

보건사회전문가포럼

정책토론회

• 일시: 2012년 9월 26일(수) 14:40~18:00

• 장소: 한국보건사회연구원 대회의실

• 주최: **KiHASA** 한국보건사회연구원  보건사회전문가포럼
Korea Institute for Health and Social Affairs Health & Social Policy Expert Forum

■ ■ ■ 행사일정

14:40~15:20 | 등록 및 개회식

14:40~15:00 | 등록

15:00~15:20 | 개회식

국민의례

인사말 **최병호** (한국보건사회연구원 원장)

류재영 (보건사회전문가포럼 회장)

15:20~18:00 | 주제발표 및 토론

15:20~16:10

〈Session 1〉 복지와 재정

사회 **권문일** (덕성여대 사회복지학과 교수)

발표 **유근춘** (한국보건사회연구원 연구위원)

토론 **고영선** (한국개발연구원 연구본부장)

전병목 (한국조세연구원 연구위원)

16:10~16:20 | 휴식

16:20~17:10

〈Session 2〉 주거실태변화

사회 **김수현** (세종대 도시부동산대학원 교수)

발표 **천현숙** (국토연구원 연구위원)

토론 **박신영** (한국도시연구소 초빙연구위원)

조소영 (강남대 사회복지전문대학원 교수)

17:10~18:00

〈Session 3〉 일과 복지 연계

사회 **장석인** (산업연구원 산업경제연구센터 소장)

발표 **박능후** (경기대 사회복지학과 교수)

토론 **문진영** (서강대 신학대학원 교수)

이병희 (한국노동연구원 선임연구위원)

18:00~20:00 | 만찬

주제발표

- 복지수준과 조세부담유형의 관계 1
유근춘 | 한국보건사회연구원 연구위원

- 2000년대 이후 소득계층변화에 따른 주거실태 변화 25
천현숙 | 국토연구원 연구위원

- 일과 복지 연계 41
박능후 | 경기대 사회복지학과 교수

복지수준과 조세부담유형의 관계

유근춘 (한국보건사회연구원 연구위원)

I. 서론	3
II. 자료원과 분석방법	3
III. 분석결과	5
IV. 결론과 우리나라에 대한 시사점	9

복지수준과 조세부담유형의 관계

유근춘 (한국보건사회연구원 연구위원)

I. 서론

향후 우리사회는 저출산고령화의 심화와 신사회적위험의 등장 등으로 인해 보건복지 수요의 증가 그리고 보건복지욕구의 다양화에 대응해야 할 필요성이 커짐에 따라 보건 복지 분야에 대한 지출이 지속적으로 확대될 것으로 예상된다. 반면에 성장잠재력 감소와 재정압박 등으로 보건복지재정 수요에 충당될 수 있는 재원에 한계가 존재한다.

따라서 우리나라 보건복지재정이 국가재정에서 차지하는 비중이 앞으로 증가할 것으로 예상되는 상황에서 이러한 증가를 가능하게 하는 국민부담(조세부담+사회보장 기여금)의 구조가 어떤 것일 수 있는지에 대한 연구가 필요하다.

우리나라의 늘어날 복지재정을 가능하게 하는 국민부담(조세부담+사회보장기여금)의 구조에 대한 시사점을 얻기 위해 선진복지국가의 국민부담 구조가, 복지수준과 현실 적으로 관계를 보이고 있는 복지국가유형과 시간적 변화에 따라 어떻게 변화하여 왔 는지를 살펴본다. 이를 통해 우리나라 미래의 가능한 국민부담 구조에 대한 시사점을 제공하는 것을 목적으로 한다.

II. 자료원과 분석방법

가. 자료원

OECD 19개국의 종합적 연구를 위한 조세자료는 OECD의 Revenue Statistics 2010: Special feature: Environmental Related Taxation(2010)과 www.oecd.org/ctp/taxdatabase에 있는 OECD Tax Database(2011)를 사용하여 1965년 이후에서 2008년

까지 소득과세(개인소득세, 법인소득세), 사회보장기여금(피고용자, 고용주), 총급여및 노동력세 payroll tax), 재산세, 재화및서비스세(일반소비세, 특별소비세), 기타세금을 분류하여 분석하였다. 또한 OECD SOCX Data의 사회지출에 대한 자료를 사용하였다.

나. 분석방법

분석되는 19개의 국가를 복지국가 유형인 북구 사민주의(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크), 유럽대륙 보수주의(독일, 프랑스, 벨기에, 오스트리아, 네덜란드), 영미 자유주의형(영국, 미국, 캐나다, 오스트레일리아), 남유럽형(스페인, 이탈리아, 포르투갈, 그리스), 일본과 한국으로 나누어 살펴본다.¹⁾ 사회지출과 국민부담의 OECD 평균을 중심으로 이 보다 높은 국가를 각각 고복지, 고부담으로 하고, 이보다 낮은 국가를 각각 저복지 저부담으로 한다.

또한 각 항목에 대해 통시적으로 1965년부터 2008년까지 5년 간격으로 관찰함으로써 1970년대 초의 석유위기, 1980년대의 재정적자로 인한 복지삭감, 1990년대에 시작된 세계화의 영향도 함께 고려한다.

다음으로 이 연구에서 구체적으로 다룰 질문과 분석방법은 다음과 같다.

먼저 사회지출이 높은 국가들에서는 조세와 사회보장기여금을 포함한 국민부담이 높은가라는 당연한 질문을 확인할 필요가 있다.

두 번째로 높은 부담을 가능하게 하는 지출의 구조가 있는지를 살펴본다. 이는 기존 연구에서 여성일자리와 보육에 투자하는 경우, 교육과 재훈련, 그리고 은퇴연기에 지출된 사회지출이 경제성장에 도움이 되는 지출이었음이 제시되고 있기 때문이다 (Lindert, 2004, 281-290).

세 번째로 전체 조세구조를 소득과세(개인소득세, 법인소득세), 사회보장기여금(피고용자, 고용주), 총급여및노동력세, 재산세, 재화및서비스세(일반소비세, 특별소비세), 기타세금으로 분류하여 복지국가유형으로 분류한 19개국에 대해 제시하고, 다음 조세들의 비중변화를 살펴본다.

□ 고복지 국가에서 간접세와 직접세의 비중변화를 관찰하여 증가하는 복지수요에 상응하는 조세구조를 추측해 본다. 기존 논의에 의하면 간접세인 일반소비세를 포함한 모든 조세의 사용이 기대되는 방향이다.

1) Dieckhoener and Peichl(2009)와 Bonoli(1997) 참조.

- 고복지 국가에서 누진세와 역진세의 비중변화를 관찰하여 증가하는 복지수요에 상응하는 조세구조를 추측해 본다. 기존 논의에 의하면 역진세인 일반소비세와 사회보장기여금을 포함한 모든 조세의 사용이 기대되는 방향이다.
- 세계화와 관련하여 자본유출로 인한 경제와 조세수입에의 악영향을 이유로 법인세를 축소하는 방향으로 간다고 주장되는데 이 주장이 맞는지를 법인세와 비법인세의 비중변화를 관찰하여 살펴본다.

III. 분석결과

가. OECD 주요국가의 조세 - , 사회보장 - , 국민 부담률과 사회보장지출 추이 : 높은 복지지출은 높은 국민부담률을 동반하는가?

1965, 1980, 1995, 2007의 결과를 비교 종합하면(각 연도 그림은 부록 1 참조) 고복지 국가인 북구형과 대륙형은 모두 고부담의 형태를 보이고 있다. 특히 1965년과 다르게 1980년대 이후에는 사회보장부담률에 있어서도 북구형은 대륙형과 상대적으로 약간 작지만 평균이상의 고수준을 보이고 있다. 대신 평균적으로 국민부담률의 다른 부분인 조세에 있어서는 대륙형이 상대적으로 작다고 할 수 있다. 결론적으로 고복지를 하는 보편주의적 복지국가에서는 조세와 사회보장부담률이 모두 평균이상의 경향을 보이고, 좀 더 보편주의적이라 할 수 있는 북구형에서는 조세가 상대적으로 높고, 좋은 일자리 중심의 보장을 중심으로 하는 사회보험형 국가인 대륙형에서는 사회보장부담률이 상대적으로 높다. 보편주의 국가 중에서 아주 다른 특징을 보이는 국가는 덴마크로서 현재로 오면서(본 연구의 자료에서는 최소한 1995년 이후) 고복지이면서도 사회보장부담률에는 거의 의존을 하지 않고 극도로 높은 조세에 의존을 하고 있다.

반면 저복지 저부담형인 영미형에서는 과거에 영국이 국민부담률이 예외적으로 높았던 점을 제외하면 국민부담률과 사회보장부담률의 양면에서 모두 평균 이하의 저수준을 보이고 있다. 영미형은 통상 조세와 사회보장부담이 동시에 존재하는데 호주만 예외적으로 사회보장부담이 거의 없는 조세중심의 독특한 형태를 보이고 있다.

대륙형과 유사한 것으로 분류되는 남유럽형의 경우 최근으로 올수록 사회보장지출이 증가하여 고복지국으로 전환하고 있는 경향을 보이고 있으며, 이에 상응하여 사회보

장부담률도 고수준으로 변화하는 경향을 보이고 있다. 반면에 조세를 포함하는 국민 부담률 전체는 2007년의 경우 이태리는 고수준이고 스페인은 평균근처이다. 이들 국가들은 현재 문제가 되고 있는 남유럽형으로서 비효율적인 제도를 고려하지 않고 단순히 복지와 부담 간 수준을 비교하면 2008년 이후 최근에 재정위기를 맞고 있는 것은 고복지로 가면서도 복지선진국가와 같은 확실한 고부담의 형태를 이룩하지 못한데서 그 원인을 찾을 수 있겠다.

일본은 한국과 비슷하게 사회보장지출, 국민부담률, 사회보장부담률 모두에 있어 최근에 사회보장부담률이 평균을 상회하는 것 이외에는 평균보다 항상 밀돌고 있어 저복지와 저부담의 유형에 든다고 볼 수 있다. 다만 사회보장부담률이 상대적으로 높아 남유럽형과 비슷하게 대륙형의 비발전형으로 볼 수 있겠다.

한국은 일본과 같은 유형이면서 모든 수준에서 훨씬 떨어지는 경향을 보이고 있다. 역시 남유럽형과 비슷하게 대륙형의 비발전형으로 볼 수 있겠다.

만일 한국에서 복지수요가 늘어 고부담에 상응하는 재원을 조달하여야 한다면 사회보험 중심의 체제상으로 보아 대륙형과 비슷하게 조세와 사회보장부담이 모두 평균보다 높아져야 하면서도 상대적으로 사회보장부담이 높은 형태를 띠 것으로 판단된다.

나. 고부담을 가능하게 하는 지출구조의 존재

높은 부담을 가능하게 하는 지출의 구조가 있는지를 살펴본다. 1980, 1990, 2000, 2007년을 비교하여 다음의 결과를 얻었다(각 연도 그림은 부록 2 참조).

여성일자리와 보육에 투자하는 경우, 교육과 재훈련, 그리고 은퇴연기에 지출된 사회지출이 경제성장에 도움이 되는 지출이었다는 기존의 연구는 고복지 고부담 국가에서 가족지출과 적극적 노동시장정책이 지속적으로 큰 비중을 차지해 왔다는 데서 뒷받침이 된다고 할 수 있겠다.

실업의 경우는 덴마크처럼 황금삼각형 모델의 일환으로 노동시장의 유연성 및 적극적 노동시장정책과 함께 실시되는 경우 경제성장과 긍정적인 관계를 가지게 된다고 말할 수 있겠다.

다. 각국의 조세구성, 직접세 대 간접세, 누진세 대 역진세, 법인세 대 비법인세의 비중변화

□ 각국의 조세구성

1965, 1980, 1995, 2008년의 조세구성 경향을 종합하면 다음과 같은 조세구성에 대한 결과가 얻어진다(각 연도의 그림은 부록 3 참조).

첫째로, 고복지 고부담 국가인 북구형과 대륙형에서 모두 높은 세금은 소비세이며 일반소비세가 상대적으로 증가하고 있다. 또한 개인소득세와 사회보장부담금이 두 국가군에서 모두 중요한 역할을 하나 북구형에서는 개인소득세가, 대륙형에서는 사회보장부담금이 상대적으로 우세한 역할을 한다. 덴마크의 경우는 다른 북구형국가와 달리 개인소득세가 특이하게 커서 사회보장기여금의 역할이 미미해진 특이한 북구형 국가이다. 법인세 경우 최근에는 북구형과 대륙형에서 더 이상 감소하지 않고 평균 근처나 약간 작은 수준에서 안정적 모습을 보이고 있어 나름대로 중요성을 가지는 것으로 보인다. 재산세는 나름대로 유지되지만 북구형에서는 중요한 세목이 아니다.

둘째로, 저복지 저부담의 영미형에서는 개인소득세가 북구형 보다는 작았지만 평균 근처나 평균보다 커서 중요한 재원의 역할을 하는 것으로 보인다. 비중으로 보면 소비세나 사회보장기여금(호주 제외)이 크나 북구형이나 대륙형에 비해 평균보다 작은 경향을 보이고 있는 반면, 재산세와 법인세(2008년 미국 제외)는 영미형이 북구형이나 대륙형에 비해 특징적으로 평균보다 큰 경향을 보이는 세원이다.

셋째로, 남유럽형은 사회보장기여금이 평균보다 커지는 경향에서는 대륙형을 닮아가고 있다. 소비세가 커지는 경향은 북구형과 대륙형을 모두 닮아가는 것으로 볼 수 있다. 법인세나 재산세가 상대적으로 중요한 역할을 하는 것은 영미형을 닮고 있다. 개인소득세는 중요한 역할을 하지 않고 있다.

넷째로, 한국과 일본은 사회보장부담금이 커지는 경향을 보이고 있어 대륙형을 닮고 있다. 일본은 최근 평균에 접근했지만 한국은 아직 평균보다 훨씬 작은 사회보장부담금을 보이고 있다. 한국의 소비세는 평균을 향해 증가하고 있으며, 일본보다 커졌다. 한국과 일본은 공통적으로 다른 세금이 모두 평균이하인데 법인세와 재산세가 최근으로 올수록 평균이상이어서 영미형의 특성을 가지고 있다. 한국과 일본 모두 개인소득세는 평균보다 작아 중요한 역할을 하지 않고 있다.

□ 직접세와 간접세의 비중변화

1965, 1980, 1995, 2008년의 직접세와 간접세 비중변화를 종합하여 다음의 결과를 얻었다(각 연도의 그림은 부록 4 참조).

통상 복지국가에서는 전통적으로 직접세를 선호하고 간접세를 피해야 한다는 이상이 있었다. 이에 반해 세원을 넓히기 위해 직접세는 물론 간접세도 증가시키는 것이 관건이라는 주장이 있다(Kato, 2003). 따라서 이곳에서는 과연 직접세가 간접세와 함께 고부담을 위해 증가하였는가를 살펴보고자 한다.

직접세에는 개인소득세, 법인소득세, 재산세, 사회보장기여금을 넣었고, 간접세에는 일반소비세와 특별소비세를 넣었다.

시계열 자료를 보면 평균적으로 간접세의 비율은 약 10%를 유지하면서 일정하게 직접세는 증가를 하고 있다. 이는 고부담을 위해서는 간접세만을 증가시켜서는 안 되고 직접세를 함께 증가시켜야 한다는 것을 의미한다고 해석하고자 한다.

간접세를 증가시킨다는 의미는 간접세가 약 10%를 유지하고 있지만, 구성에서 일반소비세가 늘어나고 특별소비세가 줄어드는 경향을 의미한다고 해석된다. 특별소비세와 달리 일반소비세는 재원조달을 위한 장점을 더 많이 가지고 있기 때문이다. 따라서 세원을 넓히기 위해 간접세도 증가시키는 것이 관건이라는 상기한 주장은 타당성이 있다고 보겠다.

□ 누진세와 역진세의 비중변화

1965, 1980, 1995, 2008년의 누진세와 역진세의 비중변화를 종합한 결과는 다음과 같다(각 연도의 그림은 부록 5 참조).

사회복지의 재원으로서 소득에 대해 누진적인 세원을 사용하여야 한다는 전통적인 이상이 있었다. 이에 대해 증가되는 재원을 감당하기 위해서는 누진세와 함께 역진세도 사용하여야 한다는 주장이 있다(Kato, 2003).

누진세로는 개인소득세, 법인소득세, 재산세를 고려하였고, 역진세로는 정률세금을 부과하는 일반소비세, 특별소비세, 사회보장기여금을 고려하였다.

평균적인 변화를 보면 누진세도 증가를 하고, 역진세도 증가를 하는 경향을 보이고 있어 상기한 가정이 타당하다고 할 수 있다. 최근의 1995년과 2008년의 평균에서 누진세와 역진세의 크기는 안정적인 경향을 보이고 있다.

특징적인 국가로서 덴마크는 누진세의 크기가 특이하게 증가하여 30% 근처에서 안정적인 모습을 보이고 있다.

□ 법인세와 비법인세의 비중변화

다음은 1965, 1980, 1995, 2008년의 법인세와 비법인세의 비중변화를 종합한 결과이다 (각 연도의 그림은 부록 6 참조).

세계화로 인하여 자본의 유동성이 올라가고 따라서 법인세를 높이는 경우 자본이 유출되어 경제와 세수에 부정적인 영향을 준다는 주장이 통상적으로 주장되고 있다.

유동적인 세금으로는 법인세를 보고, 기타의 세금을 비유동적인 세금으로 보았다.

평균적인 변화를 보면 법인세는 안정적 경향을 보이다가 2008년에 다시 증가하는 경향을 보였다. 2008년의 경우 미국과 독일을 제외하면 대체적으로 법인세가 유지되거나 증가하고 있다. 이를 보면 세계화에 따른 자본유출을 우려한 법인세의 감소 경향은 관찰할 수 없으며, 최근에는 약간의 증가경향을 보인다는 결론을 내릴 수 있겠다. 이는 개별 조세구성에서 법인세의 중요성이 감소하지 않았던 것과 같은 맥락의 결과라 생각된다.

IV. 결론과 우리나라에 대한 시사점

주요한 결론은 재원조달과 관련된 구조적 선택사항이 존재한다는 것이라 생각된다. 즉 현실의 복지국가 유형에서 고복지 고부담, 저복지 저부담에 상응하는 재원조달체계가 약간의 단기적인 변화에 의한 차이를 제외하면 존재한다. 이는 우리나라가 증가하는 복지에 대응하기 위한 재원조달체계를 고려할 때 이러한 구조적 선택사항을 필수적으로 고려해야 한다는 것을 의미한다고 생각된다.

고복지를 감당하는 고부담의 방법에는 최소한 구조적인 다음의 세 가지 방향이 있다. 복구형과 대륙형은 공통적으로 고복지를 감당하기 위해 모든 가능한 재원을 골고루 사용하며, 소비세가 공통적으로 중요한 역할을 한다. 그러나 첫째유형인 복구형은 개인소득세를 주로 사용하면서도 사회보장부담금을 평균근처의 높은 수준에서 이용한다. 반면 둘째유형인 대륙형은 사회보장부담금을 주로 사용하면서 개인소득세를 역시 평균근처의 수준에서 이용한다. 셋째유형은 이러한 복구형과 대륙형의 일반적인 경향 외에 특이하게 개인소득세가 높고 사회보장부담금을 미미하게 사용하는 복구형의 덴마크이다. 그리고 복구형과 대륙형에서는 법인세와 재산세가 중요한 역할을 하지는 않지만

나름대로의 생략할 수 없는 역할을 하고 있다고 보겠다.

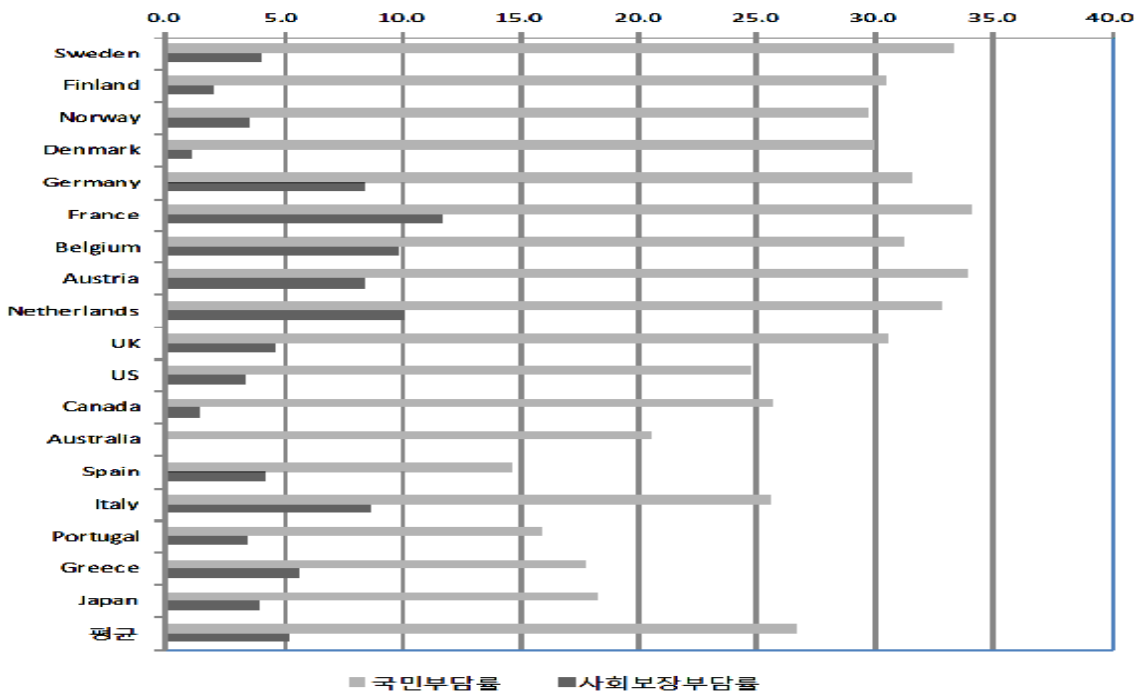
우리나라는 앞의 지출에서 가족과 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 경제성장에 기여하는 점을 고려할 때 만일 고부담을 하여야 한다면 체제상으로는 사회보험중심 이어서 대륙형과 같이 사회보장기여금을 월등히 높여야 하지만, 경제성장에 도움이 되기 위해서는 비용상승적인 사회보장기여금의 역할을 대륙형에서보다 상대적으로 줄이고, 북구형에서처럼 경제성장에 기여하는 지출을 위한 소비세와 개인소득세를 평균경향보다는 높여야 할 것으로 보인다.

참고문헌

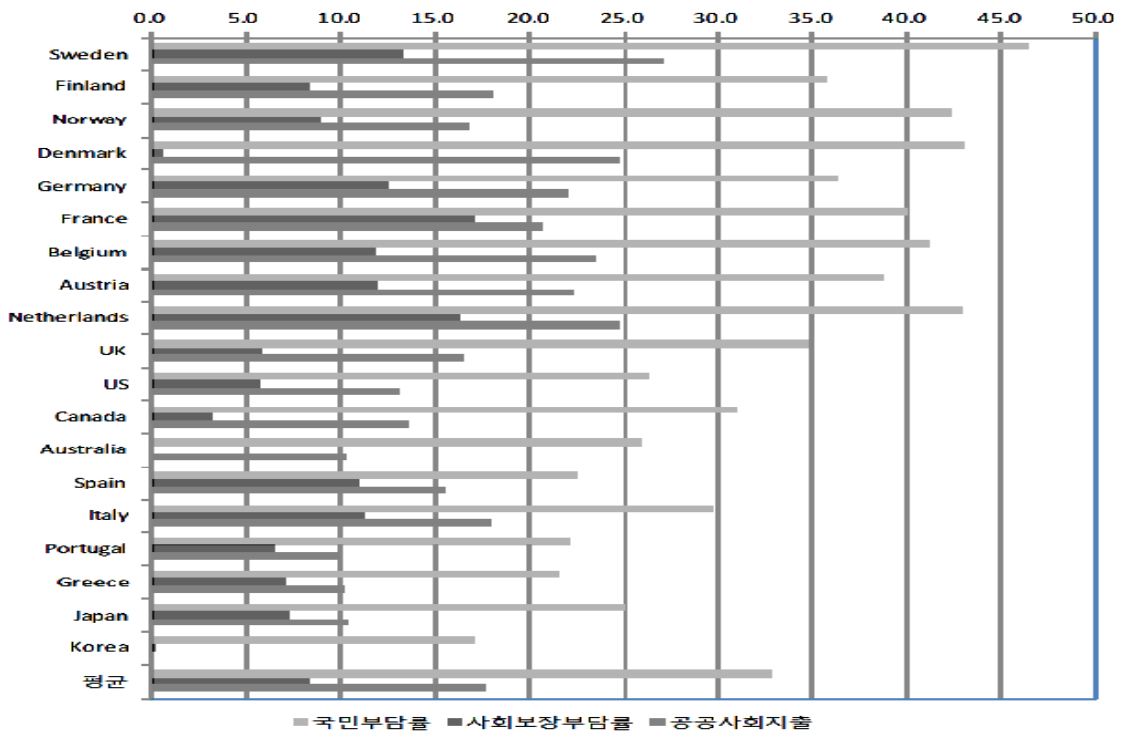
- 유근춘 외, 2008, 보건복지재정 적정화 및 정책과제, 한국보건사회연구원.
- 유근춘 외, 2011, 2011 보건복지재정의 정책과제, 한국보건사회연구원.
- 윤홍식, 2011, 복지국가의 조세체계와의 함의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까?, 한국사회복지학, 63(4)
- Dieckhoener, C. and Peichl, A. 2009. Financing social security: Simulating different welfare systems for Germany. IZA DP No. 4135. Institute for the Study of Labor.
- OECD. 2010a. Revenue Statistics 2010: Special feature: Environmental Related Taxation, Paris: OECD Publishing.
- _____. 2011b. OECD Tax Database. www.oecd.org/ctp/taxdatabase
- G. Bonoli(1997), Classifying Welfare States: A Two-Dimension Approach, Journal of Social Policy 26, pp.351-372
- Kato, Junko, 2003, Regressive Taxation and the Welfare State; Path Dependence and Policy Diffusion, Cambridge University Press.
- Lindert, Peter H., 2004, Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Vol. 1.(The Story): Cambridge University Press.

부록 1. OECD 주요국의 국민부담률과 사회보장부담률 및 사회보장지출 비교((GDP 대비 비중, 자료 : OECD.stat, Revenue Statistics 자료 활용)

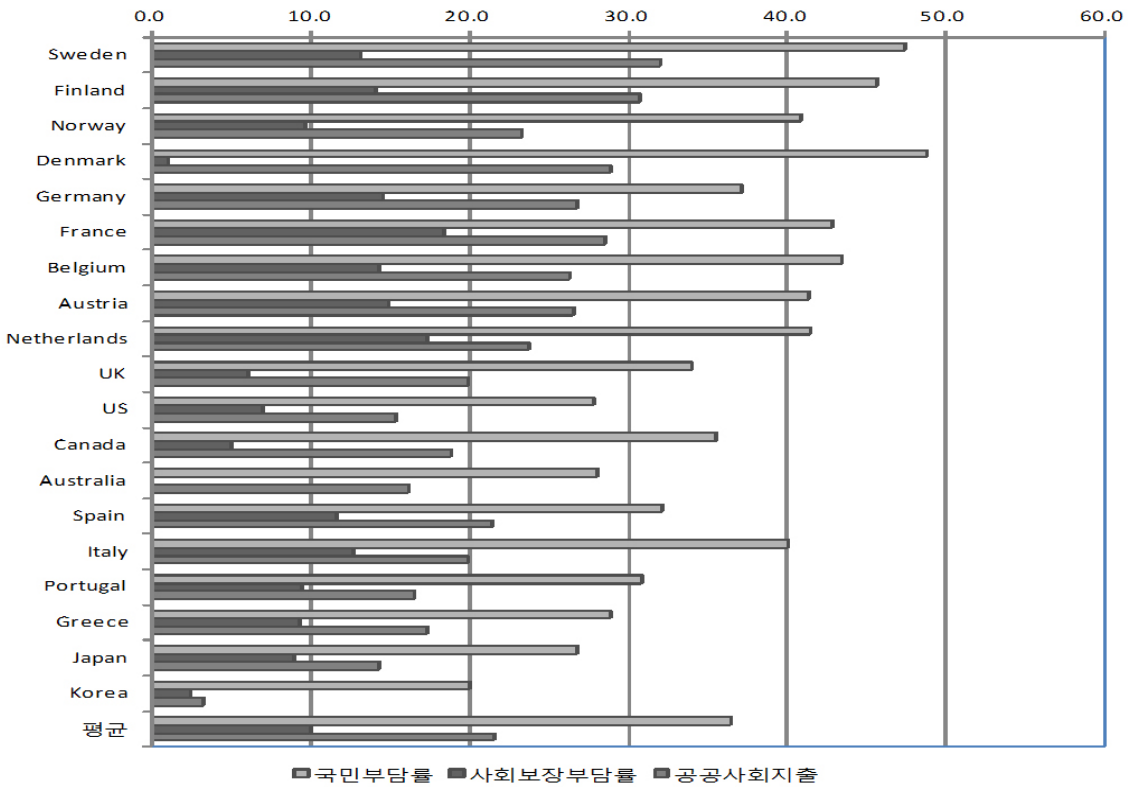
[그림 1] OECD 주요국의 국민부담률과 사회보장부담률 비교 - 1965년



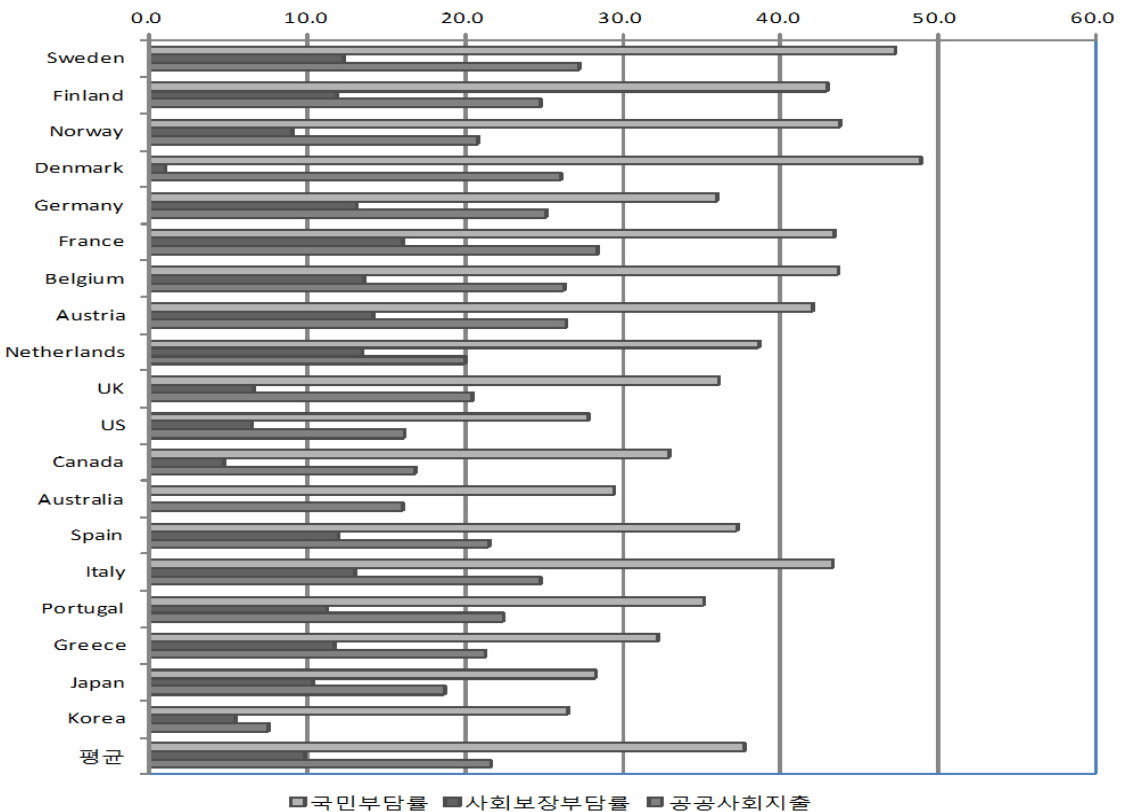
[그림 2] OECD 주요국의 국민부담률과 사회보장부담률 및 사회보장지출 비교: 1980년



[그림 3] OECD 주요국의 국민부담률과 사회보장부담률 및 사회보장지출 비교: 1995년

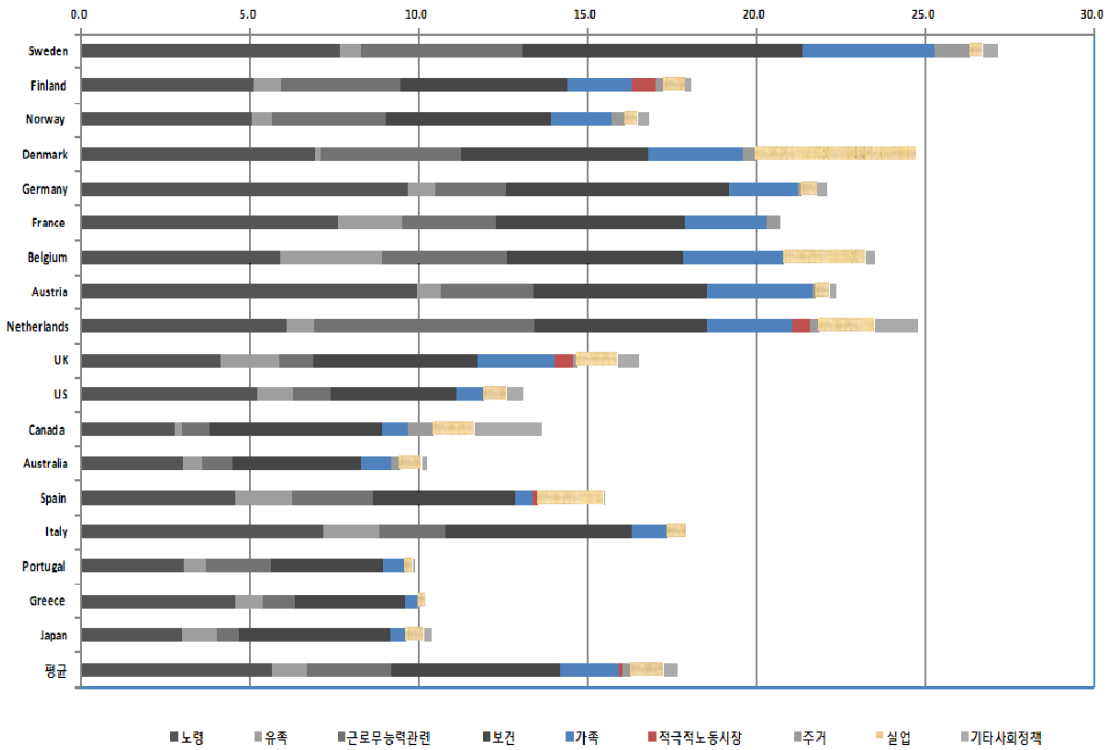


[그림 4] OECD 주요국의 국민부담률과 사회보장부담률 및 사회보장지출 비교: 2007년

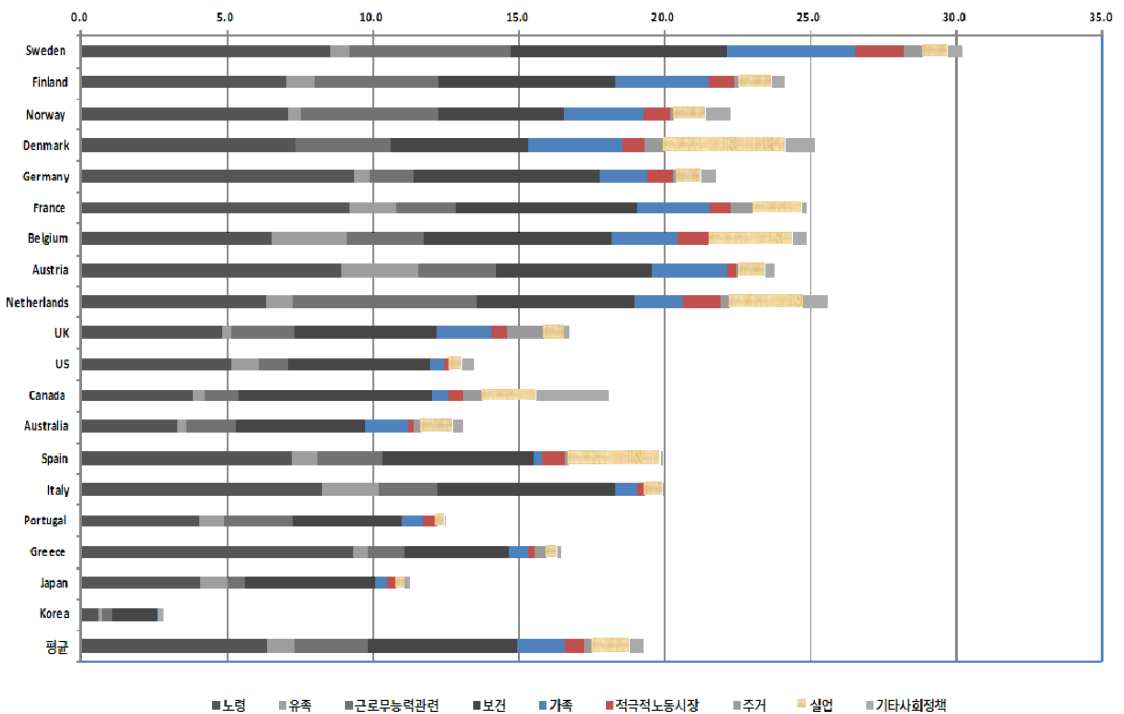


부록 2. 사회보장지출의 구성의 비교(GDP 대비 비중, 자료 : OECD.SOCX)

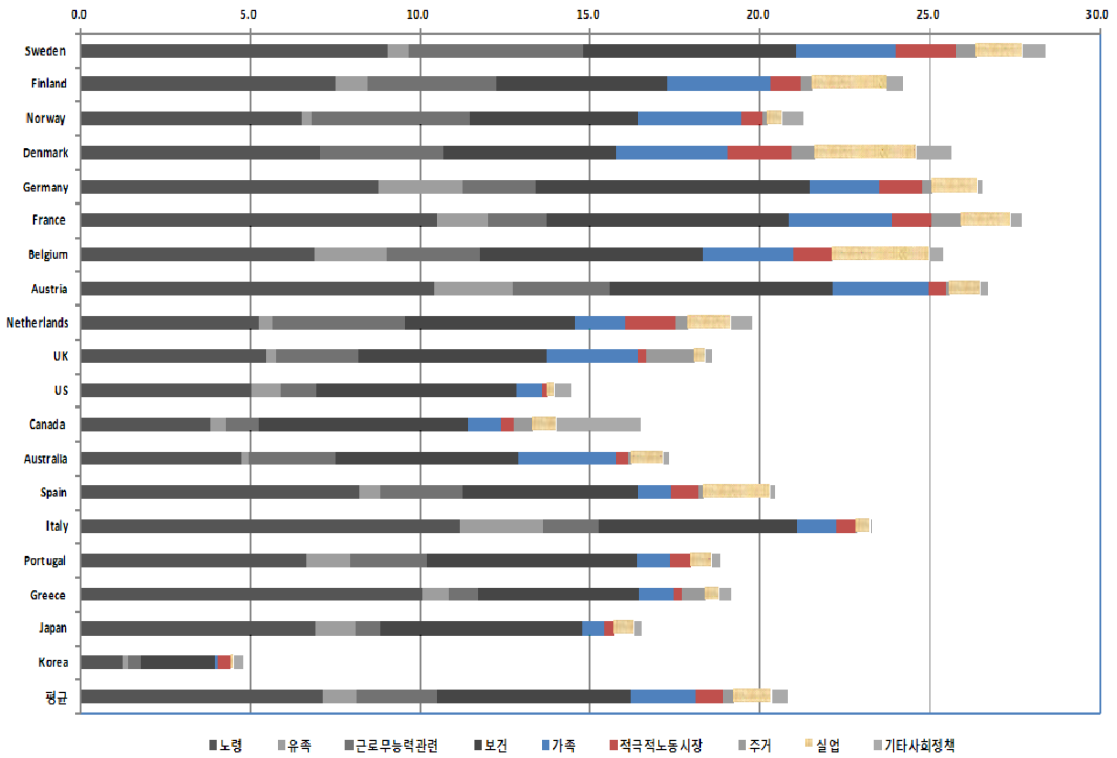
[그림 5] 사회보장지출의 구성의 비교: 1980



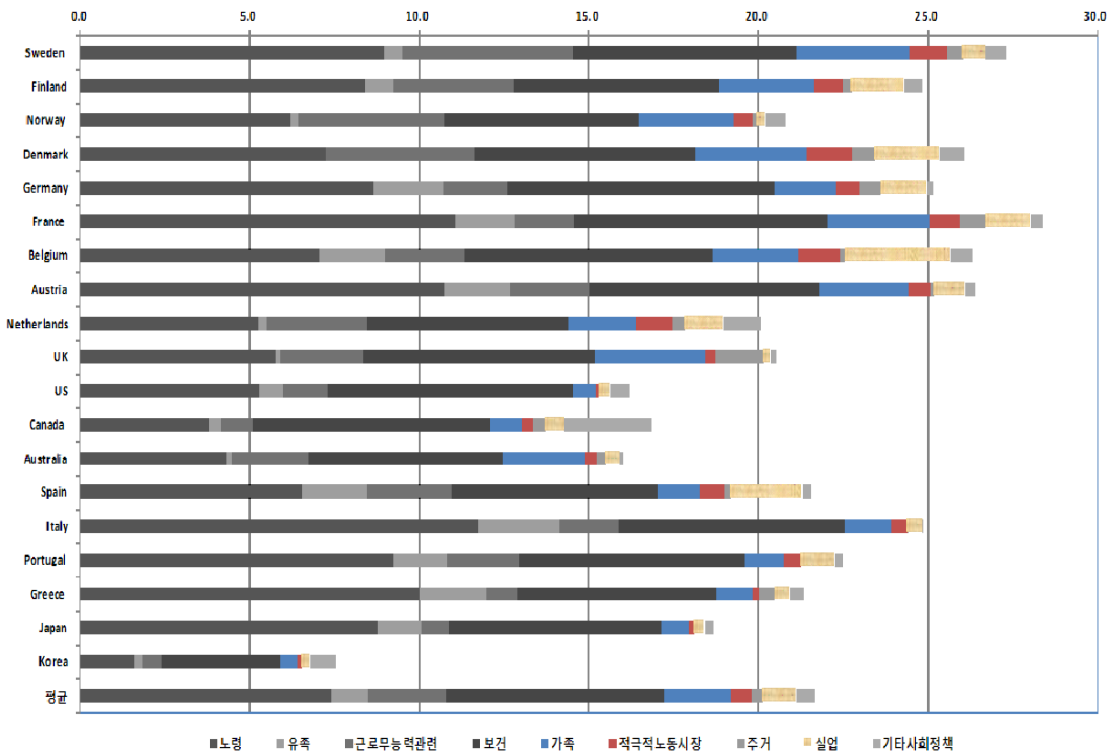
[그림 6] 사회보장지출의 구성의 비교: 1990



[그림 7] 사회보장지출의 구성의 비교 : 2000

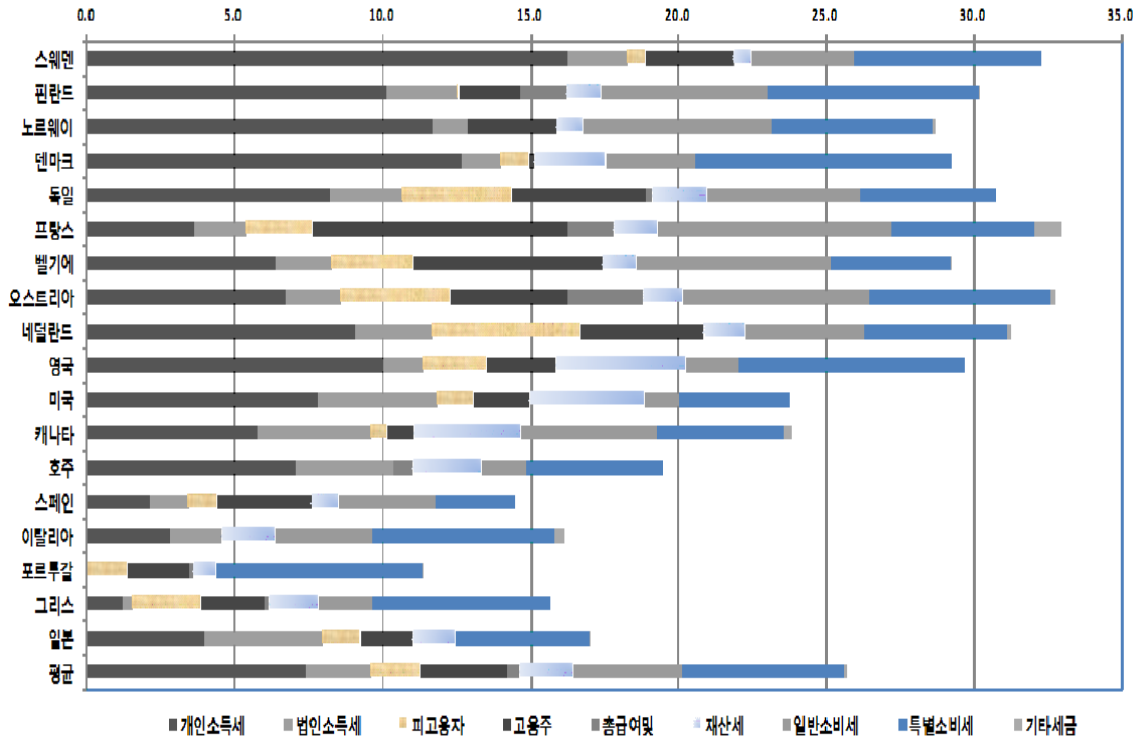


[그림 8] 사회보장지출의 구성의 비교 : 2007

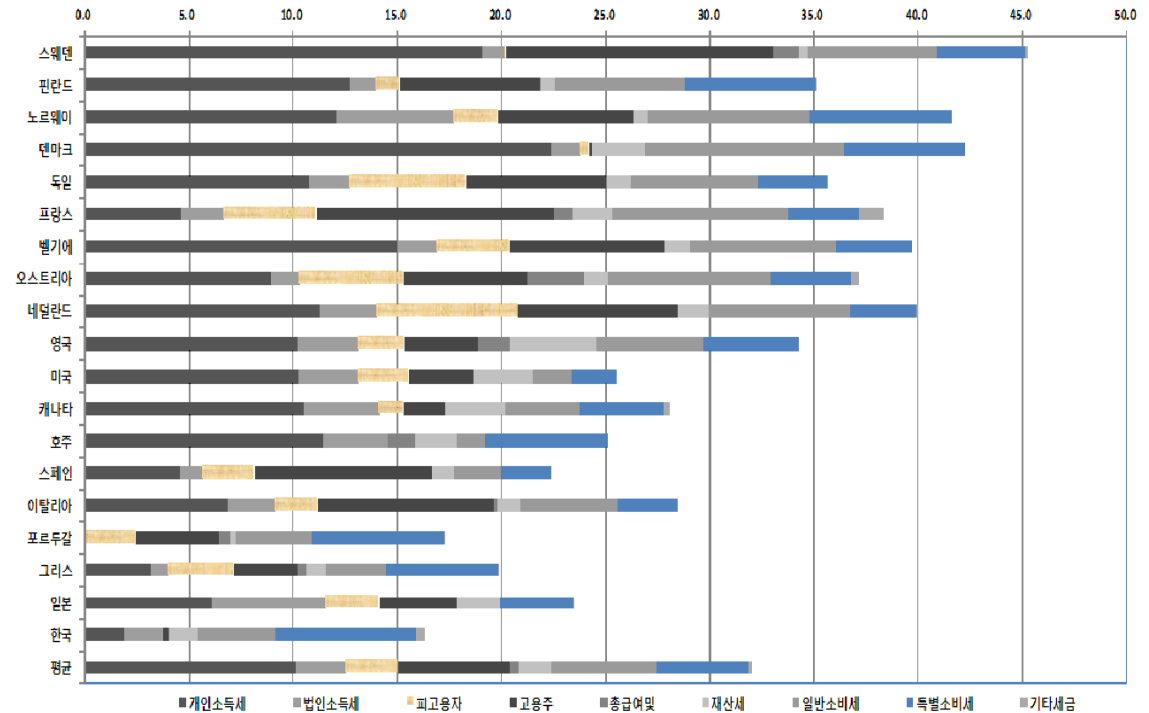


부록 3. OECD 주요국가의 조세수입 구성 비교(GDP 대비 비중, 자료 : OECD.stat, Revenue Statistics 자료 활용)

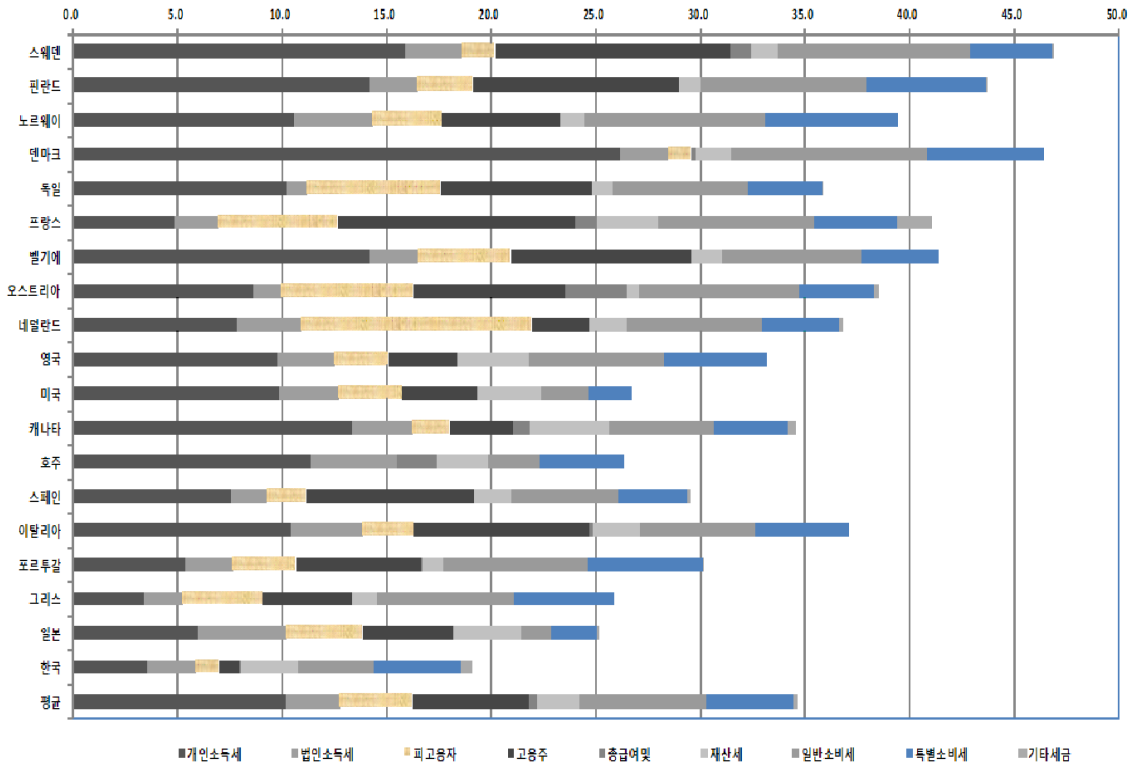
[그림 9] OECD 주요국가의 조세수입 구성 비교 : 1965



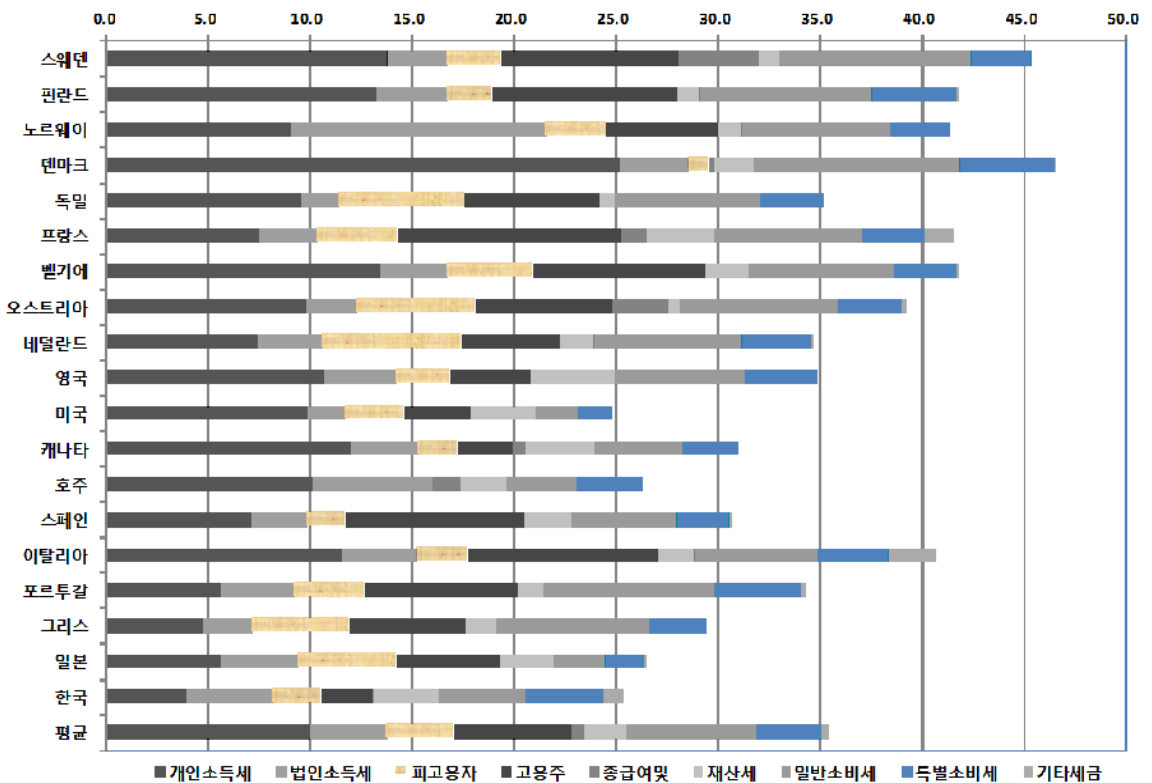
[그림 10] OECD 주요국가의 조세수입 구성 비교 : 1980



[그림 11] OECD 주요국가의 조세수입 구성 비교: 1995

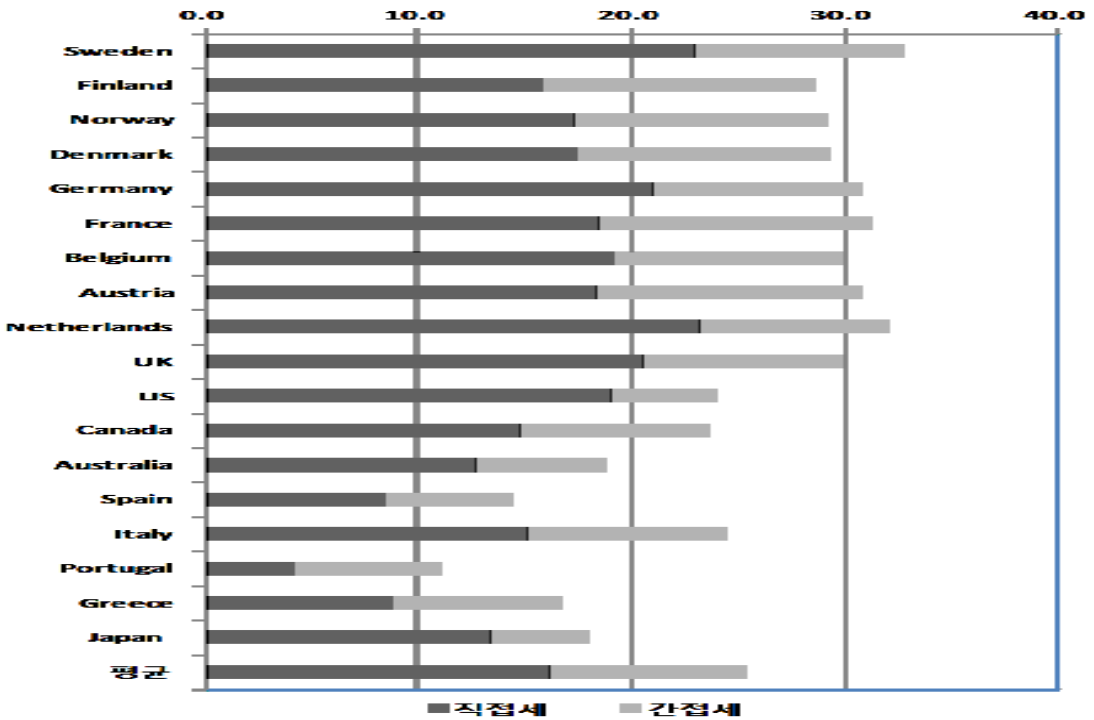


[그림 12] OECD 주요국가의 조세수입 구성 비교 : 2008

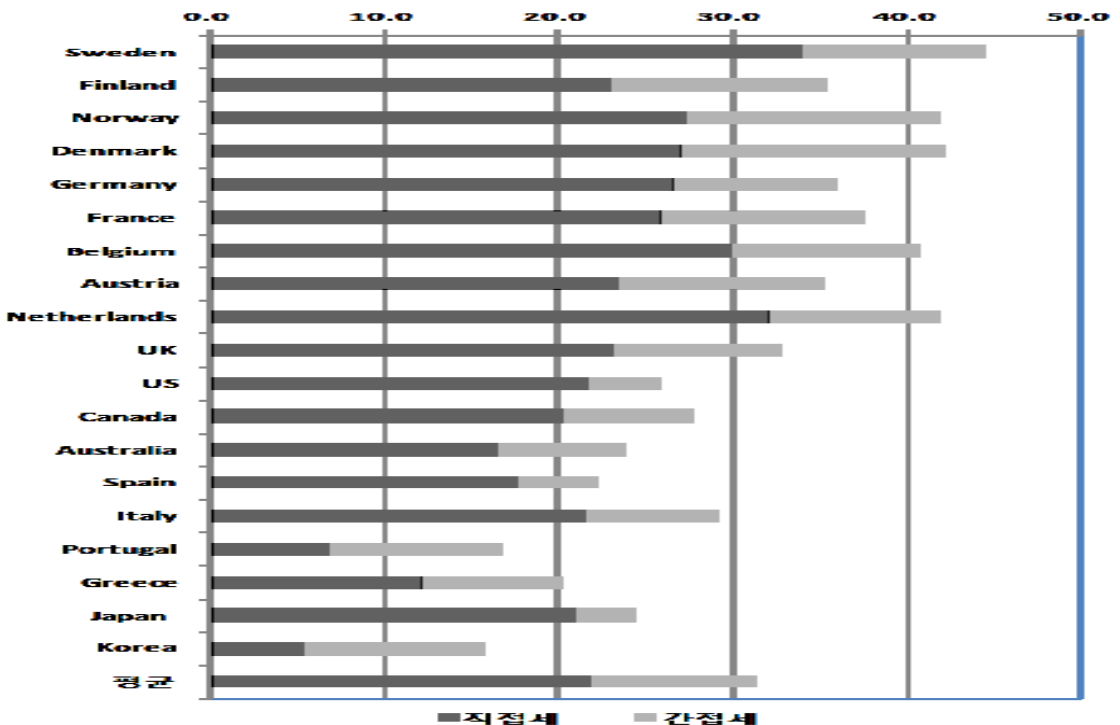


부록 4. OECD 주요국가의 직접세와 간접세의 비중 비교(GDP 대비 비중, 자료 : OECD.stat, Revenue Statistics 자료 활용)

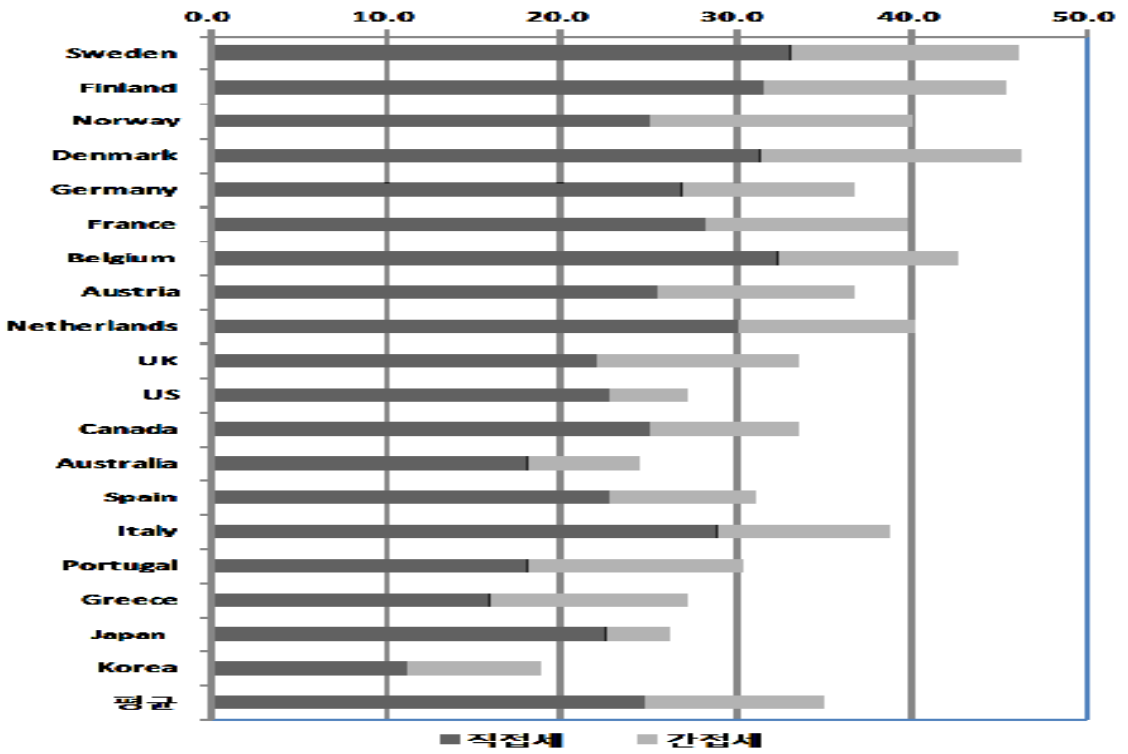
[그림 13] OECD 주요국가의 직접세와 간접세의 비중 비교 : 1965년



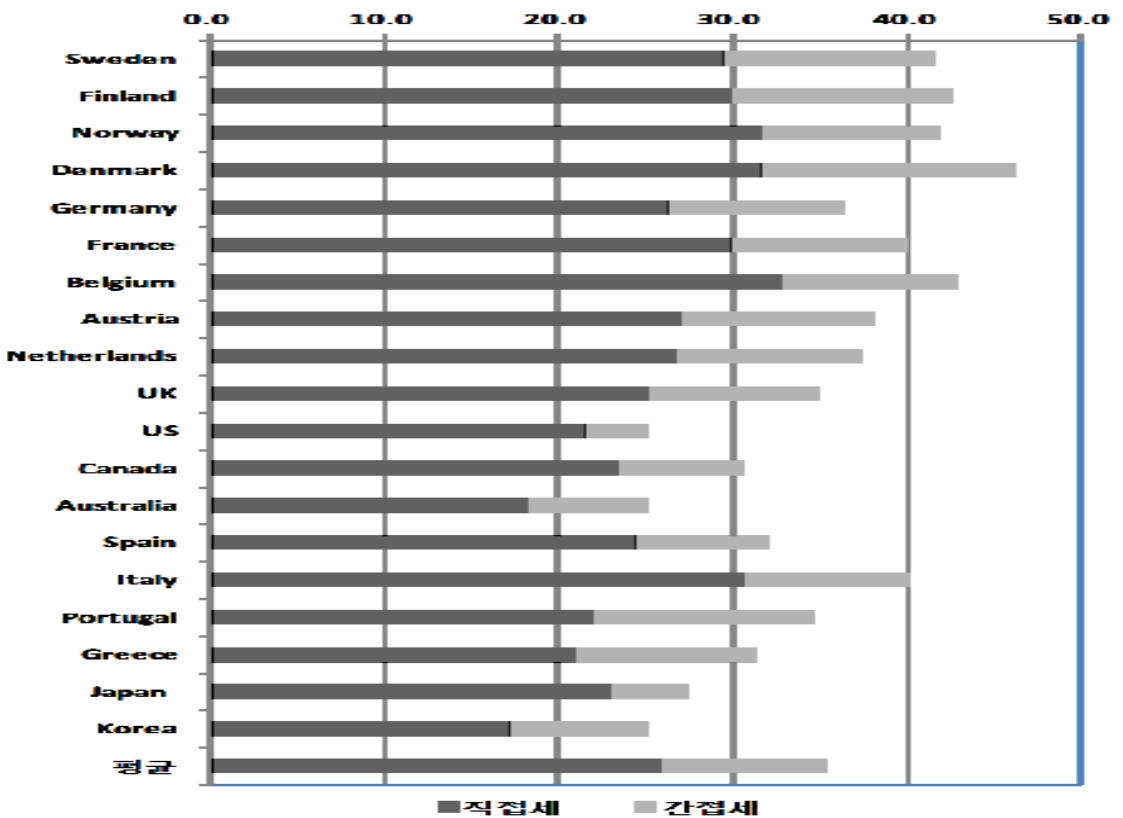
[그림 14] OECD 주요국가의 직접세와 간접세의 비중 비교 : 1980년



[그림 15] OECD 주요국가의 직접세와 간접세의 비중 비교: 1995년

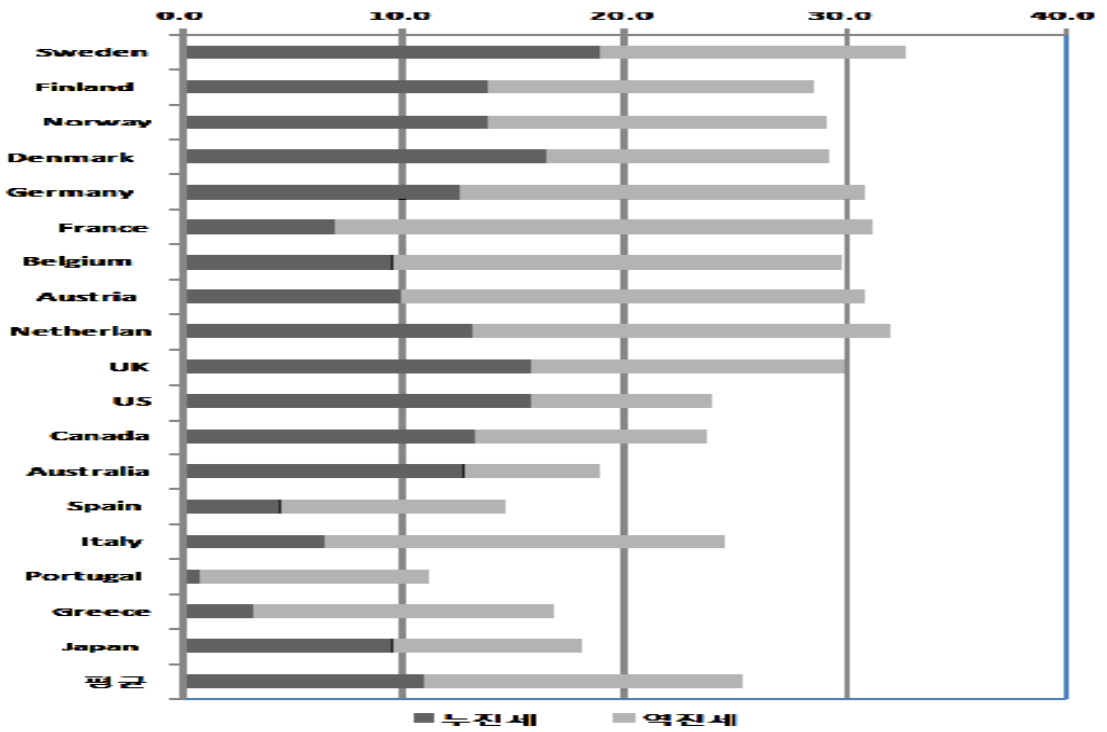


[그림 16] OECD 주요국가의 직접세와 간접세의 비중 비교: 2008년

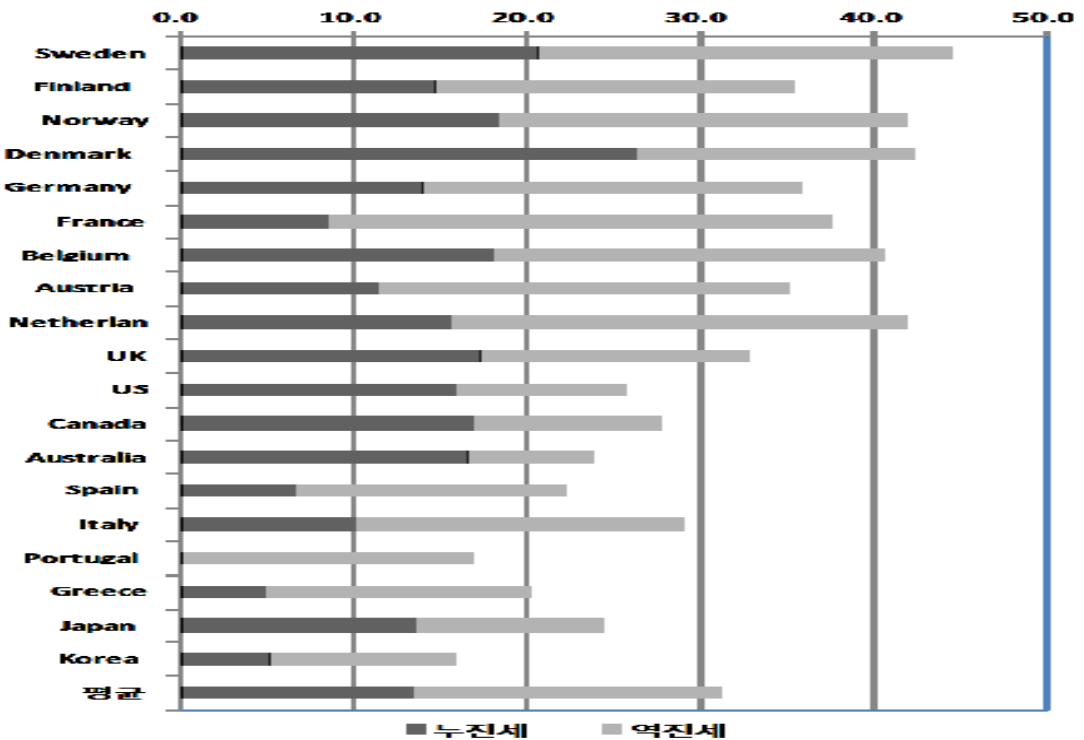


부록 5. OECD 주요국가의 누진세와 역진세 비중 비교(GDP 대비 비중, 자료 : OECD.stat, Revenue Statistics 자료 활용)

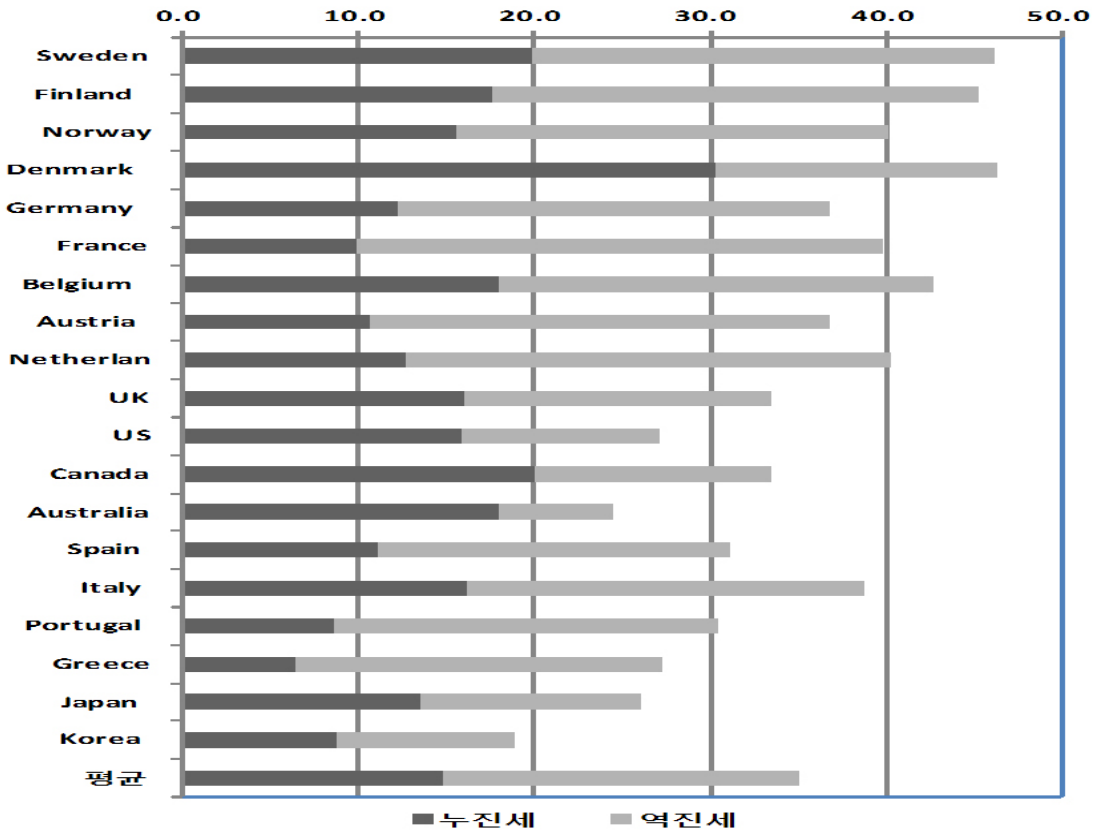
[그림 17] OECD 주요국가의 누진세와 역진세 비중 비교: 1965



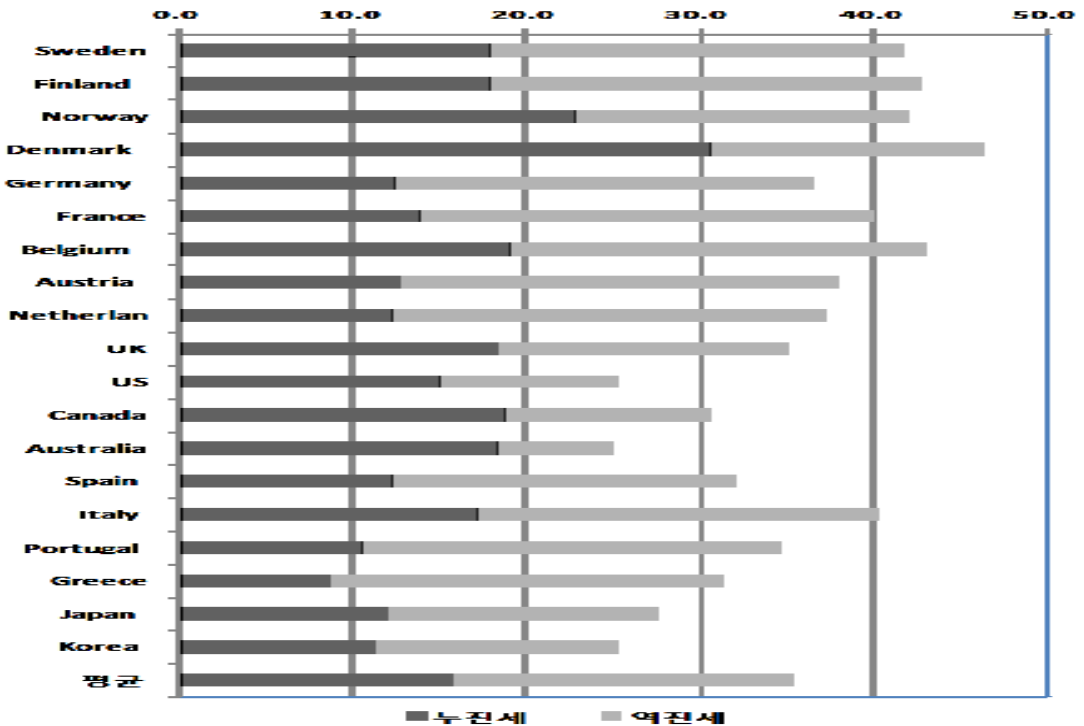
[그림 18] OECD 주요국가의 누진세와 역진세 비중 비교: 1980



[그림 19] OECD 주요국가의 누진세와 역진세 비중 비교: 1995

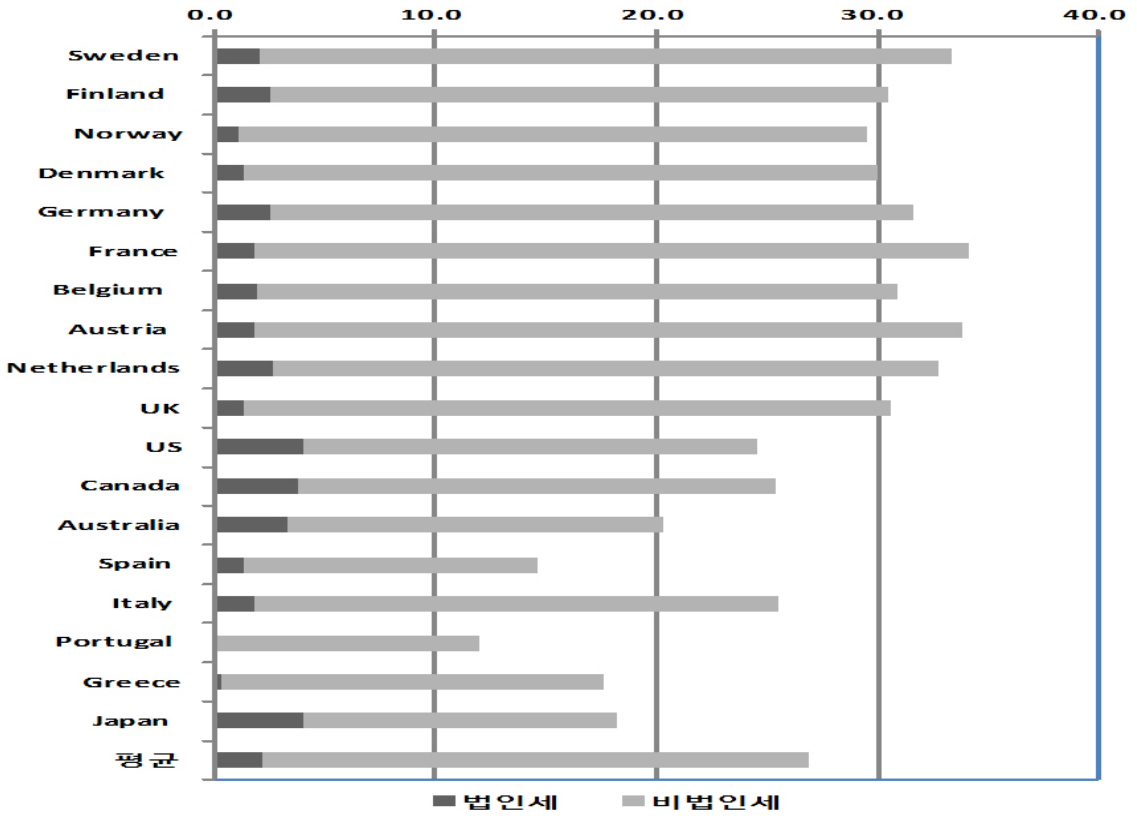


[그림 20] OECD 주요국가의 누진세와 역진세 비중 비교: 2008

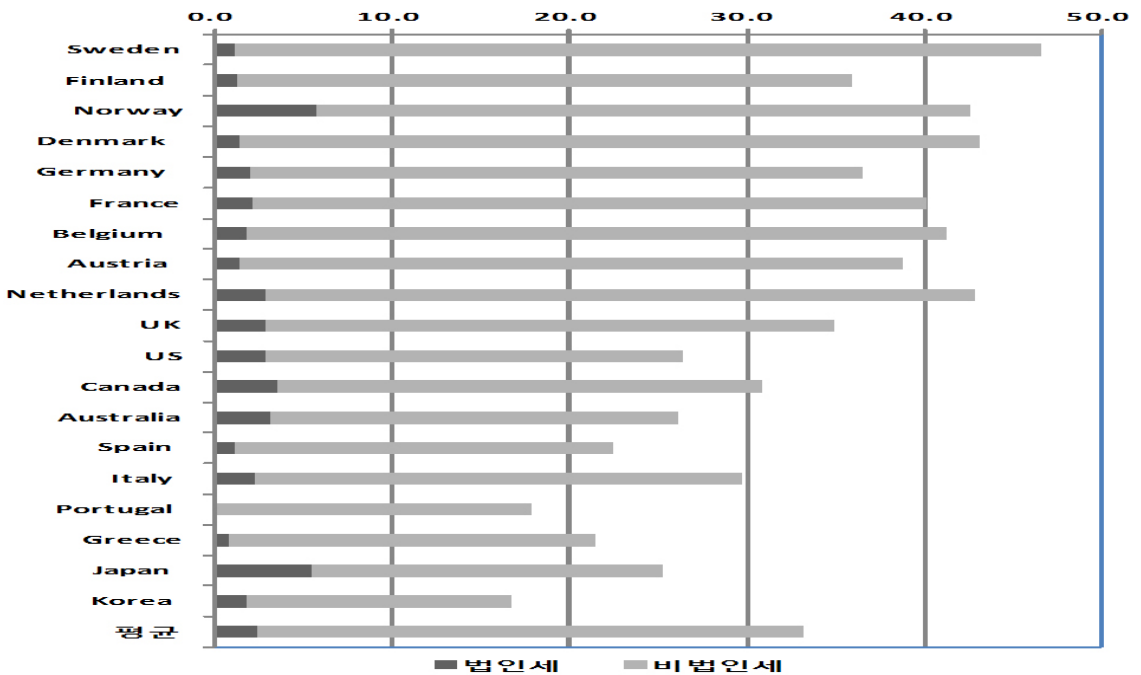


부록 6. OECD 주요국가의 법인세와 비법인세 비중 비교(GDP 대비 비중, 자료 : OECD.stat, Revenue Statistics 자료 활용)

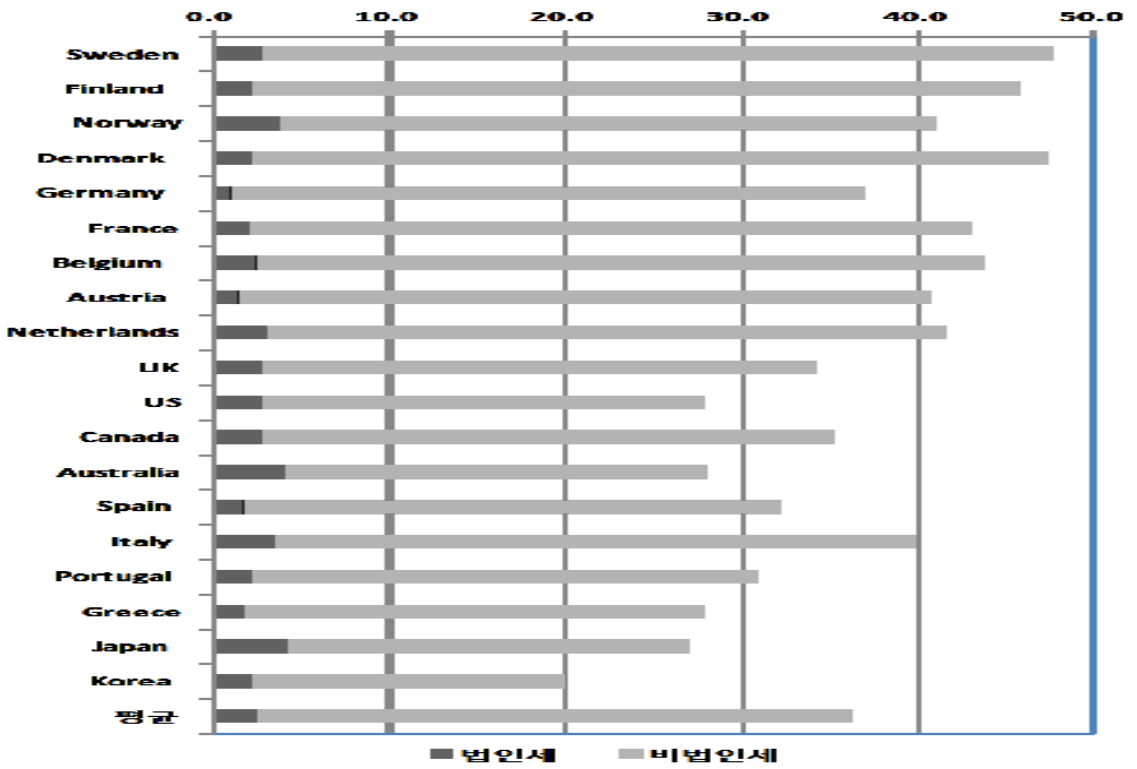
[그림 21] OECD 주요국가의 법인세와 비법인세 비중 비교: 1965



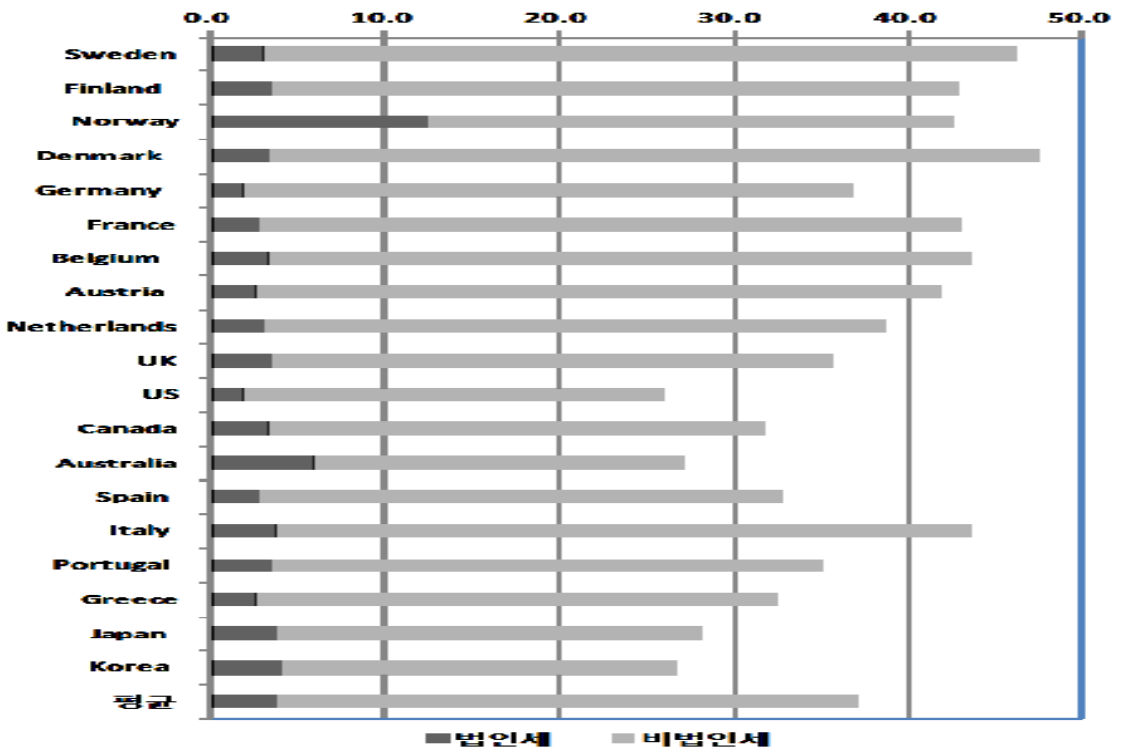
[그림 22] OECD 주요국가의 법인세와 비법인세 비중 비교: 1980



[그림 23] OECD 주요국가의 법인세와 비법인세 비중 비교: 1995



[그림 24] OECD 주요국가의 법인세와 비법인세 비중 비교: 2008



2000년대 이후 소득계층변화에 따른 주거실태변화

천현숙 (국토연구원 연구위원)

I. 서론	27
II. 연구의 틀	27
III. 소득계층 분포 변화	29
IV. 소득계층 이동유형별 주거실태 변화와 전망	33
V. 결론	38

2000년대 이후 소득계층변화에 따른 주거실태변화

천현숙 (국토연구원 연구위원)

I. 서론

우리사회에서 중산층 감소문제는 지속적으로 제기되어온 사회적 이슈의 하나였다. 최근에는 하우스 푸어, 렌트 푸어를 비롯하여 주거와 관련하여 과거의 빈곤과는 다른 양상의 문제들이 나타나고 있다.

자본주의가 심화되면서 사회적 양극화는 점점 더 심화되고 있고 이에 따라 중산층의 감소문제가 지적되고 있다. 계층 간 하향이동은 모든 계층에서 다 발생할 수 있지만 중산층이 저소득층으로 이동하는 경우나 저소득층에서도 최저빈곤층으로 이동하는 경우는 사회적 지원이 필요하다는 점에서 특히 관심을 갖고 살펴보아야 한다.

본 연구의 목적은 소득계층 이동유형중에서도 계층하향이동한 경우 주거의 조정이 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보려는 것이다. 이를 위해 첫 번째 단계에서는 노동패널자료를 활용하여 소득계층간 이동을 하향이동, 동등이동, 상승이동으로 구분하고 각 유형별 이동현황을 살펴본다. 다음으로는 하향이동(중산층->저소득층, 저소득층->빈곤층)한 가구들의 점유형태, 주거사용면적, 주거비부담 등이 어떻게 변화하고 있는지를 살펴본다. 마지막으로 2000-2007년간 소득계층이동 현황을 토대로 2008년 이후의 소득계층 분포를 전망해본다. 소득계층간 이동이 주거수준에 미치는 영향이 있다면 소득계층의 변화 양상을 통해 주거수준의 방향도 예측해볼 수 있을 것이다.

II. 연구의 틀

1) 연구문제

주거실태 분석에 횡단면 자료를 이용할 경우 소득계층의 변화로 인한 주거수준의 변화는 분석할 수가 없다. 따라서 이 연구는 시계열자료가 가능한 노동패널자료를

이용하여 소득계층 변화가 발생한 집단에서 주거의 조정이 어떻게 이루어지는가를 보고자 한다. 특히 소득계층이 하향한 경우, 즉 저소득층에서 빈곤층으로 변화하거나 중산층에서 저소득층이나 빈곤층으로 변화한 경우 주거의 변화가 어떻게 이루어지는지를 살펴보고자 한다.

2) 연구방법

소득계층을 빈곤층, 저소득층, 중산층, 상위층의 4집단으로 구분하여 2000년부터 2007년 사이에 소득계층의 변화를 계층하향, 계층유지, 계층상승으로 구분하였다. 특히 소득계층이 하향한 경우를 세분하여 저소득층에서 빈곤층으로 이동, 중산층에서 저소득층이나 빈곤층으로 이동, 상위층에서 중산층 이하로 이동한 경우로 구분하였다.

3) 분석자료

2000년부터 2008년까지 총 8년간의 노동패널 자료를 활용하였다.²⁾ 노동패널은 매 조사시 지난해의 소득을 응답자에게 묻는 한편, 가구규모나 다른 가구특성에 대한 정보는 조사시점을 기준으로 조사된다. 따라서 가구소득과 가구특성에 관해 수집된 정보의 시점 불일치를 해결하기 위하여 특정 시점의 가구특성자료와 전년도 소득자료를 결합하여 이용하였다³⁾. 3차(2000년)에서 11차(2008년) 모두 답변한 2,790가구를 대상으로 분석하였다.

<표 8> 노동패널 발표시기 및 물가지수 적용

	발표시기	가구특성 기준시기	소득응답 기준시기
노동패널 3차	2000년	2000년	1999년
노동패널 4차	2001년	2001년	2000년
노동패널 5차	2002년	2002년	2001년
노동패널 6차	2003년	2003년	2002년
노동패널 7차	2004년	2004년	2003년
노동패널 8차	2005년	2005년	2004년
노동패널 9차	2006년	2006년	2005년
노동패널 10차	2007년	2007년	2006년
노동패널 11차	2008년	2008년	2007년

2) 노동패널자료가 1999년부터 가능하다. 그러나 공식적인 최저생계비 자료가 발표된 것이 2000년부터이기 때문에 2000년 이후 자료를 이용하였다.

3) 구인회(2002)방법을 적용하였음

소득계층 분류 시 소득은 1인당 소득을 이용하였다. 가구소득과 소비에 따라 계층을 구분함에 있어서 가구전체소득보다는 1인당 소득이 더 적당한 지표로 간주된다(남준우, 2007). 가구전체소득을 1인당 소득으로 전환하는 데 선행연구에서 여러 방식이 이용되고 있다. OECD 균등화지수를 활용하기도 하고 가구원수로 나눈 값을 사용하기도 한다. 선행연구중 남준우(2007), 금재호(2006)연구가 OECD 균등화지수를 활용하고 있다. 이 연구에서는 OECD 가구균등화지수를 활용하였다. 이 방식은 가구원수를 n 이라 할 때 \sqrt{n} 식으로 나타내어지며 균등화지수로 조정된 가구소득의 식은 I_k/\sqrt{n} 이다.⁴⁾

노동패널에서는 가구소득을 근로소득, 금융소득, 부동산소득, 사해보험, 이전소득, 및 기타소득의 항목별로 조사하고 있다. 본 연구에서는 모든 소득을 포함한 총소득을 이용하였다. 공적이전소득이나 보험 등의 소득은 정책지원이 필요한 가구에 지원된 소득으로서 주거소비에 있어서는 유의미한 소득이라고 판단되기 때문이다.

노동패널자료를 활용한 빈곤에 대한 대다수 연구에서는 소득의 과소응답 문제를 지적하고 있으며 이의 해결책으로 소득을 조정하는 방식을 사용하고 있다. 분위별로 소득을 구분할 경우에는 소득 과소응답이 문제가 되지 않지만 빈곤선 이하 가구비율을 추정하는 가구에서는 소득의 조정이 필요하게 된다. 본 연구에서는 전체 가구소득액에 100/80을 곱하여 가구소득을 도시가계조사자료 수준으로 상향조정한 구인회(2002)의 방법을 적용하였다.⁵⁾

III. 소득계층 분포 변화

1) 중산층, 빈곤층 개념

○ 중산층

중산층의 기준은 연구자에 따라 다양한 기준이 활용되고 있으나 가장 일반적인 기준은 중위소득을 기준으로 일정범위를 정하는 방법이다. OECD의 중산층 개념은 상대적인

4) OECD 가구균등화지수는 해당국 가계경제특성과 상관없이 기계적으로 결정되는 한계가 있다(금재호, 2006, p48).

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
OECD지수	1.000	1.414	1.732	2.000	2.236	2.449

5) 홍경준(2004)의 방법은 정부발표 최저생계비가 2000년 소비실태조사자료에서 추정된 중위소득의 38.3~44.7%에 있음을 감안하여 노동패널자료에서 동일한 위치에 있는 소득액을 절대빈곤선으로 활용하고 있다. 구인회는 같은 방법을 사영하여 2000년 노동패널 중위소득의 40% 소득액을 빈곤선으로 활용하고 있다(구인회, 2002). 구인회의 또 다른 연구에서도 같은 방식으로 도출된 2000년 4인 가구 빈곤선이 2000년 정부발표 4인 가구 최저생계비의 75%에 해당하는 것으로 나타났다(구인회, 2005).

기준으로 중위소득의 50~150% 범위로 정의한다. 중위소득의 50% 이하는 저소득층, 50~150%을 중산층, 150% 초과를 상위층으로 분류할 수 있다. 미국 센서스국에서는 가구소득을 기준으로 중위소득의 50~200%를 중산층으로 정의하고 있다. 통계청에서는 중산층의 정의를 OECD와 마찬가지로 소득분배지표(가구 중위소득의 50~150% 이하)를 활용하여 적용하고 있다.

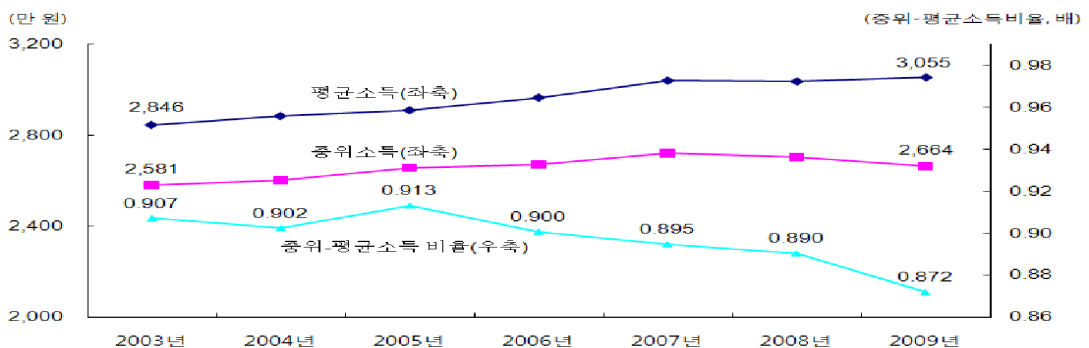
삼성경제연구소(양준호, 2006; 민승규 외, 2006)에서는 중산층을 중위소득의 50~150%에 해당하는 계층으로 정의하고 있다. 남준우(2007)는 중산층을 중위소득의 75~150%로 규정하였고, 석상훈(2008)은 중위소득의 70~150%를 중산층으로 정의하고 있다. 국외 연구에서는 Grabka & Frick(2008)은 70~150%를 중산층으로 분류하고 있다. 본 연구에서는 OECD 기준에 따라 중위소득의 50-150% 범위를 중산층으로 설정하였다.

<표 2> 선행연구의 다양한 중산층 범주구분(소득수준 기준)

연구자	사용자료	중산층 범주
이정우, 이성림(2001)	대우패널, 1993~1998	중위소득의 80~125% 중위소득의 66.7~133.3% 중위소득의 50~150% 중위소득의 50~200%
민승규 외(2006), 양준호(2006)	survey Papers	중위소득의 50~150%
남준우(2007)	노동패널, 1998~2004	중위소득의 75~150%
석상훈(2008)	노동패널, 1998~2005	중위소득의 70~150%
Grabka & Frick (2008)	Socio-Economic Panel, 1984~2006	중위소득의 70~150%
함인희 외(2009)	가계동향조사, 노동패널조사	중위소득의 50~150%
김용기 외(2010)	가계동향조사	중위소득의 50~150%

자료 : '중산층의 추이, 이탈원인과 대책', 경제인문사회연구회· 한국보건사회연구원, 강성진 외(2010)

<그림 1> 2003~2009년 평균-중위소득 비율



주 : 2인 이상 전체 가구

출처 : 한국 중산층의 변화와 경제사회적 결과, 삼성경제연구소, 2010

○ 빈곤층

중산층 개념을 기준으로 하면 중위소득 50% 이하가 저소득층으로 구분된다. 최저생계비를 기준으로 할 경우 저소득층 중에서도 더 형편이 어려운 최저소득층을 구분할 수 있으며 이를 빈곤층으로 구분하기로 한다.

빈곤층 기준은 최저생계비 이하로 정하는 절대빈곤선을 활용하기도 하고 중위소득의 일정비율 이하와 같은 상대빈곤개념을 활용하기도 한다. 기존 연구 중 김교성(2002)은 중위소득의 50% 이하를 기준으로 하고 있고 김교성, 반정호(2004)는 최저생계비 이하를 기준으로 한다. OECD와 월드뱅크에서 제시한 중위소득 1/2, 평균소득의 1/3의 상대적 빈곤선이 사용되기도 한다. 본 연구에서는 조정된 1인당 소득이 최저생계비 이하인 경우를 빈곤층으로 구분하였다. 2011년 기준으로 우리나라 수급가구는 85만 1천 가구(147만명)이고 이는 총가구수의 2.9%에 해당한다.

<표 3> 주요국가의 빈곤선기준

주요기관/ 국가	상대빈곤선 기준
OECD	중위소득의 40%, 50%, 60%
World Bank	개발도상국은 평균소득의 1/3, 선진국은 평균소득의 1/2
영 국	평균소득의 50%
프랑스	중위소득의 50%
일 본	평균소비지출의 68%

<표 4> 선행연구의 빈곤층 기준

연구자	사용자료	가구소득, 1인당소득	빈곤층 범주	빈곤층비율
김교성 (2002)	노동패널	가구소득에 OECD 가구균등화지수 적용	중위소득 1/2 평균소득 1/3	
김교성, 반정호 (2004)	노동패널	가구소득	최저생계비이하	(98-2000) 20.6-15.1%
구인회 (2002)	노동패널	가구소득, 125% 조정	최저생계비 이하(2000년 중위소득 40% 해당소득액에 물가지수 반영)	(97-2002) 17.4-10.2%
김재호 (2006)	노동패널			
남준우 (2007)	노동패널	1인당 소득	하위층 (중위소득 75% 이하)	(98-2004) 34.3- 33.2%

소득계층별 구분 기준을 정리하면 다음과 같다. 소득은 조정된 1인당 가구소득을 활용하며 최저생계비 이하는 빈곤층, 가구소득이 최저생계비이상이면서 가구중위소득의 50% 이하는 저소득층, 가구중위소득 50%에서 150% 이하는 중산층, 중위소득의 150% 초과는 상위층으로 분류한다.

2) 소득계층 분포 변화

이상의 소득계층 구분기준에 따른 연도별 계층 분포는 다음 <표 5>와 같다. 2007년도 중산층 비중은 48.6%, 저소득층 13.6%, 빈곤층 14.5%이다.⁶⁾ 2000-2007년간 변화를 보면 절대빈곤층의 비중은 거의 변화가 없고, 저소득층은 중산층 비중은 5.67% 포인트 증가, 중산층은 2000년 52.1%에서 2007년 48.6%로 3.56% 포인트 감소, 상위층은 2.5% 포인트 감소한 것으로 나타나고 있다. 즉 중산층과 상위층이 감소하는 반면 저소득층과 빈곤층은 증가한 것으로 나타난다.

<표 5> 연도별 소득계층별 분포 변화

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	변화
빈곤층	14.09	10.91	17.33	10.26	8.54	19.17	17.37	14.5	0.41
저소득층	7.92	10.4	7.77	12.91	13.8	12.9	13.19	13.59	5.67
중산층	52.13	53.05	48.25	50.87	50.4	46.23	44.54	48.57	-3.56
상위층	25.85	25.64	26.65	25.96	27.26	21.7	24.9	23.34	-2.51

이상의 연도별 소득계층 분포 자료를 토대로 소득계층간 이동비율을 구한 것이 다음의 <표 6>이다. 2000년부터 2007년간 소득계층이 하향한 비율이 26.9%, 변동없는 비율이 51.64%, 상승한 비율이 21.46%로 하향한 비율이 상승한 비율보다 약간 더 높음을 알 수 있다.

<표 6> 2000~2007년간 소득계층구간별 비율

(단위: %)

2000 \ 2007	빈곤층		저소득		중산층		상위층		계
빈곤층	129	(4.30)	108	(3.92)	136	(4.87)	31	(1.02)	404
저소득층	54	(1.72)	77	(2.33)	86	(2.98)	17	(0.55)	234
중산층	170	(5.6)	194	(6.33)	874	(31.35)	219	(8.11)	1457
상위층	72	(2.89)	30	(1.01)	258	(9.36)	335	(13.66)	695
계	425		409		1354		602		2,790

6) 중위소득 75-150%를 적용한 남준우의 연구에서 2004년 중산층 비중은 40.7%이다

<표 7> 기간별 소득계층별 이동 비율

(단위: %)

	2000-2007	2000 - 2003	2004 - 2007
계층 하향	26.9	20.85	24.88
변화 없음	51.64	57.38	57.89
계층 상승	21.46	21.77	17.23

소득계층 이동유형별 가구주 평균연령을 보면 저소득층이 가구주연령이 많고, 하위 계층으로 이동한 경우가 가구주 연령이 많은 것으로 나타나고 있다. 가구주 연령이 많은 가구가 현재 소득계층보다 더 하위계층으로 이동할 가능성이 높다는 것을 보여준다.

<표 8> 소득계층 변화별 가구주 연령(2000년 기준)

(단위: %)

	빈곤층	저소득	중산층	상류층
빈곤층	65.36	62.05	54.20	47.15
저소득	60.64	56.45	56.35	49.57
중산층	55.18	56.20	49.13	48.29
상류층	50.69	59.74	50.96	48.28

IV. 소득계층이동유형별 주거실태 변화와 전망

1) 분석대상

소득계층이 변동한 경우에 주거조정이 이루어지는 것을 살펴보는 것이 목적이므로 주거이동을 경험한 경우에 한정하여 분석을 하였다. 분석대상인 2,790개 표본 중 2000년에서 2007년 사이에 1회 이상 이사한 가구는 1,417건으로 50.8%에 달하였다. 이사 횟수는 1번부터 6번까지로 나타났다. 이사경험이 있는 가구 1,417건 중 1번 이 사한 경우가 821건으로 57.9%였고 2번이 381건으로 26.9%였다. 연구대상기간 중 주거이동이 여러 번 발생한 경우 이동횟수는 고려하지 않았다. 한편 1인 가구의 주거 이동은 2인 이상 가구와 다른 특성을 보이기 때문에 2인 이상 가구만 대상으로 분석 하였다.)

소득계층이 하향한 경우는 저소득층에서 빈곤층으로 하향한 경우, 중산층이 저소득층 이하로 하향한 경우, 상위층에서 중산층 이하로 하향한 경우를 구분할 수 있다.

7) 이동가구 1,417건 중 1인 가구는 167건으로 11.8%였다.

2) 소득계층 하향유형별 점유형태 변화

소득계층하향유형별로 점유형태 변화를 살펴보면 이동전 자가에서 자가를 유지하거나 차가로 이동한 경우는 뚜렷한 추세가 나타나지 않는다. 이동전 자가집단은 소득계층이 하향해도 자가를 유지하는 비율이 75.1%로 높고 24.9%가 차가로 점유형태를 바꾸고 있다. 이런 추이는 소득계층 하향유형별로 뚜렷한 차이가 없다.

그러나 이동전 차가인 집단은 소득계층 하향에 따라 차이를 보인다. 소득계층 하향 집단 전체에서는 차가-차가를 유지하는 비율이 50.5%이지만 중산층이나 저소득층에서 저소득층 이하로 하향한 경우는 59.5%로 높아진다. 반면 소득계층 하향한 집단 중 차가에서 자가로 이동한 비율은 49.5%이지만 중저소득층에서 하향한 집단은 40.5%로 낮아진다. 즉 이동전 차가집단은 소득계층이 하향할 경우 차가상태를 유지할 가능성이 더 높아지는 것이다.⁸⁾ <표 10>에서 보듯이 2000-2007년간 전반적으로 자가율이 높아진 추세임을 감안하면 소득계층이 하향한 집단의 차가가구 중 계속 차가에 머물러있는 가구 비율이 높다는 점은 이들의 주거상태가 상대적으로 나빠진 것으로 해석할 수 있다.

<표 9> 소득계층이동별 점유형태별 이동

(단위: %)

	(이동전) 자가			이동전 (차가)		
	자가	차가	소계	차가	자가	소계
중·저소득층에서 하향	74.78	25.22	100.0	59.5	40.5	100.0
상위층에서 하향	72.71	27.29	100.0	42.75	57.25	100.0
소득계층 하향 전체가구	73.55	26.45	100.0	50.49	49.51	100.0
주거이동 전체가구	75.06	24.94	100.0	49.65	50.35	100.0

<표 10> 소득계층별 점유형태

(단위: %)

	2000		2007	
	자가	차가	자가	차가
빈곤층	52.26	47.74	54.79	45.21
저소득층	37.35	62.65	50.06	49.94
중산층	41.10	58.90	57.79	42.21
상위층	46.96	53.04	74.25	25.75

8) 저소득층에서- 빈곤층, 중산층에서 저소득층 이하로 세분할 경우 빈도수가 각각 13건, 135건으로 작아지기 때문에 두 가지 유형을 합하여 분석하였다.

3) 소득계층 하향유형별 주거사용면적 변화

분석기간이 2000년에서 2007년까지 비교적 장기이기 때문에 1인당 주거사용면적은 전반적으로 증가하는 것으로 나타난다. 여기서는 소득계층이 하향한 경우를 세분하여 주거사용면적 변화를 자세히 살펴본다. 주거이동을 한 가구 중 1인당 사용면적이 감소한 경우는 24.55%이다. 그러나 중저소득층에서 하향이동한 집단은 사용면적이 감소한 비율이 29.4%로 훨씬 높다.

주거사용면적의 증감이 점유형태 변화와 동시에 일어나는 경우는 면적의 증감을 해석하기가 어려우므로 동일한 점유형태가 유지되는 경우만 한정하여 사용면적의 변화를 살펴보았다.

자가-자가인 경우 소득계층 하향가구중 사용면적이 감소한 경우가 23.42%이지만 중저소득층에서 하향한 경우는 32.12%로 더 높다. 차가-차가인 경우에도 소득계층 하향한 경우 면적이 감소한 경우가 30.79%인 반면 중저소득층에서 하향한 경우는 37.29%로 더 크다. 이를 통해 중저소득층에서 더 하위로 이동한 가구에서 면적이 감소하는 경우가 더 많다는 것을 알 수 있다.

<표 11> 연도별 1인당 평균주거사용면적

(단위: m²)

2000년	2007년
26.63m ²	34.39m ²

<표 12> 소득계층이동별 점유형태별 주거면적 변화

(단위: %)

		면적유지, 감소	면적증가	전체
전체	중산층, 저소득층에서 하향	36.29	63.71	100.0
	상위층에서 하향	27.55	72.45	100.0
	소득계층 하향 전체가구	31.35	68.65	100.0
	주거이동 전체가구	30.08	69.92	100.0
자가-자가	중산층, 저소득층에서 하향	32.12	63.71	100.0
	상위층에서 하향	17.33	72.45	100.0
	소득계층 하향 전체가구	23.42	68.65	100.0
	주거이동 전체가구	23.03	69.92	100.0
차가-차가	중산층, 저소득층에서 하향	37.29	63.71	100.0
	상위층에서 하향	34.00	72.45	100.0
	소득계층 하향 전체가구	35.79	68.65	100.0
	주거이동 전체가구	36.97	69.92	100.0

주: 각 집단의 RIR 변화값은 통계적으로 유의함(부표 1 참조)

4) 소득계층 하향유형별 RIR 변화

분석기간동안 점유형태가 차가-차가인 가구의 RIR 변화를 살펴보았다. 소득계층이 하향한 경우 RIR이 상승한 비율이 69.2%이고 중저소득층에서 소득계층이 하향이동한 경우 RIR이 상승한 비율이 79.37%로 더 높다. 이는 중저소득층에서 하향이동한 집단이 주거이동전에 비해 RIR이 높아지고 주거비부담이 증가하고 있음을 보여준다.

<표 13> 소득계층이동별 RIR 변화

(단위: %)

	RIR 하향	RIR 변화없음	RIR 상승	전체
중저소득층에서 하향	20.63	0	79.37	100.0
상위층에서 하향	46.74	0	53.26	100.0
소득계층 하향 전체가구	30.80	0	69.20	100.0

<표 14> 소득계층이동별 RIR (평균값)

(단위: %)

	2000	2004	2007
중저소득층에서 하향	17.79	33.82	37.64
상위층에서 하향	11.01	11.44	11.30
소득계층 하향 전체가구	15.08	25.59	27.39

주: 각 집단의 RIR 변화값은 통계적으로 유의함(부표 2 참조)

5) 소득계층 분포 전망

2000-2007년간 소득계층 분포 변화를 보면 중산층 감소, 저소득층 증가로 특징된다. 이 중에서 중저소득층에서 계층이 하향이동한 경우 주거변화가 가장 많이 나빠지는 것으로 나타났다. 따라서 2008년 이후 소득계층 분포 변화 전망을 통해 이들의 주거 소비가 어떻게 변화했을지 살펴볼 수 있을 것이다.

2000-2007년간을 보면 전기간에는 중산층 감소, 저소득층 증가로 나타나는데 2005-2007년간에는 예외적으로 중산층이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 소득계층 분포 전망을 위한 마코프 전이확률은 2000-2007년과 2004-2007 두 가지를 활용하였다.

어떤 자료를 사용하더라도 빈곤층과 저소득층은 다소 증가하고 중산층과 상위층은 감소하는 것으로 나타난다. 이런 전망치는 소득수준에 따라 소득계층의 변화만을 고

려한 것이고 글로벌 경기 변화, 부동산가격 하향으로 인한 하우스 푸어의 등장 등과 같은 급격한 사회구조적 변화는 감안하지 않은 것이다. 따라서 최근에 지속되고 있는 경제위기 등의 변화를 감안할 때 소득계층 하향이동율은 분석기간 이후 더 증가했을 것으로 예상할 수 있다.

소득계층이 하향이동한 집단 중에서도 중저소득층에서 저소득, 빈곤층으로 하향이동한 집단의 주거수준이 가장 나빠진다는 위의 분석결과를 적용해보면 결국 2008년 이후 저소득층의 주거수준이 더욱 악화되었을 것이라고 예상된다. 이상의 분석을 통해 소득계층간 주거수준의 차이는 점차 확대되고 있음을 확인할 수 있으며 소득계층 하향이동이 많아질수록 소득계층간 주거수준 차이는 점차 확대될 것임을 예상할 수 있다.

<표 15> 소득계층별 전이확률과 소득계층분포 전망(2000-2007)

		빈곤층	저소득	중산층	상류층
전이 확률	빈곤층	0.305	0.278	0.345	0.072
	저소득	0.227	0.307	0.393	0.073
	중산층	0.109	0.123	0.610	0.158
	상류층	0.107	0.038	0.348	0.507
계층별 분포	2007	14.50	13.59	48.57	23.34
	2015 예측	15.30	15.06	48.09	21.54
변화율	07-15년간	0.8	1.47	-0.48	-1.8

<표 16> 소득계층별 전이확률과 소득계층분포 전망(2004-2007)

		빈곤층	저소득	중산층	상류층
전이 확률	빈곤층	0.396	0.279	0.286	0.040
	저소득	0.222	0.411	0.331	0.035
	중산층	0.099	0.098	0.663	0.140
	상류층	0.113	0.025	0.298	0.564
계층별 분포	2007	14.50	13.59	48.57	23.34
	2015 예측	16.85	15.84	47.55	19.75
변화율	07-15년간	2.35	2.25	-1.02	-3.59

같은 방법을 사용한 선행연구에 의하면 1998-2004년간 중산층이 중산층으로 남아 있을 확률이 65%로 나타나고 있어서 본 연구의 분석결과와 유사하게 나타난다(남준우, 2007). 미국을 분석한 연구에서는 중산층이 1년 후 중산층으로 그대로 잔류할 확률이 86%이다(Duncan et al, 1991). 우리나라가 미국에 비해 소득계층간 이동이 더 역동적이라고 할 수 있다.

2000-2007년간중 소득계층별 변화추이가 지속된다고 가정하고 2015년의 소득계층별 분포를 전망하여 2000년 이후 각 소득계층집단별 구성비의 변화를 살펴보면 다음 <표>와 같다. 빈곤층과 저소득층비율은 증가하는 반면 상위층과 중산층은 감소할 것으로 나타난다. 중산층의 경우 계층이 하향이동하면 저소득층이나 빈곤층으로 이동하게 된다. 따라서 계층별 분포 전망과 소득계층 이동한 집단의 주거수준 악화경향을 연계하여 양극화가 심화되면서 소득계층 하향이동을 하는 집단의 주거수준이 지속적으로 나빠질 것임을 예상할 수 있다.

<표 17> 2000-2015년 소득계층분포 변화 전망(04-07 전이확률 이용)

	빈곤층	저소득	중산층	상류층
2000-2007	0.41	5.67	-3.56	-2.54
2007-2015	2.35	2.25	-1.02	-3.59
2000-2015	2.76	7.92	-4.58	-6.1

V. 결 론

2000-2007년간중 주거이동을 경험한 가구들이 전반적으로는 주거수준이 개선되고 있다. 그러나 소득계층이 하향한 경우에는 상대적으로 주거수준 개선이 가장 미흡하게 나타나고 있다. 특히 중저소득층에서 저소득, 빈곤층으로 이동한 가구들이 다른 집단에 비해서 주거수준이 나빠지는 비율이 상대적으로 가장 높았다.

주거이동전 차가인 집단은 소득계층 하향에 따라 차이를 보인다. 소득계층 하향집단 전체에서는 주거이동 전후에 차가-차가를 유지하는 비율이 50.5%이지만 중저소득층에서 하향한 경우는 59.5%로 높아진다. 즉 소득계층이 하향한 경우 차가상태를 유지하는 비율이 높지만 특히 중저소득층에서 하향한 경우는 차가를 유지할 비율이 더 높게 나타나고 있다.

주거이동 전후 면적변화에 있어서는 자가-자가인 경우 소득계층 하향가구중 면적이 감소한 비율은 23.42%이지만 중저소득층에서 하향한 경우는 32.12%로 면적이 감소하는 비율이 더 높다. 차가-차가인 경우에도 소득계층 하향한 경우 면적감소한 경우가 30.79%인 반면 중저소득층에서 하향한 경우 면적감소한 경우가 37.29%로 더 높다. 즉 중저소득층에서 하위계층으로 이동한 가구에서 면적이 감소하는 경우가 상대적으로

더 많다는 것을 알 수 있다.

분석기간 동안 주거이동 전후에 차가-차가인 가구의 RIR변화에서도 중저소득층에서 하향한 가구가 소득계층 하향가구 전체보다도 RIR이 증가하는 비율이 높았다. 즉 소득계층 하향가구는 소득감소로 인해 RIR이 증가하는 가구가 많지만 특히 중저소득층에서 저소득층 이하로 하향한 가구에서 RIR증가가 뚜렷하게 나타난다.

소득계층이 하향한 경우 주거상태가 나빠지는 것은 당연할 것이다. 그러나 소득계층 하향한 경우에도 중저소득층에서 저소득, 빈곤층으로 하향한 경우에 주거상태가 가장 나빠지고 주거비부담은 증가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 향후 소득계층 양극화가 심화되어 중산층이 감소하고 저소득층과 빈곤층이 증가하는 추세가 계속 진행된다면 주거의 양극화는 더욱 더 심해질 수 있다. 따라서 저소득층에게 직접적인 수혜가 돌아가는 대인지원 정책, 소비자지원정책이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 공급자보조정책은 신규공급량을 증가시켜 그 효과가 주택시장 전체에 미치도록 하는 방식이다. 그러나 소득계층이 하향이동하는 경우, 특히 중저소득층에서 더 아래로 이동하는 사람들은 차가상태를 유지할 가능성이 높기 때문에 이들에게 보다 직접적인 수혜가 되는 소비자지원정책이 필요할 것으로 생각된다. 차가에 거주하는 상당수의 중산층과 저소득층을 위한 정책이 강화되어야 한다.

이상의 분석을 통해 도출된 시사점은 다음 두 가지라고 할 수 있다. 첫째, 지금까지 주거복지정책의 주 대상은 저소득층(주로 5분위 이하에 집중됨)이었으나 중산층이 저소득층으로 하향하지 않도록 하는 정책도 매우 중요하다는 점이다. 저소득층에 비해 지원의 정도에 차등화는 필요하지만 중산층이 하향이동하지 않도록 하는 주거안전망의 구축도 필요하다.

둘째, 주거양극화문제를 완화하기 위해서는 정책대상가구(중산층에서 소득이 감소하여 저소득층으로 하향이동하는 경우도 포함하여)에 대한 직접적 지원을 강화하는 것이 바람직하다는 점이다. 특히 기존의 주거지원정책중에서도 전세자금지원이 강화될 필요가 있고 주거비보조 정책의 도입도 필요하다. 특히 중산층에서 계층하향한 집단의 가구주연령이 50대 중반 이후라는 점에 주목할 필요가 있다. 2012년 현재 민간 부문 평균은퇴연령이 53세라는 것을 감안하면 은퇴이후 소득계층 하향이동이 많이 발생하는 것으로 보인다. 자료 조사시점인 2007년은 베이비부머 대량퇴직이 본격화한 시기는 아니다. 그럼에도 중산층중 가구주연령이 많은 가구가 계층하향이동을 많이 한 것으로 나타난다. 따라서 향후 베이비부머 은퇴가 본격화될 경우 중산층의 소득계층 하향이동은 더욱 강화될 가능성이 있다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다. 소득계층 변동이 있는 가구 중 주거이동을 한 가구가 분석대상이 되기 때문에 이 집단을 다시 소득계층에 따라 세분할 경우 표본수가 작아지는 문제가 있어 세분화된 분석에 한계가 있었다. 소득계층 하향이동집단에서도 저소득층에서 빈곤층으로 이동한 가구와 중산층에서 저소득층 이하로 이동한 가구를 비교해보려고 하였으나 대상가구수가 적어 두 집단을 합해서 분석할 수밖에 없었다. 중산층의 감소와 저소득층 증가에 초점을 두고 있기 때문에 상위층의 하향이동에 대한 부분은 자세한 분석이 이루어지지 못한 점이 이 연구의 한계이다.

<부표 1> 소득계층이동별 점유형태별 주거면적 변화 t검정 결과

(단위: %)

		면적유지, 감소	면적증가	전체
전체	중산층, 저소득층에서 하향	<.0001	<.0001	0.0005
	상위층에서 하향	<.0001	<.0001	0.0001
	소득계층 하향 전체가구	<.0001	<.0001	<.0001
	주거이동 전체가구	<.0001	<.0001	0.0005
자가- 자가	중산층, 저소득층에서 하향	0.0727	<.0001	0.0051
	상위층에서 하향	0.0170	<.0001	0.0012
	소득계층 하향 전체가구	0.0030	<.0001	<.0001
	주거이동 전체가구	<.0001	<.0001	<.0001
차가- 차가	중산층, 저소득층에서 하향	0.0009	<.0001	0.7436
	상위층에서 하향	0.0160	<.0001	0.3200
	소득계층 하향 전체가구	<.0001	<.0001	0.336
	주거이동 전체가구	0.0776	<.0001	0.8402

주거이동 전체가구 대비 각 집단의 면적변화비율에 대한 차이검정

<부표 2> 소득계층이동별 RIR 변화 t검정


(단위: %)

	RIR 하향	RIR 변화없음	RIR 상승
중저소득층에서 하향	0.0272	0.1466	0.1768
상위층에서 하향	0.0022	0.0060	0.4735
소득계층 하향 전체가구	0.0033	0.1275	0.1677

주거이동전체가구 대비 각 집단의 RIR 변화비율에 대한 차이검정

일과 복지 연계

박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)



I. 서론	43
II. 역사의 전개과정 1	45
III. 역사의 전개과정 2	47
IV. 결론에 대신하여	72

일과 복지 연계

박능후 (경기대 사회복지학과 교수)

I. 서론

일, 즉 노동의 일차적 의미는 생활에 필요한 물자를 얻기 위하여 육체적 노력이나 정신적 노력을 들이는 것이다. 고용(雇傭)이란 샅을 받고 남의 일을 해주는 것을 말한다. 노동과 고용의 개념을 구분하지 않고 흔히 혼용해 사용하지만, 명확히 구분하여 사용하기도 한다⁹⁾.

복지의 의미는 다양하다. 일상적으로는 ‘행복한 삶’을 의미하지만 학문적으로는 행복한 삶과 관련된 다양한 영역에서 나름대로 상이하게 정의되고 있다. 여기서는 복지를 행복한 삶의 출발선이 되는 ‘생활에 필요한 최소한의 자원을 보장하는 것’으로 정의하고자 한다.

최소한의 자원을 보장하되, 그 방법이 노동이 아닌 비노동적인 방식을 사용하는 것이 복지의 본질이다. 따라서 복지의 개념을 좀 더 엄밀히 정의한다면 ‘생활에 필요한 최소한의 자원을 비노동적인 방식으로 보장하는 것’으로 정의할 수 있다. 좀 더 세련되게 정의하면 ‘복지란 생활에 필요한 최소한의 자원을 재분배 방식으로 보장하는 것’이다.

이렇게 노동과 복지를 개념정의하면 이 둘은 상호배제적인 영역의 독자적인 인간 활동이 되어 상호간에 결합될 여지가 없어 보인다. 이러한 정의를 따른다고 한다면 “노동은 최상의 복지”라는 주장은 그 자체가 논리적으로 모순된다. 다만 이러한 주장을 “노동은 생활에 필요한 최소한의 자원을 보장하는 최상의 방법”으로 해석한다면 일정 부분 수용 가능할 수 있다.

상호 무관한 혹은 상호배제적 성격의 노동과 복지는 제3의 요소인 ‘기본권보장’에

9) 한 예로 주은선(2009)에 의하면 고용과 노동 모두 삶의 질에 중요한 요소이지만 고용량은 사람을 단위로 하며, 노동량은 노동시간을 단위로 하는 것으로서, 여러 영역에서 두 개념은 구분된다고 설명한다.

의해 결합이 이뤄진다. 기본권 중에서도 생존권이 이 둘의 직접적인 결합매체이다. 생존권은 국민이 인간다운 생활을 누리기 위해 자신의 최저생활유지에 필요한 조건을 국가로 하여금 확보해 주도록 요구할 수 있는 권리이다. 기본권보장의 요구는 정치적 권리이며 이러한 권리는 주권재민의 추상적 철학에서 비롯되어 1인1표제의 보통선거권에 의해 확립된다.

‘최저생활유지에 필요한 조건’은 소득보장 및 의료보장을 비롯하여 사회적 기회회복을 위한 사회적 서비스 보장 등도 포함되지만 가장 핵심적인 요소는 소득보장이다. 생존권보장, 특히 소득보장의 주체가 되는 국가는 국민 개개인이 자신들의 노동에 의해 최소 소득 이상을 확보하도록 강구하는 것이 가장 비용 절약적이고 지속가능한 방법이다. 이러한 구상은 ‘완전고용’의 개념에 의하여 근거를 갖게 되고, 구체적 방법을 찾게 된다.

완전고용이 여의치 않을 경우, 그리고 완전고용이 달성되더라도 노동불가능 계층이 존재함으로 정부는 공적이전소득을 사용하여 최소소득을 보장해 주어야 한다. 공적이전의 원천은 경제적 생산물에 부과된 조세(사회보험료 포함)이다. 생산을 담당하는 경제권력은 노동자를 고용하고, 이들의 노동력을 활용하여 이윤을 추구하며, 생산물의 일부를 조세로 납부한다. 경제권력은 조세납부의 반대급부로 국가공동체가 제공하는 각종 공적서비스를 향유한다. 경제권력은 단순히 국가가 제공하는 서비스를 향유하는데 그치지 않고, 교육과 보건체계 구축 등을 통해 노동력의 보존과 질적 향상에 국가가 적극적으로 나서 줄 것을 요구한다.

정치권력을 가진 다수 대중의 최소소득 보장 요구와 이들의 요구를 충족할 수 있는 물적기반을 제공하는 경제권력이 노동자의 생산성 증대를 요구가 맞물리는 과정에서 복지와 노동이 결합하게 된다.

이 글에서는 역사적으로 노동과 복지가 어떻게 결합되고 그 효과가 어떠하였는지 기본권보장, 특히 기초보장의 관점에서 시대별로 고찰한다. 이를 바탕으로 노동과 복지의 순기능적인 결합방식을 도출하고, 한국에서의 함의를 모색하고자 한다.

II. 역사적 전개과정1

- 기초보장 개념 출현 이전 시기

1. 노동과 복지 결합의 실패 사례- 1795년 스피넘랜드법(Speenhamland Law)

1795년 5월 6일 버크셔(Berkshire)의 판사들은 뉴베리 근처 스피넘랜드에 있는 펠리칸 여관(Pelican Inn)에서 회합을 갖고 노동자들이 받는 임금을 부조하는 의미에서 보조금을 지급해야 한다고 결정하였다. 보조금 수준은 빵가격과 연동하여 지급하되, 근로자들의 임금수준과 무관하게 최소소득이 보장되도록 규정하였다.

보장하고자 한 최소소득은 빵(1갤런 기준)덩어리가 1실링이면 최소소득은 근로자 본인 몫 3실링, 가족 몫으로 1인당 1실링 6펜스로 설정하였다. 빵값이 1펜스 상승할 때 마다 최저생활비는 근로자 몫 3펜스, 가족 몫은 1인당 1펜스씩 증가한다. 이 최저생활비는 가구원이 직접 노동에 의하여 조달하거나 빈민구호 지방세에서 지급되는 수당에 의해 보장되도록 하였다.

일반적으로 스피넘랜드법이라고 불리어지는 이 규정은 “생존의 권리”를 규정한 셈이다. 그러나 이 법은 1834년 신빈민법에 의해 폐지될 때까지 엄청난 부작용을 초래하게 된다. 무엇보다 경쟁적 노동시장이 확립되는 것을 저지하였다. 노동자로서는 임금의 고하에 관계없이 보조금을 합하면 똑같은 가처분소득을 가지게 됨으로 열심히 일하여 고용주를 만족시켜 줄 물질적 이해가 사라졌다. 고용주 측면에서 보면 임금을 낮추어도 근로자는 빈민 구호 지방세에서 지급되는 보조금을 받아 최저소득이 보장됨으로 임금수준에 신경을 쓰지 않게 되었다. 그 결과 노동생산성은 급속히 저하되어 불과 수년 만에 대부분의 노동자들은 구호 대상 극빈자 노동수준으로 침몰하였다.

만약 임금수준의 하락을 막는 사회적 기제가 있었다면(최저임금제, 혹은 노동자의 단체교섭권) 스피넘랜드법은 다른 결과를 초래하였을 것으로 Polanyi는 평가하고 있다(Polanyi, 홍기빈 역, 2009). 그러나 이 당시는 단결금지법(1799년)이 제정되어 노동자들의 단체행동은 불가능한 상황이었고, 최저임금제에 대한 개념도 나타나지 않은 시기이다. 그 결과 근로자의 생산성은 형편없이 떨어지고, 그들의 생활수준도 최저생활 수준으로 하락하는 폐해가 발생하였다.

2. 노동과 복지의 배제적 결합 - 1834년 신빈민법

스피넘랜드법에 의한 구빈은 많은 비용을 초래하였다. 구빈세가 재산을 중심으로 부과되었던 까닭에 산업자본가보다 토지나 가옥을 가진 재산소유자에게 부담을 가중시켰다. Malthus는 구빈제도가 인구증가의 원인이 되어 사회적 부담을 가중시키고 있다고 주장하였다. Ricardo 역시 임금으로 지급될 수 있는 사회적 기금은 한정되어 있는데 그 중에 많은 부분이 빈곤구제에 지출되면 임금으로 지급될 수 있는 몫이 적어져서 결국 경제력이 있는 근로자도 궁핍해진다는 임금기금설(wage fund theory)을 주장하였다.

이러한 배경 하에서 등장한 1834년 신빈민법은 노동능력이 있는 자들의 빈곤에 대한 원외구제를 중단하고, 노동능력이 없거나 노동의 대가로는 생계유지가 불가능한 상태에 대해서만 지원을 제공하였다. 즉, 복지와 노동은 공존할 수 없는 배제적 관계로 상태가 규정지어진 것이다. 여기서 노동불능자에 대한 복지지원은 열등처우원칙(less eligibility principle)이 적용되었다. 즉, 국가에 의한 구제수준은 최하층에 속하는 독립노동자의 생활수준보다 낮게 유지되어야 한다는 원칙이다. 노동능력이 있는 요구호 대상자는 강제노역장인 작업장(workhouse)에 수용되어 엄격하게 관리되었다.

근로능력이 있는 자는 자신의 노동에 의해 생계를 유지하여야 하고, 이를 거부하면 강제노역장에 수용되어 최소한의 구호품을 받을 것을 규정한 신빈민법은 자유주의 사상이 만들어낸 빈곤구제체계이다. 문제는 이 당시 노동시장의 임금수준이 근로자 가구의 최저생활을 담보할 수 없을 정도로 낮았다는 점이다. 많은 수의 현업근로자들도 낮은 임금으로 인해 최저생활이 보장되지 않는 상황에서 이들보다 더 낮은 수준의 구호를 받은 작업장의 빈민들의 생활은 참혹하였다. 당연한 결과로 사회적 동요가 일어나면서 사회개혁을 요구하는 주장이 확산되었다.

신빈민법 체계하에서 복지와 노동의 관계는 상호배제적이다. 즉, 노동이 가능한 자에 대해서는 비록 그들의 생활이 어렵더라도 복지급여는 주어지지 않는다. 복지급여는 근로능력이 없는 자에 한하며, 그 수준 또한 최저근로계층의 임금보다 더 낮다. 근로능력이 있는 자가 국가로부터 받는 급여는 복지급여가 아니라 강제노역의 대가이다.

III. 역사적 전개과정 2

- 기초보장개념에 바탕을 둔 노동과 복지의 결합¹⁰⁾

1. 웹(Webb)부부의 초기개념: 현업 근로자 보호를 위한 기초보장

기초보장이란 개념을 처음으로 착안한 웹부부는 시간의 흐름에 따라 이 용어를 변화·발전시켜 왔으며, 이를 初期와 後期로 나눌 수 있다. 1897년 저서 『産業民主論』에서 처음으로 기초보장을 사용한 웹부부는 애초에 빈곤계층을 양산하는 착취산업의 문제를 해결하기 위한 방안으로서 이를 제안하였다(박광준, 1990:259~260). 여기서 기초보장이란 ‘노동자로 하여금 생산자, 그리고 시민으로서의 실력을 가진 상태로 유지시키는 것에 필요한 최저한도의 생활수준’이라는 의미였다. 즉, 기초보장의 초기 의미는 현직 근로자들이 누려야 할 최소한의 생활수준이었으며, 고용조건을 개선하고, 연소자의 고용을 규제하여 착취산업을 종식시키는데 주된 목적이 있었던 것이다.

웹부부에 의해 제시된 초기 기초보장의 개념을 제대로 파악하기 위해서 몇 가지 주의를 기울여야 할 점이 있다. 첫째, 이들이 기초보장을 처음으로 제시한 19세기말의 사회경제적 여건이다. 세기말의 사회경제적 여건은 노인, 아동 등 노동능력이 없는 취약계층은 물론이고 현직으로 노동에 종사하고 있는 노동자들조차 상당수가 생활에 필요한 최저한의 물질적 여건을 확보하지 못한 채 빈곤과 질병에 시달리고 있던 상황이다. 이 당시의 시대상은 ‘공장에서 일하는 소년들에게 주어지는 잔인한 대우, 질병, 비참함, 기형 등과 소년들의 부모들에게서 나타나는 빈곤, 도덕적 타락’ 등으로 묘사되고 있으며, 특히 공장도시는 일반인을 위한 상수도와 하수도, 전기나 공원 등 사회적 기반시설이 절대적으로 결핍되어 있었다(Wilensky & Lebeaux, 장인협 역, 1980:3). 세기말에서 20세기초에 걸쳐 열악한 노동여건과 불평등한 사회분배상태는 전유럽적인 공통된 현상이었으며, 노동쟁의와 노동자파업이 유럽을 뒤덮고 있었다(Tipton & Aldrich, 1987:83). 즉, 이 시대는 기업주들이 월등한 자본력을 바탕으로 근로자들을 억압하는 상황으로서, 기업주와 현업 근로자간의 갈등이 사회의 주된 갈등구조였던 것이다. 이런 시대적 상황 속에서 웹부부가 주장한 기초보장의 개념은 일을 하고 있는 저소득 근로계층 보호에 중심이 있었던 것이며 일을 하지 않는 장애인, 노령 등 취약계층은 염두에 두지 않고 있었다.

10) 여기에 수록된 III장은 박능후, 2000. “기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의”, 보건사회연구 제20권 제2호. pp. 3~ 49의 글을 일부 수정하여 담은 글이다.

둘째, 최저생활을 보장하는 방법으로서 웹부부는 국가가 직접 개입하는 公共扶助 방식보다 근로자의 임금상승 등 勤勞條件의 개선에 더 중점을 두고 있었다는 점이다. 다시 말해 1890년대 기초보장이 착안될 당시 최저생활을 보장하는 주체는 국가가 아니라 일반 근로자를 고용하는 기업주이며, 국가는 고용계약상의 최소요건을 법으로 규제함으로써 근로자와 이들의 가족이 고용주에 의해 최저생활을 제공받는 방법을 채택한 것이다. 따라서 웹부부의 기초보장은 국가와 국민간의 직접적인 권리의무 관계를 설정하지 않고 국가가 私的契約關係를 통제하는 방식으로 근로자를 보호하고자 한 것이다. 그 결과 근로능력을 가지지 못한 취약계층이나, 실업으로 장기간 일을 하지 못하는 계층은 이들이 비록 생활상의 어려움은 더 큼에도 불구하고 국가로부터 적절한 보호를 받지 못하고 종전부터 내려오던 救貧法, 정확히는 1834년에 개정된 新救貧法에 의해 최소한의 극악한 보호를 받아야만 했다.

셋째, 웹부부가 제시한 기초보장의 초기 개념은 열악한 노동조건으로부터 노동자를 보호하는 것보다 근로자의 육체적·정신적 자질을 높여 생산성을 제고함으로써 ‘국민적 효율’을 향상시킬 수 있다는 명분을 더 내세우고 있다는 점이다(一圓光彌, 1972. 재인용; 박광준, 1990:260). 즉, 一圓光彌는 웹부부가 빈곤한 근로계층에 대해 기초보장을 제공하여야 하는 논거를 근로계층 자체의 인권확보 차원이 아니라 생산성 증대를 통한 사회적 기여에서 찾고 있다고 분석하였다. 一圓光彌의 이러한 주장이 어느 정도 타당한 것이라면 웹부부의 초기 기초보장개념은 아직 ‘生存權’ 차원에 이르지 못했음을 알 수 있다.

이 시기에 노동에서 벗어나 있는 자에 대한 재분배기제를 통한 최저생활보장이란 의미에서의 복지개념은 아직 등장하지 않는다. 복지개념이 등장하지 않은 상태인 만큼 복지와 노동은 아무런 연관을 맺지 않고 있다.

2. 웹부부의 후기 개념: 근로경력이 있는 취약계층을 위한 기초보장

웹부부는 1911년 저술에서 1897년의 개념과는 변화된 기초보장의 개념을 제시하고 있다(Webb, 1911. 재인용; 박광준, 1990:260). 이 논문에서 웹부부는 기초보장대상을 현업 근로자와 근로 경력이 있는 취약계층으로 확대하고, 보장영역을 최저임금제¹¹⁾,

11) 세계 최초로 1894년 뉴질랜드에서 최저임금제가 입법되었다. 영국에서 임금을 강제적으로 조정할 수 있는 입법에는 1909년의 임금위원회법(Trade Boards Act 1909)이다. (최저임금위원회, 주요국가의 최저임금제도, 2010).

8시간 노동제, 실업방지, 아동양육, 주거, 의료 등 6개 분야로 확대, 제시하였다. 또한 웹부부는 이 논문에서 최저생활보장에 필요한 비용을 국가가 전액 부담하는 공공부조 방식을 주장하였다. 이를 두고 웹부부의 기초보장은 '비로소 국민적 효율증대라는 초기 개념에서 벗어나 취약계층의 생존권 보장이라는 고유한 목적을 가지게 된 것'(一圓光彌, 1972. 재인용; 박광준, 1990:260)으로 평가되고 있다.

기초보장에 대한 웹부부의 後期 개념은 몇 가지 유념할 사항이 있다. 첫째, 기초보장의 대상자를 현업 근로자는 물론 勤勞經歷이 있는 취약계층까지 포괄하고 있다는 점이다. 즉, 웹부부(1948)는 “기초보장을 확보하는 의미는 젊은 시절에는 충분한 영양과 훈련, 일하는 시기에는 생활임금, 질병시에는 의료, 신체장애자 혹은 노령자가 되었을 때에는 적절한 생활이 보장되는 것”이라고 주장하였다. 이처럼 웹부부는 현업에 종사하고 있는 근로자 외에 이들이 은퇴하거나 傷害를 당하여 소득활동을 할 수 없을 경우에도 국가가 기초보장을 제공하여야 한다고 주장한 것이다. 여기서 유념할 것은 웹부부가 아동, 선천성 장애인 등 근로활동이 없었던 일반 취약계층에 대해서는 기초보장을 제공할 것을 명확하게 주장하고 있지는 않다는 점이다. 이처럼 기초보장의 대상자를 근로 경력이 있는 취약계층으로 확대하게 된 사회적 배경은 이 시기가 제1차 세계대전이 발발하기 수년 전으로서 이른바 제2차 産業革命의 성공적인 진행으로 영국은 유럽의 어떤 나라보다도 경제여건이 양호하였으며, 특히 근로자들의 생활이 현저히 향상되어 있었다는 점이다. 이 당시 대부분의 유럽 근로자들이 열악한 근로여건에 놓여 있었으나 영국의 노동자들은 상대적으로 나은 임금, 주택, 근로시간 등의 혜택을 누리고 있었다(Tipton & Aldrich, 1987:80). 이와 더불어 영국에서는 급격한 해외이민으로 잠재적인 근로인구가 감소하고 있었고, 산업에 따라서는 노동력 부족으로 임금이 상승하는 사례가 발생하고 있었다(Tipton & Aldrich, 1987:18). 웹부부가 기초보장을 최초로 주장한 1897년에 비해 1911년의 사회적 여건은 노동자들에게 훨씬 유리한 상황이었다. 자본과 노동의 대립구조에서 다소 나아진 노동시장여건을 바탕으로 웹부부는 현업 근로자 외에 현업에서 물러난 은퇴근로자, 상해근로자에 대해서도 국가가 기초보장을 제공할 것을 주장하였던 것이다.

둘째, 웹부부의 후기 기초보장 개념은 국가에 의한 취약계층 보호를 강조함으로써 기초보장에 생존권적 의미를 부여하게 되었다는 점이다. 그러나 웹부부의 기초보장 개념은 여전히 온전한 권리가 아닌 條件附 權利概念에 입각해 있음이 아울러 지적되

어야 할 것이다. 즉, 웹부부는 수급자의 도덕성을 중시하고, 수급자 스스로가 빈곤방지를 위해 주체적으로 노력할 것을 조건으로 급여가 주어지는 조건부수급제의 공공부조제도를 주장하였다(大澤眞理, 1987, 재인용; 박광준, 1990:263). 따라서 웹부부의 기초보장은 온전한 법적 권리에 이르지 못하고 조건부 권리성을 부여하는 데 그쳤던 것이다.

셋째, 웹부부는 기초보장을 확보하는 방법으로서 조건부급여의 공공부조방식을 고집하고, 강제적 사회보험방식의 도입을 반대하였는데 반대 이유가 보험급여는 無條件적으로 주어지는 것이므로 취약계층에 대한 社會的 統制가 불가능하기 때문이라고 주장(박광준, 1990:272)하였다는 점이다. 웹부부는 20세기 초기 열악한 사회환경 속에서 취약계층 보호를 강조한 사회개혁가로 오늘날 인식되고 있다. 이러한 웹부부가 국가에 의한 최저생활보장이 수급자들의 도덕적 해이를 유발할 것을 우려하여 근로능력이 있는 실업계층에 대해서 직업훈련 履修를 전제로 급여가 주어질 것을 주장하였으며, 동일한 논리로 웹부부는 무작출의 노령연금제 도입을 반대하였다는 사실은 주목할 가치가 있다. 기존의 사회적 인식이 실업의 원인을 실업자 개인의 부족한 성품에서 찾던 것과는 달리 웹부부는 개인의 품성과 관계없이 실직에 처하게 된다는 점을 주장하여 시대를 앞서가는 식견을 가지고 있었으나, 실업을 벗어나기 위해서 실직자 개인의 노력과 도덕적 의무를 강조하였다는 점에서는 그 당시까지 여전히 유효하던 구빈법적 사고의 흔적이 남아 있음을 발견할 수 있다.

넷째, 보험방식을 거부하고 조건부급여의 공공부조방식을 최저생활보장의 수단으로 내세운 웹부부의 주장은 정치적으로 지지를 받지 못하여 구체화되지 못하고 사장되어 버렸다는 점이다. 웹부부가 주도하던 페비안사회주의에 우호적이었던 자유당내에서도 공공부조에 의한 최저생활보장방식은 지지를 받지 못하였고(박광준, 1990:274~275), 그 결과 웹부부의 제안은 실효성 있는 대책으로 구체화되지 못하였다. 공공부조의 재원은 전액 중앙정부나 지방정부에 의하여 조달되는 것이므로 국가의 과도한 부담을 우려한 自由黨은 웹부부의 제안을 받아들이지 않았던 것이다. 자유주의적 사고가 지배하던 당시 정치적 상황에서 수급자의 기여금을 재원으로 활용할 수 있는 보험방식을 거부하고, 비록 조건부수급이기는 하나 국가부담이 증대하는 공공부조방식을 최저생활보장의 방법으로 내세운 웹부부의 주장은 정치적 지지를 확보하기 어려웠음을 쉽게 유추할 수 있다. 그 결과 기초보장 개념은 웹부부 이후 1942년 Beveridge

보고서가 제출될 때까지 누구의 입에도 오르지 않는(박광준, 1990:283) 결과를 가져왔다.

이러한 한계점에도 불구하고 기초보장에 대한 웹부부의 후기 개념은 의의가 크다. 무엇보다도 최저생활의 보장대상자를 근로 경력이 있는 취약계층으로 확대하였다는 점과 비록 조건부 수급을 방법으로 채택하였으나, 공공부조에 의한 기초보장을 강조하였다는 점, 그리고 기초보장에 생존권적 의미를 부여하였다는 점 등은 기초보장제도의 발달과정에서 중요한 의미를 지닌다.

현업근로자에 대해서는 근로조건 개선을 통하여, 근로경력을 가진 취약계층에 대해서는 공공부조방식에 의해 기초보장을 달성할 것을 주장한 이 시기에 노동은 미래의 복지급여 수급권을 확보하는 요건 중의 하나로서 연계를 맺게 된다.

3. 전후 베버리지 시대: 전국민에 대한 기초보장 - 완전고용과 사회보험 중시

戰後 복지국가 융성의 이념적 초석이 되었던 베버리지 보고서(1942)는 제2차 세계대전을 치루는 가운데 나온 것이다. 이보다 앞서 제2차 대전을 수행하던 연합국의 지도자들은 국민들의 전쟁수행의지를 유지하기 위해서는 전쟁을 승리로 끝내고 나면 종전 후의 생활은 1930년대의 어려웠던 시기에 비해 월등히 나아질 것이라는 확신을 국민들에게 심어주는 것이 중요하다고 인식하고 있었다(Gordon, 1988:1). 그 결과 나온 것이 1941년 루즈벨트 대통령의 '4대 자유'(언론의 자유, 종교의 자유, 궁핍으로부터의 자유, 공포로부터의 자유) 선언이며, 동일한 맥락에서 나온 것이 전국민에 대한 노동조건의 향상, 경제적 번영, 사회보장을 선언한 루즈벨트와 처칠의 1941년 대서양 헌장이다.

베버리지 보고서는 이러한 지도자들의 의도를 좇아 종전 이후 국가재건 프로그램의 일환으로 작성된 것인데 베버리지는 국가재건을 위해서 극복해야 할 5대 악-빈곤, 질병, 무지, 불결, 나태-을 제시하고 이 중에서 빈곤을 극복하는 데 보고서의 초점을 두었다. 빈곤의 원인을 실업·은퇴·상해 등으로 인한 소득의 중단과 상실 그리고 소득은 있으나 가족수가 과도한 것에 있다고 파악한 베버리지는 전국민에게 국가책임에 의한 기초보장의 제공을 빈곤극복의 방안으로 제시하였다. 이로 인해 웹부부 이후 세인의 관심에서 사라져간 기초보장은 재차 논의의 대상으로 부각되는 계기가 되었다.

베버리지에 있어서 기초보장의 일차적 의미는 '모든 일상적 경우의 생존에 필요한 최소소득을 제공하는 것(Beveridge, 1942:122)'이다. 그리고 베버리지는 기초보장이 단

순한 최소소득보장만으로도 가능해지기 위해서 충족되어야 할 세 가지 전제조건을 제시하고 있다. 즉, 16세 미만 아동을 가진 가정에 대한 아동수당 지급, 포괄적인 의료 및 재활서비스 제공, 완전고용의 유지가 그 내용이다. 따라서 베버리지에 있어서 기초보장이란 완전고용이 실현되고, 의료욕구에 대한 포괄적인 현물급여 제공 및 가족수당이 지급되고 있는 상태에서 일상생활에 필요한 최저생계수준의 소득을 보장하는 것을 의미한다.

기초보장을 위한 베버리지 주장은 다음과 같이 매우 논리적으로 짜여진 구조를 가지고 있다. 먼저 베버리지는 완전고용을 전제함으로써 일을 할 수 있는 능력과 의사를 가진 자는 모두 취업되어 있다고 본다. 상해를 당하여 근로능력이 일시 중지된 자에게는 재활서비스를 제공하여 취업으로 유도한다. 아울러 가족의 건강상태에 따라 욕구의 정도가 달라지는 의료욕구는 전국민에 대한 포괄적인 의료서비스체제가 정비되어 있다고 가정함으로써 의료수요차이에 의한 가구별 기초생계비의 차이는 무시될 수 있다. 마지막으로 가족수의 차이에 따른 가구별 최저생계비의 변이를 보정하기 위해서 가족수당제의 실시를 전제하고 있다¹²⁾. 이러한 조건이 충족되는 전제하에 베버리지는 정액각출·정액급여의 사회보험방식으로 최저생계수준의 소득을 보장하는 방법을 제시하였다. 기여금의 일부는 국가가 부담하지만 기본적으로는 가입자들의 기여금을 주된 재원으로 하는 사회보험제도가 최저생계비 수준의 정액급여를 제공함으로써 전국민에 대한 기초보장은 자연스럽게 달성될 것으로 생각한 것이다.

이상의 베버리지식 기초보장개념과 이를 달성하는 방법은 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 전쟁기간 중에 형성된 평등정신(the wartime spirit of equality)을 반영(원석조, 1999:145)하여 국가에 의한 기초보장의 대상자를 현직 근로자뿐만 아니라 전국민으로 확대하는 보편주의를 추구하고 있다는 점이다(Beveridge, 1942:122~124). 다시 말해, 이 시기의 가장 중요한 갈등구조는 자본가와 노동자간의 갈등이 아니라 국가총력전을 거치면서 확인된 이념을 달리하는 국가간의 갈등이었던 것이다. 따라서 영국 내에서는 국가를 중심으로 자본가와 근로자 나아가 일반 국민을 하나로 묶는 것이 필요하였으며, 이에 대한 국민적인 동의가 확보될 수 있었던 것이다. 특히 자본가의 입장에서는 1917년 러시아 공산혁명 이후 전세계적으로 확산된 평등이데올로기의

12) 수당제도(allowance)는 기여금 납부를 전제하지 않는 점에서 사회보험과 다르며, 자산조사를 행하지 않는 점에서 공공부조와도 다른 제도이다. 연령, 가족수 등 인구학적인 요건만을 기준으로 급여가 지급되는 수당제도는 소득재분배와 빈곤완화의 유효한 수단으로 활용될 수 있다.

확산에 대해 어떤 형태로든 대응하는 것이 필요하였던 것이다. 요컨대 베버리지 보고서는 멀리는 이웃나라에서 전개된 공산주의 혁명과 이후의 평등이데올로기의 확산, 가까이서 제2차 세계대전을 치루면서 형성된 국민적 평등정신이라는 강력한 에너지를 바탕으로 전국민에 대한 기초보장을 주장할 수 있었던 것이다. 20세기 초 공공부조 방식에 의해 최저생활을 보장해 줄 것을 주장한 웹부부의 제안은 사회적으로 별다른 호응을 받지 못했던 것에 비해 베버리지의 전국민 기초보장제안은 전쟁에 지친 국민들로부터 절대적 지지를 받았으며, 구체적 정책으로 실현되었다는 점이 중요하다. 여기서 전국민에 대한 기초보장이 가능해지기 위해서는 공동체 구성원들간에 형성된 강력한 유대감이 매우 중요한 기능을 담당함을 알 수 있다.

둘째, 베버리지 보고서는 기초보장의 대상을 전국민으로 확대하고 있기는 하나, 근로능력이 있는 자는 스스로 취업을 통해 자립을 추구한다고 전제함으로써 근로능력이 있는 취약계층에 대해서는 기초보장을 제공할 의도가 없었다는 점이다. 즉, 완전고용과 원활한 재활사업을 전제함으로써 근로능력이 있는 자는 모두 취업한다는 가정하에 베버리지는 국가에 의한 기초보장의 주된 대상자를 결국 근로능력이 없는 일반 취약계층으로 한정하고 있는 것이다. 이 것은 웹부부의 後期 기초보장 개념에 비해서 대상이 한층 확대된 것이나 여전히 일반 국민 전체를 대상으로 삼고 있지 않는 제한적인 개념에 머물고 있는 것이다. 다시 말해 전시에 형성된 평등정신도 현업 근로자, 근로경력이 있는 취약계층, 근로능력이 없는 취약계층까지만 기초보장의 대상으로 아우르고, 근로능력이 있는 취약계층 즉, 실업자는 기초보장의 대상으로 고려하고 있지 않았던 것이다. 그러나 이것은 어디까지나 원리적인 측면의 해석이며 현실적으로는 실업자도 존재하였고, 이들에 대해서는 공공부조가 행하여졌다.

셋째, 베버리지의 기초보장개념은 공공부조에 의한 수급권을 생존권으로 인정하되, 국가의 의무를 추상적으로 규정하는 수준에 그치고 개인의 적극적 청구권을 인정하지는 않았다는 점이다. 영국에서 공공부조 수급권이 개인의 국가에 대한 적극적인 권리로 인정된 것은 1966년의 보충급여법에 제정되면서이다(Rainwater & Schwartz, 1986:185). 따라서 전후 1950년대 영국에서 비록 국민적인 지지 속에 사회보장제도가 확대 실시 되었지만 빈곤한 계층이 빈곤탈피를 위해 국가에 대하여 직접적으로 급여를 요구할 수 있는 법적 권리는 없었던 것이다.

넷째, 베버리지의 기초보장 개념은 양면성을 가진다는 점이다. 빈곤계층에 대해서는

국가가 최소생활을 보장해 준다는 적극적인 측면이 있지만, 중산층 이상의 부유층에 대해서는 최소수준 이상의 생활은 자신들이 스스로 설계하고 책임져야 한다는 소극적인 측면을 가지고 있는 것이다. 즉, 국민복지 증진을 위해 국가개입을 확대하되, 최소화하여야 한다는 자유주의적 이념을 깔고 있는 것이다(한혜경, 1990:19). 이는 동 보고서에 나타나는 다음과 같은 구절에 의해 분명하게 드러난다.

“사회보장¹³⁾은 국가와 개인의 협력을 통해 구현되어야 한다. 국가는 기초보장을 설정함에 있어서, 더 높은 수준의 생활보장을 위한 개인과 가족의 자발적 노력의 여지를 남겨두어야 하며, 이를 고무하여야 한다.”(Beveridge, 1942:6~7)

이처럼 자유주의적 정신에 입각한 베버리지의 기초보장방안은 일을 할 수 있는 사람은 모두 일을 하여 기본적으로 근로소득에 의하여 최저생계 이상을 개인 스스로 책임진다는 사고를 기본적으로 깔고 있다. 완전고용을 전제로 하고, 재활프로그램을 강조하는 것에서 이러한 사고의 일단을 재확인할 수 있다.

다섯째, 기본적으로 정액각출·정액급여의 사회보험방식에 의하여 최저생활수준을 보장하고자 하는 베버리지의 기초보장방안은 실질적인 최저생활보장이 완벽하게 구현될 수 없는 한계를 자체 내에 가지고 있었다는 점이다. 왜냐 하면, 정액각출, 정액급여는 저소득근로자가 부담할 수 있는 수준까지 부담액을 낮추어야 하므로(김상균, 1987:149) 각출금을 재원으로 지급되는 정액급여액 또한 낮을 수밖에 없어 사회보험 급여만으로는 기초보장이 되지 않는 결과를 가져올 가능성이 내재되어 있는 것이다.

여섯째, 베버리지는 모든 근로자들이 장기간에 걸쳐 안정된 직장생활을 할 것을 상정하여 사회보험 중심의 기초보장방안을 구상하였다는 점이다. 따라서 공공부조제도는 특수상황을 위한 임시적 제도로 파악되었고¹⁴⁾ 사회보험이 성숙되면 공공부조제도는 대상자의 감소로 점차 소멸할 것으로 예상하였다. 그러나 사회보험방식에 주로 의존하는 기초보장방안은 정규적인 노동경력을 가지지 못하는 취약계층에 대해서는 본질적으로 기초보장방안이 될 수 없는 약점을 가지고 있다. 취업경력이 없는 젊은 실업자, 장애인, 편모 등 정규적 취업활동이 힘든 사회적 취약계층은 정기적인 기여금

13) 베버리지에 있어서 사회보장(social security)은 특정한 의미를 가진다. 즉, 사회보장이란 “실업·질병·사고·은퇴 배우자 사망 등으로 소득이 중단된 경우나 출생·사망·결혼 등으로 특별한 비용이 필요할 경우 소득을 보전하는 것”이다(Beveridge, 1942:120).

14) 전체 299쪽에 달하는 베버리지 보고서에서 공공부조에 대한 언급은 단 2쪽에 불과하다. 베버리지는 사회보험에 가입되지 못한 계층을 위한 공공부조의 불가피성을 인정하고, 공공부조에 의한 급여수준이 생존에 필요한 욕구를 적절히 충족할 수 있어야 한다고 하면서도 사회보험급여보다는 덜 바람직하게 받아들여지도록 설계되어야 한다고 주장하고 있다(Beveridge, 1942:141~142).

납부를 전제로 하는 보험방식에 의해서는 사회적 안전망에 포함될 수 없는 계층이다 (Abel-Smith, 1985:36). 또한 노동경력을 가진 자들 중에도 단기 취업과 실직을 반복하거나, 행정적 관리가 힘든 비공식 부문에서 일을 하는 계층 역시 사회보험방식으로 기초보장을 제공하기가 힘든 대상이다. 이들에게 기초생활을 제공하기 위해서는 공공부조가 유력한 대안이 될 수 있는 것이다. 다시 말해, 베버리지 방식에 충실한 복지국가가 전국민에 대한 기초보장을 제대로 실현하려면 반드시 공공부조제도에 의한 보완이 이뤄져야 하는 것이다.

전후에 집권한 영국의 노동당 정부는 베버리지 보고서가 강조한 국민보험제도(1946년) 외에 국민부조제도(1948년)를 도입하였다. 그리고 국민보험의 정액급여를 최저생계비에 해당하는 주당 26실링¹⁵⁾으로 설정하고, 공공부조의 급여액은 이 보다 조금 낮은 주당 24실링으로 설정하여 양자간의 차액을 극소화하였다. 이처럼 최저생계비를 기준으로 국민보험의 정액급여액을 산정하고, 공공부조의 급여액도 이와 유사한 수준으로 설정한 결과 전후 몇 년간 영국에서는 대부분의 절대빈곤층이 국가의 기초보장제도에 의하여 빈곤을 벗어나게 되었다. 이는 절대빈곤선을 기준으로 요크시의 빈곤율을 조사한 Rowntree와 Lavers의 조사에 의하여 선명하게 드러난다. 이들의 조사에 의하면 1936년 18%에 이르던 York 시의 빈곤율이 1950년 조사에서는 1.7%로 나타났으며, 동일한 빈곤선을 적용하여 영국 전체를 보면 1953~1954년의 절대빈곤율이 4.1%인 것으로 보고되고 있다(Townsend, 1979:160). 그러나 앞서 지적한 바와 같이 정액각출·정액급여의 보험방식만으로는 기초보장이 달성되지 못하였으며 국민부조에 의한 보완이 지속적으로 필요하였다.

완전고용과 사회보험을 중시한 베버리지 시기에 복지와 노동은 최초로 적극적인 관계를 맺기 시작한다. 전국민에 대한 최저보장의 임무를 가지고 있는 국가의 입장에서 볼 때 근로능력이 있는 자는 모두 고용이 되고, 고용을 통해 최소생활이 보장되는 완전고용은 국가부담 측면에서 매우 바람직한 상태이다. 이 상황에서 국가는 고용이 불가능한 계층, 질병 등으로 일시적으로 일자리를 떠나 있는 계층에 대한 최저생활을 보장하는 역할만 수행하면 되는 것이다. 따라서 국가는 완전고용 달성과 사회보험제도 정비에 주력하면서 공공부조제도는 상대적으로 경시하게 되었다. 그 결과 노동 우위의 최저생활보장체계가 강화되고, 사회보험제도가 확장되었다.

15) 주당 26실링의 급여액은 1938년에 파악된 최저생계비 17실링 6페니에 1938~1948년간 물가상승률 44%를 반영하여 산정된 금액이다(Atkinson, *Incomes and the Welfare State*, 1995, p.139).

4. 복지국가 전성기: 상대빈곤 해소를 위한 기초보장 - 복지와 노동의 선순환적 결합

1960년부터 1970년대 초반까지를 흔히 복지국가의 전성기로 일컫는다. 이 시기의 특성은 복지국가가 제도적으로 완비되었다는 점이다. 이른바 복지제도의 포괄성, 복지수혜자의 보편성, 복지혜택의 적절성이라는 측면에서 발전의 극성기에 도달하였던 것이다(김태성·성경룡, 1993:112). 기초보장의 관점에서 이 시기에 나타나는 주요 특색은 첫째, 기초보장의 대상이 근로능력이 있는 취약계층까지 포함하여 명실공히 전 국민으로 확대되었다는 점이다. 대표적인 입법예가 1966년에 제정된 영국의 補充給與法(The Supplementary Benefit Act)이다. 이 법은 수급자의 소득과 최저생계비와의 차액을 급여액으로 지급해 줌으로써 모든 국민에 대해 기초보장을 제공할 것을 천명하고 있다. 이전의 공공부조법은 빈곤계층에 대한 국가의 부조의무를 추상적으로 규정하는 데 그치고 있었던 것에 비해 1966년의 보충급여법은 적극적으로 빈곤층이 국가에 대하여 급여를 요구할 수 있는 자격을 부여하고 있는 것으로서 처음으로 공공부조수급의 법적 권리(entitlement rights)를 규정한 입법으로 평가된다 (Rainwater et al., 1986:185).

복지국가 전성기에 나타난 기초보장의 두 번째 특성은 기초보장의 목표가 절대빈곤 해소에서 상대빈곤해소로 개념이 변화되었다는 점이다. 이미 1950년대 말에 이르렀 대부분의 산업국가에서는 절대빈곤이 더 이상 국민들의 관심사가 되지 못하였다. 비록 Galbraith(1958), Titmuss (1958) 등 소수의 학자들은 당시 빈곤대처 방안들의 미비점을 지적하고 있었지만 일반 국민들과 학자들은 지속적인 경제성장과 점진적으로 향상되어 온 사회보장제도, 완전고용의 달성이 모든 국민들을 빈곤으로부터 해방시켜 줄 것으로 믿어버린 것이다(Gordon, 1988:9). 말하자면, 베버리지가 목표로 한 기초보장의 보장 즉, 빈곤으로부터의 해방은 일응 달성된 것으로 인식하였던 것이다.

영국에서는 1960년을 전후하여 공공부조급여의 기준이 되는 빈곤선이 절대적 개념에서 상대적 개념으로 전환되기 시작하였다. 그 단초는 1959년 영국정부의 백서(White Paper in National Assistance)에서 발견할 수 있다.

“ ---- 정부는 마침내 지금이 공공부조 수급자들이 국가경제 번영의 일정 부분을 향유할 수 있도록 급여기준을 상향조정할 적절한 시기라는 결론에 도달하였다.”(Ministry of Pensions and National Insurance, 1959:3 재인용; Atkinson, 1995:140)

공공부조급여액에 경제성장의 일부를 반영할 것임을 천명한 1959년 백서는 물가상승률을 기준으로 공공부조 급여액을 인상하던 종전의 방식을 바꿔 실질 생활여건향상을 기준으로 인상한다는 원칙을 수립하였다. 이러한 정책변화를 두고 Abel-Smith는 “웁부부는 사회보장을 통해 근로자의 빈곤을 완화하고자 하였다면, 새 정책은 근로자들을 중산층으로 취급하려는 것(Abel-Smith, 1959:364 재인용; Atkinson, 1995:141)”이라고 평가하였다. 그러나 1959년 백서에 나타난 내용이 공공부조급여의 기준을 절대빈곤선에서 상대빈곤선으로 완전히 바꾼 것으로 해석되어서는 안된다. 이 무렵은 상대빈곤의 개념이 학계에서도 아직 정립되지 않았던 시기임을 감안하면 1959년 백서에서 영국 정부가 밝힌 의도는 공공부조급여액에 경제번영의 일정 부문(a share in increasing national prosperity)을 반영하겠다는 뜻일 뿐 상대빈곤선을 공공부조의 급여기준으로 채택하겠다는 의미는 아닌 것으로 받아들여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 종래처럼 물가상승분만큼 인상하여 단순히 화폐가치를 보존하는 데 그치지 않고 그 이상의 비율로 공공부조액을 증액시키려는 새 정책이 공공부조의 기준을 절대빈곤에서 상대빈곤으로 변화시켜 가는 가교적 역할을 하였음은 사실이다.

상대빈곤개념은 중위가구소득의 50%를 빈곤선으로 제안한 Fuchs (1965)를 비롯하여 1960년대에 여러 학자들에 의해 활발히 논의되기 시작하여 1970년대 초에 빈곤의 일반적 개념으로 정립되었다(Wedderburn, 1974). 상대빈곤개념을 체계화한 Townsend(1979)에 의하면 빈곤은 상대적 박탈개념의 측면에서만 객관적으로 정의될 수 있으며, 일관성 있게 적용될 수 있는 것이다.

복지국가 전성기에 확립된 기초보장제도의 세 번째 특성은 사회보험을 근간으로 공공부조제도가 긴밀히 연계 운영됨으로써 기초보장이 달성되었다는 점이다. 다음 표에 나타난 바와 같이 유럽공동체 국가에서는 1950년에 평균 60%이던 4대 사회보험 가입률이 1975년에는 83%로 증대되었다. 이는 실업·은퇴·질병·산재에 의한 소득중단과 상실의 경우 사회보험 급여에 의하여 소득보장이 이뤄지는 인구층이 그 만큼 넓어졌음을 의미한다.

〈표 1〉 유럽공동체 13개국의 평균사회보장적용률(적용자/전국민) 변화 추이

(단위: %)

연도	산재보험	건강보험	노령연금	실업보험	평균
1950	60	67	76	34	60
1955	66	71	81	41	65
1960	72	72	90	47	70
1965	74	87	92	51	76
1970	79	89	92	56	79
1975	83	91	93	63	83

자료: Flora, *On the History and Current Problems of the Welfare State*, 1985.

물론 사회보험의 확대가 곧 전 국민에 대한 완벽한 소득보장을 의미하지는 않는다. 연금수급자 중에서 급여액이 최저생계비에 미달하면 추가적으로 공공부조에 의한 급여가 주어지게 되며 이런 이유로 1960년대 들어 영국의 공공부조수급자수는 오히려 늘어났다¹⁶⁾. 공공부조수급자가 증가한 주된 요인은 정액으로 지급되는 연금액이 최저생계비에 미치지 못하였기 때문으로서 1966년 영국의 공공부조수급자의 54%가 연금수급자였으며, 나머지 44%는 실업자, 편부모, 장애인으로 구성되어 있었다(Rainwater & Schwartz, 1986:186). 이처럼 복지국가 전성기에 어느 한 제도에 의하여 기초보장이 완벽하게 달성된 것이 아니라 사회보험과 공공부조가 긴밀히 연계·운영됨으로써 대부분의 국민이 기초보장을 제공받을 수 있었던 것이다.

빈민에 대한 국가적 배려가 취약한 미국에서도 1960년대에 빈곤문제에 대한 대대적인 국가개입이 이뤄졌다. 제2차 세계대전 이후 기초보장의 제공을 기치로 내걸고 절대빈곤의 해소를 거쳐 상대빈곤의 해소로까지 발전해간 영국에 비하여 미국은 전후 빈곤문제에 대한 국가의 적극적 개입은 없었다. 전승국으로서 경제적 번영을 달려온 1950년대의 미국인에게 빈곤문제는 사회적 관심사항이 아니었던 것이다. 그러나 1960년대 초 미국에서 빈곤은 재발견되었다. 아니 비로소 전후 처음으로 절대빈곤의 문제를 사회적으로 인식하게 된 것이다. Harrington의 『The Other America』(1962)는 미국 내 존재하는 빈민층을 세상에 알렸고, 이는 Kennedy 대통령 후보자에게 영향을 미쳐(Gordon, 1988:9) 1960년대 초 빈곤문제가 미국사회의 중심화제로 부각되었다. 1960년대에 들어 비로소 절대빈곤 문제를 인식하게 된 미국은 '빈곤과의 전쟁'(War on Poverty)을 선포(1964년)하였으며, 빈곤계층에 대한 무료의료서비스제도(Medical

16) 1948년에 일백만 수준이던 공공부조 수급가구는 1965년에 이백만명으로 증가되었으며, 이들의 부양가족을 합하면 5백만명, 전인구의 9%가 공공부조를 수급하였다(Rainwater, Rein, & Schwartz, 1986:185).

Aid)의 실시(1965년)가 이뤄졌다. 이후 1970년대 들어 사회보험에서 벗어나 있는 노인과 장애인에 대한 소득보장제도인 SSI(Supplementary Security Income)의 시행(1972년), 일부 주에서 실시하던 식품보조제도가 전국적인 Food Stamp 제도로 발전·확산되는(1973년) 등 공공부조방식에 의해 기초생활을 보장하는 제도가 확산되었다(Dinitto, 1995).

이처럼 1960년대 들어 노인과 장애인, 아동 등 근로능력이 없는 일반 취약계층에 까지 기초보장이 확대된 현상을 어떻게 해석할 것인가? 김태성·성경룡(1993:113)에 의하면, 복지국가 전성기의 사회구조적 특성은 국가-자본-노동간에 형성된 협력체제이다. 즉, 노동계급의 조직력과 진보정당의 정치력이 모두 높은 수준으로 성장하여 이들이 국가를 내세워 자본가계급과 자산소유계급에게 복지개혁을 강제할 수 있게 됨으로써 복지국가가 발전하고 소득과 부의 재분배가 본격적으로 추진된 것이다. 그러나 복지국가의 발전과 쇠퇴를 노동자-자본가-국가, 3자간의 세력갈등으로 파악하는 이러한 시각은 복지국가의 전성기에 비근로자인 사회적 취약계층에 대하여 기초보장이 확산된 이유를 설명하기에는 역부족이다. 근로자들은 자신의 단기적 이해관계에 충실할 뿐 사회전반의 이익, 나아가 직접적 근로와 관계가 단절되어 있는 장애인, 아동 등 취약계층에 대한 배려는 등한시하는 경향이 있기 때문에 1960년대와 1970년대 초에 걸쳐 나타난 취약계층에 대한 기초보장제도의 확산은 다른 요인에서 찾는 것이 타당할 것이다.

기초보장이 일반 취약계층에게도 확산된 첫째 요인으로서 시민권의식의 확산을 들 수 있다. 1960년대는 미국과 유럽에서 정치적으로는 동서해빙의 시대이고 사회적으로는 '시민 각성의 시대' 혹은 '시민권운동(Civil Right Movement)의 시대'이다(Rose, 1995:81). 이 시기에는 월남전 반대를 이유로 대학에 불어닥친 반전운동, 동서 양진영간 군사적 대립구조의 해빙, 시민사회의 복지권리운동, 신좌파운동 등이 결부되어 사회개혁을 위한 시민운동이 미국과 유럽을 휩쓸었다. 이 중에서 복지권운동은 빈곤문제에 대한 사회적 관심을 촉발하였고(Gordon, 1988:9), 취약계층-인종적으로는 백인에 대한 유색인, 성적으로는 남성에 대한 여성, 경제적으로는 부유층에 대한 빈곤층, 신체적으로는 일반인에 대한 장애인, 연령적으로는 청장년층에 대한 노인층에 대한 우선적 배려를 요구하는 사회적 여론을 형성하였다. 이러한 시민운동의 결실로서 미국에서 입법된 긍정적 차별법(Affirmative Act)은 과거 소외 되어온 취약계층에 대하여

단순히 동등하게 대우하는 수준을 넘어서서 적극적으로 우선적 대우를 해 줄 것을 제도화한 범으로서, 노인·장애인·여성·유색인종에 대한 사회적 보호를 극대화하는 효과를 가져왔다. 이 과정을 거쳐서 비로소 선진복지국가들은 사회적 취약계층에게 최저생활을 보장하는 것이 국가의 법적 의무이며, 국민의 적극적인 청구권(entitlement)으로 격상된 것이다.

유럽의 경우 장애인·노령·편모 등 취약계층에 대한 배려는 ‘사회적 배제’(social exclusion) 담론을 심화 발전시키면서 본격화되었다. 프랑스에서는 1960년부터 빈곤한 계층을 ‘배제된 자’(The Excluded)의 관점에서 논의하기 시작하였으며, 1974년 시락 정부하의 사회부장관이었던 르네 르노와르에 의하여 공식적으로 사회적 배제문제가 거론되었다(Silver, 1994). Silver에 의하면, 사회적 배제담론은 3개의 패러다임 즉, 사회연대(solidarity) 패러다임, 분화(specialization) 패러다임, 독점(monopoly) 패러다임으로 정리될 수 있다. 이 중에서 유럽 각국에서 排除談論의 주류를 이루고 있는 사회연대 패러다임은 개인과 사회간의 연대가 붕괴될 때 사회적 배제가 발생한다고 설명한다. 달리 말하면 배제현상은 집단 구성원이 공유하는 가치체계의 상실 혹은 사회적 구조물이 파괴되어 나타나는 것으로 파악한다. 따라서 대표적 취약계층인 장애인·노령·편모 등이 겪고 있는 배제현상은 사회적 연대가 붕괴된 결과이므로 이들에게 기초생활을 보장하는 것은 사회적 의무라는 논리적 귀결에 이르게 된다. 1980년대 중반이후 배제담론은 프랑스로부터 유럽 각국으로 확산되어 1989년 유럽공동체 사회부 장관 회의에서는 ‘사회적 배제’ 극복을 위해 기초보장 제공을 주 내용으로 하는 공동방안 마련을 의결하기에 이르렀다.

이처럼 복지국가 전성기에 복지권 강화를 선도한 복지권리운동 및 사회적 배제담론이 확산된 사실과 관련하여 다음 몇 가지 사항이 유념되어야 할 것이다. 첫째, 취약계층을 위한 복지권 운동 및 사회적 배제담론은 특정 취약계층만을 사회보장의 대상으로 삼지 않고 노인·장애인·여성·유색인종·빈곤층 등 소수집단 전반을 사회보장의 대상으로 삼는 포괄적인 접근을 시도함으로써 시너지 효과를 거둬 소기의 성과를 거둘 수 있었다는 점이다. 취약계층, 즉, 사회적 소수집단(minority group)은 일반적으로 빈곤과 결부되는 경향이 강하지만 반드시 그런 것만은 아니다. 부유한 가계의 여성도 여성이기 때문에 겪는 부당한 사회적 대우에 불만을 가질 수 있으며, 유능하고 부유한 유색인종도 자신의 능력과 재력과는 상관없이 사회적 차별대우에 시달리는

경우가 많았다. 요컨대, 다양한 이유와 차원의 사회적 소수그룹들이 ‘사회개혁’의 기차 아래 연합함으로써, 소수집단 전체의 권익을 신장시키는 결과를 가져올 수 있었던 것이다.

둘째, 소수집단을 위한 복지권리운동은 1960년에서 1970년대 초반까지 지속된 유사 이래 최대의 경제적 번영기에 가장 활발하게 전개되었다는 점이다. 이 시기에 대부분의 근로자들은 일상의 임금만으로도 자신의 생활을 안정적으로 영위할 수 있었고, 실업률은 완전고용에 가까운 낮은 수준이었다. 이는 근로자들의 생활이 안정되어 이들이 사회발전에 관심을 기울일 수 있는 여유를 가지게 되었음을 의미한다. 그리하여 인간의 건전한 양식에 의거하여 사회적 약자를 돌보는 데 인색하지 않을 수 있었으며, 경증장애인·노인·편모 등 노동능력이 미약한 계층이 국가로부터 경제적 도움을 받으며 생활하는 것에 대해 인권적 차원에서 긍정하고 관용하는 분위기가 지배적이었던 것이다.

요컨대, 복지국가 전성기에 노동능력이 없는 사회적 취약계층까지 기초보장의 대상으로 포함될 수 있었던 것은 사회전반에서 펼쳐진 ‘사회개혁운동’과 지속적인 경제성장이 이를 뒷받침해 주었던 것에서 그 이유를 찾을 수 있다. 이는 노동능력이 없거나 직업을 상실하여 생산과정에 참여하지 않는 계층이 재분배를 통해 기초생활을 보장받는 것이 가능해지기 위해서는 재분배를 정당화시켜 주는 이념체계가 사회적으로 존재하여야 하며, 또한 생산활동에 직접 참여하는 근로자들의 생활이 안정되게 유지될 수 있는 경제적 여건이 갖춰져야 한다는 추론이 가능해진다. 역으로 이 중에서 한 가지 요건이라도 미비하게 되면 사회적 취약계층에 대한 기초보장은 제대로 이루어질 수 없을 것이라는 논리적 추론도 가능하다.

5. 복지국가 위기 이후: 훼손된 기초보장 - 복지와 노동의 갈등기

제2차 세계대전 이후 30년간 지속되어 오던 복지국가의 발전은 1973년과 1979년 전 세계가 겪은 두 차례의 유류파동과 더불어 심각한 위기에 직면하게 된다. 완전고용체제의 붕괴와 고실업률, 높은 물가상승률, 저성장률, 정부의 재정고갈로 대변되는 복지국가 위기시대를 맞이하게 된 것이다(Mishra, 1984).

복지국가의 위기는 ‘복지개혁’의 이름하에 기초보장제도를 훼손하는 형태로 나타났다. 복지국가 위기가 도래된 1980년대 이후 영·미를 중심으로 전개된 ‘복지개혁’(Welfare

Reform)은 동일한 용어를 사용하면서 1960년대의 복지개혁과 정반대의 방향으로 정책이 전개되었다(Stoesz & Karger, 1990). 즉, 1960년대의 복지개혁은 친복지주의적 관점에서 급여요건의 완화, 급여수준의 향상, 새로운 복지제도의 신설 등이 주된 내용이었음에 비해, 1980년대 이후의 복지개혁은 이와는 반대로 수급요건의 강화, 급여수준의 삭감, 급여에 따른 의무이행의 부여 등 비복지적인 내용이 주류를 이룬다. 급여수준의 삭감과 급여요건의 강화는 사회보험제도에서도 발견되고 있지만, 이의 주된 대상은 공공부조제도이다. 이것은 1980년대 이후 선진복지국가에서 사회적 취약계층에 대한 기초보장제도가 다각도로 위협받게 되었음을 뜻한다.

복지국가 위기 이후 나타난 기초보장제도의 특성은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 기초보장제도에 대한 훼손이 다양한 측면에서 일어나고 있다는 점이다. 훼손의 제 측면은 첫째, 공공부조의 수급요건을 강화하는 것으로 나타나고 있다. 장애심사를 엄격히 하거나 기존의 장애인을 재심사하여 장애등급을 낮춤으로써 장애급여를 축소하거나 제한하는 사례는 대표적인 예이다¹⁷⁾. 둘째, 급여수준을 낮추는 방법이다. 예컨대, 미국의 저소득아동양육가정을 위한 공공부조제도인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children) 프로그램의 경우 1996년 달러가치로 환산한 가구당 AFDC 평균급여수준이 1970년에는 \$734이었으나, 1980년에 \$533, 1990년에는 \$470, 1996년에 \$374로 지속적으로 하락되어 왔다(Committee on Ways and Means, 1998:414). 26년 사이에 급여수준이 절반 이하로 줄어든 만큼 저소득빈곤가구에 대한 기초보장은 훼손될 위험성이 높아진다. 셋째, 급여기간을 단축하는 방법이다. 실업자에 대한 실업급여기간을 단축하는 것이 가장 전형적인 방법이며, 덴마크, 노르웨이, 이탈리아, 네덜란드, 독일 등에서 그 예를 찾아 볼 수 있다(Gilbert, 2000). 미국 AFDC 프로그램의 경우 수급기간을 평생에 걸쳐 5년 이내로 제한하게 됨으로써¹⁸⁾ 복지국가 전성기에 성립되었던 공공부조수급권의 법적 권리성(entitlement right)이 더 이상 존속하지 않게 되었다.

복지국가 위기 이후 나타나는 기초보장제도의 두 번째 특성은 기초보장의 대상이

17) 네덜란드에서는 1993년 『장애급여축소법』(The Disability Benefit Claims Reduction Act)을 제정하여 기존 장애급여를 받고 있는 대상자들에게 의무적으로 장애등급에 대한 재심의를 받도록 규정하였다. 재심의를 받은 대상자 중 60%가 장애등급이 하향 판정되었다(Keizer, 2000).

18) AFDC 프로그램이 TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 프로그램으로 바뀐 1996년의 복지개혁으로 편모가 국가로부터 급여를 받을 수 있는 기간은 평생 60개월(5년)로 제한된다. 단, 60개월의 급여기간 제한을 받는 것은 연방정부 재정으로 운영되는 급여에만 해당되며, 각 주에서 자체 예산에 의하여 편모에 대하여 생계비를 지급하는 것에 대해서는 연방정부가 기간의 제한을 두고 있지 않다. 그러나 많은 주가 연방정부와 같은 맥락에서 편모에 대한 급여기간을 제한할 것으로 예상된다.

일반국민에서 근로능력이 없는 취약계층으로 후퇴하고 있다는 점이다. 보다 엄격해진 자격심사를 통하여 근로능력이 없는 자로 판명된 취약계층에 대해서는 여전히 조건 없이 기초보장급여가 행해지고 있으나, 근로능력이 있는 자로 분류된 수급자에 대해서는 각종 조건을 부과하는 조건부수급이 보편화되고 있는 것이다. 다양한 형태의 노동을 요구하는 Workfare, 일정 수준의 학교교육 이수를 요구하는 Learnfare(Norris & Thompson, 1995:7), 적극적 구직활동을 요구하는 Active Labor Market Policy 등 명칭과 프로그램의 내용은 상이하지만 이들의 공통적인 목적은 공공부조를 수급하는데 번잡한 과정과 조건이행을 요구함으로써 가능한 수급을 기피하도록 유도하는 데 있다. 이 중에서 특히 workfare는 1990년 이후 공공부조제도의 기본적 속성으로 자리잡아가고 있다.

그렇다면 복지국가 위기 이후 왜 사회적 취약계층을 보호하는 공공부조제도, 나아가 기초보장제도에 대해 사회적으로 거부감이 고조되었는가? 1960년대에 각기 다른 목적으로 여러 부류의 소수집단이 ‘사회개혁’의 기치 아래 모여들었듯이, 이 번에는 상이한 이유들이 공공부조제도를 공격하는 데 합류하고 있다. 주요한 이유들을 정리해 보면, 우선 그간의 느슨한 자격관리와 상대적으로 너그러운 급여에 대한 근로계층의 반발을 꼽을 수 있다. 앞서 예를 든 네덜란드의 경우 1991년에 전 노동인력의 14% 해당하는 인구가 장애급여를 받고 있었으며, 이 비용이 GDP의 7%에 이르렀다. 이외에 노동인력의 6%가 질병을 사유로 휴가를 받았다. 결국 외형적으로만 보면 전 노동인구의 20%가 장애 혹은 질병에 시달리고 있는 셈인데, 정작 네덜란드 국민의 1인당 진료횟수나 교통사고발생률, 알코올중독률은 이웃 국가인 벨기에, 독일보다 낮다. 더욱이 네덜란드인의 평균수명이 이웃 나라보다 길다(Keizer, 2000). 이것은 네덜란드 국민의 실제 이환율이 특이하게 높거나 장애인이 많아서가 아니라 장애심사와 장애급여를 지나치게 느슨하게 운영한 데에 원인이 있는 것이다. 그 결과 장애인 복지제도에 대한 근로계층의 불만이 서서히 누적되어 왔으며 마침내 네덜란드는 1993년에 장애급여축소법을 제정하여 장애급여를 대폭 축소하게 되었다.

둘째, 경제여건 악화로 근로계층 자신들의 경제적 위상이 취약해진 점이다. <표 2>에 나타난 바와 같이 1980년대 이후 미국을 제외한 대부분의 OECD 국가들은 10% 내외의 높은 실업률에 시달리고 있다. 이는 1960~1970년대 2% 내외의 실업률에 비교하면, 엄청나게 높은 수치이다. 높은 실업률이 장기간 지속되면, 실업자에 대한 급여가

줄어들 뿐만 아니라 산업예비인력이 과다 존재함으로써 취업하고 있는 노동자들의 근로조건도 압박을 받게 된다. 더구나 1980년대 이후 세계경제는 이른바 경제의 지구화가 이뤄지면서 개별 기업은 격심한 대외경쟁에 직면하고 이에 따라 노동의 유연화가 진행되면서 근로자들의 고용안정이 심각하게 위협받게 되었다. 이처럼 취업한 근로자 자신의 위치가 불안정해지자 실업자와 근로능력이 없는 취약계층에 대한 사회적 배려가 약화되는 현상이 다시 대두되었다. 그 결과 1990년대 들어 근로연령층에 있는 장기실업자와 편부모 가구에서 집중적으로 나타나는 신빈곤현상(New Poverty) 이 새로운 사회문제로 인식되기 시작했다(Hantrais, 1995:147).

〈표 2〉 OECD 주요국의 실업률(1987~1996年)

(단위: %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
미국	6.2	5.5	5.3	5.6	6.8	7.5	6.9	6.1	5.6	5.4
영국	10.8	8.8	7.2	6.8	8.4	9.7	10.3	9.6	8.6	8.2
프랑스	10.5	10.0	9.4	8.9	9.4	10.3	11.6	12.3	11.6	12.4
독일	-	-	-	-	7.2	8.7	10.4	11.4	12.9	8.8
이탈리아	11.9	12.0	12.0	11.0	10.9	11.4	10.2	11.5	12.0	12.1
캐나다	8.9	7.8	7.5	8.1	10.4	11.3	11.2	10.4	9.5	9.7

자료: 통계청, 『국제통계연감』, 1998.

셋째, 근로능력 여부를 판정하는 사회적 인식이 바뀌고 있는 점을 들 수 있다. 가장 대표적인 경우가 편모에 대한 사회적 인식이다. 전체 가구에서 편모가구의 비중이 적고, 여성의 경제활동참여가 낮았던 1960년대까지 아이를 양육하는 偏母는 사회적 노동능력이 없는 계층으로 인식되었다. 즉, 1960년대까지 편모는 사회적 도움을 받을 가치가 있는 취약계층이었던 것이다. 그러나 가족구조의 변화와 더불어 편모가구가 급격히 증가하고, 일반 기혼여성의 경제활동참여가 증가하면서 편모는 더 이상 사회적 도움을 받을 가치 있는 대상자가 아닌 것으로 사회적 인식이 변화되었다. 아동이 3세 이상이 되면 Workfare program에 참여할 것을 요구하는 Wisconsin 州의 AFDC 규정은 이의 한 단면을 보여준다(Corbett, 1995).

넷째, 사회개혁을 주도하던 혁신계층이 약화된 점도 중요한 지적사항이다. 사회적 연대, 인류의 보편적 양식을 중시하던 개혁세력은 1980년대 이후 뚜렷한 퇴조세를 보이고 있다. 사회개혁의 선봉에 섰던 Campus의 Student Power는 이제 서구 사회에서 찾아보기 힘든 현상이 되었고, 소련 정권의 붕괴를 목격한 좌파적 운동권은 새로운 운동방향을 정립하지 못하고 머뭇거리고 있다. 여기에 더하여 정부부담 증대에

따른 조세부담의 증대는 복지에 대한 중산층의 거부감을 야기하여, 1980년대 들어 영국의 대처정권, 미국의 레이건 정권으로 대변되는 신보수세력의 집권이 가능해짐으로써, 사회의 보수화, 복지에 대한 비우호적인 태도가 더욱 강화되었다(Mishra, 1984:52).

이러한 비복지적 요소들이 결부되어 배태된 결과는 소득분배구조의 악화와 국가로부터 보호를 받지 못하는 빈곤계층의 증대로 나타났다. 영국의 경우 가구소득이 공공부조급여 수준 이하이면서도 국가로부터 공공부조급여를 받지 못하는 빈곤가구의 비율이 1973년에는 전가구의 3.0%였으나, 이후 지속 증가되어 1987년에는 5.3%에 이르고 있다(George & Howards, 1991). 같은 기간 동안 공공부조를 받는 가구비율이 7.1%에서 13.5%로 증가되었음에도 불구하고 전혀 부조를 받지 못하는 빈곤층이 증대된 사실은 기초보장제도가 제대로 기능하지 못하고 있음을 보여준다.

미국의 경우에도 빈곤문제가 1980년대 이후 악화되고 있는 것은 마찬가지다. 1973년에 역사상 가장 낮은 11.1%의 빈곤율을 기록한 이래 빈곤율은 지속적으로 상승하여 1983년에는 15.2%에 이르렀다. 이후 빈곤율은 하락하기 시작하였으나 13% 내외에 머물고 있다. 미국의 빈곤선은 절대빈곤선임을 감안하면 전인구의 13% 내외가 기초보장이 결핍된 상태에서 살아가고 있음을 의미한다.

1980년대 이후 기초보장제도와 관련하여 미국에서 나타나고 있는 주요한 변화 중의 하나는 기초소득보장방법의 변화이다. 기존의 근로무능력자를 대상으로 하는 공공부조제도의 비중이 약화되고, 근로능력이 있고 취업한 빈곤층을 대상으로 소득보전을 해주는 조세제도방식이 점차 강화되고 있는 것이다. 대표적 제도인 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)는 클린턴 행정부에서 가장 중시하는 복지제도로 정착되었다. 일정 소득 수준 이하에서는 근로소득이 많을수록 정부로부터 지급받는 소득보조금이 더 많아지도록 설계된 이 제도는 빈곤한 가구일수록 급여액이 많아지는 기존의 공공부조제도와는 근본원리부터 상반된다. 이러한 EITC는 근로능력을 가진 계층에 대해서는 국가의 기초보장 제공을 최소화하고 가능한 자신들의 취업에 의하여 최저생활을 유지하도록 유도하고자 하는 복지국가 위기 이후 나타난 기초보장제도의 새로운 기조를 단적으로 보여 주는 제도라 하겠다.

〈표 3〉 미국의 빈곤인구 및 빈곤율 추이

(단위: 천명, %)

연도	빈곤인구	빈곤율
1973	22,973	11.1
1978	24,497	11.4
1980	29,272	13.0
1981	31,822	14.0
1982	34,398	15.0
1983	35,303	15.2
1984	33,700	14.4
1985	33,064	14.0
1986	32,370	13.6
1987	32,221	13.4
1988	31,745	13.0
1989	31,528	12.8
1990	33,585	13.5
1991	35,708	14.2
1992	38,014	14.8
1993	39,265	15.1
1994	38,065	14.5
1995	36,425	13.8
1996	36,529	13.7

자료: Committee on Ways and Means, *1998 Green Book*, 1988.

요컨대, 복지국가 위기 이후 기초보장제도는 대상자의 포괄성과 급여수준의 적절성, 법적 권리성 측면에서 심각한 훼손을 당하고 있다. 이는 공공부조 수급권의 권리성을 부인한 미국 클린턴 행정부의 1996년 복지개혁에 의해 가장 상징적으로 진행되었으며 그 결과 절대빈곤에서 벗어나지 못하는 빈곤계층이 증대되고 있다. 이러한 상황이 향후 지속될 것인지 혹은 개선될 것인지 여부는 시장경제질서와 경제의 세계화를 무기로 한창 득세하고 있는 신자유주의에 대항하여 기초보장의 중요성을 부각시키는 새로운 사회복지 이념의 출현 여부에 따라 결정될 것이다.

6. 복지국가의 반전 - 2008년 금융위기 이후

2008년 8월 미국에서 시작된 금융위기는 단번에 전 세계로 확산되어 세계경제를 혼란에 빠뜨렸다. 가장 자본주의적이며 시장원리에 충실한 것으로 간주되던 자본시장의 붕괴는 1980년대 이후 금융자본주의의 지배적 이데올로기이던 신자유주의에 대한 심각한 회의로 이어지고 있다. 사회복지프로그램은 자본주의의 근본정신을 훼손한다는

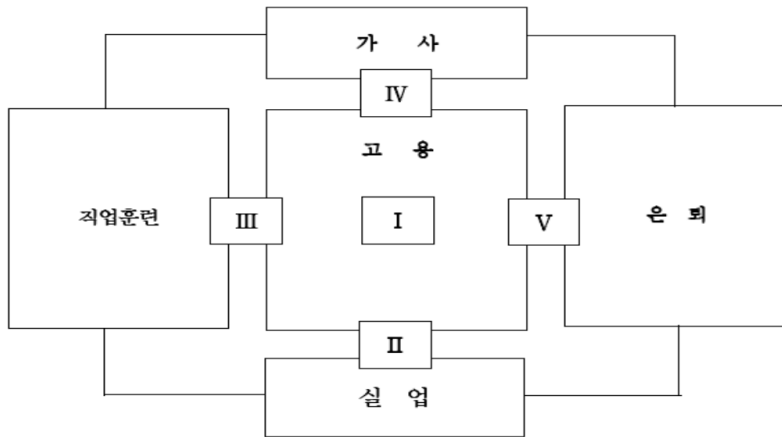
논리를 바탕으로 복지체계를 공격하던 신자유주의가 이제 도리어 자본주의의 건전한 발전을 저해하는 도그마로 치부되어 공격받기 시작한 것이다.

그 결과의 하나로 기초보장에 대한 개인 책임을 강조하던 사회적 분위기는 다시금 국가와 사회의 역할 강화로 바뀌고 있다. 또한 공동체에 대한 새로운 의미가 부여되고, 정의와 사회적 형평성에 대한 자각이 다시 일어나고 있다. 노동권 확보 역시 단순히 정규 임금노동시장에서 벗어난 실업자에 대한 배려는 물론이고 가사, 은퇴, 직업훈련 등으로 인한 노동시장 이탈자에 대해서도 이들이 노동과 연계를 맺도록 적극적으로 지원할 것을 요구하고 있다.

개인 삶의 전 과정에 걸쳐 노동과 복지를 적절히 결합시키고자 할 때 유용하게 적용할 수 있는 이론체계로서 Schmid(1998)가 제시한 이행노동시장이론을 주목할 필요가 있다. 이행노동시장(Transition Labor Markets, 이하 TLM으로 기술)이론은 1990년대 중반 독일의 슈미트(Schmid, G.)에 의해 처음 제안된 것이다. 여기서 이행노동시장이란 정규 임금노동을 중심에 두고 다른 사회적, 개인적 활동 간에 이행이 이뤄지는 체계를 의미한다. 이행노동시장이론은 취업과 실업으로 이분되는 전통적 노동시장정책은 노동시장의 변화와 개인적 욕구의 다양화에 적절하게 대응하지 못하면서 오히려 새로운 사회적 위협으로서의 노동시장 문제를 낳고 있음을 지적한다.

슈미트에 의하면, 노동이동은 전 생애에 걸쳐 다양한 형태로 나타나는 것으로 이해되어야 하며, 이러한 노동이동의 유형은 다음과 같은 다섯 가지로 구분된다(김동현, 2009; Schmid, 1998). 첫째, 교육·훈련과 고용간의 이행 둘째, 단시간 노동과 전일제 고용간 또는 피고용 노동과 자영업간의 이행 셋째, 실업과 고용간의 이행 넷째, 사적인 가사활동과 취업간의 이행 다섯째, 취업과 은퇴간의 이행이다. 이를 그림으로 표시하면 다음과 같다.

[그림 1] 이행노동시장구조



- I. 단시간 노동과 전일제 고용간 또는 피고용 노동자 자영업 간의 이행
 - II. 실업과 고용간의 이행
 - III. 직업훈련과 고용간의 이행
 - IV. 사적인 가사활동과 취업간의 이행
 - V. 취업과 은퇴간의 이행
- 자료: Schmid(1998)

TLM에서의 완전고용(full employment)이란 생애주기에 걸쳐 노동시장과 연결된 상태에서의 모든 이행을 의미하는 것으로 경직된 개념(20~65세 사이의 연령범위와 주당 36~40시간 근로)이 아닌 '유동적인 균형(fluid equilibrium)' 개념으로 이해되어야 하며, 고용형태는 가족의 욕구, 경제나 기술적인 변화 또는 개인 선호에 따라서 취업, 실업, 비경제활동(inactivity) 등 다양한 형태를 띌 수 있어야 한다는 것이다. 즉 완전 고용이란 사회적 위험에 대처하기 위한 제3의 방법이며, 남성 중심의 생계부양자 모델 보다는 일과 생활의 균형(work and life balance)을 위한 양성평등, 노동시장의 유연 안정성, 개인의 사회적 생애경험을 반영한 주당 근로시간의 유연성 등의 개념으로 정의하고 있다. 따라서 실업¹⁹⁾과 비경제활동을 취업과 마찬가지로 노동시장 참여의 한 형태로 인식하면서 노동시장 참여형태는 생애주기(life course)에 따라 노동력 상태 간의 이행을 경험하게 되므로 다양하게 만들어야 함을 강조한다.

이행노동시장이론의 목표는 빈곤이나 실업 등으로 인한 배제로의 이행(exclusionary transitions)을 예방하고 고용가능성과 취업과 실업의 유연성을 향상시키는 사회적 제도를 통해 '노동이행을 통한 보상(making transition pay)'을 달성하는 것²⁰⁾

19) TLM에서는 실업을 새로운 직장이나 업종으로 이전, 재교육이나 훈련을 통한 기술 습득이나 향상, 또는 육아나 출산 등 가구에서 나타나는 필요에 의해 개인이 자발적으로 선택할 수 있는 적극적인 개념으로 이해한다 (Schmid, 1998).

으로 요약할 수 있다. 따라서 TLM은 유연안정성을 생애주기에 걸친 역동적인 이행으로 인식하며, 이를 개인, 가족, 기업과 국가 등 다양한 행위자에 대한 사회적 위험관리(Social Risk Management)의 맥락 속에서 이해한다.

TLM개념의 주요 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 노동이동에 관해 보다 통합적이고 포괄적인 시각을 제공하고 있다는 점이다. 둘째, 노동시장의 주변 혹은 경계에 위치하고 있는 취약계층 근로자들을 노동시장에 통합시키기 위한 노동시장·사회정책을 구상하는 데에 유용한 분석틀이라는 점이다. 셋째, 노동을 어느 한 특정 시기에 집중되는 활동이 아닌 전 생애에 걸친 다양한 이행활동으로 보며, 이러한 원활한 이행을 위해서는 이행으로 인한 소득상실의 위험에 대처하기 위한 소득보장 기제가 필요함을 인지시킨다. 넷째, 완전고용을 이해함에 있어 취업과 실업의 이분법적인 구분에서 벗어나 실업과 비경활 또한 취업과 마찬가지로 노동시장 참여의 한 형태로 인식한다는 점이다. 그 결과 노동유연안정성과 같은 사회적 제도를 통해 노동시장 참여형태가 생애주기에 따라 다양해져야 한다는 것을 시사한다.

7. 각 시기별 기초보장을 매개로 한 복지·노동의 결합 비교

웹부부의 초기 개념부터 현재까지 전개되어온 기초보장 개념의 변천과 기초보장을 매개로 복지와 노동의 결합방식 변화를 정리하면 다음 表와 같다. 기초보장의 중심 대상은 현업 근로자에서 시작되어(웹부부의 초기 개념), 근로경력이 있는 취약계층을 포함하게 되고(웹부부의 후기 개념), 근로경력과 무관하게 그러나 근로능력이 없는 취약계층으로 확대되었다가(베버리지 보고서), 마침내 복지국가 전성기에 이르러 기초보장의 대상자는 전 국민으로 확대되었다. 그러나 복지국가 위기 이후 기초보장의 대상자는 다시 축소의 경향을 보이고 있으며, 근로능력이 있는 복지수급자에 대해서는 여러 가지 제한이 가해지고 있다. 2008년 금융위기 이후 시장중시의 신자유주의에 대한 반론이 강하게 제기되면서 복지국가는 반전기에 접어들고, 복지와 노동은 새로운 결합을 모색하고 있다.

20) 이행노동시장이론은 노동자들이 육아 등을 포함한 가족과 관련된 일들, 교육훈련, 실업뿐만 아니라 장애 및 퇴직 등의 다양한 영역으로 이동하는 것을 보다 원활하게 만드는 데 목적이 있으며 노동시장 내의 전환은 위험한 선택이 아닌 이득을 볼 수 있는 선택이어야 한다고 본다. 슈미트는 이를 '노동이행을 통한 보상(make transition pay)'으로 정의했는데, 이는 특히 OECD의 노동시장 대책인 '근로연계복지(make work pay)'와 비교되는 것으로 일자리 획득이 아닌 다양한 노동시장 내의 이동 자체에 유인책이 생겨야 한다는 점을 강조하고 있다(Schmid,2002).

〈표 4〉 기초보장 개념을 매개로 한 시대별 복지·노동 결합 양식

		초기 웹부부 (1890년대)	후기 웹부부 (1910년대)	베버리지 시기 (1940~50년대)	복지국가 전성기 (1960~70년대)	복지국가 위기 시기 (1980 ~ 2008년)	복지국가 반전기 (2008년 이후)
기초 보장	주요대상	현업 근로자	현업근로자 및 근로경력 있는 취약계층	근로능력 없는 취약계층	일반 국민	근로능력 없는 취약계층	일반국민
	보장수준	최저생활	최저생활	최저생활	상대빈곤해소	약화된 상대빈곤	약화된 상대빈곤
	보장방법	사업주에 의한 근로조건 개선	공공부조	사회보험	사회보험과 공공 부조의 결합	근로연계급여	사회보험, 공공부조, 사회수당의 결합
	권 리 성	사적계약관계	조건부권리성	소극적 생존권	적극적 청구권	소극적 생존권	적극적 청구권
복지·노동 결합양식	연계정도	복지·노동 분리	복지·노동 미약한 연계	복지·노동 결합 시도	완전고용을 매개로 복지·노동 공고한 결합	완전고용 붕괴로 복지·노동 분야별 갈등	복지·노동의 새로운 결합
	결합매개체	-	-	완전고용 등장	완전고용 수용	완전고용 붕괴	신 완전고용

기초보장이 제공하고자 하는 보장수준도 시대에 따라 다르다. 초기 웹부부의 기초 보장개념부터 베버리지 보고서에 이르기까지 기초보장은 기본적으로 최저생활보장, 즉, 절대빈곤해소를 목표로 하였다. 복지국가 전성기에 기초보장은 상대빈곤해소로 보장수준이 상향이동되었으나, 복지국가 위기 이후 기초보장수준은 하향조정되고 있다.

주된 기초보장방법 역시 변화되어 왔다. 웹부부의 초기 개념은 사업주에 의한 근로조건 개선을 통해 최저생활을 보장하고자 하였고, 후기에는 공공부조에 의한 기초보장이 제시되었다. 베버리지는 기본적으로 사회보험에 의해 기초보장을 제공하고자 하였으며, 복지국가 전성기에는 사회보험과 공공부조가 긴밀히 연계되어 기초보장을 제공하였다. 복지국가 위기 이후에도 사회보험과 공공부조가 결합되어 기초보장을 제공하고 있으나, 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게는 일을 할 것을 요구하는 workfare 방식이 보편화되고 있다.

기초보장의 법적 권리성은 사적계약관계에서 조건부권리, 소극적 생존권을 거쳐 복지국가 전성기에 적극적 청구권으로까지 발전되었다. 그러나 복지국가 위기 이후 기초보장에 대한 권리성이 훼손되어 빈곤층이 국가에 대하여 급여제공을 적극적으로 요구할 수 없는 소극적 생존권으로 환원되고 있다.

이상의 변천과정에서 발견할 수 있는 것은 첫째, 기초보장의 대상이 몇 겹의 층으로 구성되어 있으며 각 계층마다 기초보장을 확보하는 방법이 다르다는 점이다. 가장 중심적인 층은 현업에 종사하고 있는 근로자이며, 그 다음 단계가 근로경력이 있는 취약계층이고, 마지막 층은 근로경력이 없는 일반 취약계층이다. 현업에 종사하고 있는 근로자는 노동쟁의라는 강력한 수단을 사용하여 근로조건을 개선함으로써 자신들의 생활여건을 스스로 향상시켜 왔다. 근로경력이 있는 취약계층의 경우에는 급여수준이 사전적으로 예측 가능한 사회보험제도를 통해 자신들이 취업하고 있을 당시에 미래의 수급권을 확보해 둬으로써 비교적 안정된 여건에서 기초보장을 확보해 왔다. 그러나 사회보험의 경계선에 머물거나 아예 사회보험제도내에 들어오지 못했던 취약계층들이 국가로부터 기초보장을 제공받기 위해서는 이들에 대한 근로계층의 우호적인 인식과 지지가 필요하였으며 이를 이끌어내는 사회적 평등의식이 확산되어 있어야 하고, 다른 한편으로는 물질적인 토대로서 경제적 번영이 중요하였다.

역사적 고찰에서 발견되는 두 번째 사항은 전국민에 대한 기초보장의 확보는 복지국가 전성기에서만 구현되었으며, 이 과정에서 나타난 사회개혁을 향한 이념적 선도와 이에 대한 국민적 지지, 그리고 경제적 번영이 주요한 역할을 담당하였다는 점이다. 복지국가 위기 이후 사회개혁의 열기가 식고, 국가경제가 어려워지면서 기초보장이 여러 측면에서 훼손된 사실은 사회적 평등을 지향하는 이념과 경제적 번영이 기초보장 달성에 매우 중요한 요건임을 확인시켜 준다. 그러나 평등을 지향하는 이념과 경제적 번영 두 요인 중에서 기초보장달성에 보다 더 중요한 것은 평등을 지향하는 이념이라 할 것이다. 왜냐하면 경제적 위기를 벗어나 전후 최장기의 경제성장을 지속한 미국에서 신자유주의 이념이 팽배해지면서 빈곤율은 복지국가 위기시보다 더 높아진 역사적 사실은 경제호황이 기초보장을 위한 충분조건이 아님을 말해주는 때문이다. 사회적 연대, 국민적 평등을 지향하는 이념이 그 사회를 주도하지 않는 한 취약계층을 위한 기초보장은 달성될 수 없다고 할 것이다.

IV. 결론에 대신하여

역사적으로 보면 노동과 복지의 결합은 시대적 여건에 따라 다양한 형태로 전개되어 왔으며, 결합방식에 따라 사회적 파급효과도 달랐다. 그 파급효과에 따라 순기능적인 결합과 역기능적인 결합을 상정해 볼 수 있을 것인데, 두 개체가 추구하는 목적이 극대화되는 방향으로 결합되는 것을 순기능적 결합이라고 할 수 있다. 예컨대 노동과 복지가 만나 노동의 생산력이 증가하고, 복지의 보장성이 제고되는 것이 노동과 복지의 순기능적 결합이라고 할 것이다. 그러나 역사적 경험은 복지와 노동이 순기능적으로 결합된 사례와 역기능적으로 결합된 사례를 모두 보여 준다. 즉, 결합방식 여부에 따라 복지수준과 노동생산성에 미치는 영향은 달라지는 것이다.

1980년대 이후 신자유주의 하에서 복지와 노동은 갈등관계가 주로 조명되었다. 그러나 2008년 금융위기 이후 시장근본주의가 흔들리고, 공동체의 가치와 기능이 새롭게 부각되면서 복지와 노동의 관계는 선순환적 관계로 파악될 수 있는 새로운 상황이 전개되고 있다. 어떤 경우이건 복지를 통한 최저생활의 담보와 노동생산성의 증대는 복지와 노동을 선순환적으로 관계짓는 keyword가 될 것이다.

참고문헌

- 김동헌(2009), TLM과 고용서비스 개혁:유럽의 경험, 『TLM과 고용서비스 포럼』, pp.1-41.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남출판, 1993.
- 박광준, 『페비안사회주의와 복지국가의 형성』, 대학출판사, 1990.
- 박능후, 「기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의」, 『보건사회연구』 제20권 제2호 pp. 3 ~ 49. 2000.
- 원석조, 『사회복지 역사의 이해』, 한국복지정책연구소 출판부, 1999.
- 주은선. 2009. "외환위기 이후 사회복지정책의 전개: 복지-노동의 연관선을 중심으로". 상황과 복지 제28호. pp. 143-185.
- 최저임금위원회. 『주요국가의 최저임금제도』. 2010.
- 통계청, 『국제통계연감』, 1998.
- 한혜경, 「베버리지 보고서의 국민최저(National Minimum)에 관한 연구」 이화여자대학교 대학원 석사학위 청구논문, 1990.
- 大澤眞理, 『イギリス 社會政策史』, 東京大學出版會, 1986.
- 一圓光彌, 「ナショナル・ミニマム論再考」, 『國際社會保障研究』 第8號, 1972.
- Abel-Smith, Brian, "The Major Problems of the Welfare State: Defining the Issues", in Eisenstadt S.N. & Ora Ahimeir, eds., *The Welfare State and its Aftermath*, London & Sydney: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 1985.
- Abel-Smith, B. & P. Townsend, *The Poor and the Poorest*, London: Bell, 1965.
- Atkinson, A.B., *Incomes and the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Beveridge, William, *Social Insurance and Allied Services*, Her Majesty's Stationery Office: London, 1942.
- Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, *1998 Green Book*, Washington: U.S. Government Printing Office, 1998.
- Corbett, Thomas J., "Welfare Reform in Wisconsin" in Norris, Donald F. & Lyke Thompson. eds., *The Politics of Welfare Reform*, Thousand Oaks, California: SAGE Publications Ltd., 1995.
- Dinitto, Diana M., *Social Welfare: Politics and Public Policy*, Boston: Allyn and Bacon, 1995.

- Flora, Peter., "On the History and Current Problems of the Welfare State", in Eisenstadt S.N. & Ora Ahimeir, eds., *The Welfare State and its Aftermath*, London & Sydney: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 1985.
- Fuchs, V., "Toward a Theory of Poverty", *Task Force on Economic Growth and Opportunity*, the Concept of Poverty, Chamber of Commerce of the United States, Washington, DC., 1965.
- Galbraith, J.K., *The Affluent Society*, Boston: Houghton Mifflin, 1958.
- George, Vic & Irving Howards, *Poverty Amidst Affluence: Britain and the United States*, Vermont: Edward Elgar Publishing Company, 1991.
- Gilbert Neil, "Targeting Social Benefits: International Perspectives and Trends", in Gilbert, Neil & Rebecca Van Voorhis, eds. 2000., *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick & London: Transaction Publishers. 2000.
- Gordon, Margaret S., *Social Security Policies in Industrial Countries*, New York: Cambridge University Press, 1988.
- Hantrais, Linda, *Social Policy in the European Union*, London: Macmillan Press Ltd., 1995.
- Harrington, Michael, *The Other America: Poverty in the United States*, New York: Macmillan, 1962.
- Keizer, Piet, "Targeting Strategies in the Netherlands: Demand Management and Cost Constraint", in Gilbert, Neil & Rebecca Van Voorhis, eds., *Activating the Unemployed A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick & London: Transaction Publishers. (on publishing)
- Ministry of Pensions and National Insurance, *Improvements in National Assistance*, Cmnd 782, London: HMSO, 1959.
- Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Crisis*, Brighton, Sussex in Great Britain: Wheatsheaf Books Ltd., 1984.
- Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe*, North America and Australia, New York: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- Norris, Donald F. & Lyke Thompson, eds., *The Politics of Welfare Reform*, Thousand Oaks, California: SAGE Publications Ltd., 1995.
- Polanyi, Karl. *The Great Transformation.*, 홍기빈 역. 거대한 전환. 도서출판 길. 2009.

- Schmid, G. "Transitional Labor Markets: A New European Employment Strategy", WZB Discussion Paper, pp. 98 ~ 206. 1998.
- Rainwater, Lee, Martin Rein, and Joseph Schwartz, *Income Packaging in the Welfare State A Comparative Study of Family Income*, New York: Oxford University Press, 1986.
- Rose, Nancy E., *Workfare or Fair Work*, New Burnswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1995.
- Silver, Hilary, "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", *International Labour Review*, Vol.133, 1994, pp.5~6.
- Stoesz, David & Howard Jacob Karger, "Welfare Reform: From Illusion to Reality", *Social Work*, Vol.35, No.2, 1990.
- Tipton, Frank B. & Robert Aldrich, *An Economic and Social History of Europe, 1890~1939*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987.
- Titmuss, R.M., *Essays on the Welfare State*, London: Allen & Unwin, 1958.
- Townsend, Peter, "Poverty as Relative Deprivation: Resources and Style of Living", *Poverty, Inequality and Class Structure*, Wedderburn, D.(ed), Cambridge University Press, 1974.
- Townsend, Peter, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979.
- Webb, Beatrice, *Our Partnership*, London: Longman, 1948.
- Wedderburn, Dorothy, ed. *Poverty, Inequality, and Class Structure*, London: Cambridge University Press, 1974.
- Wilensky, Harold L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley: University of California Press, 1975.
- Wilensky, Harold L. & Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, 장인협 역, 『산업사회와 사회복지』, 대한교과서주식회사, 1980.