

## 사회권의 성격과 사회권 보장\*

안 치 민

(대진대학교)

### [요 약]

복지국가 발전과 더불어 사회권 및 사회권 보장에 대한 관심과 연구는 꾸준히 지속되고 있고 영역과 범위를 넓히고 있음에도 불구하고, 이데올로기적, 정치적 위협은 물론 비판적 시각도 여전히 상존하고 있다. 이는 보다 근본적인 사회권의 성격 및 이에 따른 사회권 보장의 의미에 대한 올바른 탐구를 필요로 하는 것이다.

이에 본 연구는 사회권의 성격에 대한 탐구를 통해 사회권에 대한 보다 정확한 이해와 사회권 보장에 대한 합의 및 과제를 도출해 보고자 했다. 구체적으로 살펴본 사회권의 성격은 권리와 의무의 측면, 시민권과 사회정의의 측면, 방법론과 이데올로기의 측면이다. 이를 통해 사회권의 정당성을 논의하고, 사회권 보장은 범주적 구분에 의해서가 아니라 그 보장의 정도와 수준에 의해 파악되고 한계를 갖는 과정적 개념이라는 점을 밝혔다.

사회권의 성격과 관련 사회권 보장은 시민권의 맥락에서 공민권, 정치권 등 다른 시민적 권리를 실현하기 위해 필수적이며, 이는 사회정의의 차원에서 고려되어야 한다는 점을 중심으로 논의했다. 그리고 재분배의 필요성과 수준 등에 대해 논의했는데, 기존의 단순한 사회보장 또는 사회복지 급여의 차원이 아니라 인간의 자유와 권리 및 평등의 관점에서 이루어졌다.

주제어 : 사회권, 시민권, 사회권 보장, 재분배, 사회정의

### 1. 머리말

현대 복지국가 및 다양한 복지제도의 발전과 더불어 사회권(social rights) 및 사회권 보장에 대한 관심과 연구는 꾸준히 지속되고 있다. 이에 따라 근래에는 사회권 또는 사회권을 포괄하는 시민권

\* 이 연구는 2005학년도 대진대학교 교내학술연구비 지원에 의한 것임.

(citizenship rights)의 관점이 과거 국민국가의 영역의 영역을 벗어나 전 지구적 또는 전 세계적 영역으로 그 범위를 넓히고 있으며, 또 과거 등한시 했던 문화, 환경, 인종, 성(sex)의 영역으로 관심을 확대하고 있다(Steenbergen, Bart van, 1996).

그러나 사회권 및 사회권 보장에 대한 당위성 부정, 축소 논란 등 이데올로기적, 정치적 위협은 여전히 상존하고 있다. 이는 한편으로는 사회권의 연구 관심과 영역은 확장되고 있지만 근본적인 당위성에 대한 관심은 기울이지 않은 결과이며, 또 한편으로는 당연히 권리라는 관점과 권리라 생각하지 않는 관점이 혼재하는 결과로 생각된다. 이에 본 연구의 관심은 근본적인 문제, 즉 사회권의 성격 내지는 의미를 통한 당위성과 이에 따른 사회권 보장의 수준과 방법 등을 포함하는 합의와 과제를 탐구하는 데 있다.<sup>1)</sup>

사회보장에 대한 권리 내지는 복지에 대한 권리, 또는 보다 넓은 의미의 사회적, 경제적, 문화적 권리를 총칭하는 사회권은 시민권<sup>2)</sup>의 구성 요소이다. 사회 성원으로서 시민의 자격(citizenship)에 부여되는 권리로서의 시민권은 과거 18세기-19세기에는 시민적 권리 또는 공민권(civil rights)과 정치권(political rights)만을 의미했으나 20세기에 이르러 사회권을 포괄하는 개념으로 발전되었다.

사회과학적 개념으로서 시민권이 의미하는 바는 시민권을 갖고 있는 모든 사람들은 그 지위에 따르는 권리와 의무에 대해 동일한 자격을 갖고 있음을 의미한다. 또한 현대 시민권의 일반화는 시민으로서 모든 사람은 법 앞에 자유롭고 평등하며, 따라서 그 누구도 또는 그 어떤 집단도 법적으로 특권이나 박탈이 없음을 의미한다(Barbalet, 1988: 2). 따라서 시민권으로서 사회권이 의미하는 바는 사회 보장, 사회복지서비스, 의료, 교육 등 사회적 급여나 혜택이 국가나 사회로부터 시혜나 자선을 받는 것이 아니라 시민으로서의 마땅한 권리라는 점이다.<sup>3)</sup> 또한 사회권은 필수적으로 사회정책과 직접 연관을 맺고 있기 때문에, 사회권 확립에 따른 사회권 보장은 사회불평등 및 계급 구별이 완화와 그 심각성의 축소를 의미한다.

사회권이 시민권의 구성 요소로서 마샬(Marshall)에 의해 제시된 이후 많은 관심과 연구를 통한 확장이 이루어졌다. 그리고 사회권의 발달은 다양한 복지제도 및 복지국가의 발전에 의해 실현되고 있다. 그러나 사회권에 대한(주로 전체로서의 시민권 관련) 다양한 비판도 제기되고 있으며, 사회권 보장의 발전에 위협적인 환경도 파생되었다.

첫째, 제2차 세계대전 이후 복지국가의 성장은 사회권의 발달을 가져왔지만, 근래 복지국가에 대해

- 1) 세계적인 정치적, 사회적 환경의 변화에 따라 사회권 및 시민권에 관한 관심 및 연구 영역의 확장도 물론 중요하지만, 보다 근본적인 문제에 대한 탐구는 지속되어야 할 문제이고, 또 아직 사회권 및 복지국가의 발전이 미흡한 한국의 상황에서는 더욱 중요한 과제라 생각된다.
- 2) 시민권 개념은 고대 그리스 도시국가에서 기원하여 근대에 이르러 통치자나 국가로부터 보호를 제공받는 법적 지위를 의미하는 자유주의적(liberal) 관점, 정치공동체에 참여할 수 있는 자유로서의 권리를 의미하는 공동체주의적(communitarian) 관점, 그리고 사회민주주의적 관점을 비롯해 다양한 접근이 이루어졌다(Shafir(ed.), 1998). 또한 시민권의 이론적 전통은 마샬의 시민권론, 토크빌과 뒤르케임의 시민문화(civic culture)적 접근, 그람시와 맑스의 시민사회론 등으로 분류하기도 한다(Janoski, 1998). 본 연구에서의 시민권 개념은 마샬로 대표되는 보다 현대적인 사회민주주의적 관점으로서 시민의 법적, 정치적, 사회적 권리를 포괄하는 개념이다.
- 3) 사회복지의 전통적 접근은 이러한 사회권이 소득, 의료, 주거, 교육 등에 대한 기본적 수준을 보장하는 사회적 서비스의 급여에 의해 가장 잘 충족될 수 있다고 주장한다.

공공 및 정부의 공격이 점증함으로써 야기된 사회권에 대한 위협이다. 이는 한편으로는 동유럽에서 공산주의 통제의 종식과 이와 맞물린 서유럽에서의 사회주의 정치세력의 퇴조, 또 한편으로는 복지국가 위기와 관련된 신자유주의의 확산의 결과라고 볼 수 있겠다.

둘째, 점증하고 있는 이민자나 국제적 난민, 그리고 이주노동자 등에 대한 국제적인 시민권 및 사회권 요구의 확산 등과 관련 시민권 이론은 이와 같이 새로이 나타난 권리와 의무에 대한 문제에까지 확장되지 못했다는 비판이다(Janoski, 1998: 4). 또한 성, 인종(race) 등 여타 중요한 불평등의 핵심 축과 다른 지배영역의 기제를 간과했다는 지적이다(Fraser and Gordon, 1996).<sup>4)</sup> 이에 따라 사회권 연구는 1990년대 이후 문화적 시민권(Turner, 1996), 인종 중립 그리고 성 중립적 시민권(Wilson, 1996), 유럽적 시민권(Habermas, 1996), 지구적 시민권(Falk, 1996), 등으로 관심의 영역을 확장하고 있다.

셋째, 대부분의 비판의 주요 논점으로서 시민권과 계급, 계급체계에 관한 이론적 관점이다. 바바렛(Barbalet, 1988)은 마샬과 그 이후의 연구자들이 시민권과 사회계급에 관한 이론을 확립하고, 확장했지만 여전히 시민권 이론으로 설명되는 것이 없다고 비판하는데, 비판의 근간에는 시민권을 통해 자본주의 계급구조의 근본적인 변화를 가져올 수 없다는 점을 강조한다.

물론 1960년대 중·후반 이후 보다 정교화되고 부분적인 현상까지를 포괄하는 사회권 및 시민권 이론의 진척이 지체된 것은 사실이다. 또 그러한 이론의 정교화 및 영역의 확장은 간과할 수 없는 중요성 및 필요성을 갖고 있다. 그러나 사회권 및 사회권 보장에 대한 이와 같은 문제제기 및 비판에는 사회권의 이해에 대한 몇 가지 문제점이 존재하고 있으며, 이러한 문제점은 사회권에 대한 당위성 내지는 의미와 사회권 보장을 위한 사회정책의 구체화에 장애가 되고 있다.

첫째, 공민권, 정치권 등 여타의 시민권이 굳건하게 그 당위성을 지키고 있는 반면, 사회권은 권리로 인정하지 않거나 구체적 권리가 아닌 추상적 권리로 인정하는 경향이 존재하고 있다. 이에 따라 특히 이데올로기적인 면에서 시민적 자유, 즉 공민권에 대한 위협은 없는 반면 사회권에 대한 위협은 존재한다.

둘째, 사회권을 전체로서의 시민권 맥락보다는 사회보장 또는 복지 급여를 위한 단순한 권리로서만 이해하는 문제점이다. 이는 사회권이 보장됨으로 해서 공민권이나 정치권이 실효성을 갖는다는 점을 간과하는 것이다. 따라서 사회권을 사회보장 또는 복지 급여를 위한 단순한 권리로서만 이해한다면 권리로서의 성격이 약화될 뿐만 아니라 사회정책적 논점에서 한계에 부딪친다.

셋째, 사회권과 사회권 보장을 분석적으로 이해하기 위해서는 방법론적으로 현상에 대한 분석을 위한 추상적 도구, 즉 이념형(ideal types)과 구체적 현상을 구분할 필요가 있는데, 이의 구분 없이 사회권 개념을 구체적 현상으로만 이해하는 경향이다. 이러한 오해는 사회권을 범주의 상태로 규정하여 사회권 보장의 정도와 수준, 그리고 사회권 보장의 사회불평등 및 계급구조에 대한 영향을 둘러싼 이데올로기적 논점과 더불어 사회정책적 접근에 혼란의 여지를 파생시킨다.<sup>5)</sup> 사회권 개념을 방법론적

4) 특히 시민권 이론의 세 발전단계 기간, 즉 18세기 공민권, 19세기 정치권, 20세기 사회권 발달은 백인 남성 노동자에게만 해당하고 더 많은 다수의 분석에는 해당하지 않는다는 주장이다.

5) 사회권은 시민권과 더불어 범주의 상태로 정의되어서는 안 되며 제도화되는 과정, 즉 일련의 제도적인 실천으로 정의되어야 한다(Somers, M., 1993).

이념형으로 분석할 때, 순수하고 추상적인 개념 및 이론 틀을 바탕으로 성, 인종 및 문화, 이주자 등 구체적인 세부 현상은 분석 가능한 영역이다.<sup>6)</sup>

이에 본 연구는 사회권의 성격에 대한 탐구를 통해 사회권에 대한 보다 정확한 이해와 사회권 보장에 대한 사회정책적 함의 및 과제를 도출해 보고자 한다. 구체적으로 사회권의 성격은 제기한 문제에 대한 논의로서 사회권의 (1) 권리와 의무의 측면, (2) 시민권과 사회정의의 측면, (3) 방법론과 이데올로기의 측면이다. 이러한 논의를 통해 사회권은 인간으로서 또는 시민으로서의 마땅한 권리라는 점, 공민권 및 정치권의 실현과 사회정의에 부합한다는 점에서 당위성을 갖는다는 점을 강조하고자 한다. 그리고 방법론적으로 사회권 개념이 이념형이라는 점과 이와 관련된 이데올로기의 맥락에서, 또한 시민권과 사회정의의 맥락에서 사회권 보장의 함의와 과제를 논의하고자 한다.

## 2. 사회권의 개념과 구성

18세기와 19세기에 걸쳐 자본주의 시민사회에서는 시민의 법적(시민적), 정치적 권리가 확립되었다. 시민사회는 시민적 권리에 기초한 개인의 자유로운 경제활동을 기반으로 하고 있으며, 또 역으로 시민사회의 효율적 기능을 위해서는 시장에서의 자유로운 계약, 공정거래 및 경제적 개인주의의 제도를 포함하는 시민적, 정치적 권리가 필요했다(Turner, 1986). 그러나 자본주의 시민사회는 사적 소유와 시장자유를 바탕으로 새로운 성격의 대규모 경제적 불평등을 창출했으며, 이에 따라 파생되는 계급체계의 약자는 그들이 갖는 법적 시민권 공동체에 실제적으로 참여할 수 없다. 이런 의미에서 사회권은 노동력 상품화, 즉 인간의 노동력이 일상적인 상품처럼 자유롭게 교환되는 자본주의 시민사회의 필수적인 요소라 볼 수 있겠다(Dean, 1996: 19).<sup>7)</sup>

사회권은 20세기 이후 점차 발전되고 가시화된 권리로서 적절한 경제적 보장에 대한 권리뿐만 아니라 더 나아가 사회적 유산을 공유하고, 그 사회의 보편적 기준에 따라 문화적인 존재로서 생활을 영유하는 권리를 말한다(Marshall and Bottomore, 1992; Fraser and Gordon, 1996: 92). 기존의 권리가 기존의 국가와 권력으로부터 시민을 보호하기 위한 소극적 권리만을 강조했다면, 사회권은 점차 개인의 행복과 복지 및 복지를 충족시켜 줄 수단을 추구하기 위한 적극적 권리를 의미한다. 이러한 권리는 경제적, 사회적, 문화적 권리 전반을 포함하는 것으로서 넓은 의미의 사회복지권이라 볼 수 있겠다.

자본주의 초기에는 사회권은 물론 생존권 보장마저도 미비했으나, 이후 자본주의 발달과정에서 노동조건 및 노동조합 권리를 비롯하여 사회권이 점차 그 형태를 나타내기 시작했다. 그리고 2차 세계 대전 이후, 각국은 사회보장을 생존의 권리로 인정하게 되고, 이는 ILO조약이나 여러 국제선언들에서

6) 시민권 이론에서 사회권의 주요 목적은 계급불평등의 완화와 시장의 힘(market forces)으로부터의 보호이다.

7) 사회 정의를 위해서는 차별이 철폐되어야 하며, 모든 구성원은 인간으로서의 기본적인 생활수준을 제공받을 권리가 있다. 따라서 모든 국가는 빈민과 소외층에게 생산적인 사회구성원이 될 수 있는 기회를 보장해 주는 일에 보다 큰 관심을 가져야 할 의무가 있음을 시사한다.

나타내기 시작했다(인권운동사랑방 사회권위원회, 1999: 177).<sup>8)</sup> 이에 따라 사회권 확립을 위한 기본적인 교육수준, 건강과 사회적 보호, 주택과 소득보장 등에 대한 권리는 이후 현대 복지국가의 형성으로 발전되었다(Dean, 1996: 4). 이러한 사회권의 발달은 시장의 자유와 국가 개입을 통한 복지의 보장간의 가능한 균형을 의미하는 바, 순수 자유주의적 자본주의의 사회민주주의적인 형태로의 수정 과정이라 볼 수 있다.

18세기와 19세기의 근대적인 시민권 개념에서 핵심적인 사상은 인간의 자유와 평등이다. 그리고 권리의 측면에서는 시민적 자유, 즉 공민권을 중심으로 하고 있으며, 정치권이 포함되고 있으나 사회권에 관한 내용은 아직 발전되지 못했다. 그 후 20세기 시민권 논의에서 사회권 개념의 전개는 마샬에서 비롯되었다. 그리고 마샬 이후 사회권을 포함하는 현대적 의미의 시민권 논의는 벤딕스(Bendix, 1964), 터너(Turner, 1986), 다렌돌프(Dahrendorf, 1996), 헬드(Held, 1994), 재노스키(Janoski, 1998) 등에 발전 전개되었다.

시민권 논의에서 마샬의 사회권에 대한 언급은 초기 저술(1950: 1964)에서 교육제도와 사회서비스와 밀접한 관련을 맺고 있다고 표현할 뿐 사회권의 세부 내용이 명시되지 않고 있지만, 후기 저술(1981)에서 사회보험 및 사회부조, 사회복지서비스를 포함하는 사회보장과 건강 및 교육서비스에 대해 논의하고 있다. 또한 그의 사회권 개념 “적정한 경제적 보장에 대한 권리뿐만 아니라 더 나아가 완전한 사회적 유산을 공유하고, 그 사회의 보편적 기준에 따라 문화적인 존재로서 생활을 영유하는 권리”(Marshall and Bottomore, 1992)에 비추어 볼 때 사회권은 경제적, 사회적, 문화적 권리 전반을 의미함을 알 수 있다. 마샬과 이후 학자들의 논의를 종합해보면, 사회권은 인간의 생존적 욕구 및 보편적 욕구의 충족이라는 면에서 인간이라는 존재 또는 인간다운 삶에 결부된 권리이다. 재노스키 등 후속의 시민권 논의에서 밝히고 있는 사회권의 항목들을 정리하면 다음과 같다(전술한 여러 학자들의 견해와 ‘UN 인권선언’의 ‘경제적·사회적·문화적 권리’에 대한 규약 등 상세한 내용은 안치민(2003)을 참조할 것).

- (1) 사회적 권리 : 사회보장권(사회보험 및 공공부조), 사회복지서비스권, 건강권, 교육권
- (2) 경제적 권리 : 노동권
- (3) 문화, 환경적 권리 : 문화권, 환경권

이러한 세 가지 항목 중 본 연구는 논의의 압축과 현재로서 사회복지 및 사회보장의 주요 논점이 되는 항목, 즉 사회적 권리만을 사회권으로 다루기로 한다.

8) 예컨대 1952년 제정된 ILO조약 중 102호 ‘사회보장의 최저기준에 관한 조약’은 노동자복지에 초점을 맞추어 상세한 기준을 설정하고 구체적인 시행을 제안한 것이었다.

### 3. 사회권의 성격

#### 1) 권리와 의무

복지에 대한 권리를 포함하여 사회권은 사회의 집합적 노동의 산물에 대해 시민이 개인적으로 향유하는 정당한 몫에 대한 권리이다(Marshall, 1981: 93). 사회권에 대한 인식이 별로 없었던 과거로 거슬러 올라가더라도 이를 확인할 수 있는데, 예컨대 제닝스(Jennings)는 1930년대의 영국의 구빈법에 대해 서술하면서 빈자를 구제할 의무는 빈자 자신에게가 아니라 공공에게 부여되는 의무였음을 강조하고 있다(Marshall, 1981: 84). 또한 이후의 스칸디나비아나 미국적 전통을 보더라도 어떠한 결핍이건 그에 대한 구조(relief)는 의무적이었으며, 빈자는 의무 부조에 대한 부인할 수 없는 권리를 가졌다. 그러나 기술적으로 그 권리는 법적 권리는 아니었다. 왜냐하면 그 권리에 대해 배상, 변상 등 어떠한 법적 구제절차도 부착되지 않았기 때문이다.

시민적 법적 권리와 마찬가지로 사회권 또한 그 정당성의 근거는 서구 자유주의 전통의 자연권사상에서 찾을 수 있겠다(Weber, 1968; Friedman, 1981). 즉 인간은 나면서부터 자유롭고 평등하듯이 또한 그 사회의 경제적·사회적·문화적 유산을 향유할 권리가 있는 것이다. 그러나 이러한 정당성의 근거는 어디까지나, 베버(Weber, 1968)의 표현을 빌면, '합리적 권위'(rational authority)에 기초하는 것으로서 법적 권위가 뒷받침되어야 구체화될 수 있다. 사회권에 관하여 그 권리의 법적 보장과 관련된 성격에 대해서는 많은 논란이 있어 왔다. 이에 대한 논의는 법적 판결(adjudication)과 행정(administration)에 관련된 문제로서 논란의 여지가 없는 법적 판결과는 달리 사회권은 많은 부분 행정에 의존하는데, 행정은 복지국가의 필수불가결한 도구이다. 왜냐하면 사회권은 시민적·정치적 권리와는 달리 복잡한 프로그램, 정책, 집행절차, 조정, 자격기준 등을 요구하기 때문이다(Friedman, 1981: 5).

구체적으로 사회권의 권리로서의 성격에 논란이 되는 행정의 문제는 주로 재량(discretion) 및 자산조사, 그리고 의무와 관련된 것이다. 우선 재량의 문제는 급여가 당국 또는 급여를 집행하는 공무원의 재량에 의존하기 때문에 권리가 아니라는 논란에 직면한다. 이 문제에 대해서 사회보험은 기여에 입각하여 재량의 여지가 거의 없기 때문에 별 논란의 대상이 되지 않고 있다. 따라서 공공부조나 사회복지서비스의 경우 이 문제에 노출된다. 비버리지(Beveridge)는 그의 저서 『Insurance for all and everything』(1924)에서 사회보험은 권리이고 부조는 권리가 아니기 때문에 부조는 덜 바람직하다는 입장을 보이고 있다(Marshall, 1981: 86-89). 즉 복지급여의 수급자격에 자산조사가 수반되고 이에 따라 당국의 재량에 의존한다면 보험이라기보다는 부조로 분류하고, 그것은 권리로서 주어지는 것이 아니라 호의(favor)로 주어지는 것이라는 입장을 표명하고 있다.

재량 및 자산조사에 따른 논란을 축소시키는 가장 확실한 방법은 선별적 서비스를 보편적 서비스

로 대체하는 것, 즉 권리의 영역을 확장하고 재량의 영역을 축소시키는 것이다. 그러나 재량의 본질은 그것이 누군가에게 급여를 거절하거나 축소할 수 있는 권력을 부여하는 것이다. 따라서 자산조사는 재량이고 자산조사가 수반되는 부조는 호의라는 것은 오류이다. 왜냐하면 자산조사는 법령에 근거한 규칙에 입각한 계획에 따라 관계 공무원에 의해 시행되므로 재량적인 것이 아니기 때문이다. 사실 대부분의 보편적 서비스는 범주적이고, 확실한 구분에 따른 선별은 자산조사이다. 그러나 자산조사가 유일한 선별적 과정은 아니며, 모든 범주적 서비스의 경우도 조사, 기준, 성원 자격 등을 수반한다.

물론 복지급여의 재량은 법적 권리를 약화시킨다는 면에서 사회권의 권리로서의 성격에 논란을 부여할 수 있는 여지가 있다. 특히 판례법을 주요 법적 기반으로 하는 미국의 경우 구제의 정도와 그 성격은 물론 그 필요성은 상당 부분 빈자 보호의 책임을 맡는 공무원의 재량과 판단에 맡겨진다. 사실 어느 정도의 소득이 복지욕구를 충족시킬지 결정하는 것, 노인보호의 조직화를 결정하는 것, 학생 능력에 적합한 교육의 공급을 결정하는 것, 질병에 대해 의사가 진단과 처방을 결정하는 것 등 개별 사례에서 욕구를 산정하고 적합한 조치를 취하는 것 등은 인간의 개인적 판단 행위에 근거한다. 따라서 그러한 급여와 서비스에 대한 권리가 전적으로 완전히 법적일 수는 없다. 그러나 이런 방식으로 행사되는 재량은 그 권리를 다른 권리에 비해 질적으로 저하시키는 것은 아니다. 반대로 어떤 관점에서서는 질적으로 더 우월할 수 있는 것이다. 재량은 한 종류의 권리, 즉 법적 권리를 부식시키지만 다른 한 종류의 권리, 즉 공공정책에 입각하여 법률과 규칙으로 설정된 한계 내에서 재량으로 처리되는 권리를 활성화한다. 마샬이 주장하듯이 사회권과 관련된 복지급여의 각 사례에 요구되는 질문은 “규칙으로 정해진 것이 행해져야만 하는가?”가 아니라 “어떤 조치가 바람직한 결과를 가장 잘 산출할 수 있는가?”이다(Marshall, 1981: 87).<sup>9)</sup>

좀더 구체적으로 살펴보자. 사회보험은 특정 종류의 상호 급여장치이다. 이는 어느 정도 강자의 희생으로 약자를 옹호하는 것이며, 그 권리는 인류로서 인간 본성에 근거하는 권리가 아니라 공동체 자체에 의해 산출되고 시민권의 지위에 부여된다. 그리고 공공부조 또한 엄격한 법적 권리는 아닐지라도 권리의 충족이다 청구하고 청원(appeal)하는 권리는 청구자가 복지의 단순한 대상자가 아니라 복지의 주체라는 것을 의미한다. 그러한 권리들은 법적일 뿐만 아니라 사회적이고 또 사회적이야 한다.

다음으로 의무와 관련된 논의로서 법적 시민권, 즉 자유권과 마찬가지로 사회권에도 의무가 부과될 수 있다. 따라서 납세, 교육, 국방 등의 의무가 부여된다고 해서 자유권이 권리가 아닌 것이 아닌 것과 마찬가지로 의무가 부과된다고 해서 사회권이 권리가 아닌 것은 아니다. 즉 노동 조건부, 자산조사 조건부 등의 급여 권리가 그것이다. 국가가 급여에 대한 의무와 집행에 대한 권리를 갖듯이 개인도 권리에 의무를 수반한다.

권리와 의무의 혼합은 노동권, 교육권, 건강권 등에서 잘 나타나고 있다. 우선 노동은 권리의 행사

9) 마샬(1981)은 권리와 기대(expectations)의 위계를 다음과 같이 네 수준으로 제시하며 첫째 및 둘째 수준, 즉 법적 권리와 재량이 따르는 권리를 권리로 간주하고 있다.

- (1) 명확히 규정되고 법적 강제력이 있는 권리로서 재량이 아니라 해석에 의해 조정.
- (2) 개인의 요구가 현행 정책에 부합하는 재량 행사에 의해 사정되도록 하는 권리.
- (3) 승인된 정책의 목적에 근거하는 합법적 기대.
- (4) 일반적으로 인정된 기준으로서, 이에 의해 사회정책 및 그 수행 평가.

인 동시에 의무이다. 따라서 노동 의무의 면제가 권리에 자격을 부여하는 것이 아니며, 노동 의무가 부과된다고 해서 권리로서의 성격이 훼손되는 것은 아니다. 교육의 경우에도 명확하다. 교육은 모든 시민이 권리를 갖는 것일 뿐만 아니라, 시민이 형성되는 과정이다. 사회는 교육을 일정 수준 강제(의무)로 하고 개인, 사회 환경, 그리고 국가의 건강과 번영에 기여하는 것이다(Marshall, 1981: 90). 사회가 건강한 인구를 갖는 것은 교육받은 인구를 갖는 것과 마찬가지로 중요하다. 따라서 건강에 대한 권리 또한 교육에 대한 권리처럼 의무와 혼합되어 있다. 건강규제, 건강교육은 권리보다도 한층 더 의무를 강조함으로써 복지를 촉진한다. 인간의 신체는 국가자본의 일부이며 따라서 돌보아야 되고, 질병은 국가소득의 손실을 야기한다. 이와 같은 교육권, 건강권 등은 개인에 본래적인 자연권의 성격이 강한 재산권, 개인의 자유권과는 다른 현대적 권리이다.

사회복지서비스의 경우는 기술적 행정적 의미에서 위에서 언급한 교육권, 건강권 등과는 다소 다르다. 왜냐하면 사회는 건강하고 교육받은 인구를 필요로 하는 것과 같은 방식으로 행복한 노인인구를 필요로 한다고 말할 수 없기 때문이다. 또한 정신장애인이 부조를 받지 않는다고 국가가 손실을 입는 것도 아니다. 이는 개인과 국가의 상호 이해관계가 아닌 공동체의 의무와 관련된 도덕적 권리라는 사실에 좀더 기인한다(Marshall, 1981: 90).

현대 시민권 권리의 특징적인 형태인 보편성의 원리는(교육, 건강의 경우처럼) 그것을 행사하는데 상응하는 의무에 의해, 그 권리의 성격이 약화되거나 강화될 수 없다. 또한 받는 모든 권리는 주는 의무를 포함한다. 복지 역사에서 초창기 빈민구제의 경우 그 의무는 인간의 타인에 대한 의무였으나, 사회보장, 건강, 교육서비스의 경우 국가의 시민에 대한 혹은 사회의 그 자체에 대한 의무인 것이다. 한편 노인복지, 장애인 복지 등 사회복지서비스를 촉진할 의무는 사람의 이웃에 대한 의무에 근거한다. 마샬이 주장하듯이 이러한 복지서비스가 일반적으로 지역적 이웃책임성을 포함하는 것으로 간주되는 것은 자연스러운 일이다.

## 2) 시민권 맥락과 사회정의

사회권의 성격을 올바르게 파악하고 그 정책적 의미를 살펴보기 위해서는 시민권을 구성하는 다른 권리들, 즉 공민권, 정치권과 사회권의 관계를 이해하는 것이 필수적이다.

현대 시민권을 구성하는 공민권, 정치권, 사회권 등 세 권리는 시민사회 이전의 봉건사회에서는 통합된 형태로 존재했다. 봉건적 권리의 통합은 봉건제도하에서 시민적, 정치적 기능이 동반되어 있음을 반영하는 것이다. 이 당시 권리는 신에 의해 군주와 귀족에 부여된 것으로 가정된 지배의 권리만을 의미할 뿐 일반 평민에게는 아무런 권리도 없었다(Dean, 1996: 8). 18세기 이후 근대 시민사회의 출현과 더불어 신분사회의 붕괴와 인습에 얽매이지 않는 시장교환의 성장에 따라 시민적, 종교적 규칙과 경제적, 정치적 영역이 제도적으로 분리·독립되었다(Barbalet, 1988: 15). 역사적으로 시민적 정치적 권리는 사회권에 앞서 성장하였다.<sup>10)</sup> 따라서 18세기에 시민권은 공민권만을 의미했으며, 19세기에

10) 즉 시민적 정치적 권리가 성장함에 따라 사회권이 확장되었다. 특히 정치권의 획득은 시민들에게 사회권을 요구할 수단을 제공한다. 따라서 그들은 단지 수동적인 수혜자가 아니다. 이것은 지배엘리



는 정치권을 포함하고, 20세기에 이르러 사회권을 포함하는 의미로서 마살이 표현하듯 '완전한 시민권'(full citizenship)을 의미하게 되었다.

초기 시민권의 성장은 자본주의 발전과 일치하는데, 자본주의는 평등이 아니라 불평등의 체계이다. 사회체계에서 자본주의적 시민사회가 전개되고, 계급구조가 발전됨에 따라 현대 시민권은 시장관계에서 나오고 시장관계를 떠받치는 권리의 체계가 되었다. 법적 권리 또는 법적 평등을 의미하는 시민적 권리를 통한 소수 경제적 지배계급에 대한 법적 특권의 제지는 경제적 권력으로부터 법적 제도의 분리였으며, 마찬가지로 정치적 시민권의 도래는 정부 조직 혹은 정부를 조직하는 개인들을 선발하는 수단을 경제적 권력자들의 독립적인 통제로부터 분리함으로써 정치적 평등을 제공했다. 그러나 그것은 경제적 핵심으로부터 분리되는 영역에 한정되었다. 시민적 권리는 보편적이지만, 시민권의 원리는 결코 모든 사회제도에 일반화되지 못했다. 특히 경제제도와 그와 관련된 사회계급은 본래 배제된 채 남아있으며, 높은 정도의 불평등과 권력의 집중으로 특징지어진다. 이에 사회권의 확대는 특히 시민적 권리를 일정 정도 제한시킴으로써 자유주의적 자본주의에 대응하는 적극적이고 개입주의적인 사회제도 내지는 복지국가의 발전을 의미하게 된다. 사회권은 시민권의 가장 정교하고 발전된 최근의 양상인 것이다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 시민권에서 사회권은 공민권 및 정치권과의 상호관계 속에서 상호 대립적인 특성을 드러낸다(박순우, 1995). 즉 복지국가에 의해 표현되는 사회권은 시민적 권리와 정치적 권리에 기반을 둔 자유주의 및 민주주의 원칙들과 근본적인 긴장관계를 갖게 된다.

사회권은 지위에 의해 계약율, 사회정의에 의해 시장가격을, 권리선언에 의해 자유계약을 침해하거나 대치하는 것이다. 자유계약체제 운영의 동기 유인이 개인의 이득이라면, 사회권에 상응하는 유인 동기는 공공 의무이다(Marshall and Bottomore, 1992: 40-43). 사회권의 확장은 비록 제한적이기는 하지만 시민권 개념에 함축된 평등의 원리를 통해 자본주의 계급체계의 불평등을 마모시켰다. 불평등은 사적 소유 등 개인의 자유권에 따라 그리고 사회 성원들의 노력과 기여를 유인하기 위한 차별적 보상 등에 따라 파생되기 때문에 필요하다고 보지만 과도할 수 있다. 물론 초기 형태의 시민권은(평등의 원리이긴 하지만) 자본주의 불평등과 양립했다. 이 단계 시민권의 핵심은 공민권으로 구성되었기 때문이다. 그리고 공민권은 경쟁적인 시장경제와 불가분의 관계에 있다. 사회권과 민주주의 가치와의 긴장은 민주주의적 자유가 상당 정도 경제적 자유에 의존하며 또 경제적 자유는 정치적 민주주의 하에서 성장할 수 있기 때문이다. 물론 주식 1주 당 1표의 원리에 입각한 경제적 자유주의와 1인 1표를 기반으로 하는 정치적 민주주의 원리는 근본적으로 다르지만, 민주주의는 경쟁시장의 효율성과 경제적 진보에 크게 기여하며, 경제적 자유는 민주주의의 동력이 된다.

그러나 다른 한편으로 사회권은 시민적 권리나 정치적 권리를 보편화하여 더욱 효과 있게 만든다. 시민권의 세 요소는 상호의존적이기 때문에 사회권이 확보되지 못하면 시민적 권리와 정치적 권리는

트의 동의 없이, 중앙통제경제에 의해 특징되는 전체주의사회에서는 발생하지 않는다(Marshall, 1981: 21). 이후에도 사회권의 확장에는 시민적 정치적 권리와는 달리 복잡한 프로그램, 정책, 집행 절차 등의 필요에 의한 비용문제(Friedman, 1981: 5), 또 이를 둘러싼 계급적, 이념적 이해관계 등이 부정적으로 작용하여 왔다.

보장받기 힘들기 때문이다. 예컨대 시민적 권리는 소극적 자유로서 사회권이 없으면 적극적 자유가 되지 못하는 불완전한 자유이며, 정치적 권리 역시 시민적 권리의 소유의 양에 의한 권리와 민주주의의 1인 1표제의 대립관계 속에서 사회권이 없으면 불완전한 자유이다. 사회권은 소수 지배계급의 시민적 권리를 제한하는 측면은 있지만, 다수의 시민적, 정치적 권리를 실제적으로 보장하는 기능을 한다. 모든 복지제도는 자유권(liberty)을 경감시키는데 사용될 수 있다. 그러나 자유는 오직 자유 자신이 파생시키는 복지제도에 의해서만 고양될 수 있다. 마샬과 티트머스(Titmuss, 1974) 등 주요 복지 사상가들은 정치적 자유와 개인적 권리가 복지의 핵심요소라는 점에 동의한다.

시민적 권리, 즉 공민권만을 자연권으로 인정하고 절대성을 주장하는 극단적 자유주의에서는 사회권에 대해 비판적인 입장을 보이고 있다. 예컨대 노직(Nozick, 1974)과 같은 극단적인 보수주의적 자유주의자들은 개인의 불가양도의 권리, 자연권(natural rights)의 절대성을 선언하며, 개인의 권리를 향상시키려는 궁극적 목표를 향한 어떤 과정에서도 권리의 침해는 용납될 수 없다고 주장한다. 특히 구체적으로 어떤 목적을 위하여도 재분배 등의 개인의 절대적 자연권을 침해하는 행위는 정당치 못하다는 것이다(미국학연연구소 편, 1999). 그러나 이러한 주장은 사회권이 없이는 보편적인 공민권의 보장이 불가능하다는 점을 간과하고 있는 것이다. 생존 및 사회보장이 결여된 상태에서는 자유는 가진 자들만의 자유이며, 그로부터 소외된 사람들은 극단적 자유주의에서 절대성을 주장하는 자연권조차 누리지 못하게 된다.

따라서 자연권의 절대성만을 주장하여 사회권을 부정하는 논리는 그 자연권이 모든 사람에게 적용될 수 없다는 점에서 모순이며, 이는 자유주의 사상 내에서도 사회정의의 관점에서 반박될 수 있다.<sup>11)</sup> 롤스(Rawls, 1971)가 주장하는 바와 같이 사회정의를 위해서는 시민으로서의 모든 개인은 기본적 권리와 의무가 평등해야 한다. 또한 자연적·사회적 우연(타고난 재능, 상속 등)에 따른 사회적 자원의 분배만을 기준으로 한다면 일종의 자연적 귀족주의가 형성되며, 제1세대의 재능으로 생산한 사회적 부의 제2세대로의 이전은 이들 제2세대 사이에 출발부터의 불평등을 의미한다. 이는 기회의 평등에도 어긋난다. 사회권은 복지급여를 통해 시민들의 실질임금을 원래 임금보다 크게 상승시킴으로써 직접적으로 불평등의 유형에 영향을 미칠 수 있다. 즉 사회권은 고소득자의 소득을 저소득자에게 실질적으로 이전하여 부당한 불평등을 완화하고 기회의 평등 및 사회정의를 추구한다.

### 3) 방법론과 이데올로기

사회권의 의미와 성격을 올바르게 파악하고 사회권 보장을 위한 사회정책으로 나아가기 위해서는 그 개념을 방법론적인 측면에서 이해할 필요가 있다. 사회권 개념은 현실을 설명하기 위한 개념이지만,

11) 사회정의의 관점은 주로 자유주의사상 내에서 발달되었는데, 본고의 사회정의의 관점은 '분배의 정의'를 강조하고 사회보장과 관련된 재분배의 원리를 자유주의를 통해 설명하는 롤스의 관점을 따른다. 그는 자신의 저서(1971)에서 두 개의 정의의 원리를 제시하고 있다. 이 중 첫째는 기본적인 권리와 의무의 평등이며, 둘째는 기회의 균등과 '차별의 원리'(사회경제적 불평등은 사회 전체의 이익, 특히 사회에서 가장 열악한 성원들의 이익이 증가되는 조건하에서만 인정되어야 한다는 것)이다.

분석적으로 볼 때 현실 분석을 위한 개념적 도구로서의 순수한 형태인 이념형으로 볼 수 있겠다. 시민권 개념도 마찬가지이다.<sup>12)</sup> 이념형의 의미를 명확히 하기 위해 우선 베버의 이념형 분석을 살펴보자.<sup>13)</sup>

베버는 인간의 행위 더 나아가서는 사회를 분석하기 위한 이념형으로서 사회적 행위유형을 4가지로 구분하고 있다. 또한 사회의 권력 분석을 위한 정당한 지배의 유형을 3가지로 구분하고 있다 (Weber, 1968).

(1) 전통적 행위: 익숙한 습관에 의한, (2) 감성(정)적 행위: 시의적인 감성과 감정 상태에 의한, (3) 가치합리적 행위: 일정한 행동거지의 무조건적인 고유가치 그 자체에 대한 의식적인 믿음을 통해서 그리고 성공적인 결과와는 관계없는, (4) 목적합리적 행위: 외부 세계의 대상과 다른 인간의 행동에 대한 기대를 통해서, 그리고 이러한 기대를 합리적으로 추구되고 고려된 성공적 결과로서의 자신의 목적에 대한 조건이나 수단으로 이용하는...

(1) 전통적 지배: 예전부터 타당했던 전통의 신성함에 대한 일상적 믿음과 이러한 전통에 의해 권위를 지니게 된 사람들의 정당성에 대한 일상적 믿음에 근거, (2) 카리스마적 지배: 어느 개인의 신성함이나 영웅적인 힘 또는 모범성에 대한 헌신과 이러한 개인에 의해 계시되거나 창조된 질서에 근거, (3) 합리적 법적 지배: 제정된 질서의 합법성에 대한 믿음과 이러한 질서에 의해 지배를 행사할 수 있는 자격을 갖춘 사람들의 지시 권리에 대한 믿음에 근거...

행위 유형 각각은 순수한 형태로서 현실의 사회적 행위 분석을 위한 이념형적 개념이다. 어떤 사람의 사회적 행위를 분석할 때 위의 4가지 형태 전부 또는 일부가 복합적으로 작용한 결과일 수도 있을 것이다. 그러나 우리는 그 사람의 행위가 어느 순수한 유형에 좀더 적합가능성이 있는가로 행위를 분석할 수 있다. 예컨대 감정이나 목적이 어느 정도는 내재되어 있을 수도 있지만 신념이나 가치에 의해 자신의 안위를 돌보지 않는 행위는 가치 합리적 행위로 분석한다. 사회분석으로 확장하면, 물론 과거와 현재 그리고 현재의 그 어느 사회이건 사회적 행위는 여러 행위 형태가 혼합되어 발생하지만, 현대 자본주의사회는 과거 다른 형태의 행위 중심에서 목적 합리적 행위가 지배적인 형태로 자리 잡은 사회인 것이다. 지배의 유형도 마찬가지로 분석을 위한 순수 개념이다. 현대 사회는 비록 여러 지배의 형태가 혼합되어 있겠지만, 법률에 기초한 합리적 법적 지배가 지배적인 형태의 사회이다.

앞서 살펴본 사회권 개념에 따라 사회권이 모든 사회 성원에게 완전히 보장되는 사회는 이념형적 개념의 순수한 사회일 뿐이다. 따라서 사회정책적으로 사회권 보장은 그 보장의 정도와 수준에 의해 파악될 수 있는 개념이다. 사회권이 20세기에 이르러 발달된 개념이긴 하지만, 그 이전의 구빈제도나

12) 이념형으로서 근대사회의 시민권은 평등의 관념, 보편주의적 기준의 강조, 권리와 의무를 강화하는 세속적 가치체계를 전제한다. 이러한 시민권 사회는 신분보다 계약을, 성스러운 것보다 세속적 실체의 지배를, 특수성보다 보편성의 중요성을 강조한다(Turner, 1986).

13) 베버 외에 전형적인 이념형적 개념 분석의 예로서는 구조기능주의 사회학자 파슨스(Parsons)의 유형변수(pattern variables)를 들 수 있겠다.

기타 복지관련 제도 등도 미발전된 상태의 사회권의 일부이며,<sup>14)</sup> 20세기 이후 그것이 각 사회에서 법적으로 또는 UN 등의 선언이나 규약으로 명시됨으로서 좀더 형식적, 법적 형식을 갖춘 지배적인 형태로 발전된 것이다. 시민권의 경우도 마찬가지이다. 18세기에는 시민권의 구성 요소, 즉 공민권, 정치권, 사회권 중 공민권만이 좀더 확고한 형태로, 19세기에 이르러서는 정치권도 좀더 확립된 형태로 나아간 것이다.

사회권 개념에 대한 방법론적 이해는 단순히 현상에서 사회권 보장을 위한 제도로서 사회보험은 사회권이고 공공부조는 사회권인지 아닌지, 또는 4대 사회보험제도를 다 갖추어야만 사회권 보장인지 등등의 혼란을 피할 수 있게 한다. 또 예컨대 사회권 중 교육권의 경우도 초등, 중등, 고등교육 중 어느 정도까지 의무교육으로 보장해야 교육권이 보장되는 것인지를 논란을 막을 수 있다. 이와 같이 볼 때, 어느 사회는 사회권이 보장된 사회이고 또 어떤 사회는 사회권이 보장되지 않는 사회인지의 구분 자체는 큰 의미가 없다. 사회권의 권리 항목의 양적(예컨대 제도가 있는지 없는지), 질적(그 제도의 보장의 내용) 수준과 정도에 의해서 사회권 보장을 이해할 수 있을 것이다.

에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1990)이 세 가지 형태의 복지자본주의(복지국가)를 구분하고 탈상품화(de-commodification) 정도를 분석한 것이 좋은 사례라 볼 수 있겠다. 상품화란 자본주의 사회에서 생산수단을 소유하지 못한 대부분의 인간이 생존을 위해 자신의 노동력을 일반 상품처럼 팔 수 밖에 없는 그리고 팔아야만 생존할 수 있는 현실을 의미하며, 따라서 탈상품화의 정도는 사회보장 등에 의해 개인이나 가족이 시장과 독립적으로 생활할 수 있는 정도를 의미한다. 그는 상품화와 계급의 문제를 해결하거나 완화할 수 있는 주요 기제를 사회권(그의 표현은 '사회적 시민권'(social citizenship))으로 보고 세 국가군의 탈상품화 지수를 측정하였는데, 탈상품화 지수는 곧 사회권의 발달 정도를 의미한다고 볼 수 있다.<sup>15)</sup>

그렇다면 어느 정도와 수준까지의 사회권 보장이 바람직 한 것인가? 그것은 한편으로는 전적으로 이데올로기의 문제이지만, 또 한편으로는 사회정의의 관점을 고려해야 한다. 사회의 이데올로기로서 오른 쪽 극단에는 자유시장에 전적으로 의존하고 사회보장의 기제가 전혀 발달하지 않은 완전 불평등의 순수한 형태의 자유주의적 자본주의가 있고, 왼쪽 극단에는 완벽한 사회보장이 이루어지는 완전 평등의 순수 사회주의가 있다. 그러나 현실의 모든 사회에서 순수한 형태는 존재하지 않는다. 현실의 모든 사회는 양 극단을 잇는 선상의 어느 한 점에 위치하고 있다. 현대에 이르러 양 극단의 선상 중간에서 좀더 왼쪽으로 위치하면 사회민주주의 이데올로기를 추구한 결과이고, 좀더 오른쪽에 위치하면 수정자본주의, 정치적 자유주의, 신자유주의 등의 이데올로기의 결과일 것이다.

사회권 개념은 '민주-복지-자본주의'(Marshall, 1950)라는 표현이나 시민권의 발전 순서를 공민권-정치권-사회권으로 분석하는 데에 내포되듯이 그 근간을 자본주의 사회에 두고 있기 때문에 순수 사회주의를 추구하는 이데올로기는 아니며, 마셜이나 에스핑 안데르센이 사회권 발달 또는 탈상품화의

14) 사회권의 본래 기원은 지역공동체와 기능적 결사체(functional associations)의 성원자격(member-ship)이었으며, 점진적으로 구빈법이나 임금제도 등에 의해 보충되고 대체된 것이다(Marshall and Bottomore, 1992).

15) 그가 탈상품화 지수로서 사용한 사회보장 프로그램은 연금, 질병 및 실업급여 등이며, 이 각각에 대해 평균 노동자의 임금 대비 급여율 등을 측정 지표로 사용하고 있다.

정도에서 바람직한 또는 전형적인 형태의 사회로 스칸디나비아 국가 등을 예시하는 것으로 볼 때 사회민주주의 이데올로기를 추구하는 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

## 4. 사회권 보장의 함의와 과제

### 1) 사회권 보장의 함의

사회권은 일차적으로는 시민의 경제적 사회적 보장의 권리와 국가 또는 공동체의 의무를 강조하고 있다. 사회권 보장을 통해 시민의 권리를 향상시키는 것은 곧 빈곤 완화 및 사회적 위험 대비, 그리고 사회적 약자를 비롯한 사회 전반의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 이러한 사회권은 서유럽에서 발전된 것처럼 현대 복지국가에서 그 존재 형태를 확보했으며, 19세기말부터 20세기에 이르기까지 다양한 사회복지제도를 통해서 실현되고 있다(Steenbergen, 1996: 2; 김형식, 1995: 85). 즉 사회권은 복지국가와 관련된 특징적인 형태의 권리이며, 가장 세련되고 현대적인 시민권의 양상을 나타낸다.

사회권을 비롯한 시민권의 요소는 특정한 권리체계와 그러한 권리가 행사되는 사회제도에 의해 정의된다. 마샬에 의하면 권리는 특정한 제도적 맥락에서 의미를 가지며, 특정한 물적 조건하에서만 실현될 수 있다. 시민권이 국가의 사회제도와 관련 하에 사회정책적 의미를 갖는 것은 특히 사회권을 포함하기 때문이다. 시민권을 통해서 도출될 수 있는 가장 기본적인 원리는 사회권의 원리로서 사회권 보장을 위한 적극적인 국가의 책임을 전제로 하고 있다(Steenbergen, 1996: 2). 따라서 국가는 사회정책적으로 사회복지제도를 비롯한 다양한 제도를 통해 사회권의 보편적 실현을 행할 의무를 지닌다.<sup>16)</sup> 이를 통해 모든 시민은 지위의 평등화를 향할 수 있다.

그러나 더욱 중요한 점은 시민권 논의의 맥락에서 사회권은 공민권, 정치권 등 다른 시민적 권리의 실현을 위해서 필수적이라는 사실이다. 시민권의 요소 중 시민적 권리, 즉 공민권과 정치적 권리, 즉 정치권에 의해 주로 확보되는 인간의 자유, 개인의 권리, 그리고 민주주의와 같은 개념들은 기본적으로 사회권이 확보되지 못해 자신의 재능을 실험할 기회가 주어지지 않는 사람들에게는 공허할 뿐이다. 이는 모든 사람들이 기본적으로 필요로 하는 의식주를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 교육과 훈련 및 노동과 건강을 통해 개인의 능력에 기초해서 경쟁을 할 수 있어야 한다는 의미이다(노혜숙 옮김, 2002: 155). 이 같은 관점에서 플랜트(Plant, 1992)는 사람들이 독립적인 시민이 되도록 하게 하는 사회적, 경제적 자원을 갖고 있지 않다면, 시민적 권리와 정치적 권리에 의해 보장되는 자유와 면책(immunities)은 전적으로 추상적이라는 것이라고 주장한다.<sup>17)</sup> 이러한 의미에서 사회권의 확립은 단순

16) 물론 사회권이 국가만의 책임성을 전제로 하는 것은 아니나, 전체로서의 시민권 맥락에서 국가의 책임이 강조되는 것이다. 마샬(1981)도 밝히고 있듯이 사회권의 보장에는 가족, 이웃, 지역사회를 포함하여 사회의 집합적 책임을 필요로 한다.

17) 우리의 자유(liberty)와 능력은 결코 범주적으로 다르지 않다. 예컨대 주택을 소유하는 자유는 주택을 살 여유가 없다면 자유가 아니다. 또한 높은 임금을 받는 직업을 가질 자유는 그 업무를 수행할 능력을 갖고 있지 않다면 자유가 아니다. 결국 자유를 우리에게 가치 있게 하는 것은 우리가 그것을

히 사회보장급여에 머무는 것이 아니라 전체적인 시민권과 사회통합을 지향하는 것이다.

또한 사회권은 시민권의 법 앞의 평등이라는 형식화된 기회의 평등과는 다른 개념이다. 왜냐하면 이미 불평등에 기초한 자본주의의 차별화된 조건 속에서 '기회의 평등'은 또 다른 불평등을 낳을 뿐이기 때문이다.<sup>18)</sup> 메인(Maine)의 표현 "신분에서 계약으로(from status to contract)"처럼 자본주의 시민사회의 도래는 봉건시대의 지위의 불평등에서 벗어나, 비록 권력에서는 불평등하지만, 근본적으로 지위에서 자유롭고 평등한 사람들 간의 계약관계를 의미한다. 그러나 사회권이 보장되지 못한다면 이는 공민권에 기반 한 법적 형식적 지위의 평등일 뿐 그 실제적인 의미를 상실한다. 공민권에서 재산권은 재산을 소유하는(possess) 권리가 아니라 획득하는(acquire) 권리이다. 따라서 재산을 획득할 능력이 없다면 무의미하다. 마찬가지로 표현의 자유는 표현능력과 관련된 교육이 결핍되어 있다면 실제적인 의미를 상실한다. 이와 같은 권리의 실제적 상실 및 불평등은 공민권의 결핍에 기인하는 것이 아니라 사회권의 결핍에 얽매이는 것이다(Steenbergen, 1996: 21).<sup>19)</sup> 따라서 사회권 보장은 법 앞의 평등, 지위의 평등 등 사회정의의 지향하는 것이다.

## 2) 사회권 보장의 과제

사회권 보장을 위해서는 물론 앞서 살펴본 사회권의 구성요소, 즉 사회보장권, 사회복지서비스권, 건강권, 교육권 등 사회권 전반에 대한 정책적 관여 및 발전이 필요하다.

사회권의 성격 및 사회권 보장의 함의로 볼 때, 우선 이러한 사회권 전반이 국가의 제도를 통해 보편적인 권리로서, 그리고 실제적으로 확보되어야 한다. 우선 사회권의 권리 확보라는 형식적 측면은 서비스가 선별적 성격이라기보다 보편적 성격을 가져야 한다는 것이다. 권리 확대를 위해서는 공무원 등 관리자의 재량 및 전체적인 운영의 양과 복잡성을 축소하고 가능한 한 법, 규칙, 규제에 의해 이루어져야 한다. 즉 권리의 형태에 비추어 볼 때, 가장 강제력 있는 권리의 확보가 필요하다. 보편적 서비스란 모든 사람에게 적용 가능할 뿐만 아니라 모든 사람에게 가능한 한 동등한 서비스를 제공하는 것을 의미한다.

그리고 다음으로 시민권 맥락과 사회정의 측면에서 볼 때, 더욱 중요한 문제는 사회권 확립을 통해 공민권과 정치권 등 다른 시민권의 박탈이나 침해를 방지하는 문제일 것이다. 이를 통해 모든 사회성원들의 동등한 성원의식에 바탕을 둔 사회통합과 사회정의가 이루어질 수 있을 것이다.

자본주의사회에서 국가의 사회정책으로서 사회권 보장을 위해서 구체적으로는 역시 빈곤의 해결 및 재생산 방지, 그리고 사회성원간 불평등의 완화가 가장 주요한 과제로 인식될 수 있겠다. 또한 방법적으로는 재분배가 가장 의미 있는 수단일 것이다. 구체적으로 절대 빈곤 또는 사회의 적정수준 미

가지고 할 수 있느냐 하는 것이다.

18) 더불어 적극적인 복지의 확장을 위해서는 능동적 권리인 참여권이 요구된다. 왜냐하면 단순히 지위에 따른 수동적 권리로서는 복지의 목적에 도달하는데 한계가 따르기 때문이다.

19) 기든스(1987)가 사회권을 '경제적 시민권'(economic civil rights)으로 수정하는 것은 이와 같은 사회권과 공민권의 불가분의 관계에 기인하는듯하다.

달에 대해 사회 전체가 책임지고 보상해야 한다.<sup>20)</sup> 왜냐하면 빈곤 또는 적정수준 미달의 조건하에서는 경제적·문화적 생활은 물론 기본적인 공민권마저도 침해받기 때문이다. 그리고 사회적 부가 재능과 능력만을 기준으로 가시 편향되어 분배되게 되면 재능과 능력이 큰 구성원에게만 특혜를 주는 편중계산이 되는데, 이는 공민권은 물론 정치권에서도 차별 및 불평등을 초래한다. 따라서 재분배가 필요하다. 사회권 보장의 사회정책에 대한 주요 기여는 수정된 형태의 자본주의 사회정책이 세련된 형태의 집합주의적 사회정책과 양립불가능하지 않다는 점이다(Marshall, 1981: 9).

다음으로 사회권 보장의 내용적 측면, 즉 그렇다면 국가가 정책적으로 사회적 권리를 인정하기 위해서는 어느 정도까지의 사회적, 경제적 생활수준을 보장하는 것인가의 문제이다. 사실 이에 대한 설명은 앞서 살펴본 바와 같이 본질적으로는 이데올로기의 측면이기 때문에 확실한 대답은 분명치 않다. 그러나 시민적 권리나 정치적 권리 등 다른 시민권의 요소에 대한 측면, 즉 시민권의 맥락이나 이에 따른 사회정의의 관점을 고려할 때 이론적인 답변은 가능하다. 이론적으로는 최저생활보장 또는 적정한 생활보장이라는 가치에 무게를 두고 있다. 하지만 자유주의적 자본주의체제에서는 시장 질서를 교란하지 않는 선에서 극히 최저한의 생활수준을 보장해 주는 것만으로 사회적 권리를 한정짓는 경향이 있다. 그러나 그로서는 빈곤의 순환 고리를 벗어날 수 없으며, 빈곤의 세대내 반복과 세습이 방지되는 수준이라야 사회권 보장이라고 말할 수 있겠다.<sup>21)</sup> 사회권은 지위와 시민권의 평등을 지향하는 가운데 적어도 빈곤을 제거하고 빈곤의 세대내, 세대간 재생산을 방지하며, 불평등 완화에 기여하는 재분배 성격이 필요하다.

좀더 현실적으로는 사회권이나 시민권 개념 자체가 국가 또는 정치공동체 단위에서 정의되고 또 그에 의존하는 것이므로 각 국가의 경제적, 정치적, 사회적 역량에 어느 정도 의존한다고 볼 수 있다. 그 중에서도 특히 사회권의 정당성은 그들의 경제적 실행가능성에 근거한다. 이데올로기는 재정 고갈 앞에서는 멈출 수밖에 없고, 경제가 감당할 수 있는 영역을 넘어설 수 없다(Friedman, 1981: 159).

마지막으로 사회권 결핍과 관련된 빈곤 및 불평등의 영향력이 여타 시민권에 미칠 수 있는 파급을 줄이기 위한 사회서비스의 확대가 필요하다. 사회권의 결핍과 관련 불평등한 부의 분배의 영향력은 정치권의 경우 비교적 단순한 문제이다. 왜냐하면 투표에는 권리 당사자 개인의 경우 비용이 거의 들지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 뇌물, 부패, 선거비용 등 영향력이 행사될 수 있고, 이 영향력 축소를 위해 역사적으로 부패방지, 공정선거 등과 관련된 일련의 조치가 채택되었다. 현대에 이르러 이 영향력은 급격히 감소되고 있다. 예컨대 노동계급 후보 정당, 여타 다른 기금의 재정지원, 영·미권 하원의 경우 급료지급 및 재산자격 폐지 등의 예에서 나타나고 있다. 그러나 공민권의 경우 정치권과 동일한 결과는 매우 어렵다. 왜냐 하면 공민권을 위한 소송의 경우 투표와 달리 소송 절차나 변

20) 왜냐하면 사회 전체의 거시적인 측면에서 사회구성원들은 누구나 할 것 없이 능력이 크든 작든 간에 사회적 부를 생산하는데 기여하기 때문에 사회는 하나의 협업체이다. 예컨대 빈자나 직접적인 생산 활동에 종사하지 않는 혐오자라 할지라도 생존을 위한 소비를 하게 되며, 그것은 기업의 생산을 통해 사회적 부를 창출한다.

21) 사회권 중 기본적인 항목이 되는 빈곤은 특정한 권리의 박탈이 아니라 전체로서의 시민권에 대한 부정을 내포하고 있다. 빈곤→권리의 박탈→결핍 또는 사회적 배제→빈곤의 심화, 즉 빈곤→빈곤의 세습의 악순환을 겪으면서 최소한의 시민권마저도 포기할 수밖에 없는 상황으로 떨어지는 것이다 (인권운동사랑방 사회권위원회, 1999: 104).

호 비용 등 많은 비용이 들기 때문이다. 미국의 '법률구조법'(The Legal Aid and Advice Bill) 등 법령에서 공민권 강화를 위해 설계된 사회서비스는 사회정의와 시장가격의 원리를 한 체계에 결합시키는 가능성, 즉 사회적 평등과 가격체계의 원리를 결합하고 있다. 따라서 법률서비스, 의료서비스 등에 소득의 차이에 따라 차별적 가격을 적용하거나 적용대상을 보편화하면 화폐소득의 차이는 그 의미를 상실하게 될 것이다.

### 3) 한국 사회권 보장에 대한 시사점

본 절에서는 앞서 살펴 본 사회권 보장의 함의 및 과제를 통해 한국의 사회권 보장에 대한 정책적 시사점을 대략이나마 살펴보기로 한다. 한국은 4대 사회보험제도와 공공부조 등 사회보장, 사회적 약자를 위한 사회복지서비스, 의무교육과 교육급여, 건강보험과 의료급여 등을 법으로 규정하여 사회권과 관련된 제반 권리로 보장하고 있다. 그러나 내용적인 면에서 많은 문제점을 지적받고 있으며 이는 지속적으로 개선해야 할 과제가 될 것이다.

우선 사회보장권의 경우 법적 적용 외적으로 실제적 배제에 의한 권리 성격의 약화와 재분배의 미약성이 문제될 수 있다. 모든 사회보험제도에서 드러나는 문제이지만, 예컨대 공적 연금 중 국민연금의 경우 납부예외자 및 보험료 미납자가 상당히 많은 비중을 차지하고 있기 때문에 보편적인 권리로서의 성격이 약화되어 있다.<sup>22)</sup> 그리고 계층간 소득재분배의 측면에서 상당한 취약성을 드러내고 있다. 직역연금 중 특히 공무원연금은 조기 도입과 직업안정성, 견실한 소득수준 및 재원의 조세 충당 등에도 불구하고 상대적으로 수혜를 받고 있으며 재분배에 기여도가 없다. 국민연금의 경우에도 고소득층으로부터 저소득층으로의 소득이전, 즉 소득의 재분배가 이루어지지 않고 있으며, 저소득층 및 고소득층이 모두 미래세대로부터의 소득이전에 의해 후생이득을 보고 있다.<sup>23)</sup> OECD 국가 등 선진 외국에 비해 GDP 대비 직접세 비중이 낮은 우리나라 조세 구조의 측면(2000년대 초반 기준 1인당 GDP 대비 직접세 비중은 약 10%로서 OECD 평균 약 15%보다 상당히 낮다. 물론 간접세와 직접세 비중을 볼 때, 우리나라 직접세 비중은 1980년대 40% 미만에서 1990년대 50% 정도 그리고 2000년대 52% 정도로 높아졌다. 현재 직접세 수준은 미국, 일본 등에 비해서는 낮은 수준이지만, 부가가치세제를 채택하고 있는 EU 국가와는 비슷한 수준이다.), 기부문화의 미약성 등에 비추어볼 때 공적연금을

22) 국민연금 가입자는 2005년 기준 사업장가입자가 46.5%, 지역가입자가 53.5%의 비중을 차지하고 있다(국민연금관리공단, 2006). 그런데 지역가입자의 경우 2002년 기준 44%에 이르는 상당수가 실업 등의 이유로 납부예외자로 분류되어 56%만이 소득을 신고하며, 그 중 보험료 납부율도 77% 정도에 그치고 있다. 따라서 지역가입자의 약 43%, 전체 국민연금가입자의 약 64%만이 연금 수급 자격을 갖추게 되는 것이다(강욱모, 2002; 석재은, 2002).

23) 국민연금 1988년 가입자의 경우 26세 가입기준으로 볼 때, 수익비는 저소득층(평균소득1/2) 2.6, 중소득층(평균소득) 2.0, 고소득층(평균소득 2배) 1.6이다. 또한 생애소득 수익률은 저소득층 1.12, 중소득층 1.07, 고소득층 1.05이다. 일견 저소득층의 수익비가 고소득층보다 높아 소득의 재분배가 이루어지는 것처럼 보이지만, 수익비에 의한 수익을 산정할 때, 저소득층 50만원, 중간소득층 100만원, 고소득층 200만원의 경우를 단순 상정 하더라도 각각 80만원( $50 \times 2.6 = 130 - 50 = 80$ ), 100만원( $100 \times 2.0 = 200 - 100 = 100$ ), 120만원( $200 \times 1.6 = 320 - 200 = 120$ )으로서 고소득층이 더 많은 수익을 올리고 있다. 따라서 오히려 실질적으로는 세대내 계층간 소득의 역재분배라고도 볼 수 있을 것이다.



비롯한 사회보험을 통한 소득재분배는 사회권 보장을 위해 꼭 필요한 기능이라 할 것이다. 공공부조의 경우 빈곤의 해결과 자립이 목표임에도 불구하고 많은 조사연구 등에서 드러나듯이(정진호 외, 2001; 구인회, 2004; 유경준·심상달 편, 2004; 홍경준, 2004) 빈곤이 지속되고 세습되고 있다는 점에서 그 문제점을 확인할 수 있겠다. 사회보장권을 위한 급여의 확대와 재분배의 강화가 계속될 필요가 있겠다.

교육권의 경우 현재의 의무교육 9년과 공공부조를 통한 교육급여가 시행되고 있지만, 한국의 경제수준과 유럽 선진국의 평균 수준을 능가하는 평균교육수준 -2003년 기준 25세에서 35세 연령대 고등교육 이수율은 46.6%인데, 이는 캐나다, 일본에 이어 세계 3위(OECD, 2006a)-, 현실적으로 최소한 고등학교 졸업 이상을 필요로 하는 직업획득의 기회 요인 등을 고려할 때 적어도 12년 이상의 의무교육과 교육급여의 확대가 요구된다. 특히 최근 사교육 등의 문제가 더욱 심각하지만, 종합적으로 빈부의 격차에 따른 교육기회의 질적, 양적 차별화 양상은 불평등의 구조화로 인한 사회권의 차별화 및 이로 인한 전체적인 시민권의 결핍을 야기할 수 있다.

건강권의 경우 건강보험과 의료급여로 전 국민을 포괄한다는 점에서 권리로서의 보장 자체에 큰 문제점을 보이지 않고 있으며, 소득수준에 의한 보험료의 차등 부과와 급여의 균등 면에서 재분배의 측면이 비교적 잘 고려되고 있다. 그러나 건강보험 보험료 미납자, 적용 제외대상 질병 등의 문제는 권리 성격의 약화를 야기하고 있다. 한편 최근 일련의 조사연구(이미숙, 2005; 신순철·김문조, 2006)에서 밝혀지고 있듯이 개인의 사회경제적 지위 또는 사회계층에 따른 건강의 차별화가 발생한다는 점, 즉 빈부 및 소득의 불평등이 건강의 불평등을 야기하는 현상에 주목하여 사회권 결핍자의 건강권 보장을 더욱 확대할 필요가 있겠다.

기타 사회서비스권의 경우 유전 무죄, 무전유죄 등의 현실화가 이루어진다는 점에서 볼 때, 사회권 보장의 결핍과 불평등의 문제가 또한 시민권의 결여와 사회정의의 손상을 가져오는 결과로 볼 수 있겠다. 소득과 부(사회권), 기타 권력과 사회적 자본(정치권) 등의 불평등 배분에 따른 공민권 차원의 사법의 차별 및 부정의는 현실적으로 광범한 현상이다(이창현 외, 2003). 자본주의 사회불평등, 계급, 사회자본(social capital)의 차별화 등에 따른 사법 부정의의 차원은 이 글의 범위를 벗어나는 것이지만, 저소득자 및 사회적 약자를 위한 법률구제와 무료 변호 등을 실제적으로 강화하여 사회권 결핍에 의한 시민권 배제가 발생하는 영역을 최소화할 필요가 있겠다.

종합적으로 한국의 사회권 보장의 문제점은 자본주의사회 일반에서 공통적으로 나타나는 문제일 수도 있다. 또 보장의 수준과 정도는 그 사회가 추구하는 이데올로기의 측면임을 간과할 수는 없을 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 전체 시민권 맥락과 최소한의 사회정의를 고려할 때, 한국의 경제, 사회, 문화수준을 고려한 사회권 보장의 확대는 객관적인 관점에서 필수적인 과제라 볼 수 있다. 한국의 경제수준은 2004년 기준 GDP 세계 10위, 1인당 GDP 24위이지만, 사회보장비(public social expenditure) 지출은 GDP 대비 6.12%로서 28위에 그치고 있다(OECD, 2006b).<sup>24)</sup> 이러한 사회보장비

24) 물론 사회보장비에 포함되는 세부 항목에 국가간에 다소 차이가 있고 한 국가 내에서도 GDP가 높아진다고 해서 사회보장비가 반드시 높아지는 것은 아니기 때문에 맹목적인 단순 비교에는 무리가 있다(최준욱, 2006). 또한 한국의 경우 2008년 이후 국민연금의 본격적인 급여가 이루어지면 사회보장비도

수준은 OECD 국가 중 1인당 GDP 30위 수준에 불과한 멕시코 5.12%에 이어 최하위 수준임은 물론, 1인당 GDP 한국 바로 위 순위 국가들과의 격차가 2배 이상 벌어지기 때문에 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

## 5. 맺음말

사회권 보장을 위해서는 보다 넓은 의미에서 시민권 맥락과 사회정의에 대한 이해를 필요로 한다. 2차 세계대전 이후 구소련, 동유럽 등 사회주의 국가들은 상당한 정도의 중요한 사회권을 획득하게 되었다. 그러나 이들 국가에서 사회권의 확장(차별 집단간에 불평등하게 배분되었지만), 극심한 공민권과 정치권의 제한 또는 제약을 수반했다. 즉 전체주의국가 내지는 사회주의사회에서 일부 중요한 사회권이 확립되었지만 실제적으로 주요 공민권, 정치권은 소멸되었다(Marshall and Bottomore, 1992: 62). 반대로 자본주의사회에서 사회권의 제약 또는 미발달은 또한 공민권, 정치권의 제약 내지는 계급간 불평등으로 나타났다. 이 때문에 사회권은 공민권, 정치권과의 융합 속에 완전한 시민권으로서의 보장이 필요한 것이고, 이는 마샬이 표현하는 민주-복지-자본주의 중요성이 그 의미를 갖는 것이다. 사회민주주의 이념의 민주-복지-자본주의는 한편에서 사회주의사상을 다른 한편에서는 자본주의사상을 내포하고 있다. 이는 혼합경제의 신자본주의(neo-capitalism)로서 일부 사람들은 현대의 특징적 자본주의 형태를 이와 같이 명명하고 있다(Marshall, 1981: 14).

시민권을 그 의미로 구분한다면 형식적 시민권과 실체적 시민권으로 표현할 수 있겠다. 형식적 시민권(formal citizenship)이 단순히 국민국가의 성원임을 나타낸다면, 실체적 시민권(substantive citizenship)은 공민권, 정치권, 특히 사회권의 확립을 통해 시민이 권리를 갖고 적극적으로 참여하는 것을 의미한다(Marshall and Bottomore, 1992: 65). 우리나라의 경우 사회보장 등의 사례에서 알 수 있듯이 사회권 보장을 위해서는 권리 확보라는 형식적 측면에서 좀더 실제적으로 보편적 성격을 강화해야 한다. 다음으로 시민적 권리나 정치적 권리 등 다른 시민권의 요소에 대한 측면에서 적어도 빈곤을 제거하고 빈곤의 세대내, 세대간 재생산을 방지하며, 불평등 완화에 기여할 수 있도록 재분배 성격의 강화가 필요하다. 이는 빈부계층에 따른 시민권 보장의 측면에서 이해될 수 있겠다.

자본주의사회, 복지국가에서 사회권의 성장은 계급체계를 근본적으로 변화시켰다.<sup>25)</sup> 게다가 복지 서비스는 상당 부분 빈곤을 제거했다. 스웨덴, 오스트리아 등 좀더 사회민주주의를 지향하는 국가들은 이런 측면에서 가장 발전했다. 빈곤층은 사회권뿐만 아니라 이에 따른 법적 도움, 조연체계 결핍으로 공민권도 어려움과 한계를 지니며, 정치적 소수인, 주변인 등의 위치에 속하여 정치권도 곤경에 처하게 된다. 이 과정에서 경제적·사회적 요인의 영향력이 크다(Marshall and Bottomore, 1992: 71). 그

상당히 높아질 전망이다. 그러나 추세 수준을 파악하는 기준으로는 충분하다고 볼 수 있겠다.

25) 사회권은 불평등 기저의 근원, 즉 자본주의 경제관계의 원리를 수정하지 못하기 때문에 계급체계의 변화를 가져올 수 없다고 비판받기도 한다(Barbalet, 1988: 47). 그러나 사회권이 발달해도 물질적 계급체계, 경제적 불평등 존재하지만, 그 차이가 사회적 지위와 연결되지 못한다면, 즉 계급인식, 계급의식의 발생을 억제한다면 계급체계를 변화, 수정시키는 것이라 볼 수 있겠다.

러나 빈곤 제거로서는 불충분하며, 불평등 완화의 측면이 함께 논의되어야 한다. 환경적 사회제도적 맥락에서 빈곤을 창출하고 영속화시키는 전체적인 불평등체계에 관점을 둘 필요가 있고 그 원인을 분석적으로 심화시켜야 한다. 현대 복지국가의 성장에 따라 물질적 증진은 빈곤 완화에 대한 영향력을 급속히 상실하고, 밀러(Herman Miller)의 표현대로 욕구는 우리가 결핍한 것으로부터가 아니라 우리의 이웃이 가지고 있는 것으로부터 나온다. 즉 점차 빈곤은 상대적 박탈의 표현이다(Marshall, 1981: 47).<sup>26)</sup>

자본주의사회에서 임금 등 차별은 존재할 수밖에 없지만 어디까지나 공정하고 사회정의에 맞게 이루어져야 한다. 자본주의 시장경제는 많은 사회부정의 원인이 될 수 있고 일반적으로 그래왔다. 이와 관련 사회권은 다른 시민권 요소, 특히 정치권과 갈등관계를 갖게 된다. 사회정의는 시장에서의 인간의 가치(자본주의가치), 시민으로서의 가치(민주주의가치), 그 자신을 위한 가치(복지가치) 간에 즉 개인, 사람의 평등을 강조하는 복지윤리와 기회의 평등을 강조하는 민주주의 윤리 간에 지속적 갈등이 존재한다. 넓은 의미에서 복지 이상은 상이한 형태의 권리 요구와 상이한 형태의 욕구 충족 간의 균형에 근거한다. 복지 원리는 다수결원칙의 원리에서 파생할 수 없다. 그 의무는 다수가 원하는 것을 충족시키는 것이 아니라 소수가 필요로 하는 욕구를 충족시키는 것이다(Marshall, 1981: 13).

개인이 그들 자신이 책임질 수 없는 특성이나 환경에 의해 불리한 처지에 놓여진다는 것은 불공정(unfairness)하다. 따라서 개인 책임성을 위해서는 진정한 기회의 평등이 요구된다. 사회권이 완전한 평등을 목적으로 하는 것은 아니다.<sup>27)</sup> 그것은 정당한 것으로 간주될 수 없는 불평등을 제거하는 것이다. 그러나 그 정당성의 기준은 다소 상대적이다. 사회정의의 원리는 누군가에 대한 급여는 모든 사람에게 명백히 혜택이 된다는 것이다. 사회권 보장과 사회정의 실현을 구현하는 현대 복지국가 철학은 개인 자유의 가치나 사회효율성의 가치를 부인하지 않는다. 사회권 보장을 통한 복지국가는 기회평등의 가치와 계급체계의 폐해에 놓여있는 인간존엄의 가치를 불러낸다.

## 참고문헌

- 강옥모, 2002. “국민연금”. 『한국의 사회복지 2002~2003』. 서울: 유풍출판사. pp. 120-147.  
 구인회, 2004. “한국의 빈곤, 왜 감소하지 않는가?: 1990년대 이후 빈곤 추이의 분석”. 『한국사회복지학』 56(4): 57-78.  
 국민연금관리공단, 2006.  
 김형식, 1995. “T.H. Marshall의 시민적 권리론에 관한 소고”. 『한국사회복지학』 26: 77-109.  
 노혜숙 옮김, 2002. 부의 분배. Ethan B. Kapstein, 1999. Sharing the Wealth. 서울: 생각의 나무.  
 미국학연구소 편, 1999. 『미국 사회의 지적 흐름: 정치·경제·사회·문화』. 서울대학교출판부.

26) 마샬도 빈곤의 폐지와 불평등의 폐지는 분리하고 있는데, 빈곤은 도려내야 되는 종양이며 이론적으로 가능한 반면 불평등은 나쁘게 기능하고 있는 생명기관이다. 우리의 이상(ideal)사회로부터 빈곤을 추방하는 책무는 복지와 자본주의의 공동결합으로 수행되어야 하며, 다른 길은 없기 때문이다.

27) 원리적으로 사회권은 기회의 평등을 고무하는 효과를 갖는다. 그러므로 전적으로 결과와 조건의 불평등과 양립한다. 또한 사회권은 어떤 불평등을 감소시키지만 업적에 의한 성취를 촉진하여 새로운 불평등을 창출하기도 한다.

- 박순우. 1995. "T. H. Marshall의 시민권적 복지론의 재조명". 『사회복지정책』 창간호: 71-82.
- 석재은. 2002. "전 국민연금, 3주년의 평가와 과제". 『국민연금』 통권 제99호. 국민연금관리공단.
- 신순철·김문조. 2006. "개인의 사회경제적 지위와 건강: 노동시장지위를 통한 건강불평등 발생경로 분석, 1998-2004". 『2006 한국사회학회 전기사회학대회 발표 논문집』.
- 안치민. 2003. "복지권의 구성과 성격". 『한국사회복지학』 55: 5-25.
- 이미숙. 2005. "한국 성인의 건강불평등: 사회계층과 지역 차이를 중심으로". 『한국 사회학』 39(6): 183-209.
- 유경준·심상달 편. 2004. 『취약계층 보호정책의 방향과 과제』. 한국개발연구원.
- 이창현 외. 2003. 『형사변호와 무죄』. 서울: 미래와 경영.
- 인권운동사랑방 사회권위원회. 1999. 『인간답게 살 권리』. 서울: 사람생각.
- 정진호·황덕순·이병희·최강식. 2001. 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』. 한국노동연구원.
- 최준욱. 2006. "복지지출에 대한 장기적 시각에서의 고찰". 『재정포럼』 2006년 6월호(제 120호). 한국조세연구원.
- 홍경준. 2004. "빈곤에 대한 동태적 분석". 『사회복지연구』 24: 187-210.
- 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*. Cambridge: Polity Press.
- Falk, R. 1996. "The Making of Global Citizenship." pp. 127-140. in *The Condition of Citizenship*. edited by Bart van Steenbergen. Sage Publications.
- Fraser, N. and L. Gordon. 1996. "Civil Citizenship against Social Citizenship?" pp. 90-107. in *The Condition of Citizenship*. edited by Bart van Steenbergen. Sage Publications.
- Friedman, K. V. 1981. *Legitimation of Social Rights and The Western Welfare State*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Giddens, A. 1987. *The Nation-State and Violence*. Berkeley: University of California Press.
- Habermas, J. 1996. "Citizenship and National Identity." pp. 20-35. in *The condition of Citizenship*. edited by Bart van Steenbergen. Sage Publications.
- Held, D. 1994. "Inequalities of power, problems of democracy." in *Reinventing the Left*. edited by D. Miliband. Cambridge: Polity Press.
- Janoski, T. 1998. *Citizenship and Civil Society*. Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class*. University of Cambridge Press.
- \_\_\_\_\_. 1964. *Class, Citizenship, and Social Development*. University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 1981. *The Right to Welfare and Other Essays*. The Free Press.
- Marshall, T. H. and T. Bottomore. 1992. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.

- OECD. 2006a. *Social and Welfare Statistics, 2006*.  
<http://www.oecd.org/statistics/social>.
- OECD. 2006b. *Factbook 2006-Economic, Environmental and Social Statistics*.  
<http://www.oecd.org/statistics/social>.
- Plant, R. 1992. "Citizenship, Rights and Welfare." in *Modern Thinkers on Welfare*. edited by George V. and R. Page. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Shafir, G(ed.). 1998. *The Citizenship Debates*. University of Minnesota Press.
- Steenbergen, Bart van. 1996. "The Condition of Citizenship: Introduction." pp. 1-9. in *The Condition of Citizenship*. edited by Bart van Steenbergen. Sage Publications.
- Somers, M. 1993. "Citizenship and the Place of the Public Sphere". *American Sociological Review* 58: 587-620.
- Titmuss, R. M. 1974. *Social Policy*. George Allen and Unwin.
- Turner, B. S. 1986. *Citizenship and Capitalism*. Allen Unwin.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Postmodern Culture/Modern Citizens." pp. 1-9. in *The Condition of Citizenship*. edited by Bart van Steenbergen. Sage Publications.
- Weber, M. 1968. *Economy and Society*[1923]. Bedminster Press.
- Wilson, W. J. 1996. "Citizenship and the Inner-City Ghetto Poor." in *The Condition of Citizenship*. edited by Bart van Steenbergen. Sage Publications.

## The Characteristics of Social Rights and the Security of Social Rights

Ahn, Chi-Min  
(Daejin University)

The studies and concerns of social rights and the security of social rights continue steadily, and extend their range and realms. But not only ideological and political threats on them but also critical views still are widespread. Therefore we need adequate researches on the characteristics of social rights and the meanings of the security of social rights, which are more fundamental.

So this study was intended for more precise understanding on social rights and the meanings of the security of social rights through researches on the characteristics of social rights. The characteristics of social rights which this study researched are rights and duties, citizenship rights and social justice, and methodology and ideology. Through this research, I discussed justness of social rights and clarified the security of social rights not to be defined categorically but to be procedural concept.

I argued that security of social rights is necessary to realize other citizenship rights such as civil rights, political rights, and I discussed this has to be considered dimension of social justice. And I discussed the necessity and the levels of distribution, which are accomplished not to dimension of simple social security and social welfare benefits but to dimension of human liberties, rights, and equalities.

Key words : social rights, citizenship rights, security of social rights,  
redistribution. social justice.

[논문접수일 2006. 8. 12. 게재확정일 2006. 10. 2.]