

# 제 10강 복지국가의 이론 과 복지국가의 발전

## I. 복지국가의 이론

- 무엇이 복지국가를 형성, 발전시키는 주요 요인이 되었는가?
- 복지국가의 형성과 발전을 설명하는 이론들은 크게 1) 경제적, 인구학적 관점, 2)정치적 관점, 3) 국가론적 관점의 세 가지 각각 다른 측면에서 복지국가의 형성과 발전을 설명하고 있다.

### 1. 경제적, 인구학적 관점

#### 1) 산업화이론(수렴이론)

(1) 사회의 산업화가 복지국가와 현대적 사회복지제도의 형성과 발전의 추동력이 된다는 관점에서 복지국가 형성과 발전을 설명함.

(2) 산업화에 의한 사회의 변화: 가족 구조, 인구구조 (도농 간의 인구, 도시인구 증가 등)의 변화를 가져오고, 산업사회 내에서 발생하는 새로운 사회적 욕구들, 예컨대 노인의 보호, 아동의 교육 및 보육, 여성가구주 증가에 따른 가족의 보호 등과 산업재해, 실업, 범죄, 주택 문제 등의 발생에 대응하기 위하여 국가가 개입을 확대하기 시작하고, 이들 문제를 해결할 수 있는 전문 제도(들)의 설치를 모색하게 된다.

(3) 경제적 관점: 자본주의 사회의 산업화는 산업인구(industrial population) 집단의 노동력의 상품화를 촉진시키며, 국가 단위에서 생산을 촉진하고 안정화시키기 위해서는 안정된 노동력의 지속적 공급이 매우 중요한 주제가 된다. 따라서 국가는 생산의 증가로 풍부해진 가용자원을 이용하여 노동력을 보호하게 되고, 이는 국가 경제안정에 매우 중요한 역할을 수행하게 된다. 예를 들면 산업인구의 노후보장을 목적으로 한 공적연금 제도는 노동자 노후 생활을 안정화시킴은 물론 산업 사회의 경제적 안정과 번영을 제공하게 된다.

(4) 산업화 이론에 대한 비판: 수렴론적 결론

- “경제가 성장하면 복지는 비슷한 수준으로 증가하게 됨”
- 선진 산업국가들은 특유한 문화적, 사회적, 역사적 특성이나 전통에도 불구하고 경제가 성장하면서 모든 나라들이 비슷한 형태의 복지국가, 사회복지제도들을 발전시키며, 한국과 같은 개발도상국의 복지국가는 물론 시간 차이는 존재하겠지만 경제 성장에 따라 확충되는 복지국가와 사회복지제도들은 선진 국가들의 제도들과 유사한 형태를 취하게 된다.(동아시아 복지모델 또는 동아시아 복지국가의 존재를 인정하려 들지 않음)

#### 2) 네오 맑시즘

(1) 자본주의적 산업화는 소수에 의한 생산수단의 독점, 소득의 불평등 현상을 더욱 악화시키는데, 복지국가와 기타 노동자 계급을 대상으로 한 복지국가 정책이나 복지제도들이 시작되고 확대됨에 따라 이러한 자본주의적 산업화에 대한 불만을 희석시키고 완화시킨다.

(2) 도구주의: Miliband “The State in Capitalist Society”; 밀리반드는 자본주의 국가를 자본가 계급의 이해관계 관철을 위한 도구에 불과하다고 봄.

(3) 구조주의: Planzas, O'Connor, Offe

- 도구주의와는 달리 구조주의(적 네오 맑시즘)에서는 국가의 ‘상대적 자율성’ 을 강조함.
- 예컨대, 오크너(James O'Connor)는 국가가 단순히 자본가 계급의 이해관계를 위해 봉사하는 도구에 불과한 것이 아니라 두 가지 기능 즉 축적(accumulation)과 정당화(legitimization) 기능을 하는 자율적 성격의 단체로 봄. 이 중 정당화의 기능은 독점자본의 성장으로 인한 과잉생산, 대량 실업자 양산, 불경기 등의 문제를 해결함으로써 자본주의사회의 지속적인 안정화에 기여하는 것으로 봄. 또한 폴란차스(Poulantzas)는 자본주의 사회에서 국가는 자본가와 달리 자본의 장기적 이해관계에 집착하는 집단으로 간주함.
- 복지국가와 국가복지정책은 자본주의 사회에 대한 정당화 기능, 장기적 이해관계의 추구 노력 등으로 이해 가능

3) 요컨대, 경제중심적 접근의 두 이론은 그 이념적·실천적 지향성이 매우 상이함에도 불구하고, 사회복지의 필요성에 대한 기능주의 입장이라는 점에서 공통적이라 할 수 있음.

4) 이 중 산업화이론이 ‘시장실패’ 와 사회 인구학적 변화로 인한 요구와 욕구의 증가를 강조한다면, 네오 맑시즘은 좀 더 근본적으로 자본주의구조에서 노동의 재생산과 사회안정화에 대한 기능적 불가피성을 강조함.

## 2. 정치적 요인

- 복지국가의 형성과 발전은 영향력 있는 행위자(들)의 주도적 노력 또는 행위자(들)나 이해관계 집단들의 갈등과 타협의 산물이라는 관점에서 복지국가 형성과 발전을 설명함.

### 1) 권력동원이론(사회민주주의 이론)

(1) 권력동원이론은 국가를 민주주의에 의해 마련된 ‘정치적 공간’ 으로 보고, 자본에 의해 선점된(먼저 점령당한) 경제적 공간과 비교될 수 있는 사회적 권리를, 사회의 다수를 점유하는 노동계급이 투쟁과 타협을 통해 얻어낸 결과로 설명함.(여유진, 1996).

- 계급갈등의 문제에 초점: 복지국가는 자본과 노동의 계급투쟁에서 노동이 획득한 승리의 전리품
- ‘관리된 자본주의’ (managed capitalism)에서 국가가 조세정책, 재정정책, 공공투자정책 등을 통하여 소비와 투자를 적절히 관리한다면 생산수단의 소유와 상관없이 자본주의는 유지됨. 이러한 배경 때문에 자본의 이익이 어느 정도 희생되어도 자본주의는 가능하다고 봄.
- 의회민주주의의 정치적 힘: 경제영역에서는 노동이 자본에 비해 열등한 지위에 있지만, 정치영역에서는 많은 수의 노동자는 조직화를 통하여 정치적 힘을 키워 자본의 경제적 힘과 대등하게 경쟁하고 승리할 수 있음. 선거권 확대 → 사회권 확대

### (2) 복지국가 발달의 7가지 요인

- 선거권의 노동계급으로의 확대
- 노동계급을 대변하는 사회민주당의 발전

- 강한, 그리고 중앙집권화된 노동조합운동
- 우익정당의 약화
- 지속적인 사회민주당의 집권
- 지속적인 경제성장
- 노동자의 강한 계급의식과 종교, 언어, 인종적 분열의 약화

## 2) 이익집단 정치이론

(1) 다양한 이익집단들 사이에서 사회적 자원의 배분을 둘러싼 경쟁이 치열해지고, 따라서 이러한 집단들의 정치적 힘이 중요해져서 정치가들이 이들의 요구를 수용하는 과정에서 사회정책이 변화한다고 봄(김태성·성경룡, 1993:155). 예를 들면 후기 산업사회에서 노인집단의 수적인 증대와 이들의 정치적 영향력의 강화는 복지국가의 노인복지 정책의 발달을 가져오게 된다.

(2) 이익집단 이론은 국가의 계급적 성격(자본, 노동 친화적 국가의 개념) 보다는 국가를 합리성에 기초하여 판단하고 정책을 결정해 나아가는 중립적이고 합리적 집단으로 이해함.

- 정부의 공공정책에의 지출은 민주주의 사회에서 선거에서의 득표를 위한 경쟁에서 비롯됨. 정부 지출은 민주주의 제도하에서 각기의 자기이익을 추구하는 이익집단 활동들의 정치적 과정으로 봄. 예. 선거주기 이론, 선심정치

## 3. 국가중심적 접근

### 1) 국가중심적 접근

(1) 국가를 ‘자율적 행위자’ 로 간주하는 국가중심적 접근은 1)복지국가 형성과 발전의 행위자로서 개혁적인 정치가나 전문 관료들, 2) 정책결정과정으로서 ‘정치적 학습’ 과정의 중요성, 3) 사회복지정책 의사결정 구조로서 중앙집권적이거나 조합주의적인 형태의 중요성 등을 특징으로 함. (여유진,13-14).

- 많은 사회복지 정책은 국가관료기구를 맡고 있는 개혁적인 정치가나 전문관료들에 의하여 국가발전의 장기적인 안목을 가진 전문화된 관료기구의 바탕에서 이루어짐. 예) 영국과 독일의 엘리트 관료
- 사회복지 정책 형성과정을 중시함. 정치적 학습과정(political learning process)
- 국가조직의 형태에 초점을 맞추어서 국가의 조직이 중앙집권적이고 조합주의적인 국가조직의 형태가 사회복지 발전을 설명하는데 중요함.
- 사회복지 정책을 담당하는 관리기구의 속성: 사회복지 관리기구의 내부적인 이익 추구

## 2. 복지국가의 성장(1870년대-1930년대)

### 1) 서구산업민주주의에서의 복지국가 형성에 대해 일반적으로 지적되는 점

- (1) 복지국가 정책과 제도는 서구사회에서의 경제적 번영에 수반된다.-이것은 복지국가 출현의 필요조건이다.
- (2) 복지국가의 본질적 채택을 결정하는 요소들은 일련의 확장을 촉진하는 것들과 다르다.
- (3) 중요도에 따라 복지국가는 국가를 통해서 중재되는 자본과 노동사이의 적응을 나타낸다.

(4) 복지 정책과 제도는 그 기저에 있는 자본-노동의 적응과 갈등의 과정에 의해 영향을 받는다.

2) 복지국가의 성장은 두 기간에 시작됨: 1870년대와 1930년대 사이의 형성과 공고화의 시기와 1930년대 후반의 확장국면.

(1) 이러한 복지국가의 기원과 일련의 공고화 사이의 구분은 이러한 두 단계 동안 다소 상이한 변수가 복지국가의 정책을 구성한다는 점에서 분석적으로 중요함.

(2) 이러한 설명에서 관심 이슈는 복지국가의 이행 잠재력이라는 사회주의적 또는 시민주의적 공식을 통해 조직된 노동계급의 압력의 역할임.

(3)형성과 공고화 시기

- 강고하게 진술되고 추구된 사회주의적 또는 시민주의적 목표의 실현이라기보다는 국가엘리트에 영향을 미치는 현저하고 즉각적인 정치적 압박성에 의해 특징 지워짐.

(4) 확장 시기

- 정책과 제도적 주도권을 가진 정치정당-복지국가의 기원-은 대체로 사회주의 정당이 아니었음.(스웨덴은 제외)
- 복지국가 정책과 제도의 공고한 형성은 1930년대 후반의 현상이고 이는 의회주의를 표방하는 시민당과 노동당의 영향을 반영함.

3) 복지국가 간의 차이

(1) 좌파 집권의 하나의 중요한 측면은 조합주의적 관계형성의 결과임. 복지정책과 제도는 부분적으로 노동계급 원조를 위한 국가와 자본 사이의 상품생산으로 간주될 수 있음. 이러한 원조의 비용은 복지, 사회보장, 교육제공 또는 ‘사회적 임금’이라 일컬어지는 것에 대해 국가책임을 가정하는 것임.

(2) 일반적 수준에서 노동계급 동원과 복지국가정책에 관해 미국과 유럽은 두드러지게 대조를 이룸. 어떠한 복지정책과 제도의 형성에서의 조합주의적 조정의 역할에 있어서도 이들 간에 대조를 이룸. 미국과 영국과 북유럽에서의 상이한 조합주의적 전통은 1973년 이후의 경제위기에 대한 각각의 반응에서 중요함.

(3) 여기에서의 일반적 관심은 노동계급 압력과 복지국가 형성에 관한 것임. 노동계급 요구를 공식화하는 하나의 방법은 조합주의적 제도의 창출을 통한 것임: 즉, 산업평화를 통해 경제적 번영 달성을 목표로 하는 고용주, 노동자 그리고 국가 사이의 국가적 연례 협상의 확립. 그러한 제도적 조정은 사회적 임금에서의 확장에 대한 노동계급 압력이 공공정책으로 통합되고 조직되도록 함.

- 이러한 사실은 노동조합을 통해 통합된 노동계급과 노동계급의 결속의 쇠퇴는 복지국가 제도의 사회적 지지기반을 약화시키는 결과를 가질 수 있음을 의미함. 우파 정부는 노동조합을 약화시키는 전략을 통해 축소된 복지국가를 추구할 수도 있음.
- 대안적으로 만일 노조화가 공공영역-1945년 이후 가장 역동적인 고용성장 부문으로 확장된다면, 그리고 그러

한 조직화가 복지정책의 중요성에 대한 초기 조합운동의 목표를 공유한다면, 이것은 복지국가의 새롭고 강력한 지지기반을 구성할 수 있을 것임.

## II. 복지국가의 발전

- 복지국가의 발전기: 2차 대전 이후 1970년 대 중반까지의 기간, 이 기간을 “복지국가의 황금기” 라고도 부름. ( 이어지는 1980년대 까지의 기간 복지국가 위기기라 부름 )
- 비스마르크의 사회보험 도입기에서 1930년대까지를 복지국가 형성기라 한다면,
- 1940년 대 후반부터 1970년대 중반까지는 복지국가 발전기라 할 수 있음.
- 이 기간 동안 서구 복지국가들 내에서는
  - 보편주의적 국가복지제도가 확립됨. 즉 다양한 사회적 위험들에 대한 포괄적 사회보험 급여들이 사회구성원 대다수로 확대되어 제공되기 시작함.
  - 급여의 수준에 있어서도 초기에는 기초보장 수준이던 것이 현격히 수준이 향상된 채 제공되기 시작함.
  - 다양한 복지급여들이 제공되고 이를 위한 재원조달 방식에 있어서 소득의 계층 간 재분배를 강조하게 됨으로써 결과적으로 소득 불평등이 완화되고 빈곤문제도 어느 정도 해결의 실마리를 찾았다고 봄.
- 국가-자본 -노동 간의 화해적 정치구조: 생산과 분배에 있어서 주도권 싸움을 피하고 노동자 계급에 돌아가는 몫을 최대한 보장하고 또 생산과정에서 민주주의 질서를 강화함으로써 노동자 계급의 참여를 보장함.
- 이러한 노사 화해 분위기가 가능했던 것은 30년 동안 계속된 경제호황 국면과 높은 경제성장률 덕분이었음. (1950년대 OECD 국가들의 경제성장률: 연평균 4.4%, 1950년대의 경제성장률: 5%)
- GDP 대비 복지비의 성장: 1960년대까지 10% 대에서 1970년 중반으로 오면 최고 34.8%(스웨덴)에서 20% 대까지 나라마다 수준은 다르나 대체적으로 복지비의 성장이 매우 빠르게 진행되었음.

	1960	1975
캐나다	11.2	20.1
프랑스	14.4	26.3
독일(서독)	17.1	27.8
이탈리아	13.7	20.6
일본	7.6	13.7
영국	12.4	19.6
미국	9.9	18.7
호주	10.2	18.8
오스트리아	17.9	24.5
벨기에	17.6	34.5
덴마크	-	32.4
핀란드	15.4	23.3
그리스	8.4	10.6
아일랜드	11.7	23.1
네덜란드	16.2	37.1
뉴질랜드	13.0	16.3
노르웨이	11.7	26.2
스웨덴	15.4	26.8
스위스	8.0	19.1
평균	12.48	23.13

<표>서구 복지국가들의 사회(복지) 지출의 증가(연평균, %)

(김태성, 성경룡, 114면, 표 4-4를 재구성함)

- 1945-1975년 기간은 복지제도가 완비되고 수혜자가 보편화된 인류역사상 가장 획기적인 시기였다고 할 수 있다.(115)

## 1. 사회복지 제도의 팽창과 발전

### 1) 사회복지의 팽창

- 서구 국가 GDP 대비 평균 사회복지지출: (1960) 12.4%---> 23.12%(1975)로 증가. 특히 스웨덴 등 북구 여러 나라들과 벨기에, 독일, 프랑스 등 유럽 국가들 일부의 1975년 GDP 대비 사회복지지출은 35%에서 25% 정도로 대폭 증가함.
- 사회복지지출의 증가율은 1950-1955년 기간 동안 연 평균 0.9%이던 것이 1970-74년 기간 동안에는 3.4%로 급격히 증가하였다.
- 사회보험의 적용범위도 급격히 확대됨. 1970년대 중반에는 노동인구의 약 90% 이상이 노령, 폐질, 질병에 대비한 급여의 권리를 가지고 있었으며, 80% 가량이 재해보험, 60% 이상이 실업보험의 보호를 받고 있었음.
- 선진 산업국가들 중에서 일본의 실적에 주목해 볼 필요가 있는데, 일본의 경우, - 1960년 GDP 대비 사회복지지출은 7.6%였던 것이 1975년에는 13.7%로 두 배 가까이 증가함.
- (그러나) 일본은 1970년대 중반 선진 산업국가들 중에서는 유일하게 경제성장률이 연평균 10% 이상(10.4%)이고, 실업률 2% 미만(2.4%)을 기록하였다. 낮은 복지지출, 고도 경제성장, 낮은 실업률 이들은 일본의 특색으로 1970년대부터 동아시아 국가들(한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등)의 모델이 되었다. 일본은 현재에도 경제 수준과 복지수준이 심한 불균형 현상을 보이는 몇 개 안되는 선진 산업국가들 중의 하나이며 한국도 그 뒤를 따르고 있는 형국이다.

### 2) 사회복지 팽창의 직접적인 원인

- 사회복지 지출 팽창의 원인으로서는 사회보장 지출의 증대, 그중에서도 노령연금과 의료보험의 지출의 증대가 가장 중요하다. 서구 복지국가 노령연금은 20세기 초에 도입되었으며, 2차 세계 대전 이후에는 이미 공적 연금수급자 수가 상당 수 되었으며, 특히 1940년대 말부터 보편적 노령연금제도 실시에 따라 연금수급자 수가 급격히 증가하였고 이것이 지출증대의 원인이 됨. 건강의 권리의 개선, 의료보험 급여 대상자 범위와 급여항목의 증가로 의료 지출의 증대가 사회복지지출 증가 원인이 되었다. 또한 국민생활 수준의 향상과 의료 욕구의 공공적 해결은 주민들의 건강에 대한 관심을 고조시키고 건강에 대한 노력을 빠르게 증가시키는 원인으로 작용하였다. 그 결과 의료비가 빠른 속도로 증가됨. (영국 등 의 NHS-무상의료제도 운영에 따른 소요예산의 규모)
- 일반적으로 사회보장재원의 주된 출처는 노동자들의 보험료이었고, 1970년대 노동자 임금 수준의 상승은 늘어나는 사회보험 지출에 대비한 재정 수입의 확대에 이어짐.
- 기타 완전고용을 유지하기 위한 노력으로서 국가의 적극적 노동시장 정책과 실업 대책에 따른 실업급여 및 서비스 부문의 확대는 사회복지 지출의 증대로 이어졌다.
- 그 밖에, 사회복지서비스 비용의 증가, 2차 세계 대전 이후 베이비 붐 세대의 증가로 인한 가족 관련 공공지출의 증가(가족 수당 제도), 인구 노령화에 따른 연금 지출의 확대와 의료 및 요양부문의 확대 등이 사회복지 지출 증대의 주요원인으로 작용하였다.

- 복지국가 황금기라 일컬어지는 2차 대전 이후 1970년대까지의 기간 동안 복지국가 체제에 대한 합의를 바탕으로 선진국가들은 나름대로 다양한 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 복지국가 시스템을 구축하였다. 보호의 수준, 대상자 범위의 포괄성 등에 있어서는 국가마다 다소간의 차이는 있었지만 대체적으로 보편주의적 복지제도의 확립, 그리고 국민 소득 수준 향상에 조화되는 사회보장 급여 수준의 개선 등은 모든 서구 복지국가들에서 나타나는 공통적인 현상이었다. 특히 서구 복지국가들의 사회보장 급여는 기초보장수준을 월등히 초월하여 실질적인 소득을 보장할 수 있는 수준의 급여로 그 수준이 월등히 향상되었다.
- 복지제도의 양적, 질적 개선은 복지국가 황금기에 나타난 국가마다 공통적인 현상이었고 이는 생산의 증대에 따른 노사합의를 바탕으로 큰 문제없이 유지될 수 있었다.