

연구 | 06-17

# 유럽복지모델 발전과 개혁의 시사점

안 순 권

## 유럽복지모델 발전과 개혁의 시사점

1판1쇄 인쇄/ 2006년 12월 21일

1판1쇄 발행/ 2006년 12월 27일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관

전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 / 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2006

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 3771-0057

---

ISBN 89-8031-422-1

값 5,000원

## 발간사

정부의 사회지출이 급증하고 있다. 외환위기 이후 심화되고 있는 양극화를 해소하고 저출산·고령화에 대비하기 위해 사회지출은 더욱 늘어날 전망이다. 정부가 최근 발표한 국가 장기종합전략인 비전2030은 사회적 자본 확충과 인적자본 고도화를 통한 성장잠재력 강화를 목표로 복지지출의 획기적인 확대계획을 제시했다. 중산층의 약화와 빈곤층의 증가는 사회통합을 저해하며, 저출산과 고령화는 생산가능 인구의 감소와 노동생산성의 하락, 저축률 하락 등을 초래하여 성장잠재력을 약화시키는 요인이 될 수 있다. 따라서 사회지출을 늘려 취약계층을 보호하고 저출산·고령화에 적극 대응하며, 인적자본 고도화를 통해 성장잠재력을 강화하려는 기본 취지는 긍정적인 측면이 적지 않다고 볼 수 있다.

그러나 사회지출이 급증하여 국민부담률이 크게 늘어날 경우 경제의 효율성과 재정 건전성에 미치는 영향을 검토해 볼 필요가 있다. 복지선진국들도 초기에는 소득격차 해소, 사회통합 촉진 차원에서 복지정책을 강화했으나 나중에는 이른바 ‘복지병’을 일으켜 경제가 침체되는 어려움을 겪었다. 국내총생산(GDP) 대비 사회지출의 비율이 10%도 안 되는 나라에서 GDP의 20~30%를 복지비로 쓰는 나라에서 나타난 복지병을 벌써부터 걱정하는 것은 복지지출의 확대에 소극적인 논리라는 반론이 있을 수 있으나 꼭 그렇게만 볼 일이 아니다. 우리나라의 사회지출 비율이 낮은 것은 노인인구 비율이 선진국에 비해 적었고 국민연금제도의 도입이 늦어 수급자 수가 적은 점이 크게 작용했다. 저성장 기조가 정착

되고 세계에서 가장 빠른 저출산·고령화가 진행 중인데다 국민연금 지급이 본격적으로 이루어질 경우 복지지출은 급속히 증가할 전망이다. 유럽복지국가들의 경우 높은 수준의 복지혜택을 제공하기 위해 국민부담률을 올린 것이 소득불평등 축소, 삶의 질 향상에는 적지 않은 도움을 주었으나 과도한 세금부담에 따른 근로 및 투자억약화가 경제의 활력을 손상시키는 문제점을 초래했다. 또 사회복지서비스 확대를 위해 재정지출을 확대하는 과정에서 재정적자와 국가부채가 증가하여 경제운영에 큰 부담이 되었다. 우리나라의 경우도 외환위기 이후 국가부채가 급증하고 있는데다 복지비 확대를 위한 증세를 놓고 국민적 합의가 쉽지 않다.

비전2030이 고부담·고복지를 추구함에 따라 유럽국가들의 복지모델에 대한 관심이 높아지고 있다. 유럽복지국가들의 경험은 비전2030의 구체적 실현방안 마련과 실현가능성을 둘러싼 논란에 좋은 시사점을 줄 수 있을 뿐 아니라, 우리나라의 국가발전전략상 바람직한 한국형 복지국가모형을 도출하는 데도 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

유럽의 복지모델은 영국, 스웨덴, 독일 등을 중심으로 다양한 연구가 이루어져왔으나 거의 대부분이 특정 국가를 연구대상으로 함으로써 유럽의 대표적 복지모델 유형별 성과에 대한 종합적인 비교분석이 부족한 점이 없지 않았다.

본 연구는 이 같은 문제점을 인식하고 첫째, 우리나라보다 100년 이상 산업화와 사회보장제도 도입이 앞선 유럽복지국가의 발전과정과 특성이 주는 교훈을 얻고자 하였다. 둘째, 앵글로색슨형, 북유럽형 및 유럽대륙형, 지중해형 모델 등 4대 유럽복지모델 유형 중 복지수준과 경제적 성과에서 앞선 앵글로색슨형, 북유럽형 및 유럽대륙형 복지모델의 대표적 국가들인 영국·스웨덴·독일

의 경제위기 원인과 사회정책이 경제위기에 미친 영향, 복지제도 재편을 포함한 개혁의 내용 및 성과를 비교분석하여 공통점과 차이점을 찾고 시사점을 살펴보았다. 아울러 대표적 국가별 비교분석뿐 아니라 유럽의 4대 복지모델 유형별 경제·사회정책의 성과와 장단점 분석을 통해 시사점을 알아보았다.

유럽복지모델에 대한 연구결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 비전2030은 전후 황금기였던 1960년대 유럽국가들보다 훨씬 빠른 속도로 복지지출을 확대하려 하고 있으며, 성장률에 비해 복지지출증가율도 과거 유럽국가들에 비해 매우 높다. 성장 동력을 확충하여 잠재성장률을 대폭 높이거나 성장잠재력을 훼손치 않는 범위 내로 정부예산 중 복지지출증가율을 조정할 필요가 있다.

둘째, 저출산·고령화 추세와 10년 후 국민연금의 본격적인 지급 등 복지지출의 급증에 대응하여, 복지지출을 확대하는 단계에서 성장 친화적인 복지정책의 기본 틀을 구축함으로써 유럽국가들이 겪은 복지병 발생의 소지를 최소화하는 노력이 필요하다. 이런 측면에서 복지재정의 파탄을 막기 위한 4대연금의 개혁과 정부 및 공공부문의 효율성 제고를 위한 개혁을 적극 추진해야 한다.

셋째, 소득불균형 완화는 정부의 재분배정책과 개입만으로는 한계가 있으므로 저소득층 자녀에 대한 교육기회 강화와 청년층의 일자리 창출 및 실패한 사업자에 대한 재도전 기회부여, 중장년층의 재취업 기회확대 등 재분배정책 외의 다양한 정책을 추진할 필요가 있다.

넷째, 영국, 스웨덴, 독일 등은 정책 실패의 경험을 통해 ‘일자리가 최선의 복지’라는 점을 인식하고 양질의 일자리를 지속적으로 제공하기 위해 다양한 경제정책을 시행해 왔다. 일자리 창출을 위해 정부가 강력한 의지를 가지고 과감한 규제완화, 친기업환경

조성 등을 추진해야 한다.

마지막으로, 일본과 중국·인도와의 치열한 경쟁 속에서 10년 내 국민소득 3만 달러를 달성하여 선진국에 진입해야 할 우리나라로서는 분배지향적인 스웨덴 및 독일 모델을 수용할 여건이 못되며, 성장을 통한 복지국가의 건설을 목표로 하는 한국형 복지모델을 설정하는 것이 바람직하다.

이 연구를 수행하면서 여러분들로부터 많은 도움을 받았다. 이 연구의 제안 세미나에 참석하여 연구방향과 관련하여 중요한 논평을 해 주신 중앙대학교의 김승욱 교수에게 감사의 말씀을 드린다. 또한 서면논평을 통해 이 보고서의 내용을 개선하는 데 많은 도움을 주신 익명의 두 분 논평자에게 감사의 말씀을 드린다. 마지막으로 통계자료 수집과 정리 작업을 맡아 준 조유미 연구조원에게 감사를 드린다. 끝으로 본 보고서의 연구내용은 저자의 개인적 견해이며 본원의 공식견해와는 무관함을 밝혀두는 바이다.

2006년 12월  
한국경제연구원  
원장 노성태

# 차 례

요 약 / 11

제1장 문제 제기 / 19

제2장 유럽복지국가의 발전과정과 특성 / 25

I. 유럽복지국가의 변천 / 27

II. 유럽복지국가의 특성 / 29

제3장 유럽복지국가의 경제위기 / 39

I. 영국 / 42

II. 스웨덴 / 48

III. 독일 / 66

제4장 유럽복지국가의 개혁 및 성과 / 77

I. 영국 / 79

II. 스웨덴 / 87

III. 독일 / 98

IV. 유럽복지국가의 유형별 성과 / 108

V. 종합평가 / 114

제5장 시사점 및 결론 / 121

참고문헌 / 132

영문초록 / 147

## 표 차례

- <표 1> 국민부담률과 사회지출 비중의 비교 / 22
- <표 2> 국가별 사회보험의 최초 실행연도 / 27
- <표 3> 주요 복지국가들의 GDP 대비 공공사회지출의 추이 / 30
- <표 4> 사회복지지출의 확대 시점 / 31
- <표 5> OECD국가들의 성장률과 사회지출증가율 / 33
- <표 6> 조세 및 사회보험료 부담률 / 35
- <표 7> 공공사회지출 항목별 GDP 대비 비중 / 36
- <표 8> 공공사회지출과 사회복지의 비중 / 37
- <표 9> G7 국가들의 거시경제지표: 1973~1979 / 42
- <표 10> 영국의 사회보장제도 시행에 따른 재정부담 추이 / 45
- <표 11> 파업건수 및 파업기간의 국제비교 / 46
- <표 12> 소득이전 및 조세에 따른 지니계수 변화 / 49
- <표 13> 실업률 변화추이 / 50
- <표 14> 스웨덴의 연금과 질병 및 실업급여 소득대체율 변화 / 51
- <표 15> GDP 및 1인당 GDP성장률 / 53
- <표 16> 기업의 법인세 및 사회보장비 부담비율 비교 / 59
- <표 17> 기업의 고용비용 및 총납세 부담률 / 60
- <표 18> 순 공공사회지출 비중 비교 / 60
- <표 19> 근로소득과 조세부담률 비교 / 62
- <표 20> 독일의 경제성장 추이(연평균 증가율) / 68
- <표 21> 세금 및 사회보장세 부담 비교(GDP 대비) / 74
- <표 22> 영국의 기능별 정부예산 비율 / 81



- <표 23> 영국 경제지표 추이 / 84
- <표 24> 영국의 재정지출 추이 / 85
- <표 25> 스웨덴의 재정지출 추이 / 93
- <표 26> 스웨덴의 경제지표 추이 / 94
- <표 27> 독일의 재정지출 추이 / 103
- <표 28> 독일경제지표 추이 / 105
- <표 29> 독일정부의 중기 재정목표 / 105
- <표 30> 독일의 재정안정계획이 재정수지에 미치는 영향 / 106
- <표 31> 사회정책의 성과 비교 / 120

## 그림차례

- <그림 1> 주요 선진국의 정부지출 추이 / 34
- <그림 2> 민간부문 노동생산성 국제 비교 / 54
- <그림 3> 스웨덴과 OECD국가의 정부 및 민간 부문의 고용 비교 / 56
- <그림 4> 스웨덴의 노동생산성 / 56
- <그림 5> 독일의 주요 거시경제지표 추이 / 70
- <그림 6> 독일의 재정수지, 경상수지 및 실질실효환율 추이 / 72
- <그림 7> 영국의 지니계수 추이 / 82
- <그림 8> 영국의 GDP 대비 공공사회지출 비중 추이 / 84
- <그림 9> 스웨덴의 GDP 대비 공공사회지출 비중 변화추이 / 92
- <그림 10> 총 노동공급 국제비교 / 94
- <그림 11> 스웨덴의 인구 대비 고용 및 실질근무인력 비교 / 96
- <그림 12> 독일의 GDP 대비 공공사회지출 비중 변화추이 / 103
- <그림 13> 고용보호수준과 실업수당혜택의 상충관계 / 109
- <그림 14> 유럽복지국가의 고용률과 탈빈곤 확률 분포 / 110
- <그림 15> 소득불평등에 대한 지수와 체감도의 차이 / 127
- <그림 16> 소득불평등 체감도와 불평등해소를 위한 정부역할의 상관관계 / 127

## 요 약

정부가 최근 발표한 국가 장기종합전략인 비전2030은 고부담·고복지를 미래 복지국가의 기본 틀로 삼음으로써 유럽국가들의 복지모형을 지향하고 있다. 유럽복지국가들의 경험은 비전2030의 실현가능성에 대한 시사점을 줄 수 있다. 유럽식 복지국가모형이 국가발전전략상 적합한가도 검토의 대상이다. 유럽복지모형은 국가별로 차이가 많으므로 국가별 복지모형의 장단점을 분석한 후 우리의 여건과 국가발전전략에 적합한 바람직한 한국형 복지국가모형을 도출해야 한다.

본 연구는 유럽국가들의 복지국가 발전과정과 특성을 분석한 후 앵글로색슨형, 북유럽형 및 유럽대륙형 복지모형의 대표적 국가들인 영국, 스웨덴, 독일의 경제 및 사회정책의 전반적인 흐름을 설명했으며, 이들 국가들이 겪은 경제위기의 원인과 사회정책이 경제위기에 미친 영향, 복지제도 재편을 포함한 개혁의 내용 및 성과를 비교분석하여 공통점과 차이점을 찾고 시사점을 살펴 보았다. 아울러 대표적인 국가별 비교분석뿐만 아니라 유럽의 4대 복지모형 유형별 경제·사회정책의 성과와 장단점 분석을 통해 시사점을 알아보았다.

유럽국가들은 19세기 말부터 사회보험체계를 구축함으로써 국민연금과 실업보험을 축으로 하는 사회보장제도가 우리나라보다 50~110년 정도 앞서 시행되었다. 복지국가의 가장 중요한 잣대 중 하나는 사회복지발전 정도를 가늠하는 사회지출의 규모이다. 주요 선진국의 GDP 대비 공공사회지출 비율은 2003년 현재 15%

내외에서 약 31%에 이를 정도로 높은 비중을 차지하고 있다. 사회지출 비중이 GDP의 5%에서 15%로 확대되는 데 벨기에가 27년이 걸려 가장 짧았고, 미국이 61년으로 가장 길었으며, 스웨덴이 44년, 일본이 33년이 걸렸으며, 비전2030은 21년을 목표로 하고 있다.

유럽국가들이 전후 황금기를 구가했던 1960~1975년 기간 중 성장률 대비 사회지출증가율이 가장 높았던 국가들은 노르웨이(2.34배), 네덜란드(2.31배), 아일랜드(2.11배) 등이었으며, 비전2030의 경우 2006년부터 2030년 기간의 성장률 및 사회지출증가율을 각각 3.8% 및 9.8%로 전망하여 성장률 대비 사회지출증가율이 약 2.57배가 된다. 사회지출의 증가는 정부의 규모를 늘리는 주요 요인이 되었다.

영국은 전후 노동당 집권 이후 역대 정부의 사회민주주의적 정책에 따라 사회복지제도 강화 및 국영기업화가 추진되었으나 경제가 상대적으로 쇠퇴하면서 1970년대에 고비용 저효율 구조에 빠져 저성장, 고실업 및 고물가, 만성적인 경상수지 적자를 면치 못했다. 또 사회복지지출이 급증하면서 공공부문이 비대화되고 재정적자가 급증함으로써 경제회생을 위한 재정지출 확대가 어려워 지경이 되어 통치 불가능성의 문제가 제기되었다. 과도한 사회복지보장제도는 근로의욕을 약화시키고 자발적 실업을 증가시켰으며, 조세부담 가중으로 투자여의가 약화되었다. 강력한 노조가 과도한 임금인상과 무리한 복지확대를 요구함으로써 노동쟁의가 만성화되었다. 결국 영국은 1976년 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받는 경제위기를 겪었다.

스웨덴은 1991~1993년 3년 연속 마이너스성장을 기록했는데 준비되지 않은 자본자유화와 부동산 거품 붕괴가 직접적인 원인이었지만 스웨덴 복지모델의 한계가 적지 않은 영향을 미쳤다. 사

회복지지출이 크게 늘어난 1970년대 이후 스웨덴의 성장률과 생산성증가율은 둔화되었다. 경제위기 전까지 완전고용을 달성했으나 주로 공공부문의 일자리 확대로 이루어진 것이었다. 공공부문 생산성증가율은 저조했다. 과도한 복지지출은 1980년대에 재정위기를 초래했다. 1980년대 자본시장 규제완화로 금융·재정정책의 자율성이 약화되면서 대기업 여신지원과 완전고용 달성을 위한 재정정책의 실행이 어려워져 복지국가의 순항에 차질을 빚었다. 자본규제 완화로 스웨덴기업의 해외진출이 증가, 노사간 힘의 균형이 무너짐으로써 연대임금협상, 적극적 노동시장개입을 축으로 하는 렌-마이드너 모델의 실효성도 약화되었다. 고복지·고세율 및 정부의 과도한 시장개입이 스웨덴기업의 경쟁력을 약화시켰다.

독일은 1980년대까지 성장률, 실업률, 경상수지 등 거의 모든 부문에서 유럽의 대표국가였으나 1990년대 이후 경제가 침체되었다. 독일경제가 장기적 부진에 빠진 것은 무리한 통일추진의 후유증, 사회적 시장경제의 한계, 낙후된 산업구조 등 때문이다. 사회적 시장경제의 사회주의적 요소는 자유경쟁을 제한하여 세계화, 기술변혁에 대한 신속한 대응을 어렵게 했다. 1970년대 사민당 정부가 복지예산을 지속적으로 확대한 이후 역대 정부는 경기침체에 구조개혁보다는 재정책대로 경기를 부양하려는 경향이 강했다. 분배욕구에 부응한 과도한 사회복지지출은 사회적 시장경제의 원칙을 훼손시켜 재분배에 집착하는 도덕적 해이를 유발하고, 시장에 의한 효율적 자원배분과 경쟁에 의한 성장의 요소를 축소시켜 경제의 활력이 약화되었다. 과도한 사회복지지출과 그에 따른 공공부문의 비대화는 세금 및 사회보장세 부담을 미국, 영국 등 경쟁국보다 훨씬 높게 하여 기업의 입지조건을 불리하게 함으로써 독일기업의 해외이전을 가속화시켜 높은 실업률의 주요 요인이 되었다.

영국, 스웨덴, 독일 등 복지국가들은 경제위기를 맞아 복지제도 개편을 포함한 경제구조개혁을 추진했다. 영국은 1979년에 집권한 보수당의 대처 총리가 작고 효율적인 정부, 공기업 민영화, 노조 영향력 약화, 규제완화 및 감세, 금융개혁, 외국인 투자환경개선 등의 개혁을 실행했다. 분배에서 성장중심으로 경제정책을 전환하고 시장중시 신자유주의적 개혁을 추진하였다. 가족이나 시장이 사회복지 욕구 해결의 주된 기능을 하고 국가는 저소득층·장애인 등에 대한 공공부조에 주력하게 하며 민간연금의 역할을 증대시켰다. 노동당의 블레어 총리는 대처리즘을 계승·발전시켜 ‘일을 위한 복지’를 복지정책의 이념으로 내세웠다. 고용이 최선의 복지라는 시각 아래 청년, 실직자, 장애인 등을 포함한 근로능력자를 노동시장으로 편입시켰다. 영국의 복지개혁은 고령화 추세에 따른 복지수요 팽창 추세에도 불구하고 공공복지비 부담을 억제하고 영국경제의 성장잠재력을 강화시켰다.

스웨덴은 1980년대 및 1990년대 경제위기 때 시장중시형 개혁을 추진했는데 성장잠재력 확충을 위해 재정지출을 삭감하고 기업하기 좋은 환경을 조성하는 데 주력했다. 1980년대에 미진했던 복지개혁을 1990년대에 적극 추진하여 사회복지혜택을 축소하고 제도의 효율성을 높여 복지비 증가를 억제하는 성과를 거두었다. 2005년 경제협력개발기구(OECD) 스웨덴경제보고서는 스웨덴식 복지모델의 유지가 가능하려면 근로유인을 확대하고 기업하기 좋은 환경을 조성해야 한다며, GDP 대비 재정흑자 비율 2%를 15년 이상 유지할 것을 권고했다.

독일은 1998년에 집권한 사민당의 슈뢰더 총리가 실업문제 해결을 최우선 목표로 삼고 2003년 3월, 경제구조개혁을 통한 경제회생방안으로 ‘Agenda2010’을 발표함으로써 노동시장 유연성 제고, 사회보장제도의 축소, 연금개혁, 세제개혁, 경제활성화, 교육

훈련혁신 등 추진했다. 2005년 11월 출범한 앙겔라 메르켈 총리의 좌우대연정은 고용주가 2년간 정식고용을 하지 않고 직원을 채용할 수 있도록 하고 임금 외에 종업원에게 지급하는 연금보조 등 인건비를 임금의 40% 이하로 줄이는 등 노동시장개혁을 단행하는 한편 기업의 의사결정과정에서 노조권한의 축소도 추진하고 있으며, 장기실직자의 실업급여 증가억제, 공무원급여 추가삭감 등을 통한 재정적자 감축도 실행하고 있다. 슈뢰더 총리 이후 추진된 구조개혁의 성과가 최근 나타나기 시작해 독일경제는 2006년에 성장세가 회복되고 있으나 통일 및 경기침체 등으로 1990년대에 크게 늘어난 복지비 비중을 줄이는 데 가시적 성과를 아직 보여 주지 못하고 있다. 통일 후 동독주민의 합류에 따른 복지지출의 절대적 증가분은 독일경제가 안고 갈 수밖에 없을 것으로 보인다. 따라서 독일의 경우 근로의욕 제고와 노동시장개혁 및 신성장산업 육성 등에 의한 노동참여율 제고와 일자리 창출을 지속적으로 추진해야만 과중한 복지비 부담을 완화시킬 수 있을 것으로 분석된다.

사회정책의 주요 목표인 소득불균형 완화, 고용불안정 해소, 노동시장 참여제고 등의 관점에서 영국, 스웨덴, 독일의 성과를 비교하면, 우선 스웨덴과 독일은 영국보다 소득형평성에서 앞선다. 반면 두 나라의 고용보호법규 강도는 영국보다 월등히 높다. 고용보장이 악화될 경우 실업자에 대한 복지혜택을 높여 어느 정도 보완할 수 있다. 그러나 스웨덴과 독일은 고용보호의 강도가 높을 뿐 아니라 실업수당혜택도 영국보다 크게 높다. 고용보호와 실업수당혜택의 보완관계가 제대로 이루어지지 않고 있는 것이다. 독일의 실업률은 영국의 거의 두 배 수준이고 스웨덴의 경우도 공식실업률은 독일보다 낮으나 실제 실업률은 독일보다 더 높을지도 모른다는 분석이 제기되고 있다. 따라서 스웨덴과 독일의 복지

정책은 지속가능성이 높지 않은 것으로 보인다. 두 나라는 노동시장의 유연성과 성장잠재력을 높여 일자리를 창출하는 개혁을 지속적으로 추진하지 않으면 안 될 것이다. 반면 영국의 경우 비록 스웨덴과 독일보다 소득형평성은 낮으나 대처 총리 이후의 신자유주의적 복지개혁이 성공을 거둔 것으로 평가된다. 실업자에 대한 복지혜택이 낮으나 노동시장 유연성을 높여 실업률을 낮춤으로써 경제가 순항하고 있기 때문이다.

한편 앵글로색슨형, 유럽대륙형, 북유럽형, 지중해형 등 유럽의 4개 복지모델 유형별 사회정책의 성과를 비교하면 일자리를 많이 만들어 내는 효율성이 높지 않은 유럽대륙형과 지중해형은 세계화, 기술변혁 및 고령화로 인한 재정부담의 가중으로 인해 지속가능하기 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 유럽대륙형과 지중해형은 근로유인을 높이고 성장촉진형 개혁을 추진해야 하며 노동시장의 유연성 제고가 시급한 것으로 분석된다. 반면에 형평성이 낮더라도 효율성이 높은 앵글로색슨형은 지속가능하다고 볼 수 있다. 형평성은 높으나 실질적인 효율성은 높다고 하기 어려운 북유럽형은 민간부문의 일자리 창출을 위한 구조개혁을 추진해야만 복지모델의 지속가능성을 높일 수 있을 것이다.

유럽복지모델에 대한 연구결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 비전2030의 복지지출 확대 속도는 전후 황금기였던 1960년대 유럽국가들의 사례보다 훨씬 빠른 뿐 아니라 성장률 대비 복지지출 증가율이 과거 선진국 기록에 비해 크게 높은 수준이다. 유럽복지국가들보다 훨씬 빠른 속도로 복지지출을 확대하려면 유럽국가들처럼 국민부담률을 높은 수준으로 높여야 한다. 그럴 경우 사회적 자본 확충과 인적자본 고도화 등으로 성장잠재력을 확충하려는 당초 의도와는 달리 증세와 국채발행 등을 통한 복지재원 마련과정에서 자칫 성장잠재력을 훼손할 수 있다. 성장



동력을 확충하여 잠재성장률을 대폭 높이거나 성장잠재력을 훼손하지 않는 범위 내로 정부예산 중 복지지출의 증가율을 조정할 필요가 있다.

둘째, 우리나라의 경우 GDP 대비 복지지출의 비중이 낮아 고부담·고복지에 따른 복지병을 우려할 단계가 아니라는 주장이 있으나, 세계에서 가장 빠른 저출산·고령화가 진행 중인데다 10년 후 국민연금 지급이 본격적으로 이루어질 경우 복지지출은 정책의 변화 없이도 급속히 증가할 전망이다. 따라서 복지지출을 확대하는 단계에서 성장 친화적인 복지정책의 기본 틀을 구축하여 유럽국가들이 겪은 복지병 발생의 소지를 최소화하는 노력이 필요하다. 이런 측면에서 복지재정의 파탄을 막기 위한 4대연금의 개혁과 정부 및 공공부문의 효율성 제고를 위한 개혁을 적극 추진해야 한다.

셋째, 소득불균형 완화는 정부의 재분배정책과 개입만으로는 한계가 있다. 미국의 경우 저소득층에 대한 공적부조체계가 확립되어 있는데다 일자리를 구하기가 상대적으로 쉽고 계층상승을 위한 기회의 창이 넓어 스웨덴, 독일보다 지표상으로는 상하위층의 소득격차가 심하나, 국민들이 실제로 느끼는 소득불평등은 낮다. 또 소득불평등 해소를 위해 정부가 정책적 개입을 많이 하는 나라일수록 국민들이 느끼는 소득불평등 정도는 더 클 수 있다. 따라서 소득불균형 및 빈곤해소를 위한 양극화 해소에는 저소득층 자녀에 대한 교육기회 강화와 청년층의 일자리 창출 및 실패한 사업자의 재도전 기회부여, 중장년층의 재취업 기회확대 등을 추진할 필요가 있다.

넷째, 일자리 창출이 지속가능한 복지국가 순환을 위한 최선의 방안이다. 영국, 스웨덴, 독일 등은 정책 실패의 경험을 통해 ‘일자리가 최선의 복지’라는 점을 인식하고 양질의 일자리를 제공하

기 위해 다양한 경제정책을 시행해 왔다. 일자리가 최선의 복지이지만 일자리를 만드는 것은 쉬운 일이 아니다. 정부가 강력한 의지를 가지고 과감한 규제완화, 친기업환경 조성 등을 추진해야 한다.

마지막으로, 일본과 중국·인도와의 치열한 경쟁 속에서 10년 내 국민소득 3만 달러를 달성하여 선진국에 진입해야 할 우리나라로서는 분배지향적인 스웨덴 및 독일 모델을 수용할 여건이 못되며, 성장을 통한 복지국가의 건설을 목표로 하는 한국형 복지모델을 설정하는 것이 바람직하다.

제1장

문제 제기



정부는 최근 복지에산을 대폭 확대하여 2030년에 우리나라를 선진복지국가로 발전시키는 내용의 국가 장기종합전략인 비전 2030을 발표했다.<sup>1)</sup> 보고서는 고부담·고복지<sup>2)</sup>를 미래 복지국가의 기본 틀로 삼음으로써 참여정부의 복지모델이 스위스, 노르웨이, 스웨덴, 독일 등 유럽복지국가들이 추구하는 복지모델과 유사하다는 것을 시사하고 있다. <표 1>에서 보듯 스웨덴 모델은 아니더라도 적어도 스위스 정도의 고부담·고복지를 지향하고 있는 것으로 볼 수 있다.

정부가 유럽모델 지향적 복지 확충계획을 추진한다면 몇 가지 고려해야할 점이 있는 것으로 보인다. 첫째, 고부담·고복지의 유럽형 복지모델을 추구하면서 고복지는 강조하고 있으나 추가재원 마련에 대한 구체적인 대책이 없다.<sup>3)</sup> 유럽복지국가들의 경험은 비전2030의 실현가능성에 대한 시사점을 줄 수 있다. 유럽복지국가들의 복지재원 확충방안과 그것의 구체적 방안인 증세 및 국채

- 
- 1) 비전2030이 그리고 있는 우리나라의 모습은 2030년에 국내총생산(GDP)이 세계 8위이고, 1인당 국민소득이 4만9,000달러로 2005년의 스위스 수준에 도달하게 되며, 삶의 질 순위는 10위로서 현재의 미국 수준을 추월하게 된다. 복지지출 규모는 2005년 GDP 대비 86%(잠정추계)에서 2030년 21%로 증가하여 2001년 OECD 평균에 도달하게 된다. 이 수준의 높은 복지를 향유하기 위해 GDP의 2%에 달하는 추가재원이 필요하다고 한다.
  - 2) 비전2030은 여론조사에서 일반인의 67.8%가 고복지·고부담을 선호한다고 밝혔다. 비전2030 실행을 위해 증세를 할 경우 조세부담률이 올해 19.7%에서 24%로, 국민부담률은 25.6%에서 30% 수준으로 올라갈 것으로 정부는 추정하고 있다.
  - 3) 2010년까지는 증세 없이 추진하고 그 이후에는 조달방안에 대해 국민적 논의가 필요하다는 것이다. 비전2030의 실현을 위해서는 1,100조원의 재원이 들어간다고 하나 정부는 재원마련 대책을 구체적으로 밝히지 않고 있다. 비전2030을 위해 증세를 할 경우 조세부담률이 올해 19.7%에서 24%로, 국민부담률은 25.6%에서 30% 수준까지 올라갈 것으로 정부는 추정하고 있다. 증세 대신에 국채를 발행할 경우 총 500조원의 이자비용이 추가 발생한다. 이처럼 국민의 조세 및 사회보험 부담률이 급격히 높아지더라도 2030년에 1인당 국민소득이 4만9,000달러에 도달할 수 있을 만큼 높은 성장세를 유지할 수 있을지는 낙관하기 어렵다. 국채발행에 따른 막대한 이자비용을 충당하느라 재정운용이 경직화될 뿐 아니라 재정건전성을 유지하기도 쉽지 않을 것이다.

발행 등이 거시경제에 미친 영향과 성장잠재력 제고방안 등은 우리에게 적지 않은 교훈을 줄 수 있을 것이다.

<표 1> 국민부담률과 사회지출 비중의 비교

(단위: GDP 대비 %)

구분	스위스	노르웨이	덴마크	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국	
										2002	2030
조세부담률	22.5	33.6	47.2	35.1	27.7	21.5	29.7	19.6	15.9	19.8	24 <sup>2)</sup>
국민부담률 <sup>1)</sup>	30.3	43.5	48.9	50.2	44.0	36.0	35.8	26.4	25.8	24.4	30 <sup>2)</sup>
사회지출 비중	26.4	23.9	29.2	29.8	28.5	27.4	21.8	14.7	16.9	6.1	21 <sup>3)</sup>

주: 1) 국민부담률=조세부담률+사회보험 부담률.

2) 비전2030 실행을 위해 증세를 할 경우.

3) 비전2030의 전망치.

자료: 조세부담률과 국민부담률은 OECD(2002), Revenue Statistics, 2002년 기준.

사회지출 비율은 OECD Social Expenditure Data, 2006 at www. OECD. org, 2001년 기준.

둘째, 유럽식 복지국가모델이 우리나라가 추구하는 국가발전전략상 적합한가의 문제다. 유럽식 복지모델은 여건이 크게 다른 한국에 이식되는 과정에서 유럽과는 다른 모습과 결과를 낳을 수 있다. 국가발전에 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 끼칠 수 있는 것이다. 시행착오와 부정적 효과를 최소화하고 긍정적 효과를 극대화하여 국가발전에 도움이 되게 하기 위해서는 유럽식 복지모델의 발전과정과 시행착오의 원인 및 수정과정에 대한 연구가 필요하다.

셋째, 유럽복지모델은 국가별로 차이가 많으며, 국가별 복지모델의 장단점을 분석한 후 우리의 여건과 국가발전전략에 바람직한 한국형 복지국가모형을 도출해야 한다는 점이다. 유럽의 대표적 복지국가인 영국, 독일, 스웨덴 등은 경제위기를 겪은 후 개혁

과정에서 이른바 복지병 치유를 위한 사회보장제도 개혁을 추진하여 상당한 성과를 거두고 있다. 유럽형 복지모델을 지향하는 우리로서는 복지제도 확충 초기 단계에서 복지병을 최소한 적게 유발하는 제도정착이 중요하다. 따라서 주요 유럽복지국가들이 겪은 위기의 원인과 경쟁력 회복을 위한 개혁방안 및 효과를 사례별로 살펴볼 필요가 있다.

유럽의 복지모델은 영국, 스웨덴, 독일 등을 중심으로 다양한 연구가 이루어져 왔다. 영국에 대해서는 권혁주(1998), 김영순(1998), 김현희·이동원(2003), 박동운(2004) 등이 1970년대 영국의 복지국가 위기의 원인과 대처 총리의 구조개혁 내용과 성과를 다루었고, 강원택(2001), 김태성, 류진석, 안상훈(2005)은 대처리즘을 계승한 노동당의 블레어 총리의 복지개혁 내용을 분석했다. 스웨덴의 경우 김수용(1998), 김영순(1998), 김영범(1999), 이현근(2001), 김태성·성경룡(2004) 등이 스웨덴 복지모델의 성공요인과 한계 및 변화를 연구했다. 주 OECD대표부(2005)와 주 스웨덴대사관(2006)은 스웨덴 복지모델의 성공요인과 과제 및 교훈을 제시했다. 독일에 대해서는 이영선·윤덕룡(1998), 민경국(2003) 등이 사회적 시장경제원칙에 따른 복지비용의 폐해를 지적했으며, 김득갑(2002), 대외경제정책연구원(2005)은 독일경제의 구조적 침체의 원인으로 통일후유증, 과도한 사회복지정책, 경직된 노동시장 등의 문제점을 분석했다. 박근갑(2001), 삼성경제연구소(2004), 홍승제·임철재(2004), 김득갑(2005) 등은 전후 독일의 경제정책 추이와 복지제도의 확대 및 축소 추이를 연구했다.

영국, 스웨덴, 독일 등에 대한 이 같은 연구들은 모두 해당 국가별 복지모델이 전후 일정기간 성공한 요인과 그 후 한계를 보인 원인들을 분석하여 국가별 사정을 구체적으로 설명하고 있다는 데 공통점이 있다. 그러나 기존 연구들은 거의 대부분이 특정 국

가를 연구대상으로 함으로써 유럽의 대표적 복지모델들에 대한 종합적인 비교분석이 부족한 데 문제점이 있다.

본 연구는 이 같은 문제점을 인식하고 첫째, 우리나라보다 100년 이상 산업화와 사회보장제도 도입이 앞선 유럽국가들의 복지국가 발전과정과 특성이 주는 교훈을 얻고자 한다. 둘째, 유럽복지국가 4대유형<sup>4)</sup> 중 복지수준과 경제적 성과가 가장 저조한 지중해형 모델은 제외하고 앵글로색슨형, 북유럽형 및 유럽대륙형 복지모델의 대표적 국가들인 영국, 스웨덴, 독일의 경제 및 사회정책의 전반적인 흐름을 설명한 후 이들 국가들의 경제위기의 원인과 사회정책이 경제위기에 미친 영향, 복지제도 재편을 포함한 개혁의 내용 및 성과를 비교분석하여 공통점과 차이점을 찾고 시사점을 살펴본다.

셋째, 대표적 국가별 비교분석뿐 아니라 유럽의 4대 복지모델 유형별 경제·사회정책의 성과와 장단점 분석을 통해 시사점을 살펴본다. 2장에서 사회지출의 비중이 높은 유럽복지국가의 발전과정과 특성을 살펴보고, 3장에서 영국, 스웨덴, 독일 등 복지국가의 위기원인 및 경제적 파장을 분석하며, 4장에서 이들 국가의 복지개혁의 내용 및 성과와 유럽복지모델의 유형별 성과를 살펴보고 종합적인 평가를 하며, 마지막으로 결론에서는 한국형 복지국가모델 형성을 위한 시사점을 살펴보고자 한다.

---

4) Sapir(2005)에 따르면 유럽복지국가는 앵글로색슨형(영국, 아일랜드), 유럽대륙형(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 룩셈부르크), 북유럽형(덴마크, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드), 지중해형(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인) 등의 4개 유형으로 나눌 수 있다. 유형별 특성은 Sapir(2005), pp.5-6 참조



## 제2장

# 유럽복지국가의 발전과정과 특성



## I. 유럽복지국가의 변천

19세기 이후 자본주의가 발달하면서 빈부격차, 실업, 노사분규, 산업재해 등 많은 폐단이 나타남에 따라 유럽국가들은 자유방임주의 정책에서 벗어나 시장에 적극적으로 개입하고 사회복지서비스를 제공함으로써 국민 생존의 실질적 보장을 추구하게 되었다. <표 2>는 영국, 프랑스, 독일 등 유럽국가들이 19세기 말부터 사회보험체계를 구축하여 사회복지서비스를 제공한 것을 보여 주고 있다. 이는 국민연금과 실업보험을 축으로 하는 유럽복지국가의 사회보장제도가 우리나라보다 50~110년 정도 앞서 시행된 것을 보여 주고 있다.

<표 2> 국가별 사회보험의 최초 실행연도

국가	산재보험	질병	연금보험	실업보험	가족수당	의료보험
독 일	1884	1883	1889	1927	1954	1880
영 국	1808	1911	1908	1911	1945	1948
스웨덴	1901	1910	1913	1934	1947	1962
프랑스	1898	1930	1905	1914	1932	1945
이태리	1898	1928	1918	1919	1936	1945
캐나다	1930	1971	1927	1940	1944	1972
미 국	1930	-	1935	1938	-	-
브리질	-	1923	1923	-	-	1923
일 본	1947	1922	1940	1947	1971 <sup>1)</sup>	1922
한 국	1964	-	1998	1998	-	1976

주: 1) 이동수당.

자료: 임현진(1993), p.79 재인용. 단 일본은 김영범(1999), pp82-99, 현외성(1992), p.264 재구성.

1917년 소련이라는 사회주의 국가복지체계가 등장하고, 1929년 자유방임주의가 초래한 대공황으로 자본주의체제가 붕괴 위협에 직면하자 각국은 사회복지 등 공공성이 강한 분야를 중심으로 정부의 개입을 강화했다. 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽국가들은 1930년대부터 복지국가정책을 추진했으며, 미국은 1935년 세계 최초로 사회보장을 법률의 이름으로 사용한 사회보장법을 제정했다.

근대 복지국가가 본격적으로 등장한 것은 2차대전 이후이다. 영국에서 1942년 ‘요람에서 무덤까지’라는 복지국가의 슬로건으로 유명한 베버리지보고서(Beverage Report)와 같은 복지국가의 전형이 등장했다. 전시동원체제에 대한 국민적 보상차원에서 복지정책이 탄력을 받았다. 전후 30년간 지속된 세계경제의 호황기에 복지국가는 황금기를 맞는다. 고도성장이 사회복지정책 강화의 배경이 되었다.

1970년대 두 차례 오일쇼크로 저성장시대가 오면서 선진국들의 복지국가체제는 한계를 맞게 되었다. 저성장시대에 과도한 복지 지출이 재정적자를 확대시켜 국민경제에 막대한 부담을 주었기 때문이다. 이에 따라 영국, 미국, 뉴질랜드 등이 1980년대에 복지재정개혁을 추진했다. 1990년대 세계화의 진전은 복지국가체제에 새로운 충격파를 던졌다. 고율의 세율 및 과도한 복지시스템 유지가 어렵게 되자 스웨덴, 독일, 이탈리아, 핀란드 등이 복지개혁을 추진하였다. 선진국들이 복지개혁에 나선 또 다른 이유는 저출산과 고령화로 세대간 세 부담의 불균형 심화이다. 인구의 고령화와 저출산은 복지개혁의 이유가 될 뿐 아니라 국가적 차원에서 복지 서비스를 강화하는 요인이 되기도 한다.

## II. 유럽복지국가의 특성

복지국가<sup>5)</sup>로 인정받기 위해서는 국가안보의 보장, 민주주의의 확립, 상위 수준의 1인당 국민소득, 혼합경제체제 등의 요소를 갖추어야 하나 가장 중요한 잣대는 사회복지발전 정도를 기능하는 사회지출<sup>6)</sup>의 규모이다.

사회지출은 첫째, 유럽복지국가의 정부지출에서 가장 높은 비율을 차지하는 특징이 있다.<sup>7)</sup> 주요 선진국의 GDP 대비 공공사회지출 비율은 2003년 현재 15% 내외에서 약 31%에 이를 정도로

- 
- 5) 복지국가란 자유민주주의와 개인주의를 지향하고 국민의 복지증진을 가장 중요한 임무로 삼아 자원을 사용하는 국가이다. 국민의 복지증진을 위해서 세 가지 방향의 정책이 추진된다. 첫째, 높고 안정적인 고용수준을 유지하기 위해 시장에 개입하고, 둘째, 국민들의 기본욕구를 충족시키기 위해 교육, 의료, 주택 및 소득보장 등의 사회복지서비스를 제공하며, 셋째, 빈곤 감소를 위해 취약계층에 공적부조를 통한 사회안전망을 제공한다. '복지국가(Welfare State)'라는 용어는 1930년대 독일에서 시민과 인접 국가를 억압하는 폭군적인 '전쟁국가'에 대비해서 '시민의 복지를 위해 봉사하고 이웃 국가를 존중하는 하나의 공동체'로 대비되어 사용하기 시작하여 1940년대 후반부터 영국 노동당 정부하에서 크게 확대된 국가권력을 지칭하는 것으로, 이때부터 국제적으로 통용되고 학계와 정계의 보편적인 용어가 되었다.
  - 6) 사회지출은 사회적 연대감에 의한 상호부조 정신을 바탕으로 하여 노령·질병·실업 등으로 곤란을 당했을 때 사회의 구성원들이 서로 지켜주기 위해 사회보험제도와 공공부조 프로그램으로 국가재정에서 지출되는 비용이다. 국가재정에서의 사회지출은 생활부조·의료부조 등에 소요되는 생활보호비, 노인복지·아동보호 등의 사회복지비, 국민연금·국민건강보험 등의 사회보험비, 공중위생·의료 등의 보건위생대책비 등의 명목으로 지출된다. OECD 기준에 의한 사회지출 항목은 노령, 유족, 보건, 가족, 적극적 노동시장, 실업, 주거 등 9개 항목이며 본 연구에서는 OECD 기준에 의한 사회지출 개념을 사용한다.
  - 7) Lindert(2005)는 사회복지지출이 GDP에서 차지하는 비율이 20% 이상인 국가가 복지국가라고 했는데 이는 OECD국가들 평균이 20% 정도인 점에 착안한 것으로 보인다. 그러나 일본의 경우 사회복지지출이 GDP에서 차지하는 비율이 1990년에 11.2%로 서구복지국가에 비해 매우 낮는데 이는 서구복지국가들과는 달리 1980년대 말까지 지속적으로 높은 경제성장을 이루어 GDP증가율이 높은 데 기인하는 것으로 볼 수 있다(김태성·성경림, 2004, p.487).

<표 3> 주요 복지국가들의 GDP 대비 공공사회지출의 추이

(단위: %)

국가/연도	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2001	2003
노르웨이	6.2	9.4	15.5	17.9	24.7	26.0	23.9	25.3
스웨덴	9.7	12.2	18.2	28.8	30.8	33.2	29.8	31.1
네덜란드	8.0	10.1	18.7	26.9	23.3	25.6	21.8	21.9
프랑스	11.5	12.3	15.0	21.1	26.6	29.2	28.5	28.8
벨기에	11.6	15.3	18.1	24.1	26.9	28.1	27.2	-
독일	14.8 <sup>1)</sup>	14.5	15.0	23.0	22.8	27.5	27.4	27.6
영국	9.6	11.5	14.6	17.9	19.5	23.0	21.8	21.5
이탈리아	8.4	11.6	15.0	18.4	23.3	23.0	24.4	-
캐나다	-	8.8	11.9	14.3	18.6	19.6	17.8	17.8
미국	-	7.2	10.2	13.3	13.4	15.4	14.7	15.1
일본	-	5.1 <sup>2)</sup>	5.3 <sup>3)</sup>	10.2	11.2	13.5	16.9	-
한국	-	-	-	-	3.1	3.6	6.1	-
OECD 전체평균	-	8.3	11.7	17.7	19.1	21.2	20.9	21.3

주: 1) 각국의 1950년 사회지출 비중은 ILO(1988) 자료에 근거한 것이며, ILO 기준에 의한 사회지출 비중이 OECD 기준에 의한 비중보다 다소 높게 나타남에 따라 독일의 경우 ILO(1988) 자료에 의한 1950년 비중이 OECD(2004b)에 의한 1960년보다 높게 나타난 것으로 보임.

2) 일본의 1960년 수치는 ILO(1988) 자료에 의한 1965년 수치로 같음함.

3) ILO(1988) 자료에 의한 수치임.

자료: OECD(2004c), OECD Social Expenditure Database.

IL0(1988), Table.2 Flora(1987), p.19 김영순(1998), p.330 재인용.

높은 비중을 차지하고 있다(<표 3> 참조). 1960년대와 1970년에 경제성장과 함께 실업, 장애 및 병상수당 등 복지혜택의 지급대상과 규모 등이 급증하여 1990년대에는 OECD 평균 공공사회지출 비중이 20%를 넘어섰다. OECD 평균 공공사회지출 비중은 1990년대 후반에 하락세를 보이다 2000년 이후 소폭 증가하는 추세를

보이고 있다. 사회지출 비중은 경제성장에 따라 높아지는 추세를 보이는데 국민소득 1만 달러 단계에서 급증하여 완만하게 증가하다 국민소득 2만 달러 단계에서 한 차례 급증한 후 하향 안정세를 보이는 경향이 있다.

<표 4> 사회복지지출의 확대 시점

국가	GDP의 3%	GDP의 5%	GDP의 15%	GDP의 17%
노르웨이	1917	1926	1970(44) <sup>1)</sup>	1980
스웨덴	1905	1921	1965(44)	1968
네덜란드	1920	1934	1965(31)	1968
프랑스	1921	1931	1970(39)	1975
벨기에	1923	1933	1960(27)	1970
독일	1900	1915	1963(48)	1968
영국	1905	1920	1971(51)	1975
이탈리아	1923	1940	1970(30)	1980
캐나다	1921	1931	1981(50)	1982
미국	1920	1931	1992(61)	-
일본	-	1960	1999(33)	2001
한국	1990	1998	2019(21) <sup>2)</sup>	2024 <sup>2)</sup>

주: 1) GDP의 5%에서 GDP의 15%로 확대되는 데 걸리는 연수(年數).

2) 비전2030의 전망연도.

자료: GDP의 3% 및 5%는 Pierson(1991), p.111 김태성·성경룡(2004), p.110 재인용.

GDP의 15% 및 17%는 OECD(2004c), OECD Social Expenditure Database의 공공 사회지출 비중 통계.

둘째, 사회지출 비중의 확대에는 장구한 세월이 소요된다. 복지 국가의 발전에는 경제성장률, 인구노령화 속도 및 복지제도의 현한,8) 집권당의 정책성향 등이 영향을 미치지만 복지혜택 확충을

8) Wilensky(1975)는 복지국가 발전요인으로 경제발전, 인구고령화, 제도의 경과연수 등을 꼽고, 이 세 변수로 GDP 대비 사회지출 비율의 83%가 설명된다고 밝혔

위한 사회지출은 오랜 기간에 걸쳐 점진적으로 확대하는 경향이 있다. <표 4>에 따르면 GDP의 5%에서 15%로 확대되는 데 벨기에가 27년이 걸려 가장 짧았고, 미국이 61년으로 가장 길었으며 스웨덴이 44년, 일본이 33년이였다. 따라서 21년 만에 사회지출 비중을 GDP의 15%로 확대하려는 비전2030의 계획은 매우 의욕적이라고 볼 수 있다. 유럽국가들은 2차대전 이전에 모두 사회지출 비중이 GDP의 5%를 달성했으나 2차대전 이후에 달성한 나라는 선진국 중에는 일본뿐이다.<sup>9)</sup>

셋째, 사회지출이 급증한 시기의 유럽복지국가들은 대부분 높은 경제성장이 뒷받침되었다. 사회지출이 가장 많이 증가했던 1960~1975년 기간 중 OECD 평균 사회지출증가율은 연평균 8.4%였고 평균성장률은 4.6%였다. 석유위기로 OECD 평균성장률이 2.6%로 둔화되었던 1975~1981년 기간 중 사회지출증가율은 2.6%로 하락했다. 경제사정이 악화되면서 복지국가의 위기론이 대두되어 사회복지예산의 증가를 억제한 것이다.<sup>10)</sup> <표 5>에서 OECD 국가들이 전후 황금기를 구가했던 1960~1975년 기간의 경우 사회지출의 증가율은 성장률의 약 1.8배였다. 유럽에서 성장률 대비 사회지출증가율의 비율이 가장 높았던 국가들은 노르웨이(2.34배), 네덜란드(2.31배), 영국(2.27배), 아일랜드(2.1배) 등이었다.

우리나라는 사회복지예산이 1997년 이후 2004년까지 연평균 11.2% 증가했으며 이 기간 중 평균성장률은 4.3%였다. 비전2030에 따르면 2006년부터 2030년까지 복지지출이 연평균 9.8%씩 증가하도록 되어 있다. 성장률 대비 사회지출증가율의 비율은 1997

---

다(다카가와 쇼고, 2004, p.337).

- 9) 일본의 사회지출 비중 확대가 늦었던 것은 인구고령화와 사회보험의 경과연수가 유럽국가들보다 늦었기 때문이었다.
- 10) 1980년대 이후는 주요 국가의 사회지출증가율과 성장률이 크게 둔화되었으므로 그 이전의 수치를 비교하는 것이 적절하다.



년 이후 2004년 기간에 약 2.60배이며, 2006년부터 2030년 기간의 경우 성장률을 비전2030의 전망치<sup>11)</sup>인 3.8%로 잡으면 약 2.57배가 된다. 이 같은 성장률 대비 사회지출증가율의 비율은 과거 선진국들의 기록을 모두 경신하는 높은 수준이다.

<표 5> OECD국가들의 성장률과 사회지출증가율

(단위: %)

	연평균 GDP성장률		연평균 사회지출증가율		성장률 대비 사회지출증가율	
	1960~75	1975~81	1960~75	1975~81	1960~75	1975~81
캐나다	5.1	3.3	9.3	3.1	1.82	0.94
프랑스	5	2.8	7.3	6.2	1.46	2.21
독일	3.8	3	7	2.4	1.84	0.80
이탈리아	4.6	3.2	7.7	5.1	1.67	1.59
일본	8.6	4.7	12.8	8.4	1.49	1.79
영국	2.6	1	5.9	1.8	2.27	1.80
미국	3.4	3.2	8	3.2	2.35	1.00
7개국 평균	4.7	3	8.3	4.3	1.77	1.43
호주	5.2	2.4	9.6	2.4	1.85	1.00
오스트리아	4.5	2.9	6.7	5	1.49	1.72
벨기에	4.5	2.2	9.3	7.9	2.07	3.59
핀란드	4.5	2.9	7.5	4.8	1.67	1.66
그리스	6.8	3.5	8.4	9.4	1.24	2.69
아일랜드	4.3	3.5	9.1	7.1	2.12	2.03
네덜란드	4.5	2	10.4	1.6	2.31	0.80
뉴질랜드	4	0.4	5.5	3.5	1.38	8.75
노르웨이	4.3	4.1	10.1	4	2.35	0.98
스웨덴	4	1	7.9	4.7	1.98	4.70
스위스	3.4	1.7	7.6	2.7	2.24	1.59
OECD 평균	4.6	2.6	8.4	4.8	1.83	1.85

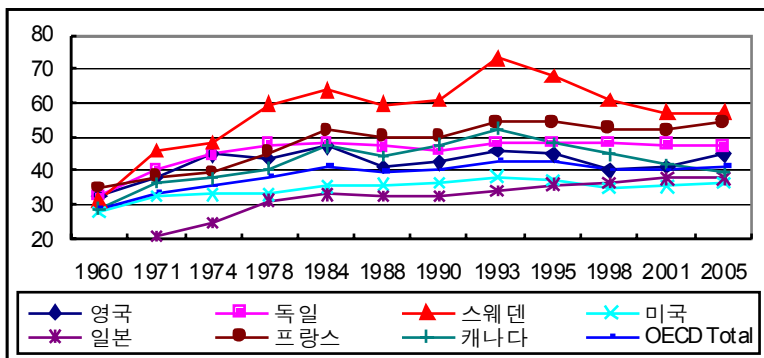
자료: OECD(1985), p21, 김태성·성경룡(1993), p.260 재인용하고 이를 근거로 성장률 대비 사회지출증가율을 산정함.

11) 비전2030은 잠재성장률을 2006~2010년 4.9%, 2011~2020년 4.3%, 2021~2030년 2.8%로 추계하고 있다.

넷째, 사회지출의 증가는 정부의 규모를 늘리는 주요 요인이 되었다. 복지예산의 증가는 복지서비스를 담당할 정부기구와 공공부분의 인력을 늘리기 때문이다. 유럽복지국가의 경우 GDP에서 차지하는 정부지출의 비중이 50% 내외이고, 정부지출의 절반 정도가 사회복지 분야에서 지출되고 있다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 주요 선진국의 정부지출 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD(1985, 1996a), OECD Historical Statistics.  
OECD, OECD Economic Outlook Database.

다섯째, 사회지출이 증가하면 조세 및 사회보험료 부담도 늘어난다(<표 1>, <표 6> 참조). 높은 복지수준을 향유하려면 막대한 재원이 필요하며 조세와 사회보험료로 이를 조달해야 하기 때문이다. 조세와 사회보험료의 항목별 비중은 국가별로 다르게 나타나고 있다(<표 6> 참조). 미국과 유럽연합(EU)은 소득세 및 법인세 비율의 비중이 가장 높은 점에서는 같으나 유럽의 경우 사회보험료와 간접세의 비중이 미국보다 훨씬 높다. 호주와 뉴질랜드는 사회보험료를 일반조세로 통합하여 복지지출에 충당하고 있으며, 덴마크, 아이슬란드, 영국 등은 사회보험료의 비중이 유럽국가 중

에서도 낮다.<sup>12)</sup>

<표 6> 조세 및 사회보험료 부담률

(단위: GDP 대비 %)

	총세율	소득세 및 법인세	사회보험비	재산세	간접세	기타
호주	31.6	17.5	-	3.0	9.4	1.8
벨기에	45.4	17.7	14.4	1.5	11.2	0.0
캐나다	33.8	15.5	5.2	3.4	8.8	0.8
체코	37.7	9.6	16.4	0.5	11.2	0.0
덴마크	48.3	29.0	1.2	1.8	16.0	0.2
프랑스	43.4	10.1	16.4	3.2	11.1	2.6
독일	35.5	9.7	14.4	0.8	10.4	0.0
한국	25.3	7.1	4.9	3.0	9.4	0.9
네덜란드	38.8	9.9	14.1	2.0	12.3	0.2
뉴질랜드	34.9	20.8	-	1.8	12.3	-
노르웨이	43.4	18.8	10.0	1.1	13.5	-
스웨덴	50.6	18.3	14.7	1.6	13.3	2.7
스위스	29.5	12.6	7.5	2.5	6.9	-
영국	35.6	13.0	6.6	4.2	11.6	-
미국	25.6	11.1	6.7	3.1	4.6	-
OECD	36.3	12.6	9.5	1.9	11.5	0.7
EU 15	40.5	13.7	11.6	2.1	12.2	0.8

주: 2003년 기준.

자료: OECD(2005d), OECD Pension at a Glance; Adema(2006), p9 재인용.

마지막으로, 사회지출 항목 중 가장 비중이 큰 부문은 노령자와

12) Adema(2006), p.8.

유족에 대한 연금과 보건부문이다(<표 7> 참조).<sup>13)</sup> 이는 인구의 고령화와 그로 인한 의료비지출 급증에 따른 것이다. 독일의 경우 GDP 대비 보건의출 비중이 8%로 가장 높는데 이는 장기요양혜택이 상대적으로 큰데다 통일 후 GDP성장이 저조한 탓이다. 고령화의 진전에 따라 은퇴자에 대한 공적연금지급이 높은 비중을 차지하고 있는데, 특히 프랑스와 독일은 노령연금의 GDP 대비 비중이 10%를 넘어서고 있다. 고령인구에 대한 복지비 증가는 근로연령계층에 대한 사회안전망 확충을 어렵게 하고 있다. 반면에 영국, 네덜란드, 미국 등은 공적연금의 비중이 낮은 대신 민간연금이 활성화되어 있다.

<표 7> 공공사회지출 항목별 GDP 대비 비중

(단위: GDP 대비 %)

	노령	유족	무능력 급여	보건	가족	적극적 노동시장	실업	주거	기타	계
스웨덴	9.2	0.6	5.2	7.4	3.8	1.4	1.0	0.6	0.6	29.8
덴마크	8.3	0.0	3.9	7.1	3.8	1.5	3.0	0.7	1.1	29.2
프랑스	10.6	1.5	2.1	7.2	2.8	1.3	1.6	0.9	0.4	28.5
독일	11.7	0.4	2.3	8.0	1.9	1.1	1.2	0.2	0.5	27.4
노르웨이	6.8	0.3	4.8	6.8	3.2	0.8	0.4	0.2	0.6	23.9
영국	8.1	0.6	2.5	6.1	2.2	0.3	0.3	1.5	0.2	21.8
캐나다	4.8	0.4	0.8	6.7	0.9	0.4	0.8	0.5	2.4	17.8
일본	7.3	1.2	0.7	6.3	0.6	0.3	0.5	-	0.2	16.9
미국	5.3	0.8	1.1	6.2	0.4	0.2	0.3	-	0.5	14.7
한국	1.2	0.2	0.5	3.2	0.1	0.3	0.2	-	0.5	6.1

주: 2001년 기준.

자료: OECD(2004c), Social Expenditure Database.

13) Adema(2006), p.9 참조.

근로계층에 대한 소득이전지출 규모는 노동시장의 사정에 따라 달라진다.<sup>14)</sup> 실업수당의 비중은 실업률이 높은 프랑스, 독일 등에서 높다. 장애인과 산재인(産災人) 등 무능력자에 대한 복지혜택은 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 북유럽국가들이 가장 앞서 있고, 독일, 프랑스, 영국 등도 미국, 일본 등보다 높은 수준이다.

<표 8> 공공사회지출과 사회부조의 비중

(단위: %)

	GDP 대비 공공사회지출	공공사회지출 중 사회부조 비중
벨기에	27.2	2.5
캐나다	16.8	11.2
중국	5.8	5.3
체코	20.1	17.5
덴마크	27.6	3.6
독일	25.2	4.2
프랑스	26.3	2.1
한국	6.1	7.7
노르웨이	24.8	2.6
네덜란드	20.3	5.2
스웨덴	31.3	2.2
스위스	26.4	2.4
영국	22.1	11.8

자료: OECD(2004c), Social Expenditure Database; Adema(2006), p.13 재인용.

한편, 취약계층에 대한 기초생활비를 제공하는 사회부조(Social Assistance)의 비중을 살펴보면 국가차원의 보편적 복지체계를 갖

14) Adema(2006), p.11.

춘 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 북유럽국가들과 광범위한 사회보험체계를 갖춘 벨기에, 프랑스, 독일, 스위스 등 유럽대륙 국가들의 경우 사회부조가 공공사회지출에서 차지하는 비중이 5% 미만이다(<표 8> 참조). 독일, 프랑스 등의 경우 고용보험 급부를 소진한 실업자가 공적부조를 받기 전에 실업부조(Unemployment Assistance)를 먼저 신청할 수 있어 사회부조의 비중이 낮다. 반면에 저소득층에 대한 보조금이 많은 캐나다, 체코, 영국 등은 사회부조의 비중이 10%를 넘어 매우 높다.<sup>15)</sup> 독일, 프랑스 등의 실업률이 높은 데는 실업자에 대한 고용보험과 실업부조 및 사회부조로 이어지는 다양한 복지혜택이 적지 않은 영향을 미치는 것으로 분석된다. 복지선진국들은 취약계층의 기초생활 보호를 추진하면서도 복지의존증을 유발하여 근로의욕을 약화시키고 재정부담이 가중되는 폐단을 막기 위해 자격기준 및 심사강화와 복지전달체계의 효율성 제고 및 취업연계를 적극 추진하고 있다.<sup>16)</sup>

---

15) Adema(2006), p.13

16) 상계논문, p.14.

제3장

## 유럽복지국가의 경제위기





앵글로색슨형, 유럽대륙형, 북유럽형 복지모형을 각각 대표하는 영국, 스웨덴, 독일은 모두 경제위기에 빠진 공통점이 있다. 1976년 영국은 외환위기, 1990년대 초 스웨덴은 금융위기, 그리고 1990년대 중반 이후 독일은 구조적인 경제침체에 빠졌다. 이들 복지국가들의 경제위기에는 이른바 ‘영국병’, ‘독일병’ 혹은 ‘복지병’이라는 말이 시사하듯 과도한 사회복지에 따른 재정약화와 재분배정책에 따른 높은 조세부담, 기업 및 근로의욕 약화 등이 적지 않은 영향을 미쳤다. 그러나 선진국의 경제가 단순히 복지지출과 재분배정책만으로 위기국면에 몰린다고 보기는 어렵다. 거시경제의 기초여건 약화, 노사관계 불안, 산업구조 낙후 및 기술개발 능력 약화 등 성장잠재력을 약화하는 다양한 요인이 겹쳐 경제위기에 직면한다고 볼 수 있다. 영국, 스웨덴, 독일의 경제위기의 원인과 사회복지정책과의 연관성을 각각 살펴본다.

# I. 영국

한때 해가 지지 않는 대영제국을 건설했던 영국이 1976년에 국제통화기금(IMF) 관리체제에 들어가자 이른바 ‘영국병’<sup>17)</sup> 때문이라는 주장이 제기되었다. 과도한 사회복지정책이 촉발한 영국병이 경제위기의 주범이라는 것이다.

영국이 IMF관리체제로 들어간 근본적인 이유는 경제력의 쇠퇴 탓이다. 세계경제가 유례없는 호황을 구가했던 1950~1960년대에 영국경제는 제조업의 경쟁력 약화로 상대적으로 쇠퇴하고 있었다.

<표 9> G7 국가들의 거시경제지표: 1973~1979

(단위: %)

구분	미국	일본	독일	영국	프랑스	이탈리아	캐나다
성장률	3.0	4.4	2.7	2.3	3.4	3.2	3.9
실업률	6.4	1.8	2.9	5.0	4.2	6.5	6.9
노동생산성 증가율	2.6	4.6	4.2	1.1	4.5	5.3	2.1
단위노동비용 변동률	6.9	7.8	4.8	18.1	10.9	15.9	10.0
소비자물가 상승률	8.2	10.4	5.0	14.8	10.2	15.4	9.0
재정규모	32.3	27.3	46.6	43.8	42.6	42.7	38.7
재정수지	-1.0	-2.8	-2.4	-4.0	-0.7	-8.5	-1.2
무역수지	0.2	0.3	1.1	-1.1	0.2	-0.5	-1.6
경상수지	0.15	0.58	1.35	-1.65	-0.82	-0.78	-1.9

자료: OECD(1985), OECD Historical Statistics.

17) 영국인들의 무기력, 느린 동작, 방임적인 태도 등을 일컫는 말로 1960년대 초에 서독 언론이 영국 노동자의 비능률성을 가리켜 사용한 데서 비롯되었다. 예로부터 영국인은 과감·냉철·끈기·자기희생 등을 미덕으로 삼아왔으나, 2차대전 후 높은 수준의 복지정책과 평등주의가 일반화되면서 근무기강과 자기책임의식이 크게 약화되었다(네이버 백과사전 인용).

1970년대 영국경제는 독일·일본 등 신흥 강국과 비교할 때 거의 대부분의 거시경제지표에서 열세를 면치 못했다(<표 9> 참조). 무엇보다도 저성장·고실업 구조가 두드러졌는데 이는 생산성은 낮고 임금은 비싼 고비용 저효율 구조와 맞물려 있다. 노동생산성 증가율은 영국이 가장 낮은 반면 단위당 노동비율변동률은 영국이 가장 높다. 물가상승이 기승을 부린 것은 근본적으로 경제체질이 악화된 것이지만 그 배경에는 강성 노조의 무리한 임금인상요구와 복지지출 충당을 위한 재정적자의 확대가 주요 변수로 작용했다.

1차 석유파동의 여파로 1973년부터 1977년까지 5년 연속 경상수지 적자를 기록하고, 재정적자가 심화됨에 따라 파운드화가 폭락했다. 1976년에 영국은행이 파운드화 방어에 나섰으나 외환보유액이 급감하였고, 그해 12월 영국정부는 IMF에 구제금융을 신청하였다.

영국경제가 이처럼 침체에 빠진 직접적인 원인으로는 기업의 투자활동 부진과 산업경쟁력 약화를 들 수 있는데, 그 원인으로는 금융자본의 우위와 영국 자본의 국제화, 영국 제조업의 해외이전 및 내수산업 취약 등을 들 수 있다.<sup>18)</sup> 그러나 보다 결정적인 요인으로는 이른바 ‘영국병’으로 불리는 사회·경제적 요인들으로써, 역대 정부의 사회민주주의적 정책, 강력한 노조와 노동쟁의 빈발, 경제정책의 일관성 결여 등을 들 수 있다.<sup>19)</sup>

전후 집권한 노동당 정권은 사회보장제도의 확대, 완전고용정책의 유지 및 주요 기간산업의 국유화를 통하여 복지국가의 토대를 다졌다. 노동당 정권은 베버리지보고서에 기초하여 5가지 원칙을 사회보장제도의 이념으로 세웠다. 첫째, 취업여부에 관계없이

---

18) 김영순(1998), pp.128-129.

19) 한국은행(1990), p.3.

모든 사회구성원에게 최저 생활을 보장하고, 둘째, 질병·실업 등 일상생활의 불안과 위험을 배제하며, 셋째, 가족수당을 통해 가정을 보호하며, 넷째, 교육·의료체계를 공영화하고, 마지막으로 주거·여가·환경 등 개인생활 향상을 위해 공공시설을 확충한다는 것이다.

사회보장의 이 같은 원칙을 실천하기 위해 1944년에 국민보험(National Insurance)법, 1945년에 가족수당법, 1946년에 국민의료서비스법이 각각 제정되고, 1948년에 공적부조제도가 도입되었으며, 1949년에는 주택건설에 정부보조금을 지급하는 주택법이 제정되어 사회복지제도의 기틀이 마련되었다. 노동당 정권은 이와 함께 석탄, 전력 및 가스, 교통 운송, 철강 등의 주요 기간산업을 국유화했다.

영국의 사회복지제도는 1950, 1960년대에 실질적인 복지혜택과 경제·사회적 안전망을 제공했다.<sup>20)</sup> 국민의 복지수준 향상을 위해 무엇보다도 완전고용의 추구가 중요했는데 이를 위해 국가가 노동시장에 인위적으로 개입하고 총수요를 관리하는 케인스주의가 경제정책의 기본 바탕이 되었다.

그러나 1970년대 경제가 극도로 침체되면서 영국의 복지국가는 근본적인 한계를 맞았다. 당시 영국은 경기침체와 극심한 인플레이션, 높은 실업률<sup>21)</sup>로 스태그플레이션에 시달렸다. 완전고용을 위한 전통적 케인스이론은 더 이상 효력이 없었다. 케인스주의와

---

20) 영국 복지정책에는 모든 국민을 동등하게 대우하는 보편성의 원칙, 국민은 무상 혜택을 누리되 다만 임대주택의 임대료와 체육시설의 사용료 등은 이용자가 일부 부담하는 국가의 재정책임 원칙, 복지정책을 운영하고 서비스를 제공하는 역할을 국가가 담당하고 행정적 책임을 지는 3대 원칙이 있었다.

21) 영국의 실업률은 전후 20여 년간 장기호황에 힘입어 애초에 케인스나 베버리지 가 최대의 목표로 삼았던 것보다 더 낮은 2%선에서 유지되었다. 완전고용이라는 목표에서 영국은 1970년대 경제위기가 본격화되기 전까지 다른 선진국 못지 않은 성과를 거두었다.

국가주도형 복지체제로 영국의 재정지출이 확대되었다. GDP에서 재정이 차지하는 비율은 2차대전 후 30%대에 머물렀는데 1970년대에 들어 40%를 넘어서게 되었다. 1972~1979년 기간 중 영국의 재정규모는 G7국가 중 독일 다음으로 컸다. 공공부문의 증가에는 사회복지지출이 가장 큰 역할을 했다. 1979년의 경우 예산에서 교육, 의료, 사회보장, 주택 등의 복지예산은 45.7%를 차지했다. 실업자 증가와 함께 노령화에 따라 수혜자 급증과 결혼 및 가족제도의 약화로 인한 독신자 및 독신부모의 증가도 사회복지지출을 증가시키는 요인으로 작용했다.

<표 10> 영국의 사회보장제도 시행에 따른 재정부담 추이

(단위: 억 파운드)

	1951	1961	1971	1977
교육	4.3	10.1	30.6	83.1
보건의료	5.6	10.9	25.6	80.0
국민보험	7.1	16.3	43.1	132.1
주택	3.7	5.6	13.1	51.1
총액	20.7 (14.4)	42.8 (15.6)	112.4 (19.5)	346.3 (24.6)

주: ( ) 안은 GNP 비중(%)임.

자료: 한국은행(1990), 재인용.

사회복지지출 급증에 따라 재정적자가 심화되어 영국은 1973~1979년 기간 중 재정적자가 GDP의 3.8%에 달해 이탈리아 다음으로 G7국가 중 2위를 기록했다. 재정적자와 그로 인한 정부의 차입증가는 공공부문의 비대화를 넘어 통치 불가능성의 문제를 제기했다.<sup>22)</sup> 만성적 적지는 미래세대에 현재의 소비부담을 전가

22) Ringen(1987), pp.84-86.

시키며 정부의 정책대안의 폭을 좁혀 새로운 재정지출사업 시행 및 세율인하 등의 추진을 어렵게 했다. 사회적 평등을 추구한 사회민주주의적 정책은 소득재분배에 일부 성과를 거두기는 했으나 당초 의도한 만큼 분배구조를 개선시키지 못한 채 시장기능을 저해하고 기업의 투자의욕과 근로자의 근로의욕을 저하시키는 등 문제점을 초래했다.

사회보장제도는 정부의 재정부담을 크게 늘리고, 만성적인 재정적자를 기록하는 데 한몫했을 뿐 아니라 근로의욕 약화 및 자발적 실업증가, 조세부담 가중으로 인한 기업가정신의 쇠퇴, 투자의욕 감퇴 등의 심각한 부작용을 낳았다. 주요 산업의 국유화는 관료주의적 경영에 따른 효율성 저하와 경쟁제한에 의한 민간부문의 활력 저하 등의 폐해를 낳았다.

<표 11> 파업건수 및 파업기간의 국제비교

(단위: 연평균)

	파업건수 (근로자 10만 명당)			파업일수 (근로자 1천 명당)		
	1965~69	1970~74	1975	1965~69	1970~74	1975
영국	9.5	12.0	9.3	156	585	245
서독	-	-	-	6	49	3
프랑스	9.6	17.7	18.7	126	166	186
일본	3.0	6.2	6.5	68	115	113

자료: 한국은행(1990), 재인용.

1970년대 영국경제를 쇠퇴시킨 또 다른 요인은 강력한 노조와 만성적인 노동쟁의였다. 영국은 노조에게 유리한 노동관련법, 정부의 비개입주의 등으로 인해 다른 선진국보다 노동쟁의가 빈발했다(<표 11> 참조). 당시 노동당 정부는 사회복지 확대, 고용안정

보장, 노동권 강화 등 주로 근로자의 이익을 대변하였고 이 과정에서 노조가 정치세력화 되어 잦은 분규 및 파업을 통해 과도한 임금인상과 무리한 복지확대 요구가 거셌다. 노조는 영국병의 치료에는 협조치 않고 파업 등을 통해 임금인상을 계속 요구해 경제가 심각한 위기에 빠지는 데 적지 않은 원인을 제공했다.

## II. 스웨덴

스웨덴은 1991년부터 1993년까지 3년간 마이너스성장을 기록하여 복지국가 성립 이후 최악의 금융위기를 겪었다. 모범적인 복지국가 스웨덴이 돌연 금융위기에 빠지자 신자유주의 진영은 스웨덴이 과도한 복지지출로 위기가 발생했다고 단언했다.

그러나 금융위기가 발생한 직접적인 원인은 부동산 거품 붕괴에 따른 은행의 부실채권 누적이었다. 스웨덴정부가 EU가입을 앞두고 금리자유화, 대출한도제한 철폐 등 금융자유화 조치를 충분한 준비 없이 추진한 것이 화근이었다. 금융규제 완화로 주택투자와 민간소비에 대한 가계대출이 급증해서 발생한 거품이 붕괴한 것이다. 따라서 1990년대 초 스웨덴의 금융위기는 정부의 경제정책 실패에 주로 기인한 것으로 볼 수 있다. 그러나 스웨덴 복지국가모델이 한계를 맞은 점이 금융위기에 적지 않은 영향을 미친 것을 부인할 수 없다.

스웨덴은 사민당의 장기집권이 시작된 1930년대부터 분배중시 동반성장형 복지국가를 발전시켜 왔다.<sup>23)</sup> 1932년 사회민주당이 집권하면서 시장에 대한 정부의 포괄적 개입이 이루어졌다. 노동자계층의 요구를 적극 반영하여 시혜적 복지정책이 적극 추진되었다. 무상교육, 자녀수당, 주택보조금, 유급질병보험, 실업보험

---

23) 이 시기에 상당한 수준의 분배정책이 가능했던 것은 스웨덴경제가 19세기 말과 20세기 초에 유럽에서 가장 뒤늦기는 했지만 가장 성공적인 산업혁명에 성공한 덕분이었다. 1860년대에 단행한 시장경제적 개혁의 결과 자동차, 통신, 화학 등 스웨덴의 기반산업을 이데 세운 것이다. 스웨덴의 거의 대부분의 대기업들은 이 때 세워진 것이다. 당시에 스웨덴은 다른 유럽국가보다 높은 성장률을 기록했다. 방대한 천연자원과 시장경제원리에 의한 경제운영이 스웨덴 번영의 초석이었다. 당시에 세금률은 10% 정도였고 최고 소득세율은 17%였다. 이 같이 낮은 세율은 기업활동 활성화에 크게 기여했다(민경국, 2006).



등이 잇달아 시행되었다. 스웨덴은 1930년대 초에 사회지출 비중이 GDP의 7%로 미국의 4.2%를 크게 앞질렀다.<sup>24)</sup>

<표 12> 소득이전 및 조세에 따른 지니계수 변화

	소득이전 및 조세 이전	소득이전 및 조세 이후	변동률(%)
호주, 1975/76	0.294	0.290	-1.4
1993/94	0.463	0.306	-33.9
독일, 1984	0.431	0.264	-38.7
1994	0.436	0.282	-35.3
이탈리아, 1984	0.404	0.301	-25.5
1993	0.510	0.345	-32.4
일본, 1984	0.292	0.252	-13.7
1994	0.340	0.265	-22.1
네덜란드, 1977	0.207	0.223	7.7
1994	0.421	0.253	-39.9
스웨덴, 1975	0.403	0.232	-42.4
1995	0.487	0.230	-52.8
미국, 1974	0.395	0.310	-21.5
1995	0.455	0.344	-24.4

자료: Burniaux, Dang, Fore, Forster, d'Ercole and Oxley(1998), p.39.

스웨덴식 복지모델이 본격적으로 도입된 것은 1950~1975년 기간 중이었다. 1950년 9.7%였던 GDP 대비 공공사회지출 비중은 1975년에 23.7%로 급증했으며, 1977년부터 네덜란드를 제치고 공공사회지출 비중이 세계 1위를 기록했다. 복지정책이 대폭 강화되면서 정부지출의 비중이 1960년 31.1%에서 1975년 49.3%로 늘어나고 공무원 수도 급증했다. 복지재원 충당을 위해 세금도 매년 늘어나 국민부담률이 1960년 32.1%에서 1975년 50.9%로 늘어났다.

24) Pierson(1999), p.187.

1960년대 이후 급증한 사회복지비 지출 비중은 1993년에 36.8%로 최고치를 기록한 후 그 후 정체 내지는 약간의 감소 추세를 나타냈다. 그러나 스웨덴은 최근에도 여전히 30% 전후의 높은 사회복지비 지출 수준을 유지하고 있어, OECD국가들 가운데 가장 높은 국가 중의 하나다.

막대한 사회복지지출의 재원을 충당하기 위한 스웨덴 국민들의 국민부담률은 OECD국가들 가운데 가장 높다(<표 1> 참조). 강력한 재분배정책의 결과 스웨덴은 소득불평등 정도가 덴마크에 이어 세계 2위로 가장 낮다(<표 31> 참조). <표 12>는 조세 및 소득이전에 의해 스웨덴의 지니계수가 다른 선진국보다 더 많이 줄어든 것을 보여 주고 있다.

<표 13> 실업률 변화추이

(단위: %)

	1970~1979	1980~1989	1990~1999
미국	6.1	7.2	5.8
영국	4.7	10.4	8.0
독일	2.3	6.0	7.4
프랑스	3.7	8.8	10.6
이탈리아	6.2	9.1	10.3
스웨덴	2.1	2.6	7.2
노르웨이	1.7	2.8	5.2
캐나다	6.6	9.3	9.6
일본	1.7	2.5	3.1
OECD 평균	4.3	7.4	8.0

자료: OECD(1985), OECD Historical Statistics.

스웨덴 모델의 기본 목표인 완전고용은 1991년 금융위기 이전

까지 공식적으로 달성되었다.<sup>25)</sup> 1970년대 스웨덴의 연평균 실업률은 1.7%로 일본과 같은 수준이었고, 1980년대에는 일본에 이어 가장 낮은 2.6%의 실업률을 기록, OECD국가 평균보다 훨씬 낮았다(<표 13> 참조).

스웨덴 국민들이 누리는 복지혜택은 선진국 중 가장 높은 수준이다. 직장에서 받는 근로소득에 대한 노령연금과 질병 및 실업급여의 비율을 나타내는 소득대체율은 1990년대 복지개혁 이전에는 70~90%를 차지했다. 질병 및 실업급여가 지급되는 기간도 가장 길어 실업급여의 경우 최장 3년까지 받을 수 있다(<표 14> 참조).

<표 14> 스웨덴의 연금과 질병 및 실업급여 소득대체율 변화  
(과세 후 기준)

(단위: 남성 독신 평균산업 노동자의 평균임금 대비 %)

	노령연금	질병급여	실업급여
1970	85	83	79
1974	-	90	67
1982	82	90 <sup>1)</sup>	77 <sup>1)</sup>
1990	70	90	85

주: 1) 1978년.

자료: Johansen and Kolberg(1985), p.165; Esping-Andersen and Korpi(1984), p.201; NOSOSOCO(1993), p.39, p.42; 김영순(1998), p.288, p.296 재인용.

스웨덴 모델이 성장과 분배를 동시에 추구하여 상당한 성과를 거둘 수 있었던 이유는 다음과 같다. 첫째, 해외의존도가 높은 소규모 개방경제에 유리한 세계경제의 호황이 전후 상당기간 지속

25) 스웨덴의 1990년대 경제위기 이전 공식실업률의 신뢰성이 떨어진다 지적이 있다. Sandberg(1998)는 “일할 수 있는 있는 인구의 5분의 1 이상이 자발적 실업, 다양한 고용훈련 프로그램에의 참가, 명예퇴직, 혹은 안락한 쉼터를 찾아 노동 시장을 떠났다. 따라서 실제 실업률은 20%를 훨씬 넘는 수준이다”(p.21)라고 밝혔다.

되었다. 둘째, 완전고용과 평등의 실현을 위해 추진된 변형된 케인지안 정책인 '렌-마이드너 모델'(Rhen-Meidner Model)이 상당기간 효력을 발휘했다. 적극적 노동시장정책과 연대임금정책<sup>26)</sup>이 물가상승이 억제된 완전고용 달성과 임금 및 물가안정과 생산성 향상에 기여한 것이다. 셋째, 노사간 타협<sup>27)</sup>을 통해 노동시장이 안정되었다. 넷째, 정부의 자본시장 통제가 가능함에 따라 재정 및 금융정책을 적절히 사용하여 전략산업 육성이 가능했다. 다섯째, 대기업이 사회적 책임에 충실한 대신 기업의 지배권을 확보하여 첨단기술력 강화와 양질의 일자리 창출을 우선으로 하는 경영을 하고, 생산성 향상을 위한 설비투자 및 교육훈련투자를 할 수 있었다.<sup>28)</sup>

- 
- 26) 연대임금정책은 무분별한 임금상승을 막기 위해 산업간·기업간 생산성 및 이윤율의 차이에 관계없이 동일한 일을 하면 동일한 임금을 주는 정책으로 물가안정뿐 아니라 스웨덴 모델의 기본 목표인 평등추구를 고려한 것이나 스웨덴기업 혹은 산업의 생산성과 효율성을 높이는 데 기여했다. 생산성이 낮은 부문의 기업이 상대적으로 높은 임금을 지불하도록 함으로써 비효율적이고 생산성이 낮은 기업은 퇴출되고, 효율적이고 생산성이 높은 기업들만 남게 되기 때문이다. 연대임금정책은 1960년대와 1970년대에 생산부문별로 기술훈련 및 수준을 비슷하게 함으로써 조세 및 이전지출과 함께 소득평준화에 크게 기여했다. 연대임금정책은 처음에는 '동일노동 동일임금'이었으나 1970년대에는 '모든 노동에 대한 동일임금'으로 변모했다. 갈수록 평등성이 강화된 것이다.
- 27) 1938년 노조가 경영자의 경영할 권리를 인정하고 경영자는 노조의 방어권을 상호 인정하는 잘츠호보덴협약이 체결되어 사회적 타협이 이루어졌다. 중앙차원의 단체교섭도 이 때 제도화되었다.
- 28) "스웨덴에는 한국의 삼성을 능가하는 발렌베리(Wallenberg) 가문이라는 막강한 재벌이 있다. 발렌베리 산하 14개 상장기업군이 스톡홀름 증권시장 시가총액의 40%를 차지할 정도니 그 규모를 미루어 짐작할 수 있다. 그렇다고 발렌베리 재벌이 한국의 참여연대가 요구하는 식으로 소유 지배의 투명성을 확보한 것은 결코 아니다." (중략) "일반인이 가진 주식은 1주 1표인데 발렌베리 가문이 가진 주식은 1주 10표이고 심지어는 1주 1000표도 허용되었다. 그렇다면 진보를 표방하며 70여 년간 장기집권한 스웨덴 사회민주당이 왜 이런 소액주주의 권리를 무시하는 재벌을 용인하는 것일까. 대기업이 존재하는 이유가 양질의 일자리를 창출하고, 첨단기술의 개발로 국가의 기술경쟁력에 기여하며 벌어들인 돈을 국가의 복지사회구현을 위해 세금으로 내놓는 것이라면, 이를 따르는 재벌에 대해서는 소유와 지배를 크게 문제 삼을 필요가 없다고 생각한 것이다"(이찬근, 2004,

그러나 빠르게는 1970년대 중반부터 스웨덴 모델은 난조를 보이기 시작한다.<sup>29)</sup> 1950년대와 1960년대에는 경제가 순조로운 성장세를 보였으나, 1970년대에 들어서어서 성장률의 저하, 실업률의 상승, 물가의 상승 등을 경험했다. 스웨덴 복지모델이 한계에 부딪히는 조짐이 나타난 것이다. 스웨덴 복지모델의 한계론<sup>30)</sup>의 초점은 과도한 복지 지출이 성장률 및 생산성에 미치는 영향이다.

<표 15> GDP 및 1인당 GDP성장률

(단위: %)

	GDP			1인당 GDP		
	1970~93	1965~91	1970~91	1970~93	1965~91	1970~91
스웨덴	1.49	2.27	1.83	1.14	1.84	1.50
OECD	2.76	3.27	2.89	1.98	2.43	2.11
OECD 유럽	2.43	3.00	2.62	2.43	2.38	2.04

자료: OECD, National Accounts Main Aggregates, Vol.1, 1960-1993, 1995.  
Henrekson(1996), p.1748, p.1752 재인용.

1970~1993년 기간 중 스웨덴의 성장률은 1.49%로 OECD국가 평균성장률인 2.76%에 크게 못 미쳤다(<표 15> 참조). 유럽의 OECD국가 평균과 비교해도 스웨덴의 성장률은 2/3에 불과하다. 1인당 GDP성장률과의 비교에서도 마찬가지다. 스웨덴이 마이너스 성장을 했던 1991~1993년을 제외하고 비교해도 스웨덴의 성장률이 다른 선진국보다 저조한 것은 변함이 없다.<sup>31)</sup>

pp.408-409).

29) 김태성·성경륜(2004), pp.322-323.

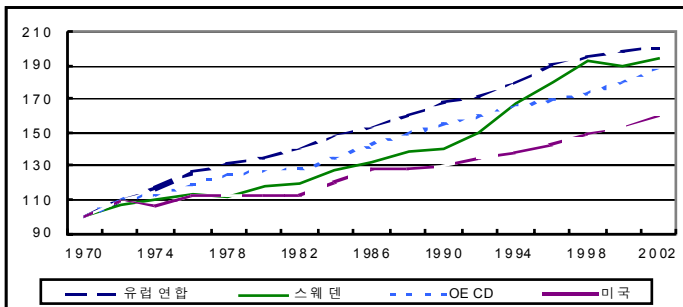
30) 1980년 중반부터 스웨덴의 고복지·고조세 및 시장에 대한 정부개입 등이 경제 성장을 저해한다는 이른바 동맥경화증(Sclerosis) 가설이 활발하게 논의되기 시작하였다.

31) 김우택(2006)은 1950년을 전후로 스웨덴경제의 활력 약화를 다음과 같은 장기적 추세로 보고 있다. “1870년에서 1950년까지 스웨덴경제는 일본과 함께 세계에서

스웨덴의 민간부문의 노동생산성은 지난 40년간 OECD 평균에는 미치지 못 했으나 미국보다는 높고 1994년부터는 EU 평균보다 높아 양호하다고 볼 수 있다(<그림 2> 참조). 1990년대 이후의 높은 정보통신(ICT) 투자율, 숙련노동자의 높은 비중 덕분에 스웨덴의 민간부문 생산성은 높은 편이다. 그러나 공공부문의 생산성 저조가 전체 스웨덴경제의 생산성을 약화시키고 있다(<그림 4> 참조).<sup>32)</sup> 대부분의 공공서비스가 노동집약적인데다 경쟁이 없어 생산성 향상 노력을 거의 하지 않기 때문이다.

<그림 2> 민간부문 노동생산성 국제 비교

(단위: 1970년=100)



자료: OECD(2004a), OECD Economic Survey: Sweden p.28.

가장 높은 성장률을 보인 역동적인 경제였다. 반면 1950년 이후에는, 계속 높은 1인당 GDP를 자랑하고는 있지만, 스웨덴경제는 이미 활력을 잃어가고 있음이 곳곳에서 드러난다. 1950년까지의 고도성장으로 1870년 0.6%이던 세계 전체 GDP에서 차지하는 스웨덴의 몫은 1950년에는 0.9%로 높아졌다. 그러나 그 이후 스웨덴의 비중은 계속 줄어들었고 20세기 말에는 0.5%까지 감소했다. 같은 기간 동안 2.3%에서 3%, 7.7%로 계속 비중을 높인 일본과는 대비되는 실적이다. 또 높은 1인당 GDP 세계 랭킹 때문에 많은 사람들이 스웨덴의 상대적 소득수준의 하락을 보지 못한다. 1950년 OECD 평균소득의 1.2배이던 스웨덴의 1인당 국민 소득이 1990년대 초 0.9까지 하락했다가 최근 회복하고는 있으나 아직 평균을 조금 하회하고 있다.”

32) 공공부문의 노동생산성 증가율은 1970~1992년 기간 중 마이너스를 기록한 것으로 추정되고 있으나 스웨덴중앙은행의 국민계정에서는 0으로 설정하고 있다 (Lindbeck, 1997, p.1286).

스웨덴경제의 생산성 하락에는 공공부문의 비대화 탓이 크다. OECD 평균으로 2004년 민간부문의 고용자 수가 1970년보다 약 40% 증가한 반면 스웨덴의 경우 1970년보다 약 4% 감소했다 (<그림 3> 참조).<sup>33)</sup> 1970~2000년 기간 중 정부부문 고용비율은 OECD 평균으로 약 13%로 거의 변하지 않고 있으나 스웨덴의 경우 19%에서 29%로 증가했다. 공공부문의 고용 급증은 경제 전체의 생산성을 약화시키는 주요 요인으로 작용했다.<sup>34)</sup> 상대적 경제 성과에 대한 논란<sup>35)</sup>이 있기는 하나 스웨덴경제가 1970년대와 1980년대에 다른 선진국에 비해 상대적으로 쇠퇴한 것은 부인할 수 없다.

공공부문의 비대화뿐 아니라 적극적인 대기업지원정책을 추진하는 과정에서 정부가 지나치게 민간부문에 개입하고 통제하는 것이

---

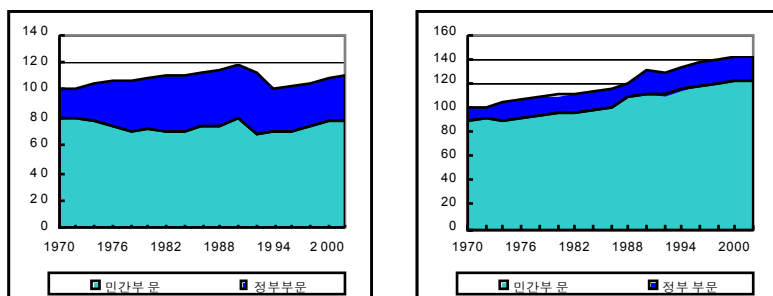
33) 영국 경제주간지 Economist는 1950년 이래 스웨덴은 민간부문의 일자리 수가 늘어나지 않았으며 스웨덴의 총고용에서 공공부문의 비중은 30%로 독일의 2배라고 밝혔다. 스웨덴의 공공부문 생산성은 OECD국가 중 가장 낮다고 밝혔다 (2006. 9. 11. 기사).

34) OECD(2004c), p.27.

35) 린드벡(Lindbeck)위원회는 구매력 평가기준의 1인당 GDP로 볼 때 스웨덴은 OECD 유럽국가 중 1970년에 3위, 1991년에 14위로 급락한 것은 스웨덴경제의 장기적이고 만성적인 문제를 보여 준다고 지적했다(Lindbeck et al., 1993). 이에 대해 Korpi(1996)는 Lindbeck위원회 보고서가 스웨덴의 상대적 쇠퇴의 증거로 제시한 구매력 평가기준의 1인당 GDP 순위의 비교기간 선택 등의 문제점을 지적했다. 경기침체가 시작된 1991년을 제외하고 1977년부터 1990년까지 기간을 보면 스웨덴의 순위는 6위와 8위 사이에서 안정적이므로 상대적 쇠퇴라고 말할 수 없다는 것이다. Korpi(1996), Dowrick(1996)는 스웨덴의 성장률이 OECD 평균성장률을 밑도는 것은 터키, 그리스, 포르투갈, 아일랜드 등 저소득 국가들의 성장률이 고소득 국가들보다 높은 이른바 ‘따라잡기/수렴’(Catch-up/ Convergence Hypothesis)효과 때문이라고 지적했다. 따라서 1970년대 초에 스웨덴과 비슷한 소득수준에 있었던 고소득 6개 국가(스위스, 덴마크, 네덜란드, 독일, 영국, 프랑스)의 성장률을 비교해 보면 스웨덴과 마찬가지로 OECD 평균을 밑돌았으며, 이들 6개국의 평균과 비교할 때 스웨덴의 성장률이 저조했다고 볼 수 없다는 것이다. 비교 대상국과 기간의 차이에 따라 상대적 경제성과에 대한 결론이 조금 달라질 수는 있다. 그렇더라도 스웨덴경제가 1970년대 이후 20여 년간 다른 선진국에 비해 상대적으로 쇠퇴한 것을 부인할 수는 없다(김수용, 1998).

경제의 효율성을 약화시켰다. 시장자율에 맡기지 않고 1980년대 중반까지 자본시장 규제 및 농업 및 주택가격 통제, 세제 및 보조금 등을 무기로 정·관계가 기업활동에 지나치게 개입한 것이다.<sup>36)</sup>

<그림 3> 스웨덴과 OECD국가의 정부 및 민간 부문의 고용 비교  
(스웨덴) (OECD)

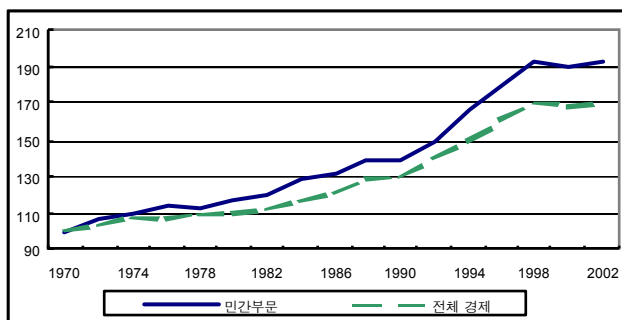


주: 1970년=100.

자료: OECD(2004a), OECD Economic Survey: Sweden, p.28.

<그림 4> 스웨덴의 노동생산성

(단위: 1970년=100)



자료: OECD(2004a), OECD Economic Survey: Sweden, p.28.

36) 세계경제포럼(WEF)의 1993년 국가별 경쟁력 평가보고서에 따르면 스웨덴은 경제위기 이후 시장주의적 개혁을 추진한 결과 1993년 산업에 대한 정부의 개입 수준은 세계 18위로 세계 20위인 미국 수준에 가까워졌다(WEF, 1993, p.433).



스웨덴 모델은 1990년대 완전고용의 실현이 어렵게 돼 구조개혁이 불가피해졌다.<sup>37)</sup> 무엇보다도 세계화시대에 스웨덴 모델은 무기력한 모습을 드러냈다. 1980년대에 단행된 자본시장 규제완화로 국내 금융시장에 대한 통제가 어려워져 대기업에 대한 저리의 여신할당정책은 실효성을 상실하게 되었고 자본의 국제화는 고용확대를 위한 내수관리를 어렵게 했다.

더구나 1970년대 이후 경기하락에 따라 노동조합의 입지가 약화된 데다 1980년대에 자본규제가 완화되면서 스웨덴 대기업들의 다국적기업화가 가속화됨으로써 노사간의 힘의 균형이 무너졌다. 고숙련 및 저숙련 노동자간의 대립이 심화되어 스웨덴 모델의 주요 축인 연대임금정책이 사실상 폐기되었다.<sup>38)</sup> 소득평준화의 주요 축인 연대임금정책이 폐기되면서 근로소득 배분의 격차가 점차 확대되었다. 노조가 고소득자와 저소득자로 분열되면서 높은 수준의 복지유지를 위한 높은 조세부담에 대한 납세자들의 불만이 증가한 것도 복지국가의 순항을 어렵게 했다. 유럽의 통합은 역내 저임금 노동자들의 유입을 몰고 와 스웨덴복지국가의 미래에 직접적인 도전이 되고 있다.<sup>39)</sup> 특히 스웨덴은 1970년대 이후

37) 1990~1999년 기간 중 연평균 실업률 7.2%는 영국·독일·프랑스 등 다른 유럽 국가보다 낮기는 하나 완전고용의 실현불가는 스웨덴 모델의 근간이 무너진 것을 의미한다.

38) 해외의존도가 큰 경영자연합체(VF)가 1983년 노조와의 중앙 단체협상을 포기한 이후 노동조합연맹(LO)의 협상상대인 경영자총연합회(SAF)가 급격히 약화되어 1991년 중앙에서의 단체협상을 포기했다. 산업별, 기업별 임금협상이 이를 대신하게 되었다.

39) 유럽연합(EU)회원국으로서 스웨덴은 공통사회 역내 노동시장 개방의 적용을 받게 된다. 공통사회정책은 국경을 초월한 소득이전 프로그램의 성립과 가맹국에 대한 규제적 수단을 통한 사회정책목적의 실현을 목적으로 하고 있다. EU회원국 국민들이 다른 회원국 국경을 통과할 때 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 여권검사 등의 검문을 하지 않도록 한 생권협정에 스웨덴은 2001년 3월 가입했다. 노동시장의 개방은 전면적으로 시행되는 것이 아니라 서비스시장 개방 일정에 따라 일정범위 내에서 단계적으로 시행될 전망이다. 역내 노동시장의 개방이 확대될 경우 신규 회원국들의 저임금 노동자들의 유입을 몰고 와 국내 임

강력한 산업경쟁력을 가진 일본과 동아시아 신흥공업국의 도전에 대응하는 데 효율적이지 못했다. 무너지는 국제경쟁력 앞에서 높은 수준의 복지를 유지하는 데 역부족을 드러낸 것이다. 스웨덴 국민의 초조감은 1976년과 1991년 및 2006년 중도우파로의 정권 교체로 나타나기도 했다. 중도좌파인 사민당도 재집권 기간 중 세계화에 걸맞게 복지제도의 축소조정을 추진해야만 했다.

고복지·고부담이 스웨덴의 국제경쟁력을 약화시키는 주요 요인이라는 주장은 1970년대부터 제기되어 왔다.<sup>40)</sup> 그러나 반론도 적지 않다. 주 스웨덴대사관(2006)은 스웨덴은 기업활성화 차원에서 낮은 법인세와 각종 조세감면정책을 시행함으로써 기업의 실효법인세율은 경쟁국보다 낮다고 밝혔다.<sup>41)</sup> 명목법인세율이 28%로 낮은데다 가속 감가상각제도 등의 조세감면조치로 고수익 고성장 기업의 실효법인세율은 낮다는 것이다.<sup>42)</sup>

그러나 기업의 조세부담은 법인세로만 측정될 수 없다. 부가가치세 부담은 경쟁국들과 큰 차이가 없으므로 제외하더라도 사회보장부담금을 포함해서 기업의 부담을 계산해야 한다. 스웨덴기업의 사회보장비 부담을 포함시킨 GDP 대비 기업의 법인세 및 사회보장비 부담률은 14.6%로 프랑스, 독일 등 다른 선진국보다 훨씬 높다. 일부 고수익 고성장 기업의 실효법인세율은 낮을 수

---

금의 하락 현상을 초래할 경우 복지수준이 하락할 수 있다.

- 40) Lindbeck(1975), Meyerson(1985) 등은 그 이유로 첫째, 높은 수준의 복지와 고율의 조세가 노동유인을 약화시켜 노동력 공급을 저하시키며, 둘째, 완전고용을 위한 고용보호 장치들이 노동시장의 경직성을 가져와 노동력의 효율적 배분을 방해하며, 셋째, 연대임금과 높은 사회보장비용으로 인한 노동비용의 상승이 스웨덴기업의 가격경쟁력을 하락시켰다고 지적했다.
- 41) 주 스웨덴대사관(2006)은 캐나다 Howe연구소 자료를 인용, 스웨덴의 실효법인세율은 121%로 프랑스(33.3%), 독일(36.9%), 영국(21.7%), 미국(37.7%), 한국(30.8%), 일본(33.6%)보다 훨씬 낮다고 밝혔다(p.13).
- 42) 주 스웨덴대사관(2006)은 스웨덴의 대표기업인 볼보의 실효법인세율은 3~7%라고 밝혔다(p.29).

있으나<sup>43)</sup> 스웨덴기업 전체의 조세 및 사회보장비 부담은 매우 높다고 할 수 있다(<표 16> 참조).

<표 16> 기업의 법인세 및 사회보장비 부담비율 비교

	국민 부담률	국민부담금 대비 법인세비율(1)	국민부담금 대비 기업의 사회보장비부담금 비율(2)	(1) + (2)	GDP 대비 기업의 법인세 및 사회보장비 부담비율	최고 법인세율
캐나다	33.9	10.1	8.5	18.6	6.3	38.6
프랑스	44.0	6.6	25.3	31.9	14.0	35.4
독일	36.0	2.9	19.8	22.7	8.2	38.9
이탈리아	42.6	7.6	20.4	28.0	11.9	36.0
일본	25.8	12.2	17.6	29.8	7.7	40.9
한국	24.4	12.8	7.7	20.5	5.0	29.7
스웨덴	50.2	4.8	24.3	29.1	14.6	28.0
영국	35.8	8.1	9.6	17.7	6.3	30.0
미국	26.4	6.7	13.0	19.7	5.2	39.3
OECD	36.3	9.3	14.6	23.9	8.7	31.2

주: 2002년 기준, 국민부담률=조세부담률+사회보장비 부담률.

자료: OECD(2005c), OECD in Figure, 2005 edition.

더욱이 사회보장비 부담금 등을 제외한 기업의 총납세액이 영업이익에서 차지하는 비중은 스웨덴이 이탈리아 다음으로 높다(<표 17> 참조). 여기에다 사회보장비 부담금이 포함된 고용비용이 프랑스 다음으로 높은 점을 고려하면 스웨덴기업의 조세 및 사회보장비 부담률은 매우 높다고 할 수 있다.

43) 라르스 마리의 주한 스웨덴 대사는 스웨덴의 산업부문의 세금은 다른 나라와 비교해서 크게 높지 않으며, 중소기업의 경우 세금을 많이 낼 필요가 없다고 밝혔다(한국일보 2006. 10. 1. 보도).

<표 17> 기업의 고용비용 및 총납세 부담률

(단위: %)

	영국	스웨덴	독일	프랑스	이탈리아	미국	캐나다	일본	한국
고용비용 <sup>1)</sup>	9	33	21	47	33	8	12	13	17
총납세 <sup>2)</sup>	52.9	52.6	50.3	42.8	59.8	21.5	32.5	34.6	29.6

주: 2005년 기준

1) 고용비용(Hiring Cost)은 사회보장비용의 고용주 부담분과 근로자의 채용과 관련된 된 세금부담이 총급여에서 차지하는 비율.

2) 고용비용을 제외한 창업 후 2년차부터 기업이 납부하는 세금이 영업이익에서 차지하는 비율.

자료: Doingbusiness in 2006, IBRD/World Bank.

<표 18> 순 공공사회지출 비중 비교

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	한국	스웨덴	영국	미국	OECD
1. 총 공공사회지출	20.4	33.0	30.6	28.3	18.5	7.1	35.1	25.4	15.7	23.3
2. 이전소득에 대한 직접 세와 사회보험 부담금	0.7	1.5	1.4	2.1	0.2	0.0	4.2	0.4	0.6	
3. 이전소득으로 지출한 소비에 대한 간접세	1.0	3.3	2.3	2.4	0.6	0.4	2.9	2.2	0.4	
4. 이전소득과 유사한 세금감면 혜택 <sup>1)</sup>	0.5	1.2	1.2	0.2	1.1	0.4	0.0	0.1	0.8	
5. 민간 사회보험급여에 대한 세금감면 혜택	0.3	0.1	0.5	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	1.3	
6. 순 공공사회지출 (1-2-3+4+5)	19.6	29.2	28.4	24.1	18.6	7.1	28.0	23.1	16.9	20.4

주: 1) 근로소득에 대한 자녀공제, 민간 건강보험혜택, 근로자에 대한 사용자의 복지수당, 민간기금에 대한 세금감면 등에 대한 면세 등 사회복지정책상 시행되는 세금감면 혜택.

자료: Adema and Ladaique(2005), p.32

스웨덴이 다른 선진국에 비해 복지서비스에 더 많은 비용을 지출하고 있다는 주장에 대해 주 스웨덴대사관(2006)은 순수 복지 지출비용은 다른 선진국에 비해 높지 않다고 반박했다. GDP 대비 총 공공사회지출 비중은 35.1%로 세계 최고수준이나 이전소득이 조세 및 사회보장비 과세대상이며, 사회복지예산에 복지공무원의 봉급이 포함되어 있어 국고로 환수되는 조세수입을 제외한 순 공공사회지출 비중은 프랑스, 독일보다 낮다는 것이다(<표 18> 참조). 그러나 이를 감안하더라도 비교대상인 프랑스, 독일 등의 사회지출 비중도 매우 높은 수준이라는 점에서 스웨덴이 고부담 고복지 국가의 대열에서 제외될 수는 없는 것이다. 실제 프랑스, 독일 등도 높은 복지비용이 경제에 상당한 부담을 주고 있다.

스웨덴의 최고 근로소득세율은 55.5%로 선진국 중 최고수준이나, 개인소득세의 누진제도가 완화되어 다수 국민의 근로소득세는 평균 33%에 그치고 있다.<sup>44)</sup> 그러나 총소득에 대해 소득이 평균수준인 근로자의 가처분소득 비율은 4인가족의 경우 주요 국 중 가장 낮다(<표 19> 참조). 총소득 중 각종 세금과 사회보장비 부담금을 제외하고 가족수당을 합한 가처분 소득이 낮다는 것은 스웨덴 일반 근로자의 조세부담이 높다는 것을 의미한다. 게다가 근로자 부담 한계소득세율과 부가가치세율, 사회보장기여율을 합칠 경우 최고수준 임금자의 한계 실효소득세율<sup>45)</sup>은 71%로, 미국의 37%, 호주 43%, 일본 55%, 프랑스 60%, 독일 70%에 비해 높다.<sup>46)</sup> 소득이 평균수준인 근로자의 조세부담은 경쟁국에 비해 크게 높지 않다고 하더라도 중상위층 소득자의 실질 조세부담은 매우 높은 것이다.

44) 주 스웨덴대사관(2006), p.16

45) 근로자 부담 한계세율과 부가가치세, 사회보장 기여율을 합친 세율을 말한다.

46) 주 OECD대표부(2005), p.23.

<표 19> 근로소득과 조세부담률 비교

	국민부담률	국민부담금 대비 개인 소득세	국민부담금 대비 간접세	최고 근로소득세율	총소득에 대한 평균수준 근로자의 가처분소득 비율	
					독신자	4인가족
캐나다	33.9	35.0	26.3	46.4	75.6	85.7
프랑스	44.0	17.3	25.4	40.0	73.2	85.4
독일	36.0	25.1	29.2	51.2	59.0	81.7
이탈리아	42.6	25.5	26.9	41.4	71.7	85.1
일본	25.8	18.4	20.1	47.2	80.7	84.9
한국	24.4	12.8	38.8	36.7	91.1	91.7
스웨덴	50.2	30.4	26.4	55.5	69.6	79.2
영국	35.8	29.8	32.7	40.0	76.8	90.1
미국	26.4	37.7	17.6	45.2	75.7	88.5
OECD	36.3	26.0	31.9	42.6	75.2	86.9

주: 2002년 기준, 국민부담률=조세부담률+사회보장비 부담률, 가처분소득=총소득-총세금-사회보장비부담금+가족수당.

자료: OECD(2005c), OECD in Figure, 2005 edition.

주 OECD대표부(2005)는 지나치게 높은 사회보장 부담과 실효 소득세율이 스웨덴기업의 해외이전<sup>47)</sup>을 유발하는 요인이 되고 있다고 밝혔다. 세계경제포럼(WEF)의 1993년 국가별 경쟁력 평가보고서<sup>48)</sup>에 따르면 1987~1991년 기간 중 스웨덴의 해외 직접투자액은 연평균 82억4,000만 달러를 기록하여 세계 7위였으나, 총 고정자본형성 대비 해외직접투자액 비율은 10.96%로 벨기에에 이어 세계 2위를 기록했다. 이는 스웨덴의 경우 국내의 고비용 부담으로 인해 경제규모에 비해 해외투자 비중이 매우 높다는 것

47) OECD대표부(2005)는 Sony-Ericson(핸드폰 부문)은 본사를 이미 런던으로 이주했다고 예를 들었다.

48) WEF(1993), p.402.

을 시사한다.

스웨덴의 사회복지정책은 인적자본 향상, 정치·사회적 안정, 소득불평등 해소 및 개인의 소득불확실성 감축 및 유효수요 창출 등 긍정적 효과를 거둔 반면 고복지·고세율에 따른 과도한 복지 비용을 유발했다고 볼 수 있다.

스웨덴에서는 실업 후 최초 200일간은 이전 직장에서 받았던 급여의 80%, 이후 100일간은 70%를 실업수당으로 받으며 3년간 실업 관련 복지혜택을 받을 수 있다. 이는 독일<sup>49)</sup> 등 다른 복지국가들보다 훨씬 높은 수준의 혜택으로 실업자의 취업의욕을 약화시키는 요인이 되고 있다. 병상보상, 산재보상, 편친(偏親)수당, 조기퇴직수당 및 공적부조 등의 수급을 둘러싼 도덕적 해이와 사취(詐取)가 특히 문제가 되고 있다.<sup>50)</sup> 노인 및 환자뿐 아니라 청년층을 포함한 근로가능 연령층의 공적부조 수급이 급증한 것도 문제다. 실직자가 늘어나면서 실업수당을 포함한 각종 이전소득의 수급자격이 엄격해지자 취약계층이 되어 공적부조를 받으려는 복지 의존증<sup>51)</sup>이 두드러지고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>52)</sup>

스웨덴의 2005년 공식실업률은 6%로 10% 정도인 다른 유럽국가들보다 낮으나 실제 실업률은 16~17%에 달하며 청년실업률은 유럽국가 중 가장 높다.<sup>53)</sup> 정부보조를 받고 장기휴직을 한 사람

---

49) 독일은 급여의 60%를 받는 실업급여를 최장 32개월까지 받을 수 있었으나 2005년부터 12개월(55세 미만)~18개월(55세 이상)로 축소되었다.

50) 병상보상의 소득대체율이 90~100%였던 1980년대에 병상휴가 사용일수는 연평균 26일로 1955년의 14일에 비해 두 배 가까이 증가했다. 취약계층에 대한 공적부조의 총인구 대비 수급비율은 1950~1960년 기간 중 약 4%였으나 1996년에는 10%로 급증했다.

51) 가장 심각한 복지혜택 사취 행위는 실업보상, 병상보상, 조기퇴직연금 등 일할 수 없는 사람들에게 지급하게 되어 있는 각종 혜택을 받으면서 일을 하는 경우가 많다는 사실이다. 근로가능한 건강상태, 결혼여부와 주소 등을 허위보고하는 경우도 많다는 것이다.

52) Lindbeck(1997), p.1299.

이나 직업교육을 받고 있는 사람, 조기퇴직자나 일할 의욕이 있는 학생 등이 실업률 산정에서 제외되어 있다는 것이다. 너무 많은 사람들이 일을 안 하고 정부에 기대어 살고 있는 것이다. 스웨덴의 실제 실업률이 이처럼 높은 데는 복지 의존증에 따른 근로기피뿐 아니라 정부의 규제와 공공부문의 비대화로 기업가정신이 위축되어 신규창업이 거의 없는 탓이 크다. 스웨덴의 50대 상장기업(2000년 기준) 중 31개사가 제1차 세계대전 이전에 창업되었고, 제2차 세계대전 이후에 창업된 기업은 8개사뿐이며, 1970년 이후 창업한 기업은 하나도 없다.<sup>54)</sup> 새로운 기업이 창업하지 못하니 일자리가 늘어날 수 없다. 1950년 이래 스웨덴은 민간부문의 순 고용이 증가하지 않았다.<sup>55)</sup> 부족한 일자리를 공공부문의 고용확대로 메우는 것도 한계가 있으므로 경제가 침체될 경우 실업률은 급증하게 되는 것이다.

Lindbeck(1988)은 복지제도의 경제적 비용으로 노동시간 및 자산선택에서 왜곡을 초래하는 데 따른 사중손실(Deadweight Loss) 비용<sup>56)</sup>과 노동공급과 자산 선택에 대한 왜곡이 경제전체의 생산

53) Economist 2006. 9. 11. 기사.

54) 김우택(2006), 인용.

55) Economist 2006. 9. 11. 기사.

56) “노동시간 및 자산선택의 왜곡에 따른 사중손실(Deadweight Loss) 비용의 예로 노동시간 배분을 노동자들이 과세부문과 비과세부문(여가활동, 지하경제활동, 집안일 등)에서의 세후 수입이 같아지도록 시간배분을 한다고 하자. 비과세 부문에서의 한계수입이 시간당 10달러이고 과세부문에서의 노동소득에 대한 한계 조세율이 스웨덴의 경우처럼 대략 75%라면 사람들은 과세부문에서 노동의 한계 생산성이 40달러가 되는 수준까지만 일을 하려고 할 것이다. 그래야만 두 부문에서의 세후 수입이 같아지기 때문이다. 이 경우 한 시간의 노동이 비과세 부문에서 과세부문에 재분배된다면 사회적 생산은 30달러가 늘어날 수 있지만 조세제도 때문에 불가능하다. 이것이 바로 한계조세율이 가져오는 deadweight 비용이다. 의사가 환자를 치료하는 대신 그 시간에 자기 집 페인트를 칠하는 일을 택하는 것, 전문직종에 종사하는 사람들이 화폐를 통한 거래 대신 서로의 서비스를 바터하는 것, 비숙련노동자들이 추가적인 기술습득에 냉담한 현상, 국제 노동시장에 진출할 수 있는 고도기술자들은 외국으로 나가고 외국으로부터 관대



성증가율을 하락시키는 효과를 거론했다. 이 같은 복지비용의 영향은 장기적으로 누적된 결과로 1980년대 이후 스웨덴 복지모델은 구조조정이 불가피한 상황을 맞은 것으로 보인다.<sup>57)</sup>

---

한 복지제도 때문에 비숙련노동자들이 이민해 오는 현상 등은 모두가 개인 차원에서의 높은 한계세율에 대한 조정으로 나타나는 것들이다. 높은 한계세율과 자산형태에 따른 조세의 비대칭성은 사람들로 하여금 은행예금이나 주식 또는 생산재에 대한 투자보다는 내구 소비재나 주택과 같은 소비 지향적 자산을 선호하도록 만든다. 주식 등 금융자산의 수입에 대한 과세는 정치적으로나 기술적으로 매우 쉽다. 그러므로 스웨덴과 같이 높은 세율과 정교한 사회보장 장치가 결합된 사회에서 개인저축은 제로에 가깝게 된다.”(김수용, 1998 pp.176-177).

57) 김수용(1998), p.177.

### III. 독일

독일은 전후 시장경제와 관대한 사회복지를 접목한 사회적 시장경제를 추구하면서 아데나워 총리와 에르하르트 경제장관의 친 기업적인 자유시장 경제정책과 마셜플랜 등에 힘입어 1950년대에 라인 강의 기적을 이룩하고 1960년대에는 경제대국으로 부상했다.

사회적 시장경제체제는 시장 내 자유경쟁을 최대한 보장하면서도 사회적 질서의 형성·유지에 대해서는 국가가 경제·사회정책을 통하여 직·간접적으로 개입한다. 자원배분은 시장에 의해서 이루어지나, 시장실패를 보완하기 위해 정부가 개입하여 국민의 최저생활수준은 유지하도록 하는 것이다. 사회적 시장경제체제는 전후 독일경제의 번영과 독일국민의 복지향상에 크게 기여했다.<sup>58)</sup> 1950년에 서독의 공공사회지출 비중은 10%를 넘어서 영국과 스웨덴을 앞섰다. 1951년에서 1958년까지의 시기는 서독 복지 국가의 도약의 단계로 평가받고 있다.<sup>59)</sup> 사회지출의 평균 실질증가율이 10%를 넘는 가운데 GDP 대비 사회지출 비중은 3% 증가에 그쳤다. 사회지출 규모가 급속히 증가하는데도 불구하고 경제성장률이 매우 높아 GDP 대비 사회지출의 증가세를 가린 것이다.

1967년 집권한 사민당 정부는 에르하르트의 자유시장경제 노선에서 후퇴하여 경기조절과 고용확대 및 물가안정을 위해 정부가

---

58) 사회적 시장경제는 국가가 주도적으로 사회보장제도와 의료보험제도를 운영하는 것 외에 기업과 금융기관의 친밀한 관계 속에 안정적인 산업자본을 형성하고, 기업은 주주(Shareholder)의 이익보다 이해자(Stakeholder)의 이익을 중시하며, 단체협상을 통해 임금을 결정하고 기업경영에 대한 공동결정을 함으로써 노사관계를 안정시키는 등의 특징이 있다.

59) Pierson(1999), p.207.

적극 개입하는 정책 선회를 하는 한편 사회복지제도를 대폭 강화했다.<sup>60)</sup> 고도성장의 결실에 대한 이해집단의 분배요구가 점증하자 의료 및 연금보험 등의 사회보장제도를 확대하게 된 것이다. 1969년 브란트 사민당 정부는 1970년대에 복지예산을 매년 10% 이상 지속적으로 늘렸다.<sup>61)</sup> 복지예산이 급격히 늘어나면서 1970년 28.5%였던 GDP 대비 정부지출 비중이 1975년에는 50.3%까지 급증했다. 복지예산 확대에 의한 재정책대는 새로 들어서는 정권들로부터 불문율로 인식되어 재정의 유연성을 제약했다.<sup>62)</sup> 1970년대 석유위기로 경기가 침체되고 있는 가운데 시행된 이 같은 급격한 사회복지지출 확대는 유효수요를 창출하고 경기를 조절해주는 순기능을 보인 측면이 없지 않았다. 독일기업의 세금 및 사회보장비 부담이 늘어나기는 했으나 세계 최강의 제조업경쟁력을 갖고 있어 당시로서는 큰 부담이 되지 않는 수준이었다. 독일국민들은 낮은 임금에도 생산성 향상을 위해 열심히 일하는 전통적인 근로의식이 투철하여 당시에는 복지병 증세는 크게 나타나지 않았다.

재정지출 확대에 따른 큰 정부의 비효율성이 나타나기 시작했으나 1980년대까지 서독경제는 경제성장률, 실업률, 경상수지 등 거의 모든 부문에서 유럽국가 중 가장 건실했다. 서독은 OECD국가 중 제조업 비중이 가장 높은 국가로 일본과 함께 세계 최고의 제조업 강국이었다.<sup>63)</sup> 정책면에서 서독은 시장경제의 경쟁 및 효

---

60) 키싱거(Kiesinger) 사민당 정부는 1967년 경제안정성장법을 제정, 정부가 경제 분야에 적극적으로 개입하는 제도를 마련했다. 경제성장안정법은 시장경제질서가 허락하는 범위 내에서 정부가 지속적이며 적절한 경제성장을 추구하고, 물가안정과 높은 고용수준 및 국제수지 균형을 추구할 수 있는 경제·재정정책을 추진할 의무를 명시했다(삼성경제연구소, 2004, p.827).

61) 103쪽의 <그림 12>를 보면 독일의 GDP 대비 공공사회지출 비중이 1970년대에 급증한 것을 알 수 있다.

62) 삼성경제연구소(2004), p.828

율성과 사회적 형평성을 함께 추구하는 사회적 시장경제를 구축 하였다.

<표 20> 독일의 경제성장 추이(연평균 증가율)

(단위: %)

		독일	프랑스	이탈리아	영국	EU 전체	미국	일본
GDP	1970~2005	2.1	2.5	2.1	2.3	2.4	2.9	3.2
	1991~2005	1.5	1.8	1.3	2.4	2.0	3.0	1.4
	1991~1995	2.1	1.1	1.3	1.8	1.4	2.4	1.4
	1996~2005	1.8	2.5	1.9	2.8	2.7	4.1	1.4
	2001~2005	0.7	1.6	0.7	2.3	1.4	2.6	1.3
고용	1971~2005	0.6	1.3	0.4	0.8	0.3	0.7	0.5
	1991~2005	0.2	0.3	0.6	0.0	0.4	-0.1	0.0
	1991~1995	-0.3	-0.2	-0.7	-0.9	-0.6	0.9	0.8
	1996~2005	0.7	1.2	1.0	1.3	1.3	1.6	-0.1
	2001~2005	0.0	0.5	1.6	0.2	0.4	-1.0	-0.1

주: 독일은 1991년까지 서독 통계.

자료: Eurostat in European Commission.

독일은 지난 35년(1970~2005년) 동안 선진국 중 가장 낮은 경제 성장률을 기록했다. 1990년대 후반부터는 장기부진 양상을 보였다. 1996년부터 2005년까지 독일의 연평균 성장률은 다른 EU회원국들에 비해 약 1% 포인트, 미국보다는 2.3% 포인트 낮다. 같은 기간 중 독일의 신규고용도 EU평균보다 0.6% 포인트, 미국보다는 약 1% 포인트 낮다(<표 20> 참조).

세계 최고 수준이었던 독일의 노동생산성은 1990년대 후반 이

63) 포춘지가 선정한 2002년도 세계 500대 기업 중 35개가 독일기업이며, 이 중 17개가 제조업체이다. 종업원 100명 미만의 중소기업이 독일 전체기업의 약 75%를 차지할 만큼 중소기업은 독일 제조업의 버팀목이다(김득갑, 2002, p.5).

후 크게 둔화되어 미국에 역전되었다. 2003년말 기준으로 미국의 1인당 노동생산성을 100으로 보았을 때 독일은 75%에 불과하고, 프랑스(85%), 영국(80%)보다 낮은 수준을 보이고 있는바, 이는 노동시간 부족<sup>64)</sup>에 기인하는 것으로 분석되고 있다.<sup>65)</sup> 미국과의 생산성 격차는 IT부문의 생산성 저하와 IT투자 부족이 주요 요인이다.<sup>66)</sup>

독일의 국가경쟁력(IMD 기준)은 1990년대 초 한때 미국을 제치고 2위까지 상승했으나 1990년대 중반 10위권 밖으로 밀려나 2001년 현재 13위, 2005년 현재 23위로 추락했다. 독일제품의 세계시장 점유율은 1990년대 초에 11.5%였으나 2000년에 8.6%로 급락한 후 2004년부터 10%선을 유지하고 있다.

독일경제의 가장 큰 문제점은 높은 실업률이다. 독일의 실업률은 통일 직후인 1990년 6.4%였으나 2005년 9.5%를 기록했다(<그림 5> 참조). 실업문제는 무리한 경제통합과 경직된 노동시장, 과도한 사회보장제도, 기업수익성 악화, 국제경쟁의 심화 등에 기인한다.<sup>67)</sup> 특히 과도한 사회보장제도는 기업 및 가계의 조세부담을 높여 투자와 소비위축을 초래할 뿐 아니라 근로의욕을 악화시키고 실업의 원인이 되고 있다.<sup>68)</sup>

64) 독일의 1년 노동시간은 1,342시간으로 미국(1,777시간), 일본(1,828시간), 영국(1,652시간), 프랑스(1,453시간)보다 적다(OECD Employment Outlook, 2004).

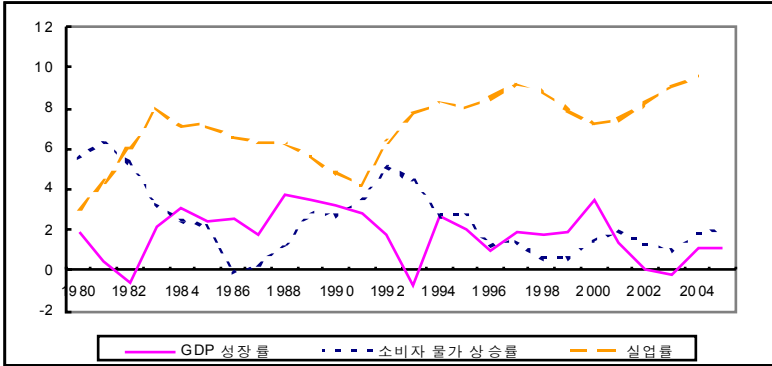
65) 노동연구원, 제조업 1인당 노동생산성 국제비교.

66) 김득갑(2002), p.11.

67) 상계서, p.12.

68) “독일의 복지정책에서 빼놓을 수 없는 것이 사회안전망을 통한 실업자의 보호정책이다. 아주 촘촘하게 짜여진 안전망은 독일을 노동자의 천국으로 만들기에 충분했다. 원칙적으로 해고가 금지되어 있다. 그래도 해고되면 우선 실업수당을 받는다. 급여액은 평균노임의 2/3이다. 이것은 고용보험에서 지급된다. 급여기간은 현재 18개월~32개월이다. 수당을 받지 못하면 실업보조금을 받는다. 이 보조금은 조세를 통해 지급된다. 평균노임의 58%이다. 이것도 더 이상 받을 수 없게 되면 사회부조금을 받는다. 이것은 무기한이다. 그 액수도 평균노임의 52%이다. 실업수당을 받든, 아니면 사회부조금을 받든, 실업자의 생활수준은 하루 노동자

<그림 5> 독일의 주요 거시경제지표 추이



자료: OECD(1996a), OECD Historical Statistics; OECD(2006a), OECD Country Statistical Profiles.

서독은 1980년대 말에 흑자재정을 달성할 정도로 재정상태가 건실했으나 통일 후 독일의 국가재정은 크게 악화되어 재정적자가 2002년 GDP의 3.7%를 기록한 이후 4년 연속 EU의 재정건전화협약(Stability and Growth Pact)<sup>69</sup>상의 상한(3%)을 지키지 못했다. 대규모 재정적자의 발생은 △주정부간 재정균등화 관행에 따른 비효율적 재정운영<sup>70</sup>, △구 동독지역의 기반시설 구축 및 동

평균소득 수준과 별로 큰 차이가 없다. 그 차이는 겨우 20~30% 정도일 뿐이다. 왜냐하면 실업수당이나 사회부조금 이 외에도 자녀양육비, 주택보조금, 그리고 난방보조금 등을 받기 때문이다. 그리고 실업기간 동안에는 연금보험, 의료보험은 정부가 대신 납부해 주기 때문이다. 그 차액 이상은 암시장을 통한 불법노동에 의해 벌어들일 수 있다. 그러니까 실업자들은 일자리를 구하려고 안달하지 않는다.”(민경국, 2003, p.112).

- 69) 재정건전화협약은 유럽통화동맹(EMU)의 신뢰도 확보를 위해 회원국들이 반드시 준수해야 할 사항으로, 재정적자의 GDP 3% 이내 억제와 위반 국가에 대한 제재를 규정하고 있으며 독일의 강력한 요구로 제정되었다. 그러나 독일의 GDP 대비 재정적자는 2002년 3.7%를 기록한 이후 2003년에 3.8%, 2004년에 3.7%, 2005년에 3.9%를 각각 기록했다.
- 70) 독일기본법에서 연방정부와 26개 주정부가 공동으로 재정정책을 수립하며, 각 주의 생활수준을 동일하게 유지하도록 규정(연방주의)함에 따라 주정부의 예산절약 유인이 부족하다.

70 유럽복지모델 발전과 개혁의 시사점

독주민에 대한 사회복지지출 증가, △고용보조금 지급 증가 등에 따른 것이다.<sup>71)</sup>

재정악화로 인해 경기활성화를 위한 재정지출 확대가 어려우며, 오히려 세수증대를 위해 세금인상을 고려해야 할 상황이다. 금리정책이 유럽중앙은행(ECB)으로 넘어간 것도 독일경제에는 부담으로 작용하고 있다.<sup>72)</sup> ECB가 상대적으로 낮은 물가상승률과 성장률을 기록하고 있는 독일만을 배려하여 금리를 낮출 수 없기 때문이다.

독일경제의 장기부진의 요인은 무리한 통일 추진의 후유증과 사회적 시장경제구조의 한계 및 낙후된 산업구조 등이 지적된다. 동독을 흡수 통일한 독일정부는 동독경제 회생을 위해 재정을 대거 투입했다.<sup>73)</sup> 통일비용을 조달하기 위해 1991년 이후 수차례 증세를 단행했으며, 이는 서독경제의 투자와 소비를 위축시켰다. 통일비용 증가로 통화량이 급증함에 따라 물가상승 압력이 가중되어 긴축금융정책이 실시됨으로써 기업들의 투자는 더욱 위축되었다. 통일 시에 구동독 통화를 동독의 경제력보다 과도하게 높은 수준으로 교환해 줌에 따라 경쟁력을 상실한 수많은 동독기업들이 도산하여 대량실업이 발생함으로써 독일경제에 큰 짐이 되었다. 게다가 서독의 사회복지 및 노동관련 법규를 성급하게 동독에 적용한 것이 화근이 되었다.<sup>74)</sup> 서독의 노동법규를 그대로 동독에도 적용함으로써 임금이 급등, 동독기업의 경쟁력이 약화되어 제조업이 붕괴되고 실업이 급증했다. 경제가 훨씬 더 발전한 서독경

---

71) 한국은행(2005a), p.6.

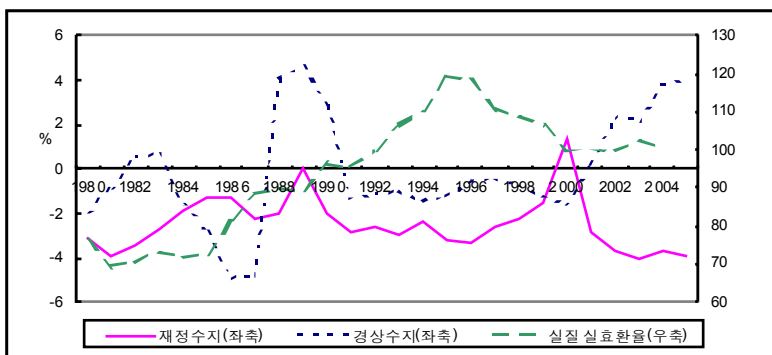
72) 김득갑(2002), p.15.

73) 1991년부터 2000년까지 독일의 통일비용(순 공공이전지출)은 1조2,000억 마르크에 달했으며 광의의 개념인 통일비용(투자과 이전지출)은 약 2조6,000억 마르크로 추산된다(김득갑, 2002, p.18).

74) 대외경제정책연구원(2005), p.11

제에도 부담이 되었던 서독의 사회보장제도를 동독에 그대로 적용하였는데 동독지역의 실업 급증으로 사회보장지출이 크게 늘어나<sup>75)</sup> 재정적자가 더욱 확대되었으며(<그림 6> 참조) 경제의 활력도 저하되었다. 특히 동독의 급격한 임금상승은 외국인 투자를 어렵게 하여 동독지역의 실업확대와 경제악화를 초래했다.<sup>76)</sup> 통일비용에 따른 재정적자 확대와 생산성 악화 및 잠재성장력 약화 등의 영향으로 통일 후 약 10년간 경상수지도 적자를 기록했다(<그림 6> 참조).

<그림 6> 독일의 재정수지, 경상수지 및 실질 실효환율 추이



자료: 재정수지는 IMF, 경상수지는 OECD, 실질 실효환율은 IFS.

독일이 라인 강의 기적을 이룩하는 데 기여한 사회적 시장경제 체제는 1990년대 들어 한계를 드러냈다. 1970년대에 늘어난 재정 지출과 사회복지지출액은 경기침체에 더 늘어났으며, 이는 재정적자와 정부부채를 더욱 확대시켰으며, 이는 다시 세금인상으로 이어져 민간소비와 투자를 위축시켰다.<sup>77)</sup> 역대 집권당은 경기

75) 동독에 대한 이전지출 중 57%가 실업보험금으로 지출되고 있다(김득갑, 2002, p.18).

76) 대외경제정책연구원(2005), p.12.



침체기에 국민들의 저항이 큰 구조개혁보다는 재정확대 등 총수요정책을 통해 경기를 부양하려는 유혹에 노출되었다. 재정확대 정책으로 단기적 성과는 거두지만 재정적자가 더욱 확대되면서 민간소비와 투자를 다시 위축시켜 경기를 악화시키는 악순환이 계속되었다. 게다가 분배욕구에 부응한 과도한 사회복지정책의 추진은 사회적 시장경제의 원칙을 훼손하는 부작용을 초래했다.<sup>78)</sup> 호황의 성과를 재분배로 나누어가지는 도덕적 해이를 유발하고, 사회적 시장경제의 원칙인, 시장에 의한 효율적 자원배분 및 경쟁에 의한 성장 등의 요소가 점차 축소되어 경제의 활력이 약화되었다. 과도한 재분배 규정이 생산성 향상을 저해하고 고소득자에 대한 높은 세율로 노동의욕이 감퇴했으며 높은 수준의 임금이 높은 실업률을 초래하고 있다는 것이다.<sup>79)</sup>

국민의 복지를 위한 독일정부의 적극적 개입으로 인해 정부지출의 비중이 GDP의 절반가량을 차지하고 있다. 이는 영국, 미국 등에 비해 크게 높은 수준으로 정부지출을 줄이고 있는 세계적인 추세와는 대조적이다.

사회적 시장경제는 자유경쟁을 원칙으로 하고 있으나, 사회주의적 요소로 인해 자유경쟁을 제한하여 영미식 모델에 비해 글로벌경쟁 격화, 급격한 기술변화 등에 신속한 대응이 어려운 문제를 드러내고 있다.<sup>80)</sup> 지나친 정부 개입이 기업들의 창의성과 활력을 제한하여 경쟁력을 약화시키고 있는 것이다. 비대화된 공공부문을 유지하기 위해 근로자와 기업에 대한 세금부담이 지나치게 높다. 특히 의료·연금 등 사회보장제도를 운영하는 데 정부예산의

77) 역대 정부의 경기대책의 문제점까지, 대외경제연구원(2005), p.6 참조.

78) 과도한 사회복지정책 부작용의 구체적 내용까지, 대외경제연구원(2005), p.7 참조.

79) 이영선·윤덕룡(1998), p.300.

80) 김득갑(2002), p.26.

약 60%가 지출되고 있다. 이로 인해 독일기업과 근로자의 세금 및 사회보장세 부담률은 GDP의 약 40%에 달해 미국, 영국보다 훨씬 높다(<표 21> 참조). 과도한 사회보장제도에 따른 기업 및 가계의 조세부담 증가가 기업투자와 가계소비를 위축시키는 요인으로 작용하고 있다. 높은 세금부담으로 인해 기업입지 여건도 불리하다.

<표 21> 세금 및 사회보장세 부담 비교(GDP 대비)

(단위: %)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
독일	40.4	40.3	38.5	40.9	40.7	39.8	39.5	39.6	38.7
영국	35.3	37.7	36.5	35.2	37.7	37.2	35.8	35.9	34.8
미국	27.0	26.1	26.7	27.6	28.9	29.1	26.7	25.9	25.8
프랑스	40.5	42.6	42.2	42.9	44.4	44.0	43.4	43.4	43.3
스웨덴	52.1	54.2	53.2	48.5	53.9	51.8	50.1	50.6	50.7
이탈리아	32.5	33.5	38.9	41.2	43.2	43.0	42.5	43.1	43.3
일본	23.0	25.8	29.1	26.7	26.5	26.8	25.8	25.3	25.2
캐나다	31.7	33.7	35.9	35.6	35.6	34.9	34.0	33.8	33.0
호주	28.1	29.0	29.3	29.8	32.1	30.5	31.4	31.6	31.7

자료: OECD(1996a), OECD Historical Statistics; OECD(2006a), OECD Country Statistical Profiles.

독일의 과도한 노동시장 규제도 성장잠재력을 약화시키는 주요 요인이다. 엄격한 해고금지 규정은 고용안정보다는 신규고용을 저해하는 요인이 되고 있다.<sup>81)</sup> 노동자의 시간당 노동생산성은 높으나 근무시간이 짧아 전체 생산성은 낮다. 임금인상률이 전국적 단체협상으로 결정되어 생산성을 반영하기가 어렵다. 공동의사결

81) OECD가 각국의 고용보호법(EPL)에 의한 보호수준을 수치화한 고용보호지수를 보면 독일은 2.8로 미국(0.2), 영국(0.5)을 크게 상회하였으며, 아일랜드(1.0), 벨기에(2.1), 핀란드(2.1) 등 여타 EU회원국들보다 높은 수준이다(대외경제연구원, 2005, p.9).

정제도는 종업원의 발언권을 강화시켜 신속한 의사결정과 구조조정을 어렵게 하여 기업경쟁력을 약화시키고 있다.<sup>82)</sup>

낙후된 산업구조는 독일경제 침체의 또 다른 요인으로 작용하고 있다. 독일은 IT·바이오산업이 열악하고 내수성장에 필요한 서비스산업의 비중이 낮은 등 미래 성장동력이 약하다.

---

82) 김득갑(2002), p28.



## 제4장

# 유럽복지국가의 개혁 및 성과



## I. 영국

1979년 집권한 보수당 정부는 마가렛 대처 총리 주도로 영국병을 치유하고 산업경쟁력을 회복시키기 위해 복지국가에 대한 대대적인 개혁에 착수하였다. 대처의 개혁은 후임 메이저 총리와 1997년에 집권한 노동당 정부의 블레어 총리<sup>83)</sup>의해 지속되었다.

대처 정부는 시장경제원리를 중시하고 작은 정부를 지향하면서 노동시장, 공공부문, 금융부문, 기업부문, 교육부문, 사회복지 부문 등에서 광범위한 개혁정책을 강력히 추진했다. 노동시장의 유연화, 공공부문 축소, 금융빅뱅, 규제개혁 및 감세정책, 기술교육 강화 등 시장중시형 신자유주의적 개혁이 이루어진 것이다.<sup>84)</sup>

대처 총리는 특히 영국의 경제력에 비추어 과도한 사회복지정책에 대한 대대적인 수술에 나섰다. 대처 정부는 분배중심에서 성장중심으로 경제정책의 기본 노선을 전환했다. 이는 분배위주의 경제정책이 영국의 경쟁력을 약화시켜 국민의 복지수준을 후퇴시켰다는 자성에서 비롯된 것이다. 복지는 생활능력이 없는 사람에게 필요하고 지나친 복지정책은 국가와 국민을 타락시킨다는 신자유주의적 사고에 입각한 것이다. 대처의 분배정책은 결과의 평등이 아니라 기회의 평등이었다.<sup>85)</sup> 이에 따라 복지제도의 원칙이 보편주의(Unilateralism)에서 잔여주의(Residualism)로 변화했다.<sup>86)</sup> 국가가 보편적인 복지혜택을 모든 국민에게 제공하는 것이 아니

---

83) 노동당의 블레어 총리는 '대처리즘의 계승자'로 불릴 정도로 대처 총리의 신보주주의 개혁노선의 기본 틀을 유지했다.

84) 대처 총리의 구조개혁 내용과 성과는 권혁주(1998), 김영순(1998), 김현희·이동원(2003), 박동운(2004)을 참조할 수 있다.

85) 박동운(2004), p.216.

86) 강원택(2001), p.181.

라, 가족이나 시장이 사회복지 욕구해결에 주된 기능을 하고, 이러한 기능이 실패했을 때 정부가 개입하는 것이다.

대처 정부의 사회복지개혁은 소득보장, 공공주택, 공공의료, 사회보험 부문에서 이루어졌다. 소득보장 수준을 낮추어 노동회피 요구를 줄이고, 공공임대주택을 임차인에게 매각하였다. 영국 복지제도의 핵심인 국민의료서비스(NHS)에는 내부시장원리를 도입, 재정지출의 증가를 억제했다.

대처 정부는 1986년 연금수급자 증가로 인한 재정부담을 해소하기 위해 소득비례국가연금(State Earnings Related Pension)의 비중을 축소하고 공적연금의 민영화를 추진하는 동시에 사적연금제도를 장려하는 등 대대적인 연금제도 개혁을 실시했다.<sup>87)</sup> 블레어 정부도 재정지출 억제 및 연금기금 안정을 위해 2002년부터 소득비례국가연금을 점진적으로 폐지하고 당사자연금(Stakeholder Pension Schemes)과 신국가연금제도(State Second Pension)를 도입했다.

메이저 정부는 실업보험제도의 방만한 운영으로 실직자의 도덕적 해이가 심화됨에 따라 1996년 실업보험제도를 개혁했다. 실업보험제도의 취지가 실직자의 생계보조보다는 재취업 지원에 있음을 명백히 하기 위해 제도의 명칭을 구직자수당(Jobseeker's Allowance) 제도로 변경했다. 또 구직자수당의 지급기간을 종전의 1년에서 6개월로 단축하고 구직자수당 지급요건으로서 구직자 동 의서 체결을 의무화했다.

대처 정부의 복지개혁은 근로의욕을 높이는 방향으로 추진되었고, 이 노선은 블레어 정부에까지 계승되었다.<sup>88)</sup> 영국은 1971년 일자리 창출을 위한 노동혜택(In-Work Benefits)제도를 세계 최초

---

87) 대처·메이저·블레어 정부의 연금개혁 내용은 김현희·이동원(2003), pp.17-18 참조

88) 대처·메이저·블레어 정부의 실업보험제도, 일자리 창출을 위한 복지부문 개혁 내용은 김현희·이동원(2003), pp.18-21 참조



로 도입했는데 그해 가족소득지원(FIS)이 신설되어 근로동기를 자극했으며, FIS는 1988년에는 근로동기 유발효과가 더욱 큰 가족공제(FC)로 대체되었다. 메이저 정부는 파트타임 근로자와 여성근로자의 근로의욕을 높이고 풀타임 근로를 유도하는 제도개선을 했다. 근로의욕을 고취할 수 있는 사회복지제도 개선은 보수당 정부에 이어 노동당 블레어 정부에서도 이어졌다. 1999년 FC가 근로가족세액공제(WFTC)로 대체되어 수혜가구수가 대폭 확대되었다. 또 무주택 저소득층의 근로 및 저축 의욕을 고취하는 임대주택 할인매입혜택이 시행되었다.

<표 22> 영국의 기능별 정부예산 비율

(단위: %)

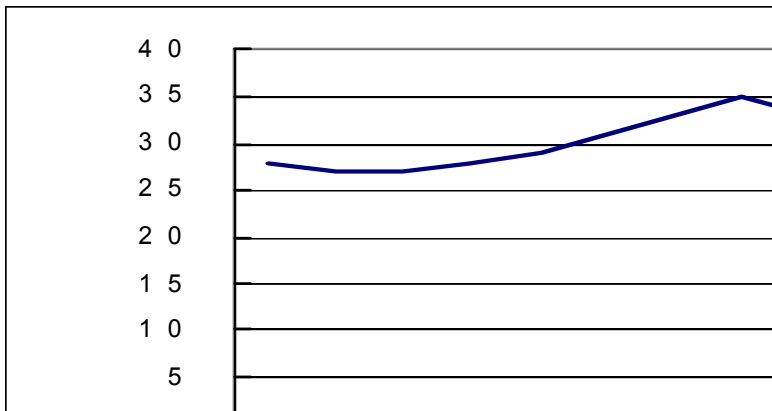
기능	1981	1986	1991	1992	1993	1994
사회보장	27	31	32	33	34	34
의료	11	12	14	14	13	14
교육	12	12	13	13	12	13
국방	11	12	10	10	9	8
공공안녕	4	4	6	5	5	5
일반행정	4	4	5	5	4	4
주택 및 부대시설	6	5	4	4	4	4
교통 통신	4	2	3	3	2	2
문화 여가	1	2	2	2	2	2
농수산	1	1	1	1	2	1
기타	19	16	11	11	12	13

자료: Central Statistical Office. Social Trends, 1996. London: HMSO.  
권혁주(1998), p.36 재인용.

대처 정부가 사회복지개혁을 추진한 배경에는 정부예산의 절반 이상을 차지하는 사회복지예산(사회보장, 의료, 교육, 주택 등)을 줄이

지 않고는 막대한 재정적자의 감축이 어려운 점이 있었다(<표 22> 참조). 만성적인 재정적자를 줄이기 위해 재정수입 확대보다는 지출축소와 함께 국영기업의 민영화와 공공부문의 생산성을 높이는 데 노력하였다. 정부지출의 GDP에 대한 비율은 1970년대 중반 50% 수준에서 1980년대 중반 45%, 1990년대에는 40%대에 근접하는 수준으로 하락했다.

<그림 7> 영국의 지니계수 추이



자료: OECD(2005b), OECD Economic Survey: United Kingdom.

대처 총리는 복지개혁을 추진하였으나 총량지출 면에서 복지지출을 획기적으로 줄여 국가의 복지기능을 민간에 이양하려 했던 의도만큼의 성과는 거두지 못했다.<sup>89)</sup> 총 공공지출 대비 복지지출의 비중은 대처 총리의 집권 초기에 소폭 감소했다가 집권 후반기에 다시 증가했으며, GDP 대비 사회복지지출 비율은 소폭 감소했다가 증가한 후 집권 후반기에 감소했다(<그림 8> 참조). 이처럼 사회복지지출 비중이 거의 줄어들지 않은 것은 일단 늘어난

89) 김영순(1999), p.269.

사회복지지출의 수급자가 많아 감축에는 정치적 부담이 큰데다 신자유주의적 개혁에 따른 빈부격차의 심화, 장기간 지속된 실업, 고령화 및 한 부모 가족의 증대 등으로 복지수요는 오히려 증대하였기 때문이다. 소득 형평성을 나타내는 지니계수가 영국의 경우 보수당의 집권기인 1980년대에 크게 악화되었다(<그림 7> 참조).

보수당 정부가 물꼬를 튼 복지개혁은 노동당의 블레어 정부에서도 지속되었다. 블레어 정부가 찾은 복지개혁의 핵심해법은 ‘일을 위한 복지’였다. 고용이 최선의 해법이라는 인식이었다. 일을 위한 복지는 이른바 뉴딜 프로그램으로 구체화되었다. 뉴딜 프로그램은 청년·실직자·장애인 등 복지수급자들 중 근로능력이 있는 사람들을 노동시장에 편입시켜 자립적인 생활을 할 수 있도록 유도하는 데 목적이 있다. 고용과 복지를 연계해 사회보장의 오남용 및 비활성화 등을 해소하고 복지재정 부담도 줄이려는 것이다. 블레어 정부는 또 공적연금과 민간연금간의 파트너십을 형성하는 연금개혁도 시행했다.<sup>90)</sup> 공적연금에 대한 재정지원은 저소득층에 집중하되 민간연금의 역할을 확대함으로써 개인의 책임을 강조하는 것이다. 연금재정의 안정을 위해 적립방식의 사적연금 가입자를 최대화하는 데 중점을 두고 있다.

영국은 대처 정부 이후 지속적인 개혁을 통해 고질적인 영국병을 치유하고 견실한 성장세를 지속하고 있으며, 1999년 이후 프랑스를 제치고 EU 내 제2위, 2005년 현재 세계 5위의 경제대국으로 부상했다.

1982~2005년 기간 중 연평균 2.9%의 견실한 성장세를 나타내 2003년 이후 실업률은 4%대로 떨어졌다(<표 23> 참조). 영국의 노동시장 유연성 및 고용보호 정도는 미국과 비슷한 수준으로 개선되었다. 노조활동이 크게 약화되고 노사협의회 제도의 운영 등으

---

90) 김영순(1999), p.71.

로 생산적인 노사관계가 정착되었다. 규제완화와 금융개혁 추진으로 외국인 투자환경이 크게 개선되어 영국은 2004년 미국에 이어 세계 2위의 외국인 직접투자국으로 부상했다. 영국의 기업활동 규제 정도는 OECD국가 중 가장 낮은 수준이다.<sup>91)</sup>

<표 23> 영국 경제지표 추이

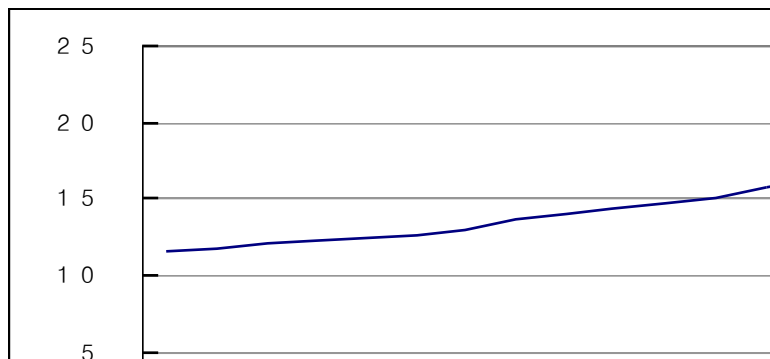
	1970~79	1980~90	1991~00	2001	2002	2003	2004	2005
GDP성장률	23	2.2	2.4	2.2	2.0	2.5	3.2	1.7
소비자 물가 상승률	126	7.6	2.5	1.2	1.3	1.4	1.3	2.1
실업률	4.7	10.4	7.8	5.0	5.1	4.9	4.7	4.7
경상수지	-0.73	-0.92	-1.51	-2.2	-1.6	-1.5	-2.0	-1.8
재정수지	-26	-2.4	-3.0	0.7	-1.7	-3.3	-3.2	-3.1

주: 경상수지와 재정수지는 GDP 대비 비율.

자료: www. OECD.org/topic statsportal.

<그림 8> 영국의 GDP 대비 공공사회지출 비중 추이

(단위: %)



자료: OECD(1996a), OECD Historical Statistics; OECD Social Expenditure Data, 2006 at www.OECD.org

91) 영국의 개혁 성과에 관련하여 성장률, 실업률, 노동시장의 유연성, 규제완화 등의 개선 내용은 김현희·이동원(2003), pp.23-29 참조.

대처 총리 이후 지속적으로 추진한 복지개혁은 사회지출이 경제에 미치는 부담을 크게 완화시켰다. <그림 8>에서 총사회지출 중 민간부담 사회지출을 제외한 공공사회지출의 비중이 변화한 추이를 보면 영국의 공공사회지출은 대처 총리의 집권기에 소폭 감소한 후 1990년대 초 경기침체에 급증했으나 블레어 총리 집권 이후 하락세가 지속되다가 소폭 반등한 것으로 나타나고 있다. <표 24>는 영국의 GDP 대비 사회보장지출 비중이 2001년 이후에도 22%를 유지해 1980년대와 비슷한 수준을 유지하고 있는 것을 보여 주고 있다. 이는 고령화 등으로 인한 복지수요의 팽창 추세에도 불구하고 영국의 신자유주의적 복지개혁이 공공복지비 부담을 억제한데다 구조개혁에 따른 성장잠재력 강화와 실업률 감소에 힘입어 일을 통한 복지정책이 상당한 성과를 거둔 것으로 분석된다.

<표 24> 영국의 재정지출 추이

(단위: GDP 대비 %)

	1991	1994	1997	2000	2003	2005
정부지출	48.0	45.3	42.5	37.8	43.8	44.0
사회보장지출	21.1	23.2	22.0	21.7	22.1	22.0
재정적자	-3.1	-6.8	-2.2	3.8	-3.3	-3.2
정부부채	33.6	47.8	53.2	45.7	41.9	44.2

자료: Eurostat.

영국의 재정수지는 대처 정부의 개혁으로 1988년부터 1989년까지는 흑자로 전환했으나 이후 다시 적자를 기록, 영국경제에 부담이 되고 있다. 다만 영국의 순 정부부채가 2004년 GDP 대비 37%(OECD 기준)로 G7국가 중 가장 낮고, GDP 대비 41%(마스트리히트 기준)로 EU회원국 중 가장 낮은 것은 평가할 만하다.

2005년 OECD 영국경제보고서는 영국이 사회복지 프로그램의 지속가능성을 유지하려면 지속적인 재정개혁이 필요하다고 권고했다. 보고서는 그러나 상품 및 노동시장의 유연성이 유지되면서 조세부담률 및 복지혜택이 근로의욕을 저해하지 않는 수준에 머문 것은 다행이라며 이 같은 균형을 유지하는 것은 사회복지 프로그램의 지속가능성 확보에 긴요하다고 밝혔다. 보고서는 또 의사들에 대한 성과급 도입, 민간부문 공급자 활용 확대, 대학교육비 학생부담 증대 등 복지재정의 효율성 향상을 위한 노력이 지속되어야 한다고 지적했다.

## II. 스웨덴

스웨덴이 1970년대 초 경제침체에 직면하자 사민당 정부는 기존의 복지국가 노선을 연장하면서 사회복지 확대정책을 채택했다. 민간부문의 구매력을 높이기 위해 이동수당과 실업수당을 비롯한 사회보장급여를 인상하는 한편 소득세를 낮추고 사회보장비의 사업주 기여금을 인상했다.<sup>92)</sup> 이런 정책에도 불구하고 경제성장은 회복되지 않았고 실업률도 떨어지지 않았다. 1973년 총선거에서 크게 고전한 사민당 정부는 이듬해 새로운 대책을 제시했다. 노사정협약에 의한 경제 및 사회정책 합의를 추진하는 신조합주의(Neocorporatism)로 불리는 의사결정체도를 도입하는 한편 복지 확대정책을 일부 수정했다. 우선 사회복지정책의 유지에 역점을 두되 사회보장급여를 일부 인하였다. 완전고용 달성에 역점을 두되 경제활성화를 위해 산업정책을 강화하고 임금인상을 억제했다. 완전고용 달성을 위해 공공부문의 확대를 통한 고용 확충이 추진되었다.<sup>93)</sup>

복지국가의 위기증후군이 나타나고 있는 가운데 노동자기금<sup>94)</sup> 문제로 1976년 사민당이 총선거에서 패배, 중도우파 연립정권이 수립되었다. 1932년 이후 40년 이상 지속되어 온 사민당 정권의

---

92) 1970년대 스웨덴 사민당 정부의 대책은 다카가와 쇼고(2004), p.135 참조

93) 1968년에 약18%였던 공공부문 고용률이 1976년에는 27%, 1985년에는 33%로 상승했다. GDP 대비 공공지출 비율이 1970년 45%에서 1976년에는 52%로 늘어났다.

94) 노동자기금은 각 기업의 실질이익의 20%와 임금의 0.2%를 징수하여 이를 주식에 투자하고 그 배당을 근로자들의 공동이익으로 환원하려는 것으로, 도입을 둘러싼 대립으로 1976년 사민당이 총선에서 패배했으며, 1982년 총선에서 사민당이 재집권한 후 도입되었다. 노동자기금은 1990년 적립을 중지하고 1992년 우파 정권하에서 공적연금기금에 합병되었다.

퇴장은 복지국가 노선의 후퇴가능성을 시사했다. 그러나 우파연정은 사민당의 경제·사회정책을 대부분 계승했으며, 사회보장급여의 억제와 공공부문 지출 2% 감축 등을 통한 긴축정책을 시행했다.<sup>95)</sup> 1982년 선거를 앞두고 질병보험의 대기기간을 2일로 연장하고 소득대체율을 90%에서 87%로 낮추는 법안이 의회에서 통과되었다. 1981년부터 장기상병자의 입원비가 소득에 연계되어 청구되기 시작하였고 연금에 대해 인덱싱, 즉 물가연동 가치조정 방식이 도입되어 부분적인 비용조정이 가능하게 되었다.<sup>96)</sup> 그럼에도 스웨덴경제는 회복되지 않았고 재정적자는 더 확대되어 1982년에 사민당 정권이 재등장했다.

사민당 정부는 선거공약에 따라 우파정부가 통과시킨 질병보험과 관련된 삭감안을 무효화했다. 질병보험 삭감철회와 함께 실업급여 증액, 탁아소 건립을 위한 지방정부의 보조유지 등의 공약은 이행되었으나 연금의 실질가치 보장을 위한 인덱싱 방식은 재정악화 감축을 위해 유지되었다.<sup>97)</sup> 재집권한 사민당은 복지정책을 더 이상 확대하지 않는 현상유지정책으로 전환했다. 과부연금의 자산조사 기반급여로의 전환 등의 긴축안이 당내 갈등으로 무산되기는 했으나 사민당이 복지개혁의 필요성을 공감하기 시작했다는 점에서 큰 변화라고 할 수 있다.<sup>98)</sup> 과도한 복지지출로 재정악화에 대한 우려가 높았으나 1980년대에 스웨덴의 복지정책이 유지될 수 있었던 것은 연금의 인덱싱 조작을 통해 비용감축이 가능했기 때문이다.<sup>99)</sup>

스웨덴은 재분배정책을 통한 평등을 추구해 왔으나 성장 없는

---

95) 다카가와 쇼고(2004), p.136.

96) 김태성, 류진석, 안상훈(2005), p.127.

97) 상계서, p.128.

98) 상계서, p.129.

99) 상계서, p.130.



복지는 불가능하다는 인식이 강했다. 경제정책은 높은 수준의 복지를 누리기 위한 성장잠재력 확보 차원에서 경쟁력을 보유한 산업기반 확충에 초점을 두었다. 기업 및 산업경쟁력 강화를 위해 우대세제 적용, 기업집중 유도 및 합병촉진 등이 추진되었다. 그럼에도 1970년대에 성장의 한계에 직면하자 1982년 재집권한 사민당 정권은 장기적 성장기반 확충을 위한 산업보조금정책을 포기하는 대신 기업하기 좋은 환경조성에 역점을 두었는데 대기업에 유리한 법인세정책, R&D투자지원 확대, 기업의 투자촉진을 위한 투자기금 제도, 수출산업에 대한 금융지원 등이 시행되었다. 여기에서 성장동력으로서 대기업의 역할을 확대하는 산업정책을 강화하고 소지분으로도 경영권 확보가 가능한 차등주식제도를 인정하며 금융 및 자본규제를 대폭 완화하는 등 기업가정신을 살려주는 과감한 조치도 이루어졌다.

사민당 정부는 수출확대를 위해 대폭적인 환율인하를 단행하고 금융긴축에 의한 물가안정정책과 재정지출 삭감을 시행했다. 국제경쟁력 강화를 위해 고용안정을 대가로 임금인상 억제를 유도했다. 경제회복과 사회보장 확보를 위해 전 국민의 고통분담이 추진되었다. 노동자는 임금인상요구를 자제하고, 기업가는 노동자기금의 설립을 통해 기업이익의 처분에 제한이 가해졌으며, 퇴직자는 연금의 물가조정을 수용했다.<sup>100)</sup> 스웨덴은 소득정책과 사회지출의 결합을 통해 복지국가를 유지하려 한 것이다. 이 같은 정책이 주효하여 1982년 이후 스웨덴경제는 호전되었다. 성장률은 1970년대 수준을 웃돌았고 물가상승률이 하락했으며, 실업률이 1985년에는 3% 밑으로 떨어져 완전고용을 달성했다.

고용확대를 위한 공공지출이 확대되면서 1984~1986년 기간 중 큰 폭의 재정적자를 기록했으나 경제사정이 좋아지면서 다시 재

---

100) 1980년대 사민당 정부의 정책은 다카가와 쇼고(2004), p.137 참조

정수지가 흑자로 돌아섰다. 그러나 경상수지는 1984년과 1986년을 제외하고 1980년대에 만성적인 적자에서 벗어나지 못했다. 사민당 정부는 또 1986년에 외환 및 자본시장규제를 완화하고 한계세율과 자본이득세율을 대폭 인하했다. 경제활성화를 위해 과감한 친시장적 개혁을 시행한 것이다. 그러나 과도한 사회복지제도에 대한 개혁은 연금의 인덱싱 조작을 통한 비용절감 외에 큰 성과는 거두지 못했다. 1980년대의 금융 및 자본규제의 대폭적인 철폐는 준비가 부족한 개방이었고 당시의 미흡한 복지개혁과 50년 이상 복지국가로 순탄한 길을 걸어오는 가운데 누적된 스웨덴정부와 국민들의 해이해진 자세 등이 겹쳐 1990년대 초 경제위기를 맞았다고 볼 수 있다.

스웨덴은 1990년대 초 금융위기를 계기로 복지국가의 한계가 누적된 것이 위기의 근본 요인 중 하나로 보고 시장지향적 경제구조개혁을 추진했다. 거시경제의 건전화를 위한 물가안정목표제, GDP 대비 2%의 구조적 재정흑자 목표, 기업 및 개인의 조세부담 완화 등이 시행되었다. 외환·금융·자본시장의 개혁과 대외개방 확대, 수출지향적 산업의 집중화와 기업지배권의 강화, 지식기반 경제 구축 등도 추진되었다.<sup>101)</sup> 사회복지정책을 축소하여 사회복지제도의 효율성을 높이고 복지비용의 증가를 억제하였다.<sup>102)</sup> 주택보조금을 삭감하고 산재 보상수준을 조기 퇴직한 노동자의 퇴직 연금수준으로 낮추는 한편 상병보상임금 수준을 종전 100%이상에서 병가일수에 따라 65~90% 수준으로 하향조정했다. 가족수당을 삭감하고 공공복지서비스의 사용료를 인상했으며, 상병보

---

101) 1990년대 초 경제위기 이후 스웨덴정부의 개혁내용은 Lindbeck(1997), 주 OECD대표부(2005)와 주 스웨덴 대사관(2006), 한국은행(2005b) 등을 참조할 수 있다.

102) 1991년에서 1996년 사이에 스웨덴은 사회복지 프로그램과 관련하여 약 300개의 규정을 바꾸었다(Lindbeck, 1997).

상과 실업수당에 보상해 주지 않는 기간을 도입했으며 복지서비스의 민영화를 확대하였다. 이는 수혜조건을 강화하고 복지과 근로를 연계시킴으로써 사회서비스를 축소한 것이다.<sup>103)</sup>

재정의 지속가능성을 높이기 위해 1998년에 입법화한 연금제도 개혁<sup>104)</sup>에서는 확정급부형 부과식연금제도(Pay-As-You-Go)가 가상확정기여형(Notional Defined Contribution)제도로 전환되어 만성적 적자요인이 해소되었다. 전 국민을 대상으로 한 기초연금제도를 폐지하고 이로 인해 부실해진 소득재분배 기능은 일정소득 이하 노인에게만 선별적으로 기초연금을 주는 최저연금보장제를 도입, 재정부담을 줄였다. 또 연금급여액을 고령화 진전 상황에 따라 조정할 수 있도록 해 연금재정의 안정화 장치를 마련했다. 개인연금을 신설, 부분적 민영화로 공적연금을 보완했다. 기업이 전액 부담하던 연금보험료를 노사가 절반씩 부담하도록 함으로써 기업의 과도한 사회보장비 부담을 완화시켰다. 조기퇴직연령을 상향조정하여 조기퇴직자의 연금을 감축하고 고령연금의 경우 지급기준을 최근 15년간의 최고소득에서 평생소득으로 바꾸는 방법으로 연금 지급액을 축소하였다.

이 같은 사회복지 프로그램의 축소에 힘입어 스웨덴은 영국과 마찬가지로 저성장·고령화 등으로 인한 복지수요의 급격한 팽창에 제동을 걸어 상당 부분 안정화시킨 것으로 보인다. <그림 9>에서 공공사회지출 비중의 추이를 보면 스웨덴의 공공사회지출 비중은 1990년대 초 경기침체에 급증했으나 그 후 추진된 경제 및 복지개혁에 힘입어 지속적으로 하락하여 30% 선으로 떨어졌다. <표 25>는 스웨덴의 GDP 대비 사회보장지출 비중이 2001년 이후에도 31%선을 나타내 1980년대와 비슷한 수준을 유지하고

---

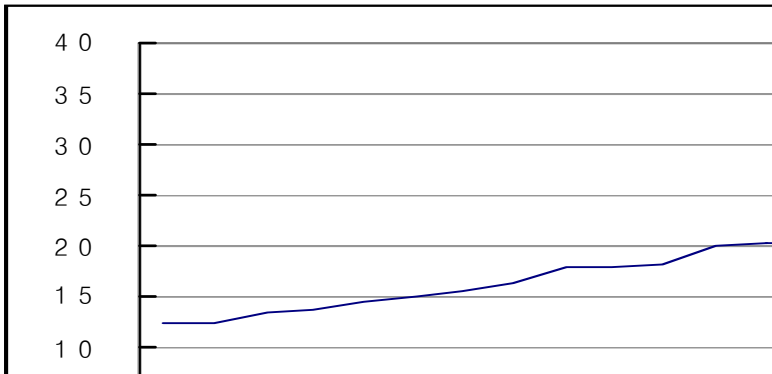
103) 주 OECD대표부(2005), p.21.

104) 상계서, pp.21-22.

있는 것을 보여 주고 있다.

<그림 9> 스웨덴의 GDP 대비 공공사회지출 비중 변화추이

(단위: %)



자료: OECD(1996a), OECD Historical Statistics: OECD Social Expenditure Data, 2006 at [www.OECD.org](http://www.OECD.org).

김태성·류진석·안상훈(2005)은 높은 조세부담률에도 불구하고 스웨덴에서 조세저항은 비교적 적다고 밝히고 그 이유로, 첫째, 조세정의가 확립되었으며, 둘째, 기업의 사용자측 부담이 커서 일반국민이 느끼는 부담이 크지 않으며, 셋째, 직접세에 의한 소득재분배 프로그램의 재정충원이 일정수준 이루어진 후 복지국가의 위기와 세계화의 진전에 대응, 간접세를 확대<sup>105)</sup>함으로써 조세의 감춤효과(Hiding Effect)를 극대화하는 전략을 추구하기 때문이라고 밝혔다.

105) 스웨덴의 부가가치세율은 1969년 11.5%, 1970년대 말 20%였으며 현재 식료품 등 일부 품목을 제외하고 25%이다(주 스웨덴대사관, 2006, p.16).

<표 25> 스웨덴의 재정지출 추이

(단위: GDP 대비 %)

	1991	1994	1997	2000	2003	2005
정부지출	74.3	73.1	62.5	57.8	59.0	57.9
사회보장지출	32.4	35.35	31.34	29.48	31.2	31.9
재정적자	-0.08	-9.27	-1.02	5.03	-0.09	1.38
정부부채	55.5	83.5	82.9	64.4	59.8	62.5

자료: Eurostat.

최근 스웨덴 내에서 높은 조세부담의 인하 필요성을 둘러싼 정치권의 논쟁이 벌어지고 있는 것이 주목된다.<sup>106)</sup> 2006년 9월 총선에서 승리한 우파연합은 높은 세율이 근로의욕을 약화시키는 가장 큰 요인 중 하나라며 50.6%에 달하는 국민부담률을 45%로 낮추는 방안을 추진할 방침이어서 경제활성화를 위한 감세정책이 실행될 것으로 보인다.

스웨덴은 경제위기 이후 개혁을 추진한 결과 1994~2005년 기간 중 연평균 2.5%의 성장률을 기록했고 재정수지는 2004년 이후 흑자로 돌아섰다(<표 26> 참조). 1인당 GDP는 2005년 중 3만3,600달러(세계 9위, EU 4위)를 기록했으며, 2004년 WEF 국가경쟁력 세계 3위, UNDP 인간개발지수 세계 2위, IDC 정보사회지수 세계 2위 등을 차지했다.

2005년 OECD 스웨덴경제보고서는 스웨덴이 국내외의 다양한 압력에 직면하여 복지국가모델의 핵심을 유지하는 것이 최대의 과제라고 지적했다. 인구의 고령화와 의료기술의 발달로 노인부양비와 의료비가 증가 추세여서 사회복지 수요가 늘어나고 있는

106) 2006년 4월 서울대학교에서 열린 스웨덴 복지국가모델에 대한 토론회에 참석한 스웨덴 국회의원단의 안나 그론룬트 크란츠 자유당 의원이 밝힌 내용이다(코리아타임스 2006. 4. 16.).

반면 EU와의 통합 및 세계화의 진전 등으로 복지비 조달에 필요한 높은 조세부담은 갈수록 유지하기 어렵다는 것이다. 높은 조세부담이 노동의 공급감소 및 지하경제의 확대 등을 초래하고 있는 것도 문제라는 것이다(<그림 10> 참조).

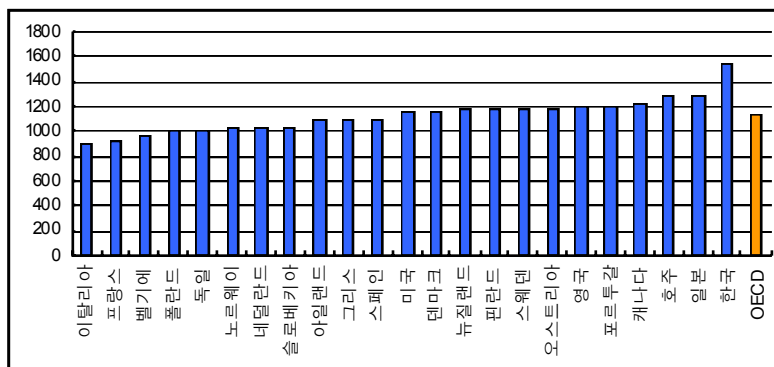
<표 26> 스웨덴의 경제지표 추이

	1970~79	1980~90	1991~93	1994~00	2001	2002	2003	2004	2005
GDP성장률	2.47	2.01	-1.43	3.50	1.2	2.0	1.6	3.1	2.4
소비자물가	8.57	8.16	5.47	1.00	2.4	2.2	1.9	0.4	0.4
실업률	2.05	2.49	5.9	8.31	4.9	4.9	5.6	6.4	6.0
경상수지	-0.46	-1.38	-1.77	3.53	4.4	5.3	7.5	8.2	7.1
재정수지	2.57	-1.23	-6.83	-1.54	2.6	-0.5	-0.1	1.4	1.2

주: 경상수지와 재정수지는 GDP 대비 비율.

자료: www. OECD.org/topic statsportal.

<그림 10> 총노동 공급 국제비교



주: 근로자 1인당 연간 근로시간, 2003년 기준.

자료: OECD Annual Hours and Productivity Databases.

OECD(2005a), OECD Economic Surveys 2005: Sweden p.29 재인용.

OECD보고서는 평등을 지향하는 스웨덴식 복지모델의 유지가 가능하려면 근로의욕이 높은 근무환경과 기업하기 좋은 나라를 만들어야 한다고 권고했다. 사회복지제도가 지속가능하려면 무엇보다도 GDP 대비 재정흑자 비율 2%를 달성하여 15년 이상 유지함으로써 정부의 순자산이 축적되어 고령화에 따른 복지지출을 충당할 수 있게 해야 한다는 것이다. 보고서는 증세와 지출삭감이 어려운 만큼 재정흑자를 달성·유지하는 최선의 방안은 근로의욕이 높은 근무환경을 조성하여 노동공급량 확대를 유도하고 과도한 조세 및 사회보장비 부담으로 인한 스웨덴기업의 해외이주를 줄이기 위한 투자환경 개선을 추진함으로써 세수확대를 도모해야 할 것이라고 진단했다.

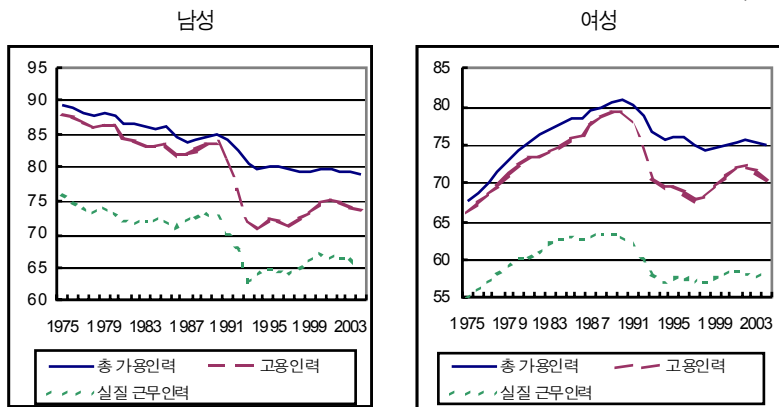
2006년 9월, 12년 만에 총선에서 승리한 중도우파연합은 실업수당을 전 직장 급여의 80%에서 65%로 낮춰 실업자가 실업수당에 지나치게 의존하지 않고 취업에 나서도록 유도하고 장기병가의 조건도 엄격하게 하겠다고 공약했다. 중도우파연합은 또 기업규제를 완화해 일자리를 창출하고 법인세와 소득세를 줄이며 국영기업의 민영화도 적극 추진할 방침이다.

스웨덴은 병가, 장애휴가, 육아휴가 등 휴가보상 조건이 지나치게 관대하여 근로자의 20% 정도가 상시 휴가상태일 만큼 사회복지서비스 수혜자의 도덕적 해이가 심하다(<그림 11> 참조). 대책으로 병가의 조건 강화, 병가혜택(Sick-Pay Benefits)에 대한 의무부과, 조기 근로복귀 유도시 사용자에 대한 인센티브 제공, 병가를 보상해 주지 않는 기간 연장, 파트타임 병가에 대한 감시 강화, 병가와 장애휴가의 조기퇴직 대체사용 규제 등이 제시되었다. 노동공급 확대를 위한 또 다른 방안들로 육아휴가, 학습휴가, 안식일휴가 등의 조건 강화, 대학수학기간이 긴 청년층의 조기취업, 고령자 취업률 제고, 실업수당을 받는 실업자의 조기 재취업 유도,

고용보호 규제완화를 통한 노동시장의 유연성 제고 등도 제시되었다.

<그림 11> 스웨덴의 인구 대비 고용 및 실질근무인력 비교

(단위: %)



자료: OECD(2005a), OECD Economic Survey: Sweden, p30.

보고서는 또 스웨덴 복지모델이 지나친 평등 추구로 경제의 효율을 떨어뜨릴 수 있다고 경고하고, 성장력 제고를 위한 개혁을 추진할 경우 사회정책적 목표도 훨씬 쉽게 달성할 수 있다고 조언했다. 재정흑자 비율을 GDP 대비 2%로 끌어올리기 위해 증세를 추진하는 것이 쉬운 방법인 같으나 이는 오히려 비용을 더 늘리고 비생산적이라는 것이다. 단기적으로는 재정지출의 우선순위 조정 및 생산성 개선 노력을 저해할 뿐 아니라 노동공급을 줄이게 된다는 것이다. 대안으로 부가가치세의 단일화와 근로소득세와 법인세의 비중을 낮추는 대신 소비세의 비중을 높이는 녹색세제개혁(Green Tax Shift)<sup>107)</sup>을 추진, 근로의욕을 높이는 것이 바람

107) 녹색세제개혁은 특히 화석연료, 폐기물 등 재생불능자원의 소비에 대한 과세를 강화해서 환경파괴의 외부효과를 내재화함으로써 경제의 효율을 높이고 지속가



직하다고 보고서는 권고했다.

스웨덴은 1970년대부터 복지모델의 위기증후군이 나타나자 1980년대 일부 개혁을 추진했으나 미흡하여 1990년대 초 경제위기를 맞았으며, 그 후 대대적인 복지축소 등 시장중시형 개혁과 IT산업으로의 재편을 추진함으로써 경제가 상당히 회복되었다. 그러나 세계화시대를 맞아 고부담 고복지의 스웨덴 모델은 여전히 불확실성을 드러내고 있으며, 최근 총선 결과 중도우파로의 정권교체에 의해 스웨덴 모델의 변신은 가속화될 것으로 보인다.

---

능한 성장을 추구하는 것이 주요 목적이다. 독일에서 1998, 1999, 2002년에 전기, 석유 등에 대한 관련세법 개정으로 법제화되었다. 그러나 이 같은 정책은 소득세의 누진세율을 완화함으로써 조세부담을 부유층에서 저소득층으로 이전하는 신자유주의적 개혁의 일환이라는 비판을 받고 있다.

### III. 독일

1970년대 말부터 사회적 시장경제의 비효율성이 드러나자 1983년에 집권한 콜 기민당 정부는 시장중시 경제정책으로 전환하여 경쟁강화, 재정적자 삭감, 규제완화, 통화안정 및 사회보장제도 축소 등을 추진했다.<sup>108)</sup> 기업 지원과 제조업중시 정책을 추진하여 3단계 세계개혁을 단행, 법인세를 인하하고 개인소득세 부담도 경감했다. GDP 대비 세금부담이 1970년대 평균보다 2% 포인트 감소하여 기업투자 및 민간소비가 증가했다. 노동시장 유연성 제고를 위한 시간제근무 활성화, 고용계약기간 연장 등을 시행했으나 종업원 해고금지 규정의 완화에는 실패했다. 공기업 민영화를 추진하기는 했으나 성과는 미미했다. 사회복지 프로그램 축소가 거론되기는 했으나 실행하지는 못했다. 미흡하기는 했으나 독일은 사회적 시장경제의 틀 속에서 노사관계의 안정과 구조개혁을 이루어 나감으로써 1980년대 말까지는 견실한 성장을 지속하였다.

콜 정부는 독일경제의 구조적 침체가 구체적으로 나타난 1990년대에 경제개혁에 착수했다. 통일을 이끈 콜 총리는 통일 이후 약화된 독일경제의 회생을 위해 사회복지혜택 축소, 노동법제 및 세계개혁 등 고통분담을 필요로 하는 경제개혁<sup>109)</sup>을 추진했으나 큰 성과를 거두지 못했다.

---

108) 콜 정부의 경제정책은 삼성경제연구소(2004), pp.831-832 참조.

109) 1996년 1월의 투자와 고용을 위한 프로그램과, 1996년 4월의 성장과 고용을 한 단계 높이기 위한 프로그램 등에는 사회보장과 노동법제 및 세계개혁이 포함되었고, 1997년에는 중앙과 지방정부를 합해 총 500억 마르크의 세출을 삭감하고 세계 및 연금개혁으로 연금보험료율 상승을 피하기 위해 부가가치세율을 1998년 4월부터 1% 인상하는 여야간 합의가 이루어졌다(신혜룡, 2005, p.368).

1980년대까지 독일의 안정적 경제성장은 임금 및 노사안정, 생산성 향상에 힘입은 바 크다. 1950년부터 1969년 사이에 노동쟁의 건수는 128건에 불과했다.<sup>110)</sup> 그러나 노사안정 확보를 위해 기업이 높은 사회복지비용을 부담하여 경쟁력이 약화되는 한계가 드러나고 있다. 노조의 영향력이 매우 강해 1960년대 이후 모두 세 차례의 사회협약이 체결되었다.<sup>111)</sup> 독일은 경제위기 때마다 한시적으로 사회협약을 체결해 왔다. 노조의 도움 없이는 경제위기 극복을 위한 개혁추진이 힘든 상황이다.

1998년에 집권한 사민당의 슈뢰더 총리는 실업문제 해결을 최우선 정책목표로 삼고 통일 후 지속적으로 확대된 재정적자를 억제하는 구조개혁을 단행했다. 1999년 6월에 발표된 '고용, 성장 및 사회안정을 위한 장래 프로그램'은 사회보장지출을 억제하고, 보조금을 폐지하며, 행정부를 간소화하여 2000~2003년도의 4년간 1,500억 마르크 이상의 세출을 삭감하고 2006년에는 재정수지 균형을 달성하는 것을 목적으로 하였다. 2000년 5월에 성립한 연금개혁법은 고령화에 대응, 급부수준을 인하하고 부과방식 연금제도의 일부를 개인 적립금방식으로 전환하는 등 1857년 이후 근원적인 개정이 이루어졌다.<sup>112)</sup>

사민당 정부는 2003년 2월 일자리창출, 기업경쟁력 강화와 교육훈련 등을 주요 내용으로 하는 이른바 '일자리 창출연대'로 불리는 노사정연대합의(제3차 사회협약)를 통해 경제회생의 해법을 찾고자 했으나 노사간에 노동시장 유연화를 통한 일자리 창출계획을 둘러싼 이견이 좁혀지지 않아 실패했다.

---

110) 같은 시기에 프랑스의 노동쟁의는 496건, 영국은 305건, 일본은 467건이었다(남현욱, 1999, p.318).

111) 삼성경제연구소(2004), p.833

112) 1999년 및 200년 개혁 내용은 신해룡(2005), pp.968-969.

경제회생을 위한 슈뢰더 정부의 노력은 여기서 그치지 않았다. 2003년 3월, 경제구조개혁을 통해 장기침체에서 벗어나기 위한 경제회생방안으로 'Agenda2010'이 발표되고 노동시장 유연성 제고, 사회보장제도의 축소, 세계개혁<sup>113)</sup>, 경제활성화, 교육훈련혁신 등이 추진되었다.<sup>114)</sup> 경기침체를 벗어나기 위해 단기적 충수요확대 정책은 한계가 있다고 보고 구조개혁을 추진하려는 것이다.<sup>115)</sup> 이는 사회적 시장경제의 기본 틀은 유지하면서 경제 활력에 장애가 되는 요소를 제거하려는 것인데 핵심은 노동시장의 유연화 및 복지제도 축소로 볼 수 있다. 개혁의 목표는 신자유주의적 요소를 일부 도입하여 독일경제의 성장잠재력을 강화하고 더 많은 일자리를 창출함으로써 사회적 시장경제체제를 세계화시대의 흐름에 맞게 조정하려는 것이다.

주요 개혁 내용 중 노동시장 개혁안은 해고금지조항의 적용을 완화<sup>116)</sup>하고 고용보장을 축소하며, 산업별 임금협상을 기업단위로도 이루어질 수 있도록 한다는 내용이다. 2003년부터 2004년말까지 하르츠 I-III법을 시행, 연방고용청 및 고용센터를 설치하여 정부의 고용알선 기능을 강화하고 세금감면 및 규제완화를 통해 저소득 일자리 취업 및 1인 자영업 창업을 촉진했다.<sup>117)</sup> 장기실업자의 취업을 유도하는 조치도 이루어졌다. 2005년 1월부터 시행된 하르츠 IV법은 추천받은 일자리를 실업자가 특별한 사유 없이 거부할 경우 불이익을 주고 실업급여기간을 단축하며,<sup>118)</sup> 실업수당

113) 2004년 1월에 소득세의 최저세율 16%, 최고세율 45%로 인하(총 삭감규모 150억 유로)하고, 2005년 1월에 소득세의 최저세율 15%, 최고세율 42%로 인하(총 삭감규모 65억 유로)했다.

114) 2003년 12월 관련 법안이 통과되어 추진일정에 따라 시행하고 있다.

115) 대외경제정책연구원(2005), p.13.

116) 해고제한규정의 적용범위를 5명 이상 기업에서 10명 이상 기업으로 상향 조정하였다. 창업할 경우 직원에 대해 4년간의 고용계약을 체결할 수 있다.

117) 한국은행(2005a), p.4.

지급 자격을 강화하여 단계적으로 줄임으로써 실업수당과 영세민 보조금을 통합해 최저생활비 정도만 지급하도록 하고 있다. 이 법은 독일에서 2차대전 이후 가장 크게 복지를 축소하는 것으로 평가받고 있다.<sup>119)</sup>

독일정부는 고령화로 국민연금의 적자가 더욱 확대되어 연금재정이 악화되는 것에 대응, 연금지급 개시 연령을 65세에서 67세로 단계적으로 높이고, 보험료율을 19.5%에서 2030년까지 22%까지 단계적으로 올리며, 고령화 수준에 따라 연금액을 자동 조정할 수 있는 제도를 도입했다.<sup>120)</sup> 고령화에 따른 의료비 급증으로 의료보험재정의 적자가 확대됨에 따라 2004년 1월 의료보험에서 의료비의 환자부담을 높이며 의료보험기금을 통폐합하고 진료비용 감축을 위한 포괄수가제를 도입하는 등 의료보험개혁을 실시했다.<sup>121)</sup> 교육 및 직업훈련은, 기업의 기술연수를 촉진하며 유아보육을 확대하고 교육기회를 최대한 보장하는 인적자본 강화방안을 포함하고 있다.

독일정부는 2005년 3월 법인세율을 대폭 인하하고 대규모 재정투자를 실시하며 각종 규제를 완화하는 내용의 경기활성화 대책을 발표했다. 기업의 조세부담 경감 및 해외기업 유치에 위해 법인세가 종전의<sup>122)</sup> 25%에서 19%로 인하됨으로써 지방세 및 통일

---

118) 급여의 60%를 받는 실업급여를 최장 32개월까지 받을 수 있었으나 12개월(55세 미만)~18개월(55세 이상)로 축소했다.

119) 독일경제부는 하르츠 IV 법안을 통해 2005년에 15~20% 성장한다는 전제 아래 실업률이 약 20% 줄어들 것이라고 전망했다(KOTRA, 베를린 무역관 보고서).

120) 한국은행(2005a), p.8.

121) 의사의 진찰비 중 분기당 10유로를 부담해야 하며, 처방전에 따른 약값의 10%를 부담해야 한다. 6주 이상 요양시 보험에서 지급하던 질병급여를 지급하지 아니한다. 의학적 사유에 근거치 않은 불임수술, 출산비용 등을 보험혜택에서 제외했다.

122) 독일의 법인세는 2000년 40%에서 2004년 25%로 대폭 인하되었다.

세를 포함한 독일의 실질적인 법인세율 부담수준이 37%에서 32%로 낮아져 경쟁국 수준(프랑스 35%, 영국 30%)에 근접하게 되었다.<sup>123)</sup> 법인세 인하에 따른 세수부족을 메우기 위해 2007년부터 부가가치세가 16%에서 19%로 인상된다.

사민당 정부는 재정건전화를 위해 실업수당 자격 강화와 의료보험 및 연금개혁뿐 아니라 공무원 감원 및 급여인상 억제 등도 실행하였으며, 그 결과 법인세 및 소득세의 인하 조치에도 불구하고 독일의 재정적자는 2003년 GDP 대비 4%에서 2005년 3.3%로 하락했다.

그러나 사회복지 축소와 노동시장 유연화를 핵으로 하는 개혁 조치는 사민당의 전통적 지지층의 강력한 반발을 불러일으켜 2005년 9월 총선에서 사회당은 기민·기사당에 패배했다. 결국 양대 정당인 기민·기사-사민당의 대연정이 출범하였다.

사회복지 프로그램의 축소에도 불구하고 독일은 통일 및 경기침체 등으로 1990년대에 크게 늘어난 복지비 비중을 줄이는 데 뚜렷한 성과를 아직 보여 주지 못하고 있다(<그림 12> 참조). 이는 무엇보다도 통일과정에서 동독주민들에게 동일한 복지혜택을 제공함으로써 복지수혜자가 절대적으로 늘어난 탓이 크다. 게다가 경제침체로 GDP증가율이 낮아데다 실업률이 높아 실업수당 및 공적부조 등 실업자 및 취약계층에 대한 복지비 지출 감축이 쉽지 않기 때문이다.

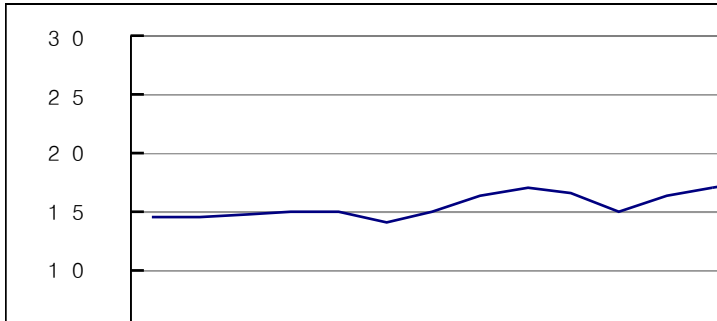
통일 후 동독주민의 합류에 따른 복지지출의 절대적 증가분은 독일경제가 안고 갈 수밖에 없을 것으로 보인다. 따라서 독일의 경우 근로의욕 제고와 노동시장개혁 및 신성장산업 육성 등에 의한 노동참여율 제고와 일자리 창출을 지속적으로 추진해야만 과중한 복지비 부담을 완화시킬 수 있을 것으로 분석된다.

---

123) 한국은행(2005a) p.9.

<그림 12> 독일의 GDP 대비 공공사회지출 비중 변화추이

(단위: %)



자료: OECD(1996a), OECD Historical Statistics; OECD Social Expenditure Data, 2006 at www.OECD.org

<표 27> 독일의 재정지출 추이

(단위: GDP 대비 %)

	1991	1994	1997	2000	2003	2005
정부지출	47.1	49.0	49.3	45.9	48.4	46.7
사회보장지출	26.4	29.0	30.3	29.8	30.0	29.3
재정적자	-2.9	-2.4	-2.7	-1.3	-4.0	-3.3
정부부채	40.4	49.4	61.0	60.3	63.8	67.7

자료: Eurostat.

2005년 11월 출범한 앙겔라 메르켈 총리의 좌우 대연정도 강력한 개혁을 추진하고 있다. 메르켈 총리는 취임 후 고용주가 정식 고용을 하지 않고 직원을 채용할 수 있는 기간을 6개월에서 2년으로 늘리고 임금 외에 종업원에게 지급하는 연금보조 등 인건비를 임금의 40% 이하로 줄이는 등 일자리 창출을 최우선과제로 추진하고 있다.<sup>124)</sup> 투자환경 개선을 위해 기업의 의사결정과정에

124) 프랑스의 최최고용법(CPE)을 둘러싼 노동법 파동과는 대조적으로 독일에서는

서 노조권한의 축소 방침을 밝히는 등 사회적 시장경제의 주요 요소 중 하나인 기업의 공동의사 결정제도도 수술대에 올리고 있다. 연금지급 개시연령을 단계적으로 상향 조정하고 법정연금 보험의 기여율을 높이는 등 복지혜택 축소도 예정대로 시행하고 있다.

메르켈 정부는 재정건전화 실행을 위해 공무원 감축<sup>125)</sup> 및 공무원 급여 추가삭감, 장기실직자 실업급여 증가억제, 농업 및 지역개발 보조금 등을 추진함으로써 재정적자를 2007년에 GDP의 2.5%, 2009년에 1.5%로 감축하는 내용의 새로운 재정안정 프로그램(Stability Program)을 올해 EU에 제출했다(<표 29> 참조). 재정적자 감축 목표의 절반은 재정지출 삭감과 세금감면 축소로 이루어지며, 나머지 절반은 2007년부터 실행되는 부가가치세율 3%포인트 인상에 따른 GDP 대비 1%의 세수증대로 이루어지는데 부가가치세율 인상에 따른 세수증대의 3분의 1은 사회보장비 감축분을 충당하게 된다. 2001년 이후 독일은 성장잠재력에 미치는 부정적인 영향을 줄이기 위해 경쟁국보다 높은 직접세 부담을 줄이고 간접세 부담을 늘리는 세계개혁을 추진하고 있다.<sup>126)</sup>

이 같은 개혁조치의 성과가 최근 조금씩 나타나고 있다. 독일 경제는 2006년 들어 수출이 호조를 보이며 노동개혁의 효과로 민간 소비<sup>127)</sup>가 늘어나고 설비투자가 회복되는 데 힘입어 2분기에

---

일부에서 불만을 제기하기는 했으나 큰 저항은 없었다.

125) 2010년까지 공무원 8000명(전체의 2.6%) 감축.

126) 독일의 부가가치세율(16%)은 유로지역 평균(18.9%)보다 낮는데 부가가치세율을 19%로 인상할 경우 독일의 민간소비는 1.6%, GDP성장률은 0.2%포인트 축소되고, 소비자물가는 최대 0.9%포인트 각각 상승할 것으로 추정되나(한국은행(2005b), p.14), 독일은 장기적으로 성장잠재력 확충에는 간접세 인상이 낫다는 판단을 한 것으로 보인다. 독일정부는 부가가치세 인상의 부정적 효과가 나타나는 2007년의 성장률은 1.0%로 예상하고 있으며, 2008년부터는 성장세가 회복될 것으로 보고 있다(<표 29> 참조).

127) 월드캡 특수로 민간소비가 일시 늘었으나 경제성장에 미친 영향은 크지 않은



0.9% 성장하여 2001년 이래 가장 높은 분기별 성장률을 기록했다. 2006년 전체성장률은 2000년(3.2%) 이후 최고치인 2.3~2.7%에 이를 것으로 전망되고 있다. 최대 난제인 실업률도 하락세를 나타내고 있다(<표 28> 참조).<sup>128)</sup>

<표 28> 독일경제지표 추이

	1970~79	1980~90	1991~00	2001	2002	2003	2004	2005
GDP성장률	3.2	2.2	1.9	1.4	0.1	-0.2	1.1	1.1
소비자물가상승률	4.9	2.9	2.4	1.9	1.3	1.0	1.8	1.9
실업률	2.3	6.0	7.4	6.9	7.6	8.7	9.2	9.1
경상수지	0.87	-0.35	-1.05	0.2	2.3	2.2	3.8	4.1
재정수지	-1.7	-2.2	-3.4	-1.6	-3.2	-4.2	-3.6	-3.2

주: 경상수지와 재정수지는 GDP 대비 비율.

자료: www.OECD.org/topic statsportal.

<표 29> 독일정부의 중기 재정목표

(단위: GDP 대비 %)

	2005	2006	2007	2008	2009
총수입	43.4	43.0	43.0	42.5	42.0
총지출	46.7	46.0	45.0	44.0	43.5
순대출 및 차입	-3.3	-3.3	-2.5	-2.0	-1.5
정부부채	67.5	69.0	68.5	68.0	67.0
GDP성장률	0.9	1.4	1.0	2.3	2.3

자료: Federal Ministry of Finance, 2006; OECD(2006b), OECD Economic Survey: Germany, p53 재인용.

것으로 분석되고 있다.

128) 독일의 실업률은 올 5월 11.6%, 6월 10.9%로 2004년 12월(10.7%) 이후 최저치를 기록했다.

그러나 독일경제는 수출호조에 의한 성장확대가 내수회복으로 이어지지 않으면 성장세가 유지되기 어려울 전망이다.<sup>129)</sup> 노동개혁의 효과로 내수가 일부 살아나고는 있으나 노동시장의 경직성과 과도한 사회복지비용 부담 등으로 독일기업의 해외이전과 글로벌 아웃소싱의 추세에 변화가 없기 때문이다.

독일정부가 추진 중인 재정안정계획은 무엇보다도 실업수당지급에 따른 이전지출을 2007년 이후 매년 GDP 대비 0.3%씩 줄여 총 1.5% 감축하는 것으로 되어 있는데(<표 30> 참조), 이는 독일경제가 2008년 이후 독일정부의 예상대로 2.3% 이상 높은 성장률을 지속하고, 노동시장의 경직성이 완화되어 실업률이 크게 낮아져야 가능하다고 볼 수 있다. 따라서 노동, 복지, 교육부문에 대한 전반적인 구조개혁이 지속적으로 실행되어 성장잠재력이 제고되어야 재정건전화도 달성될 수 있을 것으로 보인다.

<표 30> 독일의 재정안정계획이 재정수지에 미치는 영향

	2006	2007	2008	2009
재정수입	-0.1	0.5	0.6	0.7
재정지출	0.1	-0.4	-0.5	-0.5
이전지출	0.0	-0.3	-0.3	-0.3
정부소비	0.0	-0.2	-0.3	-0.3
투자	0.0	0.0	0.0	0.0
재정수지 효과	-0.1	0.9	1.1	1.3

자료: Federal Ministry of Finance, 2006; OECD(2006b), *OECD Economic Survey: Germany* p.53 재인용.

2006년 OECD 독일경제보고서는 수출호조를 성장 및 고용확대

129) 한국은행(2006), p.9.

로 연결하기 위해서는 수출과 내수의 균형성장을 도모하기 위한 구조개혁이 중요하다고 권고했다. 수출호조가 내수확대로 연결되려면 고용창출, 지속적 성장기반 확충, 재정건전화 등을 동시에 달성해야 하며 여기에는 부문별 정책조화를 위한 종합전략이 필요하다는 것이다. 특히 노동시장개혁은 가계부문의 소비심리에 부정적인 영향을 미칠 위험성이 크기 때문에 성장과 근로소득 향상을 동시에 도모하는 대책과 병행할 필요가 있다고 지적했다.

보고서는 또 국민연금 지급개시 연령을 상향 조정한 것은 고령 인구의 취업확대 측면에서 적절한 조치라고 지적하고 여성의 취업확대를 위한 자녀양육 지원, 맞벌이부부의 자녀양육비 우대, 맞벌이부부 중 한 명에 대한 소득세율 인하 적용, 비근로 주부에 대한 무료 의료보험혜택 감축 등을 권고했다. 또 장기실직자에 대한 구직의무 강화, 단체협상 시 노동시장의 조건에 대한 임금결정의 신축성 제고, 노동시장 유연성 제고 등도 필요하다고 보고서는 지적했다.

#### IV. 유럽복지국가의 유형별 성과

복지국가 유형별 대표국가들인 영국, 스웨덴, 독일의 경제위기의 원인과 실태, 개혁의 성과 등은 복지국가 유형별 경제·사회적 성과의 우열을 어느 정도 보여 주고 있다. 대처 총리의 개혁 이후 영국은 1990년대 중반 이후 성장력이 크게 향상되었으나 소득의 평등은 다소 악화된 반면 독일은 소득의 형평성은 높은 수준을 유지했으나 1990년대 이후 성장력이 크게 약화되었다. 스웨덴은 1990년대 초 금융위기 이후 성장력이 회복되었으나 영국보다는 못하며 독일보다는 나은 상황이나 소득의 형평성은 여전히 높은 수준을 유지하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이들 3개국의 경제·사회적 지표를 비교하는 것만으로 복지국가별 유형의 우열을 단정하기에는 미흡한 점이 적지 않다. 유형별로 더 많은 국가들의 경제·사회적 성과를 포함시켜야 객관성을 높일 수 있기 때문이다. 유럽복지국가의 유형별 분류는 Sapir(2005)의 방식대로 유럽 15개국을 앵글로색슨형(영국, 아일랜드), 유럽대륙형(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 룩셈부르크), 북유럽형(덴마크, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드), 지중해형(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인) 등의 4개 유형으로 나누기로 한다. 유럽복지국가의 유형별 경제·사회적 성과에 대해서는 Boeri(2002)와 Sapir(2005)가 비교분석한 내용을 소개한다.

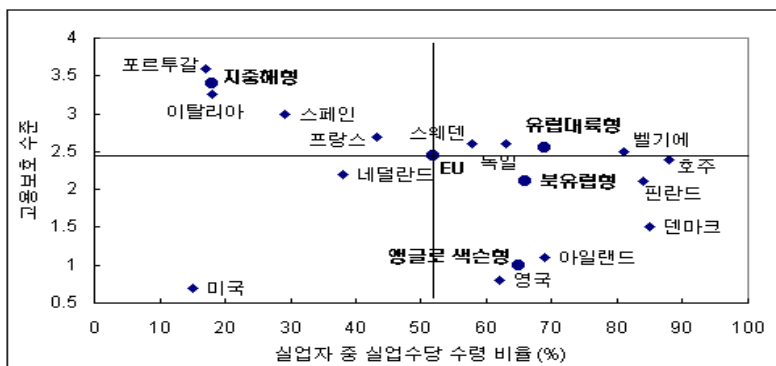
Boeri(2002)는 사회정책의 주요 목표인 소득불균형 완화, 고용 불안정에 대한 보장, 노동시장 참여제고 등의 관점에서 4개 유형별 유럽복지국가의 경제·사회적 성과를 비교했다.<sup>130)</sup> 이 연구는 첫째, 소득불균형 및 빈곤완화 측면에서는, 조세 및 이전지출에 의한 소득분배 개선도는 북유럽형이 42%로 가장 크고 지중해형

130) Sapir(2005), pp.6-8에서 Boeri(2002)의 분석 내용을 인용한 것을 재인용함.

이 35%로 가장 낮으며 앵글로색슨형과 유럽대륙형이 39%로 중간 순위라고 밝혔다. 그러나 조세 및 이전지출 후 저소득층 비중<sup>131)</sup>은 북유럽형과 유럽대륙형이 12%로 가장 낮은 반면 지중해형과 앵글로색슨형이 20% 가장 높다는 것이다. 따라서 북유럽형과 유럽대륙형이 더 평등지향적이라는 것을 알 수 있다.

둘째, 고용불안정에 대한 보장은 고용보호 규제와 실업자에 대한 복지혜택 등으로 제공될 수 있다. 고용보호 규제는 조세부담 없이 취업근로자를 보호하는 것인 반면 실업자에 대한 복지혜택은 과세 혹은 사회보험료 징수를 통해 근로자들에게 실업보험의 형식으로 제공되는 것이다. Boeri(2002)는 고용보호수준과 실업자에 대한 복지혜택은 상충관계에 있다고 분석했다. 실업보험혜택이 클수록 해고조건을 엄격히 해야 할 필요성이 줄어들기 때문이다. 유럽국가들의 고용보호수준과 실업자 중 실업수당을 받은 사람의 비율의 상관관계 분포를 보면 이 같은 관계를 확인할 수 있다는 것이다(<그림 13> 참조).

<그림 13> 고용보호수준과 실업수당혜택의 상충관계

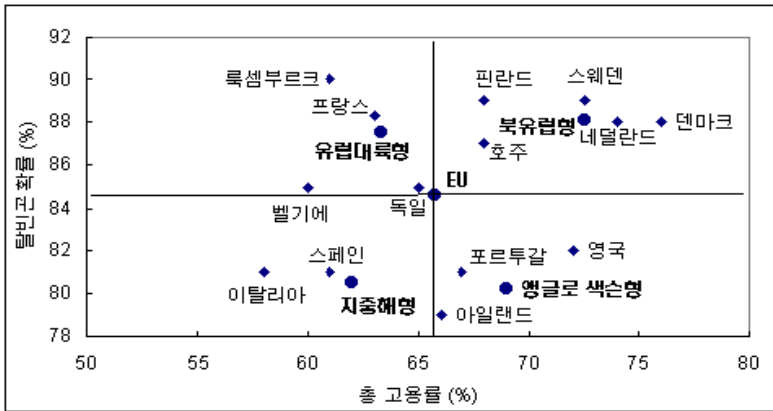


자료: Boeri(2002), Sapir(2005), p7 재인용.

131) 전체 가처분소득의 중위수(Median) 60% 이하 저소득층의 비중.

지중해형은 고용보호가 엄격하고 실업보험의 혜택이 적은 반면 북유럽형은 고용보호는 다소 낮으나 실업수당혜택이 보편적이고 크다. 반면에 유럽대륙형은 실업수당혜택이 크지만 고용보호수준도 높다. 앵글로색슨형은 고용보호수준은 낮지만 실업수당혜택은 북유럽형이나 유럽대륙형과 비교할 때 큰 차이가 없다. 한편 미국의 경우 고용보호수준이 낮을 뿐 아니라 실업수당혜택도 적어 유럽 모델과 대조적이다. 대신에 미국은 노동시장의 유연성을 높여 실업률을 줄임으로써 근로자들의 복지를 향상시키려는 정책을 추진하고 있다.

<그림 14> 유럽복지국가의 고용률과 탈빈곤확률 분포



자료: Sapir(2005), p.8

사회정책의 또 다른 축인 노동시장 참여 제고는 총고용률로 가늠해 볼 수 있다. Boeri(2002)는 2004년 총고용률의 경우 북유럽형(72%)과 앵글로색슨형(69%)이 유럽대륙형(63%), 지중해형(62%)보다 높다고 지적했다. 특히 55~64세의 노인층의 경우 북유럽형(56%)과 앵글로색슨형(53%)이 유럽대륙형(34%), 지중해형

(40%)보다 월등히 높으며, 15~24세의 청년층의 경우 북유럽형(56%)과 앵글로색슨형(53%)이 유럽대륙형(34%), 지중해형(40%)보다 훨씬 높다는 것이다. 일자리를 많이 만들어 내고 근로유인을 높이는 체제가 더 효율적이라면 북유럽형과 앵글로색슨형이 더 효율적이라고 할 수 있다.

<그림 14>는 Sapir(2005)가 15개 주요 유럽국가에 대해 효율성을 반영하는 총고용률과 형평성을 나타내는 탈빈곤확률의 분포를 제시한 것이다.<sup>132)</sup> 북유럽형과 앵글로색슨형이 유럽대륙형, 지중해형보다 총고용률에서 앞서는 것을 보여 주고 있다. <그림 13>에서 고용보호수준이 높은 지중해형과 유럽대륙형은 <그림 14>에서는 총고용률이 낮은 것을 보여 주고 있다. 고용보호수준이 가장 높은 지중해형은 총고용률이 가장 낮다. 반면 고용보호수준이 낮은 북유럽형과 앵글로색슨형은 총고용률이 높다. 따라서 고용보호 규제가 까다로울수록 총고용률이 낮다는 것을 알 수 있다.<sup>133)</sup> 반면에 <그림 13>에서 나타난 실업수당혜택의 차이는 복지유형별 총고용률의 차이와 별로 관계가 없다. 실업수당혜택이 EU 평균보다 높은 유럽대륙형, 북유럽형 및 앵글로색슨형의 총고용률이 큰 차이를 보이고 있기 때문이다. Sapir(2005)는 따라서 고용보호 규제는 총고용률에 결정적인 영향을 미치지만 실업수당혜택은 총고용률에 잠재적인 영향을 미친다고 풀이했다. <그림 14>에서 탈빈곤율은 EU 평균보다 북유럽형과 유럽대륙형이 높은 반면 앵글로색슨형과 지중해형은 낮다. Sapir(2005)는 북유럽형과 유럽대륙형 및 앵글로색슨형이 조세 및 이전지출에 의한 소득재분배 개선율에서 큰 차이가 없기 때문에 이는 탈빈곤율 차이를 설명하는 2차

132) 유럽복지국가의 효율성과 형평성 비교는 Sapir(2005), pp.8-10을 요약 정리했다.

133) Sapir(2005)는 14개 EU회원국과 미국의 경우 총고용률과 고용보호지수의 상관계수가 -0.63이라는 계량분석결과를 제시했다(p.9).

적 요인에 불과하며, 개인별 인적자본의 차이가 핵심요인이라고 분석했다. 25~64세 인구 중 고등학교 이상 졸업자의 비율이 북유럽형(75%)과 유럽대륙형(67%)이 앵글로색슨형(60%), 지중해형(39%)보다 높는데, 이 비율이 높을수록 빈곤율이 낮아진다는 것이다. 이는 소득불균형 및 빈곤해소를 위해서는 사회지출에 있어 재분배보다 인적자본 향상에 중점을 두어야 함을 시사한다.

<그림 14>에서 고용률과 탈빈곤확률이 효율성과 형평성을 각각 나타낸다고 볼 때 북유럽형은 효율성과 형평성이 모두 높은 반면 지중해형은 효율성과 형평성이 모두 낮다. 한편 앵글로색슨형과 유럽대륙형은 효율성과 형평성이 상충관계에 있다. 앵글로색슨형은 효율성이 높으나 형평성은 낮은 반면 유럽대륙형은 효율성이 낮으나 형평성은 높다.

Sapir(2005)는 효율성이 높지 않은 유럽대륙형과 지중해형은 세계화, 기술변혁 및 고령화로 인한 재정부담의 가중으로 지속가능하기 어렵다고 분석했다. GDP 대비 국가부채가 유럽대륙형(73%)과 지중해형(81%)이 앵글로색슨형(36%) 및 북유럽형(49%)보다 훨씬 높아 고령화 등에 따른 복지재정 증가를 감당하기 어렵다는 것이다. 게다가 유럽대륙형과 지중해형의 경우 세계화가 일자리를 위협하거나 고용에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보는 인식이 강한 것도 이들 복지모델의 순향을 어렵게 하고 있는 요인이라는 것이다.<sup>134)</sup> 반면에 형평성이 낮더라도 효율성이 높은 앵글로색슨형과 형평성과 효율성이 모두 높은 북유럽형은 지속가능하다는 것이다. 유럽의 경우 복지모델의 형평성 정도는 정치적 선택에 따라 어느 정도 조정이 가능하나 효율성을 높이는 쉽지

---

134) Sapir(2005)는 유로 바로미터의 조사결과 세계화가 일자리를 위협하거나 고용에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보는 조사대상자의 비중이 유럽대륙형(52%), 지중해형(45%), 앵글로색슨형(36%), 북유럽형(37%)의 순이라고 밝혔다(p.10).



않기 때문이라는 것이다. 따라서 유럽대륙형과 지중해형은 근로 유인을 높이고 성장촉진형 개혁을 추진해야 한다고 Sapir(2005)는 지적했다. 유럽대륙형과 지중해형은 무엇보다도 고용보호가 지나치게 엄격한 것이 문제라는 것이다.

Sapir(2005)의 유형별 효율성 및 형평성 분석은 유럽국가들의 총고용률과 탈빈곤확률에 대한 공식통계를 근거로 사용하여 도출된 결과라는 점에서 일단 상당한 설득력을 갖고 있는 것으로 보인다. 그러나 최근 스웨덴 등 일부 북유럽국가들의 실제 실업률이 공식실업률을 훨씬 웃돈다는 주장이 상당한 근거를 갖고 있는 것을 감안하면 북유럽형 복지모델의 경우 형평성은 객관적으로 인정할 수 있으나 효율성이 높은지는 의문이 든다. 실제 실업률이 공식실업률보다 높은 것은 스웨덴 외에 다른 국가들도 그런 점을 감안하더라도 스웨덴의 경우 과도한 복지의존증에 따른 노동기피 현상과 자발적 실업, 고용훈련 프로그램 참가자의 제외 등으로 공식실업률이 대폭 하락한 점을 고려하면 북유럽형의 효율성이 과연 높다고 할 수 있는지에 대해서는 보다 객관적인 검증이 필요하다고 본다.

## V. 종합평가

영국, 스웨덴, 독일을 포함한 서구복지국가들은 2차대전 이후 성장과 복지를 동시에 추구하는 복지국가를 지향해 왔다. 영국은 베버리지보고서가 표방한 ‘요람에서 무덤까지’로 대변되는 근대 복지국가의 전형을 선보였다. 스웨덴은 사민당의 장기집권이 시작된 1930년대부터 분배중시 동반성장형 복지국가를 발전시켜 왔다.<sup>135)</sup> 독일은 2차대전으로 경제가 파쇄되었으나 특유의 사회적 시장경제의 틀 속에서 경제력이 허용하는 범위 내에서 국가가 국민의 복지향상에 상당한 비중을 두었다. 1950년에 영국과 스웨덴의 공공사회지출 비중은 10%에 육박했고 독일은 10%를 넘어섰다.

1960~1975년 기간은 세계적으로 복지국가의 발전이 가장 두드러진 시기였다. 이 기간 중 복지혜택의 급격한 확대가 가능했던 것은 1970년대 석유위기 전까지는 높은 성장률과 낮은 실업률, 물가안정, 재정흑자 등이 뒷받침되었기 때문이다. 이 시기에 복지수준이 확대된 데는 인구의 고령화에 따라 노령연금 수령자가 증가한데다 분배를 중시하는 중도좌파 정권이 득세를 한 시대적 조류도 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 이 기간의 상당 부분은 영국은 노동당 정권, 스웨덴과 독일은 사민당 정권이 집권한 시기였다.

그러나 1970년대 석유위기로 황금의 30년이 끝나면서 이들 3개 복지국가들은 다른 행보를 걷게 되었다. 독일은 대내외의 악조건 속에서도 유럽 최고의 경제대국으로 부상한 반면 스웨덴은 복지모델의 한계가 드러나기 시작했으며, 영국은 1976년에 IMF의 구

---

135) 스웨덴은 1930년대 초에 사회지출 비중이 GDP의 7%로 미국의 4.2%를 크게 앞질렀다(Pierson, 1999, p.187).

제금융을 받는 참담한 경제위기를 맞았기 때문이다. 영국의 복지 모델은 사실상 파산상황을 맞아 총체적인 신자유주의적 개혁이 불가피했다. 스웨덴은 영국보다는 사정이 훨씬 나았으나 성장률의 저하, 실업률 및 물가상승 등 복지국가의 위기증후군이 나타나 환율절하, 금융 및 자본시장 자유화, 사회복지정책의 일부 축소 조정 등 시장중시형 자유주의적 개혁을 추진해야 했다.

황금의 30년 동안 사회복지가 확대된 데는 완전고용의 실현이 무엇보다도 큰 힘이 되었다. 완전고용이 가능했던 것은 케인스주의적 총수요관리가 효율성을 유지하고 있었기 때문이었다. 완전고용 달성 실현을 목표로 하는 케인스주의적 경제정책은 전후 복지국가의 첫째 요소였다. 근로가능한 국민 대다수가 일자리를 얻어 근로소득이 있는 것만큼 확실한 복지수단은 드물다. 국민들이 안정적인 소득원이 있다면 정부의 사회복지지출 부담도 그만큼 줄어들게 되기 때문이다. 실업률이 매우 낮아도 저소득층과 노약자, 장애인 등 소외계층은 있기 마련이다. 이들 계층에 정부가 사회보장제도에 의해 이전지출을 하게 되면 소비가 활성화된다. 저소득층일수록 소비성향이 더 높기 때문이다. 따라서 당시로서는 사회복지지출은 또 하나의 성장동력(Growth Machine)이 될 수 있었다. 사회보장제도는 또한 근로자보호와 계층갈등해소 등을 통해 사회통합에 기여한다. 베버리지주의에 의한 사회복지정책은 복지국가의 또 다른 요소이다.<sup>136)</sup>

1974~1980년대 기간은 두 차례의 석유위기의 영향으로 세계경제가 저성장과 고물가의 스태그플레이션에 빠진 시기였다. 그럼에도 이 기간 중 사회지출 비중은 급증했다. 당시 대부분의 유럽 복지국가들은 재정긴축과 복지정책 감축 등의 구조개혁보다는 사회복지예산을 포함한 재정지출 확대를 통한 경기부양을 추진했기

---

136) 다카가와 쇼고(2004), p.123.

때문이다. 사회복지제도가 완비된 국가에서 불황이 지속되어 실업자가 급증하면 실업보험급여와 저소득층 생계지원이 급증하게 되며, 실업수당, 사회부조 등 사회지출은 재정의 자동안정장치 역할을 하게 된다. 사회보장급여가 늘어나면 소비위축을 억제하여 경기변동의 폭을 줄일 수 있기 때문이다. 여기에다 유럽 각국은 재정지출을 확대하는 재량적 재정정책까지 수행하여 경기부양에 박차를 가했다.

그러나 케인스주의식 경기부양은 스태그플레이션의 해법이 되지 못했다. 성장률은 회복되지 않고 통화량 증가로 오히려 물가불안만 가중되었다. 게다가 경기침체로 세수는 줄어드는데 재정지출이 급증하자 재정적자와 정부부채가 급증, 재정위기를 초래했다. 1970년대 경기침체에도 불구하고 과도하게 지출된 복지예산과 경기부양용 재정지출은 경기회복은커녕 오히려 재정적자 누적에 따라 복지국가의 위기증후군을 초래했다. OECD가 1981년에 이 같은 상황을 '복지국가의 위기'로 정의했다. 이에 따라 1980년대에 들어 복지국가에 대한 신자유주의적 개혁이 영국, 미국을 중심으로 확산되었다.

1970년대 경기침체가 장기화되자 선진국 경제의 국가별 펀더멘털(기초여건) 차이의 영향이 나타나기 시작했다. 영국, 스웨덴, 독일의 경제 실력의 차이가 이들 복지국가들의 행로를 좌우한 것이다. 불황이 지속되자 재정여건의 악화에서 벗어난 국가는 없었다. 이 때 각국 경제의 실력이 판가름 났다. 성장률, 실업률, 재정수지, 경상수지, 외환보유액 등 거시경제의 펀더멘털이 강한 나라일수록 위기를 쉽게 극복할 수 있었다. 독일은 유럽국가 중 펀더멘털이 가장 강했다. 때문에 사회적 시장경제의 원칙에 따라 사회지출이 지속적으로 늘어났으나 경제에 큰 부담을 주지는 않았다. 반면 스웨덴은 1970년대 들어 고복지·고부담의 폐해에 따른 복지

국가의 한계가 가시화되었다. 상대적인 성장률 및 생산성 저하가 뚜렷해진 것이다. 복지국가의 위기증후군이 나타나자 1976년 사민당이 총선거에서 패배, 중도우파 연립정권은 물가연동가치조정 방식을 도입하여 국민연금의 비용조정을 가능하게 하는 의미 있는 개혁을 단행했다. 1982년에 재집권한 사민당은 복지정책을 더 이상 확대하지 않는 현상유지정책으로 전환했다.

스웨덴보다 영국의 사정은 더욱 나빴다. 영국은 실업률, 재정수지, 경상수지, 외환보유액 등 주요 거시변수에서 스웨덴과 독일에 비해 열세를 면치 못했고 결국 IMF의 구제금융을 받게 되었다.

스웨덴이 1970년대에 나타난 복지국가의 한계에도 불구하고 1980년대에 경제가 회복된 데는 몇 가지 이유가 있었다. 첫째, 사회보장제도를 일부 축소하고 정부의 효율을 높이는 등 적절한 시기에 시장원리에 입각한 개혁을 했다는 점이다. 둘째, 기계, 자동차, 전자, 통신기기 분야에서 세계적 경쟁력을 가진 강력한 제조업 기반을 갖춘 점이다. 셋째, 기업우대정책을 적극 실행, 기업하기 좋은 환경을 만들려고 한 점이다. 넷째, 노사관계가 안정되었다는 점이다.

독일도 1980년대 들어 실업률이 상승하는 등 경제가 침체되는 조짐이 나타나자 1983년 집권한 콜 총리의 기민당 정부는 시장중시 경제정책을 강화하면서 신자유주의적 개혁을 추진했다.<sup>137)</sup> 영국은 1979년 대처 총리 집권 이후 영국병 치유를 위한 강력한 개혁을 시행했다. 대처 총리는 경제정책의 중점을 분배에서 성장으로 바꾸었다. 노동당의 블레어 총리는 대처리즘을 계승, ‘일을 위한 복지’로 발전시켰다.

한편, 1980년대 말까지 순항하던 스웨덴과 독일은 1990년대 들

---

137) 이는 1980년대 영국의 대처 총리, 미국의 레이건 대통령의 신보수주의적 개혁을 수용한 측면이 있다.

어 경기위기를 겪게 된다. 스웨덴은 1980년대 준비되지 않은 금융·자본자유화로 인한 부동산 거품이 붕괴하여 1990년대 초 최악의 경기침체에 빠졌다. 독일은 무리한 통일후유증이 거시경제의 체질을 악화시킨 것이 경제침체의 직접적인 요인이라고 할 수 있다. 두 나라의 경제위기의 근본적인 이유는 스웨덴식 복지모델과 독일식 사회민주적 시장경제모델이 세계화와 신기술 발전에 신속히 대응치 못하는 한계에 직면한 점이다. 과도한 사회복지지출과 이를 조달하기 위한 높은 조세부담은 기업의 입지조건을 악화시켰고 공공부문의 비대화는 전체 경제의 생산성을 하락시켰기 때문이다. 독일은 노동시장의 경직화, 복지의존성 심화에 따른 근로의욕쇠퇴 등이 고실업률의 최대 요인이 되고 있다. 스웨덴과 독일은 경제위기 극복을 위해 시장지향적 경제구조개혁을 시행하였다. 사회복지혜택의 축소와 일자리 창출을 위한 친기업적 정책이 그 핵심이다.

사회정책의 주요 목표인 소득불균형 완화, 고용불안정에 대한 보장, 노동시장 참여제고 등의 관점에서 영국·스웨덴·독일의 성과를 비교해보자(<표 31> 참조). 스웨덴과 독일은 지니계수가 세계 2위 및 12위를 기록, 19위인 영국보다는 소득형평성에서는 앞선다. 반면 두 나라의 고용보호법규 강도는 영국보다 월등히 높아 노동시장이 경직되어 있다. 고용보장이 악화될 경우 실업자에 대한 복지혜택을 높여 어느 정도 보완할 수 있다. 그러나 두 나라는 고용보호강도가 높을 뿐 아니라 GDP 대비 실업수당에서 보듯 실업수당혜택도 영국보다 훨씬 높다. 고용보호와 실업수당혜택의 보완관계가 제대로 이루어지지 않고 있는 것이다. 독일의 실업률은 영국의 거의 두 배 수준이고 스웨덴의 경우 공식실업률은 독일보다 낮으나 실제 실업률은 독일보다 더 높을지도 모른다는 분석이 제기되고 있다. 생산가능 인구 중 취업자의 비율을 나타내는

총고용률을 보면 독일은 영국과 미국에 크게 뒤져 있다. 따라서 독일의 복지모델은 지속가능성이 높지 않은 것으로 보인다. 노동시장의 유연성과 성장잠재력을 높여 일자리를 창출하는 개혁을 지속적으로 추진하지 않으면 안 될 것이다. 스웨덴의 경우도 <그림 11>에서 보았듯이 실제 근무인력을 기준으로 하면 실질적인 총고용률에서 독일과 사정이 별로 다르지 않은 것으로 보인다. OECD가 지적했듯이 스웨덴 복지모델은 근로의욕을 높이는 근무환경과 기업하기 좋은 나라를 만들고 장기적인 재정건전성 강화를 추진해야만 지속가능할 것으로 분석된다. 반면 영국의 경우 비록 스웨덴과 독일보다 소득형평성은 낮으나 대처 총리 이후의 신자유주의적 복지개혁이 성공을 거둔 것으로 평가된다. 실업자에 대한 복지혜택이 낮으나 노동시장유연성이 높아 실업률이 하락함으로써 경제가 순항하고 있기 때문이다.

한편 앵글로색슨형, 유럽대륙형, 북유럽형, 지중해형 등 유럽의 4개 복지모델 유형별 사회정책의 성과를 비교하면 일자리를 많이 만들어 내는 데 효율성이 높지 않은 유럽대륙형과 지중해형은 세계화, 기술변혁 및 고령화로 인한 재정부담의 가중으로 지속가능하기 어려운 것으로 볼 수 있다. 따라서 유럽대륙형과 지중해형은 근로유인을 높이고 성장촉진형 개혁을 추진해야 하며 노동시장의 유연성 제고가 시급한 것으로 분석된다. 반면에 형평성이 낮더라도 효율성이 높은 앵글로색슨형은 지속가능하다고 볼 수 있다. 형평성은 높지만 일자리를 창출하는 실질적인 효율성이 높다고 보기 어려운 북유럽형은 민간부문의 일자리 창출을 위한 구조개혁을 추진해야만 복지모델이 지속가능성을 높일 수 있을 것이다.

<표 31> 사회정책의 성과 비교

	지니계수		고용보호법규 강도		GDP 대비 실업수당 비율					총고용률(실업률)						
	'85-'95	'95-'00	'80년대 대 말	'90년대 말	'03	'90	'93	'97	'99	'01	'90	'93	'97	'99	'01	'04
영국	0.287	0.312	0.6	0.6	0.7	0.7	1.2	0.7	0.4	0.3	72.5 (6.9)2	68.2 (10.2)	70.6 (6.8)	71.7 (5.9)	72.5 (5.0)	72.7 (4.7)
스웨덴	0.198	0.212	3.5	2.2	2.2	0.9	2.7	2.1	1.6	1.0	83.1 (1.7)	72.6 (9.0)	70.7 (9.9)	72.9 (6.7)	75.2 (4.9)	73.5 (6.4)
독일	- (0.263)3	0.283 (0.277)	3.2	2.5	2.2	0.7	1.9	1.6	1.3	1.2	64.1 (4.8)	65.1 (7.7)	63.8 (9.2)	65.2 (7.9)	65.8 (7.4)	65.5 (9.5)
프랑스	0.275	0.278	2.7	3.0	3.0	1.8	2.1	1.8	1.8	1.6	59.9 (8.5)	59.1 (11.1)	58.9 (11.5)	59.8 (10.5)	62.0 (8.4)	62.4 (9.6)
이탈리아	0.306	0.348	3.6	2.7	1.9	0.8	1.2	0.9	0.7	0.6	52.6 (8.9)	52.5 (9.8)	51.6 (11.2)	52.9 (11.0)	54.9 (9.1)	57.4 (8.0)
미국	0.338	0.362	0.2	0.2	0.2	0.4	0.6	0.3	0.3	0.3	72.2 (5.6)	71.2 (6.9)	73.5 (4.9)	73.9 (4.2)	73.1 (4.7)	71.2 (5.5)
일본	0.278	0.295	2.1	2.0	1.8	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	68.6 (2.1)	69.5 (2.5)	70.0 (3.4)	68.9 (4.7)	68.8 (5.0)	68.7 (4.7)

주: 1) 지니계수가 낮은 나라의 순위, 2) 실업률, 3) 구 서독지역의 지니계수

자료: 지니계수는 Förster and Mira d'Ercole(2005), pp.61-62; 고용보호법규 강도와 고용률은 OECD(2004b), *OECD Employment Outlook*; GDP 대비 실업수당 비율은 OECD(2004c), *Social Expenditure Database*.



## 제5장

# 시사점 및 결론



본 연구는 유럽복지국가의 발전과정과 영국, 스웨덴, 독일 등 대표적 복지국가의 경제위기와 개혁사례 및 복지모델 유형별 사회정책의 성과를 비교하였다. 유럽복지모델에 대한 연구결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 비전2030의 복지지출 확대속도는 전후 황금기였던 1960년대 유럽국가들보다 훨씬 빠를 뿐 아니라 성장률 대비 복지지출 증가율이 과거 선진국 기록에 비해 크게 높은 수준이다. 중산층의 약화와 빈곤층의 증가는 사회통합을 저해하며, 저출산과 고령화는 생산가능 인구의 감소와 노동생산성의 하락, 저축률 하락 등을 초래하여 성장잠재력을 약화시키는 요인이 될 수 있다. 따라서 사회지출을 늘려 취약계층을 보호하고 저출산·고령화에 적극 대응하며, 인적자본 고도화를 통해 성장잠재력을 강화하려는 기본 취지는 긍정적인 측면이 적지 않다고 볼 수 있다. 그러나 사회지출이 급증하여 국민부담률이 크게 오를 경우 경제의 효율성과 재정 건전성에 미치는 영향을 검토해 볼 필요가 있다. 유럽복지국가들보다 훨씬 빠른 속도로 복지지출을 확대하려면 유럽국가들처럼 국민부담률을 대폭 높이지 않으면 실현이 쉽지 않을 것이다. 국민부담률이 크게 늘어날 경우 사회적 자본 확충과 인적자본 고도화 등으로 성장잠재력을 확충하려는 당초 목표와는 달리 증세와 국채발행 등 복지재원 마련과정에서 자칫 성장잠재력을 훼손할 수 있다. 비전2030은 유럽국가들이 100~200년이 걸린 산업화를 불과 40여 년 만에 달성한 우리나라가 복지수준 향상도 더 빠른 시일 내에 할 수 있다는 자신감을 배경으로, 양극화 및 저출산·고령화 대책이 시급하며, 그동안 사회지출 비율이 크게 낮았으므로 높일 필요성이 있다는 인식에 바탕을 두고 있다고 볼 수 있다. 이 같은 인식의 타당성을 수용하더라도 비전2030의 계획은 현재의 잠재성장률에 비추어 매우 높은 목표치이며, 성장동력을 확충하

여 잠재성장률을 대폭 높이거나 정부예산 중 복지지출의 증가율을 성장잠재력을 훼손치 않은 범위 내로 조정할 필요가 있다.

둘째, 성장을 통한 복지만이 복지국가의 지속가능성을 담보할 수 있다. 재분배정책이 성장잠재력을 훼손치 않게 하려면 성장촉진적인 복지정책을 추진해야 한다. 복지정책이 실업자와 저소득층의 생활기본권을 보호하는 사회안전망을 구축하여 사회통합을 촉진함으로써 경제성장에 기여할 수 있으나 과도할 경우 근로의욕 감퇴, 복지의존 체질화, 안이한 정책추진 등 이른바 복지병을 일으켜 성장잠재력을 약화시킬 수 있다.<sup>138)</sup> 전후 황금기인 1960~1975년 기간 중 유럽에서 성장률 대비 사회지출증가율이 높았던 국가 중 노르웨이의 경우는 북해유전 개발로 복지재원이 대폭 확보되었으므로 문제가 없었다고 볼 수 있다. 그러나 네덜란드는 이 기간 중 성장률에 비해 과도한 복지지출로 1980년대에 이른바 네덜란드병으로 불리는 심각한 경제침체를 겪었으며, 영국은 1976년에 IMF구제금융을 받는 경제위기를 당했다. 아일랜드는 1975~1981년 기간에도 성장률 대비 사회지출증가율이 2.0배로 OECD국가 중 가장 높았는데 이로 인해 1980년대에 심각한 경제침체에 빠졌다가 1990년대 IT산업 중심의 산업구조 고도화, 외국인 투자유치 등으로 경제가 회복되었다. 네덜란드, 영국, 아일랜드 등이 경제위기를 겪은 것이 성장률에 비해 과도한 복지지출 탓이라고만 단정할 수는 없을 것이다. 성장률이 하락하여 실업률이 증가하는 바람에 복지수요가 더 늘어나 복지지출이 늘어났다 고도 할 수 있기 때문이다. 그런 점을 감안하더라도 성장률에 비

---

138) Fic and Ghate(2005)는 Markov전환모델(Markov Switching Model)을 사용하여 1970~2001년 기간 중 영국·스웨덴·독일을 포함한 19개 복지국가들의 경제성장률과 복지수준과의 상관관계를 동태적으로 분석한 결과 사회복지제도의 확대는 성장률 하락, 사회복지제도의 축소는 성장률 상승과 각각 관련이 있다는 것을 밝혔다.

해 과도한 복지지출이 경제운영에 큰 부담을 주고 성장잠재력을 약화시키는 요인으로 작용한 점을 부인하기는 어려울 것이다. 영국, 스웨덴, 독일 모두 개혁의 시기를 놓치는 바람에 경제위기를 맞은 측면이 없지 않았다. 경제위기를 계기로 영국, 스웨덴, 독일 등은 재분배 및 복지정책의 축소와 시장원리를 중시하는 개혁을 추진했다. 영국의 성장중시형 복지개혁은 성장잠재력 회복의 성과를 거두었다. 시장경제원리에 입각한 개혁이라 하더라도 때를 놓치면 효력이 적은 경향이 있다.

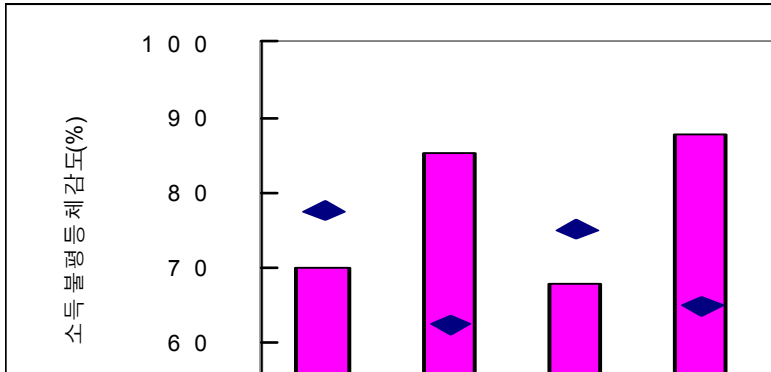
셋째, 우리나라의 사회지출 비율이 낮은 것은 성장우선 정책 탓도 있지만 노인인구 비율이 선진국에 비해 적었고 사회보장제도의 도입연수가 유럽보다 늦어 국민연금 수급자 수가 적은 점이 크게 작용했다. 세계에서 가장 빠른 저출산·고령화가 진행 중인 데다 국민연금 지급이 본격적으로 이루어질 경우 복지지출은 정책의 변화 없이도 급속히 증가할 전망이다. 따라서 4대연금의 개혁을 빠른 시일 내 단행치 않으면 과도한 복지지출로 재정위기를 맞았던 유럽의 전철을 답습할 가능성이 높다. 저출산·고령화에 대비하여 조세 및 재정개혁을 추진함으로써 지속적으로 건전한 재정기반을 다지며 장기적으로 실현가능하지 않은 공적연금체계를 조속히 개혁해야 한다. 사회안전망과 복지 프로그램의 확충에는 막대한 조세 및 사회보장비 부담이 수반된다. 따라서 과도한 조세부담과 복지병 등에 따른 성장잠재력 훼손을 최소화하고 재정건전성을 유지하는 범위 내에서 사회복지체계를 구축하고, 민간 복지서비스를 활성화하는 방안을 검토해야 한다. 고세금·고복지혜택에 대한 국민적 합의가 없는 한 복지재원 확충을 위한 무리한 증세는 피해야 하며 낭비성 재정지출을 억제해야 한다. 정부조직과 재정의 비대화는 막아야 하며, 공공부문의 일자리 확대는 신중을 기해야 한다. 영국, 스웨덴, 독일 모두 사회복지서비스의

확대와 함께 진행된 공공부문과 재정의 비대화가 경제의 효율을 저하시켰다. 이들 국가는 예외 없이 개혁과정에서 작고 효율적인 정부 만들기에 나섰다. 과도한 공공부문 확대는 경제전체의 생산성을 저하시키는 요인이 되고 있다.

넷째, 기업입지조건을 경쟁하는 세계화 시대에 국가가 홀로 국민의 복지를 책임질 수는 없다. 정부만 할 수 있는 분야 외의 사회복지서비스는 민간에 맡기는 것이 바람직하다. 기업의 사회보험참여, 민간단체나 종교기관의 복지참여, 개인의 자원봉사 및 기부 등 민간복지서비스를 활성화할 수 있는 유인체계를 마련해야 한다. 소득불균형 완화는 정부의 재분배정책과 개입만으로는 한계가 있다. 소득불평등의 수준을 나타내는 지니계수는 독일과 스웨덴이 미국보다 훨씬 낮으나 소득불평등에 대한 체감도는 미국이 훨씬 낮다(<그림 15> 참조). 이는 미국의 경우 지표상 상하위층의 소득격차가 심하나, 국민들이 실제로 느끼는 소득불평등은 매우 낮다는 것을 의미한다. 미국의 경우 저소득층에 대한 공적부조체계가 확립되어 있는데다 일자리를 구하기가 상대적으로 쉽고 계층상승을 위한 기회의 창이 넓어 실제로 느끼는 소득불평등은 적기 때문으로 분석된다. Förster and Mira d'Ercole(2005)는 소득불평등 해소를 위해 정부가 정책적 개입을 많이 하는 나라일수록 국민들이 느끼는 소득불평등 정도는 더 크다는 것을 밝혔다(<그림 16> 참조). 이는 정부가 소득불평등 해소를 위해 더 많은 역할을 할수록 국민들의 국가에 대한 의존이 더 심해지며 기대했던 소득향상이 성취되지 않으면 불만이 고조되어 소득불평등을 더 느끼게 된다는 의미로 볼 수 있다. 소득불균형 및 빈곤해소를 위해서는 사회지출을 재분배보다 인적자본 향상에 중점을 두어야 한다는 Sapir(2005)의 분석결과는 시사하는 바가 크다. 양극화 해소에는 저소득층 자녀에 대한 교육기회 강화와 청년층의 일자리

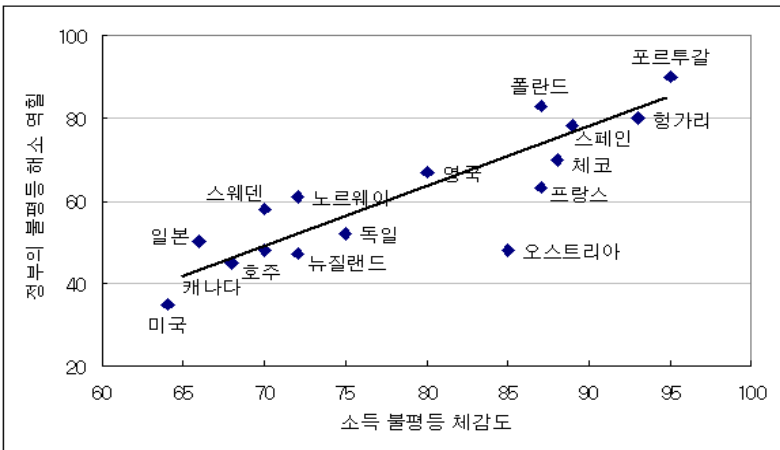
창출 및 실패한 사업자에 대한 재기의 기회부여, 중장년층의 재취업 기회확대 등이 주효할 수 있다.

<그림 15> 소득불평등에 대한 지수와 체감도의 차이



주: ◆는 지니계수, 막대기는 소득불평등 체감도를 나타냄.  
 자료: Förster and Mira d'Ercole(2005), p.11.

<그림 16> 소득불평등 체감도와 불평등 해소를 위한 정부역할의 상관관계



자료: Förster and Mira d'Ercole(2005), p.12.

다섯째, 일자리 창출이 지속가능한 복지국가 순환을 위한 최선의 방안이다. 소득불균형 완화와 삶의 질 향상이 정부의 재분배 정책과 개입만으로는 한계가 있으며 인적자본 향상에 중점을 두어야 한다고 하더라도 교육과 직업훈련을 받은 인재들이 일자리를 구해야 소기의 성과를 거둘 수 있기 때문이다. 영국, 스웨덴, 독일 등은 처음부터 혹은 정책 실패의 경험을 통해 ‘일자리가 최선의 복지’라는 점을 인식하고 양질의 일자리를 지속적으로 제공하기 위해 다양한 경제정책을 시행해 왔다. 일자리가 최선의 복지이지만 일자리를 만드는 것은 쉬운 일이 아니다. 정부가 강력한 의지를 가지고 과감한 규제완화, 친기업환경 조성, 적극적 노동시장정책 등을 추진해야 한다. 세계화시대에 복지국가 개혁의 최우선 목표는 기업하기 좋은 환경을 만드는 것이다. 기업하기 좋은 환경이 조성되어야 생산적인 일자리가 창출될 수 있기 때문이다. 일자리 창출에는 노동시장의 유연성 제고와 생산적인 노사관계의 정착이 중요하다. 독일경제가 최근 회복조짐을 보이고 있는 데는 수년간 추진된 노동개혁의 효과가 비로소 나타나고 있다는 분석은 시사하는 바가 크다. 복지재원 조달을 위한 기업의 과도한 조세 및 복지비 부담은 경직된 노동시장과 함께 외자유치의 걸림돌이 될 뿐 아니라 국내기업마저 내쫓는 주요 요인이 될 수 있다. 더 좋은 기업입지 조건을 쫓아 일자리가 국가간에 자유롭게 이동하는 세계화시대에 외국인 투자유치는 경제활성화의 최대 관건이다. 사회복지 프로그램을 확대하더라도 국내기업이 국제적 입지경쟁에서 불리하지 않도록 함으로써 성장잠재력을 유지하도록 해야 한다. 기업여건이 나빠 국내기업이 떠나고 외국기업이 유입되지 않으면 세수기반도 약화되어 재정건전성 확보가 어렵게 된다.

마지막으로, 우리 실정에 맞는 한국형 복지모델이 정립되어야 한다. 참여정부의 복지정책이 전 국민에게 국가가 적정수준의 복



지혜택을 제공한다는 개념을 추구함에 따라 스웨덴식 복지모델을 이상형으로 삼는 경향이 일부에서 나타나고 있다. 그러나 스웨덴 모델은 스웨덴 특유의 정치·경제·사회적 여건이 조성되었기에 가능하다는 이해가 필요하다. 스웨덴 모델은 세계화시대에 한계점이 뚜렷이 나타나고 있다. 스웨덴 스스로가 복지 프로그램 재편과 축소 등 신자유주의적 복지개혁을 추진하고 있는 것이다. 스웨덴 내에서도 높은 조세부담의 인하 필요성을 둘러싼 정치권의 논쟁이 벌어지고 있으며, 그 결과 최근에는 감세를 공약으로 내세운 우파정당으로의 정권교체가 이루어졌다. 일본과 중국, 인도와 치열한 경쟁을 벌여야 하는 우리나라로서는 스웨덴은 물론 영국, 독일, 스위스 등 유럽의 복지모델을 접목하기에는 어려움이 많다. 또 한미FTA협상이 타결될 경우 한국의 복지모델의 방향에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다.<sup>139)</sup> 저출산·고령화와 중국과 인도의 급부상, 남북통일의 가능성 등을 감안할 때 선진국 진입을 위해 우리에게 주어진 시간은 10여 년 정도밖에 없다. 과도한 사회복지 부담과 노동시장 경직성 등으로 역시 세계화시대에 한계를 극명하게 드러내고 있는 독일 모델의 문제점을 타산지석으로 삼아야 한다. 오히려 우리처럼 IMF위기를 겪었으나 이를 계기로 국가주도형 복지체제를 국가보조형 복지체제로 바꾼 영국의 복지개혁이 영국경제의 부활의 초석이 된 점을 주목할 필요가 있다. 스웨덴, 독일 등도 자체 모델의 한계를 직시하고 사회복지서비스의 일부 민영화 등 앵글로색슨 모델의 신자유주의적 요소를 일부 도

---

139) 영미식 시장개방이 심화되면 신자유주의적 요소가 사회복지정책에도 반영될 가능성이 없지 않다. 그러나 미국과 NAFTA(북미자유무역협정)를 체결한 캐나다도 신자유주의 모델보다는 스웨덴 모델에 가까운 사회복지정책을 시행하고 있는 것을 보더라도 자유무역의 확대와 사회복지정책은 어느 정도 분리될 수 있는 측면이 있다(Myles, 1998). 한미FTA가 타결되더라도 공공 분야와 복지정책은 제외되므로 우리의 현실에 맞는 복지정책을 시행하면 될 것이다.

입해 왔다. 근로와 복지를 연계하는 생산적 복지와 노동시장의 유연성 제고, 신산업에의 신속한 대응 등이 앵글로색슨 모델의 장점이다. 스웨덴 및 독일 모델이 한계를 드러내고 있으나 전 국민을 골고루 잘 살게 하려는 복지정책의 이상을 실현키 위해 정책적 노력을 기울여 온 점은 배워야 할 대목이다. 성장과 분배는 대립적인 관계가 아니고 조화될 수 있는 측면이 있다. 중하위층의 소득수준이 향상되어야 내수기반이 확충되어 수출과 내수가 경제의 견인차 역할을 할 수 있기 때문이다. 또 복지가 성장 친화적이 될 경우 사회정책과 경제정책의 통합을 통해 국가발전의 동력이 될 수 있다. 다만 정부의 복지정책이 분배중시로 기우는 신호를 시장과 국민들에게 보낼 경우 근로 및 투자의욕을 저해하고 복지재원 조달과정에서 재정건전성과 성장잠재력을 약화시키는 것은 경계해야 한다. 우리나라로서는 세계화시대의 치열한 경쟁 속에서 10년 내에 선진 복지기반을 마련해야 하는 국가발전전략이 무엇보다 중요하다. 따라서 우리가 추구해야 할 한국형 복지모델은 생산적 복지와 일자리 창출을 위한 높은 효율성을 살리면서 경제력 증장에 맞춰 사회지출과 그에 따른 복지혜택을 점진적으로 확대하는 형태가 바람직할 것이다.

본 연구는 유럽의 대표적 복지국가인 영국·스웨덴·독일의 사회복지를 통해 시사점을 살펴보았으나, 우리나라의 경제에 더 많은 영향을 미치고 있는 미국과 일본의 복지정책은 다루지 않은 한계점이 있다. 오늘날 전 세계적으로 강세를 보이고 있는 영미형 복지모델에 대한 연구는 영국 모델뿐 아니라 미국의 복지모델까지 포함해야 보다 의미 있는 시사점을 얻을 수 있다고 할 것이다. 또 개발연대에 우리의 주요 모델이 되어 온 일본이 1990년대 불황과 저출산·고령화에 대응하여 추진해 온 복지개혁의 과정과 성과도 연구할 필요가 있을 것이다.

본 연구는 또한 사례연구를 통해 한국형 복지국가모델에의 시사점을 제시하고 모델의 구체적인 내용을 상세히 다루지 못한 한계가 있다. 미국·일본 모델에 대한 추가적인 연구와 함께, 세계화시대에 성장을 통한 복지체제를 구축하여 잘 사는 나라를 건설하는 데 가장 효율적인 한국형 복지국가모델의 구체적 방안에 대한 후속 연구가 있어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강명세, 「세계화, 탈산업화 그리고 사회정책 개혁: 네덜란드, 이탈리아, 스웨덴」, 『세계화와 복지국가-사회정책의 대전환』 송호근 편, 나남출판, 2001, pp.49-78.
- 강원택, 「영국 사회정책의 변화: 신노동당과 일을 위한 복지」, 『세계화와 복지국가-사회정책의 대전환』, 송호근 편, 나남출판, 2001, pp.177-202
- 곽태원 외, 『저성장 시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.
- 국민경제자문회의, 「사회지출과 경제성장의 관계: 사회지출 확대 가능성 검토」, 2006.
- 권혁주, 「영국복지개혁의 소득재분배효과: 대처 정부시기를 중심으로」, 『한국행정학보』, 제32권 제1호, 1998년 봄.
- 김동건, 『현대재정학』, 박영사, 1989.
- 김득갑, 「독일경제의 장기 부진과 시사점」, Issue Paper, 삼성경제연구소, 2002.
- , 「독일 총선의 결과와 향후 전망」, 『SERI경제포커스』, 제58호, 삼성경제연구소, 2005. 9. 20.
- 김상균, 「현대사회와 사회정책」, 서울대학교 출판부, 1987.
- 김수용, 「스웨덴 모형의 경제학: 배경, 평가, 시사점」, 『주요 국가의 경제모형과 경제학』 제3장, 한국경제연구원, 1998.
- 김승욱·김재익·조용래·유원근, 『시장인가? 정부인가?』, 도서출판 부키, 2004.

- 김영범, 『세계화와 복지국가의 구조변동-스웨덴, 일본, 한국의 사례』, 연세대학교 박사학위 논문, 1999.
- \_\_\_, 「한국의 사례: 자유주의와 보수주의의 갈림길」, 『세계화와 복지국가-사회정책의 대전환』, 송호근 편, 나남출판, 2001, pp.325-360.
- 김영순, 『복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험』, 서울대학교 지역연구총서 8권, 서울대학교 출판부, 1998.
- 김용성, 「복지지출 및 조세정책이 경제적 효율성과 형평성에 미치는 영향: OECD국가를 중심으로」, 한국개발연구원 정책연구시리즈, 2004-02.
- 김우택, 「스웨덴 복지모델: 부러운 모델인가, 반면교사인가?」, Executive Essay, 자유기업원, 2006. 10. 9.
- 김인철, 『경제발전론』, 박영사, 1998.
- 김적교·김상호, 『독일의 사회적 시장경제』, 한국경제연구원, 1999.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남출판, 1993, 2004.
- 김태성·류진석·안상훈, 『현대 복지국가의 변화와 대응』, 나남출판, 2005.
- 김현희·이동원, 「1980년대 이후 영국의 경제개혁 추진내용과 그 성과」, 『한은조사 연구』, 2003-10, 한국은행 조사국 해외조사실, 2003.
- 김호기, 「독일의 경제위기 극복과 사회적 결과」, 『우리는 실패에서 희망을 배운다』, 오세훈 외, 황금가지, 2005, pp.56-77.
- 남현욱, 「통일 전·후 사회-경제적 갈등해결에서 독일 국민복지 국가정책의 역할」, 『한국행정학보』, 제33권 제4호(1999년 겨울), 1999, pp.315-331.
- 다카가와 쇼고(武川正吾), 『일본의 사회정책과 복지국가론』, 김성

- 원 역, 인간과 복지, 2004.
- 대외경제정책연구원, 「독일 경기침체의 원인과 시사점-」, 『KIEP  
오늘의 세계경제』, 제05-12호, 2005. 4. 25.
- 대한민국 정부, 『2005~2009년 국가재정운영계획』, 2005.
- 민경국, 「독일경제의 침체원인과 한국경제에 주는 시사점-」, 『임금  
연구』, 2003 가을.
- \_\_\_\_\_, 「스웨덴 경제를 잡아먹은 스웨덴식 복지모델-」, 업코리아  
2006. 9. 25.
- 박동운, 『대처리즘: 자유시장경제의 위대한 승리』, 구조개혁에 성  
공한 마거릿 대처 전 영국수상의 이야기, FKI미디어,  
2004.
- 박경숙, 「세계화와 일본사회정책의 변화-」, 『세계화와 복지국가-사  
회정책의 대전환』, 송호근 편, 나남출판, 2001, pp.279-324.
- 박근갑, 「독일사민당과 신중도-」, 『세계화와 복지국가-사회정책의  
대전환』~송호근 편, 나남출판, 2001.
- 삼성경제연구소, 「국민소득 2만불로 가는 길 선진 23개국 벤치마  
킹-」, 2004.
- 송호근, 「전환하는 복지국가: 사회정책의 개혁과 한국-」, 『세계화  
와 복지국가-사회정책의 대전환』~송호근 편, 나남출판  
2001, pp.361-390.
- 신해룡, 『예산정책론-예산결산과 재정정책』, 세명서관·사회와연  
대 2005.
- 안국신, 「우리나라 정부의 국가경쟁력정책: 문제점과 대안-」, 『경  
제학연구』, 제53집 제4호, 2005. 12
- 안종범·고영선·김용하, 「중기 재정수요 전망 요구-」, 국회예산결  
산특별위원회 보고서, 2003.
- 유일호·고영선, 「성장잠재력 확충을 위한 세제 및 재정정책 방

- 안., 국회예산결산특별위원회 용역보고서, 2005.
- 유엔사회개발연구소, 『변화하는 복지국가』, 고스타 에스핑 앤더슨  
편, 한국사회복지학연구회 역, 1999.
- 이영선·윤덕룡, 『독일의 사회적 시장경제모형: 배경, 적용, 현실』,  
『주요 국가의 경제모형과 경제학』 제4장, 한국경제연구원,  
1998.
- 이영찬, 『영국의 복지정책: 구민법 개혁부터 제3의 길까지』, 나남  
출판, 2000.
- 이재열, 『이태리 신사회정책의 전개와 한계』, 한림대학교 사회복지  
연구소(편), 『복지국가 위기와 사회정책의 전망』, 31-57,  
서울: 한울, 1996, pp.139-173.
- 이재은, 『현대자본주의 구조변화와 재정위기의 진전』, 『재정논집』,  
한국재정공공경제학회(구 한국재정학회), 1988.
- 이종윤, 『일본의 경제모형과 경제학』, 『주요 국가의 경제모형과  
경제학』, 한국경제연구원, 1998
- 이준구, 『재정학 제3판』, 다산출판사, 2005.
- 이찬근, 『대안정책의 모색』, 『한국경제가 사라진다』, 이찬근 외,  
21세기북스, 2004.
- 이헌근, 『세계화와 스웨덴 사회정책의 전환』, 『세계화와 복지국가  
-사회정책의 대전환』, 송호근 편, 나남출판, 2001,  
pp.105-140.
- 임현진, 『사회보장제도를 통해 본 신흥공업국의 복지정책』, 『복지  
국가의 현재와 미래』, 한림과학원 편, 나남출판, 1993,  
pp.61-87.
- 정부 민간합동작업반, 『함께 하는 희망한국 비전2030』, 2006. 8.
- 조하연, 『거시경제이론』, 세경사, 2000.
- 주 스웨덴 대사관, 『스웨덴 복지모델의 성공요인』, 주 스웨덴 대

- 사관, 2006.
- 주 OECD 대표부, 『스웨덴 복지국가모델과 시사점』, 주 OECD 보고서, 2005.
- 피어슨(Pierson, Christopher), 『전환기의 복지국가』, 현외성·강욱모 옮김, 경남대학교 출판부, 1996.
- 한국은행, 『전후 영국경제의 변천』, 조사연구자료 90-11, 한국은행 조사 제1부, 1990.
- \_\_\_\_\_, 『북유럽 금융위기 경험국의 경제개혁과 그 성과』, 『조사통계월보』, 2000. 9.
- \_\_\_\_\_(2005a), 『독일의 경제현황 및 주요 현안』, 『해외경제정보』, 2005. 4. 12.
- \_\_\_\_\_(2005b), 『강소국 스웨덴의 경제개혁 추진성과와 시사점』, 『해외경제정보』, 2005-7호.
- \_\_\_\_\_(2005c), 『대연정하에서 독일의 경제개혁정책 방향 전망』, 『해외경제정보』, 2005. 4. 12.
- \_\_\_\_\_, 『독일경제의 최근 동향과 향후 전망』, 『해외경제 포커스』, 제2006-29호, 2006. 7. 25.
- 한국은행 금융경제연구원, 『경제양극화의 원인과 정책과제』, 『금융경제연구』, 제184호, 2004. 7.
- 홍승재·임철재, 『주요국의 성장모형 전환과정: 일본 아르헨티나 독일의 사례』, 『금융경제연구』, 제180호, 한국은행 금융경제연구원, 2004. 6.
- 현외성·박광준·박병현·황성동·김경호·박경일, 『복지국가의 위기와 신보수주의적 재편』, 대성출판사, 1992.
- 현진권, 『저출산 사회안전망 개혁을 위한 재정정책 방향: 재정정책에 대한 시각정립』, 국회예산위원회 간담회 발표논문, 2006.



- Adema, W., "Social Assistance Policy Development and the Provision of A Decent Level of Income in Selected OECD Countries," Social, Employment and Migration Working Papers, No.38, OECD, Paris, 2006.
- Adema, W. and M. Ladaïque, "Net Social Expenditure, 2005. Edition More comprehensive measures of social support," *Social, Employment and Migration Working Papers*, No.29, OECD, Paris, 2005.
- Alber, J., "Some Causes and Consequences of Social Security Expenditure Development in Western Europe, 1942~1977," Working Paper 15, Florence: European University Institute, 1982.
- Agell, Jonas., "Why Sweden's Welfare State Needed Reform," *The economic Journal* 104-439, 1996, pp.1760-1771.
- Aghion, P., and P. Bolton, "A Theory of Trickle-Down Growth and Development," *The Review and Economic Studies*, Vol.64, No.2, Apr. 1997.
- Alesina, A. and R. Perotti, "Income Distribution, Political instability, and Investment," *European Economic Review* 40, 1996.
- Aschauer, D., "Is Government Spending Productive?," *Journal of Monetary Economics*, No.23, 1989, pp.177-200.
- Atkinson, A., "The Welfare State and Economic Performance," *National Tax Journal* 48-2, 1995, pp.171-198
- Ball, L. and N. G. Mankiw, "What Do Budget Deficits Do?," Working Paper No.5263, NBER 1995.
- Barro, R., *The Impact of Social Security on Private Saving:*

- Evidence from the U.S. Time Series*, Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1977.
- Blank, R., "Can Equity and Efficiency Complement Each Other," Working Paper No.8820, NBER 2002.
- Blinder, A., *Hard Head, Soft Hearts*, Reading: Addison Wesley, 1987.
- Blinder, A., R. Gordon and D. Wise, "Reconsidering the Work disincentive Effects of Social Security," *National Tax Journal* 33, 1980, pp.431-442
- Boeri, Tito, "Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win," paper presented at a Conference hosted by the Kennedy School of Government, Harvard University, 11-12 April 2002.
- Burniaux, J., T. Dang, D. Fore, M. Forster, M. d'Ercole and H. Oxley, "Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries," OECD Economics Department Working Paper, No.189, 1998.
- Business and Industry Advisory Committee to the OECD, OECD Social Policy Ministerial "Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit US All," BIAC Discussion Note, March 30~April 1, 2005.
- Castles, F, and S. Dowrick, "The impact of Government Spending Level on Medium-term Economic Growth in the OECD, 1960-85," *Journal of Theoretical Politics* 2, 1990, pp.173-204.
- Cutright, P., "Political Structure, Economic Development and

- National Social Security Programs," *American Journal of Sociology*, 70, pp.539-555.
- Danziger, S., R. Haveman and R. Plotnic, "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review," *Journal of Economic Literature*, 1981, pp.975-1028.
- Diamond, J., "Government Expenditure and Economic Growth: An Empirical Investigation," IMF Working Paper, No.89/45, International Monetary Fund, 1989.
- Dixon, Huw, "Economists, the Welfare State and Growth: The Case of Sweden," *The Economic Journal* 104-439, 1996, pp.1725-1726.
- Dowrick, Steve, "Swedish Economic Performance and Swedish Economic Debate: A View from Outside," *The economic Journal* 104-439, 1996, pp.1772-1779.
- Economist, "The Swedish Model: Admire the best, forget the rest," edition, Sep. 11, 2006,
- Esping-Anderson, G., *The Three World of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, 1991.
- \_\_\_, "Mobility Regimes and Class Formation," Esping-Anderson, G. (ed.), *Changing Classes: Stratification and Mobility in Post-industrial Societies*, London: Sage, 1993.
- \_\_\_ (ed.), *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economics*, 한국사회복지학연구회 역, 인간과 복지, 1999.
- \_\_\_, *The Social Foundations of Post-industrial Economies*,

- Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Feldstein, M., "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation," *Journal of Political Economy* 82, 1974, pp.905-926.
- Fic, T. and C. Ghate, "The Welfare State, Thresholds, and Economic Growth," *Economic Modelling* 22, 2005, pp.571-598.
- Flora, P. (ed.), *State, Economy and Society*, Vol.2, London: Macmillan, 1987.
- Fölster, S. and M. Henrekson, "Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics," *European Journal of Political Economy* 15, 1998, pp.337-358.
- , "Growth Effects of Government Expenditures in Rich Countries," Stockholm School of Economics, Working Paper No.391, 2000.
- Förster, M. and M. Mira d'Ercole, "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s," Social, Employment and Migration Working Papers, No.22, OECD, Paris, 2005.
- Galor, O and Joseph Zeira, "Income Distribution and Macroeconomics," *The Review and Economic Studies*, Vol.60, No.1, Jan. 1993.
- Gamble, A., *Britain in Decline: Economic Policy, Political Strategy and the British State*, London: Macmillan, 1990.
- George, V and P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, London: Routledge 1985.
- Giddens, A., *The Third Way: The Renewal of Social*

- Democracy*, 한상진 · 박찬욱 옮김, 『제3의 길』, 생각의 나무, 1998.
- Gough, I., "Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case," Paper for Social Protection in the New Era, Tilburg University, 2000.
- Hall, Peter A., and David Sockice (eds.), *Varieties of Capitalism: The institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001.
- Hansson, P. and M. Henrekson. "A New Framework for Testing the Effect of Government Spending Growth and Productivity," *Public Choice* 81, 1994, pp.381-401.
- Henrekson, Magnus, "Sweden's Relative Economic Performance: Lagging Behind or Staying on Top?," *The economic Journal* 104-439, 1996, pp.1747-1759.
- Huber, E. and Stephens, J., *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, London: The University of Chicago Press, 2001.
- Iversen, T. and A. Wren, "Equality, Employment and Budget Restraint: The Trilemma of the Service Economy," *World Politics* 50-4.
- Johnson, N., *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, MIT Press, 1987.
- Kite, C., "The Globalized, Generous Welfare Society: Possibility or Oxymoron?," *European Journal of Political Research* 41, 2002, pp.307-343.
- Korpi, Walter. "Economic Growth and the Welfare System: Leaky Bucket or Irrigation System?," *European Socio-*

*logical Review* 1, 1985, pp.97-118

Korpi, Walter, "Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values Among Economic Policy Experts," *The economic Journal* 104-439, 1996, pp.1727-1746.

Landau, Daniel L. "Government Expenditure and Economic Growth in the Developed Countries:1952-76," *Public Choice* 47, 1985, pp.459-477.

Leimer, D. and S Lesnoy, "Social Security and Private Saving: New Time Series Evidence," *Journal of Political Economy* 90, 1982, pp.606-629.

Lindbeck, Assar, *Swedish Economic Policy*, London: Macmillan, 1975.

—, "Consequences of the Advanced Welfare State," *The World Economy*, March 1988.

—, "Hazardous Welfare State Dynamics," *American Economic of Review* 82(2), 1995, pp.9-15.

—, "The Swedish Experiment," *Journal of Economic Literature* 35-3, 1997, pp.1273-1319.

Lindbeck, A., Molander, P., Persson, T., Peterson, O., Sandmo, A., Swedenborg, B., and Thygesen, N., "Options for economic and political reform in Sweden," *Economic Policy* 17, 1993, pp.219-264.

*Swedish Economic Policy*, London: Macmillan, 1975.

Lindbeck, Erik, "The Rise and Fall of the Swedish Model," *Journal of Economic Literature*, March 1985.

Lindert, Peter, "Growing Public: Is the Welfare State Mortal or

Exportable," International Symposium on Social Spending and Economic Growth in OECD Countries in Seoul Korea 22 November 2005, Korea Institute for Health and Social Affairs.

Maddison, A., *The World Economy in 20th Century*, Paris, OECD, 1989.

McCallum, John and Andre Blais. "Government, Special interest Groups, and Economic Growth," *Public Choice* 54, 1987, pp.3-18.

Mead, L., *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, New York: Free Press, 1986.

Meyerson, Per-Martin, *Eurosclerosis: The case of Sweden*, Federation of Swedish Industries, 1985.

Mishra, R., *The Welfare State in Capitalist Society*, Harvester, New York, 1990.

\_\_\_, *Globalization and the Welfare State*, Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc. 1999.

Musgrave, Richard A, *Public Finance*, Chapter 1, New York: McGraw-Hill, 1959.

\_\_\_, "Reconsidering the Fiscal Role of Government," *The American Economic Review* 87-2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Meeting of the American Economic Association, May 1997, pp.156-159.

Myles, John, "How to design a Liberal Welfare State: A Comparison of Canada and the United States," *Social Policy and Administration* 32-4.

Nordström, H., "Studies in Trade Policy and Economic Growth,"

Monograph No.20, Stockholm: Institute for International Economic Studies, 1992.

Organization for Economic Cooperation and Development, OECD Country Statistical Profiles, 2006a.

OECD, OECD Country Statistical Profiles, OECD Paris, 2006a.

\_\_\_, OECD Economic Outlook Database, OECD Paris.

\_\_\_, OECD Economic Survey: Germany 2006, OECD Paris, 2006b.

\_\_\_, OECD Economic Survey: Sweden 2004, OECD Paris, 2004a.

\_\_\_, OECD Economic Survey: Sweden 2005, OECD Paris, 2005a.

\_\_\_, OECD Economic Survey: United Kingdom 2005, OECD Paris, 2005b.

\_\_\_, OECD Employment Outlook 2004, OECD Paris, 2004b.

\_\_\_, OECD Historical Statistics 1960~1983, OECD Paris, 1985.

\_\_\_, OECD Historical Statistics 1960~1994, OECD Paris, 1996a.

\_\_\_, OECD in Figure 2005, OECD Paris, 2005c.

\_\_\_, OECD Pensions at a Glance, OECD Paris, 2005d.

\_\_\_, OECD Revenue Statistics 2002, OECD Paris, 2002.

\_\_\_, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, OECD Paris, 2005e.

\_\_\_, OECD Social Expenditure Database 2004, OECD Paris, 2004c

\_\_\_, OECD Social Expenditure Database 2006 at [www.OECD.org](http://www.OECD.org),



2006c

- Perotti, R., "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth," *The Review and Economic Studies*, Vol.60, No.4, Oct. 1993.
- Persson, T., and G. Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?," *The American Economic Review*, Vol.84, No. 3, Jun. 1994.
- Pierson, C., *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Cambridge, UK: Polity Press, 1991.
- \_\_\_, *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Cambridge, UK: Polity Press, 1998, 『전환기의 복지국가』, 현외성·강욱모 번역, 경남대학교 출판부, 1999.
- Ringen, Stein, *The possibility of Politics: A Study in the Political Economy of the Welfare State*, Oxford, Clarendon Press, 1987.
- Rodrik, D., "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?," *Journal of Political Economy* 106-5, 1998, pp.997-1032.
- Sandberg, Nils-Eric, 『스웨덴의 실패이야기』, 공병호 역, 자유기업센터, 1998.
- Sapir, André, "Globalization and the Reform of European Social Models," paper presented at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005.
- Tanzi, Vito and Sludger Schuknecht, "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective," *AEA PAPERS AND PROCEEDINGS* 87-2, 1997,

pp.164-168.

- Thurow, L., "The Income Distribution in as a Pure Public Good," *Quarterly Journal of Economics*, 1971, pp.327-336.
- \_\_\_\_\_, *The Future of Capitalism*, New York: W. Morrow, 1996.
- Tietmeyer, H., "Europe and Germany in Transition: Where Will the Economies Go?," Occasional Paper Series 03-05, November 2003, Institute for Global Economies/Korea International Trade Association, 2003.
- Weede, Erich, "Sectorial Reallocation, distributional and the Welfare State as Determinants of Economic Growth Rates in Industrialised Democracies," *European Journal of Political Research* 14, 1986, pp.501-519.
- \_\_\_\_\_, "The Impact of State and Economic Growth Rates in OECD Countries," *Quality and Quantity* 25, 1991, pp.421-438.
- Wilensky, Harold L., "The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley: University of California Press, 1975.
- \_\_\_\_\_, "Tradeoffs in Public Finance: Comparing the Well-being of Big Spenders and Lean Spenders," International Symposium on Social Spending and Economic Growth in OECD Countries in Seoul Korea, 22 November 2005, Korea Institute for Health and Social Affairs.
- World Bank, "Doingbusiness in 2006 Creation jobs," [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- World Economic Forum(WEF), *The World Competitiveness Report*, 1993.

# Abstract

## The Policy Implications of European Welfare Model Development and Reformation

Soon Kwon Ahn

This paper not only investigates the development and characteristics of European Welfare Model, which Vision2030, Korean government's long-term development plan, might pursue in order to improve the welfare of Korean people, but explains and compares the economic and social policies as well as the reformation of the welfare states of United Kingdom, Sweden and Germany, the representative nations for each type of welfare state classified such as Nordic countries, Anglo-Saxon countries, Continental countries. The case study on the European welfare states shows the following implications for Korea. First, Vision2030 aims not only to enhance the ratio of social expenditure to GDP exceedingly faster than European welfare states, which increased social expenditure rapidly at the golden age of 1960-1975 period, but to design the increasing

rates of Korea's social expenditure to exceed the economic growth rates more largely than European countries did at the same period. Therefore, it is recommended for Korea to raise the potential growth rate by improving growth engine or adjusting the increasing rate of social expenditure downward at the government budget scheme.

Second, in response to both the rapid low-birth rate and aging and the sharp increase of a national pension payment after around 10 years, it is recommended to minimize the possibility of causing the welfare disease experienced by European countries by constructing basic frame of welfare policy in harmony with growth. In this regards, it is necessary to reform four pension system including national pension, public servant pension and health insurance, as well as to restructure the government and public sector for higher efficiency.

Third, there is a limit to alleviate the income inequalities only by the redistribution policy and the intervention of government, therefore it is necessary to execute other policies except redistribution policy such as education opportunities for low income class children, creating jobs for young generation, repchages for failed entrepreneur and opportunity for job-seekers of 40's and above.

Fourth, it is highly recommended for government to create jobs by alleviating regulations and building up the business environment in harmony with the market economy following United Kingdom, Sweden and Germany.

Finally, Sweden model and German model would not fit to

Korea, which should enter the advanced country by achieving US 30,000 per capita within 10 years in the severe competition with Japan, China and India, therefore it is desirable to set Korean welfare model pursuing the construction of welfare state, which puts importance on growth strategy and expands the social expenditure gradually in line with the development of economic power subject to maintaining the sustain ability of public financing.

JEL classification: I38: Government Policy; Provision and Effects of Welfare Programs; P52: Comparative Studies of Particular Economies; O52: Europe

H6: National Budget, Deficit, and Debt; H53: Government Expenditures and Welfare Programs; H2: Taxation, Subsidies, and Revenue

Key words: Welfare state; Welfare Programs; Social policy, Restructure of Welfare regime, European social model