

경제위기 이후 유럽의 사회정책

Ive Marx (벨기에 안트워프대학교 사회학과 교수)*

■ 머리말

경제위기 이후 유럽에서는 다시 사회정책이 논쟁의 중심이 되었다. 이 글은 유럽의 과거 및 현재 사회정책의 취지를 요약하고 Growing Inequalities' Impacts(GINI) 연구 프로젝트의 주요 결과, 특히 정책을 다루는 연구 분야의 결과를 조명하고 있다. 지면의 제약으로 인해, 유럽 사회안전망의 적정성, 사회정책의 선별주의, 복지국가 지출의 두 형태인 현금보조와 사회서비스의 효과 등 세 가지 주요 관심사에 초점을 두어 다루기로 한다.

■ 경제위기 전 유럽: 고용 증가에도 여전한 빈곤

사회보장, 특히 직접 소득지원의 형태를 띤 사회보장이 유럽에서 다시 의제로 떠오르고 있다. 이러한 현상은 유럽이 지난 수년간 겪어온 경제위기와 깊은 관련이 있는 것으로 보인다. 분명, 사실이기는 하다. 그러나 그보다는 시장이 보호기능을 제대로 수행하지 못하게 되면서 사

* Ive Marx는 Growing Inequalities' Impacts(GINI) 프로젝트에서 '정책 함의(Policy Implications)' 연구 패키지를 총괄하고 있다. 현재 안트워프대학교의 부교수로 재직 중이며 동 대학 사회정책센터에서 연구를 지휘하고 있다. 또한 독일의 노동연구소(IZA)에서 연구위원으로 활동하고 있다.

회제도의 중요성에 대한 인식이 커지고 있던 차에 경제위기로 인해 그러한 인식이 급격히 확대되었다고 보는 게 더 정확할 듯하다. 사실 경제위기 전에도 이러한 인식은 확산되고 있었다. 역설적으로 들리겠지만, 그 이유는 상황이 나빠서가 아니라 너무나 이례적으로 좋았기 때문이다. 경제위기 전 몇 년간 여러 국가에서 고용이 크게 증가하고 실업은 몇 십 년 만에 최저치를 기록했다. 그럼에도 불구하고, 상대적 빈곤율은 거의 변화가 없었을 뿐만 아니라 일부 국가에서는 실제로 빈곤이 증가하기도 하였다.

현재의 경제위기 직전에 기록된 유럽의 고용수준 상승은 우연히 이루어진 것이 아니다(Van Rie and Marx, 2012). 대부분의 EU 국가는 생산가능연령 인구의 노동시장 참여율은 높이고 보 조금 의존도는 낮추기 위해 확실한 정책 변화를 추진하여 왔다. 일부 국가에서는 공급위주의 노동시장정책을 더욱 강조함으로써 근본적인 변화가 이루어졌다. 또한, 여기에는 사회보장제도 개혁도 포함되었다(Kenworthy, 2011). 독일의 이른바 ‘하르츠 개혁(Hartz reforms)’은 이러한 사회보장제도 구조조정 of 가장 대표적인 예라 할 수 있다. 실업부조(unemployment assistance, *Arbeitslosenhilfe*)와 사회부조(social assistance, *Sozialhilfe*)는 폐지되고 새로운 급여체제인 ‘실업급여II(*Arbeitslosengeld II*)’로 대체되었다. 이와 같은 사회보장제도의 재구성 과정에서, 가장 광범위하게 삭감된 부분은 주로 실업급여제도의 중간층이었다. 신설 급여는 이전의 실업부조급여보다는 사회부조의 하위 요율에 더 가깝다(Eichhorst et al., 2008). 그러나 ‘실업급여II’는 도입된 이후로 전반적인 소득 증가를 따라가지 못하였고, 급여 수혜자의 빈곤은 심화되었다.

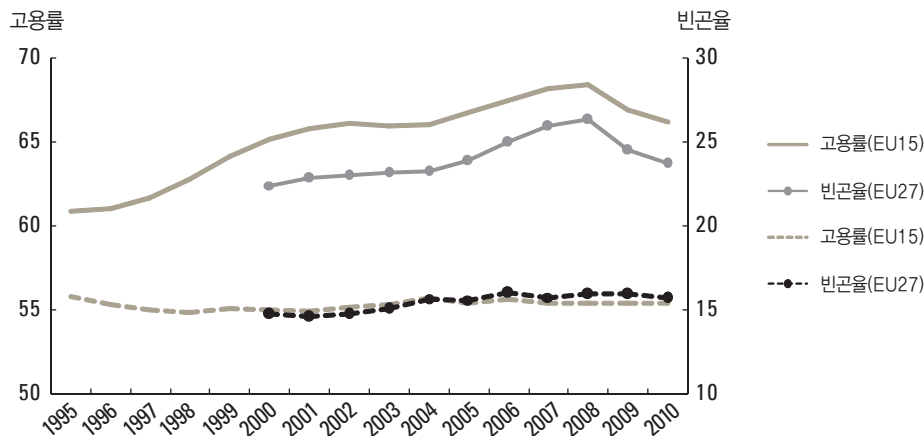
수동적 정책에서 노동수요 진작을 직접적인 목표로 하는 정책으로 전환되는 과정은, 영국의 “제3의 길(Third Way)”과 같은 이념 노선의 등장과 함께 1990년대부터 시작되었다. 이는 또한 OECD(1994)가 지지하고 있는 변화이기도 했다. ‘리스본 의제(Lisbon Agenda)’가 채택되던 당시, 고용증대와 빈곤완화를 상호 불가분의 관계로 보는 관점은 대부분의 EU 회원국에서 정책 개혁의 중심이 되었다. 리스본 의제, 특히 그 실행과 관련한 핵심적인 내용은 새로운 고용기회의 창출이다. 이는 수정된 유럽고용전략에 관한 Kok(2003)의 보고서 ‘Jobs, jobs, jobs’에 매우 효과적으로 축약되어 있다. 이와 같은 완전고용의 사회발전 촉진 가능성에 대한 한층 강화된 믿음이 전적으로 착각은 아님이 밝혀졌다. 경제위기 도래 직전, 여러 국가에서 실업률은 사상 최저치로 떨어졌다. 일부 국가에서 실업률은 전문가들이 10년 전만해도 달성이 불가능하다고 생각했을 정도로 낮은 수준을 기록했다(OECD, 1994). 여러 극적인 성공 사례들이 학계 및

정치적 의제로 떠올랐고, “네덜란드의 기적”은 대표적인 한 예다. 그러나 고용증대가 빈곤완화 측면에서 기대했던 결과를 가져다 주지 못한다는 점도 점점 분명해졌다. 고용률이 크게 증가 하면서 이와 함께 생산가능연령 인구의 빈곤율은 줄어들지 않거나 오히려 증가하였다. 리스본 전략은 빈곤 퇴치에 있어서는 성공하지 못한 것으로 드러났다(Cantillon, 2011).

[그림 1]은 1995~2010년 EU 국가들의 평균 빈곤율과 고용률을 보여준다. 여기서 사용하는 EU ‘빈곤위험률(at-risk-of poverty rate)’은 가계소득이 중위 가처분소득 60% 미만인 65세 미만 개인의 비중으로 나타낸다. 모든 소득은 가계 규모 및 구성을 고려하여 조정한 후 산정한다. 15~64세 인구를 대상으로 하는 고용률의 증가는 여실히 드러난다. 1995년과 2008년 사이에 고용률은 EU 15개국에서 평균 약 7%포인트 증가하였다. 모든 EU 회원국에 대한 자료는 2000년 이후에 대해서만 확보하고 있다. 전체 회원국의 경우, 고용증가는 특히 2000년대 중반부터 두드러진다. 이 글의 목적과 관련하여, 이러한 고용증가가 그에 상응하는 상대적 소득빈곤율의 감소로 이어지지 않는다는 점에 특히 주목할 필요가 있다. 실제로 같은 기간 빈곤율은 상당히 안정적이어서, EU 15개국에서는 15% 내외를 기록하였고 EU 27개국의 경우에는 중반부에 약간 높은 수준을 기록하였다.

[그림 1] EU 15개국의 빈곤율과 고용률(1995~2010)

(단위: %)



주: 빈곤기준선은 균등화한 가구가처분소득 중앙값의 60%임. 빈곤율은 65세 미만, 고용률은 15~64세 인구를 대상으로 함.

자료: Eurostat.

복지국가의 분배 성과는 종종 사회보장제도의 구성, 노동시장의 기능, 인구 패턴과 같은 다수의 상호 연관된 요소들에 기인한다. 유럽에서 고용증가에도 불구하고 빈곤완화에 실패한 데는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 고용은 증가했으나 소득분포 하층에 있는 개인과 가구가 그로 인한 혜택을 충분히 받지 못했다는 점이다. ‘제3의 길’ 또는 ‘적극적 복지국가(Active Welfare State)’를 옹호하는 이들에 의하면, 고용증가는 공적보조금에 의존할 수밖에 없는 빈곤가구의 소득 지위를 크게 향상시켜야 한다. 따라서 고용증가 시기에는, 보조금에서 벗어나 취업을 하는 빈곤층의 수가 점차 늘어날 것으로 기대하게 된다. 그러나 대부분의 유럽 국가에서는 이와 같은 보조금 의존에서 취업으로의 이동이 정책입안자들이 예상했던 만큼 실현되지는 않았다. 실제로 고용이 증가했던 국가들에서, 새로운 노동시장 기회는 대부분 청년층, 여성, 노동시장 신규 진입자 등에게 돌아갔다. 일부 국가에서는 이론적으로 모든 실업자에게 일자리를 부여할 수 있을 정도로 고용이 크게 증가하였다. 그럼에도 불구하고 일부 경우에 복지국가 의존도는 여전히 컸으며, 네덜란드가 그 대표적인 예다(Marx, 2007). 고용증가의 빈곤 퇴치 성과가 제약적이었던 또 다른 이유는, 일자리가 반드시 재정적 빈곤으로부터 자유로운 삶을 의미하지는 않는다는 데에 있다. 높은 고용증가에도 불구하고 빈곤수준은 여전히 상황이 되면서, 새로운 것은 없지만 더 첨예해진 문제, 즉 근로빈곤에 관심이 집중되었다(Crettaz, 2011; Fraser et al., 2011).

이제 효과적인 빈곤완화와 사회통합 확대를 위해서는 고용증가와 고용소득만으로는 불충분하며 그 이상이 필요하다는 점이 분명해졌다. 비경제활동인구와 근로자 모두를 위한 최저소득보장도 반드시 필요하다. 일부에서는 유럽의 사회적 통합이 각국 정부로 하여금 공통분모를 채택하도록 촉진하는 계기가 될 것이라고 주장하지만, 사회보장의 측면에서 유럽의 정책 수렴 또는 조화를 보여주는 가시적 결과는 아직까지 분명치 않다.

유럽 각국의 제도적 차이는 어떤 면에서는 여전히 놀라울 정도로 크다. 실제로 유럽 통합의 사회적 측면은 오랫동안 쟁점으로 남아 있다(Hantrais, 2007). 그러나 부분적으로는 개별 국가들이 구속력 있는 법제에 대한 합의를 도출하기 어렵기 때문에, 개념과 모범사례 보급에 중점을 둔 사회통합 촉진을 위한 새로운 EU 구상안이 리스본 의제에 포함되었다. ‘개방형 정책조정(Open Method of Coordination, OMC)’이라는 기본 틀을 통해 회원국들은 국가 및 EU의 발전을 평가, 비교하는 기준이 되는 공동 목표와 지표들에 합의하였다(Atkinson et al., 2002). 당

초 취지는 회원국들이 좋은 사례를 발굴할 수 있도록 지원함으로써 그 사례를 통해 국내에서 빈곤 및 사회적 배제 문제를 해결할 수 있는 새로운 해결책을 개발하게 하는 데에 있으며, 이러한 취지는 여전히 유효하다.

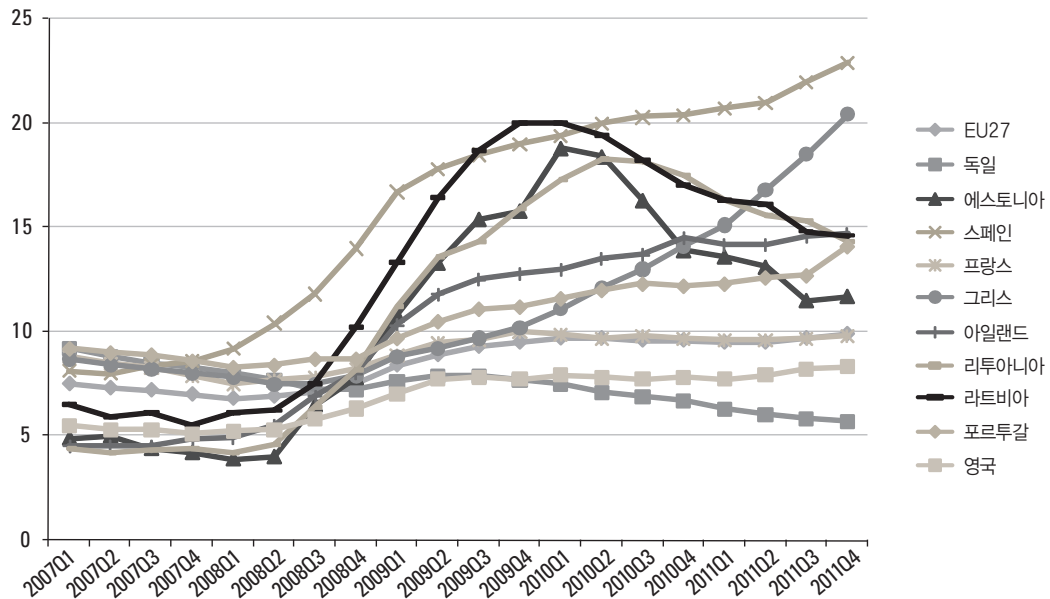
2010~2020년 유럽의 경제발전 방안을 상술하고 있는 ‘유럽 2020 성장전략(Europe 2020 Growth Strategy)’은 유럽의 사회적 통합을 한 단계 더 진전시킬 것으로 보인다. 새로운 전략에는, 빈곤 및 사회적 배제 해결을 위한 유럽 강령을 포함하여 7개 주요 구상안이 제시되어 있다. 이 유럽 강령의 최우선 목표에 의하면, 회원국들은 2020년까지 최소한 2천만 명이 빈곤 및 사회적 배제 위협으로부터 벗어날 수 있도록 노력해야 한다.

고용증대와 빈곤완화가 병행되어야 한다는 생각은 여전히 유럽 2020 의제에서도 핵심 내용이지만, 높은 고용수준이 자동적으로 사회통합 개선으로 이어지는 것은 아니라는 점도 암묵적으로 인정되고 있는 듯하다. 가령, 유럽 집행위원회(2010)는 최근 논평을 통해 사회보장은 성장과 고용의 효과를 보완하며 유럽의 빈곤과 사회적 배제를 해결하기 위한 효과적 정책의 또 다른 초석이 된다고 밝혔다. 이러한 기본 틀 내에서, 사회보장 급여는 바람직한 근로 인센티브를 제공할 뿐 아니라 적정 수준의 소득도 보장하여야 한다(유럽이사회, 2011). 물론 ‘적정 소득(income adequacy)’ 개념이 모호하긴 하다. 그럼에도 불구하고 유럽의회(2009)는 이 용어를 ‘EU 회원국이 합의한 빈곤위험 기준선 이상의 소득 수준’으로 정의하였다. 비기여형 자산조사 급여(non-contributory and means-tested benefits)와 같이 최저소득을 제공하기 위한 프로그램은 이러한 목적으로 실현하는 데 있어 중요한 역할을 한다. 유럽의 사회적 발전을 위해 최저소득 보장에 부여하고 있는 비중은 ‘사회보장위원회(Social Protection Committee)’(2011)의 유럽 2020 성장전략의 사회적 측면 평가에도 잘 나타난다. 위원회는 이 평가서에서, 회원국이 정책이 미비한 분야에서는 급여 적용 범위 및 수준을 확대함으로써 최저소득 보장망을 강화해야 한다고 역설하였다.

■ 유럽의 사회안전망은 빈곤을 해결하는가?

적정한 안전망의 중요성은 수십 년 만에 찾아온 강도 높은 2007년 경제침체로 더욱 절실했다. 개별 국가 간 차이에도 불구하고, 실업수준은 전반적으로 급격히 상승하였고 이로써 소득보장에 대한 수요도 극적으로 늘어났다. [그림 2]는 이러한 충격의 정도를 보여준다. 그림에서 보는 바와 같이, 일부 국가는 특히 심각한 타격을 받아서 스페인, 라트비아, 아일랜드, 에스토니아, 리투아니아의 경우 실업률이 2배 이상 증가하였다.

[그림 2] 주요 EU 국가의 분기별 실업률(2007~2011)

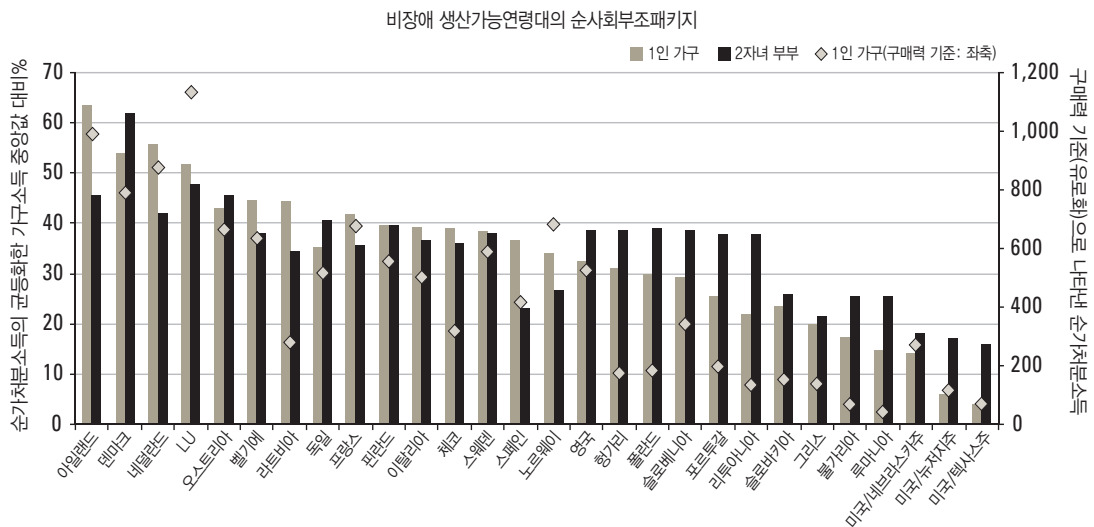


유럽 7개국에서 금융위기는 상당수의 가계에 재정난 심화를 가져왔다. 이러한 상황에서 최저소득보장의 중점적 시행은 더욱 필요하고 시급하다. 오늘날 EU에 존재하는 소득보장제도들이 성공적으로 적정 수준의 보장을 제공하고 있는가?

곧 발간 예정인 GINI 논문 '1992~2009년 사회부조동향'에서, Natascha Van Mechelen과 Sarah Marchal은 유럽국가 비장애시민들의 최저소득보장수준 패턴과 동향을 분석하고 있다. 주된 초점은, 대체로 사회부조 형태로 제공되는 최저소득보장을 위한 자산조사 급여에 맞추

어져 있다. 이러한 일반적 자산조사 급여는 정해진 최저소득수준 이하의 모든 또는 거의 모든 사람들에게 현금으로 지급된다. 일부 국가에서는, 신규 이주민 또는 장애인과 같은 집단에 대해 별도의 제도를 두고 있기도 하다. 이 실증적 분석에서는 CSB-최저소득보장지표 (CSB-Minimum Income Protection Indicators, CSB-MIPI) 데이터셋을 활용하여, 유럽 25개국 및 미국 3개 주의 사회부조 동향을 다루고 있다. 이에 따르면, 비장애인 최저소득급여패키지는 각국의 균등화한 가구소득 중앙값의 60%로 정의된 EU 빈곤위험률로부터 가계를 보호할 수 있을 만큼 충분한 소득을 제공하지 못하고 있으며 이러한 문제는 더욱 심각해지는 것으로 나타났다. 1990년대의 전반적 경향 중 하나로, 급여수준이 임금에 비해 전체적으로 감소하였다. 이러한 사회부조 수혜 가계의 상대적 소득지위 하향세는 2000년대 들어서 다소 변화하였는데, 일부 국가에서 급여패키지 수준 하락이 중단되었던 것이다. 몇몇 국가에서는 심지어 부분적으로나마 상황세로 반전한 증거도 볼 수 있는데, 이에 따라 사회부조급여 수급 비장애인의 소득지위가 다소 향상되었다. 이 논문은 대부분의 법정조정제도가 급여수준을 일반적 생활수준으로 끌어 올리기에 매우 미흡하다고 결론짓고 있다.

[그림 3] 순사회부조패키지의 적정성(EU 회원국, 2009)



자료: CSB-MIPI (Van Mechelen, et al., 2011), (Eurostat, 2011; U.S. Bureau of the Census and Bureau of Labour Statistics, 2011)

또 다른 GINI 논문(2012년 발간 예정)의 저자인 Marx and Nelson은 분석 범위를 확대하여 재직 근로자, 퇴직자 및 유자녀 가구의 최저소득보장 동향도 다루고 있다. 아동 빈곤은 유럽의 사회적 배제 의제에 있어 중요한 항목으로, 유럽이사회(2006)는 회원국들에게 저소득층 아동의 수를 대폭 줄이기 위해 필요한 조치를 취하도록 촉구하여 왔다. 그러나 유럽의 아동급여패키지는 다수의 국가에서 저임금 가구를 빈곤으로부터 보호하지 못하고 있다.

■ 효과적 재분배를 위해 표적화가 필요한가?

이론적으로는 지원 대상이 제대로 표적화된다면 그다지 많지 않은 사회적 지출만으로도 빈곤율을 낮출 수 있겠지만, 실증자료에 의하면 국가 차원에서 사회적 지출 수준과 빈곤의 발생 사이에는 깊은 관계가 있다(Nolan and Marx, 2009). 선진국 중에서 적은 사회적 지출로 낮은(상대적) 빈곤율을 달성한 국가는 없다. 일부 국가는 저소득 집단에 재원을 더 할당함으로써 ‘효율성’을 높이고 있다(즉, 지출이 높아질수록 빈곤은 감소한다). 그러나 ‘표적화’와 ‘효과’는 서로 부정적 관계에 있는 경향이 크므로, 표적화된 제도(targeted system)는 보편적 제도(universal system)에 비해 전반적으로 효과가 약하다. Korpi and Palme(1998)는 이를 가리켜 ‘재분배의 역설(paradox of redistribution)’이라고 칭하였다. 연구 결과에 의하면, 보편적 제도는 이론상으로는 분배효과가 가장 낮지만 실제로는 더 많은 지출을 하기 때문에 그 효과가 더 크다는 것이다. 이러한 결과는 다른 연구에서도 입증되고 있다. 한 예로, Corak, Lietz and Sutherland(2005)는(최빈층을 대상으로 하지 않는) 보편적인 아동관련 급여가 빈곤으로부터의 보호 효과가 가장 크다는 것을 밝혀냈다. 그러나 가장 최근의 국가 간 비교 자료에 대한 분석에 의하면, Korpi and Palme가 1980년대 중반에 대해 주장하였던 표적화와 빈곤완화효과의 부정적 관계는 약화될 가능성이 큰 것으로 보인다(Kenworthy, 2011). 여전히 많은 정책입안자들이 효과적인 사회정책은 표적성이 강한 것이라고 믿고 있다는 점을 감안하면 매우 중요한 사항이다. 세계은행, OECD와 같은 조직도 적절히 표적화된 정책을 지지하고 있다.

발간 예정인 또 다른 GINI 논문에서 Tommy Ferrarini, Kenneth Nelson, Helena Höög는 사회보장정책의 재정화(fiscalization)와 아동급여 분야의 저소득 선별주의에 관련된 동향을 분석

한다. 복지국가는 미묘하면서도 때로는 드러나지 않는 변화, 즉 사회보장급여의 재정화를 거쳐왔다. 이러한 국가정책의 변화는, 특히, 다양한 형태의 아동세제 혜택이 도입된 가족정책 분야에서 두드러진다. 이러한 재정화 과정에서, 소득조사(income-testing) 요소들이 아동급여에 다시 도입되며, 이에 따라 사회경제적 집단 간의 수직적 재분배(vertical redistribution)가 더욱 강조된다. 그렇게 되면, 아동급여에 있어 저소득 표적화는 더욱 강화되어, 가족정책은 전통적인 최저소득급여 형태에 더 가까워진다. 이 논문은 ‘사회정책지표 데이터베이스(Social Policy Indicator Database, SPIN)’로부터 확보한 아동급여프로그램에 관한 규격화된 새로운 비교 자료를 기초로 하여, 1960~2005년의 기간에 대해 비교적 관점에서 아동급여의 동향을 분석하고 있다. 아동급여의 재정적 변화에 있어서는 몇 가지 측면에서 비유럽 자유주의 복지국가들이 선구자적 역할을 했기 때문에, 이 연구는 유럽 외로 범주를 확대하여 영어권 복지국가들의 동향도 포함하고 있다. 전체적으로 이 글에는 18개 OECD 회원국의 아동급여 동향이 실증적으로 분석되어 있는데 아동급여의 재정 및 사회적 정책 혼합에 있어 상당한 변화가 관찰된다. 아동급여의 규모는 국가별로 상당한 차이가 있지만, 대부분의 국가에서 확대되었다. 아동급여제도의 구성은 하나의 모형으로 일반화할 수는 없다. 보편적 아동급여만을 제공하는 국가가 있는 반면 전적으로 아동세제급여에 의존하는 국가도 있다. 그러나 보편적 아동급여와 아동세제급여를 혼합한 형태인 국가들도 있다. 급여 수준은 아동급여 구성에 보편적 요소가 포함되어 있는 국가들이 상대적으로 더 높은 경향을 보인다.

Marx and Verbist는 또 다른 발간 예정인 GINI 논문에서, Korpi and Palme가 1980년대 중반에 대해 주장했던 표적화와 빈곤완화 효과의 부정적 관계가 약화되고 있는 것으로 보인다는 Kenworthy(2011)의 연구 결과를 재검토하고 있다. 두 저자는 이러한 결과를 확인하면서, 그 이유가 표적화 방식의 성격 변화에 있다는 가설을 제시하였다. 표적화된 제도가 1980년대에 정치적 입지가 약화되고 지출 삭감의 대상이 되었던 요인 중 하나는, 표적성이 큰 (자산조사) 급여가 결과적으로 근로 동기를 크게 저하시켰다는 사실이다. 지난 수십 년간 이 문제는 초미의 관심사였다. 근로동기 저해요인을 줄이기 위해, 전적으로 보조금에 의존하던 수혜자가 파트타임직으로 (부분) 이동하는 경우 근로소득공제(earning disregards)를 부여하는 제도를 도입하였다. 또한, 이제 표적화된 급여는 비취업 상태에 있는 이들만을 대상으로 하지 않고 저임금직 근로자들도 수혜 대상에 포함한다(프랑스의 ‘iSa’ 제도와 같이, 동일 프로그램 내에

모두 포함되기도 한다). 표적화된 급여 수혜자는 적극적 모니터링, 활성화(activation), 그리고 때로는 제재조치의 중점 대상이기도 하다. 이 논문은 이러한 논지를 전개하며, 공공지원 수준과 관련되어 있는 것으로 보이는 요소들에 초점을 맞추어 표적화된 급여의 변천 과정을 기록하고 있다.

■ 직접현금보조 또는 경제적 자립을 위한 사회서비스 강화?

관련 깊은 또 다른 사안으로 활성화/사회투자정책의 분배효과를 들 수 있다.

지난 25년간, 여러 유럽국가에서 사적서비스, 특히 보건 및 육아서비스에 대한 지출은 크게 증가하였다. 이러한 변화에 대해 일부에서는 적극적 지지를 표하고 있다(Morel et al., 2012). 이와 동시에, 연금 외에 현금보조(cash transfers)에 대한 지출은 GDP 대비 비중이 감소하였다. 현물급여(in-kind benefits)는 일반적으로 현금보조에 비해 빈곤층에게 덜 친화적이라고 여기기 때문에, 이러한 경향은 유럽의 복지국가들이 경제 및 고용성장에 있어 유리한 조건임에도 불구하고 상대적 빈곤을 줄이지 못했던 주된 원인으로 지적되어 왔다(Cantillon 2011; Vandebroucke and Vleminckx, 2011).

Verbist와 Matsaganis는 곧 발간 예정인 GINI 논문에서 불평등과 빈곤에 대한 사회서비스의 영향을 실증적으로 평가하고 있다. 저자들은 ‘비고령군(non-elderly individuals)을 선별하여 제공하는 사회서비스가 재분배 효과가 있는가’라는 질문에 답하고자 한다. 보건, 교육 및 기타 사회서비스 전체를 대상으로 하면, 분석 대상인 EU 국가들에 대해서는 분명히 ‘그렇다’는 답이 제시된다. 특히 의무교육과 보건의, 이러한 공공 서비스가 부재하는 상황을 가정하고 비교해 보면 불평등을 완화하는 효과가 있다. ‘이러한 현물급여가 현금보조에 비해 재분배효과가 적은가’라는 질문에 답하기 위해서는 더 숙고할 필요가 있다. 현금보조와 현물급여에 관한 Reynolds-Smolensky 지수를 상호 비교해 보면, 사회서비스가 현금보조보다 불평등 완화효과가 더 크다는 결론에 이른다. 그러나 비고령군에게 제공되는 사회서비스는 모든 국가의 경우 현금보조(연금 제외)보다 그 규모에 있어 훨씬 더 비중이 크기 때문에, 여기서 규모와 설계의 효과를 배제해야 한다. 이에 따라 저자들은 다양한 기제의 집중계수(concentration coefficients)

를 산출함으로써 분배적 구조에 집중하고 규모 효과는 제거할 수 있다고 한다. 이 계수에 의하면 대부분의 국가에서 현금보조는 현물급여보다 더 빈곤층 친화적인(pro-poor) 것으로 나타난다. EU 평균적으로 현금보조가 가장 빈곤층 친화적인 정책 기제이며, 그 다음이 의무교육에 따른 현물급여다. 고등교육 관련 현물급여 지출은 가장 빈곤층 친화적이지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 수혜자 분포가 중요한 원인이다. 일반적으로, 의무교육을 받는 학생들은 주로 소득분포의 중층이나 하층에 위치하는 데 반해 고등교육을 받는 학생들은 소득분포의 상층에 집중되는 경향이 크다. 시간의 경과에 따른 비교 자료가 거의 없기 때문에, 저자들은 이러한 사회서비스로의 상대적 이동이 복지국가의 재분배 능력을 저해하는지에 대한 답변을 시간 경과에 따른 변천과 함께 충분히 제시하지는 못하다. 단, 예외적으로 OECD(2011)는 OECD 17개국(14개 '구' EU 회원국 포함)에 대해 2000~2007년 사회서비스를 통한 불평등 완화를 비교함으로써, 전반적으로 이 기간에 사회서비스의 불평등 완화효과가 상당히 안정적이었음을 보여준다. 사회서비스를 통해 불평등이 개선되었던 국가들은 규모(현금가처분소득의 비중으로 표시)가 증가한 국가들이기도 하다(반대의 경우도 마찬가지임). 이러한 변화와 함께 현금보조의 재분배효과에 있어 상응하는 (또는 상반되는) 변화도 있었는지 여부를 밝히기 위해서는 추가 연구가 필요할 것이다. **☐**

참고문헌

- Atkinson Tony, Cantillon Bea, Marlier Eric, Nolan Brian(2002), *Social indicators: the EU and social inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Cantillon, B.(2011), “The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era”, *Journal of European Social Policy* 21(5), pp. 432~449.
- Corak, M., C. Lietz, et al.(2005), *The Impact of Tax and Transfer Systems on Children in the European Union*, IZA DP No. 1589, Bonn, Institute for the Study of Labor.
- Crettaz, E.(2011), *Fighting Working Poverty in Post-industrial Economies. Causes, Trade-offs and Policy Solutions*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Eichhorst, W., Gienberger-Zingerle, M., Konle-Seidl, R.(2008), “Activation policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support”, in Eichhors, O., Kaufmann, O., and Konle-Seidl, R.(eds.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*(Berlin: Springer).
- European Commission(2011), *Employment and Social Developments in Europe 2011*, Publications Office of the European Communities: Luxembourg.
- European Council(2011), *SPC Assessment of the social dimension of the Europe 2020 Strategy* (Brussels: European Council).
- European Parliament(2009), *Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market*.
- Ferrarini, T and K. Nelson(2003), “Taxation of Social Insurance and Redistribution: A Comparative Analysis of Ten Welfare States”, *Journal of European Social Policy* 13(1), pp. 21~33.
- Fraser, N., Gutiérrez, R., & Peña-Casas, R.(eds.)(2011), *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*, Bakingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hantrais, L.(2007), *Social Policy in the European Union*, third edn(New York: Palgrave Macmillan).
- Kenworthy, L.(2011), *Progress for the Poor*(Oxford: Oxford University Press).
- Kok, W.(2003), *Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe*, report of the

Employment Taskforce(Brussels: CEC).

- Korpi, W. and 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), pp. 661~687.
- Marlier, E., Natali, D. and R. Van Dam(2010), *Europe 2020 : Towards a More Social EU?* Brussels : Peter Lang.
- Marx, I.(2007), “The Dutch Miracle Revisited: The Impact of Employment Growth on Poverty”, *Journal of Social Policy* 36(3), pp. 383~397.
- Marx, I., Nelson, K.(eds.)(2012), *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Morel, N., Palier, B. and Palme, J.(2012), Beyond the welfare state as we know it? in N. Morel, B. Palier B. & J. Palme,(eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol: Policy Press.
- Nolan, B. and I. Marx(2009), “Inequality, Poverty and Social Exclusion”, in Salverda, Nolan and Smeeding, *Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press.
- OECD(1994), *Jobs Study: Evidence and Explanations*(Paris: OECD).
- Paulus, A., H. Sutherland, P. Tsakoglou(2010), “The Distributional Impact of In-Kind Public Benefits in European Countries”, *Journal of Policy Analysis and Management* 29(2), pp. 243~266.
- Social Protection Committee(2011), *SPC Assessment of the social dimension of the Europe 2020 Strategy*(Brussels: Social Protection Committee).
- Vandenbroucke, F. and Vleminckx(2011), “Disappointing poverty trends : Is the social investment state to blame?”, *Journal of European Social Policy* 21, pp. 432~449.
- Van Mechelen, N. and Marshal, S.(2012), “Social assistance benefits: trends 1992~2009”, forthcoming in Marx, I., Nelson, K.(eds.), *Minimum Income Protection in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Van Rie, T. and Marx, I.(2012), “The European Union at work? The European Employment

Strategy from Crisis to Crisis”, *Journal of Common Market Studies* 50(2), pp. 335~356.

Appendix 1. GINI DPs published or forthcoming.

- GINI DP1 : Bargain, O., Immervoll, H., Peichl, A. and Siegloch, S.(2012), *International Tax and Public Finance* 19(1), pp. 118~138.
- GINI DP23 : Dolls, M., Fuest, C. and Peichl, A. “Economic Crisis, Automatic Stabilization and Income Distribution”, *Research in Labor Economics* 32, pp. 227~256.
- GINI DP10 : Van Lancker, W. and Ghysels, J.(2011), ‘Who reaps the benefits? The social distribution of public childcare in Sweden and Flanders.’, *Journal of European Social Policy* 21(5), pp. 472~485.
- Gini DP15 : Marx, I., Vandenbroucke, P. & Verbist, G.(2012), “Will rising employment levels bring lower poverty : Regression based simulations of the Europe 2020 target”, *Journal of European Social Policy*(forthcoming).
- GINI DP # : Marx, I., Vanhille, J., Verbist, G.(2012), “Combating in-work poverty in Continental Europe: an investigation using the Belgian case”, *Journal of Social Policy* 41(1).
- GINI DP # : Van Mechelen, N. and Marshal, S.(2012), “Social assistance benefits: trends 1992~2009” forthcoming in Marx, I., Nelson, K.(eds.), *Minimum Income Protection in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GINI DP # : Van Mechelen, N. and Bradshaw, J.(2012), “Child benefit packages for working families”, forthcoming in Marx, I., Nelson, K.(eds.), *Minimum Income Protection in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GINI DP27 : Goedeme(2012), “Minimum income protection for Europe’s elderly. What and how much has been achieved”, forthcoming in Marx, I., Nelson, K.(eds.), *Minimum Income Protection in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GINI DP # : Marx, I., S. Marchal and B. Nolan(2012), “Minimum income protection for workers” forthcoming in Marx, I., Nelson, K.(eds.), *Minimum Income Protection in Europe*,

Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- GINI DP # :Ferrarini, T., Nelson, K. And Höög, H.(2012), “From universalism to selectivity: old wine in new bottles for child benefits in Europe”, forthcoming in Marx, I., Nelson, K.(eds.), *Minimum Income Protection in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GINI DP # :Vanessa Hubl and Michaela Pfeiffer(2012), “Categorical differentiation in minimum income protection in the light of deservingness perceptions”, forthcoming in Marx, I., Nelson, K.(eds.), *Minimum Income Protection in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GINI DP # :Marx, I. And B. Nolan(2012), “In-work poverty,” forthcoming in Cantillon, B. and F. Vandenbroucke, *The social investment state*, Oxford: Oxford University Press.
- GINI DP # :Verbist, G. And Matsaganis, M.(2012), “The redistributive capacity of services in the EU”, forthcoming in Cantillon, B. and F. Vandenbroucke, *The social investment state*, Oxford: Oxford University Press.
- GINI DP # :Cantillon, B., Van Mechelen, N. et al.(2012), “The poverty reduction capacity of social protection in the EU”, forthcoming in Cantillon, B. and F. Vandenbroucke, *The social investment state*, Oxford: Oxford University Press.
- GINI DP # :Cantillon, B., et al.(2012), “European welfare states and social investment: in search of explanations for disappointing poverty trends” forthcoming in Cantillon, B. and F. Vandenbroucke, *The social investment state*, Oxford: Oxford University Press.