

T. H. Marshall의 「시민적 권리」론에 관한 소고

김 형 식*

- I. 서론
- II. 「시민적 권리」의 본질
- III. 「시민적 권리」(Citizenship)
- IV. 결론

I. 서론

이 논문은 종래의 개념적 유형에서 탈피하여 T. H. Marshall이 주장한 바 있는 「시민적 권리」(Citizenship Right)라는 개념을 중심으로 사회복지의 개념을 재조명해 보자는 목적으로 쓰여졌다. 하나의 개념으로서 「시민적 권리」는 사회복지의 본질을 재규명해 줌과 동시에 개인과 국가의 관계도 규명하는 중심적 개념이기 때문에 민주사회의 건설을 위한 논쟁에서 중요한 위치를 차지해야 됨에도 불구하고 민주화 또는 국가론에 비교할 때 아직 체계를 갖춘 이론으로서 큰 각광을 받지 못하고 있다. 이 목적과 관련하여 필자는 「시민적 권리」의 개념을 재검토함으로써, 복지국가의 수단보다는 목적에 관심을 두어 복지국가에 대한 현재까지의 비평에 대답을 제시할 수 있을 뿐만 아니라 복지논쟁의 방향전환을 시도해 볼 것을 제안한다. 복지국가의 기능과 그 존재의 타당성에 관한 대답을 찾기 위하여 필자는 복지주의(Welfareism)에 관련된 사회이론 및 철학

* 중앙대 아동복지학과

적 비평을 시도했고, 특히 앞으로 전개되어야 할 논쟁의 핵심은 복지국가의 도덕적 기반에 관한 점이라는 사실을 강조하고자 한다. 사회복지 개념의 발달이라는 관점에서 볼 때, 1920-1930년대의 정신분석학적 접근방법, 1940-1950년대의 개인의 사회적 기능, 1960년대의 사회변동, 1970년대에는 국제연합이 주도했던 두차례의 10개년경제개발의 실패로 대두되었던 새로운 국제경제질서(New International Economic Order; NIEO)에 근거한 인간욕구의 충족(meeting human needs)이 사회복지의 초점이 된적도 있었다.¹⁾ 그러나 이상과 같은 일련의 시대적 움직임 또는 복지원칙은 다분히 자본주의 사회의 유산인 '잔여적' 사회복지모형에 근거하고 있다고 주장할 수도 있을 것이다. 이러한 발달적 관점에서 볼 때 「시민적 권리」의 개념을 개인치료적이며, 잔여적이고, 온정주의적인 복지유산으로부터 탈피하여, 인간의 기본권에 바탕을 둔 복지의 모형구상을 가능케 한다. 바로 이러한 맥락에서 40년이 훨씬 지난 마샬의 「시민적 권리」 이론을 부활시켜 현대 산업사회에서 제시되어야 할 복지국가의 정당성과 이에 필요한 도덕적 기반을 찾아보고자 하였다. 이 글에서는 또한 마샬의 시민적 권리이론과 평등의 추구라는 가치의 견고성을 재천명함과 동시에 시장경제가 주도하는 자본주의 체제하에 불평등을 완화(완전제거는 불가능하다 할지라도)시켜야 됨이 사회정책의 주된 과제를 강조한다.

현대적 의미의 「시민적 권리」를 복지에 대한 권리(Right to Welfare)와 접목시키는 과정에서 이데올로기로서 사회민주주의는 필수 불가결한 결합요소로서 대두된다는 점이 강조된 것이다. 시장기제로부터의 '탈상품화'(de-comodification)로 특징지어지는 「시민적 권리」에 바탕을 둔 복지이데올로기는 국민이 국가에 복지를 요구할 수 있는 법적 권리를 인정할 뿐만 아니라, 「시민적 권리」의 본질인 계급완화(class abatement)를 통한 사회연대 달성의 전술을 제공해 줄 수 있다. 특히 이 논문에서는 시민적 권리의 개념이 사회복지에 시사하는 의미를 권리와 평등, 정치권과 사회적 시민권, 참여와 지역

1) Kim, Hyung Shik, 1980, "International Social Work: Inovations in Teaching", in Contemporary Social Work, Vol.3, NO.3.
Kim Hyung Shik, 1985, "Social Welfare and Development Process" in Social Welfare in Asia, (eds) John Dixon & Hyung Shik Kim, Croom Helm; London.

사회 등의 개념과 관련시켜 논의를 전개하고자 한다. 지면의 제약상, 「시민적 권리」이론이 내포할 수 있는 문제점, 취약점에 대해서도 깊게 언급하지 못함을 밝혀둔다.

II. 「시민적 권리」의 본질

이론상으로 볼 때, 「시민적 권리」의 개념은 마샬(T.H.Marshall)의 저서인 「시민적 권리와 사회계급(Citizenship and Social Class)」²⁾에서 상술된 복지국가에 관한 공리주의적 개념으로 소급되는 게 일반적이다. 마샬은 「시민적 권리」를 법률, 사회경제적 구조, 공정성, 사회정의 등을 총칭하는 개념으로 규정하였다. 마샬의 「시민적 권리」 테제는 세 가지 상이한 권리 즉, 공민권, 정치권, 사회권의 진보적 발전에 있어서의 마지막 단계에서 완성된다는 개념이다. 개별단위로서 각각의 권리는 독립적이며, 「시민적 권리」의 개념을 구성하지는 못한다. 따라서 상호의존적인 개념이라고도 정의할 수 있다. 대체로 사회정책의 문헌에서는 마샬의 시민권(Citizenship) 개념을 그대로 “시민권”이라고 사용하고 있으나, 본 논문에서는 「시민적 권리」라는 개념을 채택했다. 보다 구체적인 설명이 시도되겠지만 「시민적 권리」라는 개념은 공민권, 정치권 및 사회권이 균형있는 발달을 이루어 기본적인 인간의 평등권이 법적으로 인정되는 마지막 단계를 의미한다.

마샬의 「시민적 권리」 개념을 논의함에 있어서 염두에 두어야 할 점은, 이것이 거의 자동적이고 평탄한 진보적 발달에 의한 것이 아니라 상당히 심각한 가치관들 간의 갈등, 대립, 때로는 투쟁이라는 과정을 거쳐서 도달된 상태라는 점이다. 예를 들어, 공민권(Civil Right)은 17세기 중세의 산물로서 新브르조와 계층이 프랑스혁명 이전의 정치체도를 주도하던 앙시앵 레짐(ancient regime)이 붕괴집단으로부터 획득한 것이다. 마찬가지로 19~20세기에 걸친 정치권(Political Right) 및 사회권(Social Right)의 발달은 급속한 노동운동의 전개와 중산층의 사회개혁운동으로부터 시작되었다가 2차대전의 종

2) Marshall, T. H. *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950.

결 결과로 사회권(Social Right)이 확보되기 시작했다³⁾. 분명히 밝혀 둘 것은 한 국가의 정치, 경제 또는 사회적인 발달적 특성에 따라 공민권, 정치권 또는 사회권의 발달 수준과 순서는 동일할 수 없다는 점이다. 예를 들어, 고도로 발달된 공민권 또는 정치권이 같은 수준의 사회권 발달을 보장하지는 않는다는 점이다.

1. 공민권(公民權, Civil Right)

마샬에게 있어서, 「시민적 권리」중 공민권은 임의체포로부터 자유, 언론, 사상, 신앙의 자유, 사유재산제도 및 타당한 계약체결의 권리, 법앞의 평등권을 의미한다. 그러나 공민권은 극도로 개인주의적이며, 따라서 자본주의의 개인주의적 발달단계를 나타낸다. 공민권이 중심적 역할을 하던 시기에 사회사상은 자유주의였다. 이 시기의 자유는 '무엇을 하기 위한 자유'(freedom to)라는 적극적 의미보다는 '무엇으로부터의 자유'(freedom from)라는 소극적 의미로 해석되었다. 이는 개인주의적이고 자유방임주의적인 사상에 바탕을 둔 것으로서 사회적 의무 또는 사명으로부터 자유이다. 따라서 평등은 단지 사법적 관점에서 요컨대 "자연적 자유"(natural freedom)에 대한 "평등한 권리"(equal right)라는 의미로 해석되었다.⁴⁾ 이는 '조건의 평등'이나 '결과의 평등'보다는 '기회의 평등'에 중심가치를 두는 것이다. 기회의 평등이란, 각 개인은 자신의 소질과 능력을 자유롭게 개발할 평등한 권리와 기회를 가질 뿐만 아니라 동일한 업적에 대해서는 동일한 보상이 주어지는 것을 의미한다. 이는 궁극적으로 시장의 원리에 제1의 가치를 부여하는 것이며, 국가는 그러한 시장의 기능이 순조롭게 작동하지 못할 때 즉, 빈곤, 질병 등의 문제로 인해 사회질서가 혼란되고 시장의 역할을 저해할 때만 개입하는 야경국가의 특성을 갖는다. 이러한 사회에서 평등은 불평등의 제거보다는 그것을 전제로 하여 수정함으로써 획득된다.

3) T. Bottomore, "Citizenship and Social Class, Forty Years On". In T H Marshall, *Citizenship and Social Class*. Pluto Press, 1992, pp55-93.

4) 박호성, 평등론, 창작과 비평사, 1994, P.40.

평등의 문제는 정의의 문제로 연결된다. 서구 철학계에 있어서 사회정의를 논의하는 학자는 많지만 R.Nozick과 J.Rawls는 그 중에서도 독보적인 위치를 점하고 있다.⁵⁾ 이 중에서 Nozick의 정의관이 공민권의 핵심을 보다 명확히 설명해 줄 수 있다고 본다. 왜냐하면 Nozick의 정의론은 소유권리에 기초한 것으로서 소유물의 취득, 이전, 증여 등의 자발적인 교환을 통해 이루어지는 개인의 소유권리가 어떤 경우에 정당화되는가 하는 데에 그 논점을 두고 있기 때문이다. Nozick은 J.Locke의 노동에 의한 재산사유화의 권리 즉, 자연의 산물이 다른 사람을 위하여 충분하고도 풍부하게 공유물로서 남아 있을 경우 일단 노동이 가해진 것에 대하여는 그 이외의 누구도 그 권리를 갖지 못한다는 원칙에 입각하여 정의론을 펴고 있다. 이를 통한 Nozick의 정의론은 첫째, 개인의 자유를 최대화하는 원리이며, 둘째, 재산의 취득을 자유로이 할 수 있다는 원리이며, 셋째, 어떤 제도나 모형에 의하여 분배를 정할 수 있는 원리가 아니라, 다만 개인의 자유로운 교환과정에서 선택적으로 취득하게 되는 자율적인 원리이다.⁶⁾ 공민권은 이러한 특성을 갖는 사회정의를 중심가치를 이루던 시기에 획득된 권리이다. 따라서 「시민적 권리」의 논쟁이 제기될 때 간혹 19세기적 자유주의 사상을 복고시키려는 의도로서 해석될 오해의 소지가 있으나, 이러한 오해와 혼동이 있어서는 안된다.

5) 그러나, Rawls의 정의관 역시 자유주의적, 공리주의적 성격을 갖고 있다. 그의 「사회정의론」에 은서는 제1원칙과 제2원칙이 정의로운 사회달성을 위한 전략으로서 핵심을 이루고 있다. 제1원칙은 “각자는 모든 사람의 유사한 자유체계와 양립 가능한 평등한 기본적 자유의 가장 광범위한 전체 체계에 대한 평등한 권리를 가져야 한다는 것이다. 제2원칙으로서, 사회적·경제적 불평등은 다음의 두가지, 즉 1) 그것이 정의로운 저축 원칙과 양립하면서 최소 수혜자에게 최대 이득이 되고, 2) 공정한 기회 균등의 조건 아래 모든 사람에게 개방된 직책과 직위에 결부되도록 배정되어야 한다는 것이다. 물론 Rawls는 제2의 원칙인 효율성과 복지에 대한 정의의 원칙을 제시함으로써 Nozick의 정의론보다는 진보한 입장을 취하고 있지만, 제1의 원칙이 제2의 원칙에 우선한다고 주장함으로써 즉, “자유는 오로지 자유를 위해서만 제한될 수 있다”라고 주장함으로써 근본적으로 공리주의적인 성격을 벗어나지 못하고 있다. 존 롤즈 지음, 황경식 역, 사회정의론, 서광사, 1985, PP.316-317.

6) 안형관, 김상은, 소외와 정의, 以文出版社, 1989, PP.209-217.

2. 정치권(政治權, Political Right)

「시민적 권리」중 정치권은 정치적 권위(political authority)를 부여받은 기구(body)의 구성원으로서 혹은 그러한 기구의 구성원을 선출할 수 있는 유권자로서 정치권력을 행사할 수 있는 권리를 의미한다. 이를 나타내는 제도들은 입법부와 지방의회이다.⁷⁾ Marshall은 여기에서 정치권의 발달을 투표권의 발달에 국한시켜 파악하고 있지만 궁극적으로는 복지국가 발달의 2대 원인인 민주주의 발달로서 해석하는 것이 오히려 Marshall의 논지를 이해하는데 적합하리라고 본다. 이러한 의미로서 해석될 때 Marshall이 주장했던 ‘민주주의에 입각한 시민적 권리’(democratic citizenship)⁸⁾가 충분히 설명될 수 있을 것이다. 따라서, 이 권리가 나타날 수 있었던 첫 번째 배경은 시민혁명이었다. 그러나 시민혁명을 통해 전근대적 봉건적 관계가 일거에 그리고 철저하게 폐지되었고, 새로운 사회에 자유와 민주주의의 사조를 광범위하게 유포시키기는 했지만, 혁명의 근본적인 성격인 ‘브르조와 혁명’이라는 한계를 노정하고 있었다.⁹⁾ 그 결과 국가와 사회간에 최초로 수립된 협약은 다양한 사회세력들에게 동등한 권리를 부여하는 공평한 협약이 아니었다. 먼저 봉건주의로부터 자본주의로의 이행과정에서 엄청난 부를 축적하였던 신흥자본가 계급이 신분제의회에 편입되어 조세납부에 대한 교환조건으로 정치적 대표권을 획득하였다. 따라서 이 최초의 민주국가는 재산과 교육의 정도에 따라 노동계급과 농민 등 국민대다수의 참정권을 제약한 ‘브르조와 민주주의’에 불과했기 때문에 사회적 불평등을 해소하기는 커녕 그것을 정치적으로 강화시키는 형태를 띠었다.¹⁰⁾

그 결과 영국에서 급진주의 전통은 재산권과 정치권을 연계시키는 18세기적 입헌주

7) T.H.Marshall, 전계서, P.74.

8) 상계서, P.80.

9) 이러한 형태를 취할 수밖에 없었던 주요한 원인 중 하나는 시민혁명의 주체가 신흥산업자본가(브르조와)와 일부 부농이었다는 사실에서 찾을 수 있다. 河野建二, 박준식 역, 시민혁명의 역사구조, 청아, 1983, PP. 124-126.

10) 김태성, 성경룡, 복지국가론, 나남, 1993, P.32.

의(constitutionalism)-정치권리는 소유재산의 정도에 따라 결정되어야 한다는 원리-를 완전히 불식시키지 못한 한계를 지녔다.¹¹⁾ 이러한 특징은 1832년 1차선거법개혁(Reform Bill)에서 명백히 나타난다. 이 선거법 개정은 부조리하고 공정치 못한 면을 크게 시정하였으나 이는 결과적으로 시민계층만의 권리를 증가시켜 주게 되었다. 남부의 농업지대보다는 북부의 공업지대가 상대적으로 많은 대표권을 확보하게 되었다. 투표권이 도시에서는 임대료 연액 10파운드 이상의 집세를 내는 자, 경작지에서 연수 50파운드 이상의 수익을 내는 차지인에게 국한되었다. 새 선거법에 의하여 45만 5천명의 새로운 유권자가 생겨났지만 지방의 농업노동자, 도시의 무산자층은 제외되었다.¹²⁾ Marshall의 주장에 따르면, 18세기에 정치권은 내용이 아니라 분배에 있어서 불완전했다. 즉, 민주적 시민적 권리의 기준에는 적합하지 않았다. 1832년의 선거법개혁은 순수한 양적 의미에서 그러한 결함을 해결하지 못했다. 이 법이 통과된 이후에도 유권자는 여전히 남자 성인인구의 1/5이하에 불과하였다. 투표권은 여전히 집단독재 상태에 있었지만, 19세기 자본주의 사상에 적합한 종류의 독재로 변하기 시작하였다. 폐쇄된 집단독재는 어떠한 사람도 자신의 노력으로는 가입할 수 없는 종류의 독재였다.¹³⁾

이러한 한계를 극복하려고 하였던 노력은 노동자들의 정치투쟁을 통해서 나타났다. 정치권이 보다 구체적인 양태를 띠면서 발달할 수 있었던 원인은 산업혁명이후 지배적인 생산양식으로서 자본주의가 성장하였기 때문이다. 즉, 19세기 정치권의 확대는 주로 급격히 증가하는 노동계급의 운동과 이에 수반한 중산계급 개혁가들의 도움이 있었기 때문이다.¹⁴⁾

이러한 공민권과 정치권의 발달은 끊임없는 갈등의 역사이었고, 19세기말까지의 보편적인 현상이었다. 경제영역에 있어서 공민권과 정치영역에 있어서 정치권은 시민사회에서 자본주의가 성장할 수 있는 사상적 토대를 제공하였다.¹⁵⁾ 그러나, 역사적으로

11) 상계논문, P.320.

12) 이은상, 복지국가, 보수주의와 사회주의, 대학출판사, 1990, P.58.

13) T.H.Marshall, 전계서, P.80.

14) Tom Bottomore, 전계서, P.56.

민주주의와 시장자본주의는 나란히 발달해 온 것이 사실이지만, 이 둘 사이에는 근본적인 긴장관계가 존재한다. 사회적 선택에 있어서 동등한 비중을 지닌 시민의 참여가 특징인 민주주의와 생산수단의 사유와 자유로운 처분 그리고 시장을 통한 가격의 결정과 자원의 배분으로 특징지어지는 자본주의는 상충적인 원칙에 입각해 있다. 민주주의는 적어도 원칙면에서 1인 1표의 수적인 평등에 입각하고 있는 반면, 자본주의는 소유한 부의 다과에 따른 상이한 영향력을 전제로 깔고 있다.¹⁶⁾

이런 관점에서 민주자본주의가 생명력있는 선택이 되기 위해서는 하나의 타협을 전제로 해야 한다. 즉, 생산수단을 소유하지 못한 사람들은 사유재산제에 동의하는 반면 생산수단의 소유자는 다른 집단의 자원과 산출에 대한 분배요구를 부분적으로나마 수용하고 이러한 요구를 전달하고 실행하는 정치제도를 용인해야 한다는 것이다.¹⁷⁾ Marshall은 바로 이러한 타협을 사회권(social right)의 발달로 파악하고 있다.

3. 사회권(社會權, Social Right)

발달과정적 차원에서 본다면, 완전한 「시민적 권리」 실현은 「시민적 권리」중 사회권을 달성함으로써 도달될 수 있다. 사회권은 적정수준(modicum)¹⁸⁾의 경제적 복지 및 보

15) 자유주의에는 정치적 자유주의와 경제적 자유주의가 있다. 경제적 자유주의는 분명히 자본주의와 밀접한 관련이 있다. 반면에 정치적 자유주의는 절대주의 국가권력에 대한 비판과 투쟁에서 형성되었으며, 그 핵심은 공동체나 국가이름으로 개인의 자유가 침해되어서는 안되며 각 시민은 형식적으로 동등한 자기보호능력을 가져야 한다는 점을 일관되게 강조하고 있다. 박형준, “민주주의론의 몇 가지 쟁점들 -다원적 참여민주주의의 관점에서”, 동향과전망, 1992년 겨울호, 백산서당, PP.23-24.

16) 송호근, 이영조, 장훈, “계급타협의 비교정치경제”, 사상, 94년 봄호, P.12.

17) Adam Przeworski and Michael Wallerstein, “Democratic Capitalism at the Crossroads” in Political Economy in Western Democracies, by Vic Norman J., and Steven E. Schier, eds, New York: Holmes & Meier, 1985 송호근, 이영조, 장훈, 상계논문, P.12에서 재인용.

18) 국내의 문헌에서는 이 용어를 주로 ‘최소한’으로 번역하고 있다. 그러나 modicum

장으로부터 사회적 유산을 충분히 공유하고, 사회의 보편적 기준에 따라 문명화된 삶을 영위할 수 있는 권리에 이르기까지의 전 범위의 권리를 의미한다. 이와 가장 밀접한 제도는 교육 및 사회복지(social services)이다.¹⁹⁾ 따라서 이의 원천은 공동체에 대한 멤버쉽과 공동체 성원과의 기능적 유대이다.²⁰⁾ 이러한 사회권은 19세기 말부터 20세기에 이르기까지 다양한 사회복지제도들을 통해서 실현되고 있다. 따라서 이는 ‘복지권’으로서의 해석도 가능하다. Marshall이 높이 평가하면서도 명백한 약점을 갖는다고 판단했던 빈민법으로부터 시작하여²¹⁾ Polanyi가 상당한 의미를 부여했던 스핀햄랜드제도에 이르기까지²²⁾ 다양한 법률들 속에서 그 실체를 찾을 수 있다. 그러나 무엇보다도 가장 뚜렷한 실체를 갖고서 나타난 것은 2차대전 이후 Beveridge가 제시한 ‘사회보험 및 관련서비스’(Social Insurance and Allied Services)에서 찾을 수 있을 것이다. 전후 영국을 필두로 하여 서구 자본주의 국가에서 복지제도의 초석이 된 이 보고서는 자본주의의 폐단으로 인해 나타난 빈곤, 질병, 무지, 나태, 불결이라는 5대악을 물리치는데 있어서 국가의 책임을 명확히 제시하고 있다. 이 보고서의 특징적 원칙들은 첫째, 사회보험은 보편적(Universal)이고 강제적(Compulsory)이며, 기여금에 의한(Contributory) 보험이어야 한다. 둘째, 기여금과 급여금은 모든 사람에게 정액제(Flat-rate)이어야 한다. 셋째, 실업, 질병, 노령 등의 각종 상이한 보험부담을 하나의 보험체계 안에 포괄시킬 뿐만 아니라 재정적 지원과 보험급여가 조세를 통해서 이루어지기 때문에 하나의 국민적 권리로 약속되어 있다.²³⁾ 이러한 원칙들을 현실화시키는 데 있어서 준거틀로서 작용하였던 원칙은 바로 ‘국민최저생활수준의 원칙’(The Principle of National

의 어원은 middle을 뜻하는 modicus에서 유래되었다는 점에서 ‘적정’이라고 해석하는 것이 옳다고 본다. 또한 최소한으로 번역될 경우 Beveridge가 주장한 national minimum의 수준을 의미해야 된다고 본다.

19) T.H.Marshall, 전개서, P.74.

20) 상개서, P.81.

21) T.H.Marshall, Social Policy, Hutchinson & Co(Publishers) LTD, 1972, PP.35-44.

22) Karl Polanyi, The Great Transformation, Beacon Press, 1944, PP.77-85.

23) 사회보장심의위원회, 베버리지 보고서, 1966.

(wants)에 관한 것이 아니라는 점이다.²⁸⁾ 더 나아가서 구체적으로 명시되고 정당화되어야 할 것은 인간의 욕구가 집단적으로 충족되어야 할 근거인데, 그러한 근거는 Titmuss²⁹⁾가 의미하는 제도적 복지를 통한 국가의 개입 형태에서 찾아볼 수 있을 것이다. 이와 같은 정당화가 의미하는 것은, 그리고 마살적인 복지국가에로의 접근은 국민으로서 우리는 “복지에 대한 권한이 있음”(right to welfare)을 재 천명하고 있다. 마살은 “복지에 대한 권리”를 도덕적 차원에서 규명하고 있는데, 사회성원으로서의 한 개인은 가정이나 이웃 또는 지역사회로부터 도움을 받을 수 있는 도덕적 권한을 가지고 있다는 해석에 연유한다. 흥미 있는 점은 동료학자였던 Titmuss³⁰⁾ 교수는 복지의 정당성을 이타주의(altruism)에서 찾으려는 시도를 하였으며 권리에 바탕을 둔 복지제도를 별로 지지하지 않았다는 것이다.³¹⁾

Ⅲ. 시민적 권리(市民的 權利, Citizenship)

사회정책과 「시민적 권리」를 관련시키는데 있어서, Esping-Andersen은³²⁾ 「시민적 권리」는 시장에 대한 개인지위의 탈상품화를 수반한다고 주장한다. 탈상품화는 서비스

28) Edwards, J. "Justice and the Bounds of Welfare". *Journal of Social Policy* 18, 1988, pp.127-152.

29) Titmuss R. M. *Essays on the Welfare State*. Allen & Unwin, 1974.

30) Titmuss R. M. "Welfare Rights, Law and Discretion". In B Abel-Smith & K. Titmuss, 1987.

31) Barry, N. P. *Welfare*. Open University Press, 1987.

또한 필자는 London School of Economics에 재학중이던 1970년 Titmuss교수가 그의 복지사상인 이타주의에 관한 실증적 연구인 출판전의 *The Gift Relationship* 을 발표하는 세미나에서 직접 Marshall과 상충되는 입장을 피력하고 있는 것을 들은 바 있다.

32) Esping-Anderson, G. *Politics Against Markets*. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

가 하나의 권리로서 주어질 때, 즉 개인이 시장에 의존하지 않고 삶을 영위할 수 있을 때 나타난다. 즉, 개인의 「시민적 권리」는 항상 현금거래의 관계에 전적으로 의존하거나 결정될 수 없는데, 그 이유는 국가의 개입적 활동을 통해 서비스를 제공함에 있어서 시장의 역할과 가족의 사회적 역할이 관련되어 있기 때문이다. 이 개념은 또한 개인주의적 혹은 자유방임적 관점보다는 집합·연대주의적 관점을 지지하며, 국가가 국민의 삶에 개입하는 목적은 시장경제 속에 깊이 뿌리를 내리고 있는 권력과 기회의 불균형을 수정하고자 하는 것이다. 「시민적 권리」는 명백히 개입주의적인 반면, 본질적으로 사회민주주의적 이념 또는 혼합경제(mixed-economy)제도에 바탕을 둔 개념으로서 이해되어야 한다는 것이 이 논문의 골자이다.

우리의 관심을 끄는 것은, 각각의 국가들이 「시민적 권리」의 개념을 그들의 역사적, 이데올로기적 입장을 반영시키는 독특한 방식으로 해석되고 있다는 점이다. 예를 들어, Taylor-Gooby³³⁾는 스칸디나비아를 사회민주주의로, 독일과 프랑스를 보수주의적 조합주의로, 미국을 자유주의적 복지국가로, 영국과 오스트레일리아를 사회민주주의 및 자유주의적 복지국가가 혼합되어 있는 형태로 구분하였다.

Reisman은³⁴⁾ 마샬의 시민적 권리이론이란 “민주국가와, 시장경제 그리고 복지국가의 중도적 위치에 속할 수 있는 개념적 및 이념적 바탕을 제시해 주었다”고 평가한 적이 있다. 바로 이 정치제도-시장-복지(the polity, market and welfare)라는 하부제도와 시민적 권리와 사회계층 간의 결정적인 관계때문에 마샬은 그의 원문에서 “하이픈(hyphen)이 붙은 민주-복지-자본주의 사회(the hyphenated society of democratic-welfare-capitalism)라고 밖에는 표현할 수 없었을 것이다”라고 Hindess는 주장하고 있다.³⁵⁾

33) Peter Taylor-Gooby and Jennifer Dale, *Social Policy and Social Welfare*, Edward Arnold, 1981.

34) Reisman, D. "T.H. Marshall and the Middle Ground". In K.E. Boulding (ed.) *The Economics of Human Betterment*. Macmillan, 1984.

35) Hindess, B., *Freedom, Equality and the Market*. London: Tavistock, 1987.

시민적 권리에 대한 두 가지 점을 더 강조해 둘 필요가 있다. 첫째는, 마샬의 견해에 의한다면 시민적 권리는 법적인 신분과 이를 뒷받침하는 여러 권리가 있는데 “일정수준의 평등”을 추구해야 된다는 점이 강조되고 있다는 점이다. 시민적 권리는 평등의 원칙에 의해서 작용되며 신분의 평등성(equality of status)과 권리의 평등성(equality of rights)을 동시에 포용한다. 따라서 법률 앞에 평등성을 인정받는 것과 마찬가지로 “시민적 신분을 가능케 하는 사회적 수단의 분배도 공민권, 정치권 등이 내포하는 시민적 권리를 위배함이 없이 평등하고 공평하게 이루어져야 한다.”³⁶⁾

둘째로, 마샬은 시민적 권리와 평등의 원칙이 출현하게 된 역사적 배경을 시장경제의 세력에 역행하는 하나의 흐름으로서, 그리고 사유재산과 교육 및 경제구조에 바탕을 둔 사회불평등의 요인이 되고 있는 계급적 요소로 특징지어져 있는 사회구조에 있다고 간파하고 있는 점이다. 금융교환과 물자의 분배를 통하여 움직이고 있는 시장경제는 사회의 도덕율과는 무관하며 계급적 불평등을 조장시킨다. 평등권을 지향하는 민주주의 정치이념과 자본주의적 시장경제와의 갈등이 마샬의 논점의 골자를 이루고 있으며, 따라서 이와 같은 갈등적 관계의 절충내지는 중재적 수단이 바로 복지국가이며 소득의 재분배를 가능케 함으로써 불평등적인 사회구조를 수정할 수 있는 제도로서 발전을 보게 된 것이다. 마샬의 이론이 현대적 의미를 가지고 우리에게 부각되는 점은 바로 어느때보다도 시장경제 제도를 통해 복지적 목적을 달성해야 된다는 논점이 제기되고 있기 때문이다. 예를 들어, 영국 Sussex대학의 사회학교수인 손더스(Saunders)는 ³⁷⁾ 자유주의적 시장경제제도가 시민적 권리의 보장을 위한 유리한 조건을 더 잘 제시하고 있을 뿐만 아니라 사회주의 제도가 이루어 내지 못한 평등한 사회도 더 잘 구현시킬 수 있다고 주장한다. 손더스의 논점은 앞으로 연구의 대상으로서 주목받을만 하다.

36) Plant, R., "Citizenship, Rights and Socialism". *Fabian Society Tract* No 531. London: Fabian Society, 1988.

37) Saunders, Peter, *Welfare and Inequality*, Cambridge University Press, 1994.

1. 「시민적 권리」와 평등

Ferris³⁸⁾가 요약했던 바와 같이 시민적 권리란 한마디로 “공동체 속에 내재하는 인간 상호간의 의존성과 아울러 개인이 추구하는 자율성과 윤리적 자아결단(ethical self-determination) 간의 갈등을 조화시키는 사회윤리³⁹⁾라고 한 바 있다. 바로 이 사회윤리는 시민적 권리를 주축으로 한 권리, 정의, 평등이 구현되어야 할 정치공동체(political community)의 핵심적 요소를 잘 설명해 주고 있다. 플란트(Plant)가 지적했던 바와 같이, 1950년에 발표된 마샬(Marshall)의 「시민적 권리」라는 주제의 논문이 현재에도 그 타당성이 재인식되는 이유는 바로 이 개념이 公共政策(public policy)에 있어서 공익(公益)을 규정하는 기준이 될 수 있다는 것이다. 더 구체적으로, “시민적 권리라는 개념은 고도로 특수화된 영역에서 뿐만 아니라 한 개인이 사회구성원으로서 성취해야 될 어떠한 목적달성을 위해서 필요한 욕구, 기본권, 자원 및 기회 등 보편적 복리의 개념을 포함시키고 있다⁴⁰⁾”라고 정의하고 있다.

물론 마샬 본인은 “시민적 권리란 한 지역 공동체의 성원에게 주어지는 法的인 신분이며, 이러한 신분을 소지한 사람들은 누구나 권리와 의무에 있어서 동등하다”고 정의하고 있다. 마샬에 있어서 시민적 권리란 공민권, 정치권, 사회권과 관련되어 있는 제반 권리를 내포하고 있다. 정치적 공민권(political citizenship)을 포함하고 있는 공민권과 정치권은 적어도 서구의 자유민주주의 사회에서는 비교적 보편화된 권리라고 할 수 있으나, 특수한 사회적 권리를 부여하는 사회적 시민권(social citizenship)에 대해서는 현대의 민주국가들도 진통을 앓고 있는 부분에 속한다. 이미 위에서 서구 산업국가에서는 상당한 투쟁의 결과로 공민권과 정치권을 성취했으며 18-19세기에 와서야 정치적

38) Ferris, J., "Citizenship and the Crisis of the Welfare State". In P Bean et al. (eds), *In Defence of Welfare*. London: Tavistock., 1985.

39) Ferris는 원래 Public ethic이라고 표기했으나, 필자는 의미를 분명히 하기 위하여 social ethic으로 바꾼다.

40) Plant, R. 전계서(1988), p.3.

공민권을 획득했다는 점을 밝혔다.

공민권 또는 기본권에 의하여 인정되고 있는 “자유와 평등한 신분”은 정치적 시민권의 첫 발전단계로서, 바로 이러한 발전이 많은 국가들로 하여금 정치권을 성취하게 했으며 편견이나 차별없이 온 국민에게 주어졌다. 이러한 권리의 획득은 지역공동체의 성원으로서 정부의 시책에 대하여 자율적인 규제와 선택을 행사할 수 있도록 했다. “자유와 평등한 신분”이라는 기본권을 인정하는 관점은 法の 두 갈래를 암시하고 있는데 첫째는 고전적인 의미에서의 自由思想, 다른 하나는 “평등사상”에 바탕을 둔 민주주의의 이상이다.

사회적 시민권의 바탕을 이루는 사회적 권리는 공민권 또는 정치권보다는 다소 그 分明함이 약한 점도 있으나, 대체로 복지국가의 제도에 속하는 교육, 의료, 고용, 사회보장, 주택 등이 포함된다. 이러한 관점에서 볼 때, ‘사회적 권리’는 근본적으로 ‘복지권’에 해당하는 것이며 플란트⁴¹⁾의 말대로 “세금제도를 통한 타인의 자원을 필요로 하는” 전반적인 사회보호를 위한 대책을 총칭한다. 여기에서 강조되어야 할 점은 사회보호를 위한 대책을 가능케 하는 사회적 권리는 시장의 원리에 의존되지 않는다는 점에서 “탈상품화”(de-commodified)되어 있다는 사실이다. 단 탈상품화의 정도가 사회적 권리를 시행해 나가는 규제와 절차에 있어서 차이가 있을 뿐이다⁴²⁾. 또는 일찌기 티트머스(Titmuss)가⁴³⁾ 사용했던 경제시장(economic market)에 대칭되는 사회시장(social market)의 개념과도 일맥상통한다.

물론 마샬이 처음 이 논문을 발표했을 당시 사회적 권리가 어떤 구체적인 복지혜택을 수혜할 수 있는 자격을 수반한다는 분석은 다소 미약했고, “국가는 의료, 교육 및 복지분야에 집단적인 서비스를 제공해야 될 일반적인 의무를 가지고 있다”는 점만을 강조했다는 지적도 있다⁴⁴⁾. 사회적 권리와 연관이 있는 권리와 의무에 대해서 과연 어

41) 상계서, p.10.

42) Esping-Andersen, G., 전계서(1990).

43) Titmuss R. M., *Commitment to Welfare*, London University Books, 1968.

44) Plant, 전계서(1988), p.57.

떻게 사회적 권리가 인정하고 있는 혜택을 시행하느냐 하는 점은 지속적인 연구의 대상이 되어야 할 것이다.

마샬의 논문에 대한 비평론⁴⁵⁾에서는 마샬이 주창하는 평등론에 대하여 다소 문제가 제기되고 있지만, 근본적으로 마샬이 평등의 원칙을 강조하는 이유는 여기에 있다. 즉, 자본주의 사회제도에 의하여 파생된 사회적 불평등은 민주적인 개혁, 그 중에서도 특히 사회영역에 속하는 시민적 권리의 확산을 통하여 보다 더 평등해 질 수 있다는 점이다. 따라서 마샬은 그의 원문에서 “신분의 평등이 소득의 평등보다 더 중요하다”라는 입장을 명확히 밝혔으며, 종국적으로 평등한 사회가 인간 삶의 기회의 폭을 더욱 넓혀 줄 수 있다는 그의 신념의 표시이기도 하다.

평등의 원칙은 누가 권리를 소유하고 있느냐 하는 자격을 선별하기 위한 형평의 문제(절차적 평등)에만 적용되는 것이 아니라 권리를 행사하는데 있어서 불가피하게 요구되는 한정된 자원의 분배(본질적 평등)를 보장하는 데에도 필요하다. 시장의 기능은 도덕적 요구에 무관심하여 절차적 평등의 원칙인 공정거래에 의해서만 영향을 받는다. 따라서 정치개혁이 권리의 개념을 중심으로 하여 이루어져야 함에도 불구하고, 시민적 권리의 본질과 형태, 범위 및 분류에 대한 문제는 항상 논란의 대상이 되어 왔다⁴⁶⁾.

바로 이와 같은, 어떤 면에서는 조합주의적 사고와 비교가 되는 사회적 틀(framework)의 맥락이 있기 때문에 시민의 평등한 위치 또는 신분이라는 개념이 자본주의 시장경제에 의한 불평등과의 양립을 가능케 하는 것 같다. 마샬은 그의 논문에서 시민적 권리의 개념은 “평등이라는 기반 위에 불평등의 구조가 세워지게 함으로써 권리와 의무를 공유할 수 있다고 한다”고 설명한 바 있다. 마샬의 이론에 따르면 시민적 권리가 인정을 받고 확산되는 바탕 위에서 높은 경제성장을 이룩할 수 있다면 사회적 불평등의 점진적인 제거도 가능하다는 것이다. 이것을 달리 해석한다면, 이윤의 추구와 사회적 책임은 양립할 수도 있다는 것을 시사하고 있다.

45) Mishra, R. *Society and Social Policy*. Macmillan, 1982.

46) Giddens, A., *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. London: Macmillan. 1981.

마샬은 평등사상에 그의 주된 관심사가 있었고 월처(Waltzer)는 정의의 이론에 관심이 있었다는 점에서 다소 차이가 있기는 하겠지만, 적어도 평등과 정의의 복합성(plurality)이라는 점에서 두 학자의 견해는 일치하고 있는 것 같다. 즉, 월처는 사회정의의 구현을 보장하기 위해서는 두 가지 조건이 성립되어야 한다고 했는데, 경제, 정치, 가정, 교육, 복지, 종교 등의 사회적 영역사이에 존재하는 차이성이 있다는 점을 인정해야 되며, 이러한 영역은 각각 독특한 사회적 관계를 맺고 있다는 것을 인정함과 동시에, 이 각 영역내에서 사회자원이 분배될 때에는 그 영역에 합당한 사회적 의미에 의해야 된다는 점이다. 즉, 이 말은 하나의 가치가 시사하는 의미는 영역에 따라 각기 다르게 나타난다는 것을 인정해야 된다는 것이다. 서로 다른 영역간의 식민지화(colonization) 또는 지배화(domination)가 있어서는 안된다는 것이다. 즉, 한 영역에서 세력을 확보한 사람들이 다른 분야에서마저도 세력을 확보해야 될 특별한 이유가 없음에도 불구하고 지배적인 위치를 확보한다면 正義가 구현될 수 없다는 것이다⁴⁷⁾. 경제개발과 사회개발간의 갈등관계에서 생각해 본다면, 先경제개발 정책이 사회개발, 사회정의를 구현시켜 주지 못하는 것은 바로 월처가 제시하고 있는 두 가지 조건이 성립되지 못한 좋은 예가 된다.

T. H. Marshall의 시민적 권리는 바로 이런 관점에서 자유방임주의적인 또는 약육강식의 자본주의 시장원리 하에서 식민화 또는 지배화가 가능한 사회구조 속에서 평등권을 보장할 수 있는 원리를 제시하고 있음을 볼 수 있다. 자유방임주의적 또는 시장경제의 원리는 월처(Waltzer)가 경고하고 있는 식민화, 지배화와 일맥상통하며, 마샬은 시민적 권리의 성취를 통하여 식민화와 지배화를 배격할 수 있는 평등의 가치를 표명하고 있는 것이다.

따라서, 민주제도하에 있어서의 복지국가의 궁극적인 목적은 불평등을 더 수용할 수 있게 하고 정당화시키므로써 시장과 민주정치제도간의 조화를 가능케 하려는 것이다.

47) Waltzer, M. *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books., 1983.

평등의 원리에 의한 이 조화의 달성이라는 개념이 중요한 의미를 갖는 이유는 바로 시민적 권리가 “개인들에게 동등한 권리와 의무, 자유와 제한, 권력과 책임을 부여하기 때문이다”⁴⁸⁾. Reisman이 지적한 대로 “시장은 복지의 원수가 아니라 친구이다”⁴⁹⁾라는 입장이 민주제도 하에서 복지국가의 중요성은 불평등을 더 수용할 수 있게 하고 정당화시키고자 했다는 것을 잘 지적하고 있다. 훗날 마샬은 그의 1981년 논문에서 복지국가라고 하는 것은 “불평등의 결과에 의하여 생겨난 문제들에 대한 근본적인 해결책이 아닌 미봉책들만을 제시할 뿐이다”⁵⁰⁾라고 하였다. 다시 마샬의 말을 인용하자면, 복지국가는 “정신(spirit)만을 표현 했을 뿐이며 구조(structure)를 제시했던 것은 아니며 바로 이 정신이 국민의 공공정책 가운데에서 오늘날 우리가 사회정책이라고 하는 분야로 등장해 있는 것이다”⁵¹⁾(필자강조). 마샬의 논문이 우리의 관심을 끄는 가장 큰 이유중의 하나는 바로 이 복지국가 정신의 핵심을 「시민적 권리」의 개념으로 재정리해 줌과 동시에, 이 개념이 실천에 옮겨질 수 있도록 복지국가의 구조를 창안해야 될 과제를 우리에게 제시했다는 것이 필자의 견해이다.

필자는 물론 마샬과 마찬가지로 「복지권」이야 말로 「시민적 권리」의 집단적 보장을 위한 기본요소가 된다는 입장인 반면, 두 가지 중요한 문제점이 제기된다는 것도 인정한다. 첫째는 “사회정의는 욕구에 따라 분배가 되어야 한다는 요구조건”⁵²⁾이 있기 때문에 복지의 집단적 시행에 있어서 욕구가 핵심적인 개념으로 등장한다는 점. 둘째는 한 개인의 복지권을 행사하는데 있어서 욕구의 한계를 어떻게 설정해야 되는냐 하는 어려운 문제가 남아 있다.⁵³⁾ 상술한 바와 같이 욕구와 결핍이 구별되어야 한다는 점은 이

48) Held, D. *Political Theory and the Modern State*. Cambridge: polity Press, 1989.

49) Reisman, D. 전제서, p.54.

50) Bottomore, T., 전제서, pp.55-93.

51) T.H.Marshall, *Rights to Welfare and Other Essays*. Heinemann, 1981, pp. 128-129.

52) Miller, D., *Market, State and Community: Theoretical Foundations of Market Socialism*. Clarendon Press. 1989, p.28.

53) Dixon, J. & Kim, H.S.(1985) *Social Welfare in Asia*, Croom Helm; London 중 제1장 H.S.Kim, Development Process and Social Welfare의 needs에 대한 논문

미 복지의 전달에 있어서, 그리고 특히 복지국가 제도의 방어에 있어서 일반적으로 용납되었다. 즉 복지국가가 최소한도의 입지를 유지하기 위해서는 국가의 개입에 의하여 집단적으로 충족되어야 할 욕구의 한계를 분명히 정해야 한다⁵⁴⁾. 바로 이러한 관점에서 「참여민주사회와 인권을 위한 시민연대」가 추진하고 있는 “국민생활최저선”이 큰 의미를 갖는다.

2. 시민적 권리, 참여와 지역사회

지금까지는 Marshall의 논문 속에 나타난 권리(rights)의 의미를 해설적으로 논하는 시도를 했으므로, Post-Marshall의 이론들은 어떻게 시민적 권리에 대한 견해를 피력했는지 보다 체계적으로 살펴볼 필요가 있다.

Turner는 Marshall의 “시민적 권리라는 개념은 근본적으로 사람들이 지역사회 안에서 法的으로 완전한 신분을 인정받아 사회적 참여를 한다는 것에 관한 것”⁵⁵⁾이라는 요점을 밝혔다. Marshall 자신의 논문에 依하더라도 시민적 권리의 기본 골자는 그것이 “지역사회 성원으로서의 자격을 부여하고 그러한 자격에 의하여 각개인은 그들이 속한 단체의 상황을 결정할 수 있다”⁵⁶⁾고 했다. 참여는 정치적 공동체, 특히 국가에 의하여 제한되며 그 공동체의 시민이라는 법적 신분에 의하여 부과된 의무이기도 하다. 이러한 관점에서 본다면 참여란 대체로 정치권과 정치적 참여에 관한 것이다. 그러나 정치권과 시민적 권리와와의 관계성을 염두에 둔다면 참여는 정치 및 사회적 참여를 모두 포함하는 것이라고 간주해도 큰 무리가 없다. 경제적 보장과 사회복지가 실질적인 정치적 참여를 위해서 필요한 반면, 복지혜택의 청구권 등을 행사할 수 있는 기본조건으로

참조.

54) Miller, D. 전제서.

55) Turner, B. S. *Citizenship and Capitalism*. Allen & Unwin. 1986, p.134.

56) T.H.Marshall,(eds), "Citizenship and Social Class", *Class, Citizenship and Social Development*. Conn: Greenwood Press, 1973. p.70.

서 힘이 되는 공민권과 정치권은 국가에 의해서 보장된다. 따라서 실질적인 참여는 이 양면성을 필요하게 했음에도 불구하고 정치권으로부터 유발된 권력의 행사는 사회적 참여를 가능케 하는 필수조건이었다.

참여의 개념은 마샬의 시민적 권리 이론의 바탕을 이루고 있는 평등의 원칙과 아주 중요한 접목을 이루게 된다. 평등이란 공식적으로 권리만을 인정하는 것이 아니라 이 권리를 시행하므로써 이 평등권이 고유하게 내포하고 있는 형평성과 공정성을 달성하는 수단이 된다. 사회적으로 열악한 위치에 있는 계층들은 그들의 「시민적 권리」를 활용하여 교육, 고용, 의료 등의 서비스 활용을 가능케 하는 시민적 권리의 확보를 위한 조건을 형성하도록 해야 될 것이다. 적어도 이러한 사회계층들에 관한 한 '기회균등의 최저선'이라는 개념은 별 의미가 없게 되는데 그 이유는 최소한도의 기회균등이 효과적으로 실현될 수 있도록 제도적 장치가 없이 기회균등이 존재하는 것만을 형식적으로 인정하기 때문이다.

바로 이러한 관점에서, 보다 효과적인 참여를 통한 정치권을 강화시키는 것이 시민적 권리의 확산을 위한 필요조건으로 등장한다. 최근 한국에서 나타나고 있는 「참여민주사회와 인권을 위한 시민연대」 운동도 궁극적으로는 시민적 권리의 발달과 확산에 그 목적이 있다고 할 수 있다. 바로 이러한 관계성 때문에 시민의 참여에 관한 토론은 불가피하게 정치적 참여로 연결된다. 요약하자면 광의의 시민적 권리는 사회권과 사회적 참여의 발달을 떠나서는 생각할 수 없다.

Turner⁵⁷⁾와 Held⁵⁸⁾는 Marshall⁵⁹⁾과 Giddens⁶⁰⁾의 초기적 관점과 상반되는 입장을 취하고 있는데, 즉 시민적 권리의 성취와 확장은 더이상 계급간의 갈등이라는 매개체를 거칠 필요가 없다는 것이다. 같은 맥락에서 Turner⁶¹⁾, Barbalet⁶²⁾ 등 다른 학자들은

57) Bryan S. Turner, "Outline of a Theory of Citizenship". *Sociology* 24(2): pp. 198-217.
58) Held, D. 전게서.
59) T.H.Marshall, 전게서(1950).
60) Giddens,A., 전게서(1981). *Profiles and Critiques in Social Theory*. London : Macmillan, 1982.

시민적 권리의 개념이 변화를 거듭하고 있는 현 시점에서는 계급의 문제가 중요시될 수 있겠느냐는 의의를 제기하면서 다원주의와 관련된 새로운 사회적 세력으로서 공민권의 성취와 확산을 위한 요구를 하고 있는 여러 형태의 사회운동(예를 들면 인종, 인권, 환경문제 등)의 중요성을 지적한다. 따라서 이와 같은 새로운 사회운동권의 단체들이 표방하는 관심의 내용을 구체적으로 밝히지 않고서는 현대사회에 있어서의 시민적 권리가 무엇을 의미하는지 이해하기가 어려울 수밖에 없다.

Turner는⁶³⁾ “현대사회에 있어서 시민적 권리란 사회성원의 개념을 확장시키거나 방어하기 위한 사회운동의 결과이며 시민적 권리를 규정화하는 영역 그 자체가 궁극적으로 사회집단 또는 공동체의 성원을 규정한다”고 정의하고 있다. 여권운동, 블랙파워, 그린환경운동, 민권운동 등과 같은 사회운동은 각기 다른 사회공동체의 갈망, 관심, 가치 등을 표현하며, 군소의 전쟁 또는 국가간의 인구이동(이민) 등과 같은 사회변동은 최근에 와서 보다 확대된 시민적 권리의 개념을 발달시키는 데 지대한 공헌을 했다. 따라서 시민적 권리의 개념은 필연적으로 정치의 영역을 서로 갈등적인 관계에 있는 집단까지 연장시킴과 동시에 서로 다른 점을 인정하므로써 현대사회의 다원성을 고려의 대상에 넣는데 까지 진전되어야 할 것이다.

바로 이러한 이유때문에 이미 앞의 월처(Waltzer)의 논문에서 인용했던 바와 같이, 현대사회에서의 시민적 권리논쟁은 근본적으로正義의 범위(spheres of justice)를 재규명하는 것으로 압축되었다. 복합적인正義의 범위가 존재한다는 사실은 각기 다른 ‘사회적 의미’(금력, 정치적 세력, 교육, 명성 등)를 고수하고 있는 공동체의 존재를 의미하며, 소위 도덕적 기준 또는 정당한 사회까지도 각기 다른 독특한 제도적 영역에 의하여 구성되며 또한 이러한 영역 하에서는 전격적으로 상이한 원리에 의거하여 사회적 재원이 분배된다. 따라서 시민적 권리라는 개념이 한 사회구조 속의 상이성과 또한 이

61) Turner, B. S., 전계서(1986)., “Outline of a Theory of Citizenship”, *Sociology* 24(2), 1990, pp.198-217.

62) Barbalet, J. M., *citizenship*, Open University Press, 1988.

63) Bryan S. Turner, *Citizenship and Social Theory*, SAGE, 1993.

에 관련된 사회운동을 포함할 수 있는 정당한 지적 및 도덕적 바탕을 제시하기 위해서는 전통적인 의미의 권리라는 개념을 초월하여 제도적·가치적 다원론을 수용하는 데 까지 이르러야 한다는 결론에 이르게 된다. 이와 같은 목적을 염두에 두고 Held는⁶⁴⁾ 시민적 권리에 있어서 가장 핵심이 되는 것은, 사람들이 자신이 거주하는 지역사회에 참여하는 것이라고 했다. 즉, 마살이후 시민적 권리의 논쟁은 “각기 다른 집단, 사회계층, 위계질서, 정치적 압박 등의 투쟁적 현실에도 불구하고 지역사회에 참여하여, 그 成員으로서 자리를 굳혀 그들의 삶을 위한 어느 정도의 자율과 지배를 얻으려는 사회운동”이 포함되어야 한다고 주장한다. 더 구체적으로 요약하자면, 시민적 권리란 지역공동체의 成員이 되는 것을 意味하며, 마살과 마찬가지로 Waltzer⁶⁵⁾, Held에게 있어서도 바로 이 지역공동체의 성원(membership in a community)이 곧 복지에 대한 권리와 연결된다.

지금까지의 토론에서 분명히 나타나는 것은 마살의 고전적인 시민적 권리라는 개념은 자유주의적 개인주의에 그 바탕을 두고 있다는 점이다. 이것은 정치권의 경우에 더 돋독히 나타난다. 그러나 동시에 근본적인 평등의 조건이란 결국 지역공동체의 成員이란 개념에서 보았던 것처럼, 시민들로 하여금 청구권으로서의 권리를 향유하게 하는 토대가 된다. 따라서 Held는 진정한 의미에 있어서 “시민적 권리란 아주 특이한 방법으로 공적(public) 및 사회적(social) 영역을 정치적 생활의 여러 개인적인 면들과 잘 혼합시켜 준다”고 지적한바 있다.⁶⁶⁾ 공동체적인 관점에서 볼 때, 시민적 권리가 새로운 의미를 가지고 부각되는 이유는 단순히 권리를 인정받았다는 데에서 그치지 않고 공동체의 성원으로서 자기가 속한 공동체의 문제에 대하여 적극적으로 참여한다는 것이다. 바로 이러한 맥락에서 볼 때, 시민적 권리의 개념은 마살이 처음 그의 논문을 발표했을 때와는 달리 지역공동체의 적극적인 참여가 그 본질적 특성을 부여하며, 또한 이러

64) Held, D. *Political Theory and the Modern State*. Cambridge: Polity Press, 1989.

65) Waltzer, M., 전제서.

66) Held, D. "Between State and civil Society: Citizenship" In G Anderson (ed.) *Citizenship*. Lawrence Wishart. 1991, p.21.

한 궁극적 목표달성을 위하여 공민권, 정치권, 사회권은 서로 보완적인 관계를 형성하여 시민들로 하여금 효과적으로 그리고 의도적으로 공동체 생활에 참여하게 한다.

이상에서 시도한 바와 같이, 시민적 권리의 공동체적 해석이 바로 마샬이 갈파한 개념에 독특한 철학적 토대를 제시하게 됨과 동시에 마샬이 다분히 개인주의적인 차원에서 시민적 권리의 개념을 발전시켰다는 비평에 대한 방어도 된다. 물론 마샬의 후기론에 속하는 시민적 권리의 공동체적 해석이 문제가 없는 것은 아닌데, 대체로 그러한 문제들은 공동체(community)라는 개념을 둘러싼 사회학적 쟁점에 연유한다.⁶⁷⁾ Barber의⁶⁸⁾ 주장대로 공동체주의적 관점론자와 개인주의자들이 제시하는 복잡한 논쟁에 개입되지 않고서는, 그리고 비교적 제한된 자유주의적 관점만을 가지고서는 보다 의미 있는 시민적 권리, 참여, 公共財 또는 시민적 도덕성 등에 관한 견고한 이론의 틀을 만들어 낼 수가 없다. 만일에 자유, 자율, 선택권 등이 자유주의적 개인주의자들이 표방하는 가치라면, Barber와 그 외의 여러 학자들이 지적했던 바와 같이 인간은 오직 공동체 속에서만 자유를 얻을 수 있으며 자율권이 ‘보통 사람들’에게는 얼마나 실현하기 어려운 가치인가 하는 것도 염두에 둘 필요가 있다.⁶⁹⁾

이제 이 부분의 결론을 내리자면, 시민적 권리라는 개념을 가능케 하는 핵심적 요소와 논점은 광범위한 권리의 개념과 개인들이 지역 공동체와 집단에 속하는 성원으로서 公的인 영역에 참가해야 된다는 것과 밀접하게 관련되어 있음이 명백하게 드러났다. 이처럼 중요한 의미를 가지고 있는 참여의 전제조건은 바로 사회권으로 귀결되는 공민권, 정치권을 취득해야 된다는 것이다. 아울러 시민적 권리를 개인적 권리의 행사로서 바라보는 자유적인 관점에서 보는 것도 중요하지만, 이것은 또한 통합적인 의미에서 공동체 성원의 권리라는 개념도 중요한 의미를 가진다. 이제 아래 부분에서는 어떻게

67) Miller, D. (1989), Ibid, 특히 5장과 Mouffe (1992), Ibid 및 김형식 (1994), “여성과 복지 및 사회정책”, 중앙대학교 국제여성연구원 발표논문 중 ‘지역사회의 의미’ 참조.

68) Barber, B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* Berkeley : University of California Press, 1984, p.4.

69) 상계서, p.217.

이 개념이 통합적인 기능을 수행할 수 있는가를 살펴보자.

3. 통합적 개념으로서의 시민적 권리

마살의 시민적 권리 이론이 우리의 관심을 끌게 하는 큰 이유 중의 하나는 Hindess가⁷⁰⁾ 지적한 대로 권리를 부여받고 또한 법에 의하여 이러한 권리를 보호받는 국민들의 공동체 의식에 의하여 통합과 결속(integration and solidarity)을 공고히 할 수 있다고 기대되기 때문이다. 따라서 시민적 권리의 확산으로 인해서 얻게 되는 직접적인 혜택이란 고도의 사회적 통합인데 이것은 개인 상호간의 기대와 행동에 조화하고 순응할 수 있는 과정을 말한다. 더 구체적으로 이것은 두 가지 측면에서 설명될 수 있다.

첫째로, 하나의 지배적인 견해는 Parsons의⁷¹⁾ 이론과 관련된 것인데 사회통합, 조화 또는 응집력은 공동체의 규범과 도덕적 정서, 귀속의식 또는 동일한 가치관의 소유에서 가능하다는 것이다. 이러한 통합이론은 사회화 과정을 통하여 가치관의 유사성과 일치성이 용납되고 정당화된다. 그러나 일단 용납되고 정당화된 가치관이란 대체로 지배계층이나 엘리트의 세계관이 반영되고 있으므로 사회내의 다른 계층과 갈등을 일으킬 수 있다. Barbalet은 이러한 갈등관계는 “사회적 상황과 기회가 불균등하고, 서로 상반되는 가치관들이 존재할 경우”⁷²⁾에 더욱 더 그러하다고 지적하고 있다. 통일된 남·북의 사회를 특징짓게 될 하나의 요소가 바로 ‘불평등한 사회적 상황과 기회’일 것이라고 예측할 때, 통일된 남·북이 이 통합의 문제에 어떻게 대처해야 될 것인가 하는 것이 큰 문제로 대두된다.

통합과정에 관한 두 번째 견해는 Marshall로부터 그 근거를 찾을 수 있는데, 시민적 권리는 “공동적 소유에 의한 문명을 창조한다”로 표현하고 있다. 단, Marshall에게 있어서 공동적 소유라는 개념은 갈등적이며 경쟁적인 관계에 있는 여러 집단들의 이익을

70) Hindess, B., 전계서.

71) Parsons, T., "Full Citizenship for the Negro American". *Daedalus* 94 (4), 1965.

72) Barbalet, J. M., 전계서, p.80.

정치적으로 조정, 조화시켜 얻게 된 사회적 교환(social exchange)의 산물인 물질적 혜택이라고 정의하고 있다. Parsons의 이론에 따르면 사회제도의 각기 다른 단위, 부분 또는 구조의 관계를 포함시키는 사회통합(social integration) 또는 조직통합(system integration)에 해당한다. 사회제도와 통합과정이 원만하게 이루어지기 위해서는 정치 공동체에서 정치권이 획득되어야 하고 이 정치권이 효과적으로 활용되어야만 한다는 사실이 명백해 진다.⁷³⁾

공동적 소유란 바로 정치권과 사회권을 연계시키는 과정에 의하여 얻어진 결과이다. Barbalet은 바로 이점에 대해서 보다 의미 있는 지적을 하고 있는데, 즉 마샬은 “통합적 시민적 권리”를 가치관이나 관심에 근거하는 것이 아니라, 궁극적으로 각기 다른 문화사회적 국면과 증대를 유발하게 될 물질적 문명(material civilization)을 염두에 두고 있었다”⁷⁴⁾는 것이다. 여기에서 나타나는 규범적인 그리고 물질적인(normative and material) 의미의 사회적 통합의 구별은 Parsons가⁷⁵⁾ 개념화시킨 제도적 통합(societal integration)과 규범적 통합 (social integration)과 동일한 의미를 갖는다. 후기자본주의 사회의 상황을 염두에 둔다면 서구의 산업선진국들은 대중소비자 사회의 성장에 의한 어느 정도의 동질화 또는 평등화를 필연적으로 경험하게 될 것이다(수렴이론과 포스트 모더니즘과 비교해서 생각해 볼 필요가 있다). 따라서 사회적 통합이란 문화적 동질성에 의해서라기 보다는 시민적 권리의 개념 속에 내재하는 평등권과 공동체 성원이라는 위치로 인해서 얻어진 경제 및 사회적 기능을 의미하게 된다. 이러한 관점은 마샬의 표현대로, “일단 시민적 권리가 실현되면 사회적 통합은 감상적 및 애국적 영역에서 물질적 향유의 영역으로 확산된다”⁷⁶⁾고 한 말과 일맥상통한다. 또는 Heisler의⁷⁷⁾ 말을 인용하자면 규범적 사회통합(normative social integration)보다는 제도적 사회통합

73) Bendix, R., *Nation-Building and Citizenship*. Wiley, 1964.

74) Barbalet, J. M. 전계서.

75) Parsons, 전계서.

76) T.H.Marshall, 전계서(1950), P.98.

77) Heisler, H. (ed.) *Foundations of social Administration*. Macmillan, 1977.

(institutional / societal)이 더 근본적이다. 참고로 Gellner(1983)도 산업사회에 있어서 사회적 조화의 바탕으로서 공동체적인 정서란 충성심보다는 물질적인 근거가 더 중요한 意味를 갖는다고 한 점을 깊이 음미해 볼 여지가 있다.⁷⁸⁾

4. 상호협조주의, 호혜주의와 지역사회

Marshall의 논문에서 취급되지 않았으나 본 논문에서 소개, 도입한 새로운 개념의 하나는 시민의 참여(participation)에 관한 것이다. 즉, 국민들의 정치공동체의 효과적인 참여를 위한 조건이 허락되어야만 마샬이 주창하는 평등의 원칙이 민주사회에서 어느 정도 그 의미를 찾을 수 있을 것이라는 점이다. 오직 참여를 통해서만 시민적 권리를 향유할 수 있으며, 국민 개개인으로서 하여금 그들의 권리를 행사할 수 있도록 해준다. 이 점을 Dahrendorf는 “시민적 권리라고 하는 것은 사람들의 위치만을 규정해 주는 것이 아니라 그들이 무엇을 해야되는지도 규정해 준다. 시민적 권리는 한마디로 참여이다.”⁷⁹⁾라고 갈파했던 점을 주시할 필요가 있다.

마샬에게 있어서 상호협조, 호혜의 원칙 및 지역사회를 통한 통합은 두 가지 관점에서 중요한 의미를 갖는다. 첫째로, 시민적 권리에 의한 통합의 기능은 상호협조, 이타주의 등의 가치관에 바탕을 둔 사회정책이 지역사회의 자원을 분배 또는 할당하기 때문이다. 이러한 시민적 권리의 분배적 기능은 시장의 기능이 아닌 욕구에 초점을 두고 있는 복지로부터 유발되며 평등화 목표달성의 수단이 되는 공통적인 기준을 시행한다. Harris에 의하면 理想的인 차원에서의 복지국가란 사회적 연대성을 제도적으로 받아들

78) 이러한 관점을 북한사회에 적용시켜 본다면 주체사상, 김일성주의 등에 바탕을 둔 국민적 정서나 충성심은 있으나 물질적인 빈곤으로 인한 사회의 조화가 위협받고 있음을 본다. 단, 물질적인 바탕으로 그 진정한 意味를 부여하여 사회통합을 가능케 하기 위해서 시민적 권리가 우선적으로 보장되어야 함은 물론이다.

79) Dahrendorf, R., *The New Liberty*. (The Reith Lectures). Routledge & Kegan paul, 1975, p.44.

인 것이며⁸⁰⁾, 이 원칙은 또한 시민적 권리개념 속에 내재해 있는 평등권으로부터 비롯된다.⁸¹⁾ 이러한 관점에서 본다면 복지는 근본적으로 통합적이며, Boulding의 논문은⁸²⁾ 이러한 통합사상을 잘 반영시켜 준다.

따라서, 마샬에게 있어서 시민적 권리는 사회적 거리감과 저변성을 좁혀 준다. 바로 이 평등성에서 비롯되는 공유성은 “발가벗은 어린아이의 무게를 짤 때 사회계급 의식이 필요이상으로 끼여들지 않는 것처럼”⁸³⁾ 사회계급을 완전히 제거시키지는 못하지만, 그 해독은 감소시킬 수 있다는 견해이다. 다원적 사회가 여러 형태의 차이점을 수용할 수 있다는 견해도 같은 맥락에서 비롯된다.⁸⁴⁾

물론 학자들 간에는 마샬이 강조하는 권리와 의무라고 하는 것을 다분히 전통적인 사회응집에 관한 관점을 반영시킨 것뿐이며 권리를 의무와 동등하게 취급하는 빈약한 착상의 발로라는 혹평을 하는 이들도 있다.⁸⁵⁾ 그러나 마샬이 권리의 개념을 더 강조했으리라는 것은 틀림없는 사실이며 시민적 권리의 통합적 기능은 의무로부터 나오는 것이 아니고 권리로부터 시작된다는 입장이 그의 논문에서 분명히 나타나 있다. 여기에 우리가 인정해야 될 점은, 권리와 의무의 개념은 사회정책에 있어서 아직 해결을 보지 못한 이론상의 문제이며 여기에 대한 해답은 근본적으로 집단주의와 개인주의의 이념 중 어느 가치관을 선택하느냐에 직접적으로 연관되어 있다.⁸⁶⁾ 이미 이 글에서 누

80) Harris, D. *Justifying State Welfare*, Oxford, 1987, p.145.

81) Barbalet, J.M., 전게서, p.87.

82) Boulding, K.E. "The Bounseries of Social Policy", *Social Work*, Vol.12, NO.1. January 1967, pp.3-11.

83) T.H.Marshall, *Right to Welfare and other Essays*, Heinemann, 1981, p.51.

84) 만일 마샬과 기타 서구의 학자들이 계급간의 융합(class-fusion) 또는 인종간의 융합(racial-fusion)에 관심이 있다면, 한국의 사회정책은 (적어도 통일을 원하는 학자의 입장에서는) 남·북의 융합이 우리의 과제가 되어야 할 것이다. 필자의 견해로서는, 시민적 권리가 계급간의 융합을 통한 통합을 가능케 하기 위해서는 물질적인 소득의 평등보다는 시민적 권리의 보장을 통한 평등권이 우선적으로 보장되어야 할 것이다. 즉, 남·북 주민들의 평등권이 보장될 때에야 비로소 통합과 안정이 이루어 질 것이다.

85) Barbalet, 1988, Reisman, 1984, p.66.

차 언급되었던 바와 같이, 권리는 개인주의적 가치관과는 거리가 먼 반면에 의무는 집단주의 이념에 分明히 나타나 있는 가치관이다. 물론, 권리가 어떻게 규정적으로 정당화될 수 있는가에 따라서 다른 논점을 제기할 수도 있다.

적어도 사회통합을 위해서는 시민적 권리와 동등하게 강조되어야 할 개념은 시민적 지위와 참여이다. 위에서도 文明이라고 하는 것은 공동소유(common possession)라는 개념을 Barbalet⁸⁷⁾로부터 인용한바 있는데, 사실 마샬은 이 “문명”(civilization)이라는 개념을 명확히 정의해 주지 않았다. 바로 이 애매모호한 점이 “시민적 권리가 수반할 수 있는 상당히 광범위하고 다양한 관심사와 가치를 포용할 수 있기 때문에 오히려 유리하게 사용할 수도 있다”고 Barbalet은 평가한다. 즉, 사회통합을 위한 보다 신축성있고 넓은 바탕을 제시해 주기 때문에 공동의 물질적 문명(common material civilization)을 하나의 가치나 규범에 매어 놓아서는 안된다는 마샬의 견해를 잘 설명해 주고 있다. 반면에 이러한 공동의 물질적 문명의 내면화는 특수화 그리고 다른 무엇보다도 집단과 개인사이의 세력관계에 달려있는데 Dharendorf⁸⁸⁾ 마샬의 이론에서 이점이 상당히 소홀히 취급되었다고 지적하고 있다.

바로 이러한 관점에서 마샬후기론의 “공동참여”(communal participation)에서 언급했던 공동체의 개념이 중요하게 부각된다. 이것은 바로 Waltzer⁸⁹⁾, MacIntyre⁹⁰⁾, Barber⁹¹⁾ 및 Mouffe⁹²⁾ 등으로 대표되는 최근의 사회사상과 밀접한 관계를 맺고 있으며, 이들은 현대의 사회사상이 모두 자유방임적 개인주의 사상에 몰두하여 공동체의 개념을 소홀히 했던 것을 지적하고 있다. 위의 학자들은 한결같이 개인의 권리에 대한 지나친

86) Plant, R., 전계서(1988).

87) 상계서, p.88.

88) Dharendorf, R. 전계서(1969).

89) Waltzer, M. 전계서(1983),

90) MacIntyre, A., *After Virtue: a Study in Moral Theory*. (2nd ed.) Notre Dame: Notre Dame Press, 1984.

91) Barber, B., 전계서.

92) Mouffe, C., "The Civics Lesson". *New Statesman and Society*. 7th Oct, 1988., 전계서(1992).

강조는 사회의 영역 속에 속해 있어야만 하는 개인의 위치를 망각했다는 지적을 한다. 전통적인 개인주의 사상에 대해 비평을 가하는 공동체주의 학자들은, 개인들이란 사회적 실행을 통해서만 정체성을 발견할 수 있다고 하는데 Waltzer의 말을 빌리자면,⁹³⁾

“Hobbes의 사상에서 간혹 엿볼 수 있는 것처럼 인간들이 소유하고 있는 모든 관계가 시장을 바탕으로 한 우애관계이며(market friendships), 자발적이고 이기주의적인 특성을 가지고 있다고 믿는데, 이러한 착상은 自家撞着적이며 오류일 수밖에 없다. 인간사회의 본질이라고 하는 것은 他人과의 관계성을 유지하고, 권력의 망상조직 그리고 의미를 주는 공동체 속에서 떠날 수 없다. 과연 어떠한 質的 관계 속에 어울리게 되느냐가 바로 그 개인이 어떤 사람인가를 결정하게 되어 있다”.

환언하면, 개인주의를 강조하는 자유주의 이론은 개인의 귀속의식을 왜곡시키며 혼자서는 정치적 공동체에 의미있게 귀속되지 못하는데, Waltzer사상에서 나타나는 공동체는 자유방임적 개인주의를 초월하여 社會正義, 平等, 共同體의 問題까지도 포함시키고 있다.⁹⁴⁾ 더 나아가서 Waltzer의 공동체 이론은⁹⁵⁾ 이미 앞에서 언급한 바처럼, 특수한 사회적 재화에 적용되는 특수하고 복합적인 정의의 영역(spheres of justice)이 있음을 강조했다. 이에 따라 Waltzer는 인간의 욕구충족을 위한 정의와 원리의 다원성이 확립되어야 한다는 것을 역설하는 반면, 복지에 대한 권리의 도덕적 바탕도 한 사회 속에는 계급과 다른 집단이 있다는 것을 고려하고 있는 공동체 속에서 찾아야 된다는 입장을 분명히 하고 있다. 그러므로 공동체 成員으로서 연계 되는 시민적 권리는 한 개인으로 하여금 공익(公益)에 속할 수 있는 자격을 부여한다.⁹⁶⁾ 여기에서 중요한 점은 바로 시민적 권리가 개인의 욕구 및 권리와 공동체 성원간의 가교역할을 한다는 것이

93) Waltzer, M., 전계서, p.10.

94) Mouffe, C. 전계서(1992), p.4.

95) Waltzer, 전계서.

96) Mouffe, C. 전계서(1988).

다. 다시 한번 Waltzer의 말을 인용하자면 정치적 공동체를 통한 공공의 영역에 참여한다는 것은 사회적 및 정치적 평등권을 소유하고 있는 것을 전제로 한다. 그러므로 이 평등권은 공동체 의식의 발달과 사회의 통합을 용이케 하기 위한 필수불가결의 요소가 된다.

IV. 결론

본 논문에서 시도한 Marshall의 「시민적 권리」에 대한 소고는 아래와 같이 요약할 수 있다.

- 「시민적 권리」는 공동체의 완전한 성원이라는 개념과 결부된 일종의 기본적인 인간의 평등권을 강조하며, 권리로서 사회복지가 인정될 때 사유재산과, 교육 및 경제구조에 바탕을 둔 사회불평등의 요인을 완화할 수 있는 기제(Mechanism)가 될 수 있다.
- 「시민적 권리」는 경제시장과의 관계속에서 개인의 위치가 결정되는 것이 아니라 시장과의 관계성을 수정하고 초월시킨다.
- 「시민적 권리」에 바탕을 둔 사회복지의 국가와 그 국가를 구성하는 국민 상호간의 호혜적 관계를 필수로 하며, 국가와 국민의 삶에 개입하는 목적은 경제시장 속에 깊이 뿌리내리고 있는 권력과 기회의 불균형을 수정하고자 함에 있다.
- 끝으로, 「시민적 권리」는 정치적, 도덕적, 사회적 요소를 통합하는 개념으로서 남북한의 두체제와 국민을 묶는 새로운 개념으로서 고려되어야 한다는 점을 시사했다.

한국에 있어서 복지국가에 관한 논의는 두 가지 추세로 요약될 수 있다. 첫째는 서방 선진국의 경험을 토대로 하여 복지정책의 전반적인 방향, 결과, 시행상의 전략, 구조, 서비스의 전달 그리고 복지경제 등을 연구하고 분석하는 추세이다. 이러한 연구추

세는 정책의 수단, 복지제도 개혁의 모델, 또는 복지제도의 운영 등에 관한 이해를 높여 준 것은 사실이나, 복지국가의 근본적인 목적 그 자체에 대해서는 아무런 문제도 제기하지 않고 있는 그대로를 당연하게 받아들인다.

두 번째의 추세는 엄밀한 의미에서 이제 한국은 복지국가 발달의 초기에 겨우 진입했음에도 불구하고, 반세기 이상 복지국가의 理想을 추구해 온 나라들 보다 먼저 서둘러 복지국가의 위기론 또는 패망론을 주장하는 추세이다. 예를 들면, Mishra의 “진행중인 시장지향적 통합복지”⁹⁷⁾, “복지후진국”⁹⁸⁾ 등으로 규정하기도 한다. 이광찬⁹⁹⁾은 한국의 사회복지를 “잔여적 복지국가”로 규정하면서 「개혁적 문민정부」 출범 후 신보수주의의 영향으로 한국적 복지의 기반이 좌초될 위기에 이르렀다고 개탄하기도 한다. 이것은 복지국가의 목표 그 자체의 내재적인 문제점 또는 약점에 기인했다기 보다는 시장경제의 이념을 지지, 옹호하는 세력이 얼마나 주도한가 하는 점을 실증하는 한 예일 수도 있다. 문제는 바로 여기에 있다. 즉, “복지국가는 사회보장, 소득과 자원의 (재)분배, 생활조건에 관련된 시장경제의 영향력을 수정하고자 하는 여러정책”¹⁰⁰⁾이라고 강조되어 왔으며, “시장세력(market forces)을 수정하여 개인과 가족의 재산 또는 노동의 시장가치에 상관없이 최소의 소득을 보장하고, 개인과 가족으로 하여금 그들에게 위기로 돌아갈 사회적 위험을 해결하기 위한 불안의 범위를 축소시키며, 모든 시민이 신분 또는 계급적 구별없이 사회봉사의 합의된 범위와 관련하여 유용한 좋은 기회를 제공받는 것”¹⁰¹⁾이라고 강조되어 왔다. 이러한 개념은 복지국가가 자유민주주의 이념에 깊은 뿌리를 내리고 있다는 것을 입증해 준다.

97) 이혜경, ‘권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험’, <복지국가의 현재와 미래(자료집)>, 한국사회복지학회 국제학술회의, 1992.

98) 송호근, 시장과 이데올로기, 문학과 지성사, 1992.

99) 이광찬, ‘한국 복지국가의 기초와 대안적 전망’, 「신한국 건설을 위한 정책토론회 발표문집」, 한림대학교 한림과학원, 1993.5.14.

100) Briggs, A., “The Welfare State in Historical Perspective” in M Zald (ed), *Social Welfare Institutions*. New York: Wiley, 1965, p.62.

101) 김영모, 현대사회정책론, 한복연출판부, 1982, pp.78-79.

40년 전의 논문으로서 끝나는 것이 아니라 미래를 위한 복지국가의 방향제시를 할 수 있는 논문으로 가치가 있다고 주장한 것은 바로 마샬의 이론이 시장경제의 불합리성을 합리적이고도 윤리적으로 해결할 수 있는 패러다임(Paradigm)을¹⁰²⁾ 제시해 주고 있기 때문이다. 이러한 패러다임은 시장사회주의(market socialism), 혼합경제(mixed economy), 독일 전후의 경제성장의 기적을 주도했던 Erhart 수상의 표현대로라면¹⁰³⁾ “사회의식화된 경제시장”(market with a social conscience), 또는 사회경제시장(social market economy) 등의 개운치 못한, 환언하면 자유민주주의(liberal democracy)의 패러다임에 얽매인 표현일 뿐이다. 「시민적 권리」 이론을 가장 잘 보완해 줄 수 있는 정치적 패러다임은 사회민주주의라는 것이 필자의 논지이며 현재까지의 결론이다. 특히 포스트마샬에서 찾아 볼 수 있는 시민적 권리와 참여적 공동체의 관계를 염두에 둔다면 사회민주주의는 하나의 발전적인 사회복지의 패러다임으로 부각됨을 알 수 있다. 그러나 이러한 관점은 앞으로 과제로 남겨둔다.

특히, 이 글에서는 복지에 대한 권리를 주장함에 있어서 개인의 자유, 이타주의, 가설적인 사회계약, 또는 자기 이익에 대한 이해의 능력 등보다는 사회정책이 재천명하는 시민적 권리와 참여적 공동체의 개념이 도덕적으로 훨씬 더 우위에 서 있다고 주장한 바 있다.

결론적으로 이 논문에서 재검토된 시민적 권리의 개념을 참여적 공동체에 귀속시킨다면 정치공동체를 통하여 공익과 다원주의적 욕구를 조화시킬 수 있는 틀을 만들 수 있을 것 같다. 마샬이 사용했던 의미대로 복지국가의 장래를 구조(structure)를 초월한 하나의 정신(spirit)으로 이해하고, 아울러 “그리스의 도시국가(polis) 또는 Toennies의 Gemeinschaft¹⁰⁴⁾ 형태의 위험한 향수병에 걸리지 않으려면”¹⁰⁵⁾ 사회정책 학도들은 자

102) 패러다임의 주제에 대해서는 김형식(1993) “패러다임과 사회정책의 문제” 참조.

「기독교 사회복지 제3권」, 서울신학대학교.

103) Glasser, A., *Germany in Our Time : A Political History of the Postwar Years*, London: Pallmall Press, 1971.

104) Gemeinschaft에 대해서는 김형식(1994) 「가정과 여성의 역할과 사회정책」 참조.

105) Mouffe, C. *전계서*(1992), p.5.

유주의 경제와 자유주의 정치제도의 요구사항과 시장경제와 국가활동 작용, 자유와 평등 등에 관한 구별을 할 수 있는 능력을 키워야 한다. 구태여 여러 학자들을 열거하지 않더라도 위에서 언급한 개념들 예를 들면, 자유와 평등은 반드시 필수불가결의 관계를 가지고 있는 것은 아니며, 역사적으로 볼 때에도 자아개발로서 개인의 자유와 기업 자본주의로서 시장의 자유를 조화시킨다는 것은 항상 어려운 과제였었다.¹⁰⁶⁾ 이런 어려움에도 불구하고 윤리적 자유주의자들(ethical liberals)이 자본주의의 시장이론으로부터 탈피하여 보다 민주적인 참여적 시민적 권리로 진입하지 말라는 법은 없을 것이다.¹⁰⁷⁾ 이 과정을 필자는 자유주의적 민주주의에서 사회민주주의로, 또는 참여적 민주주의로 전환하는 것이라고 주장한다.

만일 우리에게 익숙한 민주주의가 개인의 자유보장에만 연연하고 개인주의적이고도 私的인 목적의 추구에만 전적으로 이용된다면 문제성이 많은 제도라고 지적할 수 있을 것이다. 사회복지에 이러한 왜곡된 문제를 시정하기 위한 하나의 제도이며, 특히 차이성과 특수성이 만연한 다원론적 현대사회에서 통합적인 기능을 가지고 있음을 「시민적 권리」이론이 문제해결의 중추적 역할을 할 수 있다는 것이 이 논문의 요지이다.

106) MacPherson, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford University Press., 1977.

107) Phillips, A., "Citizenship and Feminist Politics". In G Andrews(ed) *Citizenship*. Lawrence & Wishart, 1992, p.84.