

그리스의 사회경제적 위기와 회복탄력성*

구혜란 | 서울대학교 사회발전연구소 선임연구원

국제금융위기와 함께 촉발된 그리스의 경제위기가 심각한 사회 위기로 확산되고 있다. 실업률과 빈곤율이 크게 증가하고 노동시장의 불안정성도 높아졌으며 자살과 노숙자, 범죄가 증가하는 등 경제위기로 인해 사회통합이 크게 위협받고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 기존 연구들은 그리스 위기를 경제위기에 국한하여 문제를 진단하고 해법을 제안하고 있다. 그러나 한 국가의 위기는 사회의 다양한 층위들의 복합적인 상호작용을 통해 증폭, 또는 극복될 수 있는 만큼 그리스 위기에 대한 사회적 기원을 되짚어보고 이를 통해 보다 근본적인 위기 극복의 해법을 찾아나갈 필요가 있다. 이 연구는 그리스의 경제와 복지제도가 그 구조적 취약성으로 인해 위기에 대한 사회경제적 안전망으로서의 역할을 충분히 하고 있지 못하기 때문에 그리스 위기가 악화되고 있으며, 이런 제도 면에서의 취약성은 그리스 사회가 가지고 있는 정치 및 시민사회의 역량과 밀접히 관련되어 있음을 지적한다. 그리스는 정당 간의 양극화된 대립과 정치적 후견주의, 관료행정의 정치화, 분절화된 시민사회와 이익집단의 지대 추구 행위 등으로 인해 정치와 시민사회의 역량이 발전하지 못하였으며 이로 인해 위기로부터의 회복이 지연되고 있다. 때문에 그리스가 지속가능한 회복탄력성을 가지기 위해서는 경제나 복지제도 개혁뿐 아니라 정치 및 시민사회의 역량을 강화할 수 있는 장기적인 대안을 가지고 현재의 위기 상황을 풀어내야 한다.

주제어: 그리스, 사회경제적 위기, 복지제도, 정치적 역량, 시민사회 역량

* 이 논문은 2010년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-413-B00031).

I. 문제제기

국제금융위기와 함께 촉발된 그리스의 재정위기는 포르투갈, 이탈리아, 스페인 등 주변 국가들뿐 아니라 유로존 전체의 경제위기로 확산되면서 세계 경제의 관심과 우려의 대상이 되고 있다. 유럽의 경제위기가 가져오는 전 지구적 파급효과로 인해 국내에서도 지난 3~4년간 그리스를 비롯하여 남유럽 국가들이 직면하고 있는 심각한 위기상황의 원인과 해법, 그리고 그것이 한국 사회에 주는 함의가 무엇인가를 찾고자 하는 연구들이 꾸준히 나오고 있다.

그런데 국내의 연구들은 대부분 그리스와 유럽의 재정위기에만 초점이 맞추어져 있다. 때문에 재정수지에 직접적인 영향을 준 요인들, 이를테면 과도한 복지지출이나 경상수지 악화와 탈세 등으로 인한 세수 확보의 문제 등과 같은 재정구조의 취약성이 일차적인 문제의 원인이라는 진단이 대부분이다(강유덕 외, 2010; 김득갑 외, 2012; 김준석, 2010 등). 또한 이러한 문제들의 근원적인 배경으로 외적으로는 불완전한 통화통합이라는 유로존의 한계(강유덕 외, 2010; 김득갑 외, 2012)와 내적으로는 국제경쟁력 저하에 따른 불균형의 심화(문우식, 2012), 재정을 파탄 낸 복지 포퓰리즘, 또는 정치적 후견주의(박준, 2010)와 같은 요인들이 지목되고 있다. 문제의 성격과 진단이 이처럼 거시경제 구조에서 찾아지고 있기 때문에 그 해법 또한 제한적일 수밖에 없다. 즉 EU와 IMF, 유럽중앙은행이 강력하게 요구하고 있는 긴축정책만이 그리스 위기, 나아가 유럽 전체의 위기를 잠재울 수 있는 최선의 대안이라는 것이다.

그러나 최근 그리스가 직면하고 있는 사회현실을 들여다보면 위기의 성격을 재정위기로만 국한할 수 없다는 것을 확인할 수 있다. 그리스 인구의 30%가 넘는 3,400,000명이 빈곤과 사회적 배제의 위협에 처해 있으며¹

1. 빈곤, 또는 사회적 배제집단 규모는 소득이 중위소득의 60% 이하인 사람들과 물질적인 박탈을 경험한 사람 등을 포함한 수치이다.

(EU-SILC, 2011), 경제활동인구의 1/4(24.3%)이 실업상태에 있다(Eurostat, 2012). 이는 위기 상황을 공유하고 있는 유로존 국가들의 평균실업률 11.4% 과 비교해도 두 배가 넘는 수치이다. 뚜렷한 성장 동력이 없는 상태에서 사회복지지출과 혜택을 축소하고 대규모 인원을 삭감하는 것을 포함하는 정부의 재정긴축정책의 실행은 경기침체와 함께 그리스 국민의 사회경제적 안전성을 크게 위협하는 것이다. 그렇게 때문에 빈곤과 실업에 내몰린 사람들을 받아낼 수 있는 사회적 안전망의 확충과 자국민의 고통분담에 대한 동의가 절실히 필요한 상황이다. 그렇지만 조정능력을 갖추진 못한 그리스 정부는 이러한 정부의 정책에 대한 자국민의 광범위한 지지와 동의를 얻어내는데 실패하였고 그 결과 정권교체와 대규모 파업과 시위가 지속되는 등 심각한 정치적, 사회적 혼란을 경험하고 있다.

사실 사회복지정책에 지출되는 복지지출규모 자체가 직접적으로 재정적자와 국가채무의 증가를 가져오는 것은 아니다(김태일, 2012). 또한 경제위기에 대한 대응에 반드시 복지정책의 축소가 따라와야 하는 것도 아니다. 독일, 영국, 미국 등이 금융위기에 처해 있을 때는 복지삭감이 아니라 복지지출구조의 재조정과 확대를 통해 사회복지정책이 가져오는 안정화 기능을 적극적으로 활용함으로써 경제위기로 인한 사회적 부담을 감당해 내었다(김원섭 외, 2010). 이러한 사실에도 불구하고 이번 유럽의 재정위기가 상대적으로 관대한 복지정책을 추진해온 남유럽국가들에서 보다 심각하게 나타났다는 점으로 인해 재정위기 해소를 위해서는 복지삭감이 필요하며 현재 그리스 국민들이 겪고 있는 사회경제적 위험은 재정위기를 극복해나가는 과정에서 불가피하게 견뎌내야 하는 것으로 간주하는 분위기가 지배적이다. 이는 결국 재정위기가 사회위기로 전환되고 있는 그리스 위기의 심각성을 간과하게 하는 결과를 초래하고 있다.²

-
2. 그리스 저널리스트 알렉스 폴리타키(Alex Politaki)는 가디언(The Guardian)지에 기고한 평론에서 그리스 정부가 그리스가 처해 있는 사회경제적 위기를 감추고 있고 여기에는 정치적 의도가 숨어 있다고 비판한다. 그녀는 이것이 그리스 정부와 유럽연합이 그리스를 위기에서 구해내기 위해 밀어붙이고 있는 긴축정책이 그리스를 더욱 심각한 위기에 빠뜨리고 있다는 사실을 받아들일 수가 없기 때문이라고 지적하였다 (<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/feb/11/greece-humanitarian-crisis-eu>).

이번 경제위기는 유로존 내 국가들에게 심한 타격을 주었지만 위기를 겪은 유로존 국가들이 모두 그리스와 같은 심각한 사회경제적 혼란을 경험하는 것은 아니다. 유로존의 위기 속에서도 독일은 빠른 회복세를 보이며 위기를 성공적으로 넘기고 있다. 독일은 유로존 위기 발발 직후인 2009년에만 -5.1%의 마이너스 성장을 경험했을 뿐 그 다음 해에 곧바로 3.7%의 성장률을 기록하면서 위기 전의 경제성장세를 회복하였다. 실업률도 2009년에 7.8%였던 것이 2012년에 5.5%로 낮아져서 위기를 거치면서 오히려 실업률이 줄어드는 현상을 보여주고 있다(Eurostat database). 독일보다는 좀더 심각한 경제 위기를 맞은 이탈리아나 포르투갈도 2012년 실업률은 각각 10.7%와 15.9% 정도였다.

무엇이 이러한 차이를 낳은 것인가? 경제위기의 사회적 기원에 대한 2012년 서울대 사회발전연구소의 연구결과(이번 특집호 장덕진의 글 참조)는 경제위기에 빠진 국가들의 문제가 단순히 복지지출의 확대와 재정건전성의 악화만이 아니라 사회적 합의의 전통과 신뢰와 투명성에 기반하는 그 사회의 거버넌스 수준과 밀접히 관련되어 있다는 점을 밝혀내었다. 이러한 연구결과는 그리스의 위기상황을 단순히 경제위기로 규정하는 것만으로는 위기의 본질과 해법을 제대로 읽어낼 수 없다는 것을 의미한다.

이 글의 목적은 유로존 위기의 진원지가 된 그리스 위기의 사회적 성격과 위기를 불러온 제도적, 정치 및 사회적 맥락을 살펴보고 위기 극복을 위한 사회적 차원의 해법을 탐색해보는데 있다. 이 글의 구성은 다음과 같다. II장에서는 그리스 재정위기의 전개과정과 재정위기 전후의 그리스 위기 상황의 심각성을 여러 지표들을 통해서 살펴본다. III장에서는 위기를 심화시킨 그리스 사회의 구조적 취약성을 경제, 복지, 정치사회 구조 측면에서 살펴본다. 마지막 장에서는 그리스가 위기를 극복하고 지속가능한 체제로 전환하기 위해서 필요한 사회적 대안은 무엇인지 짚어보는 것으로 글을 마무리 한다.

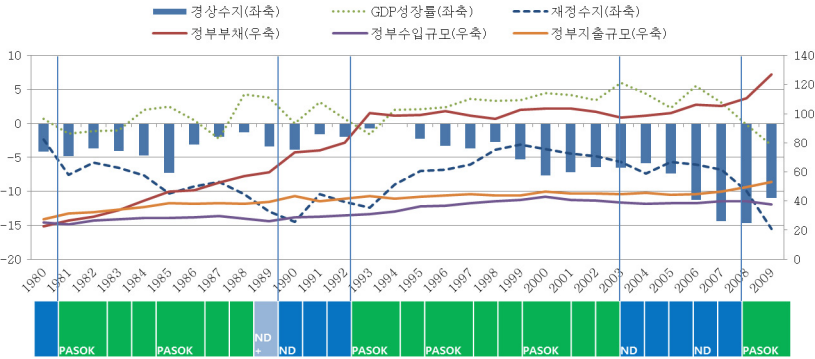
II. 경제위기의 전개과정과 사회위기로의 전환

1. 그리스 경제위기의 전개과정

그리스의 경제위기는 2008년 국제금융위기에 의해서 촉발된 자본유동성의 급작스런 하락으로부터 시작되었다. 그리스 경제는 유로존 가입 이후 유럽연합 국가 평균의 2배 가까운 평균 4%를 넘는 성장세를 보였으며, 1990년대부터 점진적으로 진행된 금융자유화 조치와 2000년 유로존 가입으로 인해 외국으로부터의 자본유입량이 꾸준히 증가추세에 있었다. 유로존 가입 후 2001년부터 금융위기 직전까지의 자본유입량을 보면 그 이전 기간 동안(1995~2000년)과 비교하여 2.2배가량 증가하였다(FDI 유입규모, OECD.Stat.). 이는 그리스 정부가 필요한 자본의 동원을 상당 부분 국채에 의존한데다 유로존 가입에 따라 유로존 내의 단일금리 적용에 따른 저금리 혜택이 주어지면서 독일, 프랑스, 영국 등의 자본이 그리스에 대규모 유입됨에 따른 것이다. 이런 상황에서 자본유동성의 하락은 정부 부채상환의 압력으로 작용하였고 부실은행 자본 확충을 위해 투입된 막대한 정부지원금은 정부재정을 더욱 어렵게 만들었다. 특히 그리스는 2008년 금융위기 이후 유동성 악화에 대응하기 위하여 GDP 대비 11.6%에 이르는 금융부문 지원책을 마련하였으며 이중 절반 이상을 집행함으로써 가뜩이나 누적된 재정적자 부담을 가중시켰다(산은경제, 2010).

그리스의 과도한 정부부채는 사실 최근에 발생한 문제가 아니다. 그리스에서 정부부채는 1980년대 이후 증가하여 1993년에는 GDP 대비 100%를 초과하였으며 2008년에는 110%를 넘어섰다. 이를 축소하기 위하여 정부는 여러 차례 공공부문의 민영화와 대규모 구조조정을 추진하였으나 그때마다 공공부문의 파업사태 등 개혁의 대상이 되는 세력들의 강력한 저항으로 인해 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다.

그리스 정부부채의 주요 원인 중의 하나는 경상수지와 재정수지의 동반



출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012.
 PASOK: 사회당, ND: 신민당, ND+ 신민당 연정

그림 1. 경상수지, 재정수지, 정부부채 변화추이와 정권변화, 1980~2012, GDP대비 %

악화에 있다(이종규 외, 2010; 박준, 2010; 신기철, 2010). 그리스 경상수지의 변화를 유로존 국가들과 비교해보면 그리스의 경상수지가 유로화 가입 전부터 이미 적자수준이었고, 유로화 가입 후 더욱 벌어지는 것을 확인할 수 있다(〈그림 1〉 참조). 이와 함께 재정수지도 80년대 이후 계속 적자상태로 하락세에 있다가 90년대 경제성장을 상승과 함께 잠시 줄어드는 경향을 보이다가 유로존 가입 후 다시 악화되는 경향을 보인다. 유로존 가입 첫해인 2001년 재정수지는 -4.5%로 재정적자 3% 미만 유지라는 마스트리히트 조약의 기준을 넘어서었으며, 2008년 적자규모는 GDP의 9.8%까지 늘어났다.³

그런 와중에 2009년 10월에 집권한 사회당(PASOK) 정부는 이전 신민당(ND) 정부가 재정적자를 숨기기 위해 국가통계를 조작하였으며, 실제 그리스의 2009년 예상 재정적자는 6%가 아니라 그 두 배가 넘는 15.4%라고 수

3. 이 때문에 그리스는 안정과 성장 협약(Stability and Growth Pact) 위반으로 2004년과 2009년에 두 번의 시정조치를 받은 바 있다. 그리스의 재정적자는 지출규모 때문이라기보다는 상대적으로 낮은 국민부담률에 기인한 것이었다. 2007년 그리스 정부의 지출 규모를 보면 GDP 대비 47.5%로 유로존 국가들의 평균 지출규모(46.0%)와 크게 차이가 나지 않는 수준이었다. 반면에 수입규모는 그리스가 40.7%로 유로존 국가들 평균인 45.3%에 미치지 못하였다. 이는 유로존 국가의 GDP 대비 국민부담률이 41.2%인데 반해 그리스의 경우에는 34.3%에 미치지 못한 것에 기인한 것이다(Eurostat database).

정하여 발표하였다. 이는 시장에서 그리스 신용에 대한 불신으로 나타나면서 신용등급기관들이 일제히 그리스의 신용등급을 하향 조정하게 된다. 그 여파로 그리스 정부는 자금조달의 어려움을 겪게 되었고 국가채무상환의 부담이 급증하였다. 다급해진 그리스 정부는 이듬해 초 2014년까지 재정적자를 3% 미만으로 축소하는 것을 골자로 하는 긴축안을 마련하고 이를 조건으로 EU와 IMF로부터 구제금융지원을 받기로 합의하였다. 재정적자를 3% 미만으로 줄이기 위해 그리스 정부가 마련한 긴축안은 공공부문 임금동결, 공공사업 축소, 은퇴연령 연장, 부가가치세와 간접세 인상, 공기업 민영화 추진, 국방 예산 삭감 등 작은 정부와 시장자유화를 지향하는 전형적인 워싱턴 컨센서스를 그대로 반영하는 것이었다(이종규 외, 2010).

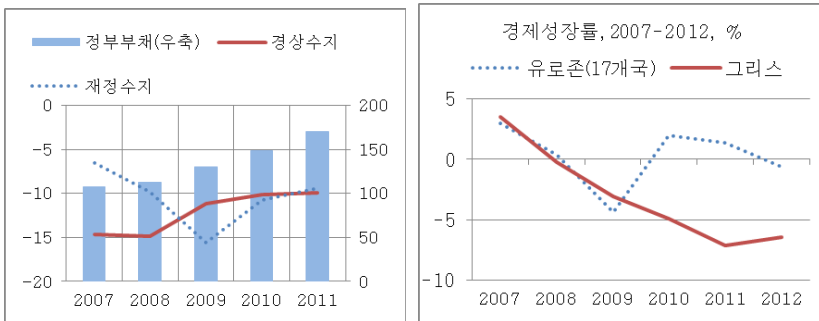
정부의 긴축정책은 범사회적인 저항을 불러일으켰다. 연일 집회와 시위가 이어졌고 2010년 5월 5일에는 아테네에서만 시위 도중 3명이 숨지는 사고가 발생하기도 하였다. 그리스 정부의 구조조정 노력과 EC와 IMF의 지원에도 불구하고 심각한 경기침체로 인해 정부가 계획한 3% 미만이라는 재정 긴축안의 목표달성 가능성이 희박해지자 그리스 정부는 2011년 5월 EU에 추가 지원을 요청하였고, 그 다음 달에 신용평가기관들은 다시 그리스의 신용등급을 하향조정하였다. 특히 스탠다드앤푸어사(Standard & Poor's)는 EU와 IMF의 그리스 실사 후 그리스 신용등급을 가장 낮은 수준인 CCC로 강등하였으며 그리스의 디폴트(채무 불이행) 위기는 더욱 고조되었다.

유로존의 2차 구제금융지원을 받기 위하여 마련한 그리스 정부의 중기재정계획안은 공무원 월급 20% 삭감, 공무원 3만명 구조조정, 공기업과 은행 퇴직자 연금 15% 삭감, 55세 이전 퇴직자 연금 40% 삭감, 2015년까지 500억 유로 규모의 민영화 추진 등을 포함하고 있었다(Hellenic Republic Ministry of Finance, 2011). 사실 이런 개혁조치들은 1990년 이후 그리스 정부가 계속 추진하고자 했었으나 이해당사자들의 거센 반발과 정당 간의 합의를 도출해내지 못해서 실패를 거듭한 정책들이었다. 위기 상황에서 이를 다시 추진하기 위해서는 저항을 최소화할 수 있도록 다수 시민들의 동의를 구해야 하는 것이었다. 그러나 그리스 정부의 조치들은 기존 정당들 간의 합의와 동의 조차 얻지 못했고, 대규모 시위가 전국적으로 확산되어가는 등 강력한 저항

에 직면하였다. 이에 따라 그리스 총리 파판드레우는 개각을 단행하고 의회 신임을 묻는 투표를 단행하는 정치적인 조치들을 감수하였다. 결국 우여곡절 끝에 의회 신임투표가 통과되면서 그리스 정부는 새로 마련된 계획안에 대해 EU와 IMF, ECB과 합의하였다.

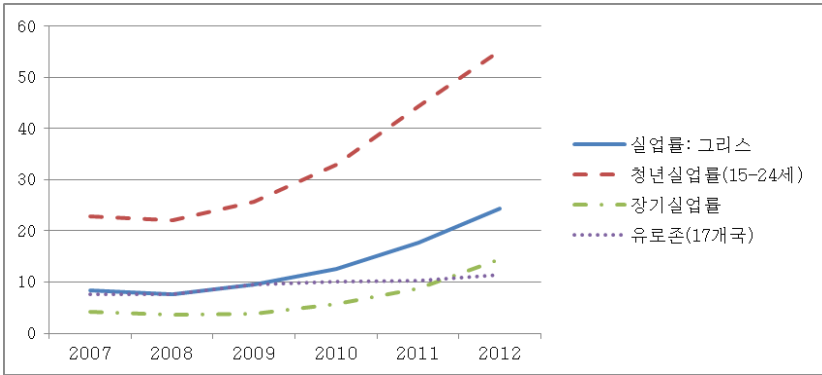
2. 사회위기로의 전환

그리스 재정위기를 타개하기 위하여 그리스 정부가 추진하고 있는 긴축정책은 아직은 적자수준을 벗어나지 못하긴 했으나 단기적으로는 경상수지와 재정수지를 회복시키는데 어느 정도 기여한 것으로 보인다. <그림 2>를 보면 2008년 당시 -14.9%였던 경상수지가 이후 점진적으로 개선되어 2011년에는 2008년의 3분의 2 수준으로 적자가 줄어들었고, 재정수지도 2009년 -15.6%였던 것이 2년만인 2011년에 거의 절반 가까이 줄어든 것으로 나타난다. 주요 신용평가사들의 신용등급도 CCC에서 B-로(스텐더드앳퍼어사, 2012년 12월; 피치사, 2013년 5월) 상향 조정되었고, 외국투자자본의 유입량도 전년도 대비 5.8% 증가(Bank of Greece, 2013)하는 등 경기도 회복되는 모습을 보이고 있다. 그러나 다른 한편으로 정부부채규모는 지속적으로 증가하여 2011



유로존 17개국: 오스트리아, 벨기에, 사이프러스, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인
출처: Eurostat database.

그림 2. 재정위기 이후 경제성장 및 정부재정 상태 변화



출처: Eurostat database

그림 3. 재정위기 전후 실업률 변화추이, 2007~2012, %

년에는 GDP 대비 170%를 상회하는 것으로 나타났다. 또한 유로존 국가들의 경제성장률이 2009년 이후 회복세를 보이고 있는 것과는 대조적으로 그리스의 성장률은 지속적으로 하락하여 2011년에는 -7.1%를 기록하였다.

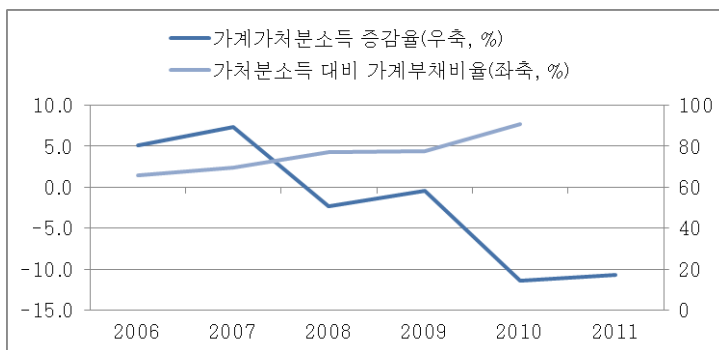
국제금융위기와 긴축으로 인한 경기불황은 그리스인들의 사회경제적 상황을 매우 악화시켰다. 그리스상인연합(National Confederation of Greek Commerce)의 추산에 따르면 경제위기 이후 60,000여 개의 사업체가 문을 닫았으며 2012년 한해 동안 160,000개의 일자리가 없어졌다. 이에 따라 실업률은 2009년에 9.5%였던 것이 2012년에는 24.3%로 2배 넘게 증가하였는데 이는 EU 국가들의 평균인 10.5%를 크게 상회하는 것이다(〈그림 3〉 참조). 이들 실업자 중에서도 장기실업자의 비율은 급속히 증가하여 2011년에는 실업자의 절반에 가까운 49.6%가 장기실업자인 것으로 나타났다.

청년실업률의 증가폭은 더욱 급격하여 2009년 25.8%였던 것이 2012년에는 55.3%에 달하는 등 그리스의 실업문제는 악화일로에 있다. 그리스에서 실업수당은 실직 후 처음 12개월 동안만 받을 수 있고, 직업훈련이나 구직서비스와 같은 적극적인 취업연계서비스가 빈약하다는 점에서 장기실업률과 청년실업률의 증가는 사회적으로 심각한 문제를 내포하고 있다. 더군다나 2012년 긴축정책의 일환으로 정부가 실업수당을 22% 감축하겠다고 결정한 데다가 2013년 7월 그리스 의회가 25,000명이 넘는 공공부문 근로자들의 임

금삭감과 구조조정을 포함한 일명 ‘공공부문 유연화’ 법안을 통과시킴에 따라 그리스의 실업문제는 더욱 악화될 것이라는 전망이 지배적이다.

실업을 상승과 함께 일자리를 가지고 있는 사람들의 직업안정성도 현저하게 낮아지고 있다. 최근 몇 년간의 유로바로미터 조사에 따르면 그리스에서 다음 달에도 일자리를 유지할 수 있을 것이라고 응답한 사람들이 2006년에는 78.9%였던 것이 2011년에는 45.7%로 줄어들었으며 직장을 그만 두게 될 경우에 재취업가능성이 어느 정도인가를 묻는 질문에 대해서도 2006년에는 42.5%가 긍정적으로 대답한 데 비해서 2011년에는 그 비중이 절반 이하(17.3%)로 푹 떨어졌다.

가계경제 사정도 계속 악화되고 있다. 2010년과 2011년 물가상승률은 각각 4.7%, 3.1%를 기록하였는데 이는 유로존 국가들의 평균 물가상승률 1.6%(2010년), 2.7%(2011년)와 비교하여 높은 수치이다. 물가는 오르는데 가계소득은 2007년 이후 계속 줄어들고 있다. 게다가 가처분소득 대비 가계부채비율은 지속적으로 불어나고 있어 2010년에는 가계소득의 90%를 넘어섰다(〈그림 4〉 참조). 이러한 상황은 실제 그리스 국민들의 피부로 느껴지는 것이어서, 2010년에 실시한 갤럽 조사에 따르면 응답자의 2/3인 62.5%가 현재 수입으로 생활하는 것이 어렵다고 응답한 것으로 나타난다. 이는 2007년



출처: Eurostat database

그림 4. 가계소득과 부채 변화 추이, 2006~2011, %

4. 유로바로미터 65.3(2006년), 76.2(2011년) 조사 결과.

에 비해 20% 가까이 늘어난 수치일 뿐만 아니라 심각한 경제위기를 겪고 있는 이탈리아(5% 증가)나 스페인(11% 증가), 포르투갈(6% 감소)과 같은 남유럽국가들과 비교해서도 매우 큰 폭으로 증가한 것이다(OECD, 2011c). 이는 그리스 국민들이 경제위기의 영향을 훨씬 더 심각하게 받고 있다는 것을 보여준다.

경제적 여건의 악화와 노동시장의 불안정성은 그리스의 사회통합을 와해시키고 있다. 말쿠치스(Malkoutzis, 2012: 19-20)는 전통적으로 자살률이 유럽에서 가장 낮은 나라 중의 하나인 그리스에서 경제위기 이후 2009년과 2011년 사이에 1,800명이 스스로 목숨을 끊었으며 노숙자도 25% 이상 증가하였다고 보고하고 있다. 범죄발생 건수를 보아도 2007년에 강도사건이 10만 명당 25.1건이었던 것이 2010년에는 두 배가 넘는 53.5건으로 증가하였다. 이는 다른 남유럽국가들, 이탈리아, 포르투갈, 스페인에서의 범죄율이 재정위기를 전후로 크게 증가하기 않은 것과 대조적이다.⁵

이상에서 살펴본 바와 같이 다른 유로존 국가들과 비교해서 그리스에서의 경제위기는 더 심각한 사회 위기로 확대되어 나타나고 있다. 그 이유는 무엇인가? 다음 장에서는 사회경제적 안전망으로서의 경제와 복지제도, 정치사회 면에서 그리스 사회가 위기에 취약한 이유들을 살펴보기로 한다.

III. 그리스 위기 심화 배경

1. 경제부문의 취약성

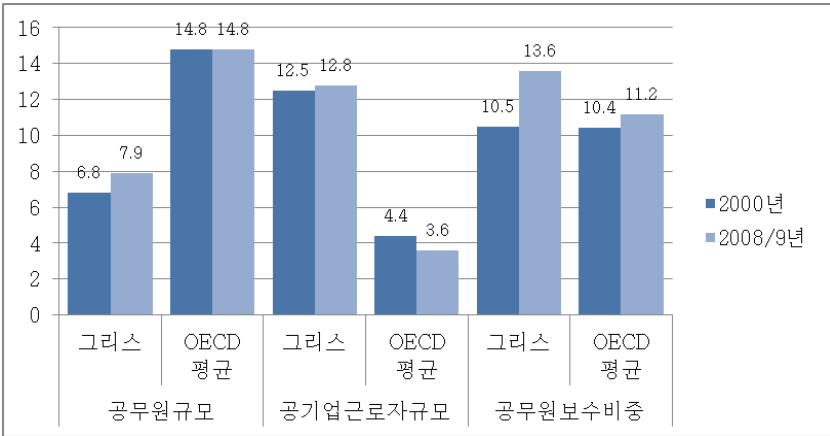
그리스의 본격적인 경제개발은 1967년부터 74년까지 군사독재 하에 정부 주도로 시작되었다. 이 시기 동안 그리스는 평균 7.4%의 경제성장을 이루면서 ‘그리스 경제의 기적’(Thomadakis, 1997: 43)을 이루어내었다. 이후 민정

5. UN의 범죄통계에 따르면 이탈리아는 오히려 2007년 이후 범죄건수가 줄어드는 추세이며, 포르투갈도 2008년 이후로 거의 늘지 않았다(UNODC statistics).

이양과 함께 집권한 신민당은 EC 가입을 목표로 적극적인 시장경제정책을 추진하였으나 1970년대 중반 오일쇼크로 세계경제의 불황이 찾아옴에 따라 성장률이 절반 수준(1973년부터 79년까지 평균경제성장률은 3.7%였다)으로 하락하고 인플레이션이 증가하는 등 경제상황이 악화되었다(Thomadakis, 1997: 46). 경기침체와 실업률 증가가 지속되는 가운데 1981년 집권에 성공한 사회당정부는 신민당의 시장주의 정책과는 반대로 대대적인 기간산업의 국유화와 사회복지정책을 추진하였다. 그러나 이러한 조치들은 그리스 경제 부문의 효율성과 경쟁력을 저하시키는 방향으로 작동하였다. 사회당정부 집권 초기 3년간 경제는 마이너스 성장(1981~83년 평균경제성장률은 -1.25%)을 기록하였고 90년 신민당에게 정권을 내줄 때까지 9년간 경제성장률은 0.79%에 불과했다. 이처럼 경제성장률이 연평균 1%를 넘지 않고 경상수지도 개선되지 않는 상태에서 복지제도 정립과 공공부문 확대에 기인한 정부 지출의 증가는 정부 재정에 상당한 부담이 된 것은 사실이다. 그러나 보다 근본적인 이유는 그리스의 산업구조와 노동시장 구조의 취약성에 있다.

그리스는 전통적으로 농업 및 관광산업과 관련된 서비스업 중심의 산업구조를 가지고 있다. 그리스는 1990년대 중반만 하더라도 농업인구가 전체 인구의 20%를 넘고 있었고, 서비스업이 56.4%, 제조업이 23.2%를 차지하고 있었다. 이후 서비스업 비중이 급속히 증가하여 2011년에는 78.9%로 OECD 국가들 중에서 서비스업 비중이 가장 높은 나라 중의 하나가 되었다. 반면에 제조업은 17.9%에 불과하다. 경제가 발전함에 따라 제조업부문의 기여도가 감소하는 경향이 보이는 것은 일반적인 현상이다(Soubbotina and Sheram, 2000: 51). 문제는 그리스의 서비스 부문이 경기변동에 민감하게 영향을 받는 관광업과 이와 연관된 서비스업에 치중되어 있으며 제조업 분야도 산업경쟁력이 낮은 섬유, 의류, 신발 등의 저부가가치 산업분야에 집중되어 있다는 점이다(김득갑 외, 2012: 22).

그리스 기업은 가족 단위의 소규모 생산업체가 대부분이다. 전체 기업 중 97.8%가 20인 미만 규모의 기업이고 자영업 비중이 높다. 이는 비공식부문과 지하경제가 발달하는 조건으로 작용하였다. 그리스의 지하경제규모는 2007년 기준 26.5%(Schneider et al., 2010)로 OECD 국가들 중에서 가장



출처: OECD stat. 공무원 규모와 공기업근로자 규모는 전체노동인구 대비 비중, 공무원 급여 규모는 GDP 대비 비중임.

그림 5. 공공부문 규모, 2000년, 2008년, %

높은 편에 속한다. 여기에는 그리스의 높은 세율과 복잡한 세법, 그리고 산업과 노동시장에 대한 과도한 규제 등으로 인한 부담을 회피하고자 하는 동기가 한몫하였다. 이처럼 큰 규모의 지하경제는 조세와 노동시장 규제의 형평성과 효율성을 저해하는 요인이 되고 있다.

그리스는 또한 OECD 국가들과 비교해서 공공부문이 상대적으로 크다 (<그림 5> 참조). 2000년과 2008년 자료를 비교해 보면 OECD 국가들에서는 공무원수나 공무원급여가 거의 늘지 않았고, 공공부문 종사자의 비중은 오히려 줄어든 것으로 나타난다. 반면 그리스에서는 같은 기간에 공무원수와 공무원 급여가 크게 증가한 것을 확인할 수 있다. 특히 그리스에서 두드러지는 특징은 공무원수의 경우 OECD 평균의 절반 수준으로 작은 규모이지만 공기업 근로자수는 OECD 평균의 3~4배에 달한다. 결과적으로 그리스의 공공분은 20%가 넘어 OECD 평균을 웃돌고 있다.

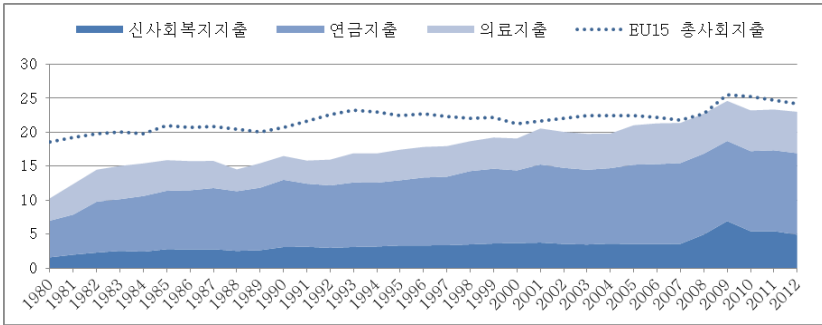
그리스 공공부문의 확대는 복지서비스 확대와 지방분권화에 따른 신규인력의 필요성과 연관이 있는 것이었다. 그러나 공공부문이 이렇게 증가한 배경에는 사회당 정부의 공공부문 고용확대 정책이 기여한 바가 크다 (Tsakalotos, 1998). 1980년 이후 그리스의 실업률은 급격히 증가하였다. 신민당 정부가 집권하던 1970년대에는 실업률이 평균 2.3%에 불과하던 것이

80년 이후 사회당 정부 집권과 함께 증가하여 80년대에는 연평균 6.6%, 90년대에는 연평균 9.6%를 기록하였다. 이에 사회당 정부는 치솟는 실업률을 낮추기 위하여 공공부문의 고용을 확대하는 정책을 추진하였다. 동시에 사회당 정부는 늘어난 공공부문의 일자리를 지역 유권자들에게 나누어주는 등 이를 정당의 지지기반을 확보하는데 이용하면서 공공부문의 고용은 매우 큰 폭으로 증가하였다.

소규모 서비스업 중심의 경제성장과 공공부문의 과도한 팽창은 노동시장 이중화에 기여하였다. 그리스에서 250인 이상 규모의 대기업에 고용된 인구는 전체의 30%에 불과하다. 반면에 고용인구의 1/3이 10인 이하의 기업에 고용되어 있다. 또한 OECD 평균의 두 배가 넘는 35.5%가 자영업에 종사하고 있다(OECD, 2012). 이러한 고용구조는 대기업과 공공부문의 남성정규직 중심의 공식부문 노동자와 영세중소기업에 종사하는 여성, 청년층, 이민자들을 포함하는 비공식 부문 노동자 간의 뚜렷한 분절을 초래하였다. 대기업이나 공공부문의 경우 임금과 고용안정성이 상대적으로 높고 법적, 제도적으로 고용보호 수준이 높은 반면 비공식 부문 노동자는 임금수준과 고용보호 수준이 낮은 불안전 노동에 종사하고 있다. 또한 이들 간의 이동이 어려워 비공식부문에 종사하는 노동자들은 실업과 빈곤의 위험에 더 심하게 노출되어 있는 상황이다.

2. 복지와 사회 안전망의 취약성

그리스는 1980년대 이후 복지제도를 본격적으로 도입하기 시작하면서 빠른 속도로 복지지출을 늘려왔다. 그리하여 재정위기 직전인 2007년에는 공적 사회지출 규모가 GDP의 21.3%로 OECD 34개국 평균인 19.2%보다 높은 수준에 도달하였다. 복지지출규모의 빠른 증가세에도 불구하고 그리스의 복지는 사회적 위기에 대한 완충작용을 거의 하지 못하고 있다. 이는 경제와 노동시장 구조의 변화에 부응하지 못하는 복지설계의 구조적인 문제와 복지 거버넌스 상의 책무성(accountability)과 효율성(efficiency)이 낮다는 데서 부



출처: OECD stat.

그림 6. GDP 대비 사회복지지출 부문별 구성비, %

분적으로 그 원인을 찾을 수 있다.

그리스 복지제도는 고비용-저효율 구조로 복지혜택에 있어서 집단 간의 불평등한 성격이 강하다. 그리스의 복지제도는 연금제도를 중심으로 하는 전통적인 복지서비스 중심으로 설계되어 있다. 그리스에서 연금지출은 공적 사회지출의 2/3를 차지하고 있는 반면 사회서비스와 같은 신사회복지 지출 규모는 낮은 수준이다(〈그림 6〉 참조). 그리스의 복지제도가 연금제도에 집중되어 있는 배경에는 남유럽 특유의 가족주의가 자리잡고 있다(Ferrera, 1996). 가족주의는 여성들에게 육아와 돌봄의 일차적인 책임을 부여하며 가족은 비공식적인 사회 안전망을 제공하는 핵심역할을 담당한다. 때문에 육아나 돌봄, 실업관련 사회서비스들에 대한 요구가 발전하는 대신 남성 가장의 소득을 보전해주는 방향으로 복지제도가 발전하면서 주로 연금혜택을 늘리는 데에 집중적으로 투자되었다.

그리스 연금제도는 다른 유럽국가들에 비해서 매우 관대한 것으로 알려져 있다. 연금 소득대체율이 97.7%에 달하고 소득수준에 상관없이 동일하다(OECD, 2011b). 그러나 이는 주로 공식부문의 정규직 일자리를 가진 남성 근로자를 대상으로 하고 있다. 이들은 상대적으로 높은 임금과 안정적인 일자리를 보장받으며, 고용과 연계된 연금제도로 인해 높은 복지혜택을 제공받는다. 반면 비공식부문은 대개 청년층, 여성, 이민자들이 상당수를 차지하고 있으며 소득이나 고용이 불안하고 복지의 사각지대에 머물러 있다. 그리스에서 2000년대 중반 연금에 가입해 있는 사람을 전체 노동인구로 보면 85%이

나 전체 가입대상 인구로 보면 60%가 채 되지 않는 것으로 나타나는 것은 바로 이러한 이유 때문이다(Holzmann et al., 2009: 100).

그리스 복지제도는 직업집단이나 고용상태에 따른 복지수혜 대상과 제도 및 서비스전달 기관이 고도로 분절화 되어 있다. 일례로 국민연금의 주 적용 대상인 민간부문근로자들과 별도로 자영업, 농부, 의사, 엔지니어, 공공부문 근로자 등 직능단체별로 자체적인 연금혜택을 적용 받는 등 매우 복잡한 체계를 가지고 있다(OECD, 2011c). 펫메시두(Petmesidou, 1991: 41)는 이처럼 파편화된 제도가 발전하게 된 배경을 근대적 의미의 노동계층이 형성되지 못했다는 점에서 찾고 있다. 그에 의하면 사회보장제도의 기초가 확립되기 시작한 1980년대 그리스의 자본축적은 근대적 부문보다는 전통적인 부문에서 소규모 자영업을 중심으로 이루어졌으며 대규모 제조업 부문의 노동계층은 형성되지 못하였다. 이러한 상황에서 자영업, 특히 고소득 자영업 직능단체와 공공부문 종사자들을 중심으로 노조가 조직되고 이들이 정부와 정당의 후견인 역할을 하면서 정당으로부터 다양한 복지혜택을 얻어내는데 성공했기 때문이라는 것이다. 이처럼 파편화된 복지체계는 복지 거버넌스의 효율성과 투명성, 복지혜택의 형평성을 담보하는 것을 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

복지서비스의 전형적인 문제는 보건의료영역에서 잘 드러난다. 그리스는 모든 국민을 대상으로 하는 공적 의료서비스 체계를 가지고 있다. 그러나 실제로 의료서비스에의 접근성은 소득에 따라 큰 차이를 보인다. 2009년 EU-SILC 조사에 따르면 그리스는 경제적, 시간적, 공간적 이유로 인해서 필요한 의료서비스를 받지 못한 사람들의 비중이 소득수준에 따라 가장 큰 격차를 보이는 나라이다. 또한 2000년에서 2009년 사이에 그리스의 의료비 지출 증가폭은 연평균 6.9%로 OECD 평균인 4%를 훨씬 웃돌고 있다. 그런데 의료 지출 증가에 상당한 공헌을 한 것이 약값 지출이다. OECD(2011b)에 따르면 2000년과 2007년 사이에 일인당 약값 지출액은 2배로 증가하였으며, 2009년에는 전체 의료비 지출의 25%를 차지하였다. OECD는 이를 불필요한 처방과 값비싼 약에 의존하는 의료행태 때문인 것으로 보고 있다. 또한 그리스는 인구 1,000명당 의사수가 OECD 국가들 중에서 가장 많아서 2009

년에는 인구 1,000명당 6.1명(OECD 평균은 3.1명이다)에 달한다. 반면에 간호사 수는 매우 적어 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타난다.

이러한 고비용-저효율 구조는 그리스 정부가 제한된 자원을 효율적으로 분배하는데 실패한 결과라고 볼 수 있다. 일반인들도 이러한 문제의 심각성을 느끼고 있어서 이번 2012년 서울대학교 사회발전연구소 조사⁶⁾에서도 복지에 산이 투명하게 사용되고 있지 않다고 응답한 사람들이 75.8%, 복지행정이 효율적이지 않다고 응답한 사람이 64.7%를 차지하고 있다.

복지제도의 구조와 복지 거버넌스의 문제는 경제위기 상황에서 가장 취약한 집단들뿐 아니라 중산층에 대한 안전망의 부실로 이어졌고 이는 그리스 위기가 상대적으로 더 심한 사회적 위기를 불러일으킨 배경이 되고 있다. 그렇다면 이런 제도적, 구조적 취약성의 기원은 무엇인가?

3. 정치와 시민사회의 취약성

복지제도를 비롯하여 사회제도의 개혁은 다양한 이해관계자들의 조정을 통해서 이루어진다. 때문에 이들 이해관계자들 간의 서로 다른 이해를 어떻게 조정해 나가는가 하는 것이 성공적인 제도개혁의 기반이 된다. 그리스 정부도 지난 수십 년 간 변화하는 세계경제의 흐름과 복지개혁의 요구를 인식하고 보다 안정적인 거시경제 환경과 사회안전망을 구축하기 위하여 조세, 노동시장 구조, 연금, 공공부문 등 다양한 분야에서 개혁을 추진해왔다(Tinios, 2005; Featherstone, 2005; Featherstone and Papadimitriou, 2003; Lyberaki and Tsakalotos, 2002). 그러나 지난 여러 차례의 개혁과정을 되짚어볼 때 그리스는 역사적으로 이해관계를 조정하는데 그다지 성공적이지 못한 것으로 보인다(Zambarloukou, 2006). 그리스 정치와 시민사회 관계의 성격은 그러한 개혁 실패의 중요한 원인을 제공하였다.

6. 사회발전연구소가 실시한 조사에 대해서는 이번 특집호에 실린 장덕진의 글을 참조할 것.

그리스는 권위주의적인 나폴레옹식 국가 행정의 전통이 강한 나라이다. 나폴레옹식 전통을 갖고 있는 국가들은 국가가 사회, 또는 개인에 대해 자율성을 갖는, 국가 중심의 거버넌스 모델을 발전시켜왔다. 때문에 이들 국가에서는 이해집단의 역할을 정부역할의 자율성에 대한 간섭이라고 생각하는 경향이 강하다. 또한 공공 행정 면에서 타협과 협상보다는 법률과 형식에 구애되는 경향이 있다(Peters, 2008). 그리스의 군사독재와 늦은 산업화는 경제체제에 대한 조절과 통제권한을 국가에 더욱 집중시키는 결과를 가져온 반면, 전문적이고 기술적인 관료집단의 형성과 정책 결정과정의 합리화를 지연시켰다(Lyberaki and Tsakalotos, 2002). 또한 다른 한편으로는 시민사회에 대한 강력한 통제로 인해 시민사회의 조직적 역량과 권한이 성장할 수 있는 기반을 약화시켰다(Ladvas, 2005; Pagoulatos, 2003; Sotiropoulos, 2004).

갑작스런 민정 이행 후 그리스는 행정과 정치의 공백을 맞게 되었는데 관료나 시민사회집단이 성장하지 못한 상태에서 민주화 과정을 주도할 수 있는 유일한 행위자는 사실상 정당뿐이었다. 그리스는 다당제를 택하고 있는 나라이다. 그러나 1989~90년의 짧은 연정 경험을 제외하고는 실질적으로 자유주의적 시장경제를 지향하는 신민당과 사회주의를 지향하는 사회당의 양당 대결구도로 의회가 구성되어왔다(〈그림 2〉 참조). 이들은 최근까지 투표의 거의 80%를 독식하다시피 하면서 강력한 지배력을 발휘해 왔다. 신민당과 사회당은 의회에서 다수석을 차지함으로써 단일 정당 기반의 정권을 확보하기 위해 대립하였다. 두 정당 간의 양극화된 갈등을 기반으로 한 정권교체는 정치적인 양극화와 적대적인 정치담론에 의존하는 정치과정을 만드는데 기여하였다. 정권을 잡은 정당은 이전 정권이 추진하던 정책들을 폐기해버리거나 이전 정부의 잘못을 의도적으로 드러내는 것을 통해 정권 기반을 공고히 하곤 하였다.

그리스는 근대적인 관료제가 발전하기 이전에 급작스런 민주주의를 맞이하였다. 이로 인해 관료행정의 자율성과 권한이 확고하게 정비되지 못하였다. 이 때 정당으로 하여금 선거에 이길 수 있는 가장 효과적인 방법은 후견주의(clientelism)에 의존하는 것이었다(Fukuyama, 2012). 후견주의는 정당이 정치적 후원자들에 대한 보상 수단으로 공적인 자원, 특히 공공부문의 일자리

를 사용할 때 발생한다(Shefter, 1993; Fukuyama, 2012). 사회당은 1981년 신민당 정부를 제치고 집권하면서 정권기반을 확고히 하기 위하여 그리스 공무원노조와 노동총연맹의 지도부를 당에 포섭하는 전략을 추구하였는데, 그 정치적 후원의 대가로 공무원 총원 자격 조건을 완화하는 조치 등을 이용하여 공공부문의 일자리를 이들에게 열어주었다. 실업문제 해결을 위해 도입된 공공부문 확대 정책이 정치적 후견주의와 맞물리면서 기존에 있던 능력 있고 열정 있는 공무원들의 업무의지를 약화시키고 결과적으로 전문성 없는 무능한 관료들을 양산하는 결과를 초래하였다(Petmesidou, 1991: 44). 정권교체 때마다 예외 없이 제공된 공직 특혜는 정당으로 하여금 관료행정을 지배하고 정치화하는 기반이 되었다.

정당은 관료행정뿐 아니라 시민사회 영역을 지배하고 통제하였다. 그리스의 노동운동은 오랫동안 정당의 당파주의에 의해 지배당해 왔다(Sotiropoulos, 1995). 그리스 노조는 1897년 선박제조업 부문에서 처음 조직화된 후 다양한 산업 부문으로 확산되었다. 그러나 대규모 산업노동자 비중이 낮고 자영업자들의 비중이 높은 그리스 노동시장의 특성 상 노조조직률은 그리 높지 않은 편이었고 주로 공공부문이나 대기업에 종사하는 상대적으로 안정적인 고용상태에 있는 근로자를 중심으로 조직되었다. 이들 노조들이 기업 수준에서, 또는 직업군을 중심으로 독자적으로 정부나 정당과의 연대를 추구하면서 파편화된 노조가 발전하였다(Lavdas, 2005).⁷ 반면 기업 이해집단은 산업 부문을 중심으로 조직화되었으며 국가로부터 어느 정도의 자율성을 유지하였고, 나름대로의 힘을 가지고 있었다.

파편화된 노조와 이들과 정당 간의 개별적인 후원 관계는 중앙 수준에서 대표성을 갖는 노동조합의 성장을 저해하였다. 때문에 노동자들은 중앙 수준에서 기업조직이나 정부를 상대로 하는 협상을 위한 통일된 이해나 행동을 조직화하기 어려웠다. 반면 공공부문 노조와 같이 국가로부터 어느 정도 거부권(veto power)을 확보한 노조들은 자신들의 기득권 보호에 반하는 개혁에 반대하였으며, 이중화된 노동시장 구조 하에서 조직력을 갖추진 못한 비

7. 노조가입률은 1992년 37.6%를 정점으로 한 후 계속 하락하여 2007년에는 24.5%에 불과하다(OECD stat.).

공식부문 노동자들은 협상에서 배제되었다. 이런 상황에서 개혁을 위한 노사 간의 이해관계 조정은 어려웠으며 국가에 의해 조정이 강제되는 상황에서도 상호간의 안정적인 협약의 지속성을 보장할 수 없었다.

정당은 여러 제도적인 기제를 통해 농부, 노조, 공공기관 근로자 조직을 철저히 모니터링 하고 이들을 선거지원을 위한 전방위 조직으로 활용하였다. 결과적으로 국가와 정당으로부터 독립된 시민사회 부문은 성장하지 못하였다.⁸ 그리스의 사회관계는 강한 친족 연대를 중심으로 하고 있으며, 종교도 국가와 밀접히 연결되어 있고 사회서비스나 자원봉사도 국가의 간섭을 받는 구조이다. 소티로폴로스(Sotiropoulos, 2004: 24)에 의하면 시민사회 조직의 75%가 국가로부터 보조금을 받았으며 이것으로 전체 예산의 25% 이상을 충당하였다. 노조를 포함한 사회 집단은 기업 조직이나 국가를 상대로 하는 교섭보다는 정당이나 정부권력과의 연결고리를 통한 단기적인 이익을 추구하였다.

정치적 후원주의가 민주주의 동원의 수단으로 사용되고 여기에 이해 집단들이 지대추구 행태를 보이면서 국가와 시민사회 간의 일반화된 신뢰관계는 형성되지 못하였다. 그리스의 사회 자본은 유럽 국가들 중에서 낮은 편에 속한다. OECD 보고서에 의하면 타인에 대해 신뢰한다고 응답한 사람은 2008년에 40%로 OECD 국가들 중에서도 하위권에 속하며, 국가 기관에 대한 신뢰도도 43.8%로 역시 OECD 국가 중 하위권에 속한다(OECD, 2011c). 2012년 사회발전연구소 조사에서도 그리스는 응답자의 90%가 넘는 사람들이 정부가 부유층이나 정치인을 대변한다고 응답하였으며 정부가 국민생각에 관심을 기울인다는 질문에 동의하는 사람은 14.4%에 불과했다. 또한 사회적으로 부패정도가 심각하여 2012년 부패인식지수 순위에서는 176개국 중 94위를 차지하였다.

양당 간의 정치적 대립과 정치적 후견주의, 관료행정의 정치화, 분절화된 시민사회와 이익집단들의 지대 추구 행위, 낮은 신뢰와 투명성은 정부 주도로 추진된 일련의 개혁들의 실패 원인으로 작용하였다. 이는 그리스로 하여

8. 라브다스(Lavdas)는 이를 국가와 정당에 의한 이해집단의 식민화로 지칭하였다 (Lavdas, 2005: 299).

금 2000년 이후 경제호황기에 경제와 노동시장 및 정부재정의 구조적인 불균형을 해소하고 지속가능한 복지체제를 정비할 수 있는 기회를 상실하게 만들었다. 개혁이 지연되면서 그리스 사회는 세계경제의 불확실성에 대한 적응력을 갖추지 못한 상태에서 경제위기를 맞이하게 된 것이다.

정치사회적 취약성은 위기 상황 속에서도 그대로 드러났다. 재정긴축안과 구제금융지원책을 마련한 사회당 정부는 이에 대한 정치, 사회적인 저항을 예상했음에도 불구하고 다른 정치세력과의 연합을 모색하기보다는 단일 정당의 힘으로 위기를 극복하고자 하였다. 위기 상황에서도 이전 정부의 정당과 연계된 부패 스캔들⁹을 조사하기 위해 의회의 조사위원회를 구성하고 별다른 징계나 처벌을 이끌어내지 못한 채 이전 정부의 잘못을 들춰내는 방식을 통해서 지배력을 공고히 하려고 하였다(Lyrantzis, 2011). 이로 인해 정치적 갈등과 대립이 심화되는 가운데 정부는 구제금융지원과 긴축안이라는 위기관리 조치들에 대해 서로 다른 입장을 지닌 정당과 이해집단을 정책 협의 과정의 파트너로 인정하고 상호 이해를 조정하기보다는 국가주도의 개혁안들을 관철시키는 과정에서 이들을 정책 협의 과정에서 배제시켰다. 때문에 경제위기를 극복하기 위한 개혁의 필요성에 대해서는 사회적인 공감대가 형성되어 있음에도 그것이 어떤 개혁이어야 하고, 어떻게 해나가야 하는지에 대해서는 사회적인 합의를 이루어 나갈 수 없었다. 이로 인해 정부는 직접적으로 긴축안에 영향을 받는 집단들에게뿐 아니라 사회당과 신민당의 전통적인 지지세력에게까지 긴축안 실행이 그리스를 위기로부터 벗어나게 할 것이며 장기적으로 안정적인 성장을 통해 보상받게 될 것이라는 신뢰를 얻는데 실패하였다. 결과적으로 정부가 단기적인 재정건전성 회복을 위한 트로이카의 요구를 실행하는 것 이외에 그리스의 장기적인 미래에 대한 확고하고 일관성 있는 대안을 제시하지 못하고 있는 사이 경제위기는 정치위기, 또는 사회위기로까지 확대되어가는 양상을 보이고 있는 것이다(Malkoutzis, 2012).

9. 사회당 정부는 이전 신민당 정권과 연계된 지멘스 뇌물 사건 등을 조사하기 위하여 의회에 특별조사위원회를 설치, 운영하였으나 이전 유사한 위원회가 그랬던 것처럼 관련된 사건으로 처벌된 정관계 인사는 한 명도 없었고 이는 정부에 대한 불신과 정치적 양극화만 심화시키는 결과를 초래하였다.

IV. 결론

사회생태계는 내부적 또는 외부적 위협이 발생했을 때 이를 원래의 안전한 상태로 회복하려는 경향을 보인다. 이른바 회복탄력성(resilience)이다. 회복탄력성이란 단순히 원래 상태로의 복귀만을 의미하는 것이 아니라 위기 이전 상태의 안정성(stability)과 변화한 환경에 대한 적응력(adaptability)을 확보하면서 어느 시점에서는 그로 인한 새로운 수준의 사회생태적 체제를 만들어낼 수 있는 전환능력(transformability)을 포괄하는 개념이다(Walker et al., 2004; Folke et al., 2010). 사회생태계는 외부적 또는 내부적으로 위기가 발생하면 우선적으로 위기로 인한 다양한 체계 내의 불안정성을 흡수할 수 있는 완충장치를 통해서 체계 자체의 붕괴 위협에 대처한다. 그렇게 체계가 위협을 받아들이면 그 다음으로는 불안정성을 가져온 위협 요소를 제거하거나 불안정성을 초래한 환경 변화에 적응하기 위해 변화가 필요한 기제들을 조정함으로써 전반적인 체계의 적응력을 높여나가는 것을 통해 체계의 안정성을 지속적으로 유지한다. 국가를 하나의 사회생태계로 본다면 위기로 인한 불안정성을 흡수할 수 있는 기제는 경제, 복지, 사회 등의 제도의 역량으로, 적응을 위해 그 사회의 제도적 장치들을 조정하는 능력은 다양한 집단들 간의 사회관계의 역량으로 생각해볼 수 있다. 따라서 사회가 위기에 대해 어느 정도의 회복탄력성을 갖는가는 그 사회의 제도적 역량과 다양한 집단들 간의 사회관계의 역량에 달려있다(Wisner et al., 2004).

앞에서 살펴본 바와 같이 위기에 처한 그리스 제도의 짜임을 들여다보면, 체계가 위기의 충격을 안정적으로 흡수할 수 있도록 되어 있기보다는 위기의 충격이 아무런 완충장치 없이 그대로 개개인에게 전달되거나 어느 한 쪽으로 집중되어 일어나게끔 제도 내의 불균형이 심한 구조로 되어 있다. 이로 인해서 경제위기 발발 후 실업, 빈곤, 고용 불안정성 등 사회적 불안과 위협이 가장 취약한 집단을 통해 가장 심각하게 나타남으로써 사회공동체의 기반이 붕괴될 위협에 처하게 되었다. 다른 한편으로 정당에 의한 관료와 시민사회 영

역의 '식민화'로 인해 그리스의 정치 및 사회관계가 왜곡되어오며 따라 위기를 관리하고 조정할 수 있는 그리스의 정치적, 사회적 역량이 현저히 약화되어 있는 상황이다.

한 사회의 위기는 그 사회의 산업구조, 노동시장구조, 재정구조, 개혁 역량으로서의 정치 및 시민사회 역능성이 복합적으로 결합되어 나타난다. 그리스의 회복탄력성은 이러한 복합적인 관계가 적절히 작동할 때 지속가능성을 담보할 수 있다. 특히 지금과 같이 시장의 불확실성이 증가하고 국제적인 수준에서 다양한 이해관계들이 상호 얽혀있는 상황에서는 상충하는 이해관계자들 간의 합의에 기초를 두는 '민주적 거버넌스'가 더욱 중요해질 수밖에 없다. 때문에 그리스가 위기를 극복하고 변화에 대한 적응력을 회복하기 위해서는 경제, 복지 영역의 제도개혁뿐 아니라 장기적으로 시민사회 역량을 강화하는 조치들이 병행되어야 한다.

현재 그리스는 인원삭감, 공공복지지출 삭감, 노동시장 규제완화, 민영화 등과 같은 제도 개혁을 위한 강력한 조치들을 단행해 나가야 하는 상황이다. 그러나 보다 근본적으로는 바스티안과 니콜라이디스(Bastian and Nicolaidis, 2013: 78)가 역설하듯이 그리스 사회의 총체적인 '리셋(reset)'이 필요한 때이다. 그리스 사회의 힘겨운 리셋 과정이 시지프스의 헛된 수고로 귀착될 것인가, 아니면 헤라클레스의 도전과 같은 성공으로 마무리 될 것인가는 결국 그리스가 사회의 정치 및 사회관계를 다시 설정하고 이에 기반하여 개혁과 변화에 대한 사회적 합의를 성공적으로 도출해냄으로써 개혁의 정당성을 확보할 수 있는가에 달려있다.

투고일자: 2013-04-17 심사일자: 2013-08-28 게재확정: 2013-09-30

참고문헌

강유덕·오테현·이동은. 2010. 「남유럽 경제위기의 본질과 향후 전망」. 『오늘의 세계경제』 10(12). 대외경제정책연구원.

- 김득갑 외. 2012. 「유럽 재정위기 극복방안과 전망」. 『SERI 이슈페이퍼』 2012. 1. 삼성경제연구소.
- 김원섭·양재진·이주하. 2010. 「최근 금융위기에 대한 서구 복지국가들의 사회정책적 대응: 독일, 영국, 미국의 비교연구」. 『정부학연구』 16(3). pp. 57-89.
- 김준석. 2010. 「그리스 경제위기와 유럽경제통합」. 『정세와 정책』 168호.
- 김태일. 2012. 「복지지출과 국가부채의 관계: OECD 국가분석과 한국에의 시사점」. 『한국경제포럼』 4(4), pp. 77-91.
- 문우식. 2012. 「유럽재정위기의 요인과 대응방안」. 금융연구원 보고서.
- 박준. 2010. 「정치경제적 관점에서 본 그리스 재정위기」. 『Seri 포커스』 제293호. 삼성경제연구소.
- 신기철. 2012. 「유럽의 재정위기의 원인과 시사점」. 『월간생명보험』 5월호.
- 이종규 외. 2010. 「남유럽 재정위기와 유로경제의 향방」. 『SERI이슈페이퍼』 2010. 6. 10. 삼성경제연구소.
- Bastian, J. and Kalypso Nicolaidis. 2012. “Hercules vs. Sisyphus: The Path to Democratically Sustainable Reform in Greece.” In Othon Anastasakis and Dorian Singh (Eds), *Reforming Greece: Sisyphean Task or Herculean Challenge?* South East European Studies at Oxford (SEESOX).
- Featherstone K. 2005. “‘Soft’ Coordination Meets ‘Hard’ Politics: The European Union and Pension Reform in Greece.” *Journal of European Public Policy*, 12(4): 733-750.
- Featherstone, K. and Dinitris Papadimitriou. 2003. “When do Prisoners Escape? The Limits of Consensus-building and Labour Market Reform in Greece.” Paper presented to RUSA 8th Biennial International conference.
- Ferrera, M. 1996. “The Southern Model of Welfare in Social Europe.” *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.
- _____. 2007. “Democratisation and Social Policy in Southern Europe: From Expansion to ‘Recalibration’.” In Y. Bangura (Ed.), *Democracy and Social Policy*. New York: Palgrave Macmillan: 90-113.
- Folke, C., S. R. Carpenter, B. Walker, et al. 2010. “Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability.” *Ecology and Society*, 15(4): 20. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>
- Fukuyama, Francis. 2012. “The Two Europes.” *American Interest*. May 8, 2012. <http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/2012/05/08/the-two-europes/>
- Hellecin Republic Ministry of Finance. 2011. *Hellenic National Reform Programme 2011-2014*.
- Holzmann, et al. 2009. Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers. World Bank.
- Ioannou, C. 2000. “Trade Unions in Greece, Developments, Structures and Prospects.” Athens, 1999, electronic edition, Friedrich Ebert Stiftung (FES) library. <http://www.fes.de/fulltext/bueros/athen/00740toc.htm>.

- Lavdas, Kostas A. 2005. "Interest Groups in Disjointed Corporatism: Social Dialogue in Greece and European 'Competitive Corporatism'." *West European Politics*, 28(2): 297-316.
- Lyberaki, A. and E. Tsakalotos. 2002. "Reforming the Economy without Society: Social and Institutional Constraints to Economic Reform in Post-1974 Greece." *New Political Economy*, 7(1): 93-114.
- Lyrantzis, Christos. 2011. "Greek Politics in the Era of Economic Crisis: Reassessing Causes and Effects." Hellenic Observatory. GreeSE Paper no. 45.
- Malkoutzis, Nick. 2012. "Greece's Painful Political Transition: Analysis of the Upcoming National Elections." *International Policy Analysis*, May 2012. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- _____. 2011. "Greece – a Year in Crisis." *International Policy Analysis*, June 2011. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Mascio, F. et al. 2011. "Lands of Patronage? Southern European Party Patronage in Comparative Perspective." Unpublished manuscript.
- Matsaganis, Manos. 2011. "The Welfare State and the Crisis: The Case of Greece." *Journal of European Social Policy* December, 21(5): 501-512.
- OECD. 2012. *OECD Factbook*. OECD.
- _____. 2011a. *Health at a Glance 2011*. OECD.
- _____. 2011b. *Pension at a Glance 2011*. OECD.
- _____. 2011c. *Society at a Glance 2011*. OECD Social Indicators.
- Pagoulatos, George. 2003. *Greece's New Political Economy: State, Finance and Growth from Postwar to EMU*. Edited by Oxford, St. Antony's Series. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, Guy. 2008. "The Napoleonic Tradition." *International Journal of Public Sector Management*, 21(2): 118-132.
- Petmesidou, M. 1991. "Statism, Social Policy and the Middle Classes in Greece." *Journal of European Social Policy*, 1(1): 31-48.
- Politaki, Alex. 2013. "Greece is Facing a Humanitarian Crisis." 2013. 2. 11. *Guardian*. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/feb/11/greece-humanitarian-crisis-eu>.
- Shefter, M. 1993. *Political Parties and the State: the American Historical Experience*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Sotiropoulos, Dimitri. 2012. "The Social Situation of Greece under the Crisis." *International Policy Analysis*, September 2012. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- _____. 2004. "Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective." *West European Politics*, 27(3): 405-422.
- Soubbotina, T. P. and K. A. Sheram. 2000. *Beyond Economic Growth*. World Bank.
- Thomadakis, S. 1997. "The Greek Economy: Performance, Expectations, and Paradoxes." In Graham Tillet Allison and Kalypso Nicolaïdis (Eds), *The Greek Paradox*:

- Promise Vs. Performance*. Massachusetts: MIT press.
- Tinios, P. 2005. "Pension Reform in Greece: 'Reform by Instalments', a Blocked Process." *West European Politics*, 28(2): 402-419.
- Tsakalotos, E. 1998. "The Political Economy of Social Democratic Economic Policies: the PASOK Experiment in Greece." *Oxford Review of Economic Policy*, 14(1): 114-138.
- Walker, B. H., C. S. Holling, S. R. Carpenter, and A. Kinzig. 2004. "Resilience, adaptability and transformability in social?ecological systems." *Ecology and Society*, 9(2): 5. <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5>.
- Wisner, B., P. M. Blaikie, T. Cannon, and I. Davis. 2004. *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London: Routledge.
- Zambarloukou, Stella. 2006. "Collective Bargaining and Social Pacts: Greece in Comparative Perspective." *European Journal of Industrial Relations*, 12(2): 211-229.

KYOBOKU
교보문고

Socioeconomic Crisis and Resilience in Greece

Hearan Koo

Senior Researcher, Institution of Social Development & Policy Research
Seoul National University

The economic crisis in Greece, triggered by the international financial crisis, has now transformed into a social crisis. The level of unemployment and poverty has risen dramatically, and the social integration is threatened by increasing homelessness, crime, and suicide. Nevertheless, the previous studies focus mainly on economic aspects of the crisis and propose very limited solutions for overcoming current situation. This study seeks to explain the current crisis in Greece in the broader context and focuses on the institutional capacities to absorb economic and social risks and the capacity of political and civil society to manage the crisis. It points out the vulnerability of economic structure and welfare system and the weakness in coordinating fragmented interests of various political and civic groups in Greece. This study concludes that it is necessary to organize and empower civil society in order to reform Greece in democratically sustainable ways

Keywords: Greece, socioeconomic crisis, welfare system, political capacity, capacity of civil society

구혜란. 서울대학교 사회발전연구소
서울시 관악구 관악로 1 서울대학교 220동 538호
E-mail_hrkoo@snu.ac.kr