

복지국가론

－ 무엇을 어떻게 연구할 것인가

전 광 석*

(2008.06.13. 접수 / 2008.07.04. 1차수정 / 2008.07.12. 게재확정)

－ 요약 －

19세기 후반 이후 발전한 복지국가는 오늘날 주관적으로 개인의 중요한 생활의 경제적 기초가 되었으며, 그리고 객관적으로 사회 질서 및 국가과제의 확고한 한 축을 형성하게 되었다. 복지국가 원리는 헌법의 구조적인 원리로서 이해되고 있다. 그러나 복지국가는 오늘날 다음과 같은 이중적인 도전을 받고 있다. 첫째, 시대의 변화에 따라서 복지국가 자체가 새로운 문제를 발생시키는 내재적인 상황에 처하게 되었다. 둘째, 복지국가의 탄생하고 보편적으로 발전하여 온 주변 환경이 오늘날 급격한 변화를 겪고 있다. 인구구조의 변화 및 불균형, 고령사회의 심화, 세계화의 진전 등이 대표적인 예이다.

이 연구는 오늘날 국가과제로서, 또 헌법원리로서 인정되고 있지만 여러 가지 도전적 요소에 둘러싸여 있는 복지국가에 대한 연구의 방법과 대상을 제시하려는 목적에서 쓰여 졌다. 먼저 복지국가의 정당성이 밝혀져야 한다고 보았다. 논리적으로 보았을 때 이러한 문제가 밝혀질 때 비로소 복지국가를 실현하는 방법

* 연세대학교 법과대학 교수(cheon@yonsei.ac.kr)

론에 대한 논의가 있을 수 있기 때문이다. 복지국가의 방법론을 논의하기 위하여 이 연구에서는 복지국가의 발전을 해당 특징적인 기준에 따라서 시대분류하고 각각의 시대의 문제점과 처방을 유형화하여 정리할 필요성을 제시하였다. 이러한 작업은 우리 사회보장의 발전방향을 연구하는데 있어서 유용한 역사적 기초가 될 것이다.

주제어: 복지국가, 복지국가의 위기, 복지국가개편, 복지국가의 기원, 세계화

1. 복지국가론; 헌법의 사회과학적 기초

1) 헌법 일반론 및 복지국가원리의 특수성

헌법은 사회의 장기적인 가치질서로서의 성격을 갖는 근본규범이다. 헌법은 그때그때 사회에서 발생하는 새로운 사회적 문제에 대한 제도적 대응방안이 아니라 장기간 사회를 지배하는 응축된 가치와 그 가치를 실현하기 위해서 필수적인 내용과 원리, 그리고 부분적으로 제도와 절차 및 조직을 규율대상으로 한다. 따라서 헌법은 적용에 있어서 구체화를 필요로 한다. 그리고 이러한 구체화는 헌법이 필연적으로 역사의 흐름에 따라 사실관계, 사실관계의 변화, 그리고 이에 수반되는 가치론적 평가와 관련을 가지면서 내용을 형성하여 가는 형태로 이루어진다¹⁾. 이에 헌법학은 역사적, 철학, 사회과학 등 다른 학문분야와 밀접하게 의사소통을 하면서 해당 학문분야에서의 사실 및 가치평가에 주목하여 이들과의 상호작용 속에서 헌법을 형성할 과제를 갖는다.

헌법의 사실 및 가치, 그리고 그 변화와의 상호작용관계는 특히 복지국가원리에서 현저하게 나타난다²⁾. 복지국가원리는 사회변화 속에서 헌법의 가치를 구체화하는 정치적 절차로서의 성격이 강하다(규범적 구체화)³⁾. 여기에 더하여 복지국가원리는 국가의 급부작용을 통하여 실현되기 때문에 현실종속성이라는 또 다른 제약 하에 놓여 있다(현실적 구체화). 이러한 복지국가원리의 규범적 및 현실적인 특성들은 복지국가원리와 마찬가지로 국가의 구조적 원리로 분류되는 민주주의원리 및 법치국가원리와

1) 이러한 헌법의 개방적 성격에 대해서는 전광석, “사회변화와 헌법과제로서의 복지국가의 실현”, 「공법연구」 제31집 제1호(2002), 59면 이하 참조.

2) 이 점에 대해서는 전광석, 위 각주 1의 논문, 61면 이하 참조.

3) 이에 대해서는 예컨대 Franz-Xaver Kaufmann, “Der Sozialstaat als Prozess - für eine Sozialpolitik zweiter Ordnung”, Festschrift für Hans F. Zacher(C.F.Müller, 1998), 307면 이하; Hans F. Zacher, “Der Sozialstaat als Prozess”, Hans F. Zacher, Abhandlungen zum Sozialrecht(C.F.Müller, 1993), 73면 이하 등 참조.

비교하면 뚜렷하다.

민주주의 국가형태는 국민주권주의라는 기본이념, 정치적 평등과 소수의 보호라는 가치, 그리고 이를 실현하기 위한 원리로서 대의제 및 권력분립의 원칙을 내포하고 있다. 이들 원리들은 다시 선거제도, 정당제도, 공무원제도, 지방자치제도 등 제도를 통하여 실현된다. 법치국가원리는 국가와 사회의 구별이라는 기본이념, 기본권 보장이라는 목적, 법률유보와 법률의 우위라는 원칙, 그리고 법적 명확성의 요청, 신뢰보호의 원칙, 비례의 원칙 등 실현방법상의 원리를 내포하고 있다. 그리고 이들 법치국가원리의 내용들은 사법심사를 통해서 담보되어 있다.

복지국가원리는 확고한 헌법의 원리로서 인정되고 있다⁴⁾. 모든 국민에게 인간다운 생활을 보장할 권리를 이념으로 하며(제34조), 이들 이념은 다시 구체적 생활영역에서 세분화되어 보장되고 있다(제31조 이하 사회적 기본권들). 이에 대한 현실적인 조건을 보장하기 위하여 국가는 한편으로는 시장경제질서를 존중하여야 하며, 다른 한편으로는 시장경제의 사회적 조정을 위하여 균형 있는 경제의 성장 및 안정, 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다(헌법 제119조). 그러나 헌법은 복지국가원리의 이념과 중간목표를 제시하고 있을 뿐 이를 실현하기 위하여 필요한 구체적인 제도에 대해서는 침묵하고 있다⁵⁾. 그만큼 복지국가

4) 최근 헌법재판소는 복지국가원리를 헌법상 독자적인 원리로 인정하는 뚜렷한 경향을 보이고 있다. 다만 헌법재판소는 복지국가원리의 기능에 대해서는 지극히 소극적이다. 즉 복지국가원리는 주로 입법적 형성권을 정당화하는 기능을 수행하는 것으로 이해하고 있다. 헌재결 2000.6.29, 99헌마289, 판례집 12-1, 913면 이하(955면) 등 참조. 헌법재판소에서 복지국가원리에 대한 이해방법에 대해서 자세히는 전광석, “헌법재판소가 바라본 복지국가원리”, 「공법연구」 제34집 제4호 제1권(2006), 211면 이하 참조.

5) 예외적으로 복지국가의 구체적인 방법론을 헌법에서 제시한 예가 스위스이다. 스위스는 1972년 이른바 3층구조의 연금체계가 헌법적에 편입한 바 있

원리는 사회변화를 인식하고, 이에 상응하여 복지국가를 구체화하는 입법적 권한에 그 실현이 의존되어 있다. 극단적으로 보면 해석에 의하여 형성된 복지국가원리의 내용들이 민주주의원리와 법치국가원리에 함몰되어 있는 경우에도 이에 저항하는 구체적인 수단이 결여되어 있다⁶⁾. 또 이미 언급했듯이 복지국가원리는 국가의 급부행위를 통해서 실현되기 때문에 복지국가원리에 기초한 헌법의 기대가 자원의 유한성을 논거로 제한될 수 있다. 복지국가원리를 형성함에 있어서 이러한 규범적 및 사실적 특성이 과잉 혹은 과소 평가하는 가능성을 가지고 있다⁷⁾.

2) 헌법과 사회과학의 상호작용

위와 같은 복지국가원리의 개방성 구조 속에서 복지국가가 규범력 있게 형성되기 위해서는 다음과 같은 두 가지 측면에서 학문적 뒷받침이 필요하다.

첫째, 복지국가의 실현을 둘러싼 사실관계의 상황이 객관적으로 확인될 수 있어야 한다. 이는 한편으로는 복지국가원리의 내용을 형성하며, 다른 한편으로는 복지국가원리의 실현에 있어서 한계를 보여주기도 할 것이다.

다. 이에 대해서는 Herbert Obinger/Klaus Armingeon/Giuliano Bonoli/Fabio Bertozzi, "Switzerland. The marriage of direct democracy and federalism", Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles(편), *Federalism and the Welfare State*(Cambridge University Press, 2005), 281면 이하 참조.

6) 복지국가원리의 제한적인 통제기능에 대해서는 위 각주 4 참조.

7) 과잉평가하는 예로는 예컨대 헌재결 2003.12.18, 2002헌바1, 15-2(하), 457면 이하 참조. 이에 대해서는 전광석, 위 각주 4의 논문, 240면 이하 참조. 과소평가되는 예로는 헌재결 1997.5.29, 94헌마33, 9-1, 555면 이하; 2004.10.28, 2002헌마328, 16-2(하), 204면 이하 등 참조. 이에 대해서는 예컨대 김선택, "인간다운 생활을 할 권리의 헌법규범성", 「판례연구」(고려대) 제9집(1998), 1면 이하; 이덕연, "우리는 왜 인간다운 생활을 할 권리를 헌법에 규정하고 있는가?", 「헌법판례연구」 제1권(1999), 143면 이하; 전광석, 위 각주 4의 논문, 241면 이하 등 참조.

규범적으로 복지국가원리가 선언되었다고 해서 복지국가가 실현되는 것은 아니다. 예컨대 헌법 제32조의 노동의 권리는 우리 사회가 완전고용능력을 갖고 있지 않는 한 근본적으로 그 실현이 불가능하다⁸⁾. 복지국가원리는 해당 국가 및 사회의 복지생산을 둘러싼 사실적 상황을 출발점으로 하여, 이러한 주어진 현실을 점진적으로 자극하는 형태로 형성·실현된다⁹⁾. 법의 내용 및 이에 대한 이해와 현실이 지나치게 괴리되는 경우 이는 법 자체와 그리고 현실에 모두 부정적인 영향을 미칠 뿐이다. 현실과 지나치게 괴리된 법은 더 이상 진지하게 규범적 논의의 대상이 될 수 없다¹⁰⁾. 그리고 그 결과 규범이 현실을 개선하는 효과를 가질 수 없다.

둘째, 사실관계는 여과 없이 규범으로 발전하는 것은 아니다. 사실관계는 우선은 가치평가의 대상이며, 또 사실관계는 가치론적 결정의 산물이기도 하다. 그런데 사실관계에 대한 확인과는 달리 가치평가는 선택의 문제이다. 따라서 헌법의 복지국가원리에 대한 학문적 작업에는 사실관계를 평가하는 다양한 가치 기준을 제시하는 작업이 선행되어야 한다. 대부분의 경우 헌법은 가치 기준에 있어서는 중립적이다¹¹⁾. 그리고 이러한 사실관계에 대한 가치평가의 상대성은 헌법적 형성의 폭을 넓히는 계기가 된

8) 노동의 권리는 절대적인 차원에서 실현이 불가능할 뿐 아니라 상대적으로 고용능력을 사인이 보유하고 있기 때문에 국가가 이를 실현하는 데 한계가 있다. 헌재결 2002.11.28, 2001헌바50, 14-2, 668면 이하 참조. 노동의 권리의 실현 구조에 대해서는 전광석, “노동의 권리의 실현구조-헌법의 변천과 이론의 형성 및 전개”, 허영박사회갑기념논문집(박영사, 1997), 440면 이하 참조.

9) 헌재결 1991.2.11, 90헌가27, 3, 25면 이하 참조.

10) 우리 헌법에서 이에 해당하는 대표적인 예가 1948년 헌법 제18조의 사기업에서 근로자의 이익분배균점권이다. 이 조항은 전혀 규범력을 갖지 못하다가 1962년 헌법 개정에서 삭제되었다. 이 조문의 제정배경에 대해서는 예컨대 전광석, “제헌의회의 헌법구상”, 「법학연구」(연세대 법학연구소) 제15권 제4호(2005), 36면 이하 참조.

11) 우리 헌법 상의 경제질서를 사회적 시장경제질서로 이해하는 것은 헌법적 형성의 폭을 좁히기 때문에 올바른 이해방법은 아니다. 사회적 시장경제질서는 독일의 특유한 경제질서의 사고에 기초한 것이다. 독일에서도 연방헌법재판소는 헌법은 개방경제질서를 요청할 뿐 사회적 시장경제질서로 특정한 것은 아니라고 판단한 바 있다. BVerfGE 4, 7(17면 이하) 참조.

다. 이러한 이유에서 역사적으로 복지국가의 이해 및 형성방법에 있어서 나타난 다양한 기준들은 복지국가의 헌법적 이해에 있어서 필수적인 사회과학적 기초를 형성한다. 사회과학적 기초가 결여된 가치판단은 헌법형성에 있어서 체계를 상실시키고 헌법이 일회적이고 자의적인 결정에 의하여 지배되는 결과를 낳을 위험이 있다.

2. 새로운 문제구조-복지국가; 문제해결영역에서 문제발생영역으로의 발전

현상적으로 보면 국가의 복지활동의 역사는 인류의 역사와 함께 시작되었다. 그리고 일부 국가에서는 국가의 “복지(Wohlfahrt)”활동에 경찰국가적·관권국가적 후견이 수반되는 것으로 이해되었다. 그 결과 오늘날 국가의 복지생산활동을 “복지국가”라고 부르기를 꺼려하는 현상이 나타나고 있기도 하다. 복지국가라는 용어를 기피하고 사회국가(Sozialstaat)의 용어를 선택한 독일 헌법이 대표적인 예이다¹²⁾. 그러나 이러한 문제는 복지활동이 자유를 위한 조건을 보장하는 것을 목표로 하면서 오늘날 극복되었다.

복지국가의 이념 및 제도는 개인의 경제적 생활의 기초로서 시장경제 질서가 보편적인 질서로서 자리 잡은 이후 동시에 혹은 어느 정도 시간의 간격을 두고 국가의 중요한 과제영역에 포섭되었다¹³⁾. 그리고 이러한 복지국가의 이념과 제도는 서구 사회를 기준으로 보면 120년 이상의 역

12) 이 점에 대해서는 전광석, 위 각주 4의 논문, 226면 이하 참조. 이밖에 아래 각주 13의 논문 참조.

13) 이 점에 대해서 자세히는 Michael Stolleis, "Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht", Michael Stolleis, Konstitution und Intervention(Suhrkamp, 2001), 257면 이하 참조. 복지국가원리에 관한 이론적 작업으로는 Hermann Heller, "Grundrechte und Grundpflichten", Hermann Heller, Gesammelte Schriften(1971), 291면 이하; Wolfgang Schluchter, Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat. Hermann Heller und die staatsrechtliche Diskussion in der Weimarer Republik(1968) 등 참조.

사를 갖고 있다. 우리나라를 기준으로 보더라도 복지국가는 40년 이상의 논의의 역사를, 그리고 약 30년의 제도화의 역사를 가지고 있다¹⁴⁾. 빈곤 문제 혹은 노동자 문제와 같은 당대의, 그리고 해당 사회의 특유한 문제를 극복하기 위한 처방으로 등장하였던 복지국가원리는 그 동안 발전을 거치면서 그 입지와 의미가 큰 변화를 겪었다. 2000년 건강보험통합, 1997년 및 2007년의 국민연금의 개혁에 관한 논의, 그리고 최근의 공무원연금 개혁논의에서 볼 수 있듯이 복지제도의 변화는 전국민적 관심을 불러 일으킨다. 이러한 변화는 주관적으로 보면 오늘날 복지생산의 결과가 개인 생활의 기초로서 기능하게 되었기 때문에 국민 개인 혹은 집단별로 다양한 이해관계를 형성하는 계기가 된다. 그리고 이러한 상황은 중장기적인 영향력을 지속하기 때문에 더욱 첨예하다. 그 결과 오늘날 복지생산은 개별 사회집단의 이익투쟁의 장으로 발전하는 경향을 보이고 있다. 객관적으로 보면 이러한 복지제도의 변화는 거시적인 사회질서의 한 축으로서, 다른 질서와의 상관관계 속에서 국가의 중요한 과제로서 논의되고 있다.

복지국가의 이념과 이를 제도적으로 실현하기 위한 노력은 이미 인류 보편적인 현상으로 발전하고 있다. 복지국가의 이념과 제도는 그 생성과 발전을 보면 모든 다른 이념과 제도와 마찬가지로 역사적 환경의 산물이다. 그리고 복지국가가 성숙하면서 복지국가는 이중적인 측면을 띠게 되었다.

첫째, 靜的인 측면이다. 즉 복지국가는 개인의 사회적 문제를 해결하는 원리로서 정착되고, 그 결과 객관적으로는 국가의 정당성을 좌우하는 과제영역이 되었다. 사회문제가 인식되고, 이에 대응하는 제도를 형성·발전시키면서 복지국가가 정착하는 단계에 해당한다¹⁵⁾.

14) 이는 사회보장에 대한 논의가 1961년 5.16 군사쿠데타 이후 혁명 정부 내에서 본격적으로 이루어졌다는 점을 기준으로 한 것이다. 이에 대해서는 손준규, 사회보장·사회개발론(집문당, 1983) 참조. 그러나 이러한 논의는 제도화에 이르지 못한 것이며 1977년 의료보험법이 제정되면서 본격적인 제도화의 역사가 시작되었다.

15) 이러한 측면에서 복지국가에 대한 비교역사적 고찰로는 Gerhard A. Ritter, Sozialversicherung in Deutschland und England(C.H.Beck, 1983)(전광석(역), 복지국가의 기원(법문사, 2005); Hans F. Zacher(편), Bedingungen für die Entstehung

둘째, 動的인 측면이다. 역사현상으로서 복지국가는 다음과 같은 두 가지 도전적인 상황에 처하게 되었다. 첫째, 복지국가를 둘러싼 환경의 변화를 배경으로 복지국가의 지속가능성(sustainability)이 진지한 논의의 대상으로 발전하였다. 고령사회의 심화, 복지재정의 위기, 그리고 세계화 등의 문제가 여기에 해당하는 대표적인 예들이다. 전통적으로 종속고용사회로 산업구조의 변화를 시대적 배경으로 하여 형성되었다. 그런데 오랜 동안 복지생산의 기초로서 기능했던 노동시장이 새로운 변화를 겪고 있으며, 위기에 처하게 되었다는 점은 보다 본질적인 상황의 변화이다. 둘째, 그 동안 복지국가는 새로이 인식된 사회문제를 해결하기 위한 처방으로 발전하여 왔다. 그런데 이제 복지국가는 또 다른 (물론 의도하지 않은) 사회문제를 발생시키는 원인이 되기도 하였다는 자각이다¹⁶⁾. 노동관계에서의 불평등이 복지생산에 있어서 불평등을 지속시키는 원인이 되며, 그 결과 복지국가가 오히려 불평등을 지속시키는 원인이 된다는 것이 좋은 예이다. 이러한 문제의식을 종합하면 결국 과거에 사회문제에 대한 처방으로 탄생하였던 복지국가가 오늘날에는 그 자체가 해결을 필요로 하는 하나의 문제로서 발전하게 되었다고 할 수 있다. 그리고 이러한 動的인 복지국가의 변화 속에서는 복지국가의 실제적 내용 뿐 아니라 절차적 결정 구조 역시 靜的인 복지국가논의와는 다른 구조를 띠고 있다¹⁷⁾. 헌법적으로 보면 복지국가가 헌법의 구조적 원리로서 그 자체 모순적 구조를 띠

und Entwicklung von Sozialversicherung(Duncker & Humblot, 1979); Peter A. Köhler/Hans F. Zacher(편), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Österreich und der Schweiz(Duncker & Humblot, 1981); Peter A. Köhler/Hans F. Zacher(편), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung(Duncker Humblot, 1983) 등 참조.

16) 제도형성에 있어서 의도하지 않은 결과에 대한 일반적인 논의에 대해서는 예컨대 하연섭, 제도이론(다산출판사, 2003), 165면 이하 참조.

17) 이에 대한 인식을 학문적으로 자극하였던 문헌으로는 예컨대 Paul Pierson, "The New Politics of the Welfare State", World Politics Vol.48.2(1996), 143면 이하 참조. 제도형성과 지속에 있어서는 나타나는 상이한 변수구조 일반에 대해서는 하연섭, 위 각주 16의 책, 183면 이하 참조.

게 되었다. 한편으로는 보편적 사회적 평등을 내용으로 하지만, 다른 한편 헌법은 기득권을 보장하는 역할을 수행한다. 또 복지국가원리는 법치국가원리, 그리고 특히 민주주의원리와 긴장관계를 형성하면서 조화롭게 실현되어야 하는 문제영역으로 부상하게 되었다¹⁸⁾. 한편으로는 사회적 약자를 보호대상으로 하여야 하지만, 다른 한편 이는 다수의 결정구조 속에서 이루어져야 하는 한계를 갖기 때문이다.

이러한 새로운 상황구조가 형성되면서 다음과 같은 문제가 제기된다. 1970년대 중반 이후, 그리고 특히 최근의 세계사적 변화는 과연 120년 전 사회경제적 환경의 산물로서 출발한 복지국가가 앞으로 변화된 환경에서도 계속해서 국가의 과제로서, 그리고 시장경제질서와 함께 개인의 경제적 생활의 기초로서 존속할 것인가에 대한 의문을 제기하게 하고 있다. 시대적으로 보면 세계사적으로 황금의 50-60년대를 지나면서 1970년대 초반 원유과동을 전환점으로 하여 복지국가의 지속가능성 여부가 학문적 및 실천적 논의의 대상으로 떠올랐다. 다만 뉴앙스의 차이가 있어, 1970년대와 80년대에는 복지국가의 한계와 위기의 문제가 제기되었으며, 세계화 논의가 본격화되는 1990년대 이후 복지국가의 개편론이 이어지고 있다. 극단적으로는 복지국가의 폐지 혹은 폐지에 가까운 축소논의가 있기도 하다¹⁹⁾.

위와 같은 상황에서 복지국가연구는 다음과 같은 두 가지 문제를 다루어야 한다. 첫째, 복지국가가 형성될 수 있었던 제반 환경의 변화에도 불구하고 복지국가는 지속가능한가, 둘째, 첫째 문제에 긍정적인 대답을 할

18) 헌법의 구조적 원리 상호간의 관계에 대해서는 예컨대 전광석, 위 각주 1의 논문, 61면 이하 참조.

19) 이러한 논의는 물론 극단적이고, 또 실현될 수 있는 발전방향은 아니다. 자유주의적 복지국가유형의 대표적인 예에 속하는 미국에서도 연금기금의 불안정 및 향후 인구구조의 변화로 인하여 사회보장에 대한 신뢰가 낮아지고 있지만 여전히 강한 정치적 지지를 받고 있다고 보고되고 있다. 이 점에 대해서는 예컨대 Virginia P. Reno/Robert B. Friedland, "Strong Support but Low Confidence", Eric R. Kingson/James H. Schulz(편), *Social Security in the 21st Century*(Oxford University Press, 1997), 178면 이하 참조.

수 있는 경우에도 복지국가가 지속가능하기 위해서는 새로운 환경에 대한 대응이 요청된다. 그러면 복지국가의 지속가능성을 위협하는 새로운 환경들은 무엇이며, 이러한 새로운 환경에 대한 어떠한 대응이 필요한가 하는 문제이다. 특히 두 번째 문제는 앞으로 우리 사회보장의 발전방향을 제시하는 작업이라고 할 수 있다.

3. 문제접근방법

위와 같은 문제에 접근하기 위해서는 매우 복잡한 역사 및 체계분석적 작업이 필요하다. 이 연구에서는 특히 서구사회에서의 복지국가개편론에 대한 논의와 제도적 대응에 대한 논의를 중심으로 역사적 접근에 비중을 두고 있다. 복지국가가 형성·발전하는 과정에서 나타나는 국가와 사회의 구조분석 및 구조의 변화가 주된 서술의 대상이다. 이에 비해서 복지지출 등 계량화된 지표를 구체적으로 살펴보고, 비교하는 것은 이 연구의 과제가 아니다²⁰⁾. 이 과정에서 복지국가이론의 형성 가능성, 그리고 비교방법론의 적합성을 살펴보고, 특정한 방법론을 채택할 것인가의 여부가 검토되어야 할 것이다²¹⁾.

이러한 연구방법론에서 있어서도 복지국가개편의 주제와 관련된 대표적인 국가들에서 제기·논의되고 있는 모든 쟁점들을 동일한 비중을 갖고 다루는 것은 개인의 역량으로는 불가능하다. 따라서 개별 국가의 복지국가개편에 있어서 나타나는 문제와 제시되는 처방을 평면적으로 비교하기

20) 물론 이러한 방법론이 중요하지 않다는 것은 아니다. 이에 대해서는 예컨대 이석원, “세계의 복지정책; OECD 국가들에 대한 경험적 분석”, 「한국정책학회보」 제12권 제1호(2003), 354면 이하 참조.

21) 복지국가이론의 형성가능성에 대해서는 예컨대 Franz-Xaver Kaufmann, “Towards a theory of the welfare state”, Stephan Leibfried(ed), Welfare State Futures(Cambridge University Press, 2001), 15면 이하 참조. 대표적인 복지국가 비교방법론이며, 따라서 근본적인 검토가 필요한 문헌으로는 예컨대 Gosta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism(Princeton University Press, 1990) 참조.

보다는 복지국가개편론에서 다루어지는 보편적인 문제상황을 중심으로 전체적인 흐름을 정리하는 방법을 채택할 필요가 있다. 이러한 방법론이 개별 국가들에서의 복지국가개편론을 파악하기 위해서는 적합하지 않을 것이다²²⁾. 또 특정 국가의 단편적인 예를 다루는 것이 서술의 불균형을 보일 수도 있다. 스웨덴, 칠레, 영국, 네덜란드 등이 체제전환 혹은 체제 유지의 예로서 설명되지만 이러한 설명이 공통적인 기준에 따라 이들 국가들의 복지정책을 비교하는 목적을 갖기보다는 각각의 특유한 논점을 중심으로 서술된다는 것이다. 그러나 이러한 예들이 긍정적이든 부정적이든 복지국가개편의 한 방향을 제시하는 대표성을 갖는다면 의미가 있는 선택이라고 보여 진다. 또 이러한 방법론은 보편적인 발전의 방향을 기준으로 우리 복지정책의 현주소 및 발전방향을 논의하기에 보다 적합하다고 할 수 있다.

4. 무엇을 연구하여야 하나?

헌법의 복지국가원리에 대한 사회과학적 기초로서, 또 복지국가 그 자체의 지속가능성을 탐구하기 위한 연구의 방향은 다음과 같이 다섯 단계로 구분할 수 있다. 이미 언급했듯이 복지국가의 정당성 및 지속가능성 자체가 논의를 필요로 한다. 따라서 이 문제를 먼저 구명한 후, 비로소 복지국가개편의 방법론의 문제에 접근할 수 있다(1). 이어 복지국가의 형성과 개편에 대한 체계적인 서술을 위해서는 복지국가의 기원을 중심으로 어느 정도 유형화할 필요가 있다(2). 복지국가가 보편화되어 가는 50-60년대, 복지국가위기론이 나타나기 시작하는 70-80년대, 그리고 1990년 이후 복지국가개편론에 있어서 나타나는 특유한 문제상황 및 이에 대한 유형별 대응의 방향을 살펴보아야 한다(3-5). 이는 우리의 문제상황 및

22) 개별 국가를 중심으로 복지국가개편론을 다룬 문헌으로는 예컨대 김태성/류진석/안상훈, *현대복지국가의 변화와 대응*(나남, 2005) 참조. 이 책에서는 영국과 미국과 스웨덴이 사례로 다루어지고 있다.

역사발전단계에 비추어 우리에게 복지생산체계를 재점검하고 발전의 방향을 제시하는 기반이 될 수 있을 것이다(6).

1) 복지국가의 본질과 기능

복지국가의 이념과 제도는 현대국가의 필수적인 과제영역이 되었다. 헌법적으로 보면 복지국가의 과제는 주관적으로는 개인에게 인간다운 생활을 보장하고, 객관적으로는 인간다운 생활을 보장하기 위한 사회경제적 구조를 조성하는데 기여하는 필수적인 정책영역이다. 이러한 기초 위에서 먼저 복지국가의 본질과 기능을 구명하여야 한다. 이는 동시에 복지국가의 정당성을 제시하는 작업이 될 수 있다. 좀 더 구체적으로, 또 단순화해서 보면 복지국가의 위기에 대한 논의가 복지국가의 폐지로 이어지는 않다는 점을 밝혀야 한다. 복지생산의 정치적 정당성, 통합과 분열의 가능성, 경제적 효율성, 특히 복지와 고용의 상호작용, 가족의 기능을 재조명하고, 가족과 사회의 기능을 국가의 복지생산과 조화시키는 등을 내용으로 하는 사회적 효율성 등이 연구의 내용이 되어야 할 것이다.

2) 복지국가의 기원·유형화

복지국가의 이념과 제도는 각 사회의 특정한 역사적 환경의 산물이다. 따라서 하나의 통일적인 복지국가의 모형은 존재하지 않는다. 복지국가형성의 배경을 이루는 공통적인 현상은 빈곤 및 노동자문제 혹은 사회적 평등실현의 문제이다. 영국과 독일, 그리고 스웨덴을 비롯한 북부 유럽 국가들이 각각의 예에 해당한다. 다만 이와 같이 제도형성의 배경이 다양하거니와, 역사적 배경이 유사하더라도 각국은 정치, 경제, 사회 및 문화 구조에 따라 이에 대한 대응의 방법과 내용을 달리 한다. 국가형태, 정치적 의사결정구조, 정당의 이념적 배열, 노동조합의 존재 및 기능, 헌법의 복지국가에 대한 규율태도 등이 대표적인 예이다. 우선 이에 대한 이해가

필요하다. 이는 그 자체 목적이라기 보다는 복지국가가 형성되는 과정에 대한 이해에 기초하여 복지국가를 유형화하는 데 유용하다. 어느 정도의 유형화를 통해서만이 복지국가의 다양한 상황을 보편적인 기준을 갖고 학문적으로 접근할 수 있기 때문이다.

복지국가의 기원 및 유형화에 대한 작업은 복지국가의 미래를 형성함에 있어서 다음과 같은 시사점을 준다. 복지제도가 역사적으로 형성·발전하면서 제도 그 자체가 존속력을 갖거나와 이들 제도는 개인의 법적 지위가 형성되는 근거가 된다. 그런데 그렇기 때문에 일단 선택된 제도가 그것이 형성된 환경의 변화에도 불구하고 존속력을 갖는 경우가 일반적이다(이른바 경로의존성(path dependence)). 여기에는 구조적인 동일성을 유지하면서 구체적인 변형이 시도되는 경우가 포함된다(개방적 경로의존성)²³⁾. 새로운 환경에의 적응을 위하여 체계이탈적 개혁을 하는 경우는 드물다. 그러나 다른 한편 제도적 존속력에도 불구하고 오늘날의 상황변화는 끊임없이 체계이탈의 가능성에 대한 문제를 제기한다²⁴⁾. 그리고 이러한 드문 예가 우리에게는 도전적인 의미를 가질 수 있으며, 따라서 체계이탈을 가능하게 한 변수들은 무엇인가에 대한 연구, 그리고 이에 대한 평가가 필요하다. 이에 대한 논의의 기반으로 복지국가의 유형화와 각각의 유형에서의 체계, 그리고 체계이탈의 구조를 먼저 확인할 필요가 있다.

3) 복지국가의 시대유형

(1) 복지국가의 독자화

오늘날 복지국가는 사회체계의 일부로 확고한 위치를 차지하게 되었고, 이는 복지국가의 정당성, 그리고 복지국가원리와 같은 규범적 측면이 함

23) 경로의존성 및 경로의존성의 다양한 이해방법에 대해서는 정무권, “세계화, 민주화, 한국의 발전주의 생산레짐과 복지체제의 개편”, 「한국사회정책」 제14집 제2권(2007), 8면 이하; 하연섭, 위 각주 16의 책, 194면 이하 등 참조.

24) 아래 4.(1) 이하 참조.

게 작용하면서 현실적으로 뒤돌릴 수 있는 독자적인 영역으로 발전하였다. 무엇이 이러한 발전의 구체적인 원인이 되었는가, 그리고 그 내용이 무엇인가를 밝혀야 한다. 이러한 작업은 오늘날 복지국가의 개편이 다른 환경 요소들과 상호작용을 통해서 이루어지는 복잡한 사회구조적 문제라는 점을 우리에게 좀 더 명확하게 알려줄 것이다.

빨리는 19세기 후반, 그리고 우리나라의 경우 1970년대 후반 이후 본격화된 복지국가의 논의 및 형성은 일반적으로는 사회문제에 대한 경제적 책임을 정치적으로 승인하고, 국가가 이를 직간접적으로 부담한다는 인식의 결과이다²⁵⁾. 이와 같이 제도가 정착되면서 복지국가의 이념과 제도는 독자적인 가치영역으로 자리잡게 되었다. 이에 오늘날 복지국가는 더 이상 경제정책에 대한 종속적 지위에 있지 않게 되었다. 즉 복지생산이 경제정책과 독자적인 논리와 기준을 가지고 발전하기 시작했다. 이러한 발전은 다음과 같은 네 가지 상황으로 나누어 설명할 수 있다.

① 보편화의 경향

복지국가의 이념과 제도가 점차 더 많은 사회적 위험, 그리고 인적 대상을 포섭하면서 보편화의 경향을 띠게 되었다. 복지생산이 더 이상 빈민 혹은 노동자문제에 한정되지 않고, 전체 사회정책의 문제로 발전하게 되었다. 대상계층에 있어서는 여성, 아동, 노인, 장애인 등이, 그리고 전통적인 사회적 위험인 질병, 산재, 장애·노령 및 사망 외에 장기요양, 가족의 유지, 직업보호 등이 복지국가의 중요한 관심으로 떠올랐다. 사회적 위험의 발생으로 인한 소득상실을 보상하는 외에 개인으로 하여금 실제 생활위험을 극복하고 정상적인 생활을 영위하기 위하여 필요한 사회적 서비스가 복지생산에 있어서 중요한 비중을 갖게 되었다. 특히 사회적 서비스는 북부 유럽의 국가들에서는 처음부터 복지국가의 중요한 과제로 인식되었다²⁶⁾.

25) 이는 마치 환경에 대한 국가적 책임이 1960년대 자각된 것과 같은 맥락이다. 이러한 인식을 자극했던 개척자적 문헌으로는 Rachel Carson, *Silent Spring*(1962) 참조.

복지국가의 보편화 경향은 헌법, 특히 사회권 및 참여민주주의가 발전하면서 더욱 촉진되었다²⁷⁾. 평등권은 복지국가의 보편화를 추진하는 핵심적인 이념이었다. 보통 및 평등선거가 실시되면서 모든 계층이 복지생산에 있어서 존중되어야 했다. 평등은 불평등과 상호작용을 하면서 국가의 기능을 확대시켰다. 평등을 실현하기 위하여 취해지는 모든 조치는 동시에 그러한 혜택에서 제외되는 계층에게는 불평등의 계기가 되었으며, 이러한 불평등은 또 다른 국가기능을 자극하기 때문이다²⁸⁾. 복지생산은 사회정의의 실현을 목표로 한다. 그런데 이때 정의란 무엇인가에 대한 이해는 매우 다양하며, 이에 따라 복지생산은 정의에 대한 다양한 이해를 다원적·다층적인 방법을 통하여 충족시켜야 하는 과제를 갖게 되었다²⁹⁾. 그만큼 보편화의 경향은 심화되었다.

② 복지국가의 과제 확대

제도적으로 보면 복지국가를 실현하기 위한 국가의 과제가 확대·다양화하였다. 이는 다음과 같은 두 가지 측면을 포함한다. 첫째, 복지국가의 과제가 더 이상 사회적 위험을 사후적으로 보호하는데 그치지 않는다. 복지국가는 한편으로는 사회적 위험을 사전에 예방하여야 한다. 다른 한편

26) 이 점에 대해서는 John D. Stephen, "The Scandinavian Welfare States; Achievement, Crisis and Prospects"; Gosta Esping-Andersen, "Welfare States without Work; the Impasse of Labour Shedding and Familianism in Continental European Social Policy" 참조. 이 두 논문은 Gosta Esping-Andersen(편), Welfare States in Transition(Sage Publications, 1996), 32면 이하 및 66면 이하에 수록되어 있다.

27) 이 점에 대한 지적으로는 예컨대 T.H. Marshall, "Citizenship and social class", T.H. Marshall, Class, Citizenship and Social Development(Doubleday, 1964), 65면 이하 참조.

28) 이는 평등을 기준으로 한 헌법적 심사의 한계이기도 하다. 이 점에 대해서는 예컨대 전광석, 한국헌법론(법문사, 2007), 238면 이하 참조.

29) 예컨대 독일 사회법전(SGB)은 사회정의를 사회법의 목표로 명시하였다. 사회법전 제1권 제1조 제1항 참조. 복지국가에서 사회정의에 대한 다양한 이해방법에 대해서는 Hans F. Zacher, "Sozialrecht und Gerechtigkeit", Festschrift für Werner Maihofer(1988), 669면 이하 참조.

복지국가는 사회적 위험이 발생한 후에 개인이 사회에 정상적으로 다시 편입하여 사회에 (재)통합될 수 있도록 촉진하는 기능 역시 수행하게 되었다. 둘째, 특정한 사회적 위험이 수반되는 2차적 위험, 즉 사회적 위험이 발생하여 소득이 상실되고 그 결과 다른 사회적 위험을 배려하지 못하는 문제도 보호를 필요로 하게 되었다. 이는 오늘날 개인의 생활이 복지생산의 연결망 속에서 이루어진다는 것을 알 수 있다. 셋째, 복지국가의 이념은 거의 모든 제도의 형성에 있어서 배려되어야 할 가치로 인식되었다. 복지국가는 사회적 위험을 보호하기 위한 구체적인 제도형성에 그치지 않고, 제도적 목적이 실제 실현될 수 있도록 하부구조를 형성하는 과제를 포섭하였다³⁰⁾. 그만큼 복지국가의 제도적 외연이 확대된 셈이다.

복지국가는 국가가 직접 개입하는 방법에 의해서만 실현되는 것은 아니다. 국가가 다양한 생활영역에서 복지를 실현하는 사회적 기능이 수행될 수 있도록 규율하는 방법을 통해서, 또 간접적으로 복지생산의 유인요소를 제공하여 개인의 혹은 사회적 책임 하에 복지가 실현될 수 있도록 하는 방법을 채택하기도 한다. 법체계적으로 보면 사회보장의 기능을 수행하는 법을 사회보장법이라고 개념 정의한다면 거의 모든 법이 사회보장의 기능을 수행하며, 따라서 사회보장법에 포섭될 수 있게 되었다³¹⁾.

③ 복지국가발전의 유리한 상황조건들

복지국가의 이념과 제도는 특히 2차 세계대전 이후 전세계적으로 보편화되고, 또 확대되는 경향을 보여 왔다. 이러한 경향은 각각 상이한 배경을 가지고 있으며, 이에 대한 설명이 필요하다. 복지국가의 팽창을 둘러싼 혹은 이에 유리하였던 정치, 경제 및 사회구조적 배경이 갖추어져 있

30) 이러한 하부구조의 형성은 개인이 제도를 인식하고, 제도적 권리를 행사할 능력이 없는 경우, 대표적으로 장애인의 경우 복지실현의 필수적인 조건이다. 이에 대해서는 예컨대 전광석, “장애인차별금지법의 제정방향”, 장애인고용(2004, 가을호), 5면 이하 참조.

31) 이와 같이 사회보장법을 넓은 의미로 이해하는 경우 법의 체계성이 상실될 수 있지만 복지실현을 다양한 차원에서 조감하고 조정할 수 있다는 장점이 생긴다. 이 점에 대해서는 전광석, 한국사회보장법론(법문사, 2007), 77면 이하 참조.

었다.

무엇보다도 50년대 및 60년대의 세계적인 경제성장은 복지팽창을 위한 유리한 환경으로 작용하였다. 2차 세계대전 이후 소비시장의 급격한 팽창은 노동의 수요와 공급을 촉진하였으며, 그 결과 거의 완전고용의 시대를 맞게 되었다. 제조업 중심의 산업구조는 생산직 근로자에게 생산성을 넘어서는 임금의 상승을 가져왔다. 이러한 근로조건의 개선은 사회보험을 통한 복지생산에 최적의 환경이 되었다. 보다 일반적으로 보면 지속적인 경제성장은 복지성장의 기반이 되었고, 복지를 통한 분배는 당연한 정치적 과제로 인식되었다³²⁾. 그리고 여기에 저항이 있을 수 없었다. 정치적으로 보면 사회민주적 정치환경이 지배하였다. 이는 각국에서 정치세력 간에 합의에 의하여 복지생산이 이루어지는 배경이 되었다³³⁾. 독일과 같이 사회민주당과 기독교민주당이 교대로 집권하는 상황에서도 양대 거대 정당은 모두 복지정책에 적극적이었기 때문에 복지팽창에 저항세력이 존재하지는 않았다.

여기에 더하여 동서간의 이념대립은 동시에 복지지표를 둘러싼 경쟁으로 확대되었다. 국제적으로 보면 국제연합(UN)과 국제노동기구(ILO) 등은 사회권의 세계적인 보편화를 위한 각종 규범을 정립하여 각국의 복지생산을 자극하였다. 1952년 국제노동기구의 사회보장최저기준에 관한 협약 제152호가 대표적인 예이다³⁴⁾.

32) 완전고용의 시대가 지나고 90년대 와서 시장의 고용창출능력이 저하하면서 시장의 대응은 임금차별화로 나타났다. 미국이 이러한 예에 해당한다. 이에 비해서 북부 유럽국가들의 경우 공공부문의 고용창출능력을 증가시키는 방법으로 대응하였다. 그러나 이러한 전략은 한계가 있었다. 정부의 공공지출능력이 한계가 다다랐기 때문이다.

33) 이에 대해서는 예컨대 Stein Kuhnle, "The Nordic Welfare State in a European Context; dealing with new economic and ideological challenges in the 1990s", Stephan Leibfried(편), Welfare State Futures(Cambridge University Press, 2001), 115면 이하 참조.

34) 이 협약에 대해서 자세히는 전광석, 국제사회보장법론(법문사, 2002), 148면 이하 참조.

위와 같은 상황에 대한 서술을 통하여 복지생산의 시대별 비교와 이에 기초하여 복지생산의 지속가능성에 대한 논의의 기반이 제공될 수 있다.

④ 복지국가기능의 독자화

이제 복지생산은 독자적인 가치영역으로 발전하고, 경제적 가치 등 다른 가치에서 독립하여 스스로를 추진하는 정치적 지배력을 갖게 되었다³⁵⁾. 이로써 복지생산이 정치화되었다. 그리고 그 결과 복지생산에 있어서 정치적 가치와 사회적 가치의 균형관계를 유지하는 것은 쉽지 않은 과제가 되었다. 말을 바꾸어 하면 일반 민주주의적 가치와 복지국가의 가치가 각각 자율성을 가지면서 상호 작용하는 형태로 발전하게 된 것이다. 이로써 구조적으로 보면 복지정치(welfare politics)가 공고해 졌으며, 주관적으로 보면 복지생산이 정치적, 그리고 헌법적 지원을 받으며 존속을 보호받게 되었다. 다른 한편 이러한 복지국가기능의 독자화는 다음 세대에 환경의 변화에 따른 복지생산구조의 변화, 그리고 개인의 법적 지위에 대한 조정의 필요성이 발생했을 때 이에 장애가 되는 문제를 낳았다³⁶⁾.

(2) 복지국가의 한계 및 위기론(70년대와 80년대)

1970년대에 와서 이른바 복지국가의 한계와 위기의 논의가 시작된다. 이러한 논의의 시발점은 로마클럽의 성장의 한계에 대한 경고와 1973년의 제1차 원유파동(oil shock)이다³⁷⁾. 복지정책적으로 보면 1970년대 중반

35) 복지국가이론의 독자화 및 전개상황에 대해서는 예컨대 Franz-Xaver Kaufmann, "Towards a theory of the welfare state", Stephan Leibfried(ed), Welfare State Futures(Cambridge University Press, 2001), 15면 이하; Manfred G. Schmidt, "Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik; Ein internationaler Vergleich", Manfred G. Schmidt(편), Wohlfahrtsstaatliche Politik(Leske+Budrich, 2001), 33면 이하; Nico A. Siegel, Baustelle Sozialpolitik(Campus, 2002), 특히 37면 이하 등 참조.

36) 위 각주 17 참조.

37) 이 점에 대해서는 예컨대 Fritz W. Scharf, "The Viability of advanced welfare states in the international economy Vulnerabilities and options", Stephan Leibfried(편), Welfare State Futures(Cambridge University Press, 2001), 123면 이

까지 이루어졌던 팽창사회정책의 부담에서 오는 재정위기, 부분적으로는 사회정책의 결과이기도 한 인구구조 및 가족구조의 변화, 집단적 사고에서 개인 중심적 사고로의 전환, 국가중심의 사회정책이 개인의 자유를 국가종속화하였다는 문제 등이 논의의 중심에 있다. 복지정책의 비체계적 발전, 다른 가치체계, 특히 정치적 가치와의 관계재정립 등이 거시적인 윤곽에서 논의를 필요로 하게 되었다. 여기에 더하여 이른바 사회문제의 자기복제가 나타나기 시작하였다. 즉 사회적 문제를 해결하기 위한 방법론으로 채택된 고용 중심의 복지생산이 이제 사용자의 입장에서는 고용을 기피하는 새로운 문제의 원인이 되었고, 개인 중심의 복지생산은 가족 등 전통적인 사회보장공동체의 기능을 감소시키는 결과를 낳았다. 외재적인 새로운 환경과 내재적인 복지정책적 반성을 배경으로 논의되기 시작한 복지국가의 발전유형이 추적되어야 한다. 여기에는 크게 두 가지 경향이 발견된다.

① 체제전환의(을 시도하는) 유형

복지팽창은 국가기능을 재검토하는 계기가 되었다. 그리고 그 결과 복지생산이 국가와 사회, 그리고 가족과 개인 간에 다원적인 기능분담을 통하여 이루어져야 한다는 명제가 논의를 필요로 하였다. 영미의 사회정책적 변화, 그리고 칠레의 민영화 실험이 중요한 예들이다. 특히 칠레의 실험은 전세계적으로 제도적 변화에 영향을 준 것은 아니지만 다음과 같은 두 가지 의미에서 복지국가개편에 관한 논의에 있어서 중요한 쟁점을 제시하였다³⁸⁾. 첫째, 칠레의 실험은 복지생산의 민영화에 관한 가능성과 한

하 참조.

38) 칠레의 연금 민영화 실험의 내용 및 평가에 대해서는 조영훈, “사회보험제도 민영화의 문제점; 칠레 연금개혁사례분석을 통한 신보수주의 비판”, 한국사회학(1998), 179면 이하; Colin Gillion/Alejandro Bonilla, “Analysis of a national private pension scheme; The case of Chile”, International Labour Review(1992), 면수 미상; Wolfgang Schulz-Weidner, “Das chilenische Modell einer Privatisierung der Rentenversicherung-mehr Leistungen für weniger Beiträge?“, Deutsche Rentenversicherung(1996), 158면 이하; Wolfgang

계를 논의하는 선례로서 기능하였다. 둘째, 인구구조의 불균형이 필연적으로 세대간의 투쟁으로 발전할 가능성에 직면하여 재정방식을 기존의 부과방식에서 적립방식으로 전환하는 의미와 문제를 사고하는 계기가 되었다.

② 체제유지적 변화의 유형

기존의 복지생산체제를 유지하면서 점진적인 변화를 추구하는 유형이다. 이는 구체적으로는 다음과 같은 흐름으로 나타난다.

첫째, 가장 대표적인 흐름은 복지생산의 재정악화가 이미 나타나거나 예상된다는 점에 근거한 변화이다. 둘째, 출산율의 저하로 인하여 이 시기 서서히 인구구조의 불균형이 나타났거나 예상되었으며, 이에 대한 대응이 모색되었다. 한편으로는 아동양육에 대한 보호를 복지생산에 반영하는 조치들이 개발·시행되었다³⁹⁾. 다른 한편 인구구조의 불균형은 복지생산에 대한 미래 세대의 불안을 야기하였으며, 본격적으로 세대간의 분배의 문제로 쟁점화되었다. 이는 연금의 재정방식에 있어서 부과방식에서 적립방식으로의 변화가 본격적으로 논의되는 계기가 되었다. 셋째, 복지생산에 있어서 국가기능을 재검토한 결과 전격적으로 민영화로의 체제전환으로까지 발전하지는 않았지만 이른바 경쟁적 사회보장의 개념이 도입되는 계기가 되었다⁴⁰⁾. 사회보험주체, 그리고 건강보험에서 기능하는 급

Schulz-Weidner, "Chile", Rentenversicherung im internationalen Vergleich(Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1999), 309면 이하 등 참조.

39) 각국에서의 다양한 입법례에 대해서는 Kirsten Scheiwe, "Wer wird unterstützt? Die Absicherung von Familien mit Kindern zwischen Sozial- und Privatrecht in Belgien, Deutschland und Vereinigten Königreich", Internationale Revue für soziale Sicherheit(1994, 3/4), 62면 이하 참조.

40) 이에 대해서는 예컨대 Andreas Hähnlein, "Soziale und private Krankenversicherung-Konkurrenz und Konvergenz. eine rechtsvergleichende Skizze", Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Versorgung(2000), 214면 이하; Herbert Obinger/Klaus Armingeon/Giuliano Bonoli/Fabio Bertozzi, "Switzerland. The marriage of direct democracy and federalism", Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles(편), Federalism and the Welfare State(Cambridge University Press, 2005), 287면 이하 등 참조.

여공급자 간에 경쟁체제를 도입하여 공급 측면에서 효율성을 증대하는 방안이 논의되었고, 또 부분적으로 제도화되었다⁴¹⁾. 넷째, 복지생산의 목표를 다시 설정하는 흐름이 나타났다. 즉 국가가 개인의 사회적 위험을 완전하게 보장하는 것은 국가기능을 벗어나며, 따라서 최저보장을 강화하고 이를 넘어서는 복지생산에 대해서는 개인이 스스로 배려할 수 있도록 유인하여야 한다는 것이다. 기업 혹은 개인이 직접 복지생산을 배려하는 경우 이에 소요되는 비용에 대해서 세제상의 혜택을 부여하는 것이 좋은 예이다. 다섯째, 체제조화적 복지정책의 형성이 새로운 과제로서 등장한다. 이는 기존에 사회보험에 보험의 요소 외에 과도하게 사회적 조정의 요소가 가미되었고, 이는 대부분 공동체 전체의 과제이기 때문에 사회보험으로부터 이러한 부담을 덜어 주어야 한다는 요청으로 나타났다.

다른 한편 이 시기에는 새로운 사회적 문제가 복지국가의 과제영역에 적극적으로 포섭되었다. 실업의 문제와 여성의 지위향상에 따른 복지국가적 배려의 문제가 대표적인 예이다. 또 고령화 사회의 가능성이 나타나면서 노인의 장기요양의 문제가 새로운 복지국가적 대응을 필요로 하는 사회문제로서 등장하였다⁴²⁾. 특히 실업은 복지국가개편의 가장 중요한 계기가 되었다. 이에 대한 대응은 복지국가유형별로 다음과 같은 차이가 있었다. 북부 유럽의 경우 공적 서비스를 확대하여 노동력을 흡수하는 정책을 추진하였다. 이에 비해서 영미 등 자유주의적 복지국가에서는 노동시장의 유연화를 통하여 실업문제에 대응하였다. 그러나 여기에는 다음과 같은 문제가 뒤따랐다. 북부 유럽의 경우 경제성장이 한계에 부딪히자 공적 부문에서 노동공급을 통한 실업정책은 더 이상 기능할 수 없었다. 또 자유주의 복지국가에서는 노동시장의 유연화는 차별적 임금을 결과하였고, 이는 사회적 균열의 원인이 되었다. 이에 노동시장의 유연화와 복지정책적

41) 이에 관한 독일의 예에 대해서는 전광석, “독일건강보험법의 기본모형과 개혁논의”, 「한국의료법학회지」 제12권 제2호(2004), 39면 이하 참조.

42) 당시 각국에서의 사회보장 도입시기와 노인인구비율에 대한 비교연구로는 예컨대 이혜경, “권위주의적 자본주의사회에서의 복지국가의 발달; 한국의 경험”, 「한국사회복지학」 제21호(1993), 179면 이하 참조.

배려를 동시에 추진하는 이른바 “네덜란드의 기적”이 주목을 끌게 되었다⁴³⁾.

(3) 복지국가 개편론(90년대 이후)

① 내재적인 문제상황과 외재적인 문제상황

1990년대에 들어오면서 구조적으로는 이미 위에서 설명한 복지국가의 독자화가 계속 발전하여 왔다. 현상적으로는 복지재정의 악화가 심화되었다. 외재적으로는 인구구조의 불균형, 고령화 사회로의 발전이 첨예하게 외재적인 상황으로서 이 시기 중요한 문제 중의 하나는 세계화(Globalisation)이다.

세계화의 개념 및 이해방법은 다양하다⁴⁴⁾. 세계화는 일반적으로 복지국가의 발전과 관련하여 다음과 같은 새로운 혹은 심화된 문제를 제기하였다. 세계화는 세계적 단위에서의 시장의 개방화와 자유화를 내용으로 하며, 노동력과 자본이 국경을 초월하여 자유로운 경쟁조건 속에서 이동할 수 있게 되었다. 이로써 국내노동시장에 세계적 단위에서 우수한 인력을 충원할 수 있고, 그 결과 경제성장에 기여한다는 점에서 거시적으로는 복지국가의 발전에 긍정적이다. 그러나 다른 한편 세계적 단위에서의 경쟁구조는 생산성 경쟁을 촉발하였고, 이에 고급기술에 대한 수요가 증가하는 반면, 비숙련노동력에 대한 수요는 급격히 감소하였다. 또 고용관계가 열악하고 불안정하게 발전하였다. 이로써 비숙련노동력의 실업문제가 새로운 사회문제로 등장하였다. 이는 복지국가의 실현에는 이중의 부담을 안긴다. 첫째, 이들이 시장의 기제를 통하여 생활을 배려하는 데에는 한계가 있기 때문에 복지국가적 배려를 필요로 하는 인적 대상이 확대되었다. 둘째, 이들이 사회보험에의 보험료 납부능력을 상실하거나 혹

43) 이에 대해서는 Jelle Visser/Anton Hemerijck, "Die pragmatische Anpassung des niederländischen Sozialstaats", Stephan Leibfried/Uwe Wagschal(편), Der Deutsche Sozialstaat(Campus, 2000), 452면 이하 참조.

44) 이에 대해서는 예컨대 Franz-Xaver Kaufmann, Herausforderung des Sozialstaates(Suhrkamp, 1997), 118면 이하 참조.

은 제한되게 됨에 따라 사회보험재정에 부정적인 영향을 미치게 되었다.

② 특히 세계화의 문제; 세계화와 복지국가의 함수관계

정보·통신기술 등 고급기술의 발달은 고용형태에도 변화를 가지고 왔다. 전통적으로 복지생산의 기초를 형성했던 전일고용 및 종신고용이 더 이상 일반적인 고용형태라고 볼 수 없게 되었다. 점차 파트타임노동이 새로운 고용형태로 자리잡게 되었다. 또 노동과 교육, 그리고 노동과 실업이 교차하는 상황이 일반화되었다. 이는 기존의 전일고용과 종신고용을 기초로 형성·운영되었던 사회보험에 대해서는 새로운 대응을 필요로 하였다. 이에 대한 대표적인 논의가 서비스시장에서의 국가의 적극적인 노동시장정책, 서비스산업의 종사자들에 대한 사회보장법적 조치 등이다.

세계화 시대에 특징적인 통신 및 운송수단의 발달, 그리고 운송을 필요로 하지 않는 정보산업의 발달은 자본 그 자체, 그리고 자본이 결정하는 생산기지의 선택을 유연화시켰다. 이는 곧 과도한 사회보장비용은 사용자의 부담을 가중시키고, 따라서 사용자가 이를 회피하는 가능성으로 나타난다⁴⁵⁾. 국내경제가 경쟁력을 갖기 위해서는 사회보장은 이 문제에 대한 배려를 필요로 하였다. 전후 국제화의 경향이 강화되었던 시대에도 전통적으로 복지생산은 전형적인 국내정책적 결정영역으로 남아 있었다. 단일시장을 추구했던 유럽연합이 복지정책에 있어서는 각 회원국의 국내관할권을 존중하였던 것이 좋은 예이다⁴⁶⁾. 그런데 세계적인 단위에서의 경쟁구도가 복지국가의 형성에 변수로서 작용하면서 그만큼 자유로운 국내정책적 결정의 여지가 좁아지게 되었다. 이와 같은 상황에서 국민통합을 유지하기 위해서는 복지생산을 오히려 강화하여야 하는가(compensation hypothesis), 아니면 필연적으로 복지생산의 축소를 결과한 것인가

45) 이 점에 대해서는 예컨대 Franz-Xaver Kaufmann, "Der deutsche Sozialstaat als Standortbelastung?; Vergleichende Perspektiven", Stephan Leibfried/Uwe Wagschal(편), Der deutsche Sozialstaat(Capus, 2000), 171면 이하 참조.

46) 이에 대해서는 전광석, 국제사회보장법론(법문사, 2002), 96면 이하 및 197면 이하 참조. 1990년대 이후의 변화에 대해서는 아래 각주 49 참조.

(efficiency hypothesis) 하는 문제가 논의되었다⁴⁷⁾. 1990년대에 들어와서 전개되는 복지국가개편의 이러한 논의양상은 70-80년대의 복지국가위기의 논의 배경과 부분적으로 계속성을 갖는다. 인구구조의 변화와 여성노동력에 대한 배려, 실업의 문제가 대표적인 예이다. 다만 특히 실업문제에 관한 한 실업의 구체적인 양상은 이전 시대와는 큰 차이가 있었으며, 따라서 그러한 문제의 구조와 처방은 복지국가에 보다 근본적인 도전 요인이 되었다.

③ 특수문제; 독일 통일과 유럽통합

1990년대 이후 복지국가 개편론과 관련하여 전세계적인 보편적인 문제도, 또 우리의 특유한 문제도 아니지만 다음과 같은 두 가지 문제를 다룰 필요가 있다. 첫째, 독일의 특유한 문제로서 동서독 통일을 둘러싼 사회보장법적인 대응의 문제이다. 이 연구에서 동서독통일을 둘러싼 포괄적인 사회보장법적인 문제를 다루지는 않는다⁴⁸⁾. 동서독통일이 복지국가의 위기와 한계, 그리고 개편논의에 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 문제를 중점적으로 다룬다. 독일의 특유한 문제이기는 하지만 분단국가로서 우리나라의 장래 정책형성에 시사점을 제시할 수 있다고 생각하기 때문이다. 둘째, 유럽통합의 문제이다. 유럽통합은 사실 세계화로의 변화에 대한 유럽의 대응이라고 할 수 있다. 지역공동체에서 이루어질 수 있는 세계화에 대한 대응방안을 살펴보는 것은 우리에게 다음과 같은 시사점을 줄 수 있다. 첫째, 유럽공동체 역사에 있어서 초기와는 달리 특히 1990년대 이후 유럽연합은 사회적 통합에 점차 비중을 두고 각종 지침을 제시해 왔다. 특히 복지국가적 결정에 대한 국내정책적 여지는 좁아지면서 그렇다면

47) 이 논의에 대해서는 김태성·류진석·안상훈, 현대복지국가의 변화와 대응(나남, 2005), 197면 이하; 이석원, “세계의 복지정책; OECD 국가들에 대한 경험적 분석”, 「한국정책학회보」 제12권 제1호(2003), 354면 이하; Stephan Leibfried/Elmar Rieger, "Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung", Politische Vierteljahresschrift 38(1997), 771면 이하 등 참조.

48) 이에 대한 포괄적인 서술로는 예컨대 Gerhard A. Ritter, Der Preis der deutschen Einheit(C.H.Beck, 2007) 참조.

유럽연합의 이러한 결정이 민주주의적 정당성이 취약하기 때문에 결정능력에 제한이 있다는 사실이 어떠한 영향을 미치는가의 문제가 주목된다. 이러한 논의를 통하여 세계화 등 복지국가를 둘러싼 새로운 환경에 대한 유럽연합의 대응을 살펴 볼 수 있고, 이는 우리에게도 직접적인 시사를 줄 수 있다. 특히 1990년 이후 유럽연합에서 복지국가형성에 있어서 새로이 제시된 개방적 협력방법론(offene Methode der Koordinierung)은 복지국가형성에 있어서 국제협력에 새로운 지평을 열었다⁴⁹⁾. 둘째, 당장 시시적인 문제는 아니겠지만 향후 이루어질 우리나라가 당사자가 되는 지역공동체, 예컨대 동아시아권의 지역공동체 형성에 있어서 복지정책이 어떠한 비중을 두고 다루어져야 하는가의 문제를 논의하는 데 중요한 참고가 될 수 있을 것이다.

④ 급진적인 체제전환의 변화와 체제유지적 점진적인 변화

a) 절차적 측면

복지정치의 구조화는 건축복지생산으로의 전환이 정치적 지지의 철회와 연계되는 결과를 가져왔다. 이에 이 시기에 복지정치적 의사결정에서도 새로운 특징이 나타났다. 첫째, 복지생산에 있어서 복지비용을 다른 제도에 전가하는 형태로 국내정책적 형성 가능성을 유지하는 방법이다 ("shifting strategy"). 사회보험과 조세와의 기능적인 상관관계를 주목하여 전자의 부담을 후자에 전가하는 것이 좋은 예이다⁵⁰⁾. 둘째, 복지정치적 결정은 정치참여세력 대부분의 동의를 얻어 이루어지는 경향이다. 이는 한편으로는 복지정치적 결정이 합의와 타협에 의하여 이루어진다는 점에서 정치적 수용력을 높이는 효과가 있지만, 다른 한편 이로써 해당 정치

49) 이에 대해서는 예컨대 Rainer Pitschas, "Nationale Gesundheitsreform und europäische Governance der Gesundheitspolitik-Zur Verpflichtung der Gemeinschaftsstaaten auf solidarischem Wettbewerb durch offene Koordination", Vierteljahresschrift für Sozialrecht(2002), 75면 이하 참조.

50) 이에 대해서는 예컨대 Fritz W. Scharpf, "The Viability of advanced welfare states in the international economy. Vulnerabilities and options", Stephan Leibfried (편), Welfare State Futures(Cambridge University Press, 2001), 130면 이하 참조.

적 결정에 대한 책임, 경우에 따라서 비난이 회석되는 효과가 있다 ("blame avoidance")⁵¹⁾.

b) 실제적 측면

이론적으로 보면 새로운 환경의 변화를 계기로 체제전환을 시도하여 대응하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 시기에 이러한 유형이 발견되지는 않는다. 체제전환에 따른 부담을 감당하기 어렵다는 점 외에 이미 언급했듯이 체제전환을 위해서는 복지정치의 구조 속에서 정치적 권력관계의 변화와 더불어 복지권력관계의 변화가 수반되어야 하는 데 특히 후자의 변화는 일종의 문화코드로서의 성격을 갖기 때문에 현실화되는 것이 거의 불가능하였다⁵²⁾. 따라서 대부분의 국가에서는 기존의 체제를 유지하면서 조정을 꾀하고 있다. 여기서는 다음과 같은 세 가지 방향이 발견된다.

첫째, 전반적으로 급여수준을 낮추고, 급여의 조건을 강화하면서 특히 최저보장에 중점을 두는 방향이다⁵³⁾. 부분적으로는 기존에 복지국가를 지

51) 이를 기준으로 한 독일의 예에 대한 분석에 따르면 독일에서 최근 중요한 복지생산에 대한 결정은 각 정당에서 전문가집단이 협의를 거쳐 의안이 작성되고, 이어 이 안에 대한 야당과의 협의를 거쳐서 확정되는 경향이 관찰되고 있다. 이와 같은 협의적, 그리고 조합주의적 의사결정구조는 어느 정도는 정치적 책임을 회석하는 전략이라고 평가할 수 있다. 이에 대해서는 Frank Nullmeier/Friedbert W. Rüb, "Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherheitsstaat"(1993) 참조; Jens Alber, "Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl; Diagnosen und Daten", Stephan Leibfried/Uwe Wagschal(편), Der deutsche Sozialstaat(Campus, 2000), 240면 이하 참조.

52) 체제전환의 일반적인 조건에 대해서는 예컨대 하연섭, 위 각주 16의 책, 154면 이하 참조.

53) 이로써 예컨대 복지생산이 기업의 고용관계 속에서 이루어지고, 국가의 복지생산은 고용관계에 포섭되지 못하는 국민들을 위한 최저보장에 국한되어 있던 호주 및 뉴질랜드와 같은 복지후진국이 오늘날 자유주의 복지국가의 선도적 위치를 차지하게 되었다. 이 점에 대해서는 Nico A. Siegel, "Der nachzügliche Pionier; Sozialpolitik in Australien zwischen lohnpolitischer Intervention und sozialstaatsinduzierter De-kommodifizierung", Herbert Obinger/ Uwe Wagschal(편), Der gezügelte Wohlfahrtsstaat(Campus,

배했던 원리를 전환하는 예도 발견된다. 예컨대 스웨덴에서 연금급여의 수준을 법적으로 확정하는 원리(확정급여)에서 보험료의 수준을 법적으로 확정하고 급여수준에 대해서는 개방하여 두는 것이 대표적인 예이다(확정 보험료). 다만 스웨덴의 경우 재정운영방식으로 부과방식을 그대로 유지하여 연금은 여전히 어느 정도 경제성장에 연계되는 구조를 포기하지는 않았다⁵⁴). 둘째, 실업의 문제구조를 새롭게 인식하고 실업에 따르는 경제적 효과를 극복하는 것이 전통적인 실업정책의 과제였다. 그런데 고용관계가 불안정해 지면서 이를 안정화시키는 것이 복지국가의 과제가 되었다. 이는 국가의 적극적 노동시장정책으로 나타났다. 특히 노인 및 여성의 고용을 촉진하여 한편으로는 고용이 복지의 매체가 될 수 있도록 하고, 다른 한편 고용 자체가 복지생산이 이루어지는 직접적인 장이 될 수 있도록 하는 데 정책적 비중이 두어졌다. 다른 한편 개인에게는 취업에 있어서 개인의 능력과 적성에 따른 선택의 가능성을 축소하는 경향이 나타났다. 그리고 결과적으로는 실업급여의 청구요건을 강화하는 조정이 이루어졌다. 이로써 전통적으로 사회보험의 과제에 속하였던 직업보호의 원칙(Berufsprinzip)이 상당 부분 후퇴할 수밖에 없었다. 이밖에 새로운 사회적 위험에 대한 대응이 필요했다. 여기에 해당하는 대표적인 예가 이른

2000), 203면 이하 참조. 영미 등 자유주의 복지국가유형에서 나타나는 이러한 경향에 대해서는 김태성/류진석/안상훈, 위 각주 47의 책, 62면 이하, 79면 이하, 213면 이하; Kenneth Finegold, "The United States Federalism and its counter-factuals", Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles(편), *Federalism and the Welfare State*(Cambridge University Press, 2005), 173면 이하 등 참조.

54) 스웨덴의 연금개혁을 포함하여 확정기여방식의 다양한 형태에 대해서는 예컨대 양재진, “한국 연금제도의 대안적 개혁모형; NDC 소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금”, 「사회보장연구」 제22권 제4호(2006), 79면 이하; Richard Musgrave, "Public Finance in a Democratic Society", *Fiscal Doctrine, Growth and Institutions*(New York University Press, 1986), chapter 7 등 참조. 이는 스웨덴이 전통적인 사민주의적 복지생산유형 혹은 탈상품화의 노선에서 이탈한 것인가에 대한 논의를 일으켰다. 이에 대해서는 Karl Hinrichs, "Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries", Stephan Leibfried(편), *Welfare State Futures*(Cambridge University Press, 2001), 91면 참조.

바 장기요양문제에 대한 사회정책적 대응이다.

5. 맺는말

복지국가는 노동자 문제, 빈곤문제, 사회적 평등의 문제 등 당대의 사회적 문제를 시장경제질서를 기본적으로 유지하면서 극복하기 위한 처방으로 형성되어 오늘날까지 발전하여 왔다. 19세기 후반 탄생한 복지국가는 오늘날 일반정치적 가치와 독립된 독자적인 가치체계를 형성하게 되었다. 70-80년대의 복지국가위기론, 90년대 이후의 복지국가개편론은 그동안 형성된 개인의 복지 지위, 그리고 국가 및 사회의 복지질서가 독자적이고 동시에 정치질서에 구조화되어 존속력을 갖게 되었다는 것을 보여준다.

그렇다면 남은 문제는 새로운 환경의 변화에도 불구하고 다른 가치체계와 조화를 이루면서 복지생산을 지속가능하게 방법에 관한 논의이다. 이 연구는 서구 사회에서 역사적으로 이루어졌던 이에 관한 논의를 체계화하여 복지국가의 지속가능성에 대한 우리의 논의를 위한 기초를 마련하기 위한 목적을 갖는다. 이에 기초하여 향후의 연구는 대체로 다음과 같은 질문에 대답하여야 할 것이다. 첫째, 복지의 정치화가 갖는 문제의 부정적인 면을 다시 검토하여야 한다. 즉 복지생산의 1차적인 대상은 여전히 자신의 능력으로 생활을 유지할 수 없는 국민 계층이다. 일반 정치의 논리에 의하여 다수가 아닌 이들이 복지생산에서 소외되고 있는 것은 아닌가에 대한 검토가 필요하다. 둘째, 복지생산에 있어서 국가와 사회, 그리고 가족 및 개인 간의 기능분담은 필연적인 역사의 흐름이다. 그렇다고 국가의 복지과제가 과소평가되어서는 안된다. 국가가 직접 복지생산을 담당하지 않는 경우에도 헌법상 국가의 복지책임은 여전히 존재한다. 따라서 사회 및 개인에 의한 복지생산을 유인 및 지원하는 국가의 과제는 국가의 복지책임과 분리될 수 없다. 셋째, 복지정치의 구조화는 일반 정치적 판단과 복지가치적 판단을 분리시키고 상호 작용을 하는 관계로 발

전시했다. 이 두 가지 판단이 최적점에서 조화를 이루기 위해서는 각각의 정치과정이 투명화되어 해당 의사결정이 객관적인 사실 및 체계적인 가치판단에 기초하고 있는가 여부가 공론화되어야 한다. 넷째, 복지국가의 원리에서 보면 복지 가치가 일반정치적 의사결정을 통제하여 순화시키는 기능을 수행할 수 있어야 한다. 즉 오늘날 복지정치의 구조 속에서 현실적으로 가능성이 제한적이기는 하지만 복지생산의 탈정치화는 복지국가 원리의 생존적 중요성을 갖는 명제이다. 다섯째, 전통적인, 즉 안정적이고 전형적인 고용관계는 더 이상 복지생산의 보편적인 기초가 될 수 없다. 그렇다면 노동시장의 유연성에 장애가 되지 않으면서 안정적으로 복지생산을 할 수 있는 탈표준적 복지생산의 패러다임이 요청된다. 이러한 기준 자체를 점검하고, 이 기준에 따라 우리 복지생산의 현실을 이해·평가하여 그러한 기초 위에서 개별적인 발전방향을 제시하는 것이 이후의 연구의 과제가 될 것이다.

참고문헌

- 김태성·류진석·안상훈. 2005. 『현대복지국가의 변화와 대응』, 나남.
- 양재진. 2006. “한국 연금제도의 대안적 개혁모형; NDC 소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금”, 『사회보장연구』 제22권 제4호.
- 전광석. 2002. “사회변화와 헌법과제로서의 복지국가의 실현”, 『공법연구』 제31집 제1호.
- 전광석. 2004. “장애인차별금지법의 제정방향”, 『장애인고용』, 가을호.
- 전광석. 2006. “헌법재판소가 바라 본 복지국가원리”, 『공법연구』 제34집 제4호 제1권.
- 정무권. 2007. “세계화, 민주화, 한국의 발전주의 생산레짐과 복지체제의 개편”, 『한국사회정책』 제14집 제2호.
- 조영훈. 1998. “사회보험제도 민영화의 문제점; 칠레 연금개혁사례분석을 통한 신보수주의 비판”, 한국사회학.

Gosta Esping-Andersen. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

Gosta Esping-Andersen. 1996. "Welfare States without Work; the Impasse of Labour Scheduling and Familianism in Continental European Social Policy", Gosta Esping-Andersen(편), *Welfare States in Transition*, Sage Publications.

Karl Hinrichs. 2001. "Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries", Stephan Leibfried(편), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press.

Franz-Xaver Kaufmann. 1997. *Herausforderung des Sozialstaates*, Suhrkamp.

Franz-Xaver Kaufmann. 2001. "Towards a theory of the welfare state", Stephan Leibfried(ed), *Welfare State Futures*, Cambridge University

Press.

- Franz-Xaver Kaufmann. 1998. "Der Sozialstaat als Prozess - für eine Sozialpolitik zweiter Ordnung", *Festschrift für Hans F. Zacher*, C.F.Müller.
- Stein Kuhnle. 2001. "The Nordic Welfare State in a European Context; dealing with new economic and ideological challenges in the 1990s", Stephan Leibfried(편), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press.
- T.H. Marshall. 1964. "Citizenship and social class", T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday.
- Paul Pierson. 1996. "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* Vol. 48. 2.
- Gerhard A. Ritter. 2007. *Der Preis der deutschen Einheit*, C.H.Beck.
- John D. Stephen. 1996. "The Scandinavian Welfare States; Achievement, Crisis and Prospects", Gosta Esping-Andersen(편), *Welfare States in Transition*, Sage Publications.
- Michael Stolleis. 2001. "Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht", *Michael Stolleis, Konstitution und Intervention*, Suhrkamp.
- Jelle Visser/Anton Hemerijck. 2000. "Die pragmatische Anpassung des niederländischen Sozialstaats", Stephan Leibfried/Uwe Wagschal(편), *Der Deutsche Sozialstaat*, Campus.
- Hans F. Zacher. 1998. "Sozialrecht und Gerechtigkeit", *Festschrift für Werner Maihofer*.
- Hans F. Zacher. 1993. "Der Sozialstaat als Prozess", Hans F. Zacher, *Abhandlungen zum Sozialrecht*, C.F.Müller.

<Abstract>

Welfare State-What and how we should research on it?

Cheon, Kwang Seok*

The constitutional law is to some degree an open norm which is to be filled in accordance to the fact, value and their changes. This requires the interaction of the constitutional law with the social science. The latter furnishes the former with the materials which come out to be the constitutional norm. This is the very case in the welfare state principle. It is so because the welfare state principle gives in the positive constitutional law nothing about the concrete institutions necessary for it to be realized.

This article aims to give some criterion on which the welfare state principle can be formed systematically and in accordance with the epochal challenge and response. It comprises; (1) the nature and function of the welfare state, (2) the origin and types of the welfare state, (3) the generalization of the welfare state, (4) historical development of the welfare state with its problems as well as the reaction upon them.

This article tries to crystallize typical problems and solutions that can be observed in the each epoch. So is expected that some criterion achieved through the comparative and historical research offer some directions to our forming of the welfare state.

Key words: welfare state, crisis of the welfare state, welfare state reform, globalization

* Professor, Law School, Yonsei University(cheon@yonsei.ac.kr)

〈한국사회정책〉 논문 기고 원칙

1. 투고 자격 및 원고제출

- 1) 본 학술지의 기고자는 사회정책학회 회원을 원칙으로 하지만 회원이 아니더라도 본 학회의 취지나 학술지의 성격에 맞는 논문이면 누구든지 기고할 수 있다.
- 2) 『한국사회정책』에 발표하는 논문은 독창성을 갖는 것으로 다른 학술지에 미발표된 것이어야 한다.
- 3) 학회지의 원고는 상시 투고할 수 있으며, 따라서 접수는 항시 한다. 학회지의 발간횟수는 연 2회로 하며, 발간일은 매년 1월 31일과 7월 31일에 발간함을 원칙으로 한다.
- 4) 투고시 소정의 심사료(회원 6만원, 비회원 9만원)는 학회 계좌에 입금해야하며 논문게재가 확정된 경우 게재료(회원 15만원, 비회원 20만원)를 추가로 입금해야한다.
- 5) 제출된 원고는 3명의 심사위원 중 2명 이상의 게재 적격판정을 받은 것에 한하여 게재한다.
- 6) 원고제출: 원고는 워드프로세스(아래한글 97 이상)로 작성하여 이메일 「editor@kasp.re.kr」로 투고신청서(학회 홈페이지 - www.kasp.re.kr)와 함께 보내거나 우편으로 송부할 경우에는 프린트된 원고 4부와 투고신청서를 「한국사회정책학회」 편집위원장((152-716) 서울특별시 구로구 향동 1-1 성공회대학교 사회복지학과 이영환 교수, TEL. 02-2610-4225, E-mail: editor@kasp.re.kr)에게 우편으로 접수를 할 수 있다. 단, 제출된 원고는 반환하지 않는다.

2. 논문심사 원칙

- 1) 심사위원은 원칙적으로 편집위원장이 편집위원의 추천을 받아 학회 정회원 중에서 위촉한다. 단, 논문의 성격에 따라 필요한 경우 편집위원 또는 외부인사를 심사위원으로 위촉 할 수 있다.
- 2) 연구논문은 반드시 심사를 거쳐 통과된 경우에 한해 게재할 수 있다.
- 3) 심사절차 : 수시접수 원칙에 따라 접수 즉시 심사위원을 배정하여 수시로 심사한다.
- 4) 제출된 논문의 심사는 심사위원 3인이 동시에 행하며, 판정은 게재, 수정게재, 수정후재심사, 게재불가로 구분한다. 논문은 심사위원 2인 이상의 게재적격 판정을 받은 것에 한하여 게재한다. 심사결과 판정의 구체적 처리는 다음과 같다.
 - ① 게재: 게재 판정이 내려진 논문은 편집위원장 명의로 게재 사실을 저자에게 통보한 후 게재한다.
 - ② 수정게재: 수정게재 판정이 내려진 논문은 편집위원장의 명의로 수정해야 할 내용을 저자에게 통보한다. 추후 저자가 수정한 논문을 편집위원장에게 재발송하여 수정 요청이 어느 정도 받아들여졌는지를 판단하여 편집위원장이 게재여부를 결정한다.
 - ③ 수정후재심사: 수정후재심사 판정이 내려진 논문은 편집위원장의 명의로 수정해야 할 내용을 통보한다. 추후 저자가 수정한 논문을 3인의 심사위원에게 재발송하여 수정 요청이 어느 정도 받아들여졌는지를 3인의 심사위원으로부터 확인케 한 후, 그 결과에 따라 심사결과를 재결정한다.
 - ④ 게재불가: 게재불가 판정이 내려진 논문에 대해서는 편집위원장 명의로 그 사유를 명기하여 저자에게 통보한다.
- 5) 심사불복과 재심청구: 연구논문 제출자가 판정 내용에 대해 불

복할 경우에는 재심 요청서(학회 홈페이지- www.kasp.re.kr)와 함께 서면 이유서를 첨부하여 재심을 요구할 수 있다. 재심기간이 길어지는 경우 재심 논문은 다음 호에 게재할 수 있다.

- 6) 심사의 기준은 다음과 같다.
 - ① 제목과 내용의 일치성 여부
 - ② 연구의 체계와 구성의 정확도
 - ③ 연구내용이나 방법의 독창성
 - ④ 최근까지 연구 동향의 반영도
 - ⑤ 연구의 학문적 기여도
- 7) 심사위원의 명단은 공개하지 아니함을 원칙으로 하며, 심사의 내용도 제3자에게 공개하지 아니한다.
- 8) 선정된 논문의 게재 순서는 투고 순을 원칙으로 하되, 편집위원회가 따로 정할 수 있다.
- 9) 심사료 및 게재료는 따로 정한다.
- 10) 상기 심사원칙은 편집위원회의 심의를 거쳐 수정할 수 있다.

3. 원고작성 요령

- 1) 모든 원고는 다음과 같은 순서대로 집필되어야 한다.
 - ① 논문제목
 - ② 기고자의 국문성명과 소속(직위포함)
 - ③ 국문요약(A4 기준, 1/2매)
 - ④ 본문
 - ⑤ 참고문헌
 - ⑥ 영문요약(A4 기준 25행, 1매); 논문제목, 기고자 성명, 소속기관의 영문명도 포함
 - ⑦ 기고자의 연락처 및 전화번호(가능하다면 E-mail 주소)

2) 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에만 한글 옆 괄호 속에 기재한다.

3) 항목별 대소번호는 ‘3., 3), (3), ③, 다’의 순으로 한다.

4) 주(註)는 내각주의 방법을 사용하고, 부기할 내용만 각주를 사용한다.

(홍길동, 1997: 112-114) (Duncan, 1969: 15)

저자가 4인 이상인 경우에는 동양인의 경우 “○○○ 외”로, 서양인의 경우는 공저 1인 이름 다음에 “et al.”을 쓴다.

5) 표와 그림은 <표 1>, <그림 1>로 표시, 표와 그림 하단에 “자료:”라고 쓴 다음 출처를 밝히며, 그 형식은 참고문헌을 따른다. 그림은 원본과 파일과 함께 우송하여야 한다.

[편집한 책의 일부]

홍길동. “기술구조와 노동자 소외의식”, 임겨정 편. 『불평등』, 박달재, pp. 153-180.

Charlotte, I. 1980. “The Coming of Age.” In *Aging in Culture*. edited by Christine L. Fry. New York: J. F. Bergin. pp. 80-100.

[학위논문]

Yoo, H. Yee, 1993. “Social Workers's Burnout.” Ph.D. diss. Cornell Univ.

홍길동. 1997. “직무성과 결정요인”, 박사학위논문, 한국대학교.

[신문기사]

“Advice to Overweight.” *The New York Times*. June 12, 1990. p. 57.

“노인부부 83%이상 만족” 『신라일보』, 1990. 9. 17. p. 11.

4. 내용양식

1) 한글 3.0을 기준으로 함

2) 문단모양

	본문	각주
왼 쪽 여 백	0	4
오 른 여 백	0	0
들 여 쓰 기	2	-3
줄 간 격	165	130
문 단 위	1	0
문 단 아 래	0	0
날 말 간 격	0	-1
정 령 방 식	혼합	혼합

3) 용지설정

위쪽	40
아래쪽	40
왼쪽	35
오른쪽	35
머리말	10
꼬리말	10
제본	0

※ 본문 크기는 150×252mm가 됨.

4) 글씨 크기

	글꼴	크기	장평	자간
본문	신명조	10.2	99	-5
각주	신명조	9	95	-5
표 내용	신명조	8	96	-8
표의 주	신명조	9	95	-5

- 5) 참고문헌은 본문이 끝난 후에 본문이나 각주에 나타난 모든 문헌을 기록하는 것이다.
- ① 참고문헌은 국문, 중국어, 일본어 등 동양(한자 사용권) 문헌부터 가나다순으로 제시하고 그 다음에 영문 등 알파벳으로 표시된 저자의 문헌을 제시한다.
 - ② 같은 저자의 저서가 여러 개 있는 경우는 출판년도 순으로 기록하고, 같은 해에 쓰여진 것은 본문에 인용된 순서에 따라 출판된 연도 뒤에 (a) (b) (c)를 첨가하며 (예: 1990(a), 1990(b)) 이때 맨 앞의 저자 이름은 반복을 피하고 _____로 대체한다.
 - ③ 국문, 한자 문헌의 논문은 “ ”, 저서는 꺾쇠(『』)를 사용하고, 영문논문은 “ ”, 저서 및 저널명은 이탤릭체로 한다.
 - ④ 참고문헌의 제시방법

[단행본]

홍길동. 1990. 『조사분석』, 박달사.

Kerlinger, Isabella N. 1995. *Behavioral Research*, NY: Holt, Reinhart and Winston.

Kerlinger, Isabella N., Richard A. Beker and Sidney B. Porter. 1997. *Research*, NY: Jont, Reingart and Winston.

[논문]

홍길동. 1990. “여성문제”, 『학회지』 제7호, pp. 147-165.

Paglin, M. 1992. “The Trend of Inequality”. *Economic Review* 65(2). March. pp. 599-609.

[편집한 책]

홍길동 편. 1990. 『현대문제론』, 한국연구소.

Thomas, H. ed. 1997. *Social Workers*. NY: The Free Press.

[번역한 책]

Schuerman, R. 1986. 『사회복지평가론』, 홍길동 외 3인 역, 집문당.

Durkheim, E. 1960. *Suicide*. Translated by J. Spaulding and G. Simpson
Glencoe, IL: The Free Press.