

보편주의를 둘러싼 주요쟁점 - 보편주의 복지정책을 위한 시론 -*

윤 홍 식

(인하대학교)

[요 약]

본 논문은 최근 한국사회에서 논란이 되고 있는 보편주의 복지정책에 대한 몇 가지 쟁점들을 검토함으로써 향후 보편주의 복지를 둘러싼 논의의 토대를 제공했다. 일반적 이해와 달리 보편주의와 선별주의는 대립적인 정책원리가 아닌 상호보완적인 정책원리이며, 보편주의 복지는 선별주의 원리를 통해 보완되어야 한다고 주장했다. 또한 보편주의는 사민주의와 같은 특정 정치이념의 산물이기 보다는 해당 사회의 공통에 위협에 대한 사회적 연대의 산물이라는 점을 제시했다. 한국사회에 주는 시사점으로 는 단순히 산업화된 서구 복지국가에서의 보편주의 복지의 궤적을 쫓아가기보다는 현재 한국사회가 직면한 현실에 근거해 보편주의 복지에 대한 새로운 할당원리를 고민해야한다는 과제를 던지고 있다.

주제어: 보편주의, 선별주의, 잔여주의, 연대, 복지국가

1. 문제제기

지난 6·2지방선거에서 보편적 무상급식이 핵심적 정책의제 중 하나로 부상했던 것은 정치권은 물론이고 복지확대를 주장하는 친복지진영에서조차 예상하지 못했던 일이었다. 한국사회에서 보편주의 복지정책이 전국적 선거의 핵심 의제로 등장한 경험이 거의 없다는 점에서 무상급식을 둘러싼 최근의 논란은 매우 이례적이다. 물론 “무상급식”에 대한 호의적 여론을 보편주의 복지에 대한 시민들의 적극적 지지로 해석하는 것은 성급한 판단이다. 여론의 내면을 면밀히 보면 보편주의 복지에 대한 시민들의 정치적 지지가 모아졌기보다는 “아이들에게 밥은 먹이자”, “아이들에게 상처를 주지말자”같은

* 이 논문은 인하대학교의 지원에 의해 연구되었습니다.

온정적 정서가 지배적이었다.

더욱이 보편적 무상급식이 전국적으로 실시된다고 해서 한국 복지가 일거에 보편주의로 전환될 것으로 기대하는 것은 지나친 비약이다. 보편적 무상급식을 통해 보편주의 복지확대로 나아가기에는 무상급식이 대응하는 사회위험이 제한적이고, 포괄 대상 또한 취약아동이 있는 가구로 제한되기 때문이다. 무상급식을 통해 보편주의 복지국가를 실천하기에는 분명한 한계가 있다. 그러나 보편적 무상급식에 대한 논의가 한국사회에서 보편주의 복지를 향한 중요한 출발점이 될 수 있다는 사실을 부정할 수는 없다.

시민사회, 학계, 정치권은 다양한 이유로 보편주의 무상급식을 지지하기도 하고 반대하기도 했다. 하지만 정작 보편주의가 무엇을 의미하는지, 한국 복지국가의 확대 과제에서 보편주의가 어떤 의미를 갖고 있는지에 대한 이해는 초보적인 수준에 그치고 있다. 보편주의를 둘러싼 논의가 무상급식이라는 상대적으로 지엽적인 정책을 계기로 등장했기 때문이기도 하겠지만 보편주의 복지에 대한 논의가 시민사회, 정치권은 물론이고 국내 학계에서도 중요하게 다뤄진 경험이 부재한 것도 중요한 이유라고 할 수 있다. 이러한 논의의 공백은 보편주의를 복지국가의 필수조건으로 단정하거나, 보편주의와 복지국가를 등치시키기도 하고, 보편주의와 선별주의를 이분법적 선택의 문제로 배치하는 오류를 양산하고 있다. 더욱이 정책입안과 시행을 책임지고 있는 정치권 일부에서 보편주의는 “얼치기 좌파정책”, “무조건 배급하자는 북한식 사회주의 논리”로 폄하되고 있다(한겨레21, 2010).

본 논문은 이렇듯 한국사회에서 자의적으로 이해·오용되고 있는 “보편주의” 개념을 정리하고, 보편주의 복지를 둘러싼 주요 쟁점을 논의하기 위해 작성되었다. 특히 보편주의 이념과 원칙에 대한 학술적·이론적 논의를 찾아보기 힘든 한국의 현실에서 본 논문은 향후 “보편주의”에 대한 진전된 논의의 출발점이 될 수 있을 것으로 기대한다.

2. 보편주의 복지정책의 개념과 변화

1) 보편주의¹⁾의 대상과 급여

보편주의 복지정책은 자산조사와 빈곤층에 대한 표적화 없이 모든 시민을 조건 없이 포괄하는 정책으로 이해되고 있다.²⁾ 일견 이러한 보편주의 정책이념은 단순해 보인다. 그러나 보편주의 개념을

1) 보편주의는 다양한 의미로 정의되고 있다. Kildal과 Kuhnle(2002)에 따르면 보편주의는 신학에서는 모든 사람들에 대한 궁극적 구원의 의미로 이해되고 있으며, 도덕적 사회학에서는 19세기의 특별한 구성원을 대체하는 Talcott Parsons의 시민의 관계로 이해되고 있다. 또한 정치적 영역에서 보편주의는 18세기 인권의 이념으로부터 출발하고, (본 논문의 주제인) 복지정책과 관련해서는 19세기 이래 재분배원칙으로 제기되었다고 정리하고 있다.

2) 보편주의 정책대상의 원리로 시민권의 상정은 현대 복지국가에서 많은 논란을 야기할 수 있다. 왜냐하면 노동의 국제적 이동이 집중하고 있는 가운데 일국적 차원에서 시민권을 이해하는 것은 이주노동자의 권리와 갈등을 야기할 수 있기 때문이다. Kildal과 Kuhnle(2002)는 증가하는 이주자로 인해

현실 정책에 적용하려는 순간 우리는 단순하고 분명해 보였던 개념이 실제로는 매우 복잡한 논란을 내재하고 있음을 인지하게 된다. 그리고 그 중심에는 보편주의 복지정책의 대상(포괄범위)과 급여수준에 관한 논쟁이 자리하고 있다. 모든 시민을 조건 없이 포괄해야 하는지가 대상과 관련된 논란이라면 급여를 둘러싼 논란은 급여가 시민(수급자)들의 상이한 경제사회적 지위를 반영해야 하는지 여부와 관련되어 있다.

먼저 정책대상과 관련된 논의를 보자. 보편주의는 모든 시민을 정책 대상으로 포괄하는 이념으로 이해될 수 있다(Anttonen and Sipilä, 2008). 이를 통해 보편주의는 시민들 간의 차별을 제도화하지 않으며, 빈자를 포함한 욕구가 있는 사람을 다른 시민들로부터 분리하지 않는다(Titumuss(1968[2006])). 이는 보편주의 복지정책의 급여자격이 사회적 시민권에 기반하고 있다는 것이며, 사회적 시민권은 복지정책의 보편적 수급권에 의해 지지된다는 것을 의미한다. 그러나 현실 복지국가에서 “모든” 시민을 포괄하는 보편주의 복지정책은 존재하지 않는다.³⁾ 모든 시민을 포괄하는 보편주의 복지정책은 반빠레이스(Van Parijs, 2010)가 제안한 어떤 조건도 없이 “모든 구성원⁴⁾”에게 제공되는 기본소득(Basic income)이 거의 유일하다. 시민권에 기반 한 보편주의 복지정책의 전형이라고 간주되는 스웨덴의 인민연금제도도 연령이라는 인구학적 기준을 급여 조건으로 삼고 있다는 점에서 “모든 사람에게 어떠한 조건도 없이”라는 기준을 충족시키지는 못한다. 보편주의를 이렇게 정의하면 고용에 근거한 기여 또는 인구학적 기준에 따라 급여를 제공하는 사회보험 또한 표적화된 정책으로 분류될 수 있다(Raitano, 2008).

이렇듯 어떤 정책을 보편주의 정책으로 정의할 수 있는지에 대한 합의는 없다. 보편주의를 “모든 시민을 포괄하는 경우로” 정의하는 경우가 있는가 하면(Raitano, 2008), 노동시장에 참여하는 사람에 대한 사회보험제도의 포괄 정도에 따라 정의하는 경우도 있다(Scruggs and Allan, 2006; Esping-Andersen, 1990). 또한 특별한 기준 없이 보편주의를 전채소득이전에서 빈곤층(the pre-transfer poor)이 받는 이전소득의 비율인 수직적지출효과성(Vertical Expenditure Efficiency, VEE)지표를 통해 설명하는 경우도 있다(Abe, 2001).⁵⁾

사실 복지정책의 대상으로써 보편주의는 어떤 절대적인 기준이 존재하기보다는 상대적 원리로 이해되고 있다. 이로 인해 보편주의는 선별주의 또는 잔여주의와 구별되는 소득보장과 사회서비스 제공 원리로 이해되고 있다⁶⁾ (Kulvalainen and Niemelä, 2008; Kildal and Kuhnle, 2002). Stefansson(2007)이 보편주의 복지정책을 모든 사람을 포괄하는 개념으로 접근하기보다는 “광범위한 인구를 포괄하는

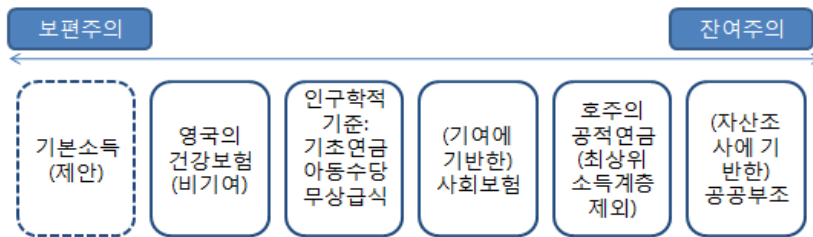
시민권과 거주권의 차이는 모든 민주정부에게 새로운 도전을 안겨주고 있다고 평가하고 하고 있다.

- 3) 건강보험은 모든 시민을 대상으로 포괄 할 수 있지만 급여는 전문가의 진단을 통해 특별한 욕구가 있다고 인정 될 때만 제공된다는 점에서 조건 없이 모두를 포괄하는 정책으로 분류하는 것에는 논란의 여지가 있다.
- 4) 기본소득의 수급조건과 관련해 Van Parijs(2010:27)는 시민과 비시민을 구분하지 않고, 비시민의 경우도 최소한의 거주 기간 또는 조세와 관련된 거주조건을 충족시키는 경우 자격을 부여한다.
- 5) Abe(2001)에 따르면 보편주의 복지정책 하에서는 빈곤층과 비빈곤층 모두가 동일한 급여를 지급받기 때문에 상대적으로 빈곤층의 몫이 작아질 수 있는 반면 자산조사 프로그램은 저소득층 또는 빈곤층에게 소득이전을 집중하기 때문에 VEE가 높게 나타난다고 주장한다.
- 6) 선별주의, 잔여주의 등 보편주의와 대비되는 개념들은 Anttonen과 Sipilä(2008)의 글을 참조하라.

것”(broad population coverage)으로 정의한 것도 바로 이러한 관점에서 대상으로써 보편주의를 이해한 것이라고 할 수 있다. Esping-Andersen(1990)이 보편주의를 시민주의 복지레짐과 결합된 속성으로 이해한 것도 보편주의를 “광범위한 인구집단에 대한 포괄”이라는 의미로 이해한 것이라고 할 수 있다.⁷⁾

이렇게 보편주의를 상대적 개념으로 이해할 때 우리는 대상으로써 보편주의가 배타적 실체를 가진 고정된 개념이 아닌 인구집단에 대한 포괄수준을 둘러싼 연속적 개념이라고 정의할 수 있다. 이러한 관점에서 Rothstein(1998:20)은 보편주의 복지정책을 정의하는데 있어 전문적 규범에 근거한 적합한(타당한) 욕구의 검사(개인의 경제적 상황을 고려하지 않는)와 경제적 욕구에 근거한 자산조사는 구분되어야 한다고 강조하면서, 자산조사를 수행하는 후자만을 선별주의 정책⁸⁾으로 분류되어야 한다고 주장한다. 보편주의의 반대편에는 소득과 자산조사를 통해 욕구를 승인받은 특정한 개인(또는 집단)에게만 급여를 제공하는 잔여주의가 위치한다는 것이다. 그러므로 현실 세계에서 대상으로써 보편주의의 포괄범위는 연령, 고용기간 등의 선별적 준거와 연동되는 특별한 욕구가 있다고 간주되는 사람에게 급여 자격을 부여하는 것으로 정의될 수 있다. 즉, 대상으로써 보편주의 복지정책은 연령, 아동 유무 등의 인구학적 기준을 통해 대상을 선별하지만, 자산, 소득기준과 같은 경제적 기준으로 대상을 선별하지 않는 정책이라고 할 수 있다. 그러므로 보편주의 복지정책은 유무의 문제가 아닌 수준의 문제로 이해하는 것이 타당하다. 인구학적 선별기준에 따라 대상의 포괄범위가 상이해 질 수는 있지만 자산조사를 거치지 않는 한 보편주의 정책이라고 간주할 수 있다.

이제 대상으로써 보편주의를 실제 복지정책에서 논의해 보자. <그림 1>은 복지정책을 포괄대상에 따라 배열한 것이다. 여기서 포괄범위는 연령, 고용, 기여 등의 여과장치(Kildal and Kuhnle, 2002)가 얼마나 많은 정책 대상을 복지정책의 수급대상자에서 걸러내는지에 따라 결정된다. 좌측에 가까울수록 정책대상의 포괄범위가 상대적으로 넓은 정책이라고 할 수 있다. 대부분의 복지정책들은 양극 단 사이에 위치하며, 정도의 차이가 있지만 대부분 복지정책은 일정수준의 인구·사회·경제적 여과장치를 통해 자격이 있는 대상을 선별해 낸다.



<그림 1> 보편주의부터 잔여주의까지

7) 왜냐하면 보편주의 복지국가에서 선별주의 정책수단은 복지급여와 사회서비스 제공과 관련해 보조적인 역할만을 담당하기 때문이다(Korpi and Palme, 1998).
 8) 사실 Rothstein의 선별주의는 Titmuss(1968[2006]), Korpi와 Palme(1998) 등이 이야기하는 선별주의가 아닌 잔여주의를 의미한다고 이해하는 것이 적절하다.

가장 좌측에는 앞서 언급한 것과 같이 어떠한 조건도 없이 모든 “구성원”에게 지급되는 기본소득과 같은 제도가 위치한다. 그러나 기본소득은 제한 수준에 그치고 있는 정책이기 때문에 논의에 대상에 포함시키는 것은 적절하지 않다.⁹⁾ 이러한 이유로 기본소득은 점선으로 표시했다. 다음으로 인구학적 선별기준을 적용하지 않는 보편주의 정책으로 모든 시민을 대상으로 하는 영국의 국민건강보험이 일국적 차원에서는 대상의 포괄 범위가 가장 넓은 정책이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 기초연금, 아동수당, 지난 6·2지방선거의 핵심 쟁점 중 하나로 등장했던 보편적 무상급식 등은 그 다음에 위치한다. 이러한 정책들은 일정한 인구학적 기준을 충족한 모든 시민에게 특별한 욕구가 있다고 인정해 보편적 급여를 제공하고 있다. 사회보험은 일반적으로 가입자의 기여금을 수급의 전제 조건으로 한다는 점에서 인구학적 기준에 따라 대상을 선별하는 정책들 보다 포괄대상이 협소하다. 소득비례연금, 실업급여 등이 대표 정책들이다. 다만 실업급여는 포괄범위에서 다른 사회보험들에 비해 대상의 포괄성이 상대적으로 협소하다. 왜냐하면 실업은 주로 임금노동자와 관련된 문제이기 때문이다. 이러한 이유로 노르웨이를 제외한 북유럽 복지국가들에서 실업보험은 조합구성원에 대한 선별적 프로그램으로 제도화되었다(Kildal and Kuhnle, 2002). 호주의 소득보장제도와 대부분의 복지국가에서 존재하는 공공부조는 대표적인 잔여주의 제도로 수급자격이 자산조사를 통해 특별한 욕구가 승인될 때 부여된다. 다만 호주의 소득보장제도는 최상의 소득계층을 배제하고 대부분의 소득계층에게 자격을 부여한다는 점(Korpi and Palma, 1998)에서 제한된 소수의 빈곤층에게만 수급자격을 부여하는 공공부조보다는 상대적으로 포괄범위가 넓다. 그러나 자산조사를 통해 그 대상을 선별한다는 점에서 잔여주의 정책이라고 할 수 있다. 정리하면 인구사회학적 특성과 기여여부에 따라 대상을 선별하는 복지정책은 보편주의 복지정책이라고 이야기할 수 있고, 소득과 자산에 따라 대상을 선별하는 복지정책은 잔여주의 복지정책으로 분류하는 것이 타당하다. 그러므로 선별여부를 준거로 보편주의 복지정책 여부를 판단하는 것은 적절하지 않다. 이러한 관점에서면 보편주의 원칙과 대상을 선별하는 원리는 대립적인 원리가 아니다. 정책대상을 결정하는 대립적인 원리는 시민권에 근거해 인구학적 특성과 기여여부에 따라 대상을 선별하는지, 아니면 자산과 소득조사에 따라 대상을 선별하는 지로 나누어져야 하는 것이다.

다음은 보편주의 복지정책의 급여수준과 관련된 논란을 보자. 급여수준과 관련된 논란은 대상과 관련된 논의에 비해 논리적으로 명확한 구분이 가능한 듯하다. 크게 보면 개별적 욕구와 관계없이 균등급여를 할 것인지 아니면 욕구에 따라 상이한 급여를 제공할 것인지와 관련되어 있다. 그러나 급여수준과 관련된 논의 또한 합의되기 어려운 쟁점들을 내재하고 있다. 구체적으로 보면 균등급여는 시민생활의 기본수준을 보장하기 위한 복지국가의 오랜 노력의 결과이다. 또한 균등급여방식에 기반한 보편주의는 파시즘에 맞서서 민주주의와 자본주의를 수호한 시민들의 애국주의에 대한 보상이었다(Eley, 2008). 이는 서구 복지국가에서 전후 사회통합과 질서유지를 위해 모든 시민에게 기본선이 보

9) 브라질에서 기본소득제도와 유사한 ‘불사파밀리아’(Bolsa Familia)라는 소득지원 프로그램을 실시하고 있다. 이 제도는 처음에는 저소득층을 대상으로 도입되어 점차 조건 없이 모든 사람을 대상으로 확대할 전망이다. 그러나 2007년 현재 시민기본소득제도의 대상은 전체 인구의 25%로 제한되어 있어 완전한 의미의 보편주의 제도라고 보기 어렵다(한겨레신문, 2009년 4월 13일).

10) 그러나 실제 급여의 제공은 전문가(의사 등)에 의해 의학적 조건을 충족시켜야 지급받을 수 있다는 점에서 다른 소득보장정책의 급여와는 차이가 있다.

장되는 동일한 급여를 제공하고자 했던 것으로 현실화되었다(Anttonen and Sipilä, 2008).

그러나 베버리지 방식의 균등급여는 노동계층에게 사회안전망을 제공하기 위한 것이지 중산층의 생활유지 욕구를 충족시킬 수 없다는 점에서 중산층의 이해를 노동계층과 빈곤층으로 분리시키는 문제를 야기했다(Korpi and Palme, 1998). 시장에서의 소득수준과 연동된 급여는 이러한 변화된 시민들의 요구를 반영한 것이다. 보편주의 복지정책의 할당원리로서 균등급여가 국가의 필요(사회통합과 질서유지)에 의해 결정된 것이라면 소득비례 할당원리는 개인의 필요(주로 중산층의 생활수준 유지)로부터 출발한다(Anttonen and Sipilä, 2008). 실제로 1959년부터 시작된 스웨덴 사민당의 연금개혁은 노동자계급의 평등주의에 근거한 정액급여를 중간계급의 노동시장에서의 성취를 반영한 소득비례로 대체함으로써 사민당 권력 기반을 개조하는 결과를 초래했다(Eley, 2008:582). 이러한 소득비례 할당원리는 6,70년대 등장한 노르딕 복지국가의 보편주의와 전후 영국에서 시작된 보편주의를 구별하는 특징이 된다. 노르딕 복지국가에서 발현된 보편주의 할당원리는 인간에게 보편적 복지욕구가 존재한다는 것을 부정하지 않는다. 그러나 소득비례급여는 모든 개인의 욕구가 같다는 것에 대해 동의하지 않으며, 복지정책이 모든 필요에 대해 동일한 형태를 취해야한다는 것에 대해서도 동의하지 않는다(Ginsburg, 2003). 사실상 상이한 소득계층 간에 존재하는 차별적인 욕구를 인정하는 것이고, 이러한 차별적 욕구에 근거해 차별적인 자원 할당을 정당화한 것이다.¹¹⁾ 그러므로 만약 보편주의가 동등한 급여를 의미한다면 소득비례 할당원리에 근거한 노르딕 복지국가는 더 이상 보편적 복지국가가 아니다(Kildal and Kuhnle, 2002). 이렇듯 보편주의의 대상과 급여 할당원리를 둘러싼 논의는 매우 다양한 쟁점을 내재하고 있다.

2) 보편주의 복지정책의 변화

보편주의 복지정책의 목적은 모든 시민에게 지위, 존엄성, 자존감의 상실 없이 서비스와 소득을 보장하기 위한 것이다(Titmuss(1968[2006])). 이러한 보편주의 이념은 19세기 자산조사에 근거한 잔여주의의 정책과 대비되는 재분배원칙으로 공적 논의에 등장하게 된다(Kildal and Kuhnle, 2002). 일반적으로 1914년에 제도화된 스웨덴 연금제도를 최초의 보편주의 정책으로 간주한다¹²⁾(Anttonen and Sipilä, 2008). 그러나 스웨덴 연금제도의 일차적 목적이 빈곤완화에 있었다는 점에서 모든 시민의 기본적 생활을 보장하는 현재의 보편주의 정책과는 이념적으로 일정한 거리가 있다(Edebalk, 1996, Anttonen and Sipilä, 2008 재인용).

역사적으로 정액급여와 균등급여에 근거한 보편주의 복지정책이 현실화될 수 있었던 것은 서구사회가 직면한 전쟁(세계대전)이라는 공통의 위협이 계기가 되었다.¹³⁾ 세계대전은 국가의 이용가능한

11) 소득비례 보편주의 할당의 원리가 불평등과 빈곤완화에 효과적이냐에 대한 논란은 다음 장에서 검토했다.

12) 이러한 주장은 사실 확인이 필요한 부분이다. 노르웨이에서 인민보험은 1900년경에 등장했기 때문이다(물론 당시의 인민이 모든 시민을 의미하는 것은 아니었다)(Kildal and Kuhnle, 2002).

13) Titmuss (1968[2006])는 시민들이 직면한 공통의 사회위험이 보편주의 발달에 기여했다고 평가하고 있다. “우리 모두는 같은 배를 타고 있다”는 Titmuss의 논평은 공통의 사회위험에 대한 공통의

모든 인적·물적 자원을 동원하게 했으며, 총동원을 정당화하기위해 국가는 전쟁이후의 새로운 사회비전을 시민들에게 제시해줄 필요가 있었다(Sipilä, 2009; Anttonen and Sipilä, 2008). 전쟁이 끝난 후 서구국가들은 시민들에게 제시했던 복지국가의 전망을 실천에 옮겨야 했고, 전후 높은 경제성장과 고용은 보편주의 복지국가를 실현할 수 있는 용이한 조건이 되었다. 그러나 현실에서 보편주의 복지를 가능하게 했던 실제적 힘은 제2차 대전 기간 중에 나타난 시민들의 강력한 복지요구(건강, 고용 등)와 (영국에서) 좌파(노동당)의 집권으로 현실화될 수 있었다(Thane, 1982, Anttonen and Sipilä, 2008 재인용). 하지만 균등급여에 기반 한 보편주의 복지는 당시 시민들의 필요를 충족시키기에는 충분하지 않았다. 전후 복지국가는 여전히 잔여주의 복지를 필요로 했다. 다만 완전고용이 실현되고 있는 상황에서 공공부조와 같은 잔여주의 제도의 대상이 되는 시민이 매우 제한적이었기 때문에 잔여주의 복지정책의 존재는 사회적으로 중요한 문제가 되지 않는 것이었다(Langan, 1988, Anttonen and Sipilä, 2008 재인용).

1960년대와 1970년대를 거치면서 보편주의 급여 방식으로써 균등급여 방식은 중대한 도전에 직면한다. 동질적이라고 간주되던 제조업 노동자의 감소와 상대적으로 이질적인 사무직 노동자의 증가는 균등급여에 기반 한 보편주의 복지정책에 대한 변화를 요구하게 되었다. 그리고 새로운 보편주의 복지 원리는 영국이 아닌 노르딕 복지국가들에서 등장하게 된다(Anttonen and Sipilä, 2008). 노르딕 복지국가에서 보편주의는 국가가 시민의 기본적인 욕구를 결정하는 방식이 아닌 개인의 다양한 욕구에 조응하는 방식으로 재편 되었다. 대상으로써 보편주의 포괄성은 유지되었지만 급여방식은 균등급여에서 노동시장에서의 성취를 반영하는 소득비례급여로 전환되었다(Kildal and Kuhnle, 2002).

보편주의를 노르딕 복지국가의 독특한 특성이라고 간주하는 것(Baldwin, 1990)은 이러한 노동시장에서 성취한 지위의 차이를 인정하는 방식으로써 제도화된 새로운 보편주의 급여방식을 보편주의의 전형으로 이해하고 있는 것이다. Korpi와 Palme(1998)는 노르딕 보편주의는 균등급여와 함께 소득비례 급여를 통해 저소득층과 비저소득층을 단일 제도로 포괄함으로써 노동자와 중간계급의 연대에 가장 적합한 유형이라고 설명하고 있다. 또한 소득비례급여 방식은 비스마르크와 베버리지의 원리를 조합한 것으로 대부분의 시민을 보편주의 복지정책의 대상으로 포괄하지만 사회위험에 대한 대응정도는 노동시장의 지위에 따라 차별적으로 이루어지고 있는, 보편주의 내에서 계층화(stratification within universalism)¹⁴가 이루어진 것으로 이해될 수 있다. 복지국가는 모든 시민이 동일한 욕구가 있다고 간주하지 않으며, 시민들의 욕구는 기본적 보장 수준을 넘어 개별 시민이 노동시장에서 성취한 상이한 결과를 반영하는 보편주의로 전환된 것이다. 그러나 1990년대 경제위기는 노르딕 복지국가의 보편주의에 대한 근본적 의문들이 제기하고 있다. 노르딕 복지국가가 보편주의 모델에서 잔여주의(자산조

사회적 대응인 보편주의 정책을 제도화하는 철학을 잘 표현해 주고 있다. 그러나 스웨덴에서 실업보험의 예는 특정 사회위험이 광범위한 집단과 밀접한 관계가 없어도 보편주의 정책이 지지받을 수 있다는 것을 보여주고 있다(Rothstein, 1998). 스웨덴에서 실업률이 3%에 불과했을 때도 실업보험에 대한 스웨덴 국민들의 광범위한 지지가 있었다.

14) 보편주의 내 계층화는 Mkandawire(2005)의 계층화된 보편주의(Stratified universalism)와 구별해서 사용할 필요가 있다. 계층화된 보편주의는 복지제도가 실제적 적용에 있어서 특정집단에게만 적용되고, 다른 집단은 제도로부터 배제되는 현상을 지칭하는 개념이다.

사에 근거한 선별주의) 모델로 이행하고 있다는 비판들이 제기되고 있기 때문이다¹⁵⁾(Kuivalainen and Niemelä, 2008; Mkandawire, 2005).

3. 보편주의 복지를 둘러싼 주요 쟁점

1) 선별주의는 보편주의와 대립되는 할당원리일까?

일반적으로 보편주의는 비보편주의 할당원리에 대립되는 개념으로 이해되기 때문에 비보편주의 할당원리에 대한 이해는 보편주의에 대한 이해를 진전시키는 중요한 열쇠이다. 그러나 보편주의에 대한 이해와 유사하게 선별주의, 잔여주의 등 비보편주의 할당원리에 대한 개념 또한 매우 혼란스럽게 사용되고 있는 것이 현실이다(Korpi and Palme, 1998; Kuivalainen and Niemelä, 2008). 선별주의, 잔여주의, 표적화 등은 각각 명백히 다른 할당원리를 가지고 있으며, 특히 선별주의원칙은 일정부분 보편주의를 보완하는 개념으로 이해될 수 있음에도 불구하고 잔여주의 개념과 혼용되어 사용되고 있다.(Kuivalainen and Niemelä, 2008).

잔여주의는 자산조사를 통해 특별한 욕구가 있다고 인정된 개인에게 복지급여의 수급자격을 부여하는 할당원리이다. 반면 선별주의는 수급자격 여부가 자산조사를 거치지 않고, 인구사회학적 기준에 따라 수급여부를 구분한다는 점에서 잔여주의와 상이한 할당원리를 적용한다(Anttonen and Sipilä, 2008). 예를 들어, 기초연금이 65세 이상의 모든 노인을 대상으로 지급될 경우 65세라는 연령기준은 기초연금을 받을 수 있는 특별한 욕구와 자격이 있는 구성원을 구분하는 기준이 된다. 기초연금은 자산조사 없이 모든 노인에게 지급된다는 점에서 보편적인 특성이 내재되어 있지만 연령을 기준으로 65세 이상 노인만을 대상으로 한다는 점에서 선별적인 특성 또한 내재된 정책이다. 소득비례연금도 특정한 연령기준과 급여의 수준이 노동시장에서의 성취(기여정도)를 반영한다는 점에서 선별적이다.

Titmuss(1968[2006])가 보편주의만으로는 충분하지 않으며 긍정적 차별이 필요하다고 역설한 것은 바로 보편주의와 선별적 원칙이 대립적 할당 원리가 아니라 상호보완적 기능을 수행 한다는 것을 인식한 것이다. 더 나아가 Titmuss는 복지국가가 직면한 도전의 본질은 보편주의와 선별주의를 구별하는 것이 아니라 가장 필요한 사람에게 자원을 배분하기 위한 긍정적 차별이 가능한 사회기반을 만드는 것이라고 언급하고 있다. 이러한 관점에 선다면 대상을 선별한다는 것을 보편주의에 대립되는 할당원리로 이해하는 것은 적합하지 않다. 보편주의에 대립되는 할당원리는 선별적 원칙을 적용하는 것이 아니라 소득과 자산에 따라 대상을 선별하는 잔여주의이다. 대상을 선별하는 원리는 보편주의를 보완하는 할당원리로 이해될 필요가 있다. Skocpol(1991:414)의 주장과 같이 선별적 원리는 보편주의 원칙 내(targeting within universalism)에서의 이루어지는 분배의 할당원리로 이해될 필요가 있다. 굳이 선별적 원리를 보편주의에 대립되는 개념으로 사용하고자 한다면 잔여주의를 “자산조사에 기반 한

15) 보편주의 위기에 대한 논란은 다음 장에서 다루었다.

선별주의” 정도로 이해하는 것이 적절하다.

2) 사민주의는 항상 보편주의를 지지했을까?

일반적으로 사민주의와 보편주의는 동일시되는 경향이 있다. 그러나 일반적 기대와 달리 사민주의 정치세력이 일관되게 보편주의를 지지했다는 역사적 근거는 없다. 물론 사민주의 정당들은 보편주의의 강력한 지지자 중 하나였지만, 사민주의가 항상 보편주의 복지를 지지했던 것은 아니다 (Hatland, 1992, Kildal and Kuhnle, 2002:20, 재인용). 사실 역사를 돌아보면 사민당은 계급연대(프롤레타리아트의 계급적 당파성), 재정적 이유(너무 비용이 많이 든다), 고소득층은 공적지원이 필요 없다 는 이유(지금 잔여주의 복지정책의 정당성을 뒷받침하는 유사한 논거) 등을 이유로 보편주의 정책보다는 자산조사정책을 선호했다. 실제로 핀란드에서 제2차 세계대전 이전에는 좌파(사민주의)가 보편주의 복지정책의 주된 지지자였지만 전후에는 농민들이 보편주의의 중요한 지지집단으로 등장하게 된다 (Sipilä, 2009). 또한 사민주의자들은 보편주의 실현에 덜 열정적이었으며, 특히 보편적 소득이전에 대해 소극적이었다. 노르웨이 노동당은 높은 수준의 보편주의가 자신들에게 정치적으로 불리하게 작용할 것이라는 판단 하에(제조업 노동자들의 계급연대를 약화시킬 것이라는 우려) 1946년 특정소득이하의 노동자들에게만 제한적으로 노령연금을 실시할 것을 제안했다. 반면 보수당과 비사회주의 정당은 보편적 노령연금과 장애연금을 제안했고, 1950년대 자산조사연금을 보편주의 연금으로 개혁하도록 압력을 행사했다(Kildal and Kuhnle, 2002). 이처럼 사민주의 정치세력은 제조업 노동자 계급의 당파적 이해를 강화할 수 있는 정책을 선호했다.

사민주의 정당들이 보편주의 복지정책의 강력한 지지자가 된 것은 노동계급만으로는 정권창출과 유지가 어려웠기 때문이다. 동질적인 이해를 가진 노동자들은 마르크스의 예상과 달리 정치적으로 절대다수가(Rothstein, 1998: Marx and Engels, 1995[1948]) 되지 못함으로써 사민당은 정권창출과 유지를 위해 제조업 노동자 이외의 다른 계급·계층과의 연대가 필요했던 것이다. 이러한 현실 하에서 보편주의는 사민주의 정당이 제조업 노동자계급의 이해를 넘어 비임금근로자와 중산층을 자신의 지지집단으로 포괄하는 유력한 정책수단으로 자리하게 된다. 보편주의의 대상을 제조업 노동자들을 위한 배타적 권리에서 전체 노동자 집단으로 확대하고(Mkandawire, 2005), 농민과 중산층을 보편주의 제도 내로 포괄한다는 것은 보편주의 확대에 있어 사민주의가 더 이상 독보적 존재가 아니라는 것을 의미했다(Baldwin, 1990). 실제로 농민의 정치적 힘이 강력했던 핀란드에서 보편적 상병급여, 모성급여 등이 스웨덴 보다 더 광범위하게 확산되었다는 점은 이러한 사실을 방증하고 있다.

역사적 근거를 통해 보면 다른 유럽 국가들이 아닌 노르딕 국가들에서 보편주의가 복지정책의 핵심 원리가 된 중요한 이유 중 하나는 농민들의 강력한 정치세력화에서 찾을 수 있다. 제조업 노동자가 아닌 농민이 복지국가 확대에 중요한 역할을 담당하게 됨으로써 노르딕 복지국가는 임금노동자만을 위한 복지정책을 제도화할 수 없었던 것이다(Kildal and Kuhnle, 2002). 더욱이 산업화 초기에 사민주의자들의 정치적 힘이 약했다는 점을 고려한다면 복지국가 확대를 위해 제조업 노동자 계급만의 연대에 기반 하기보다는 베른스타인(Bernstein)의 주장(Stjernø, 2004)과 같이 다양한 계급과 계층과

연대할 수 있는 보편주의가 더 적합했던 것이다. 실업보험이 (노르웨이를 제외하고) 보편적 사회보장 정책이 아닌 (산업노동자 중심의) 조합구성원에 기반 한 선별적인 제도로 자리 잡게 된 것도 (Kuhnle, 2000, Kildal and Kuhnle, 2002 재인용) 실업보험이 농민과 같은 비임금노동자를 포괄하는 정책이 아니었기 때문이다. 노르딕 보편주의의 특성인 소득비례급여 또한 정치적으로 복지국가의 연대 대상을 (사무직 노동자와 중산층으로) 확대하기 위한 전략적 필요의 결과로 이해될 수 있다. 노르딕 복지국가의 역사적 경험은 보편주의 복지정책 확대가 특정 정치적 이념의 문제가 아닌 직면한 사회위험에 대한 공동대응(연대)의 사회적 요구와 필요에 근거했다는 것을 이야기해주고 있다. 즉, 보편주의 복지국가의 확대는 노동자, 농민 등 아래로부터의 일어나는 보편주의에 대한 요구로 인해 성취된 것이다. 아래로부터의 강력한 요구와 연대가 존재하는 한 보수정당이라도 보편주의 복지에 대한 요구를 외면할 수 없기 때문이다.

3) 보편주의는 몰 성(Gender)적인가?

보편주의 복지정책은 항상 여성에게 우호적이었다고 평가되지 않는 것 같다. 일부 페미니스트들은 보편주의가 남성 중심적이라는 비판한다(Hillyard and Watson, 1996, Anttonen and Sipilä, 2008 재인용). 전후 복지국가의 확대가 남성생계부양자가 노동시장에서 직면하는 사회위험에 대한 대응을 중심으로 제도화되었다는 사실을 고려한다면 이러한 비판은 정당하다. 그러나 이러한 비판은 보편주의가 본질적으로 남성 중심적인 것이라기보다는 현실화된 보편주의 복지정책이 주로 임금노동과 관련된 사회위험에 대한 대응에 집중되고 있기 때문이다. 다시 말해, 노동시장에서 행해지는 임금노동이 아닌 가족 내에서 이루어지는 무급노동은 대다수 복지국가에서 보편주의 원리가 적용되는 정책영역이 아니었다. 즉, 가족 내에서 여성에 의해 전담되는 무급노동은 보편주의 복지국가의 이념적 준거가 되는 시민권의 중요한 관심 대상이 아니었다. 결국 보편주의에 대한 페미니스트 비판은 보편주의가 남성의 탈상품화에만 적용되고 여성의 무급노동과 관련된 영역에서는 실현되지 못하고 있는 현실에 대한 비판이다. 그러므로 젠더관점에서 완전한 보편주의의 실현은 복지국가가 임금노동만이 아닌 무급노동에 대한 보편주의 정책을 확대할 때 가능하다는 것을 지적하고 있는 것이다. 더욱이 현실세계에서 보편주의 복지국가의 전형이라고 간주되는 노르웨이와 스웨덴 등도 이러한 비판으로부터 자유롭지 않다. Leria(1993)는 여성은 항상 노르딕 복지국가의 2등 시민이었으며, 복지국가는 가족 내의 전통적인 성별분업과 노동시장에서의 분리에 대해 근본적 도전을 가하지 않았다고 평가한다. 이러한 비판은 보편적 사회서비스가 제공됨에도 불구하고, 부모휴가(육아휴직) 이용의 성별 차이와 여성취업자의 시간제 비율 등에서 보듯 여전히 대부분의 돌봄 노동을 여성이 담당하고 있으며, 여성은 여전히 가구의 보조적 생계부양자라는 현실을 지적하고 있는 것이다.

비판은 타당하다. 그러나 이러한 비판이 노르딕 사회의 여성지위가 그 어떤 다른 국가의 여성보다 보편적 시민권에 근접해 있다는 사실을 부정할 수는 없다. 왜냐하면 지금 우리가 알고 있는 노르딕 복지국가의 여성친화 정책의 성과는 노르딕 복지국가의 보편주의 정책을 통해 가능했기 때문이다 (Anttonen, 2006, Siim, 1993). 그러나 최근 노르딕 복지국가에서 일어나고 있는 변화는 이러한 성과

가 지속될 수 있을지 의문을 던져주고 있다. 1990년대 이후 사회서비스 정책영역에서 노르딕 복지국가들이 보편주의에서 잔여주의로 이동하고 있다는 비판을 받고 있다(Sunesson et al., 1998). 스웨덴에서는 절반이 넘는 지방정부에서 아동 돌봄과 관련된 서비스가 고용과 연관된 특권으로 전환되고 있으며, 노인과 관련해서는 자산조사에 기반한 서비스가 증가하고 있다. 이러한 문제는 스웨덴에만 국한된 것이 아니라 다른 노르딕 국가에서도 나타나고 있다. 핀란드 또한 보편주의에서 표적화로 이동하고 있다는 비판을 받고 있다(Kuivalainen and Niemelä, 2008). 노르딕 복지국가의 최근 변화는 보편주의 확대를 통해 이루어진 여성의 시민권 확대에 커다란 도전이 되고 있다.

4) 보편주의 원칙은 사회서비스에도 적용될 수 있을까?

사회서비스 정책에서도 소득보장 정책과 동일한 보편주의 원칙을 적용할 수 있을까? 국내는 물론이고 외국 문헌에도 소득보장정책과 구별되는 사회서비스 정책의 보편주의 원리에 대한 논의는 거의 없다. 이는 근본적으로 1950년대 이후 사회서비스가 메타개념(교육, 주거, 소득보장, 건강서비스 등을 포괄하는)으로 사용되었기 때문이다(Nygren, Andersson, Eydal, Hammarqvist, Rauhala and Nielsen, 1997). 핀란드에서 사회서비스는 사회보장과 분리된 독립된 정책영역으로 이해되지 않는다. 사실 1970년대 이전까지만 해도 이러한 현상은 일반적이었다. 보편주의에 대한 티트머스(Titimus, 1968[2006])의 논의를 보면 소득보장 정책과 지금의 사회서비스 정책을 사회서비스라고 통칭해서 부르고 있다. 이러한 이유로 소득보장과 사회서비스의 보편주의 원칙이 구분 없이 사용되지만 실제로 소득보장 정책에서 적용되는 보편주의 원칙을 사회서비스 정책에 적용하는 것은 생각처럼 간단하지 않다. 예를 들어, 균등급여방식은 소득보장정책에는 적용이 가능하지만 사회서비스 정책에 적용하는 것은 불가능하고 적절하지도 않다. 현금과 달리 사회서비스에서 균등분배는 의미가 없기 때문이다(Anttonen and Sipilä, 2008). 소득비례급여에서도 이러한 문제는 동일하게 적용된다. 사회서비스와 관련된 욕구는 소득수준에 따라 비례적으로 배분되는 것이 아닌 사회서비스가 필요한 사람에게 배분되어야 하기 때문이다.

이러한 사회서비스의 독특한 특성은 어디로부터 기인하는 것일까? 먼저 사회서비스가 소득보장 정책과 상이한 보편주의 원칙으로 제도화된 역사적 배경을 지방정부의 역할을 통해 검토해 보자. 종교 개혁이후 지방민에 대한 빈곤구제의 책임은 교회에서 국가와 지방정부로 이전되게 된다(Sipilä, Andersson, Eydal, Hammarqvist, Nordlander, Rauhala, Thomsen and Nielsen, 1997). 이 과정에서 지역민의 복지욕구에 대한 지방정부의 역할이 강화된다. 이후 산업화와 복지국가의 확대과정에서도 대부분의 소득보장정책이 중앙정부로 이전되었는데 반해 (적어도) 사회서비스의 제공행위는 지방정부의 책임으로 남아 있게 된다. 이러한 이유로 사회서비스는 소득보장정책과는 상이한 규제구조를 갖게 되는데, 소득보장정책이 법적 근거에 의해 보편주의를 실현하고 있는데 반해 일부 예외(예를 들어 아동보육서비스)를 제외하고 사회서비스는 법령에 근거하지 않고, 지방정부의 자유재량에 맡겨져 있다(Hanseen, 1997). 실제로 덴마크에서 사회서비스라는 용어는 일상적으로 사용되지 않으며, 사회서비스는 지방정부의 지원을 받는 활동으로 이해되고 있다(Nygren et al., 1997). 이로 인해 보편주의 사

회서비스를 실현하고 있다는 노르딕 복지국가들에서도 사회서비스는 국가별로 상이한 것은 물론이고 국가 내에서도 지방정부에 따라 상이한 모습을 띄고 있다.

또 다른 특성은 사회서비스의 급여대상에 포괄 된다는 것과 실제 급여가 일치하지 않는다는 점이다. 소득보장에서 보편주의는 수급자격을 갖는 것과 실제 급여를 받는 것이 대부분 일치하지만, 사회서비스에서는 수급자격을 갖는다고 해서 반드시 서비스를 이용하는 것은 아니다. 예를 들어, 건강서비스(특히 치료와 관련해서는)의 경우 서비스 제공은 수급자격이 아닌 전문가에 의해 욕구가 있다고 인정되는 경우에만 제공 된다. 이러한 특성을 고려한다면 사회서비스는 대상과 관련해서는 보편주의 소득보장정책과 유사한 원리를 적용할 수 있지만, 급여제공은 선별적이라고 할 수 있다. 다만 보편적 사회서비스가 잔여주의 사회서비스와 구분되는 점은 자산조사에 근거해 서비스 제공 여부를 결정하지 않는다는 점이다.

마지막으로 정치적 이념과 관련해 살펴보자. 노르딕 복지국가로 한정해서 보면 정치적으로 사회서비스(특히 아동보육서비스)는 시민당에 대한 지지와 거의 관련이 없다(Hanssen, 1997). 실제로 시민당, 보수당, 중앙당의 사회서비스 정책(적어도 아동 돌봄 정책과 관련해서)은 큰 틀에서 보면 차이가 크지 않다. 이는 보편주의 소득보장 정책과 관련해 시민당, 농민당(중도당), 보수당이 시기에 따라 서로 상이한 입장을 가졌던 것과 비교된다. 이러한 현실은 우리에게 사회서비스가 보편주의 복지와 관련해 가지는 독특한 지위를 설명해주고 있다. 즉, 사회서비스는 정치적 이념과 관련성이 상대적으로 약하며 대부분의 정치세력들이 지지할 수 있는 공통의 이해를 가지고 있다는 것을 의미한다. 보편주의 복지실현과 관련해 사회서비스는 비임금노동자와 비산업노동자 계급·계층, 특히 중산층과 연대에 중요한 고리가 될 수 있다는 것이다. 왜냐하면 중산층이라도 필요한 모든 서비스를 시장에서 구매한다는 것은 경제적으로 불가능하기 때문이다(Anttonen and Sipilä, 2008). 또한 사회서비스의 보편적 확대는 저소득층의 이해가 아닌 중산층(특히 여성)의 이해에 조응하는 과정을 통해 확대되었다.

5) 보편주의는 빈곤과 불평등 완화에 잔여주의보다 더 효과적일까?

대부분의 서구 복지국가들은 1970년대 후반 경제위기 이후 예외 없이 복지체제에 대한 도전에 직면한다. 복지국가에 대한 도전은 복지확대를 둘러싸고 진행되었던 보편주의 대 잔여주의 논쟁을 다시 떠오르게 했다. 한국도 이러한 논쟁으로부터 자유롭지 못하다. 1997년 경제위기 이후 진행된 (적어도 총량적 의미에서) 복지확대에도 불구하고 빈곤과 불평등은 2004년과 2005년을 거치면서 경제위기 당시보다 더 심각한 것으로 나타났기 때문이다. 실제로 1997년 경제위기 이전 7~8%에 머물던 상대빈곤율은 1999년 10.5%를 정점으로 감소하는 모습을 보이다가 2005년에는 다시 11.6%로 증가했다(김교성, 2007). 불평등을 측정하는 지니계수도 경제위기 이전에는 0.283~0.291사이로 OECD 평균 0.307보다 낮은 수준이었지만 경제위기 이후에는 OECD 평균을 상회하는 것으로 나타났다(김재진, 2007).

물론 이러한 빈곤과 불평등의 증가는 다양한 원인이 있겠지만, 복지자원의 할당원리를 놓고 보면 보편주의와 잔여주의 중 어떤 재분배방식이 더 효과적으로 빈곤과 불평등을 감소시킬 수 있는지와 관련해 검토할 수 있다. 사회권을 정초했던 Marshall(1950[1998])은 분명한 입장을 밝히고 있다. 그는

시민권의 성장을 설명하면서 자산조사에 의해 제공되는 현금 급여는 분명한 평등화 효과가 있다고 언급하고 있다. 또한 Marshall(1950[1998]:108)은 보편적 균등급여는 소득계층 간 차이를 감소시킬 수 없다고 주장했다.¹⁶⁾ 유사한 맥락에서 보편주의 복지는 비용이 너무 많이 들어 경제성장에 부정적인 영향을 준다는 비판이 지속적으로 제기되었다(Kildal and Kuhnle, 2002). 이렇듯 보편주의 복지가 사회적 평등 실현에 비효율적이라는 비판은 보편주의 복지의 정당성에 대한 심각한 도전이 되고 있다.

그러나 이러한 비판은 경험적으로 지지되지 않는다. 호주의 경우 최상층을 배제하는 방식으로 표적화된 자산조사 급여를 실시하고 있지만 다른 보편주의 복지국가에 비해 빈곤율과 지니계수 모두 높게 나타나고 있다(Korpi and Palem, 1998). 또한 소득이전을 통해 빈곤에서 벗어나는 가구의 비율을 보면 잔여주의 복지국가인 미국(11.3%) 보다 보편주의 복지국가인 스웨덴(32.9%), 노르웨이(27.5%) 등이 훨씬 높게 나타난다(Abe, 2001:20). 불평등과 관련된 지표에서도 동일한 현상이 목격된다(Raitano, 2008). 즉, 복지자원 할당원리가 자산조사에 의해 표적화되면 될수록 재분배효과는 낮아지고, 보편주의 복지정책이 확대될수록 재분배 효과는 높아지는 “재분배의 역설”(the paradox of redistribution)이 나타나고 있다(Korpi and Palme, 1998).

더욱이 자산조사에 근거한 표적화 정책은 정말 필요한 사람에게 급여가 제공되지 않는 문제(사각지대로 인한 문제로 1종 오류)와 반대로 불필요한 사람에게 급여가 제공되는 문제(부정수급자 문제로 2종 오류)를 야기한다(Raitano, 2008; Mkandawire, 2005). 국민기초생활보장제도의 광범위한 사각지대와 끊임없이 제기되는 부정수급논란은 1종과 2종 오류가 발생하는 실례라고 할 수 있다. 더 나아가 자산조사를 통한 표적화가 빈곤감소와 불평등 완화에 효과적이기 위해서는 소득을 정확하게 파악할 수 있는 고도의 행정인프라가 필수적이다(Mkandawire, 2005). 비공식부문의 비중이 상대적으로 높고, 비임금소득자의 소득과약이 투명하게 이루어지지 않는 한국에는 적절하지 않다는 것이다. 산업화된 서구 복지국가들도 잔여주의 정책으로 인한 1·2종 오류의 발생으로부터 자유롭지는 못하다.

이러한 이유로 잔여주의 정책에 대한 서구 학자들의 지지는 감소하고 있고 있는 반면 (경제학자들을 제외하면) 보편주의에 대한 지지는 증가하고 있다(Korpi and Palme, 1998)¹⁷⁾. 한국에서도 보편주의에 대한 이해가 점차 확산되고 있는 듯하다. 하지만 어떤 방식의 보편주의가 적합한지, 보편주의 제도와 잔여주의 제도의 관계를 어떻게 설정할지 등에 대해서는 논의조차 해보지 못했다. 보편주의 급여방식과 관련해서는 균등급여방식의 보편주의가 적합한지 아니면 (노동)시장에서의 성취를 반영하는 소득비례급여가 적합한지에 대해서 좀더 숙고할 필요가 있다.¹⁸⁾ 더욱이 잔여주의 복지에 비해 보편주의 복지가 불평등과 빈곤 완화를 위한 유용한 수단임에는 분명해 보이지만, 보편주의만으로는 총

16) Marshall(1950[1998]:108)은 보편주의 의료서비스의 예로 들면서 보편주의의 문제점에 대해 지적한다. 만약 중산층에게 무상의료서비스를 제공하면 중산층은 의사에게 지불해야할 소득을 다른 곳에 사용해, 중산층과 저소득층의 가처분소득의 차이를 증가시킨다고 주장한다.

17) 반면 정책입안자들 사이에서 표적화에 대한 지지가 증가하고 있다(Korpi, 1998; Mkandawire, 2005). 실제로 국제통화기금과 세계은행은 빈곤감소를 위해 자산조사에 근거한 잘 표적화된 프로그램이 필요하다고 주장하고 있다(World Bank, 1990, Korpi and Palme, 1998 재인용).

18) 핀란드의 연금개혁 사례를 보면, 균등급여에서 소득비례급여로의 전환은 노인의 소득불평등과 빈곤율을 감소시킨 것으로 나타났다 (1966년부터 1990년까지)(Jantti, Kangas and Ritakallio, 1996, Korpi, 1998 재인용).

분하지 않기 때문이다. 즉, 보편주의 정책과 잔여주의 정책의 상보적 관계를 어떻게 설정할지 과제로 남아 있다.

6) 보편주의에서 잔여주의로?

보편주의 복지국가의 전형으로 이해되고 있는 노르딕 복지국가가 변화하고 있는 것은 분명하다. 그러나 이를 잔여주의¹⁹⁾로의 이행이라고 단정할 수 있을까? 최근 연구에 따르면 핀란드 복지국가가 보편주의에서 표적화로 더 많이 이동하고 있다고 주장하고 있다(Kuivalainen and Niemelä, 2008). 핀란드 만이 아닌 스웨덴 복지국가도 보편주의에서 잔여주의로 변화하고 있다고 주장되고 있다(Sunesson et al., 1998). 더욱이 이러한 현상은 북유럽 복지국가에만 한정된 것이 아니라 대부분 서구 복지국가가 나타나고 있다고 주장하는 경우도 있다(Mkandawire, 2005). 정말 보편주의 복지국가는 해체되고 있을까? 만약 이러한 주장들이 사실이라면 우리는 보편주의로부터 잔여주의로의 전환을 자격기준과 급여수준의 변화를 통해 관찰할 수 있을 것이다.

자격기준과 관련된 대상의 축소는 두 가지 현상과 관련된다. 하나는 급여자격을 엄격히 하거나 자산조사 방식을 도입함으로써 정책의 포괄 대상을 축소하는 것이다. 실제로 스웨덴의 노인 돌봄 서비스 영역에서 자산조사를 통해 급여대상을 축소하고 있다. 공적 돌봄을 이용하는 노인의 비율은 감소하는 반면 가족구성원(특히 딸)이 노인을 돌보는 비율은 증가하고 있다(Sunesson et al., 1998). 이러한 현상은 아동 돌봄 서비스 영역에서도 목격되고 있다. 자산조사는 아니지만 아동보육서비스가 보편적 권리에서 고용과 연동된 권리로 전환되었다.

다른 하나는 노르딕 복지국가의 보편적 복지정책이 완전고용에 기반 해 제도화되었다는 사실과 관련되어 있다. 완전고용에 기반해 제도화된 보편적 복지정책에서 실업률의 증가는 보편주의를 위협하는 중대한 도전이기 때문이다. 1990년대 초반 스웨덴과 핀란드에서 실업률은 급증한다. 실업률의 증가는 완전고용에 기반 한 보편주의 복지정책의 대상이 급격히 감소했다는 것을 의미한다. 실제로 스웨덴에서는 고용에 근거한 보편주의 복지정책인 상병수당과 부모휴가(수당)의 수급자격이 없는 사람들이 1989년 121,000명에서 1996년 489,000명으로 무려 132.9%나 증가했다(Sunesson et al., 1998:23). 또한 1997년 현재 급여자격이 전혀 없는 실업자가 1990년 2만 명에서 1996년 12만 명으로 6배나 증가했으며, 1997년에는 그 비율이 전체 실업자의 25%에 달했다.

급여수준의 축소는 대상의 축소와는 다른 모습으로 보편주의 복지를 위협할 수 있다. 급여수준의 축소가 직접적으로 대상 축소를 동반하지 않기 때문에 보편주의 복지에 근본적 위협이 되지 않는다고 생각할 수 있다. 그러나 낮은 급여수준은 중산층에게 공적 복지로 충족되지 않는 욕구를 시장에서 구매하게 함으로써 보편적 공적복지체계에 심각한 위협을 가할 수 있다. 공적복지로부터 중산층의 이반은 보편주의 복지정책의 근간이 되는 계층 간 연대가 약화되는 것을 의미한다. 사회서비스에서도 낮

19) 저자들은 에 따라 선별주의 또는 잔여주의를 편이적으로 사용하고 있으나 본 논의에서는 앞서 검토한 바와 같이 보편주의는 잔여주의에 대립되는 개념이고, 선별주의는 보편주의를 보완 할 수 있다는 관점에서 잔여주의라는 용어를 사용하고자 한다.

은 질의 서비스는 사회서비스에 대한 중산층의 욕구를 충족시키지 못함으로써 중산층이 기존의 공적 사회서비스가 아닌 다른 대안을 찾게 한다. 실제로 1990년대 이후 스웨덴에서 이루어진 아동보육과 관련된 일련의 민영화 경향은 이러한 중산층의 이해와 관련되어 있다.

지금까지의 논의에 근거하면 보편주의 복지국가의 전형으로 간주되는 노르딕 복지국가에서도 비보편주의의 확산은 거스를 수 없는 대세인 듯하다. Esping-Andersen(1996)도 이러한 변화가 스웨덴 사회를 보수주의 복지국가와 유사하게 만들고, 여성의 지위를 변화시킬 수 있다고 우려했다. 그러나 1990년대 이후 북유럽의 변화를 보편주의 복지국가의 해체라고 이해하는 것은 성급한 판단이다. 물론 1990년대 스웨덴과 핀란드에서 발생했던 실업증가와 경제침체는 상병급여와 부모보험의 급여수준을 낮추고, 실업수당의 자격요건을 엄격히 했던 것은 사실이다(Røsen and Sundström, 2002; Kildal and Kuhnle, 2002). 하지만 이는 노르딕 복지국가가 근본적으로 변화했기보다는 경제위기에 대한 일시적이고 실용적 대응의 성격이 강했다(Hilson, 2010). 실제로 급여감축이 일어난 것은 심각한 경제위기에 직면한 스웨덴과 핀란드에서 발생했으며, 노르웨이와 덴마크에서는 오히려 급여수준이 상승했다. 자산조사 프로그램의 증가는 1990년 초반 몇 년 동안 제한적으로 증가하는 모습을 보였지만 이후에는 이러한 현상이 목격되지 않고 있다(Nelson, 2007). 더욱이 2007년 현재 보편주의 복지국가의 정당성에 대해 대중적 반대도 없었으며, 모든 정당들이 보편주의 복지를 지지하고 있다는 것은(Carlsson and Lindgren, 2009) 노르딕 복지국가의 건재함을 확인해 주고 있다. 다만 1990년 이후 스웨덴과 핀란드에서 사회지출의 유의미한 감소가(Raitano, 2008) 노르딕 보편주의 복지국가의 모습을 근본적으로 변화시킬지에 대해서는 좀더 지켜볼 필요가 있다.

4. 보편주의를 가능하게 하는 주요전제

코르피와 팔레(Korpi와 Palme, 1998)가 지적한 재분배의 역설은 보편주의 복지의 실현과 관련해 매우 중요한 과제를 던져주고 있다. 보편주의 복지는 단지 재분배를 위한 당위적 결정만으로 현실화될 수 없기 때문이다. 보편주의 복지는 소득재분배 정책만이 아닌 누진적 조세제도, 노동시장정책 등과 같은 다른 사회정책들과 선택적 친화성을 통해서만 실현 가능하다(Mkandawire, 2005). 한국사회를 포함해 보편주의 복지국가를 지향하는 모든 사회에서 보편주의 복지정책의 실현 가능성은 보편주의를 가능하게 하는 핵심적 전제들의 성취여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이번 장에서는 제기된 논쟁들을 뒤로하고, 보편주의 복지를 가능하게 하는 기본적인 전제가 무엇인지에 대해 한국 상황을 사례로 검토해 보겠다.

1) 완전고용과 변화된 노동시장 조건

가장 중요한 전제는 노동시장과 관련되어 있다. 노르딕 복지국가에서 소득비례급여에 기반 한 보편

주의는 완전고용을 통해 담보되고 있다(Hilson, 2010). 완전고용이 전후 노르딕 국가의 가장 핵심적 정책목표로 등장한 배경에는 20세기 초 노동인구의 국외유출과 낮은 출산율로 인해 심각한 노동공급의 부족이 발생했던 것과 밀접한 관련이 있다. 노동력이 부족한 상황에서 노동이 가능한 모든 시민(여성을 포함)은 직접적·잠재적 고용의 대상이었다. 이러한 이유로 실업, 질병 등으로 인해 일시적으로 노동시장으로부터 벗어나 있는 시민은 언제든지 노동시장에 복귀할 수 있도록 준비되어야 했다. 모든 시민이 노동시장에 참여해야 하는 사회에서 노동력 유지와 상실에 대한 대응은 특정 집단이 아닌 모든 시민을 대상으로 보편적으로 이루어져야 하기 때문이다. 바로 이러한 사회경제적 조건 하에서 보편주의 복지는 실현 가능했던 것이다.

노동시장(완전고용)의 조건과 보편주의가 이렇듯 밀접한 관계에 있다는 사실은 현재 한국사회에서 보편주의 실현에 어떤 함의를 던져주고 있을까? 가장 핵심적인 질문 중 하나는 현재와 미래에 한국사회가(심각한) 노동력의 부족을 경험할 것인가에 대한 것이다. 다시 말해 한국사회의 모든 시민을 언제든지 노동시장에서 고용될 수 있도록 노동력을 유지·재생산할 현실적 필요가 한국사회에 있는가에 대한 질문이다. Bauman(2010:202)은 후기 산업사회는 “대규모 노동력을 필요로 하지 않으며, 노동력과 비용을 줄이면서 이익뿐 아니라 생산물 규모를 증대시키는 방법을 익혀왔다”고 단언하고 있다. 노동가능한 모든 사회구성원을 노동시장에 진입시키지 않고도, 안정적 고용을 담보하지 않고도 생산력의 증대가 가능하다는 것이다. 한국사회도 예외가 아니다. 현대사회가 요구하는 첨단제품의 생산을 담당하고 있는 500인 이상 사업체 종사자의 비율은 1993년 17.2%에서 2005년 8.7%로 불과 12년 만에 절반 가까이 감소했다(정이환, 2007:175). 안정적이고 좋은 일자리를 제공하는 대규모 사업체의 상대적 고용비율이 급격히 감소하고 있다. 또한 지난 2000년부터 2004년까지의 일자리 10분위별 고용증감 통계를 보면 고소득층과 저소득층의 일자리는 증가한 반면 중간소득계층의 일자리는 8만7천개가 감소한 것으로 나타났다(대통령자문 정책기획위원회, 2006). 생산력 유지를 요구하는 일자리가 급격히 감소하고 있는 것이다. 대신 언제든지 대체 가능한 저임금·비정규 일자리가 증가하고 있다.

이러한 상황에서 보편주의 정책을 실현할 수 없다. 대표적인 보편주의 복지정책이라고 할 수 있는 연금과 실업급여(고용보험)를 적용받는 비정규직 종사자의 비율은 각각 30.7%, 32.8%에 불과하다(윤정향, 2007). 더 나아가 정규직과 비정규직의 임금격차가 점점 확대되고 있는데, 정규직 대비 비정규직의 임금수준은 2000년 8월 53.7%에서 2010년 3월 현재 46.2%로 정규직의 절반에도 미치지 못하는 수준으로 낮아졌다(김유선, 2010). 설령 비정규직을 사회보험체제로 포괄한다고 해도 소득비례에 근거한 보편주의 급여방식은 노동시장의 지위에 따른 불평등을 유지·강화할 수 있다. 이러한 상황에서 완전고용에 기반 한 노르딕 보편주의는 한국사회에 적합한 방식이 될지 의문이다. 한국사회에서 모든 시민의 안정적 삶을 보장하는 보편주의는 노르딕 복지국가의 보편주의와는 상이한 조건에 놓여 있기 때문에, 현재 한국사회가 직면한 특수성을 반영해야 한다.²⁰⁾

20) 최근 노르딕 복지국가가 보편주의에서 표적화로 변화하고 있다는 지적(Kuivalainen and Niemelä, 2008; Sunesson et al., 1998)도 본질적으로는 보면 노르딕 보편주의 복지국가의 핵심 전제 중에 하나인 완전고용의 유지가 어려워졌기 때문이다.

2) 보편주의를 위한 연대

보편주의 복지의 확대는 공통의 사회위험에 대응하기 위한 사회적 연대였다는 사실을 기억할 필요가 있다(Kildal and Kuhnle, 2002; Rothstein, 1998). 앞서 지적한바와 같이 노르딕 복지국가에서 보편주의는 소득상실이라는 공통의 사회위험에 대한 농민과 제조업노동자의 연대의 산물이었다. 균등급여 방식에서 소득비례급여 방식으로의 전환 또한 기존의 생활수준을 유지하려는 사무직 노동자와 제조업 노동자의 타협의 산물이었다. 이러한 역사적 사실은 한국에서 보편주의 복지 실현은 공통의 사회위험에 대해 계층과 계급을 가로지는 공통의 대응, 즉 사회적 연대의 실현 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 특히 노동시장의 유연화가 급격히 진행되고, 가족 내 전통적 성별분업이 약화되고 있는 현실에서 연대는 특정한 계급만의 과제가 아니다. 비정규직과 정규직 노동자의 연대는 물론이고, 임금노동자와 자영업자, 남성과 여성, 전업주부, 세대 간의 연대를 포괄해야 한다. 그리고 이러한 연대는 시민들이 직면한 공통의 사회위험을 변화하는 사회경제 조건에 따라 다시 규정하는 것이 필요하다. 단순히 노동시장에서 발생하는 임금소득상실에 대한 대응으로써 탈상품화가 아닌 노동시장의 진입(상품화)은 물론이고 가족 내에서 발생하는 돌봄과 관련된 위험(탈가족화와 가족화)에 대한 정책적 대응이 필요하다. 다양한 계층과 계급의 연대가 가능하기 위해서는 각각의 계층과 계급의 이해를 대변할 수 있는 정치제도의 틀 또한 함께 고민되어야 한다. 실제로 인류 역사에서 특정 집단(계급)이 자신의 이해를 전체사회에 관철할 수 있는 길은 자신의 이익에 집착 할 때가 아닌 다른 계급들의 이해를 얼마나 포괄할 수 있는가에 달려 있기 때문이다(Polanyi, 2009[1944]:419).

3) 보편주의 복지를 위한 제도화된 재원확대

보편주의의 실현은 조세제도와 선택적 친화력을 갖는다는데 주목할 필요가 있다(Mkandawire, 2005). 사회지출의 총량확대는 보편주의 정책실현을 위한 중요한 선결과제이다. 일반적으로 보편주의 복지정책과 잔여주의 복지정책 중 어떤 할당원칙이 불평등과 빈곤완화를 위해 더 적절한 것인가에 대한 논란이 있지만, 현실 세계에서는 두 가지 할당원칙은 이분법적 선택의 문제가 아닐 수 있다. 왜냐하면 특정국가의 빈곤과 불평등 완화의 정도는 최종적으로 해당 국가의 사회적 이전자원의 총량과 관련 있기 때문이다(Raitano, 2008). 보편주의 복지국가의 빈곤과 불평등 완화 효과가 잔여주의 복지국가 보다 더 크게 나타나는 것은 이러한 이전자원의 총량규모가 더 크기 때문이다.

한국의 조세와 사회보장기여금 부담률과 GDP 대비 사회지출 비율을 보면 한국에서 보편주의 복지 실현의 전제 조건으로써 왜 복지자원의 확대가 절실한지를 알 수 있다. 2008년 현재 평균 임금소득자의 소득세에 대한 중앙정부와 지방정부의 세율은 4.8%에 그쳐 OECD 평균 15.9%의 1/3에도 미치지 못하고 있다(국회예산정책처, 2010). 사회보장기여금도 소득의 7.6%로 OECD 평균인 10.5%보다 2.9%포인트가 낮다. 낮은 실질 조세부담율과 사회보장기여금 수준은 한국의 낮은 사회보장지출로 나

타나고 있다. 결국 보편주의 복지의 실현 여부는 복지를 위해 얼마나 많은 재원을 확보할 수 있는가에 달려 있는 것이다.

5. 정리와 토론: 한국사회에 주는 함의

한 편의 논문으로 보편주의 복지에 대한 모든 논의를 담아내는 것은 불가능하다. 본 논문은 보편주의 복지를 둘러싼 몇 가지 쟁점들을 검토했을 뿐이다. 지금까지의 논의를 통해 우리는 보편주의가 고정된 개념이 아닌 복지국가가 처한 사회·경제·정치 조건에 따라 변화하고, 다양한 재분배원칙과 조응하는 "역동적 지향점"임을 확인했다. 만약 한국 복지국가의 이상이 경제적으로 어려운 처지에 있는 사람들을 구제하는 것이라면 취약계층과 빈곤층에게 자원을 집중하는 자산조사에 근거한 잔여주의가 가장 효과적인 정책수단이 될 수 있을지²⁰도 모른다. 또한 일부에서는 (어쩌면 많은 사람들이) 보편주의가 시민들의 도덕적 해이를 야기하고 복지에 대한 의존성을 높일 것이라는 우려를 표하기도 한다. 지난 2010년 3월 5일 관훈 클럽 초청 토론회에서 윤증현 기획재정부 장관의 "무상급식하고 나면 옷도 다 사주고, 집도 다 사줘야하냐"(한계레21, 2010:63)라는 반문은 보편주의 복지확대가 결국은 일은 하지 않고, 모든 것을 국가에 의존하게 만들 수도 있다는 우려로 이해된다. 그러나 일부에서 제기되는 우려와 달리 복지의존 문제는 보편주의 복지국가에서보다는 자산조사를 통해 엄격한 자격기준을 통과한 소수 취약계층에게 급여와 서비스를 제공하는 잔여주의 복지국가에서 훨씬 더 심각한 문제가 되고 있다. 소위 복지 수급자들의 도덕적 해이를 막기 위해 엄격한 자산조사를 실시하는 국가들에서 보편적 급여와 서비스를 제공하는 국가보다 복지의존이 심각하다는 것은 가히 "재분배의 도덕적 역설"이라고 할 수 있다.

더욱이 자산조사를 통해 욕구가 인정된 소수에게 재원을 집중하는 국가들에서 빈곤과 불평등이 더 심각하다는 현실은 한국 복지국가의 목적이 어려운 처지에 있는 사람들을 구제하는 것이라도 잔여주의 복지는 효과적인 정책수단이 될 수 없다는 것을 말해주고 있다. 또한 지난 복지국가의 변화과정을 보면 잔여주의는 항상 그 존재를 위협받았고, 축소의 대상이었다. 실제로 보편주의 복지국가의 전형이라고 간주되는 노르딕 복지국가들에서도 급여대상이 제한적인 주택수당과 공공부조에 대한 지지는 점점 더 낮아지고 있다²¹⁾(Rothstein, 1998). 이는 저소득층에게 자원을 집중하는 정책은 정치적으로도 안정적이지 않다는 것을 보여주고 있다. 구월산의 임격정처럼 부자들로부터 재물을 가져다 가난한 사람들에게 나누어주는 정책이 (일부사람들에게 속 시원하다는 평가를 들을지는 몰라도) 정치적으로 지속될 가능성은 거의 없기 때문이다. 이러한 논의에 근거했을 때 현재 한국사회에서 점증하는 불평등과 빈곤에 대한 최적의 정책대안은 복지자원을 빈곤계층 또는 취약계층에 집중하는 것이 아니다. 취약계층을 위해서도, 비빈곤층을 위해서도 보편주의는 한국 복지국가가 지향해야 할 원칙임에 분명해

21) 스웨덴에서 1981년 주택수당과 공공부조를 줄어야 한다는 의견이 늘려야 한다는 의견보다 각각 23%, 5%포인트 높았고, 1992년에는 이러한 의견이 25%, 13%포인트로 더 증가했다(Rothstein, 1998).

보인다.

이처럼 보편주의는 한국사회가 지향해야 할 복지국가의 당위적 원칙이지만 현재 한국사회가 직면한 사회위험은 보편주의 원칙만으로는 완화될 수 없다. 보편주의는 선이자 당연히 추구해야 할 이상이고 선별주의는 악이자 궁극적으로 척결해야 할 대상으로 간주하는 것은 적절하지 않다. 뒤르케임이 윤리적 이상의 다원성을 인정했던 것처럼(Durkheim, 1905, 김종업, 1998:248 재인용) 모든 시대에 모든 사회에서 타당한 단일한 사회정책의 이상(여기서는 전형적 보편주의 복지)이 존재한다는 관점은 수용될 수 없다. 보편주의는 분명한 한계가 있으며, 보편주의는 사회위험에 대한 만병통치약이 아니다(Titmus, 1968[2006]; Anttonen and Sipilä, 2008). 인간의 존엄성을 훼손하고, 가지지 못한 사람들을 다른 사람들로 부터 분리시키는 자산조사에 근거한 잔여주의제도는 반드시 최소화되어야 한다. 그러나 선별과 긍정적 차별은 보편주의가 실현하려고 하는 기회와 결과의 평등을 가능하게 하고, 지속하게 하는 중요한 원칙들이다. 실제로 노르딕 복지국가들은 물론이고 대부분의 산업화된 서구 복지국가들은 보편주의와 선별적 원칙들이 공존하고 있다(Korpi and Palme, 1998; Anttonen and Sipilä, 2008). 보편주의와 선별적 원칙은 분명하게 구분되는 이분법적인 선택원리가 아닌 복지정책의 대상과 급여수준에 따른 가능한 선택들의 연속체이다. 보편주의는 모든 시민을 포괄한다. 그러나 다원화된 사회에서 보편주의는 모든 시민들의 욕구가 같으며, 모든 시민들이 동일한 사회적 책임을 수행해야 하고, 모든 시민들이 같은 형태의 급여를 받아야 한다고 주장하지 않는다. 한국에서 보편주의는 선별적 원칙을 통해 서로 다른 필요를 인정하며, 서로 다른 기여를 할 수 있고, 서로가 다르다는 것을 기꺼이 받아들이는 보편주의가 되어야 한다.

더 이상 안정적 고용을 모든 시민에게 보장할 수 없다는 현실은 보편주의의 실현이 단순히 사회위험에 사후적 대응이 아닌 사회위험에 대한 사전적 대응의 필요를 역설하고 있다. 이러한 문제의식에 근거한다면 한국사회에서 보편주의는 시민들에게 노동할 권리를 보장하고, 노동을 통해 자신을 실현할 수 있는 기회를 만들어주는 노력을 수반해야 한다. 이러한 노력을 전제로 균등급여를 최저수준이 아닌 적절한 수준으로 높이고, 소득비례급여의 상한선을 보수적으로 결정할 필요가 있다. 즉, 보편주의는 적절한 수준의 기본수준과 노동시장에서의 성취를 일정 수준에서 보장하되, 노동시장의 유연화로 발생하는 구조적 불평등을 보완하기 위한 방식으로 제도화될 필요가 있다. 하지만 보편주의의 실현은 쉽지 않다. 특히 한국과 같이 보편주의 복지에 대한 경험이 일천한 사회에서 보편주의를 위해 연대하고 자원을 모으는 것은 쉽지 않다. 한국사회에서 보편주의 복지를 실현하기 위해서는 보편주의 복지에 대한 당위적 주장을 넘어 보편적 복지를 시민들에게 실질적으로 경험하게 할 필요가 있다. 이러한 관점에서 보면 지난 6·2 지방선거의 쟁점으로 부각된 무상급식은 한국사회에서 보편주의 복지를 향한 중요한 출발점이 될 수 있다. 무상급식이 전체 사회보장에서 차지하는 비중은 보잘 것 없는 것은 사실이다. 그렇지만 보편주의 무상급식은 보편주의 복지를 위한 연대의 소중한 경험이 될 것임을 부정할 수는 없다.

마지막으로 보편주의는 신좌파가 주장하는 다양성을 인정하지만 보편주의에 기반하지 않은 다원주의는 받아들일 수 없다. 다원성은 보편주의를 보완할 수 있지만 보편주의를 대체할 수는 없다. 마찬가지로 다양한 시민의 특성을 반영하는 선별적 원칙은 보편주의의 보완물이 되어야지, 선별적 원칙이

보편주의를 대신할 수는 없다. 선별적 원칙에 근거한 다원성은 모든 시민 각각이 독립된 존재로서 서로 다르다는 것을 인정한다. 서로 다르다는 것은 우리 자신이 불완전하고, 완전하지 않다는 것을 인지하는 것이다. 불완전한 개인은 사회위험을 혼자서 감당할 수 없으며, 또 다른 불완전한 개인을 통해 그 불완전성이 보완되어야 한다. 이러한 불완전성이 우리에게 보편주의를 위한 연대를 요구하고 있는 것이다. 다르다는 것은 많은 사회에서 갈등과 적대적 관계의 역사를 갖고 있지만, 다르다는 것의 긍정적 모습은 서로의 불완전성을 보완하는 연대의 근거와 동기가 된다. 후기산업사회를 나아가고 있는 우리는 서로의 다름이 갈등과 적대적 관계로 나타날지, 아니면 서로의 부족하고 모자란 점을 보완하는 보편주의를 위한 연대로 나타날지 한국사회는 교차로의 한 복판에 서있다.

참고문헌

- 국회예산정책처. 2010. 『소득세와 법인세의 유효세율 국제비교』. 국회예산정책처.
- 김교성. 2007. “도시 근로자 가구의 빈곤주이와 원인에 관한 연구: 조세와 이전소득의 빈곤완화효과를 포함하여”. 『한국사회복지학』, 50(2): 143-170.
- 김재진. 2007. “소득재분배 문제와 정책적 대안”. 참여연대 사회복지위원회 편, 『한국 사회복지의 현실과 선택』, 서울: 나눔의집, pp. 97-127.
- 김중엽. 1998. 『연대와 열광: 에밀 뒤르케임의 현대성 비판 연구』. 서울: 창작과 비평사.
- 김유순. 2010. 『비정규직 규모와 실태: 통계청 경제활동인구 부가조사(2010.3) 결과』. 한국노동사회연구소.
- 너른복지연구모임 역. 2010. 기본소득: 21세기를 위한 명료하고 강력한 아이디어. P. Van Parijs. 2006. Ackerman, B., Alstott, A. and Van Parijs, P. 편, pp. 21-77. 서울: 나눔의 집.
- 대통령자문 정책기획위원회. 2006. 『선진복지한국의 비전과 전략』. 서울: 동도원.
- 유강은 역. 2008. The left 1848~2000 미완의 기획, 유럽좌파의 역사. Eley, G. 2002. Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850-2000. 서울: 뿌리와 이파리.
- 윤도환. 2009. 사회민주주의란 무엇인가. Carlsson, G. and A. Lindgren, 1996. What is social democracy. 서울: 논형.
- 윤정향. 2007. “비정규직노동자 대책 및 보호입법의 쟁점과 평가”. 참여연대 사회복지위원회 편, 『한국사회복지의 현실과 선택』, 서울: 나눔의 집, pp. 129-158.
- 이수영 역. 2010. 새로운 빈곤: 노동, 소비주의 그리고 뉴푸어. Bauman, Z. 2004. Work, consumerism and the new poor. 서울: 천지인.
- 장진호. 2008. “미국식 금융자본주의는 한국의 미래가 될 수 있는가”. 시민+복지기획위원회 엮음, 『한국사회와 좌파의 재정립』. 서울: 산책자, pp. 241-259.
- 정이환. 2008. “한국의 비정규 노동과 노동시장 체제”. 참여연대 사회복지위원회 편, 『전환기의 한국복지 패러다임: 새로운 방향과 대안의 모색』. 서울: 인간과 복지, pp. 163-194.
- 주은선·김영미 역. 2010. 노르딕 모델: 북유럽 복지국가의 꿈과 현실. Hilson, M. 2008. The Nordic model: Scandinavia since 1945. 서울: 삼천리.
- 한겨레신문. 2009. 평등한 사회 꿈꾸는 “기본소득제”. 2010년 4월 13일

- http://hani.co.kr/arti/economy/economy__general/349480.html
- 한겨레21. 2010. 모든 학생에 밥 주면 얼치기 좌파? 실타래처럼 얽힌 무상급식 논란... '미국식 선별주의' 대 '유럽식 보편주의' 대립, "급식은 의료·주택 같은 '가치재' 주장도, 제808호.
- 홍기빈 역. 2009. 거대한 전환: 우리 시대의 정치경제적 기원. K. Poranyi. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. 서울, 도서출판: 길.
- Abe, A. 2001. Universalism and targeting: An international comparison using the LIS database. Luxembourg Income Study Working Paper No.288.
- Anttonen, A. 2006. Toward a European childcare regime? Paper prepared for the 4th Annual ESPAnet Conference, Transformation of the welfare state: Political regulation and social inequality. 21-23 September, 2006 Bremen.
- Anttonen, A. and J. Sipilä. 2008. Universalism: and idea and principle in social policy. Unpublished document. http://www.nova.no/asset /3723/1/3723_1.pdf
- Baldwin, P. 1990. *The Politics of Social Solidarity: Class bases of the European welfare state 1875-1975*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. ed. 1996. *Welfare states in transition*. London: Sage.
- Ginsburg, N. 2003. "Socialist perspective". pp. 92-99. in *Social Policy* (2nd ed.), edited by A. Alcock, A. Erskine and M. May. UK: Blackwell Publishing.
- Hanssen, J. 1997. "Local government in Scandinavia: autonomous or integrated into the welfare state?" pp. 109-130. in *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, edited by J. Sipilä. Burlington, US: Ashgate.
- Kildal, N. and S. Kuhnle, S. 2002. The principle of universalism: Tracing a key idea in the Scandinavian welfare model. Paper prepared for 9th International Congress, Geneva, September 12th-14th.
- Korpi, W. and J. Palme. 1998. The paradox of redistribution welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(October): 661-687.
- Kuivalainen, S. and M. Niemelä, 2008. From universalism to selectivism? The rise of anti-poverty policies in Finland. Paper prepared for the annual meeting of RC 19 in Stockholm, Sweden, September 4-6, 2008.
- Leria, A. 1993. "The 'women-friendly' welfare state?: The case of Norway and Sweden" pp. 49-71. in *Women and social policies in Europe*, edited by Lewis, J. Vermont: Edward Elgar.
- Marshall, T. 1950[1998]. "Citizenship and social class". pp. 93-112. in *The citizenship debates: A reader*, edited by G. Shafir. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Marx, K. and F. Engels. 1948[1995]. *The communist manifesto*. New York: International Publishers.
- Mkandawire, T. 2005. Targeting and universalism in poverty reduction. *Social Policy and Development Programe Paper Number 23 Dec. 2005*. UNRISD.
- Nelson, K. 2007. Universalism versus targeting: The vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990-2002. *International Social Security Review*, 60(1): 33-58

- Nygren, N., M. Andersson, G. Eydal, S. Hammarqvist, P. Rauhala & H. Nielsen. 1997. "New policies, new words-the service concept in Scandinavian social policy" pp. 9-26. in *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, edited by J. Sipilä. Burlington, US: Ashgate.
- Raitano, M. 2008. *Welfare state and redistribution: the role of universalism and targeting*. Specific Targeted Research Project, Sixth Framework Programme-Priority 7. Citizens and Governance in a Knowledge-based society. Deliverable D13. Report on WP6-task6.5.
- Rønsen, M. and M. Sundström. 2002. Family policy and after-birth employment among new mothers-A comparison of Finland, Norway and Sweden. *European Journal of Population*, 18: 121-152.
- Rothstein, B. 1998. *Just institutions matter: the Moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scruggs, L. and J. Allan. 2006. Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision". *Journal of European Social Policy*, 16(1): 55-72.
- Siim, B. 1993. "The gendered Scandinavian welfare states: The interplay between women's roles as mothers, workers and citizens in Denmark" pp. 25-48. in *Women and social policies in Europe*, edited by J. Lewis. Vermont: Edward Elgar.
- Sipilä, J. 2009. *The development of welfare services in Finland: Following foreign examples and making national choices*. CIF, Kiljava, August 4, 2009.
- Skocpol, T. 1991. "Targeting within Universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States". pp. 411-436. in *The Urban Underclass*, edited by J. Christopher and P. Peterson. Washington DC: Brookings Institution.
- Stefansson, K. 2007. *Universalism: A principle and an ideal*. Reassess Strand 9, Stockholm workshop, March 26th 2007.
- Stjernø, S. 2004. *Solidarity in Europe: The history of an idea*. New York: Cambridge.
- Sunesson, S., S. Blomberg, P. Edebalk, K. Harrysson, J. Magnusson, J. Meeuwisse, J. Petersson and T. Salonen. 1998. The flight from universalism. *European Journal of Social Work*, 1(1): 19-29.
- Titmuss, R. 1968[2006]. "Universalism versus Selection", pp. 40-47. in *The Welfare state reader* (2nd ed.), edited by C. Pierson and F. Castles. London: Polity.

The Essence of Universalism in Welfare Policy - The Issue of Universalism -

Yoon, Hong-Sik
(Inha University)

Universalism has received a considerable amount of attention in recent discussion of Korea welfare state. This paper explores tensions between universal, selective and residual welfare policies in Korea. It argues that selective welfare policies are useful allies for developing the universal welfare state. At the same time, principles of universalism are always formed in particular socioeconomic and historical contexts, and reflect the solidarity of various social stratifications or classes. This implies that the principles must be regarded as open to contestation, reformulation and change. The way to develop universal welfare state in Korea shouldn't follow the path observed in the Western welfare states. Korean society needs to find its own principles and path to develop a universal welfare state.

Key words: Universalism, residualism, selectivism, solidarity, welfare state

[논문 접수일 : 10. 11. 11, 심사일 : 10. 12. 08, 게재 확정일 : 10. 12. 31]