



2021.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 21-14호

사회경제시스템 전환과 복지국가 유형별 대응체제 비교

이채정, 이선화, 김진석, 신영규, Ellie Suh, Harri Melin,
Dirk Hofäcker, Moritz Hess



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

사회경제시스템 전환과 복지국가 유형별 대응체제 비교

연구진

▣ 내부 연구진 ▣

이채정 부연구위원(연구책임)

이선화 연구위원

▣ 외부 연구진 ▣

김진석 교수(서울여대 사회복지학과)

신영규 부연구위원(한국보건사회연구원)

Dr. Ellie Suh(University of Oxford, UK)

Prof. Harri Melin(Tampere University, Finland)

Prof. Dirk Hofäcker(University of Duisburg-Essen, Germany)

Prof. Moritz Hess(University of Applied Sciences Niederrhein, Germany)

김나리 자료조사

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

우리는 어떠한 복지국가를 꿈꾸고 설계할 것인가? 1990년대말 성장이 분배의 문제를 대신하던 개발국가 시대가 종식된 이후 이 문제는 새로운 정부가 출범할 때마다 정부의 성격을 결정하는 핵심적 의제로 대두하였다. 이에 따라 복지제도를 둘러싼 다양한 정치적·사회적·경제적 논쟁이 전개되었다. ‘능동적 복지’, ‘맞춤형 복지’, ‘포용적 복지’ 등 정부의 성격에 따라 조금씩 차별화되기는 하지만 각 정부는 삶의 질과 분배를 개선하기 위한 밑그림 그리기를 통해 미래에 대한 대안을 제시해 왔다.

이러한 노력에 힘입어 한국의 사회보장지출이 지난 20여년 간 크게 증가한 것도 사실이다. 그러나 우리나라의 복지제도는 비스마르크식 사회보험, 영미의 잔여주의적 재정사업, 북유럽의 사회서비스 정책이 무분별하게 혼재된 기형적 구조를 띠는 것으로 평가된다. 그 결과 제도의 양적 확대에도 불구하고 복지 사각지대나 중복수급의 문제 등으로 인해 복지 정책에 대한 효능감은 낮고 불신은 높은 실정이다. 나아가 디지털전환이나 인공지능과 같은 기술혁명, 인구구조의 급속한 변화, 글로벌 금융위기 이후 불평등의 심화가 복지국가의 지속 가능성을 담보하는 물적인 조건을 크게 변화시킨 가운데 한국이 복지제도를 차용한 각 국가 들은 이러한 변화에 대응하기 위한 새로운 복지전략을 제시하고 있다.

본 보고서는 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 등 복지자본주의 유형별로 인구구조 변화, 노동시장 변화, 불평등의 심화가 어떤 양상을 보이고 있는가를 살펴보고, 국가별로 기존의 복지체제를 어떠한 방향으로 전환하고 있는지, 그 구체적 대응체제는 무엇인지에 대해 연구하였다. 특히 분석의 초점은, 사회경제시스템 전환의 추동 요인 혹은 전환의 결과에 의한 주요한 사회변동이 기존의 전통적인 복지체제와 어떻게 상호작용하는지에 두고 있다.

본 보고서는 본원의 이채정 박사의 총괄하에 국내외 전문가 네트워크의 협력으로 수행되었다. 보고서의 기획부터 발간에 이르기까지 직·간접적으로 도움을 준 모든 참여진에 이 자리를 빌려 깊은 감사의 뜻을 전한다. 모쪼록 연구의 결과물이 국가가 미래를 대비하는 중장기적 국가전략을 설계하고 나아가 국민들이 살고 싶어하는 공동체를 만들어가는 데 조금이나마 기여할 수 있기를 기대한다.

2021년 12월
국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 복지국가 유형별 비교의 배경	1
제2장 인구구조 변화와 복지국가 유형별 대응	5
제1절 영국	7
1. 인구 동향	7
2. 노령화	8
3. 연금 정책	10
4. 65세 이상 성인 돌봄 정책	14
5. 국민보건서비스(National Health Service; NHS)	19
제2절 독일	21
1. 인구 동향	21
2. 연금 정책	22
3. 의료 정책	25
4. 장기요양서비스 정책	25
제3절 스웨덴	28
1. 인구 동향	28
2. 연금제도의 변화	32
3. 보건의료 및 요양 서비스 제도의 변화	36
제4절 핀란드	38
1. 핀란드 인구구조 변화	38
2. 핀란드 연금제도 대응	40
3. 핀란드 보건사회서비스 대응	45

목 차

제3장 노동시장 변화와 복지국가 유형별 대응 51

제1절 영국 53

- 1. 영국 노동시장과 코로나 팬데믹의 영향 53
- 2. 깃 경제(Gig Economy): 기대와 현실 54
- 3. 불안정한 고용 증가에 대한 정책 대응 57

제2절 독일 61

- 1. 독일 노동시장의 특성 61
- 2. 노동의 유연화: “정상적인 고용 관계” 붕괴? 65

제3절 스웨덴 73

- 1. 스웨덴의 고용 현황 73
- 2. 고용정책의 변화 과정 76

제4절 핀란드 84

- 1. 핀란드 고용 및 실업 현황 84
- 2. 핀란드 노사관계 동향 87
- 3. 핀란드 소득보장제도 동향 90
- 4. 핀란드 플랫폼 노동 현황 및 대응 94

제4장 불평등 심화와 복지국가 유형별 대응 97

제1절 영국: 부의 불평등과 부유세 99

- 1. 소득 불평등 99
- 2. 부의 불평등 100
- 3. 관련 정책 검토 108

제2절 독일	117
1. 불평등 동향	117
2. 분야별 불평등과 정책적 접근	121
제3절 스웨덴	131
1. 스웨덴의 소득 불평등 현황	131
2. 스웨덴 불평등 현황 국제 비교	137
3. 코로나19과와 스웨덴 불평등 현황	139
제4절 핀란드	142
1. 도입	142
2. 불평등	144
3. 사회 계층	146
4. 불평등과 사회정책	151
5. 소결	154
제5장 시사점	157
참고문헌	163
1. 문헌자료	165
2. 웹사이트	194
Abstract	197

표 목차

[표 2-1] NIC 인상 및 연봉 수준별 납세자에게 미치는 영향(가디언)	19
[표 2-2] OECD 회원국의 가구구성 분포	30
[표 2-3] 핀란드 연금 수령자 평균 연금 수령액(2020년)	42
[표 2-4] 출생연도별 최소 연금 수령 가능 연령 조정 계획	44
[표 2-5] 핀란드 산업부문별, 직종별 연금기여율(2021년 기준)	44
[표 2-6] 핀란드 75세 이상 노인 자택 거주 및 시설 입소 비율 추이	49
[표 3-1] 고용 현황별 취업자 수 추이	54
[표 3-2] 정규직 해고에 대한 고용 보호(OECD 인덱스 V. 1)와 기간제 근로자 규제 (OECD 인덱스 V. 1)	62
[표 3-3] 2019년 교육별 인구 전체의 비전정형 근로 형식 분포(종속고용의 %)	72
[표 3-4] 핀란드 실업률 추이(15~64세)	85
[표 3-5] 핀란드 비정규직 노동자 비율 추이(15~74세)	86
[표 4-1] 2017년 1인당 GDP(국내총생산)	143
[표 4-2] 유럽 주요국의 지니계수(2018)	146
[표 4-3] 핀란드 계층 구조(1970~2015)	148
[표 4-4] 65세 이상 인구 비율(1950~2020)(%)	154

[그림 2-1] OECD 회원국의 성별 기대수명	7
[그림 2-2] 2009년(왼쪽)과 2039년(오른쪽)의 연령 및 성별에 따른 영국 인구 추정	9
[그림 2-3] 1996년부터 2036년까지 지역별 65세 이상 인구 비율	10
[그림 2-4] 독일의 노령화	21
[그림 2-5] 독일의 중위연령	22
[그림 2-6] 독일의 성별에 따른 노령 노동자의 고용률과 실질 은퇴 연령	24
[그림 2-7] 장기요양이 필요한 사람 수	26
[그림 2-8] 스웨덴의 인구구조	28
[그림 2-9] 스웨덴의 출생아 수 및 출생률	29
[그림 2-10] 스웨덴 국외 출생자 추이	30
[그림 2-11] OECD 국가의 평균 은퇴 연령 분포	32
[그림 2-12] OECD 국가의 2018년 은퇴 연령	33
[그림 2-13] 핀란드의 출산율 추이	39
[그림 2-14] 핀란드의 인구부양비 변화 및 전망	39
[그림 2-15] 핀란드 연금 수령자 규모 추이	41
[그림 2-16] 지역별 75세 이상 노인 비율 현황(2015년) 및 예측(2030년)	46
[그림 3-1] 국제 비교에서의 고용보험법, 2019(OECD EPL 인덱스 버전 1)	61
[그림 3-2] 독일의 성별 고용률(25~64세)	63
[그림 3-3] 여성 고용 연령별 패턴. 15~19세부터 60~64세까지 5세 기준으로 구분	63
[그림 3-4] 독일의 실업률: 총합, 서독 vs. 동독	64
[그림 3-5] 독일 남녀 연령별 시간제 고용률, 2019(종속고용의 %)	67
[그림 3-6] 1991~2019년 정상 고용 관계와 비정형 노동 형식(종속노동의 %)	71
[그림 3-7] 스웨덴의 성별 고용률 추이	74
[그림 3-8] 국제노동기구 국가별 실업률 추이	75
[그림 3-9] 스웨덴의 공공 부문 고용 현황	76
[그림 3-10] 스웨덴의 공공 부문 고용 변화 및 실업률 추이	80

그림 목차

[그림 3-11] OECD 회원국의 GDP 대비 적극적 노동시장 정책 지출 비중 추이	82
[그림 3-12] 스웨덴의 적극적 노동시장 정책 지출 및 실업률 추이	83
[그림 3-13] 핀란드 고용률 추이(15~64세)	84
[그림 4-1] 영국의 소득 불평등(비율: S80/20, P90/P10, 팔마 비율: 상위 1%)	99
[그림 4-2] 지니계수로 측정한 OECD 국가 소득 불평등(2020년 이후)	100
[그림 4-3] 2006/08과 2016/18 사이의 총부의 평균과 중위값	102
[그림 4-4] 10분위별 부(富) 프로파일 및 순주택 부(富) 분포	103
[그림 4-5] 연령별 부(富) 프로파일 및 연령별 순자산 총액이 £200,000 미만 분포 (2016~18)	104
[그림 4-6] 영국의 4가지 부의 축적 패턴(25~45세)	105
[그림 4-7] 잉글랜드와 런던의 상속세 면세 한도 및 평균 주택 가격(£: 명목)	109
[그림 4-8] 독일 1991~2016 소득 불평등(가계 소득에 대한 지니계수)	117
[그림 4-9] 서독 가구의 소득 빈곤율(1991~2016년)	118
[그림 4-10] 동독 가구의 소득 빈곤율(1991~2016년)	118
[그림 4-11] 성별에 따른 학위별 졸업자 비율	122
[그림 4-12] 동독과 서독의 보육 서비스 이용률(2006~2019년)	123
[그림 4-13] 스웨덴의 소득 불평등 추이 1	131
[그림 4-14] 스웨덴의 소득 불평등 추이 2: 상위 5% 점유율	132
[그림 4-15] 스웨덴의 소득 불평등 추이 3: 상위 1% 점유율	133
[그림 4-16] 스웨덴 저소득층의 주거비 부담 현황	134
[그림 4-17] 스웨덴의 소득 불평등 추이 4: 지니계수	135
[그림 4-18] 스웨덴의 빈곤 추이	136
[그림 4-19] OECD 회원국의 지니계수 비교	137
[그림 4-20] OECD 회원국의 팔마지수 비교	138
[그림 4-21] OECD 회원국의 P50/P90 비교	138
[그림 4-22] 스웨덴의 월별 평균임금 추이: 2019~2021	139

[그림 4-23] 스웨덴의 소득 계층별 월별 평균임금 추이: 2019~2021	140
[그림 4-24] 스웨덴의 지니계수(세전 월별 근로소득 기준) 추이: 2019~2021	141

요약

본 보고서는 상이한 복지체제로 분류되는 주요 복지국가에서 인구구조 변화, 노동시장 변화, 불평등의 심화가 어떤 양상을 보이고 있는가를 살펴보고, 국가별로 기존의 복지체제를 어떻게 전환하는 방향으로 대응체제를 마련하고 있는가를 파악하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여, 영국(자유주의), 독일(조합주의), 스웨덴과 핀란드(사민주의)가 직면한 인구구조 변화, 노동시장 변화, 불평등 심화의 양상을 살펴보고 어떠한 대응 정책을 추진하고 있는가를 살펴보았다.

1 인구구조 변화와 복지국가 유형별 대응

□ 영국

영국의 경우 노년층의 복지 지출에서 연금이 가장 큰 비중을 차지한다. 2020년 영국 정부는 연금 수급자 증가 효과와 영국 연금제도의 지속가능성과 형평성을 개선하기 위한 대안들을 평가하기 위해 연금제도를 검토하였다. 그 결과, 연금 자동 가입, 신국가연금 도입과 같은 다양한 개혁이 이루어졌다. 성인 돌봄 정책의 변화는 연금 정책에 비하여 상대적으로 느렸다. 고령사회에서의 성인 돌봄 중요성에도 불구하고, 연립내각과 그 이후의 보수당 정부가 10년 동안 긴축 정책을 펼침으로써 성인 돌봄 지원은 계속해서 줄어들었다. 민간과 공공 부문의 혼합경제가 비효율적으로 기능함에 따라 성인 돌봄 부문의 회복력은 타격을 받고, 결과적으로 질(質)과 운영 악화라는 문제를 야기하였다. 영국 국민보건서비스(NHS)도 유사한 위기에 직면해 있다. 최근에는 정부가 국민보험료와 주주배당세를 1.25% 인상해 NHS와 사회복지 시스템 정비를 위한 재원을 늘리겠다고 약속했는데, 이는 2022년 4월부터 시행되고 향후 3년간 360억 파운드를 모금할 것으로 예상된다. 이 재원은 성인 돌봄과 NHS의 재정 압박을 완화하는 데 기여할 것이라고 전망되고 있다.

□ 독일

기대수명 증가와 출산을 감소로 인해 독일도 다른 나라들처럼 노인 수가 빠르게 증가하고 있다. 독일 복지국가의 3대 축인 공적연금제도, 의료보험제도, 장기요양제도는 사회보장기여금을 재원으로 하는 사회보험원칙으로 인해 인구 노령화의 영향을 강하게 받고 있다. 인구 노령화로 기여자의 수는 감소하지만 혜택을 받는 사람들의 수는 증가하기 때문이다. 이에 복지국가의 재정적 지속가능성이 위협에 처해 있다는 우려가 있다. 정책 입안자들은 복지국가의 재정 기반과 의료 및 장기요양 서비스의 제공을 보장하고 연금이 합리적인 수준으로 제공되도록 하기 위해 개혁을 시행하고 있다. 공적연금과 관련하여 퇴직 연령을 늦춰 근로 수명을 연장하는 방식이 대표적인 개혁 성공 사례로 꼽힌다.

□ 스웨덴

고령화 등 인구구조의 변화에 대한 스웨덴 복지국가의 대응 사례는 한국 복지국가에 대해서 몇 가지 중요한 함의를 가진다. 먼저, 노후소득보장과 관련하여 지속적인 개혁 과정을 통해 노인 삶의 경제적 기반을 보장하려는 노력을 수행하였다. 이미 세계에서 가장 선진적인 복지국가로 일컬어지고 있음에도 스웨덴 복지국가는 변화하는 인구구조에 맞추어 선제적인 연금개혁을 추진한 바 있다. 또한, 은퇴 연령을 조정하였다. 스웨덴은 2017년 개혁을 통해 노동자의 은퇴 연령과 연금 수급 연령을 조정하는 결정을 내림으로써 노령화 시대에 맞는 재생산 구조를 제안한 바 있다. 이뿐만 아니라, 지방분권적 사회서비스 정책을 운용하여 보다 탄력적으로 수요에 대응하는 방식을 취하고 있다. 초고령사회에 급증하는 노인의 욕구에 능동적으로 대응하는 동시에 AIP(ageing in place), 즉 지역사회에서의 자연스러운 노화를 위해서도 사회서비스에 대한 지방분권적 접근과 서비스의 제공 의무와 이용자의 사회서비스권 충족을 위한 포괄적 책임을 지방자치단체에 위임하는 접근을 취하고 있다.

□ 핀란드

기대수명의 증가와 낮은 출산율의 지속으로 인해 핀란드 인구구조는 빠르게 고령화되고 있다. 급속한 인구 고령화는 생산가능인구 비율을 감소시킴으로써 인구부양

비의 지속적인 증가로 이어질 것으로 보인다. 이러한 인구구조 변화에 대응하기 위해 핀란드는 2000년 이후 두 차례의 연금제도 개혁을 단행하였다. 또한, 최근 핀란드 중앙정부는 지방정부 중심의 현행 보건사회서비스 전달체계를 개편하기로 했다. 이에 따라 2022년 1월 선거를 통해 21개 주의회(county council)를 구성하고 2023년부터는 주의회가 보건사회서비스 제공을 담당할 예정이다. 이와 함께 노인 복지 개선을 위해 커뮤니티케어(communitary care)를 강화하고, 비공식케어(informal care)에 대한 지원을 확대하고 있다. 인구 고령화로 인해 기억장애(dementia)를 경험하는 사람이 늘고 있는 상황을 고려하여 2012년 핀란드 중앙정부는 국가 차원의 기억장애 대응 프로그램을 발표하고, 기억력 친화적인(memory-friendly) 사회를 구축하려는 노력을 기울이고 있다.

2 노동시장 변화와 복지국가 유형별 대응

□ 영국

영국에서 온라인 플랫폼 이용의 증가는 전문 서비스에서 운전 및 개인 서비스에 이르기까지 다양한 서비스가 제공되어, 유연 근무 제도를 만들고, 추가 수익을 올릴 수 있는 기회를 제공한다. 이러한 유연성은 정규직 일자리를 찾을 수 없거나 정규직으로 일할 수 없는 사람들, 특히 젊은 근로자들을 끌어들이었다. 그러나 이러한 유연성은 고용 안정성이 떨어지고, 유연한 대신 임금이 낮은 각 경제 노동자 등이 다양한 불리한 상황에 놓이기에 양날의 칼로 작용한다. 직업 경제의 불안정성에 대한 인식이 증가했지만, 복지와 고용 정책은 노동시장에서 일하는 새로운 방법을 따라잡고 있다. 거대 기술 기업이 연루된 두 번의 법원 판결은 각 경제 노동자들의 손을 들어 줌으로써 그들이 고용법의 보호를 받을 수 있는 정책의 길을 열었다. 그러나 유니버설 크레딧(Universal Credit, UC)과 같은 현재의 사회정책이 각 경제의 두 가지 근본적인 문제인 열악한 고용 안정성과 낮은 임금에 대한 적절한 보호와 지원을 제공하도록 해야 하는 과제가 남아 있다.

□ 독일

독일은 OECD 회원국 중에서 고용 보호 수준이 높은 국가에 해당하지만, 다른 국가들과 마찬가지로 노동시장 유연화의 압력에 노출되어 있다. 노동시장 유연화는 주로 2차 노동시장에 종사하는 근로자들에게 집중되었는데, 이는 핵심 근로자의 고용은 대부분 그대로 유지하면서 주변부에서의 유연화를 표방하는 전략이라고 평가된다. 독일은 유럽 복지국가 중에서도 강력한 남성 생계자 모형이 지배하는 국가로 분류되었으나, 맞벌이 모형으로 변화하는 경향이 관찰된다. 그러나 여성 고용률이 남성 고용률에 비하여 낮고, 이러한 경향은 자녀양육기에 발생하는 여성의 경력단절에 의한 것으로 볼 수 있다. 한편, 고용주가 안정적으로 정규직을 고용하는 소위 '정상 고용 관계'가 붕괴하고, 기간제 고용, 시간제 고용, 저임금 고용, 임시직 등이 증가하는 추세가 나타나고 있다. 정상 고용이 70% 이상을 차지하는 지배적인 고용 형태이기는 하지만, 비정형 고용, 저임금 고용, 단시간 고용 등 저숙련 근로자에게 집중되는 빈곤 위험 등을 완화하기 위한 제도 개혁이 지속될 필요가 있다.

□ 스웨덴

스웨덴의 고용률은 지난 20여 년 동안 전반적으로 65~68%대를 유지하고 있으며, 동 기간 성별 고용 격차는 6~7% 수준이 유지되었다. 스웨덴은 완전고용 유지를 위해 적극적 노동시장 정책(Active Labor Market Policy, ALMP)을 적극적으로 추진하는 대표적인 국가 중 하나이다. 일자리 창출과 노동자 재훈련에 의한 이직 및 재취업을 증진하는 스웨덴 ALMP 모형의 특성을 고려했을 때, 스웨덴의 고용 안정성은 직장 안정성이라기보다는 취업 기회의 안정성으로 이해하는 것이 적절하다. 그러나 1990년대 경제 위기를 맞으면서 공공 부문의 지나친 팽창과 직업훈련 프로그램에 대한 재정 지출 규모 확대가 지적되면서, 민영화 추진 등 공공 부문 개혁을 통해 공공 부문 고용을 축소하는 움직임이 관찰된다. 노동시장 내부의 이중구조 형성 등 복잡한 변화의 양상이 감지되고 적극적 노동시장 정책 기조에도 영향을 미쳤다. 이에 따라, 스웨덴의 적극적 노동시장 정책에 투여하는 공공지출 규모와 실업률이 약간의 시차를 두고 동기화되는 경향이 확인되고 있다.

□ 핀란드

핀란드는 고용률을 높이고 실업률을 낮추고자 여성과 청년의 노동시장 참여를 지원하기 위한 정책들을 꾸준히 추진하고 있다. 고용 안정성을 중시하는 문화와 노동자의 권리를 보호하는 제도들이 구축되어 있어 2000년 이후에도 노동시장에서 정규직 노동자의 비율이 75% 수준을 유지하고 있고, 계약직 노동자의 비율도 큰 변화가 없다. 반면 시간제 노동자 비율은 지난 20년 동안 조금씩 상승하는 추세를 보였다. 1968년에 시작된 노·사·정 협의와 타협의 전통은 여전히 이어지고 있지만, 2017년부터는 국가 수준의 단체협약이 중단되어 산업부문별, 사업장별 단체협약의 영향력이 커졌다. 이러한 상황에서 노동자들의 교섭력을 보호하고 노사 간 협력을 증진하기 위해 제정된 “직장 내 협력에 관한 법률”이 중요한 역할을 하고 있다. 핀란드는 이미 생산가능인구의 소득보장을 위해 다양하고 관대한 수준의 소득보장 프로그램들을 운영하고 있지만, 탈산업화, 자동화, 고령화로 인한 노동시장의 변화에 기존 제도가 적절히 대응하지 못하는 상황이 늘어나자 사회보장제도를 개편하기 위한 국가적 프로젝트를 추진하기 시작했다. 최근 들어 플랫폼 노동자가 급격히 늘어나면서 핀란드에서는 플랫폼 노동자의 법적 지위와 그들을 보호할 방안에 대한 논의가 한창이다. 현재 핀란드 행정법원에서는 플랫폼 노동자의 법적 지위에 관한 판단을 요청하는 소송이 진행 중이다.

3 불평등 심화와 복지국가 유형별 대응

□ 영국

불평등은 2008년 금융 위기 이후 수많은 사회적, 정치적 논의를 촉발하는 가장 중요한 사회경제적 현상 중 하나가 되었다. 영국은 소득과 부의 불평등이 모두 증가하는 경향이 관찰되고 있다. 최근에는 부의 불평등에 대한 논의가 활성화되고 있다. 이에 따라, 상속세(inheritance tax), 자본이득세(Capital Gains Tax) 등 기존 세금 및 관련 정책의 개혁 필요성이 제기되고 있고, 이와 함께 부유세 등 새로운 형태의 조세정책 도입과 관련한 논의가 진행되고 있다. 그러나 이러한 논의가 정책으로 실현되어 부의 불평등을 완화하는 데 실질적인 효과를 낼 수 있을지에 대한 검토가 진

행되는 단계는 아니다. 다만, 소득 불평등뿐만 아니라 부의 불평등이 심해지는 상황에 대해 사회적인 관심이 확산되고 있고, 이러한 사회문제를 해결하기 위한 다양한 대응책에 대한 논의가 사회적으로 진행되고 있다.

□ 독일

독일의 소득 불평등은 2010년대까지 동독 지역과 서독 지역 모두에서 꾸준히 증가해왔다. 그 이후 소득 불평등이 둔화된 것처럼 보이지만, 소득 빈곤층 가구와 최빈층 가구의 비율이 모두 증가하였다. 즉, 양극화가 진행되고 있으며, 이러한 경향성은 자산 불평등에도 반영된다. 노동시장, 교육, 연금, 주택 등 다양한 영역에서의 불평등이 독일 사회의 불평등 문제로 지적되고 있다. 노동시장 내의 젠더 불평등, 교육에서의 이민자와 기존 시민 간 격차, 노동시장의 이력이 반영되는 연금제도의 특징에 의한 노년기의 불평등 구도, 유럽 다른 국가에 비해 저렴한 임대료와 주택 가격이 유지되고 있음에도 불구하고 확대되고 있는 계층 간 또는 사회경제적 지위 간의 불평등과 주택 시장의 불평등에 관하여 사회적 논의를 통한 대응책 마련이 필요하다.

□ 스웨덴

스웨덴의 소득 불평등 관련 지표는 2019년 기준 소득 상위 10% 계층이 전체 소득의 26.6%를, 소득 상위 1% 계층이 전체 소득의 9.5%를 차지하고 있으며, 주요 선진국과 비교했을 때 상대적으로 불평등 수준이 낮은 것으로 볼 수 있다. 이는 지니계수, 팔마지수 등 다른 불평등 관련 지표들에서도 반복적으로 확인된다. 그러나 소득 상위 계층의 소득 점유율 증가 문제는 스웨덴에서도 관찰되고 있다. 스웨덴의 불평등 상황 악화에는 자본소득의 불균등한 분배가 중요한 역할을 차지하고 있으며, 세제를 통한 재분배 효과 등 스웨덴의 불평등 완화 정책의 효과성이 지속적으로 약화되거나 정체 상태에 있는 것으로 확인되었다.

□ 핀란드

1990년 이래로 빈곤율(중위소득 60% 기준)은 꾸준히 증가하고 있다. 1990년 빈곤율은 7%였고 2004년에는 이미 11%였으며 2020년에는 16%에 달했다. 이뿐만

아니라, 장기 실업률이 증가하고 있으며, 청년 실업률도 상당히 높다(약 15%). 또한, 고학력자들도 실업을 겪을 수 있게 되어, 이전의 실업은 농촌 문제였다면 오늘날은 주로 도시 문제가 되었다. 특히, 이민자의 실업률은 약 25%이다. 핀란드의 새로운 현상은 불평등의 세대 간 대물림이다. 지난 60년 동안 핀란드는 광범위한 사회 이동을 경험해왔다. 60년대와 70년대에는 세대 간 이동과 직업상의 이동이 매우 일반적이었다. 1990년대 초반의 경제 위기 이후 이동성은 감소했다. 대부분의 경우 아이들의 사회적 지위는 부모의 지위보다 높았고, 교육의 역할은 상승으로의 사회적 이동을 위한 기회를 만드는 데 특히 중요했다. 1990년대 초의 위기 이후 상황은 바뀌었고, 중산층 지위의 성장은 사실상 멈췄다. 민간 기업도 공공기관도 활동 영역을 넓히지 않고, 상승 이동이 중단되어 중산층의 규모가 더 이상 증가하지 않는 상황에 있다.

제1장

복지국가 유형별 비교의 배경

본 보고서는 상이한 복지체제로 분류되는 주요 복지국가에서 인구구조 변화, 노동시장 변화, 불평등의 심화가 어떤 양상을 보이고 있는가를 살펴보고, 국가별로 기존의 복지체제를 어떻게 전환하는 방향으로 대응체제를 마련하고 있는가를 파악하는 것을 목적으로 한다. 즉, 사회경제시스템 전환의 추동 요인 혹은 전환의 결과에 의한 주요한 사회변동이 기존의 전통적인 복지체제와 어떻게 상호작용하고 있는가를 살펴보고자 하는 것이다.

Esping-Andersen(1990; 1999)은 탈상품화(decommodification)와 계층화(stratification), 탈가족화(defamilization)를 기준으로 복지국가를 유형화하여, 자유주의 복지국가, 보수주의 복지국가, 사회민주주의 복지국가의 3개의 복지자본주의 유형을 제시하였다. 복지국가 유형별로 노동력의 탈상품화 수준과 가족 내에서 수행되어왔던 돌봄의 탈가족화 수준, 사회 전반의 계층화 수준에서 차이가 관찰된다는 논의는 국가 차원에서 어떠한 할당과 배분의 원리에 기초한 정책수단을 활용하여 사회정책을 전개해왔는가와 밀접하게 관련되어 있다.

구체적으로, 탈상품화 정도는 개인이 시장에 의존하지 않고 복지제도를 통해 생계를 유지할 수 있는 상태, 즉 개인의 노동력을 반드시 상품화시키지 않아도 되는 수준이다. 이는 노동자의 입지를 강화하고 생계 안정을 도모하는 한편, 고용주의 권위를 약화시키는 역할을 수행한다. 따라서 탈상품화는 이분법적인 차원에서 파악되기보다는 정도의 높고 낮음을 통해서 분석될 수 있으며, 공공부조가 지배적인 복지국가들과 사회보험이 지배적인 복지국가들, 베버리지형 급여제도들이 지배적인 복지국가들에서 상이한 양상을 띠 수 있다(Esping-Andersen, 1990:21-23). 계층화는 복지제도를 통해 발생하는 서열화, 즉 시장에서의 계층 구조가 복지제도 수급자로서의 계층 구조에서도 동일하게 관측되는 것을 의미하는 것으로서 비스마르크형 사회보험과 조합주의적 복지제도, 자산조사형 사회부조 등을 통해서 발생한다(Esping-Andersen, 1990:23-26). 이후, Esping-Andersen(1999)은 여러 비판들을 반영하여 개인이 가족 내 관계나 역할과 무관하게 사회적으로 적절한 수준의 생활을 유지하는 정도로 정의되는 탈가족화 기준을 복지국가 유형화에 추가하였다(한신실, 2020).¹⁾

1) 탈가족화 기준을 포함하여, 탈상품화, 계층화, 탈가족화를 기준으로 복지국가 유형화를 시도할 경우에는 잔여주의적인 복지제도와 노동을 상품화시켜야 하는 강력한 시장중심주의, 내-외부자로 분리된 높은 수준의 양극화, 가족중심주의를 주요한 특징으로 하는 남부 유럽 국가들로 구성된 남부 유럽 체제가 새롭게 추가되었지만, 본 보고서에서는 Esping-Andersen(1990)의 초기 복지국가 유형화 결과를 기준으로 분석대상 국가를 선정하였다.

요컨대, 지나친 단순화의 위험이 있으나, 자유주의 복지국가는 사회부조, 보수주의 복지국가는 사회보험, 사회민주주의 복지국가는 사회수당이 상대적으로 발달하였고, 이에 따라 국가별로 지배적인 할당과 배분의 원리에 기초한 정책수단을 활성화하기 위한 재원 조달체계가 운영되어왔다는 점을 미루어 짐작할 수 있다. 이에 따라, 인구구조와 노동시장의 변화, 다차원적인 불평등의 심화는 자연스럽게 그동안 개별 복지체제를 지배해왔던 복지국가 작동원리의 변화를 유발하게 된다.

인구구조와 노동시장의 변화는 기존 복지국가의 작동원리에 정면으로 도전하는 사회 변동에 해당한다. 저출생과 초고령사회로 요약되는 인구구조의 변화는 생산가능인구가 납부하는 조세와 세대 간 이전의 원리를 바탕으로 부과되는 사회보험료로 운영되는 각종 사회보장제도의 지속가능성을 위협하는 요인이다. 이뿐만 아니라, 다차원적인 불평등의 심화는 기존 복지국가의 다양한 제도가 다차원적인 불평등을 해소하는 데 기여하지 못하고 있음을 함의하며, 이는 복지국가의 재편 논의와 연결되어왔다.

본 보고서는 복지국가 유형별로 개별 복지국가가 어떻게 인구구조 변화와 노동시장 변화, 불평등의 심화에 대응하고 있는가를 파악함으로써, 한국이 직면한 사회경제시스템 전환에 대응하여 어떠한 정책적 개선과제를 마련해야 하는가에 대한 함의를 도출하고자 한다. 이를 위하여, Esping-Andersen(1990; 1999)의 복지국가 유형별로 대표적인 1~2개 국가를 선정하여, 영국(자유주의), 독일(조합주의), 스웨덴과 핀란드(사민주의)가 직면한 인구구조 변화, 노동시장 변화, 불평등 심화의 양상을 살펴보고 어떠한 정책적 대응을 추진하고 있는가를 살펴보고자 한다. 인구구조의 변화는 고령사회 도래에 따른 주요 사회보장제도의 개혁에 초점을 맞추어서 국가별 비교를 시도하였고, 노동시장 변화는 국가별 특수성을 고려하여 ‘불안정 노동(precarious job)’의 확산 실태와 그에 대한 각국의 대응을 중심으로 살펴보았다. 불평등 심화의 경우에는 국가별로 불평등이 노정되는 분야가 상이하기 때문에, 본 보고서의 작성에 참여한 각국의 학자들과의 지속적인 협의를 통해 국가별로 우선적으로 해소되어야 할 불평등 관련 논의를 소개하는 방식으로 접근하였다.

제2장

인구구조 변화와 복지국가 유형별 대응

제1절 영국

제2절 독일

제3절 스웨덴

제4절 핀란드

제 1 절

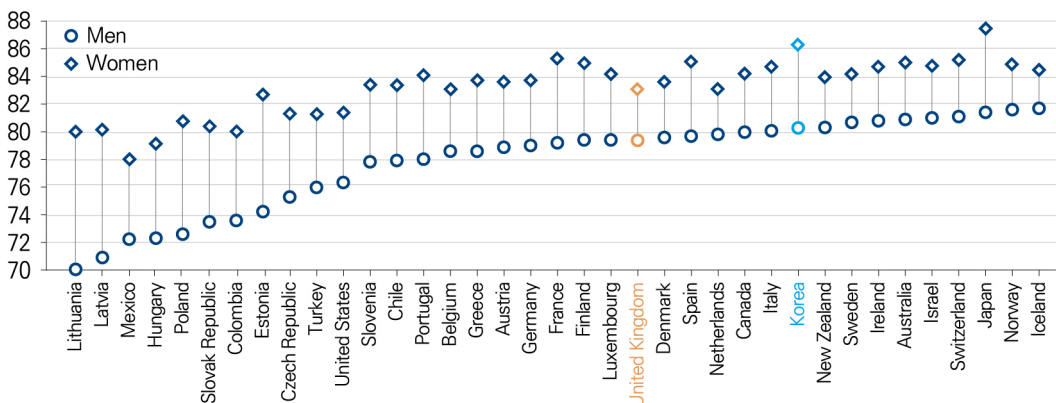
영국

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 인구 동향

1975년 5,620만명이었던 영국의 인구는 2019년 중반까지 6,680만명으로 늘어났다(ONS, 2021a). 비록 인구 증가율이 최근 수십 년 동안 둔화되었지만, 현재 인구 수준은 1990년대 예측치보다 더 높다. 1996년에 2021년 인구는 6,220만명으로 추정되었으나(Hicks and Allen, 1999), 이는 2009년에 이미 도달하였다(ONS, 2021).

2017~2019년에 태어난 남녀 기대수명은 각각 79.4세, 83.1세로 나타나, 1981~1983년에 태어난 남녀의 기대수명 각각 70.8세, 76.8세보다 늘어날 것으로 전망되고 있다(ONS, 2020). 다른 OECD 국가들과 비교했을 때, 영국의 남녀 합산 기대수명은 2002~2007년과 비교 시 2012~2017년 5년 동안 작은 폭으로 증가한 것으로 관찰되었다. 이는 2010년 이후 대부분 연령층의 사망률에 별다른 변화가 없었기 때문인데, 취약 인구 에 제공되는 복지정책의 영향을 받은 결과로도 볼 수 있다(Walsh et al., 2020).



[그림 2-1] OECD 회원국의 성별 기대수명

출처: OECD 온라인 데이터(OECD 2021). 최신 데이터가 없는 경우는 2020년 데이터가 사용됨.
<https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-birth.htm>.

노인의 기대수명은 65세 남성과 여성이 각각 평균 18.8세와 21.1세를 더 살 수 있을 것으로 예상된다. 고령 노인의 경우는 성별 차이가 더 작다. 2016~2018년 90세 남성과 여성은 각각 4.1세, 4.7세 더 살 수 있을 것으로 전망된다(ONS, 2020a).

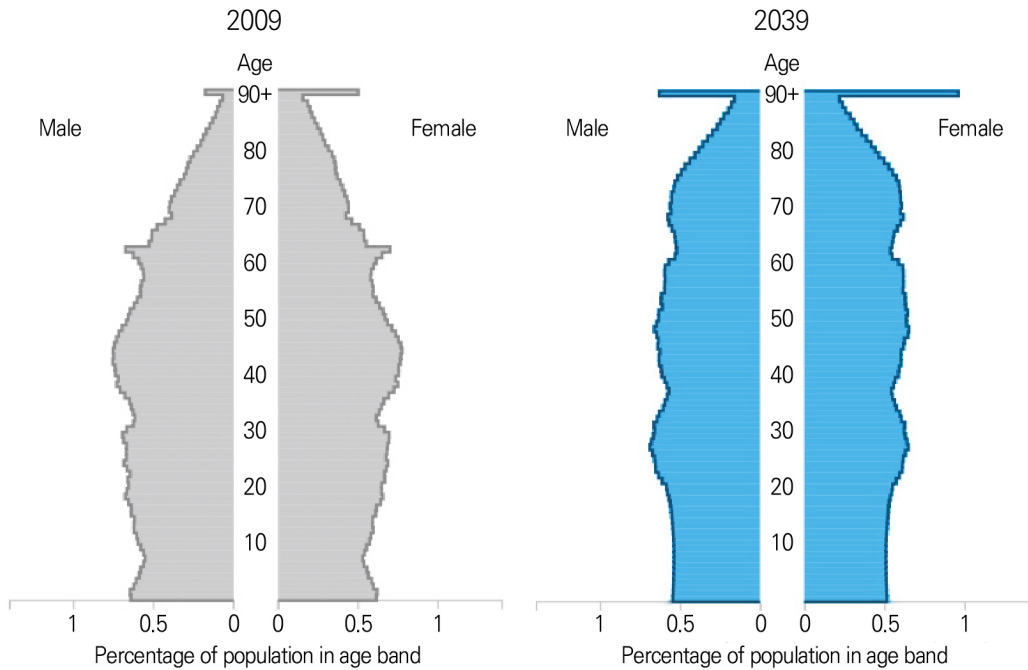
지난 30년 동안 영국의 출산율은 가임기 여성(15~45세) 1명당 1.6명에서 2.0명 사이에서 변화가 있었다. 1980년 여성 1인당 평균 자녀 수는 1.9명이었으나 2002년 1.63명으로 줄었고, 2008년에는 1.96명으로 다시 증가했다. 또한, 2012년 1.92명으로 소폭 감소했으며, 2018년에는 1.68명을 기록하였다(ONS, 2021). 초산 연령은 1940년 25.8세에서 2019년 28.9세로 다소 증가하였다.³⁾

2 노령화

기대수명 증가와 출산율 감소의 결과는 영국 인구가 노령화되고 있음을 의미한다. 1975년 65세 이상의 성인은 영국 인구의 14.1%를 차지했지만 2015년에는 17.8%로 증가했으며 2045년에는 24.6%로 더욱 증가할 것으로 예상되어(ONS, 2021). 인구 4명 중 1명은 65세 이상일 것으로 보인다.

영국 인구의 노령화 과정은 지난 수십 년 동안 진행되어왔다. 2009년 영국 인구는 이미 고령사회의 특성을 보여주었다. 어린이와 청년층(0~15세)의 비율이 상대적으로 적은 반면 중년, 은퇴에 가까운 근로 연령 인구(40~60세)는 많은 수를 차지한다. 30년 후 인구 피라미드는 중년의 근로 연령 인구가 나이가 들면서 연령대에 걸쳐 더 평평해질 것으로 예상된다.

3) ONS dataset titled 'Births by parents' characteristics' published in November 2020. Accessible at <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/birthsdeathsandmarriages/livebirths/datasets/birthsbyparentscharacteristics>



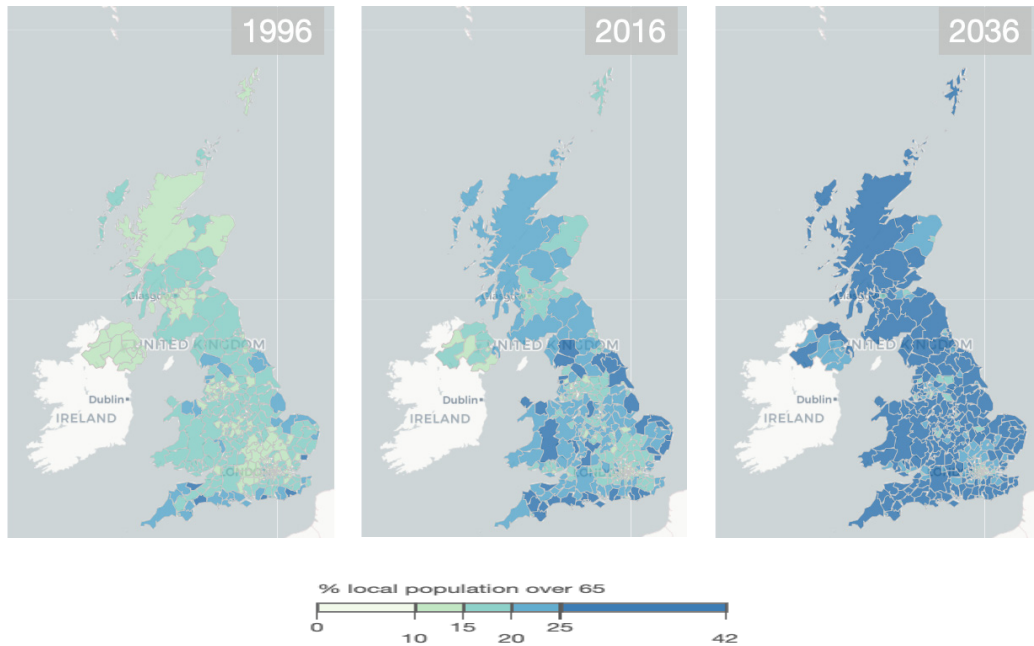
[그림 2-2] 2009년(왼쪽)과 2039년(오른쪽)의 연령 및 성별에 따른 영국 인구 추정

출처: ONS(2021), 90세 이상은 90+로 표시

가. 지역별 차이

노령 인구는 영국 복지제도의 재정 지원 방식에 압력을 가한다. 그러나 노령화 속도는 지역별로 다르며, 이는 지방정부가 제공하는 성인 돌봄 등의 노령화 관련 서비스들의 수요에 영향을 미칠 수 있다.

다음은 65세 이상 노인 인구가 주로 북부 지역보다 생활 수준이 높은 남해안 지역 주변에 있었다는 것을 보여준다. 2036년까지 런던과 맨체스터 등 대도시 근처의 몇몇 지역을 제외한 대부분의 지방과 작은 마을들에서 노인 인구 비율이 훨씬 더 커질 것으로 예상된다. 중앙정부가 자금을 지원하더라도(일부 경우에 부분적으로) 인구통계학적 변화에 적응하고 요구된 서비스 제공에 필요한 기반시설을 구축하는 능력은 지방정부에 따라 다를 수 있다.



[그림 2-3] 1996년부터 2036년까지 지역별 65세 이상 인구 비율

출처: ONS(2017b), 웨일스, 아일랜드, 스코트랜드 등의 데이터에 기반함 © OpenStreetMap © CartoDB Background

나. 부양률

근로 연령(20~64세)과 은퇴 연령(65세 이상) 인구의 비율인 노년 부양률은 OECD 평균보다 꾸준히 높아 영국은 고령국가에 해당한다(2015년 기준 한국 19.6; 영국 30.8; OECD 27.8). 하지만 다른 OECD 국가들의 인구가 빠르게 고령화되면서, 2050년쯤에 영국의 부양률은 OECD 평균보다 낮아질 것으로 예상되고 있다(한국 71.5; 영국 46.4; OECD 48.5)(OECD, 2015).

3 연금 정책

고령인구가 영국 복지제도에 미치는 영향, 특히 노년층을 위한 연금과 성인 돌봄 제도에 미치는 영향은 1980년대부터 논의되어왔다(예: Barry, 1985). 2000년대에는 연금위

원회(PC)가 설립되어 기존의 연금제도, 노령 인구의 영향 및 영국의 연금 의무에 관한 재정적 지속가능성 등에 대한 종합적 검토를 수행하였다(Hills, 2004; 2007). 연금위원회는 일련의 연구에 착수하여 보고서(PC, 2004; 2005; 2006)를 발행했으며, 민간(직장 및 개인)과 정부 연금개혁 권고안을 만들 때 정당 간 합의를 모색했다. 이러한 권고사항은 2012년 10월 자동 연금 가입과 2016년 신국가연금을 도입하기 위한 기초가 된다.

영국의 연금제도는 세계은행의 3층 구조 방식(다층구조)을 적용하여, 국가연금, 직장연금, 개인연금으로 구성된다. 직장 및 개인 연금은 흔히 국가(공적)연금과 구별하기 위해 사적연금으로 불린다. 기금 측면에서 현재의 영국 연금은 국민보험료(NI)와 함께 세금(일반 세수 등)에 의해 대부분 지원된다.

가. 최근의 영국 연금제도

영국의 주요 공적연금은 국민보험료(NI)⁴⁾ 납부에 최소한 10년 이상 기여한 사람들에게 연금을 제공하는 신국가연금(nSP)이다. 그러나 국민보험기여금(NIC)을 35년 납부한 사람에게 적용되는 최대 연금은 총 국민보험기여금 납부 금액에 관계없이 2021/22년 주당 179.60파운드의 고정 비율로 제한된다. 국가연금은 매년 ‘트리플록(Triple-lock)’에 따른 상향평가의 대상이 되며, 이는 a) 2.5% b) 물가 상승률 c) 소득 수준 3개 항목 중 가장 큰 수치에 따라 상향평가가 보장된다. 하지만 2021년 9월 7일, 영국 정부가 국가연금을 가장 높은 수치(소득 증가: 8%)로 상향 조정하는 방침이 실현 가능하지 않다고 판단함에 따라 다음 연도의 연금 상향은 중단될 것이라고 발표되었다(Peacey, 2021; Stewart, 2021).

신국가연금(nSP)은 연금위원회(PC)의 권고에 따라 2016년에 도입되었다. 국가소득비례연금(SERPS)이 개선된 것이자 신국가연금의 전신인 제2국가연금(S2P)은 연금저축이 고용 및 소득 기록과 밀접하게 연관되어 있어 소득 연계 부분을 포함하고 있다. 제2국가연금에 따르면, 개인은 소득에 따라 기여금을 납부하며 연금 소득은 기여금 기록에 따라

4) NI는 세금을 통해 운영되며, 소득 수준에 따라 자동으로 총소득에서 공제된다. 이에 다수의 영국인들은 국민보험기여금(NIC)을 세금 납부와 동일하다고 생각한다. NIC 기록에는 수년간 기여한 연도와 기여금액 합계 등이 포함된다. NIC는 국가연금 등 다양한 복지서비스를 제공받을 수 있는 자격을 판단하는 데 사용되기 때문에 중요하다. NIC 세율은 소득세율과 다르다. 2021/22년에는 주당 소득이 £184에서 £967 사이인 근로자는 소득의 12%를 NI에 기여하는 반면 주당 소득이 £967 이상인 근로자는 2%를 추가로 기여한다(Gov.UK, 2021).

정해지는데 이 방식은 ‘비스마르크’ 모델이라고 불린다. 국가연금 소득 수준은 경제활동에 참여한 해의 기여금 기록에 따라 달라지며, 안정적인 직업 경력을 가진 사람들에게 더 나은 연금 소득을 제공한다. 노령 인구에 의해 제기되는 위기는 정부가 연금 의무를 이행할 수 있는지 여부였다(Hills, 2007). 또한 기금이 국가소득비례연금(SEPRS) 자금으로 전달됨에 따라 기초국가연금(Basic State Pension)의 제한된 재분배 효과로 인해 연금 제도 접근의 불평등 등의 다양한 문제가 제기되었다(Hills, 2006). 이는 고용 이력이 불안정하거나 중단된 사람들에게 특히 문제가 되었다(Hills, 2004; Price et al., 2016).

반면, 신국가연금(nSP)은 사회보장제도로서의 성격이 강하며 ‘베버리지언’ 원칙을 따른다(Hills, 2006). 개인들은 국민보험(NI)의 기여금을 통해 연금저축에 기여해야 하지만 국민보험 수급자를 확대하는 다양한 방안(crediting mechanisms)이 도입되었다. 예를 들어, 돌봄 의무(자녀 또는 친척)로 인해 고용이 중단된 것이 인정되었을 시 국민보험(NI) 분담금 기록에 반영되었다. 국민보험기여금(NIC) 공제제도(credit scheme)는 이전에는 제도에 포함되지 않았던 사람들에게 국가연금에 가입하도록 하여 은퇴 시 효과적으로 빈곤에서 벗어나게 했다.

그러나 베버리지언 접근법이 직면한 몇 가지 과제가 있다. 연금 제공에 대한 보편적인 접근을 통해 빈곤을 예방하려는 명백한 목표에도 불구하고(Ebbinghaus, 2021), 국가연금에 의존하는 사람들의 은퇴 소득의 적정성 측면에서는 우려가 남아 있다(Pension Policy Institute (PPI), 2021). Disney(2016)는 연금 도입 당시부터 연금 지출이 지나치게 많기 때문에 사회보험 기금 연금(social insurance funding pensions)을 사용하는 것은 어렵다고 주장했다. 베버리지언 원칙 아래 의도된 자금 구조와 현재의 자금 구조 사이의 불협화음은 연금이 현재와 같이 생산가능인구에 의존하여 조세를 통해 계속 자금이 조달될 가능성이 높다는 것을 보여준다.

제2국가연금(S2P)의 소득 연계 부분은 국가연금에서 제외되지만, 자동 등록(AE) 방식의 2012년 10월에 시행된 직장연금제도의 일부로 도입된다. 자동 등록(AE) 제도하에 고용주는 연금저축제도⁵⁾를 두고 근로자를 등록해야 하며⁶⁾, 직장연금제도에 기여해야 한다. 당초 정부가 자동 등록(AE)을 관리하라는 연금위원회(PC)의 권고에도 불구하고, 이

5) 연금저축제도(pension saving scheme) 상품은 업종에 따라 상이하며 민간 금융기관에 의해 제공되지만, 모든 상품은 연금규제부서(Pensions Regulator)의 감독을 받도록 되어 있다.

6) 22세 이상 영국에서 근로하여 연간 1만 파운드 이상의 근로소득이 발생하는 경우에 해당한다.

역할은 결국 주로 민간에 맡겨졌다. 대신, 공기업인 국립고용저축신탁(NEST)은 민간 저축상품의 대안으로 고용주들에게 저비용 저축 플랫폼을 제공하기 위해 설립되었다.

고용주 외에 직원들도 직장연금제도를 통해 연금을 모은다. 정부는 또한 근로자들이 소득세를 납부하고 직장연금을 납부한 경우 세금 감면 혜택을 제공한다. 최초 기여율은 적격 소득의 2%(직원 1%, 고용주 1%)에서 2017/18년 4월 기준 5%(직원 3%, 고용주 2%)로 증가했으며, 2019/20년 4월 기준 8%(직원 5%, 고용주 3%)로 더욱 증가했다 (Gov.UK, 2020).

나. 연금제도의 재원조달

영국의 중요한 논의 중 하나는 연금 기금에 대한 세대 간 형평성에 관한 것이다. 연금 기금은 근로 연령 인구의 세수에 의존하지만, 근로 연령 인구의 비중은 점점 감소하고 있다. Handscomb and Try(2021)의 분석에 따르면, 생산인구 감소 추세와 더불어 가구당 평균 소득이 1~2% 감소한 반면, 국가연금상향제도(트리록락제도)에 의해 연금 수급자의 소득은 2%가량 증가한 것으로 나타났다.

국가와 직장 연금제도의 변화는 노인 인구에 관한 국가 역할의 변화를 의미한다. 이전에 영국 정부는 은퇴 소득을 축적하고 창출하는 데 실질적인 책임이 있었다. 인구가 노령화됨에 따라 연금 수급자 인구 규모와 연금 소득 지급 기간이 증가하여, 세금으로 기금을 조달할 수 없는 상황에서 정부가 제도를 지속할 수 있을지에 대한 의문이 불가피하게 제기되었다. 국가연금의 소득 연계 부분을 변경함으로써, 국가연금은 가능한 한 높은 대체 비율로 연금을 제공하기보다 적절한 연금수입을 많은 사람들에게 제공하는 데 초점을 맞추고 있다. 이런 이유로 국가연금제도의 최근 변화는 연금제도의 사회보장 측면(즉, 노인 빈곤 방지)을 강화하는 것으로 볼 수 있다.

현행 영국 연금제도 비판론자들은 최근 정액연금으로의 전환과 직장연금제도 도입은 '연금제도의 금융화'를 가속화한 '복지제도 축소'(Price et al., 2016)와 신자유주의 (Grady, 2010)라고 주장한다. 이 제도의 궁극적인 목표는 노인 빈곤을 예방하는 것뿐만 아니라 적절한 생활 수준을 제공하는 것이다. 연금 수급자 비율이 증가함에 따라 영국 연금제도의 주요 의제는 연금의 적정성과 적용 범위를 개선하고 연금 기금을 조달하는 지속 가능한 방법을 찾는 것 사이의 균형을 맞추는 것이다.

4 65세 이상 성인 돌봄 정책

영국의 성인 돌봄 서비스는 질병이나 장애로 인해 돌봄이 필요한 모든 성인에게 서비스를 제공한다. 서비스는 자립 생활 지원에 초점을 맞춘 단기 치료와 집, 집단거주시설, 요양원 등에서 지속적인 서비스를 제공하는 장기 치료 두 가지로 구분된다(King's Fund, 2021c). 이 장은 영국의 65세 이상 성인을 대상으로 하는 서비스에 초점을 맞춘다.

가. 성인 돌봄의 재원조달, 전달체계 및 서비스 질 평가체계

성인 돌봄을 위한 예산은 중앙정부가 제공하는 보조금을 바탕으로 지방정부(local authorities, LAs)가 결정하며, 지방정부는 궁극적으로 서비스를 제공할 책임이 있다. 돌봄 지원이 필요한 노인은 지방정부에 연락을 취해 수요조사를 한다. 지방정부는 수요 수준에 따라 개인의 예산 범위 내에서 최소 한 가지 돌봄 선택권을 제공한다. 총자산이 2만 3,250파운드 미만인 경우 지방정부가 돌봄 비용을 부담하는 반면, 자산이 기준치 이상인 경우에는 개인이 돌봄 비용을 부담해야 한다.

돌봄 기관은 민간 영리 부문과 비영리 및 공공(지방정부 소유) 제공자의 세 가지 부문으로 나뉜다. 1980년대에는 공공 부문에서 서비스의 약 80%를 제공했지만, 2016년에는 약 8%에 불과하다. 민간 부문은 2016년 기준 74%의 서비스를 제공하는 등 크게 성장했으며, 나머지 18%는 자선단체에 의해 제공된다(Barron and West, 2017). 민간 부문에는 대규모 제공기관도 있지만, 공급자의 대다수는 4채 미만의 시설을 소유하고 많은 이익을 취하기보다 자체 사업을 운영하는 소규모 사업자들이다(Knapp, Hardy, and Forder 2001).

성인 돌봄 서비스 제공 및 전달은 가격과 품질, 수요와 공급의 역학이 전통적인 자유시장과 다른 준시장으로 특징지어진다. 민간과 공공의 자금 지원을 받기 때문에, 지방정부는 가격에 영향을 미칠 수 있는 상당한 구매력을 갖고 있다. 예를 들어, 지난 10년 동안의 지속된 긴축재정으로 몇몇 지방정부는 민간 부문 제공자로부터 가격에 합당한 가치를 지닌 서비스 구매에 초점을 맞춰 돌봄 서비스를 위한 기금의 용도를 지정하기 시작했다(Phillips, Hodge, and Harris, 2019). 하지만 이 접근법이 비용 낮추기에 성공할지는 불확실하다. 수요가 증가함에 따라, 민간 부문에 대한 지방정부의 의존도는 증가할 수 있다.

제공되는 돌봄 서비스의 품질은 돌봄 서비스 품질관리위원회(Care Quality Commission, CQC)에 의해 모니터링된다. 지난 수년 동안, 2015년에 새로운 검사 제도를 도입하는 결과를 초래한 몇 가지 서비스 질 문제가 제기되어왔다(Barron and West, 2017; Burchardt, Obolenskaya, and Vizard, 2016). 등록된 모든 공급자는 CQC에 의해 조사되며, 조사 결과는 온라인에 게시된다. 품질 지표를 제공하는 다른 데이터는 돌봄 이용자 조사, 보호자 조사 등이 있으며, 돌봄 경험과 서비스 품질에 대한 개인의 견해를 제공한다.

이용자에게 CQC 조사보고서는 서비스 품질에 대한 중요한 정보의 원천인데, 이는 개인이 서비스 품질을 직접 판단하기 어렵기 때문이다(Barron and West, 2017). 개인이 최고 품질의 서비스 공급자를 신중하게 선택할 수 없는 경우, 즉 배우자 사망, 건강 악화 등의 부정적인 상황으로 인해 돌봄 서비스의 필요성이 발생하며, 특히 집단거주시설로 옮기는 상황이 생긴다. 개인 또는 지방정부의 자금 제한 때문에, 모든 공급자들 중에서 자신에게 가장 좋은 것을 고를 수 있어야 한다는 '선택'의 개념은 현실적으로 상실되는 경우가 많은데, 이는 선택은 대부분 경제적 적정성과 관련이 있기 때문이다. 최근 통계에 따르면, 집단거주시설 등에서 돌봄 서비스를 제공받은 사람들 중 13%가 높은 이직률 또는 기타 고용 문제로 인해 제공되는 돌봄 서비스를 선택하지 않았을 수 있다고 응답했다(ADASS 2021).

나. 돌봄 서비스에 대한 긴축 기조

정부는 2000년대에 성인 돌봄의 협력적 접근을 모색했으며(Burchardt, Obolenskaya and Vizard, 2016) 이 분야에 대한 일련의 연구를 수행했다(Glasby et al., 2021). Glasby et al.(2021)는 이것이 잠시나마 국가 돌봄 서비스라는 결과를 가져왔지만, 오늘날 성인 돌봄 서비스가 어떻게 운영되는지는 여전히 우려스럽다고 주장한다.

2014년 돌봄법은 법 위원회와 딜노트 위원회의 보고서 권고로 제정되었다. 이는 제한된 범위에서 급성 질병을 치료하는 것에서 통합적, 예방적 진료를 제공함으로써 웰빙을 개선하는 방향으로 초점을 전환한 성인 돌봄 서비스를 제공하기 위한 법적 기반을 강화했다(Glasby et al., 2021). 또한 지방정부가 성인 돌봄 서비스를 책임지게 함으로써 서비스 제공(자금 지원 및 품질 보장)에 대한 공적 책임 구조를 만들었다. 하지만 지방정부가

중앙정부의 자금 지원에 크게 의존하기 때문에 돌봄 및 서비스 제공을 위한 자금 조달 구조 사이의 불일치를 초래한다.

2014년 돌봄법도 딜노트 위원회의 권고안을 통합하여, 평균 자격 기준을 높이고 자체 자금 조달 한도를 도입했다(Burchardt, Obolenskaya, and Vizard, 2016; Glasby et al., 2021). 그러나 정부는 지방정부에 대한 비용 압박이 가중되고, 시행이 복잡해지자 시행을 연기했지만, 보다 근본적으로는 초당적 지지를 얻지 못했기 때문이다(Burchardt, Obolenskaya, and Vizard, 2016). 이러한 시행 지연은 성인 돌봄의 오랜 문제가 일련의 검토에도 불구하고 향후 몇 년 동안 해결되지 않은 채로 남아 있을지에 대한 우려를 불러왔고, 일부 학자들은 2010년대를 ‘잃어버린 10년’이라고 부르기도 했다(Glasby et al., 2021).

다. 성인 돌봄의 재정 문제

2019/20년 영국 지방정부가 보고한 총지출은 약 233억 달러로 인플레이션 조정 후 2010/11년에 보고된 지출 수준이다(King's Fund, 2021c). 2010년 연립정부에 의해 도입된 긴축 정책으로, 성인 돌봄 분야의 실질 지출은 2010/11년 약 230억 파운드에서 2014/15년 210억 파운드를 약간 웃돌다가 다시 현재의 수준으로 증가했다.

2010년 이후 75세 이상 인구는 2019년까지 20% 증가할 것으로 예상된 반면, 지방정부에 대한 기금은 20% 이상 감소할 것으로 예상되었다(Burchard, Obolenskaya, and Vizard, 2016). 수요와 재정 사이의 격차가 증가함에 따라 돌봄 재정은 심각한 문제로 남고, 계속해서 자금 부족 상태에 있다(Glasby et al., 2021; Burchardt, Obolenskaya, and Hughes, 2020).

준시장의 지속적인 재정 문제로 인한 성인 돌봄 서비스의 부정적인 결과는 명백하다(Barron and West, 2017; Burchardt, Obolenskaya, and Vizard, 2016; Glasby et al., 2021). 중앙정부 자금 지원의 감소로 인해 지방정부는 집단거주시설 및 지역사회 기반 서비스에 제공되는 서비스의 규모가 상당히 줄었다. 그 결과, 충족되지 않은 수요가 증가했고(Glasby et al., 2021), 가족에 의한 비공식 돌봄 부담이 가중되었다(Burchardt, Obolenskaya, and Vizard, 2016; Burchardt, Obolenskaya, and Hughes, 2020). 이뿐만 아니라, 서비스를 제공받는 데 상당한 지연이 있다. 2021년 7월, 돌봄 평가, 직접

지불 혹은 검토 대상자는 약 23만5,000명이었다(Association of Directors of Adult Social Services (ADASS), 2021). 2021년 8월 중순까지, 그 수는 6만5,000명 더 증가하여 총 30만명의 사람들이 돌봄 서비스 제공에서의 지연을 경험했다.

충족되지 않은 요구의 증가는 NHS와 같은 성인 돌봄과 밀접하게 관련된 다른 서비스 수요에 영향을 미친다(Glasby et al., 2021; Crawford, Stoye and Zaranko, 2018). 또한 재정 압박은 비용 절감의 강조로 이어지는데, 이는 불가피하게 서비스 제공자의 서비스 품질에 영향을 미친다(Barron and West, 2017). 재정 압박을 받는 제공자가 비용을 절감하는 한 가지 방법은 인력 비용을 줄이는 것이며, 이는 결과적으로 돌봄 근로자에 대한 압박으로 작동한다. 이는 영국의 성인 돌봄 부문이 분투하고 있는 또 다른 만성적인 문제이다(Burchardt, Obolenskaya, and Hughes, 2020; Bottery, 2020).

2013년 국가 예산에서 확인된 재정 출처를 보면, 수년간 상속세 기준을 동결하고 고용주의 NIC 분담금을 인상시키는 등 개혁을 통해 사람들에게 연금을 지원하도록 하고 있다(Humphries, 2013). 그 이후 성인 돌봄 관련 기금 증액과 증액 방법에 대한 여러 논의가 있었으며, 40세 이상에게 돌봄 부담금을 부과하는 일본 모델이 포함되었다(Curry, Castle-Clarke, and Hemmings, 2018).

2021년 9월 7일, 존슨 정부는 NHS와 돌봄 기금을 마련하기 위해 국민보험기여금과 배당세를 1.25% 인상할 것이라고 발표했다(Sparrow, 2021; BBC, 2021). 그 목표는 매년 120억 파운드를 모으는 것이며, 향후 3년 동안 세수는 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드가 기금을 받기는 하지만, 영국의 NHS와 돌봄에 우선순위가 매겨질 것이다. 주로 노인 대상 성인 돌봄에 대한 논의가 이루어졌음에도 불구하고 54억 파운드는 성인과 아동 돌봄에 자금을 지원할 것으로 예상된다.

존슨 정부는 또한 정부 지원 돌봄에 대한 평균 평가 기준이 2만3,250파운드에 머무를 것이라 발표했지만, 10만 파운드 미만의 자산을 가진 사람들은 정부로부터 돌봄을 받기 위한 재정적인 도움을 받을 수 있다. 또한 본인 돌봄 비용을 지불하는 개인의 총본인부담금이 상한선을 초과하지 않도록 8만6,000파운드의 본인 비용 한도도 도입될 것이다.

위에서 언급한 변경 사항은 세부 사항은 다르지만 2011년 딜노트 위원회(Institute for Fiscal Studies (IFS), 2021)가 권고했던 것과 대부분 일치한다. 자산조사 기준점을 10만 파운드로 확대하면 정부 지원을 받을 자격이 있는 개인 수가 증가할 것이다. 2011

년 딜노트 위원회의 보고서에 따르면, 10명 중 1명은 10만 파운드 이상의 본인 부담 돌봄 비용이 필요하다고 추정했다. 많은 노인들은 다년간 요양원에서의 돌봄이 필요하며, 영국의 일반적인 요양원 비용은 연간 3만5,000파운드로 추산된다(Bottery, 2021). 상한선이 없다면, 개인들이 요양원에 머무는 기간을 알 수 없기 때문에, 다년간 집단거주시설에서 거주할 필요성이 있는 사람들에게 부담이 발생한다. 따라서 8만6,000파운드의 상한선은 개인이 여전히 생활비(요양원에서의 식사 등)를 지불해야 하는 경우에도 딜노트 위원회 권장 사항과 같이 개인의 노후 생활 계획에 어느 정도 분명함과 확신을 가져다줄 것으로 예상된다(Burchardt, Obolenskaya, and Vizard, 2016).

경제연구기관인 재정연구소(The Institute for Fiscal Studies, IFS)는 성인 돌봄에 대한 지방정부의 지출이 9%에 해당하기 때문에 돌봄을 위한 추가 자금 지원(3년간 54억 파운드)이 상당할 것이지만, 지방정부가 성인 돌봄에 자금을 지원하는 방법에 대한 근본적인 문제는 완전히 해결되지 않았다고 평가했다(IFS, 2021).

NHS와 돌봄 서비스를 위한 기금이 증가해야 한다는 데 많은 사람들이 동의하겠지만, 국민보험이 세금 증가를 수반하기에 재정 조달 방식에 대한 의견이 분분하다. 여론조사 업체 YouGov가 실시한 조사에 따르면(Smith, 2021), 국민보험(NI) 인상(44%)과 반대(43%) 여론이 똑같이 갈리는 것으로 나타났다. 그러나 젊은 연령대와 노인 연령대 사이에는 극명한 차이가 있다. 18~24세의 약 26%와 25~49세의 32%만이 증가를 지지하며, 50~64세의 48%와 65세 이상의 68%가 증가에 찬성하는 것으로 나타났다.

국민보험(NI) 요율 인상에 대한 지지의 차이에서 보듯이, 돌봄 자금 마련에 관한 세대 간 사회적 합의를 위한 충분한 논의가 이뤄지지 못했다. 국민보험기여금(NIC)은 퇴직한 사람이 아닌 고용주, 국가연금 수급 연령 이상의 근로자를 포함하여 연령에 관계없이 근로자가 지급한다. 국민보험기여금(NIC)은 '재분배'가 아닌 '기여'에 초점이 맞춰져 있어 소득세보다 누진성이 떨어진다. 기여율은 연간 9,368파운드와 5만284파운드 사이의 소득을 버는 모든 개인에게 12%를 부과하며, 5만284파운드 이상의 소득자는 2%로 감소한다(Gov.UK, 2021). 최소 기준은 최저 소득세율이 적용되는 소득세 기준보다 상당히 낮다(£12,570 in 2021/22, Gov.UK, 2021). 이러한 특성과 함께 영국의 현재 중간 정규직 소득 수준인 2019/2020년 기준 약 3만1,500파운드를 고려할 때, 국가연금(NI) 요율 인상은 소득 기준의 중간에 있는 근로 연령 인구에 주로 전가된다.

[표 2-1] NIC 인상 및 연봉 수준별 납세자에게 미치는 영향(가디언)

연간소득	현재 NIC	1.25% 증가 이후 NIC	연간 NIC 증가	소득 대비 NIC (after)
£20,000	£1,252	£1,382	£130	7%
£30,000	£2,452	£2,707	£255	9%
£40,000	£3,652	£4,032	£380	10%
£50,000	£4,852	£5,357	£505	11%
£60,000	£5,079	£5,709	£630	10%
£70,000	£5,279	£6,034	£755	9%
£80,000	£5,479	£6,359	£880	8%
£100,000	£5,879	£7,009	£1,130	7%
£130,000	£6,479	£7,984	£1,505	6%

주: 가디언에서 2021년 9월 7일 개인 세금 앱 'untied'를 사용하여 계산한 표로, 이 계산에서는 상한 요율(월 소득이 £4,189 이상)도 1.2% 증가한다고 가정

5 국민보건서비스(National Health Service; NHS)

NHS도 1948년 도입 이후 평균 예산 증가율 3.7%에 비해 최근 10년간 예산이 연평균 1.4% 안팎 늘어나는 데 그쳐, 공공보건 등 일선 서비스의 자금 삭감으로 어려움을 겪어왔다(King's Fund, 2021b). 인구가 고령화됨에 따라, NHS는 더 많은 노인들에게 서비스를 제공할 것으로 기대된다. 2005년에 응급실을 이용한 사람들 중 18%가 65세 이상이었다(Downing and Wilson, 2005). 최근 연구에 따르면 돌봄 서비스의 지속적인 자금 삭감으로 인해 일선 의료 지원에 대한 수요가 증가함에 따라 응급실 이용이 더욱 증가했다(Crawford, Stoye, and Zaranko, 2018). 노인들은 즉각적인 의학적 조언을 필요로 하는 상황을 경험할 수 있는데, 그것은 1주일까지 걸릴 수 있는 일반의와의 만남 이전에 이뤄질 필요가 있다. 2008년 NHS 다이렉트에 걸려온 전화의 90%는 덜 심각한 질병 문제이지만, 노인의 경우 통증, 소화기 장애, 호흡기 장애, 상처 및 부상 등 긴급할 수 있는 건강 문제와 관련된 것으로 나타났다(Hsu et al., 2011).

노령 인구의 NHS 사용 패턴은 NHS가 공공보건 분야에 대응하고 인구 고령화에 따라 활동적 노화를 촉진하는 이중 목표를 달성해야 한다는 것을 보여준다. 연금과 달리 '노인'

은 ‘다른 장기 조건과 함께 예방, 식별 및 관리해야 할 장기 조건’인 ‘노쇠함’을 기준으로 정의된다. 이 접근법은 현재 수준보다 수용력을 높일 필요가 있으며 성인 돌봄 등 다른 사회서비스와의 통합이 요구될 수 있음을 의미한다.

Propper 등은 2020년 NHS의 두 가지 장기 과제로 근로자 문제와 선택 진료 대기 시간 증가를 꼽았다. 이는 2021년 9월 8일 현재 NHS에 대한 더 많은 자금 지원이 가능해짐에 따라 개선될 수 있으며, 2021년/22년과 2022년/23년에 1,500억 파운드를 제공하고 2024년/25년에는 100억 파운드를 추가로 증가시킬 것이다(IFS, 2021). 이 자금이 NHS를 회복시키고 활동적 노화를 촉진하기 위한 서비스를 적절히 재조정하는 데 충분한지는 지켜볼 필요가 있다.

제2절

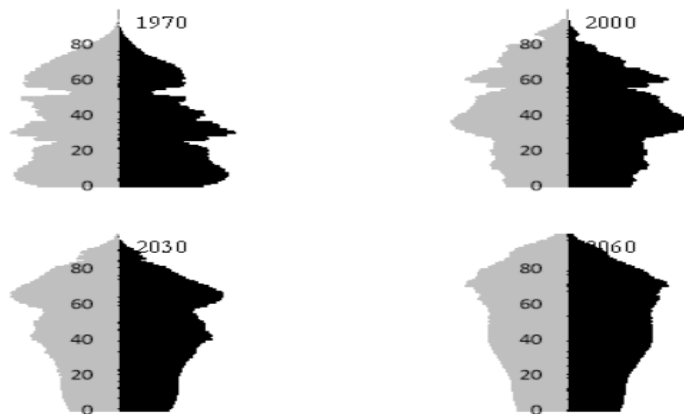
독일

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 인구 동향

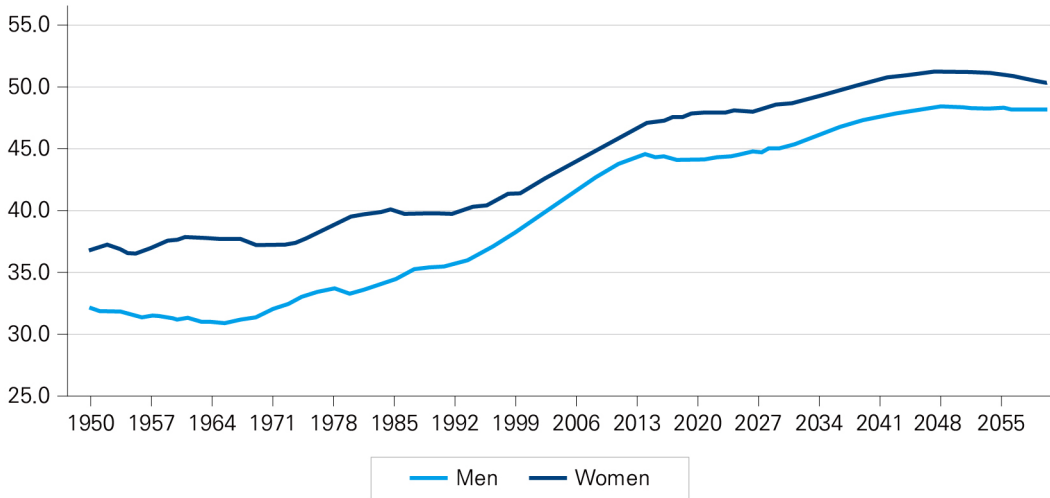
많은 유럽 국가들과 중국, 한국, 일본 등 아시아 국가들과 마찬가지로 독일도 인구 노령화를 겪고 있다. 이는 기대수명 증가와 장기간에 걸친 출산율 감소 때문이다.

독일의 중위연령은 1970년 34세에서 2060년 51세로 증가할 것으로 예상된다. 성별에 따른 중위연령 변화를 보면, 2016년 이후 중위연령이 급격히 증가하는 것을 확인할 수 있다. 이후 2040년에는 안정될 것으로 전망된다. 구체적으로, 중위연령은 1979년 33.8세, 2000년 39.6세, 2030년 47.6세, 2060년 50.5세이다. 이러한 결과로 전체 인구에서 노년층의 수와 비율이 증가하고 있다. 실제, OECD 국가 65세 이상 인구와 15세에서 64세 사이의 인구 비율은 1990년 20.6%에서 2020년 31.2%로 증가했으며, 2050년에는 53.4%에 이를 것으로 전망된다(OECD, 2019). 유럽에서 이탈리아, 세계적으로 일본이 높은 노령 인구를 갖고 있는데, 독일도 예외는 아니다.



[그림 2-4] 독일의 노령화

출처: Statistisches Bundesamt 2015



[그림 2-5] 독일의 중위연령

인구 노령화에 따른 주요 변화는 노년층과 젊은층의 비율의 변화이다. 2060년까지 인구 중 65세 이상 비율은 21%에서 33%로 증가하고, 80세 이상의 비율은 두 배가량 증가할 전망이다(Statistisches Bundesamt, 2015). 65세 이상의 유권자와 연금을 받는 유권자의 비율이 증가함에 따라 민주주의에도 영향을 미칠 것으로 보인다(Hess et al., 2017). 근로자의 연령이 높아짐에 따라 노동시장에도 영향을 미치며, 특히 고객 집단으로서의 노령층이 증가함에 따라 실버경제의 중요성도 높아질 수 있다. 또한 인구 노령화는 독일의 복지국가, 특히 연금, 의료서비스, 장기요양서비스 시스템에 영향을 미칠 것이다.

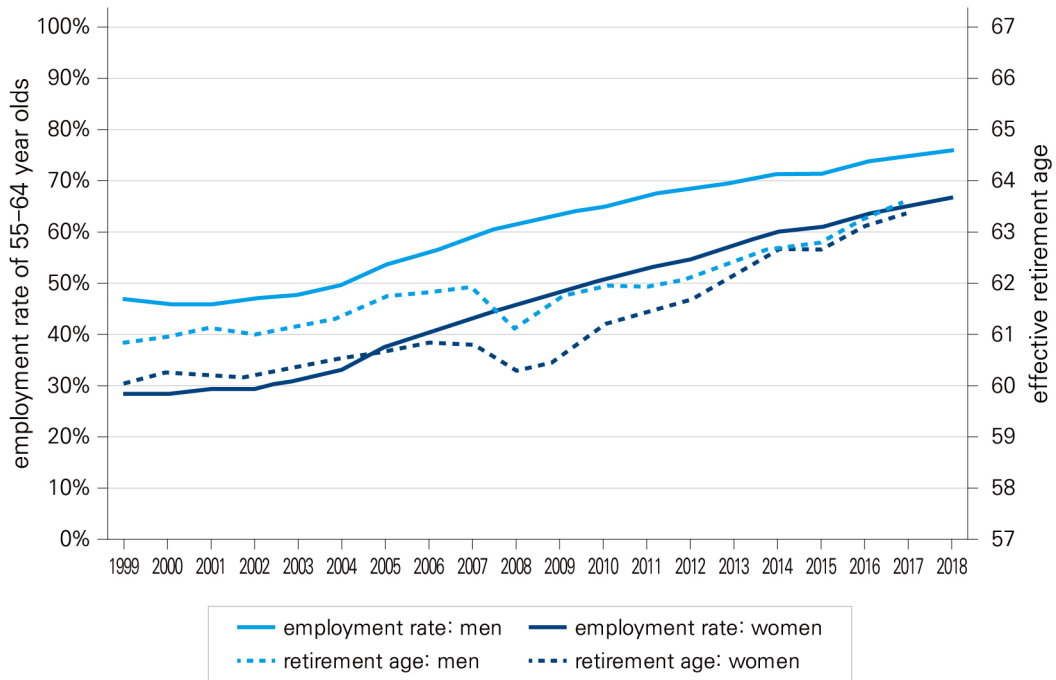
2 연금 정책

독일의 노령연금(OAS)은 주로 공적연금에 기반을 두고 있다. 이는 노년층 소득의 주요 원천이다. 평균적으로 노인들의 소득 중 약 80%가 공적연금에서 나온다(Bridgen and Meyer, 2014). 직장연금과 개인연금은 의무가 아니다. 독일의 공적연금은 PAYGO (Pay-As-You-Go) 원칙에 의해 재정이 뒷받침되며, 약 80%의 노동인구를 보장한다 (Schulze, 2009). 즉, 기여금이 높을수록 연금액도 높아진다. 종신직 공무원(Beamte)과 대부분의 자영업자들은 제외된다(Leifeld, 2013).

독일의 부과방식 공적연금 시스템의 재정적 지속가능성은 인구 노령화에 의해 큰 영향을 받는다. Harper(2015: 23)에 따르면, 사회보장제도는 노동인구는 감소하는 반면 수혜자들의 수는 증가하기 때문에 심각한 재정 위험에 직면해 있다. 즉, 지출의 증가와 불입금 감소가 동시에 발생하고 있다.

이러한 위기는 1990년대 중반까지 독일의 연금과 노동시장 정책의 주요 원칙이었던 조기은퇴 기조에 의해 더욱 심화된다. 조기은퇴는 노동 총계(the lump-sum-of-labour) 원리에 기반하여 고령 근로자들을 퇴직시키고, 청년 근로자들이 퇴직자들의 자리를 채울 수 있게 하여 노동시장을 안정화시키고, 실업률을 감소시키기 위함이었다.(Ebbinghaus and Schulze, 2007). 공식적인 퇴직 연령 이전의 퇴직, 즉 조기퇴직은 여러 가지 다른 경로들을 통해 가능했다. 예를 들어, 실업보험, 장애보험을 비롯한 여성 및 장기 보험 계약자를 위한 특별 조기은퇴 선택권 등이 그것이다.

1990년대 초부터 정책 입안자들은 퇴직을 미루고 은퇴 연령을 연장하는 것을 목표로 조기퇴직 경향에 대응하려고 노력했다. 이는 당시 독일 공적연금의 재정적 압박을 완화하기 위한 조치로, 다양한 연금 및 노동시장 개혁이 시행되었다(Hess, 2016). 첫째, 법정 퇴직 연령이 65세에서 67세로 증가하고 있다. 이는 단계적으로 이루어질 것이며, 1964년에 태어난 사람들은 공식적으로 67세에 퇴직하는 첫 번째 출생 집단이 될 것이다(Brussig, 2011). 최근에는 법정 퇴직 연령과 기대수명을 연결시킬지에 대한 논쟁이 진행 중이다. 이는 기대수명이 증가하면 법정 퇴직은 자동적으로 특정 비율에 따라 증가하도록 하는 것이다. 둘째, 다양한 조기퇴직 선택권이 폐지되거나 감소하였다. 셋째, 사적연금에 대한 기여금(Riesterrente)이 지원되는 방식 등으로 직장연금 및 사적연금을 강화하기 위한 노력이 이뤄졌다. 넷째, 고령 근로자의 업무 및 고용 가능성을 높이기 위해 다양한 프로그램이 시행되었다.



[그림 2-6] 독일의 성별에 따른 노령 노동자의 고용률과 실질 은퇴 연령

출처: 은퇴 연령: OECD 2019a

고령 근로자의 고용률이 급격히 증가하고 실질 은퇴 연령(the effective retirement age)이 증가하고 있는 것으로 볼 때, 퇴직 연령을 늦추고 근로 수명을 연장하기 위한 이 정책이 효과를 발휘하고 있는 것으로 보인다. 이러한 발전은 일반적으로 노령 근로자들이 연금제도에 더 오래 기여하고 단기간 연금을 받도록 이끌어내 긍정적으로 보일 수 있다. 게다가 고령 노동자들은 세금을 내고 숙련 노동력의 부족 문제를 경감시킨다. 그러나 이러한 긍정적인 발전은 모든 근로자들이 독일 연금정치에서 새로운 능동적 고령화 기조의 요구 조건을 따라갈 수 없을 것이라는 경고를 동반한다(Brussig, 2009).

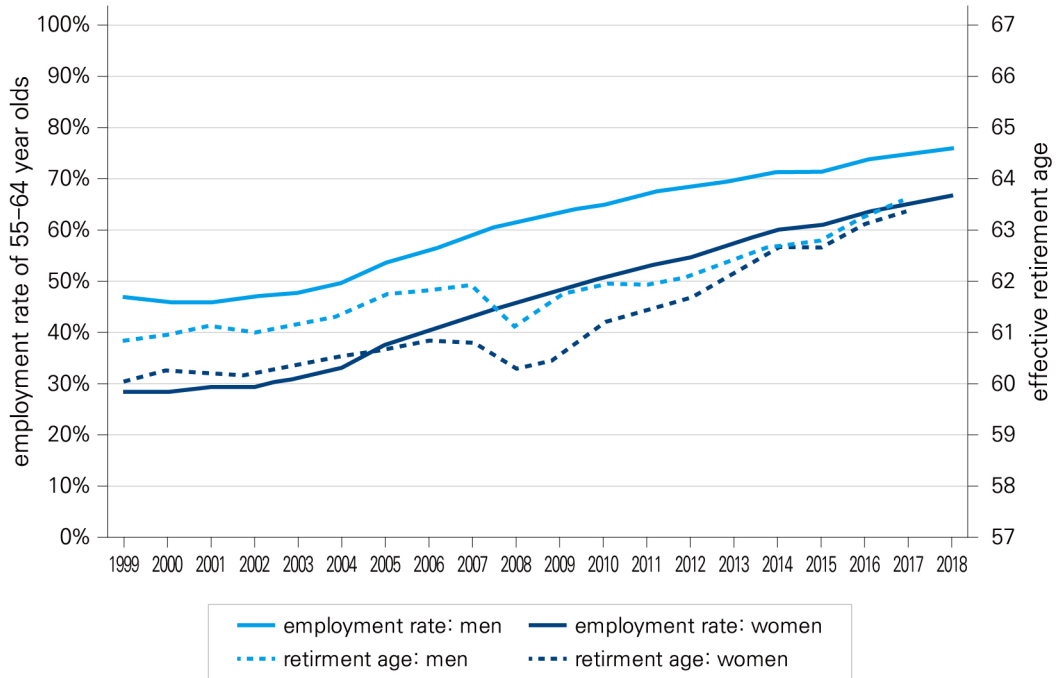
3 의료 정책

의료비는 나이와 밀접한 관련이 있기 때문에, 노령화에 따라 독일 의료 시스템의 지출 증가를 예상할 수 있다. 그러나 연금이나 장기요양제도에 비하여 의료 시스템 내에서의 증가세는 완만하다. 독일 경제연구소(the Institut für Wirtschaftsforschung)가 2016년부터 실시한 연구에 따르면, 연금제도 지출이 50%, 장기요양제도 지출은 30% 정도 증가할 것으로 예측된다. 의료 시스템 증가는 10%에 불과하다.

그럼에도 불구하고, 인구 노령화는 치매 등 노화 관련 만성 질환으로의 지속적인 변화 요인 중 하나이며, 결과적으로 의료 제공에 대한 수요의 변화를 야기한다(Nowosadeck, 2012). 또 다른 도전은 노년층의 비율이 더 높은 지역에 의료서비스를 제공하는 문제이다. 지방은 의사와 다른 의료진에게 관심을 끌지 못하며, 결과적으로 노인들은 도시 지역보다 시골 지역의 의료 시스템에 덜 만족한다(RKI, 2015). 이에 의대생이 대학을 졸업한 후 지방에 정착하도록 동기를 부여하는 방안이 개발 및 시행되고 있다(Scott et al., 2013). 이는 공부하는 동안의 재정적 인센티브와 지원이 포함된다. 또한 e-헬스 및 디지털 의료 기술은 노령층을 위한 충분한 의료 제공을 보장하는 데 도움이 될 수 있다(van den Berg et al., 2015). 하지만 지방의 의료서비스 제공과 e-헬스 사용을 강화하기 위한 방안의 성공 여부는 아직 불확실하다.

4 장기요양서비스 정책

의료와 연금 외에 장기요양은 독일 복지국가의 세 번째 주요 분야로서 인구 노령화의 영향을 강하게 받고 있다. 인구 고령화에 의한 노인 수의 증가는 장기요양을 필요로 하는 사람들의 수를 증가시키는 결과로 이어질 것이다(Harper, 2015). 장기요양서비스가 필요한 사람 수는 지난 20년 동안 높은 증가율을 보였다. 장기요양을 필요로 하는 전체 인구의 비율은 2.5%에서 5.0%로 두 배 증가했다. 그 결과 독일의 장기요양 비용은 가파르게 증가했으며, 재정 지원의 규모도 증가하고 있다(Schulz et al., 2004).



[그림 2-7] 장기요양이 필요한 사람 수

출처: Statistisches Bundesamt(2020): Pflegestatistik 2019

재정 문제 외에 장기요양에 관해 독일이 직면하고 있는 두 번째 문제는 누가 서비스를 제공할 것인가에 관한 것이다. 독일은 현재 장기요양 전문 제공자들(통원 및 장기요양시설)의 숙련 노동력 부족 문제에 직면하고 있다(Wunsch & Buchmann, 2019).

독일의 정책 입안자들은 다양한 개혁을 시행함으로써 장기요양 문제를 개선하려고 노력해왔다. 독일은 1995년에 공공장기요양보험을 도입하였다. 연금, 의료보험, 실업보험과 마찬가지로, 장기요양보험 또한 노동자들의 임금에서 공제하는 기여금에 기초한다. 보험금은 의사의 진단 후 치료가 요구되는 상태가 공식적으로 인정된 후 지급되고 있다. 장기요양이 필요한 사람들의 약 75%는 가정(대부분 가까운 친척)에서 보살핌을 받고 있으며, 나머지 25%는 장기요양시설에 있다(Ehrlich et al., 2020). 일과 돌봄의 조화를 개선하기 위해 몇 가지 개혁이 시행되었다. 간병인은 돌봄 제공 기간 후 그들의 직장에 복귀할 권리가 있으며, 파트타임으로 근무할 권리가 있으며, 돌봄을 제공하기 위해 10일의 수발휴가를 사용할 수 있다(Backer et al., 2020). 독일은 또한 장기요양 분야에서 일하

는 전문가들의 환경을 개선하기 위해 최저임금과 환자당 직원 최소 비율을 적용하였다(Merkel et al., 2019).

공공 장기요양보험의 도입은 성공으로 평가할 수 있다. 비록 장기적 재정 지속가능성에 대한 우려가 존재하지만, 견고하고 장기 치료로 인해 수반되는 대부분의 비용을 충당할 수 있다는 것이 입증되었다. 장기요양 분야의 근로조건뿐만 아니라 일과 돌봄의 조화 수준을 높이기 위한 노력에 대한 평가는 애매하다. 환경이 개선되었음에도, 여전히 돌봄과 일을 동시에 제공하는 것은 일하는 돌봄 제공자들의 소득, 건강 및 웰빙 등에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(Ehrlich et al., 2020; Brandt et al., 2021). 마지막으로, 여전히 여성들이 돌봄을 제공하는 데 주된 역할을 수행하고 있다. 가족 돌봄 제공자의 68%와 장기요양 근로자의 75%는 여성이다(Statistisches Bundesamt, 2021). 일과 돌봄의 조화 문제가 노동시장 참여, 성별 임금 격차, 성별 연금 격차와 관련한 성별 불평 등의 한 가지 원인일 수 있다.

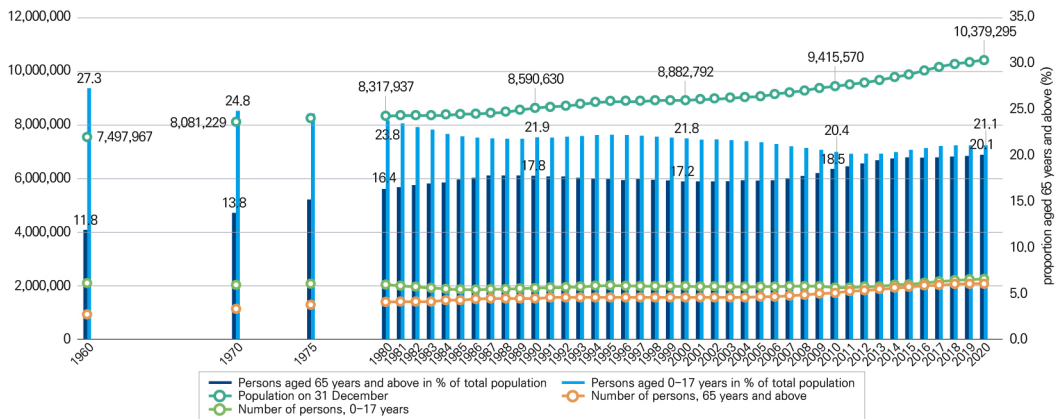
제 3 절

스웨덴

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

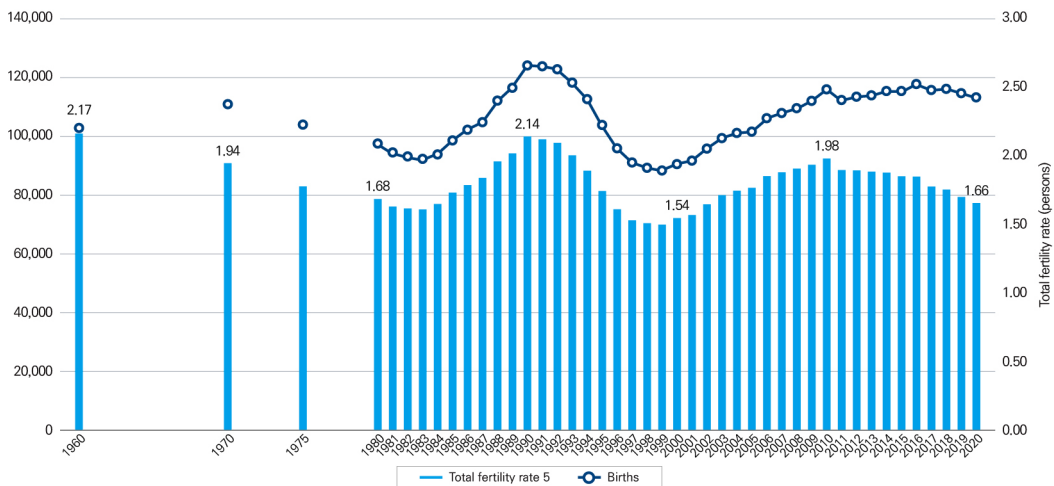
1 인구 동향

2020년 현재 스웨덴의 인구는 1,037만9,295명으로 지속적인 증가세에 있으며, 특히 2000년대 중반 이후로 전년 대비 연평균 0.7%에서 최대 1.5%에 이르는 증가율로 과거보다 높은 증가세를 보이고 있다. 사회정책적인 측면에서 부양인구에 해당하는 18세 미만의 아동과 65세 이상 노인의 비율은 가장 최근 자료인 2020년 현재 각각 21.1%와 20.1%를 차지하고 있어 전체적으로 41.2%에 이른다. 또한 65세 이상 노인의 비율로 정의되는 고령화율의 경우 제2차 세계대전 직후인 1940년대 후반 이후 1960년대에 이르기까지 10% 수준이던 것이 1970년에 13.8%에 이르러 1975년에 이미 14%를 넘어 고령 사회에 도달하였으며, 1980년에 16.4%, 1990년에 17.8%까지 이른다. 스웨덴의 고령화율은 1990년 이후 2000년 17.2%에 이르기까지 10여 년 동안 지속적인 하락세를 보이다가 2005년 이후 다시 급속한 증가세를 보여 2010년 18.5%, 그리고 2019년에 드디어 고령화율 20.0%로 초고령사회에 접어든다.



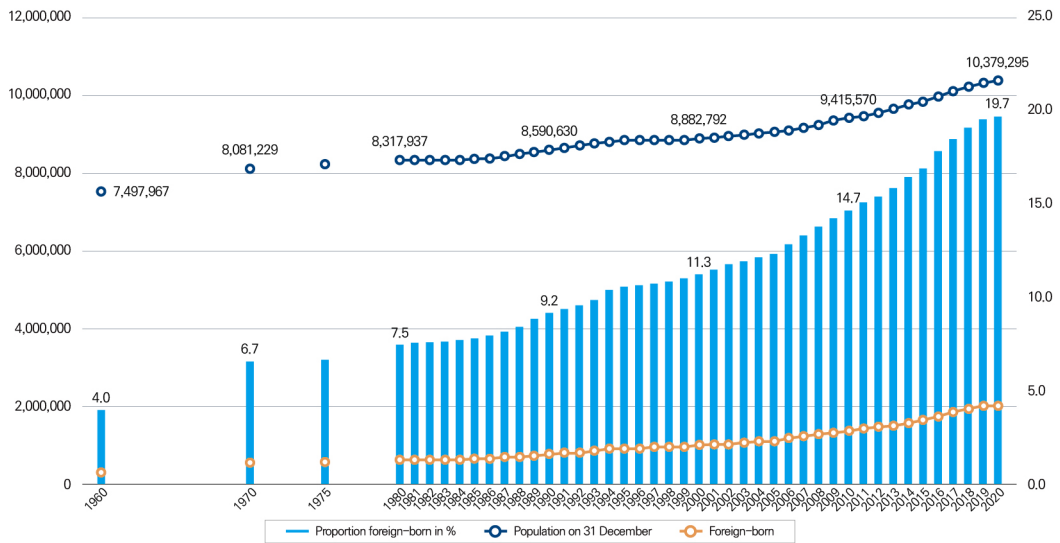
[그림 2-8] 스웨덴의 인구구조

인구구조 변화의 또 다른 중요한 축이라 할 수 있는 신생아 수와 출산율을 살펴보았다. 스웨덴의 합계 출산율은 1960년 2.17명이던 것이 1970년 이미 1.94명으로 인구대체율 수준인 2.1명 미만으로 하락하였다. 이와 같은 하락세는 1983년 1.61명에 이르기까지 지속되다가 이후 반등세를 보여 1990년 다시 인구대체율 수준을 회복하여 2.14명에까지 이른 후 다시 하락세를 보인다. 이와 같은 하락세는 1999년 역대 최저 출산율 수준인 1.50명에 이르기까지 지속되었다. 이후 20년 동안 스웨덴의 합계 출산율은 다시 한 번 2010년 고점(1.98명)을 기록한 후 다시 하락세를 보여 2020년 1.66명 수준까지 하락하는 경향을 보이고 있다. 스웨덴의 이와 같은 합계 출산율은 2019년 기준 OECD 평균인 1.61명이나 EU 평균인 1.52명에 비해 상대적으로 높은 수준이다. 또한 같은 유럽의 프랑스의 1.83명에 비해서는 낮은 수준이지만 인접 노르딕 국가인 핀란드의 1.35명이나 노르웨이 1.53명에 비해서는 높은 수준이며 덴마크와 비슷한 수준을 보이고 있다.



[그림 2-9] 스웨덴의 출생아 수 및 출생률

다음으로 전체 스웨덴 주민 가운데 스웨덴 국외 출생자의 비율은 지속적인 증가세를 보이고 있으며, 2020년 현재 19.7% 수준에 이르고 있다. 전체적인 경향을 보면 2000년대 중반 이후 급격한 증가세를 보이고 있는데 이는 2005년 이후 연 10만명에서 최대 16만 명(2016년)에 이르는 이민자들이 입국한 데 반해 이민을 위해 출국하는 해외 이민자의 수는 5만명 수준으로 큰 변동이 없는 상태가 지속되고 있는 현상에 의한 것으로 보인다.



[그림 2-10] 스웨덴 국외 출생자 추이

지금까지 연령대별 인구 분포의 변화 양상, 신생아 수 및 합계 출산율의 변화 양상, 그리고 이민자의 증가 경향에 이르기까지 스웨덴 내 인구구조 변화의 다양한 측면을 간략하게 고찰하였다. 이들 인구구조의 변화 양상들 가운데 스웨덴 복지국가 체제 변화의 관점에서 가장 중요한 의미를 갖는 현상 중 하나로 전반적인 고령화 현상을 들 수 있다. 스웨덴의 고령화는 앞서 언급한 바와 같이 이미 상당 부분 전개되어 있는 현실이라 할 수 있으며 2020년 현재 초고령사회에 해당하는 수준에 이르렀다.

인구구조의 변동과 더불어 복지국가 정책 운영에 있어 또 하나 중요한 고려 사항인 가족구조의 특성도 살펴볼 필요가 있다. 아래 표는 2011년 기준 OECD 주요 국가들의 가족구조 분포를 보여주고 있다.

[표 2-2] OECD 회원국의 가구구성 분포

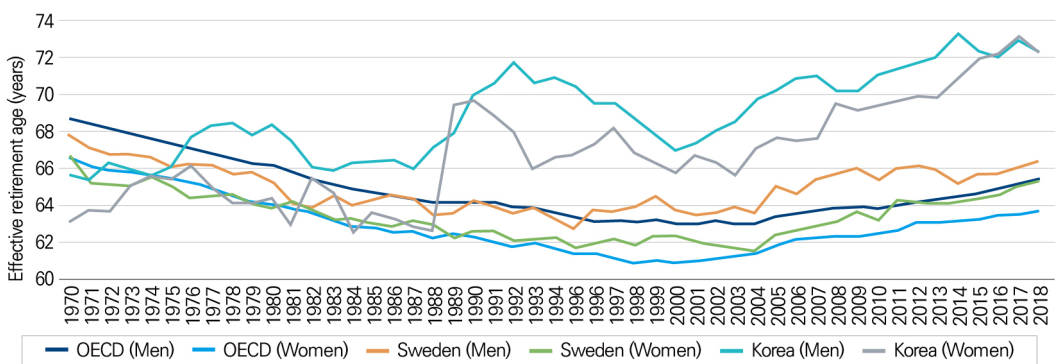
	부부 가구		미혼모/부 가구	1인 가구	기타
	아동 동거	아동 없음			
Australia	31.03	25.92	10.45	23.90	8.70
Austria	23.14	26.98	6.62	36.29	6.98
Belgium	24.80	28.39	7.72	34.06	5.03
Canada	26.46	29.54	10.33	27.58	6.09

	부부 가구		미혼모/부 가구	1인 가구	기타
	아동 동거	아동 없음			
Czech	22.19	25.73	8.32	32.53	11.23
Denmark	22.22	27.91	6.23	37.48	6.16
Estonia	21.02	22.66	8.55	39.94	7.83
Finland	20.50	28.93	5.54	41.01	4.03
France	25.63	28.49	7.28	33.79	4.81
Germany	20.57	31.15	5.49	37.27	5.52
Greece	27.87	30.59	4.23	25.68	11.63
Hungary	24.52	26.26	8.26	32.08	8.88
Iceland	29.61	18.75	9.03	31.13	4.61
Ireland	32.70	24.47	8.82	23.68	10.32
Israel	44.90	21.70	5.70	27.80	
Italy	27.09	27.83	5.39	31.08	8.61
Japan	16.62	30.15	2.63	34.45	16.16
Korea	36.99	15.41	9.20	23.90	14.50
Latvia	19.89	19.49	11.50	34.42	14.71
Luxembourg	27.11	22.86	5.87	33.34	10.82
Mexico	49.96	8.61	10.26	7.56	23.60
Netherlands	25.73	30.63	5.55	36.38	1.71
New Zealand	28.93	28.13	11.23	23.54	8.18
Norway	25.35	23.15	7.25	39.58	4.68
Poland	28.90	23.69	7.73	24.04	15.65
Portugal	31.29	32.28	6.10	21.44	8.90
Slovak	23.17	18.31	6.48	25.33	26.71
Slovenia	23.16	22.21	7.95	32.76	13.93
Spain	30.38	29.89	5.92	23.19	10.62
Sweden	24.27	27.87	6.62	36.22	5.02
Switzerland	24.97	30.61	4.40	36.98	3.04
UK	22.39	28.38	8.54	30.58	10.12
United States	20.21	28.21	9.56	26.74	15.29
OECD average	51.94		7.47	30.56	9.81
EU average	25.82	26.80	6.81	30.68	9.89

구체적인 내용을 살펴보면 현재 스웨덴의 가장 대표적인 가족형태는 1인 가구로 전체의 36.2%를 차지하고 있다. 또한 배우자가 있는 가구가 전체의 절반을 약간 상회하는 수준인 52.1% 수준이며, 그중 다시 절반에 약간 미치지 못하는 24.3%만이 배우자와 아동이 함께 사는 가족구조를 보이고 있다. 같은 시기 우리나라의 경우 아동과 배우자가 있는 가족구조가 전체의 37.0%로 가장 많고, 1인 가구의 경우 23.9% 수준인 것과는 매우 대조적인 분포인 것을 확인할 수 있다. 이 표의 자료가 만들어진 지 10년이 지난 2020년 현재 우리나라도 1인 가구의 비율이 30.2%에 이르렀음을 확인할 수 있다.

2 연금제도의 변화

지난 수 세기에 걸쳐 평균적인 노동자가 은퇴하는 연령은 대부분의 개발국가에서 지속적으로 증가해왔다. 아래와 같이 OECD 평균 은퇴 연령은 1970년부터 2000년 정도까지 지속적으로 감소해오다가, 2000년을 기점으로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이와 같은 경향은 스웨덴이나 우리나라도 비슷하게 나타나고 있는데 스웨덴의 경우 대략 1990년대 중반을 기점으로 남자와 여자 모두에게서 은퇴 연령의 감소세가 멈추고 증가세로 돌아선다. 스웨덴은 1995년 남자와 여자 각각 62.8세, 61.7세이던 은퇴 연령이 2018년에 각각 66.4세와 65.4세로 각각 3.6년과 3.7년 늦춰지는 경향을 보인다⁷⁾.

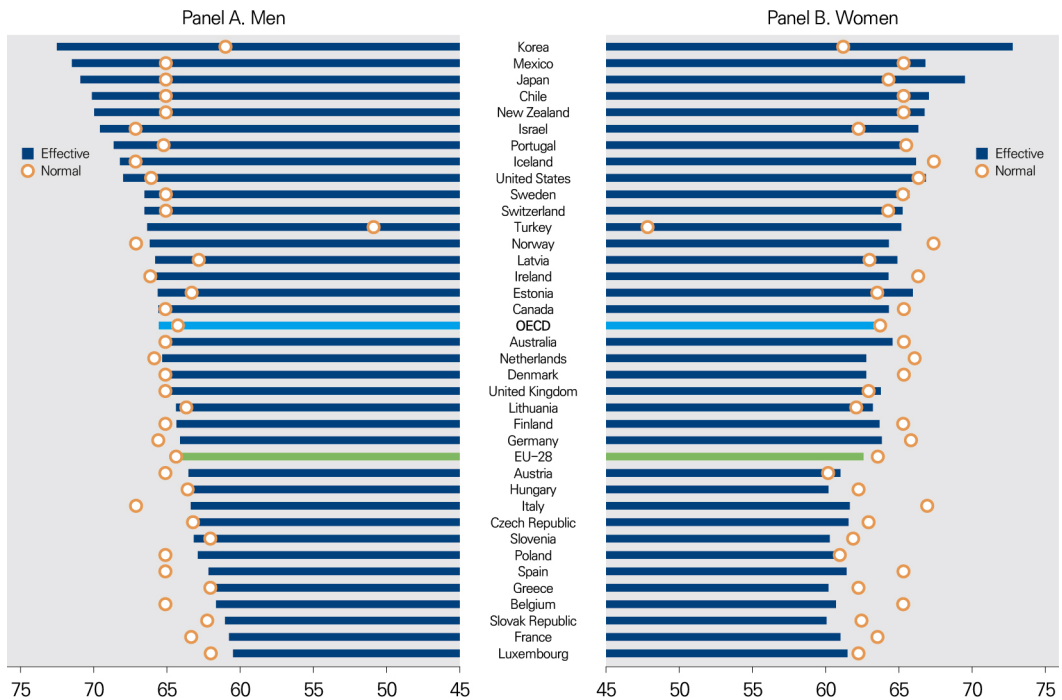


[그림 2-11] OECD 국가의 평균 은퇴 연령 분포

출처: OECD(2019), Pensions at a glance 2019, OECD publishing, Paris.

7) OECD(2019), Pensions at a glance 2019, OECD publishing, Paris.

아래와 같이 2018년 현재 스웨덴의 평균 은퇴 연령은 OECD 평균 은퇴 연령인 남자 65.4세, 여자 63.7세보다 각각 1.0년과 1.7년 더 늦은 셈이다. 이와 같은 경향은 스웨덴의 전반적인 노령화와 이에 따른 사회적 부담을 고려하면 바람직한 경향이지만 은퇴 후 생애 동안 지불해야 할 사회적 비용의 증가세를 따라가기에는 여전히 부족하다. 경제활동 인구로부터 부양대상인 노인집단에 지출하는 사회복지 공적이전을 현재의 수준으로 유지하는 것은 점점 더 어려운 과제가 되고 있으며, 이와 같은 도전에 대응하기 위해서는 은퇴 시기가 더욱 지연되어야 할 필요가 있다.



[그림 2-12] OECD 국가의 2018년 은퇴 연령

출처: OECD(2019), Pensions at a glance 2019, OECD publishing, Paris.

이와 같은 요구에 부응하여 2019년 스웨덴 의회는 고령연금을 수령할 수 있는 최저 연령을 현재의 61세에서 점진적으로 64세로 변경하는 계획을 승인했다. 또한 소득이 아예 없었거나, 연금을 받을 수준의 소득이 없었던 이들에게 국가가 은퇴자에게 보장해주는 최저보장연금을 수령할 수 있는 연령을 현재의 65세에서 2026년에 67세로 변경하는 계획도 함께 승인했다. 이와 더불어 고용된 노동자가 직장생활을 지속할 수 있는 권리 연령도

증가되었다. 이와 같은 정책적 변화들의 공통된 목표는 결국 평균 은퇴 연령을 늦추는 데에 있다.

이와 같은 최근의 변화 외에도 스웨덴의 연금체계에 대한 고찰은 노령화 등 인구구조에 대한 스웨덴 복지국가의 대응을 이해하는 데 중요한 단서를 제공한다. 스웨덴의 공적연금은 전통적으로 특히 저소득층 노인을 대상으로 정부 재정을 이용하여 무상으로 지급하는 공공부조(1층)가 기여방식의 소득비례연금인 사회보험제도(2층)와 혼합된 적층 구조였다. 이와 같은 스웨덴 연금제도는 세계 최초로 강제 노령연금을 도입한 계기가 된 1913년 연금법이 제정되어 제도화된 이후 여러 차례 개혁을 수행해왔으며 특히 1946년 앞서 언급한 1, 2층 제도를 통합하여 고용주가 전액 부담하는 보험료를 기반으로 하는 정액 보편적 기초연금제도(AFP: Allmänna Fork Pension)가 도입되었다. 이후 1959년 노후소득보장제도로 기초연금제도만으로는 부족하다는 여론에 따라 다시 2층 제도로 부분적립식 소득비례연금제도(ATP: Allmänna Tilläggs Pension)가, 그리고 1969년에 연금보충급여(STP: Svenska Tilläggs Pension)가 도입되었다.

한동안 안정적으로 운영해오던 연금체제는 앞서 언급한 바와 같은 저출산 고령화 문제, 그리고 1990년대 전 세계에 영향을 미친 금융위기를 겪으면서 그 지속가능성에 대한 우려를 낳았고, 이로부터 새로운 연금개혁의 필요성이 제기되었다. 이전의 스웨덴 연금체계가 공적보장연금으로서의 기초연금과 소득비례부가연금을 기반으로 하고, 이에 더하여 직역별 협약에 기반한 연금보충급여를 통해 보완하는 사회보장제도였다면, 1998년 새롭게 시행된 연금개혁은 실질적으로 공적연금의 비중을 축소하고 개인연금의 역할을 확대하는 방안을 제시하였다. 1998년 연금개혁을 통해 스웨덴 연금체제는 최저보장연금(Garantipension), 명목확정기여 방식의 소득연금(Inkomstpension), 그리고 적립 방식의 초과적립연금(Premiepension)으로 재구성되었다.

모든 노인에게 정액으로 지급하던 기초연금제도와 저소득층에게 지급하던 연금보충급여를 없애고 소득조사를 통해 연금 수급액이 적은 노인에게만 최저연금을 보장하여 지급하는 최저보장연금제도가 소개되었다. 최저보장연금은 전체 소득 및 자산을 조사하는 것이 아니라 연금 소득을 조사하여 소득연금 수급액이 보장연금에서 설정한 기준 연금액 이하인 경우 차액을 지급하는 방식이다.

인구구조 변화에 대한 대응의 측면에서 더욱 중요한 변화는 소득비례연금의 변화이다.

기존의 확정급여(Defined Benefit) 방식으로 지급되던 소득비례연금이 폐지되고 소득의 명목확정기여(NDC: Notional Defined Contribution) 방식의 소득연금이 도입되었다. 스웨덴에서는 개인생애소득의 18.5%를 연금보험료로 지불하는데 이 중 16.0%가 소득연금에 부과 방식으로 지출된다. 새로 도입된 명목확정기여 방식의 소득연금은 동일한 보험료를 납부했다 할지라도 개인의 은퇴 시점을 포함한 다양한 요인에 따라 연금 수령금액에 차이가 생길 수 있게 설계되어 있어 은퇴를 미루는 것이 유리한 것으로 인식되는 효과를 낳았다.

마지막으로 초과적립연금의 경우 앞서 언급한 연금보험료 가운데 2.5%를 개인별 계정에 적립하여 직접 운용하는 방식이다. 이 연금의 경우 사실상 자유시장 원칙에 따라 개인의 책임으로 운용되는 연금에 해당하지만 그럼에도 불구하고 공적연금의 한 부분으로 여겨진다.

앞서 기술한 1998년 연금개혁은 스웨덴의 고령화 추세에 맞추어 연금재정 안정화와 사회정책의 지속가능성 확보를 위한 차원에서 진행되었다고 할 수 있다. 다른 한편, 2017년 말에 시행된 새로운 개혁은 1998년 개혁의 문제의식을 공유하면서 수급자격 연령과 관련한 구체적인 조치를 취했다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다.

2017년 연금개혁은 크게 기초연금제도의 보완, 초과적립연금의 공공책임성 강화와 더불어 연금제도의 지속가능성 제고를 위해 연금 수급 개시 연령을 상향 조정하는 개혁안을 제시했다. 이 개혁안은 2026년까지 소득연금 수급이 가능한 최저 연령을 기존 61세에서 64세로 상향 조정하는 안을 제안했다. 기존 스웨덴의 소득연금 수급 개시 연령은 61~67세 구간이었는데 이는 61세가 소득연금 수령을 위한 최소 기준 연령이라는 점, 그리고 67세는 스웨덴 노동자가 고용 상태를 유지할 권리가 있는 연령이라는 데에서 정해진 것이다. 결국 소득연금 수급을 위한 최저 연령을 기존 61세에서 64세로 상향 조정하는 것은 기대수명의 전반적인 증가 경향과 연금재정의 지속가능성 제고를 위한 제안이라 할 수 있다. 개혁안은 소득연금 수령을 위한 최소 기준 연령을 상향 조정했을 뿐만 아니라 노동자가 고용 상태를 유지할 권리가 있는 연령의 상한도 기존 67세에서 69세까지 늘리는 방안을 제안했다. 개혁안은 또한 최저보장연금 수급 가능 연령도 기존 65세에서 67세까지 상향 조정하는 제안을 포함하고 있다.

이와 같은 연금개혁안은 대체로 환영받고 있으나, 노동자와 고용주 모두에게서 우려의

의견도 제안된 것으로 알려졌다. 노동자들은 스웨덴의 노동시장 환경이 지속적으로 악화되고 있는 관계로 보건과 보육 등 일부 노동자들의 경우 50~60세까지 일하는 데 어려움을 겪고 있어 은퇴 연령 상향 조정이 실질적인 도움이 되지 않을 것이라는 의견이다. 다른 한편 스웨덴 고용주나 사용자 측은 정년을 69세로 늘리는 제안이 노령자 고용에 실질적인 도움이 되지 않을 것이라고 경고한다.⁸⁾

3 보건 의료 및 요양 서비스 제도의 변화

스웨덴의 보건 의료와 요양 정책은 1946년 국가건강 보험법 제정에서 그 연원을 찾을 수 있다. 그 이후 여러 차례의 개혁을 거쳐왔으며, 특히 1992년 에델개혁(Ädel reform)은 스웨덴 보건 의료 및 요양 등 사회서비스 제도와 전달체계의 개혁의 측면에서뿐만 아니라 이 글의 주요 주제인 인구구조의 변화에 따른 스웨덴의 사회정책적 대응이라는 측면에서도 중요한 의미를 가지고 있다.

스웨덴 사회서비스 제도는 복지국가 형성 이후 1980년대까지 보편적 보장의 성격을 갖는 포괄적 공적 서비스로 운영되었다. 특히 1982년 사회서비스법 제정을 통해 사회서비스를 보편적 권리로 규정하고, 이에 대한 제공의 책임이 지방정부에 있음을 명시하였다. 그러나 전반적인 노령화 등 인구구조의 변화와 더불어 이에 따른 사회서비스 비용의 사회적 부담 가중 등의 문제에 봉착한 스웨덴 정부는 1990년대 들어 전체 서비스 비용 절감을 위한 지방화 전략과 더불어 비용 효율성과 자유주의적 민주주의의 원리를 적용한 시장화 전략을 추구하는 경향을 보인다.

에델개혁은 그 내용으로는 사회서비스의 지방화 전략과 밀접하게 연관되어 있을 뿐만 아니라 노인과 장애인의 보건 및 복지서비스에 있어 이용자의 선택권을 보장하고, 특히 의료중심 서비스 계획에서 지역사회 독립적 삶의 유지로 그 정책적 무게중심이 이동하는 것을 골자로 한다. 하지만 이러한 개혁의 다른 하나의 측면에는 기존에 고비용 구조의 시설 및 병원 중심의 서비스에서 지역사회 및 재가 중심의 서비스로의 전환을 통해 비용 효율성을 제고하려는 정책 목표도 중요한 역할을 했다. 실제로 에델개혁을 통해 돌봄 및 요

8) 송지원, 2018. 스웨덴 정부의 연금제도 개혁안, 국제노동브리프, 2018년 3월호, 51-59.

양 등 사회서비스에 대한 포괄적인 책임을 부여받은 기초지방정부는 전체적으로 요양원 등의 시설 중심 돌봄을 줄이고 지역사회 중심 돌봄으로 전환하는 작업을 수행하였다.

인구구조의 변화에 따른 사회서비스 비용의 사회적 부담을 관리하기 위해 스웨덴 정부가 활용한 또 하나의 사회정책적 변화는 사회서비스의 민간화 내지 시장화 경향이다. 이는 1992년 신지방정부법과 2009년 제정된 자유로운 선택법 등에 의해 본격화되었다. 이들 제도는 전통적으로 스웨덴의 사회서비스를 기초지방정부가 독점적으로 제공하던 방식에서 벗어나 비영리 성격을 갖는 민간 공급자뿐만 아니라 영리 민간 공급자에게까지 계약을 통해 사회서비스를 제공할 수 있게 하였다. 이용자의 선택권 확대라는 규범적 가치를 반영한 이와 같은 변화는 스웨덴 사회서비스 영역에서 민간, 특히 영리 사회서비스 제공자의 시장 진입을 촉진하는 결과를 낳았다. 그럼에도 불구하고 스웨덴 사회서비스의 시장화 및 민영화는 더디게 진행되고 있으며, 일정한 수준 이상으로는 더 이상 발달하지 않고 있는 것으로 보인다.

제4절

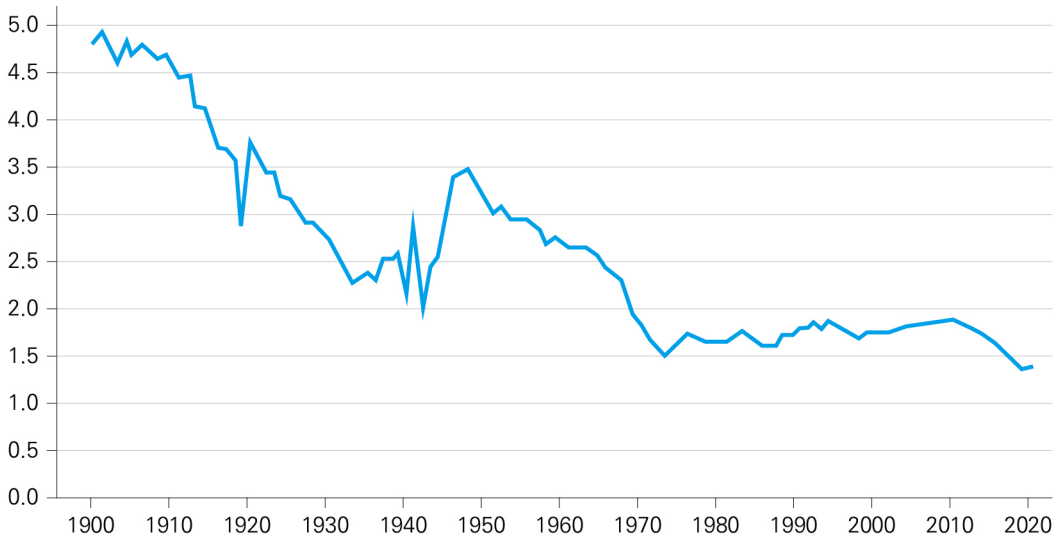
핀란드

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 핀란드 인구구조 변화

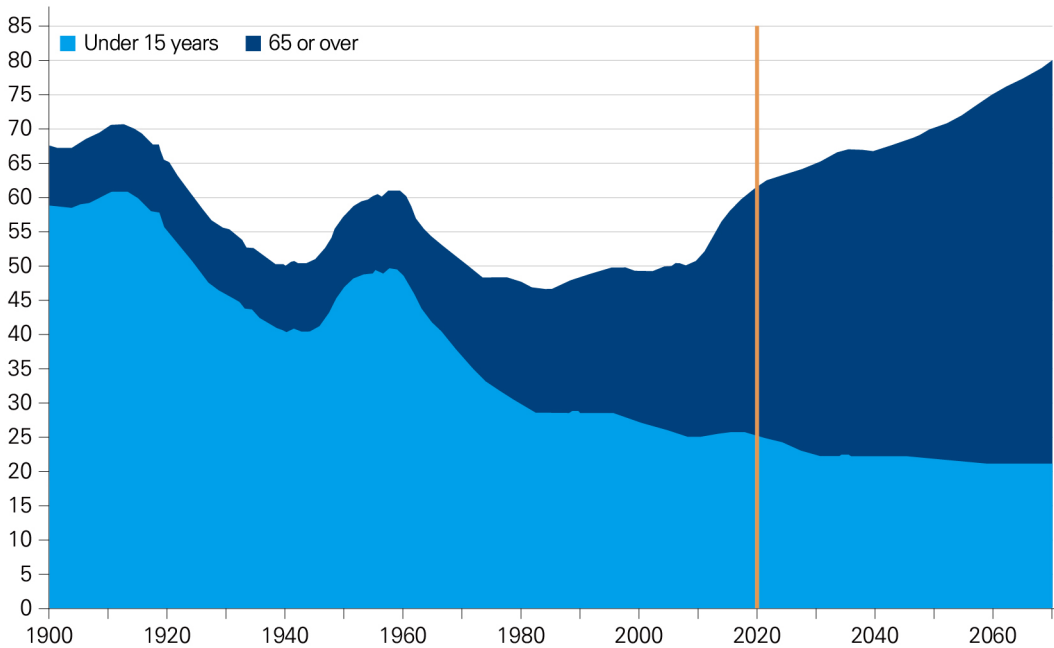
핀란드의 인구는 2020년 12월 31일 현재 553만3,793명이고, 이 가운데 65세 이상 노인 인구 비율은 22.7%다(Statistics Finland, 2021a). 2010년 핀란드 노인 인구 비율이 17.5%였던 것과 비교하면 10년 사이에 5%p 이상 증가한 것이다. 핀란드 통계청(Statistics Finland)의 최신 인구 예측 결과에 따르면, 2030년과 2040년 노인 인구 비율은 각각 25.9%와 27.0%에 이를 것으로 예측된다(Statistics Finland, 2021b). 이처럼 지속적인 인구 고령화는 평균수명의 연장과 지속적인 출산율 감소에 기인한다. 특히, 매우 낮은 수준의 출산율은 최근 핀란드의 심각한 사회문제로 지적되고 있다. 핀란드의 출산율은 2010년 1.87명을 기록했지만 이후 꾸준히 감소하여 2015년에는 1.65명, 2019년에는 1.35명까지 떨어졌다. 2020년에는 조금 상승했지만, 1.37명으로 큰 차이는 없었다(Statistics Finland, 2021c).

이러한 인구 고령화는 생산가능인구(15~64세) 규모의 감소로 이어지면서 인구부양비(demographic dependency ratio)를 증가시키고 있다. 2000년 핀란드의 인구부양비는 49.4%였지만, 2020년에는 62.0%로 상승했다. 인구구조 변화 예측 결과에 따르면, 인구부양비는 2040년 66.4%, 2050년 70.1%, 2060년 75.2%까지 계속 높아질 것으로 보인다(Statistics Finland, 2021d).



[그림 2-13] 핀란드의 출산율 추이

출처: 핀란드 통계청 https://www.stat.fi/til/synt/2020/synt_2020_2021-04-23_tie_001_en.html



[그림 2-14] 핀란드의 인구부양비 변화 및 전망

출처: Statistics Finland(2021e)

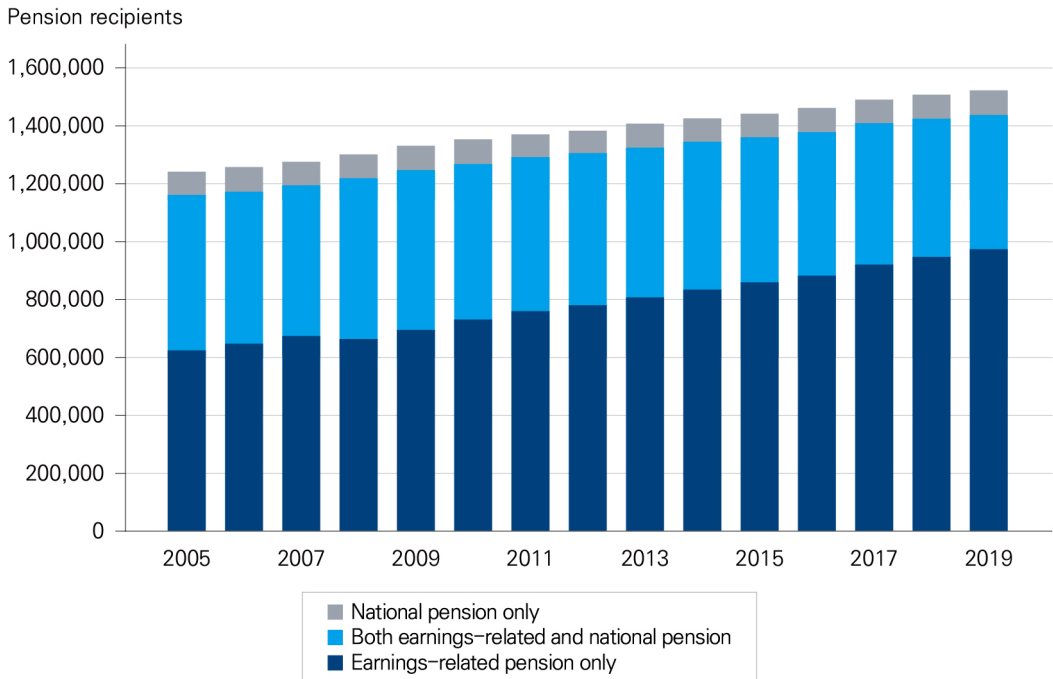
최근에는 핀란드의 인구가 2034년부터 감소하기 시작할 것이라는 예측 결과가 발표되었다. 핀란드 통계청에 따르면, 핀란드 인구는 2034년 약 560만명 수준까지 증가한 후, 지속해서 감소하여 2050년대에는 현재 수준보다 작은 인구 규모를 나타낼 것으로 보인다. 낮은 출산율에도 불구하고 이민자 유입이 늘면서 한동안 인구 규모가 증가할 가능성이 크지만, 이러한 증가세도 2034년 이후에는 줄어들 것으로 핀란드 통계청은 예측했다(Statistics Finland, 2021e).

2 핀란드 연금제도 대응

가. 연금제도 현황

핀란드 연금제도는 크게 소득비례연금(earnings-related pension)과 국가연금(national pension)으로 나눌 수 있다. 소득비례연금은 개인의 노동 기간과 연금기여분을 바탕으로 전체 노동 기간 평균 소득에 비례하여 급여액이 결정되는 연금으로서 산업부문별 연금보험사가 해당 연기금을 운용한다. 국가연금은 장애로 인해 영구적으로 노동시장 참여가 불가능한 사람, 고용 이력이 없어 소득비례연금을 가입하지 못한 은퇴자, 소득비례연금 급여액이 일정 수준에 미치지 못하는 은퇴자 등에게 지급되는 연금으로서 핀란드 사회보험청(The Social Insurance Institution of Finland, Kela)이 관리하고 그 재원은 조세를 통해 마련된다. 2021년 핀란드 국가연금급여 월 상한액은 배우자나 파트너와 함께 사는 수령자의 경우 월 593.97유로, 혼자 사는 수령자의 경우 월 665.29유로다. 이와 함께 핀란드는 매년 모든 연금 수령자에게 보장되어야 할 최소 연금액을 결정하고, 소득비례연금과 국가연금만으로는 이 수준에 미치지 못하는 연금을 받는 사람에게 그 차액을 제공하는 보장연금(guarantee pension)제도도 운용하고 있다. 2021년 최저 연금액은 837.59유로다. 예를 들어 동거인 없이 생활하는 은퇴자가 소득비례연금 수령액은 없고, 국가연금 상한액인 665.29유로만을 받을 수 있는 상황이라면, 핀란드 사회보험청은 그 차액인 172.30유로를 보장연금으로 해당 은퇴자에게 지급하는 것이다. 결과적으로 핀란드에 거주하는 모든 은퇴자는 국가연금과 보장연금을 통해 매년 결정되는 최소 연금액을 받을 수 있는 것이다.

핀란드 연금 수령자 규모는 계속 증가하고 있다. 2005년 그 규모는 130만명을 밑돌았지만, 2014년에 140만명을 넘었고 2019년에는 약 152만명까지 늘었다. 2019년 데이터에 따르면, 전체 연금 수령자 가운데 소득비례연금만 받는 비율은 64%로 나타났고, 소득비례연금과 국가연금을 모두 받는 사람은 약 31%였다. 국가연금에만 의존하는 연금 수령자는 약 5%로 낮은 수준이었다(Finnish Centre for Pensions, 2021a).



Source: Finnish Centre for Pensions

[그림 2-15] 핀란드 연금 수령자 규모 추이

자료: <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/>

2020년 핀란드 거주 은퇴자의 월평균 연금 수령액은 1,762유로였다. 이를 성별에 따라 살펴보면, 남성은 월 1,983유로지만, 여성은 월 1,579유로로 여성의 연금 수령액이 400유로 이상 적었다(Finnish Centre for Pensions, 2021b). 즉, 여성 은퇴자가 남성 은퇴자보다 평균적으로 매년 약 4,800유로 적은 연금을 받는 것이다. 또한, 여성 연금 수령자의 국가연금 의존 비율은 9.2%로 나타나 남성보다 3.4%p 높았다. 이는 여성 은퇴자의 소득비례연금 기여금 납부 기간이 상대적으로 짧았음을 보여준다.

[표 2-3] 핀란드 연금 수령자 평균 연금 수령액(2020년)

	남자		여자		전체	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
월평균 연금 수령액	1,983유로	100.0%	1,579유로	100.0%	1,762유로	100.0%
소득비례연금	1,847유로	93.1%	1,420유로	89.9%	1,613유로	91.5%
국가연금 (보장연금 포함)	115유로	5.8%	146유로	9.2%	132유로	7.5%
기타 연금	20유로	1.0%	13유로	0.8%	16유로	0.9%

출처: Finnish Centre for Pensions(2021b)의 내용을 바탕으로 재구성

나. 2000년 이후 연금제도 개혁

핀란드의 연금제도는 사회경제적 상황 변화를 반영하기 위해 매년 법률 개정을 통해 조금씩 수정되고, 때때로 중장기적인 대규모 개혁이 추진된다. 연금제도 변경에 대한 의사 결정은 전통적으로 중앙정부, 노동조합연맹, 고용자단체가 참여하는 노·사·정 협의기구에서 이루어진다. 1962년 핀란드에 소득비례연금제도가 도입된 이후 가장 큰 개혁은 2005년에 이루어졌고, 2017년에도 비교적 큰 변화가 있었다. 이처럼 2000년 이후 큰 폭의 연금제도 개혁이 발생한 가장 근본적인 이유는 역시 인구 고령화에 따른 연금 지출의 급격한 증가였다.

2005년에 적용된 연금제도 개혁안은 2001년에 시작하여 2002년 9월 최종 타결에 이른 노·사·정 합의에 따른 것이었다. 이 당시 개혁의 핵심 목표는 평균 퇴직 연령을 2~3세 정도 낮추고, 평균 기대수명 상승을 반영하여 연금제도를 바꾸는 것이었다. 이러한 목표 달성을 위해 2005년 개혁은 우선 연금 수령 시작 연령을 유연화했다. 개혁 이전에는 일반적으로 만 65세가 되면 연금 수령이 시작되었지만, 연금 수령자가 만 63세부터 68세 사이에 자발적으로 연금 수령 시작 시점을 결정할 수 있게 되었다. 또한, 조기퇴직의 수단으로 활용되던 실업연금(unemployment pension)제도는 폐지되었고, 파트타임연금(part-time pension)과 조기퇴직연금(early old-age pension)의 수령 가능 최소 연령 기준이 만 58세에서 62세로 상향됐다. 이와 더불어 소득비례연금 의무 가입 연령이 만 23세에서 18세로 낮아졌고, 실업급여, 육아휴직수당, 상병수당 등 사회보장제도를 통해

지원받는 수입 역시 소득으로 간주하기 시작했다. 또 다른 중요한 변화는 고령 노동자의 연금기여금이 증가한 것이다. 2005년 개혁을 통해 53세 이상 피고용 노동자의 연금기여금은 53세 미만 노동자보다 약 30% 증가했다. 단, 자영업자는 나이에 상관없이 수입 규모에 따라 유연하게 기여금을 낼 수 있도록 했다(Finnish Centre for Pensions, 2021c).

2005년에 시작된 개혁은 2016년까지 순차적으로 진행되었다. 하지만 이 과정에서 또 한 번 대규모 연금제도 개혁 필요성이 대두되었고, 2014년 9월 노·사·정 협의체는 다시 연금제도에 대한 논의를 시작했다. 이번 개혁의 목표는 소득비례연금의 재정 안정성을 높이는 동시에 세대 간 형평성을 보장하는 것이었다. 2년여 걸친 논의 끝에 새로운 개혁안도 도출되었고 그 내용은 2017년부터 현재까지 적용되고 있다. 개혁안의 핵심 내용은 다음과 같다. 첫째, 1955년 출생자부터 최소 연금 수령 가능 연령을 단계적으로 상향하도록 결정했다. 1954년 이전 출생자는 만 63세부터 연금 수령이 가능하지만, 1955년생 은퇴자는 63세 3개월부터 가능하고, 이후 출생연도가 1년 늦을수록 연금 수령 가능 시점은 3개월씩 늦춰진다. 결과적으로 2027년에는 최소 65세가 되어야 연금을 받을 수 있다. 단, 신체적으로나 정신적으로 부담이 큰 직업을 가진 사람들에게는 이 규정이 적용되지 않고 출생연도에 상관없이 63세 은퇴가 인정된다. 두 번째로 2005년 개혁을 통해 만 18세로 낮춘 소득비례연금 의무 가입 연령을 17세로 또 한 번 낮추었다. 세 번째로 매년 연금급여액 산정을 위해 해마다 다른 연금적립률이 적용되던 것을 간결하게 통합하여 고정 연금적립률(accrual rate) 1.5%를 적용하기로 했다. 단, 기존 연금 가입자의 이익 보호를 위해 2025년까지 53~62세 연금 가입자에게는 1.7%의 적립률을 적용할 계획이다. 네 번째 주요 변화는 은퇴 연령이 도래하더라도 연금 수령을 미루고 기여금을 계속 납부함으로써 추후 오른 연금급여액을 받을 수 있게 되었다. 따라서 추가 기여금을 낸 개월 수마다 0.4%씩 급여가 증액되는 것이다. 이와 함께 부분연금(partial old-age pension)제도를 도입하여 만 61세부터 연금급여액의 25% 혹은 50%를 미리 받을 수 있도록 했다. 이 경우에는 은퇴 연령 후 받는 급여액이 사전 수령 기간 1개월마다 0.4%씩 줄어든다. 또한, 민간 부문 노동자 1인당 연금기여금을 해당 노동자 임금의 24.4%로 올리기로 했다(Finnish Centre for Pensions, 2021d). 전체 기여금 가운데 만 53세 미만 또는 63세 이상 피고용 노동자는 임금의 6.75%, 만 53세 이상 62세 이하의 노동자는 임금의 8.25%만을 내고, 나머지는 고용자가 부담한다.

[표 2-4] 출생연도별 최소 연금 수령 가능 연령 조정 계획

출생연도	은퇴 연령	연금 가입 강제 종료 연령
1954년 이전	63세	68세
1955년	63세 3개월	68세
1956년	63세 6개월	68세
1957년	63세 9개월	68세
1958년	64세	69세
1959년	64세 3개월	69세
1960년	64세 6개월	69세
1961년	64세 9개월	69세
1962~1964년	65세	70세
1965년 이후	미정	70세

출처: Työeläke(2021)

[표 2-5] 핀란드 산업부문별, 직종별 연금기여율(2021년 기준)

구분	총임금에 대한 연금기여율(%)	종업원/자영업자의 기여율 (%)	
		53세 미만 및 63세 이상	53세 이상 62세 이하
민간 산업부문	24.4	7.15	8.65
선원	19.0	7.15	8.65
공공 부문	28.3	7.15	8.65
중앙정부	24.4	7.15	8.65
교회	28.97	7.15	8.65
자영업	23.1	24.1	25.6
농부 및 보조금수령자	-	최소 13.014 최대 24.10	최소 13.824 최대 25.60

주: 농부 및 보조금수령자의 기여율은 소득 수준에 따라 다름

자료: Finnish Centre for Pensions(2021e)와 Mela(2021)의 내용을 바탕으로 재구성함.

3 핀란드 보건사회서비스 대응

가. 보건사회서비스 개관

핀란드 법률에 따라 300여 개의 지방정부(municipalities)는 보건의료서비스를 주민들에게 제공해야 할 법적 책임이 있다. 지방정부 중심의 보건사회서비스 전달체계는 1993년에 구축되어 지금까지 이어지고 있다. 지방정부는 보건서비스법(Health Care Act)에 따라 1차 의료서비스와 전문의료서비스를 제공하고, 사회복지법(Social Welfare Act)에 따라 각종 사회복지서비스를 제공한다.

보건사회서비스를 위한 재정은 일반적으로 지방정부가 주민들에게 직접 거두는 소득세를 바탕으로 마련되지만, 인구 규모가 작아 소득세만으로 재정 마련이 어려운 지방정부에는 중앙정부가 추가로 보조금을 지원한다. 핀란드의 보건사회서비스는 무상 제공을 원칙으로 하지만, 현실적으로 많은 지방정부가 서비스 남용을 방지하고 재정 부담을 줄이기 위해 이용자부담금을 부과한다. 중앙정부는 이용자부담금이 과도하게 오르는 것을 방지하기 위해 해마다 지방정부가 제공하는 보건사회서비스에 대한 이용자부담금 상한액을 설정하여 규제한다. 2021년의 1인당 연 상한액은 683유로이므로 공공기관이 제공하는 보건사회서비스를 이용하는 사람은 이 금액을 넘는 이용자부담금을 낼 필요는 없다 (Ministry of Social Affairs and Health of Finland, 2021).

보건사회서비스 제공 책임은 지방정부에 있지만, 서비스에 대한 관리와 규제는 중앙정부의 몫이다. 핀란드 사회보건부(The Ministry of Social Affairs and Health of Finland)는 서비스 품질과 제공에 관한 가이드라인 및 국가 차원의 정책을 수립하여 지방정부에 전달하고, 교육문화부(The Ministry of Education and Culture of Finland)는 보건사회서비스 인력 양성을 위한 교육과 직업훈련을 관리한다. 또한, 국립보건복지감독청(The National Supervisory Authority for Welfare and Health)은 보건사회서비스 인력 자격증 관리와 서비스 제공기관의 운영 감독을 담당하고, 보건복지연구원(Finnish Institute for Health and Welfare)은 보건사회서비스 전반에 관한 데이터를 수집하고 분석하여 서비스를 평가한다.

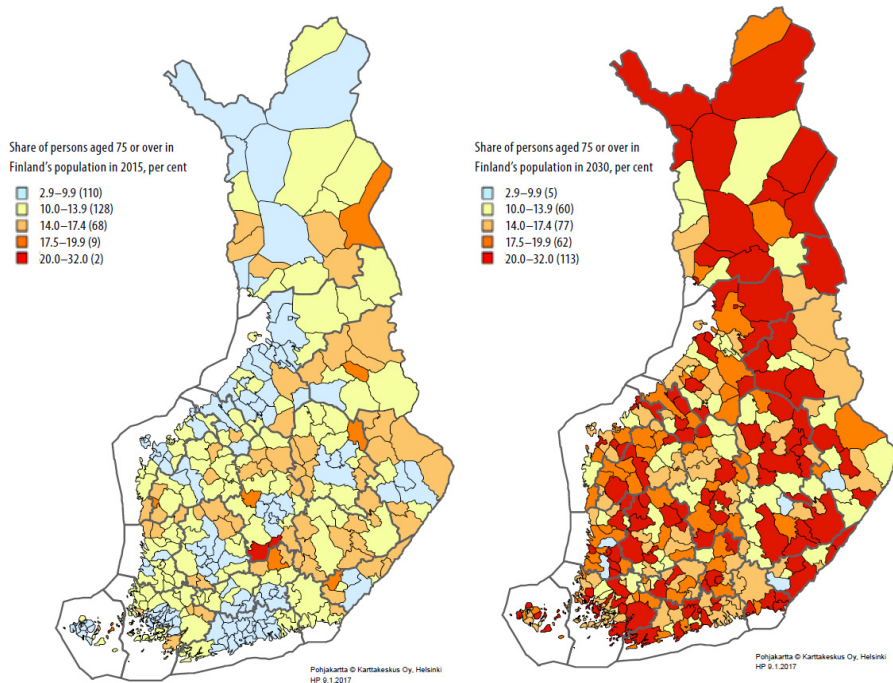
최근 고령 인구가 증가하고, 그들의 다양한 서비스 수요가 늘어나면서 민간 서비스 제공기관의 참여도 확대되고 있다. 비록 지방정부에 서비스 제공 의무가 있지만, 지방정부

가 노인들을 위한 각종 서비스를 직접 제공하는 것이 어려울 때는 자격 있는 민간기관과의 계약을 통해 지역 내 서비스 제공을 허가하고 그에 필요한 비용을 내는 것이다. 민간기관의 보건사회서비스 제공 참여 자격은 광역행정청(Regional State Administrative Agencies)이 관리하고 있다.

2015년 기준으로 핀란드 전체 지방정부 가운데 75세 이상 노인 인구 비율이 20% 이상이 곳은 2곳밖에 없지만, 인구 고령화가 계속되면서 2030년에는 그 수가 113곳에 이를 것으로 보인다(Ministry of Social Affairs and Health of Finland, 2018). 이러한 변화는 개별 지방정부의 보건사회서비스 재정 부담을 가중하고, 서비스 인력 부족을 유발함으로써 노인을 위한 적절한 서비스 제공에 문제가 발생할 것으로 많은 전문가가 예상한다. 이러한 배경에서 핀란드는 인구 고령화에 대응하여 보건사회서비스 전달체계 개편을 시도하고 있다.

Population projection 2015. Variables: Region, Year, Gender, Age

Population projection 2030. Variables: Region, Year, Gender, Age



자료: Ministry of Social Affairs and Health of Finland(2018)

[그림 2-16] 지역별 75세 이상 노인 비율 현황(2015년) 및 예측(2030년)

나. 보건사회서비스 개혁

현재 핀란드의 보건사회서비스가 300개 이상의 지방정부에 의해 독자적으로 제공되다 보니 지역 간 서비스 품질 격차와 불평등의 문제가 발생하고 있다. 또한, 지역별로 서비스를 위한 인력과 인프라가 분리됨으로써 전체적으로 서비스 효율성이 떨어진다는 지적도 많다. 이러한 문제들은 핀란드의 낮은 인구밀도에 기인한다. 핀란드의 인구밀도는 1km²당 18명 정도로 우리나라의 3.4% 수준이다. 인구 고령화는 위와 같은 문제를 심화시킬 것으로 예상되기 때문에 핀란드는 2000년대 중반부터 정권이 바뀔 때마다 보건사회서비스 개혁을 추진했지만, 번번이 성공하지 못했다.

하지만 2019년에 집권한 사회민주당(Social Democratic Party)을 중심으로 한 중도 좌파 연립정부는 새로운 보건사회서비스개혁안을 마련했고, 이 안이 2021년 6월 23일 핀란드 의회를 통과했다. 이를 기점으로 광범위한 보건사회서비스 개혁이 진행되고 있다. 개혁안의 가장 핵심 내용은 보건사회서비스 제공 권한과 책임을 지방정부에서 주의회(county councils)로 이양하는 것이다. 현재 핀란드에는 주의회가 없으므로 2022년 1월 23일에 주의회 선거를 시행하여 21개 주의회를 구성할 계획이다. 이 선거는 주민들의 직접선거로 이루어진다. 예외적으로 인구밀도와 재정자립도가 높은 수도 헬싱키(Helsinki)는 새롭게 구성되는 주의회에 편입되지 않고 기존 방식대로 보건사회서비스를 제공하도록 했다(Sote-uudistus, 2021).

핀란드의 보건사회서비스 개혁은 조세제도와 예산제도의 큰 변화도 포함하고 있다. 현재 지방정부 중심의 보건사회서비스 전달체계에서는 지방정부가 직접 18~21% 정도의 세율이 적용되는 소득세를 거두고 직접 서비스 제공에 필요한 예산을 편성한다. 그러나 주의회 중심의 전달체계가 구축되는 새로운 제도 아래서는 지방정부의 세입은 크게 줄고, 대신 중앙정부의 세입이 늘어날 예정이다. 중앙정부는 주의회에 보건사회서비스 제공을 위한 예산을 직접 교부할 계획이다(Sote-uudistus, 2021).

보건사회서비스 개혁이 예정된 계획대로 추진된다면 2023년부터 핀란드의 보건사회서비스는 주의회의 권한과 책임에 따라 제공될 것으로 보인다.

다. 노인복지정책 동향

인구 고령화는 핀란드 노인복지정책에도 영향을 미치고 있다. 우선 지방정부 중심의 보건사회서비스 전달체제로 인해 지역 간 노인복지서비스 품질 격차가 커지자 이러한 문제를 해결하기 위해 사회보건부와 핀란드지방정부연합회(The Association of Finnish Municipalities)는 2001년 처음으로 노인복지서비스 품질 지침서를 만들었다. 이 지침서는 2008년, 2013년, 2017년에 개정되었다. 지방정부 정책 결정자와 정치 참여자들에게 노인복지정책 수립 및 평가와 관련된 정보를 제공하는 것이 이 지침서의 주된 목적이다. 가장 최근에 개정된 2017년 지침서는 노인의 기능적 능력(functional capacity) 보장, 서비스 이용자 대상 상담시스템 구축, 고령 친화적 서비스체제 구축, 최신 기술 활용 등을 주요 내용으로 다루고 있다(Ministry of Social Affairs and Health of Finland, 2018).

또한, 핀란드 중앙정부는 노인의 독립적인 생활 지원을 위한 법적 근거를 마련하고자 2012년 “노인 인구의 활동 능력 지원 및 노인들을 위한 보건사회서비스에 관한 법률(Act on Supporting the Functional Capacity of the Older Population and on Social and Health Care Services for Older Persons)”을 제정했다. 이 법률은 노인들이 가능한 한 오랫동안 자신의 집에서 거주하면서 독립적인 생활을 할 수 있도록 노인복지정책이 수립되어야 한다고 규정하고 있다. 이는 핀란드가 노인들만을 위한 생활 시설을 늘리기보다 노인이 최대한 지역사회 속에서 생활할 수 있도록 커뮤니티케어(community care)를 확대하는 방향으로 정책 기초를 설정한 것으로 볼 수 있다.

이러한 정책 기초에 따라 지방정부는 노인을 위해 다양한 유형의 재가복지서비스 개발, 택시 이용 보조금 지급, 자택 중심의 장기요양서비스 보조, 주택 개선 지원 등을 수행하고 있다. 결과적으로 자택이나 서비스주택에 거주하는 노인은 점차 증가하고 있다. 2010년 89.5%였던 75세 이상 노인의 자택 거주 비율은 매년 조금씩 늘어 2017년 91%를 넘었고, 2019년에는 91.7%를 기록했다. 초고령 노인 인구가 계속 늘면서 24시간 돌봄 서비스를 제공하는 서비스시설에서 생활하는 75세 이상 노인 비율도 함께 증가 추세를 보인다. 2010년 5.6%를 나타냈던 시설 생활 비율은 2015년 7%를 돌파했고, 2017년에는 7.5%까지 기록하기도 했다. 반면 의료시설 생활 비율은 빠르게 줄어들고 있다. 2010년 의료시설 생활 비율은 4.7%였지만, 2012년에는 4% 아래로 줄어들었고, 2016년에는 1.7%로 감소했다. 이후에도 계속 줄어 2019년에는 0.9%를 기록했다(Sotkanet, 2021a).

[표 2-6] 핀란드 75세 이상 노인 자택 거주 및 시설 입소 비율 추이

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
75세 이상 노인 자택 거주 비율	89.5 %	89.5 %	90.0 %	90.3 %	90.5 %	90.6 %	90.9 %	91.1 %	91.3 %	91.7 %
75세 이상 노인 서비스시설 생활 비율	5.6 %	5.9 %	6.1 %	6.5 %	6.7 %	7.1 %	7.3 %	7.5 %	7.6 %	7.3 %
75세 이상 노인 의료시설(병원) 생활 비율	4.7 %	4.4 %	3.8 %	3.1 %	2.6 %	2.1 %	1.7 %	1.3 %	1.0 %	0.9 %

출처: Sotkanet(2021a)

인구 고령화가 심화되면서 핀란드 역시 급격히 증가하는 장기요양서비스 수요를 경험하고 있다. 현행 제도에서 보건사회서비스 제공 의무는 지방정부에 있으므로 장기요양서비스도 지방정부 중심의 전달체계에 따라 제공된다. 장기요양서비스만을 위한 별도의 목적세나 사회보험제도가 존재하지 않고, 지방정부의 사회보건서비스 예산이 주된 재원이다. 장기요양서비스 유형은 크게 재가복지서비스와 병원, 노인서비스주택, 요양 시설 등을 통한 시설돌봄 서비스로 구분할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 노인들이 가능한 한 오랫동안 자택에서 생활하도록 지원하는 것이 핀란드의 정책 방향이고, 이를 위해 재가복지서비스를 확대하고 있어서 장기요양서비스를 위해 의료시설에서 생활하는 노인 수는 오히려 줄어들고 있다. 장기요양서비스를 위해 의료시설에 입원한 75세 이상 노인 수는 2010년 6,649명이었지만, 2013년에는 4,100명 정도로 줄었고, 2015년에는 2,000명 아래로 떨어졌다. 2018년부터는 1,000명 이하를 기록하고 있고, 2020년에는 오직 432명만이 장기요양을 위해 의료시설에 입원한 것으로 나타났다(Sotkanet, 2021b).

이처럼 장기요양서비스가 주로 노인의 자택에서 제공되는 경우가 많아지면서 노인을 돌보는 가족이나 지인의 역할이 중요해지고 있다. 특히 노인의 친인척이나 지인이 함께 거주하거나 주기적으로 방문하여 돌봄 서비스를 제공하는 비공식케어(informal care)가 증가하고 있다(Kalliomaa-Puha and Kangas, 2018). 공식케어(formal care)와는 다르게 노인을 돌보는 사람이 전문 인력이 아닌 일반인이라는 점과 그 제공 장소가 서비스 이용자의 집이라는 점이 비공식케어의 특징이다. 비공식케어의 수요와 공급이 빠르게 늘

자 핀란드 중앙정부는 2005년 “비공식케어지원법(Act on Support for Informal Care)”을 제정했다. 이 법률은 비공식케어 제공자를 지원하기 위한 서비스를 지방정부가 제공해야 한다고 규정하고 있으므로 각 지방정부는 서비스 제공자에게 돌봄수당(care allowance)을 지급하고 그들의 휴가를 위해 대체 인력을 지원해야 한다. 위 법률에 따라 비공식케어 제공자는 매월 최소 3일 이상의 휴가를 보낼 수 있다.

인구 고령화는 기억장애를 겪는 인구 규모도 증가시키고 있다. 현재 핀란드 인구 가운데 약 19만명이 기억장애를 경험하고 있고 매년 기억장애 환자는 약 1만4,500명씩 증가하는 것으로 추정된다. 2019년에 기억장애로 인해 처방을 받아 약을 산 사람은 약 8만 6,000명이었다(Finnish Institute for Health and Welfare, 2021). 이런 문제에 대응하기 위해 핀란드 중앙정부는 2012년에 국가 차원의 기억장애 대응 프로그램인 “National Memory Programme 2012-2020: Creating a memory-friendly Finland”를 발표했다. 이 프로그램이 궁극적으로 추구하는 목표는 기억력 친화적인(memory-friendly) 사회를 구축하는 것이다. 기억력 친화적인 사회란 “두뇌 건강을 증진시키고, 인지 관련 증상을 조기에 발견하여 대응하는 사회로서 인지 문제나 치매 진단을 받은 사람은 누구나 적절한 치료, 돌봄, 재활의 기회를 얻고, 환자 자신이 존엄하게 자신의 삶을 영위할 수 있도록 지원해주는 사회”를 의미한다(Ministry of Social Affairs and Health of Finland, 2013). 목표 달성을 위해 이 프로그램은 우선 핀란드 국민의 두뇌 건강 증진을 강조한다. 특히 두뇌 건강 증진을 위해 보건사회서비스 인력이 갖추어야 할 전문지식과 경험의 중요성과 주거, 문화, 교통, 교육 등 다양한 사회경제적 요인의 중요성을 지적하면서 지방정부와 공공기관의 정책 수립 과정에서 두뇌 건강을 위한 통합적 전략을 수립할 것을 제안한다. 이와 함께 이 프로그램은 기억장애 및 관련 질병에 대한 일반인들의 개방적인 태도가 기억력 친화적인 사회를 만드는 데 매우 중요함을 강조한다. 사회적으로 기억장애에 대해 열린 분위기가 조성되지 않으면 기억장애의 예방, 조기 발견, 치료, 서비스 제공의 효과성이 떨어지기 쉽기 때문이다. 핀란드의 기억장애 대응 프로그램이 발표된 이후, 많은 지방정부는 기존 건강검진서비스에 두뇌 건강 증진과 관련된 내용을 추가했고, 핀란드알츠하이머협회(Muistiliitto)와 같은 민간단체들은 공공기관과의 협력을 통해 기억장애에 대한 사람들의 태도와 인식을 변화시키기 위한 행사를 적극적으로 실시하고 있다.

제3장

노동시장 변화와 복지국가 유형별 대응

제1절 영국

제2절 독일

제3절 스웨덴

제4절 핀란드

제 1절

영국

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 영국 노동시장과 코로나 팬데믹의 영향

코로나바이러스 팬데믹 발발 전 영국 노동시장은 2020년 초에는 남성과 여성을 합친 고용률과 실업률이 각각 76.5%, 3.9%를 기록할 정도로 비교적 견고했다(영국통계청(ONS), 2020b). 영국은 2020년 1월과 3월 사이에 코로나바이러스의 급속한 확산으로 고통을 겪었다. 첫 번째 국가 봉쇄령(록다운, lockdown)이 실시된 이래 최근까지 두 차례의 국가 봉쇄령과 작은 규모의 지역 봉쇄령이 실시되었다. 봉쇄 조치는 노동시장, 특히 서비스 산업과 같은 고객 대면 산업에 부정적인 영향을 미쳤다. 휴가와 다양한 다른 계획들이 봉쇄령 기간 동안 사람들의 고용을 유지하기 위해 도입되었지만, 팬데믹 기간 동안 많은 사람들이 해고당했으며, 실업률이 크게 증가하였다. 이러한 경제활동 중단은 노동시장에 부정적인 영향을 끼쳤으며, 이는 젊은 연령층에서 더욱 크게 느껴졌다(ONS, 2021).

2021년 8월 기준, 고용률과 실업률은 각각 75.2%, 4.6%로 추정된다(ONS, 2021). 급여를 받는 직원 수는 2,890만명으로 추산되며, 팬데믹 이전의 2,910만명에 약간 못 미치는 수치이다. 2021년 5월과 7월 사이에 집계된 약 100만에 가까운 일자리(구인)는 2021년 7월 봉쇄령 조치 해제 이후 노동시장이 회복되고 있음을 보여주는 자료이다. 그러나 이러한 일자리(구인)의 대부분은 반복된 봉쇄령 조치 동안 고객 대면 부문에서 사라진 일자리일 수 있다는 점에 유의해야 한다.

2020년에는 약 3,200만명의 취업자가 집계되었다. 이들 중 87%는 근로자이고 13%는 자영업자였다. 1995~2020년 고용 형태(정규직 또는 시간제)는 상대적으로 안정적이었지만, 자영업자 중 시간제 근로자가 눈에 띄게 증가했다.

[표 3-1] 고용 현황별 취업자 수 추이

연도 (Q4: 10-12)	총고용 (천명)	근로자	자영업자	근로자		자영업자	
				풀타임	파트타임	풀타임	파트타임
1995	25,593	86%	14%	74.8%	25.2%	80.2%	19.8%
2000	27,318	88%	12%	74.5%	25.5%	78.2%	21.8%
2005	28,682	87%	13%	74.9%	25.1%	76.9%	23.1%
2010	29,106	86%	14%	73.1%	26.9%	73.3%	26.7%
2015	31,346	85%	15%	73.9%	26.1%	70.5%	29.5%
2020	32,023	87%	13%	76.5%	23.5%	69.1%	30.9%

참고: ONS(2021c) 데이터 기반 저자 구성. 총고용에는 정부 훈련자 혹은 무급가족종사자 제외

고용 안정, 고용의 질, 그리고 적절한 급여는 현재 영국 노동시장의 핵심 쟁점들이다. 100만명가량의 근로자가 정규직 일자리를 찾지 못해 시간제 근로를 하고 있는데, 이는 시간제 근로자의 13%에 해당한다(ONS, 2021b). 5%의 근로자들은 자신을 ‘임시 근로자’라고 생각했고, 그중 3분의 1은 정규직 취업의 어려움 때문이라고 말했다. 고용계약이 고용 안정이나 충분한 근무시간을 보장하는 것은 아니다(ONS, 2018). 근로자의 2.8%가 최소 근무 시간(Koumenta and Williams, 2019)과 수입을 보장하지 않는 영(0)시간계약(zero-hour contract)을 체결한 것으로 보고되었다. 근로자의 3.4%가 부업을 갖고 있기 때문에 낮은 임금 수준은 문제가 될 수 있다(ONS, 2021a). 이러한 특징들은 전체적으로 불안정한 고용을 의미한다.

2 직 경제(Gig Economy): 기대와 현실

직 경제 부상은 고용 불안정성 증가의 한 원인이다. ‘직 경제’라는 용어는 비교적 새로운 용어이기에 이에 대한 공식적인 정의는 없다(ONS, 2020a; 2021a; FullFact.Org, 2017). 이들은 종종 ‘공유경제’ 근로자(Balaram, Warden and Wallace-Stephens, 2017), ‘독립’ 근로자(MGI, 2016), 단기 계약 근로자로 불린다(ONS, 2021a). 공식적인 정의의 부재는 직 경제 규모 추정을 어렵게 한다. 2016년 법원 소송 기록에 따르면, 런던에 약 3만명의 우버 운전자들이 있었고, 영국 전체로는 4만명의 운전자가 있었다(Aslam

and Farrar & Others, 2016). 공유경제 근로자로 광범위하게 정의된 이전 추정치에 따르면, 이 범주에 속하는 사람은 100만명(Balaram, Warden and Wallace-Stephens, 2017)에서 130만명 사이였다(Taylor et al., 2017; FullFact.Org, 2017b).

Balaram & colleagues(2017)은 공유경제를 자산 기반과 노동 기반 두 가지 유형으로 구분한다. 전자는 숙박업소나 자동차(에어비앤비 등) 등 활용도가 낮은 자산을 공유하여 수입을 늘리려고 하는 반면, 후자는 주문형(on-demand) 서비스를 제공하여 주 수입원 혹은 2차 수입원을 만드는 데 초점을 맞춘다. 널리 알려진 업무 정의는 각 경제 노동자가 테크 기업에서 근무하고, 디지털 플랫폼을 통해 노동력을 돈으로 교환하는 것으로 이해되는 노동 중심 공유경제에 더 가깝다(Department for Business, Energy & Industrial Strategy(BIS), 2018). 이러한 디지털 플랫폼 중 다수는 사용자와 서비스 제공업체를 연결하는 테크 기업이다. 여기에는 프리랜서(freelancing, 예: Upwork), 교통(예: Uber), 음식 및 상품 배달(예: Deliveroo, Just Eat, Uber Eats, Hermes), 기타 잡역부 및 개인 서비스(예: Task Rabbit) 등이 포함된다(FullFact.Org, 2017a; Johnes, 2019).

유연성, 더 나은 기회 및 급여, 추가 소득 기회, 더 많은 일자리 구하기가 각 경제에서 일하는 동기로 자주 언급되었다(HM Government, 2018). 각 경제 분야 종사자 중 44%는 고도로 숙련되고 학위 교육을 받은 사람들이다. 60%는 전문 서비스를 제공하고, 33%는 수동 또는 개인 서비스를 전문으로 하며, 16%는 운전 및 배달 전문가이다(Balaram, Warden and Wallace-Stephens, 2017). 이 개인들은 더 큰 '(자기)통제와 자유'와 독립을 추구할 가능성이 높다(BIS, 2018).

각 경제는 열악한 고용 안정성, 저임금, 무임금(미취업, 실업) 순환(low-pay-no-pay cycle) 등 몇 가지 주요한 고용 특성을 지니고 있다(SSCU, 2019; MacDonald and Giazitzoglu, 2019). 플랫폼이 '유연한' 고용을 제공함에 따라 이들 중 대부분은 임시직이거나 영(0)시간 계약(zero-hours contract)을 체결한다. 임시적인 '각'(경제)에서 '주문형' 서비스 일을 하는 대부분의 각 경제 노동자들은 그들의 고용 안정성이 열악하다고 생각한다(HM Government, 2018). 각 경제에서 얻는 중위소득은 2018년 가치 기준 5,634파운드로 추정되었다(BIS, 2018). 소득 수준은 역할 유형에 따라 크게 달라졌다. 약 25%는 시간당 평균 7.50파운드(BIS, 2018) 미만이 지급되었는데, 이는 2018년 국가

최저임금인 7.83파운드에 못 미친다(Gov.UK, 2021). 또 다른 연구는 61%가 1만1,500 파운드(2017년 기준)(Balaram, Warden and Wallace-Stephens, 2017) 미만의 임금을 받는다는 것을 발견했는데, 이는 학위를 취득한 고숙련 근로자 비율이 높음에도 불구하고 상대적으로 낮은 수준의 급여를 받는다는 것을 보여준다. 각 경제의 기대와 현실 사이의 불일치로 인해, 이 부문은 '노동의 상품화'(Katta et al., 2020)와 가짜 자영업자(bogus self-employment)와 '강제된 기업가 정신'을 조장하는 '탈정형화 고용'으로 간주되기도 한다(MacDonald and Giazitzoglu, 2019).

기술 플랫폼의 서비스 제공자가 되기 위한 장벽은 상대적으로 낮았기 때문에 접근하기 쉬운 기술을 사용하여, 만약에 없었다면 일을 할 수 없었을 사람들에게 각 경제 일들을 쉽게 제공할 수 있었다. 이러한 새로운 방식의 '일자리 찾기'는 각 경제에서 노동력 증가를 불러옴으로써, 고용으로 전환하는 데 도움이 되는 젊은층과 경제활동이 적은 인구에게 특히 매력적이었다.

각 경제 노동자들은 다른 유형의 근로자들보다 젊은 경향이 있다. 그들 중 약 56~60%가 35세 미만이다(BIS, 2018; SSCU, 2019). 또 다른 연구에서는 자산 기반 각 경제 수치를 포함했을 때 약 34%가 30세 미만일 것으로 추정했다(Balaram, Warden and Wallace-Stephens, 2017). 어쨌든 이 수치는 근로자의 26%, 자영업자의 11%에 비해 훨씬 높다(FullFact.Org, 2017b). 또 다른 연구는 Deliveroo 근로자의 60%가 25세 미만이었다고 보고했는데(Balaram, Warden and Wallace-Stephens, 2017), 이는 연령 분포가 각 경제 내 업무의 특성에 따라 상당히 다르다는 것을 보여준다. 성별 측면의 경우, BIS(2018)와 SSCU(2019)는 남성과 여성의 비율이 거의 동일하다고 보고한 반면, Balaram et al.(2017)은 자영업자의 특성과 유사하게 남성(69%)이 여성(31%)보다 두 배 더 많은 것으로 추정했다.

고용 상태의 경우, 2017년 테일러 리뷰는 각 경제 노동자의 절반 이상(58%)이 정규직으로 일하고 있다고 보고했다. 각 경제 근로자는 추가 수입을 얻기 위해 부업을 하는 사람들을 포함하기 때문에, 자체 보고한 고용 상태는 다양한 유형을 띠고 있다. 돈을 벌기 위해 온라인 플랫폼을 사용하는 16~75세 개인을 대상으로 한 조사에서, 정규직은 53%, 파트타임 12%, 자영업자 9%, 전업 부모 3%, 은퇴 3%, 학생 11%, 나머지는 비경제활동 인구인 것으로 나타났다(SSCU, 2019).

3 불안정한 고용 증가에 대한 정책 대응

영국의 각 경제 노동자들이 경험한 많은 문제들이 있지만 그들에 대한 정책 대응은 느리다. 새로운 작업 방식이 등장함에 따라, 위에서 논의한 문제에 대한 정책 대응이 느리게 전개되고 있다. 거대 기술 기업인 우버가 연루된 두 번의 법원 판결은 복지정책에 이어 고용정책의 변화로 가는 길을 열어줄 것으로 기대된다. 따라서 복지정책에 대한 함의로 넘어가기 전에 법적 측면과 두 가지 법원 판결에 대해 설명한다.

지금까지 ‘노동자’라는 용어는 일하는 사람들을 지칭하기 위해 사용되었다. 그러나 이 절에서는 고용법에 의해 고용 안정성과 질을 보호받는 근로자 또는 자영업자를 나타내는 법적 함축적 의미로 사용된다.

가. 각 경제에서의 유연성: 노동자들에게 양날의 칼

각 경제의 핵심 문제는 ‘유연성’으로 인해 각 경제 노동자들에게 다양한 문제를 발생시킨다는 점이다. 플랫폼 제공자들은 공급자와 사용자를 연결하는 것을 그들의 주요 기능으로 간주하고, 플랫폼의 서비스 제공자들(각 노동자)을 ‘독립 계약자’, 따라서 자영업자로 정의한다. 고용법상 근로자는 자영업자와 달리 급여를 받고, 휴가를 보장받으며, 근로조건 모니터링(휴식시간과 주당 최대 근로시간)을 할 수 있지만, 자영업자는 해당되지 않는다.

지금까지의 각 경제 문제에 대한 정책 논의는 공정한 임금, 휴가 권리, 차별에 대한 보호 등 고용 권리에 초점을 맞추고 있다. 2016년 두 명의 우버 운전기사가 우버를 법정에 세우면서 우버 운전기사를 ‘독립 계약자’로 분류하는 것에 이의를 제기했고, 더 나은 고용 조건을 주장했다(Aslam and Farrar & Others v Uber 2016). 법원은 a) 서비스가 제공되고 방식, b) 운전자, 고객 및 우버 간의 상호작용을 지시하는 플랫폼의 설계, c) 우버가 운전자에게 부과한 다양한 통제와 제한사항 등이 자영업자보다 고용하는 사업체에 가깝다며 우버 근로자들은 실제로 근로자이며 독립 계약자가 아니라고 판결했다. 법원은 운전자들에게 국가 최저임금, 휴일 및 법정상병급여(statutory sick pay), 휴가권(휴무 등), 휴식시간, 주당 최대 근로시간을 보장받을 자격이 있다고 판결했다. 우버는 이후 2021년 2월(Uber BV and others (Appellants) v Aslam and others (Respondents)), 만장일치로 기각된 대법원에 상고함으로써 판결에 이의를 제기하며 각 경제 사업자들에게 강력

한 선례를 남겼다. 이 두 건의 법원 판결은 각 경제 고용 불안정성을 개선하는 데 긍정적인 변화를 가져올 것으로 예상된다.

각 경제 분야에서 일하는 사람들을 보호하는 것과 기술 혁신을 촉진하는 것 사이에서 적절한 균형을 맞추는 것은 난제이다. 테일러 리뷰(2017)는 “권리와 책임의 공정한 균형, 기본적인 보호 및 업무의 진전”을 요구하며 “새로운 작업 방식”을 인정하는 보다 현명한 규제 도입에 있어 협력적 접근 방식을 주장했다. 그러나 기술 대기업들은 세금이나 기타 법적 의무와 같은 책임을 회피하면서 성장 및 이익 창출에는 적극적이라는 것은 널리 알려져 있다. 이러한 ‘존재하지만 존재하지 않는’ 접근법은 ‘맞물림(embedding)’과 ‘엇갈림(disembedding)’이 동시에 일어나기 때문에 일부에서는 역설적이라고 비판한다 (Katta et al., 2020). Adams et al.(2018)은 ‘독립 계약자’ 정의를 채택하면 각 경제에 종사하는 사람들에 대한 세금 의무가 낮아지기 때문에 거대 기술 기업들이 영국 세금 제도의 약점을 악용하고 있다고 주장한다.

일각에서는 고용과 세법 사이의 더 나은 조정을 옹호하며, 각 경제의 특성을 반영하기 위해 법적 분류 체계의 변경이 필요하다고 주장한다(Adams, Freedman and Prassl, 2018). 또 다른 이들은 시장 착취를 방지하고 각 경제 노동자들을 보호하기 위해 영국의 경쟁법을 개정(Balaram, Warden and Wallace-Stephens, 2017)하는 것과 같은 더 많은 규제를 요구한다. 각 경제에 종사하는 사람들은 그들의 고용 상태(독립 계약자, 에이전시 근로자, 자영업자)에 따라 서로 다른 이해관계를 가지고 있다. Balaram et al.(2017)은 고용 상태에 문제를 제기하고자 하는 사람들이 더 쉽게 접근할 수 있도록 법원(조사위원회) 신청료(the tribunal filing fee, 2017년 1,200파운드)의 철폐를 제안하기도 하였다.

나. 팬데믹 동안의 지원: 각 경제 노동자에 대한 제한된 보장

다른 한편으로 복지정책은 대응이 더디다. 각 노동자들이 겪는 문제를 다루는 독립적인 복지정책은 없다. 위에서 논의된 법적 측면들은 각 경제 노동자들을 위한 복지정책에 몇 가지 영향을 미친다. 그들은 유니버설 크레딧(UC)과 같은 사회 지원 프로그램을 받을 자격이 있지만 자영업자에게 제공되지 않는 구직자 수당(JSA)은 받을 수 없다. 자격 수준은 고용 상태가 자영업자인가 고용자인가에 따라 다르다.

각 노동자들에게 제공되는 제한적인 복지정책은 팬데믹 기간 동안 강조되어왔다. 봉쇄 기간 동안, 정부는 고용주로부터 일시적인 무급 휴가를 요청받은 근로자에게 월 급여의 80%까지(월 최대 2,500파운드까지) 소득을 지원하는 이른바 임시휴직 제도(the furlough scheme)라고 불리는 코로나바이러스 일자리 유지 제도(the Coronavirus Job Retention Scheme, CJRS)를 도입했다. 이 정책은 널리 이용되어 전체 노동자의 3분의 1이 이 계획에 참여했으며(Pope, Dalton and Tetlow, 2020), 참여한 사람은 960만명에 달했다.

자영업자소득지원제도(SEISS, Self-Employment Income Support Scheme)도 코로나바이러스 일자리 유지 제도(CJRS)와 함께 도입됐다. 이 제도는 팬데믹 기간 동안 최소 30%의 손실을 입은 자영업자에게 최대 7,500파운드의 일회성 보조금을 지급하고, 손실이 적은 자영업자에게는 2,850파운드의 보조금을 지급했다(Gov.UK, 2020a). 보조금 규모를 감안할 때 CJRS만큼 후하지 않은 것으로 평가된다. 고용주가 직원을 대신해 청구한 코로나바이러스 일자리 유지 제도(CJRS)와는 달리, 자영업자소득지원제도(SEISS)는 자격을 증명하고 손해를 청구하기 위해 더 복잡한 절차를 필요로 했다. 보조금을 받을 자격이 되려면 사업체가 2년의 과세 연도(2019/20 및 2020/21년) 동안 운영되었어야 하며, 2019/20년의 유효하고 시기에 맞는 소득세 신고 기록과 함께 다음 해에도 계속 운영될 계획이어야 한다(Gov.UK, 2020a). 이 제도는 주로 거래이익(총이익)이 5만 파운드 미만인 소기업에서 이용할 수 있으며, 사업 외의 다른 수입원들과 같거나 더 큰 거래이익이 있어야 한다. 운송 운전자들의 경우, 자가격리를 지시받은 사람들에게 한해 500파운드가 지불될 수 있다(Gov.UK, 2020b). 저소득층은 주거, 장애, 저소득, 육아수당과 관련된 지원을 제공하는 사회 지원 프로그램인 유니버설 크레딧(UC)을 청구할 수 있다. 유니버설 크레딧(UC)은 자영업자들이 소득 지원을 받기 위해 충족해야 하는 자체 기준을 가지고 있다. 반면 자영업자소득지원제도(SEISS) 보조금은 이미 유니버설 크레딧(UC)을 받는 사람들에게 제공되었지만, 보조금을 수령하면 유니버설 크레딧(UC) 지급액이 감소하거나 중단될 수 있다.

다. 미래 정책 어젠다

각 경제의 특성 메커니즘, 그리고 그것이 노동자들에게 미치는 영향을 고려할 때 영국

에서 정책 입안자들이 해결해야 할 몇 가지 문제들이 있다.

첫 번째 이슈는 고용 안정과 그것이 노동자들의 근로와 생활 환경에 어떤 영향을 미칠 수 있는지에 관한 것이다. SSCU(2019)는 “플랫폼 노동은 호출형 근로의 광범위한 연속체의 일부”라고 말한다. 일련의 연결되지 않은 짧은 업무가 가능하고 이에 따라 각 노동자는 실질적으로 업무 패턴을 확립하거나 업무를 계획할 수 없는 영(0)시간 계약에 의해 근로를 하고 있다. 구직자수당(JSA)은 주로 이전 국민보험기여금(NIC) 기록이 있는 근로자들을 지원하기 때문에 각 노동자에게 제공되지 않을 수 있다. 유니버설 크레딧(UC)과 같은 기존의 사회 지원 프로그램은 지원을 제공할 수 있지만, 적시에 지원을 제공할 만큼 충분히 유연하지는 않을 수 있다. 자격 증명과 지원 수준 평가 절차는 오래 걸릴 수 있으며, 근로자들은 소득이 없는 시기에 놓일 수 있다.

두 번째 이슈는 각 경제의 낮은 임금에 관한 것이다. 대다수의 각 노동자들은 소득이 낮으며, 그들 중 많은 수가 계속해서 저소득층일 수 있다. 테일러 리뷰(2017)는 이에 대해 경고하며, 각 경제가 ‘좋은 일자리’가 되고 근로자들이 지속적으로 저소득을 얻는 것을 막기 위해 급여가 시간이 지남에 따라 증가해야 한다고 주장했다. 유니버설 크레딧(UC)은 저소득층을 위한 주요 사회 지원 시스템인 반면 정부는 수당액을 최소한으로 유지하려고 한다. 예를 들어, 유니버설 크레딧(UC)이 일을 통해 소득을 증가시키도록 동기를 부여한다는 가정하에 팬데믹 기간 동안 제공되는 주당 20파운드의 인상을 철회할 계획이다(BBC, 2021). 최근 언론 보도에 따르면, 이 계획은 80만명 이상의 사람들이 철회의 결과로 빈곤에 빠질 것이라는 경고를 받았기 때문에 정부 내에서 지지를 얻지 못하고 있다(Savage and Helm, 2021). 현재의 정책 구조하에서, 각 노동자들은 충분한 보호와 지원 없이 남게 될 가능성이 높다.

제2절

독일

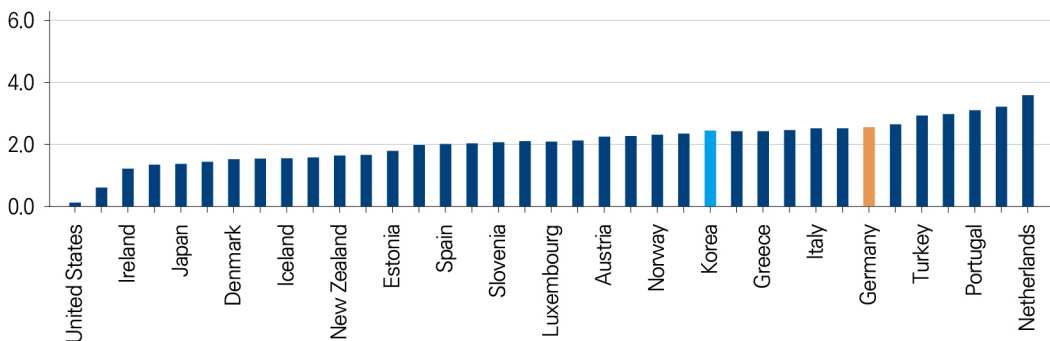
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 독일 노동시장의 특성

이 장에서는 독일의 고용과 노동의 주요 발전과 특히 탄력적인 근무 형태와 독일 복지 시스템에 초점을 맞출 것이다. 이 동향에 대한 세부적 분석을 살펴보기 전에 먼저 독일의 최근 고용 관련 변화와 이에 대응하는 정책을 이해하는 데 중요한 세 가지 중요한 맥락적 배경 특성을 검토한다. 이는 i) 독일 노동시장의 규제, ii) 성별 관련 격차 iii) 감소하고 있지만 여전히 지속되는 동서독 격차이다.

가. 선택적 유연성이 있는 규제된 노동시장

국제 비교에서, 독일 노동시장은 비교적 높은 수준의 고용 보호를 보여준다. 이를 설명하기 위해 다음은 이론적으로 최소 0(최저 보호)에서 6(최고 보호)까지 기준으로 제시된 국가 내 고용 보호 정도의 종합 척도인 OECD 고용보호법(Employment Protection Legislation, EPL) 지수의 현재가치를 보여준다(OECD 2020a, 2013 세부정보).



[그림 3-1] 국제 비교에서의 고용보험법, 2019(OECD EPL 인덱스 버전 1)

출처: OECD, 2021.

이상에서 알 수 있듯이, 전반적인 독일의 수치는 2.6으로 비교적 고용 보호가 높은 남유럽 국가들과 비슷하며, 한국과도 거의 비슷하다. 독일 노동시장 내에서 1차 노동시장에서 종속계약을 체결한 ‘핵심 근로자’는 고용 관계의 유연화로부터 안전하게 보호된다. 동일한 지표의 시간 경과 추이는 이러한 수준의 고용 보호가 지난 40년 동안 대체로 안정적으로 유지되었음을 보여준다.

[표 3-2] 정규직 해고에 대한 고용 보호(OECD 인덱스 V. 1)와 기간제 근로자 규제(OECD 인덱스 V. 1)

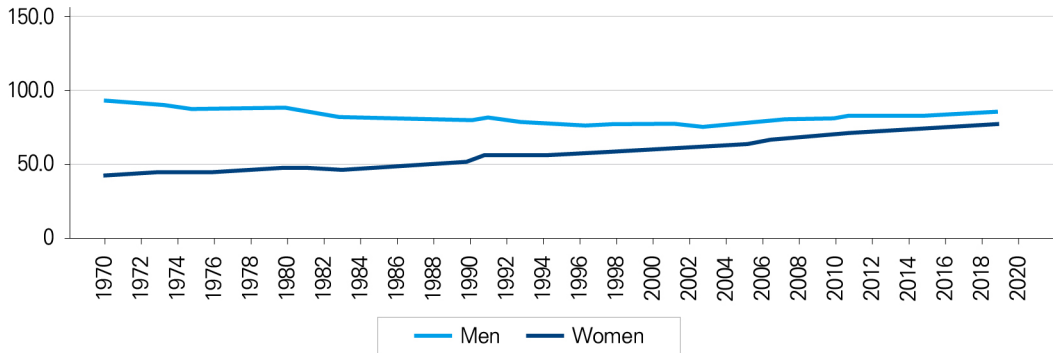
	개인해고에 대한 고용 보호(정규직 근로자)	기간제 근로자 고용에 대한 고용 보호
1985	2,5	5,0
1990	2,5	3,3
2000	2,6	2,0
2010	2,6	1,0
2020	2,6	1,4

출처: OECD, 2020b.

그러나 다른 많은 나라들과 마찬가지로, 독일도 노동시장 유연화를 요구하는 세계화 압력에 노출되어 있다(Buchholz et al., 2009). 그러나 독일에서는 이러한 유연화 요구가 주로 ‘2차’ 노동시장에 종사하는 근로자들에게 돌아갔다. 기간제 근로자 고용에 대한 규제는 1980년대 중반 이후부터 상당히 완화되었고 최근에는 어느 정도 강화되었다. 독일은 최근 수십 년 동안 핵심 근로자의 고용을 대부분 그대로 유지하면서 ‘주변부에서의 유연화’(Buchholz, 2008) 전략을 따랐다.

나. 남성 생계부양자 모델에서 (여전히 성별화된) 맞벌이 모델로

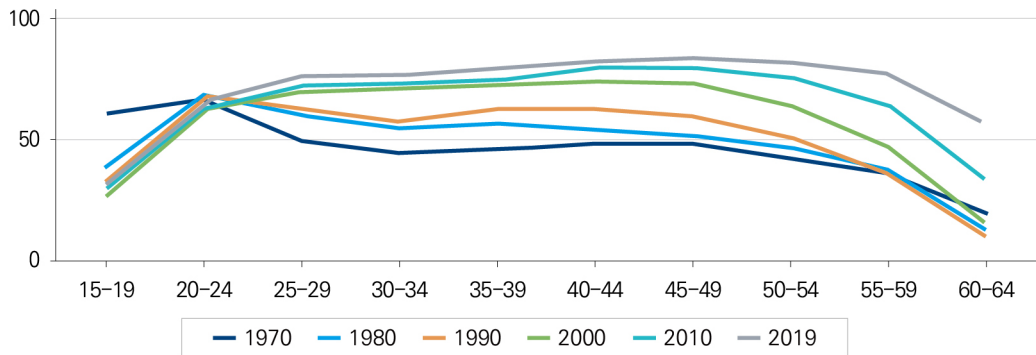
독일 사례(보수주의 복지체제 국가로 불리는 다른 국가들)의 또 다른 본질적인 특징은 감소하고 있지만 여전히 지속되고 있는 고용의 성별 격차이다. 전통적으로 독일은 남성들이 주로 가정의 수입을 책임지는 전통적인 ‘남성 생계부양자 모델’을 따랐다. 여성들은 주로 돌봄을 제공하는 사람으로 간주되었고, 그들의 사회보장 권리는 배우자로부터 파생되었다(Lewis and Ostner, 1994).



[그림 3-2] 독일의 성별 고용률(25~64세)

출처: OECD, 2021.

독일의 성별 고용률 추이를 보면, 1970년대 보편적으로 높은 남성의 고용률(약 90%)과 비교적 낮은 여성 고용률(약 40%)을 보여준다. 이후 수십 년 동안, 성별에 따른 고용률은 2019년까지 대체로 수렴되어 성별 격차가 5%포인트 미만(남성 82.0%, 여성 77.6%)에 이르렀다. 또한 여성의 고용은 점점 더 남성의 수치에 접근하고 있다. 1970년대에 많은 20~30대 여성들이 출산으로 인해 일이 중단됐지만, 새로운 데이터는 이제 평생에 걸쳐 더 높은 수준의 고용을 보여준다.



[그림 3-3] 여성 고용 연령별 패턴. 15~19세부터 60~64세까지 5세 기준으로 구분

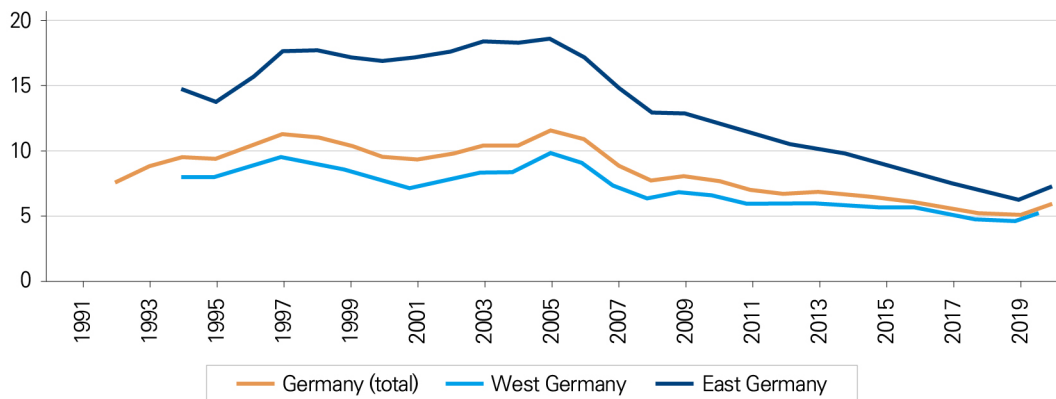
출처: OECD, 2021

그림에도 불구하고, 전반적인 고용 수준은 비슷하게 되었지만, 여전히 차이가 존재한다. 2019년 기준 0~2세 자녀를 둔 여성의 모성 고용률(maternal employment rate)

이 52.8%에 불과하다는 점에 비춰볼 때 출산 직후 몇 년간 여성들이 상당한 수준으로 직장을 떠나고 있음을 알 수 있다(OECD, 2021b). 아이들이 유치원을 다닐 수 있게 되면 여성들이 다시 일을 할 가능성이 높다는 것은(3~5세 자녀를 둔 여성은 75.5% 고용률을 보임) 독일 보육 시스템의 진척을 보여주기도 하지만 여전히 가족들의 요구에 대한 직장 적응은 종종 여성의 노동력연결(labour force attachment)의 희생에 의해 이뤄진다는 것을 숨길 수 없다. 유연한 근무 형태, 특히 시간제 근로에서 성별에 따른 패턴을 볼 때 이 문제를 다시 살펴볼 것이다.

다. 노동시장 회복의 지역별 차이

독일의 최근 역사에서 주요한 사건 중 하나는 독일연방공화국(서독)과 옛 독일민주공화국(동독)의 통일이었다. 다음은 1991년 통일 이후 지역별 구체적인 실업률을 나타내는데, 이는 2000년대 중반까지 동독이 20%에 달하는 높은 실업률을 유지하고 있었음을 보여준다. 그러나 그 이후로 실업률은 두 지역에서 모두에서 감소했으며, 특히 2020년까지 동독의 실업률은 서독보다 1.7%포인트 높은 수준에 그쳤다. 이러한 발전의 일부는 동독 대도시의 경제성장에 기인한 반면 동독의 농촌 지역은 여전히 지나치게 높은 실업률을 보이고 있다. 그러나 동서 차이는 점점 모호해지고 있으며, 미래에는 개괄적으로 동서 차이를 살펴보는 것보다 구조적으로 강하고 약한 지역을 구별하는 것이 더 적절할 수 있다(Fuchs et al., 2015).



[그림 3-4] 독일의 실업률: 총합, 서독 vs. 동독

출처: destatis, 2021a

2 노동의 유연화: “정상적인 고용 관계” 붕괴?

1960년대와 1970년대의 ‘경제적 기적’을 통하여, 독일 노동시장은 고용주가 안정적으로 정규직 고용을 하는 소위 ‘정상 고용 관계(Normalarbeitsverhältnis)’에 의해 지배되고 있었다. 주로 생계부양자인 남성들과 맺어진 이 고용 관계는 적절한 임금 수준과 개인을 보호하는 충분한 복지 시스템을 통해 가정의 경제적 안정의 기초가 되는 것으로 여겨졌다(Mückenberger, 1985). 1970년대의 경제 위기로 인한 구조적 실업과 유연 근무 형태의 증가는 이 고용 모델을 점점 더 위협에 빠뜨렸고, 그래서 가능한 ‘붕괴’ 또는 심지어 ‘정상적 고용 관계의 종말’에 대한 논의가 독일 노동시장 조사에서 인기 있는 주제가 되었다.

이와 관련하여, 우리는 고용의 종신적 특성(기간제 고용), 정규직 지향(시간제 고용), 임금 수준(마이너 고용/450 유로 잡), 고용주와의 직접적 관계(임시직) 측면에서 다양한 가능한 차이를 살펴볼 것이다. 이러한 모든 비정형 고용에 대해, 우리는 기본적 동향을 살펴보고 가장 영향을 많이 받는 집단을 파악하며, 잠재적인 사회적 결과를 개략적으로 설명하고, 해당될 경우, 부작용 해결을 위한 복지 전략을 설명할 것이다.

마지막으로 우리는 ‘정상 고용 관계의 붕괴’라는 논제로 돌아가서, 붕괴가 발생했는지 여부를 평가하고 독일 복지제도에 미치는 영향을 논의할 것이다.

가. 기간제 고용(Fixed-term employment)

기간제 고용은 고용 기간이 미리 정해진 기간으로 제한되어 있는 직업 유형과 관련이 있다. 즉 일자리는 정상 고용 모델에서와 같이 더 이상 종신적이지 않다. 전체 종속고용(dependent employment)에서 기간제 고용의 발생률은 1983년 10%에서 2008년 14.7%로 증가했고, 그 이후로 2019년 12.0%로 소폭 감소했다(OECD, 2021a). 특히, 코로나19 위기는 경제불황 속에서 고용주는 기간제 근로자를 신규로 고용하기보다 전체적인 신규 채용 수를 줄였기 때문에 기간제 근로 발생률에 거의 영향을 미치지 않았다(Seils and Emmler, 2021:5).

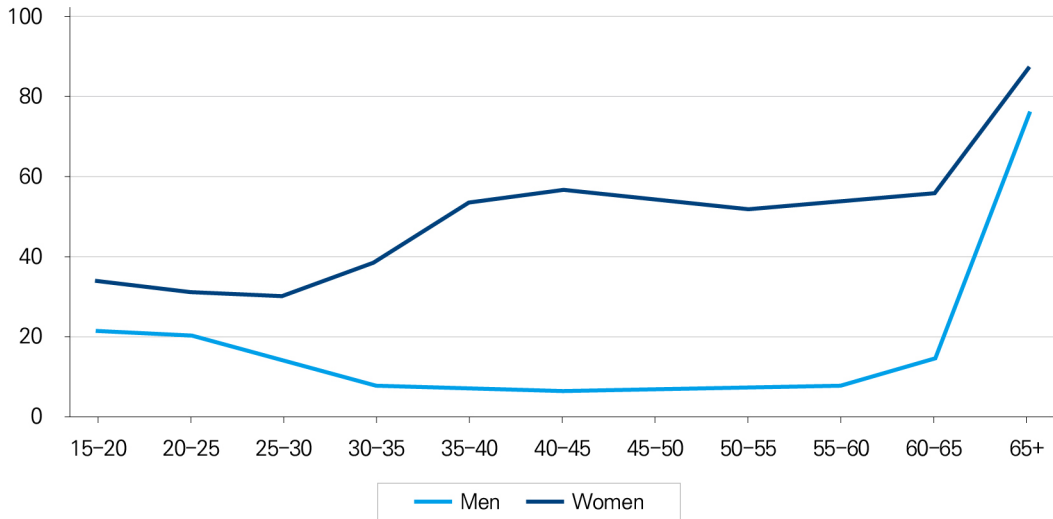
기간제 고용은 연령별로 노동 형태가 크게 다른 경향이 있다. 경력자는 8.7%(25~64세), 고령자는 3.0%(55~64세)에 불과하지만 청년층(15~24세) 고용의 절반 이상

(50.7%)을 차지한다. 청년층에서 이렇게 높은 비율을 보이는 이유 중 하나는 기간제 고용이 직업훈련 계약을 수반하기 때문이다(Hünefeld and Siefer, 2018:239). 또한, 고용주는 직업훈련을 받은 후에도 기간제 고용을 연장된 '견습 기간'으로 활용하여, 신규 입사자의 자격을 심사하고 기업의 요구사항에 대한 적합성을 평가하는 경향이 있다(Seils, 2016:2). 기간제 일자리는 특히 교육 및 교직(Teaching) 분야뿐만 아니라 사회 부문(예: 사회복지 단체, 종교 단체 또는 협회)에도 널리 퍼져 있다(Hohendanner, 2018:4; Seils and Emmmler, 2021:8). 학력별 분포는 U자형으로 직업훈련이 끝나지 않은 집단과 학위가 있는 집단에서도 높은 비율을 보이고 있다. 직업훈련 집단의 기간제 고용률이 높은 것은 주기적 변화가 발생하기 쉬운 2차 노동시장에서 저숙련 노동자의 잦은 배치로 인한 것이지만, 학위 소유자들의 높은 고용률은 종종 '견습 기간' 논의로 정당화된다(Seils and Emmmler, 2021:7).

전체 비정규직 근로자의 약 44.2%가 정규직으로 고용된다(Hünefeld and Siefer, 2018:242). 따라서 기간제 고용이 정규직 전환을 위한 '디딤돌'로 사용될 수 있지만(Scherer, 2004), 그것이 장기적 상황으로 바뀌면 해로울 수 있다. 이는 다양한 이유 때문인데, 기간제 근로자는 현저히 낮은 임금 수준으로 인해 어려움을 겪기에(Hünefeld and Siefer, 2020:239), 정규직 근로자(7.5%)보다 빈곤 위험이 두 배(15.5%) 더 높다(Seils, 2016:4). 기간제 일자리의 비종신적 성격을 감안할 때, 그들은 노동시장의 불확실성에 훨씬 더 많이 영향을 받고(Hünefeld and Siefer, 2020:239) 사회에 낮은 수준으로 소속되었다고 느낀다(Gundert and Hohendanner, 2011). 이러한 노동시장의 불확실성은 결혼과 가족 형성에도 부정적인 영향을 미친다(Seils, 2016:4). 특히, 기간제 일자리의 여성들은 안정적인 직업을 얻을 때까지 첫 출산을 미루는 경향이 있다(Auer et al., 2015).

나. 시간제 고용(Part-time employment)

시간제 고용은 근로 시간에 대한 정상적인 고용 관계의 유연화를 의미한다. 국제 비교에서, 그것은 종종 30시간 이하의 고용으로 언급된다. 독일에서 시간제 고용은 매우 젠더화된 현상이다. 2019년까지 약 48.9%의 여성이 시간제로 고용된 반면 남성은 11.5%에 불과했다(destatis, 2020).



[그림 3-5] 독일 남녀 연령별 시간제 고용률, 2019(종속고용의 %)

출처: destatis, 2020

게다가 남성들은 초기 경력(20대 중반까지)과 은퇴 전후로 시간제로 일하려는 경향이 있는 반면, 여성들의 시간제는 30대 중반 이후의 고용에서 지배적인 비중을 차지하는 것으로 나타나, 시간제 근로는 가족 형성 과정(family phase)에서 주로 여성들이 활용하고 있음을 암시한다. 이 가정은 시간제 고용을 하는 이유로 재확인된다. 2019년까지 남성은 대부분 교육 및 훈련과 병행하는 시간제로 일한다고 답했다(20~24세 중 72.5%, 25~29세 남성 중 61.5%가 시간제로 일하는 이유로 답함). 이와 대조적으로, 여성들은 30대 중반 이후의 육아 의무(35~40세 여성 63.7%) 또는 50대 초반의 노인 간병을 포함한 기타 가족 의무(55~60세 여성 27.1%)를 위하여 시간제 고용으로 근무하는 것으로 나타난다.

남성 생계부양자 모델의 전성기 동안, 이러한 성별에 따른 시간제 일자리 이용은 “여성 돌봄”의 문화적 이상과 일치하는 것으로 보였다. 그러나 최근에는 일하고 싶은 여성들의 욕구가 크게 증가했지만, 실현되지 않는 경우가 많다. 특히 취학 연령 미만의 자녀를 둔 여성들은 그들이 원하는 시간보다 적게 일하고 있으며, 실제 근무시간을 그들의 선호 시간에 맞게 조정하기 어렵다(Weber and Zimmert, 2018:3). 가족 형성 과정(family phase)에서 여성의 불완전고용은 독일 노동시장에서 여전히 지속되고 있는 젠더 불평등의 원인 중 하나이다. 노동시간이 짧기 때문에, 여성들은 고용 기간 동안 더 낮은 임금을

받을 뿐만 아니라. 그들은 종종 더 적은 연금 수급권리를 쌓아가기 때문에, 경력자의 성별에 따른 '소득 격차'는 오늘날 OECD 국가 중 가장 높은 수준의 상당한 '연금 격차'를 초래하는 경향이 있다(OECD, 2019:22).

한편으로 고용 관련 잠재적 문제들에 대처하기 위한 정책은 특히 여성을 위한 일-가정 양립 제고를 지향한다. 예를 들어, 지난 10년 동안 특히 유치원생 이하의 아동에 대한 돌봄 기회가 개선되었다(destatis et al., 2021:67). 동시에 정치 개혁은 가령 유연 근로 시간 모델 등과 같은 일-가정 양립을 촉진하기 위한 고용주 이니셔티브에 의해 뒷받침될 필요가 있다고 주장되어왔다(Weber and Zimmert, 2018:7).

다. 저임금 고용: 450유로 일자리(Low-paid employment: 450-Euro jobs)

또 다른 형태의 유연화는 임금과 관련이 있다. 이상적인 형태의 '정상적인 고용 관계'는 적절한 생활 수준에 맞는 충분한 소득을 보장하기 위한 것이었다. 저임금 고용은 실질적으로 그 수준 이하의 수입으로 이를 약화시킨다. 이는 독일에서 '미니 잡'이라고도 불리는 소위 '450유로 일자리'에 해당한다. 이 일자리는 월 450유로의 소득 상한선을 두고 있으며 세금과 사회보장기여금이 면제된다.

1970년대 초에 처음 도입된 2003년 개혁은 고용을 유연화하고 저소득 부문 일자리를 창출하기 위한 선별적 조치로 바뀌었다. 이러한 일자리는 특히 주부, 연금 수급자, 학생 및 실업자에게 인기가 있다(Voss and Weinkopf, 2012:6). 근로자들의 경우 이 근로 형태는 근로 시간에 관한 높은 유연성을 허용하면서 다른 직업으로 수입을 늘려 추가 수입을 받을 수 있다는 주요 이점이 있다. 동시에 고용주들은 다양한 노동시장의 요구에 유연하게 적응하기 위해 미니잡을 사용할 수 있다. 특히, 직원이나 고용주 모두 미니잡을 사회보험기여금이 적용되는 미래 일자리와의 가교로 보지 않는다(Bachmann et al., 2017:222).

2000년대 초반 개혁 이후, 오직 미니잡만을 가진 근로자는 2009년 최대 531만4,000명으로 증가했지만 이후 꾸준히 감소하고 있다(WSI, 2021). 코로나 팬데믹 기간 동안 약 85만명의 근로자가 일자리를 잃었으며, 이는 정규직 직원들보다 훨씬 높은 감소폭이다(Grabka et al., 2020:845). 따라서 노동시장 연구원은 "미니잡이 위기 테스트를 통과하지 못했다"(Bruckmeier et al. 2021)고 평가하고 미니잡 근로자(mini-jobbers)가 실제

“불황의 패배자”라고 주장했다(Grabka et al., 2020:847). 2019년에는 약 430만명만이 오직 미니잡을 가지고 있었고, 또 다른 280만명은 다른 일자리에 더하여 미니잡을 가지고 있었다(BA, 2021:11).

2019년 ‘미니잡 근로자’의 약 61%를 여성이 차지할 정도로 미니잡은 특히 여성들 사이에 널리 퍼져 있다(WSI, 2021). 동시에 개인 서비스와 같은 주로 여성 위주의 노동시장 부문에서 상당한 양의 일자리가 사라졌기 때문에 코로나 팬데믹 기간 동안 미니잡의 감소로 고통받은 사람들은 특히 여성들이다(BA, 2021:12).

독일에서 미니잡이 복지국가의 관점에서 어떻게 질적으로 평가될 수 있는지에 대한 지속적인 논의가 있어왔다. 미니잡 일자리에 찬성하는 사람들은 미니잡 근로자의 60%가 자신의 업무량에 만족하고 근로시간 늘리기를 원하지 않는다는 사실을 언급하는 경향이 있다(Bachmann et al., 2017:215). 또한, 2015년 독일에 최저임금이 도입되어 미니잡 근로자의 소득 상황이 크게 개선되었다. 대조적으로 비판론자들은 미니잡에서 일하는 것이 개인의 의도적 선택보다는 구조적 제약(예: 보육 부족)의 결과라는 사실을 언급한다(WSI, 2021:6). 그들의 임금 수준 때문에, 미니잡은 더 나아가 “저임금 함정”으로 간주된다(Voss and Weinkopf, 2012). 다른 연구들은 미니잡 근로자들이 정규직 근로자들과 같은 권리를 누리지 못한다는 것을 보여준다. 예를 들어, 그들은 병가 중 급여, 휴가수당, 초과근무수당 등을 받지 못한다(Bruckmeier et al., 2021; Voss and Weinkopf, 2012:9). 사회보장기여금의 부족은 미니잡 근로자가 특히 연금과 관련한 충분한 사회보장권을 구축할 수 있는 기회를 거의 제공하지 않는다(WSI, 2021:5). 이러한 문제점들을 고려하여, 독일 연방 고용청의 연구기관인 고용연구소의 고위 관계자들은 미니잡을 학생(중고등학생, 대학생)과 연금 수급자 등 제한된 수의 특정 그룹으로 엄격하게 제한할 것을 주장했다(Walwei, 2021).

라. 임시직(Temp work) / 임시직 에이전시(temporary agency work)

임시직은 임시직 고용 에이전시에 고용된 근로자와 관련이 있으며, 에이전시는 그들의 근로자를 일시적으로 다른 고용주들에게 파견한다. 이러한 고용 형태는 1990년 약 10만 명에서 2017년 108만명으로 꾸준히 증가하고 있다. 인사이동을 최대 18개월로 제한하고, 15개월 후 기업의 핵심 근로자와 동등한 임금 지급을 요구하는 최근의 개혁으로

2020년까지 임시직 근로자는 73만8,000명으로 감소했다. 코로나 팬데믹은 임시직 일자리 감소를 심화시켰다(BA, 2021b:6).

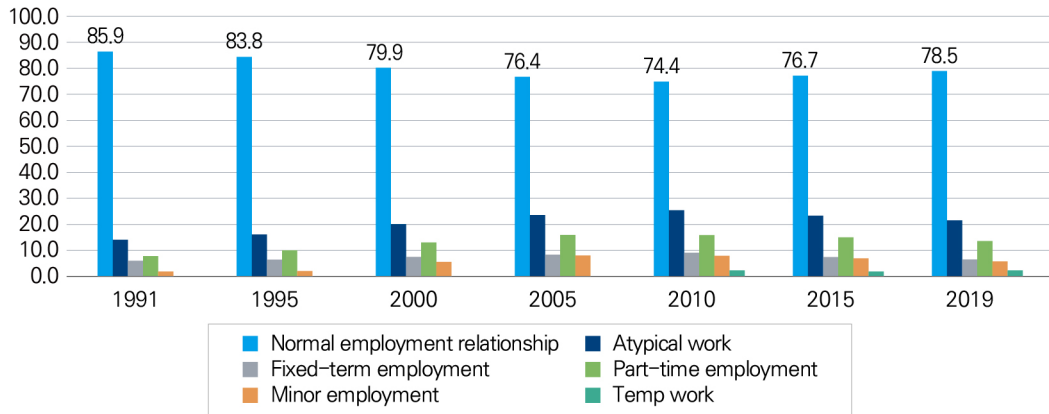
가령 450유로의 일자리와는 대조적으로 임시직 에이전시 업무는 사회보험제도에 의해 완전히 보장된다. 임시직 에이전시 근로자들은 대체로 젊은층의 근로자들이다. 전체 근로자의 33%가 35세 이하인 반면, 35세 이하 임시직 근로자는 48%로 거의 절반에 달한다. 게다가 임시직 근로자의 70%가 남성일 정도로 남성들 사이에서 더 널리 퍼져 있는데, 이는 생산작업과 같은 남성 지배적인 부문에 임시직이 집중되어 있기 때문이다. 임시직 노동자의 37%가 외국여권을 보유하고 있는데, 이는 외국인과 난민들에게 유리한 노동시장 선택권이 반영되고 있음을 시사한다(DGB, 2019a:7). 임시직은 종종 해당 근로자의 실제 자격보다 낮은 수준의 교육 요구사항과 관련이 있다(BA, 2021b:12, DGB, 2019a:11).

다른 많은 비정형적인 근로 형태와 마찬가지로 임시직 에이전시 업무의 질적 평가는 양면적이다. 한편 저숙련 근로자, 외국인, 경력단절 등의 한계 집단에 노동시장 진입 선택권을 제공한다는 주장도 존재한다(BA, 2021). 동시에 임시직 업무는 그 자체로 잠재적으로 불안정한 고용 형태로 간주된다. 대부분 임시직 근로자의 임금은 평균 수준보다 낮은 반면 5%의 임시직 근로자는 추가 수입을 얻기 위해 사회수당을 받는 상태로 되돌아간다. 이러한 소득 감소의 이유는 임시직 근로자의 개별 특성(낮은 종신 재직 기간, 안정적이지 않은 근로 경력)과 회사의 처우(부적격 고용, 휴가수당 등 상여금 부재, 추가 교육 선택권 거의 없음, 업무 참여 기회 제한)에 있다(DGB, 2019a:13; 2019b:4). 실업자가 될 위험이 '정상 근로자'들보다 훨씬 높다(DGB, 2019a:5).

18개월 이상 같은 클라이언트와의 임시직을 금지하고, 임시직 근로자의 동등한 임금을 장려한 2017년의 개혁은 이러한 문제점을 해결하기 위한 시도로 볼 수 있다. 독일노동조합연맹은 추가로 임금인상, 근로자의 자격에 맞는 고용 개선, 교육훈련에 많은 투자를 요구했다(DGB, 2019:14).

마. 정상 고용 관계의 붕괴 재논의

다음은 독일의 고용에 대한 개요를 제공하고, 고용 관계 유형(정상 대 비정형)을 나누고 앞에서 설명한 다양한 유형의 비정형 고용을 구별한 자료이다.



[그림 3-6] 1991~2019년 정상 고용 관계와 비정형 노동 형식(종속노동의 %)

출처: Own calculations based on destatis, 2021b

정상적인 고용 관계는 1980년대 초반 전체 고용의 85.9%를 차지했지만, 2010년까지 10%포인트 이상 감소해 약 75%를 기록했다가 이후 다시 점유율이 증가하기 시작했다. 그러나 일시적인 감소에도 불구하고, '정상적인 고용 관계의 종말'을 말하는 것은 오해의 소지가 있다. 독일에서 정상 고용은 지배적인 고용 모델로서의 기능을 상실했다. 정상적인 고용 관계 내에서도 유연화가 있었음에도 불구하고, 여전히 대다수의 독일 근로자들은 적절한 생활 수준을 보장하기 위해 고안된 고용 관계에 있다고 추정할 수 있다.

그러나 그러한 모델의 혜택을 누리지 못하고 적어도 부분적으로 앞에서 설명한 다양한 문제들에 상당히, 대체로 지속적으로 영향을 받는 소수집단이 있다. 비정형 고용, 특히 저임금 고용, 근로 시간이 적은 기간제 및 시간제 고용은 종종 낮은 소득과 높은 빈곤 위험과 관련이 있다(Wingter, 2009; Thomsen et al., 2015:140).

[표 3-3] 2019년 교육별 인구 전체의 비정형 근로 형식 분포(중속고용의 %)

	기간제	시간제	마이너	임시직
전문교육 받지 않음	12.77	23.96	14.86	5.87
전문교육 받음	5.09	14.11	5.79	2.25
고등교육	7.20	8.13	2.14	1.47

출처: Own calculations based on destatis, 2021b

이러한 경제적 위험은 특히 저숙련 근로자에게 집중된다. 계획된 정치 개혁(기간제 고용의 고리 금지, 일-가정 양립을 통한 근로 시간 증가 촉진, 450유로 일자리 사용 제한, 임시직 근로 규제)은 비정형 고용이 당면한 부정적인 영향을 완화하려는 시도를 나타낸다. 그러나 비정형 근로 형태는 공적연금과 직업연금 및 사적연금에서도 더 적은 연금기여금을 발생시키기 때문에 장기적인 영향을 미친다는 것을 명심할 필요가 있다. 따라서 현대의 임금구조 문제는 후에 심각한 장기 연금 적자로 변할 수 있다(Hofäcker et al., 2017). 독일 인구의 20% 이상이 여전히 근로 형태에 의해 영향을 받고 있다는 점을 감안할 때, 앞에서 언급한 개혁에 더하여 이러한 근로 형태들을 연금 급여 계산에 더 잘 통합하는 것이 시급히 필요하다.

제3절

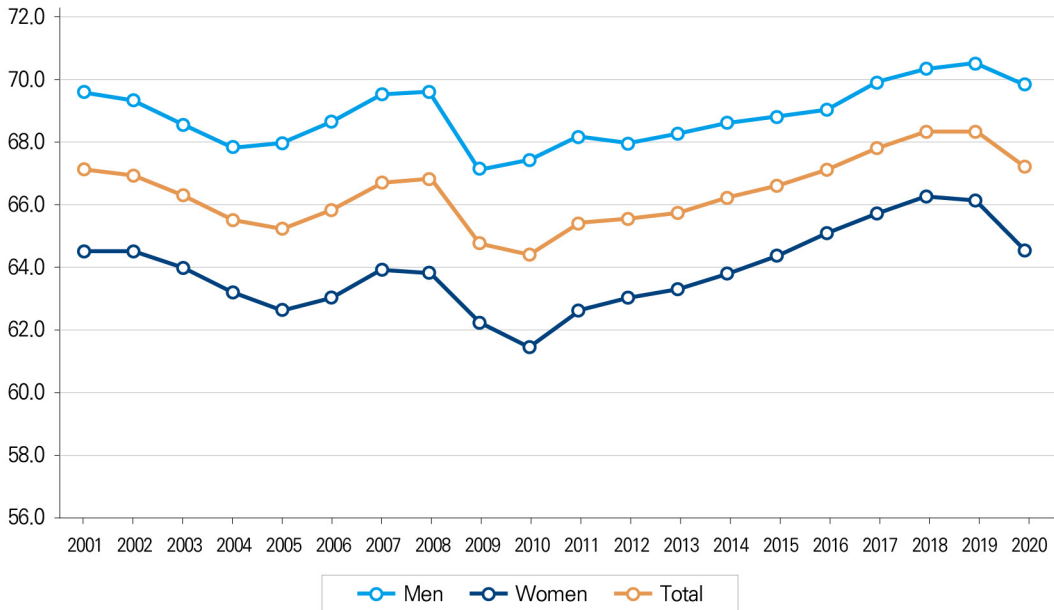
스웨덴

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 스웨덴의 고용 현황

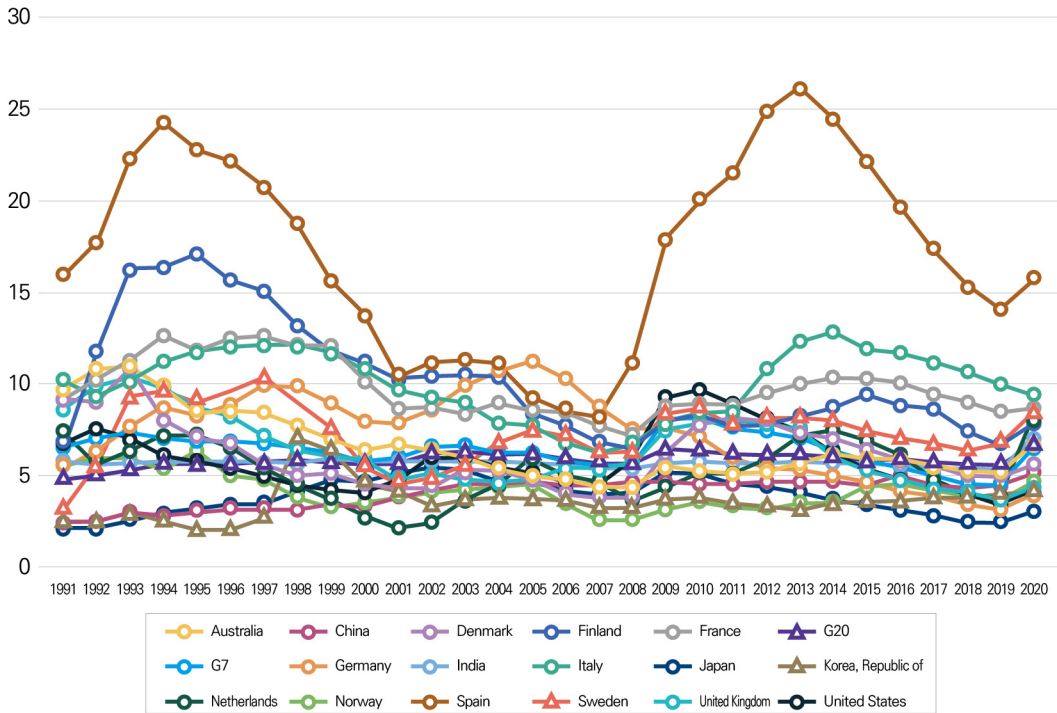
스웨덴의 고용률은 지난 20여 년 동안 전체적으로 65~68% 수준을 오르내리고 있으며 같은 기간 동안 성별 간 고용률 격차는 6~7% 수준에서 유지되었다. 1990년대 말 경제 위기 이후 지난 20년 동안의 경향을 살펴보면 2008년 전 세계를 강타한 금융위기의 여파로부터 스웨덴도 자유롭지 않았음을 확인할 수 있다. 2008년 66.8%에 이르던 고용률(남: 69.6%; 여: 63.8%)은 그 후 2년 사이에 64.4%(남: 67.4%; 여: 61.4%)까지 급격히 하락한 후 코로나19를 경험하기 직전인 2019년까지 점진적으로 회복하기에 이른다. 이 과정에서 남녀 간 편차는 흥미로운데 남성의 경우 2008년 이후 2년 사이에 취업률이 회복 국면에 접어들었지만(남성: 2008년 69.6%-2009년 67.1%-2010년 67.4%), 여성의 경우(여성: 2008년 63.8%-2009년 62.2%-2010년 61.4%) 회복탄력성이 남성에 비해 낮은 것을 확인할 수 있다.

다음으로 2020년 전 세계적인 팬데믹 상황을 몰고 온 코로나19의 영향도 성별에 따른 편차를 다시 확인시켜준다. 즉, 남성의 경우 코로나19 이전인 2019년 70.5%에서 코로나19 이후인 2020년에 69.8%로 0.7%포인트 하락한 반면 여성의 경우 같은 기간에 66.1%에서 64.5%까지 1.6%포인트 하락함으로써 코로나19의 고용에 대한 영향력이 두 배 가까이 차이가 나는 것을 확인할 수 있다.



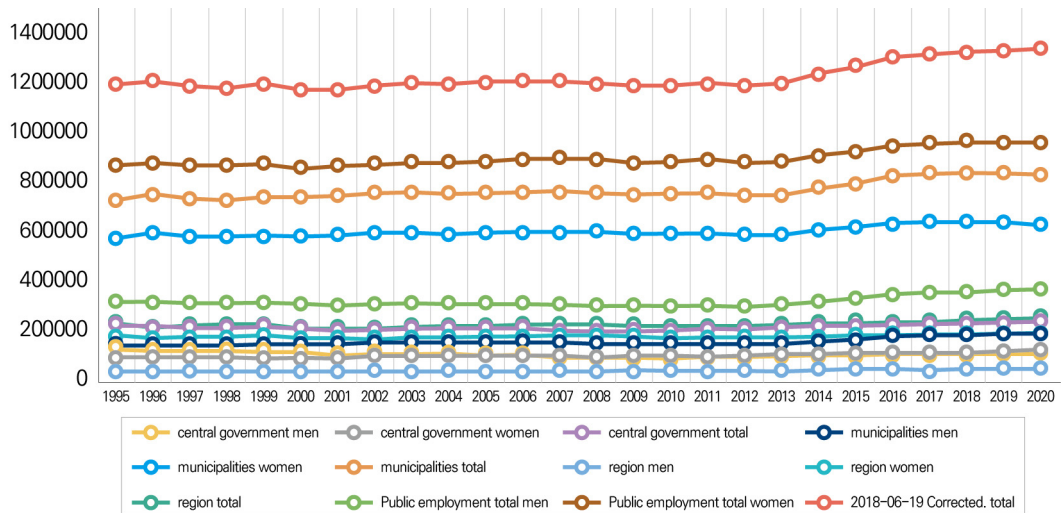
[그림 3-7] 스웨덴의 성별 고용률 추이

노동시장의 현황을 보여주는 또 다른 지표인 실업률에 대해 지난 30년의 국제 비교 자료를 정리하였다. 1991년부터 주요 선진국 G20의 평균 실업률이 5%대를 유지하다가 세계적 금융위기를 맞이한 2009년부터 6%를 상회하는 과정을 거쳐 다시 2014년 이후 5%대로 회복한 것을 확인할 수 있다. 다만 2020년 팬데믹의 영향으로 2019년(5.5%)과 2020년(6.7%) 사이 1%포인트 이상 실업률이 급등한 것도 주목할 만하다. 같은 시기 스웨덴의 부침은 더 급격했던 것으로 보인다. 1990년대 초 전반적인 경기침체와 더불어 10% 수준에 이르러 스웨덴 복지국가 성립 이후 가장 높은 수준의 실업률을 보이다가 향후 10여 년에 걸쳐 예년 수준에 가까운 5%대까지 회복했으나, 다시 세계적 금융위기와 함께 2009년부터 2014년까지 8%대의 실업률을 기록한 후 점차 회복세로 접어드는 것을 확인할 수 있다. 마지막으로 스웨덴 역시 코로나19의 영향으로 2020년 실업률이 급등한 것을 확인할 수 있다.



[그림 3-8] 국제노동기구 국가별 실업률 추이

다음으로 스웨덴 노동시장을 현황을 이해하는 데 중요한 요소인 공공 부문 고용의 규모와 추세에 대한 정보를 살펴보았다. 스웨덴 공공 부문의 일자리는 2009년부터 2018년까지 10년에 걸쳐 전체 일자리의 27% 정도로 높은 비율을 보이고 있다. 성별로 분포를 살펴보면 전체 공공 부문 일자리의 평균 73% 정도 일자리를 여성이 차지하고 있다. 또한 정부 수준별로 보면 전체 공공 부문 일자리의 평균 63% 정도를 기초지방정부에서 고용하고 있으며, 나머지를 광역지방정부(19%)와 중앙정부(18%)가 비슷한 수준에서 고용하고 있었다.



[그림 3-9] 스웨덴의 공공 부문 고용 현황

2 고용정책의 변화 과정

스웨덴 복지국가의 특성은 크게 완전고용의 추구하고 높은 수준의 복지를 통한 복지과 성장의 선순환 관계 형성에 있다. 고용시장의 현황과 고용구조의 변화 등은 스웨덴 복지국가의 현황과 향후 전망을 논의하는 데 중요한 요소이다. 스웨덴은 완전고용의 유지를 위해 적극적 노동시장 정책(active labor market policy, ALMP)을 적극적으로 운용하는 대표적인 국가들 가운데 하나이다.

적극적 노동시장 정책이란 국가와 정부가 노동시장에 선택적으로 개입하여 노동시장의 유연성을 제고하고 노동력의 수급을 원활하게 함으로써 완전고용의 달성과 함께 경제적 안정과 성장을 도모하는 노동시장 정책을 의미한다. 노동시장 정책은 크게 실업 시에 지급되는 소득보상과 노동시장 진입 및 재진입을 촉진하는 프로그램으로 구성된다. 실업에 따른 소득보상은 소극적 노동시장 정책에 해당하며 실업보험과 노동시장 보조금으로 구성된다. 다음으로 노동시장 진입 및 재진입을 촉진하는 적극적 노동시장 정책에는 경제 위기 상황에서 정부와 공공 부문 주도로 시행되는 대규모 일자리 창출과 노동시장 프로그램 등이 활용된다. 여기서 노동시장 프로그램은 주로 직업훈련, 직업교육, 취업활동 지원 프로그램으로 구성된다. 이와 같은 소극적 노동시장 정책과 적극적 노동시장 정책은 현실

정책 실행 영역에서는 명확히 구분된다기보다 서로 긴밀히 연관되어 있다고 보는 것이 적절하다⁹⁾.

2차 세계대전 이전 스웨덴 사민당의 경제정책과 사회정책은 에른스트 비그포르스가 주장한 대규모 공공정책의 활성화와 이를 활용한 고용창출과 실업문제 대응이라는 기조를 유지하였다. ‘케인스 이전의 케인스주의자’로 불리기도 하는 비그포르스는 1930년대 대공황의 여파를 겪으면서 자본주의의 위기가 수요와 투자의 부족에서 오는 것이라는 케인스의 주장을 선제적으로 채택하고 주장함으로써 경기침체에 지방정부와 중앙정부 등 공공이 대규모의 공공사업을 추진하여 실업과 경기침체에 대응해야 한다고 주장하였다. 이와 같은 비그포르스의 접근은 팽창적 재정정책을 통한 실업구제와 대규모 공공사업으로 위기를 탈출하려는 집권 후 스웨덴 사민당의 복지국가 전략과 맞아떨어지는 것이었다¹⁰⁾.

2차 세계대전 이후 스웨덴의 경제정책은 렌-마이드너 모형으로 대표되는 스웨덴식 복지국가 모형이라고 할 수 있다. 스웨덴 노동조합(LO)의 경제학자인 예스타 렌과 루돌프 마이드너의 이름을 따서 만들어진 렌-마이드너 모형은 노동자조직과 집권 사민당의 전략적 제휴 아래 완전고용과 노동자조직 운동의 강화를 목적으로 하는 노동시장 정책과 임금 정책을 결합시킨 모형이다. 렌-마이드너 모형은 높은 수준의 복지체제 유지를 위해서는 완전고용이 전제되어야 하며, 이를 위해서 노동조합 등 노동자조직이 개별적인 개인이나 사업장의 이익보다 전체 노동자의 관점에서 고용을 우선시하는 협력적 노사관계를 유지해야 함을 강조하였다.

이를 위한 연대임금정책과 적극적 노동시장 정책을 통해 완전고용의 달성과 더불어 산업구조의 합리화를 도모하는 것이 핵심적인 내용이다. 이들은 인플레이 없는 완전고용을 이루기 위해 수요 측면에서 노동 총수요를 완전고용 이하 수준에서 유지하도록 재정정책 수준을 조정하며, 한편으로 연대임금정책을 통해 과도한 임금인상압력을 억제하고, 다른 한편 공급측면에서는 적극적 노동시장 정책을 통해 완전고용을 달성한다는 목표를 세웠다.

연대임금정책의 경우 동일노동 동일임금의 원칙을 통해 노동자들 내부의 동질성을 높이는 것을 추구했다. 연대임금정책에 의해 노동자의 임금이 정해져 있는 관계로 특정 기

9) 장선화, 2010, 1990년대 이후 스웨덴 적극적 노동시장정책의 변화, 스칸디나비아연구, 12, 111-135.

10) 신광영, 2015, 스웨덴 사회민주주의, 한울.

업이나 산업부문이 생산력이나 경쟁력의 부재로 인해 연대임금 수준을 맞추지 못하는 경우 혁신을 통해 생산력과 경쟁력을 회복하거나, 아니면 자연스럽게 퇴출될 수밖에 없다. 렌-마이드너 모형은 이와 같은 산업구조 개편 과정에서 발생하는 실업자들과 구직자들을 국가의 적극적 노동시장 정책을 통해 구제해야 함을 강조했다. 결국 렌-마이드너 모형은 연대임금정책과 적극적 노동시장 정책의 동시 활용을 통해 스웨덴 전체 산업구조의 혁신을 통한 생산력 및 경쟁력 강화와 완전고용을 동시에 추구했다고 볼 수 있다.

적극적인 일자리 창출과 노동자 재훈련에 의한 이직 및 재취업을 증진하는 스웨덴 적극적 노동시장 정책 모형의 특성을 고려했을 때 스웨덴의 고용 안정성은 직장 안정성이라기 보다는 취업 기회의 안정성으로 이해하는 것이 적절하다. 하나의 직장에서 안정적으로 고용 관계를 유지하는 것에 집중하기보다, 산업구조의 변화와 개별 기업의 생산력 및 경쟁력 변화에 능동적으로 대처하기 위한 산업구조 개편을 혁신의 기회로 삼는 데 대한 사회적 합의가 이루어진 것으로 보인다. 대신 이 과정에서 '직장'을 잃거나 이동할 필요성이 생긴 노동자들에 대한 생계의 보장(고용보험 등), 그리고 재훈련과 재교육을 통한 이직 및 재취업의 기회 보장을 통해 고용의 이동성을 정책적으로 장려하는 프로그램인 것이다.

이와 같은 이직과 재취업의 과정은 지역의 고용 사무소가 책임지고 지원함으로써 개별 노동자의 부담을 최소화하고, 지속적으로 고용 상태를 유지할 수 있도록 했다. 이와 같은 노동 이동성과 고용 안정성의 유기적 결합은 적극적 노동시장 정책이라는 정책적 지향성을 명확히 하고 이를 실현할 수 있는 정책 전달체계로서 중앙정부와 지방정부의 고용 담당 기관, 그리고 노동자조직인 노동조합의 협력 체계, 마지막으로 실업자 고용 시 사용자에게 주어지는 혜택 등의 정책적 방안들이 갖추어진 조건에서 가능했다¹¹⁾.

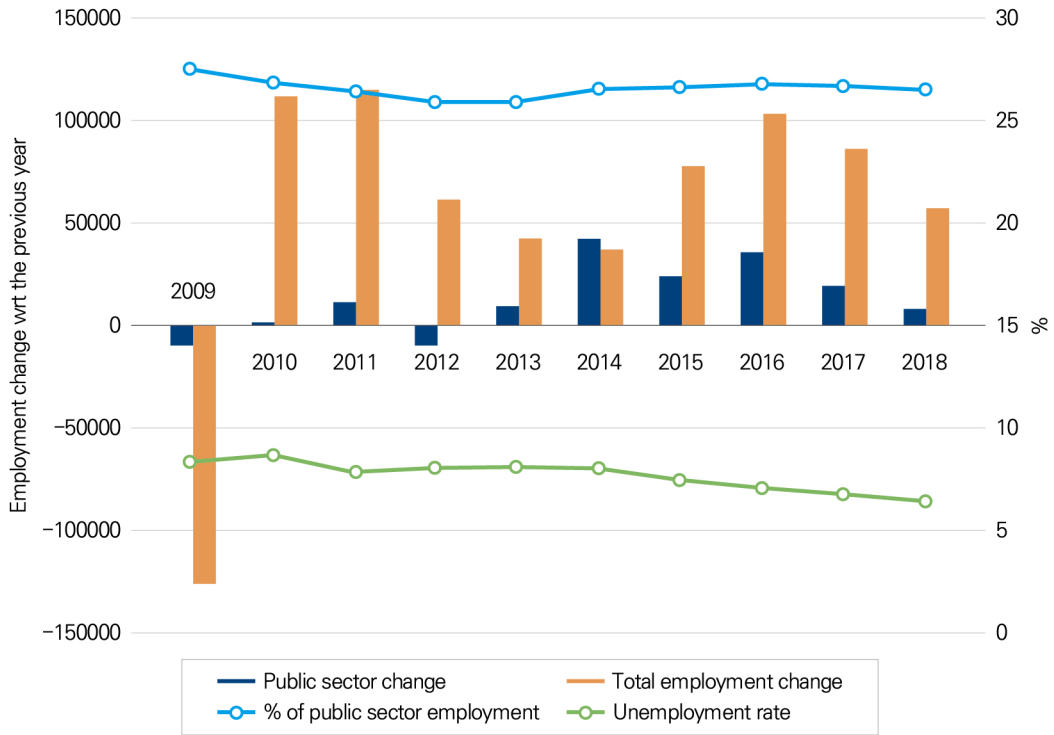
스웨덴의 경우 1950년대 이후 복지국가 완전고용과 물가안정을 동시에 달성하기 위하여 당시 사민당 정부가 적극적 노동시장 정책을 도입하였으며, 실업보험제도와 연계를 통해 실업보험제도를 고용보험제도로 변화시켰다. 이와 같은 스웨덴의 적극적 노동시장 정책은 사민당 정부가 높은 조직력을 유지해온 노동조합과의 협력관계 속에서 복지국가의 황금기라 할 수 있는 1970년대를 거쳐 1980년대까지도 3% 이하의 낮은 실업률을 유지하면서도 상대적으로 높은 경제성장률을 기록하면서 성장과 고용을 안정적으로 수행할 수 있는 모범적 모형으로 자리잡아왔다.

11) 장선화, 2010.

스웨덴 적극적 노동시장 정책의 특징은 고용으로 연결되는 실효성 높은 직업훈련 프로그램이 제도화되어 있을 뿐만 아니라 훈련과정에 참여하는 노동자들의 취업을 원활하게 하는 구직-고용 서비스 전달체계가 확립되어 있다는 점이다. 스웨덴 사민당 정부는 안정적인 경제성장을 위한 정책의 일환으로 산업구조 변환에 대한 계획에 입각하여 성장 잠재력이 높은 산업부문 일자리를 대규모로 창출하는 정책을 유지해왔다. 이와 동시에 국제 경쟁력의 측면에서나 전반적 사양 산업에 해당하는 산업부문에서 발생하는 실업자들을 이와 같이 새로 창출된 산업 분야의 고용으로 흡수하기 위해 다양한 직업훈련 프로그램과 이직 및 재취업을 담당하는 고용 관련 전달체계를 확충해왔다.

1950년대 이후 지속돼오던 이와 같은 산업구조조정 과정의 실업 및 이직에 대한 적극적 지원을 통한 완전고용체계의 유지는 1960년대 말 이후 산업부문 일자리가 전반적으로 감소하는 경향을 보이면서 새로운 국면을 맞이한다. 이 국면에서 정부와 공공 부문의 대규모 고용 확대는 산업부문 고용의 감소에 따른 노동시장 수요와 공급을 조절하는 역할을 대신하였다. 이와 같이 스웨덴 사회 전체적으로 생산력 증대를 위한 산업구조의 조정과 이에 따른 실업과 새로운 일자리 사이의 이직 및 재취업 기회 보장, 그리고 공공 부문의 적극적 일자리 창출을 통한 잉여 노동력 흡수 정책의 기초는 1980년대 경제성장이 일정한 수준으로 유지되는 시점까지 무난하게 작동해온 것으로 보인다. 실제로 1960년부터 1980년 사이 공공 부문은 총고용의 31.6%에서 61.6% 수준까지 증가한 것으로 보고되었다(장선화, 2010).

전체 고용시장의 현황과 실업률에 미치는 공공 부문 고용 확대의 영향력은 1960~1980년대뿐만 아니라 상대적으로 최근 자료를 통해서도 확인할 수 있다. 공공 부문 고용과 총고용의 변화, 그리고 전체 고용에서 공공 부문 고용이 차지하는 비율을 실업률과 함께 살펴보았다. 2011년부터 2014년까지 총고용의 변화와 공공 부문 고용의 변화량 추이를 살펴보면 총고용 증가량의 전반적인 감소세에도 불구하고 공공 부문의 고용량은 지속적으로 늘어났으며 2014년의 경우 총고용의 증가량을 초과하는 수준의 공공 부문 고용 확대를 실시한 것을 알 수 있다. 즉, 2014년의 경우 민간 부문 고용이 줄어들었음에도 불구하고 상대적으로 큰 규모의 공공 부문 고용 확대를 통해 총고용 감소를 저지한 것으로 볼 수 있다. 결과적으로 2014년 실업률은 전년도와 비슷한 수준으로 유지되었으며 2015년 이후 실업률이 지속적인 감소세로 접어드는 것을 확인할 수 있다.



[그림 3-10] 스웨덴의 공공 부문 고용 변화 및 실업률 추이

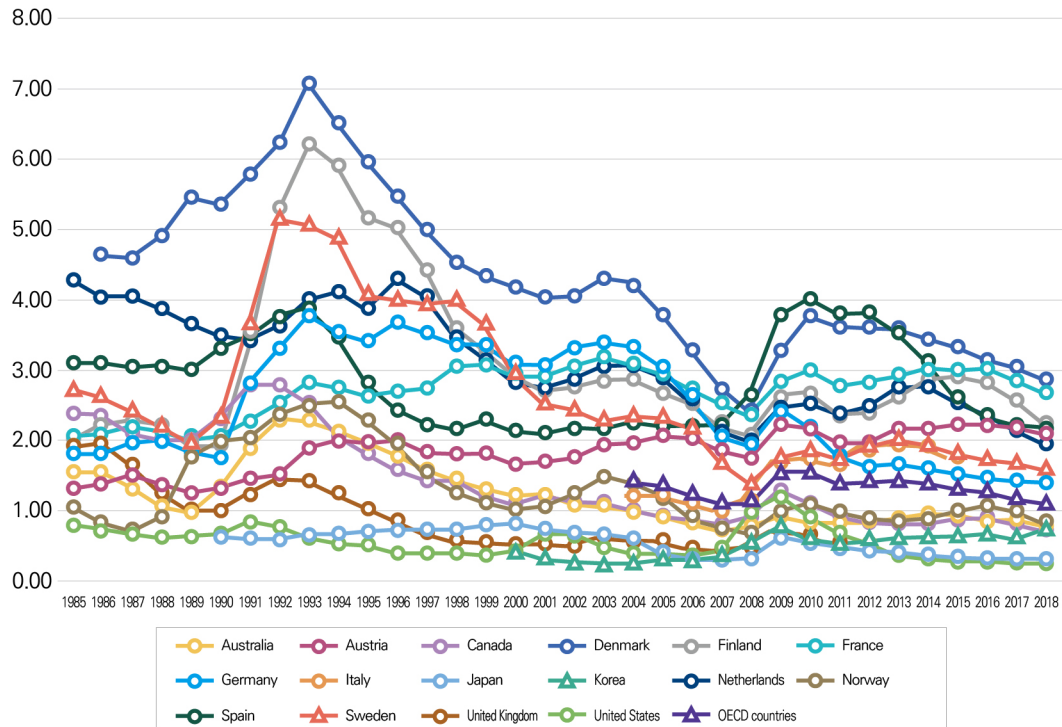
하지만 1990년대 경제 위기를 맞으면서 공공 부문의 지나친 팽창과 직업훈련 프로그램에 대한 재정 지출 규모 확대가 스웨덴 사회 재정 위기의 원인으로 공격받게 되면서 다시 새로운 국면을 맞이한다. 1990년대 중반부터는 보육, 요양, 교육 등 영역에서 공공 부문 민영화를 포함한 공공 부문 개혁을 통해 공공 부문 고용을 축소하고 정부에 의해 운영되는 직업훈련 정책의 규모를 축소하는 움직임을 보인다. 다른 한편 비정규직 증가, 임금 유연성 증대 등 공급 측면의 실업대책을 강화하는 한편 장기적 고용 안정과 노동공급을 위한 기업과 민간 부문의 역할과 책임을 강조하는 변화를 보였다(장선화, 2010).

다른 한편 노동 내부에서도 계급 내 분화에 의한 이중구조의 형성 등 복잡한 변화의 양상이 1980년대부터 감지되고, 이와 같은 변화는 스웨덴 복지국가의 전반적인 노동시장 정책 기조에도 심대한 영향을 미치게 된다. 우선 중앙 수준에서 이루어지던 단체교섭이 약화되는 경향을 보이게 되는데 이는 스웨덴 산업구조의 변화와 연동되어 있는 것으로 보

이다. 전통적으로 렌-마이드너 모형의 연대임금제도가 무난하게 작동하던 시기는 스웨덴의 고도 산업화가 진행되던 시기로 주로 철강 등 제조업이 중심이었다면 점차 사회서비스 등 공공 서비스 분야 노동자를 중심으로 하는 구조변화를 경험한다. 특히 적극적 노동시장 정책의 일환으로 공공 부문 고용을 확대하면서 기초지방정부의 사회서비스 분야 노동자의 비율이 급격히 증가하고 이 결국 지방공무원노조 Kommunale가 LO의 최대 조직이 되는 변화가 일어난다. LO 내 화이트칼라와 블루칼라의 분화 조짐은 1983년 LO 산하 최대 조직이었던 금속노조가 연대임금제도의 중앙교섭으로부터 독립하여 독자적인 교섭을 진행하면서 ‘스웨덴 모델이 죽었다’는 평가를 받게 되기에 이른다.

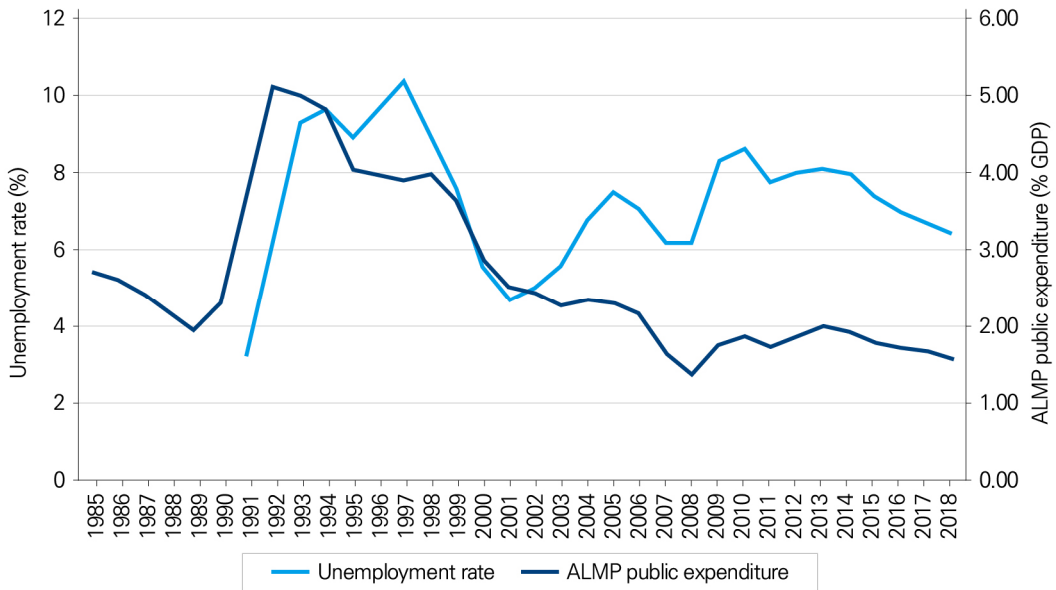
다음으로 스웨덴과 세계 주요 국가들의 적극적 노동시장 정책 관련 공공지출의 규모를 살펴보았다. 2018년 현재 스웨덴은 GDP 대비 1.56%의 공공지출을 적극적 노동시장 정책에 투여하고 있어 OECD 평균인 1.11%에 비해 약간 높은 수준이며 노르웨이(0.79%)를 제외한 여타 북구 국가들인 핀란드(2.21%), 덴마크(2.87%)보다는 낮은 수준을 보이고 있다. 우리나라의 경우 2018년 현재 0.75%로 스웨덴과 비교했을 때 절반에 약간 미치지 못하는 수준이다.

스웨덴의 적극적 노동시장 정책에 대한 공공지출이 2018년 현재 상대적으로 높은 수준이라는 점을 고려하더라도, 아래 그림에서 확인할 수 있는 점은 1990년대 초반과 중반에 걸쳐 적극적 노동시장 정책에 집중적으로 예산을 투여한 이후 지금까지 전반적인 감소세를 보이고 있다는 것이다. 특히 2006년 중도우파 연합정부의 집권 이후 다시 한 차례 급격히 축소되는 경험을 하고, 그 이후로는 특별한 변화를 찾아볼 수 없는 상황이다. 이와 같은 변화는 1990년대 초반 지속적인 예산의 투여에도 불구하고 실업률이 기대한 만큼 줄어들지 않는다는 비판적 평가에 따른 경향인 것으로 보인다. 하지만 이와 같은 일반적인 평가에 대한 추가적인 고찰이 필요함을 뒤에서 별도로 언급하겠다.



[그림 3-11] OECD 회원국의 GDP 대비 적극적 노동시장 정책 지출 비중 추이

다음은 적극적 노동시장 정책에 투여되는 공공지출 규모와 실업률의 관계를 살펴보기 위해 두 개의 지표를 시계열적으로 나열한 것이다. 스웨덴의 적극적 노동시장 정책에 투여되는 공공지출 규모와 실업률이 약간의 시차를 두고 동기화되는 경향이 있음을 확인할 수 있다. 특히 1990년대 말 전 세계적인 외환위기와 경기침체를 경험하던 시기를 전후로 1992년부터 1998년까지 GDP 대비 약 4~5%대의 높은 수준의 공공지출을 적극적 노동시장 정책에 투여한 것과 1997년 이후 실업률이 진정세를 보이는 시기가 일치하는 점, 그리고 2000년대 후반 금융위기 이후 전반적으로 낮은 수준의 적극적 노동시장 공공지출을 유지하고 있는 경향이 금융위기 전후로 높은 수준으로 유지되는 실업률과 중첩되는 점 등은 주목할 만하다. 앞서 언급한 바와 같이 스웨덴 적극적 노동시장 정책에 대한 공공지출 축소의 배경에 정책효과성에 대한 비판적 평가가 작용했음을 언급했으나, 추가적인 고찰을 통해 정책적 효과성을 확인해볼 가치가 있는 것으로 보인다.



[그림 3-12] 스웨덴의 적극적 노동시장 정책 지출 및 실업률 추이

제4절

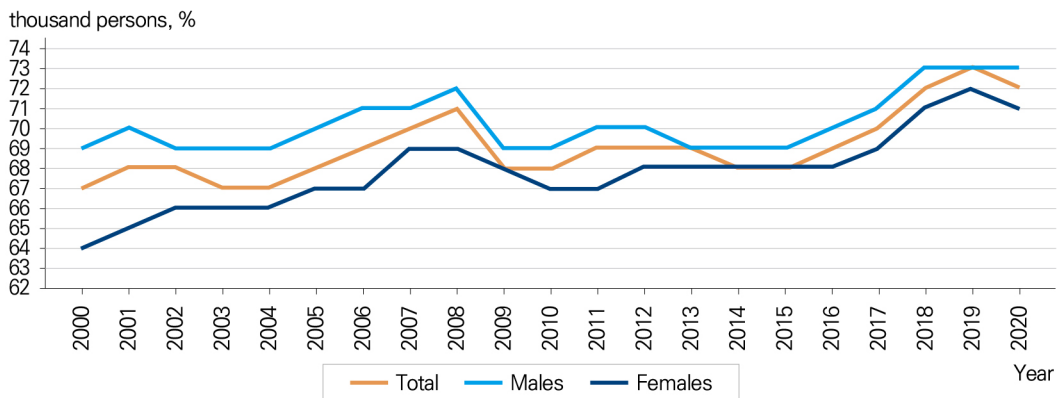
핀란드

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 핀란드 고용 및 실업 현황

가. 고용률 및 실업률

핀란드의 고용률은 2000년 66.9%를 기록한 후 상승 추세를 보이며 2008년 70.6%까지 올랐지만, 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년에는 68.3%로 급락했다. 이후 꾸준히 상승하여 2018년에는 70%를 돌파했고, 2019년에는 72.6%까지 올랐다. 하지만 2020년 코로나19 팬데믹의 영향으로 고용률은 다시 하락했다. 팬데믹의 장기화로 2021년에는 고용률은 더 떨어질 것으로 예상된다. 2000년대 초반 남성과 여성의 고용률 차이는 5%포인트 정도였지만, 그 차이가 점차 줄어 최근에는 2%포인트 이내로 좁혀졌다. 이러한 변화는 핀란드 복지국가 모델을 안정적으로 지속하기 위해서는 고용률을 높여야 한다는 중앙정부의 정책 방향에 따라 여성의 노동시장 참여를 지원하기 위한 다양한 정책의 결과라고 볼 수 있다.



[그림 3-13] 핀란드 고용률 추이(15~64세)

자료: Statistics Finland(2021a)

핀란드의 실업률은 다른 북유럽 국가들에 비해 높은 수준을 유지하고 있다. 2000년 초반 9%를 넘던 핀란드의 실업률은 2008년에 6.4%까지 감소했다. 하지만 이후 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년과 2010년에는 다시 8%를 넘었고, 2012년부터 시작된 국내 경기침체로 인해 한동안 실업률이 크게 개선되지 못하였다. 2018년과 2019년에는 각각 7.5%와 6.8%로 실업률 감소 추세가 시작되었지만, 2020년 코로나19 팬데믹으로 인해 실업률은 다시 오르기 시작했다. 최근 핀란드의 높은 실업률은 청년층의 대규모 실업에 기인하는 측면이 크기 때문에 핀란드 정부는 적극적으로 청년층을 지원하기 위해 다양한 청년정책과 청년사업을 추진하고 있다.

[표 3-4] 핀란드 실업률 추이(15~64세)

연도	실업률	연도	실업률
2001	9.2	2011	7.9
2002	9.2	2012	7.8
2003	9.1	2013	8.3
2004	8.9	2014	8.8
2005	8.5	2015	9.6
2006	7.8	2016	9.0
2007	6.9	2017	8.8
2008	6.4	2018	7.5
2009	8.4	2019	6.8
2010	8.5	2020	7.9

자료: Statistics Finland(2021a)

나. 비정규직 노동자 비율

핀란드의 상용직 전일제(permanent full-time) 노동자 비율은 2000년 이후 안정적으로 73~76% 수준을 유지하고 있다. 즉, 핀란드 노동자 4명 가운데 1명은 비정규직 고용계약을 바탕으로 일하고 있다. 핀란드 비정규직 노동자 비율 변화의 특징은 계약직 고용 비중은 큰 변화가 없는 반면 시간제(part-time) 고용 비율은 계속 증가하는 것이다. 2001년 16.5%였던 계약직(temporary) 노동자 비율은 2009년 14.6%까지 줄어들었지만, 2010년 다시 15%대로 증가한 뒤 꾸준히 16% 내외를 기록하고 있다. 시간제 노동자

비율은 2001년 11.9%였지만, 2004년 13.2%, 2011년 14.3%로 상승세를 보였고 2019년에는 16.1%까지 올랐다. 그럼에도 불구하고 계약직 시간제(temporary part-time) 노동자 비율은 지난 20년 동안 4~5%를 유지하고 있다. 결과적으로 상용직 시간제(permanent part-time) 고용계약을 활용하는 경우가 늘었음을 알 수 있다.

[표 3-5] 핀란드 비정규직 노동자 비율 추이(15~74세)

연도	계약직 노동자 비율(%)	시간제 노동자 비율(%)	계약직 시간제 노동자 비율(%)
2001	16.5	11.9	3.9
2002	16.1	12.5	4.0
2003	16.4	12.6	3.9
2004	16.2	13.2	4.0
2005	16.5	13.1	4.1
2006	16.4	13.5	4.2
2007	16.0	13.4	4.0
2008	15.1	12.7	3.8
2009	14.6	13.3	3.9
2010	15.6	13.9	4.1
2011	15.7	14.3	4.0
2012	15.7	14.5	4.2
2013	15.5	14.3	4.1
2014	15.6	14.6	4.2
2015	15.4	14.6	4.2
2016	15.8	15.3	4.5
2017	16.1	15.5	4.7
2018	16.5	15.6	5.0
2019	15.8	16.1	5.0
2020	14.9	15.0	4.5

자료: Statistics Finland(2021b)

다. 공공 부문 고용

핀란드 고용의 특징 가운데 하나는 공공 부문 고용 규모가 크다는 점이다. 2019년 핀란드 공공 부문 고용 규모는 전체 고용의 24.24%로 OECD 회원국 평균인 17.91%를 크게 웃돈다(OECD, 2021a). 핀란드 전체 인구의 약 10%, 경제활동인구의 약 22% 이상이 공공 부문에 종사하고 있다. 이러한 특징은 보편적 복지국가 모델을 채택하고 있는 북유럽 국가에서 일반적으로 나타난다.

핀란드 공공 부문 고용은 주로 지방정부에서 창출되는데 지방정부 업무를 위한 인력이 공공 부문 고용의 약 75%를 차지하고 있다. 이는 법률에 따라 핀란드 지방정부가 보건, 교육, 사회서비스를 제공할 의무가 있고, 이러한 서비스 제공에 민간 참여가 다른 국가들에 비해 낮은 수준이기 때문이다. 핀란드의 보건의료서비스는 독일이나 한국과 같은 사회보험방식이 아닌 영국과 같이 조세로 운영되는 국가의료체계(National Health System)를 기반으로 하므로 소수의 민간 의원을 제외하면 보건의료서비스에 종사하는 노동자 대부분은 지방정부와의 고용계약을 바탕으로 한다. 또한, 거의 모든 초·중·고등학교는 지방정부의 재원으로 운영되기 때문에 교사들 역시 지방정부 공공 부문 노동자로 분류된다.

2 핀란드 노사관계 동향

가. 핀란드 노·사·정 협의체 전통

핀란드는 1968년 급격한 임금 상승에 따른 인플레이션을 막기 위해 처음으로 국가 수준에서 노동자단체, 사용자단체, 중앙정부가 임금 수준을 포함한 다양한 경제정책과 사회정책의 쟁점에 대해 협상을 실시하고 협약을 맺기 시작한 후, 노·사·정 협의체를 통한 단체협약과 정책 결정의 전통을 이어오고 있다. 이러한 핀란드식 중앙집중적 단체협약과 정책 결정은 Tulopoliittinen kokonaisratkaisu(이하 Tupo)라고 불리고, 영어로는 Finnish National Income Policy Agreements로 번역된다. Tupo에는 노동자를 대표하여 핀란드 3대 노동조합연맹인 SAK, STTK, AKAVA가, 사용자를 대표하여 EK(Confederation of Finnish Industries)가 참여하고, 그 내용은 임금과 근로조건 등 단체교섭에 관한 사항과 연금제도 개편, 사회보험료 조정, 실업급여제도 변경 등 정책적

사항으로 나누어진다. 단체협약을 위한 국가 수준의 협상은 일반적으로 2년마다 개최되었지만, 2016년 사용자단체인 EK가 국가 수준 단체교섭에 불참하기로 한 이후, 현재는 국가 수준의 단체협약 없이 산업부문 단체교섭이 이루어지고 있다. 그러나 정책적 사항을 다루기 위한 노·사·정 협의체는 계속 작동하고 있다.

나. 단체교섭

핀란드 노동자의 약 90%는 단체협약의 적용을 받는다. 2015년까지는 국가 수준, 산업 수준, 지역 수준의 3단계 단체교섭을 거치면서 직장별 단체협약의 내용이 구체화되었지만, 앞서 언급한 것처럼 2017년부터는 국가 수준 단체협약이 체결되지 않고 있으므로 현재 핀란드의 단체교섭은 산업 수준과 지역 수준의 2단계로 이루어진다. 산업 수준 단체교섭은 산업부문별 노동조합과 사용자단체 사이의 교섭을 뜻하고, 지역 수준 단체교섭은 개별 사업장 내의 노동자대표와 경영진 사이의 교섭을 의미한다.

산업 수준 단체교섭에서 결정되는 가장 중요한 사항은 최저임금, 연간노동시간, 휴가 보너스 등이다. 2년마다 단체교섭을 통해 산업별, 직종별로 최저임금이 결정되기 때문에 핀란드에는 법정 최저임금제도가 존재하지 않는다. 단체협약법(Collective Agreements Act)은 비노조원인 노동자들도 단체협약이 정한 최저임금 이상의 급여를 받을 수 있도록 규정하고 있다. 산업부문별 단체협약이 체결되면 그 틀 안에서 개별 사업장은 지역 수준 단체교섭을 진행한다. 이때 가장 중요한 내용은 근로시간, 근로 형태, 휴가 기간, 성과 보너스 등을 구체적으로 결정하는 것이다. 지역 수준 단체교섭은 경영진이나 노동자대표의 요청이 있을 때마다 열리고 그 결과에 따라 단체협약은 빈번히 갱신될 수 있다.

한 사업장 안에서도 직종별로 복수의 단체협약이 체결될 수 있다. 직종별 노동자대표가 경영진과 각각 단체교섭을 실시하기 때문이다. 예를 들면, 자동차조립 회사에서 사무직, 생산직, 시설관리직 직원들은 서로 다른 산별 노동조합에 가입되어 있고 각각 자신들만의 노동자대표를 선출하기 때문에 해당 회사의 경영진은 서로 다른 3개 종류의 단체협약을 체결해야 한다. 따라서 핀란드 사업장에도 복수의 노조가 존재하지만, 한국에서 노조들 사이의 경쟁을 바탕으로 하는 복수노조제도와는 전혀 다른 성격임을 알 수 있다.

다. 겐트(Ghent)시스템과 노동조합 가입률

오늘날 대부분의 복지국가는 강제 가입을 바탕으로 한 실업보험을 운용하고 있지만, 핀란드를 비롯해 덴마크와 스웨덴은 노동자가 자율적으로 실업보험에 가입 여부를 결정할 수 있는 자율적 실업보험을 운용하고 있다. 이처럼 피고용자에게 실업보험 가입의 자율권을 보장하는 실업보험 운용 방식을 겐트(Ghent)시스템이라 하는데, 이 시스템의 중요한 특징 가운데 하나는 실업보험의 재정 운용과 회원 관리를 정부 조직이 아닌 실업기금(unemployment funds)이라는 민간 조직이 담당하고, 이 기금은 대부분 노동조합과 연계되어 있다는 점이다. 이러한 제도적 특성을 바탕으로 노동조합은 노동자가 실업보험과 노동조합에 동시에 가입하도록 유도하는 전략을 써왔고, 결과적으로 겐트시스템 도입 국가는 오랫동안 세계에서 가장 높은 수준의 노동조합 가입률을 나타내고 있다.

1990년대 초반 핀란드의 노동조합 가입률은 80%를 넘는 수준까지 올랐다. 그러나 1992년, 핀란드 정부는 노동조합으로부터 독립된 실업보험기금을 도입했고, 이러한 정책으로 인해 실업보험 운용에 있어 노동조합의 독점적 지위가 약해지기 시작했고, 이는 노동조합 가입률이 지속적으로 줄어드는 경향으로 이어졌다(Shin & Böckerman, 2019). 현재 핀란드 노동조합 가입률은 60% 수준이다. 반면 독립적인 실업보험기금의 지속적인 성장으로 노동조합 회원이 아니면서 실업보험에 가입한 노동자의 수가 2018년 기준으로 40만명을 넘었다. 이러한 노동자의 규모는 앞으로 더욱 증가할 것으로 예측된다.

라. 직장 내 노사 협력 및 민주주의 강조

핀란드는 “직장 내 협력에 관한 법률(Act on Co-operation within Undertakings; Yhteistoimintalaki)”을 바탕으로 노동자와 사용자 사이의 협력과 직장 내 민주주의적 의사결정을 증진하기 위해 노력하고 있다. 이 법률은 직장 내 노동자대표와 사용자가 함께 협의하여 결정해야 하는 사안들과 그 절차를 규정하고 있다. 이 법률은 20명 이상의 직원을 고용하고 있는 모든 사업장에 적용되고, 이때 사업장은 노사관계를 바탕으로 사업이 영위되는 모든 곳을 의미한다. 20명 미만의 사업장에는 이 법률이 적용되지 않지만, 소규모 사업장의 경우 산업부문별 단체협약의 내용에 따라 사용자가 노동자들과의 협의를 통해 사업에 관한 사항을 결정해야 한다. 협력적 의사결정이 적용되는 범위는 다음과 같다.

- 직원의 신분에 실질적인 영향을 미치는 직장 내 조직 변화
- 서비스 제공 또는 제품 생산과 관련하여 직원에게 영향을 미칠 수 있는 변화
- 직원의 기술훈련, 평등한 대우, 소통에 관한 원칙과 계획
- 시간제 고용 축소, 임시해고, 정리해고 등 고용 규모에 관한 사항
- 계약직 파견 노동자 활용 기준
- 사업장 폐쇄 혹은 사용자 변경에 관한 사항

이때 노동자대표 역할은 일반적으로 직장 내 노동조합 지부장 혹은 노동조합과 상관없이 직원들의 투표를 통해 선출된 직원이 맡는다. 위와 같은 방법을 통해 노동자대표가 결정되지 못하면 사용자와의 협상 내용에 관련된 모든 노동자가 협상에 참석한다.

사용자가 위 법률을 준수하고 있는지를 감시하기 위해 핀란드는 행정감찰관(옴부즈맨) 제도를 운영하고 있다. 이 제도는 “협력 행정감찰관에 관한 법률(Act on Cooperation Ombudsman; Laki yhteistoiminta-asiamiehestä)”에 따라 운영된다. 행정감찰관이 협력적 의사결정을 준수하지 않는 고용자를 발견하면 이 법률에 따라 재량으로 법원에 행정명령을 요청할 수 있다. 이 요청을 바탕으로 법원은 기한을 정하여 사용자가 관련 사항을 시정할 것을 명령할 수 있고, 그 기한이 지나도 시정되지 않으면 시정될 때까지 이행강제금을 부과한다.

최근 국가 수준에서의 중앙집중적 단체교섭이 이루어지지 않고, 새로운 유형의 다양한 산업이 증가하면서 사업장 내 단체교섭과 노사관계의 영향력이 점차 커지고 있다 (Jonker-Hoffrén, 2019; Sippola, 2012). 이러한 상황에서 직장에서의 노사 협력을 강조하고, 노동자의 지위가 약해지는 것을 막기 위해 “직장 내 협력에 관한 법률”의 중요성이 함께 높아지는 경향이 나타나고 있다.

3 핀란드 소득보장제도 동향

가. 소득보장제도 운영기관 및 재정

핀란드는 보편복지의 철학을 바탕으로 생애주기별 욕구와 사회적 위험에 따른 개인의 소득상실에 대비하여 구체적이고 통합적으로 설계된 소득보장 프로그램을 구축·운영하

고 있다. 소득보장제도의 관리와 운영을 총괄하는 중앙정부 조직은 사회보험청(The Social Insurance Institution of Finland, Kela)으로 기초실업수당, 노동시장보조금, 육아휴가수당, 주택수당, 학업보조금, 국가연금, 공공부조 등 다양한 급여가 이 기구를 통해 지급된다. 단, 기존에 납부한 사회보험 기여금을 바탕으로 기존 소득에 비례하여 급여액이 결정되는 소득비례실업수당과 소득비례연금은 각각 산업부문별 실업기금과 연금보험사에 의해 운영된다.

핀란드 소득보장제도를 위한 재정 가운데 가장 큰 부분을 차지하는 것은 조세 수입이다. 이와 함께 노동자의 실업급여와 직업훈련급여에 필요한 기금을 마련하기 위해 핀란드는 고용기금(unemployment fund)을 별도로 마련하여 운용하고 있다. 모든 17~64세 피고용인과 그의 사용자는 각각 임금의 1.5%를 매달 고용기금 기여금으로 납부해야 한다. 고용기금은 급격한 실업 증가로 인해 재정 지출이 급증할 수 있는 상황에 대비하여 재정적 완충 장치의 역할을 한다(Työllisyysrahasto, 2021). 그리고 피고용인과 사용자는 모두 연금기여금을 의무적으로 내야 한다. 피고용인 1인당 연금기여액은 산업부문별로 다르지만, 일반적으로 피고용인이 부담하는 금액은 임금의 7~9% 정도다 (Finnish Centre for Pensions, 2021). 또한, 겐트시스템하에서 소득비례실업보험에 가입하고자 하는 노동자는 실업기금에 추가적으로 임금의 1~2% 정도에 해당하는 실업보험 기여금을 낸다.

나. 생산가능인구 대상 현금급여

핀란드의 실업급여는 소득비례실업수당, 기초실업수당, 노동시장보조금 등 세 종류로 나뉜다. 소득비례실업수당과 기초실업수당은 일정 기간 이상 고용되었던 실업자에게 지급되는 반면, 노동시장보조금은 고용기록이 없는 실업자와 장기 실업자에게 지급된다. 따라서 학업을 마친 후 취업을 못 한 사람은 노동시장보조금을 받을 수 있다. 실업보험에 가입했던 노동자나 자영업자가 실업 상태가 될 경우, 소득연동실업수당은 최대 400일(노동 일수 기준) 동안 지급된다. 고소득자였던 실업자의 경우 기존 임금의 40% 내외를, 그 외 실업자 대부분은 기존 임금의 50~70% 정도를 실업수당으로 받는다(Uusitalo and Verho, 2010). 노동시장에 참여했지만, 소득비례실업보험에 가입하지 않았던 실업자는 기초실업수당을 받는다. 이 수당 역시 최대 400일(노동 일수 기준) 동안 지급되지만, 그

금액은 매년 정해진다. 2021년 기준 금액은 1일 33.78유로로 월평균 726유로 정도다(The Social Insurance Institute of Finland, 2021a). 마지막 실업수당 유형인 노동시장보조금 역시 기초실업수당과 같은 금액이 지급된다. 기초실업수당과의 차이점은 급여 대상자가 실업 상태로 구직활동을 지속하는 한 이 급여를 무기한 받을 수 있다는 것과 자산조사를 통해 자격과 급여액이 결정된다는 것이다. 수급 당사자의 자본소득이나 일시적인 임금 또는 부모와 같은 가구에 거주하는 경우 부모의 소득이 자산조사의 대상이 된다. 그러나 배우자의 소득은 자산조사 대상이 아니고, 부모와 독립 가구를 이루고 있으면 부모의 소득도 고려되지 않는다.

출산과 육아를 위해 휴가에 들어가는 부모는 육아휴가수당을 받는다. 출산휴가 중인 엄마와 아빠는 각각 최대 105일과 54일(주 6일 기준) 동안 수당을 받는다. 수당 급여액은 임금에 비례하여 구간별로 결정되는데 1일 최저액은 29.05유로, 최고액은 119.14유로다. 출산휴가 후에는 부모휴가가 시작되는데 이 휴가 중에도 같은 금액의 수당이 최대 158일(주 6일 기준)까지 지급된다. 고용 상태에 있는 사람뿐 아니라 출산 전, 학생이거나 실업이었던 부모도 직장인과 같은 기간의 유급휴가를 취할 수 있다. 이때 육아휴직수당은 1일 최저액이 지급된다. 육아휴가수당은 자산조사를 요구하지 않는다.

저소득가구는 부족한 주거비용을 충당하기 위해 주택수당을 받을 수 있다. 주택수당은 일반주택수당과 연금수령자주택수당이 있다. 주택수당은 가구소득을 기준으로 그 수급자격이 결정되기 때문에 부모에게서 독립하여 개별 가구를 이루고 있는 전업 학생이나 저소득 성인은 일반주택수당을 받을 수 있다. 일반주택수당 급여액은 신청자의 가구소득, 가구원 수, 거주 지역, 주택 유형, 주택 유지비용 등을 바탕으로 정해진 계산식에 따라 도출되기 때문에 급여 수준을 특정하기는 어렵다. 핀란드 사회보험청의 통계에 따르면, 2019년에 일반주택수당을 받은 가구는 총 37만9,667가구였고 한 가구에 평균적으로 지급된 급여액은 월 322.89유로였다(The Social Insurance Institute of Finland, 2020). 이 가운데 1인 가구는 약 26만 가구로 나타났으며 2000년대 중반 이후 일반주택수당을 받는 1인 가구의 규모가 꾸준히 증가하고 있다. 일반주택수당 신청자가 독립 가구를 구성하고 있다면, 부모의 소득이나 재산은 고려되지 않는다.

핀란드의 상병수당은 질병이나 상해로 인해 일시적으로 노동시장 참여가 어려워 소득을 상실한 사람들에게 지급된다. 일반적으로 상병수당은 질병이나 상해가 발생한 후 약 2

주 정도의 대기기간이 지난 뒤부터 최대 300일(주 5일 기준 60주)까지 지급된다. 단, 코로나19와 같은 전염병에 의한 상병수당은 대기기간이 적용되지 않고, 감염이 확인된 직후부터 즉시 지급된다. 상병수당 급여액은 질병이나 상해 전 12개월 동안의 과세소득을 기준으로 정해진 계산식에 따라 소득에 비례하여 결정되고, 최저 급여액은 매년 결정된다. 2021년 최저 급여액은 1일 29.05유로다. 만약 구직자가 실업수당을 받는 동안 질병이나 상해로 인해 구직활동을 못 하게 되면, 실업수당 지급이 중단되고 기존에 받던 실업수당을 바탕으로 산정한 급여액이 상병수당으로 지급된다.

만 17세 이상 전일제 학생은 학업보조금을 받을 수 있다. 자녀가 있는 경우 월 355.05유로, 자녀는 없지만 기혼인 경우 월 253.69유로, 18세 이상이면서 부모에게서 독립하여 사는 경우 월 253.69유로가 학업보조금으로 지급된다. 이때 부모나 배우자의 소득은 급여액에 영향을 미치지 않는다. 반면, 부모와 함께 사는 20세 이상 미혼 학생의 학업보조금 급여액은 부모 소득에 따라 월 82.5~185.62유로 사이에서, 부모와 함께 사는 19세 이하 미혼 학생의 학업보조금은 부모 소득에 따라 월 0~146.44유로 사이에서 결정된다(The Social Insurance Institute of Finland, 2021b). 2019년에 학업보조금을 받은 핀란드 학생은 총 21만7,972명이었다(The Social Insurance Institute of Finland, 2020).

다. 소득보장제도 개편 준비

최근 몇 년 동안 핀란드는 기본소득실험을 시행하여 세계적으로 큰 관심을 받았다. 2015년에 정권을 얻은 중도우파 연합정권은 무엇보다 기본소득제도가 고용률 향상으로 이어질 수 있는지를 확인하기 위해 이러한 사회실험을 추진했다. 그러나 실험 설계의 문제로 인해 2년에 걸친 기본소득실험은 명확한 결과를 제시하지 못하였고, 이로 인해 기본소득 찬성론자와 반대론자는 그 결과를 자신들의 입장에 맞추어 다르게 해석하는 상황이 발생하고 있다.

중요한 것은 이 실험과는 별개로 애초에 핀란드 정부는 기본소득제도 도입에 관한 구체적인 계획을 전혀 갖고 있지 않았다는 점이다. 이 실험은 단지 미래 정책 결정에 활용하기 위한 자료 수집에 그 목적이 있었다.

2019년 총선을 통해 수립된 중도좌파 연합정부는 기본소득제도 도입을 고려하지 않고

있음을 분명히 했다. 대신 기존 사회보장제도를 개편하는 “SOSIAALITURVA (Social Security) 2030” 프로젝트를 시작했다. 이 프로젝트는 현행 핀란드 사회보장제도를 자세히 검토하고 기존 제도의 통합과 재설계를 통해 새로운 정책 대안을 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 핀란드는 다양하고 관대한 소득보장제도를 운영하고 있지만, 현금급여의 종류가 너무 많고 절차가 복잡하다는 비판을 받아왔다. 또한, 탈산업화, 자동화, 인구 고령화 등으로 인해 급변하는 노동시장에서 기존 사회보장제도의 보호를 받지 못하는 사람들도 늘고 있다(Jesnes and Oppegaard, 2020; Ojala et al., 2019). 이러한 문제를 해결하기 위해 핀란드 정부는 사회보장제도 개편 프로젝트를 시작한 것이다. 프로젝트의 일정에 따르면, 2027년에 새로운 사회보장제도 수립을 위한 로드맵이 제시될 계획이다.

4 핀란드 플랫폼 노동 현황 및 대응

앞서 살펴본 것처럼 핀란드 노동시장은 여전히 정규직 고용을 중심으로 구성되어 있다. 하지만 최근 핀란드에서도 디지털 플랫폼 경제가 빠르게 성장하면서 플랫폼 노동 역시 급속히 증가하고 있다(Eurofound, 2019; Mattila, 2019; Pesole et al, 2018). 더욱이 코로나19 팬데믹이 길어지면서 음식 배달서비스의 수요가 폭증했고, 이로 인해 음식 배달 플랫폼 노동자 규모가 특히 눈에 띄게 늘었다. 현재 핀란드에는 40여 개의 플랫폼 기업이 여객운송, 음식 배달, 가사서비스, 건설 및 유지보수 등 다양한 분야에서 사업을 영위하고 있다 (ttl, 2021Y).

2018년에 18~65세 핀란드 주민 2,000명을 대상으로 실시된 설문조사에 따르면, 응답자 가운데 약 8.2%가 적어도 주 1회 이상 플랫폼 노동을 한다고 답했고, 28.1%는 온라인 플랫폼으로 일거리를 찾아본 경험이 있다고 답했다. 또한, 플랫폼 노동 참여자의 4분의 1은 자신의 소득 가운데 절반 이상을 플랫폼 노동을 통해 얻고, 7.8%는 생계를 위해 플랫폼 노동에 매우 의존하고 있는 것으로 나타났다(Huws et al., 2019).

현재 핀란드에서는 플랫폼 노동자의 법적 지위에 관한 논란이 이어지고 있다. 플랫폼 노동자 수가 증가하자 몇 해 전부터 핀란드 노동조합들은 그들도 “산업안전보건법 (Occupational Safety and Health Act)”과 산업부문별 단체협약의 보호를 받을 수 있도록 피고용인으로서의 법적 지위를 인정해야 한다고 주장하기 시작했다. 이러한 주장에

대해 핀란드 경제고용부(the Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland) 산하의 노동위원회(Labour Council)는 2020년 11월, 플랫폼 노동자를 자영업자가 아닌 피고용인으로 봐야 한다는 유권해석을 내렸다. 하지만 음식 배달서비스 플랫폼 기업인 Wolt는 노동위원회의 유권해석은 구속력이 없음을 지적하며 자신의 플랫폼을 이용하는 배달원들을 자영업자로 간주하고 노동자의 권리를 보장하지 않고 있다. 이에 대해 핀란드남부광역행정청(Regional State Administrative Agency for Southern Finland)은 노동위원회의 유권해석을 바탕으로 Wolt가 고용 관련 법규를 위반하고 있다고 판단하여 2021년 6월 벌금을 부과했다. 그리고 서비스부문 노조인 PAM(Palvelualojen ammattiliitto)은 Wolt가 노동시간과 휴가에 관한 규정을 위반하였다고 이 회사를 헬싱키지방법원에 고소했다. 반면 Wolt는 벌금 부과 처분에 불복하여 항소를 제기했다. 이에 핀란드남부광역행정청은 2021년 11월 행정법원에 플랫폼 배달원의 법적 지위에 관한 판단을 위한 재판을 신청했다.

핀란드 행정법원의 판단에 따라 향후 플랫폼 노동자의 지위가 피고용인인지 자영업자인지 결정될 것으로 보인다. 피고용인의 지위가 확정된다면 노동조합과 플랫폼 노동자들의 연대는 짧은 시간 내에 강화되고, 노동시장에서 그들을 보호하는 것도 기존 제도를 통해 비교적 쉬울 것으로 보인다. 그러나 그들이 자영업자로 간주된다면 그들을 보호하기 위해 새로운 정책과 제도 수립에 대한 논의가 시작될 가능성이 크다.

제4장

불평등 심화와 복지국가 유형별 대응

제1절 영국: 부의 불평등과 부유세

제2절 독일

제3절 스웨덴

제4절 핀란드

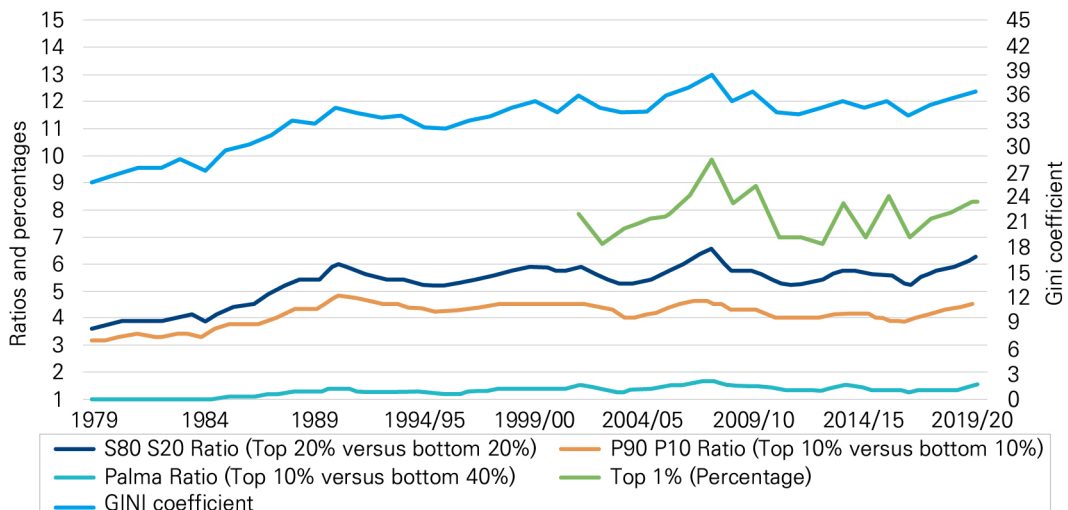
제 1절

영국: 부의 불평등과 부유세

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 소득 불평등

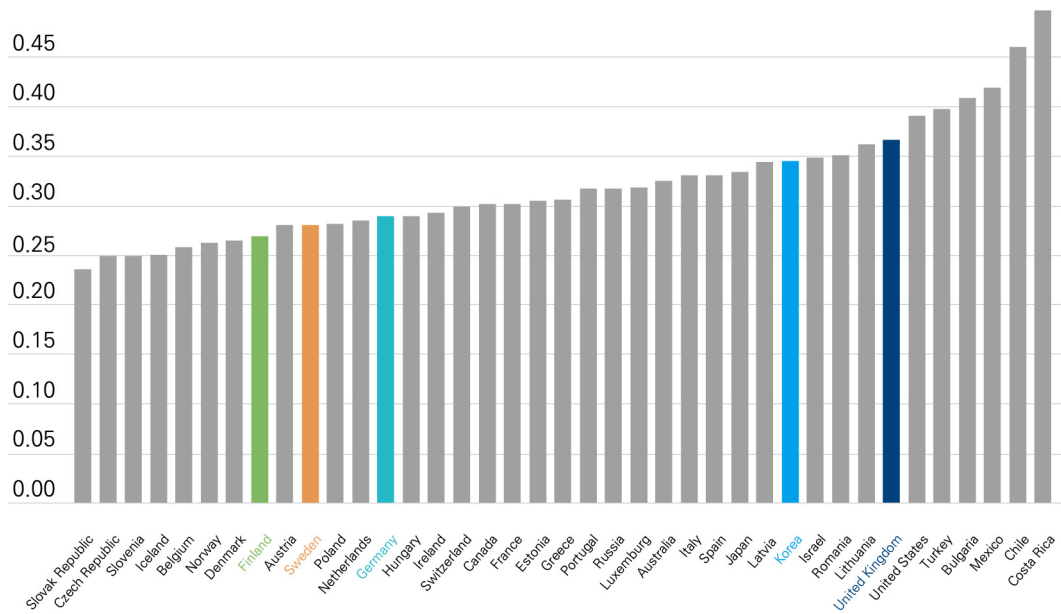
영국의 소득 불평등은 1970년대 후반부터 증가해왔으며, 소득 분배의 상위와 하위 사이의 소득 격차는 1970년대 후반과 비교하여 오늘날 더 커졌다. 다음은 상위 1% 소득의 상대적 크기인 S80/S20, P90/P10, 팔마지수(Palma ratios)과 ONS 데이터에 기반한 영국 지니계수 등 다양한 척도를 이용하여 소득 분배 상위 그룹과 하위 비율을 비교한 소득 불평등 추이를 보여주고 있다(ONS, 2021b). 예를 들어, S80/S20 비율을 보면, 1979년 상위 20%의 소득자가 하위 소득자 20%의 3.5배를 더 벌었지만, 2019/20년 그 비율은 6.2배로 증가했다. 이 비율이 2019/20년에 관찰된 수준보다 높았던 유일한 시기는 금융 위기가 시작되었던 2007/8년(6.6)이다.



[그림 4-1] 영국의 소득 불평등(비율: S80/20, P90/P10, 팔마 비율: 상위 1%)

참조: ONS(2021b) 데이터 재구성. 2000/1의 값은 소득 상위 1%의 언더-커버리지(under-coverage) 설명

지니계수는 전체 인구의 소득분포를 완전 평등 분포와 비교하는 불평등 척도로 널리 사용되며, 숫자가 높을수록 불평등 수준이 높은 것을 나타낸다. 2019/20년 영국의 지니계수는 1979년 25.4에서 증가한 36.3으로 추정된다. 지니계수로 측정한 영국의 현재 소득 불평등 수준은 다른 OECD 국가들에 비해 높은 것으로 여겨진다. 영국의 지니계수는 36.6(2019)으로 다른 OECD 국가인 한국(34.5; 2018), 독일(28.9; 2018), 스웨덴(28.0; 2019), 핀란드(26.9; 2018) 등과 비교하여 지니계수가 7번째로 높은 국가이다(OECD, 2021).



[그림 4-2] 지니계수로 측정한 OECD 국가 소득 불평등(2020년 이후)

출처: OECD(2021)(<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>)

2 부의 불평등

지난 20년 동안 개인의 가계 부(富)는 상당한 관심을 받아왔다. 부(富)의 불평등은 학술 분야에서 두 가지 다른 방법으로 연구되어왔다. 첫째는 경제적 또는 사회적 현상으로 ‘과도한 부(富)’를 축적했다는 관점에서 ‘자산/부(富) 엘리트’(예: 가장 부유한 1%)와 나머지

인구 사이의 불평등에 관한 것이다(예: Piketty, 2014). 두 번째는 더 넓은 인구에 걸친 부의 분배(99%), 부의 불평등이 어떻게 그리고 어느 정도까지 존재하고 재생산되는지, 그리고 불평등을 개선하는 데 어떤 정책이 역할을 하는지에 관한 것이다(예: Rowlingson and McKay, 2012; Hills and Glennerster, 2013; Piachaud, 2014). 후자는 정책 논의의 중심이었으며, 이 보고서의 핵심이다.

부는 다양한 형태의 개인 소유물을 화폐 가치로 정량화(monetary quantification)한 것을 말한다. 영국에서 부는 주택, 연금, 금융, 그리고 물리적인 부의 네 가지 유형으로 분류된다. 주택 자산/부(富)는 다른 형태의 부동산과 토지의 가치와 주요 주거지의 가치를 가리킨다. 금융 자산/부(富)는 현금 저축, 주식, 채권 등과 같은 금융상품 형태로 보유된 자산을 포함한다. 연금 자산/부(富)는 개인 및 직장 연금(확정급여 또는 확정기여금)을 포함하여 축적된 연금기여금 또는 수급권을 의미하되, 국가연금 수급권은 제외된다. 물리적 자산/부(富)는 자동차와 개인 소유물 등 금전적인 가치가 있는 모든 소유물을 포함한다.

개인 가계 자산/부(富)의 주요 데이터 출처는 2006/2008년(2006년 7월~2008년 6월) 이후 2년마다 실시되고 있는 부와 자산 조사(the Wealth and Assets Survey, WAS)이다. 이 조사는 개인 가계의 부(富)에 대한 정보를 수집하기 위해 도입되었다. 가장 최근의 데이터는 2016/2018년이며, 2016년 4월부터 2018년 3월까지의 데이터를 포함하고 있다. 이 조사는 북아일랜드를 포함하지 않기 때문에 영국 북아일랜드 연합왕국(United Kingdom, 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드) 대신 영국(Great Britain)(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스/북아일랜드 제외)의 자료에 해당한다.

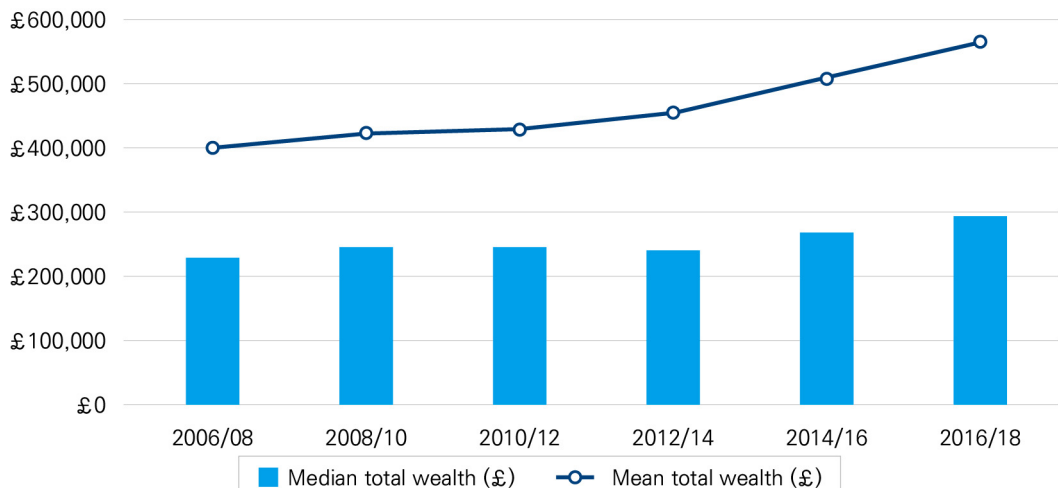
부의 불평등 문제는 비교적 최근에 정책 논의에 들어갔지만, 영국에서는 오랜 문제였다. Hills(2013)는 소득에 대한 논의가 일상의 경제 상황을 지배하고 있지만 부에 대한 접근과 부를 축적할 수 있는 능력은 정치적으로 중요하다고 지적한다. 그는 부가 좋은 학교에의 접근, 주택 소유자가 되는 것과 같은 더 나은 삶의 결과로 이어지는 다른 사회·경제적 선택을 가능하게 하며, 무급 인턴십 등 더 넓은 범위의 직업 선택을 하는 데 중요한 역할을 한다고 주장한다. 이러한 부와 삶의 결과 사이의 밀접한 관계는 최근 몇 년 동안 영국에서의 부의 불평등을 중요한 정책 이슈로 만들었다.

가. 개인의 부(富)

영국의 총개인순부자산/부(富)는 2016년과 2018년 사이 146억 파운드로, 2014/16년보다 13% 증가한 것으로 추정되었다(ONS, 2019). 이는 집값 상승과 연금 자산/부(富)(연금 자산/부(富)의 수 및 고령화 인구 증가)에 따른 주택 자산/부(富)의 증가 때문이다. 개인 가계 자산/부(富) 중 연금 자산/부(富)(42%)가 가장 많은 비중을 차지했으며, 주택 자산/부(富)(35%), 금융 자산/부(富)(15%)가 그 뒤를 이었다. 물리적 자산/부(富)의 비율은 9%로 상대적으로 작다.

영국에는 상당한 수준의 부의 불평등이 있다. WAS 데이터에 따르면, 상위 10%의 부자는 전체 개인 가계 자산/부(富)의 약 44.6%를 보유하고 있지만 하위 50% 가구의 부는 약 9.5%에 불과하다(ibid). 그러나 WAS 데이터에는 자산/부(富)엘리트(‘슈퍼 리치’)가 포함되지 않았을 것이기 때문에, 부의 불평등의 정도는 과소평가되었을 가능성이 높다.

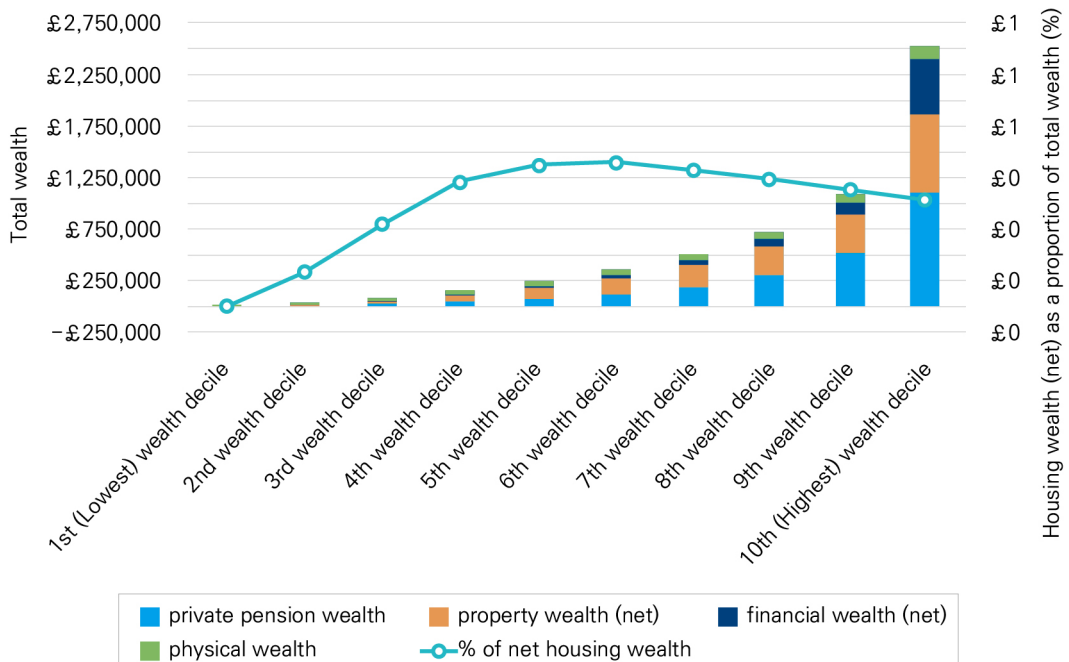
영국의 부의 불평등은 지난 10년 동안 증가해왔다. 중위값에 비해 평균값이 높을수록, 부의 분포는 더 적은 수의 부유한 가구가 더 많은 부를 보유할 것으로 예상된다. 평균 가계 자산/부(富)는 2006/08년과 2016/18년 사이의 10년 동안 중위 자산/부(富)(28%)에 비해 더 많이 증가(40%)했다.



[그림 4-3] 2006/08과 2016/18 사이의 총부의 평균과 중위값

참조: 2014/16 및 2016/18 회계 연도 변경. 이 값은 2016/18년 가격(데이터의 가장 최근 연도)에서 하락함. ONS(2019) 데이터 사용.

다음은 10분위별 부의 분포를 보여주는데, 이는 인구를 자산/부(富)의 유형에 따라 소득 하위(1분위)부터 소득 상위(10분위)까지 10개 그룹으로 나눈 것이다. 사적연금 자산/부(富)는 대부분의 그룹에서 큰 비중을 차지하지만, 이러한 경향은 상위 3개 부유한 그룹(부(富)의 40% 이상)에서 두드러진다. 이들 가구는 고령자이거나 확정급여(DB)연금과 같은 더 후한 직장연금제도를 보유할 가능성이 높다. 반면 주택 자산/부(富)는 중위가구(4~7분위)의 자산/부(富) 중 가장 큰 비중을 차지한다.



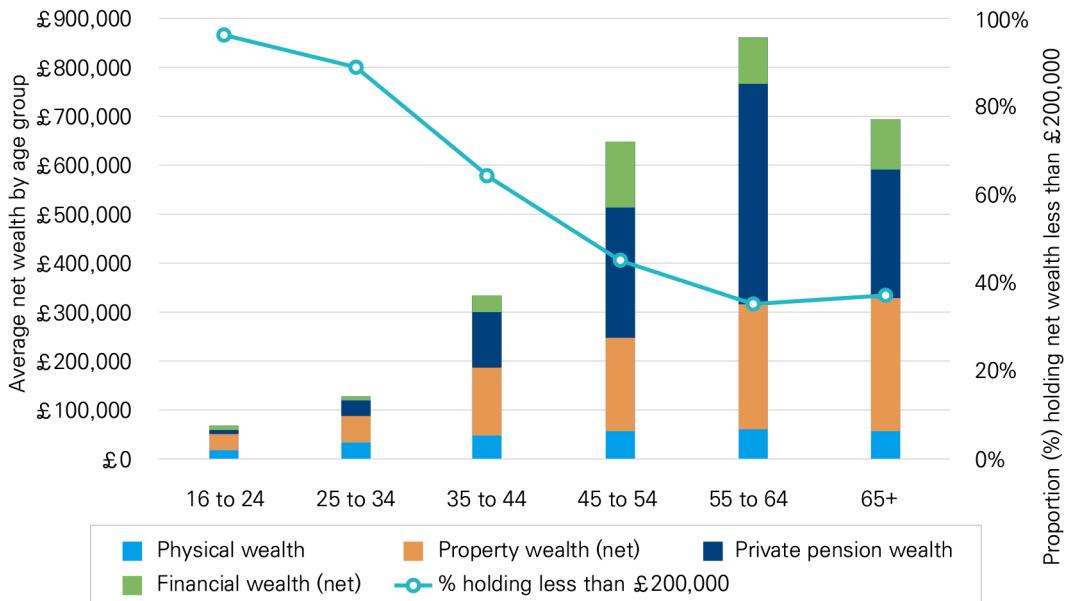
[그림 4-4] 10분위별 부(富) 프로파일 및 순주택 부(富) 분포

참조: ONS(2019).

나. 부의 불평등: 세대 간 관점

다음은 연령 그룹별로 가구주의 자산/부(富) 프로파일을 제공하며, 이는 연령별 자산/부(富) 프로파일과 총자산/부(富) 수준의 차이를 보여준다. 젊은 연령층은 자산/부(富)가 거의 없는 반면, 고령층은 더 많은 자산/부(富)를 보유하고 있다. 주택과 연금 자산/부(富)의 증가가 차이의 대부분을 차지한다. 그러나 이러한 증가는 민간 부문에서 2000년대 초에 대부분 사라진 직장 DB 연금의 유용성과 1995년 이후 주택 가격 상승 등 과거의 특정

경제 조건에 해당된다는 점에 유의해야 한다(Banks et al., 2005; Hills and Bastagli, 2013; Cribb and Emmerson, 2016). 따라서, 젊은 연령층의 자산/부(富) 축적 패턴이 고령자들의 자산/부(富) 축적 패턴을 따라갈지는 불확실하다.



[그림 4-5] 연령별 부(富) 프로파일 및 연령별 순자산 총액이 £200,000 미만 분포(2016~18)

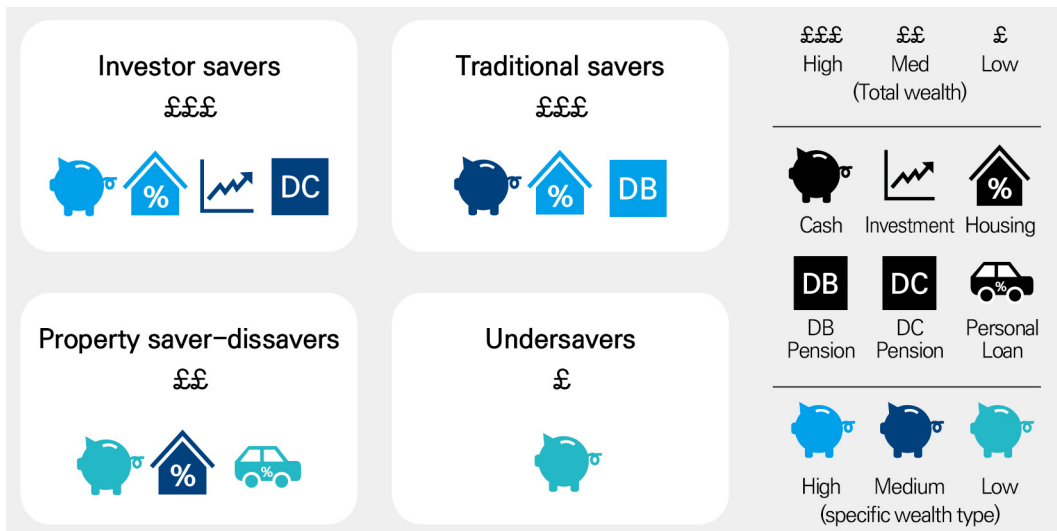
연령대별 부(富) 수준에 상당한 차이가 존재한다는 것을 주목하는 것이 중요하다. 블랙 다이아몬드로 표시된 점은 20만 파운드 미만의 순자산/부(富)를 가진 사람들의 비율을 나타내며, 모든 영국 가정의 중위자산/부(富)의 약 70%를 차지한다. 55~64세와 65세 이상의 사람들이 소유한 자산/부(富)가 더 높은 반면, 그들 중 3분의 1 이상이 20만 파운드 미만의 총자산/부(富)를 보유했다.

연령대별로 소유한 부의 상당한 차이 또한 세대 차이를 강조한다. 세대별로 경험한 부(富) 축적의 다른 결과는 고령화 과정이 아닌 특정 경제 조건과 정책 구조의 결과이다(Cribb, 2019). 예를 들어, 베이비붐 세대(2차 세계대전 이후 태어난)는 1981년 이래로 임대주택매입 우선권(Right to Buy) 제도로부터 상당한 이익을 얻었는데, 이것은 다수의 고품질 사회주택을 세입자들이 상당히 할인된 가격으로 살 수 있게 한 정책이었다. 이러한 정책으로 1980년대와 1990년대 주택보유율이 크게 증가하였고, 1990년대 중반부터

주택 가격 호황과 함께 주택보유자들의 주택 자산/부(富)가 급격히 증가하였다(Hills and Bastagli, 2013). 이러한 경제 상황은 베이비부머의 자산/부(富) 포트폴리오에 기여했다. 2000년대 초 대폭 철회되기 전까지, 후한 DB 제도로 인해 국가연금 수급 연령 이전에 퇴직할 수 있었던 세대이기도 하다(Crawford and O’Dea, 2012).

영국 상원 세대 간 공정성 위원회(the House of Lords Select Committee on Intergenerational Fairness and Provision)의 2019년 자료에 따르면 주택 소유, 연금 저축, 견습, 학생 부채, 고용 안정성 및 낮은 임금 상승 등의 측면에서 오늘날 영국의 젊은 세대의 상황은 이전 세대와 상당히 다르다.

몇몇 연구는 1930년대와 1980년대 사이에 태어난 집단에 의한 경제적 결과의 차이를 뒷받침했다. Cribb(2019)는 1980년대 초반과 후반에 태어난 사람들을 더 구분한다. 저자는 나중에 태어난 집단이 이전에 태어난 집단보다 더 많이 버는 경향이 있는 반면(같은 나이에 1960년대 집단이 1950년대 집단보다 소득이 더 많았음), 1980년대 후반에 태어난 사람들은 이전 집단보다 소득을 적게 버는 첫 번째 집단라는 것을 발견했다. 결과적으로, 오늘날의 젊은 어른들이 저축해서 부동산 사다리에 오르는 것이 훨씬 더 어려워졌다.



[그림 4-6] 영국의 4가지 부의 축적 패턴(25~45세)

출처: Suh(2021b).

집값의 급격한 상승과 소득 정체 여파는 주택보유가 더 이상 불가능하다는 것을 의미했다. Cribb, Hood and Hoyle(2018)은 1995/96년과 2015/16년 사이에 25~34세 가구의 실질 가계 소득은 22% 증가하는 반면 집값은 152% 상승했음을 밝혔다. 세대 간 위원회(2018)에 따르면 1986년 27~30세는 주택 보증금을 위해 평균 3년 동안 저축했던 반면 오늘날에는 19년 동안 저축할 것으로 예상된다. 주택 소유는 사실상 불가능해졌고, 청년을 위한 사회주택의 이용 가능성은 1980년대 중반보다 훨씬 낮다. 오늘날 청년들은 민간임대시장에 있을 가능성이 부모 세대보다 네 배 더 높으며, 더 오랜 시간 임대시장에 머무른다(Clarke, Corlett and Judge, 2016; Corlett, Finch and Whittaker, 2016; Corlett and Judge, 2017).

다. 부(富) 축적과 소유에서의 세대 간 관계

최근의 한 연구는 금융, 주택, 연금 자산/부(富) 등 복합적인 자산/부(富) 포트폴리오를 분석하고 '저축자 유형'을 설정해 젊은 세대(25~45세)가 어떻게 자산/부(富)를 축적하는지를 조사했다(Suh, 2020b). 이 연구는 자산/부(富)의 축적 패턴이 저축부족자(undersavers), 부동산 저축자-주택연금자(property saver-dissaver), 전통적인 저축자, 투자자 저축자의 네 가지 유형으로 요약될 수 있다는 것을 발견했다. 저축부족자(Undersavers)는 현금 저축으로 약간의 저축을 했지만 다른 형태의 자산/부(富)는 없으며 가장 부유하지 않은 그룹이었다. 부동산 저축자-주택연금자는 개인 또는 자동차 대출 등의 개인 부채가 많지만, 대출을 보유한 주택 소유자이기에 주택연금자로 분류되었다. 전통적인 저축자들의 포트폴리오는 부를 주택과 연금 자산/부(富)(확정급여형)에 집중시키는 이전 세대의 부의 축적 모델을 반영했는데, 이는 부를 축적하는 안전한 방법으로 여겨졌다. 투자자 저축자들은 확정급여제도의 혜택을 받기에는 너무 어리지만 주식 투자를 통해 금융시장에 적극적으로 참여하는 젊은 주택 소유자 그룹이다. 전통적인 저축자와 투자자 저축자는 가장 높은 수준의 부를 가졌지만, 포트폴리오와 내재된 위험 구조의 차이를 감안할 때 결과는 전반적인 경제 상황에 따라 달라질 것으로 예상된다.

또한, 이 연구는 개인이 관찰 시작 시점에 부유한 저축자 유형에 속할 가능성과 6년 후 부유한 저축자 유형으로 이동할 가능성을 조사했다. 관찰 시작 시점에 더 유리한 사회경제적 배경(주택 소유 부모, 세대 간 소유권 이전, 학위수준의 교육)을 가진 성인 자녀의 경

우 상위 부유층 그룹에 속할 가능성이 높았다. 마찬가지로, 집을 소유한 부모 밑에서 자란 사람들에게서 부의 이동 가능성이 더 높았다. 이러한 연구 결과는 세대를 걸쳐 부가 증가하는 연관성을 지적한다.

부모에서 자녀 세대로 체계적인 세습을 보여주는 추가적인 연구가 있다. 최근의 연구는 30대와 40대 성인들의 부(富)의 결과가 그들의 60대와 비교해서 그들의 부모들의 부(富)의 결과와 더 유사하다는 것을 보여준다. 반면에 그룹 내 차이는 청년 그룹에서 크고, 나이가 들수록 더 두드러진다(Gregg and Kanabar, 2021). 세대 간 세습, 상속 및 사전증여(inter-vivo transactions)는 부의 불평등의 약 3분의 1을 차지하는 것으로 밝혀졌으며, 가족 배경을 고려한 후에도 불평등의 약 23%를 차지한다(Palomino et al., 2020).

영국은 '주택 소유자의 나라'로 여겨지고 있다(Saunders, 1990). 대부분의 개인은 집 소유를 선호하고, 많은 30대와 40대 성인들은 그것이 은퇴를 위해 저축하는 가장 좋은 방법이라고 믿는다(Suh, 2021a). 최근 몇 년 동안, 주택 보증금을 낼 때 부모님으로부터 경제적 도움을 받는 청년들이 증가하여 '엄마 아빠 은행(BOMAD)'이라는 별명을 얻었다. BOMAD의 규모는 상당하다. 한 모기지 브로킹 회사는 부모의 약 84%가 그들의 자녀를 도와 영국 주택 시장에 26%의 자금을 쏟고 있다고 추정했으며(Mortgage Advice Bureau, 2021), BOMAD는 약 63억 파운드를 투자한 9번째 큰 손이 되었다(BBC, 2019). 2013년에 도입된 정부의 정책 대응책인 'Help to Buy'는 자격을 갖춘 최초 구매자가 5%의 보증금으로 처음 5년간 주택가액의 20%까지 무이자 정부 대출을 받을 수 있도록 했다. 그러나 주택 시장의 근본적인 이슈인 공급 부족으로 인해 Help to Buy 이용자의 37%만이 주택 사다리에 오르는 데 정책이 필요하다고 답해 정책이 필요하지 않은 사람들에게 도움이 되었을 수 있다(National Audit Office(NAO), 2019).

여러 학술 연구는 세대 간 세습 관련성을 평가했고 주택 소유 결과가 영국의 부모의 부와 점점 더 관련이 있다는 것을 발견했다(Coulter, 2018; Suh, 2020a). Suh(2020a)는 청년층의 주택 소유 상황의 맥락에서 두 가지 유형의 재정 지원을 구분하고 있다. 상속, 현금 증여, 비공식 대출과 같은 직접적인 재정 지원('돈')과 무료 숙박 제공('공간') 등의 간접 지원으로, 이에 따라 청년층이 저축 능력을 높일 수 있게 했다(West et al. 2017; Gustafsson 2021). 저자는 1만5,000파운드 이상을 받거나 부모와 함께 살아서 보증금을 더 많이 저축할 수 있는 개인이 주택 시장에 진입할 가능성이 세 배 더 높다는 것을 발

전했다. 실제로 부모와 함께 사는 청년(19~29세)의 수가 1996/7년 34%에서 2018/19년 43%로 증가했다(Druta and Ronald, 2017).

상속은 더욱 보편화되고 불평등해졌다(Karagiannaki, 2015; Hood and Joyce, 2017); 1930년대에 태어난 사람들 중 20%만이 유산을 받았거나 받을 것으로 예상되는 반면 1980년대 초에 태어난 사람들의 65%가 이에 해당되었다(Cribb, 2019).

3 관련 정책 검토

가. 상속세(IHT)

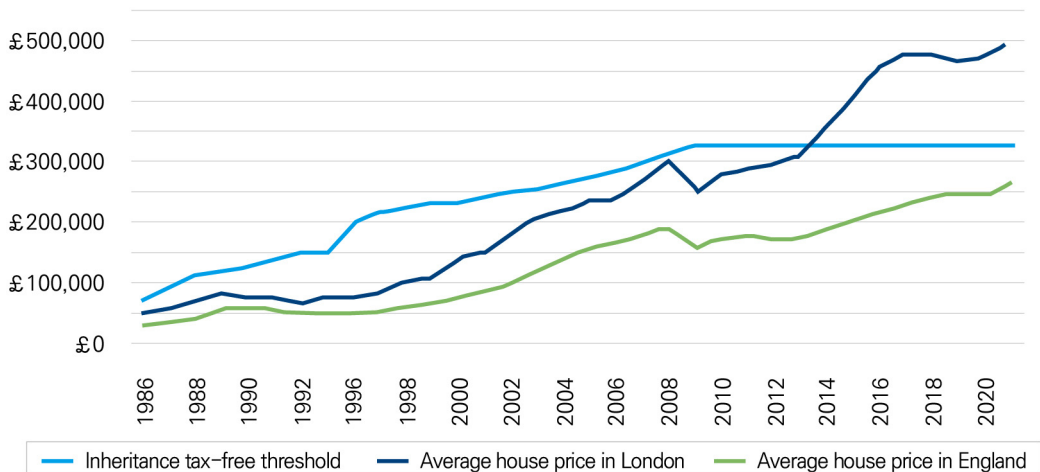
현재 영국의 상속세 구조는 사망 시 부동산, 현금, 소유물 등 모든 소유물을 포함하여 '유산'에 부과된다(Gov.UK, 2021). 총가치가 32만5,000파운드 이하이거나 배우자 또는 파트너 또는 자선기관에 남겨진 금액에 대한 상속세는 없다. 유산의 가치에 관계없이 모든 사망자는 등록되어야 하며, 세금을 관리하는 정부 기관인 HM Revenue and Customs에 유산의 가치를 알려야 한다.

IHT 세율은 40%이며, 비과세 한도(32만5,000파운드)를 초과하는 유산에 적용된다. 2012년 4월 이후, 고인이 유언장을 통해 순유산의 최소 10%를 자선단체에 기부한다면 이 비율은 36%로 낮출 수 있다. 유산 계산은 증여 가치가 연간 IHT(상속세)-면제 한도인 3,000파운드를 초과하는 경우, 사망 전 7년 동안 현금, 부동산, 상장 주식 및 기타 가치 있는 물품 등의 증여가 포함된다. 7년 중 증여 시기에 따라 IHT 비율은 0%(7년 혹은 이전)에서 40%(3년 미만)까지 차이가 난다. 이 기간 동안 이루어진 총 증여 가치가 IHT 면제 한도인 32만5,000파운드를 초과할 경우, 해당 증여 수령자는 IHT에 대한 책임이 부과된다. 그러나 배우자나 민간 파트너에게 주는 증여는 IHT를 납부하지 않는다. '소득 외 정상 지출'이라 불리는 타인에게 제공되는 재정 지원은 IHT가 면제된다. 예를 들면, 자녀의 임대료 지원, 18세 미만 자녀의 계좌에 현금 저축, 고령 친척에게 재정 지원을 하는 것을 포함한다.

2020/21년에 수집된 총 IHT는 약 54억 파운드인 것으로 보고되었다(HMRC, 2021). 유산의 평균 가치는 남성은 약 110만 파운드, 여성은 약 120만 파운드로 추정된다.

2020/21년 IHT의 평균 가치는 아직 발표되지 않았지만, 2018/19년에는 20만9,000파운드로 추정되었다. 평균 IHT는 남성 소유 유산보다 여성 소유 유산에 더 많이 지불되었는데, 이는 여성이 남성보다 오래 사는 경향이 있기 때문이다. 2006/7년 IHT 대상 유산 비율은 약 5.9%였으며, 2018/19년에는 3.7%로 감소했다. 이러한 감소는 부분적으로 사용하지 않은 한도가 배우자에게 이전되는 것을 허락하는 2007년 10월에 도입된 변화로 인해 생존 배우자의 한도가 65만 파운드로 증가했기 때문이다. 주요 거주지의 가치는 65세 이전에 사망한 사람들의 유산 가치의 큰 부분을 차지한다. 고령자들의 유산은 청년 집단보다 현금과 증권을 더 많이 보유하고 있는 것으로 보고되었다.

연간 정부 예산절차와 지출을 감독하는 영국예산책임청(OBR, The Office for Budget Responsibility, 2021b)은 2023/24년 IHT의 세수가 경제성장과 인플레이션에 따라 GDP의 약 0.25%에 해당하는 63억 파운드에 이를 것으로 추산하고 있다. 그러나 이 전망은 주택과 주가에 민감할 것으로 예상된다. 주택 가격은 현재 IHT에 대한 기여도를 감안할 때 주가보다 약 두 배 더 중요하다. 현행 상속세 비과세 기준치인 32만5,000 파운드는 2025/26년까지 동결돼 향후 IHT의 영향을 받을 부동산(estates)의 수에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 2020/21년 IHT-면제 기준의 상당 부분은 영국의 주요 거주지의 가치에 의해 정해질 가능성이 높으며, 런던의 평균 집값은 수년 전 면제 기준을 초과했다.



[그림 4-7] 잉글랜드와 런던의 상속세 면제 한도 및 평균 주택 가격(£: 명목)

참조: Gov.UK(2020b)에서 제공한 상속세 면제 기준, Land Registry(2021)와 ONS(2021c)의 잉글랜드와 런던의 평균 주택 가격 데이터 재가공

나. 자본이득세(CGT)

2008년 3월까지 자산을 매각하여 얻은 이익은 소득세의 일부로 과세되었다(Seely, 2020). 2020/21년 CGT는 배우자, 민간 파트너, 자선단체가 아닌 당사자에게 자산을 매각할 때 실현되는 1만2,300파운드 이상의 이익에 적용한다(Gov.UK, 2021a). CGT가 적용되는 자산은 비주거용 부동산, 주식, 6,000파운드 이상의 가치(차량 제외)로 평가되는 대부분의 개인 소유물과 사업 자산을 포함한다.

2019/20년 CGT는 GDP의 약 0.4%에 해당하는 98억 파운드에 달했으며, 가구당 약 340파운드에 해당한다(OBR, 2021a). CGT의 수령액은 금융시장, 특히 주가의 변화와 관련이 있다. 수령액은 2008/9년 79억 파운드에서 2009/10년 금융 위기 이후 25억 파운드로 크게 감소했다(ibid). 코로나19 팬데믹과 경제 회복으로 인해 향후 몇 년 동안은 작은 수준이지만 비슷한 추세가 예상된다. 따라서 세수에서 총 CGT 수령액은 2019/20년과 2023/24년 사이에 변동이 있을 것으로 예상되지만 2025/26년에는 120억 파운드로 증가할 것으로 예상된다.

CGT 연간 면제 금액(AEA)은 현재 2020/21년 1만2,300파운드로, 2019/2020년 1만2,000파운드에서 증가했다. 수년에 걸쳐 CGT는 개혁되어왔는데, 2000년대 후반 브라운 정부(노동당) 때 시스템 단순화를 시작으로 2016년 캐머런 정부(보수당) 때는 선명한 자유주의적 전환이 이뤄졌다. 그러나 CGT 세율은 소득세율보다 훨씬 낮아졌고, 역설적으로 다른 형태의 자산에서 얻은 이익보다 노동을 통해 벌어들인 소득에 더 많은 세금이 부과되었다. 따라서, 대부분의 경우, 증가하는 부의 불평등 문제를 해결하기 위한 노력으로 CGT는 미래 조세 개혁의 가장 중요한 부분 중 하나였지만 결과적으로 사회경제적으로 더 유리한 사람들에게 유리한 결과를 만들었다.

CGT의 현 설계와 관련한 몇 가지 문제가 존재해왔다. 개인저축계좌(ISA)는 기준 이하의 금액(ISA 한도)을 이자가 붙는 계좌나 투자 계좌(주식/지분)에 저축할 수 있는 제도로, 현금 저축으로 벌어들인 이자나 주식 투자 이익은 과세 대상이 되지 않는다(비과세). ISA 한도는 2009/10년 7,000파운드에서 2017/18년 2만 파운드로 상당히 가파르게 증가했다. ISA의 초기 설계는 현금 저축 또는 주식 투자로 사용할 수 있는 최대 금액에 비례했다. 하지만 2014/15년 기준 한도의 100%를 현금으로 저축하거나 혹은 주식에 투자할 수 있다.

한도는 매년 적용되는데, 저소득 또는 중산층은 허용 금액을 최대한 활용하기 어렵기 때문에 가처분소득이 더 많은 개인이 ISA의 혜택을 더 많이 누릴 수 있다. 한도는 1999/2000년 ISA가 처음 도입되었을 때 국가 중위 가처분소득의 30%에 해당하는 수준이었으나, 2008/9년 약 25%로 하락한 후, 2017/18년 국가 중위 가처분소득의 70% 수준으로 급격히 상승했다. HMRC(2020) 통계에 따르면, ISA 상품의 점유율은 소득분포의 중위에서 가장 높지만, ISA에 적립된 평균 가치는 고소득자일 경우 더 크다. 예를 들어, 연간 15만 파운드 이상의 소득자는 ISA에 약 8만 파운드 이상을 적립하고 있는 반면 3만~4만9,999파운드 사이의 연간 소득자는 절반 미만을 적립하고 있다.

다. 코로나19 대응 주택정책

영국에서 주택 자산/부(富)(housing wealth)의 중요성을 고려할 때, 지난 수십 년 동안 주택 시장을 부정적인 경제 상황으로부터 지키고 주택 부(富)(housing wealth)를 보호하기 위한 정책이 개발되었다(Hills and Glennerster, 2013). 이러한 추세는 정부가 주택 시장을 안정시키기 위해 주택융자금 면제(mortgage payment holiday)와 주택 취득세 면제(stamp duty holiday) 두 가지 정책을 도입함에 따라 코로나19 팬데믹 기간 동안 지속되어왔다. The Bank of England(BoE, 2020)는 가계와 기업의 금리를 최대한 낮게 유지하기 위해 2020년 3월 19일 금리를 0.1%로 인하했다. 주택융자금 면제는 2021년 3월 31일까지 6개월간 주택담보대출 상환 의무를 해제해 재정적 부담을 완화하기 위해 2020년 3월 도입됐다. 저소득 또는 실직으로 인해 유니버설 크레딧(UC), 소득 지원, 연금 크레딧 등을 받는 사람들을 위해, 주택담보대출 이자 지급을 돕기 위한 SMI(Support for Money Interest) 제도가 제공되었다(Money Helper Org, 2021).

부동산등록세(SDLT; 취득세)는 부동산을 매입 혹은 매각할 때 납부하는 세금이다. 49만5,000파운드(2021년 7월 기준 런던의 평균 부동산 가격) 가치의 부동산은 취득세 면제 기간에는 0파운드, 전환 기간에는 1만2,250파운드, 취득세 면제 기간 후에는 1만4,750파운드의 취득세를 납부하도록 한다.

취득세 면제 정책에 대한 평가는 엇갈린다. Scanlon et al.(2021)는 결과적으로 집값 상승에도 불구하고 전반적으로 주거 이동성과 경제활동을 증가시켰기에 정책이 지속될 수 있는 사례가 있다고 말한다. 반면, Judge et al.(2021)는 이 정책이 집값을 올리지 않

고 주로 남동부(런던이 위치한) 부유한 지역에 혜택을 줬다고 주장하며 취득세 면제를 잃어버린 기회로 보고 있다. 그들은 포기한 예상 세수가 약 47억 파운드라고 추정했다. 이는 향후 3년 동안 NIC의 증가에 의해 조달되는 성인 사회복지에 배정된 추가 자금이 53억 파운드로 추산되는 것과 비교할 때 상당한 액수이다(Stewart, 2021a).

라. 부유세

1) 개요

영국 내에서 부의 불평등에 대한 인식이 높아짐에 따라, 부유세에 대한 논쟁이 증가하고 있다. 정부에서 임명하지 않고, 학계, 싱크탱크 연구원, 법률가 및 정책 실무자 등으로 구성된 부유세 위원회가 2020년 영국에서 오랫동안 논의가 이뤄졌던 이 주제에 대한 논의를 재점화하였다. Sandford(1971)는 다양한 형태의 유산세(estate duties) 혹은 상속세(inheritance tax)로 사망 시 상속(또는 유산)에 세금을 부과한 오랜 ‘유산상속세’ 역사에도 불구하고 정당들이 1930년 후반 ‘부유세’에 관심을 보였지만 이를 지지하거나 약속하지는 않았다고 주장했다. Nicholas Kaldor의 ‘부가세(부유세)’ 구상을 포함한 몇 가지 제안이 1950년대부터 제기되었다(Glennister, 2012). 노동당 정부는 1974~76년 ‘근본적으로 소득과 부를 재분배’하는 정책을 도입하기 위한 선언으로 선출되었다. 하지만 당의 정체성에 대한 내부 의견 불일치, 행정의 복잡성에 대한 과소평가에 더해 폭넓은 정치적 지지를 얻지 못해 실패했다. 현재 형태의 부유세에는 상속세(IHT), 양도소득세(CGT), 취득세(SDLT) 등이 있지만, 전체적인 일관된 목표 없이 각각 부과되어 결과적으로 ‘대부분 왜곡’됐다(Summers, 2020). 특히, IHT는 의미 있는 시스템 개편을 위한 정치적 지지도 얻지 못했다.

부유세 위원회의 보고서는 정치적 타당성뿐만 아니라 부유세의 근거, 실질적인 설계 고려 사항 및 실행, 정치적 타당성 등 총체적 관점을 제공한다. 근거로는 사회정의(형평성)와 조세정책(효율성)의 두 가지 관점이 있다. 사회정의의 주장은 부의 불평등의 증가가 사회적으로 분열을 초래하고 다른 바람직하지 않은 사회적 결과를 낳는다는 점에서(Ilersic, 1974) ‘평등’의 도덕적 가치에 근거한다(Sandford, 1971). 이 주장의 중심은 부의 자기영속적 특성이며, 이것은 이미 부유한 개인들에 의해 부가적인 부를 쉽게 축적하게 하고 결과적으로 사회의 불평등을 증가시킨다. 사회정의 주장에 더하여 형평성 개념이 있다

(Sandford, 1971). 부는 다른 사람에 비해 추가적인 부의 축적이나 소비를 통해 개인의 경제적 자율성을 넘는 더 큰 자율성과 미래를 위한 보장을 포함한 일련의 추가적인 경제적 이점을 제공한다. 반면, 조세정책 관점은 ‘효율성’ 주장에 기초한다. 세금의 유일한 기준이 되는 소득은 부적절하고(Ilersic, 1974), 부유세는 추가적인 세수의 원천이 될 수 있는데, 이는 높은 수준의 저항과 근로의욕에 대한 우려가 있는 소득세의 증가보다 바람직하다(Kaldor papers, as referenced in Glennerster 2012; Mirrlees et al. 2011). 기존의 일련의 부의 정책이 결합이 있고 효과적이지 않다는 Summers(2020)의 주장도 비슷한 맥락에서 이해될 수 있다. 근거와 상관없이, the Mirrlees’ review(2011)는 정부가 ‘형평성’이나 ‘효율성’ 관점에서 부에 대한 세금을 더 효과적으로 부과하는 것을 고려해야 한다고 결론지었다.

2) 부유세 위원회의 부유세 제안

부유세 위원회는 최종 보고서에서 소득세 혹은 소비세(부가세 등) 인상이 아닌 부유세를 제안했다(Advani, Chamberlain and Summers, 2020). 위원회는 또한 부유세의 일회성 시행이 잘 구축된 공평한 조세 시스템의 목표를 달성하는 데 더 효율적일 것이라고 제안했다. 기존에 학계에서 논의돼온 세금 형태인 연간 부유세는 기존 부유세를 개편하고, 정부의 정책의제에 포함되면 권고할 만하다.

이 제안에 따르면, 이 세금은 공정성을 확보하기 위해 비거주자와 최근 이민자를 포함한 모든 거주자에게 적용되며, 소액 품목을 제외한 모든 자산에 부과된다. 부의 가치는 이해관계가 없는 구매자가 구입할 수 있는 가격을 의미하는 공개시장가치(OMV)로 특정 날짜부터 결정된다. 유동성이 제한된 사람들을 위해 지급연기가 가능할 수 있지만, 공정성을 보장하기 위해 특별면제나 구제는 허용하지 않는다. 5% 금리는 일회성 지급으로 설정되며, 5년에 걸쳐 지급될 수 있다(5년 동안 실질연이율 1%).

연간 부유세 도입은 IHT와 CGT를 포함한 기존 조세 체계를 개편한 후에야 권고되었다. 위원회는 이러한 개혁이 현재 고려되고 있는 부유세의 목적을 달성하기에 충분한 수단을 제공할 것이라는 견해를 가지고 있었다. 하지만 정부가 추진한다면 연간 부유세가 추가로 도입될 수 있다.

3) 부유세에 대한 대중의 인식 및 태도

위원회 조사의 일환으로 부유세에 대한 국민의 인식과 태도를 평가하기 위한 포괄적인 설문조사 기반 연구가 실시되었다(Rowlingson, Sood and Tu, 2020). 이 연구 결과는 개인이 부유세를 지지하는지에 관계없이, 권리를 획득하고, 의무를 수행하는 데 있어서 공정성에 대한 인식이 중요하다는 것을 보여준다. 연구에 따르면, 부의 불평등 심화와 형평성의 가치에 대한 대중의 인식은 부유세 도입을 지지하는 데 중요한 역할을 한다. 이를 지지하는 상위 세 가지 이유는 빈부격차가 너무 크고(36%), 최근 부유층이 더 부유층이 되고(33%), 근로소득보다 부에 과세하는 것을 선호하는 것(24%)과 관련이 있다. 반면에 반대론자들은 조세회피에 대해 우려했다. 부유세 반대 의견의 42%가 조세피난처로 옮기거나 빠져나갈 구멍을 찾는 등 부유층의 조세회피를 우려했다.

‘공정성’의 개념은 과세 대상에도 적용된다. 노동으로부터 얻는 소득은 공정한 노동에 대한 보상으로 간주되는 반면, 부로부터 받는 수입은 덜 호의적으로 여겨진다. 이러한 견해는 소득보다 부에 과세하는 걸 선호하는 데 반영된다. 연간 100억 파운드의 세수를 추가로 조달하는 데 선호하는 방법을 묻는 질문에는, 응답자의 54%가 새로운 부유세를 선택했는데, 이는 고소득자 소득세 증가(17%)와 소득세 전반적 증가(6%), 현재 20%인 부가가치세 인상(5%)과 비교해 높은 수치이다.

그러나 사회적 편차에 의한 부유세 지원을 이해하는 것은 다소 직관적이지 않은 결과를 낳는다. 앞서 연구 결과 상속세 납부 가능성이 낮은 사람들이 반대할 가능성이 높았고, 응답자가 세금을 낼 가능성이 낮다는 사실을 확인하더라도 의견이 바뀌지 않는 것으로 나타났다(Rowlingson and McKay, 2005). 이것은 능력주의 원칙에 대한 믿음(meritocratic beliefs)과 가족 구성원의 근면한 노력으로 얻은 유산을 받을 자격이 있다는 ‘보상자격(deservingness)’에 대한 생각 때문이다.

4) 부유세 도입 가능성

사망 시가 아니라 일생 동안 부에 과세한다는 생각은 영국에서 여러 번 논의되어왔다. 가장 최근에, 존슨(Johnson) 정부(보수당)가 사회복지기금을 마련하기 위해 1.25%의 NI 인상안을 도입한 것에 대해, 노동당 대표인 키어 스타머(Keir Starmer)는 노동당이 사회복지기금을 마련하기 위해 ‘부에 더 많은 세금을 부과할 수 있다’고 말했다(Stewart,

2021b). 또 다른 노동당 의원 리처드 버건(Richard Burgon)은 1억 파운드 소유의 ‘슈퍼 부자’들에게 10%의 세금을 부과해 690억 파운드를 모금할 것을 제안했다(Clarke, 2021).

1974~76년 노동당 정부가 종합 부유세를 도입하려 했던 가장 중요한 시도 중 하나는 결국 실패했다(Glennerster, 2012). 이후 두 정부는 부유세를 시행했지만, 훨씬 더 작은 규모로 일회성 이벤트로 시행했다. 1981년 대처(Thatcher) 정부는 은행의 무이자 당좌 예금에 2.5%의 일회성 세금을 부과했고, 1997년 브라운(Brown) 정부는 민영화된 공공 사업에 세금을 부과했다(Advani, Chamberlain and Summers, 2020).

1974~76년 노동당 정부의 실패와 대처와 브라운 정부의 차이는 부유세가 대중의 지지를 위해 설계되고 전달되었던 방식에 있다. 1970년대 중반 노동당의 선언은 부와 소득 불평등을 검토하는 것을 목표로 했는데(Glennerster, 2012), 이는 광범위한 정치적 지지를 얻기 위해 잘 짜인 세금 설계를 필요로 했다. 이후 두 정부(대처, 브라운)의 세금 부담금은 범위가 상당히 제한적이어서 변경의 영향을 받는 개인의 수를 제한하고 효율적으로 관리되었다. 현재 영국에서 논의되고 있는 부유세는 과세 시행의 범위, 실용성, 대중 지지 측면에서 1974년 노동당 정부가 실패한 시도와 유사한 것으로 보인다.

Glennerster(2012)는 1970년대 부유세 도입 실패에 원인이 된 여러 가지 맥락을 제공한다. 저자는 노동당 정부가 자본에 대한 철학적 반대가 상당했기 때문에 사회주의보다는 친사회적 정책으로 거듭나기 위해 고군분투했다고 설명한다. 이러한 내부 정치는 부유세를 설계하기 위한 정부의 행정 역량에 지불했어야 하는 노력을 감소시켰다. 재무부(Treasury)는 조세정책의 기존 구조가 부적절하고, 시스템이 의도한 부유세 규모에 따라 예상되는 추가적인 행정 부담을 뒷받침하지 못할 수 있다고 여겼다.

부유세 시행의 타당성에 관해서, 위원회 내의 입장은 다양해 보인다. Adam and Miller(2020)는 연간 세금이 부유세를 위한 최선의 생각이 아닐 수도 있다고 주장한다. 저자들은 부유세를 철학적, 사회정의적 관점에 초점을 맞춘 정치적 행보에 가깝다고 보고, 대신 상속세와 양도소득세 관련 작업을 제안하고 있는 것으로 보인다. Troup, Barnett and Bullock(2020)은 덜 비판적이며 기존 구조가 부유세 연장 및 징수에 사용될 수 있다고 주장한다. 예상되는 절세 수준이 현재 수준(10%)보다 크지 않다.

부유세에 대한 한 가지 가능한 비판은 특히 다양한 경제, 사회인구학적 그룹의 부의 불평등을 어느 정도까지 다룰 것인지가 분명하지 않다는 것이다. 세대 간 공정성은 최근 정

책 논쟁의 중심이었다. 하지만 18세가 되면 일시금으로 지급되는 보편적 기본자금(Universal Basic Capital)(Le Grand, 2020) 등 이 문제를 직접적으로 겨냥한 정책 제안들에 대한 관심은 상대적으로 적었다.

부의 불평등의 증가와 부유층을 위한 부의 자기 영속화를 보호하는 것을 돕는 제도는 부유세의 도입을 정당화하고 사회의 형평성을 위해 부의 과세에 대한 더 폭넓은 재검토를 요구한다. 그러나, 부의 측정과 준수에 관한 문제의 규모와 같은 행정적 복잡성은 그것의 실패가 시스템의 무결성을 직접적으로 위협하기 때문에 과소평가될 수 없다. 또한, 상이한 사회경제적 집단의 이해 상충과 조세 구조의 현재 설계에 내재된 정치적 담론은 사회적 합의를 형성하고 정책 방향의 의미 있는 변화를 모색하기 위해 사회적 차원의 광범위한 논의가 필요하다는 것을 의미한다.

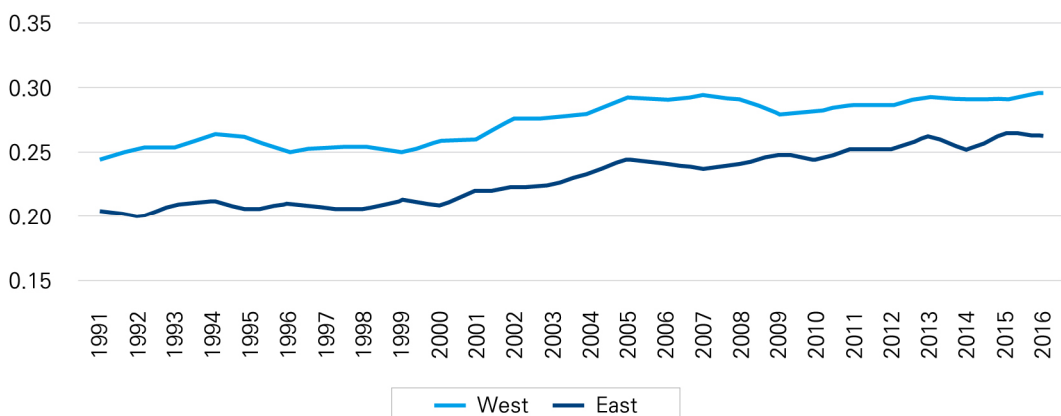
제2절

독일

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 불평등 동향

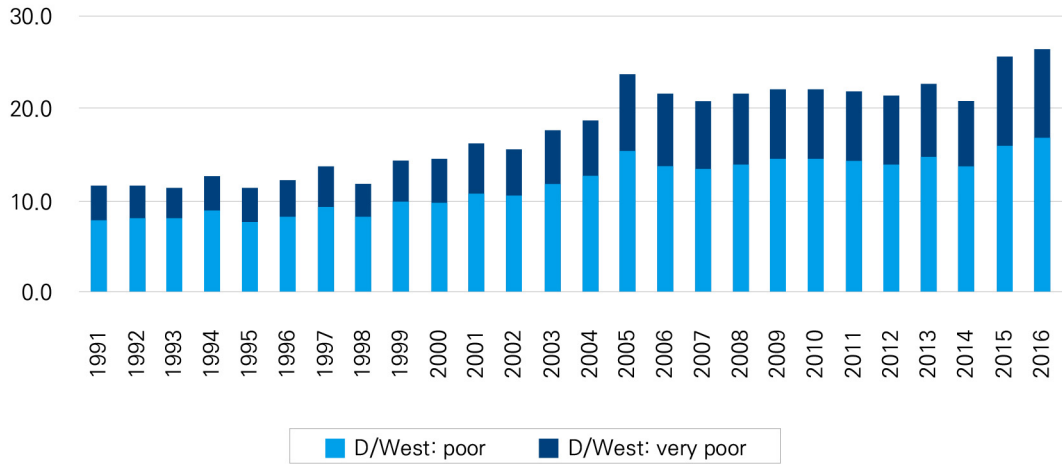
먼저 동독과 서독을 구분하는 독일 통일 이후 국가 내 상대적 소득 불평등의 표준 척도인 지니계수의 발전 상황을 개괄적으로 살펴보았다. 독일의 소득 불평등은 2010년대까지 통일 후 동독과 서독 모두에서 거의 꾸준히 증가해왔다. 그 이후로, 소득 불평등의 증가는 둔화된 것처럼 보인다. 서독에서 지속적으로 불평등이 더 높지만 동독과 서독 사이의 소득 불평등은 수렴되었다. 그러나 Kohlrausch et al.(2020)은 이러한 수치에 대한 낙관적인 해석에 대해 경고한다. 그들이 보여주는 다른 소득 10분위의 소득 추세를 고려하면, 소득 불평등의 증가가 둔화된 것은 주로 중위소득을 가진 사람들이 고소득 계층의 사람들을 따라잡았기 때문인 것으로 볼 수 있다. 반대로, 하위 소득 10분위의 사람들은 비슷하게 소득을 증가시킬 수 없어 상대적으로 더 후퇴했다(Kohlrausch et al. 2020:8).



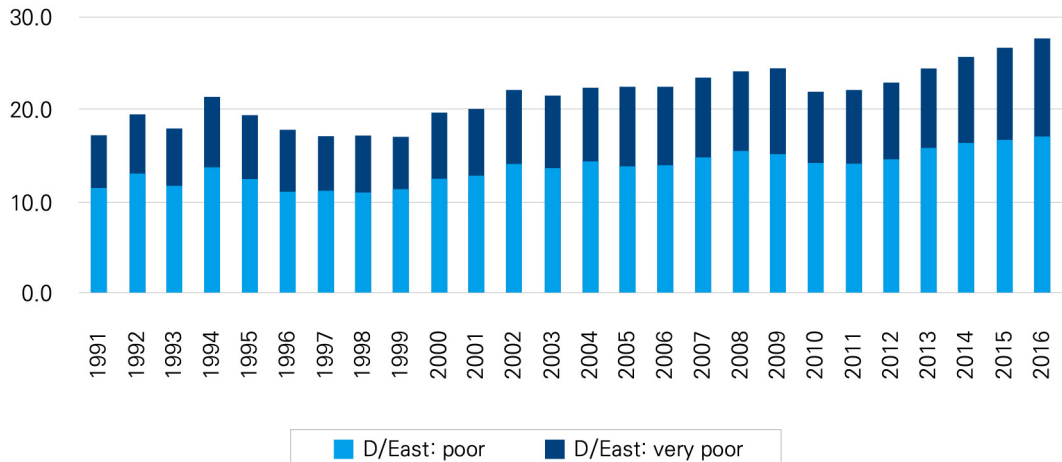
[그림 4-8] 독일 1991~2016 소득 불평등(가계 소득에 대한 지니계수)

출처: Spannagel and Molitor, 2019.

동독과 서독의 소득 빈곤을 빈곤층(중위소득의 60% 미만)과 최빈층(중위소득의 50% 미만)으로 나누어 살펴보았다. 2010년대 전반적인 소득 불평등의 상대적 정체에도 불구하고 소득 빈곤 가구의 지속적인 증가를 확인할 수 있다. 특히, 소득 빈곤층 가구와 소득 최빈층 가구의 비율 모두 이 기간에 증가했다.



[그림 4-9] 서독 가구의 소득 빈곤율(1991~2016년)



[그림 4-10] 동독 가구의 소득 빈곤율(1991~2016년)

출처: Spannagel and Molitor, 2019.

소득 불평등이 심화되고 있는 추세는 코로나19 위기로 인해 더욱 부채질된 것으로 보인다. the Hans-Böckler 재단 연구의 데이터에 기반한 Kohlrausch et al.(2020:12)의 연구에 따르면 소득이 낮은 응답자는 또한 팬데믹 기간 동안 추가 감축을 가장 빈번히 보고한 응답자이기도 하다. 따라서 코로나19 위기는 불안정 근로자, 이주자 등 위기 전에도 문제를 안고 있던 사람들에게 특히 부정적인 영향을 미쳤다.

많은 국가에서와 같이 부의 불평등은 독일에서도 소득 불평등보다 더 큰 문제로 주목받고 있다(Rehm and Schnetzer, 2015).

부의 지니계수는 2017년 독일의 경우 0.78이었고 2010년과 2014년에는 0.76이었다. 따라서 시간이 지남에 따라 상당히 안정된 것으로 보인다(Deutsche Bundesbank, 2019). 소득에 대한 지니계수 0.295와 비교하면 소득보다 부의 불평등이 훨씬 크다(Grabka and Halbmeier, 2019). 추정에 따르면 독일 전체 부의 24%(Rehm and Schnetzer, 2015)와 18%(Grabka and Halbmeier, 2019) 사이를 부유한 1%가 소유하고 있다.

가장 부유한 10%는 부의 약 절반을 소유하고 있고, 가장 가난한 절반은 전체 부의 약 1.3%를 소유하고 있다. 노인과 서독에 사는 사람들은 젊은 사람들과 동독에 사는 사람들보다 더 많은 부를 가지고 있다. 부의 주된 몫은 부동산 - 자가 사용 및 임대용이다(주택의 불평등에 관한 아래 절 참조). 그러나, 상속의 규모가 증가하고 있고 주로 이미 부유한 사람들에게 돌아가기 때문에 부의 불평등이 확산될 것이라고 가정할 수 있다. 모든 상속의 약 절반이 인구의 가장 부유한 10%에게 돌아간다(Baresel et al. 2021).

가. 조세개혁

고소득, 고자산가에게 더 많은 세금을 부과하겠다는 취지의 독일 조세개편은 현재 활발하게 논의되고 있는 개혁안이다. 현재 진행 중인 연방 선거 캠페인(투표일 2021년 9월 26일)에서 정당들에 의해 서로 다른 소득세 개혁안이 제시되었다(Buhlmann et al., 2021). 종합하면, 좌파 정당들은 저소득층과 중산층의 세금 인하를 원하며, 우파 정당들은 일반적으로 세금 인하를 옹호하는 반면, 고소득층의 세금 감소의 필요성을 주장하고 있다.

소득세 외에 상속세 인상과 확대, 부유세 (재)도입 문제도 빈번히 논의된다. 독일의 상속세는 다소 복잡하다(Beckert, 2004). 가까운 가족(배우자 및 자녀)은 다른 상속인(30~50%)보다 세금이 낮고(7~30%) 비과세 금액이 높다. 또, 상속세와 같은 세금에 해당하며, 10년마다 적용되는 기금(endowment, 우선 상속의 일종)으로 상속세를 ‘우회’할 수 있다. 이것은 비과세 금액과 함께 상속세를 상당히 감면해준다. 이에 따라, 비과세 금액 감소, 상속세 인상 및 기부금의 엄격성 강화 등 몇 가지 방안이 논의되고 있다(Baresel et al., 2021). 독일에서 부유세는 1996년까지 징수되었다가 이후 연방법원의 결정으로 폐지되었다. 부유세의 재도입을 위한 논의는 주기적으로 이뤄지고 있지만, 실질적인 결론에 도달하지는 못하고 있다.

나. 무조건적인 보편적 기본소득

독일에서 불평등을 줄이기 위한 다소 “전통적이지 않은” 정책 접근법은 무조건적인 보편적 기본소득이다. 독일의 맥락에서 주요 아이디어는 지금까지 독일 복지국가가 빈곤과 실업과 싸우는 데 성공하지 못했다는 것이다(Wagner, 2009). 무조건적인 보편적 기본소득은 하나의 선택사항으로 제시된다. 기본적인 주장은 모든 시민이 어떤 조건에서도 독립적이고 무조건적인 월 소득을 받는다는 것이다.

독일에서는 사회 전체적인 급진적인 변화(모든 시민에게 1,000유로를 지불하고, 모든 소득세와 사회기여금을 폐지하는 반면 부가가치세는 50%로 인상)와 마이너스 세금의 실행(자산조사와 별개로 소득이 없는 사람은 최대 600유로) 등 무조건적인 보편적 기본소득에 대한 몇 가지 아이디어가 논의되고 있다(Spannagel, 2015).

경험적으로, 무조건적인 보편적 기본소득은 독일에서 작은 규모로만 실험적으로 지급되고 있다. 2020년 여름, 무작위로 선정된 120명의 사람들은 빈곤 증명이나 다른 조건들을 이행할 필요 없이 3년 동안 매달 1,200유로를 받았다¹³⁾. 이들은 1,380명으로 구성된 통제 그룹과 함께 그들의 가치, 규범, 시간 사용, 건강, 노동시장 및 소비 행동에 대한 6가지 설문조사에 답할 것이다. 첫 번째 결과는 2022년에 나올 것으로 예상된다.

그러나 무조건적인 보편적 기본소득에 대한 개념, 아이디어, 연구는 아직 초기 논의 단

13) <https://www.pilotprojekt-grundeinkommen.de/>

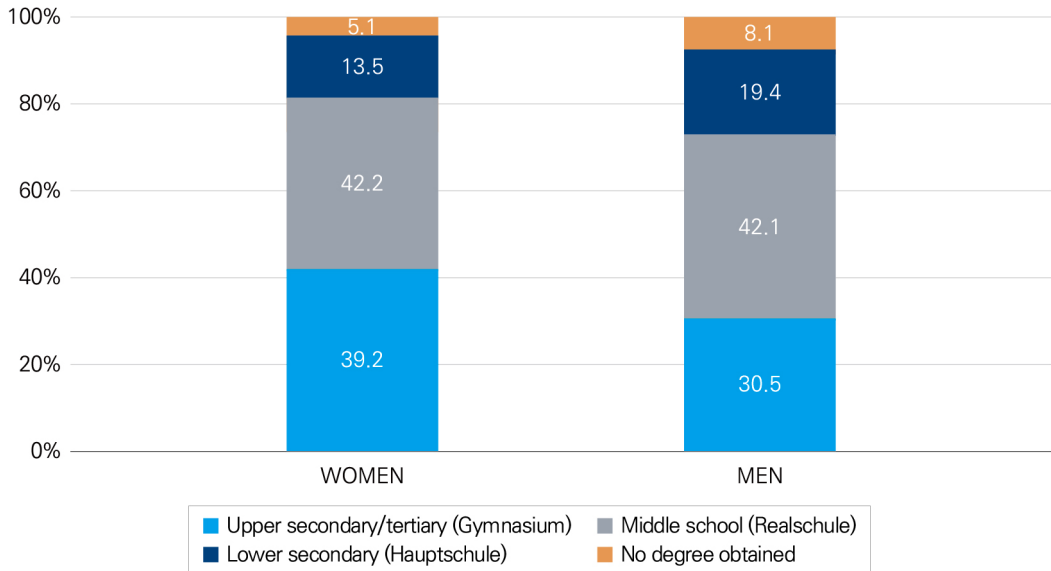
계에 있고 실행되려면 멀었다. 인구통계학적 변화, 디지털화, 자동화의 결과로 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위한 것이다. 예를 들어, 기본소득이 어떤 수준이어야 하고, 어떤 사회적 급여(social benefits)를 대체해야 하며, 무엇보다 자금 조달을 어떻게 할 것인지가 명확하지 않다(Schupp, 2020:116).

2 분야별 불평등과 정책적 접근

가. 노동시장

최근 수십 년 동안 남성과 여성의 고용률이 수렴되었음에도 불구하고, 여성은 특히 출산 전후로 시간제 고용에서 더 자주 발견된다. 고용 범위의 차이 외에도, 가장 최근의 자료는 남성과 여성의 지속적인 임금 수준 차이를 지적한다. 2019년 독일의 조정되지 않은 성별 임금 격차(성별 고용특성을 고려하지 않은 성별 소득 격차)는 19%로 2019년의 20%에 비해 소폭 감소했다(destatis et al., 2021: 171). 독일의 수치는 EU 평균인 14.1%를 크게 상회하고, 성별 임금 격차가 가장 높은 EU-27 국가 중 하나이다(에스토니아, 라트비아, 오스트리아만 독일보다 높음; Eurostat, 2021).

교육 수준은 이후의 노동시장 성공을 위한 하나의 핵심요소이다. 그러나 특히 독일 여성들 사이의 교육 수준은 최근 수십 년 동안 증가하여 오늘날, 여성들이 고등교육 학위(예: 독일의 주요 고등교육 입학 자격을 나타내는 “김나지움”) 취득에서 남성을 능가하고 낮은 교육 학위에서는 덜 발견된다(예: “하웁트슐레(Hauptschule)” 독일에서 가장 기본적인 중등교육). 따라서 노동시장의 성별 불평등은 남성과 여성 사이의 초기 교육 차이에서 발생하지 않는다.

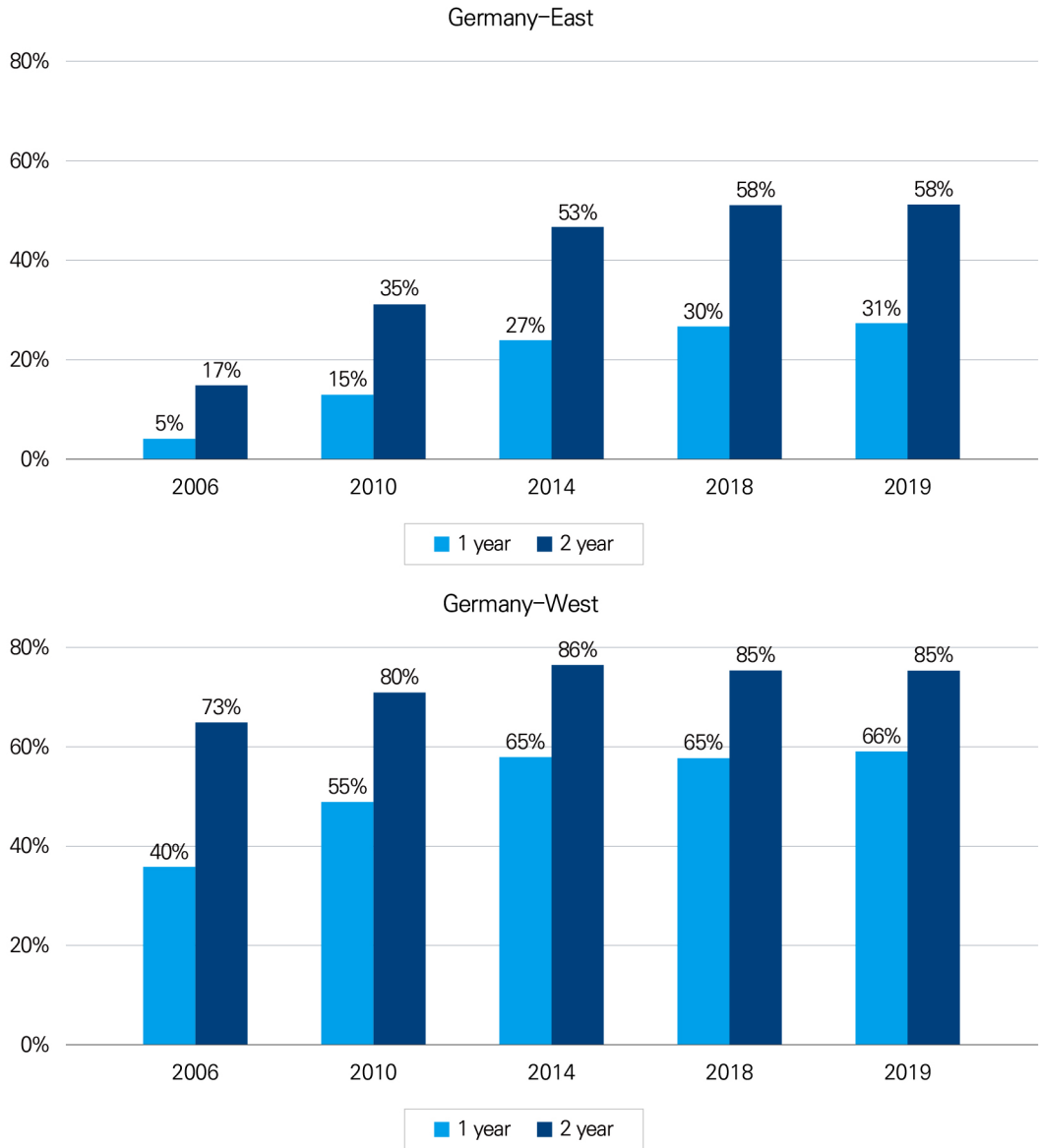


[그림 4-11] 성별에 따른 학위별 졸업자 비율

출처: destatis, 2021b

독일에서 성별 노동시장 격차가 발생하는 주요 원인 중 하나는 각각의 전공 분야에서 관련된 직업을 선택하는 데 있다. 직업 내에서, 여성들은 특히 사회 및 보건 서비스(77%)와 교육 부문(72%)에서 가장 많이 발견된다(BA, 2021:13). 대학 내 연구에서는 인문학(73%), 보건학(65.9%), 예술학(65.3%)에서 여성이 우세했다(destatis, 2019:105). 이러한 많은 분야에서, 각각의 학문분야에서 일반적으로 남성 위주의 직업들보다 급여 수준이 낮다.

이러한 임금 수준은 특히 부모가 되기 전후에 유급 및 무급 업무를 나누는 부부의 결정에 영향을 미칠 수 있다. 독일은 전통적인 “남성 생계부양자 모델”에서 “이인소득자 모델”로 점점 더 옮겨가고 있지만(Peuckert, 2019:371), 여전히 근로시간을 줄이거나 출산 전후로 직장을 그만두는 것은 여성들이다. 업무를 줄이는 결정은 특히 육아와 관련해 일과 가정을 양립시킬 수 있는 기회가 충분하지 않기 때문에 촉진된다. 보육은 취학전 연령(3~6세)에서는 거의 보편적이지만, 유아 보육 지원은 여전히 부족하다. 특히 2019년 서독에서는 각 연령대 아동의 약 절반이 보육 서비스를 이용하지 않고 있다.



[그림 4-12] 동독과 서독의 보육 서비스 이용률(2006~2019년)

출처: Autorengruppe Bildungsberichterstattung(2020), p. 87.

성별에 따른 임금 격차를 설명하는 마지막 요소는 관리직 여성의 낮은 대표성이다. 여성들은 사회보장기여금을 부담하는 고용의 거의 절반을 차지하는 반면, 관리직 비율은

27%에 불과하다(BA, 2021:15). 직업 분야에 따른 남녀의 차별적 분포와 특히 파트타임 근무에서 여성의 과다대표성을 고려하면 성별 임금 격차는 크게 줄어들지만 있지만, 여전히 6% 수준을 유지하고 있다(destatis et al., 2021:171).

독일 가족 정책에서 일-가정 양립을 개선하기 위한 여러 가지 계획들이 시작되었는데, 이는 여전히 모순적 요소를 포함하고 있지만 의심할 여지 없이 여성의 고용을 위한 전제 조건을 개선했다.

가장 주목할 점은 초기유아교육기관의 수가 증가한 것인데, 특히 서독에서는 2006년 17%에서 2019년 58%로 증가할 정도로 가파른 확산율을 보여준다. 그러나 기관 중 60% 정도만이 전일제 보육시설(0~1세 아동 60.6%, 1~2세 아동 61.3%, destatis(2021a)에 기반한 자체 분석)이기 때문에 젊은 엄마들이 전일제 근무를 하는 데 걸림돌이 되고 있다.

2007년에 개정된 독일의 육아휴직 제도는 14개월의 유급 육아휴직을 허용하며, 부모 각각은 최대 12개월의 육아휴직을 사용할 수 있도록 하고 있다. 육아휴직을 함께 사용하고, 시간제로 일할 때 수개월을 더 받을 수 있도록 한 이러한 제도는 육아 활동에 있어 부(父)의 관여를 높이고, 여성의 노동력 유지를 촉진하기 위함이다. 연구 결과에 따르면, 개혁 이후 남성의 육아휴직 비율은 실제로 1990년대 중반 5%에서 개혁 이후 43%로 증가했다. 그러나 추가 분석에 따르면, 부(父)는 평균적으로 4개월의 육아휴직을 사용하는 반면, 육아휴직 기간의 92%는 여전히 여성이 사용하고 있다(destatis et al., 2021:198). 성별에 따른 육아휴직 사용이 지속되는 한 가지 주요 이유는 고소득 배우자(일반적으로 남편)가 계속 근무하는 것이 유리하기 때문이다. 독일의 조세제도는 과세 전 배우자 간의 소득분할 기회를 포함하고 있으며("Ehegattensplitting"), 이는 배우자 간의 비대칭적인 노동 분리에 대한 암묵적인 인센티브를 설정한다. 비록 이것이 여성의 정규직 고용에 대한 하나의 주요한 장애물로 비판받아왔음에도 불구하고(e.g. Rürup and Heilmann, 2012), 지금까지 정치적으로 손대지 않은 채로 남아 있다.

가장 최근의 연구는 성평등의 진전이 코로나19 위기로 인해 후퇴될 위험이 있다고 시사한다. Hans-Böckler Foundation 조사에 기초한 Kohlrausch and Zucco(2020) 연구에 따르면, 남성에 비해 여성은 고용주 없이 top-up 보조금을 지급하는 국가 주도의 단시간 근로("Kurzarbeit")에 종사하는데, 이는 그들의 소득 상황을 더욱 악화시켰다. 게다가, 학교와 유치원의 휴교 기간 동안, 육아와 가사 의무로 인해 노동시장 참여를 줄인

것은 여성이었는데, 이는 그들의 낮은 소득으로 인한 소득 손실이 덜 부정적 영향을 미칠 것이라고 여겨졌기 때문이다. 팬데믹 이후 이러한 근로시간 축소 문제가 과거로 회귀하면 성별에 따른 소득 격차가 다시 증가할 수 있다.

나. 교육

독일에서 교육 수준은 노동시장 진입의 주요 결정 요인이다. “핵심 근로자(25~54년)” 중 93%가 고등교육(예: 학위, 전문가 자격증)을 받은 반면 전문가자격증이 없는 사람들 중에는 70%만이 고용되어 있다(destatis et al, 2021:156). 고용된 경우에도 교육 수준은 직업의 유형(전형적 고용 vs 비전형 고용)과 근로소득과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 교육과 노동시장 결과 사이의 이러한 강한 연관성은 독일의 고도로 표준화되고 계층화된 교육 시스템의 학위가 고용주에게 높은 가치를 지닌 신호로 받아들여진다는 사실에서 비롯된다. 즉, 잠재 근로자로서의 자격이 있음을 알려주며, 적절한 직무배치를 할 수 있도록 한다. 그러나 이것은 또한 교육 시스템의 초기 불평등이 이후의 삶의 단계에 광범위한 영향을 초래할 수 있음을 의미한다.

이런 점에서, 독일의 학교 시스템은 특정한 “교육 과정”으로 학생들을 조기 선발하는 것을 촉진하는 것으로 알려져 있다. 대체로 보편화된 초등교육 4년 후, 학생들은 직업훈련과 학업을 위한 입학 자격을 제공하는 “김나지움”을 7년에서 8년 동안 다닐 수 있다. 이른바 “레알슐레(중등학교)” 학생들은 5년(10년까지) 동안 교육제도에 머물며 이후 학업 과정 혹은 일-학습연계과정을 밟을 수 있다. “하웁트슐레(보통학교)”는 4년 동안 직업훈련과정을 수강할 수 있는 더 낮은 중등교육을 제공한다. 학교를 졸업한 후 견습 기회를 찾지 못한 학생들은 훗날 직업훈련에 쉽게 들어갈 수 있도록 하기 위한 사전교육을 받는 “전환 과정(“Übergangssystem”)"에 진입한다. 다른 유형의 학교 과정들 간의 이동은 원칙적으로 가능하지만, 81%의 학생이 학교 유형을 바꾸지 않고 낮은 중등교육 과정에 머무르기 때문에 이동이 다소 드물게 발생한다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2021:114).

독일 학교 시스템의 문제점은 다른 교육 과정으로의 “선택”이 비교적 일찍 이루어지며 (4학년 이후, 10세 이후) 이어지는 교육 과정에 중요하게 작용한다는 것이다. 따라서 교육 결과에 따른 사회경제적 불평등이 높다는 것은 놀랄 일이 아니다. PISA 2018 연구 결

과에 따르면, OECD는 독일에서 “OECD 평균보다 더 빈번히 특정 학교에 저학력 및 고학력 학생들이 모여 있다”는 것을 발견했고, 이러한 불평등의 원인을 “조기 선택과 다양한 학교 유형의 경로”에서 찾았다(OECD, 2018:5).

독일은 “정착한 저학력의 이민자가 많은 장기 정착(long-standing destination) 국가”로 특징지어질 수 있다는 점을 감안할 때 이주 배경을 가진 학생들의 제도적 문제들이 특히 우려된다. 이민에 기초한 문제들은 조기 보육에서부터 시작되는데, 이민자(21%) 집단의 조기 보육 이용은 비이민자 집단의 절반 수준에 불과하다. 이주 배경이 없는 미취학 아동 100%가 유치원에 다니지만, 이주민은 81%만이 해당된다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2021:88). 중등학교 출석 패턴에서도 차이가 뚜렷하다. 2016년 기준 이주 배경이 없는 15세 청소년 약 41%가 상위(후기) 중등교육인 김나지움에 다녔지만, 이주 배경이 있는 청소년은 26%에 머물렀다. 이와 반대로, 이주 배경이 없는 학생의 9%가 하위 중등학교(하옵트슐레, Hauptschule)에 재학한 반면, 이주 배경이 있는 학생은 16%에 달했다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016:174). 입학 기준에 미치지 못함에 따라, 젊은 이민자들은 대학교육에서도 낙오될 확률이 높다. 그러나 고등교육 입학 자격을 획득한 이민자들은 독일 고등학교 졸업생들보다 공부할 준비가 더 되어 있다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020:12). 이주 배경을 가진 학생들의 전반적으로 낮은 교육 수준은 이주 배경이 있는 학생(73%)이 없는 학생(86%)보다 고용률이 13%포인트 낮고, 이주자들은 정규직보다 비정형 노동에서 보다 자주 발견되는 이후의 노동시장 결과에도 반영된다(Höhne, 2016:36f.)

독일의 교육 격차를 줄이기 위해 다양한 정책이 제안되었다(Davoli and Entorf, 2018; Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020:46). 10세 때 조기 진로선택 방안에서 벗어나 나중에 교육적 결정을 할 수 있는 방안이 포함되어 있다. 베를린을 포함한 일부 연방 주들은 중등교육 과정에 대한 결정을 6학년(12세) 때 하는 것으로 방침을 변경했다.

전일제 교육의 긍정적인 효과도 기대되었다. 2005/2006년까지 이 학교들은 전체 학교의 약 3분의 1을 차지했지만, 2018/9년에는 68%로 증가했다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020:119). 전일제 교육 도입의 한 가지 주요 목표는 일과 가정의 양립을 촉진하는 것이었지만, 또한 전일제 교육은 특히 사회적 배경이 불리한 학

생들을 개별적으로 지원할 수 있는 기회를 향상할 것이라고 가정했다. 그러나 이 효과에 대한 경험적 증거는 아직 결정적이지 않다(Klemm, 2013; StEg-Konsortium, 2016).

독일 교육 시스템에서 이주자들의 상황을 개선하기 위한 추가 계획이 수행되었다. 특정 지역과 학교 유형에 대한 이주자들의 공간적 집중은 이전의 하위 중등학교(하웁트슐레, "Hauptschule")와 일부 연방 주의 중등학교(레알슐레, "Realschule")를 합병함으로써 해결되었다. 이주 배경을 가진 아이들의 부족한 언어 능력은 유치원 이후의 독일어 홍보 프로그램(제2언어로서의 독일어 / "Deutsch als Zweitsprache" / "German as second language")의 대상이 되었다(Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016:186ff.). 하지만, 이러한 노력에도 불구하고, 이주 배경을 가진 아이들의 학업 성적은 독일 원어민 학생들의 학업 성적에 비하여 여전히 낮다(OECD 2019).

다. 연금

연금과 노후보장은 지난 10년 동안 독일에서 변화한 복지국가의 영역이다. 독일의 공적연금제도는 직업연금과 민간연금의 역할이 작은 PAYGO(pay-as-you-go) 보험에 바탕을 둔 "고전적인" 비스마르크식이다. 1990년대까지 독일 공적연금제도는 조기퇴직 정책의 특징이었다. 고령 근로자들은 공식적인 정년 65세가 훨씬 되기 전에 노동시장을 떠날 수 있는 다양한 선택권을 제안받았다. 예를 들어, 조기퇴직은 장애연금, 실업보험, 장기보험 가입자를 위한 특별 선택권을 통해 가능했다. 주된 아이디어는 노동총량이론(lump-of-labor-theory)에 입각하여 노동시장에서 젊은 근로자들을 위한 공간을 만들어 실업률을 낮추자는 것이었다. 이에 따라 고령 남성근로자(55~65세)의 고용률은 1970년대 이후 급격히 감소했다. 남성들은 정규직으로 일하고 여성들은 가정을 돌보거나 파트타임으로 일하는 독일 복지국가의 남성 생계부양자 모델 때문에, 고령 여성근로자의 고용률은 언제나 낮았다. 결과적으로, 연금 수급권은 과거에나 지금이나 남성이 훨씬 높다. 2012년 남성은 여성보다 52.9% 높은 연금을 받았다(Haan et al., 2017).

1980년대 후반과 1990년대 초반에 정책 입안자들과 이해관계자들은 조기퇴직 정책의 재정적 지속가능성에 대한 우려를 제기했는데, 인구통계학적 노령화로 인해 수혜자의 수는 증가하고, 독일 공적연금 기여자의 수는 감소하는 결과를 가져왔기 때문이다. 은퇴를 미루고 직장 생활을 연장하기 위한 몇 가지 개혁이 시행되었다(Hess, 2016). 조기퇴직

선택권이 폐지되거나 재정적으로 훨씬 덜 매력적으로 만들어졌다. 고령 근로자의 근로 및 고용 가능성을 높이기 위해 교육 프로그램과 평생 학습 조치가 시행되었다. 예를 들어, 독일의 프로그램인 'Perspectives 50+' 지역 고령근로자들을 위한 고용 협약'은 고령 장기 실업자들을 다시 노동시장으로 통합하는 것을 목표로 한다. 이 프로그램은 지역 일자리 센터와 약 78개의 지역 고용 협정을 포함했으며, 2005년부터 2015년까지 지속되었다 (Hess et al., 2021:105). 정책 입안자들은 또한 직장연금과 민간연금을 강화하려고 노력했는데, 가장 대표적인 것은 "리스터연금(Riesterrente, 사적연금 기여금에 대한 보조금)"이다. 마지막으로, 법정 정년은 2012년과 2029년 사이에 단계적으로 65세에서 67세로 증가하고 있다. 이러한 개혁 조치들이 효과가 있었던 것 같다. "2003년과 2018년 사이에 55~65세의 고용률은 40% 미만에서 70% 이상으로 78% 증가했다. 성별로는 여성 취업률의 상승세가 강했지만 여전히 남성에 비해 뒤처지고 있다. 2018년 여성은 약 67%, 남성은 약 76%였다"(Hess et al., 2021:107). 그러나 개혁과 고령 근로자의 고용률 증가 사이의 인과관계는 입증할 수 없다는 것을 인정해야 한다. 대안적인 설명은 독일 노동시장의 전반적인 강력한 발전, 여성 고용률 증가 및 기타 인구통계학적 영향이다. 오늘날의 고령 근로자들은 이전 근로자들보다 건강하고 교육 수준이 높다.

그럼에도 불구하고, 고용률의 증가는 세금과 사회보장제도의 수입을 증가시키기 때문에 성공으로 해석될 수 있다. 또한, 독일 노동시장의 일부 부문(의료서비스 및 기술)이 직면하고 있는 노동력 부족을 완화하는 데 도움이 되며, 고령 근로자들이 연금 수급권을 구축하는 데 도움이 된다.

그러나 모든 고령 근로자들이 이러한 경향으로부터 똑같이 혜택을 받고 있는 것은 아니라는 우려가 여전히 제기되고 있다(Hess, 2016). 주된 주장은 조기퇴직에서 지연퇴직(late retirement)으로의 성공적인 전환은 고용 참여 이유에서의 새로운 사회적 불평등, 특히 더 오래 일하고 기술을 가진 고숙련 고령 근로자들과 증가하는 재정적 압박감을 느끼며 늦게 퇴직해야 하는 저숙련 동료들 사이의 최근의 발견으로 인해 모호해지고 있다. 현재 독일의 연금 정책에 대한 논의가 진행 중이다. 노동조합과 좌파 정당들은 연금 인상과 높은 수준의 최저연금을 요구하고 있다. 게다가, 그들은 법적 정년퇴직 연령을 과거의 65세로 되돌리기를 원한다. 반대로 보수당과 자유당의 일부와 고용주 단체들은 더 높은 법적 정년퇴직 연령을 요구하고 있으며 궁극적으로 기대수명과 이어지기를 바란다. 현재로서는 독일의 연금 정책이 어떤 방향으로 발전할지 불분명하다.

라. 주택

주택 소유자의 비율이 유럽에서 가장 낮고(European Central Bank, 2020), 임대료와 주택 가격도 저렴하기 때문에 주택 불평등은 독일에서는 생소한 주제이다(Lennartz, 2011). 밀레니엄 전환 이후 주로 도시 지역에서 주택과 임대료의 가격이 가파르게 상승했다. 한 예로 베를린은 임대 부문에 빈자리가 거의 없었고 2010년과 2015년 사이에 임대료는 32%, 주택 가격은 68% 올랐다(Granath Hansson, 2019; Just, 2017). 최근 몇 년 동안, 저렴한 주택에 대한 주제는 대도시의 정치적 의제로 부각되어왔다. 주택 문제에 있어 지방(regions)/지역(areas), 고소득/저소득층, 세대 간 분열이 발견될 수 있다. 부동산 가격의 상승은 도시 지역에서 특히 가팔랐고, 일부 시골 지역에서는 가격이 정체되고 있다(Arnold and Landgraf, 2017). 소득이 낮고 자산이 적거나 없는 사람들은 임대료를 부담하거나 부동산을 구입해야 하는 어려움에 직면해 있다(Butterwegge, 2021).

계층 간 또는 사회경제적 지위 간의 불평등과 연계된 것은 세대 간 주택 분야의 불평등이다. 종종 젊은 사람들은 가족의 도움으로만 집을 살 수 있다. “세대 간 (재정적) 지원은 청년 집단이 집을 살 수 있는 한 가지 방법일 수 있지만, 모든 가정이 그렇게 할 수 있는 것은 아니기 때문에 그러한 세습은 사회적 불평등을 증폭시킨다. “내 집은 내 성”이라는 문구로 묘사된 현대 사회의 주택 소유의 중심 가치를 고려할 때, 이는 저소득 배경의 개인이 안전하고 적합하며 저렴한 주택에 접근하는 데 어려움을 겪을 수 있다는 것을 의미한다”(Naegele et al., 2020). 또한 주택 구입에 대한 가족 내 지원에 더하여, 독일 고령층은 비교적 저렴한 주택에 접근할 수 있었다(1955~65년에 태어난 베이비붐 세대). 마지막으로, 주택 소유자의 비율은 서독보다 동독에서 훨씬 더 낮다(Bartels and Schröder, 2020). 주택에서의 이러한 차이는 독일의 전반적인 재정 불평등의 주요 요인 중 하나이다.

주택 시장의 불평등을 완화하기 위한 다양한 정책 방안들이 논의되고 있다. 좌파 정치인들은 자본주의 체제에서 주택 부분을 분리해 국가가 완전히 운영하여(Holm, 2014), 주택 부분에서 수익을 내지 못하도록 해야 한다고 요구하고 있다. 두 번째 접근법은 농촌 지역의 “매력”을 높이고 대중교통에 투자하여 교외와 농촌 지역을 대도시와 연결하여 대도시에서 일하는 사람들이 이용할 수 있는 주택 풀을 증가시키는 것이다(Cervero, 2018). 세 번째, 노후 주택 개발과 주택 구입 및 임대료를 지원하는 새로운 보조금 도입이 논의되고 있다(Kohl, 2020). 네 번째로, 주택 가격 및 임대료 상한선이 논의되고 있

다. 베를린에서는 임대료 상한제(“Mietpreisbremse”)가 도입되었으나, 소송을 당한 후 다시 폐지되었다. Hahn et al. (2021)은 베를린의 임대 상한제가 실제로 베를린의 임대료를 낮췄지만, 아파트 공급 수는 감소했고, 베를린 주변 지역의 임대료는 인상되었다는 사실을 발견했다. 마지막으로, 더 많은 주택을 건설하기 위한 노력이 이루어지고 있다. 그러나 이것이 민간 기업, 공기업, 국가 중 어디에 의해 수행되어야 하는지에 대한 논의는 여전히 진행 중이다(Butterwegge, 2021).

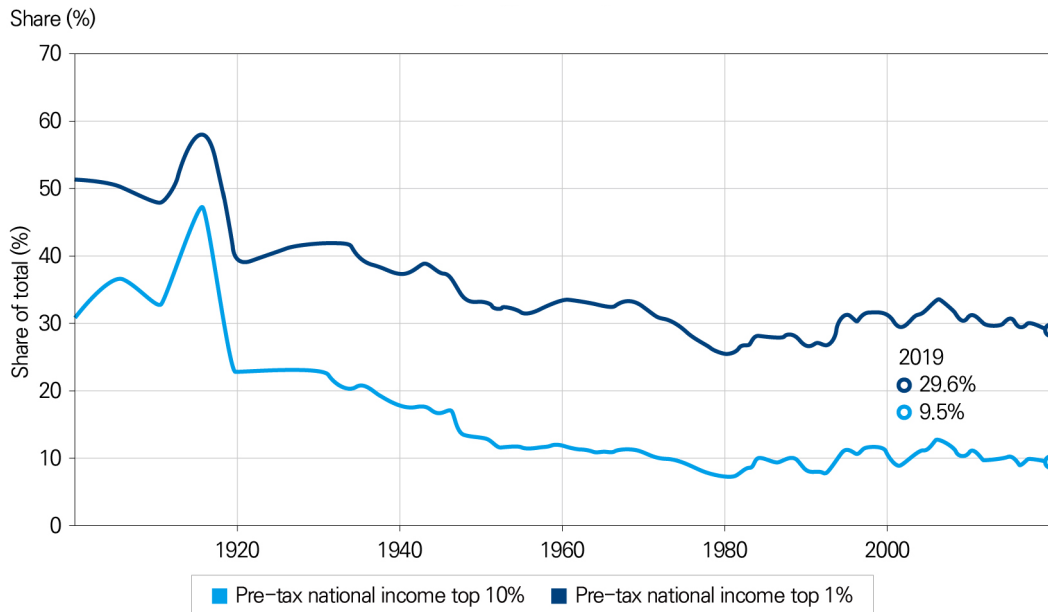
제3절

스웨덴

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 스웨덴의 소득 불평등 현황

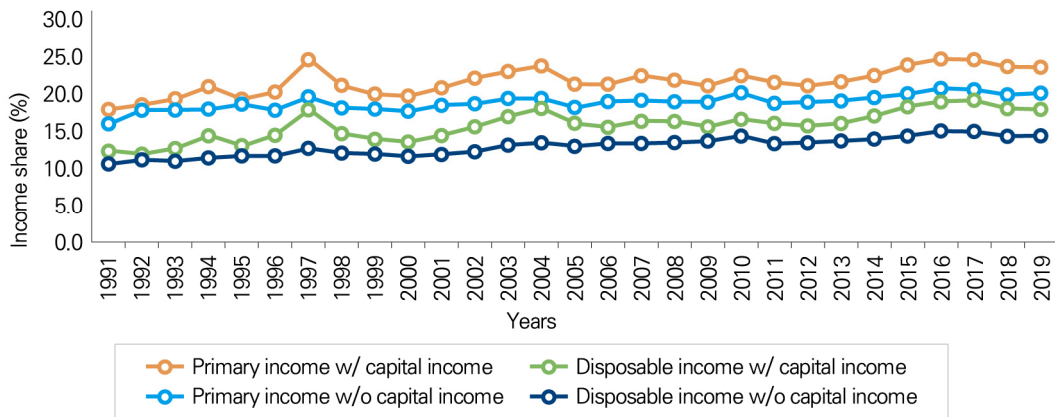
스웨덴의 소득 불평등 관련 지표는 2019년 현재 소득 상위 10% 계층이 전체 소득의 29.6%를, 소득 상위 1% 계층이 전체 소득의 9.5%를 차지하고 있으며, 이 수치들은 뒤에 자세히 언급한 바와 같이 주요 선진국과 비교했을 때 상대적으로 불평등 정도가 낮은 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 상대적으로 낮은 수준의 불평등 지표는 지니계수(2019년 0.28), 팔마지수(2019년 1.00) 등 소득 불평등 관련 다른 지표들에서도 반복해서 확인되는 바이다.



[그림 4-13] 스웨덴의 소득 불평등 추이 1

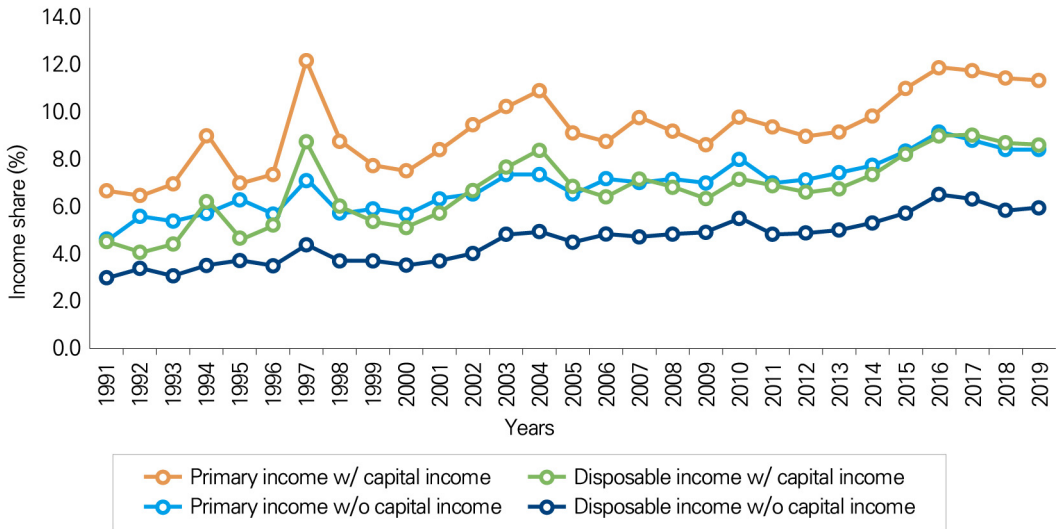
하지만 불평등 지표 관련 스웨덴의 상황을 역사적 맥락에서 살펴보면 전체적으로 불평등 관련 상황이 일정 기간 정체되어 있거나 오히려 악화되는 추세에 있음을 확인할 수 있다. 소득 상위 5%와 1%가 전체 소득에서 차지하는 비율을 1903년 이후 역사적으로 살펴보면, 1, 2차 세계대전 시기부터 1980대 초반까지 지속적으로 소득 상위 계층의 소득 점유율이 낮아지는 방향으로 불평등 지표가 개선되어오던 경향이 1980년을 기점으로 달라지는 것을 확인할 수 있다. 1980년부터는 약간의 요동이 있으나 소득 상위 계층의 소득 점유율이 불평등의 측면에서 점차적으로 악화되거나 정체된 양상으로 변화된 것을 확인할 수 있다.

이와 같은 스웨덴 소득 상위 계층의 소득 점유율 증가라는 최근의 경향성은 이들 지표를 좀 더 세밀하게 고찰한 아래 두 개의 그림에서도 다시 확인된다. 자료의 한계로 인해 1990년대 이후 최근까지의 경향을 살펴본 아래 그림들은 각각 소득 상위 5%와 1%의 소득 점유율을 세전소득과 세후소득, 그리고 자본소득을 포함한 경우와 포함하지 않은 경우로 각각 나누어 정리하였다. 먼저 소득 상위 5% 계층의 소득 점유율을 살펴보면, 세전과 세후, 자본소득 포함과 비포함의 구분을 막론하고 1991년 이후 소득 상위 5% 계층의 소득 점유율이 완만한 상승세를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 실제 1991년 자본소득 포함 전체 세전소득의 17.8%이던 소득 상위 5%의 소득 점유율이 가장 최근인 2019년에는 23.5%로 5.7%포인트 상승하였으며, 세후소득으로 환산해도 1991년 12.2%에서 2019년 17.9%까지 같은 기간 내에 5.7%포인트 상승하였다.



[그림 4-14] 스웨덴의 소득 불평등 추이 2: 상위 5% 점유율

비슷한 경향성은 소득 상위 1% 계층의 소득 점유율에서도 확인할 수 있다. 세전과 세 후, 자본소득 포함과 비포함의 구분을 막론하고 1991년 이후 소득 상위 1% 계층의 소득 점유율도 완만한 상승세를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 실제 1991년 자본소득 포함 전체 세전소득의 6.6%이던 소득 상위 1%의 소득 점유율이 가장 최근인 2019년에는 11.3%로 4.7%포인트 상승하였으며, 세후소득으로 환산해도 1991년 4.6%에서 2019년 8.6%까지 같은 기간 내에 4.0%포인트 상승하였다. 이들 소득 상위 1%의 소득 점유율을 소득 상위 5%의 소득 점유율 변화와 비교했을 때 훨씬 더 가파른 상승률을 보이는 것을 확인할 수 있다.

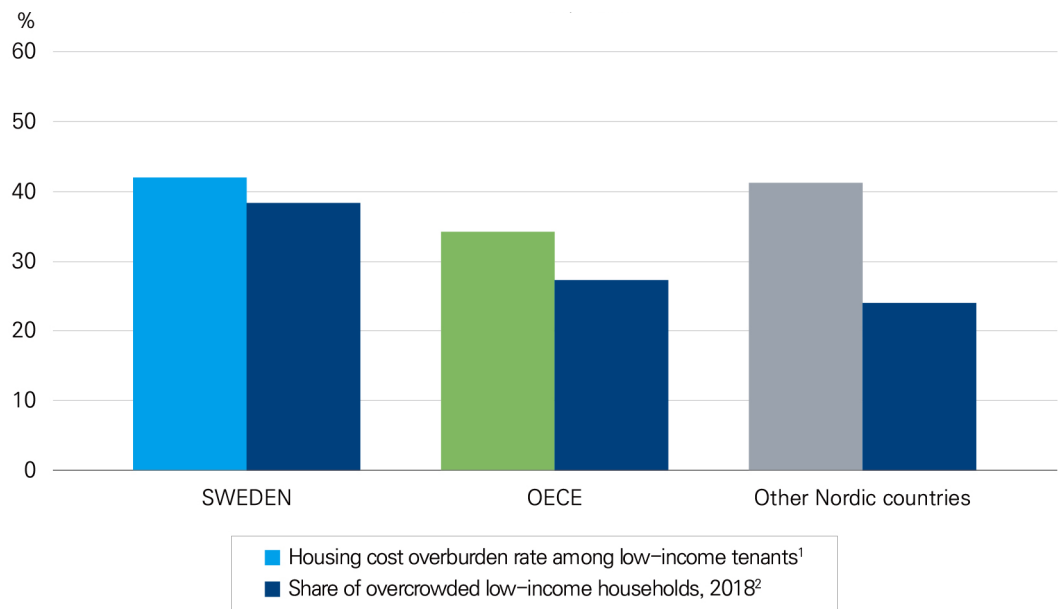


[그림 4-15] 스웨덴의 소득 불평등 추이 3: 상위 1% 점유율

다음으로 동일 기간 내 지니계수의 변동 추이를 살펴보았다. 우선 세전소득을 기준으로 한 지니계수는 1991년에서 2019년 사이에 커다란 변동이 없음을 알 수 있다. 자본소득을 포함한 세전소득 지니계수의 경우 1991년과 1995년 각각 0.453, 0.494이던 것이 2019년 0.506 수준까지 불평등 경향이 소폭 악화됨을 알 수 있다. 이는 자본소득을 포함하지 않는 소득을 기준으로 하는 경우에는 1991년, 1995년, 2019년 각각 0.448, 0.491, 0.484로 1995년 이후 큰 변화 없이 유지됨을 확인할 수 있다. 즉 같은 기간 내 세전소득 기준 지니계수의 변화는 자본소득의 불균등 배분에 의한 것으로 추정할 수 있다.

이와 같은 경향성은 세후소득 지니계수에서도 반복해서 확인할 수 있다. 자본소득을 포함하지 않은 세후소득 지니계수가 1991년과 1995년, 2019년에 각각 0.208, 0.213, 0.277로 변화한 데 반해 자본소득을 포함한 경우 이 수치들은 각각 0.226, 0.227, 0.313으로 변화하여 위에 살펴본 네 개의 지니소득 변화량 가운데 가장 큰 폭으로 상승한 것을 알 수 있다.

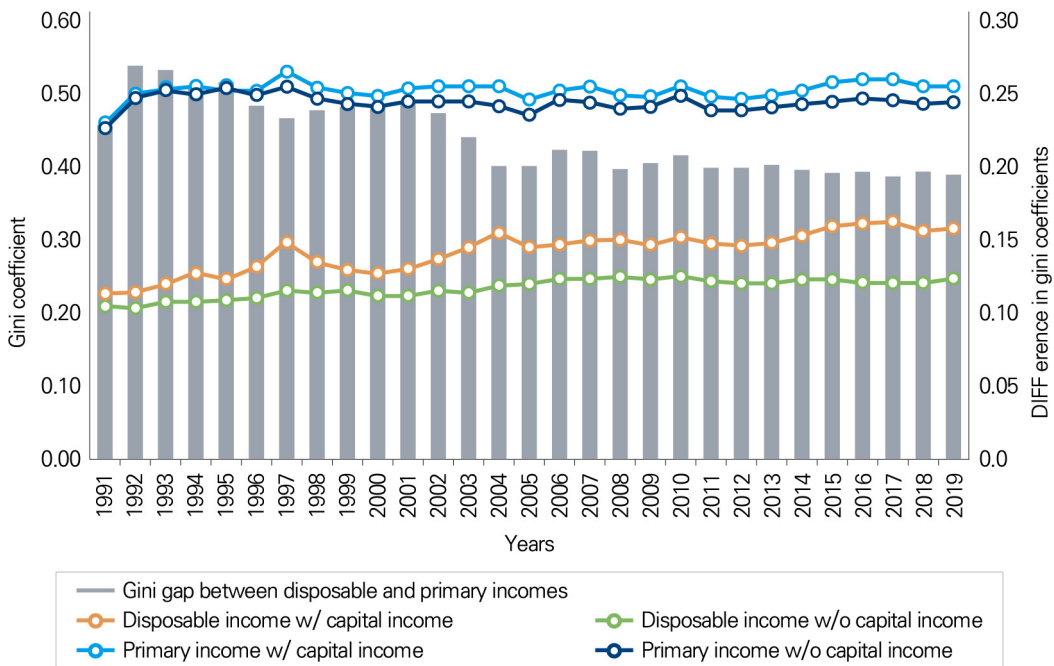
소득 불평등에 대한 자본소득의 영향력이 높은 현상은 스웨덴이 최근 경험하고 있는 주거비 등 부동산 관련 사회적 문제가 대두되고 있는 점과도 연관이 있는 것으로 보인다. 스웨덴의 주거비에 과도한 비용을 지출해야 하는 세입자의 비중이나 이와 같은 이유로 인해 과밀한 거주환경을 유지하는 가구의 비율은 OECD 국가 평균에 비해 상대적으로 높은 수준을 보여주고 있으며, 주변 북유럽 국가들에 비해서도 심각한 수준을 보이고 있다.



[그림 4-16] 스웨덴 저소득층의 주거비 부담 현황

출처: OECD, 2021, Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery, OECD.

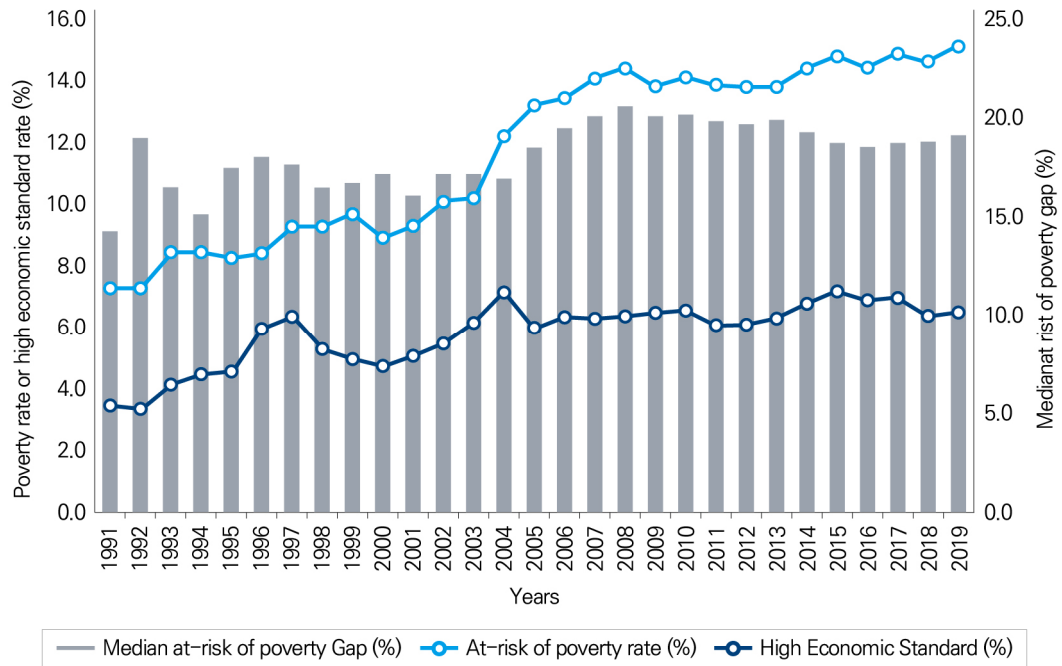
세전소득 기준 지니계수가 1991년부터 2019년 사이에 크게 변동이 없음에도 불구하고 세후소득 기준 지니계수가 상당 부분 변화한 점은 주목할 만하다. 세후소득에 대한 지니계수와 세전소득에 대한 지니계수의 차이를 살펴보았다. 이를 보면 1990년대에 비해 2000년 이후 둘 사이의 격차가 현격히 줄어든 것을 확인할 수 있다. 즉 세금 부과와 조세를 이용한 사회정책에 따른 부의 재분배 효과, 즉 불평등 완화효과가 1990년대에 비해 2000년 이후 스웨덴에서 약해졌음을 의미한다.



[그림 4-17] 스웨덴의 소득 불평등 추이 4: 지니계수

다음으로 이와 같은 소득 불평등과 밀접한 연관성을 갖는 빈곤 관련 지표를 살펴보았다. 스웨덴 전체 중위소득의 60%를 기준으로 하는 빈곤율의 경우 1991년의 7.3%에서 2019년 15.1%까지 7.8%포인트 차이가 나, 1991년에 비해 두 배 넘게 증가한 것을 알 수 있다. 반면 중위소득의 200% 이상을 나타내는 고소득 기준 계층의 비율은 1991년 3.5%에서 2019년 6.5%로 3.0%포인트 증가하는 데 그쳤다. 또한 빈곤 상태에 있는 소득 계층 전체의 중위소득과 빈곤선, 즉 중위소득 60%의 비율로 빈곤의 정도를 나타내주는

지표인 중위빈곤격차의 경우 1991년의 14.3%에서 2019년 19.1%로 오히려 심각해졌음을 알 수 있다.



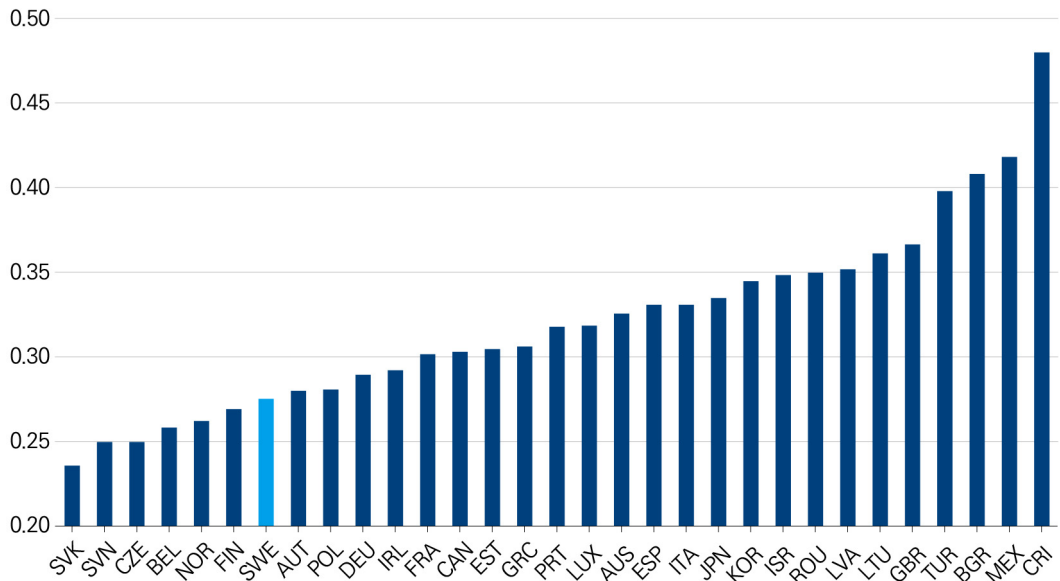
[그림 4-18] 스웨덴의 빈곤 추이

이상에서 여러 가지 불평등 관련 지표를 이용하여 스웨덴의 불평등 현황과 현재까지의 추세를 살펴보았다. 이를 통해 다양한 지표들이 1980년 이후 스웨덴의 불평등 현황이 지속적으로 악화되거나 정체되어 있음을 보여주고 있음을 확인하였다. 이뿐만 아니라 스웨덴의 불평등 상황 악화에는 자본소득의 불균등한 분배가 중요한 역할을 하고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 세제를 통한 재분배 효과 등 스웨덴의 불평등 완화 정책의 효과성이 지속적으로 악화되거나 정체 상태에 있는 점 또한 확인할 수 있었다. 즉, 스웨덴 불평등 상황이 현재의 상태로 지체되거나 더욱 악화되는 상황을 벗어나기 위해서는 현재의 불평등 완화 정책을 뛰어넘는 별도의 정책적 기반이 마련되어야 함을 의미한다. 특히, 노동소득뿐만 아니라 자본소득의 불균등 분배를 완화하기 위한 정책적 장치가 추가적으로 도입되어야 할 것으로 보인다.

2 스웨덴 불평등 현황 국제 비교

최근 스웨덴의 불평등 현황에 대한 주변국과의 상대비교를 위해 OECD 자료를 활용하였다. 2018년 현재 스웨덴의 지니계수, 팔마지수, 그리고 P90/P50 비율을 주요 OECD 국가들과 비교하였다.

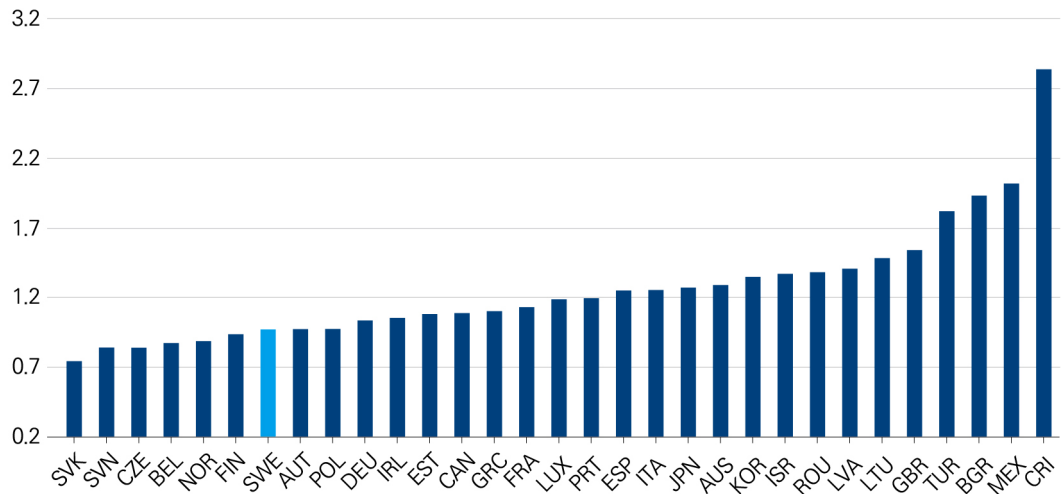
먼저 지니계수의 경우 앞서 1990년 이후 정체되거나 오히려 악화되는 경향을 보이고 있다고 기술하였으나 2018년 현재 0.275로 여전히 소수 북유럽 국가들을 제외하고 OECD 주요 국가에 비해 낮은 불평등 수준을 보여주고 있었다.



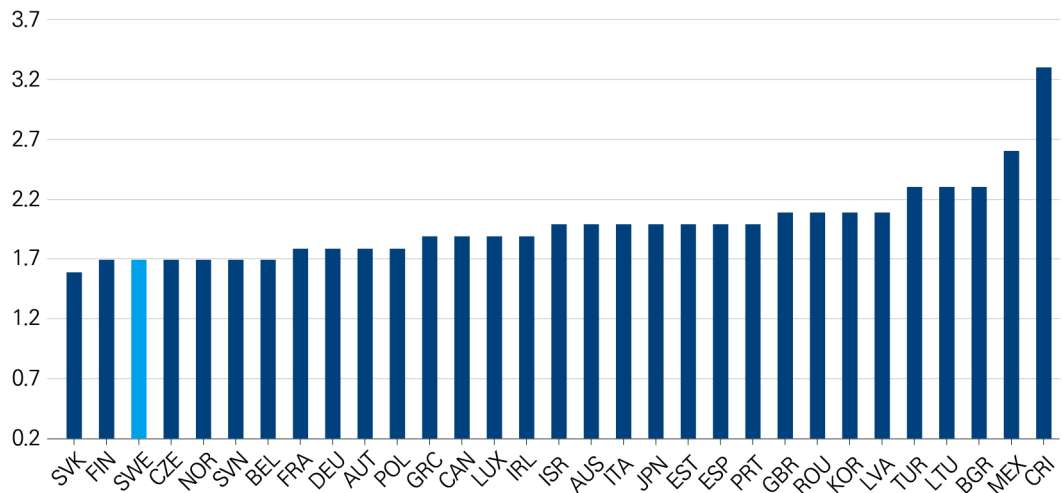
[그림 4-19] OECD 회원국의 지니계수 비교

소득구간 전체에 걸쳐 소득분포상의 불평등을 보여주는 지니계수와 달리 가처분소득 수준 상위 10% 계층의 소득 점유율과 하위 40%의 소득 점유율의 비율로 정의되는 팔마지수(Palma ratio)는 소득 상위 계층과 하위 계층 사이의 격차를 나타내는 데 적합한 불평등 지수이다. 2018년 스웨덴의 소득 불평등 현황을 팔마지수로 살펴보면 0.98로 여타 OECD 주요 국가들에 비해 양호한 상황임을 확인할 수 있다. 비슷한 지표로 P90/P50 지수는 소득 수준 상위 10%선의 소득 수준과 전체 중위소득의 비율을 나타내는 값을 활용

할 수 있는데 2018년 현재 스웨덴의 P90/P50 지수는 1.7로 OECD 주요국 가운데 가장 양호한 수준의 불평등률을 보여준다.



[그림 4-20] OECD 회원국의 팔마지수 비교

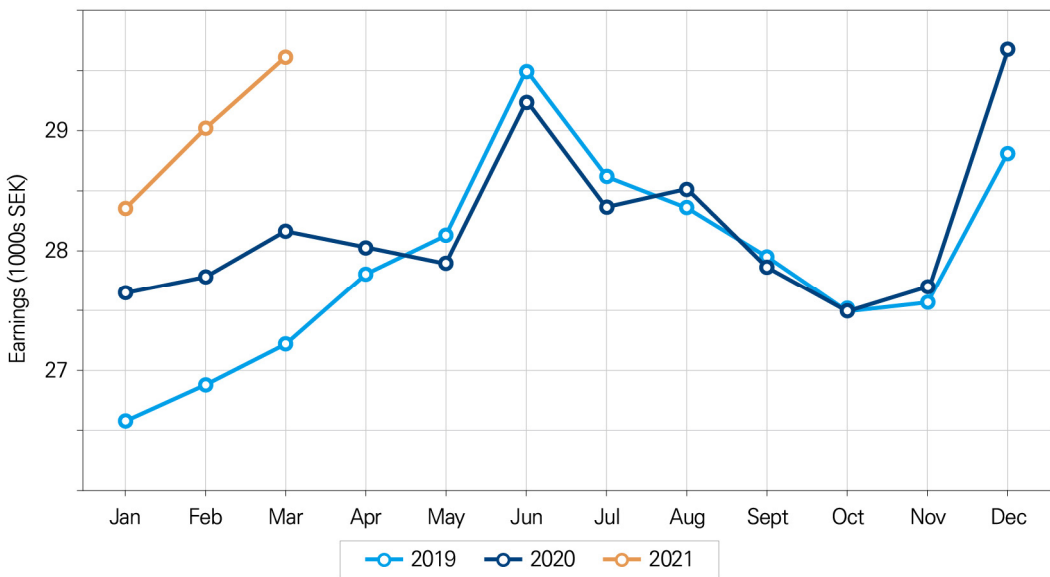


[그림 4-21] OECD 회원국의 P50/P90 비교

3 코로나19와 스웨덴 불평등 현황¹⁴⁾

코로나 팬데믹 이후 스웨덴의 불평등 현황에 대한 고찰을 위해 Angelov와 Waldenström의 최근 연구 결과를 소개하고자 한다. 이 연구는 코로나19 팬데믹이 사회적 자원 배분의 측면에 미치는 영향을 살펴보기 위해 스웨덴의 조세 및 행정 자료를 활용하였다.

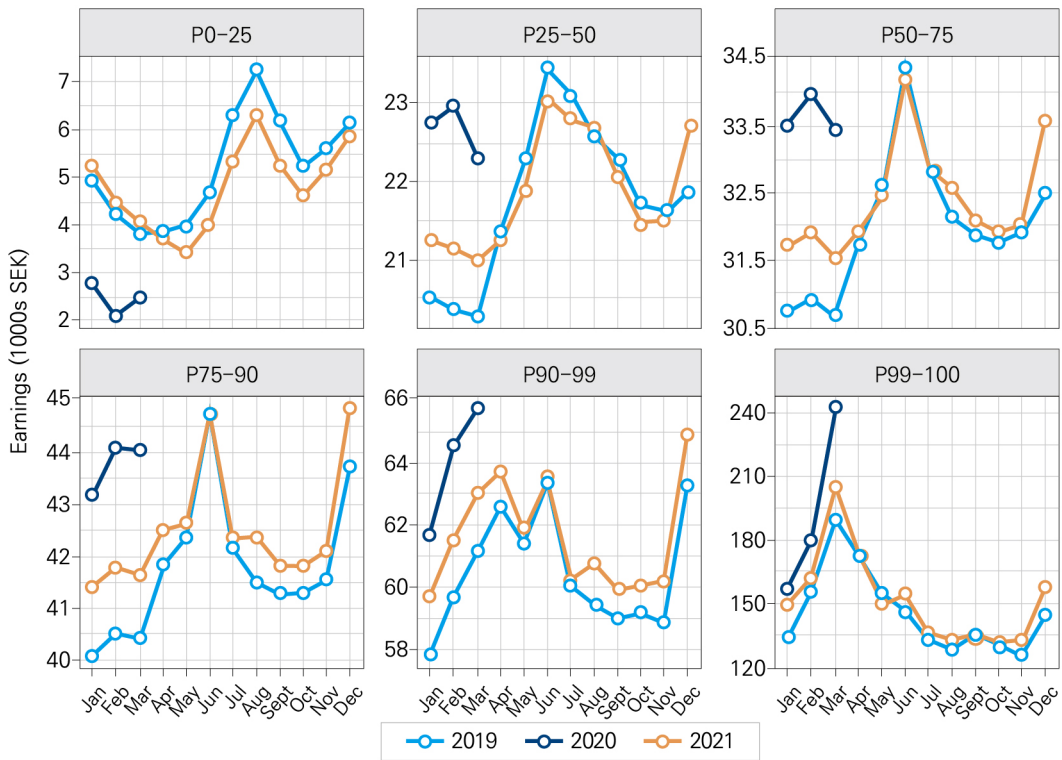
우선 코로나19 이전인 2019년과 코로나 영향 아래에 놓여 있는 2020년과 2021년의 월별 소득 수준을 비교하였다. 예측할 수 있는 바와 같이 해마다 평균 소득이 일정 수준씩 올라가는 경향성을 고려했을 때 코로나의 영향력이 스웨덴에 본격적으로 적용된 2020년 3월과 4월 사이 소득이 급감하고, 같은 해 연말이 되어서야 예년의 경향을 회복한 것을 알 수 있다. 또한, 2021년 1월부터 3월까지의 자료를 보면 스웨덴의 평균적인 소득 수준은 예년 수준을 회복한 것으로 볼 수 있다.



[그림 4-22] 스웨덴의 월별 평균임금 추이: 2019~2021

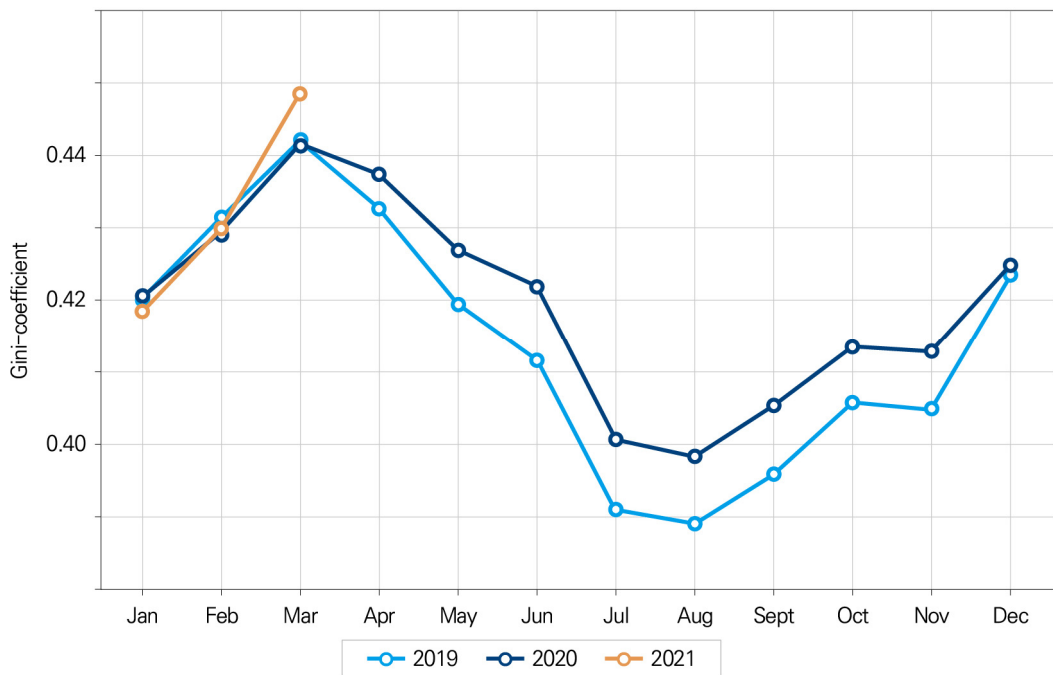
14) 이 절의 내용은 Angelov, N. & Waldenström, D., 2021, COVID-19 and income inequality: Evidence from monthly population registers. IZA Policy Paper No. 178.의 내용을 요약하여 정리하였다.

하지만 소득 수준별 소득 변화 분포를 보면, 중요한 시사점을 발견할 수 있다. 스웨덴 평균 소득은 2020년 12월을 기점으로 예년 수준을 회복한 것으로 기술하였지만 소득 수준별 분포와 경향을 보면 특히 하위 25% 소득 계층의 경우 코로나 이후 지속적으로 소득의 감소를 경험하고 있을 뿐만 아니라 2021년 들어 더욱 심한 수준의 소득 감소를 경험하고 있는 것을 확인할 수 있다. 반면 소득 수준 상위 25% 계층의 경우 2020년 8월경부터 이미 예년과 비슷한 소득 수준을 회복했으며 2021년 들어서는 오히려 더 높은 수준의 소득 상승을 경험하고 있는 것으로 보인다. 결론적으로 상대적으로 더 취약한 계층이 코로나19로 인해 더 많은 피해를 입었으며, 회복의 속도도 상대적으로 부유한 계층에 비해 훨씬 더 더딘 것으로 볼 수 있다.



[그림 4-23] 스웨덴의 소득 계층별 월별 평균임금 추이: 2019~2021

이와 같이 소득 수준별 코로나의 피해 수준 격차는 지니계수를 활용한 불평등 수준의 추이에서도 확인할 수 있다. 연구 결과에 의하면 스웨덴이 코로나19의 영향을 받기 전인 2020년 3월까지의 지니계수가 2019년과 거의 동일한 수준으로 유지되다가 4월부터 급격하게 악화되기 시작하였다. 코로나19로 인한 스웨덴 불평등 지수의 악화는 같은 해 12월이 되어서야 예년 수준을 회복하는 결과를 보인다. 이와 같은 결과는 전체 소득 수준의 변화 양상과 비슷한 것으로 전체적인 불평등 양상의 회복에도 불구하고 그 내부 계층 간 분화에 대해서는 충분한 정보를 제공하지 않는다. 이와 같은 점을 고려하여 소득 계층 및 성별, 연령대별 층화된 분석을 통해 계층 간 소득 격차와 불평등 수준에 대한 이해도를 향상할 필요가 있는 것으로 보인다.



[그림 4-24] 스웨덴의 지니계수(세전 월별 근로소득 기준) 추이: 2019~2021

제4절

핀란드

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 도입

핀란드는 북유럽에 위치한 작은 자본주의 국가이다. 인구는 약 550만명으로 구성되어 있다. 핀란드는 단일민족이며, 대부분은 핀란드 원주민이다. 전체 인구의 약 8%에 해당하는 이민자는 42만5,000명가량이다. 가장 중요한 소수 민족은 스웨덴어를 사용하는 핀란드인 약 4%(25만명), 로마인 8,000명 그리고 미인(Sámi people) 약 7,000명이다. 핀란드는 북유럽 복지국가이다. 이는 모든 시민을 위한 보편적 사회서비스가 있다는 것을 의미한다. 사회서비스에는 교육, 의료 및 사회보장제도 등이 포함된다. 사회서비스는 공공 부문에 의해 생산되고 분배된다. 완전고용은 1960년대 후반부터 널리 공유된 정치적 목표였다. 여성들의 정규직 노동시장 참여도 핀란드의 특징이다.

현재 남성의 기대수명은 78.9세이고 여성은 84.3세이다. 이는 여성이 남성보다 약 7년 더 오래 산다는 것을 의미한다. 남성의 기대수명은 여전히 EU의 평균수명보다 짧으며, 여성의 기대수명은 평균이다. 핀란드의 가구원 수는 다른 나라에 비해 적은 편이며, 평균 가구원 수는 2.1명이다. 1인 가구의 수가 급격히 증가하고 있다. 과거에는 노인들이 사별 후 혼자 지내는 것이 일반적 현상이었다. 오늘날에는 모든 연령대에서 1인 가구가 증가하고 있다. 전체 가구의 절반 이상(55%)은 단독주택에, 45%는 아파트에 살고 있다. 오늘날 핀란드는 도시 사회이며, 인구의 85%가 도시거주자이다.

대부분의 사람들은 가족과 함께 산다. 가구 수는 14억3,700만이다. 가장 전형적인 가족 유형은 자녀가 없는 부부로서 전체 가구의 35%를 차지한다. 자녀가 있는 부부는 32%, 미혼모 가구는 10%(미혼부 가구 2%)이다. 불평등의 관점에서 보면 미혼모 가구가 가장 취약하다. 미혼모 가구의 빈곤은 가장 빠르게 증가했다. 그들은 중위소득과 사회수당의 함정에 빠져 살고 있다.

1990년대 초 핀란드는 심각한 경제 위기로 타격을 받았는데, 세계적인 불황, 소련의 붕괴, 경제적 및 정치적 의사결정자들의 정책 실수 때문이었다. 이 위기는 2008년 이후 글로벌 금융위기 때보다 훨씬 더 심각했다. 1990년대의 경제 위기 이후, 복지국가 모델의 구조조정이 이뤄졌다. 공공 부문은 더 이상 유일한 서비스 생산자가 아니며 시장주도형 서비스가 점점 보편화되고 있다. 이와 동시에 보조금(수당) 수준은 더 낮아지고, 수급자 모니터링은 더 잦아졌다. 또한 2021년 새로운 개혁이 이뤄졌는데, 핀란드 의회가 보건 및 사회서비스에 관한 새로운 법을 채택하였다. 법에 따르면, 2024년부터 보건 및 사회서비스는 이전에 의료서비스 운영을 담당했던 지방자치단체가 아닌 21개 복지 지역구에서 생산된다. 새로운 법은 지역 간 평등을 증진하고, 더 나은 보건 및 사회서비스를 제공할 것이다.

지난 15년 동안 핀란드 경제는 매우 느리게 성장해왔다. 코로나19 위기는 경제를 강타했지만, 2021년 봄 경제성장이 다시 시작되었다. 2020년 약 3%의 GDP가 감소했고, 올해는 성장이 회복되었으며, 2022년에는 3.5%의 GDP 성장이 예상된다. 핀란드는 세계에서 가장 부유한 나라 중 하나다. 일부 국가의 2017년 1인당 국내총생산은 표 1에서 확인할 수 있다.

[표 4-1] 2017년 1인당 GDP(국내총생산)

(단위: 유로)

USA	57,400
스웨덴	49,800
독일	47,300
영국	42,400
핀란드	42,300
일본	40,700

국제 비교에서 핀란드의 임금 수준은 상당히 높다. 2020년 월평균 임금은 3,300유로였으며, 중위소득은 2,958유로였다. 남성 임금이 여성보다 약 15% 높았고 남성의 평균 임금은 3,460유로, 여성은 2,891유로였다. 이러한 임금 수준은 높은 세금과 상대적으로 높은 주택 및 기타 생활비로 조정된다.

1960년대 초반까지 핀란드는 농촌과 농민들의 사회였다. 그 이후로 핀란드는 서비스 경제로 빠르게 전환되었다. 오늘날 경제활동인구의 4%만이 농업에 종사하고 있는 반면 산업과 건설(construction) 부문에는 22%가 종사하고 있다. 서비스는 약 4분의 3(74%)을 차지한다. 핀란드 경제는 개방 경제로, 수출에 크게 의존하고 있다. 가장 큰 수출 부문은 종이와 펄프, 목재 제품, 공작기계이다. 지난 수십 년 동안 IC 부문(게임, 소프트웨어)과 관광업의 역할이 증가해왔다.

핀란드의 사회 구조와 사회적 불평등 검토는 통계 데이터와 선행연구 데이터를 사용했다. 데이터는 핀란드 통계(Statistics Finland, www.stat.fi) 웹페이지에서 확인할 수 있다. 또한 최근 유럽 사회 조사 데이터와 국제 사회 조사 프로그램 데이터를 사용했다.

2 불평등

빈곤은 다양한 방법으로 측정될 수 있다. 우리는 상대적인 소득 방식을 사용하고, 상대적인 소비 방식을 사용하며, 정치-행정적 측정 방식을 사용하여 빈곤을 측정할 수 있다. 우리는 또한 소득지원 수급자를 셀 수 있다. 가난은 항상 상대적인 문제이다. 이런 점에서 핀란드와 방글라데시를 비교하는 것은 어렵다. 핀란드에서 가난하다는 것은 저소득 국가에서 가난하다는 것과 완전히 별개의 문제이다. 그러나 핀란드 빈곤은 실질적인 사회문제이지만 국제적으로 비교하면 빈곤율은 상대적으로 낮다.

지난 60년 동안 핀란드에서 빈곤은 꾸준히 감소해왔다. 1990년대 초의 심각한 경제 위기 이전에는 빈곤이 개인적인 문제로 여겨졌다. 가난한 사람들은 자신들의 상황을 자책했다. 오늘날 빈곤은 구조적인 문제가 되었다. 1990년 이래로 빈곤율(중위소득 60% 기준)은 꾸준히 증가하고 있다. 1990년 빈곤율은 7%였고 2004년에는 이미 11%였으며 2020년에는 16%에 달했다. 빈곤의 구조가 바뀌었다. 이전에 빈곤은 농촌에 거주하는 노인들의 문제였다. 오늘날 빈곤은 자녀를 둔 실업 가정, 특히 도시 지역의 미혼모 가구가 점점 더 많이 직면하고 있다.

핀란드의 실업률은 다른 북유럽 국가들보다 항상 더 높았다. 역사적으로 이러한 배경에는 높은 노동력 공급이 있었다. 핀란드에는 노동시장에 진입하는 다양한 연령층이 있었던

반면 동시에 새로운 일자리의 수는 더 천천히 증가했다. 핀란드는 다른 북유럽 국가들보다 완전고용에 대한 정치적 의지가 낮았다.

1990년대 초의 경제 위기 이후 실업률은 거의 20%에 달했다. 지난 10년 동안 실업률은 감소해왔다. 오늘날 실업률은 7.9%이며 천천히 감소할 것으로 예상된다. 미래에 문제가 될 수 있는 두 가지 이슈가 있다. 첫째, 장기 실업률이 증가하고 있으며, 청년 실업률도 상당히 높다(약 15%). 둘째로, 일찍이 교육과 실업 사이에는 강한 상관관계가 있었다. 좋은 교육은 실업에 대비한 최고의 보험이었다. 이제 고학력자(노키아 엔지니어)들도 실업을 겪을 수 있다. 이전의 실업은 농촌 문제였지만, 오늘날 그것은 주로 도시 문제이다. 이민자들의 실업률은 약 25%이다. 장기적으로 이 실업률은 현재보다 훨씬 낮아야 한다. 취업의 핵심은 핀란드어 실력이고, 이는 이민자들을 위한 언어 교육이 활성화되어야 한다는 것을 의미한다.

대량 실업이 발생했을 때, 특정 분야에서는 노동력이 부족하다. 핀란드 IT 산업은 빠르게 성장하고 있다. 게임 사업이나 소프트웨어 생산에 종사하는 대부분의 회사들은 충분한 숙련 노동자를 찾지 못한다. 버스 운전사, 관리인, 판매원, 그리고 다른 전통적인 노동자 계급 직업에 대한 수요도 증가하고 있다.

전 세계적 맥락에서, 소득 불평등은 도처에서 증가하고 있다. 국제 비교에서 핀란드는 여전히 균일한 소득분포를 보여주고 있음에도 불구하고 핀란드에서 소득 불평등은 지난 15년 동안 증가해왔다. 올해 초 남성의 평균 소득은 월 3,100유로, 여성의 평균 소득은 월 2,600유로였다. 평균적으로 여성의 임금은 남성 임금의 약 80~85%이다. 저소득층의 비율(중위소득 60% 수준)은 약 12%이며 이는 10년 전 9%에서 증가한 것이다. 가까운 미래에 미혼모들의 저소득으로 인한 위험이 증가할 것이다.

[표 4-2] 유럽 주요국의 지니계수(2018)

스웨덴	25
핀란드	25
네덜란드	27
프랑스	28
독일	30
에스토니아	34
불가리아	37
세르비아	38
EU28	32(평균)

평균 소득은 2008년 금융 위기 이후 꽤 완만하게 증가했다. 반면에, 최고 경영자들의 소득은 매우 빠르게 증가했다. 특히 주식 보유로 수익을 올린 경영자들은 현재 그 어느 때 보다 많은 소득을 올리고 있다. 1990년대 말부터의 조세제도는 자본소득에 혜택을 주었다. 현 정부는 소득 유형별 격차가 줄어들 수 있도록 조세제도를 개편할 계획이다.

핀란드 노사관계 시스템의 중요한 특징은 직원들의 높은 노조조직률이다. 핀란드 임금 노동자의 약 60%가 노동조합의 조합원이다. 이는 타 국가와 비교했을 때 높은 수치이다. 국제노동기구(ILO)는 핀란드 노동조합을 세계에서 가장 효과적인 노조로 선정했다. 노조의 주된 목적은 조합원들의 이익과 권리를 보호하고 향상시키는 것이다. 예를 들어 소득 인상, 고용 안정 및 직장 생활의 질 등이 포함된다. 핀란드 모델에서는 전국적인 단체교섭이 가장 전형적인 교섭 방식이다.

3 사회 계층

계층 분석은 전통적으로 생산 관계를 살펴왔다(예: Wright, 1997). 계층 구조는 소유권과 생산 관계에 의해 정의되어왔다. 그러나 지난 수십 년간의 사회 변화는 계층 분석의 타당성에 대한 의문을 제기해왔다. 몇몇 연구자들은 생산 분야에서의 분리만을 살펴보는 것이 충분한지 물었다. 새로운 사회적 분열은 어떤가? 성별이나 민족성의 역할은 무엇인가? 이러한 중요한 질문에도 불구하고, 계층은 여전히 진지하게 받아들여져야 한다. 많은

산업국가에서, 사회계층의 역할은 사라지기는커녕 오히려 부상하고 있다. 핀란드와 같은 국가들에서, 계층 차이는 수십 년 동안 계층에 기반한 분열이 감소한 후에 다시 커지는 것 같다.

오늘날 계층 관계와 관련된 두 가지 쟁점이 있다. 중산층의 쇠퇴 가능성과 프레카리아트(precariat)의 성장이다. 관련된 중요한 논의는 임금 노동자들의 차별화와 중산층 이론이다. 중산층의 오랜 문제는 상위 임금 노동자 계층을 다른 중산층과 차별화하는 문제였다. 그것은 엘리트, 서비스 계층 또는 전체 관리자 그룹의 문제이다. 새로운 질문들은 증가하는 교육 수준 격차와 “지식 노동자” 문제, 다른 한편으로는 하위 중산층의 경제적 자원 감소와 관련이 있다.

게다가 자본주의의 순환적 특성 때문에, 프레카리아트의 문제가 있다(Standing, 2011). 프레카리아트는 새로운 사회 계층으로 여겨진다. 핀란드는 전체 임금 노동자의 약 15%가 기간제 근로 계약을 맺고 있으며, 약 12%가 시간제 근무를 하고 있다. 이들 집단의 사회적 상황은 다양하다.

유럽의 맥락에서 핀란드는 1960년대까지 농경사회였다. 자본주의 사회관계는 19세기 후반에 발전했다. 제2차 세계대전 이후 유럽 대부분의 지역에서 소작농의 몫이 급격히 감소하면서, 핀란드에 10만 개 이상의 새로운 소규모 농장이 세워졌다. 제조업 생산에 종사하는 노동자를 포함하면 핀란드는 산업사회였던 적이 없다. 이 수치가 가장 높았던 1970년대에 경제활동인구의 35%만이 건설업이나 제조업에 종사했다. 핀란드는 1960년대와 1970년대에 농경사회에서 서비스사회로 접어들었다.

현대 핀란드 사회는 중산층 사회이다. 중산층(중소기업가, 상위 중산층, 하위 중산층)은 60%를 넘고, 노동계층은 40%를 약간 밑돈다. 중산층은 지난 50년 동안 증가해왔다. 이제 이러한 증가는 멈춘 것처럼 보이고, 중산층은 더 이상 증가하지 않고 있다. 새로운 현상은 계층의 양극화이다. 한편으로는 매우 부유한 사람들의 수가 증가하고 있고, 동시에 노동계층의 하위 집단이나 “최하층”의 비중도 늘어나고 있다.

성별은 계층 관계에서 항상 중요한 역할을 해왔다. 남성과 여성 사이에는 분명한 차이가 있다. 일반적으로, 남성은 노동자이자 노동자 계층의 관리자였다. 여성들은 돌봄을 맡았고, 노동자 계층에 있었다. 이 구분은 바뀌지 않았다. 단지 사소한 변화만이 있을 뿐인데, 이전보다 조금 더 많은 여성들이 관리직에 있다.

[표 4-3] 핀란드 계층 구조(1970~2015)

(단위: %)

계층	1970	1981	1994	2015
기업인(Entrepreneurs)	23	21	20	14
상위 중산층	5	17	20	26
하위 중산층	18	14	20	23
노동자 계층	54	48	40	37
총합	100	100	100	100

출처: Alestalo, 1986; Melin and Blom, 2015; FSD, 2016

핀란드 계층 구조의 가장 중요한 변화는 기업의 쇠퇴다. 1970년대 초, 전체 노동력의 약 4분의 1이 기업인이었지만 현재는 15%에 불과하다. 이러한 변화는 주로 농부들의 수가 감소하고 있기 때문이다. 1960년대 이후 농부들의 비율은 감소했고, 오늘날 경제활동 인구의 3%만이 농부이다. 또 다른 중요한 변화는 상위 중산층의 성장이다. 오늘날, 40년 전보다 5배 많은 사람들이 상위 중산층에 속해 있다. 세 번째 개념은 노동자 계층에 관한 것으로, 노동자 계층의 비중이 감소했다. 40년 전에는 절반 이상이 노동자 계층의 위치에 있었지만, 오늘날에는 겨우 3분의 1을 약간 넘는 수준이다.

핀란드의 소득과 소득 분배에 대해 본 바와 같이, 유럽 기준으로 핀란드의 소득 분배는 평등하다. 그러나 소득은 계층별로 확연히 다르다. 중산층과 노동자 계층 사이에는 분명한 차이가 있다. 중산층은 노동자 계층보다 고소득 집단에 속하는 것이 훨씬 더 일반적이다. 상위 중산층의 절반 이상이 소득 상위 분위에 속하는 반면, 노동자 계층은 10%에 불과하다. 반면 근로자의 3분의 1 이상(37%)이 가장 낮은 소득분위에 위치해 있으며, 상위 중산층은 7%에 불과하다. 기업인들은 흥미로운 그룹을 만든다. 가장 낮은 소득분위에는 상대적으로 많고, 동시에 가장 높은 소득분위에도 상대적으로 많다. 이는 핀란드 기업인의 견고한 내부 차이에 기인한다. 많은 영세 기업가와 자영업자들은 경제적으로 어려운 상황에 처해 있다(Melin and Blom, 2015).

핀란드의 새로운 현상은 불평등의 세대 간 대물림이다. 지난 60년 동안 핀란드는 광범위한 사회 이동성을 경험해왔다. 지난 50년 동안 핀란드는 사회 이동성이 높았다. 특히 1960년대와 70년대에는 세대 간 이동과 직업상의 이동이 매우 일반적이었다. 1990년대

초반의 경제 위기 이후 이동성은 감소했다. 대부분의 경우 아이들의 사회적 지위는 부모의 지위보다 높았고, 교육의 역할은 상층으로의 사회적 이동을 위한 기회를 만드는 데 특히 중요했다. 1990년대 초의 위기 이후 상황은 바뀌었고, 중산층 지위의 성장은 사실상 멈췄다. 민간 기업도 공공기관도 활동 영역을 넓히지 않는다. 이제 상승 이동이 중단되고, 중산층이 계속 그 자리에 있는 상황에 있다.

빈곤은 진정한 사회문제이고, 최근 증가하고 있는 아동 빈곤은 새로운 문제로 인식되고 있다. 대도시에서도 일부 사회학자들이 빈곤 지역이라 말하는 가난한 동네가 점점 더 많아지고 있다. 일반적으로 낮은 교육 수준은 이러한 점에서 주요한 위험 요소이다. 교육 수준이 낮은 부모들은 종종 다른 가족들보다 교육 수준이 낮은 아이들을 더 많이 낳는다. 가난의 또 다른 요인은 이혼이다. 가난은 부모가 이혼한 사람들 사이에서 더 흔하며, 이혼은 세대 간 불평등의 대물림과도 관련이 있다. 현재 인구의 약 12%가 중위소득의 60%를 밑돌고 있다. 일부 조사에 따르면 전체 가구의 약 7%가 해결해야 할 문제를 안고 있다.

유럽의 맥락에서 핀란드는 주택 소유 사회이다. 약 60%의 가구가 자신의 아파트나 주택을 소유하고 있으며, 40%만이 임대 아파트에 살고 있다. 이 수치는 지난 수십 년 동안 매우 안정적이었다. 전형적으로, 사람들은 결혼할 때 첫 번째 아파트를 사고, 더 많은 아이들이 생기면 더 큰 아파트로 이사한다. 보통, 가족들은 은행으로부터 대출을 받아 주택 투자 자금을 조달한다. 대출을 장기간 받고, 대출금액이 상대적으로 높은 편이다. 일반적인 주택담보대출은 약 20만~25만 유로이며 대출 기간은 약 20년이다(Melin and Blom, 2015).

계층 집단에 따라 주택 가격의 차이가 뚜렷하다. 기업인과 상위 중산층은 다른 그룹과 다르다. 그들의 아파트의 경제적 가치는 하위 중산층이나 노동자 계층보다 높다. 핀란드에서 아파트를 사서 주택 용자를 지불하는 것은 저축의 가장 전형적인 방법이며, 대부분의 사람들에게 돈을 저축한다는 것은 그들이 아파트나 주택의 주택담보대출을 갚고 있다는 것을 의미한다. 평균적으로 핀란드인들은 저축, 채권, 주식이 많지 않다. 최근 수치에 따르면 핀란드인의 약 3분의 1만이 주식, 채권, 펀드에 투자하고 있다. 저축하는 가장 전형적인 방법은 돈을 은행에 보관하는 것이다. 채권이나 주식을 소유한 사람들은 전형적으로 교육 수준이 높으며, 50세 이상이다. 그들은 또한 평균적으로 임금 근로자보다 더 높은 임금을 받는다.

현대 핀란드는 계층 지위가 개인과 가정의 생활 조건을 결정하고, 교육, 소득, 실업이 계층 지위에 따라 나뉘는 계층 사회이다. 노동자 계층은 노동 조건과 노동 특성에 강한 영향을 받는다. 남성과 여성의 위치에는 여전히 큰 차이가 있다. 남자는 전통적으로 관리직으로 일해왔고 여자는 일반적으로 돌봄과 서비스 영역에서 발견된다. 이러한 차이는 여전히 존재하지만, 동시에 많은 것들이 변하고 있다. 예를 들어, 여성들은 수십 년 동안 노동자 계층에서 대다수를 차지했지만, 오늘날 노동자 계층에는 여성들보다 남성들이 더 많다. 이것은 주로 섬유 산업과 다른 여성 지배적 산업의 감소 때문이다.

계층과 성별 외에 세대도 중요한 역할을 한다. 오늘날 핀란드 노동력은 이전보다 교육 수준이 높으며 특히 젊은 세대들이 좋은 교육을 받는다. 나이 든 그룹들 중 대다수는 기초 교육이나 직업 교육만 받았다. 교육은 고르게 분배되지 않는다. 중산층 집단은 노동자 계층보다 학력이 높다. 다음 세대가 부모의 교육 수준을 물려받는다는 것을 입증하는 많은 연구가 있다. 이것은 노동자 계층 아이들이 중산층 가정의 아이들보다 대학과 다른 고등 교육 기관에 자주 가지 않는다는 것을 의미한다.

핀란드 사회의 변화는 세 가지 정도로 요약된다. 첫째, 기업인의 수는 더 이상 감소하지 않고 있다. 특히 자영업이 증가하고 있다. 또한, 기업(entrepreneurship)과 임금 노동 사이에는 새로운 종류의 이동성이 있다. 이전에는 기업(entrepreneurship)이 평생의 선택이었지만, 오늘날 점점 더 많은 사람들이 직장을 여러 번 바꾸고 있다. 또 다른 새로운 점은 관리자의 수가 더 이상 증가하지 않고 있다는 것이다. 오늘날, 1990년대보다 다른 직종에서 관리직의 수가 더 적다. 세 번째 변화는 노동시장 밖에는 이전보다 더 많은 학생, 연금 수급자, 그리고 다른 그룹이 있고, 특히 연금 수급자의 수가 빠르게 증가하고 있다.

노동자 계층과 하위 중산층의 경계가 모호해지고 있다. 전통적인 노동자 계층의 직업은 오늘날 중산층의 전형적인 특징을 가지고 있다. 많은 오래된 중산층 직업은 일종의 프롤레타리아화를 경험했다. 노동자 계층과 중산층의 이런 모호함은 소비와 여가 활동에서도 찾아볼 수 있다. 동시에 상위 중산층은 소득, 교육, 소비, 생활방식에서 다른 집단들과 차이를 보이고 있다.

4 불평등과 사회정책

핀란드에서는 사회정책의 맥락이 광범위하다. 핀란드 모델은 북유럽(사회민주주의) 복지 모델의 일부이다(Esping-Andersen, 1999). 이는 경제 및 사회 정책과 북유럽 국가에서 관찰되는 공통된 문화적 관행으로 구성되어 있다. 여기에는 포괄적 복지국가와 노사 관계 시스템이 포함되어 있는데, 이것은 노동조합에 속한 노동력의 높은 비율에 따른 단계 단체교섭에 기반을 두고 있다. 공공 고용 또한 높은 수준으로, 노동 인구의 약 30%가 의료, 교육, 정부 등의 분야에 고용되고 있다.

북유럽 모델은 개인의 자율성을 강화하고 사회적 이동성을 높이기 위한 보편주의적 복지국가에 대한 지원을 포함한다. 보편주의적 복지국가는 무상교육, 무상의료, 연금 지급 보장 등 사회수당을 포함한다. 정부는 노동자, 고용주, 국가의 3자 간 합의를 수반하는 사회조합주의 시스템에서 적극적인 역할을 한다. 사회민주당과 다른 좌파 정당들은 수십 년 동안 이 모델을 적극적으로 추진해왔다.

핀란드에서 북유럽 복지국가 모델은 이웃 국가들보다 늦게 도입됐다. 핀란드 모델은 1960년대와 70년대에 힘을 얻었다. 그 10년 동안 핀란드는 이웃 나라들과 같은 복지제도를 도입했다. 한 가지 중요한 차이는 핀란드에서는 스웨덴 등에 비하여 수당(혜택)의 수준이 더 낮다. 오늘날 사회적 비용은 GDP의 약 3분의 1에 달한다(Kajanoja, 2016). 연금이 가장 큰 비중을 차지하며(15%), 건강(8%), 사회보장(7%)이 그 뒤를 잇는다.

30년 전 경제 위기 이후 사회정책에 변화가 있었다. 새로운 공공관리 접근 방식과 새로운 자유주의 정책 지향은 복지국가가 발전하기보다 정체되었다는 것을 의미한다. 소득 통계에 따르면 1986~1990년 사이에 최저 10분위의 소득이 매년 약 12%씩 증가했다. 가장 높은 10분위는 약 3%의 성장률을 보였다. 이는 소득 불평등이 감소했음을 의미했다. 1990년 이래로 상황은 정반대로 바뀌었다. 최고 소득은 매년 10% 이상 증가했고 최저 10분위의 성장은 정체되었다. 이러한 변화는 부자들에게 유리한 정치적 결정에 바탕을 두고 있다. 동시에 사회수당의 수준은 정체되었는데, 이는 가장 취약한 사회 계층의 경제적 위치가 하락했음을 의미한다. 이런 점에서 복지국가는 30년 전보다 약해졌다.

그럼에도 불구하고 총 복지 비용은 증가했다. 연금 수급자와 연금 비용의 증가 덕분이다. 2019년 초에 약 160만명의 연금 수급자가 있었다. 이것은 전체 인구의 29%가 연금

수급자라는 것을 의미한다. 65세 이상의 인구수가 증가하는 동안 출산율은 감소하고 있다. 핀란드는 출산율과 이민을 늘릴 수 없다면 인구 위기에 직면하게 된다. 이에 따라, 퇴직 연령은 개인의 경력에 따라 63세에서 68세 사이에서 유동적이다. 1961년에 태어난 사람들의 오늘날 정년은 64세 9개월이다. 미래의 젊은층의 정년은 더 높아져 1965년과 그 이후에 태어난 사람들은 매년 정년이 2개월씩 증가할 것이다. 하지만, 이것은 경제활동인구의 감소 문제를 해결하지는 못할 것이다.

핀란드는 다른 북유럽 국가들보다 실업률이 항상 더 높았다. 실업률을 줄이기 위한 핀란드의 정책 조치는 덴마크 등 다른 나라에 비하여 덜 적극적이었다. 현재 핀란드의 실업률은 약 7.5%이다. 예상과 달리 코로나19 팬데믹은 수치를 크게 증가시키지 않았다. 가장 큰 문제는 장기 실업의 증가이다. 오늘날 전체 실업자의 약 40%가 장기 실업자이고(1년 이상) 그들 대부분은 다른 문제(예: 건강 문제)로 고통받고 있다. 동시에 특정 경제 부문에서는 노동력이 부족하다. 그래서 노동시장에는 계속해서 증가하고 있는 매칭 문제가 있다. 정부는 실업자들을 지원하고 그들에게 더 많은 개인 서비스를 제공하기 위한 새로운 제도를 제안했다.

핀란드 교육 시스템은 세계적으로 알려져 있다(Sahlberg, 2015). 그것은 포괄적이며, 모두를 지원한다. 교육 시스템은 복지국가 모델의 기본적인 부분이다. 핀란드는 모든 교육 단계에서 등록금이 없다. 교육 시스템은 모든 아이들이 그들의 사회적 배경에 상관없이 스스로 교육받을 수 있는 기회를 제공한다. 기본적인 평등에도 불구하고, 교육에는 여전히 큰 계급적 차이가 있다. 중산층 자녀들은 노동자 계층 자녀들보다 대학에 훨씬 더 많이 간다. 의무 교육이 최근에 확대되고 있다. 2021년부터 새로운 법이 시행되고 있다. 법에 따르면 18세 미만은 모두 의무 교육을 받는다. 실제로 이것은 9년의 초등교육(basic school)을 마친 후 모든 청소년들이 3년의 고등학교 또는 3년의 직업학교에 다녀야 함을 의미한다. 이 새로운 법의 목적은 국가 전체의 수준을 높이고 어린 시절과 10대의 사회적 배제의 위험을 줄이는 것이다.

사회정책의 한 가지 흥미로운 새로운 접근은 기본소득 실험이었다. 2017~2018년 2년간의 기본소득 실험이 핀란드에서 수행되었다. 그 실험은 나중에 평가되었다. 평가 연구에서는 등록 데이터와 설문조사 데이터를 모두 사용했다. 고용 관련 등록 자료는 실험이 실시된 두 해 모두를 포함한다. 그 결과는 고용 효과가 작다는 것을 보여준다. 이는 실업

급여를 받는 일부 사람들의 경우 구직 관련 문제가 관료체제나 재정적 인센티브와 관련이 없다는 것을 나타낸다. 기본소득을 받은 조사 응답자는 대조군에 비하여 자신의 웰빙이 더 좋아졌다고 응답했다. 그들은 삶에 더 만족했고, 정신적 긴장, 우울증, 슬픔, 외로움을 덜 경험했다. 또한 그들은 인지 능력(기억력, 학습력, 집중력)이 더 좋아졌다는 인식을 가지고 있었다.

기본소득을 받은 사람들은 대조군보다 다른 사람들과 사회 기관들을 더 많이 신뢰하고, 자신의 미래와 어떤 것에 영향을 미치는 자신의 능력에 관하여 더 높은 자신감을 가지고 있었다. 이것은 기본소득의 무조건적인 특성 때문일 수 있는데, 이전 연구에서도 이 제도 하에서 사람들의 신뢰가 증가하는 것으로 나타났다. 핀란드 실험은 기본소득이 취약한 사회 계층의 웰빙을 증가시킨다는 것을 보여준다. 하지만, 기본소득은 정치적으로 논의되고 있으며, 무조건적으로 지급되어야 하는지 아닌지에 대한 논의가 계속되고 있다.

건강 불평등은 건강과 복지의 거의 모든 분야에서 사회경제적 집단들 간에 발생한다. 이것은 취약한 위치에 있는 사람들이 더 나은 위치에 있는 사람들보다 더 자주 질병으로 고통받고 더 일찍 죽는다는 것을 의미한다. 예를 들어, 심혈관 질환은 고소득층보다 저소득층에서 훨씬 더 흔하고, 흡연은 중산층보다 노동자 계층에서 더 흔하다.

건강 불평등에 관한 중요한 요소는 의료 시스템이 사람들을 공평하게 대우하지 않는다는 것이다. 경제적 여유가 있는 사람들은 언제나 개인 서비스를 이용할 수 있다. 이 시스템은 사업장의 의료서비스에 접근할 수 있는 사람들에게도 효과적이다. 다른 노인들과 실업자들은 그들이 필요로 하는 의료서비스를 받는 데 어려움을 겪고 있다. 수십 년 동안 핀란드 보건 정책의 주요 목표 중 하나가 사회경제적 지위, 경제적 자원, 지역에 관계없이 모든 사람이 필요에 따른 적절한 의료서비스에 접근할 수 있도록 하는 것이었다. 그러나 진료에 대한 접근 및 품질에는 모두 차이가 있다.

건강과 불평등은 서로 밀접하게 연관되어 있다. 그래서 불평등을 해소하는 것이 중요한 정책 목표이다. 사회, 경제 그룹 간의 건강과 복지 차이는 정치적 결정에 의해 줄어들 수 있고, 근본적인 사회적 요인과 불평등에 영향을 미칠 수 있다. 건강은 몇 가지 정책 조치를 통해 증진될 수 있다. 교육, 소득 분배, 고용기회, 세금 등 모든 것들이 건강에도 큰 영향을 끼친다. 또한 모든 사람에게 건강한 생활환경이 보장되어야 한다. 여기에는 주택, 작업 조건, 환경 등이 포함된다. 마지막으로, 동일한 서비스 접근성과 서비스 품질을 보장하

는 것이 중요하다.

핀란드 복지국가의 가장 큰 도전은 인구문제이다. 지난 20년 동안 출산율은 1.71명(2000년)에서 1.37명(2020년)으로 감소했다. 인구는 항상 증가하고 있지만, 이것은 이민 때문이다. 그러나 이민자 인구가 느리게 증가하고 있어 노인 인구가 점점 많아지고 있다.

[표 4-4] 65세 이상 인구 비율(1950~2020)(%)

1950	6,8
2000	15,0
2020	22,7

출처: https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html

5 소결

50년 전까지만 해도 핀란드는 여전히 유럽 주변부의 일부였으며, 유럽에서 가난한 나라 중 하나였다. 오늘날 핀란드는 세계에서 가장 부유한 나라 중 하나이다. 많은 국제적인 비교에서 핀란드는 매우 좋은(잘하는) 나라인 것 같다. 핀란드는 PISA(다년간), 반부패(세계 거버넌스 지표) 또는 행복(UN) 등의 연구에서 매우 높은 순위를 기록하고 있다. 이 모든 것의 뒤에 숨겨진 비밀은 무엇일까? 인구 550만의 작은 북방 국가 핀란드가 성공한 이유는 무엇일까?

첫 번째 설명은 인구가 단일민족이라는 것이다. 95% 이상이 핀란드 원주민이며 소수 민족(로마(Roma), 사미(Sámi), 스웨덴(Swedish))이 사회에 잘 통합되어 있다. 또한 종교적 측면에서 핀란드는 단일 종교의 특성을 보여, 루터교 기독교가 전체 인구의 74%를 차지한다. 핀란드의 의회 민주주의는 오랜 전통을 가지고 있다. 여성들은 이미 1907년에 투표권을 얻었다. 의회와 다른 정치 기관들은 사회의 현대화에 중요한 역할을 해왔다. 동료 시민들에 대한 신뢰가 높고, 제도에 대한 신뢰도 강하다. 1960년대 후반 이후, 노사관계는 단체교섭과 지속적인 신뢰 관계에 기반을 두고 있다.

정부와 비정부를 포함한 사회 기구는 사회 변화의 과정에서 중요한 역할을 해왔다. 예를 들어 사회보장이나 교육에 관한 효과적인 제도적 해결책은 발전을 위한 공간을 만들었

다. 1980년대 이후 핀란드는 비교적 높은 수준의 집단효능감(집합적 효능)과 함께 개방적이고 효과적인 혁신 시스템을 가지고 있었다. 이는 민간 기업, 대학 및 공적자금기관이 혁신을 촉진하기 위해 협력했음을 의미한다(Castells and Himanen, 2001). 마지막으로 교육 시스템을 언급해야 한다. 핀란드의 교육 시스템은 평등을 촉진하고 그들의 사회적 배경에 관계없이 모든 학생을 지원한다. 기본적인 생각은 전체 집단이 초등교육에서 고등교육으로, 주요 부분(major part)으로 이동할 수 있는 교육을 받는다는 것이다.

북유럽 모델의 핵심은 경제 및 사회생활 등 다양한 영역에서의 광범위한 대중 참여에 있다. 이 모델의 목적은 경제적 효율성을 증진하고, 사회 전체 문제해결 능력을 향상시키고, 사회 전체를 통해 개인과 가족의 생활환경을 풍요롭고 평등하게 만드는 것이다. 이 모델은 사회적 신뢰에 기반한다. 코로나19 팬데믹으로 인한 사망률은 낮았으며, 병원에 입원한 환자 수도 적었다. 이는 주정부와 지방정부 등의 사회기관에 대한 강한 신뢰가 없었다면 불가능했을 것이다.

다른 모든 현대 사회와 마찬가지로 핀란드는 계층 사회이다. 그러나 계층의 격차는 국제 비교에서, 특히 많은 동남아시아 국가들과 비교할 때 작은 편이다. 현대 핀란드 사회는 중산층 사회라고 말할 수 있다. 이는 중산층이 가장 큰 계층 집단이라는 것을 의미한다. 정당, 노동조합, 자발적 조직 등 강력한 조직을 보유하고 있으며, 중산층 삶의 방식이 지배적이다(Melin and Blom, 2015). 노동자 계층은 감소했다. 현대 노동자 계층의 대다수는 비교적 좋고 안전한 경제적, 사회적 지위를 가지고 있다. 그러나 이것이 사회적 불평등이 없다는 것을 의미하지는 않는다. 핀란드 사회는 그들만의 불평등이 있다. 주요 격차는 실업, 건강, 연령과 관련이 있다.

지난 몇 년 동안 몇 가지 새로운 경향이 관찰되었다. 비록 근로빈곤층이 핀란드에서는 큰 문제가 아니지만, 그 어느 때보다 많은 근로빈곤층이 있다. 복지국가는 더 이상 확대되지 않고 있다. 또한 보다 선별적인 사회보장정책 접근법이 있다. “그것은 당신의 문제다”라는 낙인도 사용된다. 경제 위기는 실업자 증가, 외국인 혐오증 증가, 빈곤 증가를 의미했다. 대체로 우리는 핀란드 사회의 양극화를 목격했다.

이미 발생한 한 가지 중요한 일은 불평등과 사회문제에 대해 말하는 방식의 변화이다. 더 이상 사회문제는 없고, 단지 복지 적자(welfare deficits)만 있다. 또한 발생한 일은 사회문제의 개인화이다. 이렇게 말하는 것이 점점 더 흔해지고 있다: “우리는 몇몇 특별한

그룹이 있다... 기회는 평등하지만 그러나...” 국가는 그들이 전에는 책임졌던 일들을 다른 행위자들에게 전가하고 있다. 국가가 더 이상 이것저것 책임질 수 없기에 시민 사회를 강화해야 한다는 말이 빈번히 나오고 있다.

제5장

시사점

본 보고서는 복지국가 유형별로 어떻게 인구구조 변화와 노동시장 변화, 불평등의 심화에 대응하고 있는가를 살펴보았다. 구체적으로, 영국(자유주의), 독일(조합주의), 스웨덴 및 핀란드(사민주의)가 직면한 인구구조 변화, 노동시장 변화, 불평등 심화의 양상을 살펴보고 어떠한 정책적 대응을 추진하고 있는가를 검토하였다.

먼저, 인구구조 변화와 관련하여서는 분석대상 국가별 고령화 추이와 연금, 의료서비스, 돌봄 서비스 등의 제공에 있어서 제도적 대응을 중심으로 살펴보았다.

연금제도의 경우, 분석대상 국가 모두에서 연금의 지속가능성을 높이기 위한 크고 작은 개혁이 단행되었다. 공통적으로 인구의 고령화가 심화되자 연금 지급의 원칙이나 노인 기준 연령 등을 조정하여 연금 수급 연령을 늦추고, 근로 이력 부족 등에 의해 연금 사각지대에 놓인 구성원을 구제하기 위한 제도를 변경하는 등의 조치가 취해졌다. 특히, 스웨덴은 모든 노인에게 정액으로 지급하던 기초연금제도와 저소득층에게 지급하던 연금보충급여를 없애고 소득조사를 통해 연금 수급액이 적은 노인에게만 최저연금을 보장하는 최저보장제도를 도입하였다. 이뿐만 아니라, 개인별 연금보험료의 2.5%를 직접 운용하는 초과적립연금의 공공책임성을 강화하는 한편, 연금 수급 개시 연령의 상향을 검토하고 있다.

의료서비스와 돌봄(요양)서비스의 경우, 분석대상 국가 모두에서 노인 인구가 증가할수록 제도 운영에서 재정적 지속가능성의 문제가 심각한 위협 요인인 것으로 나타났다. 의료서비스는 국가의 공공책임성이 강력하게 작동하고 노인 이외의 인구집단도 정책대상에 해당하기 때문에, 재정적 지속가능성 제고를 위한 대대적 개혁이 단행된 경우는 드물었다. 한편, 돌봄(요양)서비스는 일부 분석대상 국가에서는 실제 서비스 제공 단계에서 서비스 전달체계를 규율하는 지방정부의 권한을 강화하는 등 일선 서비스 전달체계의 운영 주체가 효율적인 방식으로 정책을 운영할 수 있도록 하기 위한 조치들이 취해진 것으로 파악되었다.

다음으로, 노동시장 변화는 국가별 특수성을 고려하여 고용 실태와 각국의 대응을 중심으로 살펴보았다.

영국과 독일의 경우, 플랫폼 경제가 확대됨에 따라 깃 일자리, 450유로 일자리 등 불안정 일자리의 증가에 어떻게 대응할 것인가가 노동시장 변화에 따른 당면과제인 것으로 파악되었다. 즉, 플랫폼 노동자를 근로자로 볼 것인가, 자영업자로 볼 것인가에 따라 기존 사회보장제도에 어떻게 포섭할 것인지에 대한 구체적인 정책 수행 방식이 조정되어야 하

며, 다수의 플랫폼 노동자가 저임금 상태라는 점을 고려할 때 어떤 방식으로 이들에 대한 사회적 보호 체계를 마련할 것인가에 대한 논의가 진행되고 있다. 반면, 스웨덴은 사회부조와 사회보험을 중심으로 사회정책이 설계·운영된 영국 및 독일과는 달리, 플랫폼 경제의 확대에 따른 노동시장의 변화가 야기하는 복지체제에 대한 도전이 덜한 것으로 파악되었다. 이는 사회수당을 중심으로 발전해온 사민주의 복지국가인 스웨덴의 경우, 기존의 복지제도가 플랫폼 경제에서 발생하는 다양한 문제점을 완충하는 기제로 작동하고 있기 때문으로 판단된다. 다만, 스웨덴은 적극적 노동시장 정책을 지속적으로 추진하고 있음에도 불구하고 실업률의 증가 추세가 꺾이지 않아, 적극적 노동시장 정책의 효과성에 대한 확인 필요성이 제기되고 있다. 핀란드의 경우는 행정법원에서 플랫폼 노동자의 법적 지위에 관한 판단을 요청하는 소송이 진행 중으로, 플랫폼 노동자의 증가에 따른 기존 복지체제의 대응이 어떻게 전개될 것인가에 대해서는 구체적인 논의가 진행되고 있지는 않은 것으로 나타났다.

끝으로, 불평등 심화에 대한 개별 복지국가의 대응은 국가별로 불평등이 노정되는 분야가 상이하기 때문에, 본 연구에 참여한 각국의 학자들과의 지속적인 협의를 통해 국가별로 우선적으로 해소되어야 할 불평등 관련 논의를 소개하는 방식으로 접근하였다.

영국은 부의 불평등에 대한 국가적 대응이 사회적 이슈로 부상하고 있다. 소득 불평등 뿐만 아니라 부의 불평등이 심화되는 양상을 보이고 있으며, 부의 불평등이 다시 세대 간 불평등의 문제와 상호작용하면서, 기존의 상속세와 자본이득세뿐만 아니라 부유세의 도입 필요성에 대한 논쟁이 진행 중이다. 구체적으로, 주택 가격의 상승 등으로 인하여 부의 불평등이 심화됨에 따라, 부유세 도입의 필요성에 대한 다각적인 검토가 이루어졌다. 그러나 부유세 위원회는 기존 상속세와 자본이득세에 대한 개정이 선행될 필요가 있다는 결론을 내놓았고, 전반적인 조세체계의 개편 필요성과 부의 측정에 대한 원론적인 논의의 필요성 등이 제기되고 있는 상황이다.

독일은 소득 불평등이 지속적으로 확대되고 있으며, 동독 지역과 서독 지역 사이의 격차도 지속적으로 관찰되고 있다. 그리고 이러한 소득 불평등의 확대는 코로나19 이후 심화되는 경향이 나타났다. 이뿐만 아니라, 부의 불평등도 심화되고 있어 최근 선거에서 조세개혁 논의의 필요성이 주요 정책의제로 부상하기도 하였다. 소득과 부의 불평등 해소를 위한 조세정책의 개혁이 어떠한 방식으로 진행되지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

한편, 독일은 노동시장, 교육, 연금, 주택 등의 영역에서 지속적으로 불평등이 관찰되고 있으며, 이는 사회보험 중심으로 운영되는 독일의 복지체계와 상호작용하면서 다층적인 격차의 문제를 야기하는 것으로 보인다. 특히, 노동시장과 교육, 연금 분야에서의 불평등은 노동시장의 근로이력과 밀접한 관계에 있으며, 사회보험 방식으로 운영되는 연금을 비롯한 각종 사회보장제도에서의 지속적인 격차를 강화하는 경향이 있다.

최근 독일에서도 주택 시장의 불평등 문제가 사회적 이슈가 되고 있다. 독일은 주택 소유자의 비율이 유럽에서 가장 낮고, 임대료와 주택 가격도 저렴한 것으로 알려져 있다. 그러나 도시 지역을 중심으로 주택 가격이 상승함에 따라, 노후 주택 개발과 주택 구입 및 임대료 지원의 필요성, 주택 가격 및 임대료 상한선 논의의 필요성 등이 제기되고 있다.

스웨덴은 소득 불평등의 추이를 살펴보고, 소득 불평등이 코로나19 이전과 이후 어떠한 양상을 보이고 있는가를 검토하는 방식으로 접근하였다. 스웨덴은 주요 선진국과 비교했을 때 상대적으로 소득 불평등도가 낮은 국가에 해당하지만, 소득 상위 집단과 하위 집단의 격차는 점차 확대되는 양상을 보이고 있다. 즉, 소득 상위 계층의 소득 점유율이 증가하고 있는 것이다. 이뿐만 아니라, 세후소득 지니계수와 세전소득 지니계수의 차이를 살펴본 결과, 조세와 사회정책을 통한 부의 재분배 효과가 약해지고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 경향은 코로나19 이후 심화된 것으로 나타났다. 구체적으로, 소득 상위 집단은 코로나19 확산에 따른 경제적 손실이 빠르게 회복된 데 비하여, 소득 하위 집단은 팬데믹의 피해에서 벗어나지 못하는 것으로 확인되어, 코로나19 이후 소득 불평등은 심화될 것으로 예상된다.

핀란드 역시 스웨덴과 마찬가지로 소득 상위 집단과 하위 집단의 격차가 점증하는 양태를 보이고 있으며, 근로빈곤층의 증가가 주요한 사회문제로 부상하였다. 한편, 계층 간 격차 확대에 의한 사회적 분열이 진행되고 있음에도 불구하고, 이러한 문제를 사회문제가 아닌 개인문제로 다루고, 문제의 근본적인 원인을 해결하려는 시도보다는 확대되는 불평등에 의한 사회정책 관련 재정의 지속가능성 문제만이 조명을 받는 등 연대를 강조하는 이전의 핀란드 사회와는 다른 양상의 대응 방식이 관찰되고 있다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 김인춘, 2007, 스웨덴 모델, 독점자본과 복지국가의 공존, 삼성경제연구소.
- 송지원, 2018, 스웨덴 정부의 연금제도 개혁안, 국제노동브리프, 2018년 3월호 51-59.
- 신광영, 2015, 스웨덴 사회민주주의, 한울.
- 윤석명, 1999, 스웨덴 공적연금제도 개혁과 시사점, 보건복지포럼, 59-69.
- 장선화, 2010, 1990년대 이후 스웨덴 적극적 노동시장정책의 변화, 스칸디나비아연구, 12, 111-135.
- 정기혜·김용하·이지현, 2012, 주요국의 사회보장제도: 스웨덴, 한국보건사회연구원.
- 조남경, 2014, 스웨덴 노인 재가돌봄서비스의 발전과 변화, 사회서비스연구, 5(1), 81-124.
- 주 OECD 대표부, 2005, 스웨덴 복지국가모델과 시사점, 주 OECD 대표부.
- 주은선, 2014, 변화하는 스웨덴 모델과 박근혜 정부의 복지정책 방향, 스칸디나비아연구, 15, 103-142.
- 홍기빈, 2011, 비그포르스, 복지 국가와 잠정적 유토피아, 책세상.
- Adam, S. and Miller, H. (2020) The economics of a wealth tax. CAGE.
- Adams, Abi, Judith Freedman, and Jeremias Prassl. 2018. 'Rethinking Legal Taxonomies for the Gig Economy'. Oxford Review of Economic Policy 34 (3): 475-94.

- Advani, A., Chamberlain, E. and Summers, A. (2020) A Wealth Tax for the UK. Wealth Tax Commission; London School of Economics and Political Science.
- Allmendinger, J. (1989): Educational systems and labor market outcomes, European Sociological Review, Volume 5, Issue 3, December 1989, Pages 231-250.
- Alstalo Matti, 1986, Structural Change, Classes and the State. Helsinki: University of Helsinki.
- Angebote. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2012-2015, Frankfurt am Main: DIPF 2016.
- Angelov, N., & Waldenström, D. 2021. COVID-19 and income inequality: Evidence from monthly population registers. IZA Policy Paper No. 178.
- Arnold, D., & Landgraf, D. (2017). Erschwinglichkeit von Wohnen. In Wohnimmobilien (pp. 199-220). Springer Gabler, Wiesbaden.
- Aslam and Farrar & Others v Uber. 2016. Employment Tribunals.
- Association of Directors of Adult Social Services (ADASS), Glen. 2021. ADASS Spring Survey 2021. Association of Directors of Adult Social Services (ADASS).
- Auer, W., Danzer, N. and Fichtl, A. (2015): Ökonomische Unsicherheit: Befristete Verträge erschweren Familiengründung, in: ifo Schnelldienst 68 (18), 35-41
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2020: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld: wbv.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020): Bildung in Deutschland 2020: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in

- einer digitalisierten Welt, Bielefeld: wbv.
- BA (2021a): Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt –Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2020, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BA (2021b): Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Entwicklungen der Zeitarbeit 2020, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bachmann, R., Dürig, W., Frings, H., Höckel, L.S. and Flores, F.M. (2017): Minijobs nach Einführung des Mindestlohns – Eine Bestandsaufnahme; in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 66(3): 209-237.
- Bäcker, G., Naegele, G., & Bispinck, R. (2020). Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland: Ein Handbuch. Springer.
- Balaram, Brhmie, Josie Warden, and Fabian Wallace-Stephens. 2017. Good Gigs: A Fairer Future for the UK's Gig Economy. The Royal Society of Art (RSA) Action and Research Centre.
- Bank of England (BOE) (2020) Monetary Policy Summary for the special Monetary Policy Committee meeting on 19 March 2020.
- Banks, J. et al. (2005) Prepared for retirement? the adequacy and distribution of retirement resources in England. London: Institute for Fiscal Studies.
- Baresel, K., Eulitz, H., Fachinger, U., Grabka, M. M., Halbmeier, C., Künemund, H., ... & Vogel, C. (2021). Hälfte aller Erbschaften und Schenkungen geht an die reichsten zehn Prozent aller Begünstigten. DIW Wochenbericht, 88(5), 63-71.
- Barron, David N., and Elizabeth West. 2017. 'The Quasi-Market for Adult Residential Care in the UK: Do for-Profit, Not-for-Profit or Public Sector Residential Care and Nursing Homes Provide Better Quality Care?' Social Science & Medicine 179 (April): 137-46.

- Barry, Norman P. 1985. 'The State, Pensions and the Philosophy of Welfare'. *Journal of Social Policy* 14 (4): 467-90.
- Bartels, C., & Schröder, C. (2020). Die Bedeutung von Mieteinkommen und Immobilien für die Ungleichheit in Deutschland. *Wirtschaftsdienst*, 100(10), 741-746.
- Bartlett, Will, and Julian Le Grand. 1993. 'The Theory of Quasi-Markets'. In *Quasi-Markets and Social Policy*, edited by Julian Le Grand and Will Bartlett, 13-34. London: Palgrave Macmillan UK.
- BBC (2019) 'Bank of mum and dad "one of UK's biggest mortgage lenders"', BBC, 27 August.
- BBC. 2021. 'Boris Johnson Outlines New 1.25% Health and Social Care Tax to Pay for Reforms', 8 September 2021, sec. Politics.
- BBC. 2021. 'Tweet by BB Politics on Prime Minister Boris Johnson's Briefing on Universal Credit', 26 August 2021.
- Beckert, J. (2004). Der Streit um die Erbschaftssteuer. *Leviathan*, 32(4), 543-557.
- Bengtsson, T., & Scott, K. 2011. Population aging and the future of the welfare state: the example of Sweden, *Population and Development Review*, 37, 158-170.
- Berry, Craig. 2016. 'Austerity, Ageing and the Financialisation of Pensions Policy in the UK'. *British Politics* 11 (1): 2-25.
- Blossfeld, H.-P., Klijzing, E., Mills, M., & Kurz, K. (Eds.). (2005): *Globalization, Uncertainty and Youth in Society: The Losers in a Globalizing World* (1st ed.). Routledge.
- Booth, Robert. 2020. 'Covid-19: Risk of Death in UK Care Homes 13 Times Higher than in Germany This Article Is More than 1 Yea'. *The Guardian*, 28 June 2020, sec. Coronavirus.

- Börsch-Supan, A. H., & Rausch, J. (2020). Corona und Rente.
- Bottery, Simon. . 2021. 'What Will the Government's Proposals Mean for the Social Care System?' King's Fund, 09 2021.
- Bottery, Simon. 2020. 'How Covid-19 Has Magnified Some of Social Care's Key Problems'. London, UK: King's Fund.
- Brandt, M., Kaschowitz, J., & Quashie, N. T. (2021). Socioeconomic inequalities in the wellbeing of informal caregivers across Europe. *Aging & Mental Health*, 1-8.
- Bridgen, P., & Meyer, T. (2014). The Liberalisation of the German Social Model: Public-Private Pension Reform in Germany since 2001. *Journal of Social Policy*, 43(1), 37-68.
- Bruckmeier, K., d'Andria, D.; Konle-Seidl, R. (2021): Should the German social protection system be adapted following the Covid-19 crisis?. In: IAB-Forum, 16.07.2021
- Brussig, M. (2009). Changes in labor market participation of older employees in Germany: the perspective of labor market research. *Zeitschrift Für Gerontologie Und Geriatrie*, 42(4), 281-6.
- Brussig, M. (2011). Rente mit 67: Nicht für alle zu erreichen. (IAQ-Standpunkte Nr. 2011-01). Duisburg: IAQ.
- Buchholz, S. (2008): Die Flexibilisierung des Erwerbsverlaufs. Eine Analyse von Einstiegs- und Ausstiegsprozessen in Ost- und Westdeutschland, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Buchholz, S., Hofäcker, D., Mills, M., Blossfeld, H.-P., Kurz, K. and Hofmeister, H. (2009): Life Courses in the Globalization Process: The Development of Social Inequalities in Modern Societies, *European Sociological Review*, 25 (1), 53-71.

- Budnick, A., Hering, C., Eggert, S., Teubner, C., Suhr, R., Kuhlmei, A., & Gellert, P. (2021). Informal caregivers during the COVID-19 pandemic perceive additional burden: findings from an ad-hoc survey in Germany. *BMC Health Services Research*, 21(1), 1-11.
- Buhlmann, F.; Hebsaker, M. & Siegloch, S. (2021). Reformvorschläge der Parteien zur Bundestagswahl 2021 - Finanzielle Auswirkungen. ZEW-Kurzexpertise 08
- Bundesagentur für Arbeit (2021): Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt - Aktuelle Entwicklungen der Zeitarbeit, Nürnberg, Juli 2020.
- Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss des Ersten Senats vom 06. Juni 2018 - 1 BvBpb L 7/14 -, Rn. 1-90.
- Burchardt, Tania, Polina Obolenskaya, and Jarrod Hughes. 2020. 'The Conservatives' Record on Adult Social Care: Spending, Policies and Outcomes in England, May 2015 to Pre-COVID 2020'. *Social Policies and Distributional Outcomes in a Changing Britain*. Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics and Political Science (LSE).
- Burchardt, Tania, Polina Obolenskaya, and Polly Vizard. 2016. 'Adult Social Care'. In *Social Policy in a Cold Climate: Policies and Their Consequences since the Crisis*. Policy Press.
- Butterwegge, C. (2021). Wohnungleichheit in Deutschland. *Sozial Extra*, 45(3), 205-209.
- Castells Manuel and Himanen Pekka ,2001, *The Finnish Model of Information Society*. Helsinki: SITRA.
- Cervero, R. (2018). *America's Suburban Centers: The Land Use- Transportation Link*. Vol. 6. London: Routledge.
- Clarke, J. (2021) 'Labour MP Burgon: Tax the super-rich', BBC, 7 September.

- Clarke, S., Corlett, A. and Judge, L. (2016) The housing headwind: the impact of rising housing costs on UK Living standards. London, UK: Resolution Foundation, pp. 1-46.
- Cooper, Kerris, and John Hills. 2021. The Conservative Governments' Record on Social Security: Policies, Spending and Outcomes, May 2015 to Pre-COVID 2020. London, UK: Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics and Political Science (LSE).
- Corlett, A. and Judge, L. (2017) Home affront: Housing across the generations. London, UK: Resolution Foundation.
- Corlett, A., Finch, D. and Whittaker, M. (2016) Living Standards 2016: The experiences of low to middle income households in downturn and recovery. London, UK: Resolution Foundation.
- Coulter, R. (2018) 'Parental background and housing outcomes in young adulthood', *Housing Studies*, 33(2), pp. 201-223.
- Crawford, R. and O'Dea, C. (2012) The adequacy of wealth among those approaching retirement. London, UK: Institute for Fiscal Studies (IFS).
- Crawford, Rowena, George Stoye, and Ben Zaranko. 2018. 'The Impact of Cuts to Social Care Spending on the Use of Accident and Emergency Departments in England'. The IFS.
- Cribb, J. (2019) 'Intergenerational Differences in Income and Wealth: Evidence from Britain', *Fiscal Studies*, 40(3), pp. 275-299.
- Cribb, J. and Emmerson, C. (2016) 'Workplace pensions and remuneration in the public and private sectors in the UK', *National Institute Economic Review*, 237, pp. R30-R37.
- Cribb, J., Hood, A. and Hoyle, J. (2018) The decline of homeownership among young adults.

- Curry, Natasha, Sophie Castle-Clarke, and Nina Hemmings. 2018. 'What Can England Learn from the Long-Term Care System in Japan?' Nuffield Trust.
- Danzer, A.M. (2020): Auswirkungen der Schulschließungen auf Kinder mit Migrationshintergrund; in: ifo-Schnelldienst 73(9), 7-10.
- Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BIS). 2018. 'The Characteristics of Those in the Gig Economy: Final Report'.
- destatis (2019): Statistisches Jahrbuch 2019: deutschland und Internationales, Wiesbaden: destatis.
- destatis (2020): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung: Ergebnisse des Mikrozensus zum Arbeitsmarkt.
- destatis (2021a): Arbeitslose und Arbeitslosenquote aller zivilen Erwerbspersonen nach Gebietsstand.
- destatis (2021a): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2021, Wiesbaden: destatis.
- destatis (2021b): Absolventen/Abgänger nach Abschlussart und Geschlecht.
- destatis (2021b): Kernerwerbstätige in unterschiedlichen Erwerbsformen - Atypische Beschäftigung
- destatis / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) / Bundeszentrale für Politische Bildung (2021): Datenreport 2021Ein Sozial-bericht für die Bundesrepublik Deutschland,
- destatis / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) / Bundeszentrale für Politische Bildung (2021).
- Deutsche Bundesbank (2019). Monatsbericht 71(4).
- DGB (2019a): Leiharbeit: Neue Trends und alte Probleme, DGB Arbeitsmarkt aktuell 4/2019.

- DGB (2019b): Risiko Leiharbeit. Wie die Beschäftigten ihre Arbeitsbedingungen bewerten, DGB-Index Gute Arbeit kompakt 02, 2019.
- Dilnot, Andrew, Norman Warner, and Jo Williams. 2011. 'Fairer Care Funding: The Report of the Commission on Funding of Care and Support'. London.
- Disney, Richard. 2016. 'Pension Reform in the United Kingdom: An Economic Perspective'. National Institute Economic Review 237 (August): R6-12.
- Downing, Amy, and Richard Wilson. 2005. 'Older People's Use of Accident and Emergency Services'. Age and Ageing 34: 24-30.
- Druta, O. and Ronald, R. (2017) 'Young Adults' Pathways into Homeownership and the Negotiation of Intra-Family Support: A Home, the Ideal Gift', Sociology, 51(4), pp. 783-799.
- Ebbinghaus, B., & Schulze, I. (2007). Krise und Reform der Alterssicherung in Europa. Archiv Für Sozialgeschichte, 47, 269-296.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2021. 'Inequalities and Poverty Risks in Old Age across Europe: The Double-edged Income Effect of Pension Systems'. Social Policy & Administration 55 (3): 440-55.
- Ehrlich, U., Minkus, L., & Hess, M. (2020). Einkommensrisiko Pflege? Der Zusammenhang von familiärer Pflege und Lohn. Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 53(1), 22-28.
- Esping-Andersen, G. (1999) Three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eurofound (2019). Platform work: Types and implications for work and employment – Literature review, WPEF18004. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Central Bank (2020). The Household Finance and Consumption Survey - Wave 2017. Statistical Tables. Frankfurt am Main: European Central Bank.

Eurostat (2021): Statistics Explained: Gender Pay Gap Statistics;

Forsa (2020): Das Deutsche Schulbarometer Spezial - Corona-Krise: Ergebnisse einer Befragung von Lehrerinnen und Lehrern an allgemeinbildenden Schulen im Auftrag der Robert Bosch Stiftung in Kooperation mit der ZEIT; Berlin: Forsa Politik- und Sozialforschung GmbH.

Fuchs, M., Ludewig, O. and Weyh, A. (2015): Arbeitslosigkeit in Ost und West: Unterschiede verschwimmen immer mehr. In: IAB-Forum, Nr. 1, S. 22-29.

FullFact.Org. 2017a. 'What Is the Gig Economy?' FullFact.Org, 17 May 2017.

FullFact.Org. 2017b. 'Who's Working in the "Gig Economy"?' FullFact.Org, 17 July 2017.

Glasby, Jon, Yanan Zhang, Matthew R. Bennett, and Patrick Hall. 2021. 'A Lost Decade? A Renewed Case for Adult Social Care Reform in England'. Journal of Social Policy 50 (2): 406-37.

Glennerster, H. (2012) 'Why Was a Wealth Tax for the UK Abandoned? Lessons for the Policy Process and Tackling Wealth Inequality', Journal of Social Policy, 41(2), pp. 233-249.

Gov.UK (2016) State Pension age timetables. Available at:

Gov.UK (2020a) Capital Gains Tax rates and allowances. London, UK: HM Revenues & Customs. Available at:

Gov.UK (2020b) 'Inheritance Tax thresholds and interest rates: Inheritance Tax thresholds - from 18 March 1986 to 5 April 2026', GOV.UK.

Gov.UK (2021a) Capital Gains Tax. HM Revenues & Customs. Available at: <https://www.gov.uk/capital-gains-tax> (Accessed: 30 September 2021).

Gov.UK (2021b) How Inheritance Tax works: thresholds, rules and allowances. HM Revenues & Customs. Available at:

- Gov.UK (2021c) 'Stamp Duty Land Tax: temporary reduced rates', GOV.UK.
- Gov.UK. 2020. 'Review of the Automatic Enrolment Earnings Trigger and Qualifying Earnings Band for 2020/21: Supporting Analysis'. Research and Analysis. London, UK: Department for Work and Pensions (DWP).
- Gov.UK. 2020a. 'Guidance: Check If You Can Claim a Grant through the Self-Employment Income Support Scheme'. Gov.UK.
- Gov.UK. 2020b. 'Guidance: Coronavirus (COVID-19): Taxis and PHVs'. London, UK: Gov.UK.
- Gov.UK. 2021. 'National Insurance', 8 September 2021.
- Gov.UK. 2021. 'National Minimum Wage and National Living Wage Rates'. London, UK.
- Gov.UK. n.d. 'Self-Employment and Universal Credit'. London, UK: Gov.UK.
- Grabka, M. M., & Halbmeier, C. (2019). Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch. DIW Wochenbericht, 86(40), 735-745.
- Grabka, M. M., Braband, C., Göbler, K. (2020): Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession. In: DIW-Wochenbericht, 87(45), 841-847.
- Grabka, M.M., Jotzo, B., Rasner, A. and Westermeier, C. (2017): Der Gender Pension Gap verstärkt die Einkommensungleichheit von Männern und Frauen im Rentenalter; in: DIW Wochenbericht 5 / 2017, S. 87-96
- Grady, Jo. 2010. 'From Beveridge to Turner: Laissez-Faire to Neoliberalism'. Capital & Class 34 (2): 163-80.
- Granath Hansson, A. (2019): City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. International Journal of Housing Policy, 19 (1), 95-119.

- Gregg, P. and Kanabar, R. (2021) Intergenerational Wealth Transmission in Great Britain. ISER Working Paper Series. Institute for Social & Economic Research.
- Gundert, S. und Hohendanner, C. (2011): Leiharbeit und befristete Beschäftigung: Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs, iab-Kurzbericht 4/2011, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (iab).
- Gustafsson, M. (2021) Boom(erang) Time?: An analysis of younger adults living with their parents. London, UK: Resolution Foundation.
- Haan, P., Hammerschmid, A., & Rowold, C. (2017). Geschlechtsspezifische Renten- und Gesundheitsunterschiede in Deutschland, Frankreich und Dänemark. DIW Wochenbericht, 84(43), 971-977.
- Hahn, A. M., Kholodilin, K., & Waltl, S. (2021). Die unmittelbaren Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Wohnungen günstiger, aber schwieriger zu finden. DIW Wochenbericht, 88(8), 117-124.
- Handscomb, Karl, and Lalitha Try. 2021. Age-Old or New-Age? The Changing Incidence of Social Security Benefits by Age. Resolution Foundation.
- Heinze, R. G., & Naegele, G. (2009). "Silver Economy" in Germany-more than only the "economic factor: old age"! GeroBilim-Journal on Social & Psychological Gerontology, (2), 37-52.
- Hess, M. (2016). Germany: A successful reversal of early retirement?. In Delaying retirement (pp. 147-169). Palgrave Macmillan, London.
- Hess, M. (2016): Germany: A Successful Reversal of Early Retirement? In: Hofäcker, D.; Hess, M. & König, S. (Eds.): Delaying Retirement: Progress and Challenges of Active Ageing in Europe, the United States and Japan. Houndmills: Palgrave Macmillan, 147-169.
- Hess, M., Nauman, E., & Steinkopf, L. (2017). Population ageing, the

- intergenerational conflict, and active ageing policies—a multilevel study of 27 European countries. *Journal of Population Ageing*, 10(1), 11-23.
- Hess, M.; Bauknecht, J.; Naegele, G. & Stiemke, P. (2021): German pension and labour market reforms and the potential rise of social inequality amongst older workers and pensioners. *Publikation Public Sciences & Policies*, 6(2): 99-117.
- Hess, M.; König, S. & Hofäcker, D. (2016): Retirement Transitions under Changing Institutional Conditions: Towards Increasing Inequalities? Comparing evidence from 13 countries. In: Hofäcker, D.; Hess, Moritz & König, S. (Eds.): *Delaying Retirement: Progress and Challenges of Active Ageing in Europe, the United States and Japan*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 363-378.
- Hicks, Joe, and Grahame (SGS) Allen. 1999. 'A Century of Change: Trends in UK Statistics since 1900'. House of Commons Library Research Paper 99/111. Social and General Statistics Section. London, UK: House of Commons Library.
- Hills, J. (2013) 'Wealth and Distribution: Introduction', in Hills, J. et al. (eds) *Wealth in the UK: distribution, accumulation, and policy*. 1st ed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, pp. 3-9.
- Hills, J. and Bastagli, F. (2013) 'Wealth Accumulation, Ageing, and House Prices', in Hills, J. et al. (eds) *Wealth in the UK*. Oxford, UK: Oxford University Press, pp. 63-91.
- Hills, J. and Glennerster, H. (2013) 'Public policy, Wealth, and Assets: A Complex and Inconsistent Story', in Hills, J. et al. (eds) *Wealth in the UK*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hills, John. 2004. 'Heading for Retirement? National Insurance, State Pensions, and the Future of the Contributory Principle in the UK'. *Journal*

of Social Policy 33 (3): 347-71.

Hills, John. 2006a. 'From Beveridge to Turner: Demography, Distribution and the Future of Pensions in the UK'. London, UK: Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics and Political Science (LSE).

Hills, John. 2006b. 'A New Pension Settlement for the Twenty-First Century? The UK Pensions Commission's Analysis and Proposals'. Oxford Review of Economic Policy 22 (1): 113-32.

Hills, John. 2007. 'Demographic Trends and the Future of Pensions in the UK'. Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland XXXVI: 167-91.

HM Government. 2018. 'The Experience of Those in the Gig Economy'. HM Government.

HM Revenue and Customs (HMRC) (2017) 'Stamp Duty Land Tax: relief for first time buyers - guidance note', Autumn Budget 2017.

HM Revenue and Customs (HMRC) (2020) Individual Savings Account (ISA) Statistics. HM Revenues & Customs.

HM Revenue and Customs (HMRC) (2021a) Inheritance Tax statistics: commentary. HM Revenues & Customs. Available at:

HM Revenue and Customs (HMRC) (2021b) Stamp Duty Land Tax rates: 4 December 2014 to 7 July 2020. HM Revenues & Customs.

HM Revenue and Customs (HMRC) (2021c) Stamp Duty Land Tax rates: 8 July 2020 to 30 June 2021. HM Revenues & Customs.

Hofäcker, D., Schadow, S. and Kletzing, J. (Eds.) (2017). Long-term socio-economic consequences of insecure labour market positions, EXCEPT Working Papers, WP No 16. Tallinn: Tallinn University.

- Hohendanner, C. (2018): Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag: Reichweite, Risiken und Alternativen. IAB-Kurzbericht 16/2018.
- Höhne, J. (2016): Migrantinnen und Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Vergleich der Jahre 2005 und 2013; in: Wirtschaft und Statistik (WISTA), Sonderheft Arbeitsmarkt und Migration, 24-40.
- Holm, A. (2014). Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert. München: Knauer.
- Hood, A. and Joyce, R. (2017) Inheritances and inequality across and within generations. London, UK: Institute for Fiscal Studies (IFS) (IFS Briefing Note BN192).
- House of Lords Select Committee on Intergenerational Fairness and Provision (2019) Tackling intergenerational unfairness. House of Lords; UK Parliament (HL Paper 329).
- Humphries, Richard. 2013. 'Paying for Social Care: Beyond Dilnot'. King's Fund.
- Hünefeld, L. und Siefer, A. (2018): Befristung - Beschäftigungsverhältnis mit Chancen und Risiken in: sicher ist sicher, 71, 5, 238-242.
- Huws, U., Spencer, N., Coates, M., Sverre Syrdal, D., & Holts, K. (2019). The platformisation of work in Europe: Results from research in 13 European countries.
- Ilersic, R. (1974) 'Wealth Taxation in the U.K.', (5), p. 8.
- Institute for Fiscal Studies (IFS). 2021. 'An Initial Response to the Prime Minister's Announcement on Health, Social Care and National Insurance.' IFS Press Release, 7 September 2021.
- Intergenerational Commission (2018) A new generational contract: The final report of the Intergenerational Commission. London, UK: Resolution Foundation.

- Jesnes, K., & Oppegaard, S. M. N. (2020). Platform work in the Nordic models: Issues, cases and responses. Nordic Council of Ministers.
- Johnes, Geraint. 2019. 'The Gig Economy in the UK: A Regional Perspective'. *Journal of Global Responsibility* 10 (3): 197-210.
- Jonker-Hoffrén, P. (2019). Finland: goodbye centralised bargaining? The emergence of a new industrial bargaining regime. *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*, 1, 197-216.
- Judge, L., Shah, K. and Odamtten, F. (2021) 'The Resolution Foundation Housing Outlook'.
- Just, T. (2017). Wohnungsmärkte in OECD-Ländern: Deutsche Verhältnisse. *IREBS Standpunkt*, 57.
- Kajanoja Jouko, 2016, Sosiaalipolitiikka, historia, nykytila ja tulevaisuus. Helsinki: KSL.
- Kalliomaa-Puha, L., & Kangas, O. (2018). ESPN Thematic Report on Challenges in long-term care: Finland.
- Karagiannaki, E. (2015) 'Recent Trends in the Size and the Distribution of Inherited Wealth in the UK: Recent trends in the size and the distribution of inherited wealth in the UK', *Fiscal Studies*, 36(2), pp. 181-213.
- Katta, Srujana, Adam Badger, Mark Graham, Kelle Howson, Funda Ustek-Spilda, and Alessio Bertolini. 2020. '(Dis)Embeddedness and (de)Commodification: COVID-19, Uber, and the Unravelling Logics of the Gig Economy'. *Dialogues in Human Geography* 10 (2): 203-7.
- King's Fund. 2021a. 'Adult Social Care Funding and Eligibility'. King's Fund Position. London: King's Fund.
- King's Fund. 2021b. 'The NHS Budget and How It Has Changed'. London, UK: King's Fund.

- King's Fund. 2021c. 'Key Facts and Figures about Adult Social Care'. King's Fund.
- King's Fund. n.d. 'Wanless Social Care Review'.
- Kirsch, A. and Wrohlich, K. (2021): Mehr Frauen in Spitzengremien großer Unternehmen, Dynamik aber verhalten - Gesetzliche Vorgabe könnte Schwung bringen. DIW Wochenbericht 3/2021, 22-34.
- Klemm, K. (2013): Ganztagschulen in Deutschland - eine bildungsstatistische Analyse; Güteresloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Knapp, Martin, Brian Hardy, and Julien Forder. 2001. 'Commissioning for Quality: Ten Years of Social Care Markets in England'. *Journal of Social Policy* 30 (2): 283-306. <https://doi.org/10.1017/S0047279401006225>.
- Kohaut, S. and Möller, I. (2019): Frauen in leitenden Positionen: Leider nichts Neues auf den Führungsetagen; iab-Kurzbericht 23/2019, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit
- Kohl, S. (2020). Der Traum vom eigenen Heim? Eigenheimförderung in Geschichte und Gegenwart. In *Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung* (pp. 51-61). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Kohli, M., Rein, M., & van Gunsteren, H. (1991). *Time for retirement: Comparative studies of early exit from the labor force*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Kohlrausch, B. and Zucco, A. (2019): Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt. Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit. WSI Policy Brief Nr. 40.05/2020, Düsseldorf: WSI.
- Kohlrausch, B., Zucco, A. and Hövermann, A. (2020): Verteilungsbericht 2020: Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt. WSI Report Nr. 62, Düsseldorf: WSI.

- Koumenta, Maria, and Mark Williams. 2019. 'An Anatomy of Zero-Hour Contracts in the UK: Zero-Hour Contracts'. *Industrial Relations Journal* 50 (1): 20-40.
- Land Registry (2021) House Price Statistics: UK house price index [Data]. Land Registry.
- Le Grand, J. (2020) 'A Springboard for New Citizens: Universal Basic Capital and a Citizen's Day', *LSE Public Policy Review*, 1(2), p. 5. doi:10.31389/lseppr.8.
- Leifeld, P. (2013). Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: a discourse network analysis of German pension politics. *Policy Studies Journal*, 41(1), 169-198.
- Lennartz, C. (2011): Power Structures and Privatization across Integrated Rental Markets: Exploring the Cleavage between Typologies of Welfare Regimes and Housing Systems. *Housing, Theory and Society*, 28 (4), 342-359.
- Lewis, J. and Ostner, I. (1994): Gender and the Evolution of European Social Policies, Arbeitspapier No. 4 des Zentrums für Sozialpolitik, Bremen: ZeS.
- MacDonald, Robert, and Andreas Giazitzoglu. 2019. 'Youth, Enterprise and Precarity: Or, What Is, and What Is Wrong with, the "Gig Economy"?' *Journal of Sociology* 55 (4): 724-40.
- Mattila, M. (2019) Työ ja työntekijöiden oikeudet alustataloudessa. Kalevi Sorsa Saatio. Copy-Set Oy, Helsinki.
- McKinsey Global Institute (MGI). 2016. *Independent Work: Choice, Necessity and the Gig Economy*. McKinsey & Company.
- Melin Harri and Blom Raimo, 2015, Towards a Middle Class Society? In Kelyan (ed.) *Middle Class as Precondition of a Sustainable Society*. Sofia: Avangard. pp. 38-68.

- Merkel, S., Ruokolainen, M., & Holman, D. (2019). Challenges and practices in promoting (ageing) employees working career in the health care sector –case studies from Germany, Finland and the UK. *BMC health services research*, 19(1), 1-12.
- Ministry of Social Affairs and Health of Finland (2013) National Memory Programme 2012-2020. Creating a “memory-friendly” Finland
- Ministry of Social Affairs and Health of Finland (2018) Quality recommendation to guarantee a good quality of life and improved services for older persons 2017-2019.
- Mirrlees, J. et al. (2011) Tax by Design: Mirrlee’s review. Institute for Fiscal Studies.
- Money Helper Org (2021) Government help if you can’t pay your mortgage. Money Helper Org.
- Morawa, E., Schug, C., Geiser, F., Beschoner, P., Jerg-Bretzke, L., Albus, C., ... & Erim, Y. (2021). Psychosocial burdens and working conditions during the COVID-19 pandemic in Germany: The VOICE survey among 3678 health care workers in hospitals. *Journal of psychosomatic research*, 144, 110415.
- Mortgage Advice Bureau (2021) ‘The bank of Mum and Dad is 9th biggest lender’.
- Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 31 (7), 415-434.
- Naegele, L. (2016). Kompetenzbasierte Laufbahngestaltung im Handwerk–Die Situation älterer Mitarbeiter vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Arbeitswelt. In F. Frerichs (Ed.), *Altern in der Erwerbsarbeit* (pp. 209-232). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Naegele, L.; De Tavernier, W.; Hess, M. & Merkel, S. (2020): Do young people

stand alone in their demand to live alone? The intergenerational conflict hypothesis put to test in the housing sector. *Intergenerational Justice Review*, 6(1): 14 -23

National Audit Office (NAO) (2019) Help to buy equity loan scheme progress review. London, UK: National Audit Office (NAO) (HC 2216 Session 2017-2019).

Nowossadeck E (2012) Population aging and hospitalization for chronic disease in Germany. *Dtsch Arztebl Int* 109(9):151-157

OECD (2013): Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation; in: *OECD Employment Outlook 2013*, 65-126.

OECD (2018): Germany - Country Note - PISA 2018 Results; Paris: OECD

OECD (2019) Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing.

OECD (2019), PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en> (retrieved September 24, 2021).

OECD (2019). Aging and Employment Policies - Statistics on average effective age of retirement.

OECD (2019). Pensions at a glance 2019, OECD publishing, Paris

OECD (2019): Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, Paris: OECD.

OECD (2020a): Recent trends in employment protection legislation; in: *OECD Employment Outlook 2020: Worker security and the COVID-19 crisis*, Paris: OECD, 168-220.

OECD (2020b): OECD Employment Protection Legislation Database, 2020 edition.

- OECD (2021) 'Income inequality'. Paris, France: OECD.
- OECD. 2015. Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators. OECD Pensions at a Glance. OECD.
- OECD. 2021. 'Life Expectancy at Birth (Indicator)'. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD. 2021. Going for growth: Shaping a vibrant recovery. OECD Library.
- Office for Budget Responsibility (OBR) (2021a) Capital gains tax. London, UK: Office for Budget Responsibility (OBR).
- Office for Budget Responsibility (OBR) (2021b) Inheritance tax. London, UK: Office for Budget Responsibility (OBR).
- Office for National Statistics (ONS) (2019) Total wealth in Great Britain: April 2016 to March 2018. Office for National Statistics (ONS).
- Office for National Statistics (ONS) (2021a) Average household income, UK: financial year 2020. Office for National Statistics (ONS).
- Office for National Statistics (ONS) (2021b) Household income inequality, UK: financial year ending 2020. Office for National Statistics (ONS).
- Office for National Statistics (ONS) (2021c) UK House Price Index: July 2021. Office for National Statistics (ONS).
- Office for National Statistics (ONS). 2017a. 'Overview of the UK Population: March 2017'. People, Population and Community.
- Office for National Statistics (ONS). 2017b. 'Overview of the UK Population: July 2017'. People, Population and Community. Office for National Statistics (ONS).
- Office for National Statistics (ONS). 2018. 'Contracts That Do Not Guarantee a Minimum Number of Hours'. Employment and Labour Market.
- Office for National Statistics (ONS). 2020a. 'National Life Tables - Life

Expectancy in the UK 2017-2019'. People, Population and Community. Office for National Statistics (ONS).

Office for National Statistics (ONS). 2020a. 'The Feasibility of Measuring the UK Sharing Economy'. Economy - Economic Output and Productivity.

Office for National Statistics (ONS). 2020b. 'Employment in the UK December 2020'. Employment and Labour Market. Office for National Statistics (ONS).

Office for National Statistics (ONS). 2020b. 'Trends in Period Life Expectancy, a Measure of the Average Number of Years People Will Live beyond Their Current Age, Analysed by Age and Sex for the UK and Its Constituent Countries.' People, Population and Community. Office for National Statistics (ONS).

Office for National Statistics (ONS). 2021a. 'Overview of the UK Population: January 2021'. People, Population and Community. Office for National Statistics (ONS).

Office for National Statistics (ONS). 2021a. 'Workers in the "Gig Economy"'. ONS Response to Freedom of Information (FOI) Request, 11 May 2021.

Office for National Statistics (ONS). 2021b. 'Labour Market Overview, UK: August 2021'. Employment and Labour Market. Office for National Statistics (ONS).

Office for National Statistics (ONS). 2021b. 'Number of Deaths in Care Homes Notified to the Care Quality Commission, England [Dataset]'. People, Population and Community. Office for National Statistics (ONS).

Office for National Statistics (ONS). 2021c. 'Full-Time, Part-Time and Temporary Workers (Seasonally Adjusted) [Dataset]', 14 September 2021.

Ojala, S., Saari, T., Pyöriä, P., & Jonker-Hoffrén, P. (2019). Atypical labour markets in Finland. Nordic future of work, 2019(Brief 9).

- Palme, J. 2006. Income distribution in Sweden, *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 5(1), 16-26.
- Palomino, J.C. et al. (2020) *Wealth Inequality, Intergenerational Transfers and Socioeconomic Background*. Oxford, UK: University of Oxford.
- Peachey, Kevin. 2021. ‘Pensions: What Is the Triple Lock and Why Has It Been “Suspended”?’ BBC, 7 September 2021, sec. Business.
- Pension Policy Institute (PPI). 2021. ‘What Is an Adequate Retirement Income?’ Pension Policy Institute (PPI).
- Pesole, A., Urzii Brancati, C., Fernandez-Macias, E., Biagi, F. & Gonzalez Vaazquez, I. (2018). *Platform workers in Europe: Evidence from the COLLEEM survey*, Joint Research Centre, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Peuckert, R. (2019): *Familienformen im sozialen Wandel: 9., vollständig überarbeitete Auflage*; Wiesbaden: Springer VS.
- Piachaud, D. (2014) ‘Piketty’s capital and social policy: Piketty’s capital and social policy’, *The British Journal of Sociology*, 65(4), pp. 696-707.
- Piketty, T. (2014) *Capital in the twenty-first century*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pope, Thomas, Grant Dalton, and Gemma Tetlow. 2020. ‘The Coronavirus Job Retention Scheme’. Institute for Government.
- Price, Debora, Karen Glaser, Jay Ginn, and Malcolm Nicholls. 2016. ‘How Important Are State Transfers for Reducing Poverty Rates in Later Life?’ *Ageing and Society* 36 (9): 1794-1825.
- Propper, Carol, George Stoye, and Ben Zaranko. 2020. ‘The Wider Impacts of the Coronavirus Pandemic on the NHS’. *Fiscal Studies* 41 (2): 345-56.
- Qi, H, Scott, K., & Bengtsson, T. 2019. *Extending working life: experiences*

- from Sweden, 1981-2011, Vienna Yearbook of Population Research, 17, 99-120.
- Rehm, M. & Schnetzer, M. (2015): Piketty revisited: Vermögensungleichheit in Europa, in: Peter Bofinger, Gustav A. Horn, Kai Daniel Schmid, Till van Treeck (Hrsg.): Thomas Piketty und die Verteilungsfrage. Analysen, Bewertungen und wirtschaftspolitische Implikationen für Deutschland.
- RKI (2015). Gesundheit in Deutschland 2015: Kapitel 09. Welche Auswirkungen hat der demografische Wandel auf Gesundheit und Gesundheitsversorgung?
- Rothgang, H., Domhoff, D., Friedrich, A. C., Heinze, F., Preuss, B., Schmidt, A. & Wolf-Ostermann, K. (2020). Pflege in Zeiten von Corona: Zentrale Ergebnisse einer deutschlandweiten Querschnittsbefragung vollstationärer Pflegeheime. Pflege.
- Rowlingson, K. and McKay, S. (2005) Attitudes to inheritance in Britain. Bristol, UK: The Policy Press, published for the Joseph Rowntree Foundation.
- Rowlingson, K. and McKay, S. (2012) Wealth and the wealthy: exploring and tackling inequalities between rich and poor. Bristol: Policy Press.
- Rowlingson, K., Sood, A. and Tu, T. (2020) Public attitudes to a wealth tax. CAGE. doi:10.47445/102.
- Rürup, B. and Heilmann, D. (2012): Arbeitsmarktreformen: Was noch zu tun bleibt; in: Wirtschaftsdienst 92 (5), 229-344.
- Sahlberg Pasi, 2015, Finnish Lessons 2.0. What can the world learn from educational change in Finland? New York: Teachers College Press.
- Sandford, C.T. (1971) 'Why Tax Wealth?', in Taxing Personal Wealth: An analysis of capital taxation in the United Kingdom - history, present structure and future possibilities. London, UK: George Allen & UNwin Ltd, pp. 19-32.

- Saunders, P. (1990) *A Nation of Homeowners*. Routledge.
- Savage, Michael, and Toby Helm. 2021. 'Universal Credit Cut Will Push 800,000 People into Poverty, Boris Johnson Warned'. *The Guardian*, 19 September 2021, sec. *The Observer*, Universal Credit.
- Scanlon, K., Whitehead, C. and Blanc, F. (2021) *Lessons from the stamp duty holiday: An LSE London report for Family Building Society*. London School of Economics and Political Science; The Family Building Society.
- Scherer, S. (2004): 'Stepping-Stones or Traps?: The Consequences of Labour Market Entry Positions on Future Careers in West Germany, Great Britain and Italy', in: *Work, Employment & Society* 18 (2): 369-94.
- Schulz, E., Leidl, R., & König, H. H. (2004). The impact of ageing on hospital care and long-term care—the example of Germany. *Health Policy*, 67(1), 57-74.
- Schulze, I. (2009). *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Schupp, J. (2020). Bedingungsloses Grundeinkommen: viel Zustimmung, aber auch große Ablehnung. *Wirtschaftsdienst*, 100(2), 112-116.
- Scott A, Witt J, Humphreys J et al. (2013) Getting doctors into the bush: General Practitioners' preferences for rural location. *Soc Sci Med* 96(1):33-44
- Seely, A. (2020) *Capital gains tax : recent developments*. London, UK: House of Commons Library. Available at:
- Seils, E. (2016): *Jugend und befristete Beschäftigung. Eine Auswertung auf der Basis aktueller Daten des Mikrozensus*. WSI Policy Brief 8, 12/2016, Düsseldorf: WSI.
- Seils, E. and Emmler, H. (2021): *Befristete Einstellungen. Die Folgen von Corona*. WSI Policy Brief 54, 04/2021, Düsseldorf.

- Shin, Y. K., & Böckerman, P. (2019). Precarious workers' choices about unemployment insurance membership after the Ghent system reform: The Finnish experience. *Social Policy & Administration*, 53(7), 921-938.
- Sippola, M. (2012). Local bargaining and codetermination: Finnish experience in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 18(1), 53-69.
- Smith, Matthew. 2021. 'Snap Poll: Britons Split 44% to 43% on Increasing National Insurance Increase to Fund NHS and Social'. *YouGov.Co.Uk*, 09 2021.
- Sondergeld, V. and Wrohlich, K. (2021): Mindestbeteiligung von Frauen in Vorständen: Einige Unternehmen sind neuem Gesetz bereits zuvorgekommen; DIW aktuell 65/2021; Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Spannagel, D. (2015). Das bedingungslose Grundeinkommen: Chancen und Risiken einer Entkoppelung von Einkommen und Arbeit WSI Report No. 24, Düsseldorf: WSI.
- Spannagel, D. and Molitor, K. (2019): WSI-Verteilungsbericht 2019: Einkommen immer ungleicher verteilt; WSI-Report No. 53, Düsseldorf: WSI.
- Sparrow, Andrew. 2021. 'Boris Johnson Defends Breaking Manifesto Pledge as He Sets out Tax Rise for NHS and Social Care - as It Happened'. *The Guardian*, 7 September 2021.
- Standing Guy, 2011, *The Precariat. The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury
- Statistical Services and Consultancy Unit (SSCU). 2019. *Platform Work in the UK 2016-2019*. University of Hertfordshire and Hertfordshire Business School (HBS), University of Hertfordshire.
- Statistisches Bundesamt (2015). *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 - 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*.

- Statistisches Bundesamt (2020): Pflegestatistik 2019
- Statistisches Bundesamt (2021): Gesundheitspersonal.
- StEG-Konsortium (2016): Ganztagschule: Bildungsqualität und Wirkungen außerunterrichtlicher
- Stewart, H. (2021a) 'Boris Johnson unveils £12bn-a-year tax rise to pay for NHS and social care', *The Guardian*, 7 September.
- Stewart, H. (2021b) 'Labour may tax wealth more heavily to fund social care, says Starmer', *The Guardian*, 9 September.
- Stewart, Heather. 2021. 'Pensions Triple Lock to Be Suspended next Year, Government Says'. *The Guardian*, 7 September 2021, sec. Politics.
- Suh, E. (2020a) 'Young British adults' homeownership circumstances and the role of intergenerational transfers', *Longitudinal and Life Course Studies*, 11(3), pp. 383-407.
- Suh, E. (2020b) *Younger Adults' Retirement Saving and Wealth Accumulation in Britain*. London School of Economics and Political Science (LSE).
- Suh, E. (2021a) 'Can't save or won't save: financial resilience and discretionary retirement saving among British adults in their thirties and forties', *Ageing & Society*, pp. 1-28.
- Suh, E. (2021b) 'Social origin and wealth mobility: The case of Britain's younger generation.', in Symposium in the memory of Richard Titmuss Professor John Hills. Social Policy Association (SPA) Conference, Online proceeding.
- Summers, A. (2020) *Ways of taxing wealth: alternatives and interactions*. Wealth Tax Commission; London School of Economics and Political Science.
- Taylor, Matthew, Greg Marsh, Diane Nicol, and Paul Broadbent. 2017. *Good*

Work: The Taylor Review of Modern Working Practices. Department for Business, Energy and Industrial Strategy.

The Pensions Commission (PC). 2004. 'Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission'. London, UK.

The Pensions Commission (PC). 2005. 'A New Pension Settlement for the Twenty-First Century: The Second Report of the Pensions Commission'. London, UK.

The Pensions Commission (PC). 2006. 'Implementing an Integrated Package of Pension Reforms: The Final Report of the Pensions Commission'. London, UK.

The Pensions Policy Institute (PPI). 2021. 'What Is an Adequate Retirement Income?' London, UK: The Pensions Policy Institute.

The Social Insurance Institute of Finland (2020) Pocket Statistics 2020. Helsinki: Kela.

The World Bank. 1994. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford, UK; Washington, US: Oxford University Press.

Thomsen, S. et al. (2015): Risiken verschiedener atypischer Beschäftigungsformen für die berufliche Entwicklung und das Erwerbseinkommen im Lebensverlauf; Endbericht; Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Torp, C. (2015). Challenges of Aging Pensions, Retirement and Generational Justice. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Troup, E., Barnett, J. and Bullock, K. (2020) The administration of a wealth tax. The Wealth Tax Commission.

Uber BV and others (Appellants) v Aslam and others (Respondents). 2021. The Supreme Court.

- Uusitalo R and Verho J (2010) The Effect of Unemployment Benefits on Re-Employment Rates: Evidence from the Finnish Unemployment Insurance Reform. *Labour Economics* 17(4): pp.643-654.
- van den Berg N, Schumann M, Kraft K et al. (2012) Telemedicine and telecare for older patients—A systematic review. *Maturitas* 73(2):94-114
- Voss, D. and Weinkopf, C. (2012): Niedriglohnfalle Minijob; in: WSI-Mitteilungen, 1/2012, 5-12.
- Wagner, B. (2009). Das Grundeinkommen in der deutschen Debatte. Diskussions-papier im Auftrag des Gesprächskreises Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES.
- Walsh, David, Gerry McCartney, Jon Minton, Jane Parkinson, Deborah Shipton, and Bruce Whyte. 2020. 'Changing Mortality Trends in Countries and Cities of the UK: A Population-Based Trend Analysis'. *BMJ Open* 10 (11): e038135.
- Walwei, U. (2021): Geringfügige Beschäftigung: Ausweiten oder Abschaffen? Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 22.2.2021. (IAB-Stellungnahme, 01/2021), Nürnberg.
- Weber, E. & Zimmert, F. (2018): Arbeitszeiten zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Wie Diskrepanzen entstehen und wie man sie auflöst; iab Kurzbericht 13/2018.
- West, A. et al. (2017) 'Young Adult Graduates Living in the Parental Home: Expectations, Negotiations, and Parental Financial Support', *Journal of Family Issues*, 38(17), pp. 2449-2473. doi:10.1177/0192513X16643745.
- Wingerter, Christian (2009): Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger. In: *Wirtschaft und Statistik* 2009 (11), 1080-1098.

Wright, Erik Olin, 1997, *Classes*. Cambridge, Cambridge University Press.

WSI (2021): WSI GenderDatenPortal: Erwerbsarbeit: Minijobs als einzige Erwerbstätigkeit 2004-2019.

Wunsch, C., & Buchmann, M. (2019). Demografischer Wandel verschärft Fachkräftemangel. *Die Volkswirtschaft*, 5, 2019.

2 웹사이트

Finnish Centre for Pensions (2021a) Pension Income Level. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/>

Finnish Centre for Pensions (2021b) Average Pensions. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-income-level/average-pensions/>

Finnish Centre for Pensions (2021c) Pension Reform in 2005. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/pension-reform-in-2005/>

Finnish Centre for Pensions (2021d) Pension Reform in 2017. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-reforms/previous-pension-reforms/pension-reform-in-2017/>

Finnish Institute for Health and Welfare (2021) Memory disorders. <https://thl.fi/en/web/chronic-diseases/memory-disorders>

Finnish Institute of Occupational Health (2021) A list of platform companies that mediate work is now available for viewing and complementing for everyone. <https://www.tyoelamatieto.fi/en/articles/listOfDigitalLabourPlatforms>

Mela (2021) Premiums. <https://www.mela.fi/en/grant-and-scholarship-recipients/premiums/>

- Ministry of Social Affairs and Health of Finland (2021) Social and health care client fees. <https://stm.fi/en/client-fees>
- OECD statistics. <https://stats.oecd.org>
- OECD. Government at a glance. <https://oecd-library.org>
- OECD. OECD labour force statistis. <https://oecd-library.org>
- OECD statistics. <https://stats.oecd.org>
- OECD. 2021, Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en
- OECD (2021) Government at a Glance - 2017 edition: Public employment and pay. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78408>
- Statistics Sweden, <https://scb.se>
- Sote-uudistus (2021) New structure. <https://soteuudistus.fi/en/new-structure>
- Statistics Finland (2021a) Key figures on population by region, 1990-2020. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__vrm__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/
- Statistics Finland (2021b) Population projection 2021: Population according to age and sex by area, 2021-2040. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__vrm__vaenn/statfin_vaenn_pxt_139f.px/
- Statistics Finland (2021c) Births [e-publication]. ISSN=1798-2413. 2020. https://www.stat.fi/til/synt/2020/synt_2020_2021-04-23_tie_001_en.html
- Statistics Finland (2021d) Population projection [e-publication]. ISSN=1798-5153. 2019, Appendix table 2. Demographic dependency ratio and population in 1970 to 2070 (years 2020 to 2070: projection). http://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_tau_002_en.html
- Statistics Finland (2021e) Population projection [e-publication]. ISSN=1798-5153. 2021. https://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021_2021-09-30_tie_001_en.html

Statistics Finland (2021a) Population by labour force status by Year, Sex, Age group and Information. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/api/v1/en/StatFin/tym/tyti/vv/statfin_tyti_pxt_11pl.px

Statistics Finland (2021b) Employees aged 15-74 by type of employment relationship by Sex, Year and Information. https://pxnet2.stat.fi:443/PXWeb/api/v1/en/StatFin/tym/tyti/vv/statfin_tyti_pxt_11pu.px

Työeläke (2021) Old-age pension: Birth year determines retirement age. <https://www.tyoelake.fi/en/different-pensions/old-age-pension-birth-year-determines-retirement-age/>

The Social Insurance Institute of Finland (2021a) Amount and payment of basic unemployment allowance. <https://www.kela.fi/web/en/amount-and-payment-basic-unemployment-allowance>

The Social Insurance Institute of Finland (2021b) Study grant <https://www.kela.fi/web/en/financial-aid-for-students-study-grant>

Työllisyysrahasto (2021) Employment Fund <https://www.tyollisyysrahasto.fi/en/employmentfund/>

World Inequality Database(WID). Sweden from <https://wid.world/country/sweden/>

Abstract

Comparison between the socioeconomic system transition and response system by welfare state typology

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This report examines the patterns in demographic changes, labor market changes, and deepening inequalities in major welfare states classified as having different welfare systems, while understanding how each country is preparing a response system to convert its existing welfare system. To this end, we looked at the changes in demographic structure, labor market, and deepening inequalities faced by the UK (liberalism), Germany (conservatism), Sweden and Finland (social democracy), and examined which response policies they are pursuing.

First, regarding the changes in demographic structure, the institutional response was discussed with respect to the fact that each country is facing an aging population. A comparison of the provision of pensions, medical services, and care services was performed.

In the case of the pension system, reforms were implemented to increase the sustainability of pensions in all countries. As the aging population intensified across all countries, the age of pension benefits was delayed, and the system was changed to help those members who were otherwise unaided by the pension system due to a lack of work history. In the case of medical and care service provision, the problem of financial sustainability was found to be a serious threat as the elderly population increased. Since the state's public responsibility for medical services is strong, and population groups other than the elderly are also subject to these policies, major reforms have rarely been implemented to improve financial sustainability. Meanwhile, in some countries, measures have been taken in the care services to ensure that

operators of frontline service delivery systems can carry out their policies efficiently, as they can strengthen the authority of local governments, which govern the service delivery system.

Next, changes in the labor market were examined, which focused on employment status and each country's response to their specific labor market conditions.

In the case of the UK and Germany, as the platform economy expands, it was noted that knowing how to respond to increases in unstable jobs, such as gig jobs and 450 euro jobs, is a challenge. Specifically, the policy implementation method that sought to determine how to include platform workers in the existing social security system should be adjusted according to whether these individuals are regarded as workers or self-employed people. In addition, considering that a large number of platform workers are earning low wages, discussions are underway on how to establish a social protection system for them. Next, Sweden was found to have experienced fewer challenges related to its welfare system following expansion of its platform economy. This is because in Sweden, a social democratic welfare state that has developed around social allowances, the existing welfare system acts as a mechanism to buffer various problems arising from the platform economy. However, despite Sweden's continuous promotion of active labor market policies, the increasing unemployment trends have not been dampened, raising the need to confirm the effectiveness of active labor market policies. In the case of Finland, a lawsuit is underway in which the administrative court requests judgment on the legal status of platform workers, and no specific discussions are underway to determine how the existing welfare system will respond to the increase in platform workers.

Lastly, individual welfare states' responses to deepening inequalities were approached by introducing discussions on inequality, which should be

resolved through continuous consultations with the scholars from each country who participated in this study.

In the UK, wealth inequality and income inequality are intensifying, and wealth inequality again intersects with the issue of intergenerational inequality. However, the wealth tax committee concluded that revisions to existing inheritance and capital gains taxes need to be pursued instead discussing the introduction of a net wealth tax. In Germany, income inequality continues to expand, and the gap between East and West Germany continues to be observed. The expansion of income inequality tended to intensify after COVID-19. In addition, wealth inequality is deepening, and the necessity of discussing tax reforms in recent elections has emerged as a major policy agenda. Sweden is a country with relatively low income inequality when compared to some of the major developed countries; however, the gap between the upper and lower-income groups is gradually widening. Moreover, as a result of examining the difference between the Gini coefficient of after-tax income and the Gini coefficient of pre-tax income, it was confirmed that the redistribution effect of wealth through tax and social policy was weakening. This trend was found to have intensified since COVID-19. Finland, like Sweden, is showing a growing gap between its upper and lower-income groups, and the increase in the working poor has emerged as a major social problem.

사회경제시스템 전환과 복지국가 유형별 대응체제 비교

인 쇄 2021년 12월 27일
발 행 2021년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 명문인쇄공사(02-2079-9200)

©2021 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-68-7 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE