

## 빈곤에 대한 정치사회학적 이해\*

이 주 하\*\*

### 〈 요약 〉

이 글은 빈곤에 대한 정치사회학적 해석에 기반하여 빈곤담론과 빈곤정책에 대한 다층적인 이해를 목적으로 한 비평논문이다. 먼저 3가지 빈곤개념에 대한 살펴본 후, 사회적 배제와 레짐이론을 통한 빈곤담론의 유형을 검토하였다. 다음으로는 사전적 분배와 사후적 재분배, 그리고 복지와 근로라는 기준을 바탕으로 빈곤정책을 공적이전급여, 조세, 사회투자, 고용이라는 4가지 영역으로 나누어 분석하였다. 이러한 맥락 안에서 민주적 투입절차가 아닌 효과적 산출을 중심으로 정통성을 확보하는 동아시아 발전주의 국가의 거버넌스에 대한 논의를 통해 빈곤감소에 있어서 발전주의 국가의 조정능력과 권위주의 체제의 양면성을 고찰하였다. 마지막으로 빈곤정책의 4가지 영역에 기초하여 발전주의 국가 이후의 빈곤대책의 주요 쟁점 및 향후 과제에 대하여 전망해 보았다.

주제어: 빈곤, 사회적 배제, 담론, 거버넌스, 발전주의 국가

\* 이 연구는 한국연구재단 2010년도 한국사회기반연구사업(SSK)의 지원을 받아 수행되었음(과제번호: B00271).

유익한 논평을 해주신 심사위원님들께 감사드립니다.

\*\* 동국대학교 행정학과 조교수(leejooha@dongguk.edu)

## 1. 서론

George Bernard Shaw는 1905년 희곡 <바바라 소령(Major Barbara)>의 서문에서 “죄악 중에서 가장 악하고, 범죄 중에서 가장 독한 것이 빈곤이다”라고 역설하였다. 사실 빈곤이 퇴치되어야 하는 대상이라는 생각은 근대적 사고의 산물이다. 지난날 자연스럽게 피할 수 없는 것으로서 인식되었던 빈곤은 근대에 와서 근절되어야 할 사회악으로 간주되었고 빈곤 타파를 위한 계획이 수립되기 시작하였다(Ringen, 2007). 2차 세계대전 이후 지속적인 경제성장과 복지제도의 획기적인 확충으로 인해 불평등과 빈곤을 완화하려는 복지국가의 시도는 괄목할만한 성과를 거두었다. UN의 새천년개발계획(Millennium Development Goals: MDGs) 또한 2015년까지 절대 빈곤선의 기준이 되는 하루에 1달러(최근 들어 1.25달러로 상향조정) 미만으로 생계를 유지하는 극빈층의 수를 절반 수준으로 줄이는 것을 목표로 삼고 있다.

그럼에도 불구하고 오늘날 빈곤의 근절은 여전히 요원한 문제이다. 현재 전 세계적으로 해마다 8백만 명 이상의 사람들이 빈곤 때문에 죽어가고 있으며, 세계 인구의 6분의 1은 절대적인 빈곤에 사로잡혀 있다(Sachs, 2005). 경제적 번영과 사회복지의 확대에도 불구하고 빈곤문제는 제3세계 이외의 국가들에게도 여전히 중요한 사회문제로 남아 있다. 2007년 현재 전체 EU 인구의 17%에 해당하는 약 8천만 명이 빈곤선(중위소득 60% 미만 소득) 이하의 삶을 살고 있다(박수향, 2010). 상대빈곤율 역시 유럽의 경우 1980년대 중반 7.9%에서 2000년 9.3%로 증가하였다(노대명·김민희·유정예, 2008). 다시 말해 빈곤, 불평등, 권리박탈 등은 개발도상국뿐 아니라 선진국에서도 여러 형태로 존재하고 있다.

특히 탈산업화와 세계화 시대에 들어서면서 새로운 사회적 위험(new social risk)과 새로운 빈곤(new poverty)이 출현하고 있다. 탈산업화로 인해 팽창한 서비스 산업은 제조업에 비해 비균질적이고 불안정한 일자리를 제공하고 있고, 신자유주의적 세계화는 노동시장의 유연화와 긴축재정을 가져왔다. 그 결과 빈부격차와 양극화가 심화되었고, 노동시장에 참여하지만 소득이 낮은 근로빈곤층(working poor)이 등장하였으며, 일자리를 통한 빈곤탈출의 가능성이 점점 어려워지고 있다. 또한 빈곤문제는 근로능력이 없

거나 실직한 전통적인 빈곤 대상에게만 국한된 것이 아니라, 새로운 사회적 위기에 직면한 다양한 집단, 즉 여성노동자, 저숙련노동자, 청년실업자, 편모 등에게로 번져나가고 있다.

한국 역시 1997년 경제위기 이후 비정규직과 근로빈곤층은 증가하였고, 복지확대에도 불구하고 빈곤과 불평등은 크게 개선될 기미를 보이지 않고 있다. 다수의 사회구성원이 지속적인 경제성장의 혜택을 누릴 수 있었던 경제위기 이전 시기에 빈곤은 일부 취약계층의 문제로 치부되었으나, 오늘날 빈곤층의 증가와 소득불평등의 악화는 우리 사회의 주요 현안으로 등장한 것이다(구인회, 2006).

따라서 빈곤에 대한 심도 깊은 학문적 논의와 효과적인 빈곤대책을 위한 실천적 모색은 더욱 활성화될 필요가 있다. 유엔 보고서(UNRISD, 2010)에 따르면, 빈곤해결을 위한 전략은 사회적, 경제적, 정치적 영역에서의 여러 담론들과 정책들 사이의 연관성 속에서 수립되어야 한다. 이러한 맥락에서 이 글은 빈곤담론과 빈곤정책에 대한 정치사회학적 해석을 시도한 비평논문이다. 주류 빈곤연구는 통계학적 방법론의 정교화 면에서 더 이상 나아질 수 없을 정도로 발전한 반면, 빈곤에 대한 보다 근원적인 이론에 대한 진전은 매우 부족한 실정이다(Ringen, 2007). 본 논문의 목적은 원자료분석 혹은 사례분석을 통해 실증적으로 빈곤을 측정하고 파악하는 것이 아니라, 이론적인 차원에서 빈곤을 둘러싼 다양한 담론과 정책을 면밀히 고찰해 보는 것이다. 먼저 빈곤개념, 사회적 배제, 레짐이론을 통한 빈곤담론의 여러 유형을 검토하였다. 다음으로는 빈곤정책에 대한 다층적인 패러다임을 파악하기 위해 사전적 분배와 사후적 재분배, 그리고 복지와 근로라는 기준을 바탕으로 빈곤정책을 공적이전급여, 조세, 사회투자, 고용이라는 4가지 영역으로 나누어 분석하였다. 또한 정치사회학적 분석을 부각시키기 위해 빈곤감소에 있어서 동아시아 발전주의 국가와 거버넌스의 역할에 대해 살펴보았다. 결론에서는 빈곤정책의 4가지 영역에 기초하여 발전주의 국가 이후의 빈곤대책을 전망함으로써 향후 연구를 위한 함의를 도출하고자 하였다.

## 2. 빈곤담론에 대한 다층적 이해

최근 들어 정책 및 제도 분석에 있어서 아이디어 혹은 담론의 역할에 대한 관심이 증대하고 있다(Blyth, 2002; Campbell, 2004; Béland, 2007; Schmidt, 2008). 특히 신제도주의 접근법이 경로의존성에 근거하여 제도의 지속성과 안정성에 대한 탁월한 분석을 제공하였지만, 제도변화의 귀적과 역학을 제대로 설명하지 못하였다는 지적이 제기되어 왔고, 이에 제도변화를 설명하는 동력으로 아이디어와 담론이 다시금 주목을 받고 있다. 빈곤을 둘러싼 다양한 담론과정과 담론구조를 살펴보는 것은 빈곤문제를 체계적으로 이해하고 적절한 대처방안을 마련하는데 있어서 필수적이라 하겠다.

### 1) 빈곤개념에 관한 3가지 접근법

빈곤은 논쟁적이고 역사적인 개념이며, 빈곤이 정의되는 방식 역시 사회마다 다르고 시간적으로 변천되어 왔다. Stein Ringen(2007)이 지적하였듯이, 빈곤에 관한 보편적 정의를 추구하는 것은 쉽지 않으며, 빈곤을 측정하고자하는 노력은 언제나 판단이라는 문제를 수반하고 있다. 빈곤은 객관적인 사실이라기보다는 도덕적인 문제이며, 그것이 받아들여질 수 있는 사회적 조건들의 존재에 관한 문제이다. 즉 빈곤은 사회적으로 받아들여질 수 없다고 정의되는 그 무엇이며, 이는 객관적으로 측정되기 어려운 다분히 주관적인 것이라 할 수 있다. 이와 유사하게 Zygmunt Bauman(2004)은 신빈곤층을 논의함에 있어서 최하층계급이라는 범주는 분류상의 결정이고 가치선택이자 가치판단이지, 사실에 대한 설명이 아니라고 지적하였다.

주지하듯이 빈곤에 대한 가장 일반적이고 전통적인 구분법은 절대적 빈곤과 상대적 빈곤으로 나누어 접근하는 것이다.<sup>4)</sup> Seebohm Rowntree(1901)는 빈곤연구의 기념비적인

4) 세계적인 경제학자인 Jeffrey Sachs는 <빈곤의 종말(The End of Poverty)>에서 빈곤의 정의를 극단적(또는 절대적) 빈곤, 중위의 빈곤, 상대적 빈곤으로 구분해 설명하고 있다. 극단적 빈곤이란 가계들이 생존을 위한 기본적인 필요를 충족시키지 못한다는 것을 의미한다. 이 가계들은 만성적 기아 상태에 있고, 의료시설을 이용할 수 없으며, 집 안에 안전한 식수나 위생에 필요한 편의시설을 갖추고 있지 않고, 자녀 가운데 일부나 전부를 교육시킬 능력이 없으며, 기본적 피난처나 기본적 의복도 언제나 결핍되어 있다. 중위의 빈곤이란 일반적으로 기본적 필요는 충족시키지만, 단지 가까스로 충족시킬 뿐인 생활조건을 가리킨다. 상대적 빈곤이란 일반적으로 평균적인 국민소득보다 낮은 소득 수준의 가계를 가리키는 것으로 해석된다(Sachs, 2005). 한편 절대적 빈곤과 상대적 빈곤

업적인 <빈곤: 도시생활의 한 연구(Poverty: A Study of Town Life)>에서 한 단위의 가족이 ‘육체적 효율성(physical efficiency)’을 유지하는데 필수적인 ‘생필품(necessities)’의 구입에 드는 비용을 계산하여 빈곤선(poverty line)을 제시하였다. 절대적 개념으로서의 빈곤은 Rowntree가 총소득이 육체적 효율성의 유지에 필요한 최저수준을 획득하기에도 불충분한 상태, 즉 영양학적 욕구를 충족할 수 없는 상태를 ‘1차적 빈곤(primary poverty)’이라 규정하는데서 유래한다. Rowntree의 연구는 빈곤이 개인의 무능과 나태로 인한 것이 아니라 사회구조에 그 원인이 있다는 것을 입증함으로써 빈곤원인을 둘러싼 오랜 논쟁에 종지부를 찍었으며, 전후 영국 노동당 정부가 건설한 복지국가의 논리적 기반을 제공하였다(문진영, 2005: 254). 또한 미국의 공식적인 빈곤선과 한국의 최저생계비 계측 역시 Rowntree 방식(전물량 방식에 의한 절대적 빈곤측정)에 기반을 두고 있다.

Peter Townsend(1979)는 ‘상대적 박탈(relative deprivation)’이라는 개념을 제시하면서 절대적 빈곤담론의 한계점을 지적하였다. 즉 기본적 혹은 영양학적 욕구와 필요한 최소한의 소득수준이란 사회적으로 합의되기 어려우며, 시공간에 따라 변화하는 가변적인 개념이다. 또한 절대적인 생필품조차도 상대적일 수 있고, 생필품의 구성요소는 자의적으로 판단될 수 있는 것이다. 다시 말해 사람들은 직업, 나이, 지역 등에 따라 필요로 하는 의식주의 종류가 다르기 때문에 빈곤상태는 전문가의 지출 계산에 따른 절대적 빈곤선으로 제대로 파악될 수 없으며, 사회·문화적 차이에 따라 다르게 정의되는 주관적이고 상대적인 속성을 지니고 있는 것이다(신동면, 2008: 26). 따라서 Townsend는 절대적 욕구(absolute needs)라는 개념 대신에 ‘욕구에 대한 사회적 결정(social determination of needs)’을 중시하였고, 물질적인 빈곤과 함께 개인의 삶의 기회를 제약하는 다양한 사회적인 측면을 포착하고자 하였다. 사람들은 적절한 영양을 섭취하고, 특정의 사회 활동에 참여하며, 그들이 속한 사회에 관습화된 혹은 적어도 전체 사회에서 바람직하다고 인정되어진 생활조건을 갖추기 위해 필요한 자원을 욕구한다. 그리고 이러한 자원이 결여된 상태, 다시 말해 사회적 평균에 현저하게 미치지 못하는 상태가 바로 상대적 빈곤인 것이다. Townsend는 이를 측정하기 위해 의식주 및 건강, 교육, 환경과 주

---

은 모두 제3자의 판단에 의한 어떤 객관적인 수준이 정해지는 것인 반면, 주관적 빈곤 개념 하에서는 빈곤은 개인들이 빈곤으로 간주하는 수준에서 결정되며, 일례로 여론조사에 의해 빈곤선을 설정할 수 있다. 빈곤은 결국 개인들의 안녕(well-being)과 관련되는 문제이기 때문에 개인들의 주관적인 판단이라는 측면은 결코 무시할 수 없으며, 어떤 의미에서는 객관적인 기준보다 더 중요할 수 있다(김태성·손병돈, 2002: 28).

거 및 근로조건, 가족생활과 여가, 사회적 관계 등을 고려하여 60가지의 박탈지표를 도출하였다. 오늘날 많은 유럽 국가들의 경우에서 알 수 있듯이 복지국가가 발달할수록 상대적 빈곤 개념을 주로 채택하고 있다.

인도 출신의 노벨경제학 수상자이자, 경제학의 토대를 ‘효용(utility)’에서 ‘자유(freedom)’로 전환시킨 Amartya Sen(1983, 1999, 2000)은 상대적 빈곤담론의 오류를 지적하며, (잠재)능력(capacity)라는 개념을 통해 절대적 빈곤 접근법과 상대적 빈곤 접근법의 절충점을 모색하였다.<sup>5)</sup> 그는 사람들이 삶을 살아가기 위해 필요한 최소한의 능력과 기능수행(functioning)을 중시하였는데, 여기서 기능한다는 것은 가치가 있는 행동을 의미하며, 삶을 구성하는 가치 있는 기능을 성취할 수 있는 인간의 능력에 초점을 두고 있다. Sen에 따르면, 상대적 빈곤개념은 그 장점에도 불구하고 소득 그 자체는 능력으로 전환될 수 없다는 점을 간과하였으며, 빈곤을 유발시키는 다양한 능력부재의 원인들에 대해 무관심하였다. 또한 상대적 접근법은 빈곤층 내부의 소득분배와 광범위하고 극단적인 빈곤 상황에서의 궁핍에 대해 정확하게 설명하지 못한다. Sen의 능력접근법(capabilities approach)은 물질적 결핍상태의 경제적 빈곤만을 강조하는 담론을 비판하는 것이며, 인간의 생활수준을 상품(commodity)이나 재화의 소유가 아닌 사람들의 능력을 중심으로 평가하는 것이다. 빈곤의 상대적 기준을 측정하는 상대적 박탈감이라는 개념과 달리, 능력은 사회의 온전한 일원이 되기 위한 절대적 요구조건이라 할 수 있다. 결국 빈곤의 원인은 자원이나 상품이 부족한 물질적 결핍에 근거한 것이 아니라, 효용을 만들어 낼 수 있는 선천적 능력을 가지고 있음에도 불구하고 그러한 잠재적 능력의 발휘가 제한되거나 박탈되어 있는 상태인 것이다. 이처럼 빈곤을 정신적·신체적(잠재)능력의 결여로 파악하는 Sen의 접근법은 국제적으로 빈곤 및 개발정책 의제에 큰 영향력을 미쳐왔는데, 그는 빈곤국가에 무조건 물자만 원조하지 말고 그들의 잠재능력을 키울 수 있는 기회, 교육, 건강, 선택을 위한 자유를 배려하라고 강조하였다.

<sup>5)</sup> Sen(1999)은 (경제)발전이란 본질적으로 자유의 증진이며, 우리의 삶은 물질적 자원보다 오히려 자유로 규정되어야 한다고 주장하였다. 즉 자유란 본질적으로 다양한 관념이며, 실질적인 기회뿐만 아니라 과정도 함께 고려되어야 하는 것이다. ‘자유로서의 발전’은 사람들로 하여금 가치 있다고 생각되는 삶을 영위할 수 있도록 하는 능력이자 그들이 선택한 삶의 질을 즐길 수 있는 능력인 실질적 자유에 관심을 둔다. 여기서 빈곤은 최소한의 삶의 조건조차 갖추지 못하는 자유의 부재를 의미한다. Ringen(2007)이 지적하였듯이, 삶의 필요조건 중의 하나인 자유는 자신의 삶을 영유할 수 있는 실질적 권리가 부정될 정도로 물질적 자원이 강압적으로 박탈되지 않도록 하는 것이다. 자유를 결정짓는 요소에는 빈곤 이외의 많은 것들이 있으며, 빈곤으로부터의 해방 자체가 개개인의 삶을 자유롭게 만들지는 못한다. 그러나 빈곤으로부터의 해방은 자유로운 삶을 방해하는 가장 기본적인 장애물을 제거함을 의미하며, 빈곤은 자유와 권력에 관한 개념이자 동시에 자유와 권력의 결핍상태를 말한다.

## 2) 사회적 배제와 레짐이론을 통해 살펴본 빈곤담론

위에서 살펴보았듯이 빈곤개념은 점차 심화되어왔고 다차원적 측면에서 빈곤을 해석하고자 하였다. 최근 새로운 사회적 위협과 새로운 빈곤을 맞아 크게 주목을 받고 있는 사회적 배제(social exclusion) 담론은 빈곤에 대한 분석의 지평을 보다 확장시켰다. 사회적 배제는 빈곤이란 물질적 결핍에 머무르는 것이 아니라 다양한 차원에서 박탈과 차별을 겪는 과정으로 파악하고 있다. Sen(2000)은 빈곤의 원인을 소득의 결핍으로만 보지 않고 능력의 박탈로 보는 관점에 비추어 볼 때 사회적 배제 담론이 크게 새로울 것은 없지만, 빈곤의 다차원적이고 관계적 측면을 포착하였다는 점에서 빈곤에 대한 능력접근법적 이해를 더욱 강화시킬 것이라 믿었다.

사회적 배제의 개념은 Max Weber로부터 유래되었다고 볼 수 있는데, 그는 배제를 사회적 폐쇄(social closure)의 한 형태로 파악하였다. 사회적 배제라는 개념이 현대에 와서 다시금 등장한 것은 1970년대 프랑스에서이다. 처음에는 비스마르크형(Bismarckian) 사회보험제도에서 배제된 자들을 지칭하기 위해 사용되었고, 이후 장애인, 일탈청소년, 편부모, 소외된 개인, 장기실업자 등을 포함하는 개념으로 확대되었다. 1980년대 들어 실업과 근로빈곤층이 증가하면서 유럽연합을 위시한 많은 서구 선진국에서 주요 사회 문제로 주목을 받기 시작한 사회적 배제는 1989년 유럽사회헌장(The European Social Charter)에서 공식적으로 사용되었으며, 1997년 암스테르담조약(The Amsterdam Treaty)에서 정식 의제로 채택되었다(Hill, Le Grand & Piachaud, 2002; 문진영, 2004).

사회적 배제라는 현상 자체가 시기별, 국가별로 다른 형태로 존재하고 있으며, 배제의 대상과 발생요인 역시 다양하기 때문에 단일한 기준에 입각하여 정의를 내리는 것은 쉽지 않다. 하지만 사회적 배제에 대한 다양하고 모호한 개념규정에도 불구하고, 빈곤의 다차원적(multi-dimensional), 역동적(dynamic), 상대적(relational)인 측면을 강조한다는 공통점을 찾을 수 있다(표 1).<sup>6)</sup> 먼저 다차원적이란 빈곤의 물질적인 측면과 비(非)물질적인 측면을 모두 고려함을 의미한다. 즉 사회적 배제란 소득의 부족이라는 단일한 차원

<sup>6)</sup> 사실 사회적 배제의 개념적 모호성은 바로 그 이유 때문에 여러 사회에 적용할 수 있다는 장점으로 해석될 수 있으며, 상이한 사회적 환경을 지닌 국가에 적용 가능한 보편성을 지나치게 강조하는 것은 애초의 문제의식이 지향하는 다차원적이고 동태적인 인식으로부터 멀어지는 것이다(강신욱, 2006; Levitas, 1998).

의 물질적 결핍의 결과만이 아니라, 정치적, 사회적, 문화적, 정서적 차원에서 사회의 주류 질서로부터 이탈된 것이며, 주거, 건강, 교육, 노동, 사회적 관계망 등 다양한 영역에서의 자원과 기회가 박탈된 것이다. 따라서 사회적 배제는 경제적 차원에서의 노동시장으로부터의 배제, 사회적 차원에서의 시민권의 부족, 정치적 차원에서의 의사결정과정으로부터의 배제 등을 포함하는 것이다(Berghman, 1995; Levitas, 1999; 강신욱 외, 2005). 다른 한편으로는 개인, 가족, 공동체, 지역, 국가, 세계 등 여러 층위에서 사회적 배제가 발생할 수 있다 점에서 다차원적이라 할 수 있다(Hill, Le Grand & Piachaud, 2002).

[표 1] 빈곤과 사회적 배제

	정태적 결과 (Static outcome)	역동적 과정 (Dynamic process)
소득 (Income)	빈곤(poverty)	궁핍화(Impoverishment)
다차원적 (Multidimensional)	박탈(Deprivation)	사회적 배제(Social exclusion)

출처: Berghman, 1995, p. 21

또한 사회적 배제는 빈곤이나 박탈과 같이 특정한 결핍을 나타내는 (정태적인) 상태가 아닌 시·공간 및 환경에 영향을 받는 역동적인 과정으로 볼 수 있다. 따라서 사회적 배제는 결과(outcome)로서의 빈곤문제를 넘어서 빈곤을 유발시키는 과정(process)과 사회적 맥락에 지속적인 관심을 두고 있다. 어떤 사람이 사회적으로 배제되었다는 것은 단지 현재의 빈곤상태임을 나타내는 것을 넘어서 빈곤을 장기적이고 지속적으로 경험할 가능성이 크다는 것을 의미한다. 나아가 사회적 배제는 자원배분의 문제만이 아니라 관계적 차원의 이슈에 강조점을 두고 있으며, 특정한 시점에 특정한 장소라는 상황적 맥락 속에서, 그리고 다른 사람들과의 상호작용 속에서 발생한다. 관계성 혹은 상대성이 주요 속성인 또 다른 이유는 바로 사회적 배제를 구성하는 다양한 차원들 간의 상호연관성과 중첩성이 강하며, 한 차원의 결과가 동시에 다른 차원의 원인이 되기도 하기 때문이다(Berghman, 1995; Levitas, 1999; 문진영, 2004; 강신욱 외, 2005).

이러한 사회적 배제의 관점에 기초하여 빈곤문제를 해결하기 위한 정책 아젠다는 소득의 불평등과 상대적 빈곤 문제뿐 아니라 노동시장의 배제, 성적 배제와 불평등, 건강보



호, 교육기회의 박탈, 정치적 배제 등 다양한 문제를 포함하게 된다(신동면, 2008: 30). 사회적 배제 담론은 정치적으로 좌·우파 모두로부터 거부감을 불러일으키지 않았는데, 박탈 및 권리 부재에 대항한 투쟁과 평등의 추구라는 좌파적 가치와 조화될 수 있었으며, 국가 체계 하에서 통합된 사회구축이라는 우파적 가치와도 일치하였다(강신욱, 2006: 13). 한편 사회적 배제 담론은 몇 가지 유형으로 나누어 접근할 수 있는데 Hilary Silver와 Ruth Levitas의 유형화가 대표적이라 할 수 있다.

Silver(1994)는 사회적 배제를 자유주의, 공화주의, 사회민주주의에 기초한 분화(specialization), 연대(solidarity), 독점(monopoly)의 3가지 패러다임으로 구분하고 있다. 먼저 분화 패러다임은 자유롭게 경쟁하는 사회에서 집단의 경계가 사회적 교환에 대한 개인의 자유로운 참여를 방해할 때 배제가 발생하는 것으로 파악한다. 영미식 자유주의, 자유지상주의(libertarian), 공리주의와 같은 정치철학이 그 사상적 기초이며, John Locke와 같은 초기 자유주의 사상가뿐 아니라 하층계급(underclass) 담론을 주창한 Charles Murray와 같은 신보수주의자가 대표적인 이론가이다. 분화 패러다임에 따르면 사회는 다양한 이해관계를 가진 원자화된 개인들로 구성된 것이다. 사회적 질서는 개인의 자발적 교환(voluntary exchange)에 의한 네트워크 형성으로 파악할 수 있으며, 시민권은 사회계약적 의미에서 권리와 의무로 이해된다. 자유주의적 전통으로 인해 시장 메커니즘을 중시하고 국가의 제한된 개입을 선호하는 분화 패러다임은 사회적 배제의 해결책으로 규제완화와 노동시장 유연화를 통한 일자리 창출을 제시하고 있다.

연대 패러다임은 집단적인 가치가 붕괴되거나 사회와 개인 사이의 사회적 연계(social bond)가 파열되었을 때 사회적 배제가 발생하다고 파악한다. 연대 패러다임의 정치철학적 기반은 프랑스 공화주의이다. 대표적 사상가인 Jean Jacques Rousseau는 초기 자유주의 사상가들과 달리 ‘일반의지(the general will)’를 ‘모두의 의지(the will of all)’와 구별하였는데, 모두의 의지는 개별 의지의 단순한 산술적 합이지만 일반 의지는 그것으로 환원될 수 없는 공동체 전체를 진정으로 대표하는 의지로 파악하였다. 이는 자유주의·공리주의에 내재된 방법론적 개인주의(methodological individualism) 및 환원주의(reductionism)와 대척점을 이루는 입장이다. 공화주의자들에게 일반의지의 구현체로서 국가가 중요하듯이 연대 패러다임은 배제된 집단의 통합을 도울 국가의 의무를 중요시하였고, 사회적 연대를 강화시키기 위한 시민의 정치적 권리와 의무 역시 강조하였다.

유럽 좌파의 정치철학적 전통에 기대어 있는 독점 패러다임은 자유주의 사상과 달리 사회적 질서란 위계적인 권력관계를 통해 유지되는 것으로 파악하고 있다. 사회적 배제는 계급과 정치권력의 상호작용의 결과로서 사회 각 영역에서 집단적 독점(group monopoly)이 형성되어 권력을 향유하는 집단이 제도적 구분을 통해 다른 집단을 배제시키고 불평등을 지속시키는 것을 의미한다. 사회적 배제를 극복하기 위한 방안으로는 배제된 자들의 시민권을 확대하고 공동체의 참여를 강화함으로써 독점적 권력의 영역을 제한하는 동시에 사회적 불평등을 축소하는 것을 들 수 있겠다.

Levitas(1998, 1999)는 사회적 배제의 3가지 유형으로 재분배주의 담론(redistributionist or redistributive discourse), 사회통합주의 담론(social integrationist discourse), 도덕적 하위계층 담론(moral underclass discourse)을 제시하고 있다. 재분배주의 담론은 빈곤을 사회적 배제의 주요 원인으로 간주하며 급여수준의 확대를 통해 빈곤을 감소시키고자 한다. 사회적 배제에 대립되는 개념은 시민권이며, 물질적 불평등에 초점을 둔 경제적 차원의 시민권뿐 아니라 사회적, 정치적, 문화적 차원에서의 시민권 확대를 추구하고 있다. 이처럼 자원의 재분배를 넘어 권력의 재분배까지 포괄하는 재분배주의 담론은 사회민주주의를 그 토대로 하고 있으며, 유럽의 전통적 좌파들이 핵심 지지층이다.

사회통합주의 담론은 유급노동(paid work)이 개인을 사회에 통합시켜주는 핵심적이고 유일한 방법으로 간주한다. 재분배주의 담론에서 사회적 배제의 주요 지표가 저소득이라면, 사회통합주의 담론의 경우 실업 혹은 비경제활동(economic inactivity)이 그것이다. 따라서 사회적으로 배제된 사람들은 실업자 혹은 실업의 위기에 처한 청소년층을 의미한다. 재분배주의 담론과 달리 사회통합주의 담론에서는 복지급여를 통한 무급노동(unpaid work)에 대한 보상체계가 중요시되지 않으며, 노동시장에 참여한다는 것이 불안정한 저임금고용일 경우 배제로부터의 탈피에 실패할 수 있다는 점이 부각되지 않는다. 다시 말해 유급노동을 통해 ‘사회적으로 포괄’된 사람들의 위치가 자본주의 사회에서는 근본적으로 불평등하다는 사실 자체를 애매모호하게 만들며, 시장 밖에서 발생하는 사회적 노동(social labour) 혹은 비공식적 노동(informal labour)은 무시된다. 사회통합주의 담론은 영국 신노동당의 복지개혁의 핵심적 이념이 되어왔다.

도덕적 하위계층 담론은 신보수주의에 그 뿌리를 두고 있다. 하층계급 담론의 핵심 이론가인 Murray(1994)는 사회 속에서 고립된 집단으로서 빈곤층을 서술하는 빈곤에

대한 병리학적인 설명을 제시하였다.<sup>7)</sup> 그는 노동시장에의 참여보다 복지급여에 의존하는 인종적 소수자, 게토화된 지역의 거주민, (장기)실업자, 미혼모, 편부모 등을 하층계급으로 간주하며 이를 사회병리 현상으로 파악한 것이다. 즉 복지혜택이 이들의 노동윤리와 노동의욕을 쇠퇴시키고 도덕적으로 타락시켜 결국 최하층의 상태로 끌어들이는 의존문화(dependency culture)를 만들 것이라고 주장하였다. 같은 맥락에서 도덕적 하위계층 담론 역시 생계 노동을 하지 않기로 선택한 빈민들의 도덕적 해이를 비판하며, 복지급여는 무분별한 복지 의존층을 양산한다고 지적하였다. 또한 빈곤의 도덕적이고 문화적인 원인을 중시하며, 사회전체 구조보다는 빈민들의 행태에 보다 초점을 두고 있다. 결국 빈곤에 대한 개인의 책임을 강조하는 도덕적 하위계층 담론은 복지 의존문화를 유발시키는 급여의 축소 또는 조건부 급여의 제공을 해결책으로 제시하고 있다.

[표 2] 빈곤담론에 대한 다층적 이해

정치철학	자유주의 <-----> 공화주의 & 사민주의		
사회적 배제 담론	도덕적 하층계급 담론 분화 패러다임	사회통합주의 담론 연대 패러다임	재분배주의 담론 독점 패러다임
핵심가치	열등차우원칙 & 자조	기회의 평등 & 사회적 통합	결과의 평등 & 재분배
사회·경제 모델	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">                     자유시장경제체제(LME) 자유주의 복지체제 Liberal America                 </div> <div style="text-align: center;">                     조정시장경제체제(CME) 보수주의 &amp; 사민주의 복지체제 Social Europe                 </div> </div>		

요약하자면 재분배주의 담론은 물질적 자원의 부족으로 인해, 사회통합주의 담론은 실업으로 인해, 도덕적 하위계층 담론은 개인의 도덕적 해이로 인해 사회적 배제가 발생한다고 이해하고 있다(Levitas 1998: 7). [표 2]에서 정리되었듯이 도덕적 하층계급 담론과 분화 패러다임은 자유주의 사상에, 재분배 담론과 독점 패러다임은 공화주의 혹은 사민주의에 기대어 있다고 할 수 있다.<sup>8)</sup> 또한 사회통합주의 담론은 유럽의 신중도좌파, 특히

7) 정원오(2003)에 따르면, 서구의 빈곤담론은 크게 2가지 상반된 흐름이 있다. 빈곤을 사회구조적 불평등의 결과물로 보며 불평등의 다양한 차원을 포착하고 해결해야 할 대상으로 인식하는 담론과 빈곤 집단에게서 관찰되는 부정적 태도를 빈곤의 원인으로 규정하면서 처벌, 훈육 및 치료의 대상으로 파악하는 담론이다. 후자는 병리학적 시각에 입각한 것으로, 이는 근대 빈곤개념의 출발점이었고, 이후 빈곤문제에 관한 논의에서 반복적으로 등장해왔다.

8) 사실 대표적인 사민주의 국가인 스웨덴의 경우 사회적 배제 자체에 대한 공론화는 상당히 약한 편이며, 대신 전 반적인 사회보호체계의 변화에 보다 많은 관심을 기울이고 있다(문진영, 2004: 263-264).

영국 신노동당의 ‘제3의 길’의 정치철학을, 연대 패러다임은 프랑스식 공화주의 전통을 잘 대변해주고 있다. 하지만 사회적 배제의 유형화는 국가별 정책 기조를 대상으로 한 구분이라기보다, 한 사회 내에서 배제된 집단을 바라보는 다양한 시각을 나타낸다고 볼 필요도 있다(강신욱 외, 2005: 55). 다시 말해 Silver의 3가지 패러다임과 Levitas의 3가지 담론은 기본적으로 이상형(ideal type)을 나타내는 것으로 개별 국가의 정책에는 다양한 패러다임 혹은 담론들이 혼재되어 나타난다고 하겠다.

빈곤과 사회적 배제를 둘러싼 담론은 다양한 레짐이론과 조응할 수 있는데, Esping-Andersen(1990)의 복지레짐은 그 대표적인 예라 할 수 있다. 영미계통 국가들의 자유주의적 복지체제에서는 시장의 역할이 중시되며, 열등처우의 원칙(principle of less eligibility), 자조(self-help), 개인책임의 원칙 아래 노동력이 없는 빈곤층(deserving poor)에 초점을 둔 사회부조가 핵심적 복지제도이다. 신노동당 정부 하 사회통합주의적 사회적 배제 담론을 적극적으로 채택한 영국의 경우 앵글로 색슨 국가의 전통적인 빈곤담론에서 다소 벗어난 반면, 미국에서는 하층계급 담론이 보다 활성화되어 있다. 유럽대륙의 보수주의적 복지체제는 자유주의적 유형과 달리 사적 영역(기업복지나 민간보험)보다는 사회보험 위주의 복지제도가 발달하였다. 스칸디나비아의 사민주의적 복지체제는 평등과 연대를 중심으로 한 보편주의적 원칙에 의해 포괄적이고 관대한 급여뿐 아니라, 보건, 교육, 탁아, 노인, 장애인 등을 위한 높은 수준의 다양한 사회서비스를 국가가 직접 제공하고 있다. 따라서 보수주의 복지체제, 특히 사민주의 복지체제에서는 빈곤문제를 해결하는데 있어서 현금급여를 통한 소득보전이나 노동시장에서의 취업을 촉진하는 정책뿐 아니라 교육, 보건, 주거, 문화 등과 관련된 다양한 정책들을 통합적으로 추진하는 경향이 더욱 큰 편이다. 또한 생산레짐(production regime)에 관한 논의(Hall & Soskice, 2001)에 비추어 볼 때, 자유시장경제체제(liberal market economies: LMEs)에서의 빈곤담론은 자유주의 시각에 기반한 경제주의적 관점과 친화성을 가지고 있으며, 조정시장경제체제(coordinated market economies: CMEs)의 경우 공화주의적 혹은 사민주의적 정치철학이 보다 잘 반영되었다고 할 수 있다(표 2).

사실 빈곤담론과 보다 직접적으로는 연관되어 있는 사회·경제모델에 대한 분석으로는 사회부조제도의 유형화 혹은 빈곤레짐(poverty regime)에 대한 연구(Gough, 2001; 문진영, 2005; 신동면, 2008; 김교성, 2009)를 들 수 있다. 일례로 김교성(2009)은 서구 10

개국의 주요 사회부조제도를 중앙집권화 정도와 근로강제 수준에 기초하여 4가지 유형으로 구분하고, 유형별 제도의 관대성 수준과 빈곤완화효과를 비교하였다. 분석결과 관대성 수준은 유형별로 큰 차이를 보이지 않았고, 빈곤완화효과와 경우 중앙집권적인 제도를 운영하는 국가에서 상대적으로 높게 나타난 반면, 근로강제 수준에 기초한 효과의 차이는 미미하였다. 한편 문진영(2005)에 따르면, 공공부조 지출 자체보다는 전반적인 사회보장제도의 발달정도와 전체 국민경제에서 차지하고 있는 복지의 수준이 빈곤레짐의 특성을 결정하는 요인이다.

따라서 빈곤담론에 대한 논의는 공공부조제도 자체의 속성을 넘어서 전반적인 복지레짐과의 연관성 속에서 파악될 필요가 있다. 달리 표현하자면 빈곤, 불평등 혹은 경제적 취약성(economic vulnerability)의 수준은 복지레짐 전반의 제도적 특징에 크게 좌우되며, 레짐의 관대성과 포괄성 정도가 국가별 차이를 가져오는 핵심적 요인인 것이다(Whelan & Maire, 2010; Esping-Andersen & Myles, 2009; Hill, 2006). 결국 시·공간에 따라 변화하고 사회경제적 맥락에 크게 영향을 받는 빈곤담론은 다양한 유형을 내포하고 있으며, 이는 복지레짐의 전반적인 특징과 밀접한 연관을 가지고 있다. 이러한 점을 감안하면서 빈곤감소를 위한 다양한 정책에 대해 보다 자세히 알아보려고 한다.

### 3. 빈곤정책에 대한 다층적 이해

Jeffrey Sachs(2005)는 개발경제학과 임상의학 사이의 유사성에 주목하며 임상경제학(clinical economics)이라는 새로운 명칭 하에 빈곤을 줄이기 위한 개별 진단과 치료법을 제시하였는데, 그 핵심적인 내용은 아래의 [표 3]과 같다. 즉 빈곤을 유발시키고 심화시키는 원인과 그러한 빈곤을 감소시키고 근절하기 위한 대책에는 다양한 범주와 세부요인들이 있다는 것이다. Sachs의 체크리스트를 사회정책이라는 맥락 속에서 살펴보자면, 재정적 틀과 통치구조 패턴이라는 2가지 범주가 보다 직접적인 관련이 있다고 할 수 있다. 여기서 전자는 세입을 위한 조세제도와 보건, 교육, 인프라, 사회서비스 등을 위한 공공지출로, 후자는 공공행정의 효과적 작동 및 공공서비스의 효율적 공급을 위한 거버넌스 구조로 다시금 압축해서 논의할 수 있다. 이 글에서는 이러한 2가지 범주를 고려하면서 빈곤을 감소시키기 위한 4가지 정책영역에 대해 논의해보고자 한다.

[표 3] 빈곤을 줄이기 위한 7개 범주의 체크리스트

1. 빈곤 함정	기본적인 욕구 충족의 수단을 결여한 가계비율, 기초 인프라의 공간적 분포(전력, 도로, 통신, 급수와 위생시설), 빈곤의 민족적·성적·세대별 분포, 핵심적 위험요인(인구학적 추세, 환경적 추세, 기후적 충격, 질병, 상품가격 변동)
2. 경제정책 틀	무역정책, 투자정책, 사업환경, 인프라, 인적 자본
3. 재정적 틀과 재정 함정	공공부문 세입과 범주별 지출, 과세행정과 지출관리, 빈곤경감 목표 달성에 필요한 공공투자수준, 중기 공공부문 지출 틀, 공공부문 과중 부채, 거시경제적 불안정
4. 자연지리	수송여건, 인구밀도, 경작조건, 질병상태
5. 통치구조 패턴과 실패	시민권과 정치적 권리, 공공행정 시스템, 분권화와 국가-지자체 간 재정관계, 부패 패턴과 강도, 정치적 승계와 정권 수명, 국내·국경 간 폭력과 안전
6. 문화적 장벽	젠더 관계, 민족적·종교적 분단, 인구 이산
7. 지정학	국제안보 관계, 국경 간 안보위협, 국제 제재, 무역 장벽, 지역 및 국제 집단에의 참여

자료: Sachs, 2005.

사회정책이란 사람들이 자본주의 경제 하에서 생애주기 동안 직면하는 사회적 위험과 가난, 질병 등에 대비하여 위험에 처한 경우 이를 극복하고 자신의 삶을 추구하도록 하는 정책을 의미하며, 이러한 광범위한 정의를 통해 연금, 의료보험, 실업보험, 사회부조와 같은 좁은 의미의 사회정책뿐 아니라 교육정책, 장애인 재활정책, 여성정책을 사회정책에 포함시킬 수 있다(권혁주, 2007). 비슷한 맥락에서 빈곤정책 역시 공공부조나 소득보장 중심의 협의의 빈곤정책과 더불어 조세정책, 고용정책, 노동시장정책 등을 포함시키는 광의의 빈곤정책으로 이해될 필요가 있다.

## 1) 빈곤정책의 4가지 영역

빈곤정책은 사전적 분배(ex ante distribution)와 사후적 재분배(ex post redistribution), 그리고 근로(work)와 복지(welfare)라는 4가지 기준에 의거하여 [표 4]와 같이 고용, 조세, 공적이전급여, 사회투자로 나누어 접근할 수 있다.<sup>9)</sup> 여기서 가족, 공동체 및 여러 사적

<sup>9)</sup> 이와 같이 빈곤정책을 4가지 유형으로 도식화하는 것은 다소 논쟁적일 수도 있으나, 기존 학자들이 제시한 빈곤

조직들에 의한 비공식적 지원과 같은 민간 차원에서 이루어지는 빈곤정책은 제외하였다. 먼저 사전적 분배 측면에서의 빈곤정책으로는 일자리 창출과 사회투자전략을 들 수 있다. 산업화 이후 소품종 대량생산과 포디즘적 축적체제에 기반한 제조업 중심의 경제에서는 대규모의 일자리 창출이 가능하였고, 노동시장 진입과 그로 인한 소득증대는 바로 탈빈곤을 의미하였다. Bauman(2004)이 지적하였듯이, 노동이 인간의 최고 의무이자 빈곤이라는 불행의 치료제라는 신성화는 노동집약적 산업과 공존하였다. 이와 같은 고용을 통한 빈곤탈피는 자유주의 전통 하의 경제주의적 관점에 기초한 빈곤담론과도 맞닿아 있다. 과거 한국을 비롯한 동아시아 국가들 역시 경제성장을 통한 고용증대와 소득증가로 빈곤과 불평등문제를 해결하고자 하였다.

[표 4] 빈곤정책의 4가지 영역

	사전적 분배 (Ex ante distribution)	사후적 재분배 (Ex post redistribution)
근로(Work)	고용	조세
복지(Welfare)	사회투자	공적이전급여

하지만 탈산업화 시대로 접어들면서 실업의 반복과 장기화 및 불안정한 저임금 일자의 증가 등 다양한 노동시장의 실패로 인해 근로빈곤이 핵심적인 사회문제로 등장하였다. 아래에서 살펴볼 조세제도와 공적이전급여에만 의존해서는 당면한 사회문제를 해결하기 어렵다는 인식 하에 서구 복지국가에서는 근로빈곤층에 대한 대응으로 사회투자전략이 적극적으로 채택되었다(OECD, 2005; 김종일, 2006; 노대명·김민희·유정예, 2008; 여유진·정재훈·이서현, 2010). 근로연계복지(workfare), 적극적 사회정책(active social policy) 혹은 활성화(activation) 정책이라는 다양한 명칭으로 통용될 수도 있는 사회투자전략은 학자에 따라 그 개념과 범위가 크게 달라지는데, 여기서는 2가지 모델로 나누어 접근해보고자 한다.<sup>10)</sup> 먼저 일자리우선모델(labour force attachment ap-

해소를 위한 여러 사회복지정책들을 체계적으로 아우른다고 할 수 있다. 일레로 김태성·손병돈(2002)은 빈곤의 원인이 다양하듯 빈곤정책 역시 다양하다고 지적하며, 정부에 의해 수행되는 빈곤정책을 기회평등정책, 노동시장정책, 조세정책, 소득보장정책으로 나누어 설명하고 있다.

<sup>10)</sup> 사회투자전략과 유사한 개념으로는 사회투자국가(social investment state)가 있다. 영국 신노동당의 제3의 길에 대한 이론적 토대를 제공한 Anthony Giddens에 따르면, 사회투자국가는 인적자본에 대한 투자와 기업가문화를 향상시키고, 기존 복지제도의 비효율과 의존성(welfare dependency)을 없애는 동시에 자율성과 책임의식을 통해 개인과 정부 모두가 부의 창조에 기여할 수 있는 적극적 복지(positive welfare)를 중요시한다(Giddens, 1998). 즉

proach)은 취업우선(work-first) 원칙을 바탕으로 수급자를 최단기간 안에 노동시장으로 (재)진입시키는 것이 목표이다. 이를 위해 복지급여의 수급기간을 제한하고 근로 회피자에 대해 급여를 중지하는 징벌을 강조하며, 취업을 촉진할 수 있는 단기간의 집중적인 고용지원정책을 중시한다. 이에 반해 인적자본개발모델(human capital development approach)은 근로취약계층의 고용가능성을 증대시키는 교육 및 직업훈련에 역점을 두거나 사회적 일자리 창출을 강조한다. 조기취업 보다는 적극적 노동시장정책의 확대를 통해 근로능력이 있는 수급자의 인적자본을 육성함으로써 적정임금의 안정된 일자리를 찾는 것에 중점을 두고 있다(Theodore & Peck, 2000; Peck, 2001).

이러한 사회투자전략 혹은 근로연계복지의 2가지 모델은 위에서 살펴본 빈곤담론의 유형과도 서로 밀접한 관계가 있다. 즉 근로빈곤층 대상 근로연계복지를 비교해 보면, 미국은 가장 엄격한 징벌적 제도를 갖추고 있는 반면, 프랑스와 같은 유럽의 경우 상대적으로 관대하고 노동수요를 중시하는 접근을 취하고 있다(노대명·김민희·유정예, 2008). 김종일(2006) 역시 미국에서는 근로연계복지의 목적을 복지의존 근절과 노동윤리 제고에 두는 반면, 유럽은 복지 수급자들의 사회통합에 보다 초점을 둔다고 지적하였다. 사회통합을 근로연계복지의 목적으로 내세우는 관점에서는 빈곤을 개인의 책임이라기보다는 사회구조의 문제로 보고 있으며, 단순히 근로의무의 부과나 재정유인 만으로는 복지의존을 해결할 수 없다고 파악하고 있다.

사후적 재분배(ex post redistribution)의 핵심은 조세정책과 다양한 복지제도에 의한 공적이전급여이다. 대부분의 소득보장 프로그램은 소득을 재분배하여 불평등과 빈곤을 감소시키는 형평성 제고 효과를 갖는데, 사회보험의 경우 노인, 실업자, 장애인 등 소득을 상실한 집단에, 공공부조는 저소득층에게 소득을 지원함으로써 재분배효과를 가져온다(구인회, 2006: 108). 또한 조세제도 역시 시장이 만든 소득불평등의 완화 또는 심화에 크게 기여한다. 국가의 개입에 의한 빈곤완화 또는 소득재분배 효과를 파악하기 위해 많은 연구들은 시장경제활동을 통해 얻어진 시장소득과 조세납부액을 제하고 공적이전소득을 더한 가치분소득을 주요 지표로 활용한다. 즉 시장소득과 가치분소득의

---

사회투자국가는 전통적 의미의 복지국가와 달리 '과세와 지출(tax and spend)'보다는 복지지출의 사회투자적 측면을, 특히 인적 자본과 사회적 자본에의 투자를 중시하고, 결과의 평등의 증진을 위한 소득 재분배보다는 사회적 포용(social inclusion)을 통한 적극적인 기회의 균등을 강조하며, 사회적 시민권에 근로의무를 접목시킴으로써 의무와 권리의 상호주의를 추구한다(Lister, 2004).



사이의 빈곤율과 빈곤갭 혹은 지니계수의 변화추이를 살펴봄으로써 빈곤 및 불평등 감소효과를 분석하는 것이다.

조세정책에 의해 빈곤 및 불평등이 감소하는 효과는 조세수입의 크기와 조세제도의 누진성 정도에 달려있다. 사후적 재분배 정책을 실시하기 위해서는 재원의 확대가 요구되기 때문에 조세수입의 커야 불평등 감소효과가 커질 수 있으며, 이는 스웨덴의 소득불평등 정도가 미국보다 낮은 주요 원인이다. 조세제도의 누진성 역시 중요한데, 만일 조세수입이 아무리 클지라도 그것이 역진적인 조세제도에 의해 이루어진다면 소득불평등은 오히려 증대될 수 있다(김태성·손병돈, 2002). 또한 조세구조의 형평성 및 효율성에 대한 논의는 누진과세를 통한 수직적 분배와 상이한 수준의 소득이 아닌 상이한 유형의 소득에 대한 상대적 조세부담과 관련 있는 수평적 분배로 나누어 볼 수 있다. 소득세의 경우 전자는 임금소득에 대한 누진 조세를, 후자는 자본소득에 대한 적당하고 비례적인 과세를 요구하는 것이다. 고율 과세 국가와 저율 과세 국가의 차이는 근로소득에 대한 직·간접세의 차이에 의해 대체로 설명이 가능하며, 근로소득 과세부담이 크다는 것은 상대적으로 고소득계층의 개인소득세율이 직접적으로(총 조세에서 소득세가 차지하는 비중이 높아서) 또는 간접적으로(소득세가 상대적으로 작지만 보다 누진적이어서) 높다는 것을 의미한다(노대명 외, 2008).

조세의 소득재분배 기능과 관련해서는 2008년 노벨 경제학상 수상자인 Paul Krugman과 노벨상보다 받기 어렵다고도 알려진 ‘존 베이츠 클라크 상(John Bates Clark medal)’을 2009년에 수상한 Emmanuel Saez의 소득불평등에 관한 연구에 주목할 필요가 있다. Krugman(2007)은 역사적 자료를 면밀히 검토한 결과 미국에서 불평등이 심화되고 중산층이 몰락하는 원인은 경제적 여건 변화에 따른 장기적 결과가 아니라, 레이건 행정부 이후 공화당 집권기의 조세정책에 기인한다고 주장하였다. 미국의 불평등 증가 추세를 밝혀준 가장 중요한 업적 중 하나인 Saez의 연구(Piketty & Saez, 2003)는 국세청 자료를 이용해 소득분배를 연구하였고, 이후 최신 통계를 업데이트한 분석자료를 제공해주고 있다. 이들의 분석결과에 따르면 미국 상위 10%의 소득이 전체 소득(자본소득 제외)에서 차지하는 비율은 1928년 50%에 육박하면서 정점에 이르렀다가, 대공황 이후 감소하기 시작해 1982년까지는 35%대에서 머물렀는데, 2000년대 들어 다시 50%수준으로 증가하였다. 더욱이 이러한 변화가 상위 10%보다는 오히려 상위 1% 소득계층에

의해 이루어졌는데, 1920년대에 전체 소득의 24%에 해당하였던 상위 1%의 소득은 그 비중이 9%까지 떨어졌다가 80년대 초부터 가파르게 상승을 해서 2000년대 이후 대공황 때의 수준을 회복하였다.<sup>11)</sup>

이처럼 1980년대 이후 심화되고 있는 소득분배구조의 불평등과 양극화의 주요 원인으로 조세제도의 변화, 즉 신자유주의 정부에 의한 감세정책과 누진세의 약화를 들 수 있다. 감세를 통한 적하효과(trickle-down effect)를 지지하는 신자유주의자들의 주장과 달리, 고소득층에 집중되는 세금인하는 해외소비나 자산투자를 늘어나게 할 뿐 내수 소비 진작에는 별 효과가 없고, 소득격차만 키울 가능성이 높다(Frankel, 2008; Chang, 2010). 반면 세금을 낸 것보다 정부로부터 받는 재정지출 혜택이 더 큰 저소득층의 경우 감세에 따른 복지예산의 축소 등으로 인해 오히려 감세 시 타격을 받을 수 있다. Ringen(2007)이 강조하였듯이, 강력한 누진적 세율은 비효율적이고 가능하지 않지만, 적당한 수준에서 높은 과세와 적절한 누진적 세율은 공공서비스 제공이라는 공익을 위해 필요하고, 경제를 왜곡시키는 것도 아니며, 게다가 공평한 것이다. 또한 적절한 누진적 세제는 상류 계층이 오직 도덕적 자본(명성, 존경, 명예와 같이 정치적 게임의 지배자로서 상류 계층에게는 필수적인 상품)을 희생할 때에만 거부할 수 있다. 그러나 이는 상류 계층에게 별로 이득될 것이 없기 때문에 그들의 징세에 대한 거부권은 절대적이지 않게 되고, 중산층은 상류 계층에게 조세제도에 있어서의 양보를 촉구할 수 있다.

한편 서구 복지국가의 자산조사형 급여(means-tested benefits)와 비자산조사형 급여(non-means-tested benefits)의 빈곤감소효과를 조사한 Nelson(2004)은 후자가 전자보다 국가별 차이점을 설명하는 데 있어서 더욱 중요하였다는 것을 밝혀내고 있다. 비록 직접적인 빈곤대책방안은 아니지만, 사회경제적으로 이질적인 집단에게 위험과 자원을 분산시키는 사회보험제도는 효과적인 빈곤감소를 위한 적절한 역할을 담당하고 있

<sup>11)</sup> 한편 OECD 국가의 자료를 바탕으로 실증분석한 김용성(2004)의 연구에 따르면, GDP 대비 복지지출의 비중이 클수록 소득불평등도가 낮은 것으로 나타났으나, 소득세를 포함한 조세정책의 소득분배 개선효과는 뚜렷하지 않았다. 조세정책을 통한 강력한 소득재분배정책을 추진하고 있는 스칸디나비아 국가들의 소득불평등도가 대체로 낮은 반면, 미국의 경우 1980년대 소득세 관련 감세조치 후 소득불평등도가 급격히 증가하였다는 사실은 조세정책과 소득형평화가 밀접한 관련을 가지고 있을 개연성이 높다는 것을 시사하고 있다. 그러나 미국의 경우 소득세 감세조치 시행 전인 1970년대부터 이미 소득분배가 악화되기 시작하였다는 주장과 소득세 누진성이 갖는 소득분배 형평화기능이 미약하다는 결과 등이 있음을 지적하며, 김용성은 조세정책의 소득재분배효과에 대한 보다 심층적인 실증연구가 있어야 한다고 강조하였다. 그럼에도 불구하고 자신의 연구에 사용된 자료의 특성상 조세정책의 소득재분배기능이 약화되어 분석되었을 가능성이 있음을 언급하며, 소득세의 재분배효과를 부인하는 것으로 판단하는 것은 무리라고 밝히고 있다.

는 것이다. 이와 유사하게 Sainsbury · Morissens(2002)는 유럽의 빈곤연구가 사회복지와 사회보험을 지나치게 구분하여 접근함으로써 자산조사형 급여 이외의 다양한 공적급여 프로그램이 빈곤감소에 미치는 지대한 영향력을 간과하였다고 지적하고 있다. 결국 빈곤담론과 복지레짐의 연관성에 관한 논의에서처럼, 빈곤정책은 공공부조제도를 넘어서 복지레짐을 구성하는 다양한 공적이전소득을 포괄하고 있는 것이다.

서구 복지국가의 경우 시장소득 빈곤율은 복지레짐의 차이에도 불구하고 지난 30여 년간 지속적으로 상승해 왔으며, 이는 노동시장에 대한 국가의 직접적인 개입력이 약화되어 왔음을 의미한다. 그러나 시장소득이 최근으로 올수록 수렴화 경향을 보이는 것과는 대조적으로, 가처분소득 빈곤율은 오히려 복지레짐 간에, 특히 사민주의 복지체제와 자유주의 복지체제 사이의 분화가 뚜렷이 진행되어 왔다(여유진 · 정재훈 · 이서현, 2010). 빈곤감소에 있어서 공적이전소득의 영향력을 분석한 Hill(2006)의 연구도 빈곤율 감소효과가 Esping-Andersen의 레짐이론에 어느 정도 부합한다는 것을 지적하였다. 즉 사민주의 복지체제에서 이전소득에 의한 빈곤율 감소가 가장 높은 반면, 자유주의 복지체제의 경우 감소폭은 상대적으로 낮았다. 다만 빈곤율 감소가 가장 저조한 나라들이 그리스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈과 같은 남부 유럽이라는 사실은 보수주의 복지체제 내의 편차가 있음을 보여주고 있다. 시장소득 기준 빈곤율과 가처분소득 기준 빈곤율을 비교조사한 다른 연구들 역시 이와 유사한 분석결과를 제시하고 있다. 일례로 유럽 15개국 중 2005년 현재 공적이전소득에 의한 빈곤율 감소효과가 가장 큰 나라는 스웨덴(20%), 덴마크(18%), 핀란드(16%), 프랑스(13%) 순이며, 가장 낮은 국가는 그리스(3%), 스페인(4%), 포르투갈(7%) 순이다(노대명 · 김민희 · 유정예, 2008). 이처럼 시장소득과 가처분소득 간의 빈곤율의 차이가 존재하고, 가처분소득 빈곤율이 복지레짐 유형별로 큰 편차가 있다는 사실은 국가의 적절한 개입, 즉 공적이전소득과 조세의 재분배효과가 여전히 유의미함을 잘 확인해 준다 하겠다.

## 2) 발전주의 국가의 빈곤정책과 거버넌스

앞서 지적하였듯이 과거 우리나라 빈곤정책의 핵심은 지속적인 경제성장에 의한 일자리 창출이었다. 즉 한국의 산업화가 긍정적으로 평가될 수 있는 주요 이유는 급속한 경

제발전이 소득분배의 개선을 동반하였다는 데에 있다. 1960년대 이후 진행된 산업화로 인한 경제의 급속한 성장은 소득불평등의 완화를 초래하는 한편 취업기회의 확대를 통해 가구소득을 증대시킴으로써 빈곤감소에 큰 영향을 미쳤다.<sup>12)</sup> 반면 조세와 소득이전이 소득분배에 미치는 영향은 서구 복지국가 보다 훨씬 적은 편이다(구인회, 2006).

빈곤의 감소를 가져오는 경제성장은 발전지향적인 정부를 필요로 한다. Sachs(2005)에 따르면, 정부는 우선순위가 높은 인프라 프로젝트를 확인하여 재정을 지원하고, 선택된 소수가 아니라 전 국민이 쓸 수 있도록 필수 인프라와 사회적 서비스를 만들어야 하며, 민간 기업들의 투자를 유도할 수 있는 환경을 조성해야 하고, 개인과 재산의 안전이 지나치게 위협받지 않도록 내적인 평화와 안전을 유지해야 한다. 반면 신자유주의 체제는 자본 이동의 자유화, 국내 금융시장과 노동시장의 자유화, 조세개혁 등으로 인해 국가 내의 불평등을 심화시켰다. 장하준(2004, 2010)이 강조하였듯이, 소득 불평등은 신자유주의 개혁을 완전히 수용하지 않은 국가들보다 미국이나 영국처럼 신자유주의 이념을 전면적으로 받아들인 나라에서 더 빠르게 진행되고 있다. 흔히 신자유주의자들은 지난 20년 동안 세계 인구 중 극빈층의 비율이 전반적으로 줄어들었다고 주장한다. 그러나 이러한 성과는 세계 극빈층 중 절반 이상이 살고 있는 중국과 인도의 놀라운 경제성과에 기인한 것이며, 역설적으로 이들 나라는 신자유주의와 상반되는 정책을 추진해서 급속한 경제발전을 성취하였다. 중국과 인도를 제외하면, 빈곤 문제는 신자유주의 시대 동안 대다수의 개발도상국에서 오히려 악화되었다(Chang & Grabel, 2004).

Karl Polanyi와 Max Weber의 전통에 기초를 둔 국가중심론(state-centered theory)도 산업화와 경제발전에 있어서 국가의 역할이 필수적이라는 점을 강조한다. 일찍이 Alexander Gerschenkron(1962)은 ‘후기발전(late development)’, 즉 후발산업국가가 선발국가를 ‘따라 잡기(catch up)’ 위한 급속한 산업화에는 항상 고도의 국가개입이 관련되어 왔다는 사실을 설득력 있게 밝혀주었다. 이후 Evans · Rueschemeyer · Skocpol(1985)은 구조기능주의, 신막스주의, 다원주의 등과 같은 사회중심론(society-centered theory)을 비판하며 국가를 정치 및 정책 분석의 중심으로 복귀시켰다. 국가를 사회로부터 자율적

<sup>12)</sup> 사실 산업화 시기의 소득분배의 평등성에 대해서는 견해의 차이가 있다. 구인회(2006)는 산업화 시기의 한국을 급속한 경제성장의 과정에서 평등한 분배 또한 성취한 모범사례로 평가하는 것에는 논란의 소지가 없지 않다고 언급하였다. 왜냐하면 일부 연구들의 경우 산업화 시기 평등화를 위한 정책기조가 존재하지 않았고 분배구조의 개선이 일어났다는 증거가 없다고 주장하고 있으며, 불로소득, 부동산투기, 조세문제 등으로 인해 소득분배의 불평등성에 주목해야 한다고 지적하고 있기 때문이다.

인 주요한 독립적 변수로서 파악한 국가중심론에 따르면, 국가는 때론 사회전체의 이익에 상관치 않는 그 스스로의 이해관계(interests)와 자율적인 힘(autonomous power)을 가지고 있으며, 국가구조의 특성이 사회집단의 형성 및 정치적 능력 그리고 이해관계의 표출에 지대한 영향을 미친다. 이러한 국가중심론의 핵심 주장들은 신제도주의, 특히 역사적 제도주의(historical institutionalism)로 계승 발전되어왔다.

국가중심론의 영향력 아래 일련의 학자들은 신고전파 경제학자들이 동아시아 경제 발전을 자유시장 원칙의 확증으로서 간주하는 것에 반대하며, 발전지향적 국가 혹은 발전주의 국가(the developmental state)라는 개념을 통해 산업화를 성공적으로 이끈 동아시아 국가의 역할과 성격을 규정하였다(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Evans, 1995). 다수의 후발산업국과 개발도상국들이 국가 주도의 개입주의 경제정책을 시도하였지만, 동아시아 국가를 제외한 많은 나라에서 그러한 전략은 성공하지 못하였다. 즉 성공적 산업화와 경제적 근대화는 발전목표를 추진할 수 있는 국가자율성(state autonomy), 합리적 관료제의 정책능력과 이를 뒷받침하는 정치적 리더십이 더해진 국가능력(state capacity), 그리고 경제발전의 파트너와 발전지향적 협력관계를 이끌어내는 국가와 사회 간의 연계된 자율성(embedded autonomy) 등을 갖추고 있는지 여부에 달려있다고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

달리 표현하면 동아시아 발전주의 국가의 성공은 정부가 사회와 어떻게 상호작용하는지, 그리고 국가-사회의 관계를 규율하는 제도가 어떤 방식으로 설정되었는지에 대한 논의와 관련이 있으며, 이는 곧 거버넌스 개념과 직결되어 있다(Kjær, 2004). 거버넌스 이론에서 볼 때 경제발전에 도움이 되는 특정한 형태의 국가-사회관계가 중요하며, 동아시아 발전주의 국가는 성공적인 거버넌스의 사례로 간주될 수 있다. 따라서 소위 ‘바람직한 거버넌스(good governance)’는 세계은행이나 서구의 원조 공여국에서 중시되는 신자유주의 이미지와는 전혀 다른 것이며, 반대로 경제발전을 촉진하기 위해 사회적 행위자들을 포함하려는 국가의 적극적인 전략을 의미한다고 볼 수 있다.

Mette Kjær(2004)는 거버넌스를 게임의 규칙을 설정, 적용, 집행하는 것이라고 광범

13) 이 글에서 한국의 발전국가를 논의하는 시기는 1990년대 세계화 논의가 본격화되기 이전인 1960~80년대로 한정하고자 한다. 양재진(2005)이 지적하였듯이, 한국의 발전국가는 1980년 중반 이후 민주주의와 세계화의 진전으로 인해 외적 환경과 부정합성을 노출하기 시작하였고, 1997년 경제위기를 초래한 원인자체로 지목되기도 하였다. 하지만 최근 들어 “발전이후 발전”의 문제에 대한 연구들은 다시금 활발히 진행되고 있으며, 발전국가 이후의 사회정책의 역할 역시 많은 주목을 받고 있다.

위하게 정의하며, 규칙이 안정적이기 위해서는 정통성(legitimacy)이 확보되어야 한다고 강조하였다. Fritz Scharpf(1997, 1999)에 의하면 정통성은 ‘투입 지향적(input-oriented)’ 측면과 ‘산출 지향적(output-oriented)’ 측면으로 구분해서 이해할 필요가 있다. 투입 지향적 정통성은 규칙을 정하는 과정, 즉 사회 구성원에게 구속력이 있는 의사결정에 공정하게 참여하는 민주성을 의미하며, 산출 지향적 정통성은 실질적인 성과를 가져오는 규칙의 효과성, 즉 공공선을 달성하는 효과적인 정책을 통해 확보된다. 동아시아 발전주의 국가의 거버넌스는 민주적 투입절차가 아닌 효과적 산출을 통해 정통성을 확보하는 방식으로 작동하였고, 여기서 경제성장과 그로 인한 빈곤감소가 바로 산출 지향적 정통성의 요체이다.

Ringen 외(Ringen · Kwon · Yi · Kim · Lee, 2011)가 지적하였듯이, 국가의 힘은 ‘하드 파워(hard power)’와 ‘소프트 파워(soft power)’의 종합으로 파악할 필요가 있다. 권위주의 체제의 효과적인 지배전략은 하드 파워에 기초한 ‘강압적 권력 행사(use of force)’와 소프트 파워에 기초한 ‘적절한 거버넌스의 실행(delivery of governance)’으로 구성되어 있다. 그러나 발전주의 국가론을 비롯한 기존의 많은 동아시아 연구들은 후자에 충분한 관심을 기울이지 않았다. 한국의 권위주의 정부는 권력을 유지하기 위해 필요하다면 서슴없이 하드 파워를 사용하여 시민사회와 노조, 야당을 무자비하게 탄압하였다. 그럼에도 불구하고 동시에 소프트 파워, 즉 거버넌스 측면에서 권력의 정교한 활용을 통해 기업, 공무원, 전문가, 민간단체 등을 적절히 포섭하고(co-opt) 동원하는(mobilize) 능력을 구사하였다. 또한 정통성이 부족한 권위주의 정권은 복지제도의 도입을 통해 대중들의 지지와 정치적 정당성을 획득하고자 시도하였고, 이는 무자비한 권력 행사의 필요성을 줄이는 역할을 하였다. 이와 같은 권위주의 정부의 야누스적 두 얼굴을 모두 포착하는 것은 중요하며, 권력 그 자체가 아니라 어떻게 권력을 사용하였는가를 파악하는 것이 국가 분석의 핵심이다. 한국의 경제발전은 정권의 권위주의적인 속성 때문이 아니라 하드 파워와 소프트 파워 모두를 적절히 사용할 수 있는 통치능력, 특히 다양한 사회적 행위자를 동원하고 포섭하는 거버넌스의 효과적인 작동에 의해 가능하였다고 볼 수 있다.

물론 이러한 분석이 군사독재체제의 추악함과 더불어 권위주의 정권시기 정책결정과정에서 노동과 시민사회 영역이 배제되었다는 사실을 외면하는 것은 아니다. 아무

리 권위주의 정부에 의해 시민사회가 통제되고 억압되었다 하더라도 시민사회단체들은 군사독재체제에 지속적으로 저항하였고, 그들의 정치적 역량을 지켜나갔으며, 시민사회에 의한 ‘아래로부터의 역동성’은 유지되어왔다. 또한 정당성 확보를 위한 복지제공에 있어서 사회적 행위자들을 포섭하고 동원하는 권위주의 체제의 거버넌스는 그 정치적 의도와 달리 다양한 시민사회조직이 자생할 수 있는 토양을 제공하였다(Ringen et al, 2011). 결국 아이러니컬하게도 한국의 민주화는 권위주의적 발전주의 국가체제의 ‘실패의 위기’로부터가 아닌 ‘성공의 위기’로부터 파생되었다고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

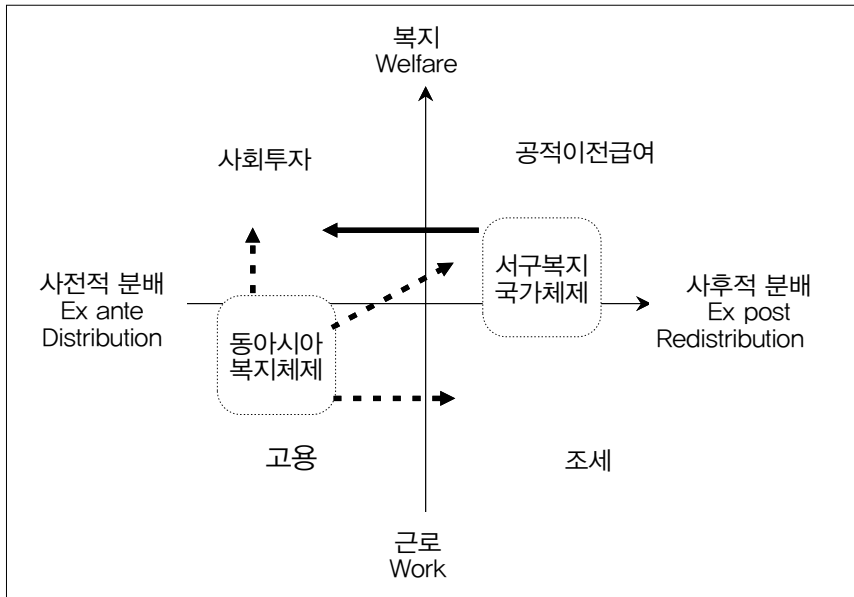
이러한 권위주의 체제의 거버넌스가 지닌 복잡한 특성을 충분히 고려하면서, 빈곤을 감소시키기 위해 다양한 자원과 제도들을 동원하고 조정하는 발전주의 국가의 능력에 대해 주목할 필요가 있다. 권혁주(2007)가 주장하였듯이, 과거 한국이 지속적인 경제 성장을 할 수 있었던 것은 발전주의 국가를 통한 경제우선의 정책뿐 아니라 경제발전에 광범위한 사회적 참여가 있었고 이를 가능하게 한 사회적 평등이 존재하였기 때문이다. 해방 후 토지개혁과 교육기회의 확대 등과 같은 한국 사회의 구조적 여건은 소득의 공평한 분배에 긍정적인 영향을 끼쳤고, 또한 산업인력의 수급을 원활히 함으로써 경제발전에 크게 기여하였다. 그리고 농어촌 부채 탕감정책, 추곡수매를 통한 미곡가격의 통제, 새마을운동 등을 통한 농촌소득 증가정책과 교육제도 및 공공보건 시스템의 확립 역시 빈곤대책의 일환으로 역할을 수행하였는데, 이는 권위주의 정부가 다양한 제도의 활용을 통해 소득분배에 영향을 미치고자 하였다는 사실을 보여주는 것이다(Kwon & Yi, 2009). 반면 권위주의 정부는 경제발전의 효과적 수단으로서 활용될 수 있었던 산업재해 보험 및 대기업 종사자와 공무원을 대상으로 한 의료보험과 같은 사회정책을 도입하였으나, 이러한 정책의 사회적 평등에 대한 기여는 제한적인 측면이 있었다(권혁주, 2007). 결국 한국의 발전주의 국가에서의 빈곤감소는 경제성장과 더불어 토지개혁, 교육제도개혁, 농촌소득증가정책, 공공보건시스템, 사회보험제도 등 다양하고 광범위한 정책들로 인해 가능하였다.

<sup>14)</sup> 한편 국가의 계급적·사회적 조건을 강조하며 국가중심론을 비판한 조희연(2010)은 박정희 정부의 권위주의적 개발동원체제가 지닌 모순적인 이중성을 강조하였다. 박정희 체제는 한편으로 경제적 근대화라는 역사적 과제에 부응하는 성격과 또 다른 한편으로 억압적이고 강압적인 성격, 그리하여 위기적 성격을 같이 갖고 있다는 것이다. 이러한 이중성은 또한 헤게모니적 성격과 ‘헤게모니 균열’의 성격을 동시에 내포하고 있었다.

#### 4. 결론을 대신하며: 발전주의 국가 이후의 빈곤정책의 과제

사전적 분배와 사후적 재분배, 그리고 근로와 복지라는 기준에 따라 빈곤정책을 고용, 조세, 공적이전급여, 사회투자로 분류하였을 때, 동아시아 발전주의 국가의 복지모델과 서구 복지체제의 특징은 [그림 1]과 같이 정리될 수 있다. ‘낮은 재분배 하의 낮은 불평등 (low inequality with low redistribution)’이라는 표현에서 알 수 있듯이(Jacobs, 2000), 동아시아 모델이 사후적 재분배 정책 대신 고용창출에 기반한 빈곤정책에 크게 의존한 반면, 성숙한 복지제도를 갖춘 서구 선진국에서는 공적이전급여가 빈곤감소에 큰 역할을 담당하였다. 하지만 탈산업화, 세계화, 인구학적 변화, 가족 역할의 변화 등으로 인해 서구와 동아시아 모두에서 복지국가의 재편 작업이 진행되고 있다. 특히 서구 복지자본주의의 경우 사회투자전략이 강조되고 있으며, 크게 미국식 근로연계복지로 대변되는 일자리우선모델과 수급자에 대한 통제와 처벌보다는 장기적 취업능력의 향상에 보다 초점을 둔 인적자본개발모델로 구분될 수 있다. 그렇다면 빈곤감소를 위한 동아시아 발전주의 국가의 복지개혁의 과제는 무엇인가?

[그림 1] 빈곤정책의 사분면과 복지체제





오늘날 경제성장을 통한 일자리 창출이 여전히 매우 중요한 정책수단이지만, 그것만으로 빈곤문제를 해결하기란 사실상 용이하지 않다(UNRISD, 2010). ‘고용 없는 성장(jobless growth)’ 시대에 유급노동의 양적 부족과 질적 저하로 인해 ‘일을 통한 빈곤 탈출’은 어느 정도 한계점을 노출하고 있다. 즉 서비스 산업 위주의 탈산업화와 노동시장 유연화를 강조하는 세계화의 영향 아래 창출되는 일자리의 상당수가 저임금과 고용 불안의 위험을 내재하고 있는 것이다. 따라서 근로빈곤문제를 해결하기 위해서는 경제성장을 통한 일자리 창출 이외에도 사회지출 확대가 필수적이다. 이는 공적사회지출 수준이 낮은 국가일수록 근로빈곤율이 높게 나온다는 OECD 통계분석을 통해서도 알 수 있는데, 특히 미국 등 일부 국가에서는 낮은 사회지출과 미미한 고용보호제도로 인해 빈곤문제가 더욱 악화되는 양상을 보여주고 있다(노대명·김민희·유정예, 2008). 한국의 경우 2000년대 이후 거시경제의 성장에도 불구하고 빈곤이 과거와 같이 급속하게 감소되지 않는다는 점을 감안할 때, 과거의 경제성장에 과도하게 의존한 빈곤대책에서 탈피하여 사회보장제도 확충에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다(이상은, 2006).

더욱이 동아시아 복지모델의 경우에는 서구 복지국가에서 문제점으로 지적될 만큼 공적이전급여 관련 지출이 크지 않았다. 신동면(2008)에 의하면 동아시아 국가의 공공부조는 소득이전자(income transfer)로서의 역할이 부족하였는데, 홍콩이 공공부조를 위해 GDP의 1.77%(2006)를 사용하고 있을 뿐, 한국의 공공부조 지출은 GDP 대비 0.52%(2004)이며, 일본은 0.5%(2000)를 넘지 못하였고, 싱가포르는 가장 낮은 수준인 0.04%(2005)이었다. 이러한 낮은 복지지출 속에서 동아시아 공공부조는 수급자격 조건에서 부양의무자기준을 둠으로써 최저생활에 대한 가족의 책임을 강조하고, 근로능력이 있는 수급자들에게 자활을 독려하기 위한 요구조건을 부과하며, 급여수준이 비교적 낮다는 공통점이 있다.

우리나라의 상대빈곤율은 2000년 이후 증가하고 있으며, 절대빈곤율도 별다른 개선 없이 정체되고 있는데, 이는 낮은 성장률로 인해 성장효과가 줄어들었기 때문이기도 하지만, 그보다는 소득분배가 빠른 속도로 악화되어서 분배효과가 오히려 빈곤을 증가시키는 방향으로 작용하였기 때문이다(유경준, 2009). 한국의 공공부조는 부양의무자 기준과 같은 엄격한 수급자격 조건으로 상당수의 비수급 빈곤층을 발생시키고 있으며, 수급자가 된다 하더라도 낮은 수준의 급여로 인해 빈곤층의 생활보장은 최저수준에 머

문다. 게다가 비정규직 근로자에 대한 저조한 사회보험적용율로 인해 근로빈곤층 문제는 더욱 심화되고 있다. 2010년 8월 기준 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률의 경우 정규직은 83~98%인데 비해 비정규직은 32~36%에 그쳤다는 조사(김유선, 2010)는 상당수의 비정규직 노동자가 빈곤의 위협에 노출되어 있음을 보여주고 있다. 이처럼 한국의 경우 공공부조와 사회보험에 의한 소득재분배 기능이 부족하였다는 것을 알 수 있다. OECD가 발간한 2009년 통계연보(OECD, 2009)에 따르면, 소득재분배 정도를 보여주는 가계 가처분소득 대비 공적이전 비율은 OECD 평균의 1/6에 불과하였으며, 공적이전에 따른 불평등 감소효과 역시 OECD 평균의 1/7 밖에 되지 않았다. 결국 공적이전급여와 같은 전통적인 소득지원정책은 빈곤을 감소시키기 위해서 필수 불가결한 제도인 것이다.

물론 공적이전급여 외의 나머지 빈곤정책 영역(사회투자, 조세, 고용)에 대해서도 주목할 필요가 있다. 근로빈곤문제 해소에 있어서 사회투자전략, 특히 적극적 노동시장 정책은 중요한 기능을 수행하고 있다. 서구 복지국가의 경우 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 증가하면 근로빈곤율이 감소하는 경향이 있다(노대명·김민희·유정예, 2008). 동아시아 공공부조의 근로연계적 개혁의 특징은 근로능력이 있는 수급자가 교육과 기술훈련을 통해 장기적이고 안정적인 일자리를 찾도록 유도하기보다는 단기적인 일자리를 구하는 것을 목표로 해왔다(신동면, 2008). 따라서 사회투자전략에 있어서 다양한 고용지원서비스를 통해 근로 취약계층의 장기적 고용가능성을 향상시키는 것보다 중점을 두어야 한다.

또한 근로빈곤계층을 대상으로 하는 세금감면 및 조세개혁을 통해 그들의 소득을 보장하는 것도 매우 중요하다(김영란, 2005). 더욱이 직접세의 소득재분배 효과는 아주 미비하며, 사회보장기여는 오히려 계층간 역진적 분배효과를 낳고 있다는 실증연구(김진욱, 2004)에 비추어 볼 때, 조세제도와 사회보장기여의 형평성 향상이 시급한 과제라 할 수 있다. 한편 2010년 8월 기준 한국의 비정규직 노동자의 비율은 50.4%이며, 정규직 대비 비정규직의 임금불평등은 5.25배로, OECD 국가 중 임금불평등이 가장 심한 것으로 알려진 미국(2008년 8월 기준 4.89배)보다 높았다(김유선, 2010). 그러므로 노동시장의 유연화를 적절히 규제하여 비정규직의 확산을 막고 근로빈곤층의 일자리를 안정화시키며, 사회적 일자리를 확충할 필요가 있다고 보여진다.

빈곤담론, 특히 사회적 배제 담론에 대한 논의를 통해 알 수 있듯이 오늘날 빈곤양

상은 다차원적이고 복합적으로 전개되고 있다. 따라서 빈곤정책 역시 공적이전급여, 조세, 사회투자, 고용을 고려한 총체적이고 중층적인 접근을 취해야 한다. 특히 복지제도가 충분히 성숙한 서구 선진국을 제외한 다른 나라들의 경우 공적이전급여의 확충 속에 빈곤층에 대한 다양한 지원을 연계해나가야 한다.

## ■ 참고문헌 □

- 강신욱 (2006). 사회적 배제 개념의 정책적 적용을 위한 이론적 검토. 동향과 전망. 66. 9-32.
- 강신욱, 김안나, 박능후, 김은희, 유진영 (2005). 사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 구인회 (2006). 한국의 소득불평등과 빈곤. 서울: 서울대학교 출판부.
- 권혁주 (2007). 한국행정에서 사회적 평등과 발전: 사회정책을 중심으로. 한국행정학보. 41(3). 67-90.
- 권혁주, 이일청, 김태균, 이주하, 원시연, 정진용 (공역) (2009). 민주주의, 무엇을 위한 것인가. S. Ringen의 What democracy is for (2007). 서울: 법문사.
- 김교성 (2009) 사회부조제도의 유형과 빈곤완화효과에 대한 비교 연구. 사회복지정책. 36(1). 61-87.
- 김영란 (2005). 한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구 - 근로빈곤층(the working poor)의 실태를 중심으로. 한국사회복지학. 57(2). 41-69.
- 김용성. (2004). 복지지출 및 조세정책이 경제적 효율성과 형평성에 미치는 영향: OECD 국가를 중심으로. 한국개발연구원.
- 김유선 (2010). 비정규직 규모와 실태: 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2010.8) 결과. 한국노동사회연구소. <http://klsi.org/>.
- 김종일 (2006). 서구의 근로연계복지: 이론과 현실. 파주: 집문당.
- 김진욱 (2004). 한국 소득이전 제도의 소득불평등 및 빈곤감소 효과에 관한 연구. 사회복지정책. 20(4). 171-195.
- 김태성, 손병돈 (2002). 빈곤과 사회복지정책. 서울: 청록출판사.
- 김현구 (역) (2006). 빈곤의 종말. J. Sachs의 The end of poverty (2005). 파주: 21세기북스.
- 노대명, 김민희, 유정예 (2008). 서구 근로빈곤 문제의 현황과 쟁점. 한국보건사회연구원.
- 노대명, 박종현, 박찬임, 백승호, 안상훈, 이덕재, 최기춘 (2008). 한국형 사회정책 모형연구. 한국노동연구원.
- 문진영 (2004). 사회적 배제의 국가간 비교연구 - 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로. 한국사회복지학. 56(3). 253-277.
- 문진영 (2005). 빈곤 레짐에 관한 비교연구 - 유럽연합 회원국과 한국을 중심으로. 한국사회복지학. 57(1). 245-269.
- 박수향 (2010). 2010년 유럽 빈곤과 사회적 배제 극복의 해. 국제노동브리프. 2010년 1·2월호. 100-113.
- 신동면 (2008). 동아시아국가의 공공부조. 서울: 집문당.

- 양재진 (2005). 발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래. 한국행정학보, 39(1), 1-18.
- 여유진, 정재훈, 이서현 (2010). OECD 국가 빈곤정책 동향분석. 한국보건사회연구원.
- 예상환 (역) (2008). 미래를 말한다. P. Krugman의 The conscience of a liberal (2007). 서울: 현대경제연구원.
- 유경준 (2009). 우리나라 빈곤변화 추이와 요인 분석. KDI 정책포럼, 215호. 한국개발연구원.
- 이상은 (2006). 우리나라에서의 경제성장과 빈곤의 관계: 1982-2004년 도시가구를 중심으로. 한국사회복지학, 58(3), 245-268.
- 이수영 (역) (2010). 새로운 빈곤: 노동, 소비주의 그리고 뉴푸어. Z. Bauman의 Work, consumerism and the new poor (1998). 서울: 천지인.
- 이유진 (역) (2007). 거버넌스. A. M. Kjær의 Governance (2004). 서울: 오름.
- 이종태, 황해선 (공역) (2008). 다시 발전을 요구한다: 장하준의 경제정책매뉴얼. H.-J. Chang & I. Grabel의 Reclaiming development: An alternative economic policy manual (2004). 서울: 부키.
- 정원오 (2003). 빈곤의 담론. 이영환 (편) 통합과 배제의 사회정책과 담론. 서울: 함께읽는 책.
- 조희연 (2010). 동원된 근대화: 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성. 서울: 후마니타스.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Béland, D. (2007). The social exclusion discourse: Ideas and policy change. *Politics and Policy*, 35(1), 123-139.
- Berghman, J. (1995). Social exclusion in Europe: Policy context and analytical framework. In G. Room (Ed.), *Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol: Policy Press.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Chang, H.-J. (2010) *23 things they don't tell you about capitalism*, London: Allen Lane.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Esping-Andersen, G., & Myles, J. (2009). Inequality and the welfare state. In W. Salverda, B. Nolan, & T. M. Smeeding (Eds.), *The Oxford handbook of economic inequality*. Oxford: Oxford University Press.

- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frankel, J. (2008). Tax cut snake oil: Two conservative theories contradict each other and the facts. EPI Briefing Paper No. 221. Economic Policy Institute.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective: A book of essays*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gough, I. (2001). Social assistance regimes: A cluster analysis. *Journal of European Social Policy*, 11(2), 165-170.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, J., Le Grand, J., & Piachaud, D. (Eds.). (2002). *Understanding social exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, M. (2006). *Social policy in the modern world: A comparative text*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Jacobs, D. (2000). *Low inequality with low redistribution? An analysis of income distribution in Japan, South Korea and Taiwan compared to Britain*, CASE paper 33, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kwon, H.-J., & Yi, I. (2009). Economic development and poverty reduction in Korea: Governing multifunctional institutions. *Development and Change*, 40(4), 769-792.
- Levitas, R. (1998). *The inclusive society? Social exclusion and New Labour*. London: Macmillan.
- Levitas, R. (1999). Defining and measuring social exclusion: A critical overview of current proposals. *Radical Statistics*, 71, 10-27.
- Lister, R. (2004). The third way's social investment state. In J. Lewis, & R. Surender (Eds.), *Welfare state change: Towards a third way?* Oxford: Oxford University Press.
- Murray, C. (1994). *Underclass: The crisis deepens*. London: Institute of Economic Affairs.
- Nelson, K. (2004). Mechanisms of poverty alleviation: Anti-poverty effects of non-means-tested and means-tested benefits in five welfare states. *Journal of European Social Policy*, 14(4), 371-390.

- OECD (2005). *Extending opportunities: How active social policy can benefit us all*. Paris: OECD.
- OECD (2009). *OECD factbook 2009*. Paris: OECD.
- Peck, J. (2001). *Workfare states*. New York: Guilford.
- Piketty, T., & Saez, E. (2003). Income inequality in the United States, 1913-1998. *Quarterly Journal of Economics*, *118*(1), 1-39.
- Ringen, S., Kwon, H.-J., Yi, I., Kim, T., & Lee, J. (2011, forthcoming). *The Korean state and social policy: How South Korea lifted itself from poverty and dictatorship to affluence and democracy*. New York: Oxford University Press.
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A study of town life*. London: Macmillan.
- Sainsbury, D., & Morissens, A. (2002). Poverty in Europe in the mid-1990s: The effectiveness of means-tested benefits. *Journal of European Social Policy*, *12*(4), 307-327.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, *11*, 303-326.
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, *35*(2), 153-169.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2000) Social exclusion: Concept, application and scrutiny. Social Development Paper, *No. 1*. Manila: Asian Development Bank.
- Silver, H. (1994). Social exclusion and social solidarity: Three paradigms. *International Labour Review*, *133*(5-6), 531-578.
- Theodore, N., & Peck, J. (2000). Searching for best practice in welfare-to-work: The means, the method and the message. *Policy and Politics*, *29*(1), 81-98.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- United Nations Research Institute for Social Development (2010). *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics*. Geneva: UNRISD.
- Whelan, C. T., & Mañre, B. (2010). Welfare regime and social class variation in poverty and economic vulnerability in Europe: An analysis of EU-SILC. *Journal of European Social Policy*, *20*(4), 316-332.

# Understanding poverty from a political sociological perspective

Lee, Jooha\*

This paper aims to disentangle the multi-faceted complexities of discourse and policy on poverty through the prism of political sociology. First, it examines three concepts of poverty and a typology of poverty paradigms through the social exclusion discourse together with regime approaches. It then categorizes four types of poverty policy, namely social transfer benefits, taxation, social investment, and employment, in terms of ex ante distribution and ex post redistribution on the one hand, and work and welfare on the other. Following on from this, the paper analyzes poverty alleviation pursued by the developmental state which attempted to secure legitimacy by ensuring output-oriented effectiveness instead of input-oriented democratic legitimation. Here attention is paid to the governance of the developmental state and the Janus-faced nature of the authoritarian regime. Finally, it highlights an integrated approach, based upon four types of poverty policy, necessary to reduce poverty and inequality.

**Key words:** poverty, social exclusion, discourse, governance, developmental state

◆ 2011.2.28. 접수 / 2011.3.11. 1차 수정 / 2011.3.23. 게재 확정

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration, Dongguk University(leejooha@dongguk.edu)