

누가 어떤 복지국가를 만드는가?

복지체제의 유형과 건설주체

김영순(서울과학기술대학교, 정치학)
2013. 3. 14.

차례

1. 복지국가와 복지체제
2. 세 유형의 복지체제
 - (1) 복지체제의 유형별 특징
 - (2) 복지체제별 프로그램-재정 구성
 - * 보편주의 문제
3. 복지체제 형성의 주체와 연대
4. 우리에게 어떤 길이 가능한가?
 - 제도, 주체, 연대세력
5. 맺으면서

<부록> 복지국가의 위기와 재편

복지국가와 복지체제

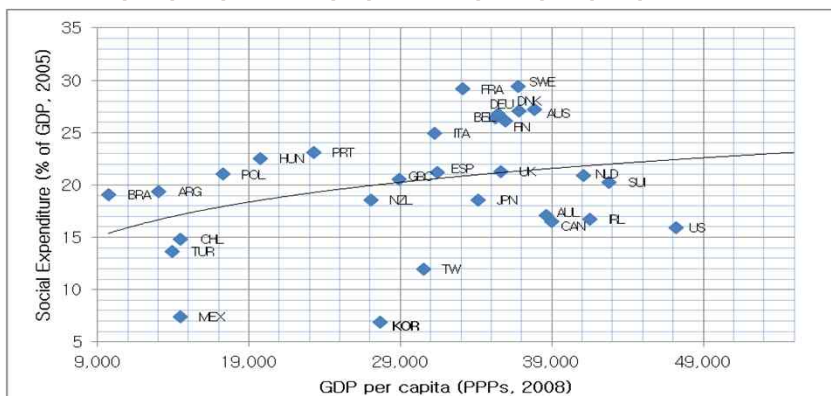
□ 복지국가 (Briggs, 1961)

모든 국민들에게 시장에서의 가치, 지위, 계급의 차이에 관계없이 최소한의 수입을 보장하고 사회적 위험들로부터 국민들의 삶의 안전을 보장하기 위해 정치 및 행정권력을 사용하는 국가

□ 복지체제 (Esping-Andersen 1990)

복지 문제를 둘러싼 여러 제도적 구조나 규칙의 총체. 복지를 둘러싼 시장과 국가, 가족 간의 상호작용이 복잡하지만 일정한 특성을 따라 얹혀 있는 거대한 구성체

각국의 소득수준과 복지지출



Source: OECD SOX for social expenditure, OECD.Stat for GDP per capita (accessed Feb 10, 2010); Social expenditure for Brazil and Argentina is year 2003 from ECLAC (2005). Taiwan is 2006 from Director General of Budget (2007); GDP per capita for Brazil, Argentina and Taiwan is year 2007 from CIA (2008).

2. 세 유형의 복지국가

- ① 사민주의 복지국가(보편적, 제도적 복지국가) = 북구형 = 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드
- ② 보수주의 복지국가 (조합주의 복지국가) = 대륙유럽형 = 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 그리스
- ③ 자유주의 복지국가(잔여주의적 복지국가) = 영미형 = 미국, 영국, 아일랜드, 호주, 캐나다

복지국가의 유형별 특징

	영미형	대륙형	북구형
사회권의 기초	욕구(need)	고용지위	보편적
주요대상	빈곤층	피용자 중심	모든 시민
주된 프로그램	공공부조	공공부조 + 사회보험	공공부조 + 사회보험 + 사회서비스
재분배	미약	제한적	강력
계층화	국가-시장의존 이중화	공적복지 틀 내의 계층화	계층간 연대
조세부담과 복지수준	저부담 저급여	고부담 고급여 (기여-급여 연동)	고부담 고급여
주요국가	미국, 영국	독일, 프랑스	스웨덴, 덴마크



복지국가의 프로그램 구성

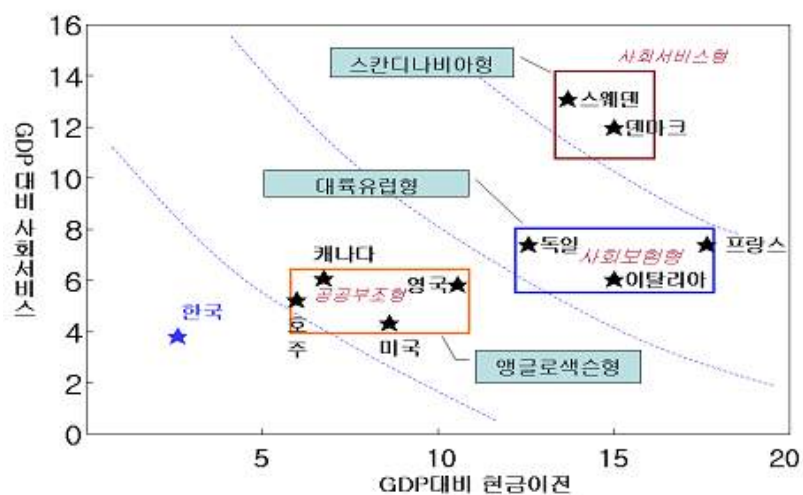
- 소득보장(=현금급여)
 - 보편수당(아동수당, 기초연금)
 - 사회보험(연금, 실업, 질병, 산재)
 - 공공부조
- 서비스(=현물 서비스)
 - 의료서비스
 - 사회서비스: 보육, 양로, 간병, 장애인서비스

15000 \$ 시점에서의 선진국 복지지출의 구성

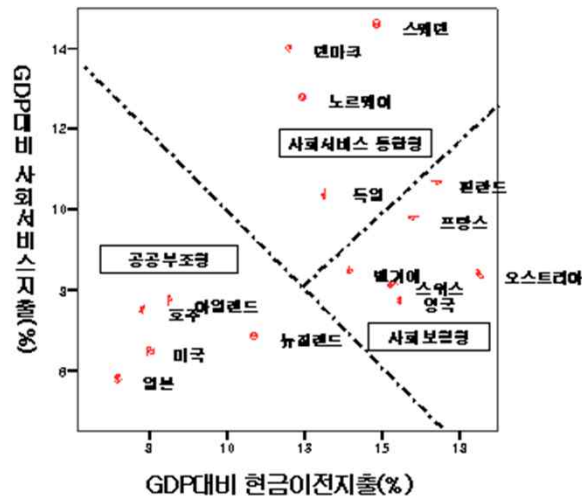
국가명	연도	1인당 GDP	현금이전/ 사회서비스비용	GDP대비 현금이전비용	GDP대비 사회서비스비용	GDP대비 사회보장지출비
노르웨이	1985	15388	1.4	10.6	8.3	19.7
스웨덴	1981	14609	0.9	14.6	14.0	30.0
덴마크	1980	13353	1.3	16.2	12.9	29.1
핀란드	1986	14583	1.6	14.3	8.9	23.5
벨기에	1987	14464	2.4	18.4	7.8	26.5
프랑스	1986	13297	2.2	18.3	8.1	26.4
독일	1986	14903	1.7	12.8	7.7	20.9
아일랜드	1992	15001	1.7	12.1	7.2	20.1
이탈리아	1989	15361	1.9	15.6	6.2	21.8
네덜란드	1987	15345	2.5	18.8	7.7	27.3
뉴질랜드	1999	14571	1.9	11.6	6.8	20.0
호주	1988	16628	1.0	6.3	5.9	12.4
캐나다	1987	15655	1.1	7.7	6.8	16.7
스위스	1985	14903	1.8	9.7	5.5	16.2
영국	1989	14768	1.8	11.4	6.4	18.9
미국	1983	14979	1.8	9.0	4.6	14.0
한국	2004	20907	0.6	2.5	4	6.12

*1인당 GDP는 구매력기준(PPP)치임

프로그램별 재정구성에 따른 복지국가 유형



재정구성에 따른 복지국가 유형



보편주의

보편주의(미야모토 타로 2003, 44-46)

- 정책수준 : 모든 시민, 혹은 일정한 범주(ex: 16세 이하 아동) 안에 있는 모든 시민에게 소득에 관계없이 급여와 서비스의 수급자격을 주는 복지공여의 방법론적 원칙

- 체제수준 : 핵심적 복지 프로그램들이 보편주의적 원칙에 입각해 제공될 뿐만 아니라, 그 프로그램들이 들이 결과적으로 시민들의 사회적 위험을 수습하는 가장 중요하고 일반적인 장치가 되는 복지국가

*영국은 정책수준의 보편주의, 스웨덴은 정책수준, 체제수준의 보편주의

*흔히 얘기하는 복지국가 유형으로서의 보편주의 복지국가는 후자를 가리킴 (한국에서의 오해와 불필요한 논쟁)

*사회적 딜레마로서의 보편주의

3. 복지체제 형성의 주체와 연대

: 왜 서로 다른 복지체제가 형성되었나?

- 생산체제의 특징
- 제도의 경로의존성
- **복지정치(의 결과 형성된 복지동맹의 성격)**
 - 복지정치: 복지문제를 둘러싼 여러 사회세력, 정치세력 간의 갈등과 타협의 과정
 - 복지는 '정치적으로 결정되는 재분배기제', '분배에 관한 사회협약' -> 복지정치는 어떤 복지국가가 형성, 유지, 발전되는가에 결정적

서로 다른 복지체제가 형성되었나?

1. 권력자원론: 노동자계급의 힘이 '어떤 복지국가인가'에 결정적 영향(노조조직률, 중앙집중도, 좌파정당의 의석점유율과 집권기간 -> 보편주의 복지국가)

<-> 1932년 전엔 스웨덴에서도 맞지 않음

<-> 대륙유럽, 호주/뉴질랜드에도 맞지 않음

2. 복지동맹의 중요성

복지국가를 위한 노동자계급-중간계급 간 정치적 동맹의 성사 여부(class political coalition structures)

예1) 보편적 복지국가와 조합주의적 복지국가의 형성

예2) 보편적 복지국가의 분화(영국 vs 스웨덴)

예3) 재분배적 복지국가 vs 연대주의적 복지국가

1 > 복지국가 건설의 주체와 복지국가 유형

		좌파정당에 의한 노동자계급 동원		
		강	중	약
급-중간계급 동맹	O	보편적 복지국가 (북유럽국)	(영국)	
	X	임금소득자 복지국가 (호주, 뉴질랜드)	조합주의적 복지국가 (독일, 오스트리아 등 대륙유럽국)	잔여적 복지 (미국)

복지동맹의 중요성

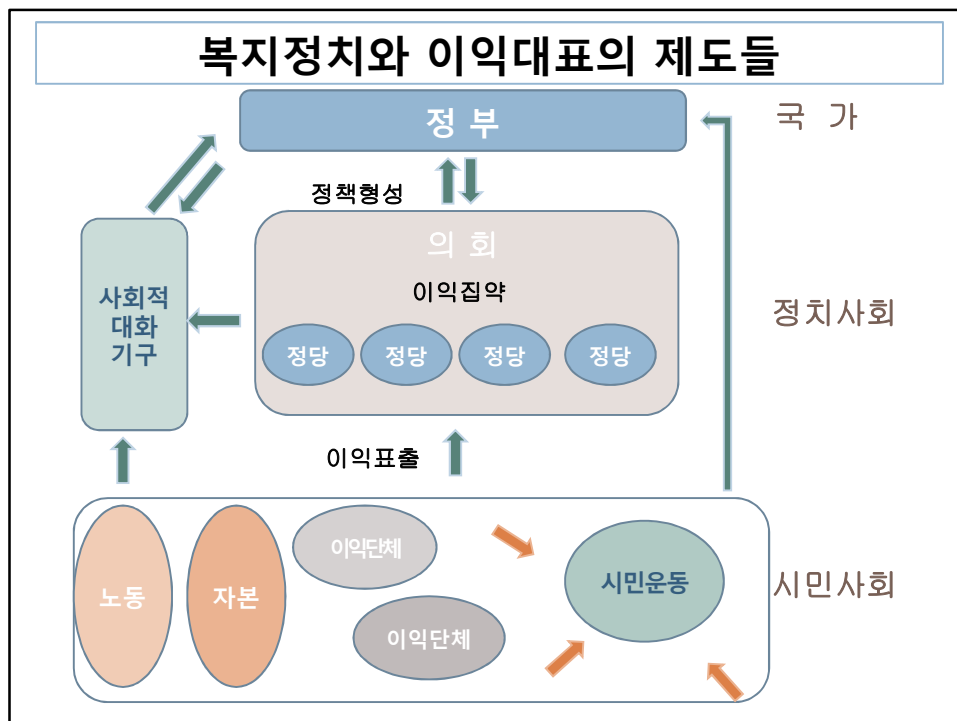
스웨덴

- 노동자계급 권력자원 강
- 노동자계급-중간계급 동맹 -> 보편주의적 복지국가
- 연대주의적 복지국가
→ 중간계급에 상당한 이익
(Piggy Bank + Robin Hood)
- 세계화, 탈근대화의 압력에 강한 내구력

호주 / 뉴질랜드

- 노동자계급 권력자원 강
- 동맹 부재 -> 임금소득자 복지국가 / 급진적 복지국가
(강한 고용보호 + 고임금 + 잔여주의 복지국가 + 재분배적 조세체계)
- 평등주의적 복지국가
-> 노동자계급 하층에 이익
(Robin Hood)
- 세계화, 탈근대화, 가족변화에 취약

한국에 어떤 길이 가능한가?
정치제도, 주체, 연대세력



한국에 어떤 길이 가능한가?

1. 주체

□ 약한 노동의 권력자원

□ 시민운동을 통한 우회

-연성 권력자원의 동원을 통한 복지문제의 이슈화-> 정당과의 연합, 또는 정당에 부분 흡수되는 형태, 혹은 정부에 직접 영향력을 행사하는 방식의 복지국가 만들기

□ 한계

-전문가와 활동가 중심의 운동, 하부는 매우 느슨하게 조직화된, 또는 조직화되지 않은 다중들로 구성.

-특정 복지 이슈를 두고 형성되는 대중들의 지지와 관심은 강한 휘발성과 유목성을 가짐

2. 연대세력- 중간층

(1)복지동맹 편입에 불리한 조건들

1)높은 민간보험 가입률

2)보육, 양로, 간병 등 사회서비스의 미발전

:최근까지 매우 잔여적

:노무현 정부 이후 급속한 확대과정에서 재정-정부,서비스 제공-민간 구조 확립->중간층 만족도 저하

(2)긍정적 징후들

: 진보적 복지태도

: 최근의 경쟁에 대한 피로감의 증대와 복지국가 필요성에 대한 공감 증대

:보편주의 담론의 부상

대안적 길:

연성권력자원을 이용한 광범위한 복지동맹의 구축

□ 경성 권력자원: 조직과 재정

□ 연성 권력자원

(1) Hicks & Misra의 '집단행동 자원' 세분화

-각각의 정치적 행위자들이 만들어내는 내적 응집력

-다른 정치적, 사회적 행위자들로부터 받는 외부로부터의 지지 혹은 제휴형성능력

-대중으로부터의 지지

(2) 권력자원의 제4요소

: 지식기반 권력자원(knowledge-based power resources)

정책모델과 전략을 만들어내는 전문가들, 정치시장에서 이슈의 적절한 프레이밍을 통해 특정 정책모델에 대한 대중의 지지를 동원하고 합의를 만들어내는 정책혁신가(policy entrepreneurs)들의 역할

(계속)

3) 광범위한 제휴와 유연한 동맹

-서구 복지국가의 형성, 발전기: 계급동맹이 이익집단과 정당을 매개로

-노동의 유연화, 정당-유권자 탈배열화의 시대

: 다양한 사회적 행위자가 중요해지고 이들의 제휴로부터 나오는 힘의 균형이 중요

.복지동맹과 반복지동맹,

.현상유지동맹(stakeholder coalition)과 현상타파동맹(stake-challenger coalition)

:동맹의 내부구성은 이전보다 훨씬 복잡하고 유동적—지도력 중요

<Appendix> 복지국가의 위기와 재편

복지국가의 위기

□ 경제적 위기

- 성장을 둔화:세수 감소, 복지지출 증대, 공공지출 축소 압력
- 경제의 세계화
 - :금융의 국제화-케인즈주의적 팽창 재정정책을 어렵게
 - :생산의 국제화-자본의 이동 위협->임금, 사회적 임금의 하향 압력

□ 사회적 위기

□ 정치적 위기

사회적 위기-신사회위험의 대두

사회경제적 변화	새로운 사회적 위험	새로운 복지국가의 역할
인구고령화	-노년기 소득보장 -취약한 노인 보살피기 -스스로 취약한 노인이 되는 것	-연금개혁 -노인서비스
가족 내 성역할의 변화	-일과 가족 책임의 균형잡기, 특히 보육	-보육서비스
노동시장 변화	-입직의 어려움 -적절한 일자리의 확보와 유지의 어려움 -적절한 일자리를 확보할 만한 숙련기술의 결여 -확보한 숙련기술의 빠른 부식	-교육, 훈련 -적극적 노동시장정책

정치적 위기

- 중간층의 이반 경향
- 노동자계급 구성의 다양화와 파편화, 상층 노동자집단의 중간계급화, 복지동맹으로부터의 이탈 경향
- 노조와 좌파정당이라는 친복지세력의 정치적 입지 약화
 - 황금기 복지동맹의 이완, 붕괴

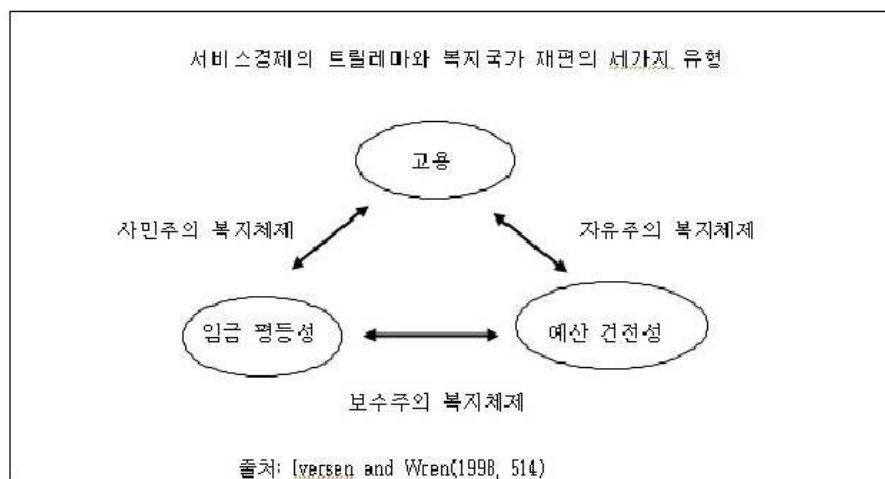
복지국가의 재편

- 신자유주의적 축소재편으로의 수렴?
- 압력과 재편의 방향성은 신자유주의적, 그러나 구체적 재편 양상은 복지체제마다, 나라마다 다름-> 수렴 대신 기존 특징 유지
- 왜 다양한 재편이 이루어졌나?
 - 다양한 자본주의의 다양한 조정메카니즘(제도들의 상호보완성)과 변화의 경로의존성
 - 정치의 완충성

복지동맹의 견고성을 결정하는 요소들

- 노동자계급의 권력자원
- 중간층의 포섭 정도:
급여적절성, 사회서비스 발달 정도
- 여성친화성
- 공공부문의 크기

복지국가 재편의 세가지 길



세계의 복지체제의 재편-명과 암

	사민주의 (스웨덴)	보수주의 (독일, 프랑스)	자유주의 (영국, 미국)
정책선택	고용 + 복지	복지 + 건전재정	고용 + 건전재정
고용	-공공서비스부문을 통한 고용창출, 유지	-노동력 감축	-노동시장 탈규제로 민 간 부문의 저임금일자리 확대
강점	-삶의 안전성, 평등성 유지 -복지의존자 증대 억 제 -성평등	-가족을 통한 삶의 안전 성 유지 -평등성의 유지 -저출산	-재정 건전성 -낮은 실업률
문제점	-여전히 조세부담, 재 정위기 가능성 -노동의 성별분절, 여 성부분의 낮은 임금 -공공부문 고용창출 의 한계도달->2000년 대 후반 실업률 증대 경향	-남성생계부양자모델의 유지로 고정노동비용 증 가 -고용주의 추가고용 기피 -노조의 노동의 유연화 거부 -복지국가의 기반 축소 (‘고용 없는 복지국가’)	-높은 빈곤율(working poor 포함) -높은 불평등

요약과 시사점

- 세계화에도 불구하고 복지국가는 신자유주의적으로 수렴되
지 않고 있으며, 성장과 고용, 복지의 동시 실현 가능
- 성장-고용-복지의 동시 추구를 위해서는 고용을 동반한 성
장이 무엇보다 중요하며, 이를 위해 각국의 맥락에 맞는 유
연안전성이 필요.
- 노동시장에서의 1차적 불평등의 감소, 차별과 양극화의 시
정이 복지국가가 제 기능을 하기 위한 전제조건
- 복지동맹의 견고화를 위해서는 노동자계급의 권력자원 증
대, 중간층을 견인할 수 있는 제도 설계, 복지국가의 여성친
화성이 필요.
- 고용-복지-성장이 조화되는 고진로를 위해서는 사회정책
의 생산주의적 측면의 강화가 필요.