

〈研究論文〉

福祉國家 危機論과 實用的 平等主義

金 尚 均*

.....〈目 次〉.....

- | | |
|-----------------------|---------------------------|
| 1. 서 론 | 3. 지적 위기 극복을 위한
학문적 노력 |
| 2. 실용적 평등주의의
지적 위기 | 4. 결 론 |

1. 머리말

중동전쟁이 파생시킨 1970년대 초반의 원유파동은 세계경제, 특히 자본주의 국제경제 체계의 기존질서에 심각한 타격을 주고 말았다. 그 결과 서방 자본주의국가들은 실업율의 증가, 경제성장의 둔화 내지 감소 그리고 물가의 상승 등과 같은 경제불황에 직면하게 되었다. 경제적 불황은 급기야 사회적, 정치적 변화까지로 연결되어 1970년대 이후부터 복지국가 위기라는 말이 정치영역에서는 물론 학문영역에서도 공공연히 사용되고 있다. 자본주의 경제의 불확실성이 서방제국의 공통적 현상이지만, 그렇다고 모든 나라가 똑같은 정도로 어려움을 당하고 있는 것은 아니다. 미쉬라(Ramesh Mishra)가 분석하고 있듯이(Mishra, 1984:109-119) 오스트리아, 스웨덴, 서독, 네덜란드와 같은 소위 통합복지국가(Integrated Welfare State)들에 비해 미국이나 영국과 같은 분화복지국가(Differentiated Welfare State)의 위기는 상대적으로 더 심각하다는 것이다.

영국의 경우, 복지국가 위기라는 말은 이미 1950년대 초반에 우파 이데올로기의 성향을 띤 매스콤에 의해 사용되기도 하였지만(The Times, 1952 : 25-26) 1970년대의 상황은 1950년대의 그것과 현저한 차이를 나타낼 만큼 경제적 어려움의 정도가 심각하였던 것이다. 더우기 이론적 재무장이 미완성 단계에 있었던 1950년대의 신마르크스주의자들이 1970년대 중반부터 '복지국가 무용론'과 '복지국가 비판론'을 본격적으로 개진하기 시작하면서 복지국가 위기론은 한층 더 호소력을 지니게 되었다. 그리하여 러스틴(Michael

*서울大 社會大, 社會福祉學

Rustin)은 1970년대 후반의 위기를 “신우파의 정치적, 지적 공격에 직면하여 중도파는 싸움 한번 제대로 못해보고 봉괴되었다”라고 설명하면서 그러한 중도파 패배의 원인을 극좌파에게 돌린 바 있다(Rustin, 1980:71).

자유주의자, 반집합주의자 또는 복지국가 폐지론자로 일컬어지고 있는 프리드만(Milton Friedman)은 보수당의 집권을 가능하게 하였던 1979년의 영국 총선거 결과를 두고 다음과 같이 술회하고 있다. “19세기 후반까지 여론의 물결은 스미스(Adam Smith)와 제퍼슨(Thomas Jefferson)이 주장하였던 경제적 자유와 제한된 정부를 향하여 흐르고 있었다. 그러나 경제적 자유와 제한된 정부에 힘입어 얻을 수 있었던 경제성장과 대중의 생활수준 향상에도 불구하고 이해결된 문제에 대한 사회적 관심이 고조되면서 물결의 방향은 바뀌고 말았다. 20세기에는 페이비언(Fabian) 사회주의와 뉴딜(New Deal) 자유주의가 풍미하게 되었던 것이다. 하지만 영국의 경우 75년, 미국에서는 50년 정도 지속되어 왔던 20세기의 물결도 이제 종말을 고하게 되었다. 실제의 경험을 통하여 터득한 기대와 현실간의 모순은 그러한 물결의 지적 기초를 흔들어 놓았던 것이다. … 그리하여 오늘날의 젊은이들은 페이비안 사회주의나 뉴딜 자유주의 보다 오히려 아담 스미스나 칼 마르크스에 더 열광한다.” (Milton and Rose Friedman, 1980:331) 신마르크스주의자인 테일러구비(Peter Taylor-Gooby)는 점증하는 복지국가에 대한 비판의 분위기를 국가복지의 성과에 대한 실망론과 재분배의 실패에 대한 비판론적 연구의 수적 증가에서 찾고 있다.(Taylor-Gooby, 1985:345)

한 마디로 말하자면, 원유파동으로부터 시작된 자본주의의 경제불황은 정부재정의 위기라는 측면에서 복지국가의 위기감을 조성하였지만, 위기극복을 위한 처방제시의 주요 임무를 띠고 있는 복지국가 옹호론자들과 복지국가 발전의 이론적 배경을 제공하여야 하는 사회정책 학도들에게는 복지국가의 위기가 복지국가의 지적 위기(O'Higgins, 1985:163) 또한 사회정책학의 위기로 인식되어졌던 것이다. 그리하여 미쉬라는 중도파인 복지국가 옹호론자들이 앞으로 해결하여야 할 과제를 페이비언주의의 한계를 분명히 규정하거나 아니면 복지국가에 관한 이론체계를 재정립하는 것이라고 요약한 바 있다. (Mishra, 1984:160)

이 논문은 미쉬라가 제시하였던 복지국가 옹호론자들의 숙제가 그의 지적 이 있은 이후 지금까지 얼마 만큼 진행되고 있는가를 고찰해봄으로써 복지국가를 지향하고 있는 우리 나라의 사회정책학도들이 외국의 앞선 경험을 통해 한국적 복지국가의 이론적 체계를 구축하는 데 도움을 얻고자 하는 목적을 가지고 출발하였다. 그리하여 1980년대에 발표된 복지국가 관련 저서 및 논

문들을 분석해보는 연구방법을 채택하였으며, 분석 대상이 된 자료는 영국의 사회정책학자들에 의해 제공된 것들이다.

복지국가의 위기가 영국 고유의 문제만은 아니지만 영국의 자료에 국한시킬 수 밖에 없었던 주요 이유는 본 연구자가 안고 있는 자료 수집상의 제한성이었다. 그럼에도 불구하고 영국 자료에 대한 분석이 외국 경험의 간접적 체험이란 본 연구의 목적을 달성함에는 충분하리라고 믿는다. 왜냐하면 영국이 복지국가의 원산지라는 사실을 차치하고라도 2차대전 이후 40여년 간의 복지국가의 실현 과정에서 페이비언 사회주의 만큼 잘 정리된 복지국가 옹호론의 이론체계는 찾기 힘들며 영국은 복지국가위기를 가장 심각하게 직면하고 있는 나라에 속할 뿐 아니라 사회정책학의 발전 측면이나 사회정책을 둘러싼 이데올로기적, 이론적 논쟁의 측면이 비교적 풍부하게 보존되고 있는 나라이기 때문이다.

2. 실용적 평등주의의 지적 위기

복지 자본주의(welfare capitalism)라는(Marshall, 1972) 단어를 통해 우리는 복지국가가 자본주의 국가의 현대적 형태임을 알 수 있다.

자본주의는 산업혁명과 더불어 발전되기 시작하였지만, 이후의 발전과정은 사전에 예정되어 있었던 것도 아니고 더우기 그 길이 순탄하였던 것만도 아니다. 1930년대의 대공황은 차치하고라도 제국주의의 식민지 쟁탈전쟁 그리고 호황과 불황의 주기 등 자본주의의 발전과정은 부침의 연속이었다. 이러한 변화를 두고 산업사회론이나 마르크스의 예언과 같은 grand theory 차원에서의 이론이 없는 것은 아니지만, 자본주의에 대한 정확한 설명은 인간의 능력으로 쉽사리 해결되기 어려울 것 같은 감을 지금까지의 자본주의 역사가 보여주고 있다.

마샬(T.H. Marshall)은 복지국가의 생성과정을 진화적인 것으로 규정하였다.(Marshall, 1975:99) 영국의 경우, 복지국가가 1948년에 출범한 것으로 되어 있지만, 1948년이 있기까지에는 오랜 세월의 이전 역사가 존재하였던 것이다. 특히 20세기 초 자유당의 집권시기(1906~1910)에 단행되었던 다방면의 사회개혁은 영국 복지국가의 기원으로 지적되고 있다. 그런가 하면 복지국가의 출범을 가능하게 하였던 3대 기본입법인 교육법(1944), 국민보건법(1946) 그리고 국민보험법(1946)의 주창자는 각기 보수당의 버틀러(R.A. Butler), 노동당의 베반(Aneurin Bevan) 그리고 자유당의 베버리지(William Beveridge)로서 복지국가는 어느 일당 혹은 어느 특정 이데올로기의 전유물

이 아니라는 사실을 잘 말해주고 있다. 이와 유사한 맥락에서 롭슨(William Robson)도 복지국가의 기본을 구축한 사상의 근원을 프랑스 혁명, 공리주의, 비スマ르크, 베버리지, 페이비언 사회주의, 트오니, 케인즈, Webb부부, 홉하우스, 티트머스 등 광범하게 제시하고 있다(Robson, 1976:11)

이와 같이 자본주의 이행의 한 결과로서 등장한 복지국가를 두고 상반되는 두개의 견해가 처음부터 존재하였다는 것이 마샬의 주장이다. 즉 복지국가를 자본주의 진화의 결정체로 보는 견해와 새로운 시대의 시작으로 보는 두 견해이다(Marshall, 1972:99). 자본주의의 내재적 결점이 복지국가의 등장으로 대부분 해결되었다고 보는 측이 전자라면, 후자는 복지국가를 평등사회 실현의 새로운 도약대로 간주하는 것이다. 이 논문에서 사용되고 있는 실용적 평등주의라는 단어는 바로 이 후자의 견해를 지칭하는 이데올로기이며 영국의 경우 페이비언 사회주의 또는 사회민주주의 사상을 말하는 것이다. 이 때 실용적이란 형용사의 의미는 의회민주주의와 자본주의 경제체제라는 기본틀 속에서 주로 사회정책의 확대를 통해 점진적 평등을 추구하는 전략의 선택을 말하는 것으로 자본주의의 철폐를 전제로 하는 마르크스주의적 평등주의와는 확연히 구별된다.

서론에서 인용된 프리드만의 설명대로 특정 이데올로기에 대한 여론의 움직임이 상황의 변화에 따라 유동적인 성질을 갖고 있다는 주장은 경험적으로도 지지되고 있다. 1950년대와 60년대의 복지국가는 실용적 평등주의에 대한 대중의 높은 지지를 구가하였던 시기이었다. 그러나 1970년대 말부터 상황이 달라졌고 따라서 실용적 평등주의는 대중의 신뢰를 잃게되었다는 것이다. 이데올로기의 유동성이란 말은 특정 이데올로기에 대한 대중의 지지도가 상황의 변화에 따라 달라질 수 있다는 의미를 갖고 있는 동시에 이데올로기의 내용적 구성은 상황의 변화를 적절히 수용할 수 있도록 끊임없이 재구성되어야 한다는 의미를 내포하기도 한다. 1950년대와 60년대의 소강상태를 거쳐 70년대 중반부터 본격화되기 시작한 신마르크스주의자들의 복지국가에 대한 비판 활동도 따지고 보면 마르크스주의의 소멸이 아니라 이론의 재구성을 위한 준비였다고 해석된다. 그렇게 볼 때 복지국가-Ⅰ 위기는 실용적 평등주의로 하여금 이론의 재무장을 요구하는 신호라고 말할 수 있다.

이론의 재무장을 위해서는 기존의 이론이 부적절하게 인식되도록 유도하였던 상황의 변화는 무엇이며, 그러한 상황변화를 적절하게 수용할 수 없었던 이론적 결함이 무엇인가를 파악하여야 할 것이다. 이에 대한 설명에 앞서 여기에서 한가지 지적되어야 할 사항이 있는데, 그것은 다름이 아니라 왜 복지국가의 위기가 하필이면 실용적 평등주의의 지적위기로 동일시 되고 있는

가?라는 의문의 제기이다. 현대를 ‘불확실성의 시대’로 규정한 갈브레이스 (J.K. Galbraith)의 의도는 케인즈의 처방이 더 이상 실효를 거두기 힘든 상황 하에서 현대 자본주의의 문제를 해결할 수 있는 뚜렷한 이론의 부재현상을 지적한 것이었지 사회민주주의의 지적 결핍만을 꼬집어서 말한 것은 아니라 고 보아야 할 것이다. 자본주의의 영원한 해결책을 주장하는 마르크스주의를 여러가지의 이유에서 비현실적인 처방으로 결론내린다 할지라도, 신우파의 처방이 자본주의의 근본적 치유책이 될 수 없음은 이미 19세기 자유방임시대의 역사가 입증한 바 있다.

그렇다면 복지국가의 위기가 유독 실용적 평등주의의 위기로 인식되는, 아 니면 인식하는 까닭은 무엇인가? 이에 대한 해답은 정치적인 차원과 학문적 인 차원으로 나누어 설명될 수 있다고 본다. 첫째, 정치적 차원의 설명은 다음과 같다. 자본주의의 국제질서가 혼란상태에 접어들고 그 결과로 스탠그풀 레이션이 일어나자 우파의 정치세력들은 그러한 자본주의 위기의 주원인이 사회정책의 과도한 확대 실시를 주장하는 실용적 평등주의자들에게 있다고 선 전공세를 냈는데, 경제의 회생을 위해서는 사회개발을 회생사킬 수 밖에 없다는 그들의 주장이 불황에 시달리던 대중의 마음을 사로잡는데 충분하였던 것이다. 한편 1970년대 중반 이후에 본격적으로 재등장한 신마르크스주의자 들의 복지국가 비판론은 복지국가의 실시를 통하여 평등을 구현할 수 있다고 주장하는 실용적 평등주의의 능력에 대한 일말의 의구심을 갖고 있던 대중들 을 부채질하였는데, 자본주의에 대한 깊은 신뢰를 아직 버리지 않고 있던 서 구인들에게는 그 결과가 오히려 평등보다 자유를 선택하는 방향으로 기울어 지게 하였던 것이다. 결국 중도파인 실용적 평등주의에 대한 우파와 좌파의 집중적 정치공세로 인하여 복지국가의 위기는 실용적 평등주의의 위기처럼 인식되었고, 그러한 과정에서 정치적 이득은 서론에서 언급한 정치적으로 자 본주의 위기의 속죄양이 되고 만 셈이다.

둘째로, 학문적 차원의 설명이다. 복지국가의 등장과 때를 같이하여 정립 되기 시작한 영국의 사회정책학파의 주류는 티트머스, 마샬, 타운젠드(Peter Townsend)등의 실용적 평등주의자들과 그들의 영향을 받은 후계자들에 의해 형성되었는데, 이들의 태도가 한결 같이 복지국가를 자신들의 전유물인양 혹은 자신들이 신봉하는 실용적 평등주의의 그림자인 것처럼 인식하고 있었던 것이다. 그들 중 상당 수는 노동당과 제휴하여 그들의 영향력을 확산시키는 데 노력하였고, 그러한 과정 속에서 복지국가는 은연 중에 실용적 평등주의 의 부산물과 같은 인식이 심어지게 되었다. 사실 1979년의 총선거가 있기까지 영국복지국가의 30년 역사에서 노동당의 총 집권연한은 17년에 그치고 있

음에도 불구하고, 30년 동안의 지배적 이데올로기가 실용적 평등주의이었던 것처럼 대중들의 인식에 비쳐있던 사실은 영국 사회정책학자들의 아전인수격의 태도와 노력이 얼마나 강렬하였음을 잘 말해주고 있다고 하겠다. 오늘에 있어서도 그들의 그러한 태도는 변함이 없으며 그들 자신은 그러한 태도를 당연시하거나 자랑스럽게 생각하고 있다. 사회정책학의 학문적 위기감도 바로 그와 같은 궁지로부터 그 일부가 형성되었다고 볼 수 있는데, 복지국가의 위기와 실용적 평등주의의 연결은 사회정책학자들의 자업자득이라 말할 수 있다.

이상과 같은 이유로 인하여 영국의 복지국가 위기는 실용적 평등주의의 지적 위기로 동일시되고 있는데, 미쉬라도 그의 저서 '복지국가 위기론'에서 영국의 경우 복지이념의 모형들 중 중도파에는 베버리지와 같은 자유주의자와 티트머스와 같은 사회민주주의가 있다고 말하면서도 이 양자를 통칭하여 사회민주주의로 부르면서 사회민주주의의 대표적 상표는 페이비언 사회주의라고 단언하였다.(Mishra, 1984) 따라서 그가 말하는 복지국가의 지적 위기는 실용적 평등주의의 위기를 의미하고 있음을 알 수 있다. 신우파와 마르크스주의가 공히 복지국가를 근본적으로 부정하는 것과 달리 온건집합주의와 페이비언 사회주의가 복지국가의 찬성 편에 서 있다고 해서 사회민주주의라는 하나의 범주로 묶어버리는 것은 조지(Vic George)와 윌딩(Paul Wilding)의 4 분법 복지이념의 모형을 적용해보면(George and Wilding, 1976:103-104) 부적합한 것이 사실이다. 그러나 복지국가 위기에 대한 사회정책의 최대 쟁점은 역시 평등의 문제라는 사실과 복지국가의 발전방향을 평등의 점진적 실현으로 상정하였던 학파가 바로 페이비언 사회주의자들이었다는 사실을 감안하면, 복지국가의 위기를 실용적 평등주의의 위기라고 말하더라도 어느정도 수긍될 수 있을 것으로 생각된다.

이제 좀더 구체적으로 실용적 평등주의가 지적 위기에 직면하게 된 근본적 원인을 살펴보면 다음과 같이 세 가지로 요약될 수 있겠다.

첫째, 실용적 평등주의의 이데올로기적 전통은 국가개입을 통해 사회복지 를 고양한다는 사회개량적 전통에 입각해 있다는 사실을 지적할 수 있다. 다시 말해 실용적 평등주의는 엄격한 이론의 체계적 전통을 가지고 있는 것이 아니라 균원적으로 실용적이며 실질적인 문제해결 중심의 접근을 시도하기 때문에 신우파나 급진좌파와 비교하면, 교리 자체가 절충적이고 산만하다. 일례로 신우파가 평등을 희생시켜서라도 자유를 수호하는 이론체계를 만들고, 급진좌파가 평등 자체를 자유로보는 극단론을 펼치지만, 실용적 평등주의는 자유와 평등이란 두 가지의 가치를 동시에 추구하고 있는 것이다. 이때 단순

히 이론적 체계의 측면만을 고려한다면, 양자택일의 접근이 양자절충의 접근법보다 더 높은 체계성을 유지하는데 유리하게 되는 것이다.

둘째, 실용적 평등주의자들이 복지국가의 위기의식을 느끼게 된 배경에는 그들이 갖고 있는 사회정책에 대한 기본 발상이 경제성장과 완전고용을 당연시 또는 전제조건으로 하여 출발하였다는 사실이 중요하게 부각된다. 트오니(R.H. Tawney)와 티트머스로 이어지는 소위 페이비언식 평등전략(strategy for equality)의 요체는 정부에 의한 사회적 지출(social expenditure)의 증대라고 요약 될 수 있다.(Hindess, 1982:142-143) 다시 말해 사회적 서비스는 불평등 완화를 성취할 수 있는 형태로 운영되기 때문에 사회적 서비스의 확대는 곧 평등의 실현책이 된다는 것이다. 이러한 전략은 베버리지가 제시하였던 사회보장 구상의 3대 전제조건(완전고용, 국민보건서비스, 가족수당)과 케인즈의 경제성장과 경제안정 정책의 실시를 복지국가의 필요조건으로 간주함으로써 비로소 성립 가능한 것이었다. 1950년대와 60년대에는 그러한 전략이 합리적이고 실현가능한 것으로 인정되었던 것이 사실이다. 그러나 경제불황은 공공지출의 증대 요인으로 작용하였던 한편 사회적 지출에 필요한 재원조달의 어려움을 가중시키는 결과를 파생시킴으로써 국가재정의 위기를 초래하였다. 그리하여 사회적 서비스의 의도적 삭감이 공공연하게 주장되는가 하면 1979년 이후의 영국 총선거는 그것에 대한 국민의 지지를 어느 정도 반영하고 있다. 사회적 지출의 삭감이 실제로 있어 얼마만큼 실행에 옮겨졌는가에 대한 분석은 차치하고라도 여론의 방향에 일대 전환이 발생하였다는 사실 그 자체는 부정하기 힘든 것이다. 더욱이 사회적 서비스의 제공이 불평등의 완화에 역행하였다는 사실의 발견은 실용적 평등주의의 평등전략을 그 근본에서부터 훈들어 놓고 말았다. 여기에서 흥미로운 점은 그러한 사실의 발견을 뒷받침해주는 연구가 신우파나 마르크스주의자들에 의해 행하여진 것이 아니라 오히려 실용적 평등주의 사회정책학파의 내부로부터 나왔다는 것이다. 최근에 자주 인용되고 있는 브그랑(Julian Le Grand)의 연구결과에 의하면, 사회정책은 경제시장의 불평등을 완화시키는 커녕 그것을 고착화시키거나 아니면 더 증대시키는 방향으로 운영되고 있는데, 근본 이유는 불평등 이데올로기(ideology of inequality)가 사회 내에 뿌리깊게 존재하고 있기 때문이라고 설명하고 있다.(Grand, 1982:142-143)

세째, 실용적 평등주의자들은 사회정책의 확대실시를 복지관계 전문가들과 행정관료들에게 의존하는 소위 '위로부터의 개혁'이란 전략을 채택하고 있는데 이러한 전략에 대한 비판이 강화되고 있는 사실이 그들로 하여금 위기감을 갖게 하는 요인으로 작용하는 것이다. 복지국가의 이행과정에서 나타난

사회복지제도의 복잡성, 사회행정기구의 비대화와 관료화는 급기야 사회복지는 누구를 위하여 존재하는가?라는 의문을 제기하게 만들었다. 한편 사회적 서비스의 제공을 독점하고 있는 전문가들과 그들의 집단이 행사하는 막강한 힘은 상대적으로 사회복지 대상자들의 무기력감과 의존심을 강화시킴으로써 수혜자의 자기결정권과 자발적 참여를 저해하고 있다는 비판을 받게 되었던 것이다. 그 결과 복지권 운동(welfare rights movement) 또는 수혜자 연합회(claimants association) 그리고 자구집단(self-help group)의 등장 등과 같은 현상이 나타났던 것이다. 시범(Frederic Seebohm) 보고서(H.M.S.O., 1968)나 밈클레이(P.M. Barclay)보고서(National Institute for Social Work, 1982)는 그러한 문제인식으로부터 산출된 연구의 결과이다.

3. 지적 위기의 극복을 위한 학문적 노력

전 장에서 고찰하였듯이 1970년대 말부터 본격화된 복지국가 위기론은 실용적 평등주의자들로 하여금 자신들의 이론체계에 대한 반성의 기회를 제공해주었던 것이 사실이다. 영국의 사회정책학자들이 이 기회를 어떻게 활용할 것인가는 그들의 학문적 노력의 여하에 달려 있겠지만, 그 결과가 사회정책학의 이론적 체계성을 높이는 방향으로 진행된다면 전화위복이 될 수도 있는 것이다. 본 장에서는 복지국가 위기론의 등장 이후 실용적 평등주의자들의 연구 실태를 알아보기 위해 1980년대에 발표된 영국 사회정책학자들의 연구 결과를 5가지의 범주로 나누어 살펴보도록 한다.

1) 개념분석에 관한 연구

사회정책학의 중요 개념들 중 사회적 니드, 평등, 형평 그리고 사회정의 등은 가장 기본적일 뿐만 아니라 가장 빈번히 쟁점의 대상이 되고 있는 것들이다.

ㄱ) 사회적 니드

스미스(Gilbert Smith)는 1980년 그의 저서 *사회적 니드(Social Need)*에서 (Smith, 1980) 니드측정에 대한 전통적 방법이 실제적으로는 주관적이고 규범적인 성질을 지니고 있음에도 불구하고 마치 객관적인 것처럼 인식되고 있다고 주장하였다. 그리하여 그는 민족학적 방법(ethnomethodology)을 사용하여 경험적 연구를 행한 결과, 사회적 니드는 전문가의 성취의욕, 사회행정의 환경 그리고 전문가와 클라이언트 간의 사회적 관계 등에 의해 규정되고 있음을 발견하였다. 그의 연구가 사회정책학적으로 갖는 의미는 우선 현상학적

연구방법이 사회정책학에도 이용될 수 있음을 확인함으로써 연구방법을 풍부하게 하였다는 점이다. 그러나 더 중요한 사실은 만약 사회적 니드가 복지서비스 제공자의 신념과 활동의 부수적 산물이라면, 사회적 니드의 충족을 사회복지 활동의 보편적 목표로 설정하여야 할 의의를 상실하게 되는 문제가 제기된다는 것이다. 스미스의 본래 의도는 사회복지 서비스의 폐지를 주장하려고 한 것이 아니라 사회적 니드가 실제에 있어 어떻게 규정되고 있는가를 보다 정확하게 이해함으로써 서비스 제공자들의 신념과 행동을 효과적으로 일치시키도록 하자는 것이었다. 여하간 그의 연구가 사회정책학도들로 하여금 사회적 니드에 대한 보다 정확한 이해를 하도록 자극하였다는 점이 인정될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 사회적 니드에 대한 전통적 접근방법의 대안제시가 없었던 점이 앞으로의 숙제로 남아 있다.

㉡) 평등

전 장에서 잠깐 언급된 르그랑의 1982년도 저서인 ‘평등전략(The Strategy for Equality)’은 평등의 개념이 사회정책학 연구의 분석용어로서 어떠한 구체적 의미를 갖고 있는가를 잘 설명하고 있다. 그는 평등을 공공지출의 평등, 최종 소득의 평등, 비용의 평등, 사용의 평등 그리고 결과의 평등과 같이 5가지로 구분한 뒤 보건정책, 교육정책, 주택정책 그리고 교통정책 등 4개의 사회정책을 대상으로 하여 사회적 서비스의 재분배 효과를 분석하였다. 그 결과 재분배 효과는 현상고착적이거나 오히려 역진적인 것으로 나타났다는 것이다. 이러한 발견은 실용적 평등주의자인 르그랑을 실망시키기에 충분하였다.

그러나 1983년에 발표된 ‘국가복지 지출에 있어서의 재분배 이슈(Issues of Redistribution in the State Welfare Spending)’라는 (O'Higgins, 1985:166-169) 논문에서 오히긴스(Michael O'Higgins)는 전통적 평등주의의 분석이 안고 있는 3가지의 결점을 지적하고 있다. 이어 그는 전통적 평등주의자들이 사회적 서비스의 재분배 효과에 대하여 실망하는 이유가 바로 그러한 결점들에 연유하고 있다고 주장하였다. 오히긴스가 르그랑을 전통적 평등주의자로 규정하였는가에 관해서는 밝혀지지 않았지만, 그가 지적한 3가지의 결점은 다음과 같다. 첫째, 소득의 재분배를 분석함에 있어 소득의 단위를 개인으로 잡고 있는 것이 전통적 접근의 공통적 경향인데, 재분배의 효과를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 소득의 단위가 개인이 아닌 가구로 잡아야 한다는 것이다. 이 점은 사회정책학적으로 매우 중요한데 타운센드가 이미 1979년에 제기하였던 것이다(Townsend, 1979:79). 그리하여 오히긴스는 소득의 기준단위를 가구로 해서 10분위 별 소득분포를 작성하여 본 결과 개인으로

하였을 때보다 불평등의 정도가 훨씬 덜한 것으로 나타났다고 밝혔다. 그가 지적한 두번째의 결점은 사회적 서비스의 평등주의적 목표가 명확하지 않다는 것이다. 이 부분에서 오히진스는 레이(D. Rae)가 1981년에 제시하였던 (Rae, 1981:ch.3) 2종류의 평등주의 즉 부분적 평등주의(marginal egalitarianism)와 총체적 평등주의(global egalitarianism)의 개념을 이용하고 있다. 전자는 특정 서비스의 균등분배를 의미하며, 후자는 기존의 불평등을 완화시키기 위해 서비스의 불평등 분배(긍정적 차별의 원칙과 같은 것을 의미하는 것으로 생각됨)를 말한다. 그런데 오히진스에 의하면 국민보건서비스나 아동수당 및 교육정책은 부분적 평등을 목표로 하고 있기 때문에 만약 총체적 평등의 측면에서 분석하면 실망적 결론이 나올 수밖에 없다는 것이다. 끝으로 오히진스는 전통적 평등주의자들이 사회적 서비스를 통해 성취할 수 있는 불평등 완화의 정도에 대해 과대한 기대를 스스로 부여하고 있기 때문에 역시 실망이 뒤따르게 된다고 주장한다. 왜냐하면 복지국가의 기본 성질 상 가구의 주 소득원은 불평등적 분배라는 속성을 지닌 시장이 될 수밖에 없는데도 불구하고 사회적 서비스의 재분배 기능을 환상적으로 보고 있기 때문이란 것이다. 결국 르그랑과 오히진스의 평등에 관한 연구는 평등을 사회정책의 중요한 분석의 도구로 사용할 수 있는 가능성을 높여 주었다고 평가할 수 있겠다.

二) 효율

실용적 평등주의자들의 효율성 논쟁은 자산조사를 둘러싼 쟁점들과 관련되어 있다. 사회통합과 평등을 주요 가치로 신봉하는 그들에게 자산조사는 일단 수용되기 어렵다. 그럼에도 불구하고 브래드쇼(Jonathan Bradshaw)는 1985년에 발표한 ‘사회보장의 옹호(A Defence of Social Security)’라는 논문에서(Bradshaw, 1985:248) 효율을 대상효율(target efficiency)과 행정효율(administrative efficiency)로 나누고, 이어 양자는 상호 알력관계에 있다고 말하였다. 전자는 특정의 서비스가 특정의 대상자들에게 제공되는 정도를 의미하며 후자는 특정 서비스의 운영을 위한 행정비의 비율을 말한다. 따라서 대상효율을 제고시키려면 더 많은 자산조사를 필요로 하지만 그것에 소요되는 행정비도 상대적으로 많아지게 됨으로써 행정효율은 저하되는 결과가 나온다는 것이다. 브래드쇼의 논문은 영국의 사회보장제도가 국민들이 일반적으로 생각하는 것 만큼 잘못 되어 있지 않다는 점을 강조하기 위한 목적으로 쓰여졌다는 점에서 르그랑의 연구가 분석 대상에서 제외하였던(의도적 제외라고 생각 되지만) 영역을 보완하는 중요한 의미를 갖고 있다고 평가된다. 그러나 이에 못지 않게 중요한 점은 실용적 평등주의자들의 지금까지 태도가 완강하게 자산조사를 거부하였던 것이 사실이었지만, 사회행정에서 효율이라 요소

를 고려한다면 자산조사에 대한 보다 합리적인 접근을 할 필요성이 있음을 환기시켜 주었다고 볼 수 있다.

己) 사회정의

사회정의에 관한 연구는 아리스토텔레스 이후 철학 혹은 윤리학에서 많이 연구되어 왔다. 사회정책의 변천과정을 사회정의의 개념변화의 측면에서 설명하려는 시도도 있었지만, (김상균, 1987:94-96) 1987년에 출판된 에드워즈(John Edwards)의 저서 '긍정적 차별, 사회정의 그리고 사회정책(Positive Discrimination, Social Justice and Social Policy)'은(Edwards, 1987) 윤리학의 사회정의론을 사회정책의 이론과 연결시켜 보려는 본격적 연구의 대표적인 시도라고 평가될 수 있다. 이 책을 통해 에드워즈는 1960년대와 70년대 영국의 사회정책에서 유행되었던 긍정적 차별의 자원분배 원칙을 사회정의의 개념을 적용하여 시험하고 있다. 그 결과 그는 사회정책의 실제에 있어 긍정적 차별의 원칙이 근본적으로 니드원칙(need principle)이나 보상원칙(compensation principle)에 입각해 있기 때문에 도덕적으로 정당화 될 수 없다는 결론을 내리고 있다. 물론 그가 긍정적 차별 그 자체를 반대하는 것이 아니다. 오히려 긍정적 차별이 도덕적으로 정당화되기 위해서는 그것을 니드원칙 또는 보상원칙과 결부시켜서는 안된다고 주장하는 것이다. 에드워즈의 이 연구가 사회정책학적으로 갖는 의의는 그의 연구결과에 못지 않게 사회정책학의 이론 연구에 있어 철학 내지 윤리학적 연구방법을 도입하고자 하는 노력에서 찾을 수 있겠다. 특히 사회정의를 평등원칙(equality principle)과 같은 추상적 수준의 형식원칙(formal principle)으로부터 정책의 분석 및 평가를 가능하게 도와주는 보다 실용적인 개념으로 전환시켰다는 점이 큰 업적으로 지적될 수 있겠다. 이러한 과정에서 그는 사회정의의 시험을 위해 적용시킬 수 있는 6가지의 실질원칙(material principle)을 제시하였는데, 그것은 니드, 업적(desert), 장점(merit), 권리(rights), 지위(position), 그리고 공리/utility) 등으로 요약될 수 있다는 것이다.

口') 위기

조지(Vic George)와 월딩(Paul Wilding)은 '사회정책의 영향(The Impact of Social Policy)'이란 제목의(George and Wilding, 1984) 1984년도 저서에서 북미국가 위기의 주장이 어느정도로 타당한가를 검토하였다. 그들은 레인(R.E. Lane)이 제시한(Lane, 1979:63) 정당성 위기(crisis of legitimacy) 이론의 5가지 판정 기준(체계의 부정, 체계의 근본이 되는 원리나 가치의 부정, 위기감의 장기간 지속, 체계적 박탈의 피해집단 존재, 체계운영과 관련된 개인적 불안감)을 영국인의 여론에 적용시켜본 결과 정당, 정부 또는 정치지도

자들에 대해서는 상당히 높은 수준의 불만이 노출되고 있지만, 의회제도나 사기업제도와 같은 복지국가의 중심가치에 대한 수용정도도 역시 높게 나와 있기 때문에 아직 위기의 수준에는 도달하지 않았다고 결론내렸다. 이 연구의 결과는 복지국가 옹호론자들의 불안을 어느정도 완화시켜줄 수 있는 역할을 할 수 있겠지만, 죠지와 월딩은 자본주의의 속성을 보다 근본적으로 살피려고 시도하였던 것이다. 그들에 의하면 복지국가의 정치가 성장과 조화를 창출하는 데는 실패하였지만 그렇다고 국민의 예론이 혁명적 열기로 가득찬 것이 아니고 진짜의 문제는 오히려 정치적 무관심으로 나타나고 있다는 것이다. 따라서 그들은 영국의 경우 자본주의가 부를 창조해낼 수 있는 능력을 소지하고 있고, 경제적 관계의 가장 자연스러운 형태인데 반해, 사회주의는 물질의 결핍, 전제정치 혹은 억압이란 낙인을 받고 있다는 사실을 들고 있다. 그럼에도 불구하고 죠지와 월딩은 한편으로 개인주의와 경쟁 및 불평등 그리고 다른 한편으로 협동, 집합적 행동, 평등 등 상호 알력관계에 있는 현상들이 복지국가 내에 공존하고 있기 때문에 복지국가의 불안정성을 당연하다는 것이다.

2) 사회적 서비스의 목표분석

실용적 평등주의자들이 복지국가를 평등사회의 실현을 위한 수단으로 간주하고 있음은 앞에서 설명된 바 있다. 다시말해 그들이 보는 사회적 서비스의 최대 목표는 평등의 추구이다. 그러나 힌데스(Barry Hindess)는 1987년판 그의 저서 '자유, 평등 그리고 시장(Freedom, Equality and the Market)'에서 (Hindess, 1987:85) 르그랑을 비판하는 가운데 사회적 서비스의 실제 운영을 보면 평등이 중심적 위치를 차지하고 있지 않다는 것이다. 만약 르그랑의 주장대로 사회정책의 중심 목표가 평등의 추구이었다면 어떻게 해서 사회적 서비스의 재분배 효과를 쉽게 파악할 수 있는 각종 지표가 정부에 의해 작성, 발표되지 않았겠느냐고 의문을 그는 제기하고 있다. 더우기 보건서비스에 관한 정책을 고려할 때에도 환자의 계급배경이나 부 및 소득에 관한 정보를 필요로 하지 않고 있다는 것이다. 힌데스의 이러한 저작은 사회적 서비스의 목표가 다양할 뿐만 아니라 그렇게 다양한 목표 중에서도 평등의 실현에 대한 우선순위가 높지 않다는 사실을 강조하는 것으로 이미 앞에서 소개된 오히긴스의 저작과도 일맥상통하고 있음을 볼 수 있다. 포스터(Peggy Foster)는 1983년에 낸 '복지에 대한 접근(Access to Welfare)'이란 저서에서(Foster, 1983:7-11) 사회적 서비스는 다양한 목표를 추구하고 있기 때문에 경우에 따

라서는 상이한 목표들간에 대립과 상충의 현상이 발생할 수 있음을 지적하고 있다. 그녀의 주장에 의하면 사회적 서비스의 원래 목표는 개인의 니드충족에서 출발하였는데, 개인의 니드와 기업의 니드 혹은 개인의 니드충족과 사회적 통제 사이에 알력이 생긴다는 것이다.

3) 사회복지의 자원개발과 '자원할당에 관한 연구'

복지국가의 위기를 '공공지출의 위기'로 본다면, (O'Higgins, 1985:253) 사회정책 학자들의 자원개발 및 할당에 관한 관심의 고조현상은 당연한 것이라 할 수 있다. 슬리만(John F. Sleeman)이 1979년에 저술한 '복지국가의 자원(Resources for the Welfare State)'은(Sleeman, 1979) 사회정책 학도들에게 경제학, 그중에서도 특히 재정학의 기본 지식을 제공해주고 있다. 앞에서 소개된 포스터는 사회복지 자원의 확보를 위한 자산조사와 수익자 부담의 가능성을 이론적으로 검토하고 있는데, 전통적 사회정책학의 입장에서 보면 이는 획기적이 아닐 수 없다. 왜냐하면 지금까지 사회정책은 자산조사나 수익자 부담의 원칙을 맹렬하게 반대해왔기 때문이다. 포스터는 1970년대 중반 이후의 경제 및 정치적 상황의 변화가 복지실천가와 연구자들로 하여금 수익자 부담의 원칙에 대해 많은 관심을 갖게 만들었다고 주장하면서, 부담능력이 있는 사람들에게는 서비스의 이용시 부담을 시킴으로써 자원의 증대를 폐할 수 있음을 주장하고 나섰다. 따라서 이경우에 부담능력의 유무 내지 다소를 판정하기 위해서는 자산조사가 필수적이 되며 이러한 자산조사는 빈자 내지 니드의 소지자를 가려내는 전통적 자산조사와 그 성격이 다르다고 설명하고 있다. (Foster, 1983:ch.9)

공공지출의 위기를 극복하기 위한 하나의 방법이 재원확보라면 또 다른 방법은 한정된 자원을 적절하게 배분하는 자원할당이 된다. 포스터는 져지(K. Judge)가 1978년에 분류하였던(Judge, 1978:5) 재정할당(financial rationing)과 서비스 할당(service rationing)의 2분법을 보충하여 공식할당(formal rationing)과 비공식할당(informal rationing)으로 나누어 설명하고 있다. 수급자격의 규정, 대기자 명부의 작성, 수익자 부담 및 자산조사의 실시는 전자에 속하고 후자에는 지연, 회색, 억제, 정보 미제공과 같은 방법들이 포함된다는 것이다. 이들 중 특히 비공식할당은 수혜자들이 전문가들에 대해 갖는 불만의 주요원인으로 작용하고 있기 때문에 사회행정의 중요한 문제점으로 대두되는 것이다. 여하간 자원의 조달과 할당의 합리성을 제고시켜야 될 필요성이 증대되었음을 우리는 알 수 있게 된다.

4) 사회복지 예산의 불감소 현상 파악

복지국가의 위기가 우파 정치세력의 승리로 결과된 대표적인 예로서 1979년의 영국 총선에서의 보수당 집권이 손꼽히고 있음은 앞에서 설명되었다. 당시 보수당은 사회적 지출의 삭감을 집권공약으로 채택한 복지국가 하의 최초 정당이었던 것이다. 그렇다면 1979년 이후의 사회적 지출의 변화가 과연 어떻게 전개되었는가를 분석해보면, 이는 곧 복지국가 위기의 실상을 파악하는 작업이 되기도 한다. 브래드쇼가 밝힌 바에 의하면,(Bradshaw, 1985:233) 1976년과 77년 사이에 사회보장비가 전체 공공지출에서 차지한 비율이 21%였는데, 1986년과 87년 사이에 그것을 30%로 잡고 있는 것이 보수당 정부의 재정계획이란 것이다. 뿐만 아니라 79년 이후 사회보장비의 증가율은 국방비나 치안 유지비의 증가율에 비해 큰 차이를 보이지 않고 있다는 것이다. 결국 사회복지비의 삭감이란 정치적 공약은 실현되지 않았는데, 이러한 현상의 근본 원인을 브래드쇼는 사회보장비 증가의 자연적 압력이 존재하고 있다는 사실에서 찾고 있다. 그러한 압력은 6가지로 나누어지고 있는데, 노인 및 편부모 가구수의 증가와 같은 인구학적 현상, 실업율의 증가, 사회보장 급여의 질적 개선, 급여의 수취율 제고, 입법 경질의 정치적 어려움 그리고 여론의 형성 등이 여기에 속한다. 결국 브래드쇼의 연구는 복지국가의 속성을 보다 깊이 이해시키는데 기여하였음을 알 수 있다.

5) 새로운 전략의 개발

실용적 평등주의자들이 평등사회를 구현시키기 위해 동원하였던 기본전략은 사회적 서비스의 확대이었다. 그러나 사회적 서비스가 불평등의 완화에 기여하지 못했다는 사실의 발견은 그러한 기본전략에 대한 재검토의 필요성을 대두시켰다. 그리고 공공지출의 위기로 인하여 사회적 지출의 지속적 증대가 어려움에 직면하게 되자 새로운 전략의 모색이 절실히진 것이다. 그리하여 미쉬라는 복지국가의 위기에 직면하면서도 그 정도가 상대적으로 약한 오스트리아나 스웨덴의 통합복지국가 형태에서 발견할 수 있는 조합주의(corporatism)의 도입을 새로운 전략으로 제시하였다.(Mishra, 1984:ch.4) 그에 의하면 조합주의 하에서는 사용자들이 완전고용을 중요한 사회적 목표로 인정하는 한편, 균로자들은 완만한 임금인상과 생산성의 향상을 경제성장과 사회복지의 전제조건으로 받아들이게 된다는 것이다. 조합주의는 고용주, 균로자 그리고 국가의 3자가 국가발전의 중요 정책들을 긴밀하게 협의하고 결정하기 때문에 경제와 사회부문의 통합을 강화시키며 경제의 수요관리는 물

론 공급측면의 경제에 대한 관심을 높일 수 있기 때문에 자본과 노동간의 중앙 조절이 가능해진다는 것이다. 결국 미쉬라는 조합주의의 실현을 통해 정치와 경제 영역에서 무제한적 이익의 추구로 인한 갈등이 통제될 수 있으며 사회는 계급투쟁이 아니라 상호협조와 상호의존적 이해의 그물로 엮어질 수 있다고 주장한다. 그럼에도 불구하고 조합주의에는 권위주의 또는 전체주의적 정치형태로 변질 될 위험성이 도사리고 있으며 의회나 정당과 같은 정치제도의 배제현상 내지 기능상실의 문제점이 있음을 동시에 지적하고 있다.

앞에서 설명된 바대로 르그랑은 복지국가 하에서도 평등이 실현되지 않고 있는 근본 원인을 불평등 이데올로기의 존재에서 찾고 있다. 따라서 평등사회의 구현은 바로 이 불평등 이데올로기를 평등의 이데올로기로 전환시켜야 비로소 가능해지는 것이다. 그러나 그는 이러한 전환이 무엇인가를 구체적으로 제시하지 않고 평등정책은 불평등을 균원적으로 공략할 수 있어야 한다고 주장함으로써 시장체계 내의 불평등을 완화시킬 필요성을 시사하는데 그쳤다.(Grand, 1982:150-151) 1983년에 출판된 ‘복지국가의 미래(The Future of the Welfare State)’는(Glennerster, 1983) 20명의 사회정책학자들이 사회정책의 개선을 제안하는 논문들을 수록하고 있다. 조세정책, 고용정책, 사회복지정책, 인종문제, 성의 문제, 지역문제, 산업민주주의 등 다방면에 걸쳐 앞으로 노동당 정부가 해야 할 프로그램들을 제시하고 있는데, 이들 중 우리의 주목을 끄는 것은 폰드(Chris Pond)와 포페이(Jennie Popay)가 제안하고 있는 균원적 불평등의 완화정책이다.(Pond and Popay, 1983:117-121) 그들은 르그랑이 시사한 불평등의 균원적 공략을 위해서 3가지 제도의 실시를 견의하고 있다. 첫째는 현재 40%선에서 머물고 있는 최저 임금의 평균 임금에 대한 비율을 67%까지 인상한다는 것이고, 둘째는 평균 임금의 400%를 최고임금으로 정하는 최고임금제도를 신설하자는 것이다. 세 번째의 제안은 개인이 받을 수 있는 증여 또는 상속재산의 최고 범위를 설정하고 부유세(wealth tax)의 효과성을 높이자는 것이다. 결국 르그랑이 제시한 균원적 평등전략은 앞에서 소개된 레이의 총체적 평등주의를 지향하고 있음이 확실한데, 문제는 그러한 시장체계에 대한 개입전략을 어디까지 확대시키느냐에 대한 한계설정의 난점이 대두되는 점이다. 왜냐하면 시장의 불평등을 사회적 서비스를 통해 완화시킨다는 종래의 전략은 시장속의 불평등 그 자체에 대한 공격을 별로 중요시 하지 않아도 되기 때문이다. 그런데 만약 시장에 대한 개입이 자본주의의 2대 본질인 사유권과 이윤추구권을 인정하지 않는 선까지 확대된다면, 실용적 평등주의와 마르크스주의와의 구분이 무너져버리기 때문에 그렇게는 안되는 것이다. 따라서 르그랑의 새로운 전략을 따르면

시장에 대한 국가의 개입이 현재보다는 확대되겠지만 과연 어디까지인가라는 정도에 관한 결정 내지 합의의 문제가 남게 되는데 이 문제는 역시 사회 속에 존재하고 있는 불평등 이데올로기의 확산정도로 다시 환원되고 마는 것이다.

4. 결 론

영국의 경우 사회정책학의 발전은 1950년대와 60년대의 복지국가 순항기에 그 기초가 다져졌다고 해도 과언이 아니다. 그렇기 때문에 70년대 말 이후의 복지국가 위기상황은 사회정책학의 모든 것을 시험할 수 있는 최초의 계기를 제공하였음이 확실하다. 이 논문은 복지국가와 운명을 같이 하고 있다고 자타가 인정하고 있는 실용적 평등주의자들이 지적 위기에 직면한 이후 행하였던 학문적 노력의 실태를 분석해 보았다. 그 결과 다음과 같은 연구 경향을 발견할 수 있었다.

첫째, 이론개발에 관한 노력이 현저하게 나타나고 있음을 보았다. 물론 이론개발에 대한 관심이 그 이전에 없었던 것은 아니지만, 사회정책학의 서술적(descriptive) 연구 보다는 규정적(prescriptive) 연구를 위한 주요 기본개념들에 관한 명료화 작업이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 재분배나 평등의 개념에 대한 이론적 접근을 통해 정책분석의 과학성과 정책제안의 과학성을 높일 수 있는 길을 넓히고 있는 것이다.

둘째, 이론개발을 시도함에 있어 인접과학의 연구방법이나 지식의 이용폭이 확대되었다. 종합과학의 성질을 띠고 있는 사회정책학이 인접과학을 이용함으로써 지식의 교류를 증대시킬 뿐 아니라 사회정책학의 체계성을 높일 수 있다는 점에서 이는 당연한 발전과정이라고 볼 수 있다. 그러나 사회정책학도들이 재정학이나 윤리학 또는 정치학 쪽으로 깊은 관심을 보이게 된 것을 우연의 결과로서만 보아서는 안될 것이다.

세째, 비판적 연구의 분위기가 성숙되고 있는 점이다. 불과 30여년 밖에 되지 않은 신생 학문으로 하여금 자체 내의 비판적 활동을 기대하는 것이 시기상조라고 말할 수도 있다. 그러나 복지국가 위기론은 그러한 분위기를 성숙시키는 자극제가 되었다고 말할 수 있다. 사회적 서비스의 재분배 효과에 대한 토론은 물론 지금까지 거의 터부시되어있던 자산조사나 서비스의 자기부담 원칙의 실시 가능성에 대한 재검토가 시도되었으며, 보편주의와 선별주의에 대해서도 논리적으로 접근하고 있다.

네째, 분배 내지 재분배에 대한 편중된 관심이 생산 부문에도 상당한 비중에 할애하고 있는 쪽으로 전환되고 있음을 알 수 있었다. 자원개발에 관한 연

구나 효율에 대한 관심의 증대는 수요 측면에 치중하였던 종래의 사회정책학을 수요와 공급 양면의 균형을 모색할 수 있는 방향으로 유도하게 되고 나아가서 사회정책에 대한 경제적 상황변화의 지배성을 감소시킬 수 있는 가능성 을 모색하고 있는 것이다.

이상과 같은 결과를 서론에서 언급한 사회정책학의 과제와 연결시켜 보기로 한다. 미쉬라는 실용적 평등주의의 한계에 대한 규명 작업과 복지국가에 관한 이론체계의 재정립을 사회정책학의 2대 과제로 제시한 바 있다. 먼저 실용적 평등주의의 한계설정은 어느 정도 그 윤곽이 드러났다고 볼 수 있다. 예전에 평등 실현의 주요 전략이었던 사회적 서비스를 통한 재분배는 부분적 평등이 아닌 총체적 평등을 성취하기에는 미흡하다는 것이다. 결국 복지국가 가 자본주의 국가의 기본틀을 유지하는 한 자본주의가 요구하는 불평등 이데 올로기의 완전 극복은 불가능하다는 결론이 도출될 수 있었다.

문제는 과연 실용적 평등주의가 앞으로도 계속 총체적 평등을 추구할 것인가라는 의문의 제기이다. 만약 그렇다면 총체적 평등의 정도에 대한 사회정책적 합의가 요청되며 이어 전략의 변화는 필수적 전제조건이 된다. 새로운 전략의 모색이 어떠한 형태로든 합의된다 하더라도, 이는 조합주의나 시장체계의 불평등 공략의 예에서와 같이 현존 자본주의 시장체계의 변질을 요구함은 거의 확실해진다. 뿐만 아니라 전통적 사회정책의 영역에도 재설정되어야 하는 것이다. 이런식의 발전 방향은 복지국가의 grand theory가 정립되어질 때 비로소 설득력을 갖게 된다. 그러나 현 단계로서 실용적 평등주의가 그러한 grand theory를 정립할 수 있을까는 의문시 된다. 왜냐하면 제2장에서 설명된 바대로 실용적 평등주의의 근본 속성이 grand theory의 체질에 맞지 않기 때문이다. 바로 이 점이 실용적 평등주의의 지적 고민으로 남아 있는 것이다.

이제 끝으로 영국의 실용적 평등주의가 경험하고 있는 지적 위기의 실태분석이 우리 나라의 사회복지학도들에게 어떤 교훈을 줄 수 있을까를 생각해보기로 한다. 한국의 사회정책학은 영국의 그것과는 다르다. 우리 나라는 아직 복지국가가 아니며 다만 국가발전의 지향목표가 복지국가라는 데는 어느 정도의 목시적 합의가 형성되고 있을 뿐이다. 우리 나라의 현행 사회적 서비스가 평등의 목표를 추구하고 있다는 증거도 없다. 더우기 한국 사회정책학도들의 지배적 이데올로기가 실용적 평등주의라고 단정할 수 없다. 그럼에도 불구하고 불평등에 대한 국민의 불만이 고조되고 있음이 오늘날 우리 사회의 현실이다.

만약 한국의 사회복지학도들이 앞으로의 국가발전 방향을 설정함에 있어

평등을 주요 목표로 추구하려면, 그러한 평등이 구체적으로 어떤 것을 의미 하며 또 어떤 전략에 의해 어떤 방법으로 성취할 수 있는가를 제시해 주어야 한다. 그러한 작업이 결코 쉽지 않다는 것을 영국의 경험이 말해 주었다. 그러나 우리도 인접과학들과의 빈번한 교류를 시도하면서 열심히 노력한다면 그것이 불가능한 것만은 아니라고 생각한다. 우리에게 한 가지 다행스러운 점은 영국의 사회정책학자들이 복지국가의 위기를 당하면서 뒤늦게 깨닫게 된 사실을 우리는 미리 준비할 수 있다는 것이다. 더욱이 우리는 아직 복지국 가가 되기도 전에 복지국가의 평등전략을 고려하고 복지국가에 대한 이론체계를 구축해 볼 수 있는 여유를 가지고 있는 것이다.

우리 나라의 경우 현재로서는 경제성장에 대한 국민의 신뢰도가 높은 것으로 알려져 있다. 따라서 사회적 서비스의 확대 주장이 비현실적인 것으로 인식될 가능성은 적다. 그러나 평등의 추구가 경제호황기에만 가능한 것으로 인식되어서는 안된다는 것이 영국의 교훈이었다. 더 근본적인 차원에서 말하자면, 복지국가의 위기를 극복할 수 있는 능력과 불평등의 정도 사이에는 상관관계가 있음이 확인되었다. 즉 미쉬라가 지칭하는 소위 통합복지국가들은 영국에 비해 불평등이 덜 심각한 사회이며 따라서 복지국가의 위기도 덜 심각하다는 것이다. 여기에서 우리가 주목해야 할 사실은 스웨덴이나 오스트리아와 같은 나라들의 높은 평등성이 복지국가를 통해 이룩된 것이 아니라는 점이다. 오히려 그들 나라는 복지국가 이전부터 이미 평등 이데올로기가 높은 수준으로 존재하고 있었기 때문에 똑같은 평등전략도 영국에서는 실패하지만 거기에서는 성공될 수 있었던 것이다. 따라서 우리가 지향하는 복지국 가가 평등사회를 의미한다면, 사회복지학도들은 지금부터라도 평등 이데올로 기의 확산에 앞장서야 할 것이다. 왜냐하면 복지국가가 되고 난 후에는 이미 늦기 때문이다.

〈참고문헌〉

김상균

1987 *현대 사회와 사회정책*, 서울 : 서울대출판부.
Bean, Phillip

1985 *In Defence of Welfare*. London: Tavistock.
Bradshaw, Jonathan

1985 "A Defence of Social Security," in Phillip Bean et al.(eds.), op. cit.
Edwards, John

1987 *Positive Discrimination, Social Justice and Social Policy*. London: Tavis-

- tock.
- Foster, Peggy
 1983 *Access to Welfare*. London: Macmillan.
- George, Vic. and Paul Wilding
 1984 *The Impact of Social Policy*. Routledge & Kegan Paul.
- Gilbert, Bentley B.
 1975 *The Evolution of National Insurance in Great Britain*. London: Michael Joseph.
- Glennerster, Howard ed.
 1983 *The Future of the Welfare State: Remaking Social Policy*. London: Heinemann.
- Grand, Julian Le.
 1982 *The Strategy of Equality*. George Allen & Unwin.
- Himdess, Barvy
 1982 *Freedom, Equality and the Market*. London: Tavistock.
- H.M.S.O.
 1968 *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*.
- Judge, K.
 1978 *Rationing Social Services*. London: Heinemann.
- Lane, R.E.
 1979 "The Legitimacy Bias" in B. Benitch(ed.), *Legitimation of Regimes*. Sage.
- Marshall, T.H.
 1972 "Value Problems of Welfare Capitalism", *Journal of Social Policy*, Vol. 1, No. 1.
- Milton and Rose Friedman
 1980 *Free to Choose*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Mishra, Ramesh.
 1984 *The Welfare State in Crisis*. Brington: Wheatsheaf Books.
- National Institute for Social Work
 1982 *Social Workers: Their role and tasks*. Bedford Square Press.
- O'Higgins, Michael
 1985a "Welfare, Redistribution and Inequality-Disillusion, Illusion and Reality", in Phillip Bean et al.(eds.), op. cit.
- 1985b "Issues of Redistribution in State Welfare Spending" in M.Loney et al.(eds.), *Social Policy and Social Welfare*. Oxford University Press.
- Pond, Chris. and Jennie Popay
 1983 "Tackling Inequalities at their Source", in Howard Glennerster (ed.) *Ibid.*
- Rae, D.
 1981 *Equalities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Robson, William A.
 1976 *Welfare State and Welfare Society*. London: George Allen & Unwin.

- Rustin, Michael
1980 "The New Left and the Crisis", *New Left Review*. quoted in Ramesh Mishra, op. cit.
- Smith, Gilbert
1980 *Social Need*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Taylor-Gooby, Peter
1985 "Two Cheers for the Welfare State: Public Opinion and Private Welfare", *Journal of Public Policy*, Vol. 2, Part 4.
- The Times
1952 Februracy 25 and 26.
- Townsend, Peter
1979 *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin Books.