

유럽연합의 정책 수렴에 대한 연구: 기초소득 보장을 중심으로*

문진영**

요약

본 논문의 목적은 수렴론을 복지국가의 도덕적 토대를 이루는 기초소득 보장에 적용하여 설명하는 것이다. 즉 거시적 차원에서 논의되고 있는 수렴론을 미시적 차원으로 낮추어, 유럽 복지국가 간에 기초소득보장의 수준이 일정한 패턴을 보이면서 균질하게 변화하는가, 즉 수렴되는가 여부를 분석하고자 한다. 따라서 연구 질문은 “유럽연합 회원국(EU-15) 사이에 기초보장기준은 수렴되고 있는가?”라고 할 수 있다. 이를 위하여 제2장에서는 역사적 관점에서 복지국가의 수렴과 분화 현상을 살펴본다. 이 장은 제2차 세계대전 이후 복지국가가 역사의 전면에 등장하고, 이후 정치적 격변을 겪을 때마다 수렴과 분화를 거듭해온 복지국가의 역사 속에서 기초소득보장이라는 가치가 어떻게 현실세계에 반영되는가를 살펴보기 위한 사전적인 작업으로서 의의를 가진다. 이어 제3장에서는 유럽연합 사회정책과 기초소득보장을 설명하였다. 1957년 로마조약으로 발족한 현 유럽연합이 지난 60년간 사회정책을 어떻게 다루었는지를 간략하게 살펴보고, 특히 회원국 사이에 균질화(harmonization) 작업의 일환으로 시행되는 기초소득 보장제도에 대해서 논의한다. 본 논문의 본문에 해당하는 제4장은 유럽연합 회원국의 기초소득의 보장 수준이 수렴되고 있는지 여부를 변동계수 분석방식과 원점회귀계수 방식으로 분석하였다. 분석결과, 유럽연합 회원국 간 기초소득 보장수준의 수렴성은 입증되지 않았다. 이러한 연구결과는 결국 유럽연합과 같은 초국가적 권위체가 개별 국민국가의 특정 제도에 대해서 압력을 가한다 하더라도, 사회정책의 영역은 여전히 개별 회원국의 정책주권의 영역으로 남아있다는 것을 반증한다고 하겠다. 즉 유럽연합의 사회정책 영역은 시민이 주축이 된 국민국가의 정책영역으로 남아있어야 하고, 따라서 “복지국가는 국민국가이다(Welfare states are nation states)”라는 아브람 데 스완(Abram de Swaan, 1994: 110)의 주장과 맥을 같이 한다.

주요어: 수렴이론, 기초소득보장, 유럽연합, 기초연금, 분산계수 분석, 원점 회귀분석

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2014S1A5A2A03066237).

** 서강대학교 교수, jymoon@sogang.ac.kr

1. 서론: 문제의 제기 및 연구의 목적

수렴론(convergence theory)은 나라마다 다양한 역사적 전통과 토착적 문화, 독특한 정치질서와 경제시스템을 가지고 있음에도 불구하고, 공업화를 주된 동력으로 한 근대화가 진척되면서 유사한 성격을 가진 동질의 사회로 수렴될 것이라는 가정에 기초하고 있다. 즉 과학기술의 획기적 발전과 이에 기초한 대량생산체제의 구축을 통해서 “발전의 구조, 과정 그리고 성과마저도 유사한 성격의 사회로 발전하는 경향성”(Kerr, 1983: 3)을 보인다는 것이다. 이러한 수렴론은 근대 사회의 개막과 더불어 시작되었다고 해도 과언이 아닌데, 칼 마르크스(K. Marx)와 허버트 스펜서(H. Spencer)를 비롯한 19세기 사회과학자 사이에 나라마다의 역사적 특수성에도 불구하고 결국은 비슷한 성격을 가진 산업사회로 발전할 것이라는 수렴론이 광범위하게 퍼져있었다(Weinberg, 1969). 하지만 당시 지식인들이 가졌던 낙관적 발전주의는 20세기 중반 이후 체제 경쟁이 가열되면서 다른 차원으로 전개된다.

2차 세계대전 이후 전 세계는 자본주의 진영과 공산주의 진영으로 양분되고, 체제 간 경쟁이 격화되면서 수렴이론은 냉전시대 대표적 부르주아 이론으로 자리 잡게 되는데, 그 근저에는 자본주의 체제의 수렴이라는 탈 이념적 발전주의가 자리 잡고 있었다. 로스토우(W. Rostow)의 ‘대량소비사회(mass consumption society: *The Stages of Economic Growth*, 1960)’, 갈브레이스(J. Galbraith)의 ‘풍요로운 사회(affluent society: *The Affluent Society*, 1958)’, 존슨(H. Johnson)의 ‘풍족한 사회(opulent society: *Money, Trade and Economic Growth*, 1962)’가 대표적인 발전주의 이론이라고 할 수 있다. 수렴이론은 이러한 발전주의에 바탕을 둔 탈이념이라는 시대적 조류에 발맞추어, 구조 기능주의 맥락에서 산업화 논리(logic of industrialism, Kerr, et. al., 1962) 그리고 기술결정주의(technological determinism, Ellul, 1964)와 결합하여 ‘이데올로기의 종언(Bell, 1959)’이라는 또 하나의 이데올로기를 확산하는데 결정적 기여를 한다.

한편, 1950-60년대 수렴론¹⁾에서 복지국가의 문제를 본격적으로 다루지는 않았지만, 수렴론이라는 틀 안에서 보면 복지제도가 사회구조의 수렴에 주요한 기능을 하였다는 사실에는 의심의 여지가 없다(Mishra, 1973: 538). 즉 기술혁신과 대량생산 체제로 특징되는 산업화는 경제발전을 가져오는 동시에 새로운 문제와 욕구를 수반하게 되고, 경제발전은 새로운 문제와 욕구에 자원을 제공하여 복지국가를 등장시키게 한다는 것으로, 수렴공간에 진입하게 된 국가들은 유사한 복지체제를 갖게 된다는 것이다. 이러한 주장은 실증적인 분석으로도 입증되는데, 특히 대표적 산업화론자인 윌렌스키(H. Wilensky)는 ‘사회복지 노력(social welfare efforts)²⁾의 결정요인을 분석하면서, “상이한 문화

1) 대표적 학자로 Aarow(1962), Bendix(1959), Kerr(1962), Ellul(1964), Sorokin(1964) 등을 들 수 있다.

적 정치적 전통을 가진 나라들이 유사한 전략과 방식을 통해서 국민기본선(*the floor below which no one sinks*)을 구축하게 되는 가장 강력한 설명변수로 경제발전의 수준(1975: 27)을 꼽았다. 즉 경제가 발전하게 되면서 나라마다 상이했던 국민기본선을 보장하는 방식과 전략이 유사해진다는 것인데, 본 논문은 이러한 문제의식에서 출발하였다.

일반적으로 선진 복지국가 간에 수렴이 일어나는 현상에 대해서 크게 대내적 요인과 대외적 요인으로 나누어 설명한다. 먼저 대내적 요인으로는, 저성장 기조의 고착화, 저출산 고령화와 완전고용의 포기 등에 따른 실업의 증가, 남녀 간 역할의 변화, 가족구조의 변화, 그리고 서비스 산업위주로의 경제재편 등을 들 수 있는데, 각각이 모두 전후 복지국가를 지탱해온 기둥들을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 한편 대외적인 요인으로는 가장 대표적으로 세계화에 따른 국민국가의 정책 주권의 훼손을 들 수 있다. 특히 유럽연합 회원국의 경우, 유럽통합의 영향으로 자국의 사회보호 제도를 입안하고 운영하는 데 있어서, 유럽연합 집행위원회의 영향력에서 자유로울 수 없다는 것이다. 하지만 이러한 수렴론은 거시적 차원에서 규범적으로 설명될 뿐, 실제 구체적인 프로그램의 차원에서 경험적으로 이루어진 사례를 찾기는 어렵다. 이러한 점에서 본 논문은 수렴론을 복지국가의 도덕적 토대를 이루는 기초소득 보장에 적용하여 설명하고자 한다. 즉 거시적 차원에서 논의되고 있는 수렴론을 미시적 차원으로 낮추어, 유럽 복지국가 간에 기초소득보장의 수준이 일정한 패턴을 보이면서 균질하게 변화하는가, 즉 수렴되는가 여부를 분석하고자 한다. 따라서 연구 질문은 “유럽연합 회원국(EU-15) 사이에 기초보장기준은 수렴되고 있는가?”라고 할 수 있다.

이러한 질문에 답하기 이전에 몇 가지 사전적인 논의를 필요로 한다. 첫째, 이 논문의 조사대상 국가는 유럽연합의 오래된 회원국(old members)³⁾으로 한정한다. 그 이유는 무엇보다도 오래된 회원국과 주로 동구(東歐) 이행기 국가로 구성된 신생 회원국 13개국(2004년 10개국 + 2007년 2개국 + 2013년 1개국)⁴⁾ 간에 경제력에 워낙 큰 차이가 있기 때문이다. 실제 유럽연합의 오래된 회원국과 신생 회원국 대부분이 유로(Euro)라는 단일화폐를 사용하지만, 화폐의 효용가치가 워낙 크게 차이나기 때문에 단일한 잣대로 비교하기가 어렵다. 예를 들어서, 유럽연합통계청(Eurostat)이 회원국 28개국의 노동비용(10인 이상 사업장)을 조사해 발표한 바에 따르면, 2014년 기준으로 시간당 평균 임금은 최저 3.8€(불가리아)에서 최고 40.3€(덴마크)로 회원국 간에 무려 11배 차이가 나는 것으

2) GDP 대비 사회보장 지출의 비율.

3) 오래된 회원국 15개 국가 중에서 그리스는 전국적 단위로 운영되는 공공부조제도가 없기 때문에 분석에서 제외되었다.

4) 유럽연합은 기존의 15개국 이외에 2004년 에스토니아, 리트비아, 리투아니아, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 슬로바니아, 헝가리, 키프러스, 몰타가 가입하였고, 이어 2007년에는 불가리아와 루마니아, 그리고 2013년 크로아티아가 가입하여 최종적으로 28개 회원국으로 구성되었다.

로 밝혀졌다.⁵⁾ 둘째, 이 조사의 분석 기간은 1990년에서 2013년으로 한정한다. 1980년대 말을 기점으로 동구권이 붕괴되면서 구미(歐美) 전역에 걸쳐서 신자유주의 이데올로기가 사회정책에 커다란 영향력을 행사하였다는 점을 고려하면 1990년을 기점으로 삼는 것이 바람직하다고 판단하였다.

이러한 사전적인 논의를 거쳐서 본 논문은 기초소득보장의 수준을 중심으로 유럽연합 회원국 사이에 수렴되고 있는지 여부를 밝히려는 목적을 가지고 작성되었다. 이를 위하여 제2장에서는 역사적 관점에서 복지국가의 수렴과 분화 현상을 살펴보고자 한다. 이 장은 제2차 세계대전 이후 복지국가가 역사의 전면에 등장하고, 이후 정치적 격변을 겪을 때마다 수렴과 분화를 거듭해온 복지국가의 역사 속에서 기초소득보장이라는 가치가 어떻게 현실세계에 반영되는가를 살펴보기 위한 사전적인 작업으로서 의의를 가진다. 이어 제3장에서는 유럽연합 사회정책과 기초소득보장을 설명하고자 한다. 1957년 로마조약으로 발족한 현 유럽연합이 지난 60년간 사회정책을 어떻게 다루었는지를 간략하게 살펴보고, 특히 회원국 사이에 균질화(harmonization) 작업의 일환으로 시행되는 기초소득 보장제도에 대해서 논의한다. 본 논문의 본문에 해당하는 제4장은 유럽연합 회원국의 기초소득의 보장 수준이 수렴되고 있는지 여부를 분석하고, 그 결과에 대해서 해석하고자 한다.

2. 복지국가의 수렴과 분화

20세기 중반기 유럽을 시작으로 전 세계로 확산되고 있는 복지국가 체제에 대한 해석에서 수렴론(convergence)과 분화론(divergence)은 경쟁적인 패러다임을 형성해왔다. 일반적으로 수렴론은 자본주의 체제의 동질적 속성에 주목하여, 체제의 제도적 표현인 복지국가 역시 유사한 성격으로 수렴되리라는 가설을 가지고 발전하였다. 반면에 분화론은 일종의 제도주의적 요소를 강하게 가지고 있는데, 복지국가 출범 초기 당시에 형성된 원형질(prototype)이 이후에도 지속되는 경로의존적 속성을 보여, 이념적 가치와 문화에 따라서 상이한 복지체제가 지속된다는 것이다.⁶⁾ 하지만 양대 이론 모두 경험적 분석을 바탕으로 발전한 이론이라기보다는, 거시적 차원에서 수렴 혹은 분화되는 추세가 지속될 것이라는 선형적인 명제에서 출발하였다. 그렇다면 현실은 어떠한가? 전후 복지국가의 발전을 수렴과 분화라는 잣대로 살펴보면 다음과 같다.

1948년 영국 노동당 정부에 의해서 세계 최초로 ‘요람에서 무덤까지’를 기치로 내건 복지국가가

5) 참고적으로 2014년 기준, EU 28개 회원국의 농업 및 공공 부분을 제외한 시간당 평균임금은 24.6€이며, 18개 유로 사용국(유로존)의 시간당 평균임금은 29.2 €이다.

6) 에스핑 안데르센의 복지국가레짐론(1990), 복지레짐론(1999)이 대표적이다.

성립하던 초기에는 교구주의적(parochial)⁷⁾ 성격을 강하게 가지고 있었다. 특히 제2차 세계대전 시기의 전쟁국가(warfare state)에 대한 반명제(antithesis)로 등장한 복지국가는 적어도 1950년대까지는 영국 특수주의(British particularism)의 산물로서 이해되었으며, 당시에 복지국가란 용어⁸⁾ 자체가 전후 영국 노동당 정부에 의해서 추진되었던 복지국가 전략⁹⁾에 한정하여 사용되었다(Pinker, 1973).

하지만 이후 전후 자본주의 회복기를 거치면서 1960년대 자본주의 황금기에 이르러서 유럽 복지국가는 혼합경제를 기반으로 완전고용 정책과 보편적 복지서비스를 제공하는 케인지안 베버리지 전통(Keynesian-Beveridge orthodoxy)으로 수렴되는 현상을 보인다. 소위 버스켈리즘(Butskellism)¹⁰⁾으로 상징되는 이 시기에 유럽 복지국가는 풍요로운 경제와 안정적인 정치질서 속에서 이념적 좌우를 떠나서 일정한 패턴을 보이며 발전하게 된다. 이렇듯 20세기 중후반기 복지국가가 일정한 패턴을 보이며 수렴하는 현상의 이면에는 소비에트 블록과의 체제경쟁에서 확고한 우위에 서있다는 서방진영의 체제경쟁심이 있었다. 다시 말해서, 풍요로운 자본주의 경제와 민주적 정치질서의 결합으로 체제경쟁에서 승리를 확신한 서구 자본주의 국가는, 이데올로기 논쟁에서 벗어나 진보된 산업 사회에서 공공의 복리를 증진시키고 시민의 정치참여를 보장하는 실용적인 방안을 모색하기 시작하였다(Furniss and Tilton, 1977). 이러한 서구 자본주의의 탈 이념적 태도는 흥미롭게도 ‘이데올로기의 종언’(Bell, 1962)이라는 새로운 형태의 이데올로기를 견인하였다.

하지만 1973년 석유위기(oil shock)를 계기로 자본주의 황금기는 막을 내리고 본격적인 저성장 하의 고물가(stagflation) 시대로 접어들게 되는데, 이러한 자본주의 일반의 위기에 대응하는 과정에서 복지국가 체제는 다시 분화하기 시작한다. 대표적인 분화사례가 복지국가의 모국이라 불리는 영국

7) 복지국가의 교구주의적 성격이란, 중세 유럽의 빈민구제가 주로 교구(parish)의 책임 하에 독자적으로 이루어졌던 전통에서 유래하였다. 즉 한 교구에서 발생하였거나 유입된 빈민은 그 교구에서 거두어들인 구빈세(poor rate)를 가지고 독자적인 방식으로 구제하였던 전통이, 근대 사회로 이행한 이후에도 지속되고 있음을 의미한다. 따라서 개별 국가의 복지제도의 성격은 그 국가의 역사적·사회경제적 맥락에 맞추어 독자적으로 발전하고 있음을 나타낸다.

8) 지금은 보편명사로 자리 잡은 복지국가라는 용어는 1920년대 독일 우익들이 상대적으로 진보적인 바이마르 공화국을 비판적으로 묘사하기 위해서 사용한 Wohlfahrtsstaat에서 유래되었다(Flora and Heidenheimer, 1981). 이 용어는 영국 성공회 대주교 윌리엄 템플(William Temple)이 그의 저서 Citizen and Churchman(1941)에서 사용하면서 대중화되었다.

9) 전후 영국의 노동당 수상이었던 클리멘트 아틀리(Clement Attlee)에 의해서 추진되었던 전후 복지국가 전략은 ① 완전고용, ② 국민생활최저선(a national minimum) 보장, ③ 평등하고 무료인 보건 서비스와 교육 서비스, ④ 중앙정부의 압도적 역할, ⑤ 국가책임에 의한 급여(state provision), ⑥ 연속성(continuity)이었다. Glennerster(1995: 4-7).

10) 1945년 영국에서 압도적인 지지로 탄생한 노동당 정부는 1951년 선거에서 보수당에게 저서 정권을 내놓게 되었다. 당시 보수당 처칠 내각의 재무상(Chancellor of Exchequer)으로 임명된 버틀러(R. A. Butler)는 노동당 아틀리 내각에서 재무상을 역임하였던 케이스켈(Hugh Gaitskell)이 추구하였던 완전고용 정책을 그대로 수용하였다. 당시 이코노미스트(Economist)는 이러한 양당의 정책적 일관성을 버스켈리즘(Butskellism)이라고 호칭하였는데, 이는 전후 합의의 정치를 상징하는 신조어로 정착하게 된다.

과 사민주의 복지국가 모델의 상징인 스웨덴인데, 복지동맹(welfare coalition)¹¹⁾이라는 차원에서 보다 확연한 차이를 보이고 있다. 먼저 영국에서는 경제위기를 대처리즘(Thatcherism)이라는 신자유주의적 정책대안을 통해서 극복하려고 했으며, 이 과정에서 복지국가는 본격적으로 후퇴하게 된다. 대처리즘은 ‘자유로운 시장’과 ‘강한 국가’라는 상호모순적인 개념에 입각해 있었는데, 시장의 자유와 활력을 회복하기 위해서, 역설적이지만 강한 국가가 필요하다는 것이다. 즉 사회민주주의 이데올로기와 이의 정치적 표현인 복지국가 체제를 해체하기 위해서는 ‘강한 (권력을 가진) 국가’가 필요하고, 그 국가의 권위는 (자유로운) 시장의 질서를 회복하고 생산성을 증진시키는 범위 안에서 권위를 갖는다(Gamble, 1988: 31-33). 하지만 이러한 지배계급의 헤게모니 전략에 맞서서 노동자계급의 이익을 보전해야 할 노동당은 노동자계급을 단지 선거에서의 지지기반으로만 인식하였다. 따라서 복지국가의 질적 성장을 위해 필요한 경제혁신과 중산층 포섭을 이루지 못하고 케인즈와 베버리지의 발명품에만 안주하였던 것이다(김영순, 1996: 94-95). 이러한 노동당의 무사안일한 정책과 태도는 경기가 침체기에 접어들자 깊은 수렁에 빠지게 된다. 물론 영국의 마르크시스트인 밀리밴드(R. Miliband), 노조지도자 스카길(A. Scargill) 그리고 노동당 좌파인 벤(T. Benn)은 노동당이 의회에만 안주하지 말고 외부활동(extra-parliamentary activities)을 통해서 노동자계급을 계급의식으로 무장된 대자적 계급으로 조직화하고 이들의 정치운동을 복돋아야 한다고 주장하였지만(Jones, 1991: 152), 1980년대 이후 연속적인 선거의 패배로 무기력증에 빠지게 되며, 결국 복지동맹은 와해된다.

일반적으로 복지동맹의 성사여부 및 성공여부를 결정하는 핵심적인 요소는 노동자계급의 계급적 태도와 역량이다. 이러한 점에서 스웨덴의 노동계급과 사회민주당은 강력한 연대성을 발휘하며, 신자유주의가 풍미한 1980년대에도 여전히 복지동맹을 유지하였다. 이와 같이 스웨덴에서 계급 내, 계급 간 동맹이 가능했던 것은 사민당의 지속적인 집권과 더불어, 평등과 연대를 중시하였던 노동자계급의 전통 위에서 각 계급 간 집단 간에 사회위험을 공동으로 관리(pooled risks)해야 한다는 공동의 이해관계가 관철되었기 때문이다(Baldwin, 1990: 297). 정리하자면, 1980년 이후 서구 복지국가는 우익의 기대대로 해체되지도 않았고, 그렇다고 좌익의 바람대로 파국을 통한 사회주의로의 이행으로 치달지도 않았다. 오히려 외견상 완강한 지속성을 보이면서도 나라마다 상이한 형태로 재편되는 현상을 보이고 있다(김영순, 1995: 272).

한편, 21세기 들어서 유럽 복지국가는 다시 수렴하는 양태를 보이고 있다. 특히 유럽연합의 확대는 각 개별국가의 노력이 아니라 초국가적 권위체의 드라이브로 진행되기 때문에 수렴론이 재부상

11) 복지동맹이란 노동자계급의 계급 내(內) 연대뿐만 아니라 중산계급을 포함한 주요 사회계급과의 계급 간(間) 연대를 의미한다.

하고 있는 셈이다(Nelson, 2008: 103). 이러한 유럽 복지국가의 수렴현상은 회원국 확대(EU-25, 2004; EU-27, 2007; EU-28, 2013)¹²⁾로 동구권 노동자들이 대거 서구 복지국가로 유입되면서 두드러지게 나타나고 있다. 소위 복지 자력(welfare magnetism)¹³⁾ 효과를 미연에 방지하기 위하여 사회정책의 ‘바닥으로의 경주(a race to the bottom)’가 광범위하게 일어나고 있는 셈이다.

정리하자면, 제2차 세계대전의 여파에서 벗어나지 못했던 1948년¹⁴⁾ 영국에서 발아하여 전 세계로 확산해온 복지국가는 초창기 교구주의에 입각한 분화 → 자본주의 황금기의 수렴 → 자본주의 재정위기와 신자유주의의 대응형태로 분화 → 그리고 최근 유럽통합의 영향에 따른 수렴의 형태로 복지국가의 역사적 궤적으로 설명할 수 있다. 그렇다면 이렇듯 복지국가 체제가 분화와 수렴을 거듭하는 과정에서 복지국가의 도덕적 토대이자 핵심적인 요소라고 할 수 있는 기초소득보장(minimum income guarantee)은 어떠한 양태를 보였는가? 이 논문은 바로 이 질문에 답하기 위하여 작성되었다.

3. 유럽연합 사회정책과 기초소득보장

제2차 세계대전의 여파가 채 가시지 않은 1950년, 당시 프랑스 외무상이었던 슈망(Robert Schuman)과 경제계획청장이었던 모네(Jean Monet)는 현재 유럽연합의 초석이 되는 슈망계획(Schuman Plan)을 발표하였다. 이 계획의 골자는 군수산업의 가장 중요한 재료인 석탄과 철강을 공동으로 통제하여(유럽 석탄·철강 공동체), 유럽 내 어느 나라(예를 들어 독일)도 자국만의 결정으로 군수산업을 일으킬 수 없도록 하자는 것이다. 즉 20세기 두 차례의 세계대전으로 커다란 고통을 겪었던 유럽에서 다시는 전쟁이 발발하지 않도록 공동운명체로 묶어두자는, 일종의 전쟁방지책으로 출범하였다. 따라

12) 1957년 6개국으로 시작하였던 유럽연합은 2004년 동구의 이행기 국가 10개국이 유럽연합에 편입되면서 25개국(EU-25), 2007년 불가리아와 루마니아가 합류하여 27개 국가(EU-27)로 확대되었으며, 마지막으로 2013년 크로아티아가 합류하면서 현재 유럽연합은 28개(U-28) 회원국으로 이루어져 있다. 하지만 2016년 영국의 결정(Brexit)에 따라서 영국의 유럽연합 탈퇴가 마무리되는 시점에는 다시 27개 회원국으로 돌아가게 된다.

13) 복지자력(福祉磁力, welfare magnetism)이란 복지여행(welfare tour)과 비슷한 개념으로, 복지급여를 신청할 가능성이 높은 이민자들이 관대한 복지시스템을 갖춘 나라로 모여드는 현상을 말한다. 특히 2004년 동구권 10개국이 대거 유럽연합 회원국이 되고, 2007년 불가리아와 루마니아가 합류하면서 이들 국가의 노동자들에게 서구로 ‘자유로운 노동의 이동(free movement of workers)’의 권리가 보장되었다. 이들이 주로 복지급여가 관대한 유럽연합 회원국으로 몰리게 되면서 복지자력의 우려가 현실화되었다.

14) 전후 1945년 선거에서 대승을 거둔 영국의 노동당 정부는 사회주의 이념의 실현을 위하여 국가의 기간산업을 전면적으로 국유화하였으며, 이와 더불어 국민보험법(National Insurance Act, 1946), 가족수당법(Family Allowance Act, 1946), 무상 의료서비스법(National Health Service Act, 1946), 그리고 국민부조법(National Assistance Act)을 제정하여 복지국가를 탄생시켰다. 복지국가의 근간을 이루는 이러한 일련의 사회보장법은 노동당이 집권하고 2-3년이 지나면서 대부분 시행되는데, 특히 무상 의료서비스제도가 실시되기 시작한 1948년 7월 5일을 기점으로 복지국가가 본격적으로 출범하였다고 평가하고 있다(Glennester, 1995: 7; 문진영, 2013: 85).

서 유럽연합의 원형질에는 군사안보적 목적이 깊숙이 뿌리박혀 있으며, 이러한 군사적 평화를 유지하기 위해서는 무엇보다도 공동번영이라는 경제적인 환경이 조성되어야 한다는 인식이 있었다.

이러한 유럽연합(마스트리히트 조약 발효 이전에는 유럽공동체)¹⁵⁾의 탄생배경을 고려할 때, 사회정책은 어디까지나 부수적이고 주변적인 관심영역에 머물고 있었다. 로마조약(The Rome Treaty, 1957) 이후 최근까지 유럽연합이 보인 사회정책에 대한 태도는 ‘의붓자식’(Leibfried and Pierson, 1992: 335)에 대한 ‘우아한 무관심(Mosley, 1990: 149)’이라고 할 수 있다.¹⁶⁾ 유럽연합의 사회정책을 설명하는 가장 절묘한 표현으로 아직까지도 회자되는 ‘우아한 무관심(benign neglect)’은 유럽연합의 딜레마를 잘 반영하고 있다. 즉 평화로운 공동번영이라는 군사·경제 동맹체제에서 사회정책의 설자리는 마치 의붓자식처럼 모호할 수밖에 없었고, 따라서 유럽연합은 사회정책을 우아한 말의 성찬(盛饌)으로 이어나갈 뿐 실질적인 제도화는 거의 이루지 않았다는 것이다. 이러한 이유로 유럽연합 차원에서 구상되었던 사회정책의 규정이나 프로그램이 개별 회원국의 차원으로 내려오게 되면, 거의 예외 없이 구체적인 집행력을 결여한 그저 ‘엄숙한 선언(solemn declaration)’에 그치고 만다(문진영, 2009: 3-4).

이러한 맥락에서, 제2차 세계대전 이후 유럽의 사회정책은 유럽연합 차원이 아니라 개별 국민국가의 프로젝트로 발전하였고, 그 결과 다양한 복지레짐이 출현하게 된다. 다시 말해서, 유럽방위공동체(The European Defence Community, 1952) 창설 이후 비교적 한 목소리를 견지하고 있는 외교 국방 분야나 유럽화폐동맹(The European Monetary Union, 1999)의 창설로 하나의 경제단위로 발전하고 있는 경제 분야와 달리, 사회정책은 아직까지 국민국가의 주권 영역으로 강하게 남아있다. 하지만 최근 유럽연합 회원국의 대대적인 확대에 인하여 동구권 노동자들이 서유럽으로 대거 유입되면서, 이들의 사회보장 문제가 본격적으로 부각되기 시작하였다.

특히 유럽시민이라면 역내 회원국 어디로든 자유롭게 이동하면서 정착하여 살아갈 수 있는 ‘노동력의 자유로운 이동(free movement of workers)’의 원칙은 경제공동체로서 유럽연합을 떠받치는 토대로 자리 잡아왔고,¹⁷⁾ 이 원칙에 따라 어느 회원국에 정착을 하건 유럽 표준의 생활수준을 누릴 수 있는 사회 균질화(social harmonisation) 작업이 시급한 과제로 대두되었다. 하지만 2016년 현재 유

15) 1993년 11월 1일 발효한 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty, 1992년 2월 체결)으로 현재의 유럽연합이 출범하였다. 따라서 본 논문에서는 유럽연합이라는 명칭을 보편적으로 사용하되, 1993년 11월 이전에 국한된 내용에 관해서는 유럽공동체라는 명칭을 사용한다.

16) 유럽연합 출범 당시부터 사회문제는 평화로운 공동번영이 이루어지면 자연스럽게 해결될 수 있는 문제라는 인식이 있었다. 예를 들자면, 현 유럽연합의 모태격인 로마 조약(The Rome Treaty, 1957) 248개 조항 중에서 사회정책은 12개 조항이었고, 그 내용 역시 구색을 맞추는 정도로 가볍게 언급되어 있다.

17) 유로바로미터의 2015년 조사에 따르면, 유럽 시민들 중 57%가 노동력을 포함한 생산요소의 자유로운 이동을 유럽연합 체제의 가장 긍정적이고 바람직한 결과라고 응답하였다(European Commission, 2015).

유럽연합 회원국(EU-28) 국민의 23.7%에 해당하는 약 1억1천8백만 명이 ‘빈곤이나 사회적 배제 위험 인구(people at risk of poverty and social exclusion)¹⁸⁾’로 분류된다. 그리고 더욱 심각한 문제는 유럽 연합 회원국 간 빈곤률 편차이다. 특히 동구지역 회원국과 서구지역 회원국 간 빈곤률 격차가 점차 벌어지고 있다. 2016년 현재 불가리아(40.4%), 루마니아(38.8%), 구 유고슬라비아 마세도니아 공화국(41.6%, ‘15), 그리고 세르비아(38.7%)는 유럽연합 28개국 빈곤률 23.7%를 훨씬 상회한다 (Eurostat, 2016). 이렇듯 유럽회원국 사이에 엄존하는 사회경제적 격차를 고려할 때, 유럽연합의 사회적 균질화의 수준으로 복지국가의 이상인 최적의(optimum) 생활수준 보장은 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 유럽연합 회원국의 최소공약수에 해당하는 국민기본선(national minimum)의 확보에 보다 큰 관심이 집중되고 있다.

이러한 유럽연합의 국민기본선 확보에 대한 필요성은 이미 1989년 ‘근로자의 기본적 사회권에 관한 공동체 헌장(The Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers: 이하 사회헌장)’ 선포 당시부터 제기되었다. 이 헌장은 유럽공동체 역내 근로자들이 자신이 선택한 국가에서 근로할 수 있는 권리를 보장하는 것(제1조 ~ 제3조)을 핵심적인 내용으로 모두 12대 사회적 권리¹⁹⁾를 보장하고 있는데,²⁰⁾ 그 출발점은 1986년 단일유럽법(Single European Act: SEA) 제정 당시로 거슬러 올라간다. 당시 유럽공동체 집행위원회 위원장이었던 자크 들로르(Jacques Delors)는 유럽시민이라면 누구나 유럽이라는 단일한 공간에서 자유롭게 근로할 수 있는 여건을 마련하기 위하여, ‘사회적 공간(*espace social*)²¹⁾’을 창출하고 유지하는 것이 필수라고 파악하였다. 유럽의 연방주의적 이상에 투철하였던 들로르와 당시 프랑스 대통령 미테랑은 공동체의 번영과 발전을 위해서는 사회 균질

18) 이 인구집단은 첫째, 가난한 사람(세후 가치분 소득이 중위소득의 60% 미만), 둘째, 심하게 물질적으로 박탈된 사람(유럽연합이 규정한 극심한 박탈상태 9개 중에서 최소한 4개 이상을 경험), 셋째, 낮은 근로강도 가구(가구 구성원 성인이 20% 미만의 근로능력을 발휘하는 가구)를 포함한다.

19) 사회헌장에 명기된 12대 권리는 (1) 개인이 선택한 국가에서 근로할 수 있는 권리, (2) 직업선택의 자유와 공정한 임금을 받을 수 있는 권리, (3) 개선된 생활조건과 근로조건을 누릴 수 있는 권리, (4) 국가의 체계 안에서 사회보호를 받을 수 있는 권리, (5) 결사와 단체협약을 할 수 있는 권리, (6) 직업훈련을 받을 수 있는 권리, (7) 남녀가 동등하게 처우를 받을 수 있는 권리, (8) 근로자가 정보를 구하고, 자문을 얻고 그리고 참여할 수 있는 권리, (9) 보건 보호를 받고 안전한 작업환경에서 근로할 수 있는 권리, (10) 아동과 청소년의 보호, (11) 노인에 대한 적절한 생활수준의 보장, (12) 장애인을 위한 개선된 사회적, 전문적 통합이다.

20) 이 헌장은 1961년 제정된 유럽 사회헌장(European Social Charter, 1965년 2월 26일 발효)을 발전적으로 계승하고 있다.

21) 1981년 집권한 프랑스 사회당 소속의 미테랑 대통령은 당시 미국의 레이건 행정부가 주도한 통화주의 정책에 맞서서, 유럽 공동시장 내의 국가들(영국 제외)이 ‘사회적 공간으로서 유럽(Europe as a social space)’을 창출할 것을 제안하였다. 특히 실업률을 줄이고, 고용관계를 개선하고, 그리고 복지제도를 조화롭게 하기 위한 공동정책을 실행하는 것을 골자로 하고 있는데, 이를 위해서 유럽 공동체 회원국의 환율을 조정할 수 있게 하였다. 하지만 당시 독일의 슈미트 정부에 의해서 거부되어 실제로 빛을 보지는 못하였다. 이에 관한 자세한 내용은 Hantrais(1995:6)와 Panitch and Gindin(2012: 197)을 참조하시오.

화 정책(social harmonization policy)을 발전시켜야 한다는 점에 공감하였고, 이를 실현하는 유력한 방안으로 사회현장을 구상하게 되었다.

1989년 사회현장의 정신은 1992년 마스트리히트 조약(The Maastricht Treaty)의 체결로 현실 세계에서 작동하기 시작하였다. 1957년 로마조약(Treaty Establishing the European Community, 일명 Rome Treaty)과 더불어 현 유럽연합의 설립 근거가 된 1992년 마스트리히트 조약(Treaty on European Union: 일명 The Maastricht Treaty)은 정치동맹(political union)과 화폐동맹(monetary union)²²⁾을 두 축으로 체결되었는데, 사회정책은 영국의 극심한 반대로 본문의 장(chapter)으로 들어가지 못하고, 별도의 사회정책 의정서(Protocol of Social Policy)를 채택하는 것으로 타협되었다.²³⁾ 하지만 영국이 사회정책의정서를 채택하지 않음으로써, 오히려 유럽연합 차원에서 사회정책 프로그램을 과감하게 실시할 수 있는 여건이 마련되었다. 예를 들어서 사회정책의 영역에서 가중다수결 제도(qualified majority vote)를 도입하여 개별 회원국이 반대한다 하더라도 다수결로 프로그램을 강제할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 비록 사회정책의 일부 영역이긴 하지만, 사회정책 발전에 걸림돌이 되었던 전원합의제도(unanimous agreement)에 예외가 되는 정책영역이 등장하였다는 점에 큰 의의를 둘 수 있다.²⁴⁾

한편 유럽연합 집행위원회는 1992년 2월 마스트리히트 조약 체결 이후 사회적 균질화 정책을 실현시키기 위한 다양한 권고(Council Recommendation)를 발표하였다. 동년 6월 24일 권고(92/441/EEC)에서 “유럽 공동체 내의 모든 근로자는 적절한 사회적 보호를 받을 권리를 가지고 있으며, 그의 지위나 그가 속해있는 조직의 규모와 상관없이 적절한 수준의 사회보장급여 수급권이 있다”(European Council, 1992a: 46)고 전제하고, 특히 “노동시장에 진입할 수 없고, 생존을 위한 수단이 없는 사람들은 충분한 자원 지원받을 수 있는 사회부조를 받을 수 있어야 한다”(European Council, 1992a: 47)고 권고하였다. 이 권고의 중요성은 유럽 공동체 차원의 사회적 보호가 역대 노동

22) 현재 유럽 공식화폐인 유로를 탄생시킨 유럽화폐동맹(The European Monetary Union: EMU) 결성의 법적 근거가 되었다.

23) 이 과정에서 사회정책의정서(Protocol of Social Policy)의 부속 문건으로 사회정책합의서(Agreement of Social Policy)를 채택하였는데, 영국은 당시 유럽연합의 나머지 11개국이 영국의 동의 없이 사회정책을 결정하는 것을 양해한다는 것을 주요 골자로 하고 있다. 이에 관한 자세한 내용은 Towers(1992), Hantrais(1995), Falkner(1996) 등을 참조하십시오.

24) 마스트리히트 조약 체결 당시, 가중다수결 제도가 적용되는 사회정책 영역은 근로환경, 보건과 안전보호, 노동자의 기타 근로조건, 노동자의 정보와 상담 그리고 노동시장과 작업장에서 남녀평등에 관한 최저기준의 설정이었다. 하지만 회원국이 직접적으로 예산과 행정력이 동원되어야 하는 사회보장과 사회보호는 여전히 전원합의제도의 영역으로 남아있었다. 한편 임금지불, 노동조합 결성권, 파업권, 그리고 직장폐쇄는 유럽연합의 권한이 적용되지 않은 영역으로 명시하였다. 이에 관한 자세한 내용은 Office for Official Publications of the European Communities(1993, 7-8)을 참조하십시오.

시장에 진입할 수 없는 근로무능력자에 대한 기초적 생계까지 확대되었다는 점이다.

이어 1992년 7월 27일 권고(92/442/EEC)에서는 “사회보호가 각 개별 회원국 주민들 사이에 연대(solidarity)를 증진시킬 수 있는 가장 핵심적인 수단임을 인식하고, ... , 회원국의 사회보장 수준의 격차는 노동의 자유로운 이동에 걸림돌이 되며, 특히 공동체 내 남쪽 지역과 북쪽 지역 사이의 불균형을 악화시키기 때문에, 회원국 간 사회보호 수준을 수렴시키기 위한 전략을 구상하여야 한다”(European Council, 1992b: 49)고 권고하였다. 그리고 유럽 공동체 차원에서 사회보호 수준을 수렴시키기 위한 전략으로서 “① 사회부조의 수준은 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 정도의 가용자원을 보장하여야 하며, ② 유럽공동체 내에 합법적으로 거주하는 모든 사람은 기존 회원국의 보건의료 시스템의 혜택을 받아야 하며, ③ 유럽공동체 내에 합법적으로 거주하는 사람들의 사회통합을 심화시켜야 하며, ④ 유럽공동체 내에서 근로하다가 은퇴를 하였거나, 다양한 사회적 위협으로 더 이상 근로를 하지 못하게 된 사람들에게는 정액의 방식이던 아니면 소득비례 방식이던, 기존의 생활을 유지할 수 있는 수준의 소득 대체율을 보장하는 급여를 제공하여야 하며, ⑤ 자영업자들에게 적절한 사회보호 방식을 도입 가능성을 검토하여야 한다”(European Council, 1992b: 50)는 점을 강조하였다.

하지만 1992년 연이은 권고에도 불구하고, 유럽연합에서 사회정책은 여전히 엄숙한 선언에 그치고 있다. 유럽연합 차원의 권고를 개별 회원국이 따르지 않는다고 해서, 딱히 제재할 수 있는 수단이 없는 상태에서 구체적인 실행을 기대하는 것은 어려울 것이다. 따라서 유럽연합에서는 역내 노동자의 기초생활을 보장하라는 권고를 하고 개별회원국은 이 권고를 우아하게 무시하는 상태가 암스테르담 조약(1997), 니이스 조약(2001), 그리고 리스본 조약(2007)까지 지속된다. 하지만 2008년부터 시작된 세계 금융위기는 유럽에서 기초생활 보장의 중요성을 환기시키는 계기가 되었다. 2009년 5월 유럽의회(the European Parliament)는 유럽연합 집행위원회와 회원국에게 모든 개인에게 노동시장의 지위와 상관없이 기초적인 생계를 보장할 것을 요구하였으며, “인간의 존엄성을 유지할 수 있을 정도로 충분한 가용자원과 사회부조를 받을 수 있는 권리를 보장”하는 1992년 권고안(92/441/EEC)을 다시 준수할 것을 의결하였다(Marx and Nelson, 2013: 1).

그렇다면, 이러한 유럽연합 차원에서 이루어지는 회원국 간 사회 균질화 노력이 어느 정도 영향력이 있었는가? 만약에 균질화 노력이 제대로 작동되었다면, 적어도 기초소득 보장의 수준만큼은 개별 회원국 간에 일정한 수렴성을 보일 것으로 추정할 수 있다. 하지만 유럽연합 차원의 압력에도 불구하고 여전히 국민국가의 정책주권이 훼손되지 않은 채 유지된다면, 수렴보다는 분화상태가 지속될 것으로 추정할 수 있다. 이를 살펴보기 위해서, 다음 장에서는 유럽연합 회원국의 기초소득 보장수준이 일정한 수렴의 형태를 보이는지 여부를 분석하고자 한다.

4. 분석 결과

1) 분석 자료

본 연구의 목적은 유럽회원국 사이에 기초소득의 보장수준이 일정한 수렴성을 보이는 가를 분석하는 것이다. 이를 위하여 스톡홀름 대학교에서 제공하는 SPIN(Social Policy Indicators Dataset)의 SAMIP(Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Dataset)을 사용하고자 한다. SAMIP은 현재 1990년에서 2013년까지 34개 국가의 최소소득보장(Minimum Income Protection) 자료를 제공하고 있는데, 가구 유형별(단독가구, 한부모 가구, 부모 4인가구)로 다양한 보장수준을 제시하고 있다. 이 논문에서는 ① 4인 가구 공공부조 기준선(Social assistance standard rates for a two-parent family with two children: SAfa), ② 기초소득 보장수준1 (4인 가구 공공부조기준선 + 아동보조 수당 + 주택보조수당 + 세액공제액 + 기타급여: MIPfa), ③ 기초소득 보장수준2 (FAfa = MIPfa - 주택보조수당)의 세 가지 기준선²⁵⁾을 살펴보고자 한다. 여기에서 모두 4인 가구의 기준선을 선택한 이유는 한국의 최저생계비 제도가 중소도시에 거주하는 4인 가구를 표준가구로 설정하여 측정되기 때문이다.²⁶⁾

조사 대상 국가는 유럽연합 28개 국가 중에서 2004년 이전에 가입한 유럽 회원국 15개 국가²⁷⁾를 선정하였다. 이유는 주로 동구 이행기 국가인 신입 회원국과의 경제력 차이가 워낙 커서 화폐의 효용가치에 있어서 매우 큰 차이가 나기 때문이다. 하지만 기존 회원국 중 그리스는 조사되지 않았기 때문에 제외되어 총 14개 국가를 이용하였다.²⁸⁾ 한편, SAMIP에서 제공하는 자료는 모두 자국화폐로 표기되어 있기 때문에 국가 간 비교가 어려운 문제가 있었다. 증가율만을 보는 경우에는 문제가 없으나, 국가 간 비교가 필요한 경우에는 조사대상 14개 국가의 화폐에 대하여 1990년부터 2013년

25) 첫째, 4인 가구 공공부조 기준선(SAfa)은 일반적 공공부조 기준선을 의미하며, 둘째, 기초소득 보장1(MIPfa)은 현실적으로 공공부조 대상자 가구가 받을 수 있는 기준선을 말하며, 셋째, 기초소득 보장2(FAfa)은 기초소득 보장1(MIPfa)에서 주택보조수당을 제외한 금액이다. FAfa를 사용한 이유는 자가 소유자에게는 주택보조수당이 지급되지 않기 때문이다.

26) 한국의 국민기초생활보장제도는 더 이상 최저생계비 제도를 수급기준선으로 사용하지 않고 있다. 하지만 법 제 2조와 법제20조의2 조항에 따라서 수급권자, 수급자 및 차상위계층의 규모, 생활실태를 파악하기 위하여 3년마다 최저생계비 계측을 하고 있다.

27) 분석대상 국가는 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 영국, 스페인, 포르투갈 등 14개 국가이다. 1981년 회원국으로 가입한 그리스는 공공부조제도가 전국적 규모에서 통일적으로 시행되지 않아서 제외하였다.

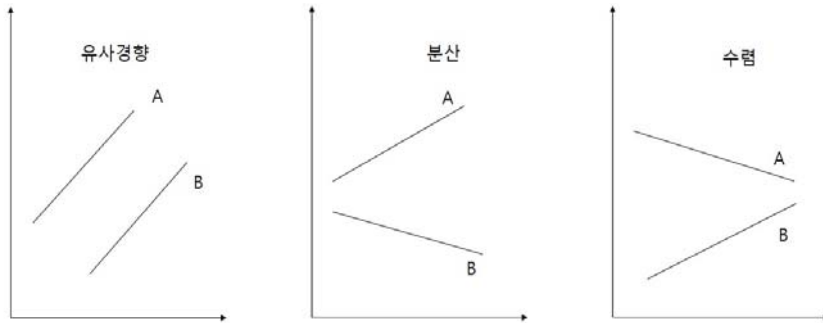
28) 그리스 자료가 제외되어서 14개국만을 분석하였지만, 오래된 유럽연합 회원국을 일반적으로 나타내는 EU-15라는 표현을 계속 사용하고자 한다.

까지 각각 개별국가의 환율을 계산하여 미국 달러로 표준화하였다.

2) 분석방법

일반적으로 수렴현상이란 국가 간에 유사한 추세가 지속된다는 것을 의미하는 것이 아니라, 국가 간에 차이가 좁혀진다는 것을 의미한다. 예를 들어서 A라는 나라와 B라는 나라가 평균 소득 대비 기초소득 비율이 유사한 추세가 지속된다고 해서 우리는 두 나라 사이에 수렴이 일어난다고 판단하지 않는다. 수렴현상이란, 예를 들어서 평균 소득 대비 기초소득 비율이 높았던 A나라는 낮아지고, 반대로 B나라는 그 비율이 높아지는 현상을 말한다(아래의 [그림 1] 참조). 본 논문에서는 이러한 수렴현상을 측정하기 위해서 두 가지 방식을 사용하였다.

[그림 1] 수렴과 분산



첫 번째는 분산계수(coefficient of variation)를 사용하여 수렴여부를 측정하는 것이다. 이 계수 값은 표준편차를 평균으로 나눈 비율을 측정함으로써 산출될 수 있다. 즉 시간이 지나면서 변동량이 줄어들어 계수 값이 작아져서 0에 가까워지면, 각 국가 간 기초소득 보장수준이 한 곳으로 수렴되고 있다는 것을 의미한다. 반대로 분산계수가 경향적으로 증가하게 되면 수렴성보다는 기존의 분산적 경로성이 입증되는 것이다. 이와 관련하여, 코넬리세와 굴드와드(P. Cornelisse and K. Goudswaard, 2002)는 유럽연합 회원국의 사회보호 급여지출비의 수렴성을 분산계수를 통해서 입증하였다. 또한 비교적 최근에는 반 메체렌과 마첵(N. Van Mechelen and S. Marchal, 2013)은 유럽의 최소소득 프로그램을 비교하면서, 수렴의 측정방식으로 분산계수를 사용하였다.²⁹⁾

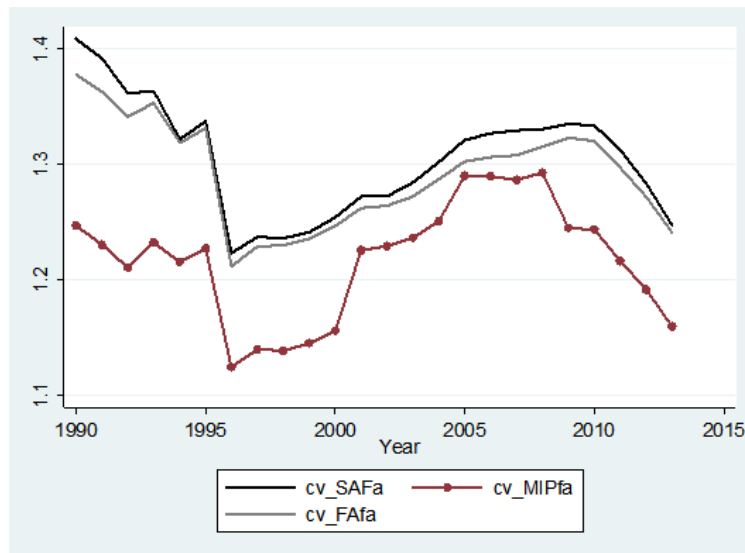
두 번째는 최소자승법을 이용한 원점 회귀분석을 통해서 수렴성 여부를 측정할 수 있다. 즉 조사 대상 14개 국가의 기초소득 보장수준의 초기 값(1990)을 기준으로 회귀계수를 구하고, 기초소득 보장수준을 낮은 수준으로 시작한 A 나라의 회귀계수가 높은 반면에, 기초소득 보장수준이 높게 출발한 B 나라의 회귀계수가 낮다면, 우리는 A, B 두 국가 간에 수렴이 일어났다고 판단할 수 있다. 다시 말해서, 1990년대의 기초소득 보장수준과 성장률과의 상관성을 보는 것이다. 여기에서 음의 상관계수가 나오면 일정한 수렴성을 인정할 수 있고, 반대로 양의 상관계수가 나오면 분산성을 보인다고 할 수 있다.

3) 분석결과

(1) 분산계수(coefficient of variation: CV) 분석

조사대상 14개 유럽연합 국가의 기초소득 급여의 수렴성을 분석하기 위하여 1990년부터 2013년까지 24년간 세 가지 기준선(SAfa, MIPfa, FAfa)을 미국 달러화로 표준화하였는데, 이 자료를 가지고 분산계수 분석을 한 결과는 아래의 [그림 1]과 같다.

[그림 2] 분산계수 추이



29) 코넬리쎄와 굴드와드(P. Cornelisse and K. Goudswaard, 2002)의 분석에서는 수렴성이 입증되었으나, 하지만 반 메체렌과 마첵(N. Van Mechelen and S. Marchal, 2013)의 분석에서 수렴되는 경향성은 발견되지 않았다.

위의 [그림 1]에서 알 수 있듯이, 세 기준선 모두 유사한 패턴을 보이고 있다. 즉 1990년에서 1995년까지는 일정한 수렴성을 보이다가, 1995년부터 2005년까지는 점차 국가 간 차이가 벌어지는 분산성을 보이고 있다. 2005년 이후에는 유지되다가 2008년 글로벌 경제위기 이후에는 분산계수가 확실히 낮아지는 경향 즉 수렴성을 보이고 있다.³⁰⁾ 하지만 전반적으로 봐서, 분산계수의 추이가 일정한 경향성을 보이지 않기 때문에, 유럽회원국 간 기초소득의 보장수준이 수렴되었다고 판단할 수는 없다.

(2) 원점 회귀분석

두 번째는 원점(1990) 회귀분석을 실시하여 베타계수를 구하고 초기 기초소득 보장수준과 상관성을 분석하는 것이다. 다시 말해서, 조사대상 회원국의 기초소득 보장수준의 초기 값과 이후 변동을 측정하는 베타 회귀계수 간에 상관관계 분석을 하면 수렴성(beta convergence) 여부를 측정할 수 있다 (Mechelen and Marchal, 2013: 7-8). 즉 1990년을 시작점으로, 당시 기초소득 보장수준이 낮았던 국가들의 베타 계수가 높은 반면에, 기초소득 보장수준이 높았던 국가들의 베타 계수가 낮다면 전반적으로 봐서 수렴이 있다고 판단할 수 있는 것이다. 따라서 두 변수 간에 음(negative)의 상관성이 나오면 수렴되고, 양(positive)의 상관성이 나오면 분화되고 있는 경향이라고 판단할 수 있다(아래의 그림에서 A 그래프 참조). 다음은 각각 원점 회귀분석의 결과로 도출된 회귀계수 [표 1]와 각 국가별로 초기(1990년) 기초소득 보장수준을 미국 달러로 표준화한 값을 정리한 [표 2]이다.

[표 1] 원점 회귀계수

국가	SAfa †	MIPfa ‡	FAfa §
영국	1.08154	6.95351	7.01126
핀란드	1.43333	2.42751	1.43333
스웨덴	1.78007	2.65519	1.78007
프랑스	2.56139	2.56116	2.56139
독일	2.71723	3.44296	2.80372
스페인	3.02669	2.92079	2.92079
벨기에	3.27161	2.92119	2.92119
네덜란드	3.75445	3.96913	3.70033
오스트리아	4.06874	3.72468	3.39594
포르투갈¶	5.5834	6.2160	6.2160

30) 하지만 관찰횟수가 불과 5년에 불과하기 때문에, 앞으로 이 경향성이 지속될지를 관찰할 필요가 있다.

국가	SAfa †	MIPfa ‡	FAfa §
이탈리아	5.83916	5.83916	5.83916
룩셈부르크	7.60997	9.70061	8.42756
아일랜드	7.88826	8.20511	9.33572
덴마크	8.84235	4.68516	8.56939

† 4인 가구 공공부조 기준선(Social assistance standard rates for a two-parent family with two children: SAfa)

‡ 기초소득 보장1 (4인 가구 공공부조기준선 + 아동보조 수당 + 주택보조수당 + 세액공제액 + 기타급여: MIPfa)

§ 기초소득 소득2 (FAfa = MIPfa - 주택보조수당)

¶ 포르투갈은 1996년 기준

자료: SaMip

[표 2] 1990년 기초소득 보장수준

단위: \$

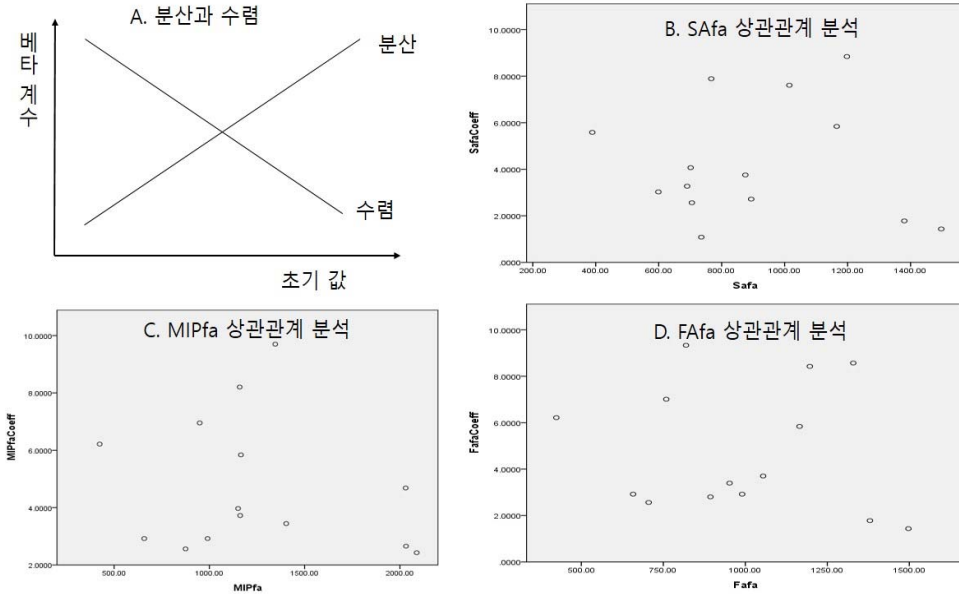
국가	SAfa †	MIPfa ‡	FAfa §
포르투갈¶	389	424	424
스페인	599	658	658
벨기에	690	990	990
오스트리아	701	1161	951
프랑스	705	875	705
영국	735	949	759
아일랜드	767	1159	819
네덜란드	875	1151	1054
독일	894	1403	894
룩셈부르크	1015	1346	1197
이탈리아	1165	1165	1165
덴마크	1197	2030	1329
스웨덴	1380	2032	1380
핀란드	1497	2088	1497

¶ 포르투갈은 1996년 기준

자료: SaMip

이 방법으로 분석한 결과는 다음의 [그림 3]과 같은데 세 가지 급여(SAfa, MIPfa, FAfa) 모두에게서 통계적으로 유의한 상관성을 발견할 수 없었다. 즉 수렴성과 분화성 이전에 상관성 자체가 성립되지 않았다.

[그림 3] 초기 급여수준과 베타 계수와의 상관성 분석



5) 분석결과에 대한 해석

일반적으로 정책 수렴에 대한 비교 국가적 연구에서 항상 염두에 두어야 할 점은, 첫째, 과도일반화의 위험성이다. 수렴이란 몇 개의 대리 지표를 가지고 거시적으로 접근할 수밖에 없기 때문에, 실제 개별 국가의 미시적인 정책의 내용을 다 담아내지 못하는 한계가 있다. 따라서 정책 수렴이란 여러 국가 간에 변화의 경향성을 보여줄 뿐, 현실세계에서 정책의 변화 모습을 정확하게 보여주는 것은 아니다. 둘째, 정책 수렴에 대한 연구는 수렴된 ‘상태’를 연구를 하는 것이 아니라 수렴하고 있는 ‘과정’에 대한 연구이다. 즉 수렴이라는 용어 자체가 가지고 있는 역동성을 항상 염두에 두어야 한다. 따라서 데이터 분석을 해석할 때에는 일정한 시간적 공간적 한계를 명확하게 인식할 필요가 있다. 셋째, 정책이 수렴되는 현상을 개별 국가의 정책 자율성의 훼손으로 이해할 필요는 없다. 유럽연합의 사회균질화 작업의 사례에서 알 수 있듯이, 아직까지는 국가 외부의 정책적 압력이 국민국가의 정책 주권을 약화시킬 정도로 크지 못하다는 것이 중론이다. 이 점을 염두에 두고 분석결과를 해석하면 다음과 같다.

1990년에서 2013년까지 14개 유럽연합 회원국 사이에 기초소득 보장수준의 수렴성 여부를 분산

계수 방식과 원점 회귀방식을 통해서 분석한 결과, 전반적으로 수렴성은 입증되지 않았다. 하지만 위의 <그림 1>에서 나타나듯이, 2005년 이후에는 일정한 수렴성이 감지되었다. 즉 2005년부터 분산계수가 정체된 상태로 유지되다가, 2008년 글로벌 경제위기 이후에는 분산계수가 확실히 낮아지는 경향 즉 수렴성을 보이고 있다. 물론 관찰횟수가 짧기 때문에 수렴성이 입증되었다고 할 수는 없지만 앞으로 어떤 양태로 진행될지 지켜보아야 할 것으로 판단된다. 한편 기초소득 보장수준의 시작 점과 회귀계수 간에 통계적으로 유의한 상관성이 발견되지 않아서, 원점(1990) 회귀분석을 통한 수렴성(beta-convergence) 역시 입증되지 않았다.

이러한 결과에 대해서 세 가지 해석이 가능하다. 첫째, 복지국가 체제 자체가 본질적으로 강한 경로의존성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 에스핑 안데르센(1990, 1999)이 비교적 명확하게 밝힌 바가 있다. 그는 20세기 후반기부터 전 세계적 규모로 신자유주의적 정책 구도가 확산되어, 개별 국가의 정책주권 훼손이 일어나고, 결국 노동의 유연화에 따른 사회적 권리의 약화로 복지국가 체제도 바닥으로의 경주로 수렴될 것이라는 세계화론자들의 가설을 부정한다. 대신에 신제도주의 입장에서 복지국가의 성격을 단순히 지출수준이나 소득대체율 등과 같은 몇 가지 대리지표를 가지고 설명할 수 있는 것이 아니라, 어떠한 계급연합의 구조 속에서 탄생하고 어떠한 계층화 전략(stratification strategy)의 맥락에서 발전하였는가를 살펴보아야 한다고 주장하였다. 이 논리에 따른다면, 유럽연합 차원에서 회원국에게 가해지는 다양한 정책적 압력에도 불구하고 왜 아직까지 사회정책의 영역은 국민국가의 정책주권의 영역으로 남아있는지가 설명된다.

두 번째, 거시적 차원에서 복지국가 체제의 제도적 수렴성은 일어났지만, 미시적 차원에서 기초보장의 수준에서 수렴성은 발견하기 어렵다는 것이다. 1960년도부터 1999년까지 약 40년간 유럽 15개 복지국가의 전체 복지급여의 수준을 분석한 논문에서 일정한 수렴성을 발견한 반면에(Cornelisse and Goudswaard, 2002), 기초소득 보장에 있어서 수렴성은 한계가 있다는 연구결과(Van Mechelen and Marchal, 2013)가 이를 뒷받침한다.

세 번째, 기초소득을 보장하는 프로그램이 나라마다 다양성을 유지하고 있다. 특히 공공부조제도와 다양한 인구학적 집단별 수당제도(demogrants)가 결합되어 기초소득 보장수준이 결정되기 때문에 일률적으로 수렴이 되기는 어려울 것이다. 특히 기초연금의 경우에는 사회보험과의 연관성 속에서 수급조건과 급여수준이 나라마다 상당히 다양하게 유지되고 있다. 예를 들어서 전체 노인에게 일정 수준의 급여를 다 주는 경우(뉴질랜드), 전체 노인에게 다 지급하되 상위소득 노인에게는 조세를 통해서 환수하는 경우(캐나다), 노인인구 중 하위 일정소득 이하(예를 들면 하위 70%) 이하의 노인에게만 지급하는 경우 등 다양한 변수가 있을 수 있다.

5. 결론

시간과 공간을 막론하고, 인류역사에서 빈곤으로부터 자유로왔던 적은 없었다. 하지만 빈곤을 단순히 주어진 삶의 조건이 아니라, 적극적으로 해결하여야 하는 문제라고 인식한 것은 비교적 최근의 일이다. 시민사회의 성숙과 더불어 사회적 권리가 신장되면서, 빈곤이 단순히 개인적인 무능이나 나태를 넘어서서 사회 공동체의 연대적 책임이라는 인식이 싹트게 되었는데, 그 중심에 영국의 페이비언 협회가 있었다. 이들은 빈곤을 개인적 결함이라고 주장했던 당시 기득권자들과의 지난한 논쟁³¹⁾을 통해서 빈곤을 사회구조의 차원으로 끌어올리는데 성공하였는데, 이들이 가진 무기는 빈곤에 대한 경험적 접근이었다. 즉 도덕적 질타와 개인의 각성을 통한 습성의 변화만이 빈곤으로부터 벗어나는 구빈법적 전통에서 벗어나 과학적인 근거를 갖춘 정책이 제안되었는데, 이들이 주창한 국민기본선(national minimum)은 2차 세계대전 이후 복지국가를 건설하는 사상적인 토대가 되었다.

이 논문은 복지국가의 토대를 이루는 국민기본선(기초소득 보장수준)이 유럽 회원국 간 일정한 수립의 양태를 보이는 것을 살펴보는 것을 목적으로 작성되었다. 하지만 분석결과 수립성은 입증되지 않았는데, 그 이유로 제도의 경로의존적 성격과 미시적 차원의 분화성, 그리고 기초소득을 보장하는 프로그램의 다양성을 제시하였다. 결국 유럽연합과 같은 초국가적 권위체가 개별 국민국가의 특정 제도에 대해서 압력을 가한다 하더라도, 사회보장의 영역에서는 여전히 개별 회원국의 정책주권의 영역으로 남아있다는 것이 입증되었다. 다시 말해서, 유럽연합의 사회적 차원(social dimension)은 여전히 시민이 주축이 된 국민국가의 정책영역으로 남아있으며, 따라서 “복지국가는 국민국가이다(Welfare states are nation states”라는 아브람 데 스완(Abram de Swaan, 1994: 110)의 명제가 입증된 또 하나의 사례라고 할 수 있다.

31) 영국의 왕립 구빈위원회(Royal Commission on the Poor Law and the Unemployed, 1905~1909)에서 역사상 최초로, 그리고 가장 격렬한 빈곤논쟁이 이루어졌다. 이 위원회는 당시 영국에서 사회적인 이슈에 대해서 가장 권위 있다고 평가되는 18명으로 이루어졌다. 이 중에서 COS(Charity Organisation Society)의 찰스 로흐(Charles Loch)를 포함한 압도적 다수(14명)가 빅토리아 시대의 가치관을 가진 보수적 인사였고, 진보주의자로 분류될 수 있는 사람은 베아트릭체 웹(Beatrice Webb)을 포함한 4명에 불과하였다. 4년에 걸친 위원회 활동에도 불구하고 보수주의자와 진보주의자들은 빈곤의 원인, 현상 그리고 대책에 있어서 의견의 일치를 보지 못하였고, 결국 보수주의자의 다수보고서(Majority report)와 진보주의자의 소수보고서(Minority report)를 따로 작성하여 제출하게 된다.

■ 참고문헌 □

- 김영순(1995). 복지국가는 역전될 수 없는가? -영국 복지국가의 신보수주의적 재편을 통해 본 불가역성 명제의 비판적 검토. *한국과 국제정치*, 11(1), 271-300.
- _____ (1996). 복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험. 서울: 서울대학교 출판부.
- 문진영(1996). 복지결정론 테제에 관한 연구. *연세사회복지연구*, 3.
- _____ (2009). 유럽연합의 사회정책에 관한 연구. 서울: 집문당.
- _____ (2016). 새로운 사회적 위험과 기초보장. 2016년 사회정책 연합 학술대회 자료집.
- Arrow, K. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. *Review of Economic Studies*, 29(3), 155-173.
- Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge Univ. Press.
- Bendix, R. (1959). Industrialization, Ideologies, and Social Structure. *American Sociological Review*, 24(5), 613-623.
- Bell, D. (1962). *The End of Ideology: on the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Ellul, J. (1964). *The Technological Society*, New York: Knopf.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- _____ (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- European Commission. (2007). Eurobarometer 67: Public Opinion in the European Union.
- _____ (2015). Standard Eurobarometer 83.
- European Council. (1992a). Council recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (92/441/EEC). *OJ L245 of 26th of Aug. 1992*, 46-48.
- European Council. (1992b). Council recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies (92/442/EEC). *OJ L245 of 26th of Aug. 1992*, 49-52.
- Eurostat (2013). At risk of poverty or social exclusion in the EU28. Eurostat News Release 184/2013. Luxembourg.
- Eurostat (2016).
http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=en 검색일 2017년 11월 3일.
- Falkner, G. (1996). The Maastricht Protocol on Social Policy: Theory and Practice. *Journal of European Social Policy* 6(1), 1-16.

- Furniss, N. & Tilton, T. (1977). *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality*. Bloomington: Indiana University Press.
- Galbraith, J. (1958). *The Affluent Society*. Boston: A Mariner Book.
- Gamble, A. (1988). *The Free Society and the Strong State: The Politics of Thatcherism*. London: Macmillan.
- Glennerster, H. (1995). *British Social Policy since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Hantrais, L. (1995). *Social Policy in the European Union*. London: Macmillan.
- Johnson, H. (1962). *Money, Trade and Economic Growth: Survey Lectures in Economic Theory*. London: Routledge.
- Jones, B. (1991). Socialism In B. Jones and others(eds). *Politics UK*. Hemel Hempstead: Phillip Allan.
- Kerr, C. (1962). *Industrialism and Industrial Man*. London: Heineman.
- Kerr, C. (1983). *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*. Mass: Harvard Univ. Press.
- Kerr, C., Dunlop, J., Harbison, F. & Meyers, C. (1962). *Industrialism and Industrial Man*. London: Heinemann.
- Marx, I. & Nelson, K. (2013). A New Dawn for Minimum Income Protection? In I. Marx and K. Nelson(eds). *Minimum Income Protection in Flux*. New York: Palgrave Macmillan. 1-27.
- Mishra, R. (1973). Welfare and industrial man: a study of welfare in western industrial societies in relation to a hypothesis of convergence. *The Sociological Review*. 21(4). 535-560.
- Mosley, H. (1990). The social dimension of European integration. *International Labour Review*. 192(2). 147-164.
- Nelson, K. (2008). Minimum Income Protection and European Integration: Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective, 1990-2005. *International Journal of Health Services*. 38(1). 103-124.
- Office for Official Publications of the European Communities. (1993). *Building the Social Dimension*. Luxembourg.
- Olsen, M. (1989). *Ideas, Interests, and Consequences*. London: Institute of Economic Affairs.
- Panitch, L. & Gindin, S. (2012). *The Making of Global Economy: The Political Economy of American Empire*. London: Verso.
- Pena-Casas, R. & Bouget, D. (2014). Towards a European minimum income?: Discussions, issues and prospects In D. Natali (ed). *Social Development in the European Union 2013*. European Trade Union Institute and the European Social Observatory.
- Pinker, R. (1973). *Welfare State: A Comparative Perspective (James Seth memorial lecture)*. Bristol: Bookstall Publications.

- Rowtrow, W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Sheard, S. (2014). *The Passionate Economist*. Bristol: Policy Press.
- Sorokin, P. (1964). *The Basic Trends of Our Times*. London: New Haven.
- Swaan, A. de. (1994). Perspectives for national social policy in Europe: social transfers from West to East. In Swaan, A. de. (ed). *Social Policy Beyond Borders: The Social Questions in Transnational perspective*. Amsterdam: Amsterdam Univ. Press, 101-115.
- Towers, B. (1992). Two Speed Ahead: Social Europe and the UK after Maastricht. *Industrial Relations Journal*. 23(2), 83-89.
- Van Mechelen, N. & Marchal, S. (2013). *Trends and convergence of Europe's minimum income schemes*. ImPROVE Working Papers, Discussion Paper No. 13/11.
- Weinberg, I. (1969). The Problem of Convergence of Industrial Societies: a Critical Look at the State of a Theory. *Comparative Studies in Societies and History*. 11, 1-15.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley: University of California Press.

Abstract

A Study of Policy Conversion in the EU Member States: with Special References to Minimum Income Guarantee

Jin Young Moon*

This paper aims to apply the convergence theory into the minimum income guarantee which forms the moral foundation of the welfare state. The research question of this paper is if the level of minimum income guarantee among EU member states (EU-15) gradually converging into a certain level. For this purpose, Chapter 2 describes the convergence and diversion of welfare states since the Second World War, and chapter 3 explains the historical development of the EU social policies since the Rome Treaty (1957). Chapter 4, which is the main body of this paper, analyzes if the level of minimum income guarantees of EU member states is converging by the coefficient of variation analysis and regression analysis. However, converging trend of the level of basic income guarantee among EU member states has not been proved. In other words, social policy arena still remains strongly in the realm of national sovereign states, irrespective of growing pressure from the supra-national governing body like the EU. It is in line with the Abram de Swaan's argument that "welfare states is nation states" (1994: 110).

key words: convergence theory, minimum income guarantee, European Union, coefficient of variation analysis, regression analysis through the origin.

◆ 2018. 01. 31. 접수 / 2018. 03. 11. 1차수정 / 2018. 03. 28. 게재확정

* Professor, Sogang University

