

최근 금융위기에 대한 서구 복지국가들의 사회정책적 대응: 독일, 영국, 미국의 비교연구*

김원섭**
양재진***
이주하****

이 글은 전 세계적 금융위기에 대한 복지국가들의 사회정책을 살펴보고, 어떤 요소들이 사회 정책의 결정에 영향을 미치는지를 독일, 영국, 미국 3개국의 비교연구를 통해 고찰해 보았다. 연구결과에 따르면 모든 연구대상 국가들에서 경제위기는 사회정책을 일정 정도 변화시켰고 그 방향은 사회정책의 축소와는 거리가 멀었다. 동시에 각국 사회정책적 대응의 방향은 제한적 전환(독일), 활성화의 지속(영국), 질적 전환 시도(미국)로 다르게 나타났다. 이러한 정책적 대응의 차이는 한 가지 요인이 아닌 여러 요소들 특히 기존제도의 발전정도, 선거나 정권교체, 정당구조 및 거부점과 같은 정치제도적 특성에 의해서 복합적으로 설명될 수 있다.

주제어: 금융위기, 사회정책, 독일, 영국, 미국

* 이 연구는 대림대학 선진사회연구원의 연구비 지원에 의해서 수행되었습니다(선진사회연구원 2009-1).

** 저자, 독일 Bielefeld 대학 사회학과에서 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 사회학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 복지사회학, 동아시아 복지국가, 세계사회정책 등이다 (kimwonsub2@korea.ac.kr).

*** 미국 Rutgers대학에서 정치학과 박사 학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 사회정책, 관료제이론, 복지국가론이다(jjyang@yonsei.ac.kr).

**** 영국 Oxford 대학에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 동국대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 복지국가, 정책집행, 거버넌스 등이다(leejooha@dongguk.edu)

I. 서론

이차대전 이후 서구 복지국가의 발전은 높은 경제성장, 완전고용 그리고 낮은 인플레이션으로 대표되는 유리한 경제상황에 의해 가능하였다. 하지만 1970년대 중반이후 여러 차례의 경제위기로 인한 실업율과 인플레이션의 상승, 재정적자의 증가로 복지국가는 지속적인 위기 내지는 침체기를 맞게 되었다. 많은 연구자들은 어려워진 경제적 환경에서 복지국가의 발전이 정체되고 있다는 것에는 동의하지만, 정체의 정도에 대해서는 서로 다른 의견을 제시하고 있다. 한편으로는 여러 시각에도 불구하고 복지국가의 전면적 해체는 이루어지지 않았다는 입장(Pierson, 1996, Schmidt, 2005)이 있는 반면, 다른 한편으로 복지국가의 실질적인 후퇴가 이루어졌다는 입장(Korpi and Palme, 2003)이 대립하고 있다.

한편 2006년 말 미국 부동산 시장 거품의 붕괴는 미국에 투자를 하고 있던 많은 외국 은행에 충격을 줌으로써 전 세계적 금융위기를 유발시켰다. 연이은 2008년 9월 15일 소위 검은 월요일에 리먼 브라더스(Lehman Brothers)가 법정관리를 신청함으로써 세계 금융시장은 극심한 혼란에 빠져들었다. 금융시스템에서 불확실성의 증가는 신용경색으로 이어졌고 이는 실물경제로 빠르게 확산되었다. 이러한 세계적 금융위기에 맞서 각국은 다양한 대책을 실시하고 있고 이는 향후 자본주의 경제와 복지체제에 중요한 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상된다.

이에 본 연구의 목적은 최근 금융위기에서 미국, 영국, 독일 3개국의 사회정책적 대응이 무엇인지 살펴보고, 대응의 차이가 있다면 그 원인을 밝혀보는 것이다. 금융위기는 아직 진행형이다. 따라서 금융위기 후 1년여 지난 시점에서의 관찰을 통해 기존 이론을 엄밀하게 검증한다거나 새로운 이론을 제시할 수는 없다고 본다. 경제위기가 복지국가의 발전에 어떤 영향을 미쳤는가에 대한 연구는 보다 장기적인 시각에서의 평가가 필요한 것이다. 또한 연구대상 국가도 3개국으로 제한되어, 인과관계를 추적조사하는 깊이 있는 사례연구로는 부족한 점이 있다. 하지만 대공황에 버금가며 전 세계에서 동시다발적으로 진행된 이번 금융위기에 서구의 복지국가들이 어떻게 대응을 하였으며, 그 결과 어떠한 변화가 감지되고 있는지를 관찰하여 일정한 함의를 도출하는 것은 의미가 작지 않다. 향후 시차를 두고 이루어질 비교복지국가 연구에 기초자료로서 활용될 여지 역시 클 것이다.

II. 이론적 논의와 연구방법

1. 경제위기와 사회정책적 대응에 관한 기존 연구

급속하게 전 세계로 확산된 금융위기가 어느 정도 경제체제에 영향을 미칠 것인지에 대해서는 아직까지 정확히 예측할 수 없지만, 금융위기가 실물경제의 침체를 낳고 있다는 것은 이미 확인된 사실이다. 이런 점에서 경제위기와 경제상황의 악화가 사회정책의 발전에 미치는 영향을 분석한 연구는 최근 금융위기에 대한 사회정책의 대응을 파악하는데 중요한 이론적 출발점이 된다. 이에 관한 기존의 연구는 크게 세 가지로 나누어진다.

첫째, 경제위기가 사회정책 혹은 복지국가의 발전에 부정적인 영향, 즉 사회정책의 삭감 나아가 복지국가의 해체를 초래한다는 입장이다. 이 주장에 따르면 사회정책의 발전이 경기순응적이어서 경제호황기에는 복지지출이 증가하지만 경제위기시에는 복지지출이 줄어들게 됨으로써 오히려 경제위기의 부정적 영향을 증가시킨다는 것이다. 실업과 빈곤의 증가에 따라 복지제도에 대한 수요가 증가하는 경제위기시 사회정책이 오히려 축소되는 것은 무엇보다도 경제위기가 국가재정을 매우 위축시키기 때문인데, 특히 개발도상국의 경우 경제위기시 대외차관의 도입이 매우 어려운 상황에서 복지삭감은 자주 불가피한 선택이 된다(Braun and Gresia, 2003; Gavin and Perotti, 1997). 역사적으로도 1970년 중반이후 독일의 경제위기에 대한 앨버스(Albers, 1986)의 연구에 따르면 독일의 사민당·자민당 연립정부가 여러 정치적 제약에도 불구하고 과감한 복지삭감 개혁을 통해 악화된 재정상황에 적응하였음을 보여주었다. 또한 라틴아메리카를 비롯한 개발도상국에서 경제위기 시 사회정책의 발전에 관한 많은 연구들이 이들 국가에서 경제위기 때 따른 재정압박이 사회정책의 축소를 초래하는 경향이 있음을 보여주고 있다(Lee and Sung, 2007; Hicks and Wodon, 2001).

둘째, 경제위기가 사회정책에 변화를 초래하지만 그 방향은 삭감이 아니라 확대라는 정치적 보상론의 입장이다. 즉 경제위기가 단기적, 장기적으로 복지제도의 확대에 주요한 계기가 된다는 것이다. 많은 나라에서 경제위기시 복지정책은 단기적으로 자동안정 기능(automatic stabilizers)을 수행하였다. 즉 잘 정비된 복지

시스템은 인위적인 정부의 개입이 없이도 경기침체기에는 사회보장에 대한 지출을 증가시키고 경기과열시에는 정부지출을 감소시켜 경제위기의 극복에 기여하게 된다. 이에 따라 최근에는 심지어 신자유주의를 대변하던 IMF 조차도 경제위기를 극복하기 위해 사회정책 조치를 포함한 확장적 재정정책이 필요함을 주장하고 있다(Spilimbergo et al., 2008: 13). 나아가 많은 국가들에서 경제위기에 대응한 사회정책은 표적화되고 분절된 빈곤정책 중심의 단기적 대응에 그치지 않았다. 이들 국가는 노동시장, 사회보험, 사회부조를 포괄하는 보편적 사회안전망을 구축하거나 개선하여 경제위기를 복지국가의 제도적 확대의 계기로 활용하였다(Prasad and Gerecke, 2010; Kanbur, 2010). 역사적으로 볼 때 미국의 사회보장개혁은 1930년대 경제위기로 경제에 대한 변화된 태도를 바탕으로 추진되었다(Skocpol, 2002: 221-222). 또한 1990년대 말 동아시아 금융위기에서 복지제도 발전에 관한 연구들은 한국을 비롯한 많은 동아시아 국가들이 금융위기로 인한 빈곤과 실업의 충격을 완화하기 위해 복지제도를 새로이 구축하고 확장하는 개혁을 실시하였음을 보여주었다(Shin, 2000; Kwon, 2001; Hort and Kuhnle, 2000).

셋째 입장은 경제위기나 경제성장의 정체와 상관없이 기존의 사회정책이 유지되고 있다는 것이다. 에스핑 안더센(Esping-Andersen, 1996: 6; 1999: 4)은 1970년 중반의 경제위기과 그 이후의 장기적 경기침체에서도 복지국가의 발전과 형태가 지속된 것은 레짐의 경로의존성에 기인한다고 주장하였다. 즉 장기적으로 형성된 복지레짐은 그 사회의 이익집단의 역학관계를 반영하고 있을 뿐 아니라, 이 자체가 이익집단들과 이를 대변하는 정치정당 사이에서 복잡한 새로운 이해관계를 낳기 때문에 급진적 전환이 쉽지 않게 된다는 것이다. 급변하는 경제적 환경 속에서 기존의 복지국가들이 변화에 대응하고 있지만, 세 가지 레짐 유형이 가지는 본질적 차이에 있어서는 근본적인 변화가 없다는 것이다. 사실 경로의존성에 대한 논의는 국가중심론(state-centered theory)에서 출발한 신제도주의, 특히 역사적 제도주의의 핵심개념이며, 사회중심론(society-centered theory)의 하나인 권력자원이론(power resources model)의 대표적인 학자인 에스핑 안더센의 경로의존성에 대한 논의 역시 역사적 제도주의에 영향을 받았다고 할 수 있다. 역사적 제도주의의 관점에서 복지국가 재편을 분석한 폴 피어슨(Pierson, 1994, 1996)에 따르면 1970년대 이후의 경제성장 정체에도 복지국가의 축소는 일어나지 않았다. 그리고 이러한

복지국가의 안정성은 노동자세력이나 사민주의 정당 같이 복지국가의 형성기에 중요했던 요인들에 기인하는 것이 아니다. 이보다는 복지국가 발전으로 증가한 개별 사회정책의 수혜자가 복지국가를 지원하는 새로운 정치세력으로 등장한다. 제도별로 수혜자의 정치적 영향력과 결속력이 차이가 나기 때문에 복지삭감도 제도별로 다른 양상을 띠게 된다. 복지삭감은 수혜자의 정치적 영향력이 약한 사회 부조와 실업급여에서 강하게 이루어지고 연금제도와 같이 삭감정책에 대한 수혜자의 정치적 반발이 강한 부문에서 어려워지는 것이다. 하지만 그는 경제적 영향력을 완전히 배제하지 않았는데, 국민들과 전문가들에게 세계경제의 변동 같은 경제적 불확실성에 의한 문제가 매우 심각하게 인식되어 복지제도의 삭감정책이 정치적 지지의 손실 없이 설득될 수 있는 경우 삭감정책으로 전환이 실지로 일어날 수 있다고 보았다(Pierson, 1996: 176).

이상에서 본 것처럼 기존 이론들은 경제위기와 경기침체 시기의 사회정책적 대응에 대해 합의된 결론에 이르지 못하고 있다. 처음 두 입장은 긍정적이든 부정적이든 경제위기가 사회정책의 전환을 야기한다고 주장하는 반면, 마지막 입장은 경제위기 및 경제침체가 사회정책의 전환을 직접적으로 초래하기는 힘들다고 주장한다. 또한 이의 요인에 대해서도 문제의 심각성, 경제상황과 재정정책, 정당과 이익집단 같은 정치제도적 변수, 기존 복지제도의 특징 등을 제시하고 있다. 이런 점에서 현재 진행 중인 세계적 금융위기에 대한 선진 복지국가들의 사회정책적 대응을 살펴보는 본 연구는 경제위기와 사회정책의 연관성에 대한 논의에 많은 시사점을 제공할 수 있으며, 분석에 있어서 위에서 제시된 다양한 요인들을 고려하고자 한다.

2. 연구분석틀

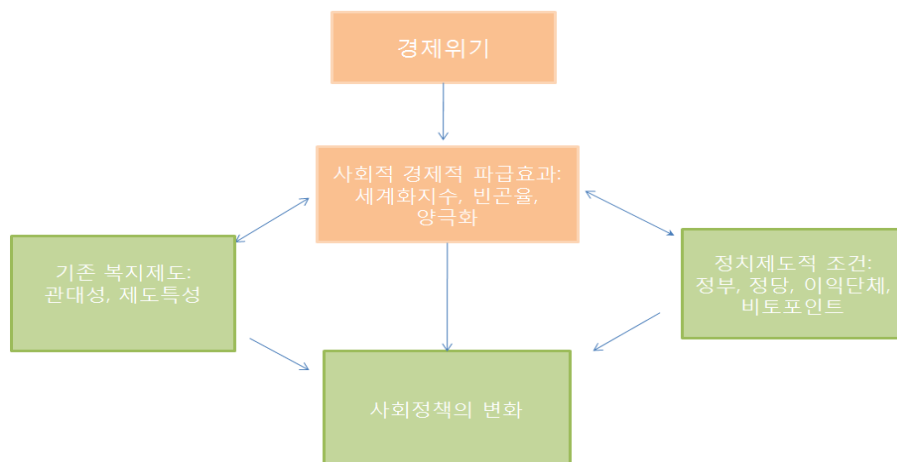
이 글은 독일, 영국, 미국 3개국에 대한 사례연구이다. 미국은 이번 금융위기의 진원지로 금융위기의 영향에 직접적으로 노출된 국가이고, 독일과 영국은 비스마르크형과 베버리지형으로 대별되는 복지국가의 대표 국가이기에 사례로 선택되었다. 또한 영미와 독일은 각각 자유주의 복지체제와 보수주의·조합주의 복지체제의 대표적인 사례이기도 하다.

앞서 살펴본 기존 연구들을 바탕으로 이 연구는 <그림 1>에서 제시된 요인들을

고려해서 사회정책적 대응을 분석할 것이다. 먼저 경제위기에 대처한 사회정책의 내용과 특징을 살펴보고, 각국의 대처방식에서 공통점과 차이는 무엇인가 알아보 고자 한다. 나아가 이러한 정책대응에 대한 분석을 통해 최종적으로 정책의 방향 이 무엇인지, 그리고 기존 정책기조와 비교해서 변화의 정도가 어느 정도인지 가 능해 볼 것이다. 이를 위해 홀(Hall, 1993)의 기준을 일정부분 차용하였는데, 그에 따르면 정책변화의 정도는 세 가지로 나누어진다. 첫째는 1차원적 변화(reform of the first order)로 개혁조치들은 기존 정책에서 사소한 적응이나 조정으로 이루어 진다. 둘째는 2차원적 변화(reform of the second order)인데 새로운 정책은 기존의 목적을 유지한 가운데 수단과 방법을 보충이나 보완한다. 마지막은 패러다임의 전환에 해당하는 3차원적 변화(reform of the third order)로서 새로운 정책수단 뿐 아니라 정책의 기본 방향도 수정된다(Hall, 1993). 물론 이러한 세 가지 차원의 변화 양식을 적용하기 위해서는 정확한 지표를 통해 장기적인 측면에서의 분석이 필요 하다. 이 글에서는 정책목적과 정책수단에 있어서 변화여부에 주목하여, 세 국가 의 사회정책적 대응이 기존 정책의 방향에서 어느 정도 전환되었는지 밝혀내는데 보다 초점을 두고자 한다.

다음으로는 만약 세 국가 사이의 대처방식에 차이가 있다면 그 차이는 어떤 요 소들에 기인하는지 분석한다. 이를 위해 첫째, 각 국가별로 금융위기의 사회경제 적 파급효과에 주목하고자 한다. 사회경제적 파급효과는 금융위기로 야기된 문제

<그림 1> 연구분석틀



의 심각성과 국가개입의 필요성을 나타내는 것으로써 경제성장을, 실업률, 빈곤율 등으로 파악된다. 금번 금융위기가 미국에서 출발하여 전 세계로 확산된 것인 만큼, 각 국의 세계시장에 대한 의존도 함께 관찰되었다. 둘째, 기존 복지제도의 발전 정도, 특히 관대성 정도가 금융위기의 파급효과와 대응방식에 어떤 영향을 주는지 살펴본다. 이는 사회정책의 전환 및 지속성 여부를 파악하기 위해서도 필요하다. 셋째, 정치제도적 조건은 개혁을 가능하게 또는 어렵게 하는 요소로써, 집권 정당의 구조와 거부점과 같은 제도적 변수 뿐 아니라, 선거와 정권교체와 같은 정치적 조건 역시 포함된다. 이러한 분석을 통해 경제위기에 대처하는 각국의 사회정책적 대응의 차이의 요인을 시론적 차원에서 설명하고자 한다.

Ⅲ. 금융위기에 대처한 복지국가의 사회정책

1. 독일: 아젠다 2010에서 케인지안 수요정책으로?

1) 독일 금융위기의 사회경제적 파급효과

독일은 연구대상국 중에서 경제의 대외의존도가 가장 높은 국가이다. 국민경제의 대외경제 의존도의 지표로 사용되는 전체 국민총생산에서 수출이 차지하는 비율은 2008년 47.2%에 달했다(<표 1>). 따라서 세계적 경기침체는 독일에 수출 감소를 가져오고 이는 독일경제에 강한 충격을 줄 것으로 예상되었다(Seeleib-Kaiser, 2009). 2006년 말 미국 부동산 시장의 거품 붕괴는 미국에 투자하고 있던 독일의 많

<표 1> 독일과 비교국의 국민총생산에서 수출이 차지하는 비율(%)

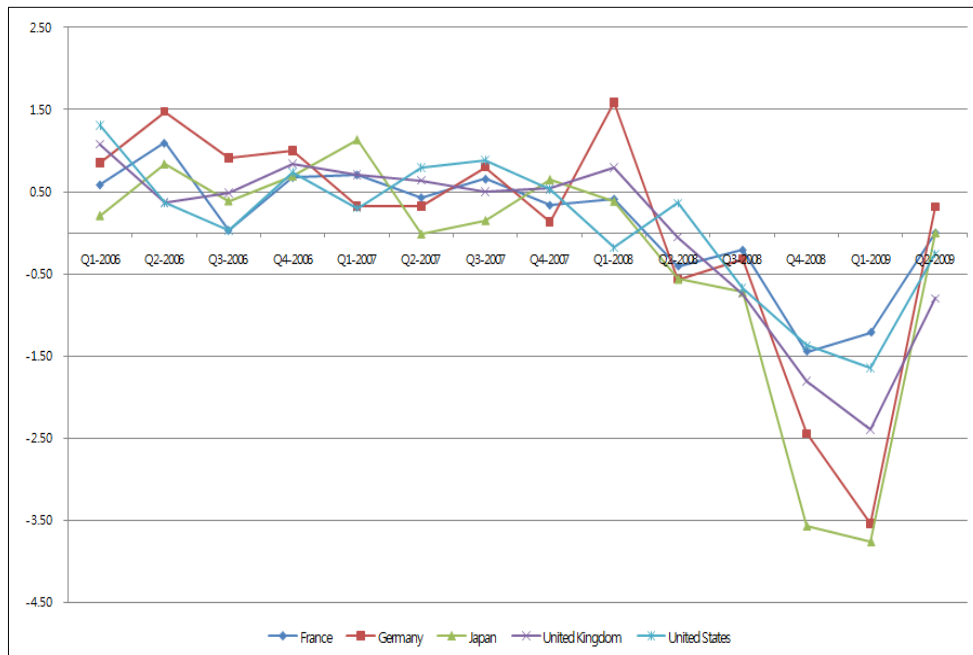
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
France	26.1	28.5	28.1	27.1	25.5	25.7	26.0	26.7	26.5	26.4
Germany	29.3	33.3	34.8	35.7	35.6	38.4	41.1	45.3	46.9	47.2
Japan	10.2	10.9	10.5	11.3	12.0	13.3	14.3	16.1	17.6	17.4
Korea	36.9	38.5	35.7	33.1	35.3	40.8	39.2	39.6	41.9	52.8
UK	26.1	27.6	27.0	26.0	25.5	25.2	26.3	28.5	26.5	29.1
US	10.6	11.0	10.0	9.4	9.3	9.9	10.3	11.0	11.8	12.7

자료: OECD, 2010

은 은행에 충격을 주었고 이는 독일 금융시스템의 위기를 초래하였다. 은행시스템의 마비는 신용경색으로 이어졌을 뿐 아니라 실물경제로 확대되었다.

금융위기의 여파로 2006년 이사분기 1.48%, 2007년 일사분기 1.59%의 비교적 양호한 경제성장을 유지하던 독일경제는 2009년 일사분기에는 -3.54%로 하락하였는데, 이는 이차대전 이후 가장 낮은 경제성장률이었다(<그림 2>).

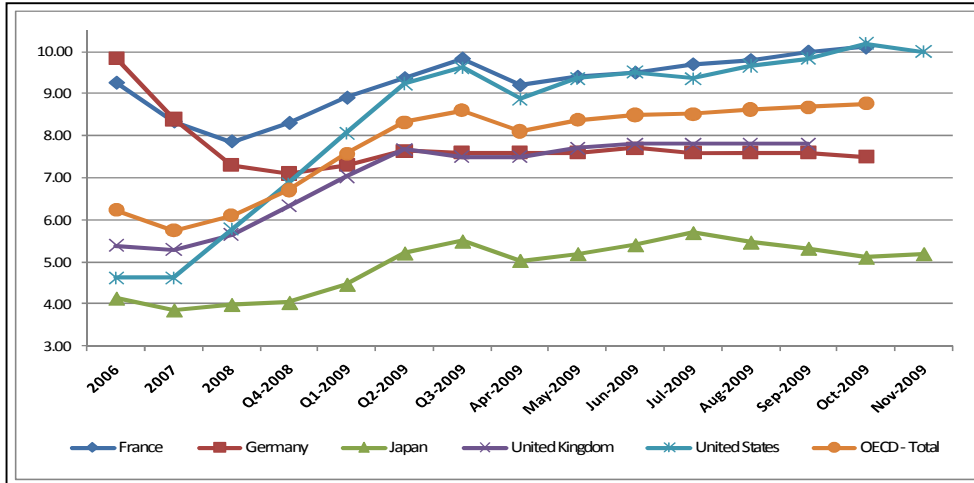
<그림 2> 비교국의 GDP 변화 추이



자료: OECD stats, <http://stats.oecd.org>

금융위기의 영향은 우선 실업률에서 나타났다. 2009년 삼사분기 독일의 실업률은 7.6%를 기록하였다. 이로써 2006년 9.8%, 2008년 삼사분기 7.1%로 감소하던 실업률은 다시 증가하게 되었다(<그림 3>). 한편, 경기침체의 파급효과로 실업문제 이외의 부분, 즉 빈곤문제나 양극화문제는 일부에 의해 제기되고는 있지만 전면적으로 부상되지는 않았다.

<그림 3> 비교국의 실업률 변화추이



자료: OECD, 2010

이렇게 금융위기의 영향이 사회적으로 제한된 것은 아래의 두 가지 이유에 기인한다.

첫째, 독일사회보장제도의 자동안정화 기능 때문이다. 전임 슈레더 정부의 개혁에도 불구하고 독일의 사회보장제도는 관대하게 유지되고 있었다. 특히 경기침체의 사회적 충격을 일차적으로 완화하는 실업급여의 급여수준은 여전히 순소득 대체율 60%(자녀가 있는 경우는 67%)이고, 급여기간도 12개월로 여전히 관대하였다. 심지어 고령 실업자들은 가입기간에 따라 최대 15개월에서 24개월의 수급기간이 보장되었다. 따라서 실업자들은 실업급여로 상당기간 동안 일정한 소득을 유지할 수 있었다(Seeleib-Kaiser, 2009: 131).

둘째 이유는 2005년 가을에서 2008년 여름까지의 경제호황이다. 경제호황으로 임금에서 사회보험료가 차지하는 비중은 1998년 42%에서 2007년 40%이하로 떨어졌다(Walwei, 2009: 12). 또한 호황으로 인해 국가와 복지제도의 재정상태는 상당히 양호했고 이는 금융위기 시 보험료와 세금인하와 같은 정책적 수단을 가능하게 하였다.

2) 금융위기 이전의 독일 복지국가의 개혁전략

독일은 2005년 총국민소득의 27%를 복지정책에 투입하여 OECD 국가에서 복지제도의 규모가 큰 국가 중 하나이다. 또한 2005년 선거 시 유권자의 36.1%에서 39.9%가 복지수혜자로 추정되어 정치적으로 복지제도에 밀접한 이해관계를 가진 국민의 규모도 매우 크다(Statistisches Bundesamt, 2008: 64). 비스마르크 형 복지모형의 대표적인 국가인 독일은 소득지위 보장과 사회적 안정을 중시하는 사회보험제도가 발전하였다. 근로자와 기업의 기여금으로 운영되는 사회보험제도는 노동비용을 직접적으로 상승시키는데, 이러한 조건 하에서 독일과 같이 수출의존도가 높은 국민경제가 경기침체에 노출되게 되면, 사회정책과 경제정책의 갈등관계가 심해지게 된다(Esping-Andersen, 1990). 따라서 1980년대 이래 독일의 복지국가 논쟁에서는 소위 생산기지 논쟁 즉 사회보험 기여금에 의한 노동비용 상승이 독일 복지제도의 심각한 문제로 지적되었다. 이러한 제도적 특징 때문에 1998년 집권한 사민당-녹색당 연합정부도 사회정책의 구조조정을 추구하였으며 그 기본방향은 2003년 발표된 아젠다 2010에 잘 나타나 있다(Schmidt, 2007: 297).

아젠다 2010은 고령화와 저성장, 세계화의 도전에 대처하여 복지제도의 경제적 순기능을 강화하는 ‘복지국가의 활성화’를 추구하였다. 아젠다 2010의 주된 목표는 복지재정을 건전화하고 복지수혜자에게 노동참가를 요구하는 ‘삭감정책’이었다. 하지만 동시에 국민이 스스로 책임을 질 수 있는 역량을 강화시키는 서비스를 적극적으로 제공하는 ‘촉진조치’도 함께 추진되었다. 이에 따라, 독일의 복지개혁은 연금제도나 의료제도와 같이 소위 수동적 제도에서는 재정건전화를 강조하는 한편, 적극적 노동시장정책, 교육정책, 가족정책 같은 적극적 제도는 보다 확대하는 두 가지 방향으로 진행되었다. 또한 자칫 복지수혜자의 자립심을 저해할 수 있는 ‘급여제공’이라는 전통적 수단보다는 세제혜택 같은 규제조치나 교육·상담서비스 같이 수급자의 자발성과 역량을 배양하는 활성화 조치들이 실시되었다 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2003).

3) 독일의 금융위기에 대한 사회정책의 대응

(1) 금융위기 극복을 위한 사회정책의 내용: 경기활성화패키지 I과 II

(Konjunkturpakt I, II)를 중심으로

금융위기에 대처한 사회정책적 조치는 대연정 정부가 2008년 11월 5일 발표한 경기부양패키지 I과 2009년 1월 13일 발표한 경기부양패키지 II에 주로 담겨져 있다. ‘행동하는 정부’를 모토로 2005년 출범한 기민당-사민당 대연정은 사회보장제도의 재정안정화를 추구하였다. 하지만 금융위기의 발발로 대연정의 공급주의적 정책목표는 사회정책의 수요주의적 기능과 일자리 창출의 중요성을 강화하는 것으로 전환되었다. “복지국가는 위기 시 특히나 중요하다. 사회보장제도는 경기침체에서는 자동적인 안정화 역할을 수행한다. 경제위기에 따른 실업자와 연금생활자의 소득에 미치는 부정적인 영향이 축소될 수 있기 때문에 연금과 실업보험은 국내 수요를 진작시킬 수 있다. 더구나 복지국가는 상당한 정도로 건강과 수발영역에서 일자리를 직접적으로 제공한다”(BMAS, 2009: 4).

이러한 사회정책의 목표 전환은 고용정책에서의 전환과 밀접한 관련을 가진다. 금융위기가 닥치자 독일의 고용정책은 공급주의적 고용정책에서 케인지안 고용정책으로 급회귀하게 된다. 1970년대 이후 독일에서 케인지안적 고용정책이 실시된 것이 1999년 적녹연정 하에 매우 짧은 기간 동안뿐이었다. 하지만 1999년의 정책이 당시 새로 집권한 사민당 좌파의 수장이었던 라퐁텐 재무장관에 의해 주도되었던 것을 고려하면, 이번에 기민당-사민당 대연정에 의해 주도된 케인지안적 적자재정정책은 독일 역사상 매우 예외적인 것이라 할 수 있다. 부양조치에서 케인지안의 정책은 두 가지로 나누어 질 수 있다. 하나는 직접적 공공투자를 통해 고용을 창출하는 것이고 다른 하나는 소비자의 가처분 소득을 상승시킴으로써 소비를 진작하는 것이었다. 독일정부의 적자재정정책은 2009년 500억 유로의 부채를 발생시켰고, 2010년에는 정부부채가 860억 유로로 상승할 것으로 예상되었다 (Dümig, 2009).

정책산출의 측면에서는 경기활성화 패키지 I의 초점이 금융시스템의 신뢰성 회복에 있었던 반면, 경기부양패키지 II에서는 사회정책적 조치들이 본격적으로 시행되었다. 그러한 사회정책적 대응의 세부적 내용은 <표 2>로 요약될 수 있다 (Verdi, 2009; 어기구, 2010).

독일은 OECD 22개 국가 중 미국 다음으로 많은 재정을 부양책에 투입하여 정책적 적극성에서 상위에 속한다. 특히 이중 46%를 사회정책에 투여하고 있고 이

는 2008년 GDP의 2.48%에 해당하는데 이처럼 전체 부양책에서 사회정책의 비중이 상당히 높은 편이다(<표 2>). 이에 따라, 2007년 29.3%였던 GDP 대비 사회정책의 비중은 2008년에는 29.0%로 줄었으나 2009년에는 다시 31.9%까지 상승할 것으로 예상된다(BMAS, 2009: table I-1).

<표 2> 경기활성화 패키지 I과 II의 개요와 재정(억 유로)

영역	경기부양조치	2009	2010	09+10	한시/항구	방향
(적극적) 노동시장 정책	취업알선					
	고용알선소 1,000개소 확대	3	5	8	한시	지출
	노동알선과 상담 5000명의 인원을 증원	1	1	2	한시	지출
	고용안정					
	조업단축기간 연장	16	16	31	한시	지출
	조업단축활성화와 고용보험료조정		10	10	한시	지출
	직업훈련					
	이사촉진수당	3	3	5	한시	지출
소득보조	근로자교육활성화	13	13	26	한시	지출
	소득세 인하	26	61	90	장기	수입
	공공의료보험료 인하	30	60	90	장기	수입
	가족, 아동관련 급여인상	20	3	23	장기	지출
	직접적 사회정책조치 합계:	112	172	284		
	전체 경기부양패키지에서 비중(%)	44	46	46		
	경기부양패키지 I+II 합계	249	368	617		
	2008 GDP 대비 비중(%)			2.48		

자료: Verdi, 2009를 기초로 저자가 작성

이러한 변화는 양적인 차원 뿐 아니라 질적인 차원에서도 분석되어야 하는데, 구체적으로 살펴보자면 아래와 같다(<표 2>). 첫째, 사회정책에서 한시적 효과를 지향하는 정책에 투입된 재정은 전체 재정의 약 30%를 차지한 반면, 장기적 효과를 지향하는 정책은 전체 재정의 70%를 차지한다. 이런 점에서 부양조치의 지출 확대정책이 장기적인 정책효과를 가지고 있다고 할 수 있다.

둘째, 정책의 내용이 수입측면뿐 아니라 지출측면을 지향하였다. 수입측면은 보험료와 세금을 인하하여 노동비용을 감소시키려는 공급주의적 전략으로 아젠다 2010의 주된 방향이었다. 반면, 지출측면을 지향하는 조치는 정부가 복지지출

을 확대하기 때문에 전통적인 사민주의적 방식이다. 이러한 기준으로 볼 때, 지출 지향정책이 104억 유로로 전체재정의 상당한 비중(37%)을 차지하여 아젠다 2010의 정책기조가 더 이상 전면적으로 관철되고 있지 않음을 알 수 있다.

셋째, 대응정책은 경제위기와 직접적으로 연관된 노동시장정책에 머물지 않고 다른 부분을 포괄하고 있었다. 즉 노동시장정책의 재정비중은 전체의 약 30%로 높았지만 그 외에 가족정책과 사회보험에서의 지출도 약 40%로 큰 편이었다. 특히 가족·아동친화적 조치들에서는 전통적인 지출방식의 복지정책이 실시되었다.

결론적으로 정책목표의 측면에서 독일의 사민당-기민당 대연정의 위기대응 전략은 사회정책의 목표를 재정건전화에서 복지확대의 방향으로 전환시켰다. 정책 산출 측면에서도 전체 경기부양책에서 사회정책은 매우 중요한 위치를 차지하였다. 사회정책이 항구적인 정책전환을 추구하고 폭넓은 분야를 포괄하여 향후 사회정책 전반의 장기적 변화를 유발하였다. 하지만 동시에 이러한 지출정책의 실시방법에서 부분적으로 기존의 공급주의적인 특징이 발견되었다. 이러한 점에서 금융위기에 대처한 독일의 사회정책은 정책수단과 정책방향이 수정된 3차원적 변화의 성격을 일정 부분 가지고 있다. 하지만 기존 정책의 영향도 일부 온존하여 '제한된 전환'의 성격을 띠었다고 할 수 있다.

(2) '제한된 전환'의 결정요인

금융위기에 대처한 사회정책이 제한된 전환의 특징을 보인 것은 여러 요소들이 결합한 결과라 볼 수 있다. 우선 문제 심각성의 차원에서 세계시장에 의존도가 높은 독일경제에 있어서 금융위기는 경제위기로 급속히 확산되었다. 이에 따라 독일은 낮은 성장률이 전망되었고 하락하던 실업률도 다시 증가하여 전사회적으로 위기감이 높아졌다. 하지만 이러한 위기감이 사회적 위기감으로 확산되지는 않았는데 이는 관대하게 설계된 독일 사회보장시스템의 자동안정화 기능이 잘 작동한 것에 기인하였다. 따라서 정책전환의 필요성이 제기되었지만 이 전환의 범위는 그리 크지는 않았다고 할 수 있다.

다음으로는 독일 정치제도적 요소이다. 전통적으로 독일은 연방제, 헌법재판소, 중앙은행 등의 정치제도적 거부점이 높은 국가로 분류된다. 무엇보다 연방제가 강하여 집권정당들이 상하원의 다수를 이루는 경우를 제외하고는 정책의 급격

한 변화는 어려웠다(Schmidt, 2005). 하지만 대연정 하에서 상원의 비토권을 바탕으로 한 연방제의 정치적 비토권은 상당히 약화되었다. 이 상황에서 가장 중요한 정치제도적 요소는 대연정에 참여한 정당인 사민당(SPD)과 기민당(CDU)의 노선이라고 할 수 있다. 기민당은 전통적으로 중도적 복지정당으로서 성격을 가지고 있었지만 1980년대 말 이후 점차적으로 신자유주의화되었다. 이런 점에서 금융위기 하 기민당 주도의 대연정이 케인지안적 위기극복전략을 실행하고 사회정책을 확장한 것은 매우 의외의 결과로 보인다.

하지만, 당시 기민당이 처한 정치적 상황을 고려하면 이는 일정정도 설명될 수 있다. 기민당은 2003년의 라이프찌이 전당대회에서 강력한 신자유주의를 표방하고 이를 기반으로 2005년 총선을 치렀다. 기민당은 압도적 우세의 예상 속에 치러진 총선에서 승리했지만 사민당과 득표차이가 매우 적은 초라한 결과를 거두었다. 이러한 경험은 기민당 내에서 신자유주의 노선의 약화와 중도·사회노선의 강화를 초래하였다. 따라서 2009년 새로운 총선을 앞두고 있었던 기민당으로서는 다시금 신자유주의적 강령을 채택할 수 없었다.

또 다른 연정파트너인 사민당에서도 이러한 케인지안 정책의 채택이 자명한 것은 아니었다. 1999년 이래 사민당은 사실 ‘새로운 중도’의 기치 하에 경제·고용정책에서 공급주의적 입장을 받아들였다. 하지만 2005년 선거에서 이러한 신중도노선이 패배하고, 2007년 구동독 공산당의 후신인 기사당(PDS)과 사민당의 우경화에 반발하며 탈당한 사민당 좌파의 일부가 결합하여 새정당인 ‘좌파당(Die Linke)’을 만들자 2009년 선거에 승리하기 위해서는 좌파정당으로서의 정체성을 강화해야 한다는 필요성이 강하게 제기되었다. 이에 따라 사민당은 수상후보인 프랑크 발터 슈타인마이어(Frank-Walter Steinmeier)와 재무장관인 페터 슈타인브룩(Peter Steinbrück)을 중심으로 확장적인 경기부양책을 주장하였고 이는 대연정에 의해 거의 수용되었다.

야당들도 케인지안적 수요정책에 반대하지 않았다. 좌파당은 정부의 정책이 부족하고 과감하지 못하다는 점을 비판하였고, 녹색당은 환경보호를 위한 보다 많은 지출을 요구했다. 이에 반해 자유주의정당인 자민당은 이러한 확장적 재정정책이 문제를 오히려 확대시킬 것이라 경고하며 세금 인하조치가 보다 광범위하게 이루어져야 한다고 주장하였다. 하지만 실제로 경기부양패키지 II가 상원에서 부

결될 위기에 처했을 때, 결정권을 쥐고 있던 자민당은 별다른 수정 없이 이를 동의해 줌으로써 패키지를 결정적으로는 거부하지 않는다는 점을 보여주었다. 이러한 점에선 사용자 단체와 노조도 그리 다르지는 않았다.

한편, 이러한 상황에도 불구하고 사회정책의 질적 전환이 제한적이었던 것은 경제상황의 악화에도 불구하고 높은 수준의 사회보장제도가 여전히 유지되어 사회적 문제의 심각성이 그리 높지 않았다는 점과 중도우파를 지향하는 기민당이 급진적인 사회정책확대를 추구하기는 어려운 점에 기인한다고 할 수 있다.

2. 영국: 사회투자전략의 지속?

1) 영국 금융위기의 사회경제적 파급효과

금융업이 주력 산업이었던 영국은 글로벌 금융위기 속에서 대규모 구제금융 및 경기부양책, 그리고 경기침체로 인해 세수감소 등으로 재정적자가 급속히 늘어났고, 이를 메우기 위한 정부부채 역시 증가하고 있는 상황이다. 2009년 일사분기 영국의 경제성장률은 -2.4%로 제2차 세계대전 이래 최악의 경기 침체를 경험하고 있다(<그림 2>). 2010년 예산보고서에 따르면 영국의 GDP 대비 재정적자는 2009-10년 11.8%, 2010-11년 11.1%를 기록할 것으로 추정되고 있다(HM Treasury, 2010).

이처럼 영국 정부는 정부재원 확보를 위해 차입 확대를 도모하였고, 채무증가로 신노동당의 재정준칙인 재정건전성 원칙을 견지하기 어려운 상황이 발생하게 되었다. 2009년 11월 영국의 실업률은 1997년 이후 최고수준인 7.9%로 치솟았다(<그림 3>). 더욱이 시간제 근로자 수와 비경제활동인구의 비율도 높아졌으며, 영국 중소 제조업체의 경우 1990년대 초반 이후 가장 빠른 속도의 감원이 진행되고 있다. 또한 청년층 노동자와 특정직업군 노동자(단순노무종사자, 판매 및 고객서비스 종사자)가 경기침체의 타격을 크게 받았다(성조니, 2009).

2) 금융위기 이전의 영국 복지국가의 개혁전략

베버리지형 복지국가를 대표하는 영국에서는 빈곤완화를 목표로 전국민에게 제공되는 보편적인 소득보장과 교육·사회서비스는 매우 중요한 의미를 가진다.

경제위기 직전의 신노동당에 의해 주도된 사회투자전략도 빈곤제거를 위해 소득 보장과 교육서비스를 중요시 하고 있다는 측면에서는 이 방향을 완전히 벗어나지 않고 있다. 하지만 사회투자 전략은 전반적으로 복지지출을 억제하면서 적극적 복지를 통해 복지제도의 비효율과 개인의 자율성과 책임의식을 강화한다는 점에서 이전의 복지전략과 구별된다. 즉 사회투자전략은 전통적 의미의 복지국가와 달리 재정균형을 중요시하고, ‘과세와 지출’보다는 복지지출의 사회투자적 측면, 특히 인적 자본과 사회적 자본에의 투자를 중시하고, 결과의 평등 증진을 위한 소득 재분배보다는 사회적 포용을 통한 적극적인 기회의 재분배를 강조하며, 사회적 시민권에 근로의무를 접목시킴으로써 의무와 권리의 상호주의를 추구한다 (Lister, 2004).

이 과정에서 영국의 사회정책 기조는 ‘선택적 보편주의’를 추구하여 사회투자의 핵심 부분인 교육, 의료, 사회안전망에 집중하고, 노후보장 같은 소비적 부문은 민간에 이전하는 정책으로 국가의 재정균형도 함께 달성하려 하였다. 사실상 복지지출은 1998년 GDP의 26.9%, 2003년에 26.7%로 거의 변화가 없었다(European Commission, 2006). 즉 복지개혁은 복지제도의 전반적 확대나 삭감보다는 사회투자적 분야에 대한 선별적 집중을 지향하였던 것이다. 사회투자국가의 대표적인 정책은 ‘일을 통한 복지’를 추구하는 뉴딜 프로그램이다. 청년층, 장기실직자, 장애인, 편부모 가정 등을 대상으로 한 뉴딜은 고용을 위한 교육 및 훈련 프로그램에 참가를 조건으로 급여를 지급하도록 함으로써 복지와 고용의 연계를 시도하였다. 또한 신노동당은 법정 최저임금제를 도입하였고, 고용안정기관과 실업급여 지급기관을 통합하여 잡센터플러스를 운영하였으며, 가족친화적 고용정책의 확대를 위해 아동세액공제 및 근로소득공제를 신설하였다.

블레어 정부 10년간 영국은 전례 없는 안정적인 경제성장을 누렸으며, 빈곤탈출과 사회적 배제문제 해결에 있어서 어느 정도 성과를 이루었다(Brewer, 2008). 신노동당이 집권한 1997년 전후를 비교해볼 때, 장애인, 편부모, 부양아동이 있는 여성의 고용률이 눈에 띄게 증가하였으며, 청년실업률 감소폭 역시 스웨덴에 버금가는 높은 수준이었다(양재진, 2007). 그러나 신노동당의 복지개혁이 복지정책을 선별하고 집중함으로써 빈곤과 양극화 경향을 획기적으로 수습하는데 역부족이었다는 비판 역시 꾸준히 제기되고 있다(김영순, 2007; Lund, 2008). 그렇다면 심각

한 경제위기 상황 속에서 노동당 정부의 사회정책적 조치는 기존 정책들과 비교하여 어느 정도의 변화를 추구하고 있는가?

3) 영국의 금융위기에 대한 사회정책의 대응

(1) 금융위기 극복을 위한 사회정책의 내용

신노동당의 경제정책은 공급중시 경제학에 기반을 둔 대처리즘의 경제정책과 유사하다고 평가받아온 사실에 비추어 볼 때, 경제위기 이후의 노동당과 보수당은 근래에 보기 드물 정도로 세금과 재정지출 등 많은 분야에서 근본적 시각차를 드러내고 있다.

2008년 사전예산보고서(HM Treasury, 2008)에 의하면 노동당 정부는 경기침체의 충격을 막기 위해 부가가치세를 15%로 한시적으로 인하하고, 고소득자에게 대한 추가적 소득세 부과 등을 통한 200억 파운드 규모의 경기부양책을 제시하였다. 또한 2009년 사전예산보고서에서는 증세를 통한 세수확보 방안을 발표하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 우선 고소득자의 근로소득세율을 한시적으로 50%까지 상향 조정하고, 연소득이 15만 파운드 이상인 소득자의 연금보험료 감면혜택을 제한하고, 2011년 4월부터 고용자·피고용자·자영업자의 사회보장기여금을 0.5% 인상할 계획이다(HM Treasury, 2009). 이에 보수당은 정부재정에 대한 우려에서 신노동당의 과감한 경기부양책과 공공지출 확대를 강력히 비판하였다. 보수당에 의하면 노동당 정부의 지출을 충당하기 위해선 (노동당이 제시한 것 보다) 훨씬 큰 폭의 세금인상이 필요하며, 경기부양책으로 인해 향후 재정적자가 대폭적으로 늘어나고, 인플레이션 발생도 우려된다고 주장하였다. 이러한 상황에서 2009년 출간된 주요 정부백서(HM Government, 2009a; 2009b) 및 2010년 사전예산보고서(HM Treasury, 2010)를 중심으로 살펴본 경제위기 이후 고든 브라운(Gordon Brown) 정부의 사회정책적 대응은 <표 3>와 같이 요약될 수 있다.

비교국인 독일이나 미국과 달리 영국 정부는 경기부양조치를 종합적인 패키지로 입법화한 것이 아니라 기존 제도의 확장이나 세부사항의 변경을 통해 실시하였다. 이에 따라 추가로 도입된 사회정책의 프로그램과 그 예산 규모를 파악하기는 쉽지 않다. 또한 정책방향에서도 이러한 지속성이 유지되었다. 즉 브라운 정부는 금융위기에 직면하여 과감한 경기부양책과 지출정책을 추진하였지만 이러한

정책이 ‘과세와 지출’로 회귀를 의미한 것은 아니었다. 이보다는 사회투자정책의 방향인 적극적 복지의 틀 안에서 대응전략을 마련하였다고 할 수 있다.

<표 3> 2009-2010년에 실시된 주요 사회정책

영역		주요 정책 내용	한시/영구	방향
노동시장	적극적	청소년에 일자리 및 직업훈련을 제공하는 청년일자리보장제도	한시	지출
		미래일자리기금을 통한 일자리 15만개 창출	한시	지출
		잡센터플러스의 맞춤형 서비스를 강화하고 유연뉴딜 도입	한시	지출
		장기 실직자를 고용, 훈련시킨 고용주에게 보조금	한시	지출
		16-17세 견습생을 채용한 고용주에게 보조금 지급	한시	지출
		잡센터플러스에 근무하는 직원 1만5천명 확대	장기	지출
소득보조	노인, 아동, 주택	기초국가연금의 2.5% 인상	장기	지출
		아동수당의 1.5% 인상	장기	지출
		동절기난방급여 및 추가급여의 한시적 지원	한시	지출
		주택정책 보조금 지급	한시	지출
	세액공제	아동세액공제의 확대: 3백9십만 가정의 조세부담 감소	한시	수입
		1-2세 아동을 둔 가족들에게 세액공제 확대	장기	수입
		최초주택구입자에게 2년간 토지세 감면	한시	수입
서비스	의료	최초의 NHS 현장 법제화	장기	지출
		40-74세에 백만명까지 새로운 NHS 건강검진의 혜택 부여	장기	지출
		개인별 보건예산의 시범사업 실시	장기	지출
	교육, 보육	모든 고등학생들에게 개별지도교사 배정	장기	지출
		3-4세 모든 아동에게 일주일에 15시간의 조기교육 기회 부여	장기	지출
		Sure Start 아동센터를 3천5백개로 확대	장기	지출
		취약계층의 영유아에게 무료 보육서비스를 제공	장기	지출

자료: HM Government, 2009a; 2009b; HM Treasury, 2010

따라서 금융위기 후에도 영국의 주요 사회정책의 방향은 적극적, 사회투자적 복지였다고 할 수 있다. 이에 따라 사회정책은 아래와 같은 특징을 보였다(<표 3> 참조). 우선, 정책에서 가장 비중이 큰 부문은 한시적인 적극적 노동시장정책이었다. 일례로 18-24세의 모든 청소년들을 대상으로 그들이 장기실업상태에 빠져들지 않도록 일자리나 직업훈련 소개를 보장하는 ‘청년 일자리 보장제도’를 도입하였고, 향후 2년간 10억 파운드 규모의 미래일자리기금을 투입하여 15만개의 신규

일자리 창출을 목표로 제시하였다. 하지만 전반적으로 볼 때 새로운 조치를 도입하기보다는 기존에 있던 일자리와 훈련 관련 기반시설을 강화하는데 보다 관심을 기울였다(Sung, 2009). 또한 한시적인 추가 자금의 상당 부분이 기업이 실업자에게 훈련을 제공하도록 인센티브를 강화하는데 지출되고 있으며, 여기서 고용주가 훈련제공의 주도권을 쥐도록 하는 기존의 방식은 바뀌지 않았다. 예를 들어 16-17세의 고용률이 22%나 감소한 상황에서 16-17세 견습생을 채용한 고용주에게 새로이 보조금을 제공하는 한편, 16-17세의 취업을 돕기 위한 잡센터플러스의 고용서비스를 강화하였다. 2009년 10월부터 새로이 시행된 유연뉴딜은 기존 뉴딜의 3단계 이후 12개월 이상의 장기실업자에게 정부와 계약을 맺은 특정 훈련·직업 제공업체가 개별화된 지원을 제공하는 단계를 의미하며, 정부는 해당 제공업체에게 보조금을 지급하게 된다.

아울러 의료와 교육·육아에 대한 사회서비스 정책도 확대되었다. 특히 이러한 정책들은 장기적이고 지출지향적인 성격을 띠고 있어서 향후 사회서비스의 확대에 기여할 것으로 기대된다. 이처럼 브라운 정부는 신노동당이 1997년 집권하면서 처음 시도한 고용정책과 사회서비스 강화의 틀에서 크게 벗어나지 않은 상태에서 기존 정책의 기능을 심분 활용하거나 확대하는 방식을 채택하였다.

반면 전통적인 지출측면에서의 소득지원정책의 경우 취약계층의 보호와 저소득층에 대한 세제혜택 및 가계보조를 실시하였지만 그 비중은 크지 않은 편이다. 연금정책의 경우에도 기초국가연금의 장기적 인상계획은 제시되었으나, 전반적으로 공적연금 급여인상의 규모는 그리 크지 않았고 사적연금제도의 활성화를 중시하는 기조는 유지되었다(HM Treasury, 2010).

이처럼 경제위기 이후 브라운의 신노동당은 균형재정 원칙 하에서 추구되던 지출억제에서 지출확대로 전환하였다. 하지만 공공지출의 사회투자적 측면을 중시하였다는 점에서 고용촉진과 사회서비스의 확대에 기반을 둔 활성화 전략의 지속이라 할 수 있다. 결국 영국의 사회정책적 대응은 상당 부분 정책목적과 수단의 근본적인 변화가 없는 상태에서 프로그램 차원의 조정인 1차원적 변화에 가까우며, 새롭게 도입되는 일부 정책의 경우 정책 목적을 유지한 채 정책수단의 변화를 가져오는 2차원적 변화의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

(2) '활성화 지속'의 결정요인

2007년 6월 블레어 내각의 재무상으로 신노동당 형성의 핵심적 인물이자 사회 투자전략과 영국적 뉴딜정책의 입안자 중의 하나인 브라운이 수상으로 선출되었다. 브라운 총리는 그동안 강조해 온 의료·교육·주택에서의 공공성 강화를 추진하는 한편, 일자리 창출을 최우선 과제로 강조하였다. 하지만 취임 1년 만에 맞은 세계적인 금융위기, 주택경기 침체와 물가상승, 유가급등 및 공공부문 임금인상 억제로 인한 노조파업, 노동당 내부의 각종 스캔들 등이 겹치면서 브라운 총리와 노동당에 대한 국민들의 지지는 매우 악화되었다. 결국 신노동당은 2010년 5월 총선에서 정권을 카메론의 보수당에 넘겨주게 되었다.

영국의 정책결정구조는 집권당에게 권한을 집중시켜줌으로써 정부주도 개혁을 보다 용이하게 해주는 경향이 있다. 영국의 정치제도는 웨스트민스터 모델이라고도 불리는 다수제 민주주의에 기반을 두고 있다. 과반수 혹은 단순 다수가 모든 권한을 보유하는 승자독식 시스템인 다수제 민주주의는 권력이 집중된 단일정당정부, 입법부에 대한 집행부 우위, 양당제, 일위대표제, 다원주의적 이익집단 등을 특징으로 하고 있다(Lijphart, 1999). 이러한 다수제적 정치제도에서는 비례대표제와 다당제 및 조합주의에 근거한 다른 유럽 국가들보다 정부 주도의 복지개혁이 보다 수월하다고 할 수 있다(Taylor-Gooby, 2001).

따라서 경제위기를 맞은 신노동당정부는 계속되는 지지율의 하락에도 불구하고 중앙정부 차원에서 집중된 정책결정권한을 누릴 수 있었다. 정부에 대한 의회의 견제가 강하지 않고, 양원제이지만 상대적으로 상원의 권한이 약하며, 지방정부의 자율성도 낮기 때문에 정책결정에 있어서 거부점 역시 많지 않은 편이다. 이러한 정치제도적 조건 속에서, 더욱이 정당간의 정권교체가 없는 상태에서 금융위기에 대처한 브라운 정부의 사회정책은 복지축소 대신 신노동당의 사회투자전략을 지속적으로 계승하는 방향을 유지하였다. 또한 조합주의적 협의구조의 부재와 단체교섭의 분권화 하에서 노사집단의 영향력은 제한적이기 때문에 기존 제도와의 단절을 유인할 사회세력의 압박 역시 그리 크지 않았다고 할 수 있다.

3. 미국: 복지국가의 등장?

1) 미국 금융위기의 사회경제적 파급효과

미국은 금번 세계적 금융위기의 진원지로 대공황 이후 최대의 마이너스 성장과 장기간의 경기침체를 겪고 있다. 오바마 행정부의 과감한 경기부양책과 수출보다는 내수에 의존하는 경제의 특징으로 인해, 마이너스 성장의 폭은 수출비중이 큰 선진국(일본이나 독일)에 비해 그리 크지 않다. 그럼에도 불구하고 2009년 일사분기 성장률은 -1.65%를 기록하고 있다. 대공황 이후 가장 격심한 경제위기를 겪고 있는 것이다(<그림 2>). 경제위기는 실업률을 증가시키며, 사회적 위기를 낳고 있다. 특히 경제위기 전에 유럽의 국가들보다 낮았던 실업률은 급격히 상승하고 있으며, OECD 전체 수준보다도 높아져 최고 수준의 실업률을 보이고 있다. 위의 <그림 3>에서 볼 수 있듯이 경제위기 이후 18개월 동안 지속적으로 실업이 증가해 2009년 11월 공식 실업률은 9.99%를 기록하였는데, 이는 1939년 대공황 시기 통계 작성을 시작한 이후 최악의 수준이다(OECD, 2010). 특히 이번 실업은 주요 기간산업에서 대규모로 발생하고 있어 그 충격이 더 큰 편이다. 정부의 긴급자금 지원에도 불구하고 자동차 산업에서만 20만 4천명이 직장을 잃었고, 제조업 고용은 지난 60년 이래 최저 수준으로 떨어지고 있다. 게다가 실망실업자와 비자발적 비정규직을 포함한 실업률은 2009년 11월 현재 13.9%로 최악이다(OMB, 2009: 5).

이러한 실업의 증가는 빈곤 등 사회적 위기를 심화시키고 있다. 빈곤관련 데이터가 아직 나오지 않고 있으나, 이를 추정하는 것은 그리 높은 상상력을 필요로 하지 않는다. 미국은 사회지출의 규모가 작아 2000년대를 전후해 빈곤율이 멕시코에 버금가고 있었다. 선진국 중 가장 빈곤이 심한 나라인 것이다. 여기에 2000년대 내내 부시 정부가 실시한 대규모 감세정책에 따라 빈부격차가 악화되어 왔었다. 소득분배를 보면, 2004년 상위 1%는 전체 국민 소득의 22%를 획득하였는데, 이는 1980년에 10%와 비교할 때 매우 급격하게 증가한 것이다. 자산격차는 더 심하다. 2004년 통계에 의하면, 상위 10%의 부자가 미국 전체 자산의 70%를 소유하고 있다(OMB, 2009: 9).

소득분배의 악화와 실업은 미국에서 가장 취약한 사회안전망으로 거론되는 의료보장에 심각한 문제를 드러내게 하고 있다. 지난 8년간 아무런 의료보험을 가지

고 있지 못한 시민의 수가 690만명이 증가해 총 4천5백7십만에 이르고 있는데, 대량 실업으로 2008년에 일부 기간이라도 의료보험 없이 지낸 시민의 수는 무려 6천만명에 이르는 것으로 정부는 파악하고 있다(OMB, 2009: 11). 이들 무보험 계층은 실업에 빠질 확률이 높아, 의료문제가 바로 파산과 빈곤으로 이어지는 악순환을 보여 주고 있어 최대 사회이슈로 부각되고 있다.

2) 금융위기 이전의 미국 복지국가의 개혁전략

미국은 전통적으로 시민권에서 자유권과 정치권의 보장에 초점을 맞추고 있다. 국민의 복지에 대해서는 국가보다는 개인이 스스로 가장 잘 돌볼 수 있다는 자유주의적 가치가 강하다. 따라서 복지국가로의 발전이 지체되어 연금, 산재, 실업보험 등 사회보험의 도입시기가 1930년대 대공황 이후로, 유럽에 비해 많이 뒤졌다. 그리고 65세 이상 노인을 위한 메디케어(Medicare)와 빈민을 위한 의료부조제도인 메디케이드(Medicaid)를 제외하고는, 일반 국민을 대상으로 한 공적의료보장제도가 부재한 상태이다. 게다가 1980년대 레이건 정부는 사회복지의 축소를 단행하였다. 이후 민주당 정부 하에서도 1996년에 제정된 ‘개인책임과 근로기회 조화법’에 따라 연방정부가 제공하는 공적부조의 수혜연한이 평생에 걸쳐 5년으로 제한되고, 2000년대 공화당 정부 하에서는 공적연금제도의 부분적 민영화 추진되는 등, 미국이 사회정책은 축소와 재편의 압력에 놓였다.

그러나 이번 경제위기를 계기로 미국 복지국가의 전개방향이 달라질 조짐을 보이고 있다. 대표적인 예가 2010년 오바마 민주당 정부에 의해 단행된 공적의료보장제도의 도입이다. 미국 복지국가가 1930년대 대공황기에 태동한 것처럼, 이번 글로벌 경제위기는 미국 복지제도의 근간을 바꾸는 3차원적 변화 수준의 개혁이 될 것인가? 아직 완전한 해답을 얻기는 다소 이르나, 오바마 행정부의 사회정책적 대응을 통해 일부 답을 얻고자 한다.

3) 미국의 금융위기에 대한 사회정책의 대응

(1) 금융위기 극복을 위한 사회정책의 내용: 경기부양패키지와 의료보장 개혁을 중심으로

오바마 행정부는 전임 행정부와는 달리 사회보장의 확대를 지향하고 있다. 구체적으로 의료보장의 확대와 미래에 대한 투자로서 아동과 교육투자를 약속하였다. 오바마 행정부는 금번 경제위기를 극복하기 위해 2009년 한해만 GDP 대비 -13.9%에 달하는 대규모 적자재정을 편성하였다. 경기부양패키지인 “미국의 회복과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act)”은 경제위기로 인해 증대되는 사회적 위험에 적극적으로 대처하고 있다. 2010년 10월부터 집행되는 2010예산(A New Era of Responsibility)에도 사회지출을 늘리고 있다. 이 양자를 통해, 오바마 행정부가 경제위기에 어떤 사회정책적 대응을 하고 있는지 살펴보고자 한다.

7,870억불(약 900조원)에 달하는 부양패키지는 연방정부 건물신축이나 R&D 투자, 그리고 자동차 구입에 대한 세금감면 등 다양한 지출항목도 담고 있는 광범위한 지출패키지이다. 하지만, 이 중에 직접적으로 사회지출과 관련된 항목이 2,464.5억불로 전체 부양패키지의 1/3에 달하여 사회정책적 의미가 심대한 조치라고 할 수 있다(<표 4> 참조). 사회정책의 주요 역점사업은 의료보장지원과 실업급여 확대에 압축될 수 있다. 기타 다양한 빈곤구제 프로그램과 교육비 지원도 우선적으로 고려되고 있다. 주요 프로그램 별로 내용을 살펴보면 다음과 같다(Burtless, 2009).

첫째, 이번 경기부양패키지는 가장 많은 자금을 의료보장에 투여하였다. 먼저 저소득층을 대상으로 하는 의료부조제도(Medicaid)에 871억불을 배정하였다. 의료부조제도는 주정부에서 운영하지만 연방정부가 비용을 공동부담한다. 그런데 주택시장의 붕괴로 주정부의 최대 조세수입원인 재산세와 판매세가 급감하자, 주 정부는 의료부조제도의 축소를 단행할 수밖에 없는 현실이다. 이번 연방정부의 지원은 이러한 의료부조제도의 붕괴를 막기 위한 조치이다. 또한 미국의 대다수 근로자 가구는 사용자가 지원하는 기업의료보험의 혜택을 보고 있는데, 이들이 실직할 경우 연방정부가 최대 9개월 동안 기존 기업의료보험비용의 65%를 지원해주는 제도를 도입하였다.

둘째, 다음으로 비중이 큰 부분은 한시적 실업보험 강화정책이다. 미국 근로자는 실업을 당하면 최대 26주간 기존 소득의 평균 50%정도의 실업급여를 받는다. 그러나 경기부양패키지를 통해 실업자들은 26주 안에 재취업이 안 되어도 추가로 13주에서 최대 20주까지 실업급여를 연장지급 받게 되었다. 그리고 실업급여가 주

<표 4> 경기부양패키지의 주요 사회정책과 예산액

정책영역	프로그램	예산 (억불)	한시/ 영구1)	방향	
노동시장	적극적	실직자 교육훈련과 고용서비스 확충	39.5	한시	지출
	소극적	실업급여의 주당 25불 인상과 20주까지 추가 연장	358	중장기	지출
		실업보험을 비정규직에 확대하도록 유인	70	한시	지출
소득보조	아동	최초 2,400불의 실업급여에 대한 소득세 감면	47	한시	수입
		3인 이상 자녀를 가진 가구의 EITC급여 인상	47	중장기	수입
		학자금 지원기금 부족분 상쇄지원	173	중장기	지출
		아동부양공제: 아동 1인당 최대1,000불까지 세액환급	148	한시	수입
	재정적자 감축법에 의해 20%가 줄어든 연방 아동지원금을 상쇄하는 자금	10	한시	수입	
	노인, 장애인	공적연금과 보훈연금의 장애연금과 보충급여 확대	142	한시	지출
	공공부조	저소득층에 식권(푸드스탬프) 지원	193	한시	지출
서비스	의료	저소득층에 대한 기초생활보장 확충.	50	한시	지출
		노숙자 방지를 위한 임대료 와 보증금 지원	15	한시	지출
	간급구호	저소득층 의료부조제도의 급여대상 확대	871	한시	지출
		7백만명 실직자의 직장의료보험 일시 연장지원금	247	한시	지출
	아동	최하위 지방정부의 구빈사업 지원	10	한시	지출
		최하위 지방정부의 긴급 구호사업 지원	1	한시	지출
		저소득/낙후지역 아동의 발달지원(Head Start)과 Early Head Start 프로그램의 확대	21	한시	지출
		근로가구의 보육지원	20	한시	지출
	노인	학교급식시설확충 지원	1	한시	지출
	노인의 식사와 이동 보장	1	한시	지출	
총계		2464.5			

자료: California Budget Project(www.cbp.org); Amadeo, 2009.

주: 1)한시는 3년 이내, 중장기는 최장 10년짜리 프로그램을 뜻함.

당 25불씩 일률 인상되었다. 그리고 실업급여에 대한 소득세 감면을 단행해 실업자의 가처분 소득을 높여주었다.

셋째, EITC를 포함한 다양한 조세지원과 세금감면을 통해 근로자 가구, 특히 저소득 근로가구의 가처분소득을 높여주고 있다. 그리고 저소득가구의 아동부양공제를 신설해, 최대 1,000불까지 세금환급을 받을 수 있게 하였다. 또 연소득 75,000불 이하 가구의 경우, 최대 400불까지 근로소득에 한해 세금환급을 받게 하였다.

덧붙여, 종래 희망크레딧(Hope tax credit)으로 불리던 대학학비 세금공제도 확대되었다.

한편 2009년 2월말에 의회로 송부된 오바마 행정부의 2010년 예산법안은 앞서 경기부양패키지에 담겨 있던 많은 복지 프로그램의 재정지원을 늘이는 데 주안점을 두고 있다. 그러나 제도적 차원에서 이번 개혁의 최대 역점은 의료보장제도의 개혁이라 할 수 있다. 민주당과 오바마대통령의 대선공약이기도 하였지만, 금융위기로 의료사각지대가 대폭 확대되어 반드시 해결해야 할 과제로 등장했기 때문이다. 2010년 예산법안은 미국 의료보장제도의 비효율을 감소시키고, 전국민개보험시대의 개막을 목적으로 향후 10년간 6300억불을 확보하여 이를 2010 예산에 반영시켰다(OMB, 2009). 마침내 2010년 3월 의보개혁법안이 상하양원을 모두 통과하여 전국민개보험시대를 열 수 있게 되었다. 이번 개혁의 최대 이슈는 공적의료보험의 도입 여부였다. 공적의료보험을 민간의료보험과 경쟁시켜 의료보험시장의 효율을 높이하고자 한 시도는 공화당과 민간의료보험회사의 집요한 반대로 실패로 돌아갔다. 따라서 의료비 통제와 효율화는 제한적인 효과만을 볼 것으로 예상된다. 애초 의도대로 의료보장의 사각지대를 획기적으로 줄일 수 있게 되었다. 중요한 몇 가지만 살펴보면 다음과 같다(양재진, 2010).

첫째, 대부분의 미국 국민이 의료보장의 혜택을 받을 수 있게 되었다. 실업자나 직업이 불안정한 저소득자(4인 가족 기준, 연소득 29,327불 미만)의 경우 의료부조제도인 메디케이드의 혜택을 볼 수 있게 하였다. 이 조치로 1,600만명의 의료사각지대가 해소될 것으로 기대된다. 그리고 상용근로자 50인 이상을 고용하고 있는 중소기업은 의무적으로 종사자들에게 의료보험을 제공하는 등 1,600만명이 의료보험을 신규로 획득하게 될 것으로 예상하고 있다. 2,200만 명은 계속해서 의료사각지대에 남아 있게 될 것으로 예상되지만, 새로이 총 3,200만(메디케이드 1,600만 + 의료보험 신규가입 1,600만)이 의료보장의 혜택을 입게 되어, 이번 건보개혁이 사각지대 해소에 커다란 기여를 하게 되었다.

둘째, 민간의료보험의 공적책임성 강화와 효율성제고를 위해 규제가 대폭 강화되었다. 모든 민간보험회사는 과거 병력이나 건강상태를 이유로 가입을 거절할 수 없게 되었고, 노인의료보험료가 젊은이의 3배 이상을 넘지 못하도록 상한선이 주어졌다. 특히 건강보험 상품거래소(health insurance exchange)가 새로 설치되어,

국가에서 정한 기본급여 패키지를 충족한 의료보험상품만이 거래소에 등록되어 판매될 수 있게 하고 있다. 건강보험상품거래소는 보험약관의 불공정성 및 보험료를 인상의 타당성 검토를 행하고, 비합리적으로 가격이 인상된 상품은 거래소 등록을 취소해 판매중지를 내릴 수 있는 권한도 갖게 된다. 한편, ‘캐딜락’ 의료보험이라고 불리는 고가의 의료보험상품(1인기준 연 10,200불, 가족기준 연 27,500불 이상짜리)에 대해서는 40%의 특별소비세가 부과된다. 의료보험상품의 고급화를 억제해 지나친 의료비의 상승을 막아보려는 노력의 일환이다.

셋째, 이번 건보개혁은 100% 세금으로 지원되는 메디케이드의 확대적용과 신규 민간의료보험가입에 대한 세제 지원을 위해 향후 10년간 총 940억불(약 1000조원)의 예산이 소요될 것으로 추정되고 있다. 이의 충당을 위해 민간의료보험회사, 제약회사, 그리고 의료기기 제조사 등에 부담금 형태로 세금이 부과되고, 캐딜락 의료보험상품에 특별소비세가, 그리고 인공 설탕에 10%의 소비세가 신설된다. 또 메디케어 보험료를 인상하고 대신 메디케어에 투입되던 재정을 전국민보험 실현을 위한 예산으로 돌릴 계획이다.

결론적으로 오바마 행정부는 다른 선진국에 비해 과감한 경기부양책과 사회지출을 시도하였다. 경기부양패키지에 담긴 사회정책의 첫 번째 특징은 단기적 한시대책 뿐 아니라 제도적 변화가 시도되었다는 것이다. 경기부양패키지의 예산 7,870억불 중 대부분인 7,200억불이 2009, 2010, 2011년에 소진되게 되어 있다. 즉 3년짜리 단기 응급성 재정지출 계획의 성격이 강한 것이다. 중장기적인 10년짜리 정책은 대부분 감세정책이며, 사회복지적 의미의 감세는 대학등록금 세액공제, 실업보험 적용확대와 3자녀이상 가구의 EITC 부가급여 정도에 불과하다. 하지만 건강보험개혁에서는 루즈벨트 대통령의 뉴딜시기부터 추진되다가 계속해서 좌절되었던 전국민의료보험이 도입됨으로써 미국 사회정책에서 중요한 제도적 변화가 이루어졌다.

경기부양패키지의 두 번째 특징은 대부분 전통적인 의미의 소득보장과 의료보장에 집중되어 있다는 점이다. 소득보조 부문이 전체 2,464.5억불 중 총 1,896억불을 차지하고 있다. 그러나 응급성 실업대책을 뛰어 넘는 근로가구에 대한 다양한 소득지원 정책과 더불어 EITC 확대, 보육지원 및 아동부양공제 확대, 대학학비 지원, 헤드스타드 확대실시, 직업훈련과 고용서비스 강화 등 사회투자적 성격의 정

책이 포함된 것은 의미가 작지 않다. 특히 전국민의료보험의 도입은 미국 복지국가의 질적 변화가 시도되고 있음을 나타내는 증거이다. 이러한 금융위기 하에서 오바마 정부에서 이루어진 사회정책의 변화는 정책의 기본방향 뿐 아니라 정책의 제도적, 장기적 변화를 수반하였다는 점에서 3차원적 변화가 시도된 것이라 할 수 있다.

(2) '질적 전환 시도와 한계'의 결정요인

그렇다면 이러한 미국복지국가에서 질적 변화가 시도되고 있는 이유는 무엇인가? 첫째, 무엇보다 이번 경제위기가 낳은 사회적 위기의 심각성 때문이라고 할 수 있다. 대공황에는 못 미치지만, 이에 버금가는 실업과 빈곤 문제는 미국 사회보장제도의 취약성을 드러내 주었다. 둘째, 친복지적인 대통령의 집권과 미국 민주당의 상하양원 지배라는 정치적 조건을 거론하지 않을 수 없다. 경제위기 이전부터 미국의 진보진영에서는 소위 '해밀턴 프로젝트'로 대표되는 적극적 조치를 강조하는 사회정책의 신사고가 힘을 얻고 있었다. 오바마의 집권으로, 이러한 사회정책의 패러다임 변화가 실제로 정책화되는 계기가 되었다. 의료보장제도의 공공성을 강화하는 개혁추진도 오바마의 집권과 민주당의 상하양원 지배가 없었다면, 가능하지 않았을 것이다.

그러나 미국 복지국가의 전환이 쉽게 완결되기는 어려울 전망이다. 이번 오바마 행정부의 의료보장개혁은 좋은 예이다(양재진, 2010). 경제위기로 인한 대규모 사회적 위기와 민주당의 압도적인 상하 양원지배, 그동안 건보개혁에 적극적으로 반대해왔던 의사협회, 병원협회, 그리고 간호사협회의 개혁지지, 민간 의료보험회사의 횡포에 대한 국민적 반감, 그리고 GM의 붕괴에서 드러나듯 기업제공 민간 의료보험이 미국 경제의 산업경쟁력을 떨어뜨린다는 폭넓은 공감대에도 불구하고, 이번 의보개혁은 너무나도 힘겹게 진행되어 왔다. 자유주의적 이념의 강고함, 강한 연방제, 그리고 상하양원제 등으로 거부점이 다양하게 존재하는 정치제도적 특징은 이번 개혁의 발목을 잡았고, 최종 순간에 핵심사항인 공적의료보험은 좌절되고 말았다. 그 이유는 표면적으로는 공화당의 끈질긴 반대 그리고 민주당내 보수파의 소극적인 태도 때문이라고 할 수 있다. 하지만 이들이 끝까지 반대투쟁을 이끌고 갈 수 있었던 동력은 민간 보험회사와 공화당의 맹렬 지지층인 자영업

자들의 적극적 반대, 그리고 백인 중산층의 지지유보 때문이었다. 이번 의보개혁은 사실상 중하위 저소득계층을 위한 차상위 공적의료부조의 성격이 강하고, 이를 세금이라는 형태로 부담해야하는 중산층의 반발이 큰 걸림돌이었던 것이다. 이번 의료개혁은 그 역사적 의미에도 불구하고, 미국에서 잔여주의적 복지모델의 틀을 벗어나기가 얼마나 어려운지를 다시금 확인하게 해주었다.

IV. 결론

이 글의 목적은 최근 금융위기에 대한 서구 복지국가의 사회정책적 대응을 살펴보고, 세 국가 사이의 정책대응의 차이가 생긴 요인을 시론적 차원에서 고찰하는 것이다. 연구결과에 따르면 분석 대상이 된 독일, 영국, 미국에서 경제위기는 사회지출의 증대와 더불어 사회정책에 의미 있는 변화를 초래하였고 그 방향은 사회정책의 축소와는 거리가 먼 것으로 나타났다. 정도의 차이는 있지만 독일, 영국, 미국의 경기부양대책에서 사회정책은 큰 비중을 차지하고 있어서 모든 국가들이 금융위기를 극복하기 위해 사회정책의 자동안정화 기능을 적극적으로 활용하고 있음을 알 수 있다. 이러한 금융위기 시기의 사회지출의 확대는 그 이전 시기에 각국에서 추진하던 재정지출억제 정책과 민영화정책이 일정 정도 수정되었음을 의미하였다. 이론적으로 이러한 결과는 경제위기가 단기적, 장기적으로 사회정책을 강화시키는 계기가 된다는 정치적 보상가설의 주장을 뒷받침해주고 있다. 반면 경제위기가 사회정책을 축소한다는 입장은 이들의 사례를 설명하는데 적합하지 않다고 볼 수 있다.

동시에 사회정책 변화의 정도에서 각국의 차이점도 드러났다. 독일에서는 재정건전화 중심의 사회정책 전략이 수요확대전략으로 전환되었다. 또한 투입된 정책수단들로 폭넓고 장기적 정책효과를 지향하였다. 하지만 정책선택에서 기존 정책기조가 부분적으로 온존했기 때문에 독일의 정책전환은 ‘제한적 전환’의 성격을 띤다. 또한 미국에서는 경제위기에 따른 빈곤과 의료사각지대 등 사회문제의 격화는 사회보장망의 심각한 결핍을 부각시키는 계기가 되었고, 이에 기존의 축소와 민영화 중심의 복지정책의 목표와 수단에 질적인 전환이 시도되고 있다. 특히

미국의 사회정책에서 가장 큰 약점으로 지적되던 공적의료보험의 개혁이 급진전되었다. 이런 점에서 미국에서는 경제위기로 사회정책의 '질적 전환 시도'가 추진되고 있다고 할 수 있다. 마지막으로 영국의 신노동당정부는 경제위기에 대처해 사회지출의 확대정책으로 전환하였으나, 이를 사회투자적 사회정책이라는 목표를 유지하면서, 기존 정책수단을 적응시키고 새로운 정책수단을 보충하는 양상으로 진행하였기 때문에, 사회정책 전환의 정도가 가장 낮았다. 전반적으로 단기적 대응을 필요로 하는 경제위기 국면에서도 중장기적 효과를 기대하는 '활성화' 전략이 강조된 것이다.

이러한 사회정책의 전환 과정에서 나타난 여러 요인을 분석해 볼 때 향후 본격적인 연구에 도움이 되는 여러 함의를 발견할 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 각국의 차이는 한 요인이 아닌 여러 요소들에 의해서 복합적으로 설명될 수 있다. 우선 문제의 심각성, 즉 개혁의 필요성은 상당히 중요한 요소임이 밝혀졌다. 개혁의 필요성을 결정하는 요소들인 경제개방의 정도, 경제상황, 기존 사회보장제도의 발전 정도 중에서 경제개방정도나 경제성장과 같은 경제변수보다는 기존 사회정책의 제도적 특성과 발전 정도가 각국의 사회정책적 대응의 형성에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 미국에서 경제상황의 악화는 영국과 독일에 비해 심하지 않았으나 자동안정화장치로서 사회보장제도가 가장 취약하였다. 이로 인해 미국에서 경제위기는 심각한 사회문제를 야기하게 되었고, 이는 미국이 상대적으로 급진적인 정책전환을 추진하게 하는데 필요한 조건을 제공하였다. 이에 반해 이미 상당히 포괄적인 사회보장제도를 가진 영국과 독일에서는 실업문제와 아동 등의 취약집단에 대한 보장확대의 필요성이 제기되었지만, 이를 넘어서는 빈곤과 양극화 등의 사회문제는 크게 공론화되지 않았다. 따라서 전면적 복지제도 개혁의 필요성에 대한 논의는 별로 진전되지 않았다. 다시 말해 문제의 심각성 측면에서 유럽형 복지국가와 미국의 자유주의 국가 간의 차이는 큰 반면, 복지국가의 두 유형인 베버리지형과 비스마르크형 간의 차이는 크게 부각되지는 않았다고 볼 수 있다.

다음으로 정치제도의 거부점과 집권당의 성격도 정책의 차이에 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 가장 급격한 변화를 겪고 있는 미국의 경우 비교적 복지지향적인 민주당의 오바마 정권으로 정권교체가 있었고 새로운 정부는 상하원의 장악

을 기반으로 집권초기의 권력기를 정책변화를 위해 이용하였다. 반면 독일의 경우 경제위기에 대처한 정책결정 시기가 연방의회선거와 겹쳤고, 대연정으로 인해 거부점이 줄어들어 확장적 사회정책으로 전환이 이루어졌다. 하지만 정책전환이 집권하고 있던 보수당 정권에 의해 주도되었기 때문에 그 정도는 다소 제한적이었다. 활성화의 지속으로 특징지어지는 영국의 경우 노동당 정부는 지지율의 변동에도 불구하고 다수제적 정치제도와 거부점의 상대적 부재 속에서 정책의 연속성을 유지할 수 있었다. 아직 평가하기 이르나, 2010년 5월 집권에 성공한 카메론의 보수당 정부는 재정적자의 감축을 위해 축소지향형의 복지정책으로 전환할 것으로 예상되고 있다. 이는 곧 정치권력의 향배가 복지정책의 방향에 얼마나 큰 영향을 미치는지를 보여준다 하겠다.

■ 참고문헌

- 김영순. 2007. “영국의 사회투자국가 실험 - 이념, 정책, 성과와 한국에 주는 교훈.” 《사회보장연구》 23: 171-200.
- 성조니. 2009. “경제위기하에서 영국의 실업과 직업훈련.” 《국제노동브리프》 8: 13-26.
- 양재진. 2007. “사회투자국가가 우리의 대안이다: 사회투자국가 비판론에 대한 반비판.” 《경제와 사회》 75: 319-335.
- 양재진. 2010. “절반의 성공, 미완의 완성: 오바마 건보개혁과 시사점.” 《코리아연구원 현안진단》 160.
- 어기구. 2010. “글로벌 경제위기와 독일의 경제, 사회정책적 대응.” 《한국사회정책》 16: 93-128.
- Albers, J. 1986. “Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise. - Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den fruehen siebziger Jahren.” Politische Vierteljahresschrift 22: 28-60.
- Amadeo, K. 2009. “Economic Stimulus Package in Detail.” <http://useconomy.about.com>
- BMAS(Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales). 2009. *Sozialbericht 2009*. Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales.
- Braun, M. and di Gresia, L. 2003. “Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy.” Working Paper 487, Inter-American

Development Bank.

- Brewer, M. 2008. "Welfare Reform in the UK: 1997-2007." Working Paper, Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Burtless, G. 2009. "New Social Protection for the Economic Crisis: The US Experience." 보건복지가족부 주최 [경제위기 이후 사회통합과 공동번영을 위한 국제 심포지엄] 발표논문.
- Cameron, D. R. 1978. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis." *American Political Review* 72: 1243-1261.
- Dümitz, K. 2009. "Die Arbeitsmarktpolitik der Großen Koalition 2005-2009", Konferenz Bilanz der Großen Koalition, am 26-27. März, 2009 in Bremen.
- Esping-Anderson, G. (ed.). 1996. *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Perspectives*. London: Sage.
- Esping-Anderson, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Anderson, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission. 2006. *European Social Statistics: Social Protection Expenditure and Receipts: Data 1995-2003*. European Commission.
- Garrett, G. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Gavin, M. and Perotti, R. 1997. "Fiscal Policy in Latin America." *NBER Macroeconomics Annual* 12: 11-61.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, P. A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain." *Comparative Politics* 25(3): 275-96.
- Hicks, N. and Wodon, Q. 2001. "Social Protection for the Poor in Latin America." *CEPAL Review* 73.
- HM Government. 2009a. "Building Britain's Future, White Paper Cm 7654." www.hmg.gov.uk/media/27749/full_document.pdf
- HM Government. 2009b. "Working Together - Public Services on Your Side." www.hmg.gov.uk/media/15556/workingtogether.pdf

- HM Treasury. 2008. "Facing Global Challenges: Supporting People through Difficult Times." 2008 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review. London: The Stationery Office.
- HM Treasury. 2009. "Securing the Recovery: Growth and Opportunity." 2009 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review. London: The Stationery Office.
- HM Treasury. 2010. "Securing the Recovery." Budget 2010. London: The Stationery Office.
- Hort, S. O. and Kuhnle, S. 2000. "The Coming of East and South-East Asian Welfare States." *Journal of European Social Policy* 10(2): 162-184.
- Kanbur, R. 2010. "Macro Crises and Targeting Transfers to the Poor." in Spencer, M. and Leipziger, D.(eds.). *Globalization and Growth: Implications for a Post-Crisis World*. World Bank: 109-122.
- Korpi, W. and Palme, J. 2003. "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95." *American Political Science Review* 97: 425-446.
- Kwon, H. 2001. "Globalization Unemployment and Policy Responses in Korea." *Global Social Policy* 2: 213-234.
- Lee, Y. and Sung, T. 2007. "Fiscal Policy, Business Cycles and Economic Stabilisation: Evidence From Industrialised and Developing Countries." *Fiscal Studies* 28(4): 437-462.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lister, R. 2004. "The Third Way's Social Investment State." in J. Lewis and R. Surender, eds. *Welfare State Change: Towards a Third Way?* Oxford: Oxford University Press.
- Lund, B. 2008. "Major, Blair and the Third Way in Social Policy." *Social Policy and Administration* 42(1): 43-58.
- OECD. 2010. "OECD Economic Indicators." <http://stats.oecd.org>
- OMB. 2009. "A New Era of Responsibility: Renewing America's Promise." www.budget.gov
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. 1996. "New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48: 143-179.
- Prasad, N. and Gerecke, M. 2010. "Social Security Spending in Times of Crisis." *Global Social Policy* 10(2): 218-247.

- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Herg.). 2003. *Antworten zur agenda 2010*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Schmidt, M. 2007. "Die Sozialpolitik der zweiten rot-gruenen Koalition(2002-2005)." in Egle, C and Zohlnhoefer, R. Ende der rot-gruenen Projektes, Eine Bilanz der Regierung Schroeder 2002-2005. Wiesbaden. VS: 295-312.
- Schmidt, M. G. 2005. *Sozialpolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS.
- Schmidt, M. G. 2009. "Die Sozialpolitik der zweiten Grossen Koalition(2005 bis 2009), Konferenz Bilanz der Grossen Koalition." am 26-27. Maerz, 2009 in Bremen.
- Seeleib-Kaiser, M. 2009. "Social Policy Stability in Time of Economic Crisis: the Case of Germany." 보건복지가족부 주최 [경제위기 이후 사회통합과 공동번영을 위한 국제 심포지엄] 발표논문.
- Shin, D. M. 2000. "Financial Crisis and Social Security: The Paradox of the Republic of Korea." *International Social Security Review* 53(3): 83-107.
- Skocpol, T. 2002. "What it Will Take to Build a Family-friendly America." in S. A. Hewlett, N. Rankin and C. West (eds). *Taking Parenting Public: The Case for a New Social Movement*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Spilimbergo, A., Symansky, S., Blanchard, O. and Cottarelli, C. 2008. *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF Staff Position Note SPN/08/01.
- Statistisches Bundesamt (Herg.). 2008. *Statistisches Jahrbuch 2008 fuer die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden.
- Taylor-Gooby, P. (ed.). 2001. *Welfare States under Pressure*. London: Sage.
- Verdi(Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft). 2009. "Das Konjunkturpaket II aus sozialpolitischer Sicht." *Sopoaktuell*, Nr.75.
- Walwei, U. 2009. "Finanzkrise und Arbeitslosenversicherung: Wie weit soll und darf sozialer Schütz gehen?" Friedlich Ebert Stiftung.