

# 기술발전과 사회정책의 변화

: 영국공장법과 최근의 사회정책의

세계화-유연화 경향

이 상 은\*

- I. 머리말
- II. 산업혁명과 영국 공장법
- III. 극소전자혁명과 사회정책의 재구조화
- IV. 맺음말

## I . 머리말

우리는 20세기말에 들어 급속한 기술발전을 경험하고 있다. 최근의 기술 발전은 극소전자기술(ME: Microelectronics), 생명공학기술(biotechnology), 신소재기술(new materials) 등에 의해 주도되는 것으로서, 과거의 부분적인 기술의 개선과는 현격한 차이를 보이고 있다. 그래서 마치 19세기의 산업혁명에 버금가는 '제3의 혁명'<sup>1)</sup>을 이룰 수 있는 기술적 발전으로 평가받고 있다.

사회부문에 있어서도 2차대전 이후 안정화되었던 사회구조가 상당한 변화를 경험하고 있다. 국가의 시장과 시민사회부문에 대한 적극적인 개입이 정부실패(Government Failure)라는 비판을 받으며 축소되고 있고, 노동자구

\* 서울대 사회복지학과 박사과정 수료

1) 제1의 혁명인 농업혁명은 인류사회를 야생상태에서 농경사회로 전환시켰고, 제2의 혁명인 산업혁명은 인류사회를 농업사회로부터 산업사회로 전환시켰다. 최근의 기술변화는 이러한 농업-산업혁명에 버금가는 제3의 혁명을 야기할 것으로 주목받고 있다.

성에서도 전문기술직, 사무직노동자의 비중이 증가하면서 육체노동자를 중심으로 한 전통적인 노동계급의 단일성이 약화되었다. 그리고 정치적으로도 과거의 서구 사회민주당의 힘이 약화되면서 녹색당(green party), 노인당(grey party) 등 다양한 정치세력이 등장하고 있다. 그리고 공간적으로도 과거의 국가, 민족단위로부터 지역화(regionalization), 세계화(globalization)현상이 나타나고 있다.

기술발전과 사회변화와 함께 사회정책의 영역에서도 이미 많은 변화가 일어나고 있다. 사회정책에 있어서의 변화는 크게 서구 복지국가의 위기와 재편속에서 진행되고 있다. 1970년대 후반 복지국가의 위기현상(경제적 위기, 정부의 과대부담, 재정적자, 정당성의 위기)<sup>2)</sup>들이 발생한 이래, 1980년대 들어 복지국가는 커다란 변화를 경험하고 있다. 복지국가의 변화는 주로 정치적으로는 신보수주의자에 의하여 추진되고 있으며, 그 내용은 정부의 역할을 축소시키고 사부문의 역할을 강화하는 민영화(privatization), 복지혼합(welfare mix)<sup>3)</sup>으로 나타나고 있다.

기술의 발전과 사회적 측면의 변화는 그 발생의 동시대성과 함께 밀접한 관계를 가진 것으로 인식되고 있다. 사회과학자들은 기술발전과 사회적 변화의 두측면간의 관계를 분석함으로써 급속한 사회변화를 이해하고 미래의 방향을 모색하기 위하여 기술발전에 많은 관심을 기울이고 있다. 본 연구는 이러한 연구의 일환으로 기술발전과 사회정책의 관계를 분석해 보고자 한다.

기술발전과 사회변화의 관계에 대한 연구들의 접근방식은 크게 두가지로 구분된다.

---

2) 김태성, 성경룡, 「복지국가론」, 나남, 1993, pp. 249-255.

3) 민영화(Privatisation)와 복지혼합(welfare mix)에 대해서는 다음을 참고하십시오.

J. Le grand and R. Robinson(eds.), Privatisation and the Welfare State, London : George Allen & Unwin, 1985

Kammerman, S. and A. Kahn, Privatisation and the Welfare State, Princeton University Press, 1989.

Savas, Privatizing the Public Sector, Chatham House Publishers, 1982..

하나는 기술발전에 따른 영향으로서 사회적 재구조화를 고찰하고자 하는 '기술결정론'의 흐름이고, 다른 하나는 기술발전과 사회적 요인의 상호작용을 강조하는 '기술사회론'의 흐름이다. 첫째, 기술결정론은 기술 그 자체의 내재적인 발전논리에 따른 사회적 변화를 강조하여, 사회변동에 있어서 기술발전을 독립변수로 보고 사회적 변화를 종속변수로 처리하고, 기술변화의 양상은 어느사회나 동일하고 사회변화도 결국에는 유사해진다는 관점을 취한다.<sup>4)</sup> 둘째, 기술사회론은 사회변화가 기술의 발전 그 자체에 의해서 단선적으로 이루어지는 것이 아니라 사회적 요인의 작용에 의해서 다양한 형태로 발생된다는 관점을 취한다. 더우기 다양한 기술중에서 특정의 기술이 발전되는 것은 사회적 관계나 요인에 의하여 이루어진다는 점도 강조하고 있다.<sup>5)</sup> 기술발전과 사회변화에 대한 이 두가지 접근방법들은 각각의 장단점을 가지고 있다.

그런데 기술발전과 사회변화의 관계의 정도는 사회의 각 부문에 따라 상당한 차이가 있을 수 있다. 보다 직접적 관계를 가지고 있는 부분도 있고 간접적 관계를 가지고 있는 부분도 있다. 본 연구에서 연구대상으로 설정하고 있는 사회정책의 경우, 다양한 정치, 경제, 사회적 요인들이 개입되고 이 과정에서 다양한 선택이 발생될 수 있으므로 기술과의 관계는 단선

---

4) 기술결정론적 접근방법을 취하고 있는 대표적 학자로는 그동안의 산업화의 과정에서 수렴이론의 입장을 취해왔던 많은 학자들과 최근에 '탈산업화 사회', '정보화 사회' 등을 주장해 오고 있는 드러커, 다니엘 벨, 토플러 등의 거시분석을 진행하고 있는 논자들이 있으며, 또한 직무형태와 공장내 노동자 자율성 등이 기술발전에 따라 결정된다고 주장하고 있는 우드워드, 페로우, 헤이지와 에이큰, 블라우너 등의 노동과정에 대한 미시적 분석을 진행하고 있는 논자들이 있다.

5) 기술사회론적 접근방법을 취하고 있는 대표적 학자로서는 '기술변동-축적체제-조절양식'의 개념을 도입한 조절이론가들과 도시(G. Dosi) 등의 기술변화과정의 사회적 요인을 분석한 사회적 형성론자들 등의 거시분석을 진행하고 있는 논자들과 차일드, 트리스트와 뱌포드, 라이스, 폭스 등의 기술발전에 따른 노동조직구조의 형성에 있어서 의사결정자의 전략적 선택을 강조한 미시적 분석을 진행해 온 논자들이 있다.

적이기 보다는 복합적이다. 이러한 맥락에서, 기술변화와 사회정책의 관계를 분석함에 있어서는 기술사회론적 접근이 보다 적합하다고 여겨진다. 그러므로 이 글에서는 ‘기술발전’과 ‘사회정책의 형성과 변화’의 관계를 분석함에 있어서, 기본적으로 기술사회론적 접근에 기반하여 다음과 같은 두가지의 논리적 단계를 설정하고자 한다.

첫째, 기술발전에 의한 사회정책 변천의 사회구조적 기반형성이란 측면에서, 기술발전에 의해서 야기된 사회문제와 이에 대응할 수 있는 사회조직-제도상의 변화는 무엇인가? 그 결과 이러한 사회구조적 변화는 어떠한 형태의 사회정책을 기능적으로 요구하는가? 즉, 기술발전에 의하여 의해 어떠한 사회구조적 변화가 발생되었으며, 이러한 변화는 구조적, 거시적, 기능적 맥락에서 어떠한 사회정책적 변화를 필요로 하는가?

둘째, 기술발전에 따라 형성된 사회정책 변화를 기능적으로 요구하는 사회구조적 기반하에서, 구체적으로 어떠한 사회적 역관계에 따라 특정의 사회정책으로 형성되는가? 사회정책의 변화를 기능적으로 요구하는 사회구조적 기반이 발생되었다 하더라도, 사회정책이 사회구조에 직접적으로 대응하여 균일하게 형성되는 것은 아니다. 사회정책은 그 사회의 각 계급-계층간의 이해갈등구조를 통하여 다양한 시기에 다양한 형태로 나타난다. 그러므로 본 연구에서는 특정의 사회구조적 기반위에서 각 계급-계층간의 어떠한 이해갈등구조를 통하여 사회정책이 형성, 변화되는지, 그 역동성을 분석해 보고자 한다.

본 연구에서는 ‘사회정책’의 개념을 ‘사람들의 생활보호를 목적으로 하는 소득보장, 의료보호, 노동보호, 환경보호, 주거보호 등의 시장경제 외부에서의 제반 제도적 조치’를 지칭하는 것으로서 광의로 사용하였다.

주요 분석의 대상으로는 ① ‘19세기 영국의 공장법’과 ② ‘1980년대 이후의 세계차원에서 이루어지고 있는 그린-블루라운드(GR-BR)와 서구 복지국가내에서의 사회정책의 변화’를 설정하였다. 그 이유는 기술변화와 사회정책변화의 관계를 살펴봄에 있어서, 이 두시기에 가장 뚜렷한 변화가 나타났다기 때문이다. 기술변화의 측면에서, 대부분의 학자들이 농업혁명(제1혁

명) 이후의 가장 큰 기술변화로서 19세기의 산업혁명(제2혁명)과 최근의 기술-정보혁명(제3혁명)을 들고 있다. 또한 피오레와 세이불은 주요한 기술변화의 시점을 제1차산업분기점과 제2차산업분기점으로 나누고 있는데, 전자로 19세기 산업혁명, 그리고 후자로 최근의 기술혁신을 지칭하고 있다. 사회정책에 있어서도, 공장법은 세계최초의 사회정책으로서 새로운 전기를 마련한 것으로서 그 이후 유사한 맥락에서 사회정책의 확대-유지가 이루어져 왔다. 그러다가 1980년대 이후 최근에 기존의 사회정책의 양상과는 다른 새로운 양상들로서, 세계적 차원의 사회정책 - 서구복지국가들의 축소재편 등의 현상이 나타나고 있다.

다음 2장에서는 근대적 기계대공업의 형성과 공장법의 관계에 대하여 살펴보고, 3장에서는 극소전자기술혁명과 복지국가의 재편-세계적 차원의 사회정책형성의 관계에 대하여 살펴보고자 한다.

## II. 산업혁명과 영국공장법

### 1) 근대적 기계기술의 등장과 노동력재생산의 위기

근대적 기계기술의 등장은 인류사회에 커다란 변화를 가져 왔다. 근대적 기계기술이 등장하기 이전에 인류사회를 급격하게 변화시킨 가장 중요한 최초의 기술은 식용작물 경작과 가축 사육의 기술이었다. 이러한 기술들은 농업혁명을 발생시켜 농경사회의 형성을 가능하게 했다. 그후 농경사회 특히 봉건제가 약화되어가면서 원치, 썰기, 쇠뇌, 포도짜는 기구, 지렛대, 기중기 등의 기술들이 발생되었다. 그러나 이 기술들은 인력이나 축력을 증폭시키기 위해 사용된 도구일뿐이었다.

18세기말경에 영국에서 세계 최초로 근대적 기계기술이 등장하였다. 기계란 이전에 노동자가 비슷한 도구로 수행하던 것과 작업을 적당한 동력을 전달받아 자신의 도구로 행하는 하나의 기구이다.<sup>6)</sup> 근대적 기계기술은 석

탄, 전기와 같은 재생불가능한 화석연료를 에너지원으로 하여, 여러가지 부품과 벨트, 호스, 베어링, 볼트 등을 움직여 덜거덕거리면서 톱니마퀴를 끌고 돌아가는 거대한 기계들을 만들어 냈다. 이 새로운 기계들은 단순한 근육의 힘을 증가시키는 이상의 일을 해냈다. 산업문명은 기술에 감각기관을 부여하여 인간보다 훨씬 더 정확하고 정밀하게 듣고 보고 촉감을 느낄 수 있는 여러가지 기계들을 창조해 냈다. 산업문명은 또한 새로운 기계들을 무한히 발전시켜 만들어 낼 수 있는 기계, 즉 공작기계를 발명해 냄으로써 기술에 요람(womb)을 제공해 주었다.<sup>7)</sup>

근대적 기계기술 발전은 인간의 노동생산성을 비약적으로 향상시켜 제품을 값싸게 대량생산할 수 있게 함으로써 산업혁명을 야기하였다. 산업혁명은 생산의 주요 영역을 이전의 농업과 수공업(단순도구를 이용한 장인들의 숙련노동, 가내공업, 그리고 한 사람의 장인이 하던 작업을 작게 나누어 분업화한 매뉴팩처 생산방식)으로부터 석탄, 석유 및 철도산업 등의 근대적 기계대공업, 즉 제조업으로 전환하게 하였다.

이러한 기계기술의 발전과 산업혁명은 노동력의 성격을 자영자 -- 농부, 장인 등 -- 로부터 임금을 위해 고용되는 임노동자로 변형시켰다. 고용에 의한 정규적 소득은 점점 더 많은 사람들에게 있어서 주요한 생활의 원천이 되었다. 또한 산업부문의 고용은 노동하는 사람들과 노동하지 않는 사람들을 명확하게 구분하여, 공장에서의 노동에 참가할 수 없게 된 사람들은 그들의 소득의 원천과 단절되게 되었다.<sup>8)</sup> 그러나 노동하는 사람들의 경우에도 상황이 더 나은 것은 아니었다. 공장내부에서는 보다 심각한 문제가 발생되었다. 노동자들이 임금에 그들의 생활을 의존하게 되고 농촌으로부터 배출된 막대한 산업예비군이 형성됨으로써 그들은 공장에의 취업과 이로 인한 소득획득을 위해 저임금과 열악한 노동조건을 감수할 수 밖에

6) 칼 맑스 지음, 김영민 옮김, 「자본 I-2」, 이론과 실천, 1991, pp. 459-464.

7) 앨빈 토플러 지음, 이규행 감역, 「제3의 물결」, 한국경제신문사, 1993, pp.44-46.

8) R. Mishra, Society and Social Policy : Theoretical Perspectives on Welfare, The Macmillan Press LTD, 1977, p.34.

없었다. 또한 기계의 발전으로 에너지원으로서의 인력의 중요성이 약화되고 노동과정이 단순화되어 남성숙련노동자를 단순한 기계보조노동자로 대체하게 되자 여성과 아동들이 노동자로 공장에 편입되게 되었고 이들에 대한 무제한적 착취가 이루어졌다. 공장의 작업환경은 극도로 불결하였고, 장시간의 강도높은 노동이 이루어졌으며, 이를 통해 획득된 소득은 적절한 식사와 주거를 가지기에는 턱없이 부족하였다. 이와같은 노동자들에 대한 열악한 조건에서의 과도한 노동의 강요는 노동자들의 육체와 정신을 심각하게 파괴하여 노동력의 재생산 자체를 위기에 빠뜨리게 되었다.

한편 기계기술에 기반한 근대적 기계제 대공업의 등장은 교육받은 노동자를 요구하였다. 사춘기가 지난 사람들은 농촌출신이면 수공업에서 전입한 경우이면 유용한 공장노동자로 만들기가 거의 불가능했다. 청소년을 사전에 산업주의체제에 적용시켜 놓았더라면 그 뒤의 산업훈련 문제를 크게 완화시켜 주었을 것이다. 이에 따라 청소년을 사전에 산업주의체제에 적용시키기 위해, 즉 청소년들을 전기기계 기술과 조립라인이 필요로 하는 말 잘 듣고 규격화된 노동력 형태로 배출해 내기 위하여 대중교육이 요구되었다.<sup>9)</sup>

한편 공장에서의 노동력 착취강화와 직접 관계되어 있지 않은 공장외부의 문제들이 광범위하게 발생되었다. 실업, 질병, 산업재해, 노령 등으로 인해 공장노동에 참여할 수 없는 사람들은 그들의 소득원을 상실함으로써 극도의 빈곤에 시달렸다. 그리고 산업화에 따라 도시화가 진행됨으로써 공중보건, 주택 등의 도시통제의 문제가 야기되었다.

이와같이 공장내외의 사회문제가 심각해지는 한편, 이러한 문제에 처한 사람들을 원조할 전통적인 원조조직들은 현저하게 약화되었다. 지리적-직

---

9) 그래서 대중교육의 교과과정은 정확성, 복종 및 기계적 반복작업의 3개과정으로 이루어졌다. 대중교육은 분명히 인간화를 위한 하나의 진전이었지만, 다른 한편으로 학교들은 여러세대의 청소년들을 틀에 박힌 인간으로서 만들어 내었다.

앨빈 토플러, 앞의 책, pp. 49-50.

업적 이동성이 증가되었고 이에 따라 기존의 전통적인 지지망 -- 확대가족, 지역사회 -- 이 약화된 것이다.<sup>10)</sup> 새롭게 제기된 노동력재생산의 위기와 기능적 요구에 대하여 이미 약화된 전통적인 지지망들은 더이상 적절한 원조를 제공할 수 없었다. 따라서 전통적 지지망을 대신할 수 있는 제3의 새로운 규제자나 원조망이 요구되게 되었다.

## 2) 근대적 기계기술과 국가의 등장

기존의 전통적인 지원조직이 약화된 한편, 기술의 발전과 임노동자의 형성, 그리고 이들의 노동력재생산의 위기에 대응할 수 있는 강력한 조직으로서 국가가 등장하였다. 근대적 기계기술이 등장하기 이전에는 국민국가를 형성하지 못한채 부족국가, 씨족국가, 공국(公國), 후국(侯國), 왕국 등 잡다하고 다소간 지역적 성격이 강한 단위가 존재하였다. 생산성이 특정 지역의 범위를 충족시킬 정도로 낮았고 수송과 통신수단이 원시상태에 있어서 수도에서 멀리 떨어지면 권력의 영향이 약해져서 강력한 국민국가가 성립되지 못하였다.

그러나 증기와 석탄을 토대로 근대적 기계기술이 출현하게 되자 제조업자들은 한 지방의 시장이 흡수할 수 있는 것보다 훨씬 더 많은 양의 제품을 생산할 수 있게 되었다. 값비싸고 새로운 기술의 채산을 맞추려면 지방의 범위를 벗어나 보다 큰 시장을 상대로 상품을 생산해야만 했다. 그러나 자기가 속한 공동체를 벗어나기만 하면 관세, 세금, 노동법규, 통화 등이 모두 각양각색으로 다른 상황에서 자본가들은 보다 넓은 지역을 상대로 물건을 사고 팔 수 없었다. 새로운 기술을 통하여 수익을 올리려면 각 지방의 경제는 하나의 국민경제로 통합되어야 했다. 이것은 전국적인 분업, 그리고 전국적인 상품 및 자본시장이 있어야만 함을 의미하는 것이었다. 그러자면 역시 전국적인 정치통합이 이루어져야 했다. 이러한 전국적인 정치통합을 이루는데 있어서 철도와 같은 수송수단의 발전은 결정적이 기여를

---

10) R. Mishra, 앞의 책, p.34.



하였다. 근대국가라고 부르는 것은 단일의 통합경제위에 위치해있거나 또는 융합되어 있는 단일의 통합된 정치적 권위이다.<sup>11)</sup>

근대적 국민국가가 형성되기 이전의 주요한 생산과 권력의 단위는 확대가족이나 지역사회였다. 그러나 가족의 핵가족화와 지역간 이동의 촉진이 이루어지면서 그 힘이 약화되었다. 한편 근대적 기계기술의 출현 이래 새롭게 등장한 강력한 조직은 핵가족, 공장, 그리고 근대적 국민국가이었다. 그런데 핵가족은 공장에서 임노동자로 노동하는 주소득원(breadwinner)이 공장으로부터 쫓겨나게 되면 그 지지기능을 상실하게 되고, 공장은 이윤획득을 목적으로 하므로 본질적으로 지지기능을 갖고 있지 못했다. 국가만이 전통적 지지망의 약화에 대응할 수 있는 조직적 대안으로서, 국가는 그 국민들의 노동력재생산을 지지하도록 기능적으로 요구받게 되었다.

근대적 기계기술의 출현은 산업혁명을 일으켜 기존의 자영인을 임노동자로 전환시켰고, 이들의 공장내외에서 노동력재생산의 위기를 야기하였다. 그런데 전통적 조직들이 약화되었다. 이에 근대적 기계기술과 함께 새롭게 등장한 강력한 근대적 국민국가에 노동력재생산을 위한 지지기능이 요구되었다. 그러나 이러한 기능적 요구의 존재가 그대로 원조활동으로 실현되는 것은 아니다. 바로 그 사이에 각 계급들의 이해에 따른 역동성이 존재한다.

### 3) 계급역관계와 영국공장법의 형성

영국의 공장법은 1833년부터 1864년 동안에 형성된 일련의 노동보호법을 지칭하는 것으로, 노동일에 대한 법적 제한 및 보건과 교육에 대하여 규정하고 있다. 공장법에서는 노동일을 10시간으로 제한하였고, 보건에 대하여 매우 빈약한 내용하긴 하지만 벽을 희게 하라든가 또는 그 밖의 몇몇 청결유지법이나 환기 및 위험한 기계에 대한 보호 등을 규정하였다. 교육에 관해서도 초등교육을 노동의 강제조건으로 선언하였다.

이와같은 내용을 담은 공장법은 그 명칭에서 보이듯이 공장에서의 생산

---

11) 앨빈 토플러, 앞의책, pp. 106-111.

증가에 직접적으로 기여할 수 있는 부분만을 취급하고 있을 뿐이고, 공장에서의 생산 증가와 직접적인 관련이 없는 공장 외부의 사회문제들, 공중보건, 주택, 실업자나 노동불능자에 대한 국가적 대책은 이 시기까지 전혀 형성되지 않았다. 그리고 공장법 자체에 있어서도 처음부터 전국적 차원에서 일률적으로 실시된 것이 아니라 먼저 근대적 기계제 대공업부문에서 실시되었고, 그 다음에 전체 산업부문으로 확대되었다. 이러한 사실들에서 영국의 공장법이 단순히 노동력재생산의 위기에 대한 국가의 기능적 대응으로서 이루어진 것이 아니라, 계급역관계에 의하여 그 내용과 형성시기는 유동적이라는 사실을 알 수 있다. 이 시기의 주요한 계급역관계는 바로 자본계급과 노동자계급의 갈등, 기계제 대공업부문의 독점자본과 전근대적 부문의 중소자본간의 갈등이다. 계급역관계가 영국공장법의 형성에 미치는 영향을 분석하기 전에 기계제 대공업-전근대적 산업부문과 자본-노동의 분포양상을 살펴보면 다음과 같다.

기계기술과 산업혁명의 출현으로 근대적인 기계제 대공업이 가장 강력한 산업부문으로 성립된 반면, 전근대적 부문도 과거의 매뉴팩처 및 가내공업의 형태로 여전히 폭넓게 잔존하고 있었다. 이들 부문에 대응하여 각각 자본과 노동이 분포되어 있었다. 먼저 자본의 경우 기계제 대공업에 대규모의 독점자본이, 매뉴팩처 및 가내공업의 전근대적 부문에 소규모의 중소자본이 분포되어 있었다. 거대한 기계설비를 갖추는데에는 막대한 자본이 소요되기 때문에 대자본만이 기계제 대공업에 참여할 수 있었다. 기계제 대공업 부문의 대자본은 기술혁신에 의한 높은 생산성에 기반하여 초과이윤을 획득하였고 시장에 대해 강한 지배력을 가지게 되었다. 한편 매뉴팩처 및 가내공업 부문의 경우에는 소자본으로 값싼 노동력에 의지하여 일정한 가격경쟁력을 가짐으로써 기계제 대공업과 함께 여전히 폭넓게 잔존하였다. 다음으로 노동의 경우에는, 기계제 대공업에서는 대규모의 표준화된 노동력을 요구함으로써 이 부문에 상대적으로 동질적인 노동자가 집결되었고, 전근대적 부문에서는 기계제 대공업에서 고용기회를 찾지 못한 주변적인 산업예비군들이 광범위하게 존재하였다. 기계제 대공업 부문에서 일

자리를 찾을 수 없는 전근대적 부문의 노동자들은 기계제 대공업 부문의 노동자들에 비해 보다 열악한 작업환경속에서 장시간의 노동을 감수해야만 했다.

그러면 이러한 자본-노동의 관계는 공장법의 형성에 어떠한 영향을 미쳤는가? 맑스는 잉여가치의 개념<sup>12)</sup>을 중심으로 자본과 노동의 역관계를 통한 공장법 형성에 대하여 분석하였다.<sup>13)</sup> 이를 근대적 기계제 대공업부문에 적용된 초기 공장법과 전산업부문 모두에 적용된 후기 공장법으로 구분하여 살펴보겠다.

첫째, 초기 공장법은 자본의 절대적 잉여가치 착취에 대한 노동자계급의 저항과 이에 대한 기계제 대공업부문 독점자본의 부분적 수용에 의하여 근대적 기계제 대공업부문에 실시되었다. 자본이 보다 많은 잉여가치의 획득을 위하여 노동자에게 보다 많은 노동을 강제함에 따라, 노동자들의 저항이 생겨났다. 특히 공장법 제정을 전후한 시기에 노동자들의 강력한 저항과 투쟁이 발생되었다. 19세기 초에 기계파괴운동이 약 20년간 진행되었고 또한 기계제 대공업부문 가운데서 노동조합운동이 활성화되기 시작하였다. 그리고 1837년부터는 차티스트 운동이 광범위하게 발생되어 보통선거권과 10시간 노동일을 요구하였다.<sup>14)</sup> 이러한 노동자계급의 저항은 주로 기

---

12) 잉여가치는 절대적 잉여가치와 상대적 잉여가치로 구성된다. '절대적 잉여가치'란 노동시간이나 노동강도의 증가 등 노동량의 증가에 의해 생산되는 잉여가치를 말하고, '상대적 잉여가치'란 노동생산성이 향상에 따라 필요노동시간이 단축되고 그에 따라 잉여노동시간이 증가됨으로써 발생하는 잉여가치를 말한다.

13) 맑스의 공장법 분석은 이후의 좌파학자들의 복지국가와 사회정책 분석의 원형이 되었다. 맑스는 자본론에서 공장법에 대한 내용을 다음의 두 장에서 다루고 있다.

제3편 절대적 잉여가치의 생산 중 제10장 노동일

제4편 상대적 잉여가치의 생산 중 제15장 기계와 대공업

자본론 구성상 공장법이 위치되어 있는 것에서 알 수 있듯이 맑스는 기계의 등장과 이에 따른 절대적 잉여가치로부터 상대적 잉여가치로의 전환이라는 맥락에서 공장법을 분석하고 있다.

계제 대공업부문에 의하여 주도되었다. 기계제 대공업은 거대한 공장에 노동자를 대규모로 결집시켰고 표준화된 기계작업에 의해 노동과정이 표준화되어 공간적-직무적으로 강한 단일성을 가지게 됨으로써, 상대적으로 강력하게 조직화되었다. 전근대적 부문의 경우에는 다양한 노동자들이 소규모로 분산되어 있고 거대한 산업예비군과의 취업을 위한 경쟁에 처해 있으므로, 노동자들의 조직화가 제대로 이루어지지 못하였다.

절대적 노동착취 강화와 노동자들의 저항에 의하여 야기된 원활한 노동력재생산의 위기에 대하여 새롭게 강력한 정치조직으로 부상한 국가는 공장법을 통하여 절대적 노동착취의 일정한 제한을 하고자 하였다.

이에 대한 자본측의 대응 양상은, 기계제대공업부문의 독점자본과 전근대적부문의 비독점자본의 존재조건과 관련하여 상당한 차이가 있었다. 기계제 대공업부문의 독점자본은 기계의 사용으로 상대적 잉여가치 획득이 가능하였고, 일정수준의 육체적 정신적 능력을 갖춘 노동자를 요구하였으므로 노동자에 대한 무제한적 착취는 제한될 필요가 있었다. 반면 전근대적 부문(매뉴팩처, 가내공업 등)의 중소자본은 생산성이나 상품의 질이 월등하게 높은 기계제 대공업부문과의 경쟁에서 살아남기 위하여 노동자에 대한 절대적 착취를 보다 심화시킬 수 밖에 없었다.

따라서 기계제 대공업부문과 생존을 건 경쟁을 하고 있는 전근대적 부문의 중소자본에게 있어서는, 절대적 잉여가치 착취의 제한은 곧 파산을 의미하는 것이 됨으로써, 공장법은 수용되지 못하였다. 반면 기계제 대공업부문의 경우에는 노동자들의 조직적 저항이 강력하였고 공장법에 의하여 절대적 잉여가치의 획득을 부분적으로 제한당하더라도 상대적 잉여가치의 획득과 독점적 시장지배를 통하여 초과이윤을 획득할 수 있었으므로 공장법의 수용이 가능하였다.

둘째, 후기 공장법은 노동계급운동의 확대 강화와 자본분파간의 경쟁조건인 평등화 요구에 의하여 전산업부문으로 확대 실시 되었다. 한번 실시된 사회정책을 취소하는 것은 사회정책의 수혜자들로 부터 강한 반발을 야기

---

14) 조용범 편, 「노동경제학」, 풀빛, 1983, p. 63.

하기 때문에, 일반적으로 일단 실시된 사회정책은 되돌리기가 거의 불가능(irreversibility)하다. 더우기 19세기 초기에 기계제 대공업 부문에서 조직화 되기 시작한 노동계급운동이 점차 강화 확대됨에 따라, 공장법은 전근대적 부문에로의 확대적용을 요구받았다

한편 자본분과간의 투쟁과정에서 독점자본의 독점력 강화책으로 전산업에 적용되게 되었다. 초기 공장법의 실시로 기계제 대공업부문에는 이미 공장법이 실시되어 절대적 잉여가치의 착취가 제한되어 있었다. 반면 초기 공장법의 적용을 받지 않았던 전근대적 산업부문에서 과거와 같은 절대적 잉여가치 착취가 계속되었다. 그 결과 기계제 대공업부문 독점자본의 경우 노동생산성의 향상으로 인해 일정수준의 이윤확보는 가능했지만, 전근대적 부문 자본의 상대적인 가격경쟁력 강화로 인하여 그 시장지배력 잠식당하였고 초과이윤의 획득에도 지장을 받게 되었다. 이러한 상황이 도래되자 기계제 대공업 부문의 독점자본들은 경쟁조건의 평등, 곧 노동착취의 평등한 제한을 요구하게 되었다. 즉 자신들에게만 적용되고 있는 공장입법의 전산업부문으로의 확대를 요구하게 된 것이다. 이러한 자본분과간의 투쟁에서 독점자본이 승리함으로써 공장법은 전산업으로 확대되어 전국에 일률적으로 적용되게 되었다.

즉 노동자계급의 조직적 저항의 확대와 자본분과간의 투쟁이라는 계급역관계를 통하여 공장법은 장기간에 걸쳐 기계제 대공업 부문으로부터 전산업으로 확대 실시되었다.

그런데 영국의 공장법은 기계발전과 산업혁명에 따른 사회적 문제 중 공장내부의 최소한의 조건 -- 노동시간, 작업환경 등 -- 에 국한된 대응책일 뿐이다. 공장 내부 문제의 해소는 노동생산성 또는 작업성과의 향상과 직접적으로 관련되는 것으로서 자본의 증식욕구와 거의 일치된다. 그러나 공장 외부의 문제들 -- 공중보건, 빈곤, 주택문제 등 -- 은 노동생산성이나 작업성과와는 거의 관계가 없는 것으로서 자본측의 추가비용부담을 의미하므로 자본증식욕구와 상당히 충돌된다. 따라서 공장외부의 문제들에 대한 사회정책이 형성되 위해서는 자본계급에 대해 이를 강제할 수 있는 강력한

노동계급의 조직화가 이루어져야 한다. 그러나 아직까지 노동자계급의 세력은 그다지 강력하지 못했다. 영국에서 선거권이 노동자에게로 확대된 것은 일련의 공장법 제정 이후인 1867년과 1884년의 선거법 개정을 통해서였다. 공장법이 확대되던 시기에는 노동자들은 아직 선거권도 가지고 있지 못할 정도로 정치적 영향력이 미약했던 것이다.

이상의 분석에서, 기술발전과 사회변화의 관계라는 맥락에서 어떻게 기계의 형성이 노동력재생산의 위기를 가져오고 이에 대처할 조직으로서 국가가 등장하는지를 살펴보고, 다음으로 보다 구체적으로 노동자계급과 자본계급 분파의 계급역관계를 통하여 노동력재생산의 위기에 대한 국가의 대응으로서의 공장법이 어떠한 과정과 내용으로 형성되었는지를 살펴보았다. 이제 다음 장에서는 최근 20세기 말에 등장한 극소전자기술이 어떻게 구조기능적으로 사회정책의 형성과 변화를 요구하는지. 그리고 그 과정에서 계급역관계에 의하여 사회정책이 어떻게 형성 변화되는지를 살펴보겠다.

### Ⅲ. 극소전자혁명과 사회정책의 재구조화

18세기말경에 발생한 기계기술의 등장 이래 가장 뚜렷한 기술혁신은 극소전자기술(microelectronics), 생명공학 또는 유전공학(biotechnology) or genetic engineering), 신소재(new materials)기술으로 대표되는 최근의 일련의 움직임이다. 이러한 기술혁신은 과거 기술로부터의 현격한 발전정도와 그 기술들의 광범위한 영향으로 인해 '기술혁명', '전자혁명', '정보혁명'으로 불리우고 있다. 이러한 기술의 발전은 '세계화(globalization)'와 '유연성(flexibility) 증가'라는 방향으로 현대 사회를 크게 변화시키고 있다. 그리고 세계화와 유연화의 과정에서 '국가역할 약화' 현상이 발생되어, 아래로부터의 압력으로서 지방정부의 역할이 강화되고, 위로부터의 압력으로서 초국가적 기관이나 제도의 역할강화 양상이 발생되고 있다.<sup>15)</sup> 이러한 변화

들은 사회정책에 있어서도 '지구적 사회정책의 형성'과 '복지국가내부 사회정책의 유연화 증가'라는 변화를 가져왔다. 아래에서는 먼저, 세계화에 따른 지구적 사회정책의 형성을 살펴보고, 다음으로 생산의 유연화에 따른 복지국가 내부의 사회정책의 변화양상을 살펴볼 것이다.

## 1) 기술발전과 세계화, 그리고 지구적(global) 사회정책의 형성

극소전자기술과 정보통신기술의 발전은 수송과 통신수단을 발전시켜 전 세계를 하나의 경제권으로 만들었다. 기술혁신에 의해 새롭게 형성된 커뮤니케이션구조들 즉, 인공위성, 컴퓨터, 텔리프린터, 쌍방향 유선방송체제, 영가의 지상중계국 등은 국경선의 의미를 약화시키고 세계적 활동의 영역을 이전과 비교할 수 없을 정도로 확대시켰다.

또한 보다 많은 이윤의 획득을 목적으로 하는 자본들은 그 독점성이 강화되면서 대량생산된 상품의 가치실현을 위해 세계로, 세계로 나아갔다. 이러한 국제화의 진행결과 이제 생산, 유통, 소비의 경제활동들은 국민국가의 영역을 넘어서서 전 세계로 확장되었다.

이러한 세계화의 과정은 그동안 국가의 테두리내에서만 존재하던 자본주의 생산구조와 관계들을 국가의 틀을 넘어서서 전 세계로 확장하였다. 이 과정에서 긍정적 영향 뿐만 아니라 부정적 영향들도 발생되었다. 맥에완(A. MacEwan)은 세계화가 초래할 부정적인 영향으로서 다음의 세가지를 제시하고 있다.<sup>16)</sup> 첫째, 소득분배를 악화시킬 위험이다. 둘째, 대규모의 자본이동에 따른 환경파괴의 위험이다. 셋째, 사회적 측면에서 민주주의에 대한 악영향이다. 본 연구에서는 사회정책을 연구대상으로 설정하고 있으므로 이 세가지 부정적 영향과 관련하여 '환경파괴의 문제'와 '노동보호의 문

---

15) 최근의 언론매체에 자주 등장하는 '지방화-국제화'란 슬로건은 이러한 양상을 잘 나타내 주는 표현이다.

16) A. MacEwan, "Globalization and Stagnation", Monthly Review, Vol 45. No. 11. April 1994.

제'에 대하여 중점적으로 다루어 보고자 한다.

세계화의 과정에서 환경파괴와 노동자에 대한 무제한적 착취는 가장 중요한 세계적 사회문제로 부각되었다. 먼저, 환경의 문제를 살펴보자. 환경파괴는 초기에는 소수의 선진국에서만 발생하다가 이제 전세계로 확산되었다. 환경파괴는 기본적으로 산업혁명 이후의 석탄, 석유, 가스 등의 화석연료를 사용한 외연적 성장방식의 산업화의 과정에서 야기되었다. 이러한 산업화의 과정은 환경파괴적 성장과정으로 특징지어진다. 20세기 중반 이전에만 해도 환경파괴의 문제는 소수의 선진국에 국한되었지만 20세기 중반 이후에는 환경파괴적 공해산업들이 후진국으로 이전되면서 전세계적 문제로 확산되었다. 환경파괴는 인류의 생존자체를 위기에 빠뜨릴 뿐만 아니라, 환경오염에 직접적으로 노출되어 있는 노동자들의 건강을 심하게 해침으로써 노동력 재생산의 위기를 야기시킨다. 이에 대응하여 선진자본주의국의 경우에는 이러한 노동력재생산의 위기에 대한 대응으로 환경규제가 강화되었고 환경비용의 지출이 증가되었다. 그렇지만 개발도상국 노동자들의 경우에는 선진국 노동자들에 비해 훨씬 심한 환경오염에 노출되어 있을 뿐만 아니라 적절한 환경오염 규제조치도 없이 방치되고 있어, 노동력 재생산이 특히 위협을 받고 있다. 그런데 환경문제는 특정지역, 특정국가내부에서의 부분적 문제로 한정되는 것이 아니라, 특정지역, 특정국가에서의 환경오염은 타지역, 타국가에도 영향을 미침으로써, 지구환경문제는 한나라의 힘만으로는 해결이 불가능한 범지구적 문제로 제기되었다.

다음으로, 환경오염이외에도 전통적 의미에서의 절대적 잉여가치 획득을 위한 노동자들의 무제한적 착취가 심각한 문제로 대두되었다. 노동자에 대한 무제한적 착취는 앞에서 공장법의 형성에서 언급했던 바와 같이 선진국에 있어서도 초기에 국가적 노동력재생산을 위협하는 요소로서 심각한 문제였다. 그러나 선진국들에서는 이 문제가 공장법을 필두로 한 이후의 광범위한 사회정책들을 통하여 현저하게 감소되었다. 그런데 노동자에 대한 무제한적 착취의 문제는 국제화-세계화의 과정에서 생산관계가 전세계적 차원으로 형성되면서, 절대-상대적 잉여가치 착취 원천이 선진국내 비독점-



독점부문 노동자라는 구도로 부터 후진국-선진국 노동자라는 구도로 변화하여 이제 후진국 노동자들에게서 집중적으로 나타나고 있다. 후진국 노동자들에 대한 무제한적 착취는 이미 세계적으로 확대된 생산관계하에서 세계적 차원의 노동력재생산 문제를 제기하고 있다. 따라서 이와같이 세계적 차원에서 발생되고 있는 노동력재생산의 위기 -- 환경파괴와 노동자착취의 문제 -- 에 대한 대응책이 요구되고 있다.

그러면 이러한 세계적 차원의 노동력재생산의 위기에 대해 대응은 어떠한 조직 또는 제도에 의해서 가능한가? 기존의 가장 강력한 대응조직은 역시 국민국가이다. 선진국의 경우 국민국가는 이미 자국에서의 환경과 노동착취의 문제에 대해 광범위한 사회정책을 통해 일련의 성과를 거둔바 있다.

그런데 국민국가는 세계화의 과정에서 조절자, 통제자로서의 힘이 약화되고 있는 것으로 보여진다. 경제정책의 문제에 있어서 오늘날 국민국가는 국가들간의 경제적 관계가 강화됨에 따라 자국의 경제를 독자적으로 운영하거나 인플레이션을 억제하기가 사실상 불가능해졌다. 사회정책에 있어서도 환경문제는 개별 국민국가가 그 국경선 내에서 환경규제를 강화한다고 해서 해결될 수 있는 문제가 아니고, 노동착취의 문제도 이미 생산이 세계적 차원에서 이루어지고 있으므로 개별 국민국가가 그 국경선 내에서 노동보호조치를 강화한다고 해서 세계적 차원의 노동착취의 문제가 해결될 수는 없다.

한편 이러한 문제와 관련하여 국민국가는 다양한 변화들의 영향으로 그 힘이 약화되고 있다. 국민국가의 능력은 세가지 방향에서의 권력의 대체로 인하여 점점 더 약화된다.<sup>17)</sup> 첫째, 위로부터의 영향으로서, 몇몇 국가의 능력들은 범지역적, 다국가적, 국제적 기구로 이전된다. 이러한 맥락에서 세계무대에서 초국가기업과 T-net(transnational network)과 같은 새로운 주역들

---

17) B. Jessop, "Towards a Schumpeterian Workfare State? -- Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy --", Studies in Political Economy 40, Spring 1993.

이 등장하고 있다.<sup>18)</sup> 둘째, 아래로부터의 영향으로서, 또 다른 국가의 능력들은 국민국가내에서의 지역, 지방수준으로 이전된다. 세계, 외부로부터의 영향으로서, 그 외의 또 다른 국가의 능력들은 수평적인 권력망 -- 중앙정부를 우회하여 몇몇 지방을 연결시키는 --의 탄생에 의하여 이전된다. 그러나 이것은 국민국가가 모든 중요성을 상실했다는 것을 의미하는 것은 아니다.

따라서 세계적 차원에서 야기된 노동력재생산의 위기 -- '환경파괴'와 '노동착취'의 문제 -- 에 대처하기 위해서는 기존의 개별 국민국가를 대신하여 범지구적 차원에서의 대처가 이루어져야 한다. 이러한 맥락에서 세계적 차원의 환경과 노동보호 기준을 설정하고자 하는 그린-블루 라운드 (Green Round, Blue Round)가 제기되고 있다.

그린라운드(GR)란 국제환경기준을 세계무역기구의 규정에 포함시켜 이를 위반하거나 이 기준에 미치지 못하는 국가에 대해 무역거래상의 불이익을 강제할 수 있도록 하기 위하여 새로운 무역통상협약을 체결하고자 하는 주장과 움직임이다. 그동안 환경과 무역을 연계하려는 주요노력들은 오래전부터 계속 이루어져왔다. 1972년 스웨덴의 스톡홀름에서 열린 유엔인간환경회의(UNCHE)가 지구환경 논의의 기본현장이라 할 수 있는 유엔인간환경선언을 채택한 이후, 다자간 환경협상(MEN)이 줄을 이어 현재는 160여개의 환경관련협정이 발효된 상태이다. 이중 몬트리올 의정서나 바젤협약 등 20여개의 국제환경협정은 그 협정내용의 효과적 실행을 위해 미가입국가나 의무불이행국가에 대해 교역금지 등의 무역규제 사용을 명시하고 있다. 이와함께 미국, 독일, 덴마크 등의 일부 선진국들은 고조되고 있는 국내의 환경보호요구에 부응, 환경규제를 강화하면서 국가별로 일방적인

---

18) T-net(transnational network)은 아직은 상대적으로 미발달 상태에 있기는 하지만 급성장하고 있는 조직망으로서, 초국가기업의 반사물로서의 초국가적 노동조합, 국경을 초월하여 서로 제휴하는 여러가지 종교적, 문화적, 인종적 운동들, 그리고 초국가적 비정부단체들로 나타나고 있다. 앨빈 토플러, 앞 의책, p. .

무역규제조치를 취하고 있다. 그리고 최근 1992년에는 리우 유엔환경개발 회의(UNCED)가 개최되어 '지구헌장'과 그 행동강령으로서 '아젠다 21(Agenda 21)'을 채택하였다. 여기에는 환경보전과 개발의 통합, 환경보전을 위한 빈곤퇴치 노력 등의 원칙들이 포함되어 있다.<sup>19)</sup> 이와같은 일련의 과정에서 나타나고 있는 그린라운드의 내용으로는, 각국의 환경관련 규정 및 기준의 국제적 조화를 중심주제로, 환경관련 규제조치의 투명성 및 명료성 보장, 제품의 생산방식 및 공정에 대한 규제기준, 환경보조금·환경마크·포장규제 등의 시행기준, 분쟁해결절차의 보완, 환경비용차이의 상계관세 부과 등이 제기되고 있다<sup>20)</sup>

블루라운드(BR)란 '국제노동기준을 세계무역기구의 규정에 포함시켜 이를 위반하거나 이 기준에 미치지 못하는 국가에 대해 무역거래상의 불이익을 강제할 수 있도록 하기 위한 새로운 무역통상협약 체결을 위한 주장과 움직임'이다.<sup>21)</sup> 블루라운드(BR)라는 용어가 처음 사용되기 시작한 것은 1991년 민주당 출신 게파트 하원 원내총무가 개발도상국들에 대한 무역공세 강화를 골자로 하는 법안을 상정하면서 부터이다. 이 용어는 육체노동자를 지칭하는 블루칼라(Blue Collar)에서의 블루와 일련의 협상을 의미하는 라운드(Round)라는 말을 합성시킨 것이다. 그런데 블루라운드라는 용어는 저널리즘의 용어로서 국제통상무대에서 통용되는 BR의 공식적인 명칭은 '국제무역협정의 사회적 조항(Social Clauses in International Trade Agreements)'이다.<sup>22)</sup> 그동안 노동과 무역을 연계하려는 노력들은 오래전부터 제기되어왔다. 1970년대 중반 자본주의세계의 불황기에 미국을 비롯한 선진자본주의 국가들에서 자국의 취약산업을 중심으로 노동기준과 무역을 연계시키려는 시도들을 개별적으로 진행시켜 왔다. 그러다가 최근에 'WTO

19) 전용일, 지구 환경 보전을 위한 국제적 움직임의 함의, 「월간 흐름」, 한국사회과학연구소, 1992년 12월, p. 12-14.

20) 김현철, 그린라운드, 「산업경영」, 제일경제연구소, 1994.4., p. 55.

21) 이정일, BR(Blue Round)와 기업의 대처방안, 「삼성경제」, 94년 5월호, p. 51.

22) 조준상, 블루라운드와 노동운동, 「월간 흐름」, 한국사회과학연구소, 1994.6. p. 18.

준비위원회'의 임무범위에 '향후 WTO의 작업과제에 추가할 항목을 검토'하기로 합의함에 따라, 이제 노동보호기준과 무역을 연계하려는 노력은 세계적 차원으로 확대되고 있다.<sup>23)</sup> 블루라운드의 기본논리는 열악한 노동조건하에서 생산된 상품을 '사회적 덤핑(Social Dumping)'으로 간주한다는 것이다. 그 기본내용은 첫째, 우루과이라운드 협정에 따른 새로운 세계무역기구(WTO)의 관할영역에 국제노동기준을 포함하여 이 기준에 맞지 않게 생산된 제품에 대해서는 수입을 금지하거나 제한한다는 것이다. 둘째, 급속한 경제개발을 이룩하였으나 초보적인 사회보장제도만 유지함으로써 비교우위를 누리는 국가에 대한 기본적 인권보호차원에서 제재 방안을 강구한다는 것이다. 셋째, 현재 거론되고 있는 주요 규제대상은 저임금, 장시간 근로, 노동권 미보호, 최수 또는 아동의 노동 등 선진국 및 국제노동기구의 근로기준에 미달된 근로조건, 안전과 보건 등 작업환경 및 주요 관련법규 등이다.<sup>24)</sup>

세계화의 전개과정에서 야기된 세계적 차원의 노동력재생산 위기 - 환경과, 노동착취 - 의 문제에 대한 그린-블루라운드(GR-BR)라는 세계적 차원의 대응노력은, 단순히 노동력재생산의 위기에 대한 대처라는 기능적 구조적 맥락 뿐만 아니라 세계적 차원에서의 계급간의 역관계에 기반하여 진행되어 왔다.

첫째, 노동계급의 강력한 요구와 저항에 의하여 그린-블루라운드가 제기되고 있다. 세계적 차원에서 노동계급은 크게 후진국 노동계급과 선진국의 노동계급으로 구분될 수 있다. 후진국 노동계급은 환경문제와 노동착취 문제의 가장 직접적인 피해자인데 비해, 선진국의 노동계급들은 간접적인 관계를 가지고 있다.

후진국 노동자들의 경우, 환경문제에 있어서 노동자들은 그들의 생산활동의 장인 공장에서 유해한 작업환경으로 인하여 그들의 노동력에 심각한

---

23) 이종훈, 블루라운드의 전망과 대처방안, 「KDI정책포럼」, 한국개발연구원, 1994. 5. 14. pp. 2-3.

24) 이정일, BR(Blue Round)와 기업의 대처방안, 「삼성경제」, 94년 5월호, p. 52.

손상을 받았고, 노동착취와 관련해서도 선진국에 대한 가격경쟁력 확보를 위하여 절대적 착취 강화가 이루어짐으로써 심각한 노동력 손상이 발생되고 있다. 특히 후진국의 경우 산업화의 과정에서 농촌으로부터 도시로의 인구유입과 높은 출산율에 의한 인구증가로 대규모의 산업예비군이 형성됨으로써, 노동계급의 불만은 강하지만 적극적인 저항과 요구는 상대적으로 미약한 상황이다. 그 결과 환경과 노동보호 조치가 후진국 자체의 국가정책으로 형성되지 못하고, 거대한 불만세력이 잠재되어 있다.

한편 선진국의 경우에는 노동계급의 상대적 조직화의 발달로 이미 환경과 노동보호의 조치들이 선진국 자체의 국가적 정책으로 형성되어 있었다. 그러나 환경의 문제는 특정 국가의 국경선을 넘어선 전지구적 문제로서 선진국의 노동자들에게도 간접적으로 유해한 영향을 미치므로, 개별 국민국가의 소극적인 자국 환경규제조치를 넘어선 전세계적 차원의 환경보호조치가 요구되게 되었다. 특히 환경문제는 그 특성상 노동계급에만 국한되는 것이 아니라 전체 시민에게 유해한 영향을 미치는 것이므로, 환경보호운동에는 노동자계급 뿐만 아니라 광범위한 시민운동이 결합되어 강력한 세력을 형성하게 되었다. 한편 노동보호의 문제는 환경보호의 문제와는 달리 선진국 노동자 자신의 노동력 손상을 초래하지는 않는다. 그러나 국제경쟁이 갈수록 격화되고 자본이동이 자유로워지고 있으며 특히 초국적 독점자본이 확대되고 있는 상황에서, 후진국에서의 저임금 근로자의 존재는 세계적 차원에서의 광범위한 준산업예비군의 형성과 존재를 의미하는 것이다. 이러한 세계적 차원의 준산업예비군의 존재는 선진국 노동자들에게도 고용기회의 감축이라는 압력으로 작용하여 노동보호수준의 감축과 노동착취의 강화를 야기시킬 것이다. 이미 이러한 문제는 상당정도 가시적으로 나타나고 있다. 따라서 국제적인 자본이동과 초국적 독점자본의 형성에 대응하여 세계적 노동계급의 연대 또는 초국적 노동조합의 형성기반이 마련되고 있고 또한 요구되고 있다.

이와같이 한편에서는 후진국 노동계급과 선진국 노동계급은 환경문제와 노동보호의 문제에 대하여 자본의 착취로부터 노동·생활조건을 보호향상시

키고자 하는 공통의 이해를 가지고 있다. 이러한 공통의 이해에 기반하여 전세계적 노동계급의 요구로서 그린-블루라운드가 요구되고 있다.

그러나 다른한편에서는 선-후진국 노동계급간에 고용기회를 둘러싼 경쟁이 존재한다. 이미 후진국의 낮은 노동비용에 기반한 가격경쟁력과 이로 인한 선진국의 경쟁력 약화는 선진국 노동자들에게 고용기회축소의 문제를 발생시켰다. 따라서 후진국과 선진국 노동계급의 연대와 경쟁, 이 두가지 측면 중 어느 측면이 강해지는가의 문제가 향후 그린-블루라운드의 실현에 중요한 변수로 작용할 것이다.

둘째, 자본분파들간의 투쟁과정에서 선진국 자본들의 요구에 의하여 노동자보호조치가 형성되고 있다. 세계적 차원에서 자본계급은 크게 후진국 자본과 선진국 자본, 그리고 초국적 자본으로 구분될 수 있다. 후진국 자본은 환경파괴적 생산과 절대적 잉여가치 착취를 통해 주된 이윤을 얻는데 비해, 선진국 자본의 경우에는 이러한 방식의 사용이 이미 국가의 사회정책에 의하여 규제되어 있다. 초국적 자본은 중진국으로부터 유래한 경우도 있으나 대부분 선진국 자본으로부터 출발하여 국경선의 제한을 탈피하고 전세계적 차원에서 생산을 진행함으로써, 후진국 지역에서 환경파괴적 생산과 절대적 잉여가치 착취의 방법을 적극적으로 사용하는 자본이다.

후진국 자본의 경우, 대부분 선진국으로부터 이전된 공해산업과 노동집약적 산업이 주축을 이루고 있다. 개발도상국들은 선진국에서 이전된 재래형 에너지다소비형의 중화학공업과 노동집약적 경공업 등의 환경파괴적이고 노동집약적인 생산을 통하여 값싼 비용으로 상품을 생산함으로써 강력한 가격경쟁력을 형성하였다. 특히 NICS 등의 신흥공업국들의 경우에는 최근에는 자동차산업, 전자산업, 컴퓨터산업 등의 첨단산업에서도 기술모방과 낮은 노동비용에 기반한 가격경쟁력에 의하여 선진국 자본의 영역을 상당히 잠식하였다. 이러한 후진국의 성장은 그 기술수준이 낮음에도 불구하고 기술격차를 상쇄시킬 수 있는 강력한 가격경쟁력에 의하여 가능하였다. 이러한 가격경쟁력의 형성은 환경규제와 노동자보호조치가 거의 부재하기 때문에 가능한 것이었다. 따라서 강력한 가격경쟁력에 기반하여 국제시장에

서 급속한 성장을 이루어 온 후진국 자본들은 자신들의 잉여가치 획득의 원천을 봉쇄하고자 하는 그린-블루 라운드의 타격에 반대한다.

반면 선진국 자본의 경우에는 엄격한 환경규제와 노동보호조치로 인하여 많은 비용을 부담하고 있다. 이러한 부담으로 인하여 후진국 상품의 가격경쟁력에 밀려 상당한 위기에 처하게 된 선진국 자본들은 국가간의 비용 부담 격차를 상쇄하여 생산조건을 균등화함으로써 그들의 경쟁력을 강화하려 한다. 특히 환경문제의 경우, 선진국 자본들은 국내의 환경규제로 인해 이미 환경정화기술을 갖추고 환경보전형 생산구조로 전환하였으므로 추가적인 비용이 소요되지 않는데 비해, 전혀 이와같은 대비가 되어 있지 않은 후진국 자본들은 그들의 가격경쟁력에 결정적인 타격을 입게 된다. 즉 그린-블루라운드는 선진국 자본들의 후진국 자본에 대한 경쟁력 강화, 선진국 자본의 독점확대의 맥락에 서있다. 이러한 맥락에서 선진국 자본들은 그린-블루라운드의 추진을 강력하게 지지한다.

한편 초국적 자본의 경우에는 생산의 국제화를 통하여 후진국의 값싼 노동력과 환경과피적 생산방식을 이용할 수 있다. 그러나 초국적 자본의 경우 격화되는 국제경쟁속에서 보다 절대적 잉여가치 확보가 높은 지역을 이용할 뿐이지 절대적 잉여가치 착취에 전적으로 의존하고 있는 것은 아니다. 세계화와 함께 세계시장은 단일시장화되어 가고 있고, 단일시장을 목표로 한 국제적 경쟁은 격화되고 있다. 그런데 잉여가치의 주요한 두 원천인 절대적-상대적 잉여가치 중 절대적 잉여가치의 착취는 앞으로 점점 더 어려워질 것이다. 반면 신기술 개발을 통한 상대적 잉여가치의 획득은 보다 급속하게 보다 많은 잉여가치의 확보를 가능하게 할 것이다. 그 결과 신기술의 개발여부가 생존을 위한 가장 중요한 조건이 될 것이다. 따라서 초국적 독점자본은 환경보호와 노동착취 제한이 절대적 잉여가치의 획득을 제약할 것이므로, 그린-블루라운드에 부정적인 입장을 가질 것이다. 그러나 초국적자본은 본질적으로 상대적 잉여가치의 획득에 그 기반을 가지고 있으므로 부분적 후퇴와 양보도 가능할 것이다. 물론 이 경우 강력한 노동계급의 연대와 선진국 자본의 요구가 전제되어야 할 것이다.

그린-블루라운드(GR-BR)는 아직까지는 당장 강한 법적 강제력을 가진 정도로 제도화되어 있지는 않고 협상의 차원에 머무르고 있다. 장차 그린-블루라운드(GR-BR)가 국제법적 구속력을 갖는 강력한 제도로 형성될 수 있느냐의 문제는 결국은 앞으로의 계급 역관계에 의해서 결정될 것이다. 즉 후진국과 선진국 노동자계급의 연대성이 얼마나 강화될 수 있느냐, 그리고 선진국자본과 초국적 자본간의 자본분과간의 갈등에서 선진국자본의 이해가 얼마나 관철될 수 있느냐에 달려있는 것이다.

그리고 그린-블루라운드의 타결 여부 뿐만 아니라 그 내용과 방식에 있어서도 '선진국들이 자금-기술을 지원하여 개도국들이 능동적으로 참여하도록 하는 방법'과 '선진국들이 무역규제를 강화하여 개도국들이 타율적, 강제적으로 따라오도록 하는 방법' 중 어떤 방식으로 결정될 것인가하는 것은, 결국 '선진국 자본과 후진국 자본간의 투쟁', 그리고 '선-후진국 노동자계급간의 경쟁과 연대'에 의하여 결정될 것이다. 현재로서는 '선진국 자본'과 '선진국 노동자들의 자기이익 추구적 경쟁성'이 그린-블루라운드를 주도하고 있는 것으로 평가된다.

## 2) 극소전자혁명과 유연성 증가, 그리고 사회정책의 유연화

최근의 기술혁신과 국제경쟁력 격화는 생산에 있어서의 유연성 증가와 경직화된 노동시장의 유연화를 요구하게 되었고, 이러한 맥락에서 사회정책의 영역에서도 유연성 증가현상이 나타나고 있다.

기술발전과 관련하여 생산영역에서 발생된 가장 주요한 변화중의 하나는 '유연성(flexibility) 증가'의 움직임이다. 생산영역에서의 유연성 증가는 '기술발전의 내적 논리'와 '경쟁환경의 요구'란 두가지 계기에 의하여 발생되었다. 첫째, 기술발전의 내적 논리에 의한 유연성의 증가 양상은 컴퓨터 기술의 발전과 유연성간의 관계에서 잘 나타난다.<sup>25)</sup> 컴퓨터 지원 생산방식

25) M. J. Piore and C. F. Sabel, The Second Industrial Divide-Possibility for Prosperity, New York:Basic Books, 1984, 중 ch 10., 강석재, 이호창 편역,



이 갖는 비용상의 주된 이점은 단기생산에서 발생하는 것으로서, 컴퓨터의 효과는 동종품목주문생산(one-of kind customization)이나 대량생산보다는 배치(batch)생산이나 개별주문(job shop) 생산에서 비용을 하락시킨다. 이러한 점은 대량생산방식의 경우에는 전용설비를 사용함으로써 제품이 변화될 때 기존 기계들이 폐기되고 새로운 기계로 대체되어야 하는데 비해, 컴퓨터 지원 생산방식의 경우에는 범용설비를 사용함으로써 물리적 조정없이 컴퓨터 프로그램(소프트웨어)을 가지고 설비(하드웨어)를 작업에 맞출 수 있다는 점에서 잘 나타난다. 생산이 장기라면 모르지만 생산기간이 매우 짧다면, 전용설비에서의 모든 개조는 단위당 비용을 극적으로 증가시키는데 비해, 컴퓨터 지원 생산은 일정범위내에서는 전혀 대체될 필요가 없는 도구를 사용하므로 비용면에서 압도적 우위를 차지하게 된다. 그 결과 기존의 전용설비에 비해 생산의 유연성을 강조하는 컴퓨터 지원생산이 생산영역에서 광범위하게 확산되고 있다.

둘째, 경쟁환경의 요구에 의한 유연성의 증가이다. 시장분화와 국제경쟁 격화와 같은 경쟁환경의 변화에 의하여 유연성 증가가 나타난다. ① 시장의 분화에 의하여 생산의 유연성 증가가 요구된다. 시장의 분화와 수요의 다변화에 의하여 제품수명주기가 더욱 짧아지고 제품생산이 더욱 다양해지며 주문량은 갈수록 소규모화되는 산업환경에서, 기존의 대량생산의 방식을 유지할 경우에는 경직성에 따른 손실이 명백해지므로 유연성 증가가 추구되었다. ② 국제경쟁격화에 의하여 생산의 유연성 증가가 요구된다. 국제화의 진행으로 선진국의 기업들은 다른 선진국 기업들과의 경쟁 격화와 함께 신흥공업국들의 저임금-저기술 생산에 의한 경쟁력 압력에 직면하였다. 따라서 과거와 같은 경직적 생산방식으로는 국제경쟁에 적절하게 대처해 나갈 수 없게 되었다. 보다 유연하고 역동적인 생산체계가 요구되었다. 이러한 맥락에서 생산방식의 유연성 증가가 요구되었고, 새로운 산업환경에서 유연성 증가에 적합한 기술 - 컴퓨터 기술과 같은 - 이 채택되었다. 이

---

국제적 케인즈주의와 유연적 전문화, 「생산혁신과 노동의 변화」, 새길, 1993, pp. 54-61.

관점에서 볼 때 생산에서의 컴퓨터 사용은 컴퓨터 기술에서의 진보가 가져온 결과일 뿐만 아니라 경쟁환경이 유연성을 선호하는 쪽으로 변화된 결과이기도 하다. 이러한 '기술 자체의 내적 논리'와 '경쟁환경의 요구'를 통하여 생산영역에서 유연성 증대의 경향이 보편화되어가고 있다.

생산영역에서의 유연성 증대는 노동시장에서 유연성 증가를 요구하였다. 노동시장에서의 유연성 증대란 생산방식의 변화나 경기변동에 따른 노동시장의 신축성 증가를 말한다. 즉 생산기술의 변화에 따라 새로운 기술을 습득한 노동자가 필요할 경우에는 노동시장에서 신속하게 새로운 기술을 습득한 노동자를 제공하고, 경기변동에 의하여 경기가 악화되어 고용감소가 요구될 경우에는 고용규모를 축소하며, 경기가 호전되어 고용증가가 요구될 경우에는 고용규모를 증가시킬 수 있어야 한다는 것이다.<sup>26)</sup> 이러한 노동시장의 유연성 증대는 생산방식변화나 경기변동에 따라 노동자들을 마치 기계부품처럼 포함과 배제, 그리고 변형을 자유를 증가시키고자 하는 것이다.

이러한 생산과 노동시장구조에서의 유연성 증가는 사회정책의 영역에서도 유연성의 증가를 요구한다. 기존의 경직적인 생산 방식은 높은 고정비용에 의한 대량생산의 방식을 취하고 있었으므로 대량생산에 대한 대량소비를 요구하였다. 만일 갑작스런 수요의 하락으로 대량소비가 이루어지지 않는다면 자본은 이미 투자한 높은 고정비용을 환수할 수 없게 되어 파산할 수 밖에 없었다. 이러한 대량생산에 대한 대량소비의 요구에 의해 케인즈주의적 복지국가와 그 사회정책의 존재는 이러한 생산체계에 필수적인 구성요소로 자리잡았다.

그런데 생산방식의 변화와 경쟁환경의 변화로 인하여 대량생산으로부터 유연적 생산으로의 전환이 이루어지자 이제 케인즈주의적 복지국가와 그 사회정책은 더 이상 생산방식에 적합하지 않게 되었고, 오히려 유연적 생

---

26) 앳킨슨(Atkinson)은 이러한 노동시장의 유연성을 '기능적 유연성(functional flexibility)'과 '수량적 유연성(numerical flexibility)'의 두가지로 구분한다. J. Atkinson, "Flexibility or Fragmentation?", Labour and Society, Vol. 12, 1987.

산체계의 작동을 방해하는 경직성의 문제를 발생시켰다. 생산과 노동시장의 유연성 증가가 결국은 노동자의 고용과 생활의 불안정을 증가시키는 것이라고 할 때, 복지국가는 고용과 생활의 안정을 증진시키려는 것으로서, 유연성증가와 복지국가는 상호 배타적이다. 복지국가에 의해 초래된 노동시장의 경직성의 문제를 도어(Dore)는 지리적 경직성(geographical immobility), 직무/기술적 경직성(occupational/skill immobility), 직업의 경직성(job immobility), 임금 경직성(wage rigidity)의 네가지로 구분하고 있다.<sup>27)</sup> 즉 복지국가는 각종 사회정책을 통해 노동자들로 하여금 현재의 상태를 유지할 수 있도록 함으로써, 노동자로 하여금 지리적 이동과 새로운 기술습득을 통한 직무변화에 소극적이게 하고, 기업으로 하여금 경기변동에 따른 노동자의 해고와 임금저하를 억제한다는 것이다.

따라서 유연적 생산체계에 적합하지 않은 케인지안 복지국가는 점차 쇠퇴하고 사회정책적 개입의 축소가 요구된다. 제솅(Jessop)은 이러한 과정을 케인지안 복지국가(Keynesian Welfare State)로부터 슈페테리언 근로국가(Schumpeterian Workfare State)로의 경향적 이전으로 정의하고 있다.<sup>28)</sup> 그는 '축적체제 + 사회적 조절양식'을 포괄하는 통합적 접근을 강조하며, 국가는 자본 활성화를 위한 조건보장과 노동력의 재생산을 위한 조건보장이라는 두가지 기능을 담당한다고 한다. '케인지안'과 '슈페테리언'이란 단어는 경제적 개입형태의 명확한 차이를 지칭하고, '복지'와 '근로'는 사회적 조절양식의 차이를 지칭한다고 한다. 케인지안 복지국가는 경제적 사회적 재생산과 관련하여 첫째, 주로 수요관리를 통하여 상대적으로 폐쇄된 국민경제에서 완전고용을 증진시키고 둘째, 복지권과 집합적 소비의 새로운 규범을

---

27) R. Dore, "Two Kinds of Rigidity", in R. Brunetta & C. Dell'Aringa (eds.), *Labour Relations and Economic Performance*, New York University Press, 1990, 홍경준, 복지국가의 재구조화와 실업보험제도의 개편, 한국사회복지학연구회 노동복지연구부 편, 「고용보험제도 연구」, 한울, 1994, pp. 214-215. 에서 재인용.

28) B. Jessop, 앞의글 참조.

통하여 대중소비의 규범을 일반화시키는 것을 그 목표로 하였다. 한편 스페테리언 근로국가는 첫째, 주로 공급측면의 개입을 통하여 혁신과 개방경제의 구조적 경쟁력을 제고시키고 둘째, 노동시장의 유연성과 구조적 경쟁력에 대한 사회정책의 유연성을 증진시키는 것을 특징적인 경제적 사회적 목표로 하고 있다. 즉 케인지안 복지국가가 시민의 사회적 권리를 확장시키려 노력해온 반면, 스페테리언 복지국가는 개별적 욕구가 이차적 지위를 가지게 된 결과로 기업경영(business)에 이익을 주는 복지서비스를 제공하는 데 관심이 있다.

케인지안 복지국가로부터 스페테리언 근로국가로의 이전 경향은 실제로 서구 복지국가들에서 1980년대 이후 뚜렷하게 나타났다. 첫째, 거시적 측면에서 서구 복지국가들에서 전반적으로 사회민주주의 정당들의 힘이 약화되고 신보수주의 정당들이 정권을 잡게 되었는데, 신보수주의자들은 국가의 사회경제적 역할을 줄이고 시장기구나 사영역에 의존하여 성장을 강화하는 정책을 구사하였다. 그래서 경제적으로는 국유기업의 민영화와 국가경제적 개입의 감소, 그리고 사회적으로도 자본의 활동을 제약하고, 노동시장의 경직성을 야기하는 노동조합의 억압, 사회정책의 축소가 이루어졌다. 둘째, 미시적 측면에서 각 공장단위에서 공장체제에서의 자본의 노동에 대한 통제가 강화되었다. 뷰러웨이(Buroway)는 이러한 양상을 헤게모니 체제로부터 헤게모니 전체체제로의 공장체제(factory regime)의 변화로 개념규정하고 있다.<sup>29)</sup>

이와같은 사회전반적인 거시-미시적 변화가 진행되는 가운데, 구체적으로 사회정책의 영역에 있어서 어떠한 변화가 발생하였는가? 사회정책에 있어서의 변화는 민영화(privatisation)와 복지혼합(welfare mix)의 양상으로 대표된다. ‘민영화’란 기존의 국가활동을 민간부문으로 이전하는 것으로서, 보다 구체적으로는 국가의 급여, 보조금, 규제라는 세가지 개입 양식에 있어서 급여를 감소시키고, 보조금을 삭감하며, 규제를 감소하는 것을 말한다.<sup>30)</sup> ‘복지혼합’이란, 사회복지의 재화나 서비스가 공공부문과 민간부문간

---

29) M. Buroway, *The Politics of Production*, London: Verso, 1985.

의 적절한 역할분담을 통해 이루어져야 한다는 것을 말하는 것으로서<sup>31)</sup>, 기존의 국가가 담당하던 사회복지의 부문에 대한 공공부문과 민간부문간의 역할분담의 재조정을 강조한다. 사회정책에 있어서 민영화와 복지혼합의 양상은 영국의 대처정권하에서의 사회정책변화에서 가장 뚜렷하게 볼 수 있다.

영국의 경우 대처정권 등장 이래 사회정책의 각 분야들 고용-실업관련 정책, 소득보장, 의료보장, 주택, 사회복지서비스 등 모든 영역에 걸쳐 국가 책임의 감축과 민영화의 시도가 나타났다.<sup>32)</sup> 사회보장의 주요 전제로서 복지국가의 핵심적 요소였던 완전고용정책이 폐지되어 고용의 문제는 국가의 손을 떠나 시장에 의해 결정되게 되었고, 실업과 관련하여 기초적인 정책 급여에 대한 급여비례보조금이 폐지되고 실업에 관련된 수혜액에 대한 과세가 시작되었다.<sup>33)</sup> 그리고 사회복지서비스의 경우에도 지역사회보호를 중심으로 공공영역으로부터 민간영역으로의 전환이 상대적으로 뚜렷하게 나타나고 있다. 빈민들을 대상으로 하는 자산조사-비기여 프로그램의 경우 제도의 간소화, 급여감축, 수급자격요건 강화의 현상이 나타났다. 한편 보편적 프로그램들에서의 변화는 훨씬 작았다. 비자산조사-비기여의 보편적 프로그램인 아동수당제(Child Allowance)의 경우 변화가 없었다. 그리고 연금제도와 국민보건서비스(NHS)와 같은 보편적 제도에서도 큰 변화는 없었지만, 부분적으로 연금제도에 있어서 사적 연금의 증가와 같은 민영화의 확

---

30) J. Le grand and R. Robinson, "Privatisation and the Welfare State : An Introduction", J. Le grand and R. Robinson (eds.), Privatisation and the Welfare State, London:George Allen & Unwin, 1985, pp. 3-6.

31) 복지혼합에 대한 보다 자세한 내용은 글레너스터(Glennester)의 연구를 참조하시오. H. Glennester, Paying for Welfare, Oxford:Basil Blackwell, 1985.

32) 보다 자세한 논의는 다음의 글을 참고할 수 있다.

이상은, 영국 대처정권하에서의 사회정책의 변화와 그 평가, 「동향과 전망」, 제20권(93년 가을호), 한국사회과학연구소, 1993.

33) 김승현, 선진자본주의 사회에서의 복지정책의 변화, 「한국행정학보」, 제27권 제4호, 1993년 겨울, p.1274.

대 등의 현상이 발생하였으며, 국민보건서비스의 경우 외부계약의 증가, 본인요금부담의 증가, 민간의료보험의 증가 등의 현상이 발생하였다.

미국의 레이건 행정부하에서도 유사한 움직임이 나타났다. 실업보험에서 26주간에 걸쳐 보험료를 지급하고 사정에 따라 13주간을 연장할 수 있었으나, 연방정부의 연장보호는 폐지되고 주정부의 연장보호도 훨씬 엄격한 조건이 붙었으며, 13주의 연장된 보호이후에는 제공된 일자리를 무조건 받아들여도록 강제화되었다. AFDC(Aid to Families with Dependent Children)에서도 1988년에 제정된 가족지원법(Family Support Act)이 제정되어 취업을 AFDC 수급조건으로 설정하였다. WIN프로그램도 1981년의 개혁으로 예산이 삭감되었고, 주 차원에서 노동강제를 보다 자유롭게 강화할 수 있도록 하였다. 아동 및 피부양자 보호에 관한 세액 공제(Child and Dependent Care Tax Credit)프로그램에서 1988년에 대상아동의 연령 상한을 낮추는 등의 적용요건이 강화되었다. 이외에도 전반적으로 사회정책의 예산이 삭감되었고, 수혜자격이 더욱 엄격해졌다.

즉, 기술발전과 국제경쟁격화의 과정에서 형성된 생산과 노동시장에서의 유연성의 증가는 사회정책에 있어서의 유연성을 요구하였고, 그 결과 서구 국가들에서 실업보험의 감축과 기타 잔여적 정책의 예산 감축, 그리고 사회복지 급여에서의 취업요구, 사회복지서비스에서의 복지혼합의 강화 등의 변화가 나타났다.

사회정책에 있어서 이와같은 변화가 발생한 것은 분명하다. 그런데 보다 주요한 관심은 이러한 변화가 얼마나 광범위한 것인가이다. 즉 첫째, 지금까지의 이러한 변화는 어느 정도의 범위와 강도로 발생되었는가? 케인지안 복지국가에서의 사회정책의 기본골격을 전면적으로 변화시킨 것인가? 둘째, 또 앞으로 사회정책의 유연화가 전면화되고 케인지안 복지국가는 스페테리언 근로국가로 완전히 이전될 것인가?

먼저 첫번째 문제와 관련하여 사회정책이 어느정도의 변화를 경험했는지를 검토해보면, 1980년대 이후의 사회정책의 변화는 주로 그 대상인구가 소수이고 정치적으로 무력한 잔여적 프로그램과 노동시장과 직접적인 관계

를 가진 실업관련 급여에서만 한정적으로 나타났을 뿐, 국민 대다수를 대상으로 하는 보편적 프로그램의 경우에는 거의 변화가 이루어지지 못한 것으로 평가된다. 영국의 경우 대처행정부는 연금제도에 대해 1984년 파올러 보고서를 통하여 국가소득비례연금을 사적연금으로 대체하고자 하는 급진적인 안을 제시하였지만, 국민여론의 강력한 비판에 부딪혀 1986년의 사회보장법에서는 대체로 기존의 국가책임성을 유지하였다. 국민보건서비스의 경우에도 국민보건서비스의 민영화는 여론의 강력한 반발을 야기하여, 대처수상과 보건사회부(DHSS) 장관은 누차에 걸쳐 국민보건서비스를 그대로 유지할 것이라는 성명을 발표하였다. 그리고 사회복지서비스의 경우에도 주로 외부계약을 통하여 서비스 공급의 역할이 민간으로 이전되기는 했으나 기본적으로 국가의 재정부담에 의한 것으로서 국가책임성이 실질적으로 시장으로 이전되었다고 보기는 어렵다.<sup>34)</sup> 미국의 경우에도 잔여적 정책과 실업관련 급여에서 부분적인 급여감축과 노동연계 강화가 이루어졌지만, 사회보험제도에서는 거의 변화가 없었다. 오히려 비록 무산될 위기에 처해 있기는 하지만, 현재의 클린턴 행정부하에서 전국민에 대한 의료보험 실시를 내용으로 하는 의료보험개혁 입법안이 마련되기도 했다. 즉 서구 복지국가내에서 사회정책의 유연화 경향이 상당히 뚜렷한 경향으로 나타나고는 있지만, 현재까지 사회정책의 기본골격에 있어서의 결정적 변화가 발생되지는 않았다고 평가된다.

다음, 두번째 문제로서 앞으로 사회정책의 유연화가 전면화되고 케인저안 복지국가는 슐페테리언 근로국가로 완전히 이전될 것인가? 위에서의 생산-노동시장-사회정책의 유연화란 분석에서 볼 때, 슐페테리언 근로국가로의 이행의 경향이 분명히 존재한다. 그런데 위에서의 설명은 기술변화와 경쟁상황변화에 따른 생산 효율성의 추구에 따른 경향을 분석한 것으로서, 이 과정에 필수적으로 개입되어 있는 계급간의 역관계에 대한 분석은 포함하지 않은 것이다. 노동시장-사회정책의 유연성 증가는 자본가의 입장에서는 생산의 효율성을 증가를 의미하는 것이지만, 노동자의 입장에서 보면

---

34) 이상은, 앞의 글.

고용과 생활의 불안정의 증가를 의미한다. 만일 노동시장-사회정책이 유연화 과정이 노동자의 고용과 생활에 대한 어떠한 안정화대책 없이 일방적으로 진행된다면, 노동자들의 강한 반발이 발생할 것이다. 따라서 유연화와 관련한 연구에 있어서, 생산효율성의 맥락에서의 유연화 증가경향 뿐만 아니라 노동자의 생활향상 욕구라는 맥락에서의 유연화에 대한 반대의 경향도 중요한 또 하나의 측면으로 포함되어야 한다 즉 사회정책 유연화 억제 요인으로서의 노동계급의 조직적 저항이 주요변수로 검토되어야 하는 것이다.

그런데 기술발전과 생산의 유연성 증가 과정에서, 계급 구성상에 있어서 일련의 변화가 발생되었다. 변화의 가장 큰 특징은 기존의 전통적인 노동계급 범주에 포함시키기 어려운 계층의 증가이다. 첫째, 전통적인 노동계급과 구분하여 중간계급으로 불리기도 하는 정신노동을 하는 전문사무직 근로자와 서비스부문 종사자가 증가되었다. 둘째, 정규적인 노동에 종사하고 있지 않은 임시직과 파트타임 종사자 등의 '비전형적인 노동자(atypical worker)'<sup>35)</sup>가 증가되었다. 이러한 변화는 기존의 강력한 노동계급의 존재가 앞으로도 계속 유지될 것인지에 대한 의문을 제기한다. 노동계급이 이러한 일련의 변화에 적극적으로 대처하여 새롭게 증가된 계층들과 적극적인 관계를 맺는다면, 일방적으로 노동자들에게 고용과 생활의 불안을 강제하는 사회정책의 유연화는 일정한 한계에 봉착할 것이다. 반면, 노동계급이 이러한 계급구성상의 변화에 직면하여 새롭게 등장한 계층들과 적극적인 관계를 맺지 못하고 고립화된다면, 사회정책의 유연화는 노동자들의 불만에도 불구하고 일반화될 것이다. 즉 사회정책 유연화의 전면화 여부는 노동계급의 새롭게 등장한 계층들에 대한 노동계급의 적극적인 관계설정 여부에 의하여 크게 좌우될 것이다.

지금까지의 상황에 대한 평가는 모호하다. 한편으로는 노동자들의 조직

---

35) S. Deakin and F. Wilkinson, "Social Policy and Economic Efficiency: The Deregulation of the Labour Market in Britain", *Critical Social Policy*, Vol.11, No.3, winter 1991/2.



적 역량이 약화되어 왔다. 전문사무직 근로자와 '비전형적인 노동자(atypical worker)', 그리고 서비스 부문 종사자의 증가현상이 두드러지고 있다. 이러한 경향은 노동계급내부에서의 육체-정신노동자의 분화, 정규-비정규노동자의 분화, 핵심-주변노동자의 분화를 증가시켰다. 그 결과 기존의 육체노동자 중심의 전통적 노동계급의 단일성이 약화되었다. 이는 케인지안 복지국가의 주요 사회적 토대였던 노동자계급의 결집된 힘이 약화되었음을 의미하는 것이다. 사회정책에서의 급여의 감소와 자격요건의 엄격화, 근로유인의 강조 등의 양상은 이러한 사회계층상의 변화에 그 기반을 가지고 있다.

다른한편으로는 노동계급과 새롭게 등장한 계층들간에는 사회정책에 대한 일정한 공통의 이해와 이에 기반한 연대가 존재하고 있다. 그 대표적인 증거로 그동안의 서구 복지국가에 있어서, 부분적인 사회정책의 유연화에도 불구하고 대다수 국민들을 대상으로 하는 보편적 사회정책에 있어서는 거의 변화가 발생되지 못했던 것을 들 수 있다. 대다수의 국민들 -- 특히 새롭게 증가된 정신노동자나 서비스 부문 종사자들을 포함하는 -- 을 대상으로 하는 사회정책들, 의료, 교육, 노령연금과 같은 주요한 서비스에 대한 지출이나 법적 개입들은 국민 다수의 강한 지지를 얻고 있기 때문이다.

앞으로 사회정책 유연성 증가가 부분적 경향으로 그칠지, 아니면 전면화 될지는 예측하기 어렵다. 사회정책의 유연화의 일반화 정도는 생산효율성을 지향하는 자본과 생활향상을 지향하는 노동자간의 계급역관계의 전개양상에 따라 상당히 달라질 것이다. 보다 구체적으로는 자본의 유연화 요구에 대한 노동계급이 새롭게 등장한 계층들과 어떠한 관계를 맺느냐가 중요한 변수가 될 것이다.

## IV. 맺음말

기술발전과 사회정책의 변화는 밀접한 관계를 가지고 있다. 19세기의 공장법은 근대적 기계기술의 등장과 밀접하게 관련되어 있고, 그리고 최근의 세계적 차원의 사회정책형성과 서구 복지국가내 사회정책의 유연성 증가 경향은 또한 극소전자기술 등의 등장과 밀접하게 관련되어 있다. 기술발전과 사회정책변화의 관계를 논함에 있어서 가장 간결하고 명확하게 보이는 논리는 기술발전과 이에 따른 사회문제의 변화, 그리고 그 대응으로서의 사회정책의 변화라는 단선적 논리이다. 이러한 단선적 논리는 구조적이고 장기적인 변화에 대한 설명에서 상당한 강점을 가진다. 그러나 이러한 구조적 기능적 논리는 그 이면에서의 역동적인 계급역관계의 분석에 있어서 취약점을 가진다. 또한 구체적인 분석, 특히 특정의 장기구조내에서 사회정책의 내용과 형식의 지역간 차이, 시기적 변화의 차이 등에 대한 설명에 있어서 매우 취약한 면을 보여준다. 이러한 점은 19세기 영국공장법과 최근의 사회정책변화에 대한 이상의 분석들에서 잘 나타난다.

앞으로의 사회정책의 변화와 발전을 전망함에 있어서, 기술변화와 계급역관계라는 두 변수는 가장 핵심적 요인일 것이다. 기술변화는 향후의 장기적이고 구조적인 변화의 상을 설정하는데 크게 기여한다. 기술변화에 의해 발생된 세계화-유연화의 경향은 세계적 차원의 사회문제를 발생시키고 사회정책의 경직성의 문제를 제기하면서, 이 문제들에 대한 대응조직으로서의 국가를 약화시킨다. 따라서 세계적 차원의 사회정책, 그리고 복지국가내에서의 사회정책의 약화(유연화)가 일반적인 현상으로 발생할 것이다. 그러나 사회정책의 세계화-유연화가 진행되는 과정에서 그 내용과 형식, 그리고 시기는 계급들간의 역관계에 의하여 상당한 다른 양상으로 귀결될 수 있을 것이다. GR-BR과 같은 세계적 차원의 사회정책은 후진국노동계급과 선진국노동계급의 연대성 강화여부, 그리고 선진국자본과-초국적자본-후진국자본의 자본분과간의 세력싸움의 전개방향에 따라, 그 타결여부 뿐만 아

나라 '선진국의 지원에 의한 개도국 참여 방식'과 '선진국들의 무역규제에 의한 개도국에의 강제 방식'중 어떤방식으로 또 어느정도의 강도로, 언제 타결될 것인지가 결정될 것이다. 또한 복지국가내에서의 사회정책의 유연화 정도도 최근에 발생된 계급구성상의 일련의 변화에 대해, 전통적 노동계급과 새롭게 등장하고 있는 계층들이 어떠한 관계를 맺느냐에 따라 결정될 것이다.

즉 기술발전과 생산방식의 변화는 사회정책의 영역에 일련의 변화를 가져오겠지만, 그러한 변화의 요구가 일방적으로 관철되지는 않는다. 기술발전과 생산방식의 변화에 따른 사회정책변화의 요구는 사회계급간의 이해관계와 역관계에 따라 상당한 변화의 가능성을 가지고 있다.