

## 제 8강. 사회보장의 권리와 복지국가의 출현

- 사회보장의 출현과 복지국가의 성립에서는
  - 복지국가의 개념과 복지국가 출현 배경
  - 복지국가 의 역사로서 소련 사회보장, 미국 사회보장과 복지국가를 기술하고 , 이어서
  - 프랑스 사회보장, 라로크 계획, 그리고 복지국가의 성립, 그리고 마지막으로
  - 베 버리지 보고서의 내용과 영국 복지국가의 성립에 대해 기술하고 있다.
- 소련은 이미 이 지구상에 더 이상 존재하지 않는 국가이지만 사회보장을 논함에 있어 소련의 존재는 매우 중요하다고 볼 수 있다.
- 미국은 지구상에 존재하는 자본주의 국가들 중에서 가장 부강한 나라이다. 그러나 국민의 사회보장권이이란 각도에서 보면 후진성을 면하지 못하는 나라이다.
- 프랑스 사회보장 계획(라로크보고서)은 영국 베버리지 보고서의 영향을 받았지만 전적으로 영국식 사회보장과 복지국가를 모방한 것은 아니고 다만 베버리지 보고서의 보편주의, 제도의 단일화 권고에 따르려고 노력하였다.
- 베버리지 보고서는 전후 영국 사회보장 제도의 청사진을 제공하였으며, 이 보고서에서 제시된 원칙과 제도는 영국형 福祉國家의 기본 구조가 되었다.

### I. 복지국가 성립의 배경

#### 1. 1940년대를 전후한 시기의 국제적 조류

- 대서양 헌장(1941.8) 서방 지도자(처칠, 루스벨트, 스탈린 등)들이 모여 종전 후 세계질서의 편성에 관하여 논의한 회의로 1945년 창립된 UN(국제연합)의 모태가 됨.
- 전후 인간사회가 지향할 바를 “Freedom from Fear and Want“로 표현하였고 이는 전후 복지국가와 사회보장의 목표가 됨.
- ILO는 대서양 헌장에 지지를 표명하고 1943년 3월 '사회보장의 길(Approaches to Social Security)'을 발표함. 이어서 1944년 총회에서는 개최지 이름을 딴 필라델피아 선언(Declaration of Philadelphia)을 채택함. 그 내용은 1)소득의 보장, 2)의료의 보장을 사회보장의 목표로 제시하였다. 이후 ILO가 채택한 사회보장의 권고는 각국이 지켜야 할 사회보장의 최저기준(102조)을 제시하고 회원국들의 비준을 권유하고 있다.
- 1948년 세계인권선언(Declaration of Human Right) 유엔 총회에서 채택된 선언으로 인권으로서 사회보장과 의료보장의 권리, 최저생활을 보장받을 권리 등을 명시하고 있다. 전후 세계 여러 나라에 사회보장과 복지국가를 국가의 목표로 확산시키는데 중요한 역할을 함.
- 인권으로서 생존권(사회권) 사상의 근원(박광준 307)
  - 몽테스큐, (룻소) 등 계몽사상가, 로베스뻬에르와 시민정부의 인권선언, 프랑스 제1공화국 헌법(1791)에 나타

난 인간의 권리인 동시에 이것을 지키는 것은 국가의 의무로 규정됨.

- 바이마르 헌법(1919) 제 5장에 인간의 권리로 생존권을 규정함. 생존권을 이권으로 규정한 세계 최초의 헌법으로 알려져 있음.

## 2. 사회경제적 상황 (박광준,309)

- 1917년 러시아 혁명(사회주의 혁명)과 사회주의 국가 소련의 출현; 서방 세계에 노동자와 서민을 위한 복지정책과 제도를 강화하도록 하는 계기를 마련함.

### 1) 자본주의의 한계 노정: 대공황(1929-1932)

- 이 당시의 서구 자본주의국가들이 당면한 문제와 세계의 상황변화는 대량실업, 장기실업자 수의 증가/노동자와 국민대중의 생활조건이 악화됨, 대중의 빈곤화가 촉진됨/계급간의 대립과 투쟁이 격렬해지고 노동조합의 조직화가 진척되어 정부와 자본에 큰 압력으로 작용함/ 사회주의 정당성이 늘어나고, 사회주의 국가들이 창설됨.

### 2)전쟁의 경험;

- 전쟁은 국가의 개입, 집합주의적 성격의 국가정책의 확대 등을 거부감 없이 받아드리게 함. 또한 국가는 희망적인 미래상을 국민 대중에게 제시함으로써 전쟁에 염증을 느낀 국민들 사이의 민심을 수습하고 전쟁을 승리로 이끌려 하였음. 영국에서 베버리지 보고서가 전쟁이 한창이던 1941년에 발표되고, 국민의 열렬한 지지를 얻어낸 것도 우연이 아님.

## II. 소련의 사회보장과 사회주의 복지국가<sup>4)</sup>의 성립

- 혁명 전야의 러시아는 영, 독, 프랑스, 미국에 이어 세계 5위의 공업국이었으나 1905년 산재보상법, 1912년의 일부 노동자를 대상으로 한 사회보험법을 제외하고는 별로 앞서가는 복지제도들이 없었다.
- 1917년 사회주의 혁명에 이어 같은 해인 1917년 12월에 실업보험과 질병보험이 창설되었다. 1918년에는 사회보장이라는 용어가 노동자 사회보장 규칙이라는 법에 처음 사용됨.
- 1922년에는 사회보험법 제정 공포됨. 그러나 이때까지도 사회보장은 산업노동자들을 위한 것이었을 뿐 농업노동자들에게는 적용되지 않았음.
- 소련의 사회보장은 1926년부터 시작된 사회주의적 산업화와 농업 집단화, 그리고 1928년 제1차 5개년 계획의 시작으로 사회보장의 대상자와 급여수준의 확대 및 향상이 이루어졌다. 대체적으로 이 당시 소련의 사회보장은 주변 자본주의 국가들의 것에 비해서 질 높은 것들이었다. 당시 소련에서의 복지는 노동의무 수행을 전제로 한 것이었고, 소비에트 사회에서는 사회복지의 충실은 보다 많은 경제성장을 위한 전제조건이었음. 사회보험에 있어서 개인 별 급여의 차이는 엄연히 존재하고 있었으며(321) 이는 노동규율과 생산성의 차이에서 비롯되는 것이었다.

4) 원래 복지국가(welfare state)란 단어는 영국을 비롯한 자본주의 경제제도를 가진 국가들에 한정하여 쓰이는 것이 일반적이지만, 여기서는 예외적으로 사회주의 복지국가라는 개념을 시도해 봄.

### III. 미국의 뉴딜과 사회보장의 출현

#### 1. 국가의 성격

- 미국은 전통적으로 국가보다는 시장에 대한 믿음이 큰 나라임. 경제수준에 비해서 사회복지 실현의 정도가 낮음.
- 개인주의와 자유의 가치에 대한 강한 신념을 가진 나라임. 국가개입이 늦음.
- 미국 최초의 사회보험은 1911년 위싱턴 주에서 성립된 노동자재해보상법(1911)이었음. 이외에 1927

#### 2. 대공황의 경험

- 이러한 미국적 복지의 특성에 중지부를 찍고 사회보장의 출현을 가능케 한 변화; 경제대공황의 확산에 따른 실업과 빈곤문제의 폭발적인 확대였음. 경제 대공황의 대책으로 루스벨트 정부가 제시한 수습대책이 뉴딜(New Deal)정책이었다.
- 실업문제의 해결을 위하여 루스벨트는 정부주도의 대규모 공공사업들을 발주시켜서 실업자들을 구제하고 이들의 소비가 다시 생산의 증가로 이어져 (유효수요의 창출을 통한) 경기활성화를 도모하였다.
- 국가 개입에 의한 대규모 공공사업, 경기부양 대책의 실시는 종전의 자유방임적 국가 역할을 접고 적극적 국가( 복지국가 )로의 전환을 의미함.
- 루스벨트의 취임연설에서 국가역할에 대한 부분 (박광준,330면)
- 1935년 사회보장법의 출범도 뉴딜정책의 한 프로그램으로 같은 성격의 경기부양책으로 이해하면 됨.

#### 3. 사회보장법(Social Security Act 1935.8.14.)

- 소련에 이어 세계에서 2번째로 사회보장이라는 용어를 사용한 것임.
- 노령연금(연방정부)/실업보험(주정부)/공공부조(연방정부)/사회복지서비스(모자보건, 지체장애아, 아동이 대상, 주정부 주도와 연방정부의 보조금)

### IV. 프랑스 사회보장과 복지국가

- 프랑스는 독일은 물론 영국과 비교해도 사회보험제도 도입시기가 매우 늦음. 프랑스의 노동자 계급에 대한 사회보험제도 도입은 1929-1932년 기간에 이루어 짐. 생디칼리즘 전통의 프랑스 노동운동 전통은 자본가와 의 타협을 거부한 채 투쟁노선을 축함. 자본가와 국가의 노동자 감싸 안기가 1929-32년 사회보험 도입의 배경이 됨. 그때까지 독일의 영도였던 알사스와 로렌지방이 1차 대전 승리로 독일로부터 프랑스영토로 반환되었고 이 지역에서 시행되고 있었던 (독일의) 사회보험이 프랑스 다른 지역으로 확대하기로 결정함.

-참고-

프랑스의 노사대립의 전통

1870년 파리코뮌- 프러시아군의 개입에 의한 사태진압 이후 수많은 노동자들이 처형되거나 유배되는 불행을 겪음-->전통적인 노사 대립의 불씨가 됨

## 1. 프랑스 사회보장의 형성과 발전

### 1) 늦은 사회보험 제도화

- 1930년 4월 30일 사회보험(질병, 출산, 노령, 장애, 사망), 실업보험은 1957년
- (1) 늦은 이유
  - 기존 질서에 집착하는 농업종사자, 비임금 노동자 비율이 높았다.(1911년 농촌지역 인구는 56%)
  - 노사간의 극한 대립: 극한의 노조탄압의 역사

### (2) 사회보험성립 동기

- 1차 대전 이전부터 알자스, 로렌 주민들이 누리고 있었던 (독일) 사회보험 급여를 전국토로 확대시키자는 의견을 정부와 의회가 받아드림.
- 1920년대부터 1930년까지 의회에서의 오랜 논쟁 끝에 받아드리기로 결정함.

### 2) 대공황과 사회보장에의 요구

- 1930년 대 프랑스 노조들의 파업-반 파시즘 CGT, CGTU 주도 (좌파정당의 가세); 300개 도시에서 500만명 참가- 실업보험, 노령연금 개선을 요구

### 3) 라로크(Plan Laroque) 계획

- 2차 세계대전 종전 후 설치된 임시정부의 노동사회보장성 사회보험국장 P. Laroque를 중심으로 한 프랑스 사회보장 계획.
- 라로크는 전쟁 중 런던의 망명정부에서 일하면서 베버리지 리포트에 대해서 이미 알고 있었음. 그는 프랑스 사회보장의 전통적인 특성을 반영한 사회보장 계획 발표.

### (1) 리포트에 담긴 프랑스 사회보장의 기본원칙

- 사회보장은 모든 임금 노동자들에게 실업을 포함한 모든 사회적 위험들에 대한 보상을 실시해야만 한다.
- 임금은 노동자 계급의 사회적 욕구 충족에 충분한 것이어야 한다. 또한 가족수당 급여가 이들에게 제공되어야 한다.
- 가족부담, 노령, 가구주의 사망 등등의 노동의 단절에 대비한 대체소득을 제공할 수 있도록 사회보험 제도를 하나의 입법으로 발전시켜야 한다.

### 4) 결과: 계획대로 되지 않은 프랑스 사회보장

- 프랑스 사회보장 법령(1948) - 국민 연대 원칙에 기초한 전국 단일의 사회보장 제도를 만들려던 라로크의 시도는 자영업자, 농부 등의 반대로 원래 계획과는 다른 모자이크 식 제도로 됨(정치적 협상의 결과)
- 중산층 노동자들의 추가보험
- 자영업자들의 자율적 연금, 의료보험

- 농부들의 자율적 연금, 의료보험
- 일반제도(Regime General)는 피고용 노동자(화이트칼라 포함)과 일반국민을 포함하는 제도(농부, 자영업자 제도는 별도)로 뒀- (현재까지) 점진적인 통합의 경향.
- 현재의 프랑스 연금 개혁의 쟁점- 사르코지 정부 연금 수급 연령의 연장 (60 → 62세)을 통하여 연금 재증적자 폭을 줄이려 함; 노동자와 학생의 반대로 난항을 거치고 있음.

- 필자의 의견 -  
 정부의 요구--> 연금재정의 건전화를 위한 교육지책/국민들이 호응이 부족하여 난항/ 좋은 해결책을 찾을 수 있기를 기대함)

## V. 영국, 베버리지 보고서와 복지국가의 성립

### 1. 보고서 성립 배경

- 1929-1932년 공황의 경험- 영국 복지국가 성립에 중요한 시기 ;빈곤, 실업 등 생활 불안의 증가에 대하여 기존의 사회보장 제도가 제대로 기능하지 못함 → 개혁의 필요성 제기됨
- 2차 세계대전은 국가서비스 확대에 가장 좋은 조건을 마련해 줌; 국가개입에 대한 국민의 수용, 파시즘과의 전쟁을 승리로 이끌기 위한 국가의 필요로서 사회보장, 국제적인 선언에 노동기준, 경제적 진보, 사회보장 등 미래 사회 비전이 담김(예; 대서양헌장)

### 2. 생활보장의 체계화 요구

- 실업보험이 경기불황으로 제 기능을 발휘하지 못했음.
- 실업자 수의 폭발적 증가: 69만(1920) → 190만(1921.12) 1921년의 실업보험법 개정을 통한 급여기간 연장 → 불황의 계속으로 실패로 마감.
- 1930년대의 대량실업 → 실업보험( 급여기간 6개월) 제 기능을 하지 못함 → 지방 단호 구호에 의존 → 재정 의 문제, 스티그마 문제
- 1934년 전국단위 << 실업부조국>> 창설
- 기타 개별 사회보험 제도들의 개별적 운영의 문제( 각기 다른 목적, 각기 다른 방법과 기준으로 시행됨) → 하나의 통합된 체계로서 사회보장 제도를 요구하는 분위기

### 3. 노동당의 집권

- 전간기 사회보장의 성립: 미국의 사회보장법(1935), 뉴질랜드 사회보장법(1938)
- 영국 노동당의 집권(박광준 345)
  - 계급 이해관계보다는 전 국민적 이익 추구
  - 비의회적 방법을 지양하고 의회주의 선택
  - 비폭력적, 개량주의적 정책수단을 통한 목적달성 시도 → 노동조합을 의회주의 노선으로 유도하는 효과

### 4. 베버리지 보고서의 원칙

- 베버리지는 누구? -

인도출생의 영국인으로서 학자이자 행정가이다. 웹부처의 소개로 처칠에게 소개됨. 처칠의 실업대책 참여  
“직업소개소” 설치(소수과보고서 이 내용 일부는 베버리지 제안에 의함)  
런던 정경대학(LSE) 학장역임했다.

- 베버리지 위원회- 정부는 국민보험과 관련서비스의 조사, 권고를 위원회에 맡김(위원장: 베버리지)
- 1942년 보고서 출간/ 보고서의 원제; Social Insurance and Allied Services(사회보험과 관련 서비스들) → 영국 복지국가(British Welfare State)의 청사진 제공

#### 1) 보고서의 6대원칙

- (1) 보편성(Universality)의 원리
- (2) 보험(Insurance)의 원리
- (3) 정액 각출, 정액급여의 원리
- (4) 최저생계(subsistence)의 원리
- (5) 국민최저선(National Minimum)의 원리
- (6) 행정관리의 일관성(administrative uniformity)의 원리

- 보고서는 포괄적인 사회보장 제도의 구축을 권고하면서, 그 목표를 궁핍(want), 질병(disease), 무지(ignorance), 불결(squalor), 무위(idless) 등 5대 사회악의 제거로 설정.
- 이의 구현을 위해서 민관협력을 강조함.
- 사회보험+국가부조(National Assistance)+임의보험(Voluntary Insurance)

#### 5. 영국 사회보장 제도의 입법화(노동당 내각 입각 1945년)

- 1945 -가족수당 법
- 1946 -국민보험, 산재보험법
- 1946 -국민보건 서비스 법(NHS)
- 1948 -국민부조법
- 빈민법의 해체, 베버리지 보고서의 보편주의 원칙 채택으로 빈민법은 영원한 종말을 고했음(박광준 353).

### VI. 복지국가 성립기의 특징

- 사회보장이 출현; 2차 세계 대전 종전 후 건설해야 할 새로운 세계의 청사진(복지국가)