



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

최 민 자 교수지도
박사학위 청구논문

존 롤즈의 분배정의론과
한국형 복지국가 건설 방안 모색

2015

성신여자대학교 대학원
정치외교학과
정 진 화

최 민 자 교수지도
박사학위 청구논문

존 롤즈의 분배정의론과
한국형 복지국가 건설 방안 모색

2015

성신여자대학교 대학원
정치외교학과
정 진 화

존 롤즈의 분배정의론과
한국형 복지국가 건설 방안 모색

최민자 교수지도

이 논문을 박사학위논문으로 제출함

2015년 4월

성신여자대학교 대학원

정치외교학과

정진화

인 준 서

정진화의 박사학위 논문으로 인준함

2015년 4월

심사위원장 _____인

심사위원 _____인

심사위원 _____인

심사위원 _____인

심사위원 _____인

성신여자대학교 대학원

논문개요

본 논문의 연구 목적과 필요성은 존 롤즈(John Rawls)의 분배정의론을 중심으로 한국형 복지국가 건설 방안을 모색하는데 있다. 사회적 양극화와 빈부격차 등이 심화되면서 2000년대 중반 이후 한국사회에서는 복지국가와 분배정의에 관한 문제가 중요한 화두로 떠올랐다. 복지국가와 분배정의를 주제로 한 연구들도 급격히 증대되었는데 이러한 연구들은 주로 사회학, 경제학, 행정학, 그리고 사회복지학적 차원에서 이루어졌다. 하지만 국가의 역할에 대한 연구는 본질적으로 정치학 분야에서 가장 심도 깊게 이루어져야 하며, 특히, 복지국가와 분배정의에 관한 문제는 근본적으로 국정운영 철학의 문제로 귀결되므로 정치사상적 접근이 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 이러한 문제에 대해 정치사상적 접근을 시도한 연구가 많지 않다는 것은 매우 안타까운 일이다. 이에 본 논문은 롤즈의 분배정의론을 이론적 틀로 설정하여 정치사상적 접근을 통해 한국형 복지국가 건설 방안을 모색하고 정치적 영역에서 실천 가능한 방법들을 제언하고자 한다. 롤즈의 분배정의론은 분배 문제를 해결하는데 있어 철학적 사고가 중요하다는 근거를 제공하였으며, 정치적 영역에서 정치철학의 역할이 반드시 필요하다는 것을 잘 보여주고 있기 때문이다.

현 시점에서 이러한 연구가 갖는 의의는 다음과 같이 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 첫 번째, 롤즈의 분배정의론을 이론적 틀로 하여 한국형 복지국가 실현 방안을 제언하는 것은 이론과 실천의 통섭을 시도했다는 측면에서 기존의 연구와는 다른 독창성과 차별성을 가질 것이다. 두 번째, 롤즈의 분배정의 원칙을 선별적 복지와 보편적 복지의 조합으로 분석하고, 한국적 적용을 위해 롤즈의 원칙을 보완하고자 한 것은 현재 한국

의 복지담론이 이분법적으로 나뉘어져 있는 한계를 극복하고 사회통합적 기능을 강화하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

다음으로 본 논문의 이론적 전개에 대해 간략하게 설명하면 먼저 제1장에서는 연구 목적 및 필요성, 연구범위 및 방법, 그리고 논문의 구성 등에 대하여 기술하였다. 그리고 제2장에서는 본격적인 연구에 앞서 복지국가에 관한 이론적 배경을 먼저 살펴보았다. 복지국가에 대한 정의, 시대적 발전과정, 현대 복지국가의 유형에 대해 알아보고 현대 복지국가의 정치철학적 기초가 된 벤담과 밀의 공리주의, 그린의 ‘적극국가론’에 대해서도 검토해보았다. 벤담과 밀의 공리주의는 개인과 공동체의 행복을 실천적인 정치윤리로 제시하고 이를 이론화함으로써 복지국가의 사상적 토대를 마련했으며, 그린의 적극국가론은 자본주의의 한계와 문제점을 보완하거나 개인의 권리 행사와 자아실현에 필요한 경우 국가가 개입할 수 있다고 주장하여 현대 복지국가의 정치철학적 기초를 제공했다.

제3장에서는 본 논문의 이론적 틀이자 사상적 토대인 롤즈의 분배정의론에 대해 연구, 분석했다. 롤즈는 ‘최대다수의 최대행복’으로 대표되는 공리주의의 주장에 큰 한계가 있다고 보고 그 한계를 극복하기 위해 새로운 철학적 체계를 제시했다. 롤즈는 100여 년간 공정한 분배에 관한 다양한 사고들을 이론적으로 체계화했으며 분배정의에 대해 최초로 명확한 정의를 제공했다는 점에서 역사적으로 크게 평가받고 있다. 롤즈는 분배문제를 사회 정의 차원에서 바라보는 사상체계를 정립했는데 이것이 바로 ‘공정으로서의 정의’이다.

롤즈의 분배정의론에서 가장 핵심적인 개념이자 분배정의 실현의 전제조건이 되는 것은 ‘원초적 입장’과 ‘무지의 베일’이다. 롤즈는 합리적이며 상호무관심한 사람들이 ‘원초적 입장’에 놓였을 때 가급적 공정한 분배가 실현되는 방향을 추구할 것이라고 보았다. 원초적 입장에서 사람들은 모든 정보로부터 차단되어야 하는데 그러한 장치가 바로 ‘무지의 베일’이다.

이러한 전제조건을 통해 도출할 수 있는 가장 합리적이고, 공정한 분배정의 원칙으로 롤즈는 두 가지를 제시했다. 첫 번째는 모든 사람에게 기본적 자유와 권리가 평등하게 주어져야 한다는 ‘자유 원칙’이며 두 번째는 사회적·경제적 불평등에 관한 원칙이다. 이는 ‘차등의 원칙’과 ‘공정한 기회균등의 원칙’의 조합으로 이루어져 있는데 차등의 원칙이란 최소수혜자의 이익을 극대화해야 한다는 것이며, 공정한 기회 균등의 원칙은 모든 사람에게 직책과 직위가 평등하게 개방되어 있어야 한다는 것이다. 롤즈가 제시한 차등의 원칙과 공정한 기회 균등의 원칙 간의 조합은 현대 복지국가 운영의 핵심 원리가 되고 있는 ‘선별적 복지’와 ‘보편적 복지’의 조합으로 설명할 수 있다. 또, 롤즈가 강조한 재산소유 민주주의와 복지국가 자본주의 개념의 차이 또한 이러한 논리에 기반하고 있다.

하지만, 이러한 롤즈의 이론은 자유지상주의자, 공동체주의자와 같은 후대학자들로부터 다양한 측면에서 비판을 받았다. 또, 롤즈의 이론을 한국 사회에 그대로 적용하는 것 역시 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 롤즈가 분배정의론을 수립했던 초기의 문제의식이 사회통합적 기능을 위한 대안 모색에 있었던 만큼 양극화·파편화 현상이 심화되고 있는 한국 사회에 롤즈의 분배정의론이 시사하는 바는 크다. 그리고 롤즈가 사회기본 구조의 중요성을 강조하며 분배정의 원칙에 포함시키지 않았던 노동의 가치와 응분의 몫에 대한 내용을 분배정의 원칙에 보완한다면 롤즈의 분배정의론을 한국 사회에 적용하는 것은 충분히 가능할 것이며 한국사회가 성장과 분배의 균형점을 찾는 데 기여할 수 있으리라 기대한다.

본 논문의 제4장에서는 롤즈 분배정의론의 한국적 적용을 위한 조건들을 검토해 보았다. 먼저, 롤즈가 분배정의 실현을 위한 전제 조건으로 제시한 기본적인 재화의 충족과 입헌제 민주주의 요건을 충족하고 있는지 점검해 보았으며 이어서 복지국가로서 한국의 현주소와 분배정의 실현 수준에 대해 진단해 보았다. 그리고 복지국가 유형별 해외 사례와 비교

분석하여 한국의 복지 및 분배정의 수준을 객관적인 좌표로 제시했다.

이러한 결과를 토대로 제5장에서는 한국형 복지국가 건설을 위해 실천 가능한 방안들을 제언했다. 구체적인 실천 방안들은 롤즈의 분배정의 원칙과 그 보완, 그리고 롤즈가 제시한 제도적 실현 방안들에 부합하는 내용과 순서로 기술하였다. 첫 번째 차등의 원칙 실현은 선별적 복지 시스템을 통해 가능하며 이를 위해서는 절대적 빈곤층의 최저생활 수준 보장, 상대적 빈곤층을 위한 대책, 미숙련 노동자 집단을 위한 대책이 요구된다. 두 번째, 공정한 기회 균등의 원칙 실현은 보편적 복지 시스템의 구현으로 가능하며 이를 위해서는 보편적 의무교육의 실시, 고용차별 금지, 공공 의료보험체계 강화 등이 필요하다. 세 번째, 공정한 조건 하에서 행해진 노동에 대해서는 노동의 가치에 비례하여 응분의 몫이 인정되어야 한다. 이를 위해서는 동일노동 동일임금 원칙이 지켜져야 하며, 근로-복지 연계 시스템의 구축 및 개선이 이루어져야 한다. 네 번째, 이러한 원칙의 실현을 위해 제도적인 개선방안이 반드시 수반되어야 하는데 먼저, 제도적 절차 마련을 위해서는 입법 단계와 법규 적용 단계에서 실행 가능한 방안을 제언했다. 입법 단계에서는 조세구조 개선, 상속세 및 증여세 개편, 목적세 신설 등을 제언했고, 법규 적용 단계에서는 시민불복종의 존중과 청원권의 강화를 주장했다. 제도적 개선방안 중 정부조직 구성 및 기능 개선과 관련해서는 할당처의 공공복지 지출 증대와 분배처의 역할 강화를 제언했다.

마지막으로 제6장에서는 본 논문에서 연구한 결과들을 종합적으로 요약, 기술하고 본 논문이 갖는 연구 의의에 대해 설명하였다.

목 차

논문 개요

제1장 서론 -----	1
제1절 연구 목적 및 필요성 -----	1
제2절 기존 연구의 검토 -----	13
제3절 연구범위 및 방법 -----	17
제4절 논문의 구성 -----	21
제2장 복지국가의 발전과정 및 유형과 정치철학적 배경 --	25
제1절 복지국가의 개념과 정의 -----	25
제2절 복지국가의 시대적 발전과정 -----	29
1. 고대 노예제 및 중세 봉건제 사회 -----	29
2. 근대 국민국가 시대 -----	32
1) 국가 개입의 확대 -----	33
2) 민간복지의 발달 -----	36
3) 사회보험제도의 수립 -----	39
3. 현대 복지국가의 등장 -----	42
1) 영국의 베버리지 보고서 -----	42
2) 미국의 뉴딜정책 -----	46
3) 복지국가의 위기와 재편 -----	48
제3절 현대 복지국가의 유형 -----	51
1. 티트머스(Titmuss)의 유형 -----	52

2. 퍼니스와 톨톤(Furniss and Tilton)의 유형 -----	54
3. 미쉬라(Mishra)의 유형 -----	57
4. 에스핑-앤더슨(Esping-Anderson)의 유형 -----	59
제4절 현대 복지국가의 정치철학적 배경 -----	62
1. 벤담(Bentham)과 밀(Mill)의 공리주의 -----	62
2. 그린(T. H. Green)의 적극국가론 -----	68
제3장 복지국가와 롤즈의 분배정의론 -----	74
제1절 복지국가와 분배정의 -----	74
제2절 롤즈 분배정의론의 시대적·사상적 배경 -----	79
1. 시대적 배경 -----	79
2. 사상적 배경 -----	81
1) 자유주의 -----	82
2) 사회계약론 -----	84
3) 칸트의 구성주의 -----	87
제3절 롤즈의 분배정의론 -----	89
1. 분배정의 실현의 전제조건 : 원초적 입장과 무지의 베일 90	90
2. 분배정의 원칙 : 선별적 복지와 보편적 복지의 조합 -- 98	98
1) 정의의 두 원칙 -----	98
2) 분배정의 원칙의 의미와 최소수혜자 개념 -----	101
3) 재산소유 민주주의와 복지국가 자본주의 -----	108
4) 선별적 복지와 보편적 복지의 조합 -----	112
3. 분배정의 원칙의 제도적 실현 방안 -----	118
1) 4단계 제도적 절차 -----	118
2) 정부조직 구성 및 기능 -----	123

제4절 롤즈 분배정의론에 대한 비판 -----	127
1. 자유지상주의자들의 롤즈 비판 -----	128
2. 공동체주의자들의 롤즈 비판 -----	132
3. 비판에 대한 롤즈의 대응 -----	136
제5절 롤즈의 분배정의론이 한국사회에 갖는 함의 -----	144
1. 사회통합적 관점의 제시 -----	146
2. 한국 자유주의 담론의 진화 -----	148
3. 성숙한 민주주의의 필요성 -----	151
제6절 한국형 복지국가를 위한 롤즈의 분배정의 원칙 보완 -	156
1. 성장친화적 분배의 필요성 -----	156
2. 성장친화적 분배를 위한 분배정의 원칙 보완 -----	158
제4장 롤즈 분배정의론의 한국적 적용을 위한 조건 검토 -	167
제1절 롤즈 분배정의론의 한국적 적용을 위한 전제조건 ---	167
1. 기본적인 재화의 충족 -----	168
2. 입헌제 민주주의 -----	172
제2절 복지국가로서의 한국의 현주소 -----	174
1. 정치적·사회적 변천과정 -----	174
2. 한국인의 의식 변화 -----	180
제3절 한국의 분배정의 실현 수준 -----	187
제4절 해외 복지국가 사례 분석 및 비교 -----	201
1. 자유주의 복지국가 : 미국, 영국 -----	201
2. 보수적인 조합주의 복지국가 : 독일, 프랑스 -----	206
3. 사회민주주의 복지국가 : 스웨덴, 핀란드 -----	210
4. 복지국가 전환에 실패한 유형 : 남유럽 -----	216

5. 한국과 해외 사례 비교 분석 -----	218
제5장 롤즈의 분배정의론에 입각한 한국형 복지국가 건설 방안 -----	222
제1절 한국형 복지국가 건설을 위한 방향 -----	222
제2절 차등의 원칙 실현 방안 : 선별적 복지 시스템 -----	230
1. 절대적 빈곤층을 위한 최저수준의 생활 보장 -----	230
2. 상대적 빈곤층을 위한 대책 -----	234
3. 미숙련 노동자 집단을 위한 대책 -----	240
제3절 공정한 기회 균등의 원칙 실현 방안 : 보편적 복지 시스템 -----	245
1. 보편적 의무교육 확대 -----	245
2. 고용차별 금지 -----	254
3. 공공 의료보험 체계 강화 -----	256
제4절 노동가치 인정의 원칙 실현 방안 : 근로-복지 연계 -----	259
1. 동일노동 동일임금 -----	258
2. 근로-복지 연계 시스템 구축 -----	266
제5절 제도적 개선방안 -----	269
1. 제도적 절차 마련 -----	269
1) 입법 단계 : 조세구조 개선 -----	269
2) 법규적용 단계 : 시민불복종과 청원권 강화 -----	277
2. 정부조직 구성 및 기능 개선 -----	284
1) 할당처 기능 개선 : 공공복지 지출 증대 -----	285
2) 분배처 역할 증대 : 국세청 권한 강화 -----	289
제6장 결론 -----	298

참고문헌	-----	308
ABSTRACT	-----	334

표 목 차

<표1> 본 논문의 연구·분석 전개과정 -----	21
<표2> 롤즈의 분배정의 원칙 의미에 따른 체제 분류 -----	102
<표3> 분배정의 원칙의 한국적 적용 -----	116
<표4> 롤즈 분배정의론의 제도적 실현 방안 -----	119
<표5> 롤즈의 정부조직 구성 대비 우리나라 정부조직 현황 --	126
<표6> 세계 GDP 순위 30개국 -----	169
<표7> 세계 1인당 GDP 순위 30개국 -----	170
<표8> 구매력평가(PPP) 기준 1인당 GDP 순위 30개국 -----	171
<표9> 2012년 민주주의 지수(Democracy index 2012) 상위 25개국	173
<표10> 87년 직선제 이후 역대 대통령 선거 캐치프레이즈 ---	179
<표11> 시기별 정부의 복지역할 인식 비교 -----	181
<표12> 1990년대 중반과 2000년대 중반의 정부역할 인식 비교 -	183
<표13> 성장-분배와 보편-선별의 일반적 특성 -----	185
<표14> OECD 국가의 지니계수(2010년) -----	188
<표15> OECD 주요국의 노동소득분배율 비교 -----	190
<표16> OECD 국가의 상대적 빈곤율 현황(2010년) -----	191
<표17> 소득5분위별 전년대비 가구당 자산보유액 및 점유(2013년)	193
<표18> 가구소득 기준 소득5분위별 순자산 금액 -----	193
<표19> 우리나라의 소득5분위별 소득 및 세금 증가율(2014년)	194
<표20> OECD 국가의 지니계수 개선율(2013년) -----	196
<표21> OECD 국가의 GDP대비 공공사회복지지출 비중 및 순위(2012년)	197
<표22> OECD 국가의 GDP 대비 조세부담률 순위(2011년) ---	199
<표23> OECD 국가의 GDP 대비 국민부담률 순위(2011년) ---	200

<표24> 우리나라의 최근 10년간 빈곤율 추이 -----	231
<표25> 우리나라의 최근 10년간 1인 가구 최저생계비 변화 추이	232
<표26> OECD 국가들의 최저임금 비교(2013년) -----	236
<표27> OECD 국가의 노인 상대빈곤율(2010) -----	238
<표28> OECD 주요국의 한시적 근로자 비율(2012년) -----	241
<표29> 부모 교육수준 및 가구 소득수준별 월평균 사교육비(2013년)	248
<표30> 소득계층별 자녀의 대학진학, 대학유형, 대학위계의 격차	249
<표31> GDP 대비 정부부담·민간부담 공교육비 상대적 비중	250
<표32> 성별 시간당 정액급여 현황 -----	262
<표33> OECD 국가의 성별 임금격차(2010) -----	263
<표34> 고용형태별 임금격차 현황 -----	264
<표35> OECD 국가들의 조세수입 구조(2010년) -----	270
<표36> OECD 주요국의 최고세율 비교(2011년) -----	271
<표37> 상속·증여세 및 소득세 세율 비교 -----	274
<표38> 복지 확대를 위한 증세 필요성 -----	276
<표39> 역대 국회 청원 처리 현황 -----	281
<표40> 초기 소득 분포와 분위별 소득증가율의 비교 -----	286
<표41> 상대소득 분포와 소득재분배에 미치는 영향 -----	286
<표42> OECD 주요국의 정부 지출 구성 비교(2010년) -----	288
<표43> OECD 34개국의 지하경제 규모와 발전 -----	293
<표44> 고소득 자영업자 세무조사 소득탈루액 및 소득탈루율 -	295
<표45> 롤즈 분배정의론의 재해석을 통한 한국형 복지국가 건설 방안	305

그림 목 차

<그림1> 전 세계 지니(GINI)계수 -----	7
<그림2> 효율성의 원칙과 차등의 원칙 -----	105
<그림3> 복지국가 유형별 좌표 분석 -----	218
<그림4> 국회 청원 처리 절차 -----	283

제1장 서론

제1절 연구 목적 및 필요성

2010년 마이클 샌델(Michael Sandel)의 『정의론(Justice)』이 한국어로 번역되어 선풍적인 인기를 얻은데 이어 2014년도에 들어와서는 토마 피케티(Thomas Piketty)의 『21세기 자본론(Capital in the Twenty-First Century)』¹⁾이 학계에 큰 반향을 불러 일으켰다. 이 두 가지 저서의 공통점은 불평등한 분배의 문제점과 분배정의의 필요성을 역설하고 있다는 데 있다.

샌델(2009)은 우리가 소중히 여기는 가치들이 올바르게 분배되는 사회가 정의로운 사회라고 주장했으며 국회 초청 특별대담에서 그의 저서가 한국에서 인기를 끌고 있는 이유는 그만큼 한국사회가 정의에 대한 목마름이 있다는 것이라고 분석했다. 그리고 “현재 시장경제 사회에서 벌어지고 있는 물질만능주의는 반드시 지양되어야 하며 이것은 지금 당장 우리가 해결해야 하는 문제”라고 역설했다.²⁾

피케티는 소득불평등 문제를 통계적으로 입증하며 분배 정의의 필요성을 강력하게 요구했는데 노벨 경제학상 수상자인 폴 크루그먼(Paul Krugman) 교수까지 피케티의 이론을 지지하며 『21세기 자본론』은 전세계적으로 ‘피케티 신드롬’ 현상까지 불러 일으켰다. 우리 사회가 분배

1) 피케티는 이 책에서 18세기 이후 주요국들의 경제상황과 세금 통계를 분석하여 돈이 돈을 버는 속도가 노동이 돈을 버는 속도보다 훨씬 빠르기 때문에 소득불평등이 심화되고 있다는 주장을 폈다. 피케티는 이러한 현상이 더욱 악화될 것이고 따라서 상위 1%의 부유층에게 국경이 없는 글로벌 부유세를 부과해야 한다고 제안했다. 피케티의 주장에 대해 학계에서는 찬반이 나뉘는데 소득불평등 과정을 정밀하게 분석한 것에 대해 찬사를 보내는 학자들도 있고 통계적 오류와 과장을 비판하는 학자들도 있다. 피케티의 이론과 주장에 관한 보다 자세한 내용은 Thomas Piketty(2014), *Capital in the Twenty-First Century* 참고.

2) 마이클 샌델 교수 국회 초청 특별대담(2014. 12. 4). 샌델은 “이러한 모든 문제는 곧 민주주의의 문제”라며 “좀 더 원활한 소통이 가능한 공론장이 필요하다”고 강조했다.

문제에 이처럼 높은 관심을 보이고 있는 것은 그만큼 사회적·경제적 불평등의 문제가 심각한 수위에 이르렀고, 분배정의에 대한 요구가 높다는 것을 반증하는 것이다.

분배 문제가 현대 사회에 들어 갑작스럽게 대두된 것은 아니다. 사유재산을 인정한 시기부터 즉, 고대부터 중세, 근대를 거쳐 현대 까지 소득과 분배의 불평등 문제는 계속 존재해 왔고 이 때문에 철학자들도 평등한 이상사회에 대한 비전을 예로부터 계속 제시해왔다.

하지만 시대적 환경과 당시의 정치적 의식 수준 등에 따라 분배 문제가 표출되는 양상이나 문제를 해결하는 방식은 다르게 나타났다. ‘국민국가’ 개념이 발달하지 않았던 고대와 중세 시대 때까지 분배 문제는 ‘구제’와 ‘미덕’ 차원에서 다루어졌으며 귀족 계급과 성직자 계급이 분배 문제 해결에 앞장섰다. 이들은 빈곤한 자들에게 ‘자선’과 ‘시혜’를 베푸는 형식으로 분배 문제를 해결하려 했다.

이후 근대 국민국가 시대에 들어서며 분배 문제에 대해 정치권력이 부분적으로 개입하기 시작했다. 하지만 분배정의 실현이 국가의 근본적 역할로 인식되지는 못했다. 국민국가 성립의 철학적 토대는 토마스 홉스(Thomas Hobbes)의 사상에 있었는데, 홉스는 그의 대표적인 저서 『리바이어던(Leviathan)』(1651)에서 “만인의 만인에 대한 투쟁 상태”인 자연 상태에서 벗어나기 위해서는 국가가 필요하며 국가는 합법적 폭력의 정당성을 갖는다는 것을 주장했다. 따라서 국가의 가장 중요한 역할은 분배 문제와 사회 정의를 해결하는데 있는 것이 아니라 자국의 영토와 보호, 그리고 확장에 있었으며 국민은 자신의 권리를 양도한 공동의 권력에 복종해야 했다.

하지만, 산업혁명을 통해 생산 활동과 부의 축적이 확대되면서 개인의 사유재산을 보호하고 경제적 자유를 보장하는 것이 국가의 가장 중요한 역할로 대두되었다. 이러한 시대적 변화를 뒷받침했던 사상은 바로 애덤

스미스(Adam Smith)의 ‘자유방임주의 국가론’이었다. 스미스는 『국부론(The Wealth of Nations)』(1776)을 통해 모든 사람들이 각자의 이기심³⁾에 따라 이익을 추구할 때 ‘보이지 않는 손(invisible hand)’에 이끌려 사회 전체적으로도 가장 이익이 되는 길을 가게 된다고 주장했다. 따라서, 국민의 풍요와 국가적 부를 증진시키기 위해서는 국가가 최소한의 개입을 해야 하며, 공공재를 지급하는 역할에만 중점을 두어야 한다고 보았다.

경제적 자유를 얻은 시민들은 정치적 자유를 요구하기 시작했는데 이러한 시대적 변화에는 루소의 사상이 큰 영향을 미쳤다. 루소는 『인간불평등기원론』(1775)을 통해 자연상태에서 인간은 신체적 불평등을 제외하고는 거의 평등하지만 사유재산 제도로 인해 불평등이 시작되었다고 주장했다. 그리고 『사회계약론』(1762)에서는 사회 구성원 개개인이 합의를 통해 그들의 권리를 양도하여 집합체, 즉 국가가 성립하는 것이라며 국민의 절대적 주권을 강조했다.

정치적 자유와 권리에 대한 요구가 증대되면서 산업혁명을 통해 나타난 산업적 중산계급들은 그들의 정치적 권리를 적극적으로 주장하게 되었다. 산업적 중산계급들은 자신들의 이익을 위해 선거권과 의회개혁 등보다 실천적인 정치적 과제들을 주장했는데 이들의 주장을 뒷받침 해준 것은 바로 ‘공리주의’였다. 벤담(Jeremy Bentham)과 밀(John S. Mill)을 주축으로 한 공리주의는 사회개혁에 대한 메카니즘으로서 입법의 개념을 강조하였고, 이들의 입법이론은 사회복지 제도의 건설에 이론적 초석을 제공했다.

한편, 그린(T. H. Green)은 공리주의에서 한걸음 더 나아가 단순히 국

3) 스미스가 이기심만이 인간을 움직인다고 본 것은 아니다. 스미스(1759)는 『도덕감정론(The Theory of Moral Sentiments)』에서 사람들이 도덕적 결정을 내릴 때 일종의 ‘공명정대한 관찰자(impartial spectator)’를 염두에 두기 때문에 이기심만이 아닌 양심과 동정심에 의해서도 결정을 내린다고 보았다.

가의 존재와 기능에 대한 것이 아니라 정치적 의무의 원리를 통해 국가의 적극적 역할에 대한 필요성을 역설하였는데 이는 그의 ‘적극적 자유(positive freedom)’ 개념으로 나타났다. 공리주의가 초기 자유주의로서 중산계급의 정치적 지배를 위한 정치이론으로 작동했다면 그린으로 대표되는 후기 자유주의는 국민적인 것으로서 민주주의와 결합하고 있다(최민자, 1989 : 32-35). 공리주의와 적극국가론은 세부적인 내용에 있어서는 큰 차이가 있지만 복지와 분배 문제를 중요시했을 뿐만 아니라 그에 대한 정치적 역할을 직접적으로 강조했다라는 측면에서 그 의의가 매우 크다고 할 수 있다.

19세기에 등장한 이러한 사상적 변화에 이어 20세기 초반에 일어난 제1차, 2차 세계대전과 1930년대 경제대공황 등의 역사적 사건들은 분배 문제에 대해 국가가 보다 적극적으로 개입하는 계기를 마련했고, 이는 현대 ‘복지국가’의 등장으로 이어졌다. 이 시기에는 전후 복구와 경제 위기 극복을 위해 정부가 시장에 적극적으로 개입해야 한다는 ‘케인즈주의(Keynesian)’가 전 세계적으로 큰 영향을 미쳤다. 또, 시장에 대한 국가의 적극적 개입을 넘어 국가가 생산수단을 국유화 하여 생산부터 분배까지 경제적 영역을 통제하는 사회주의 혁명도 시도되었다.

마르크스의 사상에 기초한 러시아 혁명은 70여년 이상의 실험을 거쳐 실패로 끝나고 말았다. 그러나 평등한 사회를 향한 사회주의자들의 노력은 자본주의 사회를 좀 더 평등화시키는 데는 적지 않은 공헌을 했다. 케인즈 경제학에 기초했던 미국의 뉴딜정책과 서유럽에서의 복지국가 발전은 사회주의적 평등론의 일정한 성공을 나타내는 증거라고 볼 수 있다(김비환, 2002a : 32-33).

1970년대 들어 전 세계는 오일쇼크(oil-shock)로 또 다시 커다란 경제적 위기에 봉착하게 되는데 경제 침체 속에서 물가가 계속 오르는 ‘스태그플레이션(stagflation)’까지 장기화되자 케인즈주의의 실패를 지적하는

‘신자유주의’가 등장하게 되었다. 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)과 같은 시카고학파는 통화정책의 중요성과 자유시장의 효율성을 강조하며 경제 활동에 대한 정부의 역할과 개입을 최소화할 것을 주장했다. 또, 미세스(L. von Mises)와 하이에크(Friedrich Hayek)로 대표되는 오스트리아 학파는 경기침체의 주요 원인이 정부 개입으로 인한 가격의 조정 실패에 있다며 정부의 시장 개입을 반대했다. 이와 같이 고전적 자유주의를 부활시킨 하이에크와 프리드먼의 노벨상 수상은 그들의 주장을 더욱 확산시키는 계기가 되었으며 이들의 사상은 정치적으로 대처리즘, 레이거노믹스 등이 탄생하는데 큰 영향을 미쳤다.⁴⁾

하지만 전 세계에 불어 닥친 신자유주의 물결과 민주주의의 결합은 불가피한 구조적 갈등과 폐해를 낳았다. 신자유주의자들은 경제적 효율성과 시장의 기능을 강조하고, 국가의 시장 개입을 비판하며 ‘작은 정부’를 지향했다. 따라서 규제완화, 민영화, 노동 유연화, 자유화, 감세정책 등을 기본 노선으로 하였는데 이와 같은 조치들은 결과적으로 빈부격차와 사회 양극화 현상을 더욱 심화시키고 ‘부익부 빈익빈’의 악순환을 초래했다.

이러한 상황에서 독일의 사회학자 울리히 벡(Ulrich Beck)은 산업사회 또는 자본주의적 근대화에 따른 계급화와 불평등의 심화, 그리고 공동체의 붕괴와 파편화가 가속화되는 근대사회의 문제점이 개인에게 전가되고 있다며 이와 같은 위기의 극복을 위해 『성찰적 근대화(reflexive

4) 존 그레이(John Grey)는 그의 저서 『자유주의』에서 신자유주의의 등장을 고전적 자유주의의 부활로 표현하고 있는데 그레이에 따르면 신자유주의는 1970년대 케인즈 주의가 쇠퇴한 이후에 등장한 것이 아니다. 이미 제2차 세계대전 중 그리고 그 직후에 고전적 자유주의에 충실한 사상가들에 의해서 지적 세계에 중요한 공헌들이 이루어졌다. 이와 관련한 주요한 저서로 그레이는 하이에크의 『노예의 길(The Road to Serfdom)』(1944), 하이에크의 『자유의 헌법 (The Constitution of Liberty)』(1960), 칼 포퍼(Karl Popper)의 『열린사회와 그 적들(The Open Society and Its Enemies)』(1945), 탈먼 (J. L. Talmon)의 『전체주의적 민주주의의 기원(Origins of Totalitarian Democracy)』(1952) 등을 말하고 있다. 그레이에 따르면 이와 같은 저서들은 중요한 공헌을 했음에도 불구하고 1970년대 말까지 주목을 받지 못했고, 1970년대에 케인즈 주의가 쇠퇴하며 주목을 받게 되었던 것이다. 자유주의의 흐름에 대한 보다 자세한 내용은 김용직·서명구 공역(2007)의 『자유주의』 참고.

monernization)』(1994)라는 개념을 제시했다. 현재 우리가 처한 문제를 정확하게 직시하고 깊이 반성하여 위험이 일상화 되어있는 ‘위험사회’를 극복하고 이분법적 구도에 기인하고 있는 탈근대적인 사회를 벗어나 ‘제2의 근대화’로 나아가자는 것이다.⁵⁾ 올리히 벡(1994)의 ‘성찰적 근대화’ 개념은 우리 사회에 큰 경종을 울렸으며, 특히 신자유주의로 사회적 위험 요소들이 더욱 커진 상황에서 국가가 사회적 위험을 완화하고 보다 견고한 사회적 안전장치를 마련하는 역할에 적극 나서야 한다는 인식을 심어 주었다.

2000년대 중반 들어 불어 닥친 경제위기는 전 세계적으로 국가의 적극적인 역할을 다시 한 번 모색하는 계기를 마련했다. 2008년 세계금융위기는 경제대공황 이후 자본주의의 가장 심각한 위기이자 21세기 세계화가 전과된 자본주의에서 겪은 첫 번째 위기로 묘사되는데 이에 대해 많은 사람들은 “경제를 통제할 수 있는 진정한 ‘국가의 귀환(return of the state)’이 부재했음을 개탄했다”(Piketty, 2014 : 473).

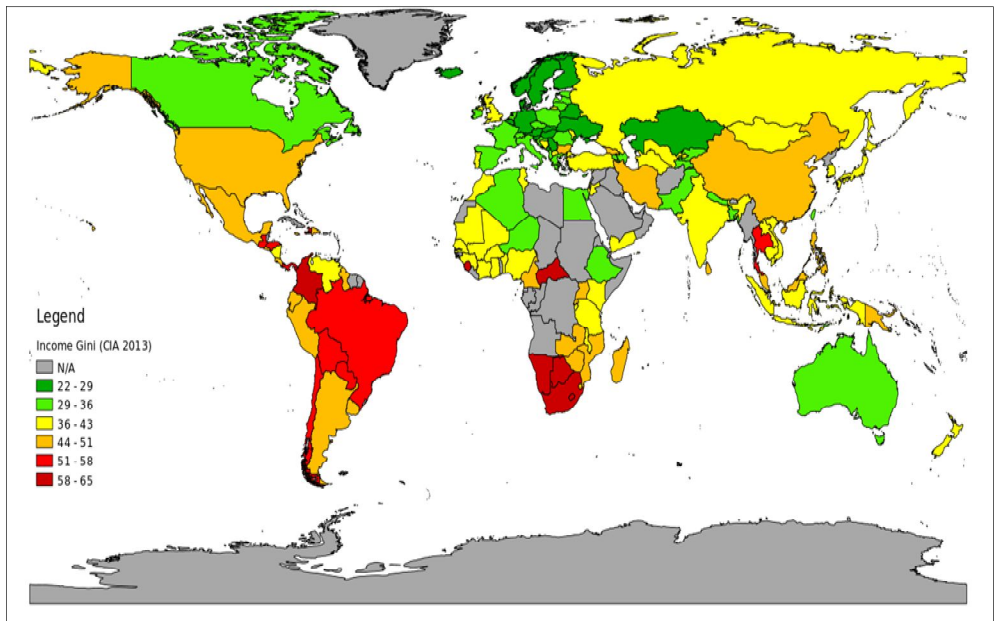
특히, 2008년의 금융위기가 세계최대 경제대국인 미국에서 촉발되었다는 것은 큰 충격을 주었으며 스웨덴, 핀란드와 같이 적극적인 국가의 역할을 강조하는 복지 선진국으로 시선을 돌리게 하는 중요한 계기가 되었다. 스웨덴과 같은 북유럽 국가들은 세계경제 위기 속에서도 그 충격에 빠지지 않고 재정건전성을 지켰으며 상대적으로 높은 경제 성장률을 달성했기 때문이다. 최근 들어 복지국가의 원조라고 할 수 있는 영국을 비롯해서 대표적인 복지 선진국인 스웨덴조차 복지정책에 부분적인 수정을 가하고 있지만 북유럽 복지국가들은 여전히 전 세계에서 소득불평등

5) “근대 산업사회의 한계를 어떤 방향과 방식으로 극복할 것인가에 대해서는 다양한 논의가 있어 왔다. 근대의 초극은 그 어떤 의미에서도 세력의 축의 단순한 이동이 아니라 정신·물질 이원론에 입각한 근대 문명의 자기 부정인 동시에 패러다임 전환을 내포하는 것이다. 이에 대해 프리초프 카프라(Fritjof Capra)는 새로운 정치의 제1원리를 생태학에서 찾고 녹색정치의 위상을 새로운 생태 패러다임에 근거하는 것으로 규정하고 있다”(최민자, 2007 : 21-25). 생태패러다임 및 생태정치학에 관한 보다 자세한 사항은 프리초프 카프라(1982)의 *The Turning Point*, 최민자(2007)의 『생태정치학』 참조.

수준이 가장 낮은 상황이며 복지국가로서 견재하고 있음을 보여주고 있다.

실례로 2013년 기준 전 세계 지니계수⁶⁾를 비교해보면 세계 140여 개국 중 지니계수가 가장 낮은 지역은 북유럽 국가로 나타났다. 그 다음으로는 남유럽과 호주, 캐나다가 비교적 소득불평등도가 낮은 것으로 나타났다. <그림1>을 보면 지니계수가 0.43 수준을 넘는 국가들은 주로 아프리카 대륙과 중남미에 몰려 있는 것을 알 수 있다.

<그림1> 전세계 지니(GINI)계수



출처 : CIA, The World Factbook 2013.

6) 지니계수란 소득불평등을 나타내는 가장 대표적인 측정 지표로서 0부터 1 사이의 값을 가지는데 0에 가까울수록 소득분배가 평등하고 1에 가까울수록 소득분배가 더 불평등한 것을 의미한다. 일반적으로 지니계수가 0.4 정도를 넘으면 소득불평등 상태가 아주 심각한 수준인 것으로 평가한다.

아프리카나 중남미 보다는 조금 나은 상황이지만 아시아 지역의 소득 불평등 수준 역시 이미 위험한 수위에 이르렀다. 1997년 동아시아 경제위기 이후 자본주의 아세안 국가들에서도 갑자기 빈곤문제가 다시 각광을 받게 되었다(윤진표, 2010 : 10).

한국은 1997년 IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 신자유주의 정책을 수용했고 이를 통해 2년이라는 짧은 시간 내에 외환위기를 극복했지만 빈부격차와 사회 양극화 현상은 급격하게 악화되었다. 이러한 사회적 문제는 국가의 역할에 대한 사회적 인식을 바꾸는 중요한 계기를 마련했다. 사회적 양극화가 우리 사회의 주요한 화두로 등장하게 된 2000년대 중반까지 정부의 최우선 과제와 국정운영 지표는 항상 ‘경제 성장’에 있었으며, 국민들의 인식 또한 그와 동일했다.

하지만 2000년대 중반 이후 소득불평등도가 악화될 뿐만 아니라 조기 퇴직자와 실업자들이 대거 양산되고, 중산층까지 빈곤층으로 전락하는 등 사회적 문제들이 심각해지자 국민들은 분배 문제를 직접 피부로 느끼게 되었고, 이러한 위기를 타개하기 위한 국가의 역할, 즉 ‘복지국가’로의 전환을 강하게 요구하기에 이르렀다.

이러한 국민적 요구와 정치권의 대응은 한국 정치와 선거 패러다임에도 큰 영향을 끼쳤는데 실제로 2007년 제17대 대통령 선거 때는 역대 선거 사상 최초로 ‘민주 vs 반민주’구도를 벗어난 ‘경제 VS 복지’, ‘성장 VS 분배’의 정책적 대결 구도가 형성되었으며, 2012년 제18대 대통령 선거 때는 여야를 막론하고 복지정책과 경제민주화가 가장 핵심적인 공약으로 제시되었다. 하지만 복지국가와 분배정의 실현에 대한 국민적 관심과 요구가 높고, 정치권에서도 복지국가에 대한 담론이 가장 주요한 의제가 되었음에도 불구하고 정치학적 차원에서 이러한 문제를 연구한 사례는 많지 않다.

해롤드 라스웰(Harold Lasswell)에 따르면 “정치학은 영향(influence)과

영향력이 있는 것(influential)에 관한 학문이며 여기서 영향력이 있다는 것은 얻을 수 있는 것 중 누가 가장 많은 것을 얻을 수 있는가를 의미한다. 얻을 수 있는 것에 해당되는 가치는 존중(deference), 소득(income), 안전(safety) 등으로 분류할 수 있다. 이러한 가치를 가장 많이 얻는 집단은 바로 ‘엘리트(elite)’이며 나머지는 ‘대중(mass)’이다”(Lasswell, 1936 : 13). 또, 데이비드 이스턴(David Easton)은 정치에 대한 정의를 “최소한 가치의 권위적 배분” 이라고 설명했다(Easton, 1953 : 129).

데이비드 흄(D. Hume)에 따르면 사람들 사이의 갈등을 조절하고 통합하는 기술인 정치는 자원의 ‘적당한 희소성(moderate scarcity)’과 어떤 규칙을 제정하고 그에 따르고자 하는 ‘정의감’ 때문에 발생한다고 할 수 있다. 그렇게 볼 때 정치의 문제는 결국 한 사회가 이용할 수 있는 적당히 희소한 자원을 공정히 분배함으로써 평화와 질서를 유지하는 문제로 귀착된다. 이를 위해서는 정의로운 분배의 원리와 공동체의 질서와 평화를 확립하기 위한 최소한도의 강제적 규칙이 필요하다(김비환, 2013 : 29-30).

이처럼 정치의 본질은 기본적으로 분배 문제와 직결되며, 역사적인 과정과 한국 사회의 변화에서도 알 수 있듯이 복지국가의 핵심 가치는 바로 분배정의의 실현에 있다. 따라서 복지국가와 분배정의에 대한 연구는 정치적 영역에서 가장 중요하게 다루어져야 한다. 현재 우리 사회에서 벌어지고 있는 복지논쟁과 관련하여 정치학적 접근은 여러 방면에서 다양한 도움을 줄 수 있다. 비교연구의 성과는 복지논쟁에 이르게 된 경로를 분석하는 데에 도움이 될 뿐만 아니라 복지 논쟁의 생산적 귀결을 위한 방향 제시에도 도움이 되며 또한 복지이데올로기에 관련된 연구들은 복지논쟁을 둘러싼 논쟁과 다양한 복지국가론들을 평가하는데 도움이 될 수 있다(남찬섭, 2012a : 54-55).⁷⁾

7) 남찬섭(2012a)에 따르면 복지국가에 관한 국가 간 비교연구는 시기별로 크게 세 가지 흐름으로 진

복지국가와 분배정의 문제는 필수불가결한 관계에 있으며 그 실현은 궁극적으로 정치적 영역에서 해결해야 할 과제이다. 복지국가와 분배정의 를 어떻게 실현할 것인가의 문제는 단편적인 정책을 넘어 한 나라의 국정운영 철학에 직결되는 문제이기 때문에 특히 정치사상적 차원에서 심도 있게 연구되어야 한다. 분야별 세부정책은 시대적, 사회적 변화에 민감하게 변화할 수 밖에 없다. 하지만 그러한 변화 속에서도 공동체를 지속가능하게 하는 원칙들은 근본적으로 지켜져야 하며 이는 정치철학적 원칙을 통해 마련될 수 있을 것이다.

“복지국가 건설은 국민에 대한 국가의 권한과 의무의 재설정, 사회구성원 간 권리와 의무의 재설정과 직결되는 문제이다. 또 어떤 사회가 바람직한가, 사회구성원들이 서로 어떤 관계를 맺으며 어떻게 살아가는 것이 좋은가 하는 문제와 직결 된다”(신정완, 2015 : 14). 복지국가 건설과 관련된 정책 및 제도를 설계하는 과정에서 우리는 근본적으로 철학적 판단에 직면할 수 밖에 없다. 철학적 가치가 정립되지 않은 상태에서 도출되는 정책과 제도는 임시방편에 불과할 것이며 장기적으로 부작용을 초래할 것이다. 복지국가에 관한 철학적 논의와 이론은 개별 정책 이슈에 대한 판단을 인도하는 나침반의 역할을 할 것이며 궁극적으로 사회적 의사결정을 용이하게 해줄 것이다(신정완, 2015 : 14). 그러나 정치철학적 차원에서 복지국가와 분배정의 문제를 함께 고찰하고 있는 연구는 찾아보기 어려운 실정이며 이에 관한 연구가 절실히 필요한 상황이다.

정치철학이란 단순히 형이상학적인 논리를 제공하는 것이 아니다. “정치철학은 민주주의적 사고와 태도의 뿌리를 강화하는 역할을 한다. 이러한 역할은 매일매일 일어나는 정치에 관한 것이 아니라 사람들이 정치에 참여하기 이전에, 그리고 그들의 인생 전반에 걸친 성찰의 순간에 인간과

행되어 왔는데 첫 번째는 1950-60년대 자원 중심적 연구, 두 번째 1970-80년대 이념·정치중심적 연구, 세 번째 1990년대 이후 제도중심적 연구 등이다.

정치적 사회에 대한 특정한 이상적 개념을 시민들에게 교육시키는 역할을 수행한다” (Rawls, 2007 : 5-7).

존 롤즈(John Rawls)는 정치철학의 역할에 대해 설명하며⁸⁾ 실천적 역할, 방향성의 역할, 화해의 역할, 그리고 정치적 가능성의 한계를 살피는 역할 등 네 가지를 제시했다. 즉, 정치철학이란 한 국가와 사회의 운영뿐만 아니라 사회 구성원 개개인에게 방향성을 제시하고 그러한 개개인들이 모인 공동체가 지속가능할 수 있도록 하는데 가장 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

현실 정치에서 볼 때 정치철학이란 것이 때로는 이상적인 것으로 보일 수 있다. 하지만 롤즈가 제시했듯 정치철학은 실천적인 논리로 작동할 수 있으며 이상적으로 보인다 하더라도 그러한 이상향을 통해 끊임없이 변증법적 발전을 해나갈 때 우리 사회는 현재보다 나은 미래로 발전해 나갈 수 있을 것이다.

이에 본 논문은 정치사상적 측면에서 복지국가와 분배정의 실현에 관해 연구하고, 존 롤즈의 ‘분배정의론’을 중심으로 그 실현방안을 모색해 보고자 한다. 롤즈의 분배정의론은 현대 사회에서 분배 문제를 해결하는데 있어 철학적 사고가 중요하다는 근거를 제공하였으며, 정치적 영역에서 정치철학의 역할이 반드시 필요하다는 것을 잘 보여주고 있기 때문이

8) 정치철학의 네 가지 역할에 대한 롤즈의 자세한 설명은 다음과 같다. 첫째, 정치적인 분열과 마찰 상황에서 정치철학이 하는 일은 논쟁이 되는 질문에 심층적으로 초점을 맞추고, 근본적인 철학적 기반과 도덕적 합의가 드러날 수 있는지, 또는 상호 존중에 기초한 모든 시민 간의 사회적 협력 유지를 위해 차이점이 최소한으로 좁혀질 수 있는지를 보는 실천적 역할을 한다. 둘째는 방향성의 역할이다. 정치철학은 사람들이 전체로서, 시민으로서 그들의 정치와 사회에 대해 어떻게 생각하는지 그리고 그들의 기본적 목표와 목적에 대해 또는 반대되는 것에 대해 어떻게 생각하는지에 대해 기여한다. 세 번째 역할은 헤겔(Hegel)이 그의 『법철학(Philosophy of Right)』(1821)에서 강조한 화해의 역할이다. 정치철학은 철학적 관점에서 그 제도가 오랜 시간에 걸쳐 현재의 합리적인 형태로 발전되었고, 현재 합리적인 방식이라는 것을 우리에게 보여줌으로써 우리 사회와 역사에 대한 좌절과 분노를 진정시킬 수 있을 것이다. 네 번째 역할은 실천가능한 정치적 가능성의 한계를 면밀히 살피는 것이다. (Freeman, 2007 : 10-11) 정치철학에 대한 롤즈의 생각은 하버드대에서 롤즈가 강연했던 내용들을 엮어서 편집한 Samuel Freeman(ed.)(2007), *Lectures on the History of Political Philosophy* 참고. 특히 정치철학의 의미와 역할은 서론(Introduction : Remarks on Political Philosophy)에 잘 나와 있다.

다. 특히, 롤즈의 분배정의 원칙은 선별적 복지와 보편적 복지의 조합으로 이루어져있는데 이러한 조합은 현재 한국의 복지담론이 이분법적으로 나뉘어져 있는 상황에서 이분법적 사고의 한계를 극복하는데 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 생각된다.

한국은 세계에서 유일한 분단국가라는 구조적 문제와 특수성을 안고 있다. 따라서 북유럽 복지국가 모델이 아무리 이상적이라 해도 그 모델을 그대로 적용하는 데 있어서는 구조적으로 큰 한계를 갖고 있으며 한국형 복지국가 건설을 위한 방안이 반드시 별도의 연구를 필요로 하는 이유도 여기에 있다. 이러한 맥락에서 롤즈의 분배정의론에 대해 연구하고 이를 한국의 현실 정치 상황에 접목시켜 한국형 복지국가 건설을 위한 실천적 방안을 제시하는 작업은 학술적인 연구를 넘어 정치적인 실천 원리로서도 의의가 있을 것이다.

이에 본 논문은 롤즈의 분배정의론에 입각해 한국형 복지국가 건설 방안을 제언하는데 궁극적인 목적을 두고자 한다. 이론과 실천의 분리는 궁극적인 변화와 발전을 이끌어 낼 수 없기 때문이다. 복지담론이 이분법적 구도로 대립되어 있는 상황에서 정치사상적 접근 방식을 통해 선별적 복지와 보편적 복지를 조합하고 이를 통해 이론과 실천을 통섭하려는 시도는 기존의 다른 연구들에서 찾아볼 수 없는 본 논문이 갖는 독창성과 차별성을 보여줄 수 있을 것이다. 그리고 롤즈의 분배정의론이 한국사회에 갖는 함의를 고찰해보고 롤즈의 분배정의론을 재해석하여 한국사회에 적용하는 것은 충분한 연구 의의 및 가치가 있을 것이다.

본 논문에서 연구된 내용과 제언들이 비록 완벽하지는 않겠지만 이러한 시도와 노력이 복지국가와 분배정의 실현을 위한 방향과 대안을 모색하는 과정에서 보다 활발한 논의를 야기하고 다양한 의견들을 촉발시키는데 기여할 수 있으리라 생각한다. 롤즈가 정의론의 의의를 완벽함이 아니라 가장 최선의 방안을 찾는 데 두었던 것처럼 본 논문의 학술적 기여

도 역시 완벽한 이론과 논리를 제공하는 완전성에 있는 것이 아니라 새로운 논의와 주장들을 촉발시켜 최선의 방안을 모색할 수 있도록 하는데 있다.

제2절 기존 연구의 검토

본 논문의 연구 목적은 존 롤즈의 분배정의론을 이론적 틀로 하여 한국형 복지국가 건설 방안을 모색하고 궁극적으로 이론과 실천의 통섭을 시도하는데 있다. 하지만 이와 같이 이론과 실천을 통섭한 연구는 많지 않은 실정이며 롤즈의 분배정의론과 한국형 복지국가 건설에 대해 각기 연구한 자료들도 정치학 분야에서는 매우 희소하다.

기존의 연구들을 검토해보면 양적으로나 질적으로나 롤즈의 분배정의론에 대한 연구는 매우 부족하다. 1977년 롤즈의 『정의론』이 국내에서 처음으로 번역된 이후⁹⁾ 롤즈와 그의 이론에 대해 발간된 학위논문과 학술기사는 300건 정도로 나타났다.¹⁰⁾ 이 중 학위논문은 92건, 학술기사는 195건으로 연구의 양적 측면을 검토해볼 때 약 40년 동안 롤즈에 대한 학위논문은 평균적으로 1년에 2건, 학술기사는 1년에 5건 정도 발표된 셈이다. 학위논문의 경우 석사 및 박사학위논문을 모두 합해 92건으로 박사학위논문만 집계하면 55건에 불과하며 이 중 정치학 분야¹¹⁾에서 발표된 박사학위논문은 겨우 8건이다. 즉, 정치학 분야에서 롤즈와 그의 이론을 주제로 연구한 박사학위논문은 5년에 1건 정도만 발표되고 있는 수준인

9) 롤즈의 『정의론(A Theory of Justice)』은 당시 서울대 철학과 황경식 교수에 의해 1977년 처음으로 번역되었으며 출간되었을 당시 번역본의 제목은 『사회정의론』(서울: 청조각)이다. 국회 전자도서관(<http://dl.nanet.go.kr>) 검색 결과 롤즈를 주제로 발간된 도서는 1977년 이후 12건으로 나타났다는데 이 중 절반이 황경식 교수의 저작이다.

10) 이는 국회 전자도서관(<http://dl.nanet.go.kr>) 검색시스템을 통해 확인한 것이며 학위논문과 학술기사 카테고리에서 '롤즈'를 키워드로 검색하여 나온 결과이다.

11) 이는 DDC분류(Dewey Decimal Classification)에서 정치(320) 카테고리에 해당되는 검색 결과이다.

것이다.

질적으로도 정치학 분야에서 롤즈의 이론에 대한 연구는 활발하게 이루어지지 못했다. 박사학위논문 현황을 보면 롤즈에 대한 연구는 주로 철학, 사회학, 경제학, 행정학 분야에서 진행되었다. 롤즈의 분배정의론을 연구했거나 복지국가와 관련시켜 연구한 기존의 박사학위논문은 이재율(1992)의 「분배적 정의에 관한 연구」, 심연수(1994)의 「복지국가의 윤리적 정당화를 위한 사회계약론적 정의원리 연구」, 남찬섭(1998)의 「복지국가에 있어서의 분배정의 : 정치철학적 정의론과 일반인들의 분배정의 인식」, 이무영(2000)의 「경제성장과 분배정의」, 이명표(2006)의 「경제행위와 경제윤리성에 관한 연구 : 롤즈의 분배 정의를 중심으로」, 김연희(2009)의 「한국 복지정책과 소득불평등의 결정요인에 관한 연구 : 시계열 자료를 이용한 경로분석」, 천민경(2014)의 「분배정의 선호와 분배제도의 평가에 관한 연구 : 불공정성 인식을 매개효과로」 등이 있다.

이 중 이재율(1992), 이무영(2000), 이명표(2006)의 논문은 경제학 분야에서 연구된 것이며 김연희(2009), 천민경(2014)의 논문은 행정학, 그리고 심연수(1994)의 논문은 국민윤리, 남찬섭(1998)의 논문은 사회복지학 분야에서 연구된 것이다.

롤즈에 관한 연구가 양적으로 크게 부족한 상황에서 이와 같은 논문들이 발표된 것은 다행스러운 일이지만 위 논문들은 주로 롤즈의 분배정의에 관한 이론을 경제적인 의미로 해석하거나 복지정책 차원에서 연구한 것들이다. 본 논문과 같이 롤즈의 분배정의론을 복지국가 역할과 연결시켜 연구한 논문은 심연수(1994)의 논문이 거의 유일한데 심연수의 논문은 롤즈의 사회계약론적 정의 원리에 토대를 두고 복지국가와의 연계성을 연구한 것이며, 윤리적 차원에서 논의되는 보편성을 중심으로 연구한 것이기 때문에 한국형 복지국가를 위한 별도의 제안들은 찾아보기 어렵다.

학술기사의 경우에도 정치학 분야에서 이루어진 연구는 많지 않다. 롤

즈의 그의 분배정의론을 주제로 연구하여 정치학회나 정치사상학회에 게재한 학술기사들은 95년 이후 10여건 내외에 불과하다.¹²⁾

관련 연구로는 김비환(1996)의 「롤즈의 정치적 자유주의 비판 ; 민주적 형이상학과 사회의 기본구조를 중심으로」, 김비환(1997)의 「롤즈 정치철학의 두 가지 문제점 : 완전주의와 정치없는 정치철학」, 양진석(2002)의 「존 롤즈의 중첩적 합의에 대한 인식론적 비판」, 장동진(2002)의 「유교적 관점에서 본 롤즈의 국제사회정의관」, 장동진·장휘(2003)의 「칸트와 롤즈의 세계시민주의 : 도덕적 기획과 정치적 기획」, 이봉철(2005)의 「J. Rawls 위임책임이론'의 비판적 보완과 '권리-의/책임상호관계' 보편모델」, 장동진(2006)의 「서양 정의이론의 동아시아 수용 : 롤즈 정의이론의 한국적 이해」, 최기성(2009a)의 「롤즈 정의의 주제로서 '안정성'에 내재하는 사상적 함의」, 최기성(2009b)의 「롤즈 '만민법'의 사상적 함의」, 김동일(2012)의 「공정원리의 이론과 도덕적 기초」 등이 있다.

이 중 절반이 연세대 장동진 교수와 성균관대 김비환 교수의 논문이며 본 논문과 같이 롤즈의 이론을 한국의 정치현실에 적용하는 접근방식을 취하고 있는 연구는 장동진(2006)의 “서양 정의이론의 동아시아 수용 : 롤즈 정의이론의 한국적 이해” 정도가 유일하다.

한편, '복지국가'에 관한 연구는 롤즈에 관한 연구보다 훨씬 더 활발하게 이루어지고 있다. 1950년대 말부터 현재까지(2015년 6월 기준) 복지국가에 관해 연구한 학위논문은 1천여 건, 학술기사는 2천여 건으로 나타났으며 2000년대 이후 양적으로 크게 증대되고 있는 추세이다.¹³⁾ 복지국가에 대해 연구한 학위논문 중 박사학위논문만 집계하면 300여 건에 이르

12) 이는 국회 전자도서관(<http://dl.nanet.go.kr>) 검색시스템을 통해 학술기사 카테고리에서 '롤즈'와 '분배정의'를 키워드로 검색한 결과이다.

13) 이는 국회 전자도서관 <http://dl.nanet.go.kr> 검색 시스템에서 '학위논문', '학술자료' 카테고리 중 '복지국가'를 키워드로 검색하여 나온 결과이다.

며 이 중 2000년대 이후에 발표된 것이 200여건에 달한다. 하지만 정치학 분야에서 복지국가와 관련해 연구한 박사학위논문은 28건에 불과하며 2000년대 이후에 발표된 논문들도 15건 밖에 되지 않는다.

한국형 복지국가 건설 방안과 연관된 최근의 연구들로는 강병익(2012)의 「민주화 이후 한국 정당의 복지정치 : 담론, 선거, 입법과정을 중심으로」, 임유진(2013)의 「한국에서 정당경쟁의 변화와 복지개혁의 두 가지 길 : 국민연금개혁의 복지정치 (1997-2007)」, 안치섭(2013)의 「한국의 사회양극화 연구 : 분배의 불평등 분석을 중심으로」, 김홍식(2014)의 「복지국가 위기론에 대한 연구 : 복지국가 개념을 중심으로」 등이 있다.

이 중 정치사상적 접근 방식이 포함된 논문은 안치섭(2013)과 김홍식(2014)의 논문뿐이다. 안치섭(2013)의 논문은 한국의 사회양극화와 분배 문제를 다루고 있다는 점에서 본 논문의 주제와 유사한 부분이 있지만 본 논문과 같이 특정한 정치사상을 연구하고, 이를 현실에 적용하는 연구 방식을 취하고 있지 않다. 안치섭(2013)의 논문은 주로 사회양극화 지수와 소득불평등 지수 등을 통해 한국의 양극화 실태를 분석하는데 초점을 맞추고 있다. 김홍식(2014)의 논문은 복지국가에 대한 개념과 역사적 배경들을 다루고 있다는 측면에서 본 논문의 제2장과 유사한 부분이 있다. 또, 복지국가의 이론적 배경으로 자유주의적 사회주의와 사회민주주의를 다루며 정치사상에 대한 연구도 포함하고 있다. 하지만 김홍식(2014)의 논문은 롤즈의 분배정의론을 중점적으로 다루고 있는 것이 아니며, 보편적인 복지국가의 개념과 그 위기에 초점을 맞추고 있기 때문에 궁극적으로 이론과 실천의 통섭을 통해 한국형 복지국가 건설 방안을 모색하고자 하는 본 논문과는 근본적인 문제의식과 연구방법이 다르다.

롤즈에 관한 연구처럼 복지국가에 관한 학술기사도 주로 사회학이나 사회복지학 분야에서 활발하게 이루어지고 있으며 정치학 분야에서는 다

양한 연구가 이루어지고 있지 못한 실정이다. 하지만 근본적으로 국가의 역할에 대한 연구는 정치학적 차원에서 가장 심도 있게 연구되어야 할 주제이다.

이에 본 논문은 기존에 정치학적 차원에서 충분하게 연구되지 않았던 롤즈의 분배정의론과 복지국가 건설 방안을 함께 연구할 것이며, 기존의 연구들에서 거의 시도하지 않았던 이론과 실천의 통섭을 통해 궁극적으로 한국형 복지국가 건설을 위해 필요한 정치적 실천 방안들을 제언하고자 한다.

제3절 연구범위 및 방법

복지국가에 대한 연구는 ‘복지’를 측정할 수 있는 기술적 방도가 없다는 한계가 존재한다. 복지란 개념은 매우 주관적인 성격을 내포하고 있는데 객관적인 환경이 개선되었다고 해도 본인이 만족감을 느끼지 못하는 한 복지가 크게 나아졌다고 말하기 어렵다. 또, 반대로 객관적인 환경이 열악하더라도 본인이 심리적으로 만족하는 경우도 있다. 따라서 심리적 만족을 기준으로 복지 수준과 분배정의 수준을 해석, 규정하는 것은 그 출발부터 결함을 갖게 된다. 이에 많은 학자들은 이와 같은 복지의 분배 문제에 대해 ‘심리적 만족’이 아닌 ‘자원의 평등’을 기준으로 논하고 있다.

모든 사람들의 가치관과 선호에 부합하는 것은 이론적으로도, 현실적으로도 사실상 불가능하다. 하지만 사회적 차원에서는 공동체의 지속과 유지를 위해 필요한 가치와 규범을 명확하게 세울 필요가 있다. 본 논문의 궁극적 목적이 분배정의에 관한 이론적 틀을 연구하고 이를 현실 정치에 적용시키는데 있는 만큼 본 논문에서는 개개인을 심리적으로 만족시키는 복지가 아니라 정치적인 영역과 관점을 중심으로 복지국가의 역할과 분배정의 문제를 바라보고자 한다. 특히, 정치사상적 접근 방식을 통해 정

책적, 제도적 차원의 실천방안을 모색해 보는 것까지 연구 범위로 설정하고자 한다.

분배정의에 대한 연구는 누가 무엇을 어떻게 분배할 것인지 즉, 분배정의의 어떠한 시각에서 바라볼 것인지가 가장 중요한 문제이다. 이에 따라 분배의 원칙과 분배 정의 실현 방안 역시 크게 달라지기 때문이다. ‘분배 정의’의 문제를 바라보는 시각은 다양한데 크게는 공리주의적 분배정의론, 자유주의적 분배정의론, 그리고 평등주의적 분배정의론 등 세 가지로 구분된다. 본 논문에서는 ‘평등주의적 분배정의론’으로 분류되고 있는 롤즈의 ‘분배정의론’을 이론적 틀로 설정하여 분배정의 문제를 살펴보고자 한다.¹⁴⁾

본 논문의 이론적 틀이 서양 정치사상에 뿌리를 둔 롤즈의 ‘분배정의론’인 만큼 복지국가와 분배 정의에 대한 역사적 논의나 선행 연구들에 대한 검토 역시 서양 정치사상에 초점을 맞출 것이다. 복지국가와 분배 정의에 대한 근원적인 개념이나 의미 자체는 동양 정치사상에서도 다양한 방식으로 포함되어 있다. 그러나 동양 정치사상까지 본 논문에서 모두 다루는 것은 너무 방대한 작업이 될 것이므로 본 논문에서는 역사적, 공간적, 이론적 범위를 서양 정치사상으로 한정짓고자 한다.

또, 분배 정의의 문제는 국제 사회에서의 지역 간 혹은 국가 간의 문제가 될 수도 있고, 한 국가 내에서의 문제, 그리고 더 세부적으로 들어가 계층 및 개인 간의 문제가 될 수도 있다. 본 논문은 정치적 영역에서의 역할을 모색하는 만큼 분배 정의를 논하는 기본 단위를 ‘국가’로 설정하

14) 한편, 김비환(2005)은 그의 저서 『자유지상주의자들 자유주의자들 그리고 민주주의들』에서 시장과 민주주의의 관계를 중심으로 자유주의를 시장 우선적 자유주의(자유지상주의), 균형적 자유주의, 민주주의 우선적 자유주의 등의 세 가지로 분류하고 있다. 자유지상주의자들에는 노직(Robert Nozick), 호스퍼스(John Hospers), 로쓰바드(Murray N. Rothbard), 랜드(Ayn Rand), 하이에크(Friedrich August von Hayek), 뷰케닌(James McGill Buchanan), 균형적 자유주의자들에는 롤즈, 하버마스(Jurgen Habermas), 드워킨(Ronald Dworkin) 등이 있으며 민주주의 우선적 자유주의자들로는 벨라미(Richard Bellamy), 페이트만(Corole Pateman), 다알(Robert A. Dahl), 굴드(Carol Gould), 왈저(M. Walzer) 등이 있다.

고자 한다. 국제적 차원과 지역적 차원의 분배 문제까지 본 논문에서 모두 다루는 것은 너무 방대하고 광범위한 논의가 될 것이다. 반대로 국가보다 하위의 단계에 있는 계층 간 또는 개인 간의 문제로 고찰하는 것은 국가의 역할과 의무를 찾고자 하는 본 논문의 주제와 멀어질 가능성이 크다. 계층 및 개인 간의 문제로 접근할 경우 이는 기업의 사회적 책무나 개인의 ‘노블리스 오블리제(Noblesse Oblige)’ 문제로 전개될 수 있기 때문이다. 본 논문에서 궁극적으로 연구하고자 하는 것은 복지국가를 운영하기 위한 철학적 토대로서 분배정의를 고찰하고, 한국에서 분배정의를 실현할 수 있는 방안에 대한 것이므로 ‘국가’적 단위에서 ‘정치’적 역할을 찾는 데 초점을 맞추고자 한다.

국가 체제에 있어서는 ‘민주주의’ 국가로 그 범위를 제한하고자 한다. 실제로 현존하는 민주국가들이 모두 복지국가로 발전하지는 않았지만 현존하는 모든 복지국가들은 민주주의 체제를 토대로 하고 있다고 볼 수 있다. 롤즈의 분배정의론 역시 자유 민주주의 국가들을 전제로 논의를 전개하고 있다.

한편, 롤즈의 이론 내에서도 본 논문에서 연구할 범위를 보다 구체화시키고자 한다. 롤즈의 ‘정의론’은 ‘분배정의’뿐만 아니라 사회 전반에 대한 정의에 대해 심도 깊게 고찰하고 있으며 양적으로나 질적으로나 그 범위와 깊이가 상당하다. 일반적인 정의에 대한 개념과 원칙에 이어 민주주의 체제에서의 정의, 그리고 경제학적 차원의 정의, 그리고 선이나 정의감과 같은 가치의 문제 등까지 모두 연결된다. 이와 같이 롤즈가 정의와 관련하여 제기한 모든 문제들을 다루는 것은 ‘분배정의론’이 아닌 ‘사회정의론’을 연구하는 문제로 그 범위가 확대될 것이다. 그러나 본 논문에서 연구하고자 하는 것은 복지국가의 핵심 가치이자 운영원리로서 분배 정의가 어떻게 실현되어야 하는 것인가이다. 이에 본 논문에서는 롤즈의 정의론 전반에서 제기되고 있는 문제들을 모두 다루기보다는 복지국가를 실

현하는데 있어 가장 중요한 ‘분배정의’에 초점을 맞추고자 한다.

일반적으로 분배 정의는 가치적 측면에서 크게 광의의 의미와 협의의 의미 두 가지로 구분된다. 전자는 사회적으로 가치 있는 모든 편익과 부담을 사회 구성원에게 배분하는 넓은 의미의 정의로서, 경제적 분배에 영향을 주는 권력, 사회적 지위, 정보, 자유, 참정권 등 비경제적 가치까지 포괄한다. 후자는 경제적인 가치의 분배, 즉 물질적인 재화나 서비스에 국한된 편익과 부담의 분배에 관련된 좁은 의미의 정의를 뜻한다(이무영, 1999 : 28). 보다 구체적으로 들어가면 분배 정의의 개념은 해석에 따라 더욱 다양해질 수 밖에 없다. 권력, 자유, 정보, 참정권 등의 포괄적인 가치를 모두 분배의 가치로 논의할 경우 분배 정의에 대한 본 논문의 연구 범위가 너무 광범위해질 수 있기 때문에 여기에서는 롤즈의 ‘분배정의’를 토대로 하되 분배정의를 논하는 주요한 가치와 기준으로는 협의의 의미를 따라 경제적인 소득 분배에 초점을 맞추고자 한다.

분배정의 실현 방안에 대해서는 사회복지 정책을 비롯해서 경제정책, 조세정책, 교육정책 등 다양한 분야에서 수많은 정책들이 논의될 수 있을 것이다. 그러나 다양한 분야별로 요구되는 세부적인 정책들을 제시하는 것은 각 분야에 해당되는 전공분야에서 정책적 연구와 비교 분석이 필요한 문제이므로 본 논문에서는 세부적인 정책들 자체를 심도 있게 연구하기보다는 그 방향성을 제시하는데 의의를 두고자 한다.

연구 방법에 있어서는 본 논문의 이론적 틀이 롤즈의 분배정의론인 만큼 우선 롤즈의 분배정의론과 관련한 문헌 연구가 주축이 될 것이다. 특히, 그가 분배정의 문제에 대한 생각을 최종적으로 집대성 해둔 『정의론』이 본 연구에 있어 가장 중요한 논문이 될 것이다. 롤즈의 정의론과 관련한 기존의 연구들 역시 이와 같은 연구 방법을 따르고 있다. 하지만 본 논문은 롤즈에 대한 문헌 연구에서 그치는 것이 아니라 롤즈의 분배정의론과 그 원칙을 한국에 어떻게 적용할 수 있을지 검토하고, 그러한

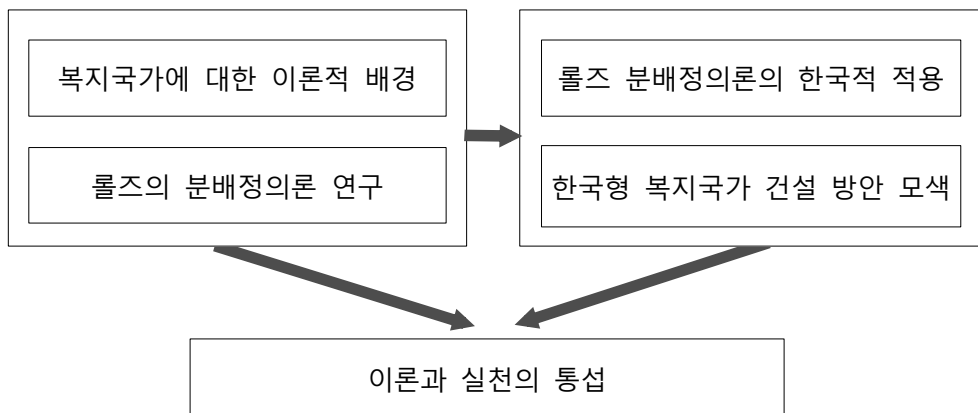
내용을 토대로 한국의 상황에 맞는 복지국가와 분배 정의 실현방안을 모색해볼 것이다.

특히, 본 논문의 접근 방식은 정치사상적인 측면에서 출발하지만 이를 현실정치에 적용하고 앞으로 우리 사회가 나아가야 할 방향과 실천방안 등을 제언하는 것으로 귀결될 것이다. 따라서 보다 시의적절하며 객관적, 과학적인 근거가 되는 통계와 데이터 등의 자료도 최대한 활용하고자 한다. 특히, 구체적인 통계와 데이터 등은 그 중립성과 신뢰성을 확보하기 위해 국제적인 내용은 OECD와 같은 국제기구의 공식 통계를 활용하며, 국내 통계는 공신력 있는 정부부처와 국회 발간 자료를 참고할 계획이다.

제4절 논문의 구성

위와 같은 연구범위 및 방법을 통한 논문의 전개과정은 다음 <표1>과 같이 도식화 할 수 있다.

<표1> 본 논문의 연구·분석 전개과정



본 논문은 크게 이론과 실천의 두 부분으로 구성되어 있으며 이론적인 부분은 복지국가에 대한 이론적 배경과 롤즈의 분배정의론에 대한 연구로 이루어져 있다. 실천적인 부분은 롤즈의 분배정의론을 한국적으로 적용하고 이를 토대로 한국형 복지국가 건설을 위한 실천 방안들을 제언하는 것이다. 좀 더 구체적으로 논문의 구성을 살펴보면 본 논문은 총 여섯 부분으로 구성된다. 먼저 제1장은 서론으로 연구 목적과 필요성, 그리고 연구 범위 방법 등에 대해 설명할 것이다. 앞서 말했듯 본 논문은 롤즈의 ‘분배정의론’을 토대로 분배 정의의 원칙을 살펴보고 이를 한국의 현실에 적용하여 한국형 복지국가를 건설하기 위한 방향을 제시하는데 그 목적과 의의가 있다. 이에 관한 연구 범위는 연구 취지에 맞게 최대한 구체화시킬 것이며, 연구 방법은 문헌 연구를 중심으로 하되 정치사상에 관한 연구가 갖는 추상적인 한계를 보완하기 위해 현실 정치에 적용하는 부분과 관련해서는 구체적인 통계와 데이터 등을 적극적으로 활용할 계획이다.

제2장에서는 복지국가에 대한 이론적 배경을 먼저 살펴볼 것이다. 복지국가의 개념은 무엇인지, 그리고 어떠한 시대적 발전과정을 거쳐 왔는지 알아보고 현대 복지국가의 유형과 현대 복지국가가 등장하게 된 정치철학적 배경에 대해서 살펴볼 것이다. 정치철학적 배경과 관련해서는 현대 복지국가의 기초가 된 벤담과 밀의 공리주의, 그리고 그린의 ‘적극국가론’을 중심으로 살펴볼 것이다. 물론 고대 정치사상부터 복지국가와 연관되는 철학적 고찰들이 있었기는 하지만 그러한 논의를 모두 본 논문에서 다루기는 방대하므로 현대 복지국가의 기틀을 마련하는데 직접적으로 연관된 두 가지 사상에 초점을 맞추고자 한다.

제3장에서는 롤즈의 분배정의론을 집중적으로 연구, 분석할 것이다. 이 장에서는 복지국가의 핵심원리로서 분배정의가 갖는 의미를 살펴보고 롤즈의 분배정의론을 보다 심도 있게 연구하기 위해 먼저 그와 관련한 시

대적·사상적 배경을 알아볼 것이다. 이어서 롤즈가 제시한 분배정의에 관한 고유한 개념들과 원칙을 분석한 뒤 이를 선별적 복지와 보편적 복지의 조합 차원에서 고찰해 보고자 한다. 그리고 이러한 원칙을 실현하기 위한 제도적 방안으로 롤즈가 제시한 4단계 절차와 정부조직 구성 및 기능에 대해서도 연구해볼 것이다. 롤즈의 분배정의론에 대한 비판은 자유시장주의자들과 공동체주의자들을 중심으로 살펴볼 것이며 이어서 이러한 비판에 대한 롤즈의 대응과 궁극적으로 롤즈의 분배정의론이 현대 한국사회에 주는 시사점에 대해서 짚어보고자 한다. 그리고 이러한 연구를 토대로 롤즈의 분배정의론을 한국 사회에 적용하기 위한 보완 원칙도 제시할 것이다.

제4장에서는 롤즈 분배정의론의 한국적 적용을 위한 조건들을 구체적으로 검토해 볼 것이다. 이를 위해서는 먼저 롤즈가 분배정의 실현을 위해 제시한 전제조건을 한국 사회가 충족하고 있는지 점검해 볼 것이며 이어 복지국가로서 한국의 현주소와 분배정의 실현 수준에 대해 진단해 볼 것이다. 그리고 한국의 현실에 대한 보다 객관적인 분석을 위해 에스핑-앤더슨의 분류에 따른 복지국가 유형 별로 해외 주요 국가 사례를 연구한 뒤 이를 한국의 사례와 비교 분석할 것이다.

제5장은 앞서 연구한 내용들을 토대로 한국형 복지국가가 나아가야 할 방향과 실천적인 방안들에 대해 제언할 것이다. 이는 롤즈의 분배정의 원칙인 ‘차등의 원칙’과 ‘공정한 기회 균등의 원칙’, 그리고 필자가 롤즈 분배정의론의 한국적 적용을 위해 보완한 ‘공정한 조건 하에서의 노동가치 인정의 원칙’ 등 세 가지 원칙과 롤즈가 제시한 제도적 개선방안들에 부합하는 방안들을 중심으로 제안하고자 한다. 차등의 원칙 실현 방안은 선별적 복지 시스템의 구축을 통해 가능하며 그 실천방안은 절대적 빈곤층을 위한 최저수준의 생활보장, 상대적 빈곤층을 위한 대책, 미숙련 노동자 집단을 위한 대책 등 세 가지로 구분된다. 공정한 기회 균등의 원칙은

보편적 복지 시스템을 통해 실현 가능하며 이와 관련해서는 보편적 의무 교육 실시, 고용차별 금지, 공공 의료보험체계 강화 등을 제언할 것이다. 그리고 공정한 조건 하에서의 노동가치 인정의 원칙을 실현하기 위한 방안으로는 동일노동 동일임금, 근로-복지 연계 시스템 구축 및 개선 등을 제시하고자 한다. 그리고 제도적 개선방안은 입법 단계와 법규 적용 단계에서 실행 가능한 방안과 정부조직 구성 및 기능 차원에서 모색 가능한 방안들을 제안했다.

마지막으로 제6장 결론에서는 본 논문에서 연구한 내용들을 압축적으로 요약하고, 복지국가와 분배정의 문제에 대한 이분법적 구도를 극복하고 이론과 실천을 통섭하려는 본 논문의 연구 목적과 의의에 대해 최종적으로 정리하여 설명하고자 한다.

제2장 복지국가의 발전과정 및 유형과 정치철학적 배경

제1절 복지국가의 개념과 정의

국립국어원에 따르면 ‘복지(welfare)’의 사전적 의미는 ‘행복한 삶’을 의미하며 한문으로도 ‘복지(福祉)’는 복(福) 복(福), 복(福) 지(祉)자를 써서 역시 ‘행복한 상태’를 의미한다. 영어로 ‘복지(welfare)’는 ‘well’과 ‘fare’의 조합으로 되어 있는데 ‘fare’는 원래 ‘to travel’ 즉, ‘여행하다’의 의미였다. 이는 작별 인사 또는 안부인사와 같은 의미로 발전하다가 오늘날에는 ‘welfare’가 행복, 행운 또는 번영을 나타내는 상태나 조건을 의미하는 것으로 쓰이고 있다.¹⁵⁾ 그리고 개인과 국가 간의 변화가 신체적, 경제적으로 모두 안녕한(well-being) 상태에 있는 공동체 구성원들의 유지를 위한 노력을 나타내는 것으로 확장되었다. 이와 같이 일반적으로 ‘복지’는 ‘만족스런 상태나 행복의 조건들이 충족되는 상태’를 말하고 있다. 따라서 ‘복지국가(welfare state)’란 이러한 복지 상태, 즉 국민의 행복과 안녕을 추구하고 보장하는 국가라 할 수 있을 것이다.

복지국가에 대한 구체적인 정의를 내리기 위해서는 복지국가의 개념이 언제, 어떻게 사용되기 시작했는지 그 배경부터 살펴보아야 할 것이다. ‘복지국가’라는 용어가 처음 쓰인 경위에 대해서는 의견이 다양하다. 1930년대 당시 독일의 일부 인텔리들이 정치경제적 능력을 상실할 정도로 너무 많은 책임을 떠안은 바이마르 공화국을 비판하는 의미로 ‘볼팔트슈타트(Wohlfahrstaat)’라고 한 것에 기인했다는 주장도 있으며 1934년 옥스

15) ‘fare well’이란 문구는 안전한 여행을 바란다는 뜻이었으나 이후에 우리가 현재 쓰고 있는 ‘farewell’은 작별의 의미가 되었다. 영어 ‘welfare’의 사전적 의미에 관해서는 Michael Quinion, <http://www.worldwidewords.org> 참조.

퍼드대 교수인 알프레드 짐먼(Alfred Zimmern)의 신조어였다는 의견도 있다.¹⁶⁾ 하지만 가장 공식적으로 인정받는 것은 영국의 윌리엄 템플(William Temple) 주교가 1941년 간행한 『시민과 성직자(Citizen and Churchman)』에서 ‘복지국가’란 용어를 쓴 것이다.

템플 주교는 이상적인 국가란 국민의 복지 향상을 최고 목표로 하는 복지국가이며, 복지국가는 시민의 복지를 위해 봉사하고 이웃 국가를 존중하는 하나의 공동체라고 규정했다. 그는 1956년 발행한 『기독교와 사회체제(Christianity and the Social Order)』에서 기독교인이 정부에게 꾸준히 요구해야 할 6가지 목표를 주장했는데¹⁷⁾ 이는 의무교육, 최저임금, 노동권 등에 대한 내용으로 현대 복지국가의 정책적 목표와도 일치한다.

‘복지국가’의 개념이 본격적으로 쓰이게 된 계기는 바로 1942년 제2차 세계대전 당시 처칠 내각 하에서 만들어진 ‘베버리지 보고서(Beveridge Report)’이다. 베버리지 보고서는 복지 문제에 대해 기존의 구빈적 발상을 넘어서서 국민의 삶에 대한 최저수준을 보장하는 것이 정부의 의무라고 명시했는데, 이는 ‘요람에서 무덤까지’라는 영국 복지국가의 기틀을 마련했다.

하지만, 복지국가에 관해 연구한 많은 학자들이 공통적으로 인정하고 있듯이 ‘복지국가’에 관해 간명하게 정의를 내린다는 것은 쉽지 않은 일이다. 각 나라마다 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 배경이 다르고 복지국

16) 1930-40년대에 ‘복지국가’ 개념은 대체로 나치 국가를 무력 국가(power state)로 비판하며 그에 반대되는 개념으로 ‘복지국가(welfare-state)’ 개념을 사용하곤 기인하고 있다.

17) 템플 주교가 주장한 6가지 목표는 다음과 같다. 1. 모든 아동들은 품위와 존엄성을 유지할 수 있는 가정의 구성원이어야 한다. 2. 모든 아동들은 성숙한 나이가 될 때까지 교육을 받을 수 있는 기회를 보장받아야 한다. 3. 모든 시민들이 가정을 유지하고, 아동을 양육할 수 있는 만큼의 수입이 보장되어야 한다. 4. 모든 시민들은 자신의 노동을 통해 이루어지는 산업과 사업 등에 대한 발언권을 가져야 한다. 5. 모든 시민들은 일주일에 이틀 정도의 휴식을 포함해 매일 충분한 여가 시간을 가져야 한다. 6. 모든 시민들은 예배, 연설, 의회, 그리고 특별한 목적에 대한 결사의 자유를 보장받아야 한다(Temple, 1956, pp. 99-100).

가에 대한 연구의 접근성 역시 각 나라와 학자 마다 다를 수 밖에 없기 때문이다.

‘복지국가’ 관한 주요 학자들의 정의를 살펴보면 먼저 브릭스(Asa Briggs)는 1961년 복지국가에 대해 일반적으로 가장 널리 쓰이는 정의를 만들어냈는데 그가 정의한 ‘복지국가’는 최소한 3가지 방향에서 시장의 힘을 수정하려는 노력을 의도적으로 사용하는 국가를 말한다. 3가지 방향이란 첫째, 노동과 재산의 시장가치에 상관없이 개인과 가족에게 최소한의 수입을 보장하는 것 둘째, 개인과 가족을 위기에 처하게 하는 만일의 사태(예를 들면 질병, 노후, 실직 등)에 직면했을 때 그들이 대응할 수 있도록 보호해 주는 것 셋째, 지위와 계급에 상관없이 모든 시민이 최고 수준의 사회적 서비스를 보장받는 것을 말한다(Lowe, 1993 : 13-14).

또, 헉셔(Gunnar Heckscher)는 복지국가를 “자국 내에 거주하는 국민들(그리고 시민권을 갖고 있지 않은 거주자들을 포함하여)의 삶에 대해 집합적 책임을 지는 국가”(Heckscher, 1984 : 6)로 정의했으며 로웨(Rodney Lowe)는 “좁게는 사회서비스, 넓게는 시민의 복지를 위해 정부가 제공하는 모든 사회경제적 서비스를 의미한다”(Lowe, 1993 : 12)고 보았다.

윌렌스키(Harold L. Wilensky)는 “모든 시민에게 자선이 아닌 정치적 권리로서 정부가 최소한의 수입, 영양, 소득, 영양, 건강, 주택, 그리고 교육수준을 보호해야 하는 것”(Wilensky, 1975 : 1)을 복지국가의 본질로 보았으며 미쉬라(Ramesh Mishra)는 복지국가에 대해 “국민들의 삶과 관련된 최소한의 적절한 기준을 유지하고 빈곤의 구제와 예방을 위해 국가의 책임을 제도화하는 것”(Mishra, 1990 : 19)이라고 정의했다.¹⁸⁾

18) 미쉬라는 그의 저서 『사회와 사회정책(Society and Social Policy - Theories and Practice of Welfare)』(1981)에서 보다 넓은 시각으로 복지국가의 본질과 의미를 살펴볼 것을 제안한 바 있다. 그는 정부의 정책이나 제도와 같은 구체적인 사회서비스 및 조직에 국한하여 복지국가를 바라볼 것이 아니라 교육이나 종교, 혈족 또는 정치 등과 같은 보다 광범위한 사회적 범주에서 복지국가를 바라봐야 한다고 주장했다.

한편, 마쉬(David C. Marsh)는 “중앙 및 지방정부는 사회적 서비스를 제공하고 모든 사람들이 합리적인 생활수준 및 기회의 균등을 달성하도록 경제체제를 이끌 의무가 있다”(Marsh, 1980 : 16)며 복지국가의 역할을 규정했다. 이와 관련 마쉬는 세계의 주요 복지국가들에서 볼 수 있는 공통적인 기본 목표로 (a) 생존권을 위해 고용의 유지를 보장하는 것 (b) 언제나 최소한의 수입 유지를 보장하는 (c) 배울 권리를 보장하는 것 (d) 신체적으로 또는 정신적으로 무능력해진 사람을 공동체가 지원하고 보호할 권리 등이 있다고 설명했다(Marsh, 1980 : 43).

국내 학자들의 경우, 이상이에 따르면 “복지국가는 공민권과 정치권이 라는 정치적 민주주의에 이어 우리네 보통사람의 삶이 불안하지 않도록 해주는 실질적 민주주의, 즉 사회권(경제사회적 민주주의)을 국가가 제도적으로 보장해주는 새로운 ‘경제사회 운영원리’를 의미한다”(이상이, 2011 : 13). 또 김종명에 따르면 “복지국가란 일반적으로 국민 전체의 복지증진과 확보 그리고 행복 추구를 국가의 가장 중요한 기능으로 보고, 국가가 주도적으로 각종의 사회보장제도를 적극적으로 수행하는 국가를 의미”(김종명, 2009 : 79)하며 김태성과 성경룡에 따르면 “복지국가는 자본주의와 민주주의라는 거시구조적 맥락에서 태동하였으며 모든 국민들의 기본 욕구를 최소한으로 보장하여 삶의 안전을 증진시키려는 국가”(김태성·성경룡, 2000 : 50) 이다.

이와 같이 학자들마다 복지국가 개념을 정의내리는 것은 다양하다. 그리고 이러한 정의에 대해서 어떤 것이 옳고, 어떤 것이 틀리다고 말하기도 매우 어려운 일이다. 하지만 다양한 의미 속에서도 공통적인 특징과 본질을 도출해 낼 수 있는데 그것은 바로 ‘복지국가’란 ‘국민의 권리와 행복을 지향하며 국민이 최소한의 인간적인 삶을 영위할 수 있도록 보장하는 국가’라는 것이다. 이를 위해 국가는 자본주의 및 시장경제 영역에 개입하여 그 역할과 책임을 다해야 하며 그 방식은 법률과 정책 등 민주적

인 제도와 정치활동을 통해서 이루어져야 한다.

이와 같은 의미를 지닌 현대 복지국가가 등장하기까지 역사적으로 어떠한 과정을 지나왔는지 제2절에서는 복지국가 발전과정을 시대별로 살펴보고자 한다.

제2절 복지국가의 시대적 발전과정

1. 고대 노예제 및 중세 봉건제 사회

현대 ‘복지국가’라는 용어가 공식적으로 등장하고 이를 국가 시책으로 구체화시킨 것은 20세기 이후 유럽 국가들을 중심으로 이루어졌다. 그러나 ‘복지국가’의 개념 자체는 사실상 고대 그리스·로마 시대 때부터 그 연원을 찾을 수 있다. 복지국가와 분배정의의 문제는 사실상 인류 역사가 시작된 이후 사유재산제의 발달 및 변천과 그 궤를 같이하며 계속 존재해 왔다. 인간은 사회적 동물로써 공동체 생활을 통해 상호 의존해 왔는데 그 안에서 생산과 분배의 문제가 항상 존재해왔기 때문이다.

원시시대에는 수렵, 채집을 통한 씨족 및 부족 공동체 생활을 해왔는데 당시에는 생산구조와 씨족 생활의 특성상 거의 공동분배 구조에 가까웠다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 원시사회가 해체되면서 도시국가가 들어섰고, 사유재산도 인정하게 되었다. 대표적인 도시국가였던 그리스는 사유재산제와 더불어 노예제까지 인정했다. 계급과 신분이 구분되는 사회구조 속에서 사유재산을 인정하는 것은 빈부 격차를 필연적으로 야기하게 되었으며 기존의 귀족, 시민, 노동자, 노예와 같은 계급에 이어 부랑자나 걸인과 같은 빈곤층까지 양산하는 원인이 되었다. 당시에는 빈곤문제의 해결을 위해 귀족계급이 자선사업에 나섰는데 당시의 자선사업은 그

목적이 순수한 구제에 있다기보다는 다른 계급들을 포섭하여 도시국가를 존립시키고자 했던 정치적 의도에 더 큰 비중이 있었다고 볼 수 있다.

고대 로마에서 시행했던 구빈사업 중 대표적인 사례로 꼽히는 것은 바로 호민관 그라커스(Grachus) 형제의 활동이다. 그들은 개인이 소유할 수 있는 토지 규모와 가축 사육의 수를 제한했으며 곡물 염매를 시행했다.¹⁹⁾ 이 외에도 로마 시대 콘스탄티누스 황제 때는 크세노도치움(xenodochium)을 설립, 고아·과부·노인과 같은 사람들을 구호하는 시설로 운영했다. 또, 기독교 교회에서 설치했던 브레포트로퐁(Brephotrophium)은 고아를 수용, 양육하는 기능을 하였으며 오르페노트리피움(Orphanotriphium)은 양호시설, 제론토코니움(Gerontoconium)은 양로시설의 기능을 담당했다(김태진, 2008 : 30).

고대 노예제 사회가 도시국가간 전쟁으로 붕괴된 이후 중세 봉건제²⁰⁾ 사회에서는 ‘노예제’의 빈자리를 ‘농노제’가 대신하게 되었다. 농노들은 고대시대의 노예들에 비해 조금 더 나은 여건에 있었지만 여전히 평등한 정치적·경제적 권리를 갖지 못했다. 또, 빈곤문제 해결을 위해 고대 노예제 사회에서 ‘귀족’들이 자선사업에 나섰는데 중세 봉건제 사회로 넘어오며 교회가 ‘구빈사업’에 앞장서게 되었다.

중세 봉건제 사회의 복지정책은 크게 교회의 구빈사업과 길드(guild)의 상호부조활동으로 구분된다. 먼저 교회의 자선사업을 대표적으로 보여주는 사례는 ‘구빈원’인데 구빈원은 노인·과부·고아 등과 같은 사회 취약

19) 형이었던 티베리우스 그라커스(Tiberius Grachus, BC. 163-133)는 개인의 사유재산을 제한하여 누구도 500Morgan(약 130정보, 현재 단위로 환산하면 1,289,256.2m²) 이상의 토지를 소유하지 못하게 하는 것과 일정 수 이상의 가축 사육도 제한할 것을 규정하여 별족(閥族)의 횡포를 방지하고자 노력했다. 또 아우인 가이우스 그라커스(Caius Grachus, BC. 154-121)도 호민관에 선임되어 형의 뜻을 계승하며 토지법에 의한 빈민의 구제와 곡물의 염매 등을 실행하였으나 영주들의 반대로 토지법에 의한 빈민 구제는 소기의 목적을 달성하지 못했다. 그러나 곡물 염매 등의 실행은 후일 조직적인 로마 구빈사업의 효시가 되었다(권오규, 2000 : 41).

20) ‘봉건제도(feudalism)’란 가신이 봉건 영주 또는 국왕으로부터 봉사의 대가로 받은 봉토를 뜻하는 라틴어 ‘페우둠(feudum)’에서 유래했다.

계층을 돌보는 역할을 했다. 구빈원은 본래 교회 수도원의 부속시설로써 순례자들을 위해 설립한 것인데 이후 빈민자들을 수용하며 이들을 보호하는 동시에 기독교 윤리와 의식을 전파하는 곳이 되었다.²¹⁾ 교회의 구빈사업에서 한걸음 더 발전한 것은 12세기부터 15세기에 행해졌던 길드 조직의 상호부조 활동이다.²²⁾ 길드의 상호부조 활동에서는 기존에 볼 수 없었던 사회적 연대감과 공동체 의식이 나타난다. 상호부조 활동은 구성원들에게 공동의 비용을 걷은 후 필요한 사안이 발생할 때 공동의 비용으로 구제를 해주는 방식이다. 예를 들면, 상인길드의 경우 길드의 조직원이 사망했을 시 남편을 잃은 과부와 자녀를 돌보는데 공동의 비용을 제공하였으며 길드 조직원이 상해를 입었을 경우에는 그를 위해 봉사활동을 실시했다(김성이, 2002 ; 김태진, 2008).

귀족이나 교회가 아닌 왕과 의회 등의 정치권력이 복지 문제에 직접적으로 관여한 것은 14세기 중엽 유럽을 죽음의 공포에 떨게 한 ‘흑사병’이 발발 한 이후부터다. 흑사병의 창궐로 유럽 인구의 3분의 1이 사망하게 되었으며 이로 인해 노동력은 크게 부족해진 반면 임금은 큰 폭으로 상승하게 되었다. 한편, 산업이 점차 발달하며 많은 농노들이 농촌을 떠나 도시로 진출했는데 이들의 상당수는 빈민으로 전락하게 되었으며, 빈민층의 증가는 빈곤문제를 넘어 절도, 약탈과 같은 또 다른 사회적 문제들을 야기했다. 흑사병에 의한 노동력 부족과 임금 상승, 산업의 발달, 농노들의 이탈 등으로 봉건제 자체가 크게 흔들리게 되자 지배계급들은 기존의 질서를 유지하고 노동력을 확보하기 위한 방안을 모색하게 되었다(김근홍 외, 2007 ; 김태진 2008).

21) 교회에서 선의의 목적으로 설립, 운영했던 ‘구빈원’은 1722년 작업장법(the Workhouse Test Act)이 통과된 이후 교회 교구들이 작업장으로 활용하며 노동이 가능한 빈민들의 노동을 착취하고 흡수하는 곳으로 변질되었다.

22) 길드(guild)란 중세시대 들어 상공업자들이 만든 상호 부조적인 동업 조합이다. 분야에 따라 상인길드, 수공업길드, 종교 길드 등이 있었으며 나중에는 정치적 뜻을 같이 하는 정치 길드로까지 발전했다.

그 결과 1351년 영국의 에드워드(Edward) III세는 ‘노동자 법령(The Statute of Labourers)’을 공포하였으며 1388년 리차드(Richard)II 세는 노동자 법령을 보다 구체화 및 강화하는 ‘구빈법(The Poor Law Act)’을 발표했다. 하지만 명칭과 달리 법을 발의한 본래 취지는 임금을 고정시키고 임금 상승을 야기하는 노동력의 이동을 막으려 한 데 있었다(Fraser, 2003 : 33).

노동자법이나 구빈법 모두 노동자에 대한 임금제도를 처음 마련했다는 측면에서 역사적 의미는 있지만 임금의 하한선이 아닌 임금 상한선을 마련한 것이고, 노동력의 이동을 금지했기 때문에 사실상 노동자를 위한 법령이 아니라 안정적인 노동력을 확보하려는 지주들을 위한 법령이었다고 할 수 있다. 절대왕정인 튜터(Tutor) 왕조(1485-1603년)에 들어서도 노동자들에 대한 법이 시행되었으나 이 역시 노동자들의 권리를 보호하는 것이 아닌 노동자들을 억압하려는데 그 목적이 있었다.

이와 같이 중세 봉건제 사회에서는 단순한 자선사업을 넘어서 상호부조 활동과 정치권력의 역할이 등장했다는 점에서 고대 사회보다 좀 더 발전된 모습을 보였다고 할 수 있다. 그러나 중세 시대에 등장한 복지 정책들은 근본적으로 빈부격차를 해결하고 분배 정의를 실현하려는 노력이 아니라 지배계급을 위한 질서 유지와 노동력 확보에 있었다는 점에서 큰 한계가 있다. 또, 정치권력이 처음으로 복지문제에 개입하기 시작했지만 개입 취지와 목적을 고려해 볼 때 복지국가로 명명하기에는 적합하지 않은 단계에 머물러 있었다.

2. 근대 국민국가 시대

근대에 들어와서는 중세시대 때 보다 다양한 차원에서 복지 및 분배 문제에 대한 대응이 나타났다. 본 논문에서는 근대의 복지정책 발달과정을 국

가 개입의 확대, 민간 복지의 발달, 그리고 사회보험제도의 수립 등 크게 세 가지 측면을 중심으로 살펴보고자 한다. 국가 개입의 확대와 민간 복지 발달 부분은 영국의 사례가 중심이 될 것이다. 20세기 현대 복지국가의 본격적인 등장까지 복지국가의 발달 과정은 주로 영국을 주축으로 진행되었기 때문이다. 사회보험제도와 관련해서는 가장 먼저 사회보험 제도를 수립, 시행한 독일의 사례를 중심으로 살펴보기로 하겠다.

1) 국가 개입 확대

14세기에서 16세기까지 중세에서 근대로 이행하는 르네상스 시기에는 인간주의, 고전주의, 자연주의 등의 철학적 사상이 지배적이었다. ‘신(神)’ 중심에서 ‘인간’ 중심으로 나아가자고 했던 르네상스 시대의 움직임들은 신분제도를 부정하고, 노동관을 변화시키는 계기를 제공했다. 특히, 루터와 칼뱅으로부터 야기된 종교개혁은 교회의 부정부패를 비판하고 종교 자체를 개혁하는데서 더 나아가 인간의 죄에 대한 업보이자 신을 위한 과업으로 여겼던 ‘노동관’을 변화시키는데 큰 영향을 미쳤다.

루터(Martin Luther, 1483-1546)와 칼뱅(John Calvin, 1509-1564)은 노동도 하나님의 뜻이기 때문에 빈부에 상관없이 모든 일할 수 있는 사람들은 일을 해야 한다고 주장했다. 종교개혁 과정을 통해 나타난 이러한 노동관의 변화는 베버(Max Weber)에게로 이어져 『프로테스탄티즘과 자본주의 정신(The Protestant Ethic and the Spirit Capitalism)』(1905)에 큰 영향을 미쳤다.

베버에 따르면 자본주의 정신이란 이윤을 합리적이고 체계적으로 추구하는 태도이며, 이는 기독교 금욕주의로부터 탄생했다. 근대 경제 질서 내에서 돈을 버는 것은 합법적으로 일을 해온 이상 미덕과 유능함의 결과이자 표현이다. 직업에 대한 의무감이라는 것이 오늘날 우리에게 친

속하지만 실제로는 당연한 것이 아니라 자본주의 문화의 사회적 윤리가 갖는 가장 큰 특징이라고 할 수 있다(Weber, 2001 : 19). 또, 노동을 수행하는 것은 최고의 정신적, 문화적 가치와 직접적으로 연결되는 것이며, 직업에 대한 의무감을 갖고 임하는 것은 신의 은혜에 도달하는 가장 좋은 방법이다. 즉, 합리적으로 이윤을 추구하는 것은 종교적 윤리에서 벗어나는 것이 아니라 오히려 신의 섭리에 부합하는 것이다.

『프로테스탄티즘과 자본주의 정신』 책 말미에 베버는 존 웨슬리(John Wesley)의 말을 인용했다. “부가 증가하면 자만, 분노, 그리고 세상에 대한 사랑이 모든 곳에서 증가한다. 그렇다고 사람들이 근면 절약하는 것을 막을 수는 없다. 우리는 모든 기독교인들이 가능한 많이 벌고, 가능한 많이 저축하고, 결국 부자가 되도록 권해야 한다”(Weber, 2001 : 118-119). 베버는 가능한 많이 벌고, 많이 저축하여 그만큼 신의 은혜를 베풀고, 하늘에 보물을 많이 쌓도록 하는 것이 바람직하다고 본 것이다.

노동관의 변화는 산업혁명과 자본주의 발달에 영향을 미치게 되었고, 이러한 사회적 변화는 새로운 자본가 계층의 출현을 낳았다. 반면 빈부격차는 중세 시대보다 더욱 심각해지게 되었으며 빈민의 수도 크게 늘어났다. 기존의 자선사업이나 상호부조, 그리고 노동자들을 억압하기 위한 노동법 등으로는 근본적인 문제를 해결할 수 없었다. 소극적이지만 국가의 실질적인 개입이 실시된 것은 바로 이 때부터라고 볼 수 있으며 1601년 만들어진 엘리자베스 1세의 ‘구빈법(The Poor Law Act)’이 대표적인 사례이다.

‘구빈법’은 구빈의 대상을 특정 그룹별로 ‘세분화(classification)’하여 각 그룹별에 맞는 적절한 조치를 취했다는데 특징이 있다. 이 법에 의해 빈민 계층은 세 집단으로 분류되었는데 첫 번째는 ‘무능력한 빈민(the impotent poor)’으로 나이가 들었거나 만성적인 질병을 앓는 사람, 또는 장님이나 정신병자와 같이 정말로 제도적인 구제가 필요한 사람들을 말

하는데 이들은 빈민구호소에 수용되었다. 두 번째는 ‘근로능력이 있는 빈민(the able-bodied)’들로 이들은 작업장으로 보내졌다. 아이들의 경우에는 그들을 활용할 수 있는 곳에 견습생으로 보내지기도 했다. 세 번째는 ‘신체가 건강하나 일하기를 거부하고 게으름을 부리며 무단이탈을 하는 부류(the able-bodied who absconded and refused to work)’로 이들은 교정시설에 처해지는 처벌이 내려졌다(Fraser, 2003 : 35).

구빈법의 영향을 받아 영국에서는 빈민 구제와 관련된 법안들이 연이어 제정되었다. 빈민의 소속교구를 명확히 하고 도시 유입 빈민을 막기 위한 제도로써 ‘정주법(The Settlement Act, 1662)’이 탄생했으며, 작업장에서 빈민 및 노동자들의 비참한 생활과 착취를 개선하기 위해 ‘길버트법(An Act for Better Relief and Employment of the Poor, 1782)’이 시행되었다. 또, 영국의 스펄햄랜드 지방에서 고통 받고 있는 농업노동자들을 위해 최저임금제와 물가연동제를 포함시킨 ‘스펜햄랜드법(Speenhamland Act, 1795)’, 아동의 노동을 1일 12시간 이내로 제한하는 ‘도제건강 및 도덕 유지법(The Act for the Preservation of Health and Morals of Apprentices and Other Employed in Cotton and Other Factories, 1802)’ 등도 제정되었다(김태진, 2008 ; 원석조 2013).

1834년에는 ‘구빈법’의 뒤를 잇는 ‘신(新)구빈법(The Act for the Amendment and Better Administration of the Law Relating to the Poor in England and Wales)’이 제정되었다. 신구빈법은 ‘열등처우의 원칙(less eligibility principle)’을 적용했는데 이는 구빈법의 폐지를 주장한 자유주의자 맬서스(Malthus)의 주장을 반영한 것으로 구제대상 빈민의 생활수준은 최하층의 근로자(lowest working poor)의 생활수준과 같아서는 안되는 조건에서만 구제가 제공되어야 한다는 것이다. 이 원칙으로 인해 국가는 노동 가능한 빈민에 대한 구제를 국가가 거절할 수 있는 법적, 논리적 근거를 갖게 되었다(원석조, 2010 : 104).

이와 같이 근대에 들어와서는 빈곤 및 분배 문제에 대한 국가의 개입이 확대되었으나 그 궁극적 목표가 기득권의 질서 유지에 있었다는 점에서는 큰 한계를 갖는다. 엘리자베스 1세의 구빈법이 기존에 단편적으로 제기되었던 빈민대책이나 법률 등을 집대성하고, 그 내용을 정교화 했다는 차원에서 의의가 있는 것은 사실이다. 하지만 구빈법의 궁극적 목표와 취지는 지배층의 빈민 통제를 수월하게 하도록 만드는 데 있었고, 그 내용 역시 빈민들보다 자본가 계급에 훨씬 우호적이었다. 또 신구빈법 역시 빈민 구제 대신 노동자 계급의 유지를 통해 자본주의적인 질서를 유지하고자 한 데 보다 궁극적인 목적이 있었다.

2) 민간복지의 발달

자본가 계급의 힘과 영역이 점차 커지면서 이들은 정부의 개입을 최소화 하는 자유방임주의 국가, 이른바 야경국가를 희망하게 되었다. 이러한 사회 분위기 속에서 정부의 적극적인 개입이 어려워지자 빈부 격차 문제에 대한 대응방안이 민간차원에서 제기되기 시작했다.

민간 복지에는 크게 상호부조 활동, 자선사업, 그리고 인보운동 등 세 가지로 나누어서 살펴볼 수 있다. 근대 상호부조 활동은 중세시대 때 길드와 마찬가지로 조합을 구성하여 조합원의 자발적인 기금을 모아 어려운 상황에 처한 조합원과 그 가족을 구제하는 것이었다. 단순하게 시작된 이 모임은 우애조합(friendly society), 노동조합(trade union), 주택협회(housing association), 시민은행(People's bank) 또는 협동조합(cooperative) 으로 발전되었다(이강희·양희택·서대석, 2011 : 104). 다만, 중세시대 때 보다 한 단계 더 발전한 것은 1793년 일명 ‘로즈법(Rose's Act : Act for Encouragement and Relief of Friendly Society)’을 제정하여 조합원의 공제조합 등록을 의무화 하고, 상호부조 조직의 범

적 근거를 마련했다는 점이다.

자선사업도 중세시대 때 보다 양적으로 크게 증가했는데 런던의 한 조사에 따르면 1861년 당시 최소 640개의 자선단체가 존재했었고 이들의 연 수입은 250만 파운드에 이르렀다고 한다. 특히 이러한 통계는 사적인 개인 자선활동을 포함하지 않은 것이기 때문에 그 총액은 이를 훨씬 더 초과할 것이다(Fraser, 2003 : 136).

자선사업이 이렇게 왕성했던 이유는 당시 자선사업을 하는 것이 ‘시혜’를 베푸는 자들의 명예를 높이는 일이라는 인식이 확산되었기 때문이다. 하지만 양적으로 크게 늘어난 자선기관들은 구빈 당국과 밀접하게 협력하지 못했으며 자선기관들 간에도 연대가 이루어지지 못했다. 구제의 중복과 재원의 낭비 등과 같은 사태가 발생하게 되자 자선기관들은 보다 체계적으로 자선사업을 하기 위해 자선조직협회를 만들었다.

자선조직협회의 발전을 촉진한 것은 당시 빈민법청 장관이던 고센(G. S. Goschen)이 1869년 발표한 ‘고센의 각서’이다. 이 문서는 런던 동부지구에서 대량의 자선적 구제가 행해짐에 따라 많은 빈민이 이 지역으로 유입되고 있고, 자선적 구제와 빈민법에 의한 구제 사이에 중복이 야기되고 있다는 사실을 전제로 동일한 빈민에 대한 구제의 중복을 피하며 민간기금의 가장 효율적인 활용을 확보하기 위해 제시된 것이다. 이 각서는 고센이 런던의 각 빈민위원회에 보낸 업무지시로서 공적 조직인 각 빈민위원회가 사적인 자선기관과 적절한 협력관계를 맺도록 하는 지침이었다(이강희·양희택·서대석, 2011 : 97-98).

이와 같은 상황에서 영국에서는 1869년 4월 자선구제의 조직화와 구결방지를 위한 협회(The Society for Organizing Charitable Relief and Repressing Mendicity)가 조직되었고, 그후 자선조직협회(COS ; Charity Organization Society)로 변경되었다(임은희 외, 2012 : 112). 미국에서도 19세기 후반 자선조직협회가 연이어 창립했으며 이후 협회의 활동은 지

역사회 조직사업의 기초가 되었다. 하지만 공적인 복지를 반대했던 자선조직협회들은 이후 미국에서 정부 주도의 복지정책을 도입하는데 오히려 저해가 되기도 했다.

자선조직협회의 탄생은 기존에 개인적으로 실시되었던 자선활동을 특정한 통제 하에 진행하였다는 의의가 있으며 협회의 주요 인사들은 사회개혁 운동을 전개하기도 했다. 하지만 기본적으로 ‘자선’이 갖는 성격상 빈곤 문제를 개인의 원인으로 생각하는 한계를 여전히 지니고 있었으며 과도한 자선은 오히려 도덕적 타락을 가져올 수 있다는 인식을 강하게 갖고 있었다.

또한, 근대에는 자선사업과 더불어 인보운동(settlement movement)이라는 새로운 사회운동이 등장했다. 인보운동이란 자본과 도시의 발달로 인해 양산된 빈민계층을 구제하기 위한 운동으로 영국의 캠브리지와 옥스포드 대학 학생들이 주축이 되어 빈민 계층에 대한 필드조사를 통해 그들의 생활 실태를 파악하고 그들에게 맞는 제대로 된 구제를 하기 위해 추진된 것이다. 인보운동의 대표적인 결과로 영국에서는 1884년 토인비홀(Toynbee Hall)이 바넷(Canon Samuel Barnett)에 의해 건립되었는데 이것이 최초의 인보관(Settlement House)이다(함세남 외, 1996 ; 김태진 2008).²³⁾

인보운동에 참여한 많은 사람들이 사회개혁운동에도 동참하게 되었는데 페이비언협회의 창설도 인보운동의 영향을 받았다. 이러한 인보운동은 빈민들의 현실적인 생활환경과 그들의 요구를 파악하고, 빈민들의 교육 및 문화적 수준을 높이는데 크게 기여했으며 궁극적으로 빈곤문제에 대한 사회적 관심을 불러일으켰다는 데 큰 의의가 있다.

23) 토인비 홀의 경험을 바탕으로 1887년 뉴욕에 근린조합(Neighbourhood Guild)이 만들어졌고, 1889년에는 시카고의 헐 하우스(Hull House)가 건립되었으며, 1891년에는 보스턴에 안도버 하우스(Andover House)가 건립되었다(김태진, 2008 : 120).

3) 사회보험제도의 수립

자본가와 노동자로 계층화되는 자본주의 질서가 발달함에 따라 실업, 산업재해, 정년퇴직과 같은 문제는 중세 때는 존재하지 않았던 새로운 사회적 위험이 되었다. 이러한 상황에서 노동자들은 열악한 노동환경과 임금조건에 대한 개선을 강력히 요구하게 되었으며 자본가와 국가는 노동력의 지속적인 확보를 위한 대응을 고민하게 되었다. 이러한 요구와 필요의 접점에서 만들어진 것이 바로 국가와 자본가, 그리고 노동자 삼자가 재정을 함께 부담하는 형태의 ‘사회보험제도’이다. 사회보험 제도는 근대에 등장한 가장 특징적인 복지 정책으로 꼽힌다.

최초의 사회보험제도로 평가받는 것은 바로 독일이 1881년 공포한 ‘재해보험법’이다.²⁴⁾ 이후 1880년대 비스마르크(Otto von Bismarck)가 추진한 ‘노동자 질병보험법(1883년)’, ‘노동자 재해보험법(1884년)’, 그리고 ‘노후·폐질보험법(1889년)’은 3대 사회보험법으로 꼽힌다.²⁵⁾

사회보험제도라는 새로운 형태의 복지 정책이 탄생하게 된 데에는 사회경제적 변화와 정치적 변동이 큰 영향을 미쳤다. 독일과 영국의 사회보험 제도를 비교 연구한 리터(Gerhard Ritter)는 사회보험이 복지의 새로

24) 한편, 닐 길버트(Neil Gilbert)와 폴 테렐(Paul Terrell)은 독일 정부가 질병보험을 입법한 1883년을 현대 복지국가의 탄생으로 보았다. 그들은 사회보험제도가 빈민법과 같은 국가의 개입, 민간 복지 차원의 자선활동과 같은 불확실성과 낙인 없이 인간다운 삶을 영위하는데 필요한 최소한의 재정적 지원을 제공하는 강제적인 공적 프로그램이어야 한다고 보았다. 닐 길버트와 폴 테렐의 입장과 복지국가 전개과정에 대한 보다 자세한 설명은 Gilbert, Neil and Terrell, Paul(2013), *Dimensions of Social Welfare Policy* 제2장 참고.

25) ‘노동자 질병보험법’은 산업, 수공업, 서비스 분야 등에 종사하는 임금 소득자들에게 보험 의무를 부과하였는데 노동자 임금의 최고 6%로 제한된 보험 부담금의 2/3는 노동자, 1/3은 고용주가 지불했다. 이를 통해 보험료 산정 임금의 최소 50%에 해당하는 질병보조금과 임신부 지원금 등을 주었다. ‘재해보험법’은 경영주가 자체 비용으로 연봉 2,000마르크 미만의 노동자와 사무실 근로자를 보험에 가입시킨 후 불의의 사고를 당한 피보험자 및 유가족에게 법적 질병구호 기간이 경과한 후에도 봉급과 관련된 연금지불을 보장하도록 하는 것이었다. ‘노후·폐질보험법’은 16세 이상의 모든 노동자에게 가입을 의무화했으며 보험 재원은 연방보조금과 함께 동일비율로 고용주, 피보험자의 납입금으로 충당되었다. 보험가입기간이 5년 경과하였으나 피보험자가 생업 불능이 된 경우, 또는 보험가입기간이 30년 경과했으나 피보험자가 70세가 된 경우 연금지불을 신청할 수 있도록 하였다 (윤여덕 역, 1994 : 106-107).

운 형태로써 전통적인 빈곤구제 시스템을 대체하게 된 것이 19세기 말 인구 증가, 산업화, 도시화, 그리고 인구이동으로 인한 사회적 및 경제적 변화과정에 기인하고 있다고 보았다. 리터는 당시 사회경제적 변화를 1) 전통적인 재산이나 길드 체제에 기초한 사회의 해체 2) 농촌 생활로부터의 탈피 및 이주민 증가 3) 공동체 하층민의 강요된 독신 생활 종식 4) 생산단위로서 전통적인 가족의 해체와 구호 제공자로서 가족 기능의 저하 5) 전통적 수공업과 농촌지역에 있었던 고용주의 사용자간의 생활공동체의 붕괴 6) 자본주의적 노동시장의 발전과 노동자의 필요보다 시장의 예 의해 결정되는 임금 수준 7) 산업적인 프롤레타리아 계급의 등장 8) 기계의 사용으로 인해 야기된 산업재해 위험의 증가 9) 고령자에 대한 관심 부족과 경기 흐름에 의해 지배받는 노동기회 의존율의 증가 등으로 정리했다(Ritter, 1983 : 2-3).

또, 사회민주주의 사상과 노동운동이 대두되며 정치적 변동이 일어난 것도 사회보험제도의 탄생에 큰 영향을 미쳤다. 당시 독일은 마르크스의 사상이 사회적으로 크게 확산되었으며 노동운동에도 큰 영향을 미쳤다. 노동계층이 노동 문제 해결을 위한 법적, 제도적 차원의 대책들을 강력히 요구하자 비스마르크는 이러한 노동계층을 잠재우고 사회주의자들을 억압하기 위한 전략적 목적으로 사회보험 정책을 추진하게 된 것이다. 실제로 비스마르크는 사회주의자 진압법(Sozialstengesetz)과 노동자 보장법을 같이 추진했다.²⁶⁾

26) 당시 독일에서는 사회보험법이 반사회주의자 법을 보완하는 역할을 한다는 공식적인 정부 성명이 계속해서 강조되었다. 1881년 2월 15일 국왕의 연설에서 '재해보장법(Accident Insurance Law)'은 '사회민주주의활동에 반대하기 위해 고안된 입법의 보완'으로 설명되었다. 또, 1991년 11월 17일 비스마르크에 의해 편집된 왕의 교서에서도 "사회적 문제를 바로잡는 것은 단순히 사민주의자들의 과격함을 탄압하는 것이 아니라 그와 동시에 노동자들의 복지를 촉진시키면서 추진되어야 한다"고 되어 있다. 또, 비스마르크는 보다 직접적으로 독일의 사회보험법이 아직 사민주의자들의 선전에 포섭되지 않은 노동자들에게는 면역의 역할을 해야 하고 이미 감염된 노동자들에게는 치료의 역할을 해야 한다며 이법의 목적은 곧 노동자계급과 국가를 보다 가깝게 하는 결과를 가져와야 한다고 강조했다(Ritter, 1983 : 33-34).

림링거(Gaston V. Rimlinger)에 따르면, 1880년대 이전에 비스마르크는 제국의 외형적인 통합을 이루는데 주력했지만 사회주의자들이 노동자 계층을 선동하자 비스마르크가 단순히 노동자들의 불만을 해소하는 것 이상으로 노동자를 국가에 복종시키고, 정부에 호의적인 태도를 취할 수 있도록 하는 대책을 강구하게 되었다. 이에 1881년 비스마르크는 재해보험 법안을 마련, 강제보험을 통해 국가가 보조금을 지급하도록 하는 방안을 마련한 것이다. 이와 같은 제도를 통해 비스마르크가 취하고자 한 것은 국가가 보험을 독점하고 엄격하게 행정적 통제를 가하는 것이었다. 즉, 비스마르크에게 가장 중요했던 것은 노동자들의 복지가 아니라 그들의 태도에 영향을 미치는 것이었다(Rimlinger, 1971 : 117-118).

이와 같은 내용을 감안할 때 비스마르크가 추진한 3대 사회보험, 노동자 질병보험법, 노동자 재해보험법, 그리고 노후·폐질보험법(1889년) 등은 사실상 노동자 계급을 빈곤과 질병 등으로부터 보호하는 것 보다 국가가 노동자들을 통제할 수 있는 수단을 확보하기 위해 만들어진 것이라 볼 수 있다. 즉, 사회보험 제도가 최초로 실시되었다는 것 자체는 분명한 역사적 의의가 있지만 그 목적이 노동자 계급의 억압과 통제, 즉 ‘당근(Zuckerbrot)’과 ‘채찍(Peitsche)’의 기능을 만들려고 했다는 점에서 한계를 갖고 있다.

독일의 사회보험 제도 탄생은 유럽에 많은 영향을 끼치게 되었는데 프랑스는 1898년 산재보험법을 제정했고 영국에서는 1911년 국민보험을 실시했다. 이와 같이 대부분의 서유럽 국가들은 독일에 이어서 건강, 산업 재해, 노령, 실업 등에 관한 프로그램들을 제1차 세계대전 이전에 도입했다. 그러나 미국은 이러한 서유럽 국가들보다 늦은 1930년대 경제 대공황을 겪으며 전 국민 대상의 사회보험 제도를 도입하게 되었다 (Gilbert&Terrell, 2013 : 31).

3. 현대 복지국가의 등장

고대, 중세, 근대와 비교해 볼 때 현대 복지국가의 가장 특징적인 점은 국가가 사회의 변화에 떠밀려서 어쩔 수 없이 복지정책을 추진한 것이 아니라 국가가 주도적으로 나서서 복지국가를 지향하는 형태로 변모했다는 점이다. 특히, 고대와 중세 시대 때는 귀족과 교회가 복지 및 분배 문제에 앞장섰으며 근대 국민국가 시대에는 국가가 개입하기 시작했지만 그 목적이 지배계급의 질서 유지에 있었다는 데 한계가 있었다. 하지만 현대에 들어와서는 시민의 요구에 부응하기 위해 국가가 보다 적극적으로 주도적인 입장을 취하기 시작했다. 이는 민주주의 정치체제가 자리 잡은 것이 가장 큰 이유 중의 하나일 것이다.

또한 전쟁을 겪으며 빈곤을 바라보는 시각도 변하게 되었다. 근대 시대까지 빈곤 문제는 개개인의 게으름에 대한 결과와 같이 인식되었고 따라서 그 책임 또한 개인에게 전가되었다. 하지만 산업혁명과 자본주의의 발달은 그러한 시각에 전환점을 마련하는 계기를 제공했으며 특히 20세기 들어 겪게 된 두 차례의 세계대전은 빈부격차와 양극화의 문제가 개인의 차원에서는 해결될 수 없는 문제라는 것을 명확하게 인식시켜 주었다.

이에 현대 복지국가의 전개과정은 주로 20세기 초반 제1·2차 세계대전을 전후해서 본격적으로 등장한 복지국가의 확대와 재편에 초점을 맞추고자 한다. 특히, 현대 복지국가가 자리하는데 중요한 두 축이 되었던 영국의 배버리지 보고서, 그리고 미국의 뉴딜 정책을 중심으로 현대 복지국가의 발전과정을 살펴보고 1970년대 이후 복지국가 재편 시기부터 현재에 이르기까지의 과정을 간략히 짚어보기로 하겠다.

1) 영국의 배버리지 보고서

현대 복지국가의 등장은 노동자 및 시민들의 정치적 권리 향상과 제 1·2차 세계대전 이후의 전후 복구에 기인하고 있다. 1905년 영국에서는 보수당 정부가 총사퇴하고, 그 다음해 자유당이 정권을 잡게 되었는데 당시 29명의 노동당 의원들이 당선되었다. 영국 역사상 최초로 노동자들이 의회에 진출, 정치적 입지를 구축하게 된 것이다. 그리고 1918년에는 참정권에서 제외되었던 일부 남성과 모든 여성들에게도 참정권이 부여되었다. 노동자 및 시민 계급의 영향력이 강해지고, 이들의 의식 수준이 향상됨에 따라 복지는 점차 ‘시혜’가 아닌 ‘권리’로 인식되기 시작했다. 영국의 적극적인 복지정책 시행은 당시의 이러한 정치적 변화와 크게 맞물려 있다고 볼 수 있다. 이후 영국에서는 복지정책들이 잇따라 입법화되었는데 1906년에는 노동쟁의법과 학교급식법이 통과되었고 이어 교육법(1907), 노령연금법(1908), 직업알선법(1909), 노동위원회법(1909), 국민보험법(1911), 경로법(1925) 등이 입법화되었다. 또, 독일의 사회보험제도에서 영향을 받아 1911년에는 국민보험법이 제정되기도 했다(김성이, 2002 : 177-179).

이후 1920년대 경제 불황과 제1차 세계대전으로 빈곤 및 실업 문제가 악화되자 복지 정책의 범위는 점차 확대되기 시작했다. 특히, 1차 세계대전에 참전했던 사람들에 대한 처우 문제가 대두되면서 이들에 대한 수당과 실업급여 제공 등이 추진되었고, 1934년에는 전국적으로 실업 제도를 실시하게 되었다(김성이, 2002 : 179-181).

‘영국 사회정책학의 대부’라 불리는 티트머스(Richard M. Titmuss)에 따르면 영국 정부는 2차 세계대전 때부터 사회시스템을 구축하게 되었으며 영국 인구의 건강과 복지에 대한 직접적인 관심을 발전시키게 되었다. 그리고 많은 사회적 욕구들을 존중하고 빈곤문제에 대해 적절한 개입을 하게 되었다(Titmuss, 1950 : 506).

2차 세계대전이 끝나고 다시 빈곤과 실업의 위험이 악화되자 당시 집

권당이었던 노동당 정부는 ‘베버리지 위원회’를 만들어 이러한 문제를 해결하고자 했다. 베버리지 위원회는 사회보험과 관련한 서비스에 관한 위원회로서 1941년 영국노동총의 권고로 만들어졌는데 런던경제학교(LSE) 학장을 지낸 후 노동성에서 일하고 있던 실업보험 전문가 베버리지(Beveridge)²⁷⁾가 의장으로 천거되었고 정부 각 부처 소속 고위 관료들이 위원으로 참여했다. 베버리지 보고서란 이 위원의 의장을 맡았던 베버리지의 이름을 딴 것이다. 베버리지 보고서(Beveridge Report)는 1942년 9월 완성되었으나 발간은 12월에 되었다. 그 이유는 일부 각료들이 보고서의 내용에 대해 지나치게 혁명적이라고 반대했기 때문인데, 베버리지 보고서 발간 이후 일반 시민들은 보고서에 절대적인 찬성과 지지를 보냈다.

베버리지는 사회보장의 방법을 기본 욕구의 충족을 위한 ‘사회보험(social insurance)’, 특별한 경우에 대한 ‘공공부조(national assistance)’, 그리고 기본적인 공급에 추가되는 ‘자발적인 보험(voluntary insurance)’ 세 가지로 구분했다. 사회보험은 강제적인 기여금에 대해 조건적으로 현금지급을 제공하는 것으로 가장 포괄적이라는 측면에서 세 가지 방법 중 가장 중요하다. 그러나 사회보험제도는 소득을 보장하는 주요한 수단이지만 하나 유일한 것은 아니기 때문에 공공부조와 자발적 보험의 보완을 필요로 한다. 공공부조는 이전의 기여도와 상관없이 요구와 동시에 필요한 상황에서 조건적인 현금지급을 해주는 것인데 개인적인 상황과 국가 재정에 대한 고려 하에서 조절된다. 국가에 의해 고안된 사회보험과 공공부조

27) 베버리지(William H. Beveridge)는 1903년 인보관 토인비 홀에서 사회사업가 겸 연구원직을 수행하며 실업, 빈민문제 등 사회문제에 관심을 갖게 되었는데 이 경험을 바탕으로 빈곤은 개인이 통제할 수 없는 사회적 문제임을 인식하였다. 이후, 페이비언협회 회원으로서 자본주의 자유시장에 대한 사회주의적 비판을 접했고, ‘사회보험 및 관련 서비스에 관한 부처간 위원회’ 위원장으로서 활동했으나 본인의 정책 제언이 받아들여지지 않자 1941년 12월과 1942년 1월 두 차례에 걸쳐 ‘베버리지 보고서’라고 명명되는 보고서를 작성하게 되었다. 이 때문에 베버리지 보고서의 서문은 “중대한 위기 상황에서 사회보장과 그것에 의존하는 국민들 사이에서 정의의 승리를 이룩하는데 영국 국민은 자신이 맡은 바 본분을 다할 수 있는 물질적, 정신적 능력을 지니고 있을 뿐만 아니라 용기와 신념에 차 있으며, 국민적 단합을 지닌 그들은 더 이상 사회보장 계획을 지체할 수 없다는 사실을 믿는 한 사람에 의해 제출되었습니다”로 시작된다.(김성이, 2002 : 184-187)

는 기본 소득과 서비스 등을 보장한다. 그러나 자발적 보험은 자유로운 선택이다. 그러나 국가는 그러한 자발적 보험을 독려해야 한다 (Beveridge, 1942 : 120-121).

베버리지는 보고서(1942)는 사회보험제도의 기본적인 6가지 원칙에 대해 제시했다. 여섯 가지 원칙은 1) 정액급여(flat rate of subsistence benefit) 2) 정액기여(flat rate of contribution) 3) 행정 책임의 통합(unification of administrative responsibility) 4) 급여의 적절성(adequacy of benefit) 5) 포괄성(comprehensiveness) 6) 분류(classification) 등이다.

베버리지는 보고서(1942)에 나타난 여섯 가지 원칙에 대한 구체적 설명은 다음과 같다. 첫 번째 ‘정액급여’ 원칙이 말하는 것은 질병이나 퇴직 등으로 단절된 피고용자의 소득 총량과 상관없이 보험 급여는 고정적으로 지급되어야 한다는 것이다. 두 번째 ‘정액기여’ 원칙은 보장을 받는 사람, 즉 피고용주와 고용주 모두 강제로 부과되는 요금을 납입해야 한다는 것이다. 부자든, 가난하든 상관없이 같은 보험에 대해서는 같은 기여금을 납입해야 한다는 것이다. 세 번째 ‘행정 책임의 통합’ 원칙은 행정 효율성, 경제성에 관한 것이다. 지역의 사회보장국이 보험가입자들의 다양한 요구와 지급들을 피보험자들의 상황에 맞게 다루지만 모든 기여금은 단일한 사회보험기금(Social Insurance Fund)으로 모여 모든 급여와 지급들은 이 기금에서 나가야 한다는 것이다. 네 번째 ‘급여의 적절성’ 원칙은 모든 일반적인 상황에서 최소한의 생활과 소득이 가능하도록, 즉 다른 추가적인 자원이 없어도 충분히 생활할 수 있도록 제 때에(천재지변과 같은 상황을 제외하고) 급여가 적절하게 제공될 수 있도록 하는 것이다. 다섯 번째 ‘적용범위의 포괄성’ 원칙은 사회보험이 모든 사람과 그들의 육구를 포괄해야 한다는 것을 의미한다. 예를 들면 공공부조나 자발적 보험에 어떠한 위험요소를 떠넘겨서는 안 된다는 것이다. 자발적 보험은 결코 모든 것을 포괄할 수 없고 사회보험은 자발적 보험보다 더 값싸야 한다.

여섯 번째 ‘대상자의 분류’ 원칙은 사회보험이 통일적이고 포괄적이어야 하는 동시에 공동체 내 다양한 생활방식도 고려해야 한다는 것이다. 여기서 ‘분류’가 의미하는 것은 각각의 보험 계층이 갖는 다양한 욕구와 상황에 대해 보험을 조절하는 것을 의미한다. 그러나 여기서 말하는 보험 계층은 일반적으로 말하는 경제적, 사회적 계층이 아니라 그들의 자산과 상관없는 모든 시민들을 말하는 것이다(Beveridge, 1942 : 121-122).

이러한 사회보장 정책의 시행을 위해 베버리지는 영국의 시민들을 피고용인(employee), 유급 활동가(others gainfully occupied), 주부(housewives), 근로 연령층(others of working age), 근로 연령층 미만(below working age), 근로연령층 이상의 퇴직자(retired above working age) 등의 여섯 가지 계층으로 분류했다.

베버리지 보고서를 바탕으로 영국은 ‘요람에서 무덤까지(from the cradle to the grave)’라는 말로 잘 알려진 영국형 복지국가의 골격을 갖추게 되었으며 사회보장에 관한 최초의 법률들을 입법했다. 대표적인 법률로는 가족수당법(1945), 국민산업재해보험법(1945), 국민보건사업법(1946), 국민부조법(1948), 아동법(1948) 등이 있으며 1948년에는 사회보장법을 전면적으로 실시했다. 베버리지 보고서는 이후 영국뿐만 아니라 유럽, 미국 등 세계 각국에서 사회보장제도를 마련하고 복지국가의 기틀을 형성하는데 큰 영향을 미치게 되었다(김태진, 2008 : 165).

2) 미국의 뉴딜정책

영국의 식민지였던 미국은 19세말 이전까지는 영국의 법을 거의 그대로 받아들인 수준에 머물러 있었으며 1930년대 경제대공황을 겪은 이후부터 미국식 복지국가의 모습을 형성하게 되었다. 이와 같이 제1·2차 세계대전 이후 대두된 전후 복구 문제와 전 세계적인 경제 불황 등은 영국,

미국뿐만 아니라 유럽 주요 국가들이 복지국가를 적극적으로 표방하는 계기가 되었고 이 시기부터 많은 나라들이 복지 분야에 대한 지출을 늘렸다. 미국의 뉴딜 정책 역시 전후복구와 경제 불황 극복을 위해 추진된 국가 정책이었다. 1930년대 경제대공황은 사회 전반에 큰 타격을 주었고, 빈곤 및 실업 문제가 심각하게 대두되었다. 그 영향으로 혼인율과 출생률은 감소하고, 자살률은 증가하는 등 이차적인 사회문제까지 나타났는데 이러한 위기를 해결하기 위해 국가가 적극적으로 나선 것이 바로 ‘뉴딜정책(New Deal)’이다. 프랭클린 루즈벨트(Franklin Roosevelt)가 추진한 뉴딜정책은 경제부흥, 실업구제, 빈곤문제의 개혁 등을 주요 골자로 삼고 있으며 오늘날까지 복지국가를 지향하는 많은 국가들의 벤치마킹 대상이 되고 있다. 루즈벨트 대통령은 ‘뉴딜정책’이라는 기치 하에 1933년부터 각종 입법 및 정책을 통해 국가가 직접 시장에 개입하고 실업과 빈곤 구제에 나서는 발판을 마련했으며, 노동자 및 근로자의 권리보호와 사회보장을 위한 제도들을 시행했다(김성이, 2002 ; 김태진, 2008 ; 양정하, 2013).

루즈벨트는 1934년 ‘경제보장위원회’를 설립해 사회보장정책에 대한 청사진을 그린 후 1935년 ‘사회보장법(Social Security Act)’을 입법화하여 국가가 빈곤 문제에 적극적으로 개입해야 하는 책임과 의무를 부여했다. 아동 노동이 공식적으로 폐지된 것도 바로 이 때다. 뉴딜 정책 하에서 연방정부는 경제적 영역에 대한 국가의 영향력을 크게 확장했으며 1933년과 1934년에는 입법을 통해 처음으로 월스트리트에 대한 연방 규제가 수립되었다(Leuchtenburg, 1963 : 335-336).

이어 1941년에는 ‘지역사회 활성화 법(Community Facilities Act)’을 통해 연방기금으로 주택, 학교, 탁아소, 병원, 상하수도 등의 시설을 건축하고 모자보건 프로그램을 실시했으며(김성이, 2002 : 227) 1965년에는 65세 이상 노인들에게 의료보호를 제공해주는 메디케어(Medicare)를 도입했다(양정하, 2013 : 265).

루즈벨트는 그의 저서 『미국의 길(American way)』(1944)에서 모든 시민의 복지에 대해서는 정부가 마지막 책임이 있으며 제2의 권리장전을 받아들여 새로운 시대에 맞는 보장과 번영의 기준을 수립하고 경주해 나가야 한다고 주장했다. 루즈벨트가 말한 권리란 1) 산업, 매장, 농장, 그리고 국가소유물 등에서 유용하고 보수를 많이 받을 수 있는 직업을 구할 권리 2) 적절한 식량과 의복, 그리고 즐거움을 제공받을 수 있을 만큼의 충분한 돈을 벌수 있는 권리 3) 모든 농부들의 그들의 생산물들을 팔아서 그와 그들의 가족들의 생존을 보장해줄 수 있는 권리 4) 크건 작건 모든 경제인들이 국내든 국외든 독점적이고 불공정한 거래에서 벗어나 자유로운 분위기 속에서 무역할 수 있는 권리 5) 모든 가정이 기본적인 생활을 영위할 수 있는 권리 6) 적절한 의료를 받고 좋은 건강함을 지킬 수 있는 권리 7) 노후의 경제적 불안과 질병, 재해, 실업으로부터 적절한 보호를 받을 수 있는 권리 8) 좋은 교육을 받을 수 있는 권리 등이다. 이러한 권리가 보장되어야 하고 이것이 전후에 미국이 나아가야 할 방향이자 인간의 행복과 복지를 위한 새로운 목표인 것이다(Runes(ed.), 1944 : 9).

뉴딜정책을 통해 루즈벨트가 기여한 것은 모든 미국인들이 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 보장하는 책임감을 국가가 갖도록 한 것이다. 1929년과 1939년 사이 미국은 지난 300년 동안보다 더 많은 진보가 공공복지와 규제 분야에서 만들어졌고 루즈벨트 정부는 그러한 지원을 자선이 아닌 권리로서 인식했다. 이러한 루즈벨트의 ‘뉴딜정책’은 현재까지 복지국가를 지향하고 있는 많은 나라들에게 복지국가의 표상으로 자리하고 있으며, 국가가 시장 및 분배 문제에 적극적으로 개입할 때 마다 차용하는 모델이 되고 있다.

3) 복지국가의 위기와 재편

영국의 베버리지 보고서와 미국의 뉴딜정책 이후 복지국가에 계속 발전할 것처럼 보였지만 1973년 오일쇼크는 전 세계에 또 다른 위기를 안겨주었다. 오일쇼크 이후 OECD 국가들의 평균 경제성장률은 5%대에서 2%대로 떨어진 반면 실업률은 2%대에서 5%대로 상승했다. 이에 영국, 미국뿐만 아니라 복지국가를 지향하던 대부분의 나라들은 국정운영의 방향을 전환하기 시작했다. 경제침체가 계속되는 상황에서 국민의 요구는 높아지고, 반면 국가의 재정에는 한계가 있었기 때문에 각 나라들은 복지국가의 위기와 재편시기를 맞게 되었다. 1973년 오일쇼크 이후 영국은 1976년 IMF의 지원을 받을 정도로 재정상태가 악화되었다. 이에 1979년 정권을 잡은 보수당은 그동안 노동당이 고수해왔던 복지정책들을 포기하고 시장의 자율성을 강화하는 정책, 즉 ‘대처리즘(Thatcherism)’을 추진했다. 마가렛 대처(Margaret Thatcher)는 공기업 민영화, 규제 완화, 세금 인하 등을 추진한 반면, 공공복지 지출은 삭감했다. 미국에서도 1981년 공화당의 로널드 레이건(Ronald Reagan)이 집권하며 민주당 정권이 추진해온 복지정책들을 포기하고 규제완화, 세금인하, 정부 지출 축소 등을 강조하는 ‘레이거노믹스(Reaganomics)’를 추진하기 시작했다(김태성·성경룡, 2000 ; 김태진, 2008).

1990년대 중반 유럽에서는 이른바 좌파 정권이 다시 집권을 했다. 하지만 복지정책을 축소 또는 후퇴시키는 방향으로 나아가던 경향을 바꾸지는 않았다. 영국의 토니 블레어(Tony Blair)는 노동당 출신이지만 대처 정부의 복지정책 축소 방침을 승계했다. 블레어뿐만 아니라 1998년 집권한 독일 사민당의 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schroder), 1997년 집권한 프랑스 사회당의 리오넬 조스팽(Lionel Jospin) 모두 좌파 정권이었으나 복지 축소 정책을 완전히 철회하지는 않았다. 이들은 좌파적인 사상적 바탕 위에 신자유주의적인 요소를 접목시켜 좀 더 유연하게 자본주의 체제

를 운영하려고 했다. 이러한 방향은 저명한 사회학자 앤소니 기든스(Anthony Giddens)가 제시한 『제3의 길(The Third Way)』(1998)에 기반하고 있다(임은희 외, 2012 : 253-255).

‘제3의 길’이란 한마디로 ‘신혼합경제(mixed economy)’를 옹호하는 것이다. 고전적 사회민주주의는 경제적 보장과 재분배에 기본적인 관심을 두고 부의 창조를 부수적인 것으로 생각했다. 반면 신자유주의는 경쟁력과 부의 산출을 더 우선순위로 두었다. 제3의 길에서는 시장의 역동성을 활용하지만 공공의 이익도 염두에 두며 공공부문과 민간부분간의 시너지(synergy)를 기대한다. 재분배는 사회민주주의 의제로서 사라져서는 안 되며 최근 사회민주주의자들 간의 논의가 ‘가능성의 재분배(redistribution of possibilities)’를 강조하고 있는 것은 바람직하다(Giddens, 1998 : 99-101).

그러나 제3의 길은 현실적으로 큰 성공을 거두지 못했고, 1970년대 중반 이후 세계는 신자유주의 물결에 휩싸이게 되었다. 신자유주의는 시장에 대한 국가의 개입을 주장하는 케인즈를 비판했으며 개방화, 자유화, 민영화, 규제완화, 그리고 노동 유연화 정책을 지향했다. 신자유주의자들에게 경제 위기는 비단 오일쇼크 뿐만 아니라 국가의 개입과 복지지출의 확대까지 포함된 것이었다.

하지만 21세기 들어서서 신자유주의의 폐해는 적나라하게 나타나기 시작했다. 신자유주의의 폐해가 극한에 달하면서 발생했던 위기가 바로 2008년 미국 발 세계금융위기다. 서브프라임 모기지 사태로 시작한 금융 위기는 미국의 유명 투자은행이었던 리먼브러더스(Lehman Brothers)가 파산신청을 하며 본격화되었다. 2011년 말에는 전 세계 각지에서 빈부격차 심화와 금융기관의 부도덕성에 반발하며 ‘월가를 점령하라(Occupy Wall street)’라는 구호를 내건 시위가 대대적으로 일어나기도 했다.

신자유주의에 입각한 시장중심 정책은 결과적으로 사회양극화 분배의

불평등이라는 커다란 문제를 낳았으며 이는 현대 국가가 해결해야 할 가장 주요한 과제가 되었다. 또, 세계 최대 경제 대국인 미국에서 심각한 경제적 위기가 촉발되었다는 점은 전 세계가 북유럽과 같은 복지국가로 다시 눈을 돌리게 되는 계기를 제공했다. 이에 현대 국가들은 각 국가가 처한 상황에서 따라 시대적·사회적·경제적 변화에 대응할 수 있는 새로운 패러다임으로의 전환을 모색하게 되었으며 복지국가에 대한 논의 역시 그러한 맥락에서 활발하게 이루어지고 있다.

제3절 현대 복지국가의 유형

앞서 복지국가 발전과정에서 살펴보았듯이 복지국가가 구현되는 모습은 그 나라의 역사적 배경 그리고 정치사상, 사회구조, 국민 의식 수준 등 다양한 요소의 결합에 따라 각기 다르게 나타난다. 제2절에서 영국을 중심으로 복지국가 발달사를 살펴보았지만 영국만이 유일하게 복지국가이거나 복지국가 제도를 창안한 독특한 나라라고 할 수는 없다. 선진 복지국가뿐만 아니라 개발도상국에도 복지국가와 관련된 사상과 정책, 그리고 그에 관한 문헌들이 존재할 것이다.

다양한 국가들의 사회정책 제도에 관한 세계적인 문헌들을 연구하는 시도를 할수록 우리는 그 다양성과 복잡성을 점점 더 많이 깨닫게 될 것이다. 그리고 이러한 복잡성을 깨달으면 깨달을수록 사회적 서비스가 다양한 국가에서 다양한 역할을 하고 있는 것에 대해 일반화 하는 것은 더욱 어려워진다. 그러나 이러한 현상을 그대로 바라보기만 한다면 어떠한 이론적인 분석 작업도 불가능해질 것이다. 체제나 제도라는 것 자체가 각 사회의 다양한 정치적, 사회적, 문화적 특성을 반영할 수 밖에 없지만 기본적으로 인간의 공통된 욕구나 문제와 관련되어 있다. 따라서 각기 다른 복지국가의 모습들을 이해하고 분석하는 것이 어렵다 하더라도 그 안에

내포되어 있는 공통적인 특성을 찾아낼 수는 있을 것이다. 학문적 영역에서 연구가 필요한 목적은 얼마나 다양한 사례들이 나오는가를 깨닫는 것이 아니라 무질서하고 혼란스러워 보이는 현상 속에서 어떠한 질서를 추론해내고, 이를 기반으로 더 나은 방향을 모색하는데 있을 것이다 (Alcock, 2001 : 177-178).

이에 제4절에서는 고대, 중세, 근대를 거쳐 현대에 이르러 복지국가들이 어떠한 유형들로 형성되었는지 티트머스, 퍼니스와 킬튼, 미쉬라, 그리고 에스핑-엔더슨 등의 유형분류를 중심으로 살펴보고자 한다.²⁸⁾

1. 티트머스(Titmuss)의 유형

윌렌스키(Wilensky)와 르보(Lebeaux)가 사회복지의 유형을 잔여적 사회복지와 제도적 사회복지로 나눈 이후 많은 학자들이 복지국가 유형에 대해 연구하고 분류했다.²⁹⁾ 그 중 대표적인 학자로 꼽히는 것이 바로 티트머스³⁰⁾인데 그는 복지국가 유형을 첫 번째 ‘잔여적(residual)’ 유형, 두 번째 ‘산업상 업적과 수행능력(industrial achievement performance)’ 유형, 세 번째, ‘제도적 재분배(institutional redistribution)’ 유형으로 구분하

28) 이 장에서 살펴보지는 않지만 복지국가 유형을 제시한 또 다른 학자들로는 복지국가를 사회적 시장경제(social market economy)와 사회주의적 시장경제(socialist market economy)로 구분한 림링거(Rimlinger, 1990), 마르크스주의적 입장에서 복지국가를 프롤레타리아(proletarian)-부르조아(bourgeois) 유형으로 구분한 테어본(Therborn, 1996) 등도 있다(이인희, 2005 : 176-177).

29) 윌렌스키는 사회보장비가 국민총생산 중에 차지하는 비율을 복지국가의 기준으로 설정하고 그것이 15% 이상인 국가는 복지선진국, 10-14%는 복지중진국, 5-9%는 복지후진국이라 정의하였다(박경일, 2007 : 93).

30) 티트머스(Richard Morris Titmuss : 1907~1973)는 오늘날의 사회정책학을 정립한 학자로서 이른바 ‘사회정책학의 대부이자 선구자’라고 평가받을 정도로 존경받는 학자이다. (영국을 비롯한 유럽에서는 사회복지라는 용어 대신 일반적으로 사회정책(social policy)이라는 용어를 보편적으로 쓰고 있다.) 티트머스는 보험회사 직원에서 공무원으로, 그리고 또 런던정경대(London School of Economics and Political Science) 교수가 된 독특한 이력을 갖고 있다. 특히 공무원으로 재직 당시 그는 2차 대전 전후의 사회적 과제와 영국 보건부의 활동 등을 정리했는데 그 결과가 바로 『사회정책의 문제점(Problems of Social Policy)』(1950)이다. 이후 티트머스는 사회정책과 관련하여 현행제도 등에 대해 연구하며 이타주의의 중요성을 강조했고, 보편적 복지를 지지했다.

였다.³¹⁾ 티트머스는 처음에 복지국가의 유형을 잔여적 유형과 제도적 재분배 유형 두 가지로 분류했으나 독일이나 소련 같은 국가들은 그 두 가지 유형에 해당하지 않는다고 보며 나중에 잔여적 유형과 제도적 재분배 유형 사이에 ‘산업적 업적달성’ 유형을 추가했다.

첫 번째 잔여적 유형(The residual welfare model of social policy)은 개인의 욕구를 적절하게 해결할 수 있는 자연적(또는 사회적으로 주어진) 경로에 가족과 시장이 있다는 전제를 기초로 하고 있다. 그리고 이러한 경로가 붕괴되었을 때 사회복지제도가 일시적으로 작동하는 것이다. 이 모델은 월렌스키가 말한 ‘잔여적 사회복지’ 개념과 거의 같은 개념이다.

두 번째 모델은 산업적 성취수행 모형(The industrial achievement-performance model of social policy)이다. 이 모델은 사회복지제도의 중요한 역할을 경제의 부속물로 보고 있다. 이 모형은 자극과 동기, 노력과 보상, 계급 형성과 집단 충성에 관련된 다양한 경제적, 심리학적 이론에서 나온 것으로서 사회적 요구들이 성과, 근무실적, 생산성에 기초하여 해결되어야 한다는 것이다. 즉, 얼마나 많이 일했느냐 하는 것이 사회복지서비스 제공의 기준이 된다는 것이다. 이 모델은 ‘시녀적 모델(handmaiden model)’로도 묘사된다.

세 번째 모델은 제도적 재분배적 모형(The institutional redistribute model of social policy)이다. 이 모델은 기본적으로 자원의 지배 속에서 이를 통제하고 재분배할 수 있는 시스템을 의미한다. 사회복지를 욕구 원리에 기초하여 시장 외부에서 보편주의적 서비스를 제공하는 통합된 제도로 보고 있다.

세 가지 모델의 차이점을 좀 더 구체적으로 설명하자면 잔여적 모델에

31) 티트머스의 복지국가 유형에 대해서는 Pete Alcock(2001)이 편집한 *Welfare and Wellbeing : Richard Titmuss's contribution to social policy* 참고. 이 책은 영국의 대표적인 빈곤문제 학자인 버밍엄대학 사회과학대 학장 엘콕(Pete Alcock)이 사회정책학에 있어서 티트머스의 공헌을 중심으로 연구한 내용들을 정리해둔 것이다.

서는 가족과 시장의 울타리에서 문제가 해결되지 않을 때, 즉 불가피하게 일을 할 수 없는 상황에 처했을 때 복지 서비스가 작동한다. 그러나 산업적 성취수행 모델에서는 일을 한 성과에 따라 복지서비스의 양과 질이 달라지며 제도적 재분배적 모형에서는 일을 하고 있던, 하지 않던 기본적인 권리 측면에서 보편적인 복지서비스를 제공받을 수 있다. 잔여적 모델과 산업적 성취수행 모델은 국가적인 차원뿐만 아니라 시장 제도에 의해서도 일정부분 역할 수행이 가능하지만 자원의 재분배적 요소는 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 티트머스는 정부가 보편적 복지 서비스를 제공해야 한다는 입장을 강조했는데, 보편적 서비스가 제공되는 복지국가는 공공부문의 지급에서 멀리 떨어져있는 사람들이 받게 되는 오명과 수치심들을 없애주기 때문이다.

또한 티트머스는 개인의 특정한 요구(needs)에 대응하며 사회의 이익을 위해 보다 폭넓게 제공하는 복지의 성격을 ‘사회복지(social welfare)’, ‘재정복지(fiscal welfare)’, 그리고 ‘기업복지(occupational welfare)’ 세 가지로 분류했는데, 사회복지가 재정복지와 기업복지의 성장에 가장 중요한 역할을 한다고 보았다(Titmuss, 1963 : 42.)³²⁾

2. 퍼니스와 톨톤(Furniss and Tilton)의 유형

퍼니스와 톨톤(Furniss and Tilton)³³⁾의 주장에 따르면 모든 정부는 여러 가지 방식으로 시장의 작용에 간섭해왔다. 중요한 쟁점은 모든 국가가

32) 티트머스의 복지국가에 대한 입장과 사회정책론은 David Reisman(2001). *Richard Titmuss : welfare and society* 참고.

33) 노먼 퍼니스(Norman Furniss)는 예일대를 졸업한 후 하버드대에서 석박사 학위를 취득했다. 이후 인디애나 대학(Indiana University)에서 정치학자로서 모든 시간을 보냈으며 특히 지성공동체(intellectual community) 분야에 대한 공로가 크다고 평가받는다. 티모시 톨톤(Timothy Tilton) 역시 인디애나 대학 교수로 있으며 그의 주요 분야는 복지국가와 지방정부이다. 특히 스웨덴 복지와 사회민주주의에 대해 많은 관심을 갖고 있다. 퍼니스와 톨톤이 1977년 공동으로 발간한 저서 *The Case for the Welfare State*는 복지국가 이론과 관련하여 큰 영향력을 미친 연구로 꼽히고 있다.

개입정책을 추진하는 것이 아니라 각기 다른 국가들이 상이한 목적으로 상이한 정책들을 시행한다는 것이다. 역사적 기록에서 유추해보면 그와 같은 형태는 ‘적극적 국가(positive state)’, ‘사회보장국가(social security state)’, ‘사회복지국가(social welfare state)’ 세 가지 모델로 분류된다 (Furniss&Tilton, 1977 : 14-15)

먼저, 적극적 국가는 복지국가 유형 중 가장 초보적인 단계이다. 적극적 국가의 일차적 목적은 규제되지 않은 시장(unregulated markets)과 잠재적 재분배 요구(potential redistributive demands)의 어려움으로부터 재산소유자들을 보호하는 것이다. 이 모델에서는 경제성장을 위한 정책 방향으로 ‘기업, 법률, 정치공동체 간의 공생관계’ 라고 부르는 정부와 기업 간의 공동협력을 지향한다. 최소한도의 완전고용 정책이 적용되기는 하지만 경제적 효율성이 더 중시된다. 이 때문에 사회복지 정책은 사회보험제도와 같은 형태가 선호된다. 따라서 이러한 유형에서는 빈곤 계층이 국가의 전폭적인 지원과 보호를 받는데 한계가 있다. 이러한 한계 때문에 ‘적극적 국가’는 본질적으로 복지국가가 아니다. 왜냐하면 ‘적극적 국가’는 경제 질서의 혜택을 입는 사람들이 갖는 자율성과 독립성의 이익을 제한하지 않고, 모든 시민들을 위해 재산형태의 대용(surrogate)을 보장하는 복지국가의 기본적인 기능을 수행하지 않기 때문이다. ‘적극적 국가’는 균형 있는 경제 성장과 기업이익의 보호 사이에 있는 일종의 개인주의의 하나일 뿐이다(Furniss&Tilton, 1977 : 16-17). 이러한 측면에서 미국은 복지국가가 아니다.

두 번째 유형인 사회보장 국가는 모든 사람들에게 재산형태의 대용을 보장해 주는 것이며 ‘국민 최저수준(national minimum)’을 보장하는 것이 중요한 목표이다. 국민 최저수준을 보장한다는 것은 곧 사회보험제도에 기초한 복지정책이 갖는 한계를 극복하고자 하는 것이다. 사유재산제도는 보편적인 복지를 보장하는데 실패했고 그 공백을 메우는 것이 바로 국가

의 의무다. 따라서 국가는 국민 최저수준의 보장을 통해 빈곤을 퇴치해야 한다. 퍼니스와 톨톤(1977)은 소득 구조가 항상 피라미드 형태로 배열되지만 피라미드의 맨 아래 부분이 최저생활 수준 아래로 떨어질 필요는 없다고 주장했다. 그리고 베버리지 보고서(Beveridge Report)의 주장처럼 최저생활수준의 보장은 ‘권리’로써 모든 시민에게 주어져야 하는 것이라고 보았다. 이러한 유형에 속하는 국가는 영국이다. 그러나 ‘사회보장 국가’는 최저수준을 보장하는 것이지만 완전한 평등을 실천하는 것과는 다르다.

세 번째 유형인 사회복지 국가의 목표는 경제 정책 뿐만 아니라 사회 정책에 있어서도 평등(equality)과 연대(solidarity)를 촉진시키는 것이다. 사회복지 국가는 단순히 국민의 최저생활수준을 보장할 뿐만 아니라 생활여건에 있어서 일반적인 평등을 이루어내는 것이다. 평등을 이루기 위한 주된 사회정책 도구는 사회보험 프로그램과 의료서비스, 자녀양육시설, 법률서비스의 제공 등 공공서비스의 보완적 대체이다. 공공서비스는 수혜자가 이러한 서비스에 대한 대가를 지불할 수 있는지 없는지에 관계없이, 그리고 적당한 보험 프로그램에 들어 있는지 아닌지에 관계없이 모든 사람들에게 혜택을 제공한다. 이러한 과정을 통해 공공서비스는 시장의 영향으로부터 사회적 생활의 중요한 부분을 떼어놓는 것이다.

사회복지국가는 단순히 혜택을 못 받는 사람들에게 혜택을 확장하고 때에 따라 상대적으로 그 혜택을 인상하는 것이 아니며 정치적·경제적 정책을 형성하는데 있어 잘 드러나지 않는 집단(underrepresented groups)까지 챙기려는 노력이 수반되어야 한다. 그리고 궁극적 목표는 고용주(employer)로부터 고용인(employee)으로 정책 결정권을 전환시키는 데 있으며 모든 정책결정 기구 내에 시민의 참여를 증가시키는데 있다 (Furniss&Tilton, 1977 : 19-20).

즉, 사회복지 국가는 단순히 국민의 최저생활 수준을 보장하는 것을 넘

어서 사회 전반의 불평등적 요소를 제거하고 국민을 통합시키는 역할이 강조되는 모델이다. 퍼니스와 킬튼은 스웨덴이 가장 대표적인 사회복지 국가에 속한다고 꼽았다.

3. 미쉬라(Mishra)의 유형

미쉬라(1984)³⁴⁾는 그의 저서 『복지국가 위기(The Welfare State in Crisis)』에서 복지국가의 두 가지 유형에 대해 설명했다. 첫 번째는 ‘분화된 복지국가(DWS : Differentiated Welfare State)’³⁵⁾로서 이러한 유형에서 사회복지 분야는 대체로 경제, 산업 그리고 공적 분야와 관련 없이 구분되는 것이다. ‘분화된 복지국가’는 ‘다원적(pluralist) 복지국가’로 부를 수도 있다.

두 번째는 ‘통합된 복지국가(IWS : Integrated Welfare State)’인데 이 유형에서 사회복지 분야는 경제, 산업, 그리고 공적 분야와 밀접하게 연관되어 있다. 이는 ‘조합주의적(corporatist) 복지국가’라고 할 수 있으며 경제정책과 사회정책이 밀접하게 상호연결 되어 있다. 분배에 관한 문제는 생산 문제와 분리될 수 없다. 따라서, 경제와 사회 복지 간의 기능적 통합이 주요하며 자본가와 노동자 간의 관계도 상호의존적이 되어야 하는 것이다.

미쉬라는 우파가 시장경제 내에서만 정치적 영향력을 행사하려는 것, 그리고 좌파가 자본주의의 본질과 완전히 대립하는 것을 비판하며 조합주의가 바람직한 방향이 될 것이라고 보았다. 미쉬라는 시장경제, 자유민

34) 라메쉬 미쉬라(Ramesh Mishra)는 캐나다 맥매스터 대학교(McMaster University) 사회정책학 조교수를 역임하고 현재는 캐나다 요크대학교(York University) 명예교수로 있다.

35) 분화와 통합이란 용어는 사회 이론에 잘 확립되어 있다. 여기에서 사용되고 있는 분화적 복지국가는 경제와 정치에 덧붙여져 있는 제도와 정책의 개념으로 쓰이고 있으며, 비교적 독립되고 한정된 분야로 되어 있다. 통합적 복지국가는 사회복지 프로그램과 정책들이 경제 및 정치에 연관되어 있고 더 큰 사회체제로 사회복지를 통합시키려고 한다(Mishra, 1984 : 102-103).

주주의, 완전고용 그리고 모든 사람들에게 최저생활 수준을 보장해주는 것을 목표로 하는 사회복지 정책이 국가 체제 내에서 조화를 이루게 하는데 조합주의가 가장 잘 잘 들어맞을 것이라고 생각했다.

미쉬라는 영어권 국가 중 어느 곳도 통합된 복지국가를 지향해오지 않았다고 보았다. 그들은 완전히 분화된 복지국가로 남아있고 미국은 복지국가의 구조와 이념조차도 견고하게 수립되어 있지 않다. 영국은 1960년대 중반 그러한 접근에 대해 실행 가능한 국민적 합의도 하지 않은 상태에서 조합주의 형태에 대한 논의만 있어왔다. 다소 성공적이고 다소 안정적인 조합주의의 경험을 우리에게 제공하는 국가들은 스웨덴, 서독, 네덜란드와 같은 유럽 국가들이다(Mishra, 1984 : 108-109).

미쉬라의 주장 중에서 주목해볼 부분은 ‘복지’가 또 다른 지배의 수단이 될 수도 있다고 지적한 것이다. 미쉬라(1981)에 따르면 복지국가 등장에는 다양한 동기와 결과가 있으며, 그 기능도 다양하다. 복지는 종교나 가족제도와 마찬가지로 좋은 목적을 위한 수단이 될 수도 있지만 한편으로 지배의 수단이 될 수도 있다. 복지는 단순히 개인에 대한 복지서비스를 제공하는데 끝나는 것이 아니다. 더 폭넓게 봤을 때 복지국가는 국가 개입으로 인해 의도하지 않거나 예상하지 않은 결과를 초래할 수도 있다. 복지 전문가들과 관료들이 기득권을 쥐게 되거나 제한된 자원의 문제와 별도로 기대와 예상이 상충하는 문제들이 발생할 수 있는 것이다. 또 사회서비스를 제공하는데 있어서 효율성과 비용 통제 문제도 존재한다. 공공서비스의 비용효과와 기능적 효용성을 판단할만한 기준이 부재하기 때문이다. 이러한 미쉬라의 지적은 복지국가를 지향하며 발생할 수 있는 과도한 개입과 재정의 부담에 대한 문제를 시사하고 있으며 복지국가 건설과정에서 반드시 신중하게 검토해야 할 부분이다.

이어 미쉬라는 복지국가도 변화에 맞게 대응해야 한다고 주장했다. 미쉬라(1999)는 복지국가의 이론과 실천을 향해 경제적 세계화에 맞서 사회

적 세계화로 대응해야 한다는 주장을 강조했다. 미쉬라는 최근 수십 년 동안 세 가지 주요한 발전이 복지국가를 경제, 정치, 이념적 맥락에서 변화시켰다고 보았는데 그 세 가지는 바로 사회주의 대안의 붕괴, 경제의 세계화, 그리고 국민국가의 상대적 쇠퇴이다. 이 중에서도 가장 극적인 변화는 자본이 국민국가의 경계를 넘어선 ‘금융의 세계화’에 있다고 보았다.

미쉬라는 경제의 개방화가 완전고용과 경제 성장을 위한 거시경제 관리 영역에서 국민국가의 정책 자율성을 위축시키며 세계화로부터 오는 압박(부분적으로 정치적, 이념적인)은 노동시장, 세금, 사회지출, 그리고 사회보호 시스템을 심각하게 침해한다고 보았다. 또, 세계화는 케인즈주의 복지국가의 빈곤과 의존을 막기 위한 1차 방어선(예를 들면 완전고용과 좋은 임금의 전일제 직업들)까지 약화시킨다. 빈곤과 의존을 막기 위한 2차 방어선, 즉 사회적 보호 시스템은 선거민주주의 덕분에 덜 약화되었다(Mishra, 1999 : ix).

4. 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 유형

에스핑-앤더슨(Gösta Esping-Andersen)³⁶⁾은 ‘사회적 시민권(social citizenship)’이 복지국가의 핵심개념을 구성하며 그 개념은 보다 구체화되어야 한다고 주장했다. 에스핑-앤더슨은 근대적인 사회권을 인정하고 도입하는 것은 시장에 대면하는 개인들의 지위를 ‘탈상품화’ 하는 결과를 낳을 것이라고 보았다. ‘탈상품화’란 개인이 노동시장에서 이탈되었을 때

36) 사회복지 학계의 세계적인 석학으로 평가받고 있는 에스핑-앤더슨은 스웨덴 출신으로서 덴마크 코펜하겐 대학에서 학사와 석사를 마쳤으며, 미국 위스콘신 대학에서 박사학위를 취득했다. 미국 하버드 대학교 정치학과 교수, 트렌트 대학교 교수를 역임하고, 현재는 스페인 바르셀로나 폼페우 파브라 대학(Universidad de Pompeu Fabra)의 사회학 교수로 있다.

공공사회보장제도를 통해 생계를 유지하고 가능한 높은 수준의 임금 대체가 이루어짐으로써 시장에 대한 의존성을 약화시키는 것을 의미한다. 복지국가에 대한 최소한의 정의는 시민들이 그들 스스로 필요하다고 생각될 때 직업, 소득 또는 일반적 복지에 대한 잠재적인 손실 없이 자유롭게 일을 그만둘 수 있는 것을 수반해야 한다. 스칸디나비아의 복지국가들은 탈상품화의 수준이 가장 높은 경향이 있고, 반면 앵글로 색슨의 복지국가들은 탈상품화 수준이 가장 낮은 경향이 있다(Esping-Andersen, 1990 : 21-23).

에스핑-앤더슨이 또 하나 강조한 것은 바로 ‘계층화’ 문제이다. 복지국가는 단순히 불평등 구조를 시정하거나 개입하는 메카니즘(mechanism)이 아니다. 복지국가는 그 자체로서 일종의 계층화 체제이다. 그것은 사회적 관계를 서열화하는 적극적인 힘이다. 역사적으로 구빈정책의 전통과 자산조사에 기반한 현대 사회복지 정책은 계층화를 목적으로 설계된 것이다. 수혜자들에게 처벌을 가하고 낙인을 찍음으로써 그것은 사회적 이원화를 촉진하고 이 부분은 노동운동의 주요 한 공격 대상이 되고 있다. 역사적으로 모든 복지국가 모델은 이러한 계급 구조의 변화라는 딜레마에 부딪혀 왔다 (Esping-Andersen, 1990 : 23-26).

사회권, 탈상품화, 그리고 계층화 문제를 고려할 때 복지국가의 다양성은 단순히 일직선으로 구분되는 것이 아니라 체제 유형에 따라 군집화 되는데 에스핑-앤더슨(1990)은 이에 따라 복지국가의 유형을 다음과 같이 세 가지로 나누었다. 첫 번째 유형은 ‘자유주의(liberal)’ 복지국가이다. 이 체제에서는 시장의 논리와 복지가 혼합된 계층화 질서가 세워진다. 에스핑-앤더슨의 개념으로 설명하자면 ‘탈상품화’ 효과가 가장 낮은 수준의 모델이다. 사회복지의 자산조사에 기반하며, 사회보험이나 보편적인 소득 이전 또한 낮은 수준에 있다. 복지 혜택은 주로 저소득층에게 제공되는데 자유주의적인 노동 윤리에 의해 엄격하게 제한을 받기 때문에 노동 대신

복지를 선택하려는 경향을 경계한다. 따라서 수급권의 규칙은 엄격하고, 복지 혜택을 받는 것은 종종 낙인과 결부된다. 이 모델에 해당되는 나라는 미국, 캐나다, 오스트레일리아가 있다.

두 번째 유형은 ‘보수적인 조합주의(corporatist)’ 복지국가이다. 이러한 유형에서는 시장의 효율성을 강조하고 상품화 현상이 나타나는 자유주의적 논리 보다 일반적으로 사회권이 인정된다. 그러나 조합주의 국가의 지배적인 원리는 지위의 격차를 보존하는 것이며 권리는 계급과 지위에 부수된다. 이는 국가의 재분배 효과가 미미하다는 것을 의미하며 대신 가족주의적 요소가 강하다. 사회적 연대의 진원지는 가족이고 국가는 이러한 가족의 특성을 지원하고 보완하는 역할을 한다.

세 번째 유형은 ‘사회 민주주의(social democratic)’ 복지국가이다. 이 유형은 사회개혁을 수반하는 지배적인 힘이 분명하며 사회권과 탈상품화 원칙은 새로운 중간계층까지 확장된다. 국가와 시장, 노동계급과 중간계급 간의 이중구조를 용인하지 않으며 ‘최저욕구의 평등’이 아니라 ‘최고수준의 평등’을 추구한다. 이 체제에서는 모든 사람들이 수혜를 받고, 모든 사람들이 비용에 대한 의무를 느끼게 된다. 이 모델의 핵심적인 특징은 복지와 일의 조화이다. 완전 고용을 위해 노력하며 일할 권리는 소득보장의 권리와 동등한 지위를 갖는다. 사회복지 프로그램들이 높은 수준으로 제도화되어 있으며 정부는 복지정책을 시행하는 주요한 주체이다. 스웨덴과 같은 나라가 대표적으로 이 유형에 해당된다.

그러나 우리가 인지해야 할 것은 이렇게 유형별 분류를 한다 하더라도 단 하나의 순수한 사례는 없다는 것이다. 예를 들면 스칸디나비아 국가들은 지배적으로 사회민주주의적 성향을 갖지만 그 나라들 모두가 중요한 자유주의적 요소가 없다는 것은 아니다. 각 유형별 성격은 조금씩 혼합될 수 있다. 복지국가를 정의하는 핵심적 요소들은 사회권, 사회적 계층화, 그리고 국가, 시장, 가족 간의 관계와 연관되어 있으며 세계가 분명 이러

한 체제 유형으로 구성되어 있지만 어떤 것이 더 낮고, 더 나쁜지와 같이 단편적인 눈금으로 복지국가를 비교하는 것은 잘못된 결과를 산출하게 될 것이다 (Esping-Andersen, 1990 : 26-29).

제4절 현대 복지국가의 정치철학적 배경

이와 같이 현대 복지국가가 형성될 수 있었던 것은 그 토대가 되어준 정치철학이 있었기 때문이다. 복지국가의 정치철학적 근원 역시 고대에서부터 찾을 수 있지만 본 논문에서는 현대 복지국가의 정치철학적 토대가 된 사상에 초점을 맞추고자 한다.

현대 복지국가는 자본주의 국가의 근본적인 제도적 문제라 할 수 있는 “축재 대 합법화(accumulation versus legitimation)”의 문제가 심화되면서 19세기말 유럽에서 나타난 것으로 벤담(Jeremy Bentham)을 비롯한 공리주의자들의 입법이론과 그린(Thomas Hill Green)의 적극국가론이 그것의 논리적 기초를 이루고 있다(최민자, 1989 : 40). 이에 본 논문에서는 벤담(Bentham)과 밀(Mill)의 공리주의, 그리고 그린(Green)의 적극국가론이 현대 복지국가 형성에 미친 영향과 의의에 대해 살펴보고자 한다.

1. 벤담(Bentham)과 밀(Mill)의 공리주의

공리주의(Utilitarianism)는 오랜 기간 영미권의 정치철학적 주류로 자리매김해왔으며 자유주의(Liberalism)와 더불어 신고전파 경제학(Neoclassical Economics)에도 영향을 미친 사상이다. 공리주의자들은 기본적으로 인간은 행복을 추구하는 존재이기 때문에 행복 또는 쾌락을 극대화하고, 고통을 최소화하는 것이 가장 중요하다고 생각했다. 이들은 사

회구성원의 총효용을 극대화시키는 방향으로 자원이 분배되어야 한다고 생각했으며 이들의 주장은 ‘최대다수의 최대행복(the greatest happiness of the greatest number)’이라는 말로 대표된다. 공리주의를 대표하는 학자로는 제레미 벤담(Jeremy Bentham, 1748-1832)과 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill, 1806-1873)을 꼽을 수 있다.

흔히 ‘공리주의의 아버지’라 불리는 벤담은 그의 저서 『도덕 및 입법 원리 입문(An Introduction to the Principles of Morals and Legislation)』(1789)의 제1장 ‘공리의 원칙’에서 이렇게 시작하고 있다. “자연은 인류를 고통과 쾌락이라는 두 개의 주권적 주인의 지배하에 놓이게 하였다. 우리가 무엇을 할까를 결정지을 뿐만 아니라 우리가 무엇을 해야 하는가를 지시해주는 것은 오직 그것들뿐이다.” 고통과 쾌락은 인간의 생각과 선택을 지배하는 모든 것이며 인간은 그것들에 종속되어 있다. 이러한 전제 하에서 공리(utility)란 “이익, 이득, 기쁨, 좋음 또는 행복을 생산하거나 나쁨, 고통, 악 또는 불행의 발생을 막고자 하는 경향을 가진 어떤 대상의 속성을 의미한다”(Bentham, 2007 : 1-2).

이러한 공리의 원칙은 대상이 개인이건, 정부이건 행복을 증진하거나 방해하는 행위들에 대해 어떠한 행동을 취할 것이냐의 문제로 귀결된다. 행복을 증가시키는 경향이 감소시키는 경향보다 크다면 이것은 공리에 일치하는 것이다. 그리고 공동체의 이익이란 구성원들의 이익의 총합이 되는 것이며 이러한 벤담의 ‘공리주의 원칙(the principles of utility)³⁷⁾’에 있어 절대적 가치는 ‘최대다수의 최대행복’이다. 이는 곧 옳고 그름을 판단하는 척도의 전부가 되는 것이다.

37) 벤담은 초기에 그의 생각을 묘사하는데 있어서 ‘최대 행복 원칙(greatest happiness principle)’이라는 말 보다 ‘공리원칙(utility priniple)’이라는 용어를 더 선호했다. 그러나 1822년 여름, ‘공리 원칙’이라는 문구의 민감함을 처음 인지하고 난 후 그는 의미를 명확하기 위해 이에 대한 설명을 보완했다. 공리라는 단어가 쾌락과 고통을 나타내기에 명확하지 않고 영향을 미치는 수에 대해서도 고려하기 어렵게 하기 때문에 ‘최대 행복 원칙’이라는 단어를 더하거나 대체한다는 것이다. 벤담의 공리주의에 대한 초기와 후기의 변화에 대해서는 Crimmins(2011)의 *Utilitarian Philosophy and Politics* 참고.

벤담의 주된 관심은 공동체의 최대행복을 어떻게 촉진시킬 수 있는지 입법가에게 설명하는 것에 있었는데 벤담은 입법가의 의무가 고통을 감소시키고 쾌락을 만들어내는 것이라고 보았으며 입법가는 인간을 보다 행복하게 하는데 영향을 미치는가, 아닌가에 따라 입법의 필요성을 판단해야 한다고 주장했다. 벤담은 입법가가 법률이 갖는 다양한 목적, 즉 안전(security), 최저생활(subsistence), 풍요로움(abundance), 평등(equality)과 같은 목적 등이 서로 충돌할 때 이를 조절해야 하는 의무가 있다고 보았다(Davidson, 1950 : 52). 만약 공리주의 원칙에 어긋나는 행위가 일어난다면 정부는 정치적 제재를 가할 수 있다.

벤담은 입법가가 공동체의 최대행복을 촉진시키는 역할을 수행하기 위한정부체제로 민주주의가 가장 바람직하다고 보았다. 벤담이 주장한 ‘최대다수의 최대행복’을 가능하게 하는 정치체제에 대한 논리는 정치개혁에 대한 담론으로 전개되었고, 당시 영국의 ‘제한선거제’를 비롯한 모든 제도의 민주적 개혁에 박차를 가하는 계기가 되었다. “벤담의 공리주의는 제임스(James Mill, 1773-1836)에 의해 한층 발전되어 선거법의 개혁과 의회제의 개선을 통한 사회 복지의 무한한 가능성이 역설되게 되었다”(Strauss and Cropsey, 1981 : 682-684, 최민자, 1989 : 34에서 재인용). 벤담의 제자이자 존 스튜어트 밀의 아버지였던 제임스 밀은 민주주의가 공리주의를 이루기 위한 최적의 도구가 될 수 있다고 생각하며 대의 민주주의의 틀을 제시했다. 또, 특정계급의 세습을 우려해 의회의 양원제 대신 하원의 확대와 선거제도를 강조했다.

공동체의 행복을 추구했다는 점에서 벤담의 공리주의는 복지국가의 사상적 토대가 되는 주요한 근간을 제공하고 있다. 공리주의는 인간의 행복과 복지를 실천적인 윤리로서 제시하고 이를 이론화 했다는 측면에서 복지국가의 철학적 기초로서 의의가 있다. 또한 벤담이 입법가의 역할을 강조한 것 입법가가 공동체의 행복을 고민하도록 만든 것은 현대 복지국가

형성에 크게 기여한 부분이라고 할 수 있다.

하지만 러셀(Bertrand Russel)은 벤담의 공리주의가 갖는 결정적인 문제점을 지적했다. 러셀(1996)에 따르면 벤담은 공리의 원칙만이 도덕과 법 제정의 기준을 제공할 수 있고, 사회과학의 토대가 되어야 한다고 주장했다. 하지만 벤담의 체계에는 명백한 결함이 한 가지 있다. 만약 사람이 언제나 제각기 자신의 쾌락을 추구한다면 입법가가 인간 일반의 쾌락을 추구한다는 점은 어떻게 보장할 수 있을까 하는 문제이다.

공동체의 행복과 개인의 행복이 항상 일치하는 것은 아니며, 공동체의 행복을 곧 개인 행복의 총합이라고 단정 지을 수는 없다. 따라서 입법가가 언제나 자신의 행복 보다 공동체의 행복을 위해 판단하리라는 보장을 할 수도 없다. 때로는 다수의 행복을 위해 소수가 희생하는 것이 당연시 되는 논리적 허점도 발생할 수 있다.

벤담은 다수의 행복에 필요하다면 정부는 자유방임주의에서 벗어나야 한다는 입장을 보였지만 공리주의의 최대가치가 ‘다수의 행복’에 있는 한 정부의 개입 역시 유동적이다. 공리주의 논리대로라면 다수의 행복, 즉 행복의 총량을 증진시킬 때는 정부가 적극 개입하는 것이 옳지만 다수의 행복에 도움이 되지 않는다면 자유방임주의와 마찬가지로 정부가 개입하지 않는 것이 옳다는 논리가 성립되기 때문이다.

벤담은 복지국가를 실현하는데 있어서 정부의 역할을 지나치게 한정지었다는 평가를 받기도 한다. 벤담의 초기 사상에서는 사유재산권에 대한 문제가 그렇게 크게 부각되지는 않았다. 그러나 프랑스 혁명 이후, 개인의 자유와 재산권의 개념이 크게 부각되고 영국에서도 산업혁명과 그로 인한 사회 변동이 잇따르며 빈부격차가 심해지자 벤담의 사상은 점차 복지 영역에 초점을 맞추게 되었다. 하지만 벤담의 복지는 사유재산권의 안전을 유지하는 것에 주 초점이 맞춰져 있어 현대 복지국가가 지향하는 바와 상당한 차이를 보인다. 벤담은 국가가 사회 취약계층에게 현금의 혜

택을 주는 것보다는 자발적인 사회보험의 장려를 통해 빈민의 빈곤을 방지하는 것을 국가가 행하는 복지의 역할로 간주했다(Bahumueller, 1981 : 2-3).

하지만 복지국가는 자유방임주의 국가와는 다르다. 자유로운 경쟁에 따른 결과였다 할지라도 최소한의 인간의 존엄성을 보장해주고, 분배정의를 통해 경쟁의 결과로 드러난 격차를 완화하는 역할을 해야 한다. 따라서 벤담의 공리주의는 복지국가의 정치철학적 기초로서의 의의는 있지만 현대 복지국가를 온전하게 뒷받침하기에는 미흡함이 있다.

이와 같은 벤담의 공리주의를 수정, 보완한 것은 바로 존 스튜어트 밀이다. 밀은 벤담과 그의 아버지 제임스 밀로부터 이어받은 공리주의에서 한걸음 더 나아가 공리주의에 대한 비판에 반박하고 공리주의를 옹호하고자 했다. 밀은 행복의 추구를 우선으로 한다는 점에서 벤담과 같은 입장을 보였지만 벤담이 효용성의 가치, 즉 양적 가치만을 중시하며 ‘최대 다수의 최대행복’을 주장한 것과 달리 밀은 그러한 한계를 넘어 행복의 양 뿐만 아니라 질적 차이도 중요하다는 것을 강조했다. 이 점에서 밀은 공리주의를 한 단계 더 발전시켰고, 복지국가의 정치철학적 기초를 보다 견고하게 세웠다고 볼 수 있다.

밀은 그의 저서 『공리주의(Utilitarianism)』(1863)에서 공리에 대한 개념을 설명하는데 상당 부분을 할애했다. 그는 공리를 옳고 그름의 척도로 지지하는 사람들이 그러한 용어를 단지 ‘쾌락’에 반대하는 개념으로 제한되어 사용하는 것이라고 보는 사람들은 ‘무지한 실수(ignorant blunder)’를 하는 것이라고 반박했다(Mill, 1972 : 5). 그는 공리주의가 개인 혼자만의 행복을 추구하는 것이 아니라 모든 사람들의 행복, 그리고 개인과 전체의 이익 및 조화를 추구하는 것이라고 강조했다. 이를 위해서 밀은 법률, 사회적 장치, 그리고 교육과 여론의 기능이 필요하며 민주주의가 실현되어야 보다 상위의 쾌락을 누릴 수 있는 가능성이 높다고 보았다.

밀은 각 구성원들이 다른 사람에게 피해를 주지 않는 한 본인이 하고 싶은 것을 마음대로 할 수 있도록 허용해야 한다고 주장했다. 이것은 단지 외부로부터 방해받지 않을 ‘소극적 자유’에서 스스로 선택하고 결정할 수 있는 ‘적극적 자유’로 나아감을 의미한다. 밀은 이러한 소극적 자유와 적극적 자유가 함께 조화를 이룰 때 진정한 자유를 이룰 수 있으며 정부와 사회가 자유의 개념을 적극적 자유의 범위까지 수용해야 한다고 주장했다. 이러한 맥락에서 밀이 주장한 공리주의는 국가의 책임을 자유방임주의 수준에서 복지국가로 확대하는데 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

밀은 세금 문제에 관해서도 구체적인 입장을 피력했는데 그는 비례세를 주장하는 동시에 빈민에 한해서는 세금을 면제해주어야 한다고 강조했다. 밀은 결과의 균등 보다 기회의 균등을 강조하며 상속세도 주장했다. 소득에 근거한 누진세는 노동의욕을 저하시키기 때문에 반대했지만 상속세는 스스로의 노동을 통해 벌어들인 소득이 아니기 때문에 공공의 복리를 위해 제한되어야 한다는 것이다. 또, 밀은 빈민 구제를 위한 일에는 적극 나서야 하지만 노동이 가능한 사람들은 반드시 노동을 할 수 있도록 만들어야 한다고 주장했는데 이와 같은 이유로 노동 가능 인력에게 쉽게 보조금을 제공하는 것에 대해서는 부정적이었다(한국경제, 2013. 6. 21). 이러한 밀의 주장들은 복지국가를 실현하는데 있어 재정 및 조세정책이 필수불가결한 관계에 있음을 분명하게 보여준다.

밀의 공리주의는 벤담의 공리주의보다 한 단계 더 진전된 것이라고 할 수 있다. 하지만 밀이 개인의 행복과 사회 전체의 행복 간의 조화를 주장했다 하더라도 ‘최대다수의 최대행복’이라는 공리주의의 근본이념이 갖는 한계를 넘어섰다고 보기는 어렵다. 밀 역시 경제와 산업 분야에 대한 정부의 통제는 불가피하지만 가능한 한정적이어야 한다는 소극적 입장을 보였으며 정의로운 분배와 빈부격차 해소 등과 같은 문제는 중요하게 다루지 않았기 때문이다(Davidson, 1950 : 134).

공리주의는 인간의 행복과 복지를 추구하고 이를 이론적으로 체계화했다는 점에서 현대 복지국가의 철학적 기초를 제공하고 있지만 분배정의 실현에 관한 문제는 간과하고 있기 때문에 현대 복지국가의 실천적 원리로 작동하는 데는 한계가 있다고 볼 수 있다. 공리주의자들의 논리처럼 행복의 효용성과 전체의 만족도를 높이기 위해서라면 빈곤층의 행복과 만족도가 낮아져도 용인될 수 있으며 이는 오히려 분배정의 실현을 해치는 불평등을 초래할 수도 있기 때문이다.

2. 그린(T. H. Green)의 적극국가론

공리주의는 모든 행위의 목적과 옳고 그름에 대한 판단의 기준이 ‘쾌락’에 있다는 면에서 개인주의, 이기주의, 쾌락주의라는 비판을 받았으며, 결과만을 중시한다는 측면에서도 많은 공격을 받았다. 이러한 공리주의의 한계와 문제점을 지적하며 복지국가의 정치철학적 토대를 보다 굳건하게 마련한 것은 바로 토마스 힐 그린(Thomas Hill Green, 1836-1882)이다. 그린은 영국을 대표하는 이상주의 학자로 그의 철학과 사상은 인보운동을 중요시 여긴 옥스포드 학파로(Oxford School)³⁸⁾부터 이어졌는데. 영국의 이상주의학파(British Idealism)는 산업혁명의 폐해와 자본주의 체제의 모순을 강하게 비판했고 이러한 체제를 수정하기 위해서는 국가의 보다 적극적인 개입과 정책적 기능이 필요하다는 점을 주장했다.

그린은 『윤리학 서설(Prolegomena to ethics)』(1883)³⁹⁾에서 공리주의

38) 이 학파는 주로 옥스포드 대학을 중심으로 형성되었기 때문에 옥스포드 학파로 불리며 옥스포드 학파의 학자들에게 사상적, 인격적 감화를 준 인물들은 조웨트(Benjamin Jowett : 1817-1893), 영국 이상주의의 대표적인 학자 그린(T.H.Green : 1836-1882), 케어드(Edward Caird : 1835-1908), 브레들리(Francis Herbert Bradley : 1846-1924), 보잔케(Bernard Bosanquet : 1848-1923), 에스퀴스(Herbert Henry Asquith : 1852-1928), 그리고 토인비(Arnold Toynbee: 1852-1883) 등이 대표적이다. 이들의 사상과 철학은 자유당 사회개혁시대의 사상적 기틀을 마련해주었고, 베버리지 보고서도 이러한 이상주의 사상에서 비롯되었다(박광준, 2002 : 172-173).

39) 철학자로서 그린의 주요한 사상이 드러나 있는 것이 『윤리학 서설(Prolegomena to Ethics)』

의 문제점을 설명하며 공리주의자들이 쾌락을 유일한 욕망의 목적이라고 주장하는 데에는 많은 혼란이 존재한다고 지적했다. “사람은 자기를 만족시키기 위해 쾌락을 추구할 것이다. 그러나 자기만족에 따른 쾌락은 결코 사람이 자기 자신을 만족시키기 위해 추구하는 것이 될 수 없다”(Green, 1883 : 167).

그린은 모든 도덕문제의 핵심은 결국 ‘개인’의 최대 쾌락이 아니라 ‘강자’의 최대 쾌락이 된다고 경고했다. 사람은 보통 자신을 기쁘게 해주는 사람을 선택하는데 그렇다면 본인의 최대 쾌락이 아니라 자신에게 보상 또는 처벌을 할 수 있는 사람의 쾌락을 우선적으로 택하게 되며, 이는 공리주의의 본래 원칙에도 위배되는 것이다. 또한, 그린은 공리주의에서 큰 양의 쾌락과 작은 양의 쾌락을 비교하는 것은 마치 더 긴 시간과 짧은 시간을 비교하는 것과 같이 내재적으로 무의미한 것이라고 지적했다.

국가에 대한 그린의 사상은 그가 강조하고 있는 ‘공동선’과 ‘권리’의 개념에 연결되어 있다. 특히, 그린은 권리의 상호성을 강조했는데 그의 주장에 따르면 국가를 또 다른 형태의 공동체로 볼 때 그 안에서는 상호간에 권리를 인정하는 구성원들이 있어야 하며, 권리에 대한 인정은 일반적인 법을 정의하고 조화시키는데 필요하다. 그것이 바로 국가의 끝이 아닌 시작이다(Green, 2002 : 97).

국가와 권리의 문제에 있어서 가장 중요한 것은 바로 ‘상호인식(mutual recognition)’이다. 국가의 역할은 공동선을 지향하며 상호간의 권리를 조절하고 유지하는 단위체가 된다. 이와 같은 국가와 권리에 대한 개념은 그린의 ‘적극적 자유(positive Freedom)’에 그대로 반영되어 나타난다. 그린의 ‘적극적 자유’는 단순히 타인들에게 방해받지 않을 ‘소극적 자유’를 넘어

(1883)이라면 정치사상가 또는 정치이론가로서 그린의 알려지게 된 것은 그의 강연들이 묶여진 『정치적 의무의 원리에 관한 강의(Lectures on the Principles of Political Obligation)』(1895)를 통해서이다. 그가 남긴 두 권의 저서는 모두 그의 사후에 출판된 것인데 그의 제자인 네틀쉽(Nettleship)이 그의 글들을 묶어 펴낸 것이 그린 연구에 큰 도움이 되고 있다(서병훈, 1996, 91).

서 모든 개개인의 시민들이 동등한 기회를 갖는 것이며 개인의 자기실현이라는 의미가 모두 포함되어 있다. 이것이 그린의 ‘적극적 자유’의 고전적인 정의라 할 수 있다(Wempe, 1986 : 154).

그린이 ‘상호성’과 ‘적극적 자유’를 중시한 것은 그의 국가관에도 그대로 적용된다. 그린은 국가의 기능을 적극적 기능과 소극적 의무로 구분했는데 국가의 적극적 기능은 인격의 성장에 장애가 되는 것을 제거하는 역할을 말한다. 그린에게 있어 공공복지는 그 궁극적인 가치가 개인의 자기 발전에 있으므로 국가는 인격 성장을 방해하는 요소를 제거함으로써 개인의 권리 행사와 자아실현을 보장할 수 있어야 한다. 그린의 체계 속에서 개인과 국가는 상호관계에 있는 것으로 나타난다(최민자, 1989 : 36).

“그린의 ‘적극적 자유’ 관념은 그의 『자유주의적 입법과 계약의 자유(Liberal Legislation and Freedom of Contract)』(1881)속에 더욱 잘 나타나 있다. 그는 당시의 영국에서 자유방임주의와 혁명적 마르크시즘을 비판하여 성장해 온 새로운 형태의 권위와 정책을 이해하고 평가하는데 좋은 근거를 제시했다. 그는 모든 사회적 해악이 개인적 차원에서가 아니라 오로지 사회적 입법에 의해서만 그 치유가 가능한 것으로 보고 자유 및 공공복지의 실현을 위해 국가의 적극적인 조정적 기능의 필요성을 역설한다. 그린의 적극적 자유주의는 경제와 정치의 엄격한 구분에 반대하여 도덕적 삶의 실현을 위해서는 국가가 그 활동의 영역을 자유시장(free market)에까지 확대할 수 있어야 한다고 주장한다”(최민자, 2008 : 116-117).

따라서 ‘적극적 국가’에서는 공동선을 늘리는 일이라면 국가에 의한 강제나 제한이 정당화 될 수 있는 것이다. 공동선을 위한 것이라면 개인의 자유도 때로는 제한될 수 있다. 예를 들면 사회적 여건상 상대적으로 불리한 처지에 놓여있는 노동자들의 경우, 어쩔 수 없이 불평등한 계약에 동의할 수 밖에 없는 상황이 발생한다. 이런 경우 국가의 개입은 정당화 될 수

있으며 고용주의 자유는 제한을 받게 되는 것이다. 그린은 자유방임정부에서 벗어나서 국가가 이와 같이 적극적 역할을 해야 한다고 주장했다.

그린이 ‘적극국가론’을 통해 궁극적으로 말하고자 했던 것은 절대적으로 바람직한 삶의 질은 사람의 능력을 완전히 실현하는 것에 있다는 것이었다. 그린의 말한 “인간의 능력을 완전히 실현하는 것”에는 사실상 복지국가의 궁극적인 이상향과 본질이 모두 다 담겨 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 사람의 능력을 완전히 실현한다는 것에는 의식주와 같은 기본적인 생존의 문제, 즉 빈곤문제를 비롯하여 주거, 보건의료, 노후 등의 복지문제와 기회의 균등, 자아실현을 내포하는 교육, 노동의 문제까지 모두 포함되어 있기 때문이다. 특히 그린은 경제적인 이유로 교육, 의료의 기회 등이 제한되어서는 안 된다는 주장을 펼쳤는데 이러한 내용이야말로 현대 복지국가의 사상적 기초가 되는 부분이다.

따라서 그린은 인간다운 생활을 촉진하는데 장애가 되는 요소를 법률로서 제거하는 것이 국가가 효과적으로 수행해야 할 조치라고 보았다. 예를 들면 노동자들의 생활조건을 개선시키기 위해서는 자유로운 계약 원칙에 대해 제한을 둘 수 있으며, 자녀들의 교육을 위해서는 기본 교육 과정을 의무교육으로 하는 법률을 실시하는 것이다. 또한, 주류 판매가 노동에 저해가 된다면 금주법과 같은 법률로써 주류 판매를 제한할 수 있으며, 사유재산 문제에 있어서 상속을 통한 불공평한 분배가 있다면 상속도 제한할 수 있는 것이다. 그린의 이러한 주장에는 당시의 시대 상황이 반영되어 있는데 19세기 중반 당시 자본주의 전성기를 누리고 있었던 영국에서 노동자들은 형편없는 대우를 받고 있었기 때문이다(Green, 2002 : 160-175).

또, 그린은 가난한 사람들에게 교육의 기회를 확대시키는 일에 국가가 적극적인 역할을 해야 한다고 주장했다. 그린은 교육이 사회의 불평등을 해소하는 역할을 할 수 있기를 기대했으며 모든 계층이 교육을 받기 위해서는 재산권에 대한 개입이 불가피하다고 보았다(Vincent, 1986 : 16).

하지만 그린이 적극적 자유를 강조했다고 해서 국가가 무제한으로 개인의 자유를 침해하거나 시장에 개입할 수 있다고 말한 것은 아니다. 또, 반대로 사유재산제 자체를 반대한 것도 아니다. 자본주의의 한계와 문제점을 보완하기 위해 국가가 개입해야 하며, 노동자들과 같이 보다 불리한 계층들에 대해서는 국가의 역할이 더욱 필요하다는 것이다. 그린은 개인의 인격적 성장을 방해하거나 인간다운 생활에 장애가 되는 일이 발생할 때, 다시 말해 개인의 권리 행사와 자아실현에 필요한 경우에만 국가가 개입할 수 있다고 보았다. 예를 들면 종교상의 관례를 법률로 의무화 하는 문제는 정치적인 문제가 아닌 종교의 문제이며, 개인의 자유다. 따라서 국가가 이러한 문제에 개입한다면 이는 부당한 간섭이므로 개인이 저항권을 갖는다고 보았다.

이러한 그린의 사상에 대해서도 비판이 없는 것은 아니다. 그린이 주장한 ‘완전한 자기실현’이라는 것을 구체적으로 어떻게 인식할 수 있는가의 문제가 있으며, 개인의 이익과 공동체의 이익이 상충될 때는 어떻게 해결할 수 있는가에 대한 문제에 있어서도 명확한 설명이 부족하다. 그럼에도 불구하고 그린의 사상이 현대 복지국가의 사상적 토대가 되었다고 할 수 있는 것은 바로 ‘사람’에 대한 관점에 있다. “궁극적인 가치의 기준이 되는 것은 사람이다. 모든 가치란 사람을 위한, 사람의, 또는 사람 속의 가치와 관련된 것이며 이러한 가치를 제외한 다른 것들은 의미가 없는 단어에 불과하다” (Green, 1883 : 193).

뿐만 아니라 그린의 적극국가론은 단순히 이념적·사상적 차원에서 머문 것이 아니라 실질적인 정책으로서 입법화하고 현실 정치에까지 큰 영향을 미쳤다는데 상당한 의의가 있다. 그린의 적극국가론은 19세기 후반에서 20세기까지 복지국가 이론이 발전하는데 큰 영향을 미쳤으며 그린의 정치사상을 따르고, 그린의 가르침에 직접적으로 영향을 받았던 애스퀴스(H. H. Asquith), 홀데인(R. B. Haldane) 그리고 사무엘(Herbert

Samuel)과 같은 사람들은 영국에서 현대 복지국가의 출발을 상징하는 것으로 거론되는 훌륭한 사회 개혁을 이끌어내는데 중요한 역할을 했다(Wempe, 1986 : 263).

그린의 ‘적극국가론’은 국가의 간섭이 악이 아닌 개인의 권리와 자아실현을 위해 필수적인 것임을 인식하게 만들었고 이와 함께 국가의 권력행사는 개인의 자기발전에 한해서만 필요한 것이라는 점을 정당화하였다. 이러한 그린의 이론은 민주복지국가론에 지적 기초를 제공하여 복지국가가 나아갈 방향을 제시하였다(Laski, 1940 : 12).

“그린은 민주복지국가론의 지적 건설자였으며 20세기 초반기에 입법화된 것은 모두 그의 철학적 후원의 덕분이라 해도 과언은 아닐 것이다. 철학적 통합(Philosophical synthesis)이라는 기치 하에 적극적 사회 개혁의 의무를 진 철학자요, 시민으로서 그린은 학문적 영역으로 철수하여 세계를 단지 해석만 하는 다른 형이상학자들과는 달리 세계를 변화시키는 일에 전심한 형이상학자의 한 예로서 오래 기억될 것이다”(최민자, 2012 : 769).

한편, 그린의 이상주의와 적극국가론은 페비안주의(Fabianism)⁴⁰에도 영향을 미쳤는데 페비안주의는 19세기 말 영국에서 탄생한 것으로 영국 노동당의 이념적 기반이 되었다. 페비안주의는 고전적 자유주의를 반대하며 개인적 쾌락보다는 공동체 구성원으로서 인간의 행복을 중시했다. 특히, 불평등 문제의 해결을 강조하며 정부가 시장에 적극적으로 개입하여 빈곤 문제를 해결하고 자본주의 체제를 개혁해야 한다고 주장했다.

40) 페비안주의(Fabianism)은 페비안사회주의(Fabian Socialism)라고도 불린다. ‘페비안(Fabian)’이라는 명칭은 로마의 장군이었던 파비우스(Fabius)에서 비롯되는데 파비우스는 카르타고 전쟁에서 한니발의 대군과 대결을 하던 중 신속하게 대응하지 못해 로마시민들의 비난을 받았다. 하지만 결국에는 한니발을 격퇴하고 로마를 구하게 되었는데 이러한 유래에서 알 수 있듯 페비안주의는 급진적이기 보다는 점진적인 개혁을 지향하고 있다고 볼 수 있다.

제3장 복지국가와 롤즈의 분배정의론

제1절 복지국가와 분배정의

제2장에서 복지국가의 개념과 발전과정, 그리고 현대 복지국가의 유형과 정치철학적 배경을 살펴보았는데 이를 종합적으로 고찰해보면 복지국가의 핵심에 바로 ‘분배’ 문제가 자리하고 있음을 알 수 있다. 따라서 복지국가를 건설하기 위해서는 반드시 ‘분배정의’ 실현이 수반되어야 하며, 이는 민주주의 정치체제에서 제도와 정책을 통해 실행되어야 한다. 민주주의 정치체제에서 이러한 정치활동의 가장 우선적인 지표가 되는 것은 바로 ‘헌법’이다.

롤즈는 미국의 헌법을 해석하고 판단하는 것이 미국 민주정치의 근본활동이라고 했다. 우리나라 헌법 역시 모든 정치활동의 근본적인 토대를 제공하고 있는데 헌법 제10조는 ‘모든 국민은 행복을 추구할 권리’가 있다’며 행복추구권을 명시하고 있으며 헌법 제34조는 ‘모든 인간은 인간다운 생활을 할 권리가 있으며 이를 위해 국가가 노력해야 한다’고 규정하고 있다. 또 헌법 119조에 따르면 ‘국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’고 되어 있다.

이처럼 우리 헌법은 이미 복지국가의 법적 토대를 잘 구축해두고 있다. 앞서 정의내린 복지국가의 개념을 놓고 볼 때, 국민의 행복과 복지, 그리고 경제와 시장에 대한 개입, 즉 분배정의에 대한 국가의 역할을 규정하는 법적 근거를 정확하게 명시하고 있기 때문이다. 남은 과제는 정치적 영역에서 이를 구체적으로 어떻게 실현할 것이냐 하는 의지와 실천의 문

제이다. 이는 ‘분배정의’를 어떠한 시각과 사고에서 바라보는지에 따라 달라진다.

‘복지국가’에 대한 개념이 시대적, 역사적 배경에 따라 그리고 학자들에 따라 상이했듯이 ‘분배정의’에 대한 개념 정의 역시 다양하게 존재한다. 사회철학에서 가장 많이 분석되는 개념인 ‘정의’는 복지의 문제와 불가분적인 관계로 결합되어 있다. 복지국가에 대한 총체적인 개념은 특별히 분배정의의 개념으로 정당화되곤 한다. 이는 공정성에 대한 규정이 정당한 소유권에 대한 절차적 규정 하에 개인의 사적 권리와 결부된 경제적 자원의 할당 면에서 이루어지는 것이 아니라 사유 재산에 기초한 요구들을 넘어서는 ‘필요(need)’와 ‘받을 자격(deserts)’을 중심으로 고안된 제도의 복합이기 때문이다(Barry, 1999 : 2).

아리스토텔레스(Aristoteles)는 『니코마코스 윤리학』(n.d./1954)에서 정의를 ‘넓은 의미의 정의(일반적 정의)’와 ‘부분적 정의’로 구분했다. ‘넓은 의미의 정의’란 법과 규범을 따르는 행위, 즉 합법적인 행위와 도덕에 부합하는 행위를 의미한다. ‘부분적 정의’는 구체적인 사람들 사이의 관계 속에서 성립하는 정의를 의미한다. 사람들 간의 관계 속에서 성립한다는 의미는 곧 다른 사람을 존중하여 행동하는 것을 의미하며 사회적 관계 속에서 생겨나는 가치나 이익 등의 결과물에 대해 그 사회의 구성원들 각자가 합당한 몫을 갖는 것을 말한다.

아리스토텔레스(n.d./1954)는 ‘부분적 정의’를 다시 ‘분배정의(distributive justice)’와 ‘교정적(보상적/처벌적) 정의(corrective justice)’로 나누었다. 이것이 분배정의에 관한 최초의 근본적인 논의였다고 볼 수 있다. ‘분배정의’는 명예와 부를 비롯해 정치체제를 함께하는 사람들 사이에서 분할 가능한 자산이나 가치를 배분할 때의 정의를 말한다. ‘교정적 정의’는 개인들의 상호작용에서 이익과 손실을 산술적 비례에 따라서 평등하게 하는 것을 말한다. 아리스토텔레스는 사람들이 동등한 상황에서

동등하지 않은 몫을 갖고 가거나 또는 동등하지 않은 상황에서 동등한 몫을 분배받는다면 바로 거기서 싸움과 불평이 생겨난다고 보았다. 이러한 아리스토텔레스의 시각은 서구 사회가 근대 자본주의 사회로 넘어가는 과정에서 보다 핵심적인 분배정의의 개념으로 자리 잡았다.

분배정의의 근대적 개념은 18세기 들어 국가가 빈곤 문제를 해결해야 한다며 복지국가의 필요성이 대두된 것과 함께 형성되었다. 칸트는 빈민을 돌보는 것이 개인의 의무가 아닌 국가의 문제라고 명확하게 주장한 첫 번째 사상가였으며 그는 재산권에 대해서도 가장 엄격한 입장을 보였다. 칸트에게 분배정의는 법률의 집행 그 자체였다. 칸트는 구호금을 주는 것에 대해서도 비판적이었다. 구호금을 주는 자에게는 자만심을 느끼게 하고, 구호금을 받는 자에게는 모멸감을 준다는 것이다. 칸트는 빈곤한 자들이 모멸감을 느끼지 않도록 하는 다른 방안으로 도움을 주는 것이 더 바람직하다고 보았다. 루소도 빈곤을 최소화 하거나 제거하기 위해 재산을 재분배 하는 것이 가능하다는 믿음을 시민들이 갖게 했다는 측면에서 분배정의에 대한 의식수준을 한 단계 높이는데 기여했다고 볼 수 있다(Fleischacker, 2004 : 68-69).

근대 시대까지 ‘분배정의’는 공적에 비례하여 재화를 분배하는 정도의 의미로 많이 생각되어 왔다. 하지만 근대 자본주의 사회에 들어서며 빈부격차가 심화되자 시민들은 일정한 수준의 재화나 수단들의 분배를 국가에 적극적으로 요구하기 시작했다. ‘분배정의’에 대한 요구는 현대 복지국가의 등장을 낳게 되었으며 이후 복지국가와 분배정의 문제는 국가가 얼마나, 어떻게 개입할 것인가의 문제로 집중되었다.

20세기가 시작될 무렵부터 분배정의에 대한 개념은 보다 확장되고, 구체화되었다. 특히 1948년 UN은 모든 사람들의 존엄성과 그들의 개성을 자유롭게 발전시키기 위해 필수적인 경제적, 사회적, 문화적 재화, 그리고 사회보장과 실업으로부터의 보호, 의식주와 의료에 대한 권리가 포함된

세계인권선언을 발표했다. 이 선언이 실질적인 구제를 뒷받침하진 못했을 지라도 국제공동체가 그러한 선언을 했다는 것은 20세기 중반에 분배 또는 사회 정의에 대한 개념이 견고하게 자리했음을 보여준다(Fleischacker, 2004 : 83). 제2장의 복지국가 발전과정에서 설명했듯이 제1·2차 세계 대전이 20세기 들어 분배정의에 대한 필요성과 개념을 확장시키는 중요한 계기가 된 것이다.

현대사회에 들어서며 일반적으로 복지국가란 국가가 시장에 개입함으로써 시장 그 자체만으로는 낳을 수 없는 결과를 낳기 위한 일련의 제도적 장치를 마련하고자 하는 국가를 일컫는다. 복지국가의 일환을 따르는 국가들은 시장에 개입함으로써 분배정의를 실현하고자 한다. 따라서 복지국가의 최상위 가치는 분배정의라고 볼 수 있다(남찬섭, 1997 : 62).

“역사적 논의들을 살펴볼 때, 분배정의의 의미에는 ‘각자에게 응분의 몫을 분배한다’는 뜻이 공통적으로 내포되어 있음을 알 수 있다. 분배정의의 문제는 재물, 재화와 같은 경제적 가치를 추구하는 인간의 욕망은 무한한데 비해 이러한 가치들은 유한성을 가지고 있기 때문에 생겨났다. 더 많은 경제적 가치를 얻고자 하는 욕망에서 계급·계층문제, 권력 다툼, 빈부 격차 등의 사회 문제가 발생하게 되었다. 따라서 과연 누구에게 얼마의 몫을 분배하는 게 옳은지에 대한 의문이 생겨나게 되었고 이 의문을 통해 분배와 정의가 서로 밀접하게 연관된 개념임을 확인할 수 있게 되었다. 즉, 사회 구성원들 간에 재화를 분배하는 과정에서 정의는 ‘사람들이 소유해야 할 마땅한 몫’을 규정한다”(김비환 역, 2011 : 30).

한편 장동진(1992)은 ‘분배정의’의 문제를 개인 상호간의 기본적 자유의 관계 설정에 있어서의 합리성 또는 정당성에 관한 논의로 설명하고 있다. “이는 개인의 생활과 행복의 추구에 유용한 모든 가치의 배분과 관련이 된다. 구체적 의미에서의 분배정의란 외재적 가치, 특히 경제적 가치로 환원 될 수 있는 가치의 분배에 있어서의 타당성과 합리성에 관한 문제

로 귀결된다. 이런 차원에서 분배정의의 개념은 경제적 가치로 환원될 수 있는 외재적 가치, 즉 개인의 생활 계획과 행복의 추구에 유용한 가치의 분배에 있어서의 정당성에 관한 논의라 할 수 있다”(장동진, 1992 : 73).

즉, ‘분배정의’란 ‘응분의 몫’을 ‘합리적이고 정당하게’ 분배하는 것이라 볼 수 있으며, 민주주의 정치체제에서 그러한 분배 정의는 정치적 제도를 통해 이루어져 져야 할 것이다. 그러나 ‘응분의 몫’을 ‘합리적이고 정당하게’ 분배하는 문제는 쉬운 일이 아니다. 어떠한 가치에 더 중점을 두느냐에 따라 ‘응분의 몫’과 ‘합리성 또는 정당성’의 범위는 크게 달라지기 때문이다. 예를 들면 ‘자유’와 ‘평등’ 중 어떤 가치를 우선시 하느냐에 따라 분배의 결과는 매우 달라진다. ‘자유’의 가치에 중점을 둔다면 개인의 능력에 비례하여 응분의 몫이 결정되는 것이 합당한 것이 되며 ‘평등’의 가치에 중점을 둔다면 모두에게 공평한 몫을 분배하는 것이 더 합당한 것이 될 것이다.

“사회가 정의롭다고 할 수 있는 것에 대한 질문은 우리가 소중히 여기는 것들, 예를 들면 소득과 부, 의무와 권리, 권력과 기회, 공직과 영광 등을 어떻게 분배하는지를 묻는 것이다. 정의로운 사회는 이러한 재화들을 올바른 방식으로 분배한다. 정의로운 사회는 개인에게 합당한 몫을 나누어준다. 어려운 질문은 누가, 왜 받을 자격이 있는가를 묻기 시작할 때 시작된다”(Sandel, 2009 : 19).

이처럼 ‘분배정의’를 실현하는데 있어서 가장 먼저 직면하게 되는 문제이자 또 가장 어려운 문제는 바로 분배의 원칙을 어떻게 정할 것인가의 문제다. 무엇을, 어떻게, 누구에게 분배할 것인지 분배의 원칙이 마련되고 이에 대한 사회적 합의가 이루어진 다음에야 분배정의를 실질적으로 실현할 수 있기 때문이다. 분배정의 원칙을 어떻게 설정하느냐에 따라 복지 국가의 모습과 유형도 크게 달라질 것이다. 결국, 복지국가 실현하는데 있어 가장 중요한 것은 분배정의를 어떻게 바라보고, 분배의 원칙을 어떻

게 설정할 것인가의 문제로 귀결된다.

이에 본 논문에서는 롤즈의 분배정의론을 이론적 틀로 하여 분배정의 원칙에 대해 고찰해 보고자 한다. 롤즈는 분배정의 문제를 정치철학적으로 이론화, 체계화시켜 높이 평가받고 있을 뿐만 아니라 이를 통해 현대 정치 사상의 새로운 지평을 열었기 때문이다. 오늘날 까지도 롤즈의 이론은 영미는 물론 유럽 사회 전반에 큰 사상적 영향을 끼치고 있다.

제2절 롤즈 분배정의론의 시대적·사상적 배경

1. 시대적 배경

존 롤즈(John Rawls, 1921-2002)의 분배정의론을 이해하고 분석하기 위해서는 롤즈의 분배정의론이 등장하게 된 시대적·사상적 배경 등에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다. 롤즈의 분배정의론에 대한 전반적인 생각들이 담긴 저서 『정의론(A Theory of Justice)』(1971)의 기초가 된 핵심적인 생각들은 1950년대 그가 코넬 대학에 있던 기간 동안 발전했다. 이 기간은 많은 사람들이 매카시즘(McCarthyism)에 대한 부정적인 경험을 한 이후 개인의 권리를 다시 중시하게 된 시기이다. 동시에 이 기간은 뉴딜(New Deal) 정책을 통해 처음으로 도입된 많은 복지국가 제도들이 견고해지고 미국 사회의 영구적인 특성으로 받아들여지게 된 시기이다.

흥미로운 것은 아무도 이런 두 가지 신념(개인적 권리와 복지국가)을 어떻게 단일적이고 논리정연한(coherent) 정치 이론으로 도출할지에 대한 심각한 철학적 설명을 발전시키지 않았다는 것이다. 오히려 개인적인 권리를 지지하는 전통적인 자유주의 원칙들과 복지국가를 지지하는 보다 좌파적인 이론들이 긴장관계에 놓여있는 것처럼 보이기도 했다. 이런 맥

락에서 롤즈의 위대한 저서는 그러한 관계에 대한 설명을 제공해주었다. 롤즈는 단일적, 정합적 철학 이론으로부터 개인적 권리에 대한 강한 신념과 사회경제적 정의에 대한 탄탄한 논증 두 가지를 모두 이끌어내고 있다. 이는 개인적 권리와 복지국가를 지지하는 현재 자유주의자들의 철학적 근거를 제공하고 있다(Lovett, 2011 : 2-3).

“1930년대 초반부터 1980년대 초반까지 반세기 동안 미국 정치는 현저한 변화를 겪었다. 반공주의와 자유주의라는 두 가지 이념이 이 기간을 지배했다. 대학의 경제학자와 사회과학자 대부분은 확고한 자유주의자이자 동시에 반공주의자였다. 스트라우스(Leo Strauss)와 그의 학파, 친영파인 커크(Russell Kirk)나 버클리(William Buckley)와 같은 영향력이 큰 예외가 있었지만 많은 정치이론가들은 거의 동일하게 보수적이고, 반자유주의적이며, 엘리트주의적이면서 반공주의적이었다”(Wolin, 2004 : 551).⁴¹⁾

이 시기에는 오직 공리주의자들과 마르크스주의자들만이 정치적 이슈들에 대해 규범적 설명을 전개했다. 그리고 그들조차도 당시의 실증주의적 패러다임의 지지자들에 의해 끊임없이 포위당했다. 그들에겐 모든 규범적 선언들이 감정의 표현들이었고 과학적이거나 철학적인 분석에 속하지 않는 것이었다. 롤즈가 이루어낸 것은 비공리주의적인 기조에서 도덕철학을 다시 존중할만한 것으로 만든 것이었다. 그가 여기서 성취한 혁명은 진정 놀랄 만한 것이었다. 『정의론』이 출판되지 10년 내에 공리주의는 쇠퇴했고 과하다 싶을 정도로 많은 도덕체계들이 다시 논의되기 시작했다(Fleischacker, 2004 : 110).

롤즈의 『정의론』은 분석철학을 정치적 무관심으로부터 구제한 것으로

41) Sheldon S. Wolin(2004)의 대표적인 저서인 『Politics and Vision : Continuity and Innovation in Western Political Thought』는 한국어로도 번역되어 있다. 한국어 번역본은 강정인·김용찬·박동천·이지운·장동진·홍태영(2013)이 옮긴 『정치와 비전 : 서구정치사상에서의 지속과 혁신』 참고. 이 책의 초판(1960)은 본래 제10장까지로 구성되어 있었지만 증보판(2004)은 제17장까지 내용이 추가되었다. 번역본은 증보판을 번역한 것이며 총 3권으로 이루어져 있다.

로 환영을 받았고, 20세기의 가장 중요한 정치철학 저작으로 찬사를 받았다. 분석철학은 이 저서가 사회적 해악을 다루고, 평등한 권리를 옹호하며, 재화의 재분배에 지침이 되는 원리를 제공해 줄 수 있다는 점을 증명했다. “롤즈는 대부분의 고전 철학자들처럼 당대의 군주들에게 국가 통치술을 가르치려 한 것이 아니라 시민·공무원·법조인들에게 자유주의적 질서의 규범·실천·전제 조건에 초점을 맞춘 정치철학을 가르치고자 했다. 그 성과를 통해 롤즈는 자유민주주의(이 혼성물은 전체주의와 더불어 정치적 형식의 유형에 대한 20세기의 주요한 기여를 표상한다)에 대한 권위 있는 정식화를 만들어 냈다고 할 수 있다”(Wolin 2004 : 529-530).

2. 사상적 배경

시대적 배경을 고려할 때 롤즈의 이론이 공리주의에 대한 비판과 반박에서 출발한 것은 필연적이라고도 할 수 있다. 롤즈는 공리주의 이론의 취약성을 지적하며 그 보다 더 나은 철학체계를 세우려 했다. 그 결과가 수립된 사상체계가 바로 ‘공정으로서의 정의(justice as fairness)’이다. 사회 구성원들이 더 많이 만족하고 행복해 할수록 사회전체도 그렇게 될 수 있다는 공리의 원칙은 분명 매력적이며 이러한 가치를 극대화해야 한다는 공리주의의 주장은 많은 사람들에게 설득력 있게 받아들여졌다. 하지만 공리주의 사상은 행복의 총량이 증대되는 과정만 설명하고 있을 뿐 그러한 총량이 어떻게 사회 구성원들에게 분배될지에 대한 문제는 간과했다. 또, 개인 간에 많은 차이가 존재한다는 문제도 심각하게 다루지 않았다. 특히, 롤즈는 공리주의가 민주주의에서 가장 중요한 가치인 시민들의 기본적 권리와 자유에 대해 만족스러운 해명을 하지 못한다고 지적했는데 이러한 롤즈의 공리주의 비판과 정의론 확립은 자유주의, 사회계약론, 그리고 구성주의라는 사상적 배경에 토대를 두고 있다.

1) 자유주의

진리가 사상 체계의 제1덕목이라면 정의는 사회 제도의 제1덕목이다. 그러나 이론이 아무리 우아하고 간단하다 할지라도 그것이 진리가 아니면 폐기되거나 수정되어야 하듯이 법이나 제도가 아무리 효율적이고 정연하다 할지라도 그것들이 정의롭지 못하다면 개혁되거나 폐기되어야 한다. 모든 사람은 전체 사회의 복지라는 명분으로도 유린할 수 없는 정의에 토대를 둔 불가침성(invulnerability)을 갖는다. 이러한 이유로 정의는 다수의 사람들이 갖게 될 보다 큰 선을 위하여 소수의 자유를 뺏는 것이 옳다는 것을 용납하지 않는다(Rawls, 1999 : 3-4).⁴²⁾

『정의론』 가장 첫 페이지에서 롤즈는 불가침의 자유를 주장하고 있다. 롤즈에 따르면, 사회 전체적으로 더 큰 이익을 보는 것이라 하더라도 개인의 불가침성을 침해하는 것은 정의가 아니다. 정의의 규정에 앞서 개인의 자유를 중시하는 이 부분은 그가 사상적으로 ‘자유주의’에 기반해 있다는 것을 가장 명료하게 보여주는 대목이다.

“일반적으로 자유주의 역사는 고전적 자유주의와 현대적 자유주의 두 종류로 구분되는데 고전적(classical) 자유주의는 존 로크(John Locke), 아담 스미스(Adam Smith), 토크빌(Alexis de Tocqueville), 하이에크(Friedrich Hayek) 등에 의해 대변된다. 이들의 중심 논의는 제한된 정부(limited government)라는 관점, 법의 지배(rule of law)의 유지, 임의적인 자유재량권(discretionary power)의 회피, 자유계약과 사유재산(private property)의 신성성, 각자의 대한 개인의 책임(responsibility of

42) 롤즈의 『정의론』 초판은 1971년에 발간되었지만 그 이후 롤즈는 그의 입장을 수정, 보완하여 개정판을 발간했다. 이에 본 논문에서 롤즈의 『정의론』에서 인용, 발췌한 부분은 주로 개정판(1999)을 중심으로 하였으며 그의 입장이 수정, 보완된 부분에 관해서만 초판과 개정판을 함께 다루었다. 또한, 롤즈 고유의 용어와 개념에 대한 번역은 2003년 출간된 황경식(2003) 교수의 번역본을 참고했다.

individual) 등에 집중되고 있다. 고전적 자유주의는 오늘날의 관점에서 볼 때 사회정의에 바탕을 둔 복지국가에 호의적이지 않았다”(황경식, 2005 : 6).

고전적 자유주의의 입장은 자유주의의 진정한 출발점을 제공한 로크(John Locke, 1632-1704)의 사상에서 뚜렷하게 드러난다. 로크에 따르면, 평등의 가치보다 자유의 가치에 더 큰 비중을 두어왔다. 인간은 태어날 때부터 모두가 자유롭고 평등하며 독립되어 있다. 누구도 자신의 동의 없이는 이러한 상태에서 벗어나 다른 사람의 정치적 권력에 복종되어질 수 없다. 인간이 스스로 본인의 자연적인 자유를 내려놓고 시민사회의 구속을 받는 유일한 길은 다른 사람과 결합하고 공동체를 형성하는데 동의하는 것이다. 이는 그들 스스로가 그들의 재산을 안전하게 향유하고, 공동체 내에 속하지 않는 자에 대해 더 큰 안전을 보장받고, 다른 사람들과의 관계 속에서 평화로운 삶을 갖기 위한다(Locke, 1689/2002 : 44).⁴³⁾

반면 현대적 자유주의는 존 스튜어트 밀의 『자유론(On Liberty)』에 잘 드러나고 있는데 밀에 따르면 인간은 진보하는 존재(progressive being)로서 그들의 개성은 개방된 다원성 속에서 꽃피울 수 있다. 현대적 자유주의는 철학적으로 영국의 이상주의자들과 홉하우스(Leonard Trelawny Hobhouse)와 같은 신자유주의자들(new liberals)에 의해 주창되었다. 그리고 세계대전 이전에는 자유주의 정부의 복지 입법에 의해, 전쟁 중에는 뉴딜정책을 통해, 그리고 세계대전 이후에는 복지 국가 활동의 활성화에 의해 구체화되었다(Ryan, 1993 : 294).

롤즈의 정의론은 전통적인 자유주의의 전통을 이어 받아 현대 자유주의의 본격적인 출발점을 이룬 것으로 평가받고 있다. “롤즈의 정의론은

43) 여기서 참고한 로크(1689/2002)의 *The second treatise of government*는 본래 두 개의 논문으로 구성되어 있으며, 통상 첫 번째 논문을 *The First Treatise of Government*로, 두 번째 논문을 *The Second Treatise of Government*로 부른다. 하지만 국내에서는 이 두 가지 논문을 묶어 『통치론』으로 번역되어 있다. 본 논문에서는 통치에 관한 두 개의 논문과 「관용에 관한 서한(A Letter concerning Toleration)」을 묶어서 2002년에 발간한 Dover Thrift Edition 참고.

표면적으로는 기본적 자유에 일차적인 중요성을 부여하고 있고, 주요한 사회적 가치들의 평등주의적 분배에는 이차적인 중요성을 부여하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 실상 그와 같은 정의 원리들에 내재된 기본 가치는 모든 개인들의 ‘도덕적 평등에 대한 강한 확신이다. 따라서 보다 근본적인 수준에서 볼 때 롤즈에 의해 대표되는 현대 자유주의는 자유주의 시민들의 ‘도덕적 평등’이란 아이디어에 기초해 있다고 볼 수 있다”(김비환, 2002b : 8).

2) 사회계약론

‘자유주의’에 이어 롤즈가 영향을 받은 또 다른 사상적 토대는 로크와 루소(Jean-Jacques Rousseau, 1712-1778)로 대표되는 사회계약론에 있다. 롤즈는 『정의론』 초판 서문에서 그가 정의론을 확립하기 위한 노력이 바로 사회계약론을 발전시키기 위한 지지에서 시작되었다는 것을 공식적으로 밝히고 있다.

내가 그동안 시도해온 것은 로크, 루소, 그리고 칸트에 의해 제시되어온 전통적인 사회계약론을 일반화하고 추상화 하는 것이었다. . . . 이러한 이론이 지배적인 공리주의 전통보다 우월하게 정의에 대한 대안적인 체계적 설명을 제공할 수 있을 것으로 본다. . . . 핵심 사상들은 고전적이고 잘 알려진 것들이다. 나의 의도는 그것들을 간단화 하는 방식을 통해 일반적인 체계로 정리하고, 그것들의 모든 강점들이 제대로 인식되게 하는데 있다. 책을 통한 나의 욕심은 사람들이 사회계약론의 전통에 함의된 정의에 관한 대안적 개념들의 중요한 구조적 특성을 보다 명료하게 보게 되고 그것을 보다 정교하게 할 수 있다면 완전히 실현될 수 있을 것이다(Rawls, 1971 : viii).

롤즈가 언급한 전통적인 사회계약론은 17세기, 18세기 영국의 명예혁명과 프랑스 대혁명 등 역사적인 사건들에 큰 영향을 미친 사상으로 ‘자연상태’에서의 인간을 고찰하고 그러한 인식을 바탕으로 국가의 생성과 유지에 대한 근거를 ‘사회적 계약’ 관계로 설명한다. 중세 시대 때까지는 국가와 개인 간의 관계에서 국가가 절대적으로 선행한다는 생각이 지배적이었지만 사회계약론은 개인의 자유롭고 자발적인 합의를 통해 국가가 형성된 것이며 따라서 국가의 통치에 대한 정당성도 그러한 계약 관계에 기인하고 있다고 보았다.

먼저, 로크(1689/2002)는 자연상태를 ‘완전한 자유의 상태’로 보았는데 인간이 자신의 생명, 자유, 재산 등을 보전하기 위해 서로 결합하는 것이 국가의 근원이라고 생각했다. 국민들은 그들의 권한을 양도 및 위임 하는 것이며 궁극적인 주권은 여전히 국민들에게 있다. 따라서 그들이 위임한 정부가 개인의 자유 및 주권을 침해하고 폭정을 행한다면 국민들은 이에 대해 저항할 권리를 갖는다. 로크가 주장한 ‘저항권’은 롤즈가 주장한 ‘시민불복종’ 개념에서도 찾아볼 수 있다.

루소는 인간이 본래 선하게 태어났지만 사회에 의해 타락한다고 주장했다. 루소의 『사회계약론(The Social Contract)』⁴⁴⁾은 다음과 같은 문장으로 시작한다. “인간은 자유롭게 태어났다. 그리고 인간은 모든 곳에서 쇠사슬에 매여 있다”(Rousseau, 1762/1920 : 100). 루소(1762/1920)는 자연상태에서 스스로를 유지하기 위해 사용할 수 있는 힘들보다 자신의 보존을 방해하는 장애물들의 저항이 더 우세하기 때문에 이러한 상태를 극복하기 위해서는 서로 결집하여 그러한 장애물들을 이길 수 있는 힘의 총화를 구성하는 것만이 해결 방안이라고 주장한다. 사회계약을 통해 사회 구성원들의 인격과 재산을 보호하는 공동체가 형성되면 이 안에서 구

44) 루소의 사회계약론은 ‘정치적 권리의 원리들(principles of political right)’이라는 제명을 수반하고 있다. 루소의 사회계약론은 4편의 단편으로 구성된 소논문 형태로 되어 있다. 이는 그가 기존에 작업해왔던 것들 중 중요하다고 생각되는 부분만 부분적으로 발췌한 것이기 때문이다.

성원들은 모두 동등하게 권리를 양보하게 되고, 결국 자신이 가지고 있는 것을 보존할 수 있는 더 강한 힘을 얻게 되는 것이다. 그리고 일반의지만이 공통된 선으로서 국가의 힘을 조정할 수 있으며, 주권은 일반의지의 실행이므로 결코 양도될 수 없다.

인간 사회에서 육체적 불평등과 같은 상태는 존재할 수 밖에 없지만 사회계약은 모든 인간들을 도덕적이고 합법적인 차원에서 평등한 존재로 인식하게 한다. 이러한 루소의 사상은 롤즈가 그의 ‘정의론’에서 타고난 재산이나 재능 등의 불평등이 미치는 영향을 최소화시키고, 합법적인 차원에서 모두가 자유롭고 평등한 존재임을 보장받아야 한다는 주장을 펼치는데 영향을 미친 것으로 보인다.

한편 칸트(Immanuel Kant, 1724-1804)에게 있어 ‘자연상태’란 하나의 결핍된 상태, 공적 권력과 그것의 원천인 통합 의지가 결여된 인간관계이다. 그렇다고 자연상태가 모든 법칙적 규정이 결여된 무법칙적 상태, 개개인이 서로 단지 자신의 폭력의 척도에 상응하여 서로를 대하는 상태인 것은 아니다. 선천적, 이성적으로 그것의 구속성이 인식될 수 있는 자연법칙 하에 있는 인간관계인 것이다. 그러므로 칸트의 자연상태는 개개인들의 상호적 관계를 규제하는 보편적 법칙 하에 있는 인간관계이자 법칙적 규제의 실현이 공적 권력에 의해 보장되어 있지 않는 인간관계라고 할 수 있다(이충진, 1999 : 96-97).

자연상태에 대한 칸트의 인식에서는 자연상태를 “만인에 대한 만인의 투쟁”으로 규정한 홉스의 영향을 엿볼 수 있다. 하지만, 홉스가 자연상태의 극복을 위해 절대적인 국가 권력의 필요성을 강조한 것과 달리 칸트는 사회계약을 통해 새롭게 성립되는 인간관계, 즉 ‘시민상태’를 자연상태와 구분되는 개념으로 보았다. ‘시민상태’란 법의 공적, 이성적 이념을 실현하는 상태이며 국가는 이와 같은 법적 질서에 따라 국민의 자유를 보장해 주어야 한다.

“국가의 절대적 필요성이 국가의 자의적 통치를 정당화시키지는 못한다는 것이 칸트 국가론의 핵심이며, 그에 의하면 국법이나 실정법의 정당성은 시민의 자유를 보장해주기 위해 존재하는 ‘원초적 계약(contractus originarius)’ 이념에 따라 판단되어야만 한다는 것이다”(김시형, 2012: 41). 칸트의 ‘원초적 계약’에 대한 생각들은 롤즈의 ‘원초적 입장’으로 계승, 발전되었는데 ‘원초적 입장’에 대해서는 제3절에서 롤즈의 분배정의론을 분석할 때 더욱 구체적으로 다루고자 한다.

롤즈는 『정의론』 서문에서 본인의 이론이 특별히 독창적이거나 완벽하다고 강조하지 않는다. 롤즈는 자신의 이론적 가치가 사회계약론의 전통 속에 함의된 정의의 의미를 보다 일반화, 체계화하는데 있다고 설명할 정도로 사회계약론으로부터 큰 영향을 받았으며 이를 두고 일부 학자들은 롤즈가 사회계약론을 부활시켰다고 평가하기도 한다.

3) 칸트의 구성주의

마지막으로 롤즈의 정의론이 확립되는데 있어 빼놓을 수 없는 것이 바로 칸트(Immanuel Kant)의 영향이다. 롤즈는 그가 주장하는 이론의 본질이 지극히 ‘칸트적인 것’이라고 설명한 바 있는데 황경식(1985)은 이를 ‘롤즈에 전해진 칸트의 유산’이라고 표현하고 있다.⁴⁵⁾ 특히 롤즈는 칸트의 구성주의로부터 큰 영향을 받았는데 그것은 인간에 대한 복잡한 개념을 객관적인 도덕원칙으로 일반화하는 구성 절차적 요소를 제공하는 것이다.

“롤즈는 발견의 윤리도 창조의 윤리도 아닌 구성(construction)의 윤리라는 제3의 가능성을 제안한다. 이것은 인간에 앞서서 미리 존재하는 객관적 도덕 원칙을 전제하지 않는다는 점에서 발견의 윤리와 길을 달리하

45) 롤즈가 칸트로부터 받은 영향에 대해서는 황경식(1985)의 논문 「롤즈에 전해진 칸트의 유산」 참고. 여기서 황경식은 ‘롤즈에 전해진 칸트의 유산’은 ‘롤즈가 해석하고 수정한 칸트’라고 하는 편이 더 적합할 것이라고 설명하고 있다.

며 이성에 기초하지 않는 전적인 선택이나 주체의 결단만을 내세우지 않는다는 점에서 창조의 윤리로부터도 구별된다. 결국 롤즈의 윤리학적 구성주의(ethical construction)의 성패는 발견의 윤리가 바탕하고 있는 독단적 환상의 압초와 창조의 윤리가 자리하고 있는 무근거적 허무의 늪을 피하는 항해술의 가능성에 달려있다 할 것이다”(황경식, 2013 : 251).

테일러(Robert S. Taylor)는 그의 저서 『롤즈의 재구성(Reconstructing Rawls)』에서 ‘공정으로서의 정의’가 칸트에 기초해 있다는 것을 도식화해서 보여주었다. 테일러는 인간에 대한 개념, 구성 절차, 그리고 정의의 원칙 세 가지 측면에서 롤즈와 칸트의 구성주의를 비유할 만 하다고 보았다. 첫 번째, 입력(input) 단계에서 롤즈가 보는 인간에 대한 개념은 인간 개개인을 ‘자유롭고 평등한 도덕적 존재’로 보는 칸트의 영향으로 이해된다. 또, 롤즈가 말하는 질서정연한 사회의 개념은 칸트의 이상적, 윤리적 공공선에 비유할 수 있다. 두 번째, 과정(process) 단계에서 롤즈의 ‘원초적 입장(original position)’은 칸트가 말한 ‘합리적 구성 절차’의 역할을 한다. 롤즈의 ‘원초적 입장’은 칸트의 ‘합리적 선택’이라는 도덕 원칙에서 나온 것이며, 롤즈의 ‘적극적 자유’는 칸트가 말한 ‘자율성’을 상징한다. 그리고 결과(output)적으로는 일반화 과정을 거쳐 정의의 원칙과 제도 등이 도출되는 것이다(Taylor, 2011 : 22-41).

롤즈는 『정의론』 제40절의 제목 자체를 ‘공정으로서의 정의에 대한 칸트적 해석(The Kantian Interpretation of Justice as Fairness)’이라고 불일 정도로 스스로 칸트의 사상에 기반하고 있음을 직접적으로 드러내고 있다. 롤즈가 주장한 정의의 원칙은 칸트가 말한 ‘정언 명령(categorical imperatives)’과도 유사하다. 롤즈가 주장한 정의의 원칙은 목적에 상관없이 자유롭고 평등하며, 합리적 선택을 하는 인간에게 적용되는 행위의 원칙이며 이런 의미에서 정언명령에 따라 행동하는 것과 같은 것이다. 그러나 롤즈의 칸트적 해석은 칸트의 학설에 대한 해석 보다

공정으로서의 정의에 대한 해석으로 의도된 것이다(Rawls, 1999 : 226).

롤즈는 칸트의 구성주의가 공리주의와 같은 다른 사상들에 비해서 상대적으로 잘 이해되지 못하고 있다며 칸트의 사상을 재조명하였다. 하지만 롤즈는 칸트의 도덕 이론 자체를 그대로 계승한 것이 아니라 롤즈 자신의 철학 체계를 세우는데 있어 방법론적 차원에서 칸트와 유사성을 갖고 있다는 점을 강조했다. 그가 ‘칸트적 구성주의’라는 명칭을 별도로 부여한 것은 칸트의 구성주의가 자신의 견해와 전적으로 일치한다는 ‘동일성’이 아니라 ‘유사성’을 강조하기 위한 데 있다(Rawls, 1980 : 517).

또한 롤즈는 도덕의 사회적 기능을 중시하고 사회 윤리적 측면을 강조함으로써 그가 칸트의 윤리학에 대한 자구적 해석을 넘어서고 있음을 주장했다. 롤즈의 정의론이 갖는 중요한 의미는 그가 기존의 이론과 사상을 그대로 계승한데 그친 것이 아니라 그것들 토대로 한 단계 더 발전시켜 현대 정치철학의 새로운 지평을 열었다는 데 있다.

롤즈의 정의론이 위대한 업적으로 평가받는 것은 사실이지만 그렇다고 ‘무(無)’에서 ‘유(有)’를 창조한 것은 아니다. 롤즈의 정의론은 아무것도 없던 것에서 새롭게 등장한 이론이 아니라 기존의 철학적 토대와 이론적 배경이 있었기에 나올 수 있었던 것이다.

이어 제3절에서는 롤즈의 정의론이 왜 위대한 평가를 받고 정치사상계의 한 획을 그었다고 평가받는지, 그리고 왜 복지국가를 연구하는데 필요한 사상적 토대가 되는지 롤즈의 분배정의론에 대해 보다 심도 있게 살펴보기로 하겠다.

제3절 롤즈의 분배정의론

롤즈는 100여 년 동안 사람들이 재화의 공정한 분배에 대해 가져왔던

서로 다르고 충돌하는 직관들을 체계화하여 설명했으며 최초로 분배적 정의에 대한 명확한 정의를 제공했다(Fleischacker, 2004 : 189). 롤즈는 정의에 대한 개념이 갖는 뚜렷한 역할은 기본적 권리와 의무를 구체화하고 적절한 분배의 몫을 결정하는 것이라고 보았다. 이와 같이 롤즈의 분배정의론은 정의론의 일부분이 아닌 핵심이라고 할 수 있으며 본 논문에서는 그의 분배정의론을 분배정의 실현의 전제조건, 분배 정의 원칙, 그리고 제도적 실현 방안 등으로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 분배정의 실현의 전제조건 : 원초적 입장과 무지의 베일

롤즈가 볼 때 사회는 협동 체계인 동시에 갈등 체계이다. 이익에 대한 일치가 있는 반면 충돌도 있으며 어느 누구도 원하는 모든 것을 얻을 수는 없다. 사회에 존재 하는 ‘나’ 이외의 다른 사람들의 존재 자체가 그것을 불가능하게 만들기 때문이다. 사회에서 갈등과 충돌은 당연히 존재하는 것이며 이러한 갈등과 충돌은 주로 분배 문제를 둘러싸고 벌어진다. 생산 과정에서 사회 구성원들은 많은 생산물을 생산할수록 자신에게 더 많은 이익이 돌아올 것이라는 기대를 갖기 때문에 일반적으로 협력하기가 쉽다. 서로의 이해관계가 일치하기 때문이다. 하지만 분배과정에서는 구성원들 각자가 더 많은 몫을 기대하기 때문에 서로 갈등을 하게 된다. 따라서 협력은 최대화하고, 갈등은 최소화 할 수 있는 사회를 만드는 것이 바람직하며, 분배정의 실현의 필요성 역시 여기에 있다.

이익의 상충을 해결하기 위해서는 사회 구성원들이 수용할 수 있는 분배에 관한 원칙이 필요하다. 각자의 이익이 충돌하기 때문에 구성원들은 기본적인 권리와 의무를 똑같이 보장받는 동시에 합당한 분배를 정혜적 규칙의 필요성을 서로가 인정할 수 밖에 없다. 그래서 분배에 관한 다양

한 방식과 적절한 몫에 대한 ‘합의’에 동의하는 것이며, 이러한 절차를 통해 ‘분배정의’는 실현될 수 있다. 구성원들이 동일한 원칙에 합의하고 사회의 기본제도가 이러한 원칙을 충족시킨다면 그 사회는 ‘질서정연한(well-ordered)’ 사회이다.

사회 구성원들의 합의를 거쳐 분배정의가 실현되는 질서정연한 사회를 위해 롤즈는 사회의 ‘기본구조’를 강조한다. 사회 기본구조란 주요한 사회 제도들이 구성원들의 기본권 권리와 의무를 분배하고 공동체에서 발생하는 이익의 분배를 결정하는 방식이다. 정치적 헌법이나 주요한 경제, 사회체제들이 이러한 기본 구조에 해당된다. 이러한 구조 속에서 다양한 규칙들이 준수되고 공정하게 운영될 때 ‘형식적 정의(formal justice)가 이루어졌다고 할 수 있다.

하지만 ‘실질적 정의(substantive justice)’는 사회 기본 구조의 근거가 되는 원칙의 내용에 달려 있다. “‘원칙’이란 자신의 이익을 늘리는데 관심을 가진 자유롭고 합리적인 사람들이 평등한 최초의 상황에서 그들 조직체의 기본적인 조건들을 규정하는 것으로 채택하게 될 원칙을 말한다. 이 원칙들이 그 자체만으로 사회체제나 정부의 형태를 결정짓는 것은 아니지만 이후에 필요한 더 많은 합의들을 규제하며, 참여할 수 있는 사회협동체의 종류와 설립될 수 있는 정부의 형태를 갖추는데 근본 원리가 된다. 정의의 원칙들을 이렇게 간주하는 방식이 바로 ‘공정으로서의 정의(justice as fairness)’다”(Rawls, 1999 : 10).

‘공정으로서의 정의’는 공리주의자들이 주장한 ‘행복의 총량’과 같은 양적인 논리로 규정할 수 없는 것으로 어떠한 효율성의 가치보다도 중요하다. 공정으로서의 정의를 통해 보장되어야 하는 권리들은 정치적 거래나 사회적 이익으로 계산 가능한 것이 아니다.

롤즈는 형식적 정의가 있는 것만으로도 정의에 크게 어긋나는 것이 존재하기 어렵다고 생각했으며 순수하게 절차적 공정성을 확보하는 것만으

로도 기본적인 갈등은 해결될 수 있다고 보았다. 이는 ‘순수한 절차적 정의(pure procedure justice)’라고 불리는데 롤즈는 ‘파이 나누기’를 예로 들며 절차적 정의의 중요성을 설명했다. 합리적 선택을 하는 여러 명의 사람들이 하나의 파이를 나누려고 하는 상황을 가정했을 때, 파이를 공정하게 나누기 위해서는 한 사람에게 파이를 자르도록 한 다음 그 사람이 가장 나중에 자신의 몫을 선택하도록 하는 것이다. 합리적 이익을 추구하는 사람들은 가급적 큰 파이를 선택할 것이며, 파이를 자른 사람은 맨 나중에 선택해야 하는 것을 알고 있다. 이 경우 누가 파이를 자르든 그 사람은 자신에게 남겨질 몫을 최대한으로 만들기 위해서 결국 파이를 똑같이 나누려고 한다는 것이다.

순수한 절차적 정의에 대한 설명은 완전한 절차적 정의와 불완전한 절차적 정의를 비교함으로써 가장 잘 이해된다. 전자를 묘사하기 위해 공정한 배분(division)의 가장 간단한 경우를 고려해 보자. 몇 사람이 케이크를 나눈다. 공정한 배분이 동등한 것이라고 가정할 때 어떤 절차가 이러한 결과를 가져올 수 있을까? 세부사항은 뒤로하고, 분명한 결론은 한 사람이 케이크를 나누고 다른 사람들이 그 보다 앞서 케이크를 가져가게 한 뒤 그가 마지막 조각을 갖는 것이다. 그는 이러한 방식에서 자신이 가능한 가장 큰 몫이 보장되기 때문에 케이크를 동등하게 나눌 것이다. 이러한 예는 완전한 절차적 정의의 두가지 특징을 설명해 준다. 첫째, 무엇이 공정한 배분인가에 대한 독립적인 기준이 있는데, 그 기준은 따르게 되는 절차와 구분되어서 그러한 절차 이전에 규정된다는 것이다. . . . 실제적인 이익들이 많은 경우에 완전한 절차적 정의는 드물지만 불가능한 것은 아니다(Rawls, 1999 : 74).

‘파이 나누기’에서 알 수 있듯 사람들은 모두가 유사한 상황에 놓이고 자신 만의 이익을 위한 특별한 원칙을 만들 수 없을 때 공정한 결과를

보장하는 원칙에 동의하게 되는데 이것이 바로 ‘원초적 입장(original position)’이 필요한 이유이다. ‘원초적 입장’은 일종의 ‘자연상태(state of nature)’에 비유될 수 있는 개념으로서 실제로 존재하는 상태가 아닌 가상적 상황을 말한다. ‘원초적 입장’에 놓여 있는 모든 개인들은 자신의 사회적 지위나 계층을 비롯해 자신의 능력과 심리적 상황조차 알지 못한다. 원초적 입장은 거기서 도달된 기본적 합의가 공정하다는 것을 보장하는 ‘최초의 원상(initial status quo)’이다.

평등한 원초적 입장은 전통적인 사회계약론에서 말하는 자연상태에 해당된다. 물론 이 원초적 입장은 역사적으로 실제 했던 국가로 생각해서는 안 되며 원시적인 문화 상태로 생각해서도 안 된다. 일정한 정의의 개념을 이끌어 내기 위해 특정 지워진 순수하게 가상적인 상태로서 이해되어야 한다. 이러한 상황의 본질적인 특성은 아무도 사회에서의 자신의 위치, 자신의 사회적 상태나 계층적 지위, 그리고 자연적 자산이나 능력, 지능, 체력, 등등과 같은 자연적 분배 상태에 대한 행운조차도 모른다는 것이다. 나는 참여자들이 자신들의 선에 대한 개념이나 특정한 심리적 성향에 대해서도 모른다고 가정한다. 정의의 원칙들은 무지의 베일 속에서 선택된다. 이것은 아무도 자연적인 기회의 결과 또는 사회적 상황의 우연성에 의해 원칙의 선택에 유리하거나 불리하지 않는 것을 보장한다. 모든 사람들이 유사한 상황에 놓이고 아무도 자신의 특별한 여건에 맞춰서 원칙을 설계할 수 없기 때문에 정의의 원칙들은 공정한 합의나 협상의 결과가 된다. 모든 사람들의 관계가 상호간에 동등한 원초적 상황이 주어지면 이런 최초의 상황은 도덕적 인간으로서, 즉 자신의 목적과 능력이 있는 합리적 존재로서의 개인에게 공정한 것이다. 원초적 상황이란 적절한 ‘최초의 원상’이라 말할 수 있으며 따라서 거기서 도달하게 되는 기본적 합의는 공정하다(Rawls, 1999 : 11).

롤즈는 합리적이며 상호무관심한 사람들이 ‘원초적 입장’에 놓였을 때 가급적 공정한 분배가 이루어지도록 하는 방향을 추구할 것이라고 보았다. 합리적인 인간은 공리주의의 원리와 같이 사회 전체의 효용을 증진시킨다는 이유로 자신이 최악의 상황에 놓이는 구조를 그대로 받아들이지 않을 것이기 때문이다. 여기서 롤즈가 말하는 ‘합리적’이란 경제 이론에서 일반적으로 말하는 것과 같이 최소 비용에서 최대 효과를 기대한다는 의미와 동일한 것이다.

하지만 롤즈가 말하는 ‘합리적 인간’은 질투심으로 고통 받지 않는다. 이러한 가정에 대해서는 다양한 반론이 있을 수 있지만 ‘원초적 입장’이라는 자체가 가상적인 상황이기 때문에 특수한 정보와 관계를 모르는 이상 굳이 시기와 질투를 느낄 이유도 없는 것이다. 시기나 질투는 상대와 나와서의 권력관계나 이해관계가 상충할 때 발생하기 마련이다. 그런데 서로에 전혀 알지 못하고, 상호 간에 아무런 정보가 없기 때문에 굳이 시기심이나 질투심이 야기될 이유도 없는 것이다. 이러한 롤즈의 가정에 대해 인간의 감정을 배제했다는 문제 제기도 있지만 ‘원초적 입장’이라는 상황 자체가 가상적인 장치이기 때문에 상호간의 정보를 모르는 가상적 상황에서는 시기나 질투와 같은 감정이 크게 영향을 미치지 않는다는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

또, 원초적 입장에 놓은 ‘상호무관심’한 사람들이란 말 그대로 서로 간의 이해관계에 관심이 없는 것일 뿐이지 자기중심적인 ‘이기주의적’ 인간을 말하는 것은 아니다. 반사회적인 것을 의미하는 것도 아니며 이타심이나 인류애까지 완전히 배제하는 의미는 더욱 아니다.⁴⁶⁾ 롤즈가 강조한 것은 원초적 입장에서 합리적이고 상호무관심한 사람들은 상대에게 이익을

46) 간혹 상호무관심한 상태에 대해 몇몇 서적에서는 ‘사회에 무관심한 자아(asocial self)’ 또는 ‘반사회적 자아’라고 번역되어 있는데 이는 롤즈의 이론을 정확하게 이해하지 못했기 때문에 나오는 실수이다. 반사회적 자아들이 협동에 동의하고 생산에 있어 같은 이익관계를 갖기는 어려운 일이다 (김만권, 2004 : 93-94).

주거나, 손해를 끼치려는 행위를 하지 않는다는 것이며, 타인에 대한 관심과 질투보다는 자신의 이익에만 관심이 있다는 점이다.

‘원초적 입장’에서 중요한 것은 사람들이 타인은 물론 자신에 대한 정보조차 차단되어야 한다는 것이다. 롤즈는 자신의 특수한 상황이나 조건을 알 경우 자신에게 유리한 원칙을 선택하기 때문에 사람들을 편견에 빠지게 하는 모든 지식, 정보, 우연적 요소들을 배제해야 한다고 주장했는데 이러한 장치가 바로 ‘무지의 베일(veil of ignorance)’이다.

원초적 입장은 합의된 원칙이 정의로운 것이 되게 하는 공정한 절차를 설정하는 것이다. 즉, 모든 사람들을 평등한 조건에 놓이도록 하기 위해서는 특정한 여건이나 우연적인 결과들을 무효화시켜야하기 때문에 당사자들을 무지의 베일 속에 있다고 가정하는 것이다. 집단의 당사자들이 어떤 종류의 특정한 사실들을 모른다고 가정하는 것이다. 아무도 자신의 사회적 지위, 사회적 상태 또는 계급을 알지 못한다. 아무도 자신의 자연적 자산과 능력, 지능 등 분배에 대한 운도 알지 못한다. 아무도 자신의 선에 대한 개념, 또는 자신의 합리적인 인생 계획, 심지어 낙관주의나, 비관주의나와 같은 심리적 특징도 알지 못한다. 더 나아가 아무도 그들이 속한 사회의 특수한 상황을 알지 못한다. 즉, 그들은 그 사회의 경제적, 정치적 상태, 또는 지금까지 이룩해온 문명과 문화적 수준도 알지 못한다(Rawls, 1999 : 118-119).

‘무지의 베일’이란 모든 사람들이 동일한 입장 위에 서있도록 ‘원초적 입장’에 놓아두는 장치이다. ‘무지의 베일’에 가려져 있는 상태에서 사람들은 자신들이 놓여있는 사회의 특정한 상황들을 알지 못하며, 그 사회 내에 있는 자신들의 지위도 모르고 있다. 모든 정보가 차단되고, 모든 것이 불확실한 상태에서 사람들은 선택을 해야 하는 상황에 처하면 사람들은 불확실성에 대한 위험을 극소화 하려 할 것이다. 따라서 자신과 타인

에 대해 무지한 상태에 있을 때 사람들은 정의로운 원칙에 합의하게 될 것이며, 그 결과는 공정할 것이라고 생각하게 된다.

‘무지의 베일’에 가려진 상황에서 의사결정을 내리게 되면 사람들은 자신의 이해관계에 빠지거나 편향됨이 없이 지켜져야 할 공평한 신념에 도달할 수 있을 것이다. 예를 들면, 구성원들 모두가 서로에 대해 모르고 있는 상황에서는 누가 인종차별로 인한 피해를 받게 될지 모르기 때문에 인종차별을 반대하고 이를 원칙으로 채택하게 될 것이다.

이러한 의사결정 과정에는 ‘잠정적인 고정점(fixed points)’이 존재한다. 다양한 의견의 양쪽 끝에서부터 시작하여 좌우를 맞추다 보면 잠정적으로 고정되어 있는 인간의 숙고된 신념과 판단에 부합하는 최초의 상황이 나타나는데 롤즈는 이러한 상태를 ‘반성적 평형(reflective equilibrium)’이라고 부른다. 그 순간에 모든 것은 질서를 이룬다(Rawls, 1999 : 18).

‘무지의 베일’은 가상적인 장치로서 이에 대해서는 많은 반론이 있을 수 있다. 하지만 롤즈는 어떤 이론을 갖게 되는 경우 필요하다면 ‘단순화(simplicity)’ 작업을 강조할 필요가 있다고 주장한다. 롤즈는 ‘무지의 베일’이 단순화를 넘어서는 작업이며, 이를 통해 ‘원초적 상황’을 규정하는 것은 바람직한 해결책을 얻는데 도움이 될 것이라고 말한다.

‘무지의 베일’에 문제를 제기한다면 그것은 현재 보다 다음 세대에 대한 것이 될 것이다. ‘무지의 베일’에 가려져 있을 때 사람들은 미래에 무엇이, 누구에게 더 이익이 될지 확신하지 못하기 때문에 구성원 간 합의를 이룰 수 있다. 하지만 구성원들은 모든 정보가 차단된 상태에서 현재의 시점을 기준으로 사고하기 때문에 결과적으로 다음 세대 보다 자기 세대에 유리한 경우를 선택하게 된다. 이런 경우에는 ‘무지의 베일’이 바람직한 결과를 보장할 수 없게 되는 것이다. 롤즈는 이러한 문제를 ‘가족제도’ 차원에서 일부 보완할 수 있다고 보았는데 가족제도 하에서는 구성원들이 그들의 가장 가까운 후손들에 대한 복지를 더 소망할 수 있기 때

문이다. 즉, 일종의 ‘저축(saving)’ 개념으로 이해될 수 있다는 것이다.

롤즈는 『정의론』 초판에서 “원초적 입장에 있는 각 개인들은 다음 세대의 복지에 관해서도 고려해야 한다는 것이 본질”(Rawls, 1971 : 128)이라고 설명했는데 이는 현 세대의 사람들이 다음 세대의 복지에 관해 배려하는 것을 당연한 가치로 여긴 것이다. 그러나 롤즈는 『정의론』 개정판에서 세대 간 문제에 대한 입장을 일부 수정, 보완하여 다음 세대에 대한 문제도 합의가 가능하다는 입장을 보였다. 롤즈는 “구성원들은 이전 세대들도 후세를 위한 원칙을 따랐을 것으로 기대한다”(Rawls, 1999 : 111)고 보았으며, 이러한 기대를 통해 전 세대가 함께 결속되어 있다고 보았다. 또 롤즈는 비록 세대가 다르더라도 원초적 입장을 통해 각 시대의 이익을 적절하게 고려하는 원칙에 합의할 수 있으며, 설사 후손들의 권리를 보장하지 못한다 해도 모든 정보가 차단되어 있는 상황에서의 선택이기 때문에 후손들은 그에 대한 책임을 이전 세대들에게 묻지는 않을 것이라고 보았다.

‘원초적 입장’과 ‘무지의 베일’은 롤즈의 분배정의론이 갖는 가장 특징적인 개념이자 원리로서 이러한 가상적인 상황은 최대한 공정하게 분배정의론을 실현하기 위한 전제조건이자 의사결정 과정이 될 것이다. 이러한 장치가 가상적이라는데 한계가 있는 것은 사실이지만 원초적 입장에 놓였을 때 사람들이 어떠한 선택을 할 것인가를 가정하고, 고민하도록 만드는 것은 현실 정치 영역에도 시사하는 바가 크다.

예를 들어 최저생활 수준 이하의 사람들에게 국가 예산의 일부를 생활비로 지원해 주는 정책 및 입법을 추진한다고 할 때, 모든 정보와 상황이 확실한 상황에서는 자신의 이익과 처지에 따라 찬성과 반대에 대한 의사 표현을 하게 될 것이다. 하지만 누구나 최저생활 수준 이하의 상황에 처할 수 있고, 누가 그러한 상황에 처하게 될지 모른다고 가정했을 때는 이러한 법에 반대하는 사람이 많지 않을 것이다. 따라서 이러한 가상적 상

황을 가정하는 것은 정치적·사회적 합의를 이끌어 내는데 있어서 중요한 판단의 기준점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

2. 분배정의 원칙 : 선별적 복지와 보편적 복지의 조합

1) 정의의 두 원칙

롤즈는 분배정의 원칙을 본격적으로 설명하기에 앞서서 사실상 정의의 문제나 이와 관련한 우선순위의 문제가 ‘직관’에 의존할 수 밖에 없는 한계가 있음을 인정하고 있다. 그러나 이러한 직관의 역할을 최소화 할 수 있는 방법이 없는 것은 아니다. 첫째, 원초적 입장에서 다른 원칙들이 최초로 합의되는 것과 같은 이유로 원칙의 우선성이나 경중도 구분될 수 있을 것이다. 둘째는 이른바 축차적인 순서(lexical order)에 따라 그 서열을 정할 수 있을 것이며 셋째, 도덕적 판단을 분별 있는 판단(prudential judgement)으로 대체할 수 있을 것이다. 롤즈는 이러한 원칙들이 직관적인 판단에 대한 의존도를 완전히 제거할 수 있는 것은 아니지만 최소한 감소시킬 수는 있을 것이라고 보았다.

롤즈는 최초의 상황에서 사람들이 두 가지 다른 원칙을 선택할 것이라고 보았으며 그 두 가지 원칙은 다음과 같다.

First : each person is to have and equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for others.

Second : social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all(Rawls, 1999 : 53).⁴⁷⁾

첫 번째 : 모든 사람들은 다른 사람들과 유사한 자유체계와 양립하는 가장 광범위하고 동등한 기본적 자유체계에 대한 평등한 권리를 가져야 한다.

두 번째, 사회적·경제적 불평등은 다음과 같은 두 가지 경우에 허용된다. (a) 모든 사람들에게 이익이 될 것이라고 합리적으로 기대될 때 (b) 모두에게 직책 및 직위가 개방되어 있는 것과 결부될 때

“정의의 원칙은 모든 사회적 가치들에 적용되는데 여기에는 자유와 기회, 소득과 부, 그리고 자기존중에 대한 사회적 기반 등이 해당되며 이러한 가치들은 불평등한 분배가 모든 사람들의 이익에 부합하는 것이 아니라면 평등하게 분배되어야 한다”(Rawls, 1999 : 54).

먼저, 롤즈가 말하는 첫 번째 원칙⁴⁸⁾은 기본적인 자유와 권리에 있어서의 평등을 강조하는 것으로 ‘자유 원칙’이라 불린다. “기본적 자유에는 정치적 자유(투표권과 공직을 가질 수 있는 권리), 언론과 결사의 자유, 양심의 자유와 사상의 자유, 사유재산을 가질 권리, 법 규정의 개념에서 정의내리고 있는 이유 없는 체포와 구금으로부터의 자유 등이 해당된다. 이러한 권리들은 모든 시민들에게 평등한 기본적 권리이다”(Rawls, 1999 : 53).

두 번째 원칙은 ‘사회적·경제적 불평등에 관한 원칙’으로서 실질적으로 분배정의의 원칙과 직결되는 내용이다. 롤즈가 사회적·경제적 불평등에 관해 제한을 둔 것은 자본주의 자체를 부정하고 공산주의 사회와 같이

47) 정의의 원칙에 관한 내용은 본 논문에서 가장 중요하고 또 그 의미 전달이 명확해야 하므로 여기서는 번역한 내용과 원문 두 가지를 모두 기재하고자 한다.

48) 롤즈는 『정의론』 초판(1971)에서 제1원칙의 내용 중 ‘기본적 자유(basic liberty)’로 표현했던 것을 개정판(1999)에서는 ‘기본적 자유들의 체계(scheme of equal basic liberties)’로 변경했다. 이는 ‘기본적 자유’라는 표현이 포괄적인 선(generic good)을 의미하고 있는 것으로 보이는 것에 대한 비판 때문이었다. 본 논문에서는 롤즈의 주장에 대해서 최종적인 진술로 정리된 개정판을 중심으로 인용했다.

소득 분배의 몫을 똑같이 배분해야 한다는 평등론을 주장한 것이 아니다. 롤즈는 『정의론』 곳곳에서 “각자의 능력에 따라, 각자의 필요에 따라”와 같이 응분의 몫과 필요에 따른 분배를 여러 번 강조하고 있는데 이처럼 능력에 따른 배분을 주장하며 자본주의 사회에서 현실적으로 사회적·경제적 불평등이 불가피하다는 점도 인정하고 있다. 하지만 롤즈가 강조하고자 하는 요점은 그러한 불평등을 자유방임주의 국가처럼 방치할 것이 아니라 정치적 제도 등을 통해 최소화 하자는데 있다.

이러한 정의의 원칙 간에 충돌이 발생하거나 우선순위를 따져야 하는 상황이 발생할 수 있다. 이에 대해 롤즈는 두 가지 우선성의 규칙을 마련해 두었다. 첫 번째, 우선성의 규칙은 자유의 우선성에 관한 것이다. 정의의 원칙은 축차적 서열로 이루어져 있기 때문에 사회적·경제적 불평등에 관한 원칙보다 앞서 있는 자유의 원칙이 우선한다. 정치적 자유의 침해는 사회적, 경제적 이익에 의해 정당화 되거나 보상받을 수 없다. 사유재산의 자유가 존재한 이후 어느 시대, 어느 사회에서나 사회적·경제적 불평등은 항상 존재해 왔지만 경제적인 불평등이 발생하더라도 이러한 문제가 정치적 자유를 침해해서는 안 된다는 것이다. 이는 경제에 대한 정치의 우선성으로 해석할 수 있는데, 정치의 우선성을 강조했다라는 것은 복지국가 관점에서 봤을 때 적극적인 복지관을 포함하고 있다고 볼 수 있다. 롤즈의 원칙에 따르면 기본적 자유가 제한될 수 있는 상황은 구성원들이 공유하는 자유의 모든 체계를 강화할 수 있을 때, 그리고 보다 작은 자유를 가진 사람들을 위할 때이다. 이 두 가지 경우를 제외하고 자유는 항상 모든 원칙에 우선하고 지켜져야 한다.

두 번째 우선성의 규칙은 효율성과 복지에 대한 정의의 우선성이다. 분배정의 원칙에 해당되는 두 가지 원칙은 이득의 총량을 극대화하는 방향으로 실현되어야 하며 두 가지 원칙 중에서는 공정한 기회 균등의 원칙이 차등의 원칙에 우선한다고 보았다. 기회가 평등하게 이루어지지 않는

경우는 보다 적은 기회를 가진 사람들의 기회를 증대할 때만 인정된다. 롤즈는 이와 같은 우선성의 규칙들도 완전하다고 할 수는 없지만 정의의 원칙에 대한 축차적 서열과 우선성의 규칙은 많은 상황에서 합당하게 적용될 수 있을 것이라고 생각했다.

F. Lovett(2011)은 롤즈가 말하는 공정한 기회균등의 원칙과 차등의 원칙들을 어떻게 화해시킬 수 있는가에 있어서 애매한 부분이 있다고 지적했다. 이 두 조항들은 종종 완벽하게 양립한다. 공정한 기회 균등에 대한 제한사항들은 일반적으로 사회의 전체적인 경제 생산성(productivity)을 손상시키고 최소수혜자의 전망을 향상시키는데 이용 가능한 공동 자원들도 감소시키기 때문이다. 이러한 문제에 대해 롤즈는 공정한 기회 균등의 원칙이 사전적인 우선권을 갖는다고 본다. 다시 말하면, 공정한 기회 균등의 원칙이 차등의 원칙의 부수적 제약으로서 기능한다고 볼 수 있는 것이다. 정책들과 제도들은 공정한 기회 균등의 원칙을 유지하는 일과 그 한도 내에서 최소수혜자의 전망들을 극대화하는 것으로 설계되어야 한다 (Lovett, 2011 : 118).

2) 분배정의 원칙의 의미와 최소수혜자 개념

앞서 설명한 롤즈의 정의의 원칙 중 본 논문의 주제인 복지국가 실현 문제와 직결되는 분배정의를 규정짓는 원칙은 바로 두 번째 ‘사회적·경제적 불평등에 관한 원칙’이다. 롤즈가 두 번째 원칙에서 말한 ‘모든 사람들의 이익’과 ‘모두에게 평등하게 개방된’이라는 문구는 롤즈 스스로 인정했듯이 모호한 부분이 있다. 이에 롤즈는 분배정의 원칙에 대한 설명을 구체적으로 보완했다.⁴⁹⁾

49) 롤즈는 1967년에 발표한 논문 Distributive Justice에 이어 1968년 Distributive Justice : Some Addenda를 발표하여 그의 이론을 보완했다. 롤즈는 사회적·경제적 불평등에 관한 두 번째 원칙의 두 가지 내용에 모호한 점이 있다며 <표1>과 같이 그에 대한 해석을 덧붙였다. 롤즈의 이론과

<표2> 롤즈의 분배정의 원칙 의미에 따른 체제 분류

"Equally open" (모두에게 평등하게 개방된)	"Everyone's advantage" (모든 사람들의 이익)	
	Principle of efficiency ⁵⁰⁾ (효율성의 원칙)	difference principle (차등의 원칙)
Equality as careers open to talents (재능 있는 자에게 출세의 기회가 열려있는 평등)	System of natural liberty (자연적 자유 체제)	Natural aristocracy (자연적 귀족주의)
Equality as equality of fair opportunity (공정한 기회의 균등으로서 평등)	Liberal equality (자유주의적 평등)	Democratic equality (민주주의적 평등)

출처 : Rawls, 1999 : 57

롤즈의 분배 정의 원칙이 내포하고 있는 독립적인 두 가지 의미를 각각 조합하면 <표2>와 같은 도식화가 가능해져서 보다 구체적인 방식으로 그 의미를 살펴볼 수 있으며 분배정의 실현에 바람직한 사회구조의 형태를 도출해 낼 수 있다.

먼저, ‘자연적 귀족주의’는 모든 사람들에게 이익이 되는 차등의 원칙과 능력 있는 자에게 출세의 기회가 열려있는 평등의 원칙에 의해 이루어지는 사회 구조이다. 이러한 가치가 결합된 사회에서는 타고난 재능과 자산을 가진 사람들만 유리해진다. 최소수혜자 집단에 대해서도 노블리스 오

사상에 대한 흐름과 변화는 Samuel Freeman(1999)이 편집한 *John Rawls : Collected Papers*를 참고하면 도움이 될 것이다. 이 책은 롤즈가 발간한 주요 논문과 글들을 시간 순으로 편집한 것이다.

50) 롤즈는 효율성의 원칙에 관해 그 의미는 ‘파레토의 최적의 원칙’을 말하는 것이지만 ‘최적(optimality)’이란 용어 자체가 광범위한 개념이기 때문에 여기서는 ‘효율성(efficiency)’으로 하겠다는 점을 명시하고 있다. 이 부분에서 ‘효율성’이란 경제체제 내에서 재화의 분배나 생산 양식에 있어서 어떠한 사람들도 더 이상 빈곤해지지 않고 어떠한 사람도 더 이상 부유하게 할 가능성이 없을 때를 말한다. 롤즈는 원초적 상황에서 이러한 원칙이 수용될 수 있다고 보았다.

불리제라는 고정적인 관념이 적용되어 최소수혜자들에 대한 ‘권리 보장’이 아닌 ‘시혜’만 남게 된다. 특히, 자연적·사회적 우연성을 규제하기 위한 노력이 실질적으로 이루어지지 않기 때문에 정의의 원칙이 실현된다고 보기 어렵다.

‘자연적 자유체제’는 모든 사람들에게 이익이 되는 효율성의 원칙과 출세의 기회가 열려있는 평등한 자유에 의해 규제를 받는 사회구조이다. 이 체제하에서 최초의 자산 분배는 일정 기간 동안 자연적·사회적 우연성에 의해 강한 영향을 받는다. 타고난 재능과 자산은 소득 및 부의 분배에 유리하게 또는 불리하게 작용하며 행운 또는 불행과 같은 우연한 기회들도 영향을 미치게 된다. 결국 자연적 자유체제에서는 타고난 재산이나 재능, 그리고 우연적 요소들이 지속적으로 영향을 미치고 누적되기 때문에 부당한 분배가 계속 발생할 수 있다.

이러한 문제를 극복하기 위해서 자연적·사회적 우연성, 즉 타고난 운의 영향을 감소시키고, 공정한 기회 균등의 원칙을 적용하는 것이 바로 ‘자유주의적 평등체제’이다. 하지만, 롤즈는 가족제도가 존재하는 공정한 기회 균등의 원칙은 불완전하게 실현될 수 밖에 없다고 그 한계를 인정했다. 천부적인 능력의 개발이나 성숙, 그리고 이를 위한 노력까지도 가족과 사회적 여건에 의해 영향을 받을 수 밖에 없기 때문이다. 실제로 부모가 자식에게 영향을 미칠 수 있는 요소와 방식들은 매우 다양하다. 하지만 공정한 기회 균등의 원칙을 실현하기 위해 가족제도까지 해체하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 개인의 권리까지 침해하는 조치가 될 수도 있다.

롤즈(1997) 역시 그의 후기 작품인 『공적 이성의 재조명(The Idea of Public Reason Revisited)』에서 가족을 해체하는 것은 정의의 제1원칙인 자유의 원칙과 충돌할 수 있을 것이라고 주장했다. 정치적 원칙들이 직접적으로 내면의 삶에 까지 작동하지는 않지만 그것들은 모든 구성원들에

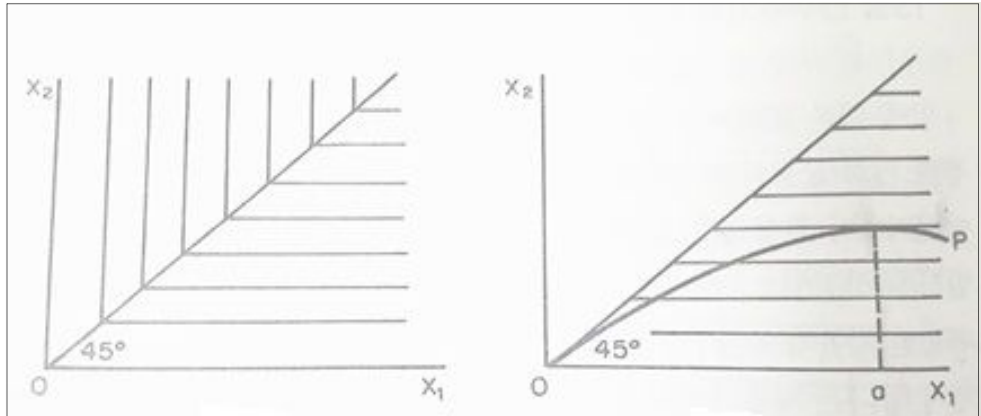
대한 기본적인 권리와 자유, 그리고 기회들을 보장하는 제도로서 가족에 대해 본질적인 제약을 강요한다. 기본 구조의 한 부분으로서 가족은 이러한 자유를 침해할 수 없다(Rawls, 1997 : 789).

가족제도를 해체할 수 없는 한 불평등이 불가피한 현실을 받아들일 수밖에 없다. 따라서 사회적 구조 차원에서 타고난 재능이나 자산, 우연적 요소 등에 의한 영향을 최소한도로 감소시키는 것이 가장 중요하다. 이러한 맥락에서 롤즈는 공정한 기회 균등의 원칙과 차등의 원칙이 적용되는 ‘민주주의적 평등체제’가 필요하다고 강조한다.

‘민주주의적 평등의 입장’은 공정한 기회 균등의 원칙과 차등의 원칙의 결합으로서 도달하게 된다. 이 원칙은 기본 구조의 사회적, 경제적 불평등이 판정되는 것에 대한 특정한 입장을 세움으로써 효율성 원칙의 불확정성을 제거한다. 평등한 자유와 공정한 기회 균등이 요구되는 제도 체계를 가정해 볼 때, 더 나은 상황에 있는 사람들에게 더 높은 기대치가 정당한 것으로 인정된다면 그것은 오직 그러한 제도들이 사회의 최소수혜자(the least advantaged)들의 기대치를 향상시키는 체제의 일부로써 작용하는 경우이다 (Rawls, 1999 : 65).

롤즈가 강조한 ‘민주주의적 평등’은 현실적으로 불평등이 발생하는 현상 자체를 부정하지는 않는다. 천부적인 재능의 차이에서 비롯되는 불평등은 현실적으로 불가피하다. 하지만 그러한 불평등은 최대한 제거되어야 하며 불평등이 허용되는 경우는 바로 최소수혜자들에게 이익이 되는 상황에서만 인정되어야 한다. 이처럼 롤즈는 ‘민주주의적 평등’이 ‘능력중심주의 (meritocratic)’ 사회와는 분명히 다르다는 점을 강조했는데 이것이 바로 차등의 원칙, 즉 최소수혜자의 원칙이다.

<그림2> 효율성의 원칙과 차등의 원칙



출처 : Rawls, 1999 : 66

<그림2>와 같이 비교해볼 때 효율성의 원칙은 왼쪽 그림과 같이 X_1 과 X_2 두 축이 똑같은 균형을 이루는 45도 선에서 최적의 지점을 찾을 수 있다. 하지만 차등의 원칙을 적용하면 오른쪽 그림과 같은 현상이 나타나는데 X_1 을 최소수혜자 집단이라고 봤을 때 X_1 과 X_2 두 축이 균형을 이룬 상태에서 그 균형을 벗어나는 상황이 허용되는 경우는 최소수혜자인 X_1 의 기대치가 높을 때, 즉 45도선 아래에서 X_1 의 기대치가 높아진 경우에만 가능하다.

타고난 재능이나 운에 따른 불평등을 그대로 방치하는 것은 정의롭지 못하다. 물론 천부적 재능이나 우연성의 요소는 정의롭거나 정의롭지 못하다고 할 수 있는 성격의 것들은 아니다. 이는 자연적 사실에 불과하다. 하지만 이러한 문제를 해결하는 방식에 대해서는 정의로운가, 그렇지 않은가를 말할 수 있는데 ‘차등의 원칙’은 자연적으로, 그리고 현실적으로 일어나는 불평등을 최소화하기 위해서는 최소수혜자들의 이익을 최대화시킬 수 있는 방향을 선택해야 한다는 것이다. 이런 의미에서 엄밀히 말해 차등의 원칙은 ‘극대화의 원칙(maximizing principle)’이라 할 수 있다.

보다 나은 지위에 있는 사람들의 기여도가 긍정적이고 그것이 사회 전체로 확산되어 최소수혜자가 이익을 얻게 되면 그 사이에 있는 다른 사람들도 이를 타당하게 여기게 된다. 예를 들어 사유재산을 인정하는 민주주의 사회에서 기업가 계급에서 출발하는 사람들은 미숙련 노동자 계급에서 출발하는 사람들 보다 훨씬 더 좋은 위치에 있고 미래에 대한 전망도 훨씬 밝다. ‘차등의 원칙’에 따르면 이런 상황에서 기업가 계급의 더 큰 기대와 전망은 노동자 계급의 장기적 전망을 향상시켜 줄 때만 허용 가능하다. 즉, 그들의 더 큰 기대와 전망으로 인한 이익이 체제 전체로 확산되고 최소수혜자들에게 도달될 때 인정되어야 한다는 것이다. 그렇다고 톨즈가 특정 집단의 희생이나 손실을 강요한 것은 아니다. 다만, 톨즈는 타고난 환경과 우연성에 자신을 맡길 필요가 없으며 사회 체제는 인간의 통제를 벗어난 불변의 질서가 아니라 인간 행위의 한 양식이기 때문에 얼마든지 우리의 노력으로 바꾸고 개선시킬 수 있다는 점을 강조한 것이다.

그렇다면 최소수혜자 집단들에 대한 규정은 어떻게 해야 할 것인가의 문제가 남는다. 톨즈는 최소수혜자 집단을 규정하는데 있어서 어떤 임의성은 불가피 하다고 보았다. 하지만 두 가지 방식으로 최소수혜자에 대해 규정해 볼 수 있다고 보았는데 톨즈는 『정의론』 초판에서 다음과 같은 두 가지 방식을 제시하고 있다. 먼저, 미숙련 노동자와 같은 특별한 사회적 지위에 있는 사람들이나 이들 보다 못한 상황에 있는 사람들을 최소수혜자 집단으로 규정할 수 있으며, 사회적 지위와 상관없이 상대적인 소득과 부를 기준으로 하여 중간 수준의 소득과 부 이하에 해당되는 사람들을 최소수혜자 집단으로 규정할 수 있다는 것이다.

이어 톨즈는 『정의론』 개정판에서 최소수혜자 집단에 대한 설명을 다음과 같이 추가했다. 세 가지 측면에서 가장 불우한 사람들을 최소수혜자 집단으로 볼 수 있는데 첫째는 가족 및 계급적 기원이 불리한 사람들, 둘

째는 천부적 재능 면에서 불리한 사람들, 셋째는 살아가면서 운 조차 따르지 않은 사람들이 그에 해당된다. 롤즈는 최소수혜자 집단에 대한 이러한 개괄적인 규정이 실제로는 수정이 필요하겠지만 우연성과의 관계를 적절히 표현해줄 것이며 정의를 논하는데 있어서는 충분할 것이라고 주장했다(Rawls, 1999 : 83-84). 한편, 최소수혜자들의 사회적 최소치를 보장하기 위한 방안으로는 가족수당, 질병과 실업에 대한 특별 급여, 또는 보다 체계적으로 등급화 된 소득 보조(네거티브 소득세라 불리는) 등을 제시하기도 했다.

롤즈는 분배정의 원칙이 갖는 의미를 보다 구체적으로 설명하고 보완하며 『정의론』 제5장에서 다시 최종진술⁵¹⁾을 하고 있다. 최종진술에서 롤즈는 정의의 제2원칙에 관해 보다 구체적인 설명을 덧붙였다.

social and economic inequalities are to be arranged so that they are both :

(a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle, and

(b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity (Rawls, 1999 : 266)

사회적 · 경제적 불평등은 다음 두 가지 경우에 대해 허용된다.

(a) 정의의 저축 원칙과 일치하여 최소수혜자들에게 최대 이익이 될 때

(b) 공정한 기회균등 조건 하에 모두에게 직책 및 직위가 개방되어 있는 것과 결부될 때

51) 롤즈는 『정의론』 제2장에서 정의의 원칙에 대해 구체적으로 다룬 다음 제5장에서 분배 문제를 중점적으로 다루고 있는데 앞서 제시한 정의의 원칙과 그 이후 본인의 설명들을 종합하여 정리하는 의미에서 최종진술(final statement)을 하고 있다. 최종진술에는 최소수혜자들의 최대이익을 위한 차등의 원칙과 기회균등의 원칙이 보다 명확하게 명시되어 있다.

롤즈의 최종진술에 따르면 최소수혜자들에게 최대 이익이 될 때, 그리고 공정한 기회의 균등이 모든 사람들에게 보장될 때 분배정의는 실현될 수 있다. 예를 들면 가장 소득이 낮은 계층에게 세금을 적게 내도록 하는 것, 부유한 가정에서 태어나든 가난한 가정에서 태어나든 대학에 들어갈 수 있는 기회가 똑같이 주어지는 것 등은 이러한 분배정의 원칙이 실현되는 사례가 될 것이다.

3) 재산소유 민주주의와 복지국가 자본주의

롤즈는 그의 분배정의 원칙이 가장 잘 실현될 수 있는 체제로 ‘재산소유 민주주의(property-owning democracy)⁵²⁾’를 주장했다. 롤즈는 ‘재산소유 민주주의’가 ‘복지국가 자본주의’보다 분배정의를 위해 보다 바람직한 사회 기본 구조라는 것을 강조했는데 이 두 가지 개념의 구분은 롤즈의 『정의론』 개정판 서문에 잘 드러나 있다.

이 두 가지는 매우 다른 개념이지만 두 가지 모두 생산적 자산에 대한 사유재산권을 허용하고 있다는 이유로 우리는 이 두 가지가 본질적으로 같은 것이라고 잘못 생각하고 있다. 한 가지 주요한 차이점은 경쟁시장 체계를 갖고 있는 재산소유 민주주의의 배경 제도는 부와 자본의 소유를 분산시키려고 하는데 있으며 따라서 사회의 소수 그룹이 경제를 통제하고 정치적 삶 자체까지 간접적으로 통제하려는 것을 방지하고자 한다. 재산소유 민주주의는 각 시기의 마지막 단계에서 덜 가진 사람들의 소득을 재분배하는 것이 아니라 각 시기의 처음 단계에서 생산적 자산의 소유와 인

52) “재산소유 민주주의라는 개념은 원래 경제학자 미이드(J. E. Meade)로부터 롤즈가 빌려 온 개념이다” (정원섭, 2013 : 347). 미이드(2012)는 그의 저서 *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*에서 자본주의의 대안이 될 수 있는 체제로 노동조합 국가(a trade union state), 복지국가(a welfare state), 재산소유 국가(a property-owning democracy), 사회주의 국가(a socialist state) 등 네 가지에 대해 설명하며 이 중 실질적인 대안이 될 수 있는 체제는 재산소유 국가와 사회주의 국가라고 보았다.

간 자본(교육된 능력과 훈련된 기술)을 넓게 확장하는 것을 보장함으로써 이러한 것들을 피하고자 한다. 이러한 모든 것들은 평등한 기본적 자유와 공정한 기회균등이라는 배경을 토대로 하고 있다. 즉, 단순히 사고나 불행 등으로 손실을 입은 사람들을 도와주는 것이 아니라 모든 시민들이 자신들의 일들을 스스로 처리할 수 있는 위치에 있게 하고 적당하게 동등한 조건하에서 상호 존중에 기반하여 사회적 협력에 참여할 수 있도록 하는 것이다(Rawls, 1999 : xiv-xv).

복지국가의 목적은 누구도 최저생활 수준 이하로 떨어지지 않도록 해야 하며 모두가 사고나 불행에 대비하여 특정한 보호를 받도록 하는데 있다. 예를 들면 실업 보상과 의료 보호 등이 이에 속한다. 소득의 재분배는 각 시기의 마지막 단계에서 누가 도움이 필요한지 확인되었을 때 이런 목적에 도움을 준다. 이러한 체제는 차등의 원칙을 저해하는 과도한 소득뿐만 아니라 정치적 자유의 공정한 가치와 양립할 수 없을 만큼 크고 상속가능한 부의 불평등을 허용할 수 있다. 공정한 기회균등의 원칙을 보장하기 위해 어떤 노력이 있다 해도 그들이 허용하는 정치적 영향력과 부의 차이가 주어지는 한 불충분하거나 실효성이 없다(Rawls, 1999 : xv).

반면 재산소유 민주주의의 목적은 자유롭고 평등한 인간으로서 시민들이 공정한 협력 체계라는 사회의 개념을 실행하도록 하는데 있다. 그러므로 기본적 제도들은 소수가 아닌 사회 구성원으로서 완전히 협력하게 되는 일반적인 시민들의 손에서 생산 수단들이 시작될 수 있도록 해야 한다. 강조점은 상속과 유산에 대해 법으로써 자본과 자산의 소유를 상당기간 지속적으로 분산시켜야 한다는데 있다. 그리고 정치적 자유에 대한 공정한 가치를 지탱하는 제도들뿐만 아니라 교육과 훈련에 대한 공급과 같은 것들을 보장하는 공정한 기회 균등의 원칙도 강조된다. 차등의 원칙이

갖는 힘은 복지국가가 아니라 재산소유 민주주의(또는 자유주의적 사회주의 레짐)의 맥락에서 이해되어야 한다. 그것은 한 세대에서 다음세대로 이어지는데 있어 사회가 자유롭고 평등한 시민들 간에 공정한 협력체계로 보이게 하는 호혜성 또는 상호성의 원칙이다(Rawls, 1999 : xv).

이와 같이 롤즈는 ‘복지국가 자본주의’가 부와 정치권력의 집중을 막지 못한다고 보았다. 생산에서 분배까지의 과정을 하나의 시기로 간주해 놓고 볼 때 복지국가 자본주의는 마지막 단계에서 재분배과정에만 개입하는 체제이며, 재산소유 민주주의는 시작 단계부터 공정한 기회를 보장하는 체제이다. 따라서 롤즈가 볼 때 자본주의의 실질적인 대안이 되어 바람직한 분배정의를 실현할 수 있는 체제는 사전적인 분배 정의에 더 적극적인 재산소유 민주주의인 것이다.

“롤즈가 주장한 재산소유 민주주의의 핵심은 결국 시장의 분배를 ‘민주화’하는 것, 즉 입헌 민주주의의 제반 가치들을 훼손하는 과도한 불평등을 입헌 민주주의의 원리에 따라 지속적으로 재조정하는 것에 있다. 이는 궁극적으로 입헌 민주주의를 실현하는 것이며 롤즈의 정의론은 정치적 민주주의의 실질적인 보장을 위해 시장을 민주화하려는 ‘경제적 민주주의’의 일종으로 분류할 수 있다”(정태창, 2011 : 190).

앞서 언급했듯 롤즈는 상속과 유산에 대해 법적인 제한을 두어 자본과 자산의 소유를 분산시켜야 한다고 주장했다. 상속과 증여와 같은 행위는 불로소득 일 뿐만 아니라 공정한 기회의 보장을 훼손하는 것으로서 궁극적으로 부의 불평등을 심화시키기 때문이다. 따라서 재산소유 민주주의 실현을 위해서는 상속과 증여가 제도적으로 제한되어야 하며 이를 위해서는 엄격한 누진과세가 요구된다.

롤즈는 자유주의적 사회주의 레짐과 재산소유 민주주의 형태 중 어떤 것이 더 최선이 될지에 대한 문제에 대해서는 열어두겠다는 입장을 보였다. 이러한 문제는 역사적 조건과 전통, 제도, 그리고 각 나라의 사회적

영향력에 따라 달라질 수 있으며 ‘공정으로서의 정의’는 특정한 상황이 주어졌을 때 한 나라가 합리적으로 문제들을 해결할 수 있는 정의관을 제공하는 것이기 때문이다(Rawls, 1999 : xv-xvi).

롤즈가 말하는 재산소유 민주주의는 입헌 민주주의 원칙에 따라서 정부가 시장의 영역과 분배적 기능에 직접 개입하고 규제할 수 있는 체제이다. 따라서 상속 및 증여에 관해서도 제도적으로 제한하여 자본과 자원을 분산시켜야 한다. 이러한 재산소유 민주주의의 핵심적 내용은 현대사회에서 논의되고 있는 ‘보편적 복지국가’ 및 ‘경제민주화’의 핵심 주장과 매우 밀접하게 연결되어 있다. 즉, 롤즈가 말하는 복지국가 자본주의와 재산소유 민주주의의 개념에 대해서는 현대 사회에서 통용되고 있는 개념으로 다시 이해할 필요가 있다.

롤즈가 주장한 재산소유 민주주의의 핵심은 부와 권력의 독과점을 막고, 모든 사람들에게 공정한 기회를 보장해야 한다는데 있다. 이는 현대 복지국가 원리 중 ‘보편적 복지’가 지향하는 가치와 공통적인 부분이다. 반면 복지국가 자본주의는 결과적으로 불리한 위치에 놓인 특정 집단에게 소득을 재분배하는 기능만 한다는 면에서 ‘선별적 복지’와 유사한 측면이 있다. 롤즈의 개념을 현대 사회에 맞게 재해석 한다면 롤즈의 ‘복지국가 자본주의’는 선별적 복지에 가깝고, ‘재산소유 민주주의’는 ‘보편적 복지’에 가까운 특성을 갖고 있다고 볼 수 있다.

롤즈는 복지국가 자체를 반대한 것이 아니라 복지국가 자본주의가 갖고 있는 한계의 극복을 주장한 것이라 볼 수 있다. 롤즈가 복지국가 자본주의가 아닌 재산소유 민주주의를 주장한 것은 사후적인 재분배에만 한정되어 있는 선별적 복지를 넘어 사전적인 기회의 균등을 보장하는 보편적 복지로 나아가야 한다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 황경식(2005) 역시 롤즈의 자유주의를 ‘복지국가적 자유주의(welfare state liberalism)’로 표현한 바 있다. 현대 자유주의에 평등의 가치를 더해 자유

와 평등의 조화를 시도했으며 그러한 맥락에서 현대 복지국가의 핵심과 일맥상통하다는 것이다.

4) 선별적 복지와 보편적 복지의 조합

롤즈의 분배정의 원칙은 현대 복지국가 운영 원리 관점에서 해석할 때 선별적 복지와 보편적 복지의 조합이라고 볼 수 있다. 먼저, 분배정의 원칙 중 ‘차등의 원칙’은 소득이나 자산 등의 경제적 기준으로 구분된 특정 집단, 즉 최소수혜자 집단의 이익을 최대화하는 것인데 이는 현대 복지국가 운영원리 중 ‘선별적 복지’와 유사한 개념이다. 또, ‘공정한 기회 균등의 원칙’은 모두에게 평등한 기회를 보장하는 것으로서 전체 사회 구성원을 대상으로 하고 있는데 이는 ‘보편적 복지’와 같은 속성을 내포하고 있다.

로스슈타인(Rothstein)⁵³⁾에 따르면 보편적 복지는 사회 구성원 전체를 대상으로 하며 그 대상이 사회구성원 일부에 국한된다 해도 경제적 요구나 그에 필요한 조사와 상관없이 급여나 서비스를 제공하는 것을 말한다. 반면 선별적 복지는 경제적 요구와 조사에 기반하여 경제적으로 가장 약한 집단, 즉 스스로 시장에서 기본적인 재화, 보험, 그리고 서비스를 구매할 능력이 없는 특정 집단을 대상으로 지원하는 것이다(Rothstein, 1998 : 19-20).

또, 허데니어스(Hadenius)⁵⁴⁾의 견해도 이와 유사한데 허데니어스(1986)

53) 보 로스슈타인(Bo Rothstein)은 스웨덴의 저명한 정치학자로서 현재 예테보리(Gothenburg) 대학의 정치학 교수로 있다. 스웨덴식 보편적 복지국가에 관해 많은 연구를 했으며 복지국가 실현에 있어서 정부의 질, 정부에 대한 시민의 신뢰도 등이 중요하다고 주장한다. 대표적인 저서로는 2011년 발간된 *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*, 2002년 발간된 *Restructuring the welfare state: Political Institutions and Social Change* 등이 있다.

54) 허데니어스(Axel Hadenius)는 스웨덴의 옉살라(Uppsala) 대학의 정치학 교수로서 대표적인 저서로는 1992년 발간한 *Democracy and Development*, 2001년 발간한 *Institutions and Democratic*

에 따르면 보편적 복지와 선별적 복지를 구분하기 위한 기준은 복지 정책이 적용되는 시민들의 범위와 어떻게 급여와 서비스가 배분되는지의 두 가지이다. 사회 구성원 전체를 포괄하면 보편적 복지이고, 특정집단에 제한되면 선별적 복지이다. 또, 경제적인 요구와 그에 필요한 검사를 통해 지원 여부가 결정되는 것은 선별적 복지이며 경제적 능력이나 자산에 관한 조사 없이 권리적 측면으로 제공되는 복지는 보편적 복지에 해당된다.

이처럼 선별적 복지와 보편적 복지의 가장 뚜렷한 차이점은 복지 서비스의 대상과 경제적인 기준의 적용 여부에 있다. 이러한 차이점 때문에 선별적 복지와 보편적 복지 중 어떠한 방법이 더 바람직한가에 대해 많은 논쟁이 있어왔으며 최근 들어 한국 사회에서 복지 담론의 주요한 의제가 되고 있는 것도 선별적 복지나, 보편적 복지나 의 문제이다.

복지국가에 대한 적극적인 담론이 형성되기 이전까지 대부분의 복지 정책은 선별적 복지의 형태를 보여 왔다. 하지만 점차 보편적 복지에 대한 요구가 높아지게 되었는데 이는 보편적 복지가 그 대상을 특정 집단으로 제한하지 않을 뿐만 아니라 경제적인 기준과 무관하게 모든 사회 구성원에게 복지서비스를 제공하기 때문이다.

보편적 복지에 대한 인식수준과 요구가 높아지게 된 것은 마셜의 ‘시민권’ 개념에 기인하고 있다. 마셜(Thomas Humphrey Marshall, 1893-1981)⁵⁵⁾은 보편적 복지가 갖는 특징을 ‘시민권’의 개념으로 설명했는데 보편적 복지는 복지서비스를 ‘시혜’가 아닌 ‘권리’로 인식한다는 것이다. 마셜에 따르면 “시민권은 곧 기회의 평등을 요구할 권리이다”(Marshall, 1996 : 38).

마셜(1996)은 시민권의 개념이 사회적·경제적 불평등에 영향을 미치는

Citizenship 등이 있다.

55) 마셜은 영국의 사회학자로 런던정경대(LSE) 교수를 지냈으며, 그의 대표적인 저서인 *Citizenship and Social Class*는 사회학과 사회정책 분야에서 중요한 업적으로 평가받고 있다.

데 시민권의 지위가 강화되면 이러한 불평등이 줄어들고 지속되기가 더욱 어려워진다고 보았다. 또, 마셜(1977)은 복지국가는 복지국가의 원칙과 조화를 이루는 수단을 신중하게 선택해야 하고 국가 권력은 이러한 역할에 대해 책임을 지고 자원을 최대한으로 이용할 수 있도록 해야 하는데 그 방법이 바로 ‘교육체제’라고 주장했다.

롤즈의 분배정의 원칙에서 보편적 복지에 상응하는 것은 ‘공정한 기회 균등의 원칙’인데 이는 모두에게 똑같은 결과를 보장해야 한다는 개념이 아니며 재능이 있는 사람은 출세할 수 있다는 능력 및 업적중심주의적(meritocratic) 개념도 아니다. 공정한 기회 균등의 원칙은 ‘순수 절차적 정의’에 관한 것으로 이해되어야 한다. ‘파이 나누기’의 사례에서 볼 때 ‘절차적 정의’는 파이를 자르게 된 사람이 파이를 똑같이 자르게 하는 바람직한 결과를 가져오게 하는 장치로서 역할을 했다. 그 절차만 제대로 따르면 결과도 그에 합당하게 공정한 결과로 이어질 수 있다는 것이다.

예를 들어 카지노에서 카드를 칠 때 결과적으로 모두에게 똑같은 현금이 분배되는 것을 보장하지는 않는다. 하지만 카드게임의 룰을 공정히 만들고 참여자가 이 룰에 모두 합의한다면 게임이 끝나고 각기 다른 규모의 현금이 분배되더라도 이는 공정한 것이 되며 아무도 여기에 이의를 제기하지 않는다. 카드게임이 최종적으로 공정했나, 그렇지 않았냐는 그 결과 자체가 아니라 공정한 절차에 따라 이루어진 것이냐, 아니냐에 달린 것이다. 이러한 순수 절차적 정의가 분배인 영역에서 역할을 하기 위해서는 정치적·사회적 제도 체계가 설립되어야 한다. 이 원칙에 해당되는 대표적인 사례로는 교육과 교양의 기회, 그리고 경제활동과 자유로운 직업 선택의 기회 등을 보장하는 것이다.

롤즈는 그 가운데에서도 ‘교육’에 대한 공정한 기회가 가장 중요하다고 강조했다. 교육이야 말로 타고난 조건과 운 등의 우연적 요소를 최소화하고 자신을 개발할 수 있는 유일한 방편이기 때문이다. 진정한 기회 균등

을 제공하기 위해서 사회는 많은 자질과 재능을 타고난 사람에 비해 보다 불리한 조건을 타고난 사람에게 더 많은 관심을 가져야 하며 이들에게 더 많은 교육 재원을 투입해야 한다. 롤즈는 지식과 기술을 습득할 기회가 계급이나 지위에 따라 좌우되어서는 안 된다는 입장을 피력했다.

우리나라에서는 기초노령연금과 무상급식 정책과 관련해 선별적 복지와 보편적 복지에 대한 찬반이 강하게 형성되었으며 지금도 이 논란은 계속되고 있다. 애초에 기초노령연금과 무상급식 정책이 추진된 것은 보편적 복지 정책의 측면에서 이루어진 것이었으나 재정 부족이라는 현실적인 한계에 직면하며 다시 선별적 복지로 돌아서야 한다는 의견들이 제기되고 있다.

마이클만(Frank I. Michelman, 1953~)⁵⁶(1973)도 롤즈의 정의론 관점에서 헌법적 복지권(constitutional welfare rights)을 추구할 수 있다는 입장을 보였는데 그는 차등의 원칙이 일반적인 자유시장체계의 틀 내에서 사회적 최소치(social minimum)를 제시한다는 차원에서 복지권(welfare rights)을 내포하고 있으며, 공정한 기회 균등의 원칙은 소득의 많고 적음에 상관없이 교육을 필수적으로 받을 수 있는 권리를 규정하고 있다는 차원에서 사회보장권(insurance rights)을 함축하고 있다고 분석했다.

이와 같이 분배정의에 관한 롤즈의 원칙을 따로 분리시켜 생각할 수 없듯 선별적 복지와 보편적 복지의 문제 역시 이분법적으로 생각하고 선택할 문제가 아니다. 특히, 롤즈의 분배정의 원칙을 현대 복지국가 운영 원리에 대입시키면 선별적 복지와 보편적 복지의 조화를 추구해야 한다는 결론을 얻을 수 있는데 이러한 구조와 해석을 한국의 정치현실에 적

56) 마이클만은 미국의 법학자로서 하버드 로스쿨(Harvard Law School)의 Robert Walmsley University에서 명예교수를 지내고 있다. 그는 1999년 발간된 Brennan and Democracy의 저자이며 헌법학과 이론, 비교헌법, 남아프리카 헌법, 재산법, 지방정부법 등 일반적인 법이론 분야에 있어서 폭넓게 연구해왔다(Harvard Law School, <http://hls.harvard.edu/faculty/directory/10585/Michelman>).

용하면 <표3>과 같이 도식화 할 수 있다.

<표3> 분배정의 원칙의 한국적 적용

롤즈의 분배정의 원칙		현대 복지국가 운영원리	한국사회에의 적용
"everyone's advantage" (모든 사람들의 이익)	difference principle (차등의 원칙/ 최소수혜자의 원칙)	selective welfare (선별적 복지)	빈곤문제 사회적 약자 비정규직 청년실업
"equally open" (모두에게 평등하게 개방된)	equality as equality of fair opportunity (공정한 기회 균등으로서의 평등)	universal welfare (보편적 복지)	교육 고용 의료보장

선별적 복지에 상응하는 차등의 원칙 실현을 위해서는 최소수혜자 집단을 위한 구체적인 정책들이 필요한데, 롤즈의 최소수혜자 집단 규정에 따르면 현대 사회에서 최소수혜자 계층은 절대빈곤층과 소득중위값 이하에 해당되는 상대적 빈곤층, 그리고 미숙련 노동자 집단들이 해당된다. 따라서 이들 최소수혜자 집단에 대한 정부의 대책이 요구된다. 또 보편적 복지에 상응하는 공정한 기회 균등의 원칙을 실현하기 위해서는 롤즈가 강조한 교육과 고용분야에서의 구체적인 정책들이 요구된다.

김주성(2011)은 롤즈의 분배정의 원칙을 한국사회에 적용하는 것과 관련 제2원칙 중 공정한 기회균등의 원칙을 그대로 수용하되 차등의 원칙 대신 사회최저치 보장 원칙을 채택할 것을 제안했다. 경제성장의 동력을 잃지 않고 기업의 자유로운 활동의 부담을 줄여서 국제적인 경쟁력을 유지하는 것이 한국의 실정에 좀 더 부합한다는 것이 그 이유다.

하지만 장동진(2014)은 이러한 주장은 사실상 자유지상주의 주장과 큰

차이가 없을 뿐 아니라 이러한 사상에 기반한 국정운영은 갈수록 심해지는 사회적·경제적 불평등 문제를 해결하기 어려울 뿐만 아니라 장기적으로 더 큰 문제점들을 낳을 것이라고 보았다. 그리고 오히려 한국의 현실에서는 차등의 원칙을 실현하는 것이 좀 더 바람직하다고 보았다.

장동진(2014)의 주장처럼 사회 양극화 현상과 빈부격차가 심각해진 한국의 현실에서 차등의 원칙 실현은 분배정의 실현을 위해 반드시 필요한 원칙으로 생각된다. 그리고 롤즈의 분배정의 원칙은 선별적 복지와 보편적 복지의 조합 구조로 되어 있기 때문에 어느 한쪽의 원칙을 포기 또는 변형하는 것 보다는 이 두 가지 원칙 간의 조화를 이루는 것이 가장 바람직한 방안이 될 것이다.

또, 롤즈가 분배정의 원칙에 추가적으로 부가한 우선성의 규칙을 여기에 적용한다면 복지국가는 ‘차등의 원칙’에 따라 최소수혜자들을 위한 복지 정책을 최우선적으로 추진해야 하며, ‘공정한 기회 균등의 원칙’에 따라 교육과 일자리에 관한 정책에서 모든 차별을 폐지되고 공정한 기회를 부여해야 한다. 하지만, 이 두 가지 기준과 가치가 상충될 때에는 우선성의 규칙에 따라 ‘공정한 기회 균등의 원칙’이 우선되어야 한다. 예를 들면 최근 한국에서 이슈가 되고 있는 무상교육이나 무상급식과 같은 문제에 롤즈의 원칙을 적용한다면 차등의 원칙에 따라 저소득층 자녀에 대한 지원이 선별적으로 먼저 추진되는 것이 맞지만, ‘교육’에 관한 문제는 ‘공정한 기회 균등의 원칙’이 적용되어야 하는 분야이므로 모두에게 똑같은 기회와 서비스가 제공되는 것이 ‘차등의 원칙’에 우선해야 하는 것이다.

하지만 이러한 원칙에는 축차적 서열이 존재하므로 ‘분배정의’를 이유로 개인의 자유나 권리가 침해되어서는 안 된다. 즉, 자유의 원칙이 가장 우선하는 것을 잊지 말아야 한다는 것이다. 이를 종합해본다면 롤즈의 분배정의론은 자유의 가치 속에서 적극적인 평등을 실현하는 것이며, 자본주의 체제 내에서 민주적인 평등을 실현하는 것이다. 그리고 이러한 원칙은

현대 복지국가를 건설하는데 있어 선별적 복지와 보편적 복지의 조합으로 작용하여 분배정의를 실현하는데 기여할 것이다.

3. 분배정의 원칙의 제도적 실현 방안

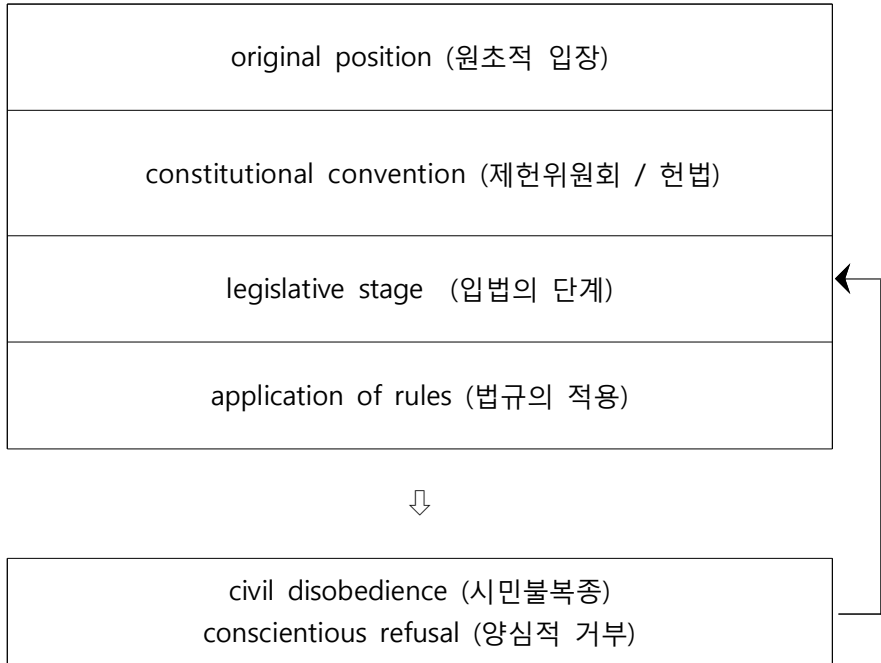
롤즈의 분배정의를 한 사회 체계 안에서 산출된 이익들을 공정하게 분배해야 한다는 의미뿐만 아니라 분배의 결과에 대한 구성원들 간의 합의와 동의를 이끌어내는 절차, 즉 ‘배경의 공정성(background fairness)’이 필요하다는 의미까지 포함하고 있다. 이런 맥락에서 롤즈는 제도적 실현 방안을 강조하며 4단계 제도적 절차와 정부조직 구성 및 기능에 관해 설명했다.

1) 4단계 제도적 절차

롤즈는 『정의론』 제4장 31절에서 정의의 두 원칙이 현실에서 구현되는 과정을 4단계로 나누어 설명하고 있다(Rawls, 1999 : 171-176). 이러한 과정은 사유재산 체제를 전제로 하고 있다. 사유재산 체제와 사회주의 체제 모두 분배의 문제가 존재하지만 현존하는 체제 중에는 사유재산 체제가 훨씬 많고 민주주의를 표방하는 국가의 대부분이 사유재산을 인정하기 때문이다. 4단계 절차를 도식화 하면 <표4>와 같이 나타난다.

제도적 절차의 첫 번째 단계는 ‘원초적 입장(original position)’이다. 이 단계에서 사람들은 무지의 베일에 가려진 채 정의의 원칙들을 선택하게 된다. 롤즈가 강조했듯 ‘원초적 입장’이란 제도적, 절차적 과정에서 보다 정의로운 원칙을 선택하기 위한 가상적 상황이다. 이는 앞의 3절에서 자세히 설명했으므로 여기서는 자세한 내용을 생략하고자 한다.

<표4> 롤즈의 4단계 제도적 절차



두 번째로 사회 구성원들은 원초적 입장에서 정의의 원칙을 선택한 후 ‘제한위원회(constitutional convention)’ 단계에 들어서게 된다. 이 단계에서 참여자들은 정치형태의 정의를 결정하고 헌법을 선택한다. 이미 선택된 정의의 원칙이 제한하는 내에서 참여자들은 시민들의 기본적 권리와 정부의 헌법적 권한에 대한 체계를 마련한다. 위원회에 참여하는 사람들은 개개인에 대한 특정한 정보를 갖고 있지는 않다. 그러나 원초적 입장과 달리 그들은 기본적인 지식과 사회에 대한 일반적인 사실들을 알고 있기 때문에 가장 효율적이고 정의로운 것으로 예상되는 헌법을 선택하게 된다. 여기서 현실적인 문제는 어떤 입헌 체제나 정치형태라도 완전한 절차적 정의의 이념은 실현될 수 없다는 것이다. 따라서 여러 가지 체제 중에서 가장 정의롭고 효율적인 법적 질서를 이끌 가능성이 높은 것을 선택해야 한다.

‘제헌위원회’ 단계에서 롤즈는 참여의 원칙과 참여의 권리를 강조하고 있다. 구성원들의 참여를 통해 정의로운 헌법이 만들어 질 수 있으며 그러한 헌법이 정치적 지위나 권한에 대해서도 공정한 기회를 보장할 수 있기 때문이다. 공정한 기회를 통해 권한을 갖게 된 사람들은 유권자들을 성실하게 대변하게 된다. 참여의 원칙이 충족되어야 모든 사람들이 평등한 자유를 보장받을 수 있게 된다.

세 번째 단계는 ‘입법의 단계(legislative stage)’다. 입법 활동은 정의의 원칙뿐만 아니라 헌법에서 규정하고 있는 내용과 범위에 부합해야 한다. 제헌위원회 단계와 입법 단계를 오고 가면서 최선의 헌법이 마련된다. 경제 및 사회 정책과 관련해서 입법내용이 정의로운가, 그렇지 못한가 하는 것에 대해서는 의견 차이가 존재할 수 밖에 없다. 하지만 우리가 최선이라고 말할 수 있는 법이나 정책은 분명하게 ‘부정의’한 것은 아니어야 한다. 예를 들면, 정부의 빈곤층에 대한 정책이나 그에 관련된 법안은 정의의 원칙이나, 헌법적 규정에 부합할지라도 구체적인 내용에 대해서는 의견 차이가 존재할 수 있다. 하지만 그러한 정책 자체가 정의롭지 못한 것은 아니기 때문에 사회적 합의와 동의가 가능할 수 있다. 하지만 정부가 고소득층에게만 유리한 정책과 입법을 추진한다면 이는 의견 차이가 존재하는 것 이전에 정의의 원칙과 헌법적 규정에서 봤을 때도 정의롭지 못한 것이기 때문에 입법 단계에 채택되기 어렵고, 또 채택되어서는 안 되는 것이다.

마지막 단계는 법관과 행정관들에 의한 ‘법규의 적용(application of rules)’이다. 이 단계에서 모든 사람들은 모든 사실에 관해 완전히 알 수 있다. 법규 체계가 채택되고 개개인의 특징과 상황에 따라 적용되기 때문에 지식에 대한 어떠한 제한도 남지 않게 된다. 따라서 그들은 제도적으로 정해진 규칙과 내용을 상호 간에 지키게 되며, 특히, 법관과 행정관들은 이러한 법이 사회적으로 준수될 수 있도록 하는 역할을 하게 된다.

위와 같은 과정에서 롤즈가 중요시 여긴 것은 헌법의 제정과 입법의 과정이었다. 롤즈는 헌법이 평등한 자유의 요구를 만족시키는 정의로운 절차여야 하며, 모든 가능한 정의로운 체제 중에서 다른 어떤 것보다 가장 정의롭고 효율적인 입법체계로 틀이 만들어져야 한다고 강조한다. 또 평등한 자유의 원칙이 헌법에 의한 정치적 절차에 적용될 때 그것은 참여의 원칙이 될 수 있다. 모든 시민들은 그들이 준수하게 될 법의 토대가 되는 헌법을 결정짓는데 참여할 평등한 권리를 요구할 수 있으며 입헌 민주주의는 참여의 원칙을 만족시킬 것이다(Rawls, 1999 : 194).

우리나라의 경우, 헌법이 최종 제정될 당시에는 국민들의 참여의 권리가 보장되어 있지 않았다. 해방 직후라는 당시의 역사적 특수성에 따라 정부 수립과 헌법제정은 위로부터 주도적으로 이루어졌으며 헌법 개정도 대통령 또는 국회 재적의원 3분의 1의 찬성을 통해 제안되며, 의결은 국회 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 이루어지도록 되어 있었다. 우리나라에서 헌법 개정에 대해 온전하게 국민의 참여의 권리가 보장된 것은 1980년 전문 개정 때다. 이를 통해 현재는 헌법 제130조에 의거, 헌법 개정은 국회의 찬성을 얻은 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어서 이루어질 수 있도록 되어 있다.

헌법을 통해 참여의 권리가 보장되었다면 다음으로 중요한 단계는 바로 입법의 단계이다. 이미 우리는 민주주의와 자유 시장 경제라는 사회체제를 선택했고, 엄연히 국민의 참여와 행복 그리고 국가의 시장 및 분배 영역에 대한 개입을 헌법이 보장하고 있는 상황에서 우리가 현실적인 개선과 보완을 논할 수 있는 단계는 입법의 단계이기 때문이다. 물론 롤즈의 원초적 입장의 의미를 고찰하면서 언급했듯, 우리가 특정한 정책이나 법안을 추진할 때 가상적인 상황으로 원초적 입장에서의 결정을 고민하고, 헌법의 취지에 부합하는 가를 고려하는 것은 당연히 전제되어야 할

것이다.

법규의 적용과 관련해서는 롤즈가 주장한 시민의 권리를 함께 살펴볼 필요가 있다. 절차적 정의를 거쳤다고 하더라도 시대적 상황 또는 정치적 환경 등의 변화에 따라 제도가 정의롭지 못하게 운영될 수 있는데 이 경우 롤즈는 시민들이 법규를 준수하지 않고 불복종 할 수 있다고 생각했다. 롤즈에 따르면 “시민불복종(civil disobedience)’은 정부의 정책이나 법에 변화를 가져올 목적으로 행하는 공공적이고 비폭력적이며 양심적인, 하지만 법에 반하는 정치적 행위이다”(Rawls, 1999 : 320).

시민불복종은 정치적 신념에 대한 양심적인 표현으로 비밀리에 행해지는 것이 아닌 공공적 행위다. 이는 일종의 공공 연설과 같은 형태에 비유할 수 있다. 하지만 시민불복종은 다른 사람들에게도 불복종 하라고 강요하는 것은 아니다. 그리고 정치적 행위인 만큼 불복종 행위를 한 사람에게는 정치적 책임도 따르게 된다. 법률에 반하는 행위일지라도 헌법에서 규정하고 있는 한도 이상의 폭력적, 호전적 행위는 시민불복종으로 용인되지 않는다. 시민불복종은 오직 정의의 원칙이 심각하게 지켜지지 않을 때 정당화 될 수 있다. 예를 들어 인종차별, 종교차별 등은 명확하게 정의롭지 못한 것이므로 불복종이 정당화 될 수 있다. 우리나라의 법 체계에 이러한 의미를 대입해 본다면 불복종을 하는 방식, 예를 들면 공공연설이 ‘시위 및 집회에 관한 법률’을 위반하는 것일지라도 ‘헌법’을 위반하는 수준의 행위가 되어서는 안 된다는 것이다.

롤즈는 ‘양심적 거부(conscientious refusal)’도 인정했다. 롤즈에 따르면 “양심적 거부란 ‘거의 직접적인 법적 명령(injunction) 이나 행정 명령(administrative order)에 따르지 않는 것’을 말한다. 그것은 하나의 명령이 우리에게 제시되었고 주어진 상황의 본질에 따라서 우리가 그것에 응하는지의 여부가 정부 당국에 알려지기 때문에 ‘거부(refusal)’이다”(Rawls, 1999 : 368). 양심적 거부와 시민불복종에는 몇 가지 차이점이

있다. 첫째 양심적 거부는 다수의 정의감에 호소하는 청원의 형태가 아니다. 따라서 거부하고자 하는 법이나 정책이 변화하리라는 기대를 갖지 않는다. 둘째 양심적 거부는 반드시 정치적 원칙에 기반을 두고 있지 않는다. 즉, 그것은 헌법적 질서와 다른 종교적 또는 다른 원칙에 근거한 것일 수 있다. 예를 들어 폭력적인 전쟁은 정의롭지 못하기 때문에 평화적 가치의 소구 차원에서 군복무를 거부하겠다는 것은 정당화될 수 있는 문제인 것이다. 셋째, 시민불복종이 호소하는 최종적 대상은 전체 유권자로 볼 수 있는 한편 양심적 거부는 정부 당국이 대상이다.

2) 정부조직 구성 및 기능

롤즈(1999)는 정부조직 구성 및 기능에 관한 의견도 제시했다. 롤즈는 분배정의 실현을 위해 필요한 정부의 기능과 역할을 크게 네 가지로 분류했다. 이러한 구분은 정부 조직에 대한 고유한 명칭 보다 해당 조직의 기능과 역할 중심으로 이해할 필요가 있다.

첫 번째로 필요한 정부 조직은 ‘할당처(allocation branch)’이다. 할당처는 가격 체제가 운용 가능한 경쟁체제로 유지되도록 하고 비합리적인 시장권력의 형성을 막는 역할을 한다. 할당처는 적절한 세금과 보조금, 그리고 재산권에 대한 규정과 변경 등을 책임지며 이를 통해 정확한 사회적 이익과 비용을 측정하고, 시장이 효율성을 유지하도록 하는 기능을 한다.

현재 우리나라의 정부 조직도 상에서 할당처에 해당되는 부처는 기획재정부와 공정거래위원회 등을 들 수 있다. 기획재정부는 국가 예산을 운영, 배분하는 역할을 하며 조세정책의 큰 틀을 수립한다. 공정거래위원회는 국무총리 산하 기구로서 시장경제체제의 기본원리인 공정하고 자유로운 경쟁을 보장하고 독점 및 불공정거래에 관한 사안을 규제하는데 역할

을 하고 있다.

두 번째 조직은 ‘안정처(stabilization branch)’이다. 안정처는 합리적으로 완전 고용상태를 가져오기 위해 노력하는 기능을 한다. 안정처는 일하기를 원하는 사람들이 일자리를 찾을 수 있도록 하고, 직업에 대한 자유로운 선택을 보장하고 그에 대한 재정적 뒷받침을 할 수 있어야 한다.

우리나라에서 안정처에 해당하는 기관으로는 고용노동부가 있다. 고용노동부는 고용률 상승, 일자리의 질 향상, 노동자들의 권리 보장 등의 사안을 다룬다. 최저임금에 관한 고시도 고용노동부가 담당하고 있다.

세 번째, ‘양도처(transfer branch)’는 사회적 최소치에 대한 책임을 지는 조직이다. 이 조직의 핵심 업무는 사회적인 요구들을 고려하여 필요에 따라 그것에 적합한 비중을 부과하고 배정하는 것이다. 예를 들면, 인간의 생존과 최소한의 존엄을 지키기 위해 필요한 사회적 복지의 기준을 정하고, 이에 대한 필요를 파악하여 그에 합당한 서비스의 수준을 정하는 것이다.

우리나라에서는 보건복지부가 양도처의 역할을 하고 있다. 보건복지부는 국민 복지, 보건, 사회보장 등에 관한 제반 업무를 담당하고 있으며 최저생계비를 고시한다. 또, 우리나라는 최저생계비 이하의 소득계층 및 저소득층에게 기본적인 생활을 보장하기 위해 ‘국민기초생활보장법’을 1999년 제정, 2000년도부터 시행하고 있는데 이 법의 소관기관 역시 보건복지부이다. 여성가족부 역시 보건복지부와 함께 가족과 사회적 약자에 대한 책임을 일부 분담하고 있다. 여성가족부는 사회적 약자로 분류되는 계층 중 아동, 청소년, 이주여성, 여성장애인 등으로 특수화된 집단에 대한 제반업무를 담당하고 있으며 가족의 양육과 부양 기능 등에 대한 지원 업무도 맡고 있다. 사회적 불평등을 겪고 있는 한 부모 가족과 다문화 가족 등에 대한 업무도 여성가족부의 관할이다.

마지막으로 ‘분배처(distributive branch)’는 과세 수단과 재산권에 대한

조정을 통해 분배의 몫이 정의에 가까운 근사치를 유지하도록 하는 일을 말한다. 사실상, 가장 실질적인 분배의 역할을 한다고 볼 수 있다. 분배처는 다양한 상속세와 증여세를 부과하고 유산권에 대해서도 제한을 둘 수 있다. 이러한 추가 부담과 규제의 목적은 정부의 수익을 올리려는 것이 아니라 점진적, 지속적으로 부의 분배를 바로 잡고, 정치적 자유의 가치와 공정한 기회 균등을 저해하는 것을 막는데 있다.

분배처가 하는 일의 대표적인 예는 세금을 거두는 과정에서 누진의 원칙(progressive principle)을 적용시키거나, 정의가 요구하는 세입을 증대시키기 위해 조세체계(scheme of taxation)를 바꾸는 것이다. 분배처가 조세의 역할을 하는 이유는 조세의 부담이 정의롭게 나누어져야 하고 그것은 정의로운 체제를 수립하는 것을 목적으로 하기 때문이다.

“이러한 맥락에서 비례적인 소비세(proportional expenditure)는 최선의 조세체계 중 일부가 될 수 있다. 소득세가 얼마나 기여했는가에 따라 징세하는 것이라면 비례적인 소비세는 공통의 재화 총량에서 얼마나 취하고 있는 가에 대해 부과하는 것이라고 볼 수 있다. 구체적인 기준과 정책은 현실적으로 정치적 판단의 영역이 될 것이다”(Rawls, 1999, p. 243-246).⁵⁷⁾

롤즈는 목적을 위한 과세에 대해서도 찬성하는 입장을 보였다. 특정한 목적을 위한 과세는 직접적 또는 간접적으로 평등한 자유를 보장하고 최소수혜자의 이익을 장기적으로, 그리고 적절한 방식으로 증진시키는 사회적 조건들을 촉진할 수 있을 때에만 정당화될 수 있다.

우리나라에서 분배처의 역할을 하는 기관은 국세청이다. 국세청은 소득

57) 롤즈는 제5부처로 교환처(exchange branch)를 언급했는데 교환처는 별개의 대표기관들을 포함하고 있으며 대표자들은 여러가지 사회적 이해관계를 전달한다. 따라서 엄밀히 말해 교환처는 4단계 과정의 일부에는 해당되지 아니며 단지 거래체제에 불과하다. 우리나라의 정부 조직 및 운영시스템에 비유하자면 교환처는 사실상 국무회의와 같이 부처의 장들이 모여 의견을 교환하는 정도의 역할을 하는 것이라 볼 수 있다. 롤즈는 교환처에 대해서는 위의 4개 부처와는 달리 자세히 설명하고 있지 않다. 교환처는 분배적 역할과 밀접하게 연관되어 있지 않으므로 본 논문에서는 정부 조직에 관한 분류에서 제외하기로 한다. 교환처에 관한 내용은 Rawls(1971), 282-284 참고.

세, 법인세, 부가가치세, 상속세 등 내국세의 부과, 징수, 감면 등에 대한 업무를 담당하고 있다. 룰즈의 정부 조직 구성에서 분배처는 가장 중요한 역할과 입지를 갖는다. 하지만 우리나라에서 국세청은 기획재정부의 산하의 행정기관으로 되어 있다. 즉, 우리나라의 경우 분배처가 다른 기관들과 동격이 아닌 하급 기관으로 되어 있는 상황인 것이다. 따라서 분배처의 권한과 역할에 대한 점검이 요구된다.

<표5> 룰즈의 정부조직 구성 대비 우리나라 정부조직 현황

룰즈의 조직구성	기능과 역할	각 기능에 해당되는 우리나라 정부조직	
할당처	가격체제가 운용 가능한 경쟁체제로 유지되도록 하고 비합리적인 시장권력 형성을 방지	기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 예산 운영 및 배분 • 조세정책의 틀 수립
		공정거래 위원회 (국무총리 산하)	<ul style="list-style-type: none"> • 공정하고 자유로운 경쟁 보장 • 독점 및 불공정 거래에 관한 규제
안정처	합리적인 완전 고용상태를 위해 노력하며 직업에 대한 자유로운 선택과 재정의 배치를 담당	고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> • 고용률 상승, 일자리의 질 향상, 노동자 권리 보장 • 최저임금 고시
양도처	사회적 최소치에 대한 책임을 지며 필요에 따라 적합한 비중을 부과하고 배정	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> • 국민 복지, 보건, 사회 보장에 대한 제반 업무 • 최저생계비 고시
		여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> • 양육·부양 등 가족기능의 지원 (다문화가족 포함) • 아동·청소년·여성·장애인 등의 권익보호
분배처	과세 수단과 재산권에 대한 조정을 통해 분배 정의에 가까운 근사치를 유지	국세청 (기재부 산하)	<ul style="list-style-type: none"> • 소득세, 법인세, 상속세, 부가가치세 등 내국세의 부과, 징수 감면

분배정의 실현을 위해 필수적으로 갖추어야 할 롤즈의 정부조직 구성을 우리나라 정부조직 현황에 대입하면 <표5>와 같이 정리할 수 있다. 네 가지 조직 분류 중 할당처와 안정처는 시장경제의 효율성을 유지하는 기능을 담당하며 양도처와 분배처는 분배정의 실현에 직접적으로 관여하는 기능을 담당한다.

롤즈는 분배정의 원칙을 실현하는데 있어서 제도적인 절차를 중시했고, 이러한 차원에서 실질적인 기능을 담당하는 정부의 조직 및 기능을 설명했다. 이는 곧 분배정의 원칙을 실현하는데 있어 정부의 역할이 그만큼 중요하다는 것을 시사하는 것이며, 정부의 적극적인 역할이 강조되는 것은 복지국가의 필요성으로 이어진다.

이와 같이 롤즈의 분배정의론은 궁극적으로 복지국가 건설을 위한 사상적, 이론적 토대를 제공하고 있으며 복지국가와 분배정의 실현을 위해서는 제도적 방안이 반드시 뒤따라야 한다는 것을 보여주었다. 이와 같이 롤즈의 분배정의론이 현대 복지국가에 주는 의미는 매우 크지만 그렇다고 모든 학자들에게 환영을 받은 것은 아니다. 제4절에서는 롤즈의 분배정의론에 대한 다른 학자들의 비판과 롤즈의 이론이 갖는 한계를 점검해 보도록 하겠다.

제4절 롤즈의 분배정의론에 대한 비판과 롤즈의 대응

롤즈의 분배정의론은 시대적, 정치적, 사회적으로 큰 의미가 있다. 마르크스주의와 공리주의가 정치사상을 지배하고 있을 때 롤즈는 그와는 다른 관점에서 도덕철학, 즉 정의에 대한 문제를 정치사상의 주요한 의제로 만들어 냈다. 하지만 롤즈 스스로가 본인의 이론이 완벽한 것은 아니라고 말했듯이 많은 학자들이 롤즈의 이론에 대해 비판을 제기했다. 롤즈의 이론에 대한 비판은 크게 자유지상주의와 공동체주의 두 가지 입장⁵⁸⁾으로

구분되는데 롤즈는 이러한 비판들에 대해 응수하며, 정의론의 일부 내용을 수정·보완했다.

1. 자유지상주의자들의 롤즈 비판

“자유지상주의자들은 시장의 자유를 옹호하고 분배적 역할을 하는 조세 체계에 반대한다. 자유지상주의자들이 옹호하는 또 다른 하나는 자본주의가 독재 위험을 최소화할 수 있다는 것이다. 경제를 규제할 권력을 정부에게 주는 것은 중앙집권화를 초래하고 결국 권력은 부패하여 시장 규제는 하이에크(Hayek)의 유명한 말처럼 ‘노예의 길(the road to serfdom)’로 들어서는 첫 걸음이 되는 것이다. 자유 시장에 대한 이와 같은 두 가지 주장이 이들의 대표적인 입장이다. 이들에게 시장의 자유는 공리의 극대화를 촉진시키는 수단이고, 정치적 자유와 시민의 자유를 보호하는 수단이다. 자유지상주의자들의 입장은 한마디로 자유로운 시장의 보호와 국가 개입의 최소화라고 볼 수 있다”(Kymlicka, 2002 : 102-103).⁵⁹⁾

따라서 자유지상주의자들이 볼 때 롤즈가 제시한 차등의 원칙은 개인의 자유를 심각하게 침해하는 것이다. 차등의 원칙은 기본적으로 분배를

58) 이는 자유주의 대 공동체주의 논쟁과 깊은 관계가 있다. 롤즈의 『정의론』이 발간된 이후 많은 학자들이 롤즈의 이론을 주요 비판 대상으로 삼았으며 롤즈 자신도 자신의 이론을 부분적으로 수정했다. 롤즈의 정의론 이후 샌델, 매킨타이어, 테일러, 왈저 등을 중심으로 자유주의 이론에 대한 비판이 이어졌고 이들은 자유주의에 대한 반대급부적인 성격에서 ‘공동체주의자’들로 분류되었다. 이들의 논쟁은 크게 개인의 자유가 우선하는가, 공동체의 가치가 우선하는가의 논쟁으로 압축해서 표현할 수 있다. 노직과 같은 자유지상주의자에게는 개인의 자유권을 보호하는 것이 최대의 정의이지만 공동체주의자들은 개인의 자유 및 자아실현이 과연 공동체를 떠나서 가능하냐는 것이 가장 큰 대척점이었다. 이와 관련한 도서와 논문들이 1980년대부터 1990년대까지 쏟아져 나오고 정치철학 영역에서 주요한 의제가 되며 이 시기와 국면이 이른바 ‘자유주의 대 공동체주의’ 논쟁으로 일컬어지고 있다.

59) 자유주의자들에 대한 보다 자세한 내용은 Will Kymlicka(2002)의 *Contemporary Political Philosophy* 제4장 *Libertarianism* 참고. 이 책은 특히 현대 정치철학의 전반적인 내용을 이해하고 살펴보는 데 주요한 저서이다. 공리주의부터 자유지상주의, 마르크스주의, 공동체주의 등에 이르기까지 현대 정치철학에 대한 전반적인 흐름과 주요 내용에 대해 전체적으로 살펴볼 수 있다. 번역본은 장동진 역(2008), 『현대정치철학의 이해』 참고.

위한 역할을 하는 것인데 소득을 재분배하는 것은 궁극적으로 소유에 관한 배타적인 권리를 침해하는 문제인 것이다. 자유지상주의자들은 국가가 시장에 개입하지 않을 때 가장 효율적인 생산이 가능하다고 보았으며, 국가의 간섭 없이 교환 원리에 입각해 이루어지는 개인과 개인 사이의 정당한 상호교환이 기본권 행사라고 보았다.

『정의론』이 발간된 지 3년 후인 1974년에 나온 『무정부상태, 국가, 유토피아(In Anarchy, State and Utopia)』에서 로버트 노직(Robert Nozick, 1938-2002)은 롤즈와는 180도로 다른 정의관을 제시했다. 노직은 자연상태를 무정부상태와 같은 것으로 보았으며 자기 방어 문제를 해결하기 위해 최소한의 국가는 필요하다는 데에는 동의했다. 그러나 노직에게 국가의 분배적 역할은 개인의 자유에 대한 침해이기 때문에 있을 수 없는 일이다. 그는 어떤 재분배 계획도 자유로운 증여와 교환에 의해 끊임없이 방해를 받을 것이며 따라서 재화를 증여하고 교환하는 사람들의 능력에 대한 지속적인 간섭 없이 재분배는 불가능할 것이라고 비판했다(Fleischaker, 2004 : 120).

노직의 대표적인 주장은 ‘최소국가론’과 ‘소유권론’ 두 가지로 설명할 수 있다. 고전적인 자유주의 이론에서 ‘야경국가’는 폭력, 절도, 사기, 계약 집행 등으로부터 시민들을 보호하는 기능에 한정되어 있었다. ‘최소국가’는 야경국가와 사적인 보호협회 체계 중간의 사회 형태라고 할 수 있다. “야경국가는 종종 최소국가로 불리지만 야경국가는 ‘극단적 최소국가(ultra minimal)’라고 할 수 있다”(Nozick, 2013 : 26).

그러나 사적인 보호협회 체계나 야경국가에서는 ‘사실상의 독점(de facto monopoly)’이 만들어지고 이는 힘의 불균형을 생성한다. 사람들은 점차 여러 가지 위협으로부터의 안전을 필요로 하게 되고, 그들이 타인에 의해 피해를 받지 않도록 해 줄 수 있는 기구를 요구하게 된다. 이러한 자기 방어에 대한 합법적 권리가 사실상 국가의 설립 근거가 된다. 노직

은 정당화될 수 있는 가장 광범위한 형태의 국가가 곧 ‘최소국가(minimal state)’라고 보았다. 노직에게 있어 이보다 광범위한 국가는 국민들의 권리를 침해하는 것이다.

노직이 생각하는 분배정의에 대한 완벽한 원칙은 간단하다. “첫째, 소유에 대한 정의 원칙에 따라 소유물을 습득한 사람은 그 소유물에 대한 권리가 있다. 둘째, 교환(소유물에 대한 권리를 누군가로부터 받는)에 대한 정의 원칙에 따라 소유물을 습득한 사람은 그 소유물에 대한 권리가 있다. 셋째, 위의 두 가지 적용을 제외하고는 아무도 소유물에 대한 권리가 없다” (Nozick, 2013 : 151).

이러한 노직의 원칙에 따르면 국가는 개인의 소유권에 대해 개입해서는 안 되며, 그러할 권리도 없는 것이 된다. 개인과 공동체의 이익이 충돌할 때도 개인의 권리가 더 우선시 되어야 하며 분배적 목적이라 하더라도 국가의 개입은 개인의 자유와 사유권을 침해하는 것이 되기 때문에 정의롭지 못한 것이다.

하이에크(Friedrich A. von Hayek, 1899-1992)의 입장도 노직과 유사하다. 하이에크는 분배정의를 이유로 소득을 재분배 하는 것은 개인의 자유와 권리에 대한 침해이며 국가의 역할은 최소한에 머물러야 한다고 주장했다. 다만, 하이에크는 사회보장 프로그램의 필요성에 대해서는 인정했다. 하이에크에 따르면 국가의 공적인 의무는 노령, 실업, 질병 같은 극한의 요구에 대해서만 이루어지는 것이다. 이러한 공적 역할은 개인의 노력들을 감소시켜줄 수 있기 때문이다. 이러한 지점에서 사회 보장은 자유를 지켜줄 때 정당화 될 수 있다. 사회보장 프로그램들은 그들의 이익을 위해서가 아니라 그들의 행동으로 인해 피해를 받게 될 다른 사람들의 이익적 측면에서 요구되는 것이다. 즉, 사회보장 프로그램이 어느 정도의 강제성을 갖는 것은 다른 사람들의 이익에 대해 한 개인이 더 크게 침해하는 것을 미연에 방지하기 위해서 필요한 것이다. 그리고 개인이 극단적

공포를 주는 환경 속에서 스스로를 보호하는데 보다 효과적이기 때문에 제공되는 것이다(Hayek, 1960 : 286). 하이에크는 노직보다 국가의 역할에 대해 인정하는 범위가 좀 더 넓은데 이는 분배정의의 위한 것이 아니라 개인의 자유를 보다 효과적으로 보호하기 위한 측면에서 인정한 것이다.

하지만 자유지상주의자들의 주장처럼 국가의 태생 자체가 최소한의 수준에서 시작되어 지속적으로 그 상태를 유지한다는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 최소한의 수준에서 시작되었다 하더라도 국가는 각각의 개인들이 모여 만들어진 공동체로서 끊임없이 새로운 요구들이 제기될 것이다. 또, 공동체 구성원들 간의 합의만 이루어진다면 국가는 어떠한 형태로도 변화할 수 있기 때문이다. 자유지상주의자들은 개인의 자유와 국가 개입의 최소화에만 지나치게 치중한 나머지 구성원들이 행동할 수 있는 영역과 노력 자체를 간과한 문제가 있다. 이는 복지국가의 필요성에 대한 부정 이전에 정치적 영역에서의 역할 자체를 부정한 것이라 볼 수 있다. 자유지상주의자들의 주장대로 라면 시민들이 보다 나은 삶을 위해 협력하는 것조차도 불가능한 것이 되기 때문이다.

이러한 자유지상주의자들의 입장을 복지국가와 분배정의 실현을 위한 정치철학적 토대로 삼는 일은 매우 부적절한 것이 될 것이다. 자유지상주의자들의 입장에서는 국가가 국민의 행복과 삶의 질 향상을 추구하며 적극적으로 시장에 개입, 조정하는 것이 용인되지 않기 때문이다. 자유지상주의자들이 주장한 배타적 소유권은 최소수혜자들, 즉 사회적 약자를 위한 분배의 명목으로도 침해되어서는 안 되는 것이며 특정한 소유물의 상속도 절차만 정당하다면 배타적으로 보장되어야 한다. 이러한 주장대로 라면 이미 많은 상속물을 보유하고 태어난 사람들이 계속 유리해지는 사회적 구조를 방치하는 결과를 초래할 것이다.

2. 공동체주의자들의 롤즈 비판

롤즈의 주장을 비판하는 두 번째 입장은 샌델, 매킨타이어, 테일러, 왈쩌 등으로 대표되는 공동체주의자들의 입장이다.⁶⁰⁾ 현대 공동체주의자의 주장은 대부분 롤즈의 정의관에 대한 비판으로 이루어져 있거나 상당한 관련이 있다. “현대 공동체주의자들의 자유주의 비판의 핵심은 현대 자유주의 사회에서 공동체의 가치 또는 중요 중요성이 충분히 인식되고 있지 못하다는 인식에서 출발한다. 현대 공동체주의의 자유주의 비판은 자아관과 정의의 보편성 문제로 요약될 수 있다”(장동진, 2004 : 267-269).

공동체주의자들의 입장이 다 같은 것은 아니지만 그들은 롤즈의 자유주의에 대해 비판적이고 그들의 주장이 본질적으로 공동체주의라는 점에서는 동질성을 갖는다. 물홀(S. Mulhall) 과 스위프트(A. Swift)(1992)⁶¹⁾에 따르면 샌델, 매킨타이어, 테일러, 왈쩌 등의 공동체주의자들은 롤즈의 자유주의에 대해 비판하며 인간은 각 개별로 존재할 때는 의미가 없다고 강조했다. 그들은 개인의 목적, 가치, 정체성을 그가 속해있는 보다 넓은

60) 공동체주의는 어떤 면에서 정치철학 그 자체로서는 오래된 것이지만 1980년대 초반 4권의 중요한 저서가 발간되며 출현했다. Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*(Cambridge University Press, 1982); Alasdair MacIntyre, *After Virtue : A Study in Moral Theory*(Duckworth, 1981); Michael Walzer, *Spheres of Justice : A Defence of Pluralism and Equality*(Blackwell, 1983) ; Charles Taylor, *Philosophy and the Human Science I Philosophical Papers*, vol. ii (Cambridge University press, 1985). 돌이켜 보면 이 네 사람이 서로 다른 주장을 하고 있었다는 것이 명확해지며 그들을 ‘공동체주의자’라고 부르는 것은 그것이 드러내는 것만큼이나 모호하다. 그러나 이러한 저서들은 모두 한 가지 특성을 공유하고 있다. 이들 모두 롤즈가 옹호한 자유적 평등주의에 일종의 비판을 가했다는 것이다. 결과적으로 이러한 저저들에 의해 촉발된 논쟁은 자유주의 대 공동체주의 논쟁으로 명명되었고 이 논쟁은 1980년대 영미 정치철학을 지배했다(Kimlicka, 2002, p. 273).

61) 스티판 물홀(S. Mulhall)과 애덤 스위프트(A. Swift)의 저서 『자유주의와 공동체주의(Liberals & Communitarians)』는 자유주의와 공동체주의 논쟁에 대해 전체적으로 조망할 수 있다. 롤즈의 정의론에 대한 공동체주의자들의 비판 뿐만 아니라 공동체주의자들 간의 유사성과 차이점까지 자세히 설명되어 있다. 또 장이 끝날 때 보다 요약내용을 정리해두어 더욱 이해하기 편하다. 스티판 물홀과 애덤 스위프트는 이 책에서 공동체주의자들이 롤즈의 자유주의에 대해 비판하는 논점들을 인간관, 반사회적 개인주의, 보편주의, 주관주의/객관주의, 반환전주의와 중립성 등 다섯 가지로 분류하여 설명했다. 보다 자세한 내용은 Mulhall, Stephen&Swift, Adam(1992). *Liberals & Communitarians* 참고.

공동체와 분리되어 독립적으로 존재한다고 가정하는 것은 철학적 오류라고 지적했으며 롤즈가 문화적 특수성에 대해서도 전혀 주목하지 않았다고 주장했다.

하지만 공동체주의자들 간에도 세부적인 주장에 있어서는 조금씩 다른 입장을 보이고 있다. 먼저, 샌델(Michael Sandel, 1953-)은 개인이 공동체, 특히 정치 공동체의 한 구성원으로 있을 때 자신의 정체성을 구성하고 목적에 대한 추구를 발전시킬 수 있다고 보았다. 샌델(1982)은 그의 대표적인 저서 중의 하나인 『정의의 한계(Liberalism and the Limits of Justice)』에서 롤즈를 포함해 자유주의자들의 의무론적 입장에 대해 비판하며 실천적 정치의 관점에서 롤즈와 노직의 입장은 분명히 대립하지만 철학적 관점에서는 공통점이 매우 많다고 보았다. 샌델은 롤즈와 노직이 공리주의를 거부하는 점이나 모든 사람을 수단이 아닌 목적으로 다루어야 한다는 칸트의 계율을 따르는 점 등이 유사하다고 보았다. 특히, 롤즈가 말하는 ‘개인의 다원성과 개별성’, 그리고 노직이 말하는 ‘우리가 별개의 존재라는 사실’은 공리주의를 거부하고 개인주의적인 권리에 기반한 윤리라는데 공통점이 있다. 롤즈가 노직과 다른 입장은 두 번째 정의 원칙, 즉 분배정의 원칙에서 찾을 수 있다(Sandel, 1982 : 66-67).

샌델은 롤즈의 분배정의론과 관련해 원초적 입장이 의무론적 입장이라는 점에 대해 비판했다. 롤즈의 원초적 입장은 현실에 존재하지 않는 가상적 상황으로서 실제로 ‘그러하다’는 것이 아니라 ‘그래야만 한다’는 의무적 주장이라는 것이다. 원초적 입장에 있는 사람들은 현실적인 이해관계에서 단절된 상태로 판단을 해야 하는 초월적 주체로서 전제되어야 한다. 샌델은 자유주의 정의관의 한계가 이런 의무론적 철학적 가정에 있다고 보았다. “원초적 입장의 비밀(그것의 정당한 힘을 얻기 위한 열쇠)은 사람들이 거기서 무엇을 하느냐에 있는 것이 아니라 사람들이 거기서 무엇을 파악하느냐에 있다. 사람들이 무엇을 선택하느냐가 아니라 사람들이 본

것, 그리고 사람들이 결정한 것이 아니라 그들이 발견했다는 것에 있다. 즉, 원초적 입장에서 일어난 것들은 결국 계약이 아니라 상호주관적인 존재로서 자기의식에 이르는 것이다”(Sandel, 1982 : 132).

또 샌델은 롤즈의 차등의 원칙이 공정한 기회의 원칙과 비교해 볼 때 완벽한 형태가 아니라고 지적했다. 차등의 원칙은 자신이 가진 재능을 발휘하기 위한 조건 자체를 바꾸려고 하는 적극적인 노력이 아니라 주어진 상황 속에서 혜택을 요구할 수 있는 도덕적 기준을 바꾸려고 하는데 한계가 있다는 것이다.

알레스데어 매킨타이어(Alisdair Macintyre, 1929-)는 그의 대표적인 저서 『덕 이후(After Virtue)』에서 공동체를 만들고 유지하는 것이 곧 덕을 실천하는 것이라고 설명했다.⁶²⁾ 매킨타이어(2007)는 인간이 공동체라는 틀 안에 존재할 때 ‘선’과 같은 가치에 대해 근원적인 애착을 가질 수 있으며 인간의 공동체에 대한 참여는 단순히 ‘인간 선’의 하나로서 본질적인 것이 아니라 어떤 ‘인간 선’에 있어서도 필수적인 것이라고 보았다.

매킨타이어는 인간이 정체성을 구성하고, 각 개인의 삶과 공동체를 유지하는데 중요한 판단과 선택의 기준이 되는 것을 ‘전통’이라고 보았으며 롤즈의 분배정의론에는 그러한 전통과 문화가 간과되어 있다고 주장했다. 롤즈가 말한 ‘가장 불리한 상황에 있는 사람들’은 공동체 내에서 그들의 욕구가 소득, 재산, 다른 재화들에 대해 가장 긴박한 상황에 있는 표상이다. 그런데 롤즈에게는 그렇게 심각한 어려움에 처해있는 사람들이 어떻게 그런 상황에까지 이르게 되었는가가 중요하지 않은 것이다. 즉 정의는 과거와 아무 상관이 없는 현재 분배 패턴의 문제가 되는 것이다 (Macintyre, 2007: 248-249).

62) ‘덕’은 매킨타이어의 사상과 주장에서 가장 핵심적인 개념이다. 매킨타이어는 덕에 대해 다음과 같이 정의했다. “덕은 인간이 습득한 자질로서, 그것을 소유하고 훈련하면 그 내부에 있는 선을 우리가 성취할 수 있도록 해줄 것이다. 그것이 결핍되면 우리가 그런 선을 성취하는 것을 방해받는데 실질적으로 영향을 미칠 것이다” (Macintyre, 2007 : 191).

찰스 테일러(Charles Taylor, 1931-)는 공동체가 도덕적 행위를 포함한 인간의 모든 행위에 대한 구조적인 전제조건이라고 보았다. 인간은 공동체를 벗어나서는 도덕적인 주체가 될 수 없고, 자신의 목표를 추구할 가능성도 없어지기 때문에 자기 혼자서는 진정한 자아가 될 수 없다는 것이다. “나 자신은 특정한 대화상대와 관계되었을 때 만 존재한다. 한편으로는 나 자신이 정의에 도달할 수 있는 본질이 대화상대자와 관련되어 있다는 것이며 또 다른 한편으로는 자신을 이해할 수 있도록 계속 대화를 나눌 수 있는 중요한 사람들에 관한 것이다. 자아는 오직 ‘대화의 망 (webs of interlocution)’ 으로 불리는 것 내에서만 존재한다”(Taylor, 1989 : 36).

이런 맥락에서 테일러는 계약론적 이론을 반대하는데 근대 계약론이 원자적 인간상에서 출발했다는 것이 그 이유다. 따라서 테일러의 입장에서는 사회계약론의 영향을 받은 롤즈의 이론도 수용하기 어려운 것이다.

왈쩌(Michael Walzer, 1935-)는 롤즈와 마찬가지로 분배정의의 중요성을 강조했지만 롤즈의 분배 원칙에 대해서는 비판했다. 왈쩌는 분배 원칙이 계속 변화하는 사회적, 문화적 맥락과 분리해서 파악될 수 없으며 사회 정의 자체는 공동체라는 틀 내에서 상대적으로 이해되어야 한다고 주장했다.

왈쩌에 따르면, 분배정의는 거대한 개념이며, 인간사회가 곧 분배 공동체이다. 분배 정의 개념은 소유뿐만 아니라 존재 및 행동과도 관련되어 있으며, 생산뿐만 아니라 소비, 정체성, 지위, 토지, 자본 또는 개인 재산 등과도 연관되어 있다. 각기 다른 정치 체제, 이념에 따른 정당화, 구성원에 대한 분배는 그만큼 다양하게 나타난다. 이처럼 모든 분배가 통제되는 유일한 결론 지점도, 결정을 내리는 행위자들의 유일한 체제도 결코 존재하지 않는다. “한 사회에서 일어나는 모든 공유, 분배, 교환 등을 규제할 수 있는 영향력 있는 국가 권력은 없었다. 정의란 인간이 구성한 것이고

따라서 오직 한 가지 방식으로만 실현될 수 있는 것이 아니다”(Walzer, 1983 : 3-4).

왈쩌(1983)에 따르면 모든 사회적 가치들은 오직 특정한 영역과 적절한 제도 내에서만 분배의 영역을 구성하며 이러한 가치들이 다른 영역을 침범하지 않고 자신의 영역에서 역할을 다할 때가 정의로운 것이다. 따라서 왈쩌의 분배정의론은 한마디로 다원적 가치를 인정하는 것이라고 할 수 있다. 왈쩌는 오히려 권력자들이 이러한 가치나 영역을 침범하는 것이 문제라고 보았다. 하지만 그의 주장대로라면 국가라는 한 공동체 내에 속해 있는 국민들에게 공통적으로 적용할 수 있는 분배정의의 원칙과 규칙을 만드는 것조차 어려운 일이 된다. 따라서 왈쩌의 주장은 국민에 대한 국가의 보편적 역할을 강조하는 복지국가의 사상적 토대로서 적합하지 않는다.

이와 같이 공동체주의자들 간에도 조금씩 그 입장에 차이가 있다. 하지만 그들이 공통적으로 주장한 것은 바로 공동체의 중요성에 있으며 이러한 지점이 롤즈의 정의론 비판에 대한 근간을 이루고 있다. 그들의 핵심은 각 개인을 사회적 공동체와 따로 분리시켜 생각할 수 없으며 각 개인이 속한 사회, 역사, 정치, 문화적 배경 등에 따라 정의는 다양하게 존재할 수 있다는데 있다. 하지만 이러한 공동체주의는 윤리의식의 역사적, 사회적 맥락성을 지나치게 강조했다라는 점과 개인의 자유와 권리를 과도하게 제한하는 논리로 작용할 수도 있다는 점을 그 한계로 볼 수 있다.

3. 비판에 대한 롤즈의 대응

자유주의자들과 공동체주의자들의 비판에 대해 롤즈는 그의 저서 『정치적 자유주의(Political Liberalism)』를 통해 응수했다.⁶³⁾ 1971년 『정의

63) 롤즈는 정의론에 대한 여러 학자들의 비판에 응수하며 정의론에서 설명이 불충분했던 부분을 수

론』 출간 후 롤즈는 자신의 이론 중 몇 가지 중요한 측면들을 근본적으로 재검토하기 시작했는데 롤즈의 재검토가 이루어진 것과 관련해 가장 중요한 세 가지 논문은 「도덕 이론에서 칸트의 구성주의(Kantian Constructivism in Moral Theory)」(1980), 「사회적 통일과 기본적 가치(Social Unity and Primary Goods)」(1982) 그리고 「공정으로서의 정의 : 형이상학적 정의가 아니라 정치적 정의(Justice as Fairness : Political Not Metaphysical)」(1985)이다. 결국, 롤즈는 최종적으로 그의 새로운 의견들과 관계된 논의들을 형성하면서 두 번째로 중요한 책인 『정치적 자유주의(Political Liberalism)』를 1993년에 출판했다(Lovett, 2011 : 13).

롤즈는 이 책에서 자신의 자유주의가 상당히 많은 오해를 받았으며 자신의 의도와 다르게 이해되었다고 밝히고 있다. 또, 자신이 정의론에서 기본적 자유와 우선성을 강조한 근거를 충분히 설명하지 못했고, 종합적으로 고찰하지 못했다고 인정한다. 롤즈가 자신의 이론에 대한 비판들에 대해 대응한 핵심 요지는 그의 정의론이 정치적 정의관으로 이해되어야 한다는 것이었다. 롤즈는 정치적인 영역에서의 인식에 대한 중요성을 강조하며 ‘공정으로서의 정의’는 자유주의 중에서도 특별히 정치적인 입장으로 이해되어야 하고 그 목적이 실천적인데 있다고 설명했다.

롤즈는 그가 ‘공정으로서의 정의’라고 부르는 것은 철학적인 요구에 의존하는 개념으로 보이겠지만 정작 본인 스스로는 보편적 진리 또는 인간의 본질적 특성과 개인에 대한 정체성을 주장하는 것이 아니므로 “형이상학적인 것이 아니라 정치적인 것”으로 이해되어야 한다고 강조했다(Rawls, 1985 : 223). 로버트 달(Robert Dahl)(2006) 역시 롤즈의 정의론이 정치적 평등을 옹호하는 강력한 주장을 하고 있는 것이라 평가했다.

정, 보완했다. 롤즈가 정치적 차원으로 그의 관점을 어떻게 이동했는지, 정치적 자유주의와 공동체주의 간의 관계는 어떠한지에 대해 살펴보는 것은 또 다른 방대한 연구가 될 것이다. 이에 본 논문에서는 『정치적 자유주의』에서 롤즈가 공동체주의자들의 비판에 대해 대응했던 주요 부분만을 살펴보고자 한다. 번역본은 장동진(1998)의 『정치적 자유주의』 참고.

롤즈의 ‘공정으로서의 정의’는 자발적인 정치적 합의의 기준으로서 시민들에 의해 공유되는 정의관을 제시해 주는 것이며, 시민들이 공유하고 있는 공적·정치적 이성을 말해주는 것이다. “공유된 이성에 이르기 위해서는 서로 반대되거나 상충되는 철학적, 종교적 교조들로부터 독립적이어야 한다. 그리고 동시에 관용의 원칙이 적용되어야 한다. 즉, 정치적 자유주의는 철학, 종교, 그리고 도덕적 교리들에 있어 ‘중첩적인 합의’에 대한 지지를 이끌어 내는 정치적 정의관을 추구하는 것이다”(Rawls, 1993 : 9-10).

롤즈가 역설한 정치적 정의관이란 특정한 주제, 즉 정치적, 사회적, 그리고 경제적 제도에 관한 문제를 해결하는 관념으로서 롤즈가 강조했던 ‘사회 기본구조’에 적용되는 것이다.

자유지상주의자들은 롤즈의 이론에 대해 주로 개인의 자유와 권리에 대한 침해 문제를 제기했다. 그들의 주장처럼 국가가 분배 문제에 적극적으로 개입하고, 또 차등의 원칙을 만족시키려고 하다보면 시간이 갈수록 경제적 효율성은 떨어질 수 있을 것이다. 또, 미래 세대의 최소수혜자에게 손해를 입히면서 현재 세대의 최소수혜자를 돕게 되는 세대 간 정의의 문제도 대두될 것이다. 하지만, 롤즈가 말하는 원초적 상황에서는 우리가 어떠한 사회 구조 속에서 어떠한 지위를 갖게 될지 모르며, 어느 시대에 놓이게 될지도 모르기 때문에 모든 세대의 복지에 동등한 관심을 가질 수 밖에 없다고 보는 것이 합당할 것이다. 이러한 관심은 롤즈가 말하는 ‘정의로운 저축의 원칙(just savings principle)’이라는 개념에 반영된다고 본다. 그리고 이러한 저축은 기계나 다른 생산 수단들에 대한 순수 투자에서 지식, 교육에 대한 투자까지 다양한 형태를 취할 수 있다 (Lovett, 2011 : 119-120).

개인의 자유와 권리를 중시한 나머지 국가가 사회적, 경제적 불평등과 양극화를 외면하고 ‘최소국가’에 머문다면 결국은 개인의 생존권과 행복

추구권이 파괴되는 결과가 초래될 수 것이다. 하지만 개인의 생존과 행복 추구에 대한 자유와 권리 역시 사유재산을 소유할 권리만큼이나 중요한 기본적 권리인 만큼 침해받아서 안 될 가치이다.

공동체주의자들은 롤즈의 원초적 입장과 인간관에 대해 특히 많은 비판을 가했는데 롤즈와 유사한 자유주의적 평등론 입장에 섰던 드워킨(Ronald Dworkin, 1931-2013) 역시 롤즈의 ‘원초적 입장’에 대해서는 비판적 입장을 보였다.⁶⁴⁾

드워킨은 그의 저서 『최고의 덕(Sovereign Virtue)』(2002)에서 ‘평등한 배려(equal concern)’가 정치공동체의 ‘최고덕목’이라고 주장했다. “정부는 통치 받는 사람들의 삶이 더 좋은 삶이 되도록 노력해야 하고, 개인의 삶에 대해서는 평등한 배려를 보여주어야 한다”(Dworkin, 2002 : 128). 드워킨에 따르면 ‘평등한 배려’는 두 가지 원칙을 추구하는데 하나는 ‘평등한 중요성(equal importance)의 원칙’으로서 성공적인 삶의 중요성은 객관적으로 모든 사람들에게 동등하다는 것이다. 다른 하나는 ‘특별한 책임(special responsibility)의 원칙’으로서 개인이 선택한 삶의 성공 여부에 대해서는 최종적으로 자신이 책임져야 한다는 것이다(Dworkin, 2002 : 5).

드워킨(1973)에 따르면 전통적인 사회계약의 원리는 구성원들이 준수해야 할 도덕적 책무로 작동하며, 법적 구속력도 갖는다. 즉, 사회 구성원들이 복종해야 할 의무의 근원이 되는 것이다. 하지만 드워킨은 롤즈의 이론, 특히 원초적 입장이 가상적인 상황이기 때문에 이러한 논리를 적용하기 어렵다고 보았다. 가상으로 맺은 사업계약은 실행할 의무를 갖지 않으며 실제로 맺어진(actually made) 계약만이 준수할 의무를 갖기 때문이

64) 드워킨(1973)의 논문 The Original Position참고. 드워킨 뿐만 아니라 내이글(Thomas Nagel), 밀러(Richard Miller), 다니엘스(Norman Daniels) 등 주요 학자들의 롤즈의 정의론에 대한 비평은 Norman Daniels(1989)가 편집한 *Reading Rawls : Critical Studies on Rawls's 'A Theory of Justice'* 에 잘 정리되어 있다.

다. 또, 드워킨은 롤즈가 최악의 상황에 처한 ‘사람’에 대해서는 설명했지만 정작 최악의 상황에 처하게 된 ‘기원’에 대해서는 구체적으로 설명하고 있지 않다고 지적하며 그러한 기원이야 말로 자유주의 윤리에 의해 다루어져야 할 주제라고 주장한다. 65)

이에 대해 롤즈는 원초적 입장이 개인을 사회와 분리된 존재로 가정하여 단순히 철학적 사유를 위해 만든 것이 아니며, 정치적인 영역에서 이해되어야 한다고 대응했다. 그가 원초적 입장이라는 가상의 상황을 설정한 것은 개인과 사회를 분리시키는 ‘분리성’에 초점이 있는 것이 아니라 사회 기본구조를 통해 구체화되는 인간의 정치적, 사회적 관계를 규정하기 위한 ‘독립성’에 있다는 것이다.

롤즈는 ‘정의’를 통해 구현된 질서정연한 사회에서 구성원들이 공동의 목적을 공유할 수 있다고 보았다. 롤즈의 ‘원초적 입장’이 현실에 실재하는 상황이 아닌 가상적 상황이라는 점에 한계가 있는 것은 사실이다. 하지만 롤즈가 설명한대로 이러한 가상적 상황은 그 자체가 목적이나 귀결점이 아닌 보다 나은 결론에 이르기 위한 장치와 과정으로서 그 역할을 하는 것이다.

또, 공동체주의자들은 롤즈의 이론이 역사적, 사회적 맥락을 무시한 보편주의라고 비판했다. 이러한 지적은 충분히 설득력이 있는 것이며 실제로 이러한 공동체주의자들의 비판은 Douglas G. Bond와 박종철의 실험 결과(1989)에서도 입증된다. 두 사람은 ‘무지의 베일’이라는 장치를 해둔 상태에서 분배 패턴에 관한 실험을 진행했는데 실험 결과 각 나라의 정치문화와 공동체 의식 수준에 따라서 같은 상황에 처하더라도 분배 정의에 관한 원칙을 선택하고, 실현하는데 각기 다른 양상들을 보일 수 있는 것으로 나타났다.66)

65) 드워킨과 롤즈의 자유주의에 대한 보다 구체적인 차이점에 대해서는 김비환(2011) 참고.

66) Douglas G. Bond와 박종철은 롤즈의 이론을 근거로 분배 패턴에 관한 실험을 실시했다. 피실험자 그룹은 26명으로 이루어진 한국인 그룹과 14명의 다양한 출신지를 가진 비한국인, 즉 서양인 그룹

공동체주의자들의 주장처럼 모든 사회와 국가가 단일한 민족, 인종, 가치관으로 이루어지지 않은 것은 사실이다. 하지만, 인종, 종교, 역사적 배경, 정치적 문화 등이 모두 다르다 하더라도 하나의 사회체제 안에 공존하고 있는 한 보편적인 가치에 대한 합의점을 찾아낼 수는 있을 것이다. 모든 문제의 근본을 사회적, 문화적 특수성이나 상이성에 두고 이를 전제로 해결점을 찾으려 한다면 어떠한 실질적인 대안도 마련하기 어려울 것이다. 예를 들어, Bond와 박종철의 연구에서도 분배 원칙을 선택하고 실현하는데 한국의 정치문화가 영향을 미쳤다 하더라도 분배정의의 원칙을 도출했다는 것은 보편적 합의점을 찾아냈다는 것의 반증이기도 하다.

롤즈는 공동체주의자들의 비판에 대해 그의 정치적 정의관이 입헌 민주주의 사회의 공적 이성과 정치문화로부터 도출되는 것이며 이는 민주적 사상의 전통에 따르는 것이라고 응수했다. 즉, 자신의 정의론 역시 ‘문화적 특성’을 따르고 있다는 것이다. 롤즈가 주장한 최소수혜자에 대한 우선성, 공정한 기회의 균등과 같은 원칙은 공동체적 연대의식이 있지 않고서는 실제 정치적인 영역에서 실현되기 어렵다. 특히, 사회적, 경제적 불평등의 정도가 심각한 사회에서는 공동체적 유대감과 연대의식이 형성되기 어렵다. 반대로 공동체적 연대가 강한 사회에서는 불평등이 쉽게 용인되기 어렵다. 이러한 측면에서 롤즈의 분배정의 원칙들은 지극히 공동체적 성격을 내포하고 있다고 볼 수 있으며, 롤즈의 이론이 공동체적 사고와 동떨어져 있다는 것은 롤즈의 분배정의론이 내포하고 있는 의미를 간과한 것이라고 할 수 있다.

으로 구분했다. 연구자들은 이들을 원초적 입장에 놓이게 하고, 피실험자들이 동등한 권리를 지닌 상태에서 분배 정의 원칙을 선택할 수 있도록 했다. 즉, ‘무지의 베일’이라는 장치를 해둔 것이다. 실험 결과 한국의 피실험자들은 사회적으로 불리한 사람들에 대한 최저수준의 지원에 초점을 두는 동시에 소득의 범위를 제한하고 최저임금을 높게 보장하는 것에 대한 선호를 보였다. 이는 공동체 의식에 의해 촉발된 것으로 분석됐다. 그러나 서양인 피실험자 그룹은 개인과 사회적 평등 간의 균형에 보다 더 초점을 두는 것으로 분석됐다. Douglas G. Bond 와 박종철은 한국인 피실험자 그룹에 대한 실험 결과는 롤즈의 이론과 어느 정도 부합하지만 이는 롤즈의 이론적 타당성 보다 한국의 정치문화에서 찾아볼 수 있다고 판단했다(Bond and Jong-Chul Park, 1989 : 47-63).

자유주의 스펙트럼에서 비교적 롤즈와 유사한 위치에 서있는 하버마스(Jurgen Habermas, 1929-)도 롤즈의 이론에 대해 비판했다. “하버마스는 지금까지 현대사회에 존재해온 대표적인 패러다임들인 자유주의적-부르주아(liberal -bourgeois) 패러다임과 사회-복지주의(social-welfarist) 패러다임을 비판적으로 검토하고 그 대안으로서 절차주의(procedural) 패러다임을 제시했다. 절차주의 패러다임 하에서 담론과정을 통해 확인된 권리들은 체계와 생활세계를 정당화하고 결합시켜주는 구심적 역할을 한다. 또 절차주의 패러다임은 법적·형식적 평등과 사실적 평등을 통합시킨다”(김비환, 2005 : 71-76).

하버마스(1995)에 따르면 롤즈는 철학적 영역에서 제기되는 정치적 정의에 대한 질문에 있어 중첩적 합의를 이끌어 내려는 의도로 ‘회피의 방법(method of avoidance)’을 연장하려 하는데 이런 회피전략은 자기 제한적인(self-contained) 이론에만 인상 깊게 연결될 수 있다. “롤즈의 ‘정치적 구성주의(political constructivism)’는 그가 싫든 좋든 합리성과 진실의 개념에 관한 논쟁을 끌어낼 수 밖에 없다”(Habermas, 1995 : 131).

이러한 하버마스의 비판에 롤즈(1995)는 자신과 하버마스의 주요한 차이에 대해 두 가지를 강조했다.⁶⁷⁾ 첫 번째 차이점은 롤즈의 이론이 정치적인 것에 대해 설명하고 그것에 제한되어 있는 반면 하버마스의 이론은 포괄적이라는 점이다. 또 이것은 두 번째 차이점인 ‘대표장치(devices of representation)’에 관한 차이로 연결되는데 하버마스의 대표장치는 ‘이상적 담론 상황(ideal discourse situation)’이며 롤즈 자신의 것은 ‘원초적 입장(original position)’이라는 것이다(Rawls, 1995 : 132-133).

67) 하버마스의 롤즈 비판과 이에 대한 롤즈의 응수 등은 이른바 ‘하버마스-롤즈 논쟁’으로 불린다. 하버마스(1995)는 그의 논문 Reconciliation through the Public Use of Reason : Remarks of John Rawls’s Political Liberalism에서 롤즈에 대한 비판을 시작했으며 이에 대해 롤즈(1995)는 Political Liberalism : Reply to Habermas를 통해 응수했다. 하버마스-롤즈 논쟁은 어떤 이론이 공적 정당화의 원칙을 형이상학적 정당화를 넘어서는 것으로 이론적으로 보다 잘 변형시킬 수 있는 가라는 물음을 둘러싸고 전개되었다는 점에서 ‘검손함의 경쟁’으로 이해될 수 있다(허성범, 2013 : 351).

롤즈는 자신의 이론이 완벽한 것이 아니며, 정의론을 설명하는데 있어 어느 정도는 직관에 의존할 수 밖에 없는 한계에 대해서도 인정했다. 대신 롤즈는 그러한 직관에 대한 의존도를 감소시키기 위한 방편으로 ‘반성적 평형(reflective equilibrium)’이라는 개념을 도입했다. 롤즈의 분배정의론이 결국은 우리의 직관에 의존해야 하는 것일지라도 이러한 이론 체계가 ‘반성적 평형’을 통해 우리의 숙고된 판단들을 보다 발전시킨다면 그것 자체도 의미 있는 일이 될 것이다. 그리고 롤즈 스스로 자신의 정의론이 정치적 정의관으로 이해되기를 바랐듯이 그의 이론이 갖는 의미는 완벽성, 완결성에 있는 것이 아니라 궁극적으로 인간의 삶이 보다 나은 방향으로 나아가는데 중요한 사고의 전환점을 만들고 정치적·제도적 변화를 이끌어 내려 했다는데 있을 것이다.

황경식(2009)은 롤즈의 자유주의에 대해 복지 자유주의(Welfare Liberalism), 공동체 자유주의(Communitarian Liberalism), 정치적 자유주의(Political Liberalism)라는 세 가지 측면에서 의미를 부여했다. 첫 번째 복지 자유주의의 의미는 롤즈의 이론이 자유의 가치를 가장 우선시하는 자유지상주의로부터 사회적 평등을 수용한 자유주의로 진화하여 최소수혜자와 인간의 기본적인 삶의 질을 보장하는 실질적 자유의 실현을 추구했다는 것을 말한다. 두 번째, 공동체주의자들이 롤즈의 자유주의를 비판했지만 비판의 상당 부분은 롤즈에 대한 오해에서 비롯된 것으로 롤즈의 자유주의에는 마르크스를 능가하는 공동체주의적 요소가 함축되어 있기 때문에 공동체 자유주의라고 할 수 있다는 것이다. 세 번째, 정치적 자유주의는 종교, 철학, 도덕과 관련된 포괄적 교설에 있어서 서로 합의를 얻기 어려운 다원주의 사회이지만 정치적 정의관으로 중첩적 합의를 도출해 내려고 시도했다는 것에 의미가 있다는 것을 말한다(황경식, 2009 : 15-16).⁶⁸⁾

68) 본 논문에서 인용한 황경식(2009)의 글은 황경식 외(2009), 『롤즈의 정의론과 그 이후』에 포함되

롤즈의 정의론과 이에 대한 비판들은 단순히 누가 옳고 그르냐의 이분법적 사고로 생각할 문제가 아니라 장기적인 안목에서 ‘통섭’의 관점으로 바라보아야 할 사안이다. ‘통섭’이란 단순히 이론적 융합 수준의 사고가 아니라 이론과 이론, 이론과 현실을 넘어 지성적인 차원의 사고를 의미한다.⁶⁹⁾

제5절 롤즈의 분배정의론이 한국사회에 갖는 함의

롤즈의 분배정의론이 갖는 학술적, 역사적 의미는 킴리카(Kimlicka)의 설명에 가장 명료하게 드러나 있다. 롤즈의 이론은 직관주의와 공리주의의 교착상태를 깬다는데 역사적 중요성이 있다. 그리고 그의 이론은 또 다른 이유에서 중요하다. “롤즈의 이론은 그 분야에서 지배적인 동의를 불러일으켜서가 아니라 후대 이론가들이 롤즈에 대한 반대를 통해 그들의 입장을 규정하도록 했다는 점에서 더욱 중요하다. 그들은 롤즈의 이론에 반대하는 것으로 그들의 이론을 설명한다. 우리는 롤즈를 이해하지 않고서 정의론에 대한 후대의 연구들을 이해하지 못할 것이다”(Kimlicka, 2002 : 55).

롤즈의 분배정의론은 복지와 분배정의 문제를 단순히 사회적 이익의 총량을 늘리기 위해서가 아닌 사회전체의 정의 차원에서 바라보는 새로운 철학적 관점을 제시했으며, 이를 이론적으로 체계화 했다는데 큰 의의

어 있다. 이 책은 롤즈의 이론에 대한 전반적인 논의에서부터 주제에 따른 세부적 고찰과 비판, 그리고 특정 주제에 대한 현실적 적용까지 다루고 있어 한국학계에서 이루어진 롤즈에 대한 다양한 연구와 논의들을 한 눈에 살펴볼 수 있다.

69) ‘통섭’에 관한 보다 자세한 내용은 최민자(2010)의 『통섭의 기술』 제1부 통섭의 이해 참고. “‘통섭’의 ‘통’은 ‘통하다(꿰뚫음, 두루 미침, 왕래함, 환히 앎, 의사가 상통함)’, ‘은통(전체)’의 뜻이고 ‘섭’은 ‘건너다’, ‘통하다’, ‘관계하다’의 뜻이다. 이 둘을 합치면 주관과 객관의 경계가 허물어져 하나로 통한다는 의미이다. 통섭의 기술은 단순히 다양한 지식세계를 넘나드는 지식차원의 언어적 기술이 아니라 ‘아(我 self)’와 ‘비아(非我 other)’의 두 대립되는 자의식을 융섭하는 지성차원의 영적 기술이다”(최민자, 2010 : 24-37).

가 있다. 또, 분배정의 문제는 반드시 정치적인 영역에서 고민되어야 하며 사회 구조, 즉 정치적, 사회적 제도 등의 질차적 정의를 통해 실천될 수 있음을 보여준 대단히 실질적인 이론이라고 할 수 있다. 정의론이 갖는 이러한 의의 때문에 롤즈의 정의론은 영미 철학의 중요한 한 부분을 차지하게 되었으며 복지국가와 분배정의론을 논하는데 있어 중요한 철학적 토대가 되었다.

롤즈의 이론뿐만 아니라 모든 이론에는 부분적인 오류나 한계가 있을 수 있다. 하지만 중요한 것은 그 중 어떤 것이 최선의 접근 방식이냐는 것이다. 공정한 기회균등을 실질적으로 보장하고, 최소수혜자의 이익 증진을 보장하여 사회 구성원들의 삶의 질을 향상시킨다 해도 사회적·역사적 우연성에 의해 생겨나는 불평등과 타고난 재능에 의해 생겨나는 자연적 불평등이 사회 내에 존재할 수 있다. 김만권(2004)은 이것을 『불평등의 패러독스』라고 표현했다.

현실적으로 ‘불평등의 패러독스’가 존재할 수 밖에 없는 것은 사실이며 완벽히 평등한 분배란 실현하기 매우 어렵다. 공산주의마저 완벽히 평등한 분배를 실현할 수는 없다. 그러나 이러한 문제를 직시하고도 방치하는 것과 최선의 대안을 찾기 위한 노력을 하는 것은 명백히 다르다. 롤즈의 정의론은 직전시대를 풍미했던 공리주의와 대비시켜 보았을 때 분배정의를 실현하는데 있어서 보다 최선의 접근 방식을 제시하고 있다.

이러한 롤즈의 분배정의론은 한국사회에 시사하는 바가 크다. 첫 번째, 롤즈의 분배정의론에 내포된 문제의식은 한국 사회에 팽배해 있는 이분법적 구도를 극복할 수 있는 사회통합적 관점을 제시해 줄 수 있을 것이다. 두 번째, 롤즈의 자유주의적 평등주의는 한국 자유주의 담론이 진화하는데 균형적 역할을 해 줄 수 있을 것이다. 세 번째 롤즈가 분배정의론을 통해 강조한 ‘민주주의적 평등체제’와 ‘재산소유 민주주의’, 그리고 ‘공정한 기회 균등의 원칙’과 같은 개념들은 복지국가 실현을 위해 왜 성숙

한 민주주의가 필요한지 한국사회에 설명해 줄 수 있을 것이다.

1. 사회통합적 관점의 제시

첫 번째, 롤즈의 분배정의론에서 보이는 이분법적 구도의 극복과 통섭적 시도는 학술적 차원에서 뿐만 아니라 현실 정치 영역에서도 큰 의의를 갖는다. 사회적·경제적 불평등과 양극화가 심화되고 이분법적 구도가 팽배해 있는 한국 사회에서 롤즈의 분배정의론이 시사하는 사회통합적 관점은 이러한 현실적 문제를 극복하고 복지국가로 도약하는데 중요한 토대를 제공해 줄 수 있을 것이다.

“초기 롤즈의 문제의식은 미국의 헌법 원리 안에서 베트남 전쟁이나 인종차별 문제 등에서의 대립을 둘러싸고 분열되어 있던 미국 시민의 정치적 아이덴티티를 재통합할 수 있는 원칙을 재발견하는데 있었다”(송태욱 역, 2012 : 54). 이러한 롤즈의 문제의식은 현재 한국사회에도 그대로 적용된다.

롤즈 이론의 시대적 배경이 되었던 1950년대 후반부터 1970년대까지 미국 사회는 대내외적으로 큰 변화를 겪었다. 미·소 대립을 축으로 움직이던 국제정세가 크게 변하면서 미국과 소련은 1950년대 후반부터 제3세계에 대한 지원을 강화하고 적극적으로 동맹관계를 모색했다. 하지만 당시 미국이 지지 또는 원조한 제3세계 국가들 중에는 자유주의와 거리가 먼 군사 독재 정권도 적지 않았고 이러한 미국의 외교 전략은 국내에서도 비판을 받게 되었다. 미국 사회 내부에서는 제3세계 해방운동에 공감하는 목소리가 높아졌으며 이러한 주장들은 미국 내의 남북문제라고 할 수 있는 흑인에 대한 인종 차별에 반대하는 목소리와 합쳐지게 되었다. 미국의 제국주의적·식민주의적 외교 정책 반대와 더불어 전쟁반대, 인종 차별 반대, 페미니즘 운동의 확산 등이 동시다발적으로 나타나며 미국 사

회는 분열과 혼란에 빠지게 되었고 이에 대한 대응으로 케네디-존슨 민주당 정권(1961-1969)은 ‘위대한 사회’ 정책을 추진하게 되었다(송태욱 역, 2012 : 54-60).

‘위대한 사회’ 정책이 추진되었던 1960년대는 미국에서 현대 자유주의의 관점이 정점에 달했던 시기라 볼 수 있으며 1970-80년대에 들어서는 미국 사회에서 소득 분배와 연방정부의 역할에 대한 논쟁이 본격적으로 이루어졌다. 이러한 사회 분위기 속에서 롤즈는 자유가 억압되거나 충분히 보장받지 못하는 불평등한 상황이 존재하는 자체가 심각한 문제라고 인식했으며, 자유주의에 기초하여 구상된 사회라도 이러한 문제점들로 인해 발생하는 불평등한 구조들을 통제하지 않고 그냥 둘 경우 자유주의의 기본인 자유가 심하게 손상될 수 있음을 우려했다. 롤즈는 이러한 불평등이 사회에서 심각하게 작용하는 것을 조정하는 것이 바로 사회정의 측면에서 이루어져야 할 일이라고 보았다(신유섭, 2012 : 33-35).

현재 한국 사회는 롤즈의 이론이 큰 반향을 일으켰던 당시의 미국 사회와 매우 공통적인 특성을 보이고 있다. 1997년 IMF 외화위기 이후 한국의 사회적·경제적 양극화 현상은 점점 더 심화되고, 정치적으로 보수와 진보 간의 이념적 갈등도 첨예하게 대립하고 있다. 2012년 대선 당시 정치권에서 여당과 야당을 막론하고 복지정책과 경제민주화에 대한 공약을 앞 다투어 발표하며 정치적·이념적 갈등의 간극은 좁아진 것으로 인식되었다. 하지만 복지와 분배 문제에 대한 담론은 여전히 경제 VS 복지, 성장 VS 분배, 선별적 복지 VS 보편적 복지와 같은 이분법적 담론으로 대립하고 있다. 이와 같은 가치들은 양자택일해야 할 대립 관계에 있는 가치들이 아니라 상호보완적 관계에서 조화를 이루어야 할 가치들이다.

이러한 가치의 대립이 정치권 내에서 이해관계에 따라 상시적으로 존재하는 보수와 진보간의 대립 양상을 벗어나 시민 사회에까지 영향을 미

치고 있는 것은 매우 심각한 문제이다. 특히 일반 시민사회와 인터넷이라는 새로운 공간에서 보수와 진보의 갈등 스펙트럼이 양 극단으로 더욱 치닫고 있는 것은 우리 사회의 발전을 저해하는 매우 중대한 문제이다.

이런 가운데 미국의 시대적·사회적 배경 속에서 롤즈의 분배정의론이 사회통합적 기능과 대안을 모색하려 했던 것처럼 한국에서도 그의 이론이 사회통합적 관점을 제시하는데 긍정적인 영향을 끼칠 수 있을 것이라 생각한다. 특히 롤즈의 정의론이 갖는 다원주의적 성격은 사회 구성원 간에 협력 체계를 유지할 수 있도록 하는데 주요한 이론적 태도를 제공할 것이다.

시대와 사회적 변화에 따라 다양한 가치 간의 균형점은 지속적으로 변화할 수 밖에 없을 것이다. 그러한 상황에서 롤즈의 분배정의론은 한국사회의 분화된 가치들이 이분법적 구도를 넘어 통섭적 사고로 균형점을 이루는데 있어 중요한 시계추의 역할을 담당해줄 수 있을 것이다. 양극화·파편화 되어 있는 한국 사회에서 시계추가 좌우 양쪽을 오가며 균형점을 찾으면 어느 순간 우리사회는 ‘반성적 평형’을 이룰 수 있을 것이라 기대한다.

2. 한국 자유주의 담론의 진화

두 번째, 롤즈의 분배정의론에서 나타나는 자유주의적 평등주의는 한국 자유주의 담론이 진화하는데 기여할 수 있을 것이다. 앞서 언급했듯 롤즈의 문제의식은 불평등한 사회 구조로 인해 시민들의 자유가 보장받지 못하는 상황에서 고전적 자유주의가 이러한 문제를 간과한 것에 대한 비판에서 출발했다. 롤즈는 궁극적으로 미국 사회의 정치적·사회적·경제적 양극화에 대한 대안을 모색하고자 했으며 불평등한 사회구조의 개선은 사회 정의차원에서 바라보아야 한다고 주장함으로써 현대 자유주의의 새로

운 지평을 열었다.

유종일(2011)은 포괄적인 정치적 자유의 보장을 절대적 전제로 하여 실질적인 기회의 평등을 주장하며 경제적 불평등은 사회최약자에게 이익이 되는 한 용인한다는 롤즈의 정의론은 진보적 자유주의의 입장을 매우 훌륭하게 이론화 한 것이라고 평가했다. 이러한 맥락에서 셴의 비판도 롤즈에 대한 부정이 아니라 롤즈의 사상을 현실에 적용하려 할 때 수정하고 보완해야할 점들을 지적한 것이라 볼 수 있다(유종일, 2011 : 3).

이러한 롤즈의 이론은 한국사회가 사회적 양극화와 분배의 문제를 정의 차원에서 바라보고, 사회구조적 문제에 대한 문제의식을 갖게 할 뿐만 아니라 보다 바람직한 자유주의적 시각을 제공하는 역할을 할 수 있을 것이다.

“대한민국은 해방이후 일관되게 자유민주주의를 국가철학으로 내세워왔다. 그러나 해방 60여년이 흐른 지금에 이르러서도 한국 사회의 자유주의 담론은 난맥상을 이루고 있어 사이비 자유주의와 사이비 비판이론이 판을 치고 있는 실정이다”(황경식, 2005 : 1).

최장집(2010)은 한국사회에서 자유주의 전통이 허약하다고 보았으며 황경식(2005) 역시 한국의 자유주의에 한계가 있다고 지적했다. 특히, 황경식은 현재 한국의 자유주의자자들 중에는 ‘심정적 자유주의자’들이 많다고 보았다. “스스로 자유주의자로 공언하는 사람도 구체적인 입장이나 정책에 의거한 자유주의자이기보다 자유주의에 대해 막연하면서도 우호적인 정서를 갖는 수준이 전부인 것으로 보인다. 나아가 정서나 심정에 기반을 둔 자유주의인 까닭에 다른 자유주의 버전과 자신의 입장을 차별화할 구체적 대안이나 정책이 빈약한 것이다”(황경식, 2005 :3).

또, 황경식(2005)은 자유주의의 가치에 대한 이해나 기준이 명확하지 않기 때문에 자유주의의 적과 동지에 대한 식별이 어려워지고 이 때문에 자신이 아닌 다른 사람의 자유주의를 무분별하게 비판하는 현상이 발생

하는 것이라고 보았다. 예를 들어 자본주의나 재벌기업을 옹호하면 수구 보수로 매도하고, 평등지향적 복지정책을 옹호하면 좌경세력이나 사회주의자로 매도하는 것이다.

대한민국 헌법 전문에는 “자유와 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 한다”고 명시되어 있다. 대한민국의 근본적인 국가철학을 제공하는 헌법이념에 자유주의 사상을 담고 있음에도 불구하고 이러한 이념조차 흑백논리나 이분법적 구도로 논의되고 있는 것은 매우 심각한 일이 아닐 수 없다.

김비환(2006)은 민주주의와 시장의 관계에 따라 자유주의를 세 가지로 분류하고 있다. 민주주의 보다 시장에 더 근본적인 중요성을 부여하고 있는 것은 우익 자유주의, 시장과 민주주의의 중요성을 대등하게 인정하고 균형을 지향하는 것은 균형적 자유주의, 시장에 대한 민주주의의 우선성을 강조하는 것은 좌익 자유주의이다.

이와 같은 분류를 전제로 할 때, 현재 한국의 자유주의 담론은 우익 자유주의와 좌익 자유주의를 양자택일 하는 문제로 갈등을 보이고 있는 상황이다. 이런 가운데 롤즈와 같은 균형적 자유주의는 한국 자유주의 담론 내에서 일어나는 내부적 갈등을 보다 발전적으로 승화시키고 한국 자유주의의 균형점을 찾는 데 기여할 수 있으리라 생각한다.

황경식(2005)에 따르면 “오랜 역사를 거치면서 자유주의자들의 한결같은 관심사는 절대적이고 자의적인 권력에 저항하는 일이었다”(황경식, 2005 : 12). 자유주의는 고전적 자유주의에서 현대적 자유주의로, 그리고 자유지상주의에서 자유주의로 계속 진화해가고 있는 정치이념이며 사회주의와 공동체주의의 비판을 거쳐 변증법적으로 발전해 왔다. “자유주의는 근세 이후 정치이념의 주류를 형성해왔으며 이에 대해 비판적으로 제

시된 각종 대안적 정치이념들과 부단한 갈등과 대결을 거치며 지속적으로 진화해왔다”(황경식, 2005 : 3).

황경식의 견해처럼 자유주의가 진화하는 정치이념이라고 볼 때, 그리고 변증법적으로 발전해 왔다는 것으로 볼 때 롤즈의 자유주의적 평등주의는 자유주의에 대한 왜곡을 바로잡고 자유주의자들 간의 내부적인 갈등을 발전적으로 승화시켜 한국의 자유주의가 변증법적으로 진화하는데 주요한 계기를 제공해 줄 수 있을 것이다.

우리가 동일한 가치관이나 인생관의 공유를 기대할 수는 없으나 공동체 구성을 위한 최소한의 현장에 합의한다는 것은 불가피할 뿐만 아니라 시도할 가치가 있다. 다양한 가치관과 그에 다른 삶의 방식을 추구하면서도 이들 간에 중첩되는 최소한의 공통분모에 대한 합의를 도출하며 협력체제를 유지해 가는 것이다. 이런 의미에서 롤즈의 자유주의적 평등주의는 많은 합의를 갖는다(황경식, 2006 : 9).

3. 성숙한 민주주의의 필요성

세 번째, 롤즈가 분배정의론을 통해 강조한 ‘민주주의적 평등체제’와 ‘재산소유 민주주의’, 그리고 ‘공정한 기회 균등의 원칙’ 등의 개념은 한국형 복지국가 건설 방안을 모색하는 과정에 있어 정치적 평등과 민주주의의 중요성을 일깨워 줄 것이다. 롤즈가 ‘민주주의적 평등체제’와 ‘재산소유 민주주의’, 그리고 ‘공정한 기회 균등의 원칙’을 강조한 연유는 자본과 자산의 집중이 정치적 권력의 집중으로 이어지는 것을 방지하여 궁극적으로 정치적 평등을 보장하는데 있으며 이러한 논리는 입헌 민주주의의 실현으로 연결된다.

달(2010)에 따르면 정치적 평등은 민주주의 국가에서 지지해야 할 가치이다. “만약 우리가 모든 인간은 평등하게 창조되었고, 생명, 자유, 행복

추구를 비롯한 양도할 수 없는 권리를 지니며, 정부는 그러한 권리를 보장하기 위해 피치자의 동의로 그 정당한 권력을 부여받아 수립된 것이라는 신념을 갖고 있다면, 우리는 정치적 평등이라는 목표를 지지해야 할 것이다”(박상훈·박수형 역, 2010 : 230).

하지만 사회적·경제적 불평등은 이러한 정치적 평등을 위협할 수 있다. 솔트(Frederik Solt)(2008)는 경제적 불평등이 민주적인 정치 참여에 대해 미치는 영향에 관해 연구했는데 그는 소득과 부가 집중될수록 정치적 권력도 중앙으로 집중하게 되어 결과적으로 일반 대중의 정치참여가 저하된다고 주장했다(Solt, 2008 :48). 이는 롤즈가 우려한 것과 같은 이치이다. 사회적·경제적 불평등이 심화되면 소득과 부는 더욱 엘리트 계층에게 집중될 것이며 이들은 자신들이 보유한 자원을 통해 이해관계를 관철시키고 정치적 의제도 그들에게 보다 유리하게 만들어 갈 것이다. 즉, 소득과 부의 집중은 곧 정치적 권력의 집중으로 연결될 것이며 이는 정치적 자유의 원칙까지 훼손하여 궁극적으로 민주주의를 위협하게 될 수 있는 것이다. 따라서 사회적·경제적 불평등을 방지하는 것은 민주주의 유지를 위해 반드시 필요한 일이며 민주주의의 발전 또한 이러한 불평등을 해소해야 가능할 것이다.

하지만 한국 사회는 미국과 영국, 그리고 다른 유럽 국가들에 비해 뒤늦게 민주화 과정을 겪었으며 권위주의 체제 하에서 산업화 과정을 거쳤다. 현재 한국 사회가 직면하고 있는 사회적·경제적 불평등의 문제는 이러한 한국의 특수한 경험과 불가분의 관계에 있다. 또, 2000년대 중반 이후 한국 사회에서 복지국가에 대한 관심과 요구가 증대되고, 시민사회에서 적극적인 움직임이 표출된 것도 한국사회의 민주화 및 민주주의 발전 과정과 밀접한 관련이 있다.

최장집(2010)은 권위주의 산업화 과정에서 만들어진 기존의 시장구조에 큰 변화가 생긴 계기로 민주화와 세계화⁷⁰⁾ 두 가지를 제시했다. 첫 번째,

“우리 사회에서 민주화가 기존의 시장구조에 변화를 요구하는 힘으로 작용하게 된 것은 1987년 6월의 대규모 민주항쟁을 그 기점으로 한다. 한국 민주주의의 역사에서 1987년 6월 민주항쟁은 우리 사회의 구조적 문제를 해결하기 위해 정치의 민주화에 힘을 집중해야 한다는 사회운동적 합의를 만들어 냈다는 점에서 하나의 전환점을 이룬다. 그 결과 현실 정치세력이 얼마나 민주적이냐의 평가 기준으로 재벌 문제와 노동문제에 대한 태도가 가장 중요하게 고려되었다”(최장집, 2010 : 198).

두 번째, 세계화가 우리 사회에 수용되기 시작한 시기는 1980년대 초반이며, 가장 급진적으로 세계화 바람이 불어 닥친 것은 1997년 IMF 관리체제 시기이다. 1980년대 초반에는 전두환 정권의 경제 테크노크라트가 신자유주의 정책을 주도하여 재벌 중심의 경제체제와 억압적인 노동 통제 제도를 강화했다. 반면 IMF 외환위기 때의 세계화는 노동시장 보호 정책을 폐지하는 반노동적인 성격과 재벌 기업 재무구조의 투명한 공개를 요구하는 반재벌적인 성격을 동시에 가졌다(최장집, 2010 : 198-200).

이신용(2008)은 민주주의 체제로의 전환 이후 한국 사회에서는 나타난 사회복지 분야의 변화들은 궁극적으로는 사회보장 수준의 향상으로 나타나고 있으며 이러한 경향들은 권위주의 정권 아래에서 시행된 사회복지 정책과는 분명한 차이가 있다고 보았다(이신용, 2008 : 157). 하지만 최장집은 “민주화 이후의 민주주의는 신자유주의의 원리로 실현”(최장집, 2006 : 278)되었으며 민주화와 세계화라는 내·외적 충격에도 불구하고 한국의 시장구조는 근본적으로 큰 변화를 겪지 못했다고 분석했다.

우리나라는 민주화 이전에는 복지수준과 경제수준 간의 선형적 관계를

70) 세계화는 담론의 측면에서는 세계의 보편적 기준에 따른 개방화를 뜻했지만, 한국 사회에서 세계화의 실제 내용은 엄밀한 의미에서 ‘신자유주의’ 혹은 ‘워싱턴컨센서스’라고 불리는 특정의 정책 내용을 수용하는 것이라고 할 수 있다. 대표적으로 세계화의 정책적 내용은 시장 자유화, 민영화, 탈규제, 긴축재정 등으로 나타났다. 워싱턴컨센서스(Washington Consensus)란 미국식 시장경제체제의 대외 확산전략 혹은 신자유주의적 원칙에 다른 정책적 처방을 뜻하는 말. 윌리엄슨(John Williamson)이 1989년 토론회 발표문에서, 남미 등 개도국에 대한 워싱턴 소재 국제경제기구 경제학자들의 개혁 처방을 “워싱턴컨센서스”로 명명한데서 유래했다(최장집, 2010 : 199).

발견하기 힘든 ‘저복지’ 수준의 상태였다. 민주화 이후 이러한 관계에 변화가 생겼고 IMF 외환위기는 외부적으로 강요된 것이었지만 결과적으로 복지정책의 확충 및 재정비를 가져오는 계기가 되었다. “하지만 우리나라는 여전히 강한 시장주의와 강한 국가 중심적 사고가 모순되는 경향을 보이고 있으며 정치적인 아레나에서의 조합주의가 작동하지 않으면서 시민사회의 연대가 성숙하지 않은 상태이다. 특히, 국가에 대한 신뢰도가 상당히 낮은 상태에서 국가에 대한 요구수준은 매우 높은 전형적인 남유럽형 태도를 보이고 있다”(여유진 외, 2014 : 37-53).

송호근(2011)에 따르면 미국과 유럽 국가들도 복지국가와 복지정책이 순조롭게 도입된 것은 아니었다. 미국과 유럽은 매우 격렬한 분배투쟁을 겪었고, 사회민주주의적 복지국가 유형에 속하는 북유럽 국가들도 강도 높은 계급투쟁과 노사갈등을 겪었다. 미국 역시 1960년대 말 빈곤과의 전쟁이 실행될 정도로 불공정한 사회였다. 하지만 그 시기에 롤즈의 『정의론』이 출간되었고 사회적 반향을 이끌어 냈다(송호근, 2011 : 240-241).

한국의 경우 민주화가 뒤늦게 촉발되었고 그에 따라 공정사회에 대한 담론도 때늦게 등장했는데 그런 만큼 롤즈의 분배정의론에서 강조되고 있는 민주주의의 중요성과 공정으로서의 정의가 시사하는 바는 클 것이라 생각한다. 롤즈의 분배정의론은 한국형 복지국가 건설이 분배정의 실현과 성숙한 민주주의라는 두 바퀴가 함께 굴러갈 때 가능하다는 것을 시사해주고 있으며 이러한 시사점은 한국 사회에 왜 롤즈의 분배정의론이 필요한지, 그리고 왜 성숙한 민주주의가 필요한지를 역설해 주고 있다.

분배정의 실현의 전제조건인 원초적 입장, 분배정의 원칙 중 하나인 공정한 기회 균등의 원칙, 분배정의 원칙을 실현할 수 있는 제도로서 민주주의적 평등체제, 그리고 궁극적으로 지향해야 할 체제인 재산소유 민주주의 등 롤즈가 분배정의론을 통해 제시한 일련의 개념은 모두 공정한

사회기본 구조의 도출을 궁극적인 목적으로 하고 있으며 이는 민주주의적 방식을 통한 사회적 합의의 중요성을 내포하고 있다. 이는 결국 정치적 영역의 문제로 귀결된다.

“공정성이 그 사회가 만들어내는 사회적 합의에 의해 승인되고 정당화된 개념이라면, 공정성은 철학적, 인식론적 영역에서 정치영역으로 이전된다. 공정성은 사회적 합의의 산물이고, 사회적 합의는 결국 정치행위다”(송호근, 2011 : 253).

최장집(2006)에 따르면 “민주주의는 시장경쟁과 그것이 창출하는 불평등화와 소외효과를 중화하고 보완하는 민중적 성격을 띠는 정치제도이자 체제이다”(최장집, 2006 : 145). 사회적·경제적 불평등을 완화시키고 복지국가를 건설하기 위해서는 민주주의가 그 전제조건이 될 것이다. 그리고 보다 성숙한 민주주의는 복지국가 건설을 위한 사회적 합의를 도출해 내는 토양을 제공할 것이다. 이런 맥락에서 ‘합의제 민주주의’에 대한 논의가 촉발되고 있는 것은 매우 긍정적인 현상이라고 본다.

최태욱은 한국형 복지국가 건설과 관련하여 ‘합의제 민주주의’를 강조하고 있다. 이른바 복지 선진국으로 꼽히는 독일, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크 등의 국가들은 모두 합의제 민주주의라는 토대 하에 시장 조정 정치가 안정적으로 작동했다. 그러나 한국의 민주주의는 사회경제적 약자 계층을 포용하는 구조가 발달되어 있지 못하며 이런 상황에서 절대 분배친화적이며 사회통합적인 시장경제체제가 발달 할 수 없기 때문이다(최태욱, 2014 : 129-130).

“롤즈의 정치철학은 1960년대 서구사회, 특히 미국이 직면한 사회적·정치적 위기 상황에 대한 자유주의 정치철학자에 의한 최초의 체계적인 응수였다. 그의 『정의론』은 다니엘 벨(Daniel Bell)류의 이데올로기 종언론의 허구성이 드러나는 가운데 절박하게 요구되고 있었던 새로운 사회적·정치적 합의의 필요성에 대한 응답이었다. 서로 우열을 가릴 수 없

는 다양한 가치관을 가진 사람들 또는 집단들이 어떻게 한 정치공동체를 이루며 평화적으로 공존할 수 있는가 하는 물음에 대해 롤즈는 새로 부각된 가치다원주의 하에서 자유민주사회의 시민들이라면 누구나 다 합의할 수 있는 보편적 정의관의 구성을 통해 안정된 정치공동체를 수립하고자 한 것이다”(김비환, 1997 : 45).

제6절 한국형 복지국가를 위한 롤즈의 분배정의 원칙 보완

1. 성장친화적 분배의 필요성

제5절에서 살펴본 것처럼 롤즈의 분배정의론이 한국 사회에 시사하는 바는 매우 크다. 하지만 롤즈의 분배정의론을 한국의 현실에 고스란히 적용하는 데는 현실적인 한계들이 존재할 것이다. 첫 번째, 롤즈의 분배정의론이 등장하게 된 배경과 선진국들이 복지국가의 기틀을 마련할 수 있었던 시기는 기본적으로 자본주의 팽창기에 속한다. 이러한 시대적·경제적 배경이 뒷받침 되었기에 에스핑-앤더슨(1999)의 표현처럼 1960년대에 미국사회가 ‘복지국가의 황금기’를 맞을 수 있었던 것이다. 하지만 현재는 전 세계적으로 자본주의 정체기에 직면하여 많은 국가들이 장기불황과 경제침체를 겪고 있다.

두 번째, 영국과 미국, 그리고 유럽은 복지국가의 기틀을 마련하는 계기가 되었던 제1·2차 세계대전 직후 ‘베이비 붐(baby boom)’ 세대라는 급격한 인구 증가가 있었다. 하지만 현재는 전 세계적으로 ‘저출산 고령화’ 시대에 들어서게 되었으며 한국은 가장 급속도로 고령화 사회로 진입하고 있는 나라이다. 우리나라도 1950년 한국 전쟁이후 베이비 붐 세대가

존재하기는 했지만 그로부터 1987년 민주화를 거쳐 2000년대 중반 복지담론이 나오기까지의 시간적 간극은 매우 크다. 이러한 구조 때문에 현 세대의 복지를 다음 세대가 책임져야 하는 세대 간의 문제도 발생하고 있는 것이다.

세 번째, 다른 나라들과 달리 한국은 세계에서 유일한 ‘분단체제’라는 구조적 특수성을 안고 있다. 고착화된 분단체제는 복지정책뿐만 아니라 모든 대내외적 정책 추진의 전제 조건으로 존재하기 때문에 현실적으로 가장 큰 제약을 주는 요소이다. 분단체제에 기인한 대규모 국방비 지출이 항상 고정적인 비중을 차지하고 있기 때문에 복지 지출을 늘리는 데 있어서도 근본적인 한계가 존재한다.

이런 배경적 차이를 고려할 때 한국 사회에서 복지국가로서의 지속가능성을 확보하기 위해서는 분배정의 실현과 함께 성장 동력과 잠재력들을 유지하고 육성하는 일이 매우 중요하다. 자본주의가 팽창하고, 인구의 유지가 가능했던 시대에는 시계추를 분배의 영역으로 이동시켜도 기본적인 성장 동력의 유지가 가능했기 때문에 국가 시스템 자체가 무너지지 않았다. 하지만 최근 남유럽 사례에서도 알 수 있듯이 자본주의가 정체기에 들어서고, 다음 세대가 현 세대의 복지에 대한 재정적 부담을 지게 되는 상황에서는 시계추를 분배의 영역으로 급격하게 이동시킬 경우 국가 재정 자체가 파탄에 이를 수 있기 때문이다.

롤즈의 분배정의론과 그 원칙들이 특정 시점과 특정 국가를 위해 수립된 것이 아닌 만큼 이를 한국 사회에 현실적으로 적용하기 위해서는 그에 맞는 변형 또는 보완이 불가피할 것이다. 이를 위해서는 성장친화적 분배⁷¹⁾가 실현되도록 하는 것이 필요하다. 즉, 차등의 원칙 및 공정한 기

71) 본 논문에서 사용한 ‘성장친화적 분배’는 유종일(2011)의 개념을 차용한 것이다. 유종일은 성장과 분배의 선순환 구조를 위해 성장친화적 재분배 전략과 분배친화적 성장전략이 함께 추진되어야 하며 이 둘이 맞물려 돌아갈 때 선순환 구조는 완성될 수 있다고 주장한다. “성장친화적 재분배란 성장에 도움을 주거나 적어도 장애를 주지 않는 재분배를 말한다. 분배친화적 성장은 성장과정에서 불평등이 감소하는 유형의 성장을 말한다. 이는 재분배와 달리 시장 소득 분배 자체를 개선하는

회균등의 원칙을 통해 분배정의를 실현하려는 노력과 함께 성장 동력의 유지 및 잠재력의 육성이 병행되어야 하는 것이다. 시장 자본주의가 갖는 장점이 최대한 발휘되도록 하기 위해서는 노력한 만큼 응분의 대가를 얻도록 하는 것, 즉 노동의 가치를 인정하고 그에 합당한 대가를 얻을 수 있도록 하는 것이 핵심이다. 이러한 방식은 복지국가의 가장 큰 문제로 꼽히고 있는 근로의욕 저하와 상실을 최소화 하는데도 긍정적인 영향을 끼치게 될 것이다.

2. 성장친화적 분배를 위한 분배정의 원칙 보완

롤즈가 그의 정의론을 통해 분배정의 실현과 사회 기본구조의 중요성을 피력했기 때문에 경제적 효율성 및 응분의 몫에 대한 문제를 무시하거나 간과한 것으로 볼 수도 있다. 하지만 롤즈는 정의론 곳곳에서 “각자의 노력에 따라” 또는 “각자의 공헌에 따라” 등과 같은 언급을 반복하며 그가 응분에 대한 몫을 인정하고 있음을 보여주고 있다. 다만 롤즈가 강조하고자 했던 것은 응분의 몫을 정하는 것만으로는 정의를 실현할 수 없다는 것이었다.

아마 어떤 사람들은 보다 훌륭한 재능을 타고난 사람이 그러한 자산과 그것을 발전시킬 우월한 품성을 가질 만 하다고 생각할 것이다. 왜냐하면 그가 그러한 면에서 더 가치 있기 때문에 그 사람이 그것들을 성취할 수 있는 더 좋은 이점들을 가질 만 하다는 것이다. 그러나 이러한 생각은 분명히 잘못된 것이다. 사람들이 처음으로 사회의 구성원이 될 때 처하게 되는 여건에 대해 응분의 자격이 없는 것처럼 천부적인 재능의 분배에 있어 그 누구도 자신의 처지에 대해 응분의 자격이 없다는 것은 우리의 숙

것이다. 재분배가 사회구성원들의 현실적 삶의 조건을 개선하고자 하는 정책이라면 분배친화적 성장은 보다 정의로운 사회제도를 만드는 것으로 볼 수 있다”(유종일, 2011 : 18).

고된 판단에 의한 고정점 중의 하나이다. 어떤 사람이 자신의 능력을 개발할 수 있도록 해주는 우월한 성품에 대해 응분의 자격이 있다는 주장도 문제가 있다. 왜냐하면 그의 성품은 상당부분 자신의 기여도를 주장할 수 없는 좋은 가정과 사회적 상황에 대부분 의존하고 있기 때문이다. 응분의 몫(desert) 개념은 이러한 경우에 적용되지 않는 것으로 보인다(Rawls, 1971 : 103-104).

롤즈는 사회가 최초로 시작되는 지점에서 아무도 권한을 가질 수 없듯이 천부적으로 타고난 재능에 대해서도 권한을 가질 수 없다고 보았으며, 따라서 타고난 환경과 운에 대해서는 도덕적인 응분의 몫을 적용하기 어렵다고 보았다.

소득과 부, 그리고 인생에 있어서 일반적으로 좋은 것들은 도덕적 응분의 몫에 따라 분배되어야 한다고 간주하는 것이 상식적인 경향이다. 정의란 덕에 따르는 행복이다. 이러한 이상은 결코 완전하게 실행될 수 없다는 것이 인정되지만 그것은 최소한 명백한 원칙으로서 분배적 정의에 관한 적절한 개념이다. 그리고 사회는 상황이 허락되는 한 그것을 실현하려고 해야 한다. 이제 공정으로서의 정의는 이러한 개념을 거부한다. 그러한 원칙은 원초적 입장에서 선택되지 않을 것이다. . . . 정의로운 체제는 사람들이 가질 권리가 있는 것에 대해 응답한다. 그것은 사회제도에 기초한 것으로서 그들의 합당한 기대를 만족시킨다. 그러나 그들이 가질 권리가 있는 것은 그들의 본질적인 가치에 비례하거나 의존하는 것이 아니다. 기본구조를 규제하고 개인들의 의무와 책임을 규정하는 정의 원칙은 도덕적 응분의 몫을 언급하는 것이 아니며 분배의 몫이 그것에 상응하는 경향도 없다(Rawls, 1971 : 310-311).

“분배정의의 기준에 대해 플라톤 이래 많은 학자들은 전통적으로 ‘각자에게 그의 몫을(suum cuique : to each his own)’ 배분하는 것으로 표현

해 왔다. 그러나 이러한 공식은 다시 각자의 응분의 몫이 무엇인가를 밝히지 않는 한 지극히 공허한 형식에 불과하게 된다. 일반적으로는 각자의 응분의 몫을 정하는 가장 손쉬운 방법으로 각자가 성취한 업적(achievement)을 들게 된다. 이는 각자가 투여한 노력에는 상관없이 결과적으로 나타난 성과에 주목하는 것으로서 객관적인 평가와 측정이 용이하며 생산에의 동인(incentive)을 유도할 수 있다는 점에서 강점을 갖는다. 하지만 업적의 구성 요인을 다시 세분해가면 그것은 능력과 노력의 공동산물이라는 결론이 나온다”(황경식, 1986 : 20-21).

능력에는 선천적으로 타고난 능력과 후천적으로 훈련된 능력이 있을 수 있다. 그리고 이러한 능력들은 자신의 의지 이전에 주어진 유전자와 가정환경 등이 큰 영향을 미친다. 이런 점에서 롤즈는 개인의 업적과 노력, 즉 개인의 선택 이전에 이미 자연적·사회적 우연성이 누적된 결과에 의해 많은 영향을 받기 때문에 사회 기본 구조가 중요하다고 강조한 것이다. 그리고 개인의 선택과 자유의지로 바꿀 수 없는 타고난 운과 같은 우연성을 최소화 하는 것을 바람직한 분배정의 실현 방안으로 생각한 것이다.

롤즈는 정의론 초반에 본인의 주장이 민주주의 체제와 시장자유주의 체제를 전제로 하고 있음을 분명하게 밝혔다. 따라서 롤즈가 시장 자유주의 체제 내에서 작동되는 원리에 따라 응분의 몫을 인정하는 것을 전면적으로 부정하고 있다고 볼 수 없다. 다만 롤즈가 분배정의 실현을 위해 사회 구조의 중요성을 강조하면서 개인의 노력과 자유의지가 차지하는 영역을 협소하게 다루었다고 말할 수 있을 것이다.

이와 관련 김기덕(2005)은 롤즈가 개인의 자발적 의지나 선호 등에 대해서는 둔감하다고 지적하며 “롤즈의 정의론은 사회적 구조에 더욱 적극적이어야 하고 자발적 의지와 선호의 문제에 대해서는 보다 관대해야 한다”(김기덕, 2005 : 86)고 주장한다.

따라서 롤즈의 분배정의 원칙에 개인의 자유의지와 선택에 따른 결과, 즉 응분의 몫을 인정하는 부분이 함께 조화를 이룬다면 자유와 평등의 가치, 그리고 성장과 복지의 조화는 더욱 온전해 질 수 있을 것이다.

이와 관련 센(Amartya Sen, 1933~)⁷²⁾에 따르면 “소득의 올바른 분배에 대해서는 본질적으로 대립하는 두 가지 개념이 있는데 하나는 욕구에 따른 분배냐, 응분의 몫에 대한 분배야 하는 것이다. 이 두 가지 반대되는 개념을 인지하는 것은 쉬운 일이다. A의 필요 욕구가 더 크기 때문에 A가 B보다 더 많은 소득을 얻어야 한다는 것이 욕구에 따른 분배이며, A가 더 열심히 일하고 더 많은 보상을 받아야하기 때문에 B보다 더 많은 소득을 얻어야 한다는 것이 응분의 몫에 대한 분배이다”(Sen, 1999a : 77).

센은 “개인이 가치 있다고 생각하는 삶을 선택할 수 있는 실질적 자유는 곧 역량”(Sen, 1999b : 74)이라며 “사람들이 누릴 수 있는 실제적 자유를 확장하는 과정이야말로 발전”(Sen, 1999b : 3)이라고 보았다. 즉, 단순히 재화를 많이 획득하는 것이 아니라 개인이 가치 있다고 생각하는 삶을 영위해 나갈 수 있는 능력을 향상시키는 것이 진정한 자유를 확장시키는 것이자 발전이라는 것이다.

또, 센은 ‘포괄적 발전의 틀’을 추구하는 것이야말로 진정한 효율성을 추구하는 것이며 시장의 활용을 확장하는 것과 사회적 기회의 발전을 결합하는 것은 다른 종류의 자유(민주적 권리, 안전 보장, 협력의 기회 등)를 강조하는 포괄적인 접근을 더 확대하는 것으로 간주되어야 한다고 주장했다. “시장 메카니즘은 기회가 합리적으로 분배될 수 있는 조건하에서 더 큰 성공을 거두어 왔다. 이것을 가능하게 만들기 위해 기본적인 교

72) 센은 하버드 대학교의 Thomas W. Lamont University이자 경제철학 교수이다. 조지 마셜 상(George Marshall Award), 경제학 분야 노벨상(Nobel Prize) 등을 수상했다. 대표적인 저서로는 1999년 발간한 *Development as Freedom*, 2009년 발간한 *The Idea of Justice* 등이 있다(Harvard University, <http://scholar.harvard.edu/sen>)

육의 공급, 기초적인 의료시설의 제공, 경제적 행위에서 중요한 자원에 대한 활용 등은 적절한 공공정책(교육, 보건의료, 토지개혁 등)을 필요로 한다. 시장의 효율성만으로는 분배의 평등을 보장할 수 없으며 시장 메카니즘이 갖는 광범위한 힘은 사회적 평등과 정의를 위한 기본적인 사회적 기회를 만들어냄으로써 보완될 수 있다”(Sen, 1999b : 126-145).

한편, 사들스키(Wojciech Sadurski)⁷³⁾는 ‘응분의 몫’이라는 개념이 갖는 특징을 세 가지로 구분하여 설명했다. 첫 번째, 응분의 몫은 항상 개인 지향적(person-oriented)이다. 응분의 몫의 근거는 행동에 책임이 있는 구체적인 사람과 관계가 있다. 특히 응분의 몫은 행위자가 통제할 수 없는 여건을 제외하고 통제가 가능한 부분에 대한 책임을 전제로 한다. 세 번째, 응분의 몫은 항상 가치 판단적(value-laden)이다. 응분은 언제나 특정인에 대한, 특정인에 의한 인간적 평가와 연관되어 있다. 세 번째, 응분의 몫은 항상 과거 지향적(past-oriented)이다. 응분의 몫은 그것의 근거에 대한 평가에 의해 결정되기 때문에 시간적으로 사후적인 성격을 갖는다. 미래에 좋은 결과를 가져올 것이라는 이유 때문에 어떤 사람에게 응분의 몫을 주는 것이 아니라 그 사람이 이미 수행한 행동에 대해 응분의 몫을 준다는 것이다. 이러한 의미에서 응분의 몫은 미래의 바람직한 결과를 지향하는 공리주의적인 상벌의 개념과는 성격이 다르다(Sadurski, 2010 : 116-118).

사들스키(2010)는 응분의 몫을 보장하는 것만이 정의로운 분배를 이끄는 유일한 기준은 아니지만 응분의 몫을 무시하는 역시 정의롭지 못한 것이라고 보았다. 응분의 몫을 보장하는 것은 정의로운 분배의 기준 중 하나이나 이는 매우 중요하고 본질적인 기준이다. 롤즈(1971)가 타고난

73) 사들스키는 예일대 로스쿨(Yale Law School) 초빙교수이며, 시드니 대학(University of Sydney)의 법학 분야 칼리스 교수(Challis Professor)와 바르샤바 대학(University of Warsaw) 교수를 지내고 있다. 그는 법철학, 정치철학, 그리고 비교헌법학에 대해 광범위한 저술활동을 해왔다(Yale Law School, <http://www.law.yale.edu/faculty/WSadurski.htm>).

재능이나 사회적 여건을 ‘도덕적으로 자의적인(arbitrary from a moral point of view)’ 것이라 보았다면 사들스키(2010)는 이를 ‘중립적’인 것이라고 보았다.

밀러(David Miller)⁷⁴⁾는 현대 정치철학자들이 사회정의에 대해 사고하는 방식의 핵심적인 요소가 공적이라는 사실을 경시하거나 놓치고 있다고 비판하며 공적이야말로 우리가 기회의 평등을 중시하는 이유를 설명해 준다고 보았다(밀러·곽준혁, 2009 : 114).

이와 같이 응분의 몫을 인정하는 것과 분배정의를 실현하는 문제는 매우 밀접하게 연관되어 있다. 다만, 응분의 몫을 주장한 밀러도 인정했듯이 현대에 들어서며 노동 분업을 통해 엄청난 부가 축적되었고 그 결과로 불평등한 상황들이 나타났다. 같은 일을 하더라도 남성들이 여성보다 35%를 더 받는 상황이 발생하지만 이것은 남성들이 여성보다 더 받아야 할 만한 자격이 있다는 것을 의미하는 것이 아니다. “응분의 몫을 받는다는 것은 존재하는 제도 하에서가 아니라 정의로운 제도 하에서 그럴만한 자격이 주어지는 것이다. 이러한 문제 때문에 롤즈는 응분의 몫을 사실상의(de facto) 기대에 대한 것이 아니라 합당한 기대에 대한 용어로 분석한 것이다. 따라서 우리는 존재하는 규칙 하에서 어떤 것에 대한 자격을 부여받는 것과 정의로운 일련의 제도 하에서 공정한 규칙에 따라 응분의 몫을 제공받는 것을 구분해야 한다”(Miller, 1999 : 139).

모든 것을 우연성의 결과로만 규정한다면 시장 자유체제 하에서의 성장 동력은 자칫 그 효율성을 발휘하기 어려울 수 있다. 현재 한국 사회에서 분배 정의의 실현은 매우 중요한 과제임에 틀림없지만 시장 자유체제

74) 밀러는 1979년 이후부터 옥스퍼드대 너필드 칼리지(Nuffield College)의 정치 및 국제관계 대학의 철학교수로 있다. 그의 가장 뚜렷한 성과는 사회과학 분야의 증거들을 정치철학의 데이터로 사용하는 것이다. 그는 지속적으로 사회정의에 관해 관심을 가져왔으며 최근에는 국제 정의에도 관심을 갖고 있다. 대표적인 저서로는 1976년 발간한 Social Justice, 1999년 발간한 Principles of Social Justice, 2013년 발간한 Justice for Earthlings 등이 있다(Nuffield College, <http://www.nuffield.ox.ac.uk/People/sites/Miller>).

의 존속을 전제로 하는 한 시장의 최대 장점인 효율성을 유지해 가는 것 역시 중요한 일이다. 시장의 효율성은 각자의 업적을 인정하여 응분의 몫을 인정하는데서 활발하게 작동할 수 있을 것이다.

현 시점에서 한국사회에 분배정의가 가장 중요한 문제로 대두된 것은 경제성장에만 집중해 온 기간 동안 분배의 문제가 간과되어온 것에 기인한다. 그러한 연유로 현재 사회적 관심과 요구가 분배정의로 많이 쏠려 있는 것이 사실이지만 궁극적으로 우리가 지향해야 할 방향은 자유와 평등의 조화, 그리고 성장과 분배가 선순환 하는 사회 구조일 것이다. 복지국가를 지속하는데 있어서 순수하게 시장에 의지하거나 단순히 정부에 의지하는 것만으로는 문제를 해결할 수 없을 것이다. 시장은 효율성을 담당하고 정부는 공정성을 담당하여 상호보완적인 관계로서 선순환 할 수 있도록 하는 것이 가장 바람직한 방향이 될 것이다.

황경식의 주장과 같이 “원초적 불평등은 우연이고 이 우연의 차이를 없애는 것이 정의로운 사회를 만드는 길이 될 것이다. 복지사회를 추구하는 이들은 사회적 운을 중립화 하는데 주력할 것이다. 하지만 자유와 공정한 기회를 주장하더라도 시장의 실패를 방치한다면 자유롭지도 경쟁적이지도 못하고, 정의롭지 않을 수도 있다”(매일경제, 2013. 2. 26).

이에 본 논문에서는 롤즈의 분배정의론을 한국 사회에 적용하기 위해 차등의 원칙, 공정한 기회 균등의 원칙과 더불어 공정한 조건 하에서 이루어지는 개인의 노동 가치와 그에 비례한 응분의 몫은 차등적으로 인정될 수 있다는 내용을 원칙에 추가하고자 한다. 롤즈의 분배정의 원칙에 대한 변형 및 보완은 다음과 같다.

사회적·경제적 불평등은 다음 세 가지 경우에 대해 마련될 수 있다.

- (a) 정의의 저축 원칙과 일치하여 최소수혜자들에게 최대 이익이 될 때
- (b) 공정한 기회균등 조건 하에 모두에게 직책 및 직위가 개방되어 있는

것과 결부될 때

(c) 공정한 조건하에서 이루어진 노동의 가치와 그에 부합하는 응분의 몫을 인정할 때

공정한 조건 하에서 이루어진 노동의 가치를 인정하고 그에 비례하는 차등적인 응분의 몫을 인정하는 것은 롤즈 분배정의론의 범위를 벗어나지 않는 것이며, 사회구조의 강조를 위해 소홀하게 인식되었던 개인의 선택과 의지의 문제를 가시적으로 규정함으로써 한국사회에 롤즈의 분배정의론을 적용하는데 보다 구체적인 방법을 제시해 줄 수 있을 것이다. 노동가치 인정의 원칙은 공정한 또는 동일한 조건 하에서 이루어지는 노동의 가치와 결과에 대해서는 그에 합당한 응분의 몫을 보장해야 한다는 것을 의미하며 동시에 노동을 한 사람과 노동을 하지 않는 사람 간에는 분명한 차등이 존재해야 한다는 것을 의미한다.

롤즈가 그의 분배정의 원칙을 설명하며 축차적 서열을 설명했듯이 노동가치 인정의 원칙은 공정한 기회 균등의 원칙이 실현되는 것을 전제로 하고 있다. 즉, 모두에게 공정한 기회가 보장되고 우연적 요소에 대한 제한적인 장치들이 전제되었을 때 그러한 조건 하에서 행해지는 노동과 그에 대한 응분의 몫은 차등적으로 행해질 수 있는 것이다.

성장과 분배의 선순환 구조를 구축하는 것은 쉽지 않은 일이다. 성장이 미처 이루어지지 않아 나누어야 할 절대량이 부족한 상황에서의 분배는 의미가 없을 것이며, 마찬가지로 분배가 제대로 이루어지지 않은 불평등 상황 속에서의 무조건적인 성장은 불평등 현상만 더욱 부추길 것이다. 따라서 올바른 복지정책 속에는 ‘경제적 효율성’과 ‘자유’와 ‘평등’의 가치가 적절히 녹아져 있어야 할 것이다. “롤즈는 ‘공정으로서의 정의(justice as fairness)’원칙을 통해 기본적 자유의 보장을 전제로 한 평등의 실현에 중점을 두으로써 오늘날의 복지국가가 ‘경제적 효율성’에 중점을 두면서도

동시에 자유와 평등의 가치를 실현해나갈 수 있는 방법을 모색하고자 했다. 바로 이 점에서 롤즈의 정의론이 복지국가의 철학적 토대가 된다는 증거가 가능하다”(김항규, 1995 : 182).

제4장 롤즈 분배정의론의 한국적 적용을 위한 조건 검토

제1절 롤즈 분배정의론의 한국적 적용을 위한 전제 조건

롤즈의 정의론이 한국에 도입되기 시작한 것은 1970년대 초반으로 이후 롤즈의 주요 저서인 『정의론(A Theory of Justice)』(1971, Revised Edition 1999), 『정치적 자유주의(Political Liberalism)』(1993), 그리고 『만민법(The Law of Peoples)』(1999)이 한국어로 번역이 되었고 이와 병행하여 롤즈의 정의론은 대학 강의에서 소개되고 학술회의를 통해 논의되었다. 롤즈의 이론은 주로 철학분야의 교수들과 정치학분야의 정치사상 전공자들에 의해 소개되고 연구되어 왔다(장동진, 2006 : 88).⁷⁵⁾

롤즈의 이론을 학술적으로 연구하는 것에서 한발 더 나아가 이를 한국의 현실에 실제로 적용하는 것에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요하다. 롤즈의 분배정의론을 한국 사례에 적용하기 위해서는 롤즈의 이론에 대한 비판적 재구성에 이어 한국의 여건이 롤즈가 제시한 전제조건을 충족하고 있는지 먼저 점검해볼 필요가 있다. 이에 제4장 제1절에서는 롤즈가 분배정의 실현을 위해 제시한 기본적인 재화의 충족과 입헌제 민주주의라는 두 가지 전제조건을 한국사회가 충족하고 있는지 먼저 검토해 보고자 한다.

75) 롤즈의 주요저서가 한국어로 번역된 것은 『정의론(A Theory of Justice)』(1971, 1999), 『정치적 자유주의(Political Liberalism)』(1993), 『만민법(The Law of Peoples)』(1999) 세권인데 『정의론』은 제1장에서 언급했듯이 황경식 교수에 의해 1971년 처음 번역되어 『사회정의론』이라는 제목으로 1977년 출판되었다. 『정치적 자유주의』는 연세대 장동진 교수의 번역으로 1998년 한국에서 출판되었으며 『만민법』도 장동진 교수의 번역으로 2000년도에 출판되었다. 롤즈 정의론이 한국에 알려지게 된 과정과 한국적 이해에 대해 보다 자세한 내용은 장동진(2006), 「서양 정의이론의 동아시아 수용 : 롤즈 정의이론의 한국적 이해」, 『정치사상연구』, 제12집 2호(2006 가을), 80-100 참고. 이와 더불어 장동진(2009)의 「롤즈 정의론과 한국사회」에 있는 내용들을 수정·보완시킨 장동진(2014)의 「한국에서 롤즈의 정의론 : 이론적 이해와 실천적 함의」 참고.

1. 기본적인 재화의 충족

롤즈는 분배 정의를 논할 수 있는 사회의 전제 조건은 충분한 재화의 산출이 가능한 사회라고 보았다. 사람들이 굶어 죽어가고 있는 상황에서 자유와 평등에 대한 권리를 말한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문이다.

자유에 대한 근본적인 관심이 확실한 목표를 가지고 있다 하더라도, 즉 기본적 자유의 실질적인 수립이라는 목표가 있다 하더라도 이런 관심들이 항상 지배적으로 나타나지는 않을 것이다. 이런 관심들을 실현하기 위해서는 특정한 사회적 조건과 어느 정도의 요구 및 물질적 욕구들을 먼저 필요로 하게 되며, 이러한 설명은 왜 기본적 자유가 때때로 제한될 수 있는지를 설명해준다(Rawls, 1999 : 476).

이와 같은 롤즈의 전제조건에 따르면 한국이 기본적인 물질적 욕구가 충족되고 충분한 재화가 산출되는지에 대한 검토가 먼저 수행되어야 하는데 IMF에 따르면(<표6>에서 <표8>까지) 2014년 기준 한국의 국민총생산(GDP : Gross Domestic Product)은 세계 189개국 중 13위로 나타났으며 2015년도에는 12위로 더 상승할 것으로 예상되고 있다. 또, 2014년 기준 1인당 GDP 순위 역시 29위로 나타났으며 2015년도에도 29위를 유지할 것으로 예상되고 있다. 실질적인 소비 능력 수준을 보여주는 구매력 평가(PPP : Purchase Power Parity) 기준 1인당 GDP⁷⁶⁾에 있어서도 한국은 3만5천 달러 수준으로 29를 기록했다. 2015년에는 3만7천 달러 수준으로 더 증대될 것으로 예상됐다.

76) 구매력 평가 기준 GDP는 국가 간 물가 차이를 감안해 각국의 생활수준을 비교하기 위해 실제 벌어들인 소득으로 얼마나 소비하는지를 나타내는 것이다. 예를 들어 물가가 높은 나라는 GDP가 높더라도 구매력이 떨어질 것이며, 그 보다 물가가 낮은 나라는 구매력이 비교적 높게 나타날 수 있다.

<표6> 세계 GDP 순위 30개국

(단위 : U. S. dollars / billions)

Rank	Country	2014	2015
1	United States	17,416.25	18,286.69
2	China	10,355.35	11,285.13
3	Japan	4,769.80	4,881.91
4	Germany	3,820.46	3,908.80
5	France	2,902.33	2,935.36
6	United Kingdom	2,847.60	3,002.95
7	Brazil	2,244.13	2,356.78
8	Italy	2,129.28	2,152.99
9	Russia	2,057.30	2,098.85
10	India	2,047.81	2,247.58
11	Canada	1,793.80	1,873.33
12	Australia	1,482.54	1,534.60
13	Korea	1,449.49	1,560.57
14	Spain	1,400.48	1,421.71
15	Mexico	1,295.86	1,367.30
16	Netherlands	880.394	891.549
17	Indonesia	856.066	914.973
18	Turkey	813.316	861.079
19	Saudi Arabia	777.87	805.225
20	Switzerland	679.028	680.112
21	Nigeria	594.257	657.218
22	Sweden	559.113	572.689
23	Poland	552.23	593.758
24	Argentina	536.155	539.944
25	Belgium	527.81	536.142
26	Norway	511.602	523.188
27	Taiwan Province of China	505.452	545.637
28	Austria	436.069	448.084
29	United Arab Emirates	416.444	440.181
30	Islamic Republic of Iran	402.7	417.269

출처: IMF, World Economic Outlook Database 2014

<표7> 세계 1인당 GDP 순위 30개국

(단위 : U. S. dollars)

Rank	Country	2014	2015
1	Luxembourg	116,752.49	118,251.26
2	Norway	99,294.70	100,438.64
3	Qatar	94,743.52	93,535.46
4	Switzerland	84,343.53	83,974.27
5	Australia	62,821.52	64,256.51
6	Denmark	61,884.50	64,186.28
7	Sweden	57,556.64	58,471.93
8	Singapore	56,112.98	58,146.00
9	United States	54,678.17	57,045.46
10	Netherlands	52,248.87	52,769.99
11	Austria	51,183.05	52,367.74
12	Ireland	51,158.71	52,259.92
13	Canada	50,577.20	52,287.30
14	Finland	50,450.67	51,020.14
15	Iceland	50,006.39	52,967.36
16	Germany	47,200.96	48,226.48
17	Belgium	47,164.28	47,704.12
18	France	45,383.63	45,690.90
19	Kuwait	44,849.64	44,032.18
20	United Arab Emirates	44,770.58	45,944.17
21	New Zealand	44,294.42	46,203.71
22	United Kingdom	44,141.40	46,243.59
23	Brunei Darussalam	42,239.34	41,833.15
24	Hong Kong	40,303.99	42,770.14
25	Israel	37,914.14	39,075.22
26	Japan	37,539.58	38,522.45
27	Italy	35,511.75	35,742.80
28	Spain	30,113.31	30,639.22
29	Korea	28,738.73	30,807.92
30	Bahrain	28,424.48	28,706.71

출처: IMF, World Economic Outlook Database 2014

<표8> 구매력평가(PPP) 기준 1인당 GDP 순위 30개국

(단위 : U. S. dollars)

Rank	Country	2014	2015
1	Qatar	144,426.51	146,011.85
2	Luxembourg	92,506.63	94,167.01
3	Singapore	81,345.67	84,821.40
4	Brunei Darussalam	77,823.95	80,335.27
5	Kuwait	70,991.78	71,600.96
6	Norway	65,895.67	67,619.10
7	United Arab Emirates	65,037.41	67,201.88
8	Switzerland	55,237.34	56,815.63
9	Hong Kong SAR	55,166.81	57,676.79
10	United States	54,678.17	57,045.46
11	Saudi Arabia	53,935.14	56,253.43
12	Bahrain	51,393.70	52,830.01
13	Netherlands	47,365.32	48,797.89
14	Ireland	46,769.54	48,786.91
15	Australia	46,630.73	48,288.43
16	Austria	45,411.31	46,906.12
17	Germany	44,741.03	46,165.86
18	Sweden	44,695.17	46,386.42
19	Canada	44,518.65	45,981.99
20	Denmark	44,325.46	45,800.36
21	Oman	44,062.02	44,903.66
22	Taiwan Province of China	43,600.00	45,996.57
23	Iceland	42,630.47	44,575.14
24	Belgium	41,740.72	42,923.15
25	Finland	40,455.19	41,393.81
26	France	40,445.40	41,396.01
27	United Kingdom	37,744.46	39,224.92
28	Japan	37,683.05	38,797.39
29	Korea	35,485.07	37,413.01
30	New Zealand	34,975.19	36,342.72

출처: IMF, World Economic Outlook Database 2014

주요 경제 지표에서 세계 189개국 중 상위권을 차지하고 있는 우리나라는 롤즈가 전제조건으로 삼은 기본적인 물질적 재화 생산 및 욕구 충족이 이루어진 사회라고 볼 수 있을 것이다. 따라서 우선 롤즈의 분배정의론을 한국에 적용하는데 필요한 첫 번째 조건은 충족되었다고 볼 수 있을 것이다.

2. 입헌제 민주주의

두 번째로 롤즈는 반복해서 정의론의 원칙들이 적용되는 기본적인 사회 요건으로 입헌제 민주주의를 말하고 있다. 즉, 자유의 원칙에서 강조하고 있는 기본적 자유가 보장되는 체제인가 하는 것이다. 롤즈가 제시한 기본적 자유에는 정치적 자유(투표권과 공직을 가질 수 있는 권리), 언론과 결사의 자유, 양심의 자유와 사상의 자유, 사유재산을 가질 권리, 법규정의 개념에서 정의내리고 있는 이유 없는 체포와 구금으로부터의 자유 등이 해당된다.

대한민국에는 헌법이 존재하고, 헌법 제1조는 “대한민국은 민주공화국이다, 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”고 규정하고 있다. 또 헌법 제2장은 국민의 권리와 의무를 규정하고 있는데 여기에는 모든 국민이 행복을 추구할 권리, 법 앞에 평등할 권리에 이어 신체의 자유(제12조), 양심의 자유(제19조), 언론·출판·집회·결사의 자유(제21조), 재산권(제23조), 선거권(제24조), 공무담임권(제25조) 등이 명시되어 있다. 즉, 우리나라는 법적으로 기본적 자유를 보장하는 토대가 마련되어 있는 민주주의 체제를 갖추고 있다.

구체적인 통계를 통해서도 우리나라가 실질적으로 민주주의가 실현되고 있는 나라임을 알 수 있다. 이코노미스트가 2년마다 조사, 발표하고 있는 세계 민주주의 지수(2012)에서 한국은 총 167개 국 중 20위를 차지

했다. <표9>와 같이 상위 5개국은 노르웨이, 스웨덴, 아이슬란드, 덴마크, 뉴질랜드 순으로 나타났다. 민주주의의 질적 수준에 대해서는 보다 심도 있는 고찰이 필요하겠지만 절차적, 형식적인 측면에서 우리나라는 입헌제 민주주의 요건을 충족하고 있다고 볼 수 있다.

<표9> 2012년 민주주의 지수(Democracy index 2012) 상위 25개국

Category scores						
Rank	Overall score	I Electoral process and pluralism	II Functioning of government	III Political participation	IV Political culture	V Civil liberties
Full democracies						
Norway	1	9.93	10.00	9.64	10.00	10.00
Sweden	2	9.73	9.58	9.64	9.44	10.00
Iceland	3	9.65	10.00	9.64	8.89	10.00
Denmark	4	9.52	10.00	9.64	8.89	9.38
New Zealand	5	9.26	10.00	9.29	8.89	8.13
Australia	6	9.22	10.00	8.93	7.78	9.38
Switzerland	7	9.09	9.58	9.29	7.78	9.38
Canada	8	9.08	9.58	9.29	7.78	8.75
Finland	9	9.06	10.00	9.64	7.22	8.75
Netherlands	10	8.99	9.58	8.93	8.89	8.13
Luxembourg	11	8.88	10.00	9.29	6.67	8.75
Austria	12	8.62	9.58	8.21	7.78	8.13
Ireland	13	8.56	9.58	7.86	7.22	8.13
Germany	14	8.34	9.58	8.21	6.67	8.13
Malta	15	8.28	9.17	8.21	5.56	8.75
United Kingdom	16	8.21	9.58	7.50	6.11	8.75
Czech Republic	17	8.19	9.58	7.14	6.67	8.13
Uruguay	-18	8.17	10.00	8.93	4.44	7.50
Mauritius	-18	8.17	9.17	8.21	5.00	8.75
South Korea	20	8.13	9.17	8.21	7.22	7.50
United States of America	21	8.11	9.17	7.50	7.22	8.13
Costa Rica	22	8.10	9.58	8.21	6.11	6.88
Japan	23	8.08	9.17	8.21	6.11	7.50
Belgium	24	8.05	9.58	8.21	5.56	7.50
Spain	25	8.02	9.58	7.50	6.11	7.50

출처 : The Economist Intelligence Unit, Democracy index 2012

EIU(Economist Intelligence Unit)에서는 완전한 민주주의(full democracies), 결함 있는 민주주의 (Flawed democracies), 혼합체제 (Hybrid regimes), 그리고 권위주의 체제(Authoritarian regimes) 네 가지로 나누어 민주주의 순위를 매기고 있으며 평가 항목은 선거절차와 다원주의, 정부의 기능, 정치 참여, 정치문화, 그리고 시민 자유 등 다섯 개 범주로 되어 있다.

이와 같이 우리나라는 롤즈가 기본적인 분배정의를 논할 수 있는 조건으로 삼은 기본적인 재화 생산 규모와 입헌제 민주주의라는 두 가지 조건을 모두 충족하고 있으며, 롤즈가 제시한 정의의 원칙 중 제1원칙인 자유의 원칙을 이미 실현하고 있음을 알 수 있다. 이에 다음절에서는 롤즈의 분배정의론을 한국에 적용하기 위한 사전 단계로서 한국의 복지 및 분배정의 수준에 대해 진단해 보기로 하겠다.

제2절 복지국가로서의 한국의 현주소

1. 정치적·사회적 변천 과정

1948년에 수립된 대한민국은 보다 나은 정치사회를 구축하기 위해 기본적으로 민주적 정치제도와 시장경제체제를 채택하였으며 이를 뒷받침하는 이념으로서 자유주의를 채택하였다. 서구의 역사적 과정에서 형성된 자유주의, 민주주의, 그리고 시장경제체제는 한국의 역사 및 문화적 전통과 상호작용하면서 수많은 굴절과 시행착오를 거치고 현대 한국정치 의 중심내용을 이루면서 그 뿌리를 내려왔다. 이 세 가지 가치들은 긴밀히 연결되어 있기도 하지만 동시에 갈등적인 긴장관계에 놓여있는 것도 사실이다. 특히 자유주의와 시장경제 체제는 상호 의존적이면서도 갈등적이

다. 자유로운 시장경제활동은 불가피하게 사회적 불평등을 구조화시키고 이로 인해 개인 상호간의 평등한 자유의 행사를 위협하기 때문이다(장동진, 2012 : 224-225).

장동진의 지적처럼 민주주의와 자유주의의 결합은 시간이 흐를수록 사회적·경제적 불평등을 구조화시켰으며 특히, 전 세계적으로 불어 닥친 신자유주의의 물결은 이러한 현상을 더욱 악화시켰다. 한국에서 정의에 대한 관심과 복지 담론이 본격적으로 형성된 것은 이러한 현상의 연장선상에 있는 것이며 특히 해외 사례에 비해 우리나라에서 복지국가와 분배 정의에 대한 논의가 늦게 이루어진 것은 한국의 민주주의 역사가 오래되지 않은 것과 밀접한 관련이 있다.

1987년 이전까지 한국의 복지 관련 제도나 정책은 주로 ‘위에서부터’ 국가주도로 추진되어 왔다. 우리나라의 경우 해방 이후 곧바로 6.25 전쟁이라는 큰 어려움을 겪게 되어 전후 복구에 주력해야 했다. 당장 먹고 사는 문제의 해결이 다급했고, 이 문제는 국가가 최우선적으로 해결해야 하는 문제였다. 롤즈가 전제조건으로 말한 기본적인 재화의 생산 자체가 불가능한 상황에서 분배문제에 대한 관심은 낮을 수 밖에 없었다.

우리나라에서 복지정책이 실질적으로 도입되기 시작한 것은 박정희 정부 때부터라고 볼 수 있다. 박정희 정권은 쿠데타를 통해 집권했지만 1970년대에 국민복지연금법, 사회복지사업법, 의료보험법 등을 제정, 실시했고, 이때 도입한 의료보험제도는 현재의 건강보험 제도의 기틀로써 큰 역할을 했다고 평가할 수 있다. 이후 전두환 정부 역시 정권을 획득한 절차, 내용 면에서 정당성에 한계를 갖고 있지만 장애인복지법, 노인복지법 등을 제정하고 국민연금과 의료보험을 설계하는 수준까지 복지 분야에 발전을 보였다.

하지만 군사정권 시대의 복지정책은 정권의 정당성, 민주성에 한계가 있었던 만큼 본질적인 문제점을 갖고 있었다. 롤즈도 지적했듯이 분배정

의 실현을 위한 전제조건은 기본적인 규모의 재화 생산과 입헌 민주제이다. 민주주의 체제를 근간으로 하지 않는 상황에서의 복지 정책은 온전하게 분배정의를 실현하기 위한 것이었다고 보기 어렵다. 실제로 군사정권 시대의 복지정책은 경제성장과 개발논리의 일환에서 사회적인 포섭을 위한 정치적, 정략적 목적의 의도가 깔려 있는 것이었다. 분배에 관한 원칙을 수립하고, 그 결과로서 복지정책을 시행하는 과정에서 국민의 의견을 수렴하거나 국민이 참여하는 절차가 없었고, 충분한 사회적 합의를 이루는 절차도 없었다. 즉, 군사정권시대의 복지정책에는 결과만 있고 절차는 없었던 것으로 롤즈가 강조했던 ‘절차적 정의’가 충족되지 못한 상태였다.

“1987년 민주화 이전까지 한국에서 공공복지의 확대를 제한하는 가장 큰 요인은 개발주의와 성장지상주의였다. 60년대 이후 고도성장을 추진하는 과정에서 복지란 기본적으로 당사자의 책임이라는 개념이 정착되어 공공복지는 매우 제한적으로만 작동하였다”(김동춘, 2014 : 102).

복지정책의 범위가 점차 확대되어 ‘전 국민 의료보험시대’가 개막된 것은 노태우 정부 때 부터이다. 전후 처음으로 실시된 대통령 직선제를 통해 탄생한 노태우 정부는 전 국민 의료보험 뿐만 아니라 국민연금, 최저임금제까지 도입하여 이전 보다 복지 분야에서 한 단계 더 발전된 모습을 보였다. 하지만 노태우 정부는 직선제 선출방식을 통해 탄생했다 하더라도 그 뿌리는 여전히 군사정권에 닿아 있으며 형식적 민주주의를 넘어 내용적 민주주의를 달성했다고 보기에는 한계가 있다. 노태우 정부 역시 결과적으로 복지정책의 범위를 확대시킨 것은 의미가 있지만 정권의 본질적 성격과 성장 중심 논리, 그리고 사회적 합의과정이 충분치 않았다는 점은 이전 정권과 유사한 한계를 갖는다.

노태우 정부 이후에 들어선 김영삼 정부는 군사 정권 이후 처음으로 들어선 문민정부로서 복지정책을 추진하는데 보다 유리한 토대를 만들 수 있었다. 그러나 이 때 까지도 복지정책과 분배문제는 사회적 합의 과

정을 제대로 거치지 못했다. 대표적인 예로 김영삼 정부는 ‘고용보험법’을 도입했는데 이 법은 노동자들의 의견을 적극 반영하거나 사회적 합의를 거친 것이 아니라 일종의 교환적, 거래적 성격이 강한 법이었다. 정부가 ‘고용보험법’을 통해 기업의 부담을 높인 대신 나중에 기업의 정리해고를 합법화하는 노동법 개정안을 처리해 주었기 때문이다(송호근·홍경준, 2006 : 173).

본격적으로 복지국가를 표방하기 시작한 것은 김대중 정부 때 부터이다. 김대중 정부는 ‘기초생활보장제도’를 도입한데 이어 건강보험과 국민연금을 시행하고, 복지재정을 확대하는 등 복지국가로의 전환을 적극적으로 추진하기 시작했다. 김대중 정부에 이어 노무현 정부에 들어서도 이러한 국정운영 기조가 이어져서 ‘기초노령연금제도’를 도입하고 저출산 고령화 대책에 대한 정부의 역할을 본격적으로 강조하기 시작했다.

하지만 아이러니 한 점은 복지국가를 적극적으로 지향했던 김대중, 노무현 정부 때 빈부격차가 오히려 심해졌다는 점이다. 물론 이러한 현상은 김영삼 정권 말기에 불어 닥친 IMF 위환위기가 가장 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 하지만 또 다른 요인은 김대중, 노무현 정부가 수용한 신자유주의 정책에 있다고 볼 수 있다.

김대중 정부 때는 IMF 외환위기 극복을 위해 노동시장 유연화를 비롯해 구조조정, 민영화, 규제완화 등의 조치를 근간으로 하는 신자유주의를 받아들였다. 이러한 조치를 통해 IMF 외환위기를 2년이라는 짧은 시간 내에 극복했지만 그 이면에는 비정규직이 대거 양산되고 실업률이 증가하는 현상이 나타났다. 노무현 정부도 이러한 신자유주의 경제정책 기조를 계속 유지했는데 신자유주의를 수용한 상태에서 적극적인 복지정책을 지향한 것은 사실 상당히 모순된 정책이었다. 신자유주의는 기본적으로 국가 개입의 최소화를 지향하는 사조이며 복지국가는 이와 반대로 시장에 대한 국가의 적극적인 개입을 인정하는 국가체제이다. 이와 같이 모순

된 두 가지 정책을 동시에 추진하고 있는 상황에서 국가의 조정 능력이 제대로 역할을 하지 못함에 따라 사회 양극화 현상은 더욱 심각해지고 급기야 중산층이 빈곤층으로 전락하는 상황까지 나타나게 되었다.

사회적 양극화 및 빈부격차가 심화되면서 복지국가와 분배정의에 대한 요구는 일반 시민사회에서까지 적극적으로 제기되었다. 장동진(2012)에 따르면 2010년 한국사회의 정의와 공정사회 담론이 대학 강의나 학술회의를 벗어나 일반 시민사회에서 진행되었다는 것은 그 구체적 내용과 형식이 무엇이든지 간에 주목할 만한 일이다. 장동진은 정의담론이 구체적으로 제기된 것은 샌델의 『정의란 무엇인가(Justice : What's the right thing to do)』가 2009년 번역된 것이 계기가 되었으며 다른 한편으로는 2010년 이명박 대통령이 8.15 경축사에서 ‘공정사회’를 언급한 것이 계기가 되었다고 보고 정부주도형으로 담론이 진행되고 있는 것에 제한성이 있다고 평가한다. 하지만 2010년 ‘무상급식’ 정책을 중심으로 촉발된 논의들은 정부와 정치권 등 ‘위로부터’ 진행되어온 복지담론이 일반 시민사회의 관심과 참여로 ‘아래로부터’ 촉발되는 전환점을 마련하는 주요한 계기를 제공했다.

‘무상급식’은 우리나라에 보편적 복지에 대한 논쟁을 야기했는데 이는 2009년 직선제로 실시된 경기도 교육감 선거에서 김상곤 후보가 제기한 공약이었다. 하지만 무상급식 운동은 진보적 교육단체와 지역 시민단체들을 중심으로 경기도 교육감 선거 이전부터 꾸준히 전개되어 왔었고 이를 김상곤 후보 측에서 주요 공약과 정책으로 받아들인 것이었다. 무상급식이 보편적 복지 논쟁으로 전화하게 된 데는 2010년 지방선거와 2011년 오세훈 서울시장의 무상급식 찬반 주민투표 제안이 결정적이었다(강병익, 2014: 255-256).

2010년 ‘무상급식’을 둘러싼 논쟁을 통해 ‘아래로부터의’ 복지 담론이 가시화 된 것은 사실이지만 이미 2007년 대통령 선거를 기점으로 이러한

분위기는 꾸준히 형성되고 있었다. 2007년 대통령 선거 때는 역대 대통령 선거 최초로 ‘성장 vs 복지’의 선거구도가 만들어졌는데 이는 정치권만의 논의가 아니라 당시의 사회적 요구가 반영된 것이었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 선거에서의 득표를 위해서는 국민적 요구를 파악하고, 수용할 수 밖에 없기 때문이다.

<표10> 87년 직선제 이후 역대 대통령 선거 캐치프레이즈⁷⁷⁾

구분	기호1	기호2	기호3
1987년 제13대	노태우 (민주정의당)	김영삼(신한민주당)	김대중(평화민주당)
	보통사람, 이제는 안정입니다	군정종식과 민주정치 실현	평민은 평민당 대중은 김대중
1992년 제14대	김영삼(민주자유당)	김대중(민주당)	정주영(통일국민당)
	신한국창조	이번에는 바꿉시다	경제대통령, 통일대통령
1997년 제15대	이회창(한나라당)	김대중(새정치국민회의)	이인제(국민신당)
	깨끗한 정치, 튼튼한 경제	준비된 대통령 경제를 살립시다	젊은 한국, 강한 나라
2002년 제16대	이회창(한나라당)	노무현(새천년민주당)	
	나라다운 나라	새로운 대한민국	
2007년 제17대	이명박(한나라당)	정동영(대통합민주신당)	
	국민성공시대	가족행복시대	
2012년 제17대	박근혜(새누리당)	문재인(민주통합당)	
	국민행복시대	사람이 먼저다	

77) 역대 대통령 선거는 기본적으로 양당구도였으나 1997년까지는 제3후보의 비중이 높았기 때문에 제3후보의 캐치프레이즈까지 확인한 것이지만 2002년 이후에는 진보 진영의 후보 단일화로 제3후보가 출마했다가 사퇴하거나 그 비중이 높지 않아 생략했다. 위 표는 당시 후보들의 선거 포스터 및 홍보물에 직접 쓰인 캐치프레이즈를 기준으로 재구성 한 것이다.

<표10>과 같이 대통령 직선제 이후 2007년 이전까지 역대 대통령 선거의 주요 의제와 슬로건(slogan)은 대부분 ‘민주화’나 ‘경제성장’을 핵심 내용으로 하고 있었다. 선거 구도는 ‘민주 vs 반민주’ 또는 ‘안정 vs 변화’의 구도로 형성되어 정책적 주장과 대결보다는 인물과 리더십에 대한 지지, 기존 정권에 대한 심판적 성격이 강하게 표출됐다. 정책적으로는 경제, 통일, 안보 등이 주요한 골자를 형성했다. 그러나 2007년 이후 정치권과 선거에서의 담론은 ‘복지’문제로 집중하게 되었고 2012년 대통령 선거에서는 여야 구분 이 복지정책과 경제민주화 정책을 주요한 공약으로 제시하기에 이르렀다.

2. 한국인의 의식 변화

김태일·최하정(2011)은 복지에 대한 정부역할 인식이 어떻게 변화되어 왔는지 <표11>과 같이 1970년대 후반, 1990년대 중반, 2000년대 중반 세 시기별로 나누어 연구했는데⁷⁸⁾ 그 결과 의료, 노후보장, 실업, 빈곤 등과 같은 문제에 대해 정부의 책임이라는 인식이 점차 높아지고 있는 것으로 나타났다.

78) 김태일·최하정(2011)은 개별 문항 비교를 위해서 김영모(1980), 김상균·정원오(1995), ISSP의 Rog(2006) 자료를 분석했다. 김영모(1980)는 1979년 중앙대학교 사회복지학과에서 진 국민을 대상으로 실시한 ‘사회복지의식조사’ 자료를 사용한 것이다. 김상균·정원오(1995)는 서울대학교 사회과학연구소에서 1993년 11월에 진 국민을 대상으로 실시한 ‘국민의식 설문조사’를 사용하여 복지의식의 경향과 복지의식 결정요인을 분석하였다. ISSP의 Rog(2006) 자료란 미국 미시건 대학의 사회조사연구소(The Inter-university Consortium Political Social Research(CPSR)이 1980년대부터 계속 실시해오고 있는 ‘사회조사 프로그램(International Social Survey Program(ISSP)’중 하나를 말한다. 이 조사에서는 5-6가지 주제를 놓고 매년 한 주제씩 돌아가면서 설문이 이루어지며 동일 주제가 5-6년 간격으로 반복 설문된다. 사회조사 주제 중의 하나가 ‘정부의 역할(Role of Government)’이며 이에 대한 설문은 1985년, 1990년, 1996년, 2006년에 이루어졌다. 초기에는 10개국 이하가 참여했으나 점차 참여 국가가 증가해 2006년 조사의 경우 30개국 정도가 참여했고 우리나라는 2006년 조사에 처음으로 참여하였다. 한국 자료는 성균관대학교 동아시아학술원 서베이리서치센터의 2006년 한국종합사회조사를 통해 수집된 것이다. 전국에 거주하는 만 18세 이상 성인 남녀를 대상으로 다단계집락표집방법을 통해 추출되었고 총 1,605명을 조사하였다(김태일·최하정, 2011: 338-341).

<표11> 시기별 정부의 복지역할 인식 비교

(단위 : %)

분야	조사 시기	문항내용	정부 책임
의료	1979	치료를 받지 못하는 사람들에 대한 치료는 주로 누가 책임이라고 생각하십니까?	54.6
	1993	몸이 아픈 사람은 누구나 정부부담으로 의료혜택을 받아야 한다.	74.8
	2006	아픈 사람들에게 의료서비스를 제공하는 것에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까?	91.2
노후 보장	1979	노후생활에 대한 보장은 누가 책임을 져야한다고 생각하십니까?	21.5
	1993		-
	2006	노인에게 적절한 생활수준을 제공하는 것에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까?	89.9
실업	1979	일할 능력과 의사가 있음에도 불구하고 일할 수 있는 기회가 없다면 누구의 책임이라고 생각하십니까?	44.2
	1993	실업자에 대한 정부의 금전 지원	52.9
	2006	a) 일하기를 원하는 모든 사람에게 일자리를 제공하는 것에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까?	70.3
		b) 실업자에게 적절한 생활수준을 제공하는 것에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까?	68.9
빈곤	1979	가난한 사람들이 가난하게 된 것은 주로 누구의 책임이라고 생각하십니까?	18.7
	1993		-
	2006	빈부 간 소득격차 완화에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까?	80.5
교육	1979	학생이 가정형편상 공부를 중단하거나 제대로 진학을 하지 못하는 경우 누구의 책임이라고 생각하십니까?	31.5
	1993	똑똑하지만 부모가 가난하여 상급학교에 진학하지 못하는 학생은 정부가 책임지고 진학시켜야 한다.	89.7
	2006	저소득층 대학생에게 재정을 지원하는 것에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까?	80.3

출처 : 김태일 · 최하정, 2011 : 346.

김태일·최하정(2011)의 연구결과에 따르면 1979년, 1993년, 2006년 실시된 설문조사 결과를 기준으로 볼 때 의료 문제에 대해 정부의 책임이라는 답변은 54.6%, 74.8%, 91.2% 순으로 크게 증가해 왔다. 또, 노후보장에 대해서는 1979년 21.5%에서 2006년 89.9%로, 빈곤에 대해서는 1979년 18.7%에서 2006년 80.5%로 크게 증가했다. 실업 문제에 대해서도 정부의 책임이라는 답변은 1979년 44.2%, 1993년 52.9%로 높아졌으며 2006년에는 일자리 제공에 대해서는 70.3%, 실업자에 대한 생활수준 보장에 대해서는 68.9%가 정부에 책임이 있다고 답변했다.

다만 교육 분야는 1979년에 비해 1990년대 들어서는 정부의 책임이라는 인식이 큰 폭으로 증가했지만 2006년 조사에서는 약 9%가량 하락한 것으로 나타났다. 이와 관련 김태일·최하정은 1993년의 문항과 2006년 문항 간의 차이가 영향을 미쳤을 수 있으며 이와 더불어 다른 부문에 비해 교육복지가 1993년이나 2006년의 상황에 별 변화가 없기 때문일 것으로 해석했다(김태일·최하정, 2011 : 347).

또, 김태일·최하정(2011)이 김영란(1995)⁷⁹⁾과 ISSP의 Rog(2006)자료를 비교분석한 결과에서도 1990년대 중반에 비해 2000년대 중반에 들어 복지 역할에 대해 정부의 책임이라고 인식하는 사람들이 크게 높아졌다는 것을 알 수 있다. <표12>와 같이 빈부 간 소득격차, 교육, 실업, 등에 대해 정부의 역할을 기대하는 사람들은 1994년 48.2%에서 2006년 77.2%로 약 30%가량 증가했다.

79) 김영란(1995)은 고려대학교 사회조사연구실에서 1994년 7월에 서울과 수도권 지역에 거주하는 20세 이상 남녀를 대상으로 실시한 '한국인의 복지태도에 관한 조사'를 사용하였다. 이와 같은 연구의 문항과 척도가 달라 일대일 비교는 어렵지만 시기별 인식 변화에 대한 추세를 비교해 볼 수 있다(김태일·최하정, 2011: 338-339).

<표12> 1990년대 중반과 2000년대 중반의 정부역할 인식 비교

시기	문항내용	정부책임
1994	<ul style="list-style-type: none"> • 정부는 빈부간의 소득차이를 줄여야 한다. • 정부는 뒤떨어진 지역사회의 산업발전을 도와주어야 한다. • 정부는 세금으로 가난한 사람들에게 고등교육의 기회를 주어야 한다. • 정부는 불우한 사람들을 돕는 계획을 적극적으로 추진해야 한다. 	48.2
2006	<ul style="list-style-type: none"> • 빈부 간 소득격차 완화에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까? • 저소득층 대학생에게 재정을 지원하는 것에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까? • 실업자에게 적절한 생활수준을 제공하는 것에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까? 	77.2

출처 : 김태일 · 최하정, 2011 : 348.

한편, 2007년 이후 국회와 정당 등 정치권의 주요한 의제가 ‘복지’ 문제로 점차 집중되며 이러한 정치적, 사회적 변화에 따라 국민들의 의식도 변화한 것을 알 수 있다. 2007년 대선을 앞두고 실시된 여론조사에서 경제성장과 복지정책 중 어디에 우선순위를 두어야 하느냐는 질문에 대한 응답은 성장 우선론과 분배 우선론이 각각 48.8%, 47.0%로 팽팽하게 나타났다. 그러나 이 때 까지는 여전히 경제성장이 정책적으로 우선순위에 있었다. 최우선 과제는 경제성장과 일자리 창출(53.8%)로 나타났으며 이어서 사회적 평등(11.8%), 한반도 평화(11.4%), 세계화(8.1%), 선진화(5.4%), 민주화(4.6%) 등의 순으로 나타났다(한국일보, 2007. 10. 19).⁸⁰⁾

80) 한국일보가 2007년 10월 16일 여론조사 전문기관인 미디어리서치에 의뢰해 전국 19세 이상 성인 남녀 1,000명을 대상으로 실시한 전화조사 결과. 조사의 표본 오차는 95% 신뢰 수준에 ±3.1% 포인트이며 응답률은 18.8%임.

5년 후인 2012년 대통령 선거를 앞두고 실시된 여론조사⁸¹⁾에서는 ‘2013년 우리나라에서 중요한 가치는 무엇이 되어야 한다고 생각하느냐’란 질문에 응답자의 34.5%가 ‘복지’를 꼽았다. ‘성장’은 이보다 8.1% 적은 26.4%로 집계됐다. 이어 ‘통합’ 13.0%, ‘안보’ 12.4%, ‘소통’ 11.1% 순으로 나타났다(경향신문, 2012. 12. 31).

한편 2015년 2월 실시된 여론조사에서는 차기 대통령의 최우선적 해결과제로 ‘경제민주화와 소득재분배’라는 의견이 29.7%로 가장 높게 나타났다으며, 이어 경제성장이 20.0%로 나타났다. 3위는 ‘국민복지 증진’ 13.3%, 4위는 ‘고용증대’ 10.5%, 5위는 ‘남북 평화와 통일’ 8.2%, 6위는 ‘차별해소·인권증진’ 6.4% 7위는 ‘민주주의 발전’ 6.2%의 순으로 나타났다(SBS, 2015. 3. 3).⁸²⁾ 경제성장과 통일문제, 민주주의 발전을 제외한 나머지 항목이 모두 복지, 분배 문제와 직결된 것임을 감안하면 분배 문제에 관한 전반적인 사안에 대해 국민들이 중요하게 생각하고 있는 것을 알 수 있다. 또 점차 시간이 흐를수록 분배 문제에 대한 문제의식이 커지고 있다는 것을 알 수 있다.

한편, 김수완·김상진·강순화(2014)는 최근 대두되고 있는 성장과 분배, 선별과 보편의 두 가지 문제를 조합하여 복지정책에 대한 한국인의 선호에 관해 연구했다. 그 결과 <표13>과 같이 성장과 분배에 대한 인식에 있어서는 성장지향(51%)과 분배지향(49%)이 거의 같은 빈도수를 보였으나 선별과 보편에 대한 인식에 있어서는 보편지향의 빈도비율

81) 이 여론조사는 경향신문이 여론조사 전문기관인 현대리서치연구소에 의뢰해 2012년 12월 28-29일 이틀간 전국의 만 19세 이상 성인을 대상으로 실시한 것임. 유선전화 사용자를 상대로 임의전화걸기(Random Digit Dialing) 방식을 통해 유효 표본 1000명을 추출한 것이며 표본은 광역권별, 성별, 연령별 인구 비례에 따라 배분한 뒤 구조화된 질문지를 사용해 질문함. 조사의 표본오차는 95% 신뢰수준에 최대 허용오차 ±3.1% 포인트, 응답률은 13.6%임.

82) 여론조사 전문기관인 리얼미터가 2015년 2월 24일 1일간 전국 19세 이상 유권자 1,000명을 대상으로 조사한 결과임. 자동응답전화(IVR, interactive voice response) 방식으로 무선전화(50%)와 유선전화(50%) 병행 RDD방법을 통해 조사했고, 통계보정은 행정자치부 국가인구통계에 따른 성, 연령, 지역별 가중치 부여 방식으로 이루어짐. 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ±3.1%p, 응답률은 6.0%임.

(49.9%)이 선별지향(34.8%)보다 훨씬 높게 나타났다.

<표13> 성장-분배와 보편-선별의 일반적 특성

특성	구분	빈도	비율(%)	
성장/분배에 대한 인식	성장만이 중요	178	9.5	성장지향 51.0
	2	776	41.5	
	3	763	40.8	분배지향 48.9
	분배만이 중요	152	8.1	
	합계	1868	100.0	100.0
선별/보편에 대한 인식	가난한 사람	330	17.7	선별지향 34.8
	2	319	17.1	
	3	285	15.3	중도지향 15.3
	4	247	13.2	보편지향 49.9
	모든 국민	685	36.7	
	합계	1866	100.0	100.0

출처 : 김수완 · 김상진 · 강순화, 2014 : 79.

즉, 한국 사회에서는 성장이 더 중요한가, 분배가 더 중요한가에 대해서는 팽팽하게 의견이 갈리고 있는 한편, 복지가 가난한 사람에게 선별적으로 제공되어야 하는가, 혹은 보편적으로 제공되어야 하는가에 대해서는 좀더 많은 국민들에게 복지가 제공되어야 한다는 의견이 더 많은 것이다 (김수완 · 김상진 · 강순화, 2014 : 78).

또한 김수완 · 김상진 · 강순화(2014)의 연구 결과에 따르면 정치적으로 진보적 성향이 강할수록 분배를 선호하는 것으로 나타나 성장-분배 지향성이 정치적 이데올로기와 밀접히 연결되어 있음을 보여준 반면 정치적

성향이 선별-보편 지향에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

보편적 복지에 대한 선호는 계급성 보다 복지수급에 대한 ‘자기 이해’에 충실한 것으로 나타났다. 이러한 연구는 한국에서 지난 수십 년간 지배적이었던 ‘선성장 후분배’ 기조는 명백히 약화되고 있으며 보편적 복지 확대에 대한 요구가 강해지고 있음을 보여주고 있다(김수완·김상진·강순화, 2014 : 85-86).

한국인의 복지태도를 분석하는 대부분의 학자들은 계급이 복지태도에 미치는 효과는 크지 않다고 본다. 한국인의 복지태도는 자신의 계급적 조건이 미치는 영향보다 ‘탈계급성’의 성향이 강하게 나타나는데 ‘탈계급성’이란 저소득층, 고용구조에서 낮은 지위를 가진 직종에 종사하는 인구집단, 개인이 부담하는 사적 복지보다 조세를 통해 복지를 제공하는 국가 복지에서 더 큰 이익을 누릴 수 있는 사람이 오히려 국가 복지를 덜 지지하는 경향을 가리킨다. 반면에 높은 세금 부담을 지게 될 상위 계층이 오히려 복지 확대와 세금 확대를 지지하는 경우도 가리킨다(김윤태·유승호·이훈희, 2013 : 190).

이와 같이 복지태도가 자신의 경제적 이해관계와 불일치하거나 자신이 처한 상황과 복지에 대한 인식이 다소 모순적인 경우가 발생하는 것에 대해 김영순·여유진(2007)은 대중을 정치적으로 동원하는 정당과 노동조합 등의 이익집단이 발전하지 못한 것에 기인한다고 본다. 즉, “한국 사회에서 정치적 이데올로기의 균열은 존재하되 이의 계급적 기반은 매우 미약한 것이다”(김수완·김상진·강순화, 2014 : 74).

1987년 민주화 이후 한국 민주주의가 큰 발전을 이루기는 했지만 한국의 정당은 지역주의 기반으로 토대로 성장해 복지나 분배 문제에 관련한 계급 정치는 제대로 발전하지 못했다. 동시에 기업별 노동조합은 주로 임금 등 경제적 조건에 치중했고 지역사회 조직은 지역 개발 공약에만 매

몰되는 경우가 많았다(김윤태·유승호·이훈희, 2013 : 191).

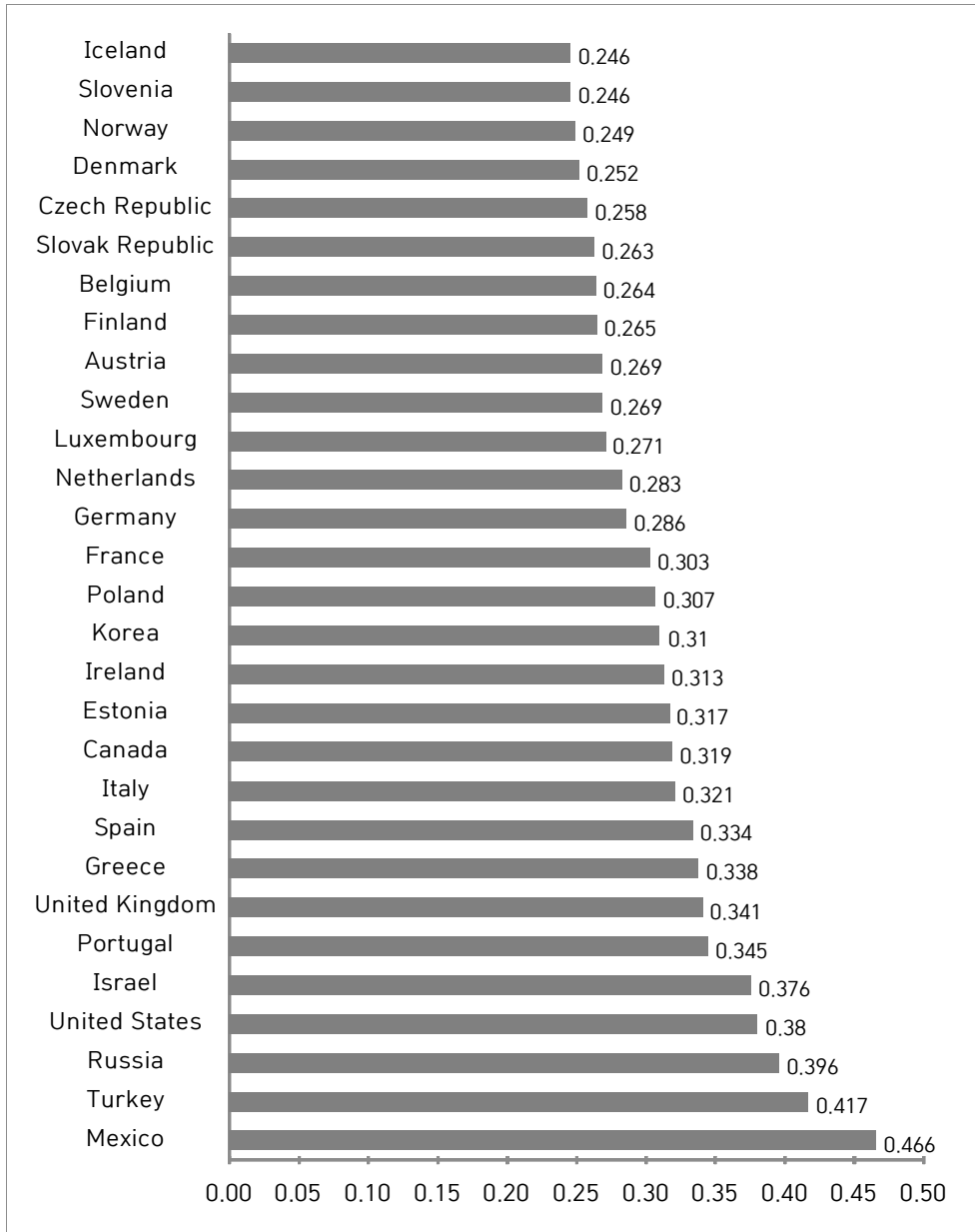
2000년대 중반까지 한국의 복지정책과 복지 담론은 국가의 주도로 이루어졌다. 하지만 현재는 복지문제에 있어서 국가가 국민의 의식 수준과 요구가 크게 높아지고 있는 반면 정부와 정치권이 이에 부응하고 있지 못한 형국이다. 거시경제 지표로만 보면 한국의 경제규모는 세계 15위에 해당될 정도로 높은 수준에 올라와 있다. 그러나 양적인 경제규모와 달리 삶의 질과 만족도는 상당히 낮은 것으로 드러났다. OECD의 ‘2014 더 나은 삶 지수(Better Life Index 2014)’에 따르면 한국은 ‘삶의 만족도’ 지수는 6.0으로 나타나 36개 조사 대상국 중 하위권인 25위를 차지한 것으로 나타났다. 전체 조사대상국의 평균 지수는 6.6으로 우리나라는 OECD의 평균 수준에도 못 미치고 있는 것이다. 삶의 만족도가 가장 높은 나라는 스위스(7.8)로 나타났으며 이어 노르웨이(7.7), 덴마크(7.6)의 순서로 나타났다.

복지국가에 대한 개념을 국민의 권리 및 행복 보장을 국가의 최우선 목표로 삼고 그 책임을 다하는 국가로 규정한 것에 입각했을 때 삶에 대한 만족도가 낮다는 것은 그만큼 복지국가로서의 역할을 못하고 있는 것이라고 해석할 수 있다. 이러한 실정은 한국의 분배정의 실현 수준을 보여주는 통계로도 분명하게 입증되고 있다.

제3절 한국의 분배정의 실현 수준

일반적으로 한 나라의 분배정의 실현 수준을 측정하는 척도로 가장 많이 사용하는 통계로는 지니계수를 꼽을 수 있으며 보다 구체적인 상태는 노동소득분배율과 상대적 빈곤율을 통해 알 수 있다. 본 논문에서는 한국의 수준을 보다 객관적으로 알아보기 위해 이러한 지표를 OECD 주요국들과 비교해 보고자 한다.

<표14> OECD 국가의 지니 계수(2010년)



출처 : OECD Statistics

주1) 가처분 소득 기준(disposable income, post taxes and transfers)

주2) 헝가리, 칠레, 뉴질랜드, 일본, 뉴질랜드, 스위스는 해당년도 통계 없음.

먼저, 분배의 불평등을 나타내는 가장 대표적인 지수인 지니계수⁸³⁾를 살펴보면 우리나라의 지니계수는 0.31로 OECD 평균 수준인 것으로 나타났다. <표14>와 같이 2010년 기준 OECD 국가의 지니계수를 살펴보면 지니계수가 가장 낮은 나라는 슬로베니아, 노르웨이, 덴마크, 체코, 핀란드 순으로 나타났으며 지니계수가 가장 높은 나라는 칠레, 멕시코, 터키, 미국, 이스라엘 순으로 나타났다. 지니계수 순위를 살펴보면 북유럽 국가는 지니계수가 낮은 그룹에 영국, 미국, 그리고 남유럽은 지니계수가 높은 그룹에 속해있는 것을 알 수 있다.

우리나라의 지니계수는 OECD 평균 수준에 해당되지만, 여러 가지 항목을 종합해 보면 우리나라의 상황은 그렇게 양호하지 않다. 2009년 국무총리실 산하 경제·인문사회연구회에서 개발, 발표한 ‘경제사회 발전지표’에 따르면 OECD 국가들의 복지/분배 수준 분석에 있어서 우리나라는 30개 회원국 중 최하위인 30위인 것으로 나타났다. 한국은 1990년 29위, 1995년 29위, 2000년 29위, 2005년 29위, 2007년 30위로 계속해서 최하위에 랭크되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 실정은 노동소득분배율, 상대적 빈곤율에서도 나타나고 있다(경제·인문사회연구회, 2009 : 75-76).

<표15>와 같이 OECD 주요국의 노동소득분배율을 살펴보면 2012년 기준 우리나라의 노동소득 분배율은 60.3%로 나타났다. OECD 주요국 평균 값이 67.7%인 것을 감안하면 상대적으로 낮은 수치이다. 반면 복지 선진국인 덴마크는 79.3%, 스웨덴은 76.7%, 핀란드는 73.1%로 나타났다. 노동소득분배율(Labor Income Share : LIS)이란 국민소득 중에서 노동소득이 차지하는 정도를 나타내는 지표로서 다른 요소소득에 비해 노동소득 분배분의 상대적 크기를 측정하는데 주로 사용된다. 노동소득분배율이 높

83) 지니계수란 이탈리아의 통계학자 지니(Corrado Gini)가 제시한 것으로써 인구분포와 소득분포와의 관계, 즉 소득분배 간의 불평등을 나타내는 것이다. 앞서 설명했듯 수치가 높을수록 불평등의 정도가 높은 것을 의미하는데 통상 0.3 이상이면 소득분배가 불평등한 것으로 평가하며 0.35를 초과하면 매우 불평등한 상태라고 평가한다(통계청, e-나라지표 <http://www.index.go.kr>; 연합뉴스, 2009. 10. 23).

을수록 소득분배가 잘 이루어지고 있는 것이다. 우리나라의 노동소득 분배율이 2012년 당시 경제 위기에 빠졌던 스페인, 이태리 보다 낮게 나타났다는 것은 그만큼 분배정의 수준이 매우 낮은 상태에 있다는 것을 시사한다.

<표15> OECD 주요국의 노동소득분배율 비교

(단위 : %)

	1970	1980	1990	2000	2010	2011	2012
한 국	40.5	49.0	56.8	57.6	59.1	59.8	60.3
미 국	73.8	73.9	72.7	71.4	69.2	68.5	68.1
일 본	50.6	63.9	65.6	72.6	71.5	73.8	-
영 국	75.6	79.2	73.9	72.3	70.9	70.6	-
프 랑 스	64.0	74.3	68.7	69.9	72.9	73.4	-
스 웨 덴	72.5	78.3	79.4	75.1	75.6	74.9	76.7
핀 란 드	63.8	71.8	78.6	64.9	71.4	71.6	73.1
덴 마 크	70.0	76.7	76.0	75.1	80.9	80.2	79.3
네덜란드	68.4	73.2	68.2	68.0	69.3	68.4	-
이 태 리	57.7	59.7	57.9	54.5	60.6	61.1	62.7
스 페 인	58.1	64.2	62.4	64.1	65.6	64.9	63.0
포르투갈	-	-	-	67.8	71.2	71.5	69.7
그 리 스	30.1	37.5	43.8	44.3	49.7	50.2	49.3
평 균	62.2	68.4	67.9	66.7	69.1	69.1	67.7

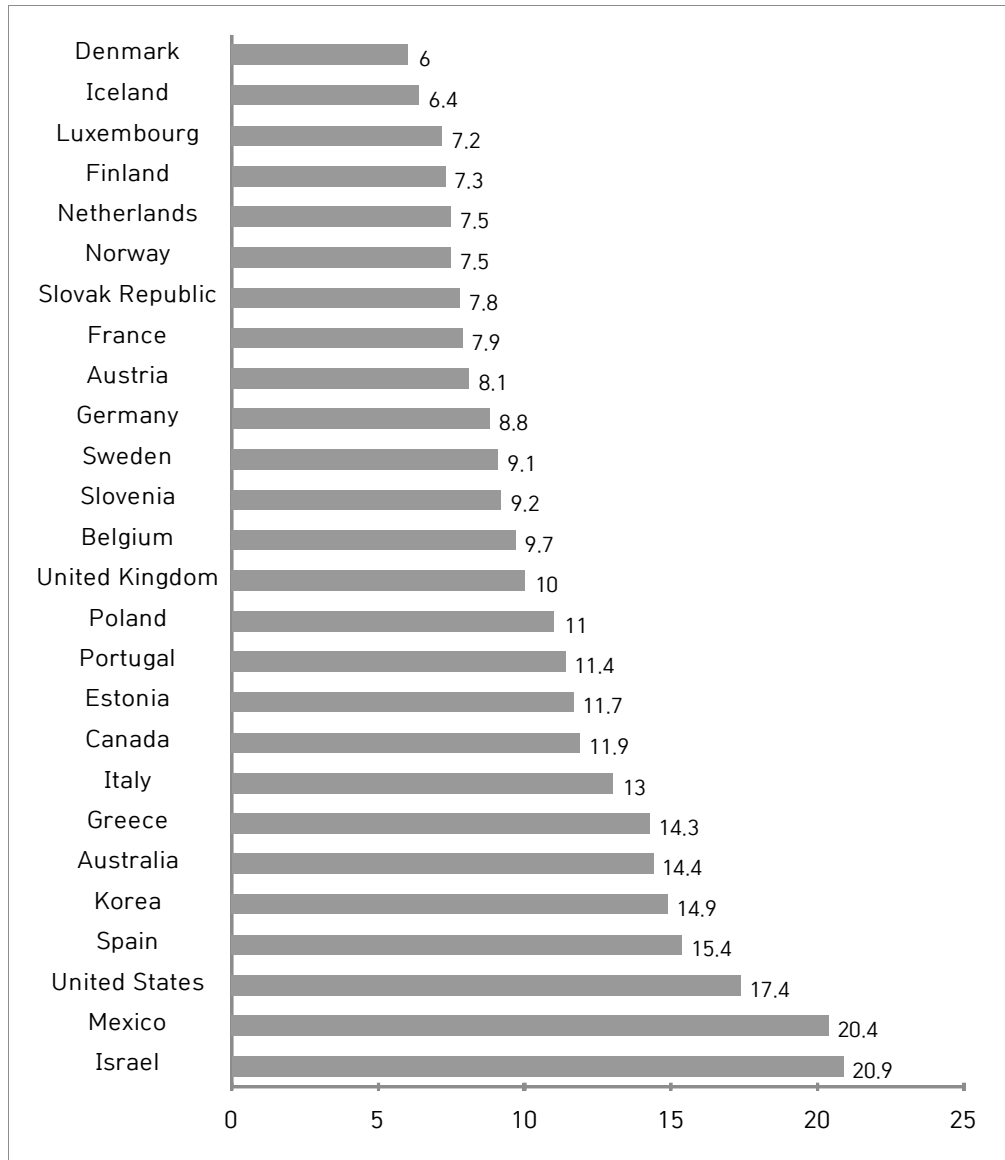
출처 : OECD Statistics에 근거한 계산(한국경제연구원, 2013 : 2)

주1) 평균은 한국을 제외한 산술적 평균

또, 상대적 빈곤율도 심각한 수준이다. 상대적 빈곤율이란 전체가구를 소득 수준으로 정렬한 상태에서 한가운데를 차지하고 있는 중간 값, 즉 중위소득의 50%미만에 해당되는 인구 비중을 의미한다. 빈부격차의 정도를 잘 알 수 있는 지표로서, 수치가 높을수록 빈곤 계층이 높은 것을 의미한다. 상대적 빈곤율은 롤즈가 최소수혜자 집단에 대한 정의를 내린 것과 직접적인 연관이 있는 지표로서 특히 더 눈여겨볼 필요가 있다.

<표16> OECD 국가의 상대적 빈곤율 현황(2010년)

(단위 :%)



출처 : OECD Statistics

주1) 가처분 소득 기준(after taxes and transfer, poverty line 50%)

주2) 칠레, 헝가리, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드, 스위스, 터키는 해당년도 통계 없음.

<표16>과 같이 OECD 국가들과 비교해 볼 때 우리나라의 상대적 빈곤율은 이스라엘, 멕시코, 미국, 스페인에 이어 다섯 번째로 높게 나타났다. 반대로 상대적 빈곤율이 낮은 나라는 덴마크, 아이슬란드, 룩셈부르크, 핀란드, 네덜란드 순으로 나타났다.

국내 통계에서도 우리나라의 분배정의 실현수준은 낮은 것으로 나타나고 있다. 통계청의 e-나라지표에 올라온 2012년 기준 ‘소득5분위별 가구소득 평균값’을 보면 하위 20%의 평균 소득은 811만원인 반면 상위 20%의 소득 평균은 1억 417만원으로 나타났다. 즉, 상위 20%의 소득이 하위 20%의 약 13배에 이르고 있는 것이다. 소득점유율로 따져보면 상위 20%가 전체 가구소득의 46.6%를 차지하며 하위 20%는 불과 3.6%를 차지하고 있는 것이다.

자산의 불평등 정도는 소득불평등 정도 보다 훨씬 심각하다. 통계청·금융감독원·한국은행이 발표한 『2013 가계금융·복지조사 결과』에 따르면 2013년 우리나라 가구의 평균 자산은 3억 2,557만원, 부채는 5,818만원으로 나타났다. 전년도와 비교해보면 자산이 0.7% 증가한 반면 가구당 평균 부채는 전년 대비 6.8%나 증가한 것으로 나타났다. 가구의 자산에서 부채를 뺀 순자산은 2억 6,738만원으로 전년대비 0.5% 감소한 것으로 나타났다.

또, <표17>과 같이 소득5분위별 가구당 자산 보유액 및 점유율 현황을 보면 상위 20%계층의 자산보유액은 7억 5,438만원, 하위 20% 계층은 1억 75만원으로 나타났다. 점유율로 보면 상위 20% 계층이 전체 자산의 46.3%를 차지하며 하위 20%는 불과 6.2%만 차지하고 있는 것이다.

<표17> 소득 5분위별 전년대비 가구당 자산 보유액 및 점유율(2013년)

(단위 : 만원, %)

구분	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
평균	32,557	10,075	17,801	24,115	35,345	75,438
점유율	100	6.2	10.9	14.8	21.7	46.3

출처 : 통계청 · 금융감독원 · 한국은행 편, 2013 가계금융 · 복지조사 결과

순자산 기준으로 변동 추이를 보면 소득 분위별 격차는 더욱 심각하다. 통계청 e-나라지표에 올라온 가구소득 기준 소득5분위별 순자산금액을 살펴보면 <표18>과 같이 하위 20%의 경우 2010년도에 순자산금액이 9,929만원이었는데 2013년도에는 8,829만원으로 1,100만원(11.0%) 줄어들었다. 반면 상위 20%의 경우 2010년 순자산 금액 5억1,717만원에서 2013년 6억1,716으로 9,999만원으로 19.3%나 증가했다.

<표18> 가구소득 기준 소득5분위별 순자산금액

(단위 : 만원)

구분	소득1분위	소득2분위	소득3분위	소득4분위	소득5분위
2010	9,929	12,868	16,497	24,306	51,717
2011	9,401	13,381	18,963	27,779	53,258
2012	8,840	14,030	19,671	29,000	62,822
2013	8,829	14,472	19,855	28,812	61,716

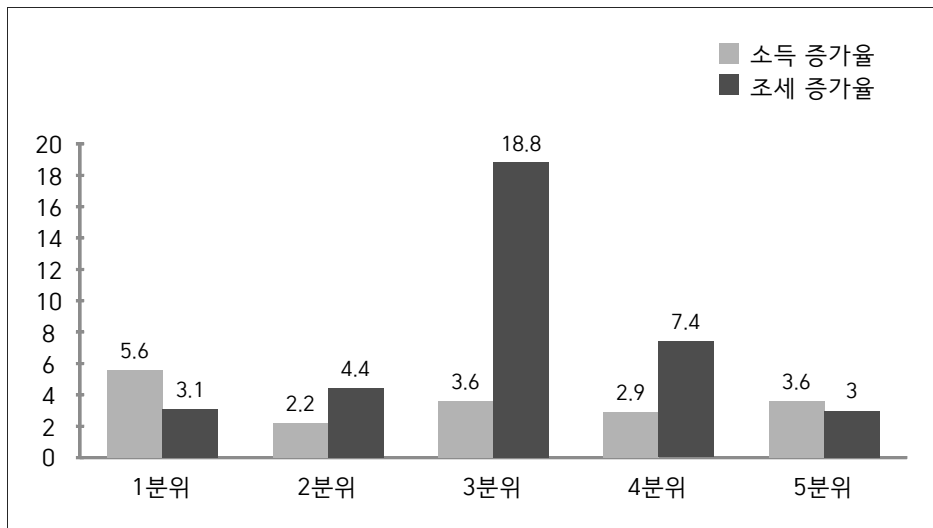
출처 : 통계청, e-나라지표

주 1) 가구순자산은 가구의 자산에서 부채를 차감한 금액임.

그런데 세부담 증가율은 고소득층 보다 중산층에서 더 높게 나타나고 있다. 통계청 e-나라지표에 따른 2013년 기준 소득5분위별 소득 및 조세 증가율을 살펴보면 <표19>와 같이 고소득층인 소득 5분위의 경우 소득이 3.6% 늘었는데 조세증가율은 그 보다 더 낮은 3.0%로 나타났다. 반면 중산층인 소득3분위의 경우 소득은 5분위와 똑같이 3.6% 늘었지만 세금은 무려 18.8%나 증가하여 고소득자 보다 무려 6배나 더 세금 증가율이 높은 것으로 나타났다. 즉, 소득에 비례하여 조세 부담이 이루어지는 것이 아니라 오히려 고소득층에게 유리한 구조가 되어 있는 것이다.

<표19> 우리나라의 소득5분위별 소득 및 세금 증가율(2013년)

(단위 : %)



출처 : 통계청, e-나라지표

주1) 전년도 대비 증가율 기준

이처럼 우리나라의 분배정의 수준이 낮은 것은 소득 및 자산의 불평등도가 심화되고 있는데 반해 조세가 그에 비례하여 공정하게 이루어지지 못하고 있는 것이 중요한 이유이다.

OECD의 소득분배 및 빈곤(Income Distribution and Poverty)에 관한 통계 중 지니계수 개선율을 확인해 보면 우리나라의 소득 분배 효과가 어떤 수준에 있는지 보다 정확히 드러난다. 지니계수 개선율은 세전 대비 세후 변화율을 비교하여 소득분배가 얼마나 개선되었는지 알아보는 것으로 정부의 정책이 얼마나 효과적인지를 알 수 있는 지표다.

2013년 OECD 통계에 따르면 <표20>과 같이 한국의 지니계수 개선율은 2011년 기준 9.1%로 나타났다. OECD 국가 중에서 자료를 제출하지 않은 몇몇 나라를 제외하고 지니계수 개선율이 10% 이하를 밑돌고 있는 것은 한국 밖에 없다. 반면, 핀란드는 46%, 벨기에 45%, 독일 42%, 룩셈부르크 42%, 덴마크 41%, 노르웨이 41%, 프랑스 40%, 스웨덴 39% 등으로 나타나 주요 유럽 복지국가 선진국들은 지니계수 개선율이 매우 높은 것으로 나타났다. 소득분배 개선율이 한국의 4배 이상에 이르고 있는 것이다. 즉, 그만큼 정부의 정책이 분배정의에 기여하는 정도가 크다는 것이다.

우리나라의 소득분배 개선도가 이토록 낮은 것은 낮은 복지지출과 낮은 세금 부담에 있는데 이는 GDP 대비 공공사회복지지출과 조세부담률, 그리고 국민부담률 등의 통계를 통해 입증된다.

<표21>과 같이 OECD에서 공개한 2012년 기준 GDP 대비 공공사회복지 지출 비중을 보면 우리나라는 9.3%로 OECD 국가 중 최하위 권에 놓여있다. 이는 OECD 국가 평균인 21.8%의 절반도 안 되는 수준이다. 반면 상위에 랭크된 국가들은 프랑스 32.5%, 덴마크 30.8%, 벨기에 30.5%, 핀란드는 30%, 스웨덴 28.1% 등의 순으로 나타났다. 즉, 우리나라의 사회복지지출은 복지 선진국의 3분의 1수준에 머물고 있는 것이다. 경제규모가 세계 15위인 것을 감안하면 우리나라의 복지지출은 2배 이상 늘려야 하는 상황이다.

<표20> OECD 국가의 지니계수 개선율(2013)

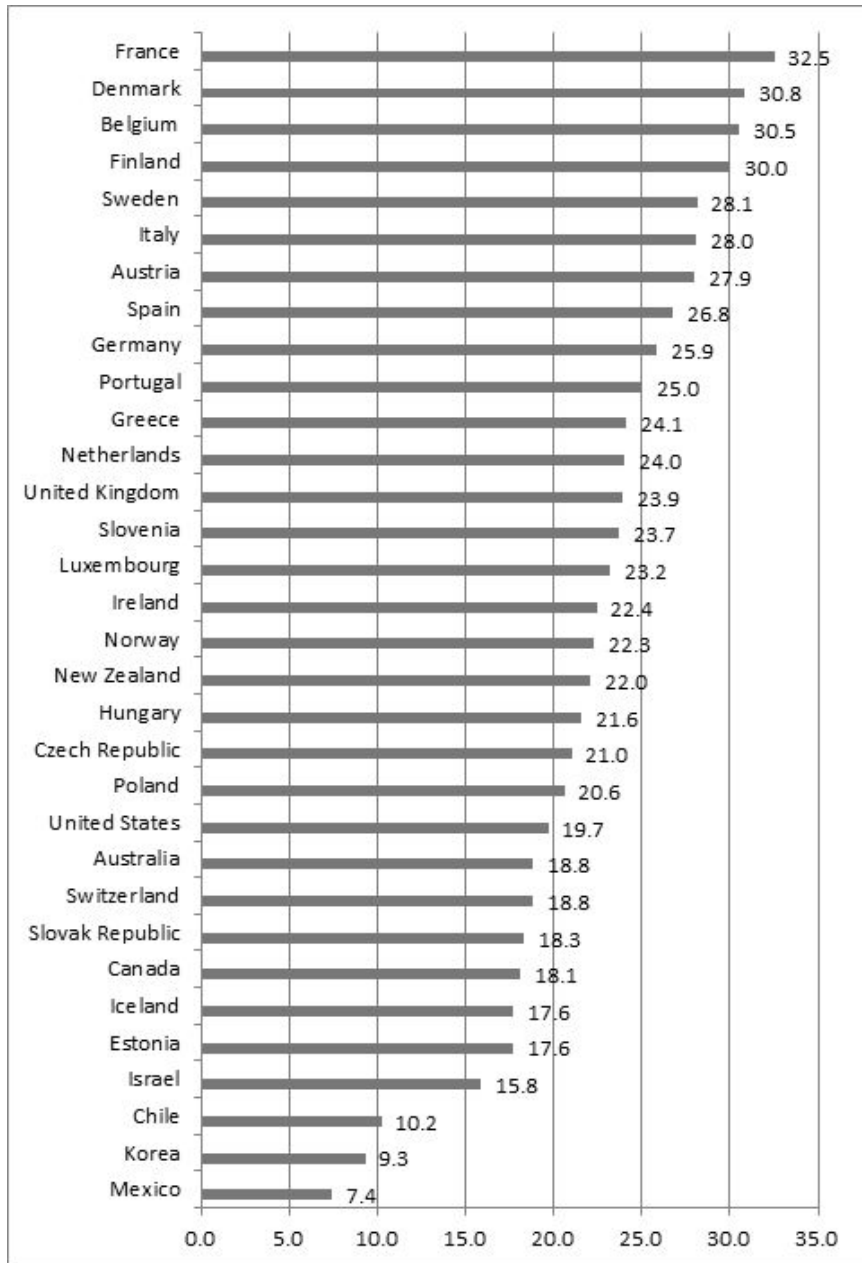
(단위 :%)

국가명	지니계수 개선율
Finland	45.72
Slovenia	45.70
Belgium	45.19
Austria	44.26
Czech Republic	42.98
Germany	41.87
Luxembourg	41.81
Denmark	41.26
Norway	41.13
Slovak Republic	40.27
France	40.00
Sweden	39.00
Iceland	37.91
Italy	36.58
Greece	35.44
Poland	34.83
United Kingdom	34.80
Estonia	34.50
Portugal	34.10
Spain	33.33
Netherlands	32.08
Australia	28.78
Canada	28.41
Israel	24.95
United States	23.85
Korea	9.09

출처 : OECD Statistics

<표21> OECD 국가의 GDP 대비 공공사회복지지출 비중 및 순위(2012년)

(단위 : %)



출처 : OECD Statistics

주1) 일본, 터키는 2012년 통계자료가 없어 본 통계에서 제외

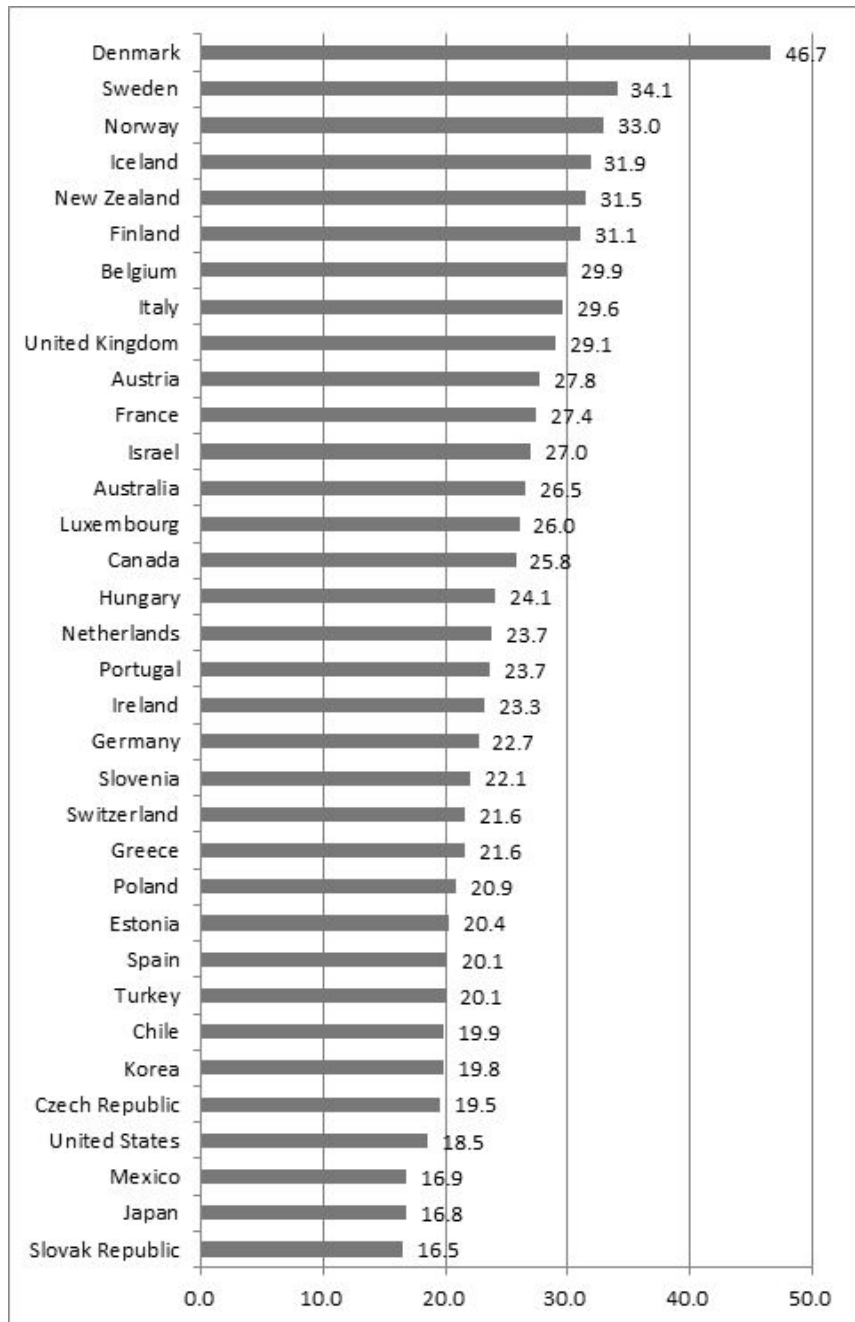
정부의 사회복지 지출 비중이 낮은 것은 조세부담률과 국민부담률이 낮기 때문이다. 조세부담률이란 국내총생산 또는 국민총소득에 대한 조세총액의 비율을 말하는 것이며 국민부담률이란 조세부담률에 사회보장부담률을 합한 것이다. 여기서 사회보장부담률은 국민연금, 의료보험, 고용보험, 산재보험 등의 각종 사회보장기여금을 합한 금액이 GDP에서 차지하는 비중을 말한다. 따라서 조세부담률과 국민부담률 간의 차이를 살펴보면 복지에 대한 사회적 비중이 어느 정도인지 더 잘 알 수 있다. 먼저 <표22>와 같이 OECD에서 공개한 2011년 기준 GDP 대비 조세부담률을 살펴보면 한국은 19.8%로 OECD 34개국 중 최하위에 해당되는 29위를 차지했다. OECD 평균은 25%로 나타났으며 조세부담률 상위 5위를 차지한 국가들은 덴마크 46.7%, 스웨덴 34.1%, 노르웨이 33.0%, 아이슬란드 31.9%, 뉴질랜드 31.5% 순으로 나타났다. 우리나라는 1위를 차지한 덴마크의 절반수준에도 못 미치는 상황이다.

국민부담률은 더욱 심각한 수준이다. <표23>과 같이 OECD에서 공개한 2011년 기준 한국의 GDP 대비 국민부담률은 25.9%로 OECD 34개국 중 31위를 차지했다. OECD 평균인 34%와 무려 10%나 차이가 나며 1위인 덴마크와는 2배가량 차이가 나는 것이다. 조세부담률도 낮지만 사회보장 기여금을 합한 국민부담률이 더 낮다는 것은 그만큼 복지에 대한 사회적 비중과 부담 자체가 낮은 것이라 볼 수 있다.

객관적인 통계자료들을 통해 확인해본 결과 우리나라의 분배정의 실현 수준은 매우 낮은 상황이다. 소득이나 자산 등의 불평등도는 매우 높은 반면 이를 개선시킬 수 있는 정부의 정책은 효율적으로 작동하지 못하고 있으며 이러한 실정은 OECD 국가들과 비교해봤을 때 더욱 뚜렷하게 나타났다. 이에 다음 절에서는 복지국가 유형별로 해외 사례를 분석해보고 해외 복지국가와 한국의 사례를 비교 분석하여 한국형 복지국가로 가기 위한 분배정의 실현방안은 무엇인지 더욱 자세히 고찰해 보고자 한다.

<표22> OECD 국가의 GDP 대비 조세부담률 순위(2011년)

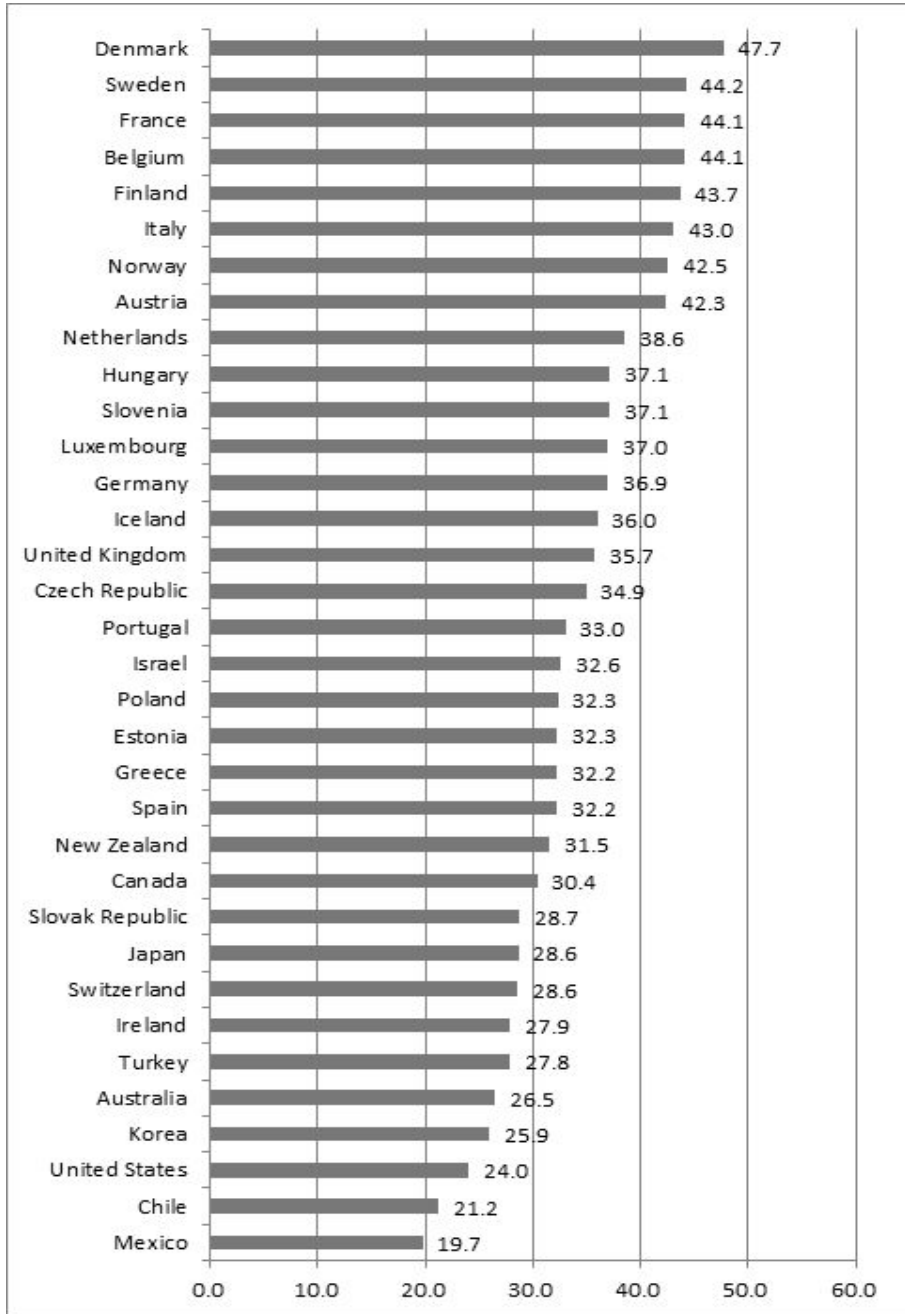
(단위:%)



출처 : OECD Statistics

<표23> OECD 국가의 GDP 대비 국민부담률 순위(2011년)

(단위 : %)



출처 : OECD Statistics

제4절 해외 복지국가 사례 분석 및 비교

앞에서 살펴보았듯이 우리나라는 경제규모에 비해 복지지출에 대한 비중과 부담이 낮아 분배정의 실현 수준이 상대적으로 낮은 실정이다. 이에 제4절에서는 한국의 복지 및 분배정의 수준을 보다 객관적으로 진단해 보기 위해 해외 복지국가들의 사례와 비교 분석하고 다른 나라들의 성공 및 실패사례를 통해 한국형 복지국가가 나아가야 할 방향에 대해 모색해 보기로 하겠다.

해외 복지국가 사례 분석은 제2장에서 설명한 에스핑-앤더슨의 분류에 따를 것이다. 현대 복지국가에 대한 연구는 대체로 에스핑-앤더슨의 분류를 따르고 있을 뿐만 아니라 그의 분류가 현대 복지국가의 유형별 특징을 가장 잘 보여주고 있기 때문이다. 그의 분류를 따라 자유주의 복지국가는 미국과 영국, '보수적인 조합주의 복지국가는 독일과 프랑스, 그리고 사회민주주의 복지국가 유형은 스웨덴과 핀란드를 중심으로 살펴보기로 하겠다. 또 에스핑-앤더슨의 유형 분류에는 없지만 복지국가로의 전환을 모색하다가 실패한 남유럽의 사례도 추가로 살펴보고 이와 같은 해외 사례와 한국의 사례를 비교 분석하고자 한다.

1. 자유주의 복지국가 : 미국, 영국

자유주의 복지국가에서는 시장의 논리가 국가개입의 논리 보다 훨씬 더 지배적이다. 국가는 시장의 효율적 운영을 최우선적으로 보장해야 하며, 국가의 사회복지에 대한 역할은 보조적 역할에 그친다. 따라서 이 유형에서는 민영보험, 기업복지 같은 민간 차원의 복지가 발달하게 되며 탈상품화 정도가 매우 낮다.

이 유형의 대표적인 국가는 바로 미국이다. 먼저 미국의 분배정의 실현 수준을 살펴보면⁸⁴⁾ 미국의 지니계수(2010년)는 0.38로 OECD 국가 중 최하위권에 속해 있으며 빈곤율(2010년) 역시 17.4%로 최하위 권에 놓여있다. 한편, 미국은 노동소득분배율에 있어서도 계속 하락 추세를 보이고 있는데 1970년에는 73.8%였던 노동소득분배율이 2012년에는 68.1%로 떨어졌다. 그만큼 소득분배가 불공평해진 상황이며, 우리나라보다 불평등도가 더 심각한 상황이라고 볼 수 있다. 또, 미국은 복지에 대한 국가의 책임 수준도 낮은 편이다. 미국의 GDP 대비 공공 사회복지 지출 비중(2012년)은 19.7%로 OECD 국가중 22위로 나타났으며 조세부담률(2011년), 국민부담률(2011년)은 각각 18.5%, 24%로 OECD 국가 중 최하위권에 있는 우리나라와 유사한 수준에 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 통계로도 알 수 있듯이 미국을 복지국가의 이상향으로 설명하는 경우는 거의 없다. 미국은 복지국가 원리보다 시장원리가 더 우세하기 때문이다. 이러한 미국의 특성을 이해하기 위해서는 역사적 배경을 살펴볼 필요가 있는데 제2장에서 살펴보았듯이 미국의 경우 국가가 복지문제에 적극적으로 나서게 된 전환점은 바로 1930년대 뉴딜정책이었다. 그 이전까지 미국의 복지 형태는 대부분 민간 지역사회에서 구호를 제공하는 수준이었지만 뉴딜정책을 기점으로 국가가 적극적으로 개입하기 시작했다.

복지국가의 폭발적 전개를 야기한 두 번째 빅뱅은 1960년대 일어났다. 1960년대는 에스핑-앤더슨이 말했던 미국 복지국가의 황금기에 해당한다. 케네디 대통령으로 시작한 민주당 행정부는 존슨대통령으로 이어지면서 미국 복지국가의 역사에서 일대 전환점을 이룬다. 이는 존슨 대통령이 ‘위대한 사회(Great Society)’ 프로그램과 ‘가난과의 전쟁(War on

84) 미국을 비롯해 복지국가 유형별 해당 국가의 통계지표 분석 자료는 OECD 공식사이트 (<http://www.oecd.org>)에서 추출한 국가별 통계를 나타낸 <표14>부터 <표16>, <표21>부터 <표23>까지를 토대로 기술한 것이다.

Poverty)’ 정책을 공표하는 것으로 시작된다(강명세, 2008 : 255). 케네디 정부와 존슨 정부는 뉴딜정책에서 미완성된 복지 정책들을 추진했고, 케인즈주의의 영향으로 이러한 적극적인 복지정책들은 1970년대 초반까지 계속되었는데 전 세계적인 경제 불황과 오일쇼크를 겪으며 이러한 정책은 신자유주의에 기반한 패러다임으로 전환되었다. 대표적인 정책이 바로 1980년대 레이건 정부가 추진했던 ‘레이거노믹스(Reaganomics)’다. ‘레이거노믹스’의 핵심은 정부의 개입보다 시장 중심 논리가 우선되어야 한다는 것으로 레이건 정부는 시장의 자유를 보장하고 각종 규제를 완화하는 정책을 추진했다. 이는 1970년대 이후 미국에서 노동소득분배율이 지속적으로 하락한 것과 밀접한 관련이 있다.

또, 미국의 복지 수준을 높게 평가하지 않는 대표적인 이유 중 하나는 바로 의료보험 문제이다. 2010년 공공 의료보험 법안인 ‘환자보호와 적정 부담에 관한 법(PPACA : Patient Protection and Affordable Care Act)’이 통과되기 전까지 미국에는 보편적 성격을 가진 공공의료보험 제도가 없었다. 그 전까지 미국은 민간 의료보험 제도에 의존하고 있었는데 2008년 오바마 대통령이 당선되며 공공보험 개혁을 시도했고 우여곡절 끝에 법안을 통과시켰다. 이후 오바마 대통령이 추진한 국민의료보험 제도 개혁은 ‘오바마 케어(Obama-care)로 불리게 되었는데, 보수당이 계속해서 반대 입장을 보이고 있어 실질적인 추진은 어려움을 겪고 있는 상황이다 (한겨레, 2013. 12. 6).

국민의료보험 제도를 추진하는데 이렇게 오랜 시간이 걸린 것에서도 알 수 있듯이 미국은 복지문제에 대한 정부의 직접적인 개입에 신중한 입장을 보이고 있다. 미국형 복지국가의 특징은 시장중심 원리가 더 강하게 작동하고, 민간 차원의 복지에 더 많이 의존하고 있다는 것이다. 민간 복지가 더 발달했다는 것은 모두에게 공정하고 보편적인 복지 서비스를 제공하는 것 보다 최소수혜자들에게 시혜적, 잔여적 복지를 제공하는 선

별적 복지의 성격이 더 강하다고 볼 수 있다. 이를 롤즈의 분배정의 원칙에 대입해보면 차등의 원칙은 구현되고 있지만 공정한 기회 균등의 원칙이 실현되는 수준은 매우 낮다고 볼 수 있다. 따라서 롤즈의 분배정의 원칙이 조화롭게 이루어지고 있지 못하는 미국형 복지국가 모델은 우리가 궁극적으로 지향해야 할 방향은 아니다.

한편, 영국은 자유주의 복지국가 유형에 속해있긴 하지만 미국의 사례와는 많이 다르다. 영국은 베버리지 보고서를 기초로 하여 ‘요람에서 무덤까지’라는 말로 대표되는 사회보장 체계를 수립했고, 이후 30년간 사회 복지 지출을 꾸준히 증가해왔다. 그러나 영국 역시 1970년대 경제대공황과 오일쇼크로 위기에 처하게 되면서 복지 지출 규모를 대폭 줄이고 신자유주의 흐름에 편승했다. 1979년 집권한 대처 정권은 경제의 자유화, 국영기업의 민영화 등 신자유주의 정책을 실행했으며 복지프로그램을 대거 축소하고 시장의 기능을 강조했다. 이후 1994년 노동당이 다시 집권했지만 블레어 총리는 기존의 노동당 정권과 같은 복지 우선주의를 추진하지 않았다. 블레어 총리는 대처정권이 추진한 시장 중심 정책을 부분적으로 유지하되, 신자유주의의 폐해로 등장한 양극화와 빈부격차 그리고 교육과 실업 문제 등에 대해서만 정부가 적극적인 역할을 하도록 하였다. 양쪽의 입장을 절충한 이러한 입장은 이른바 ‘제3의 길’로 불리게 되었다 (김운태, 2013 : 1-18).

2007년 글로벌 금융 위기 이후 심각한 재정적자에 직면한 영국은 2010년 보수당이 집권한 이후 다시 대대적인 긴축정책을 추진하고 복지 예산을 삭감했다. 데이비드 캐머런 총리가 이끄는 현재 영국의 보수·자민 연합정부는 단순한 복지 축소를 넘어 복지제도와 조세정책을 함께 개혁하는 ‘복지 구조조정’을 추진하고 있다. 현재 연합정부는 복지와 일자리 문제를 연계하여 ‘일하는 사람에게 더 유리한 복지’를 추진하고 있다(서울경제, 2014. 4. 28).

영국은 현대 복지국가의 시발점이 되었던 만큼 미국과는 다른 특성을 보이고 있다. 영국은 사회민주주의 정당이 간헐적으로 집권했으며, 그 영향으로 복지 제도 곳곳에서 사회민주주의적 요소가 발견되고 있다. 영국은 다른 자유주의 국가들에 비해 공공부조와 사회보험의 낮고 보편주의 프로그램인 공공서비스의 비중이 높은 편이다. 하지만 영국의 복지체계가 변화하고 사회민주주의가 지연된 과정, 공공부조가 다른 유형의 복지국가보다 더 발달돼 있다는 점에서 자유주의 복지국가 유형으로 분류된다 (Esping- Andersen, 1999 : 87).

또, 영국과 미국의 가장 뚜렷한 차이점을 보여주는 영국의 보편적 의료 서비스는 영국 복지국가의 토대로 평가받고 있다. 영국의 의료서비스는 자국민은 물론이고 관광객에게까지 무상의료를 제공하고 있는데 행정 비용과 의료서비스의 질(質) 저하가 문제로 꼽히기는 하지만 여전히 영국인들은 보편적 의료서비스에 대해 확고한 지지를 보내고 있다. 특히, 영국의 보편적 의료서비스와 같은 제도는 공정한 기회 균등의 원칙을 충분히 충족시키는 제도이다.

영국이 미국보다 복지국가로서의 수준이 좀 더 높은 것은 객관적인 통계로도 입증된다. 소득불평등도를 나타내는 지니계수(2010년)에서 영국은 0.341%로 미국과 큰 차이가 나지 않았다. 하지만 노동소득분배율(2011년)은 70.6%, 상대적 빈곤율(2010년)은 10%로 분배정의 실현 수준이 미국보다 훨씬 높은 것을 알 수 있다. GDP 대비 공공 사회복지지출 규모(2012년)에 있어서도 영국은 23.9%로 미국(19.7%)보다 높게 나타났으며 2011년 기준 조세부담률과 국민부담률도 각각 29.1%, 35.7%로 미국의 18.5%, 24.0%보다 약 10% 가량이나 높은 것으로 나타났다.

최근 영국의 복지정책이 후퇴하고는 있지만 이를 영국 복지정책의 총체적인 실패로 규정하는 것에는 무리가 있을 것이며, 영국의 사례와 우리나라의 사례를 단순 비교하는 것도 적절치 않을 것이다. 복지국가를 추진

하게 된 역사적·정치적 배경이 다르고, 현재 영국은 기존의 ‘고부담 고복지’ 체제에서 과잉복지를 축소하는 단계이지만 우리나라는 ‘저부담 저복지’ 체제에서 복지 수준을 높여야 하는 상황이기 때문이다.

하지만 영국의 사례는 효율적인 복지정책을 추진하기 위해서는 반드시 재정이 뒷받침 되어야 한다는 것을 말해주고 있다. 이는 현실 정치 영역에서 매우 주목해야 할 부분인데 재정위기를 초래할 정도로 복지에 매몰되는 것은 곧 국가재정의 위기를 불러올 수 있기 때문이다.

2. 보수적인 조합주의 복지국가 : 독일, 프랑스

보수적인 조합주의 복지국가는 탈상품화의 정도가 자유주의 복지국가보다는 높으나 사회민주주의 복지국가보다는 낮다. 이 유형에서 시행되는 복지의 기본 체계는 보편적인 보험원칙을 적용하지만 국민 개개인이 속한 기업 혹은 조합에 따라 복지혜택이 달라진다는 점이 특징이다. 이 유형의 대표 국가로는 독일과 프랑스를 꼽을 수 있다.

복지국가 발전과정에서 독일이 중요한 사례로 연구되는 이유는 바로 사회보험 시스템이 독일에서 처음 탄생했기 때문이다. 하지만 앞서도 설명했듯이 독일에서 사회보험이 탄생한 것은 궁극적으로 노동자 계급의 권리를 보장하기 위한 것이 아니라 비스마르크 정부가 보다 강력한 국가중심 체제를 만들기 위해 노동자 계층이 사회주의에 경도되지 않도록 하고, 자본가 계층의 자유방임주의 지지를 제한하는데 기인하고 있다. 비스마르크 정부가 그러한 가운데 절충점을 찾은 것이 바로 조합주의적 복지시스템인 것이다.

독일은 유럽의 복지후퇴를 가져온 세계금융위기를 겪기 이전인 1990년도에 이미 통일이라는 큰 변화를 통해 심각한 재정위기와 실업문제를 겪게 되었다. 이에 2002년 슈뢰더 정부는 ‘하르츠 위원회’⁸⁵⁾를 설립, 실업문

제 해결을 위한 개혁안을 제시했고, 2003년에는 경제 활력 강화, 일자리 창출, 사회보장 체계 현대화를 목표로 하는 ‘아젠다2010’을 발표했다. 이는 근본적으로 독일 노동시장의 전반적, 구조적 변화를 수반하는 것이었다. 하르츠 위원회가 추진한 개혁정책의 핵심은 근로 능력이 있는 저소득층과 근로 능력이 없는 저소득층을 철저히 구분하는 것이었다. 예를 들어 일을 구하려고 노력하는 노동자에게는 실업급여를 정상 지급하고, 일자리를 거부하는 노동자에게는 급여액을 삭감하는 것이다(Huther, 2014 : 4-13).

이러한 정책을 통해 독일의 실업률은 2003년 9.8%를 기록한 이후 2015년 2월 기준 6.5%로 하락하여 독일 통일 이후 최저치를 기록했다(조선비즈, 2015. 2. 27). 청년실업률도 유럽에서 가장 낮은 수준에 있다.

통일 이후 일자리와 복지 문제를 철저하게 연계시킨 이러한 정책으로 독일의 분배정의 실현 수준은 비교적 높은 것으로 나타났다. 2010년 기준 독일의 지니계수는 0.286, 상대적 빈곤율은 8.8%로 OECD 평균 보다 불평등도가 낮은 것으로 나타났다. 또, 2012년 기준 GDP 대비 공공 사회복지 지출 규모는 25.9%, 2011년 기준 조세부담률과 국민부담률은 각각 22.7%, 36.9%로 북유럽보다는 낮고 미국과 영국보다는 높은 것으로 나타났다. 이러한 수치에서 드러나듯 독일의 ‘중부담 중복지’ 체제는 사회민주주의 복지국가와 자유주의 복지국가 사이에 위치한 보수주의적 조합주의 복지국가의 특징을 보여주고 있다.

남북분단이라는 한국정치적 구조적 특수성과 통일이라는 시대적 과제를 고려할 때 우리는 독일의 사례를 더욱 주목해서 볼 필요가 있다. 고용과 복지를 연계한 독일의 대응은 보편적 복지와 선별적 복지를 적절히 조합한 것으로서 독일은 이분법적 구도의 탈피를 통해 복지국가의 딜레

85) 하르츠 위원회(Hartz-Kommission)의 원래 명칭은 ‘노동시장 현대화(moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)를 위한 위원회’였는데, 당시 슈뢰더 총리의 자문관이었던 페터 하르츠(Peter Hartz)가 이 위원회의 위원장을 역임하여 일반적으로 ‘하르츠 위원회’라고 부른다.

마로 제기되는 근로의욕 저하와 경쟁력 상실 등의 문제를 극복할 수 있었다. 이러한 방식은 모든 사람들에게 일할 기회를 보장해줌으로써 공정한 기회균등의 원칙을 실현하고, 실업자들에게는 근로능력의 유무에 따라 급여를 제공함으로써 차등의 원칙도 충족시키고 있다.

독일이 비스마르크 정부 때부터 실시해온 조합주의 복지시스템을 우리가 그대로 차용할 수는 없는 일이다. 하지만 통일 이후 심각한 재정위기와 실업문제를 타파하기 위해 추진한 고용-복지 연계 정책들은 한국의 분배정의 수준을 높이고 복지국가의 발전을 모색하는데 중요한 단서를 제공할 것이다.

한편, 프랑스의 복지제도는 일종의 사회보장 운영규칙이라고 할 수 있는 ‘조합(Régime)’으로 구성되어 있다. 이는 역사적으로 독일 사회보험체계의 영향을 받은 것으로 프랑스의 사회보장 제도는 일반레짐, 특별레짐, 보퐁레짐, 추가레짐, 자울레짐 등으로 파편화되어 다시 전체를 이루는 퍼즐그림과 같은 제도로 변한다. 이 때문에 프랑스 사회보장제도의 특징을 말할 때 “모자이크식 체제”라고 명명하는 것이다(정기혜·김용하·이지현, 2012 : 21). 이와 같은 레짐 체제는 계층화 현상을 심화시키게 되었는데 이 때문에 에스핑-앤더슨은 프랑스의 복지국가유형을 조합주의로 분류했다.

1898년 프랑스는 공제조합 설립의 자유와 운영에 관한 ‘공제조합법’을 마련했는데 이는 사회보장제도가 부재하던 시기에 노동자의 권익과 노조 합법화, 공제조합의 자유로운 설립 등을 보장하는 것으로서 현대 프랑스 사회보장 체계의 근간이 되었다. 그리고 2차 세계대전이 끝난 후 1945년 프랑스의 임시정부는 ‘사회보장조직에 관한 법안’을 제정하여 현대 프랑스 사회보장제도의 체계를 정립했고, 이를 통해 모든 국민이 의료보험, 퇴직연금, 가족수당과 같은 혜택을 누릴 수 있게 하였다. 이 당시 사회보장제도의 청사진을 마련한 것은 프랑스 사회보장의 아버지로 불리는 라

로크(Pierre Laroque)로, 그의 이름을 다서 당시의 계획을 ‘라로크 플랜 (Laroque Plan)’으로 부르기도 한다(정기혜·김용하·이지현, 2012 : 1-22).

전후 프랑스의 사회보장 제도 운영은 국가의 재정 보다 사회부담금에 의존하고 있었다. 국가의 강압적 개입을 배제하기 위한 취지였지만 노동 조합과 고용주 간의 이해관계 충돌, 그리고 조합주의에 따른 사회 계층화의 재생산은 결국 국가의 개입을 필요로 하게 되었다. 결국 국가가 사회 보장 제도의 개혁 주체로 나서게 되었는데 1967년 드골(Charles De Gaulle) 정부는 파편화, 다원화 되어있던 사회보험과 레짐 간 불공평한 체계를 바꾸기 위한 개혁을 추진했다. 하지만 레짐 간의 차이를 최소화 하고 전국금고를 일관성 있게 관리하려던 취지에도 불구하고 큰 효과를 내지 못했으며 레짐의 재정을 확충하는 과정에서 노동자들의 부담금은 올랐지만 고용주의 부담금은 인상하지 않았다. 이 때문에 ‘1967년의 개혁’은 국가와 고용주 단체 간의 합의로 폄하되고 있기도 하다(정기혜·김용하·이지현, 2012 ; 최일성, 2013).

이후 1981년 집권한 미테랑(F. Mitterand) 사회당 정부는 실업 및 노동 문제 해결을 위해 주당 근로시간 단축, 퇴직연령 하향 등의 고용정책을 폈는데 이는 재정수지를 악화시키는 결과를 초래했다. 결국, 1990년 미테랑 정부는 ‘일반사회보장부담금(CSG : Contribution Sociale Généralisée) 법안’을 제정하여 사회보장 재원 조달에 조세를 포함시키도록 했다. 즉, 복지 재원을 사회부담금에 전적으로 의존하다가 본격적으로 국가의 조세로 충당하는 계기를 마련한 것이다(정기혜·김용하·이지현, 2012 : 28-30).

현재 프랑스의 지니계수(2010년)는 0.303으로 독일 바로 다음에 위치해 있다. 또, 노동소득분배율(2011년)은 73.4%, 상대적 빈곤율(2010년)은 7.9%로 분배정의 실현 수준이 독일과 유사하다. 한편, GDP 대비 공공 사

회복지지출 규모(2012년)는 32.5%로 OECD 국가 중 1위를 차지했다. 그만큼 조세부담률과 국민부담률도 높는데 2011년도 기준 조세부담률은 27.4%로 나타났으며 국민부담률은 무려 44.1%로 OECD 국가 중 3위를 차지했다. 즉, 정부의 지출과 국민의 부담은 다른 나라에 비해 높는데 반해 분배정의 실현 수준은 ‘중부담 중복지’ 체제에 있는 독일과 유사한 수준으로 복지정책의 효율성이 낮은 상황이라고 볼 수 있다. 또, 조합 간의 격차가 발생하는 것은 공정한 기회균등의 원칙과 차등의 원칙 둘 다 충족시키지 못하는 문제가 있다.

우리나라는 프랑스와 같이 조합주의 성격이 강한 나라가 아닐 뿐만 아니라 복지정책의 효율성이 떨어지는 프랑스 사례를 수용할 필요도 없기 때문에 현 시점에서 프랑스식 모델을 지향하는 것은 적합하지 않다. 다만 프랑스의 사례로부터 우리가 얻을 수 있는 교훈은 분배정의 실현하고 보다 바람직한 복지 정책을 추진하기 위해서는 그 재원을 사회적 부담, 즉 민간 영역에 전적으로 맡겨놓을 것이 아니라 국가적 영역에서 부담해야 한다는 것이며, 그에 합당한 재정의 투입과 동시에 정책적 효율성을 최대한 증대시키는 방안을 고민해야 한다는 것이다.

3. 사회민주주의 복지국가 : 스웨덴, 핀란드

사회민주주의 복지국가 유형은 공통적으로 사회보장에서 공공 부문의 역할을 중시하며, 법률에 규정된 조세를 복지재원으로 운영한다. 특히, 저소득층과 같은 특정 집단이 아닌 전 국민을 대상으로 하는 보편적 복지 원칙(Principle of Universality)을 따르고 있으며, 민간 복지의 비중이 낮은 반면 탈상품화 수준은 높게 나타난다.

세계대전 이후 복지의 개념은 잔여적 개념이 아닌 ‘사회적 시민권’으로 이해되었다. 사회적 시민권을 사회정책의 근간으로 삼는 면에서 가장 진

전을 보인 것은 사회민주주의 복지국가였고, 특히, 스칸디나비아 국가들에서 가장 발전하였다(Mishra, 1999 : 116-117).

먼저, 스웨덴은 1800년대 까지만 해도 유럽에서 가장 가난한 국가 중 하나였는데 특히 19세기 후반까지 스웨덴은 주로 농업에 의존하고 있었으며 빈곤 때문에 많은 사람들이 북미 지역으로 이민을 떠날 정도로 열악한 상황이었다. 하지만 1932년 사민당이 집권한 이후 적극적인 복지 정책을 추진했고, 현재 스웨덴은 세계에서 가장 모범적인 복지국가로 발전했다. 사민당 정부가 추진한 보편적 복지국가 모델은 이른바 ‘국민의 집’이라는 슬로건에 함축되어 있는데 이는 정부가 국민의 생존을 비롯해 모든 생활과 복지를 보장해야 한다는 의미인 동시에 사민당 정부가 추구한 민족주의와 사회주의를 하나로 묶는 의미가 내포되어 있다(신필균, 2011a ; 신필균, 2011b).

스웨덴식 복지국가는 다양성을 인정하며 합의와 참여에 기반한 의사결정을 중시하는 성숙한 민주주의 토양 위에서 꽃 피울 수 있었다. 특히, 기회의 평등을 매우 중요하게 인식하고 있는데 이는 사회적·경제적 불평등으로 지위가 불리해진 사람들은 정치적 사안에 대해서도 자유롭게 의사표현을 하기 어려워질 수 있기 때문이다. 따라서 스웨덴식 복지국가는 개인의 자유와 권리를 존중하고 민주주의를 강화하기 위한 연장선상에서 수립된 것이라 볼 수 있으며 스웨덴식 복지국가가 노사 간의 합의를 기반으로 형성될 수 있었던 것 역시 이러한 배경에 기인하고 있다(한국보건사회연구원, 2011 ; 신필균, 2011b).

스웨덴의 사민당 정부는 44년간 장기 집권(연립정권 포함)하며 현대 스웨덴식 복지국가의 기틀을 완성했는데 가장 중요한 전기가 되었던 것이 바로 1938년 ‘살쥬바덴(Saltsjöbaden) 협약’이다. 그 전까지 스웨덴의 노사 간 갈등은 유혈충돌을 일으킬 정도로 매우 심각했다. 이에 노동자들은 급속하게 조직화를 추진, 1898년 노동조합총연맹(LO : Labor Organization)

을 결성했고 고용주 측에서는 1902년 스웨덴사용자연맹(SAF : Svenska Arbetsgivareforenigen)을 결성하여 대응했다. 하지만 국가적인 경제 위기와 사민당 정부의 중재노력은 노사 간의 협상을 이끌어내는데 주요한 계기를 마련했는데 이 협약을 통해 노동자들은 임금인상 및 파업 자제를 약속하고 고용주 측은 완전고용과 복지제공을 약속하여 노사합의에 기반한 스웨덴식 복지국가 모델을 창출하게 되었다(손혜경, 2008 : 69-71).

제2차 세계대전 이후 많은 유럽 국가들은 노동력 부족, 임금상승, 물가상승 등으로 위기를 겪게 되었는데 스웨덴은 다른 유럽 국가와 달리 경제성장과 복지정책 중 어느 한쪽을 선택하는 방식이 아니라 이 두 가지를 동시에 실현할 수 있는 방식을 추진했다. 이것이 바로 스웨덴식 복지국가를 성공으로 이끈 ‘렌-마이르너(Rehn-Meidner) 모델’이다. 이러한 모델을 제안한 경제학자 예스타 렌(Gösta Rehn)과 루돌프 마이르너(Rudolf Meidner)의 이름을 딴 것이다. 1950년대 후반부터 추진된 ‘렌-마이르너’ 모델의 핵심은 보편적 복지, 연대임금 정책, 그리고 적극적 노동시장 정책에 있다. 보편적 복지는 특정 집단이 아닌 모든 국민에게 동등하게 복지혜택을 제공하는 것이며 연대 임금 정책은 노사 간의 협상을 통해 동일한 직무에 관해서는 기업별 차이 없이 균등한 임금을 지급하도록 하는 것이다. 적극적 노동시장 정책은 연대임금을 지출하기 어려운 기업에서 발생하는 실업자들에게 직업훈련 및 직장 알선 등 재정을 투자하여 재취업할 수 있도록 해주는 것이다. 이러한 ‘렌-마이르너’ 모델의 추진을 통해 스웨덴은 소위 ‘복지국가의 황금기’를 누렸다고 평가받는다(송호근 1996 ; 조영철, 2013).

하지만 1970년대 전 세계에 불어 닥친 경제위기는 스웨덴에도 큰 영향을 미쳤다. 사민당 정부의 장기집권이 끝난 이후 스웨덴은 사민당과 보수당이 번갈아 집권하게 되었는데 1990년대 금융위기 이후 보수당 정부는 복지지출을 줄이고 복지혜택의 조건을 강화하기 시작했다. 2006년, 2010년에는 총선에서 중도우파연합이 집권하며 부유세를 폐지하고, 국민의 조세부담률을

하향조정하는 등 ‘고부담 고복지’ 성격의 복지시스템을 개혁하기 시작했다 (기획재정부, 2011 ; 조영철, 2013 : 3-4).

하지만 스웨덴 복지국가의 근간이 완전히 흔들린 것은 아니며 스웨덴의 복지수준은 여전히 높은 편이다. 특히, 교육 및 보육, 그리고 의료서비스는 무상에 가까운 형태로 이루어지고 있는데 아무리 복지개혁을 단행한다 하더라도 공정한 기회 균등의 원칙은 철저히 지키고 있는 것이다.

그 결과 스웨덴은 2010년 세계 경제 위기 상황 속에서도 국가경쟁력 2위, OECD 국가 중 행복지수 세계 3위 등을 기록했다. 분배정의 실현 수준도 매우 높은 편인데 2010년 기준 지니계수는 0.269로 OECD 국가 중 9번째로 낮고, 상대적 빈곤율도 9.1%로 비교적 낮게 나타났다. 반면 노동소득분배율(2012년)은 76.7%로 덴마크 다음으로 높게 나타났다. 즉, 불평등도는 낮고, 분배율은 높은 것인데 이러한 결과가 나타난 것은 정부의 재정이 뒷받침되었기 때문이다. 스웨덴은 2012년 기준 GDP 대비 공공사회복지 지출 비중이 28.1%로 OECD 국가 중 5위이며, 2011년도 기준 조세부담률은 34.1%, 국민부담률은 44.2%로 덴마크에 이어 각각 2위를 차지했다.

스웨덴식 보편적 복지국가 모델은 ‘고부담 고복지’ 체제이지만 그만큼 분배정의 실현 수준도 높다고 볼 수 있다. 특히 공정한 기회균등의 원칙을 가장 잘 충족시키고 있다고 할 수 있다. 하지만 스웨덴식 복지국가 모델이 모든 나라에 ‘유토피아’가 될 수는 없을 것이다. 스웨덴식 복지국가 모델은 성숙한 민주주의와 의사결정 구조, 노사 간의 합의문화, 사회적 대타협, 그리고 정부의 중재노력 등 역사적·정치적·사회적 문화가 모두 종합되어 나타난 결과이기 때문이다. 따라서 스웨덴의 사례가 가장 이상적이라 하더라도 현실적으로 이러한 모델을 그대로 따라가는 것은 무리가 있으며 당장 국가재정을 확보하는 방안부터 문제가 될 것이다.

우리가 스웨덴 사례에서 가장 주목해서 봐야 할 부분은 스웨덴이 ‘복지

나, 경제냐'의 이분법적 사고로 접근하지 않고 이 두 가지를 동시에 실현할 수 있는 방식을 선택한데 있다. 현재 한국의 복지 담론은 대체로 '경제 vs 복지', '성장 vs 분배', '선별적 복지 vs 보편적 복지'의 형태로 이분화 되어 있다. 하지만 이러한 이분법적 구도와 사고방식으로는 보다 발전적인 방안들을 모색하기 어렵다. 롤즈의 분배정의 원칙이 선별적 복지와 보편적 복지의 조합으로 되어 있듯이 한국형 복지국가를 건설하기 위해서는 이분법적 구도를 극복하고 선별적 복지와 보편적 복지의 균형 및 조화를 이루는 것이 중요할 것이다.

한편, 핀란드는 12세기부터 19세기 초까지 스웨덴의 지배를 받다가 19세기부터는 제정러시아의 영향을 받았다. 제정러시아가 붕괴한 이후 핀란드는 독립국이 되었지만 제1·2차 세계대전을 겪으며 독일과 소련의 압박 속에서 많은 혼란을 겪었다. 특히 종전 후 핀란드는 공산주의 국가와 자본주의 국가들 사이의 경계에서 균형점을 모색하게 되었는데 이러한 정치적 환경은 핀란드가 사회민주주의 복지국가 모델을 형성하는데 큰 영향을 끼쳤다(이윤미, 2013 : 6).

핀란드에서는 1960년대부터 중도당 정부가 약 25년 동안 장기간 집권하며 현대 복지국가의 기틀을 마련했는데 핀란드의 복지정책 중 가장 눈에 띄는 부분은 바로 교육정책이다. 핀란드의 교육정책은 복지정책 중에서도 가장 대표적인 성과로 꼽히고 있다. 핀란드의 교육체제는 본래 11세부터 대학 진학을 위한 교육과정과 직업 교육을 위한 교육체제로 구분되어지는 이원화된 시스템이었다. 그러나 1960년대에 핀란드는 이러한 체제를 하나로 단일화 하는 '종합학교개혁(comprehensive school reform)'을 추진했다(이윤미, 2013 : 6-12).

핀란드는 1960년대 산업화 단계를 거치며 사회경제 구조도 크게 바뀌었는데 이 과정에서 교육에 대한 투자의 중요성을 인식하게 되었다. 교육개혁은 사회평등을 강화할 뿐만 아니라 경제발전에도 도움이 된다는 것

이었다. 핀란드는 교육의 최종 수혜자가 개인 단위를 넘어 국가와 사회가 된다는 인식을 갖게 되었으며 이러한 의식의 변화를 통해 고등교육까지 전면 무상교육으로 실시하고 성인에 대한 지속적인 교육기회를 제공하도록 했다. 핀란드 교육의 특징 중 하나는 의무교육 단계에서 학생들을 수준별로 분류하지 않는다는 점이다. 이는 모든 학생들이 양질의 기초교육을 받을 권리를 동등하게 누려야 한다는 철학에 기반하고 있는 것이며 공정한 기회 균등의 원칙과도 정확히 일치되는 부분이다(이윤미, 2013 : 21-22).

그러나 핀란드 역시 2010년 세계 금융위기 이후 복지혜택을 축소하기 시작했다. 핀란드의 대표기업인 노키아가 추락하고 저출산 고령화 시대를 맞으며 국가 재정이 압박을 받게 되었기 때문이다. 이에 핀란드는 의료보장제도를 비롯해 공공부문을 개혁하고 학생들에 대한 재정 지원을 축소하기로 했다. 하지만 스웨덴과 마찬가지로 핀란드 역시 복지혜택을 축소한다고 해서 사회민주주의적 복지 시스템의 근간까지 바꾼 것은 아니다.

현재 핀란드의 지니계수(2010년)는 0.26으로 OECD 국가 중 여덟 번째로 낮게 나타났으며 상대적 빈곤율(2010년)도 7.3%로 OECD 국가 중 네 번째로 낮게 나타났다. 반면 노동소득분배율(2012년)은 73.1%로 1위인 덴마크 다음으로 높게 나타났다. 또, 핀란드의 GDP 대비 공공 사회복지 지출은 30%로 OECD 국가 중 4위로 나타났으며, 2011년 기준 조세부담률은 31.1%, 국민부담률은 43.7%로 매우 높게 나타났다. 이처럼 핀란드의 복지시스템도 ‘고부담 고복지’체제 성격을 갖고 있으며 핀란드가 복지혜택을 축소했다고 해도 여전히 복지 및 분배정의 수준은 매우 높은 상황이다.

핀란드의 사례에서 우리가 눈여겨 볼 부분은 공정한 기회 균등의 원칙을 잘 실현하고 있는 교육시스템이다. 핀란드와 같은 보편적 교육 시스템을 우리의 현실에 똑같이 적용하기는 어렵겠지만 대학입시 중심으로 학

생들을 서열화 시키고, 수준별로 분류하는 우리의 교육시스템을 보다 평등하고 공정한 기회를 부여하는 시스템으로 바꾸기 위해서는 핀란드와 같이 무상교육을 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 또, 무엇보다 교육에 대한 투자가 한 개인의 성공이 아니라 사회적 평등과 국가 발전에 기여하고 있다는 점을 인식할 수 있도록 의식의 전환을 가져오는 것이 가장 중요할 것이다.

4. 복지국가 전환에 실패한 유형 : 남유럽

에스핑-앤더슨이 분류한 세 가지 유형에는 없지만 남유럽의 사례에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 남유럽 국가들은 복지국가로의 전환을 적극적으로 추진하다가 국가적으로 큰 위기를 맞고 실패를 경험했기 때문이다. 포르투갈과 스페인은 심각한 경제 위기에 처했고, 그리스는 국가 파산의 위기까지 눈앞에 두고 있다. 이러한 사례를 반추해보면 우리가 복지국가로 나아가는데 지양해야 할 것은 무엇인지 반면교사 삼을 수 있을 것이다.

남유럽 국가들의 지니계수(2010년)를 살펴보면 포르투갈은 0.345, 그리스는 0.338, 스페인은 0.334로 OECD 국가 중 소득불평등도가 높은 10위권 내에 들고 있다. 상대적 빈곤율(2010년)에 있어서도 스페인은 15.4%로 OECD 국가 중 4위를 차지했으며 그리스는 14.3%, 포르투갈은 11.4%로 둘 다 빈곤율이 높은 편이다. 반면, 노동소득분배율(2012년)에 있어서는 포르투갈 69.7%, 스페인 63%, 그리스 49.3%로 나타났는데 그리스는 우리나라보다도 10%나 낮은 상황이다.

하지만 정부의 복지지출 비중은 높은 편이다. 2012년 GDP 대비 공공사회복지지출 규모를 보면 스페인 26.8%, 포르투갈 25.0%, 그리스 24.1%로 OECD 국가의 평균 수준보다 많이 지출하고 있는 것을 알 수 있다.

반면 2011년 기준 조세부담률과 국민부담률(2011년 기준)은 상대적으로 낮게 나타났는데 조세부담률에 있어서는 포르투갈 23.7%, 그리스 21.6%, 스페인 20.1% 순으로 나타났으며 국민부담률은 포르투갈 33.0%, 그리스 32.2%, 스페인 32.2% 로 나타났다. 즉, 복지지출이 비교적 높은데 비해 세금 부담률은 낮다 보니 국가 재정이 계속 악화되고 있는 것이다. 이와 같이 재정이 탄탄하지 못한 복지 정책은 결국 사회적, 경제적 불평등을 개선시키지 못하며, 국가적인 재정 위기를 초래하게 된다.

남유럽 국가들이 갖는 또 하나의 공통적인 특징은 비공식적 경제활동(informal economic sector), 즉 지하경제의 규모가 다른 유럽 국가들에 비해 높다는 것이다. 그리스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈의 지하경제 규모는 OECD 평균인 13.6%를 훨씬 초과하고 있다. 특히, 그리스는 재정시스템의 낙후, 세무공무원들의 부패, 납세자의 조세회피 등으로 지하경제의 규모가 OECD 회원국들 중에서 가장 높은 24.7%를 기록하고 있다(김정미, 2010 : 26). 그럼에도 불구하고 그리스 우파 정부는 2004년 법인세율에 대해 대대적으로 감세조치를 단행했고 결과적으로 국가 재정은 더욱 악화되었다.

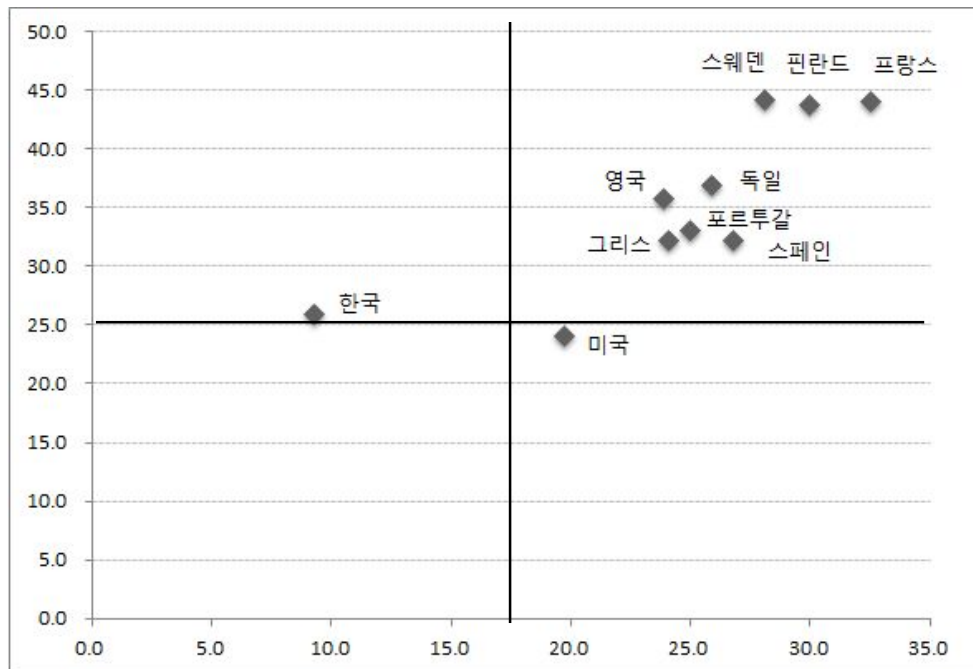
빈부격차가 크다는 것은 차등의 원칙과 공정한 기회 균등의 원칙 둘 다 제대로 작동하지 않다는 것을 의미한다. 따라서 남유럽 모델은 우리가 지향해야 할 모델이 아니라 지양해야 할 모델이다. 하지만 남유럽 국가들의 사례는 복지국가로의 적극적인 전환을 요구하고 있는 우리나라에 많은 시사점을 주고 있다. 재정 상황에 맞지 않게 무조건 복지 지출과 혜택만 늘리는 것은 결국 국가적 위기를 야기한다는 것이다. 따라서 복지정책을 논할 때는 반드시 복지 재원과 재정 정책에 대한 논의가 함께 이루어져야 하며 국가 재정을 보다 탄탄하게 만들기 위해서는 지하경제 규모를 줄여야 할 것이다. 남유럽이 다른 유럽 국가들에 비해 국가 재정이 더욱 부실한 데에는 지하경제 규모가 컸던 것이 큰 영향을 미쳤기 때문이다.

5. 한국과 해외 사례 비교 분석

에스핑-앤더슨의 분류에 따라 자유주의 복지국가, 보수적인 조합주의 복지국가, 사회민주주의 복지국가에 대한 현황과 더불어 최근 과도한 복지정책으로 국가 재정위기에 빠진 남유럽 사례까지 살펴보았다. 이와 같은 국가별 복지국가 수준 및 위치를 간단하게 좌표로 도식화하면 <그림 3>과 같은 형태로 나타난다.

<그림3> 복지국가 유형별 좌표 분석

(단위 : %)



주 1) 복지국가 유형 및 국가별로 <표21> GDP 대비 공공 사회복지지출 비중 및 순위(2012)와 <표23> GDP 대비 국민부담률(2011)을 각각 x축, y축으로 하여 좌표를 설정한 것임.

이는 각 국가의 복지 지출 및 부담 수준을 가장 대표적으로 보여주는 통계를 대입하여 좌표화 한 것으로 x축은 GDP 대비 공공 사회복지지출 비중(2012), y축은 GDP 대비 국민부담률(2011)로 설정했다. 사분면에 위치한 좌표로 각 국가별 위치를 확인해보면, 스웨덴, 핀란드와 같은 사회민주주의 복지국가와 보수적인 조합주의 복지국가에 해당하는 프랑스는 1사분면의 가장 상위에 위치해 있다. 복지지출 비중도 높고 국민부담률도 높은 ‘고부담 고복지’체제의 전형적인 모습을 보여주고 있는 것이다.

그리고 1사분면의 중간에는 영국과 독일이 위치해 있으며 1사분면의 가장 아래에는 그리스, 포르투갈, 스페인과 같은 남유럽 국가가 위치해 있다. 한편, 자유주의 복지국가에 해당하는 미국은 유일하게 4사분면의 상단에 위치해 있는 것으로 나타났다.

한국은 유일하게 1사분면과 4사분면이 아닌 2사분면과 3사분면의 중간에 위치하고 있는 것으로 나타났다. GDP 대비 복지 지출 비중과 복지 부담 두 가지 모두 가장 낮은 상황에 있는 것인데 이는 한국의 복지체제가 ‘저부담 저복지’체제에 있다는 것을 보여주고 있다. 복지국가로서 한 단계 더 발전하기 위해서 한국의 좌표는 좀 더 오른쪽으로 이동해야 한다. 이는 복지지출 비중과 국민부담률 두 가지 모두를 증가시켜야 한다는 것을 의미한다.

이와 같은 좌표설정은 남상호와 최병호의 복지국가 유형 분류와도 유사한 형태를 보인다. 남상호와 최병호(2011)국민 부담과 공공복지 지출 수준을 기준으로 복지국가 유형을 분류했는데 고부담-고복지 지출 국가 유형에는 북유럽 국가가 해당되며, 중부담-고지출 국가 유형은 남유럽, 저부담-저지출 국가 유형은 영미형으로 구분된다. 영국의 경우를 제외하고는 본 논문의 좌표설정과 공통적인 양상을 보이고 있으며 이는 에스핑-앤더슨의 유형 분류와도 유사한 결과이다. 그리고 북유럽 국가들이 복지국가 시스템의 선순환 구조를 구축하고 있다는 것은 공통적으로 나타나

고 있는 결과이다.

하지만 현재 한국의 좌표에서 북유럽 국가와 같은 좌표로 수직 상승하는 것은 국가 재정을 고려할 때 매우 위험한 일이다. 반면 미국과 같은 좌표로 하향곡선을 그리는 것은 복지국가로 가는 길이 아니다. 이상과 현실 사이에서 절충점을 찾기 위해 우리가 가야할 좌표는 1사분면의 중간에 위치한 영국과 독일 수준과 유사한 위치가 될 것이다. 이를 위해서는 현재보다 공공복지지출을 10%나 상향조정해야 하며, 국민부담률은 무려 15% 이상 높여야 한다. 하지만 복지지출 비중과 국민부담률 조정에서 균형점을 찾는데 실패할 경우 자칫하면 남유럽과 같은 좌표로 떨어져 재정적 위기에 직면할 우려가 있다.

현재 우리나라 재정 현황을 살펴보면 2014년 회계연도 기준 정부 총수입은 370.7조원에 이르는데 국가채무(지방자치단체 제외)는 503조원으로 GDP 대비 33.9%에 이른다. 국가채무가 2013년에 비해 39조원이나 증가했고 GDP 대비 부채 비율 역시 전년도 대비 1.4% 증가했다(대한민국정부, 2015 : 12-21). 이러한 상황에서 복지지출을 급격히 증대하는 것은 국가 재정에 상당한 부담으로 작용할 것이다.

따라서 단계별 목표 설정과 국정 운영 전략이 필요하다. 복지지출과 국민부담률 간의 균형점을 찾기 위해서는 우선적으로 x축과 y축 어느 한쪽에 치우치는 구도가 아니라 두 축이 균형을 이루는 지점으로 이동해야 하며 궁극적으로 복지에 대한 지출과 부담이 함께 증대되는 오른쪽으로 이동해야 한다. 반면, 미국과 같이 4분면으로 떨어지는 일은 없어야 한다. 이를 위해서는 현실적으로 복지지출은 7%, 국민부담률은 5% 정도 상향조정하여 단계적으로 1사분면으로 이동하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다.

복지국가를 20세기에 성공한 최고의 개혁이라고 평가했던 에스핑-앤더슨은 복지국가의 미래에 대한 불안감을 표시하기도 했다. “우리는 지금

자본주의 황금기(Golden Age Capitalism)에 대해 무거운 향수를 갖고 회고하고 있다. 복지국가는 새롭게 펼쳐지는 경제질서 속에서 어찌면 더 이상 지속하지 못할 지도 모른다”(Esping - Andersen, 1990 : 1).

에스핑-앤더슨도 우려했던 것처럼 앞으로 복지국가가 성공하나, 실패하나의 관건은 바로 ‘지속가능성(sustainability)’에 있다고 볼 수 있다. ‘지속가능성’ 측면에서 바라 볼 때, 우리나라의 복지시스템을 북유럽 모델로 급격하게 전환하는 것은 오히려 지속가능성을 위협하게 될 우려가 크다. 사회민주주의 복지국가는 대부분 국가의 복지지출 비중도 높고 그에 따른 복지 혜택도 많은 ‘고부담 고복지’ 체제를 갖고 있다. 하지만 우리나라는 정부의 복지지출도 낮고, 복지 혜택 수준도 아직 낮은 ‘저부담 저복지’ 체제를 갖고 있으며 이로 인해 분배정의 실현 수준이 매우 낮고 양극화와 빈부격차 등 사회적·경제적 불평등도는 매우 높게 나타나고 있다. 하지만 남유럽 사례에서도 보았듯이 국가의 재정상황을 고려하지 않고 무조건 적으로 정부의 지출을 늘리는 것은 오히려 국가를 위기에 빠트리고, 궁극적으로 복지국가로서의 ‘지속가능성’을 저해하게 될 것이다. ‘지속가능성’이란 복지 정책과 국가 재정이 균형을 이루어 안정적으로 운영 될 때 유지될 수 있는 것이기 때문이다.

다음으로 제5장에서는 한국의 복지 및 분배정의 수준에 대한 진단과 해외 사례와의 비교 분석으로 토대로 향후 한국형 복지국가 실현을 위해 우리가 나아가야 할 방향과 실천방안에 대해 제언하고자 한다.

제5장 롤즈의 분배정의론에 입각한 한국형 복지국가 건설 방안

제1절 한국형 복지국가 건설을 위한 방향

에스핑-앤더슨이 복지국가 유형을 분류하는 데 있어 주요 기준점이 되었던 것은 ‘탈상품화(decommodification)’ 수준이다. 에스핑-앤더슨에 따르면, 복지국가는 국가에 의한 소득 재분배를 통해 일정 정도의 탈상품화 효과를 보인다. 1990년 에스핑-앤더슨은 그의 저서 『복지자본주의의 세 가지 세계(The Three Worlds of Welfare Capitalism)』에서 각각의 복지국가 유형에 속하는 국가들의 탈상품화 수치를 제시하였는데 자유주의 복지국가들의 탈상품화 점수는 10점대에서 20점대 초반, 보수주의-조합주의 복지국가들은 대부분 20점대 중후반, 그리고 사회민주주의 복지국가들은 30점대 후반으로 나타났다(Esping-Andersen, 1990 : .21-23).

에스핑-앤더슨의 복지국가 유형 분류에 따른 분석에서 롤즈의 분배정의 원칙이 가장 잘 실현되고 있는 곳은 사회민주주의 복지국가로 나타났으며 실제로 객관적인 지표와 통계를 통해 확인한 결과도 그와 같게 나타났다. 탈상품화의 수준이 높은 사회민주주의 복지국가들이 분배정의 실현 수준도 가장 높은 것으로 나타났으며 특히, 스웨덴과 핀란드에서는 공정한 기회 균등의 원칙을 가장 잘 구현하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 이유로 사회민주주의 복지국가로 분류되는 북유럽 국가들은 현대 복지국가의 이상적 모델로 그려지고 있다.

하지만, 우리나라가 북유럽식 모델을 무조건 따라가는 것이 맞는 것인가에 대해서는 시대적, 역사적, 정치적 환경 등을 고려한 보다 신중한 접근이 필요하다. 북유럽 국가들이 사회민주주의 복지국가를 완성할 수 있

있던 환경과 현재 한국이 처한 현실적 여건에는 크게 세 가지 차이점이 존재한다. 첫 번째, 북유럽이 복지 선진국으로 진입했던 시기는 자본주의가 크게 확산 및 팽창되는 시기였다. 하지만 현재는 자본주의와 경제성장이 정체기에 들어섰으며 전 세계가 장기적 경제 불황 및 경기침체 등을 겪고 있다. 두 번째, 전 세계가 저출산 고령화 시대로 진입하고 있으며 한국은 그 속도가 가장 급격하게 진행되고 있다. 세 번째, 우리나라는 대다수의 선진 복지국가가 겪지 못한 ‘분단체제’라는 매우 특수한 구조적 문제점을 안고 있다. 특히, 고착화된 분단체제가 주는 한계는 기존의 복지국가 유형과 다른 한국형 복지국가를 만드시 모색해야 하는 가장 큰 이유를 제공하고 있다.

“전쟁위기를 동반하는 분단체제는 사회적 타협이나 통합을 어렵게 하여 국가복지나 사회복지 확대하는데 큰 걸림돌로 작용할 것이다. 북한의 분단을 예측 가능한 방향으로 통제하거나 남북한의 대화, 군비축소나 평화질서의 정착이 본격적으로 논의되지 않고서는 복지국가를 향한 재정지출이나 논의가 제약받을 위험성이 크다”(김동춘, 2014 : 110-111).

한국형 복지국가를 건설하기 위해서는 이러한 차이점의 인식과 더불어 현재 한국 사회를 제약하고 있는 이분법적인 구도를 벗어나는 것이 가장 중요하다. 한국의 복지담론은 ‘경제 vs 복지’, ‘성장 vs 분배’, ‘영미식 모델 vs 북유럽식 모델’ 그리고 ‘선별적 복지 vs 보편적 복지’의 이분법적 구도로 대결하는 형태를 보이고 있다. 하지만 한국형 복지국가의 건설은 이러한 이분법적 구도에서 어느 하나를 선택하는 문제로 해결될 수 있는 사안이 아니다.

양극화의 문제, 분배의 문제는 오랫동안 우리나라의 핵심적인 문제로 논의되어 왔다. 그러나 적절한 정책대응은 이루어지지 못했고 상황은 악화일로를 걸어왔다. 여기에는 여러 가지 까닭이 있지만 성장과 분배에 관한 이분법적 논리가 횡행한 것이 주요한 원인이다. 성장과 분배는 어느

하나를 위해 다른 하나가 희생되어야 하는 상충관계에 있는 것이 아님에도 불구하고 성장과 분배 사이에서 양자택일을 강요하는 관점이 바로 그것이다. 그러나 성장과 분배의 관계는 이론적으로나 경험적으로나 그렇게 단순한 것이 아니고 경우에 따라 다르게 나타난다. 특히 분배가 평등할수록 성장에도 도움이 되는 다양한 경로가 존재한다(유종일, 2012 : 79).⁸⁶⁾

성장과 분배를 이분법적 논리로 바라보듯 선별적 복지와 보편적 복지를 바라보는 시각 역시 이분법적 구도의 틀에 갇혀있는 상황이다. 선별적 복지를 주장하는 측은 보편적 복지제도의 유지를 위해 필요한 국가재정의 부담과 무상복지로 인한 근로의욕 저하 및 도덕적 해이를 우려하며 복지 서비스는 저소득층과 같은 특정 집단에 제한하여 실시되어야 한다는 입장이다. 반면, 보편적 복지를 주장하는 측은 선별적 복지로 인해 야기되는 낙인효과를 제기하며 복지는 ‘시혜’가 아닌 ‘권리’이기 때문에 전 국민에게 확대되어야 한다는 입장을 주장한다. 보편적 복지를 주장하는 입장은 대체로 기초노령연금의 확대실시, 무상급식, 무상보육 등을 강조하고 있다.

선별적 복지는 수혜대상이 특정집단으로 한정지어져 있기 때문에 재정적 효율성을 담보할 수 있다. 하지만 그로 인해 야기되는 ‘낙인효과’가 가장 큰 문제점으로 꼽히고 있다. 학교 급식 문제를 예로 들면, 선별적인 급식이 실시될 경우 급식을 제공받는 학생은 교사나 또래 학생들로부터

86) 이와 관련 유종일(2011)은 동반성장 5대 전략을 제시했는데 성장친화적 재분배전략으로는 인적자본 투자전략, 내수확대 전략을 분배친화적 성장전략으로는 고용창출형 성장전략, 대-중소기업 동반성장 전략, 지역균형발전 전략 등을 제시했다. 인적자본 투자전략은 교육, 보육, 건강, 직업훈련 등과 관계된 것이며 내수확대 전략은 소비성향이 낮은 계층에서 소비성향이 높은 계층으로 소득을 이전함으로써 전체적인 소비수요를 증대시키는 효과를 기대하는 것이다. 또 고용창출형 성장전략은 정부의 모든 정책에 대해 고용영향평가를 실시하고 모든 정책이 최대한 고용친화적으로 되도록 고용을 국정의 최우선 순위로 삼는 것이다. 이와 더불어 중소·벤처기업 활성화 및 사회·공공서비스 분야의 고용을 공공부문 주도로 확대하는 전략도 요구된다. 대-중소기업 동반성장전략은 중소기업의 협상력을 높여 대기업과의 관계를 착취적 관계에서 동반성장 관계로 바꾸는 것이다. 지역균형발전 전략으로는 지방대학 발전과 공공부문 채용의 지역할당제 도입 등을 제시했다. (유종일, 2012 : 70-78).

‘가난한 학생’이라는 낙인이 짙히게 된다. ‘낙인효과’는 심리적인 상처를 넘어 학교생활 전반에 영향을 미쳐 잠재적 능력까지 위축당하는 부정적인 결과를 초래하게 될 것이며 근본적으로 인권침해의 문제와도 밀접하게 연관될 것이다. 하지만 보편적인 무상급식이 실시되면 모두가 동등하게 급식을 제공받기 때문에 이와 같은 낙인효과를 차단할 수 있고 서비스의 사각지대도 없앨 수 있다.

보편적 복지 제도 하에서는 선별적 복지 제도 보다 소득 위험으로부터의 보호가 보다 광범위하게 이루어질 수 있다. 거시경제 수준에서의 경기변동과 각 개인에게 발생하는 개별적 위험이 존재하는 상황에서 일정 수준의 복지급여가 주어질 경우 가처분소득의 변동성을 줄여주고 이로 인해 소비의 변동성이 줄어들어 위험회피자가 대부분인 국민들의 후생을 증진시키는 효과를 기대할 수 있다. 이러한 후생증진 효과는 기존 제도 하에서 복지 혜택을 받은 저소득층뿐만 아니라 중간소득 계층 이상의 소득계층에게도 확대될 수 있다(전영준·김성태·김진영, 2013 : 71).

하지만 보편적 복지를 실시할 경우 이러한 긍정적 측면과 더불어 부정적인 효과도 존재한다. 복지 급여 수준이 일정수준 이상이 아니면 저소득층을 보호하는 효과가 제한적이므로 복지급여 수준을 높이는 것이 불가피 하기 때문이다. 복지급여 수준의 상향조정은 조세부담의 증가가 수반되어야 하며 높은 수준의 조세부담은 거시경제를 위축시키고 경제주체들의 후생을 저해하는 효과가 발생한다(전영준·김성태·김진영, 2013 :71-72).

특히, 보편적 복지의 경우에는 이른바 ‘공짜 점심(free lunch)’으로 불리는 문제가 존재한다. 일하지 않는 사람들에게까지 소득을 보장하고 복지 서비스를 실시하는 것은 근로의욕 저하와 상실, 그리고 도덕적 해이를 가져올 수 있기 때문이다. 이는 궁극적으로 국가의 성장 동력과 노동시장에 악영향을 끼치게 된다. 특히, 1997년 IMF 때와 같이 예상치 못한 금융위

기나 심각한 경제 불황에 대한 위협성은 늘 존재하는 것이기 때문에 정부는 갑작스런 재정지출과 재정 감축에 대해서도 늘 대비해야 한다. 특히 국가 채무가 한해 예산보다 큰 상황에서 보편적 복지가 주는 부담은 상당하다고 볼 수 있다.

또, 정무성(2012)에 따르면 “보편적 복지를 추구하게 되면 행정부의 권한이 확대되어 권위주의와 부패로 비효율적인 전달체계가 구축될 수 있고, 국민이 체제에 지나치게 의존하거나 국가통제의 증대화를 촉진시킬 수도 있다”(정무성, 2012 : 75).

선별적 복지의 관점에서 볼 때 사회문제는 특정 범주에 속한 사람들에게서 예측할 수 없게 발생하는 것이다. 사회문제는 개인의 결함, 사고, 불행 등의 상황 속에서 예외적으로 발생하는 것이므로 이를 해결하기 위한 수단인 복지서비스도 자연히 선별적이고 개별적인 접근방법으로 나타난다. 하지만 보편적 복지의 관점에서 사회문제는 사회체제의 불완전성과 불공평성에 있으며 이러한 문제의 발생은 예측이 가능하거나 공공의 노력으로 해결할 수 있는 것이다. 보편적 복지 관점에서 사회문제는 특정 계층의 사람들에게 특수하게 발생하는 것이 아니라 모든 국민에게 보편적으로 나타나는 것이므로 국민 전체가 복지의 대상이 된다. 문제의 성격이 개인적인 것에 국한되는 경우에는 선별적 복지의 적용이 타당하겠지만 문제의 원인을 사회 구조에서 찾다면 보편적 복지의 적용이 더 타당하다. 최근에는 선별적 복지의 관점에서 보편적 복지의 관점으로 변화하고 있는 것이 복지국가의 추세이다(정무성, 2012 : 74).

이와 같이 선별적 복지와 보편적 복지를 바라보는 입장에는 차이가 있지만 이 두 가지는 양자택일의 문제가 아니라 상호보완적 관계로 인식되어야 한다. 선별적 복지에서 예상되는 낙인효과를 차단하고, 보편적 복지에서 예상되는 ‘공짜 점심’ 즉, 근로의욕 저하의 문제를 어떻게 효율적으로 해결할 수 있는지에 집중하는 것이 보다 생산적인 논의가 될 수 있을

것이다. 일반적으로 북유럽은 보편적 복지국가, 미국은 선별적 복지국가 형태로 분류되고 있지만 실제로 순수하게 선별적 복지와 보편적 복지 어느 한 가지만을 선택하는 나라는 많지 않다. 이 두 가지가 어떻게 조합되느냐에 따라 그 유형과 성격은 달라질 것이다.

선별적 복지와 보편적 복지는 대립적인 원리로 소개되지만 현실적인 복지제도 하에서는 서로 보완적인 모습을 보인다. 선별적 복지는 비용 효과성을, 보편적 복지는 사회적 효과성을 추구한다는 점에서 각각의 정책적 유인이 존재한다(조경엽·유진성, 2013 : 3). 특히 조경엽과 유진성(2013)의 연구 결과에 따르면 보편적 복지 보다 선별적 복지가 저소득층에게 실질적인 혜택을 제공하며 분배의 불평등도를 개선시키는데 더 효과적인 것으로 나타났다. 하지만 복지와 분배정의 문제는 경제적 효율성만으로 실현할 수 없는 사안이며, 평등한 권리의 부여라는 측면에서 볼 때 반드시 보편적 복지를 통한 보완이 요구된다.

2011년 1월 한국일보가 보건사회연구원과 공동으로 학계, 시민단체, 정부부처 복지 전문가 61명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에서도 보편적 복지와 선별적 복지가 선택의 문제인가라는 질문에 대해 전문가 대다수는 ‘양자택일할 사안이 아니다’라고 답변했다. 또, 우리나라가 지향해야 할 복지 모델에 대해 ‘북구 사민주의’라는 답변은 11.5%, ‘대륙 조합주의’는 9.8%, ‘영미자유주의’는 4.9%로 나타난 반면 ‘한국형 모델’이라는 답은 72.1%로 압도적으로 나타났다(한국일보, 2011. 1. 25).

또, 김수완·김상진·강순화(2014)의 한국인의 복지정책 선호에 관한 연구 결과에 따르면 첫 번째, 한국인들은 성장과 분배 중 어떤 것이 더 중요한가에 대해 의견이 양분되고 있으며 선별적 복지나, 보편적 복지에 대해서는 좀 더 많은 국민들에게 복지가 제공되어야 한다는 의견이 지배적으로 나타났다. 두 번째, 정치적으로 진보적 성향이 강할수록 분배를 선호하는 것으로 나타났지만 정치적 성향이 선별-보편 지향에는 유의

미한 영향을 미치지 않았다. 세 번째, 저소득층일수록 선별복지를 고소득층일수록 보편복지를 지향하고 비경제활동인구일수록 보편복지를 지향하는 것으로 나타났는데 이는 복지 선호에 대해 계급성을 기반으로 하지 않고 ‘자기 이해’에 충실한 것을 시사해준다. 이러한 결과들을 조합하여 △성장·선별형 △분배·선별형 △분배·보편형 △성장·보편형 등으로 구분한 결과 네 가지 유형에 속하는 빈도수가 비교적 고루 분포되어 있는 것으로 나타났다. 한국인이 선호하는 정책 유형이 한쪽으로 치우치는 쏠림현상이 없다는 것은 국민들의 복지에 대한 인식과 요구가 자신들의 이해에 따라 보다 다양하게 분출될 가능성이 있다는 것을 의미한다. 하지만 또 다른 한편으로는 성장과 분배의 조화, 선별적 복지와 보편적 복지의 조화를 이끌어 내어 이분법적 구도를 극복할 수 있는 가능성도 충분히 내재되어 있다는 것으로 해석할 수 있다.

스웨덴의 ‘렌-마이드너’ 모델이 이분법적 사고를 탈피하여 성공을 거둘 수 있었던 것처럼 한국형 복지국가 건설 역시 ‘양자택일’의 이분법적 사고를 벗어나 보다 유연하고 효과적인 방안들을 추진하는 것이 필요하다. 스웨덴의 렌-마이드너 모델은 인간적인 삶을 영위할 수 있는 사회적 최소치를 보장하는 보편적 복지와 정부의 지원에 의존하는 것보다 노동시장으로 진입하는 것이 훨씬 더 이롭다는 것을 인식할 수 있도록 근로의욕을 이끌어 내는 선별적 복지의 장점을 취해 성공을 거두었다.

이런 상황에서 롤즈의 분배정의 원칙은 한국형 복지국가 방안을 모색하는데 중요한 정치철학적 기반과 실천적 정치원리를 제시해 주고 있다. 차등의 원칙과 공정한 기회 균등의 원칙으로 구성되어 있는 롤즈의 분배정의 원칙은 현실 정치 영역에서 선별적 복지와 보편적 복지의 조화로 작동하여 이분법적 사고에서 오는 한계를 극복하는데 좋은 이정표를 제시해 줄 수 있을 것이다. 그리고 공정한 조건하에서 이루어지는 노동의 가치와 그에 합당한 응분의 몫이 지켜진다면 이는 분배정의 실현과 동시

에 국가의 성장 동력 및 잠재력을 육성할 수 있는 방안이 될 것이다.

이에 본 논문에서는 롤즈의 분배정의론과 그 보완에 입각하여 한국형 복지국가 실현을 위한 실천적인 방안을 제언하고자 한다. 롤즈가 제안한 원초적 입장을 현실 정치영역에서 그대로 구현할 수는 없을 것이다. 이미 한국 사회의 양극화는 가시적으로 매우 뚜렷하게 드러난 상태이며 이러한 현상에 대해 일반 국민들도 충분히 인지하고 있는 상황이다. 따라서 아무리 ‘무지의 베일’을 설치, 적용한다고 해도 현실적으로 존재하는 계층화된 상황을 부정하거나 전면 차단할 수는 없을 것이다. 다만 원초적 입장이 한국 사회에 시사하는 점은 정부와 국회에서 헌법을 개정하거나 보편적인 복지 정책을 입안할 때 모든 이들에게 평등한 자유와 공정한 절차를 보장할 수 있는가를 고민해보는데 중요한 절차적 정의를 제공하는 장치는 될 수 있을 것이다. 그리고 롤즈의 분배정의 원칙 중 차등의 원칙 실현은 선별적 복지 시스템, 공정한 기회 균등의 원칙은 보편적 복지 시스템을 통해 구현될 수 있을 것이다. 또, 노동가치의 인정 원칙은 근로-복지 연계 시스템을 통해 실천할 수 있을 것이다.

선별적 복지와 보편적 복지의 구분, 그리고 이론과 실천의 분리를 벗어난 통섭적 차원에서 한국형 복지국가 실현방안을 모색하며 본 논문에서는 롤즈의 분배정의론에 입각한 한국형 복지국가 실현방안으로서 다음과 같이 네 가지를 제언하고자 한다. 첫 번째는 차등의 원칙 실현을 위한 선별적 복지 시스템으로서 이는 최소수혜자 집단에 해당되는 절대빈곤층, 중위소득 수준 이하에 있는 상대적 빈곤층, 그리고 미숙련 노동자 집단을 위한 대책이 요구된다. 두 번째, 공정한 기회 균등의 원칙 실현을 위한 보편적 복지 시스템 으로서 이는 롤즈가 가장 강조했던 교육 분야와 더불어 고용과정에서의 차별철폐, 국민의 건강권과 관련된 의료보장 문제를 중심으로 살펴보기로 하겠다. 세 번째는 본 논문에서 롤즈의 분배정의 원칙을 한국사회에 적용하기 위해 보완·추가한 ‘공정한 조건하에서의 노동

가치 인정'에 해당되는 정책으로 동일노동과 동일임금에 대한 정책, 그리고 근로-복지 연계정책으로 구현될 수 있을 것이다. 네 번째, 제도적 개선 방안은 롤즈가 분배정의 원칙의 실현을 위해 강조했던 제도적 절차와 정부조직 및 구성에 입각해 제안할 것이다. 제도적 절차 마련을 위해서는 먼저 입법단계에서 조세구조의 개선에 제언할 것이며 법규 준수 단계에서는 시민불복종 존중과 청원권 강화에 대해 제안하고자 한다. 또, 정부조직 구성 및 기능 개선 차원에서는 할당처의 공공복지지출 증대, 분배처의 역할 강화에 대해 제언할 것이다.

제2절 차등의 원칙 실현 방안 : 선별적 복지 시스템

1. 절대적 빈곤층을 위한 최저수준의 생활 보장

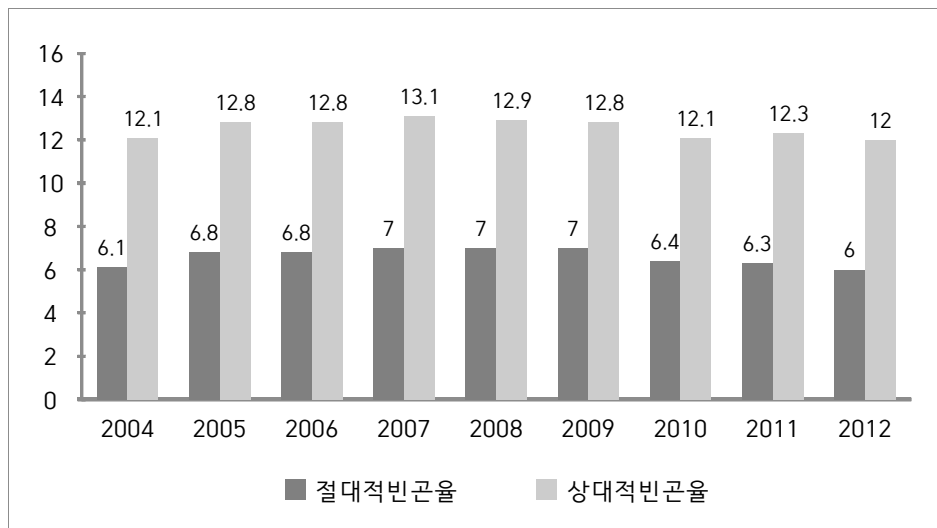
‘절대빈곤’이란 인간다운 생활을 하는데 필요한 최소한의 물질적인 조건이 충족되지 못한 상태를 말하며 최소한의 물질적 조건에는 의식주를 비롯해 교육의 문제까지 포함된다. 이와 같이 ‘절대적 빈곤층’이란 최저생활 수준에도 못 미치는 계층을 지칭하는데 이러한 절대 빈곤층이 존재하는 데는 여러 가지 이유가 있다. 타고난 자산과 환경이 불리하여 선천적으로 빈곤층에 속하게 된 경우가 있을 수 있고 시장구조가 불완전해서 후천적으로 빈곤층이 되었을 수도 있다. 그러나 절대빈곤의 이유가 무엇이든 간에 국가는 모든 사람들의 기본적인 인권을 지켜주어야 할 의무가 있다.

우리나라 헌법 제10조에 따르면 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 이러한 불가침적 인권을 보장해 주어야 하며 최소수혜자에게 최대 이익이 되

어야 한다는 롤즈의 분배정의 원칙에 따르면 절대적 빈곤층이야 말로 가장 먼저 복지시스템이 작동되어야 할 대상이다. 절대적 빈곤층이라는 특정 집단에게 우선적으로 복지 서비스가 제공되는 것은 선별적 복지 시스템의 성격을 갖는다.

<표24> 우리나라의 최근 10년간 빈곤율 추이

(단위 : %)



출처 : 통계청 e-나라지표

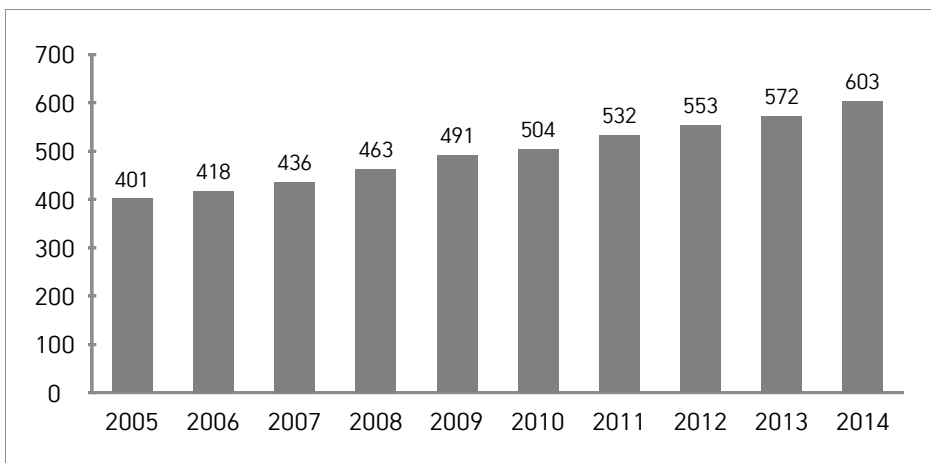
주1) 경상소득 기준, 중위 50% 기준

<표24>와 같이 통계청 e-나라지표에 따른 우리나라의 최근 10년간 빈곤율 추이를 보면 절대적 빈곤율은 2004년 6.1%에서 2012년 현재 6%로 거의 개선되지 못한 상황이며 오히려 2007년부터 2009년까지는 절대 빈곤율이 7%로 더욱 높아지기도 했다. 우리나라의 절대적 빈곤 계층은 2011년 기준 6.3%로 나타났지만 같은 해 보건복지부가 발표한 국민기초생활보장 수급자 현황은 약 147만 명으로 전체 인구 대비 2.9%에 불과한 것으로 나타났다. 즉, 절대적 빈곤층의 3.4% 정도가 최저생활 수준을 보

장받지 못하고 법의 사각지대에 놓여 있는 상황인 것이다. 국민기초생활보장제도의 수급 대상에서 제외된 빈곤층의 생활여건은 상당히 열악한 것으로 나타났다.

국가인권위원회가 2014년 11월 발표한 ‘최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사’ 결과에 따르면 국민기초생활제도 비수급 빈곤층의 월평균 1인 소득은 51만9천원으로, 수급 빈곤층의 54만7천원보다 낮은 것으로 나타났으며 이는 2013년 1인 가구 최저생계비인 60만3천원에도 못 미치는 수치다. 특히, 기초생활보장제도 비수급 빈곤층은 식사, 난방, 의료 측면에서 더 열악한 환경에 있는 것으로 나타났으며 ‘빈곤의 악순환’의 고리를 끊을 수 있는 교육 분야에서는 더욱 불리한 상황에 놓여 있는 것으로 나타났다. 이들 계층의 42.4%는 ‘고등교육을 시킬 수 없다’고 답했는데 이는 전체가구의 평균인 5.7% 보다 7배나 높은 것이다(국가인권위원회, 2014 : 66-73).

<표25> 우리나라의 최근 10년간 1인 가구 최저생계비 변화 추이
(단위 : 천원/월)



출처 : 통계청 e-나라지표

<표25>와 같이 통계청 e-나라지표에 따른 최근 10년간 우리나라의 1인 가구 최저생계비 변화 추이를 보면 2005년 401,000원에서 꾸준히 증가 추세를 보이며 2014년 603,000원으로 약 20만 원 정도 오른 것을 알 수 있다. 2014년도 기준 1인 가구 최저생계비는 603,000원으로 외관상으로는 최소한의 생활수준을 보장할 수 있는 것처럼 보인다. 하지만 현재 최저생계비는 전부 현금 급여로 지급되는 것이 아니라 최저생계비 기준에서 소급자의 소득인정액, 교육급여나 의료급여 등을 제외한 차액이 지급되고 있다. 따라서 현금급여 기준인 603,000원에서 소득인정액과 기타 급여를 제외하고 나면 실제로 지급되는 급여는 더 줄어들 수 밖에 없는 상황인 것이다.

최저생계비는 다른 사회보장 정책의 기본 토대가 된다는 점에서 그 의미가 더욱 크다. 최저생계비는 최저임금, 생활임금 등 국민의 생활수준을 결정하는 중요한 사회적 지표가 되며 대학입학전형, 학자금대출을 비롯해 기타 사회복지서비스 등을 적용하는 데에도 중요한 기준이 되고 있다.

브라질의 룰라(Lula da Silva) 전 대통령은 브라질의 빈곤 문제를 상당 부분 개선시켜 전 국민적 지지를 받았는데 그의 퇴임 당시 지지율은 80%에 육박했다. 룰라가 추진한 대표적인 빈곤정책은 ‘보우사 파밀리아(Bolsa Familia)’로 이 정책은 한 가족의 월 소득이 최저생계비에 미치지 못할 경우 정부가 현금을 지급하고, 대신 부모는 자녀들을 의무적으로 학교에 보내도록 하는 방식이다. 당시에는 이 정책에 대해 ‘선심성 정책’이라는 비판도 많았지만 이를 통해 브라질의 빈곤율은 약 10% 이상 떨어졌고, 경제성장률은 약 2배 이상 올랐다(매일경제, 2012. 7. 6).

우리나라의 빈곤율이 브라질 수준만큼 심각한 것은 아니다. 하지만 절대적 빈곤층이 300만 명에 달하고, 이들 중 복지 사각지대에 놓인 수도 160만 명에 이르는 상황에서 이들에 대한 대책은 반드시 필요하다. 가장 중요한 것은 절대적 빈곤층이 최저생활 수준을 영위할 수 있도록 최저생

계비를 지급해 주는 것인데 이를 위해서는 소득 인정액과 별도의 급여를 제외한 차액만 현금으로 제공하는 방식 보다는 최저생계비 전액을 현금으로 지급하는 방식에 대해서 검토해 볼 필요가 있다.

2014년 기준 최저생계비 603,000원을 300만 명에게 현금으로 지급해줄 경우 약 1조8천억 원의 예산이 필요한데, 2015년 정부 예산 총액이 376조인 것을 감안하면 대한민국 전체 인구의 6%를 대상으로, 전체 정부 예산의 약 0.5%를 투입하는 것이다. 절대 빈곤층을 상대로 이 정도의 예산 비중을 투입하는 것은 정부 재정 운용 면에 있어서 현실적으로 불가능한 일이 아니며 다른 어떤 복지 정책 보다 우선할 필요가 있다. 다만, 이러한 제도를 악용하거나 부당하게 수령하는 일이 없도록 하기 위해 소득인정액에 대해 차등을 두고 그에 합당하게 현금 지급액과 별도의 급여도 차등적으로 지원해 나가면 될 것이다. 또 기초생활보장제도의 사각지대에 놓이는 절대적 빈곤층이 발생하지 않도록 수급조건을 완화하는 것도 필요하다.

롤즈의 정부 조직 구성 및 기능 분류에 따르면 절대적 빈곤층의 최저생활 수준 보장과 관련된 업무를 하는 곳은 양도처이다. 우리나라의 정부 조직도에서 양도처의 역할을 하고 있는 것은 보건복지부이며, 최저생계비 이하의 계층에게 기본적인 생활을 보장하는 국민기초생활보장법을 소관하는 기관 역시 보건복지부이다. 따라서 절대적 빈곤층의 최저생계비 지원을 현실화하고 법의 사각지대에 놓이는 절대적 빈곤층이 없도록 예방하기 위해서는 보건복지부의 보다 적극적인 역할이 요구된다.

2. 상대적 빈곤층을 위한 대책

롤즈에 따르면 절대적 빈곤층뿐만 아니라 중위소득 이하 계층도 최소수혜자 집단에 포함되는데 최저생활 수준 이하에 있는 집단이 절대적 빈

곤층이라면 중위소득 50%이하에 해당되는 집단은 상대적 빈곤층이라 할 수 있다. 우리나라는 IMF 위기 이후 사회적 양극화와 빈부격차가 악화되고, 중산층이 빈곤층으로 몰락하며 상대적 빈곤율이 급격히 상승했다.

제4장의 <표16>, <표24>에서 살펴본 것처럼 우리나라의 상대적 빈곤율은 1997년 당시 8.2%였는데 불과 1년 만인 1998년 10.9%로 무려 2% 이상 높아졌다. 이후 2000년대 들어서도 상대적 빈곤율은 점차 증가하여 2012년 현재 12%를 기록하고 있다. 이는 절대적 빈곤율의 2배에 해당하는 것이며, OECD 국가 중에서는 다섯 번째로 높은 수치이다.

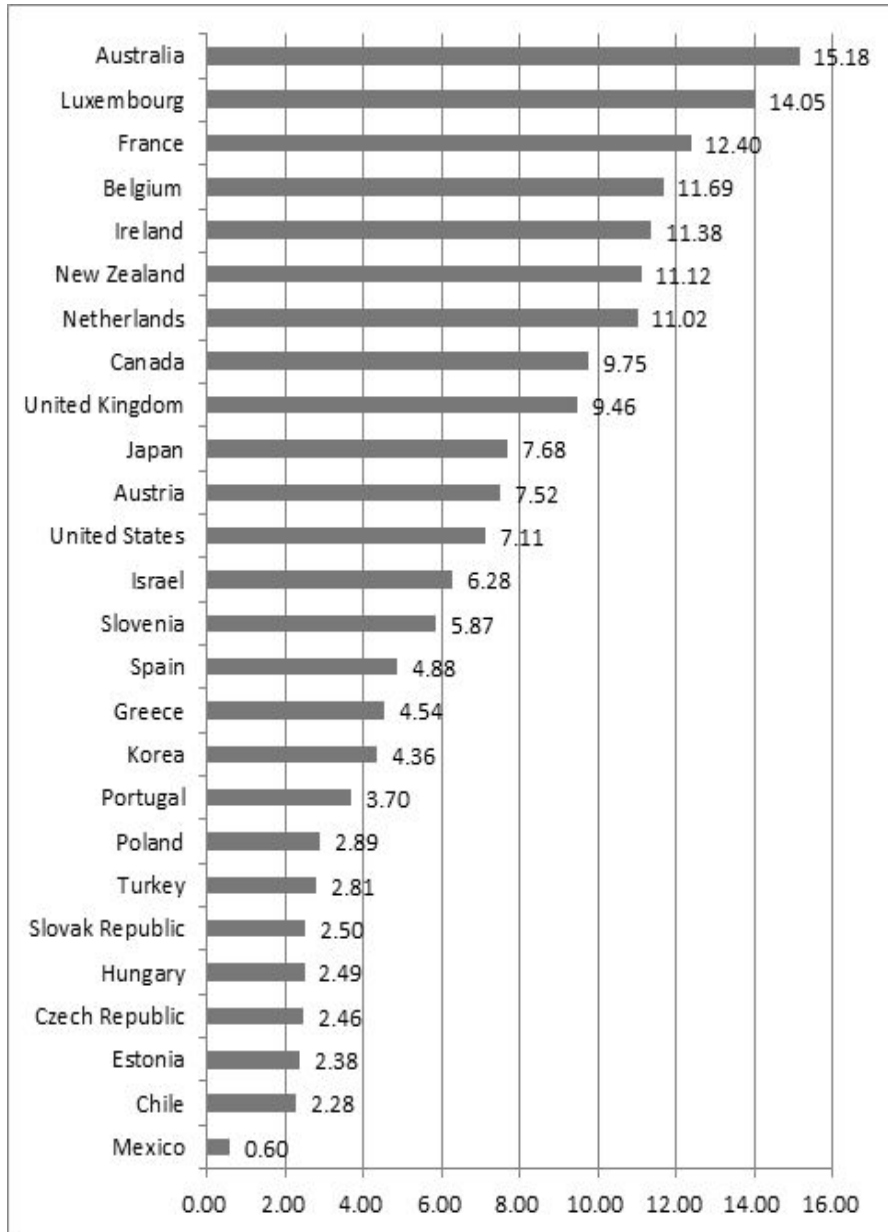
상대적 빈곤층에서 우리가 특히 주목해야 할 것은 바로 ‘근로 빈곤층 (working poor)’ 이 증가하고 있는 문제다. 일반적으로 ‘근로빈곤층’이란 ‘일하고 있거나 일할 수 있는 잠재력을 가진 빈곤층’을 지칭한다. 한국보건사회연구원의 자료에 따르면 현재 한국의 근로빈곤층 규모는 2011년 기준 11.1%로 나타났는데 이는 1999년 9.5%보다 1.6% 높아진 것이다(노대명, 2013 : 161). 절대적 빈곤층은 주 소득원이나 생활능력이 없는 사람들이 비교적 많은 편이지만 상대적 빈곤층, 특히 근로 빈곤층은 근로 능력이 있음에도 불구하고 빈곤층으로 전락하는 것이며 중산층의 몰락과 붕괴를 시사하고 있기 때문에 사회적으로 더욱 큰 문제이다.

상대적 빈곤층과 근로빈곤층에 대한 대책으로 가장 우선시 되어야 할 것은 바로 최저임금의 보장 및 현실화이다. 이들은 전통적인 절대적 빈곤층과 달리 대부분 근로 능력 또는 잠재력을 지니고 있기 때문에 무조건적인 복지 혜택을 제공하기 보다는 근로 능력을 발휘할 수 있도록 하는 것이 개인적으로나, 사회적으로나 더 바람직하기 때문이다.

<표26>과 같이 OECD 국가들의 최저임금(2013) 현황을 보면 우리나라의 최저임금 수준은 시간당 4.36달러로 나타났다. OECD 국가들의 평균 최저임금이 6.78달러이고 우리나라의 경제규모가 세계15위인 것을 감안하면 우리나라의 최저임금 수준은 매우 낮은 편이라고 볼 수 있다.

<표26> OECD 국가들의 최저임금 비교(2013년)

(단위 : \$/시간당)



출처 : OECD Statistics

주 1) 각 국별 최저임금을 US\$ 환율로 환산한 것임.

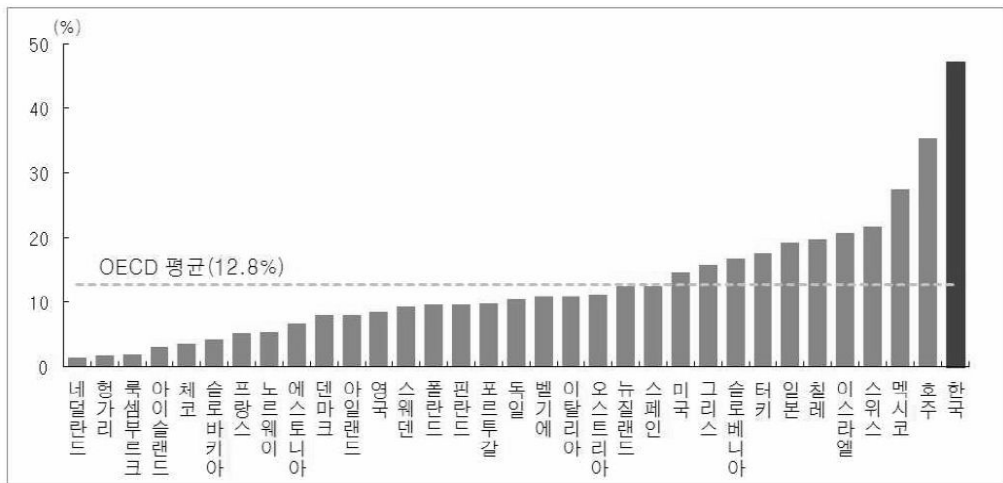
최저임금 수준이 가장 높은 국가는 호주 15.18달러, 룩셈부르크 14.05달러, 프랑스 12.40달러 순으로 나타났으며 최저임금이 가장 낮은 국가는 멕시코 0.6달러, 칠레 2.28달러, 에스토니아 2.38달러 등의 순으로 나타났다. 우리나라와 최저임금이 비슷한 국가들로는 그리스 4.54달러, 포르투갈 3.70달러로 복지국가로의 전환에 실패한 남유럽 국가들로 나타났다. 이러한 현실로 볼 때 우리나라는 우선 경제 규모와 현실에 합당한 수준으로 최저임금을 보장하는 것이 필요하다. 노동에 대한 합당한 임금이 보장될 때 사람들은 근로에 대한 의지를 더 강하게 가질 것이다.

또, 근로 빈곤층에 대한 대책으로 우리가 주목할 것은 독일의 하르츠 개혁과 같이 근로 능력과 근로 의지에 따라 그에 합당한 복지서비스를 제공하는 방안이다. 근로 능력 및 의지가 있는 사람에게는 보다 적극적인 지원을 해주고, 근로 능력이 있음에도 불구하고 근로를 포기하거나 태만히 하는 사람들에게는 지원의 폭을 줄여 근로 빈곤층의 사회적·경제적 자립을 최대한 촉진해야 한다.

예를 들어 근로 능력이 있고 지속적으로 구직활동을 하는 실업자에게는 실업급여를 지속적으로 부여하고 직업훈련과 재취업의 기회를 계속 제공하는 방안이 있다. 근로를 촉진시키는 ‘근로장려세제’를 지급하고, ‘사회보험료’까지 지원하면 근로 빈곤층의 노동시장 진입은 더욱 효과를 나타낼 것이다. 반면 근로 능력이 있지만 근로를 포기한 실업자들은 실업급여를 축소하는 것이다. 근로 빈곤층에는 무조건 적인 소득보장 보다는 노동시장으로의 진입이 더 큰 이익이 된다는 인식을 심어주고 이를 촉진시킬 수 있는 시스템을 만드는 것이 중요하다. 이러한 방식은 모두에게 일할 권리를 보장함으로써 공정한 기회균등의 원칙을 충족시킬 것이며, 실업에 처한 특정한 집단에게 우선적인 혜택이 제공함으로써 차등의 원칙도 충족시킬 수 있을 것이다. 근로장려세제와 근로-복지 연계시스템에 대해서는 제4절에서 보다 구체적으로 설명하기로 하겠다.

한편, 상대적 빈곤층에서 근로 빈곤층에 이어 주목해야 할 또 다른 집단은 바로 ‘노인 빈곤층’이다. 우리나라는 다른 나라들 보다 저출산 고령화 현상이 더욱 급격하게 진행되고 있으며 노인 빈곤층과 노인 자살율은 세계 최고 수준에 이르고 있다. 2013년도 12월 통계청 통계개발원이 발표한 ‘한국의 사회동향 2013’에 따르면 우리나라의 노인빈곤율은 OECD 국가 중 1위를 기록하고 있다.

<표27> OECD 국가의 노인 상대빈곤율(2010)



출처 : 통계청 통계개발원

주1) 노인상대빈곤율 : 65세 이상 인구 중 가구 가치분 소득이 전체 가구 가치분 소득중위값의 50% 미만인 인구의 비율임.

주2) 아일랜드, 일본, 뉴질랜드는 2009년, 칠레는 2011년도 수치임.

위의 <표27>과 같이 2010년 기준으로 OECD 33개국과 비교해보면 한국의 노인빈곤율은 47.2%로 거의 50%에 육박하고 있으며 이는 OECD 평균인 12.8%의 4배에 육박하는 수치이다. 노인의 평균소득이 한국 보다 낮은 멕시코나 슬로바키아 등보다 노인 빈곤율이 더 높다는 것은 노인층

의 소득 분포가 그만큼 불평등한 것을 시사한다.

특히 통계청의 e-나라지표 검색결과에 따르면, 우리나라의 노인 빈곤율은 지난 2007년 44.6%에서 5년 동안 4.7%p나 올라 급속도로 상승하는 추세를 보이고 있어 더욱 심각한 문제다. 노인 1인 가구도 크게 증가하는 것도 문제인데 노인 1인 가구율은 2013년도 기준 34.3%로 나타나 노인 3명 중 1명이 혼자 살고 있는 것으로 나타났다. 빈곤율이 높다보니 당연히 삶에 대한 만족도 역시 떨어질 수 밖에 없는 상황이다. 통계청에서는 65세 이상 노인의 인구 구성비가 2020년 15.7%, 2040년 32.3%에 이를 것으로 전망하고 있는데 이런 상황에서 노인빈곤층에 대책은 더욱 절실하다.

우리나라의 노인 빈곤율이 OECD 국가 중 가장 높게 나타나고 있는 이유는 공적인 노후 소득보장 제도가 부실하기 때문이다. 공무원 연금·사학연금·국민연금을 다 합쳐서 공적 연금을 수급 받고 있는 65세 이상의 인구는 2011년 현재 31.85%에 불과하다. 그 중 국민연금 수급자 비율이 28.35%로 가장 높고, 공무원 연금은 3%, 사학연금은 0.4%에 불과한 것으로 나타났다. 문제는 국민연금 수급자의 연금 수령액이 매월 20-30만원 수준으로 너무 적어 노인 빈곤의 해소에 큰 도움이 되지 않는다는 점이다. 이러한 문제를 보완하기 위해 2008년부터 기초노령연금 제도가 생겨났지만 이 역시 2012년 기준 급여액이 최대 월 9만4600원으로 너무 적어서 실질적인 빈곤해소를 하기에는 역부족이다(이상이, 2012 : 217-218).

따라서 노인 빈곤층에 대한 대책으로는 최저생활 수준과 노후 보장을 위해 기초노령연금 지급액을 현실화하는 것이 필요하다. 기초노령연금의 본래 취지는 소득이 많건 적건 간에 65세 이상의 노인들에게 평등하게 연금액을 지급해 준다는 것이었다. 하지만, 롤즈의 분배정의 원칙에 따르면 노인 빈곤층은 사회적·경제적으로 최소수혜자 집단에 속하며 이들에 대해서는 우선적인 혜택이 제공되어야 한다. 따라서 기초노령연금의 본래 취지가 100명에게 10만원씩 지급하는데 있지만 최소수혜자 원칙을 적용

할 경우 저소득층에 해당되는 50명의 노인에게 20만원을 지급하는 형태로 운영되는 것이 합당한 것이다.

이와 관련 정부는 본래 65세 이상 모든 노인에게 20만 원 정도에 해당되는 기초노령연금 지급을 약속한 바 있으나 국가 예산의 한계로 인해 최종적으로 65세 이상 노인 639만 명중 소득하위 70%의 노인(약 447만 명)에게 매달 최고 월 20만2,600원을 지급하는 것으로 정책을 수정했다. 본래 국민과의 약속을 파기한 것은 문제지만 국가 재정의 부담이 예상되는 상황에서 저소득층 노인을 중심으로 기초노령연금을 지급하는 것으로 수정한 것은 합리적인 선택으로 평가된다.

3. 미숙련 노동자들을 위한 대책

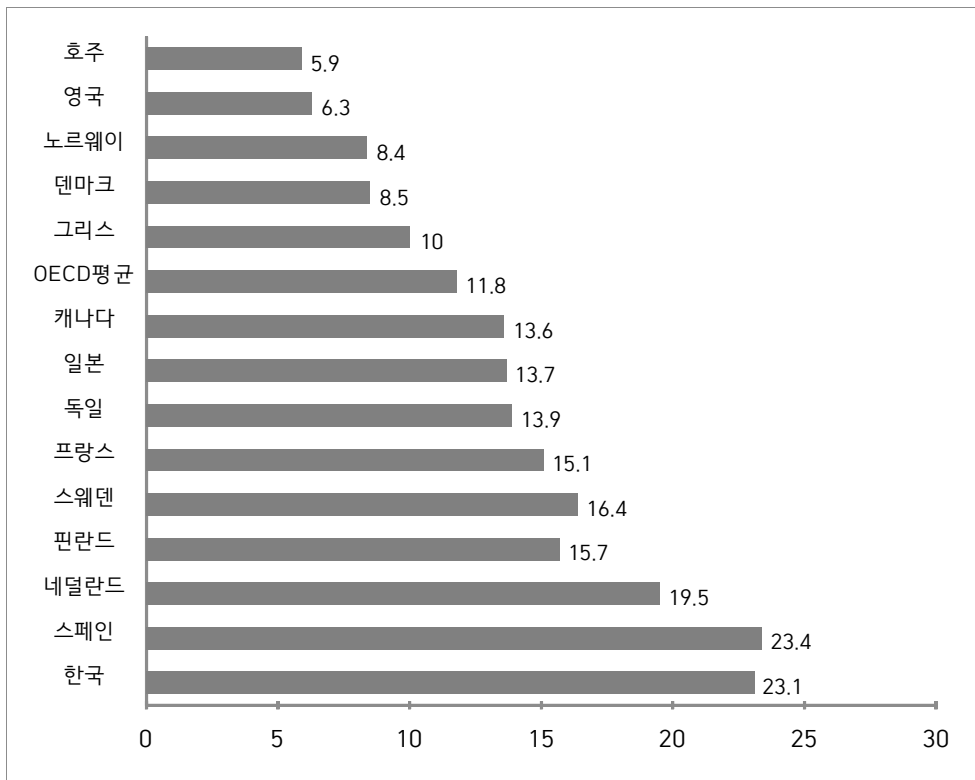
롤즈는 최소수혜자 집단의 대표적인 사례로 소득과 임금이 낮은 미숙련 노동자 집단에 대해 반복해서 설명하였는데 이를 우리사회에 반영하면 숙련된 노동자 집단에 속하지 못하는 비정규직 계층과 아직 노동시장으로 진입하지 못한 미취업 청년들이 해당될 것이다. 우리나라는 1997년 IMF 외환위기로 각종 시장규제를 완화하고 노동 유연화 정책을 수용했는데 이를 통해 외환위기는 단 시간 내에 극복했지만 비정규직을 대거 양산하고, 청년 실업이 더욱 심각해지는 결과를 초래했다. 비정규직과 정규직의 임금 격차가 크고, 청년들이 계속 일자리를 구하지 못하는 상태가 지속되면 롤즈의 설명처럼 미숙련 노동자들의 빈곤은 반복될 수 밖에 없는 상황에 처하게 된다. 따라서 분배정의를 위해 미숙련 노동자들에 대한 대책은 반드시 필요하다.

통계청 e-나라지표 검색 결과에 따르면 우리나라의 비정규직 근로자 비율(한시적근로, 시간제근로, 비전형근로 포함)은 2013년 기준 32.6%에 이른다. 즉, 근로자 3명당 1명은 비정규직인 셈인데, 특히 남성의 비정규

직 근로 비율이 26.5%인데 반해 여성의 비율은 무려 40.6%에 이르고 있어 여성의 비정규직 문제가 더욱 심각한 것으로 나타났다.

<표28> OECD 주요국의 한시적 근로자 비율(2012년)

(단위 : %)



출처 : 통계청, e-나라지표

주 1) 전체 임금근로자 중 한시적 근로자의 비율임. 한시적 근로자는 1년 미만의 근로계약을 체결하는 근로자이며, ①기간제 근로자 ②계약기간을 명시하지 않았더라도 자신의 의지와 상관없이 계약이 종료될 수 있는 자

주 2) 국제기구에서 작성한 나라별 지표는 국제비교를 위해 조정된 자료로서, 주요·보조지표의 수치, 수록기간, 단위 등이 다를 수 있음.

<표28>과 같이 비정규직의 가장 대표적인 형태인 한시적 근로자 비율을 보면 우리나라는 OECD 국가 중 1위를 차지하고 있다. OECD 평균 한시적 근로자 비율이 11.8%인데 우리나라는 23.1%로 평균치의 2배를 넘는 수치를 보이고 있다.

우리나라는 지난 2014년 ‘비정규직 차별금지제도’⁸⁷⁾를 마련해 기업이 정규직과 같은 업무를 수행하는 비정규직 근로자를 임금·복리후생 등 측면에서 고의로 차별하다가 적발되면 차별 금액의 최고 3배를 보상하도록 하는 법안을 마련했다. 이와 같은 제도는 임금 격차를 완화하고 정규직 전환 비율을 높이는데 긍정적인 영향을 끼쳤지만 해외 사례와 비교했을 때 여전히 열악한 것이 사실이다. 현행법으로는 기업이 해당 직종을 분리시켜 비교대상 근로자가 없어지면 차별 금지제도가 작동할 여지가 없어지게 되는 한계가 있다. 따라서 비교대상 근로자를 인정하거나 확대하는 방안이 필요하다.

또, 차별금지제도가 있다 해도 차별적 처우를 직접적으로 문제 삼게 되면 비정규직 근로자는 고용관계에서 불리한 처지에 있기 때문에 실직의 위험에 노출되는 문제가 있다. 따라서 차별금지제도를 엄격히 적용할 수 있도록 하기 위해서는 비정규직에 대한 차별이 고용관계에 악영향을 미치지 않도록 구제할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

비정규직 문제를 해결하기 위해 보다 근본적으로는 비정규직 고용기준을 더 엄격히 제한하고 임금과 권리를 보호해 줄 수 있는 제도적 장치가 요구된다. 최근 한국에서는 비정규직 노동자들의 근무기간을 4년으로 연장하는 법안⁸⁸⁾이 논의되고 있는데 롤즈의 이론에 따르면 비정규직으로

87) 해당 법률안은 ‘파견근로자 보호 등에 관한 법률(파견법)’과 ‘기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률(기간제법)’로 2014년 9월부터 시행됐다.

88) 고용노동부는 2014년 12월 ‘비정규직 종합대책’을 노사정위원회 정식 안건으로 보고했는데 핵심 내용이 최장 2년인 비정규직 계약 기간을 35세 이상의 근로자의 경우 최대 4년까지로 늘리는 것이다. 이와 관련해서는 논란이 많은 상황으로 현재 관련 법안들은 소관 상임위인 국회 환경노동위원회에 계류 중이다.

근무할 수 있는 시간을 연장하여 그들이 최소수혜자로 머무는 기한을 장기화 시키는 것은 정의롭지 못한 일이다. 따라서 비정규직 근무 기간을 연장하는 방안 보다는 비정규직을 정규직으로 전환시켜서 근무할 수 있도록 하는 방안이 더욱 적합하다.

한편, 아직 사회에서 경력을 쌓지 못한 청년층 역시 폴즈가 설명한 미숙련 노동자 계층에 해당되는데 이들은 노동시장으로 진입조차 하지 못하고 있을 뿐만 아니라 취업을 하더라도 비정규직 일자리가 대부분이라는 이중고에 처해있다. 통계청 e-나라지표 검색결과에 따르면 한국의 청년실업률은 2009년 8.1%에서 점차 높아지며 2014년에는 9.0%, 2015년 2월에는 무려 11.1%까지 높아졌다. 반면 청년고용률은 2009년 41.3%에서 점차 하락하여 2014년에는 40.5%로 떨어졌다. 우리나라 청년 고용동향의 특징은 고용률과 실업률 모두 낮다는 점이다.

한국에서 고용률과 실업률이 모두 낮은 것은 비경제활동인구가 많기 때문인데, 이는 대학 진학률이 높고 취업준비생 등 사실상 실업자가 비경제활동인구로 분류되기 때문이다. 학교 졸업 이후 구할 수 있는 일자리의 대부분이 단기 계약직 등 비정규직이기 때문에 청년들은 대기업과 공공부분의 좋은 일자리를 찾기 위해 취업준비자로 나서는 경우가 태반이다(노광표, 2013 : 63-64). 이러한 문제 때문에 한국의 노동시장은 구인난과 구직난이 함께 존재하고 있는 모순적인 상황이 벌어지고 있다. 대학진학률이 높아지며 청년층에서는 더 좋은 일자리를 위해 자발적으로 노동시장으로의 진입을 연기하거나 포기하는 상황이 늘어나고 있는 상황이며, 이로 인해 중소기업들은 계속해서 구인난을 겪고 있는 것이다.

2014년 취업포털사이트 ‘잡코리아’의 조사결과, 대졸 구직자들의 희망연봉은 평균 2,500만원으로 나타났다. 하지만 대졸 초임 임금의 희망 연봉이 이와 같은 수준인데 반해 현실에서는 임금 근로자 절반의 한 달 소득이 200만 원 이하인 것으로 나타났다. 특히 월급이 100만원도 안 되는 근

로자의 비율이 12.5%, 8명 중 1명인 것으로 나타났다. 2014년 기준 4인가족 최저생계비가 월 155만원인 것을 감안하면 임금근로자 절반가량은 최저생계 수준의 생활조차 유지하기 어렵거나 겨우 그 정도를 유지하고 있는 수준인 것이다(연합뉴스 TV, 2015. 5. 2).

청년 실업은 장기적으로 노동시장에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 노동력 및 생산성 감소, 잠재성장 능력 하락, 결혼율 및 출산율 하락 등과 같은 사회적 문제까지 야기하기 때문에 국가적으로도 엄청난 손해를 야기한다. 따라서 청년실업 문제의 해결은 궁극적으로 국가 전체에도 이익이 될 수 있을 것이며, 이들에게 차등의 원칙을 적용한다면 ‘청년고용의무제’와 같은 제도의 확대를 검토할 수 있을 것이다.

우리나라는 2013년 ‘청년고용할당제’를 도입했는데 그 근거는 매년 공기업과 공공기관 정원의 3%를 청년으로 채용해야 한다고 규정한 ‘청년고용촉진특별법’에 있다. 당시에는 이러한 규정이 의무가 아니라 권고사항이었지만 이후 해당 조항이 의무조항으로 바뀌었고, 청년의 범위도 20대에서 34세로 확대되었다. 하지만 여전히 그 대상이 공공기관에 한정되어 있으며 2016년까지 3년간 한시적으로 시행되는 한계가 있어 근본적인 청년 실업을 해결하기에는 역부족인 상황이다. 이에 청년고용 채용률을 3%에서 5%로 상향 조정하거나 그 대상을 공공기관에서 자산규모 5조원 이상의 민간 대기업으로 확대해야 한다는 주장도 나오고 있다.

공공기관에서 ‘청년고용할당제’를 확대하는 것은 국가 재정 상태를 감안하여 충분히 검토해 볼 수 있을 것이다. 하지만 민간 대기업에 이를 강제하는 문제는 오히려 롤즈의 정의의 원칙 중 첫 번째 자유의 원칙을 위배하는 것이 될 수도 있다. 따라서 민간 기업들에 대해서는 ‘청년고용할당제’를 강제하기 보다는 청년 채용률을 늘릴 경우 법인세를 감면해주거나 세금 정책에서 인센티브를 주어 자발적인 참여를 유도하는 것이 더 바람직할 것이다.

한편, 청년층의 자발적인 실업 및 취업연기와 중소기업의 구직난을 함께 해결하기 위해서는 사회적인 인식의 변화가 수반되어야 할 것이다. 우리나라의 경우 ‘일자리’에 대한 인식이 고정화 되어 있어서 본인의 적성과 만족도와 무관하게 특정 직종에 대한 선호도와 사회적 인정이 편중되어 있다. 하지만 ‘일자리’라는 것은 생계와 소득 보장을 위한 것인 동시에 ‘자아실현’을 이룰 수 있는 수단으로서 모든 노동을 신성하게 인식하는 사회적 분위기의 조성이 반드시 필요하다.

이와 같은 비정규직 및 청년실업의 문제의 해결은 안정처의 적극적인 역할을 요구한다. 롤즈의 분류에 따르면 고용과 노동의 문제를 다루고 궁극적으로 완전 고용상태를 지향하는 정부 조직은 안정처이며 우리나라에서 안정처에 해당하는 기관은 고용노동부가 있다. 따라서 고용노동부가 비정규직의 정규직 전환에 가장 주도적인 역할을 해야 할 것이며 청년의 무고용할당제의 폭넓은 실시를 위한 방안도 모색해야 할 것이다. 또, 자발적 취업 포기과 연기가 늘어나고 있는 상황에서 독일의 사례처럼 고용과 복지를 연계하는 시스템을 마련하여 근로에 대한 능력과 의지 여부에 따라 보기 혜택을 선별적으로 제공하는 방안을 제시해야 할 것이다.

제3절 공정한 기회균등의 원칙 실현 방안 : 보편적 복지 시스템

1. 보편적 의무교육 확대

장은주는 자본주의적 시장경제를 지배하고 있는 정의 이념에 대해 ‘메리토크라시’로 규정했다. ‘메리토크라시’는 영국의 사회학자 마이클 영(Michael Young)이 발전시킨 것으로서 라틴어에서 유래한 단어인 ‘merit’

와 그리스 어근을 가진 ‘cracy’를 조합한 것으로 ‘능력중심사회’를 뜻한다. 그것은 부와 권력과 명예 등과 같은 사회적 재화를 어떤 사람의 타고난 혈통이나 신분, 계급 같은 것이 아니라 오로지 능력(기여/노력)에 따라 사람들에게 분배하거나 할당하는 것만이 정의롭다는 기본 이념을 갖고 있다. 여기서 능력에 뛰어난 사람들이 그렇지 못한 사람들보다 더 많은 부와 권력과 명예를 가지고 또 그런 방식의 분배야말로 정의롭다고 정당화된다(장은주, 2012 : 108-109).

자신의 능력에 따라 사회적 재화가 분배된다는 ‘메리토크라시’의 논리가 매력적인 것은 사실이며 이 점에 대해서는 롤즈도 인정하고 있다. 하지만 능력에 따른 공정한 분배 체제가 되려면 그 전에 ‘공정한 기회’가 균등하게 주어져야 한다. 예를 들면 자신이 열심히 노력한 만큼 좋은 대학에 가고, 좋은 회사에 취직해서 많은 연봉을 받는 것은 당연하다. 하지만, 그 이전에 모든 사람들에게 동등한 교육의 기회와 취업의 기회가 주어졌는가를 먼저 점검해 봐야 한다. 어떤 사람은 태어날 때부터 경제적 빈곤에 처하게 되는데 이런 사람들은 학비를 벌기 위해 아르바이트를 해야 하고, 학업에 집중할 시간이 부족해질 것이다. 반면 어떤 사람은 타고날 때부터 경제적 여유가 뒷받침 되어 학업에 매진하며 좋은 성적을 거둘 수 있었을 것이다.

따라서 무조건 능력에 따라 분배가 이루어진다면 결과적으로 경쟁의 승자만을 위한 논리가 되고, 경쟁의 탈락자들은 그가 처했던 환경과 조건과 무관하게 무능한 사람으로 전락하게 된다. 따라서 능력에 따른 분배는 사실상 타고난 재능과 환경, 그리고 행운이나 불행 등의 우연적 요소까지 능력에 포함시키는 것으로서 궁극적으로 분배정의 실현을 어렵게 한다.

이러한 문제 때문에 롤즈는 공정한 기회 균등의 원칙을 주장하며 ‘교육’의 기능을 특별히 강조했다. 교육이 타고난 재능과 능력, 운과 같은 우연적 요소들을 최소화할 수 있는 최대의 방안이라고 생각했기 때문이다.

교육이 충분하지 않으면 의사표현 능력이 떨어지게 되고, 더 많은 교육을 받은 집단에 대해 반대 논리를 제기하거나 자신의 권리 및 이익을 주장하기 어려워진다. 이러한 현상이 심화되면 공적인 의사결정 과정에 참여하는 구성원들은 점점 소수로 집중될 것이며, 이와 같은 불평등이 지속되면 공동체는 결국 소수 기득권들을 위한 사회로 전락할 수 밖에 없을 것이다. 사회적·경제적 불평등이 위협적인 것은 바로 이러한 불평등이 정치적 불평등까지 야기할 수 있다는데 있다.

하지만 한국의 교육체계는 현재 철저한 ‘능력중심사회’의 구조를 갖고 있다. 경쟁 중심의 교육시스템에서 학교 성적이 좋은 학생들은 명문대를 가고, 졸업 후 높은 연봉을 받게 된다. 하지만 학교 성적이 나쁘다는 이유만으로 대학에 진학하지 못한 학생들은 일종의 ‘패배자’로 사회에서 낙인찍히게 된다. 특히, 최근 더욱 문제가 되는 것은 경제적으로 풍요로운 가정의 학생들이 더 좋은 성적을 얻고 있는 현상이다.

실제로 우리나라는 빈곤이 대물림되는 현상과 유사하게 교육수준도 대물림되는 현상이 나타나고 있다. 먼저, 소득수준이 높고, 부모의 교육수준이 높을수록 교육에 대한 투자비율 즉, 사교육비 지출이 많은 것을 알 수 있다. <표29>와 같이 통계청 e-나라지표에 나타난 2013년도 기준 부모 교육수준 및 가구 소득수준별 월평균 사교육비 지출현황을 보면 아버지와 어머니의 교육수준이 중졸이하 일 때는 월평균 10만원을 지출하지만 대학원졸 이상일 때는 35만원 이상을 지출한다. 또, 가구소득 100만원 미만은 6만원, 300-400만원 미만은 22만원, 700만원 이상은 41만원을 지출하는 것으로 나타났다. 즉, 부모의 교육수준과 소득에 따라 교육에 대한 투자비율이 비례하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또 조영재와 반상진(2013)의 연구결과에 따른 <표30>을 보면 실제로 부모의 소득과 그에 따른 사교육비 지출이 자녀의 대학진학률에 직접적인 영향을 끼치고 있는 것을 알 수 있다. 일반 대학에서는 소득별 격차가

그렇게 크게 나타나지 않지만 상위 1-10위권의 대학 진학률에 있어서는 소득이 높을수록 진학률이 크게 높아지고 있는 것을 알 수 있다.

<표29> 부모 교육수준 및 가구 소득수준별 월평균 사교육비(2013년)

(단위 : 만원)

구분		2013
교육 단계별	전체	23.9
	초등학생	23.2
	중학생	26.7
	고등학생	22.3
아버지의 교육수준	중졸 이하	10.1
	고졸	18.2
	대졸	29.0
	대학원졸	35.2
어머니의 교육수준	중졸 이하	10.3
	고졸	19.4
	대졸	29.9
	대학원졸	38.1
가구소득 수준	100만원 미만	6.8
	100-200만원 미만	11.1
	200-300만원 미만	16.0
	300-400만원 미만	22.1
	400-500만원 미만	28.0
	500-600만원 미만	33.0
	600-700만원 미만	35.9
	700만원 이상	41.5

출처 : 통계청 e-나라지표(2013 사교육비조사)

<표30> 소득계층별 자녀의 대학진학·대학유형·대학위계의 격차

(단위 : %)

구분	소득하위 집단	소득중하위 집단	소득상위 집단	소득최상위 집단
대학 진학률	1.00	1.13	1.46	1.42
4년제 대학 진학률	1.00	1.09	1.85	1.89
거점국립대학 진학률	1.00	0.78	1.32	0.94
상위 1-10위 대학 진학률	1.00	1.61	7.96	17.30

출처 : 조영재, 반상진, 2013 : 129

심지어 최근에는 부모의 교육과 소득 수준이 높을수록 자녀가 취업 후 임금을 더 많이 받는다는 연구결과까지 나왔다. 최필선과 민인식(2015)이 발표한 ‘한국의 세대 간 사회계층 이동성에 관한 연구’ 자료⁸⁹⁾에 따르면 가구소득 4~5분위 그룹 자녀의 평균 임금은 163만원이지만 1~3분위 그룹은 150여만 원으로 13만 원 정도 차이가 나는 것으로 나타났다. 또 부모의 교육수준이 대졸(전문대 포함) 이상인 자녀의 평균 월 임금은 179만 원으로 부모의 학력이 고졸 또는 고졸 미만일 때인 145만~148만원 보다 30만 원 정도 많은 것으로 나타났다.

이러한 현상은 롤즈가 가장 우려했던 것이다. 빈곤의 대물림을 가장 최소화 할 수 있는 것이 교육인데 교육에서 이와 같이 부모의 소득과 교육 수준에 따라 격차가 벌어진다는 것은 빈곤의 대물림을 악화시키고 사회적·경제적 지위를 세습화시킬 가능성이 높다는 것을 의미한다. 특히, 부

89) 이 연구결과는 2004년 중학교 3학년이었던 2천명의 한국교육고용패널을 10년 동안 추적한 결과이다.

모의 소득과 교육 수준이 자녀의 교육을 넘어 노동 시장에까지 영향을 끼치는 것은 심각한 문제이며 결과적으로 이러한 교육체계는 분배정의 실현을 가장 저해하는 요소가 될 것이다.

따라서 공정한 기회 균등의 원칙을 통해 분배정의를 실현하기 위해서는 우리나라의 교육체계를 수정하는 것이 가장 시급히 요구된다. 부모의 소득과 교육수준이 자녀의 교육과 임금에 직접적인 영향을 끼치는 것을 방지하기 위해서는 교육에 대한 민간 부담을 줄이고 공공 부담을 늘려야 하며 단순히 공공 부담을 늘리는 것을 넘어 교육 체계를 아예 공적인 영역으로 전환시켜야 한다.

2013년 교육부의 'OECD 교육지표 조사결과'에 따른 <표31> GDP 대비 정부부담·민간부담 공교육비 상대적 비중에 따르면 우리나라의 GDP 대비 공교육비 중 정부가 부담하고 있는 비중은 2005년 58.9%에서 2010년 61.6%로 2.7% 증가했다. OECD 국가들의 평균 정부 부담 비중이 2005년 85.5%, 2010년 83.6%인 것과 비교해보면 매우 낮은 수치이다. 반면, 민간 부담 비중은 OECD 평균과 비교해 볼 때 매우 높은 것을 알 수 있다.

<표31> GDP 대비 정부부담·민간부담 공교육비 상대적 비중

(단위: %)

구 분	전체				초·중등교육				고등교육			
	'05년		'10년		'05년		'10년		'05년		'10년	
	정부	민간	정부	민간	정부	민간	정부	민간	정부	민간	정부	민간
한 국	58.9	41.1	61.6	38.4	77.0	23.0	78.5	21.5	24.3	75.7	27.3	72.7
OECD 평균	85.5	14.5	83.6	16.4	91.5	8.5	91.5	8.5	73.1	26.9	68.4	31.6

출처 : 교육부, 2013년 OECD 교육지표 조사 결과

더욱 심각한 것은 고등학교 과정에 들어서면 공교육에 대한 정부 부담과 민간 부담 비중이 역전된다는 것이다. <표31>과 같이 OECD 국가들은 상대적 비중에 약간의 변화는 있지만 초·중등학교에서 고등학교까지 모두 정부의 부담 비율이 민간 부담 비율보다 훨씬 높게 나타난다. 하지만 우리나라는 고등교육 단계에 들어서면서 그 비중이 역전되는데 2010년 기준 고등교육에 대한 정부 부담 비율은 27.3%, 민간 부담 비율은 72.7%로 나타났다. 민간 부담이란 공교육 과정에서 들어가는 비용 중 학부모가 내야 하는 것으로서 고등학교 수업비, 대학 등록금, 학습 준비물, 급식비 등이 여기에 해당된다. 의무교육에 해당되는 초·중등교육 과정에서는 민간에 비해 정부의 부담 비율이 훨씬 높지만 아직 의무 교육 대상에 포함되지 않은 고등교육 과정에서는 급격하게 민간 부담 비율이 높아지고 있는 것이다. 이와 같이 민간 부담 비율이 높은 것은 공정한 기회균등의 원칙을 심각히 저해하는 요소가 된다. 사적인 부담 비용이 높을수록 소득 격차에 따른 차이가 교육과정에서 또 다시 반복되기 때문이다.

롤즈가 강조한 교육에서의 기회 균등은 모든 사람들에게 대학까지 무상교육시스템을 제공하자는 것이 아니라 공부할 의사와 자질이 있으면 부모의 재산과 상관없이 모든 사람에게 교육의 기회가 주어져야 한다는 것이며, 기본적인 사회활동에 필요한 수준을 보장하고, 자신의 인생에 대한 판단을 할 수 있는 수준에 이를 때까지 의무교육을 제공하자는 것이다. 그 이후는 개인의 선택에 맡기고 다만 타고난 자산과 환경이 불리하게 작동하지 못하도록 수업료에 대한 부담을 최소화하여 교육의 기회를 제공받을 수 있도록 하자는 것이다. 이러한 롤즈의 공정한 기회균등의 원칙에 입각해 볼 때 본인의 자질과 의사에 따른 선택을 할 수 있는 성년 이전까지의 교육, 즉 우리나라의 교육체제에서 고등학교까지의 과정은 국가적 차원에서 의무교육으로 시행할 필요가 있다.

고등학교 의무교육은 세계적인 추세이기도 하며 이미 OECD국가들의

평균 의무교육 연한은 10년 내지 13년으로 많은 국가들이 고등학교까지 의무교육으로 규정하고 있는 상황이다. 핀란드는 초등학교부터 대학까지 무상 공교육을 실시하고 있으며 교육에 소요되는 비용과 급식비용까지 모두 정부가 부담하고 있다.

하지만 앞서 언급했다시피 북유럽의 복지 시스템이 아무리 이상적이라 할지라도 우리가 그와 같은 방식을 무조건 적으로 따라가는 것은 현실적으로 적절치 않을 뿐만 아니라 불가능할 것이다. 한국 교육체계가 갖고 있는 고질적인 문제의 근원이 되고 있는 입시 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 대학까지 공교육으로 전환시키는 것이 가장 바람직 할 수 있다. 하지만 교육체계의 변화는 사회구조의 전반적인 변화를 수반하는 것이기 때문에 갑자기 입시제도를 철폐하고 대학 과정까지 공교육화 하는 것은 많은 부담과 부작용들이 뒤따를 가능성이 높다. 또, 롤즈가 분배정의 원칙에서 강제하고 있는 부분도 아니다.

현재 우리나라는 중학교까지 무상교육을 실시하고 있는데 현 시점에서는 무상교육을 고등학교까지 확대시키고 교육환경을 경쟁과 서열 중심에서 기회의 균등 중심으로 바꾸는 것이 가장 합리적인 방안이 될 것이다. 이를 위해서는 정부가 공교육비 지출을 늘려 의무교육에 수반되는 모든 비용을 부담하는 것이 매우 중요하다. 핀란드의 경우 모든 수업비와 급식, 기자재까지 정부가 부담하고 있는데 이는 학교 내에서 학생들에게 차별을 가져올 수 있는 모든 요소들을 배제시키기 위한 것이다. 롤즈가 분배정의 원칙을 설명하며 교육을 강조한 취지가 가장 잘 구현되기 위해서는 실제로 교육에 필요한 제반 비용까지 국가가 부담하는 것이 적합하다.

이러한 측면에서 2009년 이후 우리나라에서 계속 논란이 되고 있는 무상급식 문제를 살펴볼 필요가 있다. 차등의 원칙을 적용하면 저소득층 학생들에게만 급식을 우선적으로 제공하는 것이 맞을 것이다. 하지만 공정한 기회균등의 원칙을 적용하면 모든 학생에게 똑같이 급식을 제공하는

것이 맞다. 우선성의 규칙에서 확인했듯 롤즈는 두 가지 문제가 상충할 때, 기회균등의 원칙이 우선해야 한다고 덧붙였다. 따라서 롤즈의 원칙에 부합하기 위해서는 교육 문제에 관한 공정한 기회 균등의 원칙이 우선적으로 적용되어야 할 것이며 이러한 연장선상에서 무상급식 역시 보편적 복지 형태로 제공되는 것이 합당하다.

또, 대학 과정은 자신의 자질과 의사에 따라 선택하게 되는 것이지만 이 과정에서도 공정한 기회 균등의 원칙이 실현되도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 수업료, 즉 대학등록금에 대한 개인적 부담을 최대한 덜어주는 것이 필요한데 북유럽 국가들처럼 대학 등록금 전액을 정부에서 지원해주는 시스템은 아직 우리에게서 시기상조이며 소득수준이 낮은 관 계로 대학에 입학할 수 없는 사람들이 발생하지 않도록 저소득층 자녀들에게 학자금 대출과 장학금 제도 측면에서 보다 적극적으로 지원을 해주는 방안이 합리적일 것이다. 이 경우에는 무상의무교육을 벗어나는 단계가 되므로 차등의 원칙을 적용하여 최소수혜자에게 우선적인 혜택을 제공하는 것이 가능할 것이다.

한편, 위와 같이 교육의 양적 수준을 확대하는 것과 동시에 교육의 질적 수준을 향상시키는 것도 절실히 요구된다. 교육이란 단순히 지식과 기술을 학습시키는 것이 아니라 궁극적으로 인격의 완성과 자아실현을 이루게 하는 수단이자 과정이다. 교육의 질을 높이는 것은 근본적으로 개인의 의식수준을 발전시킬 뿐만 아니라 국가와 사회의 발전에도 심대한 영향을 미친다. 사회의 변화와 발전은 사회 구성원이 갖고 있는 인식의 변화에서부터 출발하기 때문이다. 따라서 한국 사회가 분배정의를 실현하고, 진정한 복지국가로 도약하기 위해서는 이러한 문제에 대한 사회 구성원들의 인식 변화가 수반되어야 할 것이며 그 수단은 오롯이 교육의 역할로 귀결될 것이다.

2. 고용차별 금지

롤즈가 공정한 기회 균등의 원칙에서 설명한 ‘모든 사람들에게 직책과 지위가 개방되도록 하는 것’은 비단 분배 문제에 관한 권한과 책임을 갖고 있는 ‘공직’만을 지칭하는 것이 아니다. 일할 수 있는 모든 사람들에게 일할 기회를 주어야 한다는 것이며 이는 궁극적으로 ‘자아실현’의 의미를 내포하고 있는 것으로 이해할 수 있다. ‘자아실현’에 대한 기회는 누구에게나 균등하게 주어져야 한다.

일자리에 대한 공정한 기회 균등의 원칙은 고용과정에서의 차별을 철폐하는 것이 핵심이 될 것이다. 우리나라의 경우 아직까지 채용과정에서의 차별이 공공연하게 이루어지고 있는 실정이다. 국가인권위원회(2011)가 발표한 ‘기업채용과정의 차별관행에 대한 실태조사’ 결과에 따르면 기업체의 채용공고, 입사지원서, 심층면접, 구직자 설문조사 등 구인자와 구직자의 쌍방향적 조사를 실시한 결과, 채용과정에서 심각한 차별이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 차별을 경험한 비율은 남성보다 여성이 많았으며, 연령이 높고 학력이 낮을수록 높게 나타났다. 또, 정규직 보다 비정규직, 그리고 비장애인보다 장애인이 채용차별에 대해 심각하다고 응답했다. 최소수혜자 집단에 가까울수록 채용차별을 더욱 심하게 겪고 있는 것이다.

특히, 채용공고에서 지원조건을 제한하는 경우가 많은 것으로 나타났는데 제한이 높은 순대로 나열하면 학력 49.5%, 병역 37.5%, 업무경험 30%, 해외여행결격사유 26.5%, 전공 15.5%, 영어접수 10%, 나이 9%, 자격증 7.5%, 성별 3%, 학점 3% 순으로 나타났다. 이중 학력, 나이 성별 등에 대한 차별은 직무 적격성과 관련이 적은 것이며 현행법상⁹⁰⁾으로도 차별이 금지되어 있는 항목이다. 하지만 현실에서는 여전히 이러한 차별

90) 해당법률은 ‘고용정책기본법’이다.

이 이루어지고 있어 공정한 기회 균등을 심각히 저해하고 있다. 또한 채용 과정에서 특정항목에 대해 우대조건을 두는 경우가 많은데 여기에서도 구직자들은 나이, 출신학교, 학력, 용모 및 신체조건 등에 대해 차별을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이러한 항목들은 기본적 자유와 인권까지 침해하는 차별로 이어지는 부분이기 때문에 즉각적인 시정이 필요하다. 채용 과정에서 해당 직무와의 관련성이 적은 개인정보를 요구하는 경우도 많은데 심지어 본적, 재산상태(주거형태, 가족월수입, 재산), 신체조건, 혼인여부, 가족관계(학력, 월수입, 직업), 종교 등의 정보들까지 요구하고 있는 것으로 나타났다(국가인권위원회, 2011 : 81-160).

이와 같은 항목들은 개인의 기본권뿐만 아니라 사회적 신분과 소득 수준까지 고용에 영향을 미치게 하는 것들로 기회 균등의 원칙에서 봤을 때 반드시 철폐되어야 할 부분이다. 특히, 고용에 있어서의 차별로 인한 피해는 주로 여성, 고졸이하, 40대 이상, 비정규직 층에서 더 많이 나타나고 있는데 이러한 현상은 기회 균등의 원칙이 지켜지지 않을 때 더 많은 최소수혜자 집단을 양산하고 확대시키는 결과를 초래하는 문제점을 극명하게 보여주는 대목이다.

고용문제에 있어서 차별을 없애고 공정한 기회를 온전하게 부여하기 위해서는 ‘익명지원 절차’의 도입을 검토해볼만 한다. 해외에서는 출신, 성별, 나이, 장애를 이유로 하는 차별 등을 제거하기 위해 다양한 방식으로 익명지원 절차를 실시하는 나라들이 있다. 이러한 익명지원 절차는 본질적으로 롤즈가 주장한 원초적 입장과 같은 상황을 재구성 하는 역할을 한다. 즉, 구직신청자에 관해 ‘무지의 베일’을 쳐두고, 모든 차별적 요소를 없앤 후에 직무에 합당한 사람을 선별하는 것이다.

프랑스에서는 2006년 ‘기회균등법’을 제정, 동법 제24조에서 50명을 초과하는 근로자를 고용하고 있는 기업에 대해서는 익명지원 절차를 시행하도록 의무화했다. 또, 독일은 연방차별금지청의 주도로 2010년 공공기

관과 주요 기업에서 채용시 익명 지원절차를 시행하는 것을 시범 프로젝트로 추진했다 (국가인권위원회, 2011 : 237-248).

물론 익명지원 제도에 대해 공공기관이나 기업들이 행정적, 물리적 어려움을 부분적으로 호소할 수도 있다. 하지만 행정적, 물리적 어려움 보다 공정한 기회 균등의 원칙을 구현하는 것을 더 우선적인 가치로 둔다면 공공기관이나 주요 대기업에서 시범적으로 서류전형 과정에서 이와 같은 제도를 실시한 후 점차 문제점을 보완해 나가는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 또, 서류전형과 면접 과정에서 차별과 관련된 조항은 아예 기재하거나 질문하지 못하도록 하는 제도적 보완 장치도 필요할 것으로 생각된다.

분단체제라는 구조적 문제 속에서 이와 같은 익명지원 절차에 대해 안보상의 우려가 제기될 수도 있을 것이다. 하지만 서류전형 절차에서 익명지원 제도를 우선 실시하고, 이후 면접 및 최종합격자에 대해서만 철저하게 신원을 확인한다면 안보상의 문제는 상당 부분 해소할 수 있을 것으로 생각된다.

3. 공공 의료보험 체계 강화

롤즈의 분배정의론에서는 보건의료 분야에 대한 배분 문제와 그에 대한 구체적인 설명들이 사실상 거의 결여되어 있다. 하지만 롤즈는 정의론에서 기본적으로 배분될 사회적 가치로 기본적 자유와 권리, 이주의 자유와 직업선택의 자유, 직위에 따른 권한과 권력, 소득과 부, 자기 존중의 사회적 근거를 말하고 있으며 이러한 가치 배분은 기본적으로 질병으로부터 자유로운 건강한 개인을 가정하고 있는 것이다. 그가 보건의료 서비스의 분배 문제를 다루지 않은 것은 심각한 결점으로 비판받아왔다. 최수혜자 집단에서도 건강문제에 대한 논의가 빠져 있어 그 포괄성이 떨어

진다 할 수 있을 것이다. 하지만, 롤즈의 분배정의론 전반에 흐르는 맥락에서 이해하면 보건의료 서비스는 기회의 측면에서 이해될 수 있다. 즉, 건강과 질병과 같은 보건의료분야는 공정한 서비스를 받을 기회를 보장할 필요가 있다는 것이다. 롤즈가 건강을 전제로 논했던 것만큼 이는 공정한 기회의 원칙이 적용되어야 할 분야로 받아들일 수 있을 것이다(박상혁, 2009 : 381-383).

우리나라의 기대수명은 2011년 기준 81.1년으로 나타났다. 이는 OECD 평균인 80.1년보다도 1년이 더 긴 것이다. 그러나 자살률은 OECD 국가 중 가장 높은 것으로 나타났다. 2011년 기준 인구 10만 명당 자살에 의한 사망률은 OECD 평균 12.6명이었으나 우리나라는 33.3명으로 매우 높게 나타났다. 또한 자살에 의한 사망률 역시 2006년 26.2명에서 2011년 33.3명으로 증가해 빠르게 높아지고 있는 추세를 나타내고 있다. 다행히 우리나라의 경우 GDP 대비 국민의료비는 7.4%로 OECD 평균 9.3%보다 1.9% 낮은 것으로 나타났다. 이는 OECD 국가 중 6번째로 낮은 수준이다. 그러나 문제는 이러한 GDP 대비 국민의료비가 빠른 속도로 증가하고 있다는 점이다. GDP 대비 국민의료비는 2006년 6.1%에서 2011년 7.4%로 1.3% 가량 증가했는데 같은 기간 OECD 국가의 국민의료비 평균 증가율은 0.7%에 불과했다. 즉, 우리나라의 국민의료비 증가율이 약 2배 정도 빠르게 나타나고 있는 것이다. 증가율 자체만으로 보면 OECD 국가 중 5번째로 높은 상황이다(장영식·함선유, 2013 : 239).

이와 같은 수치로 볼 때 우리나라의 보건의료 수준은 OECD 국가들의 평균과 비교해 볼 때 크게 떨어지지 않는다고 할 수 있다. 특히 우리나라는 전 국민의료보험 제도를 일찍 도입해 다른 선진국들보다도 의료보험 체계가 잘 구축되어 있다.. 현재는 2000년 의료보험 통합 과정을 거쳐 국민건강보험 제도로 운영되고 있다. 하지만 OECD 통계 수치에서도 확인되었듯이 우리나라의 문제는 국민의료비 증가 속도가 빠르게 상승하고

있는 것이 문제인데 이는 민간의료보험에 대한 의존도가 높아지고 있는 것과 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다.

현재 우리나라 국민건강보험의 보장성은 62%수준에 머물고 있다. 실제로 발생하는 전체 의료비의 62%를 국민건강보험이 책임지고, 나머지는 환자 본인이 책임져야 하는 것이다. 유럽 대부분의 복지국가들에서는 보장성 수준이 우리나라보다 20-30% 정도 더 높아서 80-90%를 넘는다. OECD 30개 국가 중 우리나라의 건강보장률은 27위이다. 이 때문에 우리나라의 국민들 국민건강보험에 보편적으로 가입되어 있음에도 불구하고 의료비 불안에 시달리며 이러한 불안을 해소하기 위해 국민건강보험이 있음에도 자구책으로 대다수가 민간의료보험에 추가로 가입하고 있다. 그런데 민간의료보험의 보험료는 매우 비싸다. 2010년 기준으로 국민건강보험 가입자들은 다달이 가구당 평균 7만원의 국민건강 보험 보험료를 납부하는데 비해, 민간의료보험 가입자들은 가구당 평균 21만원을 보험회사에 내고 있다(이상이, 2012 : 160).

의료서비스는 일반적인 사회적 재화와 달리 ‘정보의 비대칭’ 구조를 갖고 있다. 의료 분야에 있어서의 정보와 지식은 항상 비대칭일 수 밖에 없다. 공급자인 의사와 병원은 수요자인 환자에 대해 언제나 우월적 지위를 갖게 되고 이러한 구조 속에서 환자는 약자의 입장이 될 수 밖에 없다(이상이, 2011 : 214).

이러한 상황에서 의료 민영화가 추진되거나 민간의료보험에 대한 의존도가 계속 높아진다면 국민의 건강권은 또다시 자본의 논리로 귀결될 수 밖에 없다. 따라서 보건의료 분야에 있어서 공정한 기회 균등의 원칙을 보장하기 위해서는 의료 민영화를 추진하기 보다는 전 국민의료보험체계를 강화하고, 민간의료보험에 대한 부담률을 낮추어야 할 것이다. 의료민영화 정책이 전면적으로 실시된다면 국민의료비는 가파르게 상승할 것이며 보건의료 분야에 대한 개별 부담의 비중이 높아져 부의 불평등이 생

명권과 건강권의 불평등으로까지 이어지는 현상을 초래할 것이다. 이는 기본적으로 인간의 존엄성을 침해하는 것이며 우리의 헌법 정신에도 부합하지 않는다.

이러한 문제를 해결할 수 있는 방안은 국민의 의료비 수준은 낮추되, 건강보장성은 높이는 것이다. 건강보험료를 다소 높더라도, 그에 대한 보장성만 확실하게 뒷받침 된다면 국민들의 합의 또한 도출해 낼 수 있을 것이다. 지금 우리나라는 ‘저부담-저급여’의 의료보장 체계인데, 이를 ‘적정 부담-적정급여’ 체계로 전환해야 한다. 따라서 국민건강보험료의 부담률을 다소 높이면서 건강보장성을 강화한다면 보다 나은 의료서비스를 보장할 수 있을 것이다. 정부에 대한 신뢰가 전제된다면 이를 위해 세금을 더 낼 수 있다는 국민적 공감대도 더욱 높게 형성되어 가고 있다(이상이, 2011 : 213-222).

제4절 노동가치 인정의 원칙 실현 방안 : 근로-복지 연계

1. 동일노동 동일임금

사회 기본 구조가 공정한 기회를 균등하게 부여하고 있다면 그러한 조건 하에서 이루어지는 노동에 대해서는 그에 합당한 가치를 인정해 주어야 한다. 말하자면 100m 경주를 하는 출발선과 신호가 동일하게 주어졌다면 그 다음의 노력과 결과에 대해서는 각자에 따른 대가를 인정해 주어야 하는 것이다. 만약 동일한 노력과 동일한 결과를 산출했다면 그에 따른 응분의 몫 역시 동일해야 한다.

이러한 맥락에서 국제기구들도 ‘동일노동 동일임금’을 인류의 보편적인 가치로 공식 천명하고 있다. 먼저 UN(United Nations)은 1966년 제21회

총회에서 채택된 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’ 제7조와 1979년 제 34회 총회에서 채택한 ‘여성차별철폐조약’ 제11조를 통해 동일노동과 동일임금에 대한 원칙을 규정했다.⁹¹⁾ 또 ILO(International Labour Organization)는 1951년 ‘동일가치 노동에 대한 남녀근로자의 동일 보수에 관한 조약’, 1958년 ‘고용 및 직업과 관련한 차별금지조약’ 등을 채택했으며 2003년 ‘노동에 있어서 평등의 시기(Time for Equality at work)’ 라는 제목의 글로벌 보고서를 발표했다. EU(European Union)도 1994년 ‘동일가치노동에 대한 동일임금에 관한 양해각서’, 1996년 ‘남녀동일가치노동에 대한 동일임금실시에 관한 행위규범’ 등을 발표했다(송강직, 2010 : 193-195).

미국에서는 케네디 대통령 때인 1963년 처음으로 ‘동일임금법(Equal Pay Act : EPA)을 제정했는데 이 법은 선임자제도(seniority system), 근무성적(merit system), 성과급(system which measures earning by quantity or quality of production), 성 이외의 사유(factor other than sex)에 따른 임금차별의 경우를 임금차별 금지에서 제외하고 있다(송강직, 2010 : 197-198).

우리나라도 동일노동 동일임금 원칙에 대해서는 헌법과 법률로써 규정하고 있다. 우리나라 헌법 제11조에 따르면 모든 국민은 법 앞에 평등하며 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다. 그리고 이러한 헌법에 의거하여 노동, 근로, 고용 등에 관한 여러 법률에서는 차별금지를 규정하고 있다. 먼저 근로기준법 제6조(균등한 처우)에 따르면 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처

91) 우리나라는 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’에 대해 1990년 7월 비준했으며 ‘여성차별철폐조약’에 대해서는 1983년 5월에 비준했다(송강직, 2010 : 193-194).

우를 하지 못한다. 또, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 (약칭 : 남녀고용평등법) 제8조(임금)에 따르면 사업주는 동일한 사업 내의 동일 가치 노동에 대하여는 동일한 임금을 지급하여야 한다. 파견근로자보호 등에 관한 법률 제21조(차별적 처우의 금지 및 시정 등)에서도 파견사업주와 사용사업주는 파견근로자임을 이유로 사용사업주의 사업 내의 동종 또는 유사한 업무를 수행하는 근로자에 비하여 파견근로자에게 차별적 처우를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 대법원 판결에서도 직무에 다소 차이가 있다 하더라도 거의 같은 성질의 노동에 종사하고 있다면 임금의 결정에 있어서 차등을 둘 정도로 실질적인 차이라고 볼 수 없다며 동일가치에 대한 동일 임금의 타당성을 판시한 바 있다. 92)

“동일 가치노동이란 노동수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임, 작업조건, 기타의 기준으로 볼 때 서로 비교되는 노동이 동일하거나, 거의 같은 성질인 노동 도는 두 업무가 다소 다르더라도 직무평가 등의 방법에 의해 본질적으로 동등한 가치가 인정되는 노동을 말한다”(정종철, 2014 : 75). 다만, 비교되는 노동이 외형상 비슷하더라도 근로자의 학력, 경력, 근속연수, 직급 등에 차이가 있고 그것이 객관적·합리적 기준으로 정립되어 있다면 임금의 차별로 볼 수 없다는 것이 일반적인 해석이다(정종철 2014 : 76).

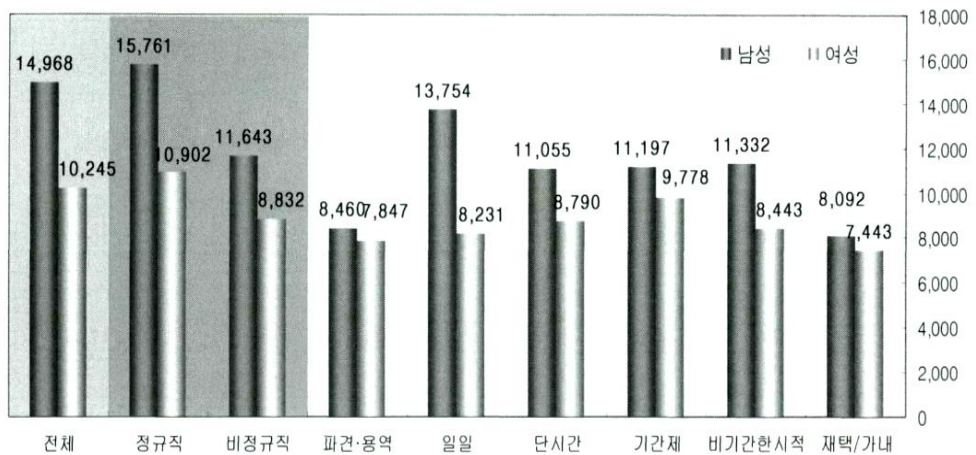
그러나 이와 같이 동일노동 동일임금에 관한 제도적·절차적 구조가 마련되어 있음에도 불구하고 임금차별 실태는 여전히 계속되고 있다. 우리나라의 임금차별에서 가장 문제가 되고 있는 것은 성별 임금격차와 고용형태별 임금격차이다. 먼저, 고용노동부(2012)의 ‘고용형태별근로실태조사보고서’에 나타난 성별 임금격차 실태를 확인해보면 <표32>와 같이 시간당 정액 급여는 남성이 14,968원, 여성이 10,245원으로 여성의 임금이 남성의 68.4%에 불과한 것으로 나타났다. 비정규직 근로자의 경우 남성

92) 대법원 2003. 3. 14 선고 2002도3883 판결, 대법원 2013. 3. 14 선고 2010다101011 판결 참조.

은 정규직 근로자(15,761원)의 73.9%인 11,643원, 여성은 정규직근로자(10,902원)의 81.0%인 8,832원으로 나타났다. 즉, 성별 시간당 정액 급여 차이는 전체 근로자의 경우 4,732원, 정규직 근로자는 4,858원, 비정규직 근로자는 2,811원으로 나타났다. 고용형태별 성별 차이를 살펴보면 일일 근로자가 5,523원으로 가장 크고 비기간제 한시적근로자 2,890원, 단시간 근로자 2,265원 순으로 나타났다.

<표32> 성별 시간당 정액급여 현황

(단위 :원)

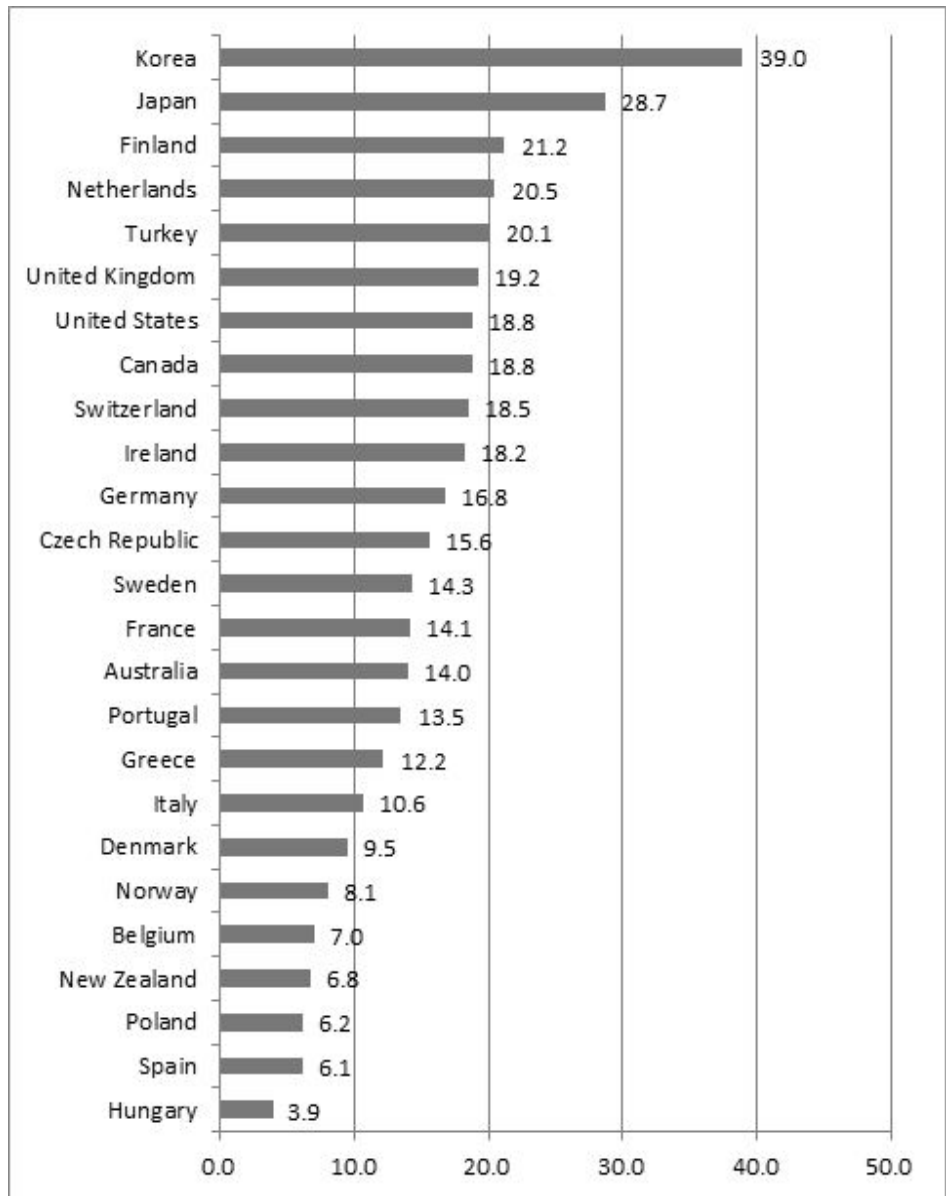


출처 : 고용노동부, 고용형태별근로실태조사보고서 2012

실제로 OECD 국가 중에서 성별 임금격차가 가장 큰 나라도 바로 우리나라이다. OECD 통계에 따른 <표33> 2010년 기준 OECD 국가들의 성별 임금격차 현황을 보면 한국은 39.0%로 OECD 25개국 중 성별임금 격차가 가장 높은 것으로 나타났다. 한국 다음으로는 일본(28.7%), 핀란드(21.2%), 네덜란드(20.5%), 터키(20.1%), 영국(19.2%), 미국(18.8%) 순으로 나타났다. 반면 임금 격차가 가장 적은 나라는 헝가리(3.9%), 스페인(6.1%), 폴란드(6.2%), 뉴질랜드(6.8%), 벨기에(7.0%) 등으로 나타났다.

<표33> OECD 국가의 성별 임금격차(2010)

(단위 : %)



출처 : OECD Statistics

주 1) 남성 전일제 근로자 임금의 중위값을 100으로 하였을 때, 남녀 전일제 근로자 임금 중위값의 격차를 산출한 것임.

두 번째로 임금차별 실태가 심각한 문제는 고용형태별 임금격차인데 특히 정규직과 비정규직 간의 임금격차 수준은 매우 심각한 것으로 나타났다. <표34>와 같이 고용노동부(2012)의 ‘고용형태별근로실태조사보고서’에 따르면 2012년 기준 전체근로자의 월 급여는 221만6천원인데 이 중 정규직근로자는 250만2천원, 비정규직근로자는 131만3천원으로 나타났다. 즉, 비정규직근로자의 급여가 정규직 대비 52.5%에 불과한 상황인 것이다.

<표34> 고용형태별 임금격차 현황

(단위 : 천원, %)

구	분	월급여	정액급여		초과급여	연간 특별급여	시간당 정액급여
			평균	중위수			
전	체	2,216	2,075	1,691	141	3,729	13,145
	정규직근로자	2,502	2,334	1,926	168	4,803	14,075
	비정규직근로자 (정규직 대비 비율)	1,313 (52.5)	1,260 (54.0)	1,081 (56.1)	53 (31.3)	341 (7.1)	10,212 (72.5)
	파견·용역근로자	1,434	1,367	1,248	67	375	8,166
	일일근로자	1,375	1,364	1,093	11	8	12,020
	단시간근로자	692	683	608	9	56	9,476
	기간제근로자	1,732	1,597	1,325	135	951	10,496
	비기간제 한시적근로자	1,517	1,500	1,340	17	103	9,814
	재택/가내근로자	960	941	954	19	293	7,554

출처 : 고용노동부, 고용형태별근로실태조사보고서 2012

주 1) ()는 정규직 대비 비정규직근로자의 급여부분 비율

주 2) 월 급여 = 정액급여 + 초과급여

주 3) 시간당 정액급여 = 정액급여/ 소정 실근로시간

또, <표34>와 같이 전체 근로자의 정액급여는 207만5천원인데 이중 정규직근로자의 정액급여는 233만4천원, 비정규직근로자는 정규직의 54.4%에 불과한 126만원으로 나타났다. 비정규직근로자의 고용형태별 정액급여를 보면 기간제근로자는 157만9천원, 비기간제 한시적근로자는 150만원, 파견·용역근로자는 136만7천원, 일일근로자는 136만4천원 순으로 나타났다. 특히, 초과급여와 연간특별급여에서 비정규직근로자의 열악한 처우는 더욱 심각하게 드러나고 있다. 비정규직근로자의 초과급여는 정규직 대비 31.3%로 나타났으며 비정규직 근로자의 연간특별급여는 정규직의 7.1%에 불과한 것으로 나타났다.

국회 입법조사처 김준(2014)의 분석에 따르면, 우리나라의 임금격차는 최근 몇 년간 줄어들고 있는 추세이지만 주요 선진국과 비교해 볼 때 여전히 격차가 큰 편이다. 특히, 가장 문제가 되는 것은 성별과 고용형태에 따른 임금격차이다. 성별 임금격차는 주로 여성의 결혼·임신·출산으로 인한 경력단절에서 비롯되며 고용형태에 따른 임금격차는 비정규직에 대한 차별적 처우에서 비롯된다. 따라서 여성의 경력단절을 예방하고, 일자리 복귀를 지원할 수 있는 입법·정책적 노력, 그리고 ‘동일노동 동일임금’의 원칙이 명실상부하게 실현될 수 있도록 하는 개선방안이 요구된다 (김준, 2014 : 4).

‘동일노동 동일임금’의 가치는 이미 국제적 협약뿐만 아니라 국내 헌법을 통해서도 보장되어 있는 것이지만 여전히 그 실현과정에서는 불평등과 차별이 존재하고 있다. 특히, 동일노동 동일임금 지급의 원칙과 관련, 정책의 수립은 정부 영역에서 이루어지지만 그 실현은 시장의 영역에서 일차적으로 이루어져야 하는 것이기 때문에 기업의 적극적인 의식 변화와 참여가 요구된다. 이를 위해서는 정부, 기업, 시민사회가 동일노동 동일임금 가치의 실현을 위한 ‘사회적 대협약’을 맺고 사회 전반적으로 이러한 가치에 대한 인식을 공고화하는 계기를 만들 필요가 있을 것이다.

또, 동일노동 동일임금의 원칙이 지켜지지 않고 임금차별이 지속될 경우 이에 대한 구제가 신속 정확하게 이루어질 수 있도록 절차적 보완이 요구된다. 고용노동부나 노동위원회, 그리고 기업 내에 동일가치의 노동에 대해 보다 전문적으로 판단 기준을 제시할 수 있는 전문가들을 배치하여 구제 신청시 즉각적으로 이러한 문제를 판단하여 시정할 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 근로-복지 연계 시스템 구축

앞서 설명한 남유럽의 복지국가 전환 실패 사례에서도 알 수 있듯이 복지국가의 성패는 지속가능성이 관건이라고 할 수 있다. 복지정책이 분배의 불평등 문제를 완화할 수는 있지만 만성적인 근로 포기나 근로의욕 저하를 가져오고 있다는 부작용도 많이 제기되고 있다. 따라서 지속가능한 복지국가 실현을 위해서는 공정한 조건을 전제로 했을 때 노동을 한 자와 그렇지 않은 자를 명확히 구분하여 노동에 대한 가치를 인정해 주어야 할 것이며 근로와 고용의 문제를 복지과 연계하여 복지정책에 따른 부작용을 최소화해야 할 것이다.

이러한 목적으로 추진되고 있는 대표적인 정책은 근로빈곤층과 차상위 계층의 경제활동을 지원하기 위한 ‘근로장려세제(EITC: Earned Income Tax Credit)’이다. 근로장려세제는 근로활동에 대한 금전적 보조를 제공함으로써 근로유인을 고취하고 이를 통해 수급자들이 스스로 안정적인 생활을 도모할 수 있도록 하는 사회보장제도이다(송원근·김영신·허원제, 2013 : 2-10).

한국은 2005년 정부 내 EITC 추진기획단을 구성한 후 조세특례제한법을 통해 근로장려세제를 처음으로 공식 도입하고 2009년부터 첫 현금지급을 실시했다. 당시 최대 현금 급여액은 120만원으로 하였다. 이후 한국

의 근로장려세제는 현재까지 2차례의 개정을 거쳤다(정의룡, 2014 : 184).

근로장려세제는 전통적인 복지제도를 근로연계 복지로 발전시키기 위한 주요 정책수단으로서 선진 각국에서 적극적으로 시행하고 있으며 이 제도의 노동공급 증대효과는 대부분 긍정적인 것으로 나타나고 있다. 2015년부터는 수혜대상이 자영업 가구로도 확대될 계획이다(유한옥, 2011 : 1-2).

임병인(2012)은 근로장려세제를 2011년 개정 전의 근로장려세제와 2012년 이후 근로장려세제로 구분하여 소득재분배효과를 비교분석했는데 개정된 근로장려세제가 5.73%의 소득재분배 효과를 보여주고 있으며 근로빈곤층 및 여성가구, 특히 부양자녀가 많은 가구에 상대적으로 더 큰 혜택을 줄 것이라고 분석했다. 또, 정의룡(2014)은 근로장려세제가 개별 가구 구성원들에 대해 근로일 수 측면에서 긍정적인 효과가 있었고 이것이 통계적으로도 유의미하다고 분석했다.

하지만 근로장려세제의 한계 및 문제점도 지적되고 있다. 근로장려세제가 긍정적인 영향을 미치기는 했지만 아직 충분한 효과를 거두고 있지는 못하다는 것이다. 송원근·김영신·허원제(2013)는 저소득층의 근로유인을 촉진하는 근로장려세제의 효과를 높이기 위해서는 지급대상 총소득 기준을 높이고 점증구간에서의 급여증가율을 상향조정해야 한다고 주장한다. 지난 3년 동안 근로장려금 신청 및 지급이 감소한 것은 제도 도입 이후 총소득 기준이 물가수준을 반영하지 않고 현실적 조정을 하지 않았기 때문이라는 것이다. 그리고 근로장려금 수급 요건을 현실화하여 사각지대를 최소화하고 저소득 근로층의 수급을 확대해야 한다고 주장한다. 이를 위해서는 재산기준을 완화하고 부채를 고려하여 순재산 개념을 적용해 실질소득이 낮은 근로가구가 근로장려금을 받을 수 있도록 해야 한다(송원근·김영신·허원제, 2013 : 13-14).

또, 정의룡(2014)은 한국의 근로장려세제가 보다 개선되고 발전되기 위

해서는 단지 노동공급 차원에서 대상자들의 근로일수를 늘리는 것에 그칠 것이 아니라 이들에 대한 취업 및 재취업 기회와 소득의 증대 등을 지원할 수 있는 방향으로 개선되어야 한다고 주장한다(정의룡, 2014 : 204). 또, 유한욱(2011)은 근로장려세제 수혜대상이 확대될 계획이고, 급여 수준 확대의 필요성이 꾸준히 제기되고 있음을 고려할 때 급여구조 선진화, 급여체계의 주기적 조정, 지속적인 사업평가 및 설계요소 최적화 등을 주장했다.

한편, 우리나라가 직면한 환경과 비슷한 상황에서 시행되었던 독일의 하르츠 개혁 및 아젠다 2010 프로그램으로부터도 교훈을 얻을 수 있다. 첫 번째, 우리나라의 경우 독일만큼 관대한 복지서비스나 실업 급여 서비스 수준에 이르지 못하고 있기 때문에 실업급여액수를 삭감하고 실업급여기간을 단축하는 등의 하르츠 개혁의 내용을 직접 적용할 수는 없으나 실업자에게 직업훈련이나 재취업을 위한 고용 서비스를 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다. 두 번째, 우리나라도 자활사업 프로그램이 있으나 참여자가 수행하는 사업이 공공근로자 지역사업에 치우쳐 있어 일반 회사로의 취업기회로 이어지기 어려우며 탈수급 인센티브가 크지 않아 이를 보완하는 정책을 마련할 필요(기초생활수급자의 탈수급 인센티브 강화)가 있다(유진성, 2014: 12).

하지만 현재 정부의 고용-복지 연계 서비스는 부처별, 사업별로 각기 다르게 이루어지고 있으며 부처 간 칸막이 발생, 수요자 맞춤형 서비스 제공의 한계 등으로 효율적으로 운영되지 못하고 있다. 이에 정부는 2013년 8월 보건복지부, 고용노동부, 기획재정부, 안전행정부 공동으로 ‘맞춤형 고용-복지 연계 서비스 제공방안 연구’ 보고서를 발간했다.⁹³⁾

93) 이 보고서는 부처 공동 국외단기훈련 결과보고서로 2013년 7월 25일부터 8월 3일까지 호주의 NES(National Employment Service Association), Ingeus, 뉴질랜드의 Ministry of Social Development, Community Link 등을 방문, 훈련한 내용을 토대로 작성된 것이다. 호주의 Ingeus는 근로빈곤층 취업지원 프로그램 사업을 수행하는 대표적인 다국적 기업이며 뉴질랜드의 Community Link는 사회지원과 관련된 서비스를 통합·연계하여 제공하는 기관이다.

이 보고서에 따르면 근로빈곤층은 기본적으로 복합적 욕구를 가진 대상으로서 고용과 복지의 효율적 연계가 가장 필요한 집단이다. 지속적인 근로활동 종사에도 불구하고 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 근로빈곤층들에 대해 안정적 소득보장을 지원하고, 빈곤탈출을 지원하는 것은 결국 일자리의 제공 문제이다. 따라서 노동 공급 측면에서 근로빈곤층을 위해서는 효과적인 취업 및 창업지원을 위한 고용-복지 연계 서비스 제공이 필요하며 이를 위해 분절적으로 시행하고 있는 자활사업과 취약계층 고용지원 사업을 효과적으로 연계할 필요가 있다. 여러 기관을 중복적으로 방문하지 않고, 욕구에 맞는 서비스를 제공받을 수 있도록 하기 위해서는 고용-복지 연계 서비스를 원스톱으로 제공하여야 하며 이를 위해서는 지자체 중심의 서비스와 고용센터 중심의 서비스 두 가지를 검토해 볼 수 있다(보건복지부·고용노동부·기획재정부·안정행정부, 2013 : 87).

제5절 제도적 개선방안

1. 제도적 절차 마련

1) 입법 단계 : 조세구조 개선

롤즈는 분배정의 원칙의 실현을 위해 정치적인 영역에서 반드시 제도적인 뒷받침이 이루어져야 한다고 수차례 강조했다. 이와 관련 제3장에서 롤즈의 분배정의론을 다루며 롤즈가 제시한 제도적 실현 방안으로 4단계 제도적 절차를 살펴보았는데 본 절에서는 구체적인 실천방안을 다루는데 초점을 맞추고 있으므로 원초적 입장과 제헌위원회 단계는 생략하고 입법 단계와 법규준수 단계를 중심으로 실천방안을 제언하고자 한다.

먼저 입법 단계에서 고려해 볼 수 있는 사안은 복지정책의 재원이 되는 조세를 확대하기 위해 관련 법률들을 개정하는 방안이다. 한국의 조세구조는 자유주의적 복지국가 유형 즉, 영미식 모델에 가깝다. 조세부담률과 국민부담률이 낮은 편이며, GDP 대비 공공 사회복지지출의 비율도 매우 낮다. 하지만 복지에 대한 요구는 점차 높아지고 북유럽식 ‘고부담 고복지’ 체제를 지향해야 한다는 주장들도 높아지고 있다. 정부의 지출수준은 낮는데 복지 수준은 높여야 하는 일종의 ‘딜레마’에 처하게 된 것인데 이런 상황에서 아무런 원칙 없이 복지 지출을 급격히 늘린다면 남유럽과 같은 재정파탄에 직면할 수도 있을 것이다.

이러한 상황에서 현실적인 대안이 될 수 있는 방안은 첫 번째, 조세수입 구조를 개선하는 것이다. <표35>와 같이 OECD 국가들의 조세수입 구조(2010년)를 살펴보면 우리나라는 OECD 평균에 비해 개인소득세, 부동산 보유세, 소비세제, 사회보장기여금의 비중은 낮고, 법인세와 금융자본 거래세의 비중은 높은 편이다.

<표35> OECD 국가들의 조세수입 구조(2010년)

(단위 : GDP 대비 %)

	소득세		재산세제			소비세제	사회보장기여금	
	개인소득세	법인소득세	전체	부동산보유세	금융자본거래세		근로자	고용주
스칸디나비아형	14.92	4.72	1.35	0.79	0.29	13.45	2.36	5.89
앵글로색슨형	9.71	3.36	2.83	2.32	0.38	8.78	1.56	2.16
서유럽형	9.28	2.09	1.90	1.02	0.50	11.23	5.29	7.65
남유럽형	7.16	2.46	1.56	0.55	0.72	11.02	2.97	6.97
한국	3.59	3.48	2.86	0.79	1.80	8.50	2.39	2.49
OECD 평균	8.42	2.90	1.77	1.05	0.42	10.96	3.21	5.30

출처 : OECD Tax Database ; 강병구, 2013 : 16에서 재인용

주 1) 재산세제는 부동산 보유세(재산세, 종합부동산세, 각종 부가세), 부유세, 상속세, 금융 및 자본거래세 등으로 구성. 소비세제는 부가가치세, 판매세, 관세 등으로 구성

세수구조에서 볼 때 우리나라가 OECD 국가들에 비해 가장 빈약한 세목은 소득세인데 2010년 기준 우리나라의 개인소득세는 GDP 대비 3.59%로 OECD 평균 8.42%에 비해 4% 이상 낮은 것으로 나타났다. 또 OECD 평균과 비교해 볼 때 우리나라에서 세입이 부족한 항목은 사회보장 기여금 중 고용주의 몫이다. 우리나라 사회보장 기여금 비중은 근로자 2.39%, 고용주 2.49%로 비슷하게 나타났는데 OECD 평균치를 보면 근로자는 3.21%, 고용주는 5.3%로 고용주가 근로자보다 2배 가까이 높은 것으로 나타났다.

우리나라 조세 구조의 또 다른 문제는 소득세 최고 세율이 다소 낮은 반면, 최고 세율을 적용하는 과표 금액은 높아 고소득층에게 세 부담이 크지 않은데 있다.

<표36> OECD 주요국의 최고세율 비교(2011년)

(단위 :%)

구분	개인소득세	법인세	소비세
한국	41.8	24.2	10.0
일본	50.0	39.5	5.0
미국	41.9	39.2	-
영국	50.0	26.0	20.0
독일	47.5	30.2	19.0
프랑스	46.7	34.4	19.6
스웨덴	56.6	26.3	25.0
덴마크	52.2	25.0	25.0
OECD 평균	41.5	25.5	18.5

출처 : OECD Statistics

<표36> OECD 주요국의 최고세율 비교(2011년) 현황에 따르면 우리나라의 최고세율은 개인소득세 41.8%, 법인세 24.2%, 소비세 10.0%로 나타났다. OECD 평균과는 큰 차이가 나지 않지만 주요 선진국들에 비해서는 크게 낮은 수준이다. 국회 기획재정위원회는 2013년 4월 조세개혁소위원회를 구성하여 약 8차례에 걸쳐 소위를 개최하고 우리나라 조세 체계 전반에 관해 논의하고 개혁방안을 제시했다.⁹⁴⁾ 조세개혁소위 논의에서 정부 역시 우리나라의 낮은 조세부담률 및 국민부담률의 한계를 인정하고 비과세 및 감면 정비 등을 통해 세입기반을 확충하는 방안을 우선적으로 추진할 필요가 있다고 보고했다.

김미경(2008)은 1970년대 이후 감세정책 및 조세체제가 현재의 ‘복지국가에 반하는 민주주의(democracy against the welfare state)’를 만들게 되었다며 민주주의 국가가 반드시 복지국가가 될 것이라는 지나친 낙관을 경계했다. 그리고 민주주의 국가가 복지국가가 될 가능성은 국가의 조세체제의 성격에 의존하며 민주주의와 복지국가를 매개하는 것은 조세라고 강조했다(김미경, 2008 : 224).

우리나라의 조세수입을 보다 안정적으로 확대하고 롤즈의 차등의 원칙에 부합하는 불평등하며 정의로운 조세구조를 갖기 위해서는 다음과 같은 방안의 추진이 필요하다. 첫 번째, 소득세를 OECD 평균 수준으로 올리고 두 번째, 사회보장 기여금에 대해 고용주가 부담해야 할 비중을 높여야 한다. 세 번째, 고소득층에 대한 과세를 높일 수 있도록 최고 세율을 적용하는 과세 표준을 낮추고 소득별 누진세 체계를 강화해야 한다. 네 번째, 비과세 및 감면혜택을 정비하여 세입기반을 확충해야 한다. 이를 위해서는 소득세법, 법인세법, 부가가치세법, 개별소비세법, 조세특례제한법 등의 개정이 필요하다.

94) 국회 조세개혁소위원회의 주요 논의사항과 활동은 국회 기획재정위원회 조세개혁소위원회(2014)가 펴낸 조세개혁소위원회 활동결과보고서 참고.

두 번째, 상속 및 증여세 체계를 개편하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 롤즈는 재산소유 민주주의 설명하며 상속과 유산에 대해 법적인 제한을 두어 자본과 자산의 소유를 분산시켜야 한다고 강조했다. 상속 및 증여와 같은 행위는 불로소득으로서 공정한 기회의 보장을 훼손하고 궁극적으로 부의 불평등을 심화시키기 때문이다. 이에 롤즈는 상속과 증여에 대해 엄격하게 제도적으로 제한해야 한다는 입장을 가졌다.

상속과 증여에 대한 롤즈의 입장은 대한민국 헌법에도 부합한다. 헌법 제9장 제119조 2항에 따르면 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다. 즉, 국가는 ‘적정한 소득의 분배를 유지’해야 할 권한과 의무가 있는 것이다.

그동안 우리나라 정부는 변칙적인 증여를 통한 부의 세대 간 무상이전을 방지하기 위해서 증여의제 및 증여추정 규정을 확대하는 등 많은 노력을 기울였지만 다양한 탈루사례가 끊이지 않았다(국회 예산정책처 편, 2013 : 131). 예를 들어 <표37> 상속·증여세 및 소득세 세율 비교에 따르면 증여세 부담이 소득세 보다 커지는 구간에서 법인의 최대주주가 자신이 받아야 할 배당금액을 포기하여 조세부담을 회피하려는 사례가 발생하고 있다. 법인의 최대주주가 배당을 포기하는 경우, 그 배당 금액은 받은 자는 배당을 포기한 최대 주주로부터 증여를 받는 것과 같은 효과가 있다. 기획재정부에 따르면 배당금액에 대한 소득세 최고세율은 배당세액공제가 적용되어 31.2%이며, 배당액이 15억9,410만원을 넘어가면 증여세가 소득세보다 많아지게 된다. 따라서 초과배당금액에 대해서 과세되는 소득세의 최고세율이 증여세 최고세율보다 낮아 최대주주 입장에서는 증여세 부담을 회피하기 위해 배당을 포기하는 것이다(권영진, 2013 : 42-43). 95)

<표37> 상속·증여세 및 소득세 세율 비교

상속세 및 증여세		소득세	
과세표준	세율	과세표준	세율
1억원 이하	10%	1,200만원 이하	6%
1억원~5억원	1천만원+1억원 초과금액의 20%	1,200만원~4,600만원	72만원+1,200만원 초과금액의 15%
5억원~10억원	9천만원+5억원 초과금액의 30%	4,600만원~8,800만원	582만원+4,600만원 초과금액의 24%
10억원~30억원	2억4천만원+10억원 초과금액의 40%	8,800만원~1억5,000만원	1,590만원+8,800만원 초과금액의 35%
30억원 초과	10억4천만원+30억원 초과금액의 50%	1억5천만원 초과	3,760만원+1억5천만원 초과금액의 38%

출처 : 권영진, 2015 : 43.

상속 및 증여세는 미래 우리 사회의 기본구조를 결정하는데 중요한 역할을 담당할 수 있는 잠재력을 가진 세목이라고도 할 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 상속 및 증여에 대한 세수가 국세에서 차지하는 비중이 2% 내외로서 미미한 수준이고 상속세의 총 징수액, 과세인원, 사망자 대비 징수비율 등은 선진 외국에 비하여 현저하게 떨어지는 수준으로서 부의 재분배 내지는 집중 억제에 대한 기여도가 낮다고 할 수 있다(국회 예산정책처 편, 2013 : 134-135).

95) 이와 관련해서는 2014년 12월 강석훈 의원이 발의한 '상속세 및 증여세법 일부개정법률안'이 현재 기획재정부위원회 법안심사소위원회에 회부되어 있는 상황이다. 개정안의 주요 내용은 법인의 최대주주 등이 배당금액을 포기하여 최대주주 등의 특수관계인이 소유주식수 비율을 초과하여 배당 등을 받은 경우, 초과배당금액을 증여재산가액으로 하는 것이다(국회 의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill>).

따라서 부의 분산과 적절한 분배를 위해서 상속 및 증여에 관한 과세 체계 개편을 현실적으로 전면 재검토할 필요가 있다. 먼저, 빠르게 변화하고 있는 경제현실을 반영하여 상속세 및 증여세법상의 각종 공제액 및 면세액 등을 물가변동에 따라 시의적절하게 조정할 수 있도록 ‘물가지수 연동법’ 도입을 고려해볼 수 있을 것이다(국회 예산정책처 편, 2013 : 136).

이와 더불어 재벌 및 대기업의 편법적, 변칙적 증여 및 상속 행위를 근절하기 위한 제도적인 보완도 요구된다. 우리나라는 2004년 이후 상속세 및 증여세법상 완전포괄주의 과세를 시행했는데 이후 자녀에게 부를 이전하기 위한 방법으로 재벌들의 일감몰아주기 방식의 편법증여가 만연하게 되었다. 이로 인해 일감을 몰아준 회사의 주주는 손실을 입게 되었고 재벌의 경제력 집중은 심화되어 일반 중소기업은 시장에서 배제되었다. 뿐만 아니라 세금 없는 부의 대물림은 대부분의 성실한 납세의무를 이행하는 국민들에게 커다란 상실감을 안겨주었다(장기용, 2014 : 122).

이에 2013년부터 국세청에서는 ‘일감몰아주기 증여세 과세제도’를 운영하고 있는데 이를 통해 중소·중견기업 주주의 세부담은 줄고 대기업집단⁹⁶⁾ 주주의 신고세액은 크게 늘어난 것으로 밝혀졌다. 따라서 일감몰아주기 증여세 과세제도가 안정적으로 정착할 수 있도록 무신고자 및 불성실 신고자에 대한 검증을 지속적으로 강화해야 할 것이다(국세청, 2014 : 1-4).

세 번째, 복지 재원 조달을 위한 별도의 ‘목적세’ 부과, 예를 들면 ‘복지세’나 ‘사회정의세’와 같이 특정 목적을 위해 세수를 추가로 확보하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 사회복지 확충을 위해서는 막대한 규모의 재정이 필요한데 경기 침체 및 저성장 국면으로 진입하는 상황에서 새로운

96) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제14조에 따른 자산총액 5조원 이상 ‘상호출자제한기업집단’에 속한 기업을 말한다(국세청, 2014 : 1).

세수의 확보가 현실적으로 어렵기 때문이다.

롤즈는 목적을 위한 과세에 대해 찬성했는데 그는 직접적 또는 간접적으로 평등한 자유를 보장하고 최소수혜자의 이익을 장기적으로, 그리고 적절한 방식으로 증진시키는 사회적 조건들을 촉진할 수 있을 때 이러한 목적세는 정당화될 수 있다고 보았다. 따라서 최소수혜자의 이익을 극대화하기 위한 차등의 원칙 실현 차원에서 목적세의 도입은 충분히 가능하다. 한국의 경우, 소득세법 개정 등을 통해 별도의 목적세를 만들고 이를 통해 확보한 세금을 특정 목적, 즉 저소득층에게 직접적인 이익이 되도록 사용한다면 이는 차등의 원칙에 부합하는 실천적 방안이 될 것이다.

복지 재원 확보를 위한 방편으로 보편적인 증세도 제기되고 있다. <표 38>과 같이 증세에 대한 국민적 공감대는 점차 확대되고 있는 상황이다. 안상훈(2011)의 연구결과에 따르면 복지 확대를 위한 증세 필요성에 대해 2006년에는 찬성이 31.8%였으나 2010년에는 39.6%로 늘어난 것을 알 수 있다. 중립은 큰 변화가 없지만 증세 반대는 28.2%에서 22.2%로 축소되었다(안상훈, 2011 : 20).

<표38> 복지 확대를 위한 증세 필요성

(단위 : %)

구분	2006년	2008년	2010년
동의	31.8	27.3	39.6
중립	39.8	39.6	39.2
반대	28.2	30.0	22.2
모르겠음	2.4	2.7	1.4
계	100.0	100.0	100.0

출처 : 안상훈, 2011 : 20 재구성

또 현대경제연구원설문조사에 따르면 복지 확대를 위한 납세 의향에 대해 국민 절반(51.0%)이 ‘복지 증세를 받아들일 수 있다’고 답변했으며 (KTV, 2013. 1. 28)⁹⁷⁾ 신영석 외(2012) ‘대국민 복지욕구 및 의식조사’에서도 복지확대를 위한 증세에 대해 답변자의 40%가 찬성 의사를 보였다 (신영석 외, 2012 : 53-55).⁹⁸⁾

하지만 보편적 증세에 대한 국민들의 공감대가 점차 증가하고 있다 하더라도 이는 매우 신중하게 접근해야 할 문제이다. 보편적인 증세는 제한된 특정 집단이 아닌 국민 모두에게 해당되는 것으로 롤즈가 분배정의 원칙을 통해 실현하고자 했던 가치와는 다른 결과를 초래한다. 보편적 증세는 차등의 원칙 부합하지 않는다. 최소수혜자들의 이익을 극대화 하는 것이 아니기 때문이다. 또한 보편적 증세를 통해 확보한 세금을 최소수혜자에게 우선적으로 사용하도록 하는 제도적 뒷받침이 없다면 보편적 증세는 오히려 차등의 원칙에 역행할 우려도 있다.

2) 법규적용 단계 : 시민불복종과 청원권 강화

롤즈는 4단계 제도적 절차를 설명하며 법규를 준수할 수 없을 때, 즉 법과 정책 등이 정의롭지 못하다고 생각될 때는 ‘시민불복종’ 행위를 할 수 있다고 설명했다. 본래 ‘시민불복종’이란 개념을 정치적 용어로서 처음 만들어 사용한 것은 소로(Henry David Thoreau, 1817-1862)⁹⁹⁾인데 그는

97) 이 조사는 2012년 12월 20일부터 26일까지 전국 성인남녀 천 열명을 대상으로 전화설문 방식으로 이뤄졌으며 표본 오차 95%에 신뢰수준은 $\pm 3.08\%$ 포인트임.

98) 대국민 복지욕구 및 의식조사는 전국 16개 광역시도의 만 20세 이상 남녀를 1,000명을 대상으로 실시된 것이며 표본 오차 95%에 신뢰수준은 $\pm 3.1\%$ 포인트임.

99) 소로는 1817년 매사추세츠 주 콩코드에서 태어났다. 소로는 자신을 ‘신비주의자, 초절주의자, 자연 철학자’로 묘사했으며 극단적인 개인주의와 단순하고 금욕적인 삶에 대한 선호, 사회와 정부에 대한 개인의 저항 정신으로 잘 알려져 있다. 그의 대표적인 저서인 『월든(Walden)』(1854)은 친구이자 멘토인 랠프 월도 에머슨이 소유한 월든 호숫가 땅에 직접 지은 오두막집에서 1845년 7월부터 1847년 9월까지 홀로 생활하며 보낸 경험을 토대로 자연 속에서의 단순하고 자급자족적인 삶에 대한 내면 성찰을 담은 에세이이다. 부당한 시민 정부에 대한 합법적인 개인의 저항을 주장한 에

노예제를 허가하는 정부를 인정할 수 없다며 인두세의 납부를 거부한 바 있다.

시민불복종의 의미는 소로의 고민에서 가장 잘 드러난다. “부정의한(Unjust) 법들이 존재한다. 우리는 그 법에 복종하는데 만족할 것인가, 아니면 그 법을 개정하기 위해 노력할 것인가. 그리고 우리가 성공할 때까지 그 법에 따를 것인가 아니면 그 법을 즉시 위반할 것인가”(Thoreau, 1991 : 35). 소로는 일반적으로 사람들은 현 정부 밑에서 다수를 설득하여 법을 개정할 수 있을 때 까지 기다려야 한다고 생각하지만 그런 방법들은 너무 오랜 시간이 걸리므로 오히려 법을 어기고 잘못된 정부를 부정하는 것이 더 바람직할 것이라고 주장했다.

한편, 베도(Hugo Adam Bedau, 1926-2012)¹⁰⁰⁾는 시민불복종에 대한 정의를 다음과 같이 규정했다. “시민불복종은 법, 정책, 또는 정부의 결정(중의 하나)를 반대하고 이를 좌절시키려는 의도를 갖고 행하는 불법적, 공공적, 비폭력적, 양심적 행위로 나타난다”(Bedau, 1961 : 653-656).

롤즈의 시민불복종 개념은 부정의한 법에 대한 저항이라는 측면에서 소로의 기본적인 관념을 받아들이고 있지만 구체적인 의미에서는 베도의 정의에 더 가깝다고 볼 수 있다. 정부의 법, 정책 등에 대한 시민불복종은 기본적으로 자신의 신념과 원칙하에 ‘법에 반하는(contrary to law)’ 행위를 하는 것으로서 국가의 복지정책과 분배방식에 대해 반대할 때, 즉 차등의 원칙과 공정한 기회 균등의 원칙이 무시되는 상황에서 시민들은 불복종 행위를 보일 수 있을 것이다.

세이 『시민불복종(Civil Disobedience)』(1849)은 1846년 7월 멕시코 전쟁에 반대하며 인두세 납부를 거부하여 투옥을 당한 경험을 생생히 그리면서 노예 해방과 전쟁 반대의 신념을 밝힌 역작이다. 20세기 마하트마 간디의 인도 독립운동 및 마틴 루터 킹의 흑인 민권운동에 영감을 준 것으로 유명하다(국회 전자도서관, <http://dl.nanet.go.kr>).

100) 베도는 1966년부터 1999년까지 터프츠(Tufts) 대학 교수를 지냈으며 사형제도와 관련해 국제적인 전문가로 평가받는다. 베도는 사형제도를 반대했으며 그의 대표적인 저서로는 *The Death Penalty in America* (1st edition, 1964 : 4th edition, 1997)를 꼽을 수 있다(Tufts University, <http://ase.tufts.edu/philosophy/faculty/bedau.asp>).

이와 관련 정혁인(2006)은 롤즈의 정의 원칙 중 제1원칙인 자유의 원칙과 제2원칙에서의 두 번째 부분인 공정한 기회 균등의 원칙에 있어서의 부당한 제한, 차별, 그리고 불평등은 시민 전체에 영향을 주는 ‘부정의’로서 시민불복종을 넘어서는 더 큰 규모의 저항에 의해 표현되는 것이 타당하기에 시민불복종은 최소수혜자에 의한 시민불복종만이 정당하다고 주장한다.

정혁인의 주장은 충분한 설득력이 있는 것으로 생각된다. 실제로 한국 사회에서 는 자유의 원칙이 지켜지지 않고 민주주의의 기본원리가 구현되지 않았던 시대에 시민불복종 이상의 강력한 저항, 즉 민주화 운동이 일어났다. 하지만 정혁인의 주장과 달리 공정한 기회 균등의 원칙이 지켜지지 않을 때도 시민불복종은 발생할 수 있다.

실례로 2015년 3월 경상남도에서 무상급식을 중단하는 조례가 경남도의회를 통과한 이후 경남도민들은 이를 강하게 비판하며 급식과 등교, 급식비 납부까지 거부하고 조례를 따르지 않았다. 조례는 지방자치 단체의 의회에서 제정하는 자치법규로서 조례를 거부한 것 역시 법을 위반한 것이라 볼 수 있으며 경남도민들이 보인 반대 행위는 공공적, 비폭력적이었다는 점에서 시민불복종 행위였다고 볼 수 있다.

시민불복종이 갖는 의미는 그것이 정의로부터의 이탈을 방지하고, 이탈이 발생했을 때는 그것을 교정하는데 이바지한다. 정당한 시민불복종에 참여하고자 하는 일반적 성향은 질서정연한 사회나 거의 정의로운 사회 속에 안정을 가져다준다(Rawls, 1999 : 336). 따라서 최소수혜자 집단뿐만 아니라 분배정의 원칙에 관한 일반 시민들의 불복종 역시 존중되어야 할 것이며 시민불복종 행위를 선택하는 사람들은 그와 동시에 불복종하려는 법 또는 정책의 변화를 유도하기 위해 청원권을 적극 행사해야 할 것이다.

대한민국 헌법 제26조에 따르면 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하

여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가지며 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다. 청원권은 헌법에서 보장하고 있는 국민의 기본권 중 하나이며 청원법과 국회법, 그리고 국회 청원심사규칙 등은 청원권 행사에 관한 보다 세부적인 사항을 규정하고 있다. 하지만 국민이 청원권을 적극 행사할 수 있도록 하기 위해서는 청원제도에 관한 개선이 우선적으로 필요하다.

<표39>와 같이 역대 국회 청원 처리 현황을 보면 청원처리율은 제15대 국회 33.0%, 제16대 국회 44%, 제17대 국회 27%, 제18대 국회 25%, 제19대 국회 전반기 18.1%로 제17대 국회 이후 점차 하락 추세를 보이고 있다. 또, 실제로 청원내용이 입법화된 건수를 보면 관련 법률안 심사 시 병합하여 검토된 것을 포함하여 평균 8.3%에 불과한 것으로 나타났다(국회사무처, 2014 : 69-70).

평균 청원 처리기간은 제15대 국회 291.2일, 제16대 국회 306.0일, 제17대 국회 284.8일, 제18대 국회 403.0일, 제19대 국회 전반기 232.5일 등으로 나타났는데 제15대 국회부터 19대 국회 전반기까지 청원처리기간은 평균 305.2일로 나타났다. 이는 국회청원심사규칙에 규정된 90일내, 청원법상 최고 법정기간인 150일을 훨씬 초과하는 것이다(국회사무처, 2014 : 153).

그러나 국회사무처(2014)에 따르면 청원처리의 전문성 강화나 신속성 제고를 위한 개정은 1984년 제정 이래 한 번도 없었다. 제19대 국회에서 국회 청원제도 개선 관련 국회법 개정안이 4건이나 제출되었으나 모두 국회운영위원회에 계류 중에 있다.

시민불복종이 단순한 반대적·부정적 행위에 그치는 것이 아니라 보다 긍정적인 변화와 개혁에 대한 의지로 전환시키기 위해서는 청원제도가 동시에 활발하게 작동되어야 할 것이다.

<표39> 역대 국회 청원 처리 현황

대별	접수	처 리					미처리
		채택	본회의 불부의	철회	소계		
					건수	처리율(%)	
제헌	226	29	119		148	65	78
제2대	225	13	86		99	44	126
제3대	545	14	307		321	59	224
제4대	307		62	2	64	21	224
제5대	250		123	1	124	50	126
제6대	998	89	688	23	800	80	198
제7대	293	5	152	18	175	60	118
제8대	94		2		2	2	92
제9대	230	5	125	19	149	65	81
제10대	29						29
제11대	276	2	186	37	225	82	51
제12대	132		68	12	80	61	52
소계	3,605	157	1,918	112	2,187	53.55	1,399
제13대	550	13	317	61	391	71.0	159
제14대	535	11	184	33	228	43.0	307
제15대	595	4	178	16	198	33.0	397
제16대	765	4	316	19	339	44.0	426
제17대	432	4	102	10	116	27.0	316
제18대	272	3	61	5	69	25.0	203
19대 상반기	138	2	20	3	25	18.1	113
소계	3,287	41	1,178	147	1,366	37.30	1,921
총계	6,892	198	3,096	259	3,553	51.6	3,228

출처 : 국회사무처(2014)

이를 위해서는 첫 번째, 청원 심사가 신속하게 이루어질 수 있도록 개선해야 한다. 현재 청원심사는 법률과 규칙에서 정하고 있는 기한 내에 처리되고 있지 못하며 이로 인해 임기만으로 폐기되거나 실효성을 상실하게 되는 경우가 많다. 따라서 국회 청원심사 규칙에서 규정하고 있는 대로 위원회에 청원이 회부되면 90일 이내에 심사를 마무리 하도록 하고 심사 연장기간을 연장하고자 할 때에는 청원법에서 규정한대로 60일 범위 내에서 하도록 해야 한다.

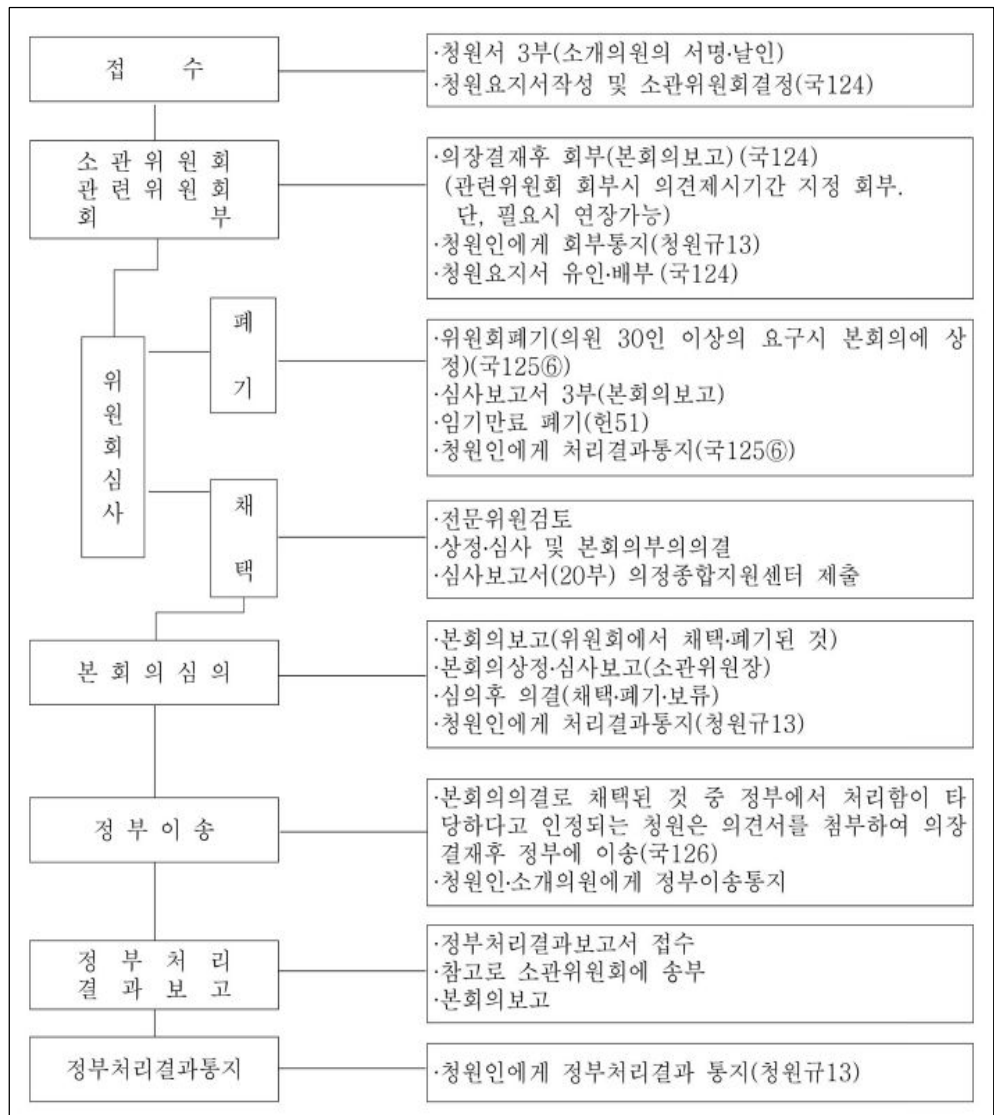
그리고 반드시 청원인에게 청원의 연장 사유와 처리예정 기간을 통지하도록 의무화해야 할 것이다. 또 청원이 소관 상임위원회에 회부되어 30일이 경과하면 자동으로 상정될 수 있도록 하는 방안도 함께 추진하여 청원의 실효성을 높여야 할 것이다.

두 번째, <그림4>와 같이 현재의 복잡하고 전문적인 청원 절차를 개선하고 국민들이 국회에 청원을 자유롭게 제출하도록 하기 위해서는 의원 소개 제도를 선택제로 전환하고 인터넷을 통한 전자청원제도의 도입을 적극적으로 검토해볼 필요가 있다. 현재 국회에 청원서를 제출하기 위해서는 반드시 국회의원 1인 이상의 소개를 받아야 하는데 이는 청원권의 남발을 막기 위한 제도적인 장치였으나 오히려 국민의 기본권을 저해하는 요소가 되고 있다. 따라서 소개의원을 두는 것은 청원을 하는 국민의 자율적인 선택에 맡기고 국민의 기본권을 보다 자유롭게 행사할 수 있도록 그 요건을 강화하고 절차적 편리성을 보장해 주는 것이 바람직하다.

세 번째, 현재 국회에서는 각 상임위 내에 청원심사소위원회를 두고 있는데 청원소위의 활동은 사실상 유명무실한 상황이다. 따라서 청원소위도 법안심사 소위만큼 활발하게 운영될 수 있도록 하여야 하며, 청원에 대한 심사가 이루어질 때 청원인이 반드시 출석하여 직접 제안설명을 할 수 있도록 할 필요가 있다. 이와 관련 보다 활발한 청원심사를 위해 국회 내 청원심사특별위원회를 설치하자는 주장들도 있는데 국회 내 특위 활동

역시 유명무실한 상황을 감안하면 특별위원회 설치가 현실적인 대안이 되리라고 확신하기는 어렵다. 오히려 소위 내에서 상임위원 청원 심사가 활성화되도록 하는 것이 보다 바람직할 것이다.

<그림4> 국회 청원 처리 절차



출처 : 국회사무처(2014)

롤즈가 법규의 준수와 관련해 시민불복종에 이어 또 한 가지 제시한 방안으로는 ‘양심적 거부’가 있다. 양심적 거부는 직접적인 법적 명령이나 행정 명령을 따르지 않고 정부 당국을 대상으로 거부를 통보하는 것으로서 시민불복종과는 다르다. 대표적인 사례가 양심적 병역 거부이다. 하지만 분배정의 원칙을 실현하는 것은 병역과 같이 국민에게 주어지는 의무가 아니라 국가가 국민을 위해 해야 할 역할이다. 따라서 복지 문제에 관해서 양심적 거부를 한다는 것은 본인에게 주어진 의무가 아니라 본인이 받아야 할 혜택과 서비스를 거부하는 형태로 나타날 것이다.

하지만 앞서 분배정의 원칙의 전제조건으로 살펴본 원초적 입장에서 합리적 인간은 자신의 이익에 관심을 갖고 있기 때문에 자신의 이익을 쉽게 거부하거나 포기하는 일이 현실적으로 거의 존재하지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 정치적 원칙이 아닌 개인적 소신, 예를 들어 자신 보다 더 어려운 사람에게 복지 서비스를 제공하라는 의도로 이러한 혜택을 거부하는 것이라면 이는 정부 당국이 그 의사를 존중하고 수용하면 간단히 해결되는 문제가 될 것이다. 즉 양심적 거부란 주어진 명령과 의무에 대한 개인적 거부를 강하게 표현하는 방식이기 때문에 복지에 대한 권리와 혜택을 포기하는 방식으로 적용하기에는 적절치 않을 것이다. 복지 문제와 관련해 양심적 거부를 선택할 정도로 강한 거부를 표현할 사안은 세금 납부와 관련된 것으로 제한될 텐데 이는 양심적 병역 거부와 같이 개인적 또는 종교적 소신 및 신념에 관한 문제와는 다른 것이므로 그에 합당한 처벌로 이어질 것이다.

2. 정부조직 구성 및 기능 개선¹⁰¹⁾

101) 롤즈는 정부 조직 구성 및 기능에 대해 할당처, 안정처, 양도처, 분배처 4가지로 분류했는데 안정처와 양도처의 역할은 앞서 절대적 빈곤층과 미숙련 노동자 집단에 대한 대책을 설명할 때 언급했으므로 여기에서는 할당처와 분배처의 역할 및 기능을 중심으로 다루기로 하겠다.

1) 할당처 기능 개선 : 공공복지 지출 증대

할당처의 기본적인 역할은 국가의 세입 및 세출을 적절하게 유지하고 배분하며 이를 통해 궁극적으로 시장체제가 유지되도록 하는 것이다. 우리나라에서 할당처의 역할을 하는 부처는 기획재정부와 공정거래위원회인데 분배정의 실현을 위해 중요한 것은 기획재정부의 역할이다. 기획재정부가 국가 예산을 운영하고 조세정책의 큰 틀을 수립하고 있는데 보다 공정한 분배를 실현하기 위해서는 기획재정부가 국가의 공공복지 지출을 늘려야 하기 때문이다.

국회 예산정책처(2014)에서 발간한 ‘분야별 재정지출의 소득재분배 효과 분석’에 따르면 국가의 재정 지출이 상대적인 소득재분배에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과 사회보장에 대한 재정 지출이 소득불평등을 완화시키는데 가장 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다.

<표40>과 같이 소득10분위별 초기 소득 분포와 분야별 재정지출에 따른 소득증가율을 살펴보면 사회보장 분야에 대해 재정을 추가 지출했을 경우 저소득층에서 가장 높은 소득증가율을 보이는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 보건 및 의료, 교육과 SOC, 그리고 공공행정 및 국방 부문 순으로 나타났다.

또 <표41>과 같이 분야별 재정지출이 이루어진 후 소득 10분위별 상대 소득 분포와 소득재분배에 미친 영향을 확인한 결과 역시 ‘사회보장’ 분야에 대한 지출의 소득재분배 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 그 다음으로는 보건 의료 분야에 대한 지출로 나타났으며 두 가지 분야는 지니계수의 값을 크게 낮추는 것으로 나타났다. 반면 교육, 공공행정 및 국방, 그리고 SOC 등에서는 지니계수의 값이 오히려 높아진 것으로 나타났다. 이는 해당 분야에 대한 재정 지출이 소득불평등을 완화시키지 못하고 있는 것을 의미한다.

<표40> 초기 소득 분포와 분위별 소득증가율의 비교

(단위 : 십억원, %)

xinchou	초기소득 (십억원)	공공행정 및 국방 (증가율)	교육 (증가율)	보건의료 (증가율)	사회보장 (증가율)	SOC (증가율)
1분위	48,217.2	0.0392	0.0338	0.2287	0.5027	0.0899
2분위	49,861.6	0.0747	0.0742	0.2076	0.1879	0.1079
3분위	51,906.4	0.0933	0.1057	0.1811	0.1833	0.1070
4분위	53,307.9	0.1072	0.1365	0.1706	0.1537	0.1208
5분위	54,783.9	0.1184	0.1594	0.1504	0.1538	0.1229
6분위	59,544.3	0.1245	0.1833	0.1401	0.1137	0.1327
7분위	62,272.8	0.1337	0.1750	0.1246	0.0987	0.1380
8분위	76,201.4	0.1294	0.1467	0.0951	0.0828	0.1326
9분위	79,604.9	0.1485	0.1425	0.0867	0.0586	0.1452
10분위	140,932.7	0.1587	0.0860	0.0518	0.0246	0.1183
전체	676,633.0	0.1218	0.1231	0.1266	0.1287	0.1231

출처 : 국회 예산정책처(2014)

<표41> 상대소득 분포와 소득재분배에 미치는 영향

(단위 : 점유율, %)

xinchou	초기소득	공공행정 및 국방	교육	보건 및 의료	사회보장	SOC
1분위	7.1260	7.1202	7.1197	7.1333	7.1527	7.1237
2분위	7.3691	7.3656	7.3655	7.3750	7.3734	7.3680
3분위	7.6713	7.6691	7.6699	7.6754	7.6755	7.6700
4분위	7.8784	7.8772	7.8795	7.8819	7.8804	7.8782
5분위	8.0965	8.0963	8.0995	8.0985	8.0986	8.0965
6분위	8.8001	8.8003	8.8054	8.8013	8.7988	8.8009
7분위	9.2033	9.2044	9.2081	9.2032	9.2006	9.2047
8분위	11.2619	11.2627	11.2645	11.2583	11.2567	11.2629
9분위	11.7649	11.7680	11.7671	11.7602	11.7566	11.7675
10분위	20.8285	20.8362	20.8208	20.8130	20.8069	20.8275
전체	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000	100.0000
지니지수	0.176724	0.176914	0.176786	0.176395	0.176137	0.176779
(% 변화)		0.1075	0.0351	-0.1862	-0.3322	0.0311

출처 : 국회 예산정책처(2014)

이와 같은 조사 결과로 볼 때 분배정의 실현을 위해 가장 우선적으로 재정을 지출해야 할 분야는 사회보장, 보건의료, 교육과 SOC, 그리고 공공행정 및 국방 순이 된다. 특히, 사회보장과 보건의료 분야에 대한 재정지출은 저소득층의 소득증가율을 고소득층 보다 높게 만드는 효과를 보인다. 이는 최소수혜자들의 이익을 최대화 할 수 있는 방안으로서 차등의 원칙을 구현하기 위해서는 사회보장, 보건 의료에 대한 재정지출 순위를 우선화해야 한다는 결론이 도출된다.

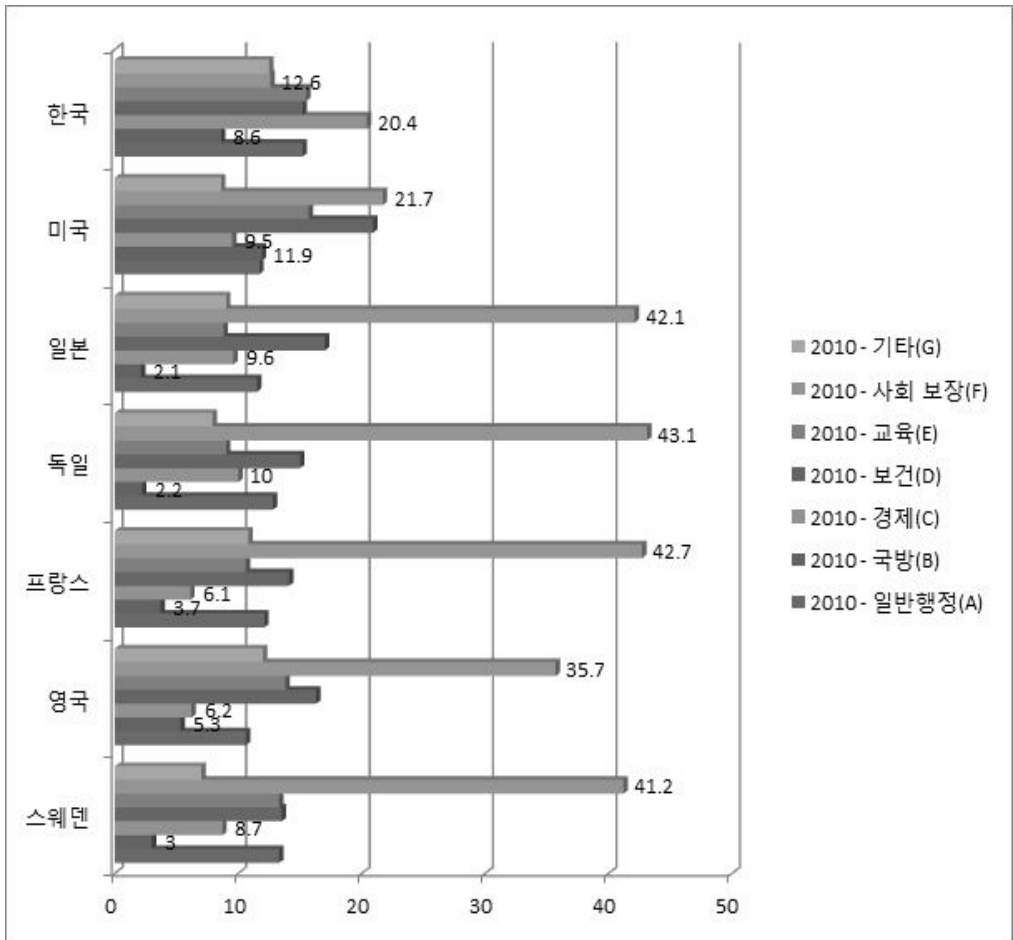
2015년 정부의 보건·복지·고용 분야 예산은 115.5조원 규모로 전체 분야별 예산의 30%를 처음으로 돌파했는데 이는 전년도 대비 8.5%나 증대된 것이다(기획재정부, 2015 : 5). 하지만 통계청 e-나라지표 검색결과 <표42>와 같이 OECD 주요국들의 정부 지출 구성과 비교해보면 우리나라의 사회보장 분야 정부 지출은 여전히 낮은 수준에 있는 것을 알 수 있다. 독일, 프랑스, 일본, 스웨덴은 사회보장 분야 지출이 모두 40% 이상을 웃돌고 있으며 영국도 35.7%에 이른 것으로 나타났다. 복지국가 유형에서 분배정의 실현 수준이 가장 낮았던 미국도 21.7%로 나타나 우리나라보다 약 10% 가량 높은 것으로 나타났다.

하지만 ‘분단체제’라는 구조적 특수성을 안고 있는 우리나라는 기본적으로 국방비에 투입되는 재정의 비중이 다른 나라들보다 높을 수 밖에 없다. 2015년 정부 예산의 전체 규모는 375조인데 이 중 국방 예산은 37조5천억원 규모로 전년도 대비 4.9% 증가하여 전체 예산의 약 10%를 차지했다. 또 2010년 기준으로 OECD 국가들과 비교해 볼 때 우리나라의 국방비는 8.6%로 미국의 9.5% 다음으로 높은 비중을 보이고 있다. 복지 선진국들에 비해 국방비로 투입해야 할 예산 비중이 3-4배가량 높은 상황에서 복지 지출을 늘리는데 한계가 있는 것이 분명하다. 장기적으로는 한반도 긴장 완화와 평화 구축을 통해 국방비를 낮춰가야 하겠지만 지금 당장 국방비를 대폭 감축하는 것은 국가 안보상으로도 바람직하지 못하

다. 따라서 우리가 사회보장 분야 지출을 늘리기 위해서는 다른 방안을 모색해야 한다.

<표42> OECD 주요국의 정부 지출 구성 비교(2010년)

(단위 : %)



출처 : 통계청 e-나라지표

주 1) 분야별 정부지출구성은 정부 총지출액 중 해당 지출항목의 지출액이 차지하는 비율을 말함.

주 2) 기타 항목은 치안, 환경, 주택, 문화여가 항목 등 포함

우리나라는 OECD 주요 국가들에 비해 경제 분야 지출이 상당히 높게 나타났다. OECD 주요 국가들의 경우 경제 분야 지출이 최대 10%를 넘지 않는데 비해 우리나라는 무려 20.4%에 이르고 있다. 국방비를 감안하더라도 우리나라의 경우 OECD 주요 국가들과 비교해볼 때 경제 분야에 지출하는 비중이 상당히 높은 것을 알 수 있다. 그러나 우리나라의 경제 규모가 세계 15위 수준임을 감안하면 경제 분야에 지속적으로 가장 많은 지출을 하고 있는 것이 과연 바람직한가에 대해서는 다시 한 번 검토할 필요가 있다. 또 일반 행정 분야에 소요되는 지출도 상대적으로 높은 편이다.

이와 관련 신영석·윤강재·강지원(2013)은 인구고령화 정도(연금성숙도 등)를 반영할 때 공공사회복지지출을 GDP 대비 3% 정도 증가시킬 여력이 있으며 국가 경쟁력 제고, 사회통합 비용 절감, 국민의 삶의 질 향상 측면에서 반드시 공공사회복지지출을 증가시켜야 한다고 주장한다.

자본주의는 이미 정체기에 들어섰고 저출산 고령화 시대로의 진입은 전 세계적으로 경제 성장 중심의 정책 기조에 변화를 가져오고 있다. 우리나라도 정부 지출 구조와 비중을 재조정 할 필요가 있다. 국방비의 한계를 감안하더라도 경제 분야와 일반 행정 분야에서의 지출을 재조정하여 사회보장 분야를 증대시키는 방안을 강구해 볼 수 있을 것이다. 이러한 방안이 국가 재정위기를 초래하지 않기 위해서는 앞서 제시했듯 고용과 복지를 연계하는 시스템을 통해 경제 성장 동력을 유지하는 동시에 사회보장을 강화하는 방향으로 가야할 것이다.

2) 분배처 역할 강화 : 국세청 권한 강화 및 지하경제 투명화

분배처는 과세 수단과 재산권에 대한 조정을 통해 분배의 몫이 정의에 가까운 근사치를 유지하도록 하는 일을 맡는 기관이다. 따라서 분배정의

를 실현하는데 가장 중요하고 또 실질적인 역할을 할 수 있는 기관이다. 우리나라에서 분배처의 역할을 하는 것은 국세청인데 할당처, 양도처, 안정처에 비해 오히려 그 위상과 지위가 낮은 상황이어서 국세청의 위상과 역할을 강화하는 방안이 요구된다.

국세청의 위상 및 역할 강화를 위해서는 첫 번째로 국세청 조직과 직무를 관장하는 별도의 법률 제정이 필요하다. 국세청은 정부조직법 제27조에 의거 내국세의 부과·감면 및 징수에 관한 사무를 관장하기 위하여 기획재정부장관 소속으로 두도록 되어 있다.¹⁰²⁾ 하지만 국세청은 검찰청, 경찰청, 국가정보원 등과 더불어 4대 권력기관으로 평가받아왔지만 이들 기관과는 달리 개별조직법이 없는 상태이다. 이 때문에 국회 입법조사처에서도 국세청이 조세환경의 변화에 적응하고 전문성과 효율성을 제고하고 동시에 그 역할과 권한의 증대에 상응하는 견제·감시 수단의 확보 및 책임성 부여를 위한 법적 장치를 규정하는 독자적 법률의 제정이 시급하며 그 형태는 정부조직법에 대한 특별법이 되어야 한다고 주장한 바 있다(김완일, 2013 : 22-23).

특히, 국세청은 세무조사권을 갖고 있는 권력기관으로서 정치적 중립성이 절실히 요구되며, 국세공무원의 청렴성과 책임성, 전문성을 보장하는 것도 매우 중요하다. 또, OECD 주요 국가들의 경우에도 국세청 업무에 관해 독자적인 법률을 시행하고 있는 추세 인만큼 국세청법의 제정에 대해 적극적으로 검토할 때이다.¹⁰³⁾

이러한 법적 근거를 마련하여 국세청의 실질적인 역할을 강화하는 방향으로 이어져야 한다. 미국의 연방국세청은 연방 재무부 소속으로 되어 있는데 조직의 위치는 유사하지만 그 위상은 매우 다르다. 미국의 경우 죽음만큼이나 피할 수 없는 것이 세금이라는 말이 있을 정도로 ‘미국 연

102) 국세청 조직 및 직제는 대통령령인 ‘국세청과 그 소속기관 직제’에서 정하고 있다.

103) 국회 입법조사처에 의해 국세청법 초안이 작성된 바 있으며 이는 2013. 6. 3 국회 의원회관에서 개최된 「국세청법 제정 방향에 관한 토론회」 자료집 참고.

방국세청(Internal Revenue Service : IRS)’의 힘이 막강하며 미국의 주요 행정기관들 중 가장 영향력 있는 기관도 FBI나 CIA와 같은 기관이 아닌 IRS로 꼽힐 정도다(전병수, 2012 :113-114).

선진국 중에서도 세무조사가 가장 과학적으로 이루어지고 있는 나라가 미국이다. 금융실명제와 종합소득세 제도 그리고 금융거래 신고제를 통해 사회보장번호(우리나라의 주민등록번호와 유사)를 IRS의 슈퍼컴퓨터에 입력하면 100달러 단위까지 거래, 수입, 지출 등을 파악할 수 있다. 또, 미국은 ‘조사대상자 선별제도(DIF)’, ‘성실도 표본조사(TCMP)’ 등의 방법으로 자의적인 아닌 과학적으로 세무 조사 대상자를 뽑는다. DIF 제도는 납세 신고서의 항목마다 가중치를 두고 점수를 계산, 합계가 높을 경우 불성실 신고자일 가능성이 크다고 보고 조사대상자 리스트에 올린다. 우리나라의 국세청처럼 회사를 어느 날 불쑥 덮쳐 엄청난 세금을 추정하는 특별세무조사란 말은 아예 없다(전병수, 2012 : 114).

따라서 사회적 지위가 높을수록 국세청의 엄정한 감시를 받게 되며. 세금을 내지 않았거나 탈세한 경우에는 75%에 이르는 가산세를 부과하고 있다. 우리나라의 가산세액에 20% 수준인 것을 감안하면 매우 높은 수치인 것이다. 우리나라의 국세청도 미국의 사례와 같이 세금 탈루에 대한 감시 능력을 보다 강화하고, 장기적인 추적 조사시스템을 구축하여 공정한 세금 납부의 의무를 질 수 있도록 하여 분배정의 실현에 한걸음 더 가까이 갈 수 있도록 해야 할 것이다.

두 번째로 국세청의 적극적인 역할이 요구되는 부분은 바로 지하경제를 투명화 하는데 있다. 북유럽 국가가 ‘고복지 고부담’ 정책을 성공적으로 펼칠 수 있었던 것은 정부와 공공부문의 높은 투명성과 효율성 때문에 국민들이 정부에 대한 강한 신뢰를 갖고 있었기 때문이라고 할 수 있다. 2013년 국제투명성 기구(Transparency International)의 투명성 지수(부패인식 지수, Corruption Perceptions Index 2013)¹⁰⁴를 살펴보면 한국

은 177개국 중 46위를 차지했다. 이는 2012년 45위에서 한 단계 떨어진 것이다. 이 조사에 따르면 투명성이 높은 국가들이 곧 복지국가로서의 수준도 높다는 것을 알 수 있다. 2013년도 투명성 지수에서 공동 1위를 차지한 것은 덴마크와 뉴질랜드, 공동 3위는 핀란드와 스웨덴이었다. 반면, 남유럽 국가들의 경우 스페인은 30위, 이탈리아는 67위, 그리스는 78위 등 하위권으로 나타났다. 우리나라와 투명성 수준이 유사한 나라로는 슬로베니아(43위), 헝가리(47위), 르완다(49위) 등으로 나타났다(국제투명성기구, <http://www.transparency.org>).

우리나라의 경제수준으로 봤을 때 투명성 지수는 매우 심각한 상황이다. 따라서 정부에 대한 국민의 신뢰도 낮을 수 밖에 없으며 북유럽과 같이 ‘고부담 고복지’를 실현한다 하더라도 국민들의 지지가 따르지 않을 것이다. 투명한 재정이 담보되지 않은 상태해서 복지에 대한 부담만 늘리는 것은 남유럽과 같은 사태를 낳을 것이다. 이러한 현상은 성공적인 복지국가가 되기 위해서는 사회적·경제적 개혁도 반드시 수반해야 한다는 것을 말해준다.

국가재정의 투명성을 강화하기 위해서는 먼저 지하경제 규모를 최소화해야 한다. 지하경제는 좁게는 마약, 도박, 사채, 매춘 등의 불법행위를 통한 소득 구조를 말하며 넓게는 현금으로 거래하며 소득 신고는 하지 않는 형태의 세금 탈루나, 조세피난처를 통한 탈세 등 공개되지 않는 비공식 경제활동을 모두 포함한다. 지하 경제는 정상적인 거래가 아니기 때문에 부패 또는 탈세 문제로 직결된다. 탈세는 국가 전체적으로 세수기반을 축소시킬 뿐만 아니라 소득 분배에도 악영향을 미친다. 특히, 지하경제에 대한 감시비용과 범죄율 증가까지 고려하면 지하경제를 양성화 하는 것은 국가 재정을 안정적으로 확대하는데 큰 효과를 가져 올 것이다.

104) 국제투명성기구가 조사하는 부패인식지수는 1995년부터 실시되었으며 2011년까지 10점 만점 기준으로 지수를 평가했고, 2012년부터는 평가 기준을 100점 만점으로 변경했다.

<표43> OECD 34개국의 지하경제 규모와 발전

(단위 : GDP 대비 %)

No.	Country	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평균
1	Australia	14.4	14.3	14.3	14.1	13.9	13.7	13.7	13.7	13.7	13.2	13.5	13.4	13.8
2	Austria	10	9.8	9.7	9.8	9.8	9.8	9.8	9.6	9.7	9.5	9.7	10.6	9.8
3	Belgium	22.7	22.2	22.1	22	22	21.8	21.8	21.4	20.8	20.3	20.5	20.7	21.5
4	Canada	16.3	16	15.9	15.8	15.7	15.6	15.5	15.3	15.2	14.9	15.5	15.4	15.6
5	Chile	19.9	19.8	19.6	19.6	19.4	19.1	18.9	18.7	18.4	19.1	20.5	19.8	19.4
6	Czech Rep.	19.3	19.1	18.9	18.8	18.7	18.4	17.8	17.3	16.3	15.2	15.7	15.5	17.6
7	Denmark	18.4	18	18	18	18	17.8	17.6	17	16.5	15.3	16.2	16.2	17.3
8	Estonia	-	25.6	25.3	24.9	24.3	24	23.4	22.7	22.5	20.8	24.3	22.5	21.7
9	Finland	18.4	18.1	17.9	17.8	17.7	17.6	17.4	17.1	16.6	16.4	16.7	16.8	17.4
10	France	15.7	15.2	15	15.1	15	14.9	14.8	14.8	14.5	14	14.5	14.6	14.8
11	Germany	16.4	16	15.9	16.1	16.3	16.1	16	15.6	15.3	14.8	14.6	15.1	15.7
12	Greece	28.5	28.7	28.2	28	27.4	27.1	26.9	26.4	26.5	26	25.3	25.1	27
13	Hungary	25.4	25.1	24.8	24.5	24.4	24.1	24	23.7	23.7	23.1	23.1	23.1	24.1
14	Iceland	16	15.9	15.8	16	15.9	15.5	15.1	15	14.4	13.8	14.7	14.4	15.2
15	Ireland	16.1	15.9	15.9	15.9	16	15.8	15.6	15.5	15.9	15.9	17.5	16.5	16.1
16	Italy	27.8	27.1	26.7	26.8	27	27	27.1	26.9	26.8	26.7	26.5	26.7	26.9
17	Japan	11.4	11.2	11.2	11.3	11.2	10.9	10.7	10.4	10.3	11	11	11	11
18	Korea, Rep.	28.3	27.5	27.3	26.9	26.8	26.5	26.3	25.9	25.8	25.6	24.5	24.7	26.3
19	Luxembourg	10	9.8	9.8	9.8	9.8	9.8	9.7	9.6	9.3	9.1	9.3	9.6	9.6
20	Mexico	30.8	30.1	30.3	30.4	30.5	30.1	29.9	29.2	28.8	30	30	30	30
21	Netherlands	13.3	13.1	13.1	13.2	13.3	13.2	13.2	13.2	13.1	12.7	12.9	13.6	13.2
22	New Zealand	13	12.8	12.6	12.4	12.2	12	12.1	12.1	12	11.8	12	12	12.2
23	Norway	19.2	19.1	19	19	19	18.5	18.5	18.2	18.1	17.7	18.6	18.2	18.6
24	Poland	27.7	27.6	27.7	27.7	27.5	27.3	26.9	26.4	25.4	24.7	24.6	23.8	26.4
25	Portugal	23	22.7	22.6	22.7	23	23.1	23.3	23.2	22.5	21.9	22	22.2	22.7
26	Slovak Rep.	18.9	18.9	18.8	18.6	18.3	18.1	17.6	17.2	16.6	16	15.8	15.8	17.5
27	Slovenia	27.3	27.1	26.7	26.6	26.4	26.2	25.8	25.3	25.3	24.6	23.5	23.7	25.7
28	Spain	23	22.7	22.4	22.4	22.4	22.5	22.4	22.4	22.3	22.9	24.5	23.5	22.8
29	Sweden	19.6	19.2	19.1	19	18.7	18.5	18.6	18.2	18	17.7	17.9	18.1	18.6
30	Switzerland	8.8	8.6	8.6	8.6	8.8	8.6	8.5	8.3	8	7.2	7.8	8	8.3
31	Turkey	32.7	32.1	32.8	32.4	31.8	31	30	29.5	28	28.6	29.4	29	30.6
32	UK	12.8	12.7	12.6	12.6	12.5	12.4	12.4	12.3	12.4	12.1	12.9	12	12.5
33	US	8.8	8.7	8.8	8.8	8.7	8.6	8.5	8.4	8.6	8.6	9.3	9.1	8.7
	Average	19.2	19.1	19.0	19.0	18.9	18.7	18.5	18.2	17.9	17.6	18.0	17.9	18.4

출처 : Schneider and Buehn(2012b)

주 1) 2007년 이전 평가는 Schneider and Buehn(2012a)에서 가져온 것

주 2) 2009년과 2010년 통계는 국가 평균과 2008년 평가를 선형 보간법
(Linear Interpolation) 으로 평가한 것

슈나이더·부엔(2012.10)¹⁰⁵)에 따르면, OECD 34개국의 GDP 대비 지하경제 규모는 2010년 기준으로 평균 17.9%에 이르는 것으로 나타났다. <표43>에서 알 수 있듯 한국의 GDP 대비 지하경제 규모는 2010년 기준 24.7%로 이는 OECD 국가의 평균인 17.9%보다 6.8%나 높은 수치이다. 미국(9.1%), 일본(11.0%), 영국(12.0%)보다는 2배 이상 높다. 한국과 비슷한 수준에 있는 국가는 포르투갈(22.2%)로 나타났으며 헝가리(23.1%) 등으로 나타났으며 한국보다 지하경제 규모가 높은 나라는 국가적으로 큰 경제위기에 처한 그리스(25.1%), 이태리(26.7%)와 멕시코(30%) 뿐이다.

우리나라의 지하경제가 규모가 큰 것은 자영업자의 비율이 높은 반면 이들의 소득에 대한 정확한 파악이 어려운 점이 큰 영향을 미친다. 국세청이 2012년에 제출한 국정감사 자료에 따르면 실제로 고소득 자영업자의 소득탈루율은 매우 높은 것으로 나타났다. <표44>와 같이 2005년 56.9%에서 2012년 상반기 38.1%로 낮아지기는 했지만 그 금액으로 따지면 탈루 및 적출한 소득이 무려 4,417억 원에 달하는 것으로 나타났다(국세청, 2012 : 70).

이와 같은 지하경제 및 세금 탈루를 막기 위해 제기되고 있는 대안은 선진국과 같이 과세 관청의 금융정보 접근을 자유롭게 하는 것이다. 대표적인 방안으로 FIU(Financial Intelligence Unit : 금융정보분석원)을 통해 자금 세탁, 불법 탈루 등의 행위를 적발하여 처벌하거나 수사기관에 통보하도록 하는 것이다. 우리나라는 금융정보기관을 이용한 범죄자금의 자금 세탁 행위와 외화의 불법유출을 막기 위한 취지로 2001년 ‘특정금융거래 정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률’을 제정, 금융위원회 소속으로 금융

105) 지하경제 규모에 관한 연구와 통계는 전 세계적으로 요하네스 케플러 대학의 슈나이더(Friedrich Schneider) 교수와 유트레히트 대학의 부엔(Andreas Buehn) 교수의 연구자료를 대부분 인용하고 있다. 보다 자세한 내용은 Schneider and Buehn(2012a), Shadow Economies Around the World : Novel Insights, Accepted Knowledge, and New Estimates, *International Tax and Public Finance* 19, 139-171 참고. 본 논문에서 인용한 통계자료는 Schneider and Buehn(2012b), Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries : What Are the Driving Forces, *IZA Discussion Paper* NO. 6891에서 발췌한 것.

정보분석원을 설립, 운영해왔다.

<표44> 고소득 자영업자 세무조사 소득탈루액 및 소득탈루율

(단위 : 명, 억원, %)

구분	인원	신고소득	적출소득	적출률
2005	422	2,286	3,016	56.9
2006	993	16,040	15,846	49.7
2007	574	10,025	8,888	47.0
2008	482	7,558	6,079	44.6
2009	280	4,942	2,969	37.5
2010	451	6,267	4,018	39.1
2011	596	12,764	7,667	37.5
2012(상반기)	339	7,176	4,417	38.1

출처 : 국세청(2012)

주 1) 적출률 = 적출소득 / (신고소득 + 적출소득)

하지만 금융정보분석원의 금융거래 정보에 대한 접근권을 강화하는 방안에 대해서는 논란의 여지가 있어왔다. 국세청에서는 지하경제 파악 및 탈세 방지를 위해 접근권을 강화해야 한다는 입장이다. 하지만 과도한 국민사생활 및 개인정보 유출도 개인의 기본권과 관련된 중대한 문제이므로 이에 대한 보호 장치를 먼저 마련한 다음 이러한 대안의 실시를 검토해 볼 수 있을 것이다(박미정, 2014 : 113-114).

역외탈세 역시 지하경제 양성화에 있어서 중요한 부분이다. 역외탈세(Offshore Tax Evasion)는 학술적으로나 정책적으로 명확하게 정의된 개념은 아니지만 일반적으로 내국인(법인 포함)이 조세피난처에 페이퍼컴퍼니를 만들어 그 회사가 수출입 거래를 하거나 수익을 이룬 것처럼 조작해 세금을 축소하거나 아예 내지 않는 행위 등을 지칭하는 것으로 쓰인

다. 실제적으로 탈세와 조세 회피의 두 가지 개념을 모두 포함하고 있는 것이다. 역외탈세 및 조세회피는 국내 소득을 국외로 이전하여 국내소득을 축소시키고, 세금의 환수를 어렵게 함으로써 조세체계에 매우 부정적인 영향을 미친다. 하지만 현실적으로 이러한 행위를 근절시키는 것은 쉽지 않다(안종석, 2014 : 3-13).

한국은 역외탈세 및 조세 회피 방지를 위해 2008년 금융위기 이후 국제공조를 강화했다. 2009년 이후에는 약 20개국과 조세조약을 체결하거나 개정하여 정보 교환을 강화했다. 또, 조세조약을 체결하지 않은 나라들과는 정보교환협정 체결을 추진해왔다. 기획재정부의 조세조약 협정 체결 및 추진현황을 확인해보면 조세피난처로 유명한 30개 지역 중 14곳은 현재 정보교환이 가능하다. 이 중 10곳은 조세조약을 맺었으며 2곳은 정보교환협정을 맺었고 나머지 2곳은 다자간조세행정 공조협약을 맺은 상황이다. 하지만 나머지 16곳은 실제 협정 발표까지 조금 더 시간이 소요될 것으로 보인다. 또, 조세피난처인 다른 20곳에 대해서는 정보교환협정 체결에 대한 논의만 있는 상황이다(안종석, 2014 : 21-24).

한편, 2010년 말에는 해외금융계좌 신고 제도를 도입하여 국내 거주자나 내국 법인이 보유하고 있는 10억 원 이상의 해외금융계좌를 국세청에 신고하도록 하였다. 하지만 버진 아일랜드(Virgin Islands)와 같이 유명한 조세피난처에 대해서는 해외금융계좌 신고가 아예 들어오지 않았으며 이와 같은 조세피난처는 조세협약을 맺지 않아 그 규제에 한계가 있는 상황이다. 따라서 역외 탈세에 관해서는 보다 강력한 법 제정 및 규정이 요구된다.

국세청이 역외탈세에 대한 정보를 확보할 수 있도록 조세협약을 시급히 확대해야 할 것이며, 신고대상 금액을 축소하거나 신고를 위반할 시에는 보다 강력한 벌칙을 받도록 해야 할 것이다. 예를 들면, 신고위반시 미국은 5년 이하의 징역이나 25만 달러 수준의 벌금을 부과하고 있는 반

면 우리나라는 ‘국제조세조정에 관한 법률’ 제35조에서 해외금융계좌 신고의무 불이행에 대해 계산한 금액의 10% 이내 과태료만 부과하도록 되어 있다. 국세청이 포상금 제도를 운영하고 있지만 실제 지급 실적도 미미한 것으로 나타났다.

지하경제 규모를 축소하고 양성화시키기 위해서는 근본적으로 탈세에 대한 처벌을 강화하고 이를 사전에 방지할 수 있도록 제도화해야 한다. 특히, 역외소득에 대해서는 자발적으로 신고하지 않으면 정보를 확보하기 매우 어려우므로 자발적 신고의 경우에는 감면혜택을 주어 신고를 유도할 필요가 있을 것이며 과태료를 감면받을 수 있는 기간을 연장하는 등의 인센티브를 부여하는 것도 검토해 볼 수 있을 것이다.

제6장 결론

국가란 무엇인가. 이것이야말로 정치학에서 다루어야 할 가장 근본적인 연구주제일 것이다. 역사적으로 볼 때 국가의 형태와 역할은 시대의 변화에 따라 달라져 왔고, 그러한 변화는 지금도 현재진행형이라 할 수 있다. 하지만 국가의 외형과 성격은 변할지라도 국가의 역할이 국민의 삶과 행복 수준을 결정짓는데 가장 중대한 영향을 끼치고 있음은 변하지 않는 본질 중 하나일 것이다. 하지만 오늘 날의 정치학이 가치의 권위적 배분과 분배정의를 표방하는 것과는 달리 현실에서 이러한 정치의 본질은 실현되지 않고 있다.

1930년 경제대공황 이후 자본주의가 겪은 가장 심각한 위기로 꼽히는 2008년 세계 금융위기는 세계 최대 경제 대국인 미국에서 촉발되어 전 세계적으로 큰 충격을 주었고, 이를 통해 21세기 들어 전 세계가 국가의 역할을 다시 점검해보는 중요한 계기를 제공했다. 특히, 소득불평등과 빈부격차, 그리고 사회적 양극화와 같은 신자유주의의 폐해가 심화되자 학계와 정치권은 신자유주의의 대안을 모색하게 되었고, 경제 위기에도 불구하고 상대적으로 큰 충격에 빠지지 않았던 복지 선진국들로 눈을 돌리게 되었다.

우리나라도 예외는 아니었다. 2000년대 들어 사회적 양극화 현상이 계속 악화되고 분배의 불평등 문제가 심각해지자 복지국가에 대한 관심과 요구가 급격하게 높아졌다. 하지만 복지국가와 분배정의 실현에 대한 국민들의 관심과 요구가 계속 증가하고, 사회적인 논의도 점점 확대되고 있는데 비해 정치학 차원에서 이러한 주제를 다룬 연구는 많지 않다. 서론에서 충분히 설명했듯이 복지국가와 분배정의 문제를 다루고 있는 기존의 학술적 연구들은 주로 사회학, 경제학, 행정학, 그리고 사회복지학적

차원에서 이루어진 것들이다. 복지국가와 분배정의 실현 방안을 고민하는 것은 한 국가의 국정운영 철학과 직결되는 문제인 만큼 정치사상적 차원에서 보다 심도 깊게 다루어질 필요가 있다. 하지만 정치사상적 접근 방식을 통해 복지국가와 분배문제를 함께 다루고 있는 연구는 거의 찾아보기 어려운 현실이다. 이에 본 논문은 정치사상적 접근 방식을 통해 복지국가와 분배정의 문제를 고찰해 보고 궁극적으로 한국의 현실에 맞는 복지국가 건설 방안을 모색하기 위해 그 이론적 틀로 롤즈의 분배정의론을 선택했다.

롤즈는 분배 문제를 ‘정의’의 문제로 바라보며, 분배정의를 실현하는데 있어 정치적 영역에서의 역할이 얼마나 중요한지 복지국가를 지향하는 나라들에게 많은 시사점을 제공했다. 특히, 롤즈는 복지국가를 지향하고 있는 많은 나라들에게 분배정의를 실현하기 위해서는 철학적 사고가 매우 중요하다는 정당성의 근거를 마련해 주었다. 롤즈의 분배정의론은 공리주의자들의 주장에 대한 비판과 반박에서 출발하고 있다. 19세기말 등장한 벤담과 밀의 공리주의와 그린의 적극국가론은 현대 복지국가가 등장하는데 중요한 정치철학적 기초를 제공했다. 하지만 ‘최대다수의 최대 행복’으로 대표되는 공리주의자들의 주장에는 큰 한계가 있었다. 공동체의 행복이 곧 개인 행복의 총합이 될 수는 없기 때문이다. 이러한 공리주의의 문제점을 비판하고, 비(非)공리주의적인 기초를 토대로 새로운 철학적 체계를 제시한 것이 바로 존 롤즈였다.

롤즈는 100여 년간 사람들이 공정한 분배에 대해 가져왔던 다양한 사고들을 이론적으로 체계화했으며 분배정의에 대해 최초로 명확한 정의를 제공했다는 점에서 역사적으로 크게 평가받고 있다. 롤즈의 분배정의론이 갖는 가장 핵심적인 개념이자 독특한 개념은 바로 ‘원초적 입장’에 있다. 롤즈는 합리적이며 상호무관심한 사람들이 ‘원초적 입장’에 놓였을 때 가급적 공정한 분배가 이루어지도록 하는 방향을 추구할 것이라고 보았다.

‘원초적 입장’에서 중요한 것은 타인에 대해서는 물론 자신에 대한 정보 조작 차단되어야 한다는 것이다. 롤즈는 사람들이 모두에게 가장 공정한 원칙에 합의하도록 하기 위해서는 사람들을 편견에 빠트리는 모든 지식, 정보, 우연적 요소들을 배제해야 한다고 주장했다. 그 장치가 바로 ‘무지의 베일’이다.

이러한 원리를 통해 도출할 수 있는 가장 합리적이고, 공정한 분배정의 원칙으로 롤즈는 두 가지 원칙을 제시하고 있다. 첫 번째는 자유의 원칙으로 모든 사람에게 기본적 자유와 권리가 평등하게 주어져야 한다는 것이다. 기본적 자유에는 정치적 자유, 언론과 결사의 자유, 양심과 사상의 자유, 사유재산을 가질 권리, 부당한 체포와 구금으로부터의 자유 등이 포함된다. 두 번째 원칙은 사회적·경제적 불평등에 관한 원칙으로 이 원칙은 최소수혜자에게 최대 이익이 되어야 한다는 차등의 원칙과 모두에게 직책 및 직위가 개방되어야 한다는 공정한 기회 균등의 원칙의 조합으로 구성된다. 자유의 원칙과 불평등의 원칙이 충돌할 때는 축차적 서열에 자유의 원칙이 우선성을 갖는다. 또, 차등의 원칙과 공정한 기회 균등의 원칙이 상충될 때에는 효율성과 복지에 대한 정의의 우선성에 따라 공정한 기회 균등의 원칙이 우선성을 갖는다.

롤즈가 제시한 자유의 원칙과 분배정의 원칙은 민주주의 기본 운영 원리인 ‘자유’와 ‘평등’ 두 가지 가치의 조합과 매우 유사하다. 또, 롤즈가 주장한 분배정의 원칙은 현대 복지국가 운영의 핵심 원리가 되고 있는 ‘선별적 복지’와 ‘보편적 복지’의 조합으로 구성되어 있다. 이러한 두 가지 가치는 롤즈가 재산소유 민주주의와 복지국가 자본주의의 개념을 구분한 기준과도 밀접한 연관이 있다.

롤즈가 말한 차등의 원칙은 최소수혜자, 즉 특정 집단을 대상으로 그들에게 이익이 되는 분배행위를 하는 것을 말한다. 이는 소득이나 자산 등 경제적 기준에 의해 구분된 특정 집단에게 우선적으로 복지서비스를 제

공하는 ‘선별적 복지’와 같은 원리이다. 또, 공정한 기회 균등의 원칙은 특정 집단이 아닌 모두에게 똑같은 기회를 제공하는 것인데 이는 모든 사회 구성원들에게 권리적 측면에서 복지 서비스를 제공하는 ‘보편적 복지’와 같은 원리이다.

본 논문에서는 이러한 롤즈의 분배정의론을 한국의 정치 현실에 적용하여 이분법적 구도에 갇힌 복지담론을 극복하고 한국형 복지국가를 건설하는 실천적 방안을 모색하고자 했다. 롤즈의 분배정의론은 복지국가 건설 과정에서 요구되는 사회통합적 관점의 제시, 한국 자유주의 담론의 진화, 그리고 성숙한 민주주의로의 발전 등에 관해 한국사회에 많은 것을 시사해 주리라 생각한다. 하지만 한국 사회가 갖는 특수한 경험과 대내외적 여건들을 감안할 때 롤즈의 분배정의론을 한국 사회에 그대로 적용하기에는 무리가 있다. 이에 본 논문에서는 롤즈의 분배정의 원칙을 한국적으로 재해석하고 보완하여 성장친화적인 분배가 이루어질 수 있도록 공정한 조건하에서 이루어지는 노동의 가치와 응분의 몫을 인정하는 원칙을 추가하였다.

이어 롤즈 분배정의론을 한국의 현실에 적용하기 위한 조건을 검토하기 위해 복지국가로서의 한국의 현주소를 고찰하고 분배정의 실현 수준을 진단해 보았다. 빈부격차와 소득의 불평등도를 나타내는 지니계수, 노동소득분배율, 상대적 빈곤율 등 각종 지표들을 확인한 결과, 우리나라의 분배정의 실현 수준은 매우 낮은 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 공공복지지출과 조세 및 국민부담률이 매우 낮은 것과 밀접한 관련이 있다. 또, 고소득층이 저소득층 보다 오히려 세금 증가율이 낮은 것으로 나타났는데 이러한 조세구조는 분배정의 실현을 더욱 저해하고 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 통계 수치 및 해외 사례를 한국과 비교하여 좌표화한 결과, 우리나라의 복지 수준과 분배정의 실현 수준은 매우 낮은 수준에 머물러

있는 것으로 나타났다. 반면 북유럽 복지국가들은 성장이나, 분배냐의 기로에서 이분법적 사고를 극복하고 노사 간 합의에 기반을 둔 복지 시스템과 보편적 교육 체계 등을 마련하여 롤즈의 분배정의 원칙을 가장 잘 구현하고 있는 것으로 판단된다. 하지만 우리나라와 같은 상황에서 갑자기 북유럽 복지국가 수준으로 이동하는 것은 매우 무리한 일이다. 국가 재정 현실을 넘어서는 과도한 복지 지출은 자칫하면 남유럽과 같은 국가 재정 위기를 초래할 수 있기 때문이다. 복지국가로서의 ‘지속가능성’을 유지하는 것은 국가의 재정과 복지가 적절하게 조화를 이루어 안정적으로 운영될 때 가능할 것이다. 우리나라의 현실과 해외 사례를 종합해 볼 때 한국형 복지국가로 나아가기 위해서는 복지지출과 부담을 상향조정하되 국가재정을 고려하여 단계적으로 1사분면으로 나아가야 한다는 결론이 도출되었다.

스웨덴의 복지국가 성공 사례에서 알 수 있듯이 우리는 분배정의와 복지국가 문제에 대해 ‘성장 vs 분배’, ‘선별적 복지 vs 보편적 복지’와 같은 이분법적 사고를 탈피해야 한다. 특히, 우리나라는 고착화된 남북분단 구조와 통일이라는 과제를 안고 있는 매우 특수한 상황에 처해있다. 따라서 단순히 북유럽 모델이나, 영미식 모델이나의 이분법적 사고를 넘어 우리의 현실에 가장 적합한 방법을 찾아내야 한다.

롤즈의 분배정의론에 입각한 한국형 복지국가 실현 방안은 차등의 원칙과 공정한 기회균등의 원칙에 부합하는 선별적 복지와 보편적 복지의 조합으로 나타난다. 첫 번째, 차등의 원칙은 최소수혜자들을 위한 선별적 복지시스템의 마련을 통해 실현될 수 있을 것이다. 롤즈의 최소수혜자 집단 규정에 따르면 선별적 복지의 대상은 절대적 빈곤층, 상대적 빈곤층, 그리고 미숙련 노동자 집단 등으로 규정할 수 있다. 절대적 빈곤층을 위해서는 최저생활 수준을 보장해주고, 상대적 빈곤층에 대해서는 빈곤의 성격에 부합하는 복지 혜택을 우선적으로 제공해 주어야 할 것이다.

예를 들면 근로 빈곤층에게는 실직 급여와 같은 복지 혜택을 제공해주고 노동시장으로의 편입을 유도하여 고용과 복지를 연계한 선순환 구조를 만들어 내야 할 것이다. 또, 저출산 고령화 시대에 급격히 증가하고 있는 노인 빈곤층에게는 기초노령연금과 같은 제도적 지원을 우선적으로 제공해줄 수 있을 것이다. 비정규직과 청년 실업 문제는 장기적으로 볼 때 국가의 성장 동력과 잠재력을 떨어뜨리는 일이 되기 때문에 더욱 큰 문제이다. 따라서 비정규직과 청년 실업 문제를 해결하는 것이 사회 전체에 이익이 되는 것이라는 사고를 갖고 이들을 구제할 수 있도록 비정규직에 대한 차별은 최소화하고, 청년고용률은 최대화할 수 있는 조치들이 요구된다.

두 번째 공정한 기회균등의 원칙의 실현은 보편적 복지 시스템의 구현으로 가능할 것이다. 롤즈는 공정한 기회 균등의 원칙을 실현하는데 가장 중요한 것은 ‘교육’이라고 보았는데, 이를 한국의 현실에 적용하면 고등학교 교육까지 보편적 의무교육을 실시하는 방안을 추진하여 국가가 교육과 관련한 제반비용을 부담함으로써 모두에게 공정한 교육의 기회를 제공하는 것이 바람직하다. 또, ‘모든 사람에게 직책과 지위가 개방’되도록 공정한 기회를 균등하게 제공하기 위해서는 채용과정에서의 차별을 철폐해야 할 것이다.

이와 관련해서는 유럽에서 실시하고 있는 ‘익명지원’ 제도를 검토해볼 필요가 있다. 이는 롤즈가 주장한 ‘무지의 베일’과 같은 장치가 될 수 있을 것이다. 그리고 의료보장 문제와 관련해서는 공공 의료보험 체계를 강화해 국민의 생명권 및 건강권과 직결되는 문제에 있어서는 자본의 논리와 부의 불평등이 적용되지 않도록 해야 할 것이다.

세 번째는 롤즈의 분배정의론을 한국사회에 적용하기 위한 보완책으로 제시한 노동가치 인정의 원칙을 실현하는 것이다. 이는 공정한 조건하에서 이루어진 노동에 대해서는 그 가치와 응분의 몫을 합당하게 인정해야

한다는 의미로 동일노동과 동일임금 원칙, 근로-복지 연계 시스템 구축 등을 통해 실현 가능할 것이다. 특히, 노동을 한 자와 노동을 하지 않은 자를 구분하여 복지 서비스를 제공하는 근로-복지 연계 시스템은 복지국가 실현 과정에서 가장 우려되는 근로의욕 저하와 상실 등의 문제를 해결하는데 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다.

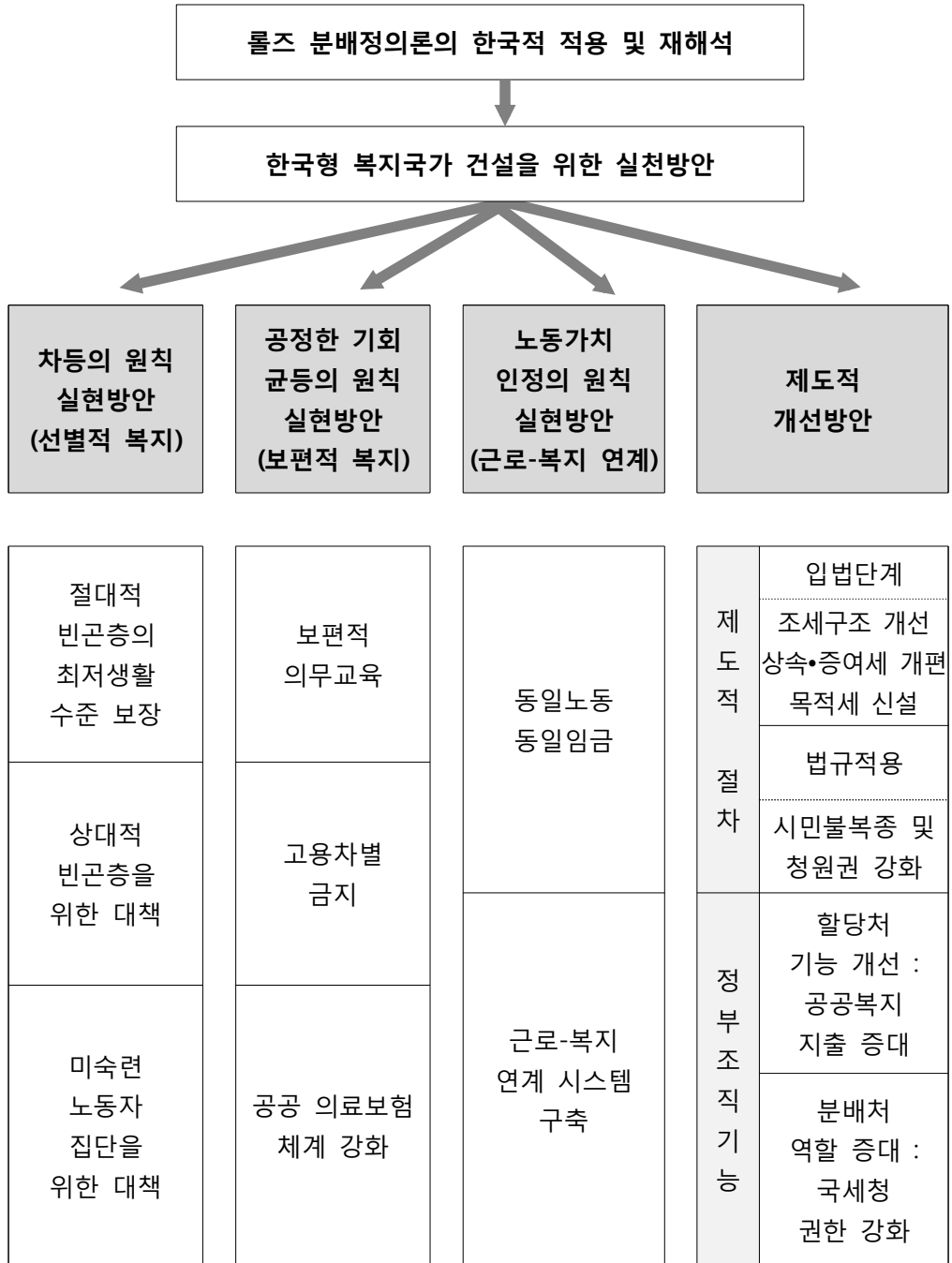
네 번째, 제도적 개선 방안에 대해서는 롤즈가 제시한 제도적 절차와 정부조직 구성 및 기능을 토대로 실천적 방안들을 제안했다. 제도적 절차 중 입법단계에서는 조세구조 개선, 상속·증여세 개편, 목적세 신설에 대해 설명하고 법규적용 단계에서는 시민불복종과 청원권의 강화를 제안했다.

또, 정부조직 구성 및 기능과 관련해서는 할당처의 기능을 개선하여 공공복지 지출을 증대할 것과 분배처, 즉 국세청의 역할을 강화하고 지하경제를 투명화 하는 방안에 대해 제안했다. 롤즈의 분배정의론을 한국적으로 적용하고 재해석하여 한국형 복지국가를 건설 방안을 모색하고 그 실천방안들을 제안한 내용을 도식화 하면 앞의 <표45>와 같다.

이와 같은 제언들이 실현되기 위해서는 정부가 국민의 신뢰를 확보하는 것이 전제조건이 되어야 할 것이다. 정부가 국민의 신뢰를 회복하기 위해서는 근시안적인 사고가 아니라 장기적인 안목에서 정책과 법안을 마련하고 정부 스스로 고통을 먼저 감내하여 국민의 자발적 협조와 참여를 구할 수 있는 성숙한 분위기를 마련해야 할 것이다.

예를 들어 IMF 외환위기 당시 국민의 자발적인 고통 분담을 이끌어 낼 수 있었던 것은 정부뿐만 아니라 사회 전체적으로 고통을 분담하는 분위기가 조성되었기 때문이다. 정부가 강제적으로 국민의 참여와 협조를 이끌어내려 한다면 또 다른 부작용을 낳게 될 것이라는 점을 명심해야 할 것이다. 정부에 대한 국민의 신뢰회복과 자발적 협조는 무엇보다 국민이 낸 세금을 투명하게 사용하고 운용할 때 이루어질 수 있을 것이다.

<표45> 룰즈 분배정의론의 재해석을 통한 한국형 복지국가 건설 방안



앞서 실천적 과제로 제시한 차등의 원칙 실현 방안, 공정한 기회 균등의 원칙 실현 방안, 그리고 노동가치 인정의 원칙 실현 방안, 제도적 개선 방안들은 별개로 작동되는 것이 아니라 톱니바퀴처럼 맞물려 돌아가면서 상호 간에 유기적으로 연계되어 선순환 구조를 만들어 낼 수 있도록 하는 것이 필요하다. 한국 사회에서 복지국가와 분배정의에 관한 담론은 대부분 ‘경제 v 복지’, ‘성장 vs 분배’, ‘선별적 복지 vs 보편적 복지’와 같은 이분법적 구도로 형성되어 있다. 하지만 근대적인 이분법적 구도로는 현대 우리 사회가 처한 문제를 원활하게 해결해 갈 수 없다.

본 논문은 롤즈의 분배정의론 연구를 통해 정치사상적 접근 방식으로 한국형 복지국가 건설 방안을 모색해 보았다. 이론과 현실을 분리하는 이분법적 구도를 벗어나 정치사상적 이론에 입각해 이론과 실천을 통섭하려는 시도는 본 논문이 다른 논문과 가장 차별화되는 지점이자 중요한 의미를 갖는 지점이 될 것이다. 또한, 이러한 시도는 분단체제를 극복하고 통일 이후에 더욱 심각해질 것으로 예상되는 분배 문제의 해결에도 큰 실마리를 줄 수 있으리라 생각한다.

비록 본 논문의 연구 내용과 이를 통해 도출된 결론이 완벽하지 않을지라도 학술적·정치적 영역에서 복지국가와 분배정의에 대한 우리 사회의 논의를 조금 더 폭넓게 하고, 새로운 논의들을 촉발시켜 궁극적으로 한국형 복지국가 건설에 기여할 수 있을 것이라 기대한다.

롤즈와 그의 이론을 한국에 처음으로 소개하고 번역한 황경식은 『정의론』 번역본 개정판을 발간하며 “정의의 이론이 없어 세상에 정의가 부재하나”라고 꼬집던 어떤 험구의 말이 아직도 귀에 쟁쟁하지만 정의의 문제가 해결되기 어려운 것은 실천적 의지가 부족한 것뿐만 아니라 정의에 대한 설득력 있고 타당한 기준이 제시되지 못한 것도 일말의 이유가 있을 것이라고 설명했다. “정부에서도 시대적 요구의 반영으로서 정의 사회 구현을 표방하고 재야의 투쟁도 정의라는 명분 아래 전개되고 있으면

서도 서로가 난맥상을 이루고 있는 차제에 전 국민적 합의를 도모해가는 과정에서 롤즈의 정의론이 시사하는 바는 심대할 것이다”(황경식 역, 2003 : 8-9).

에릭 홉스봄(Eric John Ernest Hobsbawm, 1917-2012)은 그의 저서 『세상을 어떻게 바꿀 것인가(How to change the world)』(2011)를 통해 “우리는 자본주의가 답이 아니라 질문이라는 것을 재발견했다”고 말한 바 있다. 복지국가 역시 우리가 가야 할 종착역이나 최종적인 답이라기보다는 보다 나은 인간의 삶을 위해 고민하기 위한 질문의 시작으로 봐야 할 것이다. 복지국가에 대한 연구와 실천은 여전히 현재진행형이며, 앞으로 우리가 복지국가에 대해 어떻게 연구하고, 이를 현실에 적용해 나가는지에 따라 미래 복지국가의 모습은 달라질 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강명세(2008). 「미국 복지국가의 특수성」. 『세종정책연구』, 2008년 제 4권 1호, 251-276.
- 강병구(2013.10.9). 『복지국가 만들기 : 역외탈세 방지와 금융투명성 확립을 위한 시민사회국제회의』. 참여연대 주최. 이룸센터.
- 강병익(2012). 「민주화 이후 한국 정당의 복지정치 : 담론, 선거, 입법과정을 중심으로」. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 경제·인문사회연구회(2009). 『한국 경제사회 선진화의 조건 : 경제사회발전지표의 개발 및 응용』. 서울 : 경제·인문사회연구회.
- 권영진(2015). 『조세관련 안건 검토보고 : 제331회 국회(임시회)』. 서울 : 국회기획재정위원회.
- 권오구(2000). 『사회복지발달사』. 서울 : 흥익재.
- 고용노동부(2013). 『고용형태별근로실태조사 보고서 2012』. 과천 : 고용노동부.
- 교육부(2013). 『2013년 OECD 교육지표 조사결과』. 서울 : 교육부.
- 국가인권위원회(2011). 『기업 채용과정의 차별관행에 대한 실태조사』. 서울 : 국가인권위원회.
- 국가인권위원회(2014). 『최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사 연구용역보고서』. 서울 : 국가인권위원회.
- 국세청(2012). 『2012년도 기획재정위원회 국정감사 요구자료 3』. 서울 : 국세청.
- 국세청(2014). 『‘일감몰아주기’ 증여세 신고 결과』. 서울: 국세청.

- 국회기획재정위원회 조세개혁소위원회 편(2014). 『조세개혁소위원회 활동결과보고서』. 서울 : 국회기획재정위원회.
- 국회사무처(2014). 『청원의 접수현황 및 처리결과 분석에 따른 효과적인 법제적 개선방안(2014 국회사무처 연구용역보고서)』. 서울 : 국회사무처.
- 국회 예산정책처 편(2013). 『상속·증여세제의 개편에 관한 해외사례 연구』. 서울 : 국회 예산정책처.
- 국회 예산정책처(2014). 『분야별 재정지출의 소득재분배 효과 분석』. 서울 : 국회 예산정책처.
- 기획재정부(2011). 『90년대 이후 스웨덴의 복지제도 및 재정개혁』. 과천 : 기획재정부.
- 기획재정부(2014). 『2015년 예산안』. 과천 : 기획재정부.
- 김근홍 외(2007). 『사회복지 역사와 철학』. 서울 : 학지사.
- 김기덕(2005). 「롤즈의 정의론에 관한 철학적 고찰 : 윤리적 측면과 인식론적 측면을 중심으로」. 『사회복지연구』, vol.26, 2005 겨울, 67-90.
- 김동일(2012). 「공정원리의 이론과 도덕적 기초」. 『정치사상연구』, 제18집 제1호(2012. 봄), 77-102.
- 김동춘(2014). 「한국전쟁, 분단이 한국정치에 미친 영향 : 구조화된 ‘예외상태’하의 자유, 민주, 복지」. 강정인 편. 『현대한국정치사상』. 서울 : 아산서원.
- 김만권(2004). 『불평등의 패러독스 : 존 롤스를 통해 본 정치와 분배정의』. 서울 : 개마고원.
- 김미경(2008). 「한국의 조세와 민주주의」. 『아세아연구』 제51권 3호, 195-305.
- 김비환(1996). 「롤즈의 정치적 자유주의 비판 ; 민주적 형이상학과 사회의 기본구조를 중심으로」. 『한국정치학회보』, 30,2('96.8), 5-23.

- 김비환(1997). 「롤즈 정치철학의 두 가지 문제점 : 완전주의와 정치없는 정치철학」. 『한국정치학회보』, 31,1('97.6), 31-48.
- 김비환(2002a). 『담론의 지배-사회적 가치분배의 철학』. 서울 : 성균관대학교 출판부.
- 김비환(2002b). 「현대자유주의적 평등론의 역사적 의의」. 『법철학연구』, 제5권 제2호, 7-34.
- 김비환(2005). 『자유지상주의자들 자유주의자들 그리고 민주주의자들』. 서울 : 성균관대학교 출판부.
- 김비환(2006). 「현대 자유주의의 스펙트럼과 한국사회의 보수와 진보」. 『자유주의와 그 적들 : 한국자유주의 담론의 행방』. 서울 : 철학과 현실사.
- 김비환(2011). 「후기 드워킨의 가치통합적 자유주의 : 롤즈와 라즈 그리고 공동체주의와의 비교적 관점에서」. 『성균관법학』, 제22권 제3호 (2010.12), 1066-1092.
- 김비환(2013). 『이것이 민주주의다』. 서울 : 개마고원.
- 김성이(2002). 『사회복지의 발달과 사상』. 서울 : 이화여자대학교출판부.
- 김상균 · 정원오(1995). 「90년대 한국인의 복지의식에 관한 연구」. 『한국사회복지학』, 제25권, 1-33.
- 김수완 · 김상진 · 강순화(2014). 「한국인의 복지정책 선호에 관한 연구 : 성장과 분배, 선별과 보편을 중심으로」. 한국사회보장학회. 『사회보장연구』, 제10권 제2호(2014.5), 67-90.
- 김시형(2012). 「국가와 지식인-칸트 : 정의와 자유수호를 위한 국가 그리고 국가의 감시자와 인간의 자기계몽을 촉구하는 지식인」. 강남대학교 『인문과학논집』, 제21집, 35-50.
- 김완일(2013.6.13). 『국세청법 제정의 필요성과 방향. 국세청법 제정 방향에 관한 토론회』. 국회의원 설훈 · 정성호 주최. 국회의원회관.

- 김연명(2007). 「한국 사회정책의 특징 : 취약한 국가의 역할」. 『복지동향』 제101호(2007.3), 4-7.
- 김연희(2009). 「한국 복지정책과 소득불평등의 결정요인에 관한 연구 : 시계열 자료를 이용한 경로분석」. 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 김영모(1980). 『한국인의 복지인식』. 서울 : 일조각.
- 김영순·여유진(2007). 「한국인의 복지태도 : 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로」. 『경제와 사회』, 통권91호(2011년 가을호), 211-240.
- 김윤태(2013.4.18). 『한국형 복지국가는 어떻게 가능한가 토론회 / 영국 복지국가의 전환 : 베버리지 보고서, 신자유주의, 제3의 길』. 국회 민주주의와 복지국가 연구회 주최. 국회의원회관.
- 김윤태·유승호·이훈희(2013). 「한국의 복지태도의 정치적 역동성 : 탈계급성과 정치적 기회의 재평가」. 『한국학연구』, 45(2013. 6. 30), 183-212.
- 김정미(2010). 「남유럽 재정위기와 정책시사점」. 『경제현안분석』, 제53호. 서울 : 국회 예산정책처.
- 김종명 외(2009). 『사회복지정책론』. 파주 : 양서원.
- 김주성(2011). 「자유주의와 공정사회」. 『정치사상연구』, 제17집 제2호(2011. 가을), 75-104.
- 김영란(1995). 「한국인의 복지태도에 관한 경험적 연구 : 계급 및 이데올로기와의 관계를 중심으로」. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 김준(2014). 「임금격차의 현황과 시사점」. 『이슈와 논점』, 제859호. 서울 : 국회 입법조사처.
- 김태성, 성경룡(2000). 『복지국가론』. 서울 : 나남출판.
- 김태일·최하정(2011). 「복지에 대한 정부역할 인식의 비교분석」. 『사회보장연구』, 제27권 제2호(2011. 5), 331-356.
- 김태진(2008). 사회복지의 역사와 사상. 경산 : 대구대학교 출판부.

- 김항규(1995). 「공리주의와 롤즈 정의론의 복지정책관 비교 연구」. 『산국사회와 행정연구』, 6(95.12), 181-198.
- 김홍식(2014). 「복지국가 위기론에 대한 연구 : 복지국가 개념을 중심으로」. 서강대학교 대학원 박사학위논문.
- 남상호·최병호(2011). 「국민부담과 공공사회지출의 적정수준 : 복지국가 유형별 접근」. 『재정정책논집』, 제13집 제1호(2011. 3), 3-49.
- 남찬섭(1998). 「복지국가에 있어서의 분배정의 : 정치철학적 정의론과 일반인들의 분배정의인식」. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 남찬섭(2012a). 「사회복지와 정치학」. 『계간 사회복지』 2011년 겨울호, 44-57.
- 남찬섭(2012b). 「한국, 왜 복지국가 전환이 어려운가」. 윤홍식 편. 『우리는 한배를 타고 있다』 서울 : 이매
- 노광표(2013). 「청년일자리 문제의 해법」. 『국회보』 559호, 62-65.
- 노대명(2013). 「근로빈곤층 실태진단과 향후 정책과제 : 고용복지 연계정책을 중심으로」. 『한국보건사회연구원 현안보고서』 2013-6, 160-167.
- 대한민국 정부(2015). 『2014회계연도 국가결산보고서』. 서울 : 대한민국 정부.
- 데이비드 밀러·곽준혁(2009). 「민족주의와 한국사회 : 데이비드 밀러 교수와의 대담」. 『아세아연구』, 제52권 2호, 99-252.
- 박경일(2007). 『사회복지정책론』. 고양 : 공동체.
- 박광준(2002). 『사회복지의 사상과 역사』. 파주 : 양서원.
- 박미정(2014). 『지하경제 양성화를 위한 모범사례 연구』. 서울 : 국세청.
- 박상혁(2009). 「보건의료서비스의 정의로운 배분을 위한 롤즈 정의론의 발전 방향 : 대니얼즈의 롤즈적 보건의료정의론을 중심으로」. 『롤즈의 정의론과 그 이후』. 서울 : 철학과 현실사.

- 로버트 달(2010). 박상훈·박수형 역. 『미국헌법과 민주주의』. 서울 : 후마니타스.
- 보건복지부·고용노동부·기획재정부·안정행정부(2013). 『맞춤형 고용-복지 연계서비스 제공 방안 연구』. 서울 : 보건복지부
- 서병훈(1996). 「공동선 자유주의 : 토마스 힐 그린의 정치사상」. 『한국정치학회보 29』, 29집 4호, 89-114.
- 셀던 월린(2013). 강정인·김용찬·박동천·이지윤·장동진·홍태영 역. 『정치와 비전 : 서구정치사상에서의 지속과 혁신 3』. 서울 : 후마니타스.
- 손혜경(2008). 「스웨덴의 새로운 노사 기본협정 체결을 위한 논의」. 『국제노동브리프』, vol.6 no.5 (2008년 5월). 1-8.
- 송강직(2010). 「미국의 동일임금법」. 『노동법학』 제33호(2010. 3), 193-226.
- 송원근·김영신·허원제(2013). 『근로연계 복지제도의 구축』. 서울 : 한국경제연구원.
- 송태욱(2012). 『현대 미국 사상』. 서울 : 을유문화사.
- 송호근(1996). 「스웨덴의 사회정책 ; 렌-마이드너 모델을 중심으로」. 『지역연구』, 5,2(96.8), 115-144.
- 송호근(2011). 「공정사회, '합의'가 중요하다」. 황경식 외. 『공정과 정의 사회』. 서울 : (주)조선뉴스프레스.
- 송호근·홍경준(2006). 『복지국가의 태동 - 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』. 서울 : 나남출판.
- 신영석 외(2012). 『미래 보건복지 방향설정과 정책개발에 관한 연구』. 서울 : 한국보건사회연구원.
- 신영석·윤강재·강지원(2013). 『한국형 복지모델의 모색』. 서울 : 한국보건사회연구원.

- 신유섭(2012). 「미국 정치 논쟁의 이념적 성격 : 미국의 보수주의와 현대 자유주의」. 『한국정치학회보』, 제46집 제1호, 25-44.
- 신정완(2015.6.12.). 『개혁정치의 국가비전 모색 토론회 - 사회복지와 철학 : 사회정책의 철학적 토대 모색』. 국회의원 천정배 주최. 국회의원 회관.
- 신필균(2011a). 「복지국가 스웨덴에 대한 이해」. 아이쿱협동조합연구소 주최 제20차 아카데미후속교육 자료.
- 신필균(2011b). 『스웨덴 : 국민의 집으로 가는 길』. 서울 : 후마니타스.
- 심연수(1994). 「복지국가의 윤리적 정당화를 위한 사회계약론적 정의원리 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 안상훈(2011). 한국 복지 정치의 지형. 『한국사회복지정책학회』, 2011 춘계학술대회 발표문.
- 안종석(2014. 7. 9). 『역외탈세 방지를 위한 제도개선 방안에 관한 공청회』. 한국조세정의연구원 주최. 대한상공회의소.
- 안치섭(2013). 「한국의 사회양극화 연구 : 분배의 불평등 분석을 중심으로」. 충북대학교 대학원 박사학위논문.
- 양정하(2013). 『사회복지발달사의 이해』. 파주 : 정민사.
- 양진석(2002). 「존 롤즈의 중첩적 합의에 대한 인식론적 비판」. 『정치사상연구』, 6집(2002. 봄), 193-214.
- 여유진 외(2014). 『한국형 복지모형 구축 : 한국의 특수성과 한국형 복지국가』. 서울 : 한국보건사회연구원.
- 애덤 스미프트(2011). 김비환 역. 『정치의 생각: 정의에서 민주주의까지』. 서울 : 개마고원.
- 원석조(2010). 『사회복지정책론』. 고양 : 공동체.
- 원석조(2013). 『사회복지발달사』. 고양 : 공동체.
- 유근춘 · 서문희 · 임완섭(2011). 『보편적 복지와 선별적 복지의 조화적

- 발전방안에 관한 연구』. 서울 : 한국보건사회연구원.
- 유종일(2011.6.3). 『제3회 대안담론포럼 발표자료 : 성장과 분배의 선순환』. 한국미래발전연구원 주최. 한림국제대학원대학교.
- 유종일(2012). 「성장과 분배의 선순환」. 유종일 편. 『경제민주화 : 분배 친화적 성장은 가능한가』. 서울 : 모티브북.
- 유진성(2014). 『독일 근로연계 복지제도의 특징과 시사점』. 서울 : 한국경제연구원.
- 유한욱(2011). 「근로장려세제의 현황 및 정책방향」. 『KDI정책포럼』, 제234호(2011-04), 1-8.
- 윤진표(2010). 「동남아의 초국가적 이슈와 지역 거버넌스 : 현황 및 평가」. 박승우 · 김예겸 · 박번순 · 윤진표 · 이동윤. 『동남아의 초국가적 이슈와 지역 거버넌스』. 서울 : 명인문화사.
- 이강희 · 양희택 · 서대석(2011). 『사회복지발달사』. 과주 : 양서원.
- 이명표(2006). 「경제행위와 경제윤리성에 관한 연구 : 롤즈의 분배 정의를 중심으로」. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이무영(2000). 「경제성장과 분배정의」. 세종대학교 대학원 박사학위논문.
- 이봉철(2005). 「‘J. Rawls 위임책임이론’의 비판적 보완과 ‘권리-의/책무 상호관계’ 보편모델」. 『정치사상연구』, 11집 2호(2005. 가을), 203-224.
- 이상이(2011). 『복지국가의 길을 열다』. 서울 : 도서출판 밭.
- 이상이(2012). 『복지국가가 내게 좋은 19가지』. 서울: 메디치.
- 이신용(2008). 「민주주의가 사회복지정책에 미치는 영향 : 한국의 결함 있는 민주주의를 중심으로」. 『한국사회복지학』 제59권 제4호, 137-162.
- 이윤미(2013.4.11). 『한국형 복지국가는 어떻게 가능한가 토론회 / 노르

- 덕모델(Nordic model)로서의 핀란드 교육 시스템』. 국회 민주주의와 복지국가 연구회 주최. 국회의원회관.
- 이인희(2005). 「복지국가의 유형과 성격연구」. 『정치·정보 연구』, 제8권 제2호(2005. 12), 164-189.
- 이재율(1992). 「분배적 정의에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이충진(1999). 「칸트의 사회계약이론 : 칸트 『법철학』 해설 2」. 『철학』, 29('99.5). 95-117.
- 임병인(2012). 「근로장려세제(EITC)의 소득재분배효과」. 『경제연구』, 제30권 제2호(2012. 5). 147-168.
- 임유진(2013). 「한국에서 정당경쟁의 변화와 복지개혁의 두 가지 길 : 국민연금개혁의 복지정치 (1997-2007)」. 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 임은희 · 홍숙자 · 김성기 · 김경숙 · 엄옥연(2012). 『사회복지발달사』. 파주 : 양서원.
- 월 김리카(2008). 장동진 역. 『현대정치철학의 이해』. 파주 : 동명사.
- 장기용(2014). 「일감몰아주기 거래를 통한 이익의 증여의제 규정의 합리적 개선방안」. 『재무와 회계 정보저널』, 제14권 제3호(2014년 9월), 121-148.
- 장동진(1992). 「분배정의와 평등 : 한국정치에 있어서의 분배문제 해결을 위한 이론적 논의」. 『한국정치학회보』, 제25집 제2호(92.4), 57-85.
- 장동진(2002). 「유교적 관점에서 본 롤즈의 국제사회정의관」. 『정치사상연구』, 7집(2002. 가을), 157-185.
- 장동진(2003). 「자유주의와 공동체주의의 구성원리 : 정당성과 선」. 『법철학연구』, 제6권 제2호, 267-294.
- 장동진(2006). 「서양 정의이론의 동아시아 수용 : 롤즈 정의이론의 한국

- 적 이해」. 『정치사상연구』, 제12집 2호(2006 가을), 80-100.
- 장동진(2009). 「롤즈 정의론과 한국사회」. 황경식 외. 『롤즈의 정의론과 그 이후』. 서울 : 철학과 현실사.
- 장동진(2014). 「한국에서 롤즈의 정의론 : 이론적 이해와 실천적 함의」. 강정인 편. 『현대한국정치사상』. 서울 : 아산서원.
- 장동진(2012). 『심미 민주주의 : 공적 이성과 공동선』. 서울 : 박영사.
- 장동진·장휘(2003). 「칸트와 롤즈의 세계시민주의 : 도덕적 기획과 정치적 기획」. 『정치사상연구』, 9집(2003. 가을), 195-222.
- 장영식·함선유(2013). 『OECD 국가의 보건수준』. 서울 : 한국보건사회연구원.
- 장은주(2012). 『정치의 이동』. 서울 : 상상너머.
- 전병수(2012). 「미(美) 연방국세청(IRS)을 통해서 배운다」. 『지방세포럼』, 통권 제3호(2012년 5월), 113-116.
- 전영준·김성태·김진영(2013). 「복지패러다임 전환의 경제적 효과 -보편적 복지 vs. 선택적 복지-」. 『경제학연구』, 제61집 제2호, 69-111.
- 정기혜·김용하·이지현(2012). 『주요국의 사회보장제도 : 프랑스』. 서울 : 한국보건사회연구원.
- 정무성(2012). 「보편적 복지와 선별적 복지 : 모든 국민에게 혜택 VS 빈곤층 중심 복지정책 맞서」, 『공공정책』, 2011년 8월 통권 제70호, 74-75.
- 정원섭(2013). 「자유주의 정치철학과 복지 : 롤즈의 재산 소유 민주주의를 중심으로」. 『통일인문학논총』, 제56집(2013. 11), 333-362.
- 정의룡(2014). 「한국 근로연계 복지정책의 효과성 분석 : 근로장려세제를 중심으로」. 『한국행정학보』, 제48권 제1호(2014 봄), 181-206.
- 정종철(2014). 「동일가치노동과 동일임금원칙의 적용과 관련한 몇 가지 이슈」. 『노동법률』 265호(2013년 6월), 74-77.

- 정태창(2011). 「롤즈의 공정으로서의 정의가 현대 입헌민주주의의 위기에 대해 갖는 실천적 함의」. 『철학사상』, 제29호(2011년 2월), 167-198.
- 정혁인(2006). 「분배정의론 연구 : 최소수혜자의 복지정책 청원권을 중심으로」. 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 조경엽·유진성(2013). 『무상복지의 소득재분배 효과』. 서울 : 한국경제연구원.
- 조영재·반상진(2013). 『소득계층별 자녀의 대학진학 격차 분석』. 서울 : 한국직업능력개발원.
- 조영철(2013.3.21). 『한국형 복지국가는 어떻게 가능한가 토론회 / 스웨덴 모델 : 노동친화적 경제성장의 모범 국가』. 국회 민주주의와 복지국가 연구회 주최. 국회의원회관.
- 존 그레이(2008). 김용직·서명구 공역. 『자유주의』. 서울 : 성신여자대학교 출판부
- 존 롤즈(1998). 장동진 역. 『정치적 자유주의』. 서울 : 동명사
- 존 롤즈(2000). 장동진·김기호·김만권 역. 『만민법』. 서울 : 이כל리오.
- 존 롤즈(2003). 황경식 역. 『정의론』. 서울 : 이학사.
- 천민경(2014). 「분배정의 선호와 분배제도의 평가에 관한 연구 : 불공정성 인식을 매개효과로」. 한성대학교 대학원 박사학위논문.
- 최기성(2009a). 「롤즈 정의의 주제로서 '안정성'에 내재하는 사상적 함의」. 『21세기정치학회보』, 제19집 1호(2009년 5월), 1-21.
- 최기성(2009b). 「롤즈 '만민법'의 사상적 함의」. 『대한정치학회보』, 제17집 제1호(2009년 6월), 제12집 제2호(2006. 가을). 51-71.
- 최민자(1989). 「복지국가의 정치철학적 기초와 제문제」. 『사회과학논총』, 창간호(1989.3), 25-42.
- 최민자(2007). 『생태정치학 : 근대의 초극을 위한 생태정치학적 대응』.

- 서울 : 모시는 사람들.
- 최민자(2008). 「정치적 의무의 원리에 관한 소고: 수운의 시천주(侍天主) 도덕과 그린(T. H. Green)의 도덕철학을 통하여」. 『동학학보』, 12권 1호 (2008. 6), 107-152.
- 최민자(2010). 『통섭의 기술』. 서울 : 모시는 사람들.
- 최민자(2012). 『동서양의 사상에 나타난 인식과 존재의 변증법』. 서울: 모시는 사람들.
- 최장집(2006). 박상훈 엮음. 『민주주의의 민주화』. 서울 : 후마니타스.
- 최장집(2010). 『민주화 이후의 민주주의』. 서울 : 후마니타스.
- 최종호(2012). 「선진 민주주의 국가의 이익집단 복지정치 연구 : 미국과 영국의 복지개혁 사례를 중심으로」. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 최태욱(2014). 『한국형 합의제 민주주의를 말하다』. 서울 : 책세상.
- 최필선 · 민인식(2015). 『한국의 세대 간 사회계층 이동성에 관한 연구』. 서울 : 한국직업능력개발원.
- 통계청 통계개발원(2013). 『한국의 사회동향 2013』. 대전 : 통계청 통계개발원.
- 통계청(2013). 『고용동향(2013년 4월)』. 대전 : 통계청.
- 하인쯔 람페트(1994). 윤여덕 역. 『사회정책론』. 서울: 민영사.
- 한국경제연구원(2013). 『우리나라의 노동소득분배율 오해와 진실』. 서울 : 한국경제연구원.
- 한국보건사회연구원(2011.3.30). 『지속가능한 복지체제 모색을 위한 정책 토론회 : 스웨덴 복지체제의 변화와 도전』. 한국보건사회연구원 주최. 한국보건사회연구원 대회의실
- 함세남 외(1996). 『선진국 사회복지발달사』. 서울 : 홍익재.
- 황경식(1985). 「롤즈에 전해진 칸트의 유산」. 『철학연구』 제40집(85.2). 81-101.

- 황경식(1986). 「분배적 정의의 기준 - 정의로운 결과와 공정한 절차-」. 『철학연구』, 제42집(1986.3), 17-45.
- 황경식(2005). 「자유주의는 진화하는가 : 자유와 소유 그리고 공동체」. 『철학연구』, 제71집, 1-26.
- 황경식(2006). 『자유주의는 진화하는가 : 열린 자유주의를 위하여』. 서울 : 철학과 현실사.
- 황경식(2009). 「존 롤즈의 자유주의를 위한 변명 : 현대자유주의의 진화와 정당화」. 『롤즈의 정의론과 그 이후』. 서울 : 철학과 현실사.
- 황경식(2013). 『사회정의의 철학적 기초 : J. 롤즈의 정의론을 중심으로』. 서울 : 철학과 현실사.
- 황규성(2010), 「통일독일의 노동정책과 복지국가」. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 허성범(2013). 「현대 다원사회에서의 인권 정당화 : 하버마스의 담론이론과 롤즈의 정치적 관점을 중심으로」. 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- Douglas, G. Bond & Jong-Chul, Park(1989). Notions of distributive justice : a comparative, empirical test of Rawls' theory of justice in Korea and the United States. *Pacific focus : Inha journal of international studies*, 4-1, 47-63. Center for International Studies. Inha University.
- Huther, Michael(2014). 『하르츠 개혁과 독일의 고용기적』. 서울 : 한국노동연구원
- Nak Nyeon, Kim & Jongil, Kim(2014). Top Incomes in Korea, 1933-2010: Evidence from Income Tax Statistics. *Naksungdae Institute of Economic Research Working Paper*, 2014-3(June, 2014), Seoul : Naksungdae Institute of Economic Research.

2. 외국문헌

- Alcock, Pete(ed.).(2001). *Welfare and Wellbeing : Richard Titmuss's contribution to social policy*. Bristol : The Policy Press.
- Aristotle(n.d./1954). Ross, David(trans.). *The Nicomachean ethics of Aristotle*. London : Oxford University Press.
- Bahumueller, Charles F.(1981). *The national charity company : Jeremy Bentham's silent revolution*. Berkeley : University of California Press.
- Barry, Norman(1999). *Welfare*. Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Beck, Ulrich, Giddens, Anthony and Lash, Scott(1994). *Reflexive modernization : politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge : Polity Press.
- Bedau, Hugo A.(1961). On Civil Disobedience. *The Journal of Philosophy*, 58(21). 653-665.
- Bentham, Jeremy(1789/2007). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Mineola, NY : Dover Publications.
- Beveridge, William(1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office.
- Capra, Fritjof(1982). *The Turning Point*. New York : Simon & Schuster.
- Crimmins, James E.(2011). *Utilitarian Philosophy and Politics*. London : Continuum International Publishing Group.
- Dahl, Robert A.(2006). *On Political Equality*. New Haven ; London : Yale University Press.

- Daniels, Norman(ed.)(1989). *Reading Rawls : critical studies on Rawls' A theory of justice*. Stanford, Calif : Stanford University Press.
- Davidson, William L.(1950). *Political Thought in England : The Utilitarians from Bentham to Mill*. London : Oxford University Press.
- Dworkin, Ronald(1973). The Original Position. *University of Chicago Law Review*, Vol. 40, No. 3, 500–533.
- Dworkin, Ronald(2002). *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*. Cambridge, Mass. ; London : Harvard University Press.
- Easton, David(1953). *The political system : an inquiry into the state of political science*. New York : Knopf.
- Esping-Anderson, GØsta(1990). *The Three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.
- Esping-Andersen, GØsta(1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. London: Oxford University Press.
- Fleischacker, Samuel(2004). *A Short History of Distributive Justice*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Fraser, Derek(2003). *The Evolution of the British Welfare*(3rd Edition). Hong Kong : Palgrave Macmillan.
- Freeman, Samuel(ed.)(1999). *John Rawls : Collected Papers*. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.
- Furniss, Norman and Tilton, Timothy(1977). *The case for the welfare state : from social security to social equality*. Bloomington : Indiana University Press.
- Giddens, Anthony(1998). *The third way : the renewal of social democracy*. Cambridge : Polity press.

- Gilbert, Neil and Terrell, Paul(2013), *Dimensions of Social Welfare Policy*. Upper Saddle River, NJ : Pearson/Allyn and Bacon.
- Green, Thomas H.(1881). *Liberal legislation and freedom of contract : a lecture*. Oxford : Slatter and Rose ; London : Simpkin, Marshall(19th Century British Pamphlets). Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/60246250>.
- Green, Thomas H.(1883/n.d.). A. C. Bradley(ed.). *Prolegomena to Ethics*. Reprinted in Charleston, SC : BiblioLife.
- Green, Thomas H.(1895/2002). Dario Bagnoli(ed.). *Lecture on the Principles of Political Obligation*. Uxbridge : Cambridge Scholars Press.
- Habermas, Jurgen(1995). Reconciliation through the Public Use of Reason : Remarks of John Rawls's Political Liberalism. *Journal of Philosophy, Vol. 92, No. 3(Mar, 1995)*, 109-131.
- Hadenius, Axel (1986). *A Crisis of the welfare state? : opinions about taxes and public expenditures in Sweden*. Uppsala : Almqvist & Wiksell International.
- Hadenius, Axel. (1992). *Democracy and development*. New York : Cambridge University Press.
- Hadenius, Axel. (2001). *Institutions and democratic citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich A.(1944). *The road to serfdom*. Chicago : University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A.(1960). *The Constitution of Liberty*. London : Routledge & Kegan Paul.
- Heckscher, Gunnar(1984). *The Welfare State and Beyond : Success*

- and Problems in Scandinavia.* Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Hegel, G. W. F. (1967). *Philosophy of Right.* London : Oxford University Press.
- Hobbes, Thomas(1651/1985). *Leviathan.* Reprinted in London : Penguin Classics.
- Hobsbawm, Eric(2011). *How to change the world : reflections on Marx and Marxism.* New Haven ; London : Yale University Press.
- Kymlicka, Will(2002). *Contemporary Political Philosophy.* Oxford : Oxford University Press.
- Laski, Harold J.(1940). *The Decline of Liberalism.* London : George Allen & Unwin, Ltd..
- Lasswell, Harold D.(1958). *Politics : who gets what when how?.* Cleveland ; New York : World Publishing.
- Leuchtenburg, William E.(1963). *Franklin D. Roosevelt and the New Deal(1932-1940).* New York : Harper & Row.
- Locke, John(1689/2002). *Second Treatise of Government and A letter Concerning Toleration.* Reprinted in Mineola, New York : Dover Publications.
- Lovett, Frank(2011). *Rawls's A Theory of Justice.* London, New York : Bloomsbury Academic.
- Lowe, Rodney(1993). *The Welfare State in Britain since 1945.* New York : St. Martine's Press.
- MacIntyre, Alasdair(2007). *After Virtue.* Indiana : University of Notre Dame.
- Marsh, David C.(1980). *The Welfare State : concept and development.*

- London : Longman.
- Marshall, T. H. and Bottomore, Tom(1996). *Citizenship and Social Class*. London ; Chicago : Pluto Press.
- Marshall, T. H. (1977). *Class, Citizenship and Social Development: Essays*. Chicago: University of Chicago Press.
- Marx, Karl(1867/1906). Engels, Frederick(Ed.). Moore, Samuel and Aveling, Edward (trans.). *Capital : a critique of political economy. v.1, The process of capitalist production*. Reprinted in Chicago : Charles H. Kerr & Company.
- Marx, Karl(1867/1907). Engels, Frederick(ed.). Untermann, Ernest(Trans.). *Capital : a critique of political economy. v.2, The process of circulation of capital*. Reprinted in Chicago : Charles H. Kerr & Company.
- Marx, Karl(1867/1909). Engels, Frederick(ed.). Untermann, Ernest(Trans.). *Capital : a critique of political economy. v.3, The process of capitalist production as a whole*. Reprinted in Chicago : Charles H. Kerr & Company.
- Marx, Karl and Engels, Friedrich(1848/1932). *Manifesto of the communist party*. Reprinted in New York : International Publishers.
- Meade, James E(2012). *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*. Abingdon, OX ; New York, NY : Routledge.
- Michelman, Frank I.(1973). In Pursuit of Constitutional Welfare Rights : One View of Rawls' Theory of Justice. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 121, No.5, 962-1019.
- Mill, John S.(1972). H. B. Acton(ed.). *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*. New York : J. M. Dent & Sons.

- Mill, John S.(1863/1998). Roger Crisp(ed.) *Utilitarianism*. New York : Oxford University Press.
- Miller, David(1999). *Principles of social justice*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Mishra, Ramesh(1981). *Society and Social Policy : Theories and Practice of Welfare*. New Jersey : Humanities Press.
- Mishra, Ramesh(1984). *The Welfare state in crisis : social thought and social change*. New York : St. Martin's Press.
- Mishra, Ramesh(1990). *The Welfare State in Capitalist Society*. Toronto : University of Toronto Press.
- Mishra, Ramesh(1999). *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar Publishing.
- More, Thomas(1516/1992). *Utopia*. Reprinted in New York : Alfred A. Knop.
- Mulhall, Stephen and Swift, Adam(1992). *Liberals & Communitarians*. Oxford : Blackwell.
- Nozick., Robert(with Thomas Nagel).(2013). *Anarch, State, and Utopia*. New York : Basic Books.
- Piketty, Thomas(2014). Arthur Goldhammer(trans.). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press.
- Plato(n.d.) Jowett, B.(trans.) *Plato's the republic*. New York : Modern Library.
- Popper, Karl Raimund(1950). *The open society and its enemies*. Princeton : Princeton University Press.
- Rawls, John(1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts :

- The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John(1980). Kantian Constructivism in Moral Theory. *The Journal of Philosophy* 77, No. 9(Sept. 1980).
- Rawls, John(1982). Social unity and primary goods. Reprinted in Freeman, Samuel(ed.). *Collected Papers*. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.
- Rawls, John(1985). Justice as Fairness : Political not Metaphysical. *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 14, No. 3(Summer 1985), 223-251.
- Rawls, John(1993). *Political Liberalism*. New York : Columbia University Press.
- Rawls, John(1995). Political Liberalism : Reply to Habermas. *Journal of Philosophy*, Vol.92, No.3(Mar 1995), 132-180
- Rawls, John(1997). The Idea of Public Reason Revisited. *The University of Chicago Law Review* : Vol. 64(3), 765-807.
- Rawls, John(1999). *A Theory of Justice*(Rev.ed.). Cambridge, Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John(2001a). *Justice as Fairness : A Restatement*. Cambridge, Massachusetts : Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, J. (1999/2001b). *The law of peoples: with, the idea of public reason revisited*. Cambridge, Massachusetts : Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John(2007). Samuel Freeman(ed.). *Lectures on the History of Political Philosophy*. Cambridge, Massachusetts : London, England : Belknap Press of Harvard University Press.
- Reisman, David(2001). *Richard Titmuss : welfare and society*. New York : Palgrave.

- Rimlinger, Gaston V.(1971). *Welfare Policy and Industrialization in Europe America and Russia*. Toronto : John Wiley and Sons, Inc.
- Ritter, Gerhard A.(1983). *Social Welfare in Germany and Britain : origins and development*. Leamington Spa, Royal : Berg Publishers.
- Roosevelt, Franklin D.(1944). Dagobert D. Runes (ed.). *The American Way*. New York : Philosophical Library.
- Rothstein, Bo(1998). *Just Institutions Matter : The moral and political logic of the universal welfare state*. New York : Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo & Steinmo, Sven(eds.). (2002). *Restructuring the welfare state: political institutions and policy change*. New York : Palgrave Macmillan.
- Rothstein, Bo(2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. Chicago : University of Chicago Press.
- Rousseau, Jean-Jacques(1762/1920). *The social contract or principles of political right*. Reprinted in London : George Allen & Unwin,
- Rousseau, Jean-Jacques(1755/1967). Lester G. Crocker(ed.) *The Social Contract and Discourse on the Origin of Inequality*. Reprinted in New York : Washington Square Press.
- Russell, Bertrand(1996/2006). *History of Western Philosophy*. Reprinted in London : Routledge.
- Ryan, Alan(1993). Liberalism. *A companion to contemporary political philosophy*, 291-311.
- Sadurski, Wojciech(2010). *Giving desert its due : social justice and legal theory*. Dordrecht : Reidel.

- Sandel, Michael J.(1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. New York : Cambridge University Press.
- Sandel, Michael J.(2009). *Justice : what's the right thing to do?*. New York : Farrar, Straus and Giroux.
- Schneider, Friedrich and Buehn, Andreas (2012a). Shadow Economies Around the World : Novel Insights, Accepted Knowledge, and New Estimates. *International Tax and Public Finance* 19, 139–171.
- Schneider, Friedrich and Buehn, Andreas (2012b). Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries : What Are the Driving Forces. *IZA Discussion Paper*, NO. 6891.
- Sen, Amartya(1999a). *On Economic Inequality*. Clarendon : Oxford University Press.
- Sen, Amartya(1999b). *Development as freedom*. New York : Oxford University Press.
- Smith, Adam(1759/2009). Ryan Patrick Hanley(ed.). *The Theory of Moral Sentiments*. Reprinted in London : Penguin Books.
- Smith, Adam(1776/1979). Skinner, Andrew(ed.). *The wealth of nations* : book I –III. Reprinted in Middlesex : Penguin Books.
- Solt, Frederik(2008). Economic Inequality and Democratic Political Engagement. *American Journal of Political Science*, vol. 52 No. 1.
- Talmon, J. L. (1966). *The origins of totalitarian democracy*. London : Mercury Books.
- Taylor, Charles(1985). *Philosophy and the Human Sciences* : Philosophical Papers Vol. 2. Cambridge, New York, Melbourne : Cambridge University Press.
- Taylor, Charles(1989). *Sources of the Self*. Cambridge : Harvard

- University Press.
- Taylor, Robert S.(2011). *Reconstructing Rawls*. Pennsylvania : The Pennsylvania State University Press.
- Temple, William(1956). *Christianity and the Social Order*. Middlesex : Penguin Books.
- Thoreau, Henry David(1991). Hugo A. Bedau(ed.). Civil Disobedience. *Civil Disobedience in Focus*. London : Routledge.
- Titmuss, Richrd M.(1951). *Problems of Social Policy*. London : His Majesty Stationery Office.
- Titmuss, Richard M.(1963). *Essays on 'the Welfare State'*. London : Unwin University Books.
- Vincent, Andrew(ed.)(1986). *The Philosophy of T. H. Green*. Vermont : Gower Publishing Company Limited.
- Walzer, Michael(1983). *Spheres of Justice*. New York: Basic Books.
- Wempe, Bernard H. E.(1986). *Beyond Equality : A Study of T. H. Green's Theory of Positive Freedom*. Delft : Eburon Published.
- Weber, Max(1905/2001), Talcott Parsons(trans.). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Reprinted in New York : Routledge.
- Wilensky, Harold L.(1975). *The welfare state and equality : structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley : University of California Press.
- Wolin, Sheldon S. (2004). *Politics and Vision : Continuity and Innovation in Western Political Thought*(Expand ed.). Princeton : Princeton University Press.

3. 신문기사

경향신문(2012. 12. 31). “‘복지·성장’ 이 두 핵심가치…경제불안에 복지 우선 많이 꼽아” 5면.

매일경제(2012. 7. 6). “성공한 포퓰리즘·실패한 포퓰리즘”
<http://news.mk.co.kr>

매일경제(2013. 2. 26). “100m 경주 90m서 출발하는 게 정의인가요… 정의의 철학자 황경식 서울대 교수 인터뷰” <http://news.mk.co.kr>

서울경제. 2014. 4. 28. “사실 ‘일하는 복지’가 영국 실업률 하락 특효약 됐다” 35면.

연합뉴스(2009. 10. 23). “무학력자, 여성 빈곤율 외환위기후 최고”
<http://www.yonhapnews.co.kr>

연합뉴스TV(2015. 5. 2). “임금 근로자 절반 월소득 200만원 이하”
<http://www.news-y.co.kr>

조선비즈(2015. 2. 27). “독일 실업률 6.5% … 25년만에 최저”
<http://biz.chosun.com>

한겨레(2010. 5. 13). “창간 22주년 기념 여론조사-국민 72% 세금 더 내더라도 복지 늘려야” 1면.

한겨레(2013. 12. 6). “오바마케어는 왜 ‘재앙’으로 불리게 됐나” 12면.

한국경제(2013. 6. 21). “분배와 성장은 별개…정부의 시장 개입 정당화”
<http://www.hankyung.com>

한국일보(2011. 6. 10) “분배가 성장보다 중요” 5면.

한국일보(2007. 10. 19). “우리사회 시대정신은 경제성장 54%” 1면

한국일보(2011. 1. 25). “대한민국, 복지의 길을 묻다 - 정치권, 이분법적 접근할 사안 아니다” 1면.

SBS(2015. 3. 3). “朴 대통령에게 가장 바라는 건?” 8시 뉴스 취재파일.

<http://www.sbs.co.kr>

KTV 한국정책방송(2013. 1. 28). "복지 위한 증세에 찬성 51% 반대 49%" <http://www.ktv.go.kr>

4. 전자자료

국립국어원. <http://www.korean.go.kr>

국제투명성기구. <http://www.transparency.org>

국회 전자도서관. <http://www.nanet.go.kr>

국회 의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/bill>

대법원 종합법률정보 <http://glaw.scourt.go.kr>

법제처. <http://www.law.go.kr>

리얼미터. <http://www.realmeter.net>

통계청 e-나라지표. <http://www.index.go.kr>

CIA. <http://www.cia.gov>

Harvard Law School. <http://hls.harvard.edu>

Harvard University. <http://scholar.harvard.edu/sen>

IMF. <http://www.imf.org>

Michael Quinion, <http://www.worldwidewords.org>

Nuffield College. <http://www.nuffield.ox.ac.uk/People/sites/Miller>

OECD Statistics. <http://stats.oecd.org>

The Economist Intelligence Unit. <http://www.eiu.com>

Tufts University. <http://ase.tufts.edu/philosophy/faculty/bedau.asp>

World wide words. <http://www.worldwidewords.org>

Yale Law School. <http://www.law.yale.edu/faculty/WSadurski.htm>

5. 기타

마이클 샌델 교수 국회 초청 특별대담(2014. 12. 4 10:00-12:00). 국회의원
회관 제1소회의실.

ABSTRACT

John Rawls's Theory of Distributive Justice and The Way to Build Korean Welfare State

Jin-wha, Chung

Dep. of Political Science and Diplomacy

Graduate School of

Sungshin Women's University

The purpose of this thesis is to seek the way to build Korean welfare state by focusing on John Rawls's theory of distributive justice. After the mid-2000, worsening social polarization and widening gap between rich and poor made welfare state and distributive justice important topics in Korean society. Researches on the welfare state and distribute justice have also increased mainly among sociology, economics, public administration, and social welfare studies. Researches on the role of the state, however, should be conducted within the realm of political science in the deepest sense, and it is very important to approach to the matter of welfare state and distributive justice in a way of political philosophy since they are basically connected to the philosophy of state management. Despite

this, it is regretful to see that there are only few researches which approach to these subjects with political philosophy. This thesis, in this sense, adopts John Rawls's theory of distributive justice as a theoretical framework and seeks ways to build Korean welfare state and to suggest feasible measures to achieve it in the political realm, with a politico-philosophical approach. It is because John Rawls's theory of distributive justice has provided the ground of the argument that the philosophical ideas in dealing with the distribution problems are important, and showed the significant necessity of the role of political philosophy in the political realm.

At this point in time, the significance of this research can be analyzed in two ways. First, suggesting the ways to establish Korean welfare state with John Rawls's theory of distributive justice as a theoretical framework has distinctiveness from previous researches since this attempts to reach consilience between theory and practice. Second, analyzing the distributive principles as a combination of selective welfare and universal welfare, and complementing the principles to be applied in Korea are expected to have positive impact to overcome the current limitation of dichotomous welfare discourse in Korea and to strengthen its function for social integration.

To summarize the theoretical development, on Chapter 1, the purpose and necessity, scope and measures, structure of this study are described. On Chapter 2, theoretical backgrounds of welfare state are described. Definition of the welfare state, types of modern welfare states, the utilitarianism of Bentham and Mill, and the 'theory of positive state' of Green are reviewed. The utilitarianism of Bentham

and Mill suggested happiness of individuals and community as a political ethic and provided the theoretical foundation for the welfare state by theorizing it. Green's theory of positive state argues that the state can intervene to redeem the limitations and problems of capitalism or to support individuals' rights and self-realization, provided politico-philosophical foundation for the modern welfare state.

On Chapter 3, John Rawls's theory of distributive justice, which is the theoretical framework as well as an ideological foundation of this thesis, is analyzed. Rawls suggested a new philosophical system to overcome the limit of the utilitarianism, which is represented with the principle of 'the greatest happiness of the greatest number.' Rawls reviewed various thoughts on fair distribution that had been introduced for previous 100 years, and systemized them in theoretical ways. In this sense, he is highly appreciated to give the first clear definition of the distributive justice. 'Justice as fairness' is the system of philosophy which Rawls has established, which comprehends the distribution problems in social justice dimension.

The 'original position' and the 'veil of ignorance' were suggested by Rawls as the key concepts as well as the preconditions to realize the distributive justice. Rawls thought that ways to distribute as fair as possible would be sought by the rational and mutually disinterested people, when they are in 'original position.' In the original position, people should be blocked from all information, and this is called the 'veil of ignorance.'

The two most rational and fair principles of distribution were suggested by Rawls. The first is the 'principle of the equal liberties,'

which argues that basic freedom and rights should be provided to all men; and the second is the principle on the social, economic unfairness. This consists with the 'difference principle' and the 'principle of fair equality of opportunity.' The 'difference principle' means that the interests of the least advantaged person should be maximized, while the 'principle of fair equality of opportunity' means that all the positions and opportunities should be open to every person. The combination of these principles can be explained as a combination of the 'selective welfare' and 'universal welfare' which are the core principles of the modern welfare state management. In addition, the conceptual difference between the property-owning democracy and the welfare state capitalism, which Rawls has reiterated, is also based on this logic.

Rawls's theory of distributive justice, however, has been criticized by the libertarians and Communitarians in many aspects. And it is true that there are limitations to apply Rawls's theory directly into Korean society. But Rawls's theory of distributive justice has great significance to Korean society where there are severe polarizations as well as fragmentations going on, since the theory was first raised to seek alternatives for social integration. It will be feasible to apply Rawls's theory of distributive justice when the value of labor and substance about its share. It was excluded in the original principle by Rawls to emphasize the importance of the basic social structure but it can be supplemented to the principle of distributive justice. By this, it is expected to contribute to Korean society to find the equilibrium between the growth and distribution.

In this regard, the fourth chapter of this thesis reviews the conditions to apply John Rawls's theory of distributive justice to Korean society. First, it examines the matter of primary goods and constitutional democracy, which were suggested by Rawls as preconditions to realize the distributive justice, and the current situation of Korea as a welfare state and its degree of distribution are followed. An level of Korea's welfare and distributive justice will be presented as an objective coordinate by comparing them with examples of other countries.

Based on these results, Chapter 5 deals with the feasible options to build the Korean welfare state. Detailed plans are described in the contents and order which accord with institutional measures for realizing principles that Rawls has suggested. First, the 'difference principle' can be realized through the selective welfare system and this needs assurance of the subsistence level of living for the people with the absolute poverty, measures for the people with the relative poverty, and remedies for the unskilled workers. Second, the 'principle of fair equality of opportunity' can be possible by establishing a universal welfare system and for this, measures such as universal compulsory education, ban on employment discrimination, and enhancing public medical insurance system are needed. Third, to win the approval of the value of labor under fair condition, the principle of equal pay for equal work should be observed. the labor-welfare connection system also needs to be established and improved. Fourth, to realize these principles, remedies for institutional improvement must be accompanied. To provide institutional procedure, I suggested

feasible measures in the legislative stage and the application of rules. In the legislative stage, improvement of the tax system, reform of inheritance tax and gift tax, creating objective tax are suggested. In the application of rules, respect for civil disobedience and reinforcing the right of petition are suggested. Among the institutional remedies, regarding the formation of the governmental structure and improvement of its function, increasing the public welfare expenditure of the allocation branch and reinforcing the role of the distributive branch are suggested.

Lastly, on Chapter 6, the results of this research are summarized and the significance of the research is described.