

# 복지국가의 보편화와 독자화

- 50~60년대 서구 복지국가발전의 배경과 현상 -

전 광 석\*

(2009.5.15. 접수 / 2009.6.1. 1차수정 / 2009.6.11. 게재확정)

- 요약 -

19세기 후반 이래 확립된 국가의 복지과제는 헌법, 평등, 정의 등의 이념에 포섭되면서 팽창하고 또 보편화되었다. 사회권이 보편적인 인권으로 자리잡았으며, 참여민주주의가 확산되었다. 선거권이 확대되어 복지생산의 정치화가 이루어졌다. 평등은 복지생산에 있어서 계속 예민해져 갔다. 복지국가적 정의는 다차원적, 그리고 다층적으로 실현되어야 했다. 그 결과 사회적 위험이 확대되었고, 또 재인식되었다. 특히 1950-60년대 복지국가의 팽창과 보편화는 이에 유리한 정치적, 경제적 및 국제적 환경이 뒷받침이 되었다. 이러한 발전과정에서 복지생산의 구조는 진화하였다. 즉 복지생산이 더 이상 경제질서를 보충하는 위치를 갖는데 그치지 않고 독자적인 체계를 형성하고 정치화하였다. 이는 한편으로 보면 복지생산이 되돌릴 수 있는 국가의 과제로 확립되었다는 시대의 성과였다. 그러나 다른 한편 복지생산이 독자화·정치구조화 되면서 규범적·이념적으로 복잡한 분배를 위한 투쟁의 장으로 발전하게 되었다는 부담을 가져왔다. 이 부담은

---

\* 연세대학교 법학전문대학원 교수(cheon@yonsei.ac.kr)

특히 성장이 아닌 긴축의 분배가 필요한 이후 시대에 분배의 본질적인 기준을 다시 정비하는 과제로 나타난다.

주제어 : 복지국가, 복지국가의 독자화, 사회권, 참여민주주의,  
사회정의

## 1. 머리말

1970년대 이후 복지국가의 한계에 관한 논의, 그리고 1990년 후반 이후 복지국가개편론은 19세기 이후 국가과제로 확립된 복지생산이 특히 제2차 세계대전 이후 보편화되고 또 부분적으로 팽창하였던 역사를 뒤돌아 보는 계기가 되었다. 이 글은 특히 1950-60년대 세계경제의 황금기에 서구에서 복지국가가 보편화 및 팽창하며, 그러한 과정에서 체계 및 이념에 있어서 독자화하는 상황을 구조적으로 분석하는 목적을 갖는다. 그리고 자연스럽게 이 연구의 결과는 이후 시기 복지국가의 개편에 대한 논의에 기반을 제공하는 의미가 있다.

## 2. 보편화의 경향

19세기 후반 새롭게 출현한 노동자문제와 같은 사회문제는 국가의 사회적 과제를 새롭게 인식하는 계기가 되었다. 이에 기초하여 각국은 그들이 처한 정치적·경제적 및 사회적 상황에 따라 다양한 제도적 대응을 하였다. 그 결과 다양한 유형의 복지국가가 형성되어 왔다<sup>1)</sup>. 그런데 이와 같이 일단 인식, 그리고 정착된 복지국가의 이념과 제도, 그리고 국가의 복지과제는 그 유형에 차이가 있을 뿐 곧 보편화하였다<sup>2)</sup>. 그리고 각국에서 복지국가가 팽창하는 경향 역시 보편화하였다. 복지급여의 수준이 향상되고, 청구권자의 범위가 확대되었다.

---

1) 이에 대해서는 예컨대 전광석, “복지국가의 기원-복지국가개편논의의 유형화를 위한 기초”, 「법학연구」(연대법학연구원) 제19권 제2호(2009) 참조.

2) 물론 이는 국가의 복지생산이 기능하기 위한 상황이 전제되어야 하며, 아직 산업화가 이루어지지 않고 원시농업이 지배하며, 따라서 노동계급이 형성되어 있지 않은 상황에서는 국가의 복지생산을 논의할 여지가 없다. 이 점에 대해서는 Maximilian Fuchs, *Soziale Sicherheit in der Dritten Welt*(Nomos, 1985); Hans F. Zacher, "Traditionelle Solidarität und moderne soziale Sicherheit", *Festschrift für Kurt Noel*(1986), 37면 이하 등 참조.

사회보험의 경우 의무가입자의 범위, 그리고 그 결과 급여에 대한 법적 청구권을 갖는 국민의 범위가 확대되었다. 헌법, 평등, 정의와 같은 규범적 및 이념적 상황이 작용하였다.

### 1) 헌법의 문제-사회권의 등장, 참여민주주의의 이상

19세기 후반 이후 복지국가의 발전은 헌법의 이념 및 제도로서 반영되었다. 사회권의 도입과 보장, 그리고 참여민주주의의 확대는 복지국가의 팽창을 유도하면서 중요한 영향을 미쳤다. 이는 직접, 그리고 구체적으로 헌법 개정의 방법을 취하고 그 결과로서 나타나는 경우도 있었지만, 전반적인 헌법에 대한 이해의 변화에 기인하는 것이 일반적이다<sup>3)</sup>.

#### (1) 사회권

자유권적 기본권은 국가의 개입을 저지하는 전통적인 기능 외에 자유의 조건을 보장하도록 이론구성을 하면서 효력이 강화되었다<sup>4)</sup>. 이로써 자유권에 사회적 과제가 투영되었다. 1919년 바이마르 헌법의 사회적 기본권의 실험은 현실적으로는 바이마르헌법의 짧은 수명, 그

---

3) 헌법이 구체적인 복지생산의 명제를 헌법 개정을 통하여 도입한 예로는 다음 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 1961년 코스타리카(Costa Rica) 헌법은 10년 이내에 사회보험에 의한 보호의 범위를 보편화하여야 한다는 규정을 두었다. 둘째, 1972년 스위스 헌법은 노령보장의 3층구조를 헌법에 명시하였다. 이에 따르면 연방은 노령, 유족 및 장애에 대한 충실한 보장을 하여야 하며, 보장의 방법론으로 사회보험, 기업연금 및 개인적인 배려를 제시하고 있다. 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.

4) 자유권을 참여권으로 이론구성하는 시도였던 독일 연방헌법재판소의 결정이 대표적인 예이다. BVerfGE 33, 303면 이하 참조. 이밖에 이에 대한 일반적인 논의로는 전광석, *한국헌법론*(법문사, 2009), 205면 이하 참조.

리고 사회적 기본권 자체가 갖는 규범적 및 현실적 한계로 인하여 성공할 수 없었다. 그럼에도 불구하고 사회적 기본권으로 표현된 국가의 사회적 과제에 관한 이념은 각국에서 승인을 받게 되었다. 그 결과 여러 나라들이 헌법의 기본권 목록에 전통적인 자유권적 기본권과 더불어 사회적 기본권을 입법화하였다<sup>5)</sup>. 혹은 아래에서 살펴보는 바와 같이 사회적 기본권이 갖는 실현의 한계를 인식하고 객관적 규범의 형태로 사회적 과제를 법제화하였다<sup>6)</sup>.

사회적 기본권은 자유권적 기본권과는 달리 그 실현에 있어서 규범적 및 사실적인 한계가 있다<sup>7)</sup>. 국가의 부작위를 요구하는 자유권적 기본권과는 달리 사회적 기본권은 국가의 적극적인 행위를 필요로 한다. 그런데 헌법의 이념을 실현하기 위하여 국가의 적극적인 행위가 요구되는 경우 국가작용의 내용 및 방법론에 대한 결정이 필요한데, 이에 대한 구체적인 지침이 헌법에서 직접 도출될 수는 없다. 그만큼 사회권의 실현은 입법적 형성에 의존해 있다. 이와 같은 헌법의 사회적 강령이 갖는 한계에도 불구하고 사회적 기본권은 복지국가의 확대에 다음과 같은 두 가지 측면에서 중요한 역할을 수행하였다<sup>8)</sup>.

첫째, 이제 정도의 차이가 있지만 국가의 복지생산이 민주적 정당성을 판단하는 실체적 기준으로 기능하게 되었다<sup>9)</sup>. 복지생산의 내용

- 
- 5) 헌법의 사회적 과제에 관한 각국에서의 다양한 입법례에 대해서는 예컨대 Hans F. Zacher, "Das soziale Staatsziel", Josef Isensee/Paul Kirchhof(편), Handbuch des Staatsrechts Bd.(C.F.Müller, 1987), 1054면 이하 참조.
  - 6) 헌법의 사회적 강령을 법제화하는 다양한 방법론에 대해서는 Jörg Lücke, "Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmung und Gesetzgebungsaufträge", 「Archiv des öffentlichen Rechts」 (1982), 26면 이하 참조.
  - 7) 이에 대해서 자세히는 전광석, "사회적 기본권의 실현구조", 「세계헌법연구」 제12권 제1호(2006), 271면 이하 참조.
  - 8) 복지국가원리 등 국가의 사회적 과제에 관한 구조적 원리, 그 용어의 다양성에 대해서는 전광석, "헌법재판소가 바라 본 복지국가원리", 「공법연구」 제34집 제4호 제1권(2006), 221면 이하 참조.
  - 9) 복지국가와 민주주의의 역사적 先後關係에 따라 나타나는 상호작용은 어느 정도 차이가 있다. 이 점에 대해서는 전광석, "복지국가의 정당성", 「헌법판례연구

과 방법의 문제는 여전히 개방되어 있지만, 적어도 복지국가의 실질은 복지국가 그 자체뿐 아니라 “국민을 위한 국가”로서의 민주주의를 평가하는 요소가 되었다<sup>10)</sup>.

둘째, 이념으로서의 사회적 권리이다. 예컨대 영국과 같이 헌법이, 그리고 성문화된 기본권이 존재하지 않는 경우에도 사회적 시민권의 이념은 널리 보급되어 왔다<sup>11)</sup>. 또 국제법의 영역에서도 인권규정이 보편화되면서 특히 국제연합(UN)을 중심으로 사회적 권은 인권규약에서 확고한 위치를 갖게 되었다<sup>12)</sup>. 개인의 운명이 시장에 일방적으로 종속되는 것이 아니라 시장은 개인의 수요를 어느 정도의 범위 내에서 보호하는 사회적 과제를 갖는다고 이해되었다. 경우에 따라서는 노동시장에의 접근 여부에 관계없이, 즉 자신의 노동력을 시장에서 교환할 수 없는 상황에서도 사회적 위험으로부터 자유로운 생활을 형성할 수 있는 권리가 사회적 권으로 이해되기도 하였다. 이에 대한 극단적인 이론구성이 이른바 탈상품화(de-commodification)의 논리였다<sup>13)</sup>.

---

구」 10(2009), 239면 이하 참조.

- 10) 미국의 복지상황이 민주주의의 문제로 귀속되는 것이 좋은 예이다. 이에 대해서는 예컨대 John Myles, "When Markets fail; Social Welfare in Canada and United States", Gosta Esping-Andersen, Welfare States in Transition(Sage Publications, 1996), 119면 이하 참조.
- 11) 사회적 권의 이념적 승인에 이르는 사회적 상황의 발전에 대해서는 예컨대 Thomas H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen(Campus, 1992), 33면 이하 및 95면 이하 등 참조. 이 책의 원전은 Thomas H. Marshall, Citizenship and Social Class(Pluto Press, 1981) 이다.
- 12) 인권 및 사회적 권의 국제화에 대해서는 예컨대 전광석, 국제사회보장법론(법문사, 2002), 42면 이하; Bruno Simma, "Soziale Grundrechte und das Völkerrecht", Festschrift für Peter Lerche(1993), 특히 90면 이하 참조.
- 13) 탈상품화논리의 내용과 문제점에 대해서는 전광석, 위 각주 9의 논문, 249면 이하; Stephan Lessernich, "Relations matter; De-kommodifizierung als Verteilungsproblem", Stephan Lessernich/Ilona Ostner(편), Welten des Wohlfahrtskapitalismus(Campus, 1998), 91면 이하; T.H. Marshall, 위 각주 11)의 책, 51면 이하, 83면 이하 등 참조.

## (2) 참여민주주의

복지국가의 확대에 기여한 또 하나의 헌법적 이념은 이른바 참여 민주주의에 대한 인식 및 제도화이다. 이는 다음과 같은 미시적인 측면과 거시적인 측면으로 나누어볼 수 있다.

미시적인 측면에서 볼 때 정치원리인 민주주의를 다른 생활영역에 확대하려는 시도가 활발히 이루어졌다. 경제 및 사회정책의 형성에 있어서 국회와는 달리 별개의 합의체위원회가 구성되어 여기에서 실질적인 사회경제적 정책결정이 이루어지는 경우가 빈번해졌으며, 또 이러한 제도가 여러 시각에서 정당화되기도 하였다<sup>14)</sup>. 노동복지의 상당한 부분이 기업 내 노동자와 사용자간의 참여에 의한 합의에 맡겨지게 되었다<sup>15)</sup>. 사실 이러한 정치적 결정의 패턴은 민주주의에 의하여 요청되는 것도, 또 정당화되는 것은 아니다<sup>16)</sup>. 그러나 이러한 제도화는 실질적이고 최종적인 결정이 입법권에 유보되어 있는 한 적어도

14) 예컨대 1997년말 외환위기 이후 구성된 노사정위원회는 규범적인 것은 아니었지만 사실상 국회를 구속하는 여러 결정을 행한 바 있다. 이에 대해서는 최영기/전광석/이철수/유범상, 한국의 노동법 개정과 노사관계(한국노동연구원, 2000), 432면 이하 참조. 독일에서는 다수당사자가 참여하는 위원회가 건강보험에서 국회 대신 실질적으로 규범정립기능을 수행하는 점이 비판적으로 검토되고 있다. 독일에서 이러한 논의에 대해서는 Eberhard Schmidt-Assmann, "Verfassungsfragen der Gesundheitsreform", 「Neue Juristische Wochenschrift」(2004), 1692면 이하 참조.

15) 고용관계에 나타나는 다양한 복지생산의 유형에 대해서는 전광석, 위 각주 1)의 논문 참조.

16) 이러한 결정의 현실과 민주주의와의 긴장관계에 대해서는 예컨대 전광석, 위 각주 4)의 책, 92면 참조. 이를 헌법제도화하려는 실험이 1919년 바이마르헌법 제165조의 제국경제위원회(Reichswirtschaftsrat)였다. 그러나 바이마르헌법은 제국경제위원회의 법적 성격을 명확히 하지 않았다. 특히 국회와의 관계가 명확하지 않았으며, 그 결과 이 기구는 아무런 기능을 수행할 수 없었다. 이에 대해서는 Christoph Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung(Mohr, 1997), 366면 이하 참조. 1948년 우리 헌법제정과정에서 헌법기초위원회에 제출된 안은 국민경제회의를 두고 있었다. 이는 초안작성자인 유진오박사의 표현에 의하면 “바이마르헌법 등을 참고하여 힘들여 구상”한 것이었다. 다만 초안은 국민경제회의를 내각의 자문기관으로 하겠다는 점이 바이마르헌법과 다르다. 이에 대해서는 전광석, “제헌회의의 헌법구상”, 「법학연구」 제15권 제4호(2005), 20면 참조.

정책적 수용력을 제고하는 데 기여하였다. 그리고 이들 당사자들이 유권자 집단에서 양적 그리고 질적으로 중요한 비중을 차지하고 있기 때문에 이러한 합의체에서의 결정이 가질 수 있는 민주주의와의 긴장 관계가 표면화되지는 않았다.

참여민주주의는 거시적으로는 모든 개인이 사회 전체의 부의 증가에 참여하여야 한다는 이념 및 제도로 발전하게 되었다. 이는 수직적 측면과 수평적 측면 모두에서 발견된다. 수평적 측면에서는 세대 내 평등(intra-generational equality)의 이념에 의하여 분배과정에서 노동력 외에 개인의 복지상황이 배려되어야 했다. 또 분배과정에서 나타난 불평등은 개인이 전체 사회의 부의 증가에 참여할 수 있도록 재분배 과정이 형성되어 어느 정도 상쇄될 수 있도록 하였다. 그 결과 특히 현금이전을 통한 복지생산에 있어서 사회적 타당성의 원칙이 강조·강화되었다. 보험료 등 자기기여가 아니라 기존의 소득수준이 급여산정의 기초가 되었다. 급여에는 급여청구권자 뿐 아니라 가족의 수요를 반영하게 되었다. 수직적 측면에서는 현세대의 부의 축적에는 이전 세대가 일정 부분 기여하였다는 이념에 의하여 이전 세대가 현세대의 부의 성장에 참여하는 방법이 고안되었다(inter-generational equity). 이는 독일의 경우 1957년 연금개혁에 의하여 재정방식을 기존의 적립방식에서 부과방식으로 전환하여 실현되었다<sup>17)</sup>. 미국의 경우 1930년대 후반 이후, 특히 1970년에 들어오면서 사회적 관점이 보험적 사고에 우선하면서 소득활동에서 은퇴한 노령인구를 포함하여 사회전체가 경제적 성장에 어느 정도 참여할 수 있어야 한다는, 즉 경제 성장의 수혜자가 되어야 한다는 사고가 지배하게 되었다<sup>18)</sup>.

---

17) 이에 대해서는 전광석, 독일 사회보장법과 사회정책(박영사, 2008), 49면 이하 참조.

18) 이에 대해서는 Edward D. Berkowitz, "The First Advisory Council and the 1939 Amendments", Edward D. Berkowitz(편), Social Security After Fifty-Success and Failure(Greenwood Press, 1987), 29면 이하, 55면 이하; Marilyn Moon, "Are Social



전체적으로 보면 이러한 발전은 복지생산의 계기를 보험료 납부 등 원인관계에 찾는 사고에서 목적론적 관점을 강조하는 경향으로 나타났다. 이러한 경향이 이 후 시기에 복지성장이 한계에 부딪혔을 때 복지부담의 원인으로 주목받았으며, 그 결과 합리화의 우선적 대상으로 논의되었다<sup>19)</sup>.

## 2) 평등의 문제-선거권의 일반화, 일반적 국가기능의 확대, 동등한 보상의 욕구

### (1) 선거권의 일반화

복지국가의 보편화 경향은 평등의 보편화와 궤를 같이 한다. 특히 선거권의 일반화, 즉 보통선거의 원칙이 확립되었다는 사실이 결정적인 영향을 미쳤다. 대중집단인 노동자계급, 그리고 여성의 선거참여와 여성정치의 활성화는 노동복지 및 여성복지와 밀접한 상관관계가 있다. 이러한 선거권의 일반화, 그리고 선거주기가 단기적으로 반복되는 것은 민주주의에 필연적이지만 복지국가의 형성에는 다음과 같은 영향을 미친다. 첫째, 복지국가의 형성이 유권자 다수를 중심으로 이루어지며, 이는 경우에 따라서 복지생산의 불균형을 결과할 수 있다. 둘째, 빈번한 선거의 실시는 복지생산의 결정이 근시안적으로 이루어질 가능성을 내포하고 있다. 이는 복지생산의 확대로 이어지며,

---

Security Benefits too high or too low?", Eric R. Kingdon/James H. Schulz(편), Social Security in the 21st Century(Oxford University Press, 1997), 64면 이하 참조.

19) 독일의 예에 대해서는 Jens Alber, Der deutsche Sozialstaat(Campus, 2000), 262면 이하 참조. 일부 국가에서 1990년대 이후 사회보험에 적용되던 확정급여(defined benefits)의 원칙을 확정보험료(defined contribution) 원칙으로 전환한 것은 위와 같이 복지팽창의 시대에 실현되었던 사회보험원리에 대한 반작용이었다. 이에 대해서는 예컨대 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.

동시에 복지생산의 체계가 상실될 가능성을 내포하고 있다. 셋째, 빈번한 선거주기 뿐 아니라 연방국가에 있어서와 같이 여러 차원에서 통치기구를 조직하기 위한 선거가 이루어지면서 정책에 대한 책임관계가 불분명해지는 문제를 발생시킨다(retrench by stealth).

## (2) 국가기능 및 평등영역의 확대

국가기능이 광범해지면서 평등의 원칙 역시 적용영역이 확대되었다. 국가가 소극적인 기능을 수행하는데 그치는 경우 개인의 운명과 국가활동과의 연계성은 강하지 않다. 개인의 운명은 생래적 지위에 의하여, 그리고 국가가 개입하지 않는 사회경제적 활동을 통하여 형성된다. 그런데 이제 국가기능이 확대되면서 개인의 운명, 이익과 불이익은 국가활동의 결과로서 인식되었다. 즉 개인의 운명이 인위적인 성격을 띠게 되었다.

여기에서 다음과 같은 문제가 발생한다. 국가가 모든 개인에게 평등한 상황을 일시에 실현할 수는 없으며, 독자적으로 정책의 우선순위에 대한 결정을 하여야 한다. 따라서 역설적으로 보면 평등을 실현하기 위한 작용을 포함하여 모든 국가활동은 (불)평등의 문제를 야기한다<sup>20)</sup>. 말을 바꾸어 하면 시장에서의 불균형을 시정하기 위하여 국가가 복지과제를 갖지만 시장과는 관계없이 국가의 복지생산 자체가 불평등의 원인이 될 수 있다는 것이다. 이때 국가가 불평등의 정당성을 설득력 있게 설명할 수 없다면 국가는 자원이 허용하는 범위 내에서 지속적으로 복지를 확대하여야 한다. 그런데 객관적으로, 그리고 특히 주관적으로 평등이 실현되는 것은 본질적으로 불가능하다. 이러한 상황에서 개인은 좀 더 평등에 접근하기 위하여 국가에 대한 기대를 증대시키며, 이러한 개인의 기대와 국가의 대응이 상호 영향을 미

20) 이는 평등을 기준으로 한 헌법적 심사의 한계이기도 하다. 이 점에 대해서는 예컨대 전광석, 위 각주 4)의 책, 250면 이하 참조.

치면서 국가의 복지생산은 확대 경향을 띠게 된다. 평등을 실현하는 과정에서 필연적으로 나타나는 객관적, 그리고 주관적 불평등과의 변증법적 발전 속에서 국가의 복지생산은 확대된다.

### (3) 보상사고의 일반화

복지국가에 좀 더 특유한 다음과 같은 상황이 전개된다. 개인의 생활이 국가활동에 종속되면서 개인이 처하게 되는 모든 혹은 대부분의 불이익한 상황은 인위적으로 조성된 것이거나 혹은 국가의 책임에 귀속되는 것으로 인식되는 경향, 따라서 이에 대한 국가적 보상이 뒤따라야 한다는 인식이 나타난다<sup>21)</sup>. 국가의 불법행위로 인하여 발생한 손해는 물론이거니와 국가의 간접적인 책임이 존재하는 경우, 혹은 국가가 위험의 발생에 거의 영향을 미칠 수 없는 경우에도 국가의 보상의무가 있다고 인식되게 되었다. 자연적 불평등이 방치되는 복지의 공백 역시 보상이 필요한 대상으로 인식되었다.

그 결과 넓게는 사회보장체계 전체가, 그리고 좁게는 특히 사회보상체계가 단일의 이념에 의하여 지배된다고 볼 수 없을 만큼 확대되고 체계성을 상실하게 되었다<sup>22)</sup>. 보다 일반적으로 보면 위에서 이미 언급했듯이 국가기능이 확대되고 개인의 운명이 국가활동에 종속되면서 정상을 이탈하는 생활상황이 한편으로는 평등실현을 위한 상대적 조치의 대상으로 인식되었지만, 절대적인 차원에서 보면 여기에 국가의 책임이 인정되며, 따라서 보상이 필요한 것으로 인식되었다. 이러한 확대된 국가의 보상책임은 경제성장의 시대에 성장의 분배가

---

21) 서구 복지국가 발전에 있어서 이러한 경향에 대해서는 Niklas Luhmann, *Politische Theorie des Wohlfahrtsstaates*(Olzog, 1981), 8면 이하 참조.

22) 우리 사회보상과 관련된 이 점에 대한 논의에 대해서는 전광석, “국가유공자 보상의 범위결정 및 보상의 원칙”, 「헌법학연구」 제10집 제4호(2004), 225면 이하 참조. 독일에서 같은 취지의 논의에 대해서는 Hans F. Zacher, "Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts", 「Die öffentliche Verwaltung」 (1972), 461면 이하 참조.

가능할 때에는 실현될 수 있었다. 그러나 경제성장이 지체되고 복지 생산이 축소되는 시대에는 조정이 필요한 영역으로 대두되었다<sup>23)</sup>. 이 경우 국가가 보상책임을 여전히 부담하되 정상적인 상황에 대한 주관적 기대에 제한을 가하고, 또 개인의 자구노력을 요구하는 방식으로 하는 제도변화가 예정된다. 다만 이미 승인된, 그리고 국민의식에 자리잡은 국가의 보상책임을 그 정도에 따라 다시 배열하고, 경우에 따라서 부인하는 것은 정치적으로 보면 거의 불가능하다는 점이 복지국가의 개편에 있어 겪는 어려움이다.

위와 같은 보상적 사고의 관성력은 우리나라의 경우에도 설명능력을 갖는다. 우리나라에서 1972년 헌법 하에서 1977년 도입된 의료보험은 헌법의 사회적 강령을 실현하기 위한 사회정책적 고려와 함께 정치상징의 성격을 강하게 띠었다. 보호대상자를 대규모 기업의 근로자에 한정하고 있었으며, 일부 본인부담의 형태로 가입자 개인에게 상당 부분 재정을 부담시켰다. 의료보험급여비용은 의료기관에 대한 국가의 통제에 의하여 손쉽게 억제될 수 있었다. 그러나 의료보험의 시행은 헌법의식에 중요한 변화를 가져왔다. 개인의 질병이 공적 제도를 통하여 보호되면서 이러한 제도는 인간다운 생활을 할 권리를 실현하는 수단으로 이해되었다. 그리고 이에 기초하여 다른 사회적 위험에 대한 보호가 인간다운 생활을 할 권리의 내용으로 보충될 수 있는 헌법형성의 가능성이 생기게 되었다. 이에 상응하여 국가의 사회보장영역에서의 부작위에 대해서 적어도 헌법정치적으로 비난할 수 있는 계기가 본격적으로 형성되었다.

---

23) 위 각주 19) 참조.

### 3) 사회정의의 문제-수요충족, 분배, 기득권 보호

#### (1) 정의 개념의 다원성

복지국가는 사회정의의 실현을 목표로 한다<sup>24)</sup>. 복지국가는 기본적으로 사회적 약자에 대한 보호를 출발점으로 하였다. 그리고 이 점이 복지국가적 正義의 가장 본질적인 내용이다. 그러나 正義가 이러한 이념만을 포함하는 것은 아니다. 정의의 개념은 다양하며, 특히 복지생산을 중심으로 보면 개인은 자신의 주관적 상황을 기준으로 正義를 이해하기 때문이다. 이는 위에서 설명한 평등에서와 마찬가지로 복지국가의 확대를 유도하는 중요한 계기이다.

복지국가는 일정한 상황을 중심으로 이로부터 개인의 자유를 보장하는 내용의 正義를 실현하여야 한다. 질병이 개인의 정상적인 생활을 저해하는 위협이며, 따라서 개인을 적어도 이로부터 해방시키는 것이 정의라는 이해방법이다. 이와 같은 역사적, 그리고 정치적 선택은 필연적으로 평등의 문제를 야기한다. 즉 왜 같은 비중을 갖는 다른 사회적 위험은 보호되지 않는가 하는 문제가 제기되었다. 복지국가의 출발점이 노동자문제에 있는 경우, 그리고 보험료를 재원으로 하는 사회보험을 중심으로 복지국가가 형성되는 경우 正義는 또 다른 차원에서 이해된다. 이 경우 복지국가는 개인에게 사회적 위험이 발생하면 구체적인 수요에 관계없이 추상적으로 수요를 의제한다. 그리고 이를 보호하기 위하여 개인의 사전배려의 정도에 상응하는 급여를 제공한다. 이때 사회보험은 소득활동기간 동안 개인이 형성한 경제적 지위를 계속 유지하기 위한 보호를 행한다. 즉 시장에서 형성된 법적

---

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

지위에 적용되는 보상적 정의의 상황이 인위적으로 지속되어야 한다는 것이 또 하나의 정의의 요청이 되었다.

복지국가의 보편화는 새로운 차원의 정의를 출현시켰다. 사회권은 자유를 실현하기 위하여 필요한 조건을 보장하는 과제를 갖지만, 이러한 기초 위에서 실제 자유를 실현하는 결과를 보장하는 것은 아니다. 개인은 기회를 실현할 수 있는 능력에 차이가 있기 때문이다. 장애인에게 여기에 해당하는 대표적인 예이다<sup>25)</sup>. 이에 복지국가는 기회 정의의 뿐 아니라 결과에 있어서의 정의를 어느 정도 실현하여야 하는 과제를 갖는다.

복지국가는 위와 같이 다차원적으로 이해되는 正義를 실현하여야 한다. 정치적으로 보면 다양한 正義의 차원은 대부분 대상계층이 다르기 때문에 다수의 지지를 얻기 위해서는 정도가 차이는 있지만 어느 한 측면을 소홀히 할 수 없다. 그 결과 복지국가는 확대·보편화된다.

## (2) 정의 실현의 다층성

위에서 살펴본 바와 같이 복지국가는 다차원적 정의의 문제를 균형 있게 배려하여야 한다. 그런데 이러한 다차원적 정의는 복지생산을 규율하는 특유한 법 영역 뿐 아니라 거의 모든 법 영역에서 이념으로 작용하며, 또 실현되어야 한다. 이때 正義는 다시 한번 변형된다. 즉 복지국가는 이미 다른 법 영역에서 발전된 正義에 대한 독자적인 이해방법을 배려하여야 한다. 조세법이 이를 보여주는 좋은 예이다.

조세법 역시 일반적인 법이념으로서 정의를 실현하여야 한다(조세 정의). 그러나 조세법적 정의와 복지생산을 지배하는 복지국가적 정

---

25) 이에 대해서는 예컨대 진광석, “장애인차별금지법의 제정방향”, 「장애인고용」(2004. 가을), 5면 이하 참조.

의는 구체적인 실현방법에 있어서 차이가 있다<sup>26)</sup>. 개인의 소득이 순수이 자신의 노력에 의하여 성취한 것이라고 할 수는 없다. 즉 이는 부분적으로는 시장경제질서의 기제를 이용한 결과이다. 그렇기 때문에 국가는 소득의 일부를 회수할 권한이 있다는 데에 조세의 정당성이 있다<sup>27)</sup>. 따라서 과세의 기준은 기본적으로 개인의 경제적 부담능력이다. 이 점에서 조세정의는 국가의 직접적인 복지생산에 적용되는 사회정의와는 어느 정도 차이가 있다. 조세법적 정의는 기본적으로는 개인의 소득 전체가 과세대상이 되고, 이 과정에서 개인이 갖는 사회적 수요를 배려하여 일부를 과세대상에서 공제하는 방법으로 실현된다. 이에 비해서 국가의 직접적인 복지생산을 지배하는 사회정의는 그 내용이 기본적으로 정치적 결정에 유보되어 있다. 이론적으로 보면 소득 전체를 재분배대상으로 할 수도 있다. 이 경우 조세정의와 사회정의를 실현함에 있어서 재분배의 대상은 동일하게 된다. 그러나 이러한 방법은 필연적으로 개인의 자기설계에 의한 자기배려의 자유를 제한하는 위험이 있다<sup>28)</sup>. 즉 개인의 인격실현을 침해할 수 있다. 따라서 국가의 복지생산에서 사회정의를 실현하는 데 있어서는 일반적으로는 전체 소득이 아니라 정치적으로 결정된 일정한 소득 부분에 한하여 재분배대상으로 한다<sup>29)</sup>.

복지국가는 각 법 영역에서 발전되어 온 정의에 대한 다양한 이해 방법을 존중하고 이에 충실하게 각각의 법 영역이 기능할 수 있도록 배려하여야 한다. 분배과정에서 적용된正義는 분배의 결과에 또 다

26) 이 점에 대해서 자세히는 전광석, “사회보장법과 세법의 기능상의 상관관계”, 「공법연구」 제32집 제1호(2003), 207면 이하 참조.

27) 과세권의 정당성에 대해서는 김성수, “국가과세권의 정당성 문제-조세헌법이론적 논의를 중심으로”, 「공법연구」 제30집 제3호(2002), 107면 이하; 전광석, 위 각주 4)의 책 등 참조.

28) 이 점에 대한 헌법적 평가로는 예컨대 BVerfGE 10, 354(371); 12, 319(323ff.); 29, 221(236ff.) 참조.

29) 국민건강보험법 시행령 제36조 제4항 및 국민연금법 시행령 제5조 참조.

른 正義를 적용하여 보충되어야 한다(조세정의). 그리고 이는 다시 재 분배를 지배하는 正義의 이념에 의하여 조정되어야 한다(복지정의).

### 3. 복지국가의 과제 확대

복지국가의 보편화 경향과 함께 복지국가는 보호의 대상을 확대하 고, 기존의 사회적 위험을 새롭게 이해하면서 과제를 확대하여 갔다. 다음과 같이 유형화할 수 있다.

#### 1) 사회적 위험의 보호-인격실현을 위한 조건의 실현

##### (1) 일반론

복지국가 초기 국가의 과제는 개인의 정상적인 생활유형을 저해하 는 원인이 되는 사회적 위험이 발생한 경우 그로 인한 경제적 과급효 과를 경감시키는 데에 한정되어 있었다. 이를 위하여 사회보험이 도 입되면서 질병, 산재, 노령·장애·사망 등이 대표적인 사회적 위험 으로 정책적으로 선택·보호되었다. 이후 실업의 사회적 및 경제적 성격이 인식되면서 실업이 사회적 위험으로 추가되었다. 이러한 사회 적 위험에 대한 보호가 이루어지면서 다음과 같은 보다 적극적인 질 문이 제기되었다. 즉 복지국가가 개인의 정상적인 생활을 보장하는 과제를 갖는다면 이제 복지국가는 개인의 기존의 생활을 저해하는 위 험 뿐 아니라 보다 적극적으로 정상적인 생활을 실현하기 위하여 필 요한 조건을 보장하여야 한다는 요청이다. 주거, 교육 및 실업에 대한 보호가 대표적인 예이다.



(2) 예: 주거, 교육 및 실업

주거는 개인의 필수적인 수요이기는 하지만 전통적으로 이는 가족 단위로 충족되어 왔다. 따라서 주거가 복지국가 초기 개인의 정상적인 생활을 저해하는 위협으로 인식되지는 않았다. 그러나 산업사회에서 노동자의 이동성이 증가하고 가족단위가 축소되면서 주거는 개인의 정상적인 생활을 유지하기 위한 필수적인 수요라는 점이 새롭게 인식되었다. 이에 주거에 대한 보호가 일반적으로 복지국가의 과제로 추가되었다<sup>30)</sup>. 교육은 해당 사회를 지배하는 가치를 공유하는 과정이며, 이러한 가치에 기초한 공동체를 실현·유지하기 위하여 교육은 근대국가의 중요한 관심사였다<sup>31)</sup>. 이에 비해서 오늘날 교육은 개인의 중요한 경제적 생활의 기초인 고용의 전단계로서 인식되고 있다. 또 고용은 사회보장청구권의 기초이기도 하다. 이에 교육이 고용과 연계된다는 점 그 자체, 그리고 복지생산의 중요한 매체라는 점에서 교육은 복지국가의 과제영역에 포섭되었다.

실업은 복지국가의 기능확대에 결정적인 매체가 되었다. 다음 두 가지 상황을 들 수 있다. 첫째, 질병, 산재, 장애·노령·사망 등과 같은 사회적 위험은 기본적으로 개인의 정상적인 생활을 저해하는 원인으로 처음부터 인식되었고, 또 이들은 통계학적으로 예측할 수 있는 사회적 위험이다<sup>32)</sup>. 이에 비해서 실업은 기본적으로 사회구조 및 산

---

30) 예컨대 독일 사회보장법에서 주거에 대한 특유한 보호제도에 대해서는 예컨대 전광석, 위 각주 17)의 책, 233면 이하 참조.

31) 이에 대해서는 예컨대 Dieter Grimm, "Kulturauftrag des Staates", Dieter Grimm, Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft(Suhrkamp, 1987), 104면 이하 참조.

32) 미국 국민을 대상으로 한 사회보장에 대한 신뢰조사에 있어서 실업보호조치가 가장 신뢰가 떨어진다고 보고되고 있다. 이는 그만큼 실업급여를 본인이 수급하는 가능성에 대한 예측을 할 수 없기 때문이라고 해석할 수 있다. 이에 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.

업구조적 산물이다. 그만큼 실업은 예측하기 어렵고, 또 지속적으로 보호될 수 없는 속성을 갖고 있다. 따라서 국가는 경제 및 고용환경을 조성하여 실업을 예방하는 과제에 보다 중점을 두어야 한다. 헌법 제 32조 제1항이 고용기회가 실현되기에 유리한 환경을 조성하는 과제를 부과하는 객관적 규범으로 이해되고 있는 이유이다<sup>33)</sup>. 둘째, 실업은 개인의 경제적 생활의 기초를 상실시킬 뿐 아니라 인격을 실현하는 경제적 및 심리적 기반을 박탈하는 효과가 있다<sup>34)</sup>. 직업은 인격실현의 매체이며, 또 일상생활의 중심에서 생활설계의 기준이 되기 때문이다<sup>35)</sup>. 이와 같은 고용의 속성은 모두 국가의 복지생산을 팽창시키는 중요한 계기이다. 실업정책은 단순히 소득을 보장하는 것으로 그치지 않고, 직업교육을 실시하고 또 직업을 알선하는 서비스활동을 필요로 한다. 이때 알선되는 직업은 개인의 기존의 적성과 직업에 어느 정도 상응하는 것이어야 한다. 이때 비로소 인격실현을 조성하고 직업을 보호하는 내용으로 실업보호가 이루어질 수 있기 때문이다<sup>36)</sup>.

## 2) 복지윤리의 문제

사회적 위험의 보호에는 언제나 다음과 같은 윤리적 문제가 뒤따

33) 헌재결 2002.11.28, 2001헌바50, 14-2, 678면 이하 참조.

34) 실업의 다양한 사회적 위험으로서의 성격에 대해서는 전광석, 한국사회보장법론(법문사, 2007), 396면 이하 참조.

35) 이러한 실업의 갖는 심리적 측면에 대한 논의로는 Duncan Gallie, "The quality of working life in welfare strategy", Gosta Esping-Andersen, Why we need a New Welfare State(Oxford University Press, 2002), 110면 이하 참조.

36) 복지국가의 개편 및 합리화의 시대에는 일반적으로 보면 실업의 경제적 측면을 우선적으로 주목하고, 인격적 실현을 위한 고용 및 직업보호의 이념은 희생되는 방향으로 이루어지고 있다. 혹은 양자의 관계가 긴장관계 속에서 논의되고 있다. 예컨대 2000년 이후 독일의 고용촉진제도는 뚜렷이 직업보호 보다는 개인의 자구노력을 강조하는 방향으로 변화하여 왔다. 이에 대해서는 전광석, 위 각주 17의 책, 212면 이하 참조.

랐다. 즉 사회적 위험의 발생이 어느 정도 개인의 책임에 귀속되며, 이를 보호하는 데에 있어서 국가의 복지책임과 개인의 자기책임이 어느 정도 경합하는가의 문제이다<sup>37)</sup>. 이 점이 복지생산에 있어서 본질적인 문제 중의 하나임에도 불구하고 복지생산이 확대되는 시대에는 일반적으로 이 점은 도덕적 해이(moral hazard)의 문제로서 쟁점화되지는 않았다. 오히려 이는 복지체계 자체가 해결하여야 할 기술적인 문제로 취급되었다. 국가가 이와 같은 갈등의 여지를 내포하는 문제를 쟁점화하지 않아도 될 만큼 복지생산능력을 보유하고 있었기 때문이다. 이러한 쟁점은 1990년대 이후 복지국가개편론에 있어서는 개인의 책임을 강화하고 도덕적 해이를 체계에 포섭하여 논의하는 경향을 보이고 있다<sup>38)</sup>.

### 3) 사전예방, 재활, 재사회화

사회적 위험을 보호하는 국가의 과제에는 자연스럽게 사회적 위험의 발생 자체를 예방하는 과제가 포섭되었다. 이는 노동입법이 선도하였으며, 따라서 특히 산재보호가 선구적인 역할을 하였다. 연금보험에 소득상실을 야기하는 위험을 사전에 예방하는 과제가 부과되었

37) 미국에서 사회보장이 도입되는 초기 특히 이 점이 비중있게 다루어진 바 있다. 이에 대해서는 예컨대 Roy Lubove, *The Struggle for Social Security 1900-1930*(University of Pittsburgh Press, 1986), 1면 이하 참조.

38) 노동유인의 강화, 수요심사의 강화 등이 그 내용이다. 이에 대해서는 김태성/류진석/안상훈, *현대복지국가의 변화와 대응*(나남, 2005), 62면 이하, 79면 이하 및 213면 이하; Robert M. Ball/Thomas N. Bethel, "Bridging the Centuries. The Case for traditional Social Security", Eric R. Kingson/James H. Schulz(편), *Social Security in the 21st Century*(Oxford University Press, 1997), 251면 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; Alain Noël, "Aus dem Schatten des Nachbarn; Der Wohlfahrtsstaat in Kanada", *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat*(Campus, 2000), 137면 이하 등 참조.

다. 건강보험에서 국민건강의 보호를 위하여, 또 장기적인 재정안정을 위하여 예방급여가 보편적으로 제공되게 되었다<sup>39)</sup>. 특히 일단 발생하면 회복될 수 없는 치아와 관련된 질병을 사전에 예방하는 조치가 도입되었으며, 그밖에 건강보험은 난치병인 암, 성인병 등을 사전에 예방하는 과제를 갖게 되었다. 빈곤정책의 영역에서도 현실적으로 발생한 구체적 수요를 보호할 뿐 아니라 빈곤을 사전에 예방하기 위한 조치들이 부분적으로 도입되었다<sup>40)</sup>. 이와 같은 목적에서 현금급여에 앞서 재활조치를, 그리고 재활조치에 앞서 예방조치를 취하도록 하는 입법례들이 발견된다. 예컨대 독일의 장기요양보험, 그리고 장애인보호법들은 이 점을 명백히 하였다(SGB XI 제5조 제2항; SGB IX 제3조 및 제8조)<sup>41)</sup>.

복지국가는 사회적 위험이 발생한 후에도 개인이 다시 사회에 진입하여 사회적 위험이 발생한 후의 신체적 및 직업적 상황에 적합한 사회생활을 계속할 수 있도록 재사회화 기능을 확대하여 왔다. 이러한 기능 역시 이중적 의미가 있다. 첫째, 무엇보다도 이때 비로소 복지국가가 목표로 하는 사회통합이 실현될 수 있다. 둘째, 사회적 위험이 발생한 개인이 재사회화될 수 있다면 복지급여는 더 이상 필요 없으며, 그만큼 복지재정의 안정화에 기여할 수 있다. 이와 같은 목적에서 복지급여에 비해서 재활조치를 우선 하도록 명시하고 있는 입법례가 발견된다<sup>42)</sup>. 이때 재활에는 신체적 재활 뿐 아니라, 직업적 및 사

39) 우리 건강보험법은 1995년 처음으로 건강진단을 급여목록에 추가하였으며, 독일의 경우 1989년 건강보험법 개혁을 통하여 예방급여를 대폭 도입하였다. 이들 개혁논의에 대해서는 예컨대 전광석, “독일건강보험법의 기본모형과 개혁논의”, 『한국의료법학회지』 제12권 제2호(2004), 47면 이하 참조.

40) 독일 사회부조법은 이러한 급여를 예정하고 있다. 사회법전 제12권 제15조 참조.

41) 이 점에 대해서 자세히는 예컨대 Recht der Rehabilitation und der Teilhabe, 『Zeitschrift für Sozialreform』 (2004), 473면 이하 참조.

42) 위 각주 41) 참조.

회적 재활이 포함된다.

재사회화의 문제와 관련하여 개별적인 복지조치와 더불어 점점 차별금지적 방법을 통한 당사자의 사회통합이 각국에서 주목을 받게 되었다. 장애인정책이 대표적인 예이다. 이에 따르면 장애인이 정상적인, 즉 비장애인과 같은 생활을 할 수 없는 것은 장애를 배려하는 제도, 그리고 물적 및 시설기반이 갖추어져 있지 않기 때문이라고 이해한다<sup>43)</sup>. 이러한 이해에 따르면 장애인의 기본수요를 보호하기 위하여 개별적인 복지급여가 필요하지만, 다른 한편 장애에도 불구하고 정상적인 생활을 할 수 있는 제도 및 환경이 갖추어져야 한다<sup>44)</sup>. 이는 국가의 복지생산이 상대적 차원에서 보충·확대되는 계기가 되었다.

#### 4) 새로운 사회적 위험의 인식 및 보호

사회적 위험은 그 개념이 가변적이며, 또 범위가 개방적이다. 시대의 변화, 그리고 사회구조 및 경제생활유형의 변화에 따라서 사회적 위험에 대한 새로운 이해가 요청된다. 그리고 복지국가는 이러한 사

---

43) 이 점에 대해서는 예컨대 Jerry L. Mashaw, "Disability, Why does the search for good programs continue?"; Eric R. Kingson/James H. Schulz(편), Social Security in the 21st Century(Oxford University Press, 1997), 105면 이하 참조. 이는 국제보건기구(WHO)의 장애에 대한 이해의 변화가 중요한 영향을 미쳤다. 이에 대해서는 Ulrike Davy, "Das Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung im deutschen Verfassungsrecht und im Gemeinschaftsrecht", Die Behinderten in der sozialen Sicherung. Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd.49(2002), 18면 이하 참조. 유럽연합은 2000년 장애인차별금지에 관한 지침(Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sowie ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen(2001-2006)을 제정하였으며, 이는 유럽연합 각국에 입법동기로 작용하였다. 이에 대해서 자세히는 Bernd Schulte, "Behindertenpolitik und Behindertenrecht in der Europäischen Union als Gemeinschaftsprojekt", Bernd von Maydell/Rainer Pitschas/Bernd Schulte(편), Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich(Nomos, 2003), 479면 이하 참조.

44) 이에 대해서는 위 각주 25)의 논문 참조.

회적 위험을 충실하게 과제영역에 포섭하여야 한다. 다음과 같은 두 가지가 좋은 예이다.

#### (1) 2차적 위험의 문제

다양한 제도를 통하여 다양한 사회적 위험이 보호되면서 필연적으로 다음과 같은 문제가 등장하였다. 즉 사회적 위험이 발생하면 그 자체는 이를 특유하게 보호하는 제도가 관할한다. 그런데 사회적 위험이 발생하여 소득이 상실되면 여기에는 다른 사회적 위험을 배려할 수 없는 이른바 2차적 위험이 수반되는데, 이를 누가 부담할 것인가의 문제가 제기된다<sup>45)</sup>. 예컨대 질병은 건강보험에 의하여 보호되지만 소득이 상실되는 결과 노후보장을 위한 연금보험에 보험료를 납부할 수 없기 때문에 노령에 대한 배려를 할 수 없는 위험이 따르는데, 이를 누가 부담할 것인가의 문제이다. 이론적으로 보면 한편으로는 해당 위험을 보호하는 제도, 즉 연금보험과 다른 한편으로는 연금보험에 보험료를 납부할 수 없는 원인을 제공한 사회적 위험을 보호하는 제도, 즉 건강보험이 이 경우 경합하게 된다. 어떤 것이 보다 본질적인 해결방안인가에 대해서는 논의가 필요하지만 이로써 복지의 과제는 새로운 차원을 맞게 된다. 다만 아직 복지팽창이 이루어지는 시기에는 모든 제도가 이러한 위험을 보호할 의지와 능력이 있었기 때문에 기능분담의 문제가 전면에 등장하지는 않았다.

#### (2) 사회적 위험의 재구성

복지팽창이 이루어지면서 사회적 위험에 대한 전혀 다른 이해가 등장하였다. 빈곤이 이에 해당하는 좋은 예이다. 사회정책을 중심으로

---

45) 독일 사회정책에서 이에 관한 논의로는 예컨대 Franz Ruland, "Die Sicherung der Arbeitslosen gegen sekundäre Risiken", 「Zeitschrift für Sozialreform」(1984), 463면 이하; Hans F. Zacher, "Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise", 「Sozialer Fortschritt」(1984), 1면 이하 등 참조.

로 보면 빈곤은 다른 사회보장제도에 의하여 보호되지 못하는 경우에 나타나며, 따라서 빈곤은 최후의 안전망인 공공부조가 보호하는 상황이다. 즉 제도적으로 보면 공공부조의 대상자에 포섭되면 해당 개인의 빈곤은 극복된다. 그러나 빈곤은 여전히 다음과 같은 구조 속에서 존재하고, 또 심화되는 사실이 새롭게 인식되었다.

빈곤은 필연적으로 비전형적인 상황을 원인으로 하여 발생한다. 그런데 이러한 다양한 상황을 공공부조가 구성요건으로 파악하지 못하는 경우, 혹은 어떠한 이유에서건, 예컨대 제도에 대한 無知 혹은 공공부조가 갖는 낙인효과로 인하여 공공부조청구권이 있음에도 불구하고 이를 청구하지 않는 경우 빈곤은 극복될 수 없다. 또 개인이 1차적으로 의존하여야 하는 사회보장제도가 보장의 공백을 보이는 경우에도 빈곤이 발생한다<sup>46)</sup>. 이에 빈곤은 한편으로는 기존의 사회보장제도를 면밀히 검토하는 계기가 되었으며, 또 다른 한편 빈곤의 원인이 되는 새로운 상황을 포섭하여야 하는 계기가 되었다<sup>47)</sup>. 이로써 초기에는 빈곤상황이 현금급여를 통하여 극복된다고 이해한 반면, 이제 건강, 교육문제 등에 대해서 지방정부가 근거리에서 관찰하고 해결하여야 할 문제가 되었으며, 이 점 역시 복지국가의 과제를 확대하는 계기가 되었다<sup>48)</sup>.

---

46) 이 점에 대해서는 예컨대 Helmut Hartmann, "Armut trotz Sozialhilfe. Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik", Stephan Leibfried/Florian Tennstedt(편), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats(Nomos, 1985), 169면 이하 참조.

47) 이에 대해서는 예컨대 Armutsfestigkeit sozialer Sicherung, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd.56(2007) 참조.

48) 이 점은 사실 영국에서 20세기 초반 이미 인식된 사실이었다. 이에 대해서는 Sidney and Beatrice Webb, The Break-up of the Poor Law; Being part one of the Minority Report of the Poor Law Commission(London, 1909), 6, xii, 516면 참조.

## 4. 복지국가발전의 유리한 상황조건들

19세기 후반 이후 발전·진화하고 있는 복지국가는 서구 사회에서 특히 戰後 이른바 황금의 50년대와 60년대를 가치면서 급격히 성장하였다. 이러한 성장은 일반적으로 1970년대 초반 혹은 후반까지 지속되었다<sup>49)</sup>. 그러면 이러한 복지국가의 팽창은 어떠한 배경 하에서 설명될 수 있는가? 이 시기에 복지국가는 양적으로 성장한 것에 그치지 않는다. 국가의 복지생산이 생활의 기초가 되면서 의식의 변화가 뒤따랐으며, 또 사회정책이 자체 동력을 갖고 발전하게 되었다.

### 1) 정치적 환경

#### (1) 사민주의의 지배

1950-60년대는 유럽 전역에서 사회주의 혹은 사회민주주의정당이 독자적으로 혹은 적어도 연립정권의 형태로 정부에 참여하고 있던 시기였다. 그러나 이러한 지배이념이 복지국가의 성장에 얼마나 직접적인 영향을 미쳤는가의 문제는 쉽게 판단하기는 어렵다. 우선 사민주의가 실제 지배하였던 북부 유럽국가들의 경우 지배적인 정치이념과 복지의 팽창은 正의 관계에 있다. 다만 정도의 차이는 있었다. 예컨대 스웨덴의 경우 안정적인 사민당의 지배에도 불구하고 좌파정당과 우파정당의 대립은 존재했으며, 따라서 복지생산은 계급정치의 결과로서의 성격을 가졌다. 이에 비해서 예컨대 노르웨이의 경우 좌파정당과 우파정당의 차이는 거의 존재하지 않았으며, 따라서 합의형 복지생산의 구조가 지속되었다<sup>50)</sup>.

49) 1980년대 복지국가의 한계논의를 여는 문헌으로는 Peter Flora(핀), Growth to Limits. The Western Welfare States since World War II, vols 4(Walter de Gruyter, 1986) 참조.

50) 이에 대해서는 예컨대 Stein Kuhnle, "The Nordic Welfare State in an European



독일의 경우 설명이 필요하다. 독일은 사민주의가 지배하지는 않았지만 이 시기에 복지국가는 급격히 성장하였다. 이는 기민당(CDU)과 사민당(SPD)이라는 거대 국민정당이 모두 복지생산에 있어서는 함께 적극적인 입장을 취했기 때문이다<sup>51)</sup>. 사민당은 좌파지향적 노동조합과의 연대 속에서, 그리고 기민당은 기독교 노동운동의 전통 속에서 복지국가에 우호적인 입장을 유지하고 있었다.

이밖에 사민주의가 지배하지 않은 국가의 경우 적어도 유럽 국가에 비해서 복지국가의 성장은 지체되었다. 미국, 스위스, 일본 등이 여기에 해당하는 대표적인 예이다. 물론 사민주의 지배이념이 결여되었다는 사실이 이러한 나라에서 복지국가의 성장이 지체된 결정적인 원인인가에 대해서는 보다 심층적인 분석이 필요하다<sup>52)</sup>.

## (2) 동서이념의 대결

1950-60년대는 戰後 세계질서에서 동서간의 이념과 체제의 대결이 본격화되고, 또 심화된 시기이다. 사회주의는 국가, 그리고 경제의 포괄적인 사회적 책임, 이에 기초하여 사회적 위험으로부터 개인을 해방한다는 이념을 표방하였고, 이에 상응하는 체제를 구축하였다<sup>53)</sup>.

---

Context; dealing with new economic and ideological challenges in the 1990s", Stephan Leibfried(편), Welfare State Futures(Cambridge University Press, 2001), 115면 이하 참조.

51) 이 점에 대해서는 예컨대 Manfred G. Schmidt, "Reformen der Sozialpolitik in Deutschland; Lehren des historischen und internationalen Vergleichs", Stephan Leibfried/Uwe Wagschal(편), Der deutsche Sozialstaat(Campus, 2000), 158면 이하 참조.

52) 이에 대해서는 예컨대 Manfred G. Schmidt, "Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorie der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung", Herbert Obinger/Uwe Wagschal(편), Der gezügelte Wohlfahrtsstaat(Campus, 2000), 22면 이하 참조.

53) 사회주의국가의 복지생산구조에 대해서는 Franz-Xaver Kaufmann, Variante des Wohlfahrtsstaats(Suhrkamp, 2003), 54면 이하; Hans F. Zacher, "Sozialpolitik in den sozialistischen Ländern Osteuropas", 「Jahrbuch für Ostrecht」(1982), 331면 이하 등 참조.

이에 서부 유럽의 국가들은 이념과 체제대결의 시각에서 보다 충실한 복지국가의 형성에 정책적 관심을 두었다. 그리고 이념과 체제대결에 예민할수록 복지국가는 보다 강한 상징성을 띠게 되었다. 분단국가 독일이 여기에 속하는 대표적인 예이다<sup>54)</sup>.

서구 역사에 비해서는 늦었지만 1977년 우리나라에 의료보험을 도입한 것이 부분적으로 위와 같은 시각에서 설명될 수 있다. 현실 및 현실에 대한 평가를 차치하고 북한 헌법이 무상으로 진료를 받을 권리를 부여한 것이 체계비교에 있어서 상징성을 가질 수 있었다<sup>55)</sup>. 물론 우리나라의 경우에도 체제경쟁의 관점이 의료보험의 도입을 둘러싼 환경적 요인들 중의 하나일 뿐 이러한 관점이 차지하는 비중에 대해서는 좀 더 검토를 필요로 한다<sup>56)</sup>.

## 2) 국제기구의 역할

1950-60년대는 전후 국제질서개편에 있어서 국제기구의 설치와 활동이 활발하게 이루어지는 시기였다. 이 시기에는 전통적인 자유권 이외에 사회권 영역에서 국제기구의 역할이 증대하였다. 국제연합은 개발의 60년대와 동시에 사회계획의 필요성을 설파하였다. 국제연합은 1966년 두 개의 중요한 인권규약을 채택한다. 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 인권규약과 정치적·시민적 권리에 관한 인권규약

---

54) 통일 전 분단 시대 서독과 동독의 사회정책 및 사회보장법 비교에 대해서는 예컨대 전광석, “동서독 통일과 사회보장법”, 전광석, 사회보장법학(한림대 출판부, 1993), 295면 이하 참조.

55) 북한 헌법 제72조; “공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 료양소를 비롯한 의료시설, 국가사회보험과 사회보장제에 의하여 보장된다”.

56) 의료보험 도입에 대한 헌법적 분석으로는 전광석, “헌법 50년과 사회보장법의 발전” 『한림법학FORUM』 제8권(1999), 137면 이하 참조.

이 그것이다. 전자의 규약은 각국에게 복지생산활동을 촉진하는 정치적 효과를 가졌다<sup>57)</sup>. 서부 유럽을 중심으로 보면 1950년대 유럽인권 규약을 제정한 유럽평의회는 사회권을 인권규약의 형태로 입법하였다. 1954년의 유럽공공부조협약과 1961년 유럽사회헌장이 대표적인 예이다<sup>58)</sup>.

보다 포괄적이며, 따라서 전세계적인 영향을 준 국제기구는 국제노동기구이다<sup>59)</sup>. 1952년 채택된 사회보장 최저기준에 관한 협약 제102호는 두 가지 점에서 복지국가의 보편화에 영향을 미쳤다. 첫째, 국가의 복지과제를 국가는 물론이고, 개인에게 인식시키는 계기가 되었다. 둘째, 협약은 실제 사회보장 최저기준을 구체적으로 제시하여 각국에서 복지생산의 내용과 방향에 영향을 미쳤다. 특히 복지후진국에게 이 협약은 복지국가의 상징적 기준으로 작용하였다.

### 3) 지속적인 경제성장과 완전고용의 실현

#### (1) 일반론

1950-60년대에는 戰後 복구를 위한 생산활동의 활성화와 세계질서 개편을 위한 국제적 협력에 힘입어 황금의 시대로 불리울 정도로 고도의 경제성장이 이루어졌다. 이 시기에는 거의 완전고용에 가까운 상황이 실현되었다. 시장의 고용창출능력이 오히려 노동력의 생산성을 웃돌았다. 그 결과 임금이 지속적으로 증가하였다. 이는 숙련노동력은 물론이고 비숙련노동력에도 타당하였다. 임금의 차별화가 예민하지 않았다<sup>60)</sup>. 지속적인 경제성장은 지속적인 복지생산과 복지의 분

---

57) 이에 대해서 자세히는 전광석, 국제사회보장법론(법문사, 2002), 90면 이하 참조.

58) 이에 대해서 자세히는 전광석, 위 각주 57)의 책, 230면 이하 참조.

59) 국제노동기구의 사회보장입법에 대해서 자세히는 전광석, 위 각주 57)의 책, 148면 이하 참조.

배를 당연한 정치적 과제로 하였으며, 또 이는 정치적으로 쉽게 실현될 수 있었다. 복지를 확대하는 데에는 정치적 저항이 있을 수 없기 때문이다<sup>61)</sup>. 완전고용은 특히 사회보험을 중심으로 복지생산이 이루어지는 유형의 국가에서는 재정수입, 그리고 그 결과 복지지출을 증가시킬 수 있는 유리한 상황이었다. 특히 고용보험의 경우 제도를 충실히 하는데 유리한 상황에 있었다. 고용보험에서 수입은 증대하는 한편 지출은 감소하기 때문이다.

위와 같은 경제적 배경 하에서 복지국가는 고용사회와 경제성장을 당연한 것으로 전제하고 자기동력에 따른 발전을 하였다. 이에 복지국가는 처음부터 당위적인 과제였던 적극적인 노동시장정책을 소홀히 하고, 오히려 복지생산의 실질적인 가치를 유지하기 위하여 통화안정에 보다 주력하게 되는 경향을 띠었다.

## (2) 미국의 예

시장의 복지생산능력에 대한 믿음은 미국의 경우 이후 지속하여 시장중심의 복지생산구조를 유지하는 밑거름이 되었다. 다음과 같은 요인들이 작용하였다<sup>62)</sup>. 첫째, 위에서 언급했듯이 지속하여 실질임금이 상승하고 이에 생활수준의 향상이 뒤따랐다. 둘째, 이 시기 숙련노

60) 완전고용의 시대가 지나고 시장의 고용창출능력이 저하하면서 시장의 대응은 임금차별화로 나타났다. 미국이 이러한 예에 해당한다. 이에 비해서 북부 유럽 국가들의 경우 공공부문의 고용창출능력을 증가시키는 방법으로 대응을 하였다. 그러나 이러한 전략은 1990년대에는 한계에 부딪혔다. 이에 대해서는 Gosta Esping-Andersen, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", Gosta Esping-Andersen(편), Welfare States in Transition(Sage Publication, 1996), 10면 이하 참조.

61) 이에 비해서 복지생산에 긴축하는 데 정치적 저항이 수반된다는 점에서 복지국가를 설명하는 틀이 달라질 수밖에 없다. 이 점에 대한 지적으로는 Paul Pierson, "The New Politics of the Welfare State", World Politics vol.48(1996), 143면 이하 참조.

62) 이 점에 대해서는 John Myles, 위 각주 10)의 논문, 120면 이하 참조.

동자 뿐 아니라 비숙련노동자에 대한 수요가 지속적으로 존재하였기 때문에 양자 간에 임금격차가 크지 않았다. 셋째, 여기에는 1940년대 및 50년대 전쟁 시기에 임금통제가 어느 정도 이루어졌다는 측면도 작용하였다. 이러한 상황은 당시 국회, 그리고 노동조합 등이 시장을 소득보장의 성공적인 기제로 평가하고 당시 논의되었던 의료보험의 도입을 반대하고, 또 기존 사회보장의 확대에 저항하는 배경이 되었다. 이러한 구조적 선택이 확고히 이루어졌다는 사실은 이후 복지생산의 확대가 민간영역을 중심으로 논의되는 결과를 낳았다.

사실 위와 같은 미국의 전통이 성립하는 배경과 결과는 호주 및 뉴질랜드 등 이른바 노사관계 중심적 복지국가("wage earner welfare")의 형성에도 거의 같은 정도로 적용된다. 다만 후자의 경우 시장이 복지생산의 중심이기는 하지만 국가가 시장의 복지생산을 위한 환경을 적극적으로 조성하는 활동을 한다는 차이가 있다<sup>63)</sup>.

#### 4) 경제의 복지책임, 경제에 대한 국내적 통제의 가능성

지속적인 경제성장은 경제의 사회적 책임을 실현하는데 유리한 상황이었다. 이밖에 이 시기에는 경제에 대한 국내정책적 통제가 충분히 이루어질 수 있었다. 즉 이 시기에는 특히 현재 세계화의 진행과 비교하면 경제의 국제화가 진척된 것은 아니었다. 아직 보호무역이 가능했다. 보호무역과 사회보장의 상관관계는 특히 호주와 뉴질랜드

---

63) 이에 대해서는 Francis G. Castles, "Need-Based Strategy of Social Protection in Australia and New Zealand", Gosta Esping-Andersen(편), *Welfare States in Transition*(Sage Publications, 1996), 92면 이하; Nico A. Siegel, "Der nachzügende Pionier; Sozialpolitik in Australien zwischen lohnpolitischer Intervention und sozialstaatsinduzierter Dekommodifizierung"; Gaby Ramia, "Arbeitsbeziehungen und Wohlfahrtsstaat; Warum ist Neuseeland ein Nachzügler?" 참조. 이 두 논문은 Herbert Obinger/Uwe Wagschal(편), *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat*(Campus, 2000), 161면 이하 및 210면 이하에 수록되어 있다.

의 예에서 관찰될 수 있다<sup>64)</sup>. 즉 국가는 한편으로는 보호무역을 통하여 외국상품의 수입을 통제하여 국내 생산자를 보호하였다. 다른 한편 국가는 고용관계에 사회적 과제를 부여하였고, 이는 노동관계에서 강력한 중재제도, 그리고 최저임금제 등을 도입하여 근로자의 사회보장을 보장하는 형태로 실현되었다.

#### 5) 인구구조

이 시기에는 아직 인구구조의 불균형 혹은 세대 간의 갈등 등의 문제가 본격적으로 제기되지는 않았다. 현재 복지국가의 논의에서 인구구조의 불균형이 가장 중요한 관심 사안 중의 하나인 것을 고려하면 당시 시기에는 지속적인 복지생산이 당연한 국가의 과제이며, 또 이것이 국민의식에 의미 있는 저항을 가져오지 않았다는 점을 쉽게 이해할 수 있다.

### 5. 복지국가의 독자화

이 시기에는 복지국가가 성숙하면서 독자체계로 발전·팽창하였다. 이러한 상황은 전체체계에 구조화하여 다가올 시대에 복지국가를 재조정하는 과정에서 공고한 기초로서 작용하였다. 이를 몇 가지 유형으로 정리하면 다음과 같다.

#### 1) 복지국가의 독자체계화

사회의 부분체계들은 독자적인 가치에 기초하여 상호작용을 하면서 기능한다. 복지국가가 경제질서에 대한 보충적인 기능을 수행하는

---

64) 위 각주 63) 참조.

경우 복지국가는 경제체제적 결정의 대상이다<sup>65)</sup>. 그러나 복지국가는 진화하면서 이미 개인생활의 중요한 기반이 되었으며, 더 이상 경제 질서에 일방적으로 종속되는 관계에 있지 않다. 또 복지생산 자체가 새로운 사회문제가 출현하는 계기가 된다. 이로써 복지국가는 독자적인 하나의 가치체계를 형성하게 되었다. 즉 복지국가는 독자적인 발전의 동력과 독자적인 판단기준을 갖게 되었다.

복지국가가 독자체계를 형성하고 다른 체계와의 상호작용을 하면서 발전하게 되면서 복지국가의 현실을 파악하기는 그만큼 어려워졌다. 복지국가의 현실을 이해·평가하기 위해서는 다른 부분체계와의 상호작용이 모두 파악되어야 하기 때문이다. 복지국가의 역사가 발전할수록 이러한 독자성은 더욱 강화된다.

## 2) 복지국가의 자기동력성

복지국가가 독자적인 체계를 형성하면서 독자적인 가치기준이 형성되고, 이에 의하여 복지국가가 진화하는 경향이 강화된다. 이러한 복지국가의 자기동력성은 복지국가의 개편을 어렵게 하는 요소이기도 하다. 복지국가가 다른 사회체계와 밀접히 연계되어 있음에 따라 복지국가가 단독으로 급격한 체계의 변혁을 할 수는 없기 때문이다. 특히 사회보험의 경우에는 사용자와 근로자, 그리고 국가 등 다원적인 당사자가 의사결정에 참여하고, 그 결과 이들 각각이 저지세력으로 기능할 수 있기 때문에 근본적인 체계개편에 장애가 있다<sup>66)</sup>. 말을 바꾸어 하면 합리적인 체계개편을 위해서는 정책결정에 참여하는 당사자들 간에 넓은 합의가 형성되어야 한다. 적어도 다수당의 지지를

---

65) 복지국가의 이러한 경제질서 종속성 구조에 대해서는 전광석, 위 각주 9)의 논문, 233면 이하 참조.

66) 이 점에 대해서는 예컨대 Manfred G. Schmitt, 위 각주 51)의 논문, 162면 이하 참조.

언거나 또 최소한 노동조합을 비롯한 관련 당사자 간에 동의를 얻을 수 있어야 한다<sup>67)</sup>. 여기에 더하여 사회보험급여는 재산권적 보호의 대상이며, 또 법 개정에는 신뢰보호의 원칙이라는 헌법적인 장애를 극복하여야 한다는 문제가 함께 작용한다. 따라서 주변 환경의 변화, 그리고 새로운 주변 환경에 처하여 필요한 복지국가의 개편은 점진적으로 이루어질 수 있을 뿐이다. 말을 바꾸어 하면 기존 복지국가의 유형은 어느 정도 자기존속력을 갖는 것이다(경로의존성)<sup>68)</sup>. 물론 복지생산을 둘러싼 급격한 사회경제적 변화 속에서 체제전환을 겪는 예가 없는 것은 아니다<sup>69)</sup>.

### 3) 개인화의 경향

복지생산은 개인에게 자유를 실현하기 위하여 필요한 조건을 보장하는 과제를 갖는다. 그런데 복지생산이 보편화되면서 필연적으로 개인화의 경향이 진행된다<sup>70)</sup>. 복지국가의 객관적 과제가 실현되는 결과 생활의 유형은 기존의 집단적 보장체계에서 개별적 보장체계로 전환된다. 그 결과 개인의 사회적 상황에 대한 평가가 역시 개별화된다. 이러한 의식은 또 다른 방향으로의 변화를 가져왔다. 즉 복지생산은

67) 이러한 관찰에 대해서는 Karl Hinrichs, "Auf dem Weg zur Alterssicherungspolitik-Reformperspektiven in der gesetzlichen Rentenversicherung", Stephan Leibfried/Uwe Wagschal(편), Der deutsche Sozialstaat(Campus, 2000), 297면 이하; Lutz Leisering, "Kontinuitätssemantik; Die evolutionäre Transformation des Sozialstaats im Nachkriegsdeutschland", 같은 책, 98면 이하 등 참조.

68) 이에 대해서는 예컨대 Giuliano Bonoli/Bruno Palier, "How do welfare states change?. Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe", Stephan Leibfried(편), Welfare State Future(Cambridge University Press, 2001), 57면 이하 참조.

69) 이에 대해서는 예컨대 전광석, "복지국가론-무엇을 어떻게 연구할 것인가?", 「한국사회정책」 제15집 제1호(2008), 182면 이하 및 188면 이하 참조.

70) 예컨대 독일에서 복지국가의 발전에 따라 나타난 개인화의 경향에 대해서는 Wolfgang Zapf 외, Individualisierung und Sicherheit(C.H.Beck, 1987) 참조.



한편으로는 개인의 사회적 권리라는 인식을, 그리고 다른 한편으로는 이 과정에서 부여되는 의무로부터도 자유로워야 한다는 인식이 조성되었다. 복지급여에 대한 재산권적 논의, 인격권적 논의 등 자유권적 기본권이 복지생산을 심사하는 중요한 기준으로 점차 자리잡게 되었다. 이러한 개인화의 경향은 다음과 같은 딜레마를 안고 있었다. 첫째, 복지생산의 개인화는 개인이 이러한 법적 지위를 취득하기 위한 배려능력이 전제되어야 한다. 사회보험에서는 전체적으로는 완전고용이, 개인적으로는 정규 및 전일, 그리고 중신고용이 유지되어야 한다. 둘째, 복지생산의 개인화는 공동체적 부담이 제3자에게 전가될 수 있을 때 실현될 수 있다. 1950-60년대의 경제성장의 시대에서는 위와 같은 전제조건에 대한 부담이 없이 개인화가 이루어졌다. 이 점이 당대에는 복지생산의 팽창을, 그리고 이러한 전제조건이 충족될 수 없는 다음 세대에는 개편의 가장 중요한 계기가 되었다<sup>71)</sup>.

복지생산이 개인화 될수록 평등 및 불평등에 대한 감수성은 더욱 첨예화한다. 복지국가에서 평등과 불평등의 문제는 복지국가의 본래의 이념으로부터 독립하여 일반적인 평등을 실현하기 위한 계기로서 작용하였다. 집단적, 그리고 유형화된 구조 속에서 이해되었던 사회적 위험이 개별화·구체화되면서 평등에 대한 이해 및 평가는 보다 예민해졌다. 여기에서 이미 위에서 언급한 문제, 즉 일부 사회적 위험은 복지생산의 구조 속에서 새롭게 발생하거나 혹은 재생산되는 현상이 나타난다(사회적 위험의 복지국가적 복제)<sup>72)</sup>.

---

71) 이 점에 대한 논의로는 예컨대 Individualverantwortung im Sozialversicherungsschutz, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd.42(1997) 참조.

72) 위 2. 2) 참조.

#### 4) 복지생산의 정치화

복지국가가 자기동력을 갖고 발전하게 되면서 복지국가의 본래의 이념, 즉 개인에게 자유로운 인격실현의 조건을 창출하는 이념은 희석되었다. 이제 거의 모든 개인의, 거의 모든 생활의 국면들이 국가의 복지생산에 의존하게 되고, 이러한 복지생산이 정치과정에서 결정되면서 국가로부터의 자유를 내용으로 하는 “자연적 자유”에 비해서 정치과정에 의해서 비로소 가능해지는 “인위적인 자유”가 개인의 생활을 지배하게 되었다. 이는 다음과 같은 문제를 야기한다. 첫째, 복지국가가 인위적인 자유를 보다 더 취득하기 위한 투쟁의 장(forum)으로 성격을 변화하여 갔다. 자연적 자유로서 평가되는 국면과 인위적 자유로 보충되어야 하는 경계는 언제나 불투명하다. 그런데 이제 문제는 이러한 결정의 대상이 보편화되었고, 또 회색지대에서 결정을 자신 혹은 자신이 소속한 집단에게 유리하게 조정하려는 욕구를 거의 모든 국민이 갖게 되었다. 둘째, 좀 더 우려할 만한 현상은 이러한 복지국가의 현상 속에서 정치적 투쟁의 의미와 능력이 결여되어 있는 경우에는 복지국가의 이념만으로 복지정치를 지도할 가능성이 줄어들었다. 모든 국민에게 최저생활을 보장하는 과제가 소홀히 되는 현상이 대표적인 예이다<sup>73)</sup>.

위와 같은 복지생산의 정치화는 복지팽창의 시대에는 아직 그 문제가 표면화되지 않았다. 산업화의 진전, 그리고 이에 상응하는 사회적 수요의 증가, 전쟁으로 인한 보상의 필요성, 그리고 실업의 증가에 따른 보호의 필요성 등은 함께 작용하여 복지생산의 증가를 자연스러운 현상으로 받아 들였고, 이러한 경향은 정치의 독자적인 기능에 의존할 필요는 없었다<sup>74)</sup>. 그러나 복지생산의 정치화는 복지축소의 시대

73) 위 2. 2) 참조.

74) 당시 이러한 관찰에 대해서는 Detlef Zöllner, Öffentliche Sozialleistungen und

에는 복지이념과 정치현실이 갈등을 일으키는 계기로서 잠복해 있었다. 복지 수혜의 불평등, 복지수혜로 인한 자기동기의 감소, 도덕적 해이 등의 부담이 이후 세대에 지워졌다<sup>75)</sup>.

## 6. 맺는말

19세기 후반 이래 확립된 국가의 복지과제는 헌법, 평등, 정의 등의 이념에 포섭되면서 팽창하고 또 보편화되었다. 전후 특히 1950-60년대의 경제성장의 시대는 이러한 복지팽창의 유리한 상황이 되었다. 이밖에 정치적 및 국제적 환경도 함께 작용하였다. 이러한 발전과정에서 복지생산의 구조는 진화하였다. 즉 복지생산이 더 이상 경제질서를 보충하는 위치를 갖는데 그치지 않고 독자적인 체계를 형성하고 정치구조화하였다. 이는 한편으로 보면 복지생산이 되돌릴 수 있는 국가의 과제로 확립되었다는 시대의 성과였다. 그러나 다른 한편 복지생산이 독자화·정치구조화되면서 규범적·이념적으로 복잡한 분배를 위한 투쟁의 장으로 발전하게 되었다는 부담을 가져왔다. 이 부담은 특히 성장이 아닌 긴축의 분배가 필요한 이후 시대에분배의 본질적인 기준을 다시 정비하는 과제로 나타난다.

---

wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich(Berlin, 1963) 참조.

75) 1980년대 이 점에 대한 독일에서의 논의에 대해서는 위 각주 46)의 문헌 참조.

## 참고문헌

- 김태성 · 류진석 · 안상훈, 2005, 『현대복지국가의 변화와 대응』, 나남.
- 전광석, 2009, “복지국가의 기원-복지국가개편논의의 유형화를 위한 기초”, 『법학연구』 제19권 제2호, 연세대학교 법학연구원.
- 전광석, 2009, “복지국가의 정당성”, 『헌법판례연구』 10.
- 전광석, 2003, “사회보장법과 세법의 기능상의 상관관계”, 『공법연구』 제32집 제1호.
- 전광석, 2006, “헌법재판소가 바라 본 복지국가원리”, 『공법연구』 제34집 제4호 제1권.
- 최영기 · 전광석 · 이철수 · 유범상, 2000, 『한국의 노동법 개정과 노사관계』, 한국노동연구원.
- Edward D. Berkowitz., 1987, *The First Advisory Council and the 1939 Amendments*, Edward D. Berkowitz(편), *Social Security After Fifty-Success and Failure*, Greenwood Press.
- Giuliano Bonoli., Bruno Palier., 2001, *How do welfare states change?. Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe*, Stephan Leibfried(편), *Welfare State Future*, Cambridge University Press.
- Ulrike Davy., 2002, *Das Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung im deutschen Verfassungsrecht und im Gemeinschaftsrecht*, *Die Behinderten in der sozialen Sicherung*. Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd.49.
- Gosta Esping-Andersen., 1996, *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, Gosta Esping-Andersen(편), *Welfare States in Transition*, Sage Publication.
- Duncan Gallie., 2002, *The quality of working life in welfare strategy*, Gosta Esping-Andersen, *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- 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., 2003, *Variante des Wohlfahrtsstaats*, Suhrkamp.
- 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.
- Marilyn Moon., 1997, *Are Social Security Benefits too high or too low?*, Eric R. Kingson/James H. Schulz(편), *Social Security in the 21st Century*, Oxford University Press.
- Stephan Lessernich., 1998, *Relations matter; De-kommodifizierung als Verteilungsproblem*, Stephan Lessernich/Ilona Ostner(편), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, Campus.
- Roy Lubove., 1986, *The Struggle for Social Security 1900-1930*, University of Pittsburgh Press.
- Niklas Luhmann., 1981, *Politische Theorie des Wohlfahrtsstaates*, Olzog.
- Jerry L. Mashaw., 1997, *Disability, Why does the search for good programs continue?*, Eric R. Kingson/James H. Schulz(편), *Social Security in the 21st Century*, Oxford University Press.
- Marilyn Moon., 1997, *Are Social Security Benefits too high or too low?*, Eric R. Kingson/James H. Schulz(편), *Social Security in the 21st Century*, Oxford University Press.
- John Myles. 1996, *When Markets fail; Social Welfare in Canada and United States*, Gosta Esping-Andersen, *Welfare States in Transition*, Sage Publications.
- Herbert Obinger., Klaus Armingeon., Giuliano Bonoli., Fabio Bertozzi., 2005, *Switzerland. The marriage of direct democracy and federalism*, Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles(편), *Federalism and the Welfare State*, Cambridge University Press.
- Paul Pierson., 1996, "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* vol.48.
- Jill Quadagno., Joseph Quinn., 1997, *Does Social Security discourage Work?*, Eric

- R. Kingson/James H. Schulz(쥘), Social Security in the 21st Century, Oxford University Press.
- Manfred G. Schmidt., 2000, *Reformen der Sozialpolitik in Deutschland; Lehren des historischen und internationalen Vergleichs*, Stephan Leibfried/Uwe Wagschal(쥘), Der deutsche Sozialstaat, Campus.
- Sidney and Beatrice Webb., 1909, *The Break-up of the Poor Law; Being part one of the Minority Report of the Poor Law Commission*, London.
- Hans F. Zacher., 1988, *Sozialrecht und Gerechtigkeit*, Festschrift für Werner Maihofer.
- Hans F. Zacher., 1984, *Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise*, Sozialer Fortschritt.
- Hans F. Zacher., 1982, *Sozialpolitik in den sozialistischen Ländern Osteuropas*, Jahrbuch für Ostrecht.
- Wolfgang Zapf et al., 1987, *Individualisierung und Sicherheit*, C.H.Beck.

<Abstract>

## Growing welfare state and its self-establishment

Cheon, KwangSeok\*

The welfare state has been growing and spread all over the world since the end of the 19th century. The constitutional law and various conception of the equalities and justices have contributed to this development. The social rights have been recognized as a core of the human rights. The participatory democracy has been advocated. The principle of the general election was followed by the welfare politics. The idea of the equality was made sensitive in the welfare production. Justices should be realized in various fields and dimensions. As a result of theses development the range of the social risks has been enlarged. And the social risks came to have new contents. The growth of the welfare states during the 50s and 60s has been enhanced by the political, economic and international environments. The welfare states experienced the new shaping. That is; The welfare production is no more subordinate to the economic order, but is formed as a self-establishing system and situated in the political structure. That means that the welfare states are now irreversible. But this brought the political burden in the sense that the welfare production developed to the forum of conflicting interests on the base of the various norms

---

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

as well as ideas. This burden gave new tasks to present the core criteria in the age of the retrenchment.

key words : welfare state, self-establishment of the welfare state,  
social right, participatory democracy, social justice