

코로나19 팬데믹과 복지국가: 북유럽 복지국가는 왜 지원에 인색했을까?*

윤홍식**

목 차

- I. 문제제기
- II. 분석을 위한 개념적 논의
- III. 코로나19 팬데믹과 복지체제의 대응
- IV. 코로나19 팬데믹, 복지국가의 전환을 이야기 하는가
- V. 결론 및 함의

【국문초록】

이 연구는 코로나19 팬데믹 이후 국가의 성격 변화 중 복지국가에 초점을 맞추어 분석했다. 구체적으로 코로나19 팬데믹에 대한 복지국가의 대응이 복지체제의 유형에 따라 왜 상이하게 나타났는지를 검토했다. 모범적인 복지국가로 알려진 북유럽 복지국가들은 왜 코로나19 대응에 소극적이었고 잔여적 복지국가로 알려진 미국, 호주 등은 왜 적극적으로 대응했는지에 대한 답을 찾는 것이다. 사회지출, 노동시장, 국가채무 등의 측면에서 분석했을 때 코로나19 팬데믹에 가장 효과적으로 대응했던 복지체제는 북유럽 복지체제였다. 상대적으로 높은 공공부문의 고용비율과 낮은 자영업자 비율로 대표되는 안정적 노동시장 구조, 높은 사회지출과 현물 지출로 대표되는 보편적 복지체제, 낮은 국가부채로 나타나는 국가의 재정역량 등은 팬데믹에 직면해 북유럽 복지체제가 대규모 재정지출 없이 시민의 삶을 지켜낼 수 있었던 기제였다. 이러한 경험적 결과에 기초해 우리가 국가의 변화를 이야기한다면, 복지국가로서 북유럽 복지체제의

□ 이 논문은 인하대학교 교내 일반교수연구비의 지원을 받은 연구임.

* 투고일: 2021. 4. 30. 심사일: 2021. 5. 20. 게재확정일: 2021. 6. 7.

** 인하대학교 사회복지학과 교수(제1저자).

유용성은 지속될 것으로 보인다. 특히 국가의 귀환을 촉진하는 글로벌라이제이션의 약화와 경제정책기조의 변화(인플레이션과 긴축에서 고용과 소득으로)는 국가의 역할을 확대하는 중요한 외적 조건이 될 것이다. 하지만 이러한 예상은 단기적으로만 유효하다. 복지국가의 변화가 여기서 그칠 것 같지는 않기 때문이다.

주제어: 복지국가, 코로나19 팬데믹, 복지체제, 스칸디나비아, 북유럽, 포스트 코로나

I. 문제제기

영국의 주간지 이코노미스트는 2021년 3월 6일 판에서 “코로나19는 복지국가를 변화시켰다. 어떤 변화가 지속될 것인가?”라는 기사를 게재했다(The Economist, 2021a). 팬데믹 상황에서 많은 시민들이 정부의 직접적인 현금지원의 수혜자가 된 것은 물론 중산층까지 정부의 지원으로 고용상태를 유지할 수 있게 되면서 ‘복지국가’에 대한, 정확하게 말하면 정부의 공적지원에 대한 우호적인 여론이 형성되고 있었기 때문이다. 실제로 대부분의 국가들은 코로나19 팬데믹에 대응하기 위해 국가의 역할을 확대했다. 국제노동기구(International Labour Organization, ILO)는 코로나19 팬데믹 이후 세계 전역에서 1,600여 개의 새로운 사회보장 프로그램이 도입되었다고 집계했다. 영미권 중심으로 나타나는 현상이기는 하지만 기본소득에 대해서도 우호적인 여론도 형성되고 있다. 팬데믹 외중에 실시된 여론조사에 따르면 영국인의 72%가 국가의 고용보장정책을 지지했고 기본소득에 대한 지지율도 51%에 달했다(Independent, 2020), 미국인의 45%, 호주인의 58%도 보편적 기본소득을 지지하는 것으로 나타났다(News, 2020; Pew Research Center, 2020).¹⁾

아직 결과를 예단하기는 어렵지만, 코로나19 팬데믹으로 국가에 대한 시각도 변하고 있는 것처럼 보인다. 역사적으로 복지국가의 확대는 두 차례의 세계대전과 전(戰) 간기에 있었던 1929년 대공황이 지대한 영향을 미친 것으로 알려져 있다. 그래서 1929년 대공황에 버금가는 위기라고 이야기하는 코로나19 팬데믹이 복지국가의 진로를 전환할 수 있다는 생각은 자연스럽다. 코로나19 팬데믹에 직면해 복지국가가 시민의 고용유지를 위해 전례 없는 개입을 하고 있기 때문이다. 1980년대 이후 신자유주의가 본격화되면서 거세되었던 ‘고용’이라는 국가의 역할이 코로나19 팬데믹 상황에서 복지국가의 핵심 역할로 재(再) 부상한 것이다. 뉴질랜드는 전례 일자리

1) 미국은 기본소득을 지지하는 경우보다, 기본소득에 반대하는 여론이 9%포인트 높게 나타났다(지지 45%, 반대 57-4%). 정부개입에 부정적인 미국에서 보편적 기본소득을 지지하는 비율이 45%에 이르렀다는 것은 기본소득을 지지하는 사람들의 입장에서 보면 매우 고무적인 현상일 것이다. 실제로 이런 여론지형의 변화는 팬데믹 상황이 아니면 설명하기 어렵다.

중 고용유지 프로그램에 적용받는 일자리의 비중이 무려 66.3%에 달했다. 프랑스, 스위스, 이탈리아의 경우도 전체 일자리의 절반에 가까운 각각 54.9%, 45.4%, 45.2%가 정부의 고용유지 프로그램의 지원을 받았다(OECD, 2020) 정부의 고용유지 정책 덕분에 팬데믹 상황에서도 단기적으로 “노동시장은 온전했고” 시민들은 고용상태를 유지할 수 있었다(Reiermann, 2021: 54). 고용을 유지할 수 없는 노동자도 정부의 지원금으로 일정 수준의 생활을 유지하고 있다. 이코노미스트가 “21세기 복지”라는 특집 기사를 편성한 이유였을 것이다.

하지만 모든 국가가 동일한 행태를 보인 것은 아니었다. 흥미로운 사실은 보편적 복지국가의 전형으로 알려진 스웨덴과 덴마크와 같은 북유럽 복지국가들의 코로나19 팬데믹에 대한 대응은 영국, 미국, 호주와 같은 자유주의 복지국가들과 비교해 소극적인 모습을 띄었다는 점이다. 코로나19에 대응한 덴마크와 핀란드의 추가적인 현금지원은 각각 GDP의 1.8%, 3.0%로 한국의 3.4%에도 미치지 못했다(IMF, 2021a). 반면 뉴질랜드와 미국의 추가 지원은 GDP의 19.1%와 16.7%에 달했다. 왜 그랬을까? 만약 코로나19 팬데믹이 복지국가를 전환시키는 계기가 된다면, 지금까지 그래 왔던 것처럼 정치경제적 변화에 신속하게 반응하면서 복지체제를 능동적으로 변화시켰던 스칸디나비아 복지국가들에서(Andersson, 2017[2010]) 가장 먼저 변화의 조짐이 포착되어야 하지 않았을까? 그런데 현실은 역설적이게도 지체된 복지국가로 알려진 미국, 영국, 호주 등 자유주의 복지체제가 코로나19 팬데믹에 가장 적극적으로 대응했다. 이러한 역설은 위기가 약한 고리를 먼저 강타한다는 역사적 사실에 근거해 설명할 수도 있다. 사회주의 혁명이 서구에서 가장 덜 산업화된 러시아에서 먼저 발생했던 것처럼, 코로나19 팬데믹이 가장 취약한 복지국가인 영미권 국가를 강타하면서 변화의 시작을 알리는 것일 수도 있다. 하지만 정부지출의 증가가 곧 시민의 고용을 보장(완전고용)하고 시민이 직면한 사회적 위험에 대응하는 복지국가 역할의 복원을 알리는 출발점인지는 조금 더 지켜볼 필요가 있다. 2008년 금융위기에 그랬던 것처럼, 2020년 코로나19 위기에 국민국가는 개별 시민이 직면한 위험에 대한 대응보다 기업에 대해 더 적극적으로 대응했기 때문이다.

이러한 문제 인식에 기초해 이 연구는 코로나19 팬데믹 이후 국가의 성격 변화 중 복지국가에 초점을 맞추어 분석했다. 구체적으로 코로나19 팬데믹에 대한 복지국가의 대응이 복지체제의 유형에 따라 왜 상이하게 나타났는지를 검토했다. 모범적인 복지국가로 알려진 북유럽 복지국가들은 왜 코로나19 대응에 소극적이었고 잔여적 복지국가로 알려진 미국, 호주 등은 왜 적극적으로 대응했는지에 대한 답을 찾는 것이다. 이를 통해 이 연구는 코로나19 팬데믹에 대한 복지국가의 대응이 팬데믹 이후에 복지국가의 현대적 재구성을 알리는 시작점인지를 시론(試論) 차원에서 검토했다.

II. 분석을 위한 개념적 논의

이 글의 연구주제인 복지체제와 코로나19 대응 간의 관계를 분석하기 위해서 먼저 코로나19 팬데믹의 정치경제적 특성을 정리했다. 이를 통해 우리는 코로나19 팬데믹 이후 복지국가의 경로를 생각해 볼 수 있을 것이다. 다음은 분석방법과 관련된 것으로 복지체제와 코로나19 대응 간의 관계를 어떻게 논의할지를 개략했다.

1. 분배체계의 전환을 위한 전제

복지국가의 기원에 대한 많은 논의가 있지만, 우리가 알고 있는 복지국가는 1,2차 세계대전과 1929년 대공황을 거치면서 만들어진 역사적 분배체계라고 할 수 있다.²⁾ 인류가 대공황에 고통받고 있던 1930년 케인스는 우리에게 잘 알려진 ‘손주 세대의 경제적 가능성’이라는 짧은 에세이를 발표한다. 1930년대는 지금처럼 대공황으로 인해 미래에 대한 비관적 전망이 난무하던 때였다. 케인스는 이러한 비관적 전망에 맞서 대공황의 의미를 체제 변화의 과정에서 발생하는 문제라고 진단했다(Keynes, 1932[1930]). 케인스는 1930년대 인류가 직면한 위기는 자본주의가 더 이상 지탱할 수 없기 때문이 아니라 자본주의의 한 시대가 가고 새로운 자본주의가 도래하면서 발생하는 재조정의 과정이라고 보았던 것이다. 당시 인류가 직면한 위기와 혼란은 자유방임주의는 그 효용성을 다했지만, 아직 새로운 체제가 만들어지지 않았기 때문에 나타난 결과라고 이야기했다. 그람시가 이야기했던 것처럼 “낡은 것은 가고 새로운 것은 아직 모습을 드러내지 않는 상태”라고 진단한 것이다. 노동이 대응할 수 있는 속도보다 더 빨리 발전하는 기술과 실물 경제의 변화에 제대로 조응하지 못하는 제도는 케인스가 체제 변화의 위기의 증후로 언급했던 현상들이다. 놀랍게도 케인스는 지금 코로나19 팬데믹 상황에서 인류가 직면한 동일한 문제를 이야기했다.

1930년대 대공황 이후의 과정은 우리가 잘 알고 있는 이야기이다. 낡은 것을 대신해 새롭게 구성된 대안은 루스벨트의 뉴딜을 필두로 국가가 새로운 시장 질서를 만들고 국민의 생활을 적극적으로 보호하는 주체로 등장한 것이다(Schivelbusch, 2006). 복지국가의 현대적 출발을 알리는 시작이었다. 제2차 대전 전에는 누구도 예상하지 못했던 복지국가의 황금시대를 열었다. 그러나 복지국가의 황금시대는 저절로 만들어진 것은 아니었다. 국민국가가 만든 복지국가는

2) 복지국가를 역사적 분배체계라고 이름 붙인 이유는 우리가 알고 있는 복지국가란 공간적으로는 북서유럽을 중심으로 시간적으로는 제2차 대전 이후 1970년대까지 전성기를 누렸던 분배체계이기 때문이다. 1980년대에 들어서면서부터 분배체계로서의 그 복지국가는 위기와 재편의 길에 들어선다.

미국이 주도하는 새로운 국제질서인 브레튼우즈 체제의 틀 내에서 만들어졌다(Heilbroner and Milberg, 2010[2007]: 354-370). 달러를 금에 연동시키는 브레튼우즈 체제는 상품교역의 자유를 보장했지만(GATT), 자본의 이동을 제한함으로써 국민국가에게 자본을 통제할 수 있는 힘을 부여했다(Engdahl, 2015[2009]: 328). 정치적으로는 세계대전으로 많은 것이 파괴되면서 엄청난 권력의 공백이 만들어졌다(Abu-Lughod, 2006[1989]: 403). 이런 조건에서 19세기부터 점점 두각을 나타내기 시작했던 노동자와 좌파 정당의 힘은 강화되었던 것에 반해 (대공황과 두 차례에 걸친 세계대전으로) 자본의 힘은 약화되는 매우 이례적인 상황이 만들어졌다. 어느 누구도 다른 계급의 도움 없이는 안정을 가져올 수 없었다. 이러한 힘의 균형이 민주적 방식에 의한 좌파의 집권이 가능한 조건을 만들었다. 우리가 알고 있는 역사적 복지국가는 이런 역사적 조건에서 만들어진 것이었다. 역사적 복지국가의 성립은 국가가 시민의 고용과 소득(서비스)을 적극적으로 보장하는 역할을 담당했다는 점에서 이전의 자유방임주의의 분배체계와는 다른 체제 변화의 성격을 갖고 있었다. 체제 변화의 위기와 세계대전으로 인한 힘의 공백으로 인한 새로운 질서(역사적 복지국가)의 수립은 당시에 광범위한 대중의 이해를 대변하는 노동조직과 좌파 정당의 성장이 없었다면 불가능했을 것이다.

이렇게 보면 1929년 대공황에 준하는 위기라고 불리는 코로나19 팬데믹 상황은 다시 한번 우리를 역사적의 변곡점에 서있게 하고 있는지도 모른다. 하지만 1929년 대공황 이후 상황을 개략한 것과 같이 역사적 변곡점에서 만들어지는 분배체계의 변화는 몇 가지 중요한 조건을 충족시켜야 한다. 첫 번째는 기존 질서와 다른 새로운 경제 질서의 수립이 요구된다. 복지국가가 단순한 자원을 재분배하는 프로그램이 아니라 경제체제와 조응하는 분배체제라면 복지국가의 변화는 반드시 경제체제의 변화를 수반해야 하기 때문이다. 두 번째 조건은 새로운 분배체계로서 복지국가를 재구성할 새로운 권력자원의 형성이 요구된다. 1929년의 대공황도 그렇지만, 14세기 유럽에서 발생한 흑사병으로 인한 대규모 권력공백은 분배체계로서 봉건제가 무너지고 자본주의라는 새로운 체제의 도래를 가능하게 했다. 하지만 그 과정이 일관된·통일적인 과정이 아니었다. 상대적으로 농노의 힘이 강했던 엘베강 서쪽에서는 농노에게 유리한 분배구조가 만들어졌지만, 농노의 힘이 약했던 엘베강 동쪽에서는 봉건제가 더 강화되는 현상(재판 농노제)이 나타났기 때문이다(Brenner, 1991a[1985], 1991b[1985]). 이런 관점에서 위기로서 코로나19 팬데믹의 정치경제적 조건을 이해하는 것은 위기에 대한 복지국가의 대응이 새로운 전환을 의미하는지 확인할 수 있는 중요한 준거가 될 수 있다.

2. 코로나19 팬데믹 전후의 정치경제적 조건

『텍서스와 올리브나무』의 저자로 냉전 종식 이후의 세계를 가장 잘 설명한 분석가 중 한 명으로 알려진 토머스 프리드먼(Thomas L. Friedman)은 “세계는 이제 코로나 이전(BC, Before

Corona)과 코로나 이후(AC, After Corona)로 구분될 것이다.”라고 이야기했다(Friedman, 2020). 하지만 코로나19가 발생했던 초기의 혼란이 어느 정도 진정된 지금은 코로나19 팬데믹이 자본주의를 대신하는 새로운 체제를 구성하는 시작점이 될지는 논란의 여지가 있다. 사실 1929년 대공황 때도, 1970년대 위기 때도, 2008년 금융위기 때도 많은 전문가들은 자본주의의 종언을 이야기했다. 하지만 자본주의는 위기를 견뎌냈고 코로나19 팬데믹이라는 충격에도 놀라운 복원력(resilience)을 보여주고 있다. 포린 폴리시(Foreign Policy)가 세계 100대 사상가, 이코노미스트가 최근 10년간 가장 영향력 있는 경제학자 중 한 명으로 선정한 타이러 코웬(Tyler Cowen)은 “포스트 자본주의 같은 시스템은 없다”라고 단언한다(Cowen, 2020[2020]: 114). 이번에도 진실은 자본주의의 종언이 아니라 자본주의의 재구성일 가능성이 높다. 글로벌라이제이션의 둔화, 경제구조의 변화, 산업구조의 디지털화, 미중 패권 경쟁은 자본주의의 종언이 아니라 자본주의가 재구성되고 있다는 것을 이야기하고 있다. 그것도 마치 국가독점자본주의를 보는 것처럼 국가가 적극적으로 자본주의를 재구성하는 역할을 수행하고 있다. 포스트 코로나 시대가 포스트 자본주의를 의미하지 않는다면, 자본주의는 인간 노동력을 상품화하는 것을 멈추지 않을 것이고 자본주의가 인간 노동력을 상품화하는 것을 멈추지 않는 한, 자본주의의 분배체제로서 복지국가 또한 자기조정적 시장이 인간 노동력을 상품화하는 과정에서 발생하는 폐해에 대응하는 역할을 멈출 수 없다. 복지국가는 이런 점에서 포스트 코로나 시대에도 연속성을 갖고 있다고 할 수 있다.

이런 전제에 기초해 경제적·정치적 측면에서 코로나19 팬데믹이 복지국가의 성격을 변화시킬 수 있는 조건을 검토해보자. 먼저 경제적 측면에서의 변화이다. 사실 코로나19 팬데믹이 이전에 없었던 중요한 변화를 새롭게 만들어냈다고 할 수는 없을 것 같다. 디지털 기술변화는 코로나19 팬데믹이 발생하기 이전부터 진행되고 있었고 특히 전통적인 고용관계에서 벗어나 새로운 방식으로 인간 노동력을 상품화하고 있었다. 코로나19 팬데믹으로 대면 산업이 축소되고 비대면 산업이 디지털 기술에 힘입어 폭발적으로 증가했지만, 이 또한 코로나19 팬데믹 이전의 경향을 가속화시킨 것이다. 글로벌라이제이션의 둔화도 팬데믹이 발생하기 이전인 2008년 금융위기 이후에 본격적으로 시작된 경향이다. 중국과 개발도상국의 상품의 총생산량 중 수출비중은 2008년을 정점으로 감소하고 있었다(Lund, Manyika, Woetzel, Bughin et. al, 2019). 세계 교역 성장률도 2008년 금융위기를 거치면서 세계 GDP 성장률보다 낮아졌다. 이런 상황에서 코로나19 팬데믹이 글로벌라이제이션의 둔화 속도를 가속화시키고 있는 것이다(WTO, 2020). 세계 자본주의 경제정책의 기조도 2010년을 지나면서 인플레이션과 재정균형(긴축)에서 멀어지고 있었고 코로나19 팬데믹 상황에서 가속화된 것이다.

정치적 조건은 혼란스럽다. 코로나19 팬데믹 이전 상황은 노동자와 시민당의 힘이 약화되고 있었다. 새로운 방식으로 상품화된 불안정 고용상태에 있는 노동자들도 조직된 정치적 주체로서 등장하지 못했다. 2011년 “월스트리트를 점거하라(Occupy Wall Street)”와 같은 반자본주

의적 대중의 봉기가 간헐적으로 있었고 그리스, 스페인 등지에서 좌파 포퓰리스트 정당의 부상
이 있었지만, 기존 체제의 대안세력으로 자리 잡지는 못했다. 서구에서 극우 포퓰리스트 정당
도 마찬가지이다. 시민당으로 대표되는 친복지국가 정당들이 불평등과 빈곤을 완화하는 분배
정치에 실패하고 인종, 성 등 정체성 정치를 대표하자, 극우 포퓰리스트 정당이 전통적인 시민
당 지지자였던 중·하층 노동자들의 지지를 확대하고 있었다(Fraser, 2021; Piketty, 2020
[2019]). 극우 포퓰리스트 세력은 분명히 세를 확대하고 있었다. 하지만 폴란드와 헝가리 등
일부 동유럽 국가를 제외하면 서구 사회의 지배적인 정치세력으로 등장하지는 못했다. 제2차
대전 이후 복지국가의 황금기가 미국의 패권 하에 구성된 자본주의의 새로운 세계질서에 기초
했다는 점을 고려하면, 세계 자본주의의 패권의 불확실성 또한 팬데믹 이후 복지국가가 어떤 방
식으로 재구성될지를 예측하기 어렵게 한다. 미국의 패권이 예전과 같지 않은 것은 분명하지만,
중국이 미국을 대신해 새로운 패권 국가가 되어 새로운 국제질서를 만들어낼 가능성은 낮다
(Hung, 2021[2015]). 세계질서가 G0로 표현되는 불확실성의 시대에 접어든 것처럼, 국내 정
치도 유력한 정당이 없이 사안에 따라 합종 연합하는 상태로 진입하고 있는 듯하다.

그렇다고 코로나19 팬데믹을 하나의 사건으로 치부하는 것도 적절하지 않다. 코로나19 팬데
믹이 정치·경제구조를 직접적으로 새롭게 구조화하지는 않았지만 변화를 가속화시키면서 위기
를 증폭시키고 있는 것은 분명해 보인다. 케인스(Keynes, 1932[1930])가 이야기했던 것처럼,
위기의 본질 중 하나는 경제적 변화의 속도를 제도가 따라가지 못하고 있다는 데 있기 때문이
다. 전통적인 (제조업 중심의) 고용관계에 기초한 복지국가의 상품화·탈상품화 방식은 디지털
기술이 새로운 방식으로 상품화한 수많은 사람들을 복지국가의 사회보장 제도로부터 배제하고
있던 차에 코로나19 팬데믹은 그 배제의 속도를 가속시키고 있다. 2008년 금융위기로부터 본
격화된 글로벌라이제이션의 둔화와 경제정책의 변화(인플레이션과 균형재정에서 고용과 소득
보장으로)는 국민국가의 역할을 확대하고 있지만, 고용보장은 여전히 팬데믹 상황에서 대응하
는 임시적 대안이 될 가능성이 상존한다. 분배가 권력관계를 반영하는 것이라면 권력자원이 어
떻게 구성될지 알 수 없다는 것도 복지국가의 재구성의 방향을 예측하는 것을 어렵게 한다. 분
명하는 것은 14세기 흑사병이 발생했을 때 엘베강 이서 지역의 농민(노)처럼, 제2차 대전의 종
전 이후 노동계급과 시민당의 부상과 같이 코로나19 팬데믹 이후 분배구조(복지국가)의 재구
조화를 주도할 분명한 정치적 주체가 보이지 않는다는 것이다.

3, 어떻게 논의를 전개할 것인가?

20개국이라는 작은 사례를 다원분석방법(multivariate analysis)을 이용해 통계적으로 유의
미한 함의를 이끌어내는 것은 쉽지 않다. 사례 수는 적는데 반해 고려해야할 변수는 상대적으
로 여럿이 있기 때문이다(Babbies, 2013; Drake and Jonson-Reid, 2008). 더욱이 계량적 분

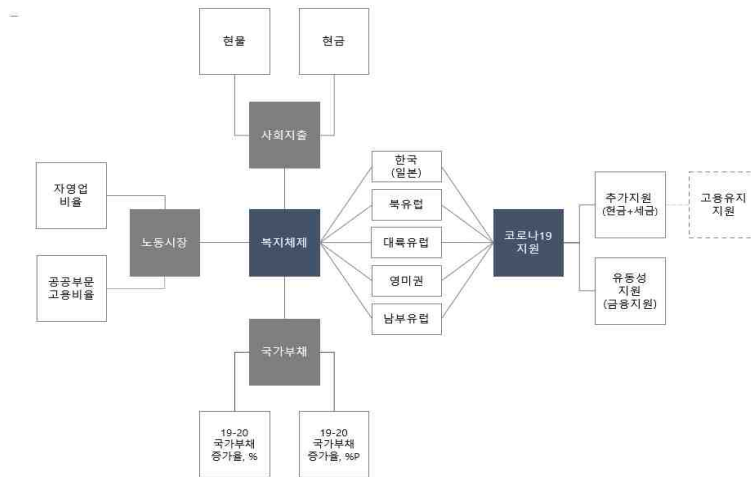
석방법이 항상 최선의 결과를 내오는 것도 아니다. 계량적 분석은 변수 간의 관계의 통계적 유의미성을 드러낼 수는 있지만, 선택된 변수로는 체제의 성격을 온전히 드러내기 어려울 때가 많다. 긴축(austerity)과 경제성장 간의 관계를 분석한 계량적 연구들은 이러한 문제를 잘 보여주고 있다(Blyth, 2016[2013]: 363-396). 이 글에서는 코로나19 팬데믹에 대응하는 국가별 차이를 국가 간 복지체제의 특성을 중요한 변수 간에 상관관계를 비교하는 방식으로 제시했다.

[그림 1]은 이러한 문제 인식에 기초해 복지체제와 코로나19에 대한 국가별 대응의 특성(구체적으로 추가 지원(고용유지 지원 포함)과 유동성 지원)이 복지체제 유형과 어떤 관련성이 있는지를 도식화했다. 복지체제는 통상적으로 사용되는 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1990)의 분류방식에 남유럽 국가와 한국, 일본을 추가했다.³⁾ 에스핑-안데르센의 유형은 다양한 비판을 받고 있지만, 현재 복지체제를 분류하는 규범적 유형으로 자리 잡고 있다. 다만 복지체제의 명칭은 에스핑-안데르센이 사용한 사민주의, 보수주의, 자유주의를 사용하지 않았다. 에스핑-안데르센의 복지체제 명칭은 세 체제를 대상으로 했기 때문에, 이를 남유럽, 한국, 일본에 적용하는 것은 논란의 여지가 있기 때문이다.

복지체제의 특성은 크게 3가지 영역에서 접근했다. 첫째는 통상적으로 복지체제의 양적 측면을 비교할 때 많이 사용하는 GDP 대비 사회지출 비율을 비교했다. 복지지출의 양적 측면으로 설명할 수 없는 체제의 질적 측면은 현금(소득보장)과 현물(서비스)의 지출 비중으로 보완했다. 전체 사회지출에서 현물급여의 비중은 복지체제의 성격을 나타내는 중요한 변수 중 하나이기 때문이다. 특히 상대적으로 높은 현물 지출 비중은 북유럽 복지체제의 중요한 특성으로 알려져 있다. 둘째, 노동시장 관련 변수로 자영업의 비율과 공공부문 고용비율을 비교했다. 마지막으로 국가부채는 IMF에서 집계한 GDP 대비 국가부채비율을 활용했다. 국가부채의 규모가 코로나19 팬데믹에 대응할 수 있는 정부의 역량에 영향을 미칠 수 있다고 판단했기 때문이다. 예를 들어, 일반적으로 국가부채의 규모가 큰 복지국가의 경우 국가부채를 확대하는 직접적인 현금지원은 제한적일 수밖에 없을 것이라고 가정했다.

3) 여기서는 복지체제의 특성에 대해서 구체적으로 설명하지 않았다. 복지체제의 특성은 제시된 에스핑-안데르센의 저작에 잘 설명되어 있다.

<그림 1> 분석을 위한 논의의 흐름도



코로나19 팬데믹에 대한 정부의 재정 대응은 IMF가 2021년 1월에 발표한 자료를 활용했다. 복지국가의 대응은 크게 두 영역으로 구분하는데 하나는 ‘추가 지원’으로 명명되는 것으로 국민들에 대한 직접적인 현금지원, 고용유지를 위한 기업지원, 세제지원을 포함한 지원이다. 추가 지원에서 고용유지를 위한 지원의 비율을 독립적으로 보여주는 자료가 없어, 고용유지 지원은 OECD가 집계한 전체 취업자 중 고용유지 지원 프로그램으로 고용을 유지하는 비율을 사용했다. 다른 하나는 유동성 지원으로 불리는 것으로 자영업, 기업 등에 대한 대출 등과 같은 금융 지원을 의미한다. 분석은 전체 지원과 복지체제의 관계, 추가 지원·유동성 지원과 복지체제의 관계를 비교했다. 이상의 분석을 통해 마지막으로 코로나19 팬데믹에 대한 복지국가의 대응이 복지국가의 새로운 변화를 의미하는지를 검토했다.

III. 코로나19 팬데믹과 복지체제의 대응

1. GDP 대비 지원규모 본 코로나19 대응

코로나19 팬데믹에 대한 국가별 대응은 복지체제에 따라 상이했다. 특히 개별 국가의 대응은 코로나19 팬데믹 이전에 우리가 알고 있던 복지체제 유형에 따른 대응의 기대를 벗어났다. <표 1>을 보면 2010년 유럽 재정위기 당시 남유럽 국가들에게 긴축을 강요했던 독일은 코로나19 팬데믹에 직면하자 2020년 한 해 동안에만 국가부채를 2019년 대비 23.1%나 늘리면서

GDP의 11.0%에 달하는 현금지원(세제지원 포함)과 27.8%에 달하는 유동성을 지원했다(IMF, 2021a, 2021b). 2008년 금융위기에 대한 독일의 경기부양책의 규모가 3년(2008~2010) 동안 GDP의 3.6%에 불과했다는 것을 고려하면 놀라운 규모이다(IMF, 2009). 더 놀라운 것은 지체된 복지국가로 불리는 미국의 대응이다. 미국은 팬데믹이 발생하자 GDP의 16.7%에 달하는 현금과 세제지원을 집행했다(IMF, 2021b). 2019년 미국의 GDP 대비 사회지출(18.7%)의 89.3%에 이르는 엄청난 규모였다. 이코노미스트(The Economist, 2021b)는 이러한 미국의 변화를 바이는 정부가 도입을 검토하고 있는 아동수당(아동 1인당 300달러)과 연계시키면서 정치 경제의 발전이 복지국가의 발전을 동반하지 않았던 미국 예외주의가 종언(An end to exceptionalism)을 고할 수도 있다고 평가했다. 미국만이 아니다. 잔여적 방식으로 복지정책을 제도화한 영미권 복지국가에서 GDP 대비 현금지원이 두드러졌다. 영국, 미국, 캐나다, 호주 4개국의 평균 추가 지원은 GDP의 무려 16.0%에 달했다.

<표 1> 선진경제의 GDP 대비 사회지출, 추가 지원(현금과 조세), 유동성 지원(%)

복지체제	국가	추가 지원	유동성 지원	복지체제	국가	추가 지원	유동성 지원
북유럽	덴마크	1.8	4.3	남유럽	스페인	4.1	14.4
	핀란드	3.0	7.0		이탈리아	6.8	35.5
	스웨덴	4.2	5.3		그리스	11.0	4.9
	노르웨이	4.2	4.4		포르투갈	4.7	6.5
평균		3.30	5.25	평균		6.65	15.33
대륙유럽	오스트리아	8.6	2.4	영미국가	미국	16.7	2.4
	벨기에	7.2	11.9		캐나다	14.6	4.0
	프랑스	7.7	15.8		영국	16.3	16.1
	독일	11.0	27.8		호주	16.2	1.8
	네덜란드	4.5	8.3		뉴질랜드	19.1	2.7
평균		7.80	13.24	평균		16.58	5.40
한국		3.4	10.2	일본		15.6	28.4

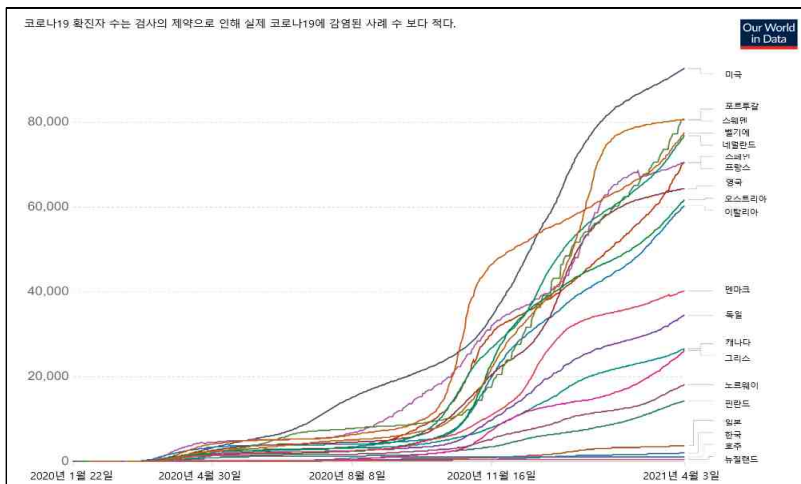
자료: IMF(2021). OECD(2021).

가족주의 복지체제로 알려진 남유럽 복지국가의 지원방식은 유동성을 시장에 공급하는 방식으로 이루어졌다. 이탈리아는 GDP의 35.5%에 달하는 규모의 유동성을 지원했다. 반면 보편주의 복지체제의 전형으로 알려진 스웨덴의 추가 지원은 GDP 4.2%에 불과했다. 다른 북유럽 복지체제도 스웨덴과 유사한 양상을 보이이고 있다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이의 평균적

인 지원규모는 GDP의 3.3%로 영미권 5개국의 5분의 1(19.9%)에도 미치지 못했다. 유동성 지원도 마찬가지이다. 북유럽 국가들의 유동성 지원이 GDP의 5.25%에 그쳤다. 한국은 코로나19 팬데믹 상황에서도 예외였다. 한국의 현금지원은 GDP의 3.4%였고, 유동성 지원은 10.2%였다. 2008년 금융위기 당시 2008년부터 2010년까지 3년 동안 경기부양을 위한 한국 정부의 추가 지원이 GDP 대비 6.2%(2008년 1.1%, 2009년 3.9%, 2010년 1.2%)였다는 점을 고려하면, 과감한 지원이라고 할 수도 있다. 그러나 한국이 보편적 사회보장제도를 갖추고 있지 않는 복지체제라는 점을 고려하면 한국이 북유럽 복지체제처럼 지원에 인색했다는 것은 한국 복지체제의 예외성을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

왜 이런 현상이 나타나는 것일까? 시민권에 기초해 복지국가를 구성했다고 알려진 북유럽 복지체제는 팬데믹이라는 전대미문의 위기에 직면해 왜 이렇게 소극적인 대응을 했을까? 반면 미국을 위시한 영미권 복지국가들은 왜 이렇게 엄청난 규모의 직접 지원을 실행한 것일까? 남유럽 국가들이 상대적으로 유동성 지원을 중심으로 대응한 이유는 무엇일까? 확진자의 규모가 지원 규모를 결정했을 수도 있다. 실제로 2021년 3월 15일 기준으로 영국(4백만)과 미국(29백만)의 확진자 규모는 다른 국가들과 비교해 매우 큰 편이다(Our World in Data, 2021). 그러나 [그림 2]에서 보는 것처럼 확진자 규모와 지원규모는 큰 관련이 없었다. 인구 100만 명당 확진자 수를 보면 GDP 대비 16.2%에 달하는 현금(세제) 지원을 한 호주, 19.1%를 지원한 뉴질랜드는 비교 대상국 중 확진자 수가 가장 적다. 캐나다도 상대적으로 양호한 편이다. 반면 스웨덴의 인구 백만 명 당 확진자 수는 영국, 이탈리아, 프랑스 등 보다 많다. 누적 확진자 수와 지원규모의 단순 상관관계를 분석해도 둘 간의 관계는 무의미한 수준이었다([그림 3] 참고).

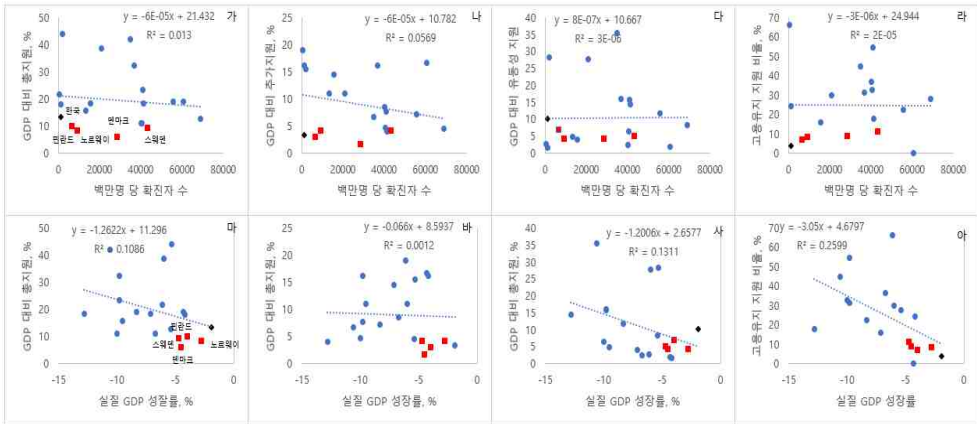
<그림 2> OECD 주요국의 인구 100만 명당 코로나19 누적 확진자수, 명



자료: Our World in Data(2021)

경제적 충격의 정도가 지원규모를 결정했을까? 상식적으로 코로나19의 경제적 충격이 클수록 국민에 대한 국가의 지원 규모는 더 커질 수밖에 없다고 생각하기 쉽다. 하지만 [그림 3]에서 확인한 것은 실질 GDP 성장률과 지원규모 간의 상관관계는 거의 없다는 것이다. 특히 현금 지원, 고용유지를 위한 지원 등이 포함된 추가 지원의 규모는 실질 GDP 성장률과 아무런 관련성이 없었다. 경제적 충격이 크다고 해서(실질 GDP 성장률이 더 큰 마이너스 성장률을 기록했다) 코로나19에 대응한 GDP 대비 추가 지원이 더 큰 것이 아니었다. 다만 실질 GDP 성장률과 취업자 중 고용유지 지원을 받는 비중은 부적 상관관계에 있었다. 실질 GDP의 감소가 클수록 정부의 고용유지 지원 프로그램을 통해 고용을 유지하는 비율이 높게 나타났다. 경제적 충격의 정도를 기능할 수 있는 경제성장률과 코로나19 지원 간에는 지원 성격에 따라 상이한 관계를 갖는 것으로 나타났다. 그러면 왜 어떤 국가는 적극적인 재정지출과 유동성 지원을 했고 어떤 국가는 상대적으로 소극적인 대응을 했을까? 대규모 지원을 집행한 복지국가들이 이코노미스트의 주장처럼 새로운 변화를 준비하는 것일까? 이제 복지체제별 대응을 통해 이 질문에 답해보자.

<그림 3> GDP 대비 총지원규모, 100만명 당 확진자수, 실질 GDP 성장률



자료: The World Bank(2021). IMF(2021a). Our World in Data(2021). 이창근(2021). OECD(2020).

2) 복지체제의 성격과 코로나19 대응 방식

코로나19 팬데믹이 1929년 대공황과 유사한 경제위기를 동반했다는 것에 동의한다면, 국민 국가는 모든 수단을 동원해 경제위기에 대응해야 한다. 1929년 대공황의 원인을 설명하는데 큰 영향을 미쳤던 케인스는 1929년 대공황의 이유를 국가가 적극적이고 신속한 정책 대응을 하지 못했기 때문이라고 평가했다(Plumpe and Dubisch, 2017[2010]: 157-8). 미국 연방준비

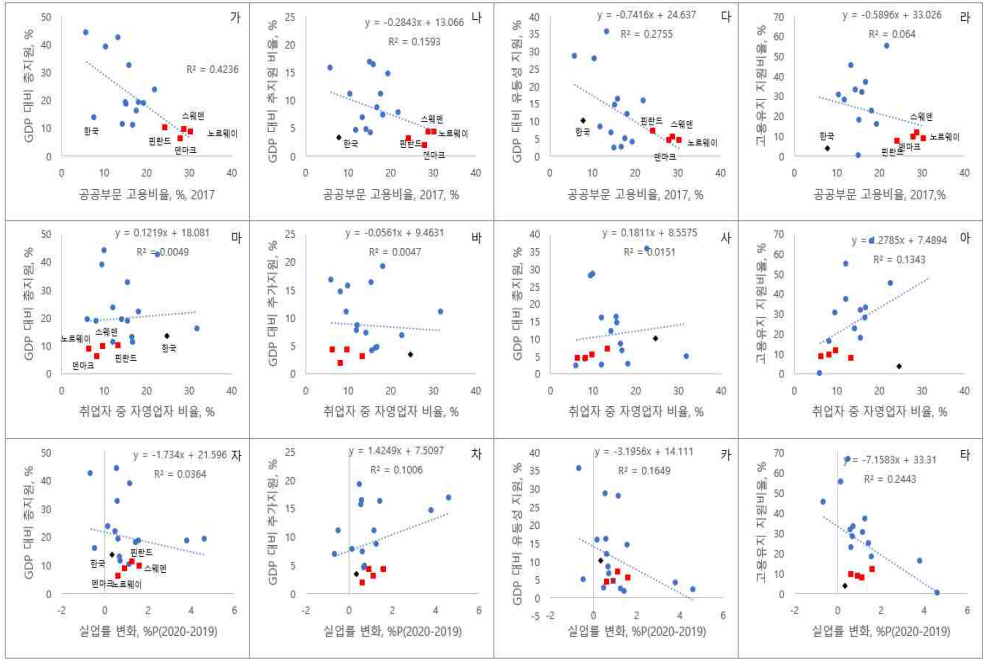
제도이사회(연준)의 소극적인 대응이 위기의 중요한 원인 중 하나라고 지적한 것이다(Keynes, 1931, Temin, 2001[1989]: 21, 재인용). 물론 모두가 케인스의 평가에 동의한 것은 아니었다. 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)과 안나 슈워츠(Anna Schwartz)는 중앙은행의 잘못된 통화 정책이 대공황의 가장 중요한 원인이라고 주장했다(Friedman and Schwartz, 2010[1963]). 대공황의 원인을 바라보는 케인스와 프리드먼의 견해는 상이하지만, 두 견해의 공통점은 위기가 시장의 자기조정력으로 해결될 수 없으며, 어떤 방식으로든 국가의 개입이 필요했다는 것이다. 1929년 대공황의 경험은 2008년 세계적인 금융위기에 직면했을 때 미국의 연준이 전례 없는 경기부양책(양적완화)을 실행했던 이유였다(Tooze, 2019[2018]). 반면 미국과 달리 2008년 금융위기가 발생했던 초기에 적극적인 개입을 주저했던 유럽연합은 금융위기가 재정위기로 확대되면서 이후 심각한 경제위기에 직면해야 했다. 남유럽 국가들은 이러한 유럽연합의 미숙한 대응으로 지금도 2008년 위기의 여진에서 벗어나지 못하고 있다.

가. 노동시장 조건

코로나19 팬데믹이 발생했을 때 많은 국가들이 위기에 적극적으로 대응했던 이유는 1929년 대공황과 2008년 금융위기라는 역사적 경험'이 주효했던 것으로 보인다. 대부분의 선진 복지국가들은 2008년 금융위기와는 비교할 수 없을 정도로 적극적인 대응을 했다. 하지만 그 대응방식은 복지체제의 성격에 따라 상이하게 나타났다. 코로나19 팬데믹으로 정부가 강제적으로 생산과 소비활동을 중단시켰을 때 가장 직접적인 영향은 노동시장에서 발생했다. 안정적 일자리의 비중이 높은 복지체제의 경우 코로나19 팬데믹으로 인한 충격은 상대적으로 덜했겠지만, 그 반대일 경우 코로나19 팬데믹이 노동시장에 미치는 충격은 컸을 것이다.

먼저 전체 취업자 중 공공부문의 비중은 노동시장의 안정성을 측정하는 중요한 지표가 된다. 최근에 발표된 연구에 따르면 스웨덴에서는 공공부문의 팽창은 일자리가 늘어나면서 민간부문의 일자리의 질도 좋아지고 나쁜 일자리의 확대도 억제된 것으로 나타났다(Ahnland, 2020). 스웨덴을 비롯한 북유럽 복지체제에서 코로나19 팬데믹에 대응해 상대적으로 적은 규모의 지원을 한 이유는 북유럽 복지체제의 상대적으로 높은 공공부문 고용률과 관련되어 있을 가능성이 높다. 실제로 [그림 4.가]를 보면 전체 취업자에서 공공부문이 차지하는 고용비중은 GDP 대비 총지원규모와 부의 상관관계에 있었다. 추가 지원과 유동성 지원의 규모도 유사한 결과를 보였다([그림 4. 나, 다] 참고). 다만 공공부문 고용비율과 고용유지 지원 비율은 부정 관계를 갖고 있지만, 설명력은 크지 않았다([그림 4.라]참고). 이러한 이유로 공공부문의 고용비율이 높은 북유럽 복지국가의 경우 상대적으로 추가 지원, 유동성 지원, 고용유지를 위한 지원의 필요가 덜 했던 것으로 보인다.

<그림 4> 코로나19 지원과 노동시장 지표: 공공부문 고용률, 자영업자 비율, 실업률 증가



자료: OECD(2021a). The World Bank(2021b). IMF(2021a). OECD(2019). OECD(2020). 한국의 고용유지 지원비율은 다음 자료: 이창근(2021).

두 번째는 자영업자 비중과 코로나19 지원 간의 관계이다. 높은 자영업 비중은 상대적으로 노동시장의 불안정을 나타내는 지표로 간주된다. 실제로 한국의 경험을 보면 높은 자영업 비중은 1960년대~1980년대의 급속한 산업화와 1990년대부터 시작된 조속한 탈산업화로 인해 농촌과 임금노동에서 밀려난 불안정한 고용상태에 있는 사람들의 규모를 보여주는 지표라고 할 수 있다. 이는 한국만이 아니라 서구 복지국가에서 나타나는 일반적인 경향이다(Kumar and Schuetze, 2007; Blanchflower, 2004; Rissman, 2003). 이로 인해 자영업자 비중이 높을수록 코로나19 팬데믹에 대한 지원은 상대적으로 클 수밖에 없을 것이다. 전면 봉쇄를 하지 않은 한국에서도 자영업은 코로나19 팬데믹의 가장 큰 피해자 중 하나로 알려져 있다. 그러나 [그림 4. 사]를 보면 GDP 대비 총지원 규모와 자영업자 비율은 정의 상관관계가 있었지만, 설명력은 낮았다. 추가 지원과 유동성 지원도 유사했다. 반면 자영업자 비중과 고용유지 지원과는 정의 관계에 있는 것으로 나타났다. 자영업자의 비중이 높을수록 고용유지 지원정책을 통해 고용을 유지하는 비율이 높았다. 자영업자 비중이 높음에도 불구하고 고용지원에 인식했던 한국을 제외하면, 두 변수 간에 변량의 41.0%를 설명하는 것으로 나타났다.⁴⁾ 여기서도 복유립 복지체제의

고용유지를 위한 지원이 왜 다른 복지체제에 비해 낮았는지를 설명해 준다. 북유럽의 낮은 자영업자 비중은 다른 복지체제와 달리 고용유지를 위한 대규모지원이 필요하지 않았던 것이다.

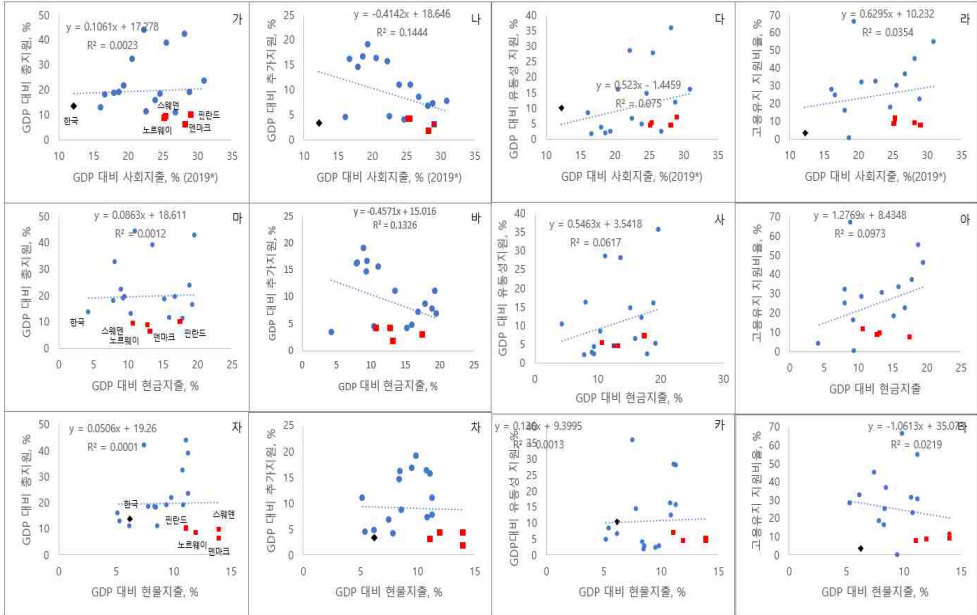
마지막으로 실업률의 변화도 코로나19에 대응하는 복지체제의 지원 규모를 추정할 수 있는 중요한 변수이다. 상식적으로 실업률이 급등한 국가일수록 코로나19에 대응하는 지원이 더 필요했을 것이다. 그러나 둘 간의 관계는 지원의 성격에 따라 상이하게 나타났다. [그림 4.자]를 보면 총지원 규모와 실업률의 증가폭(%p)은 부적 관계를 갖는 것으로 나타났다. 유동성 지원과 추가 지원을 구분해보면 두 변수와 실업률의 증가율과의 관계는 정반대로 나타났다. 유동성 지원은 실업률의 증가 폭과 부적 관계를 나타냈다([그림 4.가]). 코로나19로 인해 실업률 증가 폭이 큰 국가 일수록 유동성 지원이 적었다는 것이다. 반면 추가 지원은 실업률의 증가율과 정의 관계를 갖는 것으로 나타났다([그림 4.차]). 고용유지 지원 비율이 높은 국가에서 실업률 증가율이 낮았다는 것은 상식적으로 이해할 수 있는 부분이다([그림 4.타] 참고). 주목할 점은 북유럽 복지국가들의 실업률 증가폭도 다른 복지체제 보다 낮지 않았다는데도 추가 지원에 인색했던 것이다. 어떻게 그럴 수 있었을까? 이 질문에 대한 답은 사회지출과 정부지원 간의 관계를 살펴볼 때 검토하자. 정리하면 북유럽 복지체제는 다른 복지체제에 비해 상대적으로 공공 부분의 고용률이 높고 자영업 비율이 낮았기 때문에 코로나19 팬데믹에 대응하는 별도의 지원이 상대적으로 덜 필요했다고 할 수 있다. 팬참은 일자리의 비중이 높은 북유럽 복지체제가 코로나19 팬데믹 상황에서 시민들의 안정적 고용을 “상대적”으로 잘 지켜낸 것이다.

나. 사회지출

코로나19 팬데믹에 직면해 북유럽 복지체제가 보인 인색한 지원은 북유럽 복지체제의 보편성을 반영한 것이다. GDP 대비 사회지출이 높은 복지국가의 경우 추가 지원 수준이 낮았다([그림 5.나]). 복지지출을 현금과 현물로 구분해보면, 전체 사회지출에서 현금지출이 높은 국가일수록 GDP 대비 추가 지원이 낮은 것으로 나타났다. 유동성 지원의 경우는 현금지출과는 정의 관계에 있었다. 반면 현물 지출 비중과 추가 지원의 관계는 큰 의미가 없었지만, 현금지출과 유동성 지원은 정의 관계에 있었다. 흥미로운 사실은 GDP 대비 현금 지출을 많이 하는 경우 고용유지를 위해지원을 받는 비율이 높게 나타났지만, 현물지출 수준이 높은 경우는 반대로 낮게 나타났다. 이는 앞에서 이야기한 것처럼 상대적으로 안정적 고용을 보장하는 공공 부분의 고용비율이 높은 북유럽 복지체제의 경우 코로나19 팬데믹에 직면해 고용유지를 위한 별도의 지원을 할 필요가 상대적으로 적었던 것을 반영한다. 여기서도 상대적으로 GDP 대비 상대적으로 현물 지출이 높은 북유럽 복지체제의 경우 이번 코로나19 팬데믹에 직면해 대규모 지원을 할 필요성이 낮았다고 할 수 있다.

4) 한국은 취업자의 3.8%만이 정부의 고용유지 지원 프로그램의 대상이었다(이창근, 2021).

<그림 5> 코로나19 대응과 사회지출(현금과 현물)



자료: OECD(2021b). 주: *2019년 또는 최근자료(2017, 호주, 일본, 2018, 캐나다, 뉴질랜드). IMF(2021a). 이창근(2021). OECD(2020).

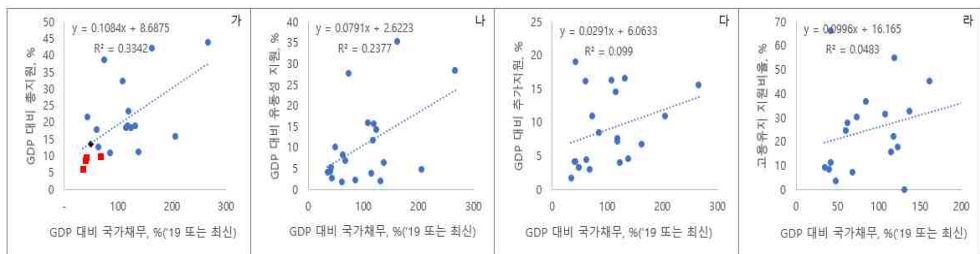
다. 국가부채

일반적으로 국가부채 규모는 위기에 대응하는 정부의 역량을 판단할 수 있는 기준으로 알려져 있다. 흉남기 부충리의 지적처럼 재정은 화수분이기 때문에 (코로나19 팬데믹 같은) 미래의 예상하지 못한 위기에 대비해 재정 건전성을 유지하는 것이 필요할 수도 있다. 국가부채 수준이 높으면, 이번 코로나19 위기처럼 대규모 위기가 찾아왔을 때 정부가 제대로 대응하지 못하게 되고 결국 이는 국민의 삶을 위협에 빠뜨리게 된다. 이 주장이 사실이라면, 국가부채의 규모가 큰 국가일수록(GDP 대비 국가부채의 비율이 높을수록), 코로나19 팬데믹에 대응해 소극적인 지출을 할 수밖에 없고 부채비율이 낮은 국가일수록 더 적극적인 재정지출을 했을 것이다. 하지만 OECD 회원국의 자료를 분석한 결과는 일반적 상식과는 큰 차이를 보였다. GDP 대비 국가부채 비율이 높은 국가일수록 더 적극적인 재정정책을 실행했다. 추가 지원은 물론, 유동성 지원과 고용유지를 위한 지원 비율에서도 국가부채가 큰 국가가 더 적극적인 재정지출을 했다. 일본은 2019년 GDP 대비 국가부채 비율이 이미 238%에 달했지만, 2020년 코로나19 팬데믹에 대응하면서 국가부채 비율을 2020년에만 GDP의 28.2%P나 늘렸다(IMF, 2021). 그 리스도 과도한 국가채무로 인해 경제적인 어려움을 겪고 있었지만, 팬데믹에 대응하면서 국가

부채가 27.6%P가 증가했다. 2019년 한국의 국가부채가 41.9%였다는 점을 고려하면 일본과 그리스의 국가채무는 2020년 단 한 해에만 한국 국가부채 규모의 절반 이상이 증가시킨 것이다. 재정균형을 엄격하게 지키는 독일도 예외가 아니었다. OECD 국가들의 대응은 현대화폐론자의 주장처럼 인플레이션을 유발하지 않는 한 국가채무의 한계는 없는 것처럼 보였다(Kelton, 2021[2020]; Wray, 2017[2015]).

여기서도 북유럽 복지국가들은 예외적인 모습을 보였다. 노르웨이는 2020년 GDP 대비 국가부채가 증가율(%P)이 가장 낮은 5.2%P를 기록했다. 스웨덴(6.5%P), 덴마크(13.8%P), 핀란드(14.4%P)의 국가부채 증가율도 다른 복지국가들과 비교하면 상대적으로 낮았다. 북유럽 국가들은 큰 복지국가를 유지하고 있었는데도 불구하고 국가채무 비율이 낮았으며, 이번 코로나19 국면에서 국가채무가 가장 작게 늘어난 국가들이었다. 상대적으로 국가채무 비율이 낮았던 북유럽 복지체제는 노동시장 구조와 보편적 사회보장제도로 인해 코로나19 팬데믹에 직면해 국가채무를 크게 늘리면서 대응할 필요가 상대적으로 적었던 것이다.

<그림 6> 코로나19 대응과 국가채무



출처: IMF(2021a), IMF(2021b), OECD(2020). 뉴질랜드의 국가부채는 다음 자료를 이용했음. The World Bank(2021c). 한국의 고용유지 지원 비율은 다음 자료: 이창근(2021).

IV. 코로나19 팬데믹, 복지국가의 전환을 이야기 하는가

전환을 정치경제체제의 근본적 변화라고 정의하면, 코로나19로 인한 변화는 근본적 변화이 기보다는 지금까지 지속되던 변화를 가속화시킬 것으로 보인다. 물론 변화의 누적은 전환이라는 양질전화를 가져올 것이다. 하지만 그것이 지금 당장 일어날 가능성은 낮다. 물론 역사가 항상 그랬듯이 우리는 시간이 지나고 난 이후에야 그 변화가 전환의 시작이었다는 것을 우리는 알게 될지도 모른다. 이러한 이유로 현재의 관점에서 복지체제의 전환 여부는 변화의 관점에서 보는 것이 타당해 보인다. 그리고 변화의 정도는 복지체제 유형과 시점에 따라 상이할 수 있다.

단기적으로 스웨덴을 위시한 북유럽 복지체제는 코로나19 위기에 대응해 복지체제의 탄력성이 확인되었기 때문에 코로나19 팬데믹으로 인한 복지체제의 변화는 다른 복지체제와 비교해 상대적으로 가시적 형태로 나타나지 않을 것이다. 상식적으로 생각하면 시민이 직면한 사회적 위험에 가장 잘 대응한다는 북유럽 복지국가들이 코로나19에 직면해 소극적 대응을 했다는 것은 모순적이다. 게다가 인구 백만 명당 확진자수를 보아도 북유럽 복지국가들의 확진자수는 적다고 할 수 없기 때문이다.

우리가 이번 분석을 통해 내릴 수 있는 잠정적 결론은 북유럽 복지국가들은 재정지출에 인색했던 것이 아니라는 것이다. 반대로 북유럽 복지국가들은 미국, 영국, 일본 등과 달리 코로나19 팬데믹에 대응해 대규모 재정적 지원을 할 필요가 상대적으로 적었던 것이다. 상대적으로 낮은 자영업자 비율과 높은 공공부문의 고용비율은 코로나19와 같은 외부 충격에 안정적으로 고용이 유지되는 편찮은 일자리가 상대적으로 많다는 것을 의미했다. 사실 북유럽 복지국가들은 코로나19 팬데믹 이전에도 이미 적극적 고용정책을 통해 시민들에게 안정적 일자리를 제공하고 있었다. 1980년대 이전처럼 완전고용을 실현하지는 못했지만, 1980년대 이후에도 북유럽 복지국가들은 적극적 노동시장 정책을 통해 고용유지를 위한 역할을 포기하지 않았다(조돈문, 2019; Andersson, 2017[2010]). 스웨덴에서는 1960년대부터 1990년대까지 새롭게 만들어진 일자리의 90%가 지방정부가 만든 복지, 교육, 보건, 의료 관련 공공부문 일자리였다(Rosen, 1997: 84). 코로나19 국면에서 북유럽 복지체제에서 고용유지 지원 프로그램으로 고용을 유지하는 취업자의 비중이 낮았던 이유도 북유럽 복지체제의 적극적 노동시장 정책의 결과라고 할 수 있다.

그렇다고 북유럽 국가들이 고용유지를 위한 지원을 하지 않았던 것은 아니다. 코로나19 국면에서 스웨덴은 기업이 노동자를 해고하지 않고 고용을 유지할 수 있도록 다양한 지원정책을 폈다. 노동자가 근무시간을 줄일 경우 중앙정부가 임금의 75%를 부담하는 등 스웨덴도 고용유지를 위해 적극적 지원을 했다(Tillväxtverket, 2021). 다만 안정적 고용을 보장받는 일자리의 비율이 상대적으로 크니 팬데믹 상황에서도 고용을 유지하기 위해 임금을 지원하고 실직자와 폐업자의 소득상실을 보전하기 위해 추가적인 현금지원을 할 필요가 덜 했던 것이다. 그래서 고용유지 프로그램으로 고용을 유지했던 비율도 다른 OECD 국가들보다는 낮았다(스웨덴 11.5%, 덴마크 9.2%, 노르웨이 8.5%, 핀란드 7.4%)(OECD, 2020). 뉴질랜드가 66.3%에 달했고 프랑스, 이탈리아, 독일도 각각 54.9%, 45.2%, 30.2%인 것과 비교하면 대단히 낮은 수치이다. 자영업자의 비율도 낮으니 코로나19 팬데믹 상황에서 영입이 불가능해진 자영업의 유지를 위해 운영자금(유동성)을 지원할 필요도 상대적으로 적었을 것이다.

북유럽 복지국가의 보편적 사회보장체제도 이번 코로나19 팬데믹 상황에서 별도의 재정지원이 덜 필요했던 이유였을 것이다. 대부분의 취업자가 사회보장제도에 포괄되어 있었기 때문에 코로나19 팬데믹을 인해 실직했다고 해도 기존의 사회보장제도의 자격조건을 완화하는 수준에

서 대응할 수 있었을 것이다. 실제로 스웨덴은 사회보험(실업보험)과 적극적 노동시장 정책을 통한 교육훈련제도의 대상을 완화하고 급여 지급기간을 연장하는 등 기존 제도의 유연성을 높이는 방식으로 대응했다(Government Offices of Sweden, 2020). 스웨덴은 팬데믹에 직면해 상병수당을 발병 둘째 날부터 지급하던 카렌스다그(Karensdag)를 일시적으로 폐지해(2020년 9월 30일까지) 발병 즉시 지급하도록 규정을 변경했고 급여도 700 크로나에서 804 크로나로 상향하는 등 기존 사회보장제도의 유연성을 높였다(스톡홀름 무역관, 2020). 파견근로자도 기업과 정부의 협력을 통해 임시근로 단축제도를 이용할 수 있도록 했다(OECD, 2020). 더욱이 북유럽 복지국가의 중요한 특징 중 하나인 상대적으로 높은 현물 지출(사회서비스)은 취업자 중 높은 공공부문의 취업자 비중과 연동되어, 고용유지를 위한 별도의 지원이 상대적으로 덜 필요했다. 이탈리아는 GDP 대비 사회지출 비율이 북유럽처럼(보다 더) 높았지만, 북유럽과 달리 공공부문 고용비율이 낮은 현금 중심의 복지제도를 갖고 있었기 때문에 북유럽 복지국가들과 달리 추가적인 대규모 공적 지원이 필요했다.

국가부채도 북유럽 복지국가들은 높은 사회지출과 공공부문 고용을 유지하면서도 다른 복지국가들에 비해 상대적으로 낮은 국가부채 비율을 유지했다. 스웨덴, 노르웨이, 덴마크의 GDP 대비 국가채무 비율은 2019년 기준으로 각각 41.9%, 40.0%, 34.5%에 불과했다. 북유럽 국가들 중에서는 부채비율이 높은 핀란드도 67.9%였다(IMF, 2021). 주목할 점은 보편적 복지체제를 갖춘 북유럽 복지국가들은 국가부채를 다른 국가에 비해 과도하게 늘리지 않으면서도 코로나19 팬데믹에 효과적으로 대응했다고 할 수 있었다는 점이다. 코로나19 팬데믹이라는 전대미문의 위기에 직면해 북유럽 복지체제는 적어도 현재까지는 기존 복지체제를 유연하게 운영하면서 사회적 위험으로부터 시민을 상대적으로 잘 보호했다고 할 수 있다. 이렇게 보면 코로나19 팬데믹에 대한 북유럽 복지체제의 대응은 소극적이었던 것이 아니라 다른 복지체제와 비교해 상대적으로 코로나19 국면에서 대규모 지원이 필요하지 않았던 것이다. 이런 이유로 코로나19 팬데믹 이후 북유럽 복지체제의 변화는 상대적으로 크지 않을 것으로 보인다.

북유럽 복지국가와 달리 다른 복지체제에서는 변화의 폭은 클 수 있다. 그러나 이 변화 또한 분배체제로서 복지국가를 대신하는 대안적 분배체제로의 전환이라고 보기는 어렵다. 변화는 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있을 것 같다. 첫째는 보편성이 낮은 복지체제가 보편성을 강화하는 방향으로의 변화할 수도 있다. 한국에서는 코로나19에 직면해 모든 가구에게 재난지원금을 지급하면서 기본소득 논의가 확산되었지만, 사실 코로나19 팬데믹에 직면해 보편적 지원금을 지급한 국가는 한국, 일본, 미국 등 소수에 불과했다. 미국의 경우도 최상위 계층을 제외했다는 점을 고려하면 기본소득에서 주장하는 모든 시민에게 급여를 제공한 국가는 예외적이었다. 이런 예외적인 보편적 현금지원이 포스트 코로나 시대에도 계속될 것이라고 보기는 어렵다. 대신 미국과 한국처럼 선별성이 강한 복지체제가 북유럽 복지체제처럼 보편성을 확대하는 방향으로 변화는 가능해 보인다. 실제로 미국의 바이든 행정부는 모든 아동에게 월 3백 달러의 아동수당

을 지급하는 정책을 검토하고 있다. 한국에서 논의되고 있는 소득에 기초한 전 국민 고용보험도 이런 관점에서 이해할 수 있다. 사회보험이 고용관계에 기초한 제도에서 소득에 기초한 제도로 전환하는 것은 큰 변화이다.

그러나 이러한 변화가 상품화된 노동력의 소득상실에 대응하는 분배체제로서 복지국가의 기본 성격이 전환된 것이라고 볼 수는 없다. 코로나19 팬데믹 이후 복지체제의 변화가 있다면, 이는 탈-복지국가로의 전환이 아니라 선별적인 복지체제들이 북유럽 복지체제처럼 기존 복지체제의 보편성을 확대하는 변화일 가능성이 높다. 기본소득도 체제 전환적인 시민권에 기초한 이념적 기본소득보다는 아동수당, 기초연금 등과 같은 범주적(전환적) 기본소득, 즉 보편적 사회수당의 형태로 도입될 가능성이 높다. 조금 더 나아가면 낮은 수준의 부분 기본소득 정도가 도입될 수 있을 것이다. 이러한 소득보장 프로그램은 복지국가를 전환시키기보다는 상품화된 노동력의 탈상품화라는 복지국가의 기본원리를 보완하는 제한적인 역할을 할 것으로 보인다.

두 번째는 적극적 고용창출의 주체로서 복지국가의 역할이 재부상할 것이라는 점에서 변화이다. 제2차 대전 이후 복지국가의 가장 중요한 역할은 소득상실에 대한 소득보존도, 사회서비스 제공도 아니었다. 복지국가의 가장 중요한 역할은 완전고용을 추구하는 것이었다. 물론 전후 모든 복지국가가 완전고용을 달성한 것은 아니었지만, 완전고용은 서구 복지국가들이 추구해야 할 가장 중요한 목표였다(Armstrong, Glyn, and Harrison, 1993[1991]). 그런데 1980년대 이후 신자유주의 담론이 지배하면서 복지국가의 역할은 소득상실을 보존하고 사회서비스를 제공하는 것으로 축소되었다. 서구 복지국가에서 1980년대 이후에도 GDP 대비 사회지출이 계속 증가했지만, 불평등과 빈곤이 증가했던 이유였다(OECD, 2021b). 적극적 고용창출과 유지라는 역할을 거세당한 복지국가는 사회지출을 늘리는 것만으로 노동시장에서 확대되는 불평등과 빈곤을 막을 수는 없었던 것이다. 이런 상황에서 코로나19 팬데믹으로 인한 봉쇄조치로 생산과 소비가 어려워지자 시민의 고용을 유지하는 것이 복지국가의 핵심적 역할로 재부상한 것이다. OECD 주요국들이 고용유지를 위해 적극적으로 개입했던 이유이다(OECD, 2020). 이렇게 보면 코로나19 팬데믹에 대한 비(非)북유럽 복지국가의 대응은 북유럽 복지국가를 뒤늦게 따라가는 것이라고 할 수도 있다.

세 번째 변화는 국가의 귀환이다. 이러한 변화는 비(非)북유럽 복지체제는 물론 북유럽 복지체제도 적잖은 영향을 줄 것이다. IMF, 세계은행 등 세계경제질서를 주도하는 국제기구의 정책 기조가 변화하고 있기 때문이다. 2008년 금융위기 이후 지속된 장기침체가 ‘긴축’ 정책과 관련 있다는 경험적 연구결과가 출간되면서, 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)과 세계은행의 경제정책 기조가 균형재정을 유지하는 것에서 확장재정으로 변화하고 있다(Ostry, Loungani, and Berg, 2019; Blyth, 2016[2013]; Ostry, Berg, and Tsangarides, 2014). 이런 와중에 코로나19 팬데믹이 1929년 대공황에 준하는 경제위기를 동반하자 선진국들은 지난 40년간 금과옥조처럼 여겼던 인플레이션과 재정균형의 원칙을 폐기할 것처럼 행동하고 있다. 실

제로 파이낸셜타임스(Financial Times)는 지난 2020년 10월에 개최된 IMF와 세계은행의 연례 회합은 지난 40년간 지속되었던 ‘긴축’ 정책의 폐기를 실질적으로 선언한 것이라고 평가했다(Giles, 2020). 코로나19 팬데믹이 지난 40년간 국가의 고용역량을 구축했던 인플레이션 통제와 긴축(균형재정)이라는 신자유주의라는 갑옷을 벗겨낸 것이다. 실제로 코로나19 위기 국면에서 OECD의 고소득 국가들은 현대화폐이론이 주장처럼 국가채무의 한계가 없는 듯이 국가채무를 늘렸다.

국가 위환을 뒷받침하는 또 하나의 변화는 글로벌라이제이션의 약화이다. 코로나19 팬데믹이 2008년부터 시작된 글로벌 가치사슬을 재편하면서 국가 간 교역의 강도를 나타내는 무역결합도가 약화되고 있었다. 코로나19 팬데믹이 이러한 변화를 가속하면서 글로벌라이제이션의 둔화가 가속된다면 국가의 자율성은 팬데믹 이전보다 더 커질 것이다. 국민국가가 주권, 민주주의, 하이퍼(Hyper) 글로벌라이제이션의 트릴레마로부터(Rodrik, 2011[2007]) 탈출할 수 있는 계기가 될 수도 있는 것이다. 미국의 바이든 정부가 글로벌 거대 다국적 기업에 대한 디지털세를 수용하고 글로벌 최저 법인세 도입을 제안한 것은 이러한 흐름의 한 사례라고 볼 수 있다(한겨레, 2021. 4. 8, 2021. 4. 9). 국민국가가 인플레이션과 긴축이라는 재정적 제약과 자본을 통제할 수 있는 역량을 회복한다는 것은 국민국가가 시민의 고용과 소득을 보장하는데 이전보다 더 적극적으로 개입할 수 있는 여지가 커진다는 것을 의미한다.

정리하면 코로나19 팬데믹 이후 소득보장과 사회서비스를 제공하는 것으로 축소되었던 복지국가의 역할이 적극적 고용을 지원하는 방향으로 확대될 가능성이 있다. 다만 북유럽 복지체제보다는 다른 복지체제의 변화가 더 클 것으로 예상되고 그 변화의 방향을 북유럽 복지체제처럼 보편성의 강화와 적극적으로 고용을 보장하는 복지국가의 역할을 지향하는 것이 될 가능성이 있다. 북유럽 복지국가에 대한 많은 비판이 있었지만, 코로나19 국면에서 우리가 확인한 것은 국가의 역할이라는 측면에서 코로나19 이후에도 ‘당분간’ 북유럽 복지국가의 모형은 여전히 유효성을 갖는다고 할 수 있다.

5. 결론 및 함의

잠정적 평가라는 것을 전제로 코로나19 팬데믹이 1년 지난 시점에서 팬데믹에 가장 효과적으로 대응했던 복지체제는 북유럽 복지체제였다. 상대적으로 높은 공공부문의 고용비율과 낮은 자영업자 비율로 대표되는 안정적 노동시장 구조, 높은 사회지출과 현물 지출로 대표되는 보편적 복지체제, 낮은 국가부채로 대표되는 국가의 재정역량 등은 팬데믹에 직면해 북유럽 복

지체제가 대규모 재정지출 없이 시민의 삶을 지켜낼 수 있었던 기제였다. 이러한 경험적 결과에 기초해 우리가 국가의 변화를 이야기한다면, 복지국가로서 북유럽 복지체제의 유용성은 지속될 것으로 보인다. 특히 국가의 귀환을 촉진하는 글로벌라이제이션의 약화와 경제정책기조의 변화(인플레이션과 긴축에서 고용과 소득으로)는 국가의 역할을 확대하는 중요한 외적 조건이 될 것이다. 하지만 이러한 예상은 단기적으로만 유효하다. 복지국가의 변화가 여기서 그칠 것 같지는 않기 때문이다.

코로나19 팬데믹과 무관하게 복지국가가 직면했던 디지털 기술변화로 인한 산업구조와 노동시장의 변화, 불평등의 심화, 분배 정치와 정체성 정치의 부조화, 생산성의 둔화와 자본의 이윤율의 저하 등 코로나19 팬데믹 이전부터 복지국가를 위협했던 누적된 위기는 코로나19 팬데믹 이후에도 해소되지 않을 것이기 때문이다. 그래서 장기적 시각에서 보면 복지국가의 위기는 지속된다고 할 수 있다. 더 나아가 지난 40년 동안 시민의 고용을 적극적으로 보장하는 기능이 거세되었던 복지국가에 대한 시민의 지지가 약화되면서 친복지정당이라고 할 수 있는 사민당이 힘을 잃어가고 있기 때문이다. 반면 극우 포퓰리즘 정당이 ‘친복지정당’으로 부상하고 있는 것처럼 보인다. 보편적 복지국가의 전형으로 알려진 스웨덴, 덴마크, 핀란드에서도 극우 포퓰리즘 정당이 부상하고 있다. 핀란드의 극우정당인 핀란드인당(Finns, 2019년 4월 총선, 17.5%)은 제2당이 되었고 스웨덴 민주당(Sweden Democrats, 2018년 9월 총선, 12.9% 득표)과 덴마크 국민당(Danish People's Party, 2019년 5월 총선, 8.7% 득표)도 제3당으로 부상했다. 덴마크에서는 조기퇴직연금을 복원하려는 사민당의 제안을 극우 포퓰리스트 정당인 덴마크 국민당이 지지하면서 사민당과 극우 포퓰리즘 정당의 공조도 나타나고 있다. 이탈리아, 오스트리아, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 스위스에서도 극우 포퓰리스트 정당들이 친복지 정당의 모습을 취하고 있다 (Busemeyer, Rathgeb, and Sahm, 2021; Fenger, 2018; Afonso, A. and Papadopoulos, Y. 2015). 어쩌면 극우 포퓰리스트 정당이 약화되는 사민당을 대신해 복지국가를 확장하는 새로운 권력자원이 될 수 있을지도 모른다.

하지만 중도좌파와 극우의 친복지 공조는 지속 가능해 보이지는 않는다. 복지 확대에 대한 극우 포퓰리즘 정당의 지지는 남성 제조업 노동자의 연금과 같은 분야에 국한되어 있기 때문이다. 이들은 좌우의 전통적 복지 의제였던 아동보육, 적극적 노동시장 정책, 교육과 같은 사회투자(인적자본)를 확대하는 것에 강하게 반대하고 취약계층이 주 수급자인 실업급여, 공공부조 등의 급여 삭감을 지지한다. 극우 포퓰리즘 정당의 지지자들은 노동 연계 복지를 강조하며 이민자를 배제한다는 입장을 분명히 하고 있다(Busemeyer et al., 2021; Fenger, 2018; Afonso and Papadopoulos, 2015). 만약 코로나19 팬데믹 이후 극우 포퓰리즘 정당이 집권하거나 중요한 파트너로 연정에 참여한다면, 복지국가는 선별적 집단(원주민, 제조업 노동자, 노인)에 대한 급여·서비스 확대와 자격 없는 빈자(실업자, 공공부조 수급자, 이민자)에 대한 복지 축소라는 양극화된 방향으로 나아갈 가능성이 높다. 이 글에서 예상했던 것과 달리 복지국가 변화의 방향

은 북유럽 모델이 아니라 잔여적이고 민족주의적인 양극화된 복지국가의 모습으로 향할 수도 있다. 다만 앞에서 제시한 것처럼 코로나19 팬데믹에 대응해 국가가 적극적으로 시민을 지원하면서 팬데믹 기간 동안 극우 포퓰리스트 정당의 정치적 입지가 축소되는 현상도 나타났다. 실제로 팬데믹 상황에서 치러진 독일의 주 의회 선거에서 극우 정당(독일을 위한 대안, AfD)의 지지율은 감소한 반면, 전통적인 친복지 정당인 사민당과 녹색당의 지지율은 상승했다(한겨레, 2021. 3. 16).

이렇게 보면 복지국가의 변화의 방향은 정해진 것이 아니라 국가가 팬데믹 이후 어떤 역할을 하는지에 달려있다고 할 수 있다. 코로나19 팬데믹 국면에서 국가가 소득을 지원하고 고용을 유지하는 방식으로 중·하층 시민들을 적극적으로 지원하는 현재 상황이 예외적 사건으로 끝난다면, 이 글의 예상과 달리 코로나19 팬데믹 이후 중·하층 노동자의 지지를 얻은 극우 포퓰리스트 정당이 추구하는 양극화된 자민족 중심의 복지국가의 부상도 가능할 것이다(Busemeyer et al., 2021; 윤홍식, 2020). 반면 제2차 대전 이후 그랬던 것처럼 코로나19 팬데믹에 대한 보편적 대응이 제도화된다면 복지국가의 보편성과 고용에 대한 적극적 역할은 강화되면서 OECD 국가들의 북유럽화가 진행될 수도 있다.

현재로서는 포스트 코로나 시대에 복지국가가 어느 길로 들어설지 알 수 없다. 2008년 금융 위기 이후 2010년 토론토에서 개최된 G20 정상회의의 결정처럼, 국민국가들이 다시 긴축을 선언할 개연성은 여전히 남아있다. 최근 느슨한 화폐정책(양적완화), 적극적인 재정정책, 단기 국채 이자율이 장기국채의 이자율보다 높아진 현상을 둘러싸고 벌어지고 있는 인플레이션 논쟁은 그 전조라고 할 수도 있다. 더욱이 대표적인 친복지 정당인 사민당이 극우정당의 부상을 저지할 분배 정치와 정체성 정치를 통합할 수 있는 새로운 대안 해계모니를 구성하지 못한다면, 극우의 부상과 양극화된 복지국가의 등장은 피할 수 없을지도 모른다. 이처럼 코로나19 팬데믹 이후의 상황은 그림시의 이야기처럼 “낡은 것은 가고 새로운 것은 아직 그 모습을 드러내지 않는 상황”이라고 할 수 있다. 다만 북유럽 복지체제가 걸어왔던 지난 백여 년의 역사를 주목할 필요가 있다. 북유럽 복지체제는 자본주의의 변화에 맞추어 끊임없이 변화했다. 북유럽 복지체제는 끊임없이 위기에 직면했지만, 이에 대응해 매번 새로운 잠정적 유토피아를 만들어 냈다(Andersson, 2017[2010]; 홍기빈, 2011). 이러한 북유럽의 누적된 역사가 코로나19 팬데믹이라는 전대미문의 위험에서도 북유럽 복지체제가 놀라운 탄력성을 보일 수 있었던 힘이었을 것이다. 물론 북유럽 복지체제는 완벽하지 않다. 하지만 코로나19 팬데믹 상황에서 우리가 확인한 사실은 적어도 당분간 북유럽 복지체제는 잠정적 유토피아로서 여전히 유용할 것 같다는 것이다. 위기는 항상 복지국가와 함께 했고 결국 복지국가의 변화가 어떤 방향으로 나아갈지는 복지국가의 권력자원에 달려있다.

마지막으로 코로나19 위기 국면에서 확대된 국가의 역할(재정적 역할)이 시민의 일자리를 보장하고 사회적 위험에 적극적으로 대응하는 역사적 복지국가의 현대적 귀환으로만 나타나지

않을 가능성에 대한 경계도 필요하다. 현대화페이론에서 이야기하는 국가채무의 부담으로부터 자유로워진 국가가 그 자유를 시민의 복지향상을 위해서만 써야 한다는 제약은 없기 때문이다. 2008년 금융위기에 이후 2020년 코로나19 위기에다 국가는 위기에 처한 자본(기업)을 적극적으로 구제했다. 국가가 주요한 금융기업의 대주주로 등장했고 항공업 같은 일부 기업은 국유화의 과정을 밟고 있다. 2008년 금융위기와 2020년 코로나19 위기를 거치면서 자본은 국가 없이는 생존할 수 없다는 것이 분명해졌기 때문이다. 국가의 귀환이 시민의 삶의 증진이 아니라 100여 년 전에 힐퍼딩(Hilferding)이 이야기한 것처럼 국가와 대자본의 강력한 결합으로 나타날 가능성도 배제할 수 없다(Brewer, 1990: 111). 국가와 대자본의 결합은 대공황과 세계대전에서 선행했다. 더욱이 지난 40년간 국가부채의 증가가 현대화페이론의 주장처럼 인플레이션을 유발하지 않았던 중요한 이유 중 하나는 동유럽과 중국의 부상으로 대표되는 글로벌 차원에서 대규모 값싼 노동공급(디플레이션 요인)이었는데 이제 이러한 공급요인이 더 이상 유효하지 않다는 점이다(Goodhart and Pradhan, 2020). 노동공급이 감소는 그 자체로 인플레이션 요소이자 이런 상황에서 확장적 재정정책은 인플레이션을 수반할 밖에 없다. 우리가 자본주의에 살고 있는 한 이러한 조건은 국가의 역할을 제약하는 중요한 족쇄가 될 것이다. 이런 관점에서 보면 현대화페이론은 시민의 손을 벨 수도 있는 양난의 칼이다. 결국 코로나19 팬데믹 이후 국가가 어디로 갈지 시민이 국가의 귀환을 민주적으로 통제할 수 있는 권력자원을 갖고 있는지 여부에 달려있다고 할 수 있다. 변하지 않는 것이 있다면, 코로나19 팬데믹 이후에도 정치가 우리의 삶을 결정한다는 것이다.

참고문헌

<국내문헌>

- 로버트 브레너(R. Brenner). (1985). “유럽자본주의의 농업적 뿌리.” 이규연(역). (1991a). 『농업계급구조와 경제발전: 브레너 논쟁』, pp. 295-443. 집문당.
- _____. (1985). “전산업시대 유럽의 농업계급구조 경제발전.” 이규연(역). (1991a). 『농업계급구조와 경제발전: 브레너 논쟁』, 19-89. 집문당.
- 스톡홀름 무역관. (2020). [코로나19] 일일현황. <https://www.kotra.or.kr> (접근일, 2021. 4. 9).
- 윤홍식. (2020). “코로나19 팬데믹과 복지국가의 정치경제학.” 『비판사회정책』, 68: 113-142.
- 이창근. (2021). “코로나19 1년, 재직자 고용유지대책 평가와 과제.” 코로나19 대응 1년, 정부정책 진단과 평가 좌담회. 2021년 3월 9일.
- 조돈문. (2019). 『함께 잘사는 나라 스웨덴』. 서울: 사회평론아카데미.
- 코웬(T. Cowen). (2020). “테크놀로지가 노동자의 격차를 벌린다.” 최예은(역). (2020). 『거대한 분기점』. 122-145. 한스미디어.
- 한겨레. (2021). 3. 16: 16.
- _____. (2021). 4. 8: 14.
- _____. (2021). 4. 9: 14.
- 홍기빈. (2011). 『비그포르스, 복지국가와 잠정적 유토피아』. 서울: 책세상.

<국외문헌>

- Abu-Rughod, J. (1989). *Before Europe hegemony: the world system A.D. 1250-1320*, New York: Oxford University Press, 박홍식·이은정(역). (2006). [1989]. 『유럽 패권이전』. 까치.
- Afonso, A., and Papadopoulos, Y. (2015). “How the populist radical right transformed Swiss welfare politics.” *Swiss Political Science Review*, 21(4): 617-635.
- Ahnland, L. (2020). “The wage share and government job creation in Sweden, 1900-2016”, *Labor History*, 61: 228-246.
- Armstrong, P, Glyn, A., and Harrison, J. (1991). *Capitalism since 1945*, New York: Blackwell, 김수행(역). (1993). 『1945년 이후의 자본주의』. 동아출판사.
- Andersson, J. (2010). *The Library and the Workshop*, CA: Stanford University Press, 장석준(역). (2017). 『도서관과 작업장: 스웨덴, 영국의 사회민주주의와 제3의 길』. 책세상.
- Babbie, E. (2013). *The practice of social research(13th ed.)*. CA: Cengage Learning.

- Blanchflower, D. (2004). "Self-Employment", NBER Working Paper 10286.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The history of a dangerous idea*, New York: Oxford University Press, 이유영(역). (2016). 「긴축: 그 위험한 생각의 역사」. 부-키.
- Brewer, A. (1990). *Marxist theories of imperialism: A Critical survey* (2nd ed.). London: Routledge.
- Busemeyer, M., Rathgeb, P., and Sahm, A. (2021). "Authoritarian values and the welfare state." *West European Politics*, DOI: 10.1080/01402382.(2021.1886497
- Drake, B. and Jonson-Reid, M. (2008). *Social work research methods: From conceptualization to dissemination*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Engdahl, W. (2009). *Gods of money*. Wiesbaden: Mine.books, 김홍욱(역). (2015). 「화폐의 신」. 길.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three world of welfare capitalism* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fenger, M. (2018). "The social policy agendas of populist radical right parties in comparative perspective." *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34(3): 188-209.
- Fraser, N. (2021). *The old is dying and the new cannot be born* London: Verso. 김성준(역). (2021). 「낡은 것은 가고 새것은 아직 오지 않은」. 책세상.
- Friedman, M., and Schwartz, A. (1963). *The Great Contraction, 1929-1933*. Princeton: Princeton University Press. 양동휴·나원준(역). (2010). 「대공황, 1929-1933」. 미지북스.
- Friedman, T. (2020). "Our new historical divide." *The New York Times*, March 17, (2020. [https://www.nytimes.com/\(20\(20/03/17/opinion/coronavirus-trends.html](https://www.nytimes.com/(20(20/03/17/opinion/coronavirus-trends.html) (접근일, (2021. 4. 12).
- Giles, C. (2020). "Global economy." *Financial Times*, Oct 17th (2020. <https://www.ft.com/content/0940e381-647a-4531-8787-e8c7dafbd885> (접속일, 2020. 10. 20).
- Goodhart, C., and Pradhan, M. 2020. *The great demographic reversal: Aging societies, waning inequality, and an inflation revival*. Cham: Palgrave Macmillan
- Government Offices of Sweden. (2020). Crisis package for jobs and transition. [https://www.government.se/press-releases/\(2020/03/crisis-package-for-jobs-and-transition/](https://www.government.se/press-releases/(2020/03/crisis-package-for-jobs-and-transition/) (접근일, (2021. 4. 9).
- Heilbroner, R., and Milberg, W. (2007). *The making of economic society*. London: Pearson. 홍기빈(역). (2010). 「자본주의, 어디서 와서 어디로 가는가」. 미지북스.
- Hung, H. (2015). *The China Boom*. New York: Columbia University Press. 하남석(역). 「차이나 붐」. 글항아리.
- IMF. (2009). Updata on fiscal stimulus and financial sector measures. April 26, 2009.
- _____. (2021a). Gross debt position, % of GDP. https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_EMG/FM_LIDC
- _____. (2021b). *Fiscal monitor database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic*. IMF.

- Independent. (2020). "Public support universal basic income, job guarantee and rent controls to response to coronavirus pandemic, poll finds." Apr 27th (2020. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/coronavirus-poll-universal-basic-income-rent-control-job-safety-a9486806.html?amp> (접속일, 2021. 3. 16).
- Kelton, S. (2020). *The deficit myth*. New York: PublicAffairs. 이가영(역). (2021). 「적자의 본질」. 비즈니스맵.
- Keynes, J. (1931). "An economic analysis of unemployment (Harris lectures)." Reprinted in *The collected writings of John Maynard Keynes*, 13. Moggridge, D., ed. London: Macmillan.
- _____. (1932[1930]). "Economic possibilities for our grandchildren." In *Essay in persuasion*, New York: Harcourt Brace, 358–361.
- Kumar, A., and Schuetze, H. (2007). "Self-employment and labor market policies." Department Discussion Papers 0704, Department of Economics, University of Victoria.
- Lund, S., Manyika, J., Woetzel, J., Bughin, J., Krishnan, M., Seong, J., and Muir, M. (2019). *Globalization in transition*. McKinsey & Company.
- News. (2021). "A majority of Australians would welcome a universal basic income, survey finds." Dec 11th 2020. <https://www.abc.net.au/news/2020-12-11/survey-says-most-australians-welcome-universal-basic-income/12970924> (접속일, 2021. 3. 16).
- OECD. (2019). *Government at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing.
- _____. (2020). *Employment outlook 2020: Worker security and the COVID-19 crisis*. Paris: OECD publishing.
- _____. (2021a). Self-employment rate (indicator). doi: 10.1787/fb58715e-en (Accessed on 17 March 2021).
- _____. (2021b). Social expenditure: Aggregated data. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX_AGG (접속일, 2021. 4. 1).
- Ostry, J., Berg, A. and Tsangarides, C. (2014). Redistribution, inequality, and growth. IMF Staff Discussion Note SDN/14/02.
- Ostry, J., Loungani, P., and Berg, A. (2019). *Confronting inequality: How societies can choose inclusive growth*. New York: Columbia University Press.
- Our World in Data. (2021). Coronavirus cases. <https://ourworldindata.org/covid-cases> (접속일, 2021. 4. 4).
- Pew Research Center. (2020). "More Americans oppose than favor the government providing a universal basic income for all adult citizens." Aug 19th (2020. [https://www.pewresearch.org/fact-tank/\(2020/08/19/more-americans-oppose-than-favor-the-government-providing-a-universal-basic-income-for-all-adult-citizens/](https://www.pewresearch.org/fact-tank/(2020/08/19/more-americans-oppose-than-favor-the-government-providing-a-universal-basic-income-for-all-adult-citizens/) (접속일, 2021. 3. 16).

- Piketty, T. (2019). *Capital et idéologie*. Du Meme Auteur, 「자본과 이데올로기」. 안준범(역). (2020). 문학동네.
- Plumpe, W., and Dubisch, E. (2010). *Wirtschaftskrisen geschichte und gegenwart*, Verlag C.H.Beck. 홍태희(역). (2017). 「경제위기의 역사」. 한울아카데미.
- Reiermann, C. (2021). “분출하는 인플레이션 유발 요인들.” *Economy Insight*, 132: 52–55.
- Rissman, E. (2003). “Self–Employment as an Alternative to Unemployment”, Working Paper No. (2003). 04, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Rodrik, D. (2007). *One economics many recipes*. Princeton: Princeton University Press. 제현주(역), (2011), 「더 나은 세계화를 말하다」. 북돋움.
- Rosen, S. (1997). “Public employment, taxes, and the welfare state in Sweden.” Freeman, R., Topel, R, and Swedenbo, B., eds, *The welfare state in transition: Reforming the Swedish model*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schivelbusch, W. (2006). *Three New Deals*. NY: Metropolitan Books.
- The Economist. (2021a). “Covid–19 has transformed the welfare state. Which changes will endure?” Mar 6th 2021 edition.
- _____. (2021b). “An end to exceptionalism.” Feb 13th (2021 edition).
- The World Bank. (2021a). Real GDP growth: Annual percent change. https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD (접근일, 2021. 3. 25).
- _____. (2021b). Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate) <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS> (접속일, 2021. 3. 17).
- _____. (2021c). Central government debt, total(% of GDP)–New Zealand. <https://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS?locations=NZ> (접근일, 2021. 4. 4).
- Themin, P. (1989). *Lesson from the Great Depression*, Boston: MIT Press. 이현대(역). (2001). 『세계 대공황의 교훈』. 해남.
- Tillväxtverket. (2021). Short–time work allowance [https://tillvaxtverket.se/english/short-time-work-allowance-\(2021.html](https://tillvaxtverket.se/english/short-time-work-allowance-(2021.html) (접근일, (2021. 4. 9).
- Tooze, A. (2018). *Crashed*. New York: Penguin Books. 우진하(역). (2019), 『Crashed, 붕괴』. 아카넷.
- Wray, R. (2015). *Modern money theory*. London: Palgrave Macmillan. 홍기빈. (2017), 『균형재정론은 틀렸다』. 책담
- WTO. (2020). *World trade statistical review 2020*. Geneva: WTO.

【Abstract】

COVID-19 Pandemic and Welfare State: Why was the Nordic welfare state stingy in support?

Yoon, Hong Sik

The study focused on welfare states among the changes in the nature of state after the COVID-19 pandemic. Specifically, it examined why the welfare state's response to the COVID-19 pandemic differed depending on the welfare regimes. Nordic welfare states, known as exemplary welfare states, were passive in responding to COVID-19, and the United States and Australia, known as residual welfare states, they responded actively. However, the welfare regime that most effectively responded to the COVID-19 pandemic was the Nordic welfare regime. Stable labor market structure represented by relatively high employment rates in the public sector and low self-employment rates, universal welfare system represented by high social and in-kind spending, and national fiscal capacity. On the basis of these empirical results, if we talk about changes in the state, the usefulness of the Nordic welfare regime as a welfare state will continue. In particular, the weakening of globalization and changes in economic policy stance (from inflation and austerity to employment and income) that facilitate the return of the state will be important external conditions for expanding the state's role. However, these projections are only valid in the short term. This is because the change in the welfare state is unlikely to stop here.

Keywords: COVID-19, Welfare State, Welfare Regime, Post Covid-19, Scandinavian Welfare State.