

## 마셜 사회권의 정치철학적 해석을 통한 사회복지 레짐 분석에 관한 탐색적 연구\*

나 영 희

(중앙대학교)

김 기 덕

(순천향대학교)

### [요 약]

본 연구의 목적은 마셜의 사회권 개념을 역동적으로 해석하여 현실 복지국가에서 작동하는 사회권의 성격 및 발달 정도 등을 구체적으로 조망할 수 있는 분석 틀을 탐색적으로 모색하는 것이다. 최근 들어 마셜의 시민권 개념이 주목을 받음에 따라 한국에서도 그와 관련된 많은 연구들이 진행되고 있으나 사회권을 포함하여 마셜의 시민권을 논의하고 있는 대부분의 기존 연구들은 주로 개념의 내용과 근거 그리고 권리의 정당성을 명확히 하는 연구에 주목하다 보니 개념의 구체화 및 활용에 대해서는 상대적으로 소홀한 편이었다.

이에 본 연구는 마셜의 사회권이 가진 발생학적 역동성에 주목하여 사회권의 발생이 민주주의, 자본주의, 복지주의라는 현대 자본주의의 복합적 발전 속에서 탄생한 역사적 개념임을 논증하고자 한다.

이를 위해 본 논문에서는 마셜이 시민권의 성격을 논의하며 제시한 복합사회 개념에 주목하고 이 개념이 현대 민주복지국가의 성격을 논의하는 정치철학적 개념과 정합성을 가지고 있음을 보인다. 이러한 논의에 기초하여 본 논문은 마셜의 사회권이 가진 복합성과 역동성은 시장과 국가와의 관계, 개인과 공동체의 관계라는 정치철학적 쟁점을 통해 유형화가 가능하며 이러한 정치철학에 근거한 유형화는 에스핑-앤더슨에 의해 제시된 복지국가 레짐 개념을 통해 현실분석의 도구로 전화될 수 있음을 보이고자 한다.

주제어 : 마셜의 사회권, 복합사회, 복지국가레짐, 공동체주의

\* 본 논문의 작성에 많은 도움을 준 순천향대학교 사회복지대학원의 이소현에게 깊은 감사를 표합니다.

## 1. 문제제기

본 연구의 목적은 사회복지 현상 및 관련 담론의 분석에 있어 유용한 범주로 거론되고 있는 사회권(social rights) 개념을 역동적으로 파악하고 이를 토대로 하여 현실 복지국가에서 작동하는 사회권의 성격과 발달정도의 규명에 활용될 구체적 도구를 개발하려는 탐색적 노력을 시도하는 것이다.

마셜(Marshall, T. H.)에 의해 창안된 사회권 개념이 사회복지학에 끼친 영향은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 무엇보다 사회권 개념은 근대 복지국가의 탄생과 시민으로서의 복지권리자들을 분명하게 정의할 수 있는 역사적 개념이다. 달리 언급하자면 사회권 개념은 복지국가와 사회정책을 근대와 현대로 구분하는 역할을 수행함으로써 현실 복지국가를 진단하는 객관적 준거가 됨과 동시에 복지국가의 규범적 이상을 제시하는 두 가지 측면의 역동성을 내재적으로 가지고 있다고 볼 수 있다(Mishra, 남찬섭 역, 1996: 50-68).

마셜의 시민권과 사회권 개념이 가진 이러한 잠재성은 한국의 사회복지학계에서도 이와 관련된 많은 연구를 불러 일으켰다(윤상우, 2008; 김원섭, 2007; 안치민, 2006, 2003; 박순우, 2004; 1995, 김영란, 2001; 김형식, 1995; 차성수, 1995). 이들 기존 연구들을 해당 연구의 관심에 따라 크게 분류해 보면, 마셜의 시민권의 논리적 근거와 범주 및 개념내용에 대한 구체적인 설명과 아울러 한국의 복지국가발전에 대한 함의를 논의하는 연구(안치민, 2006, 2003; 김형식, 1999; 박순우, 1995; 차성수; 1995), 마셜 사회권이 제기된 역사적 맥락에 관한 연구(박순우, 2004), 마셜 사회권 논의에서 배제된 여성의 차별문제에 대한 연구(김영란, 2001), 마셜의 사회권 시각에서 복지국가적 요소를 도출하거나 이를 규범으로 하여 한국의 복지를 평가하고자 하는 연구(윤상우, 2008; 김원섭, 2007) 등으로 대별할 수 있다.

이러한 연구 관심의 이면에는 마셜의 사회권 논의가 가지고 있는 매력, 즉 사회권 논의가 국가복지의 확대 및 복지 대상자의 권리성 확보에 있어 현실적 규정력으로 작동할 수 있다는 점이 존재하고 있다. 그러나 한국 사회복지학계에서 진행된 사회권 논의는 사회권의 권리성에 주목함으로써 사회복지와 관련된 시민권 논의의 영역을 현저히 확대한 것은 분명한 사실이나 동시에 시민권 논의를 권리의 근거 및 정당성 논의라고 하는 다소 협소한 관점으로 한정하는 결과를 낳았다. 다시 말하면 논의의 대부분이 사회권의 규범적 측면 및 이와 연관된 텍스트의 해석에 치중하다 보니 실제 사회권의 응용 및 도구화와 관련된 논의가 상대적으로 부족하였다는 것이다. 결국 사회권의 성격을 탐구하는 연구라는 관점에서 볼 때 권리와 의무의 측면, 시민권과 사회정의 측면의 연구는 많으나, 방법론과 이데올로기적 측면의 연구는 부족하다고 볼 수 있다(안치민, 2006: 374).

사회권의 성격을 규범적인 측면에만 주목하여 접근하게 되면 크게 두 가지 측면에서 한계를 가질 것으로 보인다. 첫째, 마셜의 사회권 논의가 가진 정치사회적 역동성을 포착하지 못하고 사회권을 정태적으로 접근하게 되면 둘째, 이러한 정태적 접근은 결과적으로 사회권 개념을 구체적 분석에 활용할 도구로 개발하는 작업을 간과함으로써 사회권이 현실 복지국가의 분석범주로 활용될 수 있는 가능

성을 약화시키게 될 것이다.

이러한 문제제기에 근거하여 본 연구는 마셜의 시민권 논의가 가진 역동성을 포착하고 이를 기반으로 사회권 개념을 복지현상의 구체적으로 분석 도구로 발전시키고자 한다. 따라서 본 연구에서는 마셜의 사회권과 관련하여 어떠한 해석이 보다 명확한 해석인가라는 문제에 주목하기보다는 마셜의 텍스트를 역사적 산물로 간주하고 이 텍스트가 가진 현대 사회복지 현상 분석의 유용성을 구체화하는 것에 초점을 맞추고자 한다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구는 크게 두 가지 단계의 연속된 논의과정을 거치게 될 것이다.

첫째 단계는 우선적으로 마셜의 사회권 논의가 가진 역동성을 포착하는 것이다. 이러한 작업은 마셜이 사회권을 정치사회적으로 어떠한 위상에서 바라보았는지에 주목한다. 이를 통해 마셜은 사회권을 선형적으로 주어진 이상적 목표로 간주한 것도 아니고 진화론적으로 진행되는 무목적적 과정의 결과로 파악한 것도 아니라는 것을 분명히 하고자 한다. 오히려 마셜은 사회권을 당시 주어진 정치경제적 환경 속에서 각자 독자적인 목적과 이념을 가진 배경요소들이 상호작용을 통해 발현시킨 역동적 개념으로 포착했음을 밝히고자 한다. 아울러 사회권의 등장과 관련된 역사적 현실을 보다 개념적으로 이해하기 위해 정치철학의 핵심범주들이 차례로 검토될 것이다.

둘째 단계는 마셜 사회권이 가진 정치사회적 역동성 및 관련 하위개념들을 구체적인 복지현상 분석의 도구로 구현하기 위한 작업을 시도한다. 규범적이고 이념적 성격을 가진 사회권 논쟁을 구체적인 현실 속에서 논의하기 위해서는 이들을 적절한 맥락적 공간속에서 논의하는 것이 중요하다(Sayer, 이기홍 역, 1999). 이러한 차원에서 본 논문에서 사회권과 관련된 복지이념과 목표를 적절하게 논의할 수 있는 맥락으로 상정한 것은 에스핑-앤더슨의 복지국가레짐(welfare state regime)이다(Esping-Anderson, 박시중 역 2007). 물론 에스핑-앤더슨의 세 가지 복지레짐이 모든 복지국가를 포괄하는 것은 아니고 향후 등장할 모든 복지국가들의 예견할 수 있는 것은 아니다. 하지만 에스핑-앤더슨의 레짐이 한국 복지국가의 성격과 발전 모델 논의에 여전히 중요한 논의점들을 제공해주고 있을 뿐만 아니라(정무권 편, 2009), 사회권의 내용과 관련된 도구 개발에 요구되는 일정 정도의 이념형을 제시하여 줄 수 있다는 측면에서 적절한 수단으로 보인다. 따라서 첫째 단계에서 추출된 사회권의 역동성 구성 범주들이 복지국가의 레짐들 속에서 각각 어떻게 위치 지워지고 구현되는지를 파악할 수 있다면 사회권의 현실 분석 척도 개발 가능성에 대한 탐색은 어느 정도 이루어질 수 있을 것으로 보인다. 이와 같은 과정을 통해 얻어진 사회권 개념은 현대사회의 복지발달정도에 대한 비판담론이자 동시에 실천담론으로서의 성격을 가지는 동시에 담론주체들의 사회권 관련 이념과 정치지향을 드러낼 수 있는 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

## 2. 마셜 사회권의 역동성에 대한 이해

### 1) 마셜 사회권의 역동성과 복합성

#### (1) 사회권과 복합사회

본 연구의 궁극적 목적인 마셜 사회권 개념의 현실적용 가능성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 사회권 개념을 역동적으로 이해할 것이 요구된다. 사회권 개념을 역동적으로 이해한다는 것은 사회권을 선형적으로 접근해야 하는 하나의 이념형(ideal type)으로 간주하기보다는 역사적으로 구성되는 산물이나 제도로 간주하여 발생학적으로 접근함을 의미한다(안치민, 2006; Sommers, 1993). 이는 기본적으로 사회권을 포함한 인간의 권리들을 “역사적 과정이 축적되어 스스로 생명력을 지니게 된 독자적인 종 자체(sui generis)로 취급”한다는 것을 의미한다(Ishay, 조효제 역, 2005: 34).

그런데 마셜의 사회권에 대한 이러한 이해방식은 후기 학자들에 의해 새롭게 제시된 것이 아니라 마셜 자신이 시민권(citizenship) 개념을 전개하는 과정에서 처음부터 핵심적인 테제로 설정한 것이다. 마셜은 시민권을 하나의 단일 개념으로 보기보다는 몇 가지 하위 개념이 역사적으로 결합된 “복합체(composite)”로 바라본다(Marshall, 1981: 104). 즉 다시 말해서 그는 시민권을 공민권(civil right), 정치권(public right), 사회권(social right)이라는 구성범주들이 역사적 발생과정 속에서 특정시기별로 발달하여 이루어진 것이라고 주장하였는데 이와 같은 시민권 발전의 자양분은 다름 아니라 바로 근대 자본주의이다. 하지만 그렇다고 해서 마셜이 시민권의 하위범주들인 공민권, 정치권, 사회권이 시간에 따라 단선적 형태로 발전한 것으로는 상정하지 않았다. 실제로 시민권을 구성하고 있는 세 가지 하위 요소의 발전은 훨씬 역동적이고 복잡하다. 예를 들어 19세기 후반 노동운동이 영향력을 확대해 감에 따라 일부 국가에서는 노동계급의 정치적 영향력을 약화시키기 위한 목적으로 정치권이 미처 발전하기도 전에 사회권이 먼저 발전하는 현상을 보이기도 하였다(Fitzpatrick, 2001: 60). 따라서 마셜은 기본적으로 시민권이라는 개념은 이를 구성하는 세 가지 하위범주들이 자본주의 사회의 발달과정에서 복합적으로 상호 작용을 주고받으며 역동적으로 형성한 것으로 간주하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 마셜의 시민권 개념을 목적론적이고 진화론적 속성을 지닌 것으로 비판하는 입장(Giddens, 1982)은 마셜의 시민권 논의, 특히 사회권의 발달 및 그 성격을 둘러싼 역동적인 측면을 간과한 결과라고 볼 수 있다.

마셜은 시민권의 세 가지 하위범주들이 가진 이러한 발생학적 역동성과 상호성을 묘사하기 위해 복합 사회(the hyphenated society)라는 개념을 사용하였다(Marshall, 1981). 복합사회란 산업사회를 구성하는 자본주의적(capitalist), 민주주의적(democratic), 그리고 복지주의적(welfarist) 세 요소들이 궁극적으로 생산적(productive)이기는 하지만 어느 정도의 불편한 긴장관계를 가지고 병렬적으로(side by side) 존재하는 사회를 지칭한다(Fitzpatrick, 2001: 61). 마셜은 하이픈(hyphen)이 지니는 상징을

이용하여 현대의 민주-복지-자본주의 사회는 다양한 사회구조와 관계들이 서로 연결되어 등장한 새로운 실체(entity)라는 것과 아울러 이러한 실체는 구성 요소들의 복합적 혼합물이라는 것을 강조하고자 하였다(Marshall, 1981: 124). 그리고 마셜은 자신의 논의를 전개하는 과정에서 Richard Crossman을 인용하여 이러한 복합사회의 현실적 구현을 복지국가(welfare state)로 간주하고 복지국가야말로 자본주의가 문명화되고 민주주의와 조화를 이루는 과정에서 이루어진 하나의 절정이라고 언급한다(Marshall, 1981: 104).

이렇게 볼 때 마셜은 결코 자신의 시민권 개념을 선형적인 도덕적 논의의 일환으로 구성한 것도 아니었으며 각각의 하위 범주들이 일련의 발전경로를 따라 단선적으로 등장한 것으로 보는 것도 아니었다는 것이 분명하다. 오히려 마셜은 시민권 범주를 철저하게 현대 복지국가를 구성하는 세 가지 요소, 즉 민주사회, 자본주의, 국가에 의한 복지의 추구가 역동적으로 작동한 역사적 결과물로 이해하고자 하였다. 따라서 사회권이 가진 역동성을 명확하게 이해하기 위해서는 사회권이 시민권 전체에서 차지하고 있는 위상을 명확하게 파악하여야 하며 이는 결국 사회권과 여타의 시민권 구성 권리들과의 관계를 복합사회라는 맥락 속에서 분석하는 작업이 될 수밖에 없다.

## (2) 시민권의 발생과 사회권의 성격

주지하다시피 마셜은 시민권을 역사적으로 형성된 개념으로 간주하였고 이러한 역사성의 본질규정으로 자본주의와 민주주의의 발전 그리고 그 과정에서 등장한 복지국가를 제시하였다. 그러므로 시민권의 발전과 성숙에는 자본주의-민주주의-복지주의라는 세 가지 요소(capitalist-democratic-welfarist elements)가 복합적으로 작동하고 있는 것이다(Marshall, 1981: 81). 따라서 마셜의 설명에 따르면 시민권의 발전에 따라 차례로 등장하는 시민권의 구성요소들은 바로 민주적 자본주의의 성숙으로 인한 필연적 결과로 간주된다. 결국 시민권의 이해와 더불어 본 논문의 관심인 사회권의 성격규명은 민주적 자본주의의 성장과 복지국가 발전의 역동성에 대한 해명이 핵심 과정이 될 수밖에 없다.

자본주의의 발전에 필수적으로 요구되는 노동과 자본의 자유로운 처분과 상호 교류를 위해서는 중세의 신분사회와는 구별되는 사회구성원의 자격과 의무를 규정하는 규칙이 필요하였다. 즉 시민적 권리에 기초한 자유로운 경제활동을 보장하는 동시에 사회구성원 각자의 자율적 판단을 존중하고 이들이 전적으로 자신들의 자유로운 의사에 따라 상호 계약활동을 하기 위해 필연적으로 요구되는 권리가 바로 18세기부터 형성되기 시작한 공민권(civil right)이다(안치민, 2006: 374).

그러나 자본주의가 점차 성숙함에 따라 결사체로부터의 단순한 간섭배제를 골자로 하는 공민권은 사회의 구성 원리로서는 그 한계를 노정하게 된다. 자본과 노동의 결합방식에 대한 규정들과 더불어 가족을 포함한 각종 결사체를 규정하고 관리하는 조직체들이 점점 분화, 발전함에 따라 이러한 결사체들의 운영과 관련된 또 다른 시민권의 구성요소가 바로 정치권(public right)이다. 이러한 정치권은 자본주의가 본격적으로 성숙하기 시작하는 19세기에 본격적으로 구축되기 시작한다. 물론 자본주의 사회에서 가장 강력하고 포괄적인 결사체는 국가(state)이다. 그러므로 민주-자본주의 사회의 핵심규정은 자본주의의 핵심기체인 시장(market)과 시민적 결사체의 결정이라고 할 수 있는 국가(state) 사이의 관계규정에 달려 있다. 즉 국가와 시장간의 역할배분이 어떻게 결정되는지 그리고 그 배분이 어

는 지점에서 이루어지는지는 복지국가의 성격뿐만 아니라 시민권의 위상을 결정하는 데에도 중요한 역할을 하게 된다.

중세의 구속적 신분사회를 넘어 자유로운 개인성을 구현하고자 했던 근대사회는 자본주의의 발전과 시민사회의 성숙으로 그 목적을 달성하는 것처럼 보였으나 자본주의의 발전과 더불어 심화되는 소득분배의 불평등과 계급갈등은 모든 개인의 평등한 공민권과 정치권의 구현을 저해하는 역작용을 불러 일으켰다. 왜냐하면 경제적 불평등의 심화로 초래되는 계급체제의 약자들은 법적, 시민적 공동체에 실질적으로 참여할 수 있는 능력을 담지하지 못하고 결국 마셜이 언급한 문명화된 사회로부터 배제되어 버리기 때문이다.

이러한 의미에서 마셜은 사회권을 “어느 정도의 경제적 복지와 보장, 그리고 사회의 지배적 기준에서 문명화된 삶을 누리고 사회의 유산에 충분히 참여할 수 있는 권리”라고 언급하였던 것이다 (Marshall, 1964: 72). 따라서 자본주의 사회가 심화되면 될 수록 어떠한 형태를 취하든지 간에 시장의 외부에서 시장의 작동과 그 결과를 일정 정도 보정하는 논리와 제도적 구현이 필수적으로 요청되고 그러한 노력이 없다면 실질적인 의미에서 공민권과 정치권의 동등한 구현은 불가능할 것으로 보인다(Dean, 1996).

20세기에 접어들어 나타나기 시작한 사회보험과 공적부조, 그리고 사회서비스 등의 각종 복지제도 및 일할 권리와 의료, 교육 등에 대한 실질적인 보장을 내용으로 하는 사회권(social right)이야말로 자본주의적 불평등의 문제를 해결하고자 하는 논리적 귀결이며 이러한 노력의 결사체적 형태가 바로 복지국가(welfare state)라고 간주할 수 있을 것 같다. 시민권의 발달과정에서 사회권이 등장함으로써 비로소 공민권과 정치권이 완결되는 동시에 실질적인 권리 구현의 수단을 마련하게 되었다는 평가는 바로 이러한 맥락에서 이루어지는 것이다(Mishra: 남찬섭 역, 1999: 53).

또한 사회권의 등장은 자유와 평등이라는 근대사회의 두 가지 중요한 이념을 자본주의 사회에서 동시에 구현하려는 노력의 일환이며, 이는 경제원리가 우세해지는 상황에서 사회 구성원들 사이에 공동체의 구성원으로서의 평등화를 지향하는 사회정치적 개념으로 볼 수 있다. 따라서 마셜의 시민권 개념이 역사적으로 사회 내 대다수 시민이 형식적으로 평준화되는 경향을 포착하고자하는 개념이라는 평가는 매우 적절하다고 할 수 있다(조효제, 2007: 222).

이러한 맥락에서 볼 때 사회권은 본질적으로 공민권과 시민권에 대해 일정정도의 긴장관계를 노정할 수밖에 없다(박순우, 1995). 그리고 이러한 긴장관계는 기본적으로 시민권을 구성하는 각각의 구성요소가 가진 자본주의 시장 논리에 대한 친화성의 정도에 의해 규정된다. 따라서 사회권과 다른 시민권의 구성요소들과의 비교를 포함한 보다 심도 있는 분석은 민주자본주의 즉 복지국가에 대한 보다 구체적인 성격분석 속에서 이루어질 수밖에 없다.

## 2) 마셜 사회권의 정치철학적 범주화

### (1) 사회권과 정치철학적 범주화

위에서 살펴본 바와 같이 사회권의 역동성에 대한 이해는 사회권을 역사적으로 접근하는 것을 의미하여 사회권에 대한 역사적 접근의 본질은 근대 이후 진행된 자본주의와 시민사회 그리고 복지국가의 성장이라는 정치경제학적 역동성에 다름 아님을 알 수 있었다. 그러나 현실적으로 시기별, 국가별로 다양하게 진행되는 사회권의 발전 양상을 개념적으로 이해하기 위해서는 일정 수준의 이론적 분석틀이 요구될 수밖에 없다. 따라서 사회권의 성격분석을 통해 현실사회에서의 사회권의 발전정도와 성격을 규명하려는 본 연구의 목적은 현대의 복지국가체제(welfare state regime)의 성격규명으로 이어질 수밖에 없음은 자명하다.

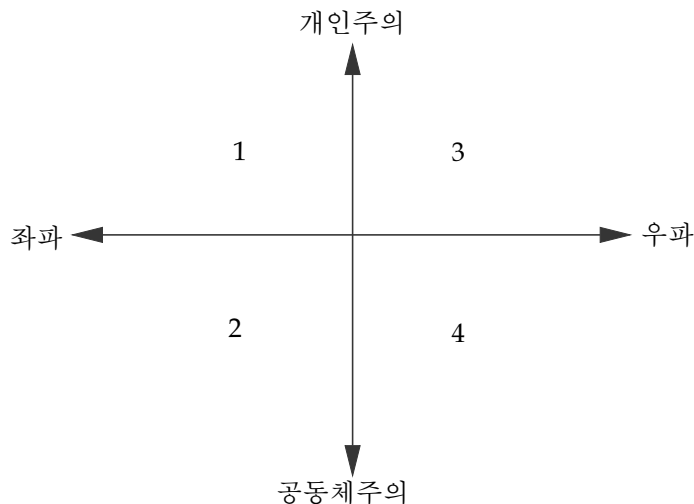
그렇지만 다양한 하위 제도와 내용을 가진 복지국가체제를 직접 분석하여 사회권의 보편적인 성격을 드러내는 것은 현실적으로 힘들다. 따라서 사회권의 성격을 보다 용이하게 드러내기 위해서는 자본과 시민사회 그리고 국가의 성격 간의 논리와 상관관계를 통합적으로 볼 수 있는 이론적 관점이 요구된다. 그런데 시장과 국가 그리고 시민사회 간의 관계 규정을 통해 사회 구성원의 권리와 의무를 체계적으로 분석하고자 하는 학문적 노력이 바로 정치철학(political philosophy)이다(Reamer, 1999: 9-14). 정치 공동체의 발생과 성격을 연구대상으로 하는 학문인 정치철학은 특히 현대에 들어 크게 두 가지 핵심 논의를 중심으로 이루어지고 있다. 그 하나는 현대사회에서 시장의 기능과 국가의 성격이며 또 하나는 시민사회 및 공동체의 의미와 본질 그리고 한계에 대한 이해이다.

사회권을 포함하여 인권과 관련된 공동체의 성격과 책임에 대한 고려는 곧바로 개인과 공동체의 본질에 관한 문제를 제기한다. 이러한 문제제기는 과연 바람직한 사회는 어떠한 사회이며, 그러한 사회 속에서 개인이 차지하는 위치는 무엇인지 그리고 공공선(public good)과 공공이익(public interest)이란 어떻게 구별될 수 있는 것인가 등에 관한 정치철학의 핵심쟁점으로 자연스럽게 이르게 된다(Christman; 실천철학연구회 역, 2004: 113). 특히 사회적 평등과 개인의 자유라는 현대사회의 두 가지 핵심 가치를 구현하기에 시장기제와 국가기구는 어떻게 작동하여야 하는지에 대한 논의는 정치철학 논의의 중심을 이룬다(Fitzpatrick, 2001: 24-25; 41-45). 또한 바람직한 사회에 대한 논의는 특히 1990년대 이후 정치철학의 핵심을 이룬 공동체주의와 자유주의 논쟁을 충분히 이해하지 않고서는 밝혀질 수 없는 내용들이다(Delaney, 1994). 한 사회에서 개인이 누릴 수 있는 자유와 권리의 적절한 한계에 대한 논의는 개인과 공동체 사이의 관계에 대한 정치철학적 논쟁을 통해서만 규명될 수 있다. 예를 들어 개인은 공동체 속에서 낳고 길러지며 특정한 공동체 속에서만 구체적인 인간성을 부여받는다는 공동체주의자의 입장을 견지하는 경우와 자유롭고 평등한 개인이 사회정치적 삶의 기본단위이며 자율적 인간만이 사회를 구성할 수 있다는 자유주의의 주장 가운데 어떠한 논쟁을 취할 것이냐에 따라 인권과 정의에 대한 개념과 구성내용 및 이를 실현하는 방식은 현격하게 달라질 것이기 때문이다. 따라서 이러한 논리적 측면에서 본다면 현대 복지국가에서 존재하는 사회권의 성격규명은 시장과

국가의 관계에 대한 논쟁과 공동체주의와 자유주의 논쟁이라는 큰 두 가지 쟁점을 중심으로 하여 분석될 수 있을 것으로 보인다. 즉 시장과 국가에 대한 논의는 마셜이 설정한 복합사회(the hyphenated society)의 세 가지 구성요소 가운데 자본주의(capitalist)와 복지주의(welfarist) 사이의 관계를 주로 해명하는데 적절할 것이며, 공동체주의와 자유주의의 논쟁은 세 가지 요소 가운데 민주주의(democratic)를 중심으로 하는 시민사회의 성격에 대한 논의를 보다 심화시켜 줄 것으로 기대할 수 있다. 특히 개인, 가족, 지역사회, 교회공동체, 노동조합 등 시장 및 국가와 구별되는 다양한 시민적 결사체의 구성원리와 그 속에서 개인들이 차지하는 권리와 의무에 대한 이해는 사회권을 포함한 시민권의 성격규명에 중요한 시사점을 던져줄 것으로 보인다.

## (2) 시민권의 유형화 논의

이러한 맥락에서 Fitzpatrick이 제시하는 시민권의 4가지 유형화 논의는 사회권의 정치경제학적 분석을 통해 현실 복지국가의 사회권 성격 분석에 활용될 분석틀을 모색한다는 본 연구의 목적과 관련 하여 중요한 논리적 연결고리가 될 수 있을 것으로 보인다. 그는 앞서 이 글에서 논의한 현대 정치철학의 두 가지 쟁점인 시장-국가 관계와 개인-공동체 관계를 이론적 자원으로 하여 현실 복지사회에서 존재 가능한 다양한 시민권 유형을 흥미롭게 제시하고 있다(Fitzpatrick, 2001: 65-67). 그는 현대의 민주-자본주의 사회를 앞서 언급한 2개의 분석 기준으로 교차 분류하여 4가지 유형의 사회를 도출하고 각각의 사회에서 시민권이 차지하고 있는 위상과 특징을 논리적으로 구분하고 있다.



〈그림 1〉 시민권의 4가지 유형화

두 가지 기준 가운데 하나의 축은 시장의 자율성과 국가의 개입정도에 따라 설정되는 스펙트럼이다. 이 축은 앞서 언급한 마셜의 복합사회를 구성하는 요인들의 관점에서 볼 때 자본주의와 복지주의의 대립축이라고 간주할 수 있을 것 같다. 따라서 이 축의 한쪽 극단은 시장의 완전성을 인정하고 국



가에 의한 시장에 대한 개입과 조정을 최소화하려는 이념이 위치하고 있고, 다른 한 쪽 극단은 시장의 한계를 인정하고 국가에 의한 시장실패를 보완하려는 노력들이 위치한다. Fitzpatrick은 이 축의 한쪽 극단의 입장을 자유주의(liberalism) 혹은 우파(the right)라고 명명하고 다른 극단의 입장은 평등주의(egalitarianism) 혹은 좌파(the left)라고 명하고 있다.

다른 하나의 축은 시민사회의 형성 및 성격을 내용으로 개인과 공동체의 관계를 개인주의(individualism)와 공동체주의(communitarianism)로 분류하는 이념의 연장선을 의미한다. 이러한 기준은 마셜의 복합사회에서 논의한 요소 가운데 시민사회의 성장과 관련된 민주주의적 요소와 유사한 것으로 간주할 수 있을 것 같다). 이러한 축의 한쪽 극단에는 개인의 자율성과 창발성을 인정하고 집단에 의한 구속과 개입을 부정하는 입장이 존재하고, 반대의 극단에는 한 개인의 형성과 성장이 그가 속해 있는 공동체의 의해 이루어진다는 입장이 존재한다. 따라서 자유주의 사회에서는 개인의 권리가 우선적으로 강조되는 반면 공동체주의 사회에서는 주로 개인이 집단에 대해 가지는 의무가 강조된다.

따라서 시민권에 대한 이러한 두 가지 이념의 축을 교차하면 4개의 유형을 도출할 수 있고 각각의 유형에 따라 개인이 누리는 시민권의 정도와 구현방식이 차별적으로 설정될 수 있다.

이러한 분류에 따르면 정치이념적 좌파와 개인주의가 교차하여 이루어지는 제 1 유형의 경우에는 개인이 공동체에 대하여 가지는 의무보다는 개인의 권리와 자율성이 보편적으로 강조된다. 그리고 이와 같은 개인적 권리의 구현은 시장에 의해 이루어지기 보다는 국가에 의한 적극적인 시장개입과 복지 정책으로 이루어진다고 볼 수 있다. Fitzpatrick은 이 유형을 자유주의 좌파(the Liberal Left)로 명명하고 있는데 현실적으로 이러한 유형에 해당하는 국가는 스칸디나비아 국가들에 해당하는 사회민주주의 이념을 취하는 국가들이라고 볼 수 있다.

정치이념적 좌파와 공동체주의의 교차로 범주화되는 영역인 제 2 유형에 해당하는 사회의 구성원들에게는 기본적으로 권리보다는 가족, 교회, 노동조합 등의 공동체에 대한 의무가 강조되고, 권리의 요구와 구현은 그에 부합하는 의무의 수행을 조건으로 이루어지는 경우가 많다. 그리고 이러한 의무와 수행과 권리의 보장은 시장에 의해 이루어지기 보다는 국가에 의해 주도적으로 수행되는 경우가 대부분이다. Fitzpatrick은 이 유형을 공동체주의 좌파(the Communitarian Left)로 명명하고 있는데 현실적으로 이러한 유형에 해당하는 국가는 유럽대륙의 조합주의 국가나 일본 등을 들 수 있을 것 같다.

정치이념적 우파와 개인주의의 교차하여 만드는 제 3 유형은 공동체에 대한 의무보다는 개인의 권리가 우선적으로 강조되며 개인이 권리가 구현되는 방식은 국가의 개입보다는 시장에 의해 이루어지

1) 마셜의 복합사회를 구성하는 세 가지 요소 가운데 민주주의적 요소가 다른 두 가지 요소인 자본주의와 복지주의에 비하여 개념적으로나 경험적으로나 명확하지 않은 것은 분명하다. 이러한 점은 그동안 시민사회개념이 시장과 국가에 비해 사회과학에서 핵심적인 주제가 되지 못함으로 인해 빚어진 개념의 다양성으로부터 야기되는 것이다(Janoski, 1998: 12). 이러한 다양성에도 불구하고 일반적으로 현대 사회는 국가영역(state sphere), 시장영역(market sphere), 사적영역(private sphere), 공적영역(public sphere)의 4가지 영역으로 나누어 질 수 있고, 이들 사이에서는 일정정도의 겹침이 존재하는 것도 사실이다. 본 연구와 관련해서는 사적영역과 공적영역을 민주주의적 요소로 간주할 수 있을 것 같다. 보다 심도 있는 논의를 위해서는 Janoski(1998: 12-23)을 참조하시오.

는 사회를 범주화한다. Fitzpatrick은 자유주의 우파(the Liberal Rights)로 이 유형을 명명하고 있고 현실적으로 이와 같은 유형에 해당하는 사회는 미국과 같은 자유주의 국가를 들 수 있을 것 같다.

정치이념적 우파와 공동체주의가 교차하여 만드는 제 4 유형의 경우 공동체에 대한 의무가 개인의 권리 보다 우선적으로 강조되며 개인의 욕구와 권리보다는 공적(desert)이 강조된다. 따라서 국가의 복지 역시 오직 개인이 가진 공동체에 대한 의무를 강화하는 위한 방식으로 제한적으로 작동한다. Fitzpatrick에 의해 공동체주의 우파(the Communitarian Rights)로 명명하고 있는 이러한 유형은 역사적으로 볼 때 전시 일본의 사회복지와 같은 군국주의 혹은 파시즘 사회를 들 수 있을 것 같다.

결국 Fitzpatrick이 제시한 시민권의 유형화는 앞서 이 장에서 논의한 바와 같이 마셜 시민권을 역동적으로 해석하기 위한 이론적 시각을 제시하여 줄 수 있다. 다시 말해서 이러한 유형들은 시민권을 규정하는 핵심 규정인 시장, 국가, 개인-공동체의 관계를 구분하고 이를 구체적인 현실 복지체제인 에스핑-앤더슨의 복지레짐으로 연결할 수 있는 도구개념으로 활용될 수 있을 것으로 보인다.

### 3. 사회권 개념을 활용한 복지국가 레짐 분석

#### 1) 복지국가레짐과 사회권

지금까지 논의는 주로 마셜의 시민권을 정치철학과 연결시켜 해석하는 작업을 진행하였고 이는 사회권을 현실 복지국가에서 활용할 수 있는 논리적 정당화의 토대를 마련하는 작업이라 볼 수 있다. 그런데 마셜의 시민권을 구체적 현실에서 활용하고자 할 때 가장 문제가 되는 점은 시민권 개념의 일반화가능성이다. 사실 “시민권의 단일한 버전은 있을 수 없으며” 모든 나라가 마셜의 영국식 시민권 모델의 기준에 맞출 수도 없음은 지속적으로 강조되어 왔다(Turner, 1993: 9-11).

이는 결국 시기별, 나라별로 시민권 개념의 형성과 해석의 초점이 다를 수밖에 없음을 지적한 것이며 본 연구의 문제의식과 관련하여 본다면 시민권은 스스로를 구성하는 세 가지 기동인 국가와 시장 관계, 권리와 의무관계, 그리고 적극적 자유와 소극적 자유의 세 가지 요소의 결합방식에 따라 그 초점이 달라지며 이는 해당시기의 국가가 가진 정치철학적 입장과 크게 연동되어 있다는 것이다. 특히 마셜이 시민권의 발전을 자본주의와 시민권 간의 “전쟁”이라고 표현한 것처럼 시민권의 진전은 현대 자본주의와 끊임없는 역학관계에 놓여있었고 이러한 역학관계는 국가별로, 시기별로 다를 수밖에 없다. 이와 같은 시민권의 역동성에도 불구하고 지금까지 진행된 마셜의 시민권 논의는 사회과학적 일반이론으로 발전되지 못하고 주로 규범적 수준의 해석에 머무는 정도였다. 그 동안 마셜의 시민권 개념을 구체적으로 분석하기 위한 노력의 일환으로 시민권을 정치철학과 연계시키려는 꾸준한 노력들은 바로 이러한 문제인식에 근거한 것으로 볼 수 있다(Dwyer, 2000; Janoski, 1998).

특히 제노스키(Janoski, 1998)는 시민권 개념을 일반적으로 포착할 수 있는 분석틀로 정치철학과의 연계를 모색하였고, 이를 위해 정치철학을 크게 자유주의, 공동체주의, 그리고 확대민주이론으로 구분

하였다. 그리고 이와 같이 분류된 정치철학을 에스핑-앤더슨의 복지레짐과 연결하여 각각의 레짐별로 시민권의 발전 정도를 경험적으로 설명하는 시도를 하였다.

체노스키의 주장에 의하면 시민권 개념을 구체적으로 분석하는 데 있어 정치철학과 복지레짐의 연결이 가능한 근거는 복지레짐 내부에 시민권을 해석하는 정치철학적 전통이 내재하고 있다는 것과 아울러 레짐 그 자체가 사회권의 실체 및 보편성의 확대 정도에 기반하고 있기 때문이다(Janoski, 1998: 21). 복지레짐은 사회권의 규범성과 현실성을 동시에 내재하고 있는 범주라고 간주할 수 있어 현실사회에서 사회권의 역동성을 보여줄 수 있는 적절한 기제라고 판단된다. 따라서 이러한 논리에 따르면 정치철학상의 자유주의는 에스핑-앤더슨의 자유주의와, 공동체주의는 조합주의 그리고 확대민주주의는 사회민주주의와 각기 조응시킬 수 있으며, 비록 이러한 조응이 결정적인 것은 아니라 할지라도 복지국가 레짐의 유형론이 시민권이론에 내재된 정치철학의 전통과 적절하게 부합될 수 있음은 증명하였다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 본 장에서는 시민권의 역동성을 추상적 논의의 차원에서 중위 이론으로 접근하기 위한 시도로 정치철학과 에스핑-앤더슨의 복지체제레짐을 시민권과 연결한 체노스키의 접근을 차용하여 각기 다른 세 가지 정치철학의 전통에서 시민권이 어떻게 해석되고 그에 따라 사회정책의 초점이 복지레짐에 따라 어떻게 달라질 수 있는가를 구체적으로 보여주고자 한다.

## 2) 자유주의 복지체제와 사회권

### (1) 사회권과 국가 -시장간의 관계

자유주의 철학의 전통을 가진 국가는 개인을 강조하며 대부분의 권리는 곧바로 개개인의 자유를 의미한다. 여기서 자유는 국가의 개입으로부터의 자유를 의미하기 때문에 국가에 대항하는 시민적, 정치적 권리가 특히 강조된다. 따라서 개인적 자유와 자립 그리고 시장의 자율성은 더욱 강조되는 반면 국가의 역할은 매우 제한적이어야 한다는 입장을 견지할 수밖에 없다.

자유주의 철학에 근거한 정부의 역할은 사회권에 입각하여 국가복지를 확대하는 것에 초점을 두지 않는다. 오히려 국가는 개개인의 복지를 자신과 가족이 책임지는 것을 내용으로 하는 도덕성의 기초를 확고히 하며 이와 관련된 질서의 확립을 최우선적인 과제로 설정한다(Dwyer, 2000; Janoski, 1998; Roche, 1992). 이와 같은 주장의 배경에는 국가의 복지 확대는 복지의존자를 양산하는 동시에 복지의 존문화를 조장하기 때문에 국가에 의한 복지는 최소한으로 그쳐야 한다는 입장이 놓여 있다.

이러한 맥락에서 보면 사회적 권리는 개개인의 자유를 침해하는 것으로 간주될 수 밖에 없고 그 결과, 사회권에 입각하여 국가에 대해 광범위한 복지욕구의 해결을 요구하는 보편적 급여자격권(entitlement)은 거부되어야 하고, 대신 복지에 대한 의존의 문화를 없애기 위해 잔여적 복지영역에서마저도 조건부적 제한이 엄격하게 적용된다. 예를 들어 노동 대신 복지를 선택하려는 한계성향을 감안하여 복지급여의 상한설정을 강조하는 노동윤리규범이 강조되며 수급권과 관련된 규율은 엄격하고 흔히 낙인을 동반하며 급여 수준 역시 전형적으로 낮은 편이다.

한편 이 체제에서는 국가가 구성원들의 삶에 대해 최저수준만을 보장하는 복지전략을 통해 시장을 소극적으로 혹은 사적 복지제도들에 보조금을 지불함으로써 시장을 적극적으로 활성화하기도 하는데 이러한 정책의 근거에는 시장이야말로 최상의 복지 분배 기제라는 생각이 깊숙이 자리하고 있다. 따라서 시장의 기제에서 살아남을 수 없는 한계계층을 대상으로 한 자산조사형 사회부조, 낮은 수준의 보편적 소득이전 및 낮은 수준의 사회보험계획 등에 복지정책의 초점이 맞추어진다. 결국 자유주의철학에 입각한 국가들에서는 국가복지 의존자들 사이에 상대적 빈곤의 평등이, 그리고 대다수 국민들 사이에서는 시장에 의존한 복지가 나란히 병존하는 계층 질서가 수립되고 이들 두 계층 사이에 계급-정치적 이중구조가 창출된다. 이러한 모델에 속하는 전형적인 국가들로는 미국과 캐나다 그리고 호주 가 있다(Esping-Anderson; 박시중 역, 2007: 63).

## (2) 자유주의적 사회권의 사회정책적 특징

자유주의적 사회권에 입각한 사회정책의 특징은 국가 역할을 최소화하고 사회적 위험을 개인화하며 시장을 문제의 해법으로 장려하는 정치적 노력들이다. 이러한 자유주의적 시민권 레짐 혹은 복지 레짐을 특징짓는 핵심적 요소들은 크게 세 가지를 들 수 있다(Esping-Anderson; 박시중 역 2006: 158-161).

첫째, 사회 보장의 대상이 전형적으로 '나쁜 위험들'로 한정된다는 의미에서 잔여적이다. 누가 수급 자격을 가져야 하는가를 정의할 때에도 그 범위는 협소한 정의를 채택한다. 따라서 자유주의 사회정책은 수급자격이나 욕구를 확인할 목적에서 자산조사나 소득조사를 실시하는 것을 선호하고 이 점에서 상당부분 19세기 구빈정책의 후예라고 할 수 있다. 이에 따라 권리에 기초한 프로그램들에 비해 욕구에 기초한 사회부조 성격의 프로그램에 상대적으로 큰 비중을 두는 것이 자유주의의 확실한 지표가 된다. 이러한 성격을 가진 대표적인 국가로는 앞서 언급한 앵글로 색슨계열의 복지국가들이다. 사회부조는 호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 미국, 영국 등에서 전체사회보호 패키지 가운데 지배적이거나 중요한 요소를 차지한다.

둘째, 어떤 위험을 '사회적 위험'으로 간주해야 할 것인가와 관련해서도 자유주의 정책은 협소한 개념을 고집한다는 의미에서 잔여적이다. 미국은 국민건강보험제도가 부재하고 상병수당, 출산수당 및 기타 육아휴가제도 등도 존재하지 않는다는 점에서 지극히 잔여적이다. 그리고 시장실패에 대처하기 위한 복지의 접근법 역시 '나쁜' 위험들만 표적화하여 원조를 제공하는 방식을 선호한다. 빈민에게는 메디케이드(Medicaid), 노인들에게는 메디케어(Medicare), 편부모들에게는 AFDC(Aid to Families with Dependent Children), 그리고 자녀가 있는 저소득층 가족에게는 조세공제 등을 제공하는 것 등을 그 사례로 들 수 있다. 가족서비스와 관련하여 볼 때 자유주의 정책은 보수주의 정책과 잔여적이라는 측면에서는 유사해 보인다. 하지만 이들 사이에 복지공급의 이유는 서로 달라 자유주의자들의 경우에는 서비스 제공을 자연스런 시장 활동과 결합된 개인의 책임으로 보는 반면 보수주의자들은 이를 가족의 특권으로 간주하고 있다.

셋째, 자유주의적 시민권에 입각한 정책은 기본적으로 시장을 장려하고 선호한다. 이러한 특징이 가장 두드러졌던 시기는 1920년대 미국이 '복지 자본주의'를 추구하고 나섰던 시기와 영국의 대처정부

시대였다. 하지만 시장을 운용하는 방식이 꼭 한 가지만 있는 것은 아니다. 예를 들어 개인퇴직계정과 생명보험 등을 통해 개인적인 차원에서 운용될 수도 있고, 집단보험이나 기업복지계획 등을 통해 집합적으로 이루어질 수도 있다. 그리고 국가에 의한 다양한 조세감면 혜택을 통해 이 두 가지 방식을 하나로 묶어주는 것이 보편적인 방식이다(Esping-Anderson: 박시중 역, 2006: 158-161).

### 3) 보수주의적 복지제제와 사회권

#### (1) 사회권과 국가, 시장간의 관계

앞서 살펴본 바와 같이 보수주의의 복지체제의 정치철학적 토대는 공동체주의이다. 이 정치철학에 서는 국가나 사회와 같은 공동체를 가장 우선적으로 강조하며 그 이유는 효율적이며 강력한 사회의 기능과 연관되어 있다. 공동체주의에서 볼 때 '좋은 사회'란 개인주의적 선택이나 개인적 자유의 결과가 아니라 상호공동의 원조를 통해 구축된다고 본다(Janoski, 1998: 18). 즉 사회를 존중하고 사회의 도덕적 질서를 유지하는 것으로부터 좋은 사회가 구축될 수 있다고 본다. 이러한 공동체주의의 극단적인 형태는 중세의 봉건관계와 상당히 유사하며 특히 가톨릭교회의 공동체에 근거한 전통적 사고가 이러한 공동체주의의 전형에 속한다고 볼 수 있다(Janoski, 1998:19).

공동체주의 정치철학에 입각하여 볼 때 국가의 의무는 위계적이고 가부장적인 사회질서를 옹호하는 것이며 특히 가족, 직업, 신분이라는 '자연적 유대'를 통한 '유기체적' 응집력을 가진 사회질서를 보호하는 것이다(Rimlinger: 한국사회복지연구회 역, 1991: 108). 그리고 보수주의 복지체제에서는 개인이 향유하는 권리와 부담하는 책임문제 역시 공동체주의에 근거한 정치철학적 접근을 하고 있다. 예를 들면 개인이 가진 급여에 대한 권리는 그가 가진 공동체에 대한 의무보다는 근본적으로 부차적인 문제로 취급된다. 특히 공적 복지에 대한 권리 또는 사회권은 개개인의 능력이나 공과와는 상관없는 것으로써 간주하고 그러한 근거에서 사회권을 주장하는 것은 시민적 질서의 도덕적 기반을 훼손할 수 있다고 본다. 이러한 이유 때문에 사회권에 의해 공적으로 제공되는 복지급여나 서비스는 시민으로서의 지위에 따라 보편적으로 주어지는 권리가 아니라 사회가 요구하는 방식으로서의 의무를 다한 구성원들에게만 부여되는 잠정적인 우대로 간주된다(Dwyer, 2000: 73).

이런 맥락에서 보수주의 복지체제는 자유주의 정치철학과 사회민주주의 정치철학 공히 서구사회의 위기를 가져올 것이라고 주장한다. 즉 자유주의 정치철학은 개인주의적 자유의 범람을 야기한다는 측면에서, 그리고 이후에 언급할 사회민주주의 정치철학은 사회권 내지 집합적 권리에 대한 집착으로 사실상 서구사회를 발전시켜온 전통적인 가치를 붕괴시킨다는 측면에서 위기를 초래한다는 것이다. 이러한 주장에 의하면 자유주의 혹은 사회민주주의 복지국가의 위기를 극복하는 가장 중요한 방법은 전통적으로 개인이 가진 공동체에 대한 의무를 다하는 것이며 이를 위해서는 가정, 이웃, 국가 등 사회의 각 영역에서 강력한 공동체를 회복하는 것일 것이다.

## (2) 보수주의적 사회권의 사회정책적 특성

보수주의적이며 공동체주의적 정치철학을 가진 나라들은 오스트리아, 독일, 프랑스, 이태리 등으로 역사적으로 조합주의 및 국가주의적 유산을 물려받았던 국가들이다. 이들 국가들을 보수주의라고 부르는 이유는 복지국가 이면에 존재하는 지배적인 정치 추진력을 표현하기 위한 것으로 이들 국가들의 경우 초기 사회정책의 형성과정에서 군주제 국가주의나 전통적인 조합주의 혹은 가톨릭의 사회적 교리의 영향을 상당히 받았었다.

이들 국가들의 경우 시장효율성과 상품화에 대한 자유주의적 집착은 거의 두드러지지 않으며 사회권의 보장 역시 그 자체로 심각한 감축 대상이 되는 일이 좀처럼 없다. 이 체제에서는 권리들이 계급과 지위에 부착되어 있고, 비록 보편적이지는 않지만 국가기구가 복지공급자로서 시장을 대체할 준비를 갖추고 있어 민간보험과 기업의 부가급여 등은 단지 주변적인 역할에 머무른다. 반면에 국가 차원에서 사회의 지위격차를 유지하는 원리를 강조하기 때문에 국가 정책이 가진 재분배효과는 무시해도 좋을 만큼 미미한 실정이다.

전형적인 보수주의 복지국가는 대개 교회에 의해 형성되었고 전통적인 가족제도 유지와 보존에 강한 집착을 보인다. 이런 맥락에서 사회보험은 일반적으로 일하지 않는 주부들을 적용범위에서 배제하며 대신에 가족급여를 통해서 모성을 장려하는 모습을 보이고 주간보호 및 기타 가족지원을 위한 유사서비스들은 거의 발달하지 않았다. 그리고 이른바 보충성의 원리<sup>2)</sup>를 통해 가족이 그 구성원들에게 서비스를 제공할 능력이 소진되었을 때에 한해서만 국가가 개입할 것을 강조한다. 이러한 맥락에 근거하여 볼 때 보수주의적 시민권에 입각한 사회정책의 특징은 크게 다음과 같다.<sup>3)</sup>

첫째, 지역별 위험분산과 연대가 두드러지게 나타난다는 점이다. 전통적인 사회 질서 보호라는 국가의무의 유산은 복지국가의 형성과정에 그대로 이식되었다. 예를 들면 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 그리고 이탈리아 등에서 보이는 공무원 집단의 특권화 방식은 여전히 강력하게 남아있는 국가주의 전통을 확인할 수 있다.<sup>4)</sup> 공무원들은 독자적인 복지체도를 보유하고 있을 뿐만 아니라 매우 넉넉한 수급자격과 수급규칙을 적용받는다는 점에서 일종의 특혜를 누리고 있다. 특히 조합주의적 지위분화는 사회보장제도들 사이에 여전하다. 독일의 경우 연금제도는 조합주의가 약한 반면(원칙적인 구분은 블루칼라와 화이트 칼라노동자들 사이에 이루어진다), 건강보험은 1,200개의 지역별, 직업별, 혹은 개별회사들의 기금이 분립하는 미궁을 형성하고 있다.

이와 대조적으로 이탈리아는 건강보험은 통합되어 있지만 연금의 경우 120개 이상의 기업연금 등으로 분화되어있다. 프랑스와 벨기에는 분절화된 연금체제와 광범위한 직업별 분류에 따라 분화된 국민건강보험을 결합하고 있다.<sup>5)</sup> 공적연금은 어느 정도 보편적 정액제 급여라는 베버리지의 원리에 따

2) 서로를 보호해줄 수 있는 가족의 능력이 더 이상 불가능해진 경우에 한해서만 규모가 더 크고 상위에 있는 단위의 사회적 집합체가 개입하는 원리이다(Esping-Anderson: 박시중 역, 2007: 123).

3) 이하는 Esping-Anderson: 박시중 역 2006: 171-173에서 요약발췌함.

4) 정부비용자의 연금은 오스트리아에서 전체의 30%, 벨기에는 35%, 프랑스와 이탈리아에서는 27%, 독일에서는 21% 등으로 이는 스칸디나비아반도와 앵글로색슨국가들에 비해 평균 2-3배 높은 수준이다

라 조직되어 있기는 하지만 다른 프로그램들, 가령 건강, 교육, 그리고 특히 서비스 등은 종파별 및 비종파별 구분선에 따라 분화된 채 ‘다층화’된 구조를 가지고 있다(van Kersbergen, 1995).

둘째, 기본적으로 강제적 사회보험을 중시하고 이를 기초로 하여 ‘정상적’인 고용관계에서 벗어난 계층에 대해서만 사후대응적이고 잔여적인 복지제도를 실시하고 있다. 이러한 접근방식이 가지는 의미는 순수하게 사적인 시장복지정책이 우선시되면 국가에 의한 사회복지가 주변적인 수준에 머물 수밖에 없게 되고 그렇게 될 경우 국가가 주도하는 공동체주의가 위협받을 수 있다는 것이다.

셋째, 보수주의 복지국가가 강조하는 가족주의는 남성생계원 위주로 편향된 사회적 보호와 함께 가족이 보호제공자이자 가족구성원의 복지에 최종적인 책임을 지는 가족중심성(보충성의 원리)이 결합한 합성물이다. 오스트리아와 독일, 이탈리아, 그리고 스페인 등의 경우 공통적으로 부모(혹은 자녀)는 그들의 자녀(혹은 부모)가 곤궁한 상황에 처할 경우 책임을 져야 한다는 법적규정이 여전히 존속하고 있다.

이러한 법적의무 외에도 보호서비스를 제공하지 않으려는 성향이 존재한다. 가족임금이 정착되어있는 상황에서 가족에 대한 소득이전은 흔히 불필요한 것으로 간주되기에 ‘비전형적인 가정’, 가령 편모를 위한 복지시책은 잔여적으로 되는 경향이 있다. 보수주의적 정치철학에 입각한 복지시책이 주로 가족의 실패에 대응하는 것이라면 자유주의적 잔여주의는 시장의 실패로 인해 방치된 채 남아있는 나쁜 위험들을 골라내는 것을 의미한다. 이 둘 간의 상이성에도 불구하고 두 체제 모두 그 접근방법에 있어서는 보편적 권리에 의한 복지정책보다는 사회부조 형식의 정책을 선호한다.

### 3) 사회민주주의복지체제와 사회권

#### (1) 사회권과 국가, 시장, 권리와 의 관계

사회민주주의의 전통은 확대민주주의의 정치철학에 기초한다. 이 철학은 자유주의와 공동체주의의 중간적 위치라기보다는 그와 구별되는 제 3의 철학적 관점이다 이 철학은 권리의 확장, 특히 계급이나 성별, 인종 등에 기초한 차별에 맞서 개인이나 집단 권리를 확장하는데 많은 관심을 기울인다(Janoski, 1998: 20). 여기서 의미하는 권리는 권한 강화(empowerment) 혹은 의사결정과정에의 참여 권리의 확대를 의미하는 것으로서 자유주의 정치철학에서 강조하는 권리 즉 사회적 이동성과 자신의 부를 축적하기 위한 개인주의적 권리와는 상당히 거리가 멀다. 또한 동시에 개개인의 권리는 부차적인 채 집단과 공동체에의 의무만을 강조하는 공동체주의와도 일정한 거리를 유지한다. 이 점에서 사회적 권리의 확대는 시민적 권리와 정치적 권리를 동시에 구현하고자 하는 것이며 이러한 이유에서 확대민주주의 정치철학은 보편적이고도 동등한 사회적 권리에 입각한 복지국가를 옹호한다(Janoski, 1998: 21).

사회민주주의 철학에서는 시장 기제를 인정하기는 하나 그 기제가 배태하는 사회내의 고통과 궁핍

5) 네덜란드만이 대륙유럽국가들 중에서 조합주의적 전통에서 크게 벗어나 있다.

을 제거하는 일이야말로 국가가 해야 할 역할이며 이러한 역할이 사회적 진보를 이뤄내고 빈곤을 타파하는 지름길임과 동시에 나아가 사회 내의 이타주의와 사회통합을 증대시킨다고 생각한다. 이러한 목적 달성에서 시장이 중요한 역할을 담당하는 것은 사실이지만 시장의 결함을 수정하기 위해서는 일정 정도 규제되고 수정되어야 한다고 본다. 왜냐하면 탈규제적 시장개념은 사회 및 경제문제에서 개인주의가 중심이 될 것을 강조하는 반면에 규제된 시장은 구성원들 사이의 우애와 연대의식을 배양하기 때문이다(George and Wilding, 김영화·이옥희 역, 1996: 125).

한편 앞서 잠깐 언급한 바와 같이 자유와 관련된 사회민주주의의 입장은 기본적인 시민적, 정치적 권리의 보장은 물론 독단적인 정부활동으로부터의 자유, 물질적 궁핍으로부터의 자유, 즉 적극적 자유로서의 사회적 권리를 포괄하는 것이다. 사실 사회민주주의자들은 비참한 빈곤에 빠져있는 사람이나 부랑자 등은 실질적으로 자유가 박탈되었다고 본다. 결국 시민적 정치적 권리에 못지않게 사회적 권리가 보장되지 않으면 개인의 실질적, 내용적 자유는 보장될 수 없다고 본다. 사회적 권리를 보장받지 못하는 것은 결국 자유를 침해당한 것이라고 믿기에 국가에 의한 복지서비스는 개인의 자유와 권리를 적극적으로 충족시키는 방향으로 나아가야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 사회민주주의적 자유는 신자유주의가 내세우는 자유와는 질적인 면에서 전혀 다른 자유인 셈이다.

물론 사회민주주의적 자유가 절대적 평등을 내세우는 것은 아니다. 사회권이 제거하고자 하는 것은 불평등 그 자체가 아니라 공정하지 못한 불평등(unjust inequalities)이다(Fitzpatrick, 2003: 61). 이러한 맥락에서 “자유는 기본 목표이며 평등은 진정한 자유를 성취하기 위한 수단이다”라는 표현(Hattersley 1987: 23)은 사회민주주의 정치철학에서 바라보는 자유와 평등의 관계를 적절하게 드러내는 것으로 볼 수 있다.

## (2) 사회민주주의적 사회권의 사회정책적 특성

사회민주주의 정치철학을 가진 국가에는 보편주의와 사회권의 탈상품화원리를 신 중간계급으로까지 확대 적용하려는 국가들이 포함된다. 이들 국가들은 국가와 시장의 이중구조, 노동계급과 중간계급의 이중구조를 용인하지 않으며 다른 유형의 체제들이 추구하는 바와 같이 최저 욕구의 평등이 아니라 최고 수준의 평등을 추구하는 복지국가를 지향한다. 따라서 사회민주주의 복지국가의 모든 계층은 보편주의적 단일 보험체계의 적용을 받되 급여는 통상 소득에 비례하여 지급된다.

한편 이들 나라들이 추구하는 해방의 정책은 시장체제뿐만 아니라 전통적 가족체제 모두로부터의 해방을 지향한다. 가족의 역할을 중시하는 조합주의적 연대모델과는 달리 사회민주주의 복지체제의 원리는 가족의 원조능력이 소진될 때까지 기다리는 것이 아니라 가족이 부담하여야 하는 복지비용을 선취하여 사회화하는 것이다. 그럼으로써 가족에 대한 의존을 극대화하는 것이 아니라 개인의 자립능력을 극대화 하고자 하는 목적에서 아동들에게 직접 소득이전을 제공하고 아동과 노인 그리고 무력자들에 대한 보호의 책임을 직접 국가가 떠안는다. 아마도 이러한 복지국가들의 가장 두드러진 특성은 복지과 일의 조화를 통한 완전고용을 보장과 달성에 전적으로 의존한다는 것이며 이들에게 있어 구성원들의 일할 권리는 소득보장권리와 동등한 지위를 가진다. 이러한 사회민주주의 정치철학을 가진 국가가 시행하는 사회정책의 특성을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.<sup>6)</sup>



첫째, 보편주의를 기초로 포괄적인 위험보장, 관대한 급여수준, 그리고 평등주의에 대한 국가의 특별한 헌신을 보여준다. 여기서 보편주의의 의미는 권리가 개인에게 부착되고 시민권(citizenship)에 기초한다는 점이다. 예를 들어 영국과 네덜란드와 같이 연금제도를 기여에 연동하거나 혹은 복지 서비스를 욕구나 고용관계에만 전적으로 기초하는 것이 아니다(Palme, 1990). 일정 정도 보편주의적인 특성을 가진 다른 체제들과 비교하여 사회민주주의 정치철학을 채택한 북유럽의 국가들이 채택하고 있는 보편주의가 진정으로 구분되는 점은 욕구에 근거한 사회부조의 역할을 주변화하기 위해 노력하고 있다는 점이다.

둘째, 사회민주주의 정치철학에서는 복지를 탈상품화하는 동시에 시장의존을 최소화하거나 아예 없애기 위해 적극적으로 노력한다. 예를 들어 영국이나 네덜란드와 같은 국가들이 연금과 보호서비스 분야에서 사적복지를 장려하는 반면 사회민주주의 국가들은 평등을 극대화하기 위해 시장을 봉쇄하고자 노력하였고 이로 인해 사적연금의 확산을 저지하고자 공적인 2층 연금체제를 구축하였다. 그리고 사적복지의 물꼬를 막기 위해 이들 국가들의 경우 높은 소득대체율을 유지하고 있다. 이러한 제도를 통해 보편주의와 관대한 급여의 결합 그리고 위험의 포괄적인 사회화가 두드러진 특성으로 나타나고 있다.

셋째, 이들 국가의 복지와 고용정책은 언제나 시민들의 잠재력을 극대화하기 위한 원리로 '생산성주의'(productivism)의 측면에서 접근하고 있다. 미국의 노동연계복지는 노동을 조건으로 사회적 급여를 제공하지만 북유럽의 생산성주의는 모든 사람이 노동을 하기 위해 필요한 자원과 동기(그리고 접근할 수 있는 일자리)를 보유하는 것을 복지국가가 보장해준다는 것을 의미하는 면에서 그 접근과 조건 그리고 포괄도가 다르다. 이러한 복지철학을 견지할 경우 사회권에 대한 의무는 개인이 가진 권리와 직접 연계되는 것이라고 보기 보다는 권리주체가 가지고 있는 실질적인 권력 혹은 능력에 달려 있는 것으로 보아야 할 것이다(Fitzpatrick, 2003: 63).

#### 4. 결론을 대신해서

본 논문의 궁극적인 목적은 마셜의 시민권 논의를 규범적, 정태적으로 해석하는 것에서 탈피하여 그 개념이 가진 역동성과 역사성을 부각시켜 현대 복지국가의 성격을 설명하는 유용한 분석도구로 활용할 수 있는 기초를 마련하는 것이었다. 지금까지 살펴본 바와 같이 사회권의 성격과 발전정도를 정치철학의 논의들로 해석하고 에스핑-앤더슨의 복지레짐론으로 구체화하는 작업은 특정시기, 특정사회의 구체적인 시민권의 발전정도 및 이와 관련된 이념적 속성을 명확히 할 수 있는 분석적 프레임을 제공할 수 있을 뿐만 아니라 특정 사회정책에 내재된 가치의 분석에도 유용하게 활용될 수 있는 가능성을 보여 주었다고 볼 수 있다.

이러한 점은 구체적인 사회정책의 성격이 그 정책이 속한 사회의 이념적 지향에 의해 결정되며 그

6) 이하는 Esping-Anderson; 박시중 역, 2006: 165-170에서 발췌 인용함.

이념적 지향은 다름 아니라 시민권의 규정요인들의 복합적 산물이기 때문이다. 달리 표현하자면 특정 사회복지정책의 성격은 시민권을 구성하는 세 가지 측면, 즉 국가-시장간의 역할, 권리와 의무관계, 적극적 자유로서의 사회권과 소극적 자유로서의 시민적·정치적 권리의 관계에 대한 집단적 이념이 각기 사회정책에 어떤 방식으로 표출되고 있는가에 따라 달리 드러나기 때문이며 그러한 이념적 성격은 시민권의 개념으로 정확하게 포착될 수 있다.

결국 마셜이 자신의 시민권 논의에서 가장 중요한 개념으로 설정한 민주-자본주의-복지의 복합사회는 정치철학의 핵심범주인 시장과 국가의 관계 그리고 개인과 공동체의 관계라는 복합적 요소들을 통해 보다 분명하게 이해될 수 있고 이러한 시민권 논의의 현실적인 모습은 에스핑-앤더슨의 복지레짐을 통해 보다 선명하게 드러나게 된다. 결국 마셜의 시민권 범주 특히 사회권의 성격에 대한 논의는 정치철학의 핵심범주들의 활용을 통해 구체화됨으로써 되면서 현실 복지국가의 특성과 특정 사회복지정책의 성격을 규정하는 범주로 구현될 수 있고 이러한 점이야말로 마셜의 시민권 논의가 가진 가장 중요한 함의 즉 시민권 논의의 역동성을 적절하게 되살리는 작업이다.

본 논문의 논의가 마셜 사회권의 역동성을 부활시켜 현실 복지국가의 분석을 위한 유용한 범주를 도출하였다고는 하나 이러한 논의를 곧바로 한국적 상황에 활용하기 위해서는 몇 가지 추가적인 작업이 요구될 것 같다. 왜냐하면 앞서 언급한바와 같이 마셜의 논의는 영국이라는 단일 국가를 경험적 근거로 하여 구성된 것이고, 에스핑-앤더슨의 레짐이 현실적 구체성을 담지하고 있다고 하나 현재 존재하는 모든 복지국가의 모습을 포괄하는 것은 아니기 때문이다. 따라서 마셜의 시민권 논의를 한국과 같은 동아시아 국가에 적용하고자 할 경우 복지레짐 차원보다 한 단계 하위 차원의 구체성을 담지하여야 할 것이다.

이를 위해서는 무엇보다 한국사회의 시민사회에 대한 성격 분석이 시급히 요청된다. 앞서 언급한 바와 같이 사회권이 가진 역동성의 분석에서 개인과 공동체에 대한 논의는 다름 아니라 특정 복지국가에서 시민사회가 차지하는 역할과 성격을 의미하는 것이었다(Janoski, 1998: 12). 그런데 마셜의 논의가 시작되고 확대된 서구와 같이 시장과 자본 그리고 국가의 영역은 발달하였으나 상대적으로 시민사회가 저발달된 한국과 같은 복지국가에서 사회권의 발달 동력과 그에 따른 권리의 전개는 어떻게 이루어질 것인지에 대한 보다 세밀한 범주화가 이루어져야 할 것이다. 즉 한국사회의 시민권의 성격과 발달을 보다 명확하게 설명하고 분석하기 위해서는 제노스키가 제안한 사회권 발달과 관련된 네 가지 사회영역 가운데 민간영역(the private sphere)과 공공(the public sphere)이 중첩된 영역의 성격이 분명해져야 한다(Janoski, 1998: 13). 물론 그렇다고 해서 시장과 국가 부문에 있어서는 한국과 같은 동아시아적 특성이 존재하지 않는다는 것을 주장하는 것은 아니고 상대적으로 마셜 시민권 개념의 하위 구성요소 가운데 민주주의적 요소 즉 시민사회에 대한 논의가 활성화되지 않았다는 것이다.

이와 관련하여 크게 두 가지 점이 보다 집중적으로 논의되어야 할 것으로 보인다. 한국은 사회민주주의 국가들과 달리 사회권과 관련하여 노동조합의 역할이 제한적일 뿐 만 아니라 조합주의 국가들과 비교해 복지 제공자로서의 가족의 역할과 기능도 제한적이다. 이러한 경우 한국 복지국가의 발전에서 시장과 국가를 제외한 사적영역과 공적영역의 중첩으로서의 시민사회는 어떠한 세력이 주도하게 될 것인지 그리고 그 세력이 사회권 및 복지국가의 발달에 미치는 영향의 여부는 매우 흥미로운 문제가

아닐 수 없다.

또 하나의 쟁점은 권리 개념이 하나의 역사적 산물이라고 하다면 한국사회의 사회권 역시 한국의 사회문화적 배경 속에서 파악되어야 할 것이다. 특히 개인과 공동체와 관련하여 한국사회의 인권을 논의할 때 서구와 같이 개인과 공동체를 기본적으로 대립적인 것으로 간주하기보다는 보다 복합적으로 보아야 한다는 주장(한상진, 2006: 120)은 현 시점에서 주목할 만 하다. 마셜 시민권의 세 가지 하위구성요소 가운데 자유계약의 체결과 관련된 시민권과 정치권의 유인동기는 본질적으로 개인의 이득이지만 사회권에 상응하는 유인동기는 공공의무(Marshall and Bottomore, 1992: 40-43; 안치민, 2006: 379에서 재인용)라고 할 때 이러한 공공의무 혹은 공공선(public good)의 개념은 그 사회가 가진 공동체와 개인의 관계에 대한 통합적 사고에 보다 크게 영향을 받을 것이기 때문이다.

## 참고문헌

- 김영란. 2001. "사회권의 재정립에 관한 연구: 배제에서 포용으로". 『사회복지정책』 13: 140-171.
- 김원섭. 2007. "복지국가란 무엇인가: 시민권적 관점에서". 『사회보장연구』 23(4): 139-166.
- 김형식. 1995. "T. H. Marshall의 시민적 권리론에 관한 소고". 『한국사회복지학』 26: 77-109.
- 남찬섭 역, 1996. 복지국가의 사상과 이론. Ramesh Mishra, 1981. *Theories and Practice of Welfare*. 서울: 한울아카데미.
- 박순우. 1995. "T. H. Marshall의 시민권적 복지론의 재조명". 『사회복지정책』 창간호: 71-82.
- 박순우. 2004. "T. H. Marshall 시민권론의 재해석". 『사회복지정책』 20: 87-107.
- 박시중 역, 2006. 복지체제의 위기와 대응: 포스트 산업경제의 사회적 토대. G. Esping-Anderson. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. 성균관대출판부.
- 박시중 역, 2007. 복지자본주의의 세 가지 체계. G. Esping-Anderson. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. 성균관대학교 출판부.
- 김영화·이옥희 역, 1996. 복지화 이데올로기. Vic George and Paul Wilding. 1994. *Welfare and Ideology*. 한울아카데미.
- 안치민. 2003. "복지권의 구성과 성격". 『한국사회복지학』 55: 5-25.
- 안치민. 2006. "사회권의 성격과 사회보장". 『한국사회복지학』 58: 371-392.
- 윤상우. 2008. "민주화이후의 사회정책과 복지국가평가: 사회적 시민권의 관점에서". 『사회과학연구』 16(1): 346-387.
- 이기홍 역, 1999. 사회과학방법론: 실재론적 접근. A. Sayer. 1992. *Method in Social Science*. 한울아카데미.
- 실천철학연구회 역, 2004. 사회정치철학. J. Christman. 2002. *Social and Political Philosophy*. 한울아카데미.
- 정무권 편. 2009. 『한국복지국가성격논쟁 II』. 인간과 복지.
- 조효제 역, 2005. 세계인권사상사. M. Ishay. 2004. *The History of Human Rights: From Ancient to the Globalization Era*. 도서출판 길.
- 조효제. 2007. 『인권의 문법』. 후마니타스.
- 차성수. 1995. "시민권의 사회학". 『사회과학논집』 12: 297-324.

- 한국사회복지연구회 역, 1991. 사회복지의 사상과 역사: 유럽, 미국, 러시아의 사회복지정책을 중심으로. G. Rimlinger. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. 한울아카데미.
- 한국사회복지학연구회 역, 1996. 변화하는 복지국가. G. Esping-Anderson (eds.), 1995. *Welfare States in Transition*. 인간과 복지.
- 한상진, 2006. “인권의 질과 문화적 정체성: 동양의 문화를 새롭게 인식해야 할 이유”. 『인권평론』 창간호: 91-127.
- Dean, H. 1996. *Welfare, Law and Citizenship*. Prentice Hall.
- Delaney, C. (ed.), 1994. *The Liberalism-Communitarianism Debate*. Lanham.
- Dwyer, P. 2000. *Welfare Rights and Responsibilities: Contesting Social Citizenship*. The Policy Press.
- Fitzpatrick, T. 2003. *Welfare Theory: An Introduction*. Palgrave.
- Giddens, A. 1982. *Profiles and Critiques in Social Theory*. Macmillan Press.
- Hattersley, R. 1987. *Choose Freedom: The Future of Democratic Socialism*. Penguin.
- Janoski, T. 1998. *Citizenship and Civil Society: A framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*. Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. 1964. *Class, Citizenship, and Social Development*. Doubleday.
- Marshall, T. H. 1981. *THE RIGHT TO WELFARE and other essays*. Free Press.
- Marshall, T. H. and T. Bottomore. 1992. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press.
- Reamer, F. 1993. *The Philosophical Foundations of Social Work*. Columbia University Press.
- Palme, J. 1990. *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Swedish Institute for Social Research.
- Roche, M. 1992. *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Polity Press.
- Sommers, M. 1993. “Citizenship and the Place of the Public Sphere”. *American Sociological Review* 58: 587-620.
- Turner, B. 1993. *Citizenship and Social Theory*. Newbury Park.
- van Kersbergen, K. 1995. *Social Capitalism*. Routledge.

## An Explorative Study on Analysis of Social Welfare Regime based on Political Philosophical Interpretation of Marshall's Social Citizenship

Na, Young-hee

(Jungang University)

Kim, Giduk

(Soonchunhyang University)

The purpose of this study aims to interpretate the dynamics of the Social Citizenship of Marshall, and thereby to search a tool to evaluate the characteristics of social citizenship working at different welfare states and its developmental level. The existing study on the Marshall's Citizenship including the social citizenship mainly used to focus on Citizenship's composition, its basis and justification of rights to social citizenship. This implies to relatively neglect the concretization of social citizenship into social policy and its application to reality. Against this background, this study focuses on the embryological dynamics of Marshall's Social Citizenship and is to justify that social citizenship is historical concept which has been emerged in the complex development of modern capitalism, so called, the hyphenated society composed of Democracy, Capitalism and Welfarism.

The study is to provide that complexity and dynamics of Marshall's social citizenship could be classified into some typology along political philosophical issues surrounding relationship between state and market and individual and community, and such typology can match the welfare state regime suggested by Esping-Anderson. Finally, this study is to prove that such typology could be used an analysis tool for current welfare states in the light of the welfare state regime.

Key words: Marshall, Social Citizenship, Hyphenated society, welfare regime, Communitarianism

[논문 접수일: 09. 07. 30, 심사일: 09. 08. 14, 게재 확정일: 09. 09. 13]