

英國에 있어서 福祉國家의 出現과 發展

韓 昇 洙

(社會科學大學 經濟學科)

<目次>

- | | |
|-------------------------|------------------|
| I. 福祉國家의 擡頭 | III. 英國의 社會的 支出 |
| II. 福祉國家의 메카니즘과 所得再分配機能 | IV. 社會的 支出의 膨脹原因 |

I. 福祉國家의 擡頭

20세기에 들어와 영국은 사회복지정책을 광범위하게 시행하기 시작하였다. 특히 제2차 세계대전 이후 복지국가(welfare state)라는用語가 사용되기 시작하였고, 각종 사회적 씨어비스에 관한 법률과 규정이 제정되고 시행되면서부터 영국은 명실공히 복지국가로서의 면모를 갖추게 되었다.

1860년대와 1970년대의 영국에서 사회복지의 현황을 비교하여보면 현격한 차이를 알 수 있다⁽¹⁾. 1860년대에 사회보장 즉 최저생활을 보장하여주는 제도로서는 Poor Law Relief 이외 아무런 제도가 없었지만 1970년대에 이르면 퇴직연금, 장기질병연금, 질병, 실업, 출산, 및 產災등의 혜택, 그리고 보충부조혜택까지 포함하는 일련의 광범위한 사회보장제도가 확립되었다.

의료씨어비스의 경우에도 1860년대에는 정신병원이 국가에서 운영되었고 예방주사까지를 보조하여주고 있다.

주택의 경우에는 1860년대에 아무런 혜택이 따르지 않았으나 1970년대에 이르면 전체주택의 약 4분의 1이 정부자금으로 건설되어 저소득층에게 아주 낮게 전세되고 민간부문에서 주관하는 주택들은 전세통제(rent control)를 받도록 되었다.

대략 이와 같은 사회적 씨어비스에 투입되는 비용을 국민소득의 比率로

(1) R. Mishra *Society and Social Welfare: Theoretical Perspectives on Welfare* (MacMillan, London, 1977), p. 92.

제상하면 1860년대에는 약 1%~1.5%로 추산되고 있으며, 1970년에는 약 24%정도로 나타나고 있다.

제 2 차대전 이후 영국에는 두번에 걸쳐 사회복지의 팽창기가 있었다. 첫째기간은 1940년대이며 둘째 기간은 1960년대 중반부터 1970년대 중반까지였다. 이 기간은 영국에서 노동당정부가 집권하고 있던 때와 거의 중복되는 기간이다.

그러나 제 2 차세계대전의 와중에서 戰後사회복지의 전면적 개혁을 지원한 정부는 노동당정부가 아니었다. Winston Churchill이 이끌어가던 당시의 영국정부는 정당을 초월한 연립내각이었다. 따라서 보수당의 중진들이 함께 구성한 초당파내각에서 사회복지의 문제가 중요시될 수 있었던 원인은 무엇일까?

자본주의체제를 신봉하고 자유경쟁원리를 주장하는 보수당에서 사회정책 분야에 정부의 개입을 환영하게 된 것은 대략 다음과 같은 이유에서라고 할 수 있다⁽²⁾.

첫째, 세계대전중에 勝戰에 필요한 것은 노동조합의 계속적인 同意와 협조였으며 이를 얻기 위하여 戰後 정부의 정책결정과정에 이들의 戰前의 사회적 상황으로 복귀하지 않을 것이라는 약속을 하지 않을 수 없었다.

둘째, 완전고용과 종합적 국가계획의 경험에서 노동자들은 戰後에도 계속적으로 생활수준이 향상되고 최저생활이 보장될 것이라는 인식을 갖게 되었고 이것이 큰 압력단체로서의 역할을 하게 되었다.

셋째, 전쟁의 와중에서 동맹국이었던 소련의 사회주의경제 및 제반사회적 사항이 戰後에 노동자들에게 미칠 영향에 대하여 적지 않은 우려가 있었다. 따라서 이러한 우려를 불식시키기 위하여 일련의 사회복지제도는 필요하였다.

마지막으로 바로 戰後에 보여진대로 노동당정부를 가능토록한 일반대중들의 급진적 진보사상도 원인으로 제시되고 있다.

이와 같은 사실들은 노동계급을 대표하는 노동당뿐만 아니라 자본가와 지주들을 대표하는 보수당에서도 복지사회의 구현을 위하여 함께 노력하지 않을 수 없도록 하였다.

(2) L. Panitch, "The Development of Corporatism in Liberal Democracies", *Comparative Political Studies* Vol.10, No.1 (April 1977), p.76.

물론 제2차 세계대전 이후 출현한 복지국가는 영국만의 고유한 전유물은 아니었다. 유럽내 대부분의 나라들도 각각 다른 역사적 배경하에서 비롯되기는 하였지만 비슷한 복지제도를 운영하여 왔다. 유럽內에서 복지국가의 類型은 크게 둘로 구분할 수가 있다.

첫째는 프랑스, 서독 그리고 일부 유럽대륙국가에서 실시되고 있는 것으로 이는 직장별 사회보장제도로 대표되고 있다. 물론 제2차 세계대전 이후 이러한 제도는 차츰 수정되어 소위 사회적 최저(Social minimum) 생활수준을 보장할 수 있도록 사회복지혜택을 광범위하게 제공하는 제도로 서서히 변천되어 왔다.

둘째는 영국과 北歐제국에서 볼 수 있는 것으로서 이는 프랑스나 서독과는 정반대로 사회보험과 국민부조제도를 통하여 국민최저(National minimum) 생활수준을 보장할 수 있는 복지혜택을 제공하는 제도로 시작되었으나 제2차대전 이후부터는 一定率제도(flat-rate)로부터 근로소득에 연계(earnings-related)될 수 있도록 보험혜택을 제공하는 제도로 서서히 변천하여 왔다.

사회보장제도에 관한 OECD연구보고서는 이상의 두개의 제도는 서로 다르게 시작은 하였으나 점차 비슷한 제도(convergence)로 발전하여 가고 있다고 결론짓고 있다⁽³⁾

II. 福祉國家의 메커니즘과 소득재분배기능

영국에서 복지국가는 어떻게 운영되며 이러한 운영을 가능하게 하는 메커니즘은 어떠한 것일까?

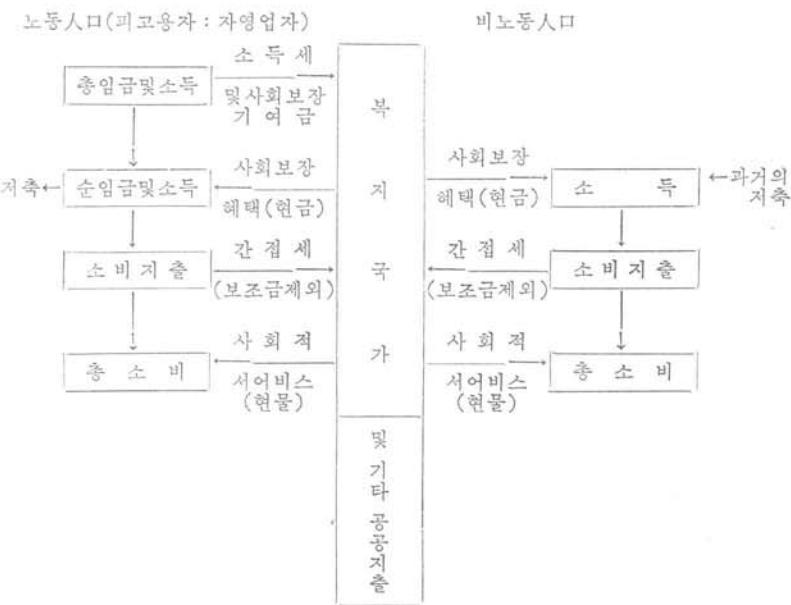
일반적으로 영국에서의 복지국가운영에 관계되는人口는 4개의 범주로 구분될 수 있다. 첫째는 자본소득이 소득의 주요원천이 되는 자본가들이다. 이들의 범주에는 고용주들도 포함될 수 있다. 둘째는 소규모의 자영업자(self-employed)들로 이들은 대부분이 소규모의 자기업체를 운영하는 사람들

(3) OECD, *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes* (OECD, Paris, 1976), p.15 유럽내 기타 사회정책의 비교는 다음을 참조할 것.
 OECD, *Public Expenditure on Health* (OECD, Paris, July 1977)
 OECD, *Public Expenditure on Education* (OECD, Paris, July 1976)

이다. 셋째 범주에는 피고용자들이 있고 넷째 범주에는 퇴직을 하였던가, 아직 어리던가 학교에 다니고 있던가 혹은 기타 여러가지 이유로 노동을 하지 않는 인구를 포함시킬 수 있다.

이들이 복지국가를 이룩해가는 메커니즘은 그림 1에서 쉽게 알 수 있다. 피고용자(그리고 일부 자영업자)들은 그들의 총임금(총소득)에서 소득세를 정부에 납부하며 사회보장 기여금을 불입하게 된다. 그들의 순임금(순소득)은 정부로부터 지급받는 각종 사회보장 혜택(현금)에 의하여 보충된다. 이러한 순임금과 사회보장혜택에서 일부는 저축되고 일부는 소비지출로 사용된다. 이 때 소비지출에 대한 간접세(정부로부터 받는 교육비, 집세보조등

그림 1. 복지국가의 메커니즘



보조금을 제한 순간접세)는 정부의 세입이 된다. 이들의 총소비지출에는 정부로부터 지급받는 각종 현물혜택(例로 의료서비스, 학교무료식사등)을 포함하게 된다.

非勞動人口의 경우에는 과거의 저축으로부터 소득이 있는 사람의 경우와 이러한 자본소득이 없는 사람으로 구분될 수 있을 것이나 하여튼 이들은 정부에서 지급하는 각종 사회보장혜택(현금)이 소득을 이루고 이 소득의 소비

(단위: 년파운드)

英國에 있어서 福祉國家의 出現과 發展 41

表 1. 사회보장제도의 소득제분배 효과(1977)

지출과정과 총소비의 크기는 정부에 지급하는 간접세와 정부가 지급하는 각종 보조금과 현물로 제공되는 사회적 서비스에 의하여 최종적으로 결정되게 된다.

이러한 과정을 통하여 사회복지제도는 영국내에서 소득재분배의 기능을 가장 강력하고 유효적절하게 이루어 주고 있다.

表 2는 사회복지제도의 소득재분배효과를 잘 나타내주고 있다.

1977년에 영국의 소득계층을 10개로 分類하였을 때 최저 10%에 속하는 소득계층의 再分配以前 平均原來所得은 20파운드에 불과하였다. 이들은 사회보장제도로부터 現金혜택을 받은 것이 무려 1,358파운드에 이르렀고 직접세는 1파운드를 부담하였을 뿐이다. 따라서 그들의 可處分所得은 1,377파운드에 이르렀으며 그 가운데서 간접세로 277파운드를 지급하였고 반면에 주택등의 보조금은 226파운드를 지급받았다. 이처럼 모든 조세와 이전지출을 고려하였을 때 개인當 平均所得은 1,326파운드에 이르렀으며 이에 교육, 국민의료제도, 무료로 제공되는 복지후생식품등 정부부문에서 받는 현물혜택 387파운드를 합치면 原來所得이 최저 10%에 속하는 소득계층의 조세 및 각종 현금과 현물혜택 이후의 소득은 무려 1,714파운드에 이르고 있다.

原來平均所得이 392파운드인 그 다음 10%에 속하는 계층은 소득재분배 이후의 소득은 1,792파운드로 나타나 있다.

原來平均所得과 最終所得이 비슷한 계층은 第4의 10%에 해당하는 소득계층이며 그 이상의 계층부터는 계속 原來의 소득보다 최종소득이 감소하여 최고 10%에 속하는 고소득층의 경우를 본다면 平均原來소득이 11,079파운드에서 직접세를 2,749파운드 그리고 간접세를 1,557파운드씩 부담하고 있으며 기타의 현금, 현물혜택을 고려하더라도 최종소득을 7,891파운드로 나타나고 있어 조세 및 복지정책의 소득재분배효과를 잘 알 수 있다.

일반적으로 소득의 재분배를 저소득층의 경우에는 사회복지정책의 혜택으로 그리고 고소득층의 경우에는 조세정책의 영향을 입어 그 효과를 나타내고 있음을 알 수 있다.

III. 영국의 사회적 지출

그렇다면 이와같은 복지사회의 운영에 필요한 공공지출의 크기는 어떠한

가? 영국의 사회적 서비스의 지출은 계속적으로 증가하여 왔고 1970년대에 이르러서는 전체 공공지출의 50%를 上廻하기 시작하였다.

1978~79會計年度에 영국의 公共支出은 652억 파운드에 상당하였다. 이러한 公共支出 가운데서 사회보장지출이 154억 파운드(23.6%) 의료 및 관련서비스지출이 82억 파운드(12.6%), 교육비지출이 87억 파운드(13.3%), 그리고 주택관계지출이 50억 파운드(7.7%)에 상당하였다. 이러한 네 분야의 사회적 경비는 총 373억 파운드로 공공지출의 57.2%에 상당하였다⁽⁴⁾.

이와 같이 莫大한 사회적 경비는 表2에서 볼 수 있는 바와 같이 GNP에 접하는 공공지출의 비중이 증가되어 온 중요한 원인을 이루고 있으며 계속 증가하여 왔다.

1910년 GNP에 占하는 사회적 支出의 비중은 4.2%에 불과하였고 공공지출의 비중도 12.7%에 불과하였다. 1931년에 이르러 사회지출이 GNP에 접하는 비중은 12.7%로 증가하였으며 1951년에 16.1%, 1961년에 17.6%, 1971년에는 23.8% 그리고 1975년에는 28.8%로 증가하였다. 1975년에 이르러서는 사회적 지출이 전체 공공지출의 50%를 초과하기에 이르렀고 공공지출에 있어서 비중이 가장 중요할 뿐만 아니라 사회보장만도 單一부문으로서는 가장 중요한 부문으로 나타났다.

表 2. 영국의 사회적 지출 (GNP의 %)

	1910	1921	1931	1951	1961	1971	1975
사회적 서비스	4.2	10.1	12.7	16.1	17.6	23.8	28.8
사회보장		4.7	6.7	5.3	6.7	8.9	9.5
의료 및 기타		1.1	1.8	4.5	4.4	5.8	7.1
교육		2.2	2.8	3.2	4.2	6.5	7.6
주택		2.1	1.3	3.1	2.3	2.6	4.6
국방	3.5	5.6	2.8	10.8	7.6	6.6	6.2
총 공공지출	12.7	29.4	28.8	44.9	42.1	50.3	57.9

資料 : A. Peacock and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the UK* (Allen and Unwin, London, 1966), p.

CSO, *Social Trends*, 1979 (HMSO, London, 1979), p.

1975년 사회적 지출을 경제적으로 분류하여 보면 表 3에서 보는 바와 같다. 전체지출의 31%가 임금 및 봉급으로 지출되었고 26%가 재화와 용역의

(4) *The Government's Expenditure Plans 1979~80 to 1982~83* (White Paper) Cmnd. 7439 (HMSO, London, January 1979), p. 20.

구입에 지출되었으며 43%가 移轉支出로 지급되었다. 移轉支出의 경우는 사회보장의 혜택이 현금으로 지급되고 있으므로 가장 크게 두드러지고 있으며 교육의 경우에는 학생들에 대한 학비 및 생활비지급 그리고 주택의 경우에는 지방재산세환급이 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

表 3. 사회적 지출의 경제적 분류(1975) (단위 : 百萬파운드)

	임금과봉급	개화와 용역구입	이전지출	계
사회보장	240	251	8,427	8,918
교육	4,108	1,505	1,013	6,626
국민의료제도	2,816	2,356	30	5,202
개인적사회서비스	609	377	4	990
학교식비및후생식비 보조	311	79	—	390
주택	16	2,305	1,970	4,291
계(%)	8,100(31)	6,873(26)	11,444(43)	26,417(100)

資料 : CSO, *National Income and Expenditure 1965~75* (HMSO, London, 1977)

IV. 사회적 지출의 팽창원인

그렇다면 영국내에서 사회적 지출이 이처럼 계속 성장하지 않을 수 없었던 요인은 무엇일까?

이러한 요인으로는 여러가지가 있을 수 있지만 무엇보다도 새로운 사회적 서비스에 대한 사회적 필요성의 증가를 들지 않을 수 없다. 예를 든다면 제2차대전 이후 완전고용은 정부정책의 주요한 목표를 이루어 왔거나와 국제경제적 여건의 변화와 국내경제적 요인으로 지속된 경기변동에서 오는 불황은 높은 실업률을 감수하지 않을 수 없도록 하여 왔다. 失業의 해소는 정부정책의 목표이었으나 높은 失業率은 失業者들과 그 가족들의 기초적 생계를 유지할 수 있도록 정부가 사회보장의 혜택을 늘려야 하는 사회적 필요성을 증가시킨 것이다. 경제의 발전은 각종의 外部不經濟를 일으키며 이러한 외부불경제를 内部化하기 위한 사회적 서비스의 제공도 경제성장과 比例하지 않을 수 없도록 되는 것이다⁽⁵⁾.

(5) Titmuss가 경제발전에서 야기되는 외부불경제를 Diswelfare라고 규정하고 있는 것은 흥미로운 학상이다.

R. Titmuss, *Commitment to Welfare* (Allen and Unwin, London, 1968)

둘째는 복지국가의 外延的 成長(extensive)과 內包的 成長(intensive)의 길과를 요인으로 들지 않을 수 없다. 外延的 成長은 人口內에 사회적 서비스의 대상人口가 증가해가고 또한 사회적 서비스혜택의 범주가 증가하여 가기 때문에 나타나는 것이다. 그전까지 민간부문의 책임에 속하던 서비스가 공공부문의 책임으로 移轉된다던가, 완전히 새로운 사회적 서비스가 제공될 필요가 생긴다던가, 혹은 새로운 상황의 발생으로 인하여 혹은 새로운 집단에게 현존 사회적 서비스를 확장하여야 하는 경우가 이에 속한다 할 것이다.

복지국가의 內包的 成長은 一人當 사회복지서비스의 水準向上으로 인하여 연유되는 것으로 현금혜택의 경우는 一人當平均소득과 혜택수준과의 상대적관계의 향상을 의미한다. 일반적으로 사회보장의 경우는 복지국가의 외연적 성장이 지출팽창의 주요 요인임에 반하여 의료서비스의 경우는 외연적 성장과 내포적 성장의 원인이 엇갈려 영향을 미치고 있으며 교육의 경우에는 거의가 내포적 성장이 지출팽창의 원인으로 나타나고 있다⁽⁶⁾.

셋째는 人口의 변화를 사회적 지출의 팽창요인으로 들 수 있다. 제2차대전 이후 영국의 인구는 약 600萬名이 증가하였고 이러한 人口의 증가는 각종 사회적 지출의 팽창을 야기시켰다.

뿐만 아니라 年齡別 人口構造의 변화는 사회적 서비스의 수요에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 제2차대전 이후 비노동층인구 즉 부양子女 및 특직 연령層人口는 대단히 증가하였는데 반하여 노동層人口의 증가는 그에 상당하게 높지는 못하였다. 사회적 서비스의 대상은 주로 老人層과 兒童層이므로 자연히 이러한 人口추세는 사회적 지출의 팽창을 연유시키고 있다.

넷째는 사회적 서비스의 가격이 물가상승율보다 상대적으로 빠르게 上昇한 원인을 들지 않을 수 없다. 사회적 서비스는 매우 노동집약적인 서비스이며 이 부문에서는 생산성의 증가로 임금상승율을 어느 정도 보장할 수 있는 가능성이 희박한 때문에 매년 비슷한 수준의 사회적 서비스를 유지하기 위하여만도 사회적 지출은 상대적으로 팽창하지 않을 수 없도록 하고 있다.

(6) OECD, *Expenditure Trends OECD Countries 1960~1980* (OECD, Paris, 1972) 및 사회보장, 의료서비스 그리고 교육에 관한 OECD의 공공지출연구보고서 참조.

例를 든다면 1970년과 1974년 사이에 사회적 서비스부문의 가격은 일반 물가지수와 비교하여 상대적으로 주택부문은 41%, 의료 및 개인적 사회서비스부문은 13%, 교육부문은 7% 그리고 사회보장부문은 1%나 더 빠른 상승율을 보이고 있다⁽⁷⁾.

물론 이상의 팽창요인 이외에도 경제적, 사회적, 정치적 제요인이 많이 있을 것이며 영국사회의 변천과 경제의 발전 혹은 문화에 따라 새로운 요인들이 나타날 것으로 예상된다.

(7) R. Klein, et. al. *Constraints and Choices* (Centre for Studies in Social Policy, London, 1976)

물론 이와같은 상대가격의 효과는 사회적 서비스분야에만 한정되는 것이 아니고 공공부문에 전반적으로 적용된다. 이것이 영국경제에 미치는 일반적 효과는 다음을 참조할 것.

R. Bacon and W. Eltis, *Britain's Economic Problems: Too Few Producers* (MacMillan, London, 1976)