

---

## 주요국 복지국가 형성과정 비교연구

— 민주주의와 시장경제의 발전 과정을 중심으로 —\*

송 태 수\*\*

---

### - 요약 -

1차 대전 이전까지의 '자유주의적' 자본주의가 채 100년도 지속되지 않은 상태에서 민주주의의 발전에 의해 수정될 수밖에 없었고, 이렇게 수정되어진 '조직자본주의'는 다시 '세계화' 물결 속에서 다양한 '탈조직자본주의'가 서로 경쟁하는 상황으로 발전했다. 4만세기 이전부터 전지구적 차원에서 진행되어온 '탈조직자본주의'화는 다양한 형태들, 즉 앵글로-색슨식의 '신자유주의적' 탈조직자본주의의 길과 유럽 대륙에 지배적인 '신조합주의적' 탈조직자본주의의 길로 분화되고 있다.

본 연구는 이러한 '자본주의의 다양성'과 복지국가체제의 다양성의 근거를 민주주의와 시장경제의 긴장 및 갈등관계의 관점에서 찾고 있다. 자본주의적 시장경제의 발전과정과 민주주의 발전의 과정이 역사 속에서 평행적이고 상보적인 관계로 작용해왔다. 각국별로 계몽의 프로젝트와 시민혁명에서의 요구가 무엇이었느냐에 따라 시장과 민주주의의 관계는 상이한 방식으로 발전하였으며, 자본주의적 시장경제의 발전은 다양한 가능태를 드러냈다.

본 연구는 선발자본주의국가의 시장경제와 계몽의 프로젝트 및 프랑스 대혁명을 포함한 시민혁명 사이의 긴장관계의 내용을 살펴본다. 역사적으로 대의제

---

\* 본고는 2003년 서울대학교 학제간연구지원금에 의해 수행된 연구 결과(미발표)를 수정·보완한 것임. 세 심사위원의 논평에 감사한다.

\*\* 한국노동교육원 교수, E-mail: tssong@klei.or.kr

및 참정권 획득을 위한 민주주의 투쟁과정에서 계급의 신뢰도나 충성도는 해당 사회의 계급간 세력관계, 국가의 위치, 초국가적 수준의 권력관계에 따라 변화해왔다. 본고는 민주주의와 자유주의는 동일시될 수 없다는 점을 서구 정치에서 민주주의가 최초로 하나의 세력이 되었을 때부터 구분되는 두 전통, 즉 프랑스적 또는 대륙 유럽적인 것 하나와 다른 하나의 전통으로서 영·미의 사고와 관행에 전형적이며 지배적인 것으로 구분하여 비교사적으로 살펴볼 것이다. 후자는 다시 세분되어 영국과 미국 각각 ‘자유’ 개념의 사회가치로서의 내면화 과정에서 차별성을 갖고 있다는 것을 살펴본다. 본고는 이렇게 상이한 발전의 길이 이후 재생산체제의 변천과정, 특히 복지국가 형성의 정치사상적 배경의 상이성과 어떤 연관성을 갖고 있는지를 고찰함으로써 어떻게 서로 다른 모습으로 귀결되었는지 연구한다.

주제어: 민주주의, 시장경제, 복지국가, 영국, 미국, 프랑스, 자유주의, 공화주의

## 1. 들어가는 말

최근까지의 자본주의적 시장경제의 발전과 민주주의의 관계에 대한 연구는 단지 정치적 논쟁이나 정치철학의 광범한 사색의 대상이기만 한 것은 아니었다. 민주주의에 관한 경험적 연구는 2차 대전 이후 사회과학의 주요 관심분야가 되어왔다. 2차 대전 이후 나치 독일이 패배했을 때, 스탈린주의가 동유럽을 정복했을 때, 그리고 이전의 식민지들이 실질적으로 독립된 ‘신생국가’가 되었을 때, 사회과학자들은 민주주의를 가능하게 하고 유망하게 하는 조건들을 규명하는데 적지 않은 열정을 기울였다. 라틴아메리카의 상대적으로 발달된 나라들에서의 권위주의체제의 등장은 새로운 연구의 물결을 자극했고(O’Donell, 1973; Collier, 1979), 동시에 라틴아메리카에서의 민주화 진전과 포르투갈, 그리스에서의 민주주의 회복은 연구에 새로운 추동력을 제공하였다(O’Donell et al., 1986). 이후 동구권의 시장경제체제로의 전환으로 이른바 민주화의 ‘제3파고’가 일면서 민주주의 연구에는 또 한 번의 충분한 계기가 제공되었다(쉐보르스키, 1997).

1차 대전 이전까지의 ‘자유주의적’ 자본주의가 채 100년도 지속되지 않은 상태에서 민주주의의 발전에 의해 수정될 수밖에 없었고, 이렇게 수정되어진 ‘조직자본주의’는 다시 ‘세계화’ 물결 속에서 다양한 ‘탈조직자본주의’가 서로 경쟁, 대립하는 상황으로 발전했다. 4반세기 이전부터 전지구적 차원에서 진행되어온 ‘탈조직자본주의’ 현상 속에서 하나의 지배적인 모델이 창출되어 지배하기보다는 다양한 형태들, 즉 앵글로-색슨식의 ‘신자유주의적’ 탈조직자본주의의 길과 유럽 대륙에 지배적인 ‘신조합주의적’ 탈조직자본주의의 길이 서로 경쟁하고 있는 상황이다. 이러한 특수성은 복지체제의 형성과정에서의 차별성으로 반영되어 있다.

본 연구는 ‘자본주의의 다양성’(Varieties of Capitalism: Hall et al., 2001)과 복지체제의 다양성의 근거를 민주주의와 시장경제의 긴장 및 갈등관계의 관점에서 찾아보려 한다. 시장경제와 민주주의는 각각 서로를 ‘수정’하고 ‘제한’하는 지속적인 갈등관계에서 벗어날 수 없는 상태에 놓여 있다는 달의 원론적 문제제기도 있다(달, 1999). 즉 자본주의적 시장경제는 끊임없는 규제를 필요로 하였고, 이러한 규제의 원칙과 정치적 민주주의는 계몽의 프로젝트와 프랑스 대혁명의 성과들이었다는 점에서 그 뿌리를 같이하고 있으며, 이로 인해 자본주의적 시장경제의 발전과정과 민주주의 발전의 과정이 역사 속에서 평행적이고 상호보적인 관계로 나타나는 것이라고 해야 한다. 따라서 각국별로 계몽의 프로젝트와 시민혁명에서의 요구가 무엇이었느냐에 따라 시장과 민주주의의 관계는 상이한 방식으로 발전하였으며, 자본주의적 시장경제의 발전은 다양한 가능성을 드러냈다. 이는 이후 이른바 복지국가의 이념과 내용에서 다양한 형식으로 표출되었다. 규제된 시장에 대한 탈규제는 하나가 아닌, 다양한 ‘탈조직자본주의’의 길을 보여주고 있다.

본 연구는 바로 이러한 연구가설을 검증하기 위한 것이다. 이를 위해서 우선 II장에서는 민주주의와 시장경제에 대한 일반적 수준에서의 논의를 검토할 것이다. 특히 민주주의와 시장경제 사이의 친화성을 주장하는 입장에 대해 검토하고 시장과 민주주의의 관계에 대한 필자의 입장을 제시할 것이다. 다음으로 III장에서는 선발자본주의국가의 시장경제와 계몽의 프로젝트 및 프랑스 대혁명을 포함한 시민혁명 사이의 긴장관계의 내용이 밝혀질 것이다. 대의제 및 참정권

획득을 위한 민주주의 투쟁과정에서 계급의 신뢰도나 충성도는 해당 사회의 계급간 세력관계, 국가의 위치, 초국가적 수준의 권력관계에 따라 변화한다. 자유주의와 민주주의는 동일시될 수 없다는 것을 우리는 서구 정치에서 민주주의가 최초로 하나의 세력이 되었을 때부터 두 전통으로 구분되는 것(세비인, 1994), 즉 프랑스적 또는 대륙 유럽적인 것 하나와 다른 하나의 전통으로서 영·미의 사고와 관행에 전형적이며 지배적인 것으로 구분하여 비교사적으로 살펴볼 것이다. 후자는 다시 세분되어 영국과 미국 각각 '자유' 개념의 사회가치로서의 내면화 과정에서 차별성을 갖고 있다는 것을 살펴볼 것이다. 이렇게 상이한 발전의 길이 이후 재생산체제의 변천과정, 특히 복지국가 형성의 정치사상적 배경의 상이성과 어떤 연관성을 갖고 있는지를 고찰함으로써 어떻게 서로 다른 모습으로 귀결되었는지 살펴볼 것이다.

## 2. 민주주의와 시장경제

자본주의적 시장경제가 민주주의에 대해 지닌 관계가 무엇이며, 자본주의적 시장경제체제 하에서 가능한 민주주의의 내용은 무엇인가의 문제에 대한 그간 연구의 결과는 양극적 대립을 보여 왔다. 즉 한편으로 주류 사회과학이론가들은 시장경제의 발전과 민주주의 사이에는 분명한 정(正)의 관계가 존재한다는 립셋(S. M. Lipset)의 고전적 명제를 유지하고 있는가 하면, 다른 한편 민주주의와 자본주의는 궁극적으로 상호배제적이라는 맑스주의적 이해가 있다. 그리고 이런 두 입장 사이에는 이 양자 간의 긴장관계를 상이한 관점에서 설명하는 두 입장이 있는데, 하나는 '시장의 비민주성'을 주장하는 입장이고, 다른 하나는 '민주주의의 비효율성'을 지적하는 입장이다. 후자에는 신자유주의적 관점에서 민주주의의 비효율성을 지적하면서 시장의 국가개입을 배제하려는 입장과 권위주의적 국가의 적극 개입을 민주주의의 비효율성을 극복하는 방안으로 제시하는 입장도 있다(임혁백, 2001: 106 이하).

### 1) 시장경제와 민주주의의 친화성

시장경제와 민주주의 사이의 친화성 주장은 크게 세 가지 관점에서 그 근거

를 찾고 있다(임혁백, 2001: 102-106). 시장옹호론자들은 첫째, 정치적 자유와 경제적 자유와의 상호보장 관계, 둘째, 시장경제와 민주주의의 작동메커니즘 사이의 유사성과 친화성, 그리고 셋째, 민주주의의 물질적 토양으로서 시장경제가 창출하는 경제적 풍요의 측면에서 그 근거를 찾고 있다.

첫째, 시장옹호론자들은 정치적 자유와 경제적 자유는 상호 보장하는 관계에 있다고 한다. 이들에게 민주주의는 정치적 자유주의에 다름 아니다. 즉 이들이 이해하는 “민주주의란 기본적으로 권력과 아이디어가 시장적으로 배분되는 체계”이기 때문에, 민주주의가 요구하는 자유는 분산적 시장경쟁에 의하여 가장 잘 보장된다고 생각한다(임혁백, 2001: 102). 대표적인 자유주의 경제학자로 통화주의자인 프리드만(M. Friedman)에 따르면 “자본주의 시장체제의 중요한 미덕은 대중이 권력의 집중을 막고 집중된 권력이 감행할지도 모르는 해악들을 분쇄할 수 있다”는 것이다(프리드만, 1982: 41). ‘강요없는 상호협력, 자발적 교환, 그리고 자유기업 체제를 본질로 하는 자본주의체제는, 언어의 발전과정에 과장하고 언어사용의 규칙을 제정한 어떤 중앙정부도 없었던 것처럼, 자발적 교환·계약이 이루어지는 시장을 통해 ‘인간의 존재성 규명에서 인간적인 가치에 보다 자유로운 관점’을 가지며, ‘개인의 보다 높은 책임감’을 갖게 하는 도덕적 분위기와 ‘개인의 성취욕’을 보다 적극적으로 발전시키는 경향을 가지고 있다는 것이다(프리드만, 1982: 35-44). 시장에서 소비자는 수많은 판매자들과 거래할 수 있기 때문에 특정 판매자의 강압으로부터 보호되고, 판매자는 수많은 소비자들에게 판매할 수 있기 때문에 특정 소비자의 강제로부터 보호된다. 이는 노동력 시장에도 동일하게 적용되어, 노동자들 또한 특정 고용주의 강제로부터 보호된다고 주장한다. 프리드만에 따르면 ‘명령에 대한 복종이 아닌 교섭과 거래’가 표상인(프리드만 1982: 237) 자유시장에서의 행위자는 자주적이고 독립적인 소비자(구매자)이면서 동시에 판매자인 이형동일체(異形同一體)로서, 개인은 모두 동일한 조건의 구매자-판매자 관계로 환치된다. 따라서 구매자-판매자라는 시장 행위자의 자유의 강화는 사회의 행위주체 개개인의 정치적 자유의 강화와 구분되지 않는다.

둘째, 자본주의 시장경제와 정치적 민주주의는 동일한 작동원리 혹은 메커니즘에 기초하고 있기 때문에 이 둘 사이에는 친화성이 있다는 것이다. 이들에 따

르면 시장경제는 소비자 주권이 작동하는 민주주의에 다름 아닌 바, 이는 권력을 위한 경쟁적 정치체제인 민주주의 하에서 인민주권이 작동하는 메커니즘과 전혀 다르지 않다. 대의민주주의 하에서 정치권력을 장악하려는 정치인은 시장에서 수요자의 요구를 충실히 반영하는 공급자와 마찬가지로 정치 수요자인 인민의 요구를 많이 반영하는 정책을 제공하여 투표에서 지지를 구한다는 점에서 시장에서의 수요자-공급자 관계와 차이가 없다는 것이다.

시장경제와 민주주의의 친화성 주장의 세 번째 근거로는 시장경제가 창출하는 경제적 풍요가 민주주의의 물질적 토양을 비옥하게 한다는 주장을 들 수 있다. 즉 시장경제는 높은 경제성장을 이끌 뿐만 아니라 극심한 빈곤을 제거하고 생활수준을 향상시킴으로써 경제성장은 사회·정치적 갈등을 감소시키는데 기여해왔고, 나아가 경제적 갈등이 발생할 때 성장은 갈등의 당사자들이 각각 무언가를 얻을 수 있는, 서로가 만족할 만한 해결을 가능하게 하는 좀더 많은 자원을 제공해 줌으로써 민주주의에 유리하다는 입장이다. 뿐만 아니라 시장경제의 발전은 민주주의 사상과 제도에 공감하는 영향력 있는 중산층의 규모를 크게 확대시킴으로써 민주주의에 유리한 사회·정치적 결과를 만들어 준다는 것이다. 이미 아리스토텔레스가 지적한 바와 같이 이들 중간계급은 민주주의 사상과 제도에 대하여 자연스러운 동맹군들이라는 주장이다. 이러한 주장이 제3세계나 후진국 경제발전과 관련 이론으로 형상화된 것은 이른바 ‘근대화’ 이론이다. 이 주장에 따르면 시장경제가 창출하는 경제발전은 마침내 전 지구촌을 민주화시키는데 성공적이라는 것이다.

## 2) 시장경제와 민주주의 간 친화성 주장의 검토

앞의 시장경제와 민주주의의 친화성 주장에 대해서는 많은 논란이 있어왔다. 아래에서는 이러한 시장경제와 민주주의의 친화성 주장의 근본적인 한계와 문제점을 앞의 세 가지를 중심으로 검토한다.

첫째, 정치적 자유와 경제적 자유 간 상호보강 관계를 설정하는 시장옹호론자의 주장은 시장경제의 주체와 정치적 민주주의의 주체를 동일하다고 전제한다. 하지만 시장경제의 주체, 즉 모든 개인을 구매자이면서 동시에 판매자인 이형동일체로 환치시키는 데에는 시장교환에 내재되어 있는 강제성이 은폐되어

있다. 이러한 시장교환에 은폐되어있는 대표적인 강제성의 하나로는 노동시장에서의 구매자(수요)-판매자(공급) 관계를 지적할 수 있다. 노동자들은 비록 형식적으로 평등한 관계에서 노동력을 공급하는 자로 그 수요자인 자본가와 만나지만, 실질적으로 생산수단을 소유하고 있지 않은 노동자들이 노동시장 자체로부터 ‘퇴장(exit)할 수 있는 자유나 권리는 사실상 없다. 즉 자유주의 경제학 이론에서는 각 행위주체에게 ‘목소리내기(voice)’와 ‘퇴장(exit)’이 보장되어 있는 것을 전제하고 있지만, 실제로 노동시장에서 그 판매자에게는 ‘퇴장’의 선택이 주어지지 않는다. 즉 생산수단에 결합할 때에만 자신의 상품이 판매·실현될 수 있는 조건에 놓인 노동자들은 생계유지라는 경제적 욕구를 충족시켜야 한다. 이러한 “경제적 욕구는 노동자로 하여금 자본가에게 잉여노동을 이전하는 것을 강요하는 직접적인 강제를 제공한다”(Wood, 1995: 29). 즉 이론적으로 전제되어 있는 시장에서 거래 당사자 간의 완전 대칭성은 실제에 있어서는 전혀 보장되지 않는다. 현실에서 시장의 교환은 구조적 강제성이 은폐되어있는 권위주의적 관계인 것이다.

그리고 이들 시장옹호론자의 이론에서 전제되어 있는 시장의 주체와 정치적 민주주의의 주체는 결코 동일하지 않다. 시장의 주체는 본래적으로 부르주아지(bourgeoisie)이고 정치적 민주주의의 주체는 시민(citoyen)이다. 그리고 “시장은 자기자신의 이기적인 이익의 추구를 장려함으로써 공익을 추구하는 사람으로서의 ‘시민(citoyen)’의 형성을 저해하고 ‘시장적 인간(bourgeoisie)’만을 양산한다”(임혁백, 2001: 107)고 말할 수 있다.<sup>1)</sup> 시장주체의 자유의 강화와 시민의 자유의 강화는 명확히 구분되는 것이다. 교환의 합리성은 “합리적, 효용 중심적, 원자적, 업적주의적이고 문명화된(혹은 세련된) — 즉, 다양한 삶의 영역에서 다양한 처세술로 대응할 줄 아는 — 그런 개인”을 전제하는데, 이때 개인은 사적재산을 소유하고 있으며, 이를 이용해 다른 사람의 노동력을 전취함으로써

1) 루소처럼 시민 개념을 엄격하게 정의할 때 이렇게 말할 수 있으나, 로크처럼 모든 개별적인 성인을 합리적 존재로 정의하는 경우에는 꼭 이렇게 말할 수 없다. 즉 루소에게 국가로부터 독립된 개인은 성인도 합리적인 존재도 아닌 것이다. 루소에 따르면 개인은 시민이 될 때 비로소 도덕성·이성 및 자유를 취득하게 된다. 즉 인간의 권리는 시민으로서의 권리이며, 시민이 되고 나서야 비로소 개인은 사회적이거나 도덕적인 존재가 된다(세바인, 1994: 73).

써 사적재산을 증식시킬 권리를 가진 사람이다(Altvater 1991, 72). 즉 시장주체의 자유의 강화는 사적재산을 증식시키려는 권리를 강화시켜주는 것에 다름 아니다. 이에 반해서 민주주의는 자유뿐만 아니라 인민주권과 동일시되는 것이다. 즉 개인의 삶을 규제하는 규칙이 지속적으로 갱신되고 변형되도록 하는 과정을 결정하는 근본원리는 바로 이러한 민주주의에 의해서 제공되는 것이다(보울스 외, 1994: 22-23).

둘째, 시장옹호론자들에 따르면 시장경제와 민주주의가 동일한 작동메커니즘에 기초하고 있다고 하지만, 실제 시장에서의 투표는 일인일표(一人一票)가 아니라 일불일표(一佛一票)의 원리에 의해 이루어진다. 예로 독과점을 형성하는 소비자 공급자와 달리, 무수히 많은 개인으로 분산돼있는 소비자에게는 시장에서 퇴장할 수 있는 권리가 완전히 보장되어있지 않으며, 이들의 실제적인 관계는 비대칭적이다. 시장 내에서 소비자주권은 보장되지 않는다. 실제로 보장되는 소비자주권이란 자신이 원하지 않는 상품을 사지 않는 것에 제한될 뿐, 기업에 대한 통제·개입은 이른바 ‘경영자주권’에 의해 차단·봉쇄되어 있다.

“시장은 개인들이 자신이 소유한 자원을 가지고 배분을 위한 표를 던지는 메커니즘이며, 자원이 항상 불평등하게 분배되는 메커니즘이다. 국가는 시장적 결과와 다르게 분배할 수 있는 권리를 가지고서, 자신이 소유하고 있지 않은 자원을 배분하는 체제이다. 이 두 메커니즘이 동일한 결과를 낳는 것은 오직 우연일 뿐이다”(쉐보르스키, 1997: 160).

즉 정치적 자원배분과 달리 시장적 자원배분의 메커니즘은 일불일표(一佛一票)의 원리에 따르는 것이며, 시장에서 시장참여자의 자유의 논리, 즉 ‘경영자주권’과 ‘소비자 주권’의 논리는 오히려 정치적 자유를 폐절시킬 전체주의 체제에 길을 터 준다(Hayek, 1944). 즉 경제적 자유주의이론은 정치적 민주주의의 필요성을 논증할 능력이 없다(Altvater, 1991). 자본주의적 시장경제와 정치적 민주주의는 상호 보족적인 체계가 아니라, 오히려 “인간의 발전과정과 모든 사회의 역사적 진화를 규제하는, 침해하게 대립되는 규칙”이다. 즉, “전자는 재산권에 기초한 경제적 특권의 우위를 특징으로 하고, 후자는 인권의 행사에 기초한 자유와 민주적 책임의 우위를 강조한다”(보울스 외, 1994: 21).

셋째, 자본주의적 시장경제에 의해서 창출된 풍요의 경제가 민주주의의 비옥한 물질적 토양을 제공한다는 시장옹호론의 주장이 유효하기 위해서는, 우선 경제성장이 자본주의적 시장경제체제이면서 민주주의적 국가에만 유일한 현상이 아니라는 사실에 답해야 한다. 또한 시장지향적 경제발전이 민주화로 인도되기 보다는 권위주의체제를 안정적으로 지속시켜주고 있는 나라들이 많이 있을 뿐만 아니라, 시장경제는 오히려 그 내적으로 권위주의적 요인을 배태하고 있으며, 이러한 토양에서 더욱 잘 성장하기도 한다는 지적에 대해서도 답해야 한다. 시장경제에는 하나의 체제만 있는 것이 아니라, 실제로 다양한 자본주의적 시장경제체제가 있다.

### 3) 자본주의적 시장과 민주주의 관계에 대한 가설

앞의 논의를 토대로 자본주의적 시장과 민주주의의 관계에 대한 일반적인 수준에서의 가설을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시장은 오래 전부터 있어왔고, 또 역사상 모든 사회체제에 존립해왔다. 자본주의에서의 시장도 있지만, 역사 속의 시장은 극심한 가격변동으로 인간의 삶의 기회가 분배되거나 혹은 파괴되는 그런 장소는 아니었다. 오히려 긴 인류 역사 속에서 시장은 “상호 신뢰할 수 있는 교환행위가 발생하던 곳”이었다(Altwater, 1991: 69). 자본주의적 관계의 형성과정에서 도시의 시장들은 화폐와 가격 메커니즘과 그 생리를 터득해가고 있었다. 이런 시장에서는 가격통제가 이루어지고 있었는데, 이러한 통제의 목적은 시장을 안정적으로 유지하는 것이었다. 즉 시장은 끊임없는 개입·통제를 통하여 발전하여 왔던 것이다.<sup>2)</sup> 경제적 자유주의 이론이 주장하는 이른바 ‘자기조절적 시장’은 사회가 제도적으로 경제적 영역과 정치적 영역으로 명백히 분할되는 것을 의미하는데, 이러한 명백한 분할은 가능하지도 않으며, 따라서 ‘자기조절적’ 시장의 역사는 존재하지 않았다. 시장경제는 효율적 사회화 형식·수단들의 앙상블(Ensemble)이다. 교환 파

2) 시장이 국가의 개입·통제를 통하여 발전하여왔다는 말은 시장의 발전에 따라 그에 조응하는 규칙(rule)의 필요성이 부각되는 것을 말한다. 즉 시장의 발전에 따라 국가개입의 강도가 지속적으로 강화된다는 것을 의미하지 않고, 시장은 시장의 기능을 유지하기 위해서 그 자체로서 규칙을 필연적으로 수반한다는 것이다.

트너가 서로 만나는 사회적 공간으로서 시장에서는 상호 신뢰에 기반한 교환이 이루어지고, 이를 위해서 끊임없는 개입과 통제가 요청되었다.

둘째, 자본주의적 시장에서의 교환대상은 상품이다. 상품을 교환하는 시장에서는 기존의 전통적인 사회관계로부터 해방되어 상호 독립적인 개인의 자원 증대를 위해 교환이 이루어지고 있다는 점에서 효율성을 담보하고 있다. 그런데 이러한 교환의 기제 혹은 사회적 공간으로서 시장 혹은 그 형식적인 측면(=등가물의 교환)은 생산과 재생산이라는 내용과 관련하여 중립적이지 않다. 그런 조건의 역사 속에서 형식적 등가교환의 전형적인 예인 노동력의 상품화를 방지하려 했던 시도들은 끊임없이 실패했다(Polanyi, 1977).

시장합리성은 하나의 사회적 과정으로서 관찰되는데, 이 사회적 과정은 '질서 정연한 상품들'만 포괄하는 것이 아니라, 토지와 화폐 그리고 노동력까지 포섭한다. 이때 시장참가자인 '경제인'은 극도로 차별적인 생산요소들을 갖고 있기 때문에 결국 시장합리성이란 이로부터 규정되는 힘의 관계를 내포하는 것이다. 권력은 시장논리 외적인 카테고리가 아니라, 역으로 시장논리의 작용을 통해서 관찰된다. 즉 규제되지 않은 시장은 필연적으로 불평등의 원천이다. 동일한 맥락에서 달(R. A. Dahl)의 주장을 이해할 수 있다. 즉 시장경제는 불가피하게 불평등을 야기하기 때문에, 정치적 자원을 배분함에 있어서, 다두민주주의(polyarchal democracy)의 민주적 잠재성을 제한하게 된다는 것이다.<sup>3)</sup> 정치적 자원의 불평등 배분으로 인해 정부의 정책, 결정 및 행동에 대하여 제한된 소수가 다수의 다른 사람들보다 더 많은 영향력을 얻게 된다. 이러한 침해는 결코 사소한 것이 아니라 본질적인 것이어서, 민주주의의 도덕적 기초, 즉 시민들 사이의 정치적인 평등을 훼손하는 것이다.

셋째, 자본주의와 민주주의는 상호 보충적인 체계가 아니다. 오히려 이들은 "인간의 발전과정과 모든 사회의 역사적 진화를 규제하는, 침해하게 대립되는 규칙이다. 즉 전자는 재산권에 기초한 경제적 특권의 우위를 특징으로 하고, 후

3) 달(R.A. Dahl)은 시장경제와 민주주의에 대해 단계적으로 구분하는 유보적 태도를 취하고 있다. 즉 자유시장경제는 다두민주주의의 수준에 이르기까지는 민주주의의 발전에 우호적이지만, 정치적 평등을 거스르는 반대의 결과 때문에, 다두제의 수준을 벗어난 민주주의의 발전에는 우호적이지 않다는 입장이다(달, 1994; 달, 1999).

자는 인권의 행사에 기초한 자유와 민주적 책임의 우위를 강조한다”(보울스 외, 1994: 21). 민주주의의 확대는 인권 논리의 확장으로 그리고 자본주의적 시장경제의 확대·발전은 재산권 논리의 확장으로 그 내용이 표현된다 할 때, 인권과 재산권 두 권리의 확장범위는 국가별로 각기 다른 조건에 의해 규정되었다. 선발자본주의국가의 사회생활에서 민주주의제도가 단순한 장식품으로 존재하는 경우도 있었지만, “민주주의는 정지된 채 현 상태를 유지하지는 않았다. 민주주의제도는 일단 뿌리를 내린 곳에서는 대체로 확장·심화되었다”(보울스 외, 1994: 23).

넷째, 시장경제와 정치적 민주주의 사이의 정(正)의 상관관계가 역사적 사실로부터 확인된다. 즉 선발자본주의국가의 경우에서 주목되듯이 시장경제와 민주주의는 일정 정도 동시적으로 발전되어왔을 뿐만 아니라, 시장경제체제를 취하고 있는 국가의 경우 권위적인 정부는 장기적으로 안정적이지 않았고 민주주의 운동을 피해갈 수 없던 사례도 많이 눈에 띈다. 그러나 그 원인은 시장경제와 민주주의 사이의 친화성에서 찾아지지 않는다. 오히려 자본주의적 시장경제가 끊임없는 규제와 역사였다고 할 때, 이러한 규제의 원칙과 정치적 민주주의는 계몽의 프로젝트와 프랑스 대혁명의 성과로 획득되어진 것으로 그 뿌리를 같이 하고 있다는 사실에서 찾아야 한다. 즉 시장경제 그 자체가 아니라, 자본주의적 시장경제의 발전과정에 필연적인 규제의 역사가 실제 정치적 민주주의의 발전과 역사적 궤를 같이하고 있다는 것이다.

민주주의와 시장경제는 각각 서로를 수정하고 제한하는 지속적인 갈등관계에서 벗어날 수 없다. 예를 들어 1830년대에 노동·토지·화폐 등의 전 분야에서 자기조절 능력을 갖춘 영국의 자유주의적 시장경제는 경제분야뿐만 아니라 정치·법·사상·철학 그리고 이데올로기 전 분야에서 승리했었다. 그 적들이 다시 나타나더라도 격퇴시켰다. 그러나 인민들이 자기 목소리를 낼 수 있는 국가에서 그런 완벽한 승리란 영원히 지속될 수 없었다. 대의정부와 같은 정치제도에 이어서 참정권이 확대되어 1884년이 지나면서 대부분의 남성은 선거를 할 수 있었다. 정치제도는 규제할 수 없는 시장자본주의에 대한 반대의사를 효과적으로 표현할 수 있는 기회를 제공하였다. 규제되지 않는 시장에 의해서 피해를 입는다고 느끼는 사람들은 보호받을 수 있는 방법을 찾으려 하였다. 자유방임경

제를 반대하는 이념, 정당, 사회운동 및 이데올로기가 힘을 얻어 나가기 시작했던 것이다.

### 3. 대의민주주의와 시민권, 그리고 시장경제체제와 복지국가

민주주의 프로젝트는 출발부터 “자유와 평등이라는 두 이념을 연관시켰으며, 상당히 일찍이 이 두 이념이, 토마스 제퍼슨(Thomas Jefferson) 세대의 민주주의자들이 희망했던 것처럼, 쉽게 해결할 수 없다는 점은 명백해졌다”(세바인, 1994: 58). 민주주의 사상은 유럽과 미국에서 때로는 묵시적으로 때로는 명시적으로 아리스토텔레스의 관념인 중산층 정제라는 관념을 답습했지만, 이러한 관념은 19세기 사회사에서 ‘단순한 일화’에 불과했다. 산업주의와 시장경제의 발전은 부와 권력의 불평등을 줄이기는커녕 오히려 증대시켰으며, 자유는 “보다 유능하고 정력적인 또는 보다 무자비한 사람들이 다른 사람들을 희생시키면서 자신들의 이득을 추구할 수 있는 힘”을 의미하는 것처럼 보였다(세바인, 1994: 58). 즉 ‘자유가 많아질수록 평등은 적어지고 평등이 많아질수록 자유는 적어지는 딜레마’ 상황이 시장경제 발전의 결과로 나타난 것이다. 이러한 상황에서 유럽 선발자본주의국가에서는 민주주의의 두 전통이 나타나는 바, “하나는 전형적으로 영·미적이며 다른 하나는 프랑스적이고, 전자는 자유에 그리고 후자는 평등에 우선적인 비중을” 두는 식으로 나타났다(세바인, 1994: 59).

아래에서는 위의 두 전통 외에 혁명적 사회주의의 위협으로부터 자유로운, 유럽적 경험과는 정반대의 경험, 즉 위 두 전통에서 예외적인 미국의 소부르주아 자유주의 공화국 실험의 좌절 과정을 검토하기로 한다. 이를 통해서 자본주의적 시장경제가 자원배분에서 어떻게 비대칭성·불균형성을 초래하고, 결과적으로 ‘소부르주아 자유주의 공화국’ 이상의 구체적 물질 기반을 무너뜨리는 지 살피볼 것이다. 미국적 예외성에 대한 검토는, 토크빌의 지적처럼, 비봉건사회가 ‘날 때부터 평등’하고, 그렇기 때문에 비봉건사회에는 또한 반동의 전통이 없고, 따라서 ‘봉건제가 없으면 사회주의도 없는 것’인지(Tocqueville, 1946), 아니면 다른 요인에 의해 규정되는 것인지의 문제를 포함한다.

본격적인 국가별 연구에 앞서 각국 복지체제의 개괄적 특성을 비교하면 다음

과 같다. 먼저 질병보험, 연금보험, 실업보험, 가족수당 및 의료보험의 도입 시점에서 나라별 차이가 드러나는 바, 산업화가 일찍 시작된 영국의 경우 산업제해 등 보험은 일찍 도입된다(아래 <표> 참조). 영국에 비해 산업화가 늦었음에도 불구하고 실업보험 및 연금보험 등은 사회부조를 국가의 기본적 책무로 명시했던 프랑스에서 가장 빠른 시기에 도입되었다. 미국은 모든 제도에서 도입시기가 가장 늦거나, 아예 제도가 도입되지 않은 특징을 보인다.<sup>4)</sup>

<표 1> 비교국 사회복지제도의 도입시기

	산재보험	질병보험	연금보험	실업보험	가족수당	의료보험
영국	1887	1911	1908	1911	1945	1948
프랑스	1898	1930	1905	1905	1932	1945
미국	1930 <sup>1)</sup>	-	1935	1935	-	-

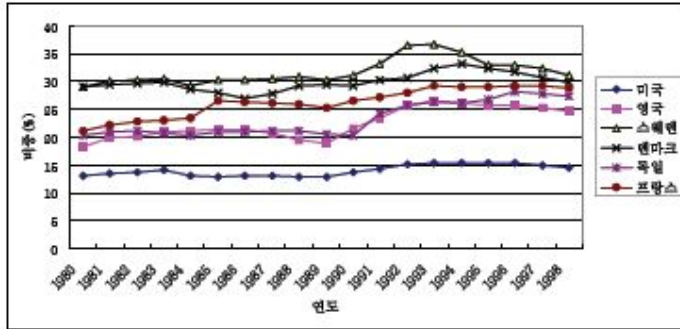
주: 1) 미국에서 산재보험은 주 차원에서 1910년대에 집중적으로 도입되었음.

자료: Kurlde et al. (1981), p.83 (황덕순, 2003: 7에서 재인용)

복지체제의 수준을 드러내는 사회지출의 비중 면에서도 나라별로 차이를 보이고 있다. 미국의 경우 이 수치는 15% 수준으로 주요 선진국 중 가장 낮으며, 영국은 ‘국민최저’ 수준의 보편적 사회보장을 위하여 20~25% 수준에서 유지되고 있다. 프랑스의 경우 공공사회지출이 GDP에서 차지하는 비중은 25~30% 수준으로, 북구 사회민주주의 유형의 복지국가를 제외하고는 서구 선진국 중에서 가장 높게 나타난다.

4) 미국은 복지제도 발전의 측면에서 후진국(laggard)으로 불린다(Kurlde et al., 1981; 황덕순, 2003: 7). 물론 질병보험이나 의료보험이 완전히 도입되지 않은 것은 아니다. 일부 주에서는 질병급여가 도입되어 있기도 하고, 연금보험에서 장애연금을 통해 질병기간이 길어질 경우에는 부분적인 보호가 이루어지고 있다. 또한 전국민 대상 의료보험제도는 도입되어 있지 않으나 연금수급자를 대상으로 한 의료보험(Medicare)은 1965년 도입되었다.

<그림 1> 주요국 공공사회지출의 대GDP 비중



자료: OECD, Social Expenditure Database (황덕순, 2003: 9 재인용)

### 1) 영국

#### (1) 상층부의 타협으로서 시민혁명과 자유

영국의 시민혁명을 통해서 획득되어진 자유의 내용은 이후 사회경제체제의 성격에 영향을 미치는 요인이었다. 개인의 자유는 사회적 '지위(status)'의 온존을 완전히 적절하지 못한 상태에서 획득되어진 '정치적 자유'에 머물렀으며, 이러한 사회적 개인 지위의 불완전성은 국가권력에 대한 사회적 지위에 따른 차별적 자유의 획득을 의미하고 있었다. 로크는 당시의 명예혁명의 실질적 결과에 "매우 정확하게 부합하는" 정치철학을 정립하고 있었던 바, 그는 "지위(status)를 당연한 것으로 받아들이고 지위를 또한 정치적 자유와 양립할 뿐만 아니라 그 조건"으로 간주했다. 이런 측면에서 명예혁명은 "사회혁명이라기보다는 정치혁명"으로, "입헌적이고 대의제적인 정부의 대강을 확립했고 일정한 정도의 지적 자유와 시민적 자유를 제공"했을 뿐이다(세바인, 1994: 68).<sup>5)</sup> 영국에서 정부

5) 청교도 혁명을 통해서 성취된 것을 로크는 다음과 같이 세 가지로 정리하고 있다 (세바인, 1994: 65-68): 첫째, 국가는 종교에서의 관용의 원칙에 따라 개인을 도덕적으로 합리적인 성인(成人)으로 인정해야 하며, 이들 성인에게는 종교적으로 자유로운 사적 결사가 허용되어야 한다는 것이다. 즉 종교적 신앙은 사사로운 사안이고 종교적 공동체의 삶과 관행은 그 공동체 스스로가 결정할 사안이기 때문이다; 둘째, 합리적 성인으로서 개인은 다른 사람과의 관계에서 공평한 거래의 규칙, 정의 그리고 권리를 인정하고 일반적으로 이를 준수한다. 이러한 도덕적 성인들에 의한 도덕적 규칙들의 유효성은 당연시되고, 따라서 이러한 내용을 정하고 있는 '법률'은

권력은 19세기의 상당 기간에 이르기까지 사실상 지배계급의 전유물로 남아 있었으며, 영국사회는 엄청난 양의 계급간 혼인과 침투에도 불구하고 상인계급과 신사계급 사이의 구별·계층화를 보존했다.<sup>6)</sup>

민주주의의 관점에서 1688년의 명예혁명은 소수자의 자유의 원리와 아울러 자유를 보호하고 규제하기 위한 헌법적 장치를 확립하는 계기가 되었지만,<sup>7)</sup> 그 내용적 규정은 청교도 혁명에서 분명히 드러나고 있었다. 17세기 당대의 혁명가에게<sup>8)</sup> 영국인의 ‘천부인권(*birthright*) 회복’이란 개인에게 “종교적 교파를 선택함에 있어서 자신의 양심을 따를 자유를 의미하는 것으로, (...) 자의적으로 부과된 과세로부터 자유로운 것으로, 왕실의 정실에 의해 만들어진 독점의 부과에서 해방되는 것으로, 그리고 (...) 보통법상의 전통적인 법원의 권한을 찬탈한 것으로 믿었던, 약식의 그리고 심문 절차로 재판하는 왕실 법원의 관할로부터 벗어나는 것”을 의미했다(세바인, 1994: 62). 혁명에 참여한 개인들에게 자유는 “그 자신이 이해한 바에 따른 이해에 근거하여 결사를 형성할 수 있는 자유를 의미했고, 집단에게는 법적으로 지지되고 법적으로 제한된 권리와 의무의 테두리 안에서 스스로 자신의 삶의 방식을 결정할 수 있는 자유”를 의미했다(세바인, 1994: 64). 이러한 자유를 보장하기 위해서 정부의 활동영역은 제한되고 법률에 의해서 규정되며 시민들의 이익과 활동의 모든 영역에까지 확대될 수 없다는 것을 의미했다.

없다 하더라도 구속력은 있다는 것이다; 셋째, 많은 종류의 교회를 포용하는 것처럼, 사회는 무수히 많은 사적인 관계를 포괄하고 있으며, 이러한 다양한 집단과 결사를 허용한다고 가정했다. “그러한 집단과 결사는 자신들의 이익을 추구하고 주로 자신들의 규칙을 제정하되, 단지 공익을 보호하고 집단의 고유한 사회적 목적을 보존하는 데 필요한 한도에서 국가의 통제 하에 종속된다”는 것이다(세바인, 1994: 67).

- 6) 프랑스의 자코뱅주의를 경험한 민주주의자 헤겔에게 이런 영국 정부는 일종의 ‘봉건주의의 타락한 형태’에 지나지 않았고, 민주주의 국가가 아니었다.
- 7) 명예혁명을 통해서 군주제의 위상은 결정적으로 약화되었고, 의회의 최고우위성이 확립되었다. 동시에 종교적 관용이 자리잡고 종교적 갈등이 종언되었다.
- 8) 역사는 그 시대에 직면(直逼)해서 볼 때만이 제대로 이해된다. 따라서 당대의 혁명가들과 그 대열에 동참한 동시대인들의 요구가 어떠한지를 파악하는 것은 중요하다.

## (2) 대의제와 시민 참정권

산업화의 수준이나 그리고 그로 인한 계급구조의 형태에 비추어 볼 때 영국에서 노동계급 대중에게 민주주의는 뒤늦게 왔다. 영국에서 산업화와 그에 따른 노동계급의 확대는 빠른 속도로 진행되었다. 노동계급에 대한 참정권 확대가 이루어졌던 1860년대 후반 계급구성을 보면, 노동력의 1/5 이하만이 농업에 종사하고 있었으며, 2/5 이상이 광산업, 제조업, 건설업 등에 종사하고 있었다(Mitchel, 1978: 51-64).<sup>9)</sup> 일찍이 시작된 산업화에 따라 영국에는 노동억압적 농업이 부재하고 부르주아지가 독립적인 자기 위치를 확보하고 있던 상태에서 이들 상층계급 분파들은 민주주의를 강화하는 주체로 나설 수 있었다.

한편으로 이들 상층계급의 분파들이 19C 중반까지 평화로운 정치적 경쟁의 패턴을 정착시켰고 이러한 경쟁이 1867년과 1884년의 참정권 확대로 귀결된 노동계급의 표를 둘러싼 경쟁으로 확산될 수 있었다면, 다른 한편으로 노동계급은 19C 초·중반의 차티스트운동에 광범하게 참여하고 있었고, 이를 통해서 계급 의식을 확보해가고 있었다. 남자 보통선거권, 공정한 선거구, 의회선거의 매년 실시, 의원의 세비지급, 비밀투표 및 의원의 재산제한 철폐라는 6개 조항을 포함하는 인민헌장의 국가법 채택을 요구한 차티스트운동은 “기본적으로 정치운동”이었으나, 그 저변에는 산업혁명으로 야기된 사회경제적 불안과 불만이 자리 잡고 있었다.<sup>10)</sup> 비록 차티스트운동의 요구가 직접적으로 관철되지는 않았지만, 이미 약 10여 년 동안에 200만이 넘는 서명을 세 차례나 의회에 제출할 정도로 광범하게 진행되었다. 1867년(제2차 선거법 개정)과 1884년(제3차 선거법 개정) 두 차례에 걸친 선거법 개정은 차티스트(Charlist)운동으로부터 시작되는 노동계급의 압력, 즉 초기 노동계급운동에 대한 하나의 천연(遷延)된 응답이었던 것이다.<sup>11)</sup>

9) 거의 모든 유럽 국가들이 제1차 세계대전 이후까지, 몇몇 나라의 경우에는 제2차 세계대전 이후까지도 영국에서 진행된 수준의 노동력 구성과 계급구조에 도달하지 못했다.

10) 불경기와 실업으로 인한 고통이 사회경제적 해결책이 아니라 선거권에 대한 요구로 분출된 이유는 당시 노동자들이 경제적, 사회적 고통을 정치적 맥락에서 진단하고 정치적 해결을 요구하는 정치적 급진주의(Radicalism)에 의해서 자극받았기 때문이었다”(박지향, 1997: 395).

11) 그럼에도 불구하고 “개혁의 최종적인 정치적 추동력이 강력한 노동계급의 기반이

## (3) 자유주의적 시장경제체제와 ‘약한’ 보편주의적 복지국가(welfare state)

영국에서 시민혁명을 통해서 성립된 입헌적 대의제 정부는 지배집단의 사회적 ‘자유’를 인정하는 것과 병립 가능한 수준에서 시민의 정치적 자유만을 보장하기 위한 것이었고, 이러한 절충의 상태를 유지하기 위한 차원에서 정부의 활동영역은 법률에 의해서 제한되는 것이었다. 국가(정부)는 개인 스스로의 삶의 방식을 결정할 ‘자유’를 보장하려는 수준에서 이들 개인의 결사형성 권리와 의무 보장에 활동영역을 제한당하고, 개인은 이를 제외한 모든 국가의 개입으로부터의 ‘자유’를 요구하게 되었다.

이러한 지배계급 중심의 강력한 자유주의를 기반으로 18세기 후반부터 세계 최초로 산업혁명을 완수한 영국은 선발주자로서의 경쟁력을 바탕으로 자유주의적 시장경제체제를 강고히 해 나갔다. 영국의 정부권력은 산업화가 한창 진행 중이던 19세기 중반까지도 사실상 유지되던 지배계급의 전유물로 남아있었으며, 이러한 조건 속에서 국가의 개입으로부터의 ‘자유’를 보장받은 이해당사자 중심으로 기업, 임금, 주택, 공공교통 및 언론 등 전분야에서 시장경쟁에 의해 수급이 조정되고 가격이 결정되는 상품화가 지배적 경향으로 되었고, 심지어는 종교, 교육, 보건부문까지도 시장의 원칙과 비영리원칙이 동시에 적용되는 ‘혼합제’의 성격을 가지고 있다(조흥식, 1999).

사회경제적 요구를 실질적 배경으로 하고 있는 차티스트운동을 경과하면서 영국의 경우, 자발적인 노동세력화나 정치화가 가장 먼저 이루어져 노동조직들에서 아직까지도 독일이나 프랑스보다 훨씬 높음에도 불구하고, 기업단위로 협상이 분권화되어 있다. 이는 자본과 노동이 국가의 개입을 거부하면서 이해당사자인 ‘양자주의’를 선호하는 전통에 기인하는 바 크며, 이러한 전통에 의해 더욱 강화되었다. 사회보험이라는 국가개입기제가 도입되기 위해서는 시민사회의 저항에 대한 국가보험의 정당성의 논리가 필요했었다. 정부의 강제는 생산성을 저하시키는 것이고 ‘작은 정부’를 지향하는 시민사회는 이념적으로 사회보험을 거부하는 요소가 강했다. 이런 조건에서 1911년 국민보험법안의 발의자 Lloyd

없는 상층계급 주도의 정당들로부터 나왔다는 것”은 하나의 특이성으로 받아들여져야 한다: “하나의 실질적인 노동당이 일찍이 노동자들의 충성을 장악했다라면, 엘리트들에 의해 인지도 위협은 기존의 지배적 정당들로 하여금 참정권 확대를 더욱 꺼리게 만들었을 것이다”(뤼시마이어 외, 1997: 177-178).

George는 법안의 핵심이었던 의료보험이 ‘노동자의 생산성과 효율을 높이기 위한 방법’이라고 주장하며 ‘국가적 효율(national efficiency)’을 내세워 입법 취지를 옹호했던 것이다(이혜경, 1986: 68).

사회보장제도의 역사가 길고 많은 시행착오의 경험을 가지고 있으면서 단절 없이 진화적으로 발달해온 전형적인 복지국가의 하나로 꼽을 수 있는 영국에서 Welfare State 개념은 제2차 세계대전 중에 나왔으며, 그때까지는 복지정책(Welfare Policy) 또는 복지경제(Welfare Economics)라는 용어를 사용했다.<sup>12)</sup> 우선 전후의 사회정책, 즉 교육 및 주택정책, 국가보건서비스(NHS), 최저임금 정책, 퇴직연금 등을 가리키게 되었다. 1955년 옥스퍼드 사전에는 “공동체의 각 구성원들에 대해 고유의 보호를 보장하는 동시에 모든 조건하에서 가장 이익이 되는 것을 얻을 수 있도록 하는 조직체”라는 정의가 실려 있다. 영국의 사회학자와 역사가들은 ‘자유주의적 집합주의’라는 용어로 이 정책들에 합의해왔는데, 케인즈와 베버리지 등 이 시기에 커다란 영향을 미친 사상가들은 자유주의적이라 할 수 있다. 프랑스의 에타-프로비당스(Etat-providence) 또는 독일의 Sozialpolitik(사회정책)은 항상 사회문제가 초점이 되는 반면, 영국 Welfare State의 개념은 외연적으로 더 포괄적이어서, 국가의 의무는 빈곤층과 노동자들 뿐만 아니라 전체 시민들에게 확대된다.

그러나 이러한 영국의 베버리지 모델 혹은 보편주의적 모델은 스칸디나비아 국가들의 ‘강한’ 보편주의 모델과 구별되어, ‘약한’ 베버리지적·보편주의적 모델이다. 즉 영국(아일랜드 포함)의 복지체제는 베버리지 프로그램의 최소주의 형태를 채택했고 사회적 보호를 ‘육구’의 관념, 따라서 최소로 만족하는 수준에 근거를 두고 있는 정도이다(메랭, 2000: 150). 자유주의사상을 기반으로 기회의 평등을 추구하는 사회보장제도의 목표는, 첫째, 예견하지 못한 금전적 수요에 대처하는 데 사회가 도우며; 둘째, 사회구성원에게 부가적 비용이 발생할 때(예, 장애인) 공동부담으로 사회적 형평성을 도모하며; 셋째, 도움이 필요한 가족(자녀부양 편모 등)을 지원하며; 넷째, 빈곤에서 벗어날 수 있도록 도우며; 다섯째, 소득재원의 재분배를 통하여 시기적이거나 계층적인 빈부격차를 완화한다는 것

12) Welfare State라는 개념은 1943년 캔터베리 대주교의 윌리엄 템플이 전쟁국가(Warfare State), 다시 말해 총체적으로 전쟁을 목적으로 조직된 국가의 개념을 유추하고 반대하는 의미에서 처음 만들어 냈고, 그 후 급속히 퍼져나갔다.

이다(이영찬, 2000). 복지국가의 확장 과정에서도 시민의 자유권리 개념과 국가 개입 개념의 안정적 관계가 관건이었고, 이는 바로 “국민최저”라는 개념에 의해 가능했다. 즉 “국가의 개입은 최저생활수준의 보장을 위해서만 정당성을 갖는다. 또 최저생활수준의 보장은 국가온정주의나 가부장주의의 표현이 아니라 모든 시민에게 보편적이고, 평등한 권리의 보장이다”(이혜경, 1986: 70).

이러한 최소주의 원칙은 1979년 마가렛 대처의 개혁에 따라 가장 명백하게 정립되어, 국가는 기본적 욕구를 보장하는데 그쳐야 한다는 개념을 지향하고 있고, 다른 사회적 범주의 사회보호는 개인과 기업의 노력에 의존하는 것을 원칙으로 하고 있다. 기여금과 급여의 연계 원칙에 따라 매우 낮은 수준의 기여금과 그 결과로서 매우 낮은 수준의 급여를 받고 있다.<sup>13)</sup>

## 2) 프랑스

### (1) 공화주의 이상을 통한 평등주의적 민주주의

영국인의 천부권을 회복하는 것이 청교도의 신화였던 것만큼이나, 봉건주의의 폐지는 프랑스 혁명의 신화였다. 대혁명을 통해 프랑스인 대부분은 기존에 갖고 있던 왕에 대한 충성과 복종을 민족에 대한 충성·복종으로 변형시켰다. 프랑스 대혁명은 왕권이 인정한 길드 결사의 특권적 지위로부터의 해방을 지향했다.<sup>14)</sup> 대혁명은 사회구조 전반에 걸쳐 작용하던 조합적 지위를 일소하고, 급진적인 개인주의의 원리를 보급하고자 했다. 학교, 병원, 자선기관, 대학 및 교육기관의 조합적 성격도 폐지했다. 대혁명은 농촌 토지의 1/5을 귀족의 소유로부터 국유화했는데, 그 토지를 개인의 소유로 하기 위함이었다. 혁명은 노동자들 고용주든 모든 종류의 조합이나 직업조합을 금하였다. 이러한 조건으로부터

13) 이에 따라 광범한 사회부조 수혜층이 형성되었는데, 이들의 35%가 노인, 30%가 실업자, 19%가 편부모, 8%가 장애인, 그리고 기타 8%로 분류된다. 일자리가 없는 빈곤층의 상황은 매우 악화되었을 뿐만 아니라, 자격증 없는 단순노동자들은 흔히 ‘일하는 빈곤층’(working poor)이 되어 생존을 위해 여러 개의 일자리를 가져야 하는 상태에 있다.

14) 결사가 가지고 있는 일정 분야의 실무에서의 독점권을 누리기 위해서 개인은 그 구성원 자격을 획득해야 했으며, 이를 통해서만 시(市)단위 조합에 참여할 수 있었다. 이러한 결사의 특권은 숙련공이나 길드 구성원 모두에게 동일하게 적용되었다.

‘인간과 시민의 권리’라는 혁명 슬로건은 위력을 발휘했다.

프랑스 대혁명은 — 영국에서와 달리 — ‘지위에 대한 반란’이었으며, 그 이상은 유일적 ‘시민권’을 제외한 모든 ‘지위’를 파괴하는 것이었다. 즉 공화국의 국민은 모두가 평등한 국민국가의 시민이었다. 혁명가들은 봉건주의를 대신하여 “모든 사람에게 평등한 정치적 권리를 부여하고 평등한 정치적 의무를 부과하는 획일적 시민권으로 대체하고자 했으며 모든 직업을 사회적 지위나 특별한 부류의 단체의 구성원의 지위와 상관없이 모든 자격 있는 사람에게 개방하고자 했다.” 이렇게 대혁명은 “현대 정치의 중심에 평등한 국민적 시민권과, 그 상대자로서 모든 형태의 사회적 조직에 우월하는 주권적인 국민국가의 관념을 설정하였다”(세바인, 1994: 71). 국가라는 단일체 내의 평등한 시민권이라는 이념에 바쳐진 프랑스 혁명은 국가 내에 있는 모든 개별적 공동체를 잠재적으로 국가에 대한 위협으로 여겼다.<sup>15)</sup>

## (2) 대의제 및 참정권 획득

프랑스는 대혁명을 통해서 과거와의 혁명적 단절을 경험한다. 프랑스에서 농업엘리트의 힘은 강했지만, 혁명은 영주제도와 토지귀족 등의 정치권력을 무너뜨렸다. 그 결과 1830년 이후 “구 귀족은 하나의 응집적이고 실질적인 정치집단으로서 정치적 장에서 사라지게” 되고, 프랑스 농촌은 소농들에 의해 지배된다(Moore, 1966: 106). 무어가 민주주의의 발전에서 하나의 필수적인 특징이라고 가정하는 과거와의 혁명적 단절은 프랑스에서는 본질적인 것이었다. 혁명은 귀족을 군대와 관료기구에서의 특권적 지위로부터 제거하였다. 비록 왕정복고가

15) 루소의 풀어쓰기를 통해 프랑스 대혁명의 내용을 더 명확히 이해할 수 있다: 첫째, 국가로부터 분리된 개인은 전혀 성인(成人)도, 합리적인 존재도 아니며, 비합리적이고 비도덕적인 동물로서 인간의 행동은 본능적이고 자신의 보존을 추구할 뿐이다. 따라서 개인은 시민이 될 때 비로소 도덕·이성 및 자유를 취득한다. “인간의 권리는 시민으로서 그의 권리이며, 그가 시민이 되고 나서야 비로소 그는 사회적이거나 도덕적인 존재가 된다”(세바인, 1994: 73); 둘째, 국가는 사회의 모든 국면과 중첩되고 이를 포함하며, 시민은 국가에게 자신의 사적인 권리와 이익의 일체를 양도한다; 셋째, 시민들의 사적인 결사는 단순히 그것이 사적이기 때문에 공익에 유해하다. 프랑스 대혁명에서 국민국가의 우월적 관념은, 교회를 자발적 결사로 인정하고 종교 교파나 소수파들의 공동체적이고 개인적인 삶의 양식을 실천하는 데 바쳐진 공동체로 인정했던 영국의 청교도혁명과 대비된다.

이 계급에게 정치권력을 되돌려 주기도 했으나, 그들이 상층 부르주아지와 권력을 공유하려 하지 않았고, 그 결과 토지귀족들이 권력을 쥔 시기는 제한될 수밖에 없었다.<sup>16)</sup>

1830년의 선거법을 통해 200프랑 이상의 직접세를 납부하는 남성에게만 참정권을 부여함으로써 주민 170명 중 1명에게 투표권을 주었지만,<sup>17)</sup> 7월 왕정의 주된 수혜자는 시가전에 참여했던 직공들이 아니라 상층 부르주아지, 특히 파리에 기반을 둔 금융 부르주아지였다. 1847년 2월 혁명을 계기로 중간계급에 기반을 둔 정치적 분파들의 참정권 확대운동이 전개된 이후, 공화정에 '사회적' 내용을 부여하려했던 도시 노동계급의 시도는 1876년 선거에서야 다른 모든 집단을 압도할 수 있었다. 공화국 대통령 맥마웅(McMahon) 장군의 의회해산 등 모든 기도에도 불구하고 공화주의자들이 승리하면서, 1877년 남성의 보통선거에 의해 선출된 의회에 대한 내각의 책임성이 결정적으로 확립되고, 이후 비밀투표를 내용으로 하는 선거법 개정이 이루어진 것은 1913년이다.

### (3) 국가자본주의 모델과 에타-프로비당스(Etat-providence)

모든 시민들의 사적 권리보다 우월적인 국민국가의 관념은 '자유'에 대한 이해에서 영국과 사뭇 다르다. '시민권'을 제외한 모든 '지위'를 파괴한 프랑스 대혁명을 경험한 루소에게서 국가는 사회와 합쳐져 있고 "사회의 모든 국면과 중첩되고 또한 이를 포함"하는 것이었다(세바인, 1994: 73). 대혁명은 프랑스에 평등한 국민적 시민권과 그에 대응하는 국민국가를 설정했는데, 국민국가는 모든 형태의 사회적 조직보다 우월하는 것으로 시민권에 우선하는 것이었다.

중심부와 주변부로 구분되는 유럽국가들 중 중심부에 해당하는 프랑스는 상대적으로 국가 간의 전쟁이 잦았고 그 과정에서 군대의 조직과 역할이 강조되었으며, 이러한 조건은 권력의 중앙화와 관료제의 발전을 촉진시켰다.<sup>18)</sup> 프랑스

16) 프랑스 대혁명 이후 참정권 획득을 위한 투쟁 및 민주주의의 확장의 역사와 관련해서는 뤼시마이어 외(1997)의 4장 참조.

17) 이는 1832년 선거법 개정 이후의 영국에 비해서 그 절반에도 미치지 못하는 정도였다.

18) 현재는 중심부에 위치한 유럽국들로 프랑스, 베네룩스, 독일 및 북부 이테리아 북부 스페인 등을 지적하고 있다(Hintze, 1962).

는 전국이 중심부에 위치한 대국으로서 중앙집권의 틀을 제일 먼저, 그리고 가장 완벽하게 완성한 국가라 할 수 있다.<sup>19)</sup> 비록 독일보다 먼저 산업혁명을 맞아 자본주의적 발전의 길을 걷긴 했지만 전통적으로 대기업보다는 중소기업 중심의 산업구조를 보유하며 국제화의 정도가 상대적으로 낮은 편이었다. 뿐만 아니라 농업부문의 생산 비중이 영국이나 독일에 비해 상대적으로 높은 국가로 국가주도적 발전을 적극 필요로 하기도 하였다.

대혁명을 거치면서 영주제도와 토지귀족 등의 정치권력이 전면적으로 붕괴된 프랑스의 경우 경제체제는 소농과 중소자본 중심으로 형성되었고, 자본세력은 국가에 비해서 상대적으로 약했다. 이는 동시에 노동세력의 상대적 열악함으로 귀결되었고 국가의 영향력을 상대적으로 더욱 부각시킬 수밖에 없었다. 너무나 강력한 국가에 대한 노동과 자본의 소극적 저항은 ‘삼자주의(tripartite)’보다는 ‘양자 평등주의’를 선호하는 방향으로 나아가게 했다(조홍식, 1999). 프랑스의 국가자본주의는 일찍이 중앙집권화되어 있는 국가체제에 자본주의 근대화 과정의 특징들이 결합되어 형성되었으며, 자본과 노동의 관계에서도 국가의 주도적 역할이 강조되는 형식으로 조형되었다. 이러한 국가자본주의는 복지체제나 국가의 지출 및 공공부문의 비중에서도 여실히 드러난다.

프랑스어로 복지국가는 국가(Etat)에다 ‘신의 섭리’라는 어의를 갖는 ‘providence’ 개념이 부가된 에타-프로비당스(Etat-providence)로, 본래 이 개념은 적극적인 의미를 갖는다. 그 창안자들, 사회개혁가들 또는 프랑스 제2제정 반대자들이 에타-프로비당스(Etat-providence)를 “프랑스 혁명이 낳은 무시무시한 결과”로 간주하기도 할 정도로 국가 주도성을 강하게 내포하는 것이었다. 1864년 국민의회 대의원 에밀레 올리비에는 국민의회에서 지나친 권력집중, 사회적 권리의 확장, 사회주의 개혁가들의 과장이 프랑스 혁명으로부터 나왔다면 “거기서부터 바뵈프의 소송과 ‘에타-프로비당스’의 개념” 등이 나왔다고 지적한다(메랭, 2000: 143-4). 즉 봉건중세의 자유결사 노력을 억압함으로써 국가의 가호는 앙시앵 레짐(Ancien Regime)에서의 ‘신의 섭리’를 대체해야 했다.

19) 그렇다고 프랑스의 자본주의 발전과정이 처음부터 완전히 국가에 의해 주도된 것이라 할 수는 없다. 19세기와 20세기 전반까지 강력한 자유주의 전통을 가지고 있었다. 프랑스의 국가주의가 경제적인 분야로 본격적으로 확산된 것은 1930년대 이후부터이다.

에타-프로비당스 개념은 독특하게 프랑스적이라 할 수 있고, 현대적인 복지국가 계획이 탄생한 것은 대혁명 때였으나, 이것이 구체적으로 실현된 것은 19세기 말 이후이다.

대혁명 직후 국민의회 구민위원회는 ‘사회에 대한 빈민들의 권리’를 적시했다. 즉 ‘공적 부조 = 국가의 신성한 책무’가 헌법에 명시되었다. 그러나 이후의 반동기를 거치면서 개혁의 정치적 의지는 박약해졌다. 19세기 동안 지배적이었던 자유주의 의식과 상충되었기 때문에 구체적으로 실현될 수 없었는데, 프랑스 노동자들과 사회주의 세력들이 복지제도에 대해서 보였던 부정적인 태도가 중요한 원인으로 작용하였다. 그럼에도 불구하고 사회부조를 국가의 기본적 책무로 명시했던 대혁명의 원칙은 여전히 유지되어 — 사회보장의 재원 대부분이 노동자와 사용자에 의해 부담되는 것과 달리 — 사회부조의 재원은 지방공공단체와 국가의 일반예산으로 충당되고 있다.

혁명을 통해 절대국가를 무너뜨린 노동자들은 국가에 대한 극단적 부정적 태도를 보인 생디칼리즘에 영향을 받아서 강력한 중앙국가에 의한 사회보험을 거부하는 대신, 시민사회 내에서의 공동체 원리에 기초한 해결책을 모색했으며 (Baldwin, 1990), 그 결과 많은 공제조합이 탄생하기도 했다.<sup>20)</sup> 제3공화정에 와서야 국가의 공적부조 원칙에 기초한 새로운 형태의 사회국가가 창안되는데, 여기에서 우리는 20세기 베버리지의 복지국가를 미리 볼 수 있다. 프랑스 복지 제도는 독일 비스마르크적 유형의 ‘보험적 모델’로 분류될 수 있어, “근로활동에 기초한 의무적 사회보험”으로 자리잡았다. 국민 대다수는 사회보험에 의해 보호 받는데, 이는 직업활동을 하든가 권리를 가진 자격을 갖고 있기 때문이다. 사회 보장체제에서 보험기여금은 국민적 연대를 위해서, 위험에 기초해 계산되지 않고 소득의 일정 비율로 정해진다. 즉 ‘조합주의적 사회보험’(매랭, 2000: 147) 관리 형태를 갖고 있다. 보험 중심의 사회보호체제는 더 완전한 사회적 연대를

20) 프랑스에서 공제조합은 18세기까지 거슬러 올라가는데, 혁명기 때에는 ‘단체’ 결성이 금지되어 큰 발전을 볼 수 없었다. 1850년 초기 노동운동이 공제조합단체의 형태로 발전하는 것을 우려하여 허가제를 기본으로 하는 법률 제정 상황을 지나, 1898년 설립의 자유와 운영 자치를 원칙으로 하는 공제조합법(이른바 ‘공제조합헌장’) 제정 이후 급속하게 팽창한다. 이러한 단체결성 금지법의 변천은 후에 사회보험의 형성과정에 많은 영향을 미쳤다(함세남 외, 1995: 412-416).

향해 계속 한 걸음씩 앞으로 나아가고 있다.<sup>21)</sup>

### 3) 미국

#### (1) 소부르주아 자유주의 공화국의 좌절

우리는 미국과 유럽 대륙에서 자유주의가 상당히 대조적인 의미를 가지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다(Sellin, 1972):

“일반적으로 미국에서 자유주의는 ‘개인의 자유’라는 관념을 강조한다. 그러나 유럽에서 자유주의는 ‘국가 권력에 대한 제한’을 중시한다. 물론 두 입장은 양립 가능하며, 대부분의 경우 상호 보완적이기도 하다. 그러나 두 입장은 중요한 차이를 가지고 있다. 전자의 입장에 따르면 개인의 자유의 영역을 효과적으로 확대하기 위해 국가의 개입을 추구하는 것이 반드시 자유주의와 모순되지 않는다. 그러나 후자의 입장에 따르면 자유를 획득한다는 것의 일차적 의미는 국가의 개입을 저지하는 것이다”(강정인, 1997: 87).

자유주의의 두 입장은 입헌국가의 존재를 자유주의에 필수적인 것으로 받아들인다는 점에서는 일치한다. 그러나 사회경제 영역에서의 국가의 개입을 어떻게 평가할 것인가에 대해서 두 입장은 의견을 달리한다.

‘국가 권력에 대한 제한’으로 이해되는 자유주의 개념이 지배적인 유럽대륙에서 자유주의자는 사회경제적 쟁점에 있어 보수주의자의 부류에 속한다.<sup>22)</sup> 그들은 자유주의의 목표가 고도의 경제적 자유를 허용하는 상황, 즉 자유주의적 시장경제의 조건하에서만 실현될 수 있다고 보기 때문에 국가권력의 어떠한 확대도 개인적 자유에 대한 직접적인 제한으로 보았다. 유럽 대륙의 자유주의자들은 “정치적 자유와 자유시장경제 간의 결합을 강조하며 자유주의와 민주주의를 엄

21) 사회보호체제는 처음부터 적용대상자들에게 수치감을 느끼게 하는 부조체제를 중식시키고자 하는 취지에서 비롯되었다. 사회보험은 수급권을 설정하고 있어, 그 급여는 공적인 자선의 결과가 아니라 기여금이라는 반대급부에 의한 것이다. 이러한 배경으로 인해 사회보험은 국민통합에서도 중요한 역할을 한다.

22) 강정인은 “사회 정치적 쟁점에”서 보수적이라 지적하고 있으나, 정확하게는 “사회 경제적”으로 정정돼야 할 것이다(강정인, 1997: 88).

격히 구분하는 경향이 있다”(강정인, 1997: 89). 이러한 관점에 따르면 자유와 민주적 평등은 결코 해결될 수 없는 상호 모순적 관계에 서게 된다. 이와 대비되어 미국에서 자유주의 이념은 시민들의 정치적 가치관을 거의 전일적으로 지배하고 있으며, 사회주의적 이념과 정당의 효과적인 도전이 부재한 상황에서 자유주의의 진보적 분파가 사회경제적 측면에서 국가의 적극적 개입을 주장하는 경향이 두드러진다. 그 결과 ‘자유주의적’(liberal)이라는 단어가 시장에 대한 국가개입적, 진보적 태도를 의미하기도 한다.

18세기 북아메리카의 식민지인들로 하여금 독립을 주장하도록 만든 불만은 17세기 영국에서 왕과 의회를 대립하게 만든 쟁점, 즉 ‘대표 없는 과세’에 대한 반발이었다. 따라서 제퍼슨이 기초한 「독립선언서」에 담긴 정치이론은 로크의 사상과 거의 흡사하다. 즉 자연법상 자유롭고 평등한 인간의 권리, 동의에 의한 정부, 동의에 의한 과세 요구이다. 따라서 그것은 명백히 입헌적 자유주의의 요구였지, 민주적 정부에 대한 요구는 아니었다(강정인 1997, 137).<sup>23)</sup> 그러나 신 세계에서 로크주의적 타협은 유럽에서 차지했던 중심적 위치를 결코 담당하지 못했다. 오히려 북아메리카에서는 “상업적·경제적 발전을 충실히 고수하는 틀 내에서 로크와 수평파들을 종합”한, 제퍼슨의 “상업농과 장인의 통일적인 민주주의 사회라는 전망”이 미국적 예외의 상황을 규정하였다(보울스 외 1994: 87 & 91):

“토지소유권이 여러 세기 동안 사회적 투쟁의 초점이었던 유럽과 달리, 북아메리카에서는 사실상의 보편적인 토지소유권이라는 전망은 인권과 재산권의 갈등으로 고통받을 필요가 거의 없는 새로운 자유주의적 질서에 대한 전망을 제공했다. 미국의 정치적 약속은 말하자면 제퍼슨주의적 타협이었다. 그것은 적어도 자유롭게 태어난 남성 가장에게는 재산소유권을 일반화시키는 것을 통해 사적 재산과 민주주의를 조화시킨다는 것이었다. 그러므로 미국의 예외성은 봉건적 과거의 부재 또는 민주주의 문화의 발양의 부재에 있었다기보다는 오히려 토지의 풍부함에 있었다”(보울스 외,

23) 새로이 독립된 주들은 권리장전을 포함하여 새로운 헌법을 제정했고, 참정권을 확대했으며, 행정부에 대한 의회의 권한을 크게 확대하였다. 1787년 개최된 대륙헌법 회의의 목표는 이러한 민주적 경향을 억제하고, 독립투쟁 당시 체결된 연합 협약을 좀더 강력하고 효과적인 연방제 형태로 바꾸는 것이었다.

1994: 87).<sup>24)</sup>

제퍼슨은 정부가 “재산을 보호하기 위해서 존재하는 것이 아니라 오히려 재산 또는 더욱 넓게 말한다면 기회에의 접근을 증진시키기 위해 존재”하는 것으로 보았다. 이러한 제퍼슨의 입장은 「독립선언」에 — 로크의 ‘생활, 자유, 재산’을 변용해서 — ‘생활, 자유, 행복의 추구’에 대한 자연권을 포함시키는 것으로 표현되었다(조이스 애플바이; 보울스 외, 1994: 90 재인용).

그러나 ‘제퍼슨주의적 타협’은 19세기 마지막 30여 년간의 다양한 발전 상황에 의해 위기에 처하게 된다. 첫째, 노예제의 폐지와 자유주의적 정치담화의 언어를 이전의 노예에까지 확장하려는 잇단 자극으로 인해 투표권이 대규모 무산노동계급에게도 유례없이 급격하게 확대되었으나, 그에 따른 토지분배가 현실적으로 어려워졌다.<sup>25)</sup> 둘째, 자본주의적 축적이 진행되면서 임금노동자 계급을 팽창시킴으로써 재산소유자의 비는 줄어들었다. 버지니아 헌법에 각인된 제퍼슨의 급진적 재분배 계획이 실시된 이래, 그 다음 세기 생산적 재산의 소유자 수는 미국 계급구조의 진화로 인해 인구의 약 1/3로 축소되었다. “로크주의적 타협이 시민권의 확장논리 앞에서 허물어졌다면, 제퍼슨주의적 타협은 자본주의적 재산의 확장논리에 굴복했다”(보울스 외, 1994: 94).

## (2) 대의제와 참정권 획득

북아메리카 식민지 정치체제에서 개별 식민지들은 정치적으로 상호 독립적이었으며 자치적이었다. 식민지들의 참정권 제한은 일반적인 영국 유형을 따르고

24) 제퍼슨은 그의 시대 대다수 정치엘리트와는 분리되어 있었으나, 인민의 열망과는 잘 일치하였다. 1776년 버지니아 헌법 세 번째 초안 1부에서 모든 성인 남성에게 참정권을 부여하지는 일반적 제한의 일부로서 25에이커의 재산을 투표자격으로 제시하였다. 그리고 같은 문서의 뒤에서 그는 “(50)에이커의 토지를 가지고 있지도 않고 가진 적도 없는 모든 성인에게는 (50)에이커를 전유할 수 있는 권리가 주어질 것이다”고 주장하고 있다. 그는 장자상속권을 폐지하고 투기적인 토지회사에 성공적으로 대적하며 대륙회의를 통해 최초의 토지법령을 제정하려고 시도하기도 했다.

25) 노예는 전 경제활동인구의 약 1/3을 구성하고 있었고, 백인 남성가장의 약 1/5 정도가 토지 또는 거래수단을 소유하지 못하고 있었던 점을 고려하면 무산노동자들은 노동력의 약 절반을 구성하고 있었다. 이는 영국을 제외한 다른 유럽국가보다 높은 비율이었다.

있었고, 사실상 국왕은 식민지에서의 참정권 제한을 강화하고 있었다. 그럼에도 불구하고 영국에 비해 식민지 유권자들의 규모는 훨씬 컸다. 영국 성인남성의 15%만이 투표권을 가지고 있던 반면, 북아메리카에서는 1830년 백인 성인에 대한 참정권 부여를 통해 남성의 50~80%가 투표권을 가지고 있었는데, 이는 영국에서 토지소유권이 훨씬 더 집중되어 있었고 도시화와 산업화가 좀더 높은 수준에 있었던 데 기인한다.

미국에서 민주주의 발전의 역사는 세 단계로 구분된다. 즉, 북부와 중서부가 민주화되었던 남북전쟁까지의 시기, 남부의 권위주의 체제가 나머지 지역의 민주주의 체제와 공존했던 2차 세계대전까지의 시기, 그리고 남부의 흑인들이 선거권을 부여받았던 1960년대까지의 시기이다. 처음 두 시기 동안 노동억압적 농업에 기초한 남부의 권위주의 체제와 상대적으로 민주적인 북부의 공존이 가능했던 것은 국가의 분권화와 강제노동에 기반한 인종주의적 계급차별 때문이다. 남북전쟁까지의 시기에 북부와 중서부의 민주화는 이 지방 가족자영농들의 지배와 이 집단들의 친민주주의적 태도, 그리고 이 집단과 상층계급분파와의 동맹에 의해 가능했다. 상층계급분파는 이러한 동맹(제퍼슨과 공화당과 잭슨과 민주당)에 기초한 정당의 정치적 지배를 확보하기 위해 선거권의 확대를 지지했던 분파였다. 남북전쟁 직전 시기에 북부 자본가들과 남부의 지주들 사이에 권위주의적 잠재력을 갖는 연합 움직임은 없었는데, 왜냐하면 이들 두 집단은 당시 핵심적인 쟁점들을 둘러싸고 대립적인 이해관계를 가지고 있었으며, 자본가들이 노동으로부터의 위협에 직면하지 않았기 때문이었다.

그러나 남북전쟁 이후 상황은 변하여, 북부 자본가들과 노동억압적인 남부 지주들이 타협하였는데, 북부 노동의 동요가 심해지고, 이에 대해 북부 기업가들이 반발하면서 자유주의가 후퇴하고, 북부 기업가들이 제국주의에 대한 지지로 선화하였던 것을 배경으로 한다. 즉 북부 제조업자들이 면화에 점점 더 의존하게 됨에 따라<sup>26)</sup> 남부 노동억압적 지주들과 이해관계가 일치하게 되었다. 북부 기업가들은 자체적으로 노동억압과 참정권 축소운동을 벌이기까지 했다. 이 시기 노동억압적 지주와 부르주아지 사이의 타협은 대부분 북부 노동자와 남부

26) 국내 제조업자들의 면화 소비는 1870년 80만포에서 1910년 480만포로 증대되었다. 면화는 1917년 해외로 선적되는 모든 화물의 1/4에 달하는 미국 제1의 수출품목이 되었다(뤼시마이어 외, 1997: 231).

흑인농민의 정치적 배제와 통제를 목적으로 하는 것이었다.

2차 대전 이후 남부에서 흑인 참정권 확대는 남부농업의 근대화와 미국 전체의 산업화, 뉴딜의 정치적 재편, 국가의 중앙집권화와 기능의 확대, 국제적 세력관계의 변화, 그리고 흑인들 자신의 조직화에 의해 가능했다. 우선 면화생산의 채산성 하락과 남부농업의 기계화로 인해 소작노동의 필요성이 감소하였다. 그 결과 흑인농장 경영자의 수는 1912년 915,000명에서 1959년 267,000명으로 감소되었다(뤼시마이어 외, 1997: 234). 둘째, 남북전쟁 이후의 명확한 반전 속에서 대부분의 흑인들이 지지하는 정당(지금의 민주당) 소속의 정치인들은 흑인들의 시민권을 요구하기 시작했다. 1940/50년대 연방대법원의 인종차별 위헌 판결 등을 통해 사회정치적 분위기가 변화하였다. 셋째, 전쟁과 뉴딜은 미국 정치·행정의 중앙집권화를 가져왔으며 복지국가의 확장과 관련하여 새로운 경제영역으로의 정부기능의 확대를 초래했다. 이로 인해 흑인들의 권리요구투쟁이 효과적으로 진행될 수 있었다. 넷째, 국제적인 세력관계는 많은 측면에서 흑인들의 통합에 우호적이었다. 2차 대전에서 민주주의를 위해 싸웠던 흑인병사들은 고국에 돌아와서 민주주의를 요구하였다. 또 전시경제는 산별노조회의를 강화시켰으며, 노동력 부족으로 인해 수많은 흑인들이 산업부문의 일자리를 매우기 위해 북부의 도시로 왔으며, 이는 기존의 자유주의적 분위기 속에서 흑인들의 요구 결집에 우호적인 환경을 제공했다. 이러한 정치적 상황의 변화와 조직된 흑인들의 정치적 요구는 1964년의 시민권법과 1965년의 선거법 통과를 가져왔다.

### (3) 잔여적 모델의 Welfare State

국가의 개입에 대한 반대로부터 자유의 의미가 출발하는 이들 자유주의자들에게 정치적 자유는 자유시장경제의 필수적인 요인이다. 그러나 이러한 자유주의는 민주주의와 엄격히 구분되는 것이고 또한 자유와 평등은 결코 해결될 수 없는 상호 모순적 관계에 서는 것이다. 그러나 미국에서 자유주의 이념은 정치적 가치관의 의미를 가지는 것으로, 사회를 거의 전일적으로 지배하는 이념체계이다. 그 결과 진보적 자유주의 분파의 경우 사회경제적 측면에서 자유주의의 옹호는 국가의 적극적 개입과 배제되지 않는 경향을 보이고 있어, '자유주의적'(liberal)이라는 단어가 시장에 대한 국가개입적, 진보적 태도를 의미하기도

한다. 국가정부는 재산권 보호를 위해서만 아니라 오히려 ‘재산 또는 더욱 넓게 말한다면 기회에의 접근을 증진’시키기 위해, 즉 개인의 행복 추구를 보장하기 위해 존재하는 것으로 여겨졌고, 제퍼슨적 타협은 그렇게 가능했던 것이다. 그러나 이러한 국가의 개입은 동시에 개인의 행복추구권이나 자유를 방해하지 않는 범위 내로 제한되는 것이기도 하다. 남북전쟁 이후 이주민의 급증과 사회문제의 급증 속에서 미국은 청교도적인 근로윤리와 자유방임적 경제관점을 근본으로 하고 다윈주의이론을 적극 수용함으로써 사회적 진화이론을 옹호하는 추세로 발전했다.

미국은 수십 년에 걸쳐 ‘구빈법’의 토대 위에, 즉 구제받을 가치있는 빈곤자(the worthy poor)와 가치없는 빈곤자(the unworthy poor)로 구분하여 빈곤의 개인적 책임을 강조함과 동시에 노동능력이 있으나 일하지 않는 자를 억제하는데 기여하는 차별적 성격의 사회정책을 수립했다(함세남 외, 1995: 139-43; 이만식 외, 2001: 120).<sup>27)</sup> 개인주의와 자유주의가 어느 곳에서보다 강하게 뿌리를 내리고 있던 미국에서는 19세기 유럽을 흔들어 놓은 사회주의가 큰 영향을 미치지 못했다. 1843~60년 사이에 공업화의 도약을 이루고, 1910년 경 성숙기에 도달하게 된 미국사회는 19세기말까지도 스펜서(H. Spencer)와 쉘너(W. G. Sumner)의 사회진화론이 무제한의 개인주의를 정당화하고 있었다. 미국 역사가들이 ‘진보적 시기’(1900~10)라고 부른 기간 동안에 전문가들은 사회보장과 퇴직연금에 관한 논쟁에 적극 참여하지만, 유럽과 유사한 모든 계획은 이 기간 동안 정치적으로 거부되었으며, 미국은 공적 보호라는 개념을 거부했다(매랭, 2000: 41). 미국 사회사에서 제1차 세계대전은 — 집합주의적인 국민단합과 사회보장제도의 기틀을 마련하는 계기가 된 유럽에서와 달리 — 오히려 미국 자본주의와 자유방임의 저력을 확인하는 계기가 되었다.

1920년대를 통하여 공진의 변형을 구가하던 미국 사회에 1929년 대공황은

27) 17세기 미국 식민지 개척자들은 영국식 관습을 그대로 가지고 미국으로 건너왔으며, 구빈법도 이에 포함된다. 영국에서 구빈법의 대상이 산업화 과정에서 노동 가능한 사람의 고용에 초점을 맞춘 것이라면, 미국식민지에서는 그 양상이 다르게 전개되었다. 즉 미국에서 잠재적 구호대상자는 병자, 장애인, 아동을 양육하는 과부 등 본질적으로 고용불가능한 사람들과 계절적 실업자였다. 영국과 달리 미국은 지속적인 실업문제나 농토에서 쫓겨난 도시빈민층의 문제도 심각하지 않았던 때문이다.

실로 커다란 충격이었다. 좀처럼 회복되지 않는 경제공황은 종래의 복지대책들, 자선이나 응급구호 등의 부적절성을 증명해 보였고, 무엇보다 국가로 하여금 적극적인 ‘부의 관리’ 개념을 수용하게 하였다. 이렇게 장기화된 대공황은 20세기 초 실패로 끝난 사회보험운동을 부활시켰고, 1935년 사회보장법이 제정되게 하였다(이혜경, 1993: 61-63). 영국 노령연금제도가 구빈법에 기원을 두고 있는데 반해, 미국 연금보험은 상업민간보험의 연장, 즉 미국적 개인주의의 논리적 연장임을 강조하였다(이혜경, 1986: 68). 연금수급권은 계약에 의한 권리로서 발생하는 것이며, 사용자 부담은 ‘부자의 의무’로서가 아니라 공장설비에 대한 감가상각비로 합리화하는 등 최대한도로 시장순응적이고 시장지향적인 논리로 설명되었다. 노동자는 보호되어야 할 약자가 아니라 자조하는 시민일 뿐이므로, 화이트칼라와 블루칼라의 구분은 처음부터 시도되지 않았다.

미국의 Welfare State는 시장모델 또는 잔여적 모델로 개념화할 수 있는데, 이 체제의 논리는 명료하다: 시장이야말로 각자 개인의 장점에 따라 부양금(혹은 보험지급금)을 얻을 수 있는 가장 효율적인 메커니즘이기 때문에, 개인이 자발적이고 독립적으로 시장에서 생계수단을 얻을 수 없는 조건에서만 가족적 연대가 그를 돌봐주어야 하고, 그것마저 없을 경우 사적인 연대망이 대신 제공해주어야 한다. 국가는 그 다음 최종적으로 개입하는 것이다. 이 모델의 기본적인 특징은 가난한 사람들에 대한 불신과 낙인에 근거한 것으로, 빅토리아 시대 영국의 경험과 도덕적 가치를 20세기 말 미국으로 연장시킨 것이다. 가난한 사람들에 대해 흔히 갖는 인식은 어떤 연민도 받을 가치가 없는 사람들이라는 것이다(메랭, 2000: 144). 이러한 특성을 가진 미국 Welfare State는 1960년대 짧은 기간의 연방차원에서 진보주의를 경험했을 뿐, 그 이후로 흐름은 역류하고 있다. 1970년대 노인과 환자를 위한 보충소득, 빈곤 여성과 어린이를 위한 무상 치료, 편부모가족에 대한 부조, 주택수당 등을 포함하는 최소생계 프로그램(Safety Net)에 많은 희망을 걸었으나, 레이건 정부에 의해 다시 제동이 걸렸다. 이후 신자유주의적 구조개혁 과정에서 사회적 장치의 전반적 해체가 진행 중이다.

#### 4. 맺음말

자본주의적 시장과 민주주의의 관계는, 시장옹호론자들의 주장처럼, 본래적으로 상호 보강하는 관계에 있지도 않으며 각각의 작동메커니즘에서 일치하지도 않는다. 오히려 시장은 역사상 오랜 시기 동안 거의 모든 체제에 존립했었다. 시장이 유지되는 것은 바로 참가자들이 상호 신뢰할 수 있는 교환행위가 이루어지기 때문이다. 또 이를 보충하기 위해서 끊임없는 개입과 통제가 필요로 되었다. 즉 효율적 사회화 형식·수단의 양상불인 시장은 끊임없는 개입·통제를 수반하면서 발전하여 왔다.

사적재산을 소유하고 있는 개인, 즉 사적소유자의 존재를 전제로 하는 자본주의적 시장은 대등한 주체를 전제하는 민주주의와 그 작동메커니즘에서 다를 뿐 아니라, 상호 긴장과 갈등관계에 있다. 재산권에 기초하여 경제적 특권의 우위를 특징으로 하는 자본주의적 시장과 인권의 행사에 기초한 자유와 민주적 책임의 우위를 강조하는 민주주의의 발전은 상호 긴장관계에 있는 것이다. 일단 한번 뿌리를 내린 곳에서는 정지된 채 현상을 유지하지 않고 지속적으로 확장·심화되는 속성을 가진 민주주의는 자본주의적 시장의 발전과 충돌하면서 발전할 수밖에 없었다.

이러한 내용을 우리는 구체적으로 프랑스, 영국 및 미국에서 자본주의적 시장경제가 발달하면서 나타난 계급·계층분화 및 시민권 획득·확장의 과정에서 내용적으로 그리고 구체적 경과에서 어떻게 다르게 나타나는지 살펴보았다. 영국의 청교도혁명에서 시민적 요구의 내용이 사회혁명이라기보다는 정치혁명으로 머물렀다면, 프랑스 대혁명의 요구는 시민적 권리 이외의 모든 지위의 파괴를 내세우고 있었다는 면에서 정치혁명인 동시에 사회혁명이었던 것이다. 이러한 전통은 각기 이후 복지국가의 형성·발전에서 지대한 영향을 미쳐, 영국에서는 ‘약한’ 보편주의 모델로 나타난 반면, 프랑스에서는 공화주의적 이상이 ‘에타-프로비당스(Etat-providence)’에 실현돼 비스마르크식 보험적 모델로 귀결되었다. 미국의 경우 신세계의 광활한 토지를 개인에게 분배하여 줌으로써 실현시키려했던 제퍼슨적 타협, 즉 소부르주아 자유주의 공화국 건설의 시도는 자본주의적 시장의 발전논리, 즉 사적재산의 확장의 논리에 굴복할 수밖에 없었다. 이

러한 발전의 과정은 이후의 잔여적 유형의 복지국가에 이르기까지 연속성을 띠고 있으며, 이는 자유주의 이념의 독특한 사회적 내재화와 깊은 관련성을 갖고 있다. 복지국가의 상이한 발전의 과정은 이후 탈규제라는 기치 하에 진행되는 광범한 신자유주의적 개혁 과정에서도 상이한 형태의 탈조직자본주의 유형으로 귀결되었다. ‘신자유주의적’ 탈조직자본주의와 ‘신조합주의적’ 탈조직자본주의라는 차별적인 방향으로 발전하고 있다.

연구결과에 따르면 복지국가체제의 기본이념과 그 내용, 그리고 기능 등은 나라별 정치문화<sup>28)</sup>에 의해 커다란 영향을 받는 것으로 나타난다(이혜경, 1986). 예를 들어 영국과 미국처럼 시민사회가 발달된 정치문화를 가진 경우와 시민사회가 강력한 가부장적 국가권력에 의존적인 신민(臣民)형 정치문화를 가진 독일이나 일본 등의 두 경우(Almond et al., 1963), 복지국가의 형성단계에서부터 확장과정은 분명한 차이를 보이고 있다.<sup>29)</sup> 정치문화가 시장경제의 발전에서 민주주의가 발달하는 과정에 의해서 규정적인 영향을 받으며 형성되어졌다는 점을 고려하면, 본 연구를 통해 내용적 구체성이나 개념적 절충성을 내포하는 정치문화의 유형화에 근거한 복지국가의 유형화 시도를 한걸음 더 발전시킬 수 있다. 비교대상국의 역사적 경험의 차별성에 대한 보다 세밀한 분절적 연구보다는 통사적 관점에서 접근하고 있는 것은 본고의 한계로 남는다. 동시에 비교적인 연구를 통해 우리 사회복지체제의 내용적 구성이나 발전방향과 관련한 함의 등을 도출하는 것도 과제로 남겨둔다.

28) 정치문화는 일반적으로 특정 시점에서 한 사회나 지역의 구성원들이 정치적으로 중요한 것에 대해 가지는 감정, 태도, 사고 및 가치지향 등이 집단적으로 형성된 것으로 정의된다(송태수, 2005).

29) 국가의 가부장적 역할에 친숙해 있던 신민형 국가에서는 복지국가 이념을 정치경제적인 연속선상에서 받아들일 수 있었던 반면, 시민사회가 발달한 영·미의 경우 복지국가의 형성단계에서부터 상당한 불연속을 의미했고 따라서 ‘자조’나 ‘시민권’과 같은 시민사회적 가치로 정당화되어야만 했다. 복지국가의 확장단계에서도 전자의 경우 복지제도가 노동자의 생활안정을 통해 생산성을 제고하려는 노무관리적 성격이 강조되었던 반면, 후자의 경우 사회보장은 전국민에게 보장되는 국민최저 생활수준에 대한 시민의 권리 확장의 수단으로 개념화되어 정당성을 얻어나갔다(이혜경, 1986).

## 참고 문헌

- 강정인. 1997. 『민주주의의 이해』. 문학과 지성사.
- 달, 로버트. 1994. “경제민주주의: 기업내 민주주의에 대한 권리”. 조지 세비인 외. 1994. 강정인·김세걸 엮음. 『현대 민주주의론의 경향과 쟁점』. 문학과 지성사.
- \_\_\_\_\_. 1999. 김왕식·장동진·정상화·이기호 역. 『민주주의』. 동명사 (Dahl, Robert A. 1998. On Democracy. Yale Uni. Press).
- 뤼시마이어·스티븐스·스티븐스. 1997. 박명림·조찬수·권혁용 역. 『자본주의 발전과 민주주의 — 민주주의의 비교역사 연구』. 나남출판.
- 메랭, 프랑수아-자비에. 2000. 심창학·강봉화 역. 『복지국가』. 한길사.
- 박지향. 1997. 『영국사 — 보수와 개혁의 드라마』. 서울: 까치
- 보울스·진티스. 1994. 차성수·권기돈 역. 『민주주의와 자본주의 — 재산, 공동체, 그리고 현대 사회사상의 모순』. 백산서당.
- 세비인, 조지 외. 1994. 강정인·김세걸 엮음. 『현대 민주주의론의 경향과 쟁점』. 문학과 지성사.
- 송태수. 2005. “비동시적인 것의 공존 — 독일 정치문화”. 김승렬·신주백 외. 『분단의 두 얼굴 — 테마로 읽는 독일과 한반도 비교사』. 역사비평사.
- 쉐보르스키. 1997. 『민주주의와 시장』. 한울.
- \_\_\_\_\_. 2001. 『지속가능한 민주주의』. 한울.
- 이영찬. 2000. 『영국의 복지정책』. 나남.
- 이혜경. 1986. “정치문화 정향과 복지국가의 발달 : 비교역사적 접근”. 『사회보장연구』 Vol.2.
- \_\_\_\_\_. 1993. “복지국가의 형성과 전개 — 미국과 일본의 비교 —”. 한림대학교 사회복지연구소 편. 『비교사회복지 제2집: 복지국가의 비교』. 을유문화사.
- 임혁백. 1994. 『시장, 국가, 민주주의. 한국 민주화와 정치경제이론』. 나남출판.
- \_\_\_\_\_. 2001. 『세계화시대의 민주주의 : 현상·이론·성찰』. 나남출판.
- 조홍식. 1999. “서유럽의 자본주의 경제체제 비교연구: 독일·프랑스·영국”. 세

중연구소 연구논문. pp. 99-06.

프리드만, 밀턴. 1982. 안재욱·이은영 역. 『자유시장과 작은 정부』. 나남출판

함세남 외. 1999. 『선진국 사회복지 발전사』. 홍익재.

황덕순. 2003. 『사회안전망체계의 국제비교연구(II) : 미국』. 한국노동연구원.

Almond, G. A. and Verba, S. 1963. *The Civic Culture*. Princeton University Press.

Altwater, Elmar. 1991. *Die Zukunft des Marktes: Ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des »real existierenden Sozialismus«*, Münster.

Hall, Peter A. and David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism - The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford Uni. Press.

Hintze, Otto. 1962. *Staat und Verfassung: gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*. Goettingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Kurdle, R. T. and T. R. Marmor. 1981. "The Development of Welfare States in North America", Flora, P. and Heidenheimer, A. J. (eds.). *The Development of Welfare States in Europe and North America*, Transaction Books.

Mitchel, B. R. 1978. *European Historical Statistics 1750-1970*. New York Columbia Uni. Press.

Moore, Barrington. 1966. *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.

O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and Beurocratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead (eds). 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: prospects for democracy*. Baltimore: John-Hopkins Uni. Press.

- Polanyi, Karl. 1977. *The Great Transformation*. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Wien (Europaverlag).
- Sellin, Volker. 1972. "Liberalsim". *Marxism, Communism & Western Society*. Vol. 5, N.Y.: Herder and Herder. pp. 199-212.
- Tocqueville, Alexis de. 1946 (1st. ed. 1835). *Democracy in America*. 2 Vols. Knopf. revised ed.
- Wood, Ellen Meiksins. 1995. *Democracy Against Capitalism. Renewing historical materialism*. Cambridge Uni. Press.

K C I

<Abstract>

## Comparative Study on Welfare-state Formation of Western Countries

— Focused on Democratization and Market Economy Development Process —

Song, Tae Soo \*

In compliance with the democratization process the 'liberalistic' capitalism was reformed, and this reformed 'organized capitalism' developed to diverse 'organized capitalisms' in the age of globalization. The deregulation process of 'organized capitalism' on earth is diversified in continent-european model of neo-cooperative 'organized capitalism' on one side and in anglo-saxon model of liberalistic 'organized capitalism' on the other side.

This article finds out historical grounds for 'varieties of capitalism' from the diversities of tense and often discordant relationships between the democratization process and the development of market economy. The democratization process and the development process of capitalistic market economy advanced parallel and complementary, but often with restrictive and diversionary relationships.

This article tries to explore the contents of diverse relationships between the market economy development process, French Great Revolution, and the project of Enlightenment Movement. Based on the viewpoint that democracy can not be classed with liberalism, it compares the diverse routes of welfare-state development process in Europe, namely the French or continent-european model different from anglo-saxon model. The latter is fractionated again : The route of Great Britain and the United States respectively have diverse

---

\* Korea Labor Education Institute 한국노동교육원임

characteristics driven from the different processes of incarnating 'freedom' as social value. In this article is explored that the very diverse incarnation processes of freedom in G.B. and USA resulted from different routes of reforming process of reproduction regime, esp. political ideological backgrounds of welfare state formation and democratization process.

Key words: democracy, market economy, Great Britain, United States, France, welfare state, Etat-providence, Sozialpolitik

K C I