

# V. 국가 사례연구

## 1장. 유럽국가의 변화

작성자: 이건

소속: 옥스퍼드대학 사회정책학과 박사과정

### 1. 들어가며

21세기 유럽의 복지국가는 빠른 속도로 변화하고 있다. 20세기 중후반까지 유럽의 복지정책과 사회지출은 팽창을 거듭해 왔지만, 1970년대 경제위기 이후 복지국가는 저성장과 인구 고령화로 인해 재정위기에 직면하였고 1990년대부터 연금과 실업보험 등 여러 영역에서 지속적인 개혁을 경험하였다. 그러나 21세기 들어 생산성과 지속가능성을 높일 수 있는 사회투자형 복지정책이 새롭게 대두되면서 가족정책과 교육 등 영역에 대한 투자는 꾸준히 확대되어 왔다(Hemerijck, 2018). 그러던 중 2008년 불어닥친 금융위기와 2020년의 코로나19로 인한 노동시장 충격은 유럽 복지체제의 변동 방향에 불확실성을 더하고 있다.

이 장에서는 코로나19 시기를 포함하여 유럽의 복지체도가 어떻게 변화하고 있는지를 국가별 사례를 중심으로 분석하고, 이를 통해 얻을 수 있는 교훈과 한국에의 함의에 대해 검토한다. III부에서 소개한 ‘포용적 국가와 시민적 연대’, ‘보편적 복지와 지속가능성’, ‘가족의 활성화와 행복한 삶’을 개념적 틀로 하여 (1) 코로나19의 노동시장 충격에 대한 사회정책 대응, (2) 연금제도의 발전과 개혁 동향, (3) 가족 정책의 확대와 가족구조의 변화라는 세 주제를 살펴볼 것이다. 각 주제는 앞서 제시한 세 가지 개념 틀과 밀접한 관련이 있다. 먼저 코로나19가 촉발한 전례 없는 노동시장 위기는 복지국가의 포용성과 사회적 연대가 어떻게 발휘되는지 관찰할 수 있는 좋은 계기이다. 또한 유럽 복지국가의 가장 큰 지출항목인 공적연금의 개혁은 보편적 복지의 지속가능성과 가장 관계가 깊은 정책사례이며, 가족정책과 일-가정 양립은 가족의 활성화 및 개인의 행복과 대응되는 주제이다.

각 정책 분야의 변화 추세는 영국, 독일, 네덜란드, 스웨덴 4개국의 사례

를 중심으로 분석하였다. 네 국가를 선정한 이유는 이들이 서로 다른 유형의 복지국가 시스템을 대표하기 때문이다. 먼저 영국은 자유주의 복지국가를 대표하는 사례로, 제2차 세계대전 이후 포용적인 복지국가를 탄생시켰지만, 1980년대 이후 신자유주의 노선을 걷게 되면서 노동시장 규제 완화, 공공서비스의 민영화, 복지지출 삭감 등이 이루어졌다. 이후 ‘제3의 길’을 표방한 신노동당 정부에서도 시장 친화적인 노선은 크게 변하지 않았고 복지정책의 재분배기능은 악화되어, 현재 영국의 사회적 불평등과 빈곤은 유럽에서 가장 높은 수준이다. 영국의 복지제도는 보편적인 공교육과 공공의료(NHS) 외에는 대부분 선별적이고 낮은 급여 수준을 특성으로 하고 있다. 대표적인 복지정책은 2013년 도입된 Universal Credit이며, 이는 복지지출 효율화를 위해 실업급여를 포함한 6개의 선별급여 항목을 통합하여 대체하는 현금지원 프로그램이다.

독일은 대표적인 보수주의 복지국가로, 기여의 정도에 따라 소득에 비례한 급여를 받는 사회보험의 원리가 사회정책의 근간을 이루고 있다. 또한 산업별·지역별로 노동조합과 사용자 조합이 조직화 되어 단체협약 제도가 발달해 있어 ‘조합주의’(corporatist) 복지국가로도 불린다(Esping-Andersen, 1990). 독일은 연금과 실업보험이 매우 포괄적이고 보편적 건강보험 제도 역시 잘 발달하여 정부의 사회지출 규모가 매우 크지만, 복지혜택의 수준이 고용상태 및 노동시장 지위와 밀접한 관계를 맺는다. 게다가 사회보험은 대부분 공공/민간고용과 자영업 등 직역별로 분절된 구조를 띠기 때문에 북유럽 국가들과는 달리 계층 간 분화가 두드러진 편이다. 독일은 1990년대 이후 하르츠 개혁 등 수차례의 제도개혁으로 실업보험의 재정을 안정화하고 고용을 촉진하는 방향으로 사회정책의 변화를 이루었다.

네덜란드는 독일과 비슷한 조합주의 복지국가로 분류되지만, 직역별 사회보험 외에도 보편적 기초연금과 다양한 사회수당 및 관대한 최저소득지원 등으로 인해 사회민주주의적 요소가 포함된 혼합형 복지국가로 불리기도 한다(Cantillon et al. 2021). 네덜란드는 사회정책과 복지국가가 발달한 것으로 알려졌지만 정부 사회지출의 규모는 서유럽 국가 중 상대적으로 낮은 편이다. 그 이유는 사회정책의 상당 부분이 정부의 규제 하에 민간의 직역 부문을 통해 운영 및 집행되기 때문이다. 또한 네덜란드의 중요한 특징은 노동시장이 유럽 국가 중 가장 유연하다는 것이다. 임금 수준과 복지혜택에 대한 접근성이 높은 양질의 시간제 근로가 발달하여 여성의 노동시장 참여

율이 특히 높으며, 코로나19 이전까지 전반적인 경제상황도 좋은 편이었다.

스웨덴은 북유럽에서도 사회민주주의 복지국가의 전형으로 자주 언급되는 국가이다(Esping-Andersen, 1990). 사회민주주의 복지국가는 사회적 연대와 시민권에 기반한 보편주의 복지모델을 추구하며, 이 때문에 다른 국가에 비해 매우 포용적이고 광범위한 복지급여와 보육 등 사회서비스가 발달하였다. 또한 완전고용을 목표로 하는 적극적 노동시장 및 사회투자 정책과 노동시장 내 성 평등을 촉진하기 위한 보육 지원 정책이 발달하여 남녀 모두 높은 고용률을 유지하고 있다. 그러나 스웨덴을 비롯한 사회민주주의 복지국가 역시 1980년대 이후 세계화와 경제구조의 변화에 적응하기 위해 연금 및 실업보험 등에서 수차례의 복지개혁이 있었으며, 이 때문에 복지정책의 재분배기능이 점차 약화되고 소득 불평등은 증가하는 추세이다.

이 장에서는 (1) 코로나19의 노동시장 충격에 대한 사회정책 대응, (2) 연금제도의 발전과 개혁 동향, (3) 가족 정책의 확대와 가족구조의 변화라는 세 주제에 각각 대응되는 사례분석을 순서대로 제시할 것이다. 각 정책 분야는 현재 한국이 겪고 있는 사회문제 및 정책변화와도 중첩되는 부분이 많은 영역이기 때문에, 각 주제에 해당하는 사례연구를 마무리할 때마다 끌어낼 수 있는 함의를 제시할 것이다.

## 2. 포용과 연대의 복지국가: 코로나19 시기 유럽의 사회정책 대응

오래전부터 복지국가는 사회적 연대의 초석으로 여겨져 왔다. 2차 대전 이후 유럽에서 부상한 사회적 시민권(Marshall, 1950) 논의에 기초한 복지국가는 구성원 모두에게 인간다운 생활을 영위할 수 있는 최소한의 권리를 보장하는 것을 목표로 하였다. 자본주의 사회에서 노동시장 내의 경쟁이 치열해지고 사회적 지위에 따른 불평등이 심각해지면 사회 구성원들 간에 연대감이 형성되기 어렵기 때문에, 노동시장 내 지위와 관계없이 일정 수준의 생활을 보장하는 복지국가는 높은 수준의 사회적 연대와 밀접한 관계를 갖는다(Esping-Andersen, 1990). 또한, 사회권은 단순히 물질적 결핍에서의 해방뿐만 아니라 사회에 참여하고 자아를 실현할 수 있는 자원과 기회를 보장하는 것을 의미한다. 따라서 누구도 사회권에서 배제되지 않도록 하는 복

지국가의 포용성 역시 사회적 연대의 형성에 매우 중요하다.

물론 사회적 연대가 반드시 국가의 복지를 통해 나타나는 것은 아니다. 자발적 지역사회 조직이나 자선단체 등을 통해 국가정책에서 포괄하지 못하는 시민을 보호하고 사회적 연대를 강화할 수도 있기 때문이다. 하지만 가장 체계적이고 포괄적인 사회적 연대는 가장 관대하고 포용적인 복지국가에서 주로 나타난다. 이는 국가복지보다 민간의 비중이 높은 미국과 영국 등 자유주의 복지국가보다 스웨덴 등 사회민주주의 복지국가에서 사회적 불평등의 정도가 낮고 시민적 연대감이 크다는 사실에서 드러난다(Korpi & Palme, 1998). 따라서 사회적 연대는 포용적인 복지국가에서 가장 높게 달성된다고 보아도 무리가 없다.

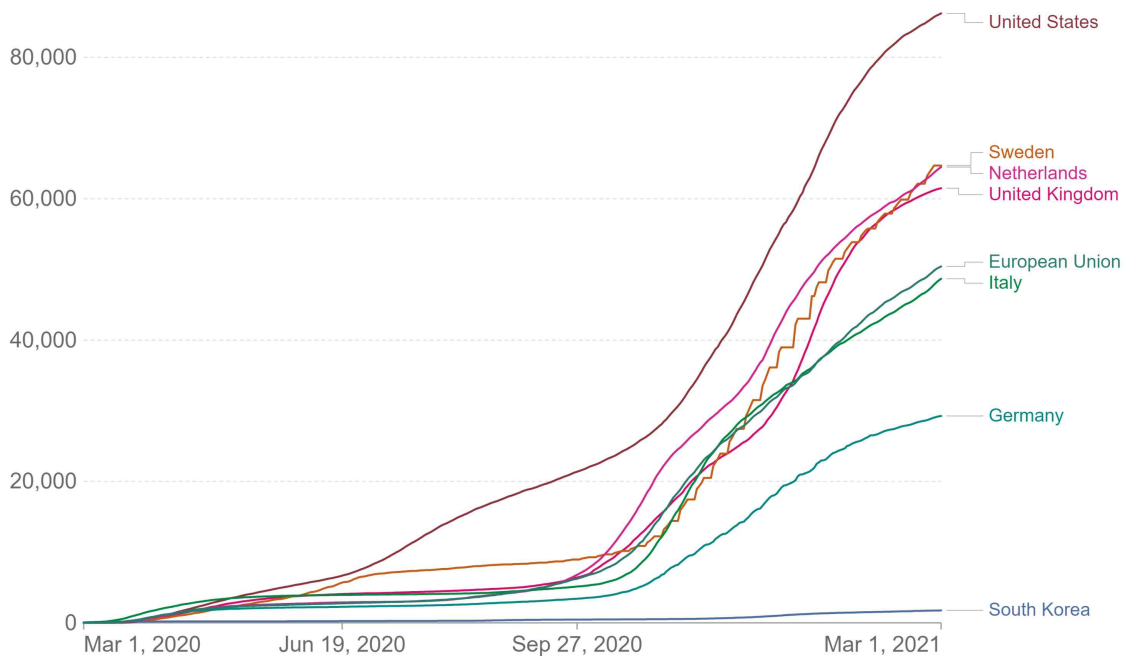
이와 관련하여 최근 유럽에서는 ‘포용적 성장’이 강조되는 추세이다. 포용적 성장은 경제성장의 과실을 분배하는 과정에서 어떤 사회경제적 계층도 배제되지 않는 것을 의미한다. 이는 1980년대 이후의 저성장과 2008년 이후의 금융위기를 겪으며 사회적 불평등과 배제가 심화되면서 더욱 강조되었다. 특히 정규고용 중심의 노동시장 ‘내부자’와 불안정한 노동 등 ‘외부자’ 사이의 커지는 격차는 한국뿐 아니라 유럽에서도 쉽게 관찰할 수 있다(Palier & Thelen, 2010). 이에 따라 유럽연합에서는 기존의 복지제도에 의해 보호받지 못하는 외부자들을 가장 먼저 보호하는 포용적 정책을 더욱 강조하게 되었다(European Commission, 2020).

이번 코로나19로 인한 경제위기는 유럽국가들의 포용성과 사회적 연대를 관찰할 수 있는 좋은 기회이다. 코로나19로 인한 노동시장 충격은 유럽의 모든 국가에서 크게 나타났지만, 피해의 양상은 사회 구성원별로 매우 불균등하게 나타났다. 특히 기존 사회보험 중심 복지정책에서 쉽게 배제되었던 ‘비표준’ 고용상태에 있는 불안정 노동자 및 자영업자들에게 피해가 집중되었다. 가장 취약한 계층을 우선적으로 보호하는 것이 사회적 연대의 일부임을 고려할 때, 유럽국가들이 코로나19 국면에서 어떻게 대응하는지는 유럽 사회의 포용과 연대 수준을 가늠할 수 있는 척도로 볼 수 있다. 따라서 본 사례연구에서는 코로나19 발생 이후 유럽국가들의 정책적 대응을 관찰함으로써 분석 대상이 된 국가들의 포용성과 연대의 수준을 평가하였다.

## 2-1) 유럽의 코로나19와 ‘선별적’ 노동시장 피해

2020년 초 중국 우한에서 발발한 코로나19는 한국보다 북미 및 유럽 등 서구 복지국가들에 더 큰 타격을 입혔다. 처음 한 달은 중국과 인접한 아시아 국가들에서 먼저 퍼져나갔지만, 이후 서양 국가들에서 더 급속히 확산되며 미국 및 유럽 각국에 극심한 피해를 안겼다. 2021년 9월 1일까지 미국의 누적 확진자는 3천9백만 명, 누적 사망자는 64만 명을 넘겼고, 유럽연합에서는 누적 확진자 3천 6백만 명, 누적 사망자 75만 명 이상이 발생하였다 (Ritchie et al., 2020). 이는 인구 대비로 계산할 경우 한국과 비교하였을 때 확진자는 38~44배, 사망자는 16~23배에 달하는 수준이다.

[그림 1] 2020년 3월 이후 1년간 한국과 미국, 유럽 각국의 인구 1백만 명 당 코로나19 누적확진자 수 추이

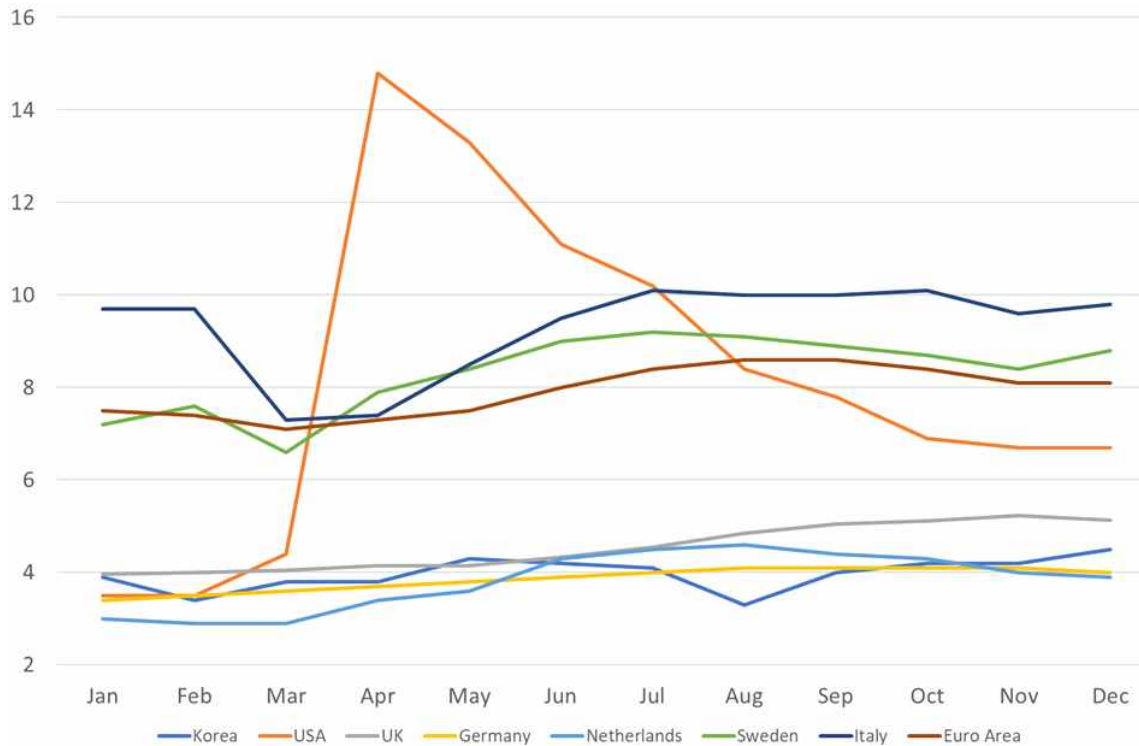


출처: Our World in Data (Ritchie et al., 2020)

위기상황을 타개하기 위해 내려진 봉쇄조치(lockdown) 또는 통금령(stay-at-home order) 등 각종 활동제한 조치는 고스란히 경제적 타격으로 이어졌다. 코로나19 팬데믹의 발발 이후 다수의 국제기구에서 예측한 대로, 2020년 한 해 동안 미국 및 유럽국가들에서 경제성장률은 모두 마이너스 수치를 기록하였다 (World Bank, 2021). 영국과 이탈리아는 각각 -9.8%와 -8.9%로 가장 극심한 경제적 충격을 경험하였고, 독일, 네덜란드, 스웨덴 등

유럽국가들과 미국 역시 -3 ~ -5% 사이의 성장률로 상당한 수준의 경제위기를 겪었다. 반면 상대적으로 성공적인 방역 성과를 거두며 한 번도 전면적인 봉쇄조치를 시행하지 않은 우리나라는 -1%로 경제적 충격 역시 다른 국가들에 비해 덜한 모습을 보였다.

[그림 2] 2020년 한국과 미국, 유럽 각국의 실업률 변화 추이



출처: (OECD, 2021a)

그런데 여기서 특이한 점은, 미국보다 더 큰 수준의 경기침체에도 불구하고 유럽 각국의 일시적 실업률 증가 폭은 미국보다 작았다는 것이다. 각종 봉쇄조치로 인한 노동시장의 타격이 가장 컸던 2020년 3월에서 5월 사이 유럽 대부분 나라에서 급격한 실업률의 증가는 나타나지 않았다([그림 2] 참조). 선진국 중 가장 큰 마이너스 경제성장률을 기록한 영국의 경우 첫 봉쇄조치가 시행된 2020년 상반기 동안 실업률이 거의 증가하지 않았으며, 네덜란드와 독일 등 대륙 유럽국가들도 2020년 내내 우리나라와 비슷한 수준의 낮은 실업률을 유지하였다. 반면 미국은 2020년 2월 3.5%에서 4월 14.5%로 가장 급격한 실업률 증가를 기록하였는데, 이후 실업률은 점차 감소하였지만 코로나19 이전 수준으로는 회복되지 못하고 있다. 미국의 2020년 경제성장률이 대다수 유럽국가보다 양호한 것을 고려한다면 유럽국가들의 양호

한 실업률 추세는 의외의 결과이다.

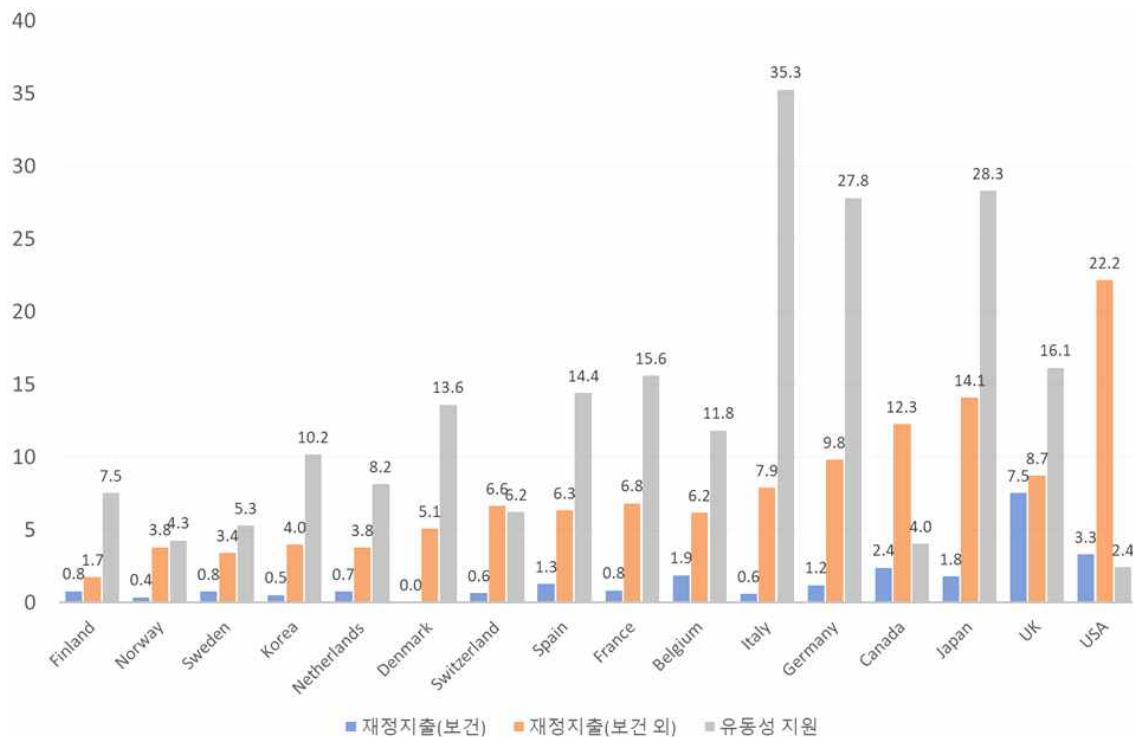
코로나19로 인한 경제위기의 또 다른 특징은 피해 양상이 계층과 직종에 따라 크게 달랐다는 점이다. 공중보건의 위기로 인한 인위적인 이동제한 및 거리두기 조치는 다수의 임금근로자와 자영업자들에게 극심한 경제적 피해를 초래하였지만, 피해의 정도는 노동시장 구성원들 사이에서 매우 불균등하게 나타났다. 가장 뚜렷한 불평등은 재택 및 원격 근무가 가능한 직종과 그렇지 못한 산업의 종사자들 사이에서 발생하였다. 비대면 사업이 사실상 불가능한 음식, 숙박 및 관광업, 문화산업 종사자들은 가장 직접적인 타격을 받은 반면, ICT를 기반으로 원격 근무가 가능한 직종은 대부분 큰 피해를 입지 않았다. 온라인 쇼핑, 슈퍼마켓, 배달업 등은 오히려 코로나19 이전보다 매출이 증가하기도 하였다. 동일 산업 내에서도 고용이 안정되지 않은 비정규직 및 파견직 근로자, 그리고 자영업자들은 가장 먼저 피해를 체감해야 했다(Eichhorst, 2020). 상대적으로 타격이 컸던 업종에 대체로 저숙련 노동자들이 위치해 있었기 때문에, 저소득 가구에서 코로나19로 인한 피해를 더 크게 체감할 가능성이 높았다. 즉, 코로나19는 노동시장 전반에 막대한 피해를 안겼지만, 체감되는 피해의 양상은 매우 선별적이었으며, 이는 기존에 존재하던 불평등을 심화시키는 방향으로 작동하였다.

## 2-2) 유럽 국가들의 적극적 재정확장

코로나19 이후 서구 복지국가들에서 나타난 가장 두드러진 특징은 노동시장 충격에 대한 선제적이고 광범위한 정책적 대응이다. 선별적인 노동시장 피해로 인한 심각한 불평등 증가에 대한 우려와 2008년 금융위기에서 얻은 교훈이 복합적으로 작용하여, 이번 경제위기에서 미국과 유럽국가들은 대부분 막대한 재정적자를 감수하면서 고용지원 및 사회정책에 대한 지출을 즉각 확대하였다 (Moreira & Hick, 2021). 특히 OECD 등 국제기구에서 불평등 억제를 위한 적극적인 복지정책 대응을 권장하였고 유럽연합에서는 1992년 마스트리히트 조약 당시 비준한 ‘GDP 대비 60% 이내의 국가채무’를 유지하기로 한 재정준칙을 일시적으로 중단하였다. 2020년 4월 유럽 연합에서는 5400억 유로 (약 730조 원) 규모의 코로나19 긴급구호기금을 편성하여 회원국들의 고용유지지원 및 소상공인 지원 정책 등에 활용할 수 있게 하였다 (Eurofound, 2020). 서구의 학계와 언론에서는 코로나19 팬데믹을 ‘거시경

제학 재편의 계기’ (The Economist, 2020) 그리고 ‘긴급상황의 케인즈주의’ (Béland, et al., 2021)로 부를 만큼 각국 정부의 확장정책은 급진적이 었다 ([그림 3] 참조). 실제로 서구 대부분의 나라에서 코로나19에 대한 경 기부양책의 규모는 2008년 금융위기 직후와 비교하였을 때 약 3배-5배에 이 르렀다(Moreira & Hick, 2021).

[그림 3] OECD 각국의 코로나19 관련 추가 재정지출과 유동성 지원 (GDP 대비)



- 집계 기간은 2020년 1월부터 2021년 3월 17일까지. 수치는 GDP 대비 %.
- 재정지출은 코로나19에 대한 대응으로 재정수지에 영향을 주는 보건 및 보건 외 지출을 모두 포함. 보건 외 지출은 기업이나 가구, 노동자와 자영업자에 대한 현금지원과 세금감면 등을 포함.
- 유동성 지원은 가계나 기업에 대한 대출이나 자본조달, 채무보증 등을 포함하며, 당장 재정수지에 직접적 영향을 미치지 않지만 장기적인 채무 증가를 유발할 수 있음.

출처: (International Monetary Fund, 2020)

코로나19에 대한 추가적인 재정지출의 규모는 반드시 피해의 크기에 비례하는 것은 아니었다. [그림 3]에서 북유럽 국가들은 코로나19로 인한 피해 역시 다른 국가들만큼 컸음에도 추가적인 재정지출이 훨씬 낮았다. 그 이유는 코로나19 이전부터 존재하던 복지제도의 국가 간 차이에서 찾을 수 있다. 북유럽의 사민주의 복지국가들은 강력한 사회적 연대에 기초하여 노동 시장뿐만 아니라 연금, 의료 등 주요 영역에서 가장 관대하고 포용적인 복지제도를 구축해 왔다(Esping-Andersen, 1990). 노동시장 제도에만 초점을



맞추어 보면, 북유럽 복지국가에서는 전국 단위에서 연대가 이루어지는 중앙집권화된 노동조합이 실업보험을 집행하기 때문에 가장 보장성이 높고 관대한 실업급여체계가 발달해 있다 (Høgedahl & Kongshøj, 2017). 반면 독일, 프랑스 등 대륙 유럽에서는 1990년대 이후 실업보험 및 노동시장 정책에 대한 접근에 있어서 핵심 산업노동자(‘내부자’)와 비표준 노동자(‘외부자’) 사이의 이중구조가 심화되어 왔다(Palier & Thelen, 2010). 노동조합의 조직화 정도와 사회적 연대가 낮은 미국과 영국에서는 실업보험의 수급률과 급여 수준이 가장 낮은 편이다.

이렇게 원래 존재하던 노동시장 보호 시스템의 국가 간 차이가 크기 때문에, 코로나19로 인한 노동시장 충격이 발생했을 때 필요한 추가적인 대응의 필요성이 국가별로 상이하게 된다. 북유럽 국가들의 경우 경제위기 시 기존의 관대하고 포괄적인 실업보험과 함께 상병수당과 생계급여 등의 지출이 자동적으로 늘어나 경제적 타격을 받은 취약계층을 보호하기 때문에 추가적 재정지출의 필요성이 크지 않았다. 따라서 기존 복지정책을 통한 지출을 포함한다면 북유럽 국가들 역시 코로나19 이후 노동시장 및 소득보장 정책에 사용된 총지출은 [그림 4]에 나타난 수치보다 훨씬 더 크다고 보는 것이 합리적이다. 반면 미국과 영국, 일본 등의 국가에서 추가적 재정지출이 매우 컸던 이유는 기존의 복지정책의 급여수준이 낮고 포괄적이지 않아 시민들을 충분히 보호할 수 없었기 때문으로 볼 수 있다(Moreira & Hick, 2021).

### 2-3) 유럽의 주요 대응전략: 고용유지지원 및 단축근로제도

앞서 언급된 실업률 상승 폭에 있어서 유럽이 미국만큼 크지 않았던 이유는 사회정책 대응의 구성과 내용 차이와 깊은 관련이 있다. 영국과 유럽연합 국가들에서 나타난 가장 두드러진 전략은 단축근로(Short-time Work)를 동반한 고용유지지원(Job Retention Scheme) 정책이었다. 고용유지지원 정책은 매출이 감소하는 기간에 직원들의 고용계약을 유지하는 조건으로 일정 기간 근로시간을 단축하거나 휴직을 하는 대신, 정부에서 기업에 임금을 보조하는 정책이다. 2008년 금융위기 당시 독일이 고용유지지원 정책을 통해 경제위기를 빠르게 극복할 수 있었던 경험을 교훈 삼아 유럽연합에서는 회원국들에게 이 정책을 활용할 것을 적극적으로 장려했다(Eurofound, 2021). 이에 따라 유럽연합에서는 코로나19 발생 초기부터 전체 노동자의 20% 이상이 다양한 형태로 고용유지지원 정책의 혜택을 받았다(Eurofound,

2020).

고용유지지원 정책은 경제위기 시 노동자들의 소득감소를 억제할 뿐 아니라 총수요를 진작시키는 ‘자동안정화 장치’의 기능을 한다. 또한 노동자들이 일정 기간 실업 상태에 놓일 경우, 경기가 회복되는 국면에서 재고용과 교육 등으로 인한 사회적 비용이 발생하여 경기 회복을 늦출 위험이 있다. 따라서 고용유지지원 정책은 봉쇄나 여러 활동 제한조치로 인해 경제가 위축되는 기간 고용 관계를 유지함으로써 노동자들의 직업에 대한 숙련도를 유지하고, 코로나19에서 벗어날 시 경기회복을 촉진하는 장점이 있다.<sup>1)</sup>

또한 코로나19 발생 이후 대폭 확대되어 운영된 유럽의 고용유지지원 및 단축근로 제도는 팬데믹 기간 피해를 입은 집단을 집중적으로 지원한다는 점에서 사회적 연대가 발현된 정책으로 평가할 수 있다. 영국, 독일, 네덜란드 등 고용유지지원 정책을 적극 활용한 국가들은 사회적 거리두기로 매출이 일정 이상 감소한 사업체에 고용된 노동자와 자영업자들이 기존 임금의 70%에서 100%까지 받을 수 있도록 하였다. 또한 관대한 급여를 통해 중산층 이상의 노동자들도 타격을 입었을 경우 혜택을 받을 수 있었다는 점에서 포용적인 정책으로 볼 수 있다. 즉, 경제적 피해가 컸던 집단에 사회적 자원을 집중하고, 높은 수준의 급여를 통해 넓은 계층을 포함하였다는 점에서 포용성과 연대가 모두 발휘된 것이다.

반면 미국에서는 이와 같은 고용유지지원제도가 아주 제한적으로만 실시되었고, 이는 미국의 실업률이 유럽국가들과 비교하였을 때 단기적으로 치솟는 원인이 되었다(Béland et al., 2021). 미국은 연방정부의 적극적인 실업급여 확장 노력에도 불구하고 주별로 상이한 실업보험 운영체계 때문에 코로나19 초창기에 효율적인 대응을 하기 어려웠다. 이에 따라 초기에는 (한국의 재난지원금과 같이) 일정 소득 이하의 모든 가구에 일시적인 현금지원을 실시하는 등의 방법으로 코로나19로 인한 경제위기에 대응하였다. 스웨덴 등 북유럽 국가들의 경우 이미 존재하던 고용유지지원제도를 부분적으로 활용하기는 하였으나, 추가 지원의 규모가 크지 않고 실업급여의 수준이 이

---

1) 물론 단축근로 및 고용유지지원제도에 대한 비판 역시 존재한다. 대표적인 비판은 고용유지제도가 현재 고용상태에 있는 노동자만을 보호하기 때문에 노동시장에서 상대적으로 안정적인 지위에 있는 중산층 이상의 노동자들에게 지원이 집중된다는 것이다. 또한 경쟁력이 떨어지는 기존의 직업이 사라지고 새로운 산업이 부상하는 경기변동 국면에서 전자를 정부의 보조금으로 유지하는 등 경직성과 비효율을 초래한다는 단점이 있다.

미 매우 높았기 때문에 고용유지지원보다는 실업보험의 혜택을 받는 경우가 많았다. 스웨덴 등 북유럽 국가들에서 대륙 유럽국가들보다 더 큰 실업률 증가가 나타난 이유도 이러한 요인과 관련이 있다 (Ebbinghaus & Lehner, 2021).

## 2-4) 유럽 각국의 사회정책 대응 사례

본 연구에서는 영국, 독일, 네덜란드, 스웨덴 등 유럽 4개국의 코로나19 발발 이후 처음 1년간의 사회정책 대응을 분석하였다. 분석의 핵심은 정책은 봉쇄령 및 활동제한 조치로 타격을 받은 기업과 노동자들을 집중적으로 지원하는 노동시장 정책이다. 이는 유럽에서 가장 광범위하게 사용된 고용유지지원 정책 외에도 코로나19로 인한 상병수당 확대, 실업보험의 일시적 확장, 그리고 기존 사회보험제도에서 배제되기 쉬운 자영업자, 소상공인, 프리랜서 등 비표준 노동자(non-standard worker)들을 지원하기 위한 정책까지 포함한다. 또한, 우리의 긴급재난지원금과 같이 소득이 감소한 가구에 선별 또는 보편적으로 지급하는 소득보장 정책 역시 다루었다.

영국은 복지국가 유형론에서 미국과 함께 자유주의 복지국가의 대표적인 사례이지만, 코로나19에 대한 노동시장 및 복지정책의 대응은 기존의 유형에서 크게 벗어났다. 영국은 기존 구조에서 근본적으로 부재한 대규모 고용유지지원 정책을 도입하여 독일 등 대륙 유럽과 유사한 방향의 포괄적인 대응을 하였다. 독일은 2008년 금융위기의 경험을 교훈 삼아 코로나19에 대한 사회정책 대응에서도 유럽의 모범사례로 손꼽히고 있으며, 네덜란드의 경우 독일과 유사하면서도 시간제 중심의 유연한 노동시장 구조로 인해 새로운 형태의 정책대응이 있었다. 마지막으로 스웨덴은 다른 국가들과 달리 큰 추가적 재정지출 없이 기존의 복지시스템을 중심으로 경제위기에 대처하였다.

### 2-4-가) 영국<sup>2)</sup>

영국은 코로나19로 인한 봉쇄 및 사회적 거리두기 조치가 시행되자마자 사회정책을 급진적으로 확대하며 신속하게 대응하였다. 먼저 상병수당(Statutory Sick Pay)의 지급을 위한 대기 기간을 없앴으로써 코로나19로

2) 영국의 사례는 주로 Hick & Murphy (2021)를 참조하였다.

인해 자가격리를 해야 하는 노동자들이 신속히 지원을 받을 수 있도록 하였다. 2020년 3월 20일부터는 대규모의 코로나19 고용유지지원 정책(Coronavirus Job Retention Scheme)을 시행하면서 봉쇄조치로 인해 매출이 급감한 사업체의 노동자들이 해고당하지 않는 대신, 일하지 않는 대기 기간 동안 임금의 80%를 정부가 지원하였다. 첫 발표 당시 정책의 시행 기간은 3개월이었고, 월 최대 지급액은 2500파운드(약 400만 원)에 달하여 중산층 이상의 노동자들도 혜택을 받을 수 있었다. 첫 시행 때 시간제 단축 근무가 허용되지 않아 노동자들은 혜택을 받기 위해 완전히 휴직해야 했지만, 점차 확진자 수가 감소하고 제한조치가 완화되면서 수급대상자들의 시간제 근무를 허용하였다.

영국의 고용유지지원 정책은 광범위하게 적용되어 초기 3개월간 전체 임금 근로자의 30% 이상이 이 정책의 수혜를 입었다. 2021년 9월 30일까지 18개월간 누적 1,170만 개의 일자리가 이 정책의 지원을 받았고, 총 700억 파운드(약 110조 원) 상당의 급여가 지급되었다. 막대한 재정부담으로 영국 정부는 2020년 11월부터 임금의 최대 67%까지 보조하고, 최대 지급액은 2100파운드(약 340만 원)까지로 제도를 변경하였다. 또한 고용된 노동자가 수급 상태에서 벗어나 정상 고용으로 돌아올 시 1인당 1000파운드를 기업에 지원함으로써 수급 상태에서 벗어날 유인을 제공하였다.

실업에 대한 대응에서는 Universal Credit(UC)의 실업급여 부분을 주당 20파운드(약 3만 2천 원)만큼 증가시켰으며, 구질활동증명 조건을 3개월간 일시적으로 중단하였다. 2020년 3월 UC의 신청자가 이전 달보다 30% 이상 증가할 정도로 소득감소를 겪은 사람들이 많았는데, 이에 신속하게 대응하려는 조치였다. 고용유지지원 대상자가 아닌 자영업자에게도 이에 상응하는 소득지원책을 실시하였다. 매출이 이전 3개월을 기준으로 30% 이상 감소할 경우 영업이익의 80%를 국가가 지원하였으며, 30% 미만 감소할 경우 영업이익의 30%를 지원하였다. 최대 지원금액이 7500파운드(약 1200만 원)에 달할 정도로 관대한 정책이었다. 하지만 자영업자를 위한 소득보전 정책의 실제 집행은 5월부터 시작되어, 그 이전까지 자영업자들은 UC에 의존할 수밖에 없었다.

종합적으로, 이렇게 관대한 고용유지지원 및 임금보조 체도를 시행한 것은 노동시장의 유연성을 강조해온 영국의 기존 복지국가 시스템과 부합하지

않는 급진적인 변화이다. 여기에 자영업자에 대한 소득지원 정책을 통해 코로나19로 인해 피해를 입은 계층에게 집중적인 혜택을 제공한 것은 사회적 연대의 관점에서 높게 평가할 만하다. 이렇게 예외적인 변화가 가능했던 이유는 기존의 실업급여체제로 위기에 대처하기 힘들 것이라는 인식이 정책당국에 공유되어 있었고, 이전 경제위기에서 큰 성공을 거둔 독일의 단축근로 모델(Kurzarbeit)이 영국을 포함한 인접국들에 적절한 학습기회를 제공했기 때문이었다(Ebbinghaus & Lehner, 2021). 또한 낮은 수준의 기존 실업급여 체계에서는 중산층 이상 노동자들에게 만족스러운 보호를 제공하기 어려웠기 때문에 국민의 지지를 받은 부분도 있다(Hick & Murphy, 2021; Eurofound, 2020). 마지막으로 재정 당국도 코로나19로 인한 경제적 타격이 장기화될 것으로 예상하지 못했고, 단기간의 충격이 지나치게 컸기 때문에 일시적 사회지출 증대가 기업집단과 정치인 및 관료들에게까지 광범위한 지지를 얻을 수 있었다.

하지만 형평성의 관점에서 영국 정책대응의 중요한 한계는 고용유지지원과 실업급여(UC) 사이의 큰 불균형이다. 초기 고용유지지원은 유연한 시간제 단축 근로를 허용하지 않았는데, 이 때문에 고용유지지원을 받고 있으나 직장이 사실상 폐업 수준에 들어간 경우는 실질적으로 실업 상태와 차이가 없었다. 그러나 실업급여보다 고용유지지원이 훨씬 높은 급여를 제공하였기 때문에, ‘사실상의 실업’이라는 유사한 상황에 놓인 노동자들이 실업급여를 받게 될 경우 고용유지지원보다 훨씬 낮은 수준의 혜택을 받는 불평등이 발생하였다. 또한 일정 수준 이상의 자산을 보유하여 UC의 수급대상에서 제외되는 실직자의 경우 고용유지지원과 실업급여를 모두 받을 수 없어 사각지대에 놓이게 되었다(Hick & Murphy, 2021).

#### 2-4-나) 독일<sup>3)</sup>

3월 중 하순부터 독일 대부분 주에서 봉쇄조치가 시행되면서 연방정부는 전례 없는 대규모의 예산을 코로나19로 인한 경제위기 극복을 위해 편성하였다. 독일은 2008년 금융위기 때부터 이미 존재하던 단축 근로제(Kurzarbeit)를 적극적으로 활용하였다. 기존에는 사업체 내 근로자의 30% 이상이 근로시간을 감축해야 할 경우 Kurzarbeit 지원 대상이 되었는데, 2020년 3월부터 근로자의 10% 이상이 영향을 받은 경우로 지원 대상을 확대

3) 독일의 사례는 주로 Cantillon et al. (2021)을 참고하였다.

하였다. 고용주는 실제 근로시간만큼 임금을 지급하는 대신 단축 근로로 임금이 감소한 부분의 60%(자녀가 있을 시 67%)를 국가가 지원하였고, 최대 지급액은 월 7000유로(약 960만 원)로 매우 높은 수준이었다. 또한 수급 4개월째부터는 임금감소분의 70%(자녀가 있을 시 77%), 7개월째부터는 80%(자녀가 있을 시 87%)로 급여 수준이 점차 향상되었다.<sup>4)</sup> 수급기간 중 이전 시기 임금의 총액을 초과하지 않는 선에서 다른 직업을 가지고 추가적인 소득을 올리는 것 역시 가능하였다.

단축근로제의 급여 수준뿐 아니라 보장성 역시 코로나19 시기 크게 향상되었다. 정부는 기존에 있던 임금 감소액에 대한 사용자 부담분을 제거하였고, 임금 감소액에 해당하는 사회보험 기여금도 100% 지원하면서 기업들의 신청 유인을 높였다. 임시직과 파견직 노동자까지 대상을 확대하고, ‘0시간 근로’도 허용하면서 코로나19 이전보다 더 포용적인 정책으로 변화하였다. 이 때문에 2020년 5월까지 전체 임금근로자의 20% 정도가 혜택을 받았는데, 이는 2008년 당시 4%에서 크게 상승한 것이었다. 최대 수급기간도 21개월로 유럽의 모든 고용유지지원 정책을 통틀어 가장 길었다.

실업자 보호에서도 독일은 소득비례 실업보험(실업급여1)의 최대 수급기간을 원래 기준보다 최대 3개월까지 연장할 수 있게 하였고, 최저생계비만을 지급하는 실업부조(실업급여2)의 자산조사를 일시 중단하였다. 자산조사 중단은 주로 자영업자를 겨냥한 것으로, 소득이 급감한 중산층 이상 자영업자들에게도 신속한 지원을 하기 위한 것이었다. 실업급여2를 통해 코로나19 기간 지원 대상인 자영업자들에게는 월 432유로(약 60만 원)를 지원하였고, 자녀가 있을 경우 월 250유로에서 354유로 사이(약 30-40만 원)의 추가적인 지원을 받을 수 있었다. 또한 코로나19 팬데믹이 시작된 직후 자영업자 및 소상공인 즉시 지원 프로그램(Soforthilfe)을 실시하여 5인 이하 사업장에는 9000유로(약 1241만 원), 6인 이상 10인 이하 사업장에는 15000유로(약 2070만 원)의 일회성 지원금을 지급하였다.

또한 학교와 보육 시설이 문을 닫아 자녀 양육을 위해 일을 중단해야 하는 경우 부모 각각 10주간 소득의 67%를 유급 휴가의 형태로 지원하였으며, 한 부모 가정의 경우 1인에게 20주간 지원하였다. 또한 고소득 가구를 제외한 모든 가구에 자녀 1인당 300유로(약 41만 원)의 양육지원금을 지급하고, 자

4) 급여 인상은 독일 대연정 정부 내의 합의를 기점으로 2020년 4월부터 시행되었다.

너가 있는 저소득 가구에는 공공부조 형태로 월 185유로(약 25만 원)의 추가 급여를 지급하였다.

11월에는 코로나19 2차 대유행으로 인한 대규모 봉쇄조치가 다시 내려지면서 기업을 지원하기 위한 추가적인 정책이 도입되었다. 경제활동 제한으로 영향을 받은 기업들은 임대료 등 고정비용의 70%(소규모 사업체의 경우 90%)까지 지원을 받을 수 있었고, 지원액의 상한은 매출 감소분의 75% 또는 3백만 유로(약 41억 원)까지였다.

코로나19 기간 독일은 가장 관대하고 포용적인 사회정책 대응으로 노동시장 인구를 성공적으로 보호한 사례로 평가된다. 여러 연구에 따르면 Kurzarbeit가 코로나19 이후 1년간 보호한 직업이 58만 개에 달할 것으로 추정된다(Eurofound, 2021). 독일 정책대응의 중요한 특징은 기존의 정책을 적극적으로 활용하였다는 점이다. 실제로 자영업자를 대상으로 한 일회성의 긴급 지원금 등을 제외하면 대부분의 정책대응은 기존 정책을 변형·확장한 것이었고, 이 때문에 독일은 코로나19가 시작되자 신속하게 정책대응을 할 수 있었다.

신속한 대응의 정치적 요인으로는 조합주의의 발달로 노동조합과 기업집단에서 여러 정책대응에 지지와 연대를 보내며 빠르게 협조하였다는 점이다. 노사 합의제도가 발달한 덕분에 산업부문별로 합의를 통해 정부의 정책이 신속하고 유연하게 집행될 수 있었는데, Kurzarbeit의 경우 약 45%의 노동자가 노사 합의를 통해 국가 지원기준 이상의 임금 대체율을 적용받을 수 있었다. 산업부문에 따라 노동자들이 임금 감소액의 90%까지 지급받는 경우도 있었다(Eurofound, 2021). 또 다른 요인으로는 기독교민주당-사회민주당 대연정 정부에서 정당 간 합의 문화가 정착되어 위기상황에서 신속한 합의가 이루어졌다는 점이다(Cantillon et al., 2021).

#### 2-4-다) 네덜란드<sup>5)</sup>

네덜란드 역시 다른 국가들처럼 2020년 3월 중순부터 식당과 카페 등 상업 시설의 영업을 중단시키고, 학교와 보육센터의 문을 닫는 등 강력한 사회적 거리두기 정책을 시행하였다. 경제활동 제한조치에 상응하는 사회적 보호를

5) 네덜란드의 사례 역시 독일의 사례와 함께 Cantillon et al. (2021)에 자세히 설명되어 있다.

위해 네덜란드 정부는 3월 17일부터 일시적 고용유지지원(NOW) 정책과 일시적 자영업 지원(TOZO) 정책을 시행하였다. 이는 기존에 있던 단축근로와 실업급여가 혼합된 형태의 임금보조 제도(WTV)를 중단하는 대신 코로나19 기간 동안 적용하는 것으로, 처음에는 3개월만 시행할 것을 발표하였으나, 3개월 단위로 꾸준히 연장되어 최종 2021년 9월까지 실시되었다.

NOW는 고용 관계를 유지하는 조건으로 사용자에게 임금의 최대 90%를 지원하는 매우 관대한 정책이다. 기업은 나머지 10%를 부담하여 NOW의 혜택을 받는 노동자들은 원칙적으로 기존 임금의 100%를 수령할 수 있었다.<sup>6)</sup> 사업체의 매출이 기존의 20% 이상 감소할 경우 지원을 받을 수 있었으며, 매출 감소 정도에 비례하여 지원의 규모가 결정된다. 실제 집행 방식은 우선 사업자들이 자발적으로 제시한 코로나19 기간 기대 매출액을 기준으로 지원금을 지급하고, 3개월이 지난 후 실제 매출액과 비교하여 최종 지원액을 확정 한 후 부족한 금액을 추가 지급하거나 사업주들이 초과 금액을 상환하는 방식이다. 지원 대상에는 상용직뿐 아니라 계약직, 임시직 노동자들까지 모두 포함되었고, 수급기간 중 유연한 형태의 단축 근로도 허용되어 네덜란드의 유연한 노동시장에서 포괄적인 정책의 기능을 할 수 있었다. NOW를 통해 평균적으로 한 사업체당 7만 유로(약 9600만 원)의 지원금을 수령하였으며, 임금근로자의 약 30% 정도가 혜택을 받았다.

TOZO는 자영업 종사자들에게 제공되는 추가적인 공공부조 정책이었다. 가구소득이 국가에서 공시한 최저수준에 못 미칠 경우, 1인 기준 월 1,050유로(약 145만 원), 부부 기준 월 1,500유로(약 207만 원)의 고정 급여를 받을 수 있었다. 일반적인 공공부조 제도와 다른 특징은 자산을 조사하지 않고 가구소득만을 조사하여 행정절차를 간소화하고 더 많은 자영업자들이 혜택을 받을 수 있다는 것이다. 초기 3개월간 약 30만 명의 자영업자들이 TOZO의 혜택을 받았다. 또한 TOZO는 소득지원에 더해 최대 10,157유로(약 1400만 원)의 용자를 제공하기도 하였고, 경제활동 제한조치로 타격을 받은 사업체들에 4000유로(약 550만 원)의 일회성 지원금을 지급하기도 하였다.

영국의 고용유지지원 및 자영업자 지원책과 마찬가지로 네덜란드의 NOW와 TOZO는 기존 시스템에 없던 새로운 정책을 도입한 것이었다. 이는 자영업자

---

6) 2021년 여름부터 최대 지원액이 기존 임금의 80%로 수정되었고, 기업의 부담분이 점차 증가하였다.



와 유연 근로자들의 비중이 높은 네덜란드 노동시장의 특성을 반영한 보호 전략이었으며, 코로나19로 인해 이들이 가장 큰 타격을 받았기 때문이기도 하였다. 기존의 임금보조 제도(WTV) 하에서는 상당수의 유연 근로자들과 자영업자들이 배제되었다. 게다가 대량실업의 발생을 억제하지 않고 실업보험을 통해 노동자들을 보호하고자 했다면, 기여에 비례하여 혜택을 받는 사회보험 방식으로 인해 많은 저소득 노동자들이 소득감소의 위험을 떠안았을 것이다. NOW와 TOZO는 이러한 위험에 대응하기 위한 포용적인 정책으로 평가할 수 있다.

#### 2-4-라) 스웨덴<sup>7)</sup>

스웨덴은 코로나19 발발 초기 ‘집단면역’을 추구하는 듯한 독특한 전략으로 주목을 받았다. 실제로 2020년 3월에는 다른 나라와 같은 엄격한 경제활동 제한조치나 학교를 닫는 정책 등을 시행하지 않고 정상상태를 유지하고자 노력하였다. 그러나 시간이 지날수록 의료체계에 부담이 가중되고 사망자는 급격히 증가하였으며, 큰 규제 없이도 시민들의 자발적인 활동이 줄어들며 노동시장도 큰 타격을 입었다.

스웨덴은 노동시장 위기에 대응하여 단축근로 및 임금보조 제도인 Korttidsarbete를 활용하였다. Korttidsarbete는 2013년부터 이미 존재했던 제도였지만, 경제위기 때만 사용할 수 있다는 제한이 있었다. 2020년 3월부터 정치권에서는 경제위기를 선포하고 Korttidsarbete를 활성화해야 한다는 주장이 논의되었고 4월부터 본격적으로 제도를 시행하였다. Korttidsarbete를 적용받은 노동자는 근로시간의 60%까지 단축하면서 기존 임금의 90-95%를 수령할 수 있었다. 이 중 45%는 국가가 지원하고, 나머지는 고용주가 부담하였으며 최대 지급액은 월 44,000크로나(약 596만 원)였다. 코로나19 확진자가 급증했던 2020년 6월과 7월, 그리고 2020년 12월부터 2021년 3월까지 근로시간의 80%까지 감축할 수 있었고, 임금의 최대 60%까지 국가에서 보조할 수 있도록 정책을 일시적으로 확장하였다.

그러나 스웨덴의 Korttidsarbete는 유럽 다른 국가의 고용유지지원 정책과 비교해 사용자의 부담분이 큰 편이어서 기업의 신청 유인이 크지 않았고, 임시직/계약직/파견직 노동자들은 제도의 혜택에서 제외되었다. 이 때문에

7) 스웨덴과 북유럽의 사례는 Greve et al. (2021)을 참조하였다.

전체 임금근로자의 10% 내외만 Korttidsarbete의 혜택을 받았다.

스웨덴 정부는 또한 코로나19 초기부터 상병수당 지원을 확대하였다. 자가 격리를 해야 하는 노동자를 위해 원래 사용자 부담이었던 상병수당을 일시적으로 국가가 지원하였으며, 2주간 임금의 80%를 지급하였다. 확진자가 아니어도 합병증 위험으로 자가에 머물러야 하는 경우까지 상병수당 지원 대상을 확대하였고, 신청 후 수급까지의 대기 기간을 없앴으며 의사 확인서 제출도 일시적으로 중지하였다.

실업보험에도 추가적인 공적 재원을 투입하였다. 실업급여의 최대 지급 금액을 인상하고, 수급대상이 아니었던 20시간 미만의 시간제 근로자들도 실업보험급여를 받을 수 있게 되었다. 수급을 위한 최소 기여금 납부 기간도 하향 조정하여 수급대상자를 추가적으로 확대하였다. 또한 사회보험 형태로 운영되던 육아휴직의 최대 사용기간도 일시적으로 연장하였다.

소규모 사업체와 자영업자를 지원하기 위한 추가적인 지원도 시행하였다. 사용자 부담의 사회보험 기여금 납부를 2020년 3월부터 일시적으로 중단하고, 매출이 30% 이상 감소한 사업체에 대한 추가적인 현금지원을 2개월 단위로 실시하였다. 음식·숙박업종 등 타격이 큰 산업에는 임대사업자가 임대료를 할인해줄 경우 최대 25%까지 국가가 보조해주었다. 자영업자에게는 각종 세금감면의 혜택이 부여되고, 코로나19로 매출에 영향을 받은 자영업자들은 최대 월 24000크로나(약 325만 원)의 현금지원을 받을 수 있었다. 반면 최저생계보장의 기능을 하는 일반 공공부조제도에는 특별한 변화가 나타나지 않았다.

스웨덴 역시 독일과 같이 코로나19 시기 대부분 사회정책 대응이 기존 정책을 변형·확장시킨 것이었다. 자영업자 및 타격을 입은 사업체에 대한 일시적인 현금지원과 세제 혜택을 제외하면 완전히 새로운 정책을 찾기는 어려웠다. 이는 [그림3]에서 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들의 추가적인 재정 지출이 적은 이유 중 하나로 평가할 수 있다. 다른 국가들과 뚜렷이 다른 점은, 임금보조제도인 Korttidsarbete의 사용자 부담이 커서 다른 국가에서 처럼 광범위하게 사용되지 않았고, 비표준 노동자들을 제외하였다는 점이다.

그러나 스웨덴은 기존의 제도를 통해 포용적인 복지국가를 유지하고 취약 계층을 보호할 수 있었다. 실업보험의 소득대체율이 전반적으로 높은 편이고, 대부분의 노동시장 인구를 포함하였을 뿐 아니라, 코로나19 기간에는 일시적으로 최소 수급자격을 완화하여 최대한 많은 노동자들이 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 또한 대면 활동의 감소로 타격을 입은 소규모 사업체와 자영업자에 대한 집중적인 지원을 매 달 꾸준히 실시하였다는 점에서 포용성과 연대성을 유지하였다고 평가할 수 있다.

## 2-5) 결론

코로나19가 팬데믹으로 변진 직후, 미국과 유럽의 복지국가는 대부분 전례 없는 규모의 재정지출을 통해 노동시장 위기에 대응하였다. 하지만 실업률에 나타난 단기적 충격은 국가마다 크게 달랐는데, 이는 국가마다 상이한 사회정책 대응전략과 관계가 있다. 독일과 영국을 중심으로 한 유럽의 주요 정책은 ‘고용상태 유지’ 전략으로 요약될 수 있다(Ebbinghaus & Lehner, 2021). 이들은 대규모의 단축근로 및 고용유지지원 정책을 중심으로 유능 노동력이 실업 상태에 이르는 것을 방지하여, 여러 제한조치가 풀리고 경기가 회복되는 국면에서 노동시장 인력이 빠르게 업무에 복귀할 수 있도록 지원하였다. 이는 영국과 대륙 유럽국가들에서 북유럽과 미국과 비교해 단기적인 실업률 증가가 적은 주요한 요인이 되었다.

반면 스웨덴 등 북유럽 국가들은 부분적으로 단축근로 및 임금보조 정책을 활용하였지만, 이는 사용자에게 상대적으로 큰 부담을 부과하였기 때문에 그 역할은 제한적이었다. 대신 급여 수준이 높고 포괄적인 기존 실업보험을 적극적으로 확대하였으며, 그 결과 실업률 상승 폭은 큰 편이었지만 노동시장 인구는 효과적으로 보호할 수 있었다. 미국의 경우에는 대규모 고용유지 지원정책이 부재하여 단기적인 실업률 상승이 가장 크게 일어났다. 실업급여 역시 주별로 운영방식이 상이하여 코로나19 발발 직후 신속하게 대응하기에는 한계가 있었고, 이에 연방정부에서는 2020년 3월 한국의 재난지원금과 유사한 가구 단위의 대규모 현금지원을 실시하였다.

여기서 주의할 점은 실업률 상승이 적은 것이 반드시 바람직한 것은 아니며, 더 나은 정책적 성과를 의미하는 것도 아니라는 점이다. 고용유지지원

프로그램을 통해 고용상태를 유지하고 있지만 일을 하고 있지 않다면 실업 상태와 실질적인 차이가 없을 수도 있기 때문이다. 특히 팬데믹 초기 영국의 고용유지지원 정책에서는 유연 근무가 아닌 완전한 휴직만을 지원하였고, 독일과 네덜란드의 단축근로 프로그램도 0시간 근로를 허용하였다. 따라서 국가 간 사회정책 대응전략의 차이는 경제적 성과의 차이가 아닌 ‘실업 방지’와 ‘실업자 보호’ 중 어디에 중점을 둘 것인가에 대한 전략적 선택의 문제로 볼 수 있다.

종합적으로, 고용유지지원 및 단축근로 정책을 적극적으로 활용한 영국, 독일, 네덜란드와 실업자 보호에 초점을 둔 스웨덴 모두 사회적 연대와 포용성 측면에서 높게 평가할 수 있다. 정책의 외형과 전략은 달랐지만, 중산층 이상을 포함하여 코로나19 시기 피해가 컸던 집단에 지원을 집중하였다는 점에서 포용성과 연대가 발현된 정책으로 사회 전반의 지지를 받을 수 있었다. 또한 기존 제도에서 보호하지 못하던 노동자들에게까지 지원을 확장하였다는 점에서 강한 포용성을 엿볼 수 있다. 새로운 단축근로 및 고용유지지원 정책을 도입한 영국은 기존 실업급여의 급여 수준이 매우 낮아 중산층 이상을 보호하기 어려웠고, 네덜란드의 경우 코로나19 이전의 임금보조제도(WTV)에서는 유연 근로자들이 배제되었다. 새로운 정책의 신속한 도입은 이러한 기존 제도의 한계를 명확히 인식한 가운데 이루어졌다. 다만 영국의 경우, 고용유지지원과 실업급여의 급여 수준 차이가 지나치게 커서 사실상 비슷한 실업 상태인 수급자들 사이의 불평등이 발생하였다는 점은 한계로 지적된다(Hick & Murphy, 2021).

팬데믹 이후 유럽의 정책변화에서 주목할 부분은 단기적 정책변화가 장기적, 근본적인 제도의 개혁으로 이어질 것인지 여부이다(Béland, et al., 2021). 코로나19 시기의 경험은 사회적 위험이 누구에게나 닥칠 수 있다는 점을 환기하였다는 점에서 복지정책에 대한 지지도나 시민적 연대의식에 유의미한 변화를 가져올 수도 있다. 또한 팬데믹 이후 사회경제적 불평등의 심화가 예상되고, 기존 복지제도의 한계가 드러났다는 점에서 코로나19는 ‘포용과 연대의 복지국가’로 나아가는 분기점이 될 수 있다.

물론 현재까지의 추세를 보면 코로나19에 대응하기 위한 조치들이 장기적인 정책으로 채택될 가능성은 낮아보인다. 지난 18개월간 도입된 추가적 정책들은 대부분 일시적 조치(temporary measures)라는 이름과 함께 종료 시

점을 명시하고 있기 때문이다. 하지만 장기적인 보건·복지정책의 개혁 논의는 여러 국가에서 활발히 일어나고 있다. 영국은 코로나19 기간 많은 문 제점을 드러낸 노인 요양 시설 개선 논의와 국민건강서비스(NHS) 등 보건 시스템의 재정비 등이 정치적 의제로 부상하였다. 실제로 2021년 9월 노인 요양 서비스 확충과 국민의 장기요양 비용부담 경감을 위한 국민보험(NI) 기여금 1.25%p 인상안이 의회에서 가결되었다. 따라서 코로나19 이후 유럽의 장기적인 정책변화가 어떻게 나타날지는 시간을 두고 연구해야 할 주제이다.

### 3. 보편적 복지과 지속가능성: 유럽의 연금개혁을 중심으로

공적연금제도는 서구 복지국가 시스템에서 가장 오래된 사회정책이다. 연금제도 역시 다른 정책들과 마찬가지로 복지국가의 유형과 이념적 지향(자유주의, 보수주의, 사회민주주의 등)에 따라 규모와 형태에서 큰 차이를 보이지만, 가장 큰 규모의 사회지출이자 가장 넓은 범위의 수급자를 포괄하는 정책이라는 점은 서유럽 어느 국가에나(심지어 미국에도) 해당하는 특징이다. 19세기 말 독일에서 처음 시작된 공적연금제도는 20세기 초 유럽 대부분의 나라로 확산되어 20세기 중반에는 모든 선진국에서(급여 수준의 차이는 있지만) 사실상의 보편적 복지정책으로 자리 잡았다. 그러나 20세기 후반 인구 고령화와 경기침체를 겪으면서 공적연금제도의 지속가능성에 의문이 제기되기 시작하였고, 이에 대응하여 복지국가에서는 각기 다른 방식으로 연금개혁이 이루어졌다.

이 장에서는 서유럽 연금제도의 변천과 연금개혁을 중심으로 보편적 복지와 재정적 지속가능성에 대해 검토한다. 사례연구의 대상으로 연금제도를 선정한 이유는 21세기 유럽 복지국가의 포용성과 지속가능성의 균형이라는 목표와 가장 밀접한 관계가 있는 사회정책이기 때문이다(Marin, 2013). 우선 언급했듯이 공적연금은 모든 유럽 정부의 사회지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목이자, 상위부터 하위계층까지 가장 넓은 범위의 수급자를 포괄하는 정책이다. 모든 공적연금제도가 보편주의적인 원리로 설계된 것은 아니지만, 오늘날 서유럽의 성숙한 연금제도에서는 거의 모든 고령자가 최소 한 종류 이상의 연금급여를 수급하고 있다는 점에서 사실상 보편주의 정책에 가깝다.

두 번째로 재정조달에 있어서 서유럽의 공적연금제도는 구조적 문제로 지속적인 개혁의 압력에 노출되어왔다. 2차대전 직후부터 지금까지 거의 모든 서유럽 공적연금제도는 부과식(Pay-as-you-go) 재정구조로 운영되고 있는데, 이는 현재 노동시장 인구가 납부한 일반 조세 또는 기여금으로 현재의 노령 인구를 부양하는 구조이다. 개인이 일하는 동안 미래에 받을 연금을 자신의 계정에 적립하는 방식과 달리, 부과식 재정구조는 노동시장 인구보다 연금을 지급하는 인구가 늘어날수록, 노동생산성이 저하되어 조세/기여금 수입이 감소할수록 재정 건전성이 악화되는 구조이다. 즉, 인구 고령화와 경제성장률 둔화에 상대적으로 취약한 구조이기 때문에, 저성장과 고령화가 이미 오랜 기간 이어진 유럽에서 공적연금의 지속가능성은 매우 긴급한 문제이다.

마지막으로, 공적연금의 개혁은 어느 나라에서나 가장 정치적으로 민감한 소재 중 하나이기 때문에 서유럽 국가들의 연금개혁과정은 연구할 가치가 있다. 한국에서 2007년과 2018년 국민연금의 지속가능성을 둘러싼 개혁 논의가 큰 사회적 논란이 된 것처럼, 유럽에서도 오랜 기간 연금개혁은 사회구성원들 간의 첨예한 대립을 초래해 왔다. 연금개혁은 지속 가능한 복지정책을 위해 반드시 이루어져야만 하는 것이지만, 유권자들 누구도 반기지 않는 데다 광범위한 이해관계가 얽혀있기 때문에 정치인들이 가장 피하려는 의제 중 하나이다(Pierson, 1996).

서구 공적연금의 역사를 살펴보면, 연금제도는 크게 20세기 초 형성기, 전후 연금제도 확장기, 1990년대 이후 재편기를 거쳐 발전해 왔다(Ebbinghaus and Gronwald, 2011). 20세기 초 유럽에서는 불완전한 형태의 공적연금과 민간의 직역연금이 산발적으로 공존하는 상황에서 공적연금의 영역이 점차 확대되었고, 이는 2차 세계대전 직후 기초연금 중심 제도(영국, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴)와 사회보험형 제도(독일, 프랑스, 이탈리아)로 나뉘어 정착하게 되었다. 전후의 급격한 경제성장으로 복지국가에 중산층 이상의 노후 생활 수준을 보장할 방안을 마련하기 위해 여러 보충연금과 민간연금을 발전시켰다. 독일 등 전통적인 조합주의 국가들은 사회보험형 연금의 소득대체율을 인상하여 민간 연금시장이 형성되는 것을 억제하였고, 보편적인 기초연금이 형성된 국가들은 소득비례 부분을 보충하기 위해 각기 다른 해결책을 내놓았다. 영국은 낮은 수준의 공적 소득비례연금을 도

입하였으나 민간연금으로의 이탈(opt-out)을 허용함으로써 민간 중심의 소득비례연금이 형성된 반면, 스웨덴은 모든 임금근로자에게 보충연금 가입을 의무화함으로써 소득비례 부분까지 국가에서 담당하였다. 네덜란드와 덴마크는 특이하게 사실상의 공적연금 기능을 하는 민간 직역연금을 발전시켰다.

1970년대 이후 복지국가는 저성장과 대량실업, 인구 고령화를 경험하면서 재정압박에 직면하였다. 이에 따라 여러 개혁의 시도가 있었지만, 이미 부과형 재정구조가 강하게 정착했기 때문에 급격한 개혁은 잘 일어나지 않았다. 독일 등 조합주의 복지국가에서는 주로 관대한 공적연금 급여를 감축하고 기여율을 인상하는 데에 주력하였다. 일찍이 민간주도 소득비례연금을 발전시킨 영국, 네덜란드, 스위스는 민간 직역연금의 규제를 지속적으로 강화하였고, 사회민주주의 국가들은 국가 주도의 보충연금 위에 개인연금을 도입하였다. 특히 스웨덴은 보편적 기초연금을 폐지하고 소득비례인 보충연금을 중심으로 공적연금체계를 전환하고, 급여지급 방식을 확정급여(DB)에서 명목확정기여(NDC)로 전환하는 등 급진적 개혁을 단행한 대표적 사례가 되었다.

이 장의 사례연구에서는 영국, 독일, 네덜란드, 스웨덴 등 국가별 연금제도의 발전과정을 개괄적으로 살펴보고, 1970-80년대 경제위기 이후에 제기된 공적연금의 재정위기를 해결하기 위해 어떠한 개혁이 있었는지 분석한다. 그리고 이에 기초하여 현행 연금제도의 보편성과 지속가능성을 평가하였다. 평가의 기준은 지속가능성을 높이면서 정책의 포용성 및 보편주의와 어떻게 균형을 맞추었는지다. 거의 모든 유럽 국가에서 지속가능성을 높이기 위해 공적연금의 기여율을 인상하고 급여를 감축하는 한편, 민간연금의 비중을 강화하였다. 그 결과 공공과 민간부문이 혼합된 다층연금구조는 21세기 서유럽 연금제도의 중요한 특징이 되었지만(Immergut et al., 2007), 개혁 이후 많은 국가에서 고령 빈곤과 불평등이 증가하였다. 퇴직한 고령자에게 최소한의 생활 수준을 보장하는 것은 보편적 사회권의 보장과 밀접한 관련이 있기 때문에, 본 사례연구에서는 고령 빈곤율과 불평등의 수준을 포용성의 척도로 활용하였다.

### 3-1) 영국 - 낮은 기초연금과 민간 중심 소득비례연금의 강화

역사적으로 영국의 연금제도는 보수당과 노동당의 정권교체기마다 잦은 개혁을 겪었지만, 낮은 수준의 기초연금과 민간주도 소득비례연금이 혼합된 구조는 크게 바뀌지 않았다. 20세기 초 극심한 노령 빈곤이 심각한 사회문제로 대두되자 이를 해소하기 위해 소득/자산조사에 기반한 노령연금을 도입한 것이 시작이었고, 2차 세계대전 직후 집권한 노동당은 이를 기초연금(BSP)으로 확대하였다. 기초연금은 임금근로자와 부양가족, 자영업자까지 포괄하였으나 소득/자산조사와 낮은 급여 수준 때문에 빈곤 완화 효과는 크지 않았다(Ebbinghaus and Gronwald, 2011).

낮은 수준의 기초연금은 민간 중심의 직역연금과 개인연금이 보완하였다. 1960년대부터 공적 소득비례연금이 도입되었으나 급여 수준이 낮았고, 민간 직역연금으로의 대체(opt-out)를 허용하여 민간 중심의 연금구조가 정착되었다(Bridgen and Meyer, 2011). 특히 1980년대 대처(Thatcher) 정부 이후 직역연금뿐 아니라 개인연금까지 공적 소득비례연금을 대체할 수 있도록 확장하면서 공적연금의 재정부담을 줄이고 민간연금의 역할을 강화하였다. 그러나 민간연금에 대한 강한 규제와 높은 운영비용 때문에 저임금 노동자들은 직역연금 및 개인연금에 가입하기 어려웠고, 소득비례연금의 사각지대에 놓이게 되었다.

1997년 이후 신노동당(New Labour) 집권기에 영국의 연금제도는 포용성과 지속가능성이라는 두 가지 목표를 모두 달성하기 위해 대대적인 개혁이 이루어졌다. 민간주도의 연금체계를 유지하는 대신, 소득 및 연금급여가 일정 수준 미만인 가구를 대상으로 Pension Credit을 도입하여 노령 빈곤을 완화하려 하였고, 저임금 노동자의 공적 소득비례연금(SERPS) 급여를 인상하며 S2P라는 명칭으로 개편하였다. 이후 신노동당은 정부와 독립된 연금위원회(Pension Commission)을 발족시켜 그들의 제안을 연금개혁에 적극적으로 반영하였다. 이에 따라 2012년부터 국민고용저축신탁(NEST)을 설립하면서 모든 사업장에서 민간연금의 자동가입을 의무화하였다. 이렇게 직역연금을 보편화하는 대신 공적 기초연금(BSP)과 소득비례연금(S2P)은 2016년부터 하나의 기초연금으로 통합하고 급여 수준을 크게 인상하였다.

이에 따라 2016년부터 적용되는 개정안에서 연금 수급 개시연령에 이미 도달한 고령자들은 기초연금(BSP)과 소득비례연금(S2P)에 가입되지만, 이를



S2P는 민간연금으로 대체할 수 있다. 2016년 이후 수급 개시연령에 도달한 수급권자부터는 공적 소득비례연금(S2P)이 폐지되었으며, 대신 일정 수준 인상된 급여의 기초연금만이 제공된다(Bridgen and Meyer, 2011). 공적연금 수급 개시연령은 남성은 65세, 여성은 60세였으나 2018년에 65세로 상향조정되었고, 2020년 10월부터 66세로 상향되었다. 또한 기대수명 증가에 맞추어 2026년에서 2028년까지 단계적으로 67세까지 상향조정될 예정이다.

기초연금의 최대수급액은 2016년 이전까지 주당 119.30 GBP(약 18만 원)였으나 2016년 이후 개시연령에 도달하는 수급자부터는 주당 155.65 GBP(약 23만 원)으로 인상되었고, 매년 물가상승률과 임금상승률 중 높은 수치에 연동된다. 최대수급액을 받으려면 2016년 이전에는 수급연령 이전까지 최소 30년 이상 국민보험(NI)에 기여하는 것을 조건으로 했으나 2016년 개정안부터는 35년 이상의 기여를 인정받아야 하고, 최저수준의 기초연금을 수령하려면 10년 이상의 기여를 인정받아야 한다. 기초연금을 받지 못하거나 가구 소득이 최저생계 기준(2016/17년 1인 가구 기준 주당 155.60 GBP, 2인 가구 주당 237.55 GBP)에 미치지 못하는 이들에게는 최저보장연금(Guaranteed Credit)이 지급된다(OECD, 2019a).

종합적으로, 영국의 연금제도는 민간부문의 비중이 높아 재정적 지속가능성 측면에서는 유럽에서 가장 양호한 수준이다. 그러나 공적 기초연금의 낮은 급여 수준과 기여 기간 부족에 따른 감액 및 배제로 인해 포용성과 불평등 완화 측면에서는 높게 평가할 수 없다. 30년 미만 기여 시 급여가 삭감되기 때문에 여성 및 불안정 노동자들은 배제되거나 매우 낮은 금액을 수령할 수밖에 없다. 따라서 영국의 노령 빈곤율은 약 15% 정도로 유럽 국가들 중에서 상대적으로 높은 수준이다. 특히 최근 연구에 의하면 중위소득 40% 미만의 극심한 상대빈곤에 처한 고령자 비율은 1980년대 이후 지속적으로 증가하였다(Ebbinghaus, 2021). 게다가 2000년대 이후 민간연금의 확정급여(DB)방식의 기금이 대부분 확정기여(DC)방식으로 전환되면서 소득비례연금 수급자들 간 불평등이 커지게 되었다. 또한 2008년 금융위기로 인해 민간연금기금 대부분이 타격을 받으면서 Pension Credit에 의존하는 저소득 고령자가 크게 증가하였지만(Whiteside, 2017), 이마저도 소득/자산조사를 조건부로 하여 사각지대를 낳고 있다.

### 3-2) 독일 - 사회보험형 공적연금과 지속가능성 향상을 위한 노력<sup>8)</sup>

독일 연금제도는 1990년대부터 최근까지 이어진 연금개혁에도 불구하고 여전히 사회보험형 복지국가의 전통이 강하게 남아 있다. 독일은 1889년 비스마르크(Bismarck) 수상에 의해 최초로 노령 및 장애연금을 국가정책으로 도입한 것으로 유명하다. 조합주의에 기반하여 노사 합의를 통해 운영되었던 소득비례형 공적연금 및 여러 직역연금제도는 20세기 초반에 점차 확장되어 2차 세계대전 이후 현재와 같은 형태로 정착되었다. 1957년 독일 기독교민주당 아데나워(Adenauer) 수상에 의해 새롭게 자리 잡은 공적연금제도는 전후의 경제성장에 힘입어 60%가 넘는 높은 소득대체율을 적용하였고, 부과형 재정조달과 확정급여(DB) 방식을 통해 전쟁 시기 사회보험 수급권을 축적할 수 없었던 전후의 노인세대를 포용할 수 있었다. 국가가 보장하는 안정적이고 관대한 공적연금 급여 덕분에 일부 고소득 직군을 제외하고 민간 직역연금은 크게 발달하지 못하였다.

그러나 1970년대 이후 석유파동 및 경제위기로 인한 충격이 발생하면서 독일 연금제도는 위기를 맞게 되었다. 대량실업으로 노동시장 인구의 연금 기여는 급감하였지만, 실업률을 낮추기 위한 전략으로 관대한 조기퇴직 제도가 도입되면서 고령자들은 실질적으로 58세부터 장기실업급여와 조기퇴직급여 등을 수령할 수 있게 되었다. 거기에 1990년대 이후 통일과 급속한 고령화로 인해 사회보장지출이 급증하면서 공적연금재정도 위기를 맞게 되었다. 고령화와 성장률 둔화에 취약한 부과형 재정구조로 인해 공적연금제도를 개혁하지 않을 수 없는 상황이 된 것이다.

1989년 연금개혁에서 집권세력인 기독교민주당-자유민주당 연합정부는 야당, 노동조합 및 사용자연합과의 대대적 합의를 통해 향후 25년간 점진적으로 연금개시 연령을 높이고, 급여 수준을 낮추며 조기퇴직 시 연금급여를 추가 감액하는 등의 개혁을 단행하였다. 이는 정당과 노사 등 주요 정치세력 간에 도출된 타협안으로, 연금개혁이 선거 의제가 되는 것을 막기 위해 갑작스러운 개혁 대신 ‘보이지 않게’ 서서히 조기 퇴직률을 낮추고 재정적 지속가능성을 점진적으로 높이려는 전략이었다.

1990년대에도 급여 소득대체율을 낮추고 재정위기를 완화하기 위한 여러

8) 독일 연금제도의 역사적 변천은 대부분 Ebbinghaus & Gronwald(2011)를 참고하였다.

시도가 있었으나, 가장 두드러진 구조적 개혁은 2000년대 초반 사회민주당과 녹색당 연정 시기에 나타났다. 정부는 2001년 노령저축법안(Old Age Savings Act)의 시행을 통해 직역연금과 개인연금을 전략적으로 육성하고자 하였으며, 기금 적립을 통해 금융시장에서 투자수익을 증대시켜 연금체계의 지속가능성을 높이려 하였다. 이에 따라 개인연금(Riester & Rürup Pension)이 정책적으로 도입되고, 직역연금과 개인연금 운용에 국가보조금 및 세제 혜택이 제공되었다. 또한, 2004년에는 공적연금 개시연령 및 소득 대체율 계산에 ‘지속성 요소’ (sustainability factor)가 도입되면서, 고령화 정도에 따라 급여 수준이 점차 감축되고 공적연금개시 표준연령은 2029년까지 65세에서 67세로 점진적으로 늘어날 예정이다.

수차례의 개혁을 겪었음에도 현재 독일 연금체계의 가장 큰 축을 차지하는 것은 여전히 소득비례형의 공적연금(GRV)이다. 이는 소득이 있는 국민은 의무가입되는 부과형 연금으로, 임금근로자는 사실상 모두 가입되어 있다. 기여율은 현재 18.6%로 고용주와 근로자가 절반씩 부담하지만, 20%로 2025년까지 증가할 예정이다. 기여율이 적용되는 연 소득에는 상한이 존재하여 고소득층은 상대적으로 낮은 소득대체율을 적용받게 되는데, 현재 상한은 연 소득 85,200유로(1억 1500만 원)이다. 퇴직 전까지 최소 5년 이상의 기여를 인정받아야 수급 자격이 생기며, 실업 기간의 일부와 자녀 양육으로 인한 경력의 공백도 연금 기여 기간으로 인정받을 수 있다(OECD, 2019a). 2000년대 초반의 직역연금 및 개인연금 육성 정책에도 현재 65세 이상 고령자 연금급여의 80% 이상이 공적연금(GRV)에서 지급될 정도로 공적연금의 역할은 강력하다. 다만 현재 공적연금의 소득대체율은 51% 내외로 과거의 70%보다 많이 낮아졌으며, 부족한 소득대체율은 직역연금과 개인연금이 보충하고 있다(OECD, 2019a).

2005년부터는 소득/자산조사를 기반으로 고령자 최저소득(*Grundsicherung im Alter*) 제도가 도입되어 시행되고 있다. 이는 연금제도의 한 축으로 설계된 것은 아니나, 연금 총액이 최저생계 기준에 미달하는 65세 이상 저소득 고령자의 생활을 보장하는 역할을 한다. 최저소득 제도는 2000년대 초반 일련의 개혁으로 공적연금이 상당 부분 감축된 이후 발생한 사각지대를 해소하기 위한 것으로, 이 덕분에 노동시장 경력이 거의 없는 여성, 장애인 등의 고령자들도 최소한의 혜택을 받을 수 있다. 2017년 기준 1인당 최저생계 기준은 연 9,768유로(약 1,320만 원)이며 이에 미달한만큼 급여액이 정

해진다(OECD, 2019a).

직역연금에는 주로 고소득 노동자들이 가입되어 있다. 이는 공적연금 기여율 상한을 초과하는 고소득 노동자들의 노후 소득을 보충하고, 그들의 사회경제적 지위를 유지하기 위한 제도이다. 공무원과 농민, 특수 전문직 종사자는 원래 의무가입 형태의 직역연금을 따로 운영하였으나 이들은 2005년부터 공적연금(GRV)으로 통합되었다. 반면 공무원이 아닌 공공부문 노동자의 직역연금은 의무가입 및 명목확정기여(NDC) 형태로 유지되고 있으며, 민간 부문에는 현재 다섯 개의 직역연금이 운용되며 확정기여(DC)와 확정급여(DB) 방식이 공존하고 있다. 민간 직역연금은 대륙 유럽형 조합주의 전통이 강하게 반영되어 노사 합의로 자율적으로 운영된다.

독일의 고령 인구 내 소득 불평등은 유럽 및 OECD에서 중간 이상으로 낮지 않은 수준이지만, 노령 빈곤율은 9.6% 정도로 유럽에서 중간 이하에 해당하는 양호한 수치이다. 소득 불평등이 유지되는 것은 연금체계가 소득비례 사회보험 중심으로 발달하여 은퇴 이전의 소득 격차가 연금제도를 통해 재생산되는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 공적연금의 높은 보장률과 노년기 최저소득을 보장하는 공공부조의 도입 덕분에 공적연금 급여 수준의 점진적 감축에도 고령 빈곤은 증가하지 않고 있다. 따라서 독일은 급격한 개혁보다는 장기적이고 점진적인 제도 변화로 연금제도의 지속가능성을 높이면서 포용성을 크게 희생하지 않은 사례로 평가할 수 있다.

### 3-3) 네덜란드 - 관대한 기초연금과 조합주의 기반의 직역연금

네덜란드의 연금체계는 크게 공적연금인 기초연금(AOW), 민간주도의 직역연금, 개인연금의 3대 축으로 구성된다. 직장 단위로 분절적인 영국의 직역연금과 달리 네덜란드의 직역연금은 법적 가입의무는 없지만, 노동조합과 사용자연합의 단체협약으로 91%의 임금노동자가 가입되어 있어 ‘사실상’ 보편적이며(quasi-universal) 공적 소득비례연금과 같은 기능을 수행한다. 이에 네덜란드의 연금체계는 조합주의에 기반한 가장 성숙한 다층연금체제로 여겨진다(Ebbinhaus and Gronwald, 2011).

네덜란드의 공적연금제도는 초창기에 급격한 변화를 겪은 후 급격한 구조개혁 없이 현재까지 지속되고 있다. 1913년 출범한 최초의 공적연금제도는

소득비례를 원칙으로 하였지만 많은 인구를 배제하였고 급여 수준 역시 매우 낮았다. 이후 2차 세계대전을 거치며 영국의 영향을 받아 1947년 소득/자산조사 기반의 정액 급여로 개편되었고, 1956년에 이를 보편적 기초연금(AOW)으로 확대하였다. 또한 기초연금이 도입되기 오래전부터 부족한 공적연금 급여를 보완하기 위해 산업/사업장별로 자발적인 직역연금이 형성되고 있었고, 이는 전후 크게 확대된 기초연금과 더불어 네덜란드 연금체계의 한 축을 이루게 되었다(Ebbinghaus and Gronwald, 2011).

기초연금은 2018년 기준으로 66세부터 수령할 수 있었으나 개시연령은 2021년까지 67세로 단계적으로 상향조정되었다. 월 최대 수령액은 2021년 기준 1인 가구 1,226.60 EUR (약 165만 원), 2인 가구 1,677.10 EUR(약 226만 원)이며, 최저임금의 70%에 맞추어 2년마다 상향 조정된다. 최대 수령액은 50년 이상 거주해야 수령할 수 있으며, 1년 미달할 때마다 급여액이 2%씩 삭감된다. 고령자 중 급여액이 일정 수준에 미달할 경우 소득/자산조사를 통한 최저생계급여를 지급받을 수 있다.

직역연금의 개시연령은 직역 기금별로 다르지만, 표준 은퇴연령은 67-68세이다. 민간 직역연금은 시간제 등 비정규 고용을 포함한 임금노동자들에게 거의 대부분 제공되고 있으며 2015년을 기준으로 약 319개의 직역연금기금이 운용되고 있었다. 그중 67개는 산업별 기금이며 240개는 개별 사업장 단위로 운영된다. 재원은 대부분 적립식(Pay-as-you-go)으로 운영되며 기여율은 임금과 근로조건 등의 단체협약 시 협상을 통해 결정되며, 노사 모두가 분담한다. 직역연금의 약 94%는 확정급여(DB) 방식으로 지급되며 그중 99%는 생애 평균임금의 70%를 지급한다. 이때 생애 평균임금의 70%는 기초연금과 직역연금을 합산한 금액을 기준으로 계산하기 때문에 직역연금급여액은 기초연금 수령액에 따라 조정될 수 있다(OECD, 2019a).

1947년 현행 연금제도의 뼈대가 정착된 후 기초연금과 민간 직역연금 모두 급격한 개혁 없이 급여 수준 및 보장범위의 세부조정만 거치며 현재까지 발전해오고 있다. 가장 큰 개혁은 1985년 유럽연합의 성 평등 규정을 따라 기초연금 수급권을 가구에서 개인 단위로 변경한 것이다. 1997년에는 재정적 지속가능성을 높이기 위해 기초연금 유보기금(AOW Reserve Fund)이 도입되었다. 직역연금 역시 1990년대까지 대부분 ‘은퇴 전 최종임금’을 기준으로 급여를 계산하던 방식이 2000년 금융시장 악화 이후 대부분 ‘생애 평균

임금' 을 기준으로 계산하는 방식으로 전환된 것을 제외하고는 큰 구조적 전환이 발생하지 않았다(Anderson, 2007). 2008년 금융위기 이후 적립식 운용을 하는 직역연금이 대부분 큰 타격을 입으면서 65세에서 67세로 퇴직연령의 단계적 상향조정이 결정되었고, 고용주들은 확정기여(DC) 방식으로 전환을 점차 요구하기 시작하였다(Anderson, 2011).

보편적 기초연금의 높은 급여 덕분에 네덜란드의 65세 이상 노령 빈곤율은 약 3%로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준의 소득 불평등을 보인다(Ebbinghaus, 2021). 이는 기초연금의 사각지대가 거의 없을 뿐 아니라 최저임금에 연동되어 평균임금의 약 30% 수준을 지급하기 때문이다. 이렇게 높은 수준의 보편적 기초연금을 달성할 수 있었던 정치적 이유는 네덜란드 사회가 오랜 기간 큰 분열 없이 기독교민주당(CDA) 중심의 연정으로 강한 연대성을 발휘하였기 때문으로 평가된다(Anderson, 2007). 또한 기초연금과 직역연금이 연동되어 생애 평균임금의 70%를 맞추어야 하는 규정 때문에 직역연금을 운용하는 노사 모두 기초연금의 삭감을 선호하지 않았다.

민간 직역연금 역시 급여의 상한액이 없어 매우 높은 수준의 소득대체율을 보이며, 비정규 고용을 포함한 대부분 노동자가 가입되어 있어 사실상의 공적연금 기능을 수행하는 점 역시 낮은 불평등과 노령 빈곤율이 나타나는 이유이다. 포괄적이고 관대한 기초연금과 직역연금 때문에 네덜란드의 연금체계는 OECD 국가 중 가장 보편주의적이자 포용적인 제도로 평가할 수 있다. 그러나 직역연금이 대부분 인구 고령화에 취약한 확정급여(DB) 방식으로 운용되기 때문에, 지속가능성을 확보하기 위해 확정기여(DC) 방식으로 전환하려는 사회적 압력이 점차 거세질 것으로 예상된다. 다만 직역연금은 노동자와 사용자 간의 산업/사업장별 단체협약을 통해 운용되기 때문에 국가에서 개입할 여지가 크지 않아, 직역연금이 노사 합의를 거쳐 어떻게 변화할지는 더 지켜볼 문제이다.

### 3-4) 스웨덴: 기초연금에서 사회보험 체계로의 구조적 전환

스웨덴은 부과형 연금제도의 지속가능성을 높이기 위한 구조적 개혁에 성공한 대표적 사례로 언급된다. 초기 스웨덴은 공적 연금제도의 형성과정에서 보편적인 기초연금제도를 발전시켰다. 19세기 말부터 이미 공무원 및 대

기업을 중심으로 직역연금이 형성되고 있었으나, 산업노동자는 대부분 배제되었고 고령화 및 고령 빈곤의 지역 간 격차 심화가 사회문제로 대두되었다. 이에 1913년 보수당 정부는 보편적 공적연금을 도입하였고, 사회민주당 정부는 이를 보완하여 1948년 소득/자산조사가 없고 부과식으로 운영되는 보편적 기초연금으로 발전시켰다(Ebbinghaus and Gronwald, 2011).

이후 사무노동자 등 중산층 이상에서 기초연금의 부족한 소득대체율을 보충하라는 사회적 요구가 있었고, 이에 따라 1960년 의무가입의 소득비례연금(ATP)을 도입할 수 있었다. ATP는 확정급여(DB)를 지급하고 유보기금을 두며 부과식으로 재정을 운영하였다. ATP는 급여에 상한이 존재하였으므로 중산층 이상에서 직역연금은 ATP의 상한액을 초과하는 부분의 소득을 보충하는 방식으로 개편되었다. 1970년대에는 산업노동자단체 역시 직역연금 구성에 합의하면서 거의 모든 임금근로자에게 직역연금이 보장되었다(Lindquist and Wadensjö, 2011).

그러나 1980년대부터 저성장, 인구 고령화, 조기퇴직의 증가 등으로 스웨덴의 연금제도는 재정적 지속가능성을 의심받으며 사회적 논쟁의 대상이 되었다. 이에 대응하여 1994년 당시 연립정부는 초당적인 협의체를 구성하여 연금개혁안을 마련하면서 모든 정당의 동의를 얻을 수 있었다. 개혁안에 따라 공적 소득비례연금(ATP)은 부과식 재정조달과 명목확정기여(NDC)형 급여체계를 특징으로 하는 보편적 소득연금(Income Pension) 및 적립식의 할증연금(Premium Pension)으로 개편되었고, 기초연금은 소득연금이 최저기준에 미달할 시에만 지급하는 보증연금(Guaranteed Pension)으로 대체되었다. 스웨덴의 연금체계는 이 시기부터 기초연금에서 소득비례연금 중심으로, 확정급여형에서 확정기여형으로 구조적 전환을 이룬 것으로 평가받으며, 보증연금은 기초연금 대신 최저생활을 보장하는 안전망 역할을 하게 되었다. 또한, 개인별 연금계정을 자유롭게 운용이 가능한 할증연금의 도입은 재정부담 위험의 일부가 국가에서 개인으로 전가되었음을 의미하였다(Ebbinghaus and Gronwald, 2011). 공적연금개혁의 영향으로 직역연금 역시 대부분 확정급여(DB)에서 확정기여(DC)형으로 개편되었다.

개혁으로 연금급여가 감축되고 지속가능성이 향상되었음에도 스웨덴의 연금제도는 높은 소득대체율과 보편주의를 특징으로 한다. 공적연금은 크게 소득에 비례한 급여를 받는 소득연금과 할증연금을 중심으로 노령자의 최저

생계를 보장하는 보증연금이 보완하는 형태로 구성된다. 소득연금은 부과방식으로 재원을 운영하면서 개인이 퇴직 전까지 가상계좌(notional account)에 기여금을 납입하고, 노동시장에 참여할 동안 기여한 가치만큼 퇴직 후 연금으로 환산하여 지급하는 명목확정기여형(NDC) 연금이다. 기여율은 총임금의 14.88%이고 사용자와 노동자 모두가 분담한다. 급여에는 상한이 존재하며 급여액은 퇴직 시점의 코호트 기대수명과 기대 임금상승률 및 이자율을 고려하여 계산하므로 인구구조변화에 기금이 타격을 받지 않는다. 할증연금(PPM)의 경우 적립식으로 재원을 운영하며 개인별 계좌에 총임금의 2.33%를 적립하고 퇴직 후 확정기여형(DC) 급여를 수령한다. 할증연금의 개별 계좌에 적립된 금액은 가상계좌와 달리 개인이 비교적 자유롭게 투자할 수 있다. 소득연금과 할증연금 모두 61세부터 지급이 가능하며, 지급개시를 미룰수록 월 급여액이 증가한다.

보증연금(Guarantee Pension)은 기초연금을 대체한 것으로 기여분의 부족으로 소득연금이 낮은 퇴직자들에게 최저생계비를 보장하는 기능을 한다. 2015년 기준 최대수급액은 40년 이상 거주자 기준 연 94,788 SEK(약 1150만원)로 평균임금의 약 22% 수준이며, 3년 이상 거주자부터 보증연금 수급권이 부여된다. 또한 소득연금이 높아질수록 보증연금은 이에 비례하여 감소하며 소득연금 연 136,728 SEK(약 1658만 원)까지 보증연금을 받을 수 있다. 보증연금의 지급 여부를 정하는 데에는 오직 소득연금 급여만이 고려되며, 할증연금이나 다른 민간연금, 근로소득 등은 고려되지 않는다(OECD, 2019a).

지역연금은 민간연금이지만 전체 임금근로자의 90% 이상에게 제공되어 사실상의 공적연금 기능을 수행한다. 고도로 중앙집권화된 노사 간의 단체협약을 통해 운영되기 때문에 단 4개의 지역연금만이 존재하며, 그중 2개는 공공부문, 2개는 민간부문 종사자를 위한 것이다. 지역연금은 대부분 확정기여(DC) 방식으로 운영되며, 급여의 상한이 없어 공적연금의 낮은 소득대체율을 보완하는 데에 큰 역할을 한다.

오랜 기간 스웨덴의 노령 빈곤과 불평등은 매우 낮은 수준이었으나, 1990년대의 개혁 이후 스웨덴의 연금제도는 더 이상 유럽에서 가장 평등한 제도가 아니게 되었다(Ebbinghaus, 2021). 이제 스웨덴의 노령 빈곤율은 약 10% 정도로 유럽에서 중간 정도에 해당하는 수치이다. 1994년 개혁으로 스웨덴



은 공적연금의 재정 안정화를 이루는 대신 재분배의 기능을 약화시켰다. 특히 개혁 직후인 2000년대 초에는 노인빈곤율이 일시적으로 급증하였다. 그러나 약 47%에게 지급되는 보증연금의 높은 보장성과 노사 합의를 통해 운영되는 사실상 보편적인 민간 직역연금의 역할로 고령자 내 불평등에 대한 대처는 양호한 편이다. 소득연금이 공적연금의 중심이 되지만, 보증연금의 급여 수준이 높은 데다 민간연금이 사실상 공적연금의 기능을 하면서 연금 개혁 이후에도 노령 빈곤의 급증을 어느 정도 억제할 수 있었다. 그래서 혹자는 스웨덴의 연금을 지속가능성과 포용성 사이의 균형을 맞추는 최선의 정책으로 평가하기도 한다(Marin, 2013).

### 3-5) 유럽 연금개혁에서 얻는 교훈

영국, 독일, 네덜란드, 스웨덴은 각기 다른 유형으로 초기 연금제도를 형성하였지만, 1970년대 이후 저성장과 인구 고령화의 영향으로 공적연금의 지속가능성이 사회적 의제로 떠오른 것은 공통적이다. 이에 영국은 공적 소득비례연금을 대폭 축소하고 최종적으로는 기초연금과 통합하였으며, 그 자리에 민간 직역연금과 개인연금이 형성되는 것을 촉진하였다. 또한 금융시장 위기에 취약한 민간연금에 대한 규제를 강화하였으나, 이 때문에 저임금 노동자들에게 사각지대가 발생하였다. 기초연금 및 공적 부조 역시 급여 수준이 매우 낮아 영국의 고령 빈곤율은 꾸준히 증가하였다.

독일은 30년 넘는 긴 시간 동안 점진적으로 기여-급여의 비율을 조정하고 퇴직 연령을 높이는 등의 전략을 통해 개혁의 충격을 넓게 분산하는 한편, 낮아진 소득대체율을 보충하기 위해 민간 연금시장을 전략적으로 육성하였다. 또한 고령자를 위한 공적 부조를 새롭게 도입하여 고령 빈곤 및 불평등의 증가를 억제하였다. 네덜란드는 애초에 기초연금 외에는 모두 노사 합의로 운영되는 민간직역연금이 연금체계의 중심이었기 때문에 공적연금은 재정위기에서 상당히 자유로울 수 있었다. 관대한 보편적 기초연금을 통해 가장 낮은 고령 빈곤율을 유지하고 있지만, 직역연금은 여전히 고령화에 취약하기 때문에 점차 재정압박이 증가할 것으로 예상된다. 스웨덴은 1994년 사회적 대타협을 통해 가장 급진적인 연금개혁을 단행하여 지속가능성을 크게 향상시켰다. 공적연금의 막대한 감축으로 고령 빈곤 및 불평등은 증가하는 추세이지만, 관대한 보증연금의 존재로 보편주의가 크게 훼손되지는 않았다

고 볼 수 있다.

이렇게 네 국가는 1980년대 이후 각기 다른 방식으로 공적연금의 재정위기에 대응하였다. 그중 네덜란드를 제외한 세 국가는 상당히 급진적인 연금개혁을 경험하였다. 이들 국가에서 얻을 수 있는 첫 번째 교훈은 연금개혁을 실행하기 위해서는 광범위한 사회적 합의가 필수적인 조건이라는 것이다. 영국은 신노동당 집권기에 정부와 독립적인 전문가 및 이해당사자로 구성된 연금개혁 위원회를 설치하여 그들의 제안을 수용하면서 사회적 공감대를 얻을 수 있었다. 독일의 기독교민주당-자유민주당 연합정부는 야당, 노동조합 및 사용자연합 등 광범위한 정치세력과 오랜 논의 끝에 타협안을 마련하였고, 스웨덴은 초당적인 협의체를 통해 급진적 개혁을 위한 사회적 대타협을 이루었다. 연금개혁은 정치적으로 가장 민감한 사안이며 장기적 과제이기 때문에 어느 한 정권의 의지만으로 할 수 있지 않으며, 개혁의 지속성을 위해서는 정당 간, 사회 구성원 간 광범위한 합의를 반드시 동반해야 한다.

두 번째 교훈은 연금개혁의 영향은 넓은 기간에 걸쳐 분산시키는 전략이 바람직하다는 것이다. 재정 건전화를 위한 개혁은 누군가의 급여를 감축하거나 기여를 인상하는 것을 동반하기 때문에 개혁의 영향을 어느 한 세대가 떠안는 것은 세대 간 형평성에 비추어 바람직하지 않다. 또한 개혁의 영향이 분산되어 수급권자에게 잘 체감이 되지 않는다면 이해당사자 간의 갈등도 완화할 수 있다. 예를 들어, 독일은 공적연금 기여-급여액을 결정하는 계산식에 ‘지속가능성 요인’ (Sustainability factor)을 도입하여 인구구조 변화에 따라 자동조정되도록 하였다. 이렇게 하면 개혁이 어느 한 집권당의 시기에 국한되지 않아 정치적 갈등을 완화하는 데에 효과적일 수 있다. 우리나라는 아직 국민연금 기금 고갈까지 수십 년의 시간이 남았기 때문에 이러한 ‘분산 전략’이 유효할 수 있다.

마지막으로 중요한 교훈은, 지속가능성도 중요하지만 이를 지나치게 추구하다 포용성과 보편성을 놓치면 안 된다는 것이다. 특히 우리나라는 고령빈곤율이 43%로 OECD에서 압도적인 1위이기 때문에 노후소득의 기초보장이 당장 더 시급한 과제이다. 국민연금 수급자 비율이 꾸준히 늘어나고 있다고는 하지만, 우리나라처럼 불안정 노동이 만연한 환경에서는 기여 기간의 부족이나 만성적 저임금 노동으로 인해 연금 수급액이 절대적으로 부족한 계층이 계속 나타날 것이다. 따라서 연금개혁을 논의할 때에는, 소득비례인

국민연금과 함께 기초연금을 결합하여 노후 소득보장의 사각지대가 발생하지 않도록 하는 것이 특히 중요하다.

#### 4. 유럽 가족구조의 변화와 출산율 변동, 그리고 가족 정책

최근 한국에서도 혼인율 및 출산율이 급락하면서 전통적인 핵가족이 해체되고 1인 가구와 무자녀 부부가구, 비혼 동거 가구 등의 비중이 점차 확대되고 있지만, 유럽은 이러한 추세를 이미 수십 년 전부터 경험하였다. 유럽에서는 오래전부터 표준적인 가족 형성 경로인 [성인기 독립-혼인-출산]의 패턴이 훨씬 다양화되었다. 예를 들어, 결혼 전 동거 및 첫 아이 출산이 증가하는 현상은 국가별 차이는 있지만 한국과 일본을 제외한 모든 OECD 국가에서 발견되는 패턴이다(Billari and Kohler, 2004). 선진국에서는 초혼과 초산 연령 역시 남녀 모두에게서 꾸준히 증가하였고, 이에 비례하여 출산율과 혼인율도 오랫동안 감소해왔다. 2021년 현재 유럽의 어떤 나라도 인구 대체출산율인 2.1을 넘지 않는다.

경제학과 사회학에서는 공통적으로 이러한 선진국 중심의 가족구조 변화를 여성의 교육수준 증가 및 노동시장 진출 확대와 관련지어 설명해왔다. 경제학에서는 남성 대비 여성의 고용과 임금 수준이 증가할수록 혼인을 통한 성별 분업의 이득은 감소하고 출산의 기회비용은 증가함을 강조하였고(Becker, 1981), 사회학에서는 젊은 세대의 가치관이 물질주의 및 가족 형성에서 점차 개인의 자아실현 등으로 이동하는 것으로 혼인과 출산의 장기적 감소를 설명해왔다(Lesthaeghe, 2010). 두 이론에 따르면 여성의 역할이 가정에서 노동시장으로 옮겨가 새로운 균형에 다다를 때까지 혼인과 출산은 지속적으로 감소할 것이다.

그러나 최근 유럽의 인구변동을 연구하는 학자들 사이에서 “가족의 귀환”이 새로운 현상으로 주목받고 있다(Epsing-Andersen, 2016). 이는 북유럽 일부와 미국 등의 국가에서 전통적 가족구조가 재부상하는 현상을 관측한 데에 따른 것이다. 1990년대 후반부터 2000년대까지 서유럽과 북유럽의 여러 국가에서 출산율과 혼인율이 증가하고 이혼율이 크게 감소하였다. 특히 동거 및 비혼 출산의 비율이 가장 높고 여성의 노동시장 진출이 가장 활발한 스웨덴과 덴마크 등 북유럽에서 이러한 추세가 두드러진다. 더 중요한

건, 이러한 반전이 고학력 여성들에 의해 주도되고 있다는 사실이다. 경제학과 사회학의 기존 이론에 따르면 고학력 여성들은 혼인과 출산의 기회비용이 가장 크면서 전통적 가족주의 대신 자아실현의 가치를 가장 먼저 받아들이는 인구집단이다. 고학력 여성들에게서 더 높은 출산율과 안정적인 결혼생활이 관측되는 것은 기존의 관점으로 설명할 수 없는 현상이다 (Esping-Andersen, 2016).

물론 이는 아직 북유럽을 중심으로 유럽 일부에서만 나타나는 현상이다. 대륙 유럽과 남유럽 등의 국가에서는 아직 고학력 여성들일수록 혼인율과 출산율이 낮은 경향을 보인다. 이러한 국가 간 인구변동 추세의 차이를 최근 연구에서는 ‘성 역할의 혁명’으로 설명한다(Esping-Andersen, 2009; Goldscheider et al., 2015). 즉, 사회의 제도와 규범이 여성의 역할 변화를 빨리 받아들이고 적응할수록 출산율이 증가하고 안정적인 핵가족 형성의 추세가 부활할 수 있다는 것이다. 이를 위해 노동시장에서는 여성이 남성과 동등한 정도에 가깝게 경력을 이어나갈 수 있어야 하고, 가정에서는 남성의 가사와 육아 참여가 크게 늘어야 한다. 복지국가에서는 육아휴직 및 공공보육 서비스에 대한 투자 등으로 여성의 역할 변화를 촉진할 수 있다. 조세 부과와 복지 수급권의 기본 단위를 가족이 아닌 개인으로 변경하는 것 역시 여성의 역할과 책임을 남성과 동등한 것으로 전제하는 정책적 접근이다.

이들에 따르면, 젊은 세대에서 개인주의가 확산되는 것은 맞지만 가족 형성에 대한 가치관은 근본적으로 크게 바뀌지 않았다. 젊은 세대에게도 가족을 이루는 것은 여전히 중요하다. 이는 본 연구의 국제설문 분석결과에서도 관측되는 현상이다. 대부분 도시에서 ‘현실적 제약을 고려한 적정 자녀 수’와 ‘자원의 제한이 없을 때 희망 자녀 수’는 크게 차이가 난다. 자원의 제한이 없는 이상적인 상황에서 많은 이들은 두 명 또는 세 명의 자녀를 갖기를 원한다. 희망 자녀 수와 실제 출산율의 차이를 보더라도, 가족에 대한 가치관이 크게 변했다기보다는 가정을 이루는 데에 물질적, 제도적, 문화적 제약이 증가한 영향이 컸음을 유추할 수 있다.

따라서 저출산 사회에서 출산율이 반등하기 위해서는 여성이 출산 후에도 금방 노동시장에 복귀하고 경력을 이어나갈 수 있도록 하여 출산의 기회비용을 낮춰야 하고, 양질의 보육 서비스를 통해 자녀 양육의 부담을 줄여야 한다. 가사와 육아의 영역에서는 남성의 역할이 이전보다 크게 확대되어야

한다. 물론 성 역할의 변화만으로 선진국의 출산율 변화를 모두 설명할 수는 없다. 여성의 전통적 성 역할이 아직 강하게 남아 있는 네덜란드와 같은 국가에서도 2000년대 출산율이 증가하였고, 2010년대 이후 북유럽에서 출산율이 다시 감소하기도 하였다. 그러나 서유럽 국가들이 스웨덴 모델을 따라 여성의 노동시장 성취를 적극적으로 지원하고 보육 서비스 등 가족 정책을 확대하고 있는 것은 정책변화의 큰 추세이다(Morgan, 2013).

이 장에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 영국, 독일, 네덜란드, 스웨덴 4개국의 가족정책과 일-가정 양립 패턴의 변화를 분석한다. 여성의 노동시장 참여를 촉진하고 일-가정 양립을 지원하는 것은 대부분 선진국에서 보편화된 시대적 흐름이다. 이제 서유럽과 북유럽에서는 남성이 단독으로 일하며 생계를 부양하는 가족 형태는 고령 세대를 제외하고는 쉽게 찾아볼 수 없게 되었다. 그러나 이것이 곧 노동시장에서 남녀의 지위가 비슷해졌다는 의미는 아니다. 여성의 가정 및 노동시장에서의 지위가 남성과 가장 가깝다고 알려진 스웨덴에서도 완전히 동등한 모습이 보이지는 않으며, 일-가정 양립을 위한 유럽 국가들의 접근방식 역시 상이하다. 따라서 본 연구에서는 이전부터 존재했던 유럽 각국의 전통적 가족 규범과 최근 가족 정책의 급격한 변화와 발전을 동시에 다룬다. 그리고 현재 여성의 일-가정 양립과 출산율 추세를 보육 정책, 현금지원, 출산 및 육아휴직 등의 가족정책과 관련지어 설명할 것이다.

#### 4-1) 영국 - 현금급여 중심 가족 정책의 발전

영국은 원래 남성이 생계를 부양하고 여성의 역할은 가정 내에 머무는 전통적인 성 역할 규범을 전제로 설계된 복지국가였다. 20세기 내내 여성의 노동시장 참여율은 매우 낮았고, 20세기 후반 여성 고용률이 급격히 증가하였을 때도 여성 고용의 40%는 시간제 일자리였다. 가족을 지원하는 사회정책은 오랜 기간 발달하지 못하였는데, 이는 영국 사회에서 결혼한 여성의 주 양육자 역할을 기대했기 때문이다(Lewis, 1992). 또한 정부의 시장 개입을 최소화하는 자유주의 원칙에 따라 20세기 영국의 가족 정책은 빈곤 가정에 한정하여 최소한의 생계비를 지원하는 가족급여가 중심이었다.

그러나 1990년대부터 영국의 가족 정책은 빠른 속도로 발전하기 시작하였

다. 성장과 복지를 조화시키기 위해 아동에 대한 사회투자가 강조되면서 조기개입과 보육 서비스를 확대하기 위한 정부의 적극적인 노력이 있었으며, 여성 고용률을 증가시키기 위해 유연한 형태의 근로를 확대하고 빈곤층 및 편모 가정의 근로소득에 세제 혜택을 제공하였다. 여성을 위한 유급 출산 및 육아휴직 기간 역시 2000년대 초중반에 크게 늘어났다. 그 결과, 영국의 여성 고용은 꾸준히 증가하여 현재는 스웨덴과 비슷한 수준의 여성 고용률을 유지하고 있다.

이에 따라 가족 정책에 대한 영국 정부의 지출도 1990년대 이후 빠른 속도로 증가하여, 현재 영국은 OECD에서 스웨덴, 프랑스 등과 함께 GDP 대비 가족에 대한 정부지출에서 가장 높은 수준을 보인다(Nieuwenhuis and Van Lancker, 2020). 그러나 여전히 현금지원이 가족 정책의 대부분을 차지하고 있으며, 보육 등 서비스 지출도 빠르게 증가하였지만 아직 OECD 평균과 비슷한 수준이다. 게다가 보육 서비스는 대부분 민간을 중심으로 공급되고 정부는 민간 서비스를 지원하거나 규제하는 역할에 머물고 있어 보육 서비스의 질이나 접근성에 있어서 계층 간 불평등이 발생하고 있다. 여성에 대한 유급 출산 및 육아휴직은 2000년대 초 이후 급격히 확대되어 현재 총 39주 까지 사용할 수 있다. 반면 남성을 위한 출산휴가는 아직 2주에 머물고 있어, 남성의 육아 참여를 촉진하지 못하고 있다(OECD, 2021b).

일-가정 양립과 가족 내 성 역할 분담 관점에서, 영국은 여성 고용률이 높은 수준에 도달했음에도 아직 남성이 주 소득자의 역할을 하고 여성은 2차 소득자이자 주 양육자 역할을 겸하는 구조로 볼 수 있다. 이는 상당수의 여성이 혼인과 출산 이후 시간제 고용으로 전환한다는 점에서 드러나며, 정책적으로 여성의 동등한 노동시장 성취보다 유연 근로 및 소득지원에 집중한 결과로도 볼 수 있다. 성 역할의 변화에서 영국은 스웨덴만큼 진보적이지 않지만, 영국의 출산율은 스웨덴과 비슷하게 높은 수준을 유지하고 있다. 1970년대부터 현재까지 영국의 출산율은 1.6과 1.9 사이에서 등락을 반복하였다. 다만 저출산이 사회문제가 된 적이 없어 저출산 해소가 특별히 가족 정책의 목표가 되지는 않았다.

#### 4-2) 독일 - 전통적 가족주의에서 여성 고용 활성화로의 전환

독일은 전통적으로 영국보다 더 강력한 ‘남성 생계부양자-여성 양육자’의 규범이 자리 잡은 사회였다. 독일은 사회를 구성하는 기본 단위로서 가족을 상징하고 사회정책 역시 전통적인 가족의 기능을 활성화하는 보수적인 역할을 하였다. 구체적으로, 가정 내 성별 분업을 전제하고 사회정책은 결혼한 여성의 자녀 양육이나 노인 돌봄 활동에 필요한 비용을 지원하는 데에 초점을 두었다(Daly, 2010). 여성에게 관대한 양육 수당을 지급하거나 가족 구성원을 돌보는 기간 연금 기여분을 인정하는 등의 정책이 이에 해당하는 사례이다. 영국의 정책이 가족에 대한 정부의 개입을 최소화하는 접근이었다면, 독일의 접근은 전통적인 가족의 기능을 지원하는 것이었다.

독일의 보수적인 가족 지원 정책도 2000년대 이후에는 여성의 노동시장 진출과 아동 보육 서비스 이용을 촉진하는 방향으로 급격히 변화하였다. 독일 역시 일본과 같이 1990년대 출산율 1.3 미만의 초저출산을 경험하면서 여성의 일-가정 양립을 지원하는 것을 정책 목표로 삼게 되었다. 그리하여 가족 정책에 대한 지출을 크게 올렸는데, 영국과 달랐던 점은 현금지원보다 공공 보육 서비스의 확대에 더 초점을 두었다는 점이다. 특히 2013년부터 독일 정부는 1세 이상의 모든 아동이 공공 보육 서비스를 이용할 수 있는 권리를 보장한다는 선언을 하였다. 또한 법정 육아휴직 기간 역시 크게 늘렸으며, 2000년대부터는 이를 개인화하여 남성의 육아휴직 사용도 장려하였다(Daly, 2010).

이러한 정책변화로 인해 독일의 가족에 대한 GDP 대비 정부지출은 꾸준히 증가하였지만, 아직 OECD 전체에서는 중간 정도에 해당하는 수준이다. 이러한 추세는 보육 등 서비스에 대한 지출 증가가 주도한 반면 현금급여에 대한 지출수준은 GDP 대비 일정하게 유지되었다. 여성에게는 법정 출산휴가가 8주까지 주어지고 육아휴직은 유급 14개월, 무급까지 포함하면 최장 24개월까지 보장된다(OECD, 2021b). 육아휴직급여는 소득에 비례하여 최대 월 1,200유로(약 160만 원)를 수령할 수 있다. 남성의 경우 법정 출산휴가는 없지만, 육아휴직은 여성과 똑같은 권리가 부여된다.

여성의 노동시장 진출이 확대되고 이를 뒷받침하는 가족 정책이 발달하면서 독일의 여성 고용 역시 꾸준히 증가하여, 현재 여성 고용률은 네덜란드, 스웨덴과 함께 약 73% 정도로 아주 높은 수준이다. 그러나 영국과 마찬가지로 여성의 상당수가 출산 이후 시간제 고용으로 전환하는 비율이 높아, 독

일의 주요 가족구조 역시 ‘남성 주 소득자-여성 2차 소득자 겸 주 양육자’ 유형으로 볼 수 있다. 영국과 다른 점은 독일은 1980년대 출산율이 1.3대로 떨어진 후 저출산이 지속적인 사회문제였다는 것이다. 하지만 보육 서비스와 육아휴직 등 자녀를 가진 부부에 지원 정책이 꾸준히 확대되면서 최근 출산율은 1.5 이상까지 회복되었다.

#### 4-3) 네덜란드 - 양질의 유연 고용을 통한 일-가정 양립

네덜란드는 오늘날 ‘남성 주 소득자-여성 2차 소득자’ 유형의 가장 대표적인 사례로 거론된다. 네덜란드는 독일과 마찬가지로 주 양육자로서 여성의 역할을 강조하는 보수적 가족주의가 강하였고, 여성의 경제활동 참여가 큰 폭으로 증가한 이후에도 전통적인 성 역할 규범이 여전히 노동시장 제도 및 가족 정책에 반영되어 있다. 오늘날 네덜란드의 여성 고용률은 OECD에서 가장 높은 수준이지만, 고용된 여성 중 대부분이 시간제로 근무하고 있다. 여성이 유연한 형태로 근무하면서 주 양육자의 역할을 하는 대신 양질의 시간제 일자리를 공급하는 것은 1970년대 경제위기에 대응하면서 노사 합의를 통해 도출된 전략이기도 했는데, 시민들도 이에 암묵적으로 동의하면서 ‘남성 주 소득자-여성 2차 소득자’ 는 오늘날 표준적인 일-가정 양립 유형으로 정착하였다(Lewis et al., 2008).

네덜란드도 지난 30년간 여성의 경제활동과 일-가정 양립을 지원하는 정책을 확대하였지만, 스웨덴이나 최근의 독일처럼 여성의 노동시장과 가정에서의 역할을 남성과 동등하게 만드는 것을 지향하지는 않았다. 1990년대 이후 보육 서비스가 확대되었지만 영국과 유사하게 정부가 민간 서비스에 보조금을 지급하거나 세제 혜택을 부여하는 형태였고, 여전히 자녀 양육은 대부분 가정 내에서 이루어졌다. 2000년대 초에는 유연근무제를 도입하였는데, 네덜란드의 유연근무제는 다른 국가와 달리 자녀 출산 후 일시적인 근로시간 단축뿐 아니라 원격 근로 등을 통해 근무 형태를 변경할 권리까지 부여하여 출산 직후 여성들이 자녀를 양육하면서도 경력을 유지할 수 있도록 지원하였다(Nieuwenhuis and Van Lanker, 2020). 특히 네덜란드의 시간제 일자리는 근로조건과 복지혜택 측면에서 전일제 일자리와 질적으로 큰 차이가 없어, 시간제 근로에 종사하며 자녀를 양육하는 여성들의 만족도가 높은 것으로 알려져 있다.



그럼에도 네덜란드의 가족 정책에 대한 정부지출은 GDP 대비 1.5%로 영국, 독일, 스웨덴과 비교해 현저히 낮은 수준이다. 또한 네덜란드의 정책은 여성의 자녀 양육 부담을 낮추기보다 주 양육자의 역할을 유지하면서 노동시장에 유연하게 참여할 수 있도록 지원하는 접근을 취하고 있다. 따라서 가족 정책은 보육 서비스를 제공하는 것보다 자녀가 있는 가구에 추가적인 소득을 지원하는 것에 초점이 맞추어져 있다(Lewis et al., 2008). 보육 서비스 이용률만 놓고 보면 3세 미만 영·유아의 절반 이상이 보육 시설 서비스를 이용하여 OECD 국가 중 상위권에 위치하지만, 평균 서비스 이용 시간은 주당 16시간으로 최하위에 해당한다(OECD, 2019b). 이는 가정에서 주로 여성들이 자녀를 돌보면서, 하루 평균 3~4시간 정도의 짧은 시간만 보육 서비스를 이용한다는 의미이다. 법정 육아휴직 제도는 무급 형태로만 존재한다.

2006년에는 여성의 경제적 독립과 남성의 육아 참여를 촉진하기 위해 개인별 평생 저축계정(Life Course Savings Scheme)을 도입하여 고용상태에 있는 동안 개인의 계정에 급여를 저축하고 출산 후 무급 휴직 기간에 사용하는 것을 유도하였다. 그러나 여성의 대부분이 시간제 근로에 종사하는 데다 노동시장 참여 기간이 일정하지 않아 저축 여력이 높지 않았고, 남성의 육아휴직 참여도 기대한 만큼 늘어나지 않아 결국 2012년 폐지가 결정되었다.

네덜란드의 여성 고용률은 현재 74%로 스웨덴보다 높은 수준이지만, 고용된 여성 중 시간제 근로 비중이 60%로 OECD에서 압도적인 1위이다. 유급 육아휴직도 존재하지 않고 자녀를 가정에서 양육하는 문화가 아직도 보편적이기 때문에, 출산 후의 여성은 대부분 시간제 근로에 종사하면서 아동수당 등으로 소득을 보충한다. 출산율도 비교적 높은 수준으로, 1980년대부터 현재까지 1.6-1.8 사이에서 변동하고 있다.

#### 4-4) 스웨덴 - 노동시장과 가정에서의 완전한 성 평등의 추구

스웨덴은 다른 유럽 국가들보다 일찍이 여성의 가정 및 사회에서의 역할 변화에 적응하고 정책적으로 여성의 노동시장 진출 및 일-가정 양립을 지원한 국가였다. 스웨덴은 20세기 초부터 주기적으로 저출산의 문제를 겪었는데

데, 이 과정에서 출산을 늘리기 위해서는 자녀가 있는 여성들이 남성과 동등한 경제활동을 하고 개인의 잠재력을 최대한 실현할 수 있도록 국가와 사회에서 지원해야 한다는 담론이 형성되었다. 이러한 사회적 논의의 영향으로 1960년대부터 스웨덴 정부는 ‘공동생계부양자’ 가족을 사회의 규범으로 제시하고 여성의 완전고용을 달성하기 위한 정책적 노력을 확대하였다. 지금은 유럽에서 보편화 된 가족이 아닌 개인 단위로 조세를 부과하고 복지수급권을 부여하는 제도는 스웨덴에서 이미 1970년대에 시작하였다. 또한, 이 시기부터 공공 보육 서비스의 공급도 확대되었고, 소득에 비례한 육아휴직급여를 도입하여 남녀 모두 육아에 참여할 수 있도록 지원하였다(Lewis, 1992).

스웨덴은 이미 정책의 성 평등 측면에서 국제 표준보다 앞선 상태였기 때문에, 다른 국가들처럼 1990년대 이후 급격한 구조적 변화가 일어나지 않았다. 그 대신 스웨덴은 이미 자리 잡은 공동생계부양자 가족 모델을 공고히 하기 위한 정책들을 추가 시행하였다. 가장 두드러진 것은 ‘부성 휴가’ (daddy leave)의 도입이다. 이미 1970년대부터 남녀 모두 유급 육아휴직을 사용할 수 있었지만, 여전히 자녀 양육의 책임은 여성에게 편중되어 있었다. 이를 개선하고 성 평등한 육아 분담을 정책적으로 장려하기 위해 1995년 스웨덴은 남성이 사용하지 않으면 소멸되는 1개월의 부성 휴가를 도입하였으며, 현재는 부모 합산 육아휴직 기간 중 3개월은 반드시 남성이 사용하여야 한다. 이러한 부성 휴가의 도입은 가사/육아에서 남성의 역할을 늘리고 노동시장 성취에서 성별 격차를 축소하는 데에 효과적이었다(Dunatchik and Özcan, 2021). 또한 2000년대 이후에는 공공 보육 및 조기 교육 서비스를 중앙집권화하여 서비스의 질과 접근성에 대한 관리 감독을 강화하였다(Daly, 2010).

스웨덴의 가족 정책에 대한 지출은 1960년대부터 80년대까지 GDP 대비 3.5-4.4%를 오가며 OECD에서 압도적으로 높은 수준을 유지하였지만 1990년대부터 이어진 공적 지출 감축 이후 GDP 대비 3.0% 내외로 하락하였다. 그러나 2000년대 이후 성 평등이 확산되는 세계적 추세를 따라 다시 반등하여 현재는 3.5%로 다른 북유럽 국가들과 함께 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 이 중 서비스에 대한 지출은 2.2%로 큰 비중을 차지하는데, 이는 스웨덴 가족 정책의 핵심이 양질의 공공 보육 서비스임을 보여준다. 유급 육아휴직은 부모 합산 16개월을 사용할 수 있고, 이 중 3개월은 반드시 남성이

사용하여야 한다. 육아휴직급여의 소득대체율은 77%로 매우 높은 수준이다(OECD, 2021b).

여성의 완전고용과 동등한 노동시장 지위를 목표로 한 정책이 오랜 시간 자리 잡은 결과 스웨덴과 북유럽 국가들은 ‘공동생계부양자 가족’에 가장 가까운 모델로 인식되고 있다. 스웨덴의 여성 고용률은 네덜란드, 독일 등과 비슷한 73% 내외지만, 다른 국가들과 달리 미성년 자녀를 가진 여성의 고용률이 86%로 OECD에서 가장 높은 편이다. 게다가 여성 노동자의 시간제 근로 비율은 20% 미만에 불과하며, 전일제 고용의 남녀 격차 역시 8%로 월등하게 낮은 편이다. 그러나 여성 고용의 대부분이 공공부문에 편중되어 나타나는 성별 직종 분리는 스웨덴 모델의 한계로 지적된다(Lewis, 1992). 출산율은 1970년대부터 등락이 있었으나, 대체로 1.6과 2.0 사이에서 변동하며 높은 수준을 유지하고 있으며 특히 2000년대 초중반에 크게 상승하였다.

#### 4-5) 유럽 가족정책과 일-가정 양립의 함의

가족 정책은 복지국가의 역사가 오래된 유럽에서도 가장 늦게 발달한 사회 정책이다. 1990년대 이후에서야 후기 산업사회가 도래하면서 유럽 복지국가는 여성의 노동시장 참여와 새로운 성 역할의 요구에 맞추어 가족 정책을 급격히 확대하였다(Esping-Andersen, 2009). 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들은 양질의 공공 보육 서비스를 중심으로 높은 수준의 가족 정책 투자를 오랜 기간 유지하였고, 최근에는 남성의 양육 참여를 촉진하기 위해 부성 휴가를 도입하였다. 그 결과 스웨덴은 직장내 가정 내의 역할에 있어서 성별 격차가 가장 작은 나라로 평가된다. 반면 영국, 독일, 네덜란드는 여성의 역할이 가정 내에만 국한되는 과거의 가족 형태에서는 벗어났지만, 최근의 급격한 가족 정책의 확대에도 여전히 여성은 주 양육자의 역할을 맡으며 노동시장에서는 2차 소득자에 머물고 있다. 가족 정책의 방향성에서 영국은 현금지원의 확대에, 독일은 공공 보육 서비스 확충에 초점을 맞췄고, 네덜란드는 여성에게 양질의 시간제 일자리를 공급하여 유연 근로를 최대한으로 추구한 사례이다.

서로 다른 가족 정책의 방향성과 지출수준에도 네 국가는 모두 2000년대 이후 출산율의 반등을 경험하였다. 네덜란드, 영국, 스웨덴은 모두 1.6 이

상으로 유럽에서 높은 출산율을 오랜 기간 유지하였으며, 독일은 상대적으로 낮은 출산율을 보여 왔지만 최근 들어 초저출산에서 벗어나 1.5 내외까지 출산율을 회복하였다. 네 국가의 사례연구에서 끌어낼 수 있는 공통된 함의는 가족 정책의 방향성과 (여성이 처한) 노동시장 구조 사이의 일관성과 상호보완성이 중요하다는 것이다. 스웨덴은 오래전부터 여성과 남성의 동등한 노동시장 참여를 장려해왔으며 여성들은 출산 후에도 대부분 남성과 비슷한 전일제 경력을 이어간다. 이 경우 자녀를 장시간 안심하고 맡길 수 있는 양질의 보육 서비스가 중요해지지만, 현금급여의 필요성은 상대적으로 줄어든다. 다만 출산 직후 일정 기간은 육아휴직을 보장하고, 해당 기간에는 충분한 소득을 지원할 필요가 있다. 반면 네덜란드와 같이 여성들이 시간제 고용을 선택할 수 있고 이를 선호하는 경우 양질의 유연한 근로환경과 장기간 소득지원의 필요성이 커지지만, 보육 서비스의 필요성은 상대적으로 줄어들며 출산 및 육아휴직 역시 길 필요가 없다. 영국과 독일은 유사해 보이지만 영국은 유연한 노동시장에 맞추어 현금 및 민간 보육 서비스에 초점을 둔 반면, 독일은 더 경직적이고 이중화된 노동시장에 맞추어 공공 보육 서비스를 확대에 주력해 왔다.

물론 단순히 정책변화 외에도 수많은 사회경제적 요소가 이들 국가의 출산율에 영향을 미쳤을 것이다. 최근의 국제비교연구에서는 성 역할의 변화에 제도와 규범이 얼마나 빠르게 적응하는지가 중요하다고 강조하지만, 출산율은 그 외에도 단순 경기변동, 노동시장 불평등과 정규직/비정규직의 이중화, 이민자 유입의 정도, 출산 자체에 대한 종교적/문화적 태도 등 다양한 요인의 영향을 받는다. 한국의 경우 최근의 집값 폭등과 교육비 지출 역시 큰 요소로 작용할 것이다. 다만 현재까지 드러난 증거로 알 수 있는 것은, 출산율 하락은 젊은 세대에서 가족에 대한 가치관과 선호가 변한 것이 아닌 사회경제적 환경의 문제라는 점이다. 이는 한국과 유럽을 포함한 모든 나라에서 이상 자녀 수와 실제 자녀 수가 큰 차이를 보인다는 점에서 알 수 있다.

하지만 반드시 출산율 때문이 아니더라도, 성 평등의 목표를 지향하고 이를 달성하기 위한 정책적 노력을 기울이는 것은 그 자체로 중요한 과제이다. 가족의 활성화와 행복한 삶은 여성과 남성을 포함한 모든 개인이 잠재력을 발휘하고 성취감을 느낄 수 있을 때 실현되며, 단순히 가족 형성과 출산 지원을 목표로 한다고 달성되는 것은 아니다. 스웨덴형 모델과 네덜란드

형 모델은 전혀 다른 특성을 보이지만 ‘여성이 일-가정 양립을 둘러싼 사회 환경을 공정하게 인식한다는 점’에서는 동일하다(McDonald, 2013). 한국이 둘 중 어디를 지향하든 이 점에 유의할 필요가 있다.

## 참고 문헌

- Anderson, K. (2007) ‘The Netherlands: Political Competition in a Proportional System’ , in Immergut, E., Anderson, K. and Schulze, I. (eds), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press,
- Anderson, K. (2011) ‘The Netherlands: Adapting a Multipillar Pension System to Demographic and Economic Change’ , in Ebbinghaus, B. (ed) *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press, Chapter 11.
- Becker, G. (1981). *A Treatise on the Family*. Harvard University Press.
- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., & Moreira, A. (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 Crisis. *Social Policy and Administration*, 55(2), 249-260.
- Béland, D., Dinan, S., Rocco, P., & Waddan, A. (2021). Social policy responses to COVID-19 in Canada and the United States: Explaining policy variations between two liberal welfare state regimes. *Social Policy and Administration*, 55(2), 280-294.
- Billari, F. C., & Kohler, H. P. (2004). Patterns of low and lowest-low fertility in Europe. *Population Studies*, 58(2), 161-176.
- Bridgen, P. and Meyer, T. (2011) ‘Britain: Exhausted Voluntarism - The Evolution of a Hybrid Pension Regime’ , in Ebbinghaus, B. (ed.)

*The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press, Chapter 10.

Cantillon, B., Seeleib-Kaiser, M., & van der Veen, R. (2021). The COVID-19 crisis and policy responses by continental European welfare states. *Social Policy and Administration*, 55(2), 326-338.

Daly, M. (2010). Families versus State and Market. In F. Castles et al. (eds.). *Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Dunatchik, A., & Özcan, B. (2021). Reducing mommy penalties with daddy quotas. *Journal of European Social Policy*, 31(2), 175-191.

Ebbinghaus, B. (2021). Inequalities and poverty risks in old age across Europe: The double-edged income effect of pension systems. *Social Policy and Administration*, 55(2), 440-455.

Ebbinghaus, B., and Gronwald, M. (ed) (2011). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Ebbinghaus, B., & Lehner, L. (2021). 'Europe' s Social Model facing the Covid-19 Employment Crisis: Innovating Job Retention Policies to Avoid Mass Unemployment' , ESPAnet Conference (online), September 2021.

Eichhorst, W., Marx, P., Rinne, U., Böheim, R., Leoni, T., Cahuc, P., Colussi, T., Jongen, E., Verstraten, P., Ferreira, P., Cerejeira, J., Portela, M., Ramos, R., Kahanec, M., Martišková, M., Hensvik, L., Skans, O. N., Arni, P., Costa, R., Machin, S. & Houseman, S. (2020). 'Short-Run Labor Market Impacts of COVID-19: Intial policy measures and beyond' , *IZA Research Report* No. 98.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, G. (2016). *Families in the 21st Century*. Stockholm: SNS Förlag.
- Eurofound. (2020). *COVID-19: Policy responses across Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2021). *COVID-19: Implications for employment and working life*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2020). *Employment and Social Developments in Europe 2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Goldscheider, F., Bernhardt, E., & Lappegård, T. (2015). The Gender Revolution: A Framework for Understanding Changing Family and Demographic Behavior. *Population and Development Review*, 41(2), 207-239.
- Greve, B., Blomquist, P., Hvinden, B., & van Gerven, M. (2021). Nordic welfare states—still standing or changed by the COVID-19 crisis? *Social Policy and Administration*, 55(2), 295-311.
- Hemerijck, A. (2018). Social investment as a policy paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 810-827.
- Hick, R., & Murphy, M. P. (2021). Common shock, different paths? Comparing social policy responses to COVID-19 in the UK and Ireland. *Social Policy and Administration*, 55(2), 312-325.

- Høgedahl, L., & Kongshøj, K. (2017). New trajectories of unionization in the Nordic Ghent countries: Changing labour market and welfare institutions. *European Journal of Industrial Relations*, 23(4), 365-380.
- Immergut, E., Anderson, K. and Schulze, I. (eds) (2007). *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press,
- International Monetary Fund (2020). *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*. Accessed at: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Lesthaeghe, R. (2010). The Unfolding Story of the Second Demographic Transition. *Population and Development Review*, 36(2), 211-251.
- Lewis, J. (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159-173.
- Lewis, J., Knijn, T., Martin, C., & Ostner, I. (2008). Patterns of development in work/family reconciliation policies for parents in France, Germany, the Netherlands, and the UK in the 2000s. *Social Politics*, 15(3), 261-286.
- Lindquist, G. and Wadensjö, E. (2011) 'Sweden: A Viable Public-Private Pension System', in Ebbinghaus, B. (ed) *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford: Oxford University Press,



- Marin, B. (2013). *Welfare in an Idle Society? Reinventing Retirement, Work, Wealth, Health and Welfare*. Surrey: Ashgate.
- Marshall, T H. (1950). *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge: University Press.
- Moreira, A., & Hick, R. (2021). 'COVID-19, the Great Recession and social policy: Is this time different?' *Social Policy and Administration*, 55(2), 261-279.
- Morgan, K. J. (2013). Path shifting of the welfare state: electoral competition and the expansion of work-family policies in Western Europe. *World Politics*, 65(1), 73-115.
- OECD (2019a). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019b). *Part-time and Partly Equal: Gender and Work in the Netherlands*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021a). *Unemployment rate (indicator)*. Published online at: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>
- OECD (2021b). *OECD Family Database*. Published online at: <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- Palier, B., & Thelen, K. (2010). Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany. *Politics and Society*, 38(1), 119-148.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Nieuwenhuis, R. & Van Lancker, W. (Eds.) (2020). *The Palgrave Handbook of Family Policy*. London: Palgrave Macmillan.

Ritchie, H., Mathieu, E., Rodés-Guirao, L., Appel, C., Giattino, Ortiz-Ospina, E., Hasell, J., Macdonald, B., Beltekian, D. & Roser, M. (2020). *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. Published online at: <https://ourworldindata.org/coronavirus>

The Economist (2020). ‘Starting over again: The covid-19 pandemic is forcing a rethink in macroeconomics’ July 25th, 2020 edition.

Whiteside, N. (2017) ‘Britain’ s Pension Reforms: a New Departure? ‘, in Natali, D. (ed), *The New Pension Mix in Europe Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*, Brussels: PIE-Peter Lang, pp. 183-206.

World Bank (2021). *GDP Growth (Annual %)*. Published online at: <https://data.worldbank.org/indicator/>