

불평등에 대한 재검토: 복지국가 사회정책의 성과지표로 타당한가?*

한 동 우**

◀ 요약 ▶

이 논문은 다음 두 개의 질문에 관한 것이다. 첫째, 복지국가가 지향하는 평등은 구체적으로 무엇에 대한 것인가? 둘째, 복지국가는 소득 불평등을 실제로 감소시켜 왔는가? 사회경제적 평등은 현실의 정책에 있어서 소득분배의 평등을 의미한다. 첫 번째 질문과 관련해서, 복지국가의 사회정책이 지향하는 평등이 종종 사회적 동등성으로서의 평등과 분배적 이상으로서의 평등 사이에서 혼동되어 왔다는 점을 지적하고, 평등의 원칙이 복지국가의 사회정책에서 어떻게 현실적으로 구현되어 왔는지를 고찰하였다. 또한 소득분배에 있어서의 이상적 상태로서의 평등이 현실적으로 바람직한 것인가 혹은 달성 가능한 것인가를 논의하면서, 사회정책이 지향하는 목표가 궁극적으로 평등이라기보다 빈곤완화라면, 실질적 목표는 어떻게 구성되어야 하는가를 논증하였다.

두 번째 질문에 대해, 복지국가의 사회정책들이 소득 불평등을 실제로 완화시켜 왔는지를 경험적으로 분석하였다. 한국을 포함하여 OECD국가들에 있어서 복지지출이 GDP에서 차지하는 비율은 일관성 있게 증가해 왔음에도 불구하고, 대부분의 국가에서 소득불평등이 감소

* 논문의 제목은 Sen, A. (1992). *Inequality re-examined*, Oxford: Clarendon Press.에서 영감을 얻음. 이 논문은 2013년 사회정책연합공동학술대회 기획주제 세션에서 발표한 것을 수정, 보완한 것임.

** 강남대학교 사회복지전문대학원 교수(dongwoo@kangnam.ac.kr)

했다는 증거는 찾을 수 없으며, 정부 사회지출의 효율성은 정치적으로뿐 아니라, 경제적으로도 심각한 도전을 받고 있다는 점을 논증하였다. 이러한 논의를 통해, 사회경제적 평등을 지향하는 사회정책 수립과 실행에서 반영되어야 할 요소들로 생산력, 상호의존성, 그리고 권력을 제시하였다.

주제어: 불평등, 생산력, 상호의존, 권력

1. 서론

복지국가는 사회경제적 평등을 지향한다. 평등에 대한 지향은 인간 사회의 특성이라고 할 수 있는 불평등을 없애거나 줄이려는 것을 의미한다. 이때, 사회경제적 평등이란 구체적으로 무엇을 말하는 것인가? 연구자들과 사회정책 관료들은 경제성장과 정부지출의 성과로서 국가 내의 소득불평등 정도가 어떻게 변화하고 있는지를 추적한다. OECD 등 국제기구들도 회원국들의 소득불평등 정도를 연도별로 취합해서 분석한 결과들을 공개하고 있으며, 이러한 자료들을 바탕으로 각국의 연구자들은 복지국가의 유형에 따라 소득불평등 정도를 분석(Sachweh and Olafsdottir, 2012)하기도 하고, 정부의 복지지출 규모와 소득불평등의 관계를 분석(OECD, 2008)하기도 한다. 이러한 시도들은 모두 복지국가가 지향하는 사회경제적 평등이 소득분배의 평등으로 치환될 수 있다는 것을 전제로 한다. 소득불평등 정도를 분석하는 가장 중요한 이유는 아마도 조세제도와 사회보장제도를 중심으로 하는 공적이전을 통한 소득재분배 정책의 효과성과 효율성을 파악하기 위해서일 것이다. 소득불평등 정도 혹은 그 변화는 한 사회 내에서 인간들 사이의 사회경제적 평등을 어느 정도 설명할 수 있는가? 다시 말해서, 사회경제적 평등은 평등한 소득배분으로 환원될 수 있는가? 만약, 소득 불평등도가 사회경제적 평등을 충분히 설명할 수 없다면, 복지국가의 목표로서 평등을 달성하기 위해서는 어떤 요소들이 고려되어야 하는가?

이 논문은 다음 두 질문에 대해 답하고자 한다. 첫째, 복지국가가 지향하는 평등은 구체적으로 무엇에 대한 것인가? 사회경제적 평등이라는 다소 관념적인 수사가 실제 정치와 사회복지정책에서 어떤 실체적 구체성을 갖는가 하는 것을 파악하는 것은 정책수립과 그 효과를 분석하는데 있어 핵심 요소라고 할 수 있다. 복지국가가 지향하는 사회경제적

평등이 소득분배에 있어서의 평등을 의미하는 것이라면, 이 개념적 정의와 조작적 정의 사이의 외적 타당성이 합리적 수준에서 인정되어야만 한다. 이 질문에 답하기 위해서 두 가지 하위 요소들을 검토하게 될 것이다. 우선, 사회정책에서 지향하고 있는 평등의 개념이 종종 사회권적 동등성으로서의 평등과 분배적 이상으로서의 평등 사이에서 혼동되어 왔다는 점을 지적하고, 사회철학의 핵심 가치로서의 평등의 원칙이 복지국가의 사회정책에서 어떻게 축소, 대체되어 왔는지를 고찰하고자 한다. 다음으로는, 사회정책이 추구하는 평등개념이 소득분배에 있어서의 이상적 상태를 의미하는 것이라면, 그것이 현실적으로 바람직한 것인가 혹은 달성 가능한 것인가를 논의하면서, 분배적 이상으로서의 평등은 단지 빈곤 문제를 불평등 개념으로 - 의도적인 것은 아닐지라도 - 우회하고 있는 것은 아닌가 하는 의구심을 제기하고자 한다. 만약 사회정책이 지향하는 목표가 궁극적으로 평등이라기보다 빈곤완화라고 한다면, 사회정책이 추구해야 할 실질적 목표는 어떻게 구성되어야 하는가를 논의하고자 한다.

둘째, 복지국가는 소득 불평등을 실제로 감소시켜 왔는가? 소득분배에 있어서의 평등이 복지국가의 핵심 목표라면, 복지국가의 사회정책들은 단위 국가 내에서 소득 불평등을 실제로 완화시켜 왔어야만 할 것이다. 1970년대 중반 이른바 복지국가 재편기를 거치면서도 서구의 복지국가들은 정부의 복지지출을 꾸준히 증가시켜 왔다. 복지국가의 정부지출은 보통 정부 재정 중에서 복지지출이 차지하는 비중, 혹은 GDP대비 복지지출의 비율로 측정된다. 한국을 포함하여 OECD국가들에 있어서 이 비율은 일관성 있게 증가해 왔다. 복지국가의 사회정책이 확대되면서 국가 내의 소득불평등을 완화시키고 있다면 정책의 효과성 측면에서 긍정적이라는 평가를 받을 수 있다. 물론, 그 반대의 경우에는 부정적인 평가를 받게 된다. 그러나 두 가지 경우 모두에서 여전히 사회정책 수립과 실행에 드는 비용 대비 편익, 즉 정부 사회지출의 효율성 측면의 문제는 남게 된다. 이 글에서는 최소한 지난 30년간 주요 국가들의 사회지출 추이와 같은 기간 동안에 소득 불평등이 어떻게 변화해 왔는지를 분석해 봄으로써, 복지국가의 사회정책이 실제로 사회 내에서의 소득 불평등을 감소시켜 왔는지를 분석하고자 한다.

이 글은 복지국가 사회정책의 평등지향성이 사회철학의 핵심가치로서의 평등과 자원배분의 결과로서의 평등을, 의도적인 것은 아닐지라도, 혼동하고 있다는 점을 지적하고자 한다. 이 글의 목적은 사회경제적 평등이 복지국가의 핵심 목표라는 점에 동의하면

서, 일반적으로 소득 불평등 정도의 변화를 통해 복지국가 사회정책의 성과를 평가하는 것이 얼마나 타당한지에 대해 논의하는 것이다. 이러한 논의를 통해, 사회경제적 평등 논의에서 고려해야 할 요소들을 탐색하고자 한다.

2. 무엇에 대한 평등인가?

1) 평등: 시민권적 동등성 대 분배적 이상

누구나 평등을 존중하지만, 평등을 믿는 사람은 없다. 신 앞에서 모든 인간이 동등한 존재라는 관념적 언명에 의해서 뿐 아니라, 한 사회 내에서 모든 사람은 동등하게 대우 받아야 한다는 사회 협약적 명제 - 예컨대 1948년 유엔 인권선언¹⁾ - 하에서도, 평등은 실체를 규정하기 어려운 이데올로기적 이상에 다름 아니기 때문이다. 평등주의(egalitarianism)에 따르자면, 평등이란 모든 인간이 근본적인 가치 혹은 사회적 지위에 있어 동등하다는 것을 의미하는데(Richard, 2002), 이는 모든 인간이 정치적, 경제적, 사회적, 그리고 시민적 권리를 동등하게 갖는다는 것을 의미하며(American Heritage Dictionary, 2003), 인간들 사이의 경제적 불평등이 없어져야 한다는 사회철학을 반영한다. 평등의 실체를 규정하기 어려운 만큼이나 평등주의를 설명하는 것도 어렵다. 예컨대 정치적 이념으로서의 평등주의는 크게 두 가지 형태로 구분될 수 있는데, 하나는 모든 인간이 동등한 권리를 갖고 있다고 믿는 것으로서, 존 로크(John Locke)를 그 기원으로 볼 수 있을 것이다. 그런가 하면, 평등을 분배에 있어서의 평등(distributive egalitarianism)으로 이해할 수도 있는데, 노동자들에 의해 생산된 부(wealth)는 동등한 방식으로 조직화되고 통제되어야 한다고 믿은 칼 마르크스를 그 대표적인 옹호자로 볼 수 있을 것이다(Richard, 2002). 경제적 이념에서의 평등주의도 밀턴 프리드만(Milton Friedman) 같은 자유주의 경제학자들은 기회에 있어서의 평등을 주장하는 반면, 케인지안 경제학자들은 다분히 결과에 있어서의 평등을 주장한다.

모든 평등주의는 인간 불평등에 대한 대상을 구체적으로 제시하지 않는다는 점에서,

1) "All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood."(United Nations, 1948)

그리고 불평등의 범위와 공간을 개념적으로 분리하지 않는 한, 현실에서의 실천이념과 원리로서 받아들여지기 어렵다. 게다가 평등주의는 종종 사회 내에서 개인의 책임의식을 희석시켜 의존적인 문화를 조장한다는 비판을 받기도 한다(Swift, 2002).

평등에 대한 존중은, “모든 사람이 동등하다”라는 관념적 언명에는 동의하되, 내용의 구체적 의미에 있어서는 각자 다른 해석을 갖고 있다는 것을 동반한다. 심지어 자유주의 자들도 평등을 옹호한다. 직관적으로 자유와 평등은 양립불가능하거나 종종 경쟁하는 가치처럼 여겨지지만, 평등을 어떻게 규정하느냐에 따라 이 두 가치는 하나의 이념 내에서도 충분히 공존할 수 있다. 예를 들어, 비례적 평등(proportional equality)은 “같은 경우는 동등하게 취급되어야 한다”고 보는 견해인데, 이는 평등의 언어를 사용하여 불평등을 옹호하는 것(Vlastos, 1962)이라고 할 수 있다. 평등주의적 관점에서 볼 때 극단적 자유지상주의자로 분류될 수 있는 노직(Nozick, 1973)에 의해서조차, 모든 사람을 평등하게 대우한다는 것은 “자기소유권을 포함한 재산권을 동등하게 존중하는 것”을 의미한다.

평등이라는 관념, 혹은 이에 대한 지향은 인간들 사이의 근본적이고 귀속적인 차이(ascribed inequality)와, 상당 부분 이로 인해 결정되는 사회경제적 지위, 혹은 그 상대적 차이(achieved inequality)를 ‘인식’하는 것으로부터 발생한다. 논리적으로 볼 때, 평등은 이분법적 개념으로서 불평등의 반대 명제가 아니라, 인간 사회의 기본 전제인 불평등 직선상의 한쪽 극단에 자리 잡는 어떤 ‘점’이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 평등은 현실에 있어서는 거의 존재하지 않는 인간의 인식의 대상일 뿐이다.

마이클 왈저(Walzer, 1984; 2009)의 “복합적 평등(complex equality)”에 따르면, 사회 내의 모든 각각의 재화는 서로 다른 분배영역을 갖고 있기 때문에 각각에 적합한 분배원칙을 갖고 있으며, 각기 다른 주체에 의해 분배된다. 이 경우, 요행히 특정한 재화가 완전하게 평등한 상태로 분배되었다 하더라도, 다른 재화는 여전히 불평등한 상태로 분배되어 있을 것이 분명하고, 특정한 재화를 평등하게 분배하는 것이 다른 영역의 재화의 분배를 더욱 불평등하게 만들 수도 있다. 모든 것에 대한 모두의 평등은 존재할 수도 없고, 존재한다 하더라도 바람직하지도 않다. 예컨대, 아주 짧은 기간 동안만이라도 모든 사람의 소득이 똑같아지는 것이 가능한가? 설령 그것이 가능하다 하더라도, 사람들은 그러한 상황을 바람직하게 여길 것인가? 모든 사람이 재화를 똑같이 소유한다는 것은 아무도 어떤 것을 진정으로 소유하지 못한다는 것을 의미한다(Swift, 2006). 모든 사람의 소득이 평등

해 진다고 한들, 다른 공간에서 발생하는 불평등(Sen, 1992)이 소득이라는 특정한 공간에서 일어난 평등한 분배로 인해 정당화될 수 있는가? 막스 베버에 의하면, 재산(property), 지위(prestige), 권력(power)의 세 요소에 의해 계층화(stratification)가 발생하는데, 이 역시 평등이라는 것이 소득만의 문제가 아니라는 것을 시사한다. 그에 따르면, 권력은 지위를 통해서 사회 질서 속에서, 계급을 통해서 경제 질서 속에서, 그리고 정당을 통해서 정치적 질서 속에서 발현된다(Hurst, 2007). 베버에 따르면, 사회 내에서 계층화에 가장 중요한 요소는 권력인 셈이다. 이와 비슷한 논의는 센(Sen, 1992)에게서도 발견된다. 센은 불평등 논의에서 실제로 문제가 되는 것은 분배의 결과로서 소득분포라기보다는 사회 내에서 특정한 사회경제적 지위를 갖게 되는 개인의 역량(capability)이라는 것을 강조했는데, 센에 있어서 능력은 자유의 범위를 의미하는 것이기도 하다. 이러한 관점에서 사회경제적 평등은 ‘자유’의 평등이다.

불평등 논의에서 실제로 문제가 되는 것은, 분배의 결과로서 모든 사람이 같은 양의 재화를 소유하느냐 그렇지 못하느냐가 아니라, 분배의 원칙이 얼마나 정의로운가, 혹은 특정 그룹에게 가장 적은 양을 분배해야 할 경우, 그 양을 어느 정도로 해야 할 것인가 하는 것이다. 평등에 대한 옹호가 불평등에 대한 반대라고 할 때, 불평등에 대한 반대는 불평등한 분배의 결과 그 자체라기보다는 정당하지 않은 분배원칙에 관한 것이며, 분배원칙에는 동의한다 하더라도, 그 결과가 수용 가능한 범위를 넘어섰을 경우에 관한 것이다. 따라서 평등은 자원 배분의 이상적 결과로서 개념화되는 것이 아니라, 사회 내에서 인간과 인간의 관계, 혹은 국가나 제도 같은 사회 체제와 인간의 관계 속에서 모든 사람이 동일한 관심과 존중을 받을 시민권적 동등성으로 개념화되는 것이다. 사회적 관계의 불평등은 인간과 인간 사이의 지배, 착취, 주변화, 배제 등으로 구체화되며, 이것이 불평등한 재화의 배분으로 귀결될 가능성이 높다.

그럼에도 불구하고, 분배적 이상으로서의 평등에 대한 열망은 현실 정치의 중요한 가치로, 그리고 사회정책이 지향해야 할 목표로 분명하게 제시되어 왔다. 평등은 복지국가가 꾸준히 지향해 온 핵심 목표로 제시되어 왔으며(Marshall, 1950; Wilensky, 1975; Flora, Alber, and Kohl, 1977; Flora and Heidenheimer, 1981; 김태성, 성경룡, 1993; Gilbert and Terrel, 2005; Sachweh and Olafsdottir, 2012), 현실적으로 복지국가는 소득 재분배를 이러한 목표를 달성하기 위한 가장 중요한 전략(Korpi and Palme, 1998; Bradely, Huber, Moller,

Nielsen, et al., 2003; Alesina and Glaeser, 2004)으로 채택한다. 이러한 관점에서, 복지국가는 사회의 안정과 사회경제적 평등을 지향하는 정책들의 조합으로 정의될 수 있다.

공공부조와 사회보험을 주축으로 하는 사회보장제도들은 국가를 중심으로 하는 관료제적 권력과 행정적 조치들을 통해 시장에서 발생한 불평등을 완화하고자 한다. 이 경우, 평등은 소득분배에 있어서의 평등을 의미하는데, 평등에 대한 열망은 한 사회가 불평등을 받아들이는 조건으로 치러야 할 대가, 즉 사회적 비효율, 경제적 안정성과 지속성에 대한 위협(Bowels and Gintis, 1998; Stieglitz, 2012), 그리고 재분배에 대한 정치적 요구(Romer, 1975; Roberts, 1977; Meltzer and Richard, 1981)로 인한 사회적 비용의 증가 등을 강조함으로써 표현된다. 다시 말해서, 평등한 소득분배에 대한 옹호는, 그것이 사회가 지향해야 할 이상이거나 바람직한 정치철학적 가치이기 때문이라기보다는, 불평등한 소득분배로 인해 얻을 수 있는 사회적 편익보다 이로 인해 발생하는 사회적 비용이 더욱 크다는 점에서 바람직하지 않다는 실용주의적 판단에 우선적으로 근거한다.

소득 불평등의 경우, 현금을 통해 구입할 수 있는 재화의 범위를 얼마만큼 넓게 규정할 것인가 하는 것도 불평등과 관련한 매우 중요한 요소이다. 소득이라는 하나의 가치 체계 내에서 불평등이 존재하는 것은, 바람직하지는 않다하더라도, 충분히 존재할 수 있는 현상이다. 그러나 특정한 가치 체계 내에서의 불평등이 다른 가치 영역과 공간, 즉 다른 배분 원칙이 작동하는 영역의 가치 체계의 불평등을 유발하는 것은 받아들이기가 어렵다.²⁾ 돈으로 무엇이든 살 수 있(다고 믿)는 사회는, 설령 평등한 소득분배가 달성되었다 하더라도, 평등한 사회라고 할 수 없다. 자본주의 사회에서 화폐는 다른 형태의 재화로 이전될 수 있는 가능성(transferability)이 가장 큰 재화이고³⁾, 화폐로 모든 것 - 권력, 지위, 명예, 건강, 인간관계 등 - 을 살 수 있는 사회에서는 시장에서의 거래를 통해 즉시 불평등이 심화될 것이 분명하다. 왜냐하면, 소득이 같다 하더라도 모든 인간은 재화를 구매할 능력이 후천적으로뿐 아니라 선천적으로도 다르게 주어지기 때문이다.

2) 왈저에 의하면, 이것이 부정의(injustice)이다.

3) 화폐는 시장에서의 교환을 중개하는 매개체(medium)이지만, 금융자본주의 체제 하에서는 화폐자체가 자본이 된다.

2) 불평등인가, 빈곤인가?4)

복지국가의 목표로서 평등에 대한 논의가 소득배분에 있어서의 평등 문제로 축소되는 것은, 복지국가의 관심이 빈곤에서 출발했기 때문이다. 복지국가의 기원은 자본주의 사회에서 산업화의 필연적 부산물인 빈곤에 대한 사회적 대응이라고 할 수 있다. 복지국가의 사회정책이 제도적으로 대응하는 현실적 문제들의 양상은 다양하지만, 궁극적으로는 빈곤으로 귀결될 수 있는 가능성을 예방하거나 차단하려는 의도를 갖는다.

빈곤은 사회 내의 불평등을 인식하게 하는 가장 중요한 문제이자 현상이다. 불평등에 대한 인식은 인간 사회에 내재되어 있는 개인들 간의 귀속적 지위의 차이뿐 아니라, 사회경제적 지위의 상대적 차이에 대한 지각으로부터 발생한다. 이때, 개인이 느끼는 불평등 정도는 자신이 소유한 재화의 절대량에 영향을 받을 수밖에 없다. 예를 들어, 불평등이 심한 사회라 하더라도 빈곤층의 수가 적다면 불평등에 대한 민감성은 상대적으로 낮다. 불평등 정도가 낮다 하더라도 사회 전체의 소득수준이 낮거나 빈곤층의 수가 많으면 불평등에 대한 민감성이 높을 수밖에 없다(Sachweh and Olafsdottir, 2012). 한 연구에 의하면, 복지국가에 대한 의존도가 낮은 집단 - 남성, 고소득층, 자영업주 등 - 은 복지국가의 사회적 성과에 대해 상대적으로 긍정적인 태도를 갖는다(van Oorschot, 2010). 즉, 불평등에 대한 인식은 개인의 사회경제적 지위에 따라, 그리고 사회정책의 성격⁵⁾에 따라 다르게 형성된다.

빈곤은 인간의 전반적인 안녕(well-being)과 결부된 것으로서, 단지 경제적 안녕에 국한되는 것이 아니라 인간 불평등의 결과이다. 개인의 자유의지와 합리적 선택능력을 전제로 하는 자본주의 시장경제 체제에서, 가족은 ‘소비 공동체’에 불과하다. 현대 사회에서 농촌지역 거주자들이 생계를 위한 생산능력을 상징적인 수준에서 유지하고 있다 하더라도,⁶⁾ 대다수의 도시민들은 스스로 생산해 낼 수 있는 것이 거의 없다. 생산력을 잃은 개인과 가족이 빈곤의 위협에 노출되지 않기 위해서는 노동시장에서 탈락하지 않아야 한다.

4) 이 절의 일부는 한동우(2013) “복지국가는 왜 빈곤을 없애지 못하는가? 제도화의 논리와 한계,” 한국사회복지조사연구, 36, pp. 1-24.에서 발췌, 인용하였음.

5) 예를 들어, 같은 연구에서 자산조사를 경험하는 사람들은 복지국가의 성과에 대해 상대적으로 부정적인 인식을 갖는 것으로 나타났다.

6) 예를 들어, 쿠바를 중심으로 도시농업(urban farming) 실험이 빈곤해결에 의미 있는 시사점을 보이는 것에 주목할 필요가 있다(Pinderhughes, R., C. Murphy, and M. Gonzalez, 2000).

이런 관점에서, 빈곤은 단순히 부와 소득이 부족한 상태라기보다 생산력을 상실한 개인과 가족이 자본주의 노동시장의 주변부에 놓이거나 소외된 결과(한동우, 2012)로 보는 것이 타당하다.⁷⁾

빈곤개념의 복잡성은 빈곤연구에 있어 다양한 접근방식의 필요성을 시사한다. 빈곤은 무력감, 좌절, 궁핍, 의사결정으로부터의 배제, 공공서비스와 금융시스템, 공식적 지원 체계 등에의 접근성 부족을 의미(Green, 2009)하는 것으로서, 최근에는 '역량(capability)'이나 '사회적 배제(social exclusion)' 개념을 보완적으로 혹은 대체적으로 사용하여 빈곤의 다양한 측면을 가능한 한 포괄하려 시도한다. 센(Sen, 1983; 1992)에 의하면, 모든 개인은 사회 내에서 권리와 더불어 이를 행사하는 역량을 필요로 하는데, 이 역량은 빈곤, 문맹, 궁핍, 질병, 정보부족, 폭력에 대한 공포 하에서 훼손된다. 센에 있어서 역량은 사람들이 할 수 있는 것을 결정하는 자유의 범위를 제한하는 개념이다. 따라서 빈곤은 가능성의 결핍을 의미하고, 소득이나 부의 부족은 가능성 결핍에 영향을 미치는 중요한 요소이기는 하지만, 이를 설명하는 충분한 조건이 되지 못한다.

빈곤을 정의하는 것은 빈곤이라는 개념을 대상화하기 위한 것으로서, 다분히 정치적이고 정책적인 과정이다. 학자들이나 정책관료들이 빈곤을 정의하는 목적은, 빈곤에 대한 이론적 이해를 위해서라기보다는, 빈곤 정책의 대상자를 선정하기 위해, 혹은 빈곤의 양상을 추적하거나 분석하기 위해 그 규모를 추정하려는 목적을 갖는다. 한국의 학자들은 빈곤을 정의할 때 드류노우스키(Drewnowski, 1976)의 정의를 가장 선호하는 듯 보인다. 그에 따르면, 빈곤은 “욕구가 충족되지 않은 상태”이다(김태성, 손병돈, 2002; 노혜진, 김교성, 2010, 재인용). 드류노우스키의 정의는 학자들과 빈곤정책을 수립해야 하는 관료들을 상당히 안심시킨다. 빈곤이라는 사회문제를 특정한 서비스를 통해 충족시킬 수 있는 욕구(needs)로 대체함으로써 정책 서비스에 대한 수요(demands)로 치환할 수 있기 때문이다.

빈곤을 “욕구가 충족되지 않은 상태”로 정의하면, 두 가지 질문이 따른다. 하나는 “인간에게 충족되어야 할 욕구는 무엇인가”이고, 다른 하나는 “욕구가 어느 정도로 충족되어야 하는가”이다. 첫 번째 질문과 관련해서, 인간에게 있어 충족되어야 할 욕구들을 결

7) 이러한 관점에서 노동의 탈상품화가 복지국가의 중요한 지표이자 목표이다. 복지국가 체제는 상품화의 결과인 불평등을 소득재분배 정책을 통해 조절하는데 초점을 둔다. 그래서 노동의 탈상품화는 어느 정도 가능할지 몰라도, 비상상품화하는 것은 아니다.

정하는데 가장 빈번하게 인용되는 이론은 아마도 마슬로우(Maslow, 1970)의 단계적 욕구 이론일 것이다. 그에 따르면, 인간의 욕구는 생리적 욕구로부터 자아실현의 욕구에 이르기까지 단계적으로 배치(발생)되며, 각 단계의 욕구는 이전 단계의 욕구가 충족된 이후에 발생한다. 어떤 욕구이론을 보더라도 인간의 욕구가 물질적 욕구와 비물질적 욕구로 구분되는 것은 분명하다. 그런데, 빈곤을 정의하는데 있어 이러한 다양한 욕구들을 포괄하게 되면, 빈곤 정의의 실용적 목적을 달성하기 어려워진다. 즉, 어떤 사람도 모든 욕구를 충족하는 경우는 드물 것이므로, 빈곤한 사람의 규모가 지나치게 크게 추정될 가능성이 있고, 기본적 욕구와 상위의 욕구 간의 중요성을 판단할 기준을 설정하기 어렵기 때문에 개인 간의 빈곤정도를 비교하는 것도 불가능하게 된다. 빈곤정책은 자본주의 사회를 전제로 하는데, 자본주의 사회에서는 욕구의 충족이 주로 재화의 소비를 통해서 이루어지므로, 충족되어야 할 욕구의 목록은 이에 필요한 재화의 목록으로 대체된다. 그런데, 개인의 선호와 가치관에 따라 충족되어야 할 욕구와 이에 필요한 재화의 목록이 모두 다르고, 재화의 가치도 모두 다르기 때문에 빈곤을 정의하기 위해 나열되어야 할 재화의 목록을 선정하는 기준을 설정하는 것은 논리적으로 불가능해진다. 경제학에서는 빈곤의 개념을 정의하는데 있어 발생하는 이러한 문제를 해결하기 위해, 빈곤의 정의를 다시 “어떤 욕구를 충족할 것인가”에서 “욕구를 충족시킬 수 있는 경제적 능력은 얼마인가”로 바꾸어(Watts, 1968, 이두호, 최일섭, 김태성, 나성린, 1991: 43. 재인용) 규정한다.

두 번째 질문인 “욕구가 어느 정도로 충족되어야 하는가”는 첫 번째 질문에 종속된다. 첫 번째 질문이 “욕구를 충족시킬 수 있는 경제적 능력은 얼마인가”로 바뀌었기 때문에, 두 번째 질문인 “욕구가 어느 정도로 충족되어야 하는가”는 “욕구를 충족시킬 수 있는 최소한의(혹은 적절한) 경제적 능력은 얼마인가”⁸⁾로 정의되며, 결국 첫 번째 질문과 두 번째 질문은 내용 상 차이가 없어진다. 다만, 두 번째 질문에서 경제적 능력의 수준을 절대적 기준을 통해 정할 것인가, 아니면 상대적 기준을 통해 정할 것인가만 남게 된다. 종종, 이 두 개의 질문은 빈곤을 정의하는 소득(income)수준⁹⁾으로 단순화되며, 절대적이건 상대적이건 그 기준으로서의 소득수준은 ‘빈곤선’이라는 이름을 갖게 된다. 빈곤선은

8) ‘최소한(minimum)’의 기준과 ‘적절한(adequate)’ 기준은 어의적으로는 큰 차이가 있으나 논리적으로는 차이가 없다. 왜냐 하면, ‘최소한’의 기준에는 ‘욕구를 적절하게 충족하는데 최소한(at least) 어느 만큼의’ 자원이 필요한가 하는 것을 포함하기 때문이다.

9) 소득에 대한 경제학적 정의도 매우 복잡하긴 마찬가지이다. 소득개념에 관한 논의는 하지 않기로 한다.

종종 최저생계비로 다시 조작화되며, 이를 확정하는 방법 역시 다양한데, 최저생계비를 결정하기 위해 어떠한 요소들을 고려하느냐에 따라 기본적으로 충족되어야 할 재화의 목록이 달라진다.¹⁰⁾ 이러한 의미에서, 최저생계비의 결정과정은 합리적이라기보다는 정치적 합의에 의존한다. 소득수준은 빈곤을 정의하는 가장 대표적인 대리측정지표(proxy measure)이다. 다시 말해서, 소득수준은 빈곤이라는 개념을 정의하고, 이를 측정하는 데 있어서 타당한 변수라기보다는 의도적이고 편의적으로 선정된 일종의 지표(indicator)이다.

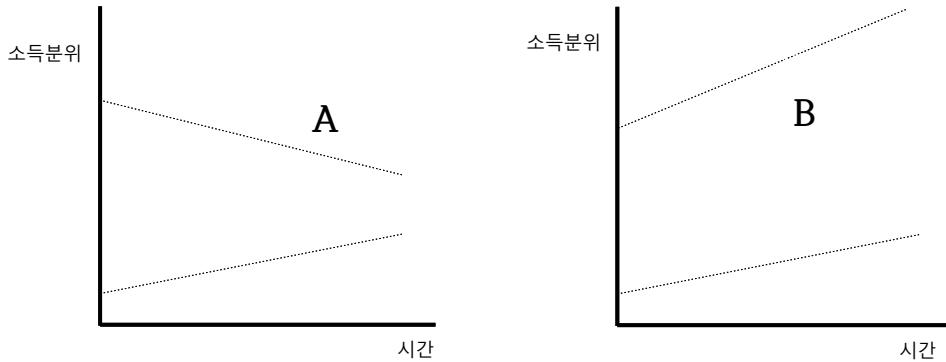
사회경제적 평등을 지향하는 복지국가의 공적부조제도에서 빈곤층에게 소득을 이전하는 재화의 양을 결정할 때 고려되는 가치는 결과적 평등(numerical equality), 비례적 평등 혹은 형평(proportional equality, equity), 그리고 충분성(adequacy)으로 구별된다(Gilbert and Terrell, 1998). 이 때, 결과적 평등 원칙을 적용하면 대상자의 사회경제적 지위를 고려하지 않고 결과적으로 같은 소득을 유지하게 하기 때문에 빈곤층 내에서도 상대적으로 사회경제적 지위가 높은 사람들에서 상대적 박탈감이 증가하거나 노동유인이 감소할 가능성이 있다. 비례적 평등에 의한 소득 이전은 대상자들에 대한 “공평한 대우(fair treatment)”를 가장 중요한 기준으로 삼는 것이긴 하나, 소득배분의 결과 “공정한 불평등(equitable inequality)”를 증가시킬 가능성이 있다. 충분성에 의한 소득배분은 평등주의적 관점에서는 멀어지기는 하지만, 인간의 신체적 및 영적 삶을 유지하는데 적당한 수준(decent standard)으로 소득을 이전하는 것을 의미한다. 소득 배분에 있어 충분성 원칙의 적용은 모든 빈곤층에게 적당한 수준의 소득이 보장되는 경우, 불평등에 대한 인식이 줄어들 것이라는 점을 고려하는 것이다. 물론, 이 경우에도 적당한 수준이 어느 정도인가 하는 것을 결정하는 것이 어렵기는 하다.

불평등 논의와 관련하여 의미 있는 문제제기는 많은 경우에 불평등은 ‘지위(priority)¹¹⁾’와 혼동된다는 것이다(Parfit, 2001). 불평등이 특정한 분포 내에서 최고점과 최저점 사이의 상대적 거리를 말하는 것이라면, 지위는 최저점으로 부터의 절대적 위치를 말한다(그림 1).

10) 이와 관련한 연구는 이승기(2010)를 참고할 수 있다.

11) Arneson(2002)은 결과적으로 평등을 지향하는 소득이전은 바람직하지 않으며, 사회 내에서 충분한 소득을 확보할 수 있도록 이전하는 것이 중요하다는 입장을 견지한다. 그가 'sufficiency' 단어를 사용하지 않고 'priority' 단어를 사용한 것은 주관적 느낌이나 정서를 배제하고자 했기 때문이다(Fitzpatrick, 2005).

[그림 1] 평등과 지위: 어느 쪽이 바람직한가?



자료: Fitzpatrick, T. (2005) *New Theories of Welfare*, Palgrave Macmillan, pp.34-38, 재구성.

‘지위’의 관점에서 보면, 특정한 사람의 소득이 재분배에 의해서만 증가하게 될 때, 이러한 재분배는 평등적(egalitarian)이기도 하고 ‘지위-우선적(prioritarian)’이기도 하다. 왜냐하면, 가난한 사람의 입장에서는 소득 분포에 있어서 절대적 지위가 상승했고, 소득 재분배를 통해 소득이 많은 사람의 절대적 지위는 하락했을 것이기 때문이다. 어떤 경우에는 모든 계층의 소득 수준이 증가하면서 모든 사람의 지위가 상승하는 경우가 있는데, 이 경우에는 평등적이진 않더라도 지위-우선적인 재분배가 일어난다. (A)의 경우, 저소득층의 소득이 증가하고 고소득층의 소득이 감소하면서 불평등이 감소했다는 점에서 평등적인 소득 재분배가 일어났다고 할 수 있을 것이고, 저소득층의 입장에서는 지위-우선적인 재분배가 이루어졌다고 볼 수 있다. 한편, (B)의 경우에는 소득 분위 간 소득 격차가 더 커졌기 때문에 평등한 재분배라고 할 수는 없으나, 저소득층과 고소득층 모두에서 소득이 증가했기 때문에 지위-우선적인 재분배가 일어났다고 할 수 있다.

도덕적 관점에서 볼 때, 특정한 개인의 소득이 늘어날 경우 중요한 것은 ‘다른 사람에 비해’ 그 사람이 얼마나 소득이 많거나 적어지느냐 하는 것이 아니라, 절대적인 관점에서 혹은 非비교적 관점에서 그 사람의 소득이 늘어나거나 줄어드는지를 측정해야 한다는 점 (Arneson, 2002)에서 평등보다는 지위가 더욱 중요한 기준이라고 볼 수도 있다. 이는 다시 길버트와 테릴이 제시하고 있는 ‘충분성(adequacy)’ 관점과도 연결된다. 즉, 소득이 전이한 사회의 불평등도를 어떻게 변화시키는지도 중요하지만, 절대적 기준에서 개인의 사회경제적 지위를 얼마나 상승시키느냐 하는 것이 더욱 중요한 문제일 수도 있다는 것이

다. 결국, 빈곤이라는 문제로부터 출발한 복지국가의 사회정책은 사회경제적 평등을 통해, 혹은 그와 병행하여 궁극적으로는 빈곤을 해소하고자 하는 목표를 갖는 것이라고 할 수 있다.

3. 복지국가는 소득 불평등을 줄여 왔는가: 과도한 기대?

이 질문에 대한 답은 ‘그렇다’이기도 하고, ‘아니다’이기도 하다. 지니계수를 중심으로 국가 간 불평등도를 비교해 보면, 적극적인 복지국가들에서 불평등도가 상대적으로 낮다는 점에서 “그렇다”이지만, 정부지출 중 복지비용이 50%를 넘는 국가들에서조차 소득불평등은 상존하고 있고, 그 정도 역시 과거에 비해 극적으로 줄어들었다고 보기 어렵다는 점에서 “아니다”이다.¹²⁾ 그렇다면, 복지국가의 사회복지정책은 사회경제적 불평등을 어느 정도로 줄일 수 있을 것으로 기대되는가? 바꾸어 질문하자면, 복지국가가 사회경제적 평등이라는 이상을 효과적으로 추구해 왔다는 것에 동의할 수 있는가? 여기에서는 지난 30년간 한국을 포함하여 주요 국가들의 소득 불평등 정도를 분석하고, 이를 국가별 사회지출 규모와 비교하여 빈곤과 불평등에 대한 복지국가의 개입이 실제로 어떤 효과를 나타냈는지를 분석하고자 한다.

일반적으로 기대되는 바와는 달리, 복지국가의 빈곤과 소득 불평등이 감소한다는 증거는 찾기 어렵다. OECD 회원국 자료를 분석한 결과에 따르면, 국가별로 차이가 있긴 하지만, 이들 국가에서 빈곤이 개선되지 않거나 오히려 악화되고 있음을 일관성 있게 시사한다. 1980년대부터 2000년까지 OECD국가들의 빈곤율을 분석한 자료들을 보면, 사민주의국가들의 빈곤율이 상대적으로 낮기는 하지만, 4~5%에서 7~8%로 악화되었고, 조합주의 국가군은 7~8%대에서 개선되고 있지 않으며, 자유주의 국가군은 10% 수준에서 최고 21%까지 악화되었다(Luxembourg Income Study, 여유진 외, 2010 재인용). 유럽 사회부조제도의 성과를 분석한 연구(Neubourg, Castonguay, and Roelen, 2005, 김교성, 2009 재인

12) 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)은 사민주의 복지국가들이 자유주의나 보수주의 국가 군에 비해 재분배와 탈상층화에 있어서 가장 강력한 평등효과를 갖는 것으로 평가했지만, 그 역시 국가 간 상대적인 평가결과일 뿐이다.

용)를 보더라도, 사회부조 프로그램은 빈곤완화 효과가 별로 높지 않으며, 오히려 심각한 비용문제를 일으키고 있다.¹³⁾

사민주의 복지국가들이 다른 국가군에 비해 소득불평등 정도가 상대적으로 낮은 것은 사실이지만, 1980년대 중반 이후 대부분의 국가들에서 소득 불평등은 오히려 증가했거나, 기껏해야 제자리 걸음을 하고 있을 뿐이다. 1980년대 중반 0.28이던 OECD 국가 평균 지니계수는 2010년 0.31로 증가해 전반적으로 소득불평등이 심화되었다. 1980년대부터 2010년까지 OECD 주요 회원국들 중 아일랜드, 스페인, 그리스, 칠레 등 몇 개국을 제외하고는 거의 대부분의 국가에서 지니계수가 증가(OECD, 2011)했는데, 같은 기간 동안 소득불평등이 상대적으로 심화된 국가들 중에는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 사민주의 복지국가들이 포함되어 있다(표 1). 룩셈부르크 소득 자료를 기초로 분석한 결과에서도 주요국들의 소득 불평등은 개선되었다고 할 만한 뚜렷한 증거를 찾기가 어렵다(표 2). OECD 회원국들의 소득 상위 10% 그룹과 하위 10% 그룹에서 각각 가처분 소득 변화를 보면, 같은 기간 동안 상위 10% 그룹의 소득이 하위 10% 그룹의 소득보다 더 높은 비율로 증가했다는 보고도 있다.

빈곤은 미국을 비롯해서 구 사회주의권, 아시아와 아프리카에서 가장 심각한 사회 문제 중 하나로 여겨지고 있다. 사회민주주의 복지국가들의 소득불평등도가 비교적 낮은 것으로 평가되기는 하지만, 빈곤이 없어졌다고 할 수는 없다. 복지국가의 사회정책이 빈곤과 불평등을 해소할 수 있을 것이라는 기대는 부풀려진 것이었거나, 부족한 통찰의 산물이었다는 비판을 면하기 어렵다. 한국을 포함하여, 많은 국가들에서 빈곤 문제는 복지국가가 재편되기 시작하던 1980년대 이후에 국한되는 현상이 아니다. 2차 세계대전 이후 대부분의 서구 국가들이 복지국가체제를 선택한 이후에 절대적인 빈곤양상이 현격히 줄어들었다고는 하지만, 그것은 이전의 빈곤양상과의 비교에 의한 상대적인 수치에 불과하다.

13) 사회보험의 빈곤완화효과는 상대적으로 공공부조 프로그램보다 높은 것으로 나타난다.

[표 1] 주요 OECD 회원국들의 Gini계수 변화추이: 1980년대 중반~2010년

| | 2000년대 말 Gini 계수 | Gini 계수 백분율 점수 변화량 | |
|---------|---------------------|--------------------------|--------------------------|
| | | 1980년대 중반 ~ 1990년대 중반 | 1990년대 중반 ~ 2000년대 중반 |
| 그리스 | 0.307 | 0.0 | -2.8 |
| 네덜란드 | 0.294 | 2.5 | -0.3 |
| 노르웨이 | 0.250 | 2.1 | 0.7 |
| 뉴질랜드 | 0.330 | 6.4 | -0.5 |
| 덴마크 | 0.248 | -0.6 | 3.3 |
| 독일 | 0.295 | 1.5 | 3.0 |
| 멕시코 | 0.476 | 6.6 | -4.3 |
| 미국 | 0.378 | 2.3 | 1.8 |
| 벨기에 | 0.259 | 1.3 | .. |
| 스웨덴 | 0.259 | 1.4 | 4.8 |
| 스위스 | 0.303 | .. | .. |
| 스페인 | 0.317 | -2.8 | -1.3 |
| 아이슬란드 | 0.301 | .. | .. |
| 아일랜드 | 0.293 | -0.6 | .. |
| 영국 | 0.345 | 2.7 | 0.9 |
| 오스트레일리아 | 0.336 | .. | 2.7 |
| 오스트리아 | 0.261 | 0.2 | .. |
| 이탈리아 | 0.337 | 3.9 | -1.1 |
| 일본 | 0.329 | 1.9 | 0.6 |
| 칠레 | 0.494 | .. | -3.3 |
| 캐나다 | 0.324 | -0.4 | 3.5 |
| 터키 | 0.409 | 5.6 | -8.1 |
| 프랑스 | 0.293 | -2.3 | 1.6 |
| 핀란드 | 0.259 | 2.1 | 3.2 |
| 한국 | 0.315 | .. | .. |
| 헝가리 | 0.272 | 2.1 | -2.1 |

참고: 가구 가처분 소득 기준. 1985년을 기준으로 했으나, 국가별로 연도별 차이가 약간씩 있음. 오스트리아, 벨기에, 스웨덴은 1983년, 프랑스, 이탈리아, 멕시코, 미국은 1984년, 핀란드, 룩셈부르크, 노르웨이는 1986년, 아일랜드 1987년, 그리스 1988년, 포르투갈 1990년, 헝가리 1991년, 체코 1992년임. 마지막 해는 2008년 기준이나, 칠레는 2009년, 덴마크, 헝가리, 터키 2007년, 일본 2007년임.

출처: OECD Database on Household Income Distribution and Poverty.

서구 복지국가들의 경제성장이 다소 주춤하긴 했지만 그래도 꾸준히 이어져왔고, 정부의 사회지출도 지속적으로 증가하고 있었다는 점을 감안할 때(표 2), 빈곤율과 소득 불평등이 개선되지 않고 오히려 악화되는 경향이 있다는 보고는 복지국가의 사회정책이 과

연 효과를 내고 있는 것인가, 아니면, 복지국가 사회정책의 성과를 측정하는 지표가 잘못 된 것이 아닌가를 의심하게 한다.

[표 2] 주요국 공공사회복지 지출(GDP대비)

(단위: %)

| 국가명 | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 그리스 | 17 | 17.3 | 17.9 | 19.2 | 20.6 | 19.8 | 21 | 21.3 |
| 네덜란드 | 26.1 | 23.8 | 21.8 | 20.5 | 19.7 | 21.2 | 20.7 | 20.1 |
| 노르웨이 | 24.1 | 23.3 | 22 | 23.6 | 22.2 | 24.6 | 21.7 | 20.8 |
| 뉴질랜드 | 20 | 18.7 | 19.6 | 19.4 | 18.4 | 18 | 18.1 | 18.4 |
| 덴마크 | 28.1 | 28.9 | 27.2 | 26.4 | 26.1 | 27.9 | 27.2 | 26.1 |
| 독일 | 26.3 | 26.8 | 26.7 | 26.6 | 26.7 | 27.7 | 27.2 | 25.2 |
| 멕시코 | 4.3 | 4.3 | 4.1 | 5.3 | 6 | 6.7 | 6.9 | 7.2 |
| 미국 | 15.4 | 15.4 | 14.8 | 14.5 | 15.3 | 16 | 15.8 | 16.2 |
| 스웨덴 | 35.7 | 32 | 30.4 | 29.7 | 28.7 | 30.1 | 29.1 | 27.3 |
| 스위스 | 17.4 | 17.5 | 18.6 | 18.5 | 18.3 | 20.2 | 20.2 | 18.5 |
| 스페인 | 23.1 | 21.4 | 20.7 | 20.4 | 20.1 | 21 | 21.4 | 21.6 |
| 아이슬란드 | 16.4 | 15.7 | 14 | 14.1 | 14.3 | 15.6 | 15.8 | 16.3 |
| 영국 | 20.5 | 19.9 | 18.7 | 18.6 | 19.3 | 19.8 | 20.6 | 20.5 |
| 오스트레일리아 | 15.5 | 16.2 | 16 | 16.5 | 16.8 | 17.2 | 16.5 | 16 |
| 오스트리아 | 26.2 | 26.6 | 26.8 | 27 | 27 | 27.9 | 27.4 | 26.4 |
| 이탈리아 | 21.1 | 19.9 | 22.7 | 23.3 | 23.5 | 24.4 | 25 | 24.9 |
| 일본 | 12.8 | 14.3 | 14.7 | 16.1 | 17.4 | 18.1 | 18.6 | 18.7 |
| 캐나다 | 20.9 | 18.9 | 17.4 | 16.7 | 17 | 17.2 | 17 | 16.9 |
| 터키 | 6.2 | 5.6 | 8 | 9.8 | - | - | 9.9 | 10.5 |
| 포르투갈 | 15.5 | 16.5 | 16.9 | 17.7 | 19.2 | 22.2 | 22.9 | 22.5 |
| 프랑스 | 27.8 | 28.5 | 28.6 | 28.9 | 27.7 | 28.9 | 29 | 28.4 |
| 핀란드 | 33.2 | 30.7 | 28.5 | 25.7 | 24.2 | 25.8 | 26 | 24.8 |
| 한국 | 3 | 3.2 | 3.7 | 6.1 | 5.2 | 5.4 | 6.4 | 7.6 |

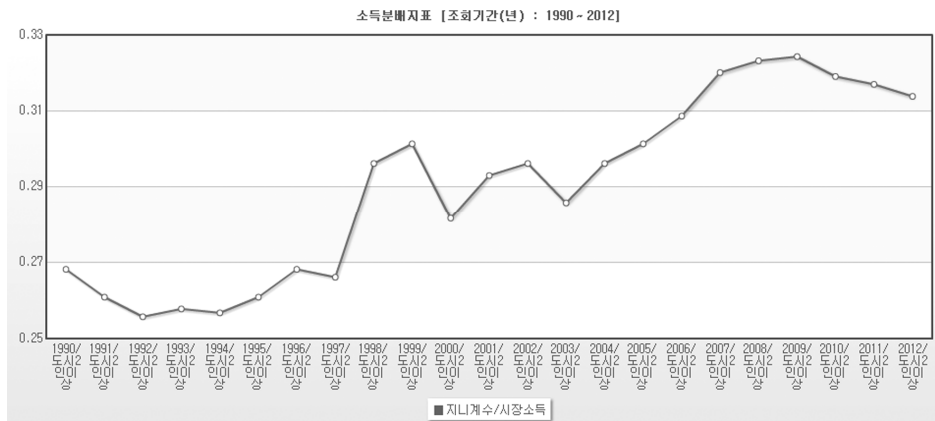
출처 : 통계청, OECD, GDP 대비.

자료 : OECD 「OECD Factbook」 2012.

한국의 경우도 여타의 국가들과 크게 다르지 않다. 한국은 1960년대 이후 사회전체의 절대적 빈곤 상황을 효과적으로 탈출했다는 위안에도 불구하고, 여전히 빈곤문제를 해결하지 못하고 있다. 형식적 복지국가체제를 갖추기 시작한 지난 10여 년 간의 지표들 중, 빈곤이 없어지기는 고사하고, 개선됐다고 여길 만한 것은 단 하나도 없다. 빈곤과 불

평등의 실태를 가장 보수적으로 나타내고 있는 정부의 통계자료들을 분석한 결과들을 보더라도, 절대적 빈곤율은 1992년 8%에서 2012년 10%로 악화되었으며, 상대적 빈곤율은 13%에서 15%로 증가¹⁴⁾했다(김문길, 김태환, 이서연, 2012). 소득 불평등을 나타내는 소득점유율, 지니계수(그림 2)도 명백히 악화되거나, 개선되고 있지 않다는 점에서는 마찬가지이다. IMF 경제위기 전후의 한국사회 빈곤양상을 분석한 연구(구인회, 2004)에 따르면, 소득수준이 경제위기 전 수준으로 회복되었음에도 불구하고, 소득불평등도가 증대되는 방향으로 분배구조가 악화되고, 빈곤취약가구가 증가하는 방향으로 인구변화가 일어나면서 빈곤이 오히려 증가한 것으로 분석되었다.

[그림 2] 한국의 지니계수 변화추이: 도시 2인 이상 가구



자료: 통계청, 나라지표, 각년도.

1982년 2천억 원에 불과하던 한국의 보건복지부 예산은 2012년에는 22조 2천억 원으로 100배 이상 증가했는데, 이는 같은 기간 동안 정부의 총예산 규모가 20배 증가하는데 그친 것에 비하면, 빈곤을 포함한 사회복지분야에 한국이 많은 사회적 노력을 기울여 왔다는 것을 보여준다.¹⁵⁾ 특히, 한국은 1990년대 말 공적부조제도 혁신을 포함하는 대규모의 사회보장제도 도입과 확대를 시도했고, 1990년대 중반 수준에는 미치지 못하는 수준

14) 시장소득을 중심으로 분석한 결과이며, 연도별로 약간씩의 등락이 있긴 하나, 전반적인 추세는 악화되는 추세이다.

15) 2012년 정부 예산대비 보건복지부 예산의 비중은 10%인데, 단순하게 비교하는 것이 어렵기는 하나, 이는 OECD국가들의 사회지출 규모나 비중과 비교할 때 여전히 부족하다는 지적이 있다.

이지만, 꾸준히 경제성장을 이루어왔음에도 불구하고¹⁶⁾, 객관적인 빈곤양상에 긍정적인 변화를 발견하기 어렵다는 것이 문제다. 1990년 한국의 중앙정부 복지지출 변화추이를 보면, 1990년 6조 원 수준에서 2010년에는 119조 원으로 20배 정도 증가했으며(표 3; 그림 3), 정부 총지출 중 복지재정이 차지하는 비중도 2012년에 27.4%로 과거에 비해 꾸준히 상승했다.

[표 3] 한국의 사회복지지출: 1990~2010

(단위: 백만 원)

| 복지지출 금액 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 |
|---------|-----------|------------|------------|------------|-------------|
| 총계 | 5,989,144 | 14,983,535 | 34,312,151 | 61,873,072 | 119,290,441 |
| 공공지출 | 5,398,400 | 13,307,186 | 29,084,325 | 56,297,093 | 107,720,706 |
| 법정민간지출 | 590,744 | 1,676,349 | 5,227,827 | 5,575,979 | 11,569,735 |

자료: 보건복지부(2012) 한국의 사회복지 지출.

[그림 3] 한국의 사회복지지출 추이



자료: 보건복지부(2012) 한국의 사회복지 지출.

16) 경제성장과 빈곤, 혹은 경제성장과 불평등 해소 간에는 통계적 유의성이 없거나 희박하다는 것이 일반적인 결론이다. 경제성장이 이루어지면 빈곤문제가 해결될 것이라는 낙관적인 견해는 경제성장 외의 다른 변수들을 고려하지 않는 낭만적 예측에 불과하다.

지난 수십 년 동안 복지국가의 사회지출이 꾸준히 증가해 왔음에도 빈곤과 불평등을 줄이지 못하는 이유는 시장 소득의 불평등이 사회복지정책에 의한 소득이전으로 교정되기에는 너무 빠른 속도로 증가했기 때문이라고 할 수 있다. 특히 선진국 그룹에서의 제조업 분야 아웃소싱은 서비스업 중심의 산업구조 개편을 가속화했으며, 그 결과 숙련 노동자와 미숙련 노동자 간의 임금격차를 더욱 키워왔다. 또한 서비스업 중심의 산업구조 내에서 전문직과 비전문직 간, 정규직과 비정규직 간, 남녀 간의 임금격차 등이 중첩되면서 이전에 비해 시장 소득의 불평등을 확대하는 데 기여했다고 할 수 있다. 이 외에도 가족구조의 변화, 지구화의 영향 등 소득 불평등에 대한 사회복지정책의 효과를 상쇄하는 요인들은 많다.

사회복지정책의 빈곤감소 효과를 분석한 한 연구(Kenworthy, 1999)는 이러한 많은 요인들을 다른 시각에서 비교적 간단하게 정리했는데, 이 연구에 의하면, 복지국가가 빈곤을 줄이지 못하는 이유는 너무 적은 몫이 가난한 사람들에게 분배되기 때문이다.¹⁷⁾ 여기에서 딜레마가 발생한다. 가난한 사람들에게 충분한 소득을 이전하기 위해서는 복지재정이 지금보다 훨씬 증가해야 함을 의미하는데, 이미 선진 복지국가들은 정부재정 중 복지재정이 차지하는 비중이 40~50%를 넘어서고 있고, 대부분의 복지국가들은 재정위기를 맞고 있거나, 매우 민감한 상태에서 재정추이를 관찰하고 있어야만 하는 형편이다.

4. 사회경제적 평등 논의에서 고려해야 할 요소들: 생산력, 상호 의존, 권력

사회경제적 평등을 소득배분 문제로 보는 것은 화폐의 전환가능성(transferability), 혹은 이에 대한 믿음에 기인한다. 화폐는 시장에서의 교환을 통해 다른 형태의 재화로 전환될 수 있는 가능성이 다른 모든 재화보다 크기 때문이다. 알저의 견해를 빌어 논의했듯이, 소득 영역에서의 불평등한 배분은 받아들여질 수 있으나, 다른 영역에서의 불평등이 소득 불평등으로 귀결되거나, 소득 불평등이 다른 영역에서의 불평등을 정당화하는 것은 받아

17) 이 연구는 빈곤한 사람들의 제도에 대한 의존, 사회복지정책이 경제를 약화시킨다는 점 등을 함께 지적하고 있다.

들여지기 어렵다. 상품화정도가 높은 사회에서 화폐소득은 개인의 사회경제적 지위를 결정하는데 핵심 요소가 된다. 반면에 상품화 정도가 낮은 사회에서는 화폐 소득 이외에도 개인의 사회경제적 지위를 결정하는 요소들이 다양해진다. 따라서 사회 내에서 비화폐적 교환(non-cash trade)에 의한 거래가 활발할수록 사회경제적 불평등에 대한 소득의 영향력 정도는 낮아질 것으로 예측할 수 있다. 여기에서는 사회경제적 불평등을 감소시키는데 기여할 수 있는 요소로서, 개인의 생산력, 사회 구성원들 간의 상호의존정도, 그리고 권력을 제시하고자 한다.

빈곤정책의 제도화 과정에서 고려해야 첫 번째 요소는 생산력(production capability)이다. 시장 자본주의 사회에서 개인의 효용은 소비 능력에 따라 결정된다. 소비능력은 구매력을 의미하며, 구매력의 대부분은 임금소득에 의해 결정된다. 빈곤정책이 종종 소득보조정책과 동일시되는 것은 이런 이유 때문이다. 소득보조 중심의 빈곤정책은 최소한의 생계를 유지하기 위해 필요한 재화와 서비스를 구매할 수 있도록 구매력을 보충하는 것에 그친다. 따라서 빈곤층은 언제든지 구매력 부족에 시달릴 위험이 있으며, 정부의 소득보조는 일시적인 탈빈곤 효과만을 가져올 뿐이다. 소득보조 중심의 빈곤정책은 빈곤층의 시장의존도를 오히려 높인다.

개인과 가족의 생산력은 노동의 재생산 능력과 관련된다. 형식논리상, 노동시장에서 임금과 교환된 노동은 일하지 않는 시간(여가, leisure) 동안 재생산되어야 한다. 노동의 재생산을 위해 필요한 여가활동은 휴식, 영양섭취 등을 포함해서 문화적이고 정서적인 활동에 이르기까지 매우 폭넓고 다양하다. 이런 관점에서 빈곤 문제를 시간사용의 문제로 환원하여 지적한 노혜진과 김교성(2010)의 연구는 탁월한 문제의식을 보여준다. 이 연구에서는 빈곤층에서 돌봄서비스 등을 구매하기 위한 추가지출이 빈곤을 심화시킨다는 실증조사결과를 제시했다. 다양한 여가활동을 위해서는 안정적이고 위생적인 주거공간과 보건환경이 요구된다. 임금소득이 충분한 사람들에게는 노동의 재생산을 위해 필요한 자원들을 시장에서 충분히 구매할 여력이 있지만, 빈곤층은 최소한의 생활에 필요한 소득만 보장되기 때문에 노동을 재생산할 능력이 언제나 부족하게 된다. 따라서 빈곤층에게 최저생계비 수준의 소득을 보장하는 것만으로는 지속적인 노동 재생산이 불가능하며, 결국 다시 빈곤상태에 빠지게 될 위험이 커지는 것이다.

두 번째 요소는 사회 구성원들 간의 상호의존성(interdependence)이다. 상호의존성은

인간 사회의 구성 원리이다. 이 원리를 담보하고 있는 영역을 시민사회(civil society)라고 할 수 있다. 시민사회는 한편으로는 권위의 집합체로서 국가와 차별화되고, 즉각적인 자기이익의 추구나 시장의 명령과도 구별되어야 하는 국가의 시장 사이의 영역(김경동, 2002)이자, 국가와 시장의 토대가 되는(Ehrenberg, 1999)영역이고, 국가와 시장 이전에 존재(Salamon and Anheier, 1992)하는 영역이다. 시민사회는 배타적인 경계를 갖는 생활공간으로서의 의미가 아니라, 그 안에서 주민들이 공동의 이익을 증진하려는 속성을 갖는다(Ostrom, 2011). 상호의존 관계에서 참여자들은 정서적, 경제적, 생태적으로 서로 의지하며, 서로에게 책임을 갖는다. 따라서 상호의존 관계는 협력적이고 자율적인 참여자들 사이에서 발생한다(Noddings, 2005; Gilligan, 1982).

상호의존 패러다임은 제도와 서비스에 대한 인간의 욕구에 초점을 맞추기보다 인간의 능력과 보살핌의 의지를 강조한다. 빈곤과 관련하여 상호의존 패러다임은 문제에 대항할 수 있는 최소한의 역량을 가족과 지역사회에 유보하려고 한다. 그것은, 상호의존의 연결망(networks) 속에 존재하는 개인과 가족의 역량에 대한 믿음에 기초한다.¹⁸⁾ 비화폐적 교환의 중요성을 강조하는 상호의존 연결망 내에서는 시장에서 이루어지는 화폐적 교환에서 인정되는 ‘동일한 가치에 대한 산출기준’이 다르다. 상품시장의 공급과 수요 곡선에 의해 결정되는 가격은 시장 내의 비대칭적 정보(asymmetrical information)을 전제로 하기 때문에 교환에 있어 등가물에 대한 가치기준이 상품에 대한 정보를 더 많이 소유하고 있는 공급자에게 유리하게 적용된다. 상호의존 연결망에서는 이러한 정보의 비대칭 문제가 신뢰(trust), 호혜성(reciprocity), 규범(norms) 등에 의해 상당한 정도로 해결되므로, 상대적으로 취약한 입장에 있는 사람들이 교환에 있어 이익을 얻을 수 있는 가능성이 높다. 시민사회가 가진 이러한 특성은 빈곤 정책에 있어서도 중요한 시사점을 제공한다. 사회자본은 연결망 내에 내재한 또 다른 생산요소(홍경준, 2001)이자, 그 결과이다. 빈곤층을

18) 산업화 이후에 자본주의 사회에서의 문제는 기존 제도의 틀 내에서 해결하려는 시도와 별도의 제도를 통해 해결하려는 시도를 통해 서로 다른 맥락과 원칙에 의해 대응되어 왔다. Wilensky and Lebeaux는 이를 사회복지의 잔여적 개념(residual concept)과 제도적 개념(institutional concept)으로 정의했다. 일반적으로 적극적인 복지국가가는 사회문제를 별도의 제도(사회복지제도)를 통해 해결하고자 하는 의지와 능력이 큰 것으로 평가되고, 사회문제를 기존 제도의 틀 내에서 해결하되, 여기에서 해결되지 않는 문제를 사회복지의 문제로 다루는 국가는 소극적인 복지국가로 분류된다. 학자들에 따라서는 북유럽의 복지국가들을 제도적 복지국가(institutional welfare states)로 부르기도 한다. Wilensky와 Lebeaux의 이러한 개념 구분은 사회문제에 대한 국가의 책임을 강조하고, 제도적 틀 내에서 인간의 문제와 욕구를 보편화한다는 장점에도 불구하고, 가족이나 지역사회가 가진 문제 해결 능력과 의지를 과소평가할 우려가 있다. 또한, 제도적 개념으로서의 사회복지에 대한 지나친 신뢰는 임금노동을 가사노동보다 더 가치 있는 것으로 오도할 가능성이 있다. 이 부분에 대한 이론적 논의가 더 필요하다.

노동시장 주변부에 위치한 사람들이라고 정의할 수 있다면, 사회자본은 빈곤층의 문제를 부분적으로나마 노동시장으로부터 분리하여 시민사회의 상호의존 문제로 이동시킬 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다.

세 번째 고려사항은 권력(power)이다. 복지국가의 사회정책이 시민권적 기본권에 근거한다는 점은 새삼 강조할 필요가 없다. 그러나 관료제적 제도를 근간으로 하는 복지국가는 복지 전문가와 기술관료, 거대한 조직과 제도의 지배를 필요로 하고, 개인이나 지역 사회의 실질적인 참여와 연대, 즉 분권화와 지역성을 오히려 가로막는 경향이 있다. 기술관료주의(technocracy)와 대의민주주의(representative democracy) 체제하에서 개인은 복지정책의 결정과정에서 소외되어 그 메커니즘을 알 수 없기 때문이다(George and Wilding, 1994). 빈곤을 사회 내의 권력관계의 문제로 인식한다면, 빈곤을 해결하기 위해서는 지역단위(grassroots)의 주민들이 자발적으로 정책결정과 집행에 참여할 수 있는 기회를 더욱 확대할 필요가 있다. 최근 숙의민주주의(deliberate democracy)에 대한 논의(Cohen, 1989: 17-34; Elster, 1998; Dryzek, 2010)가 확대되는 것은 제도적 정치 시스템의 효율성에 관한 것만이 아니라, 복지국가의 실질적 지향을 현실화하기 위한 시도라고 할 수 있다.

그린(Green, 2009)은 옥스팜(Oxfam)의 견해를 빌어서(Brouwer, et al., undated), 빈곤이란 ‘권력 부재의 상태, 즉 사람들이 자기 삶의 주요 부분을 통제할 수 있는 능력을 거부당한 상태’로 규정하고, 지속적인 불평등과 빈곤의 악순환을 끊기 위해서는 경제적 권력과 정치적 권력을 더욱 공정하게 재분배해야 한다는 점을 강조한다. 센(Sen)의 영향을 직접적으로 받은 그린은 빈곤이 개인이 소유하거나 접근할 수 있는 자원의 문제이기도 하지만, 그러한 자원에 접근할 기회를 얻었다 하더라도, 그것을 사용할 권리나 능력(역량, capability)을 갖지 못하면 빈곤하게 된다는 점을 강조한다. 이러한 관점에서 빈곤은 제도화된 불균등과 불평등의 권력관계에서 발생하는 구조적 문제이다. 가족, 공동체, 국가 차원에서 기득권자들은 자신의 이해를 추구하는 데 필요한 자원, 연결망, 조직, 기술을 잘 갖추고 있다. 빈곤층이라고 해서 이러한 조건들을 갖지 못하는 것은 아니다. 그러나 상대적으로 많은 권력을 가진 사람들이 자신의 권력을 이용해 특권을 유지하고 다른 사람들을 권력의 범위에서 체계적으로 배제하는 것이 빈곤의 원인이자 양상이라는 통찰이 필요하다.

■ 참고문헌 □

- 구인회(2004). 한국의 빈곤, 왜 감소하지 않는가? 한국사회복지학. 56(4). 57-78.
- 김교성(2009). 사회부조제도의 유형과 빈곤완화효과에 관한 비교 연구. 사회복지정책. 36(1). 61-87.
- 김문길, 김태완, 이서현(2012). 최근 우리나라 빈곤과 불평등의 동향. 한국보건사회연구원. 보건복지포럼. 2012. 2.
- 김비환 역(2011). 정치의 생각: 정의에서 민주주의까지. A. Swift의 Political philosophy(2006). 개마고원.
- 김영범 역(2005). 만물은 서로 돕는다. P. Kropotkin의 Mutual Aid: A Factor of Evolution (1902). 르네상스.
- 김유진 역(2010). 정치가 우선한다: 사회민주주의와 20세기 유럽의 형성. S. Berman의 The primacy of politics: social democracy and the making of Europe's twentieth century(2006). 후마니타스.
- 김태성, 손병돈(2002). 빈곤과 사회정책. 청목출판사.
- 김형준, 한동우(2009). 사회복지의 대안적 이론체계로서의 사회생태주의. 상황과복지. 29. 121-134.
- 남기철, 성은미, 유의선, 황형욱(2005). 빈곤정책의 전환모색: 사회적 배제를 넘어, 새 세상을 여는 진보 정치연구소.
- 노혜진, 김교성(2010). 시간과 소득의 이중빈곤. 사회복지연구. 41(2). 159-188.
- 송석원 역(2004). NPO와 시민사회: 결사론의 가능성. S. Yoshiyuki의 NPO to shimin shakai(2002). 아르케.
- 안청시, 장훈, 강원택, 김학노, 김하영, 유석진, 백창재 역(2009). 사회적 자본과 민주주의. R. Putnam의 Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy(1994). 박영사.
- 여유진, 정재훈, 이서현(2010). OECD국가 빈곤정책 동향분석. 한국보건사회연구원.
- 이두호, 최일섭, 김태성, 나성린(1991). 빈곤론. 나남.
- 이순희 역(2013). 불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가. J. Stiglitz의 The price of inequality (2012). 열린책들.
- 이승기(2010). 전물량방식을 이용한 우리나라 최저생계비 측정 방법에 대한 비판적 고찰: 자의성을 중심으로. 사회복지정책. 37(2). 29-50.
- 정원섭 외 역(1989). 정의와 다원적 평등: 정의의 영역들. M. Walzer의 Spheres of justice: a defense of pluralism and equality(1984). 철학과현실사.
- 최홍주 역(2008). 정치철학 에세이. M. Walzer의 Thinking politically: essays in political theory(2008). 모티브 북.
- 한동우(2012). 복지국가와 시민사회: 제도의존을 넘어서. 한국사회복지조사연구. 30. 57-77.
- 한동우(2013). 복지국가는 왜 빈곤을 없애지 못하는가? 제도화의 논리와 한계. 한국사회복지조사연구. 36. 1-24.

홍경준 (2001). 빈곤에 대한 또 다른 탐색: 사회적 자본을 중심으로. *상황과복지*. 9, 165-192.

Alesina, A., and Glaeser, E. L. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe: a world of difference*. Oxford: Oxford University Press.

Bookchin, M. (2007) *Social ecology and communalism*. London: AK Press.

Bowels, S. and Gintis, H. (1998). *Recasting Egalitarianism*. London: Verso.

Bradely, D., Huber, E., Moller, S., Nielsen, F. et al. (2003). Distribution and redistribution in post-industrial democracies, *World Politics*, 55, 193-228.

Cohen, J. (1989). Deliberative democracy and democratic legitimacy. (Hamlin, A. and Pettit, P. eds.), *The good polity*. Oxford: Blackwell.

Dryzek, J. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.

Elster, J. (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fitzpatrick, T. (2005). *New theories of welfare*. London: Palgrave Macmillan.

Fukuyama, F. (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.

Gilbert, N. and H. Specht (1977). *Planning for social welfare*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Gilbert, N., and Terrell, P. (1998). *Dimensions of social welfare policy*. fourth edition. Boston, MA: Allyn and Bacon.

Gilbert, N., and Terrell, P. (2005). *Dimensions of social welfare policy*. fifth edition, Boston, MA: Allyn and Bacon.

Goldsmith, J. (1994). *The trap*. New York, NY: Carrol and Graf.

Gorz, A. (1999). *Reclaiming work: beyond the wage-based society*. Cambridge: Polity Press.

Green, D. (2009). *From poverty to power*. London: Oxfam International.

Hurst, Charles E. (2007). *Social inequality forms, causes, and consequences*, Boston, MA: Allyn and Bacon.

Kenworthy, L. (1999). Do social welfare policies reduce poverty? A Cross-national assessment. *Social Forces*, 77(3), 1110-1139.

Korpi, W. and J. Palme (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship, social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Meltzer, A. H., and S. F. Richard (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, 89(October), 914-927.
- Myrdal, G. (1960). *Beyond Welfare State*. New Haven: Yale University Press.
- Neubourg, C. D. (2005). Social assistance programs in the EU: its role within social protection. *Differences and similarities and coverage*. World Bank.
- Nozick, R (1973). Distributive justice. *Philosophy and Public Affairs*, 3(1), 45-126.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD Countries*. OECD.
- Parfit, D. (2001). Equality or priority? in Harris, J. (ed.) *Bioethics*. Oxford: Oxford University Press.
- Pinderhughes, R., C. Murphy, and M. Gonzalez (2000). *Urban agriculture in Havana, Cuba, Urban studies program*. San Francisco State University.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Richard, A. (2002). Egalitarianism. *The Stanford encyclopedia of philosophy*. <http://plato.stanford.edu/entries/egalitarianism>
- Roberts, K. W. S. (1977). Voting over income tax schedules. *Journal of Public Economics*, 8(December), 329-340.
- Romer, T. (1975). Individual welfare, majority voting, and the properties of a linear income tax. *Journal of Public Economics*, 14(May), 163-185.
- Sachs, J. (2005). *The End of poverty: economic possibilities for our time*. London: Penguin.
- Sachweh, P. and Olafsdottir, S. (2012). The welfare state and equality? stratification realities and aspirations in three welfare regimes. *European Sociological Review*, 29(2), 149-168.
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Paper*, 35.
- Sen, A. (1992). *Inequality re-examined*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York, NY: Knopf.
- Silver, H. (1994). Social exclusion and social solidarity. *International Labour Review*, (133, 5-6), 531-78.
- United Nations (1998). *UN statement, June 1998 signed by the heads of all UN agencies*. United Nations.
- van Oorschot, W. (2010). Public perceptions of the economic, moral, social and mitigation consequences of the welfare state: an empirical analysis of welfare state legitimacy. *Journal of European Social Policy*, 20, 19-31.
- Vlastos, J. (1962). Justice and equality. in R. Brandt(ed.), *Social justice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Wagle, U. (2002). Rethinking poverty: Definitions and measurement. *International Social Science Journal*, 54(1), 155-165.
- Watts, H. (1968). An economic definition of poverty. in D. P. Moynihan, *On understanding poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Wilensky, H. (1975). *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley, CA: University of California Press.
- World Bank (2000). *Vocies of the poor*. World Bank.

Inequality Re-examined: Valid Indicator of Impacts of Social Policies of the Welfare States?

Dongwoo Han*

This article tries to answer the following two research questions: What is equality that social policies of the welfare state aim for all about?; Have welfare states reduced the inequality in reality? Socioeconomic equality means the equality in income distribution in welfare policies. Regarding the first question, the author points that equality has been often confused between equality of social right and equality as distributive ideal and review how equality principle has been taken into account to the social policies of the welfare states.

Regarding the second question, this article analyzes how social welfare states have reduced income inequality empirically. Including South Korea, in almost OECD countries, while social expenditures have consistently increased during last decades, evidences that income inequality was reduced were hardly found. The author shows that welfare states are being challenged politically as well as economically in policy efficiency. In this article, three critical factors-production capability, interdependence, and power-should be regarded in establishing and implementing social policies aiming for the socioeconomic equality.

Key Words: inequality, production capability, interdependence, power

◆ 2015.02.11. 접수 / 2015.03.10. 1차 수정 / 2015.03.16. 게재 확정

* professor, School of Social Welfare, Kangnam University(dongwoo@kangnam.ac.kr)