

빈곤 레짐에 관한 비교연구

- 유럽연합 회원국과 한국을 중심으로 -

문진영

(서강대학교)

[요약]

이 논문에서는 '빈곤 레짐'이라는 개념을 발견적 지도법(heuristic)으로 삼아 한국의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도를 유럽연합 회원국의 공공부조제도와 비교·분석함으로써, 국가 간 비교의 관점에서 국민기초생활보장제도의 위상을 정확하게 파악하고 그 성격을 규명하고자 한다. 따라서 이 논문은 다음과 같은 세부 목표를 갖는다. 첫째, 공공부조 제도에서도 이념별로 국가 간 균질성을 갖는가? 둘째, 한국의 공공부조제도는 선진국의 제도와 비교할 경우 어떠한 위상을 갖는가? 셋째, 이러한 위상을 갖게 된 원인은 무엇인가? 이러한 세 가지 질문에 답하기 위하여, 제2장에서는 에스핑 안데르센(G. Esping-Andersen, 1990)의 복지국가 레짐(welfare-state regimes)과 세인스부리와 모리센(D. Sainsbury and A. Morissens, 2002)의 빈곤 레짐(poverty regime)에 관한 논의를 살펴본다. 이어 제3장에서는 연구대상 국가인 11개국의 빈곤과 소득분배 현황을 분석하고, 이 논문의 본문에 해당하는 제4장에서는 이 논문에서 설정한 공공부조 비교의 기준 틀을 통해서 연구대상 국가인 11개국의 공공부조제도를 분석하고자 한다. 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 공공부조 프로그램의 충실도에 관한 편차를 국가별로 비교 분석한 결과, 에스핑 안데르센(1990)의 복지국가 레짐(welfare-state regimes)과 같은 이념에 따른 균질성을 발견할 수 없었다. 둘째, 공공부조 프로그램의 충실도 편차에 따른 빈곤레짐을 결정하는 요인으로서의 공공부조 지출 자체보다는 전반적인 사회보장제도 복지수준으로 밝혀졌다. 셋째, 한국의 공공부조제도는 '프로그램의 구성요소 수준'과 '공공부조 지출 수준'에서 유럽의 선진 복지국가와 현격한 차이가 있음을 발견할 수 있었다.

주제어: 복지국가 레짐, 빈곤 레짐, 공공부조

1. 서론 : 연구의 필요성과 목적

인류의 역사에서 빈곤의 문제는 항상 존재해 왔으나, 이것을 사회 구성원의 집합적인 노력으로 해결하여야 하는(혹은 할 수 있는) 사회문제로 인식하게 된 것은 근대 시민사회의 성립 이후라고 할 수 있다. 즉 시민의 사회경제적 권리가 신장되면서, 빈곤을 개인적인 운명을 넘어서서 사회 공동체의 연대적 책임이라고 인식하게 되었는데, 그 근저에는 빈곤의 원인이 개인의 무능력이나 나태가 아니라 사회구조적인 산물이라는 사회인식의 변화가 있었다. 이러한 빈곤에 관한 사회인식의 변화가 가장 극명하게 나타난 계기가 바로 1905년 결성된 왕립 구빈법 위원회(Royal Commission on the Poor Law and the Unemployed, 1905-1909: 이하 왕립위원회)¹⁾의 활동이라고 할 수 있다.

왕립위원회는 당시 영국에서 사회정책에 관한 최고의 권위 있는 인사 18명으로 구성되었는데, 해밀턴 경(Lord G. F. Hamilton)을 필두로 프로비스 경(Sir S. B. Provis), 벤담(F. H. Bentham), 로흐(C. Loch), 가디너(T. Gardiner)와 같은 보수적인 인사와 란스부리(G. Lansbury)와 웹(B. Webb)과 같은 진보적인 인사로 구성되었다.²⁾ 이러한 보수와 진보의 양대 진영은 각기 당시의 빈곤에 대한 인식의 흐름을 대변하는 세력으로서, 위원회가 활동한 3년여 동안 200번이 넘는 회의, 1300명 이상의 증인으로로부터의 입증자료, 그리고 800회 이상의 출장 방문에도 불구하고, 빈곤에 대한 인식과 구빈법의 발전 방향에 관해서 결코 좁혀질 수 없는 의견차를 보였다. 그 결과 1909년 위원회가 해체되면서, 위원장이었던 해밀턴 경을 포함하여 보수적인 인사 13명은 다수 보고서(Majority report)를 작성하게 되고 진보적인 인사 4명은 소수 보고서(Minority report)를 작성하게 된다.³⁾

다수보고서와 소수보고서는 각각 기존 구빈법 체계의 ‘유지’와 ‘철폐’로 대안을 제시하고 있는데, 이렇게 서로 다른 대안이 나오게 된 근저에는 결국 빈곤에 대한 좁혀질 수 없는 인식의 차이가 있었다.

- 1) 최초의 왕립 구빈법 위원회(Royal Commission on the Poor Laws)는 1832년 잉글랜드와 웨일즈에서 구빈사업에 관한 법률이 실제 어떻게 운영되고 있는가를 평가할 목적으로 결성되었다. 이 위원회는 가장 시급히 해결해야할 제도 남용의 사례로 근로능력 빈자(able-bodied poor)와 그의 가족들이 원외구제를 받는 것을 지적하였으며, 이외에도 작업장(workhouse) 운영을 둘러싸고 나타나는 다양한 형태의 비리와 행정적인 문제를 지적하면서, 기존 구빈체계의 전면적인 개편을 요구하는 보고서를 제출하였다(1834년 3월). 이 보고서의 결과로 그 해 8월 신규빈법(Poor Law Amendment Act)이 제정되었다. 한편 이 왕립 구빈법 위원회는 1847년 구빈 위원회(Poor Law Board)로 대체되었다. 자세한 내용은 <http://users.ox.ac.uk/~peter/workhouse/poorlaws>를 참조하시오.
- 2) 빈곤연구로 유명한 부쓰(C. Booth)는 1908년 초 건강상의 이유로 위원직을 사임하였다.
- 3) 18명의 위원 중 다운스(A. H. Downes)는 어느 보고서에도 서명을 거부하였다. 소수보고서는 베아트리스 웹(B. Webb)이 자신의 남편인 시드니 웹(Sidney Webb)의 도움을 받아서 주도적으로 작성하였다. 웹과 함께 이 소수보고서 작성에 동참하고 서명한 사람은 웨이크필드(H. R. Wakefield), 찬들러(F. Chandler) 그리고 란스부리(G. Lansbury)였다. 소수보고서는 (1) 구빈법 철폐, (2) 전국적 규모로 노동자들의 수급을 조정하기 위한 고용청(employment bureau) 신설, (3) 교육과 보건정책의 전면적인 개혁을 주장하였다. 하지만 당시 자유당 정부는 기존 구빈법 체계의 유지를 주장한 보수인사들의 다수보고서를 채택하였다. http://51.1911encyclopedia.org/P/PO/POOR_LAW:<http://www.bopcris.ac.uk/bop1900/ref566.html> 참조.

즉 다수 보고서를 작성했던 보수인사들은 빈자에 대한 구호의 필요성은 인정하였지만, 결국 개인이 가난하게 된 원인에 대해서는 여전히 개인적인 성향 때문인 것으로 파악하고 있었다. 즉 자유경쟁을 주축으로 하는 시장자본주의 체제하에서 가난에 빠진다는 것은, 그 개인이 무능하거나, 나쁜 생활 습성을 가졌거나 아니면 아예 가난에서 벗어나려는 시도 자체를 하지 않았기 때문이라는 것이다. 따라서 이들 보수주의자들은 근로무능력자에게 구호를 제공하되, 근로능력자에 대해서는 매우 엄벌적이고 제한적인⁴⁾ 기존의 구빈제도를 그대로 유지하여야 한다는 빅토리아 시대(1837-1901)⁵⁾의 빈곤관을 가지고 있었고, 이를 다수보고서에 반영하였다.

한편 이 시기 영국에는 이들 보수주의자들과는 대척점에 서서, 빈곤의 원인을 개인보다는 사회구조적 성격에서 찾으려는 진보주의자들이 등장하게 된다. 주로 페이비언 협회(Fabian Society)를 중심으로 한 이들 진보주의자들은 빅토리아 시대의 완고한 도덕주의적 사회관에 반기를 들고, 사회현상에 대한 실제적 사실⁶⁾을 중시하는 경험주의적 연구방법으로 기존의 관습적이고 보수적인 사회인식에 도전하였다. 이들 페이비언 사회주의자들은 제국의 변영에 따른 경제적인 풍요에도 불구하고 영국 내에 상존하고 있었던 절대빈곤과 하급 노동자의 비참한 생활을 목격하면서, 빈곤의 원인을 더 이상 개인적인 무능과 나태가 아니라 사회구조에서 찾아야 한다는 인식을 가지게 되었다. 한편 페이비언 협회의 기둥이라고 할 수 있는 베아트리스 웹(B. Webb)은 왕립구빈위원회에 참여하여 이러한 진보주의자들의 사상을 적극적으로 개진하게 된다. 이러한 페이비언 사회주의자들의 새로운 사회인식과 사회개혁의 의지, 특히 이들의 특장(特長)이라고 할 수 있는 사회문제에 대한 경험주의적인 방법론은 이후 20세기 사회개혁의 논리적 토대를 제공하였다.

이러한 왕립구빈위원회에서 이루어진 갈등구조, 즉 빈곤을 둘러싸고 나타난 보수와 진보 양대 진영의 현격한 인식차이와 이에 따른 갈등구조는 비단 100년 전 영국 사회에 국한된 것은 아니다. 시간과 공간을 초월해서, 국민기초생활보장제도를 실시하는 등 복지국가의 면모를 갖추어 가고 있는 우리나라에도 그 당시와 같은 맥락에서 보수진영과 진보진영의 갈등이 재현되고 있다. 예를 들어서 2000년 도부터 매년 개최되는 최저생계비 전문위원회에서 나타나는 빈곤에 대한 인식차이와 이에 따른 갈등구조, 그리고 최저생계비가 결정되는 과정을 유심히 살펴보면, 지역적 차이와 100여년이라는 시차를 넘어서서, 영국의 왕립위원회와 상당한 유사성이 발견된다. 따라서 한 사회가 빈곤을 어떻게 이해하고 어떠한 정책적 수단을 가지고 빈곤의 문제에 대응하는 가는 결국 그 사회의 이념적 지형과 밀접한 관

-
- 4) 예를 들어서, 1834년 개정 구빈법 이후에 구빈제도의 원칙으로 자리 잡은 열등처우의 원칙(principle of less-eligibility)을 들 수 있다.
 - 5) 빅토리아 시대(1837-1901)는 영국의 빅토리아 여왕이 통치한 기간을 말하는데, 이 시기에 영국은 경제적으로, 정치적으로 그리고 문화적으로 최전성기를 맞이하였으며, 대외적으로는 가장 넓은 식민지를 개척한 영국의 황금기라고 할 수 있다. 이 시기에 이르러서 영국사회는 '자조(self-help)'와 '규율(discipline)'에 입각한 영국식 자유주의적 전통이 확립되었다. 이러한 빅토리아 시대의 관점에서 보면, 한 개인이 빈곤에 빠지게 된 원인은 결국 빈자 개인의 성향이라고 할 수 있다.
 - 6) 페이비언 협회는 시드니 웹(Sidney Webb)이 1887년 '사회주의자를 위한 사실(Facts for Socialists)'을 발간하면서 일반대중의 관심을 끌게 되었다. 이 책의 제목에서 알 수 있듯이, 페이비언 사회주의자들은 빅토리아 시대의 도덕주의자들과 다른 한편으로, 대륙의 관념적 마르크시스트와도 달리, 경험적 사실을 중시하는 사회주의를 천명하고 있다.

계가 있다는 보편적인 원리가 다시 한 번 확인되는 셈이다.

한편, 1999년 제정된 국민기초생활보장제도는 우리나라의 완고한 보수주의 이데올로기를 뛰어넘어서 복지국가로 나아가는 하나의 시금석이 되었다고 평가할 수 있다(안병영, 2000; 문진영, 2001; 박운영, 2002). 즉 농경사회에나 어울릴 듯한 단색(單色) 이데올로기를 가진 우리나라에서 빈곤하다는 이유만으로 근로능력자에게도 현금급여를 제공한다는 것은 분명 기존 보수주의 이데올로기의 틀을 벗어나 복지국가로 나아가는 커다란 진전인 것은 사실이다. 하지만 국민기초생활보장제도가 가지고 있는 역사적 중요성에도 불구하고, 이 제도를 다른 선진 복지국가의 공공부조제도와 비교 분석하여 비교국가지적 관점에서 위상을 파악한 연구는 국내외를 막론하고 거의 발견할 수 없는 실정이다.

세삼 강조할 필요도 없이, 국민기초생활보장제도에 대한 평가는 우리보다 앞서서 빈곤문제를 다루어 온 선진 복지국가의 공공부조제도와 비교함으로써 더욱 정확하게 이루어질 수 있다. 예를 들어서 최저생계비의 경우만 하더라도, 현재 우리나라 일각에서는 상대적 빈곤의 개념으로 최저생계비를 정하고 이를 국민기초생활보장제도의 수급자격과 급여수준을 결정하는 기준으로 정하자는 주장이 있다. 하지만 공공부조의 역사가 훨씬 오래된 유럽의 선진복지국가에서 공공부조제도의 수급자격과 급여수준을 결정하는 기준선(budget standard)을 상대적 빈곤으로 정하는 나라는 없다. 물론 유럽 복지국가가 사용하지 않는다고 해서 우리도 사용하지 못하는 것은 아니다. 하지만 우리나라보다 빈곤연구와 공공부조제도의 역사가 훨씬 오래된 유럽의 복지국가에서 상대적 빈곤개념의 최저생계비를 사용하지 않는 데에는 어떠한 현실적인 이유가 있을 것이다.⁷⁾ 우리는 그 이유를 정확하게 파악하여 국민기초생활보장제도의 발전을 위한 정책적 판단에 사용할 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 다른 나라의 제도와 비교·분석이 필수적이라고 할 수 있다.

따라서 이 논문에서는 ‘빈곤 레짐’이라는 개념을 발견적 지도법(heuristic⁸⁾)으로 삼아 한국의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도를 유럽연합 회원국의 공공부조제도와 비교·분석함으로써, 국가 간 비교의 관점에서 국민기초생활보장제도의 위상을 파악하고 그 성격을 규명하고자 한다. 따라서 이 논문은 다음과 같은 세부 목표를 갖는다. 첫째, 공공부조 제도에서도 이념별로 국가 간 군집성을 갖는가? 둘째, 한국의 공공부조제도는 선진국의 제도와 비교할 경우 어떠한 위상을 갖는가? 셋째, 이러한 위상을 갖게 된 원인은 무엇인가? 이러한 세 가지 질문에 답하기 위하여, 다음 장에서는 에스핑 안데르센(G. Esping-Andersen, 1990)의 복지국가 레짐(welfare-state regimes)과 세인스부리와 모리생(D. Sainsbury and A. Morissens, 2002)의 빈곤 레짐(poverty regime)에 관한 논의를 살펴본다. 이어 제3장에서는 연구대상 국가인 11개국⁹⁾의 빈곤과 소득분배 현황을 분석하고, 이 논문의 본문에

7) 그 이유는 여럿일 수 있으나, 상대적 빈곤개념의 최저생계비는 일단 경기변동에 매우 민감할 수밖에 없고, 또한 이를 실제적인 정책에 사용하기에는 기준이 너무 자의적인 것이 사실이다. 따라서 상대적 빈곤개념의 최저생계비가 가지고 있는 철학에 동의한다고 하더라도, 이를 실제적으로 정책에 반영하여 사용하는 것은 전혀 다른 차원의 문제라고 할 수 있다.

8) 여기에서 ‘발견적 지도법(heuristic)’이란 당면한 문제에 대한 해결가능성을 높여갈 목적으로 고안된 개념으로, 연구자의 탐구 과정을 지도하는 구성틀(formular to guide investigation)이라고 할 수 있다. 여기에서는 이 논문이 가지고 있는 문제의식에 대한 해답을 구하는 과정으로서, ‘빈곤 레짐’이라는 구성 틀을 사용하고자 한다.

9) 여기에서 연구의 대상으로 유럽연합의 10개 국가(한국을 포함하면 11개 국가)로 설정하였는데, 그

해당하는 제4장에서는 이 논문에서 설정한 공공부조 비교의 기준 틀을 통해서 연구대상 국가인 11개국의 공공부조제도를 분석하고자 한다.

2. 복지국가 레짐과 빈곤 레짐

1) 복지국가 유형화와 복지국가 레짐

복지국가를 연구하는 학자들을 하나의 공동관심사로 묶을 수 있는 가장 중요한 질문이 있다면, 그것은 유사한 형태의 사회적 위험을 경험하고 있음에도 불구하고, 왜 국가마다 이에 대처하는 대응양식이 다른가 하는 점이다(Esping-Andersen, 1999: 170). 즉 사회적 문제를 이해하고 다루어 가는 방식이 국가마다 다르게 나타나는데, 그 원인은 무엇이고, 이러한 현상을 어떻게 해석해야 하는가 하는 질문이다. 사실 이 질문은 사회정책학의 가장 고전적인 연구주제 중의 하나로 결코 새삼스러운 것은 아니다. 멀리는 19세기말 구빈법 체제의 영국과 사회보험을 도입한 독일과의 비교국가적 해석¹⁰⁾에서부터, 최근 21세기에 접어들면서 맹렬한 기세로 전개되고 있는 세계화의 압력¹¹⁾에 대한 복지국가의 대응양식의 차이에 대한 분석까지 대응양식의 차이에 따른 복지국가의 유형화 작업은 지속적으로 이루어져 왔다.

물론 사회과학에서 유형화 작업(typologizing)이란 단순하고 어떤 면에서는 낮은 수준의 지적 작업(intellectual endeavour)임에는 틀림없다(Baldwin, 1996: 29). 우리가 경험하는 복잡다단하고 중첩되어 나타나는 사회현상을 몇 가지의 정형화된 유형으로 정리할 때에는 필연적으로 과도단순화와 일반화의 함정에 빠지기 쉽기 때문이다. 따라서 경험과학이 요구하는 것은 이론의 구축(construction of theory)이지 유형의 구성(formulation of typologies)은 결코 아닌 것이다(Art and Gelissen, 2002: 139). 그러나 탄탄한 이론적 기초 위에서 실증적인 분석을 거친 유형화 작업은 복지국가를 둘러싸고 혼란스럽게 나타나는 현상을 구조적인 틀에 맞추어 정리함으로써, 복지국가를 과학적으로 이해하는데 도움이 될 뿐만 아니라, 이론의 구축을 위한 기초적인 작업을 수행하기도 하는데, 시기별로 중요한 몇 가지 예를 들자면 다음과 같다.

윌렌스키와 르보(H. Wilensky and C. Lebeaux, 1965)는 구조기능주의(structural functionalism)에 이론적 기초를 두어, 복지국가를 잔여적(residual) 복지체제와 제도적(institutional) 복지체제로 유형화

이유는, 첫째, 에스핑 안데르센(Esping-Andersen, 1990)의 복지국가 레짐별 유형화가 비교적 뚜렷하게 나타나는 국가를 선정하였다. 즉 보수주의-조합주의 국가(독일, 오스트리아, 프랑스, 네덜란드), 시민주의 국가(덴마크, 스웨덴, 핀란드), 라틴 국가(이태리, 포르투갈), 자유주의 국가(영국), 그리고 한국이다. 둘째, 공공부조 제도가 전국적으로 표준화되어 실시되지 않는 그리스나 스페인과 같은 나라는 제외하였다.

10) 자세한 논의는 Mommsen(1981) 참조.

11) 예를 들자면, 국제통화기구(International Monetary Fund: 이하 IMF)와 세계은행(World Bank)이 유럽을 포함하여 노령연금을 실시하고 있는 모든 국가에게 칠레식 민영연금의 도입을 권고한 바가 있다.

하였으며, 티트무쓰(R. Titmuss, 1974)는 복지의 기본 가치정향(value orientation)인 보편주의/선별주의 논의에 기초하여 복지국가의 유형을 잔여적(residual) 모델, 산업적 업적성취(industrial achievement-performance) 모델, 그리고 제도적 재분배(institutional redistributive) 모델로 유형화하였다. 또한 시장에 대한 국가개입에 관한 이론을 바탕으로, 퍼니쓰와 톨톤(N. Furniss and T. Tilton, 1977)은 복지국가를 적극국가(positive state), 사회보장국가(social security state), 그리고 사회복지 국가(social welfare state)로 분류하였다. 한편, 이데올로기 분석에 기초한 조지와 윌딩(V. George and P. Wilding, 1985)의 복지국가의 이념적 유형화¹²⁾ 이후에 복지국가에 대한 이념적 분석은 현재까지도 활발하게 이루어지고 있다.

이러한 점에서, 이제는 현대판 고전(modern classic)으로 자리 잡은 에스핑 안데르센(G. Esping-Andersen)의 세 가지 복지자본주의(*Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990)는 그의 독창성의 산물이라기보다는, 1960년대부터 지금까지 이어져 온 사회정책학의 비교국가적 전통의 맥락에 충실한 복지국가 분류화의 종합판이라고 할 수 있다. 그는 이론적으로는 마샬(T. H. Marshall, 1950; 1963; 1965; 1981)과 티트무쓰(R. Titmuss, 1958; 1974)에 영향을 받았고, 방법론적으로 윌렌스키(H. Wilensky, 1975) 플로라와 하이덴하이머(P. Flora and A. Heidenheimer, 1981), 몸센(W. Mommsen, 1981) 그리고 플로라(P. Flora, 1983; 1986) 등에서 강한 영향을 받았다(Arts and Gelissen, 2002). 보다 구체적인 예를 들자면, 에스핑 안데르센의 세 가지 복지 자본주의 모형은 위에서 살펴본 티트무쓰(1974)의 세 가지 유형의 복지국가 모델을 이념적 유형에 따라서 개명(rename)한 것에 지나지 않는 평가가 있을 정도로 강한 유사성을 지니고 있다(Abrahamson, 1999: 399-400). 특히 복지국가의 기본 방향, 대표적 사례 국가, 주요 사회정책의 성격 및 내용 등 모든 점에서 에스핑 안데르센의 복지국가 레짐론은 티트무쓰가 정리한 사회정책 유형화와 일치하는데, 티트무쓰의 잔여적 모델은 에스핑 안데르센의 분석에서는 자유주의 레짐과 합치되고, 산업 업적성취 모델(티트무쓰)은 보수적 조합주의 모델(에스핑 안데르센), 그리고 제도적 재분배 모델(티트무쓰)은 사회민주주의 레짐(에스핑 안데르센)과 일치한다고 할 수 있다.

하지만 양자(兩者)가 분석에 사용한 분류기준은 상당한 차이가 있다. 티트무쓰가 사용한 분류기준은 사회정책의 '보편주의(universality) 대 선별주의(selectivity)' 기준으로서, 잔여주의 모델에서 사회정책은 높은 선별적 속성을 보이고 있는 반면에, 제도적 재분배 모델에서 사회정책은 상당히 높은 수준의 보편적 성격을 가지고 있다는 점을 밝혔다. 이에 비하여 에스핑 안데르센은 '탈상품화(de-commodification)'와 '계층화(stratification)'라는 두 가지 차원에서 분석을 하고 있다. 여기에서 탈상품화란 노동자가 시장의 상품화(commodification)로부터 자유로운 정도를 측정하는 지표로서, 에스핑 안데르센은 이 지표를 개발하고 점수화하는 실증적인 방법을 사용하였다.¹³⁾ 또한 계층화 분석은

12) 조지와 윌딩(V. George and P. Wilding, 1985)은 복지국가를 이념적 편차에 따라서, 반집합주의(anti-collectivism) 국가, 소극적 집합주의(reluctant collectivism) 국가, 페이비언 사회주의(Fabian Socialism) 국가, 그리고 마르크시스트(Marxist) 국가로 나누었다.

13) 저자 자신이 밝혔듯이, 탈상품화의 개념은 칼 폴라니(Karl Polanyi)의 노동력의 시장 상품화라는 개념에 영향을 받은 것으로, 사회적 권리(social rights)의 수준을 측정하는 지표로 사용된다. 즉 시장으로부터 독립적으로 생활을 꾸려나갈 수 있는 수준(시장 면역성)을 측정하는 지표로 탈상품화

복지국가의 여러 기관과 제도(arrangements)가 그 사회의 계급적 위치(신분이나 지위 포함)를 지속(자유주의 국가), 또는 강화(보수주의 국가)시키는지, 아니면 계층화로 초대되는 사회적 불리함을 보상(사회민주주의 국가)시키는지를 분석하는 방법이라고 할 수 있다.

에스핑 안데르센은 이 두 가지 차원의 분석틀을 가지고 복지국가를 자유주의, 보수주의, 그리고 사회민주주의라는 세 가지 복지국가 레짐으로 유형화하였다. 즉 한 사회의 국가, 시장 그리고 가족이라는 세 기동체제의 역학관계에 따라서 그 사회의 탈상품화 수준이 결정되고 계층화 전략이 수립되는데, 이를 실증적으로 분석해보면 세 개의 복지국가 레짐(welfare-state regimes)으로 나뉜다는 것이다. 이러한 점에서 그의 실증적이고 분석적인 복지국가 레짐의 유형화 작업은 사회학적 방법론을 통해서 복지국가 연구를 사회학화(sociologize)하려는 그의 의도를 반영하고 있다고 할 수 있다(Esping-Andersen, 1990: 3).

<표 1> 에스핑 안데르센의 레짐 유형화

	자유주의 레짐	보수주의 레짐	사회민주주의 레짐
탈상품화	낮음 ←		→ 높음
계층화	계급 이중구조 (class dualism)유지	신분/지위 차별구조 (status differentials)강화	계급사회에 대한 보상, 평등추구

에스핑 안데르센의 복지국가 레짐론(1990)이 우리에게 주는 시사점은 다음의 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 복지국가는 여러 가지 차원(예를 들면 탈상품화, 계층화, 권력관계 등)에서 다양한 모습을 보이고 있다. 둘째, 이러한 복지국가의 다양성은 이념적 유형(자유주의, 보수주의, 사회민주주의)에 따라서 복지국가를 세 개의 군집(cluster)으로 나눌 수 있다는 것이다. 다시 말해서, 현재의 복지국가를 자유주의 유형, 보수주의 유형, 그리고 사회민주주의 유형으로 나눌 수 있는데, 각 유형의 복지국가 레짐은 “같은 집단끼리는 동질성을 그리고 다른 집단과는 이질성을 보이는” 정책의 우선순위와 핵심적인 가치정향을 가지고 있다는 것이다.¹⁴⁾

2) 빈곤 레짐론

위의 절에서 살펴본 바와 같이, 복지 레짐이란 국가, 시장 그리고 가족의 역학관계 속에서, 한 사회에서 복지가 생산되고 공급되는 양식을 말한다. 이러한 복지 레짐론을 준거로 한 비교 국가 연구는 첫째, 방법론적으로 기존의 기술적인(descriptive) 수준에서 분석적(analytic)인 수준으로 발전하는 계

를 사용하였다(Esping-Andersen, 1990: 3).

14) 물론 에스핑 안데르센의 연구는 많은 비판을 받았는데, 특히 복지국가 레짐의 유형화에 관한 것(Art and Gelissen, 2002:142-147)과 성 차이(gender difference)에 대한 무시(Adams and Padamsee, 2001; Christopher, 2001; Brush, 2002), 그리고 가계(household)나 가족(family)으로부터의 복지공급에 관한 미숙한 설명(Wincott, 2001: 411)을 들 수 있다.

기를 제공하였다. 둘째로, 복지제도 혹은 복지기관이 가지고 있는 계급적이고 이데올로기적 속성을 파악하는데 도움이 된다고 할 수 있다. 그러면, 이러한 복지 레짐의 분석틀이 한 사회의 총량적 수준의 복지가 아니라 개별적인 정책에 대해서도 적용이 가능할 것인가? 특히 국가가 시민을 얼마나 잘 보호하고 있는지를 평가하는 가장 훌륭한 지표라고 할 수 있는 빈곤정책에도 적용될 수 있는가?

빈곤 레짐(poverty regime)을 처음으로 사용한 사람은 립프라이드(S. Leibfried, 1992)이다. 그는 당시 유럽 공동체¹⁵⁾가 추진하였던 ‘역내(域內)에서의 네 가지 자유로운 이동(four free movements)’¹⁶⁾이 ‘사회적 권리(social rights)의 확보’로 이행될 때 진정한 의미의 유럽통합이 이루어지며,¹⁷⁾ 이 과정에서 빈곤정책이 아말로 통일된 유럽 공동체의 한계를 검증하는 중요한 준거가 된다고 주장하였다. 그는 공동체 차원에서 관장하는 통일된 빈곤정책에 기초한 사회적 유럽(social europe)을 주장하였는데, 이를 달성하기 위한 빈곤정책을 네 가지 단계로 구분한 바 있다¹⁸⁾(Leibfried, 1992: 258). 하지만 그의 빈곤 레짐론은 에스핑 안데르센의 복지국가 레짐에서 빈곤정책을 강조한 것에 그치고 있는 한계를 가지고 있다.¹⁹⁾ 이에 관해서 에스핑 안데르센(1999: 73-74) 자신은 다음과 같은 견해를 밝힌 바 있다.

“*(저자가) 살펴보려는 유형화 구조는 복지국가도 아니고 그렇다고 개별적인 사회정책도 아닌 바로 복지 레짐에 기초하고 있다. 여기에서 ‘레짐’이란 생산된 복지가 국가, 시장 그리고 가구 사이에 할당되는 방법을 말하는데, 종종 레짐이라는 단어가 모든 종류의 현상, 예를 들자면, ‘빈곤 레짐’, ‘연금 레짐’ 그리고 ‘남성 가장 레짐’ 등으로 적용되기 때문에 혼란이 야기되기도 한다. 따라서 복지 레짐이 아닌 개별 프로그램을 가지고 세 가지 복지자본주의(1990)를 비판한 일부 학자들의 주장은 적절하지 않은 것이다(Esping-Andersen, 1999: 73-74).*”

하지만 위의 에스핑 안데르센의 발언은 혼란을 더욱 부채질하고 있다고 할 수 있는데, 그 이유는 레짐의 층위(instance)의 문제는 실제 레짐의 성립 여부를 결정하는 중요한 개념이 아니기 때문이다. 사실 에스핑 안데르센은 초기 저작(1990)에서 사용하였던 복지국가 레짐(welfare-state regimes)이라는 용어를 후기 저작(1999)에서는 아무런 설명 없이 복지 레짐(welfare regimes)이라는 개념으로 바꾸었다. 즉 초기 저작에서는 복지를 생산하고 공급하는 주체로서 국가의 독점적인 배타성을 인정하였

15) 일반적으로 유럽의 사무를 관장하는 주체로서 마스트리히트 조약(1992) 이전에는 유럽공동체(European Community 혹은 European Communities), 이후에는 유럽 연합(European Union)이라는 용어를 사용하는데, 이 논문에서도 이를 따르고자 한다. 용어에 관한 자세한 내용은 문 진영(2003, 319); 김대순(1999: 230-232)을 참조하십시오.

16) 유럽 공동체가 추진하였던 시장 자유주의적 목표 즉 역내(域內)에서의 상품, 자본, 서비스 그리고 노동의 자유로운 이동을 말한다.

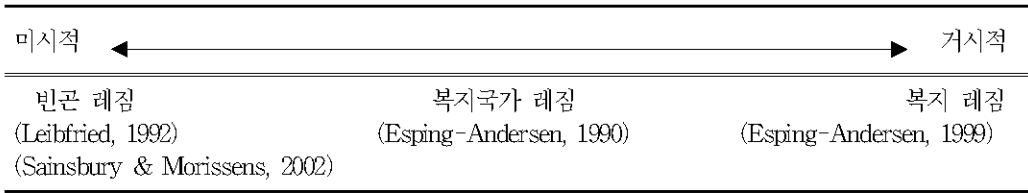
17) 그는 네 가지 자유로운 이동이 부정적인 통합이라면 사회적 권리의 확보는 긍정적인 통합이라고 주장하였다(Leibfried, 1992: 246-247).

18) 그는 가장 낮은 제1단계인 ‘가난한 사람을 배에 태워서 고향에 보내는 정책(shipping the poor back home)’에서부터 가장 높은 제4단계인 ‘실체적이고 절차적인 유럽 복지수준의 창출(creation of European substantive and procedural welfare standards)’까지 네 가지 단계를 제시하였다. Leibfried(1992: 258) Fig. 16.5.

19) 실제 그는 빈곤 레짐(poverty regime)을 강조점에 따라서 사회정책 레짐(social policy regime), 또는 복지국가 레짐(welfare state regime)과 명확한 구분 없이 혼용하여 사용하였다.

다면, 후기 저작에서는 국가 이외에 시장이나 자원부문(voluntary sector), 그리고 가족까지 포괄되는 보다 광범위한 층위로 확대하였던 것이다.

<표 2> 레짐론의 층위



위의 <표 2>에서 알 수 있듯이, 복지국가 레짐이 층위를 확대할 경우 복지 레짐으로 발전할 수 있듯이, 관심영역을 미시적으로 좁힐 경우, 예를 들어서 빈곤 레짐과 같은 개념을 성립시킬 수 있느냐 하는 문제이다. 그러나 여기에서 정리해야 할 것은 레짐론은 층위의 문제라기보다는 내부적 속성의 문제로 보아야 한다는 것이다. 즉 에스핑 안데르센 자신의 표현대로, 레짐(regimes)이 “한 사회에서 생산된 복지가 국가, 시장 그리고 가구에 할당(공급)되는 양식”(Esping-Andersen, 1999: 73)을 의미한다면, 빈곤 레짐과 같은 미시적 차원에서의 레짐도 이러한 속성을 만족시켜 준다면 성립할 수 있다. 즉 살로렌(T. Salonen, 1993: 41)의 표현대로 한 사회에서 공공부조제도가 “국가, 시장 그리고 가족이라는 세 체제의 관계성 속에서 결정되며,”... “공공부조제도가 각 시스템과 어떠한 연관성 속에서 발전해 왔는가를 고찰”해 보면, 빈곤 레짐 역시 성립할 수 있다.

같은 맥락에서, 세인스부리와 모리센(D. Sainsbury and A. Morissens)은 빈곤 레짐을 “전체 사회보장 체제에서 자산조사형 급여가 차지하는 위치, 수급자격 기준과 수급률, 행정, 활용률(utilisation rates), 급여 수준, 빈곤 감소 효과, 빈곤 이데올로기의 통합된 형태”로 정의하고(2002: 6), 이러한 빈곤 레짐은 우리에게 기본 사회안전망과 자산조사형 급여가 가지고 있는 문제점을 들추어내고(problematise), 국가 간 차이가 있는지 그리고 만약에 차이가 있다면 어떠한 중요한 점에서 차이가 나는지를 탐색할 수 있게 하는 장점이 있다(Sainsbury and Morrisen, 2002: 5). 이에 따라서, 이 논문에서는 빈곤 레짐을 “국가, 시장 그리고 가족이라는 시스템의 관련성 속에서 빈곤을 다루는 정책과 수단이 실제 빈곤한 사람들에게 적용되는 양식, 보다 구체적으로 공공부조제도가 공급되는 양식”이라고 정의를 내리고자 한다.

3. 한국과 유럽의 빈곤 및 소득분배 현황

현재 우리가 보편적으로 사용하고 있는 최저생계비의 개념은 시봄 라운트리(Seebohm Rowntree)의 빈곤연구로부터 시작되었다. 전형적인 빅토리아 시대의 부르조아 계급으로서 자신이 직접 기업을 경영하기도 하였던 라운트리는 노동자들이 건강하고 인간다운 생활을 하여야 노동도 효율적으로 제공할 수 있다는 인식을 가지고 있었다.²⁰⁾ 이러한 그의 인식은 직접적인 사회조사로까지 진행되어, 약 2

년 동안 자신의 거주지였던 요오크(York) 지역주민을 대상으로 빈곤연구를 실시하였는데, 그 결과물이 빈곤연구의 기념비적인 업적인 "빈곤, 타운 생활의 연구(Poverty, A Study of Town Life, 1901; 2000)"이다. 이 책에서 라운트리는 노동자의 임금, 근로시간, 영양상태, 소비되는 음식, 건강 및 주택 등 방대한 규모의 통계적인 데이터를 통해서 빈곤을 극복하기 위해서는 실업과 노령 그리고 질병에 대한 새로운 제도적 조치가 필요함을 입증하고 있다. 이 연구를 통해서 결국 빈곤은 개인의 무능과 나태로 인한 것이 아니라 사회구조에 원인이 있다는 것이 입증됨으로써, 빈곤원인을 둘러싼 오랜 논쟁에 종지부를 찍게 된다. 첫 번째 사회조사 이후, 라운트리는 같은 요오크(York)지역을 대상으로 두 차례 더 사회조사를 실시하였는데,²¹⁾ 이러한 반세기에 걸친 라운트리의 빈곤연구는 전후 노동당 정부(1945-1951)가 건설한 복지국가의 논리적 기반을 제공하였다. 실로 그는 당시 사람들의 표현대로 '복지국가의 아인슈타인'이라는 칭호가 전혀 부끄럽지 않을 정도로 복지국가를 반석 위에 올려놓는 중대한 역할을 하였다.

라운트리가 빈곤연구의 새 장을 연 이후에 이루어진 빈곤 연구의 역사는 빈곤을 정치인들의 규범적 이데올로기로부터 유리시켜 객관화하는 한편으로, 빈곤을 생존적인 차원 즉 영양학적이고 신체적인 욕구로만 보는 편협하고 절대적인 개념에서 인간이 살아가는데 있어서 필요한 사회적 욕구까지 확대되는 상대적인 개념으로 발전되는 과정이었다고 할 수 있다(Gordon et. al, 2000: 9). 일반적으로 빈곤의 개념은 기본욕구(basic need) 차원에서의 절대적 개념에서 동시대인들의 소득수준과 비교하는 상대적인 개념으로 나아가는 경향을 보일 수밖에 없으며, 더 나아가서는 주관적 개념의 빈곤²²⁾으로 발전하고 있다.

한편, 빈곤의 문제는 21세기에도 여전히 핵심적인 사회문제로 자리 잡고 있다. 제3세계의 빈곤은 말할 것도 없고, '사회적으로 책임이 있는(socially responsible)' 경제적 풍요를 누리고 있는 유럽에서도 빈곤의 문제는 경제적 번영과 더불어 없어지는 것이 아니라 오히려 더 심각하게 진행되고 있다. 1990년대 초 5천만 명에 달했던 유럽의 빈곤인구(Eurostat, 1994: 195)가 2000년대 초에 들어서면서 6천만 명을 넘어서고 있다(Eurostat, 2001: 6). 이러한 빈곤의 문제는 유럽연합 내부의 '남-북 분열(North-South divide)'로 연결되기 때문에, 문제의 심각성이 더 크다고 하겠다.

20) 당시 요오크(York) 지역에서 직접 자신의 회사를 운영하였던 라운트리는 자기 회사를 대상으로 일련의 개혁프로그램을 시험적으로 적용하기도 하였다. 예를 들어서 자사의 회사에 고용되어 있던 4,000명에게 동종업종의 다른 회사보다 높은 임금을 지불하여 소위 건강하고 문화적인 삶을 살 수 있도록 하였다. 그는 노동자에게 적절한 임금을 지불하지 않는 자본가는 국민경제와 휴머니즘에 위배되기 때문에 시장에서 퇴출되어야 한다고 주장하기도 하였다.

21) 1930년대 이루어진 두 번째 조사의 결과물은 "진보와 빈곤(Progress and Poverty, 1941)"인데, 이 연구에서 여전히 실업이 빈곤의 주요 원인임을 실증하였고, 이러한 그의 조사연구는 전후 노동당 정부가 복지국가를 건설하는데 결정적인 영향력을 행사하였다. 요오크 지역에 대한 세 번째이자 마지막 연구는 전후에 이루어졌는데, 그 결과물이 "빈곤과 복지국가(Poverty and Welfare State, 1951, with G. R. Lavers)"이다. 이 책에서 그는 노동당 정부가 전후 시행한 복지국가 프로그램의 덕분으로 최악의 빈곤상태는 탈피하였다고 평가하는 등 당시 막 출범한 복지국가체제에 대해서 긍정적인 견해를 표명하였다(Bailey and Hatton, 1999).

22) 절대적 개념과 상대적 개념의 빈곤이 모두 객관적인 빈곤의 측정방법이라면, 주관적 개념의 빈곤은 객관적 기준 없이 사회구성원의 주관적인 판단을 중시한다. 대표적인 예를 들어서, 갤럽방식(Gallop Poll)과 라이덴(Leyden)방식이 있다.

<표 3> IMF 전후 빈곤율 비교

1996년			2000년		
최저생계비 기준	40%	50%	최저생계비 기준	40%	50%
2.7	7.65	12.56	7.9	11.53	16.99

자료: 최저생계비 기준: 이해경(2004), <표 3>; 상대빈곤율: 유경준 (2003), <표 7>.

한편 한국은 1960년대 이후의 지속적인 경제발전으로 인하여 1990년 중반 들어서면서 빈곤의 문제는 크게 완화되었으나, 1997년 외환위기 이후로 다시 심각한 상태가 되었다. 예를 들어서 외환위기 이전인 1996년 당시 2.7%에 지나지 않던 절대적 개념의 빈곤율²³⁾이 외환위기 이후인 2000년에는 7.9%로 무려 3배가 증가하였으며, 상대빈곤율 역시 상당히 악화되었음을 알 수 있다(<표 3> 참조).

<표 4> 유럽과 한국의 소득분배와 빈곤 현황, 1997*

국가	소득배율(배)**	지니계수(%)	빈곤율 1*** (50%)	빈곤율 2 (60%)	빈곤율 3 (70%)	Sen 지수****
덴마크	3.0	21	4	8	16	21
독일	4.3	28	8	15	21	48
프랑스	4.5	29	10	16	24	55
이태리	5.5	31	13	19	27	91
네덜란드	3.9	27	6	11	20	39
오스트리아	3.7	26	8	13	21	43
포르투갈	7.3	38	15	24	30	92
핀란드	3.2	23	3	8	17	19
스웨덴	3.1	22	5	9	17	32
영국	5.8	33	16	22	29	95
유럽연합 15개국평균	5.1	30	11	15	23	69
한국	5.49	32	16.99	n/a	n/a	82.9

* 한국의 경우, 소득배율, 지니계수, Sen 지수는 1999년 자료이고, 빈곤율은 2000년 자료임. ** 소득배율 = $S80/S20$ *** 빈곤율 = 중위소득 기준 **** Sen 지수 = 빈곤율 X [빈곤집 비율 + 빈곤계층의 지니계수 (1-빈곤집 비율)]로 0에서 1의 값을 갖는데, 편의상 1000을 곱하여 사용한다. Sen 지수는 값이 높을수록 불평등 정도가 심하다는 것을 나타낸다.

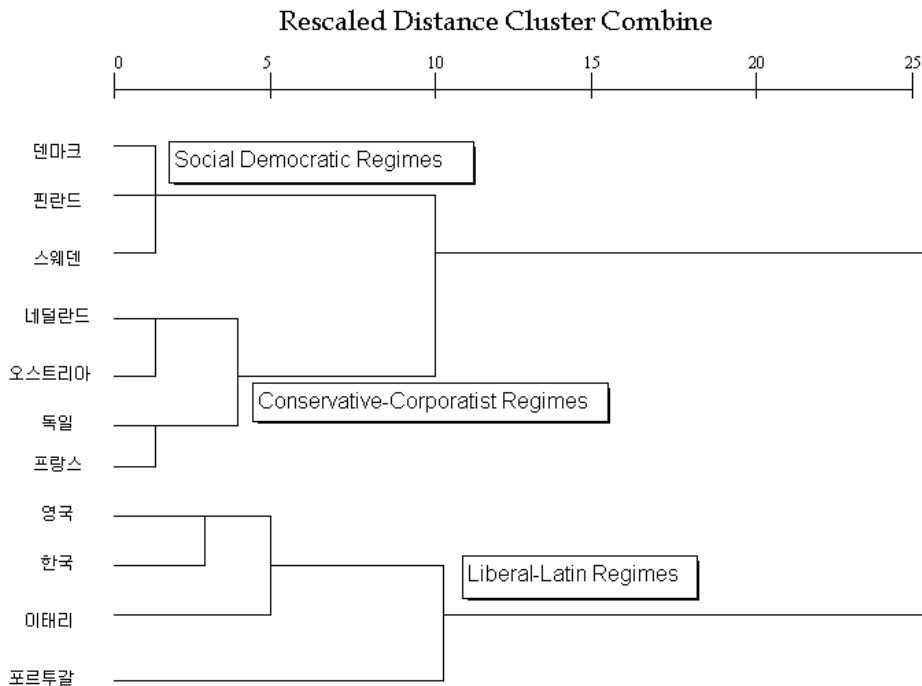
유럽자료: Eurostat(2002), Table 4.3(소득배율, 지니계수); Table 4.4(빈곤율); Table 4.5(Sen 지수); 한국자료: 재경부 외(2000, 소득배율, 지니계수); 유경준, 심상달(2004, 빈곤율); 김성환, 전용석, 최바울(2003, Sen 지수).

한편 <표 4>는 한국의 빈곤 및 소득분배 상황을 선진 복지국가와 비교하여 정리한 표이다. 이 표에서 알 수 있듯이, 한국의 소득 분배 상황은 유럽과 비교하여 그리 나쁘다고 할 수 없는데, 특히 소득 불평등 정도를 나타내는 대표적인 지표인 소득배율과 지니계수에서 유럽연합 15개국의 평균과 근사하게 나타나고 있다. 하지만 빈곤율은 연구대상 10개 국가 중에서 가장 높을 뿐만 아니라, 유럽연합 15개국의 평균과 비교해 볼 때, 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 한국의 Sen 지수(Sen

23) 국민기초생활보장제도의 최저생계비를 기준으로 하였음.

Index)에 그대로 반영되어, 유럽 평균의 수준보다 높은 것으로 나타났다.

이러한 소득 분배와 빈곤에 관한 데이터를 이용하여 계층적 군집분석(Hierarchical Cluster Analysis)²⁴⁾을 해보면 다음의 <그림 1>과 같이 국가간 군집화 경향을 발견할 수 있는데, 이는 에스핑 안데르센의 복지국가 레짐(1990)과 정확하게 일치한다. 한편 한국은 유럽국가 중 영국, 이태리 등 라틴 국가와 더불어 자유주의 라틴 레짐(Liberal Latin Regimes) 국가군²⁵⁾에 속한다고 할 수 있다. 이 국가군의 특징은 상대적으로 높은 빈곤율과 열악한 소득분배상황으로 특징지을 수 있으며, 영국을 제외하고는 이들 국가의 사회보장제도는 강력한 가족주의적(familialistic) 성향을 보이고 있다(Esping Andersen, 1999: 12). 그러면 다음 장에서는 이러한 레짐별 군집화 경향이 빈곤 레짐에도 적용될 수 있는지를 살펴보고자 한다.



<그림 1> 빈곤 및 소득분배 상황의 국가간 군집분석

24) 한국 데이터가 없는 '빈곤율 2'와 '빈곤율 3'은 분석에서 제외하였다. 계층적 군집분석의 측정방식은 유클리드 거리(Euclidean distance)를 사용하였고, 단위 표준화는 표준편차(standard deviation of 1)를 사용하였다.

25) 립프라이드는 네 개의 사회정책 레짐으로 구분하면서, "잔여주의적 속성을 가지고 있고, 노동시장에 참여를 강요한다는 점에서 라틴 국가는 자유주의 국가인 앵글로 색슨 국가와 유사하다"(1992: 253)라고 주장하였다.

4. 공공부조 제도의 비교 분석

1) 공공부조 제도의 국가간 비교분석의 틀

한 사회의 복지국가는 그 사회의 빈곤의 역사과 궤를 같이 하여 발전하였기 때문에, 우리는 공공부조제도를 통해서 복지국가의 성숙도를 가늠할 수 있을 뿐만 아니라, 더 나아가서 그 사회의 도덕수준과 지향하는 가치관을 알 수 있다(Kuivalainen, 2004: 59). 이러한 점에서 공공부조 수준자에 대한 자료는 복지국가의 신뢰성을 나타내는 훌륭한 사회지표라고 할 수 있다(Leising and Leibfried, 1999: 5). 하지만 공공부조 제도가 전체 사회보장 제도에서 차지하는 비중이나, 특히 가장 취약한 계층을 위한 최후의 안전망이라는 점에도 불구하고, 국가간 비교연구는 매우 드물다고 할 수 있다(Saraceno, 2002: 18). 그 이유는 무엇보다도 딧치(J. Ditch, 1994: 114)의 표현대로, 각국의 공공부조제도에 대해서 “자세한 내용을 알기가 매우 어렵기(the devil is in details)” 때문이다. 사실 공공부조제도를 실시하는 각 국가마다 공공부조의 역사가 뿌리 깊은데다가 지역마다 다양한 형태로 운영되고 있기 때문에, 구체적인 내용의 차원으로 내려오게 되면 국가 간 비교를 하기가 매우 까다롭게 된다.

따라서 적어도 1990년대 초반까지는 다양한 국가에서 실시하는 공공부조 제도의 성격이 어떠한지, 이들 제도에서는 급여수준을 어떻게 결정하는지, 수급결정이 사회복지사의 재량적인 판단으로 결정되는지 아니면 권리에 기초하고 있는지, 급여에 부가되는 조건은 어떤 것인지, 공공부조제도에 대한 정부의 재정책임과 행정책임은 어느 수준까지인지, 실제 공공부조제도가 효과적으로 빈곤을 완화하고 있는지, 혹은 효율적으로 공공부조제도가 필요한 사람에게 급여를 제공하는지 등에 관해서 비교국가적인 지식이 거의 없었다고 해도 과언이 아니다(Gough et al. 1997: 18). 하지만 그 이후부터 국가비교의 관점에서 공공부조제도를 연구하려는 움직임이 일어나기 시작하였다.

<표 5> 로데멜과 슐테(1992)의 빈곤 레짐

복지국가 레짐	사회민주주의 레짐	보수적-조합주의 레짐	라틴 레짐	자유주의 레짐
빈곤 레짐	잔여적(residual) 빈곤 레짐	분화된(differentiated) 빈곤 레짐	미완성된 분화 (incomplete differentiated) 빈곤 레짐	제도주의적 (institutional) 빈곤 레짐
대표 국가	북구 국가	독일, 오스트리아	남부 유럽 국가	영국
특성	적은 수의 대상자에게 높은 급여를 제공함. 강한 선별주의적 성격	공공부조가 대상자별로 범주적(categorical) 프로그램으로 분리되어 운영됨	대상자별로 범주적 프로그램으로 운영되나 아직 완성되지 않음	사회보험과 공공부조가 통일적으로 운영됨

일반적으로 공공부조제도의 국가간 비교연구의 효시로는 로데멜과 슈테(I. Lødemel and B. Schulte, 1992)를 들 수 있다. 이들은 공공부조 행정의 ‘중앙집중화’와 ‘사회사업(social work)의 역할’이라는 두 개의 기준을 가지고 국가간 군집화를 시도하였는데, 그 결과는 <표 5>와 같다. 이 군집화가 우리의 흥미를 끄는 이유는 바로 제도주의적 성격을 가지는 사회민주주의 복지국가 레짐은 잔여적 빈곤 레짐(residual poverty regime)으로 그리고 잔여적 성격을 가지는 자유주의 복지국가 레짐은 제도주의적 빈곤 레짐(institutional poverty regime)으로 서로 교차되어 있다는 것이다.

같은 맥락에서, 립프라이드(S. Leibfried, 1992)는 ‘시민권(citizenship)에 기초한 ‘노동시장’과의 관계를 기준으로 네 개의 사회정책 레짐으로 구분하였는데, 이를 정리하면 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6> 립프라이드의 사회정책 레짐론

	스칸디나비아 (Scandinavian)	비스마르크 (Bismarck)	앵글로 색슨 (Anglo-Saxon)	라틴 립 (Latin Rim)
사회정책 레짐	근대 (modern)	제도적 (institutional)	잔여적 (residual)	기본적 (rudimentary)
대표 국가	스웨덴, 핀란드	독일, 오스트리아	미국, 호주, 뉴질랜드, 영국	포르투갈, 스페인, 이태리, 그리스
노동시장과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> •근로권(right to work)강조 •노동시장 진입을 위한 보조금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> •근로권(right to work)을 사회보장수급권(right to social security)으로 대체 •노동시장으로부터의 이탈(exit) 혹은 노동시장으로의 진입을 막기 위한(non-entry) 보조금 지급* 	<ul style="list-style-type: none"> •근로강제 메커니즘(work-enforcing coercive mechanism) •정부 프로그램으로 노동시장 진입을 강제적으로 촉진함 	<ul style="list-style-type: none"> •근로를 강제하는 면에서 앵글로 색슨 국가와 유사함 •가톨릭 교회와 연결된 전통적인 의미의 안전망이 있음

* 이 모델은 기존의 정규직 남성 노동자는 사회보험으로 보호하고, 이들을 제외한 근로능력자에게는 사회보장 급여로 생계를 해결하게 하는 전형적인 노동 감소 모델(labour reduction model)임.

하지만 본격적인 국가간 비교연구는 1996년 어들리 외(Eardley et al., 1996)에 의해서 이루어졌다. 이 연구가 공공부조 제도에 대한 국가간 비교연구 중에서 가장 체계적인 연구라고 평가받는 이유는 첫째, 비교연구 대상 국가의 수가 24개 국으로 거의 모든 선진국을 다루고 있으며, 둘째, 비교분석의 틀과 내용이 가장 체계적이며 포괄적으로 짜여져 있다는 데 있다. 즉 기존의 공공부조 비교연구가 소수의 몇 개 국가의 공공부조를 비교하면서, 비교의 준거도 한두 개의 내용(cf. Lødemel and B. Schulte, 1992; Leibfried, 1992)에 국한되어 있다면, 이들의 연구는 거의 모든 선진국을 대상으로 이들 국가에서 실시하는 공공부조 제도의 거의 모든 측면을 포괄적으로 분석하고 있다.²⁶⁾ 저자들은 이 자료를 기초로 조사 대상국가 공공부

26) 한국은 1995년 OECD에 가입했지만, 이 연구(Eardley et al. 1996)에서 한국의 공공부조제도는 분석에서 제외되었다. 또한 이 연구 이후 공공부조 제도에 대한 포괄적인 국가간 비교연구는 이루어지지 않았고, 대신에 몇 가지의 주제에 집중하는 연구 경향을 보이고 있다. 예를 들어서 1990년대 말에는 수급자의 근로의욕 감퇴와 이를 극복하기 위한 수급자의 근로 의무화 문제에 대한 연구가 집중적으로 이루어졌는데, 그 결과로 OECD의 ‘배제에 대한 전투(The Battle Against Exclusion)’ 시리즈(OECD, 1998(a); 1998(b); 1999)가 출간되었다. 이후 2000년대에 들어서면서, 공공부조제

조제도의 유사성과 상이성을 기준으로 7개의 빈곤 레짐²⁷⁾으로 군집화하였다.

<표 7> 고프 외(1997)의 레짐 유형화 지표

영역	지표
범주와 특징	· 공공부조 지출 · 공공부조 수급자수
공공부조 프로그램의 구조	· 중앙화 vs. 지역적 차이 · 권리성 급여 vs. 자유재량 · 신청 및 수급단위 : 개인 또는 가족단위 vs. 확대된 부양책임 · 자산조사 및 근로능력심사의 엄격한 정도
성과	· 급여수준 및 소득대체

한편 이 연구에 참여하였던 고프 외(Gough *et al.*, 1997)²⁸⁾는 그 이듬해인 1997년 어들리 외(Eardley *et al.*, 1996)의 연구결과를 바탕으로 약간의 수정된 형태로 분류 기준을 정하고(<표 7> 참조), 8개의 빈곤 레짐으로 분류하였다(<표 8> 참조).

<표 8> 고프 외(1997)의 8가지 공공부조 레짐

유형	대표적인 국가	특징
선택적 복지체제 국가 (Selective welfare systems)	호주, 뉴질랜드	모든 급여가 자산조사 방식에 의해서 제공됨
공공부조 국가 (The public assistant state)	미국	엄격한 자산조사와 강한 근로연계
통합적 사회안전망 국가 (Welfare states with integrated safety nets)	영국, 아일랜드, 캐나다	중앙정부 주도의 보편적 공공부조 체도를 실시하고 있음. 사회보험 수준의 공공부조 급여
이원적 공공부조 국가 (Dual social assistance)	독일, 프랑스 등	권리로서 주어지는 일반적 사회안전망의 보완책으로서 특수계층을 위한 범주적(categorical) 공공부조 프로그램 운영
시민권에 기초한 잔여적 공공부조 국가(Citizenship-based but residual assistance)	북유럽 국가 (노르웨이, 네덜란드 제외)	단일한 행정체제로 운영되며, 상대적으로 높은 급여 수준을 가지고 있다. 전국적 수준의 규정이 있지만 지자체의 역할, 특히 사회사업과 사회보호 업무와 밀접한 연관성이 있음

도의 효과성에 관한 국가간 비교 연구가 본격적으로 이루어진다. 예를 들어서 베흐렌트(C. Behrendt, 2002)는 독일, 스웨덴 그리고 영국 공공부조체제의 빈곤감소 효과성을 비교하고 있으며, 비록 국가간 비교연구는 아니지만, 우리나라에서도 국민기초생활보장 제도의 빈곤감소 효과 등에 관한 연구(김교성, 2002; 홍경준, 2002; 최현수, 2002; 김태일, 2004)가 활발하게 이루어지고 있다.

27) 어들리 외(Eardley *et al.*, 1996: 168-172)가 정리한 7개의 빈곤 레짐은 (1) 선별적 복지체제 국가 (2) 공공부조 국가 (3) 통합적 사회안전망 국가 (4) 이원적 공공부조 국가 (5) 기초적 공공부조 국가 (6) 잔여적 사회부조 국가 (7) 지방의 재량권과 함께 고도의 분권화된(highly decentralised) 공공부조 국가이다.

28) 고프 외(Gough *et al.*, 1997)의 연구는 방대한 규모로 이루어진 어들리 외(Eardley *et al.*, 1996)의 연구결과물을 논문의 형식으로 약간 수정하여 요약한 형태이다.

<표 8> 이어서

기초적 공공부조 국가 (Rudimentary assistance)	남부 유럽과 터키	주로 노인과 장애인에 대한 범주적 부조를 실시하고 있음. 다른 범주의 대상자는 지자체나 자선단체의 임의적인 구제를 받음
탈중앙집중형 자유재량에 의한 구제 국가(Decentralized, discretionay relief)	노르웨이, 스위스, 오스트리아	공공부조는 지방화(localized)되어 있으며 자유재량에 의해서 결정되며 사회사업 기법을 사용하며, 친족 부양의무(kin obligation)와 밀접한 연관성이 있음
중앙집중형 자유재량 공공부조 국가(Centralized, discretionary assistance)	일본	중앙집중형 공공부조제도를 운영하고 있는 한편으로, 친족에게 부양의무를 부과하고 있음. 급여수준은 OECD 평균 이상이며, 낙인화가 빠져 있음.

하지만 저자들도 인정하고 있듯이, 위의 8가지 공공부조 레짐은 과학적인 방법을 통해서 도출된 것이 아니다. 이 8가지 레짐 유형은 저자들의 집합적인 판단(collective judgement)의 결과이기 때문에, 군집 분석(cluster analysis)이나 질적 비교분석(qualitative comparative analysis) 등과 같은 기법을 사용하여 국가 집단화(country grouping)를 시도할 필요가 있다고 주장하고 있다(Gough et al, 1997: 35-36). 지금까지 살펴본 공공부조 레짐에 관한 국가 간 비교연구의 분류 기준과 분류한 레짐별로 정리하자면 다음의 <표 9>와 같다.

<표 9> 빈곤레짐 분류

	비교 틀	레짐 분류화
Lødemel and Schulte (1992)	<ul style="list-style-type: none"> 행정전달체계의 중앙집중화 사회사업의 적용 수준 	<ul style="list-style-type: none"> 사회민주주의 레짐 보수적-조합주의 레짐 라틴 레짐 자유주의 레짐
Leibfried (1992)	<ul style="list-style-type: none"> 노동시장과의 관계 	<ul style="list-style-type: none"> 스칸디나비아(Scandinavian) 비스마르크(Bismarck) 앵글로 색슨(Anglo-Saxon) 라틴 림(Lation Rim)
Eardley et al. (1996)	<ul style="list-style-type: none"> 전체 공공부조 비용; 수급률 급여의 상대적 수준 규제와 행정의 중앙/지방 차원 자산조사의 운용 수급결정시 재량권 	<ul style="list-style-type: none"> 선별적 복지체제 국가 공공부조 국가 통합적 사회안전망 국가 이원적 공공부조 국가 기초적 공공부조 국가 잔여적 사회부조 국가 고도의 분권화된 공공부조 국가
Gough et al. (1997)	<ul style="list-style-type: none"> 공공부조 지출 공공부조 수급자수 중앙화 vs. 지역적 차이 권리성 급여 vs. 자유재량 신청 및 수급단위 자산조사 근로능력심사 급여수준 및 소득대체 	<ul style="list-style-type: none"> 선별적 복지체제 국가 공공부조 국가 통합적 사회안전망 국가 이원적 공공부조 국가 시민권에 기초한 잔여적 공공부조 국가 기초적 공공부조 국가 탈중앙집중형 자유재량에 의한 구제 국가 중앙집중형 자유재량 공공부조 국가

한편 이 논문에서 사용할 분류기준은, 위의 <표 9>에서 정리한 분류기준 중 가장 정교하다고 평가를 받는 고프 외(1997)의 기준을 기본 골격으로 하여, 7개의 지표를 가지고 구성하였는데,²⁹⁾ 각 구성요소를 3점 척도화(점수가 높을수록 제도의 충실도가 높아짐)하여 비교하고자 한다(아래의 <표 10> 참조).

<표 10> 공공부조제도 구조의 구성요소와 점수화

구성요소 \ 점수	1	2	3
전국적 균일성 vs 지방자치권*	전국적 균일성	전국+지방	지방자치
권리성 vs 재량권**	(법률적) 권리성	권리성+재량권	재량권
수급단위	세대	필요한 경우 세대	개인
(친족) 부양의무	강함	약함	없음
근로강제	매우 강함 (거부시 수급권박탈)	강함 (고용프로그램 참가 요구)	약함 (구직등록 요구)
외국인 수급 여부	수급대상자 아님	특별한 경우에 한해 수급대상자가 됨	내외국인 구별 없음
수급기간	기한 있음	자동적으로 재선정됨	기한 없음

* 균일성 vs 지방자치권: 공공부조 수급자의 선정과 급여지급에 있어서, 전국적으로 균일하게 처리하는 방식과 지방의 특수성을 인정하는 방식으로 나눌 수 있다. 역사적으로 복지국가의 초기에는 국민의 최저생계(national minimum)를 보장하기 위하여 전국적으로 균일성을 유지하다가(전국적 균일성), 제도의 전반적인 발전에 따라서 지방의 특수한 사정을 고려하여(지방자치) 독자적인 방식으로 발전하게 된다. 이런 점에서 여전히 전국적 균일성에 머물러 있는 제도보다는 지방의 특수한 상황을 고려하여 운영되는 제도가 높은 수준의 제도라고 평가할 수 있다.

** 권리성(rights) vs 재량권(discretion): 이 분류는 공공부조 수급자격을 결정하는데 있어서 수급담당자의 전문적 판단이 어느 정도 보장되는 가를 말한다. 즉 권리성만을 보장한다는 것은 담당자의 전문적 판단을 완벽하게 차단하고 규정대로 결정하는 것을 의미하며, 재량권을 보장한다는 것은 수급담당자의 전문적 판단을 결정근거로 한다는 것이다. 하지만 어느 복지국가이던 시민의 권리성을 부정하는 나라는 없기 때문에, 재량권이란 “권리성 + 전문적 판단”으로 이해할 수 있다. 따라서 권리성만을 보장하는 제도보다는 권리성에 기초하여 전문적 판단을 보장하는 재량권이 있는 제도가 더욱 발전한 제도라고 할 수 있다.

2) 공공부조제도의 국가간 비교분석

최저생계의 보장이라는 공공부조제도가 가지고 있는 단순해 보이는 기본 원칙도 실제 정책으로

29) 고프 외(1997)의 기준 중 공공부조의 범위와 성과에 해당하는 지표를 고려하지 않았는데, 그 이유는 우리나라의 국민기초생활보장제도는 시행된 지 4년밖에 되지 않은 신생제도이기 때문에, 이 제도와 몇 십년의 역사를 가진 선진 복지국가의 공공부조제도와 비교하는 것, 특히 첫 번째 차원(범위와 특징) 세 번째 차원(성과와 관대성)을 평면적으로 비교하기는 쉽지 않다. 따라서 두 번째 차원인 공공부조 프로그램의 구조를 비교분석하고자 한다.

실행시키기 위해서는 여러 가지 정책적 고려사항이 뒤따라야 한다. 예를 들어서, 어떠한 사람들이 국가의 도움이 필요한 사람인지(수급조건), 어느 정도가 최소한도의 생존을 보장하는 수준인지(급여수준), 어떠한 형태로 급여를 지급하는지(급여종류: 현금급여 혹은 현물급여), 얼마나 오랫동안 받을 수 있는지(급여기간), 개인을 기준으로 지급하는지 가구를 기준으로 지급하는지(수급단위), 급여의 전달은 전국적으로 균일하게 하는지 아니면 지방특성에 맞게 하는지(행정전달체계), 다른 종류의 급여와 연계가 되는지(연계 급여) 등등과 같은 사안에 대해서 정책적 판단이 필요하다. 즉 이러한 각각의 정책적 판단은 바로 공공부조제도의 구조를 구성하게 되고, 더 나아가서는 제도의 성격을 규정하게 된다.

따라서 한 사회에서 시행되고 있는 공공부조제도의 내용을 파악하고 성격을 규정하기 위해서는, 위에서 언급한 정책적 판단의 지점을 중심으로 다른 나라의 공공부조제도와 비교하는 접근법이 필요할 것이다. 이를 위하여 본 논문에서는 위의 <표 10>과 같이, 공공부조제도의 프로그램을 구성하는 요소를 7개로 정하고 각각에 대해서 점수화를 시도하였는데, 연구대상 11개 국가를 대상으로 점수화한 결과는 다음의 <표 11>과 같다.

<표 11> 공공부조 프로그램 점수*

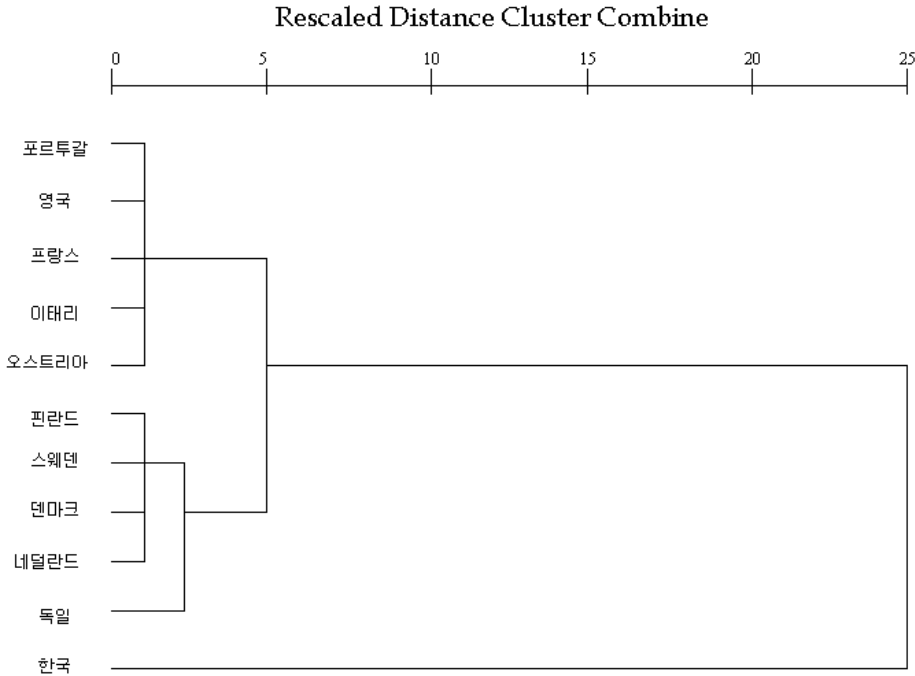
	전국/지방	권리성/ 재량권	수급단위	부양의무	근로강제성	외국인 수급여부	수급기간	공공부조 프로그램 점수
덴마크	2	2	3	3	3	2	3	18
독일	3	1	3	2	3	2	3	17
프랑스	1	1	3	3	3	3	1	15
이태리	3	1	1	2	3	3	2	15
네덜란드	2	2	2	3	3	3	3	18
오스트리아	3	1	2	2	2	2	3	15
포르투갈	1	1	3	2	3	3	2	15
핀란드	1	3	3	3	3	3	3	19
스웨덴	2	2	3	3	3	3	3	19
영국	1	1	3	3	1	3	3	15
한국	1	1	1	1	1	1	3	9

* Europa-Missoc(2003)의 자료를 바탕으로 연구대상 국가의 공공부조 구조의 항목을 3점 척도로 점수화하였음. 척도기준에 관해서는 위의 <표 10>을 참조하시오.

위의 <표 11>에 나타난 공공부조제도 프로그램의 점수를 가지고 군집분석을 시도해 보았는데, 아래의 <그림 2>와 같은 결과를 얻었다.³⁰⁾ 이 결과에 대한 해석은 비교적 명확한 편이다. 즉 제도적 복지국가 체제를 유지하는 사회민주주의 국가군에서 공공부조제도는 잔여적인 성격을 보이는 반면에, 잔

30) 계층적 군집분석의 측정방식은 유클리드 거리(Euclidean distance)를 사용하였다.

여성을 특징으로 하는 영국과 같은 자유주의 복지국가에서 공공부조제도는 제도적인 성격을 가진다는 로데멜(Lødemel, 1997)의 '복지 패러독스(welfare paradox)'³¹⁾는 입증되지 않았다. 다만, 공공부조제도가 발달한 국가군(핀란드, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 독일)과 상대적으로 후진적인 국가군(포르투갈, 영국, 프랑스, 이태리, 오스트리아), 그리고 우리나라와 같이 공공부조제도가 낙후되어 있는 국가로 비교적 명확하게 분류되고 있는데, 이를 어떻게 해석할 것인가?



<그림 2> 공공부조 프로그램의 국가간 군집분석

아래의 <표 12>는 위의 <그림 2>의 결과에 따라서 빈곤 레짐을 공공부조 선진국과 공공부조 후진국 그리고 공공부조 낙후국으로 나누어, 각각 GDP 대비 사회보장 지출의 비중과 GDP 대비 공공부조 지출의 비율을 살펴본 표이다.

아래의 <표 12>에서 알 수 있듯이, GDP 대비 사회보장 지출의 비율은 공공부조 레짐별로 차이가 나는 반면에 GDP 대비 공공부조 지출 비율은 빈곤 레짐별로 차이가 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 해석하자면 다음과 같다. 첫째, 공공부조 프로그램의 성격과 공공부조 지출은 반드시 정(正)의 관계를 갖지는 않는다는 것이다. 이러한 이유는 무엇보다도 공공부조제도의 지출은 공공부조 프로그램 자체보다는 빈곤율과 다른 사회보장제도의 발달 정도와 같은 외부적인 요인에 의해서

31) 로데멜(Lødemel, 1997)은 노르웨이와 영국의 경우를 비교하면서, 사회민주주의형 복지국가인 스칸디나비아 국가의 공공부조제도가 잔여적이고 스티그마를 유발할 정도로 엄격하게 운영된다는 점을 지적하고 이를 복지모순(welfare paradox)이라고 칭하였다. 위의 <표 5> 참조.

주로 결정되기 때문이다. 따라서 공공부조 프로그램의 속성은 그 사회의 전반적인 사회보장제도와와의 연관성 속에서 파악하여야 한다.

<표 12> GDP 대비 사회보장 지출과 공공부조 지출의 비율

단위: %

		GDP 대비 사회보장 지출 비율(A)		GDP 대비 공공부조 지출 비율(B)	
		%	평균(%)	%	평균(%)
공공부조 선진국가군	핀란드	26.5	27.56*	3.10	2.19
	스웨덴	31.0		1.34	
	덴마크	29.8		0.84	
	네덜란드	24.5		3.01	
	독일	26.0		2.64	
공공부조 후진국가군	포르투갈	18.2	22.14*	1.67	2.30
	영국	20.8		4.09	
	프랑스	28.8		3.20	
	이태리	25.1		1.01	
	오스트리아	17.8		1.55	
공공부조 낙후국	한국	5.9	5.9*	0.95	0.95

자료: (A): OECD(2001) (B) 유럽의 자료는 Eurostat(2004)을 기준으로 직접 작성하였음. 한국의 자료는 고경환(2004).

Anova : F = 8.412, Sig = .011

둘째, 공공부조 프로그램의 성격과 인과관계가 있는 요인은 결국 전체 국민경제에서 차지하고 있는 전반적인 복지의 수준이라고 할 수 있다. 이를 설명하자면 다음과 같다. 일반적으로 한 사회에서 사회보장비 지출의 수준은 여러 가지 상징적인 의미를 지니는데, 특히 한 사회에서 공적인 영역이 어느 정도 비중을 차지하는 지를 나타낸다. 즉 국민총생산(GDP)에서 사회보장비 지출이 큰 나라일수록, 공적인 영역을 통한 전체 국민의 연대(solidarity)와 평등의 정신에 입각해 보다 충실한 공공부조제도를 실시한다고 해석할 수 있다.

5. 결 론

공공부조제도는 구빈법(Poor Law, 1601)으로 첫 모습을 보인 이후 시대적 상황에 맞추어 상당한 수준의 변화를 가져왔으나, 제도의 기본 원칙은 여전히 변화하지 않고 있다. 그것은 바로 "국가가 자신의 능력으로 살아갈 수 없는 가난한 사람들에게 최소한도의 생존을 보장하는 것"이다. 그러나 이러한 단순해 보이는 원칙도, 현실세계에서 적용시키자면 국가마다 상당한 편차가 존재할 수밖에 없다.

이 논문은 이러한 편차가 존재하는 이유가 무엇이며, 우리나라 국민기초생활보장제도는 유럽의 공공부조제도와 비교해서 어떠한 차이가 나는가를 살펴보기 위하여 작성되었는데 이를 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 공공부조 프로그램의 충실도에 관한 편차를 국가별로 비교 분석한 결과, 에스핑 안데르센(1990)의 복지국가 레짐(welfare-state regimes)과 같은 이념에 따른 군집성을 발견할 수 없었다. 다만, 전체 복지수준의 차이(GDP 대비 사회보장 지출의 비율)에 따라서 공공부조 선진국가 레짐(핀란드, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 독일)과 공공부조 후진국가 레짐(포르투갈, 영국, 프랑스, 이태리, 오스트리아), 그리고 공공부조 낙후국가 레짐(한국)으로 나뉜다고 할 수 있다. 따라서 적어도 공공부조의 프로그램의 성격에 관한한 로데멜(Lødemel, 1997)의 복지 파라독스(welfare paradox)는 입증되지 않았다.

둘째, 공공부조 프로그램의 충실도 편차에 따른 빈곤레짐을 결정하는 요인으로서의 공공부조 지출 자체보다는 전반적인 사회보장제도 복지수준으로 밝혀졌다. 즉 그 사회의 전반적인 복지수준에 따라서 공공부조 프로그램의 충실도가 결정된다는 것을 알 수 있었는데, 그 이유는 무엇보다도 국민기본선(national minimum)의 보장을 목적으로 하는 공공부조 프로그램의 충실도를 결정하는 것은, 전반적인 사회보장비 지출로 표현되는 그 사회의 연대와 평등과 같은 친복지적 가치관이라고 할 수 있기 때문이다.

셋째, 한국의 공공부조제도는 프로그램의 구성요소 수준(위의 <표 11> 참조)과 공공부조 지출 수준(위의 <표 12> 참조) 모두에서 유럽의 선진 복지국가와 현격한 차이가 있음을 발견할 수 있었다. 즉 국민기초생활보장법의 법규정에서만큼은 수급권, 최저생계비, 급여등 대부분의 차원에서 거의 유럽 각국의 수준에 견주어 손색이 없다고 할 수 있다. 하지만 실제 제도의 운영과정에서, 가족주의적 성격(세대 단위와 엄격한 부양의무 규정)과 시장친화적(근로강제형 근로복지 프로그램) 성격, 배타적인 성격(외국인 수급자격 없음), 그리고 중앙집중형 획일주의적 성격(중앙정부의 압도적 역할, 전문가의 판단보다는 규정에 의한 획일적인 행정체계)을 가지고 있기 때문에 제3세계 복지국가의 특성이라고 할 수 있는 '형태와 실제(form and reality)'³²⁾의 깊은 괴리를 전형적으로 나타낸다고 할 수 있다.

참고문헌

- 고경환. 2004. "우리나라의 공공부조 지출 추이" 보건사회연구원 내부자료.
 김교성. 2002. "소득 이전의 빈곤완화 및 빈곤이행에 관한 연구." 『한국사회복지학』 48: 119-149.
 김대순. 1999. "유럽공동체인가 유럽연합인가?: 파리에서 암스테르담까지." 『유럽연구』 10: 229-235.
 김미곤 외. 2000. 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 I』 보건사회연구원.
 김미곤. 2002. "2002년 빈곤율 및 수급자수 추정", 보건사회연구원 원내자료.

32) 형태와 실제(form and reality)의 괴리현상은 제3세계 복지국가에서 전형적으로 나타나는데, 이는 법규정은 선진적이나 실제 운영과정에서는 후진적인 성격을 드러내는 현상을 말한다. 예를 들어서, 법을 제정해 놓고서는 하위법령의 미비로 실시를 미루고 있거나, 실시한다고 하더라도 운영지침 등을 통해서 법규정의 왜곡을 가져오거나 혹은 미흡한 상대로 운영되지 않는 현상을 말한다.

- 김태일. 2004. “국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과분석: 소득보장과 소비증가 효과를 중심으로.” 『제5회 한국 노동패널 학술대회 자료집』 199-215.
- 문진영. 2001. “사회복지와 NGO.” 『NGO 가이드』 서울: 한겨레 신문사. 220-241.
- _____. 2003. “지구화시대 초국가적 권위체가 복지국가 체제에 미치는 영향에 관한 연구: 유럽연합의 사회정책을 중심으로.” 『한국사회복지학』 53: 311-336.
- 박운영. 2002. “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구.” 『한국사회복지학』 49: 264-295.
- 보건복지부, 국민기초생활보장평가단. 『국민기초생활보장제도의 개선방안』 2001.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구.” 『행정논총』 38(1): 1-50.
- 유경준. 2003. “소득분배의 국제비교를 통한 복지정책의 방향”, 『KDI 정책연구』 25(2).
- 윤홍식. 2004. “결혼해체를 경험한 여성의 소득수준 및 빈곤실태와 공식적 소득이전의 역할.” 『한국사회복지학』 56(2): 5-27.
- 이혜경. 2004. “한국 사회안전망의 재점검과 대책”, 2004년 한국사회복지학회 심포지움 한국 사회안전망의 현황과 대책 기조강연.
- 장세훈. 1999. “외환위기 이전 도시 빈곤의 추이와 특성”, 참여연대, UNDP 편, 『외환위기 이후 한국의 빈곤실태와 빈곤감시 시스템』 발표 자료집.
- 최현수. 2002. “사회안전망 제도의 빈곤감소 효과성 및 목표효율성 분석.” 홍석표 외. 『사회안전망 제도의 재정효율화를 위한 제도개선 연구』 제3장. 한국보건사회연구원 연구보고서 2002-13.
- 홍경준. 2002. “공적 이전과 사적 이전의 빈곤감소 효과분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로.” 『한국사회복지학』 50: 61-85.
- Abrahamson, P. 1999. “The Welfare Modelling Business.” *Social Policy and Administration* 33(4): 394-415.
- Adams, J. and T. Padamsee. 2001. “Signs and Regimes: Rereading Feminist Work on Welfare States.” *Social Politics* 8(1): 1-23.
- Arts, W. and J. Gelissen. 2001. ‘Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter?’ *Acta Sociologica* 44(4): 283-299.
- _____. 2002. “Three Worlds of Welfare Capitalism or More?: A State-of-the-art Report”. *Journal of European Social Policy* 12(2): 137-158.
- Behrendt, C. 2002. *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. Aldershot: Ashgate.
- Bradshaw, J. and L. Terum. 1997. “How Nordic is the Nordic Model? Social Assistance in a Comparative Perspective.” *Scandinavian Journal of Social Welfare* 6: 247-256.
- Brush, L. 2002. “Changing the Subject: Gender and Welfare Regime Studies.” *Social Politics* 9(2): 161-186.
- Christopher, K. 2002. “Welfare State Regimes and Mother’s Poverty.” *Social Politics* 9(1): 60-86.
- Ditch, J. 1999. “Full Circle: a Second Coming for Social Assistance?” in J. Clasen (ed.) *Comparative Social Policy: Concepts, Theories, and Methods*. Oxford: Blackwell.
- Ditch, J. and N. Oldfield. 1999. “Social Assistance: Recent Trends and Themes.” *Journal of European Social Policy* 9(1): 65-76.
- Ditch, J., J. Bradshaw, J. Clasen, M. Huby and M. Moodie. 1997. *Comparative Social*

- Assistance: Localisation and Discretion*. Ashgate: Aldershot
- Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough and P. Whiteford. 1996. *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, Department of Social Security Research No. 46, London: HMSO.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- _____ 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Europa-Missoc. 2003. *Comparative Tables and Social Protection in the Member States*, http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2003/index-chapitre11-en.htm
검색일 2004년 8월 15일.
- Eurostat. 1994. *Poverty Statistics in the Late 1980s*. Luxembourg: Office for Official Publications for the European Communities.
- _____ 2001(November). *Draft Joint Report on Social Inclusion*. COM/2001/565.
<http://europa.eu.int/comm/employment-social/soc-prot/soc-incl/index-en-htm>.
- _____ 2002. *European Social Statistics: Income, Poverty and Social Exclusion, 2nd Report, Data 1994-1997*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Flora, P. 1983. *The Growth of Mass Democracies and Welfare States*. Vol. 1. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- _____ 1986. *Growth to Limits: the Western European Welfare States since World War II*. 5 Vols. Berlin: de Gruyter.
- Flora, P. and A. Heidenheimer. 1981. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Furniss, N. and T. Tilton. 1977. *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality*. Bloomington: Indiana Univ. Press.
- George, V. and P. Wilding. 1985. *Ideology and Social Welfare*. London: Routledge.
- Goodin, R. 2001. "Work and Welfare: Towards a Post-productivist Welfare Regime." *British Journal of Political Science* 31: 13-39.
- Gordon, D. et al., 2000. *Poverty and Social Exclusion in Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Gough, I. 1996. "Social Assistance in Southern Europe." *Southern European Society and Politics*. 1(1): 17-43.
- _____ 2001. "Social Assistance: A Cluster Analysis." *Journal of European Social Policy* 11(2): 165-70.
- Gough, I. et al. 1997. "Social Assistance Schemes in OECD Countries." *Journal of European Social Policy*, Vol. 7 (1): 17-43.
- Gough, I., J. Bradshaw, J. Ditch, T. Eardley and P. Whiteford. 1997. "Social assistance in OECD countries." *Journal of European Social Policy*. 7(1): 17-43.
- Heikkial, M., and E. Keskitalo (eds.) 2001. *Social Assistance in Europe: A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries*. STAKES/EU.

- Kuivalainen, S. 2004. *A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries*. STAKES Research Report 146.
- Leibfried, S. 1992. "Towards an European Welfare State?" in Z. Ferge and J. E. Kolberg (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt: Campus Verlag, 245~279.
- Leisering, L., and S. Leibfried. 1999. *Time and Poverty in Western Welfare States: United Germany in Perspective*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Lødemel, I. 1997. *The Welfare Paradox: Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Lødemel, I., and B. Schulte. 1992. "Social Assistance: a Part of Social Security of the Poor Law in New Disguise?" in *Reforms in Eastern and Central Europe: Beveridge 50 Years After*. European Institute of Social Security Yearbook. Leuven: Acco.
- Marshall, T. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1963. *Sociology at the Crossroads and Other Essays*. London: Heinemann.
- _____. 1965. *Social Policy*. London: Hutchinson.
- _____. 1981. *The Right to Welfare and Other Essays*. London: Heinemann.
- Mommsen, W. 1981. *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*. London: Croom Helm.
- OECD. 1998(a). *The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*. Paris: OECD.
- _____. 1998(b). *The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway*. Paris: OECD.
- _____. 1999. *The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Canada and Switzerland*. Paris: OECD.
- _____. 2001. CD-Rom on Social Expenditure Database.
- _____. 2002. *National Accounts of OECD Countries: Main Aggregates 1989/2000*. Paris: OECD.
- Sainsbury, D., and A. Morissens. 2002. *European Anti-Poverty Policies in the 1990s: Toward a Common Safety Net?* Luxembourg Income Study Working Paper No. 307. Syracuse University.
- Saraceno, C. 2002. "Introduction: exploring social assistance dynamics" in C. Saraceno (ed.) *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Titmuss, R. 1958. *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- _____. 1974. *Social Policy: An Introduction*. London: Allen and Unwin.
- Wilensky, H. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, H., and C. Lebeaux. 1965. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russel Sage.
- Wincott, D. 2001. "Reassessing the Social Foundations of Welfare (State) Regimes." *New Political Economy* 6(3): 409-425.

A Comparative Analysis of Poverty Regimes

Moon, Jin-Young
(Sogang University)

This paper purports to evaluate the public assistance programme of Korea in comparison with those of member states of the European Union, using the concept of poverty regime as a heuristic device.

For this purpose, chapter two discusses notions of welfare-state regime (Esping-Andersen, 1990) and poverty regime (Sainsbury and Morissen, 2002). Chapter three examines poverty and income distribution in Korea and the member states of the EU, and chapter four compares and analyses the public assistance programme of those countries, using hierarchical cluster analysis.

It claims that the 'welfare paradox' of LØdelmel (1997) is not based on evidence, and duly concludes that the overall level of welfare effort such as welfare expenditure is a main determinant for the development of public assistance programmes.

Key words: welfare state regime, poverty regime, public assistance

[접수일 2004 12. 13. 게재확정일 2005. 1. 25.]