

## 복지권의 구성과 성격

안 치 민

(대진대학교)

### [요 약]

본 연구는 권리의 개념과 유형을 살펴보고, 인권 및 시민권 논의를 통해 복지권의 구성내용과 성격을 분석하였다. 분석 결과, 복지권의 구성 내용으로는 (1) 사회적 권리로서 사회보장권, 사회복지서비스권, 건강권, 교육권, 주거권을 (2) 경제적 권리로서 노동권, 노동시장 개입권 및 직업안정권, 자본통제권을 (3) 문화적 환경적 권리로서 문화권, 환경권을 포함한다. 그리고 복지권은 현대 시민사회에서 시민, 그리고 더 나아가서는 인간에게 부여되는 당연한 권리로서 자유권, 정치권 등 다른 권리와 동등한 가치를 지니며, 객관적으로 존재한다기보다는 구축되는 것으로 보아야 한다. 또한 복지권에는 동시에 의무도 수반되지만 그 의무는 비조건적인 성격이 강하며, 복지권에 따른 복지의 수준은 사회성원으로서는 완전한 참여와 통합을 지향하는 목표로서 불평등의 지속성을 방지할 수 있는 적정수준이어야 한다.

주제어 : 복지권, 권리, 인권, 시민권, 사회권

### 1. 머리말

자유로운 시장 경제를 기반으로 하고 있는 현대 자본주의 시민사회에서는 일상적인 상품뿐만 아니라 인간의 노동력도 자유롭게 교환되고 있다. 그러나 인간의 노동력이 일상적인 상품처럼 교환되기 위해서는 일정한 조건, 즉 복지체계 등 탈상품화된 지원체계가 충족되어야 한다. 왜냐하면 일상적인 상품소유자는 가격이 맞을 때까지 상품 판매를 중지하거나 유보할 수 있지만 노동력소유자들은 생계의 대안적 수단을 확보할 수 없을 경우 노동력 판매를 중지할 수 없기 때문이다. 또한 일상적 상품과는 달리 노동력은 그 소유자와 분리될 수 없으며, 소유자의 건강과 안녕(well-being)에 그 존재가치가 달려있다. 이런 의미에서 복지권(welfare rights)은 노동력 상품화, 즉 자본주의 시민사회의 전제조건

이라 볼 수 있겠다(Dean, 1996: 19). 그럼에도 불구하고, 복지의 수준 또는 복지국가의 발달 정도에 따라 차이는 있지만 복지 수준이 사회성원의 당연한 권리이며 복지의 제공은 국가나 사회의 의무라는 인식은 아직도 상당히 결여되어 있는 듯하다.<sup>1)</sup> 이는 법적인 자유권 또는 공민권(civil rights)이나 정치권(political rights)만을 인간의 보편적인 인권 또는 시민권의 범주로 간주해 온 잘못된 인식의 결과이며, 또한 자본주의 시민사회의 역사에서 복지권이 뒤늦게 발달했기 때문이기도 하다. 우리나라에서도 헌법조항에 행복추구권, 사회보장권 등이 명시되어 있기는 하지만 명목상의 조항으로서 실제적인 권리로 행사되지는 못하였으며, 최근에 이르러서야 어느 정도 형식성을 띠고는 있지만 국민기초생활보장 등에서 국가가 베풀고 보호한다는 의미를 벗어나 대상자의 권리라는 의미를 포함시키고 있다.<sup>2)</sup>

한편 복지권이란 용어 자체는 널리 사용되고 있지만 복지권이 사회복지서비스에 대한 권리만을 의미하는지, 또는 사회보험과 공공부조를 포함하는 개념인지, 아니면 교육, 주거, 문화, 환경에 대한 권리를 포함하는 포괄적인 개념인지 명확하게 인식되지 않고 있다. 이는 복지권이 복지에 대한 권리를 의미하는 바, 사회복지 개념 자체가 협의로는 사회복지실천(social work)만을 의미하기도 했고, 광의로는 사회복지정책과 사회정책 일반을 포함하기도 한 혼란의 부분적 결과이기도 하다.

본 연구는 복지권의 실제적인 구성 내용, 성격 등을 밝힘으로써 복지권 개념을 이론적으로 분석적으로 명확하게 정리하고자 하는 목적을 갖는다. 이는 이론적인 기여는 물론 복지에 대한 올바른 인식이나 사회복지 연구자 및 종사자들의 영역 설정에도 도움이 될 것으로 기대된다.

복지권 개념은 일반적인 권리 개념의 하위 개념이다. 그리고 복지권 개념은 보편적인 인권, 시민권 개념과 결부되어 있다. 복지권 또는 사회권은 공민권 및 정치권과 마찬가지로 인간으로서 또는 시민으로서의 마땅한 권리이며, 전자의 실현을 위해서도 꼭 필요한 상호의존성을 갖는다. 왜냐하면 복지에 대한 권리 없이 시민적, 정치적 자유나 권리는 명목상의 의미만을 갖기 때문이다.<sup>3)</sup>

이에 본 연구는 구체적으로 1) 권리의 개념과 유형, 그리고 인권 및 시민권의 개념과 발전에 대한 탐구를 통해 권리 및 인권, 시민권과 복지권의 관계를 살펴보고, 2) 인권 및 시민권의 구성요소에 대한 논의를 통해 인권 및 시민권의 내용과 복지권의 내용을 분석하고, 3) 권리 및 인권, 시민권과 복지권의 관계 분석을 통해 복지권의 성격을 분석하고자 한다. 이러한 구체적인 과정을 통해 복지권에는 구체적으로 어떠한 권리가 포함되는지 그리고 복지권의 권리로서의 성격은 어떠한지 등을 밝힐 수 있을 것이다.

- 1) 우리나라의 경우 1990년대 이후 복지의식에 대한 경험적 연구결과(김영란, 1995; 최균·류진석, 2000; 김미혜·정진경, 2002)를 보면, 본인이나 가족보다는 정부에 복지의 일차적 책임이 있다는 응답이 더 많이 나오고 있다. 그러나 1995년(54.8%)과 2002년(53.5%) 사이에 차이가 없으며, 2002년의 경우 복지 개념과 복지권 의식이 혼재하여 지표가 다소 불명확하지만 복지를 국가에 요구할 수 있는 권리로 응답한 사람은 16.2%에 불과하다.
- 2) 예컨대 2000년 새로 제정된 국민기초생활보장법에서는 과거 생활보호법에서 쓰던 보호, 보호대상자라는 용어를 권리를 의미하는 급여, 수급권자로 바꾸었으며, 수급권자의 범위에 노동능력자를 포함시키고 인구조학적 연령기준 등도 없었다.
- 3) 예컨대 재산이 없는 상태에서 또는 집이 없는 상태에서 재산소유와 처분 등의 권리, 거주선택권 등 자유권은 추상적인 의미만을 가질 뿐이며, 마찬가지로 무교육 상태 또는 능력이 없는 상태에서 참정권, 특히 피선거권 등 정치권은 의미를 상실한다.

## 2. 권리 및 인권, 시민권과 복지권

### 1) 권리의 개념과 유형

권리는 기회와 조건에 대한 수용능력을 부여하는 것으로서, 그것이 없을 경우에는 오직 권력의 사용을 통해서야만 성취될 수 있는 사회적 자원과 물적 조건에 대한 대안적인 통로를 의미한다. 특히 복지권과 같은 적극적 권리는 단순히 기회에 뿐만 아니라 조건에 대한 접근을 제공한다. 따라서 권리를 위해 투쟁하는 사람들은 그들 자신을 사회적 약자 또는 피박탈자로 보는 경향이 있으며, 현실적으로도 그들은 기회와 조건에 대한 불평등 상황에 놓여있다. 일반적인 의미에서 권리는 법적 혹은 관습적 지위에 의해 개인에게 특정한 수용능력을 부여했기 때문에 중요하다. 즉 사람들은 그들의 지위의 결과로 특정한 행위에 대한 수용능력 또는 기회를 가질 수 있다(Barbalet, 1988: 16).

권리는 일반적으로 소극적(negative) 권리와 적극적(positive) 권리로 구분되는데, 소극적 권리란 외부 간섭으로부터 개인을 보호하는 권리를 말하며, 적극적 권리는 국가 개입을 보증하는 권리를 의미한다. 호펠드(Hohfeld, 1978)는 자유권(Liberties), 청구권(Claims), 면책권(Immunities), 권력(Powers) 등 네 가지 종류의 권리를 식별하고 있는데, 이 중 자유권과 면책권은 소극적 권리이며 청구권과 권력은 무엇에 대한 수급자격을 기초되는 적극적 권리이다. 우선 자유권은 일방적인 보호 또는 행위에 대한 권리이다. 자유권이란 다른 사람들이 직접적으로 해를 입지 않는 한 자신들이 하고자 하는 바를 하거나 하지 않을 각 개인의 능력을 말한다. 반면 청구권은 자유권에 대비되는 것으로 다른 사람으로부터 서로 관련된 의무를 요구하는 재화와 서비스에 대한 권리이다. 자유권과는 달리 청구권은 다른 사람들의 적극적이고 지지적인 행위를 요구한다. 한편 권력은 다른 사람들이나 혹은 자산을 협력적으로 통제할 권리를 포함한다. 면책권은 권력에 대비되는 것으로 권력이나 청구권으로부터 벗어날 권리, 즉 의무로부터의 면제를 포함한다.

일반적으로 단순화하면 소극적 권리(freedom from)는 자유주의 시장경제의 기반으로 자유주의자 또는 정치적 우파에 의해 옹호되며, 적극적 권리(entitlement to)는 정치적 평등과 복지국가의 기반으로 사회민주주의자 또는 정치적 좌파에 의해 지지된다.

그러나 한편으로 적극적 권리에 의해 창출되는 수급권에는 흔히 그 권리에 수반되는 조건이 부여되기 때문에 자유주의 내에서는 권위주의적인 자유주의 우파가 적극적 복지권을 더욱 지지할 수도 있다. 왜냐하면 적극적 복지권은 특히 노동의 의무와 지지 또는 부양의 의무 등 개인적인 시민권의 의무를 강화하는 수단이 될 수도 있기 때문이다. 즉 적극적 복지권은 이를 통한 사회통제의 필요에 의해 권위주의적인 자유주의 우파의 지지를 받을 수 있다. 반대로 자유주의 좌파에서는 적극적 복지권의 의무적, 조건적 성격을 불신하여 복지국가에 반하는 소극적 권리를 강조하기도 한다(Dean, 1996: 13). 왜냐하면 비권위주의적인 자유주의 좌파는 개인적인 사생활의 보장, 인간의 존엄성 등 소극적 권

리가 복지권의 의무적, 조건적 성격에 의해 침해받는 것을 우려하기 때문이다. 이는 곧 복지권이라 할 지라도 권리에는 의무가 수반되고 국가의 개입과 통제가 따를 수밖에 없기 때문이기도 하다.

권리를 소극적 권리와 적극적 권리로 구분하는 논리에는 기본적으로 자유주의적 관점이 내재되어 있다고 보여진다. 17세기와 18세기에 고전적 법률체계에 의해 원리적으로 정의된 권리들은 19세기 초기에 자유주의적 산업부르주아의 성장을 통해 정치적으로 실현되고 공고화되었다. 이에 따라 급진주의 관점에서는 권리 개념에 대한 자유주의 전통으로부터 부르주아 권리 개념으로 발전되어 나온 소극적 권리, 특히 대표적으로 생산수단에 대한 소유권을 배제하고 사회주의적 정향을 갖는 완전고용과 사회복지에 대한 권리가 포함될 수 있도록 적극적 권리만을 강조한다. 더불어 권리 개념을 선언적 개인 지위보다는 인간의 필요에 밀착시키고 있다(이봉철, 2001: 201). 더욱이 더욱 급진적인 혁명론자들은 인권을 포함한 보편적 권리개념 자체가 자본주의적 개념이라고 본다.

또한 권리는 수동적(passive) 권리와 능동적(active) 권리로도 구분되는데, 이는 벤딕스(Bendix, 1964: 78-79)가 공민권을 ‘존재(being)라는 법적 상태’로 그리고 정치권을 ‘수행(doing)하는 법적 권력’으로 언급한데서 유래한다. 존재는 자유권과 청구권에 긴밀히 결부되어 있고 수동적 지위에 따라 권리를 갖는다는 것을 의미하며, 수행은 권력으로 설명되는 능동적 과정에 따라 권리를 창출할 수 있는 ‘초권리’(meta-right)를 갖는다는 것을 의미한다(Janoski, 1998: 29). 수동적 권리는 지위에 의해 권리를 갖는 반면 능동적 권리는 수용능력에 의해 권리를 창출한다. 복지권은 권리를 창출한다기보다는 지위에 결부되어 수급권을 갖는다는 점에서 대체로 수동적 권리로 간주될 수 있겠다.

## 2) 인권 및 시민권의 개념과 발전

인권 개념의 어원은 일반적인 권리 개념이며, 일반적인 권리 개념은 그 관념형성의 뿌리를 고대의 자연법전통에서 찾을 수 있다. 그러나 오늘날의 인권 개념은 17세기 이후 영국을 중심으로 한 서유럽의 자유주의 정치사상에 입각한 자연권사상에서 비롯된 것이라고 볼 수 있으며, 인권이란 용어 자체도 페인(Paine)이 그의 저서 『인간의 권리』(*Rights of Man*, 1999[1791])에서 사용한 바로 그 저서 제목과 동의어인 ‘인간의 권리’에서 유래한 것으로 알려져 있다.<sup>4)</sup> 또한 일반적인 권리 개념은 각 주권국가의 도덕규범이나 정치적·사회적 제도 및 법질서에 구속력을 두는데 반해 인권은 주권국가의 범위를 넘어 지구상의 모든 인간에게 적용되는 인간의 권리라는 의미를 내포하고 있다.

자연권사상은 자연법전통의 근대적 변형으로서 17세기와 18세기 서구 자유주의사상과 그 궤를 같이하고 있다. 인권에 관한 서구 자유주의 전통은 보다 구체적으로 17세기 서유럽, 특히 영국의 자유주의 정치사상에 그 뿌리를 두고 있는데, 인권 개념의 원형은 로크(Locke)의 저서 『시민정부론』에 나오는 자연권 개념이다. 로크의 자연권 개념은 자연법과 마찬가지로 자신뿐만 아니라 타인을 위해서 모든 사람의 자유를 발전시키고 지키는 것으로 나타난다. 인간이 인간 본연의 권리를 가진다는 점에 대

4) 페인이 사용한 인간의 권리라는 용어는 프랑스인권선언 원문에 나타난 자연권(droit naturel)에 대한 번역이다. 따라서 오늘날 우리가 사용하는 인권 개념은 인간에게 태어날 때부터 부여되었다고 여겨지는 절대권으로서 전통적인 자연권 개념에 그 유래를 두고 있다(이봉철, 2001: 105).

한 보다 직접적이고도 확연한 언급은 루소(Rousseau)에서 볼 수 있다. 루소는 그의 저서 『사회계약론』 제1권 4절 ‘노예에 대하여’에서 인간의 자유와 권리를 언급하며, 인간의 권리와 의무는 인간으로서의 자격이기 때문에 이를 포기하는 것은 인간의 본성으로 용납할 수 없는 것이라고 말하고 있다(최현 옮김, 1995: 189; 이봉철, 2001: 134). 인간은 자연적 권리를 보장하기 위해 사회계약에 의해 정치사회를 구성하게 되는데, 이 사회계약의 목적은 각 개인의 생명, 자유, 재산 등 인간의 권리를 내부 및 외부의 침해자로부터 지키기 위해 자연법을 집행하는 권리를 정치사회에 양도하여 공통의 정치권력을 행사하는 것이다.

사회계약사상은 근대 자유주의적 인권사상의 정치사회적 실천을 위한 구상에 대해 확연한 이론적 근거를 제공한다. 즉 사회계약사상은 누구나 자유롭고 평등하며 자율적인 이른바 근대적 인간관을 바탕으로 어떻게 그러한 인간관에 부응하여 인간 사이의 지배·복종이 불가피한 정치사회를 조직해 낼 것이냐 하는 과제에 대한 이론적 해결책으로 제시되었다(이봉철, 2001: 157). 자연법사상과 사회계약사상을 바탕으로 한 근대 시민헌법적 인권보장제도는 미국의 독립혁명과 프랑스혁명을 통해 구체화된다.

시민권 개념 또한 인권 개념과 마찬가지로 일반적인 권리 개념에서 그 기원을 찾으며, 그 기원이 각 주권국가에 구속력을 두고 있다는 점에서 오히려 인권 개념에 선행한다고 볼 수 있다. 앞서 살펴본 로크, 루소 및 홉스(Hobbes)로 대표되는 자연권사상 혹은 사회계약사상은 “인간은 나면서부터 자유롭고 평등하며, 주권은 시민에게 있다”는 명제로 집약되는데, 여기에서 말하는 인간의 권리는 엄밀히는 시민의 권리이다. 시민이라는 용어의 뜻은 서양의 역사에서 볼 때, 크게 3단계에 걸쳐 변화해 왔다(유팔무, 2002: 243). 첫째는 그리스, 로마 시대의 도시에 살아간 특권적 자유인들이라는 뜻이었고, 둘째는 중세 후기 도시에 거주하던 상공업자로 대표되는 평민 신분층이었으며, 셋째는 근대적 의미의 시민으로서 기본권과 주권을 소지한 보통사람이었다. 고대의 시민의 개념과 원리는 2500년 전 아리스토텔레스(Aristotle)의 『정치학』(*Politics*)에서 발전되었다. 아리스토텔레스에게 있어서 시민권은 도시 국가 지배집단의 특권적 지위를 설명하는 개념이었다. 따라서 상이한 정치공동체에 따라 서로 다른 형태의 시민권이 존재한다.

우리가 다루고자 하는 시민권은 근대적 의미의 시민이 갖는 권리로서 공동체 성원임 또는 공동체 참여로 설명된다. 그러나 근대적 의미의 시민이라 할 지라도 현재의 시민의 의미와는 다르다. “인간은 자유롭고 평등하다”고 말했을 때, 이는 형식상 모든 종류와 지위의 인간을 말하는 것이나, 실제로는 특정 시민에 국한될 뿐 여성, 아동, 농노, 노동자, 빈민 등에 대해서는 동등한 자격과 권리를 지니는 존재로 인식하지 않았다.<sup>5)</sup> 또한 시민 또는 시민권이라는 개념과 그 의미는 시민사회(civil society)를 전제로 하고 있는데, 로크는 자유롭고 평등한 개인이 사회계약에 의해 구성하는 사회를 시민사회라 정의하고, 이를 정부와 구별하였다. 시민사회란 국가와 시장 사이에 존재하는 사회적 관계와 구조로

5) 영국의 경우 1815년 무렵까지도 투표권을 가진 사람은 성인남자의 5% 정도에 불과했다. 1884년에야 노동자를 포함 전 남성에게 확대되었으며, 여성의 경우 1918년에 이르러 30세 이상에 한하여 부여되었다(차하순, 1982). 미국의 경우 선거권은 18세기말까지 남성과 자유인, 그리고 일정수준 이상의 재산을 소유하였거나 일정액수 이상의 세금을 납부하는 사람들에게만 부여되었으며, 1920년에 와서야 여성에게까지 확대되었다(유팔무, 2002: 244).

서, 시민의식과 시민권을 가진 시민들의 상호작용, 결사, 권익추구활동, 그리고 거기에 기초하는 제도이며, 국가권력의 정치적-윤리적 지배정당성이 창출되는 갈등적 여론형성과 소비생활의 영역이다(김경동, 2002: 39).

근대 시민권사상의 핵심 가치는 인권사상과 마찬가지로 인간의 자유와 평등이다. 여기에서 자유란 소극적 자유로서 ~로부터의 자유를 뜻하는데, 억압과 속박, 공포와 약탈, 즉 봉건귀족층과 왕권으로부터의 특권적, 자의적 지배로부터의 자유를 뜻하는 것이었다. 또 여기서 평등이란 결코 자유에 반대되는 가치나 권리가 아니라, 특권에 반대하여 특권귀족층과 특권이 없는 일반 시민층 및 평민층 사이의 동등한 권리를 내세운 것이었다(유팔무, 2002: 236-237). 현대 민주국가에서 시민권의 기반은 선거 과정을 통해 정치권력을 행사하는데 참여하는 능력이다. 따라서 현대 국민국가에서 시민권 참여는 보편적 참정권에 기반하는 정치공동체의 법적 성원임과 그에 따른 법의 지배에 근거한 시민공동체의 성원임을 의미한다. 오늘날 국가 시민권은 사회로 확대되어, 사회구조에 걸쳐 현대 시민권의 일반화는 시민으로서의 모든 사람은 법 앞에 평등하고 따라서 누구도 또는 어떤 집단도 법적으로 특권이 없음을 의미한다(Barbalet, 1988: 2).

이상에서 살펴본 바와 같이 인권, 시민권 개념은 모두 일반적인 권리 개념을 그 기원으로 하고 있다. 그러나 인권은 우리가 특정국가의 시민 또는 국민이기 때문이 아니라 인간이기 때문에 요구하는 것인 반면, 시민권은 국가 또는 공동체 단위에서 시민으로서의 지위에 부여되는 권리이다. 따라서 시민권을 확대하면, 전지구적 시민권이라는 개념으로서 보편적 인권 개념과 동일한 의미를 지닐 수 있다.

### 3. 복지권의 구성

앞서 인권 및 시민권의 개념과 그 발전과정을 살펴보았는데, 근대적인 인권 및 시민권 개념에서 핵심적인 사상은 인간의 자유와 평등이다. 그리고 권리의 측면에서는 자유권을 중심으로 하고 있으며, 정치권이 포함되고 있으나 복지권에 관한 내용은 아직 발전되지 못했다. 인권 논의의 내용에 복지에 대한 권리가 포함된 것은 1948년 12월 10일 UN총회 결의에 따라 채택되고 선포된 세계인권선언 및 후속의 두 조약(시민적 정치적 권리에 관한 국제조약과 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제조약)이며, 시민권 논의에서 복지권은 마샬(Marshall)과 이후의 벤디스(Bendix) 등의 논의를 통해 발전되었다.<sup>6)</sup>

6) 근대적 시민권 개념의 조류는 영국적 전통, 미국을 중심으로 한 북아메리카적 전통, 유럽 대륙의 전통으로 분류할 수 있는데(Turner, B.S. and P. Hamilton, 1994, 윤찬영, 2002에서 재인용), 복지에 대한 권리를 포함하는 시민권, 즉 사회권에 대한 논의가 이루어지는 영역은 주로 마샬로 대표되는 영국적 전통이다. 프랑스, 독일 등 유럽 대륙에서 시민권 논의는 주로 국가와 시민간의 관계에서 절대왕권 또는 귀족 지배계급으로부터의 자유를 추구하는(윤찬영, 2002) 자유권 중심의 시민권이며 이는 영국도 포함하는 초기 시민권 논의를 반영한다. 미국에서 시민권 논의 역시 자유권 또는 공민권 중심이지만 주로 민족, 인종, 성, 이주민 등과 관련된 하에 통합과 평등한 자격 및 권리, 그리고

시민권 개념의 조류가 여러 전통으로 분류되듯이, 복지권 개념 자체도 절대적인 것이 아니라 어느 정도 상대성을 갖는다. 이는 복지권이 복지에 대한 권리를 의미하는 바 사회복지 개념의 다양성과도 긴밀히 결부되어 있다. 사회복지 개념은 흔히 협의, 광의, 최광의의 세 가지로 분류되고 있다(현의성·박용순·박용권·김영미·권현수, 1995: 45). 첫째, 협의의 사회복지 개념은 사회복지실천과 동의어로 사용되는 것으로 장애인, 노인, 아동, 등의 사회적 약자에 대한 보호, 육성, 지도, 치료, 재활, 등의 서비스 시책이라 할 수 있다. 둘째, 광의의 사회복지 개념은 협의의 내용 외에 사회정책, 사회보장, 보건, 의료, 주택, 고용, 교육 등이 포함되는 여러 가지 사회적 서비스를 총칭하는 것이다. 셋째, 최광의의 사회복지 개념은 광의의 내용 이외에 도목, 건축, 재정, 금융, 군사, 경찰 등 전국민의 사회생활의 안정과 발전에 공헌하는 일체의 사회적 시책을 총칭하는 것으로 사용되고 있다.

이와 같이 사회복지 개념 자체도 다양성이 존재한다. 그렇지만 사회복지 개념은 사전적 정의로서 “사회를 유지하는데 기본적인 사회, 경제, 교육, 건강의 욕구를 사람들에게 충족시키고 지역사회와 전체 사회의 집단적인 복지 상태를 유지하기 위한 국가적 프로그램, 급여, 서비스 체계”(중앙사회복지연구회 옮김, 1996: 110), 그리고 “사회적 욕구를 충족시킬 수 있는 규정을 실현하기 위한 법제, 시책, 급여 및 제반 서비스의 체계”(Friedender. and Apte, 1980: 4-5)라고 정의되듯 광의의 개념이 일반적으로 사용된다. 따라서 복지권 개념과 이에 다른 복지의 수준도 상대성을 인정하는 가운데 광의의 복지 개념에 따른 복지에 대한 권리로 보는 것이 바람직할 것이다.

## 1) 인권의 구성요소와 복지권

세계인권선언 및 이에 바탕을 둔 두 조약에 의하면 인권은 시민적 정치적 권리(자유권)와 경제적 사회적 문화적 권리(사회권)로 구분될 수 있다. 시민적 정치적 권리는 계몽주의와 자유주의 정치철학의 지적 영향을 받아 17세기와 18세기에 걸쳐 주로 발달한 시민적 자유에 관한 권리를 의미한다. 이 권리는 실현의 차원이 아니라 예방과 보호 또는 방어의 차원을 강조하고, 국가의 역할을 좁게 보기 때문에 소극적 권리로 간주된다. 또한 이 권리는 자연권의 일부로 간주되며, 전통적 방식은 법률적 메커니즘을 통해서 이루어진다(김형식·여지영 옮김, 2001: 59). 경제적 사회적 문화적 권리는 19세기와 20세기의 사회주의와 사회민주주의 이념 등 집합적인 사회운동에 기초하고 있으며, 보다 구체적인 국가의 역할을 필수로 하기 때문에 적극적 권리로 간주된다.

우선 소극적 권리로서 시민적 정치적 권리는 기존의 국가와 권위, 독재, 권력의 자의성과 다른 의견을 가진 사람들에 대한 투표권 박탈 등에 대항해서 피치자를 보호하기 위한 권리였다. 그러나 시민적 정치적 권리에는 보다 적극적인 권리의 성격을 지닌 정치권, 즉 공적 참여를 통해 권력을 행사할 수

---

차별로부터의 보호를 지향하는 시민권이다. 이에 따라 특히 미국에서는 적극성, 유력성, 자부심을 내포하고 있는 ‘사회적 시민권’(social citizenship) 또는 사회권이란 개념보다는 소극성, 유약성, 지위 저하의 성격을 내포하는 ‘복지’라는 개념이 큰 비중을 차지하고 있다(Fraser, N. and L. Gordon, 1996). 이는 계약에 의한 쌍방이전이 아닌 경우 자선 개념으로 간주하는 미국 자본주의의 문화적 전통과도 깊은 관련이 있다.

있는 권리가 포함되며, 이는 수동적인 자유권과는 달리 권리를 창출해 내는 능동적 권리의 성격을 갖는다. 다음으로 적극적 권리로써 경제적 사회적 문화적 권리는 점차 국가가 무엇인가를 해주기를 원하는 권리, 즉 개인의 행복과 복지 및 복지를 충족시켜 줄 수단을 국가가 제공하고 보장하라는 청구권의 의미를 갖는다. 이러한 권리는 사회보장권 혹은 이보다 한 단계 높은 복지권이라 볼 수 있겠다. 그러나 지위 또는 자격에 부여되는 것으로서 권리를 창출하는 능동적 성격보다는 수동적인 성격을 갖는다.

그러면 세계인권선언 및 그와 결부된 국제조약에 나타나는 권리의 유형과 그 구성내용을 살펴보기로 하자.

우선 시민적 정치적 권리는 1) 생명권, 신체의 자유권 2) 시민적 자유권 3) 법 집행에 대한 권리, 법 앞에서의 평등 4) 정치적 권리로 구성된다. 여기서 생명권, 신체의 자유권에는 생명권, 고문·인체 실험의 금지, 노예·예속·강제노동의 금지, 신체의 자유, 수감자 처우, 민사구금의 금지 등이 포함되고, 시민적 자유권에는 이동·거주·출입국의 자유, 사생활·명예·평판의 존중, 사상·양심·종교의 자유, 표현의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유, 단결권, 가정 및 결혼에 관한 권리, 아동의 권리 등이 포함되며, 법 집행에 대한 권리, 법 앞에서의 평등에는 공평한 재판받을 권리, 소급처벌의 금지, 법률 앞에서 인격으로 인정받을 권리, 법률 앞에서의 평등 및 차별금지 등이, 그리고 정치적 권리에는 공무 참여가 포함된다.

다음으로 경제적 사회적 문화적 권리는 1) 경제적 권리 2) 사회적 권리 3) 문화적 권리로 구성된다. 여기서 경제적 권리에는 노동의 권리(노동조건, 노동조합 조직 및 가입의 권리 포함)를 의미하며, 사회적 권리는 사회보장권, 가정의 보호와 원조(부녀자, 아동 포함), 생활수준 유지(식량, 의복 및 주택 포함), 건강권, 교육권을 포함하고, 문화적 권리는 문화생활 참여권(과학의 혜택, 창조물에 의한 유형무형의 이익 포함)을 의미한다.

이와 같은 인권의 권리 요소 중 경제적 사회적 문화적 권리는 곧 복지권을 의미한다. 매우 협소한 복지권의 의미에서는 경제적 사회적 문화적 권리 중에서도 사회적 권리만을 고려할 수도 있겠지만, 과학발전의 혜택 등을 공유하는 문화생활 참여는 엄연하게 공동체 성원의 복지이다. 그리고 노동의 권리 중 노동조건은 당연한 복지권이며, 노동조합 조직 및 가입의 권리는 자유권인 동시에 노동자의 복지를 위한 권리로 볼 수 있겠다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 과거의 인권 논의에서 처음부터 복지권이 포함된 것은 아니었다. 인권의 내용에 대해 분류체계 따른 입장은 결국 자유권이 인권내용의 필요하고도 충분한 구성근거가 된다고 보는 입장과 자유권은 인권내용 구성의 필요조건이긴 하지만 충분조건일 수는 없으며 여기에 복지권이 첨가되어야 인권 내용이 구성될 수 있다고 보는 입장으로 나뉘어질 수 있다(이봉철, 2001: 60). 그러나 인간의 권리에 대한 논의 자체가 인간다운 삶을 위한 것인 만큼 인간의 삶 모든 영역이 인권의 대상이며, 인간의 삶이 특정 사회 및 사회관계 속에서 이루어지는 만큼 인권은 그 실현을 위해서 특정 사회와 사회관계가 전제되어야 한다는 점을 주지해야 한다. 현실적으로 세계인권선언에 복지권의 내용이 포함되고 또 그 이후 복지권이 형성되고 실천되는 과정은 복지국가의 형성 및 전개과정을 의미하는 것이다. 사실 시민적 정치적 권리에 국한하는 협소한 인권 해석은, 비록 인권에 대한

제한적 책임으로서 순수한 시장자유주의와는 양립할 수 없는 일정 정도의 국가 개입이 있다 하더라도, 개인주의나 자유방임경제와는 양립 가능한 것으로 볼 수 있다. 그러나 경제적 사회적 문화적 권리가 인권 정의에 포함된다면, 자유시장에서는 포괄적이고 공평한 방식으로 제공될 수 없는 강력한 공공 급여정책이 반드시 뒤따라야 한다(김형식·여지영 옮김, 2001: 241).

<표 1> 세계인권선언의 인권 범주와 구성 내용

인권 범주		인권 구성 내용
경제적 사회적 문화적 권리	경제적	노동의 권리, 노동조건, 노동조합 조직 및 가입의 권리
	사회적	사회보장권, 가정의 보호와 원조-부녀자, 아동 포함-, 생활수준 유지-식량, 의복 및 주택 포함-, 건강권, 교육권
	문화적	문화생활 참여권, 과학의 혜택, 창조물에 대한 이익 혜택
시민적 정치적 권리	생명권, 신체의 자유권	생명권, 고문·인체실험의 금지, 노예·예속·강제노동의 금지, 신체의 자유, 수감자 처우, 민사구급의 금지
	법 집행에 대한 권리, 법 앞에서의 평등	공평한 재판을 받을 권리, 소급처벌의 금지, 법률 앞에서 인격으로 인정받을 권리, 법률 앞에서의 평등 및 차별금지
	시민적 자유권	이동·거주·출입국의 자유, 사생활·명예·평판의 존중, 사상·양심·종교의 자유, 표현의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유, 단결권, 가정 및 결혼에 관한 권리, 어린이의 권리
	정치적	공무참여

## 2) 시민권의 구성요소와 복지권

시민권을 추상적이고 철학적인 영역에서 구체적인 사회과학의 영역으로 이전시킨 대표적인 학자는 마샬이다.<sup>7)</sup> 그는 시민권을 갖고 있는 모든 사람들은 그 지위에 따르는 권리와 의무에 대해 동일한 자격을 갖고 있다고 주장한다. 마샬은 시공을 초월하는 시민권의 보편적 원리란 존재하지 않으며, 역사적 조건과 상황에 따라 시민권이 규정하는 권리와 의무의 내용은 달라진다고 본다(인권운동사랑방 사회권위원회, 1999: 49).

마샬은 지난 3세기 동안 출현한 시민권의 3가지 양식을 구분하고 있는데, 각 새로운 형태는 앞선 권리를 바탕으로 하고 있다(Marshall and Bottomore, 1992). 첫 번째 형태는 18세기에 출현한 공민권으로서 자산, 개인적 소유와 정의에 대한 권리 등 개인 자유(freedom)에 필요한 권리 확립이다. 두 번

7) 시민권과 관련된 현상을 다루는 이론적 전통은 마샬의 시민권론, 토크빌(Tocqueville)과 뒤르켄(Durkheim) 전통의 시민문화적 접근, 그람시(Gramsci)와 맑스주의의 시민사회이론으로도 분류되는데(Janoski, T., 1998), 우리가 다루고자 하는 바와 같이 시민권을 권리와 의무관계에서 사회학적 또는 사회과학적 분석의 영역으로 발전시킨 것은 마샬의 접근이다.

제 형태는 주로 19세기에 확립된 정치권으로서 정치적 권력의 행사에 참여하는 권리를 포괄한다. 그리고 세 번째 형태는 사회권(social rights)으로서 주로 20세기 이후 건설되었으며, 경제적·사회적 보장 측면의 시민 권리를 강조한다.

우선 공민권은 개인적 자유에 필요한 권리로 구성되며, 그것과 가장 직접적으로 관련된 제도는 법률제도와 사법체계이다. 여기에는 재산권, 계약권 뿐만 아니라 사상과 표현 및 종교적 실천의 자유에 대한 권리, 공정한 재판을 받을 권리 등 법 집행에 관한 권리, 그리고 집회와 결사의 자유를 포함한다. 마샬은 공민권은 개인에게 부여되지만 집단의 결사, 연합, 모든 종류의 운동 등을 창출하는데 사용된다고 본다. 이런 의미에서 마샬은 공민권을 일종의 권력이라고 본다.<sup>8)</sup> 다음으로 정치권은 정치적 권력의 행사에 참여하는 권리로 구성되는데, 그러한 권리는 의회제도와 관련을 맺고 있다. 마지막으로 사회권은 시민권의 사회적 요소로서 “적정수준(modicum)의 경제적 복지와 보장에 대한 권리로부터 사회적 유산을 충분히 공유하고 사회의 보편적인 기준에 따라 문화적인 생활을 영위하는 권리에 이르기까지 전 범위의 권리”(Marshall and Bottomore, 1992: 8)를 의미한다. 마샬은 사회권과 가장 밀접한 제도는 교육제도와 사회서비스(social services)<sup>9)</sup>라고 말하고 있다.

<표 2> 마샬의 시민권 범주와 구성 내용

시민권 범주	구성 내용	제 도
사회권	적정수준의 경제적 복지와 보장 권리로부터 사회적 유산 공유 및 사회의 보편적 기준에 따라 문화적 생활을 영위하는 권리	교육제도와 사회서비스
공민권	개인적 자유에 필요한 권리 (사상, 표현, 신념의 자유, 재산권, 계약권, 공정한 재판, 법 집행에 관한 권리)	법률제도 및 사법체계
정치권	정치적 권력의 행사에 참여하는 권리 (선거권, 피선거권)	의회제도

헬드(D. Held)는 마샬의 시민권 관점이 국가-시장의 근본주의에 입각해 있다고 비판하면서, 행위의 공통구조를 기반으로 7가지 권력의 기반과 7가지의 관련된 권리의 범주를 구분하고 있다(1994: 51-54). 헬드의 권력의 기반은 신체, 복지, 경제, 조직화된 폭력과 강제관계, 문화, 시민적 결사, 조절제도와 법적 제도이며, 각각의 권리는 건강권, 사회적 권리(복지권), 경제적 권리, 평화권, 문화권(사상과 표현의 자유), 시민적 권리(결사 및 집회의 자유), 정치적 권리이다. 여기에서 헬드는 복지에 기반하는 사회적 권리에 사회보장, 아동보호 및 교육급여에 대한 권리를 들고 있다. 그러나 헬드의 7가지 권리 중 사회적 권리만을 복지권에 포함시키는 것은 복지권을 지나치게 축소시키게 된다. 헬드의 7가지 권리를 마샬의 3가지 권리에 결부시키면, 건강권, 사회적 권리(복지권), 경제적 권리는 사회권

- 8) 반면 공민권과 대조적으로 사회권은 전혀 권력의 행사를 위해 설계되지 않는다(Barbalet, 1988: 19).  
 9) 영국에서 사회서비스는 미국의 사회복지(social welfare)와 동의어로 소득보장, 주택보장, 교육보장 등을 포함하는 넓은 의미의 복지 개념으로 사용되고 있다(손준규, 1992: 34). 따라서 사회서비스는 사회복지 전반을 의한다고 볼 수 있는데, 마샬이 이 용어에 대한 주에서 ‘사회권으로부터 소득...’이라고 표현하는 것으로 볼 때, 특히 소득보장을 강조하는 듯하다.

에, 평화권, 문화권(사상과 표현의 자유), 시민적 권리(결사 및 집회의 자유)는 공민권에, 정치적 권리는 그대로 정치적 권리에 해당한다. 따라서 복지권에 사회적 권리 외에 건강권과 경제적 권리를 포함하는 것이 타당하다고 볼 수 있겠다.<sup>10)</sup>

<표 3> 헬드의 권력의 기반과 권리 구성 내용

권력의 기반	권리 범주 및 구성 내용
경제	경제적 권리(최소소득과 노동에 대한 권리)
복지	사회적 권리(사회보장, 아동보호 및 교육급여에 대한 권리)
신체	건강권(육체적·정서적 안녕에 대한 권리, 출산력에 대한 통제 포함)
조직화된 폭력과 강제관계	평화권(법 절차, 육체적 안전, 평화적 공존의 권리)
문화	문화권(사상 및 표현의 자유)
시민연합	시민적 권리(결사 및 집회의 자유)
조절제도와 법적 제도	정치적 권리

마셜 이후 현대적 의미의 시민권 논의는 벤딕스, 터너(Turner, 1986), 다렌돌프(1996) 등에 의해 전개되었는데, 이러한 논의에서 드러나는 문제점은 3가지 요소로 구성되는 시민권 도식을 받아들임으로써 집합적 교섭, 노동자협의, 노동자의 경영참여, 노동쟁의 그리고 관료제나 조직체를 통제하는 클라이언트의 권리 등에 직면해 곤란을 겪는다는 점이다. 마셜은 그것들을 부차적인 범주로 분류하여 ‘산업적 시민권의 2차적 체계’라고 불렀다. 이 병렬적인 보충적 복지체계에 대해 기든스(Giddens)는 산업적 시민권은 단순히 공민권을 확대한 것이라고 비판하며, ‘경제적 공민권’(economic civil rights)으로 간주한다(1981: 229; 1989). 그러나 마셜은 산업적 시민권을 시민권으로부터 분리된 것으로 보았다. 이에 대해 재노스키(Janoski)는 마셜, 벤딕스, 터너 등이 3가지 요소로 구성되는 시민권 도식을 받아들이고, 전혀 다른 권리를 함께 일괄했다고 주장한다(1998: 29).

이에 따라 재노스키는 행위와 제도의 이분법에 의한 시민권 도식을 통해 시민권 개념을 확장함으로써 공민권, 정치권, 사회권 외에 참여권(participation rights)을 포함시키고 있다. 그는 우선 행위에 따른 권리의 유형을 수동적 권리와 능동적 권리로 구분하는데, 이는 벤딕스(1964: 78-79)가 공민권을 ‘존재(being)라는 법적 상태’로 그리고 정치권을 ‘수행(doing)하는 법적 권력’으로 언급한 것을 받아들인 것이다. 다음으로 그는 제도에 따라 시민사회를 공공영역(정치국가)과 민간영역(시장)으로 구분한다. 이에 따른 시민권의 구성요소는 공공영역의 수동적 권리인 법적 권리(공민권), 민간영역의 수동적 권리인 사회권, 공공영역의 능동적 권리인 정치권, 그리고 민간영역의 능동적 권리인 참여권으로 이루어

10) 다렌돌프(Dahrendorf)는 사회권에 사회보장은 물론 의료보장 등을 포함시키고 있다(김형식, 1995: 86).

어진다.

여기서 참여권은 민간영역의 능동적 권리이다. 공민권, 사회권과 같은 수동적 권리는 지위에 의해 권리를 갖는 반면 능동적 권리는 수용능력에 의해 권리를 창출한다. 또한 호펠트의 권리범주와 관련 시킬 때 참여권은 권력이면서 개인적인 정치권과는 다른 집합적인 권리를 의미한다.

<표 4> 행위와 제도의 이분법에 의한 시민권

행위(권리의유형)	제도(시민사회)	
	공공영역(정치국가)	민간영역(시장)
수동적 권리	법적 권리(공민권)	사회권
능동적 권리	정치권	참여권

출처 : Janoski, T.(1998: 30).

<표 5> 4가지 유형의 시민권

시민권	법적 권리	정치적 권리	사회적 권리	참여적 권리
권리 유형 및 내용	<b>절차적 권리</b> 1. 재판과 변호권 2. 계약권 3. 법 앞에 평등 4. 입출국, 이주권	<b>개인적 권리</b> 1. 선거권 2. 공무 출마 및 담임권 3. 정당 조직 및 가입권	<b>가능 및 방지권</b> 1. 건강서비스 2. 가족수당 3. 개인, 가족상담 4. 신체 재활	<b>노동시장 개입권</b> 1. 노동시장정보 프로그램 2. 직업배치 프로그램 3. 직업창출 서비스
	<b>표현의 권리</b> 1. 표현의 자유 2. 종교의 자유 3. 교우, 교류권 4. 사생활권	<b>조직적 권리</b> 1. 정치 로비활동 2. 정치자금 조성 3. 입법, 행정 자문 4. 정치 교섭	<b>기회권</b> 1. 유치원 교육 2. 초, 중등교육 3. 고등교육 4. 직업교육 5. 특수집단교육부조	<b>기업 및 관료계권</b> 1. 직업안정권 2. 노동자협의, 피해절차권 3. 클라이언트 참여, 자율 행정권 4. 적극행동권 등 5. 단체교섭권
	<b>신체 통제권</b> 1. 공격과 불안정한 환경으로부터 자유 2. 신체에 대한 의료적, 성적 통제	<b>귀화권</b> 1. 거주 귀화권 2. 귀화과정에 대한 정보권 3. 망명권	<b>분배권</b> 1. 노령연금 2. 공공부조 3. 실업수당	<b>자본통제권</b> 1. 노동자 경영참여권 2. 노동자 및 조합 투자기금 3. 자본회피법 4. 반트러스트법 5. 지역 투자 및 균등발전 프로그램
	<b>재산 및 서비스권</b> 1. 재산과 서비스 소유와 처분 2. 거주 선택 3. 직업 선택	<b>대항권</b> 1. 평등, 공정 처우에 대한 소수의 권리 2. 정치 정보와 조사권 3. 사회운동, 항의권	<b>보상권</b> 1. 산재보험 2. 상이연금 3. 참전인 동등 대우 4. 권리침해보상	
	<b>조직권</b> 1. 피고용자 조직 2. 기업 조직 3. 정당 조직			

출처 : Janoski, T.(1998: 31).

이상에서 살펴본 마셜 등으로 대표되는 시민권 논의에서 시민권의 사회적 요소, 즉 사회권은 복지권을 의미한다. 이는 사회권이 경제적 사회적 보장의 권리를 강조하고 있으며, 서유럽에서 발전된 것처럼 현대 복지국가에서 그 존재형태를 확보했다(Steenbergen, 1996: 2)는 점과 19세기 말부터 20세기에 이르기까지 다양한 사회복지제도를 통해서 실현되고 있다(김형식, 1995: 85)는 점 등을 통해 확인할 수 있겠다. 또한 미쉬라는 공민권과 정치권은 ‘게임의 규칙을 세우는’ 반면, 사회권은 ‘사회적 산물의 분배’와 관련된다고 말한다(Mishra, 1981: 32-33). 사회권은 공민권과 같은 자유권이 아니고 정치권과 같은 권력도 아닌 청구권으로서 다양한 형태의 사회적 급여와 서비스 등을 받을 권리로 구성된다. 사회권은 좀더 세부적으로 가능 및 방지권(건강서비스, 가족수당, 개인 및 가족상담, 신체재활), 기회권(유치원 및 초·중등교육, 고등교육, 직업교육, 특수집단에 대한 교육부조), 분배권(노령연금, 공공부조, 실업수당), 보상권(산재보험, 상이연금, 권리침해보상) 등으로 구성된다(Janoski, 1998: 31).

그리고 참여권 또한 적극적인 의미에서 그리고 넓은 의미에서 노동자들의 집합적인 복지권에 속한다고 볼 수 있겠다. 참여권은 자원의 분배 및 재분배와 연결되고 있으며, 국가영역이 아닌 시장영역의 권리이다. 따라서 사회권과 마찬가지로 참여권은 공민권, 정치권과는 그 속성을 달리하고 있다. 그러나 사회권이 지위에 따라 부여되는 청구권인데 비해 참여권은 일종의 집합적인 권력의 성격을 지닌다. 사회권과 더불어 20세기 이후 산업발전 및 산업의 민주화 과정에서 존재 의의를 찾을 수 있는 참여권은 노동시장 개입권(노동시장 정보프로그램, 구직 프로그램, 직업창출 서비스), 기업 및 관료제권(직업안정권, 노동자협의 또는 피해 절차권, 클라이언트 참여 또는 자율행정권, 단체교섭권), 자본 통제권(노동자 경영참여권, 임금노동자와 조합의 투자기금, 자본회피법, 반트러스트법, 지역투자과 균등화 프로그램) 등으로 구성된다(Janoski, 1998: 31).

사회권의 확립을 통해 사회적 약자를 비롯한 시민의 권리를 향상시키는 것은 곧 사회 전반의 삶의 질을 향상시키는 것이며 평등한 사회로 나아가는 길이다. 사회권은 시민권의 법 앞의 평등이라는 형식화된 기회의 평등과는 다른 개념이다. 왜냐하면 이미 차별화된 조건 속에서 ‘기회의 평등’은 또 다른 불평등을 낳을 뿐이기 때문이다. 더불어 적극적인 복지의 확장을 위해서는 능동적 권리인 참여권이 요구된다. 왜냐하면 단순히 지위에 따른 수동적 권리로서는 복지의 목적에 도달하는데 한계가 따르기 때문이다.

## 4. 복지권의 성격

### 1) 권리로서의 복지권

복지권은 현대 시민사회에서 시민 혹은 국민, 더 나아가서는 인간에게 부여되는 당연한 권리로서 자유권, 정치권과 마찬가지로 당연한 권리의 성격을 갖는다. 사회권을 통한 복지권이 구현됨으로써 사회의 완전한 성원성, 즉 시민권이 완성된다. 그러나 복지권은 역사상 자유권 혹은 공민권이나 정치권

등 다른 권리에 비해 뒤늦게 발달했으며, 또한 인권 논의나 시민권 논의에서 권리로서의 중요성이 등한시되어 왔다. 인간이 생존을 위한 기본적인 요건들을 갖추는 것, 그리고 그것을 바탕으로 행복한 생활을 누리는 것이 인권과 시민권의 출발임에도 불구하고 주로 자유권 또는 공민권, 특히 '정치적인 억압으로부터의 자유'에만 초점을 맞추었기 때문이다.<sup>11)</sup>

복지권은 권리의 유형으로 볼 때, 다른 사람들의 의무를 필요로 하는 재화와 서비스에 대한 권리로 서 적극적 권리이며 청구권이다. 자유주의 입장에서는 소극적 권리와 적극적 권리 둘 다를 인정은 하지만, 소극적 권리만을 인간의 권리로 우선시하고 적극적 권리, 즉 복지권은 권리로 간주하지 않으려는 입장을 보이기도 하며, 또는 복지권에 인간의 기본적인 생존욕구에 대한 권리만을 포함시키려는 관점을 보이고 있다. 이에 따라 복지국가에서의 필요원칙에 근거를 둔 권리는 능력만큼 일하고 일한 만큼 분배받는다든 자본주의 권리체계에 이중 집합되어 있는 일종의 예외적 보완체계에 불과하다고 비판받는다(이봉철, 2001: 229). 즉 복지권은 이른바 복지국가라는 이데올로기적 정치체제의 시장실패의 폐해를 완화하기 위한 부수적인 원칙에 불과하다고 보는 것이다.

자유주의적 관점에서 권리의 기원은 자산 소유권이다. 법 앞의 권리와 평등은 형식적, 추상적 의미에서 보편적인 자본주의 위계사회에서 소유자와 관련되고 소유자를 존중하는 것이다. 따라서 복지권은 자산 소유권과 유사한 것으로 개인 소유권 논리의 법적 형태의 표현인 것이다. 복지국가의 복지대상자는 무산자이며, 그들의 권리는 법률에 의해 지배받기 때문에 지위에 부여되는 권리는 자유주의적 정의의 내에서의 권리에 불과하다. 반면 사회주의적 관점에서 복지권은 사회법(social legislation)에 의해 부여되는 권리의 성격을 갖는다. 허스트(Hirst, 1980)는 권리가 자연적, 존재론적 속성을 가질 수 있다는 관념을 거부하고, 복지권을 사회적으로 결정되는 정책 대상으로 보고 있다(Dean, 1996: 10).

## 2) 인권 및 시민권으로서의 복지권

복지권은 인권 및 시민권의 구성요소로서 자유권, 정치권 등 다른 권리와 동등한 가치를 지니며, 다른 권리의 시행을 위해 필요하다는 점에서 오히려 더욱 중요하다고도 볼 수 있다. 쿠틀(Coote, 1992)는 공민권이 없다면 사회권은 거의 시행이 불가하고 의미없는 것이라는 점에서 권리의 구성 요소 중 공민권이 더욱 중요하다고 주장한다. 또한 사회권은 현존하는 공민권의 시행을 위해 필요할지도 모르지만(왜냐하면 능력은 자유를 가치있게 하기 때문)에, 그 자체로 그것은 공민권을 성취하기 위한 수단일 수 없다고 본다. 이와 같은 쿠틀의 지적은 사회권은 그 시행을 위해 공민권에 의존하고, 그 발전을 위해 정치권에 의존한다는 점을 올바른 지적하고 있다. 그러나 사회권이 공민권이냐 정치권에 종속적으로 남아 있다는 가정은 옳바르지 않다. 이에 대해 플랜트(Plant, 1992)는 사람들이 독립적인 시민이 되도록 하는 사회적, 경제적 자원을 갖고 있지 않다면, 공민권과 정치권에 의해 보장되는 자유와 면책은 전적으로 추상적인 것이라는 점을 지적한다. 우리의 자유(liberty)와 능력은 결코 범주적으로 다르지 않다. 예컨대 주택을 소유하는 자유는 주택에 대한 저당대출금(mortgage)을 갚을 여유가 없거

11) 예컨대 우리나라 정부에서는 인권문제를 국가보안법이나 양심수 문제에 한정하는 경향이 있다(인권운동사랑방 사회권위원회, 1999: 42).

나 지볼할 수 없다면 자유가 아니다. 또한 고소득을 올릴 수 있는 직업을 수행할 자유는 직업 수행능력을 갖고 있지 않다면 자유가 아니다. 결국 자유를 우리에게 가치 있게 하는 것은 우리가 그것을 가지고 할 수 있느냐 하는 것이다. 사회권에 의한 능력은 공민권과 정치권에 의한 자유와 마찬가지로 시민권의 구성요소이다(Dean, 1996: 218).

어떤 권리에 대해 우선 순위를 부여하려면 일종의 권리에 대한 보편적 순위나 준거틀이 필요하다. 예컨대 내가 생존하기 위해 좋은 음식을 필요로 하는 것은 내가 멋지게 보이기 위해 새 옷을 필요로 하는 것보다 더 우선하는 것으로 간주될 수 있다(김형식·여지영 옮김, 2001: 141). 매슬로(Maslow, 1970)의 위계 관점에서 볼 때 공민권과 정치권은 충족되어야 할 최우선의 것은 아니며(자존의 욕구에 해당), 의식주, 건강, 일정 정도의 경제적 안정에 대한 권리, 즉 사회권이 시민적·정치적 권리에 비해 인간의 욕구 충족에 있어서는 보다 기본적인 것으로 나타난다. 또한 인권 논의와 시민권 논의에서 권리는 대체로 이분법적 또는 삼분법적 분류가 이루어지고 있는데, 사실상 권리들은 상호 관련적이기 때문에 분리될 수 없는 측면이 있다. 특히 사회권(복지권)과 공민권의 경우 더욱 그러하다. 이분법적 분류는 시간적·공간적 상황에 따라 변화하는 현실인식이 결여되어 있다. 단적인 예로 인권의 기본이 되는 생명권, 신체의 자유는 생명활동의 자유를 정치적으로 억압하여 침해될 수도 있지만, 인간사회가 자본주의적 상품경제에 의존하게 되면서 생명활동을 위한 필요충족을 경제적으로 억압하여 침해될 수도 있다(이봉철, 2001: 62).

### 3) 상대적 개념과 수준으로서의 복지권

복지권은 전체적인 권리로서의 인권 또는 시민권과 더불어 객관적으로 존재한다기보다는 구축되는 것으로 보아야 한다. 근대 시민사회에서 인권과 시민권의 발달에 있어서 자유권이 우선시되고 또 자유권 중심으로 전개된 것은 틀림없다. 그러나 이에 따라 근대의 인권보장체제는 형식적 평등에 그쳤다. 예컨대 여성과 노예는 배제되었으며, 부르주아 남성에게만 참정권을 부여했다. 그러나 근대 시민사회에서 이전의 개인권 중심의 권리 개념의 중심가치인 자유가 근대적 경제가치의 배분문제를 둘러싸고 평등으로 점차 중심이 이전되는 추이 속에 있다는 점이 강조되어야 한다(이봉철, 2001: 31). 물론 이 단초는 프랑스혁명 시기부터 시작된 것이다. 이후 실질적인 평등, 사회경제적 약자에 대한 배려가 강조되고 있다. 1919년 바이마르헌법을 비롯하여 제1차 세계대전후의 헌법은 헌법 단계에서 자본주의 틀 안에서 모든 국민에게 인간다운 생활을 보장하는 것을 명시하였다. 특히 사회경제적으로 우위에 있는 자들의 경제활동에 대해서는 적극적인 제한규정을 도입하고 사회경제적 약자에게는 사회권을 보장하기에 이르렀다. 더욱이 1970년 이후에는 국가간 불평등을 줄이고 발전의 혜택을 평등하게 누리하고자 하는 집단적 권리가 제기되어 제3세계를 중심으로 적극적으로 논의되고 있다. 특히 실질적 평등이나 생활에 대한 보장이 결여되어 있는 경우 자유도 인권보장도 환상이라는 점을 인식해야 한다(인권운동사랑방 사회권위원회, 1999: 46).<sup>12)</sup>

12) 이와 같이 볼 때, 자본주의하에서 권리의 개념은 의심스러운 정도로 개인의 권리에 입각한 것이었다. 그리고 근본적으로 개인적 권리의 기반은 사유재산의 정의로부터 유래하는 것이다.

복지권은 국가의 집합적 권위에 의해 부여되었다(Dean, 1996: 22). 따라서 복지권은 역사적으로 변화하고 형성될 뿐만 아니라 공간적으로도 각 국가의 복지이데올로기와 복지수준 또는 복지국가의 발달 정도에 따라 다양성을 갖는다. 또한 복지권에 따른 복지의 수준도 ‘그 사회의 보편적인 수준’, ‘인간다운 삶을 영위할 수 있는’ 등의 기준으로서 절대적인 기준은 없다. 급여가 ‘최저수준’(minimum)이 아니라 마살이 사회권에 대한 정의에서 표현하듯이 ‘적정수준’(modicum)이어야 함은 분명하다. 그리고 복지권의 구성내용에서 살펴보았듯이 이 적정수준은 단지 소득 등 경제적 권리에 한정되는 것이 아니라 사회적, 문화적, 환경적으로도 일정 수준의 권리에 도달해야 한다.

인권 논의에 비추어 볼 때, 복지권의 수준은 그 결핍에 의해 자유권, 정치권 등 다른 권리를 침해하거나, 불평등한 권리가 되어서는 안될 것이다. 또한 시민권 논의에 비추어 볼 때, 복지권이 사회의 성원으로서의 완전한 참여와 통합을 의미한다면 그리고 민주-복지-자본주의 기치 하에 복지국가와 복지사회를 지향한다면, 불평등을 감소시킬 수 있으며 불평등의 지속성을 방지하는 수준, 즉 계급 및 계층의 이동을 가능케 할 정도가 되어야 한다. 이러한 정도 또는 수준으로서는 역시 우선적으로 복지의 수준이 최저수준이 아니라 적정수준이어야 함을 의미한다. 최저수준으로서는 현재의 최저생활만 가능할 뿐 빈곤자는 계속 빈곤자로 남는 세대내 또는 세대간 빈곤의 재생산이 이루어질 뿐이다. 이를 위해서는 공공부조의 적정수준 급여뿐만 아니라 교육권 등의 현실적 보장이 필요하다.<sup>13)</sup> 다음으로 연금 등의 사회보험제도에 있어서도 상층의 소득이 부분적으로 하층으로 이전되는 보다 강한 실질적인 재분배정책이 필요하다.<sup>14)</sup>

#### 4) 비조건적 의무로서의 복지권

마살(1992)은 시민권을 권리와 의무의 체계, 즉 지위(status)로 정의하고 있는데, 이러한 지위는 그 정의에 입각할 때 시장의 폐쇄로부터 영향을 받지 않는 것이다. 이는 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1990)이 개인이나 가족이 시장활동 참여와는 독립적으로 사회적으로 인정되는 생활수준을 유지할 수 있는 정도로서 ‘탈상품화’(de-commodification)라는 개념을 사용하는 것과 맥락을 같이 한다. 시민권은 시장활동 참여와 무관하다는 점에서 비경제적 개념이며, 경제과정에 대한 기여에 부착되는 상대적 가치와는 독립적인 지위를 의미하는 것이다. 이는 시민권의 요소들이 비조건적(unconditional)이라는 것을 의미한다.

13) 예컨대 현대사회에서 개인의 지위 또는 계급이동을 가능케 하는 주요 통로로는 교육이 가장 중요시되고 있는데, 특히 고등교육의 기회가 빈부에 관계없이 누구에게나 무상으로 보장되거나 또는 적어도 적극적으로 재정지원이 이루어진다면 불평등의 감소 또는 지속성의 방지가 가능할 것이다. 프랑스, 독일, 스웨덴 등 적극적 교육의 기회균등을 실현하는 주요 유럽국가들이 이에 속하며, 미국 등 보다 자유주의적인 정책을 추구하는 국가들은 이와 거리가 멀어져 있다고 볼 수 있겠다.

14) 연금 등의 사회보험제도는 일반적으로 기여와 급여의 상관관계에서 하위 소득계층이 상위 소득계층보다 혜택이 큰 하후상박 형태로 설계되어 재분배가 이루어지는 것으로 평가된다. 그러나 그렇다 할지라도 계층에 관계없이 누구나 수익비가 1이 넘는 제도는 실질적으로 재분배라고 보기 힘들며, 오히려 역재분배의 성격까지도 가질 수 있다. 따라서 누진적으로 하위 계층의 수익비는 1이 넘고 상위 계층은 1에 미달하는 제도라야 재분배가 가능하다.

시민권의 구성요소로서 복지권은 역시 사회의 의무에 기초하지만 수급권자 또한 공동체 성원으로 서 권리인 동시에 의무가 수반된다. 복지권의 의무로는 납세, 국방, 교육, 노동 등의 의무를 들 수 있겠다. 그러나 이러한 의무는 자유권, 정치권 등 다른 권리에서의 의무와 마찬가지로 비조건적인 것이다(Dahrendorf, 1996: 13). 예컨대 투표권은, 납세가 시민의 지위에 관련된 의무라 할지라도, 납세에 의존하지 않는다. 복지권의 경우도 마찬가지이다. 예컨대 저소득자가 세금을 면제받았다고 해서 또는 신체상의 장애로 국방의 의무를 하지 않았다고 해서 복지권이 박탈되거나 유보될 수는 없는 것이다. 복지권은 시민권의 구성요소로서 경제과정에 대한 기여의 상대적 가치와는 독립적인 사람들의 지위에 부여되는 것이다. 그러나 이러한 복지권의 비조건적 성격 또한 복지권의 수준과 마찬가지로 국가에 따라 어느 정도 상대성을 띠고 있음을 인정할 수밖에 없다. 예컨대 노동능력이 있는 사람에게 수급자격으로 부여되는 노동의 의무 등은 조건이 부여되었다고 해서 복지권을 벗어났다고 보기는 힘들 것이다.

## 5. 종합 및 맺음말

지금까지 살펴본 내용을 종합적으로 정리해 보자. 우선 권리의 개념과 유형, 인권 및 시민권의 개념과 발전에 대한 논의를 살펴보았다. 이는 복지권의 구성과 성격을 살펴보기 위한 개념적 기초 작업이라 볼 수 있겠다. 이에 따라 다음으로 인권의 구성요소와 시민권의 구성요소 논의를 통해 복지권의 개념과 구성내용을 살펴보았다. 그리고 마지막으로 앞선 논의와 결부시켜 복지권의 성격을 규명하였다.

복지권이란 복지에 대한 권리로서 시민 또는 국민의 입장에서는 복지를 수급할 권리이며, 사회 및 국가는 그에 대한 의무를 진다. 복지권은 인간의 생존적 욕구 및 보편적 욕구의 충족이라는 면에서 인간이라는 존재 또는 인간다운 삶에 결부된 권리로서 정당화된다. 따라서 복지권은 보편적인 권리로서 인권의 구성요소인 동시에 시민권의 구성요소이다. 인권 논의에서 인권 개념은 인간이라면 누구나 자연적으로 부여받는 보편적인 권리로서의 인간의 권리 개념에 입각해 있다. 반면 시민권 논의에서 시민권 개념은 국가 또는 정치공동체 단위에서 시민의 지위에 부여되는 권리의 의미이다. 따라서 시민권을 인권으로 환언한다면 전지구적 또는 전 인류의 보편적 시민권이라는 개념을 사용할 수 있겠다.

이에 따라 인권과 시민권은 그 개념상의 기본 원리와 성격은 서로 다르지만, 복지권을 의미하는 내용에는 별 차이가 없다. 인권 논의에서 경제적 사회적 문화적 권리와 시민권 논의에서 사회적 권리가 그것이다. 인권 논의에서는 UN의 세계인권선언과 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제조약을 통해 뚜렷하게 그 항목들이 명시되고 있다. 시민권 논의에서는 마샬의 사회권에 대한 언급에서는 교육제도와 사회복지서비스와 밀접한 관련을 맺고 있다고 표현할 뿐 복지권의 세부 내용이 명시되지 않고 있지만, 체노스키 등 후속의 시민권 논의에서 세부 항목들이 밝혀지고 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

&lt;표 6&gt; 복지권의 구성내용

복지권 범주	권리 구성내용	세부 구성내용
(1)사회적 권리	사회보장권	각종 소득보장 및 권리침해보상, 상이연금, 사회보험(연금보험, 산재보험, 실업보험), 공공부조(가족수당 포함)
	사회복지 서비스권	개인 및 가족상담, 가정보호(가정 및 노인, 부녀자, 아동), 장애인보호
	건강권	건강보험, 보건의료서비스, 신체재활
	교육권	유치원 및 초·중등교육, 고등교육, 직업교육, 교육부조, 교육기회 평등
	주거권	주택보장
(2)경제적 권리	노동권	노동, 노동조건, 노동조합 조직 및 가입, 노동자협의, 단체교섭권
	노동시장 개입권, 직업안정권	노동시장 정보, 구직, 직업창출
	자본통제권	노동자 경영 참여, 자율경영
(3)문화·환경 적 권리	문화권	문화권
	환경권	건강한 환경 속에서 생활할 권리, 깨끗하고 양호한 환경을 향유할 권리

다음으로 복지권의 성격은 다음과 같이 정리될 수 있겠다.

첫째, 복지권은 보편적인 권리의 관점에서 현대 시민사회의 시민, 혹은 더 나아가서는 인간에게 부여되는 당연한 권리인 것이다. 이와 같은 복지권은 권리의 측면에서 무엇인가를 요구하는 청구권이며 적극적 권리이다. 또한 복지권은 일반적으로 수동적 권리이지만, 능동적 권리인 집합적인 참여권을 포함한다고 볼 수 있다.

둘째, 인권 혹은 시민권으로서 복지권은 자유권 등 다른 권리와 동등한 가치를 지닌다. 뿐만 아니라 복지권은 다른 권리의 시행을 위해 필요하다는 점에서 그리고 의식주, 건강, 경제적 안정에 대한 권리가 인간의 욕구 충족에 있어서 보다 기본적인 것이라는 점에서 오히려 더욱 중요하다.

셋째, 복지권은 전체적인 권리로서의 인권 또는 시민권과 더불어 역사적으로 구축되며, 복지국가의 수준과 발달정도에 따라 상대성 및 다양성을 갖는 것으로 보아야 한다. 이에 따라 복지권에 따른 복지 수준은 절대적인 기준은 없다. 그러나 광의의 사회복지의 개념이 보편적이듯 복지권의 복지의 수준도 최저수준보다는 적정수준으로 보아야 하며, 이는 경제적으로 뿐만 아니라 사회적, 문화적, 환경적으로도 일정 수준의 권리에 도달해야 한다.

넷째, 복지권의 의무는 비조건적인 것이다. 그러나 이러한 복지권의 비조건적 성격 또한 복지권의

수준과 마찬가지로 국가에 따라 어느 정도 상대성을 갖는다.

이상과 같이 복지권의 구성과 성격을 살펴보았다. 그러나 사회복지의 개념 및 복지권의 개념이 역사적으로 그리고 공간적으로 변화하고 다를 수 있듯이, 여기에서 제시한 복지권의 구성과 성격도, 현재 시점이라 할지라도, 국가 또는 사회마다 차이가 있을 수 있다. 그러나 현대사회에서 전세계적으로 인권 및 시민권의 보편성이 어느 정도 합의에 도달했듯이, 여기서 구성한 복지권에 대한 내용도 어느 정도 보편적 합의에 가까우며 또 가능할 것으로 생각된다. 또한 역사적으로 입증되듯이 복지권의 구성 내용은 앞으로 더욱 확대될 것으로 믿는다.

## 참고문헌

- 김경동. 2002. “시민사회사상사 개관”. 시민사회포럼·중앙일보시민사회연구소 엮음. 『참여민 주주의 실현을 위한 시민사회와 시민운동』. 아르케. pp. 13-43.
- 김미혜·정진경. 2002. “한국인의 복지권에 대한 인식과 태도 연구”. 『한국사회복지학』 50:33-59.
- 김영란. 1995. “한국인의 복지태도에 관한 경험적 연구”. 고려대학교 사회학과 박사학위논문(미간행).
- 김형식. 1995. “T. H. Marshall의 시민적 권리론에 관한 소고”, 『한국사회복지학』 26: 77-109.
- 김형식·여지영 옮김. 2001. 『인권과 사회복지실천』. Jim Ife. *Human Rights and Social Work*. 인간과 복지.
- 박순우. 1995. “T. H. Marshall의 시민권적 복지론의 재조명”. 『사회복지정책』 창간호: 71-82.
- 손준규. 1992. 『사회복지개론』. 대학출판사.
- 유팔무. 2002. “한국 시민사회의 형성과 변천: 이론적 재조명”. 열천 임희섭교수 정년퇴임기념논문집간행위원회. 『사회운동과 사회변동』. pp. 229-261.
- 윤찬영. 2002. 『사회복지법제론』. 나남출판
- 이봉철. 2001. 『현대인권사상』. 아카넷.
- 인권운동사랑방 사회권위원회. 1999. 『인간답게 살 권리』. 사람생각.
- 중앙사회복지연구회 옮김. 1996. 『사회사업사전』. Robert L. Barker, *Social Work Dictionary*. 이론과 실천.
- 차하순. 1982. 『서양사 총론』. 탐구당.
- 최균·류진석. 2000. “복지의식의 경향과 특징: 이중성”, 『사회복지연구』 16.
- 최현 옮김. 1995. 『인간불평등기원론·사회계약론』. J. J. Rousseau. *Discours sur l'origine de l'inegalite parmi les hommes · Du Contrat social, ou principes du droit politique*. 집문당.
- 현희성·박용순·박용권·김영미·권현수. 1995. 『사회복지학의 이해』. 유평출판사.
- Barbalet, J. M. 1988. *Citizenship*. University of Minnesota Press.
- Bendix, R. 1964. *Nation-Building and Citizenship*. John Wiley and Sons.
- Dahrendorf, R. 1996. “The Changing Quality of Citizenship.” pp. 10-19, in *The Condition of Citizenship*, edited by Bart van Steenbergen. SAGE Publications.
- Dean, H. 1996. *Welfare, Law and Citizenship*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Friedlander, W. A., and R. Z. Apte. 1980. *Introduction to Social Welfare*. Prentice-Hall.
- Fraser, N., and Linda Gordon. "Civil Citizenship against Social Citizenship? On the Ideology of Contract Versus Charity." pp. 90-107, in *op. cit.*, edited by Bart van Steenbergen. SAGE Publications.
- Giddens, A. 1981. *Contemporary Critique of Historical Materialism*. University of California Press.
- Giddens, A. 1989. "A Reply to My Critics." pp. 249-301, in *Social Theory of Modern Societies*, edited by D. Held and J. B. Thompson. Cambridge University Press.
- Held, D. 1994. "Inequalities of power, problems of democracy." in *Reinventing the Left*, edited by D. Miliband. Polity Press.
- Hirst, P. 1980. "Law, Socialism and Rights." in *Radical Issues in Criminology*, edited by P. Carlen and M. Collison. Martin Robertson.
- Hohfeld, W. 1978. *fundamental legal conceptions*. westport, conn.: greenwood press.
- Janoski, T. 1998. *Citizenship and Civil Society*. Cambridge University Press.
- Marshall, T. H., and T. Bottomore. 1992. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press.
- Maslow, A. H. 1970. *Motivation and Personality*, 2nd ed. New York: Harper and Row.
- Mishra, R. 1981. *Society and Social Policy*. Atlantic Highlands, N.J. Humanities Press.
- Paine, T. 1999[1791]. *Rights of Man*(Dover Thrift Editions). Dover Pubns.
- Plant, R. 1992. "Citizenship, rights and welfare." in *The Welfare of Citizens: Developing new social rights*, edited by A. Coote. London: IPPR/Rivers Oram Press.
- Steenbergen, B. V. 1994. "The Condition of Citizenship: an Introduction." pp. 1-9, in *op. cit.*, edited by Bart van Steenbergen. SAGE Publications.
- Turner, B. 1986. *Citizenship and Capitalism*. Allen Unwin.
- UN. 1948. *Universal Declaration of Human Rights*. [Http://antiprison.org](http://antiprison.org).
- UN. 1966. *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*. [Http://antiprison.org](http://antiprison.org).
- UN. 1966. *International Covenant on Civil and Political Rights*. [Http://antiprison.org](http://antiprison.org).

# The Construction and Characters of the Welfare Rights

Ahn, Chi-Min  
(Daejin University)

This study analysed the components and characters of welfare rights through discussions of the concepts and types of universal rights, and discussions of human rights and citizenship rights.

Welfare rights is claims rights which requires somewhat, and it is positive rights. And it is generally passive rights, but it contains collective participation rights which is active rights. The result of total discussions of rights, human rights, and citizenship rights led us to know the components and characters of welfare rights. Welfare rights contains social rights, economic rights, and cultural environmental rights. Social rights are composed of the right of social security, social welfare service, health, education, and residency. Economic rights are composed of the right of labor, intervention of labor market, job security, and capital control. cultural environmental rights are composed of the right of culture and environment.

And welfare rights has several characters. First, it is natural rights which is bestowed on the citizens or people in modern civil societies. it is samely characterised as liberties and political rights. second, it has the same values like other rights such as liberties and political rights. Or it is more important, because it is necessary for other rights. Third, it is not the objective being which is constant, but it is changed, formed and constructed as total rights with human rights and citizenship rights. Fourth, it is truly rights, but is simultaneously accompanied by obligations. But the obligations is unconditional like as other rights. Endly, levels of welfare on the welfare rights must be modicum rather than minimum. The meaning of modicum level is uncertain, but it aims to the entire participation of peoples as citizen and social integration. And it has to aim to the prevention of heredity and continuity of inequality.

Key words : welfare rights, human rights, citizenship rights, social rights

[접수일 2003. 5. 21 게재확정일 2003 9. 15]