

## 사회보장과 헌법재판

- 복지국가 원리의 이념적 기초에 대한 고찰
  - 임미원
- 사회문제와 사회보장법
  - 체계 사고를 중심으로 -
  - 전광석
- 사회보장과 헌법재판
  - 주요 결정을 통해 본 의의와 과제 -
  - 김복기



# 복지국가 원리의 이념적 기초에 대한 고찰

## A Study on the Ideological Foundations of Welfare State Concept

한양대학교 법학전문대학원 교수 임미원  
Professor, School of Law, Hanyang University, Lim, Mi-Won

### ■ 목 차 ■

I. 들어가는 말 .....	5	III. 새로운 복지국가성의 모색 .....	11
II. 복지국가의 원리 - 20세기의 흐름 .....	6	1. 노동급여-노동복지의 대안으로서 기본소득 ...	13
1. 사회국가성 대 신자유주의 국가성 .....	7	2. 연대성의 문제 .....	15
2. 제3의 길 .....	8	IV. 결론을 대신하여	
		- 자유주의와 사회국가적 법치성 .....	21

\* 이 지면을 빌어 심사위원분들의 심도있는 비판과 조언에 깊이 감사드린다. 이를 최종본에 충분히 반영하지는 못하였으나, 향후 연구를 이어 심화시키는 데에 의미 있게 참고하고자 한다.

## Ⅰ 국문초록

복지국가-사회국가 원리는 사회문제에 상대적으로 소극적인 형식적 법치주의 국가에 대한 역사적 교정이자 산업혁명 이후의 사회경제적 문제에 대한 헌법차원의 대응이다. 근본적으로 정치적-경제적 자유주의와 그 보충으로서의 복지국가적 개입이라는 구조로 유지되어온 20세기 사회국가 체제는 그간 진행되어온 세계화와 인구구조 변화 등으로 인해 급속히 와해되고 있으며, 기존 복지체계는 재정 위기와 정당성 위기라는 이중의 위기에 직면해 있다.

케인즈식 경제-복지정책과 신자유주의 정책, 그리고 제3의 길로 불리는 새로운 실용주의적 중도의 구상들을 거치며, 최근에는 더 이상 임금노동에 의존하지 않는 새로운 대안적 노동 및 사회보장 체계를 모색하는 시도가 두드러지는데, 그 제도적-규범적 착안점이 될 만한 것이 기본소득 구상과 연대성 관념이다. 노동급여-노동복지의 대안으로서 기본소득이란, 각자의 실제 성취 의지나 능력과는 무관하게, 누구에게나 합리적 조건 하에서의 사회적 생존 및 사회적 참여를 가능하게 한다는 구상이며, 이에 규범적 기초가 되는 연대성의 정당화-제도화 문제를 보다 적극적으로 해결하는 데에는 롤즈의 정의론과 공동체주의가 착안점이 될 수 있다.

아울러 복지체제의 현실적 토대인 경제적 자유주의에 관한 정치적 경계설정에 있어서 중요한 것이 법치주의이다. 특히 자유주의와 균형을 이룬 사회국가성을 입체적으로 살려내는 데에는, 법을 '문화적 자아' 개념으로 여기는 문화적-규범적 태도가 유용할 수 있다.

**주제어:** 복지국가, 사회국가, 연대성, 기본소득, 롤즈

(논문접수일: 2022. 11. 21. 심사개시일: 2022. 11. 21. 게재확정일: 2022. 12. 7.)

## I. 들어가는 말

법학적 이론과 실천의 테마로서 사회국가 원리는 사회문제에 상대적으로 소극적인 형식적 법치주의 국가에 대한 역사적 교정이자 산업혁명 이후의 사회적 문제에 대한 헌법차원의 대응이라고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 산업혁명과 더불어 심화된 사회 경제적 부자유와 불평등에 대응하여 사회정의의 이념을 헌법적으로 수용한 국가로서 사회국가가 탄생한 것이다. 그에 따르면 국가의 방임적 불간섭을 통해 유지되어온 형식적 자유와 평등은 이제 국가의 적극적 간섭과 조정을 통해 실질적인 자유와 평등으로 전환되어야 하며, 그 과정에서 사회국가 원리가 법치국가 원리의 범주 내에서 실현됨으로써 양자는 조화를 이룰 수 있다. 즉, 개인의 자유와 인간의 사회경제적 존엄성, 내지는 국가로부터의 자유와 국가에 의한 자유는 함께 실현될 수 있는 것이다. 이런 방향에서 국가는 급부국가, (재)분배국가적 과제를 지니며, 헌법에 규정된 사회적 기본권이란 '자유권을 실제로 행사하기 위하여 필요한 사실적 조건을 형성해야 할 국가의 의무'를 기본권의 형태로 수용한 것과 같다.<sup>2)</sup> 이런 사회적 기본권의 실현은 다원적 민주주의에서의 정치적 의사형성-결정 과정에 대한 결과 차원의 보완-교정의 의미도 갖는다.

이렇게 역사적-규범적인 맥락 속에서 형성되어온 사회국가 원리는 최근의 시대적 변화, 특히 사회경제적 변화와 더불어 다양하고 진지한 논쟁의 한가운데에 들어서 있다. 법적으로는 '인간다운 생활을 할 권리' 및 '사회복지의 증진을 위하여 노력해야 할 의무'와 관련되며, 보다 오랜 정치사회적 테마로서는 '근로-노동'의 문제와 '정의'의 문제라고도 할 수 있다. 우리 헌법은 제32조 제1항에서 "모든 국민은 근로의 권리를 가진다"고 규정하고 있으며, 상대적 완전고용을 실현하기 위하여 사회적 경제적 조건을 형성해야 할 국가의 의무를 강조하고 있다. 적어도 근대 이후의 공동체는 구성원들에게 '국가급부에 의존하기 이전에 사회적 양심껏 노동하라'는 메시지가 우선이었던 노동 중심의 사회라고 할 수 있다. 일차적-우선적인 노동-자기 생존 배려와 보충적인 복지로 집약되는 사회경제적 질서는 그간 진행되어온 세계화와 인구구조의 변화 등으로 인해 급속히 와해되고 있으며, 기존 복지체계는 재정 위기와 정당성 위기라는 이중의 위기에 직면해 있다. 한편으로는 사회보험 가입의무와 연계된 취업 활동의 감소, 실업 및 조기 정년으로 인한 복지비용의 증가로 인해 복지 재정의 구조적 기초가 흔들리고 있으며, 다른 한편으로는 사회보장체계의 재정을 실질적으로 담당하는 생산노동 인구 중심의 부담계층과 수급계층 간의 형평성과 제도적 타당성이 문제되면서 복지체계 자체의 정당성에

1) 한수용, 헌법학입문(제2판), 법문사, 2018, 441-489면, 특히 441-452면.

2) 한수용(주 1), 443면.

근본적 의문이 제기되고 있다.

사회경제적 차원에서 근로-노동과 복지 간의 순환적 상호연관-의존의 체계를 마치 하나의 합의된 사회계약으로 전제해온 국가로서는, 임금노동의 축소-소멸과 사회보장의 재정고갈에 대한 근본적인 진단과 대책에 충분한 관심을 쏟기 어려운 상태이다. 복지국가로의 발전에 물질적 기초가 되어온 임금노동의 견고한 역할에 익숙한 나머지, 기업-고용자 측에 대한 우대 조치가 직접적인 고용 창출로 이어지리라는 단순한 해법에 의존하려 하며, 근본적으로 임금노동에서 벗어난 사회적 노동, 공동체적 노동이나 사회적 자본 등 새로운 대안적 형태를 체계적으로 구상하지 못하고 있다.<sup>3)</sup> 마치 경제적 효율성 대 연대성 원리 간의 재대결로 여겨지는 현재 상황은 우선 최대한의 객관적 이해를 요구하는 듯하다. 그런 점에서 사회국가 내지 복지국가의 형성-발전 과정을 보여주는 근현대국가의 최근 이력을 간단히 살펴보는 것은 의미 없지 않을 것이다.

## II. 복지국가의 원리 - 20세기의 흐름

일반적으로 복지국가란 구성원의 복지를 사회가 제도적으로 책임지는 체제이며, 특히 근대 복지국가는 경제적 재생산과정에서 (노령, 질병, 장애, 실업 등) 손해를 입은 그룹에 대해 공공재정이나 보험체계를 이용하여 금전, 물품, 인적 급부의 형태로 이를 보상하는 체제를 가리킨다. 사회국가 또는 복지국가라는 규정 간에는 명료한 구별점을 찾기 어렵지만, 독일에서는 사회국가성(Sozialstaatlichkeit)이라는 개념이 일반적이며, 헌법적인 규정으로서의 사회국가성이 국가목표로 이해되고 있다. 북유럽식 복지국가(Wohlfahrtsstaat) 또는 급부국가(Versorgungsstaat)란 사회적 안전망으로서의 사회복지, 사회적 서비스, 사회적 안전 등의 복지 제도 전체에 대한 구상을 표현한다. 비교적 관점에서 볼 때, 복지국가란 전 국민의 복지에 대한 집단적 책임이 정치적 행위를 통해 인수되는 국가형태를 말한다. 그에 비해 제도적-역사적 특수성을 갖는 독일의 사회국가는 복지국가의 한 형태이지 복지국가성의 기준(이나 내용)은 아니라고 설명된다.<sup>4)</sup> 사회국가와 복지국가에 대한 종적인 구별도 어느 정도 유의미하다. 사회국가란 산업노동자의 삶의 리스크를 사회화하는 사회보장 체계, 그리고 노동 대 자본의

3) 사회적 자본이란 기존의 물질(기계 등), 인적(지식, 기술 등) 자본 외에 제3의 자본으로서, 인간 관계 등의 사회적 연결망을 통해 발생되고 사람들의 상호작용에 영향을 줌으로써, 궁극적으로 개인과 집단에게 이익이 되는 무형의 자산을 뜻한다.

4) J. Becker, Der Wohlfahrtsstaat in der Krise. Der lohnarbeitsbezogene deutsche Sozialstaat und eine alternative Sozialpolitik, Munich, GRIN Verlag, 2006. pp.1-107.

갈등을 질서지우는 노동권 제도를 핵심으로 하는데,<sup>5)</sup> 독일의 경우 사회국가성은 19세기부터 제2차 세계대전 후 1950년대까지 유지된 것으로 평가된다. 이 사회국가 체계에서 국가는 사회의 창조-유지자와 같아서, 공적으로 설계된 사회보장체계에 의한 강제적 연대성 및 노동 시장에서의 권력차이에 대한 강제적 평준화를 통해 사회적 통합을 추구한다. 이런 사회국가 원리를 기초로 하여 성장한 것이 복지국가인바, 복지국가란 사회적 구성원리이자 특정 역사적 형태를 지닌 사회 자체이다. 즉, 복지국가는 특정 시기에 효력을 지닌 사회계약이라고 할 수 있으며, 자본주의적 생산의 위기로 인한 사회적 결과를 적극적 국가개입을 통해 제어함으로써 개인적 안전과 사회적 평등을 실현할 수 있다는 관념에 기초한다. 이런 관념상 완전고용과 임금노동에의 평등한 참여권은 특히 중요하고, 이런 노동에의 권리가 문명상의 최소조건 내지 최소도덕으로 간주되어 왔다.<sup>6)</sup> 이런 노동권을 포함하여 넓은 의미의 생존배려 및 개인의 보호를 과제로 하는 복지국가는 사실상 그 사회의 미래설계와 관련된다. 그 수단이 되는 사회보장 체계에 있어서 독일의 경우는 일차적으로 다양한 공법상의 단체나 사인 중심의 사회보험체계를 선호하며, 영국-북유럽에서는 국가-지역적으로 세금재원을 이용한 급부가 일반적이다.<sup>7)</sup>

## 1. 사회국가성 대 신자유주의 국가성

적어도 유럽에서 사회국가성은 프랑스혁명 이후의 정치적-경제적 자유주의 그리고 그 이면 내지 보충으로서의 사회국가-복지국가적 개입이라는 구조로 설명된다. 그런 점에서 경제정책과 사회보장정책은 밀접히 연계되어 진행되었다. 19세기 말 20세기 초까지는 '보이지 않는 손'으로 표현되는 시장의 자생력과 자유방임주의가 옹호된 반면, 1차 대전과 대량실업이라는 상황에 직면해서는 국가의 적극적 개입정책이 추진되었다. 고전학파들은 공급이 수요를 창출한다는 입장에서 공급자(기업)를 살리는 반개입-반규제 정책을 주장하였지만, 수요에 초점을 맞추었던 케인즈주의자들은 소비자의 수요-구매력을 살리는 재정정책을 통해 경제성장을 이룰 수 있다는 입장이었다. 더 이상 기업이 아니라 국가가 고용주이자 투자자의 역할을 담당한다는 수요 중심의 이론으로서, 수요로부터 성장으로 이어지는 다중효과를 기대한 것이다.<sup>8)</sup> 1940년대 이후로는 전반적으로 케인즈식 경제-복지정책이 추진되었지만, 1970년대

5) S. Lessenich, Umbau, Abbau, Neubau? Der deutsche Sozialstaat im Wandel: Eine Provokation, Leviathan, Vol. 24, No. 2, 1996, p. 209.

6) S. Lessenich(주 5), pp. 208-221.

7) J. Becker(주 4), p.8.

8) J. Becker(주 4), pp.9-12.

이후에는 인플레이션과 실업의 증가, 지속적인 경제위기로 인해 신자유주의로의 패러다임 전환이 이루어졌다. 특히 유럽에서는 개별 국민국가 단위의 케인즈주의적 경제질서가 글로벌화한 유럽 경제공동체적 질서로 변화되었고, 아울러 경제적 리스크 제거와 사회적 불평등 조정을 위한 기존의 복지국가적 사회정책은 글로벌 경쟁 체제 하에서의 경제성장이라는 일차적 목표 하에서 더 이상 유지 불가능하다고 판정 내려졌다.

이런 경제-복지정책의 위기-전환에는 근대 및 탈근대의 사회적 생활양식의 변화도 큰 영향을 미쳤다. 급속한 개인화 과정, 출산율 감소와 노령화로 인한 인구구조의 변화, 저성장-고실업으로 인한 복지비용 부담의 증가와 불균형, 이민자 급증으로 인한 사회적 위기의식 속에서 공동체의 연대성과 정의에 관한 근본적 의문이 제기되었고, 세대 간 계약 관념 또한 해체위기를 맞았다. 영미의 경우 신보수주의 정부 하에서 복지국가성은 크게 후퇴하고 내용 상 신자유주의적 기획으로 기울어진 데 비해, 독일의 경우는 완벽한 신자유주의적 자유방임 대신 시장 참여자들이 자유롭고 평등하게 경쟁에 참여할 수 있게끔 공정한 경쟁의 조건을 형성-유지시켜주는 것이 국가의 역할이라고 파악하는 질서자유주의의 입장에 가까웠다.<sup>9)</sup>

신자유주의의 구상에 따르면 근본적으로 복지국가체제는 시장에서의 자유로운 순환을 방해하고 시민들의 국가의존성을 키울 뿐이어서, 정책 상 사회국가적 복지의 축소, 사회권 보호적 규율의 완화, 사회보장 체계의 효율화 및 경쟁 강화가 필요하다. 복지국가의 관점에서는 경제정책과 사회정책 간에 '경제 활성화의 도구로서의 사회복지'라는 상호 상승작용의 관계가 설정되었지만, 신자유주의의 관점에서는 '경제성장의 부담요소로서의 사회복지'라는 대립적 관계가 설정됨으로써, 최후의 안전망으로서의 사회복지의 개인의 자기책임성과 시장의 자유에 반해서는 안 된다는 원리에 종속되었다. 사회적 평등의 관점에서 필요와 재분배로 집중되는 정의관념 대신 자기역할-자기책임을 강조하는 성과-업적 중심의 정의(Leistungsgerechtigkeit)관념이 우위에 서고, 서비스-경쟁의 질서를 확립하기 위해 유연성과 효율성이 중요해지며, 실업문제에 대해서도 개입과 규제를 필요로 하는 집단적-정책적 보장의 문제라기보다는 개인적 실패와 불운의 문제로 접근한다.<sup>10)</sup>

## 2. 제3의 길

이런 사회경제적 환경 속에서 1990년대 후반에 이르러서는 정치적 방향전환이 이루어진다. 이 시기 서유럽의 좌파적 정당들은 한편으로는 신보수주의-신자유주의적 구상을 비판하고,

9) Michel Foucault, *오토르망 옮김, 생명관리정치의 탄생. 콜레주드프랑스 강의 1978-79년*, 난장, 2014.

10) J. Becker(주 4), pp.12-16.

다른 한편으로는 자신들의 이념적 토대라 할 수 있는 고전적인 케인즈 식의 복지국가적 구상에도 거리를 둔다. 이른바 제3의 길(Dritter Weg)로 불리는 새로운 실용주의적 중도의 구상은 세계화된 지식, 정보, 서비스 중심의 글로벌 경제 상황에 적응해가면서 기존의 복지 쪽보다는 새로운 노동 쪽에 보다 큰 의미를 부여하는 입장으로서, 새로운 방식의 '모두에게 일' 또는 '생활정치' 관념을 바탕으로 노동 및 사회정책의 전환을 추진하였다. 케인즈 식의 복지국가와는 거리를 두면서 노동의 활성화에 의한 사회적 문제 해결을 기획했던 이들의 구상에 따르면, 실업인구에 대한 직접적 복지급여 대신 개인의 노동능력을 향상시키기 위한 적극적이고 전문-직업적인 지원과 활성화 정책(Politik der Aktivierung)이 필요하며, 이런 정책의 실행에서는 복지비용 지출을 통해 실제 달성된 고용 증감 지표가 중요하다.<sup>11)</sup>

이런 제3의 길 내지 신중도(新中道)의 정치(Politik der Neuen Mitte)는 기존의 계급정치적 관점이나 공적 국가권력 주도의 통치와의 결별을 의미한다. 정치는 더 이상 공적인 영역에서, 계급-신분지위 상의 갈등을 둘러싸고 전개되는 물질적 분배투쟁이 아니라, '사적인 것이 정치적인 것이다'라는 관점에서 개인들의 생활양식에 관한 의제들에 관심을 두고 협상하는 '생활정치'(Life Politics, Politik der Lebensführung)적 형태를 포함한다. 개인 및 집합적 차원에서 인간의 자아실현에 관심을 두는 생활정치는 계급갈등에 의해 추동된 전형적인 '해방정치'(Emancipatory Politics)의 그늘에서 벗어난 정치이다.<sup>12)</sup> 긍정적으로 이해한다면, 생활정치란 생활세계의 다원화-분절화 경향 속에서 자기 삶에 대한 통제력을 박탈당한 개인들이 기존 전통이나 공적 제도의 권위에 맞서 새로운 연대의 기초를 구축하려는 시도이며, 이런 탈권위적 정치 공간 속에서 스스로가 진실로 성찰적 존재임을 확인하고 증명할 수 있다는 믿음에 기초한다.<sup>13)</sup>

이런 개인의 성찰적 기획의 정치화까지 포함하는 제3의 길은 계급과 국민국가성이 급속히 와해-약화되어가는 세계화 및 다원화 사회에서 새로운 노동, 새로운 복지, 새로운 개인주의의 등장을 촉진 내지 승인하는 정치적 선택을 의미한다. 이제 개인은 근대의 전형적인 '개입하는 국민국가' 못지않게 오히려 '무한경쟁하는 타인들과 맞서 있으며, 노동시장-사회복지 부문에서는 사회국가-복지국가성의 후퇴에 직면해 있다. 그에 따라 평등주의-분배적 정의의 관점에서 결과의 평등을 추구하기보다는 자유주의의 관점에서 기회의 평등에 집중하며, 국가-공동체의 책임보다는 상호적인 책임 또는 개인책임이 새롭게 강조된다. 마치 '거대한 제도를 믿기보다 자기를 믿고 스스로 준비하라'는 메시지이다. 국가는 복지국가적 역할 대신 개인들의

11) J. Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Opladen, 2002, pp.49-50.

12) Anthony Giddens, 권기돈 옮김, 현대성과 자아정체성: 후기 현대의 자아와 사회, 새물결, 1997, 50면.

13) Anthony Giddens(주 12), 34면.

자기부조 능력을 활성화시키는 역할에 머물면서, 시민들에게는 금전이 아니라 기회를 제공한다는 기획이다. 이제 새로운 사회적 정의(正義)란 ‘요구와 촉진’(Fordern und Fördern) 전략을 통해 개인과 사회의 잠재 역량을 활성화하는 국가, 능동적이고 자기주도적인 개인, 사회적 관심과 참여 간의 새로운 균형 상태를 의미하며, 이를 위해 개인의 자기책임과 성과, 자기규율과 자기부조, 공동체 감각 등이 강조된다.<sup>14)</sup> 단적으로 개인과 사회의 자생력을 위해 사회자본을 키우려는 관심이며, 일차적으로 ‘국가는 물러나있기’의 관점이다. 결국 사회경제적으로 가속화된 세계화와 개인화에 의해 중요해진 사회 정책적 가치 내지 기준은 생존을 위한 경쟁력이다. 실업이란 경제발전 과정에서 불가피한 구조적-계급적인 불평등-차별의 문제는 아니며, 국가는 실업인구에 대한 직접적이고 물질적인 부조-복지보다 노동시장-임금노동 체계로의 재편입 정책에 집중할 뿐이다.

이렇게 경제 영역과 국가-정치 영역 혹은 경제정책과 사회복지정책 간의 재조정을 통해 상호 균형적이기보다는 경제 우위적인 정책으로 기울어지면서, 역설적이게도 근현대적인 사회국가 이념의 본질이나 역할이 보다 뚜렷이 드러나게 되었다. 사회국가-복지국가 자체는, 자본주의 경제가 낳은 대량빈곤과 계급적 저항을 가정-시장-국가를 연결 짓는 사회적 급부서비스를 통해 완화시켜 왔으며, 그런 점에서 경제적 효율성-집단적 유용성의 차원에서 자본주의가 낳은 사회경제적 약자를 사회 제도의 수신자로 만드는 근대적 체계였다. 이러한 복지국가는 경제의 기능적 필요 요소이면서 부담 요소라는 양면성을 갖는다. 신자유주의적 현실에서는 글로벌 경제상황에 따른 시장의 실패가 드러나고 국가의 개입이 불가피해지지만, 복지비용은 오직 상품과 다름없는 노동 약자들의 노동력-경쟁력의 회복을 위해서만 보충적, 일시적으로 부담된다. 이렇게 노동능력의 회복 내지 노동력의 재생산에 맞춰진 사회 서비스는 (통제-훈련의 요소 외에 지원-교육적 요소를 지녀야 함에도) 공통적으로 노동약자들의 계량적 분류-서열화 및 일방적이고 관료제적인 노동복귀 프로그램을 이용한 재취업화에 집중되어 있으며, 경제정책과 연계되고 사실상 그에 종속된 사회복지-부조정책들이 국가별로 취사선택될 뿐이다.<sup>15)</sup>

실제로 그간 제시된 복지의 기본 유형을 살펴보면, 우선 영미 중심의 자유주의적 복지국가 모델이 있다. 이는 자유시장 및 가족의 역할에 의존하는 체계로서, 국가의 역할은 소극적이고 사회부조 서비스는 선택적-제한적이다. 무엇보다 부조서비스가 수급자의 개인적 이력과 연계

14) J. Becker(주 4), p.17.

15) 예를 들면 독일에서는 노동자문제로 집중되어 노동조건 개선과 노동보호, 재교육-재취업 전략이 우선적으로 추진되었으며, 프랑스에서는 가족 문제로 집중되어 가정의 강화 및 인구감소대책이 적극적으로 추진되었다. J. Becker(주 4), pp.25-26.

됨으로써 낙인-가해적 요소를 지닌다는 비판이 있다. 세계화로 인한 경쟁압력-실업에 대해서는 여전히 성장과 탈규제 정책으로 대응하고 있으며, 상대적으로 낮은 질의 단기 고용 중심이어서 워킹푸어를 양산하는 모델이다. 그에 비해 유럽대륙의 조합주의적인 복지국가 모델에서는 국가가 보다 강력하게 후견주의적으로 개입하며, 임금노동과 사회보험 중심으로 구상되어 있다. 사회권은 근로-노동의 성과-위계에 연계되어 상대적으로 재분배 역할에 미흡하다는 비판이 있다. 한편 북유럽의 사민주의적 복지국가 모델은 상대적으로 노동의 탈상품화와 사회적 격차의 해소에 적극적이다. 사회적 시민권(soziale Bürgerrechte) 관념에 기초하여 보편적이며 평등 지향적인 높은 수준의 부조를 제공하는 모델이다. 세계화로 인한 실업에 대해서도 공공 서비스-일자리의 신설 및 여성의 노동시장 참여를 독려하는 정책을 추진한다. 이렇게 대략 몇 가지 복지 모델을 비교해보더라도, 사회보장의 목적 및 기본원칙에 관한 이질성이 드러나며, 연대성(Solidarität)과 자기책임(Selbstverantwortung), 보충성 원리(Subsidiaritätsprinzip)와 등가성 원리(Äquivalenzprinzip), 인과성 원리(Kausalprinzip) 등이 다양한 구상 하에 공존하고 있다.<sup>16)</sup>

### III. 새로운 복지국가성의 모색

앞에서 언급되었듯이, 최근 글로벌한 경쟁 압력과 인구구조의 변화, 개인화의 진행 속에서 복지국가 원리는 재정 위기와 정당화 위기에 빠진 상태이다. 경제성장과 사회복지의 상호 상승작용은 더 이상 기대하기 어려우며, 사회국가적 급부서비스는 시민들의 자발성과 개인적 성취의지에 부정적으로 작용한다는 분석까지 등장하고 있다.

이런 혼란 속에서 그간 낫설지 않게 된 ‘복지국가의 종말’ 서사는 이제 ‘복지국가는 어떤 형태로 변형, 진화할 수 있는가’라는 문제로 옮겨가고 있으며, 이에 답변하기 위해서는 무엇보다 기존 경제-복지시스템을 지탱해온 사회경제적 기본관념들의 재검토가 필요해 보인다. 최근 에 이르기까지 표준적인 복지국가 체제에서는 임금노동 정향성이 두드러졌다. 사회경제적으로 취업-임금노동 체계를 바탕으로 하여, 최대한 투명하고 효율적인 사회보장 체계를 제도

16) 유럽 대부분의 국가에서는 납부-부담과 수급-혜택을 일치시키려는 등가원리 및 인과성 원리에 의존하는데, 다만 이런 원리로는 재분배효과가 상대적으로 미흡하므로, 시민들의 상호책임을 뒷받침하는 연대성원리를 통해 재분배적 교정에 이른다. 북유럽국가들에서는 상대적으로 연대성원리가 등가성원리보다 우선함으로써, 급부서비스는 수요중심적인 필요를 존중하는 경향을 띤다. 영미 식의 자유주의 복지체제에서는 시장과 개인이 주도적으로 책임을 부담하는바, 시민의 자유와 개인책임이 강조되면서 자기부조적 생존 및 보충성원리가 공동 작용하는 방식이다. J. Becker(주 4), pp.26-37.

화하려 했던 것이다. ‘임금노동-근로소득’과 ‘정상가족’을 표준으로 하는 안정적 사회보장 체계는 그러나 그 사이 사회경제적-문화적 변화에 직면하였다. 즉, 가사노동 이외에, 사회보험의무와 연계된 지속-정규의 완전 고용적 취업-노동에 맞춰진 사회보장체계는 글로벌 경쟁 체제와 장기적인 대량 실업, 개인주의의 급속한 확산 속에서 자기기반을 상실하였으며, 더 이상 20세기적 사회국가-복지국가가 아니라 21세기의 새로운 노동 중심의 생산적 복지 내지 노동복지(workfare)체제로 전환-구조화되었다고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 대량생산-대량소비의 경제 내지는 근로와 복지를 연계하는 포드주의적 노동관계는 이미 오래전 해체되었고, 기존의 정상적 노동관계에 바탕이 되는 표준적 가족형태, 즉 취업-임금노동에 종사하는 남성이장과 경제활동하지 않는 부양가족이라는 형태에 맞춰진 사회보장체계는 현실적응력을 잃었다. 모든 시민이 아니라 경제활동-취업활동 인구에 집중된 사회 보장체계에 대해 사회적 합의를 이루기는 사실상 불가능함에도, 기존의 사회국가적 권위에 의존하려는 복지정책은 여전히 (대량실업 상황에도 불구하고) ‘그래도 노동하라’라는 메시지를 전하고 있다. 독일의 하르츠 개혁(Hartz-Konzept)을 살펴보면, 이런 정책의 특징은 국가부조서비스의 선택적 중단-박탈이라는 수단을 앞세워 노동시장으로의 재진입을 적극 추진하는 것이다. 글로벌한 수준의 대량실업 시기에, 사회국가에 의해 추진되는 노동으로의 견인-재편입 정책은, ‘저임금 비숙련 노동이더라도 실업보다는 낫다’라는 관점에서 ‘노동-피고용능력을 향상시키려는 자세를 지속적으로 보이고 증명하라’고 요구하지만, 그 의도에도 불구하고 사실상 현실에 부적합한 면이 있다. 국가 간의 글로벌 무한경쟁 속에서 노동시장의 유연성을 확보하여 경제적 제조-생산지의 위치를 선점하려는 경제정책과 연계된 이런 사회복지 정책은 결국 재분배 효과보다는 글로벌 경제자본의 이익으로 귀결되며, 전형적인 노동복지 제도, 즉 실업자가 복지 혜택을 받기 위해 일정한 근로를 하도록 설계해놓은 제도라고 할 수 있다. 이제 국가는 생존을 배려하는 국가라기보다 수급자에 대해 노동능력-성과를 요구하고 촉진시키는 국가이다. 자기책임-자기부조의 원리에 따라 자기 삶-생계를 배려-보장하지 못하는 자는 사회적 경쟁 원리에 따라 축소된 국가적 급부로 생활해야 한다는 메시지이다. 경제이론이나 경제정책 차원에서 신자유주의로의 단호한 회귀로까지 보이는 이런 각 국가들의 전환은 무엇보다 사회적 급부-서비스를 경쟁과 효율성 원리에 종속시키고, 수급자 개인들을 자립적인 자기관리 및 자기경영의 원리에 종속시키는 방향전환이라고 할 수 있다. 사회적 급부서비스를 이렇게 억압적이면서 선택적인 통제와 훈련, 요구의 수단으로 전환시킨다는 점에서, 특히 최근에는 새로운 사회적 노동활동을 모색하는 그룹들로부터 근본적인 비판이 제기되고 있다. 이들은 ‘체계적으로 빈곤이 생산

17) J. Becker(주 4), pp.42-45.

됨으로써 부가 생산-축적되는 체제로서의 자본주의'라는 관점에서 현재 상황을 진단한다. 그에 따르면 글로벌 경제 상황에 종속된 현재의 사회정책은 사회국가의 해체라기보다는 선택적 통제-훈련 속에서 개인들을 재배치하는, 사회국가의 자본친화적 재생산-재수립 정책에 가깝다. 대량실업의 시대에 복지급부의 삭제 및 임금노동에의 참여를 제도화함으로써, 결국 일자리는 여전히 창출되지 않음에도 저임금을 기꺼이 감수하는 근로-노동에의 자발성을 강요 받는 노동빈민("working poor")계층을 양산하는 결과에 이른다. 그런 점에서 더 이상 임금노동에 의존하지 않는 대안적 노동 및 사회보장 체계를 모색하는 시도는 자연스러우며, 다시 제기되는 의문은, '임금노동보다 더 근본적인 의미에서 필수적이고 바람직한 노동이란 어떤 형태인가'라는 것이다. 특히 최근에는 사회적 연대감을 환기시키면서 사회적 참여와 노동을 연계시키고, (노동으로부터의 탈피 아닌) '임금노동 아닌 노동'의 체계를 구상하는 다양한 시도들이 등장하고 있다. 비자발적이고 종속적인 성격을 벗어나기 어려운 현재의 노동-고용 상황의 대안으로서 사회적 노동 내지 공동체 노동 등을 구상하는 경우, 그 착안점을 제시해줄 만한 것이 제도적 차원에서의 기본소득 구상,<sup>18)</sup> 그리고 규범적 차원에서의 연대성 관념이라고 할 수 있다.

## 1. 노동급여-노동복지의 대안으로서 기본소득

후견주의와 자율성 관념을 동시에 내포하는 듯이 보이는 기본소득의 관점에서 정의란, 성과원리 및 성과중심의 정의 관념으로부터 탈피하는 것, 각자의 실제 성취 의지나 능력과는 무관하게, 누구에게나 합리적 조건 하에서의 사회적 생존 및 사회적 참여를 가능하게 하는 것을 의미한다.<sup>19)</sup> 좁은 의미의 필연적 노동 및 성과 중심의 노동급여 체계와는 달리 사회 구성원 모두에게 그들의 경제적-사회적 상황과는 독립적으로 시민급여가 제공된다는 기본소득 관념을 둘러싸고 그간 각 국가들에서는 다양한 이론적-실천적 논쟁이 이어져 왔다. 여기에 등장하는 테마는 '노동'과 '정의'라고 할 수 있다. 일반적으로 노동이 인간의 본질이라는 데 대해서는 이론의 여지가 없는 듯하지만, 고대 이래로 유지되어온 인간활동의 구별에 따르면 자기의외(外)적인 목적에 따라 수행되며 자연에 종속되는 노동과는 달리, 수행의 목적을 자체

18) 기본소득에 관한 좀 더 근본적인 논의로는 임미원, 아렌트의 탈노동적 정치관념과 기본소득 구상, 법학논총 제36집 제3호(2019), 9-25면.

19) Bruce Ackerman/Anne Alstott/Philippe Van Parijs, 너른복지연구모임 옮김, 분배의 재구성. 기본소득과 사회적 지분급여, 나눔의 집, 2013; G. Esping-Anderson, 박시중 옮김, 복지 자본주의의 세 가지 세계, 성균관대학교 출판부, 2018; Philippe Van Parijs, 조현진 옮김, 모두에게 실질적 자유를. 기본소득에 대한 철학적 옹호, 후마니타스, 2016; O. Höffe, Das Unrecht des Bürgerlohns, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. Dez. 2007, Nr.298.

내에 지닌 자유인의 활동은 보다 본질적인 의미와 위상을 지닌다. 필연성의 영역과 자유의 영역을 상징하는 이 구분에 따라, 노동을 매개로 하여 생존을 추구하는 필요-욕구를 지닌 존재로서의 인간 대 언어를 매개로 한 이론적-실천적 활동을 통해 좋은 삶을 영위하는 정신적 존재로서의 인간이라는 설정은 유효하였다. 이런 두 가지 차원은 근대적 주체의 이중적 위상 내지 역할, 즉 사적-경제적 관점에서 자기 생존-이익을 추구하는 부르주아-경제적 인간과 정치적 주권자로서의 시토이엔의 역할도 연상시킨다. 실제로 정치적 공민의 삶과 노동하는 시민의 삶이라는 두 차원은 양자택일적이라기보다는 상호보완-보충적인 것에 가까우며, 근대에는 상대적으로 노동하는 삶 쪽으로 중심이동 내지 의미격상이 이루어진 것이 사실이다. 프로테스탄트적 윤리로 뒷받침된 금욕적 노동은 내세의 구원까지 기대하게 하며, 임금노동까지 포함하여 이런 노동수행은 곧 근대의 진전된 사회적-경제적 민주주의화 및 민주화된 자기 책임성의 토대라고 할 수 있다. 근대 이후 가속화된 노동형태 및 질의 다양성과 그로 인한 차이-불평등에도 불구하고, 근대적 노동에는 자기책임과 자기실현의 요소가 내포되어 있음은 부인할 수 없다. 특히 임금노동은 자기생계에 대한 책임 및 자기실현의 기회 획득이라는 의미를 가진다는 점에서, 노동-근로의 권리 자체는 생존보장-배려 못지않게 중요하고, 근로능력의 촉진과 고용-일자리 창출은 인간존엄의 관점에서도 요구되는 사회국가의 변함없는 의무이다. 바로 이런 사회국가적 의무가 글로벌 경제의 구조변화 속에서 축소되고 노동없는 사회 복지(시민급여) 쪽으로 관심이 전환될 때 등장하는 것이 사회적 정의(상호성)와 연대성, 보충성의 문제이다. 시민으로서 공동체에 '기여함'에 대한 급여라기보다는 단순히 '시민임'에 대한 급여로 보이는 시민소득과 노동-근로소득 간의 격차가 줄어들수록 무임승차 문제가 등장할 것이며, 그에 수반되는 보충성 원리의 훼손은 자유주의-민주주의적 사회국가 원리를 지탱하는 정의와 연대성에도 자기모순적 부담일 수밖에 없다. 이론에 매몰된 언사일 수 있겠으나, 사회적 협동의 결과에 대한 참여-배분권은 사회적 협동의 산출과정에 대한 참여를 요구-전제하는 것일 수 있다. 노동부재의 상태나 노동없는 복지상태가 인간의 자유와 자기실현에 대한 어떤 생산적 계기도 가지지 못하리라는 불신은 노동윤리와 노동민주주의에 기반하여 온 사회에서는 당연해 보인다. 물론 보편복지 내지 기본소득의 장점이 있다면, 지금까지의 노동에 관한 상식, 즉 '모든 노동은 어떤 노동이든 장기적인 실업보다는 낫다'라는 상식을 전환시키는 것이다. 이런 기존의 상식으로 인해 많은 구성원들은 자존감-자율성을 훼손하는 방식의 노동-직업을 기꺼이 받아들여야 했다. 그런 점에서 기본소득 구상은 노동의 위기-탈노동의 시대에 양적-질적으로 강화된 새로운 복지국가성의 기획이라는 평가도 가능하다. 즉, 이익의 사유화와 손실-부담의 사회화라는 신자유주의의 논리에 의해 사회경제적 불안이 급속히 확산

되고 포스트 모던적 정서 하의 개인들에게는 안정적 취업-노동이 더 이상 기대 가능하지 않은 상황에서, 기본소득 구상은 효율성보다 정의-연대성을 우위에 두는 사회경제적 안전망의 제공으로서, 탈노동 사회의 시민성을 살리려는 복지국가적 선택일 수 있다. 탈노동 사회에서의 구직, 취업, 임금소득과 관련하여 오히려 심화되는 불평등을 급진적으로 교정하는 사회경제적 재분배의 구상이면서 구직-노동의 의무로부터 벗어나 (강제되지 않는) 자유로운 시민적 인간노동(활동)에의 참여 가능성을 열어주려는 구상, 복지와 시민적 정치성을 결합시키는 구상인 것이다.

이렇듯 기본소득에 대한 논의가 증가하는 상황에서 다시 되돌아가게 되는 테마가 연대성이다. 문제는, 이 변화된 생활세계에서 과연 연대성 원리를 통해 '그 누구도 타인에게나 자기노동의 성과-결과에 직접 의존하지 않는 체계'를 구상하는 것이 가능한가라는 것이다.

## 2. 연대성의 문제

### (1) 연대성의 제도화

그간 '사회국가성'의 규범적-윤리적 기초로 여겨졌던 연대성은 최근 급변하는 사회경제적 상황 속에서 정당화 위기에 처해 있다. 유연한 자립적 노동의 급속한 확산은 근로자의 위험부담을 증대시키면서 사회보장의 사각지대를 만들어내고 있으며,<sup>20)</sup> 위험에 맞선 연대성의 제도화 내지 연대성의 테크놀로지로서의 사회보장은 본래의 역할을 수행하기 어려운 상태이다. 연대성과 사회국가성의 이런 동반위기 현상을 놓고, 연대성의 실현이라는 사회국가적 과제가 사적 부담으로 개인화되는 탈연대성의 시대로 접어들었다는 부정적 진단이 일반적이지만, 오히려 새로운 형태의 연대성이 등장하고 있다는 긍정적 기대도 있다.<sup>21)</sup>

이렇게 서로 다른 평가가 주어지는 연대성의 현상태로부터 한걸음 물러나 이 가치 관념 자체를 살펴본다면, 무엇보다 '연대성'이란 근대세계의 논리와는 다르게 윤리적 덕(탁월함)과 최고선으로서의 행복의 실현을 정치의 영역에 포함시켰던 고대적 정신에서 유래하는 가치이다. 그럼에도 현대사회에서 여전히 정치사회적인 관심 테마라는 점에서, 과연 기능적으로 작동하는 현대사회에서 윤리적 덕으로서의 연대성이 의미를 가질 수 있는가, 연대성이 강조된

20) 사회 및 경제의 디지털화를 통해 성장한 깃 경제(Gig Economy, 온라인플랫폼을 통해 개인자영업자에게 근로기회가 제공되는 등 정규직보다 계약직-임시직 고용이 증가하는 경제 상황을 표현하며, 노동세계의 디지털화를 반영하는 대표적 현상임)에서만 보더라도 이른바 유연한 자립적 노동의 선호는 깃 워커의 위험부담을 증대시키면서 사회보장의 사각지대를 만들어내고 있다.

21) N. E.-Groppe, Zwischen neuer Solidarität und Entsolidarisierung - Der Sozialstaat angesichts des digitalen Wandels, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 3, 2022, pp.403-427.

다는 것은 곧 법-제도적인 것이 제대로 작동치 않음을 의미하는 것은 아닌가라는 의문이 제기되며, 윤리와 법의 공동작용 차원에서 연대성은 과연 어떻게 제도화될 수 있는가라는 물음으로 이어지게 된다.<sup>22)</sup>

우선 연대성이라는 관념이 작용하는 인간관계의 일반적 특징을 보면, 부조자의 적극적인(물질적 또는 상징적) 부조활동으로 드러남, 수혜자의 정당한 이익의 보장에 부합함, (자선행 위와는 달리) 당사자들은 근본적으로 평등-동등한 관계임, 이들의 공동성에는 감정적인 요소가 들어있음 등으로 집약된다. 물론 이런 연대성 개념은 윤리적 덕의 실행이라는 점에서 현대의 도덕관념과는 어울리지 않는 듯하다. 우선 연대성은 타인을 위한 적극적 행위를 요구하는 데 비해, 근대의 도덕규범은 개인의 자유에 대한 소극적 방어와 부작위-불침해에 맞추어져 있으며, 따라서 연대성 이념이 구속력 있게 요구되고 실현되기 어려운 면이 있다. 그럼에도 연대성이 발휘되는 경우는 공통의 기원을 갖는 특별한 유대감이 전제된 때인데, 이런 특수주의적 성격은 근대 규범의 보편주의적 성격에도 합치되지 않는다.

이렇듯 연대성은 근대적 규범관념 하에서는 오히려 이질적-주변적인 것으로 보이지만, 정치사회적 일상에서 다양하게 작용해왔고, 특히 사회국가 원리에 기초한 현대국가에서는 연대성의 사회국가적 제도화의 문제가 제기된다. 사회국가적 관점에서 연대성 가치는 재정-경제적 자원의 분배 및 부담의 분배 문제와 연관되어 있다. 사실상 일방의 부담과 타인의 수혜라는 형태로 실현되는 연대성에 대해서는 이 가치의 권리-의무화에 대한 정당화가 요구되며, 그러한 정당화 논거로서 우선 안전의 논거와 복지의 논거를 구별해볼 수 있다.<sup>23)</sup> 안전의 논거는 내가 부담하는 연대 의무는 '모두의 안전에 기여하므로 정당하다'라는 차원이며, 이런 공동의 안전이라는 논리에 대해서는 사회적 합의가 이루어지기 쉽고 국가 주도적인 연대성의 강제까지도 가능하다. 그에 비해 복지의 논거는 내가 부담하는 연대 의무는 '모두의 물질적 복지에 기여하므로 정당하다'라는 차원인데, 이에 대해서는 시장-자유지상주의적 입장과 복지-평등주의적 입장 간에 차이가 있다. 자유지상주의자들은 사회적 안전이라는 가치는 집단적으로만 산출될 수 있는 선임을 인정하고 이런 안전에 대해서는 연대성 의무의 부과를 받아들이는 반면, 복리-복지라는 가치는 개인적으로 이루어내는 선이라는 입장에서 그에 대한 연대성 의무를 부담하려 하지 않는다. 그에 비해 복지-평등주의자들은 사회적 안전과 복리 모두 공동의 선이라는 관점에서 안전뿐 아니라 복리-복지를 위한 공동의 부담도 적극적으로 옹호한다.

22) K. Bayertz, Staat und Solidarität, K. Bayertz(Hg.), Politik und Ethik, 1996, pp.305-329.

23) K. Bayertz(주 22), pp.315-316.

안전과 복지의 논거에 대한 이런 상이한 대응 및 복지논거에 대한 대립된 입장은 배분적 정의를 둘러싼 견해 차이와도 일치된다. '나의 능력과 성과-업적으로 인해 내가 얻는 대가에 대해 나는 사죄할 필요가 없다'라는, 자유지상주의의 연대성 부정의 논거 대(對) '그런 능력과 성과-업적이 가능한 것은 사회적 맥락을 통해서이며, 따라서 그런 능력 및 성과물은 공동의 자산(common assets)이다'라는, 평등주의의 연대성 긍정의 논거가 맞서 있다. 이런 연대성의 정당화-제도화의 문제를 보다 적극적으로 해결하기 위한 착안점으로 삼을 수 있는 것이 롤즈의 정의론과 공동체주의의 구상이다.<sup>24)</sup>

롤즈의 정의 관념에 의하면, 어떤 근본적인 인격적 유대감이나 상대적 동질성 없이도 각 개인들은 무지의 베일 하에서 지극히 합리적이고 이기적인 이익계산을 통해 정의의 원칙들에 합의할 수 있으며, 특히 차등의 원리를 통해 최소 수혜자의 이익이 고려됨으로써 결과적으로는 윤리적 연대성과 유사한 작용에 이르게 된다. 그런 점에서 연대성이 자연적 덕성에 가까운 데 비해 정의관념은 근대국가의 특징인 추상적-익명적-기능적 협동체제 안에서 작용하는 인위적 덕(künstliche Tugend)에 가까우며, 개인적-자연적 본성을 대신하여 국가와 제도로 옮겨져 실행 가능한 덕이라고 할 수 있다. 물론 이런 연대성의 제도화는 역설적으로 연대성의 위기를 낳는다. 부정적으로 본다면, 사회적 정의의 관점에서 사회적 기본권의 형태로 제도화된 연대성은 주관적-정서적 요소를 매개로 한 자발적 연대성과는 달리 연대성의 외화, 물화를 의미하며, 결국 연대성이 정의로 흡수되거나 제도로 해체되는 결과에 이를 수 있다. 연대성의 제도화는 연대해야 하는 당사자들의 소외와 주관적 덕성의 주변화를 수반하기도 한다. 이렇게 연대성 가치가 개인의 주관적 덕성을 매개로 하지 않고 기능성과 효율성의 관점에서 국가에 의해 제도적-타율적으로 실현될 때, 이런 연대성은 국가작용의 규범적 정당성 확보에도 도움이 되지 않으리라는 비판이 가능하다. 다소 극단화시키면, 이제 국가는 안전과 복지 실현의 역할을 얼마나 효율적-기능적으로 수행하는가에 따라서만 정당화(승인)될 수 있으며 그런 점에서 마치 용역업체나 이익집단의 위상과 크게 다를 바 없어진다.

한편, 자유주의에 비판적인 공동체주의(Kommunitarismus)의 입장에서도 연대성 가치의 실현을 모색할 수 있다. 공동체주의의 입장에서 볼 때, 원자론적 인간관과 도구적 국가관에서 출발하는 자유주의는 사회적 부담에 관한 공동의 합의에 실패할 수밖에 없다. 이렇게 자유주의 공동체의 불가피한 한계를 비판하면서 공동체주의자들이 재도입한 가치가 공화주의적 연대성(republikanische Solidarität)이다. 공화주의적 연대성을 옹호하는 자들은, 국가와의 동일시를 통한 애국주의, 민주주의적 자발성 및 시민의 자율적 참여를 바탕으로, 위로부터의

24) K. Bayertz(주 22), pp.316-328.

윤리적 선이념의 관철이 아니라 아래로부터 국가를 강화시키는 것이 가능하고 필요하다고 주장한다. 그럼으로써 국가에 대한, 도구적이지 않은 윤리적 정당화가 가능하며 연대성 가치의 실현에도 적극적일 수 있다는 것이다. 물론 이런 입장을 취하더라도 문제는 없지 않다. 과연 다원주의 사회에서 어떻게 이런 공화주의-공동체주의적 덕으로서의 연대성이 실제로 형성될 수 있는가라는 의문이 있으며, 매킨타이어가 표현한 것처럼 결단적 개종(Konversion)이 답일 수도 있다. 적어도 국가를 (합리적인 사회적 상호 계약의 산물이라기보다는) 보편적 윤리적 구속력을 갖는 선이념의 체화로 격상시킴으로써 생겨날 수 있는 위험을 고려한다면, 차라리 도구적 국가관이 더 작은 악일 수 있다. 운명공동체라기보다는 이익공동체인 국가, 인격적 연대성보다는 인위적-제도적 정의로부터 정당성을 확보하는 국가의 구성원으로 살아가는 쪽이 더 나은 선택일 수 있는 것이다.

이렇게 연대성 이념의 현대적인 재구성에는 각각의 어려움이 있다. 근대 이후 두드러진 정치권력의 비인격화와 기능적 체계화를 고려할 때, 시민-공민적이고 인격적인 덕으로서의 연대성의 제도화라는 구상은 실행되기 어려워 보인다. 사실상 법적으로 제도화-실정화되어 인위적 정의의 형태로 실현되는 연대성(인위적 연대성)과 민주시민의 자율성 및 공동체 지향적 관심을 통해 실현되는 공화주의적 연대성(상대적으로 자연적이고 윤리적인 연대성)에 있어서, 구성원 개인의 안전과 복리라는 상이한 목적의 실현에는 상이한 방식의 연대성이 오히려 필요하고 유용한 것인가, 즉 각각의 목적에 대한 수단 내지 매개로서 서로 다른 연대성이 전개-발휘되어야 하는가, 특히 계약주의를 취할 경우, 구성원들이 지게 되는 부담에서의 사실상의 불균형에도 불구하고 전제(요구)되는 '상호성'은 어떻게 확보될 수 있는가, 공동체주의를 취할 경우에는, 국가 단위를 넘어서는 글로벌화가 오히려 기존의 국민국가적 공동체 단위로 작용하는 연대성 가치의 실현을 가로막지는 않는가라는 의문들이 제기된다. 아울러 연대성의 실현에 관한 한, 좁은 의미의 법체계는 한계를 지닐 수밖에 없으며, 결국 정치적으로, 즉 법의 논리 아닌 정치의 논리로 접근, 해결해야 하는가라는 의문도 있다. 그런 점에서 롤즈식의 (정의의 제도화로서) 계약주의적 접근보다 (연대성의 실천으로서) 공동체주의적 접근이 오히려 현실적인가, 다시 되돌아간 문제로서, 이 현대적 생활세계에서 공동체성 또는 연대성의 실행에 요구되는 공동성, 공통감각은 어디서 어떻게 찾아야 하는가에 대해 의문을 가질 수밖에 없다.

이와 관련하여 하나의 시사점을 주는 것이 하나 아렌트의 사유이다.<sup>25)</sup> 그가 강조한 정치의

25) Hannah Arendt, 김선옥 옮김, 정치의 약속, 푸른숲, 2007; Hannah Arendt, 서유경 옮김, 과거와 미래 사이, 정치 사상에 관한 여덟 가지 철학연습, 푸른숲, 2009; Hannah Arendt, 이진우/태정호 옮김, 인간의 조건, 한길사, 2009. 아렌트의 다수성 및 자유 개념에 대해서는: 임미원, 한나 아렌트의 '시작으로서의 자유' 및 '다수

기초는 인간의 출생성으로 시작되는 공동성, 인간의 복수성, 다수성(plurality, 다양성), 창조적 다원성, 자기현시적 행위와 발언들이다. 인간이 선택할 수도, 좌우할 수도 없는 특정 공동체 귀속성을 인간들의 자발적 감각(연대성)과 창의적인 활동(연대적 실천)의 근거로 삼기보다는, 인간이라는 존재들로서 겪는 공통의 생명과정, 즉 탄생을 의미화시켜 '탄생하였기에 시작가능하고 자유로운 존재로서, 자기표현하며 연대하는 인간들'이라는 형상을 그려준 것이 아렌트라고 할 수 있다. 인간다운(인간다울 수 있는) 인간은, 결코 이기성-경쟁-선택-도태의 과정에 들어서서 쉽게 내던져지는 원자적-고립적 개인도 아니고, 거대이론과 목적론적 역사과정의 주체이자 사실상 수단적 객체로 설정되는 집단 종으로서의 인류 전체도 아니며, 불가해한 운명에 의해 특정 공동체 및 그 정신에 지배되는 민족 구성원도 아니다. 무엇보다 그것은 공통감을 지니는 '복수의 (연대가능한) 인간들'이다.

## (2) 연대성 원리에 대한 비판

이런 연대성의 딜레마와 더불어 최근 주목할 만한 비판적 분석도 제시된 바 있다. 지금까지 대부분의 공동체, 특히 유럽의 공간에서는 연대성 관념을 매개로 하여 공동체의 사회경제적 과제를 설정하고 해결하는 정치 과정에 대한 신뢰와 긍정적 평가가 일반적이었다. 그러나 최근에는 이렇게 유럽기원적인 연대성 정책-정치 자체에 대해 보다 근본적인 비판이 제기되고 있다.<sup>26)</sup> 이런 비판에 따르면, 유럽은 '사회적 연대성의 제도화를 통해 형성된 공동체'라는 자기정체성 내지 자의식을 지녀왔고, 그렇게 형성-유지되어온 견고한 연대성 체제가 '20세기 후반 이후 글로벌 신자유주의에 의해 위협에 처하게 되었다'라는 자기진단을 제시하고 받아들여 왔다. 그러나 실제로는 공동체의 신자유주의적 왜곡-변형이라는 문제 이전에 이미 유럽의 연대성 체제는 자기모순과 딜레마를 내포하고 있었다는 것이 이들의 분석이다. 즉, 각 민족-국민국가 단위의 연대성 체제는 무엇보다 그 사회의 외부 집단을 이용하여, 이들의 외부화(Externalisierung)를 대가로 조직화되고 견고히 유지되어온 체제였을 뿐이다. 이런 사회에서의 연대성은 사실상 이 외부화되는 집단의 고립-배제를 통해 형성-유지되는 배제적 연대성이라고 할 수 있으며, 합법적인 시민권 제도 등을 매개로 하여 사회내적인 폐쇄성을 외부로 드러내고 실현시켜 왔다는 것이다. 이렇게 민족-국민적 결속이라는 일차원적 연대성에 머무르면서 이급시민 내지 열등한 구성원으로서의 외부집단을 소외시키는 질서인 한, 그 공동체는 연대성의 계몽적-근대적 제도화에 기초해 형성-유지되는 공동체라기보다는 사회적으로 합의

성' 개념, 법철학연구 2018(2), pp.232-244.

26) S. Lessenich, Doppelmoral hält besser: Die Politik mit der Solidarität in der Externalisierungsgesellschaft, Berliner Jahrbuch für Soziologie, 30, 2020, pp.113-130.

-합법화된 이중기준에 따라 작동되는 배타적 체제일 뿐이다. 이렇게 그간 유럽 내의 자의식이 자 상식으로 통용되는 두 가지 관념, 즉 역사적으로 전개된 계급 갈등-모순에 대한 해결로서의 '사회적 연대성을 바탕으로 합의-발전되어온 복지 자본주의 내지 민주적 자본주의 형태의 복지국가 체제', 그리고 '이런 체제를 급속히 와해시키는 영미의 글로벌 신자유주의의 확산'이라는 관념이, 보다 중립적인 시각에서의 분석과 비판에 직면한 것이다. 이들의 분석에 따르면, 유럽은 자신들의 본래 사회경제적 이념과 정책 상 마치 자본-시장을 합리적으로 제어-통제해 온 듯이 여기지만, 실은 단 한 순간도 시장에 적대적이지 않았으며 오히려 늘 시장을 뒷받침하는 정책을 택해왔을 뿐이고, 그런 점에서 자기모순적인 체제였다. 아울러 '전후 재구성된 유럽 복지국가는 제도화된 보편주의적 연대성의 체제이다'라는 유럽 식의 자기정당화적 설명도 자기기만적이다. 유럽복지국가의 규범적 기초인 연대성은 국적-시민권을 매개로 한 체류권리의 단계-등급화, 즉 민족-시민성을 기준으로 한 선택적 시스템에 기반해 있다. 유럽의 사회경제적 재생산 메커니즘은 이런 외부화를 특징으로 하며, 결국 유럽적 기초로서의 사회국가적 연대성은 배제적 연대와 다를 바 없다.

전후 형성된 유럽식의 선진적 복지사회를 '배제화-외부화 사회'라고 명명한 비판자들의 관점에서 볼 때, 이런 사회에서는 어떤 안정적인 삶도 존재하지 않는다. 배제화 사회 내의 표준적 시민들조차 사회적 불평등 체계 내에서 그때그때의 지위를 얻을 뿐이며, 공적인 복지 시스템을 매개로 한 사회적 안전망에 대해서도 갈수록 열악해지는 참여-배당 몫을 나눠 받을 뿐이다. 물론 그러한 방식은 이 상호승인 질서에 안정적으로 편입될 수 없는 제삼자적 외부자들을 체계적으로 해함으로써 실현되는 것이다. 이런 외부화의 작동방식은 롤즈의 차이 원리의 전도된 방식(전도화)이라고도 할 수 있다. 즉, 오직 합리적이고 이기적인 이익계산을 거쳐 가장 열악한 자조차 타인들의 부담으로 자신들의 사회적 상태를 개선할 수 있다는 롤즈의 원리와는 달리, 이 외부화의 논리로는 공동체 전체, 특히 내부구성원의 상태에 대한 모든 절대적이거나 상대적인 개선은 오직 타자-외부자로서 가장 열악한 자들의 배제 및 이들에 대한 부담 전가를 통해 이루어진다. 이런 외부화 효과에 의해서 비로소 필요-수요 및 리스크의 균형이 조직화될 수 있고, 연대와 복지의 체계가 재정적으로 부담가능해지는 것이다. 외부화 사회에서 드러나는 연대성이란 '모든 인간의 포용-연대라는 좋은 의도-목적'이 현실적-수단적 한계로 인해 불충분하게 실행된 것이 아니라, 오히려 자기논리-원칙 상 '애초에 누군가를 배제하는 방식으로 작동-유지되도록 설정된 연대성' 체계라는 것이다.

#### IV. 결론을 대신하여 - 자유주의와 사회국가적 법치성

연대성에 대한 현대적 관심과 비판 속에서 간접적-잠정적으로 확인되는 바는, 마치 연대성의 근원적 한계 내지 대척점인 듯이 작용하는 ‘자유주의’와 ‘경제적인 것’의 자기법칙성 및 그 위력이다. 푸코의 관점에서 보면 자유주의가 시작되는 순간이란, 전체화하기 불가능한 경제적 이해관계들의 다양성과, 정치적-법률적 주권자가 의도하는 전체화하는 통일성 간의 양립불가능성이 정식화되는 순간이다.<sup>27)</sup> 경제적 자유주의의 본성을 상징하는 ‘보이지 않는 손’이란 경제과정의 ‘바람직한 불투명성’의 표현이다.<sup>28)</sup> 말하자면 경제적 사회의 자기규칙성에 대한 양가적인 불안과 신뢰를 표현한다. 그런 점에서 근대 이후 현대에 이르기까지 복지의 문제는 자유주의적 문제공간과의 대결-타협의 시도라고 할 수 있다.<sup>29)</sup> 경제적 자유주의의 관점에서 사물들의 본성에 합치하는 제1의 원리라고 파악되는 자유방임이란, 사태를 지지하는 것이 아니라 필요한 자연적 조절이 작동하도록 피하는 것, 더 나아가 ‘자연적 조절을 가능케 하는 조절’을 행하는 것과 같으며, 무엇보다 자율권의 부여 메커니즘으로 집중된다. 결국 정치적 관점에서 자유주의의 핵심 의문은, 국가의 개입을 필요로 하는 대상과 그렇지 않은 대상을 구분하는 법, 즉 통치의 아젠다와 그렇지 않은 것 사이에 확실한 경계를 설정하는 방법과 관련되어 있다.<sup>30)</sup> 이렇게 경제적 자유주의에 관한 정치적 경계설정 및 복지국가적 의제 설정에 있어서 결정적으로 중요한 것이 법치주의이다. 이는, 자유주의적 합법성의 제도적 완결성 때문이라기보다는, 통치경제 상의 기술성-효율성 요구에 한편으로는 순응하면서도 다른 한편으로는 맞설 수밖에 없는 정치적 주권의 입장에서 취할 수 있는 합법적인 최후의 수단이 법치이기 때문이다. 물론 이때의 법치적 질서체계에 대응해 있는 대상은 운동과 흐름의 비가시적인 네트워크 차원이어서, 법치의 체계는 사물-경제의 운동-순환이 가진 필연적으로 불투명하고 자율적인 성격을 인정하며 질서지어야 하는 과제를 지닌다. 이런 맥락에서, 시장의 논리 및 이해관계의 자연적 조화를 제1의 원리이자 전략으로 삼는 자유주의 대 이에 개입하여 법적 수단을 통한 인위적 교정이라는 통치의 목표를 설정하는 공적 국가는 영원한 긴장관계에 있는 것으로 보인다.

이렇게 사물들의 자연적인 조화 대 사법-통치성에 의한 인공적인 조화라는 대립성 속에서 주목받게 된 것이 사회적 영역이며, 그에 의해 이른바 시민사회 등 비국가 부문을 통한 ‘사회적

27) Colin Gordon/Graham Burchell/Peter Miller(편), 심성보/유진 옮김, 푸코효과:통치성에 관한 연구, 난장, 2014, 45면.

28) Colin Gordon/Graham Burchell/Peter Miller(주 27), 35면.

29) Colin Gordon/Graham Burchell/Peter Miller(주 27), 33-47면.

30) Colin Gordon/Graham Burchell/Peter Miller(주 27), 39면.

통치'의 장이 열릴 수 있었다. 다소 추상적 수준에서이지만, 최근에는 이런 맥락에서 사회적 자본(soziales Kapital)을 키워 복지국가의 새로운 구조변화를 추구해야 한다는 제안이 있다.<sup>31)</sup> 마치 신자유주의의 인적자본 관념에 맞서 신복지국가적인 사회적 자본관념을 제시함으로써, 개인단위의 인적자본으로서 자기 자신의 생산자이자 소비자, 투자자로 변신해야 하는 신자유주의적 인간상을 보다 사회적인 차원으로 격상시키고, 이를 공동-보편의 사회적 기획에 편입시키려는 시도와 같다.<sup>32)</sup> 역설적이게도 사회국가-복지국가적인 방향과 신자유주의적인 방향에 이어 신중도적인 제3의 길조차 갈피를 잡지 못하는 현대의 위기상황에서, 자유주의와 공적 영역-공적 통치 간의 상호공존이라는 과제를 제3영역으로서의 사회적 영역이 떠맡게 된 것이다. 이는, 기존의 시장과 사적 영역으로부터 방향 전환하는 가운데 사회적 노동-사회적 자본이라는 가능형태를 품고 있는 사회 영역에 집중함으로써 적어도 이념적으로 사적-경제적 주체성과 공적-법적 주체성을 통합할 수 있는 복합적인 통치성의 공간을 구축할 수 있지 않은가라는 문제의식에서 출발하며, '분열적 통합성'이라는 다소 형용모순적인 요소를 통해서 내적 긴장을 해소해보려는 진지한 시도라고 할 수 있다.

무엇보다 사물의 자유와 인간의 복지-연대성이라는 두 질서를 놓고 우리가 느끼는 모순 내지 당혹감은 과연 시장을 중심으로 전개되는 호모 에코노미쿠스적 삶을 벗어나거나 제어하는 것이 가능한가라는 회의, 그리고 근본적으로는 우리 인간(질서)도 결국 자연적 사물(질서)의 일부인가라는 인간 자의식과 관련된 회의와 이어져 있을 것이다. 그만큼 복지라는 과제는 쉽사리 결론짓기 어려운 난제임이 분명하다. 그럼에도 극단적 자유주의-시장주의나 극단적 전체주의-국가주의의 일방성에서 벗어나 최대한 수렴 가능한 인간들의 자세를 찾아보려는 다양한 논의 속에서 제안되는 바는, 고립된 한 개인이나 폭민적 전체로서가 아니라 '오로지 복수의 다양한 인간들로서 좋은 삶에 대해 자기 표현하라, 소통하라, 연대하라'는 메시지일 것 같다.

아울러 이런 메시지의 실행에 불가결한 것이 법원리이다. 하이니히의 제안에 따르면, 현대 국가의 헌법적 구상에 있어서 개인의 기본권을 충실히 보장하는 자유주의, 민주주의, 법치주의의 원리 못지않게 중요한 사회국가 원리를 보다 입체적으로 살려내는 데에는, 법을 '문화적 자아' 개념(cultural self-concept)의 일부로 여기는 문화적-규범적 상상력이 필요하다.<sup>33)</sup>

31) 사회적 자본이란 기존의 물적(기계 등), 인적(지식, 기술 등) 자본 외에 제3의 자본으로서, 인간관계 등의 사회적 연결망을 통해 발생되고 사람들의 상호작용에 영향을 줌으로써, 궁극적으로 개인과 집단에게 이익이 되는 무형의 자산을 뜻한다. 기존의 자본과는 달리, 사회적 자본을 구성하는 것은, 신뢰, 네트워크, 규범, 제도 등의 요소이다. 이런 사회적 자본은 경제적 효율성, 구성원의 복리 및 사회통합에 기여한다는 점에서 새롭게 주목받고 있으며, '시민참여' 등의 관념으로 확장되고 있다.

32) Colin Gordon/Graham Burchell/Peter Miller(주 27), 74-79면.

33) H. M. Heinig, The Political and the Basic Law's Sozialstaat Principle—Perspectives from Constitutional

법은 좁은 의미의 실정적 규율체계를 넘어 그 이상의 것, 즉 우리가 어떻게 살 것이며 어떤 공동체이기를 원하는가에 대한 논쟁적 과정의 표현이며, 한 공동체의 헌법과 정치적 비전 간의 긴장이야말로 그 공동체의 형성력으로 작용하면서 정치적-문화적 정체성으로 표출된다는 것이다.

그의 분석에 의하면, 복지국가원리는 이미 19, 20세기에 진행된 세 이데올로기, 즉 맨체스터 자유주의, 혁명적 사회주의, 문화적 보수주의 간의 투쟁을 다루고 있으며, 이 세 이데올로기 각각을 일정 정도 거부함으로써 형성된 원리라고 할 수 있다. 즉, 오로지 시장과 개인에 집중하여 사회를 시장주도의 자기조직으로 간주하고, 무제한적으로 경쟁하는 힘들의, 보이지 않는 손에 의한 조화를 기대하는 방임적 자유주의, 부의 완전한 평등분배를 위한 새로운 사회질서를 추구하는 막시즘, 전통사회의 유기체적 질서로의 회귀를 꿈꾸는 보수적 낭만주의 모두로부터 거리를 뒀으로써 사회국가-복지국가 원리는 이념적 핵심과 자기색채를 얻게 된 것이다. 이와 관련하여 간접적으로 복지국가 원리의 이념적 기초로서 그간 경쟁-공존해온 네 가지의 근대적인 규범적 정당화 모델도 그려볼 수 있다.<sup>34)</sup> 우선 17세기 홉스의 이론은 복지국가의 최저생계모델과 가까우며 이러한 후견주의적 최소급부 방식은 '사회정의의 요구'를 충족하기에는 결정적으로 미흡하다. 18세기 루소의 민주주의-평등주의 이론은 조건없는 시민적 기본소득 모델로 귀결되는바, 이 이론은 사회적 평준화 요구에 앞선 '개인적 자유의 우선성' 및 개인의 경제적-정치적 자율성과 연관된 '개인 책임성'의 의미를 놓치는 경향이 있다. 한편 신아리스토텔레스주의적 공동체 이론은 다원주의적 관점을 결여한 채 전통적 공동체 관념을 불러냄으로써 근대사회의 '문화적 역동성'을 과소평가하고 있으며, 그런 만큼 가부장적-권위적 국가의 사회적 급부작용만을 과신하는 경향이 있다.<sup>35)</sup> 그에 비하면 칸트의 자유이론에서는 평등보다 자유 실행의 가능성-능력이 우선적이고, 분배적 정의보다는 능력발현의 가능조건으로서의 정의가 우선적이다. 하이니히는 이런 관점에 기초한 자유주의적 모델을 '칸트에 맞서 칸트를 이용한 모델'이라고 표현하기도 한다.<sup>36)</sup> 지나치게 형식적 자유주의-개인주의적으로 해석되는 칸트적 이념에 맞서, 자유실행-자기실현의 가능조건으로서의 정의의 관점에서 칸트

Law and Theory, German Law Journal, Vol. 12, No. 11, Cambridge University Press, 2007, pp.1891-1892.

34) H. M. Heinig(주 33), pp.1893-1894.

35) 신헤겔주의-신아리스토텔레스주의는 무엇보다 근대적 계약이론의 개인주의-공리주의, 자율적 주체의 자기결정성의 원리 및 가치중립적인 자기보존의 논리를 비판하며, 헤겔의 실제적 인륜성 개념이나 아리스토텔레스가 실천철학적으로 의미 격상시킨 실천적 지혜(phronesis) 및 에토스 개념 등에 기초하여 역사, 언어-문화-전통 및 공공성에 친화적인 탈형이상학적 윤리를 이끌어내고자 한다. 이들은 헤겔이 강조했던 '객관적-제도적 의미' 내용을 갖춘 실제적 인륜성 개념을 역사적 공동체의 내부 도덕으로 재구성함으로써 사실상 공동체의 질서로 환원되는 관습(인습)적 도덕 차원의 윤리체계를 제시한다.

36) H. M. Heinig(주 33), p.1894.

를 이용하고 넘어서는 모델일 수 있다는 것이다.

이러한 네 가지 이론 모델들의 타협-공존을 연상시키는 근현대 복지국가는, 인간 존엄, 기본권 및 사회국가 원리들을 통해 19세기적인 자유지상주의적 인간상을 적절히 교정하면서 구성원의 사회적 연결성을 유지-복원시켜주는 작용을 수행해왔으며, 이런 복지국가-사회국가 형성의 역사를 뒤로 한 채 이제 새로운 과제와 대면하고 있다. 일반적으로 근대적 사회국가 체제는 국민국가를 단위로 한 사회적 안전국가를 지향하였지만, 이런 복지국가-국민국가의 단일성에 기초한 내치적 사회정책이라는 기본적 전제는 글로벌화를 거치며 급속히 흔들리고 있다. 이런 대전환의 압력 속에서, 근본적으로 사회국가적 정책결정이 '사회정치적으로 상상 가능한 것'에 관한 다양한 구상들의 경쟁과 협력임을 쉽게 간과할수록 현실 모델은 잠정적 타협을 모르는 끝없는 머릿속 투쟁에 좌우되고 결국은 어느 쪽으론가 치우친 선택이 될 수밖에 없다. 그렇게 보면 새로운 사회국가적 법치성에 있어서도 제안되는 메시지는, '오로지 복수의 다양한 원리들로서 좋은 삶에 대해 문화적-규범적으로 상상하라'일 것 같다.

## | 참고문헌 |

- Colin Gordon/Graham Burchell/Peter Miller(편), 심성보/유진 옮김, 푸코효과:통치성에 관한 연구, 난장, 2014.
- Ulrich Beck, 조만영 옮김, 지구화의 길. 새로운 문명의 가능성이 열린다, 거름, 2000.
- Ulrich Beck, 홍성태 옮김, 위험사회. 새로운 근대(성)를 향하여, 새물결, 2006.
- Hannah Arendt, 김선욱 옮김, 정치의 약속, 푸른숲, 2007.
- Hannah Arendt, 서유경 옮김, 과거와 미래 사이. 정치 사상에 관한 여덟 가지 철학연습, 푸른숲, 2009.
- Hannah Arendt, 이진우/태정호 옮김, 인간의 조건, 한길사, 2009.
- Bruce Ackerman/Anne Alstott/Philippe Van Pariis, 너른복지연구모임 옮김, 분배의 재구성. 기본소득과 사회적 지분급여, 나눔의 집, 2013.
- G. Esping-Anderson, 박시중 옮김, 복지 자본주의의 세 가지 세계, 성균관대학교 출판부, 2018.
- Philippe Van Pariis, 조현진 옮김, 모두에게 실질적 자유를. 기본소득에 대한 철학적 옹호, 후마니타스, 2016.
- Michel Foucault, 오토르망 옮김, 생명관리정치의 탄생. 콜레주드프랑스 강의 1978-79년, 난장, 2014.
- 김태근, 세계화 시대의 사회적 경제윤리와 새로운 복지 패러다임:1)독일 사회국가(Sozialstaat)의 변화를 중심으로,2)사회와이론, 통권 제31집, 2017.
- 한수용, 헌법학입문(제2판), 법문사, 2018.
- A. Barrile/G. Kohler, Der (liberale) Sozialstaat und das Problem der Chancengleichheit, SuchtMagazin, Band 44, Heft 5, 2018.
- K. Bayertz, Staat und Solidarität, K. Bayertz(Hg.), Politik und Ethik, 1996.
- U. Beck, Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt, 2007.
- J. Becker, Der Wohlfahrtsstaat in der Krise. Der lohnarbeitsbezogene deutsche Sozialstaat und eine alternative Sozialpolitik, Munich, GRIN Verlag, 2006.
- E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, Isensee/Kirchhof (Hg.),

- HStR I, 1987.
- C. Butterwegge, Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik. Leske und Budrich; Opladen, 2001.
- C. Butterwegge, Sozialstaat in der Sinnkrise, Neue Praxis, 6, 2004.
- A. Føllesdal, Do Welfare Obligations End at the Boundaries of the Nation State?, P. Koslowski et al. (eds.), Restructuring the Welfare State, Springer-Verlag Berlin, 1997.
- A. Giddens, Anthony, Die Frage der sozialen Gerechtigkeit, Frankfurt, 2001.
- N. E.-Groppe, Zwischen neuer Solidarität und Entsolidarisierung - Der Sozialstaat angesichts des digitalen Wandels, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 3, 2022.
- H. M. Heinig, The Political and the Basic Law's Sozialstaat Principle— Perspectives from Constitutional Law and Theory, German Law Journal, Vol. 12, No. 11, Cambridge University Press, 2007.
- O. Höffe, Das Unrecht des Bürgerlohns, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. Dez. 2007.
- P. Koslowski et al. (eds.), Restructuring the Welfare State, Springer-Verlag Berlin, 1997, Introduction.
- P. Koslowski/Ph. Kreuzer/R. Low (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie-Politische Ökonomie-Politik, 73, 1983.
- S. Koslowski, Origins of the «Social State» in German Philosophy and «Staatswissenschaft», Koslowski et al. (eds.), Restructuring the Welfare State, Springer-Verlag Berlin, 1997.
- S. Koslowski, Vom “sozialen Staat” über den Sozialstaat zu den Sozialmächten im Wohlfahrtsstaat, ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Vol.101, No.2, 2015.
- K.-H. Ladeur, “Deliberative Demokratie und Dritter Weg - Eine neue Sackgasse: Transformation des Alten Sozialstaats in den Aktivierenden Staat,” Der Staat 41, no.1, 2002.
- S. Lessenich, Auf der Suche nach dem verschenkten Potenzial, Zeitschrift für

- Gerontologie und Geriatrie 8, 2015.
- S. Lessenich, Umbau, Abbau, Neubau? Der deutsche Sozialstaat im Wandel: Eine Provokation, Leviathan, Vol. 24, No. 2, 1996.
- S. Lessenich, Doppelmoral hält besser: Die Politik mit der Solidarität in der Externalisierungsgesellschaft, Berliner Jahrbuch für Soziologie, 30, 2020.
- A. Aust/S. Leitner/S. Lessenich, Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik, Politische Vierteljahresschrift, 43.Jg., Heft 2, 2002.
- E. Lilja, Meeting Needs Versus Respecting Autonomy Dilemmas of the Welfare State, P. Koslowski et al. (eds.), Restructuring the Welfare State, Springer-Verlag Berlin, 1997.
- M. Opielka/W. S.-Kuhn, Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats, Wirtschaftsdienst, 102(2), ZBW - Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, 2022.
- J. Rawls, A Theory of Justice, Cambridge, Massachusetts, 1971.
- J. Schmid, Wohlfahrtsstaat. Ende, Krise oder relative Stabilität als mögliche Perspektiven, H.-U. Otto/H. Thiersch(Hrsg.), Handbuch der Sozialarbeit/ Sozialpädagogik. Luchterhand; Neuwied, Kriftel, 2001.
- J. Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Opladen, 2002.
- J. Schupp, Bedingungsloses Grundeinkommen: “Die Existenzängste der Mittelschicht könnten Vergangenheit sein”, Die Zeit, Interview: Christine Haas 9. Mai 2022.
- U. Witt, Ordnungsökonomik und Soziale Marktwirtschaft in Bedrängnis, ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 63, Lucius & Lucius Stuttgart, 2012.
- Wege zu einer nachhaltigen Arbeitswelt, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Zukunft der Arbeit“, Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030, 2020.
- Wissenschaftliche Impulse zur Stärkung einer Global-Commons-Politik, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Global Commons“, Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030, 2020.

## | Abstract |

The principle of the Welfare State/Social State has been a historical correction to the formal rule of law and a constitutional response to the social problems after the Industrial Revolution. The welfare state in the 20th century, maintained by the political-economic liberalism and the subsidiary social welfare system, has rapidly broken down due to the social and economic globalization. The existing welfare system is confronted with a double crisis: a fiscal crisis and a legitimacy crisis.

Criticizing both Keynesian economic-welfare policies and the neoliberal policies, some scholars recently argue for reconstructing the alternative forms of social labor and social security system, which can be supported by the conception of basic income and the idea of solidarity.

The conception of basic income is related to the idea of enabling every citizen to survive and act socially, regardless of the actual willingness or ability to labor. The idea of solidarity as the normative basis of the alternative system can be meaningfully justified and institutionalized by Rawls' theory of justice and Communitarianism.

In addition, the rule of law is essential for the political setting of economic liberalism as the undeniable foundation of contemporary welfare state system. Socioculturally it can be helpful to regard the law not only as a pragmatic tool of welfare state practice but as a 'cultural self-concept'.

**Keywords:** Welfare State, Social State, Solidarity, Basic Income, Rawls