

# 영국의 근로복지(Workfare) 개혁에 관한 연구 :

노동당의 이념적 변화를 중심으로

문진영

(서강대학교)

[요약]

본 논문은 영국 블레어 정부의 근로복지 개혁이 유럽대륙 국가의 개혁과는 다른 한편으로, 미국식 신자유주의적 재편과도 다른 성격을 가지고 발전하게 된 배경을 살펴보고 그 원인을 규명할 목적을 가지고 작성되었다. 이러한 목적을 달성하기 위해서, 근로복지형 제도의 도입과정을 영국 노동당의 이념적 변화, 특히 당헌 제4조의 개정을 둘러싸고 나타난 당내(黨內) 좌·우파간의 갈등과 타협을 통해서 신노동당 프로젝트가 성립되는 과정에 초점을 맞추어 설명하고자 한다. 따라서 제2장에서는 영국 노동당의 제3의 길과 신노동당 프로젝트를 중심으로 노동당의 이념적 변화를 살펴보고, 이러한 변화의 핵심이라고 할 수 있는 '권리와 의무의 상호주의 원칙'을 추출한다. 그리고 제3장에서는 이러한 상호주의 원칙이 1997년 집권 이후 전개되고 있는 영국의 근로복지 개혁에 어떻게 반영되어 나타나는가를 살펴본다. 그리고 제4장에서는 영국의 근로복지 개혁이 유럽대륙 국가와 다른 한편으로, 미국식 근로복지 개혁과도 다르게 전개되는 배경과 그 원인을 영국의 독특한 정치질서에서 찾고, 특히 노동당의 이념적 체질변화 과정에서 확립된 상호주의 원칙이 근로복지 개혁을 지도하였기 때문이라는 결론을 도출한다.

주제어: 근로복지, 신노동당, 상호주의, 노동당헌 제4조, 신고용협정

## 1. 서론

영국은 20세기 유럽문명이 이룩한 가장 위대한 업적이라고 평가받는 복지국가(Marquand, 1994: 221)를 현실세계에서 가장 먼저 실천한 국가로서, 요람에서 무덤까지 국가책임을 규정한 복지국가의 이상을 서유럽에 전파하는데 결정적인 역할을 수행하였다. 사실 우리가 논의하고 있는 '복지국가'라는 용어 자체가 영국 노동당 정부의 전후사회의 건설을 일컫는 한정적인 용어로 사용되다가, 이후 서유

럽 각국에서 사회보장제도가 정착되면서 서구 선진자본주의 국가의 성격을 지칭하는 일반적인 용어로 정착하게 되었다(Briggs, 1985: 177, Hill and Bramley, 1986: 22, Johnson, 1987: 3).

복지국가의 모국이라는 상징성 이외에도 우리가 영국을 주목해야 하는 이유는, 다른 유럽 국가와는 달리 영국은 학문적·이념적 체계화를 기반으로 복지제도의 새로운 패러다임을 제시하는 제도적 선도성을 이루고 있다는 사실이다. 영국 복지국가의 발전과정을 역사적 맥락에서 유심히 살펴보면, 각 시대의 상황에 따라서 기존 복지제도의 틀(framework)에 전면적으로 도전하여 새로운 원리와 운영체계를 선언하는 일종의 역사적인 단절과 새로운 복지체제로의 도약을 발견할 수 있는데, 이러한 발전은 일정한 논리적 기초 위에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 영국 복지국가의 발전과정을 이해하기 위해서는 이러한 ‘학문적·이념적 체계화’와 ‘제도적 선도성’의 상호작용에 대한 정확한 인식이 필수적이라고 할 수 있는데, 그 역사는 멀리 구빈법 시대로까지 거슬러 올라간다.

예를 들어서, 새로운 자본체제 산업사회의 주도적인 흐름에 발맞추어 원외구제(out-door relief)를 철폐한 신규빈법(New Poor Law, 1834)은 벤담(J. Bentham)의 제자였던 나소 시니어(N. Senior)와 에드윈 채드윅(E. Chadwick)의 공리주의(Utilitarianism) 사상에 기초하고 있었으며, 영국 최초로 사회보험의 원리를 도입한 국민보험법(National Insurance Act, 1914)은 당시 유력한 정치인이었던 로이드 조지(Lloyd George)와 윈스턴 처칠(Winston Churchill)이 적극적으로 받아들인 신자유주의(New Liberalism)<sup>1)</sup>에 기반하고 있었다. 또한 국민기본선(national minimum)을 핵심이념으로 전후 복지국가의 그랜드 디자인을 제공한 케인즈-베버리지 전통(Keynes-Beveridge Orthodoxy)도 영국식 사회주의인 페비아니즘(Fabianism)에 강한 영향을 받아, 이후 전후 합의의 정치(politics of consensus) 기간 내내 영국 사회의 주도적인 이데올로기가 되었다. 한편, 1970년대 말 전후합의의 정치를 종식시킨 대처정부는 신자유주의(neo-liberalism)로부터 논리적 자양분을 공급받았<sup>2)</sup>, 전후 사회 각 분야에 광범위

1) 19세기 말 영국에 등장한 신자유주의(New Liberalism)는 자유시장경제가 공정하게 기능할 수 있는 여건을 조성함으로써 시장경제체제의 정당성을 확보하려는 목적으로 가지고 있었다. 당시 영국 사회에서 시장자본주의의 부작용이 나타나고 이에 대한 대안으로 사회주의 운동이 본격적으로 일어나자, 국가가 일정부분 개입하여 공정한 조정자로서의 역할(시장실패에 대한 국가개입)을 하여야 한다는 사상이 등장하였는데, 이것이 신자유주의 운동이다. 특히 젊은 자유당 의원들은 자유당을 전통적인 자유주의(Classical Liberalism)에서 신자유주의로 개종하여 도시지역의 노동자들을 흡수하여야 자유당이 20세기에도 존재할 수 있다고 주장하였다. 이러한 점에서 19세기 말의 신자유주의(New Liberalism)는 1970년대 이후 나타난 신자유주의(Neo-Liberalism)와 전혀 다른, 오히려 ‘국가개입’이라는 측면에서 보면 경반대의 지향을 가지고 있다고 할 수 있다.

2) 사실 전후 합의의 정치 기간에도 보수당내의 신자유주의자(neo-liberals)들은 다양한 두뇌집단(think-tank)을 통해서 케인즈-베버리지적 혼합경제체제의 비효율성을 꾸준히 선전하고 여론화하는 한편으로, 자신들의 논리를 정교화하는 작업을 계속하였다. 특히 1957년 하이에크(Hayek)의 권고에 따라 세워진 경제문제 연구소(Institute of Economic Affairs: IEA)는 설립이후 줄곧 호바트 페이퍼(Hobart Papers: 후에 월간형식의 Economic Affairs로 전환)를 포함한 여러 연구논문집들을 발간하여 정치적으로 자유주의적 여론형성에 기여했다. 또한 1974년 보수당의 총선패배 이후 키어스 쥘(J. Sir Keith Joseph)에 의해 세워진 정책학 연구소(Centre for Policy Studies: CPS)는 보수당내에 강하게 남아있던 중도우파적 성격을 가진 일국 보수주의(One-Nation Conservatism)적 전통에 도전하였다. 이후 하이에크(Hayek)가 직접 자문위원회의 회장을 맡은 아담 스미스 연구소(Adam Smith Institute: ASI, 1977 설립)는 민영화(privatisation)를 위한 이론적 기초를 제공하였고, 대처정권 이후인 1980년도에 세워진 사회적 의제 연구단(Social Affairs Unit: SAU)은 합의 정

한 영향력을 행사하였던 사민주의적 가치관에 대한 근본적인 비판을 가하며 복지국가에 대한 신자유주의적 재편을 시도하였다. 따라서 현재 우리가 목도하고 있는 영국 복지국가의 모습은 각 시대의 상황적 변화에 따라 나타난 새로운 이념이 새로운 복지제도를 견인해온 역사적 맥락의 연장선상에서 파악할 수 있다.

이러한 역사적 전통을 가지고 있는 영국에서 1997년 노동당의 집권을 계기로 다시 한번 복지국가 체제의 변화를 시도하고 있다. 영국 보수당 18년 집권(1979~1997)의 아성을 깨뜨리고 1997년 선거에서 압승을 거둔 노동당은 당내에 뿌리깊게 자리 잡은 정통 좌파적 시각에서 벗어나, 좌·우의 계급 패러다임을 넘어서는 ‘제3의 길(Third Way)’을 주장하고, 이에 발맞추어 복지국가 체제도 복지와 고용을 통일적으로 수행하는 고용친화적(employment-friendly) 복지체제로 탈바꿈시키고 있다. 이러한 복지제도 개혁은 ‘새로운 복지계약(A New Contract for Welfare: HMSO, 1998)’이라는 보고서에서 자세하게 소개되고 있는데, 그 골자는 기존 복지국가 체제의 기반이 되었던 ‘국민의 권리와 국가의 의무’라는 일방적인 구조에서 ‘정부뿐만 아니라 국민에게도 의무를 부과’하는 쌍무(雙務)적인 구조로의 이행이라고 할 수 있다. 즉 영국은 다시 한번 기존 복지국가 체제에 대한 일대 패러다임적 전환(paradigm shift)을 시도하고 있는 것이다.

한편 복지국가 체제를 고용친화적인 성격으로 개혁하려는 시도는 비단 영국만의 문제가 아니라 전(全) 유럽에 걸쳐서 나타나는 21세기의 보편적인 경향성으로 자리 잡아가고 있다. 이러한 현상이 등장하게 된 배경에 대해서, 에스핑 안데르센(Gösta Esping-Andersen)은 첫째, 전 유럽에 걸쳐서 나타나는 고령화에 따른 인구의 역전현상과 재정적 위기상황 때문에 기존의 복지국가체제는 그 자체로서 유지되기 힘들고, 둘째, 이미 낙후되어 가고 있는 기존 복지국가 체제로는 새로운 미래의 변화에 적응할 수 없다는 점을 들고 있다. 즉 현재와 같은 지식기반 경제(knowledge-based economies)하에서 고용을 증진시키고 경제를 효율적으로 운영하는데 기존의 복지체제가 오히려 걸림돌이 되며, 특히 지구화의 고도화로 인해서 날로 첨예화하는 새로운 사회적 위험과 욕구를 해결하는데 있어서도 무기력함을 드러내고 있다는 것이다(Esping-Andersen, 2002: 4). 따라서 21세기 유럽 사회민주주의자들이 가지고 있는 핵심적인 문제의식은 기존의 복지체제를 어떻게 유지할 것인가가 아니라, 급변하는 사회·경제적 상황에 맞추어 복지국가체제를 어떻게 변화시켜야 사회정의와 연대의식을 희생시키지 않으면서 높은 경제 생산성을 유지할 것인가로 모아진다.

하지만 동일한 목표를 추구한다 하더라도, 그 방법론은 각 개별국가의 역사적 배경과 이념적 정향에 따라서 상당한 편차를 두고 나타나는데, 그 한 축(軸)을 이루고 있는 것이 최근에 이루어지고 있는 영국 노동당 정부의 복지개혁이라고 할 수 있다. 즉 영국의 복지개혁은 유럽대륙 국가의 경우와 비교할 때 상당히 시장주의적인 성향을 보이고 있는데, 그 대표적인 정책이 근로를 조건으로 수급권을 인정하는 신고용협정(New Deal)이라고 할 수 있다. 물론 영국 이외의 유럽 각국에서도 복지개혁

---

치 기간에 수립된 복지정책에 대한 비판과 공격에 주안점을 두었다. 이러한 다양한 두뇌집단에서 체계화한 신자유주의적 논리를 기초로 대처정부는 줄곧 복지국가에 대한 비판과 신자유주의적 재편을 시도할 수 있었다. 이러한 우의 두뇌집단의 설립배경과 역할에 관한 자세한 논의는 Kavanagh(1990)을 참조하시오.

의 주 대상자들이 복지제도에 안주하고 있는 근로능력 수급자이기 때문에 이들에 대해서 적극적 노동 시장정책을 적용하고 있으나, 신고용협정과 같이 국가와의 수급계약에 따라 조건을 부과하는 근로복지형(workfare) 프로그램은 아직 보편화되어 있지 않다. 예를 들어서 근로능력 수급자의 의무사항인 구직등록도 2주에 한번 정도 고용안정기관에 출석하여 자신이 구직노력을 통보하면 되기 때문에, 실제 공공부조 수급자에게 커다란 부담이 되지 않고 있으며, 특히 대부분의 유럽국가에서 공공부조제도를 실업보험제도와 연계해서 운영하고 있기 때문에 본격적인 체제변화라고 하기는 어렵다.<sup>3)</sup>

따라서 영국이 1997년 이후 실시하고 있는 신고용협정은 구직등록 의무화의 수준을 훨씬 넘어서서, 수급자가 직접 프로그램에 참가하여야 급여를 지급한다는 강도 높은 조건을 부과하고 있기 때문에 기존 복지제도와는 판이한 새로운 복지제도의 출현이라고 평가할 수 있다. 그러면 위에서 에스핑 안데르센이 지적한 바와 같이 21세기 사회·경제적 변화라는 공통의 도전에 직면하고 있음에도 불구하고, “왜 유독 영국의 복지개혁은 다른 유럽국가의 복지개혁과는 달리 과거와의 급격한 단절을 보이며 이루어지는가?”라는 질문을 던질 수 있다. 이러한 질문에 대한 설명은 크게 세 부류로 나뉘는데, 첫째, 앵글로 색슨형 복지 레짐(welfare regime)의 측면을 부각시키며, 미국 클린턴 행정부로부터의 정책 이전(policy transfer)에 초점을 맞추어 설명하거나(Deacon<sup>4)</sup>, 1997; Walker, 1998; King and Wickham-Jones, 1999; Peck, 1999; Scharpf, 2000; Peck and Theodore, 2001), 둘째, 대처리즘으로 상징되는 신자유주의적 정책 유산(legacy)을 중심으로 설명하거나(Tonge, 1999; Heron and Dwyer, 1999; Rhodes, 2000), 셋째 국내 경기침체의 압력으로 인하여 국가의 노동시장에 대한 조절(regulation) 필요성<sup>5)</sup>이 증가하였다는 측면을 강조하고 있다(Grover and Stewart, 1999; Holden, 1999; Finn, 2000). 물론 이러한 세 갈래의 설명은 논자(論者)가 주장하는 강조점에 따른 분류일 뿐, 실제 ‘기존 복지국가에 대한 신자유주의적 재편’이라는 측면에서 보면 오히려 공통점이 더 크게 부각될 수 있다.

하지만 우리가 블레어 노동당 정부의 신고용협정과 같은 근로복지형 제도의 도입을 단순히 신자유주의적 재편으로만 평가할 수 있는가하는 질문을 다시 던질 수 있다. 즉 제도의 속성상 신자유주의적 요소가 일부 있다 하더라도, 시장근본주의에 입각한 신자유주의적 가치가 제도에 수미일관하게 관철되는가 하는 의문인데, 이는 미국 클린턴 정부의 ‘개인책임과 근로기회 조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PL 104-193: 이하 PRWORA)’과 비교할 때 더욱 두드러

3) OECD 국가에서 실시하고 있는 공공부조의 구직의무화 내용에 관해서는 Eardley and others(1996: 147-152, Table 7.4)를 참조하시오.

4) Deacon은 그의 저서 *From Welfare to Work*(1997)의 서문에서 미국식 모델에 대한 블레어 정부 각료들의 정책적 선호도를 부각시키고 있다.

5) 조절이론을 구성하고 있는 핵심적인 두 개의 개념은 축적 레짐(accumulation regime)과 경제조절의 사회적 양식(social mode of economic regulation)인데, 축적의 수준에 조용하는 사회적 양식이 제대로 작동하지 않게 되면 축적 레짐은 필연적으로 위기에 빠지게 된다. 따라서 자본주의 국가에서는 축적레짐을 안정적으로 유지하고 관리하기 위한 정책적 도구로서 사회복지정책을 시행하게 되는데(Jessop, 1990: 181-184), 1990년대 이후 신자유주의적 자본축적에서 나타나는 조절적 딜레마, 즉 경제적 비활성화(inactivity), 인플레이션 압력이 중첩적으로 나타나는 상황에서 자본주의 국가는 자본 축적을 안정적으로 유지하기 위한 조절적 시도로서, 급여증지를 무기로 수급자를 노동시장에 대거 참여시키는 근로복지 제도를 실시하게 된다는 것이다.

지게 나타난다. 영국의 신고용협정은 미국의 PRWORA와 비교해 볼 때, 채적(근로강제와 급여제한)보다는 당근(능력배양)의 속성을 더 강하게 가지고 나타난다고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

이러한 점에서 본 논문은 왜 영국 블레어 정부의 근로복지 개혁이 유럽대륙 국가의 개혁과는 다른 한편으로, 미국식 신자유주의적 재편과는 또 다른 성격을 가지고 발전하게 되었는가를 규명할 목적을 가지고 작성되었다. 이러한 목적을 달성하기 위해서, 구빈법 이후 ‘새로운 이념의 등장’과 이에 따른 ‘복지제도 변화’의 상호작용이라는 역사적 맥락에서, 근로복지형 제도의 도입과정을 영국 노동당의 이념적 변화, 특히 당헌 제4조의 개정을 둘러싸고 나타난 당내(黨內) 좌·우파간의 갈등과 타협을 통해서 신노동당 프로젝트가 성립되는 과정에 초점을 맞추어 설명하고자 한다. 보다 구체적으로 말해서, ‘빈곤’이라는 사회문제에 대응하는 사회보장제도(복지)와 ‘노동시장의 부조화’라는 문제에 대응하는 노동시장정책(고용)이 하나의 제도에서 통일적으로 수행되는 근로복지형 제도의 도입을 노동당의 체질변화라는 관점에서 해석하고, 이를 기초로 유럽 대륙식 복지개혁과 다른 한편으로 또한 미국식 신자유주의적 재편과는 차별되는 영국 특유의 독특한 방식으로 이루어지게 된 배경을 설명하고자 한다.

이를 위하여 다음 장에서는 영국 노동당의 제3의 길과 신노동당 프로젝트를 중심으로 노동당의 이념적 변화를 살펴보고, 이러한 변화의 핵심이라고 할 수 있는 ‘권리와 의무의 상호주의 원칙’을 추출한다. 그리고 제3장에서는 이러한 상호주의 원칙이 1997년 집권 이후 전개되고 있는 영국의 근로복지 개혁에 어떻게 반영되어 나타나는가를 살펴본다. 그리고 제4장에서는 영국의 근로복지 개혁이 유럽대륙 국가와 다른 한편으로, 미국식 근로복지 개혁과도 다르게 전개되는 배경을 설명하고 결론을 내리고자 한다.

## 2. 제3의 길과 신노동당 프로젝트

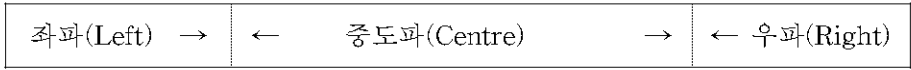
### 1) ‘중도노선(The Middle Way)’과 ‘제3의 길(The Third Way)’

영국 노동당 정부가 주장하는 ‘제3의 길’이란 실상 신조어는 결코 아니고, 20세기 초반부터 보편적으로 사용되어 온 정치적인 용어라고 할 수 있다. 즉 그것이 이념이건 경제적 이해관계이건 혹은 정치적 입장이건 간에 대립되는 양자(兩者) 사이에 지양을 통해서 중도통합적 대안을 모색하고자 하는 시도는 줄곧 있어 왔는데, 20세기 초 일부 사회민주주의자들 사이에서 논의되다가 1920년대 말 세계 대공황이라는 미증유의 경제위기를 통해서 본격적인 실체를 갖추게 된다. 그 당시 공황의 무서움을 경험하였던 지식인들은 더 이상 시장의 ‘보이지 않는 손’(invisible hand)을 믿지 않게 되었으며, 자본주의 시장경제가 제대로 돌아가기 위해서는 국가라는 공공 권위체의 ‘보이는 손’(visible hand)이 ‘보이지 않는 손’을 도와주어야 한다는 인식이 팽배하였다. 이러한 입장은 그 당시 좌익 지식인뿐만 아니라 보수적인 지식인에게까지 광범위하게 영향을 미쳤는데, 당시 젊은 보수당의원으로서 후에 수상

6) 미국 클린턴 정부의 복지개혁과의 비교는 제3장에서 자세히 다루고 있다.

(1957-63)을 지내기도 했던 맥밀란(Harold Macmillan)은 상당한 영향력을 행사하였던 ‘중도노선’(The Middle Way, 1938)이라는 책을 발간하였다. 그는 이 책에서 케인지안이즘(Keynesianism)을 적극 옹호하여 적재적소에서 국가개입은 자본주의의 장점을 강화시키고 단점을 약화시키는 매우 유력한 방법을 강조하고 있다.

그런데 여기에서 ‘중도노선’과 ‘제3의 길’에 대한 논리적 차별성을 정확하게 인식할 필요가 있다. 먼저 중도노선에 관하여 보비오(1999)는 배중율(excluded middle)과 포중율(included middle)이라는 논리학의 개념을 차용하여 설명하고 있다. 배중율에 의하면 정치는 상호배제적이며 중간지역에는 아무 것도 존재할 수 없는 두 편으로 나뉘는 반면에(2분법), 포중율에 따르면 좌파와 우파 사이에는 어느 쪽도 아닌 중간영역이 존재할 수 있다(3분법). 여기에서 중도파란 좌·우라는 양 극단에 존재하는 이념체계를 주변화하면서 각 이념체계의 특장들을 중앙에서 물리적으로 접합하는 포중율로 설명할 수 있다(아래의 <그림 1> 참조).

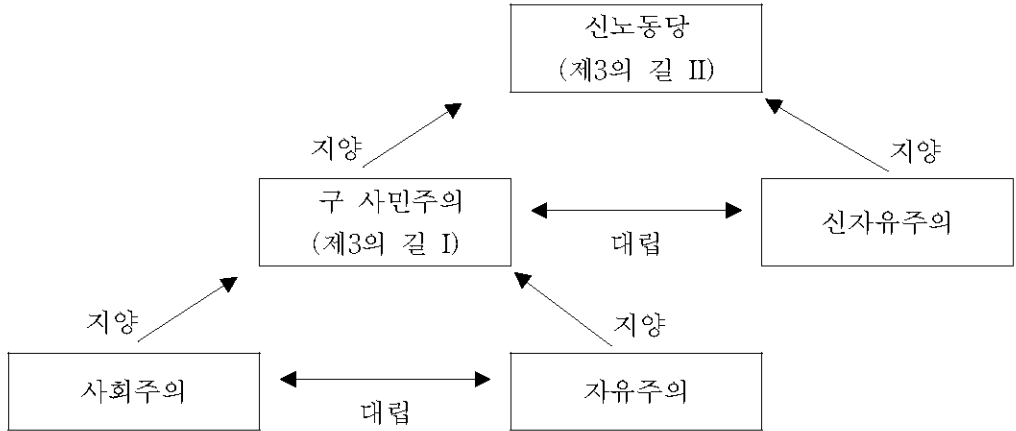


자료: 문 진영(1999: 11), <그림 1>.

<그림 1> 포중율(包中律: Included Middle)에 의한 중도파의 이념적 위상

즉 포중율에 의한 중도파는 좌·우라는 이념적 대립을 기반으로 성립하고 있으며, 따라서 이러한 이념적 한계 안에 갇혀 있기 때문에 그 자체로서 새로운 질서를 창출할 수 없다. 하지만 20세기 후반 복지국가의 탄생과 발전의 역사는 이념적 대립각인 시장자본주의와 국가사회주의 사이에서 장점만을 취하여 건설된 것이 아니라, 새로운 이념적 원리에 입각한 현실세계에서의 새로운 질서의 창출이었음을 알 수 있다. 즉 사회민주주의자들이 주장하는 제3의 길은 사회주의 이념의 윤리적 기초인 우애(fraternity)와 평등이 자유 시장경제가 표방하는 자유와 효율이라는 가치관과 현실세계에서 공존이 가능하다는 신념을 기초로(Latham, 2001: 26), 완전고용, 조합주의, 케인지안이즘 등과 같은 정책적 수단을 가지고 혼합경제를 바탕으로 한 복지국가체제를 건설하였다(Giddens, 1998: 7).

하지만 20세기 후반기 복지국가를 건설한 사회민주주의는 21세기에 들어서면서 다시 새로운 제3의 길을 모색하고 있다. 이에 대해서 기든스(Giddens, 1998: 26)는 제3의 길이란 부단히 변화를 경험하고 있는 현실세계에서 사회민주주의가 어떻게 적응할 것인가를 모색하는 과정에서 나타난 인식과 정책결정의 개념 틀이라고 정의하고, 이러한 점에서 현재 영국 노동당이 주장하는 제3의 길은 구 사회민주주의(old-style social democracy)와 신자유주의(neoliberalism) 양자(兩者)를 변증법적으로 통일하는 시도라고 주장하고 있다. 이러한 기든스의 주장을 그림으로 나타내면 다음의 <그림 2>와 같다.



자료: 문 진영(1999: 12), <그림 2>에서 수정후 인용

<그림 2> 포섭적 종합<sup>7)</sup>에 의한 제3의 길의 이념적 위상

즉 20세기의 사회민주주의가 미국식 시장자본주의와 소비에트식 공산주의의 틈바구니 속에서 ‘혼합 경제(mixed economy)’ 혹은 ‘사회적 시장(social market)’이라는 새로운 대안을 모색하며, 자신의 정체성을 확인하고 유지하였다면, 21세기의 사회민주주의는 이러한 20세기의 구 사회민주주의와 신자유주의를 대립물화 하여 새로운 제3의 길로 통일하려는 시도를 하고 있다는 것이다. 이러한 새로운 제3의 길에 의한 노동당(구 사민주의)의 개혁은 필연적으로 당내에 뿌리깊게 박혀 있는 좌파적 가치관에 대한 전면적인 도전으로 이어지는데, 특히 생산수단의 공동소유를 천명한 노동당헌 제4조의 개정이 대표적이라고 할 수 있다.

## 2) 노동당 당헌 제4조(The Clause Four)의 개정

서구의 사상적 기반 위에서 발전하여 서구사회의 지도원리로 자리잡아온 보수와 진보라는 좌·우의 이념구조는 현상적으로는 대립과 갈등 또는 배타적 형태로 나타나지만, 결국 근대성(modernity)이라는 공동의 뿌리에 기초한 근대사회의 산물이라는 공통점을 가지고 있다. 즉 산업발전을 핵심으로 하는 명백한 지향성을 지닌 근대화 프로젝트가 전 사회에 관철되면서, 사회계급은 양극화되고 경제적 불평등이 심화되는 경향성을 보이는데, 이 과정에서 사회의 제집단이 좌·우라는 이념적 지형에 따라서 정당을 결성하여 자신의 경제적 이익을 정치적으로 표출하게 된다.

이러한 근대주의 운동이 절정으로 치닫고 있던 1900년, 바로 20세기가 시작되는 영국에서 당시 노동조합(Trade Union Congress: 이하 TUC)을 주축으로 페이비언협회(Fabian Society)<sup>8)</sup> 독립노동당

7) 논리학에서 포섭적 종합이란 두 대립항을 넘어서서 양 항을 하나의 종합명제로 통합함으로써 자기를 실현시킨다. 이러한 점에서 두 대립항을 배격하여 주변화시킴으로써 자신을 실현시키는 포증을 파는 본질적인 차이를 보이고 있다.

8) 페이비언 협회는 1883년에 결성된 신생활 동지회(Fellowship of the New Life)를 모태로 하여 탄생

(Independent Party), 사회민주연맹(Social Democratic Federation) 등 사회주의단체가 모여서 노동조합원의 경제적 이익을 보장하고 노동자들의 의회진출을 목적으로 노동대표위원회(Labour Representative Committee)를 결성하는데(Kavanagh and Jones, 1991: 250, 257-60), 이 위원회가 “노동조합이라는 튼튼한 몸, 독립노동당의 뜨거운 가슴과 페이비언 협회의 냉철한 머리”로 이루어진 노동당<sup>9)</sup>의 모태가 되었다. 물론 위원회 결성 당시 참여단체 간에 이념적인 갈등도 있었고<sup>10)</sup>, 또한 당시 노동조합원 전체를 대표하지 못한 약점도 있었지만, 결성 이후 불과 20여년이 지난 1922년 자유당을 제치고 제1야당이 됨으로써 보수당과 더불어 양당구조를 정착시켰으며, 그 2년 후인 1924년에는 비록 소수당이긴 하였지만 자유당과 연정으로 집권에 성공하는 괄목할만한 성장을 하게 된다.

이러한 노동당의 초기 발전과정에서 당의 정체성과 정책에 관련하여 중요한 분기점은 1918년 두 차례에 걸쳐서 거행된 전당대회였다. 1918년 1월 맨체스터에서 열린 전당대회에서 노동당은 신 당헌(New Constitution)을 제정함으로써, 사회주의단체의 느슨한 연대체 형식의 정당에서 지방조직을 망라하는 전국적인 정당으로 발전하여 수권정당으로서의 면모를 갖추게 된다. 또한 같은 해 6월 런던에서 열린 전당대회에서는 노동당과 신사회질서(Labour and New Social Order)를 당의 강령으로 채택하여, ‘생산수단의 공동소유(사회화)’에 기반한 사회주의 정당으로서의 정체성을 확인하게 되는데(Harmer, 1999: 19-20), 이러한 내용을 담고 있는 당헌 4조는 다음과 같다.<sup>11)</sup>

“육체노동자와 정신노동자의 근면성에 대한 과실을 충분히 보장하고, 또 그 과실을 가장 공평하게

하였다. 철학자이자 교육자인 데이비드슨(Thomas Davidson)의 주도로 설립한 신생활 동지회는 당시 영국의 사회개혁자와 도덕주의자들을 중심으로 자기혁신을 통하여 개인과 전체의 완벽한 인격을 도야하기 위해 서로를 돕는 단체라고 할 수 있다. 이 단체는 다양하고 이질적인 구성원들로 결성되었는데, 이들 중에서 자본주의 경제체제에서는 일반복지와 행복이 추구될 수 없기 때문에 물질적 기초에 의해서 사회를 재구성해야 한다고 인식하는 구성원들이 탈퇴하였고, 이들이 1884년 결성한 단체가 페이비언 협회이다. 같은 해 가을 조지 버나드 쇼우(G. B. Shaw)가 가세하면서 협회에 사회주의 사상이 유입되었고 다음 해 시드니 웹(Sidney Webb)이 가입하면서 본격적인 활동에 들어 가게 된다(Callaghan, 1990: 30-31).

9) 1906년 당시에는 의회노동당(Parliamentary Labour Party)이라는 당명을 사용하였다.

10) 예를 들어서, 베아트리스 웹(Beatrice Webb)과 시드니 웹(Sidney Webb)을 중심으로 한 페이비언 협회와 노동대표 위원회의 위원장을 맡은 램세이 맥도널드(Ramsay MacDonald)가 주축이 된 독립노동당은 비교적 온건한 노선을 가진 반면에, 윌리엄 모리스(W. Morris)가 이끌었던 사회민주연맹은 극단적인 좌파노선을 견지하고 있었기 때문에, 노동대표위원회의 사회주의적 경향성에 관한 참여단체간에 이견이 존재하였다.

11) 구 노동당헌 제4조가 ‘임노동’을 인정하였다는 점에서, ‘임노동’ 그 자체를 부정하는 마르크스의 이론과는 일정한 거리를 두고 있다고 할 수 있다. 즉 노동당의 이론적인 근거를 제공한 페이비언주의는 자본주의 사회의 모순에 대한 해석과 그 해결방안을 마르크스의 잉여가치론에 기대지 않고, 독자적인 렌트 이론(rent theory)에 기초하여 ‘토지와 자본의 공공소유를 통한 사회주의 이행전략’을 수립할 수 있었고, 이러한 전략의 선언이 바로 노동당헌 제4조라고 할 수 있다. 이에 대한 자세한 논의는 Callaghan(1990: 30-31)을 참조하시오. 사실 1918년 제정된 이 조항은 1917년 구 소련에서 볼셰비키 혁명이 일어나자 혁명의 불길이 영국에까지 미치는 것을 차단하기 위한 영국 개량적 사회주의자들의 전략적 선택이었다. 하지만 이 조항은 1926년 부분 개정된 이후 1995년까지 약 70년 동안 단 한번의 개정도 거치지 않은 노동당헌의 유일한 조항으로 남아있었을 정도로, 노동당에게는 사회주의 정당으로서의 정체성을, 그리고 노동당원들에게는 사회주의자로서의 정신적인 교향을 상징하고 있었다.



분배하기 위해서는, 생산과 분배 그리고 교환의 수단을 공동소유하고, 각 산업과 서비스의 관리를 노동자의 통제 하에 두어야 한다”(노동당 구(舊) 당헌 제4조).

이러한 당헌 제4조는 노동당을 사회주의정당으로서의 정체성을 확인하고 유지하는 버팀목이 된 것은 사실이지만, 현실세계에서는 거의 사문화된 조항이었기 때문에 노동당내의 우파 현실주의자들로부터 줄곧 개정의 압력을 받아왔다. 예를 들어서, 1950년대 말 노동당수로서 활동하였던 휴 게이츠크(Hugh Gaitskell)은 당시 노동당의 연속적인 집권실패의 원인을 노동당의 완고한 사회주의노선에 대한 일반국민의 이미지라고 판단하고, 1959년 블랙폴 전당대회에서 제4조를 폐지하자는 동의안을 제출하였다. 하지만 당헌 제4조는 현실적용 가능성 여부를 떠나서, 불가침적 숭배의 대상(untouchable totem)으로 노동당원들의 정신적 고향이었기 때문에, 베반(Nye Bevan)을 중심으로 한 ‘좌익고수 그룹(Keep Left Group)’ 등 당내의 좌파세력이 반격에 나서자 무참하게 실패하고 만다(Norton, 1984: 121; Pearce and Stewart, 1992: 483~484).<sup>12)</sup>

하지만 그로부터 약 한 세대가 지난 1995년 4월 토니 블레어 노동당 당수는 임시 전당대회를 소집하여 1959년 게이츠크가 내걸었던 똑같은 명분, 즉 노동당의 비현실적인 사회주의 강령에 대한 일반국민의 부정적인 이미지로 1970년대 말 이후 4회 연속으로 집권에 실패하였기 때문에, 이를 제거해야만 다음 선거에서 승리할 수 있다는 논리로 다시 한번 당헌 제4조의 개정을 추진하였는데 결국 다음과 같은 내용으로 개정하는데 성공한다.

“노동당은 민주적 사회주의 정당이다. 노동당은 각 개인에게는 잠재력을 실현시킬 수 있는 수단을 창조하며, 우리 모두에게는 권력, 부, 그리고 기회가 소수에 의해 통제되는 것이 아니라 다수에 의해 통제되는 사회를 창조함으로써, 우리 공동의 노력으로 더 많은 것을 성취할 수 있으리라 믿는다. 우리가 향유하는 권리는 이에 상응하는 우리의 의무를 반영하고 있다. 우리 모두는 연대와 관용 그리고 상호존중의 정신을 가지며 자유롭게 살아간다”(노동당 당헌 제4조).

물론 이 과정이 순조롭게 진행된 것은 아니다. 당헌 제4조의 개정은 당내에 혼란과 불화 그리고 반목을 가져올 전쟁이 될 것이라는 노동당 부당수(Deputy Labour Leader) 존 프레스콧(John Prescott)의 경고대로(Nyta, 1995: 7), 노동운동에 일생을 헌신한 완고한 좌파 노동당원(labour lions)들은 당원증을 태우는 등 격렬하게 저항하였고, 일부 당원들은 제4조가 개정되면 탈당하겠다는 위협도 서슴치 않았다. 이러한 당내 분란의 여파로, 블랙폴(Blackpool)에서 열린 1994년 노동당 전당대회에서 당헌 제4조의 개정은 논의도 되지 못하고 거부되었다. 토니 블레어 당시 노동당 당수는 제4조의 개정을 염두에 두고, “더 이상 의미 없는 것(생산수단의 공동소유)에 대해서 언급하지 말고, 이제는 의미가 있는 것에 대해서 논의”하기 시작하자며, 새로운 시대에 발맞추어 “노동당의 목적에 대해서 명확하고 현대적인(up-to-date) 선언이 필요하다”는 현실주의적 노선을 주장하였지만(Blair, 1994), 결국 전당대회에서 부결되는 우여곡절을 겪는다.<sup>13)</sup> 하지만 대다수 당원들은 노동당이 진정으로 변화하고 있다

12) 게이츠크의 개정실패를 계기로 노동당헌 제4조가 불가침적 숭배의 대상으로 다시 확인되는데, 이러한 제4조에 대한 노동당의 확고한 입장을 ‘제4조주의(the IVism)’라고 부른다.

13) 이 전당대회에서는 구 당헌 제4조를 그대로 유지하자는 1993년도 전당대회의 결정에 대해서 ‘찬성

는 정치적인 상황이 필요하다고 인식하고 있었기 때문에, 이듬해 런던에서 거행된 1995년 전당대회에서는 지구당표의 90%, 그리고 노조지분의 54.6%의 지지를 기반으로, 제4조 개정이 성공을 거두게 된다<sup>14)</sup>(Harmer, 1999: 27).

이러한 제4조의 개정이 가지고 있는 정치적 의미는 1987년 선거에서의 패배 이후부터 시작된 노동당의 현대화 계획을 통해서 현실주의자들이 당내에서 완전한 입지를 굳혔다는 사실이다. 즉 1980년대 말 닐 키녹(Neil Kinnock)이 당내의 근본주의 좌파그룹인 ‘투쟁적 경향(Military Tendency)’을 추방하면서 현 수상인 블레어와 현 재무상(The Chancellor of the Exchequer)인 고든 브라운(Gordon Brown)과 같은 젊고 능력 있는 온건파의 입지를 보장하였고, 1992년 선거에서의 패배 이후 당수가 된 존 스미스(John Smith)는 노동조합의 당내 영향력을 제한하기 위하여 전당대회에서의 집단투표제(block vote)<sup>15)</sup>를 폐기하고 ‘1당원 1투표권(One Member One Vote: 이하 OMOV)’ 제도를 성사시켰다. 이러한 일련의 당내 정치작업을 거쳐서 당헌 제4조의 개정이 이루어졌고, 이는 노동당 현대화 계획(신노동당 프로젝트)을 본격적으로 가동시킬 수 있는 정치적 기반이 되었다.

물론 ‘생산수단의 공동소유 원칙’은 ‘완전고용의 원칙’과 마찬가지로 이미 현실세계에서는 사문화된 원칙이라고 할 수 있고, 따라서 이 조항의 개정 그 자체로만 보면 구 노동당과의 결별을 의미하는 상징적인 제스처의 성격이 강하다고 할 수 있다. 하지만 이것이 가지고 있는 정치적 의미는 매우 크다고 할 수 있다. 무엇보다도 국유화와 이를 기반으로 한 계획경제가 자본주의 시장경제보다 더 효율적으로 운영될 수 있다는 노동당의 기본 사상과 정책적 지향을 포기한 것이다. 따라서 노동당 내의 완고한 사회주의자의 입장에서 보면, 자본주의 시장경제에 대한 전면적인 개혁을 포기한 제4조의 개정은 사회주의와의 돌이킬 수 없는 결별을 의미한다.

하지만 토니 라이트(Tony Wright)는 이 조항의 개정여부를 둘러싸고 나타났던 핵심적인 이슈는 이러한 이념적인 문제가 아니라, 이 조항의 존재로 인해서 일반 시민들에게 노동당이 매우 무능력하고 구태의연한 정당으로 인식된다는 점을 강조하고 있다. 즉 국유화를 통한 ‘생산수단의 공동소유’라는 내용 그 자체보다는, 노동당이 ‘목적(이상)’과 이를 추구하기 위한 정책적 ‘수단(현실)’ 사이의 모호성과 혼란을 극복하지 못한 상태에서는 수권정당으로서 새로운 시대적 변화를 이끌어갈 수 없기 때문에 새로운 가치관으로 무장한 새로운 노동당(New Labour)이 필요하다는 것이다(Wright, 1997: 26). 이러한 점에서 노동당은 당헌 제4조의 개정으로 인해서 구(舊) 노동당(Old Labour)의 가치관과

50.9% 대 반대 49.1%로 결국 블레어의 개정 제안은 부결되었다.

- 14) 이 전당대회에서는 당헌 제4조 개정에 ‘찬성 65.2% 대 반대 34.8%의 압도적인 표차로 통과되었다.
- 15) 집단투표제(block vote)는 전당대회에서 의사결정을 하기 위한 투표방식으로, 노동조합 등 특정한 조직에 가입한 사람의 투표권은 개인이 아닌 그가 속한 조직의 집합적 의사결정(block total)을 통해서 행사되는 것을 말한다. 이러한 투표방식은 노동당이 창당되기 이전인 1894년 노동조합(TUC) 연례대회부터 시행된 것으로, 노동당 창당이후 줄곧 전당대회의 의사결정 방식으로 정착하였다. 하지만 집단투표제를 통해서 노동당에 막강한 영향력을 행사하던 거대 노동조합을 견제할 필요성을 느낀 노동당 현대화주의자들은 이 방식의 폐지를 강력하게 요구하게 되고, 브라이튼(Brighton)에서 열린 1993년 노동당 전당대회에서 1당원 1투표제(OMOV)로 바뀌게 된다. 따라서 이후 노동당 전당대회의 선거인단은 노동당 대의원 1/3, 영국 국회의원(MP)과 유럽연합 국회의원(MEP) 1/3, 그리고 개인으로 투표권을 행사하는 노조 대의원 1/3로 구성되게 되었다. 이에 관한 자세한 내용은 Harmer(1999: 27, 242)를 참조하시오.

이에 기초한 정책적 유산으로부터 자유롭게 되었으나, 이의 공백을 메울 수 있는 새로운 이념과 이에 따른 당의 정체성을 확립하여 노동당의 새로운 미래의 청사진을 제시할 필요가 제기되었는데, 이것이 바로 신노동당 프로젝트라고 할 수 있다.

### 3) 신노동당 프로젝트: 의무와 권리의 상호주의

신노동당 프로젝트가 등장하게 된 배경은 무엇보다도 구 노동당의 기본정책이 구상되었던 시대상황과의 차이를 들 수 있다. 2차 세계대전 직후 집권한 영국의 노동당은 전후사회 건설의 청사진을 제시하면서, 완전고용, 혼합경제와 케인지안이즘, 기간산업의 국유화, 복지국가의 건설, 노조와의 파트너십 등과 같은 좌파적 정책을 전후 영국 사회에서 정착시키는데 성공한다.<sup>16)</sup> 하지만 이러한 좌파적 정책이 성립하기 위해서는 무엇보다도 대규모 산업 노동자의 정치적 지지를 바탕으로 국가가 국민경제를 장악하여 운영할 수 있는 능력이 전제되어야 한다. 즉 자원의 비효율적 배분과 계급불평등을 창출하는 시장자본주의를 적절히 제어하여, 높은 생산성과 더불어 사회적 계층이라는 수직의 피라미드를 낮추는(flattened) 정책(Titmuss, 1976: 86)을 수행하기 위해서는 국가가 시장경제를 통제하고 조절할 수 있어야 한다.

하지만 노동당의 현대화주의자들의 주장에 따르면, 20세기 후반기 영국 경제는 전후 애틀리 정각기의 영국 경제와는 질적으로 다른 조건을 가지고 있고, 따라서 변화된 환경 하에서 다른 정책적 지향을 보이는 것이 진보정당으로서 노동당에게 주어진 역사적 책무라는 것이다.<sup>17)</sup> 이렇듯 노동당이 새로운 시대의 새로운 정책적 지향을 모색하여야 하는 근거를 기든스는 사회민주주의가 당면한 5가지의 딜레마로 정리하고 있다(Giddens, 1998: 66~68). 즉 19세기 말에서 20세기 초 노동조합을 포함한 사회개혁세력들의 사회운동으로 정형화된 사회민주주의는 20세기말부터 본격화된 (1) 지구화 시대의 개막, (2) 개인주의(individualism)의 대두, (3) 모호해진 좌파와 우파의 구분, (4) 정부기능의 변화, 그리고 (5) 생태적 이슈의 등장으로 인하여, 새로운 정책적 지향을 보일 수밖에 없다는 것이다. 이에 따라 기든스는 노동당을 포함한 사회민주주의가 지향해야 할 가치를 ‘평등’, ‘취약계층에 대한 보호’, ‘자율적인 자유’, ‘책임이 수반되는 권리’, 민주적 권위, ‘세계시민적 다원주의(Cosmopolitan pluralism)’, 그리고 ‘철학적 보수주의’<sup>18)</sup>를 들고 있다.

16) 이러한 전후 사회의 건설은, 당시 수상이었던 클리먼트 애틀리(Clement Attlee)의 지도하에 보수당과의 광범위한 합의를 바탕으로 이루어졌기 때문에, 애틀리 정각(Attlee Settlement)이라 불리운다. 이러한 합의의 정치(the politics of consensus)는 적어도 보수당의 마가렛 대처가 집권하는 1970년대 말까지 유지된다.

17) 토니 블레어는 1997년 선거에서 승리한 직후, 스웨덴의 말모(Malmo)에서 개최된 유럽의 사회주의 정당 회의(the Congress of Socialist Parties)에서 유럽의 사회주의 정당은 ‘현대화나 멸망이나(modernise or die)’라는 선택만이 남아있다고 주장하면서, 시대상황에 따라서 자신의 체질을 바꾸는 것이 진정한 사회주의 정당으로서의 진보성을 가지는 것이라는 점을 역설하였다(Blair, 1997b).

18) 기든스가 철학적 보수주의(philosophic conservatism)를 강조한 이유는 설명이 필요할 것이다. 일반적으로 보수주의는 역사와 전통에 대한 존중을 기초로 새로운 시대의 가치를 적극적으로 수용한 역사를 가지고 있다. 따라서 하이에크(F. Hayek)와 같은 자유주의자들은 보수주의가 역사와 사회

이러한 점에서, 에치오니(Amitai Etzioni)는 21세기의 변화에 적응하기 위해서는 ‘강하지만 작은 정부’, ‘고도로 발전하였지만 보호된 시장(encapsulated market)’, 그리고 ‘활기에 찬 지역사회(vibrant community)’의 세 지주(支柱)가 통일적으로 구성되어야 함을 주장하고, 특히 지역사회를 어떻게 발전시킬 것인가에 제3의 길의 성패가 달려 있다고 강조하고 있다(Etzioni, 2000: 25~27). 사실 20세기 산업사회는 ‘시장’부문과 ‘국가’부문의 경쟁과 상호견제 속에서 발전해 왔다. 즉 자유주의가 풍미하던 시기에는 시장이 거의 절대적인 영향력을 행사하다가, 사회민주주의가 득세하게 되면 국가 부문이 국유화 등의 조치를 통해서 시장부문을 견제해 가는 경향을 보이게 되는데, 이러한 국가부문의 영향력이 최고조에 달했던 시기에 건설한 국가형태가 바로 복지국가라고 할 수 있다.

하지만 복지국가의 정착기부터 끊임없이 제기되었던 이념적 논쟁의 두 주체(시장 혹은 국가) 사이에는 보이지 않는 공감대와 연속성이 있었다. 즉 양자(兩者)는 적어도 논쟁의 차원에 있어서는 동일한 입장을 취하고 있는데, 양자 모두 사회의 한 부분(시장 혹은 국가)이 조절능력(regulatory power)이 있다는 입장을 취하고 있다(Evers, 1993: 3). 그러나 1990년대 이후 급격하게 진행되는 지구화의 영향으로 국민경제에 대한 조절능력이 현저하게 떨어지게 되는 한편으로, 지역에서는 미시적 차원에서 인간의 욕구가 분출하게 되자, 시장과 국가를 넘어서는 새로운 틈새가 등장하게 되고, 이러한 문제를 주체적으로 풀어갈 새로운 사회세력의 존재와 이 세력의 적극적인 활동이 요구되었다. 즉 자각한 시민들이 자발적으로 참여하여 자신과 지역사회의 문제, 더 나아가서는 국가적인 문제마저도 당사자 스스로 풀어나가야 한다는 사회적 요구가 강력하게 대두되었다. 특히 한 사회의 사회적 담론을 주도하는 사회적 아젠다(social agenda)가 전통적인 자본/노동의 분화에 의한 직접적인 형태의 갈등에서 인권, 환경, 평화, 여성, 반핵, 반문화 등과 같이 매우 우회적인 형태의 사회문제로 이행되고 있는 현대 사회에서 지역사회의 중요성이 더욱 커지고 있다.<sup>19)</sup>

이러한 시대적 변화에 발맞춘 신노동당 프로젝트의 방향은 개정된 당헌 제4조의 말미에 언급된 “우리가 향유하는 권리는 또한 이에 상응하는 우리의 의무를 반영하고 있다”라는 ‘권리와 의무의 상호성’이라는 핵심개념에서 출발하고, 이 개념이 실천되는 지점은 바로 공동체주의(Communitarianism)에 입각한 지역사회이다. 블레어 수상을 위시한 노동당 현대화주의자(modernisers)들의 지역사회에 대한 강조는 스코틀랜드의 철학자 존 맥머레이(John MacMurray, 1961, 1962; 1968)의 사상에 기반하고 있다.<sup>20)</sup> 맥머레이는 사회주의와 기독교의 접합을 시도한 철학자로서, 보다 나은 사회를 만들기 위

에 대한 일관된 원칙을 결여한 채, 시대상황에 맞추어 자신을 변화시키는 카멜레온과 같다는 비판을 한 바 있다(Hayek, 1960). 이러한 점에서 기든스가 주장하는 철학적 보수주의는 새로운 시대의 변화에 발맞추어 자신의 변화시키는 실용주의적 태도를 의미하기 때문에 현대화 프로젝트와 양립이 가능하다고 할 수 있다.

- 19) 1980년대 이후 산업구조의 급격한 변화로 인하여 노동자계급의 영향력이 약화되면서, 서구의 정치는 기존의 계급정치(class politics)에서 이슈정치(issue politics)로 변화하고 있다. 즉 전후 복지국가의 융성기에는 ‘노동’과 ‘자본’이라는 전통적인 계급관계를 기초로 주요한 사회적 문제를 파악하고 정리하여 제도적으로 대처하여 왔으나, 이제는 계급적 관점을 가지고서는 제도적 대처는 고사하고 문제의 파악마저도 되지 않는 비계급적 이슈들이 사회적 담론을 형성해가고 있다.
- 20) 블레어 수상은 ‘내가 기독교인인 이유(Why I am a Christian)’라는 제하의 신문 기고문에서 자신의 옥스포드 대학시절 맥머레이의 사상에 심취했었다고 밝히고 있다(Blair, 1996).

해서는 개인의 권리와 의무가 적절히 균형을 유지하여야 하며, 이것은 반드시 공동체와의 연관성 속에서 자리를 잡아야 한다는 공동체주의 사상을 확립하였다. 이러한 그의 사상은 1930년대 당시 맹위를 떨치던 개인주의적 자유주의에 대한 직접적인 비판을 가하는 한편으로, 국가가 모든 것을 공급하여야 한다는 전통적인 사회주의 사고에서 벗어나 개인의 자율성과 자발적인 행동의 중요성을 강조하는 당시로서는 매우 독립적인 사상체계를 선보였다(Blair, 1996; Soper, 김구철 역, 1997: 46-47).

이러한 맥머레이의 공동체주의 사상은 60여년의 세월을 넘어서서 블레어와 노동당 현대화주의자에게 그대로 전수되어 노동당헌 제4조를 개정하고 본격적으로 노동당을 개조하는 사상적 자양분이 되고 있다. 하지만 이들이 ‘계급’이 아니라 ‘권리와 의무가 균형을 이루는 공동체주의’를 강조한다고 해서, 노동당의 가치체계에서 이탈되었다고 볼 수는 없고, 오히려 노동당 창당의 정신과 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 블레어 수상은 “노동당의 기초가 되는 지도원리(guiding principle)는 지역사회에 대한 신념이며, 한 개인이 자신의 발전을 도모하기 위해서는 강력하고 공정한 지역사회가 뒷받침되어야 한다”는 점을 지적하고, 지역사회의 중요성에 대한 강조는 새로운 수정주의(new revisionism)가 아니라 오히려 새로운 근본주의(new radicalism)임을 주장하고 있다(Blair, 1993a). 그는 본마우스(Bournemouth)에서 열린 2003년 노동당 전당대회에서 다시 한번 명확한 어조로, “신노동당은 단 한번도 노동당의 신념체계에서 이탈한 적이 없으며”, 따라서 “구 노동당헌 제4조의 개정은 단순히 생산수단의 국유화정책을 포기한 것에 그치는 것이 아니라, 노동당이 기초하고 있는 근본적인 이데올로기에 대한 재선언(restatement)”임을 주장하고 있다(Blair, 2003).

블레어 수상의 이러한 가치관은 시민권(citizenship)에 대한 그의 철학에 기반하고 있다. 그는 개인과 그 개인을 둘러싸고 있는 사회와의 관계를 이어주는 시민권에 대해서 새로운 개념을 도입하여야 한다고 주장하고 있다. 즉 현대사회에서 시민권은 시민들에게 권리를 부여하는 한편으로 이에 상응하는 의무를 요구하고 있으며, 기회를 제공하지만 동시에 책임을 부과하고 있다. 따라서 경제정책과 사회정책의 목적은 이러한 기회를 확대하고, 사회적 소외(social alienation)의 원인을 제거하는데 맞추어져야 한다는 것이다(Blair, 1993b).

이러한 블레어 수상의 ‘개인적 의무를 수반하는 공동체주의’에 대한 강조는 역사적으로 전후 복지국가를 건설한 아틀리 정부 시절(1945~1951)의 사회개혁과 맥을 같이 하고 있다. 당시 아틀리 정부는 영국 전체 산업의 20%를 국유화하고, 완전고용과 기초생활의 보장을 핵심으로 하는 복지국가를 건설하는 과정에서 국가의 책임영역을 대폭 확대하였으나, 그렇다고 해서 개인의 책임과 지역사회에 대한 중요성을 간과하지는 않았다. 즉 아틀리 정부는 계급투쟁을 통해서 집권에 성공한 것이 아니라, 2차 세계대전 당시의 공동체 의식(the war time community spirits)의 연장선상에서, 계급 간(between classes) 그리고 계급 내(within classes)에서 공동체 의식의 함양을 도모하면서 집권에 성공하였고 이를 줄곧 유지하였다. 이러한 공동체 의식을 강조하는 기본 노선을 실현시킨 대표적인 정책이 노동당 정부의 사회 주택(social housing) 건설이었다. 이 정책의 주무장관이었던 베반을 중심으로 계급에 따른 주거지역의 편제(castrated communities)를 막기 위해서 지역사회 건설에 박차를 가하는데, 새로 조성된 주거지역은 지역사회 센터(purpose-built community centre)를 중심으로 거주민간의 활발한 사회적 활동이 가능하도록 꾸며졌다. 또한 1949년에는 중산층이 입주할 수 있도록 공공주택의

질을 높이는 법안을 통과시켜서 노동자 계급과 중산층이 서로 어울려 살 수 있도록 하였다(Fielding, Thomson, and Tiratsoo, 1995: 12~14). 이러한 이유로 블레어 수상은 노동당을 노동자 계급만의 정당이 아니라 국민의 정당으로 탈바꿈하는 신노동당 프로젝트는 전통으로부터의 우리가 아니라 1945년 선거에서 승리했을 때의 정신으로 돌아가 노동당이 진정으로 추구하는 원칙을 회복하는 것이라고 주장하였다<sup>21)</sup>(Blair, 1995). 이렇듯 개인의 책임에 기초한 공동체의 건설을 목적으로 하는 신노동당 프로젝트는 ‘계급’을 강조하는 구 노동당(old labour)과 차별되는 한편으로, 시장근본주의에 기초한 신자유주의의 도전에 대한 응전의 형태라고 할 수 있다(Driver and Martell, 1998: 29).

### 3. 노동당 정부에서의 근로복지 개혁

#### 1) 근로복지(Workfare)의 두 가지 길

앞 장에서 언급한 바와 같이, 개인적 의무를 수반하는 공동체주의 건설을 핵심으로 하는 신노동당 프로젝트가 현실세계에서 가장 정확하게 구현되는 지점이 복지개혁이라고 할 수 있다. 1997년 선거에서 승리한 블레어는 “앞으로 노동당 정부는 근로복지형 정부(Welfare to Work government)가 될 것이다”(Blair, 1997a)라고 선언하고, 기존의 사회보장제도를 고용친화적(employment-friendly)으로 바꾸는 개혁을 시도하였다. 이러한 블레어 정부의 근로복지형 제도개혁은 구 노동당과 차별되는 가장 중요한 정책으로서(Teles, 1997: 23), 전후 복지국가의 역사에서 가장 큰 이념적 전환(Kay, 1998: 35)이라는 평가를 받고 있다.

그러나 근로복지(workfare)라는 개념은 아직까지 명백한 범주규정 없이, 미시적으로 개별적인 근로연계 프로그램(welfare-to-work programme)을 지칭하기도 하고, 거시적으로는 복지수급자의 근로를 강조하는 근로지향 복지레짐(work-oriented welfare regime)을 일컫기도 한다. 또한, 이 개념은 논자의 강조점에 따라서 강제적 근로부과(labour-force attachment), 적극적 급여제도(active-benefit system), 근로우선 복지개혁(welfare-first welfare reform) 등 유사한 개념과 혼용되어 사용되는데, 그 핵심은 “근로조건을 강제화하는 한편으로 기존 사회보장급여제도를 잔여화시키는(enforcing work while residualizing welfare)(Peck, 2001: 10)” 것이라고 할 수 있다. 즉 근로복지는 현금급여형 공공부조제도와 적극적 노동시장정책을 결합하여, 현금급여에 안주하고 있는 수급자로 하여금 노동시장에 진출하도록 할 목적을 가진 새로운 형태의 제도를 통칭하는 개념이라고 할 수 있다.

이러한 근로복지 제도가 가지고 있는 역사적 의미는 전후 굳건하게 유지되어 왔던 국민최저선(national minimum)에 대한 시민권적 권리가 제도에 의해서 유보되었다는 사실이다.<sup>22)</sup> 즉 전통적인

21) 블레어 수상은 1945년 노동당 승리에서 배워야 할 점으로, (1) 명료한 국가목표, (2) 사상투쟁에서의 승리, 그리고 (3) 진보적 성향을 가진 새로운 지지자들을 당으로 끌어들이 수 있는 능력을 지적하였다(Blair, 1995).

22) 이러한 복지개혁에 따른 사회적 권리의 개념적 변화에 관해서는 Cox(1998)을 참조하시오.

의미의 복지국가 체제는 ‘시민권과 이에 따른 수급자에게 기초한 제도(rights-and-eligibility-based welfare system)’이기 때문에(Peck, 2001: 9), 근로능력이 있는 수급자가 근로를 거부하거나 태만히 하여도 기초적인 생계의 보장은 국가의 의무로 남아 있었다. 그러나 신고용협정과 같은 근로복지 프로그램의 시행으로 인해서 근로능력이 있는 수급자는 국가가 제시하는 프로그램에 참여하지 않으면 급여가 중지되어 최저생계를 유지할 수 없는 현실에 처하게 되었다. 바야흐로 전후 복지국가의 기본 원리였던 ‘국가의 의무, 시민의 권리’가 심대하게 훼손되어 이제는 시민도 권리를 주장하기에 앞서 의무를 수행하여야 되는 구도로 바뀌게 된 것이다.

물론 신고용협정과 같은 근로강제적 속성을 가진 복지 프로그램은 새로운 형태의 제도는 아니고, 근로능력 여부에 따라서 수급조건을 달리한 엘리자베스 구빈법(1601)이후 2차 세계대전 이전까지는 보편적으로 적용되었다(Yang, 2002: 78-79). 특히 1990년대 이후에는 스웨덴이나 덴마크와 같은 북구의 복지국가에서도 수급자의 생계급여를 중심으로 하는 전통적인 복지국가의 체제에서 근로와 복지를 통일적으로 연계하려는 시도가 꾸준히 진행되고 있다. 이렇듯 선진 복지국가에서 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 구직등록을 강제하는 경향을 보이자, 경제협력기구(Organisation for Economic Cooperation and Development: 이하 OECD)에서는 이러한 조건부 수급에 대해서 상호성(相互性, reciprocity)에 입각한 논거를 제시한 바 있다. 즉 임금근로자가 임금을 받기 위해서는 근로를 하여야 하듯이, 공공부조 대상자도 근로를 포함하여 국가에서 제시하는 조건을 이행하여야 한다는 것이다(OECD, 1999: 106~107). 다시 말해서, 임금근로자가 사용자와 근로계약을 체결하듯이, 공공부조 대상자도 국가와 ‘새로운 복지계약(A new contract for welfare)’을 하여야 하고, 이를 충실히 이행했을 때만 수급권이 발생한다는 것이다.

물론 OECD가 이러한 논거를 제시하였지만, 아직 유럽에서는 국가와의 수급계약에 따른 조건부과적 복지 프로그램이 보편적으로 적용되지 않고 있다. 앞의 서론에서도 언급한 바와 같이, 유럽 대부분의 국가에서 근로능력 수급자에게는 구직등록과 같은 큰 부담이 없는 조건을 제시하고 있을 뿐, 수급자의 근로를 강제하는 성격을 가지고 있지는 않다.<sup>23)</sup> 이러한 점에서 영국이 1997년 이후 실시하고 있는 신고용협정은 구직등록 의무화의 수준을 훨씬 넘어서서, 수급자가 직접 프로그램에 참가하여야 한다는 강도 높은 조건을 부과하고 있기 때문에 기존 복지제도와는 판이한 새로운 획을 긋는 복지제도의 출현이라고 평가할 수 있다.

이러한 전통적인 복지체제와 근로복지제도의 차이에 대해서 제이미 펙(Jamie Peck, 2001)은 다음의 <표 1>과 같이 간결하게 정리하였다. 이 표에서 알 수 있듯이, 새로이 등장한 근로복지 제도는, 페리다임의 변환이라고 평가할 수 있을 정도로, 전통적인 복지체제와는 이념에서부터 목적 그리고 수단 등 모든 항목에서 현격한 차이가 있다는 것을 알 수 있다.

23) 중앙정부 차원에서 일률적으로 이루어지지는 않지만, 지방자치단체별로는 자체적으로 수립한 계획에 따라서 근로능력 수급자에게 노동시장정책에의 참여를 강요하는 경우가 있다. 예를 들어 1994년 노르웨이에서는 지방자치단체별로 근로능력수급자에게 구직의무화를 넘어서서 근로를 강제할 수 있는 법제화를 이루었다. 이를 계기로 1998년 현재 노르웨이 지방자치단체의 약 50%는 공공부조 수급자 중 근로능력자에게는 근로의 제공을 조건으로 공공부조 급여를 제공하고 있다(OECD, 1998: 113-115).

&lt;표 1&gt; 복지구조와 근로복지전략의 비교

구분	복지구조(welfare structures)	근로복지전략(workfare strategies)
이념적 원칙	복지수급권	상호주의
목적	소득이전을 통한 빈곤의 감소	근로촉진을 통한 복지 의존의 탈피
주요 논리	욕구의 만족과 자격	근로, 개인책임, self-sufficiency
수단	소득적 소득지원	적극적 노동시장 통합
노동규제 기능	임금노동으로부터 배제	임금노동으로 포섭
대상	복지수혜자	구직자
전달체계	구조화된(structured) 관료제	유연화된(flexible) 관료제
근로프로그램 참여	자발적(voluntary)	강제적(mandatory)
주요 모순	복지의존 복지와 노동시장의 부조화	사회적 외부효과의 증대 높은 운영비용 소요

자료: Peck(2001: 13-14), Table 1.1에서 수정후 인용.

그러나 중요한 사실은 근로복지 전략을 수용하더라도, 그 국가의 역사적 배경과 정치적 환경에 따라서 전략의 실천방식이 달라질 수 있다는 점이다. 즉 상호주의라는 이념적 원칙에 따라서 근로촉진을 통한 복지 의존의 탈피를 목적으로, 수급자에게 근로 프로그램의 참여를 강제하는 전략을 선택한다 하더라도, 수급자의 '자활을 도모하고 근로능력을 배양(rehabilitative-empowering)'하는 방식과 단순한 '근로강제와 급여를 제한(deterrent-negative)'하는 방식으로 달라질 수 있다는 것이다(Yang, 2002: 82-83).

전자(前者)는 '공정한 근로복지(fair workfare)'를 지향하여, 상호주의 원칙에 입각하여 수급자에게 근로 프로그램에의 참여를 조건으로 하되, 교육서비스, 직업훈련, 직업알선 등을 제공하고 이를 실질적으로 보장하기 위해서, 의료보험과 탁아서비스와 같은 공공서비스를 동시에 실시하는 것이다(Guttman and Thompson, 1996: 276; Yang, 2002: 83에서 재인용). 따라서 이러한 방식은 높은 운영비용 소요되고 또한 상당히 유연한 행정적인 능력이 전체가 되어야 한다. 반면에 후자(後者)는 신자유주의적 이념이 그대로 관철되는 방식으로, 수급자에게 노동시장에의 참여를 강제함으로써 복지급여 생활자와 부정수급자를 줄임으로써 복지예산을 절감하는 목적을 가지고 제도가 운영된다. 또한 이 방식은 기존의 복지수급자로 하여금 노동시장에 진입하게 강제함으로써, 전체 노동시장의 유입량을 증가시켜 결과적으로 전체 근로자의 임금을 낮추게 하는 부수적인 목적도 아울러 가지고 있다. 이러한 방식 하에서는 수급자의 근로조건을 향상시키기 위한 직업훈련, 의료보험, 탁아 프로그램 등 정부의 공공 서비스는 최소한도에 그치게 되는데, 미국의 PRWORA도 대체적으로 이러한 방식에 속한다는 평가를 받고 있다(Kern<sup>24</sup>), 1998: 431; 양제진, 2002: 23-24).

24) 이러한 점에서 Kern은 클린턴 정부의 1996년 복지개혁을 영국의 1834년 신구빈법 체제로의 복귀라고 혹평하고 있다.



하지만 클린턴 정부가 집권 초기에 작성한 복지개혁안(original proposal)에서는 지금의 PRWORA와는 사뭇 다르게, 근로강제는 상대적으로 소수였던 20세 미만의 아동양육 여성 복지수급자(teenage welfare mothers)에게만 적용되었고, 따라서 전반적으로 복지수급권(entitlement)은 크게 손상되지 않은 채 남아 있었으며 무엇보다도 복지수급자의 근로기회를 보장하기 위하여 아동양육과 근로지원(work support) 프로그램의 활성화 방안이 담겨져 있었다. 사실 이 원안(原案)의 작성에 자문을 한 베인(Mary Jo Bane)과 엘우드(David Elwood)는 ‘근로강제’와 ‘생애 수급기간의 제한’이 제도적으로 정착되기 위해서는 기존의 의료보험이 개혁되어 근로빈곤층도 의료보장을 받아야 하고, 임금이 적정 수준으로 상승되어야 하며, 직업훈련, 아동양육과 아동지원 프로그램, 그리고 무엇보다도 공공고용 서비스 프로그램이 완비되어 있어야 한다고 강조하였다. 따라서 이 원안은 수급자에 대해서 비교적 온정적인 내용을 담고 있는데, 특히 아동양육과 일할 기회를 제공하는 적극적 노동시장정책이 주를 이루고 있었다(McCrate and Smith, 1998: 61-62). 그러나 이 원안(原案)은 1994년 이후 하원이 공화당 지배로 넘어가면서 자동폐기되고, 공화당의 의도대로 근로강제와 생애 수급기간의 제한을 핵심으로 하는 엄벌주의적(draconian)인 근로복지형태의 법안으로 1996년 1월 의회를 통과되게 된다(Teles, 1997: 22).<sup>25)</sup>

## 2) 영국 노동당 정부의 근로복지 개혁

앞의 절에서 살펴보았듯이, 미국의 PRWORA는 수급자의 의무를 강조하는 엄벌주의적 근로복지 개혁을 지향한 반면에, 영국의 근로복지 개혁은 상대적으로 국가와 수급자의 의무를 균형적으로 강조하는 근로능력 배양(empowering)을 지향하고 있다고 평가할 수 있다(Philpott, 1997: 74; 김영순, 2002: 211).

25) 이에 클린턴 당시 미 대통령은 두 차례에 걸쳐서 거부권을 행사하다가 결국 그해 여름 막아보조금이 증액된 형태로 타협되어 최종 입법된다(양재진, 2002: 11).

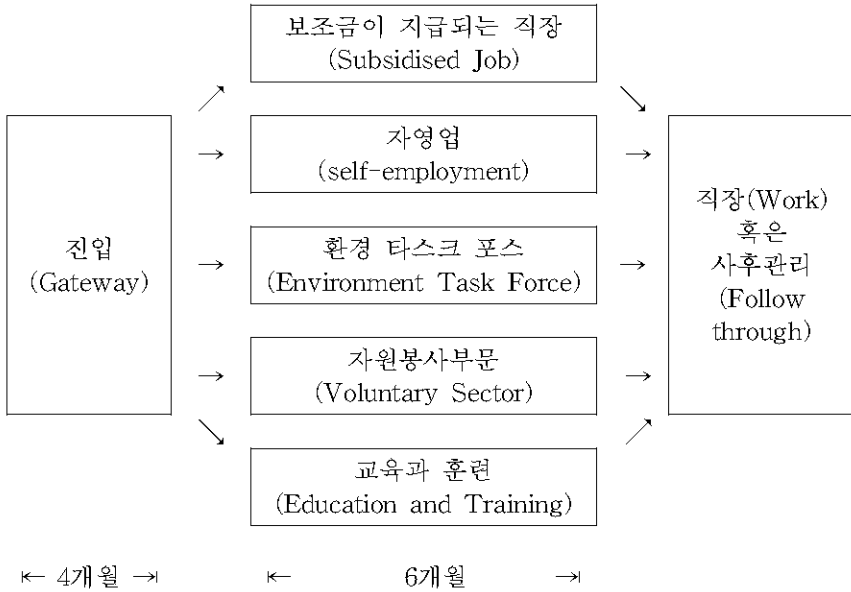
&lt;표 2&gt; 노동당 집권 이후 근로복지 프로그램의 연혁

연도	내 용
1997	· 한부모 신고용협정( <i>New Deal for Lone Parents: voluntary</i> )
1998	· 신 복지계약( <i>A New Contract for Welfare</i> ) 발표 · 청년 신고용협정( <i>New Deal for Young People: compulsory</i> ) · 장기실직자 신고용협정( <i>New Deal for Long-term Unemployed</i> ) · 장애인 신고용협정( <i>New Deal for Disabled: voluntary</i> ) · 고용구역( <i>Employment Zone</i> ) 프로그램 · 청년을 위한 직업훈련제도( <i>Work-based Training for Young People</i> ) · 국민아동보육전략( <i>National Childcare Strategy</i> )
1999	· 법정 최저임금제 도입( <i>Statutory National Minimum Wage</i> ) · 아동부양 저소득 가족급여( <i>Family Credit</i> )와 장애근로수당( <i>Disability Working Allowance</i> )을 근로가정급여( <i>Working Families' Tax Credit</i> )과 장애인수당( <i>Disability Person's Tax Credit</i> )으로 대체 · 장기실직자 배우자를 위한 신고용협정( <i>New Deal for Partners of the Unemployed: voluntary</i> ) · 50세 이상 중고령자 신고용협정( <i>New Deal for over 50s: voluntary</i> ) · 성인대상의 직업교육( <i>Work-based Learning for Adults</i> )
2000	· 1999 복지개혁과 연금법( <i>1999 Welfare Reform and Pensions Act</i> ) · 급여신청의 창구일원화와 구직 인터뷰 의무화( <i>ONE pilot</i> )
2001	· 16주 직업훈련을 이수한 구직자의 직업알선담당 부서를 훈련과 기업 사무소( <i>Training and Enterprise Councils</i> )에서 교육과 직업기술 사무소( <i>Learning and Skills Councils</i> )로 대체
2002	· 직업사무소 플러스( <i>Jobcentre Plus</i> ) · 소득지원( <i>Income Support</i> ) 신청자의 구직 인터뷰 의무화( <i>Compulsory Work-focused interviews</i> ) · 장기실직자 신고용협정( <i>New Deal for Long-term Unemployed</i> )을 25세 이상 신고용협정( <i>New Deal for 25+</i> )으로 대체
2003	· 아동소득공제 급여( <i>Child Tax Credit</i> )와 근로소득공제 급여( <i>Working Tax Credit</i> ) 신설

Source: Bryson(2003: 12-13), Table 1.

즉 위의 <표 2>에서 알 수 있듯이, 영국 노동당 정부는 1997년 집권 이후 저소득 근로자와 근로능력 수급자에 초점을 맞추어, 이들에게는 각종 현금급여를 신설하거나 기존의 급여를 확대하고, 직업훈련과 교육 그리고 구직 서비스를 통해서 노동시장에 통합시키려는 시도를 하고 있다. 이러한 일련의 근로복지 프로그램 중에서 가장 대표적인 제도가 바로 신고용협정이라고 할 수 있다. 신고용협정은 신노동당 프로젝트를 상징하는 가장 대표적인 사회정책으로서, 각 대상자별로 다른 서비스를 제공하는 특징을 가지고 있다. 즉 신고용협정은 각각 한부모, 청년(25세 미만), 25세 이상 실직자, 장애인, 중고령자 등으로 나뉘는데, 이 중에서 '청년 신고용협정'과 '25세 이상 신고용협정'만 참여가 의무적(compulsory)이며, 나머지 대상자를 위한 신고용협정은 개인의 판단에 따라서 참여를 결정하게 되는 자발적(voluntary) 프로그램이다. 여기에서는 참여가 의무적인 청년 신고용협정을 중심으로 살펴보고

자 한다.<sup>26)</sup>



<그림 3> 청년 신고용협정의 구조

위의 <그림 3>에서 알 수 있듯이, 기여기초형 구직급여(Contribution-based Job Seeker's Allowance)<sup>27)</sup>를 소진한 실직자나 소득기초형 구직급여(Income-based Job Seeker's Allowance) 신청자 중 25세 미만의 근로능력자는 의무적으로 진입단계에 참여하여야 한다. 직업탐색 단계라고 할 수 있는 이 단계는 직업상담사(personal advisor)의 지도 하에 최장 4개월까지 진행되는데, 4개월이 지나도 직업을 구하지 못하면 다음 단계인 신고용협정 선택(New Deal Option)의 단계로 넘어간다. 이 단계는 신청자 개개인의 적성과 경험에 따라서 보조금이 지급되는 직장 등 5개의 프로그램 중 하나에 의무적으로 참가하여야 한다. 이 단계를 지나고도 직업을 구하지 못하면 사후단계(follow-through) 단계로 넘어가서 구직급여가 재개되는 동시에, 진입단계의 직업상담사의 지도 하에 다른 고용서비스를 받도록 하고 있다.

이렇듯 영국 노동당 정부의 신고용협정은 미국 클린턴 정부의 PRWORA와는 여러 차원에서 판이한 내용을 가지고 전개되고 있다는 것을 알 수 있는데, 그 원인은 무엇보다도 복지에 대한 양국 국민의 인식의 차이를 들 수가 있다. 즉 미국에서는 복지수급자에 대한 일반 국민의 인식이 매우 부정적

26) 25세 이상의 장기실직자 신고용협정은 진입단계와 사후관리단계는 청년 신고용협정과 동일하게 운영되나, 신고용협정 선택의 단계에서 환경TASK 포스와 자원봉사 대신에 직장알선(work placements) 서비스를 선택할 수 있다.

27) 1996년 10월 당시 보수당 정권은 별개로 운영되던 사회보험 성격의 실업급여(Unemployment Benefit)와 저소득 실업구직자에게 지급되는 공공부조 성격의 소득지원(Income Support)을 통합하여 구직급여(Job Seeker's Allowance)로 일원화하고, 구직급여를 국민보험 기여금 납부여부에 따라서 다시 기여기초형 구직급여(Contribution-based Job Seeker's Allowance)와 소득기초형 구직급여(Income-based Job Seeker's Allowance)로 나누어 운영하고 있다.

인 반면에, 영국은 아직까지 복지국가에 대한 지지도는 상당히 높은 편이어서, 영국 국민들은 기존의 복지국가 체제를 근대화하고 개선시키는 것은 지지하지만 이를 해체하려는 시도는 결코 받아들여지지 않는다는 것이다(Mulgan, 1998: 19). 이러한 이유로 다른 선진국과는 달리, 미국에서는 최저생계비 이하의 사람들을 대상으로 하는 전국적인 차원의 공공부조제도가 없으며, 다른 가족 지원 프로그램도 매우 미약한 실정이다. 즉 미국의 일반국민들은 복지수급자를 범죄자, 마약 복용자 등과 같은 병리적 존재로 인식하고 있으며, 특히 복지제도가 자신의 생활에 무책임한 복지의존계급(welfare dependent class)을 창출하고 무기력을 조장한다고 생각하기 때문에(Kern, 1998: 427), 복지제도의 개혁이 근로를 강제하고 급여를 제한하는 방식으로 전개될 수밖에 없는 한계를 가지고 있다.

이러한 일반 국민의 인식의 차이로 인해서 결국 미국과 영국의 근로복지 개혁은 차이를 보이게 되는데, 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 미국의 PRWORA와 달리, 신고용협정은 근로능력 수급자(25세 미만의 실직자와 25세 이상의 장기실직자)를 진입단계(Gateway)에서부터 개별적으로 직업상담사(personal advisor)가 노동시장에 참여할 수 있도록 정보를 제공하고 상담을 실시한다. 그리고 신고용협정 선택(New Deal Option)의 단계를 거쳐서 사후관리(Follow-thorough)까지 이 직업상담사가 책임을 지고 인력을 관리하고 있다(위의 <그림 3> 참조).

둘째, 영국의 근로복지 개혁은 전국적으로 통일적인 복지국가 체제의 기초 위에서 진행되고 있다. 예를 들어서, 미국의 근로복지 개혁에서 가장 중요한 논쟁점이자 걸림돌은 수급자에 대한 의료보장의 문제인 반면에, 영국은 전국민에게 무상으로 제공되는 의료보장 체제(NHS: National Health Service)가 갖추어져 있기 때문에 근로복지개혁을 위한 유리한 환경을 가지고 있다(Mulgan, 1998: 19). 또한 영국은 미국에 비하여 전국적인 수준에서 체계적인 고용 서비스, 아동 보육 시스템을 갖추었을 뿐만 아니라, 다양한 가족 지원 수당이 발달되어 있다.

따라서, 셋째, 신고용협정은 미국의 PRWORA보다 제재는 약하고 지원은 강한 특징을 보인다. PRWORA의 대상자는 주로 아동을 양육하는 편모이고, 이들에게 급여에 기간제한을 두고 강력한 취업압력을 행사하는 한편으로, 근로의무를 이행하지 않거나 태만히 하였을 경우에는 급여를 삭감하거나 박탈하고 있다.<sup>28)</sup> 반면에 신고용협정은 25세 미만의 청년실직자와 2년 이상의 장기실직자들에 한해서 신고용협정 참여를 강제하고, 편부모나 장애인 그리고 중고령자의 경우에는 자원할 경우에 한해서 참여시키고 있다. 또한 PRWORA가 철저히 취업우선의 관점을 취하면서 교육과 훈련에게는 극도로 인색한 반면에, 신고용협정은 상대적으로 교육과 훈련을 장려하는 편이라고 할 수 있다(김영순, 2002: 206). 예를 들어서 청년 신고용협정의 경우 신고용협정 선택(New Deal Options)의 단계에 있는 대상자 중 교육과 훈련을 받고 있는 사람의 비중이 과반수에 가까운 45.4%에 이르고 있다. 특히 25세 이상 장기실직자 신고용협정의 경우, 진입단계를 지난 실직자에게는 심화활동기간(Intensive Activiy Period: IAP)을 설정하여, 고용능력향상 훈련, 교육과 훈련 기회 등 다양한 적극적 노동시장 정책을 제공하고 있다(다음의 <표 3> 참조). 이렇듯 영국의 신고용협정을 중심으로 한 근로복지형 개혁은 ‘근로강제와 급여제한’보다는 ‘근로능력 배양(empowering)’의 성격을 더욱 강하게 가지고 있음을

28) 미국은 아동양육의 부담이 있는 편모 이외의 실직자 집단을 대상으로 하는 연방정부 차원에서의 공공부조제도는 거의 전무한 실정이다.

알 수 있다.

<표 3> 신고용협정 참여자 분포(2003년 6월말 현재)

단위: 명

청년 신고 용협 정	진입	신고용협정 선택					사후 관리	전체		
	57,140	보조금 지급 직장	교육과 훈련	자원봉사	환경타스크 포스	소계	13,000	91,380		
		2,610 (12.3%)	9,650 (45.4%)	4,800 (22.6%)	4,200 (19.8%)	21,260 (100%)				
25세 이상 신고 용협 정	진입	신고용협정 선택							사후 관리	전체
	38,710	보조금 지급직 장	심화 활동 기간(Intensive Activiy Period: IAP)					소계	8,820	61,500
			자영업 지원	BET/ BS*	ETO**	근무경 험 알선	IAP 훈련			
		1,620 (11.6%)	1,880 (13.5%)	2,700 (19.3%)	780 (5.6%)	3,760 (27.0%)	3,160 (22.6%)	60 (4.3%)	13,960 (100%)	

\* 기초고용능력 향상 훈련: Basic Employability Training/Basic Skills

\*\* 교육과 훈련 기회: Education and Training Opportunity

자료: Department of Work and Pensions (2003), Table 2 and 3.

#### 4. 결론: 상호주의의 원칙과 근로복지 개혁

현대 사회에서 기존 복지국가체제에 대한 근로복지적 요소의 도입, 즉 근로복지형 개혁은 가치판단의 범위를 넘어서서 이미 시대적 대체로 자리 잡아가고 있다. 이러한 변화의 시기에 영국은 다른 나라와는 사뭇 다른 매우 독자적인 근로복지개혁 방안을 우리에게 제시하고 있다. 즉 영국 노동당 정부에서 추진하고 있는 근로복지 개혁은 유럽 대륙 국가의 근로개혁 보다는 강도가 훨씬 강하게 진행되고 있는 한편으로, 미국식 개혁과는 일정한 차이를 보이고 있다. 다시 말해서, 유럽 대륙의 시각에서 보면, 영국의 근로복지 개혁은 근로능력 수급자가 어떠한 형태로든 근로를 제공하여야 수급자격을 유지할 수 있기 때문에 전후 유럽사회에서 굳건히 유지되어온 사회권에 대한 중대한 훼손이라고 평가할 수 있다. 그런 한편으로, 미국식 근로복지 개혁과는 판이한 형태로, ‘상호주의’의 원칙에 입각하여 근로능력 수급자들에게 근로능력을 배양할 수 있는 프로그램을 제공함으로써 노동시장에 통합하려는 목적으로 가지고 진행되고 있다. 이러한 영국 근로복지 개혁의 독특한 성격에 대해서 에스핑 안테르센은 “북구 국가에서 실시하고 있는 노동시장 활성화(activation)에 대한 뒤늦은 영국식 발견(belated British discovery of Nordic social democracy)”이라고 표현하였다(Esping-Andersen, 2002: 5). 여기에서 ‘영국식 발견’이라는 표현에 주목할 필요가 있는데, 이 표현은 영국의 근로복지개혁이 미국식 신자유주의적 재편과는 차별되는 한편으로, 강한 사회적 연대의식을 기초로 기본적인 사회권을 보장하

는 범위 내에서 복지개혁을 이루고 있는 유럽 대륙국가와도 일정한 차이를 보이고 있다는 것을 의미한다.

그렇다면 영국의 근로복지개혁이 독자성을 가지고 이루어지게 된 배경은 무엇인가? 이에 대한 설명은 무엇보다도 영국사회의 독특한 정치적 환경에서 실마리를 찾을 수 있다. 서론에서 언급한 바와 같이, 영국 복지국가의 역사는 이념적 변화와 제도적 변화의 상호작용, 보다 구체적으로 말하자면, 새로운 이념의 등장이나 새로운 제도를 견인하고, 다시 그 제도는 새로운 이념을 구체화시키는 역사를 가지고 있다. 이러한 역사적 맥락에 충실하자면, 영국 노동당 정부의 근로복지 개혁은 노동당의 이념적 변화, 특히 국가와 시민간의 ‘상호주의’에 초점을 맞추어 설명할 수 있다. 즉 영국의 노동당 정부가 집권하여 복지개혁을 이루기 전에, 노동당내에서는 좌·우파 사이에 이념투쟁이 벌어지게 되는데, 이 과정에서 승리한 우파 현대화주의자들은 노동당 좌파들 사이에 만연되어 있던 제4조주의(the Clause IVism)를 철폐하고, 권리와 의무의 상호주의 원칙을 확립하였다. 즉 노동당헌 제4조를 개정하는 과정에서, “우리가 향유하는 권리는 이에 상응하는 의무를 수반한다”는 표현이 노동당 전당대회에서 최종 승인되면서, 모든 노동당 정책을 지도하는 확고부동한 원칙으로 자리 잡았다. 1997년 집권에 성공한 노동당 정권은 이러한 상호주의 원칙에 기초한 새로운 복지계약(A New Contract for Welfare)을 제시하고 “근로할 수 없는 사람에게는 생계안정을 그리고 근로할 수 있는 사람에게는 일자리(security for those cannot, work for those who can)”를 주는 근로복지 개혁을 이끌고 있다. 이러한 점에서 우리는 다시 한번 영국에서 이데올로기의 변화와 이에 상응하는 복지제도의 개혁의 과정이 서로 상호작용하여 정착되는 전통을 확인하게 되며, 이러한 점이 바로 유럽 대륙국가와 다른 한편으로 또한 미국식 근로복지 개혁과도 일정한 차이를 보이면서 진행될 수 있는 근본 원인이 되었다고 할 수 있다.

## 참고 문헌

- 김구철 역. 1997. 토리 블레어: 새로운 영국의 미래.. Jon Soper. 1995. Tony Blair: the Moderniser. 서울: 당대.
- 김영순. 2002. “미국, 영국, 한국의 근로연계복지 비교연구”. 한국정치의 발전방향 I. 2002년 한국정치학회 연말학술대회 자료집. pp. 196-219.
- 문진영. 1999. “‘제3의 길’의 함의와 전망”. 사회복지. 143: 7-19.
- 박순열 역, 1998. 제3의 길은 가능한가 : 좌파나 우파나.. Noberto Bobbio. 1994. Destra e Sinistra: Ragioni e significati di una distinzione politica. 서울: 새물결.
- 양재진. 2002. “세계화, 신보수주의, 그리고 미국 사회복지개혁”. 한국정책논집. 2: 16-29.
- Blair, T. 1993a. “The Revisionist Tendency,” BBC Radio 4. London, March 18.
- \_\_\_\_\_. 1993b. “New Community, New Individualism.” *The Charities Aid Foundation Tenth Arnold Goodman Charity Lecture*. London, July 8.
- \_\_\_\_\_. 1994. A Speech to Labour Party Conference. Blackpool, October 2.
- \_\_\_\_\_. 1995. “The Radical Coalition.” A Speech at a Fabian Society Commemoration of the Fiftieth Anniversary of the 1945 General Election. London, July 5.
- \_\_\_\_\_. 1996. “Why I am a Christian.” *The Sunday Telegraph*. April 7.

- \_\_\_\_\_. 1997a. A Speech at the Aylesbury Estate, Southwark. June 2.
- \_\_\_\_\_. 1997b. A Speech to the Congress of Socialist Parties. Malmo, Sweden, June 6.
- \_\_\_\_\_. 1998. *The Third Way: New Politics for the New Century*. London: The Fabian Society.
- \_\_\_\_\_. 2003. A Speech to the Labour Conference. Bournemouth. September 30.
- Briggs, A. 1985. "The Welfare State in Historical Perspective." pp. 177-211. in *The Collected Essays of Asa Briggs Volume II: Images, Problems, Standpoints, Forecasts*, edited by A. Briggs. Chicago: The University of Illinois Press.
- Bryson, A. 2003. "Permanent Revolution: the Case of Britain's Welfare-to-work Regime." *Benefits* No. 36. 11(1): 11-17.
- Callaghan, J. 1990. *Socialism in Britain since 1884*. Oxford: Basil Blackwell.
- Cox, R. "The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing." *Journal of Social Policy* 27(1): 1-16.
- Deacon, A. (ed.) 1997. *From Welfare to Work: Lessons from America*. London: Institute of Economic Affairs.
- Department of Work and Pensions. 2003. "New Deal for Young People and Long-term Unemployed People aged 25+ Statistics." <http://www.dwp.gov.uk/asd/ndyp.asp>.
- Driver, S., and L. Martell. 1998. *New Labour: Politics after Thatcherism*. Cambridge: Polity Press.
- Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough, and P. Whiteford. 1996. *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*. Department of Social Security Research Report No. 46. London: HMSO.
- Esping-Andersen, G. 2002. "Towards the Good Society, Once Again?" pp. 1-25. in *Why We Need a New Welfare State*, edited by G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck and J. Myles. Oxford: Oxford University Press.
- Etzioni, A. 1998. "How to Make a Humane Market." *New Statesman* 11(531): 25-27.
- \_\_\_\_\_. 2000. "The Road to the Good Society." *New Statesman* 13(605): 25-27.
- Evers, A. 1993. "The Welfare Mix Approach: Understanding the Pluralism of Welfare Systems." pp. 3-31. in *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, edited by A. Evers and I. Svetlik. Aldershot: Avebury.
- Fielding, S., P. Thomson, and N. Tiratsoo. 1995. "New Labour and 1945?" *History Today* 45(7): 11-14.
- Finn, D. 2000. "From Full Employment to Employability: A New Deal for Britain's Unemployed?" *International Journal of Manpower* 21(5): 384-399.
- Giddens, A. 1998. *The Third World: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.
- Grover, C., and J. Stewart. 1999. "Market Welfare: Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s." *Journal of Social Policy* 28(1): 73-96.
- Guttman, A., and D. Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: The Belknap Press.
- Harmer, H. 1999. *The Labour Party 1900-1998*. London: Longman.
- Hayek, F. 1960. *The Constitution of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Heron, E., and P. Dwyer. "Doing the Right Thing: Labour's Attempt to Forge a New Welfare Deal Between the Individual and the State." *Social Policy and Administration* 33(1): 91-104.

- Hill, M., and G. Bramley. 1986. *Analysing Social Policy*. Oxford: Blackwell.
- HMSO, 1998. *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*. Cmnd 3805. London: HMSO.
- Holden, C. 1999. "Globalization, Social Exclusion and Labour's New Work Ethics." *Critical Social Policy* 19(4): 529-538.
- Jessop, B. 1990. "Regulation Theories in Restropect and Prospect". *Economy and Society* 19(2): 153-216.
- Johnson, N. 1987. *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Hemel Hempstead: Harvest Wheatsheaf.
- Kavanagh, D. 1990. *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Kavanagh, D., and B. Jones. 1991. "Political Parties." pp. 240-267. in *Politics UK*, edited by B. Jones, A. Gray, D. Kavanagh, M. Moran, P. Norton and A. Seldon. London: Philip Allan.
- Kay, J. 1998. "Evolutionary Politics." *Prospect* 28(2): 31-35.
- Kern, W. 1998. "Current Welfare Reform: A Return to the Principles of 1834." *Journal of Economic Issues* 32(2): 427-432.
- King, D., and A. Wickham-Jones, "From Clinton to Blair: The Democratic (Party) Origins of Welfare to Work." *The Political Quarterly* 70(1): 62-74.
- Latham, M. "The Third Way: An Outline." pp. 25-35. in *The Global Third Way Debate*, edited by A. Giddens. Cambridge: Polity.
- Macmillan, H. 1938. *The Middle Way*. London: Macmillan.
- MacMurray, J. 1961. *Persons in Relation*. repr.(1979). Atlantic Highlands, N.J.: Humanities Press.
- \_\_\_\_\_, 1962. *Reason and Emotion*. 2nd ed. reissued(1972). London: Faber & Faber Press.
- \_\_\_\_\_, 1968. *Freedom in the Modern World*. 2nd ed. repr.(1974). London: Faber & Faber Press.
- Marquand, D. 1994. "Reinventing Federalism: Europe and the Left." pp. 219-230. in *Reinventing the Left*, edited by D. Miliband. Cambridge: Polity.
- McCrate, E., and J. Smith. 1998. "When Work Does Not Work: The Failure of Current Welfare Reform." *Gender and Society* 12(1): 61-80.
- Mulgan, G. 1998. "Is UK Welfare Reform a Copycat Exercise?" pp. 19-30. in *Welfare Reform: Learning from American Mistakes?*, edited by W. Wilson, G. Mulgan, J. Hills and D. Piachaud. Report of a Seminar organised by LSE Housing and CASE.
- Norton, P. 1984. *The British Polity*. London: Longman.
- Nyta, M. 1995. "Blair Set for Clause Four Victory." *New Statesman* 8(343): 7-8.
- OECD, 1998. *The Battle against Exclusion Volume 2: Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_, 1999. *The Battle against Exclusion Volume 3: Social Assistance in Canada and Switzerland*. Paris: OECD.
- Pearce, M., and G. Stewart. 1992. *British Political History 1867-1990: Democracy and Decline*. London: Routledge.
- Peck, J. 1999. "New Labourers? Making a New Deal for the Workless Class." *Environment and*



- Planning* 17: 345-372.
- Peck, J., and N. Theodore. 2001. "Exporting Workfare/Importing Welfare to Work: Exploring the Politics of Third Way Policy Transfer." *Political Geography* 20: 427-460.
- Peck, J. 2001. *Workfare States*. New York: The Guilford Press.
- Philpott, J. 1997. "Lessons from America: Workfare and Labour's New Deal." pp. 65-79. in *From Welfare to Work: Lessons from America*, edited by A. Deacon. London: Institute of Economic Affairs.
- Rodes, M. 2000. "Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraint and Global Imperatives." pp.19-68. in *Welfare and Work in the Open Economy, Volume II: Diverse Responses to Common Change*, edited by F. Scharpf and V. Schmidt. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. 2000. "Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities." pp. 21-124. in *Welfare and Work in the Open Economy, Volume I: From Vulnerability to Competitiveness*, edited by F. Scharpf and V. Schmidt. Oxford: Oxford University Press.
- Teles, S. 1997. "Be Ware the Clinton Welfare Trap." *New Statesman* 10(456): 22-23.
- Titmuss, R. 1976. *Essays on 'The Welfare State'*. London: George Allen and Unwin.
- Tonge, J. "New Packaging, Old Deal? New Labour and Employment Policy Innovation." *Critical Social Policy* 19(2): 217-232.
- Walker, R. 1998. "The Americanization of British Welfare: A Case Study of Policy Transfer." *Focus* 19: 32-40.
- Wright, T. 1997. *Why Vote Labour?* Harmondsworth: Penguin.
- Yang, J. 2002. "A Critical Appraisal of the US Workfare Program: Policy Implications for the Korean Public Assistance Program." *The Korean Journal of Policy Studies* 16(2): 77-89.

# A Study of the Workfare Reform in Britain : with Special References to the Ideological Change of Labour Party

Moon, Jin Young  
(Sogang University)

This study purports to explain the difference between the welfare reform of Britain and that of either European countries or USA. For this purpose, Chapter two documents and reviews the inter-party debates around the Clause Four in the Labour Constitution, and duly ascertains the role of the reciprocity principle in the development of New Labour Project. Then, Chapter three argues that this reciprocity principle guides and controls the whole process of workfare reform of the Labour Government since 1997. Finally, Chapter four concludes that the salient features of the British workfare reform originated from recent changes of the British political climates, that is, the ideological change of the Labour Party.

Key words: New Labour, Clause Four in the Labour Constitution, workfare, reciprocity principle, New Deal

[접수일 2003. 10. 25 게재확정일 2003 11. 15]