

사회복지정책과 보수주의*

홍경준

이 연구는 정치적 이념으로서의 서구 보수주의가 사회복지정책의 발전과정에서 수행한 역할을 검토함과 동시에 한국 사회복지의 발전과정에서 보수주의는 어떤 역할을 수행했는지를 비판적으로 조망하고자 했다. 서구 보수주의는 사회복지정책의 발전과정에서 중요한 역할을 수행했으며, 보수주의 복지국가라는 복지체제를 형성한 정치세력이었다. 반면에 한국의 보수주의에게 사회복지란 시혜 이상의 의미를 가지지 못했다. 한국 보수주의의 핵심적 과제 중의 하나는 보수주의에 기초한 사회복지 담론과 발전전략을 구체화하는 것이다.

■ 주제어: 보수주의, 보수주의 복지국가, 발전주의 복지체제

나는 그대들의 학교에서 배우지 말았아야 한다. 나는 그대들 곁에서 배워서 이성적이 되어, 나와 나를 둘러싸고 있는 것들을 구별하는 법을 철저히 배웠다. 그 결과는 내가 지금 이 아름다운 세계 속에서 고립되어 내가 건전히 자란 자연 속에서 지금처럼 밖으로 던져져 한낮의 태양아래 웅크리고 있을 뿐이다(Hölderlin, 1984).

어떤 공동체가 불구나 흙결의 껍질을 벗고 온전한 성원으로 이루어진 중심만 남았다는 것은 발전이나 진보로 해석될 수도 있다. 하지만 그 중심이 일체감으로 융합된 실체가 아니라 양파의 속처럼 쪼개진 동심원들의 집합일 뿐이라면 그 바깥의 동심원들이 벗겨져 나간 것은 크기의 축소와 보호막의 상실을 뜻할 뿐이다(이문열, 2000).

한국의 보수에게 사회복지란 어떤 의미를 가지는가? 비록 OECD 가입국가들 중 GDP 대비 공공복지비 지출비중이 최하위권에 있는 한국(2003년 약 8.9%)이지만, 2005년 정부 전체 지출 208조원의 약 17.8%인 37.1조원이 지

* 이 글은 2008년 12월 19일 한반도선진화재단 주례세미나 발제문을 수정한 것이다.

출된 사회복지가 한국의 보수에겐 어떤 것인가? 결론부터 말하자면, 한국의 보수에게 사회복지는 유가보조금이나 서민 월동대책 등으로 실현하는 시혜이다. 베푸는 것이므로, 거기에서 효율적 작동의 원리나 생산적 기여의 요소를 찾을 필요는 없다. 한국의 보수에게 사회복지란 또한 공포이기도 하다. 그것은 사회성원들에게 잘못된 버릇을 들여 결국엔 시장원리의 원활한 작동을 망치고 경제성장을 멈추게 하는 몹쓸 전염병이다. 그러므로 그것은 적을 수록 좋은 것이다.

다른 사회의 보수에겐 사회복지가 어떤 의미를 가질까? 눈을 돌려 다른 사회의 보수를 본다면 상당히 다른 양상을 발견하게 된다. 서구의 경우 사회복지 발전의 상당부분은 보수주의에 의해 주도되어 왔고, 앞으로도 그럴 것이다. 물론 다른 사회의 보수, 특히 정치적 이데올로기로서의 보수주의를 출현시키고 발전시켜온 서구유럽의 보수가 사회복지에 각별한 의미를 두었다고 해서, 한국의 보수 역시 그래야 할 당위는 없다. 하지만 정치적 이데올로기로서의 보수주의가 태동한 이후 시장 자본주의와 대중 민주주의가 확대되어 가는 긴 시간 동안 보수주의는 생명력을 유지해왔고, 중요한 정치세력으로서 사회의 변화와 발전을 이끄는 하나의 주인공이었다. 한국의 보수 또한 그런 주인공으로서의 희망을 가진다면 다른 사회의 보수에겐 사회복지가 어떤 의미였으며, 지금은 어떤 의미인지를 검토해볼 필요가 있다. 더 나아가 한국의 보수에게 사회복지란 어떤 의미여야 하는지에 대해서도 생각해 보아야 한다. 이 글은 그런 생각이 필요하다는 문제제기의 하나이다.

I. 서구의 보수주의와 사회복지

사회복지는 인간이 가진 사회적 기본 욕구(basic needs)를 충족하기 위한 제 사회적 대응양식이다. 또한 이러한 사회적 대응양식으로 흔히 꼽는 것은 ①상부상조(mutual aids) ②자선(philanthropy) ③공공부조(public assistance) ④사회보험(social insurance) ⑤대인사회서비스(personal social service) ⑥사회수당(demo-grant) 등이다. 여기에서 나열한 여러 사회적 대응양식이 가지는 특성은 무엇일까? 플라니(Polanyi, 1977; 1991)는 인간의 생계(the livelihood of man)가 조직화되는 통시적 방식으로 호혜(reciprocity), 재분배(redistribution)

및 교환(exchange)을 드는데, 이러한 맥락에서 사회복지를 시장교환으로 환원되지 않는 생계조직화 방식, 즉 호혜와 재분배를 통한 생계 조직화의 방식으로 정의할 수도 있다(홍경준, 1999). 근대적 의미의 사회복지를 탈상품화(de-commodification)와 관련지어 이해하려는 시도(Esping-Andersen, 1990) 또한 이와 유사한 맥락에서 있다. 사회복지에 대한 개념정의를 이처럼 장황하게 소개하는 이유는 그래야만 서구의 보수에게 사회복지가 어떤 의미였는지를 보다 쉽게 이해할 수 있기 때문이다.

프랑스 혁명에 대한 에드먼드 버크(Edmund Burke)의 분석을 통해 알 수 있듯이 서구 보수주의는 유동적인 화폐를 소유한 신흥 자산 계급에 의해 주도되는 산업 자본주의와 그 이데올로기로서의 자유주의에 대한 거부로부터 출발하였다. 버크 뿐 아니라 다른 서구 보수주의자들의 저작에서도 유동적인 재산의 소유자인 신흥 자산 계급과 산업 자본주의, 그리고 산업 자본주의를 위한 새로운 경제 질서 원리, 즉 노동과 토지, 그리고 화폐가 상품으로 존재해야 한다는 원리에 대한 비판은 매우 빈번하게 등장한다. 200년도 훨씬 전에 살았던 한 낭만주의자의 독백이긴 하지만, 이 글의 머리에서 인용하였던 히페리온(Hyperion)의 절규는 산업 자본주의와 자유주의에 대한 보수주의자들의 인식을 잘 보여준다. 이런 맥락에서 서구 보수주의는 18세기 말의 민주주의 혁명에 대한 반발 뿐 아니라 산업혁명과 그에 따른 산업 자본주의 원리의 확산에 대한 반발로부터 시작되었다고 볼 수 있다. 산업 자본주의에 대한 보수주의자들의 불편한 심사는 다음과 같은 언급으로 표출되었다(Nisbet, 1995). 우선 콜리지(Coleridge)는 상업활동(commerce)과 재산의 크기에 따라 인간을 몰개성적으로 구별하는 방식에 대한 불신을 표명했으며, 영국의 계관시인인 사우디(Southey)는 공장 체계(factory system)와 그것으로 끔찍하게 오염되어 버린 마을과 도시들의 참상을 고발했다. 디즈레일리(Disraeli) 또한 ‘제니 방적기(spinning-jenny) 등의 기계로 가득 찬 나라’에 대한 혐오감을 나타낸 바 있다. 프랑스에서도 보날드(Bonald)를 비롯한 보수주의자들은 상업과 산업, 그리고 대도시가 프랑스 혁명을 주도한 자코뱅의 자연법 교리와 마찬가지로 잘 짜인 사회를 파괴할 것이라고 보았다.

물론 노동력의 상품화를 포함하는 자본주의 질서의 확산에 대한 비판이 보수주의자들에 의해서만 제기된 것은 아니다. 시간이 흐른 후에는 훨씬 더 조직화된 세력인 사회주의가 등장했기 때문이다. 하지만, 20세기 초의 대공

황과 두 차례의 대규모 전쟁이 일어나기 전까지 그러한 비판은 주로 정치사회적으로나 경제적으로 여전히 우월한 지위를 가질 수 있었던 보수주의에 의해 주도되었다. 자본주의에 대한 보수주의의 비판이 마르크스주의자의 그것보다 더욱 격렬한 것이었다는 버나드 쇼(B. Show)의 언급은 사실이었던 것이다. 앞서 언급한 바 있듯이 근대적 의미의 사회복지가 탈상품화, 특히 노동력의 탈상품화와 관련된 것이라면, 사실 20세기 초반까지 이루어진 사회복지 발전의 대부분은 보수주의에 의해 주도된 것이라고 말할 수 있다(Esping-Andersen, 1990). 19세기 중엽까지 로마 가톨릭 교회의 다양한 분파들에 의해 주도된 노동조합과 협동조합 뿐 아니라 아직 살아남아 있던 지역 공동체, 그리고 길드와 같은 봉건주의의 유산들은 조합원들을 노동력 상품이 아닌 조직 구성원으로 정의했다. 이러한 공동체와 결사체 내부에서 구성원들에게 주어지는 보수와 복지급여는 통합되어 있었으며, 장애를 입은 조합원들, 사망한 조합원의 아내와 자녀들에 대한 보호 장치는 잘 갖추어져 있었다. 길드가 폐지되면서 이러한 조직들은 대부분 공제조합으로 전환되었지만, 이러한 공제조합들에서도 조합원들의 질병, 재해, 노령, 실업 등은 ‘상조보험 방식(the method of Mutual Insurance)’에 따라 처리되었다(Webb & Webb, 1920).

근대 이후의 서구 사회복지 발전의 역사에서 중요하게 다루어지는 공동체와 결사체들의 이러한 노력을 뒷받침했던 것은 바로 보수주의였다(Esping-Andersen, 1990). 서구 보수주의자들은 이러한 조직들이 산업 자본주의 원리의 확산을 억제하고 전통사회를 옹호하는 유력한 방안이라고 판단하여 적극 지지하였다. 이들은 계급대립의 논리로부터 벗어난 유기적 전체 속으로 개인들을 통합해가고 시장 경쟁으로부터 보호하는 수단으로 공동체와 결사체들을 바라보았던 것이다. 보수주의자들에 의해 주도된 사회복지 발전이 다양한 자발적 결사체로만 표출된 것은 물론 아니다. 여전히 정치영역에서 상당한 영향력을 가지고 있던 이들은 다양한 정부 정책을 통해 사회복지의 발전을 이끌기도 했는데, 이러한 노력들을 통해 현실화된 여러 제도들은 오늘날 복지국가를 구성하는 핵심적인 사회복지제도들의 원형이기도 하다.

슈페터(Schumpeter, 1990)는 자본주의 질서가 그보다 앞선 시대에 마련된 보호 장치들에 의해 지배되고 조직되었기 때문에 작동할 수 있었다고 말한다. 즉, ‘상품화 이전 상태’의 사회정책은 ‘자본주의의 붕괴를 막아준 버팀목

의 하나'(Schumpeter, 1970)였다. 폴라니(Polanyi, 1991) 또한 2차 세계 대전 중에 저술한 '거대한 변환: 우리 시대의 정치적 경제적 기원'에서 노동과 토지, 그리고 화폐의 상품화는 대단히 허구적인 것이며, 그것이 초래하는 파국적 결과는 언제나 그것을 저지하려는 노력들을 통해 억제, 치유되어 왔음을 강조한다. 폴라니는 그러한 노력들을 상세하게 고찰하면서, 19세기 초부터 20세기 중반에 이르기까지 그것들은 세 차례 정도 전면화 되었다고 주장한다. 1795년에 영국에서 입법화된 스피햄랜드 법(speenhamland act)은 이러한 전면화의 첫 번째 시기에 해당하며, 독일의 비스마르크(Bismarck)와 영국의 디즈레일리 등에 의해 주도된 19세기 말의 반자유주의 입법 시대는 이러한 전면화의 두 번째 국면을 이룬다. 폴라니는 이러한 노력이 뉴딜과 사회주의, 그리고 파시즘이라는 방식으로 다시 전면화 되기 시작했던 세 번째 국면을 자신이 목격하고 있다고 서술한다. 폴라니의 이러한 주장에 기초한다면, 18세기 이후 '시장의 작용으로부터 사회를 지키려는' 노력들은 결코 특정 정파에 의해서만 주도된 것이 아님을 알 수 있다. 오늘날 한국의 보수주의자들은 사회복지를 사회주의, 혹은 좌파의 전유물인 것으로 여기지만, 서구사회의 경우에는 위에서 언급한 세 개의 국면 모두에 보수주의자들의 노력이 포함되어 있었다.

1. 노동력의 상품화에 대한 유일한 저지세력으로서의 보수주의; 1795~1834의 스피햄랜드

스핀햄랜드법은 근대적 의미의 사회복지제도가 만들어지기 이전 단계에서 매우 중요한 의미를 가진다. 이 법은 최저생활기준에 미달하는 임금의 부족분을 보조해주는 것을 목적으로 했는데, 오늘날의 가족수당, 혹은 최저생활보장제도의 원형으로 간주된다. 폴라니는 그의 저작에서 스피햄랜드 법에 두 개의 장을 할애할 만큼 이 제도가 중요하다고 보았다. 그에 따르면 스피햄랜드 법은 토지와 화폐를 시장으로 조직화한 후 마지막으로 남아있는 노동, 바로 그 노동을 시장으로 조직화하려는 시도를 저지하려 했던 노력이다. 폴라니에 따르면, 이 법이 제정되지 않았더라면 영국에서 노동의 상품화는 적어도 40년 이상 앞당겨졌을 것이다. 1601년 전국적 차원에서 체계화된 엘리자베스 구빈법 이후, 영국에서 노동자의 물리적 이동은 제한되어 왔다. 특

히 1662년의 정주법(settlement act)은 노동자가 교구를 이탈하는 것에 대한 가혹한 제재를 공식화했다. 노동자의 물리적 이동이 가능하지 않는 한, 전국적 차원의 노동시장 형성은 불가능한 일이므로 자유주의자들의 공격이 이러한 구빈법에 향해지는 것은 지극히 당연한 일이었고, 그에 따라 교구 이동 금지의 규칙은 점차로 완화되어 갔다. 스펀햄랜드 법은 이러한 추세에 명백하게 반하는 것이었다. 1795년 5월 6일, 불황이 심각했던 당시에 스펀햄랜드에 모인 버크셔의 치안판사들은 임금보조금(relief allowance)의 액수는 빵의 가격에 연동해서 정해야 하며, 따라서 빈민 개개인의 수입과 관계없이 최저소득이 보증되어야 한다고 결정했다. 이러한 결정은 대다수의 농촌지역과 많은 공업지역에서 곧 법률이 되었다. 이 법 아래에서는 임금이 법률로 정해진 일정액의 가계소득에 미달하는 한 고용되어 있어도 구제의 대상이 되었다.

전국적 차원에서의 자유로운 이동이 가능한 노동시장이 형성되지 않은 상태에서 산업 자본주의의 발전은 도시와 농촌의 심각한 임금격차를 파생하였다. 도시에서는 임금의 상승이, 농촌에서는 실업과 빈곤의 증가가 심각해졌고 그에 따라 농촌에서는 폭동이 발발하였다. 대안은 자유로운 이동이 가능한 전국적 차원의 노동시장을 창출하거나 시장원리로부터 농촌사회를 지킬 수 있는 댐을 건설하는 것이었다. 지주와 교회가 지배하는 농촌지역에서 선택 가능한 대안은 당연히 후자였다. 스펀햄랜드 법은 지주와 농업경영자에게 과중한 부담을 지우지 않고, 농촌의 기반을 지키고, 전통적 권위를 강화시키고, 농촌 노동력의 도시로의 유출을 저지하고, 농촌 임금의 상승을 피한 보수주의자들의 반격이었다. 스펀햄랜드 법 아래에서는 임금이 법률로 정해진 일정액의 가계소득 수준에 미달하는 한 고용되어 있어도 구제의 대상이 되었다. 따라서 어느 정도의 임금을 받는가와 무관하게 수입은 같았기 때문에 노동자는 고용주를 만족시키는데 실제로 관심이 없었다. 스펀햄랜드 법이 제정된 이후, 영국의 모든 자유주의자들이 이 법을 표적으로 삼은 것은 당연한 일이었다. 스펀햄랜드 법에서 행해졌던 봉건적 보호주의 또는 온정주의적 책임의 공식적 철회는 시니어(Senior)와 채드윅(Chadwick) 등의 자유주의자들에 의해 주도된 1834년의 개정 구빈법을 통해 이루어졌으며, 개정 구빈법의 6가지 기본원칙 중 첫 번째 원칙이 바로 스펀햄랜드 법의 철폐였다.

2. 반자유주의 입법의 시대와 보수주의의 역할; 1870~1890

스핀햄랜드 법의 폐지 이후 노동의 상품화는 본격적으로 진행되며, 산업 자본주의는 사회의 전 영역으로 확산되어 갔다. 하지만 1870년대와 1880년대에 이르면 상품화에 반하는 사회복지 노력들이 다시 전면화한다. 이러한 노력들이 이루어졌던 시대는 반자유주의 입법의 시대라고 불리기도 하는데, 이런 식으로 부르게 된 배경에는 그 노력들이 반자유주의적 법적 조치라는 점 말고는 아무런 공통점을 가지지 않기 때문이다. 즉, 반자유주의적 입법은 사회주의자와 반사회주의자, 교회와 교회 반대자, 급진적 제국주의자와 보수주의자 등 다양한 정치세력과 사회계층에 의해 주도되었다. 이런 맥락에서 풀라니는 ‘매우 다양한 슬로건 아래 다수의 정당과 사회계층이 여러 나라에서 지극히 상이한 동기를 가지면서도 수많은 복잡한 문제에 대해 거의 같은 내용의 법적 조치가 이루어졌다’고 서술한다. 반자유주의 입법의 시대에 보수주의자들에 의해 주도된 사회복지 노력들은 근대적 사회복지의 발전에 획기적인 전기를 마련한 사회보험제도와 공중보건, 공장에서의 작업환경, 노동자의 권리와 관련한 입법들이다.

1) 사회정책학회와 비스마르크(Otto von Bismarck)의 사회보험

근대적 의미의 사회복지의 사회정책과 사회사업으로 구성된다. 우리나라 대학의 사회복지학과 커리큘럼이나 전공영역도 그런 방식으로 구분되는데, 이 중 사회정책은 바그너(Wagner), 슈몰러(Schmoller)등에 의해 1873년 독일 아이제나흐(Eisenach)에서 창립된 사회정책학회(Verein für Sozialpolitik)의 주장과 연구를 모태로 만들어졌다. 노동자들의 복지문제는 국가의 사회정책 개입을 통해 해결되어야 한다고 주장한 이들은 대부분이 대학교수였기에 자유주의자들에 의해 ‘강단사회주의자(Kathedersozialist)’라고도 불렸다. 급격한 산업화의 과정에서 창출된 심각한 사회문제에 대한 자유주의자들의 처방은 덜 개입하는 정부가 더 좋은 정부라는 야경국가 처방이었다. 하지만 이들의 처방은 이 시기에 제기된 계급들 사이의 심각한 분열과 그러한 배경에서 전국적 규모로 확대되어 갔던 사회주의 운동에 대해 효과를 발휘할 수 없었다. 사회정책학회의 주도자들은 사회의 균열을 극복하기 위해서는 산업화

과정에서 창출된 사회문제들이 국가의 사회정책 개입을 통해 대응되어야 한다고 주장하였다. 가령, 바그너는 사회개혁 실현의 계기를 국가에 의한 대자본의 억제에서 찾았고, 슈몰러는 사회문제 해결을 위한 국가의 책임을 강조하면서 자유주의 이론을 비판하였다. 또한 브렌타노(Brentano)는 노동조합 결성의 권리 인정, 노동보험·공장법에 의한 노동보호 등의 필요성을 주장하였다. 이들은 다양한 입장에서 여러 주장들을 제시했지만, 도덕적 존재로서의 국가는 사회 전체의 이익을 염두에 둔다는 유기체적 국가관을 가졌고, 원죄를 지닌 죄인으로서 인간의 이성은 결함이 있다는 기독교적 인간관을 신봉했으며, 19세기 이후 보수주의 사상가들이 발전시켜온 역사주의적 방법을 활용하였고, 사적 소유권을 인정하려는 기본 입장을 지녔다는 점에서 자유주의 및 사회주의와는 확연히 구별되는 보수주의자들이었다.

이들의 주장 모두가 현실화된 것은 아니지만, 사회정책학회의 활동이 비스마르크 사회보험 입법의 이론적 지주가 되었다는 점은 분명하다. 비스마르크의 사회보험 입법은 1883년의 질병보험법부터 1889년의 노령 및 폐질보험법에 이르는 사회보험 3부작의 완성으로 구체화되는데, 이는 사회주의자들의 활동과 조직을 금지하는 ‘사회주의 금지법(Sozialistengesetz)’의 후속조치였다. 이 사회보험 입법의 목적은 비스마르크 자신이 직접 참여하여 작성한 ‘황제교서(Keiserliche Botschaft)’와 ‘법안 초안 제출서’ 등 여러 곳에서 발견된다. ‘사회적 폐단의 척결은 단지 사회민주주의의 과격 행동을 탄압해서만이 아니라, 근로자 복지의 적극적인 향상이 꾀해지면서 실현되어야 할 것이며’(Ritter, 1992), ‘국가란 오직 유복한 사회계급의 보호를 위해서만 창안된 것이 아니라 무산계급의 요구와 이익에도 봉사하는 복지기구’로 사회보험의 수립은 ‘국가를 수호하는 정치의 과제’(박근갑, 1991)라는 것이 바로 그것이다. 사회보험은 전통사회의 사회복지 제도와는 달리 일상적인 수단을 통해 빈곤을 예방하며, 특수한 상황에서도 수혜자의 최저소득이 유지되도록 하며, 남성노동자를 주요 대상으로 하며, 일방적인 시혜가 아닌 보험료의 납부에 의해 권리가 발생한다는 점에서 근대적 사회복지의 시작으로 여겨진다. 결국 근대적 사회복지의 시작은 보수주의자에 의해 시작된 것이다.

2) 디즈레일리(Benjamin Disraeli)의 사회정책

이 시기에 이루어진 사회복지 발전의 또 한 흐름은 영국의 보수당에 의해 이루어졌다. 1874년 총선에서 보수당은 350석을 얻어 확실한 승리를 거두었는데, 이러한 승리의 요체는 노동계급의 지지를 이끌어내고자 했던 디즈레일리와 새로운 세대의 보수당 의원들이었다(강원택, 2008). 디즈레일리는 산업혁명 이후 등장한 화폐소유 계급은 책임의식 없이 권리만을 주장한다고 비판하면서, 토지소유계급과 보수당은 하위계급 인구를 포함한 영국 전체의 이익을 위해 권력을 행사해왔다고 믿었다. 그는 사회의 발전으로부터 소외된 노동계급을 통합하여 전 국민의 유기체적 일치를 달성하고자 했고, 그 수단으로 바로 사회복지의 확대라고 믿었다. 그가 공장과 공중위생 관련 법안, 노동조합의 권리에 대한 제한적 인정, 주택과 지방정부 개편 등 사회복지의 발전을 위한 목소리를 높이게 된 것은 이러한 그의 믿음과 밀접한 관련이 있는 것이었다. 디즈레일리는 보수당 정부 기간 동안 국민들의 생활수준을 높이기 위한 다양한 사회정책적 입법을 추진했으며, 이러한 사회복지 노력은 노동계급으로부터 강력한 지지를 이끌어내는 정치적 기반이 되었다. 1874년의 총선 승리 직후 섬유산업 노동자들의 노동시간을 하루 9시간 반으로 규정한 ‘공장법’을 만들었고, 1875년에는 ‘공중보건법’과 ‘식품의약법’으로 보건과 위생의 기준을 강화했으며, ‘기능공 및 노동자 주거개선법’을 통해 빈민가를 깨끗이 할 수 있는 조치들을 마련했다. 또한 아동의 노동력 착취를 금하는 ‘굴뚝소년법’도 제정했다. 1878년에는 10세 이하 아동의 고용을 전면적으로 금지하는 ‘공장법’을 입법화했다. 노동조합의 법적 지위를 명확하게 해준 2개의 노동조합법 제정도 역시 이 시기의 중요한 성과였다. 디즈레일리의 사회정책 입법은 기득권층과 토지소유계급에만 의존했던 영국 보수당의 지지기반을 하층 중산계층과 노동계급까지 넓히는데 크게 기여했다. 즉, 소수의 특권층에 국한되지 않고 폭넓은 사회적 이해관계를 보수당이 대표할 수 있으며, 실제 그럴 능력을 가지고 있음을 실증한 것이다(강원택, 2008). 영국 보수주의의 이러한 전통은 영국 사회주의의 대표적 인물인 시드니 웹(S. Webb)에 의해 다음과 같이 묘사된 바도 있다(유은상, 1990 재인용).

“(영국 보수당의) 지도자들은 곡물법의 폐지, 공장법들, 도시에서의 선거

법의 개정 혹은 폐지, 런던에서의 민주적 자치제 그리고 농촌에서의 자치제 등을 실현하는데 앞장섰다. 따라서 보수당을 단순히 반동의 정당이라고 규정하는 것은 옳지 않다. 이를 가리켜 이 모든 조치들을 민중적 압력에 밀려 그들은 원치 않았는데 취하였다고 한다면, 이는 다만 그들의 민주적 성격만을 강조하는 셈이 되고 만다”.

3. 대공황 이후; 뉴딜, 사회주의 혁명, 그리고 파시즘

1930년대의 대공황은 사회의 전면적 상품화가 가져온 또 한 번의 파국적 결과였다. 그리고 그것을 저지하려는 노력들은 다시 전면화한다. 폴라니에 의해 세 번째 국면이라고 명명된 이 노력들은 사회보장제도의 전면화를 포함한 뉴딜 정책과 사회주의 혁명, 그리고 퇴행적인 파시즘으로 구체화된다. 그 이전 시기와는 달리 이 세 번째 국면에서 보수주의의 역할은 제한적이었다. 특히 파시즘에서 알 수 있듯이 퇴행적이었다. 파시즘의 사회정책은 개별화된 상품으로서의 노동을 부인하는 대신, 경제영역에서 활동하는 전사인 노동자들에게 도덕적 공과(moral desert)에 기초하여 급여를 제공하는 과거의 길드와 공제조합의 원리를 재구축하고자 했다(Esping-Andersen, 1990). 파시즘을 논외로 한다면, 대공황 이후 보수주의의 역할은 과거에 비해 훨씬 위축된 것이었다.

II. 보수주의와 복지국가

20세기 중반 이후 정치적, 사회적으로 영향력을 행사했던 보수주의는 레이건(Reagan)과 대처(Thatcher)로 대표되듯이 시장과 자유주의와 대립하는 보수주의라기보다는 시장과 자유주의를 신봉하는 보수주의였다. 보수주의를 자본주의에 대한 태도와 관련하여 전통적 보수주의와 자유주의적 보수주의로 구분하는 하버(Harbour, 1994)의 논의에 따르면, 20세기 중반 이후 서구의 보수주의는 하이에크(Hayek)나 프리드만(Friedman)과 같은 고전적 자유주의를 적극 수용한 자유주의적 보수주의에 경도되어왔다고 말할 수 있을 것이다¹⁾. 하지만, 사회복지를 통해 사회성원들의 통합을 유지하고 공동체로

서의 사회를 건설하려했던 전통적 보수주의의 노력은 오늘날의 복지국가에 지울 수 없는 흔적을 남겨놓았다. 보수주의자들이 남겨놓은 이러한 흔적은 복지국가의 세 가지 모형을 통해 파악할 수 있다.

1. 복지국가의 세 가지 모형

다양한 국가의 기능 중에서 모든 시민들에게 최저한도 수준의 교육, 주택, 보건, 영양, 소득을 보장하는 사회복지 기능이 중심적으로 부각되어 있는 국가를 복지국가라고 한다. 이러한 복지국가의 구체적인 모습은 사회에 따라 상이하게 나타나기 때문에, 최근에는 복지국가를 유형화하려는 시도가 많이 이루어지고 있다. 앞서 인용한 바 있는 에스핑 안데르센은 사회복지제도들은 탈상품화 효과와 사회적 관계를 서열화하는 계층화(stratification) 효과를 가지기 때문에, 이러한 효과들의 양상에 따라 복지국가를 구분할 수 있다고 주장한다. 에스핑 안데르센의 복지국가 유형은 자유주의 복지국가, 사회민주주의 복지국가, 보수주의 복지국가²⁾로 구분되는데 현재 가장 널리 활용되는 유형화의 모형이기도 하다.

자유주의 복지국가는 자산조사형 사회부조, 낮은 수준의 보편적 소득이전, 혹은 낮은 수준의 사회보험을 특징으로 하며, 이러한 사회복지 급여는 저소득층과 국가복지에 의존하는 계층에게 집중적으로 제공된다. 또한 복지급여의 상한은 '열등처우의 원칙(less eligibility)'에 따라 설정되며, 수급권의 규칙은 엄격하고 낙인을 동반한다. 국가는 최저수준만을 보장하는 전략, 혹은 사회적 복지제도들에 보조금을 지불하는 전략을 통해 시장을 통해 복지가 제공되도록 유인한다. 그 결과로 이러한 복지국가들에서 사회복지의 탈상품화 효과는 최소화되며, 사회권의 영역은 제한된다. 자유주의 복지국가에서는 국가복지 의존자들과 비의존자들의 계층 질서가 수립되며, 이들 두 계층은 계급적, 정치적 이중구조를 형성한다. 자유주의 복지국가에는 미국, 캐나다, 오

1) 물론 공동체의 존재론적 우선성을 제기하면서 자유주의를 비판하는 매킨타이어(MacIntyre), 샌들(Sandel), 테일러(Taylor) 등의 새로운 공동체주의(communitarianism)나 미국의 부시 정부 등장 이후 잠깐 헤게모니를 가졌던 네오콘(neo-conservatism)은 자유주의적 보수주의와는 다르다.

2) 1990년의 저작에서는 조합주의 복지국가(corporatist welfare state)라는 용어를 사용하였지만, 1999년의 저작에서는 이러한 유형을 보수주의 복지체제(conservative welfare regime)로 수정하였다. 여기에서는 보수주의 복지국가로 칭하고자 한다.

스트레일리아, 뉴질랜드 등이 있다.

한편 보수주의 복지국가인 오스트리아, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등으로 대표되는데, 시장의 효율성과 상품화에 대한 집착이 두드러지지 않으며 사회권 보장 역시 심각한 각축의 대상은 되지 않는다. 이들 국가에서는 전자본주의적 사회복지 노력들인 길드와 공제조합의 정신이 반영된 사회보장제도가 유지되고 있는데, 그것은 바로 직업에 따른 보험가입의 분리와 자주관리의 원칙 등이다. 보수주의 복지국가들을 지배하는 원리는 지위 격차를 유지, 보존하는 것이므로 사회복지에 대한 권리들 역시 고용 지위에 부착되어 있다. 이러한 복지국가는 전통적 가족제도의 유지, 보존에 강한 집착을 보인다. 그에 따라 사회보험은 일하지 않는 주부들을 적용범위에서 배제하며, 대신에 가족급여를 통해 모성을 장려한다. 사회서비스는 거의 발달하지 않으며, 가족이 그 구성원에게 서비스를 제공할 능력이 소진되었을 때에만 한해서만 국가가 개입하는 보속성의 원리(subsidiarity principle)가 강조된다.

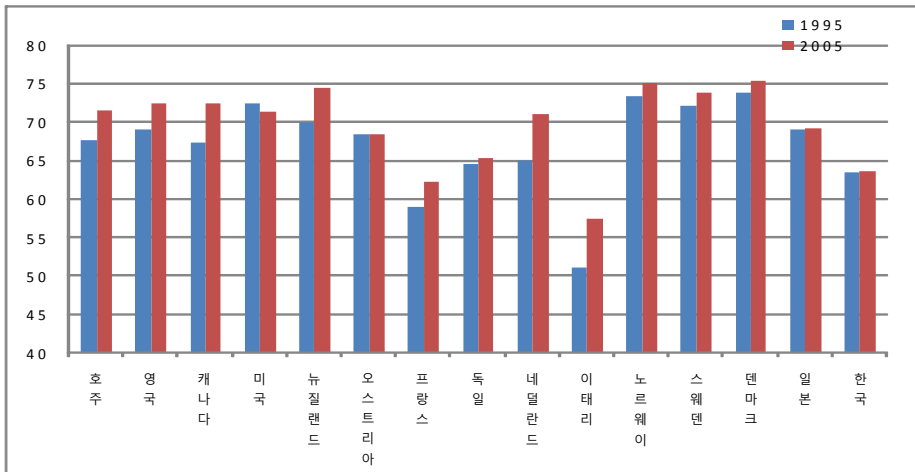
마지막으로 사회민주주의 복지국가는 보편적 사회복지 급여와 사회권의 탈상품화 원리를 중간계급으로까지 확대 적용하고 있는 국가들로 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등이다. 이들 국가들에서 국가와 시장의 이중구조, 노동계급과 중간계급의 이중구조는 좀처럼 허용되지 않으며 사회복지급여와 사회서비스가 중간계급의 가장 차별적인 취향에 맞는 수준까지 업그레이드된다. 보수주의 복지국가와는 달리 사회서비스는 가족의 부담을 선취하는 방식으로 사회화된다. 이러한 복지국가에서는 시장과 가족으로부터 개인의 해방을 지향한다.

2. 보수주의 복지국가의 딜레마

오늘날 각 유형의 복지국가는 나름의 딜레마를 가지고 있다. 특히 보수주의자와 중도우파 연합인 기독교(가톨릭) 정당에 의해 주도된 보수주의 복지국가가 가진 딜레마는 사회복지에 대한 권리가 고용에 부착되어 있다는 점, 기독교(가톨릭)의 교리에 따른 사회서비스의 보속성 원리가 사회서비스의 발전에 질곡으로 작용하고 있다는 점에서 비롯된다. 보수주의 복지국가의 이러한 딜레마는 경직적인 노동시장과 서비스 산업의 미발달에 따라 고용율이 정체 혹은 감소하는 문제를 낳는데, 유럽의 동맹경화증(Euroclerosis)으로

표현되기도 한다. <그림 1>은 OECD 주요 회원국들의 고용율을 살펴본 결과이다.

<그림 1> 주요 OECD 국가들의 고용율



자료: OECD(2008). OECD Factbook 2008.

<그림 1>에서 알 수 있듯이 보수주의 복지국가들에 속하는 오스트리아, 프랑스, 독일, 네덜란드, 이탈리아 등의 고용율은 자유주의 복지국가들에 속하는 호주, 영국, 캐나다, 미국, 뉴질랜드는 물론 사회민주주의 복지국가에 해당하는 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등보다 낮은 편이다. 예외적인 사례는 네덜란드이다. 1995년의 네덜란드 고용율은 독일보다 약간 높았던 정도였지만, 그로부터 10년 후인 2005년에는 미국과 유사한 수준까지 올라갔다. '덜치 미라클(Dutch miracle)'이라는 표현으로 네덜란드에 주목하자는 이야기는 이런 변화와 밀접한 관련을 가지는 것이다.

보수주의 복지국가들의 상대적으로 낮은 고용율은 어디에서 연유하는가? 독일의 대표적인 사회정책학자인 프릿츠 샤프(F. Scharpf) 교수는 독일을 비롯한 보수주의 복지국가들의 문제는 흔히 언급되듯이 국제 경쟁력의 문제가 아님을 강조한다(Scharpf, 1997). 그에 따르면 국제적으로 개방된 제조업(ISIC1-5)과 일부 서비스업(ISIC 7 및 8)³⁾의 고용율은 여전히 높다. 문제는

3) 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업 등의 생산자 서비스와 운수보관 등의 유통 서비스

국내 서비스업(ISIC 6과 9)⁴⁾의 고용율이 현저히 낮다는 점인데, 이는 바로 보수주의 복지국가의 제도적 특성과 밀접한 관련을 가진다는 것이다. 앞서 언급한 바 있듯이 보수주의 복지국가는 전통적 가족제도의 유지, 보존에 강한 집착을 보인다. 따라서 사회보장제도는 주로 상시 고용의 남성가장을 수혜집단으로 하며, 실직, 퇴직, 장애, 질병 등의 사회적 위험이 발생할 경우에도 남성생계부양자가 가족 부양을 지속할 수 있는 비교적 관대한 수준의 급여를 특징으로 한다. 하지만, 바로 그러한 맥락에서 가족의 기능을 대체할만한 사회서비스 산업의 발전은 억제된다. 물론 사회서비스 산업을 포함한 국내 서비스업은 자유주의 복지국가처럼 시장을 통해, 혹은 사회민주주의 복지국가처럼 공공부문을 통해 확대될 수 있다. 하지만, 보수주의 복지국가들에서 일반화된 가족임금 구조(상대적인 고임금 구조)는 저임금의 서비스 산업 발전을 억제하는 힘으로 작용한다. 공공부문의 확대 또한 이미 높은 사회보장 급여 수준으로 허덕이는 정부의 재정구조 때문에 쉽지 않은 일이 되었다.

그렇다면 고임금의 평생고용보장과 높은 수준의 기여금 부담을 통해 전 생애에 걸쳐 가족의 복지를 보장하도록 조직화된 경직적 노동시장구조를 유연화 하는 것은 해결책이 될 수 있을까? 그것은 해당 사회가 가진 산업경쟁력이 어떤 종류의 혁신에 기초하고 있는가에 따라 다르다. 최근에 비교정치학 및 비교복지체제론 영역에서 각광을 받고 있는 ‘자본주의의 다양성’ 논의(Hall & Soskice, 2001; Amable, 2003)들에 따르면, 경제체제를 구성하는 하위 제도들 사이에 ‘제도적 상호보완성(institutional complementarity)⁵⁾’이 확보될 때 경제 전체는 더 원활하게 작동한다. 이들은 선진자본주의 경제체제를 미국을 대표로 하는 자유시장경제(Liberal Market Economies; LME)와 독일을 대표로 하는 조정시장경제(Coordinated Market Economies; CME)로 대별하는데, 각각의 경제체제는 급진적 혁신(radical innovation)과 점진적 혁신(incremental innovation)을 비교우위로 하는 산업체계를 발전시켜왔다. 급진적 혁신은 과학기술의 새로운 지식에 기초하여 생산라인이나 과정을 완전히 대

4) 도소매 및 개인서비스와 교육, 보건의료, 공공행정, 사회복지 등의 사회서비스

5) 제도적 상보성은 한쪽을 소비하면 다른 쪽도 따라서 소비되는 서로 보완하는 관계에 있는 보완재(complementary goods)로부터 유래한 개념이다. 어떤 한 제도의 존재, 혹은 산출하는 효과가 다른 제도의 존재, 혹은 산출하는 효과에 의해 같은 방향으로 증가할 때 두 제도는 상보성을 가진다고 말한다.

체하거나 이제까지 존재하지 않았던 새로운 상품을 생산하는 식의 변화를 의미하는데, 주로 의료, 생명공학, 반도체, 소프트웨어, 정보통신, 방위산업 등의 산업 영역에 적용된다. 한편 현존하는 생산라인과 생산방식에서 축적된 경험적 지식에 기초하여 계속적, 점진적인 변화를 추구하는 점진적 혁신은 기계, 공장설비와 같은 자본재 산업과 내구소비재 산업 등에 적합하다. 독일과 같은 보수주의 복지국가들은 점진적 혁신에 적합한 산업영역에서 국제적인 비교우위를 확보하고 있는데, 이를 가능케 하는 제도적 기반이 바로 기업 특수적 숙련과 안정적인 노사관계이다. 따라서 영미식의 노동시장 유연화는 이들 국가들이 국제경쟁력을 확보하고 있는 영역을 잠식하는 결과를 초래할 수도 있다. 더 나아가 이런 과정에서 만들어진 노동정치와 금융-산업관계의 특성은 경직적인 노동시장구조를 영미식으로 유연화하는 것을 어렵게 한다.

Ⅲ. 한국의 현실: 복지담론이 없는 한국의 보수주의

노동과 토지, 그리고 화폐의 상품화가 개시된 자본주의 사회 초기의 각종 문제들에 대한 대응수단을 만들어내는 과정에서, 또한 근대적 사회복지의 발전에 획기적인 전기를 마련한 사회보험제도와 공중보건, 공장에서의 작업환경, 노동자의 권리와 관련한 영역에서 우리는 쉽게 보수주의의 손길을 찾을 수 있다. 보수주의의 이러한 노력은 오늘날의 서구 복지국가에도 지울 수 없는 흔적을 남겨놓았다. 서구의 보수주의자들에게 사회복지는 사회의 전면적인 상품화를 저지하는 수단이었고, 사회성원들의 통합을 유지하고 공동체로서의 사회를 건설하려는 노력이었으며, 자신들의 이념을 현실화하기 위한 정치적 자원이었다. 그렇다면 한국의 보수주의에게 사회복지는 어떤 것이었나?

우선 한국의 보수주의에게 사회의 전면적인 상품화를 저지하는 수단으로서의 사회복지는 애초부터 의미가 없는 것이었다. 식민지 경험과 분단, 그리고 참혹한 전쟁의 경험은 한국의 거의 모든 전통을 단절시켰으며, 그나마 남아있는 전통은 보존해야 할 것이라기보다는 소멸되어야 할 것으로 여겨졌다. 보존보다는 변화와 발전이 최우선의 가치가 된 것이다.

사회성원들의 통합을 유지하고 공동체로서의 사회를 건설하려는 노력으로서의 사회복지의 어떠한가? 혈연이나 지연에 기초한 지역 공동체는 근대 국가가 사회구성원의 복지에 대한 1차적인 책임을 맡기 전까지는 어느 사회를 막론하고 사회복지의 핵심적 제공주체였다. 서구에서 국가가 사회복지의 핵심적 제공주체로 등장하게 된 배경에는 근대화, 산업화의 과정에서 지역 공동체가 쇠퇴하고, 그 때문에 복지제공 주체의 공백이 초래되었다는 사실이 있다. 서구사회에서 지역 공동체는 근대 민족국가의 형성과정에서 약화된다. 왜냐하면 이러한 공동체는 가톨릭 교회 및 지방분권적 세력과 결합되어 있었고, 그것과 대립하는 근대 국가의 형성은 필연적으로 사회복지 제공의 전통적 주체인 지역 공동체의 해체를 요구했기 때문이다. 중심과 주변 사이의, 또한 국가와 교회 사이의 사회균열은 바로 이러한 측면과 관련된다.

근대민족국가의 형성에서 중요한 과제 중의 하나는 다양한 정체성에 기초한 사회성원들을 민족국가 성원으로서의 정체성을 가진 시민으로 전환하는 일이다. 스미스(Smith, 1989)에 따르면 민족국가는 시민권의 확립을 계기로 하여 실질적으로 탄생한다. 따라서 시민권의 제도화 여부가 18세기 이후의 민족국가와 그 이전의 인종, 영토로 구획된 민족공동체를 구분하는 기준이라고 주장한다. 마샬(Marshall, 1963)은 시민권의 성장을 진화적인 것으로 파악하기에, 공민권의 확대는 필연적으로 참정권의 확대를, 더 나아가 사회권의 확대를 초래한다고 판단했다. 마샬과는 달리 시민권들 사이의 갈등과 모순을 강조하는 보울리스와 긴티스(Bowles & Gintis, 1994) 역시 시민권의 제도화가 민주주의와 권리개념의 확장을 매개로, 국가복지 발전의 이정표가 되는 케인즈주의적 타협을 이끌어낸 기초가 되었음을 인정한다.

반면에, 한국의 전통사회에서 가족과 촌락을 중심으로 형성된 지역의 혈연-촌락 공동체는 중앙집권적 권력과 대립하지 않았다. 서구와는 달리, 한국에서 지역의 혈연-촌락 공동체의 핵심적 행위자들은 중앙집권적 정치엘리트와 밀접한 연계를 가지고 있었다. 따라서 지역의 혈연-촌락 공동체는 지방에 대한 중앙의 공식적 통제기제를 보완하는 효율적 수단으로 기능했다. 공동체와 국가의 관계는 결코 긴장과 대결의 관계가 아니었던 것이다. 1945년 일제로부터의 해방과 1950년의 전쟁을 계기로 해서 한국에도 불완전하나마 근대 민족국가가 성립될 수 있었다. 하지만, 일제에 의해 왜곡된 채 남아있던 가족-촌락 공동체의 전통질서가 근대 민족국가의 성립에 장애가 되지

않았다. 미국의 원조와 식민지 귀속재산의 상속을 통해 강력한 물질 기반을 가지게 된 국가에게 혈연-촌락 공동체는 결코 대결해야할 대상이 아니었다. 오히려 남한 단독정부라는 형태로 등장한 국가는 전통사회의 국가권력이나 식민지 지배기구가 그랬듯이 가족-촌락 공동체의 전통질서를 지배를 보완하는 도구로 이용하였다.

한편, 서구의 국가들과는 달리 한국에서는 사회통합을 위해 시민권이라는 새로운 계약의 체결이 필요했던 것은 아니었다. 대부분의 후발 민족국가들이 그러하듯이 한국의 국가는 복고적인 족(ethnic)⁶⁾의 관념을 사회통합의 수단으로 활용했다. 더욱이 오랫동안 안정적인 지리적 경계 내에서 비교적 순수한 단일 언어, 단일 종교, 단일 혈통을 유지했던 한국에서 그것은 매우 효과적인 수단이었다. 결국, 시민권을 대신하여 사회성원들의 통합을 유지하고 공동체로서의 사회를 건설하는 수단은 복고적인 족(ethnic)의 관념과 선진국을 따라잡기 위한 경제성장이었다. 그리고 그것은 세계적으로 유례를 찾을 수 없는 눈부신 발전을 가져다주었다. 오늘날 한국의 보수주의자들은 스스로를 경제발전 주도 세력이라고 부른다. 과연 경제발전의 모든 공을 한국의 보수주의자가 가질 수 있는 것인지에 대해서는 강한 회의가 있지만, 우리 사회의 담론은 일정정도 그렇게 형성되어 있다. 결국 한국의 보수에겐 사회성원들의 통합을 유지하고 공동체로서의 사회를 건설하려는 노력은 발전과 경제성장이었지, 사회복지는 아니었다.

그렇다면, 정치적 자원으로서의 사회복지는 어떠한가? 사회복지가 정치적 자원으로 기능하기 위해서는 민주주의가 전제되어야 한다. 서유럽의 복지국가들은 국가복지의 형태나 지출규모 등 내적 다양함에도 불구하고 정치영역에 복지를 둘러싼 다양한 이해의 표출과 타협의 기제, 즉 복지정치가 뚜렷하게 제도화되어 있다. 그리고 그것은 계급적 이해관계의 지형에 따른 계급정당들의 존재에 의해 뒷받침된다. 유럽의 경우 여러 가지의 사회적 균열구조(cleavage structure) 중에서 노자간의 균열구조는 가장 중요한 것이었다. 그리고 다른 균열구조와의 중첩이 비교적 적은 국가들의 경우, 이 균열구조는 확연히 구별되는 계급정당을 창출하는 바탕이 되었을 뿐 아니라, 복지동맹

6) Smith(1989)에 따르면, 족(族)과 민족(民族)의 차이는 시민권의 유무여부이다. 즉 족(ethnic)은 언어, 문화, 영토 등의 객관적 요소가 강조된 것이며, 민족(nation)은 여기에 시민권 확립이라는 정치적 요소가 덧붙여진 것이다.

창출의 중요한 세력을 형성했다. 동시에 일단 형성된 복지제도는 그것을 통해 이익을 얻는 복지동맹의 역량강화에 결정적인 영향을 미쳤다. 노-자간의 균열구조가 민주주의에 기초한 대의 정치에 의해 처리될 때 사회복지의 정치적 자원으로 전화될 수 있었다는 것이다.

한국에서는 1960년대 이후의 급격한 산업화에 따라 노-자간의 균열구조가 핵심적인 것으로 등장했음에도 불구하고, 노동계급의 정치적 동원은 지속적으로 억제되었다. 그러나 1980년대 후반부터 진행된 민주주의로의 체제이행은 오랫동안 은폐되어 있던 노-자간의 균열구조를 한꺼번에 드러내면서, 한국 사회 역시 자본주의적 시장체제가 생성하는 거대한 영향으로부터 벗어날 수 없음을 보여주었다. 하지만, 민주화 이후에도 정치적 자원으로서의 사회복지가 가진 유용성은 민주와 반민주라는 거대담론과 지역주의에 기초한 정치균열구조에 의해 보수주의와 진보주의 모두에게 외면당해왔다. 시민의 정치적 동원이 민주와 반민주라는 거대담론과 지역주의를 매개로 이루어질 때, 사회복지의 그것들에 의해 구축될 수밖에 없다. 왜냐하면 정치적 지지시장에서 소비자들을 유인할 수 있는 지역주의와 같은 손쉽게 만들 수 있는 상품들이 존재하는 한 정당을 포함한 정치 세력들이 사회정책과 같이 보다 정교하고, 손이 많이 가는 상품들을 제조할 이유가 없기 때문이다. 이에 더해, 시민들의 복지요구는 대부분이 가족을 비롯한 공동체에 맡겨졌기 때문에 심각하게 제기된 적도 거의 없었다. 비록 상징적인 차원일지라도 복지요구에 대한 대안적 대응기제가 제도화되어 있을 경우, 복지에 대한 행위자들의 요구는 거기에 제약될 수밖에 없다.

한국의 보수주의자들에 의해 체계적으로 제출된 복지 담론을 찾기가 거의 불가능한 이유는 바로 이런 점들 때문이다. 발제자는 한국 보수주의의 복지담론을 소설에서만 찾을 수 있었다. 발제문의 머리에서 인용한 이문열의 소설 ‘雅歌: 희미한 옛사랑의 그림자’가 바로 그것이다. 그러나 병신인 당편이를 거두는 녹동댁과 지역 공동체에 대한 묘사를 통해 전통사회의 복지를 추억하는 이 소설에서 미래지향적인 복지담론은 존재하지 않는다. 그것은 이미 기억 속에서조차 희미해져버린 것이다.

1. 한국 복지체제의 과거; 발전주의 복지체제

복지의 담론이 존재하지 않는다고 해서, 경제성장을 최우선으로 한 발전 전략이 지속되었다고 해서 사회복지가 없었다고 말할 수는 없다. ‘발전주의 국가’에도 서구와는 다른 형태, 다른 방식이긴 하지만 사회복지가 존재했다. 왜냐하면 그것은 자본주의 사회의 필수적 구성요소이기 때문이다. 한국을 포함한 동아시아 국가들의 복지체제를 어떻게 유형화하고 특징지를 것인가의 문제는 최근 비교사회정책학의 중요한 화두이다.

1990년대 말의 외환위기 이전까지 한국의 복지체제는 ‘낙후된 국가-성장한 시장-선택된 공동체’로 특징지을 수 있다(홍경준, 1999). 우선 국가복지는 GDP 대비 지출규모나 주요제도의 도입 시기, 제도의 급여 수준 등에서 쉽게 확인할 수 있을 만큼 낙후되어 있었다. 반면에 기업에 의해 제공되는 기업복지는 국가부문의 상대적 낙후성과 결합하여 짧은 기간 상당히 발전해왔다. 또한 혈연, 지연 등을 매개로 제공하는 연(緣)복지는 의문화화(擬文化化)되어 사회성원들의 복지욕구에 대응하는 중요한 제도로 활용되어 왔다. 요컨대, 사회복지에 대한 국가부문의 기여는 상대적으로 작고, 시장부문의 기여는 확대되어 왔으며, 공동체 부문은 선택되어 존속해온 것이다.

한국 복지체제의 이러한 특성은 계약적 지대(contingent rent)--경제의 파이를 확대하는 과정에 헌신할 것을 전제로 참여자들에게 발전주의 국가가 제공하는 각종 산업정책과 관치금융 등의 특혜--에 기초한 발전주의 전략을 원활하게 재생산하는 조건이기도 했다(Hong, 2008). 발전주의 전략을 통한 경제발전에서 참여자들을 유인하는 핵심적 기제는 국가에 의해 제공되는 계약적 지대이다. 발전주의에 기초한 경제발전이 지속되기 위해서는 참여자들이 계약적 지대의 제공이 지속될 것이라는 믿음을 가져야 하는데, 그를 위해서는 ①사회복지의 탈정치화 및 ②경성예산 구조의 유지와 그에 따른 국가복지의 저발전이 전제조건들이다. 또한 이러한 게임이 지속되기 위해서는 복수의 게임 참여자들이 국가가 제공하는 계약적 지대를 두고 경쟁할 수 있어야 하는데, 이는 기계, 공장설비와 같은 자본재 산업과 내구소비재 산업 등에서 기업 특수적 숙련의 필요성을 높인다. 복지가 탈정치화된 상황에서는 국가복지가 이러한 산업영역에서 요구되는 점진적 혁신을 뒷받침하는 제도적 장치로 기능할 수 없다. 따라서 점진적 혁신을 보완하는 ③기업복지의

발전이 이루어진다.

한편, 계약적 지대를 제공하는데 필요한 자원은 농업과 도시 비공식 부문에서 추출되어야 했는데, 이들과의 정치적 갈등의 가능성을 줄이기 위해서는 발전을 통해 획득한 이익의 일부가 사후적으로 농업과 도시 비공식 부문에게 보상되어야 한다. 복지가 탈정치화된 상황에서 이러한 보상 역시 쉽게 드러나지 않는 형태인 緣복지와 (감세 및 면세를 통한)조세지출, 그리고 보조금 등으로 이루어지며, 이에 따라 ④그림자 복지국가(invisible welfare state)의 영역이 커진다. 이상에서 언급한 ①~④가 바로 외환위기 이전의 한국 복지체제의 특성이며, 이를 요약하여 표현하면 ‘낙후된 국가-성장한 시장-선택된 공동체’이다.

2. 발전주의 복지체제, 그 이후; 이행, 혹은 회귀

이러한 복지체제는 경제발전 그 자체와 민주화, 그리고 세계화의 진전에 따라 더 이상 유지될 수 없다. 바로 이 점이 한국의 보수에겐 위기이며, 동시에 기회이기도 하다.

우선, 농업 및 도시 비공식 부문을 통한 자원 추출은 경제의 확대 재생산에 따라 점점 그 비중이 감소하며, 그에 따라 자원의 조달과 최종생산물의 판매 모두에서 대외 의존성은 심화될 수밖에 없다. 심화된 대외의존성은 세계화가 진전될수록 더 자주, 그리고 더 깊게 한국 경제를 위기국면에 몰아넣고, 이로 인해 사회성원들의 삶의 안정성은 쉽게 훼손당한다.

둘째, 세계화의 진전과 경제의 발전은 산업부문의 계약적 지대에 대한 의존성을 약화시키며, 신자유주의 원리의 확산과 ‘급진적 혁신’에 기반을 둔 첨단 기술 산업 영역의 확장은 기업복지와 고용안정성과 같은 ‘경직적’ 노동시장 구조를 영미식의 유연적인 노동시장구조로 대체하는 효과를 낳는다.

셋째, 민주화의 진전과 심화된 경제적 불안정성에 따라 사회성원들의 복지요구는 과거와는 달리 더 쉽고, 더 강하게 정치영역에 제기된다. 결국 사회복지의 탈정치화는 점점 더 어렵게 된 것이다. 緣복지는 세계에서 가장 낮은 출산율과 가족 간 이전소득의 급격한 감소에서 보이듯 급격하게 쇠퇴해버렸고, 그림자 복지국가의 비효율성은 과거와는 달리 쉽게 노출된다. 삶의 피폐와 고용 상황의 악화, 인구 고령화, 교육 및 주거의 심각한 문제들은

분배를 둘러싼 사회계층과 집단 사이의 갈등을 더 증폭시키고 있다. 한국의 보수가 ‘잃어버린 10년’이라고 부르는 김대중 정부와 노무현 정부 시기 동안 국가복지는 상당히 커졌다(송호근·홍경준, 2006). 국가복지의 확대에도 불구하고 왜 빈곤율이 증가하고, 소득 불평등 정도가 심화되었고, 중산층이 붕괴되었느냐는 비난에 대해서는 거꾸로 국가복지가 그나마 확대되었기 때문에 빈곤율의 증가나 소득불평등의 심화, 중산층의 붕괴가 그 정도에서 멈출 수 있었다는 답변으로 응수할 수 있다. 발전주의 복지체제가 더 이상 적절하게 기능하지 못하는 상황에서 국가복지의 확대는 꼭 필요한 일이었고, 그러한 필요성을 정책을 통해 현실화한 것은 높이 평가받아야 할 일이다. 이런 관점에서 발제자는 지난 10년을 잃어버린 10년이라고 생각하지는 않는다.

문제는 사회복지 노력의 확대를 우리나라에 여전히 요구되는 높은 경제성장률과 선순환 할 수 있게 하는 전략이 부재하였고, 지난 수십 년간의 발전주의 복지체제에서 형성된 제도들과 거기에 제약된 사회성원들의 선호체제를 무시했다는 데에 있다. 요컨대 한국의 진보주의는 발전주의 복지체제 이후에 대한 비전을 가지지 못했기 때문에 이행에 필요한 사회정책의 전략과 실행 프로그램을 제시할 수 없었다는 것이다.

한국의 보수는 어떠한가? 필자가 보기에 한국의 보수주의 앞에 펼쳐진 쉬운 길은 두 가지이다. 첫 번째의 길은 눈부신 기적을 가져다 준 발전주의 복지체제로의 회귀이다. 절대빈곤의 나락에서 허우적대다가 불과 한 세대 만에 세계 11위의 무역대국으로 발전하고 정치민주화의 수준도 이제는 어디 내놔도 크게 손색이 없는 오늘의 대한민국, 그래서 2차 세계대전 이후 70여 개나 된다는 신생 독립국 중에서 가장 성공한 사례로 꼽히는 우리를 가능케 한 기반이 바로 발전주의 복지체제라는 점은 부인할 수 없다. 하지만, 과거의 업적이 미래의 영광을 보장하지는 않는다. 그것이 이미 지나가버린 과거임을 한국의 사회성원들이 깨닫는 순간은 조만간 닥칠 것이다. 그러한 순간이 오면 이 길을 선택한 한국 보수의 미래는 없다. 이 길은 막다른 길이기 때문이다. 두 번째의 길은 신자유주의에 경도되어 가는 길이다. 미국의 경우를 보자. 서유럽의 국가들과는 달리, 귀족제와 신분제의 경험이 없고 자유주의와 더불어 시작된 미국이 지켜야 할 전통은 자유주의밖에 없었다. 따라서 미국의 보수주의는 처음부터 자유주의를 옹호하는 것으로 나타났다. 한국의

보수주의 또한 그럴 가능성이 높다. 어쩌면 이미 한국의 보수주의는 신자유주의에 경도된 자유주의적 보수주의일지도 모른다. 하지만 신자유주의의 문제점에 대한 다양한 주장들을 여기에서 되풀이 할 생각은 없다. 발제의 주제는 한국의 신자유주의와 사회복지가 아니라 한국의 보수주의와 사회복지이기 때문이다. 다만, 시장원리에 대한 지나친 강조는 정치적 민주주의를 부정하는 급진적 주장으로 귀결되기 쉽다는 점, 정치적 민주주의를 전제한다면 자원 배분의 결과가 지금보다 훨씬 균등해져야만 민주주의적 정치 기제를 통한 분배를 보이지 않는 손을 통한 분배로 대체하자는 주장이 정당성을 가질 수 있다는 점은 지적해두고 싶다⁷⁾. 영국 보수당의 역사를 검토한 최근의 한 저작(강원택, 2008)에 따르면, 300년이 넘는 기간 동안 존속해 온 영국 보수당의 생존 비결은 ‘시대의 변화와 요구에 대한 뛰어난 적응력과 유연한 대처로 끊임없이 변신해 온 것’에 있다. 1997년 총선에서 참패한 이후 10년 이상 야당에 머물러 있는 영국 보수당이 ‘약자에 대한 배려와 분배를 중시하는 좌파 철학을 흡수하여 영국 국민들에게 현대화된 온정적 보수주의(compassionate conservatism)를 제공하겠다’는 데이비드 캐머런(Cameron)을 젊은 당수로 선출한 것도 이러한 맥락에 있을 것이다. 집, 일자리, 노후, 자녀교육, 평화는 우리나라 국민들이 가진 5대 불안거리라고 한다. 사회복지가 사회성원들의 통합을 유지하고 공동체로서의 사회를 건설하려는 노력이라는 점을, 사회복지가 자신들의 이념을 현실화하기 위한 정치적 자원이라는 점을 한국의 보수는 알아야 한다.

참고문헌

- 강원택. (2008). 「보수정치는 어떻게 살아남았나? 영국 보수당의 역사」. 서울: 동아시아 연구원.
- 박근갑. (1991). “독일 철강공업과 비스마르크의 ‘사회보험’”. 한림대학교 사회복지연구소, 「비교사회복지」, 1: 9-24.
- 송호근·홍경준. (2006). 「복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치」. 서

7) 이 점은 정치철학적 논쟁 뿐 아니라, 실증적 정치경제학의 여러 이론 모형을 통해서도 쉽게 입증된다. 수리모형에 밝은 분들은 Persson & Tabellini(2000)의 여러 부분들을 참조할 수 있다.

울: 나남출판.

- 유은상. (1990). 『복지국가, 사회주의와 보수주의』. 서울: 대학촌.
- 이문열. (2000). 『雅歌: 희미한 옛사랑의 그림자』. 서울: 민음사.
- 한경구. (1994). 『공동체로서의 회사: 일본기업의 인류학적 연구』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 홍경준. (1999). 『한국의 사회복지체제 연구: 국가-시장-공동체의 결합구조』. 서울: 나남출판.
- Amable, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G.(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, P. & D. Soskice. (eds.). (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Harbour, W. (1994). 『보수주의 사상의 이론적 기초』. 정연식(역). 대구: 경북대학교 출판부.
- Hong, Kyung-Zoon. (2008). Neither Hybrid nor Unique: A Reinterpretation of the East Asian Welfare Regime. *Asian Social Work and Policy Review*, 2(3): 159-180.
- Hölderlin, J. (1984). 『히페리온』. 홍경호(역). 서울: 범우사.
- OECD. (2008). *OECD Factbook 2008*. Paris: OECD.
- Polanyi, K. (1991). 『거대한 변환: 우리시대의 정치적, 경제적 기원』. 박현수(역). 서울: 민음사.
- Persson, T. & G. Tabellini. (2000). *Political Economics: Explaining economic policy*. Cambridge: The MIT press.
- Ritter, G. (1992). 『복지국가의 기원』. 전광석(역). 서울: 교육과학사.
- Nisbet, R. (1995). *Conservatism: Dream and Reality*. Milton Keynes: Open University Press.
- Scharpf, F. (1997). Employment and the Welfare States: A Continental Dilemma, *Max Planck Institute Working Paper*(7).
- Schumpeter, J. (1990). 『자본주의 사회주의 민주주의』. 이상구(역). 서울: 삼성출판사.
- Webb, S., and B. Webb. (1920). *Industrial Democracy*, London: Longmans, Green and Co.

홍경준(洪炯駿): 성균관대학교 사회과학부 교수로 재직하고 있다. 비교사회정책과 사회정책분석에 관심을 가지고 연구하고 있으며, 주요 저서와 논문으로는 『한국의 사회복지체제 연구』(1997), 『한국 복지국가 성격논쟁 I』(공저, 2002), 『복지국가의 태동』(공저, 2006), 『사회양극화 극복을 위한 사회정책 구상』(공저, 2007), “Continuity and Change in the Korean Welfare Regime” <Journal of Social Policy>(2006), “노동시장제도, 임금분산, 그리고 복지정책,” 『한국사회복지학』(2007), “Neither Hybrid, Nor Unique: A Reinterpretation of the East Asian Welfare Regime,” <Asian Social Work and Policy Review>(2008) 등이 있다(zookie@skku.edu).