

복지국가란 무엇인가? 시민권 이론의 관점에서*

What Is the Welfare State? From the Citizenship Theory Perspective

김 원 섭**

Kim, Won Sub

◇ 목

차 ◇

I. 서 론

II. 복지국가 정의와 요소에 대한

기준의 시도들

III. 복지국가와 사회적 시민권

IV. 결론: 복지국가의 구성요소와 관찰기준

〈 요 약 〉

이 글은 복지국가를 사회적 시민권적 권리의 실현으로 보는 시민권 이론의 복지국가 정의에 기반하여 복지국가의 핵심 요소들을 도출하여 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

이에 따르면 복지국가는 세 가지 요소로 구성되어 있다. 첫째, 국가형태로서 복지국가는 국민의 복지에 대한 국가책임을 국가의 핵심과제의 하나로 표방한다. 둘째, 복지국가는 민주-복지-자본주의적 사회질서를 바탕으로 하는 다원주의적 사회형태를 지향하는데, 이는 사회의 세 부분시스템, 즉 자본주의적 경제시스템, 민주주의적 국가제도, 그리고 복

* 본 논문을 위해 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** 국민연금연구원 부연구위원, E-mail : wonsubkim@nps.or.kr

지역의 제도적 결합으로 이루어진다.셋째, 이 사회형태는 ‘사회적 자유주의’에 의해 이념적으로 뒷받침되는데, 이 사회이념의 개인관과 사회관을 토대로 하면 사회정의가 형식적인 차원을 넘어서 실질적 차원으로 확대될 수 있다.

추출된 세 요소들을 통해 복지국가의 발전이 전체사회 발전과 연관 하에서 파악될 수 있을 뿐 아니라 복지국가적 사회형태가 타 사회형태로부터 구별될 수 있을 것이다.

핵심용어 : 복지국가의 요소, 시민권, 사회적 시민권, 사회적 자유주의, 민주-복지-자본주의

I. 서 론

복지국가가 우리나라에서 실질적으로 정치적 쟁점이 된 것은 1998년의 김대중 정부 이후라고 할 수 있다. 이 시기에 우리나라는 ‘생산적 복지’를 국가지표의 하나로 설정하고, 국민기초생활보장제도의 도입을 비롯한 확장적 복지개혁을 실시하였다. 그리고 참여정부도 ‘선진복지국가로 가는 장기발전계획인 비전 2030’의 제시를 통해 이러한 복지국가로의 지향을 이어 받고 있다. 하지만 이렇게 우리나라에서 복지국가를 지향하는 흐름이 정착되고 있음에도 불구하고 우리나라가 복지국가인가?라는 간단한 질문에 대해 일치된 대답을 얻는 것은 쉽지 않다.

이러한 어려움은 물론 우리나라 복지제도의 발전을 바라보고 평가하는 입장의 차이에서 연유한다고 볼 수 있다(김연명, 2002 참고). 하지만 이에 앞서서 복지국가가 무엇인가에 대한 합의가 여전히 이루어 지지 않은 것도 대답의 어려움을 가중시키는 중요한 이유 중의 하나라고 할 수 있다. 즉 우리나라가 복지국가라고 주장하기 위해서는 우리나라가 다른 모든 복지국가가 공통적으로 가지고 있지만 비복지국가가 가지고 있지 못하는 요소들을 가지고 있다는 것을 제시할 수 있어야 한다(마찬가지로 그 반대의 대답을 제시할 경우에는 우리나라가 복지국가에 공통적인 요소를 가지고 있지 않음을 제시해야 한다). 하지만 복지국가의 요소가 분명이 제시되지 않거나 제시되더라도 논자에 따라 차이가 있을 때, 위의 질문에 대한 대답은 더욱 어려워지게 되는 것이다.

복지국가 정의의 불투명성은 이러한 이론적, 분석적 문제를 야기하는 것에 그치지 않는다. 정치전략적으로도 복지국가에 대한 불분명한 정치적 슬로건은 정책의 수립에 오히려 방해가 될 수 있다. 예를 들면, 국가가 복지지출의 확대나 몇몇 복지제도가 도입되면 복지국가가 된 것으로 만족한다면, 복지국가가 실질적으로 담아야 하는 내용이 오히려 도외시되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 국가가 복지국가를 정치슬로건으로 제시하는 경우에는 복지국가가

필수적으로 갖추어야 할 요소에 대한 논의와 합의가 전제되어야 한다고 볼 수 있다¹⁾.

이러한 문제에는 우리나라만 부딪친 것이 아니다. 우리나라와 다른 복지국가 단계에 있는 유럽의 발전된 복지국가들은 현재 복지국가 삭감이나 해체의 문제에 직면하여 있다. 이런 맥락에서 과연 몇 가지 복지제도에서 삭감이 진행되었다고 해서 복지국가가 해체되었다고 볼 수 있을 것인가? 라는 분석적인 문제나 어떻게 복지국가를 유지하면서 복지국가가 직면한 내·외적 도전을 극복할 수 있을 것인가? 라는 새로운 정치전략의 문제를 해결하기 위해서는 복지국가의 핵심요소는 무엇인가? 라는 질문은 회피될 수 없는 것이라 하겠다(Veit-Wilson, 2000; Wincott, 2001 참고).

복지국가의 정의에 대한 이러한 필요성에도 불구하고 현재의 복지국가연구에서 이에 대한 이론적 논의는 매우 부족한 형편이다. 우리나라에서 몇 가지 선도적 시도(김상균, 1987; 김태성, 성경룡, 2000)를 제외하면 복지국가의 개념은 이론적으로 논의되기보다는 사회복지학 교과서에서 개념정의의 수준으로 다루어지고 있다²⁾. 이러한 사정은 우리보다 긴 역사를 가진 서구의 복지국가 연구에서도 그리 다르지 않다. Esping-Andersen(1990: 32)도 지적했던 것처럼 복지국가 연구는 주로 복지국가와 산업화, 노동운동, 정치제도 같은 다른 사회적 발전 간의 관계의 규명에 집중되어 있고, 복지국가 자체에 대한 주제는 상당히 소홀히 다루어졌다. 그래서 복지국가의 정의와 요소에 대한 체계적이고 이론적인 시도는 최근의 Social Policy and Administration 지상에서 벌어진 복지국가 정의에 관한 논쟁(Veit-Wilson, 2000; 2002; Atherton, 2002; Wincott, 2003)으로 본격적으로 시작하고 있다고 할 수 있다.

이글의 문제의식도 이 영국의 논쟁과 밀접한 관련을 가지고 있다. 그래서 복지국가의 발전이 모든 서구사회의 보편적인 현상인가? 만약에 그렇다면 우리는 복지국가라는 용어를 현대국가나 선진국가라는 용어로 대체할 수 있기 때문에 굳이 복지국가라는 용어가 필요하지 않을 것이다. 하지만 이글이 지향하는 것처럼, 복지국가가 모든 현대 국가의 보편적인 현상이 아니라 특정한 정치적, 사회적 형태를 지칭하는 것으로 간주될 수 있다면 지금까지의 모

1) 최근 사회투자국가에 대한 논쟁에서도 이러한 예를 볼 수 있다(양재진, 2007; 김영순, 2007). 여기에서도 똑같이 사회투자정책을 추진하더라도 복지국가와 사회투자국가의 관계를 보는 관점에 따라 다른 정책우선순위가 정해질 수 있다. 만약 사회투자정책을 통해 복지국가가 사회투자국가로 대체되는 것으로 본다면 정책의 우선순위는 전통적 복지정책보다는 사회투자정책에 두어야 할 것이다. 반대로 만약 사회투자정책이 전통적 복지국가의 틀에서 실행되어야 하는 것으로 본다면, 우리나라의 현 복지제도 발전의 상황에서는 전통적 복지정책의 확대와 공고화도 정책의 우선순위에서 밀릴 수 없다. 하지만 현 논쟁에서 복지국가와 사회투자국가의 개념에 대한 논의가 부족하여 사회투자국가가 복지국가를 대체하는지 아니면 보완하는지에 대한 논의가 거의 이루어지지 않고 있다. 이는 정책우선순위에 관한 생산적 정책논의를 저해하는 중요한 요인 중에 하나가 되고 있다.

2) 복지국가를 비롯한 사회복지와 관련한 개념에 대한 시론적 검토는 홍경준(2007)에 의해 이루어졌다. 그는 사회복지관련 주요개념의 정의가 사회복지학 교과서에서 어떻게 제시되는지, 그리고 이가 우리나라에서 어떤 맥락에서 사용되는지를 검토하였다.

호한 복지국가의 정의는 이론적·분석적 그리고 정치전략적 관점에서 여러 문제에 직면할 수밖에 없다. 이러한 문제의식에서 이 글에서는 복지국가 구성요소에 대한 문제를 본격적으로 다루어 보고자 한다. 그래서 복지국가가 과연 무엇이고 과연 어떤 기준들로 우리는 복지국가와 비복지국가를 구분할 수 있을 것인가? 하는 질문에 대답하는 것이 이 글의 과제라고 하겠다.

복지국가의 요소를 도출함에 있어서 이 글은 Marshall의 시민권 이론을 기본바탕으로 하고 있다. 90년대 이래 우리나라에서도 사회적 시민권에 대한 연구는 상당히 활발해지고 있다(김형식, 1997; 안치민, 2006). 하지만 몇 가지 예외(특히 김상균 1987; 이혜경, 1993; 차성수, 1996; Park, 2004)를 제외하면 지금까지의 연구의 초점은 복지제도에서 복지권의 관철을 뒷받침하는 이념으로써 사회적 시민권에 맞춰져 있다³⁾. 물론 복지권이 사회적 시민권의 핵심적 요소이긴 하지만, 동시에 사회적 시민권은 단지 복지제도의 형성에만 관여하는 것이 아니라, 국가의 형태, 나아가 사회의 형태를 결정짓는 핵심적인 이념을 제공해 준다는 점도 간과되어서는 안 될 것이다. 이러한 점에서 이 글에서는 복지권으로서 사회적 시민권 뿐 아니라, 복지국가와 복지국가가 내포하는 사회원리인 ‘민주·복지·자본주의’의 이념을 제공하는 것으로써 사회적 시민권을 고찰하고 이를 통해 복지국가의 핵심 요소를 추출해 보고자 한다.

이를 위해 이 글은 우선 복지국가에 대한 정의와 그 요소에 대한 기존의 이론적 논의를 검토하고 이중에서 어떤 정의가 연구목적에 가장 적합한지 살펴본다. 다음으로 이글은 사회적 시민권의 여러 요소들을 국가이론적, 사회이론적, 사회철학적 관점에서 살펴봄으로써 복지국가 요소와 이를 분석하는 관찰기준을 도출해보고자 한다. 나아가 이글은 여기서 도출된 복지국가의 요소를 비복지국가의 그것과 비교할 때, 그 의미가 보다 분명해 점을 보여주고자 한다. 여기에서 이글은 지금까지의 복지국가론이 복지국가와 병존할 수 있는 대표적인 비복지국가의 형태를 자유주의적 국가, 발전주의 국가, 사회주의 국가로 제시하고 있는 것에 주목하여 비교대상이 되는 비복지국가로 이 세 형태를 선택하였다(Kaufmann, 2002: 279~300, 김태성·성경룡, 2000). 마지막으로 이 글은 사회적 시민권의 입장에서 도출된 복지국가의 요소들이 향후 논의에 어떤 기여를 할 수 있을 것인지에 대해서 전망해 보았다.

3) 특히 김상균(1987)은 복지국가의 실천요강으로 국가안보, 수정자본주의, 민주주의, 개인복지에 대한 국가의 책임을 제시하고 있다. 그의 실천요강은 전체 사회맥락에서 복지국가를 파악하게 하는 양적·질적 기준을 제시한다는 점에서 매우 유용하다. 하지만 그가 바탕으로 하고 있는 이론 간의 연계가 체계적이지 않아서 왜 이런 요소를 고려했는지를 이론적으로 체계화하지 못하는 문제가 있다. 이에 따라 이 실천요강이 복지국가의 핵심요소들을 다 포함하는지를 입증할 수 없는 문제가 생길 수 있다.

II. 복지국가 정의와 요소에 대한 기준의 시도들

복지국가에 공통된 요소는 복지국가가 무엇인지를 규정한 복지국가의 정의에서 도출될 수 있다. 따라서 여기서는 기본 복지국가의 정의 중에서 어떤 것이 복지국가와 비복지국가의 구분에 적합한 요소를 제시하는지 살펴보도록 하자. 복지국가의 개념은 적어도 세 가지 방식으로 사용되고 있다. 이 세 가지 방식이 다양한 복지국가의 정의를 다 포함하거나 각각 서로를 완전히 배제한다고는 할 수 없지만 현재의 복지국가 정의의 논의에서 핵심적인 역할을 하고 있는 것은 분명하다고 할 수 있다(Voit-Wilson, 2000; Wincott, 2001)⁴⁾.

그 첫 번째는 복지국가를 복지제도의 총합으로 보는 시각이다. 이 정의는 복지국가의 정의 중 가장 많이 사용되는데, Barry(1990: 1)는 이정의를 잘 표현하고 있다. 그에 따르면, “복지국가는 일련의 제도적 장치들로 이루어진 하나의 정책집합에 지나지 않는다.” 이 정의의 또 다른 예는 Myles(1984: 1)가 제시한다. “복지국가란 개념은 재정부담의 주체가 누구이건 간에 상관없이 일반 국민에 소득이나 기타 소비적 혜택을 어떻게 부여할 것인가에 관한 정부정책들(의료나 사회서비스 포함)을 지칭한다.” 명시적으로 제시하지는 않지만 Wilensky(1975)의 선도적 연구 아래 비교복지정책학의 대부분의 연구들은 이 복지국가의 정의에 기초하여 연구를 진행하고 있다. 즉 Wilensky가 ‘복지국가와 평등’의 문제를 다룰 때, 여기서 복지국가는 사실상 복지지출의 계산에 포함되는 복지제도의 총합을 의미하고 있다. 그래서 이 정의에서는 복지제도의 발전과 복지국가의 발전이 동일시되는 경향이 보인다고 하겠다.

이 정의의 대중성에도 불구하고 이 정의는 아래의 중요한 문제점을 가지고 있다. 첫째, 이 정의는 복지국가와 비복지국가를 구분하는 명확한 기준을 제시하고 못하고 있다. 이 정의에 따르면 복지정책을 가진 국가는 모두 복지국가로 분류될 수 있는데, 지구상의 거의 모든 나라들이 적어도 하나 이상의 복지제도를 갖추고 있기 때문에 모든 나라가 복지국가로 분류될 수 있게 되는 것이다(Esping-Andersen, 1990: 34 참고). 그래서 이 정의에서는 복지국가가 현대 국가와 같은 의미로 사용되고 있고, 이를 현대국가로 대체하더라도 별 문제가 없는 것이다. 둘째, 이 정의는 복지제도의 발전에만 초점을 맞추고 있기 때문에 복지국가 발전을 이의 발전의 동기를 제공하는 다른 사회적 발전과 분리해서 고찰하는 경향을 보인다. 따라서 이 정의로는 복지제도 구축의 동기가 ‘전체 국민의 복지증진’이라는 본연의 동기 이외에 경제적, 정치적 동기에서 비롯될 수 있다는 점이 거의 고려되지 않는다. 하지만 설사 한 국가가 확장된 복지제도를 구축하더라도 그 제도의 목적과 구조가 복지의 촉진보다는 경제성장의 촉진을 주로 지향한다면, 이러한 복지제도를 가진 나라를 복지국가로 분류할 수는 없을 것

4) 사회정책발전에 관해서는 이론은 사회양심론, 합리이론, 테크놀로지론, 사회정의론 등(김상균, 1987 참고) 이보다 더 다양한 이론이 제시된다. 하지만 여기서는 복지국가의 규범적 원리에 대한 이론으로 그 대상이 한정되었다.

이다.

두 번째, 복지국가는 전후 자본주의의 황금기의 ‘케인즈주의적 복지국가’를 지칭하는 것으로 사용되고 있다. 이 입장의 대표적인 주창자인 Jessop(1986)은 복지국가를 성숙한 자본주의 사회의 조절양식으로 설명한다. 즉 복지국가의 발전은 대량생산과 대량소비에 기초를 둔 포드주의적 축적체제에서 완전고용과 사회복지정책을 통해 자본과 노동의 이해를 매개할 수 있는 국가의 형태가 요구됨에 따라 발전하였다는 것이다. 이 입장은 복지국가의 위기와 전환에 대해서도 적용될 수 있는 데, Jessop(1994)에게서는 자본주의적 축적체제가 포드주의에서 포스트 포드주의로 전환되면서 케인즈주의적 복지국가 역시 조절양식으로 적합성을 잃게 된다. 이에 따라 복지국가는 부분적 또는 전면적으로 해체되어 습페터주의적 근로국가로 전환 된다는 것이다. 케인즈주의적 복지국가가 전체 국민국가의 구성원을 대상으로 완전고용과 확장적 사회정책을 실시한 것에 반해, 이 새로운 체제는 경제에 기여할 수 있는 복지서비스 부문과 다양한 규제방식을 선별적으로 발전시키게 된다는 것이다(김영화·김지숙, 2006 참고).

자본주의사회의 조절양식으로 복지국가는 위의 복지국가의 첫 번째 정의에 비해 복지국가 발전의 전사회적 맥락을 고려한다는 점에서, 복지국가 발전의 동기와 영향을 밝힐 수 있게 한다. 하지만 이정의 역시도 복지국가와 비복지국가를 가려내는 요소를 제공하는 데는 적합 하지 않은 것이다. 이정의는 자본주의 황금기의 모든 선진국가가 동일한 축적양식을 발전시키고, 이에 따라 비슷한 복지국가적 조절양식을 발전시키고, 거꾸로 자본주의 위기시대에는 이러한 조절양식이 해체된다고 상정하고 있다. 그래서 이정의에 따르면 발전된 자본주의 국가는 거의 전부 케인즈주의적 복지국가를 발전시키다가 이후 습페터주의적 근로국가로 전환하게 되는 것이다. 모든 복지국가가 근로국가로 전환된다는 주장이 경험적으로 옳으나는 문제는 차체하더라도, 이 정의로 복지국가와 비복지국가를 가릴 수 있는 요소를 도출하는 것은 매우 어려운 것이다. 사실상 이 정의에서 케인즈주의적 복지국가는 현대 자본주의 국가나 케인즈주의적 국가로 대체되더라도 별 문제가 없는 것이다.

복지국가의 세 번째 정의는 복지국가를 사회적 시민권과 연결지어 정의한다. 국가의 성격은 그와 시민과의 관계에 의해 결정적으로 규정되고, 이 관계는 시민권 개념에 의해 특징적으로 정의된다는 점에서 이 정의는 복지국가의 국가성에 주목한다고 볼 수 있다. 이에 따르면 복지국가는 사회적 시민권을 보장해주는 국가라고 정의될 수 있다(Wincott, 2001: 414).

사회적 권리의 보장을 복지국가의 핵심요소로 보는 이 견해는 T. H. Marshall의 시민권이론에 바탕을 두고 있다. 그에 따르면 시민권은 역사적으로 형성된 세 가지 요소를 포함한다 (Marshall, 1963). 자유권은 18세기에 형성되었는데, 출판, 언론의 자유와 개인이 경제생활에 참여하는데 기초가 되는 법 앞에서의 평등 등의 권리들을 포함하였다. 정치권은 19세기에 확산되었는데, 그의 핵심적인 권리인 개인이 정치제도에 참여할 수 있는 선거권과 피선거권 이었다. 마지막으로 사회적 시민권은 20세기에 주요 쟁점으로 떠올랐는데, 이는 개인이 사회

적 부의 분배에 참여할 경제적 권리를 표현하고 있었고 이러한 경제적 참여권의 영역은 최소한의 복지에 대한 권리 뿐 아니라 당시 사회에서 통용되는 “문명화된 존재”의 기준에 해당하는 삶을 누릴 수 있는 권리까지 포함하고 있었다.

시민권이론에서 복지국가의 발전은 사회적 시민권과 이와 관련된 교육, 복지제도의 발전과 밀접한 관계를 가지지만 이에 한정되는 것은 아니었다. 이에 따르면 복지국가는 자본주의 경제체제와 민주주의 정치체제 간의 모순된 관계를 극복하는 원리인 ‘민주-복지-자본주의’를 토대로 형성되고, 따라서 복지국가는 자본주의와 민주주의를 포함하여 전체사회의 구성원칙을 제시하는 사회구성원리로 간주되었다(Marshall, 1981). 이런 점에서 사회적 시민권을 중심으로 복지국가의 정의를 파악할 경우에는 위의 케인즈주의적 복지국가에서처럼 복지국가를 사회전체 발전의 맥락에서 파악하는 것이 가능해 진다고 할 수 있을 것이다.

하지만 이 정의의 보다 중요한 장점은 이 정의가 복지국가와 비복지국가를 구분하는 기준을 제시하는 것이다. 즉 한 국가가 그의 시민에게 사회적 시민권적 권리를 보장해 준다면 복지국가로 간주될 수 있게 되는 것이다. 하지만 다른 시민권의 요소들, 즉 자유권과 정치권과는 달리 사회적 시민권의 구체적인 내용이 무엇이며 어떤 기준으로 그 성과가 측정될 수 있을 것인가에 대한 일치된 기준은 아직까지 제시되지 못하고 있기 때문에, 이를 바탕으로 복지국가를 판별하는 것이 매우 어렵다는 문제가 여전히 남는다. 그래서 사회적 시민권의 복지국가 정의가 복지국가의 판별기준으로 적용되기 위해서는, 먼저 사회적 시민권의 분석을 통해 복지국가의 요소를 구체화하는 노력이 요구된다고 할 수 있다.

따라서 다음 장에서는 시민권이론의 복지국가 정의를 바탕으로 복지국가의 요소와 관찰기준들을 시민권 이론의 틀에서 도출하는 문제를 다루어 보도록 하겠다.

III. 복지국가와 사회적 시민권

Turner(1993: 2)는 “시민권은 개인을 자격을 가진 사회구성원으로 간주한 (법적, 정치적, 경제적, 문화적) 실천의 총합으로 정의될 수 있는데, 이 실천의 결과로 개인과 집단으로 자원의 배분이 결정된다.”고 진술하면서 시민권의 복합적 성격을 강조하였다. 따라서 시민권 이론을 토대로 복지국가의 요소를 살펴보기 위해서는 시민권의 이러한 복합적 요소들을 고려하는 것이 요구된다고 할 수 있다. 이런 점에서 이 글은 시민권에 대한 여러 측면, 국가이론적, 사회이론적, 사회철학적 관점에서 복지국가의 요소들을 도출해보고 이를 관찰하기 위해 사용될 수 있는 관찰기준의 예들을 제안해 보고자 한다.

여기서 국가이론적 관점은 복지국가의 핵심요소인 국가형태를, 사회이론적 관점은 복지국가 등장과 발전의 동기와 이가 전체 사회에 미치는 영향을, 그리고 사회철학적 관점은 이러

한 사회형태를 정당화하는 가치와 이념의 문제를 해명하는 것과 관련이 있다

1. 시민권의 국가이론적 관점: 국가형태로서 복지국가

우선 복지국가의 핵심요소인 복지국가적 국가형태를 도출해보고 이가 다른 국가형태와는 어떻게 구분되는지, 그리고 이를 관찰하기 위해 어떤 기준들이 유용할지를 시민권 이론을 바탕으로 살펴보자 한다.

Marshall의 시민권 이론에 대한 가장 강력한 비판은 그가 시민권 제단계의 발전을 지나치게 진화론적으로 서술하고 있다는 점이다. 이 비판에 따르면 시민권의 확장은 진화적으로 이루어졌다고 보다는 사회계급과 사회세력 간의 투쟁의 결과였다는 것이다(Giddens, 2000a). 이 비판이 주목하는 것은 각사회가 각각 처해있는 국가와 사회의 관계와 이에 따른 사회계급의 역관계에 따라 사회문제는 다르게 제기되고, 따라서 이에 대한 대응도 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 이런 맥락에서 비록 이 절에서 다루고 있는 시민권의 국가이론적 관점이 국가 과제에 관한 문제, 즉 과연 국가가 무엇을 해야 하고 무엇을 하지 말아야 하는 것에 초점을 맞추고 있지만 이 국가형태의 발전은 이의 배경이 되는 사회문제의 제기와 밀접한 관련 속에서 관찰되어야 한다.

이미 잘 알려진 것처럼 사회적 시민권의 등장은 20세기 유럽 국가들에서 산업화와 도시화의 부작용으로 발생한 문제들, 즉 빈곤이나 노동자 문제와 밀접한 관련이 있다. 이러한 문제에 직면하여 복지국가는 다른 국가형태들, 즉 자유주의적, 사회주의적 국가에 비해 문제의 정의와 이에 대한 대응에서 다른 전략을 추구하였다. 즉 자유주의적 국가는 이러한 문제가 나태와 같은 개인적인 원인에서 기인하며 따라서 개인적으로 극복되어야 할 것으로 간주한 반면, 복지국가와 사회주의 국가는 이 문제의 원인이 사회구조적인 것에 있다고 보았기 때문에 개인이 아니라 사회가 극복의 주체가 될 수밖에 없다고 보았다(George and Wilding, 1985: 8~13; Kaufmann, 2002: 302).

이러한 문제정의와 해결방안의 차이에 따라 각 국가는 시민권의 확대에서도 서로 다른 양태를 보이게 되었다. 자유주의 국가에서는 사회적 시민권의 정착은 억제되고 시민권은 자유권과 정치권에 제한되었다. 사회주의적 국가에서는 사회적 시민권의 발전은 부분적으로 진행되지만, 자유권과 정치권의 정착은 이루어 지지 않았다. 이에 반해 복지국가는 자유권, 정치권 뿐 아니라 사회적 시민권까지 완전히 보장함으로써 사회문제를 해결하려 하였다.

국가와의 관계에서 시민권은 모순된 성격을 가진다. 한편으로 시민권은 국가의 권한 밖인 자연권에 기반한 보편적인 인권의 성격을 지닌다(Pierson, 1996: 28~29 참고). 사실상 시민권의 기초 단계인 자유권은 국가와 사회의 분리를 전제로 하여 형성이 되었고 이의 주된 내용은 국가의 폭력으로부터 개인을 보호하는 것이었다. 하지만 다른 한편으로 시민권의 실현은

국가에 의해 보장됨으로써 실현될 수 있다(위의 글: 28~29 참고). 그래서 일반적으로 성문법을 택하고 있는 국가에서는 시민권은 기본권의 형태로 헌법에 명시되고 국가가 이의 실현을 책임지는 형태를 취하게 된다. 이런 점에서 시민권은 시민사회가 국가에 위임한 국가과제의 문제와 밀접히 결부되어 있다고 할 수 있다. 따라서 시민권적 권리의 내용 차이는 이의 실현을 책임지는 국가과제의 구성과 동전의 양면처럼 상호 결합되어 있다고 할 수 있다.

이런 맥락에서 복지국가가 사회적 시민권을 보장한다는 것은 국가가 전체 국민의 복지의 보장을 국가과제의 핵심적인 요소의 하나로 표방한다는 것을 의미하게 된다. 그리고 이러한 국가는 개인의 복지가 너무나 중요해서 이를 비공식적 관계나 관습, 그리고 시장에만 맡겨 두는 것이 아니라 국가의 핵심과제로 추구되어야 한다는 합의가 사회구성원과 그의 중요 의 사결정자들 사이에서 공유될 때 등장할 수 있다(Girvetz, 1968: 512). 하지만 동시에 복지국가가 국가과제로 복지를 표방하는 것이 다른 국가 과제들을 배제하는 것은 아니다. 복지국가는 사회적 시민권 뿐 아니라 자유권과 정치권의 보장을 동시에 추구하기 때문에, 복지국가는 복수의 과제들, 즉 복지 뿐 아니라 국가의 원초적 기능인 치안, 안보, 그리고 개인적 자유의 보장과 민주주의의 추구를 자신의 과제에 편입하고 있다. 그래서 복지국가의 가장 큰 특징은 복지의 추구가 국가의 다른 과제들, 즉 개인적 자유의 보장과 민주주의의 추구를 위해 필수적인 사회적, 물질적 조건을 제공할 것이라는 전제하에서 국가의 여러 과제를 조화시키려 노력하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 복지국가적 국가과제를 경험적으로 관찰하기 위해 우리는 질적, 양적 기준을 동원 할 수 있다. 질적인 관찰기준으로써 우리는 ‘국민의 복지향상’이라는 목표가 헌법과 실행법의 체계 그리고 정부의 국정지표에서 중요한 목표의 하나로 정착되어 있는지를 분석해 볼 수 있다. 그리고 양적인 관찰기준으로는 국가의 재정에서 복지재정의 비율이나 공공기관의 종사자들 중에서 복지영역에 종사하는 인원의 구성이 분석될 수 있다.

또한 우리는 복지국가의 국가과제와 다른 국가형태에서의 국가과제를 비교함으로써 복지 국가적 국가과제의 의미를 더욱 분명히 하고, 나아가 복지국가가 어떤 면에서 다른 국가형태와 구별되는지를 제시할 수 있다. 복지국가에 대비되는 국가형태로 대표적인 국가형태는 발전주의적 국가, 자유주의 국가, 사회주의 국가가 있다(Kaufmann, 2002; 김태성·성경룡, 1993 참고). 먼저 자유주의 국가는 “시민적 거래관계의 자유와 예측가능성을 보장하며 이를 통해 사회적 진보를 추구하는데 집중한다. 국가는 시민의 행복과 복지에 대한 염려는 할 필요가 없는데, 왜냐하면 시민이 그들의 권리를 보장받는다면, 스스로를 가장 잘 돌볼 수 있었기 때문이다”(Kaufmann, 2002: 305, 번역은 정연택, 2005: 321). 그래서 자유주의 국가의 과제는 국가의 기본과제인 국방과 치안을 제외하면 시장의 원활한 작동을 유지하는데 필수적인 최소한의 규제조치들에 제한된다. 하지만 이러한 국가과제의 제한이 반드시 국가가 수동적인 역할을 함을 의미하지는 않는다. 실제로 자유주의 국가의 진전된 형태인 신자유주의적 국가

는 모든 사회문제의 원인으로 복지국가를 지목하면서 시장원칙으로 복지국가의 기능을 대체 하려는 적극적인 정책을 펼 수 있다(Giddens, 1999: 24~25).

한편, **사회주의 국가에서도** 관대한 사회정책적 조치들이 발전하였는데, 이러한 조치는 노동에 대한 권리를 실현하는 조치들을 포함하였다(Kaufmann, 2003: 78). 하지만 1912년 레닌의 ‘사회주의적 사회보장에 관한 명제’에서 이미 이 관대한 사회정책의 혜택이 사실상 노동계급에 집중되어 있다는 것이 드러났다⁵⁾. 실제로 현존했던 사회주의 사회에서 사회정책은 전체 사회의 복지증진을 통해서 개인의 복지가 증대되어야 한다고 보았다. 이러한 집단주의적 복지이념은 필연적으로 노동에 대한 권리는 노동에 대한 의무로, 사회정책은 생산을 촉진하는 수단으로 전락하는 결과를 낳게 되었다(위의 글: 79).

마지막으로 역사적으로 17세기와 18세기 유럽에서 태동하고 현대 동아시아 지역에서 발전한 **발전주의적 국가에서도** 복지는 국가의 중요한 과제로 인식되었다. 즉 국가가 보호적인 권력으로서 뿐 아니라 잘 조직된 기관들을 통해 복지와 행복을 가져다주는 것도 역시 국가의 중요한 과제로 인식되었던 것이다(Conze, 1984: 846). 하지만 사회주의 국가에서와 마찬가지로 집단적 복지와 개인적 복지 사이에 충돌이 가능하다는 생각은 거의 형성되지 않았고 이는 경제성장을 통한 전체 부의 성장이 자동적으로 개인의 복지를 증진시킬 것이라는 생각으로 이어졌다(Kaufmann, 2002: 302). 그래서 복지가 국가과제의 하나로 인식했음에도 불구하고 실제로 이들 국가는 국가의 경제성장 촉진을 통한 집단적 복지증진을 국가의 가장 우선적인 과제로 추구하였다.

이러한 국가이론적 관점은 복지국가의 요소 도출에 중요한 시발점을 제공한다. 즉 복지국가는 전체 국민의 개인적 복지의 증진을 국가의 핵심 과제로 간주하는 국가형태로 간주될 수 있는 것이다.

2. 사회이론적 관점: 사회형태로서 복지국가

오늘날 복지국가의 영향범위는 가난한 계층과 같은 국민의 일부분에만 국한되지 않고 전 국민으로 확대되었다. 또한 복지국가의 전통적인 목표인 소득보장으로도 복지국가 실천의 일부분만을 포괄할 뿐이다. 이미 오래전부터 복지국가의 개입은 건강, 교육, 주택 등 사회의 다른 영역으로 확대되었다. 이런 점에서 오늘날 복지국가는 복지정책 수혜자의 삶에만 미시적인 영향만 미치는 것이 아니라, ‘공공재’로서 전체 사회발전의 과정에 거시적인 영향을 미치고 있다고 할 수 있다(Huf, 1998: 24). 따라서 복지국가의 발전은 전체 사회 발전의 맥락 속에서 제대로 이해될 수 있고(Kaufmann, 1997: 27; 2002: 278), 복지국가는 근대화의 한 유형

5) ‘사회주의적 사회정책에 대한 네 가지 원칙’(Lenin Collected Works, vol 17, Foreign Languages Publishing House, 1963: 476).

〈표 1〉 시민권 요소의 사회적 맥락

권리	제도	사회질서원리	정치적 수단	행위자
자유권	법정	자본주의	경제정책	사회과학자와 전문가
정치권	국회와 지방의회	민주주의	국가관료제	공무원
사회권	교육시설과 사회서비스	복지국가	복지(사회정책) ⁶⁾	사회복지전문가

자료: Marshall(1992: 113~117)에 따라 저자가 구성.

으로 이해될 수 있을 것이다.

지금까지 거시사회이론의 성과에 따르면 근대화 유형을 구분하는 가장 중요한 기준은 사회분화형태, 즉 사회의 부분시스템들의 구성형태와 이의 통합을 유지해주는 원리로서 사회질서원리라고 할 수 있다(Luhmann, 1994; Kaufmann, 2002: 297 참고). 따라서 이 절에서는 Marshall의 시민권 이론을 중심으로 복지국가적 사회의 사회분화형태와 사회질서원리를 규명하고 이를 다른 사회유형과 비교하는데 집중해보고자 한다.

비록 Marshall의 시민권 이론이 사회권의 발전을 진화적인 관점에서 고찰하고 있다고 비판받고 있지만, Marshall의 시민권 이론의 초점이 시민권의 세 가지 요소, 즉 자유권, 정치권, 사회권의 단계적 진화발전에 있었던 것은 아니었다. 오히려 시민권의 발전에서 Marshall이 강조한 것은 시민권의 각각의 형태가 다른 사회질서원리, 제도, 행위자와 밀접한 관련을 맺고 있다는 것이다(<표 1>)(Marshall, 1992: 113~117).

이런 관점에서 시민권의 발전을 바라보게 되면, 사회의 분화형태에 상응하는 다양한 형태의 사회질서원리의 발견이 가능해 진다. 즉 시민권의 세 가지 요소의 다양한 결합방식이 단지 다양한 국가형태를 구성할 뿐 아니라, 이제는 바람직한 사회의 분화형태와 통합형태를 제시하는 사회질서원리도 역시 시민권의 세 가지 요소의 조합형태에 따라 다양하게 나타날 수 있게 되는 것이다. “국가는 그 자체가 하나의 질서에 대한 관념인 동시에 사회질서의 보증자이다”(Kaufmann, 2002: 297).

이런 점에서 복지국가는 국가형태일 뿐 아니라 사회질서의 특정한 형태라 할 수 있는데, 이 사회형태의 가장 큰 특징은 자유적, 정치적 시민권 뿐 아니라 사회적 시민권이 정착된 것에 있다고 할 수 있다.

사회적 권리를 국가가 보장한다는 것은 보수적인 요소와 개혁적인 요소를 동시에 가진다. 사회적 시민권의 보수적 측면은 무엇보다 사회적 시민권이 사회문제를 해결하기 위해 존재하는 사회질서, 즉 자본주의와 민주주의를 포기하지 않고, 이를 인정하면서 여기에 새로운 논리인 사회적 시민권의 보장을 부가적으로 첨부함으로써 사회문제를 해결하려는 접근방식

6) 저자가 추가.

을 택하기 때문이다. 그래서 Marshall(1992: 111)이 이러한 복지국가적 사회의 사회질서원리를 “민주-복지-자본주의적 하이픈사회(the hyphenated democratic-welfare-capitalist society)” (Marshall, 1981: 105)라고 명명하는데, 이는 복지국가적 사회질서원리의 다원성을 적절히 표현한 것이라 할 수 있다. 다른 한편, 사회적 시민권의 보장은 개혁적인 요소도 동시에 가지고 있다. 국가는 새롭게 추가된 사회적 시민권의 논리와 수단으로 사회관계에 개입하여 시장과 사회의 기능에서 배태된 바람직하지 않은 결과를 수정하고 보완할 수 있다(Kaufmann, 2002: 297).

Marshall 스스로, 그리고 그를 비판하는 사람들이 자주 지적한 것처럼 이러한 민주-복지-자본주의의 세 가지 요소에 갈등이 없는 것은 결코 아니다⁷⁾(Marshall, 1992: 114~117; Macpherson, 1985: 21~33; Barbalet, 1988: 27~28). Esping-Andersen(1990)의 대표적인 개념인 “탈상품화(de-commodification)”도 이러한 자본주의와 복지 간의 긴장관계를 지적한 것이다. 사실상 사회권을 통한 사회관계의 수정과 보완과정은 지속적인 긴장과 갈등관계로 점철되었는데, 이는 정치적 갈등과 논쟁을 동반하였다. 이런 맥락에서 Rieger(1992: 8)는 Marshall의 사회적 시민권에 대해 아래와 같이 진술하였다.

“그것은 단지 포괄적인 국가조치 만을 의미하지 않는다. 오히려 우리는 이를 사회질서의 핵심원리로 볼 수 있는데, 이 원리는 시장경제, 의회민주주의, 복지국가적 제도의 삼각관계 속에서 균형을 이루고 이를 유지하려 한다. 이러한 시도 속에서 발생하는 긴장과 갈등이 서구 유럽사회의 발전을 이끄는 중요한 추동력이다.”

사회분화이론의 관점에서 보면⁸⁾, 이러한 민주-복지-자본주의적 사회질서원리는 서구 사회의 근대화 시기의 사회분화에 대한 대응의 한 방법, 특히 포괄(inclusion)문제 해결의 일환으로 등장하였다.

사회분화이론에 따르면 현대사회의 가장 기본적 특징의 하나는 기능적 분화이다. 즉 신분제 질서로 통합되어 있던 위계적 사회시스템이 기능적으로 분화된 사회시스템으로 재편된 것이다. 이러한 사회의 기능적 분화는, 특히 정치와 경제의 자율성 증진과 기능분화는, 한편으로는 봉건제적인 신분적 분업관계에 비해 월등하게 많은 사람들을 개별 시스템에 포괄시킬 수 있기 때문에 사회적 생산성을 향상시킨다. 하지만 다른 한편으로 이러한 기능적 분화 사회는 봉건적 사회관계에서 사람들에게 생활기반을 제공하던 봉건적 공동체를 해체하여 빈곤문제나 노동자문제 같은 많은 사회문제를 유발시킨다.

전근대적 연대의 해체로 인한 이러한 문제는 사회적 부분시스템에 사회구성원을 참여시킴으로써 완화되어야 한다(Luhmann, 1981: 30; Parsons, 1972: 32 참고). 이렇게 부분시스템에 참가를 규정하는 개념으로 사회학에서는 ‘포괄(inclusion)’을 제시하는데, Luhmann(1981: 25)에 따

7) Marshall(1992: 114)에 따르면 “개인의 시장에서의 가치가 복지권의 기준이 될 수 없다는 것이 경제 과정과 구분되는 복지국가의 근본적 원리이다”.

8) 사회분화이론의 개괄적 설명에 대해서는 Leisering(2000)과 Luhmann(1994) 참고.

르면 이는 “전체 인구를 사회의 개별 기능시스템에 포괄(참여)시키는 것”으로 정의된다. 참여권은 특히 정치공동체(민족국가)의 구성원으로서 지위에 기초하고 있는데, 이러한 참여권은 점차적으로 정치시스템에 대한 참여 뿐 아니라 법시스템, 과학시스템, 교육시스템, 의료시스템 등의 다른 모든 부분시스템에 참여로 확대된다. 따라서 복지국가가 시민권을 최대로 보장하는 정치적 과제를 추구한다는 것은 복지국가가 이러한 포괄의 기능적 요구를 정치적 강령으로 이해하고 이를 실현하려 한다는 것을 의미한다.

복지국가에서 이러한 포괄형태는 개인적 법적권리의 보장을 통해 이루어지기 때문에 정치적 포괄의 형태를 취하고 있는데(Kaufmann 2003: 42), 이러한 복지국가에서 포괄의 형태는 똑같이 기능적으로 분화된 사회형태인 자유주의 사회의 포괄형태보다 실현가능성이 훨씬 높은 것이다. 왜냐하면 자유주의 사회에서의 정치적 포괄은 단지 정치적 참여에 의해 이루어진 반면 복지국가에서 정치적 포괄은 정치적 참여와 사회적 참여 두 형태에 의해 중중적으로 이루어지기 때문이다(Stichweh, 2000: 166). 이런 점에서 복지국가는 “실현된 정치적 포괄”(Luhmann, 1981: 27)이라고 할 수 있다⁹⁾.

복지국가는 이러한 포괄을 정치적으로 실현하기 위해 다양한 형태의 사회보장제도, 교육제도, 건강제도, 사회서비스를 발전시킨다. Kaufmann(1997: 23)은 이러한 사회정책적 조치들을 묶어주는 개념으로 ‘복지영역(Wohlfahrtsektor)’을 제안하였다. 복지영역은 한편으로는 다른 부분시스템에 대해 상대적으로 독립적이지만, 다른 한편으로는 정치시스템과 경제시스템과 지속적인 상호작용 속에서 발전하기 때문에 ‘준시스템’으로 분류된다(Leisering, 1989: 50~52). 그래서 복지국가적 포괄의 실현은 사실상 어느 정도로 복지국가가 이러한 복지영역을 구축하고, 재정지원하고 규제하는 가에 달려있다고 볼 수 있다. 그래서 민주·복지·자본주의적 원리가 지배하는 사회에서 국가는 사회분화로 인해 초래한 사회문제를 부분시스템들의 분화를 강화하거나 해소함으로써 해결하려고 한 것이 아니라, 새로운 부분시스템인 ‘복지영역’을 분화, 발전시킴으로써 해결하려 하는 것이다(Leisering, 1989: Kap.2).

복지국가적 사회분화 형태의 가장 큰 특징은 부분시스템의 분화를 유지하면서 복지영역의 분화와 구축에 있다고 볼 수 있다. 이런 점에서 우리는 복지국가적 사회유형을 사적자본주의적 경제시스템과 민주적이며 복지에 대한 책임을 지는 국가기관, 그리고 이 양자로부터 구분되면서 정치적으로 규제되는 복지영역의 제도적 결합이라고 할 수 있다(Kaufmann, 1997: 24; Marshall, 1992: 113). 이러한 분화형태는 상당히 다원적이고 복잡하다는 특징을 가지고 있고, 이러한 구조에서는 사회문제가 완전히 해결되기 보다는 견딜 수 있을 정도로 통제될 뿐이라는 점에서 사회개혁의 관점에서는 미진해보일 수 있다. 하지만 이를 통해서 국가개입과

9) 이에 반해 사회주의적 사회와 발전국가적 사회의 포괄형태는 복지국가의 형태와는 구분되는데, 여기서는 사회의 기능적 분화가 진전되지 않거나 해소되었기 때문에, 포괄이 가족이나 기업의 소속에 의해서 결정된다.

사회의 자율성의 결합 효과가 최대한으로 발휘되는 길을 찾을 수 있게 되는데, 이는 복지국가적 사회분화형태가 가진 최대의 장점이라고 할 수 있다.

이러한 다원주의적 사회형태를 경험적으로 분석하는 것은 자본주의 경제체제의 자율성, 정치적 권리의 정착, 복지영역의 분화와 발전의 여러 차원에서 다양한 관찰측도가 요구되고 이는 이 글의 범위를 뛰어넘는 것이다. 그래서 여기서는 복지국가적 사회형태에 결정적인 복지영역의 분화와 발전을 측정할 수 있는 관찰기준의 예를 제시하는 것으로 연구범위가 제한되었다. 복지영역의 분화와 발전은 정치강령 차원과 구체적인 복지제도 차원으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 정치강령 차원에서 복지영역의 분화를 결정하는 가장 중요한 쟁점은 경제정책과 복지정책의 관계, 즉 국가의 정책결정에서 복지제도가 어느 정도까지 경제정책에서 독립해서 추구되고 있는가에 대한 문제이다. 그래서 헌법과 실행법 체계, 그리고 정부의 국정운용방향에서 복지정책이 어느 정도 다른 목표를 특히 경제성장의 목표에서 독자적인지가 확인되어야 할 것이다. 복지제도의 차원에서는 복지제도의 양적인 발전, 즉 복지지출수준과 복지영역이 포괄하는 리스크의 범위 그리고 보장수준 등의 제도상의 문제가 먼저 확인되어야 하고, 다음으로는 이를 실행하는 복지행정과 서비스전달체계가 어느 정도까지 전문성과 독자성을 확보하고 있는지가 관찰되어야 할 것이다.

이상을 요약하면 복지국가적 시민권은 논리와 수단의 다원성과 국가의 감독기능을 특징으로 하는 민주-복지-자본주의적 사회질서원리를 구성한다. 이러한 사회질서원리는 사회의 부분시스템의 분화형태를 결정하는데, 이 분화형태에서는 한편으로 국가와 사회의 관계의 분리가 유지되면서도 복지영역이 국가와 사회 사이를 조정하는 기능을 수행하는 조정시스템의 형태로 분화, 발전하게 된다는 것이다.

한편, 제 3의 길로 대변되는 새로운 복지국가의 주창자들은 이러한 전통적인 구 복지국가의 사회질서원리에 대해서도 아래와 같은 비판을 제기한다. 첫째, 구복지국가는 국가가 암묵적이거나 명시적으로 시장에 대해 도덕적으로 우월한 것으로 간주된다는 것이다(Giddens, 1999: 90). 이에 대해 제3의 길의 주창자들은 시장이 문제만 야기하는 것이 아니며, 역동적인 가치창조와 선택가능성의 제공 같은 많은 장점을 가지고 있다고 주장한다(Giddens, 2000: 91~94). 나아가 그들은 국가도 사회의 문제와 불평등을 완화시키는 것만이 아니라, 관료주의, 집단이기주의, 복지의존과 같은 문제를 야기하기도 한다고 지적한다. 시장의 창조적 잠재력은 다른 것으로 대체될 수 없다는 것이다. 따라서 국가가 시장을 통제하는 것 뿐 아니라 국가가 시장과 시민사회와 협력하는 것이 사회발전을 위해 바람직하다는 것이다(위의 글: 113). 이런 점에서 새로운 사민주의의 이념은 전통적 복지국가의 사회이념인 민주-복지-자본주의를 인정하면서도 그 다원성을 보다 확대하려고 시도한다고 할 수 있다.

이러한 복지국가적 사회질서원리는 다른 형태의 사회질서원리와는 구별되는 것이다. 사회주의적 사회에서는 사회분화가 해소되어 국가가 경제나 사회관계를 전면적으로 통제한다는

점에서 사회와 국가의 분화를 인정하는 복지국가적 사회와는 구분된다. 이사회에서는 생산수단에 대한 소유가 법적으로 보호되지 않고, 따라서 기업의 기능적 독자성도 인정되지 않는다. 또한 발전국가적 사회는 비록 국가와 사회의 구분을 인정하여 자본주의적 원칙과 기업의 독자적 기능을 인정하고는 있으나, 국가와 사회 간의 분리가 약하고 이에 따라 국가가 경제관계와 사회관계에 개입하는 정도가 아주 크다는 점에서, 그리고 복지영역의 발전과 분화가 제한적이라는 점에서 복지국가와 구분된다. 이에 반해, 자유주의적 사회에서는 국가와 사회 간의 분화가 강하게 유지되고, 복지확대를 위한 국가의 개입에 대한 신뢰가 약하며 이에 따라 복지영역이 충분히 분화, 발전되지 않는 특징을 보인다. 또한 이의 한 형태인 최근의 신자유주의적인 사회는 보다 적극적으로 존재하는 복지영역을 축소하려 할 것이다.

3. 복지국가의 사회철학적 관점: 가치문제로서 복지국가

복지국가의 사회철학적 관점은 무엇보다도 복지국가적 국가형태와 사회구성원리, 즉 사회적 시민권의 보장을 정당화하기 위해 필수적인 이념적 기초와 관계가 있다. 시민권은 기본적으로 시민과 국가와의 관계를 형성하는 것과 관련이 있는데, 이는 개인과 공동체, 그리고 정의로운 사회의 실현이라는 사회철학의 전통적 주제와 밀접한 관련이 있다(Dwyer, 2000: 3).

현대의 사회철학의 여러 유파 중에서 전체 사회의 시각에서 복지국가의 주요 주제인 사회와 국가, 사회문제, 국가의 역할에 대해 일관된 논리를 견지하는 주요 이데올로기로는 각 논자마다 용어의 차이는 있으나 아래의 네 가지가 거론된다. 자유주의, 사회적 자유주의, 페이비안 사회주의, 막스주의(George and Wilding, 1985; 김상균, 1987: 55; Faulks, 1998). 이들은 각각 다른 형태의 사회형태를 정당화하는데, 이 중에서 복지국가를 정당화하는 이데올로기는 사회적 자유주의와 페이비안 사회주의라고 할 수 있다. 하지만 사회주의가 붕괴한 이후 복지국가에서 사회주의 사회로 점진적 이행을 주장하는 페이비안 사회주의의 이념은 사실상 그 영향력을 상실했다고 볼 수 있기 때문에(Mishra, 1999), 현재는 사회적 자유주의가 사회적 시민권을 정당화하는 이념으로 가장 중요한 의미를 지닌다(Faulks, 1998: 10). 따라서 이장에서는 사회적 자유주의가 사회적 시민권의 정당화를 위해 어떤 개인관과 공동체관, 그리고 사회정의관을 구성하는지, 이를 측정하는 관찰기준은 어떤 것인지, 그리고 사회적 자유주의가 다른 사회이념과는 어떻게 구분되는지를 중심으로 논의를 전개해 보고자 한다.

사회적 자유주의는 자유주의의 한 변형으로 파악될 수 있기 때문에, 사회적 자유주의를 이해하기 위해서는 고전적 자유주의의 이해가 전제되어야 한다. 고전적 자유주의는 봉건제에서 현대사회로 이행기의 시대정신을 반영하고 있었는데, 이는 미신이나 전통이 아니라 이성에 근거한 인간의 능력에 대한 신뢰에 바탕을 두고 있었다(Faulks, 1998: 11). 즉 고전적 자유주의는 봉건적 교회와 신분공동체로부터 인간을 해방하여 사회관계로부터 독립적이고 추

상적인 개인을 창조한 것이다. 이런 맥락에서 Locke는 근대국가가 자연권을 소유한 추상적 개인에 의해 구성된다고 주장하였다(위의 글: 14). 반면 고전적 자유주의에서 전체로서 사회는 별로 주목을 받지 못했다. 사회는 단지 독립적인 개인들의 느슨한 연합으로 간주되었는데, 이러한 연합은 공통적인 목표나 가치관에 의해서가 아니라 개인들의 동의에 의해 존재할 수 있는 것이었다(Dwyer, 2000: 39). 이러한 자유주의적 입장에서는 개인의 필요와 선호는 집합적 사회의 모든 요구에 비해 도덕적으로 우선되는 것이었다. 이런 점에서 고전적 자유주의에서 바람직한 사회는 개인의 자연권이 얼마나 잘 보장되는가에 달려있다고 볼 수 있다. 한편 자연권의 요소는 안전(Hobbes), 자유, 안전, 소유(Locke) 등으로 논자들에 따라 다르게 파악되었다(Faulks, 1998: 12 참고).

고전적 자유주의의 신조에 따르면, 인간은 이기적이고 스스로의 인생을 독자적으로 결정할 수 있는 능력을 가지고 태어났기 때문에 시장은 사회의 경제적 자원의 분배에 가장 적합한 제도이다. 그래서 자유시장에서의 교환은 개별적 참가자 뿐 아니라 전체 참가자에게 최상의 결과를 가져올 것으로 믿어졌다(위의 글: 17). 시장의 기능에 대한 이러한 낙관적 전망과 개인적 번영과 사회적 번영의 동시적 발전에 대한 믿음에 기초하여, 사회정의는 단지 절차적인 차원으로 축소되었다. 즉 시장에서의 공정한 절차의 확립이 자동적으로 개인과 사회 모두에게 최적의 결과를 가져올 것이라는 것이다.

이에 반해, 사회적 시민권의 이념적 기반이 되는 사회적 자유주의는 19세기 말과 20세기 초 대부분의 유럽 국가들에서 산업화와 도시화로 인해 나타난 문제들과 밀접한 관련 속에 등장하였다.

사회적 자유주의는 고전적 자유주의의 개인관과 사회관에 대한 재규정을 통해 비로소 확립될 수 있었다. 고립된 개인은 시민으로 대체되었는데, 시민은 민족국가의 구성원으로서 민족국가를 단위로 하는 정치공동체와 특정한 연계를 가지는 것으로 파악되었다(Marshall, 1992: 105~106). 사회를 보는 관점에서도 사회적 자유주의는 고전적 자유주의의 공동체 개념인 ‘느슨한 개인들의 연합’을 개인들의 밀접한 결합형태인 게마인샤프트로 대체하였다. 이 사회형태에서는 개인들이 계약적 관계를 넘어서 사회적으로 밀접하게 서로 결합되어 있어서 시민으로서의 소속감이 개인의 정체성 형성에 상당히 큰 영향을 미치게 된다(Barry, 1990: 34)¹⁰⁾.

시민으로서 개인과 민족국가의 정치공동체로서 사회의 개념은 사회적 시민권의 확립을 정당화하기 위한 중요한 출발점이 된다. 고전적 자유주의에서처럼 개인이 공동체와 연관 없이

10) 사회적 자유주의의 게마인샤프트는 코뮤니태리즘(communitarianism)의 공동체와는 상당히 다르다. 코뮤니태리즘의 공동체는 개인의 행위를 규정하는 결정적인 조건으로써 개인 삶의 모든 영역에 중대한 의미를 가지고 있다. 이에 반해 사회적 자유주의의 정치적 공동체는 개인의 독자성과 자유를 인정하면서 동시에 개인들이 서로 연대감을 느낄 수 있는 제도적 틀을 제공한다(Marshall, 1992). 이런 종류의 공동체는 한편으로는 문화적, 도덕적, 정치적, 경제적 다원성을 인정하고 삶의 모든 분야를 규정하지 않는다. 그의 통합력은 정치적 영역에 한정되어 있다.

고립된 경우에 개인복지는 오로지 개인의 이해였다. 하지만 운명공동체에서는 개인은 공동체의 일원으로 인정받는데, 이때 시민은 단순히 인적자본 같은 경제적 자원이 아니라 공동체의 정치적, 사회적 행위의 기본주체로 간주될 수 있다. 이런 맥락에서 Mill(1974)은 ‘인적 잠재력(human potential)’ 개념에 이르렀다. 이에 따르면 개인의 주관적 자유와 복지의 향상이 개인차원에서만 머무는 것이 아니라, 정치공동체의 일원인 시민의 인적 잠재력을 향상시킴으로써 공동체 전체의 발전에도 기여한다는 것이다(Marshall, 1992: 106 참고). 이런 점에서 시민은 공동체의 부의 한부분에 대해 요구할 수 있고, 이때 복지권은 더 이상 자선이 아니라 권리로 인정될 수 있는 것이다(Barry, 1990: 34).

이것으로 사회적 시민권의 정당화를 위한 첫걸음은 디뎌졌다. 하지만 고전적 자유주의로부터 사회적 자유주의의 결별은 Hobhouse, Beveridge, Marshall 같은 사회적 자유주의의 주창자들이 불평등을 지향하는 자본주의와 평등을 지향하는 시민권 사이에 갈등소지가 존재한다는 것을 인정하면서 이루어졌다(Faulks, 1998: 33). 이 주창자들은 자유시장이 자동적으로 개인과 전체에게 최적의 배분을 가능하게 할 것이라는 아담스미스나 자유주의적 공리주의의 전제를 부정하였다. 심지어 Richard Titmuss는 자본주의는 생물학적 실패이며 이는 사회의 붕괴를 초래할 것이라고 주장하였다(Titmuss and Titmuss, 1942: 116). 따라서 비록 시장을 철폐하지는 않더라도 시장의 부정적 효과를 완화하기 위해 시장의 영향을 문명화하는 것, 즉 시민권을 통한 시장원칙을 보완하는 것이 반드시 이루어져야 할 것으로 주장되었다. **사회정의관**에 있어서 이러한 생각은 사회정의의 영역이 절차적 차원을 넘어서 물질적, 실질적 차원으로까지 확대되어야 한다는 것을 의미하였다.

이러한 실질적 사회정의의 필요성을 Rawls는 시장원칙 자체의 결함에서가 아니라 시장에서의 분배결과에 영향을 미쳐 공정한 재원의 분배를 저해하는 시장외부의 요소, 특히 시장에 참가하는 개인에게 재능과 재산이 불평등하게 분배된 것에서 찾고 있다(Dwyer, 2000: 24). 이러한 문제를 해결하기 위해 그는 공정한 정의의 다원주의적 이념을 구상하였는데, 이는 아래의 세 가지 기본 원칙으로 이루어져 있다. I. “모든 사람은 다른 사람들의 유사한 자유와 양립할 수 있는 가장 광범위한 자유에 대해 동등한 권리를 가져야 한다”(자유원칙), II. “사회적 경제적 불평등은 다음 두 조건을 만족시키도록 조정되어야 한다.” “그 불평등이 모든 사람에게 개방된 직위와 직책에 결부되어야 한다”(기회균등의 원칙), “그 불평등이 사회의 최소 수혜자에게 최대한의 이익을 가져다주어야 한다”(차등의 원칙) (Rawls, 1979: 406). 세 원칙들은 각각 특정한 사회적 기본 가치들의 분배와 결부되어 있다. 즉 자유원칙은 자유의 분배와, 기회균등의 원칙은 삶의 기회의 분배와, 차등의 원칙은 소득과 재산의 분배와 관련이 있다. 비록 그의 정의론에서 차등의 원칙이 다른 원칙들에 비해 우선적이지 않은 역할을 부여받았지만, 이 원칙은 물질적 정의와 사회적 시민권 확대의 정당성 제공을 위해 중요한 규범적 근거를 제공하는데, 이는 차등원칙의 전제와 밀접한 관련이 있다.

차등원칙은 천부적 자질의 분배가 일정정도 사회적 환경과 조건에 의해 결정됨으로 이를 공동의 자산으로 생각할 수 있고, 이러한 분배가 주는 이익도 사회에서 함께 나누어 져야 한다는 전제를 바탕으로 한다. 이러한 문제 하에서는 천부적으로 보다 유리한 위치에 있는 자는 아주 불리한 위치에 있는 자의 훈련, 교육비를 부담한다든지, 아니면 역진적 조세제도나 소송비지원, 법률자문 등의 조치로 도울 의무를 지닌다(Rawls, 1979: 122; Marshall, 1992: 69). 이때 불리한 조건에 있는 자의 측면에서도 이러한 지원조치들은 자선이라기보다는 사회 구성원으로서의 권리로 간주된다.

이 Rawls의 정의관의 가장 큰 특징은 그것이 평등과 자유, 즉 시민권과 계급사회의 갈등을 다원주의적 전략으로 완화하고자 한다는 것이다(Marshall, 1992: 10 참고). 이 정의관은 시민권(평등)과 계급(불평등)이 동시에 추구될 수 있음을 인정한다. 즉 이 정의관은 사회적 평등을 실현하기 위해 시장에서 개인의 위치에서 기인한 사회계급을 철폐하는 것을 목표로 삼지 않는다. 이보다는 이 정의관은 개인들의 삶의 질의 차이가 건강, 연령, 직업, 가족상황 등의 그가 처한 다수의 차원에서 결정된다고 보며, 이러한 차원들에서 개인 간의 조건을 균등화시켜 줌으로써 불평등 문제를 해결하고자 한다(위의 글: 73).

시민권(평등)과 계급(불평등) 간의 이러한 공존을 가능케 하기 위해서 Marshall은 불평등을 그 기원에 따라 정당화될 수 있는 불평등과 정당화될 수 없는 불평등으로 세분하고 평등을 결과의 평등이 아니라 지위의 평등으로 재정의 하였다. 그에 의하면 지위의 차이에 의해 초래된 불평등은 시민권과는 공존할 수 없는 반면, 동일한 시민적 지위를 가진 사람들 사이에서 개인의 노력에 따른 성취의 차이에 의한 불평등은 시민권이 지향하는 평등과 배치되는 것이 아니라고 보았다. 불평등을 보는 이러한 시각에서 개인 간의 불평등은 더 이상 철폐되어야 할 것으로 간주되지 않는다. 이보다는 사회적 지위의 평등이 개인 간 차이를 완전히 제거할 수 없는 것이 인정되고, 개인의 차이 중 정당화될 수 없는 불평등에 의해 초래된 부분을 제거하는 것이 평등추구의 목표로 제시되는 것이다(위의 글: 88). 이런 점에서 사회적 자유주의의 평등관은 사실상 결과의 평등보다는 지위(기회)의 평등을 지향한다고 볼 수 있다. 이는 한편으로는 특권의 상속철폐를 통한 지위의 평등을 지향하면서도, 다른 한편으로는 개인의 노력에 따른 불평등을 정당한 것으로 인정하는 것이다.

지위의 평등을 추구하는 사회의 미래에 대해서 Marshall은 이러한 점진적 변화가 불평등의 양상에 근본적인 변화를 가져올 것이라고 낙관적으로 진단한다. “사람들은 사회적 건물의 전체 구조를 그대로 유지한 채 지하실 바닥높이만 올리는 것에 만족하지 않게 된다. 그들은 전체 건물을 개조하기 시작한다. 그래서 이러한 노력을 심지어 고층건물을 방갈로로 재건축하는데 까지 이를 수도 있다”(Marshall, 1992: 67).

사회적 자유주의는 개인을 정치공동체의 일원으로 간주하기 때문에 개인의 복지가 공동체에 의해 공동으로 추구될 목표로 인정되고, 나아가 개인이 운명공동체의 부에 대한 결과적

분배에 참가할 수 있는 권리를 얻게 된다. 이러한 사회적 자유주의의 개인관, 사회관, 사회정의관이 복지국가에 주는 가장 중요한 결과는 국가가 복지를 개인의 권리로 보장함으로써 동시에 전체사회의 복지향상을 이를 수 있다고 믿는 것이다. 이러한 개인의 권리를 경험적으로 관찰할 수 있는 기준은 무엇보다도 정치프로그램과 복지제도에서 복지에 대한 권리가 모든 국민이나 대다수의 국민을 포함하는지(보편성), 그리고 복지급여와 서비스에 대한 권리가 청구권적 권리로 인정되어 이를 실질적으로 보장하기 위한 절차가 보장되어 있는지가 될 것이다.

새로운 복지국가에서의 이념은 사회적 자유주의에서 근본적으로 이탈한 정도는 아니었고 사회적 자유주의 틀 내에서 강조점을 다르게 하는 정도에 머물렀다. 제 3의 길의 이념이 구사민주의와 구별되는 점은 아래와 같이 요약될 수 있다. 첫째, 복지국가가 개인주의화에 의해 영향을 받을 뿐 아니라, 복지국가도 역시 개인주의화 과정에 영향을 준다는 것이다. 복지정책에서 시민은 개인으로 간주되고 이는 개인주의화를 보다 가속화시키는 역할을 한다. “제도화된 개인주의”(Giddens, 1999: 48). 이에 따라 이기주의와 같은 개인주의의 부정적인 요소들을 복지제도가 촉진할 수도 있고, 이는 복지정책의 구조를 변화시킴으로써 방지되어야 한다. 둘째, 제 3의 길 이념은 사회적 연대를 활성화하는 틀로써 정치적 공동체인 민족국가 공동체뿐 아니라 지역공동체의 역할을 강조하고 있다(위의 글: 96). 셋째, 이 이념은 불평등을 참여와 포괄(inclusion)의 문제로 파악함으로써 사회적 자유주의의 지위의 평등 개념을 수용하고 있다. 하지만 이 이념은 동시에 포괄의 여러 형태 중 노동과 교육제도에 참가의 중요성을 구사민주의에 비해 보다 강조하는 특성을 보인다(위의 글: 120~121). 넷째, 아마도 이 이념의 가장 혁신적인 요소는 사회투자 전략의 일환으로 ‘인적자본(human capital)’에 대한 투자 활성화를 강조하는 것이다. 구사민주의가 사회정책의 대상으로 ‘인적자원(human resource)’을 민족국가의 기본구성단위로서 시민의 총체적 잠재성으로 본 것에 비해, 제3의 길 이념의 ‘인적자본’은 노동력의 양과 질을 증대시키는 것과 관련이 있었고, 이는 연금수급개시연령을 연장하고 교육수준을 높이고, 평생교육을 장려하는 조치들에 의해 정책적으로 뒷받침되었다(위의 글: 137~151).

사회적 자유주의의 또 다른 중요한 비판은 자유주의의 또 다른 변형인 신자유주의로부터 나왔다. 신자유주의는 고전적 자유주의의 원칙들을 체계화함과 동시에 개인주의를 보다 급진화시켰는데, 신자유주의는 고전적 자유주의와 사회적 자유주의와 아래의 세 가지 점에서 구분된다고 볼 수 있다(Paulks, 1998: 55~72). 첫째, 신자유주의의 주창자인 Nozick과 Hayek은 개인을 모든 정치적 행위의 기본으로 삼았는데, 이에 따라 집단주의에 맞서 개인의 독자성을 지켜주는 가치인 ‘자유’는 모든 가치에 우선하는 것으로 간주되었다. Hayek와 Nozick에 의해 시도된 개인주의의 급진화가 가장 뚜렷이 보이는 지점은 그들이 고전적 자유주의에 그나마 함축되어있던 시민의 평등에 대한 관점을 부정하는 것이다. 그들은 불평등이 사회구조와

사회계급에 의해서가 아니라 개인의 능력과 동기에 의해 결정되며, 이는 피할 수 없을 뿐 아니라 바람직한 것이라는 입장을 보였다. 이 맥락에서 Nozick(1976)은 소유권리론(Entitlement Theory)에서 Rawls의 사회정의 원칙에 대한 비판을 시도하였다. 그의 비판에서 가장 중요한 것은 Rawls가 소유의 현시점의 결과만을 중요시하고, 이 소유를 초래한 개인행위의 역사적인 맥락을 도외시하고 있다는 것이다. 역사적 맥락 하에서 현재의 소유상태를 바라보게 되면 현재의 소유의 불평등은 과거의 개인행위의 결과이며, 이 개인의 행위가 정당하다면, 현재 소유의 불평등은 충분히 정당화될 수 있다는 것이다. 그래서 이러한 소유의 역사적인 고찰에 따르면, 현재의 개인소유의 상당한 불평등조차도 정당화될 수 있고, 불평등은 개인의 자연적인 차이를 반영하는 정당하고 바람직한 것으로 간주될 수 있는 것이다. 이러한 비판에 기초하여 Nozick(1976)은 사회정의의 새로운 원칙을 세우고자 하였는데, 이는 아래의 “소유권자의 정의의 주요원칙”에 잘 요약되어 있다. “1. 획득의 정의에 따라서 재화를 획득한 자는 그 재화에 대한 권리(정당한 자격, Entitlement)을 가진다. 2. 재화에 대한 권리(자료부터 정의원리에 따라 그 재화를 이전받은 사람은 재화에 대한 권리(자선포함)을 가진다. 3. 이 두 가지 원칙의 (반복) 적용 이외의 방법으로는 어느 누구도 재화에 대한 권리를 가지지 못한다 (Nozick, 1976: 144).” 이 원칙들은 사회적 시민권에 대해서도 중요한 의미를 가지는데, 이 원칙들에 따르면 부의 축적은 시장을 통한 전유와 자유의사에 따른 재화의 이전(자선포함)을 통해서만 정당화될 수 있다. 이에 반해 관료주의적 비용을 동반하는 국가의 개입은 태생적으로 비효율적이며, 필연적으로 개인을 억압하는 전체주의로 빠지게 될 것이라고 경고하였다.

이러한 세 가지 기본원칙을 토대로 신자유주의는 사회적 시민권에 대해 강력한 비판을 하고 있다(Faulks, 1998: 67). 이 비판에 따르면 사회적 시민권의 확대를 통해 불평등을 완화하고자 하는 시도는 이시도가 인간이 불평등하다는 사회적 사실에 배치되기 때문에 성공할 수 없다. 이는 감당할 수 없는 공적 비용을 발생시키고 사적 부문의 창조성만 해칠 뿐이다. 이는 빈민들 사이에서도 국가가 충족시킬 수 없을 정도의 기대감만 상승시키게 된다. 이 과정을 통해 국가는 정당성의 문제에 시달리게 되고 국가에 대한 시민의 의존성은 점점 깊어지게 된다.

사회적 자유주의는 자유주의뿐 아니라 막스주의에 의해서도 비판을 받았다. Marx는 1843년의 ‘유태인 문제’에서 자본주의사회의 정치적 권리에 관한 주제를 다루었다. Marx에 의하면 자본주의에서 소외는 노동의 사회적 성격과 생산수단의 사적소유를 특징으로 하는 자본주의의 사회경제적 관계에 의해 초래된다. 따라서 인간을 소외에서 해방하는 것도 공적부문에서의 권리들의 보장이 아니라 사적부문에서의 변화를 통해서만 이루어질 수 있다. 모든 사람에게 동등한 시민적 권리를 보장함으로써 평등을 이루려 하는 것은, 이러한 시민적 권리가 추상적 법적인 영역에 제한되고 물질적, 문화적 불평등의 해결에는 거의 이르지 못하

기 때문에 공허한 구호에 불과하다는 것이다. 또한 Marx는 정치적 시민권의 발전이 진보적인 측면을 가지고 있지만, 소유관계를 변화시키지 않는 한, 별 실효를 거둘 수 없다고 보았다. 그래서 정치적 차원에 제한된 시민적 권리의 제도화를 통해서는 정치적 영역에서는 평등의 이상이 관철되지만, 다른 한편으로는 사회영역에서의 불평등이 여전히 온존하는 갈등적 사회구조만을 초래할 뿐이라는 것이다. 즉 정치는 사회관계의 사회영역과 분리된 삶의 부분으로 간주될 수 없다. 평등을 실현하는 권리가 사적, 경제적 영역으로 확대될 때만이 인간해방은 달성될 수 있다는 것이다(위의 글: 23). 이러한 맥락에서 Marx에 있어서 불평등의 해결은 사회적 시민권의 정착을 통해서가 아니라 경제관계에서 자본주의의 철폐를 통해서만 이루어 질 수 있는 것이었다.

<표 2>는 위에서 제기한 각 이념의 사회철학적 배경의 차이 요약해서 보여주는데, 여기서도 사회적 자유주의의 특징을 명확히 알 수 있다. 즉 사회적 자유주의는 자유주의와도 사회주의와도 구분되는 독자적 개인관, 공동체관, 사회정의관과 평등관을 보여준다고 할 수 있다.

〈표 2〉 복지국가적 사회이념(사회적 자유주의)과 타 사회이념의 차이

사회이념	개인관	공동체관	사회정의	평등	복지	주창자
(고전적) 자유주의	추상적 개인	개인의 연합	절차적 정의; 시장원칙 우위	개인간의 평등	개인적 복지	Hobbes
(신)자유주의	추상적 개인	개인의 연합	절차적 정의, 시장의 절대 우위	자연적 불평등	개인적 복지	Hayek, Nozick
사회적 자유주의 (구사민주의)	시민	정치적 공동체 (민족국가)	결과의 정의; 국가와 시장	지위의 평등	인적 잠재력	Marshall, Rawls
사회적 자유주의 (신사민주의)	시민	정치적 공동체(민족국가); 지역공동체	결과의 정의; 국가와 시장, 지역공동체	지위의 평등	인적자본	Giddens
막스주의	공동체의 부분	유일한 공동체로서 국가	결과의 정의, 국가우선	계급간의 평등	집합적 복지	Marx

자료: 저자가 작성

IV. 결론: 복지국가의 구성요소와 관찰기준

이 연구는 시민권 이론을 바탕으로 복지국가의 요소를 구체적으로 도출함으로써 복지국가를 사회적 시민권의 실현으로 바라보는 복지국가 정의를 구체화하려는 목적을 가지고 있다.

〈표 3〉 복지국가적 사회형태와 타사회형태와의 차이

사회형태	국가과제의 중점	사회구성원리	사회이념(개인적 권리)
발전국가적	국방; 치안; 경제발전을 통한 집단복지	중상주의 (국가의 시장개입)	개인적 권리의 부정; 선별주의
자유주의적	국방; 치안; 민주주의	시장자유주의	개인적 권리를 자유적, 정치적 권리로 제한
신자유주의적	국방; 치안; 민주주의; 복지국가 해체	시장자유주의	개인적 권리를 자유적, 정치적 권리로 제한
사회주의적	국방; 치안; 경제계획을 통한 집단복지	계획경제	개인적 권리의 부정
복지국가적	국방; 치안; 민주주의; 복지	민주-복지-자본주의	자유적, 정치적, 사회적 권리에 대한 개인의 청구권, 보편주의
신복지국가적	국방; 치안; 민주주의; 수동적 복지보다 적극적 고용촉진정책	민주-복지-자본주의; 국가, 시장, 시민의 협력	자유적, 정치적, 사회적 권리에 대한 개인의 청구권, 보편주의
관찰기준	법체계와 국가재정에서의 복지목표의 위상	타 정책에 대한 복지정책의 독자성; 복지제도의 양적, 질적 발전; 복지전달체계의 전문성, 독자성	권리의 보편성; 청구권적 권리를 위한 규정과 절차

자료: 저자가 작성

연구결과에 따르면 복지국가적 사회형태를 다른 사회형태와 구분하게 해주는 요소는 아래의 세 가지로 나타났다(<표 3> 참조).

첫째, 복지국가는 국가가 시민에게 자유권, 정치적 시민권 뿐 아니라 사회적 시민권까지 포함하는 시민적 권리의 실현을 보장하는 국가형태라고 할 수 있다. 따라서 복지국가는 국가의 과제로 기본과제인 국방, 치안 뿐 아니라 민주주의와 복지를 실현하려 한다는 점에서 민주주의가 결여되거나 부족한 사회주의적 사회형태와 발전국가적 사회형태, 그리고 복지가 결여된 자유주의적 사회형태와 구분된다. 그리고 경험적으로 이 요소는 법체계와 국가재정에서의 복지목표의 위상으로 관찰될 수 있을 것이다.

둘째, 이러한 국가형태는 사회의 부분시스템으로서 정치시스템의 경계를 넘어서서 전사회의 모든 영역에 걸쳐 영향을 미치고 있고, 이는 전체 사회발전의 방향과 형태를 규정하는 지경에 이르고 있다. 복지국가가 넣은 이 특정한 사회형태는 민주-복지-자본주의로 명명될 수 있고 이는 세 가지의 분화된 사회의 부분시스템, 즉 자본주의적 경제시스템, 민주주의적 국가제도, 그리고 복지영역의 제도적 결합으로 구성된다. 이에 비해 사회주의 사회와 발전국

가적 사회에서는 시장(사회)과 국가의 구분이 소멸되거나 매우 약하고, 자유주의적 사회에서는 복지영역의 분화와 발전이 상당히 미약한 사회형태이다. 복지영역의 분화와 발전은 타 국가정책에 대한 복지정책의 독자성, 복지제도의 양적, 질적 발전, 그리고 복지전달체계의 전문성과 독자성을 기준으로 측정될 수 있다.

셋째, 복지국가적 사회형태는 자유주의의 개혁적 형태인 ‘사회적 자유주의’에 의해 이념적으로 뒷받침된다. 이 이념은 개인적 자유의 우선적 지위를 인정하면서도 동시에 정치적 공동체를 사회연대의 제도 틀로서 인정한다. 복지국가는 개인을 정치공동체의 일원으로 간주하기 때문에 개인의 복지가 공동체에 의해 공동으로 추구될 목표로 인정되고, 나아가 개인이 운명공동체(민족국가)의 부에 대한 결과적 분배에 참가할 수 있는 권리를 얻게 된다. 이에 비해 발전국가적 사회형태와 사회주의적 사회형태에서는 시민권에 대한 개인의 권리성이 부정된다. 반면에 (신)자유주의적 이념은 시민권의 개인적 권리성을 인정되지만 공동체적 복지추구를 부정하기 때문에, 시민개인의 권리의 항목에 복지는 제외된다. 그래서 사회적 자유주의의 가장 중요한 특징은 복지에 대한 개인적 권리성이며, 이는 무엇보다도 정치강령과 복지제도에서 권리의 보편성의 정도, 청구권적 권리를 위한 규정과 절차의 도입 같은 기준으로 관찰될 수 있다.

한편 신복지국가적 사회형태는 위의 세 가지 요소에서 구복지국가의 틀을 벗어나지 않는 것으로 나타났다. 따라서 신복지국가를 전사회적 패러다임 전환으로 파악하는 ‘사회투자국가’ 개념보다는 이를 복지국가적 사회형태의 틀 내에서 강조점의 변화로 파악하는 ‘사회투자적 복지국가’ 개념이 신복지국가를 더 적절히 표현하고 있다고 할 수 있다.

이상의 연구결과를 통해 결론을 내려 보면, 시민권 이론의 복지국가 정의는 이를 통해 복지국가의 요소가 구체적으로 도출될 수 있다는 점에서, 그리고 이요소들로 복지국가와 타사회형태의 구분이 가능해진다는 점에서, 기존의 타복지국가의 정의에 비해 복지국가의 정의로 보다 유용한 것임이 드러났다. 그래서 한 사회가 이 세 가지 요소 중 어느 한두 요소가 아니라 세 가지 요소 모두를 충족시킬 때 우리는 비로소 이 사회를 복지국가로 분류할 수 있다고 할 수 있다. 물론 이요소들은 아직까지 추상적이고 복잡하다. 그래서 이것들을 경험분석에 적용하기 위해서는 예로 제시된 관찰기준들은 보다 구체화되어야 하고 경험적으로 검증되는 과정도 거쳐야 한다.

하지만 이러한 복잡함에도 불구하고 사회적 시민권의 복지국가 정의는 복지국가의 정의와 발전에 대한 논쟁에 아래와 같은 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

첫째, 분석적 관점에서는 복지국가의 발전이 단지 높은 복지지출수준의 증가나 몇몇 복지제도의 도입으로 축소될 수 있는 것이 아니라, 국가과제의 변화와 이를 통한 사회전체의 패러다임의 전환을 의미한다는 점이 제시되었다. 그래서 현재 진행되고 있는 서구 복지국가의 위기논쟁과 우리나라에서 진행되는 한국 복지국가의 성격에 대한 논의가 보다 발전적으로

진행되기 위해서는, 복지제도의 도입(삭감) 뿐 아니라 국가형태, 사회형태 그리고 이데올로기 형태에서의 변화도 함께 분석되어야 할 것이다.

둘째, 정치전략적 관점에서도 이글은 우리나라에서 복지국가를 건설하기 위해서는 복지제도의 확대만이 아니라, 국가의 정책우선순위의 법적·재정적 재검토, 복지제도에서의 보편주의와 청구권의 확립이 이루어져야함을 보여주고 있다.

참고문헌

- 김상균, 1987, *현대사회와 사회정책*, 서울대 출판부.
- 김연명 편, 2002, 『한국 복지국가 성격논쟁 I』, 인간과 복지.
- 김영순, 2007, “영국의 사회투자국가 실험 - 이념, 정책, 성과와 한국에 주는 교훈”, 『사회보장연구』 제23권, 3호, 사회보장학회.
- 김영화·김지숙, 2006, 한국사회복지정책의 주요 변화를 통해 본 한국의 국가 위기전략, 조절 이론의 관점을 중심으로, 『사회복지정책』제 26권, 한국사회복지정책학회.
- 김형식 편저, 1997, 『시민적 권리와 사회정책』, 서울, 중앙대 출판부.
- 안치민, 2006, “사회권의 성격과 사회권 보장”, 『한국사회복지학』 11권, 4호, 한국사회복지학회.
- 양재진, 2006, “사회투자국가론과 한국에의 적용가능성 검토”, 한국행정학회 동계학술대회 자료집, 발표문(서울대학교 행정대학원, 2006. 12. 8).
- 이혜경, 1993, “권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달”, 『한국사회복지학』 21권, 4호, 한국사회복지학회: 162-191.
- 차성수, 1996, “권리에 관한 사회사상사적 연구”, 박사학위논문, 고려대학교.
- 홍경준, 2007, “한국의 사회복지 관련 용어 검토”, 제3차 사회보장 국제학술대회 발표문, 사회서비스, 사회투자 그리고 동아시아 사회복지의 미래, 2007. 9.14~15.
- Atherton, Charles, 2002, “A Response to John Veit-Wilson”, *Social Policy and Administration* volume 36, Blackwell Publishing, 306-311.
- Barbalet, J.M. 1988, *Citizenship*, Milton Keynes, Open University Press.
- Barry, Norman, 1990, *Welfare, Concept in Social Thought*, Minnesota University Press.
- Conze, Werner, 1984, “Sicherheit, Schutz”, Brunner, Otto, u.a.(Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 5. Stuttgart: 831-863.
- Dwyer, Peter, 2000, *Welfare Rights and Responsibility: Contesting social citizenship*, Policy Press.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Faulks, Keith, 1998, *Citizenship in modern Britain*, Edinburgh University Press.
- George, Vic and Wilding, Paul, 1985, *Ideology and Social Welfare*, Routledge & Kegan Paul.
- Giddens, Anthony, 1999, *Der dritte Weg*, Suhrkamp.
- _____, 2000(a), *The Third Way and Its Critics*, Thinking Tree.
- _____, 2000(b), “Klassenspaltung, Klassenkonflikt und Bürgerrechte. Gesellschaft im Europa der achtziger Jahre”, Mackert, Jürgen und Müller, Hans Peter(Hg.), 2000, *Citizenship, Soziologie der Staatsbürgerschaft*, Wiesbaden, Westdeutsche Verlag: 183-205.

- Girvetz, Harry K., 1968, "Welfare State", *International Encyclopedia of the Social Science* Bd. 16, Pergamon, 512-521.
- Huf, Stefan, 1997, *Sozialstaat und Moderne, Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik*, Berlin, Duncker & Humblot.
- Jessop, Bob, 1994, *Toward a Post-Fordist Welfare State*, London, Routledge.
- _____, 1986, "Der Welfare State im Uebergang vom Fordismus zum Postfordismus", *Prokla* 65: 4-33.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2002, *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Leske + Budrich(한글 역: 프란츠 자바 카우프만, 정연택 역, 2005, 『사회정책과 사회국가』, 21세기).
- _____, 1997, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Suhrkamp.
- _____, 1994, "Staat und Wohlfahrtsproduktion", Derlien, Hans Ulrich, Gerhardt, Uta und Scharpf, Fritz W. (Hg.), *Systemrationalität und Partialinteresse, Festschrift für Renate Mayntz*, Baden Baden: 357-381.
- Leisering, Lutz, 2000, "Ambivalenz und Immanenz, Die soziologische Kritik am Wohlfahrtsstaat", Allmendinger(Hg.) *Gute Gesellschaft?* Opladen, Leske & Budrich: 1210-1237.
- _____, 1989, "Origins of the Dynamics of the Welfare State, Social Differentiation and the Formation of Statutory Welfare in England 1795~1847", A Sociological Study, Dissertation, LSE.
- Luhmann, Niklas, 1994, "Inklusion und Exklusion", Berding, Helmut(Hg.), 1994, *Nationales Bewusstsein und kollektive Identität*, Suhrkamp: 15-45.
- _____, 1981, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, Wien, Olzog.
- MacPherson, Stewart and Midgley, James, 1987, *Comparative Social Policy and the Third World*, Wheatsheaf Books.
- Marshall, Thomas H., 1992: *Bürgerrechte und soziale Klassen, Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, herausgegeben und übersetzt von Elmar Rieger, Frankfurt/Main, Campus.
- _____, 1981, *The Right to Welfare and other essays*, H.E.B.
- _____, 1963, *Sociology at the Crossroads*, Heinemann.
- Mill, J. S., 1974[1859], *On Liberty*, Penguin.
- Mishra, Ramesh, 1999, *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar.
- Myles, John, 1984, *Old Age in the Welfare State, The Political Economy of Public Pension*, Boston, Little & Brown.
- Nozick, Robert, 1976, *Anarchie, Staat und Utopia*, Moderne Industrie.
- Park, Sun Woo, 2004, "The Struggle for Social Citizenship in Korea 1945-1997", Dissertation, LSE.

- Parsons, Talcott, 1972, *Das System moderner Gesellschaften*, München.
- Pierson, Christopher, 1996, *The Modern State*, Routledge.
- Rawls, John, 1979, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/Main. Campus.
- Hayek, F. 1944, *The Road to Serfdom*, Routledge.
- Rieger, Elmar, 1992, *Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates*, Opladen, Westdeutsch Verlag.
- Stichweh, Rudolf, 2000, "Zur Theorie der politischen Inklusion", K. Holz(Hg.), *Staatsbürgerschaft*, Wiesbaden: 161-170.
- Titmuss, R.M. and Titmuss, K., 1942. *Parents Revolt*, Secker and Warburg.
- Veit-Wilson, John, 2002, States of Welfare: "Response to Charles Atherton", *Social Policy and Administration* 36: 312-317.
- _____, 2000, "States of Welfare: A Conceptual Challenge", *Social Policy and Administration* 34, Blackwell: 1-24.
- Wedderburn, D. 1965, "Facts and theories of the Welfare State", R. Miliband and J. Saville(eds.), *The Socialist Register 1965*, London, Merlin Press: 127-146.
- Wilensky, Harold L. 1975, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley.
- Wincott, Daniel, 2003, "Slippery Concepts, Shifting Context: (National) States and Welfare in the Veil-Wilson/Atherton Debate", *Social Policy and Administration* 37: 305-315.
- _____, 2001, Reassessing the social Foundations of Welfare (State) Regimes, *New Political Economy* 6: 409-425.

Abstracts

What Is the Welfare State? From the Citizenship Theory Perspective

Kim, Won Sub

National Pension Research Institute

The purpose of this paper is to identify key elements of the welfare state based on the citizenship theory that explains the social and ideological foundations of the welfare state. According to this perspective, the welfare state consists of three key elements. First, the welfare state as a form of the state takes responsibility for the welfare of its citizens. Second, the welfare state systematically integrates three social subsystems; the capitalist economic system, the democratic political system and the social welfare system. Third, the integration of the three subsystems is ideologically justified by 'social liberalism'. Based on the principles of social liberalism, social justice can be extended beyond a formal to a material dimension. Finally, this paper demonstrates that the key elements of welfare state allow us to distinguish the welfare state society from other forms of society and assess the progress of the welfare state in the context of the overall social development.

Key words : Elements of the Welfare State, Citizenship, Social Rights, Social Liberalism, Democratic-Welfare-Capitalism

(논문투고일 : 2007. 9. 30 / 개재확정일 : 2007. 11. 21)