내수 시장이 작은 독일의 불균형적인 경제 모델은 앞으로의 경제적, 정치적 변혁을 통해 바뀔 수밖에 없을 것이다. 따라서 독일 경기 침체의 정도와 기간은 교역상대국들의 경제 회복에 맞물려 있을 것이다. 뿐만 아니라 독일 모델의 미래는 특정 제조부문의 지속적인 고품질 제품 생산으로 국제경쟁력을 유지하는 것과 국제시장의 적극적인 자유 무역 지지에 달려 있다고 볼 수 있다.



[그림 5-1] GDP 대비 수출과 수입의 비중

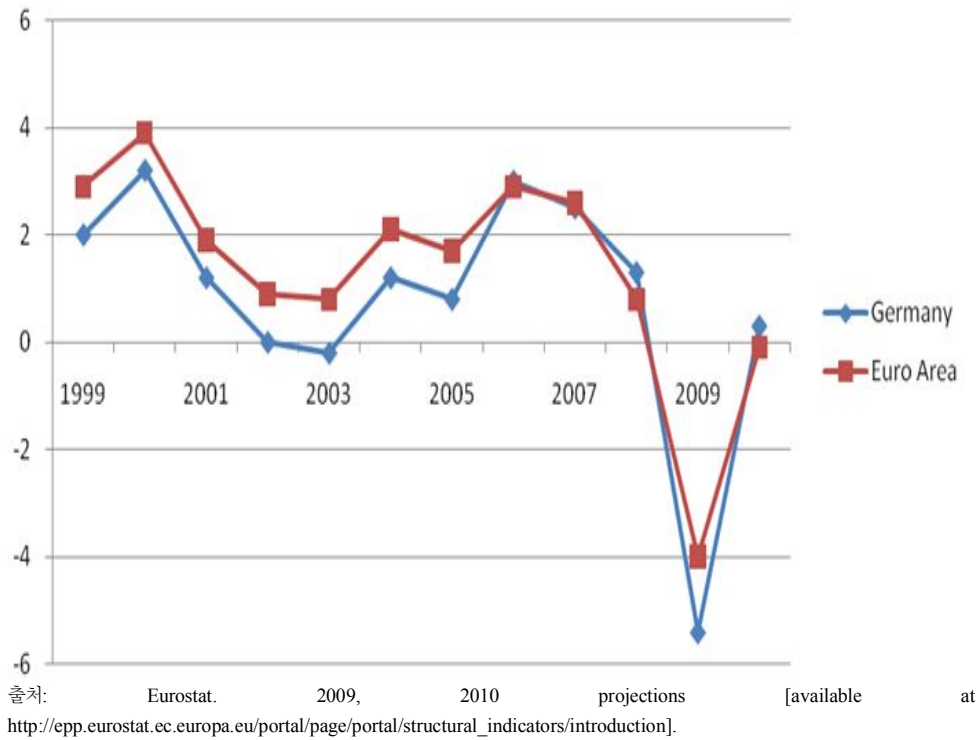


출처: BMAS (2008) Statistisches Taschenbuch 2008: Arbeits- und Sozialstatistik, Berlin: BMAS.

현재의 경제 상황을 평가할 때 2000년대 초에는 독일이 유로지역의 평균 경제 성장률을 밑도는 성장률을 이어가고 있었음을 감안해야 한다(그림 5-2 참조). 현재 까지 독일의 노동 시장은 각종 사회적 보호 장치로 인하여 2008년의 경제 위기의 영향을 크게 받고 있지는 않다. 첫째, 과거에는 완만한 고용률 증가의 원인으로 지목되던 독일의 경직된 노동 시장이 표준 고용 계약하에 고용 되어 있는 고용자들을 해고로부터 보호하였다. 둘째, 독일의 산업은 단축 근무를 하는 기업들에게 임금 보조금을 지원하는 단축근로수당을 많이 활용한다. 셋째, 많은 기업들의 경우 고용 안정을 위해 기업과 노조 간에 임금삭감 또는 임금 인상 동결에 합의하였다.<sup>52)</sup>

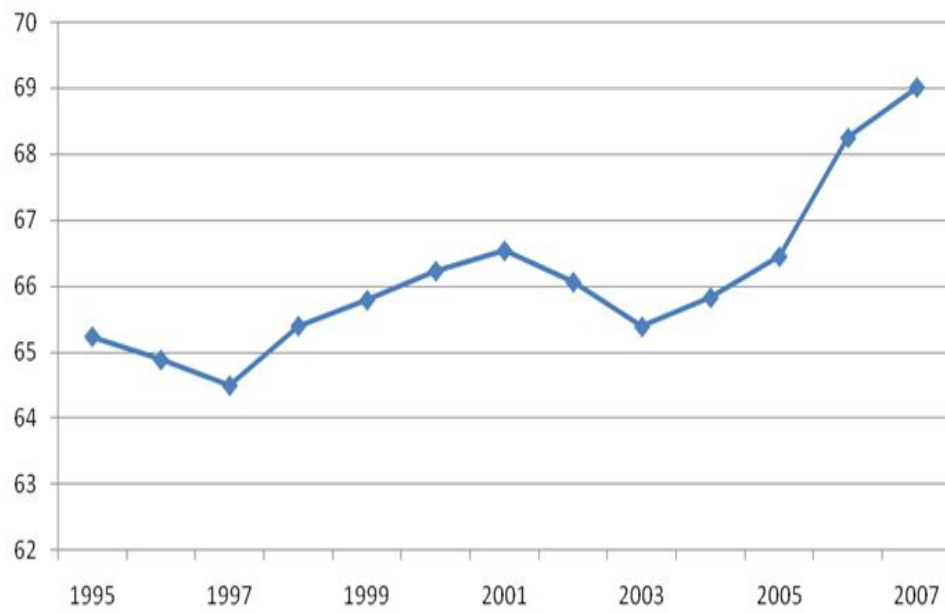
52) Niejahr op. cit.; Götz Hamann, Rüdiger Jungbluth (2009) "Die Menschen machen das Geschäft," in Die Zeit, May 7, 2009, p. 24. 참조

[그림 5-2] 실질 GDP 성장률



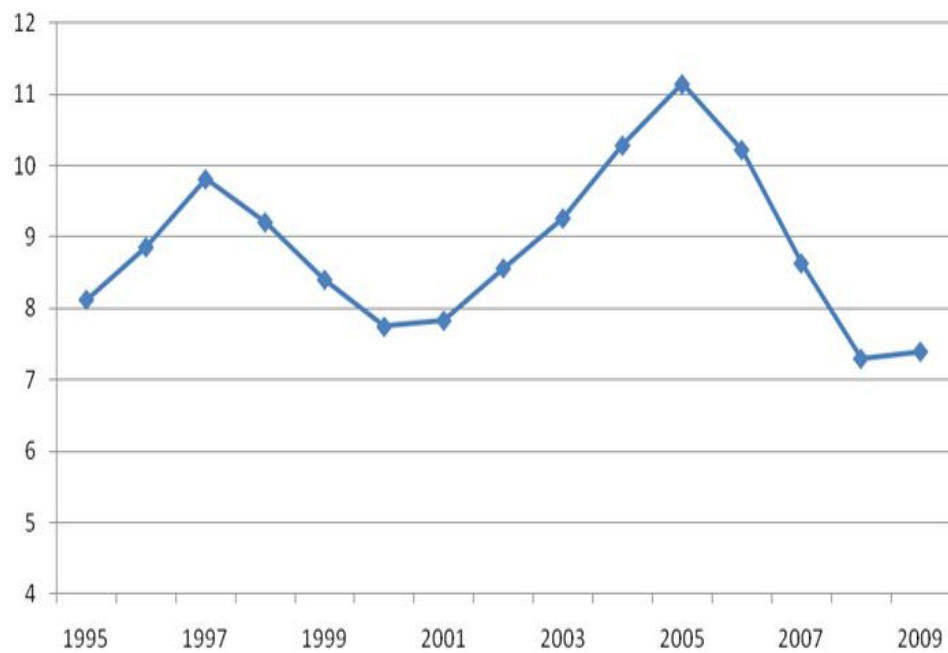
지난 몇 년간의 고용률 및 실업률 데이터를 분석해 보면 독일의 노동 시장이 이번 금융 위기의 초기에는 상당히 긍정적인 상황이었다. 고용률은 1995년보다 5퍼센트 높은 수준이었으며 실업률은 10년만에 최저를 기록하고 있었다(그림 5-3과 5-4 참조).

[그림 5-3] 인구 대비 고용률 (15-64세)



출처: OECD; [available at <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>].

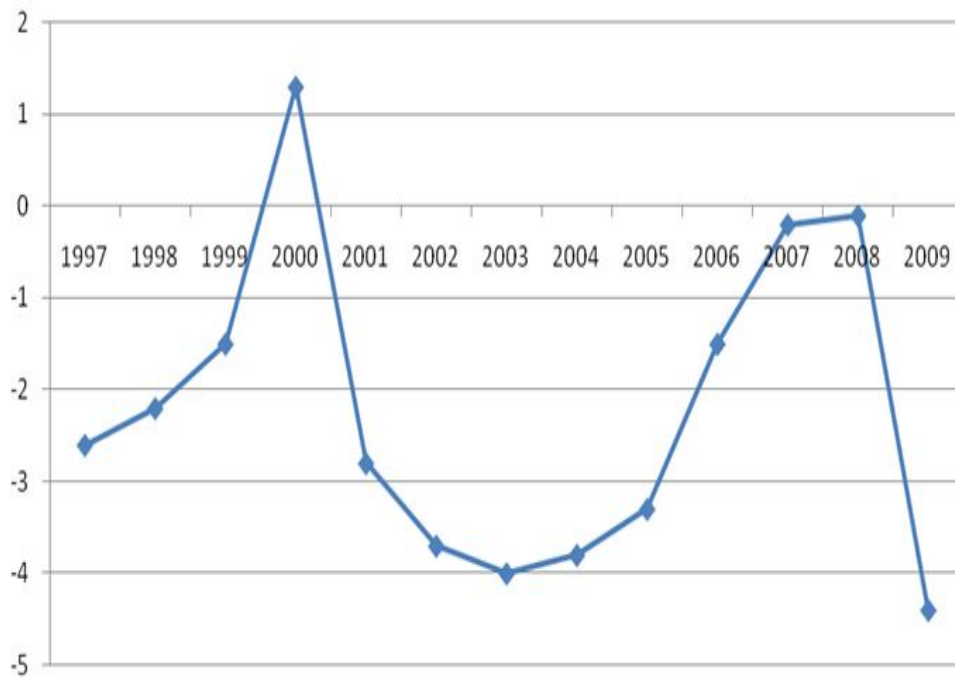
[그림 5-4] 실업률



출처: OECD op. cit.; 2009 first quarter.

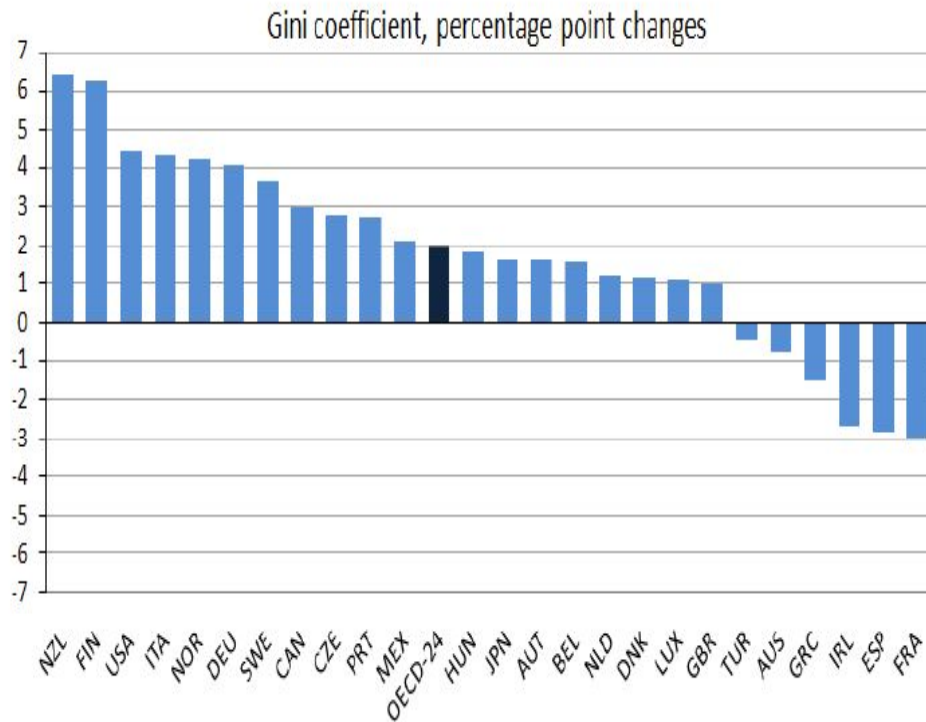
국가 재정도 2003년 이래 상당히 개선 된 상태였다. 독일이 2002년에서 2005년 사이에는 EU의 안정화 협약을 계속 지키지 못했으나 그 이후 상당한 개선을 이루었다. 2008년, 독일은 재정 적자를 극복하였다(그림 5-5 참조). 2007년에는 경제 성장과 고용률 증가에 힘입어 GDP 대비 사회적 지출은 1991년 이래 최저 수준을 기록했다(그림 5-6 참조).

[그림 5-5] 재정 적자



출처: Eurostat op. cit.; 2009, Projections Economist.

[그림 5-6] GDP 대비 사회적 지출



출처: BMAS (2008) op. cit.

요약하면 2005-2006년에 독일은 경제 성장, 실업률 감소, 예산 흑자라는 성과를 거두기 시작하였다. 2000년대 초반의 상황을 돌아보면 독일의 현재 경제 및 재정 상황, 특히 실업률은 비관적이지 않다.

## 제 2절 복지 정책

현재의 경제 위기가 사회적 보호에 미치는 영향을 이해하기 위해서는 독일의 복지 제도의 기본적 원칙과 1990년대와 2000년대에 단행되었던 개혁의 내용을 이해하는 것이 필요할 것이다.

## 1. 역사적 기틀과 제도적 기틀

역사적인 발전 단계를 보면 독일의 복지 자본주의의 ‘황금기’는 한편으로는 고용자 중심의 사회적 정책(주로 사실상 남성 부양자들에게만 적용)과 다른 한 편으로는 기혼 여성들의 무료 서비스로 이루어졌다. 전후의 leitmotiv 정책의 목표는 남성부양자와 그의 가족들이 고령, 질병, 실직의 경우에도 ‘생활수준’을 유지할 수 있도록 하는 것이었다. 따라서 1957년의 연금 개혁을 통해 고령 급여를 평균 65퍼센트 인상하였고 총 임금의 미래 인상분에 연동을 시켰다. 이렇게 함으로써 퇴직자들은 노조가 단체 협상을 통해 실현하는 삶의 질의 향상의 혜택을 고스란히 받을 수 있게 된 것이다. 다시 말하면 총 임금의 인상의 연금에 반영이 되게 된 것이다.<sup>53)</sup> CDU소속 위원이자 독일 의회의 연금위원회 위원인 Josef Schüttler의 말에 따르면 1957년의 연금법의 핵심적인 목표는 "보험과 사회 부조의 차이를 명확히 하는 것. ... [고령 보험 급여를 과거의 최소 급여에서 삶의 질을 유지할 수 있는 수준으로 변화시키는 것]"이었다.<sup>54)</sup> 1970년대 중반, 퇴직 전 평균정도의 임금을 받고 45년의 근속년수를 보유한 일반 연금수급자의 순 소득대체율은 70%에 달했다(Eckrentner).<sup>55)</sup> 사회 부조에 의존하는 고령 인구 비율의 감소는 이 연금 보험 제도가 성공적이었음을 보여주었다.<sup>56)</sup>

실업의 위험에 대한 리스크를 기반으로 제도를 수립하다 보면 비슷한 제도가 만들어진다. 실업 보험 제도는 고용자가 실직을 할 경우에도 생활수준을 유지할 수 있도록 해 주는데 그 목적이 있다. 1970년대 중반까지는 정치권에서나 각종 정책입안자들 사이에서 이러한 견해가 가장 지배적이었다. 1960년대 말에는 의회의 진보당(FDP) 위원들조차도 실직 급여의 대폭적인 인상을 지지하였다. 이 때에도 실직 급여가 실직 이전의 임금을 대체해야 한다는 견해가 팽배하여 이는 사회 부조와는 명

53) Winfried Schmähl (1999) 'Rentenversicherung in der Bewährung: Von der Nachkriegszeit bis an die Schwelle zum neuen Jahrhundert,' Max Kaase and Günther Schmid (eds.) Eine lernende Demokratie 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. WZB-Jahrbuch 1999. Berlin: Edition Sigma, 397-423 참조

54) Stenogr. Prot. 2/184: 10181.

55) Schmähl op. cit, p. 405)

56) Lutz Leisering and StephanLeibfried (1999) Time and Poverty in Western Welfare States. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

백히 구분되었다.<sup>57)</sup> 1970년대 중반까지 일반 실직 보험 급여를 받는 자들은 실직 전 순 임금의 68%의 급여를 받았다. 이는 대규모 실직 사태에도 고용자들이 상대적으로 안정적인 소득을 올릴 수 있도록 해주기 위한 조치였다. 따라서 이전의 임금 수준보다 낮은 일자리나 직종이 다른 일자리는 ‘적합한 일자리’가 아닌 것으로 정의되었다.<sup>58)</sup>

2차 대전 후 자본주의의 황금기 동안에 사회정책 전문가들은 사회 보험 제도의 개선이 고용자들의 사회적 리스크를 줄여 줌으로써 기본적인 수준의 지원만을 제공하는 사회 부조는 궁극적으로 불필요하게 될 것이라고 믿고 있었다. 1961년의 개정 사회 부조법이 국민들에게 최소의 현금 급여를 지급받을 권리를 명시하고 있지만 이는 일반적인 리스크를 위한 것은 아니며 사회소외계층들의 어려움을 해소해 주기 위해 만들어진 제도였다.<sup>59)</sup>

가족들을 챙기는 것은 ‘맞벌이를 하지 않는’ 어머니의 책임이었으므로<sup>60)</sup> 따라서 직장을 가지지 않았으므로 남성부양자의 임금은 원칙적으로 가족 전체를 빈곤선 위로 유지할 정도로 충분해야만 했다(가족 임금의 개념). 어린 자녀가 있는 어머니의 경우 가정 밖에서 또는 가족 사업 외의 일을 할 때 경제적인 이유로 ‘불가피하게’ 하는 경우만 정당한 사유로 인정되었다. 이러한 원칙에 따라 정부는 사회복지 서비스를 거의 제공하지 않았으며 탁아소는 아동 개발, 특히 미취학 아동들에게 해가 되는 것으로 여겨졌다. 심지어 여성들의 노동을 착취하기 위해 만들어진 기관으로 간주되기까지 하였다.<sup>61)</sup> 어린 자녀들은 반드시 그 어머니들이 돌볼 것으로 기대되었기 때문에 당시 경기 호황에 힘입어 노동력이 부족하던 1960년대에도 여성들의 노동참여율을 증가시키는 것은 불가능했다. 1970년대 초 3세 미만의 유아 중 1퍼센트 미

57) Stenogr. Prot. 5/95: 4335 ff. 참조

58) Jochen Clasen, Jochen (1994) Paying the Jobless. A Comparison of Unemployment Benefit Policies in Great Britain and Germany. Aldershot et al.: Avebury, p. 101.

59) Dieter Giese (1986) '25 Jahre Bundessozialhilfegesetz. Entstehung Ziele Entwicklung,' Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 25, part I: 249-258; part II: 305-314; part III: 374-382.

60) 1970년대까지의 가족에 대한 개념과 정책은Friedhelm Neidhardt (1978) "The Federal Republic of Germany," Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.) Family Policy Government and Families in Fourteen Countries. New York: Columbia University Press, 217-238 참조

61) Robert G. Moeller (1993) Protecting Motherhood. Women and the Family in the Politics of Postwar West Germany. Berkeley: University of California Press, p. 179 f.

만 그리고 3세와 6세 사이의 아동 중 30퍼센트만이 국립탁아시설을 이용할 수 있었다.<sup>62)</sup>

요약하자면 황금기의 국가의 정책 개입은 실직자의 가족이 실직이나 질병으로 인해 수입이 끊기더라도 그 전의 생활수준을 유지할 수 있도록 해주는 법적 보험 제도를 구비하는 정도에 그쳤다. 이 보험 제도의 또 다른 목표는 고용자 가족이 사회적 혜택을 받을 수 있도록 하는 것이었다. 사회 보험의 탈상품화 가능성은 전적으로 개인의 고용 상태와 성과에 달려있었다. 가족이 사회적 서비스를 포함하는 1차적 주체로서 기혼 여성들의 역할은 주부와 어머니, 자녀 출산과 양육과 같은 무급 복지 서비스에 국한 되었다. 따라서 사회 보험 제도의 ‘공적’ 영역은 무급의 집안일과 자녀 양육 책임을 지고 있는 ‘사적’ 영역에 의존하고 있었다. 가족화 탈피의 수준은 매우 낮았다. 마지막으로 독일의 복지 제도는 계층 간의 재분배 또는 빈곤퇴치가 아닌 사회 통합과 결속에 기반한 것이었다.<sup>63)</sup>

## 2. 복지 제도의 개혁

최근 독일의 복지 제도는 상당한 변화를 거쳤다. 다양한 실업 및 고용 보험 정책의 변화로 인해 기본적인 삶의 질을 보장해 주는 원칙이 철회되었다. 동시에 정부는 다양한 가족관련 정책을 확충하였다.

## 3. 기본적인 삶의 질 보장원칙의 철회

### 가. 연금 개혁

대부분의 기간 동안 법정 연금 제도의 변화는 점진적으로 이루어졌으며 이러한 변화가 없었다면 평균연금 수급자의 순 대체율은 70퍼센트에서 약 90퍼센트까지 상승하였을 것이다.<sup>64)</sup> 그럼에도 불구하고 1990년대 후반부터 대대적인 개혁이 실시되

62) Wiebke Kolbe (2002) Elternschaft im Wohlfahrtsstaat. Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945-2000. Frankfurt a.M.: Campus.

63) Robert E. Goodin, Robert E.; Bruce Headey; Ruud Muffels; Henk-Jan Dirven (1999) The Real Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press.



었다. 1997년에 제정된 1999년의 연금개혁법은 미래의 퇴직자들의 급여인하를 포함하고 있다. 1998년 적색-녹색 연대가 집권하면서 이 법의 이행은 중지되었지만 2001년에 대대적인 개혁이 있었다. 이 개혁은 공공부과방식의 연금(pay-as-you-go)의 일부 민영화와 당시의 70퍼센트에서 2030년까지 64퍼센트로의 대폭적인 대체율 인하를 포함하고 있었다. 2003년에 추가된 지속가능성 요소로 인해 추가적인 급여 인하가 예상된다. 연금 전문가 겸 전 정부 자문을 역임한 Winfried Schmähl에 따르면 2030년까지 평균 연금 수급자의 순 대체율은 54퍼센트까지 떨어질 것이며 따라서 보다 많은 연금수급자들이 자산조사형 고령 급여에 의존해야 할 것이다.<sup>65)</sup>

법정 연금 제도의 연금 급여 인하를 상쇄하기 위해 정부는 자발적으로 개인연금 또는 직업 연금에 가입한 고용자들을 대상으로 세제 지원을 해주기로 하였다. 보험료, 인구 통계학적 변화, 개인 투자의 수익률 등을 기반으로 한 정부의 예측에 따르면 개인연금 또는 직업 연금에 가입한 고용자들만이 퇴직 후 퇴직 전 임금의 70퍼센트의 연금을 수령할 수 있을 것이다.<sup>66)</sup> 지난 몇 년간 이러한 정책의 변화, 특히 임금의 일부로 직업 연금 보험료를 납입하는 방식의 정책 변화는 직업 연금의 적용 대상을 상당히 상승시켰다. 모든 부문의 고용자들의 가입율이 다 상승하였으나 금융 부문의 가입율이 가장 많이 상승하였고, 제조업의 경우 중간 정도의 상승률, 부동산, 임대, 관광업의 경우에는 낮은 상승률을 보였다(표 5-1 참조).

64) Jens Alber (2001) Recent Developments of the German Welfare State: Basic Continuity or Paradigm Shift? ZeS-Arbeitspapier 6/01. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

65) Winfried Schmähl (2007) 'Dismantling an Earnings-Related Social Pension Scheme: Germany's New Pension Policy', Journal of Social Policy, 36 (2), 319-340.

66) Ibid.

〈표 5-1〉 독일 민간 부문의 직업 연금 가입율 (2001 - 2007)

업종	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
제조							
생산/중간재	43%	49%	55%	56%	73%	73%	74%
소비자 내구재	58%	57%	59%	60%	62%	63%	62%
식품, 주류, 담배	30%	45%	57%	58%	62%	64%	61%
소비재	24%	29%	39%	40%	53%	53%	53%
광업, 채석, 에너지	63%	66%	72%	73%	71%	71%	73%
서비스							
금융중개	76%	76%	83%	84%	89%	89%	90%
부동산, 임대, 비즈니스 서비스	16%	19%	25%	25%	28%	29%	29%
관광, 요식업	10%	20%	25%	25%	26%	26%	28%
도/소매, 수리	27%	33%	39%	40%	47%	46%	46%
민간부문 가입율 계	38%	42%	45%	46%	52%	52%	52%

출처: TNS Infratest Sozialforschung, Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001 - 2007. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Endbericht, München: 30. Oktober 2008, p. 42.

다양한 개혁의 결과를 국제경쟁력의 측면에서 보면 독일의 ‘평균적 고용자’가 고령이 되면 영국이나 미국의 직업 연금 가입자들보다 적은 수당을 받게 될 가능성이 높다(표 5-2 참조).

〈표 5-2〉 현재 고용자들의 최소 연금 수령 예상액 및 대체율 (2004 기준)

국가	연금수령자의 평균 소득 대비 최소 수당 %	공공연금 제도하의 총 대체율 (AW)	공공연금 제도하의 순 대체율 (AW)	공공연금과 자발적 직업 연금의 총대체율 (AW)
프랑스	24.0	64.7	78.1	N/A
독일	19.3	39.9	58.0	56.0
영국	10.0	30.8	41.1	67.0
미국	22.0	41.2	52.4	81.2

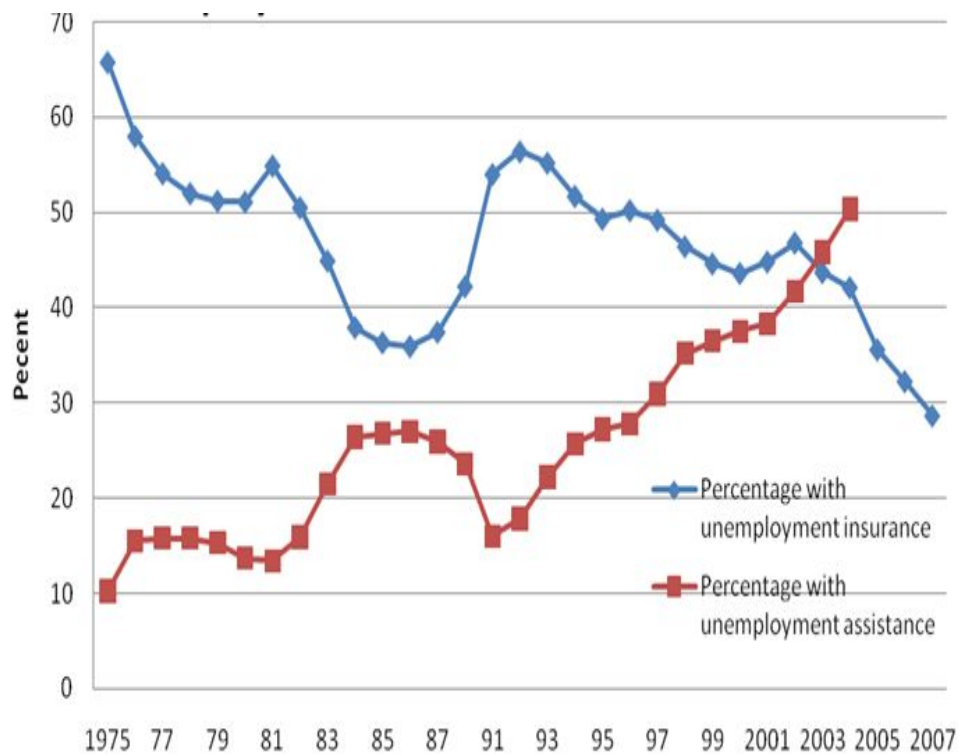
주: 최소 임금은 연금수령자들에게 제공되는 자산조사형 프로그램을 기반으로 함. 모든 대체율은 전체 근속 년수를 기반으로 함. 공공연금 및 자발적 직업/개인 연금의 총 대체율은 9%의 기여율을 기반으로 계산됨. 이는 영국과 미국의 중간값임. 독일의 예상 기여율은 4퍼센트임. 현재 최대 기여율로 연금보험료를 납입하는 자들은 세계 혜택을 전적으로 받을 수 있음.

출처: OECD (2007) Pensions at a Glance. Paris: OECD.

## 나. 실업 보험 개혁

실업 보험의 경우 1970년 이후의 정책 변화는 초점은 임금 대체율 인하가 아닌 기준 임금의 재정의, 보험료 납입 기간, 유지 요건 등에 맞추어졌다. 이러한 명시적인 조치들 외에도 암묵적인 자격 박탈(장기적인 실업의 증가) 등으로 인하여 실직자들이 보험료 납입을 통한 수당이 아닌 세제 지원 또는 자산조사형 수당을 통해 실직 이전의 생활수준 유지를 하게 되었다(그림 5-7 참조).

[그림 5-7] 실업 보험과 실업 보조 수당을 받는 등록 실업자들의 비율:1975-2007



출처: Author's calculations based on data from BMAS op. cit.

뿐만 아니라 1990년대 중반부터 단행되었던 다양한 주요 정책 개혁들이 독일의 실업 보험 제도에 많은 변화를 가져왔다. 1997/98년의 노동진흥개혁법은 선별적인 구직을 하는 자들의 실업 급여 지급 요건을 강화하였다. 과거에는 이전의 직장보다 ‘낮은’ 수준의 직장이라는 이유로 일자리를 거절할 수 있었지만 새로운 법 하에서는

새로운 직장의 임금이 이전 직장에서의 임금보다 20퍼센트 이상 낮은 경우에만 실직 후 3개월 동안 급여를 지급 받을 수 있게 되었다. 4개월에서 6개월까지는 30퍼센트 이상 낮은 경우에도 적절한 직장으로 간주되며, 급여 지급 개시 7개월째부터는 순 실업급여와 동일한 금액의 임금을 주는 직장도 적절한 직장으로 간주된다. 뿐만 아니라 실업보험 급여 지급의 최대 기간 단축과 관련된 법도 제정되었다. 2004년에 독일의 실업 보험 제도에 역사상 가장 대대적인 개혁이 이루어졌는데 이는 장기실직자와 고용 기록 부족으로 인해 임금에 연동된 급여를 받을 자격이 없는 자들을 위한 실업 보험과 사회 부조 제도를 단일 요율 제도와 자산조사형으로 바꾸는 내용을 포함하고 있다. 또한 이 개혁에 일반 실직 급여 기간을 최대 12개월로 단축하는 내용이 추가되었다. 고령 근로자들은 현재 과거의 32개월이 아닌 최대 24개월간 급여를 지급받을 수 있다.<sup>67)</sup> 그림 7에서 보여주듯 2000년대 초부터 대부분의 실직자들이 자산조사형 급여에 의존하고 있다.<sup>68)</sup>

또 다른 비슷한 형태의 정책이 수립되어 적극적 노동시장 정책이 수립되었다(ALMP). 과거에는 (재)교육과 공공취업이 비슷한 층의 실직자들의 재취업을 위한 것이었으나 ALMP는 ‘활성화 조치’에 의한 시장 중심의 정책 위주이다. 이러한 조치는 불규칙한 고용 관계의 재취업 지원과 자가취업 보조가 포함되어 있다.<sup>69)</sup> 21세기 초 독일에서의 적극적 노동 시장 정책은 몇 년 전 다른 서유럽 복지 국가들이 시행하기 시작한 정책들과 유사하다. 이러한 적극적 노동 시장 정책과 수동적 노동 시장 정책의 개발은 보수적인 복지 제도, 즉, 사회 경제적 지위 보전의 주요 원칙과 어긋나 있다.

일부 논문들에서는 이러한 개혁의 효과가 간과된 경우도 있으나<sup>70)</sup> 또 다른 경우에는 그 잠재적 중요성이 잘 고려되어 있다. 예를 들어, Soskice는 독일에 대해 다

67) 처음에는 고령 근로자들을 위한 최대 수당 지급 기간이 18개월로 단축되었으나 2007년의 대연합정부에 의해 다시 연장되었다.

68) Peter Bleses and Martin Seeleib-Kaiser (2004) The Dual Transformation of the German Welfare State 참조. Basingstoke: Palgrave, pp. 48-67; Martin Seeleib-Kaiser and Timo Fleckenstein (2007) "Discourse, Learning and Welfare State Change," Social Policy and Administration, 41 (5), pp. 427-448.

69) Ibid.

70) Peter A. Hall (2007) "The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe," in Bob Hancké, Martin Rhodes and Mark Thatcher (eds) Beyond Varieties of Capitalism. Oxford: Oxford University Press: 39-85 참조

음과 같이 언급했다. "특정 기술을 가진 근로자들은 경기 둔화, 실업을 증가, 복지 제도 개혁으로 인한 실업 급여에 대한 영향에 대해 반응 했다 ... ."71) 이러한 근로자들은 최근의 경제, 제도적 변화에 따라 소비를 자제하고 예금을 늘리는 식으로 대응하여 총체적인 수요에 영향을 미치게 되었다.72) 다시 말해 1990년대 말과 2000년대 초의 정책 개혁은 독일의 과다한 수출의존도를 오히려 더 강화했다고 볼 수 있다.

#### 4. 가족 정책의 확대

시장에 대한 강조와 실업 보험과 연금 제도에서의 가족 강화는 사회정책 개혁에 있어 일부분에 불과하다. 이러한 변화와 함께 새로운 가족 정책이 도입되거나 기존의 정책이 확대되었다. 1980년대 중반부터 가족의 책임이 사회적으로 공유되기 시작하였다. 과거에는 엄격한 부양자 중심이었던 연금 제도가 가족 중심의 혜택을 도입함으로써 확대되었다. 고령 연금은 사회 보험료나 유족 보험에 의존하는 대신(남성 부양자의 임금에 기반) 이 두 가지는 모두 보수적인 연금 제도의 핵심인 자녀의 수에 따른 혜택이 추가 되었다. 오늘날, 자녀 양육에 들어가는 시간은 자녀 한명 당 3년씩 고령 보험 제도에 보험료를 납입한 것으로 계산 된다. 이는 평균 보험료의 100%로 간주된다. 뿐만 아니라 부모 중 한명이 자녀를 전적으로 양육하는 대신 파트타임 직장을 구할 경우, 아동이 10세가 될 때까지 취업으로 인해 '잃어버린' 연금 보험료를 평균 보험료의 100%를 국가에서 부담한다.73) 자녀 양육자로서 투자한 시간(제한적)을 인정함으로써 국가는 개인적 권한을 주고 지난 수년간 계속 감소하고 있는 남성 부양자의74) 보험 급여에 의존하는 대부분의 여성 자녀 양육자들의 의존도를 낮추었다.

71) David Soskice (2006) "Skill Specificity and the Modern Macroeconomics of Unemployment: Using the Iversen Tool-Kit," Labor History 47 (3), pp. 429-439, p. 432.

72) Ibid.

73) Bleses/Seeleib-Kaiser op.cit.

74) Traute Meyer (1998) "Retrenchment, Reproduction, Modernization: Pension Politics and the Decline of the German Breadwinner Model," Journal of European Social Policy 8 (3), pp. 195-211.

취업을 포기하지 않고 육아를 직접 하고자 하는 사람들을 위해 정부는 1986년에 무급 육아휴직 관련 규정을 제정하였다. 동시에 정부는 자녀 출생 시 고정 육아 급여를 도입하고 추후 이를 2년으로 연장하였다(처음에는 10개월). 이 급여는 부모 모두에게 계속 직장에 나가거나 아니면 정해진 기간동안 육아를 할 선택권을 주었다. 이 때 고용주는 휴직을 했던 부모가 돌아왔을때 비슷한 직급과 휴직 이전의 동일한 임금을 반드시 제공해야 한다.

출산을 저하, 특히 고학력 여성들의 출산을 저하는 가족 정책 확대의 필요성을 강화하였다. 이러한 필요성은 스칸디나비아식의 사회민주주의적인 육아휴직 혜택의 대대적인 수정을 요했다. 2007년 1월 1일 부모들은 12개월 동안 휴직 이전 임금의 67퍼센트에 준하는 육아 휴직 급여를 받을 수 있게 되었다(월 최대€ 1,800). (다른 배우자가 휴직을 할 경우에는 2개월 추가. 스칸디나비아에서는 이를 ‘아빠의 달’이라 부른다.) 과거에는 주로 육아 급여가 고정액으로 지급이 되었지만 이 자산조사형 급여는 주로 중산층과 고소득층을 위한 것이다. 새로운 법 하에서는 출산 전 직장에 나가지 않던 부모들은 매월 고정으로 €300을 지급받는다. 육아 휴직 급여는 일반 세입으로 충당된다.<sup>75)</sup>

1992년에 정부는 3세에서 6세 사이의 모든 아동의 탁아소 이용 권리를 발표하였다. 그러나 지방에서의 시행의 어려움으로 인해 실제 효력이 발생한 것은 1999년부터이다. 600,000곳의 새로운 탁아 시설이 설립되었지만 다른 연령의 아동들의 탁아에 대한 문제가 여전히 남아 있었다. 2002년부터 3세 미만 유아를 위한 탁아시설 확충이 우선 과제가 되었다. 2004년까지 연방 정부는 매년 15억 유로를 지원하였다. 탁아 시설 개선 노력에 더해 정부는 Länder 지원과 지방 정부의 종일 학교 설립에<sup>76)</sup> 40억 유로를 투입하였다. 마지막으로, 2007년의 대연합정부의 정당간의 합의에 따라 2013년에는 공공 보조금이 지급되는 탁아시설의 수용 능력이 수요를 완전히 충족할 것으로 보인다. 이때까지 정부는 모든 아동을 위한 탁아시설 이용 권리를 도입하기로 동의하였다. 2013년까지 탁아소의 개수는 750,000에 달할 것으로 예상되며 3세부터 6세까지의 아동에 대한 커버리지는 14퍼센트에서 2005/06년까지 35

75) BMFSFJ (2007) Elterngeld und Elternzeit. Berlin.

76) Bleses/Seeleib-Kaiser op.cit., pp. 82 ff.

퍼센트로 증가하였다.<sup>77)</sup>

〈표 5-3〉 탁아시설의 공급 현황 (연령대별 시설의 갯수): 1975-2006

년도	나이		
	0-3세	3-6.5세	6-12세
1975	<1	66.0	N/A
1985 <sup>1</sup>	1.6	69.3	3.0
1990	1.8(54.2)	69.0(97.7)	3.4(32.4)
1995 <sup>2</sup>	2.2(41.3)	73.0(96.2)	3.5(22.6)
1998	2.8(36.3)	86.8(111.8)	5.9(47.7) <sup>3</sup>
	7.0	89.5	12.6
2002	4.2(37.0)	90.6(105.1)	6.0(67.6) <sup>3</sup>
	8.6	92	14.3
2005/06	9.6(39.8)	N/A	N/A
	13.7		

주: <sup>1</sup>1986; <sup>2</sup> 1994; <sup>3</sup> 6-10세. 괄호안의 숫자는 구 동유럽 지역의 수치임. 이탤릭체의 숫자는 통일 독일의 수치임. 연간 수치에 대한 일대일의 비교는 할 수 없음.

출처: Martin Seeleib-Kaiser (2007) "From Conservative to Liberal-Communitarian Welfare: Can the Reformed German Welfare State Survive?" Barnett Papers in Social Research, University of Oxford, No. 4/2007.

## 5. 보수에서 진보적 사회주의 복지로

경제 위기 발생 몇 년 전 독일의 복지 제도는 상당한 변화를 겪었는데 이는 보수에서 진보적 사회주의 복지로의 전환이라고 특징지을 수 있을 것이다. 장기실직자들과 미래의 퇴직자들을 위한 고령 보험은 생활수준의 유지에서 기본적인 지원으로 그 목표가 바뀌었고, 자산조사형 지원이 도입되었다. 동시에 가족정책은 남성 부양자 모델에서 부모의 선택을 지원하는 방향으로 바뀌어 육아 휴직 정책과 탁아 시설의 확대를 포함하게 되었다. 이러한 정책 기조는 1980년대 말과 1990년 기독교민주당에 의해 주도되었고 1998년부터 2005년까지 집권한 적색-녹색 연정에 의해 더욱 강화되었다. 독일의 복지 정책은 오랜 기간 동안 개정이 불가능 한 것으로 여겨졌지만 지난 10년 동안 대대적인 ‘개혁’을 거쳤다. 이러한 개혁이 이미 단행된 바, 어떤 정당도 가까운 미래에는 추가적인 포괄적 개혁을 제안하지는 않을 것으로 보인다.

77) Martin Seeleib-Kaiser (2008) "Social Democratic Reforms of the Welfare State," in Martin Powell (ed.) *Modernising the Welfare State*, Bristol: Policy Press.

### 제 3절 세계적 위기와 사회 보호

도입에서 언급했듯 세계적 경제 위기로 인해 사회 보호 부문에 단행된 개혁은 없다. 그러나 학교와 대학을 포함한 인프라 개선을 위한 경기부양안이 많이 제정된 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 따라서 독일 정부는 사회 인프라에 투자를 함으로써 ‘현대화’를 지속하고 있으며 각종 보상과 지원을 증가시키는 과거의 접근법으로 회귀하지는 않을 것이다.

사회 정책적 측면에서 보면 현재의 경제 위기로 인해 즉각적으로 필요한 개혁은 없다고 할 수 있다. 1) 현재 평균적인 연금수급자들의 경우, 2000년대 초반의 연금 개혁의 영향을 받고 있지 않다. 대부분의 연금수급자들은 법정 연금 제도에 의존하고 있으며 추가적인 개인연금이나 직업 연금 급여를 받는 자들은 극히 드물다. 연금 수급자들의 빈곤율이 평균 이하라는 사실은 현재 연금 수급자들이 넉넉한 수준의 급여를 받고 있다는 사실을 시사한다.<sup>78)</sup> 뿐만 아니라 현재 집권하고 있는 연정은 임금에 연동된 연금 제도로 인한 임금 인상을 우려하여 연금 급여 인하를 방지할 법안에 동의하였다.<sup>79)</sup> 2) 1990년대 말과 2000년대 초의 개혁에도 불구하고 실업보험 제도는 아직도 단기 실직자들에게는 상대적으로 관대한 편이며 자동 안정화 장치의 기능을 하고 있다. 실직 급여는 순대체율 60퍼센트이며(자녀가 있는 경우 67퍼센트) 기간은 12개월이다. 고령의 근로자들은 2년간 급여를 받을 수 있다. 세계 경제 위기에 불구하고 실업률에는 큰 영향이 없어 실직자들은 잘 작동하고 있는 복지 제도의 혜택을 입을 수 있다.

경기부양 패키지의 일환으로 부모들은 2009년에 자녀 한 명당 €100의 수당을 추가로 받았다. 2005년에는 저소득 가정에 대한 혜택이 대폭 확대되었다. 보편적으로 지급되는 자녀 일인당 월 €164의 수당이 2009년 1월부로 €10 인상되었다. 저

78) 2006년 말 65세 이상 인구 중 여성의 2.6퍼센트, 남성의 1.8퍼센트, 총 2.3퍼센트만이 기본 보호와 소득 감소를 위한 수당 수급 대상이었다. Bundesregierung (2008) Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin. 영어요약본은 [http://www.bmas.de/coremedia/generator/27506/property=pdf/dritter\\_armuts\\_und\\_reichtumsbericht\\_\\_englisch\\_kurzfassung.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/27506/property=pdf/dritter_armuts_und_reichtumsbericht__englisch_kurzfassung.pdf) 참조

79) "Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze," BT-Drucksache 16/12596, May 6, 2009 참조



소득층 부모는 한 달에 추가로 €140을 받을 수 있다. 게다가 아동을 위한 사회 부조(6세에서 13세)가 2009년 7월 1일부터 월 € 211에서 € 246으로 증가할 것이다.<sup>80)</sup>

아마도 가장 괄목할만한 정책 변화는 단축근로 수당(Kurzarbeitergeld)의 확대일 것이다. 2차 세계 대전 이후 제공되던 단축근로수당은 경기하락이나 구조적인 어려움을 겪고 있는 기업들을 지원하기 위해 만들어진 것이다. 단축근로수당을 받기 위해서는 기업의 직원 중 최소 3분의 1의 근로시간 감축으로 인해 월 임금이 최소 10퍼센트 감소해야한다. 기업이나 노동조합이 연방고용사무국에 단축근로수당을 신청할 수 있다. 연방고용사무국에서 자격 요건을 심사한 후 대상이 되는 직원들은 소득의 순 손실분의 60%를 보상받게 된다(자녀가 있는 경우 67퍼센트). 2009년 1월부터 연방 정부는 수당 수급 기간을 6개월에서 18개월로 연장하였다. 그리고 4월에 최대 수급 기간이 총 24개월로 추가 연장되었다.<sup>81)</sup> 경기부양 패키지의 일환으로 조건 중 30퍼센트 항목은 유보되었다. 추가로 연방고용사무국은 2009/2010년에 고용자의 각종 인증 보험사의 사회 보험 보험료 납입금의 50%를 변제해 줄 것이다. 단축 근무자 중 추가 교육을 받고 있는 자들에 대해 연방고용사무국은 고용주의 사회 보험 보험료 납입금의 100%를 변제해 줄 것이다. 이러한 조치를 위해서 약 €18억이 소요될 것으로 예상된다.<sup>82)</sup> 2008년 12월 약 270,000명의 근로자들이 단축근로수당을 받았다. 이는 그 전해의 193,000명에 비하면 현저히 증가한 수치이다. FTE에 따르면 단축근로수당은 12월 한 달만 해도 99,000개의 일자리를 ‘보전’하였다. 최신의 통계는 아직 나와 있지 않지만 단축근로수당을 신청한 기업의 숫자는 2009년 1사분기에 급격히 증가하였다.<sup>83)</sup>

사회 보험 제도의 재정은 고용률과 밀접한 관계가 있으므로 실업률의 증가는 재

80) Bundesregierung (2009) "Konjunkturpaket: Soziale Aspekte," in: Magazin für Soziales, Familie und Bildung, No. 073; 03/2009 참조

81)

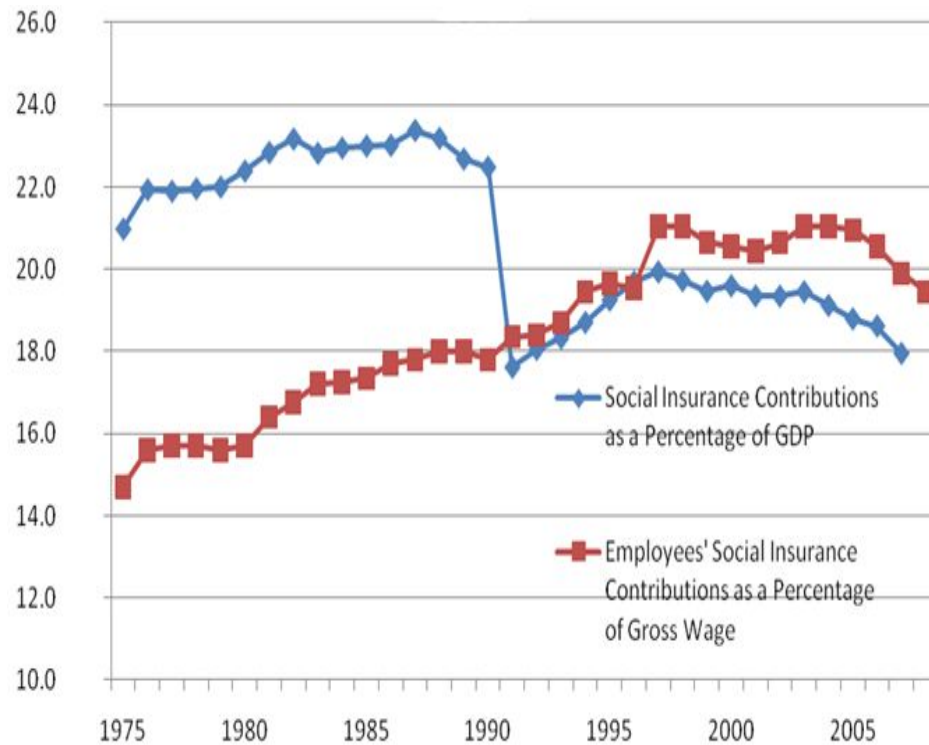
[http://www.bmas.de/coremedia/generator/33050/2009\\_\\_04\\_\\_29\\_\\_zusatzlich\\_\\_stabilisierende\\_\\_massnahmen\\_\\_arbeitsmarkt.html](http://www.bmas.de/coremedia/generator/33050/2009__04__29__zusatzlich__stabilisierende__massnahmen__arbeitsmarkt.html) 참조

82) 경기부양 패키지에 대한 자세한 내용은 <http://www.konjunkturpaket.de/Webs/KP/DE/Homepage/home.html> 참조

83) Bundesagentur für Arbeit (2009) Der Arbeitsmarkt- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht April 2009; <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf> 참조

원충당에 있어 심각한 영향을 미칠 수 있다. 그러나 사회 보험 보험료는 지난 몇 년 간 감소 추세를 보이고 있다(그림 5-8 참조). 정부는 급여 인하 이전에 보험료를 인상 또는 보조금 인상 등의 조치를 다시 한번 취할 수도 있을 것이다.

[그림 5-8] 사회 보험료 납부율:1975-2008



출처: BMAS op.cit.

#### 제 4절 결론

독일의 복지 제도는 경제 위기의 영향을 최소화 할 수 있는 다양한 프로그램과 도구를 보유하고 있다. 사회 보험 제도는 전반적으로 탄탄하며 재정 상태는 몇 년 전에 비해 건전하다. 그럼에도 불구하고 현재의 경기침체는 복지 제도에 대한 ‘스트레스 테스트’의 역할을 하고 있다. 경기 침체가 오래 지속되어 실업률이 증가하게 된다면 정부는 불가피하게 사회 보험료를 인상하고, 사회 보험 기금 보조금을 인상하거나 급여를 인하하는 방법을 택해야 할 것이다. 임금연동 실업보험 급여 수급대

상자들을 위해 정부는 매월 약 € 350의 자산조사형 실업 급여를 제공하며(1인당) 주택 수당도 제공한다.

그러나 1990년대 말에서 2005년 사이 빈곤율이 12퍼센트에서 18퍼센트로 증가하였다. 보다 차별화된 분석에 따르면 저임금의 일자리가 현저히 증가하였다. 게다가 실업자 중 빈민의 비율이 거의 15퍼센트 포인트 증가하였다. 2004년 실업 보험 제도의 대대적인 개혁 이전에도 빈곤율은 ‘미미하게’ 증가하거나 거의 증가하지 않았다 (표 5-4 참조). 현재의 경기 침체가 상대적 빈곤이나 소득 격차를 악화 시킬 것인지 아니면 최근의 소득 격차가 오히려 줄어들 것인지는 더 두고 봐야 할 문제이다.

〈표 5-4〉 빈곤율 (소득 중간값의 60퍼센트): 1998-2005

사회-경제적 계층	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
고용자	6	6	8	9	9	10	10	12
실직자	30	31	36	40	42	44	47	53
연금생활자	10	12	13	14	13	13	13	13
편모/편부 가정	36	35	36	37	39	36	37	36
15세 이하 아동	16	16	18	20	22	23	25	26
계: 이전 전	21	22	22	23	23	24	24	25
계: 이전 후	12	12	13	15	16	16	17	18

출처: Bundesregierung op.cit., p. 306.



## 덴마크의 위기관리



## 제6장 덴마크의 위기관리

### 제 1 절 개요

세계적인 경기침체가 시작될 즈음 덴마크는 사상 최저의 실업률과 최고의 고용률을 기록하는 특이한 상황에 처해 있었다. 따라서 세계 경제가 실업률 증가에 대해 우려하고 있을 때 덴마크에서는 오히려 가용인력을 늘리는 것이 과제였다. 정부는 위기관리와 관련하여 사회적 권리를 원래의 수준으로 복귀 시켜 노동에 대한 인센티브를 제공하거나 적극적인 복지정책의 기초를 계속 유지하는 등 상당히 일관된 제안을 받았다. 덴마크의 모델은 유연안정성(flexicurity) 즉, 매우 안정적인 노동시장과 적극적인 노동시장 정책에 힘입은 풍부한 복지 혜택의 결합으로 정의될 수 있다. 이러한 환경 하에서 고용주들은 경기가 나빠지면 언제든지 해고를 할 수 있기 때문에 경기가 좋을 때는 쉽게 인력을 구할 수 있다. 게다가 대부분의 복지 혜택은 보편적이며 세금지원이 제공된다. 대부분의 덴마크인들은 정식 고용상태이며 여성들의 경제참여율은 약 85퍼센트이다. 최근 덴마크정부가 단행한 복지정책 개혁이 세계 경제 위기에 대한 적절한 대비책의 역할을 했으며 수년간의 복지정책 개발노력이 지금의 탄탄한 덴마크 모델을 탄생시켰다.

위기관리의 가장 중요한 요소는 GDP의 1.5퍼센트에 달하는 280억(US\$ 50억) DKK의 세금감면 패키지로서 개인소비 증가에 상당한 기여를 할 것으로 기대하고 있다. 뿐만 아니라 실업률이 가장 높았던 건설, 건축 및 재개발 부문의 경기부양을 위한 방안들도 포함되어 있다. 정부의 주요 정책이 불평등을 심화한다 하여도 불평등 정도가 매우 낮은 상황에서 증가를 하는 것이므로 사회적 안정성을 저해하지는

않을 것으로 예상 된다. 덴마크는 계속하여 예측 가능한 가까운 미래에는 빈곤층 매우 적은 세계에서 가장 평등한 국가 중 하나로 남을 것이다.

## 제 2절 도입

2008년 미국에서 시작된 금융 위기의 여파는 전 세계적으로 퍼져 세계 경기 침체를 야기 시켰다. 덴마크도 이로부터 자유로울 수는 없지만 대부분의 국가들보다는 대비가 좀 더 잘 된 상태에서 경제 위기를 맞았다. 예로부터 스칸디나비아 국가에서는 국민들의 복지 증진과 사회 통합을 위한 정부의 개입이 이루어져왔다. 금융위기 발생 당시에도 스칸디나비아 국가들은 탄탄한 재정적, 사회적 정책과 노동시장 정책으로 위기에 대응할 수 있었다. 뿐만 아니라 스칸디나비아의 복지 모델이 지속적으로 발전하고 있었음에도 각 국의 정부는 전문가 위원회의 자문을 받아 끊임없이 개선을 해나갔다.

2003년 가을 덴마크의 중도우파 정부는 향후에 발생할 내외부의 압력으로부터의 충격에도 버틸 수 있도록 덴마크의 법률을 개혁하기 위해 복지개혁위원회를 구성하여 자문을 의뢰했다. 정부는 인구통계학적 구성비율의 부정적 변화, 이민자들의 높은 실업율, 기대수명 증가로 인한 보건비용 지출의 증가와 같은 미래의 인구 구성에 역점을 두었다. 덴마크 정부는 글로벌화와 유럽단일화로 인해 향후 덴마크의 복지에 발생 가능한 문제 대비를 위해 복지개혁위원회의 실현가능한 개혁 제안을 요청했다. 애초에 복지개혁위원회는 ‘광범위한 전문지식을 보유하고 있는 전문가 집단’으로 발표되었으나 사실은 8명의 경제학자와 1명의 법률가로 구성된 협의의 전문가집단이 었다. 맨데이트에는 ‘21세기 초 덴마크는 인구구성비율의 변화로 인해 변화로 인해 심각한 도전에 직면할 것이다. 우리의 목표는 사회 안정과 사회균형의 기반을 마련함과 동시에 미래에도 문제없이 작동할 수 있는 복지 체도를 구축하는 것이다. 세금은 이미 높은 수준이므로 추가 인상은 불가능하며 보다 강화된 복지 제도는 가장 도움이 필요한 층에 집중되어야 하며 정책은 최대한 많은 경제참여율을 실현할 수 있도록 수립되어야 한다’고 명시하고 있다. 본 맨데이트에 따라 복지개혁위원회는 현재의 세금 수준을 기준으로 2020년 복지 기금을 충당할 수 있는 방법을 강구해야



했다.

2005년 12월, 복지개혁 제안(Velfærdskommissionen [복지개혁위원회] 2005)을 발표한 이래 복지개혁위원회는 2006년 1월 정부에 공식적으로 보고서(총 3권)를 제출하였다. 그런데 다소 놀랍게도 정부는 보고서의 내용이 지나치게 진보적 또는 광범위하다는 반응을 보였다. Anders Fogh Rasmussen총리는 특히 세제개혁을 제안하는 제안을 즉각적으로 전면 거부하였다. 정부는 애초부터 복지 개혁을 넘어서는 의회의 광범위한 협의를 원한다고 발표하였으며 모든 정당과의 협상이 시작되었다. 2006년 6월 20일 정부(진보당과 보수당)는 사회민주당, 덴마크 국민당, 급진진보주의자들과 함께 복지개혁안에 동의하였다. 이 연대는 국민사회당과 유니티 그룹(공산주의자, 급진적 사회주의자, 트로츠키파)을 제외한 모든 당으로 이루어졌다. 협상에서 가장 중요한 요소는 퇴직연령을 높이는 것이었다. 2019년부터 2022년까지 자발적 퇴직 연령은 62세로 높아질 것이며 2024년에서 2027년 사이에는 67세로 높아질 것이다. 다시 말해 2006년 말까지 48세 이상이 되는 인구는 영향을 받지 않을 것이다. 2025년부터 매 5년마다 60세를 기준으로 퇴직연령의 조정이 있을 것이다. 장기적으로 평균 퇴직 기간은 19년 반이 될 것이다.

또한 협약에는 실직자들, 특히 실직 이민자들이 더 빨리 재취업을 할 수 있도록 하는 내용과 학생들이 학업을 빨리 마치도록 하고 어린 학생들이 교육을 받도록 하는 내용을 포함하고 있다. 마지막으로 2010년까지 GDP의 1퍼센트까지 공적 연구비 투자를 증가시키기로 합의했다. 개혁의 결과 2025년까지 고용인구는 110,000명, 2040년까지는 125,000명이 증가할 것으로 예상된다(2005년 고용자의 수치는 2,759, 392명).

덴마크 복지정책의 최근 변화 내용 중 또 하나 매우 중요한 내용은 구조적 개혁의 실행이다. 2004년 6월 정부는 덴마크 국민당(의회의 안전망) 과 행정기관 통폐합에 합의하여 소수의 대형 행정기관을 운영하는 대대적인 변화를 가져왔다. 본 개혁의 목표는 미래의 도전에 대비할 수 있는 행정적 구조를 구축하는 것이었는데, 이는 복잡한 문제나 사안들을 해결하기 위해서는 지방 정부가 약 30,000명 이상의 인구를 보유해야 한다는 것을 의미했다. 따라서 행정 구역의 개수는 271개에서 100개로 축소되었고 카운티는 통폐합되어 5개의 지역으로 재정비되었다. 2007년 1월 1일

이래 과거에는 카운티와 5개의 구역이 담당하던 사회 복지의 역할을 98개의 행정구역이 새로 담당하고 있다(예: 병원과 일반 의원들 간의 협의). 따라서 과거 고등 교육의 책임 (Gymnasium = high school) 은 정부로 귀속되었다.

개혁의 결과는 모래시계의 형태에 비유될 수 있다. 주무관청은 상부(정부)와 하부(지역정부)이며 카운티의 역할은 점차 줄어드는 형태이다. 이 개혁을 또 다른 공공 권한의 중앙 집중화로도 해석될 수 있다. 개혁 후 행정구역이 인구대비 세배 증가했으며 지역에서는 권한을 정부로 넘겼으므로 국민과 공공기관 간의 간격이 줄어든 것이다. 개혁의 골자는 큰 정부지향이며 중앙 정부가 개입 가능한 분야에 대한 더 많은 관여를 원하는 것으로 볼 수 있다.

그리하여 덴마크의 행정 구조는 40년 만에 1,338개의 행정구역에서 98개로 대폭 축소된 모습을 보이고 있으며 동시에 지역의 관리 권역도 25개의 카운티에서 5개로 줄어들었다. 이러한 일련의 노력 중 가장 최근의 노력은 2007년 12월 노동시장위원회를 구성한 것이었다. 노동시장위원회의 역할은 장기적으로 노동인력을 증가시킬 수 있는 방법을 제안하는 것이다. 인구 고령화가 덴마크 사회의 도전과제로 부각되고 있는 바, 현재 상황이 그대로 지속된다면 노동인력을 감소할 수밖에 없을 것이다. 노동시장위원회는 9명의 전문가(경제학 교수와 CEO)로 구성되어 있으며 국립사회연구소의 Jørgen Søndergaard가 의장을 맡고 있다. 여러 가지 과제 중에 "오늘날 노동 시장 바깥에 있는 인력을 노동 시장으로 끌어드릴 수 있도록 여유 있는 노동 시장을 창출"하는 것이 포함 되어 있는데 이는 노동 시장의 구조 개선을 통한 실업 기간의 단축, 이민자들과 이민 2세대, 3세대들의 융화, 고령 인구의 지속적인 노동 시장 참여, 파트타임 근로자들의 정규직 전환, 평균 노동 시간 증가 억제 등을 통해 달성 할 수 있다. 노동시장위원회는 2009년 여름에 보고서를 제출할 것이다.

노동시장위원회의 홈페이지에 따르면 2009년 8월까지 최종 보고서 제출이 가능할 것으로 보인다. 그러나 정부의 요청에 따라 노동시장위원회는 2008년 9월에 이미 노동, 성장 그리고 복지라는 제목의 중간 보고서를 발간하였다. 이 보고서에서는 네 분야에 대한 제안이 포함되어 있는데 이는 실업 보험, 연금 개시, 외국의 노동력, 그리고 자발적 조기 퇴직 연금(efterløn)이다. 실업과 관련하여 노동시장위원회는 연금수급기간을 현재의 4년에서 경기가 좋은 시기에는 2년 반, 경기가 나쁜 시기에는

1년 반으로 대폭 단축하는 안을 제안했다. 이는 장기적으로 20,000명 정도의 고용을 창출할 것으로 기대하고 있다. 본 안이 신속하게 실행된다면 향후 1내지 2년 동안 4천내지 5천명의 고용증가를 의미할 수 있다. 이는 국가 재정에 연간 60억 DKK 개선효과를 가져다 줄 수 있다. 연금 개시는 현재의 9개월보다 3개월 앞당겨져 실업 후 6개월이 제안되어 있다. 보다 장기적인 관점으로 보면 이는 7,000개의 일자리를 창출하며 공공재정에 20억의 기여를 할 수 있다. 또한 취업 카드에 대한 기준을 가구 당 소득 375,000 DKK에서 300,000 DKK로 낮춤으로서 기준유럽연합의 신규가입 국가들로부터의 이민자들의 일자리도 늘리는 내용이 포함되어 있다.<sup>84)</sup> 자발적 조기 퇴직 연금 제도의 경우 기존에 이미 결정된 연금 개시일을 10년 조정하는 것을 제안하고 있다. 따라서 2019년까지 기다리는 대신 2009년부터 효력이 발생하는 것이다. 이 계획에 따르면 25,000개의 신규 일자리가 창출될 것이며 중장기적으로는 최대 80,000개의 일자리가 만들어 질 것이다. 또한 공공 재정은 매년 50억 DKK씩 증가 할 것이다(Arbejdsmarkedskommissionen 2008: 5, 7, 8, 10, 11).

노동시장위원회의 최근 문건에 따르면 업계의 중대한 변동으로 인해 현재의 정치적 관심이 노동력 부족에서 실업률 증가로 이동되었다. 그럼에도 불구하고 노동시장 위원회의 조사에 따르면 실업률의 증가가 장기적으로 공공 재정을 강화하기 위한 개혁의 필요성을 제거하는 것은 아니다. 공식적 실업률이 증가하였다는 것이 실업자들이 영구적으로 실직상태일 것을 의미하는 것은 아니다. 대부분의 실직자들은 현재 상황에서도 바로 구직을 하게 될 것이다. 노동시장위원회는 현재 상황에서는 단기적 또는 영구적으로 노동력을 감소시키는 것을 지양할 것을 권장하고 있다 (Arbejdsmarkedskommission 2009: 2, author's translation).

정부가 여러 전문가로 구성된 각종 위원회의 제안들을 바로 받아들이지는 않더라도 덴마크의 복지 관련 정치적 논의에서는 계속 언급될 것이며 사안이 ‘성숙하여’ 공론화 될 즈음에는 제안들이 종종 실행될 것이다.

마지막으로 매우 중요한 배경 요소는 세계적 경제 위기 발생 직전 덴마크는 사상

84) 취업카드는 고용주가 숙련된 EU의 기술자들 중 최소 연봉 375,000DKK인 자들을 고용하기 위해 신청할 수 있는 허가서이다. 따라서 이는 최근의 EU확장으로 동유럽의 노동자들의 유입을 금지시키는 법을 우회할 수 있는 방법이다.

최대의 고용률과 최저의 실업률을 기록했다는 사실이다. 따라서 정부의 일차적인 우려는 경기의 ‘과열’에 대응하는 것이었다. 왜냐하면 유럽 연합의 다른 국가 대비 노동력의 부족으로 인해 임금상승의 압력과 그로 인한 물가 상승, 또한 이 때문에 가속화되는 인플레이션이 발생 할 수 있기 때문이다. 덴마크가 수출 감소, 주택 시장의 동결, 은행 파산, 실업률 증가 등의 문제를 경험하게 되자 정부는 주로 재정 정책에 치중하며 사회 정책에 대한 개입을 줄여갔다. 가장 중요한 개입은 금융부문의 구제 패키지 도입과 소비 진작을 위한 소득세 감소를 포함한 세제 개혁이었다. 내무부의 이니셔티브는 공공주택 건설 증가 등 대부분 재정정책에 치중되어 있었다. 그러나 최근 몇 년간 일부 사회 문제가 증가되었다. 이는 경제 위기의 여파라기보다는 경제 위기에 의해 악화된 문제들로서 일부 언론에 의해 ‘폭력 집단의 전쟁’이라고도 불린 인종간의 갈등이 그 자체의 문제 만 아니라 수도 코펜하겐의 몇몇 동네의 총기 사고 등 부가적인 다른 문제들을 야기 시켰다. 법무부는 이러한 문제 해결을 위해 다양한 이니셔티브를 제안했다.

스칸디나비아 지역의 복지 정책과 사회적 구조를 이해하지 않고 덴마크의 최근 대응에 대해 이해하는 것을 매우 어려울 것이다. 따라서 본 장은 개괄적인 설명으로 시작된다. 그 다음 덴마크 특유의 유연한 노동 시장과 높은 사회적 안정성을 적극적 노동시장 정책을 통해 활성화하는 유연안정성(flexicurity)에 대해 설명한다. 현재의 위기관리 정책은 독특한 사회경제적 환경 하에서 구현되는 것이므로 이는 실제 정부의 이니셔티브에 대한 논의를 하기 전에 정리가 되어야 할 것이다. 끝으로 본 장은 덴마크의 위기관리의 전제 조건에 대한 강조를 통해 한국 정부에도 적용할 수 있는 내용을 정리하며 맺어진다.

### 제 3절 스칸디나비아의 복지 정책

스칸디나비아의 복지 모델은 보편적이며, 고비용이며, 세금으로 지원되고 공공 기금 및 서비스 지원을 제공하고 이직보다는 개인적 사회 서비스에 역점을 둔다. 또한 이 모델은 높은 수준의 준비금, 높은 보상률을 제공하므로 평등하며 남녀 모두 동등하게 노동시장에 참여하는 것을 기반으로 한다. 국제적인 관점에서 봤을 때 많은 관찰자들이 이와 같은 주요 특징을 지적했다. 스웨덴의 사회학자 Joakim Palme(1999: 15) 는 다음과 같이 정리했다 ‘...노르딕 모델은...보편주의, 관대한 혜택, 사회적 시민권, 맞벌이 모델, 적극적인 노동시장 정책, 광범위한 사회 서비스로 요약 될 수 있다.’ Duane Swank는 세금 정책과 완전 고용을 포함시켰다.

노르딕 국가들은 일반적으로 재정적, 행정적으로 공공 지원을 받는 보편적인 적용과 상대적으로 공평한 혜택 구조로 이루어진 프로그램으로 특징지어진다. 전통적으로 이는 일반 세금의 재분배와 강력한 직업의식을 기반으로 완전 고용을 강조하는 프로그램으로 이루어졌다(Swank 2000: 85).

스칸디나비아의 복지 정책은 여전히 독특하지만 유럽통합의 추세에 따라 서비스 부문이 시장과 자발적 부문으로 넘어가게 되어 이러한 일반화는 최근 많은 도전을 받고 있다(Abrahamson 2003). 덴마크의 미래 정책이 스칸디나비아의 복지 정책을 대표할 것이다.

재정적 측면에서는 덴마크 복지 정책에 큰 변화는 없다. GDP(국민총생산) 대비 총 지출은 30퍼센트 수준에 머물러 있다. 최근의 통계인 2007년의 경우 28.7 퍼센트로서 이는 북서유럽 국가들의 수치와 유사하다(하단의 표 참조). 2007년의 약간의 감소는 GDP의 증가를 반영한 것이다. 절대적인 기준에서 보면 2000년 이래 사회적 지출은 고정 가격 기준 구매력 평가지수 7,500유로에서 8,400유로로 증가했다.

〈표 6-1〉 덴마크의 총 사회적 지출 변화, 1995-2006

	1995	2000	2005	2006
GDP 대비 %	31.9	28.9	30.1	29.1
1995 지수 = 100	100	90	94	91
일인당 고정2006-구매력 평가지수 €	7.509	7.530	8.437	8.435

출처: NOSOSCO (2008: 197).

대부분의 복지 국가와 마찬가지로 덴마크는 대부분의 재정지출이 고령과 질병관련 부문이다. 주택과 사회보조는 <표 6-2>에 나와 있는 GDP 대비 0.7퍼센트에 불과하다.

〈표 6-2〉 덴마크의 부문별 GDP 대비 사회적 지출, 2007

질병	장애	고령	가족	고용	주택	사회보조	행정
6.1	4.2	10.7	3.7	1.6	0.7	0.7	0.8

출처: 덴마크 통계청 (2008).

지난 20년간의 덴마크의 복지 정책 중 가장 큰 변화는 복지비용 부담자의 이동이다. 1987년에는 중앙 정부가 총 비용의 44퍼센트를 부담하고, 지방 정부가 40퍼센트, 고용주 12퍼센트 그리고 고용자가 5퍼센트만을 부담했다. 그러나 2007년에는 중앙 정부 부담 비율이 21퍼센트로 감소한 반면 고용자들의 부담율이 21퍼센트로 증가하였다. 따라서 부담의 주체가 중앙 정부에서 개인으로 이동해 간 것이다. <표 6-3>에서 보여 주듯 이를 통해 덴마크는 유럽 대륙 국가들의 수준에 맞춰가고 있는 것이다.

〈표 6-3〉 사회지출 대비 복지비용 부담률, 1987 - 2007

	중앙정부	지방정부	고용주	고용자
1987	43.8	39.8	11.7	4.7
1990	49.3	36.6	8.4	5.7
1995	39.3	35.1	10.9	14.7
2000	28.6	39.8	9.8	21.8
2004	26.8	41.2	19.9	21.0
2007	21.1	40.7	17.3	20.9

출처: 덴마크 통계청 (2005, 2008).

이 간단한 통계를 보면 실업자와/또는 빈민층을 겨냥한 직접적인 이직과 서비스는 총 사회적 예산 중 극히 일부분만을 차지한다는 것을 알 수 있다. 다시 말해 덴마크의 사회 정책은 즉각적인 도움이 필요한 계층뿐만 아니라 전 국민을 대상으로 펼쳐지고 있음을 볼 수 있다. 중산층이상의 국민들도 국민 의료보험 제도를 이용하고, 자녀를 공립 보육원에 보내고 고령 연금을 받는다는 사실이 바로 스칸디나비아 모델의 성공의 비결이다. 모두가 혜택을 받기 때문에 모두가 기여를 하려고 하는 것이다. 복지 서비스가 매우 합리적이므로 과거부터 현재까지 높은 지지를 받고 있는 것이다.

이러한 변화와 지출은 노동 시장의 인구 변화와 밀접한 관계를 가지고 있다. 다음의 내용에서 두 부문에서의 주요 수치와 변화 내용을 다룬다.

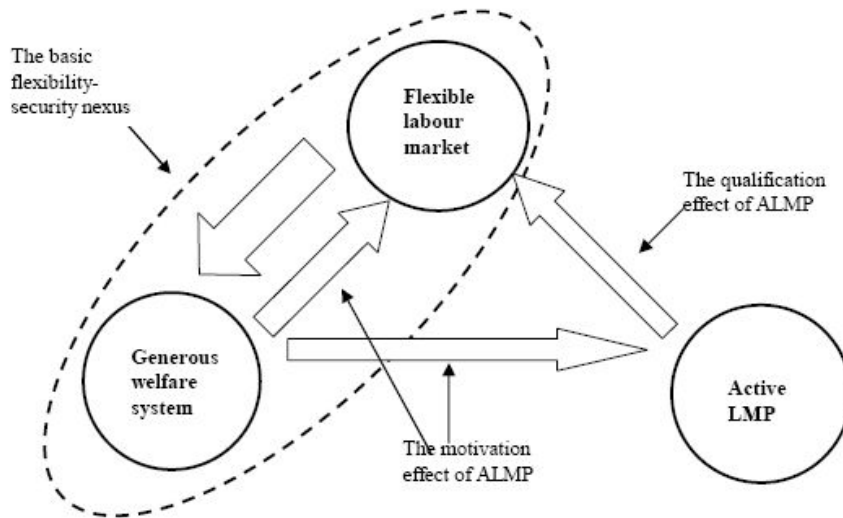
#### 제 4절 유연안정성(Flexicurity)

덴마크 정부가 리스본목표와 관련해 유럽 연합에서 보고한 내용에는 다음과 같은 내용이 담겨 있다(덴마크 정부 2005: 35):

덴마크의 노동 시장은 유리한 출발을 할 수 있다. 덴마크는 EU의 고용률 목표인 70퍼센트를 이미 상회하는 고용률을 보이고 있는데 그 이유 중 하나는 여성들의 높은 노동 시장 참여율이다. 뿐만 아니라 덴마크의 구조적 실업률은 매우 낮는데 이는 덴마크가 유연안정성(flexicurity)에 따라 유연한 고용 및 해고, 우수한 실직 혜택 제도, 가용노동력과 재교육 등에 기반한 적극적인 노동 시장 정책을 펼치고 있기 때문이다. 구조적 실업과 노동력이 저조한 인력도 노동시장에 계속 유지를 시키는 문제와 관련하여 광범위한 개혁이 이루어졌다.

유연안정성은 소위 ‘황금 삼각형’을 통해 설명할 수 있다. 이는 고용과 해고가 용이하여 취업과 실업의 흐름을 따라 인력이 잦은 이동을 하는 유연한 노동 시장(높은 수치적 유연성)과 소득 안정성을 제공하는 관대한 복지 제도, 근로자들의 기술향상에 역점을 두는 적극적인 노동시장 정책(활성화)의 관계를 설명한 것이다. 이는 하단의 [그림 6-1]에 설명되어 있다.

[그림 6-1] 유연안정성의 ‘황금삼각형’



출처: 당시 노동부에 의해 개발 (현: 고용부)되었으며 Madsen이 응용(2006: 354).

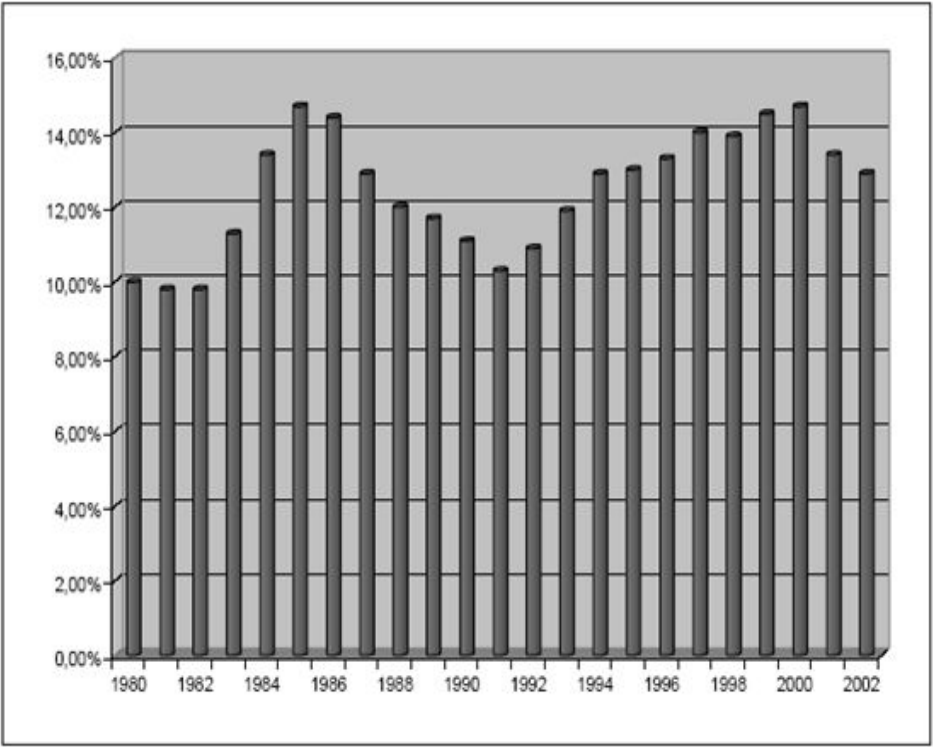
위 모델의 골자는 고용주들이 경기가 나쁠 때 고용자들을 쉽게 해고 할 수 있다면 경기가 좋아지면 더 많이 고용을 할 수 있다는 것이다. 고용자들은 해고 되더라도 상대적으로 관대한 실업 수당을 받기 때문에 어느 정도의 생활수준을 유지할 수가 있다. 마지막으로 겹주기/동기부여 효과를 통해서든 또는 기술향상을 통해서든 실업자들은 새로운 일자리를 찾는 데 도움을 받는다. 그러면 이제 각각의 요소를 좀 더 자세히 살펴보도록 하겠다.

## 1. 유연한 노동 시장

노동시장의 유연성을 측정하는 한 가지 방법은 매년 이직률을 계산하는 것이다. 아래의 수치는 1980년부터 2002년 사이 이직률을 보여주는데 이는 약 10내지 15 퍼센트이다.



[그림 6-2] 수치적 유연성, 1980-2002 (매년의 이직률)

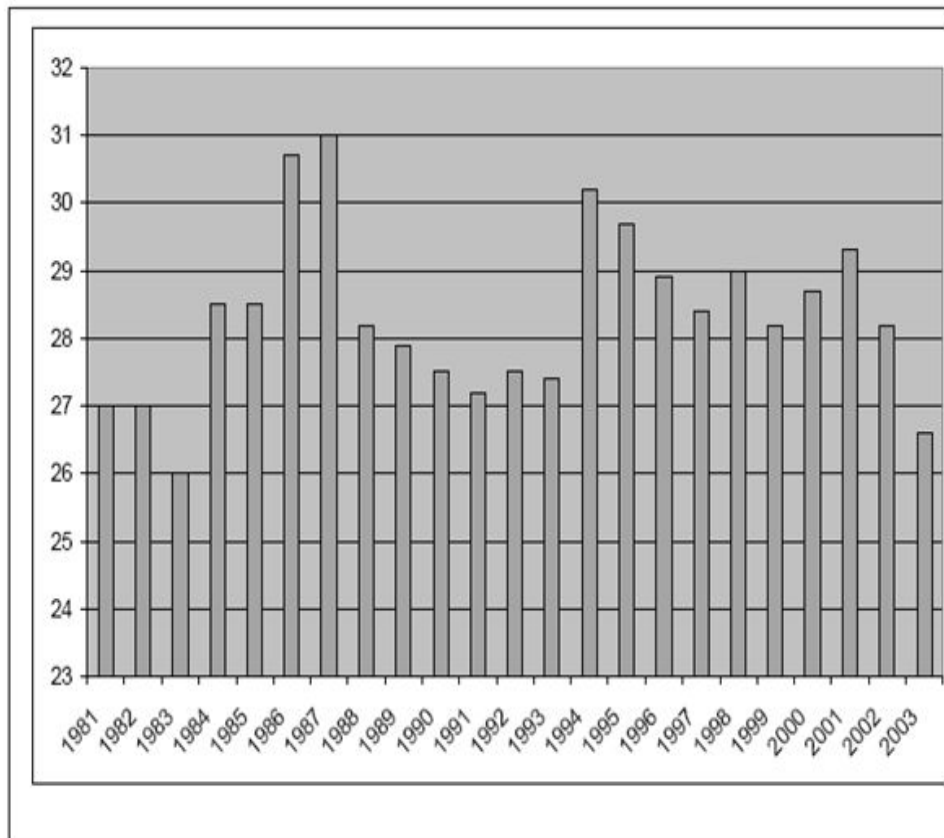


출처: Bredgaard, Larsen and Madsen (2006: 11).

이직은 일련의 실업과 관련이 된다. 따라서 Ibsen과 Westergaard-Nielsen(2005: 28)의 계산에 따르면 ‘한 직장을 떠난 고용자들의 3분의 2가 1년 내에 새 직장을 찾지만 나머지 3분의 1은 이듬해까지 실직 상태가 유지 된다. 이 중 반은 실업자로 남게 되고 나머지는 퇴직, 교육, 질병 또는 그 외의 이유로 노동 시장을 떠나게 된다.’ 또 하나의 이유는 활성화를 들 수 있다.

이러한 이직은 대대적인 일자리 창출과 일자리 파괴를 불러 오며 아래의 표에 근속 연수의 수치가 나와 있다. [그림 6-3]은 일 년 이하의 근속연수를 가진 근로자들의 비율을 보여 주고 있다.

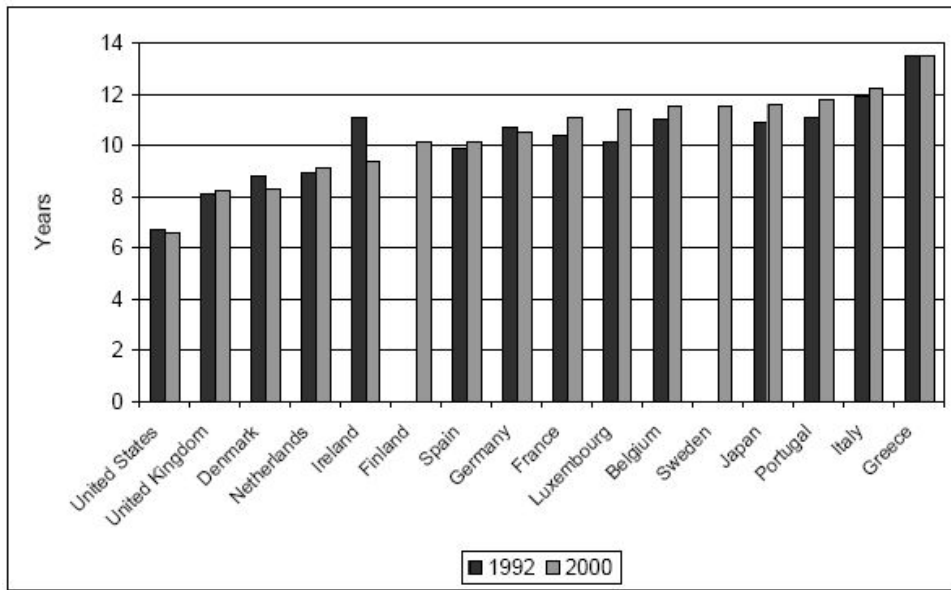
[그림 6-3] 현재 직장에서의 근속년수가 1년 이하인 경우, 1981-2003 (%)



출처: Bredgaard, Larsen and Madsen (2006: 12).

경기 순환 주기에 따라 차이가 있으나 26내지 31퍼센트의 인력이 1년 이하의 근속년수를 보유하고 있으며 평균 근속년수는 8년으로 대부분의 다른 국가들에 비해 낮은 편이다(Ibsen and Westergaard-Nielsen 2005: 4). 이는 아래의 [그림 6-4]에 나타나 있다. 덴마크의 평균 근속년수는 스웨덴이나 핀란드보다 낮아 일각에서는 덴마크의 노동 시장이 진보주의와 스칸디나비아 모델의 ‘하이브리드’라고 지적한다(e.g. Madsen 2006 참조).

[그림 6-4] OECD 국가들의 직원 평균 근속년수



출처: Madsen (2006: 332).

덴마크 노동 시장의 이직률이 높은 것은 사실이며 이는 노동자 보호의 정도가 낮기 때문이다. 덴마크는 유럽 국가들 중에서도 가장 노동자보호 수준이 낮으며 노르웨이나 스웨덴보다 훨씬 낮다. 덴마크의 이직률은 주로 경력이 많은 남성으로 이루어진 유연하지 못한 노동 시장과 경력이 많으며 유연하지만 젊은 층과 여성으로 이루어진 보호받지 못하는 이중 노동시장을 보유하고 있는 스페인 제외하고는 유럽에서 가장 높은 수준이다(Andersen and Mailand 2005; Ibsen and Westergaard-Nielsen 2007; Bingley and Westergaard-Nielsen 2002 참조). 덴마크의 노동 시장은 매우 유연하다.

## 2. 관대한 실업 급여 제도(?)

서류상으로는 덴마크의 실직자를 위한 급여는 매우 좋은 조건으로 보인다. 대기하는 기간이 전혀 없으며 원칙적으로 이전 임금 또는 월급의 90퍼센트가 지급된다. 그러나 평균 보상 한도는 그보다 훨씬 낮다. <표 6-4>는 생산직 근로자의 평균 순 임금 대비 실업보험급여 순 금액을 계산한 것이다.

〈표 6-4〉 생산직 근로자의 평균 순 임금 대비 실업보험혜택 순 금액 1995 - 2005

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
67	66	65	64	65	64	64	63	63	60	62

출처: NOSOSCO (2008).

1995년에는 평균 근로자 임금의 3분의 2의 실업보상이 이루어졌으나 2004년에는 60퍼센트로 감소하였다(2005년의 약간의 증가는 계산 방법의 변경이 기인한 것임). 이는 관대한 보상이라고 보기 어려우며 아래 <표 6-5>의 사회부조 대체율까지 포함하여 산출할 경우 수치는 더 낮아진다.

〈표 6-5〉 미혼, 무자녀의 보험비가입자 실업 보상 1995 - 2005

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
47	46	45	44	44	44	44	43	43	41	42

출처: NOSOSCO (2008).

사회부조 급여는 평균 근로자 임금의 42퍼센트에 해당하는 금액이다. 이는 결코 관대한 수준으로 볼 수 없을 것이다. <표 6-4>와 <표 6-5>에서 명백하게 알 수 있는 것은 이미 낮은 보상 수준이 시간이 흐름에 따라 각각 67퍼센트에서 47퍼센트, 62퍼센트에서 42퍼센트로 더 악화되고 있다는 것이다. 그러나 각종 아동 수당, 추가 수당, 주택보조금을 감안하면 자녀가 한 명 있는 미혼의 사회부조 수급자는 빈곤선 이상의 삶을 영위할 수 있다.

〈표 6-6〉 미혼, 자녀 한명인 비보험가입자의 실업 보상 1995 - 2005

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
77	77	76	74	71	73	73	71	72	69	72

출처: NOSOSCO (2008).

그럼에도 불구하고 수급 기간은 국제적인 수준과 비교해볼 때 상당히 관대하다고 볼 수 있을 것이다. 실업보험 제도 내에서 수급자는 활성화 기간을 포함하여 4년간 급여를 받을 수 있으며 원칙적으로 사회 부조는 영구적으로 받을 수 있다.

### 3. 활성화 방안에 대한 평가

국립사회연구소는 최근의 의무적인 적극적 노동 시장 정책에 대한 철저한 평가를 실시하였다. Henning Bach가 2000년 초에 착수하여 2002년에 보고한 조사 내용을 보면 다양한 지방정부의 활성화가 1995년에서 1998년 사이 보증을 수급하게 된 자들의 자족능력/의존도에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 측정 결과가 담겨 있는데 결론은 그 영향은 평범한 정도라는 것이다. 의존도는 수급자가 일 년의 기간 동안 다음의 보상 중 한 가지를 수급하게 된 주수를 측정하여 산출하였다. 보상의 종류는 사회 부조, 실업보험급여, 활성화 급여, 재활 수당, 휴가 수당, 질병 수당, 조기 퇴직 연금, ‘이직’ 수당(overgangsydelse, 55세에서 59세 사이의 고령 근로자들이 적극적으로 구직을 하지 않고 실업 급여를 수급할 수 있도록 하여 이들을 장기적인 실직자에서 자발적 조기 퇴직으로 전환시키는 제도로써 1990년대에 단계적으로 폐지됨) 그리고 자발적 조기 퇴직이다. 일년 내내 아무런 급여를 받지 않은 경우 의존도는 0이며 일년 내내 급여 중 한 가지를 수급한 경우는 의존도가 100이다. 활성화 전후의 상황은 등록 데이터 계산결과를 기반으로 카테고리별로 측정된다. 지방정부의 활성화 중 3분의 1은 보호고용이었으며 5분의 1은 공공 부문의 직업 교육이었다. 그러나 이 효과는 매우 미미했다. 보호고용은 이직 의존도를 3퍼센트 포인트 감소시키는데 그쳤으며 공공부문의 개인 직업 교육은 의존도를 6퍼센트 포인트 감소시켰다. 가장 효과가 큰 부문은 민간 부문을 위한 직업 교육이었다. 이 경우 의존도는 16퍼센트 포인트 감소하였으나 클라이언트의 12퍼센트만 이 제안을 받았다(Bach 2002). 클라이언트와의 인터뷰에 따르면 혜택을 유지하기 위해서 외의 활성화 목적은 없다고 하였다. 활성화의 효과에 대해 평가를 요청했는데 그 결과 일반적인 구직보다 일상생활의 개선과 자신감 보존을 주요 이유로 꼽았다.

연구소는 지방정부의 활성화에 대한 조사와 유사한 조사를 지방정부의 재활에 대해 실시하였다. 재활은 활성화와 밀접한 관계를 가지고 있지만 다른 법에 의거하며 수급자의 노동 능력이 부족하다는 점을 전제로 하고 있다. 주로 신체적 장애가 대부분이지만 여러 가지 문제가 복합적으로 작용할 수도 있다. 재활을 시작하는 사람들 중 25퍼센트가 중도에 포기를 하지만 마지막까지 재활 프로세스를 마치는 사람들

중 대다수가 구직에 성공한다. 그러나 이러한 구직 성공률이 재활 프로그램의 직접적인 영향인지는 판단하기 어렵다. 따라서 의존도의 감소정도는 평균적으로 매우 낮다는 것을 알 수 있다(Filges, Harsløv, Nord-Larsen 2002).

위에서 언급한 미미한 영향과 관련하여 2000년에 사회부 주도 하에 사회민주당이 이끄는 정부가 ‘기업 재활이 (재)고용으로 가는 길’이라는 주제로 조사를 시작하였으며 이는 추후 신설된 (개명된) 고용부(구 노동부)에 의해 계속되었다. 2000년부터 2002년까지 77개의 민간 기업을 포함한 400개 이상의 회사의 611명이 재활프로젝트에 참가하였다. 국립사회연구소가 이 프로젝트에 대한 평가보고서를 2004년에 출간하였다(Harsløv et al. 2004). 프로젝트 참가자들은 노동시장과의 관련이 매우 적거나 아주 없는 사람들이었다. 그들은 주로 사회부조 수급자(57퍼센트)들이거나 질병 수당 수급자(37퍼센트)들이었다. 그 중 약 절반이 관찰 기간 동안 참가 회사 중 한 곳에서 재활 프로그램을 이수하였다. 프로그램 이수자 중 80퍼센트는 프로그램 종료 직후 구직을 하였는데 그 중 3분의 2는 보조금이 지급되는 취업이었으며 대부분 파트타임(flexi-job)이었다. 연구팀은 긍정적 결과의 두 가지 핵심 요소는 집중과 의미라고 결론지었다. 다시 말하면 프로그램이 목표(구직)에 의도적이고 명확하게 맞춰져야 하며 프로그램 참가자들은 프로그램의 경험을 활용하여 목표 달성을 할 의지를 가지고 있어야 한다는 것이다. 회사 참여 재활 프로그램의 효과는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째는 연락 효과로서 클라이언트와 회사 간의 장기적인 관계가 보조금 지원 고용이든 일반고용이든 고용으로 이어질 가능성이 높다는 것이다. 둘째는 자격요건 효과로서 클라이언트가 실제로 프로그램을 이수하면서 기술과 여타 능력을 습득하게 된다는 것이다. 셋째는 개발 효과로서 클라이언트의 상황해결 능력이 향상되고 스스로의 미래에 대해 책임질 수 있는 자족 능력이 생긴다는 것이다(Harsløv et al. 2004).

실직자들은 어떤 직장을 택할 것이며 어느 정도의 임금을 수용할 것인지에 대해 더 유연해지게 되었다. 1994년 가을, 국립사회연구소는 1,500명의 실직자를 대상으로 설문조사를 실시한 후 추후 몇 년간 데이터를 취합하여 노동 시장에서의 실적을 평가해 보았다(Bach 1999). 놀랍게도 유연성의 정도와 고용률 간에는 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

본 장에서 다루지는 활성화의 효과는 매우 제한적이지만 경제학자들이 상당히 ‘특이한’ 효과를 지적했는데 이는 바로 ‘동기부여 효과’ 또는 사회학자들이 말하는 ‘접주기 효과’이다. 실직자들이 활성화 시기가 가까워 오면 구직활동을 적극적으로 하여 결국 일자리를 찾게 된다는 것이다(Geerdsen 2003). 따라서 Geerdsen는 잠정적인 활성화 가능성이 활성화 그 자체보다 더 효과가 크다는 결론을 내렸다. 선택효과라는 이슈가 있기 때문에 이는 잠정적 결론에 불과하다. 실직자중 가장 구직성공 가능성이 높은 자들은 활성화가 시작되기 전에 구직을 하기 때문일 것이다 (Geerdsen 2003).

Larsen과 Mailand는 최근 활성화 정책에 대해 다음과 같이 요약하였다. ‘...정책 기간 동안 [1994년 이후] 사회 훈련 및 사회 통합이라는 추가적 요소가 포함되었다. 그러나 초점은 사회 통합에서 사회 훈련 쪽으로 이동해가고 있다(Larsen and Mailand 2007: 3).

## 제 5절 최근의 사회 경제적 발전

사회적 측면에서 봤을 때 경제 위기의 가장 부정적인 요소는 실업률 증가이다. 실업률 증가는 경험론적 시각에서 보면 명확한 경제위기의 신호이며 현재의 상황도 예외는 아니다. 그러나 2008년 10월 실업률이 증가하기 시작했을 때는 <표 6-7>에도 나와 있듯 실업률이 역사상 가장 낮은 수준인 1.7퍼센트였다. 2009년 4월 현재 실업률은 2.9퍼센트로 증가하였으며 2010년 12월까지 이 수치가 두 배로 증가( 3.5 퍼센트)할 것으로 예상 된다. 그러나 실업률이 최고조에 달하여 소위 2004년 스프링 패키지를 도입해야만 했던 2003년 12월의 6.2퍼센트에 비하면 아직은 상당히 낮은 수준이다(다음 섹션 참조).

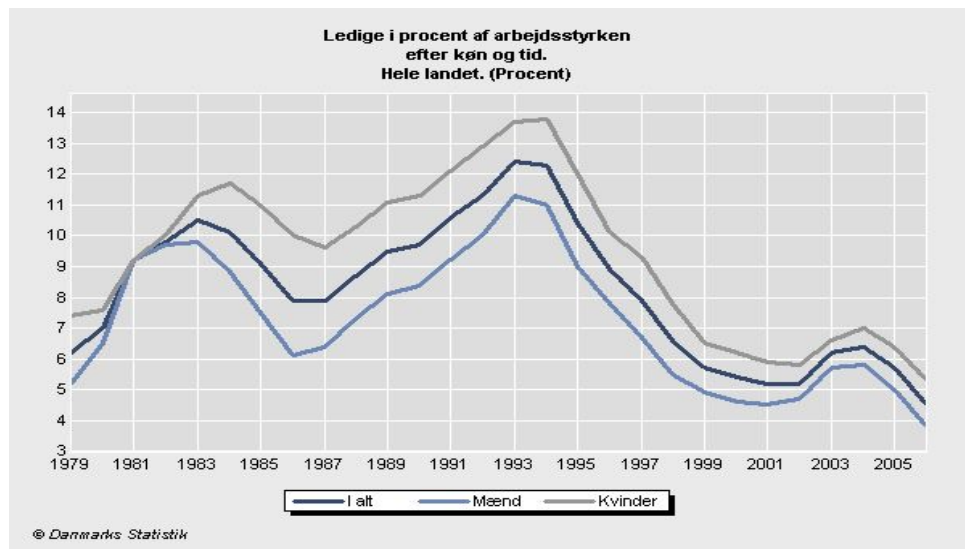
〈표 6-7〉 덴마크 월별 실업률 2001 - 2009

년도	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2001	4.8	4.8	4.8	4.7	4.7	4.7	4.6	4.6	4.5	4.5	4.5	4.5
2002	4.6	4.6	4.6	4.6	4.7	4.7	4.5	4.9	4.9	5.0	5.0	5.0
2003	5.2	5.4	5.4	5.5	5.7	5.8	5.8	5.8	5.9	6.0	6.1	6.2
2004	6.1	6.0	5.9	6.0	5.9	5.9	5.8	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7
2005	5.5	5.3	5.4	5.4	5.2	5.2	5.2	5.0	4.9	4.8	4.7	4.6
2006	4.4	4.3	4.2	4.1	4.0	3.9	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4
2007	3.2	3.2	3.2	3.1	3.0	2.9	2.8	2.7	2.5	2.4	2.3	2.1
2008	2.1	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	2.0	2.2
2009	2.3	2.5										

출처: 덴마크 통계청 2009

물론 실직자가 한명이라도 증가하는 것은 바람직하지 않은 일이지만 아래의 그림 6-5에 나타나있듯 장기적으로 봤을 때 덴마크의 6퍼센트 실업률은 높은 편이 아니다.

[그림 6-5] 남성 실업률 (파란색), 여성 실업률 (회색) 총 실업률 (검정색) 1979 -2006



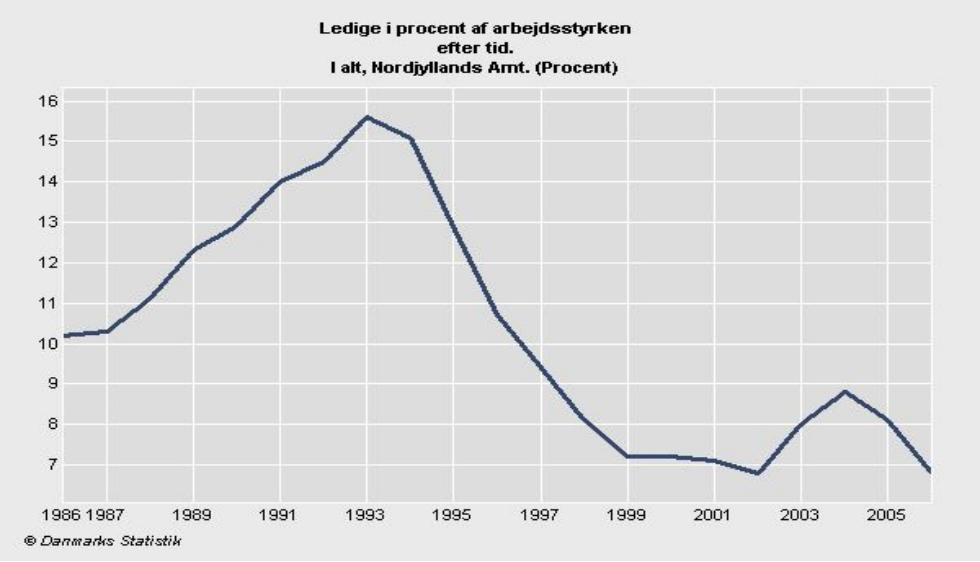
1979년부터 1998년까지 실업률은 6퍼센트와 13퍼센트 사이를 움직였으며 1980년 이후 여성의 실업률이 남성의 실업률보다 2내지 3퍼센트 포인트 높았다.

덴마크는 인구도 적고 면적도 좁은 나라이지만(인구 550만명) 지역별 실업률에는 큰 차이가 있다.



덴마크 북부와(Nordjylland) 남부(Storstrøm) 지역의 실업률은 다른 지역에 비해 높으며 수도 코펜하겐 북쪽 지역(Frederiksborg)의 실업률은 아래 그림에 나와 있듯 비교적 낮다.

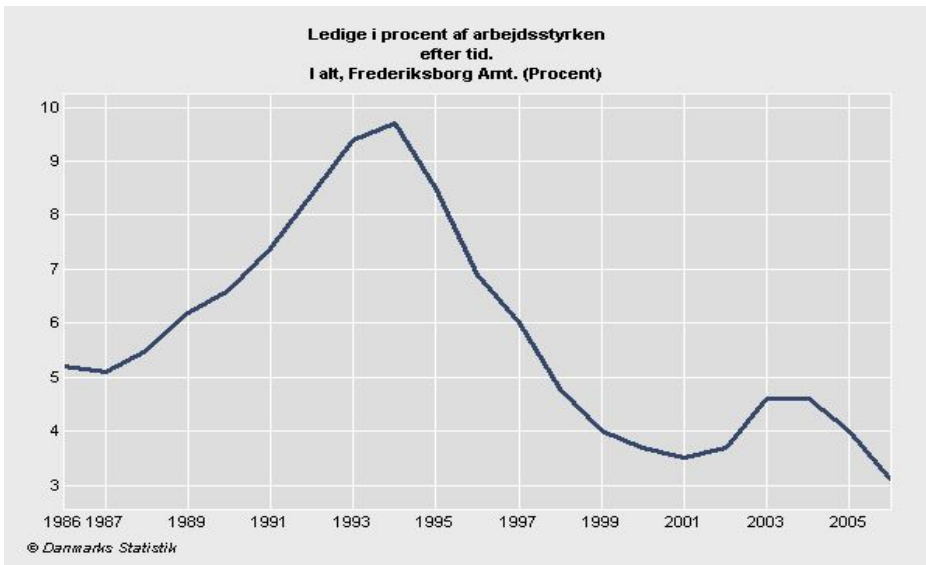
[그림 6-6] Nordjylland지역의 실업률 1986 - 2006.



[그림 6-7] Storstrøm지역의 실업률 1986 - 2006.



[그림 6-8] Frederiksborg 지역의 실업률 1986 - 2006.



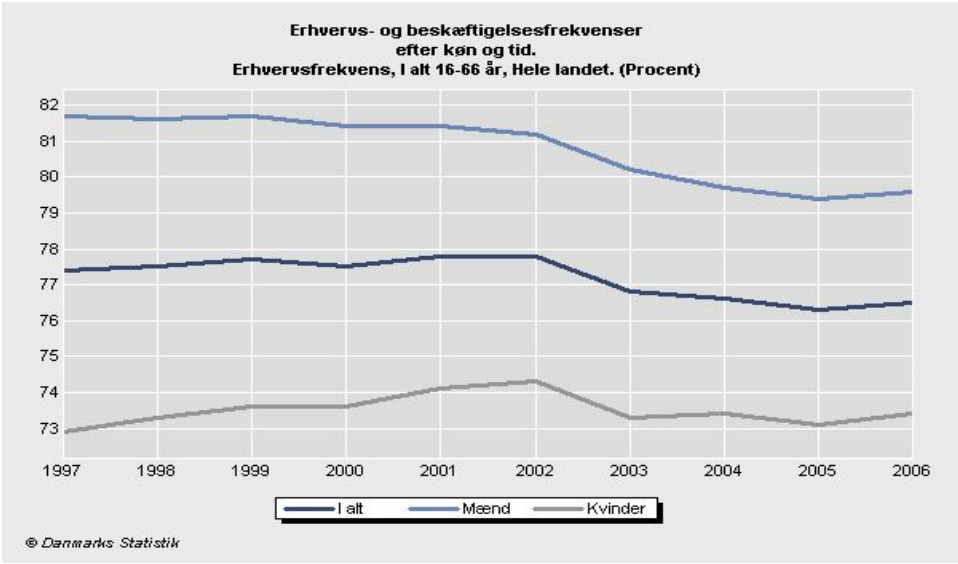
곡선의 형태는 유사하나 수준은 차이가 있다. 전국 평균 실업률이 12퍼센트 수준 일 때 북쪽 지역과 남동쪽 지역의 실업률은 각각 16퍼센트와 14퍼센트였다. 그러나 코펜하겐 북부는 10퍼센트 이하였다. 실업률이 낮은 시기 남부의 실업률이 5퍼센트 대에 머물 때 북부의 실업률은 7퍼센트 때였으며 수도 북부는 3퍼센트에 불과했다. 이러한 지역 간의 차이로 인해 2006년 평균 실업률이 3퍼센트로 떨어지고 2007년과 2008년에 추가로 하락했을 때 덴마크 여러 지역, 특히 코펜하겐 북부에서는 상당한 노동력 부족을 겪었다. 따라서 경제학자들과 정부의 방침은 실업률 감소보다는 ‘경기 과열’을 막는데 초점이 맞춰졌다.

스칸디나비아 사회의 특이한 점 중 하나는 여성들의 높은 노동 시장 참여율이다. [그림 6-9]에 나타나있듯 1980년대에 고점에 다다라 계속 높은 수준을 유지하고 있다. 따라서 16세에서 66세 사이의 인구 중 77퍼센트는 노동 시장에 참여하고 있다. 남성의 80퍼센트 그리고 여성의 74퍼센트는 일을 하고 있는 것이다. 25세에서 59세 사이의 인구의 노동 시장 참여율은 [그림 6-10]에 나와 있듯 훨씬 높다. 30세에서 49세의 여성 중 85 퍼센트가 노동 시장에 참여하고 있으며 25세에서 29세 사이 여성과 50세와 54세 사이의 노동시장참여율은 80퍼센트이다. 60세 이상의 여성의 경우만 3명중 1명으로 줄어든다. 인구의 대다수가 정식 노동 시장에 참여하고 있는

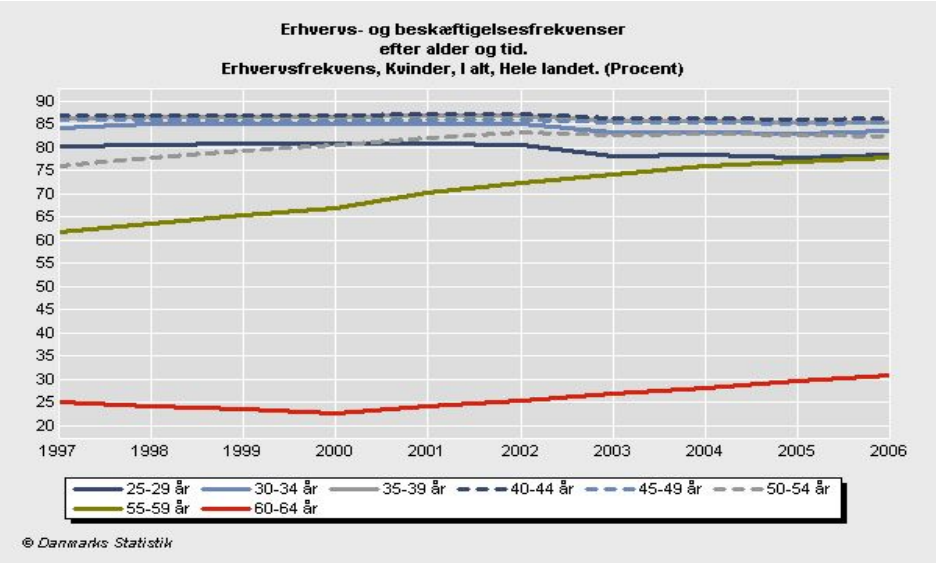
이러한 상황은 스칸디나비아의 복지 모델에 있어 매우 중요한 요소이다.

1997년의 실업률이 반감하여 2006년에는 8퍼센트, 이후 4퍼센트로 하락한 것은 고용률 증가추세에는 반영되어 있지 않다. 고용률의 경우, 1997년의 72퍼센트에서 2006년 74퍼센트 정도로 다소 증가하였다. 특히 남성의 경우 고용률은 거의 증가하지 않았다. 남성의 고용률은 1997년과 2006년 사이 변화하지 않았으며 1999년과 2002년 사이에만 78퍼센트로 고용률이 다소 증가하였다. 이는 계층재구성이라는 이슈의 반영이다. 많은 실직자들의 계층이 재구성된 것이다. 다시 말해 그들이 다시 구직을 하지 않은 것이다.

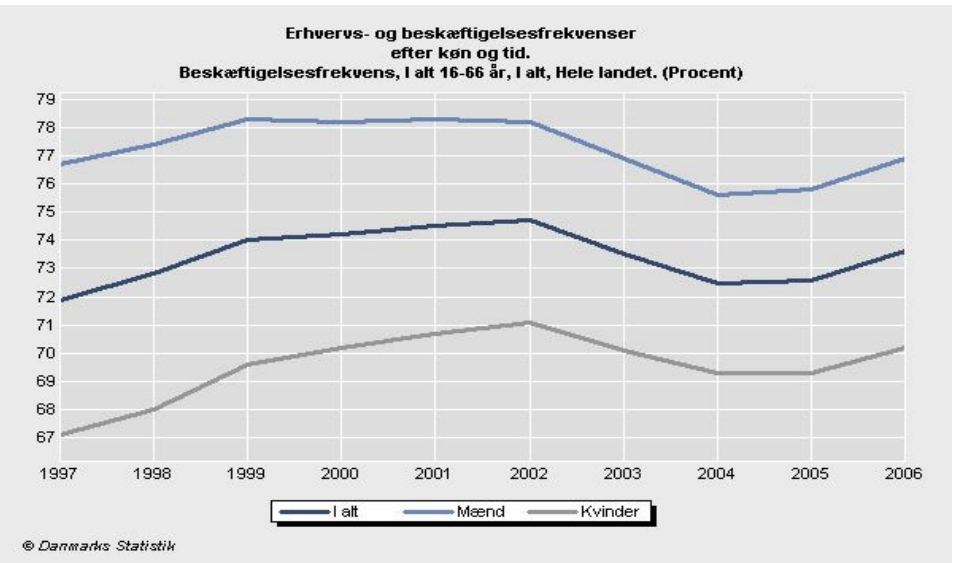
[그림 6-9] 남성(파란색),여성(회색) 인구 전체(검정색)의 노동시간 참여율 1997 - 2006



[그림 6-10] 연령대별 여성의 노동시장참여율 1997 - 2006



[그림 6-11] 남성 (파란색), 여성 (회색), 인구 전체 (검정색)의 노동시장참여율 1997 - 2006



[그림 6-12] 2007년 1분기~2008년 4분기 정상 고용상태가 아닌 인구



덴마크 통계청은 계층조정현상을 ‘정식고용상태가 아닌 인구’의 개념을 이용하여 정리하고 있다. [그림 6-12]에 나와 있듯 2007년 1분기에는 300,000명이 정식 고용상태가 아니었다. 이는 전체 경제활동가능 인구의 10퍼센트에 해당하는 것이다. 이 인구와 반년 이상 질병 수당을 받은 수급자, 조기 퇴직자, 장기 실업자들의 인구를 더하면 전체 인구의 약 20퍼센트에 해당한다.

스칸디나비아의 복지 국가 모델은 물론 비용도 많이 든다. 따라서 스칸디나비아 국가들의 국민들은 세계에서 가장 높은 세금 ‘부담’을 지고 있다. 아래의 <표 6-8>을 보면 지난 20년간 세금 부담율이 50 수준에서 거의 변동이 없는 것을 알 수 있다.

<표 6-8> 세금 부담 1990 - 2009

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
GDP 대비 세금 및 관세	46.8	46.2	46.6	48.0	49.0	49.1	49.4	49.1	49.5	50.3	49.5	48.6	48.0	48.1	49.2	51.0	49.8	48.8	47.6	45.7

<표 6-8-1> 세금 부담 1971 - 1989

	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
GDP 대비 세금 및 관세	41.4	40.9	40.3	42.1	38.4	39.4	39.8	41.0	42.1	43.0	42.8	41.6	43.6	44.7	46.1	48.2	48.9	49.4	48.3

출처: 덴마크 통계청, 덴마크 재무부 (2008)

그러나 세금 구조는 바뀌었다. 이는 아래의 <표 6-9>에 나타나있다.

〈표 6-9〉 덴마크 세금 구조의 변화 1983 - 2009 (일부 년도)

Pct.	1983	1986	1993	1994	1997	1998	2002	2006	2007	2008*	2009*
소득세 (국세)	24.2	23.3	23.8	19.0	14.5	12.7	11.7	10.5	19.8	19.4	18.6
소득세 (지방 정부, 교회, 카운티 (-2006))	28.0	24.7	28.9	29.4	29.5	30.0	31.0	29.1	21.2	21.9	22.7
노동 시장 기여금	0.0	0.0	0.0	5.5	8.8	8.9	9.3	8.8	9.2	9.6	10.0
사회적 기여금 <sup>1)</sup>	3.9	3.0	2.3	2.2	2.0	2.0	3.9	3.7	3.7	4.0	4.2
부동산세, 부동산가치세 <sup>2)</sup>	2.2	1.9	2.4	2.2	2.0	2.0	3.9	3.7	3.7	4.0	4.2
실직이자소득세/ 연금소득세	0.0	2.3	4.1	3.7	2.8	2.0	0.2	1.5	0.5	0.0	0.2
사업소득세	2.9	6.2	4.2	4.0	5.4	5.7	6.0	8.8	7.4	7.0	5.3
부가가치세 와 급여세	21.1	19.4	20.2	20.0	20.2	20.3	20.6	21.3	21.9	22.3	23.1
녹색세	7.4	9.7	9.3	8.2	9.3	9.9	9.9	9.4	9.3	9.0	9.2
기타 재화와 용역세	7.1	6.8	4.0	3.7	3.3	3.8	2.8	2.7	2.6	2.4	2.2
기타 세금 및 관세 <sup>3)</sup>	3.2	2.7	2.8	2.1	2.0	2.6	2.2	2.1	2.2	2.3	2.4
총 퍼센티지.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
총 세금 및 관세, 10억DKK	238.0	338.2	437.2	478.5	553.2	575.6	658.5	710.8	823.9	835.2	823.9

출처: 덴마크 통계청, 덴마크 재무부, 2008년 12월. 주: 2000년 이후의 수치는 신규 국가 회계방침에 따른 덴마크 통계청의 수치임

1)(노동 시장 보충 연금 제도), 실업 보험 기금 등. 1999 이후의 수치는 조기퇴직연금 납입금 포함.

2)따라서 2000년 전후의 수치는 비교불가능. 이 수치는 1983-1999의 임대수익세를 제외하나 2000년부터는 부동산 수익세를 포함함.

3)증여세, 상속세, 제세공과금 등.

‘개혁’의 핵심은 노동시장기여로서 총 세금의 10분의 1에 해당하며 중앙정부와 지방정부의 소득세 감소분을 충당하는 것이다. 고용자의 입장에서는 임금과 급여에서 소득세를 제하는 것과 같은 수준이므로 이러한 변화는 형식적인 변화에 불과하다.

매년 12월 덴마크 재무부는 덴마크 경제의 중장기 전망을 담은 경제 전망을 출간한다. 2008년 경제 전망에서는 세계 경제 위기 하에서의 덴마크 경제의 심화된 도전들을 다루며 ‘2010년에는 1990년대 중반 이래 처음으로 상당한 국가 재정의 적자가 예상 된다’고 하였다. 2009년에는 약간의 생산량 감소가 예상되며 2010년에는 3/4 퍼센트의 저조한 경제 성장이 예상된다. 향후 3내지 4년 동안 전반적으로 저조한 성장이 이루어질 것으로 예상된다. 금리인하, 상당한 공적지출, 세금인하가 예상된다.

이는 실질가처분소득의 3 ¼ 퍼센트 증가와 실업률 증가의결과일 것이다. 실업률을 현재의 매우 낮은 수준으로 유지하기 위해 본 보고 내용은 매우 중요한 사항이다.

실업률은 현재의 낮은 수준으로 유지하기 위해서는 수입 증가, 경쟁력 약화, 공공재정의 악화, 금리 인상 압력 등이 불가피 할 것이며 이로 인해 현재 예상하는 수준에 비해 장기적으로 높아질 것으로 예상된다.

현재의 낮은 실업률을 유지하기 위해서는 실업률 자체에 대한 조치를 취하는 것보다 국민 전체를 위한 조치를 취하는 것이 필요하며 이는 세금 인하를 통한 가계 소비 진작이다. 그러나 왜 수입증가가 예상되지 않는지는 다소 의아한 부분이다.

[그림 6-13] 절대 출산율 1901 - 2008



한국의 경우, 출산율 감소가 문제가 되고 있다. 이와 비교하여 덴마크의 절대 출산율을 언급하도록 하겠다(그림 6-13). 20세기동안의 전반적인 추이는 출산율 감소였다. 이는 1960년 이후 여성의 노동시장참여율 증가의 영향이었다. 1983년의 절대 출산율(가임여성의 평생 출산 자녀 수)은 1.4명이었지만 그 이후 꾸준히 증가하여 2008년의 출산율은 1.9명으로 유럽 연합 국가 중 가장 높은 수준이다. 이는 공립 탁아소와 노인 요양 시설의 증가와도 밀접한 관계가 있다. 덴마크에서는 이러한 높은 수준의 공공서비스가 여성이 취업과 출산의지에 직접적인 연관이 있는 것으로 확

신하고 있다.

## 제 6절 정부의 이니셔티브

2009년 4월 21일, 신임 총리 Lars Løkke Rasmussen<sup>85)</sup>는 취임 후 6개월 동안의 정부의 취업 프로그램을 발표하며 ‘경제 위기를 극복하는 것이 가장 우선적인 과제’임을 천명했다. 총리는 덴마크 국민당과 협상을 통해 이루어낸 세제 개혁을 좋은 예로 들며(하단 참조) 국세부의 장관이 13개의 법안을 의회(Folketinget)에 제안할 것이며 전체 개혁 패키지가 여름 전에 통과되어 2010년 1월 1일부로 효력을 발생할 것이라고 발표했다. 또한 사회내무부 장관 Karen Ellemann<sup>86)</sup>이 주택부문 강화를 위한 법안을 제안할 것이라고 발표했다. 또한 범죄단체의 범죄 방지를 위한 법안도 언급이 되었으나 구체적인 내용은 발표되지 않았다(하단 참조).

2009년 3월, 덴마크 정부와 덴마크 국민당은 덴마크 경기 활성화를 위한 세제 개혁과 추가 조치에 합의를 이루었다. 세제 개혁은 2004년에 실시한 스프링 패키지의 방향과 2007년의 소득세 인하 방향을 계승하는 것으로 개인소득세를 포함한 소득세 인하를 골자로 하고 있다. 본 합의의 제목은 덴마크 정부와 덴마크 국민당이 합의한 스프링 패키지 2.0: 성장, 환경, 세금 인하-‘Agreement between the Danish Government and the Danish People’s Party on Spring Package 2.0: Growth, Climate, Lower Taxes’이다. 세제 개혁은 280억 DKK(GDP의 1.5퍼센트) (장기적, 영구적 효과)소득세 감소("green check" 포함)를 이끌어 낼 것으로 기대된다. 세제 개혁은 다음의 요소를 포함한다.

85) 전 총리Anders Fogh Rasmussen가 NATO (North Atlantic Treaty Organization)의 사무총장 출마를 선언하자 전 재무부 장관Lars Løkke Rasmussen는 2009년 4월 5일 총리로 임명되었다. 전 총리외원 총리 모두 부유한 농부들을 대변하는 전통적인 보수 정당인 소위 진보당(Venstre) 출신이다. 진보당은 소위 보수국민당(Konservativt Folkeparti)과의 연합으로 여당을 형성했는데 이 당은 전통적으로 (도시의) 부르조아 그룹을 대변하는 당이었다. 이 당은 최근 포퓰리즘에 의해 지지세력을 얻고 있는 인종차별주의적인 정당 소위 덴마크 국민당(Dansk Folkeparti)과의 협의를 통해 의회의다수당 위치를 차지하며 사회적 이슈에서는 좌파적인 경향을 보이며, 이민과 같은 가치 관련 이슈에서는 우파적인 경향을 보이고 있다.

86) Karen Nellesmann은 2009년 4월 7일 사회내무부 장관으로 임명되었다. 장관으로 임명되기 전 그녀는 진보당의 의원 (2007년 11월 이후)으로 활동하였다. 그녀는 개각전까지 사회내무부 장관을 역임한 Karen Jespersen을 승계했다. 그녀는 2007년 9월부터 장관으로 재직하였다.



- 중산층세 폐지<sup>87)</sup>
- 소득 하위층 세율 인하
- 소득상위층 기준점 향상
- "Green check" 도입(세금 증가분이 과세된 가정에 보상 제공)
- 연금보조금은 2,000 DKK로 인상.

반면, 공해 및 에너지 소비세는 인상되었다. 이는 기후변화 저지와 환경 보호를 위한 인센티브를 제공할 것으로 예상된다. 본 협의는 세계 경제가 심각한 위기에 직면해 있는 상황에서 덴마크의 경제 활동을 지지해 줄 것으로 예상되고 있다. 협의의 내용은 다음과 같다.

- 세제 개혁의 내용에 따르면 세금 인하는 2010년과 2011년 바로 효력이 발생하지만 파이낸싱은 2019년까지 순차적으로 진행하여 단기적으로 가계 소득을 증가시키게 된다.
- 2009년에는 가계가 의무 가입 특별 연금 불입액 전액을 인출할 수 있게 되어 250~300억 DKK(GDP의 1.5 퍼센트)의 유동성 증가가 예상된다.
- 15억 DKK에 해당하는 기금은 소유자가 거주하고 있는 주택의 유지보수와 에너지 절약을 위한 공사에 할당된다.
- 2009년에 중앙 정부와 지방 정부는 건설부문 투자 증가를 위한 방안을 논의할 것이다.

합의에 따르면 세제 개혁에 필요한 재원은 전적으로 파이낸스될 것이다. 그리고 이 세제 개혁으로 인해 19,000명의 풀타임 일자리가 창출될 것이다. 이는 덴마크의 장기적인 성장 잠재력을 강화할 것이다. 이는 또한 국가 재정을 장기적으로 550억 (GDP의 0.3퍼센트) 개선할 것으로 예상되어 재정의 안정성에 기여할 것이다(재무부 2009a)

87) 수년간 3단계 제도에 의해 누진세 제도가 구축되었다. 290,000 DKK 이하의 소득에 대해서는 44퍼센트를 과세하고 소득이 290,000 DKK 이상 390,000 DKK (중산층)이하의 계층에 대해서는 49퍼센트를 과세하며 추가 소득에 대해서는 63퍼센트가 과세된다.

그러나 이러한 내용들은 계산에 의한 예상효과이며 계획대로 결과가 나올지는 확실히 말할 수 없다. 스프링 패키지가 처음 도입되었을 때 노동운동경제위원회가 발표한 조사 결과에 따르면 2004년 6월부터 12월까지 전 국민의 소비가 80억 DKK 증가하였다. 그러나 소비 및 수입에 대한 분석 결과에 따르면 스프링 패키지로 인한 세금 인하가 오히려 수입만을 활성화 했으며 생산과 고용에는 미미한 기여를 한 것으로 나타났다(Pedersen 2005: 1,2).

의무 가입 특별 연금 불입액 인출과 관련하여 덴마크 재무부가 국민을 상대로 조사를 한 결과에 따르면 국민의 반 이상이 연금 불입액을 인출할 것이라고 하였다. 20퍼센트는 인출하지 않을 것이라 답하였으며 나머지는 잘 모르겠다고 답했다. 인출을 하겠다는 응답자 10 명중 6명은 인출한 돈을 소비할 것이라 답했으며 3명 중 한 명은 인출액을 다른 형태로 투자하거나 채무를 상환하는 데 사용할 것이라고 답했다. 덴마크 국민들이 실제로 이러한 형태로 연금 인출액을 사용한다면 소비가 900 만 DKK 증가할 것이다(재무부 2009b). 이는 기대했던 250억 내지 300억 DKK에 는 훨씬 못 미치는 수치이다.

첫 번째 스프링 패키지 실시 때와 마찬가지로 노동운동경제위원회는 다양한 분석과 기대 효과에 대한 연구를 했는데 노동운동 경제위원회는 스프링 패키지 2.0의 효과에 대해 다소 의구심을 나타냈다. 위원회의 계산에 따르면 최고 부유층 십분위의 평균 소득이 18,300 DKK 증가할 것이며 가장 빈곤한 십분위는 800 DKK의 소득 증가만을 경험하게 될 것이다(Juul 2009a: 1). 다시 말해 이 세제는 부유층에게 더 많은 혜택을 가져다 줄 것이다. 또한 계층별로 떨어져 거주하는 경향이 있으므로 지리적으로도 분배의 불균형이 반영될 것이다. 따라서Jonas Juul(2009b: 1) 이 계산한 결과에 따르면 Gentofte 지역에 거주하는 부유층의 경우 세제 개혁의 결과 평균12,600DKK 의 소득 증가를 경험하게 될 것이며 Langeland의 빈곤층은 평균 2,600 DKK의 증가만을 경험할 것이다. 뿐만 아니라 일반적으로 여성보다 남성의 소득이 높은 것을 감안하면 스프링패키지 2.0의 분배 효과는 남성에게 더 많은 혜택을 줄 것이다. 남성들은 여성에 비해 평균 2.000 DKK의 소득 증가를 경험할 것이다(Juul 2009c: 1).

현재의 경제 위기에 대처하기 위해 사회내무부는 다양한 직간접적 이니셔티브를

실시하였다. 2009년 3월 27일, 정부 덴마크국민당 그리고 소위 급진당(Det Radikale)은 계도화를 방지하기 위한 주택과 관련한 합의를 이끌어냈다. 계도화란 공공 주택에 실직자들 또는 노동 시장을 이탈한 시민들이 주로 거주하게 되는 것을 의미한다. 많은 공공주택이 소수인종의 집단 거주지화 된 사례가 많이 있었다. 합의 내용은 관료주의 탈피를 포함하고 있는데 이것이 실현되면 지방정부와 주택협회들이 신속하게 개발방식을 변경하거나 새로운 시도를 할 수 있게 될 것이다. 또한 소위 자원이 풍부한 입주자가 이주를 원하기 전까지 아파트를 비워 놓을 수 있게 될 것이다. 정부(사회내무부 2009a: 1)의 커뮤니케는 ‘수많은 엄격한 규칙들은 대화와 협력을 통해 풀어나갈 수 있을 것이다’라고 명시하고 있다. 이 합의는 공공주택의 임대가를 낮추는 역할을 할 것이다. 공공 주택에 대해서는 ‘에너지 친화적’요건들이 더 많이 적용될 것이다. 합의 내용에 따르면 연간 4,000내지 5,000세대가 적용을 받을 것으로 보인다(사회내무부 2009a: 1).

2009년 7월 1일, 임대료 체납으로 인한 퇴거자들의 숫자를 줄이기 위한 새로운 법안이 효력을 발생할 것이다. 세입자는 임대료 체납 고지를 받은 기간부터 실제 퇴거 명령을 받기까지 더 오랜 기간을 받게 될 것이다. 또한 이러한 사안이 발생되면 지방정부도 사실에 대한 고지를 받게 된다. 고지 후 지방정부는 세입자와 연락을 하여 도움의 방안을 모색해야 한다. 그리고 세입자가 소득에 비해 지나치게 높은 임대료를 내고 있다고 판단되면 보다 저렴한 아파트를 찾을 수 있도록 도움을 제공해야 한다. 이러한 경우 지방 정부는 이주비용 지원을 할 수 있게 되었다(사회내무부 2009b: 1).

4월 30일, 정부는 다섯 곳의 봉사 단체에 1600만 DKK를 지원하여 여러 도시의 소외 계층에 부채상담을 해 주는 프로그램을 실시한다고 발표하였다. 부채 상담은 은행원, 회계사 등 금융권에서의 근무 경험이 있는 자들에 의해 제공 될 것이다. 채무가 있는 자, 저소득층, 가처분소득이 낮은 계층은 신설된 채무 상담 서비스를 통해 무료로 채무 상환 계획 설계 상담 및 개인/가계 예산 수립에 도움을 받을 수 있다(사회내무부 2009c: 1).

재정적 규모 면에서 가장 큰 이니셔티브는 8억5천만 DKK의 기금을 조성하여 지방 정부가 시의 적절하게 투자를 할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 이니셔티브를

통해 보다 신속하게 자금을 투입할 수 있게 되는 것이다. 이 기금은보조금(2억1200만 DKK)과 차입금(6억 4900만 DKK)로 이루어져 있다. 이는 기존의 학교, 유치원, 오래된 주택의 레노베이션 또는 ‘국민과 가까운’ 시설의 신규 건립에 사용될 수 있다(사회내무부 2009d: 1). Karen Ellemann 장관은 이 이니셔티브가 고용활성화를 이끌 것이라고 하였다.

2009년 4월 29일, Brian Mikkelsen 법무 장관은 의회에 법안을 하나 제출했는데 본 법안이 통과되면 증가하고 있는 범죄 집단의 폭력사건에 대응하기 위한 각종 이니셔티브로 이어질 수 있을 것이다. 특히 수도 코펜하겐의 특정 지역(Nørrebro)의 경우 바이커그룹(Hells Angels)과 특정 인종간의 총기 사건이 있었다. 그리고 많은 경우 전적으로 무고한 일반 시민들이 총에 맞아 숨졌다. 정부는 일련의 사건을 ‘특정 동네에서의 평범한 사회생활’에 위협을 주는 것으로 파악하고 거리에서 불법 총기와 탄약 소지에 대해 형을 두 배로 강화하여 최소 1년의 징역형을 제안했다. 또한 경찰의 수사를 용이하게 하고 전화기록에 대한 접근 강화 등 각종 정책의 변화를 포함하고 있다(법무부 2009: 1.) 정부가 각종 이니셔티브로 해결하고자 하는 이러한 사회적 문제들은 경제 위기와 직접적인 관련은 없지만 경제 위기로 인해 더욱 심화될 가능성은 있다. ‘폭력 집단’의 활동에 연루되어 있는 젊은 남성들은 덴마크에서 가장 기술도 없으며 소외된 집단이다. 그리고 바로 이러한 계층이 실업과/또는 소득 감소 등의 경제 위기 여파를 가장 먼저 경험하게 될 것이다.

## 제 7절 결론

덴마크는 복지 국가로서의 탄탄한 준비와 안정성으로 경제 위기에 대응하고 있다. 이러한 탄탄한 준비는 최근의 복지 개혁의 결과로서 노동시장 정책과 사회정책에 있어 많은 변화를 가져다주었다. 덴마크의 탄탄한 준비상태는 국민들의 안녕을 수호하기 위한 공공의 책임에 기반 한 것이었다. 다양한 전문가 집단이 덴마크정부와 공무원들에게 제공한 조언들은 대부분 비슷했다. 가장 우려가 되는 사항은 실업이 아닌 노동력의 부족이었다. 따라서 대부분의 조언의 방향은 사회적 권한을 재도입하여 근로의 인센티브를 강화하는 내용이었다. 이는 1990년 중반의 노동 시장 개혁의 연장

선이며 2000년대까지 지속되었다(Abrahamson 2006). 실업보험의 수급기간은 그 후 9년에서 4년으로 축소되었다. 최근 노동시장위원회는 수급기간이 길면 장기적인 실업사태로 이어질 수 있음을 지적하며 기간을 2년으로 축소하는 것을 제안했다. 위에서 언급했듯 실업 급여와 사회 부조의 가치는 지난 10년 동안 계속 감소하였다. 게다가 조기 퇴직은 더 어려워졌으며 퇴직 연령을 현재의 65세에서 67세로 늦추기로 결정하였으나 의회의 대다수가 노동시장개혁위원회에서 제안한대로 2009년부터 바로 실행하기로 결정하지 않는 한 2019년 전에는 실행되지 않을 것이다. 그러나 최근의 변화와 변화에 대한 제안은 덴마크의 과거 복지국가 정책으로 돌아가는 것으로 해석할 수는 없다. 상대적으로 보면 GDP대비 사회 지출은 감소하지 않고 정체되고 있으나 절대적인 기준에서 보면 일인당 사회 지출은 측정이 시작된 이래 매년 증가해왔다. 가장 중요한 사실은 덴마크의 복지 제도는 정량적으로 보았을 때 빈곤층과/또는 실업자들만을 위한 제도가 아니라 고품질의 의료 서비스를 무료로 제공하고, 대학 교육을 포함한 교육을 무료로 제공하고, 탁아 시설에 막대한 보조금을 제공하고, 포괄적인 양로 서비스를 무료로 제공하고, 소득에 상관없이 자녀가 있는 가정에 양육비를 제공하고, 소득과 부의 수준에 상관없이 고령 연금을 수급할 수 있는 등 전 국민에게 보편적인 서비스를 제공하는 것을 골자로 하는 제도라는 사실이다. 이러한 복지 제도를 위해서는 GDP의 50퍼센트와 높은 수준의 정식 고용이 전제가 되어야 한다. 특히 덴마크의 여성 고용률은 매우 높으며 다양한 복지 기관이 제공하는 포괄적 케어 서비스와 밀접한 연관을 가지고 있다. 따라서 덴마크의 여성은 정식 고용 상태를 유지하면서 자녀를 양육할 수 있다. 이로 인해 현재는 비교적 높은 수준인 1.9명의 출산율을 기록하고 있다.

구조적으로 건설한 노동 시장과<sup>88)</sup> 노동 조건 그리고 사회적 당사자들 간의 합의 제도가 구축된 환경 속에서 덴마크는 위에서 언급한대로 매우 유연한 노동 시장을 가지게 되었다. 덴마크의 노동 시장은 이직률이 높으며 근속 년수가 짧다. 이는 매우 역동적인 노동 시장을 형성하여 고용주들이 경기가 나쁠 때는 바로 해고를 할 수 있으므로 경기가 좋을 때 고용자를 늘리는데 전혀 위험 부담을 가질 필요가 없

88) 노르딕 국가들은 OECD 국가들 중 가장 높은 노조가입률을 보이고 있다. 최고조에 달했던 1982년의 82퍼센트보다는 많이 낮아졌지만 2007년 현재 덴마크 노동자들의 69퍼센트가 노조에 가입되어 있었다(OECD 2009). 동시에 대부분의 고용주들도 고용주 조합에 가입이 되어있다.

다. 광범위한 사회 안정성과 적극적인 노동 시장 정책에 기반 한 덴마크의 모델은 유연안정성으로 정의되고 있다. 본 장의 제목은 이러한 유연안정성이 경기에 영향을 받지 않고 현재와 같은 위기 상황 하에서도 효과가 있느냐는 질문을 던지는데, 그 답은 제한적인 예스이다. 실직자들이 자발적 실업 보험 또는 사회 부조의 혜택을 받고 있으며 장기적으로 실업률이 낮은 수준으로 유지 될 것으로 전망되기 때문에 어느 정도 효과가 있다고 볼 수 있다. 그러나 시간이 지남에 따라 혜택의 내용이 줄어들고 활성화를 통한 겹주기 효과나 동기 부여 효과로 인해 실직자들이 직종이나 근무지와 상관없이 구직을 하도록 유도한다는 것은 상당히 고비용의 제도이므로 제한적인 예스라고 볼 수 있는 것이다.

세계 경제 위기가 닥친 무렵 덴마크는 역사상 가장 높은 고용률과 가장 낮은 실업률을 기록하고 있었으므로 정부는 전문가집단과 공무원들의 조언에 따라 현 위기를 거시경제적인 개입을 통해 해결하려고 하고 있다. 이는 증가하고 있지만 아직은 소수인 실직자들에 초점을 맞추는 대신 전체 국민들에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 새로운 사회 정책을 통해 이루어질 것이다. 주요 개입은 세제 개혁의 형태로 이루어질 것이며 이는 2010년 이후 개인 소비를 상당히 진작시킬 것으로 기대하고 있다. 개인소득세인하와 환경세 인상으로 인해 기업들은 생산방식과 조직을 에너지 절약, 폐기물 감소, 공해 저감 등의 방식으로 바꾸게 될 것이다. 그러나 가장 중요한 점은 정부의 예상대로 개인 소비의 증가가 내수경기를 진작시켜 국내 생산 및 성장을 이끌 수 있을 것인가 아니면 개인 소비의 증가가 수입의 증가로만 이어져 다른 국가의 생산증가에만 기여를 할 것인가 하는 점이다. 아마도 가처분소득의 증가로 인해 지역의 재화와 용역에 대한 소비가 늘어남으로써 경제 성장에 어느 정도는 기여를 하겠지만 추가적인 가처분소득은 수입상품의 소비나 해외여행과 같은 국외 서비스에 소비가 될 수도 있다. 그리고 세제 개혁의 혜택이 고소득층에 오히려 더 많이 돌아가게 되므로 수입상품에 대한 소비 증가가 예상된다. 따라서 정부의 위기관리 정책의 효과에 대해서는 다소의 불확실성이 존재한다.

정부의 다른 정책들, 즉, 건설 및 재개발 부문의 정책들은 실업률에 직접적인 영향을 끼칠 것으로 보인다. 위의 세제 개혁 패키지에 대한 내용에서 언급했듯 개인 주택 레노베이션을 지원하기 위한 보조금이 제공 될 것이다. 사회 내부부의 ‘국민에

가까운' 학교, 유치원, 양로원 등과 같은 시설의 레노베이션 지원도 세제 개혁 계획에 포함되어 있는데 이 중 일부는 지방 정부에 대한 보조금의 형태로 나머지는 대출의 형태로 이루어질 것이다. 사회내무부는 또한 지방정부들이 주택협회들과의 협력을 통해 주택을 확충하는데 도움이 될 법안을 마련 중이다. 경제 위기를 가장 빨리 체감하는 산업 부문이 바로 건설 및 건축 부문이므로 실업률이 가장 높아지는 부문이기도 하다. 현재 숙련공의 실업률은 7퍼센트이나 전체 평균 실업률은 3퍼센트를 약간 밑도는 수준이다(Bjørsted and Pedersen 2009: 2). 이러한 정부의 이니셔티브들은 실업률에 긍정적인 영향을 끼칠 것이다. 뿐만 아니라 건설 부문의 경기가 살아나면 그 여파가 상당하므로 공공 프로젝트의 활성화는 다른 산업 부문의 활성화에도 큰 기여를 할 것이다.

또 한 가지 확실한 점은 개인 소득세의 인하가 덴마크 사회의 불평등을 더 심화할 것이라는 사실이다. 이 개혁은 부유층에게 더 많은 혜택이 돌아가며 1990년대 중반 덴마크가 경험했던 불평등이 가중될 것이다. 1986년에서 1996년 사이 지니계수는 꾸준히 20대를 유지하다가 2006년까지 계속 증가하여 24를 기록하였다(재무부 2009c: 13). 소득불평등의 증가는 상대적 빈곤에 잘 반영되어 있다. 소득 중간값 50내지 60 퍼센트 이하에 해당하는 계층의 상대적 빈곤에 대한 수준은 조사실시처에 따라 이견이 있다. Eurostat(2009)에 따르면 덴마크의 빈곤 위험층(60 퍼센트 컷 오프 라인)은 1997년의 10퍼센트에서 2007년 12퍼센트로 증가했으나, 재무부의 조사에 따르면 1994년의 7퍼센트에서 2006년 10퍼센트로 증가하였다. 이처럼 수치에 대한 이견은 있으나 전반적인 추이에 대해서는 이견이 없으며 수치의 차이는 동일한 방법론은 다른 데이터에 적용을 했기 때문으로 보인다. 50퍼센트를 소득 중간값으로 보는 보다 보수적인 기준에 따른 재무부의 계산에 따르면 빈곤층은 1994년 3.6퍼센트에서 2006년 5퍼센트로 증가하였다(2009c: 18). 노동운동경제위원회의 계산방법은 50퍼센트 컷오프라인을 기준으로 같은 방법론과 데이터를 이용한 것이므로 재무부의 결과와 차이가 없으며 2001년에서 2006년까지 26퍼센트로 증가하였다. 그러나 2006년 덴마크의 271,000저소득층 중 98,000명은 학생신분이었다. 따라서 빈곤층 계산에서 학생을 제외하면 총 인구의 3.2퍼센트가 빈곤층에 해당하며 장기적 빈곤층은 0.8퍼센트에 불과하다(Dahl, Quitzau, Vilhelmsen 2009: 1, 7, 8).

그러므로 현재 덴마크의 불평등 추세는 계속 되고 있으며 현재의 경제위기로 인해 유발되는 실업률 증가뿐만 아니라 정부가 경제 위기 관리 정책으로 개인 소득세에 대한 세금 인하를 선택하였으므로 이는 더 심화 될 수밖에 없을 것이다.

그렇다면 문제는 불평등 심화와 빈곤층 증가가 사회적 융화에 위협이 될 수 있는 가이다. 전반적으로 그런 일은 일어나지 않을 것으로 보인다. 그 이유는 각종 지표가 매우 낮은 수준에서 증가를 하여 증가 후에도 그리 높은 수준이 아니기 때문이다. 덴마크는 아직도 그리고 앞으로도 세계에서 가장 평등한 국가 중 하나일 것이며 빈곤층의 인구가 가장 적은 국가일 것이다. 뿐만 아니라 실업률이 가장 높은 건설부문과 같은 업종은 고 실업률의 시기에 ‘익숙한’ 업종이므로 일시적인 현상이라는 것을 알고 있으며 앞으로 몇 년간 공공 투자를 받을 것이다. 실업보험제도에 의한 보상이 감소하고 있다고 하여도 여전히 국민들을 빈곤선 위로 지지하고 있으며 적은 액수의 사회부조로 살아가야 하는 이들은 극소수이며 ‘목소리’도 거의 내지 않는 계층이다. 그러나 정부의 코펜하겐에서의 범죄 집단과의 전쟁이 효과를 낼지는 두고 봐야 할 일이다.

복지의 혜택은 전 국민에게 돌아가야 한다는 보편적 복지 정책에 따라 덴마크 정부는 위기관리 방식도 실직자나 소외계층에 역점을 두지 않고 전 국민에게 혜택이 갈 수 있는 방식을 택했다. 이러한 방식의 근간을 이루는 철학은 높은 파도를 타면 작은 배든 큰 배든 모든 배가 파도를 타고 올라가게 된다는 것이다. 그러나 이 모든 것이 가능한 이유는 경제 위기가 덴마크까지 도달했을 즈음 덴마크의 상황이 매우 좋았기 때문일 것이다.

마지막으로 한 가지 유의할 점이 있다. 위기관리나 평가는 고정된 목표가 아니라는 것이다. 본 장에서 사용된 자료는 2009년 4월과 5월에 출간된 것들이 대부분이나 6개월 후에 새로운 데이터가 나오면 그 내용에 변화가 있을 수 있다. 또한 덴마크의 위기관리 방식과 복지 제도가 우수하게 보이더라도 이를 다른 환경에 적용을 하는 것은 어렵다는 것이다. 덴마크의 경험은 오랜 역사의 투명한 민주주의와 합의와 양보에 기반 한 정치문화, 높은 수준의 제도화와 조직화, 정부에 대한 높은 신뢰 때문에 가능했던 것이다. 그리고 처음부터 대부분의 국민이 정식 고용 상태이며 각종 소득의 반을 각종 세금 명목으로 납부를 하기 때문에 가능한 것이다.



07

K  
I  
H  
A  
S  
A

## 일본의 경제위기



## 제7장 일본의 경제위기

### 제 1절 서론

현재 전 세계적인 금융위기의 와중에서 일본은 전례 없는 경제위기를 맞이하고 있다. 이 상황에서 정규직 노동자들을 중심으로 한 전통적인 사회보장 시스템의 붕괴가 점차 두드러지게 나타나고 있으며 비정규직 노동자들을 위한 새로운 안전망의 마련이 단기적으로 중요성을 갖게 되었다. 또한, 초고령화 사회로의 진전에 대응하기 위한 장기 요양서비스의 개선이 중장기적으로 큰 역할을 차지하게 될 것이다. 어쨌든 이 두 가지 사회보장 대책은 일본 경제에서 국내수요 증가에 매우 큰 경제적 영향을 끼치고 있으며 당분간 경제 하락에 대처하는데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 본 장은 (1) 일본 경제위기의 실제 상황과 긴급 대책들, (2) 사회보장과 국내수요 증가의 관계, (3) 경제성장, 사회보장 및 고용 간의 관계, (4) 비정규직 노동자들을 위한 새로운 안전망의 개발, (5) 장기 요양보험의 확대에 대해 차례대로 논할 것이다.

### 제 2절 경제위기와 긴급 대책들

현재 일본의 경제위기는 제2차 세계대전 이후 최대의 경제위기이다. 경제위기의 실제 상황은 다음의 경제지수를 통해 나타난다.

〈표 7-1〉 주요 경제지수

(약 ~%)

	2008 회계연도		2009 회계연도	
	(실제 가능성)	(현재 예측)	(경제 전망)	(현재 예측)
실제 국내총생산	▲0.8	▲3.1	0.0	▲3.3
명목 국내총생산	▲1.3	▲3.2	0.1	▲3.0
총 실업률	4.2	4.1	4.7	5.2
고용 근로자 수	▲0.2	0.0	▲0.4	▲0.9
광산업 생산	▲5.5	▲12.9	▲4.8	▲23.4
국내 기업 상품물가	4.1	3.3	▲2.1	▲5.5
소비자 물가 (종합)	1.3	1.1	▲0.4	▲1.3
GDP	▲0.5	▲0.1	0.1	0.3

주 1: 민간 활동이 일본경제의 주축을 이룬다는 사실과 국제환경의 변화 와중에서 예측하기 힘든 많은 요소들이 있다는 사실을 감안하여, 위 표의 여러 계수들은 대략적인 참고사항으로만 간주되어야 할 것이다.

주 2: 총 실업률을 제외한 위의 수치들은 전 회계연도에 대비한 증가 또는 감소를 나타낸다.

주 3: 2008 회계연도의 국내 기업 상품물가 (현재 예측)는 실제 실적이다.

주 4: 위의 예측에서 다음 가정들은 기존의 경제 및 금융 정책에 기반한 것이다. 이 가정들은 실무를 위한 것이며 내각 부에 의한 예측이나 전망을 나타내지 않는다.

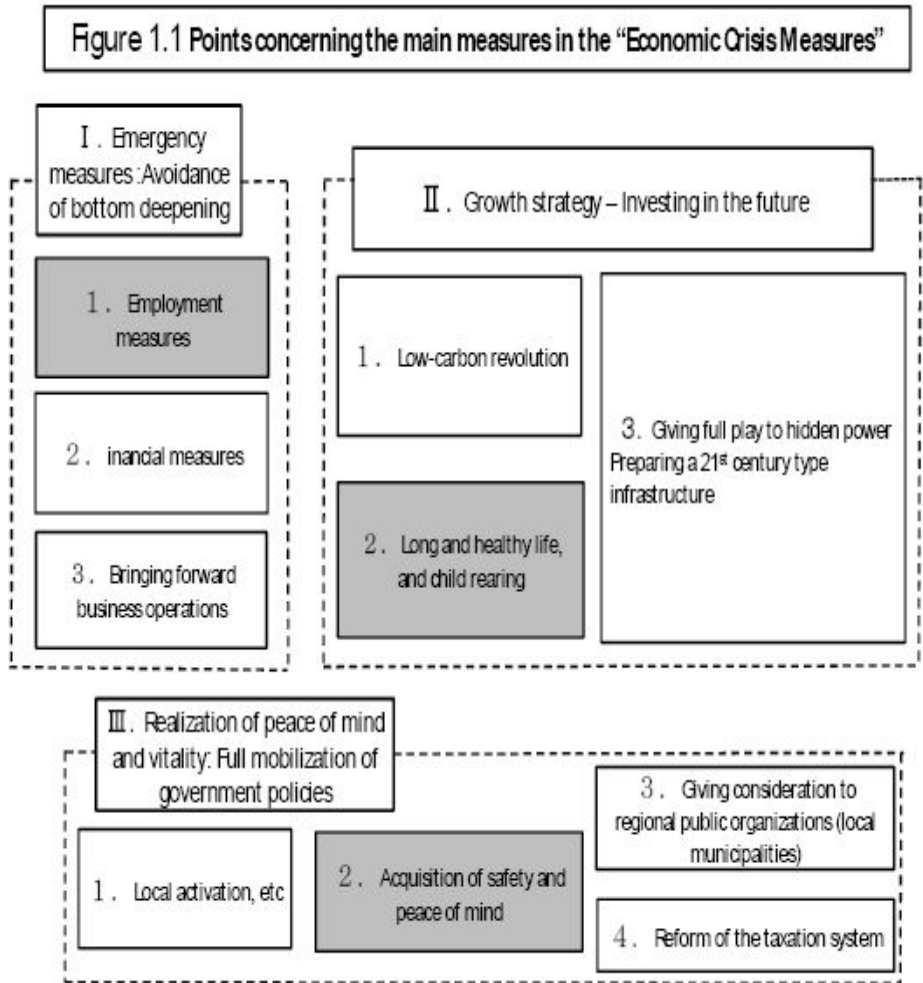
출처: 2009 회계연도 경제전망의 잠정 예측에 관하여 (내각부 예측) (2009. 4.27, 내각부)

현 경제위기의 특징들은 첫째 이 위기가 세계화의 와중에서 일어난 금융위기에 시초를 둔 주요한 구조적 경제 불황이라는 것, 둘째 과거에 중요산업이었던 중화학공업이 산업수명주기에서 하락세로 접어들고 IT와 환경산업과 같은 21세기형 산업들의 급속한 성장이 아직 불충분한 상황에서 일어난 장기적 경제 불황이라는 것이다. 현 경제위기의 세 번째 특징은 출산을 저하와 고령화 사회의 진전, 그리고 노동관계 등의 사회변화에 대응할 수 있는 사회보장이 결여된 상태에서 발생했다는 것이다.

이러한 와중에서 2009년 4월 일본 정부는 “경제위기 대책”을 다음과 같이 결정했다(그림 7-1 참고).

이 대책들을 지탱하는 세 가지 주축들은 I. 성장 정책 - 최저 하락의 방지, II. 성장 정책 - 미래에 대한 투자, 그리고 III. 실제적인 재보증과 활력 - 정부 정책의 총동원이다. [그림 7-1]에 나타난 바와 같이 이 주축들은 작은 축들에 의해 지원되고 있다. 사회보장과 관련 대책들 간의 밀접한 관계는 어둡게 표시된 부분에 존재한다(I-1 고용정책, II-2 길고 건강한 삶과 육아, III-2 안전 및 평안심(peace of mind) 등) (어두운 부분은 원본의 표를 참고하시기 바랍니다)

[그림 7-1] “경제위기 대책”의 주요대책들의 요점



출처: 내각부 ““경제위기 대책”에 관한 정부 여당 합동회의 및 경제대책 내각회의, 2009년 4월

주: 어둡게 표시된 부분은 사회보장과 관련된 대책들을 나타낸다.

이와 같은 “경제위기 대책”에 기반한 후생노동성의 2010 회계연도 추가경정예산은 <표 7-2>에 나와 있다.

〈표 7-2〉 후생노동성의 2010 회계연도 추가경정예산 (초안) - “경제위기 대책”과 관련된 대책들의 개요 총 4조 6718억 엔

1. 긴급 고용대책      2조 5123억 엔 (53.8%)  
고용 조정을 위한 정부 지원금의 확대, 재고용 및 능력개발대책에 대한 지원 확충, 긴급 고용을 위한 사업 창출 확대, 실업급여 비용 확보, 가정 및 생활 지원비용, 기타
2. 지역 의료서비스 및 신 의료기술      7684억 엔 (16.4%)  
지역 의료서비스의 재활성화를 위한 전반적 지원, 의료 기능 및 시설 강화, 신 인플루엔자 백신 개발, 생산 구조 강화, 기타
3. 요양 보호사의 근로조건 개선 및 요양원 마련      8443억 엔 (18.1%)  
요양 보호사의 근로조건 개선, 요양 인프라구조의 긴급 마련, 사회복지 시설의 지진대비 개선, 기타
4. 육아 지원      2788억 엔 (6.0%)  
육아 지원을 위한 특별수당 확대, 1인 부모 가정 지원, 기타
5. 안전 및 평안심을 위한 대책 강화      2788억 엔 (6.0%)  
장애인을 위한 서비스 및 지원 대책 강화, 기타

출처: T. Kyogoku IPSS 2009

관련 대책들을 위한 총 4조 6718억 엔의 예산 중에서 가장 큰 부분은 비정규직  
일용근로자를 지원하기 위한 긴급 고용대책 예산으로 책정된 2조 5123억 엔  
(53.8%)이다. 여기에는 새로운 안전망의 창출이 포함된다. 다음으로 큰 부분은 장기  
요양보호사의 근로조건 개선과 노인들을 위한 양로원 및 요양센터 마련을 위한 것으  
로 8443억 엔(18.1%)의 예산이 책정되었다. 이 두 분야의 예산은 3조 3570억 엔  
(72%)이다. 결과적으로 본 장의 첫 부분에서 언급된 사회보장의 두 주요 분야는 일  
본 경제위기 대책의 관점에서 볼 때에도 역시 중요하다는 것을 알 수 있다.

### 제 3절 사회보장과 국내수요 증가의 관계

만약 사회보장이 국가 생활 유지를 위한 시스템으로 간주된다면 국가경제와 사회  
보장의 관계는 [그림 7-2]에 나타난 바와 같이 표현될 수 있다고 생각한다. 사회보  
장이 국가의 생계를 위한 안전망의 기능을 갖고 있을 뿐 아니라 국가경제의 수요를  
증가시키는 기능도 갖고 있다는 점이 명백하게 드러난다.

The diagram illustrates the flow of social insurance between the National Economy (NE) and the Household Account (HA). It shows the flow of funds, services, and benefits through various entities like Governments, Corporations, and Social Security.

주 1: 지역 및 중앙 정부의 경제활동은 EE에 포함되어 있으며 공무원이 지불하는 세금과 보험료는 가계에 포함되어 있다.

주 2: 기업의 상품과 서비스는 자본이득 (MI)을 포함한다.

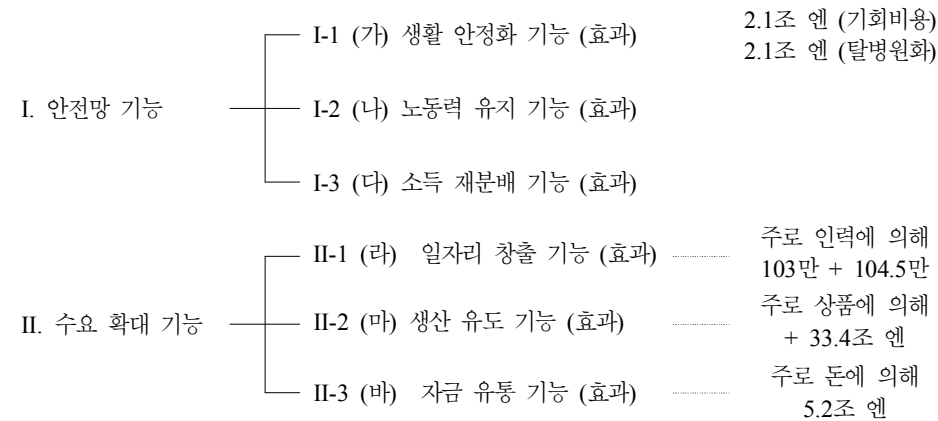
주 3: 개발도상국에서 사회보장 자금조달은 ODA 지원금을 포함한다.

주 4: 사회보장의 사용자 요금은 상당히 낮으며 따라서 이 도표에서는 누락되었다.

주 5: 위 수치는 출처문서 8장의 장기 요양보험 (2003 회계연도)에 포함된 것이다.



[그림 7-3] 사회보장의 주요 경제적 기능 (경제적 효과)



출처: T. Kyogoku. ““사회보장과 일본 경제 (2007)””, p61, 도표 3-2, 게이오대학 출판사  
(주 1) 수치들은 8장의 장기 요양보험 (2003 회계연도) 에 포함된 것이다.

여기에서 수요를 증가시키는 기능들은 (라) 고용 창출 기능 (효과), (마) 생산 유도 기능 (효과), 그리고 (바) 자본 유통 기능 (효과)으로서 이 기능들은 주로 근로자, 생산품, 돈을 발생시킨다.

첫째, (라) 고용 창출 기능과 관련하여, 요양(care)은 사회보장 분야에서뿐만 아니라 모든 산업분야에 걸쳐 매우 중요하며 특히 인구의 고령화에 따라 점차 증가할 것으로 예상된다.

둘째, (마) 생산 유도 효과는 공공사업의 경우라도 전체 사회보장 분야에서 중요성이 떨어지는 부분이 아니다. 특히 의료 관리는 의약품, 의료 기구 등을 필요로 하기 때문에 사회보장에서 매우 중요하고 계속해서 다른 산업분야에 비해 큰 부분을 차지하고 있다.

셋째, (바) 자본 유통 효과의 경우 준비자금은 약 150조 엔에 달하며 이 액수는 여타 선진국들에 비해 상당히 높은 숫자인데, 그 부분적인 이유는 일본의 연금체계가 준비자금 제도를 오랫동안 운용해 왔기 때문이고 준비자금이 일본 및 해외의 주식과 채권을 구입하는데 이용됨으로써 국가경제에 유통제 역할을 해왔다는 점은 언급할만하다.

이와 같은 직접적인 국내 경제효과를 실현시키는데 그치지 않고 예를 들어 장기 요양 서비스와 탁아소를 추가시킨다면 여성 근로자의 증가, 국민들의 평안심 확보,

국가 소비지출의 활성화 등과 같은 미시적, 거시적인 간접적인 대외 경제효과도 달성할 수 있을 것이다. 본 장에서는 이 문제에 대해서는 다루지 않았지만, 이 혜택들은 측정이 불가능한 큰 가치를 지닐 것으로 생각된다.

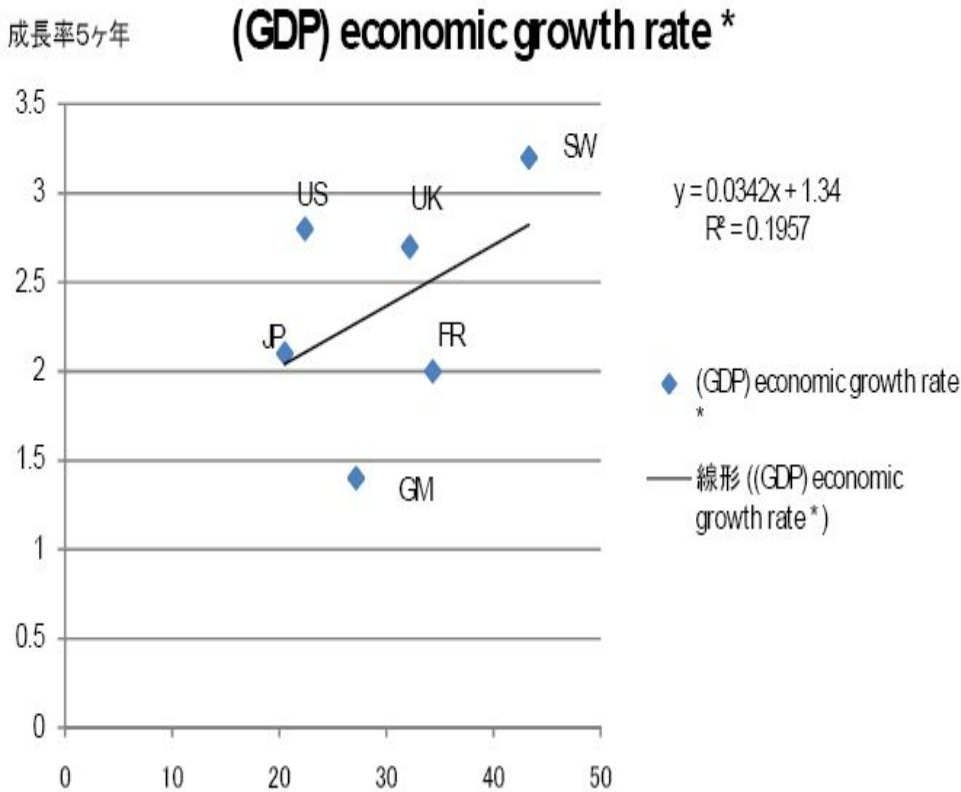
#### 제 4절 사회보장, 경제성장과 실업

일본에서는 한 때 사회보장이 경제성장을 저해시킬 것이라는 의견이 지배적이었던 적이 있었다. 그러나 위의 에서 언급한 바와 같이 사회보장은 국가경제의 성장을 활성화시키고 수준을 높이는 효과를 갖는다.

여기에서 일본, 영국, 미국, 독일, 프랑스, 스웨덴 등 6개국의 국가들 사이의 상관관계를 관찰하고자 한다.

[그림 7-4]는 경제성장률(5년간의 평균)과 국가부담비율(national burden ratio) (각 목적에 따른 국가부담비율 - 소득보험 지급 비율(income insurance return ratio))의 상관성을 나타낸다. 표에 나타난 상관성은 분명히 높지만( $R^2 = 0.1957$ ) 적어도 천천히 증가하고 있으며 일부 기간 중에 강조된 바와 같이 하락하고 있지는 않다. “순 국가부담비율”은 본 장에서 사용하는 독자적인 용어로, 2000년 이후의 상황을 살펴보면 대략 순 부담비율이 높을수록 경제성장률이 높은 것으로 나타나고 있다.

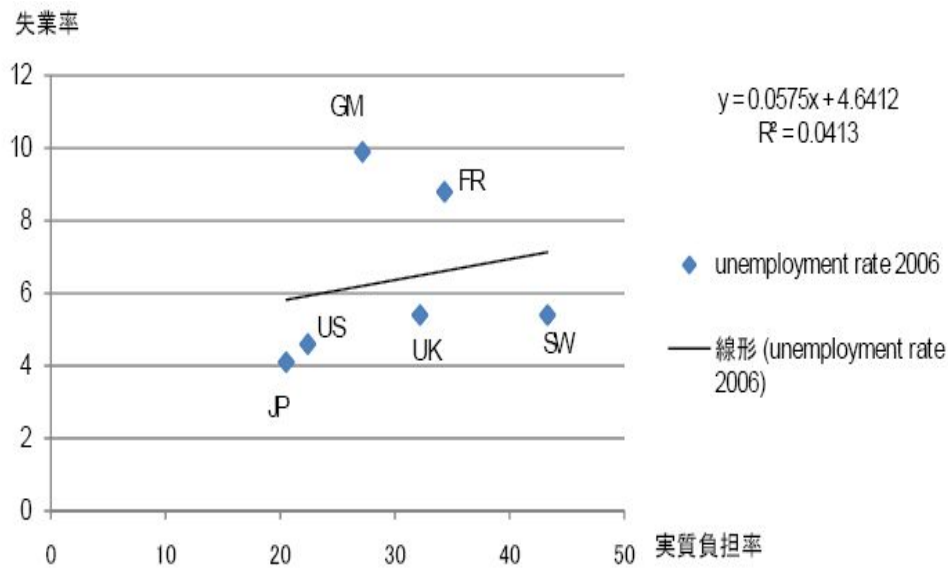
[그림 7-4] 경제성장률과 실제 유효 국가부담 (real effective national burden)  
(세로 축: 경제성장률, 가로 축: 실제 유효 국가(사회) 부담)



출처) 실제 유효 사회부담은 T. Kyogoku와 Y. Kaneko가 2005년 일본 재무성이 예측한 국가부담비율에서 GDP대비 사회적 지출의 현금이의 비율을 제하여 산출한 것이다. 경제성장률은 IMF 세계경제전망에 의거한 2003년에서 2007년 사이의 평균을 나타낸다.

그러나 [그림 7-5]에 나타난 바와 같이, 실업률(5년간의 평균)과 순 국가부담비율 사이에는 거의 아무런 상관관계도 나타나지 않는다. 이는 아마도 소득 보장성이 없을 경우 실업률이 높아지고 따라서 순 국가부담비율이 크게 증가하지 않으며, 반대로 실제 국가부담비율이 높아지면 고용 기회가 늘어나고 그 결과 실업률이 증가하지 않기 때문일 것이다.

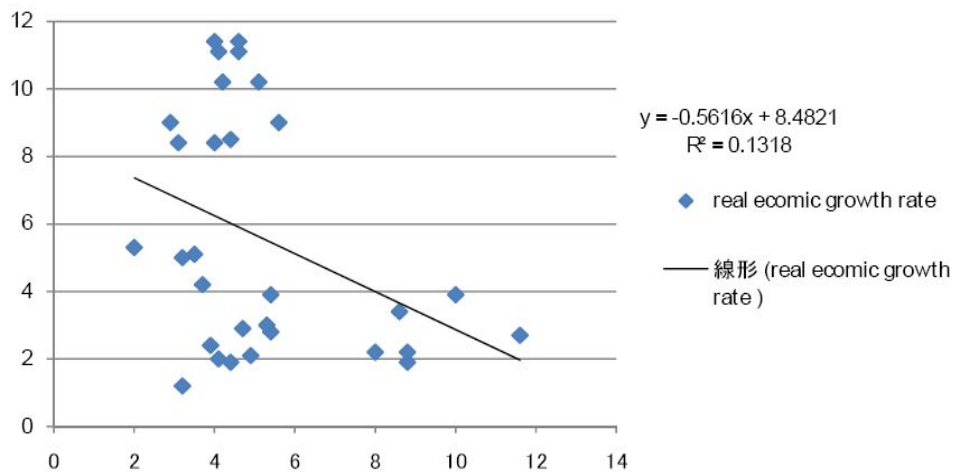
[그림 7-5] 실업률 (1995-2007)과 실제 유효 사회부담 (2005)



출처) 실제 유효 사회부담은 T. Kyogoku와 Y. Kaneko가 일본 재무성이 예측한 2005년 국가부담비율에서 GDP대비 사회적지출의 현금이익 비율을 제하여 산출한 것이다.

또한 5년간의 실업률과 경제성장률의 평균 상관관계가 나타나며 여기에서는 실업률이 하락할 때 경제성장률이 다소 증가하는 약간의 역의 상관관계가 성립함을 알 수 있다(그림 7-6 참고).

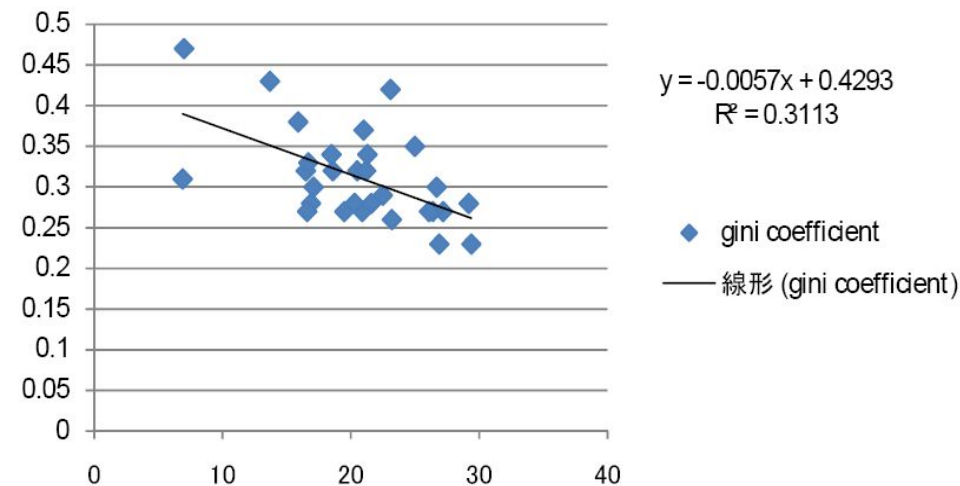
[그림 7-6] 실업률과 실제 경제성장률 (1995-2007)



출처) OECD 경제전망에 의거한 T. Kyogoku와 Y. Kanako의 도표

끝으로 OECD 국가들 중 지니계수와 사회적 지출 비율(사회적 지출 ÷ GDP)의 상관성을 알아보면 [그림 7-7]에 나타난 바와 같이 역의 상관관계가 대체로 꾸준히 증가하는 것을 알 수 있으며 이 역의 상관관계는 매우 높게 나타난다( $R^2 = 0.3$ ,  $r = -0.6$ )

[그림 7-7] 지니 계수와 사회적 지출/ GDP



출처: OECD ELSA의 “불평등한 성장?”(2008)에 발표된 2000년대 중반 지니 계수와 OECD 2005 사회적 지출 총 데이터의 사회적 지출/ GDP에 의거한 T. Kyogoku와 Y. Kaneko의 도표 (2009)

사회적 지출이 국내총생산에서 차지하는 비율이 높을수록 지니 계수가 더 낮고 해당 국가의 소득 재분배가 더 평등함을 알 수 있다.

위 내용을 요약하면, 복지국가에서 실제 국가부담비율은 반드시 경제성장률을 저해하는 것이 아니며, 높은 사회적 비용이 지니 계수를 낮추고 따라서 더 평등한 소득 재분배를 가져온다고 할 수 있다.

## 제 5절 2차 안전망의 건설

일본의 실직 근로자들을 위한 안전망은 두 부분으로 이루어져 있으며, 그것은 (1) 실업 보험에 의한 실업급여(사회 보험)와 (2) 실업급여가 제공되지 않을 경우의 생계지원(공적 지원)이다. 특히 대기업에 주로 집중된 실업보험은 일본의 노사관계의

특징에 부합된다(평생고용 시스템, 연령별 급여 시스템, 기업별 노동조합). 이 시스템 하에서 실업보험 부담은 직원(근로자)과 고용주(경영자) 사이에 평등하게 배분되어 있으며 필요할 때 실업급여를 제공하는데 이용된다. 그러나 서비스 부문의 경제화 효과에 의해 비정규직 근로자들의 수가 급증하고 최근 몇 년간 노동환경이 변화함에 따라 대부분의 이들 근로자들은 실업보험의 보장을 받지 못하고 있으며 많은 수의 실직 근로자들의 실업보험의 혜택을 받지 못하고 있다(그림 7-8 참고).

[그림 7-8] 일본의 정규직 및 비정규직 직원 추세



주) 전 직원 수는 경영진의 수를 제외한 것이다. 괄호 안의 수는 전 직원 수에 대한 해당 직원 수의 비율을 나타낸다.

출처: 1984년에서 2001년 사이의 노동력 조사 (총무성 통계국) 중 2월 특별 조사

결과적으로 1차 안전망에서 실업보험의 기능은 상실되었으며 일자리를 잃은 비정규직 근로자들은 빠르게 생계지원에 의존하게 된다. 그러나 국민의료비의 감소와 제한 때문에 생계지원 역시 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 그 결과 비정규직 근로자들의 곤경은 전통적인 안전망에 의해 해결되지 못한다. 2009년 회계연도 예산에 따르면 160만 명의 공적 부조 수급자들과 80만 명의 실업보험 수급자들이 있다.

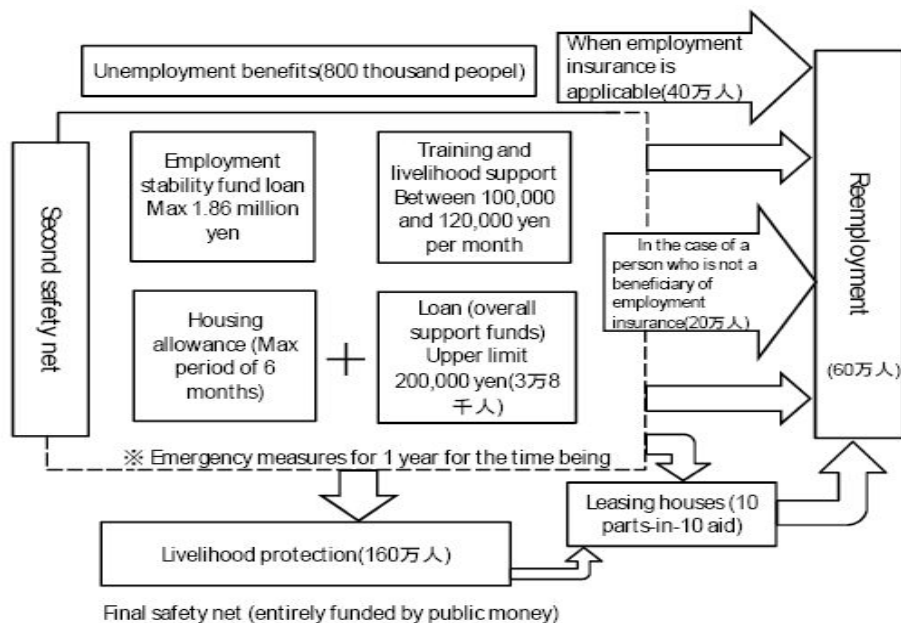
이에 따라 후생노동성은 이미 다양한 대책들을 개발했지만 이제 다시 새로운 2차 안전망을 건설하기로 결정했다.

2차 안전망은 두 가지 기본 축을 가지고 있다. 그것은 (1) 직장과 집을 잃은 사람들을 대상으로 한 주택 확보를 위한 지원 제공, 지속적인 생계 상담, 생활비 대출 등과 (2) 집 없는 사람들을 위한 보다 근본적인 지원을 목적으로 기존 건물의 임대를 통해 추가적인 긴급 임시시설을 제공하는 것이다(이에 대한 개략적인 요점은 그림 7-9를 참고).

2차 안전망은 실업급여와 생계지원의 중간 지점에 건설되었다고 할 수 있다. 이 계획 하에서 실업급여를 받지 못하는 비정규직 근로자들은 즉시 생계지원을 받는 것이 아니라 2차 안전망에 의해 중간 지점에서 지원을 받는다.

이 2차 안전망은 4가지 요소로 이루어져 있다. 그것은 (1) 고용안정자금 대출, (2) 훈련 및 생계지원 제공, (3) 주택수당, (4) 대출(급여 패키지 지원 대출)이다. 이 네 요소들의 조합에 의해 실직자들이 다시 일어서도록 도울 수 있을 것으로 기대된다. 이 시스템에 의해 장기 생계지원 제공의 필요성이 사라지고 어떤 경우에도 단기적인 혜택의 제공을 통해 긴급 구조를 제공할 수 있다.

[그림 7-9] 2차 안전망의 전체적 개요



주) 괄호 안의 사람 수는 2009년 T. Kyogoku에 의해 대략적으로 예측된 수이다.

출처: 일본 국립사회보장·인구문제연구소 발간 “2006 회계연도 요양보험 사업현황 보고서 (연차보고서)”

## 제 6절 장기 요양 서비스의 확대

일본의 노인층을 위한 요양 서비스는 요양보험법이 2000년 제정된 후 크게 확대되었다(그림 7-10 참고).

[그림 7-10] 요양급여의 변화 (수혜자 수 및 액수)

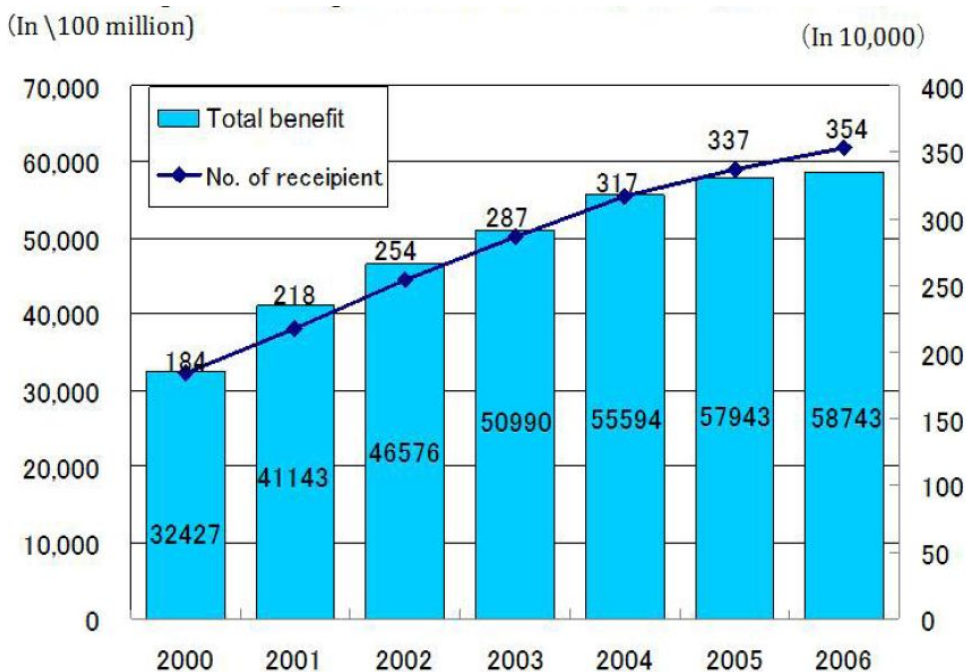


도표 제작: 국립사회보장·인구문제연구소 T. Kyogoku, 출처 후생노동성 ““장기 요양보험사업 보고서 (연례)””

장기 요양 서비스는 건강관리와 복지를 담당하는 시스템 안에서 재구성되었으며 사회 보험에 기반하고 있다.

이 요양 서비스는 권한의 지방분권화와 민영화 추세에 직접적으로 대응하는 것이다. 권한의 지방분권화의 경우 지방자치단체(시, 마을)가 보험사가 되고 체계적으로 장기 요양 서비스를 확대시킨다. 민영화의 경우 서비스의 주 공급자는 과거와 같이 단지 지방자치단체(시, 마을)나 사회복지단체만이 아니고 회사, 협동조합, 농업 협동조합, NPO도 포함한다. 특히 방문 서비스를 제공하는 단체들 중 거의 49%가 영리 기업들이다. 또한 특정시설에 사는 사람들을 대상으로 서비스를 제공하는 단체의 76.1%와 복지 기구를 대여하는 단체의 87.1%가 영리 단체들이다. 그리고 앞에서도



언급한 바와 같이 요양에 대한 수요는 인구 고령화와 더불어 꾸준히 증가하고 있고 따라서 요양 분야의 모든 정부 투자는 아무리 해도 지나침이 없고 오직 모자람이 있을 뿐일 것이다.

이제 [그림 7-3]을 기반으로 요양보험의 주요 경제효과를 요약하고자 한다.

(1) 만약 나이드든 부모를 돌보아야 하는 필요성 때문에 일을 계속할 수 없는 여성이 요양보험의 결과 일을 계속할 수 있게 된다면 이 기회비용은 약 2.1조 엔에 달할 것이며 사회적 입원 방지에 따른 요양시설 이용의 효과성은 2.1조 엔으로 나타나 결과적으로 생계안정 기능은 4.2조 엔에 이를 것이다.

(2) 고용창출 효과는 104만 5천명, 생산 유도 효과는 33조 4천억 엔, 자본 유통 효과는 5조 2천억 엔으로 나타난다.

위의 내용을 총합하면 현재의 투자규모에 대한 경제효과는 147조 3천억 엔에 달할 것이다. 여기에 1조원의 투자가 추가된다면 각 경제효과는 더 증가할 것이다. 덧붙여서 만약 2010년도 추가경정예산 8400억 엔의 반이 요양(가정 요양)에 할당되고 나머지 반이 (B) 요양(시설)에 할당된다면, (A)  $0.248 \text{ 명/1백만 엔} \times 0.42 \text{ 조 엔} = 104,160 \text{ 명}$ , (B)는  $0.154 \text{ 명/1백만 엔} \times 0.42 \text{ 조 엔} = 64,680 \text{ 명}$ 으로 (A) + (B)에 해당되는 총 16만 8840명 (약 17만 명)의 고용이 새로 창출될 것이고, (A)  $4233 \times 0.42 \text{ 조 엔} = 17.7790 \text{ 조 엔}$ , (B)  $4249 \times 0.42 \text{ 조 엔} = 17.8460 \text{ 조 엔}$ 으로 (A) + (B)에 해당되는 35조 6250억 엔(약 36조 엔)의 생산 유도 효과가 생길 것이다.

일본 정부는 “2009년 4월 경제위기 대책”과 관련하여 앞으로 3년 안에 30만 명의 요양 보호사를 증가시키려는 특별계획을 가지고 있다.

〈표 7-3〉 요양서비스 부문에서 산업관계 효과의 주요 요소들

(2000년 기준 56 units)

	① 내부승수와 외부승수			②역매트릭스계수 (생산유도계수) (세로가장자리)	③고용유도계수 (명/ 1백만엔)	④소득=생산유도계수, 파급소비효과 포함 (세로가장자리)	
	내부승수	외부승수	총효과			추가 계수	총 확산 파급계수
요양(가정)	1.167	1.061	1.235	1.418	0.248	2.743	4.233
요양(시설)	1.162	1.084	1.254	1.485	0.154	2.711	4.249
전 업계 평균	1.477	1.061	1.563	1.791	0.095	2.409	4.067
의료(단순 평균) (주2)	(1.260)	(1.142)	(1.416)	(1.754)	(0.111)	(2.686)	(4.478)
(공공 프로젝트)	(1.067)	(1.067)	(1.528)	(1.874)	(0.099)	(2.364)	(4.090)
	내부승수 x 외부승수 = 총효과 (산업 부문에 따른 효과)			(산업 부문에 따른 효과)	역매트릭스 계수 x 고 용계수	역매트릭스 (주1) x 추 가파급역매트릭스 = 확 대 역매트릭스	

(출처) 의료경제연구기구 “의학과 복지산업의 관계 분석 (2004), p10

(그러나 본 저자는 수치들을 소수 셋째 자리까지만 표시하였다)

(주1) [④소득=생산유도계수, 파급소비효과 포함] 은 실제 가정 소비/총소득에 근거한 것이다.

(주2) 의료 통계수치는 국가/공공, 공익 기업 및 의료기업의 수치들을 단순히 평균 내어 얻은 것이다.

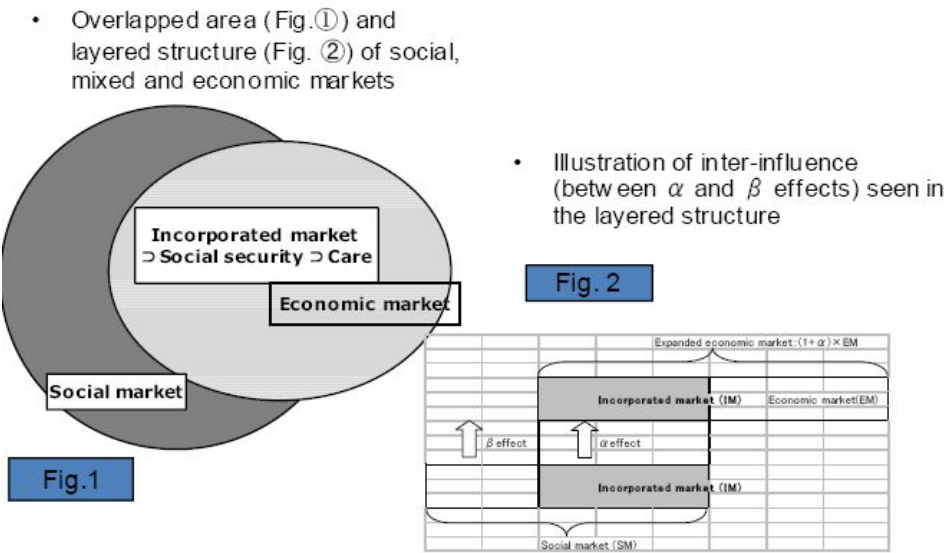
## 제 7절 결론

위에 서술한 바와 같이 현재 장기 요양 서비스의 확대를 통한 2차 안전망의 건설과 사회보장은 일본의 경제위기 대책에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

결론을 내리기 위해 “사회적 시장”의 개념(1960년대 R. Titmuss가 처음 만들고 1980년대 N. Gilbert가 발전시킨 개념)을 사회적 교환들이 모여 만들어진 것(a cluster of social exchanges)으로 재평가하였다. 사회보장을 이미 존재하는 경제적 시장이 아닌 세금, 사회적 보험 및 사용자 부담에 의거한 새로운 사회적 시장의 핵심으로 파악하고 있으며 사회적 시장이 경제적 시장과 혼합됨으로써 커다란 혼합된 통합 시장이 형성되고 있다고 믿는다(그림 7-11 참고). 이와 같은 상황은 경제적 시장에 강한 영향을 미칠 것이며 국내 시장을 강화하고 확대시킬 것이다. 따라서 이

문제가 21세기에 높은 노인인구 비율을 가진 일본에서 경제성장에 매우 중요한 전략적 이슈가 될 것이라고 믿고 있다.

[그림 7-11] 사회적 시장과 통합 시장의 효과( $\alpha$ 와  $\beta$  효과)



Copy-right T.Kyogoku IPSS 2008

6



## 금융위기에서 중국 사회정책의 선택



## 제8장 금융위기에서 중국 사회정책의 선택

2008년 발생한 세계 경제위기는 세계 경제뿐 아니라 모든 나라의 사회 복지에도 큰 영향을 미치고 있다. 급격한 경제 성장을 이루고 있는 중국의 경우 경제발전 모델과 사회복지 영역에서 더욱 더 근본적인 영향을 받고 있다.

### 제 1절 세계 경제위기가 중국 경제에 미치는 영향

세계 경제위기가 중국 경제에 미치는 영향은 주로 다음 세 영역에서 살펴볼 수 있다.

1. 중국의 경제 성장률은 하락세에 있다. 중국의 경제 성장률은 지난 30년간 평균 +10%를 기록했으나 세계 경제 위기가 닥친 이래 경제성장이 둔화되어 왔다. 중국의 GDP 성장률은 8%로 하락할 전망이며 소득 성장률도 8%로 둔화될 것으로 보인다. 올해 1사분기에 비해 중국의 GDP는 6.1% 상승했지만 작년 같은 기간에 비해서는 4.5% 상승하는데 그쳐 1992년 이후 최저 기록을 나타냈다.
2. 직업 안정성의 결여: 첫째, 해외 수요 및 수출 주문의 감소에 따라 파산 또는 직원 일시 해고 사태가 이어지고 있다. 둘째, 이는 투자 신용도에 영향을 미친다. 애초에 투자 확장과 직원 확충을 계획했던 기업들 중 일부는 이러한 계획들을 포기했다. 셋째, 이는 공공 소비와 고용에 모두 영향을 주고 있다. 고용과 관련하여, 2009년 대학 졸업자의 수는 6백10만에 이를 것으로 예상되며 다른 노동인구는 8백만에 이를 전망이다. 동시에 중국에는 거의 8백만에 달하

는 실직 또는 해고 노동자들이 있다. 따라서 일자리 보호는 중국 정부의 중요한 정책 목표로 떠오르고 있다.

3. 중국 국민들에 대한 영향: 경제 불황은 소득 증가율 및 금융자산의 감소로 이어지고 있으며 소비자 신뢰도를 하락시키고 있다. 새로 채용된 직원들의 수습 급여는 크게 줄어들었다. 농촌에서 도시로 이주한 인력들은 일자리를 찾는데 더욱 큰 어려움을 겪고 있으며 그들이 벌 수 있는 소득도 줄어들고 있다. 뿐만 아니라 삶의 모든 종류의 위험 요소들이 더욱 증가하고 확산되고 있다. 소비자 신뢰도 역시 어느 정도 영향을 받고 있다.

전반적으로 경제위기가 중국 경제에 미치는 영향은 매우 크다. 중국 정부는 투자 부양과 내수 소비 증진을 위한 정책들을 도입했다. 경제 성장을 지속시키고 고용과 중국 국민들의 생활수준을 보호하기 위한 일련의 사회복지 정책들이 수립되었다. 이 정책들의 영향은 매우 클 것으로 기대되며 긍정적인 결과를 낼 것으로 예상된다.

## 제 2절 세계 경제위기 시대에 사회복지는 어떤 역할을 할 수 있는가?

세계 경제위기와 중국의 경제 성장률, 고용 및 중국 국민들의 생활수준에 대한 부정적 영향과 관련하여, 중국의 정부 관료, 학계 및 자발적 부문의 많은 사람들은 모두 현재의 낙후된 중국의 사회복지 체계의 발전이 이루어져 안정된 사회복지 체계가 확립되고 사회에서 중요한 역할을 수행해 나가야 한다고 믿고 있다.

세계 경제위기 시대에 사회복지는 어떤 역할을 해야 할까? 대부분의 사람들이 동의하는 일부 대안들은 다음과 같다.

1. 사회복지의 확립이 가속화되어 경제위기 시대의 저소득 노동자와 가족들의 기본 생활수준이 보장되고 빈곤층으로의 몰락이 방지되어야 하며 평화로운 사회와 사회질서를 유지하는데 더 큰 역할을 수행해야 한다. 이것은 세계 경제위기 에 맞서기 위한 매우 근원적인 사회적 토대가 될 것이다.
2. 사회복지의 확립이 가속화되어 중국 국민들이 안전에 대한 명확한 기대를 가



질 수 있게 하고 그들의 삶과 소비에 대한 신뢰도를 증진시키도록 해야 한다. 이는 국민들의 소비와 내수 소비를 부양시키고 경제성장에 필요한 조건들을 개선시키기 위한 것이다. 또한 투자 및 해외투자에 기반한 경제성장에서 소비 중심의 경제성장으로의 전환을 가능하게 하는 토대를 마련해 줄 것이다.

3. 사회복지 확립의 가속화는 중국의 모든 사람들이 국가 발전에 포함된 그들의 몫을 실현시키는 목표를 깨닫게 하고 궁극적으로 공동 번영의 목표를 이루게 하기 위해서도 필요하다. 중국의 소득분배 격차는 너무 크며 빈부 격차, 지역 간 격차, 도시와 농촌간의 격차는 사회복지의 낙후 및 현 체제의 불공평성과 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 사회복지 시스템의 안정된 확립은 사회 정의를 증진시키고 사회 갈등의 해소와 조화로운 사회발전을 가져올 수 있다.

위에서 언급한 바와 같이 중국은 최근 몇 년 간 사회복지 시스템의 확립을 위한 노력을 가속화시켜 왔다. 특히 세계 경제위기를 맞이하여 사회복지 시스템 확립의 가속화는 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 이 점은 다음 부분들에서 잘 나타난다.

첫째, 사회복지에 대한 투자가 규칙적으로 증가하고 있다. 2009년도 경제성장 및 국가 소득 지수와 관련하여 중국은 8퍼센트 정도의 GDP 성장률과 8퍼센트 정도의 재정예산 증가를 목표로 잡고 있다. 그러나 사회복지 분야의 재정 투자는 17.1퍼센트 증가하였다. 이러한 증가는 전례를 찾아볼 수 없다.

둘째, 사회복지의 기준이 크게 향상되었다. 최저생활보장제도, 노령연금, 의료보험 및 복지관련 서비스 등 사회복지 기준이 크게 개선되었다.

끝으로 농촌지역의 사회복지 시스템 도입이 본격적으로 이루어지고 있다. 여기에는 농촌지역의 최저생활보장제도 및 새로운 형태의 협동 의료서비스의 발전과, 앞으로 계획 중인 노령연금의 시험적 시행 등이 포함된다.

앞서 발표한 바와 같이 사회복지 분야에서는 이미 세계 금융위기에 대처하고 국내 내수 증진 및 국민들의 생활 보장과 국가 발전에서 그들의 몫을 찾는 목표의 실현을 돕기 위해 종합적인 조치들을 발전시키고 있다. 이는 단지 중국의 사회 경제 발전의 중요한 방향일 뿐 아니라 지속적인 경제 발전과 위기의 영향에서 벗어나는 해결책을 얻기 위한 중요한 수단이다.

### 제 3절 중국 사회복지 시스템 발전의 기본 방향

21세기에 들어서면서 중국은 확실하게 사회복지 개혁을 위한 목표를 명확히 하고 방향을 잡기 시작했다. 그것은 안정적인 사회복지 시스템과 기본 방향을 확립하는 것이었다. 여기에는 다음과 같은 사항들이 포함된다.

1. 평등하고 보편적인 사회복지 시스템의 기초 마련
2. 도시 지역과 농촌 지역의 통합 원칙 및 점진적인 발전의 원칙을 따르는 것.  
중국의 새로운 사회복지 시스템을 확립시키는 과정에서 농촌보다 도시의 발전을 우위에 두는 전통적인 과거의 도농 분리 시스템은 도농간 평등 원칙에 기반을 둔 농촌지역 사회복지 시스템의 확립을 위해 약화되었다. 이와 동시에 막대한 정부의 공공 자원이 농촌지역에 투자되었다. 그러나 반면에, 중국 정부는 현 시스템의 부족한 점을 보충해야 하며 다차원 시스템을 통해 중국의 모든 국민들을 대상으로 혜택을 넓혀야 한다. 또한 다양한 집단들 간의 복지의 차이가 허용되어야 하나 이 차이는 점차 줄어들어 평등하고 보편적인 사회복지가 이루어져야 한다.
3. 가장 중요한 점은 "둘을 방지하고 하나를 없애는(Preventing two, getting rid of one)" 것을 추구하는 기본 사회복지 시스템을 확립시키는 것이다. 중국의 모든 국민들은 종합적 사회지원 시스템을 통해 의료비의 부담에서 벗어날 수 있다. 보편적 의료 서비스의 확립으로 중국의 모든 국민들은 의료비를 면제받을 수 있다. 또한 노년의 고생에 대한 두려움은 체계적이고 다차원적인 연금 시스템의 확립과 실행 가능한 시스템을 통해 경감될 수 있다. 이 세 가지 보장이 현 단계에서 중국 사회복지 시스템을 확립시키기 위한 가장 중요한 요점이다.
4. 사회복지법의 제정이 가속화되어야 한다. "사회복지법"은 이미 2차 심의가 진행되었으며 현재 3차 심의를 준비하고 있다. 2009년 10월 "사회지원 법"과 "자선 법"을 포함하는 사회복지의 일부 기본법들에 대한 초안이 만들어질 예정이다. 앞으로 3년간은 중국 사회복지법의 골격이 형성되는 중요한 시기가 될 것이

다. 또한 사회복지 분야의 여러 규정들, 관리 및 운영관련 법규들이 현재 만들어지고 있다. 중국의 사회복지 시스템은 실험단계로부터 표준화와 안정적인 발전단계로 나아가고 있는 중이다.

5. 지속 가능한 발전을 추구하는 것은 꼭 필요하다. 사회복지 개혁과 새로운 사회복지 시스템을 설계함에 있어 책임분담 방식에 큰 주의를 기울여야 한다. 최적의 사회복지 수준을 기본적 보장으로 설정해야 한다. 전체 국민들에게 혜택을 주어야 한다는 목표를 추구하는데 있어서 사회복지의 표준화를 위한 합리적이고 신중한 정책방향을 선택하는 것이 필요하다.

물론 사회복지 시스템 개혁이라는 중국의 사명은 아직 성취되지 않았으며 여전히 많은 도전과 문제점들이 남아있다. 그러나 지난 몇 년 간 중국 정부는 사회복지 향상을 위해 큰 노력을 기울여왔고 최근에는 세계 금융위기의 압력을 완화시키기 위해 분투하고 있으며, 이는 새로운 사회복지 시스템을 확립시키기 위한 사명을 이루기 위한 일보 전진을 의미한다.



결론



## 제9장 결론

우선적으로 2008년에 시작된 경제위기에 대응하기 위해 세계 각국에서 발표한 경기부양책에 대해 검토해보기로 한다. 2009년 초까지 43개국이 경기부양책을 발표했는데 총 금액은 2조 1,800억 달러(미화)이며 이는 세계 GDP의 3.5%에 해당된다. 경기부양책의 대부분은 기업과 소비자를 장려하고 공공 인프라 투자를 위한 대책을 포함한다. 이와 더불어 현행 경기부양책의 한계점과 향후 정책방향에 대해 언급하고자 한다.

### 제 1 절 세계 각국의 경기부양책

경제위기에 대한 각국 정부의 초기 반응은 전통적인 금리 인하와 은행 및 금융기관의 구제였다. 이는 지난 2년간 비상 구제를 위해 3조에 달하는 달러를 지출한 미국에서 현저하게 나타난다. 이러한 비상 구제에 대한 적합성과 조건에 대한 많은 논란이 있는 후에야 금리 조정과 은행 구제만으로는 충분하지 않다는 것이 분명해졌고 2008년 말 이후 40개국 이상이 경기 부양책을 발표했다.

국가별로 살펴보면 10억 달러(스웨덴, 베트남)에서부터 1,000억 달러 이상(독일, 일본, 사우디 아라비아, 스페인)까지 다양하다. 미국과 중국은 각각 7,870억, 5,860억 달러로 훨씬 더 규모가 큰 경기부양책을 발표했다. GDP 비율로는 중국(6.9% GDP), 스페인(6.7% GDP) 그리고 미국(5.5% GDP) 순이다. IMF의 일반적인 권장 사항은 GDP의 2%로 정도이지만 경기부양책을 발표한 국가들의 절반 정도는 더욱 큰 규모의 경기부양을 실행하고 있다.

〈표 9-1〉 세계 각국의 경기부양책 (2008년 4분기-2009년 1분기)

국가	달러(단위:10억)	% GDP	국가	달러(단위:10억)	% GDP
아르헨티나	3.9	1.2	네덜란드	7.5	1.0
오스트레일리아	10.1	0.9	뉴질랜드	5.0	3.7
오스트리아	3.7	0.6	노르웨이	2.9	0.6
벨기에	2.5	0.6	파키스탄	7.6	1.9
브라질	3.6	0.2	페루	3.2	1.1
캐나다	43.6	0.7	필리핀	6.1	1.2
칠레	4.0	2.2	폴란드	31.4	5.5
중국	586.0	6.9	포르투갈	2.7	1.3
체코 공화국	7.8	1.9	러시아	20.0	1.1
이집트	5.4	1.7	사우디아라비아	126.7	3.4
핀란드	2.6	1.7	싱가포르	13.9	3.5
프랑스	33.0	1.3	남아프리카공화국	3.7	1.2
독일	103.3	1.6	한국	10.8	1.1
헝가리	6.5	4.0	스페인	113.3	6.7
아이슬란드	2.1	5.3	스웨덴	1.0	3.0
인도	4.0	0.3	스위스	1.3	0.3
인도네시아	6.7	1.3	대만	12.0	3.0
이스라엘	5.0	2.7	태국	8.5	3.3
이탈리아	6.3	0.3	영국	36.3	0.9
일본	110.0	2.3	미국	787.0	5.5
말레이시아	17.2	4.0	베트남	1.0	1.1
멕시코	11.4	1.0	세계 합계	2180.6	3.5

출처: ILO, Gallagher et al. (2009), IMF

대부분의 경기부양 계획안들은 주로 경제 및 사회 인프라 형태로 (i) 기업, (ii) 소비자, (iii) 공공 투자를 장려하는 대책을 포함한다.

(i) 기업을 위한 경기부양책: 일반적으로 이 계획은 대부분 자금이 부족한 중소기업(SMEs)과 규모가 큰 수출업체를 지원하는 보조금과 기업의 세금 감면을 포함한다. 여러 국가 가운데 브라질, 캐나다, 칠레, 프랑스, 독일, 인도, 인도네시아, 포르투갈, 러시아, 스페인, 한국, 미국은 기업세금감면과 세금환급을 포함한다. 독일은 최대 3년 만기의 은행간의 대출의 5,144억 달러 가치를 보장하고 이 보장을 지원하기 위해 257억 달러를 할당한다. 더 나아가 경제를 자극하기 위하여 독일 연방 내각은 세금 혜택 및 사업 보조금에 집중하는 종합정책을 도입했다. 일부 국가들은 건설(캐나다, 독일, 노르웨이), 농업(러시아, 베트남), 자동차 산업(브라질, 프랑스, 독일, 헝



가리, 러시아, 스페인, 미국), 관광 및 다방면의 수출업체(스페인, 칠레, 핀란드, 스위스)등과 같은 전략적인 산업에 초점을 맞추었다. 아르헨티나와 일본의 종합정책은 현재 비정규직 혹은 임시직인 직원들을 고용하는 중소기업에게, 스페인과 영국은 실업자인 가장과 계약하는 기업에게 혜택을 주는 것을 포함한다.

(ii) 소비자를 위한 경기부양책: 이 계획은 저소득 가구의 세금감면과 기존의 사회 보장 프로그램을 확대하는 것을 포함한다. 대부분의 국가들이 개인소득세(오스트레일리아, 캐나다, 칠레, 핀란드, 프랑스, 독일, 인도네시아, 이탈리아, 노르웨이, 스페인, 태국, 영국, 미국)를 감면하겠다고 발표한 반면 다른 국가 같은 경우에는 간접세(인도, 영국) 감면, 자동차 및 가전제품 구매 장려(아르헨티나, 브라질, 이탈리아, 독일), 혹은 기초 생필품을 위한 보조금(인도네시아, 말레이시아, 멕시코) 등이 있다.

미국의 경기 부양법은 공중 보건, 실업 및 장애인을 위한 혜택, 식량 배급과 다른 사회 보장 프로그램들을 확대함으로써 사회 보장 혜택을 확대하는 것이다. 브라질과 멕시코는 수백만의 국민들에게 현금 보조 프로그램을 확대하고 남아프리카 공화국은 퇴직 연령을 낮추고 아동의 혜택을 18살까지로 연장하고 있다. 대부분의 정부들이 실업 급여 강화(캐나다, 프랑스, 러시아, 영국, 미국), 현금 보조 프로그램 증가(브라질, 캐나다, 칠레, 프랑스, 이탈리아, 인도네시아, 일본, 멕시코, 스페인, 미국), 아동 혜택(오스트레일리아, 브라질, 독일, 멕시코, 남아프리카 공화국, 스페인), 연금(아르헨티나, 오스트레일리아, 캐나다, 중국, 프랑스, 필리핀, 러시아, 스페인), 혹은 양허성 차관 제공(사우디아라비아)과 같은 저소득층을 위한 사회 보장 혜택의 확대 계획을 발표했다. 대만과 같은 국가는 기본소득의 한 종류로서 모든 도매 및 소매 상점에서 사용 가능한 쿠폰을 발행했다.

(iii) 공공 기반시설 투자: 거의 모든 국가가 많은 액수를 기반시설 개발에 투자하고 있다. 중국은 대부분의 경기 부양 정책을 철도, 고속도로, 공항, 전기 배선 향상, 지진 예방 재건축을 포함하는 경제기반시설뿐만이 아니라 사회간접자본(저소득층 주택, 공중위생, 학교)에도 초점을 맞추고 있다. 프랑스는 111억 유로(경기부양책의 약 절반)를 규모가 큰 국영 기업들의 철도와 에너지 기반시설, 우편 서비스, 고등 교육 및 연구의 향상 및 국유 자산의 개선을 포함하는 직접 정부 투자를 위해 투입한다. 기타 국가들(캐나다, 중국, 독일, 폴란드, 포르투갈, 영국, 미국)은 환경 친화적인 기

술 개발을 위한 혜택을 도입하고 있다.

## 제 2절 현행 경기부양책의 한계점 및 향후 사회정책의 방향

경제를 활성화하기 위해 세계 각국에서 발표한 경기부양책을 살펴보면 대부분이 다음과 같은 사항을 간과하고 있다. (i) 경기 부양책의 주요 요소인 기반 시설 투자는 비교적 장기적으로만 영향을 끼친다. (iii) 사람들이 직업, 연금 및 주택을 잃을 것을 걱정하여 소비를 하기 보다는 저축을 하고 빚을 갚으려고 하는 한 세금 및 금리 인하는 효력이 없다.

현재의 경기부양책이 얼마나 면밀하게 계획되었는가에 대해 의구심이 든다. 세계 각국의 부양책은 금융위기의 깊이와 폭을 과소평가하였고, 근시안적이고 비용이 많이 드는 응급조치의 결과를 낳았다. 정책입안자들은 지출이 효과가 있을지 없을지에 대한 분명한 근거 없이 빠른 의사 결정을 하고 있다. 결정의 대부분은 사람들이 아닌 금융 기관 혹은 경제 기반의 구제를 하는 것이다. 경제위기시에는 더 많은 자금이 빈곤을 줄이고 빠르게 경제의 수요를 장려할 수 있는 소비자를 위한 현금 보조에 할당되어야 할 것이다.

1929년 대공황은 뉴딜정책이라는 결과를 낳았다. 1930년대의 금융 위기는 많은 국가에서 사회 보장 시스템을 확장하고 빈곤층, 고용 및 농촌 지역을 위한 사회적 지원을 제공하도록 하는 기회를 가져왔다. 그 당시와 동일한 기회가 현재 개발도상국뿐만 아니라 한국과 같은 선진국에 접근하는 국가에도 존재한다. 한국의 경우는 이미 1997년 외환위기를 극복하는 과정에서 사회안전망을 상당한 수준으로 만든 국가이다. 이번 세계적 경제위기를 앞으로도 발생할 수 있는 경제위기에 대비할 수 있는 기회로 만들기 위해서는 유럽 복지국가의 사회정책 패러다임의 변화에 주목해야 할 것이다.

지난 35년간 유럽 복지국가의 발전은 세 단계로 특징지을 수 있다. 1980년대 초까지 대부분의 유럽국가가 실행했던 사회정책은 소득대체와 소득지원이라는 사회보호의 전통적인 도구에 초점을 두는 것이 특징이었다. 다음 단계로, 이러한 국가들의 사회정책은 1990년대 후반까지 ‘능동적’이라 불리는 사회복지로 진화하였다. 긴축정책으로 인해 시스템의 혜택이 줄어들고, 권리와 의무의 균형이 바뀌었으며, 직업 연

결성은 활발한 고용정책으로 인해 강해졌다. 유럽 복지국가는 이 단계에서 ‘일을 통한 소득(making work pay)’ 정책을 실행하고 노동시장의 유연성을 높이려 노력함으로써(예: 임시 계약을 허용하고 시간제 근무를 촉진함) 취업이 더욱 매력적으로 보이도록 노력하였다. 그러나 요즘의 ‘능동적 복지국가(active welfare state)’에 대한 인식은 ‘지식경제(knowledge economy)’의 등장으로 인해 바뀌었다. 사회비용의 수위가 부담스러운 수준이 되면 취업과 경쟁에 해가 될 수도 있다는 우려에서 인적 자본에 대한 적극적인 투자정책으로 고급노동력을 제공함으로써 유동자본을 유치하는 목적으로 변동되었다. 인적 투자와 기술개발 정책은 경제성장과 혁신뿐만 아니라 모두에 기회를 제공하기 위한 능동적인 도구라는 인식이 증가했다. 사회보호정책은 이러한 변동을 지원하기 위해 재구성되고 재설계되어야만 했다. 세부적으로 설명하자면, 복지정책에 대한 강조가 보상적인 논리에서 예방적인 논리로 변동되었다. 이러한 사회정책에 대한 예방적 접근은 무직자에게 제공되는 소득지원의 강조를 줄이는 반면 능동적인 노동참여를 촉진하고 인적 자본의 품질을 높이는 데에 중점을 둔다. 사회복지정책은 더 많은 사람들의 노동을 ‘가능케’ 하고 국민들이 자신들의 행위에 대한 책임을 스스로 질 수 있도록 설계한다. 국민들의 사회적 및 인적 자본에 투자를 증가하고, 국민이 자신의 인생자립에 대한 책임을 스스로 지는 것이 가능하도록 한다. 복지정책의 이와 같은 세 번째 발전단계는 최근에서야 궤도에 놓여졌다. 현재까지 대부분의 국가에서 지배적인 정책접근은 일을 통한 소득 정책과 일자리 창출, 훈련 및 교육, 그리고 유연한 시간제 고용에 방향 지어진 정책과 같이 능동적인 노동시장 정책의 전통적인 사상에 훨씬 더 치우쳐져 있는 현실이다.

그렇다면 이러한 유럽 사회정책 패러다임의 변화와 사회정책의 향후 발전방향에는 어떤 것이 있을까? 다음과 같은 두 가지의 사항으로 귀결될 수 있다.

첫째, 현재 여러 나라에서 시행되고 있는 전통적 능동적 복지정책에 바탕을 둔 근로연계형 복지제도의 문제점과 그 원인을 파악하여 정책입안에 참고해야 할 것이다. 특정계층의 빈곤과 불평등에 대응하기 위하여 몇몇 나라에서 도입한 근로연계형 복지제도는 빈곤층의 근로의지를 높이고 근로를 통한 자립을 촉진하려는 목적으로 시작되었다. 본 제도는 시행 이후 빈곤층에게 일자리를 주어 이들이 복지수급권에서 간신히 벗어날 수 있도록 하였으나 빈곤에서 탈출하도록 하지는 못했다는 비판을 받

아오고 있다. 실제로 미국 및 캐나다의 경우 근로연계형 복지제도 시행 이후 복지수급자의 수는 줄었으나 빈곤율은 감소하지 않았으며 한 때 복지수급권에서 벗어났던 빈곤층이 다시 복지수급권으로 회귀하는 현상마저 보이고 있다.

이러한 근로연계형 복지제도의 문제점은 최근 사회변화에 따라 대두한 새로운 사회적 위험인 비숙련 일자리의 낮은 유지가능성, 비숙련 일자리의 저임금 및 가족부양의 책임(어린 자녀 및 고령자)등에 기인한 것으로 볼 수 있다. 경제위기시에는 이러한 문제점이 더욱 부각된다. 따라서 근로연계형 복지제도가 단순한 직업훈련의 차원에서 벗어나야 하며, 각국은 직업훈련을 넘어선 고등교육 및 기타 교육의 기회 제공, 최저수입의 보장, 일터의 안정성 제고 및 가족부양의 부담 공유 등 빈곤층의 문제를 효과적으로 덜어 줄 수 있는, 보다 포괄적인 측면의 사회안전망 구축이 필요하다.

둘째, 향후 사회정책에서 강조할 요소들이 무엇인가를 살펴보는 것이다. 우선 수입이나 건강에 대한 피해의 보상에서 예방으로 정책의 중점이 바뀌어야 한다. 이는 피해가 일어날 때까지 기다리는 것 보다 그 전에 대처하는 것이 더욱 바람직하다는 사실을 전제로 하는데, 그 이유는 나타난 피해가 예상했던 것 보다 더 크고 또 고치기 힘들 수 있기 때문이다. 그리고 각 개인들이 사회에서 자립적이고 책임감있는 방향으로 행동할 수 있는 기회를 늘려주는 사회정책이 바람직하다. 또한 단순히 한 세대 내에서의 재분배만을 조명하는 것이 아닌, 현 세대와 미래세대 사이의 재분배에 조명해야 하고 개인들이 사회에서 고립되지 않도록 능력배양을 제공하거나 또는 인간자본에 대한 공적/사적 투자의 장려를 통해 개인들이 사회에 통합된 채로 남을 수 있도록 하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- Abrahamson, Peter (2003). 'The end of the Scandinavian model? Welfare reform in the Nordic countries.' Journal of Societal and Social Policy. Vol. 2, No. 2: 19-36.
- Abrahamson, Peter (2006). 'Welfare reform: renewal or deviation?' John Campbell, John Hall and Ove K. Pedersen(eds.): National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience. Montreal: McGill University Press, pp. 356-374.
- Alber, Jens. 1998. "Recent developments in continental European welfare states: Do Austria, Germany, and the Netherlands prove to be birds of a feather?" Paper presented at the 14th World Congress of Sociology, Montreal, 29 July.
- Anderson, Karen M. (2007) "The Netherlands: Political Competition in a Proportional System," in Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson and Isabelle Schulze (eds.), The Handbook of Pension Politics in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 713-757.
- Andeweg, Rudy B. and Irwin, Galen A. 2002. Governance and Politics of the Netherlands. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Arbejdsmarkedskommissionen (2008). Arbejde, vækst og velfærd. Copenhagen: Labor Market Commission.
- Arbejdsmarkedskommissionen (2009). 'Resume af oplæg til trepartsmøde.'

- Copenhagen: Labor Market Commission.
- Bach, Henning Bjerregård Bach (1999). Længerevarende ledighed - jobsøgning og beskæftigelseschancer. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 99:12.
- Bach, Henning Bjerregård Bach (2002). Kontanthjælpsmodtagere - aktivering og arbejdsudbud. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 02:3.
- Bjørsted, Erik and Frederik Pedersen (2009). 'Byggeledigheden tordner I vejret.' Copenhagen: Economic Council of the Labor Movement.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen and Per Kongshøj Madsen (2006). 'The challenge of identifying flexicurity in action.' Paper for the workshop 'Flexicurity and Beyond' Aalborg 12-13 October.
- Cox, Robert H. 2001. "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reformed Happened in Denmark and The Netherlands, but Not in Germany," World Politics, 53/3: 463-498.
- CPB. 2009. CPB Nieuwsbrief. Maart/april.
- Dahl, Sigrid, Jarl Quitzau and Jes Vilhelmsen (2009). 'Fattigdommens Danmarks-kort.' Copenhagen: Economic Council of the Labor Movement.
- Eurostat (2009). Statistics on-line. Luxembourg: Eurostat. Accessed several times May.
- Filges, Trine, Ivan Harsløv, Mogens Nord-Larsen (2002). Revalidering: deltagelse, forløb og effekter. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 02:2.
- Geerdsen, Lars (2003). Marginalisation Processes in the Danish Labor Market. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 03:24.
- Gilbert, N., Barbara Gilbert (1999) The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America, (Oxford University Press, UK), The Japanese Edition, translated by Ibe H. (Chuohoki Publishing Company, Tokyo)

- Harsløv, Ivan, Søren Jensen, Anette Kruhøffer, Sanne Nissen Møller, Anders Ellegaard Hansen, Anders Rosdahl. (2004). Virksomhedsrevalidering. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 04:2.
- Hemerijck, Anton and van Kersbergen, Kees. 1997. "A miraculous model? Explaining the new politics of the welfare state in the Netherlands," *Acta Politica*, 32, 3: 258-301.
- Ibsen, Rikke and Niels Westergaard-Nielsen (2005). 'Job creation and destruction over the business cycles and the impact on individual job flows in Denmark 1980 - 2001.' Aarhus: Center for Corporate Performance, Aarhus School of Business. Working Paper.
- Juul, Jonas Schlytz (2009a). 'Fordelingseffekter af aftale om forårspakke 2.0.' Copenhagen: Economic Council of the Labor Movement.
- Juul, Jonas Schlytz (2009b). 'Skæv regional fordeling i forårspakke 2.0.' Copenhagen: Economic Council of the Labor Movement.
- Juul, Jonas Schlytz (2009c). 'Størst gevinst til mænd af regeringens forårspakke 2.0.' Copenhagen: Economic Council of the Labor Movement.
- Kyogoku, T.(2008) "Introduction to the theories of social market", Discussion Paper, No.2008-E01, National Institute of Population and Social Security Research
- Kyogoku, T.(2008) Reform of Public Assistance and Decentralization (Minerva Publishing Company), in Japanese
- Kyogoku, T.(2007) Social Security and Japanese Economy (Keio University Press, Tokyo), in Japanese
- Kyogoku, T.(2005) Long-term Care Insurance for All of the People(Chuohoki Publishing Company, Tokyo) in Japanese

Larsen, F. and Mikkel Mailand (2007). 'Danish Activation Policy: The Role of the Normative Foundation, the Institutional Set-up and Other Drivers.' In Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson (eds.) Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe. Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: P.I.E Peter Lang. (Quoted from manuscript.)

Madsen, Per Kongshøj (2006). 'How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state.' In John Campbell, John Hall and Ove K. Pedersen (eds.): National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience. Montreal: McGill University Press, pp. 323-55.

Ministry of Finance (2006). 'Historisk aftale om velfærdsreformer.' Copenhagen: Ministry of Finance.

Ministry of Finance (2007). 'Kommissorium for Arbejdsmarkedskommissionen.' Copenhagen: Ministry of Finance.

Ministry of Finance (2008). Økonomisk redegørelse. Copenhagen: Ministry of Finance.

Ministry of Finance (2009a). 'Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om forårspakke 2.0 - Vækst, klima, lavere skat. Copenhagen: Ministry of Finance.

Ministry of Finance (2009b). 'Danskerne vil hæve SP-opsparingen.' Copenhagen: Ministry of Finance.

Ministry of Finance (2009c). Indkomstudvikling og -fordeling I Danmark. Copenhagen: Ministry of Finance.

Ministry of Interior and Health (2004). Aftale om Strukturreform. Copenhagen: Ministry of Interior and Health.

Ministry of the Interior and Social Affairs (2009a). 'Nyt boligforlig bekæmper ghettoisering.' Copenhagen: Ministry of the Interior and Social Affairs.



Ministry of the Interior and Social Affairs (2009b). 'Færre lejere sættes på gaden.' Copenhagen: Ministry of the Interior and Social Affairs.

Ministry of the Interior and Social Affairs (2009c). 'Gratis gældsrådgivning til social udsatte borgere.' Copenhagen: Ministry of the Interior and Social Affairs.

Ministry of the Interior and Social Affairs (2009d). 'Tilskud og lån sætter gang i kommuners investeringer.' Copenhagen: Ministry of the Interior and Social Affairs.

Ministry of Justice (2009). 'Regeringen klar med bandepakke.' Copenhagen: Ministry of Justice.

Ministry of Social Affairs. 2009a. Letter to the Second Chamber of Parliament, "Mobilisatie arbeidsmarkt met oog op economische neergang." January 2009.

Ministry of Social Affairs. 2009b. Letter to the Second Chamber of Parliament, "Werktijdverkorting." 6 April 2009.

Ministry of Social Affairs. 2009c. Letter to the Second Chamber of Parliament, "Overzicht maatregelen arbeidsmarkt." 25 March 2009.

Ministry of State (2003). Kommissorium for Velfærdskommissionen. Copenhagen: Ministry of State.

OECD (2009). OECD Data base. Paris: Organisation for Economic Development and Cooperation. Accessed several times April and May

OECD. 2008. Netherlands. Economic Survey. Paris: OECD.

Palme, J. (1999). The Nordic model and the modernisation of social protection in Europe. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Pedersen, Frederik I. (2005). 'Forårspakken går til øget import.' Copenhagen: Economic Council of the Labor Movement.

Prime Minister's Office (2009). 'Statsministeren om regeringens arbejdsprogram frem til sommer.' Fra pressemødet den 21. April 2009.

Velfærdskommissionen [Welfare Reform Commission] (2005). Fremtidens velfærd - vores valg. Copenhagen: Velfærdskommissionen.

- Visser, J., and A. Hemerijck. 1997. A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. Amsterdam University Press Amsterdam.
- Visser, Jelle. 2002. The first part-time economy in the world: a model to be followed? *Journal of European Social Policy* 12, no. 1 (February 1): 23-42.
- Westerhout, Ed; van de Ven, Martijn; van Ewijk, Casper; and Draper, Nick (2004). Naar een schokbestending pensioenstelsel. Verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied. CPB report no. 67.

# 부 록



# 부록

## APPENDIX 1:

〈표〉 Characteristics of Basic Pension Schemes in the Netherlands, Switzerland and Denmark

	gross benefit per month (2007)	pension in relation to average wages	basic pension financing (2007)	residence requirement	extent of funding
Netherlands (Algemene ouderdomswet, AOW)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• single: €1,010</li> <li>• couple: €1,384</li> </ul>	31% of average gross wages	<ul style="list-style-type: none"> <li>• employee contributions 17.9% of earnings between €13,160 and €29,543</li> <li>• government subsidy if necessary</li> </ul>	50 years of residence between age 15 and 65; 2% benefit reduction for each missing year	AOW savings fund € 31 billion (end 2007)
Switzerland (AHV/AVS)	CHF 1105 (€ 670) - CHF 2210 (€1340) per month in 2007	20-40% of average gross wages	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4.2% employer</li> <li>• 4.2% employee</li> <li>• flat rate contributions for those not employed</li> <li>• no ceiling</li> <li>• government subsidy 20%</li> </ul>	contributions every year from age 21; proportional reduction for missing years	reserve fund equal to one year of benefit payments
Denmark (folkepension)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• basic amount: DKK 4952* (€664)</li> <li>• supplement: DKK 4985** (€670) for singles, DKK 2328 (€312) each for couples</li> </ul>	35% of average gross wages	general revenues	40 years of residence between 15 and 65	none

\*reduced if non-pension income above DKK 252,400 (€ 33,889).

\*\*reduced if income more than DKK 55,700 (€7,478) ; no basic pension for those with incomes over DKK 450,400 (€60,473).

## APPENDIX 2:

### Taxation Issues:

The first two income tax brackets consist of both social contributions ("premies") and tax. At age 65 the taxpayer is no longer liable for the AOW contribution (17.9%) but continues to pay contributions to two other social programs (Anw, Algemene nabestaandenwet and AWBZ, Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). The income tax rate for taxable income less than €31,122 is thus 17.9 percentage points lower.

〈Table〉 Tax rates for under and over 65s

Taxable income in box			
more than	not more than	tax rate for those under 65	tax rate for those over 65
€ 0	€ 17.319	33,65%	15,75%
€ 17.319	€ 31.122	41,40%	23,50%

The tax rate for income over € 31.122 is the same for all age groups.

example: the gross annual income for a single AOW pensioner with no occupational pension income is: €12,456.

Pensioners can deduct €1,015 per year for health insurance costs, so the taxable income is

€12,456

- €1,015

---

€11,456

The tax rate is 15.75% so the tax due is

€11,456 x .1575 = €1,804.

The pensioner is eligible for a general tax credit (heffingskorting) of € 957 and a pensioner tax credit of €380 (for income below €31,757). Thus the pensioner is eligible for €1,337 in tax credits (€957+€380).

This amount is thus deducted from the pensioner's tax bill:

€1,804 - €1,337 = a total tax bill of €467 per year.

→ the AOW pensioner receives about net €12,000 per year, and pays about €90 per month in health insurance, for a 'real' net income of about €910 per month.



# 부록

〈Table〉 Social expenditure as share of GDP OECD 1980 -2005

Country	Year	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Australia		10.6	12.5	13.6	16.6	17.8	17.3	17.5	17.8	17.7	17.1
Austria		22.5	23.8	23.9	26.5	26.4	26.6	27.0	27.5	27.3	27.2
Belgium		23.5	26.0	24.9	26.2	25.3	25.8	26.2	26.5	26.5	26.4
Canada		13.7	17.0	18.1	18.9	16.5	17.0	17.1	17.2	16.6	16.5
Czech Republic		-	-	16.0	18.2	19.8	19.8	20.6	20.7	19.7	19.5
Denmark		24.8	23.2	25.1	28.9	25.6	25.9	26.6	27.6	27.5	26.9
Finland		18.0	22.5	24.2	30.9	24.3	24.2	25.0	25.8	26.0	26.1
France		20.8	26.0	25.1	28.6	27.9	27.9	28.6	29.0	29.1	29.2
Germany		22.7	23.2	22.3	26.5	26.2	26.3	27.0	27.3	26.7	26.7
Greece		10.2	16.0	16.5	17.3	19.2	20.6	20.0	19.9	19.9	20.5
Hungary		-	-	-	-	20.0	20.2	21.4	22.2	21.7	22.5
Iceland		-	-	13.7	15.2	15.3	15.3	16.9	18.2	17.9	16.9
Ireland		16.7	21.3	14.9	15.7	13.6	14.4	15.3	15.8	16.1	16.7
Italy		18.0	20.8	19.9	19.9	23.3	23.5	24.0	24.4	24.7	25.0
Japan		10.6	11.4	11.4	14.3	16.5	17.4	17.8	18.1	18.2	18.6
Korea		-	-	2.9	3.3	5.0	5.4	5.3	5.6	6.3	6.9
Luxembourg		20.6	20.2	19.1	20.8	19.7	20.8	22.0	23.4	23.9*	23.2
Mexico		-	1.9	3.6	4.7	5.8	5.9	6.3	6.8	6.7	7.0
Netherlands		24.8	25.3	25.6	23.8	19.8	19.7	20.5	21.2	21.1	20.9
New Zealand		17.2	17.9	21.8	18.9	19.4	18.6	18.7	18.2	18.0	18.5
Norway		16.9	17.8	22.3	23.3	21.3	22.2	23.6	24.5	23.2	21.6
Poland		-	-	14.9	22.6	20.5	21.9	22.3	22.3	21.4	21.0
Portugal		10.2	10.4	12.9	17.0	19.6	19.9	21.3	22.9	23.1	-
Slovak Republic		-	-	-	18.6	17.9	17.6	17.7	17.1	16.5	16.6
Spain		15.5	17.8	19.9	21.4	20.3	20.0	20.4	21.0	21.2	21.2
Sweden		27.1	29.4	30.2	32.1	28.5	28.9	29.5	30.3	29.8	29.4
Switzerland		13.5	14.5	13.4	17.5	17.9	18.4	19.1	20.3	20.3	20.3
Turkey		4.3	4.2	7.6	7.5	-	-	-	-	-	13.7

data extracted on 02 May 2009 06:47 UTC (GMT) from OECD.Stat

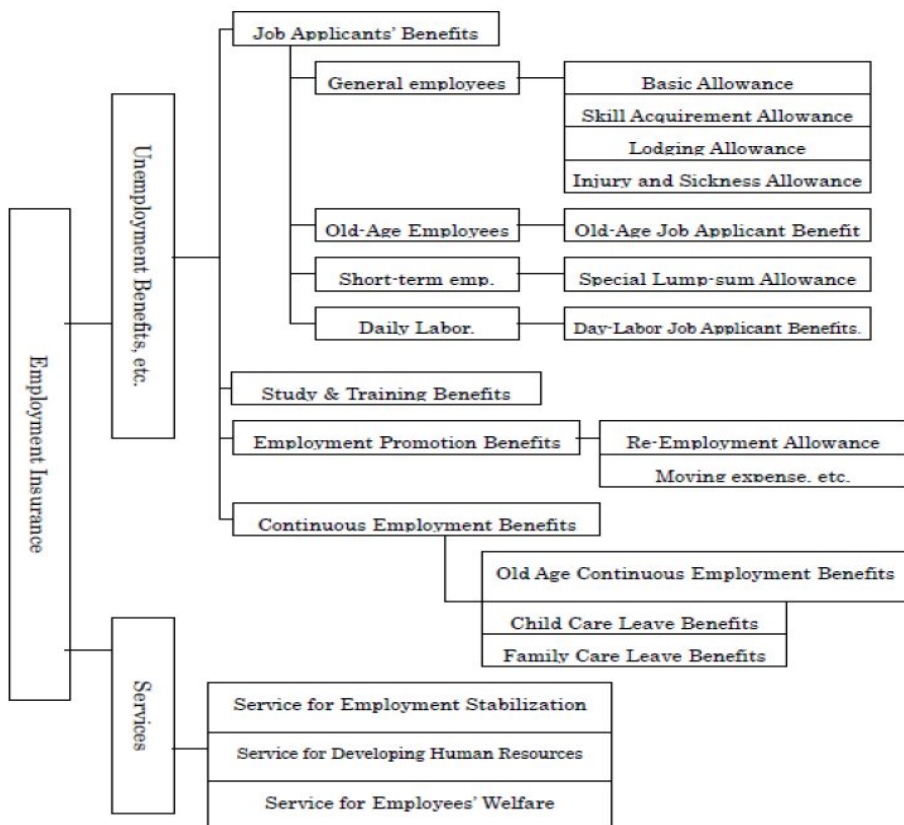
## 부 록 - 일 본 의 고 용 보 험

### 1. 일반적 특징

일본에서는 “노동보험”이라는 용어를 노동사고 보험과 고용보험을 모두 포괄하는 의미로 사용한다. 이 두 가지는 서로 독립적인 보험이지만 보험료 수금 등 일부 측면에서는 함께 취급된다. 본 부록에서 우리는 일본의 고용보험의 개요에 대해 소개할 것이다.

고용보험은 두 기능을 갖는다. 하나는 고용된 직원들이 일자리를 잃을 경우 현금 혜택을 주는 것이고 또 하나의 기능은 고용주들이 직원들을 해고하지 않을 수 있도록 지원하는 것이다. 첫 번째 기능은 실업급여라 하고 두 번째 기능은 세 부분으로 나뉘는데 그것은 고용안정화 서비스, 인력자원 개발 서비스, 직원복지 서비스이다. 실업급여에는 또 직업 신청자 급여, 연구 훈련 급여, 고용유지 급여 등 다양한 급여들이 포함된다. 전체적인 사업 개요는 그림 1에서 볼 수 있다.

[그림 1] 고용보험



## II. 고용보험 시스템 (실업 급여)

### 1. 직업 신청자들을 위한 기본 수당

이 수당은 보통 “실업 급여”라고 불린다. 일반 직원들의 경우 일을 그만두기 전 1년간 적어도 6개월 동안 보험에 가입되었어야 혜택을 받을 수 있다. 급여 기간은 수혜자의 나이와 보험에 든 기간에 따라 달라진다. 2001년 4월 이후 급여 기간은 실업 이유, 즉 직업을 잃은 이유가 자발적이었는지 (은퇴자 포함), 또는 비자발적이고 재고용을 준비할 충분한 시간이 주어지지 않았는지 (해고 또는 회사의 도산에 의해) 에 따라서도 다르게 결정되고 있다. 표 1에서 표3은 각 종류의 수혜자들의 급여 기간을 나타낸다.

〈표 1〉 기본수당 제공기간 (일반 직원들)

(단위: 일)

	보험 기간			
	5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상
일반	90	120	150	180
단기	90	90	120	150

데이터는 2001년 4월 1일부터 유효하다.

〈표 2〉 기본 수당 제공기간 (비자발적 고용종료 직원들)

(단위: 일)

수혜자 나이	보험 기간				
	1년 미만	1년이상 5년미만	5년이상 10년미만	10년이상 20년미만	20년 이상
30 미만	90 (90)	90 (90)		180 (150)	
30~44		90 (90)	180 (150)	210 (180)	240 (210)
45~59		180 (90)	240 (210)	270 (240)	330 (300)
60~64		150 (150)	180 (150)	270 (240)	240 (210)
취업이 어려운 사람들의 경우 (장애인 등)					
45 미만	150	300			
45~64	150	360			
30 미만	(150)	(240)			
30~64	(150)	(270)			

\* 괄호 안의 숫자는 시간제 근로자들을 나타낸다.

데이터는 2001년 4월 1일부터 유효하다

〈표 3〉 고령 직업신청자 급여 제공기간

(단위: 일)

	보험 기간		
	1년 미만	1년 이상 4년 미만	5년 이상
지속적 고령 근로자들	30	60	75
단기 근로자들	30	50	

## 2. 고령 지속고용 급여

이것은 60세에서 65세 사이의 고령 직원들로서 60세 때 봉급의 85% 미만을 받고 일을 계속하는 사람들을 대상으로 한 것이다. 이들은 급여 혜택을 받기 전에 적어도 5년 이상 보험에 들어있었어야 혜택을 받을 수 있다.

### 3. 젊은 층과 여성의 시간제 및 임시 고용 증가

부분적으로는 높은 실업률 때문에, 그리고 또한 부분적으로는 변화하는 고용 선호도(직원과 고용주 모두에 해당) 때문에 시간제 및 임시 근로자들이 증가하고 있으며 이는 특히 젊은 층과 여성들 사이에서 두드러진다. 이들 중 많은 수가 고용보험에 참여하지 않거나 못하고 있다. 그 이유는 고용보험이 스스로의 노동에 의해 받는 봉급으로 생계를 유지하는 사람들이 일자리를 잃을 경우 그들의 생계를 보장하기 위한 것이라는 이 시스템의 기본 관념에 기초를 두고 있기 때문이다.

고용 시장의 변화에 대응하여 2001년 고용보험 개혁은 시간제 및 임시 근로자들의 가입 기준들을 일부 폐지했다. 폐지된 기준들 중 중요한 하나는 연간소득 제한이다(연 90만 엔). 이제 주당 20시간 이상 일하고 1년 이상 같은 직장에서 일하는(또는 임시직업 알선소에서 파견되어 일하는) 시간제 및 임시 근로자들은 고용보험에 가입할 자격이 주어진다.

## III. 현재의 이슈들

### 1. 시간제 및 임시 근로자의 증가

전임 정규직 고용에서 시간제, 임시 고용으로 지속적인 노동력 전환이 이루어져왔으며 이 현상은 특히 젊은 층과 여성에서 두드러진다. 2005년 정부는 매년 20만 명의 임시 근로자들을 정규직으로 옮기는 것을 목표로 정했다. 훈련과 취업 매칭(job matching) 프로그램들이 도입되었으며 목표는 달성되었다. 2006년에는 25만 명의 근로자들을 옮기는 것이 목표로 정해졌다.

### 2. 고령 직원들에 대한 처우

그러나 현재의 시스템은 여전히 고령 직원들에게 여러 면에서 더 유리하다. (예를 들어 고령 지속고용 급여 및 실업급여의 보험기간 범위) 고용보험은 젊은이들이 쉽게 고용되고 전 경력에 걸쳐 전임으로 근무를 지속할 것이라는 기본 가정에 의해

세워졌다. 일부 연구가들은 이 보험이 노동시장을 왜곡시킨다고 믿고 있다. 고령 직원들의 처우는 노동시장 및 연금 등 다른 사회보장 시스템을 참고로 하여 세심하게 재검토되어야 할 것이다.