

유럽의 사례를 통해 본 복지와 성장의 조화 방안 연구

강유덕 대외경제정책연구원 국제경제실
유럽팀 부연구위원
ydkang@kiep.go.kr

이철원 대외경제정책연구원 국제경제실
유럽팀 전문연구원
cwlee@kiep.go.kr

오탈현 대외경제정책연구원 국제경제실
유럽팀 전문연구원
asroc101@kiep.go.kr

이현진 대외경제정책연구원 국제경제실
유럽팀 전문연구원
hjeanlee@kiep.go.kr

김준엽 대외경제정책연구원 국제경제실
유럽팀 연구원
junyupkim@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 유럽재정위기 이후 재정건전성의 중요성이 한층 부각되면서 점차 많은 비중을 차지하는 복지지출의 적정성 문제가 크게 부각됨.
 - 남유럽 국가들이 재정위기에 봉착한 데는 다양한 원인이 있으나, 경제수준과 경쟁력에 비해 복지 지출 비중이 높아 국가재정운영에 큰 부담으로 작용하였다는 시각이 주목을 받음.
 - 높은 고용보호와 실업급여 등을 통한 소득보전으로 인해 노동유인 및 노동의욕 저하가 높은 실업률의 원인이라는 지적은 새삼 새로운 주장은 아니며, 재정위기 이전부터 유럽경제의 취약점으로 지적되어 왔던 바임.
- 하지만 복지지출만으로 경제적 비효율성과 높은 실업률을 설명하는 데는 무리가 있으며, 복지정책의 내용과 그동안의 개혁, 재정운영의 효율성에 관한 연구가 필요함.
 - 북유럽 국가들은 복지지출의 비중이 이러한 남유럽 국가들보다 높은데도 불구하고 상대적으로 건전한 재정건전성과 높은 산업경쟁력, 비교적 낮은 실업률을 유지하고 있어 글로벌 경제위기와 유럽재정위기를 거치면서 남유럽경제와 확연히 구분되는 저항력을 보였음.
 - 북유럽 국가들은 경제위기로부터의 회복속도가 상대적으로 빨랐으며, 실업률도 하향 안정세를 보이고 있음.
- 국내에서도 양극화 해소를 위해 복지확충이 필요하다는 목소리가 높아지고 있으나, 재정악화에 대한 우려의 목소리도 동시에 존재하고 있어 재정에 대한 부담을 최소화하는 가운데, 성장친화적인 복지정책 도입의 필요성이 절실한 실정으로 복지정책과 관련된 국내 논의는 다음과 같이 크게 세 가지로 구분할 수 있음.
 - 첫째는 복지와 경제성장 간의 관계에 대한 논의임.
 - 둘째는 복지수준의 적정성에 관한 문제임.
 - 셋째는 복지를 위한 재원마련에 관한 논의임.
- 본 연구는 복지지출과 경제성장률과 같은 경제적 성과간의 인과관계를 분석하고 성장에 기여할 수 있는 복지제도 및 정책의 구현방안을 모색함에 있어 유럽의 사례를 살펴보는 것을 목적으로 함.
 - 유럽 국가들의 사회복지제도의 도입은 한국보다 100년 이상 앞선 국가부터 비교적 최근에 도입한

- 국가까지 다양한 사례가 존재하며, 운영과정에서도 여러 시행착오를 경험하였음.
- 특히 정형화된 특징에도 불구하고, 유럽의 복지모델은 유형별로 대내외적인 도전에 직면하여 수차례의 변화와 개혁을 거듭하면서 서로간에 상이한 정책경로를 보임.
- 또한 한 복지모델에 있어서도 복지와 성장이 선순환을 이루거나 상충관계를 형성했던 사례와 시기가 모두 존재하므로 시사점 도출을 위해 연구의 가치가 높음.

2. 조사 및 분석 결과

1) 복지지출이 성장에 미치는 경로 연구

- 복지지출이 경제성장률에 미치는 영향에 대한 많은 연구들이 진행되었으나, 오늘날까지 긍정론과 부정론이 엇갈리고 있음.
 - 긍정론의 관점에서 복지지출이 인적자본 향상 및 정치·사회적 안정에 기여하며, 일정수준의 유효수요를 유지시킴으로써 안정적인 경제성장의 여건이 조성
 - 부정론의 관점은 복지지출의 증가가 조세부담의 증가로 이어져 재원의 효율적인 투입과 경제활동을 저해하고, 개인의 복지의존성을 유발시켜 근로의욕을 약화시키는 한편, 자본축적에 부정적으로 작용할 수 있다는 점을 지적
- 본 보고서에서는 다양한 형태의 정부지출 및 복지지출이 경제성장률에 미치는 영향을 추정하기 위해 아래와 같은 모형을 구성하여 패널분석을 실시

$$Y_{it} = \alpha + \sum_{k=1}^k \beta_{kit-1} X_k + \mu_{it}, (\mu_{it} = \mu_i + \epsilon_{it})$$

- Y_{it} 는 i 국의 t 연도 1인당 GDP를 의미하며, X_k 는 상술했 설명변수, k 는 설명변수의 수를 의미하며, 오차항인 μ_{it} 는 관측가능한 변수가 포함되지 못함으로써 발생하는 오차(μ_i)와 개별효과에 따른 교란항(ϵ_{it})으로 구분

$$\begin{aligned} \ln GDPPER_t = & c_0 + c_1 GOVexp_{t-1} + c_2 oldage_{t-1} + c_3 survivors_{t-1} + c_4 Capacity_{t-1} \\ & + c_5 health_{t-1} + c_6 family_{t-1} + c_7 unemployment_{t-1} + c_8 ALMP_{t-1} + c_9 Housing_{t-1} \\ & + c_{10} Other_{t-1} + c_{11} Inflation_{t-1} + c_{12} unemploymentrate_{t-1} + c_{13} Labourpart_{t-1} \\ & + c_{14} Openness_{t-1} + c_{15} Manufacture share_{t-1} + c_{16} Education_{t-1} + c_{17} RD_{t-1} \\ & + c_{18} labour free_t + c_{19} invest free_t + c_{20} corruption free_t + c_{21} business free_t + c_{22} law + \mu \end{aligned}$$

- 설명변수의 변화가 종속변수의 변화율에 미치는 영향에 관한 식으로 변형하기 위해 종속변수인 1인당 GDP는 로그값을 취함.

● 실증분석 결과, 다음과 같은 결론을 도출할 수 있음.

- 1996~2010년의 기간 중 OECD 34개국을 대상으로 한 회귀분석에서 정부지출 비중이 높을수록 경제성장률이 낮은 것으로 나타나면서, 두 변수 간에 음(-)의 관계가 성립한다는 선행연구들과 일치하는 결론을 도출
- 경제성장률과 정부지출 간에는 음(-)의 관계가 성립하나, 부문별 복지지출의 경우 정(+)의 관계가 성립되는 경우도 발견
 - * 복지지출 항목 중 기타 지출 및 적극적노동시장정책(ALMP), 실업급여의 비중이 높을수록 경제성장률에 부정적인 영향을 끼치는 것으로 나타났으나, 가족 및 보건지출의 경우 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타남.
 - * 반면 가족 및 보건지출의 경우 가처분소득의 유지와 관련되어 가계구매력 유지에 기여하는 것으로 판단됨.
- 교육 및 R&D에 대한 투자비중이 높을수록 경제성장률이 높은 것으로 나타났으며, 제조업의 비중도 경제성장률과 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타남.
- 부패수준과 사업여건이 양호한 경우에는 경제성장률이 높은 것으로 나타났는데, 이는 제도 (institution) 개선을 통해 경제성장률이 제고될 수 있음.
- 복지모델 유형과도 연결되는 법제에 관한 변수도 스칸디나비아법제가 다른 법제에 비해 경제성장률에 기여하는 정도가 높은 것으로 나타남.

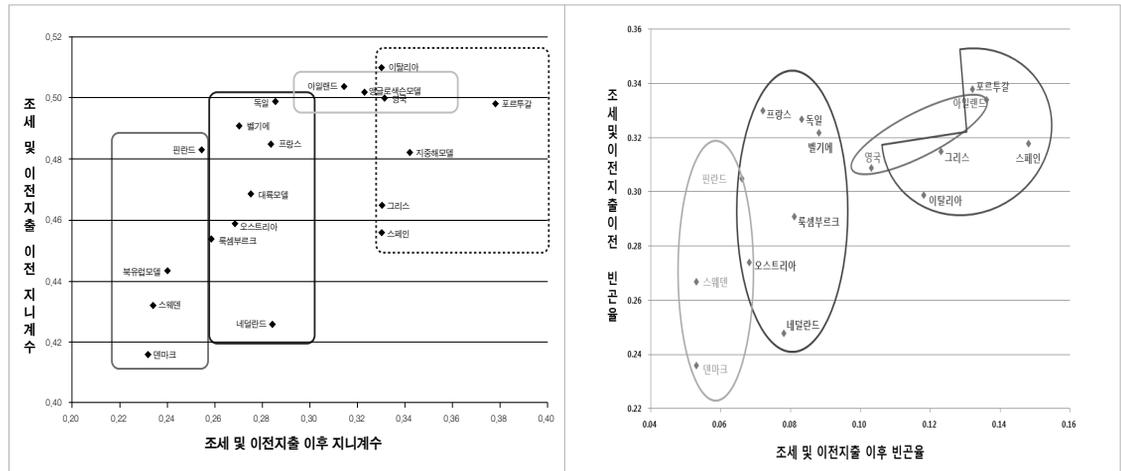
2) 유럽 복지모델의 특징과 평가

● 국가간 다양성에도 불구하고 유럽의 복지모델을 크게 4개로 유형화.

- 북유럽모델(사민주의모델) : 전국민을 대상으로 하는 보편적 복지정책에 기반하는 만큼 강한 평등주의를 나타내고 있으며, 근로와 복지의 연계는 높은 고용률이 특징
 - * 높은 조세부담에도 불구하고 높은 수준의 복지지출이 지속가능한 구조

- 대륙모델(보수주의·조합주의모델) : 가족주의 및 차별적인 성역할을 강조되는 모델로 국가의 역할이 강조되고 있으며, 직업군별로 상이한 연금체계가 구축되어 있어 소득수준의 차이가 복지에서 연금급여의 차이를 발생
 - 앵글로색슨모델(자유주의모델) : 최소한의 국가역할과 함께 보편적 복지대신 저소득층과 같은 특정 계층을 대상으로 자산조사(means-test)에 기초한 사회부조가 강조
 - * 4개의 복지모델 중 가장 낮은 수준의 복지지출이 이루어지고 있으며, 자유주의적 노동규범이 강하고, 사회적 양극화가 존재
 - 지중해모델(보수주의모델) : 대륙모델과 앵글로색슨모델의 혼합된 형태로, 정규직에 대한 높은 고용보호수준이 특징
 - * 복지의 지속가능성 측면에서 비효율적인 것으로 분석
- 조세 및 이전지출에 의한 소득분배 개선도는 북유럽모델에서 가장 크고, 지중해모델에서 가장 낮게 나타났으며, 저소득층의 비중은 앵글로색슨모델과 지중해모델에서 높게 나타남.

[그림 1] 유럽의 복지모델 유형별 소득재분배(좌) 및 빈곤율(우)



자료: OECD.

- 북유럽모델에서 적극적 노동시장정책이 고용률 제고와 복지재원의 지속가능성 제고로 이어지는 반면, 앵글로색슨모델과 지중해모델에서는 자유주의적 노동규범과 높은 고용보호라는 상반된 원인으로 낮은 고용률을 나타내고 있음.

3) 복지국가의 개혁 및 성과

① 덴마크

- 1990년대 이후 덴마크 복지개혁은 경쟁력을 강화시키고 노동시장 참여 유인을 높이는 방향으로 진행됨.
 - 세계화 및 EU통합에 대비한 국가경쟁력 강화 및 복지시스템의 지속가능성 제고, 직업교육강화 등 개인의 경쟁력 강화
 - 연금, 급여의 축소, 실업제도 개혁을 통한 기존 복지규모의 점진적 축소 및 노동시장 참여 시 인센티브 강화

- 덴마크 정부 차원에서 청년실업문제 해결에 적극적으로 개입함.
 - 청년실업자에게 구직 기회를 제공, 노동시간에 대한 급여지급, 고용보험 법률 개정을 통한 실업급여의 혜택규모 축소, 직업교육 이수 의무 강화 및 실업급여 수령을 위한 자격 재취득 요건을 강화함.

- 연금 외 소득이 있는 수급자에 대한 연금지급액 축소, 사적연금보험상품 도입 등 노령연금제도 전반에 대한 개편이 이루어졌으며, “2006 복지협정”으로 심화됨.
 - “2006 복지협정”은 조기퇴직연금(VERP)의 개선, 실업 개선을 위한 고용활성화 프로그램 도입, 이민자 및 그 후손 대상의 취업률 제고, 교육 등을 통해 25~29세의 청년실업자 지원, 성인들에 대한 교육 및 재교육 강화 등이 포함

- 노동공급을 확대시키고 노동시장에서의 수급활성화를 위해 다양한 방법이 모색됨.
 - 단기노동공급 확대를 위한 고용활성화 정책으로 세금환급 연령을 상향조정(60세→64세), 유급병가 일수 제한 등 악용할 수 있는 요소들을 차단
 - 2006 복지협정과 마찬가지로 2012년의 장애연금 및 유연근무에 관한 개혁에서도 적용 연령의 상향조정 등 강화된 연금재정안을 반영하고 있음.
 - 1990년 이후 덴마크의 재정건전성이 악화되자, 모든 세대의 노동참여 확대를 통해 세출축소와 세원확대 및 인구구조의 변화에 대처함으로써 재정건전화를 추진

② 스웨덴

- 세원 감소와 복지수요의 증가를 스웨덴 복지개혁의 원인으로 볼 수 있음.
 - 1980년대 중반 이후 거품경제의 붕괴와 함께 스웨덴 경제의 경쟁력이 약화되면서 대규모 실업발생과 실업급여 수급자의 증가는 정부재정의 부담으로 작용

- 따라서 노동참여 인센티브를 약화시키는 사회보험과 공적부조 제도의 변화가 필요
- 스웨덴 복지시스템의 핵심은 일과 가정의 양립을 통한 여성인력의 노동시장에 대한 적극적인 참여에 있음.
 - 임신부보호, 아동수당, 의무교육, 유급출산휴가 등 1930년부터 1970년대에 이르기까지 다양한 정책을 실시하고 있었음.
- 1998년 이원화되어 있던 기존의 연금제도를 일원화하는 연금개혁을 통해 사회보장성 연금을 분리함으로써 연금의 보험적 특성이 강화됨.
 - 기존의 기초연금 성격을 띠는 AFP와 소득비례 보조연금인 ATP를 명목확정기여(NDC)방식의 연금으로 통일함.
 - 연금 수급 금액 산정 시 실질임금, 물가, 기대수명 등 인구구조 및 경제상황을 반영하여 지출 규모를 조절하고, 노동참여 동기도 유발하고자 함.
- 노동참여율 제고를 위해 기존 제도를 일부 개선함.
 - 근로소득세 인하, 청년층 및 고령층 고용 시 사회보장부담금 감면, 취업지원 등을 통해 노동참여율을 높이하고자 함.
 - 실업급여의 수급자격, 규모, 기간을 보다 엄격하게 적용시키는 등 근로 인센티브를 강화하고자 함.
 - 고령층의 재취업을 위해 고령층을 고용하는 고용주에 대한 세금감면을 실시함.
- 스웨덴은 재정준칙을 통해 공공부문에 대한 정부지출통제를 실시함.
 - 공공부문에 대한 적자예산편성이 금지되었고, 적자 예산이 편성되더라도 3년 내 균형 상태로 전환될 수 있는 대책을 요구하고 있음.

③ 독일

- 독일의 통일이 가져온 독일 경제의 변화가 노동시장 및 복지제도의 개혁을 촉발시킴.
 - 1970년대 이후 경제성장률의 하락과 실업 증가가 나타나던 중 1990년의 독일 통일이 야기한 재정부담의 악화와 실업률 급증으로 이어짐.
 - 이러한 장기실업의 타계를 위해 2002년의 “하르츠 개혁안”과 2003년의 “아젠다 2010”을 발표함.
 - * 하르츠 개혁은 고용확대 및 노동시장의 유연화에 초점을 맞추고 있으며, 아젠다 2010은 경제활력 강화, 일자리 창출, 사회보장체계의 현대화를 목표로 추진됨.

- ‘지원과 의무(Foerdern und Fordern)’를 강조하는 하르츠 개혁으로 독일 노동시장에 구조적인 변화가 수반됨.
 - 하르츠 개혁으로 인력서비스사무소(PSA)가 설립되었고, 경직된 독일 노동시장에 파견근로제를 비롯한 임시노동이 확대됨.
 - 월소득 400유로 미만인 미니잡에 대한 세제혜택 등을 통해 유희인력의 노동시장 참여확대 및 불법노동의 양성화에 기여함.
 - 연방노동청이 연방고용청으로 개편되어 직업센터를 통해 실업자들의 노동시장 재진입 역할, 직업교육지원을 함.
 - 실업급여의 수급요건이 강화되었고, 기존의 실업부조와 사회부조가 통합되었으며, 실업급여의 수령 시 노동시장에 재진입하도록 연방고용청의 관리를 받게 됨.

- 통독 이후 여성노동력의 중요성에 대한 인식이 전반적으로 강화되어 각종 수당과 공제 등 양육 관련 혜택을 제공하고 있으며 여성의 노동시장 재참여를 지원하기 위한 프로그램도 운영되고 있음.
 - 보육수당, 아동수당, 부모수당 등이 제공되고 아동 관련 세금공제, 보육 및 직업교육 세금공제, 부모휴가제도 등이 제공됨.
 - 유럽사회기금으로 운영되는 일자리복귀 프로그램(Perspektive Wiedereinstieg)을 통해 여성들이 일과 육아를 병행할 수 있도록 지원함.

- 고령화 사회가 도래함에 따라 상대적으로 ‘젊은’ 고령자들의 노동시장 참여를 유도하고자 함.
 - 2005년부터 50세 이상의 기술력이 낮은 장기실업자를 대상으로 하는 프로그램(Perspektive 50plus)을 실시하고, 고령화가 기업에 미치는 영향에 대한 홍보활동을 통해 고령자들의 재취업 기회를 제공함.

- 독일의 연금제도는 ‘생활수준의 보장, 사회연대성, 세대간 공정성’이라는 원칙을 기반으로 변화해옴.
 - 일정 임금수준 이상일 경우 공적연금에 의무 가입해야 하며 공적연금에 대한 사회보장부담금은 소득에 비례하여 불입하나, 지급되는 금액에는 상한선이 적용
 - 사회의 고령화를 반영하여 연금수령 연령을 2012~29년 사이에 기존의 만 65세에서 만 67세로 단계적으로 상향조정하고 있음.

- 독일은 강력한 재정준칙을 법률로서 규정하고 있는바, 채무상한제로 인해 교육투자 감소의 우려가 있으며, 이는 궁극적으로 노동시장에 영향을 미칠 수 있음.
 - 독일의 재정수지건전화법에 따르면, 연방정부의 재정적자가 2015년까지 GDP 대비 0.35%, 지방 정부는 2019년까지 균형재정을 달성해야 함.

④ 네덜란드

- 경제성장률의 하락과 재정적자 심화 및 실업률 상승은 관대한 복지정책을 추구하는 네덜란드의 복지제도에 변화를 가져옴.
 - 1980년대 초 네덜란드의 사회보장지출은 GDP 대비 20%까지 상승했으나, 경제성장률은 마이너스를 기록했으며, 실업률은 네덜란드 최고 기록인 8.3%까지 상승함.
 - 이에 1982년 노·사정 간에 ‘공공지출 조세부담의 삭감, 임금인상 억제, 사회보장정책의 축소’를 내용으로 하는 바세나르 협약을 체결함.

- 실업급여나 사회부조 등 기존의 복지혜택은 유지하면서 노동시장 참여의 유인을 확대하는 방향으로 제도가 보완되어 노동시장 활성화와 재정건전성 확보에 기여하고자 함.
 - 실업급여제도는 근무경력, 수령기간에 따라 수령규모가 결정되는 방향으로 보완되어 실업급여 수급자가 빠른 시간 내에 새로운 일자리를 모색하도록 유도하고 있음.
 - 2004년의 일자리 및 사회부조법(WWB)은 개인들의 적극적인 구직에 대한 지방정부의 책임을 강화했고, 동법은 2015년에 일할 능력이 있는 사회 일원은 누구든지 노동시장에 편입될 수 있도록 하는 내용의 노동참여법(Participatiewet)으로 통합될 예정

- 여성의 노동시장 참여 독려를 위해 직장여성의 일과 가정이 양립할 수 있는 방향으로 발전해가고 있으며, 아동관련 복지제도는 점차 단순화되어 통합 운영될 예정
 - 유연한 근무환경을 제공하고 보육시설 확충, 휴가제도 등을 법으로 보장함.
 - * 이러한 결과로 네덜란드 여성들의 파트타임 고용률이 76.9%(2012년 기준)로 매우 높고 지속적인 증가추세에 있음.
 - 자녀를 양육하는 보조소득자 혹은 한부모에 대한 조세감면이나 보육원 이용에 대한 보육수당도 여성의 사회활동 확대에 기여함.

- 고령자의 노동력을 활용하고 동시에 재정부담을 줄이는 방안을 모색하고 있음.
 - 1970~80년대 젊은 층에 일자리를 제공하기 위해 도입되었던 조기퇴직제는 오히려 사회적 경험이 풍부한 55~64세의 노동참여율만 하락시키는 역할을 한바, 2006년 이후 폐지되었으며, 현재는 법정퇴직연령까지 일을 지속할 경우 세금감면혜택을 제공함.
 - 인구고령화에 따라 재정적 부담을 완화시키기 위해 2013~23년까지 법정퇴직연령을 만 65세에서 만 67세로 조정했으며, 2012년 수립된 정부의 연정협정에 따라 이보다 더 빠른 속도로 조정될 수도 있음.

⑤ 소결

- 주요 국가별 복지제도 개혁에는 고령화 대응, 노동시장 참여확대, 재정의 지속가능성 강화를 들 수 있음.
- 고령화에 대응하기 위한 연금개혁은 스웨덴, 독일과 덴마크, 네덜란드 순으로 나타나고 있음.
 - 연금개혁은 스웨덴이 1990년대부터 추진했고 독일과 덴마크는 2000년대에 연금개혁이 본격화되었으며, 네덜란드는 가장 최근인 2013년부터 개혁 추진

[표 1] 주요국의 연금개혁의 핵심 내용

국가	주요 내용
스웨덴	보편적 지급비중 축소, 수혜자 기여 비중 확대, 연금 수급 금액의 산정에 실질임금과 물가수준 및 기대수명을 활용
덴마크	정년을 2022년까지 67세로 연장, 사적연금제도 부분 도입
독일	2012~29년 연금수령 연령 만 65세에서 67세로 조정, 사적연금제도 도입
네덜란드	2013~23년 연금수령 연령 만 65세에서 67세로 조정, 사적연금제도 도입

자료: 저자 작성.

- 노동시장 참여확대 관련 복지제도는 1990년대에는 여성인력, 2000년대에는 고령인구에 초점을 맞추고 있으며, 최근에는 청년실업 문제에 대응하고자 함.
 - 스웨덴과 덴마크는 1990년대부터 여성의 노동시장 참여를 독려했으나, 독일과 네덜란드는 상대적으로 늦게 시작함.
 - 고령인구의 노동시장 참여와 관련하여 스웨덴은 근로기간이 연금수급에 영향을 주도록 연금개혁을 실시, 덴마크는 고령자의 세금환급연령을 상향조정, 독일은 고령 비숙련 장기실업자의 재취업을 지원, 네덜란드는 고령자 고용 시 사용자 인센티브를 제공하고 있음.
 - 청년실업에 대해 덴마크는 1990년대 초부터 대처, 스웨덴은 2006년 이후 취업지원 및 세금감면을 추진하고 있으며, 독일과 네덜란드는 전반적인 노동시장 활성화 정책으로 청년실업에 대응하고 있음.

[표 2] 주요국 노동시장 참여확대 관련 개혁

국가	주요 내용
스웨덴	[여성인력 참여] 복지제도의 기본 틀이 여성 및 가족 정책을 중심으로 구축 [고령인력 참여] 근로기관과 연금수급액 민감하게 연계, 취업 지원, 세금 감면 [청년실업] 취업 지원, 세금 감면
덴마크	[여성인력 참여] 1960년대 경제호황기에 여성 노동시장참여 촉진 정책 시작 [고령인력 참여] 고령 근로자의 세금환급 연령 60세에서 64세로 조정 [청년실업] 구직기회 및 직업교육 제공
독일	[여성인력 참여] 아동 관련 재정지원, 휴가, 세제혜택, 보육시설 확보 [고령인력 참여] 50세 이상 비숙련 장기실업자에 재취업 프로그램 실시 [청년실업] 노동시장 유연성 제고
네덜란드	[여성인력 참여] 육아 재정지원, 휴가, 세제혜택 [고령인력 참여] 고령자 고용시 사용자에 직장보험료 감면 [청년실업] 파트타임 직종 확대 등 노동시장 유연성 제고

자료: 저자 작성.

● 재정의 지속가능성 강화와 관련해서는 각 국가별로 입장이 상이함.

- 독일은 2011년 재정수지건전화법을 도입하여 재정의 지속가능성 강화에 기여하고 있음.
- 스웨덴은 공공부문의 구조조정을 추진, 재정지출의 축소를 유도하고 있으며 강력한 재정준칙을 적용하고자 함.

[표 3] 주요국 재정의 지속가능성 강화 관련 개혁

국가	주요 내용
스웨덴	민영화, 규제완화 등 대대적인 공공부문 구조조정 추진으로 재정지출 축소, 재정준칙을 통한 공공부문의 정부지출통제
덴마크	고용보험 혜택 부분적 축소, 직업교육 등 의무규정 명시
독일	채무상한제 도입을 통한 재정규율 강화, 실업수당 수급요건 강화
네덜란드	실업수당 수급요건 강화, 향후 복지제도의 효율성에 중점을 둔 개혁추진 예정

자료: 저자 작성.

3. 정책제언 또는 시사점

1) 한국 복지정책의 주요 과제

- 글로벌 금융위기 이후 양극화 현상이 광범위한 분야에서 일어나고 있으며, 특히 소득격차, 고용안정 등 경제 분야에서 더욱 확대되고 있는바, 이러한 상황에서 복지관련 이슈는 한국의 정치담론에 가장 첨예한 이슈로 떠오르고 있음.

- 복지에 관한 정치적 관심의 증대는 기존 복지체제의 개혁보다는 아직 새로운 복지체제의 설립단계에 있는 한국의 현실상 국민적 대토론의 기회를 제공한다는 점에서 건설적임.

● 현재 우리나라의 가장 중요한 복지정책 과제는 한국의 인구·사회구조와 경제적 상황에 맞는 현실성 있고, 지속가능한 복지체제를 설립하는 것임.

- 또한 잠재성장률이 계속 하락하는 추세 속에서 가능한 성장을 유인하고, 성장이 다시 복지체제를 떠받칠 수 있는 선순환 관계를 구축하는 것임.

2) 복지정책의 지속가능성 강화

● 덴마크, 스웨덴, 독일, 네덜란드의 복지개혁의 공통점은 복지정책의 기본 틀을 유지하되, 세계화와 인구고령화, 실업문제 등 국내외 도전에 직면하여 지속적으로 개혁이 진행됨.

- 이는 한국이 앞으로 직면할 인구고령화는 조세부담률이 증가할 수밖에 없을 것임을 시사하고 있으며, 이러한 유럽의 사례에서 다음과 같은 유용한 정책 시사점을 발견할 수 있음.

● 첫째, 단기적으로는 복지내실화를 통해 제도와 행정의 비용효과성을 제고하고 중복성을 통제할 수 있는 지속적인 행정개혁이 필요함.

- 스웨덴은 1990년대 초 금융위기를 계기로 대대적인 재정개혁에 착수한 이후 1996년 재정준칙 강화에 이어 2000년에는 구조적 재정수지의 흑자비율을 설정하는 재정수지준칙을 정하는 등 ‘증거 기반 복지정책 수립/집행시스템’을 강화함.

● 둘째, 성장저해 효과를 최소화할 수 있는 증세의 방법과 조세부담률 조정의 적절한 시점에 대한 논의가 필요함.

- 스웨덴은 1991년 조세개혁 당시 소득세 누진율을 인하하고 국가경쟁력을 제고하기 위해 법인세를 인하하는 방안을 채택했으나, 조세감면 축소, 부가세 적용대상 확대 및 에너지세 인상과 같은 재정확보 정책 또한 병행하였음.

- 유럽의 복지지출 증가와 세입증가 추이를 살펴보면 대개의 경우 경제성장이 가속화된 시기에 추진되었고, 경제위기 시에는 재정을 통한 경기부양과 별도로 이후 재정전반에 대한 개혁이 이루어 졌음.

● 셋째, 조세저항을 최소화할 수 있는 사회적 분위기 조성이 필요함.

- 조세부담률 인상을 위해서는 조세저항과 갈등을 최소화할 수 있는 사회적 토론의 장을 활성화 할 필요가 있음.

- 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 국가의 공통점인 노사간의 자율적인 합의 전통과 사회적 갈등에 대한 자율적 조정능력은 광범위한 과세가 이루어질 수 있는 배경이 됨.

3) 성장친화적 경제여건의 조성

- 향후 조세부담률의 증가가 정치적 선택과 집권정당에 상관없이 불가피한 선택이라면, 경제성장률에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화하기 위해 성장친화적 경제여건을 조성하는 데 역점을 두어야 함.
 - 대부분의 북유럽 국가들은 유럽 국가 중에서도 과세율이 가장 높으나, 높은 과세율에도 불구하고, 사업 및 규제환경 만큼은 한국보다 양호하다는 점을 눈여겨볼 필요가 있음.

[표 4] 유럽 국가들의 세입비중 및 소득세율(2008년)

	세입비중 (GDP 대비)	소득세율 (최고)		세입비중 (GDP 대비)	소득세율 (최고)
덴마크	48.2%	51.5%	룩셈부르크	35.6%	38.95%
스웨덴	47.1%	56.6%	몰타	34.5%	35%
벨기에	44.3%	50%	폴란드	34.3%	32%
핀란드	43.1%	53%	불가리아	33.3%	10~15%
프랑스	42.8%	41%	스페인	33.1%	52%
이탈리아	42.8%	45%	그리스	32.6%	45%
오스트리아	42.8%	50%	에스토니아	32.2%	21%
헝가리	40.4%	16%	리투아니아	30.3%	21%
독일	39.3%	45%	아일랜드	29.3%	55%
키프로스	39.2%	30%	슬로바키아	29.1%	19%
네덜란드	39.1%	52%	라트비아	28.9%	23%
영국	37.3%	20~50%	루마니아	28.0%	16%
슬로베니아	37.3%	41%	미국	24.0%	
포르투갈	36.7%	46.5%	일본	28.1%	
체코	36.1%	15%	한국	25.6%	

자료: Eurostat(유럽통계청), OECD.

[표 5] 세계은행 발표 기업활동 용이성(Doing Business) 지수 순위

순위	2009년	2010년	2011년	2012년
1	싱가포르	싱가포르	싱가포르	싱가포르
2	뉴질랜드	뉴질랜드	홍콩	홍콩
3	미국	홍콩	뉴질랜드	뉴질랜드
4	홍콩	미국	미국	미국
5	덴마크	영국	덴마크	덴마크
6	영국	덴마크	영국	노르웨이
7	아일랜드	아일랜드	노르웨이	영국
8	캐나다	캐나다	아일랜드	한국
9	호주	호주	스웨덴	아이슬란드
10	노르웨이	노르웨이	사우디아라비아	아일랜드
11	아이슬란드	조지아	호주	핀란드
12	일본	태국	캐나다	사우디아라비아
13	태국	사우디아라비아	아이슬란드	캐나다
14	핀란드	아이슬란드	핀란드	스웨덴
15	조지아	일본	한국	호주

자료: World Bank, <http://www.doingbusiness.org>

4) 복지정책을 통한 고용확대 지원

- 유럽의 복지개혁 사례가 국내 고용정책에 주는 시사점은 크게, 노동시장 유연화와 여성 및 고령자 고용 촉진, 청년실업 해소에서 찾을 수 있음.
 - 첫째, 사례연구의 대상이 된 유럽 국가들은 1990년대 이후 노동시장의 유연화를 강화하는 방향으로 노동개혁을 실시하였음.
 - 둘째, 여성 및 고령자의 노동참여 확대를 위해 유럽 국가들은 상당한 정책적 노력을 기울였음.
 - 셋째, 최근 유로존 재정위기로 고용사정이 악화된 상태에서 청년실업문제 해결을 위한 유럽 선진국들의 노력은 우리에게 벤치마킹의 여지가 충분함.

- 유럽의 노동시장 유연화 사례에서 우리는 비정규직에 대한 복리후생 수준을 정규직에 가깝게 향상시키는 노력을 통해 노동시장 유연화로 인한 고용창출과 노동자의 후생증진을 동시에 도모하는 정책대안을 고려해 볼 수 있음.
 - 1990년대에 덴마크와 네덜란드는 노동시장 개혁의 일환으로 고용유연화 조치를 실시하였으며, 2000년대 중반 독일은 대대적인 고용개혁을 통해 노동시장의 유연성을 강화함.
 - 유럽 복지국가들의 파트타임직은 우리의 비정규직과 정확하게 일치하지 않는데, 대부분 고용보장 수준은 우리의 정규직에 가까운 것으로 알려짐.

- 우리나라가 선진국으로 도약하기 위해 반드시 해결해야 하는 주요 과제 중의 하나인 여성의 노동참여 확대를 위한 노력은 유럽 사례에서 아주 오랜 역사를 가지고 진행됨.
 - 이를 참고하여 아동 관련 재정지원, 휴가, 세제혜택, 보육시설 확보 등은 물론 여성의 노동시장 재진입을 위한 교육 등 여성 및 가족정책 측면에서 중장기적인 로드맵이 구축되어야 할 것임.

- 고령화 또한 선진국 진입에 있어 피할 수 없는 복병인바, 이를 극복하기 위한 유럽 국가들의 노력이 우리에게 매우 귀중한 해결 방향을 제시해줄 수 있음.
 - 유럽의 복지국가들은 인구고령화에 대비하여 고령인력의 퇴직을 늦추고 개인역량을 강화하여 가급적 더 오래 노동시장에 머물 수 있도록 다양한 방안을 모색함.
 - 대표적인 사례가 법정퇴직연령, 즉 연금수급연령의 변경으로 조정 속도는 각국마다 다르게 나타나고 있지만, 상향조정한다는 측면에서 방향성은 일치함.

- 유럽 사례에서 벤치마킹할 만한 청년실업 해소방안으로는 덴마크의 청년 실업자 구직에 대한 인센티브 강화, 독일의 직업교육과 인턴제도 등을 들 수 있음.
 - 덴마크 정부가 2006년부터 추진한 복지정책 중 25~29세 청년 실업자들이 구직에 적극적으로 참여하거나 교육과정을 이수할 수 있도록 인센티브를 강화하고 지속적인 진로 및 직업교육을 제공한 방안.
 - 일반적으로 청년실업률은 전체실업률의 2배 이상인 것이 정설이나, 독일, 네덜란드, 덴마크, 오스트리아의 경우 1.4~1.8배에 불과한데, 가장 큰 요인으로는 직업교육과 인턴제도가 지적됨.
 - 특히 독일식 이원화 제도는 교육-직업 간의 불일치를 해소하고, 청년층의 경력단절을 방지하기 위한 것으로 민간기업이 실시를 담당하나, 재정 및 통제는 교육부가 담당한다는 점에서 정부의 정책적 노력에 따라 그 성과가 반영될 가능성이 큼.

- 복지제도 정착의 역사가 깊은 유럽의 복지선진국이 복지정책의 효율성을 끊임없이 고민해왔다는 점은 현재 한국형 복지제도를 설계 중인 한국에 시사하는 바가 매우 큼.
 - 유럽의 복지선진국들은 집권정당에 관계없이 기존 복지체계가 세계화, 개방화의 경쟁 속에서 지속이 가능할 수 있도록 효율성과의 접목을 끊임없이 시도하여 왔음.



[참고자료 1. 변수별 내용]

항목	변수	변수명	비고	출처	
종속변수	1인당 GDP	GDPPER	미 달러	OECD	
	정부지출	GOV_EXP		OECD	
정부지출 (GDP 대비)	복지지출	노령	SS_Old_Age	GDP 대비 %	OECD SOCX
		유족	SS_Survivors		
		장애	SS_INCAPACITY		
		보건	SS_Health		
		가족	SS_Family		
		실업	SS_Unemployment		
		ALMP	SS_ALMP		
		주거	SS_Housing		
		기타	SS_Other		
거시정책	물가상승률	Inflation_rate	%	Oxford	
	실업률	unemploy_rate	%	Oxford	
	노동참여율	Lab_Part	%	OECD	
설명변수	산업구조	무역개방도	Openess	(무역/GDP)x100	OECD
		제조업 비중	Manu_share	총부가가치 중 %	
인적자원/ R&D 투자	교육지출 비중	Education_GDP	GDP 대비 %	OECD, Eurostat	
	R&D 투자비중	RD_GDP			
운영체계	노동 자유도	EF_labor_freedom	0~10 (숫자가 클수록 노동법규가 유연함)	Heritage Foundation	
	투자 자유도	EF_investment	0~10 (숫자가 클수록 투자규제가 약함)		
	부패 자유도	EF_from_corruption	0~10 (숫자가 클수록 부패정도가 낮음)		
	사업 자유도	EF_business_freedom	0~10 (숫자가 클수록 사업규제가 약함)		
법적기원	영미법	Common	더미변수(0 or 1)	Klerman <i>et al.</i> (2011)	
	프랑스법	French	더미변수(0 or 1)		
	독일법	German	더미변수(0 or 1)		
	스칸디나비아법	Scan	더미변수(0 or 1)		
	사회주의법	Social	더미변수(0 or 1)		

자료: 저자 작성.