

# 보편주의 복지정책에 관한 헌법 가치적 고찰

양석진  
충남도립대 자치행정과

## A Study on the Universal Welfare Polices in terms of Constitutional Value Order

Seok-Jin Yang

Dept. of Local Administration, Chungnam Provincial College

요 약 복지정책에 있어서 그 수혜자의 범위를 어떻게 정할 것인지의 문제 즉 보편주의와 선별주의의 문제는 지속적으로 논의되어 오고 있는 쟁점사안이다. 이러한 논의는 복지정책을 국가가 정책으로 채택하면 당연히 정당성과 합법성을 갖는 입법재량 또는 정책재량의 문제로만 보았기에 주로 정치적 또는 정책적 선택의 대상으로 논의되어 왔다. 그러나 복지의 문제는 헌법의 사회국가이념에 근거하는 헌법 가치적 문제라는 점에서 이에 기초한 논의가 필요함에 틀림없다. 이에 본 논문은 헌법 상 사회국가이념에 기초하여 복지정책의 방향을 검토하였으며, 그 결과 선별주의를 원칙으로 하고 보편주의를 예외적으로 가미하는 선별적 보편주의를 채택하는 것이 가장 타당한 것으로 파악하였다. 나아가 구체적으로 사회국가의 본질인 개인의 실질적 자율성 보장과 사회개선이라는 두 가지 기준을 선별주의 또는 보편주의 복지정책을 선택하기 위한 구별기준으로 제시하였다. 즉 모든 개인에게 개성에 부합하는 자율적 생활이 가능한 상태를 보장하기 위한 일에는 선별주의가 채택되어야 하며, 정의로운 사회질서를 형성하기 위해 사회전체를 개선하는 것을 주요 내용으로 하는 경우에는 재정의 상태 등을 고려하여 보편주의 또는 선별주의를 채택할 수 있다는 것이 바로 그것이다.

주제어 : 복지정책, 사회국가, 보편주의, 선별주의, 선별적 보편주의, 사회적 정의

**Abstract** Universalism and selectivism about welfare polices are a point at issue that is being discussed consistently. This issue is mainly discussed as the object of political selection because the selection of welfare polices are thought of discretionary powers. But welfare policies are issue of the constitutional value order. Therefore studies are need in this viewpoint. Accordingly this paper studied the aim of welfare policies to be based of social state ideology. Therefore this paper found the adequacy of selective universalism. Furthermore, This paper shows a distinguishing standard to select the welfare polices in selective universalism.

**Key Words** : Welfare polices, Social State, Universalism, Selectivism, Selective Universalism, social justice

### 1. 서 론

복지정책에 있어서 그 수혜자의 범위를 모든 국민으

로 할 것인지, 아니면 보호의 필요가 있는 사회적 약자층을 주요 대상으로 할 것인지의 문제 즉 보편주의와 선별주의의 문제는 지속적으로 논의되어 오고 있는 중요 쟁

Received 27 January 2014, Revised 27 February 2014

Accepted 20 March 2014

Corresponding Author: Seok-Jin Yang (Chungnam Provincial College)

Email: [imsjyang@hanmail.net](mailto:imsjyang@hanmail.net)

ISSN: 1738-1916

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

점 사안이다.

이러한 논의는 복지정책이 국가가 정책으로 결정하면 당연히 정당성과 합법성을 갖는 정책의 문제로만 보았기에 주로 정치적 또는 정책적 논쟁의 대상으로 논의되어 왔다.

그러나 복지의 문제는 헌법의 사회국가이념에 근거하는 법적인 문제라는 점에서 이에 기초한 논의가 필요함에 틀림없다.

이에 본 논문은 헌법 역사에 있어서 사회국가의 이념이 등장하게 된 배경과 우리나라 현행 헌법이 수용하고 있는 사회국가의 내용 등을 검토하여 우리의 복지정책이 나아가야 할 좌표를 제시해 보고자 한다.

## 2. 복지정책의 보편주의와 선별주의

### 2.1 보편주의와 선별주의의 의미

복지정책은 그 정책의 수혜대상을 모든 국민으로 할 것인가, 아니면 개인의 욕구에 기초하여 선별적으로 할 것인가에 따라 보편주의와 선별주의로 구분된다. 일반적으로 보편주의란 사회적 급여에서 개인의 소득, 재산의 수준과 무관하게 해당 급여의 지급대상자 전원에게 지급되는 할당원리이며, 선별주의는 주로 소득 수준을 고려하여 저소득층에게 집중시키는 할당원리를 의미한다.[1]

보편주의는 스웨덴, 오스트리아 등의 나라를 중심으로 하는 제도로서 국민연금제도, 가족수당제도, 노인수당제도, 의료공여제 등이 이에 해당하고, 선별주의는 미국 등을 중심으로 하는 제도로서 국민기초생활보장제도, 공공부조 등이 이에 해당한다.[2]

### 2.2 보편주의와 선별주의의 찬반 논리

보편주의 입장에서는 행정의 효율성과 사회통합을 미덕으로 주장하고 있으며, 선별주의가 과도한 행정비용을 초래하고 수혜자에게 낙인감을 형성시킨다고 비판한다. 반면 선별주의 입장에서는 보편주의가 자원낭비를 가져오며 복지 수혜자의 도덕적인 해이를 가져올 수 있다고 비판한다.[3]

그러나 복지정책의 실재를 보면 순수한 보편주의나 선별주의 한 가지만이 작용하고 있는 나라는 찾아보기 쉽지 않고 어느 나라든지 이 두 가지가 혼재되어 나타난

다. 우리나라만 하여도 국민연금제도는 보편주의에 입각하고 있으며, 국민기초생활보장제도는 선별주의에 입각하고 있는 것이 이를 단적으로 보여준다.

따라서 보편주의와 선별주의는 택일의 문제로 보기보다는 이들을 어떻게 절충 통합하여 가장 적절한 정책을 만들어낼 것인가 하는 관점에 입각해야 하며,[4] 어떠한 기준으로 이들의 절충기준을 형성할 것인가를 해결과제로 삼아야 한다.

이러한 과제의 해법은 우리나라의 근본적 가치를 정하고 있는 헌법적 차원에서부터 시작점을 찾아야 하며 이는 복지정책의 기초가 되는 사회국가이념을 이해하는 것으로부터 출발해야 한다.

## 3. 복지정책 기초로서의 사회국가 원리

복지정책은 기본적으로 국민의 재정부담에 기초하여 이루어지므로 정책자체가 국민의 재산권 등 기본권의 제한을 기반으로 하여 이루어진다. 따라서 국민의 권리를 제한할 만한 법적 근거를 갖지 못할 경우 그 정당성을 잃게 된다.

물론 우리헌법은 제37조 제2항에서 「국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.」고 규정하고 있다. 따라서 복지정책을 공공복리를 위한 것이라고 이해할 경우 법률로써 국민의 재산권을 제한하여 재원을 만들고 이를 통해 복지정책을 펼쳐나갈 수도 있다.

그러나 헌법 제37조 제2항의 취지가 법률에 의하면 얼마든지 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있다는 데에 있는 것이 아니라, 부득이한 경우가 아닌 한 국민의 자유와 권리를 침해해서는 안 된다는 데에 있으므로, 법률에 근거한 복지정책일지라도 자칫 다른 헌법적 원리들과 충돌할 소지를 지닐 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

따라서 복지정책이 헌법 가치적 차원에서 어떠한 의미를 갖는지, 또한 어떤 한계가 있는 것인지에 대한 고찰을 통해 복지정책의 정확한 좌표를 이해하고 이에 입각한 복지정책이 수립되어야만 조화로운 정책과 법적 정의가 실현될 수 있을 것이다.

이런 점에서 복지정책의 헌법적 기초로 통용되고 있는 사회국가원리의 본래적 의미와 복지정책과의 관계, 그리고 헌법 이념적 한계를 통하여 복지정책의 좌표를 파악하는 것이 필요하다 하겠다.

### 3.1 사회국가의 의의

#### 3.1.1 사회국가의 의의

사회국가는 사회정의의 이념을 헌법에 수용한 국가로서 사회현상에 대하여 방관적인 국가가 아니라 경제, 사회, 문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 간섭하고 조정하는 국가이다.[5]

사회국가는 많은 것을 포함할 수 있는 불확정적 개념이어서 명확하게 정의하는 것은 사실상 불가능하지만, 산업사회에서 발생한 경제적, 사회적 약자와 소외계층의 생존에 필요한 수요를 충족시킬 의무를 지는 국가를 기본적 요건으로 한다.[6]

또한 사회국가는 인간다운 생활의 보장과 사회정의의 실현에 있어서 일차적으로 개인과 사회의 자율적 노력을 우선시하며, 이러한 노력이 가능하지 않을 때 부차적으로 국가가 관여하는 ‘보충성의 원리’를 기본으로 한다.[7]

이러한 사회국가의 원리는 실질적 법치국가를 실천목표로 하고 사회적 시장경제질서에 의하여 뒷받침 된다는 점에서 사회적 법치국가의 원리와는 표리의 관계에 있다.[8]

#### 3.1.2 사회국가의 등장배경

사회국가는 독일을 중심으로 형성된 용어로서, 바이마르 헌법시대 헬러가 시민적 법치국가를 비판하면서 ‘사회적 법치국가’라는 용어로 처음 사용하였다. 이후 이차대전 후 서독 기본법에서 바이마르헌법에 있던 경제에 관한 독립된 장을 삭제하는 대신, 독일연방공화국이 ‘사회적 연방국가’라고 규정함으로써 입법화 되었고 오늘날에 이르러 널리 사용되게 되었다.[9]

형식적 평등사상에 의하여 지배되던 19세기의 근대시민사회는 여러 가지 사회적 갈등과 부조화 현상이 생겨나 빈익빈 부익부 현상을 초래하고 사회의 모든 영역에 있어서 실질적 불평등을 초래하게 되었다. 더 이상 국가는 형식적 자유의 보장에만 그치는 것이 아니라, 실질적 자유와 권리를 국가생활에서 구현하기 위하여 개입할 수

밖에 없었다. 사회적 약자라고 해서 모든 생활영역에서 부당하게 강자에게 억눌리는 일이 없도록 약자를 보호할 수 있는 적당한 입법조치가 필요하게 된 것이 바로 사회국가의 등장 배경이다.[10]

이러한 사회국가의 정책적 활동은 자유주의적 관점에서 보면 신성불가침한 것으로 간주되던 계약자유와 개인의 자율적 활동에 상당한 제약을 가져오는 것이 분명하지만, 사회 대다수의 구성원들로 하여금 스스로의 힘으로 관찰시킬 수 없는 실질적인 자유와 평등의 실현기회를 높여 줌으로써 사회안정을 도모한다는 점에서 정당성을 얻게 된 것이다.[11]

사회국가와 복지국가는 매우 유사한 개념으로 우리나라에서는 혼용되어 사용되기도 하고, 사회복지국가 등으로 합성하여 사용되기도 하는데, 엄밀히 말하자면 사회국가는 독일을 중심으로, 복지국가는 영국을 중심으로 형성된 개념으로 역사적 형성과정이나 구현방법에서 차이가 있지만 근본적으로 달리 볼 것은 아니다.[12]

다만 사회국가는 국민에게 실질적 자유와 평등을 누리게 함을 근본목적으로 한다면, 복지국가는 국민의 삶의 질의 결과적 향상을 목적으로 한다는 점에서 차이점을 찾을 수 있다 하겠다.

### 3.2 사회국가의 내용과 본질

사회국가는 하나의 사상이나 이념의 산물도 아니고 논리적으로 체계화된 제도적 내용만을 담고 있는 것도 아니어서 그것을 실현하는 국가나 시대에 따라 그 실현의 양상이나 내용은 다르게 나타날 수 있다.[13]

그러나 자유를 실현할 수 있는 실질적 조건들을 마련하고 사실상의 기회를 평등하게 부여하여 균형 있는 재산의 분배를 위해 노력하는 것이 사회국가라는 전제하에 크게 두 가지 내용을 포함하게 된다. 그 하나는 모든 개인에게 개성에 부합하는 자율적 생활을 가능하도록 하는 것이고, 다른 하나는 정의로운 사회질서를 형성하기 위해 사회전체를 개선하는 것이다. 좀더 구체적으로는 생활여건의 개선, 사회적 안전, 실질적 자유와 평등 실현을 그 내용으로 하게 된다.[14] 모든 국민이 형식상 평등한 자유와 권리를 갖는 점만을 중시한 근대시민사회에서는 국가의 불간섭주의적 경향 때문에 국민의 실질적 평등이 등한시 되었기에 실제에 있어서는 사회생활 전반에 걸친 불평등한 현상들이 발생하게 되었다. 때문에 사회

계층간 갈등과 대립이 심화되고 사회의 평화와 안정이 위태롭게 되는 상황에 이르게 되었고, 이러한 문제들의 해법으로 제시된 것이 사회국가이기 때문에 사회국가의 가장 핵심적인 내용은 실질적인 자유와 평등이 실현되는 사회적 정의의 구현에 있다 하겠다.[15]

개인이 처한 상이한 사회·경제적 조건이 공정하다는 전제가 흔들리기 시작하면서 등장한 사회적 정의 관념에 따르면, 물질적 재화의 분배상태는 반드시 개인의 능력과 노력에 의한 정당한 평가로 보기는 어렵다고 한다. 따라서 사회·경제적 약자가 공동체 속에서 더불어 살아갈 수 있도록 개인의 능력과 노력에 의해 얻을 것을 조절할 필요가 생겨나게 되는 것이다.[16]

그러나 사회적 평등을 실현하기 위한 국가의 개입도 자유의 실질화 내지는 평등한 자유의 실현을 위한 것이 되어야지, 사회적 평등을 이유로 자유에 대한 정당하지 않은 억압이 되어서는 안 될 것이다.[17] 사회국가의 이념이 자유의 실질적 보장을 위한 경쟁조건의 실질적 평등을 보장하기 위한 것이지 결과자체의 평등을 위하여 자유를 희생시키고자 함에 있지 않기 때문이다.

### 3.3 사회국가의 법적 성격

헌법상의 사회국가조항이 어떤 법적 성격을 갖는가에 대하여는 헌법규범적 성격을 부인하는 견해와 헌법규범적 성격을 긍정하는 견해가 대립한다. 전자는 사회국가조항은 국민에게 주관적 공권을 부여하는 것이 아니기 때문에 규범적 성격을 갖지 않는다고 보며, 후자는 모든 해석지침, 국가의 목표규정, 국가의 구조적 원리 등을 이유로 규범성을 긍정하며 다수의 견해에 속한다.[18]

사회국가의 내용이 일의적으로 정해질 수 없는 것은 부인하기 어려운 일이나, 그것만으로 헌법제정권자의 의지표명을 가버어 하는 일은 정당성을 갖기 어렵다. 따라서 사회국가실현의 문제를 헌법적 기속에서 자유로운 영역으로 보고 정권담당자에게 임의적인 형성기능을 전적으로 맡긴다는 것은 사회국가조항을 지나치게 과소평가하는 동시에 헌법의 규범력을 낮추는 일이라 아닐 수 없다.

그러므로 헌법상의 사회국가조항은 사회국가실현을 위한 헌법 지침적 성격으로서의 규범력을 갖는다고 보아야 하며, 복지정책의 방향을 설정함에 있어서도 사회국가원리가 지침적 역할을 수행하는 것이 마땅하다 하겠다.

## 4. 우리 헌법의 사회국가의 원리

사회국가원리를 헌법에 반영하는 방법은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째는 사회적 기본권을 간접적으로 제도화하는 것이고, 둘째는 사회국가원리만을 규정하는 것이고, 셋째는 사회적 기본권은 물론 사회국가적 원리를 명문으로 헌법에 명시하는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 현행 우리나라 헌법은 첫 번째 유형에 가깝다 할 것이다.[19]

즉 우리 헌법은 사회국가원리를 명시적으로 규정하고 있지는 않지만, 사회적 조항의 명시적 규정으로 사회국가를 간접적으로 암시하고 있으며, 이외에도 재산권의 사회적 구속성을 규정하는 등 사회국가임을 천명하고 있다.

### 4.1 사회국가의 천명

헌법은 전문에서 「자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고」라고 규정함으로써, 국민 각인의 자율과 기회균등, 국민생활의 균등한 향상을 도모하는 사회국가임을 간접적으로 천명하고 있다.

더불어 제10조에서는 「모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다」라고 규정함으로써 우리헌법이 국민의 삶의 질에 관심이 있음을 천명하고 있으며, 제119조 제2항에서 「국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다」고 규정함으로써, 경제에 있어서 적정한 소득분배와 경제주체간의 조화를 위하여 국가의 조정이 인정되는 국가, 즉 사회적 정의를 위한 국가의 조정이 가능한 사회국가임을 천명하고 있다.

또한 우리헌법은 제23조 제2항에서 「재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다」라고 규정하여 재산권의 사회적 구속성을 규정하고 있으며, 제31조 내지 제36조에서 각 분야에서의 대표적 사회권을 구체적으로 명시함으로써 사회국가의 실현의 의지를 천명하고 있다.

## 4.2 사회권의 보장

우리나라 헌법의 사회국가원리는 사회권의 보장을 중심으로 규정되어 있다. 헌법은 제31조에서 제36조에 걸쳐 사회권을 규정하고 있는데, 사회권의 이념으로서의 역할을 하는 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항)를 정점으로, 사회보장수급권(제34조 제2항 내지 제6항), 교육을 받을 권리(제31조), 근로의 권리(제32조), 근로3권(제33조), 환경권(제35조), 보건권(제36조) 등 이념적 사회권을 실현하기 위한 개별적 수단으로서의 사회권을 규정하고 있다.

사회권의 이념적 역할을 하는 인간다운 생활을 할 권리를 위하여 헌법이 보장하는 수준에 대하여는 물질적인 궁핍으로부터의 해방을 의미하는 물질적인 최저생활권으로 보는 견해와 문화적인 최저생활권을 의미하는 것으로 보는 견해가 있으나, 국민의 실질적 자유보장을 통한 자율적인 생활형성의 바탕을 마련하여 주는 것이 사회적 기본권의 이념이라는 점을 감안할 때, 인간다운 생활의 보장 수준은 물질적 궁핍으로부터의 해방을 의미하는 것으로 해석되어야 할 것이다.[20]

헌법재판소는 인간다운 생활에 대하여 그 자체가 추상적이고 상대적인 개념으로서 그 나라의 문화의 발달, 역사적·사회적·경제적 여건에 따라 어느 정도는 달라질 수 있는 것이고, 최소한의 조치 역시 국민의 사회의식의 변화, 사회·경제적 상황에 따라 가변적인 것이므로, 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 생계급여의 수준을 구체적으로 결정함에 있어서는 국민 전체의 소득수준과 생활수준, 국가의 재정규모와 정책, 국민 각 계층의 상충하는 갖가지 이해관계 등 복잡 다양한 요소를 함께 고려해야 한다고 밝히고 있다(헌재 2004.10.28. 2002헌마328).

한편 사회권의 법적 성격에 대하여는 프로그램권리설, 추상적 권리설, 구체적 권리설 등 다양한 견해가 있으나, 헌법재판소는 입법이 없으면 헌법규정만으로는 급부를 청구할 수 없으나, 입법이 없거나 지나치게 불충분한 경우에는 헌법재판을 통해 위헌확인을 구할 수 있는 것으로 보고 있다(헌재 1997.5.29. 94헌마33).

따라서 위헌확인을 구할 수 있다는 점에서 볼 때 구체적인 권리성을 인정할 수 있으나, 구제의 대상이 급부 자체가 아니라 위헌확인 그친다는 점에서 일정한 한계를 가지게 되므로 제한적 구체적 권리라고 할 수 있다.[21]

사회권은 전통적인 자유와 평등의 원리에 입각하여 소홀히 취급될 수밖에 없었던 박애의 원리를 헌법에서 구현한 것으로, 인간의 실질적 평등을 구가하기 위한 자유와 평등이념의 실질적 구현을 위한 수단으로 이해할 수 있다.[22] 따라서 사회권은 인간의 존엄과 가치 및 인격의 자유로운 발현이라는 헌법적 가치와의 조화를 전제로 하여 보장되어야만 그 참된 가치를 발휘할 수 있게 된다.

## 4.3 사회적 시장경제

우리헌법상 경제질서는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서를 내용으로 하고 있다(헌재 2001.6.28. 2001헌마132).

헌법 제23조 제2항은 「재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다」고 규정함으로써 재산권의 사회적 구속성을 천명하고 있으며, 제119조 제2항에서 「국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다」고 규정함으로써 사회적 정의를 위하여 국가의 조정을 인정하고 있는 것이 그것이다.

재산권의 사회적 구속성은 시대변화에 따른 생활관계의 변화에서 역사적 효용성을 찾을 수 있다. 자급자족시대와 달리 국민의 생활관계가 상호 의존적인 관계로 변질되고 상호 공존할 수밖에 없는 현대적 생활관계에서 생존보장의 실효성을 확보해주기 위한 사회국가적 선택이라 아니할 수 없다.[23] 다만 재산권의 사회적 구속성은 재산권의 남용 등 무제한적 행사로 인한 사회적 폐단을 최소화하여 사유재산제를 존속시키고 기본이념을 수호하려는 것을 목적으로 하고 있다는 점에서 그 한계를 갖게 된다.[24]

헌법 제119조 제2항에 의한 국가의 개입 역시 자유방임적 사유재산제 원칙이 가져올 수 있는 실질적 자유 및 평등의 훼손을 예방하기 위한 기능을 수행하고 있으나, 헌법 제23조 제1항에 의하여 모든 국민의 재산권이 보장되고 있음을 감안한다면 보충적 역할을 수행할 수밖에 없는 한계 내에서 이해되어야 할 것이다.

사회적 시장경제는 시장경제의 경쟁과 성과를 핵심으로 하되 시장경제가 인간의 공동복지에 기여해야 한다는 경제윤리적 입장을 견지하는 것으로 개인적 자유와 사회적 정의를 동시에 실현하고자 함을 의미한다. 사회적 시장경제에서 국가는 경쟁을 보장하되 공정한 경쟁을 위한 규칙을 만들어 사회의 모든 구성원들이 자유롭게 경쟁에 참여할 수 있도록 기회를 제공하게 되며, 사회보장과 같은 사회정책을 통해 사회적 정의를 실현함으로써, 시장경제에서의 효율성과 사회적 형평성을 도모하게 된다.[25]

## 5. 사회국가원리와 복지정책의 원칙

### 5.1 사회국가와 복지정책의 관계

사회국가는 사회권의 보장과 사회적 경제질서를 통하여 사회적 정의, 사회적 평등을 실현하고자 함에 본질적 목표가 있는 국가로 이해되어야지, 사회국가를 곧 복지정책만을 의도하고 추구하는 국가로 이해하는 것을 적절치 못하다. 다만 사회국가가 추구하는 사회적 정의와 평등을 위한 방법으로 복지정책이 유력한 내용 중 하나에 해당하는 것으로 이해해야 한다.

우리 헌법은 제34조 제1항에서 「모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다」는 원칙을 천명하고, 제2항에서 「국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다」라고 규정하고 있다. 이러한 규정을 구조적으로 이해할 때 제1항의 ‘인간다운 생활을 할 권리’는 사회적 정의가 실현된 상태인 사회국가를 요구할 권리를 국민에게 부여한 것으로 이해할 수 있으며, 제2항의 ‘사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무’는 사회적 정의의 주요한 실현수단인 사회보장과 사회복지의 의무를 국가에게 부과한 것으로 이해할 수 있다. 즉 제1항의 권리와 제2항의 의무는 사회적 정의라는 동일한 목표를 향한 동전의 양면에 해당한다 하겠다.

따라서 사회적 정의의 구현을 목표로 하는 사회국가와 사회권의 보장과 국가의 복지정책의무는 상호 목표와 수단의 관계에 선다고 할 수 있다. 즉 복지정책은 사회국가를 실현하기 위한 하나의 수단적 기능을 담당하는 것이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 복지정책은 사회국가가 추구하는 이상과 목표수행에 적절한 방법으로 추구되

어야 하는 것이다.

### 5.2 선별적 보편주의 원칙

복지정책을 사회국가가 추구하는 이상과 목표수행을 위한 방법으로 이해한다면, 복지정책을 보편주의의 원칙에 입각해야 하는가 아니면 선별주의에 원칙에 입각해야 하는가 역시 우리 헌법이 추구하는 사회국가의 이상향이 무엇인가를 파악하여 이에 부합하는 방법을 찾아야 하는 것이 마땅하다.

앞에서 언급한 바와 같이 사회국가는 사회적 정의를 위한 국가의 조정이 가능한 국가체제이며, 사회국가에서 국가의 조정은 바로 사회적 정의를 목표로 한다. 사회적 정의는 개인적 정의가 그 기능을 제대로 발휘할 수 있도록 국가의 조정을 통하여 사회, 경제적으로 왜곡된 실질적 불평등을 시정하여 평등한 자유와 자유의 실질화를 실현하는 것이다. 따라서 사회국가에 있어서 국가의 개입이나 조정은 재화의 분배상태가 개인의 능력과 노력에 의한 정당한 평가로 여겨질 수 있도록 하는 역할을 수행해야 한다. 이것이 바로 사회국가의 본질인 실질적 자유와 평등의 보장에 부합하는 것이기 때문이다.

우리 헌법도 전문에서 「자유와 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고」라고 규정함으로써, 자유와 조화를 바탕으로 기회를 균등하게 하고 이 기회를 살려 능력을 발휘하게 하여 국민생활의 균등한 향상을 기할 것을 표방하고 있다. 이런 점에서 국민생활의 균등한 향상은 단순히 형식적으로 동일한 향상을 의미하는 것으로 해석되어서는 안 되며, 실질적 자유와 평등의 보장을 통한 것으로 이해되어야 한다. 자유와 조화에 따른 능력발휘 그리고 이에 따른 책임과 의무의 완수는 바로 사회적 책임과 의무를 수반한 자유와 조화로서 다른 아닌 실질적 자유와 평등을 의미하기 때문이다.

일반적으로 사회국가에 있어서 어떠한 방법으로 사회국가를 건설할 것인가는 헌법에 방법이 특정되지 않는 이상 입법자의 재량에 속하는 문제로 이해된다. 그러나 그 재량의 한계는 자유와 평등을 지나치게 제한하지 않아야 한다는 체계적합성의 한계 내에서 이루어져야 한

다.[26] 사회국가가 비록 실질적 자유와 평등을 보장하기 위하여 법치주의적 자유와 평등을 제한할 수밖에 없지만 그 본질적 내용을 침해할 정도에 이르러서는 안 되기 때문이다.[27]

사회국가는 국민 각자가 되도록 국가에 의존함이 없이 자기의 생활설계와 생활감각에 맞는 생활을 누릴 수 있도록 뒷받침해주고 장려하는 방향으로 실현되어야 한다. 따라서 충분히 자기책임 하에 위험을 감당할 수 있는 부유층을 저소득층과 구별함이 없이 일괄해서 사회보장의 대상으로 삼는 것은 사회국가실현의 이념적 한계를 일탈하는 것으로 보아야 할 것이다. 평등은 자유를 전제로 할 때에만 의미가 있으며, 확실적 평준화는 실질적 자유와 평등의 보장이라는 사회국가의 이념을 잘못 해석하는 것이 될 것이다.[28]

사회국가는 국가가 모든 국민의 생활을 책임지려는 방법으로 실현되어서는 아니 된다. 왜냐하면 사회국가는 개인의 창의력이 최대한 개발되도록 지원하고 개인의 자유로운 활동을 보장하며 각자의 생활을 각자가 책임지도록 하는 국가체제이기 때문이다.[29]

따라서 복지정책을 추진함에 있어서 일방적 보편주의는 사회국가의 이념에 부합하는 것으로 볼 수 없다. 그러하다고 하여도 모든 복지정책이 선별주의에 입각해야 한다고 단언하는 것도 옳지 않다. 다만 사안별로 그것이 사회적 정의에 입각한 실질적 자유와 평등에 기여하는 것인가를 기준으로 삼아야 하는 것이다. 이런 점에서 선별주의를 기본으로 하되, 예외적 영역이나 사안에 대하여 보편주의를 채택하는 선별적 보편주의의 원칙을 정립하여 나가는 것이 타당한 방향이라 할 수 있다. 국가의 일방적 지원이나 조정보다는 국민의 자율과 조화를 우선하는 것이 사회국가의 이상이기 때문이다.

원칙적 보편주의를 채택하는 것이 수혜자의 수치심을 없애고 급여의 공정성 및 사회통합기능을 수행할 수 있다고 주장되지만 이는 행정과정상의 일반적 논의로서 사회국가 이념과는 조금 거리가 있는 논의로 보여진다. 왜냐하면 수혜자의 수치심이나 급여의 공정성은 사회국가 이념에서 나오는 문제라기보다는 행정기법상의 문제로 이해할 수 있으며, 사회통합기능은 모든 국민에게 동일한 급부를 하는 경우에만 달성된다고 단언할 수는 없기 때문이다.

### 5.3 선별적 보편주의 원칙의 적용 기준

복지정책을 수립함에 있어 선별적 보편주의를 원칙으로 삼는다면이라도 실질적인 문제에 있어서는 여전히 해결해야 할 문제들이 대두된다. 예외적으로 보편주의를 선택해야 하는 사항들이 어떠한 것들이냐에 대한 문제가 바로 그것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 사회국가는 모든 개인에게 개성에 부합하는 자율적 생활이 가능한 상태를 보장하는 일이고, 다른 하나는 정의로운 사회질서를 형성하기 위해 사회전체를 개선하는 것을 주요 내용으로 한다.

이런 점에서 복지정책의 선택에 있어서도 전자에 해당하는 문제는 당연히 선별주의가 채택되어야 하며, 후자의 경우에는 재정의 상태 등을 고려하여 보편주의 또는 선별주의를 채택할 수 있는 문제로 파악할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 사회구조적 문제로 인한 약자의 생존을 배려하고 자율적 삶을 보장하기 위한 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도에 대하여 선별주의를 채택하는 것은 당연한 것으로 이해될 수 있다.

또한 국민연금제도와 같은 사회보험의 경우 사회전체의 개선을 통해 국민의 전반적 삶의 질 향상을 위한 것이라는 점에서 보편주의가 타당하지만, 재원의 문제상 사회보험의 형태로 이루어지는 것이 마땅한 것이다.

이외에 우리나라에 있어서 보편주의와 선별주의의 주된 논의의 대상이 되어왔던 영역은 저소득층에게 자원이 집중되어 왔던 무상급식과 보육서비스 같은 일부 사회복지서비스영역과 기초노령연금 같은 현금수당 등인데,[30] 이러한 영역 역시 이와 같은 기준을 통하여 수혜대상을 결정하는 것이 타당하다 하겠다. 예를 들어 무상급식이나 기초노령연금 문제는 사회적 약자배려를 통한 실질적 평등을 위한 것이라는 점에서 선별적 복지가 이루어짐이 원칙적으로 타당하며, 보육서비스의 경우 사회구조의 변화로 인해 육아기에 있는 모든 국민이 겪을 수 있는 공공서비스 영역의 문제로 보편적 복지를 지향하는 것이 타당할 것이다.

## 6. 결 론

우리 헌법이 추구하는 사회국가는 자유의 조건으로서의 사회국가를 실현하는 것이지, 자유의 대가로서 사회

국가를 실현하는 것이 아니다.[31] 그러므로 사회국가는 실질적 자유를 실현하기 위한 것이 되어야 하며 자유의 공백상태를 추구하는 것이 되어서는 안 된다.

이러한 사회국가의 이념상 복지정책의 목표는 보편적 복지를 통하여 기본적 삶의 수준을 동일하게 하는 것도 아니고, 선별주의를 통하여 평균적 동일성을 추구하는 것도 아니다. 다만 모든 국민 개개인의 실질적 자유와 평등이 보장되는 사회, 즉 사회적 정의가 구현되는 사회의 실현에 있다 하겠다.

이러한 관점에서 복지정책의 선택에 있어서 보편주의와 선별주의는 어느 하나를 선택해야 하는 대립적 개념 이라기보다는 상호 보완적 개념으로 이해할 수 있다. 즉 사안에 따라 보편주의와 선별주의를 선택하여 가장 합리적인 복지상태를 실현하는 것이 본질적 내용이라 할 것이다.

그러므로 해당 영역에 있어서 수혜대상의 선택은 개별적 타당성에 입각해야 하는 선별적 문제로 볼 수 있으며, 그 기준이 되는 것이 바로 사회국가의 이념이라 할 수 있다. 다만 개인의 자유를 최대한 존중하는 헌법가치에 입각할 때, 선별주의를 원칙으로 하고 보편주의를 보완하는 형태의 선별적 보편주의의 입장을 기초로 하는 것이 바람직하다 하겠다.

구체적으로 볼 때 개인의 개성에 부합하는 자율적 생활이 가능한 상태를 보장하기 위한 일에는 선별주의가 채택되어야 하며, 정의로운 사회질서를 형성하기 위해 사회전체를 개선하는 것을 주요 내용으로 하는 경우에는 재정의 상태 등을 고려하여 보편주의 또는 선별주의를 채택할 수 있다고 보아야 한다.

## REFERENCES

- [1] Yeon-Myung Kim, An Universal State: Its meanings and implications for the future of the Korean Society, Democratic Society and Policy Studies, Vol. 19, p.22, 2011.
- [2] Seung-Il Yang, A Analysis on the Conflict of Local Welfare Policy surrounding Selectivism and Universalism: Focused on the Free School Meals Policy of Seloul, The Korea Local Administration Review, Vol. 27, No. 1, p.132, 2013.
- [3] Yeon-Myung Kim, An Universal State: Its meanings and implications for the future of the Korean Society, Democratic Society and Policy Studies, Vol. 19, p.23, 2011.
- [4] Young-Hwa Kim, Logic and Limit of Selective Welfare Policy -Focused on the Universalism and Selectivism-, Local Administration, Vol. 692, p.15, 2011.
- [5] Nak-In Sung, Constitutional Law Thirteenth Edition, Bobmunsa Pubilshing Co., p.265, 2013.
- [6] Hee-Yol Kay, Constitutional Law I, Pakyoungsa Pubilshing Co., p.356, 2002.
- [7] Kon Yang, Constitutional Law Lecture I, Bobmunsa Pubilshing Co., p.171, 2007.
- [8] Young-Sung Kwon, Constitutional Law A Textbook 5th Revised Edition, Bobmunsa Pubilshing Co., pp.142-143, 2007
- [9] Kon Yang, Constitutional Law Lecture I, Bobmunsa Pubilshing Co., p.170, 2007.
- [10] Young Huh, Constitutional Theory and Constitutional Law 2th Enlarged Edition, Pakyoungsa Pubilshing Co., pp.313-314, 2007.
- [11] Young Huh, Constitutional Theory and Constitutional Law 2th Enlarged Edition, Pakyoungsa Pubilshing Co., p.314, 2007.
- [12] Young-Sung Kwon, Constitutional Law A Textbook 5th Revised Edition, Bobmunsa Pubilshing Co., p.142, 2007.
- [13] Mun-hyun Kim, A study on the Relation Between a Law-governed Country and Nation of society, Ewha womans university Law Review, Vol. 2. No. 1, p.7, 1997.
- [14] Hee-Yol Kay, Constitutional Law I, Pakyoungsa Pubilshing Co., pp.360-364, 2002.
- [15] Young Huh, Constitutional Theory and Constitutional Law 2th Enlarged Edition, Pakyoungsa Pubilshing Co., p.312, 2007.
- [16] Jin-a Cha, Bedeutung und Verwirklichungsstruktur der sozialen Gleichheit, Korea University Law Review, Vol. 21, pp.236-237, 2005.



- [17] Jina Cha, Bedeutung und Verwirklichungsstruktur der sozialen Gleichheit, Korea University Law Review, Vol. 21, p.244, 2005.
- [18] Young Huh, Constitutional Theory and Constitutional Law 2th Enlarged Edition, Pakyoungsa PUBLISHING Co., p.310, 2007.
- [19] Young Huh, Constitutional Theory and Constitutional Law 2th Enlarged Edition, Pakyoungsa PUBLISHING Co., p.306, 2007.
- [20] Young Huh, Constitutional Theory and Constitutional Law 2th Enlarged Edition, Pakyoungsa PUBLISHING Co., pp.711-712, 2007.
- [21] Kon Yang, Constitutional Law Lecture I, Bobmunsa PUBLISHING Co., pp.625-626, 2007.
- [22] Nak-In Sung, Constitutional Law Thirteenth Edition, Bobmunsa PUBLISHING Co., p.731, 2013.
- [23] Young Huh, Constitutional Theory and Constitutional Law 2th Enlarged Edition, Pakyoungsa PUBLISHING Co., pp.675-676, 2007.
- [24] Young-Sung Kwon, Constitutional Law A Textbook 5th Revised Edition, Bobmunsa PUBLISHING Co., p.554, 2007.
- [25] Hong-Sup, Kim, Sozialstaatsprinzip und seine Verwirklichung im 'Sozialstaat' Deutschland, Deutsche Sprache und Literatur, Vol. 61. pp.191-194, 2013.
- [26] Young Huh, Constitutional Theory and Constitutional Law 2th Enlarged Edition, Pakyoungsa PUBLISHING Co., p.316, 2007.
- [27] Hee-Yol Kay, Constitutional Law I, Pakyoungsa PUBLISHING Co., p.366, 2002.
- [28] Young Huh, Constitutional Theory and Constitutional Law 2th Enlarged Edition, Pakyoungsa PUBLISHING Co., p.317, 2007.
- [29] Hee-Yol Kay, Constitutional Law I, Pakyoungsa PUBLISHING Co., p.366, 2002.
- [30] Yeon-Myung Kim, An Universal State: Its meanings and implications for the future of the Korean Society, Democratic Society and Policy Studies, Vol. 19, p.24, 2011.
- [31] Young Huh, Constitutional Theory and Constitutional

Law 2th Enlarged Edition, Pakyoungsa PUBLISHING Co., p.713, 2007.

양 석 진(Yang, Seok Jin)



- 1995년 2월 : 충남대학교 사법학과 (법학사)
- 2003년 2월 : 충남대학교 법학과(법학박사)
- 2007년 3월 ~ 현재 : 충남도립대학 자치행정과 교수
- 관심분야 : 법정책, 정보보호

· E-Mail : [imsjyang@hanmail.net](mailto:imsjyang@hanmail.net)