

공공부조제도 국가 간 비교 연구: 한국과 OECD 8개국을 중심으로

정인영¹⁾

[요약]

기존의 공공부조에 관한 국가 간 비교연구들은 주로 유럽과 OECD 국가를 대상으로 이루어졌다. 최근 국제학계 혹은 국내에서도 동아시아 사회복지에 대한 관심이 고조되면서 동아시아 사회복지와 관련된 국가 간 비교연구의 숫자도 꾸준히 증가하고 있다. 하지만 동아시아 국가를 대상으로 하는 공공부조 비교연구 혹은 동아시아 국가를 포함한 국제적 차원의 공공부조 비교연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 본 논문은 한국의 공공부조제도를 국가 간 비교를 통해 보다 체계적으로 묘사하고 분석하여, 그동안 주목을 거의 받지 못했던 동아시아 지역의 공공부조 비교연구분야를 활성화하기 위한 단초를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 한국의 공공부조를 공공부조 예산과 수급자수, 수급자선정기준, 자산조사, 근로능력심사, 급여수준과 관련해서, 복지국가 레짐과 공공부조 레짐을 대표하는 OECD 8개국과 비교하고, 이를 토대로 국민기초생활보장제도의 성격을 공공부조 레짐의 관점에서 규명한다.

국가 간 비교결과, 한국 공공부조제도의 특징은 상대적으로 낮은 GDP 대비 공공부조 지출수준, 전국적으로 균일한 법률과 제도운영, 확대된 가족의 부양의무와 외국인 제외 규정을 포함한 엄격한 선정기준과 자산조사, 그리고 낮은 급여수준이라고 할 수 있다.

주제어: 공공부조, 복지국가 레짐, 공공부조 레짐, 동아시아

I. 서론

1990년대 이후 전 세계적으로 사회복지 프로그램 및 사회복지 급여와 관련해서 표적성(targeting)과 선별성(selectivity), 그리고 자산조사(means-testing)에 대한 관심이 증가하고 있다. 2000년대 초반까지 많은 OECD 국가에서 공공부조의 예산과 수급자수 모두 꾸준히 증가했는데, 그 원인을 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 기여에 기반을 둔 사회보험의 범위와 수급기간의 축소로 인해 자연스럽게 그 부담이 공공부조로 옮겨졌다. 둘째, 한부모, 동거, 이혼율의 증가 및 가족결속력의 약화 등 전통적인 가족구조의 변화와 실업률의 증가를 또 하나의 중요한 이유로 볼 수 있다(Behrendt, 2002; Ditch and Oldfield, 1999; Eardley et al., 1996; Gough et al., 1997).

1) 삼육대학교 사회복지학과 강사.

이렇듯 경제·사회적, 인구학적, 그리고 다른 상황적 변화가 복합적으로 작용하여 공공부조의 확충을 가져왔다.

World Bank를 비롯한 여러 국제단체들은 동부·중부 유럽의 국가들과 많은 개발도상국들의 제한적이고 미성숙한 사회보험제도를 고려하여, 가장 기본적인 최후의 사회안전망인 자산조사 방식의 공공부조제도를 강화할 것을 권고하였다. 동아시아적 차원에서 볼 때, 1997년에 불어 닥친 아시아금융위기로 인해 급격하게 늘어난 대규모 실업과 빈곤 문제가 사회문제로 대두되면서, 아시아 국가들의 취약한 사회시스템과 복지제도를 보완하기위해서 보다 포괄적이고 체계적인 공공부조제도가 필요하다는 주장이 제기되었다(Leung, 2006). 한편 우리나라는 1997년 한국 사회를 강타한 IMF경제위기 이후 경제·사회 전반에 걸쳐 대대적인 구조조정과 개혁이 진행되었고, 사회복지제도에 있어서도 많은 변화와 확충이 이루어졌다. 특히 공공부조제도와 관련해서 40년이 넘게 인구학적 기준과 구빈법적 전통을 유지해 오던 범주적 공공부조제도(categorical assistance)인 생활보호제도가 1999년에 폐지되고, 2000년 10월부터 전 국민의 최저생활을 보장하기 위한 일반적 공공부조제도(general assistance)인 국민기초생활보장제도가 실시되고 있다.

공공부조제도는 사실상 많은 국가에서 빈곤선(poverty lines)의 역할을 하고 있으며²⁾, 현대 복지국가에서 빈곤을 예방하고 감소시키는데 결정적인 역할을 한다(Eardley et al., 1996). 따라서 최후의 사회안전망인 공공부조가 사람들을 빈곤으로부터 보호하지 못한다면 더 이상의 안전망은 없기 때문에, 결국 그들은 빈곤에 처할 수밖에 없다(Behrendt, 2002). 이러한 이유로 오늘날 산업화가 이루어진 거의 모든 국가에서 자산조사형 공공부조제도에 대한 관심과 중요성이 지속적으로 증가하고 있다(Behrendt, 2002; Eardley et al., 1996; Kuivalainen, 2004).

기존의 공공부조에 관한 국가 간 비교분석들은 주로 유럽(Behredt, 2002; Kuivalainen, 2004; Saraceno, 2002)과 OECD국가(Eardley et al., 1996; Gough et al., 1997)를 대상으로 이루어졌으며, 아시아 국가로는 유일하게 일본만이 포함되었다.³⁾ 최근 국제학계 혹은 국내에서도 동아시아 사회복지에 대한 관심이 고조되면서 동아시아 사회복지와 관련된 국가 간 비교연구 - 예를 들면 복지국가 혹은 복지제도의 발전과정, 복지체제유형화, 사회보험제도, 아시아 경제위기 이후의 사회복지개혁 등 - 의 숫자도 꾸준히 증가하고 있다. 하지만 동아시아 국가를 대상으로 하는 공공부조 비교연구 혹은 동아시아 국가를 포함한 국제적 차원의 공공부조 비교연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 이 지역의 국가 간 공공부조 비교연구가 활성화되고 있지 않는 이유는 다음과 같다. 첫째, 디치(Ditch, 1999: 114)가 밝혔듯이 각국의 공공부조제도에 대해 자세한 내용을 알기가 매우 힘들다. 사실 공공부조를 실시하는 나라마다 공공부조의 도입배경과 역사, 제도의 구조, 전

2) 몇몇 국가의 경우 공공부조의 급여기준선이 빈곤선보다 낮게 책정되기도 한다. 보다 자세한 내용은 Veit-Wilson(1998, 1999)을 참조하시오.

3) 어들리 외(Eardley et al., 1996)와 고프 외(Gough et al., 1997)의 연구의 기준시점이 1992년이기 때문에, 1996년에 OECD에 가입한 한국은 연구대상에서 제외됐다.

체 사회보장제도에서 공공부조가 차지하는 비중과 역할이 다르며, 한 나라 안에서도 지역마다 다양한 형태로 운영되는 경우가 있기 때문에, 구체적인 내용으로 들어가면 국가 간 비교를 하기가 매우 까다롭고 어렵게 된다(문진영, 2005: 257; Ditch, 1999: 115). 둘째, 동아시아 사회복지 비교연구가 아직 초보단계이고 동아시아 지역의 사회복지를 비교적인 관점에서 분석할 수 있는 자료와 정보가 충분하지 못하다. 특히 비교연구를 위해 필수적인 신뢰성 있으며 비교가능한 동아시아의 사회복지관련 국제 데이터가 절대적으로 부족하다(김연명, 2004; Jung, 2007). 이 점은 공공부조 영역도 예외가 아니어서 동아시아 지역의 공공부조를 정밀하게 비교분석 하기위한 자료와 데이터가 매우 부족한 것이 현실이다.

올해로 시행 된지 8년째를 맞이한 한국의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 우리나라의 완고한 보수주의 이데올로기를 극복하고 한국의 사회복지 수준을 한 단계 끌어올리며 복지국가로 나아가는데 큰 기여를 했다는 평가를 받고 있다(안병영, 2000; 박운영, 2002; 문진영, 2005). 국민기초생활보장제도가 갖는 이러한 역사성과 한국사회복지제도에서 국민기초생활보장제도가 차지하는 역할과 중요성으로 인해 국민기초생활보장제도에 관한 연구는 꾸준히 이루어지고 있는 반면, 한국의 공공부조제도를 다른 나라와 비교적인 관점에서 분석한 연구는 거의 찾아보기 힘들다. 학계에 발표된 연구 중 문진영(2005)의 연구는 사실상 한국의 공공부조를 비교국가적인 관점에서 분석한 최초의 연구이자, 아직까지도 유일한 연구라고 할 수 있다. 문진영의 연구는 ‘빈곤레짐’이라는 개념을 분석틀로 사용하여 한국의 공공부조제도를 유럽연합 회원국의 공공부조제도와 비교적인 관점에서 분석했으며, 연구대상 11개국을 세 종류의 공공부조(빈곤) 레짐으로 유형화했다. 그러나 유형화에 사용된 분석틀이 고프 외(Gough et al., 1996)의 공공부조 레짐 유형화에서 사용됐던 세 가지 평가영역 - 즉, 범주와 특징(extent and salience), 공공부조제도의 구조(programme structure), 성과(outcomes) - 중 공공부조제도의 구조와 관련된 지표만 포함하고 있어서, 나머지 두 영역과 관련된 한국 공공부조의 성격을 비교국가적인 관점에서 규명하지 못했다는 한계를 지니고 있다⁴⁾.

이런 기존의 연구경향의 한계를 극복하기 위해 본 연구는 크게 두 가지의 연구목적을 갖는다. 첫째, 공공부조의 구조 뿐 아니라 범주와 특징 및 성과와 관련된 지표를 분석틀로 사용하여 한국의 공공부조를 국가 간 비교를 통해 보다 체계적으로 묘사하고 분석함으로써, 한국 공공부조의 위상과 특성을 가능하면 정확하게 파악한다. 둘째, 걸음마 단계라고 할 수 있는 동아시아의 사회복지 비교연구분야와 그동안 등한시 되어왔던 동아시아 지역의 공공부조 비교연구분야를 활성화 하기 위한 단초를 제공한다. 이를 위해 한국의 공공부조를 1) 범주와 특징(공공부조 예산과 수급자수) 2) 공공부조제도의 구조(수급자선정기준, 자산조사, 근로능력심사) 3) 성과(급여수준)와

4) 시행된 지 몇 년밖에 되지 않은 우리나라의 국민기초생활보장제도를 수십 년의 역사를 가진 선진복지 국가의 공공부조제도와 평면적으로 비교하는 것이 쉽지 않기 때문에 공공부조의 범주와 특징 및 성과에 해당하는 지표는 고려하지 않았다(문진영, 2005: 261).

관련해서 OECD 8개국과 비교하고, 이를 토대로 국민기초생활보장제도의 성격을 공공부조 레짐의 관점에서 규명하고자 한다.

본 연구에서 한국의 비교대상국으로 선정된 8개국은 각기 다른 복지국가 레짐(Esping-Andersen, 1990, 1999), 빈곤 레짐(Leibfried, 1992), 그리고 공공부조 레짐(Lødemel, 1992; Lødemel and Shulte, 1992; Eardley et al., 1996; Gough et al., 1997)을 대표하는 국가들로 구성되어있다. 먼저 영국, 독일, 스웨덴은 각각 에스핑-안데르센(Esping-Andersen)의 자유주의, 조합주의적 보수주의, 사회민주주의의 국가 레짐을 대표하는 전형적인 국가들로서 선택되었다. 포르투갈은 남부유럽 또는 라틴 레짐의 대표로서 선정되었으며, 혼합적인 성격을 띠는 두 국가 - 즉 아일랜드(자유주의+보수주의 레짐)와 네덜란드(보수주의+사회민주주의의 레짐) - 가 추가로 포함되었다. 한편 핀란드는 다른 노르딕 국가들보다 상대적으로 뒤늦게(1980년대) 사회민주주의 레짐에 합류한 국가(Kuivalainen, 2004)이기 때문에 스웨덴의 상대국가(counterpart)로서 선택되었다. 일본은 기존의 공공부조 비교연구에 유일하게 포함된 동아시아 국가이자 한국의 상대국가로서 선택되었다. 전자의 전형적인 세 국가만 선택하는 것보다 후자의 5개국을 함께 포함시킴으로써, 더 광범위하고 폭넓은 공공부조제도 비교분석이 가능할 것으로 판단된다.

공공부조의 정의와 관련해서 전 세계적으로 인정된 공공부조의 개념은 없으며, 많은 국가들이 다양한 형태의 공공부조제도를 운영하고 있다. 이러한 공공부조제도는 어떤 정해진 빈곤선 이하의 생활을 하는 사람들에게 현금 또는 현물로 제공되는 최후의 안전망(last resort)이자 자산조사 급여라는 특징을 가지고 있다. 어들리 외(1996)의 연구에서 제시된 세 가지 형태의 자산조사 급여, 즉 일반적 공공부조, 범주적 공공부조, 연계급여(tied assistance) 중 본 연구의 주요 초점은 전 (혹은 거의 모든) 국민의 최저생활을 보장하는 일반적 공공부조에 있다. 하지만 필요한 경우 특별한 집단을 대상으로 하는 범주적 공공부조나 연계급여(예를 들면 주거급여)도 고려대상에 포함된다.

II. 복지국가 레짐과 공공부조 레짐

지난 1세기 동안 서구의 사회보장제도 발달과정을 통해서 뚜렷하게 대비되는 두 가지 사회적 보호(social protection) 모델이 등장하였는데, 하나는 사회보험에 바탕을 둔 유럽식 모델이고, 다른 하나는 미국으로 대표되는 시장과 사보험 같은 다른 메커니즘에 의존하는 모델이다. 하지만 이 같은 이분법적 관점은 분류의 용이성 때문에 자주 이용됨에도 불구하고, 서구의 여러 나라들이 채택하고 있는 복잡하고 다양한 복지국가의 특징들을 전부 설명할 수 없다는 점에서 지나치게

단순화된 모델이라는 비판을 받아왔다(Ditch, 1999: 117; Eardley et al., 1996: 20). 따라서 이분법적 모델이 가지고 있는 한계를 극복하고 여러 복지국가의 특징들을 더욱 자세히 설명하고 유형화하기 위한 시도들이 지난 반세기 동안 서구의 학자들에 의해서 계속되어 왔는데, 그중에서도 이미 현대판 고전이 된 에스핑-안데르센(1990)의 『세 가지 복지자본주의』(The Three Worlds of Welfare Capitalism)는 복지국가 비교연구 분야에서 오늘날까지도 가장 영향력 있는 연구 중에 하나라고 할 수 있다. 에스핑-안데르센은 직업적 신분이나 지위에 따른 계층적 분화(class division) 및 사회 연대성의 정도를 나타내는 '사회 계층화(social stratification)'와 시민들이 노동 시장으로부터 독립적으로 살아갈 수 있는 정도를 나타내는 '탈상품화(de-commodification)'라는 두 가지 영역에 초점을 맞췄다. 또한 복지국가들이 채택하고 있는 사회제도의 형태를 복지공급의 세 주체인 국가, 시장, 가족 간의 균형관계와 연결시킴으로써 스칸디나비아안 국가로 대표되는 사회민주주의, 앵글로색슨 국가로 대표되는 자유주의, 유럽의 대륙 국가들로 대표되는 보수주의라는 세 가지 유형의 복지(국가) 레짐을 도출해 냈다(Esping-Andersen, 1990: 1999).

그러나 에스핑-안데르센의 복지국가 유형론은 많은 비판을 불러왔는데, 특히 연금, 질병 및 실업급여, 사회보험에 중점을 둔 노동정책만이 그의 연구영역에 포함되어 있으며, 공공부조를 비롯한 많은 다른 정책분야가 그의 연구에서 제외되어 있다는 주장이 주를 이뤘다. 브라드쇼 외(Bradshaw et al., 1993)는 에스핑-안데르센의 연구에서 제외된 정책 영역들, 예를 들면 가족급여(family benefits), 의료보호(health care), 주택, 교육 등을 포함시킨다면 다소 다른 형태의 복지국가 유형화가 가능하다고 주장했다. 루이스(Lewis, 1992)는 에스핑-안데르센이 복지 레짐을 유형화하기 위해 사용한 탈상품화의 개념이 시간제(part-time) 노동과 여성들의 무보수 가사노동 등을 포함하지 않았고, 여성의 사회적 위치와 기여도가 충분히 고려되지 않았으므로, 남성 노동자들에게 편중된 복지국가 모델이라고 비판했다.

한편, 에스핑-안데르센의 복지국가 유형 안에서 어떤 나라들이 어떤 레짐에 분류되어야 하는가, 또 더 많은 모델 혹은 레짐이 그의 유형론에 추가되어야 하는지에 관해서도 많은 논쟁이 진행되어왔다. 대표적인 예로 캐슬과 미첼(Castle and Mitchell, 1993)은 에스핑-안데르센이 영국을 일본과 스위스, 그리고 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 다른 앵글로색슨 국가들과 함께 자유주의 국가군으로 분류한 것은 적절하지 못한 분류이며, 이들 국가의 자산조사형 공공부조 프로그램들을 고려하지 않은 결과라고 비판했다. 캐슬과 미첼은 그들의 연구에서 '개혁적 레짐(radical regime)'이라는 영국, 호주, 뉴질랜드를 하나로 묶는 제 4의 모델을 제시했다. 이 국가들의 특징은 노동정치(labour politics)의 전통을 가지고 있으며, 매우 효과적이고 강한 소득재분배 시스템을 구축하고 있다는 점이다.

사실상 에스핑-안데르센은 그의 저서에서 서구의 국가들이 자산조사형 급여를 권리적 차원에서 제공하고 있는지와 관련해서 매우 조건적(highly conditional)이라고 결론지었다(Esping-Andersen,

1990: 54). 하지만 그의 이러한 결론은 추측에 의한 것일 뿐, 경험적 데이터(empirical data)의 분석결과에 의한 것은 아니다. 에스핑-안데르센은 자산조사에 대해서 특별한 중요성을 부여하고 자산조사를 자유주의 레짐의 결정적인 특징이라고 언급한 반면, 복지 레짐을 유형화하는 과정에서 자산조사형 급여의 존재와 역할에 대해서는 등한시켰다(Sainsbury and Morrisens, 2002: 308). 결국 그는 자산조사형 복지급여를 탈상품화가 낮은 것으로 여겼으며, 초점을 사회보험에 맞췄다. 이러한 이유로 에스핑-안데르센의 복지국가 유형화는 공공부조제도의 국가 간 비교연구를 위해서는 그다지 적합하지 않은 것으로 평가되고 있다(Ditch, 1999; Eardley et al., 1996).

이렇듯 비교연구분야 및 복지 레짐 관련 분야에서 공공부조의 중요성이 사회보험에 비해 상대적으로 낮게 평가되는 경향이 있었던 가운데서도, 자산조사 방식의 공공부조제도를 복지국가 유형화의 중요한 변수로 사용한 연구가 1990년대 들어서 나타나기 시작했다. 라이프리트(Leibfried, 1992)는 빈곤레짐(poverty regimes)에 관한 연구에서 유럽의 사회적 시민권(social citizenship)의 성숙정도를 평가하기 위해 '빈곤정책'이라는 중요한 변수⁵⁾를 분석함으로서, 에스핑-안데르센의 세 가지 복지국가 모델에 스페인, 포르투갈, 그리스, 이태리 등 남부유럽으로 구성된 라틴 림(Latin Rim)이라는 네 번째 모델이 추가된 복지유형론을 제시했다. 그가 제시한 라틴모델의 특징은 일과 복지가 부분적으로나마 권리로서 보호되는 초보단계의 복지국가군이라고 할 수 있다.

로데멜과 술테(Lødemel and Shulte, 1992)는 공공부조가 에스핑-안데르센의 복지국가유형론에 영향을 미치는 정도를 알아보기 위해 주요 유럽 국가들이 채택하고 있는 공공부조제도의 발전 과정과 특성을 분석했다. 이 연구를 바탕으로 로데멜(Lødemel, 1992)은 다음과 같은 네 가지 유형의 복지레짐을 제시했다. 첫째, 노르딕(또는 스칸디나비아) 레짐으로 사회보험의 확충과 잔여적(residual)인 공공부조제도로 특징지어진다. 둘째, 프랑스, 남부유럽 및 지중해 연안국을 포함하는 라틴 레짐으로, 이 모델에 해당하는 국가들은 대상자별로 범주적 공공부조제도가 발달되어 있어서, 대상에서 제외되는 많은 저소득층들은 가족과 민간단체 등에 의존해야 하는 특징을 가지고 있다. 셋째, 제한적인 사회보험제도와 광범위하고 통합적인 공공부조제도가 구축되어있는 영국형 레짐(British regime)으로, 이 모델은 중앙정부에 의해 통제되는 자산조사방식의 공공부조제도와 엄격한 대상자 선정기준이 특징이다. 넷째, 대륙국가 레짐(continental regime)은 사회보험의 전통에 기반을 둔 국가들로 독일, 네덜란드, 오스트리아 등이 이에 해당된다. 이들 국가는 영국형 레짐보다는 덜 통합적이지만 노르딕 모델보다는 통합적인 공공부조프로그램을 운영한다.

라이프리트의 연구와 로데멜과 술테의 연구 모두 에스핑-안데르센의 복지유형론과 밀접하게 관련되어 있는데 반해, 어들리 외(Eardley et al., 1996)와 고프 외(Gough et al., 1997)의 연구는 저자들 스스로 고안해낸 복잡하고 다양한 공공부조제도와 관련된 3가지 평가영역을 분석틀로 사

5) 특히 빈곤 레짐을 결정하는 가장 중요한 요소로 '일 (또는 노동시장)'과 사회적 시민권 안에서 구현되는 '복지' 사이의 관련성(relationship)에 초점을 두었다.

용하여(〈표1〉 참조), 1992년을 기준시점으로 OECD 국가의 공공부조 제도를 비교분석한 결과, 기존의 연구와는 다른 유형의 광범위한 공공부조 레짐을 도출해냈다.

〈표 1〉 고프 외(1997)의 공공부조 레짐 유형화에 사용된 영역과 지표

영역	지표
범주와 특징	· 공공부조 예산 · 수급자수
공공부조제도의 구조	· 행정 및 법률적 구조 : 중앙화 vs. 지역적 차이 · 권리성 급여 vs. 자유재량 · 신청 및 수급단위 : 개인 또는 가족단위 vs. 확대된 부양책임 · 자산조사 및 근로능력심사의 엄격한 정도
성과 및 관대한 정도	· 급여수준 및 소득대체율

자료: Gough et al. 1997: 34.

위의 〈표1〉에 나타난 평가방법을 통해 고프 외가 제시한 8가지 유형⁶⁾의 공공부조 레짐은 다음과 같다. 첫째, 호주, 뉴질랜드를 포함하는 ‘선택적 복지체제 국가(selective welfare systems)’는 모든 급여(benefits)가 자산조사방식에 의해서 제공된다는 점에서 독특하다. 일반적 공공부조가 아닌 특별한 집단에 초점을 둔 범주적 사회복지프로그램들을 다양하게 제공하고 있으며, 자산기준, 소득공제, 급여수준 등은 상대적으로 관대한 편이다.

둘째, 미국이 속하는 ‘공공부조 국가(public assistance state)’는 자산조사형 공공부조프로그램들을 다양하고 광범위하게 제공하는 것이 특징이다. 자산조사는 상당히 엄격하고 근로연계에 많은 중점을 두고 있으며, 급여수준은 주에 따라 다르지만 대체적으로 낮은 경향이 있다. 반면, 소득공제제도나 수급신청을 위한 절차상의 권리는 비교적 잘 확립되어 있다.

셋째, 영국, 아일랜드, 캐나다 등을 포함하는 ‘통합적 사회안전망 국가(welfare states with integrated safety nets)’는 중앙정부 주도의 보편적 공공부조제도를 운영하고, 사회보험 수준의 관대한 사회안전망을 제공하며, 약간의 근로연계프로그램⁷⁾을 포함하고 있다.

넷째, ‘이원적 공공부조 국가(dual social assistance states)’는 권리로서 제공되는 보편적 사회안전망과 더불어 특별한 계층 또는 그룹을 위한 범주적 복지프로그램을 갖춘 나라들로 독일, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 등이 해당된다. 공공부조제도는 중앙정부차원에서 제정된 법률과 규칙의 틀 안에서 지역에 따라 어느 정도의 자유재량이 허용된다.

6) 7가지의 공공부조 유형을 제시한 어들리 외(1996)의 연구에 기초해서 약간의 수정, 보완을 거쳐 고프 외(1997)가 한 가지 모델을 더 추가된 8가지 유형의 공공부조 레짐을 발표했다.

7) 특히 아동을 부양하고 있는 저소득 가정을 위한 근로소득공제제도(Working Family Tax Credit)가 포함되어 있다. 이 제도는 부모가 일을 하는 경우 보다 많은 급여혜택을 받도록 하기 위한 장치이다. 근로소득공제에 대한 보다 자세한 내용은 CPAG(2003)와 신동면(2001)을 참조하시오.

다섯째, 주로 노인과 장애인을 대상으로 하는 범주적 공공부조프로그램과 지자체 차원의 자유재량에 의한 구호, 그리고 지역의 종교단체나 자선단체에 의한 구호에 의존하는 남부유럽과 터키 등은 ‘기초적 공공부조 국가(rudimentary assistance)’에 해당한다. 자산조사는 특별히 엄격하지는 않지만, 지역에 따라서는 아예 급여가 제공되지 않는다.

여섯째, 시민권에 기초한 ‘잔여적 공공부조 국가(citizenship-based but residual assistance)’는 상대적으로 높은 수준의 급여를 제공하는 공공부조 레짐으로 노르웨이를 제외한 북유럽 국가 및 네덜란드가 이 모델에 해당된다. 전국적으로 균일한 규정이 있지만 실제로는 지방정부의 역할이 훨씬 더 중요하다. 전통적으로 개인과 가정의 경제적 책임, 그리고 시민권에 기초를 둔 신청 및 절차를 중요시 여기기 때문에 자산조사가 엄격하며, 사회사업 및 다른 사회서비스들과 깊이 연관되어 있다.

일곱째, ‘탈중앙집중형 자유재량 공공부조 국가(decentralised, discretionary assistance)’는 북유럽 모델과 남부유럽 모델이 가지고 있는 요소들을 포함하고 있으며 노르웨이, 스위스, 오스트리아가 해당된다. 공공부조제도는 지방화 되어있고 자유재량에 의해 운영되며, 사회사업서비스와 연계되어 있다. 또한 다른 레짐보다 확대된 가족, 즉 핵가족 이상의 가족에게도 경제적 책임을 강조하고 있다.

여덟째, ‘중앙집중형 자유재량 공공부조 국가(centralised, discretionary assistance)’는 영국으로 대표되는 통합적 사회안전망 국가와 알프스 인근의 탈중앙집중형 자유재량 공공부조 국가의 특성을 모두 가지고 있으며, 일본이 이 레짐에 속한다. 중앙집권적 공공부조제도를 유지해 왔으며 OECD 평균 이상의 급여를 제공한다는 면에서는 영국식 모델에 가깝지만, 지역에 따라 약간의 급여차이가 있다. 또한 확대된 가족의 부양책임과 낙인화가 넓게 만연되어 있다는 점에서는 알프스 인근 국가들의 특징을 지니고 있다.

이상 살펴본 8가지 유형의 공공부조 레짐은 기존의 복지국가모델들 보다 공공부조의 특성과 역할을 분석하는데 있어서 확실히 유용함을 알 수 있다. 기존의 복지국가 유형론과 비교할 때, 고프 외의 공공부조 유형론은 북유럽국가들을 제외한 다른 국가들의 유형화와 관련해서 다소 차이가 있다는 점이 특징이다.

III. 공공부조제도의 국가 간 비교분석

1. 공공부조의 범주와 특징

본 절에서는 한국을 포함한 8개국의 공공부조 예산 및 수급자 수를 비교분석함으로써 공공부조의 범주와 특징에 대해 살펴보고자 한다. 포르투갈은 비교가능한 데이터의 부족으로 본 절에서 제외되었다. <표 2>는 2003년 각국의 자산조사형 공공부조제도의 지출수준을 나타낸다. 먼저 GDP 대비 공적사회복지지출의 비율은 비교 대상국 중 한국만이 유일하게 10% 미만을 나타내고 있는데⁸⁾, 법정퇴직금이 90% 이상을 차지하는 법정민간부분의 사회복지지출비가 포함될 경우에도 GDP 대비 사회복지비의 규모는 8%를 넘지 못하고 있다(OECD, 2007a). 다음으로 공적사회복지지출 대비 공공부조지출의 경우 한국은 전체 사회보장제도에서 공공부조에 대한 의존도가 높은 영어권 국가들(영국과 아일랜드)⁹⁾과 핀란드에 이어 중간 정도의 지출수준을 보이고 있다. 한국보다 공공부조 의존도가 낮은 나라로는 보편주의적(universal) 복지급여를 제공하는 스웨덴과 광범위한 사회보험제도를 운영하고 있는 독일과 네덜란드, 그리고 GDP 대비 공적사회복지비의 지출수준이 상대적으로 낮은 일본이 포함된다. GDP 대비 공공부조 지출수준의 국가 간 순위는 공적사회복지지출 대비 공공부조지출과 비교할 때 한국을 제외하곤 큰 변동이 없다. 한국과 일본 두 동아시아 국가의 공공부조 지출규모는 GDP 대비 0.4%로 비교대상국 가운데 가장 낮은 수준을 나타내고 있다. 결국 한국은 비교대상국 가운데서 GDP 대비 공적사회복지지출과 공공부조지출 두 가지 모두 가장 낮은 수준의 국가임을 알 수 있는데, 이것은 한국의 사회복지가 미성숙한 사회보험과 기업복지, 그리고 가족을 비롯한 공동체에 아직도 상당 부분 의존하고 있음을 의미한다(Jung, 2007).

8) 2003년 한국의 GDP 대비 공적사회복지지출은 OECD회원국이 아닌 중국(5.8%)과 비슷한 수준이다(Adema, 2006: 13).

9) 영국과 아일랜드는 비교대상국 중 전체 공공부조에서 특별한 계층을 대상으로 하는 범주적 공공부조 제도가 차지하는 비중이 매우 큰 국가에 속한다. 특히 아일랜드의 경우 2000년에 공적사회복지지출 대비 공공부조지출이 16% 수준이었는데, 그 중 범주적 공공부조지출과 일반적 공공부조지출의 규모는 각각 14%와 2% 수준이었다. 반면 영국의 경우 공적사회복지지출 대비 공공부조지출 규모는 10% 수준이었으며, 범주적 공공부조지출과 일반적 공공부조지출의 규모는 각각 5% 수준이었다(Kuivalainen, 2004).

〈표 2〉 OECD 8개국의 공공부조지출*(2003)

	자국통화 (백만)	GDP 대비 공적사회복지지출 (사회복지지출)**	공적사회복지지출 대비 공공부조지출	GDP 대비 공공부조지출
스웨덴	1,7761.0	31.3(31.9)	2.3	0.7
핀란드	4,186.5	22.5(26.0)	13.0	2.9
독일	22,984.9	27.3(28.5)	3.9	1.1
네덜란드	5,437.0	20.7(21.4)	5.5	1.1
영국	25,122.7	20.6(21.4)	10.9	2.2
아일랜드	3,564.0	15.9(15.9)	16.1	2.6
일본	1,856,767.2	17.7(18.4)	2.1	0.4
한국	3,255,840.2	5.7 (7.9)	7.9	0.4

주: * OECD가 분류하고 있는 사회복지지출의 정책영역 중 '기타' 및 자산조사형 실업급여(부조), 노인 및 장애인에 대상으로 한 자산조사형 급여, 그밖에 기타 자산조사형 급여를 포함하고 있음. 단, 특별주택보조금, 적극적 노동시장 정책에 소요된 예산, 자산조사형 의료급여는 포함되지 않음.

** 괄호 안은 공적사회복지지출과 법정민간사회복지지출이 포함된 사회복지지출 수준을 GDP로 나눈 수치임.

자료: OECD, 2007a, 2007b.

〈표3〉은 1990년부터 2000년까지 비교대상국의 총인구 대비 일반적 공공부조의 수급자수 추이를 보여주고 있다. 기존의 연구들은 공공부조 수급자수의 국제비교에 문제가 있음을 지적하고 있다(Eardley et al., 1996: 38; Kuivalainen, 2004: 71, 109). 가장 문제가 되는 점은 수급자수를 측정하는 기간이 나라마다 다르다는 점이다. 핀란드, 스웨덴의 경우 정부에서 발행하는 통계자료가 일 년간 수급자수의 총합을 나타내는데 반해, 한국을 포함한 다른 국가의 경우 일 년 중 한 시점에 기초해서 수급자수 통계를 산출한다.¹⁰⁾ 따라서 아래의 표에 나타나는 핀란드와 스웨덴의 수급자수는 다른 국가들보다 상당히 높게 산정되어 있음을 염두에 둘 필요가 있다. 이러한 이유로 〈표3〉에 보이는 수급자수 통계는 완전히 비교가능한 자료라고 보기에는 무리가 있으며, 국가 간 수급자수의 전체적인 윤곽과 추이를 파악하기 위한 참고자료로 활용되는 편이 더 낫을 것으로 판단된다.

〈표3〉에서 보듯이 한국과 영국을 제외한 대부분의 국가에서 1990년과 비교했을 때 2000년의 공공부조 수급자수가 더 증가했음을 알 수 있다. 영국의 경우 1996년 이전에는 모든 저소득층이 근로능력 유무와 상관없이 일반적 공공부조 제도인 소득보조(Income Support)프로그램의 대상자가 될 수 있었으나, 1996년부터는 주당 16시간 이상 일하는 근로능력이 있는 저소득층은 소득보조의 수급자가 될 수 없는 대신에 소득기반 구직자수당(Income-based Jobseeker's Allowance)을 신청할 수 있다. 이러한 공공부조제도의 구조적 변화와 더불어 블레어정부가 들어선 이후 3% 내외의 지속적인 플러스 경제성장과 실업률의 감소로 인해 전체 인구대비 소득보조의 수급자 수는

10) 영국은 매년 5월을 기준으로, 한국, 독일, 네덜란드, 아일랜드는 매년 12월을 기준시점으로 수급자수를 산정함.

1996년 16.7%를 정점으로 2000년에는 11.2%까지 감소했다. 그럼에도 불구하고 비교대상국 중 여전히 가장 광범위한 공공부조제도를 운영하고 있음을 확인 할 수 있다. 반면 한국의 경우 지속적인 경제발전으로 인하여 1998년에 수급자수가 2.5%까지 하락세를 보이다가 IMF경제위기의 여파로 실업률과 빈곤율이 급격하게 증가하였고, 범주적 공공부조인 생활보호제도가 2000년에 일반적 공공부조인 국민기초생활보장제도로 대체되면서 2001년에 공공부조 수급자 수가 3%까지 증가한 이후 큰 기복 없이 계속해서 3퍼센트 대의 안정세를 유지하고 있다(보건복지부, 2005, 2007a). 노르딕 국가인 핀란드와 스웨덴, 그리고 네덜란드도 상대적으로 광범위한 공공부조를 운영하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 두 노르딕 국가의 수급자수는 위에서 언급했듯이 상당히 과대평가된 측면이 있다. 일본과 아일랜드는 수급자수가 가장 적은 국가로 2000년에 전체 인구의 2% 이하만이 공공부조의 혜택을 받고 있다. 하지만 아일랜드의 경우는 일반적 공공부조보다 범주적 공공부조의 비중이 월등히 높은 나라로 범주적 공공부조의 수급자수가 포함될 경우 전체 공공부조 수급자수는 표에서 보이는 것보다 훨씬 늘어나게 된다(Kuivalainen, 2004).

〈표 3〉 총인구 대비 공공부조* 수급자수(1990-2000)

	스웨덴	핀란드	독일	네덜란드	영국	아일랜드	일본	한국
1990	6.0	6.3	2.2	3.8	12.2	1.4	0.8	5.3
1995	7.8	11.4	3.1	3.0	16.7	1.8	n/a	3.9
1996	8.2	11.9	3.3	7.9	11.9	1.9	n/a	3.3
1998	7.5	10.4	3.5	6.5	11.4	1.6	0.8	2.5
2000	5.9	8.8	3.3	6.0	11.2	2.0	0.8	3.0**
1990=100	98	140	150	158	92	143	100	57

주: * 모든 국민을 대상으로 하는 일반적 공공부조제도를 의미하며, 특별한 계층을 대상으로 하는 범주적 공공부조제도도 포함되지 않음.

** 2001년.

n/a: 비교 가능한 자료가 없음.

자료: Abe, 2002; Eardley et al. 1996; Kuivalainen, 2004; 보건복지부, 2005.

2. 공공부조제도의 구조

본 절에서는 위에서 살펴 본 8개국에 포르투갈을 추가하여 수급자 선정기준, 자산조사, 근로능력심사 등을 중심으로 공공부조의 구조에 대해 비교분석한다.

1) 수급자 선정기준

한국, 영국, 아일랜드, 포르투갈은 전국적으로 균일한 급여기준을 가지고 있다(Kuivalainen,

2004: 143; MISSOC, 2005). 이 4개국에서는 수급자의 선정과 급여지급 등 공공부조의 법률 및 행정과 관련해서 지역적 특수성은 고려되지 않으며 전국적으로 균일한 조직운영 및 서비스전달이 이루어진다. 나머지 5개국의 경우 세부적인 법률 및 행정과 관련해서 지방정부에게 자치권을 부여하고 지방의 특수한 상황을 고려하여 공공부조제도를 운영하고 있으며, 급여의 수준도 지역에 따라 차이가 있다. 핀란드에는 지자체의 분류기준에 따라 두 종류의 급여기준이 있다(MISSOC, 2005: 919). 일본은 지자체의 생활수준(living standards)에 따라 6종류의 급여기준을 두고 있다(Eardley et al., 1996). 스웨덴의 경우 1998년에 도입된 공공부조급여와 관련해서 국민 최저선(national minimum standard)에 따라 최저급여기준이 전국적으로 균일하게 정해지지만, 재원조달 및 공공부조의 운영과 관련해서 지방자치권을 계속적으로 인정함에 따라 급여수준에도 여전히 지역적인 차이가 존재한다(Kuivalainen, 2004: 143). 독일은 기준이 되는 급여수준(Regelsätze)이 연방정부(Länder)에 의해 결정되지만 최종적인 급여수준은 주에 따라 약간의 차이가 있다. 한편 네덜란드의 경우 혼자 사는 일인가구에 대한 추가적인 급여를 지자체들이 결정할 수 있는 권한이 부여된다(MISSOC, 2005).

한편, 우리나라의 경우 공공부조 수급자의 선정 및 급여 기준이 되는 현행 최저생계비가 중소 도시를 기준으로 가구규모별 특성만을 반영하고 있으며, 지역적·가구유형별 특성은 반영하고 있지 못하다. 그렇기 때문에 대도시 거주 저소득층과 장애인, 한부모 등 특별한 욕구를 가진 가구는 실질적인 최저생계비 이하의 생활을 하면서도 수급자로 선정되지 못하는 경우가 발생하고, 선정되는 경우에도 실질적인 최저생계비 이하의 생활을 하게 될 가능성이 높은 것으로 판단된다. 따라서 가구규모 뿐만 아니라 지역별·가구유형별 특성을 반영한 최저생계비를 수급자 선정 및 급여 기준으로 적용해야 한다는 주장이 제기되고 있다(문진영, 2005; 서울대학교 사회복지연구소, 2005). 즉, 한국의 현실에서는 전국적으로 균일한 법률과 행정체계에 의해 공공부조제도를 운영하는 것보다, 지방의 특수한 사정을 고려하여 운영하는 것이 더 바람직한 것으로 여겨지고 있다.

하지만 한국과는 달리 선진국들의 경우 지역적인 특수성을 고려하여 공공부조를 운영하는 방식보다 전국적으로 통일된 법률과 행정체계에 의해 운영하는 방식을 더 바람직한 것으로 여기고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 지역적 차이를 허용하는 국가들의 경우 법률체계와 운영방식이 지역에 따라 다른 경우가 많기 때문에 수급자 선정 및 급여 기준이 지역마다 다르고, 심지어는 이태리의 경우처럼 공공부조 급여를 아예 제공하지 않는 지방정부도 발생할 수 있다¹¹⁾(Bradshaw and Finch, 2002: 120). 뿐만 아니라, 지역적 차이를 인정하는 국가들은 공공부조와 관련된 예산 조달 및 제도운영의 상당부분을 지방정부에게 위임한다. 이러한 국가들이 자주 겪는 딜레마가 있는데, 잠재적인 재원조달능력이 낮은 지방정부들일수록 공공부조 급여에 대한 수요가 높은 경향

11) 이태리의 지역 간 급여의 불평등은 재검토 중에 있으며, 전국적으로 균일한 법률에 의해서 통제되는 공공부조제도가 시범적으로 운영되고 있다.

이 있다는 점이다(Eardley et al., 1996: 80). 이러한 현상은 공공부조급여를 가장 필요로 하고 경제적으로 취약한 저소득층들이 지방정부의 재정능력이 낮은 지역에 상대적으로 더 집중되어 있는 경향 때문에 나타나는데, 이러한 모순은 사회적인 연대 또는 결속이나 지역 간의 형평성을 향상시키는데 오히려 장애요소가 된다. 이와 관련해서 지방정부와 중앙정부 간의 공공부조의 책임에 대한 논쟁은, 공공부조제도의 효과적인 운영보다는 오히려 정치적인 힘(power)의 분배나 예산의 통제와 더욱 관련이 깊다고 많은 학자들은 주장하고 있다(Eardley et al., 1996: 80). 실제로 캐나다, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 룩셈부르크, 이태리 등 지역적 차이를 인정하는 많은 국가들이 공공부조의 법률적, 행정적 책임을 둘러싼 긴장과 마찰을 경험하고 있다.¹²⁾

지역적 특수성을 인정하는 방식은 각각의 욕구에 대해 더 민감하고 적극적으로 반응할 수 있다는 장점이 있는 반면, 전국적으로 균일한 공공부조제도는 지역적 특수성을 인정하는 방식보다 단순(simple)하고 복잡하지 않다는 특성과 더 저렴한 비용으로 제도를 운영할 수 있으며 의사결정이 일관되고 견고하다는 장점이 있다(Eardley et al., 1996: 82). 한편 사회권의 관점에서 볼 때 전국적으로 균일한 공공부조제도는 국민들에게 동등한 권리를 부여하며, 그 결과로써 동등한 수급권을 보장한다. 즉, 어떤 형태로든 지역적인 차이가 존재하면 할수록 사회적 권리의 상태(status of social rights)는 약해질 수밖에 없다. 따라서 대상자들의 욕구가 전국적으로 동일하게 충족되지 않고 지역에 따라 서로 다르게 충족된다면, 수급자들이 동등하게 취급되고 있다고 보기 어렵다(Kuivalainen, 2004: 143).

비교대상국 중 절반이상의 국가들이 일반적 공공부조제도의 수급권과 관련해서 국적에는 큰 제한을 두지 않는 대신, 해당 국가에 합법적으로 거주하는 사람들에게만 수급권을 부여한다. 영국의 경우 1994년부터 수급신청 전 2년 동안 영국이 아닌 다른 나라에서 살았던 신청인은 상시거주조사(habitual residence test)¹³⁾의 요건을 충족시켜야 한다(CPAG, 2004: 692-694). 독일은 자국민과 25개 EU회원국의 국민들에게 공공부조 수급신청을 허용하고 있다. 한편 한국과 일본은 외국인들에게 수급권을 인정하지 않기 때문에 국적 및 거주요건과 관련해서 가장 엄격한 제한을 두고 있는 나라들로 분류할 수 있다. 일본의 경우 장기체류 또는 영주권을 가진 재일한국인을 제외하고는 공공부조 급여를 신청할 수 없다(Miyadera, 2007). 급여지급기간과 관련해서는 대부분의 국가들이 별도의 제한을 두고 있지 않지만 남부유럽국가¹⁴⁾인 포르투갈의 경우 수급기간에 제한을 두고 있다.

수급단위 및 자산조사와 관련해서 비교대상국가 간에 중요한 차이점이 발견된다. 대부분의 국

12) 이에 대한 더 자세한 내용은 어들리 외(Eardley et al., 1996, Chapter 4)와 브라드쇼와 핀치(Bradshaw and Finch, 2002: 120)를 참조하시오.

13) 상시거주조사는 과거의 거주 및 체류 기록과 향후의 의도 및 계획에 관한 조사를 통해 신청인의 주요 관심사가 영국에 있는지를 평가하는데 목적이 있다.

14) 스페인, 이태리, 프랑스 역시 수급기간에 제한을 두고 있다(MISSOC, 2005).

가에서 수급단위는 신청인과 배우자 및 자녀들을 포함하는 핵가족(nuclear family)을 기준으로 한다. 반면 한국과 일본은 세대(household)를 수급단위로 한다. 자산조사와 관련해서도 많은 나라들이 핵가족을 기준단위로 간주하고 있지만, 몇몇 국가의 경우 보다 확대된 가족부양의 책임을 요구하고 있으며, 신청인과 같이 살고 있지만 가족이 아닌 사람이나 심지어는 따로 살고 있는 사람도 자산조사의 대상에 포함되기도 한다. 포르투갈의 경우 자산조사 시 모든 미성년 친척들¹⁵⁾의 소득도 함께 고려된다(MISSOC, 2005: 920). 독일은 부모와 자녀, 배우자(별거중이거나 이혼한 사람도 포함)의 소득도 자산조사에 포함시킨다(Adema et al., 2003). 반면 한국과 일본의 경우 함께 살고 있지 않은 직계혈족 및 배우자, 수급권자와 생계를 같이하는 형제와 자매까지 자산조사의 대상에 포함될 수 있다(Abe, 2002: 30; 보건복지부, 2007b: 3). 결국 두 동아시아 국가는 유럽 국가들보다 더 광범위한 가족부양의 개념에 근거하여 매우 엄격한 부양의무 규정을 적용하고 있음을 알 수 있는데, 이러한 특성은 선진 복지국가들에 비해 사회복지에 대한 국가부문의 기여가 상대적으로 작고, 기업과 가족 중심의 공동체 등 비국가부문의 기여가 큰 아시아 국가들의 복지혼합구조와도 연관이 있다고 할 수 있다(Scherer, 2003; 홍경준·송호근, 2003; 김진옥, 2005).

2) 자산조사

공공부조 급여의 중요한 특징 중에 하나는 자산조사형 급여라는 점이다. 자산조사에서 제외되는 항목과 공제액 및 공제율은 각 국에서 실시하고 있는 자산조사의 특성을 살펴 볼 수 있는 중요한 지표라고 할 수 있는데, 가족부양의 의무, 근로유인책의 강조정도, 한부모와 동거에 대한 사회적 견해, 사회보장제도 내에서 공공부조제도의 역할과 중요성 등에 따라 나라마다 달라질 수 있다(Eardley et al., 1996). 자산조사는 크게 소득조사와 재산조사로 구분 할 수 있는데, 먼저 9개 비교대상국의 소득조사, 특히 근로의욕의 저하를 방지하고 근로유인을 제공하기 위한 소득공제제도와 관련해서 네 가지 유형의 국가군으로 분류할 수 있다. 첫째, 근로소득의 일정비율 또는 일정액이 공제되는 정률 혹은 정액공제를 실시하는 국가로 독일, 영국, 일본을 예로 들 수 있다.¹⁶⁾ 둘째, 소득공제가 수급자와 그 가족의 자립·자활에 도움이 될 수 있다고 간주되는 경우에 소득공제가 이루어지는 국가로 핀란드, 네덜란드, 포르투갈이 이 부류에 속한다.¹⁷⁾ 셋째, 소득공제가 부

15) 손자, 손녀, 의붓자녀(stepchildren), 양자녀(fostered children), 입양자녀 등을 포함한다.

16) 독일은 1993년부터 표준급여기준(standard benefit rate)의 50%까지 근로소득을 공제하고 있다(Behrendt, 2002: 99). 영국의 소득보조(Income Support) 수급자들은 개인의 경우 주당 £5, 부부나 커플인 경우는 주당 £10까지 소득이 공제되는데, 이는 각각 표준급여기준의 10%와 12%에 해당된다(Kuivalainen, 2004: 130). 일본의 경우 소득수준에 따라 소득공제가 이루어진다. 예를 들면 ¥120,000과 ¥19,000의 소득에 대해 각각 ¥25,000과 ¥9,000이 공제된다(Miyadera, 2007).

17) 핀란드의 경우 2002년부터 3년간의 시범사업기간동안 소득의 20%(월 100까지)가 공제되며, 직업훈련이나 자활프로그램에 참가하여 발생한 소득은 자산조사에서 제외된다. 네덜란드는 근로소득이 수급자의 자립을 향상시킨다고 판단 될 경우 시간제 근로소득의 25%까지 공제하고 있다(Kuivalainen,

분적이고 제한적으로 이루어지는 국가로 한국이 이 유형에 포함된다. 한국의 경우 장애인이 직업 재화에 참여하여 얻은 소득과 자활공동체에 참가하여 얻은 소득, 학생이 얻은 근로소득과 사업소득에 30%의 공제율이 적용되고, 일반근로 및 사업소득은 시범사업 지역에서만 소득공제가 실시되고 있다(보건복지부, 2007b). 넷째, 가장 엄격한 소득조사와 가장 낮은 비율의 소득공제가 이루어지는 국가로 원칙적으로 모든 종류의 가구소득이 고려의 대상이며, 스웨덴과 아일랜드가 이에 해당된다(Gough et al., 1997; Kuivalainen, 2004).

다음으로 자산조사를 구성하는 또 하나의 중요한 요소인 재산공제제도와 관련해서 재산조사에서 공제되는 항목과 공제액을 살펴보면 세 부류의 국가군으로 나눌 수 있다. 먼저, 상대적으로 엄격한 자산조사를 실시하는 나라로 노르딕 국가와 동아시아 국가, 그리고 포르투갈을 꼽을 수 있다. 이들 국가에서는 모든 종류의 금융재산과 일반재산이 고려되는데, 재산공제가 있는 경우에도 그 수준은 낮다. 특히 한국과 스웨덴은 가장 엄격한 자산조사를 실시하는 나라로 자동차와 살고 있는 주택까지도 재산의 종류에 포함된다(Behrendt, 2002: 97; 보건복지부, 2007b: 71-87). 핀란드, 일본, 포르투갈의 경우는 실제로 거주하는 주택과 사용하고 있는 자동차, 농지, 토지 등은 재산의 종류에 포함되지 않는다(Abe, 2002: 30; Eardley et al., 1996; OECD, 2004). 둘째, 비교대상국 중 가장 높은 수준의 재산공제를 실시하는 나라로 네덜란드와 영국¹⁸⁾을 꼽을 수 있다. 마지막으로 노르딕과 동아시아 국가들보다는 관대하고 네덜란드와 영국보다는 엄격한 중간정도 수준의 재산공제제도를 채택하고 있는 국가로 독일과 아일랜드¹⁹⁾를 들 수 있다(Adema et al., 2003: 22; Kuivalainen, 2004: 129).

3) 근로능력심사

공공부조제도와 관련해서 지난 10여 년간 많은 국가에서 중요한 변화가 일어났는데, 바로 근로능력심사(work test)와 근로유인적 요소의 도입이라고 할 수 있다. 1980년대 초반까지만 해도 공공부조 대상자는 정부의 고용정책의 실패로 장기실직자가 된 사람들로서 최소한의 생계비에 의지하여 살아가는 존재로 인식되었다(김미곤 외, 2000). 그러나 1980년대 중반 이후부터 선진 복지국가들을 중심으로 근로복지(welfare-to-work)의 개념이 도입되어, 수급자의 생계급여를 중심

2004: 130). 포르투갈의 경우 근로소득, 교육장학금, 직업훈련을 통해 발생한 소득의 20%가 공제되며, 공공부조 수급기간 중 수급자나 그 가족 중 한 명이 새로운 일을 시작할 경우 처음 1년 동안 근로소득의 50%가 공제된다(OECD, 2004).

18) 네덜란드는 커플과 한부모의 경우 10,210(대략 1300만원), 독신가구일 경우 5,105(650만원)이하의 재산산정에서 제외한다. 영국은 £3,000(560만원)이하의 재산은 공제하며, £3,000에서 £8,000사이의 재산으로부터 매주 소득이 발생하는 것으로 간주하여 £3,000에서 £250가 증가할 때 마다 공공부조 급여에서 £1씩 차감한다(MISSOC, 2005: 621, 921).

19) 독일의 경우 기본 재산액(공제대상 재산가액)이 수급자 본인에 대해서는 1,278(165만원), 배우자는 614(78만원)이며, 자녀 한명 당 250(32만원)가 추가된다(Adema et al., 2003: 22). 아일랜드의 기본 재산액은 독일보다 적다. 더 자세한 내용은 Kuivalainen(2004: 129)을 참조하시오.

으로 하는 전통적인 의미의 복지국가에서 근로와 복지를 연계하려는 움직임이 일어났다. 특히 공공부조 분야에서 수급자들의 근로능력을 심사하고, 근로능력이 있는 대상자들에게 구직노력을 의무화하는 방향으로 제도를 변화시킴으로써, 적극적 노동시장정책과 공공부조제도를 연결하고자 시도하였다(문진영, 2001). 이러한 근로유인적 요소의 도입은 수동적인 정책에서 적극적인 정책으로 공공부조의 패러다임이 변화된 것이라고 할 수 있다(Lødemel and Trickey, 2000).

본 절에 포함된 9개의 모든 비교대상국들이 근로능력이 있는 공공부조 대상자에게 자신이 가진 근로능력을 최대한 활용할 것을 요구하고, 근로능력심사와 직업훈련, 취업알선, 취업정보제공, 자산조사시의 소득공제, 사업자금 융자 및 대부사업 등의 근로연계정책을 실시하고 있다. 영국과 아일랜드는 일반적 공공부조의 수급과 관련해서 근로시간에 제한을 두고 있는 것이 특징이다. 앞에서 언급한 바와 같이 영국의 경우 일반적 공공부조인 소득보조(Income Support)의 수급자가 되기 위해서는 주당 16시간미만으로 일해야 하며, 그 이상 일하는 근로능력자들은 범주적 공공부조 프로그램인 소득기반 구직자수당(Income-based Jobseeker's Allowance)을 신청할 수 있다. 아일랜드는 주당 30시간미만 일하는 사람들에 한해서 일반적 공공부조제도인 추가복지수당(Supplementary Welfare Allowance)의 수급권을 인정하고 있다. 일반적으로 근로능력이 있는 실직자들은 추가복지수당을 신청하기보다 구직활동을 의무화하고 있는 실업부조(unemployment assistance)에 의해 보호받는다. 우리나라의 국민기초생활보장제도 역시 수급자들의 근로능력을 판별하여 근로능력과 여건이 허락하는 수급자는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 조건부수급제도를 실시하고 있으며(법 제 3조, 제 9조), 이들 조건부 수급자가 자활지원계획에 따라서 자활사업에 참여하지 않을 경우, 수급자 본인에 해당하는 생계급여의 일부 또는 전부를 중지할 수 있도록 하는(법 제 30조) 근로강제적 성격을 가지고 있다.

〈표4〉는 수급자선정기준, 자산조사, 근로능력심사 등 본 장에서 살펴본 공공부조제도의 구조와 관련된 분석결과를 나타내고 있다. 고프 외(1997)의 평가방법을 기본 골격으로 하여, 9개의 비교대상국을 7개의 지표로 가지고 점수화하였다. 앞에서 언급한 바와 같이 OECD 국가에서는 전국적으로 균일한 법률 및 행정체계를 더 바람직한 것으로 여기는 경향이 있기 때문에, 이 논문에서는 지방자치보다 전국적 균일성에 더 높은 점수를 부여하였다. 아래의 표에 나타나 있는 공공부조의 구조와 관련된 7개 지표들의 점수를 모두 합산해서 각 국가에 대한 점수화를 시도하였다. 사회권적인 관점에서 볼 때 제도의 충실도가 가장 높은 나라로 가장 높은 공공부조구조 점수를 획득한 영국을 꼽을 수 있는 반면, 두 동아시아 국가인 한국과 일본은 충실도가 가장 낮은 나라로 분류할 수 있다.

〈표 4〉 공공부조제도의 구조

	국적/ 거주(1)	수급기간 (2)	법률/ 행정(3)	수급단위 (4)	소득조사 (5)	재산조사 (6)	근로능력 심사(7)	공공부조 구조 점수
스웨덴	3	2	1	2	1	1	1	11
핀란드	3	2	1	2	3	1	1	13
독일	2	2	1	1	3	2	1	12
네덜란드	3	2	1	2	2	3	1	14
영국	2	2	2	2	3	3	1	15
아일랜드	3	2	2	2	1	2	1	13
포르투갈	3	1	2	1	3	1	1	12
일본	1	2	1	1	3	1	1	10
한국	1	2	2	1	2	1	1	10

주: (1): 1=내국인, 2=특별한 경우에 한해 외국인도 수급가능, 3=내외국인 구별 없음.

(2): 1=제한 있음, 2=제한 없음.

(3): 1=전국적으로 균일/지방자치권, 2=전국적으로 균일/전국적으로 균일.

(4): 1=세대, 2=(핵)가족.

(5): 1=공제 없음, 2=부분적 공제, 3=정률 또는 정액공제.

(6): 1=거의 모든 재산이 고려대상임, 2=부분적 공제, 3=높은 수준의 공제.

(7): 1=있음, 2=없음.

3. 공공부조의 성과

본 절에서는 한국을 포함한 OECD 9개국의 공공부조의 성과를 비교하기 위해 공공부조 급여의 절대적·상대적 수준을 분석한다. 절대적(absolute) 급여수준은 브라드쇼와 핀치(Bradshaw and Finch, 2002)의 연구에서 사용된 방법에 따라 주거비용(housing costs)과 그 밖의 다른 서비스 비용이 포함되기 이전과 이후의 기본적인 공공부조 패키지(social assistance package)를 비교하며, OECD에서 발행하는 구매력평가지수²⁰⁾(purchasing power parity)를 기준으로 원화로 환산된 각국의 월급여액을 모델가구방식(model family method)을 이용해 비교분석한다. 모델가구방식은 공공부조²¹⁾ 또는 가족정책²²⁾과 관련된 국가 간 비교연구에서 사용되는 방법으로, 조세(tax) 및 급여 패키지의 수준과 구조를 비교하는데 상대적으로 쉽고 정확한 방법이다. 반면 모델가구방식은 다음과 같은 한계점을 갖고 있다. 첫째, 지역에 따라 공공부조 프로그램과 급여수준이 다른 국가의 경우 전국적으로 균일한 공공부조제도에 대해 논의하는데 어려움이 있으며, 이런 국가에 대한 분석은 선택된 특정지역에 한정될 수밖에 없다. 둘째, 모델가구방식은 여러 가지 가정

20) USD1 = ₩761(2001년 기준).

21) 예를 들면 Behrendt(2002), Eardley et al.(1996), Kuivalainen(2004) 등이 대표적이다.

22) 예를 들면 Bradshaw et al.(1993), Bradshaw and Finch(2002) 등이 대표적이다.

(assumptions)에 기초하고 있는데, 모델가구의 상황과 관련된 가정들이 많을수록 분석결과도 더욱 가정에 기초한 결과일 수밖에 없다(Kuivalainen, 2004: 74). 셋째, 가구유형의 선정은 불가피하게 임의적일 수밖에 없다. 따라서 비교대상국의 공공부조 수급자를 대표할 수 있는 가장 전형적이고 일반적(common)인 가구유형을 선택하는 것이 중요하다(Behrendt, 2002: 128; Eardley et al., 1996: 110; Kuivalainen, 2004:75). 브라드쇼와 핀치의 연구에서 사용된 9가지 유형의 모델 가구 중 한국의 공공부제도 급여수준을 비교적인 관점에서 분석하는데 유용할 것으로 판단되는 7 종류의 모델가구를 선택하였다.²³⁾

한국을 제외한 다른 8개국의 공공부조 급여수준에 관한 정보는 브라드쇼와 핀치의 연구를 참조하였다. 한국의 공공부조를 위한 모델가구 매트릭스(model family matrix)는 브라드쇼와 핀치의 연구에서 사용한 매트릭스 작성법에 따라 완성된 정(Jung, 2007)의 자료를 참고하였다. 가정(assumptions)은 주거비, 지방세, 의료비, 교육비와 관련해서 설정되었다.²⁴⁾ 설정된 가정들 가운데 특히 주거비용은 국가 간 뿐만 아니라 같은 국가 내에서도 주택의 보유형태(자가, 전세, 월세 등), 오래된 정도, 크기, 지역 또는 위치 등에 따라 다르다. 이러한 이유로 주거비용은 비교연구를 하는데 있어서 가장 다루기 어려운 항목이면서, 동시에 많은 국가의 공공부조 패키지에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다²⁵⁾(Bradshaw and Finch, 2002; Eardley et al., 1996; Kuivalainen, 2004). 그럼에도 불구하고 국내의 연구자들에 의해 진행된 국가 간 비교연구에서는 주거비용이 거의 고려되지 않았다.

본 연구는 주거비용에 대한 가정으로서 브라드쇼와 핀치의 연구에서 사용되었고 OECD에서 사용하고 있는 주거비용 산정 방식, 즉 실제소득이나 취업·근로 상황과는 상관없이 평균총소득(gross average earnings)의 20%를 주택임대료(rent)로 설정하는 방식을 채택한다. 이 방식은 모델가구방식을 사용한 이전의 비교연구²⁶⁾에서 사용된 주거비용 산정방식보다 국가 간 비교연구 시 일관성이 더 뛰어나고, 또한 연구자들이 조세와 급여 패키지를 분석하기 위해 주거비용을 다루는데 있어서 더욱 단순하고 용이한 방식이다. 그러나 OECD의 주거비용 산정방식을 적용할 경우 주택과 가구의 규모, 또는 소득에 따라 달라질 수 있는 주거비용의 변화는 고려할 수 없게 된다. 본 연구에서 한국의 경우 OECD(2003)에서 발행하는 총임금소득(gross wage earnings)을 기준으로 주거비용이 산출됐으며, 다른 8개국의 경우 브라드쇼와 핀치의 연구에서 제공하는 평균총소득(gross average earnings)을 참고했다.

23) (1) 1인 가구: 성인(35세), (2) 2인 가구: 성인 남녀(각각 35세, 결혼한 부부로 가정), (3) 한부모+자녀1(7세), (4) 한부모+자녀2(7세, 14세), (5) 3인 가구: 부부+자녀1, (6) 4인 가구: 부부+자녀2, (7) 5인 가구: 부부+자녀3(7세, 14세, 17세)

24) 자세한 내용은 Bradshaw and Finch(2002)와 Jung(2007)을 참조하십시오.

25) 우리나라를 포함한 대부분의 OECD 국가에서 주거비용의 중요성을 인정하여 공공부조 급여와 주거급여가 함께 제공되고 있다.

26) 예를 들면 Bradshaw et al.(1993), Eardley et al.(1996)이 대표적이다.

〈표5〉는 9개 비교대상국 공공부조 급여의 절대적·상대적 수준을 나타내고 있다. 먼저 절대적 급여수준을 살펴보면, 절대급여액은 선택된 7가지 유형의 가구에 지급되는 최대현금급여액을 구매력평가지수에 따라 원화로 환산한 금액의 평균값이며, 이렇게 구해진 각국의 평균최대급여액에 순위를 부여하였다. 주거비와 의료비, 교육비 등을 고려하기 이전 2001년 한국의 절대적 급여수준은 포르투갈, 독일과 함께 가장 낮은 그룹에 속하며, 영국과는 매우 비슷한 수준이다. 반면 상위그룹에는 아일랜드, 일본, 스웨덴이 위치하고 있으며, 네덜란드와 핀란드는 중간정도의 급여수준을 제공하고 있다. 독일과 영국의 절대적 급여수준은 두 나라의 경제적 수준을 고려할 때, 예상했던 것 보다 낮은 수준의 급여를 제공하고 있다.

9개 비교대상국 모두 공공부조제도의 일부로서 주거와 관련된 보조금을 제공하고 있다. 스웨덴, 핀란드, 독일, 네덜란드, 영국, 아일랜드는 공공부조급여와는 별도로 모든 국민들을 대상으로 하는 일반적 주거급여제도를 운영하고 있다(OECD, 2004: 34-36). 이들 국가에서는 공공부조 수급자가에게 공공부조급여 이외에 추가로 주거비용(주로 주택임대료)의 전부 혹은 일부를 제공한다. 반면, 한국, 일본, 포르투갈의 경우 일반적 주거급여제도가 없으며, 다만 공공부조급여에 주거비용과 관련된 항목들이 포함되어있다. 주거비용을 고려한 후 국가 간 순위에 주목할 만한 변화가 감지된다. 일본의 순위가 5계단 아래로 내려간 반면, 영국과 독일은 각각 3계단과 2계단 상승했다. 즉, 주거비용을 고려했을 때 아일랜드, 스웨덴, 영국이 가장 높은 수준의 공공부조급여를 제공하는 반면, 일반적 주거급여를 제공하지 않는 한국을 포함한 두 동아시아 국가와 포르투갈이 가장 낮은 수준의 공공부조급여를 제공한다.

대부분의 비교대상국에서 공공부조 수급자는 의료비용을 지불하지 않으며²⁷⁾, 포르투갈의 경우 무상의료서비스 이외에 약간의 현금이 추가로 지급된다. 하지만 스웨덴과 네덜란드의 경우는 공공부조 수급자에게도 어느 정도의 의료비용이 부가된다. 일본, 네덜란드, 아일랜드, 포르투갈의 경우 수급자들은 교육관련 비용을 지불해야한다.²⁸⁾ 한국, 핀란드, 스웨덴, 영국의 경우 학교급식비(또는 무료급식), 또는 교육급여나 교육보조금이 제공된다. 교육비와 교육급여, 의료비와 의료급여가 고려된 후 공공부조 수급가구들의 소득에 변화가 있지만, 이들이 공공부조 패키지에 미치는 영향은 주거비용만큼 크지 않다. 따라서 절대적 급여수준의 전체적인 순위는 네덜란드가 2계단 내려간 점을 제외하곤 큰 변화가 없음을 확인 할 수 있다.

다음으로 소득대체율(replacement rate)을 이용한 상대적 급여수준의 분석결과를 〈표5〉에서 볼 수 있다. 소득대체율은 근로활동을 통해 얻는 순가처분소득(net disposable income)이 공공부조급여에 의해 대체되는 비율을 의미하며, 다음과 같이 표현될 수 있다.

27) 한국의 경우 무상의료혜택을 받는 1종 의료급여 대상자와 의료비의 일부를 감면 받는 2종 수급자의 비율이 대략 절반적인데, 이 연구에서는 1종 수급자를 중심으로 하여 추가 의료비용이 없는 것으로 계산하였다.

28) 자세한 내용은 Bradshaw and Finch(2002)를 참조하시오.

$$\text{소득대체율} = \text{공공부조수급자의 순소득(net income)} / \text{취업자의 순소득} \times 100$$

그러나 대부분의 국가에서 소득을 대체하는 소득원(source of income)이 일반적으로 공공부조보다 급여수준이 높은 기여기초형(contribution-based) 실업급여이거나 실업보험인데 반해, 본 연구의 대체 소득원은 공공부조급여라는 점이 특징이다(Bradshaw and Finch, 2002: 155). 따라서 본 논문의 소득대체율은 최저수준의 개념이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 공공부조 수급자들의 순가처분소득을 OECD(2003)에서 제공하는 평균생산직근로자임금(average production worker's wage)과 비교하여 계산한다. 주거비와 다른 서비스 비용이 고려되기 이전 세 가지 가구유형²⁹⁾의 평균 소득대체율을 살펴보면, 스웨덴, 아일랜드, 일본, 네덜란드가 가장 높은 그룹에 속하며, 한국은 독일, 영국과 함께 상대적 급여수준이 가장 낮은 그룹에 속한다.

〈표5〉 절대적 · 상대적 공공부조 급여수준*(2001)

	주거 및 서비스 비용 전**	순위	주거비용 후	순위	주거 및 서비스 비용 후	순위	소득대체율 (%)	순위	급여수 준 점수
스웨덴	875,601	3	647,554	2	668,286	2	66	1	41
핀란드	663,408	5	579,262	5	647,554	4	46	4	28
독일	565,848	8	565,848	6	565,848	5	32	9	13
네덜란드	807,309	4	586,579	4	502,434	6	53	3	30
영국	640,237	6	626,823	3	657,310	3	36	8	22
아일랜드	941,454	1	806,089	1	793,894	1	42	6	35
포르투갈	392,679	9	208,534	9	206,095	9	43	5	13
일본	917,064	2	493,897	7	447,556	7	54	2	30
한국	630,481	7	290,241	8	335,362	8	39	7	13

주: * 절대적 급여수준은 7가지 가구유형의 월평균 최대급여액을 구매력평가지수(원화)로 환산한 값임. 상대적 급여수준, 즉 소득대체율은 3가지 가구유형의 평균임.

** 서비스 비용은 의료비와 교육비를 포함한 비용임.

자료: Bradshaw and Finch, 2002; Jung, 2007; OECD, 2001, 2003; 보건복지부, 2001년 현금급여기준.

지금까지 분석한 공공부조의 급여수준과 관련된 4개의 지표를 가지고 점수화한 결과가 〈표5〉에 나타나 있다. 각 지표의 1에서 9까지의 순위에 기초해서 급여수준 점수가 작성되었는데, 절대적 급여수준과 관련된 각각의 지표에서 가장 높은 순위를 차지한 국가에게 9점, 가장 낮은 순위를 차지한 국가에게 1점이 주어졌다. 본 연구에서 상대적 급여수준을 나타내는 지표는 소득대체율 한 가지 밖에 없기 때문에, 소득대체율과 관련해서 각 국이 획득한 점수에 2배의 가중치가 부

29) 1인가구(성인), 4인가구(부부+자녀2), 한부모+자녀2.

여했으며, 절대적 급여수준을 나타내는 지표들의 점수와 합산됐다. 급여수준 점수를 종합해보면, 한국은 독일, 포르투갈과 함께 가장 낮은 수준의 공공부조 급여를 제공하는 국가에 속한다. 반면, 스웨덴은 가장 높은 수준의 급여를 제공하는 국가에 속하고, 아일랜드, 일본, 네덜란드가 뒤를 잇고 있으며, 영국은 6위에 위치하고 있다. 한편, 핀란드와 독일의 경우 두 나라의 경제적인 수준과 이들이 각각 사회민주주의와 보수주의 복지 레짐을 대표하는 국가들임을 고려할 때, 본 연구에서 나타나는 두 국가의 급여수준은 예상 밖이라고 할 수 있다. 반면, 자유주의와 보수주의 성격을 모두 가지고 있는 아일랜드는 비교대상국 중 두 번째로 높은 수준의 공공부조 급여를 제공하고 있다.

4. 공공부조 레짐의 관점에서 분석한 한국 공공부조제도의 유형 및 특징

본 절에서는 지금까지 살펴본 공공부조와 관련된 3가지 영역 및 각 영역에서 분석한 지표들을 중심으로 9개 비교대상국의 공공부조의 유형 및 특징을 공공부조 레짐의 관점에서 정리해보고자 한다. 공공부조 수급자수와 관련된 지표는 앞에서 언급했듯이 수급자수의 측정기간이 국가마다 다르고, 정확하게 비교할 수 있는 통계자료가 미비하기 때문에 제외되었다. 1992년을 기준으로 분류한 고프 외(1997)의 공공부조 레짐과 2000년대 초·중반을 기준시점으로 분석한 본 연구의 공통점과 차이점은 다음과 같다.

고프 외의 공공부조 레짐 유형화와 마찬가지로 영국과 아일랜드를 한 그룹으로 묶을 수 있다. 이 두 영어권 국가는 공공부조 의존도가 높은 국가들로 광범위한 공공부조제도를 전국적으로 균일한 법률과 행정체계에 의해 운영하고 있으며, 상대적으로 관대한 수급자 선정 및 자산조사 기준을 갖고 있다. 스웨덴과 핀란드 또한 같은 그룹으로 분류할 수 있다. 법률 및 행정과 관련해서 지방정부에게 자치권을 부여하고 지역의 특수한 상황을 고려하여 공공부조제도를 운영하고 있는 두 노르딕 국가는, 상대적으로 엄격한 자산조사를 실시하는 반면, 관대한 외국인 규정을 갖고 있으며, 상대적으로 높은 수준의 급여를 제공하고 있다. 공공부조지출과 관련해서 노르딕 국가들은 전통적으로 잔여적인 성격을 띠었지만, 핀란드의 경우 1990년대 중반이후 GDP대비 자산조사형 공공부조 지출수준이 급격하게 증가한 것을 본 연구를 통해 확인할 수 있다.³⁰⁾

지역적 특수성을 고려하여 공공부조를 운영하는 네덜란드는 기존의 연구에서 독일 등 유럽의 대륙 국가들과 함께 분류되거나(Eardley et al., 1996), 노르딕 국가와 함께 분류됐었다(Gough et al., 1997). 본 연구의 결과 GDP 대비 공공부조지출은 독일과 같은 수준이지만, 노르딕 국가와 비슷한 정도의 높은 수준의 급여를 제공하고 있으며, 영국과 비슷한 정도의 관대한 선정기준 및 자

30) 1992년 핀란드의 GDP 대비 공공부조 지출 수준은 0.4%에 불과했다(Gough et al., 1997, Table 2). 10여년의 기간 동안 이렇게 급격하게 공공부조의 비중이 증가한 원인에 대해서 보다 심도 있는 연구를 통해 밝힐 필요가 있을 것이다.

산조사 규정을 갖고 있는 것으로 나타났다. 공공부조 지출수준이 네덜란드와 비슷한 독일은 전국적으로 균일한 법률 및 행정체계를 바탕으로 약간의 지방자치를 인정하는 공공부조제도를 운영하고 있으며, 비교적 관대한 자산조사 기준을 가지고 있다. 반면 확대된 가족의 부양책임과 낮은 급여수준은 대부분의 유럽 국가들과는 다른 독특한 점이라고 할 수 있다. 전국적으로 균일한 공공부조제도를 운영하는 포르투갈은 소득조사는 관대한 편이지만 재산조사는 상대적으로 엄격하며, 수급기간의 제한, 확대된 가족의 부양의무, 낮은 급여수준을 특징으로 하는 남부유럽국가의 전형적인 특징을 갖고 있다.

일본에 대한 분석결과는 기존의 연구들과 대부분 비슷하다. 전국적으로 균일한 제도를 운영하지만 급여수준과 관련해서 약간의 지역적인 차이가 존재한다. 국적·거주 규정 및 확대된 가족의 부양책임을 포함한 엄격한 선정기준 및 자산조사 규정 등은 다른 유럽국가와는 차별화된 특징이라고 할 수 있다. 일본은 GDP 대비 공적·사회복지비의 지출수준이 상대적으로 낮은 가운데 잔여적(marginal)인 공공부조제도를 운영하고 있는 반면, 상대적으로 높은 수준의 급여를 제공하고 있다. 하지만 주거비용 및 기타 서비스비용이 고려될 경우 급여수준은 훨씬 낮아진다.

이상 8개국과 비교할 때 낮은 GDP 대비 공공부조 지출수준, 확대된 가족의 부양의무 및 외국인 제외 규정을 포함한 엄격한 선정기준 및 자산조사 규정을 한국형 공공부조제도의 첫 번째 특징이라고 할 수 있다. 이러한 특징은 일본식 공공부조 모델에서 볼 수 있는 특징이기도 하다. 하지만 일본의 경우 GDP 대비 (공적)사회복지 지출수준이 우리나라보다 10%이상 높은 점을 감안하면, 낮은 수준의 공공부조지출에도 불구하고 한국보다 높은 수준의 사회복지제도를 운영하고 있다고 볼 수 있다. 한국형 공공부조제도의 두 번째 특징은 지역적 특수성을 고려하지 않고 전국적으로 균일한 법률과 행정체계에 의해 공공부조를 운영하고 있으며, 낮은 수준의 급여를 제공하고 있다는 점이다. 이러한 특징은 영국³¹⁾이나 포르투갈의 공공부조제도에서도 볼 수 있는 특징이라고 할 수 있다.

IV. 결 론

본 연구는 공공부조의 중요성이 계속적으로 증가하고 있음에도 불구하고, 비교복지국가 분야에서 일본을 제외한 동아시아 국가의 공공부조제도는 상대적으로 거의 주목을 받지 못했다는 인식에서 출발했다. 특히 본 논문은 2000년대 초·중반을 기준시점으로 공공부조의 범위와 특징,

31) <표 5>에서 확인할 수 있듯이 영국의 급여수준은 주거비용을 고려하지 않을 경우 한국과 큰 차이가 없다.

구조, 성과라는 3개의 평가영역에 초점을 맞춰 한국과 일본을 포함한 OECD 9개국의 공공부조제도를 비교분석하였다. 다른 국가와 비교한 결과, 한국 공공부조제도의 특징은 상대적으로 낮은 GDP 대비 공공부조 지출수준, 전국적으로 균일한 법률과 제도운영, 확대된 가족의 부양책임과 외국인 제외 규정을 포함한 엄격한 선정기준과 자산조사, 그리고 낮은 급여수준이라고 할 수 있다.

우리나라의 국민기초생활보장제도는 빈곤층 중에서도 가장 빈곤한 극빈층만을 표적화하기 위해 가족이 아닌 세대단위의 확대된 부양의무를 강요하고 있으며, 엄격한 자산조사와 낮은 수준의 소득 및 재산공제, 외국인에 대해 배타적인 국적·거주 규정을 채택하고 있다. 이런 엄격하고 까다로운 수급요건들로 인해 많은 정당한 수급요구(justified claims)가 제지될 수 있다(Behrendt, 2002: 206). 미성숙한 사회복지와 낮은 수준의 사회복지지출, 실업급여와 사회보험제도의 제한적인 역할, 낙후되고 잔여적인 국가복지를 대체했던 가족과 기업복지의 역할 감소 등 작금의 한국의 현실을 고려할 때, 거의 유일한 빈곤정책이자 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도의 역할은 더욱 확대될 필요가 있다. 그리고 역할의 확대는 공공부조예산 및 수급자수를 늘리고, 부양의무를 포함한 수급자 선정기준 및 자산조사 기준을 완화하며, 급여수준을 향상시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.

끝으로 본 연구의 한계와 후속 연구에 대한 시사점들을 논의하면 다음과 같다. 향후 빈곤 및 공공부조와 관련된 국가 간 비교연구를 위해서 비교가능한 통계자료 구축이 빠른 시일 내에 이루어져야 한다. 특히 동아시아와 동남아시아 국가들의 공공부조 비교연구를 위한 비교가능한 자료가 거의 전무하다.³²⁾ 사실상 EU와 OECD 차원에서 각국 정부의 공식 통계자료를 하나의 패넬데이터로 일원화하고, 소득과 관련된 비교가능한 데이터베이스를 구축하기 위한 많은 노력이 있어 왔지만, 상대적으로 동아시아 또는 동남아시아 차원에서는 이러한 노력이 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 아시아 지역과 관련된 양적·질적으로 비교가능한 통계자료가 없는 것이 빈곤 및 공공부조의 국가 간 비교연구에서 그동안 대부분의 아시아 국가들이 제외됐던 주요원인 중에 하나라고 할 수 있다. 향후 아시아와 국제적 차원에서 비교가능한 사회조사자료 및 통계자료를 생산하는데 보다 많은 관심과 노력이 필요하다. 동아시아와 동남아시아 국가가 포함된다면 공공부조제도의 다양한 성격과 특성들을 파악하는데 기여할 수 있고, 새로운 공공부조 레짐, 특히 동아시아 또는 동남아시아의 공공부조 레짐을 유형화하고 서구의 공공부조 레짐과 비교하는 것도 가능할 것으로 기대된다.

32) OECD에서 발행하는 “Social Expenditure Database(SOCX)”가 현재까지 유일하게 비교가능한 통계자료라고 할 수 있다. 이 자료는 한국과 일본의 공공부조예산에 관한 정보를 포함하고 있다. “Luxembourg Income Study(LIS)”의 원자료(dataset)는 대만의 가구소득에 관한 정보를 제공하지만, 다른 아시아 국가에 관한 정보는 포함하고 있지 않다.

참고문헌

- 김미곤 외. 2000. “국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구.” 한국보건사회연구원.
- 김연명. 2004. “동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형 비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성.” 『사회복지정책』 20: 133-154.
- 김진욱. 2005. “한국 복지혼합의 구조: 2000년 지출추계를 중심으로.” 『사회보장연구』 21(3): 23-54.
- 문진영. 2001. “생산적 복지제도의 구축방안: 공공부조제도와 적극적 노동시장 정책의 연계프로그램을 중심으로.” 『사회보장연구』 16(1): 143-173.
- 문진영. 2005. “빈곤 레짐에 관한 비교연구: 유럽연합 회원국과 한국을 중심으로.” 『한국사회복지학』 57(1): 245-269.
- 박윤영. 2002. “국민기초생활보장법 제정과정에 관한연구.” 『한국사회복지학』 49: 264-295.
- 보건복지부. 2005. “보건복지통계연보.”
- 보건복지부. 2007a. “2006년 국민기초생활보장 수급자현황.”
- 보건복지부. 2007b. “2007 국민기초생활보장사업 안내.”
- 서울대학교 사회복지연구소. 2005. “공공부조 개선을 통한 사회안전망 구축방안.” 용역보고서.
- 신동면. 2001. “영국 사회보장제도의 개혁: 사회부조를 중심으로.” 『한국사회복지학』 48: 178-209.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구.” 『행정논총』 38(1): 1-50.
- 홍경준·송호근. 2003. “한국복지정책의 변화와 지속: 1990년 이후를 중심으로.” 『한국사회복지학』 55: 205-230.
- Abe, A. 2002. *Social Security in Japan*. Tokyo: National Institute of Population and Social Security Research.
- Adema, W., Gray, D. and Kahl, S. 2003. “Social Assistance in Germany.” Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 58, Paris: OECD.
- Adema, W. 2006. “Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries.” OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 38, Paris: OECD.
- Behrendt, C. 2002. *At the Margins of the Welfare State: social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. Aldershot: Ashgate.
- Bradshaw, J., Ditch, J., Holmes, H. and Whiteford, P. 1993. *Support for Children: A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*. DSS Research Report No. 21, London: HMSO.
- Bradshaw, J. and Finch, N. 2002. *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*. London: Department for Work and Pension.
- Castles, F. and Mitchell, D. 1993. “Worlds of Welfare and Families of Nations.” in F. Castles(ed). *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth, pp 93-128.
- CPAG. 2004. *Welfare benefits and tax credits handbook 2004/05*, London: Child Poverty Action Group.
- Ditch, J. 1999. “Full Circle: a Second Coming for Social Assistance?” in J. Clasen (ed).

- Comparative Social Policy*. Oxford: Blackwell, pp 114-135.
- Ditch, J. and Oldfield, N. 1999. "Social assistance: recent trends and themes." *Journal of European Social Policy*, 9(1): 65-76.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. and Whiteford, P. 1996. *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*. DSS Research Report No. 46, London: HMSO.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Gough, I., Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J. and Whiteford, P. 1997. "Social assistance schemes in OECD countries." *Journal of European Social Policy*. 7(1): 17-43.
- Jung, I. Y. 2007. "Social Assistance in Korea in Comparative Perspective." Unpublished Ph.D. thesis, University of York.
- Kuivalainen, S. 2004. *A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries*. STAKES Research Report No. 146, Helsinki: STAKES.
- Leibfried, S. 1992. "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community." in Z. Ferge and J. E. Kolberg (eds). *Social Policy in a Changing Europe*. New York/Frankfurt am Main: Campus/Westview, pp 245-279.
- Leung, J. 2006. "The emergence of social assistance in China." *International Journal of Social Welfare*, 15: 188-198.
- Lewis, J. 1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy*, 2(3): 159-73.
- Lødemel, I. 1992. "European Poverty Regimes." *Paper presented at the International Research Conference on Poverty and Distribution*. Oslo, 16 November 1992.
- Lødemel, I. and Schulte, B. 1992. "Social assistance; a part of social security or the Poor Law in new disguise?" *Paper presented at the conference Social Security Fifty Years after Beveridge*. University of York, 27-30 September 1992.
- Lødemel, I. and Trickey, H. (eds). 2000. *An Offer You Can't Refuse: Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- MISSOC. 2005. *Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland, situation on 1 January 2005*. Luxemburg: European Commission.
- Miyadera, Y. 2007. Correspondence received by the author(Japan).
- OECD. 2001. *Benefits and Wages: Country Chapters*. <http://www.oecd.org/els/social/workincentives>.
- OECD. 2003. *Taxing Wages: 2001-2002*. Paris: OECD.
- OECD. 2004. *Benefits and Wages: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- OECD. 2007a. *Social Expenditure Database (SOCX) 1980-2003*. Paris: OECD.
- OECD. 2007b. *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2003*. Paris: OECD.
- Sainsbury, D. and 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.

- Saraceno, C. (ed). 2002. *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Scherer, P. 2003. "Formalising the informal: family obligations in modern Asia." in J. Bradshaw(ed). *Children and Social Security*. International Studies in Social Security, Vol. 8, Aldershot: Ashgate.
- Veit-Wilson, J. 1998. *Setting Adequacy Standards: How Governments Define Minimum Incomes*. Bristol: The Policy Press.
- Veit-Wilson, J. 1999. "Poverty and the adequacy of social security." in J. Ditch (ed). *Introduction to Social Security*. London: Routledge.

Abstract

A Comparative Study of Social Assistance Schemes in Korea and Eight OECD Countries

Jung, In-Young

(Lecturer, Dept. of Social Welfare, Sahmyook University)

Previous comparative studies of social assistance have focused on Europe and the OECD. Although there is a growing number of international and comparative studies of East Asian social policy, relatively little attention has been paid to social assistance in this region. This study makes an effort to step into some of the gaps. It compares social assistance in Korea with that in Japan and seven European countries in terms of expenditure and claimant numbers, conditions of eligibility and entitlement, and benefit levels. This forms the basis to locate Korea within social assistance regime theory. Compared with other countries, Korea has a marginal, national, general scheme in terms of the volume of expenditure, with strict eligibility and entitlement rules and relatively low benefit levels. Some suggestions are made for reforming the social assistance scheme in Korea.

Key words: social assistance, welfare state regimes, social assistance regimes, East Asia