



2010년 유럽 빈곤과 사회적 배제 극복의 해

박수향 (한국노동연구원 책임연구원)

■ 머리말

유럽연합에서 평등은 근본적인 권리이다. 그러나 다른 사람들의 몸에 밴 태도와 믿음에 의해 사회의 특정 그룹의 사람들이 뿌리 깊은 불평등에 직면해 있고, 이는 법만으로는 모두에게 차별없이 동등한 기회를 제공하는 사회를 만든다는 목표를 이루기가 어렵다는 것을 의미한다. 성, 인종, 민족, 종교, 장애, 연령, 성 정체성에 있어서 여전히 불평등이 존재하며 사회적 배제는 세대를 이어가면서 빈곤의 사이클을 영속해 나가고 있다. 2007년 현재 전체 EU 인구의 17%에 해당하는 약 8,000만 명의 유럽인들이 빈곤선(중위소득 60% 미만 소득) 이하의 삶을 살고 있다.

유럽위원회(European Commission)는 2010년을 빈곤과 사회적 배제 극복의 해¹⁾로 선포하고 한 해 동안 유럽연합 회원국 정부와 시민사회, 일반인들이 빈곤과 사회적 배제에 대한 의식을 키울 수

1) 유럽연합에서는 1983년부터 매년 특정 이슈를 지정해서 ‘~주제의 해’로 부르면서 대중들의 인식 고취를 위해 유럽연합과 회원국 차원에서 다양한 행사를 진행한다. 주제는 몇 년 전에 미리 선정되어 유럽연합과 회원국들 사이에서 준비 기간을 거친 후 해당되는 연도에 집중적인 캠페인으로 이어진다. 2006년부터는 특히 사회적 이슈들을 다루고 있다. 2006년부터의 주제를 살펴보면 2006년은 노동자 이동성의 해, 2007년은 모두를 위한 균등기회의 해, 2008년은 다른 문화 간의 대화의 해, 2009년은 창조성과 혁신의 해였다(유럽의회 웹사이트 참고: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=EN&id=1005>).

있도록 유럽 전역에서 다양한 프로그램을 진행하기로 했다.²⁾

유럽연합 차원에서는 2010년 EU 의장국인 스페인 마드리드에서 1월 21일 개최되는 개막식을 시작으로 회원국과 유럽연합 차원에서 언론인을 대상으로 한 보도대회, 사회적 통합을 위해 예술가들의 참여를 독려하는 행사, 5월과 10월 두 차례에 걸친 집중 주간을 거쳐 12월 브뤼셀에서 개최되는 폐막식에 이르기까지 다양한 프로그램이 준비된다.

2010년 1년 동안 빈곤과 사회적 배제 극복을 위한 주요 목표로 아래 4가지가 선정되었다.

- ① 빈곤과 사회적 배제를 경험하고 있는 사람들의 기본권을 인정하여 자존감을 갖고 삶을 영위하고 적극적으로 사회에 참여할 수 있도록 한다.
- ② 빈곤과 사회적 배제를 극복하는 데 있어서 집단과 개인의 책임을 공유하고, 공공 부문과 민간 부문의 참여를 도모한다.
- ③ 빈곤퇴치의 혜택을 전체 사회가 공유하는 응집력 있는 사회를 만든다.
- ④ 빈곤과 사회적 배제 극복을 위한 유럽연합과 각 회원국의 공약을 거듭 강조하고 구체적인 조치를 취한다.

다음 장에서는 빈곤과 사회적 배제의 정의와 유럽연합과 회원국 차원에서 빈곤과 사회적 배제 극복을 위해 추진되는 정책을 간단히 소개하고, 유로스타트(유럽연합 통계기구)에서 발표한 보고서³⁾에 소개된 빈곤과 사회적 배제라는 주제에 대한 통계 자료들 중 고용불평등, 근로빈곤, 노동시장 배제와 관련된 내용을 살펴보면서 유럽연합 내의 빈곤과 사회적 배제의 실태를 살펴도록 한다.

2) 유럽위원회 2010년 유럽 빈곤과 사회적 배제 극복의 해 웹사이트 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=637>

국가별 프로그램 웹사이트 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=808&langId=en>

3) Combating Poverty and Social Exclusion – A Statistical Portrait of European Union 2010 보고서 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF

■ 빈곤과 사회적 배제 극복을 위한 정책

개방형 조정방식

유럽연합은 여러 정책 분야에서 개방형 조정방식(open method of coordination: OMC⁴⁾을 도입했는데, 이는 사회정책 분야에서도 사용되며 다음과 같은 절차에 따라 운용되고 있다. 유럽연합은 회원국 상호 간의 협의와 조정을 통해 중장기적 차원에서의 공동 목표·지침을 설정한 후, 적절한 정성적·정량적 지표를 개발하고, 모범 사례(best practice) 비교를 위한 수단 또는 벤치마킹을 위한 기준을 확립한다. 각 회원국은 유럽연합 차원의 지침을 구체적인 목표, 정책수단, 국가와 지역적 차이를 고려하여 회원국 차원의 실행계획(National Action Plan: NAP)으로 전환한다. NAP는 3년 단위로 갱신되며 현재 사회적 통합, 연금, 보건 및 장기보호라는 3영역에서 2008~2010년 NAP가 진행 중이다. 유럽연합은 회원국의 정책 이행 보고서를 정기적으로 검토하고 상호평가 등을 통해 유럽연합과 다른 회원국에서 자발적으로 정책으로 수용할 수 있도록 한다.

유럽사회기금

유럽연합 회원국들이 2006년 GDP의 27%의 예산을 사회보호에 투입하고 있다. 현재 유럽연합에서는 리스본 전략의 내용을 기초로 한 '2006~2010 사회정책과제'와 2008년 개정된 사회정책과제 실천전략이 시행 중에 있다. 정책과제 이행에 있어서 유럽사회기금(European Social Fund: ESF)에서 2007~2013년 기간 동안 회원국에 750억 유로의 예산이 투입된다. 각 회원국 정부에서도 EU에서 지원하는 예산에 부응하는 액수의 기금을 출현한다(50%씩 부담하는 경우가 일반적이고, EU의 부담금은 85%까지 확대될 수 있다).

4) 개방형 조정방식은 2000년 3월 리스본에서 개최된 유럽연합 이사회의 리스본전략인 '경쟁적이고 역동적인 지식기반경제의 구축'이라는 정책 목표를 달성하기 위한 정책조정기제로 제창되었고, 경제와 고용 부문을 넘어서 사회보장, 교육 및 훈련, 기업정책, 혁신정책 및 연구 등의 분야로 확대 적용되어 오고 있다(참고: http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_en.htm).

PROGRESS

회원국별 실행계획과 별도로 2007년부터 2013년까지 지역 차원에서 고용, 사회보호와 통합, 근로조건, 다양성 및 차별철폐, 남녀평등이라는 5개 분야에 중심을 둔 'PROGRESS' 라는 이름의 지역정책이 시행된다. PROGRESS는 특히 지식 베이스와 통계 도구를 확장하거나 이해당사자와 관련된 정책 이행을 감독하는 상호 학습과 정책 이전을 중점적으로 지원하며, 주요 대상은 회원국 중앙, 지방정부, 공공 고용서비스와 통계청이다.

대상이 세분화된 프로그램

빈곤과 사회적 배제의 특정 측면에 초점을 두고 운영되는 프로그램들이 있다. 청년층을 대상으로 하는 프로그램으로는 교육, 훈련, 이동, 고용과 사회적 통합을 증진하기 위한 목적으로 채택된 유럽청년 협약에 바탕을 둔 'Youth in Action' 프로그램이 있는데, 15~28세 청년층을 대상으로 비공식적 학습활동을 지원한다. 장애인을 대상으로 평등기회를 제공하기 위한 프로그램에는 장애학생 통합을 위한 프로그램인 HELIOS를 확대한 프로그램이 2004~2010년 기간 동안 운영된다. 고령자를 대상으로 한 세대 간의 연대를 강화하기 위한 프로그램은 1991년부터 운영되었다. 남성과 여성의 평등에 관해서는 동등한 경제적 독립, 일과 가정생활의 조화, 의사결정 과정에서의 평등대우, 모든 형태의 성에 기반한 폭력 근절, 성에 기반한 고정관념 타파, 대외정책과 개발정책에 있어서 성평등 증진이라는 6개 분야에 중점을 두고 2006~2010년 기간 동안의 로드맵이 마련되어 있다.

■ 빈곤과 사회적 배제 실태

고용불평등

2008년 전체 고용률(생산가능인구 중 취업자/전체 인구) 65.9%로 리스본 전략에서 목표로 한 70%에 못 미치고 있다. 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 오스트리아, 영국, 핀란드, 키프로스, 독일 등

8개 국만 70%를 상회하는 고용률을 보였고, 60% 이하인 국가도 폴란드, 루마니아, 이탈리아, 헝가리, 말타 등이 있다. 여성의 평균 고용률은 59.1%로 리스본 전략의 목표치 60%에 근접했으나 남성의 평균 고용률 72.8%와는 많은 차이가 있다. 15개 국에서 여성 고용률을 60% 이상 달성했고, 덴마크, 스웨덴, 네덜란드에서는 70%로 초과 달성했다.

〈표 1〉 2008년 EU 27개 국 고용률

(단위: %)

	전체인구	남성	여성		전체인구	남성	여성
EU27	65.9	72.8	59.1	헝가리	56.7	63.0	50.6
벨기에	62.4	68.6	56.2	몰타	55.3	72.5	37.4
불가리아	64.0	68.5	59.5	네덜란드	77.2	83.2	71.1
체코	66.6	75.4	57.6	오스트리아	72.1	78.5	65.8
덴마크	78.1	81.9	74.3	폴란드	59.2	66.3	52.4
독일	70.7	75.9	65.4	포르투갈	68.2	74.0	62.5
에스토니아	69.8	73.6	66.3	루마니아	59.0	65.7	52.5
아일랜드	67.6	74.9	60.2	슬로베니아	68.6	72.7	64.2
그리스	61.9	75.0	48.7	슬로바키아	62.3	70.0	54.6
스페인	64.3	73.5	54.9	핀란드	71.1	73.1	69.0
프랑스	64.9	69.6	60.4	스웨덴	74.3	76.7	71.8
이탈리아	58.7	70.3	47.2	영국	71.5	77.3	65.8
키프로스	70.9	79.2	62.9	노르웨이*	78.0	80.5	75.4
라트비아	68.6	72.1	65.4	스위스*	79.5i	85.4i	73.5i
리투아니아	64.3	67.1	61.8	미국*	70.9	76.4	65.5
룩셈부르크	63.4	71.5	55.1	일본*	70.7	81.6	59.7

주 : *노르웨이, 스위스, 미국, 일본은 27국에 포함되지 않음.

고령자(55~64)들의 고용도 리스본 전략의 50%에 못 미치는 45.6% 수준이었으나 12개국에서 이를 달성했고 에스토니아와 스웨덴에서는 각각 62.4%와 70.1%로 초과 달성했다. 노동시장 격차는 국가별 또는 전체 유럽연합과 비교해서 고용률/실업률의 지역별 분산에 의해 측정되는데, 국가 내에서 지역별 격차가 국가별 격차보다 크다. 2001~2007년 기간 동안 전체 유럽의 노동시장 격차는 좀더 평준화되었다.

〈 표 2 〉 2008년 연령별·성별 고용률

(단위: %)

	15~24세			25~54세			55~64세		
	전체	여성	남성	전체	여성	남성	전체	여성	남성
EU27	37.6	34.6	40.4	79.6	72.3	86.9	45.6	36.9	55.0
벨기에	27.4	25.0	29.7	80.5	73.8	87.0	34.5	26.3	42.8
불가리아	26.3	23.1	29.3	81.3	77.9	84.7	46.0	37.7	55.8
체코	28.1	23.5	32.4	83.8	75.2	92.1	47.6	34.4	61.9
덴마크	67.0	65.7	68.3	88.0	84.6	91.3	57.0	49.8	64.3
독일	46.9	45.0	48.8	81.8	76.3	87.2	53.8	46.1	61.8
에스토니아	36.4	33.2	39.5	83.9	79.5	88.5	62.4	60.3	65.2
아일랜드	46.0	45.2	46.8	77.3	69.0	85.5	53.6	41.0	66.0
그리스	23.5	18.5	28.5	76.1	61.9	90.2	42.8	27.5	59.1
스페인	36.0	32.5	39.3	75.3	85.9	84.4	45.6	31.1	60.9
프랑스	32.2	29.3	35.0	83.2	77.4	89.2	38.3	36.1	40.6
이탈리아	24.4	19.4	29.1	73.5	60.2	86.7	34.4	24.0	45.5
키프로스	38.0	36.7	39.4	83.7	76.2	91.4	54.8	39.4	70.9
라트비아	37.2	31.9	42.4	82.6	79.9	85.4	59.4	56.7	63.1
리투아니아	26.7	22.2	30.9	81.2	79.7	82.7	53.1	47.8	60.2
룩셈부르크	23.8	20.6	27.0	80.0	69.5	90.2	34.1	29.3	38.7
헝가리	20.0	16.8	23.2	74.4	67.9	81.0	31.4	25.7	38.5
몰타	45.8	43.8	47.7	67.3	44.1	89.5	29.1	12.4	46.4
네덜란드	69.3	68.8	69.8	86.8	80.5	93.0	53.0	42.2	63.7
오스트리아	55.9	52.3	59.5	84.4	78.6	90.2	41.0	30.8	51.8
폴란드	27.3	23.7	31.0	77.5	71.0	84.0	31.6	20.7	44.1
포르투갈	34.7	30.8	38.5	81.6	75.8	87.6	50.8	43.9	58.5
루마니아	24.8	20.2	29.1	74.4	67.8	80.9	43.1	34.4	53.0
슬로베니아	38.4	33.2	43.0	86.8	84.8	88.6	32.8	21.1	44.7
슬로바키아	26.2	21.5	30.8	80.1	73.7	86.4	39.2	24.2	56.7
핀란드	44.7	45.1	44.3	84.3	81.2	87.3	56.5	55.8	57.1
스웨덴	42.2	42.1	42.2	86.5	83.5	89.4	70.1	66.7	73.4
영국	52.4	51.0	53.8	81.4	75.2	87.7	58.0	49.0	67.3

고용률과 실업률은 각각 2.1%포인트, 21.4%포인트씩 감소했다. 2007년 가장 큰 노동시장 격차가 발생한 곳은 남북 경제 차이를 드러내는 이탈리아였다. 벨기에와 독일도 실업률에서 상당한 지역 격차가 나타났다.

〈표 3〉 지역(NUTS2)* 고용률 및 실업률 분산

(단위: %)

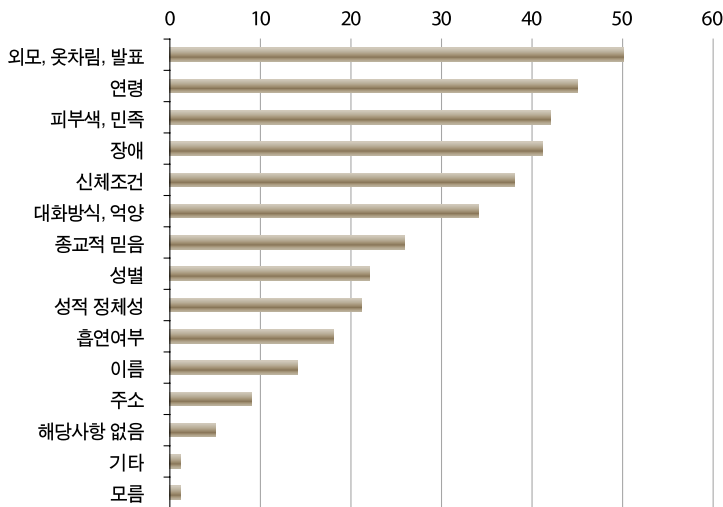
	고용률 분산(15~64세)				실업률 분산(15~74세)			
	2001	2003	2005	2007	2001	2003	2005	2007
EU27	13.2	12.9	11.9	11.1	65.5	58.7	51.1	44.1
벨기에	8.0	7.7	8.4	8.6	53.7	43.5	48.4	59.2
불가리아	?	6.6	7.2	7.1		22.0	20.8	39.1
체코	5.7	5.8	5.5	4.6	38.9	41.9	45.8	41.9
독일	5.8	5.9	5.6	4.8	61.1	45.8	39.6	43.5
그리스	4.3	3.2	4.3	3.5	16.5	15.9	18.3	15.2
스페인	10.0	9.0	8.3	7.5	37.6	32.3	30.2	30.6
프랑스	8.3	7.2	7.2	6.6	41.8	37.1	34.8	35.2
이탈리아	17.1	17.0	16.0	16.3	78.3	78.0	59.9	56.7
헝가리	8.8	8.5	9.9	9.7	29.9	32.6	26.9	39.4
네덜란드	2.3	2.3	2.0	2.2	19.5	10.7	15.1	16.9
오스트리아	2.6	3.0	4.1	3.8	35.8	42.3	39.6	45.0
폴란드	7.2	7.2	5.6	4.5	17.9	15.8	14.6	14.2
포르투갈	3.5	3.9	3.3	3.3	29.3	29.6	22.3	20.3
루마니아	5.6	3.5	4.5	4.6	13.9	13.9	17.3	27.7
슬로바키아	8.3	7.6	9.8	8.3	24.3	26.7	36.7	38.0
핀란드	7.0	6.1	5.5	5.6	29.4	22.0	21.9	24.8
스웨덴	4.2	4.3	3.0	2.4	23.9	15.8	12.5	10.1
영국	6.8	6.1	5.7	5.4	32.7	30.5	26.4	24.8
노르웨이	2.2	1.6	1.3	2.5	12.2	6.7	9.6	14.4

주: * 유럽연합(EU)은 현재 지역별 통계를 위해 NUTS(Nomenclature of territorial units for statistics) 체계를 사용하고 있다. 대략 인구규모와 각국의 행정 구역상의 편제를 고려해 NUTS는 지역을 모두 5단계로 분류하고 있는데, 예를 들어 NUTS1은 인구 300만~700만 정도의 지역으로 대체로 각국의 주에 해당하며, NUTS2는 인구 80만~300만 명 정도를 포괄하며 광역시를 중심으로 한 주나 몇 개 행정 구역을 묶은 것이다. 예를 들어, 독일의 경우 16개 NUTS1과 41개 NUTS2, 그리고 군 정도 규모의 지역에 해당하는 NUTS3은 439개로 분류되어 있다.

유럽연합은 2000년 성별, 인종, 민족, 종교, 장애, 연령, 성적 정체성에 근거한 차별을 철폐하기 위한 지침을 제정한 바 있다. 2008년 유로바로미터 구직시 장애요소를 묻는 설문조사에 따르면 아직도 연령(45%), 피부색/인종(42%), 장애(41%)가 큰 비율을 차지하고 있음을 볼수 있다.

[그림 1] 기업이 동일한 자격 수준의 취업자를 대상으로 구인 결정을 할 경우의 고용차별에 대한 견해 (2008년 2~3월 조사)

(단위: 응답자 % (복수응답 가능))



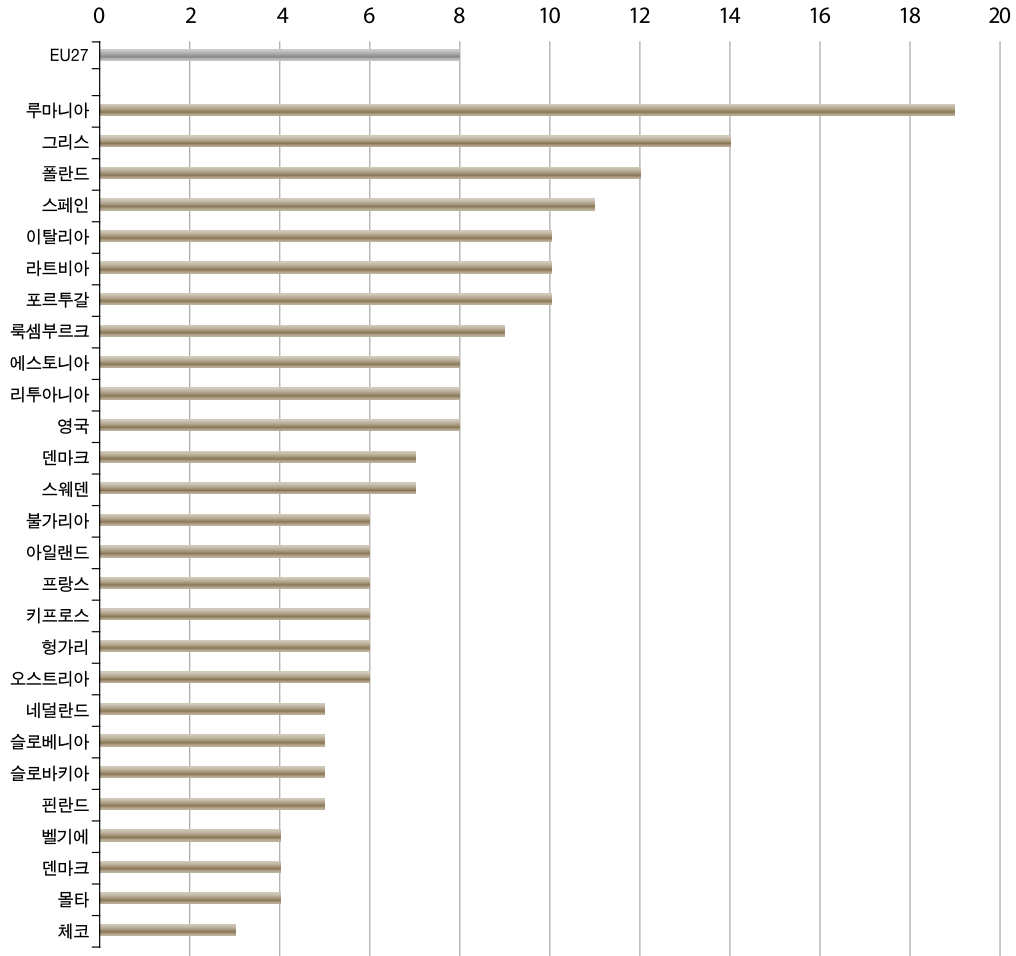
근로빈곤

근로빈곤은 되풀이되는 실업, 불안정한 일자리, 비자발적인 파트타임 노동, 저임금, 특이한 가구 구조 등 다양한 노동시장의 실패에서 비롯된다. 2007년 전체 유럽연합 근로자의 8%가 빈곤의 위험에 처해 있는 상태였다. 포르투갈, 라트비아, 이탈리아, 스페인, 폴란드, 그리스, 루마니아의 빈곤 위험률(at-risk-of-poverty rate⁵⁾)은 10%를 넘었다.

5) 중위소득 60% 미만인 빈곤선 이하 소득자 비율.

[그림 2] 2007년 전체 근로자의 근로빈곤율

(단위: %)



EU27과 회원국 대부분에서 비정규직 근로자는 정규직 근로자보다 빈곤에 처할 위험이 크다. 매우 다른 노동시장 구조를 가진 루마니아, 핀란드, 영국 세 나라 모두 2007년 비정규직의 빈곤 위험은 정규직의 2~5배 정도 크다.

〈 표 4 〉 2007년 고용형태별 근로빈곤율

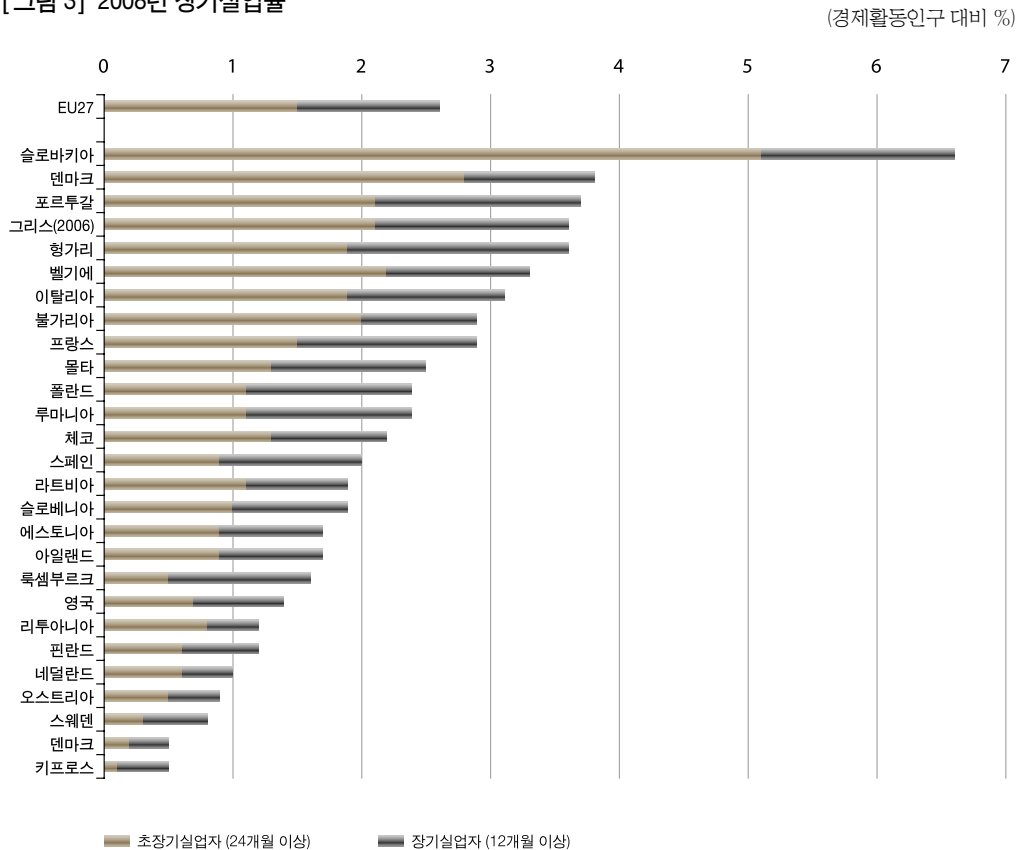
(단위: %)

	계약 형태		근로시간		1년 중 근로기간	
	정규직	임시계약직	전일제	파트타임	1년	1년 미만
EU27	5	13	7	12	8	15
벨기에	3	9	3	5	4	11
불가리아	4	13	5	15	5	17
체코	2	6	3	4	3	7
덴마크	3	-	4	5	4	11
독일	6	113	6	10	7	16
에스토니아	6	9	7	16	7	12
아일랜드	3	7	4	11	5	8
그리스	5	19	13	27	13	26
스페인	5	12	10	14	10	14
프랑스	4	13	5	12	6	13
이탈리아	6	19	9	14	9	18
키프로스	5	17	6	10	5	13
라트비아	8	16	8	26	9	20
리투아니아	6	17	7	28	7	18
룩셈부르크	9	15	9	10	8	25
헝가리	4	13	5	17	5	13
몰타	4	9	4	8	4	12
네덜란드	3	5	4	4	5	4
오스트리아	5	8	5	8	6	10
폴란드	5	12	11	19	11	18
포르투갈	5	10	8	28	9	15
루마니아	5	20	15	56	18	27
슬로베니아	4	10	4	11	4	14
슬로바키아	4	8	4	10	4	13
핀란드	3	10	3	15	4	11
스웨덴	5	20	6	8	6	17
영국	5	10	6	13	7	26

노동시장 배제

EU27 실업률은 2004년 9.0%에서 2008년 7.0%로 하락했고, 장기실업률(12개월 이상 실업)도 4.2%에서 2.4%로 하락했다. 2008년 전체 실업자 중 장기실업자는 3명 중 1명을 약간 웃도는 수준이다. 슬로바키아의 장기실업률이 가장 높는데, 특히 슬로바키아의 경우 전체 실업자의 3분의 2 이상이 장기실업자이다. 키프로스, 덴마크, 스웨덴의 장기실업률이 상대적으로 낮은 편이며, 이들 국가에서는 실업자 7명 중 1명만이 장기실업자이다.

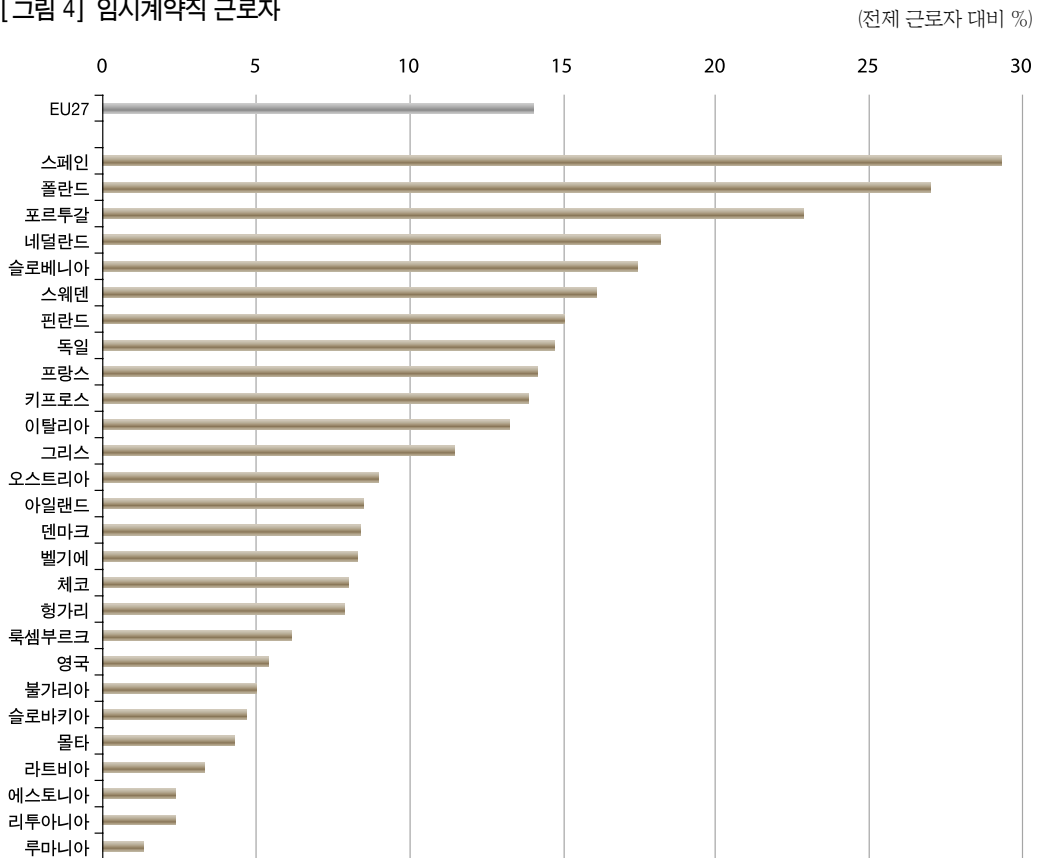
[그림 3] 2008년 장기실업률



임시, 파트타임, 자영업 또는 육아 등으로 경력이 단절되는 경우를 포함하는 비전형적인 근로관행은 사회 통합에 장기적인 관점에서의 안정성 부족이라는 직접적 영향과 연금 감소나 병가수당 감소라는 간접적인 영향으로 이어진다. 2008년 EU27에서 7명 중 1명 이상이 임시계약직 근로자였다. 포르투갈, 스페인, 폴란드에서 특히 심각한데 포르투갈에서는 5명 중 1명, 스페인과 폴란드에서는 4명 중 1명이 임시계약직 근로자이다.

파트타임 근로자의 비율도 최근 지속적으로 증가하고 있는데, EU27에서 2000년 16.2%, 2004년 17.2%, 2008년 18.2%로 증가했다. 스웨덴, 독일, 영국의 경우 파트타임 근로자의 비율이 4명 중 1명 정도이며 네덜란드에서는 2명 중 1명이다.

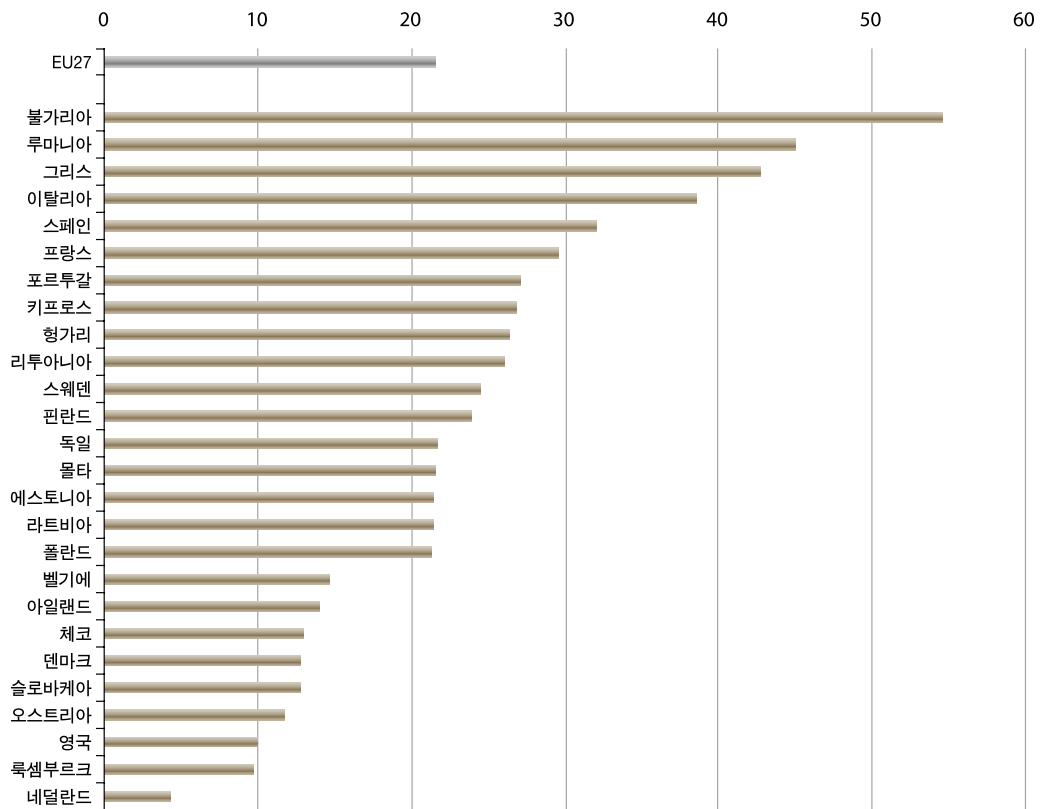
[그림 4] 임시계약직 근로자



자발적인 파트타임의 경우에는 직장 이외의 활동을 병행할 수 있는 유연성을 제공할 수 있으나, 비자발적인 파트타임의 경우에는 정규직 전일제 일자리를 찾지 못해 선택한 경우가 많다. EU27에서 5명 중 1명이 비자발적 파트타임 근로자이며, 불가리아, 루마니아, 그리스에서 그 비율이 높다. 한 가지 흥미로운 사실은 파트타임 근로자 비율이 가장 높은 네덜란드가 비자발적 파트타임 근로자의 비율은 가장 낮다.

[그림 5] 비자발적 파트타임 근로자

(전체 파트타임 근로자 대비 %)



■ 맺음말

2010년 유럽 빈곤과 사회적 배제 극복의 해를 맞아 유럽연합이 2000년 리스본 전략을 제시하면서 빈곤과 사회적 배제와 관련해 개발해 온 여러 가지 지표들의 최근 동향을 살펴보았다. 2008년까지 고용률은 목표치인 70%에 못 미치는 65.9% 수준이며 2008년 발생한 금융위기의 여파로 2010년까지 목표를 달성하기는 어려워 보인다. 그리고 제시된 통계자료가 대부분 2008년 자료라 경제위기가 발생한 이후 2008년 하반기와 2009년 상반기에 더 심각해졌을 것으로 추정되는 취약계층의 빈곤과 사회적 배제의 상황을 담지 못하고 있다. **KLI**