

# 복지국가에서의 사회정의, 분배정의에 대한 재검토\*

윤도현

## 차 례

1. 머리말
2. 복지국가에서의 사회정의
  - 2.1. 복지국가와 사회정의 간의 관계
  - 2.2. 복지국가에서의 사회정의: 내용의 모호성
3. 복지국가에서의 분배정의-롤즈 이론의 한계
4. 복지국가가 지향해야 할 사회정의
5. 맺음말

## 1. 머리말

일반적으로 복지국가의 발전은 자본주의체제의 결함을 이유로 정당화되어 왔다. 즉 자본주의적 시장기체는 일견 효율성을 낳고 생산성을 증대시키지만, 빈곤과 불평등을 양산하고 사회내의 많은 구성원들에게 인간다운 삶을 보장하지 못한다는 점에서 정의롭지 못하고 따라서 국가에 의한 시

\* 이 논문은 2010년도 꽃동네대학교 교내연구비에 의하여 연구된 것임.

장기제의 조정 또는 개입은 필요할 뿐만 아니라, 불가피하다는 관점이 대두되었다. 이것은 다시 복지국가에서의 사회정의라는 이름으로 그리고 보다 구체적으로는 주로 분배정의라는 이름으로 불리어왔고, 서구 복지국가의 역사는 이러한 정의의 실현, 확대과정이었다 해도 과언이 아니다.

하지만 지난 20-30년간 서구에서 복지국가는 사회문제를 해결하는 바람직한 사회모델이라기 보다는 오히려 사회문제의 주된 원인중의 하나로 비판받아 왔다. 특히 신자유주의경제를 옹호하는 측은 구 사회주의 체제의 붕괴 이후 복지국가를 일종의 사회주의의 아류로서 평가절하 하였을 뿐만 아니라, 세계화 속의 국가경쟁력이라는 대의 하에서 복지국가를 상당부분 해체 또는 축소시켜야만 한다고 주장해왔다. 물론 지난 2008년 세계적 경제위기 이후 기존의 신자유주의적 사회질서의 재편에 대해 지구촌 곳곳에서 거센 반대와 성찰이 일어나고 있지만, 이것이 복지국가에 대한 강한 옹호와 강화로까지는 나타나고 있지 않다. 다시 말해 ‘복지국가의 위기’ 담론이 나온 이래 복지국가의 실효성 여부를 둘러싼 논란과 더불어 복지국가의 이러한 정당성 또는 도덕적 기반에 대한 논란은 여전히 지속되고 있다고 할 수 있다.

서구에서 복지국가를 둘러싼 담론이 주로 복지국가에 대한 비판과 방어를 중심으로 전개되는데 비해, 한국에서는 최근 복지국가로 나아가야 한다는 주장이 보다 많은 주목을 받고 있다. 과거 복지국가에 무관심했던 정치세력들과 정치가들조차 복지강화를 주장하고 있는 것은 바로 그 좋은 예이다. 하지만 다른 한편으로 지난 번 무상급식 등을 둘러싸고 우리 사회내의 갈등과 대립이 격화되었던 사실은 어떤 복지국가가 바람직한가에 대한 우리 사회내의 전반적 합의가 아직도 요원하다는 것을 보여주고 있다. 그리고 다른 한편 “정의란 무엇인가?”라는 마이클 센델의 책(센델, 2010)이 한동안 베스트셀러가 되었던 현상은 우리 사회가 무언가 정의롭지 못하다는 인식이 광범위하게 확산되어 있다는 사실, 사회적 정의의 확립에 대한 요구가 그 어느 때보다 크다는 사실을 분명히 보여주고 있다. 다시 말해 지금 한국에서는 ‘어떤 복지국가, 어떤 복지사회를 지향해야 하는 것인가?’ ‘우리가 지향해야 할 사회정의는 무엇인가?’에 대해 정치세력들뿐만 아니라, 사회구성원들 간에 다양한 이견과 갈등을 보이고 있다. 그리고 이는 결국 복지국가는 어떤 사회적 공정성과 사회정의를 실현해야 하는가 라는 가치판단적 문제의 차이로 귀착된다고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에서 과연 복지국가와 사회정의의 관계는 무엇인지, 복지국가가 추구해야 할 사회정의는 분배정의인지의 여부, 그리고 그것의 핵심 내용들은 무엇이 되어야 하는지를 근본적으로 재검토하고자 한다. 이와 관련하여 본 연구는 특히 다음의 주제들에 집중하고자 한다. 첫째, 복지국가와 사회정의의 관계는 무엇인가? 복지국가에서 사회정의를 규정하는 것이 반드시 필요한가, 아니면 불필요한가? 그리고 현대 복지국가에서의 사회정의의 내용은 어떤 것인가? 둘째, 복지국가에서의 사회정의와 분배정의는 어떤 관계인가? 즉 분배정의가 복지국가의 정당성의 근거가 되어야 하는가? 혹 분배정의를 복지국가의 근거로 삼을 경우, 나타나는 문제는 없는가? 만약에 문제가 있다면 복지국가가 지향해야 할 사회정의는 어떤 내용들을 특히 고려해야만 하는가?

논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 복지국가에서의 사회정의 문제를 논한다. 여기서는 복지국가에서 사회정의의 규정이 매우 중요하다는 점 그리고 현대 복지국가 사회정의 내용의 모호성과 그 원인에 대해 살펴본다. 3장에서는 일반적으로 복지국가 사회정의의 대표적 이론으로 평가받고 있는 롤즈의 이론을 비판적으로 평가하고 그 문제점들을 적시할 것이다. 4장에서는 3장에서 검토를 기반으로 복지국가가 견지해야 할, 지향해야 할 사회정의는 분배정의를 넘어서는 것이어야 한다는 점을 강조할 것이다. 마지막 5장은 맺음말로서 논문의 주요내용을 요약, 정리할 것이다.

## 2. 복지국가에서의 사회정의

### 2.1 복지국가와 사회정의 간의 관계

사회정의는 중요한 사회적 행위, 사회적 관계들과 밀접한 관계를 가지는 일종의 도덕적 기준을 가지고 있다. 따라서 정의는 도덕적 요구와 의무, 즉 사회구성원들의 권리와 의무와 떼어 수 없는 관계에 있다. 다시 말해 사회내의 재화와 노동의 부담은 어떻게 나눌 것인지, 사회적 관계 내에서 각 개인들의 권리와 의무는 어떻게 규정할 것인지 등에 관한 기준인 것이

다. 그리고 여기서 중요한 것은 이것이 가급적 사회내의 다양한 이해관계 속에서 일반적으로 수용 가능한, 공정한 조정을 이끌어 낼 수 있어야 한다는 점이다(Koller, 2000:121).

그런데 사회정의가 사람들 간의 사회적 관계들에 대한 도덕적 기준과 분리시켜 생각할 수 없다면, 사회정의에 대해 언급하는 것은 동시에 우리가 공동으로 사는 사회 내에서의 갈등을 어떻게 극복할 수 있는가 라는 문제와 밀접하게 맞물려 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 정의는 결코 한 개인의 내면의 문제가 아니라, 사람들 간의 상호관계를 규정하는 문제, 즉 사람들 간의 공통 관심사이기 때문이다. 다시 말해 누가 왜 우선적 권리를 가져야 하는가? 상충되는 요구들이 있을 때 이는 어떻게 조정되어야 하는가? 누가 왜 어떤 것을 가지도록 허락되어야 하는가? 등에 관한 문제이기 때문이다(Zintl, 2000:98).

그러나 바로 위와 같은 이유로 인해 사회정의에 대한 구성원 간의 합의는 쉽지가 않다. 왜냐하면 사회정의의 기준에 대한 입장은 사람마다 각자 선호하는 생활방식 그리고 바람직한 사회상에 따라 다르기 때문이다. 하지만 그렇다고 해서 사회정의의 문제를 외면할 수는 없다. 왜냐하면 우리는 어차피 사회적 관계 속에서 살아가야 하고 따라서 사람들 간의 상호관계를 규정하는 문제로부터 결코 자유로울 수 없을 뿐만 아니라 또 어떤 형태로든 규정을 하고 살아야 하기 때문이다.

실제로 우리가 살고 있는 사회는 도처에 규범적이고, 도덕적인 판단을 요구하는 것들로 채워져 있다. 예를 들어 “일하지 않는 자는 먹지도 말라”라는 주장이 있는 반면, 다른 한편에서는 “일하지 않는 자라도 최소한의 의식주는 제공되어야 한다”라는 주장도 있다. 또 예를 들어 ‘인간다운 삶’, ‘인권’이라는 것은 인간에 대한 자연과학적 분석과 인체해부 등을 통해서 알 수가 없다. 나아가 ‘진정한 자유, 평등이란 무엇인가’ 라는 질문에 대한 답은 경험주의적 사고에서는 결코 나올 수 없다. 따라서 이러한 문제에 대한 답변은 규범적이고 가치지향적인 성격을 띠 수밖에 없다. 더구나 사회정의는 -원하든 원하지 않든- 현실적으로 누군가 또는 다수에 의해 규정되고, 또 우리들은 이를 전제하며 살고 있다. 이렇게 볼 때, 사회정의는 결코 공허한 개념이 아니며 분명히 특정한 내용을 가지고 우리 삶을 규정하는 매우 중요한 것이다. 더구나 사회복지, 복지국가는 사회내의 다른 영역들에 비해 특히 규범, 가치의 문제와 더욱 밀접한 관계가 있

기 때문에, 우리는 복지국가에서 사회정의에 대한 규정의 노력과 이를 둘러싼 논의를 피할 수가 없다.

복지국가와 사회정의간의 관계를 결코 분리시켜 생각할 수 없음에도 불구하고 이에 대한 반론이 있을 수는 있다. 혹자는 우선 사회복지 또는 복지국가에서 사회정의라는 것을 규정하거나, 굳이 규정하려고 노력할 필요가 과연 있는가? 라고 반문할 수도 있다. 즉 사회정의라는 개념은 저마다 서로 다르게 이해하고 있고 또 정치적으로도 뜨거운 논란이 되기 때문에, 이를 규정하려는 쓸데없는(?) 노력을 기울이지 말고 우리에게 당면한 사회복지적 과제를 열심히 하는 것이 오히려 바람직하다고 생각할 수 있다. 이러한 생각은 물론 일리가 있다. 즉 소모적이고 해결하기 힘든, 공허한 추상적 과제에 몰두하기 보다는 차라리 현실에서 변화 가능한 것들을 추구하는 것이 더 낫다는 일종의 실용주의적인 판단이다.

하지만 이러한 입장조차도 사회정의의 문제로부터 결코 자유로울 수 없다. 일반적으로 우리는 복지국가의 목적과 관련하여 크게 두 가지 입장을 나누어 볼 수 있다. 첫째는 나름대로 규정된 사회정의를 궁극적으로 실현하는 데 있다고 보는 반면, 두 번째 입장은 복지국가가 어떤 이상적 사회정의를 전제하기보다는, 당면한 사회적 문제와 폐해를 적절히 완화하는데 그 역할을 한정해야 한다고 주장한다. 첫 번째의 경우에는 사회복지의 현 수준 또는 복지국가의 현 상태는 사회구성원의 자유와 평등이라는 사회정의의 관점에서 볼 때 부족한 점이 많고 따라서 복지국가의 대폭 보완 또는 지속적 발전의 당위성을 강조한다. 그리고 두 번째의 경우에는 복지국가, 사회복지가 사회적 문제와 폐해를 적절히 완화하는 것이 바람직하며, 오히려 무리하게 이를 없애려고 할 경우에는 또 다른 사회적 문제가 심각해질 수 있다고 보고 있다. 이 두 질문들은 사회적 문제와 폐해의 심각성 수준 그리고 이에 대한 해결 가능성을 서로 다르게 인식한다는 점에서 분명히 서로 다르다. 하지만 다른 한편으로 저마다 나름대로의 사회정의를 규정하고 있다는 점에서는 같다. 즉 두 번째 입장을 견지하는 측 역시 사회적 문제와 폐해를 적절히 완화(예를 들어 극단적 빈곤의 제거, 적절한 기회의 평등 제공)하는 것이 바로 가장 바람직한(또는 현실적으로 실현가능한) 사회정의라고 생각하기 때문이다. 결국 양자는 사회정의의 내용면에서 서로 다를 뿐이지, 복지국가의 목적이 사회정의를 실현하는 것이라는 점에서는 근본적 차이가 없다.

사회정의와 관련하여 또 하나 제기되는 중요한 질문은 과연 이것이 보편적 성격을 가질 수 있는가 아니면 언제나 시대 구속적이며 따라서 상대주의적 한계를 가질 수밖에 없는가 하는 것이다. 이 질문은 잘 알다시피 이미 오래전에 플라톤의 '국가론'에서 다루어진 주제이다. 즉 플라톤이 살던 당시 "정의란 인위적인 것이며 따라서 시대와 장소에 따라 달라질 수 있다" 그리고 "만일 정의가 사람들의 이익 또는 사회 환경에 따라 달라질 수 있다면, 정의와 도덕은 필요에 따라 만들어지고 폐기되어야 한다"는 상대주의적, 주관주의적 주장들에 맞서 플라톤은 소크라테스의 입을 빌려 자신의 보편적 정의론을 전개한 바 있다(플라톤, 2006).

우리들의 주제와 관련해서 볼 때, 플라톤이 특히 중요한 이유는 -국가론에서 주장한 내용들, 즉 철학자 엘리트를 중심으로 한 국가의 구성, 동굴의 비유를 통한 이성의 강조 등에 대한 동의여부를 떠나- 그가 인간의 이성을 통한 규범적인 가치의 정립이 인간사회에서는 반드시 필요하고 또 이것은 보편적인 가치를 지닐 수 있다는 점을 강조했다라는 사실이다. 이 점에서 마르크스 역시 플라톤의 전통을 계승하고 있다고 볼 수 있는데, 그의 정의에 대한 구분은 사회정의의 보편성과 상대성의 문제를 이해하는데 적지 않은 도움이 될 수 있다고 생각한다.

일반적으로 마르크스주의에서는 기존의 정의 개념들이 특정 사회의 생산관계와 밀접하게 관련된 것으로 이해한다. 예를 들어 노예제도는 노예제 사회에서는 '정당한 것'이지만, 자본주의 사회에서는 '부당한 것'으로 나타나고, 대신에 자본주의 사회에서는 타인의 잉여노동의 전유(Aneignung)는 '정당한 것'으로 나타난다는 것이다. 또 마르크스와 엥겔스는 '자연적'이고 '영원한' 정의에 대해 언급하기를 거부했으며(MEW, 25:351), 그 대신에 정의개념을 다차원적으로 구분하고자 하였다. 그들은 정의를 세 가지로 구분하였는데, 법률적 정의, 사회적 정의 그리고 역사적 정의가 그것이다(MEW, 19:241 ; MEW, 20:263 ; MEW, 21:501). 여기서 법률적 정의는 합법이나, 비합법이나를 가르는 기준을 의미하고, 사회적 정의는 해당 사회의 생산관계와 부합되는 정의, 그리고 역사적 정의는 사회진보에 대한 요구 속에서 나온 정의를 의미한다(Sandkühler, 1990:278, 281). 그런데 이렇게 분류된, 다층적 정의개념은 특정 법률규범 또는 특정집단들이 정의를 이야기할 때, 그 정의가 어떤 차원과 관련이 있는지, 즉 해당 사회의 법률인지, 사회질서의 경제적 토대인지, 아니면

사회진보와 관련이 있는지를 구분할 수 있게 해준다는 점에서 장점을 가질 수 있다. 즉 다시 말해서 정의가 제도적 법률 차원, 사회경제적 구성체의 차원에서 언급되면 상대적 성격을 지닐 수밖에 없지만, 그것을 넘어서서 사회 진보적 의의를 가지게 되면 역사적 보편성을 가질 수 있다는 것이다<sup>1)</sup>.

앞의 논의를 종합할 때, 우리는 적어도 다음 두 가지 사실을 명심할 필요가 있다. 첫째, 복지국가에서 사회정의를 규정하는 것은 반드시 필요하다. 둘째, 사회정의는 시대 구속적, 상대주의적 성격을 지니는 경우도 있지만, 역사적으로 보편적 규정이 가능하다. 그러면 복지국가에서 내세우는 '보편적인' 사회정의의 내용은 무엇일까? 그리고 우리는 이를 어떻게 평가해야 할까?

## 2.2 복지국가에서의 사회정의: 내용의 모호성

일반적으로 현대 복지국가가 사회정의와 관련하여 가장 자주 내세우는 가치, 이념들은 자유, 평등, 민주주의라고 할 수 있다. 하지만 이것들도 좀 더 깊이 들어가 보면 자유주의적 지향이 강한 입장에서는 복지국가, 사회정책의 역할을 주로 개인의 자유를 신장시키는 것으로 규정하고, 평등주의적 지향이 강한 쪽에서는 주로 평등을 강화, 촉진하는 것으로 규정한다. 이에 비해 민주주의를 강조하는 측에서는 사회적으로 소외되는 사람들이 없도록 하는 것, 즉 시민사회내의 연대를 통해 기본적 생활수단과 생활기회를 제공하는 것, 평등한 정치적 권리 및 공공영역에의 참여 등을 강조하고 있다. 따라서 현대의 복지국가에서 추상적인 정의개념들은 존재하지만, 그것들이 복지국가에 고유한, 체계적인 원칙을 가진 정의 개념이라고는 말하기 힘들다(Kersting, 2003:116-117).

1) 실제로 마르크스주의에서는 '보편적' 정의를 강조하고 있다. 주지하다시피 계급에 의한 계급의 착취가 이루어지는 사회를 마르크스주의에서는 '정의롭지 못한' 사회로 분명히 규정하고 있기 때문이다. 따라서 마르크스주의에서의 정의개념은 이제까지의 인류 역사에서 계속 제기되어 왔던 사회집단, 즉 억압당한 대중과 계급, 사회적 소수자들의 요구를 반영하고 있으며, 바로 이점에서 사회진보 차원에서의 정의개념이라고 볼 수 있다. 마르크스의 정의론을 자본주의 생산양식 차원에 한정되었다고 보고, 지나치게 실증주의적, 탈 도덕적으로 해석하는 것에 대한 비판으로는 설현영 1990, Daly 2000을 참조할 것.

그런데 복지국가에서 사회정의의 내용이 가지는 이러한 모호성은 다른 국가형태와 비교해 볼 때 더욱 드러난다. 왜냐하면 복지국가와 달리 근현대의 다른 대부분의 (정치)국가 형태들은 상대적으로 저마다 고유한 정치이론들과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문이다. 예를 들어 절대주의 국가, 입헌 군주제, 부르주아 민주주의, 자유주의적 법치 국가, 사회주의적 일당독재 국가들은 각각 보댕(Bodin)과 홉스(Hobbes), 로크(Locke), 루소(Rousseau) 그리고 마르크스(Marx), 레닌(Lenin) 등의 정치사상에 주로 기반하고 있다. 이에 반해서 복지국가에서는 이러한 특정 정치 사상과 정치 형태간의 밀접한 연관성이 잘 드러나지 않는다. 복지국가에는 보댕, 루소, 마르크스 같은 대표적 사상가가 없다. 다시 말해 복지국가에는 잘 정리된 정치 이데올로기가 존재하지 않는다고 말할 수 있다(Kaube 2003: 41-42). 물론 이러한 주장에 대해서는 반론이 있을 수 있다. 예를 들어 생시몽주의, 19세기 말의 기독교사회주의 그리고 케인즈의 경제학 또는 마샬(T.H. Marshall)의 이론 등이 복지국가의 기능과 정당화에 기여했다는 주장이 있을 수 있다. 하지만 반론의 증거로 제시한 이러한 여러 사상, 이론들은 자연법 계약사상이나 프롤레타리아 독재 사상처럼 나름대로 통일되고 일관된 이데올로기를 제공하고 있지는 못하다. 여기에는 복지국가의 형성과 관련한 법적, 사회 정책적, 경제적 측면에 대한 일관된 설명이 제시되거나 또 계획적 초안이 만들어진 적이 없다. 또 비록 복지국가에서도 '정의', '연대', '복지' 등의 이념을 내세우긴 하지만, 이것들은 자연법사상에서의 '자유', 사회주의 이론에서의 '평등' 등과 비교해 볼 때, 이론적으로 정교하지 못하고 모호한 측면이 많다(Kaube, 2003:43-44).

그러면 그 이유는 무엇일까? 우선 복지국가의 발전과정에서는 급격한 사회적 격변이 없었다. 복지국가는 혁명 또는 내전 같은 상황의 결과로 생겨난 것이 아니다. 물론 계급간의 지배관계나 권력적 이해관계 등이 작용하였고 또 일정한 갈등이 있었던 것은 분명하지만, 복지국가 그 자체는 어떤 무력을 동반한 갈등과정에서 나온 것이 아니라, 다양한 기존의 정치 형태 속에서 점진적으로 발전되어 왔던 것이다. 즉 복지국가는 입헌 군주제, 자유 민주주의체제, 사회주의체제, 독재체제 등 여러 상이한 지배체제 하에서 발전되어 왔다. 또 전쟁(특히 1차 세계대전)이 복지국가적인 발전을 가속화한 경우에도 그 주요 원인은 전쟁이 국가내의 갈등을 증폭시켰기 때문이 아니라, 기존의 사회내의 갈등을 봉합하고, 대외적으로 내부의



결속을 다지기 위한 것이었다. 그런데 이러한 발전과정 속에서 복지국가에서는 상대적으로 논란의 여지가 없는 목표들이 자리 잡게 되었다. 즉 복지국가의 목표를 이루는 데 있어서 어느 정도로 해야 하는가 그리고 어떤 수단을 사용할 것인가를 두고는 대립과 정치적 논쟁이 있었지만, 빈곤의 극복, 사회보험, 사회서비스의 확대 등 복지국가의 목표 그 자체에 대해서는 정치세력 간 그리고 사회 내 계층 간에 큰 이견이 없었던 것이다 (Kaube, 2003:47). 또 하나 우리가 간과해서는 안 될 사실이 있는데 그것은 복지국가의 활동을 어디까지로 제한해야 하는가에 대한 정치적 이념이 거의 존재하지 않는다는 것이다. 복지국가의 한계는 주로 경제적 또는 법률적 차원에서 언급되어왔다. 사람들은 복지국가의 성장의 한계를 재정적 문제라든가, 소득분배에 개입할 때의 법적인 문제들과 관련하여 지적하고 있지만, 만약 복지국가의 성장을 계속 촉진시킬 수단이 존재한다면 복지국가의 성장 그 자체에는 대부분 반대를 하지 않는다. 예를 들어 복지국가를 비판하는 세력들조차도 경제적으로 지속가능하지 않다든가, 또는 후속 세대에 엄청난 부담을 안길 것이라는 이유를 주로 내세우고 있다. 이러한 주장의 핵심은 결국 복지국가 자체가 바람직하지 않다는 데 있는 것이 아니라, 현재의 상황에서 복지국가적 메커니즘은 제대로 작동할 수 없다는 데 있다(Kaube, 2003:53-54).

하지만 위에서 언급했듯이 복지국가의 이념 특히 그것이 내세우는 '사회정의'는 다른 정치사상 또는 이념과 비교할 때 매우 모호하고 또 다양한 해석이 가능하다는 점은 분명하다. 이것은 바로 복지국가가 어떤 구체적인 일관된 이념적 기반에 따라 기획된 것이 아닌, 기존 체제 속에서 발전해 왔기 때문이다. 또 복지국가가 또 다양한 가치이념을 가지는 중요한 이유 중의 하나는 복지국가에는 다양한 복지영역, 다차원의 복지조직들이 존재하기 때문이기도 하다<sup>2)</sup>.

2) 이와 관련하여 복지국가 내에서의 정의는 다음 세 가지 차원으로 나누어볼 수 있다. 첫째는 (Projekt)로서의 정의이다. 이것은 복지국가내의 개별 사회보장 체계에서의 정의 논의라고 할 수 있다. 현대 복지국가들은 여러 가지 사회보험 체계, 공적부조체계 등을 발전시켜왔는데, 이것들은 저마다 다른 정의기준에 입각하여 운영되고 있다. 예를 들어 보험에서의 등가의 원칙, 연대의 원칙 손해보상의 원칙 또는 보조성의 원칙, 기초보장의 원칙 등이 바로 그것들이다. 둘째는 (Programm)으로서의 정의이다. 이는 일반적 사회정책적인 정의 구상이라고 할 수 있는데, 일종의 정치문화적인 가치지향을 토대로 하면서 포괄적

그런데 이렇게 복지국가에서의 사회정의의 내용이 가지는 모호성에도 불구하고, 일반적으로 롤즈의 정의론은 비교적 나름대로의 체계적 이론들을 갖추고 있으며, 따라서 복지국가에서의 사회정의의 문제점을 상당정도 해결했다고 평가되고 있다. 하지만 그의 이론이 과연 복지국가에서의 정의문제를 상당 정도 해결했는가에 대해서는 이견이 존재한다. 이하에서는 롤즈의 이론에 대한 비판적 검토를 통해 현대 복지국가에서의 분배정의 개념의 문제점과 보완의 필요성을 논하고자 한다.

### 3. 복지국가에서의 분배정의 - 롤즈 이론의 한계3)

일반적으로 롤즈의 정의론은 사회정의에 관한 포괄적 이론이고, 사회적, 경제적 재화의 공정한 분배문제를 다룬 이론이다. 이 이론 속에서는 정의에 관한 아리스토텔레스의 이원론이 다시 다루어지고, 근대철학에서 소유, 시장으로 축소되었던 분배정의의 문제가 다시 검토되었다. 즉 정의로운

인 복지정책적인 개념을 내세우고 확립하는 것이라고 볼 수 있다. 일반적으로 서구 복지국가들에서 좌우가 갈리는 지점은 복지국가 내에서 자원을 어떻게 할당하고 또 어떤 영역을 상대적으로 중시할 것인가에 대한 것들이다. 여기서의 대립은 주로 시장경제시스템 대 집단적 복지 그리고 개인 대 사회적 연대를 둘러싸고 일어난다. 즉 한편에서는 시장경제의 자율성과 개인의 자기책임성을 강조하면서 재분배의 최소화를 주장하는데 반해, 다른 한편에서는 시장경제에의 국가의 적극적 개입과 개인의 위협에 대한 사회적 책임을 강조하고 있다. 셋째는 원칙(Prinzip)으로서의 정의이다. 여기서의 정의는 일종의 복지국가 철학의 윤리적 초안이라고 할 수 있다. 즉 이상적인 정의사회를 만들기 위한 규범적 기본규칙을 제시하는 것이다. 롤즈의 정의론 같은 경우가 이에 해당하는데 일반적으로 평등지향적인 정의, 자유지향적인 정의 그리고 사회통합을 특히 강조하는 민주주의지향적 정의로 나눌 수 있다. 이렇게 볼 때, 현대 복지국가의 다양한 영역들에 적용되는 구체적인 정의기준을 어떤 하나의 거대한 정의론으로부터 연역적으로 도출하는 것은 불가능하다고 볼 수 있다. 하지만 여기서의 정의기준 역시 다른 차원의 정의와 전혀 무관하지는 않다. 예를 들어 평등주의적인 정의개념은 재분배의 강화, 복지인력의 확충, 복지수혜자의 확대를 지향하는 반면, 자유주의적 정의개념은 자조, 자기책임성을 전제로 한 복지 등을 주요내용으로 하는 최소한의 복지국가를 지향하고 있다(Kersting, 2003:107-117).

- 3) 이 장은 윤도현, 『사회복지사를 위한 철학과 정치사회사상』(꽃동네대학교출판부 2011)의 제4장 5절의 롤즈 부분(pp.138-145)을 대폭 수정, 보완한 것임.

사회는 법적 자유, 민주주의적 지배 그리고 사회경제적 정의간에 조화를 이루어야 하는 것으로 간주되었다(Kersting, 2000:29). 1971년에 출간된 대표 저작 '정의론'에서 롤즈는 이 책의 집필 의도를 다음과 같이 밝히고 있다.

“나의 목적은 이룰테면 로크, 루소 그리고 칸트에게서 흔히 알려져 있는 사회계약의 이론을 고도로 추상화함으로써 일반화된 정의관을 제시하는 일이다. 그러기 위해서 우리는 원초적 계약을 어떤 사람이 특정 사회를 택하거나 특정 형태의 정부를 세우는 것으로 생각해서는 안 된다. 오히려 핵심이 되는 생각은 사회의 기본 구조에 대한 정의의 원칙들이 원초적 합의의 대상이라는 점에 있다. 그것은 자신의 이익 증진에 관심을 가진 자유롭고 합리적인 사람들이 평등한 최초의 입장에서 그들 조직체의 기본 조건을 규정하는 것으로 채택하게 될 원칙들이다. 이러한 원칙들은 그 후의 모든 합의를 규제하는 것으로서, 참여하게 될 사회협동체의 종류와 설립할 정부 형태를 명시해 준다. 정의의 원칙을 이렇게 보는 방식을 나는 공정으로서의 정의(justice as fairness)라 부르고자 한다.”(롤즈, 2003:45)

그가 생각하는 정의란 공정성(fairness)을 의미하는데, 이것은 중요한 정치적, 사회적 그리고 경제적 제도들에 의해서 사람들 간에 개인적인 기본적 권리와 의무를 할당함에 있어 어떤 인위적인 차별이 존재하지 않는 것을 주 내용으로 한다(롤즈, 2003:38). 그에 따르면 이러한 주요 제도들이 함께 모여 사회의 기본 구조를 구성하는데, 이 기본 구조는 사람들의 권리와 의무를 규정하며, 사람들의 인생에 대한 전망에 영향을 미친다. 여기서 바로 이 기본구조가 정의의 가장 중요한 주제가 되는데, 그 이유는 이것의 영향이 너무나 깊고 처음부터 작용하기 때문이다(롤즈, 2003:40). 따라서 이 기본구조가 정의롭다면 우리 모두는 인생에서 공정한 삶을 누릴 수 있게 되고, 그렇지 못하다면 우리들의 삶은 불공정 하다는 것이다 (Roberts and Sutch 2004:185).

그는 자기의 주장을 펼치는데 있어 바로 정의의 내용과 원칙을 이야기하지 않고 그 대신 정의의 원칙에 도달할 수 있는 과정을 먼저 제시한다. 만약에 과정이 공정하다면, 그 결과 역시 모든 사람들이 받아들일 수 있을 만큼 공정할 것이라는 생각이다. 롤즈의 용어로 풀어서 설명하자면, 만약에 사람들이 '원초적 상태'에서 공정하게 출발한다면, 정의의 원칙에 대

한 합의가 있을 수 있다는 것이다(롤즈, 2003:47)<sup>4)</sup>. 그는 이러한 원초적 상태를 설명하기 위하여 우리들에게 이른바 ‘무지의 베일’(veil of ignorance)이라는 개념을 제시한다. 즉 원초적 상태에서 각 개인들은 자기가 사회 내에서 어떤 지위를 가지고 또 어떤 계급에 속할지를 모른다고 가정하자는 것이다(롤즈, 2003:46). 그리고 이러한 전제 하에서 롤즈는 두 가지 정의의 원칙을 말한다.

“제1원칙: 각자는 모든 사람의 유사한 자유 체계와 양립할 수 있는 평등한 기본적 자유의 가장 광범위한 전체 체계에 대해 평등한 권리를 가져야 한다.

제2원칙: 사회적·경제적 불평등은 다음 두 가지, 즉

(a) 그것이 정의로운 저축원칙과 양립하면서 최소 수혜자에게 최대 이익이 되고,

(b) 공정한 기회 균등의 조건 아래 모든 사람들에게 개방된 직책과 직위가 결부되게끔 편성되어야 한다.”(롤즈, 2003:400)

그는 이 두 가지 원칙 중에서 첫 번째 원칙이 우선권을 가진다고 주장한다. 즉 우리가 두 번째 원칙을 다루기 전에 반드시 첫 번째 원칙이 지켜져야 한다는 것이다. 이러한 주장은 기본적 자유의 우선성(the priority of liberty)을 강조하는 것으로서, 사회경제적 가치의 증진을 위해 개인들이 지니는 기본적 가치가 결코 희생되는 경우가 있어서는 안 된다는 것이다. 따라서 이점에서 롤즈의 두 번째 원칙은 첫 번째 원칙에서 강조되는 개인의 기본적 자유의 평등한 실천을 보장하기 위한 사회경제적 장치로

4) 그에 따르면 이러한 원초적 상태에서의 원칙은 적어도 다음의 요건들을 충족시켜야 한다. 첫째, 자연적으로 타고 난 운명 또는 사회적 여건에 의해서 일부는 이득을 보는 반면, 다른 일부는 불이익을 당한다면 이는 공정하지 못한 원칙이다. 즉 어느 집에 태어나느냐, 또는 남들이 가지지 못한 큰 행운을 가지느냐에 따라 개인의 인생이 크게 좌우된다면 이는 공정하지 못한 것이다. 둘째, 정의의 원칙을 자신의 특수한 처지 또는 특정 집단에 유리하게 정할 수 있는 여지가 있다면 그러한 원칙에의 합의는 공정하지 못하다는 것이다. 예를 들어 부유층, 특정 인종 또는 종교에 유리하게 정의의 원칙을 정한다면 그것은 안 된다는 것이다(롤즈, 2003:54).

이해할 수도 있다(장동진 2008:218). 두 번째 원칙은 이른바 차등의 원칙(the difference principle)으로도 알려져 있는데, 사회내의 가장 열등한 지위에 있는 사람이 가장 득을 볼 경우에는 사회내의 불평등은 정당화되며 따라서 기회의 평등이 중요하다는 내용이다. 즉 사회내의 가장 열등한 계층들에게 최소한의 사회보장을 하는데서 더 나아가 그들의 이익이 가장 고려될 수 있도록 사회보장과 재분배가 설계되어야만 해당 사회의 불평등이 정당하다고 받아들여질 수 있다는 것이다. 롤즈가 보기에 이러한 원칙에 위배되는 불평등은 사회내의 소수에게만 이득이 되는 불평등이라고 할 수 있다.

이러한 롤즈의 주장은 언뜻 보면 그리 특별한 내용이 없는 것으로 비쳐질 수 있다. 왜냐하면 그는 우리 대부분에게도 어느 정도 익숙한 민주주의, 인권과 평등의 내용을 이야기하고 있기 때문이다. 하지만 롤즈의 주장은 기회의 평등이라는 개념을 매우 적극적으로, 어떤 면에서는 급진적으로 개진하고 있다. 일반적으로 기회의 평등이라 할 때, 우리는 형식적인 측면에서의 기회의 평등만을 이야기한다. 예를 들어 모든 사람이 의무교육을 받을 기회라든가, 또는 어떤 우월한 사회적 지위를 얻는데 있어서 능력과 자격이 있는 사람이라면 어떤 법적 장애도 있어서는 안 된다는가 하는 것을 의미한다. 하지만 이러한 형식적인 '기회의 평등' 개념은 각 개인마다 다른 사회적, 경제적 배경을 고려하지 않고 있다. 사람들은 태어나면서부터 인생의 출발선이 다르다. 어떤 사람들은 부유한 집안에서 태어나 가장 좋은 교육을 받고 부모로부터 막대한 재정적 지지를 얻을 수 있는 반면에, 어떤 사람들은 가난한 집안에 태어나 이러한 이점을 얻지 못할 수 있다. 또 동일한 재능을 타고 났다 하더라도 사회적 배경의 차이에 따라 재능의 개발과 성취는 다르게 나타난다. 즉 형식적 관점에서의 기회의 평등은 인생 출발에서의 불평등이 인생 전반의 불평등으로 전환되는 것을 방지하지 못한다. 따라서 중요한 것은 '단순한 기회의 평등'이 아니라, '공정한 기회의 평등'이 마련되는 것이다. 이렇게 되면 동일한 재능을 타고 난 사람들은, 비록 인생의 출발선이 서로 다르다 해도, 동일한 인생의 기회를 얻게 될 것이다. 롤즈가 보기에 사회계급은 도덕적 관점에서 매우 우연적인 것이기 때문에 개인의 인생 기회에 있어서 영향력을 미쳐서는 안 된다. 하지만 롤즈가 보기에 사회적 불평등, 계급만이 문제인 것은 아니다. 왜냐하면 사회적 배경에 의한 불평등이 사라진다 해도, 각자

개인적으로 타고난 재능이나 능력은 여전히 경제적 분배에 있어 큰 영향을 미치기 때문이다. 어떤 사람은 지능이 뛰어나고 또 체력적으로 건강하게 태어나는 반면, 어떤 사람은 그렇지 못하기 때문이다. 따라서 사회적 배경의 차이가 개인의 인생에 영향을 미쳐서는 안 되는 것과 마찬가지로 자연적 재능이나 능력의 차이가 개인의 인생에 영향을 미치는 것을 막을 필요가 있다. 바로 이러한 의미에서 정의의 두 번째 원칙은 재능의 차이에서 오는 불평등조차도 가장 열등한 사람에게 이득이 될 때에만 정당화될 수 있다고 말하고 있다. 예를 들면, 가장 재능 있는 자들이 사회내의 가장 중요한 지위를 차지할 경우, 이는 (부자들에게 대한 강한 누진 과세를 통해) 재능이 없는 자들에게 이익이 돌아갈 때에만 정당화될 수 있다는 것이다(Roberts and Sutch 2004:189). 요약하자면 롤즈에게 있어 가장 정의로운 사회란 결국 사회적 배경이나 자연적 재능의 차이에 의해 개인들 간의 불평등이 생겨나지 않는 사회라고 할 수 있다. 하지만 불평등이 존재한다면, 그 불평등은 사회적 약자에게 상당한 재분배를 해 주는 -자신이 말한 정의의 원칙에 의해 규제되고 정당화되어야 하는- 불평등이어야 한다는 것이다(롤즈, 2003:49).

롤즈의 이러한 입장은 자유주의적 전통에서 평등을 주장하는 자유주의적 평등주의(liberal equality)라고 불리고 있다. 이러한 입장은 강력한 평등을 주장하는 사회주의적 입장과는 거리가 있으며, 오히려 어떤 면에서는 자본주의의 기본적 생산관계는 유지한 채 분배관계를 주로 개선하려는 복지국가의 기본 이념과 비슷하다고 볼 수 있다. 그러나 정작 롤즈 자신은 자신의 이론이 복지국가체제와는 매우 다르다고 분명히 주장하고 있다. 즉 복지국가 “체제는 차등의 원칙을 위반하는 과도한 소득격차뿐만 아니라, 정치적 자유의 공정한 가치와 양립 불가능할 정도로 큰 규모의 부의 불평등이 상속되는 것까지 허용할 수 있다. 기회의 공정한 평등을 보장하기 위한 노력을 기울이기는 하지만, 이런 노력은 복지국가가 허용하고 있는 부와 정치적 영향력의 격차가 발생할 경우 불충분 하거나 실효성이 없다.”(롤즈, 2003:21)라고 비판 하면서, 그 대신에 이른바 ‘재산 소유 민주주의 체제’ 또는 ‘자유주의적 사회주의 체제’라는 것을 내세우고 있다.

그는 이 체제의 목적은 자유롭고 평등한 시민들 간의 장기간에 걸친 공정한 협력체계로서 사회라는 관념을 실행하는 것이고 따라서 사회내의 기

본적 제도들을 일부 소수의 수중에 놓아두지 않고, 시민 일반의 수중에 생산적 자산들을 두어야 한다고 주장한다(롤즈, 2003:22). 이러한 그의 주장은 기존의 복지국가처럼 분배의 불평등이 확산된 이후에 사후적인 재분배를 해서는 안 되고, 오히려 사전적으로 생산자산과 인적자본의 광범위한 분산을 보장해야만 기본적인 자유의 평등과 공정한 기회의 평등이 제대로 실현될 수 있다는 것을 강조하고 있다(장동진, 2008:220). 이렇게 볼 때, 그의 입장은 -어쩌면 아직 현실에 존재하지 않는- 아주 강력한 사회민주주의적인 복지국가 체제 또는 약한 사회주의 체제에 가깝다고 볼 수도 있을 것이다. 물론 사회민주주의 내에서도 기회의 평등뿐만 아니라 일정 정도의 결과의 평등을 강조하는 흐름도 있으나, 그 주류는 롤즈의 주장과 비슷하다고 볼 수 있다. 단순화를 무릅쓰고 말한다면 롤즈의 정의론은 현대 복지국가의 정의관과 유사한 사상이라고 볼 수 있다<sup>5)</sup>.

그러나 이러한 롤즈의 이론은 한편에서 정치·사회사상의 새로운 지평을 열었다는 찬사를 얻었지만, 다른 한편에서는 강한 비판이 제기되기도 하였다. 우선 보수주의적 관점에서의 비판이다. 대표적 비판자의 한 명인 노직의 논리에 의하면, 빈곤이나 극단적 불평등은 반드시 불의라고 할 수 없는데 반해, 재분배를 통해 빈곤, 불평등을 줄이려는 시도는 개인들의 기본적인 소유권을 침해하기 때문에 분명히 정의롭지 못하다는 것이다(노직, 2005:191). 그가 볼 때, “이미 사람들이 현실적으로 가지고 있는 소유물에 대한 개인의 권리는 절대적으로 신성불가침하다”는 것이다. 사실이 그러함에도 롤즈와 같이 분배적 정의를 주장하는 사람들은 분배해야 할 자원이 마치 “어느 누구에게도 속하지 않으며 하늘에서 떨어지는 만나(manna)와 같은 것”(노직, 2005:249)으로 착각하고 있다는 것이다. 즉 개인의 생명과 자유에 대한 권리와 마찬가지로 개인의 소유권에 대한 권리는 어느 경우에도 침해되어서는 안 된다는 것이다. 노직이 볼 때, 이 점에서 최소국가는 정당화될 수 있다. 왜냐하면 이러한 기본권을 침해하는 폭력, 도둑질, 사기 등을 막기 위해서 필요하기 때문이다. 그러나 이러한 역할을 넘어서는 모든 국가의 행위는 개인의 기본권을 침해하는 것이 된다. 노직의 비판 중에 ‘분배적 정의’에 대한 가장 직접적인 공격은 과세에

5) 이와 관련하여 시오노 야유이치는 롤즈의 ‘재산소유 민주주의’론이 정의의 원리에 입각해 자본주의, 민주주의, 사회보장이 조화를 이루는 현대의 복지국가 체제를 구축하고자 하는 이론이라고 말한다(시오노 야유이치, 2006:397).

관한 그의 독특한 입장이다. 그에 따르면 과세는 부당한, 강요된 노동에 다름 아니다<sup>6)</sup>. 노직의 주장을 살펴보면 그가 고전적 자유주의의 핵심논리를 반복하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 '최소국가'를 넘어서는 어떤 국가의 역할도 정당화 될 수 없으며, 개인의 소유권은 무조건적으로 보장해야 한다는 생각은 로크의 핵심 사상을 기본적으로 계승하고 있다고 볼 수 있다. 그는 특히 개인의 재산과 권리에 대한 배타적 소유권을 너무나 강하게 주장하고 있기 때문에, 롤즈의 자유주의적 평등과 대비시켜서 이른바 '자유지상주의'(libertarianism)의 대변자로 불린다. 그러나 어떤 사회질서를 선택한다는 것은 불가피하게 곧 특정한 '분배 방식'을 선택한다는 것을 의미하고, 따라서 한 사회의 정의와 부정의의 문제는 당연히 그 사회의 분배적 정의문제와 떼어서 생각할 수 없다(Zintl, 2000:99). 노직과 같은 논리로 분배정의를 공격하는 사람들의 가장 큰 문제점은 바로 이 분리시켜 생각할 수 없는 것을 분리시켜 생각하는 데 있다.

이제 사회주의적 관점에서의 비판을 살펴보자. 여기서의 비판의 핵심은 그가 평등의 문제 자체에 집중하기 보다는 정의의 두 번째 원칙인 차등의 원칙을 강조함으로써 현존하는 불평등을 정당화시키며, 나아가 자본주의 사회경제적 관계들의 억압적이고 착취적인 본질을 간과하고 있다는 것이다(Cohen, 2000:139, Roberts and Sutch, 2004:190 재인용). 즉 마르크스적 관점에서 본다면 자본주의 경제시스템 자체에서 연유하는 노동력의 착취 문제를 외면하고서는 불평등 문제에 대한 근본적 해결이 어렵다는 것이다. 또 롤즈의 주장에 의하면 재능이 있는 사람 역시 운 좋게 그 재능을 보유했을 뿐이지 그 재능을 가지는데 자신이 기여한 부분은 없다. 만약에 그렇다면 재능이 있는 자 역시 재능이 없는 자와 비슷한 수준으로 분배 몫을 받아야 하는데, 현실은 그렇지 않다는 것이다. 따라서 이것은 사회적 약자들에게 마땅히 돌아가야 할 몫이 재능 있는 자나 부자들에게 더 많이 돌아갔다는 것을 의미한다는 것이다(Cohen 1994:13, Roberts

6) “근로소득에 대한 과세는 강제 노동과 동등한 것이다. 일부의 사람들은 이 주장이 명백한 진리라 생각한다: n 시간분의 소득을 (세금으로) 취하는 것은 그 노동자로부터 n 시간을 빼앗는 것과 같다. 이는 마치 그 사람으로 하여금 다른 사람을 위해 n 시간 일하게 하는 것과 같다. 다른 일부의 사람들은 이 주장이 황당하다 생각한다. 그러나 심지어 이들도, 이들이 강제노동에 반대한다면, 히피 실업자들로 하여금 곤궁한 자들을 위해 일하도록 강요하는 데에는 반대할 것이다.”(노직, 2005:214)



and Sutch 2005:191 재인용).

이외에도 롤즈 이론의 커다란 문제점으로 지적되고 있는 것은 그가 처음부터 합리적인 자율성을 가진 개인만을 상정하고 있고, 따라서 사회적 연대에 기반을 두공동체주의적인 가치는 거의 고려하지 않고 있다는 점이다. 실제로 롤즈는 윤리적, 정치적 분석의 기본 단위를 개별적 인간에게서 출발하고 있다. 즉 그의 계약 당사자는 자유롭고 평등한 합리적 인간으로 상정되고, 타인의 이익에는 관심을 가지지 않고 오직 자신의 이익을 극대화하려는 동기를 가진 인간으로 그려지고 있다(MacIntyre, 1981 ; Sandel, 1982 ; Kersting, 2000 ; Daly, 2000:357 ; 정승교, 1989:170, 179 ; 남현주 2007:144 ; 김기덕 2005:84 ; 윤성석, 2000:67). 그러나 이렇게 합리적으로 상정된 사람들 간의 합의에 근거한 정의론은 그들이 살고 있는 사회의 근본적 성격이 무엇인가에 대한 질문을 포기하는 것이며, 따라서 자본주의는 계획적으로, 합리적으로 조정될 수 있다는 입장을 본의 아니게 정당화하는 이데올로기적 성격을 지니게 된다(Plant. et. al., 1980:151).

위의 논의들을 종합할 때, 롤즈의 '분배정의'는 특히 다음 세 가지 측면에서 적지 않은 한계를 가지고 있다. 첫째, 롤즈의 정의론에는 사회적 불평등이 단지 전제되어 있을 뿐, 이것이 어떤 원인에 의해, 어떤 과정을 거쳐 이어져 왔으며 또 사라지지 않고 재생산되는가에 대한 분석이 결여되어 있다. 그는 물론 나름대로 불평등의 주요 원인으로 자연적으로 타고난 재능과 능력의 차이 그리고 사회적으로 우연히 주어진 환경을 강조하고 있다. 그러나 거기까지이다. 그는 자연적인 재능과 능력이 특정한 사회적 관계 속에서는 그 결과가 다르게 나타날 수 있다는 사실 그리고 '우연히' 주어진 환경이 결코 우연이 아니라 인간들의 행위의 결과로 '구조화된' 환경이라는 사실을 간과하고 있다. 예를 들어 가난한 집에 태어난 것이 단순한 개인적 불행인가 아니면 가난의 대물림 이라는 불공정한 사회구조적 환경에서 일어난 일인가라는 질문이 제기될 수 있다. 다시 말해 롤즈 이론에서는 왜 계급이 생겨났으며, 이것이 어떠한 사회구조적 환경 속에서 계속 유지되는가에 대한 분석이 없다. 마르크스의 경우 잉여노동과 잉여생산물 그리고 생산관계에 대한 분석을 통해 왜 사회구성원들 간에 불평등이 발생하고 또 재생산되는가하는 설명이 있는데 반해, 롤즈 이론에는 이에 관한 논의가 전혀 없다.

둘째, 앞의 이유로 인해 롤즈의 분배정의론은 분배관계가 생산관계의 이면이며 기본적으로 생산관계에 의해 규정된다는 중요한 사실을 간과하고 있다. 자본주의적 생산관계가 자본주의적 분배관계를 낳을 수밖에 없다면, 이윤, 지대, 임금의 원천이 어디서 오는지 그리고 그러한 분배가 과연 정당한 것인지에 대한 질문이 당연히 제기되지 않을 수 없다. 마르크스가 개인의 자발적 노력에 따른 대가(노동의 산물)로서의 가치가 시간이 지나면서 노동의 대가가 아닌, 타인의 잉여노동 착취의 결과로서 이윤, 자본이 나타난다고 분석한 반면, 롤즈에게는 유사한 수준의 분석들이 결여되어 있다(MEW, 25:538 ; MEW, 16:136). 그 대신 롤즈의 이론은 특정한 생산관계와 동떨어진 보편적인 분배관계를 '합리적으로' 상정하고 있을 뿐이다. 바로 이점에서 롤즈의 분배정의론은 지나치게 초역사적이라 할 수 있다.

셋째, 롤즈의 이론에서는 그가 제시한 이상적 사회가 어떻게 현실화될 수 있을 것인가라는 문제가 별로 다루어지지 않고 있다. 물론 그가 언급한 '재산소유제 민주주의' 등에서 그가 주장하는 현실적 개혁 방향의 단초를 짐작할 수는 있지만, 상대적으로 추상적인 측면이 강하다. 물론 도덕적, 규범적 정치철학인 롤즈의 이론으로부터 현실적 개혁수단을 묻는 것이 일견 무리일 수도 있으나, -그가 직관주의를 비판하면서 구성적 절차적 방법에 근거하여 자신의 정의론을 내세우는 것과는 달리- 정의의 구체적 내용이 어떤 절차, 단계를 거쳐 현실화될 수 있는가 하는 문제에 대해 그의 정의론은 너무나 취약하다. 이점에서도 그의 정의론은 "보편성을 가진 순수 절차적 정의관이라기보다는 직관주의적인 성향이 강한 것"(김기덕, 2005: 86)이라는 비판을 피할 수가 없을 것이다. 그러면 복지국가는 어떤 사회정의를 지향해야 하며, 그 내용은 무엇이 되어야 하는가?

#### 4. 복지국가가 지향해야 할 사회정의

앞에서 보았듯이 롤즈의 정의론은 커다란 문제들을 가지고 있기 때문에, 롤즈 식의 '분배정의'는 우리가 추구해야 할 사회정의로는 적합하지 않다. 그럼에도 불구하고 왜 여전히 많은 사람들은 분배정의를 복지국가의 기본원칙으로 받아들이고 있는가? 그 중요한 이유 중의 하나는 대다수

사람들이 암묵적으로 복지국가의 목적을 바로 분배관계의 개선에 국한하기 때문이다. 즉 우리는 일반적으로 복지국가의 최종목표가 전 사회구성원의 자유와 평등 그리고 연대라고 하지만, 자본주의적 생산관계는 교정 불가능한 것으로 그리고 그 안에서 우리가 할 수 있는 일이라고는 분배관계의 교정만이 가능할 뿐이라고 생각하는 경향이 있다. 그러나 이것은 마르크스가 이미 주장한대로 특정의 생산양식이 마치 영원히 지속될 것처럼 가정하는 것이다(MEW, 25: 799 ; MEW, 26.1:256).

하지만 복지국가에서의 사회정의를 이렇게 '분배정의'로 국한하는 것은 결국 사회 내 계급간의 근본적 불평등을 야기하는 사회적 전제조건들을 거의 고려하지 않겠다는 것이나 다름없다. 물론 현재의 복지국가는 현 자본주의 생산관계에서 연유하는 사회적 생산, 분배구조에서의 개인들 간의 근본적 불평등에 개입하지 못하고 주로 소득의 재분배에 -마치 보상하듯이- 관계하기 때문에, 질적, 양적으로 재생산되고 있는 계급간의 차이를 제거할 수 없다(윤도현, 1993:273). 그러나 그렇다고 해서 복지국가가 지향하는 사회정의의 최종목표를 분배정의로만 미리 한정하는 것은 결국 자본주의적 생산관계와 시장경제원칙에 대한 근본적 질문을 던지지 않고, 자본주의적 한계 내에 복지국가의 역할을 제한시키겠다는 말과 크게 다를 것이 없다.

이점에서 우리는 현재의 복지국가에서 계급들 간의 '질적'인 관계가 단순히 '양적'인 관계로 현상해서 나타난다는 사실에 주목할 필요가 있다(윤도현, 1993:273). 현대 복지국가에서는 화폐이전과 실물이전 등 다양한 소득이전 기능들이 확대되면서 개인의 사회적 생산 내에서의 위치와 소비영역에서의 위치는 직접 상응하지 않게 된다. 그런데 이러한 소득원의 다양화로 인해 사회적 생산과 개인적 생산 간의 연관성에 대한 이해가 점점 복잡해지면서 "사회적 재생산과정에서의 상이한 위치들과 이와 관련된 소득형태간의 질적인 차이들은 오히려 점점 사회적 불평등의 단순한 등급화로 나타나게 된다"(Herkommer u.a., 1984:150). 다시 말해 계급구조의 근거에 놓여 있는 생산관계와 분배관계는 복지국가에서도 임노동-자본관계라는 토대위에서 계속 재생산됨에도 불구하고, 이 복지국가에서의 계급구조는 더 이상 '질적'인 문제가 아닌, 마치 등급화된 소득체제로, 즉 단순히 '양적'인 사회적 불평등으로 나타나는 것이다.

그런데 이러한 상황에서 롤즈식의 분배정의는 자본주의에서의 정의 문

제를 더욱 더 소득의 양적 문제, 즉 임금 -그것이 노동임금이든 사회임금이든- 의 크기 문제로 축소시키는 경향이 있다. 그러나 여기에만 집중하다 보면, '노동력'의 가치와 '임금'의 교환만이 문제가 될 뿐, 실제 수행한 '노동'의 가치와 '임금'의 교환문제는 시야에서 놓치게 된다(Daly, 2000:359). 즉 노동임금이 어떻게 재생산되는가 그리고 사회임금의 재원이 -개인이 아닌- 계급간에 어떻게 분담되고 있는가 등의 문제는 간과되고 얼마나 많은 임금 그리고 사회임금이 개인들 간에게 분배되고 있는가 하는 문제에만 관심이 주어지게 된다. 그러나 이러한 양적 시각에서의 접근만으로는 최근 몇십 년 간 대부분의 서구 복지국가에서의 불평등 심화 현상이 보여주듯이, 실질적 평등을 개선할 방안을 찾기가 더욱 어려워지게 된다.

이외에도 복지국가에서의 사회정의를 분배정의로 한정하는 것은 또 다른 문제를 야기할 수 있다. 왜냐하면 분배정의를 주로 물적 분배를 그 내용으로 하고 있고, 따라서 다른 중요한 가치들 예를 들어 자율권, 독립성, 사회적 참여 등의 사회통합적인 가치들을 다 포함하는 것은 아니기 때문이다. 이렇게 볼 때, 분배정의를 곧 사회정의라는 식으로 등치되어서는 안 된다(Österle, 2002:48). 물론 우리는 분배정의를 사회적 통합을 향상시키는데 매우 큰 영향을 미치고 있다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 왜냐하면 이념형으로서의 시장경제는 정의를 지향하지 않고, 효율성만을 추구하고, 재화와 서비스의 할당, 소득과 재산에만 관심을 두기 때문이다. 그 결과 나타나는 분배는 상당한 불평등을 보여주고 있는데, 복지국가에서의 분배정의를 이로 인한 사회적 해체 등 여러 사회문제를 야기하는 시장의 부정적 운동을 제한한다. 따라서 이점에서 복지국가의 분배정의를 사회정의의 필수적 '부분'을 대변하고 있다고 볼 수 있다(Nida-Rümelin, 2000:344-345). 하지만 복지국가에서의 분배정의를 바로 사회정의의 필수적 '부분'일 뿐이다. 그것은 시장의 부정적 운동을 제한하지만, 그 부정적 운동의 근원을 제거하지 못하고, 사회통합의 저해를 억제하지만, 사회통합을 저해하는 근원을 제거하지는 못한다. 사회정의를 일종의 바람직한 사회질서에 대한 가치규범적인 구상이라면, 복지국가의 사회정의를 기존 사회질서의 폐해를 제한하고 억제하는 '수동적' 성격에서 머무르지 말고, 새로운 사회질서를 구축하고 전망하는 '능동적' 성격으로 확대, 재구성될 필요가 있다.

앞의 논의를 종합해 볼 때, 사회정의는 사회진보 차원에서 정립되어야 하며, 따라서 사회정의의 궁극적 실현은 형식적 자유와 평등에 기반을 둔 자본주의적 생산관계를 불변적인 것으로 간주해서는 불가능하다. 자본주의적 생산관계가 비록 시장에서의 '자유'와 '평등'에 기초하긴 했지만, 자본과 노동의 관계는 본질적으로 결국 상품-화폐 관계를 통해 매개되고, 은폐된 계급관계이다(MEW, 23: 599). 따라서 자본주의의 '형식적 자유와 평등'은 근본적 한계를 가질 수밖에 없으며, 이점에서 복지국가의 사회정의는 자본주의적 생산관계를 넘어서는 '역사적 정의' 차원에서의 정의로 재규정되어야 한다.

현재의 복지국가를 둘러싸고 그 성격에 대한 판단은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 우선 첫째는 복지국가가 자본주의 사회의 폐해를 보완하여 자본주의체제의 원활한 재생산을 돕는 체제유지적인 성격을 지니기 때문에, "복지국가는 허구이다. 근본적으로 큰 의미가 없다"라는 입장이 있다. 둘째는 그 반대로 "복지국가는 기존 자본주의체제에 근본적 변화를 가져다 주었다. 사회발전의 최종모델이다"라는 입장이 있다. 그리고 세 번째로는 "복지국가는 현재 자본주의적 한계를 지니지만, 점진적 개혁을 통해 보다 질적으로 다른 사회체제로 나아갈 수 있다"는 주장이 있다. 사회정의, 분배정의의 문제는 바로 이 세 가지 주장들과 각각 긴밀하게 연결되어 있다. 첫 번째 입장이 과거에 비해 복지국가의 분배정의가 이룩한 문명사적 의의를 지나치게 낮게 평가하고 있다면, 두 번째 입장은 역으로 이를 절대화하고 있다. 즉 전자는 복지국가가 지금까지 그리고 앞으로도 분배문제에만 자신을 한정시킬 것이라고 보기 때문에 문제가 많다고 보는 것이고, 후자는 바로 복지국가가 그렇기 때문에 바람직하다고 보고 있다. 따라서 양자의 단점을 넘어서는 세 번째 입장이 좀 더 설득력을 가지려면 사회정의, 분배정의의 논의에 있어서 다음과 같은 사항이 적극 반영될 필요가 있다.

첫째, 사회정의는 사회진보, 역사적 진보 차원에서 정립되어야 하며, 따라서 사회정의의 궁극적 목표는 형식적 자유와 평등에 기반을 둔 자본주의적 생산관계를 넘어서는 것이어야 한다.

둘째, 분배관계를 기본적으로 규정하는 것은 생산관계이기 때문에, 사회정의를 분배정의로만 한정해서 이해하는 것은 이론적으로 뿐만 아니라, 정의의 실현이라는 실천적 관점에서도 문제가 있다.

셋째, 기존 일부 마르크스주의에서의 우려와는 달리 복지국가에서 분배 정의의 추구를 통한 일정한 수준의 평등의 달성은 한 사회내의 자유와 평등을 보다 장기적으로 확대하는데 매우 중요한 교두보가 될 수 있다. 하지만 이것이 가능하려면 우선 복지국가의 역할을 분배 정의에만 한정하지 말고, 생산영역 그리고 기타 사회영역에서의 정의 문제까지 확장시킬 필요가 있다.

## 5. 맺음말

복지국가와 사회정의의 관계를 검토한 이 글의 핵심 논지를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 복지국가에서 사회정의에 대한 규정은 반드시 필요하다. 둘째, 복지국가 사회정의는 상대주의적 성격을 지닐 수밖에 없다고 생각할 수 있지만, 역사적으로 보편적 규정이 가능하다. 셋째, 현재 복지국가 사회정의의 내용은 상대적으로 체계적이지 못하며 그 원인은 복지국가 발전과정에서 찾을 수 있다. 넷째, 복지국가에서의 사회정의를 분배정의로 국한하는 것은 현 자본주의 사회의 본질적 성격을 간과하는 것으로 이론적으로나, 실천적으로 문제가 있다. 다섯째, 복지국가의 사회정의를 역사적 진보 차원에서 정립되어야 한다면, 그것의 궁극적 지향은 형식적 자유와 평등에 기반을 둔 자본주의적 생산관계를 넘어서는 것이어야 한다.

사회정의에 대한 견해의 차이는 인간 사회가 존속하는 한 완전히 사라질 수는 없을 것이다. 하지만 적어도 우리는 기본적인 사회적 정의에 대해 생각해 볼 수 있다. 즉 예를 들어 모든 인간들은 자유롭고 평등하게 태어났으며 또 평등하게 존중받아야 한다는 것이다. 따라서 모든 사회구성원들은 동등하게 대우받아야 하고, 공동의 재화에 대한 동일한 몫을 가질 수 있어야 한다. 이러한 사회적 평등의 원칙은 어떤 구체적인 분배방식을 제시하지는 못하지만, 그러나 적어도 모든 사회구성원과 관계된 재화의 분배 그리고 의무의 문제에 있어서 일정한 차등적 분배가 있을 경우 그것이 과연 정당한지에 대한 해명을 분명히 요구한다. 다시 말해 첫째, 어떤 것들이 모든 사회구성원들과 관계된 재화, 서비스 그리고 의무들이며 따라서 공정한 분배가 필요한가? 둘째, 이러한 것들의 불평등한 분배는 어떤 이유에서 그리고 어느 정도로 정당화 될 수 있는가? 라는 질문이

제기될 수밖에 없다(Koller, 2000:125). 하지만 분명한 것은 현재 복지국가의 분배정의에서는 이런 문제제기가 충분히 다루어지지 못하고 있다는 사실이다. 예를 들어 특히 선진 복지국가의 경우, 의료, 교육 등의 영역에서 일정한 사회화가 이루어진 것은 분명하지만, 사회적으로 중요한 생산요소인 자본, 토지 등에 대한 사회구성원들 간의 공정한 분배, 통제문제는 논의의 대상이 결코 아니다. 최근 확대되고 있는 전 세계적인 금융위기 역시, 그 본질은 사회적으로 수많은 사람들의 삶에 결정적 영향을 미치는 금융자본권력이 사회적 통제를 벗어난 데서 초래된 것이다. 그리고 그 결과는 불평등의 심화, 재정긴축, 사회복지의 축소 등, 즉 복지국가 분배정의의 후퇴이다.

물론 앞에서도 언급했듯이 복지국가의 재분배 기능이 이러한 긍정적 측면들을 간과해서는 안 될 것이다. 그리고 나아가 사회정의의 실현이라는 당위성, 즉 재분배, 보상, 평등, 사회적 연대 등의 주장만을 강조하기보다는, 다른 한편으로 현재의 시장경제체제에서 사회복지가 얼마나 다양한 혜택과 이익을 가져다주는지에 대한 보다 객관적이고, 실증적인 증거들을 제시할 필요가 있다는 의견도 우리는 경청할 필요가 있다. 이것은 물론 복지국가가 경제적으로 효용성이 있기 때문에 존재할 가치가 있다는 말로 오해되어서는 안 될 것이다(Dolgoft, 1999:304). 하지만 복지국가에서의 사회정의의 핵심을 재분배, 보상의 문제로만 국한시키고, 그것을 시장경제의 재생산을 돕는 경제적 순기능의 관점에서 강조하는 것은 전략적 중요성은 가질 수 있으나, 복지국가 사회정의의 궁극적 목표가 되어서는 안 된다. 즉 사회정의의 규정은 정치적 차원에서는 당장의 현실적 적용가능성 여부에 따라 그 내용이 달라질 수 있지만, 적어도 이론적 차원에서는 그렇게 되어서는 안 된다.

과거의 사회복지가 주로 소비와 분배의 측면에서만 간주되고, 따라서 자본주의적 시장경제의 특징들-이윤, 축적, 투자, 경쟁력 등-의 관점에서 복지를 연결하지 못한 것은 문제라는 지적(Mishra, 1984:131) 역시 현재 단계에서 전략적으로 고려할 수는 있다. 하지만 미래지향적인 복지국가가 목표로 설정해야 할 것은 좁은 의미의 시장경제적 이윤(profit), 경쟁력, 효율성이 아니라, 중장기적인 사회 전체의 이익(rentability), 더불어 사는 진정한 공동체의 건설이다. 사회정의의 문제가 복지국가에서 중요하게 다루어져야 하는 이유는 그것이 도덕적, 당위적으로 필요하기 때문만은 아니

다. 이것이 더욱 강화되어야만 사회는 그 방향을 향해 의식적으로 더욱 발전할 수 있기 때문이다. 사회정의가 결국 소외된 인간성의 회복, 진정으로 '자유롭고 평등한 사람들의 공동체'를 목표로 하고 있다면, 대안적 사회에 대한 디자인은 계속 추구되어야 하고, 바로 이점에서 현재 복지국가의 사회정의는 '분배정의'를 넘어서야 한다.



## 참고문헌

- 김기덕. 2005. “롤즈의 정의론에 관한 철학적 고찰: 윤리적 측면과 인식론적 측면을 중심으로”. 『사회복지연구』 제26호. 사회복지연구회. pp.67-90
- 남현주. 2007. “사회정의연구의 두 영역: 규범적 영역과 경험적 영역”. 『사회보장연구』 제 23권 제2호. 한국사회보장학회. pp.135-159
- 로버트 노직. 남경희 옮김. 2005. 『아나키에서 유토피아로 - 자유주의 국가의 철학적 기초-』 문학과 지성사. Nozick, R., Anarchy, State, and Utopia. 1974.
- 마이클 샌델. 이창신 옮김. 2010. 『정의란 무엇인가』 김영사. Sandel, M. J., Justice : A Reader. Oxford University 2007
- 설현영. 1990. “분배정의와 마르크스주의”. 『철학』 33. 한국철학회. pp.49-77. 1990
- 시오노 야유이치. 박영일 옮김. 2006. 『경제와 윤리 - 복지국가의 철학』 필맥
- 윤도현. 1993. “복지국가내의 계급관계”. 『경제와 사회』 겨울호(통권 제 20호). 비판사회학회. pp. 253-282
- 윤도현. 2011. 『사회복지사를 위한 철학과 정치사회사상』. 꽃동네대학교 출판부.
- 윤도현. 2000. 『계급이여 안녕? -선진자본주의 사회의 계급과 복지국가-』 한울
- 윤성석. 2000. “자유, 권리, 사회정의: 롤즈와 비판가들”. 전남대학교 지역개발연구소. 『사회정의와 사회발전』. pp.60-88.
- 장동진. 2008. “자유주의”, 한국정치학회 편, 『정치학 이해의 길잡이 -정치사상』 법문사. pp.206-260
- 정승교. 1989. “롤즈와 마르크스의 정의론에 관한 비교분석”. 『국민윤리연구』 제28호. pp.169-184
- 존 롤즈. 황경식 옮김. 2006. 『정의론』 이학사. Rawls, John, A Theory of Justice, Revised Edition. Harvard University Press, 1999.
- 플라톤. 이환 편역. 2006. 『국가론』 돌출새김. Plato, Politeia.

- Cohen. G. 1994. "Back to Socialist Basics", *New Left Review*, 207, pp.3-16.
- Cohen. G. 2000. *If You're an Egalitarian, How Come You're So Rich?*, Cambridge, MA: Harvard University Press 2000.
- Daly. J. 2000. "Marx and Justice". *International Journal of Philosophical Studies* Vol.8(3), pp.351-370.
- Dolgoff. R. 1999. "What does social welfare produce?" in: *International Social Work* 42(3): pp.295-307.
- Herkommer u.a., 1984. *Alltag, Bewusstsein, Klassen*. VSA. Hamburg.
- Jürgen. K. 2003. "Das Reflexionsdefizit des Wohlfahrtsstaates". in : Lessenich, S. (Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und Aktuelle Diskurse*. Campus Verlag. Frankfurt a/M. pp.41-54.
- Kersting, W.(Hg.) 2000. *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Velbrück Wissenschaft, Weilerwist 2000.
- Kersting. W. 2003 "Die Selbstverewigung des egalitaristischen Sozialstaats". in: Lessenich, S.(Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Campus Verlag. Frankfurt/ New York. pp. 105-135
- Kersting. W. 2000. "Einleitung, Probleme der politischen Philosophie des Sozialstaats". in: Kersting. W.(Hg.) *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Velbrück Wissenschaft, Weilerwist. pp.11-92.
- Lessenich, S.(Hg.) 2003. *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Campus Verlag. Frankfurt/ New York.
- MacIntyre. A. 1981. *After Virtue*. Druckworth, London.
- Marx. K./ Engels. F. *Marx-Engels-Werke*.(MEW)
- Mishra. R. 1984. *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. New York: St. Martin's Press
- Nida-Ruemelin. J. 2000. "Die Ethischen Grundlagen des Sozialstaats", in: Kersting, W.(Hg.) *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Velbrück Wissenschaft,, Weilerwist. pp.333-350
- Österle. A. 2002. "Evaluating Equity in Social Policy - A Framework

- for Comparative Analysis”. *Evaluation*, vol. 8 /1, pp.46-59.
- Peter, K. 2000. “Soziale Gerechtigkeit, Wirtschaftsordnung und Sozialstaat”. in: Kersting, W.(Hg.) *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Velbrück Wissenschaft,, Weilerwist, pp.120-158
- Plant, R. et.al. 1980. *Political Philosophy and Social Welfare. -Essays on the Normative Basis of Welfare Provision-* Routledge & Kegan Paul, London.
- Roberts, P./ Sutch, P. 2004. *An Introduction to Political Thought - Key Concepts and Thinkers-* New York University Press.
- Sandkühler, H. J.(Hg.) 1990. *Europäische Enzyklopädie zu Philosophie und Wissenschaften*. 4 Bände, Hamburg.
- Schefczyk, M./ Priddat, B. 2000. “Effizienz und Gerechtigkeit - eine Verhältnisbestimmung in sozialpolitischer Absicht”. in: Kersting, W.(Hg.) *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Velbrück Wissenschaft, Weilerwist, pp.428-466.
- Zintl, R. 2000. “Die Libertäre Sozialstaatskritik bei von Hayek, Buchanan und Nozick”, in Kersting, W.(Hg.) *Politische Philosophie des Sozialstaats*. Velbrück Wissenschaft,, Weilerwist. pp.95-119.

〈Abstract〉

## Social Justice and Distributional Justice in Welfare State: A Re-examination

Yoon, Do-Hyun  
Kkottongnae University

This paper attempts to re-examine the relationship between welfare state and social justice, focusing on the implications and limits of 'distributional justice'. As a result of this review, I would like to argue as follows. First, it is possible to define social justice in welfare state which has universalistic character, although it has relativistic character with the changes of time. Second, the contents of social justice in modern welfare state are not systematic and concrete in comparison with other political ideas, such as constitutional monarchy, liberal democracy, socialism. Third, the definition of social justice in welfare state as distributional justice(for example Rawls) turns a blind eye to the basic structure of capitalist society, although it can have temporary importance from the strategical point of view. It has limits to the theoretical, practical contributions which lead to reduce the gap between classes especially in quality. Forth, if social justice in welfare state aims more freedom and equality without alienation, its ultimate orientation should be over the capitalist relations of production.

Key words: welfare state, social justice, distributional justice, capitalist society

성명: 윤도현

소속: 꽃동네대학교 사회복지학부

주소: 충북 청원군 현도면 상삼리 387 꽃동네대학교 사회복지학부

전화: 010-3377-2474

전자우편: dhyoon@kkot.ac.kr

논문접수일 2012년 8월 10일

논문심사일 2012년 8월 21일

게재확정일 2012년 8월 25일

