

연구보고서 2023-59

복지 보편주의 개념과 적용의 다양성에 관한 연구

신영규

김기태·이병재·주보혜·남재욱

Paula Blomqvist·Bent Greve·Minna van Gerven



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



연구진

연구책임자	신영규	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	김기태	한국보건사회연구원 연구위원
	이병재	한국보건사회연구원 전문연구원
	주보혜	한국보건사회연구원 부연구위원
	남재욱	한국교원대학교 교수
	Paula Blomqvist	Professor, Uppsala University
	Bent Greve	Professor, Roskilde University
	Minna van Gerven	Professor, University of Helsinki

연구보고서 2023-59

복지 보편주의 개념과 적용의 다양성에 관한 연구

발행일 2023년 12월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니

© 한국보건사회연구원 2023
ISBN 979-11-7252-016-8 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2023.59>

발|간|사

우리나라에서는 보편적 복지제도에 관한 관심이 높아지면서 보편주의에 대한 논의가 활발히 진행되고 있습니다. 활발한 논의에도 불구하고, 한국에서는 보편주의의 정의와 적용에 대한 합의가 아직 명확하지 않은 상황입니다. 이 연구가 보편주의 대 선별주의라는 이분법적 논쟁을 넘어 한국의 복지국가 담론의 확장과 지속 가능한 복지국가 형성에 기여하기를 바랍니다.

이 연구는 신영규 부연구위원이 연구책임을 맡았고, 원내의 김기태 연구위원, 주보혜 부연구위원, 이병재 전문연구원이 참여하였으며, 원외에서는 한국교원대학교의 남재욱 교수, Roskilde University의 Bent Greve 교수, Uppsala University의 Paula Blomqvist 교수, University of Helsinki의 Minna van Gerven 교수가 공동연구자로 참여하였습니다. 본 연구의 진행 과정에서 유익한 조언을 해주신 서울시립대학교 이준영 교수님과 원내 여유진 선임연구위원께 특별히 감사를 포함합니다. 또한 전문가 인식 조사에 참여해주신 한국, 스웨덴, 덴마크, 핀란드의 연구자분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

마지막으로, 본 연구 결과는 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별 연구 활동의 결과임을 밝힙니다.

2023년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수



Abstract	1
요 약	5
제1장 서론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	13
제2장 복지 보편주의에 관한 이론적 검토	17
제1절 복지 보편주의 논의의 전개	19
제2절 보편주의와 보편적 복지국가	22
제3절 보편주의와 선별주의	30
제4절 소결: 집단적 사고방식으로서의 보편주의	40
제3장 복지국가의 보편주의 적용 사례	43
제1절 스웨덴 복지국가에서의 보편주의	45
제2절 덴마크 복지국가에서의 보편주의	63
제3절 핀란드 복지국가에서의 보편주의	73
제4절 한국 복지국가에서의 보편주의	84
제4장 복지 보편주의에 관한 전문가 인식 조사	101
제1절 조사 개요	103
제2절 결과 분석	105

제5장 결론 및 정책적 함의	137
제1절 연구 요약	139
제2절 정책적 함의	142
참고문헌	145
부록	163
[부록1] 전문가 인식 조사 설문지	163

표 목차

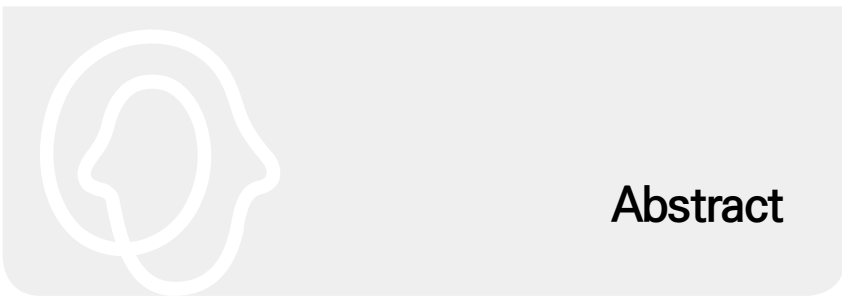
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 4-1〉 「복지 보편주의에 관한 전문가 인식 조사」 설문지 구성	104
〈표 4-2〉 쟁점 상황별 보편주의 적용 방안	116

그림 목차

[그림 3-1] 정규직·비정규직의 사회보험 가입 비율	92
[그림 3-2] 증세 및 보편/선별 복지 찬성 여부 관련 복지패널 설문 문항	98
[그림 3-3] 복지예산 늘리기 위한 증세에 대한 찬성 및 반대 태도 변화	99
[그림 3-4] 보편 및 선별 복지에 대한 지지 경향	100
[그림 4-1] 보편주의 개념의 다양한 이해에 관한 전문가 의견	108
[그림 4-2] 보편주의의 반대 개념에 대한 전문가 인식	112
[그림 4-3] 보편주의의 목표에 대한 전문가 답변 워드 클라우드	114
[그림 4-4] 의료서비스 보편성 제고 방안에 관한 전문가 인식	118
[그림 4-5] 현금 급여 및 현물 급여 확대에 관한 전문가 인식	119
[그림 4-6] 기초연금 급여 설계 방식에 관한 전문가 인식	120
[그림 4-7] 퇴직연금 운용에 관한 전문가 인식	121
[그림 4-8] 아동 보육 서비스의 이용자 부담금에 관한 전문가 인식	122
[그림 4-9] 사회보험을 위한 기여금 인상 및 조세 투입 확대에 관한 전문가 인식	123
[그림 4-10] 개인 단위 및 가구 단위 급여 지급에 관한 전문가 인식	124
[그림 4-11] 공공 사회정책 확대 및 시장 서비스 제한에 관한 전문가 인식	125
[그림 4-12] 복지제도의 인적 적용 범위에 관한 전문가 인식	126
[그림 4-13] 중앙정부 역할 및 지방정부 역할 강화에 관한 전문가 인식	127
[그림 4-14] 실업급여 확대 및 직업훈련 확대에 관한 전문가 인식	128
[그림 4-15] 무상 보육 및 무상 대학교육에 관한 전문가 인식	129
[그림 4-16] 사회서비스 분야 보편성 제고 프로그램 우선순위에 관한 전문가 인식	131
[그림 4-17] 소득보장 분야 보편성 제고 프로그램 우선순위에 관한 전문가 인식	132
[그림 4-18] 미래 보편적 복지국가의 위협 요인에 관한 전문가 인식	133
[그림 4-19] 한국과 북유럽 3개국의 내국인 인구 대비 이주민 비율	135



Abstract

Exploring the Diversity of Welfare Universalism: Concepts and Applications

Project Head: Shin, Young-Kyu

Universalism, a principle of distribution in social policy since the 19th century, varies widely across different times and national contexts. Post-World War II, the UK and Nordic countries developed diverse universalistic policies. In the UK, universalism often means providing equal benefits to everyone, while Nordic countries view it as a principle for achieving a social democratic welfare state, emphasizing equal entitlement for all. Universalism has been discussed at different dimensions and levels, with no clear consensus among scholars. While selectivism has typically been discussed in contrast to universalism, there is a growing consensus that selectivism can be applied within universalism in terms of policy design, challenging the traditional opposition between universalism and selectivism.

Nordic countries, although often labeled as universal welfare states, developed their systems through different paths. Sweden provides universal benefits to all citizens, minimizing private market roles. Denmark established universal policies through broad coalition governments and social agreements. Finland's

Co-Researchers: Kim, Ki-tae · Lee, Byeong-Jae · Joo, Bohey · Nahm, Jaewook · Blomqvist, Paula · Greve, Bent · Van Gerven Minna

2 복지 보편주의 개념과 적용의 다양성에 관한 연구

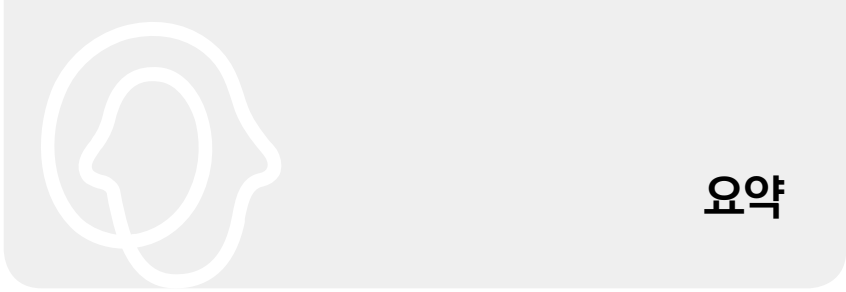
universalism expanded through farmer-led initiatives rather than social democratic movements, but economic crises have reduced some programs' universality. In South Korea, there is significant interest and debate on implementing universalism, yet collaborative solutions to social security gaps, inequality, and funding remain scarce.

Experts hold diverse views on welfare universalism, with significant differences between South Korean and Nordic perspectives. South Korean experts usually do not see universalism as a political slogan, unlike many Nordic experts. Experts in both regions prioritize healthcare, early education, and care services for the disabled and elderly, but differ on income support programs. Korean experts prioritize basic pensions, child allowances, and unemployment benefits, while Nordic experts prioritize basic pensions, sickness benefits, and unemployment benefits. Those in both regions view demographic changes as the main threat to future welfare states, but differ on secondary concerns, with South Koreans citing economic stagnation and globalization, and Europeans citing immigration and far-right parties.

The study reveals that welfare universalism is multidimensional and varies widely in application. The term "universal welfare state" lacks a clear definition, making consensus difficult. Universalism's ambiguity complicates policy discussions, and debates should not be limited to a binary choice

between universalism and selectivism, as both can be integrated into policy design. Nordic countries achieved their welfare states through comprehensive approaches that included reducing labor market inequality, treating diverse social groups equally, and preventing privilege abuse. Simply expanding universal programs without these mechanisms may not replicate Nordic successes. In South Korea, the debate over universalism and the universal welfare state is dominated by experts, including academics, and the introduction and design of universal schemes tend to be decided mainly by bureaucrats. Given the very limited participation in debate and decision-making by workers and farmers, who are key players in social policy, we need to consider whether expanding universalism in this way is beneficial to the development of the South Korean welfare state and whether it is sustainable.

Key words : Universalism, universal welfare states, Sweden, Denmark, Finland, South Korea, experts' perceptions



1. 연구의 배경 및 목적

1980년대 이후, 한국에서 공적 복지제도가 확대되고 대중의 복지국가에 대한 관심이 높아지면서, 연구자와 전문가들 사이에서 보편주의와 선별주의에 대한 논의가 시작되었고, 최근에는 탈산업화로 인한 노동시장의 이원화와 복지 사각지대의 확대 문제로 인해 보편적 복지제도에 대한 대중적 관심이 높아지고 있으며, 학계와 정치권에서도 보편적 복지국가 구상에 대한 논의와 관심이 커지고 있다. 그러나 한국에서 보편주의 개념과 적용 방안에 대한 합의는 부족한 상태이고, 보편적 복지국가의 구체적인 모습, 필요한 정책, 도입 및 집행 방안에 대한 논의도 거의 이루어지지 않고 있다.

이러한 상황에서 본 연구는 단순히 보편주의와 선별주의에 대한 찬반 논쟁을 넘어 한국의 복지국가 논의를 발전시키고, 사회정책 발전 방향을 구체화하기 위해 복지 보편주의 개념과 적용의 다양성을 탐구하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 복지 보편주의 개념에 대한 이론적 검토, 북유럽 복지국가와 한국에서의 보편주의 논의 및 적용 사례 비교, 북유럽과 한국 연구자들의 보편주의에 관한 인식과 정책적 선호 차이를 분석한다.

2. 주요 연구 결과

보편주의는 19세기부터 사회정책에서 분배의 원리로 논의되기 시작했으며, 시대적·국가적 상황에 따라 다양하게 이해되어 왔다. 제2차 세계대전 이후 영국을 중심으로 보편주의에 관한 정치적 논의가 확대되었고, 영국과 북유럽 국가들은 다양한 보편주의 정책을 추진했다. 그러나 학자들

사이에서도 보편주의의 정의에 대한 합의는 어려운 상황이다. 영국에서는 보편주의가 모든 사람에게 동일한 급여를 제공하는 것으로 이해되는 경향이 강했지만, 북유럽에서는 사회민주주의 복지국가를 달성하기 위한 원리로 받아들여져 동등한 자격을 부여하는 것을 강조했다. 보편주의는 국가 차원, 정책 모형 차원, 개별 프로그램 차원 등 여러 차원에서 논의되며, 보편성도 다양한 차원에서 측정될 수 있다. 보편적 복지국가라는 표현 역시 명확한 이론이나 기준이 확립되어 있지 않다. 보편주의와 선별주의는 대립되는 개념으로 다루어져 왔지만, 보편주의 내에서도 선별주의가 적용될 수 있다는 시각이 확산되면서 이러한 대립적 이해에 대한 비판도 커지고 있다.

북유럽 국가들은 보편적 복지국가로 일컬어지지만, 각국의 발전 과정은 서로 다르다. 스웨덴은 모든 시민을 대상으로 보편적으로 급여를 제공하는 정책을 일관되게 수립해 왔다. 덴마크는 다양한 정당이 참여하는 연합정부를 통해 보편적 사회정책을 수립했다. 핀란드는 농민과 그들을 대변하는 정당에 의해 보편주의가 확대되었으며, 경제위기를 거치며 일부 제도의 보편성이 감소했다. 한국에서도 보편주의에 대한 관심과 논쟁이 활발하지만, 사회보장제도 사각지대, 불평등, 재원 마련 문제에 대한 협력적 논의는 부족하다.

전문가들 사이에서도 복지 보편주의에 대한 인식은 다양하다. 한국과 북유럽 전문가들은 보편적 복지국가 구축을 위한 의료서비스의 보편성 확대, 퇴직연금 운영 방식, 복지제도의 적용 범위 등에 대해 의견이 나뉘었다. 한국 전문가들은 보편주의를 정치적 구호로 보지 않는 경향이 강한 반면, 북유럽 전문가들은 정치적 구호로 보는 경향이 강했다. 사회복지서비스 분야에서 보편성을 높여야 할 우선순위는 양 지역 모두 보건의료서비스, 보육 및 취학 전 교육, 장애인·노인돌봄 서비스 순이었다. 소득보장 분야

에서는 한국이 국가 기초연금, 아동수당 및 육아수당, 실업급여 승인 반면, 북유럽은 국가 기초연금, 상병수당, 실업급여 순이었다. 미래의 보편적 복지국가를 위협하는 요인으로는 인구 구조 변화를 한국과 북유럽 전문가들이 모두 가장 높게 꼽았다.

3. 결론 및 시사점

보편주의는 다차원적으로 해석될 수 있으며, 국가와 정책 차원에서 다양하게 적용될 수 있음을 확인했다. 보편적 복지국가라는 표현은 북유럽의 사회민주주의 복지국가를 지칭하면서 통용되기 시작했으나, 명확한 정의와 합의를 찾기 어렵다. 이러한 보편주의의 모호성은 정책 논의를 복잡하게 만든다. 보편적 복지국가를 지지하는 사람들도 구체적인 방안과 전략에 대한 의견이 다를 수 있다. 따라서 단순히 보편주의를 주장하는 것만으로는 적합한 정책을 도입하고 운영하는 데 한계가 있다. 사회정책에서 보편적 접근과 선별적 접근이 반드시 대립하는 것이 아니며 정책 목적에 따라 두 접근법이 동시에 하나의 제도 설계에 활용될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

북유럽 국가들은 다양한 제도적 기제를 통해 노동시장에서 불평등을 줄이고, 모든 계층을 평등하게 대우하며, 특권 남용을 막는 법과 문화를 조성함으로써 보편적 복지국가를 구축하였다. 이러한 점을 간과하고 단순히 보편적 프로그램만 확대한다고 해서 북유럽 국가들과 같은 성과를 기대하기는 어려울 것이다.

북유럽 국가들의 사례에서 보편주의의 확산과 보편적 복지국가의 구축에는 노동자와 농민을 대변하는 정당이나 단체가 중심적인 역할을 했음을 알 수 있다. 반면, 한국에서는 보편주의 논쟁은 전문가 중심으로 이루어

8 복지 보편주의 개념과 적용의 다양성에 관한 연구

어지고, 최종 결정은 관료들이 내리는 경우가 많다. 시민들의 참여가 제한된 상황에서 이러한 방식으로 보편주의를 확대하는 것이 한국의 복지 국가 발전에 유익하고 지속 가능할지에 대한 비판적 성찰이 필요하다.

주요 용어 : 보편주의, 보편적 복지국가, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 한국, 전문가 인식

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1980년대 이후에 우리나라에서 공적 복지제도가 확대되기 시작하고, 대중 사이에 복지국가에 관한 관심이 생기면서 연구자와 전문가들을 중심으로 보편주의(universalism)와 선별주의(selectivism)에 관한 논의도 함께 시작되었다. 2000년대까지도 우리나라에서 복지제도는 사회 취약계층을 위한 것이라는 인식이 강하였고, 보편적 복지제도의 필요성을 주장하는 목소리는 크지 않았다. 그러나 2011년 서울시의 무상급식 정책 논란이 보편적 복지와 선별적 복지에 관한 논쟁에 불을 붙였고, 이후 학계를 중심으로 보편적 복지제도의 도입과 확대를 지지하는 의견이 점차 커지기 시작했다. 더욱이 최근 들어 탈산업화의 고도화로 인해 노동시장의 이원화(dualization)가 심해지고, 기존 사회보장제도를 통해 보호하지 못하는 복지 사각지대가 커지면서 이러한 문제에 대한 대안적 해결책으로서 보편적 복지제도에 관한 대중적 관심이 높아지고 있다. 더불어 학계와 정치권에서는 보편적 복지국가 구상에 관한 논의와 관심이 점차 커지고 있다.

우리나라에서 복지 보편주의에 관한 논의가 확대되고, 보편적 복지국가를 만들어야 한다는 목소리도 조금씩 커지고 있지만, 보편주의의 개념과 적용 방안에 관한 합의된 의견을 찾아보기 어렵다. 또한, 우리나라가 보편적 복지국가가 되어야 한다는 주장에서도 구체적으로 어떤 모습의 복지국가를 보편적이라고 할 수 있는지, 우리에게 필요하고 우리가 달성할 수 있는 보편적 복지국가는 어떤 것인지, 그것을 이루기 위해 무슨 정책들이 어떻게 도입되고 집행되어야 하는지에 관한 논의는 거의 이루어

지지 않고 있다.

이러한 한계는 근본적으로 사회정책과 복지국가 논의에서 보편주의라는 개념이 특정 제도나 특정 국가의 상황을 설명하기 위해 사후적으로 도입되었다는 점에 기인한다고 볼 수 있다. 즉, 보편주의라는 개념이 확립되기 전에 이미 많은 국가가 보편적 프로그램들을 도입하였고, 북유럽 지역에 구축된 사회민주주의적(social democratic) 복지국가들은 차후에 보편적(universal) 또는 보편주의적(universalistic) 복지국가로 불리기 시작했으므로 보편주의 개념에 대한 이해와 그 적용 방식은 개별 정책 차원과 국가적 맥락에 따라 다양할 수 있다. 더욱이 보편주의라는 개념은 매우 추상적이고, 역사적으로 보면 여러 사상이나 사회적 가치와 결합하여 서로 다른 제도의 설계에 폭넓게 적용되었다. 우리나라와 같이 후발주자로서 짧은 기간에 복지국가를 급속히 발전시키고 있는 국가에서 이러한 보편주의 개념과 적용의 다양성은 그것을 어떻게 이해하고 제도적으로 어떻게 활용할지를 논의하는 데 어려움을 일으킬 수 있다. 또한, 국내에는 보편적 복지국가가 제도적 차원에서 보편적 정책들을 어떻게 도입하고 개편해왔는지에 관한 구체적인 사례 소개가 많지 않아 보편주의 논의가 더욱 추상적인 수준에 머무는 경향도 있다.

보편적 복지국가로 평가받는 나라의 모든 제도와 정책이 보편적인 것은 아니고, 그 외의 많은 복지국가에서도 보편적인 프로그램들이 운용되고 있다. 이는 단순히 개별 제도의 보편성을 높인다고 하여 보편적 복지국가가 되는 것이 아님을 보여준다. 이와 관련하여 Van Oorschot and Roosma(2017)는 한 국가의 모든 사회정책 프로그램을 완전히 보편적으로 운영하는 것은 현실적으로 불가능하고, 보편성(universality)과 선별성(selectivity)은 이분법적 선택의 문제가 아닌 정도의 문제(a matter of degree)라고 말한다. 따라서 막연하게 보편성과 선별성 사이의 찬반

논쟁을 이어가기보다는 정책의 필요와 목표에 따라 무슨 프로그램을 어떤 차원에서 어느 정도로 보편적으로 설계하고 운영할지에 관해 논의하는 것이 복지국가의 성장과 개편을 이루는 데 더 생산적일 수 있다. 이러한 구체적이고 현실적인 논의가 가능하도록 보편주의 개념을 다차원적으로 이해하고, 그것의 폭넓은 활용 사례를 자세히 조사하기 위한 연구가 필요하다.

위와 같은 배경에서 본 연구는 우리나라 복지국가 논의를 발전시키고, 사회정책 발전 방향의 구체화에 이바지하기 위해 복지 보편주의 개념과 적용의 다양성을 탐구하고자 한다. 이러한 작업은 향후 우리나라 상황에 적합한 보편적 사회정책 프로그램을 효과적으로 도입하고 운영하는 데 도움이 되는 정책적 함의를 제공할 것으로 예상된다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구는 우선, 복지 보편주의 개념을 이론적으로 검토한다. 서구 복지국가 형성 과정에서 복지 보편주의 개념이 학문적, 정치적으로 어떻게 태동·발전하였는지, 그것의 철학적 토대와 지향점은 무엇인지를 탐구한다. 또한, 다양한 유형의 복지국가에서 복지 보편주의에 대한 논의가 어떻게 전개되었는지를 살펴본다.

다음으로 본 연구는 북유럽 복지국가와 한국에서 적용된 보편주의 사례를 검토하고 비교한다. 보편적 복지국가로 평가받는 스웨덴, 덴마크, 핀란드에서 진행된 복지 보편주의 논의와 적용 사례를 검토한 후, 한국에

서 복지 보편주의에 대한 논의가 전개된 과정과 정책 차원에서 보편주의가 적용된 사례를 살펴본다. 이를 바탕으로 북유럽 복지국가와 한국에서 나타난 보편주의 적용 사례의 유사점과 차이점을 비교한다.

마지막으로 북유럽 복지국가와 한국 연구자들 사이의 복지 보편주의에 관한 인식 및 정책적 선호의 차이를 비교한다. 즉, 덴마크, 스웨덴, 핀란드에서 복지국가와 사회정책을 연구하는 학자들과 한국의 학자들을 대상으로 그들이 보편주의를 어떻게 이해하는지 살펴보고 보편적 복지국가 구축을 위해 중요하다고 생각하는 정책 방안의 공통점과 차이점을 분석한다.

2. 연구 방법

본 연구의 이론 검토, 사례 조사, 전문가 인식 조사는 아래와 같은 방법으로 진행하였다.

우선, 복지 보편주의에 관한 이론적 검토를 위해서 관련된 선행연구와 각종 자료를 폭넓게 검토하였다. 이와 함께 한국, 덴마크, 스웨덴, 핀란드에서 복지국가 및 사회정책을 연구하는 전문가들을 대상으로 대면 회의 또는 온라인 회의로 15회 이상의 면담을 실시하였다.

한국을 비롯하여 덴마크, 스웨덴, 핀란드의 사례 조사는 역사적 관점에서 보편주의 논의와 적용이 어떻게 이루어지고 변화하였는지에 초점을 맞추었다. 위 4개국의 사례 조사는 해당 국가에 거주하고 그 나라의 공용어가 모국어인 연구자들이 본 연구의 공동연구진으로 참여하여 각각 수행하였다.

마지막으로, 북유럽 국가와 한국의 전문가 인식 조사는 구조화된 설문지(structured questionnaire)를 바탕으로 온라인 설문조사 방식으로

수행하였다. 한국 전문가들을 대상으로는 국문 설문지를, 북유럽 전문가들을 대상으로는 영문 설문지를 활용하였다. 국문과 영문 설문지의 구성과 내용은 〈부록〉에서 확인할 수 있다. 설문 주제의 특성을 고려하여 설문 대상자의 동질성을 확보하기 위해 전문가의 범위를 사회정책이나 복지국가를 연구하는 연구자로 한정하였다. 또한, 경험의 차이가 인식의 차이에 영향을 미칠 수 있으므로 북유럽 국가에서 1년 이상 거주한 한국 전문가와 한국 등 동아시아 국가에서 1년 이상 거주한 북유럽 전문가는 설문 대상에서 배제하였다. 이러한 기준을 바탕으로 한국의 전문가 35명과 덴마크, 스웨덴, 핀란드의 전문가 37명에게 온라인 설문조사 참여를 요청하였다. 이 가운데 설문에 응답한 전문가는 한국 27명, 북유럽 25명으로, 모두 52명이다.



제2장

복지 보편주의에 관한 이론적 검토

제1절 복지 보편주의 논의의 전개

제2절 보편주의와 보편적 복지국가

제3절 보편주의와 선별주의

제4절 소결: 집단적 사고방식으로서의 보편주의

제 2 장 복지 보편주의에 관한 이론적 검토

제1절 복지 보편주의 논의의 전개

보편주의라는 용어는 종교적으로나 정치적으로 매우 오래전부터 그 배경과 맥락에 따라 다양하게 사용되었지만, 사회정책에서 분배의 원리로서 보편주의가 논의되기 시작한 것은 19세기부터이다(Kildal and Kuhnle, 2007, p.13). 20세기 초까지 사회적 급여는 가난하거나 아픈 사람들 또는 노동자단체가 운영하는 보험에 가입된 회원들만 받을 수 있었으므로 잔여적이거나 선별적 복지가 일반적이었다(Anttonen and Sipilä, 2012). 이후 국가가 다양한 현금 급여와 보건의료서비스를 모든 시민에게 보편적으로 지급해야 한다는 주장이 공식적인 문서에 명시된 것은 1942년 영국에서 발표된 Beveridge Report가 처음이다. 이 보고서는 영국 국민이 겪는 물질적 결핍을 없애기 위해서는 기존 사회보험의 보호를 받는 노동자뿐 아니라 모든 시민이 생애주기에 따라 실업급여, 장애급여, 연금 등과 같은 현금 급여와 보건의료서비스를 받을 수 있는 권리를 가져야 한다고 주장했다(Beveridge, 1942). 한편 1930년대와 1940년대 북유럽 국가들에서도 보편적인 급여의 필요성에 관한 주장이 확대되었다. 두 차례 세계대전을 겪고 사회의 재정비와 국가의 재건이 필요했던 당시 상황에서 보편주의와 보편적 급여에 관한 생각은 개인들의 요구를 충족시키는 데 초점을 맞춘 것이 아니라 국가적 통합을 위해 집단 이익을 달성하려는 전략으로 이해됐다. 이후 Marshall(1950)의 사회적 시민권(social citizenship) 개념이 등장하면서 보편주의는 모든 시민이 사회정책의 잠재적인 수혜자이어야 하고 누구도 배제되어서는 안 된다는

원리로 이해되기 시작했다(Anttonen, Hääikiö, Stefánsson, and Sipilä, 2012, pp.3-4). 이처럼 전후 유럽에서 복지국가를 구축하려는 노력이 시작되면서 영국과 북유럽 국가를 중심으로 복지 보편주의에 관한 논의가 확대되었고 그것을 실현하기 위한 다양한 정치적 계획도 추진되었지만, 지난 역사를 살펴보면 그것이 추구하는 정치적 비전이 분명히 무엇이었는지는 파악하기 어렵고(Kildal and Kuhnle, 2007), 학자들 사이에 보편주의의 개념에 대한 일치된 합의도 여전히 이루어지지 않고 있다. Kilda and Kuhnle(2007)는 복지 보편주의를 특정한 비전과 목표를 추구하려는 이념이라기보다 다양한 정치집단들 사이의 ‘중첩적 합의(overlapping consensus)’로 이해한다. 즉, 부분적이고 선별적으로 운용되었던 기존 복지제도에 비판적이었던 정당과 정치 참여자들이 보편주의라는 개념을 대안으로 생각하고 오랜 기간에 걸친 협상과 타협을 통해 점진적으로 보편적인 사회정책을 확대했다는 것이다. 이런 점에서 다른 이념이나 사상들과 비교해 복지국가에서 보편주의 원칙의 도입은 간접적이고 실용적인 특성을 보인다(Kilda and Kuhnle, 2007, p.29).

Beveridge(1942)는 질병, 불결, 무지, 나태, 결핍을 영국이 해결해야 할 사회 문제로 규정하고, 이를 극복하기 위해 모든 시민은 급여와 서비스에 동등하게 접근할 수 있어야 하고, 노인, 실업자, 아픈 사람, 전업주부에게도 최소한의 급여가 제공되어야 한다고 주장했다. 또한, 이러한 보편적 사회보장이 가능하도록 모든 이가 최소한의 생활을 영위할 수 있는 수준인 국민최저선(national minimum)을 지원할 수 있도록 사회보험 제도를 정비하여 모든 시민이 정액(flat-rate)의 같은 보험료를 내고 같은 급여를 받는 방식을 제시했다(Beveridge, 1942, pp.120-122). 이러한 구상은 1945년 영국 노동당(Labour Party)이 총선에서 승리하면서 구현되기 시작하였다. 노동당은 ‘Family Allowances Act 1945’, ‘National

Insurance Act 1946', 'National Insurance Act 1949', 'National Health Service Act 1946', 'Pensions (Increase) Act 1947', 'Landlord and Tenant (Rent Control) Act 1949' 등을 제정하면서 Beveridge의 계획에 따라 소득보장, 보건의료서비스, 주거 등 다양한 부문에서 보편적인 사회정책을 확대했다. 그러나 모든 시민에게 국민최저선을 보장하는 급여 지급은 실현되지 않았고, 정액의 보험료를 바탕으로 마련되는 사회보험의 재정은 급여 수준을 올리기에 크게 부족했다. 이러한 한계에도 불구하고 영국 복지국가는 정부 주도하에 1970년대 초반까지 각종 사회정책을 확대했지만, 1973년에 발생한 유류 파동(oil crisis)으로 이러한 확대를 멈추게 되었다. 당시 보수당(Conservatives)을 위시한 우파는 정부 주도의 사회정책 운용 방식을 비효율적이라고 강하게 비판했고, 노동당은 정액 급여가 연금의 급여 수준을 높이는 데 걸림돌이 된다고 판단하여 정액 급여의 폐지와 소득비례 급여(earnings-related benefits)의 도입을 고려하기 시작했다. 또한, 정액 급여는 소득 격차를 줄이는 데 효과적이지 않다는 인식이 확대되었다. 이러한 분위기 속에서 영국의 보편주의는 점차 정치적, 사회적 지지를 잃었다(Anttonen and Sipilä, 2012). 영국 복지국가에서 보편주의는 모든 사람에게 똑같은 급여를 제공하는 것으로 이해되면서 현실적으로 보편적 사회정책을 통한 급여 수준을 높이는 데 한계가 있었음을 알 수 있다. 또한, 이러한 방식의 보편주의 접근법은 급여의 차등적 지급을 어렵게 함으로써 소득 재분배 효과도 제한적일 수 있다는 경험을 보여준다.

북유럽 국가에서 보편주의적 가치는 1940년대부터 1980년대까지 사회정책과 복지국가 체제를 전반적으로 발전시키는 데 가장 핵심적인 원칙으로 작동했다. 흥미로운 사실은 '보편적'이라는 표현은 북유럽 국가의 복지시스템이 구축된 후에 명명되었다는 것이다(Anttonen and Sipilä,

2012). Korpi(1983)는 스웨덴을 ‘보편적’ 프로그램들로 구성된 ‘제도적(institutional)’ 복지국가 모델로 규정하였고, Esping-Andersen(1990)은 다양한 복지국가 유형을 비교하면서 북유럽 국가들을 ‘사회민주주의적(social democratic)’ 체제로 분류하였고, ‘보편적인’ 사회정책을 이 체제의 주요 특징으로 제시했다. 이후 복지국가 유형에 관한 논의에서 복지국가의 특징을 설명하는 ‘보편적’, ‘사회민주주의적’, ‘제도적’, ‘포괄적(comprehensive)’ 등의 용어는 비슷한 의미로 사용되고 있다(Bergh, 2004, p.746). 20세기 후반, 세계적으로 대두된 신자유주의의 영향과 탈산업화에 따른 사회경제적 환경의 변화로 인해 1990년대 이후 북유럽 국가들 역시 지속해서 복지시스템을 개편하고 있는데, 이 과정에서 보편주의는 여전히 북유럽 복지국가의 사회정책이 유지해야 할 가치로 여겨지는 경향이 있다. 북유럽 국가에서 복지 보편주의 논의가 어떻게 발달하였고, 보편적 사회정책이 어떻게 확대되었는지는 제3장에서 자세히 살펴보려고 한다.

제2절 보편주의와 보편적 복지국가

1. 보편주의와 보편성 개념의 다차원성

사전적 의미로 보편주의는 일반화된 규범, 가치, 개념 등을 모든 사람과 문화에 적용하는 것이 가능하다는 생각을 의미한다(Kohfeldt and Grabe, 2014). 앞에서 언급한 것처럼 사회정책과 관련해 보편주의에 대한 명확한 개념이 정립되어 있지는 않지만, 기존 연구와 논의를 살펴보면 보편주의는 한 국가의 사회정책은 모든 시민에게 공평하게 적용되어야

하고, 사회적 급여가 필요한 사람은 누구나 지원받을 수 있어야 함을 강조하는 이념으로 대략 정리할 수 있다. 이러한 생각은 공동의 책임(communal responsibility), 공평(equity), 분배(sharing), 기회와 지위의 평등(equality of opportunity and status), 사회적 포괄과 통합(social inclusion and integration) 등의 신념을 내포하고, 집산주의(collectivism), 평등주의(egalitarianism), 민족주의(nationalism) 같은 사회민주주의적 지향과도 연결된다(Béland, Marchildon, and Prince, 2020). 보편주의 개념은 주로 (1) 시민, 정부, 공동체, 시장 사이의 관계에 대한 이상형, (2) 포괄적인 정책 모형, (3) 사회적 급여의 할당 원리라는 세 가지 차원에서 사용되는데(Anttonen and Sipilä, 2012), 차원에 따라 그 강조점은 조금씩 달라진다. 첫 번째 차원에서 보편주의는 급여와 서비스 제공에서 시장의 역할을 억제하고 공공 부문의 역할을 확대함으로써 공적 복지제도에서 배제되거나 시장에서 특권을 누리는 개인을 막는 것을 강조한다. 두 번째로 포괄적인 정책 모형으로서 보편주의가 논의될 때는 조세제도, 소득정책, 사회서비스 등 다양한 프로그램들이 보편적 급여와 서비스 제공이 가능하도록 함께 구축되어야 함을 강조한다. 마지막으로 사회적 급여의 할당 원리 차원에서 보편주의는 개별 프로그램을 더욱 보편적으로 설계하고 운용하는 것에 초점을 맞춘다.

보편성(universality)은 보편주의가 사회적 급여의 할당 원리로 이해될 때 개별 사회정책이 어느 정도 보편적인지를 판단하기 위한 척도라고 할 수 있다(Bergh, 2004, p.749). ‘보편적 복지국가’라는 표현이 흔히 사용되지만, 이때 ‘보편적’이라는 표현은 한 국가가 가진 복지 체제의 보편성을 일괄적으로 측정된 결과를 바탕으로 명명된 것이 아님을 유의해야 한다. 개별 복지 프로그램의 보편성 분석과 관련하여 Bergh(2004)는 세 가지 고려사항을 제시한다. 첫 번째는 프로그램이 제공하는 급여가 무엇

인가에 관한 것이다. 보통, 개별 사회정책은 현금 급여나 사회서비스 제공을 목적으로 하므로 해당 급여나 서비스가 모든 시민에게 보편적으로 제공되는지를 따지면 된다. 그런데 이때 접근성의 문제도 함께 고려할 필요가 있다는 것이다. 급여 수급과 서비스 이용 자격은 보편적으로 인정되더라도 접근성을 보장하는 인프라가 온전히 구축되어 있지 못하면 실질적으로 보편적 프로그램으로 보기 어렵기 때문이다. 두 번째 고려사항은, 보편성은 인구 집단과 소득 기준이라는 두 가지 측면에서 구분될 수 있다는 것이다. 즉, 보편적 프로그램은 (1) 개인이 특정 인구 집단이나 소득 수준에 해당하는지와 상관없이 급여나 서비스를 무조건 제공하는 프로그램, (2) 인구 집단 측면에서는 보편적이지만 소득 기준에 따라 선별적으로 급여 자격이나 수준이 결정되는 프로그램, (3) 소득 기준에 상관없이 특정 인구 집단 포함 여부에 따라 선별적으로 급여 자격이나 수준이 결정되는 프로그램으로 나누어 생각할 수 있다. 이러한 구분을 고려하면 개별 정책이나 프로그램의 보편성은 인구 집단 측면과 소득 기준 측면에서 분리하여 측정할 수 있다. 세 번째는, 프로그램의 보편성은 정책 의도(policy intentions)와 정책 성과(policy outcome)로 나누어 측정할 수 있다는 것이다. 어떤 사회서비스 프로그램이 도입될 때 모든 사람이 평등하게 이용할 수 있도록 제도가 설계되더라도 해당 프로그램이 운용되는 과정에서 예상치 못했던 이유로 특정 집단의 사람들은 해당 서비스를 받지 못하거나 일부러 받지 않으려는 상황이 발생할 수 있다. 이 경우 정책 의도 측면과 정책 성과 측면 사이에 보편성의 정도는 차이가 날 수 있다.

지금까지 살펴본 바에 따르면, 보편주의는 시대 상황, 맥락, 차원에 따라 조금씩 다른 뉘앙스로 사용될 수 있는 개념이고, 보편성 역시 관점에 따라 다양하게 정의되거나 측정될 수 있다. 이와 같은 개념의 다차원적 특성으로 인해 복지 보편주의 또는 보편적 복지국가를 지지하는 사람들

사이에서도 보편주의를 통한 궁극적인 지향이나 그것을 실현하기 위한 정책 방안 등에 관한 생각에는 큰 차이가 있을 수 있다.

2. 보편주의와 보편적 복지국가

가. 보편적 복지국가에 대한 개념 정의

보편적인 사회정책만으로 구성된 복지 체제를 보유한 국가는 없다. 모든 복지국가는 보편적인 제도와 선별적인 제도가 혼합된 복지 체제를 갖고 있다. 이 점을 고려하면 보편주의를 국가 수준에 적용한 ‘보편적 복지국가’라는 표현은 분석단위 오류처럼 보이기도 한다. 하지만 이 표현은 학문 영역뿐만 아니라 대중의 논의에서도 매우 일반적으로 사용된다.

이와 관련하여 김영순(2011)은 복지 프로그램 할당 원리인 ‘보편주의와 선별주의’ 개념을 복지국가 원리인 ‘제도주의(institutionalism)와 잔여주의(residualism)’ 개념과 구분하여 사용할 필요가 있다고 주장한다. 이러한 시각은 제도주의와 잔여주의는 국가 혹은 체제 수준의 원리로, 제도주의는 복지가 시장, 가족, 종교 등과 함께 사회적 위험을 해결하는 제1선의 제도로 기능하는 것을 의미하고, 잔여주의는 복지가 다른 제도가 제 기능을 하지 못할 때 오직 보완적으로만 기능하는 것을 가리킨다고 본다(Wilensky & Lebeaux, 1965, pp.138-139). Elliot(2003)은 이와 유사한 관점을 가지는데, 보편주의와 선별주의는 방법(methods)이고, 제도주의와 잔여주의는 원칙(principles)이라는 말로 간략하게 설명한다. 체제 수준의 제도주의는 모든 시민을 위한 복지를 추구한다는 원칙이고, 이 원칙을 현실에 구현하기 위해서는 보편적 방법뿐 아니라 선별적 방법도 필요하다는 해석이다.

그렇다면 ‘보편적 복지국가’는 단지 잘못된 표현인가? 이에 대한 답을 얻기 위해서는 사회정책에서 보편주의와 보편성의 의미와 역사적 맥락을 고려하면서 보편적 복지국가라는 표현이 무엇을 뜻하는지를 파악해야 한다. 우선 보편적 복지국가가 보편성이 높은 복지 체제를 가진 국가를 의미하는 것인지를 검토하고자 한다. 앞에서 언급한 것처럼 보편성은 개별 프로그램 단위에서 측정되고 비교될 수 있다(Bergh, 2004). 한 국가의 복지 체제 자체의 보편성을 측정하는 것은 매우 복잡하고 힘든 일이고, 전체로서 복지 체제의 보편성을 측정하여 보편적 복지국가를 범주화한 사례를 찾아볼 수도 없다. 따라서 보편적 복지국가가 보편적인 복지 체제를 구축한 국가를 의미한다는 가설이나 주장은 경험적으로 증명하기 어렵다.

다음으로 보편주의를 구현한 복지국가가 보편적 복지국가라는 관점이 있다. 이 관점이 설득력을 얻으려면 보편적 복지국가로 분류되는 북유럽 국가들이 보편주의를 추구했다는 근거가 존재해야 한다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 북유럽 국가에서 복지 보편주의가 달성되거나 구현되어야 할 목표로 여겨졌다는 근거는 찾아보기 어렵다. 오히려 보편주의를 통해 모든 개인이 평등하게 사회적 보호를 받을 수 있다는 점이 강조되면서 보편주의라는 개념은 사회적 연대감을 높이고, 다양한 정치집단들 사이의 합의와 타협을 끌어내는 수단으로 작용한 측면이 크다. 또한, 정치적 지향으로서 보편주의가 기능하기에는 그 의미가 너무 복합적이고 다양한 해석이 가능하다는 점도 놓치지 말아야 한다. 만약 영국에서 주장되었던 낮은 수준의 정액 급여를 바탕으로 한 보편주의가 구현되었더라도 그런 국가가 보편적 복지국가로 평가받을 수 있을지 의문이다. 따라서 보편주의를 구현한 복지국가가 보편적 복지국가라는 시각은 논리적 한계가 있다. 굳이 보편주의를 구현한 복지국가를 지칭하고자 한다면 보편적 복지국가보다는 ‘보편주의(universalist) 복지국가’라는 표현이 더 적절해 보인다.

또 다른 접근으로 사회정책에서 보편적 프로그램들이 중심적인 역할을 하는 복지국가를 보편적 복지국가로 정의하는 주장이 있다. 이러한 관점은 보편성은 개별 프로그램 차원에서 측정이 가능하다는 시각(Bergh, 2004)과 보편성은 본질의 문제(a matter of essence)가 아닌 정도의 문제(a matter of degree)라는 시각(Kangas, 1995; Van Oorschot and Roosma, 2017)을 전제로 한다. 일반적으로 북유럽 국가를 보편적 복지국가라고 부르지만, 이러한 명명은 (그 대상이 무엇이든) 보편성을 기준으로 한 유형화가 아님을 분명하다. Esping-Andersen(1990)이나 Sainsbury(1991) 등이 한 복지국가 유형화 연구에서 북유럽 복지국가는 '사회민주주의 복지국가(Social-democratic welfare state)' 또는 '제도주의적 복지국가(institutional welfare state)'로 이름 붙여졌다. 이후 이러한 복지국가가 보편적인 사회정책과 프로그램을 바탕으로 한다는 점이 주목받으면서 보편적 복지국가라는 용어가 폭넓게 사용되기 시작한 것이다. 복지국가 자체의 보편성을 측정할 수 없는 점과 보편적 복지국가라는 용어가 특정 복지국가 유형을 사후적으로 지칭한 점을 고려하면, 사회정책에서 보편적 프로그램들이 중심적인 역할을 하는 복지국가를 보편적 복지국가로 보는 관점이 가장 명료한 개념 정의로 보인다. 이러한 개념 정의는 보편적 복지국가 아닌 복지국가도 보편적 복지 프로그램을 갖는다는 현실과 공존할 수 있고, 복지국가의 보편적인 성격이 시간에 따라 달라질 수 있음을 실증적으로 분석하는 데 적용될 수 있다는 장점이 있다.

나. 보편적 복지국가는 무엇을 지향하는가?

Stefánsson(2012)은 보편주의의 철학적 기원을 탐구한 연구를 통해 영국에서든 북유럽 국가들에서든 보편주의는 자유주의적 '권리' 개념에

서 출발했지만, 영국에서는 보수주의와 북유럽에서는 사회주의와 경쟁하며 발전했다고 설명한다. 그 결과 우리가 보편적 복지국가의 현실적 모델로 여기는 북유럽 복지국가들은 동등한 접근성(equal access)을 강조하는 보편주의의 자유주의적 해석 위에 ‘완전한 사회적·정치적 참여(equal inclusion)’와 ‘평등주의(egalitarianism)’라는 사회주의적 요소를 더하게 되었다. 보편적 복지국가에 관한 연구들이 대개 북유럽 보편주의의 목표가 평등, 연대, 사회통합의 이상을 실현하는 것에 있다고 설명해온 것은 이와 같은 철학적 배경과 무관하지 않다(Stefánsson, 2012; Anttonen and Sipilä, 2014).

북유럽 보편주의의 이와 같은 지향성은 이 국가들이 보편적 프로그램의 실현이라는 복지국가의 투입(input) 측면보다 평등과 사회통합이라는 결과(outcome)를 더욱 강조하는 경향을 갖게 된 원인이다(Stefánsson, 2012, pp.63-65). 결과로서의 평등과 사회통합을 실현하기 위해서는 ‘모든 시민을 포괄해야 한다’는 보편주의 원칙 위에 ‘개인의 상이한 처지와 필요를 고려해야 한다’는 선별주의 원칙이 결합되어야 한다(Anttonen and Sipilä, 2014, pp.7-9). 요컨대 체제 수준의 보편주의가 지향하는 목표는 프로그램 수준의 다양성과 유연성에 기초할 때 실현 가능하다는 것이다.

보편주의든 선별주의든 프로그램 수준의 논의가 주목하는 것은 주로 재분배적 정책 수단이다. 사회정책의 보편주의 논의가 주로 소득보장을 중심으로 발전해왔을 뿐 아니라 사회서비스를 염두에 둔다고 해도 여전히 재분배적 사회정책의 차원을 크게 벗어나지 않는다. 그러나 체제 수준에서 보면 보편적 복지국가의 목표를 달성하는 수단이 재분배적 정책에 머물러야 할 필연적인 이유는 없다. 노동시장에서의 1차 분배가 재분배보다 평등, 연대, 사회통합에 미치는 영향이 더 크기 때문이다.

사실 1차 분배 영역에 대한 개입의 중요성은 보편주의의 역사에서 충분히 확인할 수 있다. 보편주의의 출발점에 해당하는 베버리지 보고서는 영국 국민보험제도를 주로 다루었지만, 국민보험을 통한 빈곤 예방의 전제 조건 중 하나로 완전고용을 제시하였다(Beverage, 1942). 베버리지에게 많은 영향을 끼친 20세기 초 영국의 페이비언주의자들은 생산수단과 분배 수단의 사회화가 사회서비스를 통해 정의로운 사회를 만들 수 있는 전제 조건임을 역설하였다(George & Wilding, 1985[1994], p.158). 현실적인 보편적 복지국가의 모델인 북유럽 복지국가는 시민들의 노동시장 참여를 매우 강조하는데, 2차 세계대전 후 스웨덴의 렌 마이드너 모델(Rehn-Meidner Model)이나 1990년대 이후 덴마크의 유연안정성(flexicurity) 모델은 1차 분배 영역과 2차 분배 영역의 통합적 접근의 역사적 사례로 볼 수 있다.

복지국가가 자본주의 경제에서 발생하는 사회적 위험에 대응하는 체계라는 시각에서 보면, 보편적 복지국가의 영역이 재분배적 사회정책에 국한될 이유는 없다. Garland(2016[2022], pp.82-92)는 복지국가의 제도가 사회보험, 사회부조, 사회서비스, 사회복지 실현과 함께 경제를 관리하는 경제관리·조정 체계를 포괄한다고 설명한다. 그리고 영국 복지국가가 초기 보편주의에서 후퇴한 핵심적인 원인이 바로 다섯 번째 영역, 즉 생산영역에 대한 개입의 부족에 있다고 진단한다(Garland, 2016[2022], pp.133-136). 이런 시각에서 보면 1차 분배에 대한 개입 여부는 보편적 복지국가와 다른 유형의 복지국가를 구분하는 하나의 기준이 될 수도 있을 정도로 중요하며, 이 점은 자본주의 다양성 이론과 이를 둘러싼 논쟁에서도 상당 부분 확인된 바 있다(Hall & Soskice eds., 2001; Hancké eds., 2009 등).

종합하면, 보편적 복지국가는 보편적, 선별적 사회정책은 물론 생산과

노동에 대한 개입을 통해 평등과 연대, 사회적 통합을 형성하고자 하는 기획이다. 보편적 복지국가의 이와 같은 지향 자체는 규범적·철학적 성격을 갖는다는 점에서 쉽게 변화하는 것이 아니다. 그러나 보편적 복지국가가 그 목표를 실현하고자 동원하는 정책 수단은 끊임없이 변화할 수밖에 없다. 한 사회에서 연대와 평등, 사회통합을 실현하고자 하는 시도는 그 사회구성원이 직면하는 사회적·경제적 환경과 그것이 초래한 위험과 욕구를 관리함으로써 달성할 수 있는데, 그 문제와 필요는 지속적으로 변화하기 때문이다(Van Kersbergen & Vis, 2014). 이는 ‘보편적 복지국가’라는 개념이 다소 모호한 지향 이상의 구체성을 획득하기 어려운 까닭이기도 하며, 우리 시대의 보편적 복지국가를 위해 우리가 처한 환경에 대한 인식이 긴요한 이유이기도 하다.

제3절 보편주의와 선별주의

1. 할당 원리로서 보편주의와 선별주의

사회정책 영역에서 보편주의 개념은 다양한 수준에서 사용되지만, 1차적으로는 사회정책의 할당(allocation) 원리의 하나로 볼 수 있다. 할당 원리로서 보편주의는 ‘같은 상황에 있는 사람을 같은 방식으로 대하는 것’을 의미한다. 이는 ‘서로 다른 집단에 대해 서로 다른 방식으로 대하는 것’을 의미하는 선별주의와 대비된다. 보편주의가 필요(needs)를 가진 모든 사람을 같은 체계 안에 포괄하고자 한다면, 선별주의는 서로 다른 필요에 대해 서로 다른 제도로 대응한다(Anttonen and Sipilä, 2012, pp.5-7).

우리 사회에서 보편주의와 선별주의는 2010년 전후 보편적 무상급식 논쟁을 계기로 일반에게까지 널리 알려졌다. 당시 보편주의와 선별주의를 구분한 핵심적 기준은 자산조사 여부였는데, 학교급식을 저소득 가구의 학생에게 한정하여 지원할 것인지 모든 학생을 포괄하여 지원할 것인지를 놓고 논쟁이 이루어졌다(양승일, 2013). 당시의 논쟁은 우리 사회에 자산조사 여부가 보편과 선별을 가르는 잣대라는 인식을 남겼다. 자산조사를 거쳐 개인의 욕구에 대응하는 것이 선별주의라면, 보편주의는 자산조사 없이 개인의 권리로서 지원하는 복지라는 식의 구별이다.

자산조사를 핵심적 구분 기준으로 하고, 보편주의를 사회적 권리에 대한 대응으로, 선별주의를 개별적 욕구에 대한 대응으로 보는 이해는 이론적인 근거가 있다(예를 들어 Gilbert & Terrell, 2012, pp.175-177). 그러나 이는 선별주의를 지나치게 좁게 정의한 것이기도 한데 실제로 사회정책에서 선별은 다양한 방식으로 이루어지기 때문이다. Anttonen and Sipilä(2014, p.6)는 선별주의는 다양한 기준에 따라 개념화할 수 있으며, 단지 자산조사를 거쳐 빈곤층을 표적화하는 잔여주의(residualism)와는 구분되어야 한다고 설명했다. Kidal and Kuhnle(2002, p.5)는 선별에는 빈곤층을 표적화하는 잔여적 접근과 노동 인구를 대상으로 하는 상호적(reciprocal) 접근이 있다고 구분하였다. 전자가 사회부조 같은 자산조사 프로그램을 가리킨다면, 후자는 사회보험과 같이 고용 이력을 요구하는 프로그램을 가리킨다. Thomson and Hogget(1996, p.23)은 자산조사를 거쳐 저소득층을 표적화하는 것을 부정적 선별주의로, 장애 인이나 한부모 가구와 같이 특정한 불리함을 가진 집단을 대상으로 하지만 자산조사를 거치지 않는 것을 긍정적 선별주의로 설명한 바 있다.¹⁾

1) 반면 Gilbert와 Terrell(2012)의 경우 선별주의 개념을 이런 식으로 확장할 경우 사실상 모든 사회적 급여를 어느 정도 선별적이라고 할 수 있다는 점에서 보편과 선별에 대한 이해 수준을 높이는 데 이롭지 않다고 지적한 바 있다.

선별주의의 다양성을 이해하는 것이 중요한 까닭은 보편주의와 선별주의가 대립적 원리라는 일반적 시각과 달리 현실의 복지국가에는 다양한 보편적·선별적 제도의 합으로 이루어져 있기 때문이다. 하나의 체제 안에 ‘보편적 프로그램’과 ‘선별적 프로그램’이 뒤섞여 있는 것은 물론이거니와 하나의 프로그램 안에서 두 원리는 공존할 수 있다. 후자의 예시로 보편적 아동수당을 모든 가구에게 지급하면서 저소득 가구에게는 추가급여를 지급하는 경우가 있다. Titmuss(1968, pp.133-135)나 Skocpol(1991, p.414)은 이를 ‘긍정적 차별(positive discrimination)’, ‘보편주의 내에서의 표적화(targeting within universalism)’로 개념화했는데, 이것은 보편주의와 선별주의 원리가 함께 작용할 때 빈곤 방지나 불평등의 완화와 같은 목적을 가장 잘 달성할 수 있다는 것을 설명한다. 국내에서도 보편적 무상급식 논쟁 이후 이루어진 사회정책학계의 연구에서 이 점은 이미 공유된 바 있다(김연명, 2011; 윤홍식, 2012; 권혁주 외, 2012 등).

나아가 Gilbert와 Terrell(2012, p.207)이 제시한 선택의 연속체 개념이나 Goul Andersen(2012, pp.165-166)이 제시한 보편주의의 5가지 원칙은 보편주의와 선별주의가 칼로 자르듯 구분되는 것이 아니라 연속성을 가진 개념임을 시사한다. 예를 들어, 사회보험의 소득비례 급여는 수급자의 지불 능력을 고려한다는 점에서 보편주의 원칙의 훼손으로 볼 수도 있지만(Rothstein, 2001, p.219), 모든 시민을 같은 제도로 포괄하여 위험을 분산함으로써 보편주의의 확대에 기여한 것으로 볼 수도 있다(Antononen and Sipilä, 2012, p.35). 따라서 어떤 프로그램이 보편적인지 선별적인지는 1과 0으로 구별되는 것이 아니며, 보편과 선별의 연속선 위에서 보편주의의 이념형에서 얼마나 떨어져 있는지 파악해야 한다(Goul Anderden, 2012, p.166).

2. 보편주의 측면에서 필요(needs)와 권리(rights)

보편주의와 선별주의를 이처럼 다차원적으로 보면, 이 두 원리가 각각 ‘권리(social rights)’와 ‘필요(needs)’에 기초하고 있다는 시각 역시 재고할 필요가 있다. 우리 사회에서 보편주의는 수급자의 사회적 권리에 기초한 것이고, 선별주의는 개별적 필요에 근거한다는 시각 역시 보편적 무상급식 논쟁 이후에 널리 확대되었다. 이는 양자의 차이를 ‘자산조사 여부’로 좁혀서 보는 시각과 일맥상통하지만, 사회정책에서 인간의 ‘필요’가 갖는 의미를 소득이라는 단일한 차원으로 납작하게 이해한 것이다.

사회정책에서 인간의 필요(human needs)는 개인이 한 사회에서 인간다운 삶을 살기 위한 필수적인 조건을 가리킨다(김병인, 2016). 원칙적으로 모든 사회정책은 인간의 필요를 충족할 권리를 보장하는 제도이다(Dean, 2010). 모든 시민을 포괄하는 것은 보편주의의 중요한 원리지만, 그렇다고 필요와 무관하게 같은 급여나 서비스를 제공하는 것을 의미하지는 않는다(Sainsbury, 1996, pp.18-19; Antonnen & Sipilä, 2014, p.7). 가장 보편적 현금 급여인 사회수당 역시 필요에 기초한다. 예를 들어, 아동수당은 ‘아동의 양육’을 담당하는 가정의 필요를, 노인수당은 ‘소득의 감소 또는 단절’이라는 고령자의 필요를 전제한다.

반대로 자산조사를 거치는 제도라고 해서 권리는 배제하고 오직 필요만을 고려하는 것도 아니다. 우리나라 사회보장체계에서 가장 선별적인 제도로 여겨지는 국민기초생활보장제도는 국민최저선(national minimum)을 규정하고 있는 제도로서 사회권 보장에서 매우 중요한 의미를 갖는다(김진욱, 2010). 국민기초생활보장제도는 종전의 생활보호제도와 달리 빈곤층의 기본생활보장을 국가의 명시적 의무로 규정했다(여유진, 2005). 이는 Goul Andersen(2012, p.165)이 보편주의의 조건 중 하나

로 '수급권과 자격 조건이 재량적 방식이 아닌 명확하게 정의된 권리에 의해 보장될 것'을 제시한 것과 일치한다. 물론 이것만으로 자산조사를 거치는 기초생활보장제도를 보편적이라로 규정할 수 있다는 것은 아니다. 그러나 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로 전환한 것은 빈곤층에 대한 사회적 보호에서 권리적 성격이 강화된 것이며, 보편-선별을 연속선으로 보면 보편적 방향으로 한 걸음 내딛은 것이다.

이처럼 보편주의와 선별주의는 '필요'와 '권리'라는 두 축을 공유하고 있다. 양자의 차이는 그 필요를 어떻게 사정(assessment)하는가에 있다. 보편주의는 상당히 넓은 범위의 인구집단에게 공통의 욕구가 있다고 전제하기에 필요를 사정할 때 상대적으로 느슨한 기준을 적용한다. 전형적인 보편적 프로그램들인 아동수당이나 노인수당 등 인구학적 급여(demogrant)들은 단지 '연령'만을 사정의 기준으로 삼는다. 반면 좀 더 선별적 급여들은 좀 더 엄격하게 필요를 사정한다. 기여에 대한 보상, 전문가적 진단, 시장에서의 구매능력 등을 고려하여 보편주의에 비해 필요를 구체적으로 파악한다(Gilbert & Terrell, 2012, pp.203-207).

선별주의와 잔여주의 역시 욕구의 사정 방식으로 구분할 수 있다. 잔여주의는 다른 욕구의 사정에 더하여 자산조사를 거쳐 대상을 선별하는 접근이다(윤홍식, 2011, p.61). 예컨대 우리나라의 장애인 연금이나 장애수당은 장애 여부에 대한 전문가적 진단에 더하여 자산조사를 시행한다. 장애에 따른 '필요'가 확인된 이후에도 해당 장애인 가구가 시장에서 필요를 충족할 능력이 있는지를 '보충성의 원칙'에 따라 추가로 사정하는 것이다. 이는 기본적인 필요 기반 위에 다시 보충성 원칙을 적용한다는 점에서 선별적이기보다는 잔여적이다.

이렇게 보면 '빈곤' 자체를 보장의 대상으로 하는 경우 자산조사의 위치는 다소 모호하다. 보호하고자 하는 사회적 위험이 빈곤인 공공부조 제

도에서 빈곤층을 선별하기 위한 자산조사를 피하기는 어렵다. 장애를 대상으로 하는 제도는 자산조사 없이 전문가적 진단만을 통해 필요를 선별할 수 있지만, 빈곤을 대상으로 하는 제도는 자산조사가 유일한 필요의 선별 수단이기 때문이다. 따라서 빈곤 경감을 목적으로 한 제도에서 자산조사의 의미에 대해서는 좀 더 정교한 검토가 필요하다. 이때 기준이 될 수 있는 것은 ‘자산조사가 그 대상에게 어느 정도 수치심과 낙인을 부여하는가?’일 것이다. 수치심과 낙인은 자산조사가 보편주의의 이념형에서 가장 멀리 떨어져 있다고 판단하는 핵심이다(Titmuss, 1968, p.129; Anttonen & Sipilä, 2012, p.37).

3. 보편주의 측면에서 동일성(sameness)과 다양성(diversity)

보편주의는 동일한 필요에 대해 동일한 방식으로 대응하는 할당 원리이다. 이는 상당히 넓은 범위의 사회구성원들이 동질적인 유형과 정도의 필요를 갖는다고 전제한 것이다. 예컨대 아동수당을 정액으로 지급하는 것은 ‘아동이 있는 가구’의 필요를 개별 가구의 구체적 상황을 떠나 비슷하다고 가정하고 있는 것이다. 적어도 이념형의 보편주의는 시민권에 기초하여 필요에 대한 최소한의 사정을 통해 급여를 할당하며, 시민들의 필요가 대개 동질적이라는 생각에 기초하고 있다. 기존 연구들은 보편주의가 ‘전체성(wholeness)’, ‘통일성(unity)’, ‘총체성(totality)’, ‘동일성(sameness)’ 등의 개념들과 관련이 깊다고 설명한다(Anttonen et al., 2012, p.3). 보편주의가 동일성에 기초한다는 점은 인종적·민족적·종교적으로 유사성이 높은 환경에서 복지국가가 더 발달한다는 가설(예를 들어 Alesina & Glaeuer, 2004, 6장)과도 맥락이 통한다.

보편주의가 복잡한 선별의 과정을 생략하고 동일성에 기초하여 동등한

대우를 하는 것은 사회통합이나 연대의 구현에서 이점이 있지만, 현실의 다양성과 이질성을 다루는 데는 한계가 있다. Titmuss나 Skocpol의 ‘긍정적 차별’이나 ‘보편주의 내에서의 표적화’는 보편주의가 개별적 상황에 따른 필요의 다양성을 제대로 반영하지 못한다는 생각에서 제시된 것이다(Titmuss, 1968, pp.133-135; Skocpol, 1991, p.414).

보편주의의 동일성 원칙이 어떤 문제를 가져올 수 있는지는 영국과 북유럽의 보편주의 역사를 대조함으로써 파악할 수 있다. 보편주의를 정식화한 역사적 문헌은 영국에서 나온 베버리지 보고서이지만, 이후 영국에서 보편주의의 발전은 순조롭지 못했다. 동일성 원칙에 집중하여 정액급여-정액급여 체계를 고집한 결과 영국의 보편주의는 빈곤 문제의 실질적 해결에 미흡했고, 성적·문화적 다양성에 눈감음으로써 “가짜 보편주의”(Williamson, 1994)라는 비판을 받았다. 이와 대조적으로 북유럽 국가들은 보편주의 원칙을 받아들이면서도 정액의 현금 급여 기반 위에 소득비례 급여와 저소득층에 대한 보충급여를 도입하여 필요의 정도 차이를 수용하고자 했다. 또한 북유럽에서 특별히 발달한 보편적 사회서비스는 여성과 소수자의 사회적 참여 가능성을 확대했다. 이는 최근까지도 북유럽에서 보편주의가 폭넓은 지지를 받는 근간이 되었다(Antonnen & Sipilä, 2012, pp.23-34).

보편주의가 ‘다양성(diversity)’ 문제를 제대로 수용할 수 있는가는 이민의 증가와 함께 최근 다시 한 번 주목받고 있다. 이는 북유럽 복지국가에서도 마찬가지다(Häikiö and Hvinden, 2012; Vabø & Szebehely, 2012; Antonnen & Sipilä, 2014). 이민의 증가는 사회구성원들의 필요가 ‘정도’에서뿐 아니라 ‘유형’에서도 이질성이 커진다는 것을 의미하기에 ‘보편주의 내에서의 표적화’를 넘어 근본적인 ‘다양성의 수용(accommodation to diversity)’을 필요로 한다. 공공정책은 시민들의

다양성과 이질성을 단지 용인하거나 존중하는 것을 넘어 이를 정책과 제도에 반영해야 하는 것이다(Häikiö and Hvinden, 2012, pp.71-73). 복지국가는 전통적으로 분배 문제에 집중해왔지만, 사회 내 다양성의 증가는 '분배(redistribution)'와 함께 '인정(recognition)' 문제를 고려할 것을 요구하고 있다(Fraser et al., 2003[2014], 1부). 이는 '동일성'과 '평등'을 유사한 개념으로 받아들여 온 기존의 보편적 복지국가로서는 중대한 도전이다.

보편주의에 대한 다양성의 도전은 특히 사회서비스 영역에서 두드러진다. 현금 급여 측면에서 여성, 장애인, 이민자의 포용은 다양한 처지에 놓인 거주자들을 복지 급여의 수급자로 포괄하고, 처지에 따라 발생할 수 있는 필요의 정도 차이를 고려하는 것이다. 이는 종전의 '보편주의 내에서의 표적화'의 원칙을 좀 더 정교하게 운영하는 것을 통해 달성할 수 있다. 그러나 사회서비스 영역의 보편주의가 다양성을 수용하기 위해서는 서로 다른 가치와 문화, 삶의 방식이 풍부하게 고려되어야 한다.

사회서비스의 보편주의는 공적 서비스가 잠재적 수혜자가 사적 대안을 선택하지 않을 만큼 매력적이고, 비용이 저소득층이 감당할 수 있을 만큼 저렴하며, 다양한 문화와 생활방식 차이를 수용할 만큼 유연할 때 달성 가능하다. 서비스 질이 낮아 매력적이지 못하면 구매력 있는 시민들은 시장을 선택한다. 서비스 비용이 크면 구매력 없는 시민들은 가족의 돌봄 제공을 선택할 수밖에 없다. 서비스가 유연하지 못하면 표준적 문화와 삶의 양식에서 벗어난 시민들이 이용하지 않게 된다(Vabø & Szebehely, 2012). 서비스 품질과 서비스 유연성을 동시에 달성하기 위해서는 일선 서비스 제공자가 충분한 역량과 문화적 민감성을 기반으로 개별적 상황에 재량적으로 대응할 수 있어야 한다. 그러나 사회서비스 부문은 총비용에서 인건비가 차지하는 비중이 높기에 높은 수준의 역량과 재량권을 가

진 인력을 운영하면서 이를 저소득층이 감당할 수 있는 가격으로 제공하기 위해서는 충분한 공적 투자가 전제되어야 한다(남재욱·한기명, 2022).

서비스 보편주의의 ‘다양성’과 ‘유연성’은 종전의 보편주의가 기초하는 전제를 어느 정도 벗어난다. 일선 서비스 제공자가 ‘재량권’을 갖는다는 것은 보편주의에서 시민의 권리가 재량적으로 부여되어서는 안 된다는 원칙에서 벗어난다. 특정한 문화와 삶의 방식에서 도출되는 필요에 민감하게 대응하는 것은 보편적이기보다는 개별주의(particularism)적이다. 그러나 보편주의가 ‘동일한(same)’ 대우가 아닌 ‘동등한(equal)’ 대우라는 점에 좀 더 주목하면 다양성과 유연성의 보장은 오히려 보편주의의 필수적 요소로도 볼 수 있다. 사회구성원이 가진 필요의 다양성이 증가할수록 서비스의 공급자 관점에서 동일한 서비스를 제공하는 것과 서비스 수혜자 관점에서 동등한 서비스를 보장받는 것의 차이는 커진다. 동일한 서비스가 개개인의 삶의 질 관점에서 갖는 의미가 달라질 것이기 때문이다.

이는 역량 접근(capability approach)에서 이야기하는 전환 요인(conversion factors)의 차이로도 설명할 수 있다. Amartya Sen은 자원이 아닌 역량을 분배의 기준으로 삼아야 하는 까닭에 대해 전환 요인의 차이를 든 바 있다. 동일한 자원이 주어졌을 때 이를 가치 있는 성취나 활동으로 전환하는 개인적, 사회적, 환경적 요인에는 사람마다 차이가 있으며, 따라서 정당한 분배의 기준은 전환 요인을 고려하지 못하는 자원이 아닌 전환 요인을 고려한 역량이 되어야 한다는 것이다(Sen, 1992, pp.26-28, pp.36-38; Robeyns, 2003, p.99). 보편주의가 동일성이 아닌 동등성에 기초하여 유연하게 적용되어야 하는 것은 시민들의 전환 요인 차이를 고려해야 하기 때문이며, 이는 사회 내 다양성이 커질수록 중요하다.

보편주의가 다양성을 포용하고 유연하게 제공되어야 한다는 것은 개인

과 집단에 따른 필요의 차이에 더 민감해져야 한다는 것을 의미한다. Thomson과 Hogget(1996, p.32)의 설명과 같이 정교한 보편주의는 동등한 권리의 기초 위에 긍정적 선별을 포함할 뿐 아니라, 개별주의의 요소까지 포함해야 한다. 이를 위해서는 동등한 보장에 대한 모든 시민의 권리 기반 위에서 개별적 시민의 필요를 정교하게 사정해야 한다.

그런데 필요의 다양성에 대한 이와 같은 이해는 사회정책의 ‘필요’에 관한 기존의 논의와 상충하는 측면이 있다. 사회정책에서 ‘필요’ 개념은 경제학적 ‘선호(preference)’ 개념과 달리 일정한 객관성을 가져야 한다고 여겨져 왔다(예를 들어 Doyal & Gough, 1991). 공적 정책을 통해 개인들의 모든 요구를 보장할 수는 없기에 개인의 필요는 서로 다른 문화권과 서로 다른 시대에도 불구하고 어느 정도 보편적인 타당성을 가져야 한다는 것이다. 이와 같은 필요의 객관성을 지나치게 강조하는 것은 다양성 시대의 현실에 대응하기 어렵지만, 그렇다고 필요를 완전히 주관적으로 보게 되면 우리가 어떤 필요에 사회적으로 대응하고 어떤 필요에 대응하지 않을 것인지가 불확실해진다. 이는 역량 접근에서도 제기된 문제로 ‘모든 사회에 공통적인 역량을 제시할 수 있는가?’라는 질문에 Sen은 역량의 목록은 공적 이성에 기초하여 사회적으로 결정되어야 한다는 입장을 취한 반면(Sen, 2005, p.158), Nussbaum은 롤스적 합의에 기초하여 중심적 인간 역량 목록을 제시한 바 있다(Nussbaum, 2003, pp.76-78). 다양성 기반의 보편주의 시대에 사회정책의 필요 개념에 관한 논의에서도 이 두 철학자의 상이한 입장은 중요한 시사점을 준다. ‘다양한 필요에 대한 유연한 대응’을 ‘모든 시민에 대한 동등한 대우’라는 이상과 결합하기 위해서는 인간 삶의 조건에 대한 이성적 통찰에서 출발하여 필요에 대한 사회구성원들 간의 합의가 필요하다.

제4절 소결: 집단적 사고방식으로서의 보편주의

북유럽 복지국가의 발전 과정과 보편주의 논의의 기원을 고려할 때, ‘보편적(universal)’과 ‘보편주의적(universalistic)’이라는 용어를 엄격하게 구분하지 않고 모두 사용하는 것이 어색해 보이지는 않는다. 북유럽 복지국가가 이미 발전한 1980년대에 소급하여 이 용어들이 북유럽 복지국가를 특징짓는 데 사용되기 시작했기 때문에 그들의 사회정책을 ‘보편적’이라고 말하는 동시에 ‘보편주의적’이라고도 말할 수 있다.

북유럽 국가를 보편적 복지국가로 간주할 때 보편주의라는 개념은 보편적 정책의 도입과 정책 결과의 측면에서 높은 수준의 보편성을 모두 반영하는 것으로 보인다. 북유럽 국가에서 도입된 보편적 수급권에 기반한 사회정책 프로그램들은 결과적으로 사회적 위험에서 국민을 보호하는 보편적 역할을 수행하고 있다. 그러므로 북유럽에서는 ‘보편적’과 ‘보편주의’를 구분하는 것이 큰 의미가 없다고 볼 수 있다. 즉, ‘보편주의적’이라는 표현은 북유럽 국가들의 성공 사례에 처음 적용되었기 때문에 그들의 사회정책적 접근을 ‘보편적’이면서 ‘보편주의적’인 접근이라고 부를 수 있다.

그러나 한국을 포함한 많은 복지국가에서 보편적 제도가 도입되었지만, 소득보장이나 사회서비스에서 보편적 기능을 수행하지 못하고 불평등 개선 효과가 제한적인 경우가 종종 발견된다. 예를 들어, 네덜란드의 공적 연금제도는 북유럽 국가들에 비해 보편적이지만, 노령층에 대한 소득보장 기능은 보편적이지 못하다. 한국의 경우 유아 보육과 교육은 전액 무상으로 보편적으로 제공되어 서비스 질이 우수하지만, 고소득층 부모들은 여전히 비싼 비용을 지불하면서까지 자녀를 사립 영유치원에 보내고 있다. 이러한 현상은 북유럽 국가들의 경험과는 다르다. 이러한 차

이로 인해 ‘보편적’과 ‘보편주의적’이라는 표현을 구분할 필요가 있다. 즉, 보편적 프로그램의 도입이 항상 보편주의를 반영하는 것은 아니며 북유럽 사례와 같은 결과를 낳는 것도 아니기 때문이다. 따라서 ‘보편주의’라는 용어는 보편주의에 기반하여 도입되고 시행되는 제도에만 적용될 수 있다고 볼 수 있다.

여기서 그렇다면 보편주의가 무엇을 의미하는지에 대한 의문이 생긴다. 역사적으로 보편주의는 복지국가의 발전 과정에서 명시적으로 추구된 것이 아니었고, 그 정의에 대한 합의도 사전에 이루어지지 않았다. 게다가 보편주의라는 개념이 배분의 원칙으로 인정받기에는 너무 많은 변형과 차원을 가지고 있다. 따라서 보편주의는 복지국가의 지향점이나 배분의 원리라기보다 하나의 사고방식으로 이해할 수 있다. 이러한 관점에서 보편주의의 정의를 다음과 같이 제시할 수 있다:

“복지국가 논의에서 보편주의는 평등주의적 공동체 형성을 목표로 사회정책이 가능한 한 모든 주민을 폭넓게 포용해야 한다는, 한 사회가 공유하는 사고방식을 의미한다.”

보편주의를 사회적 차원의 일종의 사고방식으로 이해하는 접근 방식은 보편주의가 정도의 문제라는 관점과도 양립할 수 있다. 즉, 한 사회에서 이러한 사고방식이 강할수록 사회정책 프로그램의 성과는 더 보편적일 것이다. 이러한 맥락에서 보편적 또는 보편주의적 복지국가를 구축하기 위해서는 보편적 사회정책 프로그램과 사회적 사고방식으로서의 높은 수준의 보편주의가 결합하여야 한다는 가설이 가능하다.



제3장

복지국가의 보편주의 적용 사례

제1절 스웨덴 복지국가에서의 보편주의

제2절 덴마크 복지국가에서의 보편주의

제3절 핀란드 복지국가에서의 보편주의

제4절 한국 복지국가에서의 보편주의

제 3 장 복지국가의 보편주의 적용 사례

제1절 스웨덴 복지국가에서의 보편주의

1. 도입

인구 천만 명 정도의 북유럽 국가인 스웨덴은 규모가 크고 관대한 복지 국가로 알려져 있다. 스칸디나비아의 이웃 국가들과 마찬가지로 제2차 세계대전 이후 공적으로 재원을 조달하는 소득보장 프로그램과 복지 서비스로 구성된 광범위한 제도를 선택하였으며, 대부분의 경우 국가(또는 지방정부)가 직접 제공한다. 스웨덴 복지국가는 수출 지향적이고 국제 경쟁력을 갖춘 경제와 공존하여 사회 지출이 높으면 경제 성장을 저해한다는 통념을 반증한다. 스웨덴의 GDP 대비 사회보호 관련 총지출은 2021년 29%를 약간 상회하였다(Eurostat, 2023). 그러나 스웨덴 복지국가의 가장 큰 특징을 알려면 지출 수준이 아니라 내부 구조를 보아야 한다. 1930년대부터 스웨덴의 사회정책 입안자들은 특정 대상이나 집단에 한정된 정책보다는 보편적인 해법을 제시하는 정책을 일관되게 선택하는 모습을 보였다. 즉 복지 프로그램이 일반적으로 소득이나 직업에 관계없이 모든 시민(또는 영주권자)을 대상으로 제공되어 왔다는 뜻이다(Esping-Andersen, 1990; Kildal & Kuhnle, 2007; Korpi & Palme, 1998).

스웨덴이 이해하는 보편주의는 양질의 평등한 복지 혜택을 제공하여 사회 전 부문에 호소력을 발휘하면서도 사회서비스에서 민간 시장의 역할을 최소한으로 유지하는 것이다. 상류층도 복지제도에 포함하여 연대의 수준

을 높이고, 복지제도가 빈곤층의 필요를 우선적으로 충족시키는 것이 아니라 국가 공동의 관심사가 된다(Rothstein, 1998). 이러한 보편주의 논리는 공적 사회서비스에도 적용되는데, 대부분의 국가와 달리 스웨덴은 포괄적인 공교육과 공적으로 제공되는 보건·사회복지 서비스를 저렴한 비용으로 누구나 이용할 수 있도록 광범위한 공적 사회서비스를 제공한다. 사회서비스 영역에서 보편성은 사회적 평등을 촉진하는 수단일 뿐만 아니라 출신 배경이 다양한 사람들이 만나고 교류할 수 있는 공동의 장을 제공할 수 있기 때문에 사회통합을 촉진하는 수단으로 여겨졌다.

공적 사회서비스는 스웨덴이 사회 투자라고도 알려진 예방적 사회정책을 지향하는 데에도 중요한 역할을 하였다(Morel, Palier & Palme, 2013; Hemerijk, 2017). 사회 투자 접근법은 빈곤과 사회적 배제(social marginalization)를 줄이는 정책이 사후 대응이 아니라 사전 예방적이라는 의미이다. 이 접근법의 목표는 교육, 공중 보건, 수준 높은 주거의 형태로 전체 시민들에게 공적 투자하는 방식으로 추구되어, 사회적 배경에 관계없이 누구나 국가의 부조에 의존하지 않고 노동시장 참여에 필요한 자원과 기술을 개발하여 스스로를 부양할 수 있는 기회를 준다. 이와 관련하여 사회적 배경을 막론하고 모든 아동이 정규 교육 과정에 들어갈 수 있도록 준비시키는 양질의 미취학 교육뿐만 아니라 실직자의 기술을 노동시장의 요구에 맞추기 위한 성인 교육이 특히 중요하다. 2022년에는 1~5세 아동 중 86%가 공립 유치원 제도에 등록하였다. 4~5세 아동의 경우 그 비율이 96%였다(Swedish National Authority of Education, 2023).

복지국가는 대중과 정치 모두 크게 지지하지만 논쟁의 대상이자 개혁이 요구되기도 하였다. 1990년대에는 전후에 형성된 복지 서비스 제공을 공적 부문에서 사실상 독점하고 있다는 비판이 제기되면서 교육, 보건의료,

사회복지 분야에서 시장 지향적이면서 최소한 서비스 제공의 일부라도 민영화하는 방식으로 개혁되었다. 이로 인해 해당 분야에서 다원주의가 증가하고 사용자가 선택할 기회가 확대되었지만 서비스의 주요 재정을 국가가 제공하는 부문은 바뀌지 않았기 때문에 제도가 공적으로 자금을 조달하는 구조에는 영향을 미치지 않았다. 모든 시민이 다양한 서비스 제공자 중에서 선택할 수 있게 되었음에도 불구하고 서비스에 대한 동등한 접근성 원칙이 유지되었다는 점에서 제도의 보편주의적 성격도 그대로였다(Blomqvist, 2004). 변화하는 사회적 요구와 수요를 수용하기 위하여 복지제도를 재조정하는 것으로 볼 수도 있는 이러한 개혁에도 불구하고, 관찰자들은 대부분 스웨덴 복지국가가 사회민주주의 유형의 보편적 복지국가 특유의 주요한 특성을 유지하고 있다는 데 동의한다(Pierson, 1996; Hort, Kings & Kravchenko, 2019; Blomqvist & Palme, 2020). 또한 지난 수십 년간 주로 중동과 북아프리카 출신의 망명 신청자를 받아들여 이민을 수용할 수 있는 수준도 높다는 것을 보여주었다(Scarpa & Schierup, 2018; Hajighasemi & Oghazi, 2022). 이러한 발전은 스웨덴의 보편주의 복지 모델이 지닌 회복탄력성을 보여주며, 이는 보편주의 사회정책을 연구하는 학생들에게 흥미로운 사례가 될 수 있다.

이어서 현대 스웨덴 복지국가의 발전에 대해 간략히 설명하고 보편주의가 복지국가의 존속 기간 중에 어떻게 핵심 정책 목표로 유지되었는지 알아본다. 이후 1990년대와 2000년대 스웨덴 복지제도의 보편주의적 성격에 도전하는 동시에 시민 참여의 필요성이 증가되었음을 반영한 개혁을 살펴본다. 결론에서는 스웨덴이 겪은 사회정책 내의 보편주의 사례를 요약하고 연구자와 정책 입안자 모두에게 유용할 몇 가지 교훈을 강조하겠다.

2. 스웨덴 복지제도의 발달 과정

19세기에 접어들며 스웨덴 최초로 제정된 사회 프로그램(1891년 질병 보험, 1901년 상해보험)은 보편적이 아니라 임의 가입 형태였다. 개혁적 자유주의자(reformist Liberals)가 도입한 이 제도는 가입한 노동자를 대상으로 약간의 소득보장만 제공하였다. 노동자의 사회보장에 대한 정치적 관심이 높아진 것은 19세기 후반 이후 스웨덴이 급속한 산업화를 겪으면서 중앙집권적인 산별노조와 노동당인 사회민주당의 형태로 노동운동이 빠르게 성장했기 때문이었다. 스웨덴에서 보편적 성격으로 볼 수 있는 최초의 사회 프로그램은 1913년 연금개혁으로, 여성과 비취업자를 포함하여 일정 소득 수준 미만의 모든 퇴직자에게 기초연금을 지급한다는 점에서 당시로서는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없었다. 당시 스웨덴에 만연하던 빈곤을 진보적 자유주의자와 신흥 노동운동 양측이 모두 사회 문제로 인식하였기 때문에 보장 범위가 광범위할 수 있었다(Elmér, 1960; Olsson, 1990). 같은 시기에 기존의 빈민법이 현대화되어(1918년), 지방정부가 최빈층 시민에게 기본적인 빈곤 구제와 주거를 제공해야 하는 책임이 확대되었다(Olsson, 1990).

스웨덴의 정치 상황은 1932년 사회민주당이 농민당과 의회 연합체를 구성하여 처음으로 정부에 입성하면서 바뀌었다. 이 시점에서 사민당은 이미 사적 소유의 사회화라는 초기의 목표를 포기하고 대신 자본주의를 주요 생산 방식으로 유지하되 사회 프로그램을 이용한 대규모 소득재분배와 광범위한 노동자 권리를 기반으로 하는 개혁주의 정치 전략을 주장하였다. 보편적 참정권(1918년 획득)을 통한 정치적 민주주의는 노동자가 직장에서 의사 결정에 참여할 수 있는 사회적 권리와 기회라는 형태를 띠고 사회적/산업적 민주주의로 보완되어야 한다고 주장하였다

(Pontusson, 1994). 이후 수십 년간 사민당이 개발한 사회정책 의제는 현대 스웨덴 복지국가의 토대를 마련하였다. 그 이면의 주요 목표는 빈곤 퇴치, 적절한 생활 수준 보장, 평등주의가 강화된 사회 조성이었다 (Tilton, 1990).

계획된 사회 개혁을 뒷받침하는 정치 비전은 국가의 역량과 사회 개혁 주의가 지닌 잠재력에 대한 강한 믿음의 영향도 받았다. 사민당 지도자 페르 알빈 한손(Per Albin Hansson, 1885~1946)은 시민이라면 누구나 국가로부터 동등한 대우와 보살핌을 받는 국가라는 비전을 전달하기 위하여 “민중의 집”(Folkhemmet)이라는 용어를 사용하였다. 사회정책의 보편성에 대한 사민주의적 이해를 대중이 은유하는 표현이 된 민중의 집은 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 사이의 정치적으로 소란하던 시기에 스웨덴의 민주 세력이 좌파와 우파의 급진화 운동에 시달리던 외중 국민 통합과 연대를 촉구하는 역할을 하기도 하였다. 민중의 집은 스웨덴 정치 담론에서 광범위하게 보살피는 복지국가의 긍정적 상징이 되어 계속 사용되었으며, 지금도 국내 정치 토론에서 좌우파 모두 자주 언급한다.

1930~1940년대에는 다양한 사회 개혁을 계획하였지만, 대개 제2차 세계대전 종전 후에야 시행되었다. 사민당이 1933년부터 1976년까지 43년간 중단 없는 집권 기간을 누렸다는 사실은 비록 의회에서 농민당이나 자유당 같은 중도 정당의 지원을 받기는 하였어도 사회정책 비전을 실제로 실현할 수 있는 중요한 전제조건이었다. 비교적 초기에 이루어진 개혁은 1934년의 고용인과 피고용인의 의무적 기여금을 바탕으로 한 실업 보험이었다. 이 보험은 모든 취업자를 포괄하는 보편적 보험이었지만, 이른바 겐트 모델에 의존하여 노조가 직접 보험을 관리하였다. 이 개혁으로 공적 자금의 비중도 늘어나고 보험 기금에 대한 국가의 통제력도 향상하였다. 다른 사회보험 개혁으로는 1946년에 제정된 신규 연금제도, 1954

년에 제정된 산재보험, 1955년에 제정된 질병보험이 있으며, 모두 국가가 직접 관리하였다. 1946년 연금제도는 1913년 제도보다 훨씬 후하였고, 이전 직업을 묻지 않고 67세 이상이라면 모든 시민에게 정액연금(flat-rate pension)을 지급하였다. 신규 상해·질병 보험 프로그램으로 민간이 관리하는 공제기금(mutual benefit funds)이 공적으로 관리되는 단일한 포괄적 제도로 대체되었다. 이런 의미에서 이 제도는 한층 관대할 뿐만 아니라 보편주의적이며, 국가가 한층 중심적인 역할을 한다(Elmér, 1960; Edebalk, 1994; 1996).

사민주의 정부가 제정한 최초의 사회보험 프로그램은 정액 급여 원칙을 기반으로 하였지만, 보험제도에 기여도에 따른 급여가 추가되면서 결국 이 원칙은 변경되었다. 이렇게 바뀌게 된 주된 이유는 정액 급여가 사회 계층화를 초래한다는 사실이 명백해지면서 부유층이 민간 보험으로 공적 급여를 보완했기 때문이다. 따라서 만인을 위한 하나의 제도라는 보편주의적 이념을 유지하기 위하여 균등 급여 원칙이 소득보장 원칙으로 대체되었고 이후 스웨덴 사회보험의 표준으로 자리매김하였다(Edebalk, 1994; Olsson, 1990). 전후 스웨덴과 그 밖의 스칸디나비아 국가에서 만들어진 사회보험은 유럽의 다른 지역의 그것과 비슷하였지만, 대체로 주부와 비취업자를 포함한 모든 시민으로 혜택을 확대했다는 점에서 차별화되었다. 또한 복지 혜택을 개인의 기여도와 연계하지 않고 사회 전체에 재정적 책임을 분산하였다(Korpi & Esping-Andersen, 1986). 1990년에 스웨덴 사회보험이 통상적으로 소득을 대체하는 수준은 약 80%였다.

3. 더욱 평등주의적인 사회를 위한 사회서비스와 탐구

스웨덴에서 전후 복지 개혁은 광범위한 가족수당과 사회서비스도 포함하였다. 1938년에 도입된 어머니에게 직접 지급되는 현금 수당은 이후 보편적 아동수당의 전신이다. 1955년에는 스웨덴 여성 모두 출산 후 180일간 휴직할 수 있는 권리 및 해당 기간에 소득에 따른 현금 급여를 지급하는 모성보험이 도입되었다. 모성보험은 1974년 부모보험으로 대체되었고, 부모가 공동 사용할 수 있는 480일의 유급 휴가, 소득 대체율 80%(고소득자의 경우 상한선 존재), 아버지 전용 유급 휴가 2개월 등으로 확대되어 현재의 내용에 이르렀다.

교육, 보건의료, 사회복지 등 사회서비스 부문의 개혁도 전방위적으로 이루어졌으며, 주로 빈곤층이 대상이던 이전의 단편적인 서비스 제공 제도가 소득과 무관하게 전 국민을 대상으로 서비스를 제공하는 포괄적이고 보편적인 공적 제도로 대체되었다. 사회보험 프로그램과 마찬가지로 사회서비스 개혁은 사회적 평등을 특징으로 하는 새로운 유형의 사회를 조성하려는 사민주의 전략의 일부였다. 이 목표에서 중요한 부분은 계급 차이를 없애고 사회적 배경에 관계없이 모든 아동에게 양질의 교육을 받을 동일한 권리를 부여하는 데 유용한 새롭고도 포괄적인 공교육 제도 마련이었다. 새로운 포괄적 공교육 제도는 1948년에 제안되었지만, 교사 단체와 보수당이 강력하게 저항하여 1962년에야 수정안이 의회를 통과하였다. 새로운 교육제도인 “통합학교”(Enhetsskolan)는 노동 계급을 위한 민중 학교, 상류 계급을 위한 학문 중심 사립학교, 여학교가 혼재하고, 계층화된 이전의 제도를 대체하고, 모든 스웨덴 아동에게 9년제 의무교육을 제공하였다. 이 개혁에는 교육학적 질문도 수반되어, 그 후 몇 년간 국가 커리큘럼은 전통적인 학문 지식보다는 진보적인 교육 방식과 민주

적 참여를 위한 준비를 장려하였다(Isling 1980; Lindensjo, 2002).

현대 스웨덴 복지국가가 점진적으로 확립되는 과정에서 이루어진 또 다른 핵심 개혁으로 보편적인 공공 보건의료 제도가 구축되었다. 앞에서 언급한 바와 같이 국가가 관리하는 의무적인 공적 질병보험이 1955년에 도입되었다. 실제 보건의료서비스 제공을 살펴보면 스웨덴은 특히 입원 환자 치료에 공공이 개입한 역사적 궤적을 그린다. 스웨덴 최초 병원은 1600년대 왕립 병원이었다. 1756년에는 지방정부의 병원 설립이 합법화 되었고, 수십 년이 지나자 지방(province)마다 하나 이상의 병원을 세우는 것이 의무가 되었다(Anell & Claesson, 1995). 그때 이후로 스웨덴의 병원은 주로 지방정부가 소유하고 운영하였다. 국제적으로 비교했을 때 스웨덴에 민간 병원이 거의 없던 이유로 국가의 초기 개입, 스웨덴 개신교 교회의 제한된 복지 참여, 산업화 이전 낮은 농촌 인구 밀도로 민간 의료서비스 제공자에게 열악했던 시장 조건을 들 수 있다(Ito, 1980, p.54). 주(county)에서는 1671년 이후 국가가 직접 감독하는 전국적인 관할지 기반 공공 고용 의사 제도로 외래 환자를 치료하였고, 타운에는 자영업 의사도 있었다(Heidenheimer, 1980).

1945년 이후 사민당 주도 정부는 지방정부 차원에서 모든 의료서비스 제공에 대한 재정 조달과 지원을 점진적으로 통합하여 포괄적인 공공 보건의료 제도를 구축하였다. 의료서비스 재원은 주로 지역 소득세로 충당하였으며, 의료서비스 제공 기관은 국가에서 지방으로 이전하거나(병원), 새로운 법률에 따라 지방에 설립되었다(1차 진료소). 공공 보건의료 제도의 일관성과 통일성을 개선하게 된 중요한 계기로 1959년부터 외래 환자 의료서비스도 지방이 책임지게 된 것을 들 수 있다. 이어지는 수십 년간 공공 계획에 따라 의료서비스 제공은 현대화된 신규 병원의 형태로 급속히 확대되었다(Gustafsson, 1987).

1968년에는 거주지를 기준으로 전 국민에게 의료서비스를 제공하는 관할지 기반 1차 보건소 제도가 마련되었다. 저소득층을 위한 의료서비스를 가로막던 최후의 재정 장벽을 없애는 전략의 일환으로, 새로운 1차 의료 제도에서 환자 진료비는 7크로나(1유로 미만)라는 낮은 가격으로 책정되었다. 이로 인해 스웨덴 보건의료 제도에 잔존하던 자영업 의사들은 사실상 사라졌고, 이를 마지막 단계로 삼아 완전한 공적 제도가 구축되었다(Immergut, 1992; Serner, 1980). 이 시기에 제도는 의료서비스에 대한 접근성뿐만 아니라 건강 결과(health outcomes)에서 형평성을 증진하는 방향으로 뚜렷한 변화를 보였다. 의료적 필요(health needs)라는 수요와 반대되는 개념이 확립되어 제도 내 의료서비스 분배에서 중심이 되는 지도 원칙이 되었으며, 이 원칙은 이후 1982년 의료보장법에서 공식화되었다. 새로운 필요를 지향하는 과정에서 제도는 의료적 예방에 더욱 중점을 두게 되었다. 1차 보건소는 도움을 요청하면 서비스를 제공할 뿐만 아니라 국민의 의료적 필요를 사전에 적극적으로 조사하고 생활 방식 변화 같은 예방 조치를 적용하여 인구 집단 간 건강 격차를 줄일 책무가 있다.

노인 돌봄과 유아 교육·보육(ECEC) 같은 다른 사회서비스 분야에서 전후 개혁은 이데올로기적 측면은 덜했지만 보편적 복지국가의 비전 실현에는 못지않게 중요하였다. 또한 여성이 유급 노동시장에 진입하여 양성 평등을 개선하는 데에도 주요하였다(Anttonen, 2002). 1940년대에 노인복지가 개혁의 중요한 영역으로 여겨지기 시작하였을 때 주요 관심사는 다수의 노인들과 특히 농촌 지역에 여전히 만연하던 빈곤이었다. 적절한 보살핌이 결여된 노인들이 많았고, 기존의 노인 주거 시설은 기준도 없고 자원도 부족하다는 인식이 있었다. 1947년 사민주의 정부는 빈곤층 뿐만 아니라 모든 노인의 필요를 충족시킬 수 있도록 주거 요양 서비스

제공을 현대화하고 확대할 수 있는 권한을 지역 정부인 시정부에 부여하는 새로운 법안을 통과시켰다. 또한 사용자 부담금은 소득에 관계없이 모든 사용자에게 저렴하고 동일해야 하며, 가능한 한 전문적으로 훈련된 직원이 서비스를 제공해야 한다고 결정하였다(Antman, 1996). 1947년 법령의 근간이 된 원칙은 이후 수십 년에 걸쳐 발전하고 재가 서비스도 포함하게 된 지역 관리형 보편적 노인 돌봄 제도의 토대를 마련하였다. 1968년 사회보장법은 스웨덴 노인은 누구나 필요에 따라 시설 및 재가 서비스를 받을 수 있는 권리를 공식화하였으며, 이를 해당 시 사회복지사가 평가하도록 하였다. 1950년 이후 세금으로 운영되는 공적 노인 돌봄 제도가 급속히 확대되면서 상업적 또는 봉사 차원에서 노인 관련 서비스를 제공하던 민간 기관은 제도권에서 거의 자취를 감추었다(Brodin, 2005; Trydegard, 2000).

ECEC의 경우 공적 제도가 더디게 발전하였다. 1938년 한 공공 조사 위원회는 국가가 시정부를 통해 직장인 어머니를 둔 자녀에게 양질의 돌봄을 제공할 목적으로 더욱 적극적으로 개입하여 어머니를 지원하고 자녀 교육에 투자해야 한다고 제안하였다(Karrby, 2000; Swedish Public Commission, 1938). 그 후 수십 년간 시정부의 보육 서비스 제공은 확대되었고 민간 보육 서비스 제공자에 지급하는 국가 보조금으로 보완되었다. 실제로는 민간의 대안 서비스가 주도적이었다(Nyberg, 2000). 1951년에 발표된 또 다른 공공위원회 보고서는 1938년 위원회의 생각을 상당히 반영하면서도 노동시장의 필요를 좀 더 강조하였다. 당시 정치적 초점은 원하는 여성 모두 집 밖에서 일할 수 있도록 전일제 ECEC 서비스의 필요성에 맞춰져 있었다(Swedish Public Commission, 1951). 1960년대 시립 보육 서비스 공급은 꾸준히 증가하였지만 급격히 증가하는 수요에 대응할 정도는 아니었다(Johansson & Astedt, 1993). 1975

년, 여성운동이 적잖은 몫을 차지하고 있는 정치적 압력에 대한 반응으로 일반공립유치원법(General Public Preschool Act)이 통과되면서 그때까지 거의 조정되지 않고 임시변통으로 다양한 형태의 보육이 개발되던 상황에 명확하게 정의된 법적 틀을 부여하였다. 이 법은 1~6세인 스웨덴 아동이라면 시정부가 제도화된 전일제 보육 서비스를 제공하는 것이 공식적인 의무라고 명시하였다. 다른 사회서비스와 마찬가지로 보육 서비스는 질이 높아야 하며, 전문 교육을 받은 직원이 가능한 한 높은 수준으로 수행해야 한다고 강조하였다(Hammarstedt-Lewenhagen, 2013). 1975년 이후 시립 보육 서비스에 등록된 아동의 수는 1975년 17%에서 1990년 57%로 급격히 증가하였다(Bergqvist & Nyberg, 2001, p. 243). 그러나 부모의 보육 수요를 완전히 충족할 때까지는 10년이 걸렸다. 1999년이 되자 시의 아동 95%에게 부모가 전일제 보육을 요청하면 3~4개월 내에 보육을 제공할 수 있다고 보고하였다(Bergqvist & Nyberg, 2001, pp. 252-253).

종합해보면, 전후 스웨덴에서 개발된 사회서비스는 누진적 소득세를 부과하여 공적으로 연대주의에 기반하여 재원을 조달하고, 모든 집단이 동등한 조건으로 공공서비스를 이용할 수 있으며, 국가와 지역 정부를 통해 제공되고 규제되기 때문에 모든 사회집단에 양질의 유사한 서비스를 제공한다는 점에서 보편적이었다. 안토넨(Anttonen, 2002)이 지적한 대로, 다른 북유럽 국가에서도 약간 다른 형태로 나타난 이러한 사회서비스 제공 체계는 상류층과 중산층을 포함한 인구 내 모든 집단이 공공서비스를 이용한다는 점에서 보편적이라고 할 수 있다. 즉, 동등한 품질의 사회혜택을 제공하고 건강과 교육을 개선하여 더 평등한 삶의 기회를 증진할 뿐만 아니라, 특히 초등교육과 ECED의 경우 사회통합 목적에도 부합하였다.

4. 1990년 이후 사회서비스 개혁

다수의 다른 국가와 마찬가지로 1990년대와 2000년대에 스웨덴 복지 국가는 개혁과 쇠퇴의 시기를 맞이하였다. 1980년대 말, 수십 년간 지속 되던 높은 성장률이 마이너스로 돌아서고 인플레이션의 수준이 올라가면서 스웨덴 경제는 악화되었다. 1990년대 전반에도 경기침체가 계속되면서 일부 사회보험 프로그램의 혜택이 삭감되고, 지역 정부의 사회적 지출이 감소하였다(Palme et al., 2002). 동기간 복지국가에 대한 정치적 태도는 특히 비효율적이고 지나치게 관료적이라는 비판을 받는 사회서비스와 관련하여 바뀌기 시작하였다(Blomqvist & Rothstein, 2000; Mellbourn, 1986). 특히 우익 비평가들은 사회서비스를 사실상 공공이 독점 제공하고 사용자의 선택권이 부족하다고 공격하였다.

1990년대 초, 중도우파 연정이 다양한 형태의 준시장 제도를 도입했는데, 이로써 민간 서비스 제공자들이 복지제도 내에서 자신의 입지를 재정립하고 사회서비스를 제공하는 대가로 공적 자금을 지원받을 수 있게 되었다. 준시장이란 민간 서비스 제공자가 공적 규제의 틀 안에서 공적 자금을 두고 경쟁하는 혼합 시장을 말한다(Le Grand and Bartlett, 1993). 이 시기에 도입된 개혁으로는 1992년의 시장 지향 학교 선택 개혁, 1992년의 시정부가 민간 공급자에게 사회서비스 계약 권리를 부여하는 새로운 법 제정, 1994년의 민간에 고용된 의사가 환자 유치를 목적으로 경쟁하고 해당 지방에서 자금을 지원받도록 허용하는 제1차 의료 개혁, 이와 유사하게 해당 지방에 자유롭게 진료소를 설립할 권리를 민간 전문의에게 부여하는 개혁이 있다(Blomqvist, 2004; Green-Pedersen, 2002). 이후 일부 수정되기는 하였지만, 공공 사회서비스 부문을 민간 공급자에게 개방하고 공적으로 규제되고 재정 지원을 받는 제도 내에서도

서비스 이용자가 자유롭게 공급자를 선택할 수 있어야 한다는 아이디어를 도입했다는 점에서 해당 지방들은 급진적이었다.

2000년대에는 2008년 자유선택법(Free Choice Act), 2009년 1차의료선택법(Primary Care Choice Act) 제정, 2006년 일부 민간 보육 서비스 공급자에게 자유 설립권 부여 등 여러 가지 새로운 개혁이 도입되면서 민영화 노력이 강화되었다. 이러한 모든 개혁의 결과 스웨덴 서비스에서 민간 공급자의 비중이 급격히 증가하였으며, 민간 공급자가 거의 없는 완전히 공적 영역이 지배하는 제도에서 혼합 서비스 제공 제도로 바뀌었다. 2022년에는 초등교육 과정인 전체 아동의 약 16%, 후기 중등교육을 받는 아동의 약 30%가 민간 운영 학교에 다니고 있으며, 1차 진료 예약의 약 40%는 민간 의료서비스 제공자가 담당한다. 그러나 일반적으로 민간 공급자는 공공 공급자와 동일한 조건으로 운영하고 수수료를 다르게 부과할 수도 없다. 또한 공공 공급자와 마찬가지로 공공 기관의 평가와 통제 대상이다.

사회보험 부문에서 주요 개혁은 1998년의 연금개혁으로, 전후 사용되던 부과식(pay-as-you-go system)을 경제 성과와 더 밀접하게 연계하는 확정급여형 급부 공식(defined contributions formula)으로 대체하였다. 이 개혁에는 개인이 기여금의 일부(2.5%에 해당)를 국가가 관리하는 경쟁 펀드 매니저 제도에서 자유롭게 투자 방법을 선택할 수 있는 이른바 부가연금(premium pension) 부분도 포함되었다. 이러한 의미에서 이 개혁은 연금제도에 사용자 선택권과 민영화의 한 형태를 도입한 것이다. 새로운 연금제도는 소득 대체 수준의 측면에서 이전보다 후하지 않는 것으로 계산되지만 이전 소득이나 고용에 관계없이 모든 시민을 포함하는 재원 조달 구조라는 점에서 보편주의를 유지한다(Palme, 2003).

1990년 이후 스웨덴 복지국가의 개혁은 실질적이지만 복지제도의 기

본 성격을 바꾸지는 않았다. 사회보험 프로그램의 급여 수준은 눈에 띄게 감소하였지만, 급여 수급 자격과 기간을 보면 여전히 상당히 관대한 편이다. 양육보험(parental insurance), 신체&·정신 장애 서비스 등 일부의 경우 1990년대 이후 실제로는 혜택이 연장되었다(Lewin et al., 2008). 의료보장비 지출도 같은 기간 점진적으로 증가하여 현재 GDP의 11% 수준이다(Swedish Institute, 2023). 사회서비스 부문의 개혁은 무엇보다도 서비스 생산 방식에 관한 것이지 서비스 재원이나 형평성에 기반한 분배 원칙에 관한 것이 아니다. 가장 중요한 부분이라면, 시장 지향적 개혁의 여파로 교육과 노인 돌봄에서 영리 제공자의 역할 관련 정치적 의견 차이가 새로 생겼음에도 불구하고 대중과 정치권은 여전히 높은 수준으로 제도를 지지하고 있다는 사실이다(Svallfors & Tyllstrom, 2019; Meagher & Szebehely, 2019). 그럼에도 불구하고 1990~2010년 개혁이 복지제도의 보편주의적 성격을 약화시켰다는 주장이 제기된다. 이러한 주장이 가장 분명하게 드러나는 부문은 서비스 제공과 분배로, 이전의 획일적이고 평등주의적인 공공 서비스 제공 제도가 혼합 제공 제도로 대체되었기 때문이다. 사회서비스 공급 부문에서 공공의 우위는 변함이 없지만, 민간 조직(대다수가 영리 기업)이 제공하는 교육, 보건 같은 사회서비스를 받는 인구가 점점 늘어나고 있다. 이러한 다원화로 인해 서비스 부문에서 사회통합을 이룰 수 있는 잠재력은 상실하였지만, 재원은 여전히 공공이 조달하는 가운데 서비스 내용이 다양해지는 경향을 보이고 있다.

공적 사회보장 급여가 아직 미미하기는 하지만 사적 대안으로 보완되기 시작했다는 점도 제도의 보편적 특성을 훼손할 위험이 있는 방향으로 전개된 것이다. 사회보험의 소득 대체 수준이 낮아지면서 고소득층에서는 산재보험이 더욱 중요해졌고, 사적 연금 저축은 대폭 증가하였다(Grees, 2015; Blomqvist & Palme, 2020). 사회서비스 분야에서도 민

간 의료보험에 가입한 시민의 비중이 여전히 매우 미미하긴 하지만 2000년 이후 빠르게 증가했다는 점에서 비슷한 현상을 확인할 수 있다(Kullberg, Blomqvist & Winblad, 2019). 노인 돌봄의 경우, 민간 기업의 돌봄 및 가사 서비스 구매에 세금을 감면하여 고소득 노인은 공적 자금이 지원되는 돌봄 서비스에 추가로 민간 서비스를 “보충”할 수 있게 되면서 해당 서비스 시장이 성장하고 있다(Lapidus, 2015; Szebehely & Trydegard, 2012).

마지막으로, 사회서비스 공급자 간의 품질 차이가 더욱 뚜렷해지는 방향으로 진행된다면 제도의 보편주적 성격이 훼손될 수 있다. 이러한 현상은 학교 선택 개혁의 결과로 나타난 계층화로 학생들의 성취도 차이가 확대되는 경향을 보이는 교육 부문에서 가장 두드러지게 나타났다(Bunar, 2010; Böhlmark, Holmlund, & Lindahl, 2016; Lofstedt, 2019). 보육 서비스와 초등교육에서도 중산층 부모가 (여전히 공적 자금 지원 대상인) 민간 서비스 공급자를 선호하여 공공 부문을 떠나는 경향이 있다는 점에서 분리되고 있는 추세를 관찰할 수 있다(Blomqvist, 2013; Hartman, 2011). 이러한 경향은 모든 사회서비스가 여전히 공적 자금 지원을 받으며, 일부 사립학교의 경우 대기를 해야 하는 하지만 적어도 원칙상으로는 누구에게나 개방되어 있기 때문에 제도의 기본적인 보편적 특성을 훼손하지 않는다. 민간 공급자가 공적 자금을 받으면 이용자를 가리지 않고 수용해야 할 법적 의무가 생기며 공적 수준 이상의 추가 비용을 청구할 수 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 현상은 제도가 가진 통합력과 사회를 평등하게 만들 수 있는 잠재력을 유지하기 점점 더 어려워지고 있다는 사실을 보여주는 지표라고 할 수 있다.

5. 스웨덴의 경험에 대한 요약: 보편적 사회정책과 관련하여 무엇을 배울 수 있는가?

스웨덴의 경험을 검토하면서 사회정책의 보편주의에 대한 전반적인 이해를 도모할 수 있는 몇 가지를 볼 수 있었다. 첫째, 스웨덴에서는 보편주의가 사회정책의 목표로서 정치 이데올로기 중에서도 사민당의 이데올로기로 확고히 자리 잡았다. 1920년대에 사민당이 “민중의 집”이라는 비전을 공식으로 삼았을 때, 이는 무엇보다도 노동자 정당이라는 과거 정체성을 버리고 스웨덴 국민 전체의 이익을 위해 행동하는 광범위한 민족주의 개념을 받아들였다는 의미였다. 민중의 집이라는 메타포는 보편적 참정권 도입으로 정치적 평등이 달성된 후 자연스러운 발전으로 여겨지는 사회적 평등이라는 이상과 단단히 연결되었다. 1928년 사민당 지도자 한손(Per Albin Hansson)은 전설적인 “민중의 집” 연설에서 “좋은 가정에서는 누군가는 특권을 받고 누군가는 소외되는 일이 없다. 편애도 없고 냉대도 없다. (중략) 이를 민중 또는 시민의 가정에 적용하면 사회·경제적 급 나누기를 없애는 것”이라고 설명하였다(Hansson, 1928. 저자 직접 번역). 사회권은 모든 시민에게 평등해야 하며 따라서 보편적이어야 한다는 원칙은 이후 스웨덴 정치에서 널리 수용한 이상이었으며, 중도는 물론 심지어 우파 정당에서 이 원칙을 표명하기도 하였다. 사회정책의 기본 원칙으로서 형평성의 목표는 일반적으로 사회 프로그램에 동등하게 접근할 수 있고 제공되는 혜택의 질도 같다는 것이며, 이 목표가 스웨덴의 사회법률 대부분에 명문화되어 있어 정책 평가 시 중심적인 역할을 한다. 이처럼 사회정책의 보편주의가 제도화되었을 뿐만 아니라 정치적 논쟁에서 자주 언급되는 규범적 원칙으로 여전히 살아 숨 쉬고 있다는 사실 덕분에 스웨덴 정치에서 보편주의가 지속적인 주목의 대상이 될 수 있었다. 이러한 경험으로 말미암아 보편주의 사회정책 의제가 다른 사회적 가치와 공

명하는 규범적 이상이 뒷받침될 때 향후 유지가 용이해지는 것을 알 수 있다.

스웨덴의 경험과 관련하여 관찰한 두 번째는 보편주의 정책이 20세기 내내 단계적으로 수립되고 시행되었다는 점이다. 뿌리를 두고 있는 이데올로기적 믿음이 강력한 데 비해 거창한 계획이 아니라 점진주의적인 방식으로, 때로는 정치적으로 타협하고 전문가와 합의하며 진행되었다. 스웨덴의 의회제도(일반적으로 연정을 의미)와 전문가가 정책 형성을 주도하는 전통을 반영하는 이러한 경험은 보편주의가 점진주의를 통해 오랜 기간에 걸쳐 추구될 수 있음을 보여준다. 스웨덴 사회정책에서 보편주의가 공적 재정 지원의 정도나 특정 사회보험 적용 대상 집단을 확대하는 등 단계적으로 추진되었다는 사실 역시 보편주의를 “양자택일”의 사안이 아니라 척도로 이해해야 한다는 사실을 강조한다. 정책은 그 특성에 따라 보편주의적 성격이 가감될 수 있다. 비슷한 맥락에서 스웨덴의 경험에 따르면 보편주의는 재정 조달, 제공, 포함 등 정책의 다양한 측면과 관련될 수 있다는 점에서 다차원적으로 이해하는 것이 가장 좋다. 블롬크비스트 및 팔메(Blomqvist & Palme, 2020)에 따르면, 스웨덴에서 정책을 결정할 때 다음 네 가지가 중요하게 고려된다. 즉, 수혜자 포함에서 보편주의(시민 모두 포함 또는 일부 포함?), 재원 조달에서 보편주의(소득세가 가장 보편적인가?), 혜택 제공에서 보편주의(국가가 제공 또는 복수의 제공자?), 혜택의 적당함에서 보편주의(혜택이 인구 대다수에게 적당한가 아니면 일부 집단은 사적 대안으로 보완하는가?) 등 최소 네 가지 차원의 보편주의가 관찰된다. 네 가지 측면 모두 높은 점수를 받은 정책은 보편주의가 강한 반면, 한두 가지 측면에서만 보편주의가 강하면 보편주의의 정도가 낮다고 볼 수 있다. 스웨덴의 경험은 이러한 논리를 잘 보여준다. 보편주의의 정도가 분야별로 시간에 따라 변하여, 예를 들어 “포함” 같은 한

가지 측면에서는 적용되는 보편주의의 수준이 높지만, “제공” 같은 다른 측면에서는 그보다 낮은 정책을 낳았기 때문이다. 그 예로 스웨덴의 실업 보험은 공식적으로 모든 피용자에게 개방되어 있지만, 다양한 기관에서 관리한다. 1992년 개혁 이후 급여 적정성 측면에서 보편성이 하락한 교육제도도 예로 들 수 있는데, 이는 재정 조달 측면에서는 보편주의가 유지되었지만, 학교 간 질적 차이가 증가했기 때문이다.

스웨덴의 경험을 바탕으로 한 세 번째이자 마지막 관찰 사항으로, 보편주의 정책은 비판과 개혁에도 불구하고 시간이 지나도 회복탄력성을 유지한다. 사민당이 모든 시민을 위한 보편주의와 광범위한 사회권이라는 이상을 공식화한 이후 오랜 시간이 흘렀지만 이러한 사상은 스웨덴에서 사회정책을 결정할 때 핵심이다. 대중의 지지도가 높은 보편주의 복지 정책은 정의상 부자와 빈자, 건강한 자와 아픈 자, 실업자와 취업자 간 재분배를 시사하며, 거의 100년에 가까운 시간 동안 우파 비판자들이 이 제도를 대폭 축소하거나 재정을 삭감하기 어려웠다. 1991년 우파 정부가 복지제도를 민영화하거나 해체하는 대신 사용자의 “선택권”과 양질의 서비스를 통해 복지제도를 개선하겠다고 약속하고 나서야 복지제도 개혁을 시작할 수 있었던 것도 우연이 아니었다. 그러나 이후 시장화와 민영화 시기가 지나자 여론은 이러한 개혁에 단호히 반대하는 쪽으로 돌아섰다. 닐슨은 복지제도에 관한 입장을 수년간 여론 조사하여 결과를 요약하면서 1990년대 개혁에서 시작된 시장화 개혁이 부정적인 피드백 효과를 낳아 전통적인 복지국가 정책, 즉 공적인 복지국가 정책에 대한 지지를 오히려 끌어올렸다고 결론지었다.

보수/자유주의 정부 시절 수년간의 구조조정과 시장화 이후 민영화에 대한 부정적인 피드백과 비판이 수년에 걸쳐 증가하였다. 민간 노인 돌봄 및 병원을 향한 입장을 비롯하여 민간 의료 센터와 학교를 장려하는 제안

에서 특히 증가하였다(Nilsson, 2020).

또한 스웨덴에서는 사회정책 분야에서 “자격” 또는 수급권에 대한 논쟁이 흔하지 않다. 오히려 복지제도의 보편적 특성으로 인해 모든 사람의 관심사가 되고 심지어 남들보다 잘 사는 사람도 복지제도에 관심을 갖게 되면서 재분배 게임에서 누가 승자이고 누가 패자인지 모호해지는 경향이 있다는 점에서 일종의 연대가 형성되는 것으로 보인다. 이러한 방식으로 보편주의 복지국가의 도덕적, 정치적 논리는 연대를 특정 집단의 선의에 기대는 것이 아니라 제도 자체에 내재된 기본이나 마찬가지로인 상황으로 자리매김하게 한다(Rothstein, 1998).

제2절 덴마크 복지국가에서의 보편주의

1. 도입

덴마크는 다른 북유럽 국가와 마찬가지로 보편주의와 평등주의를 따르는 국가로 여겨지며, 주로 종합 과세로 재원을 마련하여 관대한 혜택과 수준 높은 사회서비스를 제공하는 포괄적인 사회보호 제도를 갖추었다. 양성평등과 완전고용도 목표로 삼고 있다(Greve, 2020). 복지국가라면 그렇듯이 덴마크 역시 점진적으로 발전해 왔고 앞으로도 수많은 변화를 겪으며 같은 과정을 밟아나갈 것이므로 그 구조, 내용, 영향은 지금까지와 마찬가지로 앞으로도 계속 변할 것이다.

이 글은 먼저 다음 항목에서 덴마크 복지국가에서 보편주의의 발전과 변화를 설명하기 위한 배경으로 보편주의의 개념을 간략히 논의한다. 보편주의의 개념을 이해하게 되면 덴마크 복지국가(Danish welfare

state)에서 보편주의가 현실화된 시점과 방법을 논할 수 있다. 그리고 보편주의적 현금 급여 사례, 사회서비스, 덴마크 내 보편주의에 대한 대중의 태도를 이해하는 최근 동향을 차례로 살펴본 후 결론을 맺는다.

2. 보편주의에 대한 이해

사회정책 분석에는 다양한 개념이 있지만 그 개념이 언제나 명확하고 일관성이 있는 것은 아니다. 따라서 이 글의 전후 관계를 분명히 하기 위해 역사 발전 과정을 설명할 때 보편주의 개념을 사용한 방식을 지금부터 살펴보겠다. 보편주의라는 개념을 명확히 밝히려는 시도는 여러 차례 있었다. 참고로 이 개념을 일반적으로 이해하려면 수혜 대상자를 선정하고 조건을 충족하면 혜택을 주는 불편부당(impartiality)을 알아야 하고, 그 보다 더 구체적으로 이해하려면 공공재·서비스의 무상 제공을 살펴봐야 한다는 주장이 있다(Thompson and Hoggett, 1996).

보편주의의 발전이 사회권에 대한 마샬의 이해와 연결되어 있다고도 지적한다(Marshall, 1950). 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1990)이 지적한 탈상품화(decommodification)의 정도뿐만 아니라 사회권 문제도 보편주의 이해 방법과 관련된 사안으로 간주된다(Anttonen and Sipilä, 2014). 또한 보편주의는 젠더 평등이 개선된 사회 등 더 평등한 사회를 달성하는 과정에 속한다는 주장도 있다(Anttonen, 2002).

보편주의 이해는 여러 차원의 위계가 존재한다는 지적이 있다.

1. 자격과 수급권은 재량의 문제가 아니라 명확하게 정의된 권리이다.
2. 규칙은 유관 수혜자가 될 수 있는 모든 시민/주민에게 적용한다.
3. 혜택은 일반세로 조달되며 기여금으로 조달되는 경우는 매우 드물다.
4. 모든 시민에게 거의 동일한 혜택을 제공하며, 적어도 자산조사

(means-testing)를 통해 배제되는 사람은 없다.

5. 혜택은 적당하다”(Antonnen and Sipila, 2014, pp. 4-5).

이것으로 과연 보편주의를 종합적으로 이해할 수 있는지 의아할 수 있다. 특히 4번과 5번은 매우 막연할 뿐만 아니라 가용한 경제적·인적 자원과 상충될 수 있으며, 혜택이 적당하다는 개념도 아주 정밀한 개념은 아니다. 또한, 정해진 분기점에 미치지 못하는 자산을 보유하여 원칙적으로 모든 시민이 자격이 있다 하더라도 수급과 관련된 자산조사가 존재한다면 접근성의 측면에서 보편주의라고 주장할 수 없다는 뜻이기도 하다.

1번은 현금 혜택인지 현물 혜택인지에 따라 다르게 해석될 수 있다. 현금 혜택의 경우 재량권의 존재로 해당 혜택이 보편적이지 않다는 의미라고 주장할 수도 있지만, 서비스에 따라 다르다. 예를 들어, 건강관리와 장기요양 모두 치료 또는 간병이 필요한지 재량으로 판단할 수 있다(‘5. 보편적 서비스’ 참조). 따라서 필요할 때 복지국가 활동으로 지원된다면 보편적이라고 주장할 수 있다.

당연히 경계에서 있는 사례는 언제나 존재한다. 이어서 덴마크 복지국가가 제공하는 혜택과 서비스 관련 보편주의 존재 여부를 정의하고 이해하기 위하여 1번부터 3번까지 세 가지 사안을 중심으로 살펴본다. 즉 보편주의를 이해하려면 “혜택과 서비스 접근성은 시민권 및/또는 영주권 보유를 기반으로 한다”를 핵심 요소로 보아야 한다.

3. 덴마크 복지 보편주의의 역사적 발달 과정

덴마크 복지국가는 상당히 장기간에 걸쳐 점진적으로 발달했다. 전체적으로 보았을 때, 대부분은 의회 내 최대 정당 간 광범위한 연정을 바탕으로 결정되었으며, 노동시장 파트너도 지원하였다. 다양한 위원회가 개

입하기도 하였다(Greve, 2011). 1929년에 대공황으로 세계 금융 경제가 위기에 빠지면서 1930년대의 위기와 비상 상황 속에서 일어난 변화는 1933년 농업당과 노동당 간의 광범위한 타협을 통해 덴마크 사회정책을 대대적으로 개혁하는 출발점이 되었다. 심지어 “1933년 사회개혁은 새로운 종류의 보편적 사회정책을 수립하기 위한 최초의 시도였다”는 주장도 있었다(Ibid, p. 6). 이는 또한 주요 행위자들이 노동자와 농민을 시작으로 이후 사회 내 대규모 집단을 대표하는 의회 내 거대 정당이었기 때문에 변화에 대한 광범위한 지지를 확보할 수 있었음을 나타낸다. 타협은 복지국가를 안정적으로 발전시키는 방법으로 보았다.

이후 덴마크 복지국가의 역사를 살펴보면 정부, 고용인, 피고용인 단체 간 3자 합의는 복지 정책의 발전을 뒷받침하는 핵심 요소이자 변화의 핵심 요소였다는 사실도 확인할 수 있다.

국가가 새로운 법률을 제정할 수 있는 이유로는 고용인들이 이로써 직접적인 생산 비용이 증가하지 않을 것 등을 예상할 수 있었기 때문이다(Petersen, Petersen, and Christiansen, 2012). 그러나 당연하게도 세율이 오르면 임금 인상 요구도 늘어나기 때문에 관련된 간접비용이 발생할 수 있다.

덴마크 복지국가가 보편주의 단계에 들어서 발전한 것은 1950년대 중반부터 1970년대 첫 고유가 시기까지라고 주장되는데, 자산조사 없이 누구나 받을 수 있는 일반 노령연금이 도입된 1956년부터 포함된다(Greve, 2002). 1960년대에는 소득 정책을 포함하는 종합 대책(Helhedsløsning)이라는 합의를 보았다. 이것은 노동시장 파트너와 합의하여 고용인과 피고용인이 지불하는 보충연금(ATP)을 의미한다. 노동 시장에 속한 사람에게만 적용된다는 점에서 이것이 보편주의인지 의문이 들 수도 있지만, 덴마크는 노동시장 참여율이 높기 때문에 실제로는 점차

보편적인 제도로 발전하였다.

1960년대에는 아동 보육 같은 복지 서비스뿐만 아니라 가족 혜택과 새로운 장애연금 등 덴마크 복지국가에 새로운 확장 요소들이 대거 도입되었다. 1970년대에는 위기에도 불구하고 두 개의 사회 위원회가 복지국가의 개혁과 확장을 위한 길을 열었지만, 이로 인해 변화의 폭은 줄어들었다.

1960년대 후반에는 공공 부문에서 시정부의 책임이 강화된 구조가 도입되었다. 현재 덴마크의 다섯 지역이 병원을 관리하고 있기는 하지만, 지금도 여전히 복지 서비스 제공 분야에서 강력한 역할을 담당한다.

따라서 덴마크 복지국가에서 보편주의 도입에 관여한 정치적 배경과 주요 행위자들은 역사적으로 보았을 때 특히 노동자, 농민 같은 강력한 집단이었다. 이는 광범위한 연정으로 가능해진 안정적인 사회 계약의 일부라고 볼 수 있다(Baldwin, 1990). 노동시장 파트너들은 오늘날에도 사회정책 및 노동시장 정책과 관련된 위원회가 다양한 결정을 내릴 때 중심으로 참여하며, 3자 협의와 합의는 코로나19 정책 같은 변화가 발생하면 중요한 역할을 한다. 물론 사회 구조의 변화와 더불어 점차 노년층 단체 등 다른 이익 집단도 참여하고 있다.

4. 보편적 현금 급여

이어서 보편적 현금 급여를 중심으로 살펴본다. 앞에서 설명한 보편주의의 정의에 따르면, 덴마크의 현금 급여는 분명 보편적이다. 재량적 급여는 극소수에 불과하다. 한 가지 예는 사회부조 제도 내에서 시정부가 특정 상황에 대해 매우 구체적인 보충 급여 제공 여부를 결정할 수 있다. 즉, 덴마크 복지국가에서 현금 급여의 대부분은 일선 관료의 재량적 평가가 아니라 권리에 근거한다(Lipsky, 2010). 덴마크 연금청(Udbetaling

Danmark)이 현금 급여의 대부분을 관리하며, IT를 사용하여 각각 종류가 다른 급여와 관련된 정해진 규칙에 따라 급여를 지급한다는 점에서도 이를 확인할 수 있다. 사회부조 제도는 그 차제로 강력한 자산조사가 이루어지는 제도이며, 배우자의 소득이 급여 수급권에 영향을 줄 수 있다.

급여가 보편적이라고 하여 국가 급여 외에 추가 혜택이 없을 수 있다는 의미는 아니다. 즉, 질병수당은 이름에서 알 수 있듯이 정규직과 시간제를 막론하고 아파서 일할 수 없는 상태여야 한다. 그러나 덴마크 내 단체 협약은 대부분 질병휴직인 경우 26주까지 전액 임금을 지급하고, 국가는 질병휴직 후 14일이 지나면 고용인에게 국가 급여로 상환하여 질병휴직인 경우 고용주의 비용 일부를 충당하도록 합의하였다. 이것은 덴마크가 보편적 복지국가이면서도 직업 기반 복지가 존재한다고 볼 수 있는 이유이다(Greve, 2018; 2016). 출산휴가와 육아휴직도 마찬가지로 단체 협약에서 합의된 지급 방식을 통해 국가 급여로 보충된다. 그렇다고 기준(여기에서는 질병 및 휴직)을 충족하면 누구나 보편적으로 혜택을 받을 수 있다는 점이 바뀌는 것은 아니지만, 혜택 수준은 국가 제도가 아닌 다른 유형의 조정으로 지원될 수 있다.

덴마크 연금제도는 현재로서는 다소 복잡하고 뒤섞인 제도이다. 국가 연금제도, ATP 및 실제로 재정복지(fiscal welfare)에 의해 추가로 지원되는 직업 기반 연금이 존재한다(Sinfield, 2019; Morel, Touzet, and Zemmour, 2018). 그럼에도 불구하고 연금제도는 보편적이어서 지난 10년간 점진적으로 그 수가 늘어나고 있는 67세가 되는 사람들은 국가 연금 수급 자격이 있다. 연금은 기본연금과 보충연금으로 구성된다. 기본 연금액은 노동 소득이 일정 수준 이상이면 자산조사를 했지만 2023년 1월 1일부터 소득이 연금 수준에 영향을 미치지 않도록 바뀌었다. 반면, 보충연금은 각종 자본 소득 등 노동 소득 이외의 소득이 일정 수준 이상일

경우 점진적으로 감액될 수 있다. 특정 분기점을 넘는 수입과 부에 대한 자산조사를 시행하는 부가연금(Ældrecheck)도 있다.

교육 보조금은 학업이 지속적으로 진행되어가면서 달라지며 학생이 자택에서 다니는지 타지에서 왔는지에 따라 혜택의 수준이 다르다. 직장을 다니면서 소득이 상대적으로 높은 상한선을 선회하면 보조금이 줄어들 수는 있지만, 그렇다고 하여도 보편적인 혜택이라고 할 수 있다.

가족수당도 주로 자녀의 나이에 따라 달라지므로 보편적이라고 볼 수 있다. 자녀가 부모 중 한 명과 사는 경우가 아니라면 부와 모가 각각 수당의 절반을 받도록 분할되어 있다. 소득이 상대적으로 높은 소득선을 선회하면 수당이 점진적으로 감소하지만 기준이 되는 소득선이 상당히 높기 때문에 거의 모든 가족이 가족수당을 받는다.

현재 노동시장에서 42년, 43년 또는 43년간 일한 경우 재량의 영향을 받지 않는 조기퇴직연금이 있어, 실업수당에 비해 상대적으로 낮은 수준의 급여를 받기로 하고 근무 기간에 따라 연금 수급 연령이 되기 1년, 2년 또는 3년 전에 노동시장에서 물러날 수 있다. 보통 수년간 노동시장에 종사하면 물러날 권리가 있어야 한다는 주장으로 이 제도를 뒷받침한다. 사안을 복잡하게 만드는 또 다른 제도로 현재 직장에서 최소 15시간 근무할 수 있는지 재량으로 판단하는 제도가 있다.

실업급여는 실제로 보편적 혜택인지 논의할 수 있는 주요 사회보장 혜택일 것이다. 이는 덴마크가 겐트 원칙(실업급여를 받으려면 실업보험기금에 가입해야 함)을 따르고 있기 때문이다. 이는 노동조합과 실업보험기금의 연계를 보장하기 위한 것으로 따라서 아마도 높은 가입률을 암시하기도 하지만(Andersen, 2012), 이 기금의 재정에 국가가 상대적으로 강하게 개입하기도 하고 급여 수준이 높고 후하기 때문에 보편적이라고 주장하기도 한다. 여전히 관대한 편인지에 대해서는 ‘6. 최근 동향과 논의’

에서 자세히 논의하며, 이에 더해 보편적인 혜택으로 분류하려면 어느 정도로 후해야 하는지 그 분기점에 대해 명확하고 정확하게 알지 못하는 점도 고려해야 한다. 그럼에도 불구하고 규칙과 조건을 국가가 결정한다는 것은 관리 등 주요한 모든 면에서 국가의 역할이 강력하다는 의미이며, 고용주와 피용자의 부담금도 국가가 결정한다. 최근에는 실업급여를 보충하기 위해 민간 보험에 가입하는 사람이 증가하고 있다.

5. 보편적 서비스

덴마크의 복지 서비스는 보편적이라고 볼 수 있다. 접근성은 덴마크 시민권 또는 영주권 기준에 따라 다르며, 급성 질환의 경우라면 그 외의 사람도 치료받을 수 있다.

그러나 서비스의 관리와 제공은 국가가 정한 특정 규칙에 따라 시정부에서 수행하므로 서비스의 규모는 다를 수 있다.

덴마크의 모든 시정부에서 생후 6개월부터 제공하는 아동 보육은 국가가 관리하는 사회적 권리이다. 비용의 최대 25%에 달하는 사용자 부담금이 있지만, 저소득층은 그보다 더 적게 내고, 소득이 대단히 낮다면 무료일 수도 있다. 초등학교 입학 전까지 보육을 제공하며, 초등교육은 무료이고 아동 의무교육은 최소 10년이다. 따라서 보육과 교육 부문에서는 그 필요성 여부를 평가하지 않는다.

노인의 경우 장기요양 문제가 있다. 노인이 받을 수 있는 도움의 정도는 시정부마다 차이가 있을 수 있고, 시정부는 시민이 어느 정도 기대할 수 있는지 알려야 한다. 특히 집안일(청소, 요리, 빨래 등)과 관련된 지원에 차이가 있다. 그럼에도 개인이 장기요양 서비스를 받을 수 있는지, 어느 정도 받을 필요가 있는지 사례별로 평가할 필요가 있으며, 여기에는

배우자/파트너가 가사를 돕고 집안일을 할 것으로 예상되는 경우도 포함될 수 있다. 장기요양 수급 관련 사용자 부담금은 없다.

보건의료는 대부분 보편적이다. 병원에서 치료를 받는 것과 일반의 방문이 포함된다. 일반의가 필요하다고 판단하면 물리치료사, 정신과 의사 및 그 외 유형의 치료를 무료로 받을 수도 있다. 대체로 치료 횟수가 줄어들게 된다. 게다가 뇌졸중 후 훈련, 그 외 기능에 변화(예: 노인의 낙상 후)를 겪은 후 혼자 생활할 수 있도록 훈련할 가능성이 있다. 동시에 치과를 방문하고 약을 구입할 때 사용자 요금이 부과된다. 둘 다 국가가 일부 지원하지만, 최저소득층은 치과 이용률이 남들보다 낮고 필요한 약을 살 수 없는 경우도 있다. 20세 미만은 치과 방문이 무료이다(2024년부터 21세로 확대 예정). 질병이 발생할 경우 대기 시간이 있을 수 있으므로 고용주, 연기금 또는 개인 의료보험으로 직접 비용을 지불하고 빠른 치료를 받는 사람도 있다.

따라서 전반적으로 복지 서비스 접근성에는 보편주의가 있다. 특히 노인 장기요양 관련 개인이 거주하는 지자체와 서비스 규모에 따라 차이가 있을 수 있다. 따라서 보편주의 내에서도 서비스 수준은 다를 수 있다. 또한 위에서 언급하였듯이 주간보호 및 특정 건강 서비스에 대한 사용자 요금 수준도 다를 수 있다.

6. 최근 동향과 논의

종합적으로 보면 덴마크 복지국가 논의에서 보편적 서비스의 접근성에 대한 질문과 논의는 제한적이다. 이 논쟁의 수준을 높여 민간 공급자를 참여할 가능성을 포함하여 다양한 공급자의 상호 간 또는 다자간 경쟁 강화 여부를 중심으로 이루어져야 한다.

따라서 일반의, 치과 의사, 물리치료사, 정신과 의사를 민간으로 치지 않는 한 민간에서 공급하는 수는 매우 제한적이다. 공공 부문에서의 수입에 크게 의존하므로 사실상 공공 부문에서 제공하는 것이나 마찬가지라고 할 수도 있다.

논의된 또 다른 사안은 새로운 유형의 수요를 감당하는 등 다양한 유형의 서비스를 제공하기 위하여 자원 확보량을 늘려야 하는지 살피는 것이다. 여기에는 지원이 필요한 다양한 유형의 장애가 있는 아동과 성인의 수가 증가하는 것도 포함된다.

인구통계학적 변화와 함께 자격을 갖춘 인력의 부족도 논의되고 있지만, 지금까지는 복지국가의 핵심 역할에 영향을 미쳤다고 주장할 정도는 아니다.

소득 이전과 관련하여 핵심적인 논쟁은 급여 수준을 중심으로 이루어졌으며, 일한 만큼 대가를 지불해야 하고 일할 수 있는 사람이 노동시장 밖에 머물게 할 유인이 있어서는 안 된다는 주장이었다. 따라서 이러한 논의는 복지국가가 해당 혜택을 제공해서는 안 된다는 것 때문이라기보다는 노동 공급의 영향력과 더 큰 관련이 있다. 지난 20~25년간 실업급여의 대체율이 감소한 것도 이러한 논의의 일부라고 할 수 있다.

덴마크에 입국하는 이민자 수와 혜택의 수준 및 이러한 혜택을 받을 수 있는 조건에 대한 논의가 계속된다. EU 출신 이주 노동자는 EU 규칙을 적용하기 때문에, 다른 국제 협약에 대한 몇 가지 예외를 제외하면, 주로 EU 외부에서 온 사람들이 영향을 받았다. 하지만 과연 보편성의 정도와 관련된 사안인지 논의해볼 수도 있다.

시민사회의 역할에 대한 논쟁도 있지만, 이는 주로 특히 장기요양과 관련하여 복지국가에 가해지는 부담이 앞으로 줄어들거나 줄일 수 있는지 살펴본다. 따라서 이로 인해 보편주의적 접근이 줄어들든 하더라도, 시민사

회 실패(voluntary failures)의 위험이 있다는 것도 인정되기 때문에, 논쟁의 이유가 될 수 없다(Salamon, 1987).

7. 덴마크 사례의 함의

이와 같이 보편주의는 여전히 덴마크 복지국가를 구성하는 매우 강력한 요소이다. 돌이켜보면 덴마크 복지국가는 서비스를 늘리고 자격 기준이 변하는 방향으로 발전해 왔으며, 이러한 혜택을 받기 위한 다양한 기준을 충족하기만 하면 보편적인 사회적 권리가 되었다. 따라서 보편성은 서비스나 혜택을 받기 위해 충족해야 할 기준의 부재를 의미하지 않는다는 이해를 바탕으로 핵심 원칙이 되었다.

물론 다양한 변수가 있다. 아동 보육의 경우 연령이 기준이 되는 반면, 장기요양은 복지국가의 도움이 필요한지 평가한다. 가족수당, 휴직수당, 기초 국가 연금은 자산조사가 없으나 사회부조는 다르다. 덴마크 복지국가에서 이주민이 혜택을 받는 시기에 대한 의문이 제기되었으며, 이로 인해 덴마크 시민권 또는 영주권이 없으면 보편성이 줄어들었다고 주장할 수도 있다.

제3절 핀란드 복지국가에서의 보편주의

1. 핀란드 복지국가 발달 과정에서 보편주의의 정치적, 사회적 의미

북유럽 복지국가는 오랫동안 보편주의라는 사회민주주의적 이상에 기반을 두었다. 보편주의는 국민에게 기본적으로 필요한 것들을 보장하고

국민이 시장에 의존하는 정도를 낮추려는 국가의 노력을 지지한다. 북유럽이 이해하고 있는 보편주의에서 사회보장은 누구에게나 최저 소득을 보장하는 것뿐만 아니라 교육, 보건의료, 가족 정책, 연금, 사회복지, 질병, 실업에 대한 포괄적인 소득 대체 제도와 포괄적인 공공 서비스를 구축하여 국가의 전 부분은 아니더라도 대부분을 포괄하는 것이 목표이다. 보편주의는 기본적인 혜택과 서비스에 대한 시민의 사회복지 권리 확립에 핵심적인 정치 원칙이었다. 세금으로 재정을 마련하는 보편적 복지와 서비스는 (소득 연계) 복지 수준에 미치지 못할 수도 있지만, 사회 정의와 평등이라는 사민주의적 가치에서 비롯되었다.

북유럽 모델이라면 응당 기대하는 바에 핀란드 복지국가가 언제나 부응하는 것은 아니다. 특히 완전고용, (높은) 급여 수준, 실직자를 위한 적극적인 노동시장 정책(ALMP) 같은 광범위한 공공 서비스 측면에서 기대에 미치지 못한다. 이와 관련하여 캥가스(Kangas)는 핀란드 복지국가를 북유럽 모델의 경량형(light version)이라고 불렀다. 북유럽 이웃 국가와의 격차는 핀란드가 과거 가난한 농업 국가였기 때문이라고 설명하였다(Kangas and Salonemi, 2013). 1950년대 후반까지 핀란드의 주요 산업은 농업과 임업이었으며, 1950년대 핀란드의 농업 부문 노동력 비중은 1920년대 스웨덴 또는 1900년대 덴마크·노르웨이와 동일하였다(Alestalo and Kuhnle 1987 in Kangas ja Salonemi, 2013, p.9). 핀란드는 제2차 세계대전 종전 후 소련에 진 전쟁 부채로 인해 경제적 부담도 높았다. 그러나 이는 핀란드의 산업화를 가속하고 산업(및 기술) 발전의 토대를 마련하여 이후 농업 국가에서 탈피하여 현대적인 산업 복지 국가로 국가의 진로를 바꾸었다. 1960~1970년대 핀란드는 경제 구조가 급속히 변하면서 “북부의 일본”이라는 별명이 붙었고, 이후 핀란드 경제가 수십 년 만에 산업 경제에서 후기 산업 및 서비스 경제로 도약하는 축

매제가 되었다.

전후 시대에 핀란드 복지국가는 확장되었고 1980년대 후반에는 북유럽 이웃 국가를 따라잡을 수 있었다(Kangas and Palme 2005 in Kangas and Saloniemi, 2013, p.32). 1970년대 두 차례의 석유 위기가 핀란드에 미친 영향은 다른 유럽 국가와 비교할 때 미미한 정도였다. 그러나 1990년대 초 경제 환경이 급격하게 변하면서 핀란드 복지국가와 보편주의 이상에 긴 그림자를 드리웠고, 핀란드는 내부적인 난제를 맞이하게 되었다.

2. 복지 보편주의 도입의 정치적 배경과 주제

(북유럽) 보편주의 형성은 사민당에서 기인하는 경우가 많다(Esping-Andersen, 1985; Kildal and Kuhnle, 2007). 캥가스에 따르면 핀란드는 이러한 경향이 덜하다. 핀란드의 정치 스펙트럼은 북유럽의 전형적인 삼극 계급 체계와 유사한 양상으로, 좌측 끝(노동계급)과 우측 끝(보수)에 위치한 정당과 이 정치 스펙트럼의 가운데 있는 농민(중도) 정당으로 구성된다. 또한 북유럽의 전통과 유사하게 사회적 파트너와 국가 간 3자 협력은 고용, 소득, 근로 조건 부문에서 긴 시간을 두고 핀란드의 정책 결정에 뿌리를 내렸다. 이러한 협치는 특정 직업군의 이해관계를 대변하는 데 그치지 않고 장기적인 국가 이익(사회 협약 및 중앙 교섭의 형태)을 다양하게 고려한다. 사회적 대화는 다른 북유럽 국가들보다 더 지난하고 시간이 걸리는 경향이 있지만(Kangas and Saloniemi, 2013; p.14; Jonker-Hoffren, 2019 참조), 사민주의가 주도하는 연정에서는 노동조합이 정책 결정에 더 적극적으로 참여하는 경향이 있다.

앞에서 언급하였듯이, 사민주의자는 보편적인 북유럽 모델의 형성과

보호에 중요한 역할을 한 세력이라고 인정받는 경우가 잦다. 그러나 캥가스의 연구(Kangas and Saloniem, 2013; Kangas and Saari, 2009)가 보여주듯이 핀란드에서 보편주의적 이상의 원동력은 시민당이 아니었다. 오히려 캥가스가 보여주듯이 핀란드 사회민주당(SDP)은 복지국가 확대 초기에 기업주의적 노동시장 기반의 구조화된 복지제도에 힘썼다. 핀란드 시민당은 노조의 지원을 받는 노동자보험제도 도입을 촉구하였다. 사실 핀란드 복지국가에 정액급여 제도가 자리 잡기 바랐던 쪽은 농민당(이후 중도당이라는 이름으로 창당)이었다. 주된 이유는 보편적 제도가 시민당의 유권자인 농촌 인구를 대상으로 하는 반면, 보험제도는 노동시장에 소속된 사람들을 우선 대상으로 삼기 때문이었다(Kangas and Saloniem, 2013, p.15). 따라서 핀란드의 보편주의는 지배 정당 간 정치 싸움의 결과물이었다. 캥가스가 보여주듯이, 핀란드의 보편주의는 노동계급의 연대주의적 정서가 빚어낸 성과라기보다는 자당 유권자의 이해관계에 따라 농업 정당들이 보편적 보장이 법정 급여에 포함되기를 바랐던 타협의 지점에서 탄생하였다.

3. 보편주의 적용 사례

보편주의는 험난한 시작을 뚫고 핀란드 복지국가의 초석으로 여겨졌다. 복지국가는 주로 국민 세금으로 충당되는 혜택과 서비스라면 시민 누구나 접근성을 보장한다. 핀란드에서 보편주의 제도는 일반적으로 공교육, 공공 보건의료, 아동수당, 국민(기초)연금을 예로 들 수 있다(Halmetoja, 2016 또한 참조). 이러한 사례 중 일부는 아래 설명하는 바와 같이 이제는 핀란드 보편주의 제도의 기준에 완전히 부합하지는 않지만 보편주의에 관한 다음 부분으로 넘어가기 전에 핀란드 사회보장제도

의 역사적 발전을 간략히 살펴볼 필요가 있다.

핀란드는 사실 19세기 초반 해도 미운 오리 새끼였다. 당시 핀란드는 산업화에 뒤처졌고 농업 인구의 상당수는 토지와 가정 경제(물물교환)로 생활을 유지하였기 때문에 유럽의 최빈국이었다. 다만 이로 인해 경제적으로 앞선 국가와 비교할 때 사회적 이동은 거의 필요하지 않았다. 그러나 1960~1970년대 격렬한 구조적 변화를 겪으며 핀란드는 “백조”로 성장하였다. 산재보험(1894년), 여성 참정권(1906년), 실업보험(1917년) 등 사회 개혁은 일찍 시작되었지만, 연금(1939년 시행)과 질병수당(1963년) 측면에서는 보편주의 이상을 수용하는 후발주자였다.

그 이전에는 산재보험(1894년)과 실업보험(1917년)과 같은 초기 사회 개혁이 노동자보험제도라는 고전적인 도구를 중심으로 설계되었다. 캥가스와 살로니에미(Kangas and Saloniemi, 2013)는 이러한 제도가 노동계급에만 해당되었기 때문에 보편주의는 논의의 대상이 아니었다고 말한다. 특히 이러한 “고용 관련” 위험은 농민을 대표하는 농민 정당의 우선순위가 아니었기 때문에 정치적 스펙트럼 전체가 보편주의에 대한 공동의 관심을 보이지 않았다. 사회 개혁에 대한 시도가 여러 번 있었지만 다른 정당(야당)의 지원을 받는 농민 정당은 이러한 시도를 막을 수 있었다. 이로 인해 연금과 질병수당 제도 도입에 상당한 지연이 발생하였다. 또한 비용이 많이 드는 보편적 제도는 경제적 전제조건이 충족된 후에야 정치적 추진력을 얻을 수 있었다.

복지국가 제도가 확대되면서, 노령, 건강, 질병 같은 “보편적” 위험이 정치 의제로 편입되었다. 이러한 위험은 노동자뿐만 아니라 농촌 지역의 농업 선거구에도 영향을 미치기 때문에 농업 정당들은 이러한 위험에 대응하기 위해 더욱 헌신해야 한다고 생각하였다. 아래에서 설명하겠지만, 그 결과 연금과 질병수당 제도는 모든 시민(유럽연합 가입 후 모든 거주민

으로 변경)에게 동등한 접근성을 제공하기 위하여 “보편적” 성격을 띠게 된 가족 정책, 공교육, 보건의료서비스처럼 보편주의의 신호탄이 되었다.

이어서 보편주의와 관련하여 가장 중요한 사회보호 제도에 대해 설명 하겠다.

가. 연금

국가연금은 1939년에 도입되었다. 1939년부터 완전 적립 방식으로 운영되다가 1956년에 개혁되었고, 농민당의 요구에 따라 고용주와 피용자의 기여금으로 조성된 기금이 65세 이상 모든 국민에게 보편적으로 분배(정액)되었다. 이 제도에는 보편적 기본 금액(거주 기간 5년을 기준으로 지급)과 소득 검증을 거친 보충 금액이 있다. 1995년에 대불황이 끝나면서 보편적 기본 금액이 폐지되고 국가연금은 다른 연금 소득에 대한 소득 심사를 받게 되었다. 연금에서 보편주의를 폐지한 것은 시민권 기반의 사회보장에서 고용 기반의 개별 결정 사회권으로 전환된 것을 의미했기 때문에 보편주의 모델의 측면에서는 상당한 손실이었다(Kangas and Saloniemi, 2013, p.39).

나. 건강보험과 보건의료서비스

Kangas(1992)는 건강보험 법안도 비슷하게 설명한다. 사민주의자들은 이미 수십 년 전부터 전 국민 질병보험을 시행하려고 시도하였지만, 사민주의자와 농민당 간의 다툼으로 인해 1963년까지 정책 추진이 지연되었다. 1963년의 국민건강(질병)보험 개혁은 캅가스와 살로니에미의 표현을 빌리자면 “유럽에서 가장 보편적인 제도”였다(Kangas and

Saloniemi, 2013, p.25). 즉, 이 제도는 모든 시민에게 적용되었고 무급(가족) 노동자, 학생, 비공식 간병인을 포함하여 금전적 소득이 없는 자도 혜택의 대상이었다(Kangas and Saloniemi, 2013, p.25). 이 제도는 기존의 산업 기반 질병 기금과 고용주가 제공하는 보건의료에 이어 도입되었다. 정치적 비전을 살펴보면 직장 보건의료가 예방적 관리의 역할을 하리라는 기대가 있었다. 그러나 시간이 지나자 핀란드의 보건의료 제도는, 한편에는 피용자라면 쉽게 접근할 수 있고 무료로 빠르게 이용할 수 있는 고용주가 제공하는 직장 보건의료가 있고, 다른 한편에는 노동시장 밖의 사람들이 대기 명단을 작성하고 일반의와 전문의가 부족한 상황을 겪으며 서서히 오르는 사용자 부담금으로 고통받는 낙후된 공공 보건의료 제도가 존재한다고 냉정하게 말할 수 있는 이중 체계가 되었다.

질병보험은 상당히 늦게 도입되었지만 1896년부터 보건의료를 체계화할 책임을 기초지자체가 지게 되었다. 조정 작업은 국가가 이끌었고 1990년대부터 시작된 긴축 조치로 보편주의의 이상을 무너뜨리는 사용자 수수료와 본인 부담금이 조직되었다. 보편적 보건의료가 접근성, 품질, 효율성과 관련된 기대치 충족에 어려움을 겪으면서 이중 체계는 크게 비판받았다. 핀란드가 급속하게 고령화되면서(핀란드는 유럽에서 고령화 진행이 가장 빠른 국가) 고질적인 정치 문제가 되어 핀란드의 사회·의료 보장제도와 조직을 개혁하라는 압력이 끊임없이 쏟아지게 되었다.

다. 가족 정책

가족 정책 개발도 농업 정당 의제에 뚜렷하게 표시되어 있다. 1948년에는 16세 미만 모든 아동에게 공적으로 자금을 지원하는 보편적 아동수당이 도입되었다. 이 제도는 “하늘이 주신 양식(manna from heaven)”

으로 여겨졌으며(Kuusi 1962 in Kangas ja Saloniemi, 2013, p.26), 핀란드 복지국가에서 단독 보편주의 제도로 여전히 존재한다.

사회서비스에서 보편주의 요소와 관련하여 보육은 모든 아동을 보편적으로 돌볼 수 있는 개별 권리로 본다(Hiilamo, 2004). 국제적으로 비교했을 때 핀란드의 보육 서비스는 접근성이 좋고 수준이 높으며 보조금이 넉넉하게 지원된다(부모 부담금은 적다). 그러나 보육 조직은 현물(상당한 보조를 받는 공공 보육 서비스)과 현금(재택 보육 제공)으로 제공되는 공공 서비스를 모두 포함하는 독특한 경향이 있다. 이러한 이원 체계는 정치적 경쟁에서 비롯된 것으로, 농업 정당과 다른 정당 간의 견해 차이와 도농 격차를 드러낸다(Hiilamo and Kangas, 2009). 사민주의자들은 공보육을 추진했고, 1972년 공보육법이 제정되었다. 이와 더불어 1985년에는 아동을 기초지자체의 보육 시설에 맡기지 않는 경우 만 3세까지 부모(어머니)가 집에서 돌볼 수 있도록 현금을 지급하는 국가 아동 가정 보육 수당이 도입되었다. 현재까지 이 “선택” 옵션은 중앙(농업)당의 정치 의제에서 높은 비중을 차지한다. 이 제도로 인해 핀란드에는 북유럽 기준으로 유아를 위한 공식적인 지자체 보육 시설의 이용률이 낮다. 이 제도는 보편주의적 보장의 이상에 부합하지만, 이 제도가 어머니의 노동 시장 참여 문제에 강하게 젠더화된 결과를 가져온다고 주장하기도 한다(예를 들어, Hiilamo and Kangas, 2009 참조).

라. 교육

핀란드는 PISA 학생 성취도 평가에서 장기간 최상위권을 유지하며 교육의 나라라는 찬사를 받았다. 농업에 뿌리를 둔 국민을 숙련시키고 경제를 구조적으로 바꾸기 위하여 교육을 정치적 우선순위로 선택하였다. 교

육의 기본 원칙은 학생이라면 누구에게나 동등한 기회를 제공하고, 모든 학생에게 포괄적인 지식과 기술을 제공하고 무상교육(교육의 형태에 관계없이 입학금 무료)에 공공 투자하며, 고등교육 진학 시 비교적 관대한 학습 지원(학습 보조금, 정부 보증 대출, 주택 수당)으로 가능한 모두가 고등교육에 진학하게 하는 것이다. 따라서 모든 단계의 학교 제도가 사회적 배경이나 개인의 가용 자원에 관계없이 누구에게나 동등한 기회 제공을 목표로 한다는 점에서 교육은 보편적이다.

마. 실업급여

실업급여 제도(1917년)는 고전적인 노동자보험제도를 도구 중심으로 설계되었다. 1959년에는 고용주가 기금을 대고 노조가 관리하는 임의 제도가 정액제의 일부로 도입되었다. 오늘날에도 실업급여 제도는 기본 급여 대 소득비례(earnings-related) 급여라는 이중 정액제를 채택하고 있다. 또한 노동 이력이 충분하지 않은 경우 자산조사에 따른 노동시장 보조금 대상이다. 핀란드의 실업급여는 그 기반이 보편주의는 아니지만, 노동 이력 유무와 관계없이 모두를 포괄하는 넓은 적용 범위 덕분에 다른 유럽 국가의 실업급여보다 포괄성이 강하다(van Gerven and Heikkinen, forthcoming in 2024). 그러나 핀란드에서도 실업급여와 경제활동 활성화 정책이 결합하면서 실업급여 및 서비스 수급 자격이 구직/취업 활동을 조건으로 하는 등 개인의 자유가 위축되는 결과를 초래하였다.

4. 최근 동향과 복지 보편주의에 대한 대중의 인식

핀란드 사회정책에는 보편주의의 잔재가 일부 남아 있지만, 수십 년이 지나면서 특히 1990년대 경제 불황 이후 대부분의 요소가 개혁되었다. 핀란드 복지국가는 수십 년간 확장일로를 달리다 1990년대 초 소련 붕괴와 경제 과열의 여파로 국가가 심각한 위기에 빠지면서 1990년대에 갑작스럽게 멈춰 섰다. 경제 불황(1991~1994년)으로 실업률은 예상치 못하게 올랐고(노동 인구의 18%) 마찬가지로 예상치 못한 긴축 정책도 실시하게 되었다. 위기를 겪으며 정부는 거의 모든 사회보호 영역에서 대폭 삭감을 감행하고 공공 서비스의 질을 낮추었으며, 경기침체 대응 정책의 결과 복지국가가 수십 년간 쇠퇴하여 불황의 여파는 오래 지속되었다(Kiander, 2001). 또한, 공공 서비스에서 시장화와 민영화의 역할이 커지는 것도(예를 들어 Karsio and Anttonen, 2017 참조) 경제 불황의 결과이다.

수많은 연구가 핀란드의 사회보장이 어떻게 보편주의에서 선별주의(Kuivalainen and Niemela, 2010), 표적화(Saikkonen and Ylikanno, 2020)로 이동하였으며, 기본 보장을 제공하는 것이 특정한 사회적 위험에 대비하여 최소한의 보호를 제공한다는 사회보장의 논리를 대신하게 되었는지 시사한다. 수급권 삭감뿐만 아니라 1990년대와 금융 위기(2007~2009년) 이후 이루어진 지수 동결 같은 무의사결정 정치로 인해 수급권은 평균 소득이 증가하는 만큼 늘어나지 못하고 있다(Greve et al. 준비 중). 사회보장에 선별성이 점점 도입되고, 전통적인 사회정책과 달리 사회적 권리보다 수급권이 노동과 더 밀접한 관계를 맺음에 따라 아낌없이 베푸는 보편주의(보장성)는 긴축 조치의 뚜렷한 희생양이 되었다(van Gerven, 2008). 이런 의미에서 핀란드 복지국가는 이상적 보편주의와의 연관성을 상실하였다. 시민의 기본적인 필요를 보장하려는 국

가의 노력은 여전하지만, 국민의 시장 의존도를 낮추려는 목표(에스핑-안데르센이 1990년 중요 연구에서 언급한 탈상품화)는 수십 년간 계속 물어지기만 하였다. 아낌없는 보장은 고용 관련 (보험) 제도에 기반을 두고 있으며, 핀란드의 기본 보장은 적용 범위가 넓긴 하지만 보편적이지는 않기 때문에 현재까지 남아 있는 진정한 보편적 복지 혜택 제도는 아동수당이 유일하다.

보편주의란 어느 정도까지는 서비스를 제공하겠다는 약속이다. 가족 정책(유아 교육에 대한 주관적 권리)과 무상교육에는 보편주의 요소가 있다. 보건과 사회복지 분야에서는 기본적인 공공 서비스가 갖는 형식적인 보편적 접근성은 유지되고 있지만, 급격한 고령화로 인해 본인 부담금이 증가하면서 보건·사회복지(역시 사회의 급격한 고령화로 인해 증가를 향한 엄청난 압박에 처함)에서도 보편주의가 무너지고 있다.

보편주의는 현대 정부가 지향하는 이상은 아니다. 국제적으로 많은 이목을 끌었던 기본소득 실험에서도 드러났다. 실험 결과 보편적이고 무조건적인 제공이라는 생각이 노동 중심 정치와 부합하지 않았고(Kangas, Jauhainen, Simanainen & Ylikanno, 2021; Hiilamo, 2022), 현재 핀란드에서 진행되고 있는 사회보장제도 개혁 계획에서도 보편적인 기본소득이라는 생각은 중심을 차지하지 못한다(Sosiaali ja terveystoimisto, 2023 참조).

보편주의에 대한 국가의 약속은 변화가 불가피하다는 주장도 있다. 이주(移住)를 비롯하여 살아가는 방식이 변하면서 다양성이 증가하여 보편주의의 정당성에 이의를 제기하는 것으로 보인다. 예를 들어, 안토넨 등은 다양성 증가를 지적하며 다양성을 이해하지 못하는 보편주의 프로그램은 실제로 불평등한 결과를 초래한다고 주장한다(Anttonen et al., 2012).

제4절 한국 복지국가에서의 보편주의

1. 한국 복지 보편주의의 정치적 배경 및 주체

복지국가 발전 이론의 관점에서 보면, 한국의 정치·경제적 토양은 보편주의 복지로 나아가기에 척박한 것으로 보였다. 이를테면, 권력자원이론의 시각에서 보면, 한국의 노동조합 조직률과 단체협상 적용률도 낮고, 신제도이론을 적용해도 비례대표제 선거제도가 작동하지 않고, 자본주의 다양성 이론의 차원에서 보아도 조정시장경제체제에 속하지도 않다(김영순, 2021; 양재진, 정의룡, 2012). 그럼에도, 한국의 복지국가는 경제적인 성장과 더불어 압축성장의 길을 밟아온 것도 사실이다.

김영순(2021)은 민주화 이후 한국의 복지국가의 지연과 발전의 요인을 고루 분석하면서, 다양한 권력 자원이 제휴 및 연합을 형성하면서 동적으로 복지국가 발전에 공헌한 측면을 강조했다. 그는 한국의 복지 정치의 작동 과정에서 주요한 정치적인 주체를 네 범주로 나누어서 제시했다.

첫째, 대통령이다. 국민기초생활보장법 제정 과정이나 보편적 공보육으로 진일보하는 과정에서 당시 대통령의 한마디 혹은 일관된 입장은 정책의 경로를 바꾸는 역할을 했다. 이를테면, 노무현 정부 임기 동안 예산이 두 배 이상 증가할 정도로 보편적 공보육이 확대된 동인은 당시 예산 당국의 반대에도 대통령이 여성가족부를 엄호한 점이었다. 양재진, 김영순, 조영재, 권순미, 우명숙, 정홍모(2008)는 이를 “우리나라 특유의 ‘대통령 중심성’”(p. 8)이라 설명했다.

둘째, 정당이다. 노무현 정부 초반까지도 정당들은 복지정책을 제시할 만한 실력과 의지가 없었지만, 2007년 2차 연금개혁에서는 정당들이 이익을 결집하고 대의하면서 정책을 입안하고 대안을 제시하는 모습을 보

이기 시작했다. 특히, 한나라당은 기초연금과 노인장기요양보험 설계 과정에 적극적으로 동참하면서 지지기반인 노인층의 이익을 옹호하려는 모습을 보였다. “복지정치에서 정당의 기능이 정상화되기 시작했음을... 알리는 신호”(김영순, 2021, p. 373)였다. 물론, 거대 정당들이 보편성의 원칙과 철학에 근거하여 일관되고 체계적인 정책을 제시한다고 보기는 힘들다. 김용익, 이창곤, 김태일(2023)은 정당들의 복지 철학 및 비전의 부재, 그리고 정책 역량 부족으로 인해서 어느 정당이 집권을 하든 복지 정책은 관료의 손에 넘어가게 되는 행태를 반복했다고 설명한다. 그 결과 정부의 이념적 성향과 무관하게 복지정책은 수렴하는 양상을 보였다.

셋째, 행정부, 특히 예산부처다. 정책의 창이 열리고 시민사회나 정치권이 주도해서 의제를 제시하면 정책의 세부적인 내용은 보건복지부 혹은 기획재정부 등 정부 부처의 관료들에 의해 결정됐다. 관료의 개입은 때로 원래의 정책 취지를 무색하게 할 만큼 제도에 영향을 줬다. 특히 예산부처의 영향력을 설명하면서 김영순(2021)은 다음의 예를 들었다. “국민기초생활보장법에서 부양 의무자 기준을 지나치게 엄격하게 한 점, 공보육이 그토록 절박한 ‘국가적 과제’로 떠올랐음에도 지자체의 매칭 조항을 그대로 둔 채 국공립 시설 확충 계획을 세워 겨우 배정된 예산조차 불용되게 만들었던 것, 요양 인프라의 전달체계에 대한 전문가와 복지부의 초기 논의를 모두 무시하고 거의 전적으로 민간 공급에 의존하는 형태로 노인장기요양보험제도를 발전시킨 것”(pp. 374-375) 등이다.

넷째, 시민운동 단체다. 특정 국면에서 시민운동 단체들은 제휴해서 대중적 지지를 이끌어내면서 여당과 정부를 압박하는 방식으로 복지정책에 개입했다. 국민기초생활보장제도가 대표적인 예다. 시민단체의 연성 권력 자원 및 지식 기반 자원을 동원해서 대통령의 의사 결정에 영향을 미쳤던 점은 제도가 도입되는 데 결정적인 역할을 했다. 이에 앞선 의료보

협 통합 과정에서도 노동조합, 농민단체, 시민단체와 의료단체 등이 연합해서 의보연대라는 단일한 연합조직을 형성한 점이 강력한 동인으로 작용했던 역사도 있다. “당시 전국 각지에서 보험증을 반납하거나 보험료 고지서를 불태우는 등 직접적인 행동”(양재진, 김영순, 조영재, 권순미, 우명숙, 정홍모, 2008, p. 86)을 한 것이 정책 당국을 압박했다. 이와 같은 시민사회의 역할은 특히 정당의 복지정치 및 복지정책의 역량이 약하던 시절에 상대적으로 부각됐다.

한국 복지국가의 빠른 발전 과정에서 한국의 빠른 경제적인 성장과 민주주의 발전이 토대가 됐다. 이를테면, 한 국가의 정치적 성숙도를 가늠하는 지표로서의 부패인식지수는 지난 1995년 비교 대상 국가 가운데 50위였지만, 2021년에는 32위까지 올라섰다(Transparency International, 2023). 또 1970~2010년 기간 경상 및 불변 가격 기준 한국의 GDP는 각각 423배 및 17배로 증가했다(김동석, 김민수, 김영준, 김승주, 2012). 복지국가의 보편성 획득을 위한 정치적, 물질적 토대를 빠른 속도로 형성한 점도 주요한 변수로 고려할 필요가 있다. 이런 측면에서 보면, 복지국가의 산업화이론은 한국 복지국가의 빠른 발전을 일부 설명한다.

2. 한국 복지국가 발전에서 보편주의의 사회적, 정치적 함의

한국에서 보편주의를 둘러싼 사회적·정치적 논의는 2010년 이후 본격화했다. 보편적 복지국가는 복지국가 가운데서도 북유럽에서나 관찰된 다소 예외적인 모델이었다. 따라서 구사회민주주의의 담론인 보편적 복지국가를 위한 제안은 “정치적으로 백전백패”(김영순, 2011, p. 14)를 당했다.

2010년 지방 선거에서 무상급식이 선거 쟁점으로 부상하면서 학술적

인 용어로만 다뤄지던 보편복지와 선별복지는 일반인에게도 익숙한 용어로 등장했다. 당시 야당인 민주당은 무상급식 공약을 전면으로 들고 나섰다. 2009년 경기도 교육감 선거에서 무상급식을 공약으로 내세운 김상곤 후보가 당선되는 과정을 보면서 자신감을 얻은 결과였다.

보수세력은 빈곤층만을 대상으로 하는 선별적 복지제도로서의 급식안을 지지한 반면, 중도 및 진보 세력은 모든 학생을 대상으로 하는 보편적 제도로서의 무상급식 제도를 제안했다. 보수세력은 이견희 삼성 회장의 자녀에게도 무상급식을 제공할 필요는 없다는 ‘부자급식’의 프레임을 제시했다. 진보세력은 선별 급식을 줄 경우 빈곤층 아동은 눈칫밥을 먹게 된다는 ‘낙인효과’를 주로 제시했다. 그 과정에서 보수는 선별, 진보는 보편이라는 등식이 만들어졌다.

영국의 보편적 복지국가가 Thatcher 정부의 집권 이후 시장친화적 잔여적 복지국가로 전화하는 과정을 상징하는 사건은 1971년 학교의 무상 우유 공급을 중단한 일이었다. 당시의 일로 Thatcher는 ‘우유 도둑(milk snatcher)’이라는 불명예스러운 별명을 달게 됐다(Cordon, 2016). 한국의 복지국가가 보편주의로 지향하게 된 첫걸음이 2009년 경기도 초등학생 대상 무상급식이었다. 아이들을 대상으로 하는 ‘밥의 정치’가 복지국가의 경로를 바꾸는 계기가 된다는 점은 시사하는 바가 크다.

당시 천안함 사건 등으로 보수당에 유리한 안보 의제가 부상했지만, 복지 공약을 처음으로 전면으로 내세운 민주당이 지방선거에서 압승했다. 중도 및 진보 세력이 제시한 ‘눈칫밥’ 프레임이 여론전에서 승리했다고 볼 수 있다. “과거처럼 민주화, 평화적 정권 교체, 영·호남 대결, 정치 개혁과 세대교체 등 다른 선거 쟁점을 압도하는 큰 이슈들이 부재한 상태에서, 2012년 총선과 대선에서 복지가 표의 향배를 가를 중요한 이슈로 떠올랐다”(조성은 외, 2019, p. 212).

무상급식을 둘러싼 논쟁은 선거 이후에도 이어졌다. 정당과 학계, 시민 단체들이 복지 의제에 적극적으로 동참했다. 당시 민주당은 보편적 복지 국가를 당 강령으로 채택했고, 민주노동당 등 진보 정당들도 복지 의제에 동참했다. 민주노동당은 2000년대 초반부터 무상의료, 무상교육 공약을 선구적으로 제시했다. 보수정당들도 흐름에 동참했다. 이는 복지정치의 측면에서 중요한 기점이었다. 박근혜 당시 국회의원은 사회복지기본법 전부개정안을 발의하고 ‘맞춤형 복지’를 제안했다.

2012년 대통령 선거에서 박 후보자는 3대 핵심 공약으로 무상보육, 기초연금제 도입, 4대 중증 질환의 무상화를 제시하면서 보편적 복지의 확장을 제안했다. 민주당도 2012년 대선 당시 이른바 ‘3무 1반’ 공약을 내 걸었다. 무상급식·무상보육·무상의료(3무)와 반값 등록금(1반)을 합친 용어다. 당시 대통령 선거에서 복지는 “대립 이슈가 아닌 합의 이슈가 되었다”(양재진, 2013, p. 47).

이태수(2016, pp. 334-335)는 무상급식을 둘러싼 일련의 논쟁의 의미를 네 가지로 정리했다. 첫째, 한국 복지국가의 성격과 모형을 둘러싸고 역사상 처음으로 대중적인 차원에서 폭넓은 관심을 낳고 논쟁을 촉발했다. 둘째, 한국 정치사에서 처음으로 복지와 관련한 이념과 노선이 선명하게 드러나면서 복지정치의 중요한 축이 형성됐다. 이는 복지국가의 발전을 위해 매우 고무적이다. 셋째, 논쟁은 복지정책의 확대로 연결됐다. 이를테면, 당시 무상급식, 보호자 없는 병원, 서울시의 보육정책 등을 들 수 있다. 넷째, 복지국가 운동의 활성화를 이끌었다. 당시 ‘내가 만드는 복지국가’, ‘세상을 바꾸는 사회복지사’, ‘복지국가청년네트워크’ 등이 결성되는 계기가 됐다.

이태수(2016)는 당시 논쟁의 한계도 지적하면서, 보편복지의 개념 자체가 명확하게 정립되지 않은 상태에서 왜곡된 개념이 범람하거나 정치

공세와 여론 주도를 위해 논쟁이 굴절된 점을 지적했다. 이 과정에서 무상복지와 보편복지를 등치시키는 혼동이 초래됐다.

보편복지를 둘러싼 논쟁은 2014년에 재점화됐다. 박근혜 정부 아래에서 무상보육과 무상급식의 예산 부담에 대한 책임 공방이 벌어졌다. 홍준표 당시 경남도지사의 무상급식 예산 중단 선언이 시발점이었다. 전국 시장·군수·구청장 226명이 기초연금과 무상보육에 대한 ‘복지 디폴트’(지급 불능)를 선언하면서 확산됐다. 이 과정에서 2010년의 무상복지를 둘러싼 논점이 다시 등장했고, 복지재정을 둘러싼 중앙과 지방 사이의 책임, 복지 정책 사이의 선순위라는 문제들이 함께 의제화했다.

무상복지가 항상 인기를 끈 것은 아니었다. 당시 한국갤럽이 2015년 3월 ‘전면 무상급식’과 ‘소득 고려 선별 급식’을 보기로 내건 여론조사 결과를 보면, 선별 급식 지지는 66%였고, 무상급식 지지는 31%였다. 무상급식 지지 여론은 상대적으로 소수였다(천관울, 2015.4.20.).

3. 소득보장정책에서 보편주의

한국의 소득보장정책에서 보편성 수준을 확인하는 방법은 다양할 것이다. 첫째, 개별 제도의 보편성이다. 둘째, 제도의 총합으로서 사회적 욕구에 대응하는 보편성이다.

첫 번째 방법인 개별 소득보장제도의 보편성을 국민연금과 고용보험을 중심으로 살펴보겠다. 건강보험은 다음 ‘서비스 보장 정책’ 부분에서 다루도록 하겠다. 먼저, 국민연금은 1988년 도입 당시에는 10인 이상 사업장의 사용자와 근로자를 당연적용 대상으로 한정했지만, 2003~2006년 사이에는 1인 이상 근로자를 사용하는 사업장의 근로자까지 확장됐다. 또한 사업자 가입자 기준을 꾸준히 완화하면서 보편성 확보를 위한 노력

이 계속 이뤄졌다. 이를테면, 2018년 8월 이후로는 1개월 동안 근로일수가 8일 이상인 경우에도 사업장 적용이 가능하게 됐다(유희원, 류재린, 김혜진, 김아람, 2021).

사각지대는 여전히 크다. 18~59세 총인구 가운데 비가입(851만 명), 납부예외(310만 명), 장기체납(102만 명)으로 적용 사각지대 규모는 해당 인구 전체의 40.9%에 이르고 있다(유희원 외, 2021). 급여도 낮다. 2020년 말 기준, 65세 이상 인구 850만 명 가운데 국민연금(노령연금 기준) 수급자는 322만 명으로, 수급률이 37.9%이고 평균 수급액 역시 54.1만 원이다. 물론, 국민연금의 성숙화 과정에서 급여 대상자와 급여 수준에서 보편성이 개선될 여지도 있다.

참고로, 기초연금은 국민연금의 짧은 역사 및 높은 수준의 노인 빈곤율을 고려해서 도입됐다. 대한민국 국적을 가진 65세 이상 노인 가운데 일정 소득인정액 이하인 경우에 지급된다. 2023년 기준 선정기준액은 단독 가구 기준으로 2,020,000원이다. 이 기준은 65세 이상 가운데 소득인정액 기준 하위 70%에 따라 결정됐다. 소득인정액은 월 소득평가액과 월 소득환산액을 합한 액수다. 2023년의 경우에는 월 최대 약 32만 원이 주어진다. 기초연금은 노후소득보장 정책으로서 일정 부분 보편성을 확보하면서 국민연금의 빈자리를 일부 채우고 있다.

고용보험도 원칙적으로 보편적이다. 1995년에 시행된 고용보험제도도 제도적, 실질적 사각지대를 해소하면서 가입자 수는 2017년 1295.9만 명에서 2022년 1489.9만 명으로 약 200만 명 증가했다(통계청, 2023). 고용보험 가입률도 2015년 정규직은 82.4%에서 2020년에는 89.2%로 늘었다(소득주도성장특별위원회, 2022). 비정규직 가입률도 같은 기간 42.6%에서 46.1%로 소폭 증가했다. 정규직 및 비정규직 사이에서 나타나는 사회보험 가입률 수준 차이가 크게 부각된다.

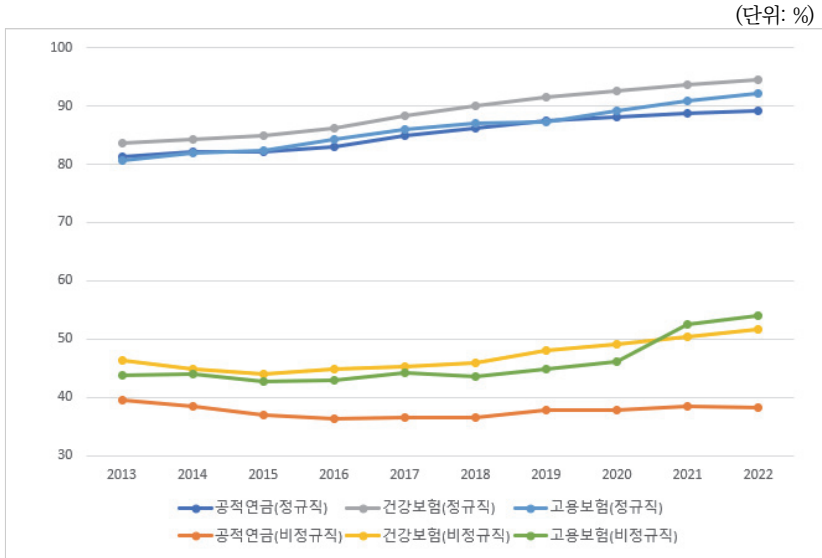
비정규직 노동자들의 사회보험 가입 문제는 한국에 국한되지 않는다. 유럽 국가에서 비정규직(atypical)²⁾ 노동자들의 실업보험 가입 비율은 5%(체코, 크로아티아, 헝가리)~72%(영국) 수준이다(Jara, Tomino, 2018). 유럽연합에서 중위값은 벨기에와 스페인의 20%다.

고용보험의 보편성을 확보하기 위한 노력은 진행형이다. 예술인과 노무 제공자는 2020년과 2021년에 특례 가입 대상으로 고용보험의 적용을 받기 시작했다. 여기서 노무 제공자는 보험설계사, 학습지 전문강사, 교육교구 방문강사, 택배기사 등을 포함한다.

구직급여 급여액은 급여기초일액의 60% 수준이다. 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽 국가에서 소득 대체율이 이전 소득의 70~90%에 이르는 점과 비교하면 낮은 수준임을 알 수 있다(신영규, 강지원, 김기태, 김수진, 남윤재, 이상정... 이준영, 2023, p. 85). 상한은 1일 6만 6,000원이고, 하한액은 최저임금법상 최저임금의 80%로 설정됐다. 구직급여의 하한액 수준은 다른 국가와 비교해도 낮지 않다. 정부는 하한액 기준을 재설정하고자 하고 있다.

2) Jara, Tomino(2018)는 '비정규직'을 지칭하는 표현으로 'atypical'과 'non-standard'를 모두 사용했다. 여기서 비정규직은 시간제, 계약직, 임시직 노동자와 자영업자를 포괄하는 개념이다. 유럽 국가들의 실업보험 가입률은 자영업자를 제외한 비정규직 노동자의 수치다.

[그림 3-1] 정규직·비정규직의 사회보험 가입 비율



자료: 통계청. 임금근로자 사회보험 가입률, <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=10&idxCd=F0121> 에서 2023.10.12. 인출

국민취업지원제도는 실업부조제도로써, 고용보험의 실업급여의 사각 지대를 완충하는 제도다. 이를테면, 구직급여 수급 기간이 소진된 구직자 혹은 고용 이력이 짧거나 없는 구직자 등을 대상으로 한다. 국민취업지원 제도를 통해서 받게 되는 현금 급여인 구직촉진수당 급여액이 50만 원으로 적고, 급여 기간도 6개월로 지나치게 짧다는 지적을 받고 있다.

그 밖에 출산 및 양육으로 인한 소득 혹은 지출 보전을 위해 출산전후 휴가급여, 육아휴직급여, 부모급여, 아동수당, 장애에 대한 소득 혹은 지출 보전에 대응하기 위한 장애연금, 산업재해에 대응하기 위한 산업재해 보상보험제도가 운영되고 있다. 모두가 자산조사를 거치지 않으며, 사회보험 방식으로 혹은 해당 인구사회적 배경에 따라 급여 자격을 갖게 된다. 따라서 대상자 기준으로는 보편성의 원리에 따른다고 볼 수 있다.

한국의 소득보장제도는 제도의 포괄성 기준으로는 보편성의 원칙에 부합하는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 급여 수준은 다른 복지국가에 견줘 적정하다고 볼 수 있으며, 보편성 기준을 충족했다고 보기 어렵다.

두 번째 방법인 소득보장제도의 총합 측면에서 보면, 한국은 복지국가의 소득보장제도를 빈틈 없이 구비했다고 볼 수 있다. 소득보장 정책 가운데 2018년 아동수당을 도입한 이후, 상병수당을 제외하고는 한국에 대부분의 소득보장 정책을 도입했다. 상병수당 역시 2025년 본 사업 도입을 전제로 시범사업을 진행하고 있다. 참고로, 대표적인 선별적인 현금 급여 제도인 국민기초생활보장제도를 포함한 80여 개의 제도도 자산조사에 근거한 방식으로 빈곤층의 소득 보장제도로 작동하고 있다.

다만, 한국의 소득보장제도들이 정부의 일관된 원칙에 따라 구축됐다고 보기는 어렵다. 개별 제도들은 당면한 시대적 욕구에 따라, 당시 사회 정치적인 역동에 따라 다소 주먹구구식으로 도입됐다. 그 결과, 제도적인 정합성 및 상보성을 갖췄다고 보기는 어렵다. 또한 소득보장제도가 사회적 위험에 대응하는 체계로서 기능해야 하는데, 보편성에서 상당한 한계를 노출하고 있다. 대표적인 예가 노인 빈곤율 지표다. 한국의 노인 빈곤율은 40%를 육박하고 있으며, OECD 회원국 가운데 가장 높은 수준이다.

4. 사회서비스에서의 보편주의

사회서비스는 소득보장과 다른 방식의 보편주의의 적용이 필요하다. 현금에서 적용되는 균등분배 혹은 비례급여 방식이 서비스에서는 적용되기 어렵기 때문이다. 윤홍식(2011)은 세 가지 이유를 들어서 설명한다. 첫째, 국가 단위의 보편복지가 관철된 북유럽에서도 서비스는 지방정부에 따라 상이한 모습을 보이고 있다. 둘째, 현금 급여와 달리, 사회서비스

는 급여 자격이 있어도 서비스를 이용하지 않을 경우가 상대적으로 많다. 셋째, 북유럽에서 사회서비스는 시민주의의 전통에 따라 형성되지 않았고, 오히려 이념적 스펙트럼을 넘어서 중산층의 이해에 조용하는 방식으로 자리를 잡았다. 사회서비스에 한정해서는 서비스에 대한 보편적인 접근성과 서비스의 질의 측면에서 보편성을 판단할 근거가 생길 수 있다. 이와 같은 점을 염두에 두고 한국의 사회서비스를 건강보장, 영유아 및 노인 돌봄 서비스에 한정해서 살펴보겠다.

한국의 건강보장제도는 대상 포괄성의 측면에서 보편적이다. 2021년 현재 건강보장 적용 인구는 5,293만 명으로, 건강보험 가입자 5,142만 명(97.1%), 의료급여 수급자 152만 명(2.9%)으로 구성된다. 건강보험은 1977년에 의료보험이 도입된 이후 “세계에서 유래를 찾기 힘들 정도로 빨리 제도를 팽창”(양재진 외, 2008, p. 82)한 결과, 12년만인 1989년에 도시지역 의료보험 실시를 통해서 전 국민 의료보험을 이뤄냈다. 또한, 1999년 1월, 지역과 직장 건강보험을 통합하면서 대상자 기준 제도의 보편성을 확보했다. 이렇게 한국의 건강보험에서 조합주의의 흔적은 사라지게 됐다.

급여의 적정성 측면에서 보면, 한국의 건강보험 보장률은 2019년 기준으로 61% 수준이다. OECD의 평균인 74%에 못 미치고 있다(OECD, 2021). 그 결과, 가구의 소비지출 가운데 보건의료비가 차지하는 비중은 한국에서 5.3%로, OECD 평균(3.1%)을 웃돌고 있다(OECD, 2021). 한국의 건강보장제도는 대상자의 포괄성 측면에서는 보편성을 획득했지만, 급여의 적정성 측면에서는 한계를 노출했다.

영유아 대상 서비스의 경우, 영유아 교육 보육은 교육부와 보건복지부에서 각각 영아와 유아를 대상으로 유아교육과 보육 서비스를 제공하고 있다. 3~5세 유아의 유아교육 및 보육 서비스 이용률은 유치원과 어린이

집을 포함하여 94% 수준이고, 0~2세 영아의 보육 서비스 이용률은 평균 74% 수준이다(신영규 외, 2023). 보육 및 육아보육 분야는 2000년대 초반 이후 급속한 발전을 한 결과 2013년부터는 보편 보육·유아교육의 시대가 시작됐다는 평가(조성은 외, 2019)를 받고 있다. 그러나 우리나라에서는 출산과 양육에 따른 돌봄 수요에 대응하는 서비스 가운데 유아교육 및 보육 서비스가 주로 확대됐다는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 그 과정에서 부모가 유아를 돌보는 시간을 지원하는 정책 혹은 양육에 필요한 비용을 지원하는 통합적인 서비스는 미약하다(신영규 외, 2023).

노인을 대상으로 하는 사회서비스는 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있다(신영규 외, 2023). 일상생활 유지를 위한 서비스, 건강관리 및 의료지원 서비스, 노인 일자리 및 사회참여 서비스다. 세 가지 유형의 서비스는 모두 지난 10년 동안 빠른 속도로 확대됐다. 이를테면, 첫 번째 유형인 일상생활 유지를 위한 서비스의 하나인 장기요양급여비의 지급 현황을 건수 기준으로 보면, 2019년 947만 건에서 2022년에는 1,423만 건으로 증가했다(국민건강보험공단, 2023). 그러나 급여는 파편적이고 전달체계는 분절적이어서, 효과가 제한되고 있다는 평가를 받고 있다(신영규 외, 2023). 개별 서비스들이 일관성과 체계성을 가지고 발전하지 않았고, 시기에 따른 필요에 따라 임기응변식으로 도입된 결과다. 서비스 사이의 정합성, 연계성은 떨어지게 됐다. “우리나라는 사회서비스가 서로 다른 급여로 파편화되고 서로 다른 전달체계로 분절화되면서 결국 누구에게도 사회서비스에 대한 책임을 온전히 물을 수 없는 비책임성의 문제가 구조화”(신영규 외, 2023, p. 207)됐다.

이와 같은 문제는 노인 대상 서비스에 한정되지는 않다. 사회서비스 영역에 대한 체계적인 이론이 정립되지 않은 상황에서 사회적 수요에 따른 정책이 먼저 자리를 잡은 탓이 크다. “부처별, 영역별 분절적이고 파편적

방식으로 정책이 추진되어 사회서비스 공급과 이용 측면에서 다양한 문제를 노출하고 있다”(조성은 외, 2019, p. 443).

이러한 상황에서 사회서비스의 개별 제도들은 대상의 포괄성 측면에서 일정한 보편성을 확보했으나, 제도의 총합으로서의 사회서비스 정책의 보편성을 성취하는 데는 한계를 가질 수밖에 없다.

5. 최근 동향

2020년 코로나19의 범유행 상황에서 보편복지를 둘러싼 새로운 논쟁이 발생했다. 정부는 2020~2022년 사이 여섯 차례의 추가경정예산을 통해 전 국민 혹은 위기 가구를 대상으로 국민지원금제도, 긴급재난지원금, 국민상생지원금 등 다양한 형태의 급여를 제공했다. 지역 단위에서도 경기도는 도민 전체를 대상으로 하는 개인 단위의 재난 기본소득을, 서울시와 경상남도도 중위소득 대비 일정 수준 이하의 저소득층을 대상으로 지원금을 지급했다. 이 과정에서 보편/선별 지급의 신속성, 효과성, 효율성 등의 보편과 선별 지급의 우위를 둘러싼 논쟁이 발생했다.

한편, 같은 위기 상황에서 국외 복지국가들의 위기 대응 방식도 주목을 끌었다. 북유럽 복지국가들은 기존의 1, 2차 보편적 사회안전망의 급여자격, 수급액, 수급 기간을 조정하는 형식으로 위기에 효과적으로 대응했다. 반면, 미국과 한국처럼 사회안전망이 보편적으로 구축되지 않은 국가에서는 재난 기본소득 형태의 보편적이지만 비체계적인 소득 지원이 추진됐다(여유진, 김성아, 2020). 한국은 그 과정에서 보편과 선별의 집행 방식을 둘러싼 논쟁으로 예산 집행이 지연되고, 사업의 신속성 및 효과성에서 한계를 노출했다(김기태 외, 2022). 이러한 경험은 보편적 사회보장 체계가 위기 상황에서도 더욱 효과적으로 작동할 수 있음을 보여주는 사

례가 됐다.

2022년에 집권한 윤석열 정부는 보편적 복지보다는 선별적 복지를 정책 기조로 삼았다. 정부는 복지정책과 관련한 국정과제 32개를 포괄한 국정 목표를 ‘따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회’로 제시하고 첫머리에 다음과 같이 제시했다. “어려운 이웃과 사회적 약자를 더욱 따뜻하게 보듬어서 한 사람의 국민도 홀로 뒤처지지 않도록 약자와 동행하는 사회”를 목표로 했다(대통령실, 2022). 보편보다 선별로의 정책 기조 변화가 감지된다. 정책 변화도 나타났다. 이전 정부에서 보편적 사회보험 형태로 도입을 검토했던 상병수당은 기초보장제도의 형태의 잔여적 모델로 한정됐다. 취업자 전체를 대상으로 하던 1년 차 시범사업(2022.7~2023.6)도 2년 차 시범 사업(2023.7~2024.6)에서는 취업자 가운데 소득 하위 50%를 대상으로 축소됐다(보건복지부, 2023. 1. 31).

지난 정부가 추진하던 건강보험 보장성 확대 정책, 전 국민 고용보험 정책 등의 보편성 확대 기조에서 방향 전환이 있었다. 새로운 정부는 ‘지속 가능한 복지국가 개혁’(국정과제 42)을 위해 복지 확대보다는 재정적 안정을 꾀하고 있다(대통령실, 2022). ‘사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄 서비스 고도화’(국정과제 44)를 통해서 사회서비스 영역에서 민간 및 시장의 참여를 유도하는 방식으로 사회서비스 산업 발전을 유인하고 있다(대통령실, 2022).

국민들의 보편복지에 대한 태도에도 일정한 변화가 관찰되고 있다. 복지패널 부가조사에서는 3년에 한 번씩 복지를 위한 증세에 대한 찬성 여부와 보편/선별 복지에 대한 지지 여부를 묻고 있다. 해당 문항의 내용은 다음 그림과 같다.

[그림 3-2] 증세 및 보편/선별 복지 찬성 여부 관련 복지패널 설문 문항

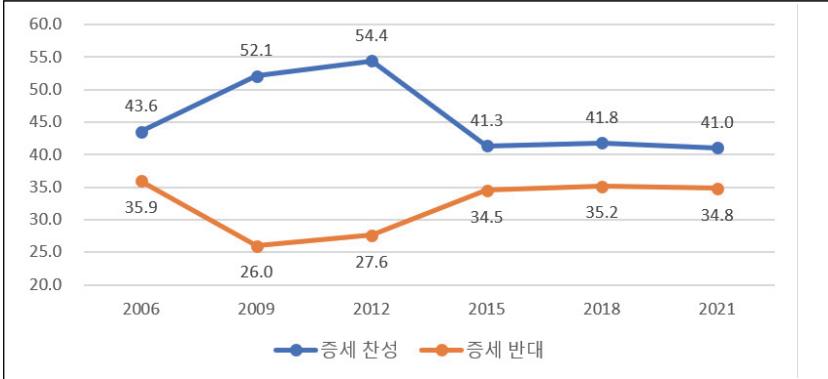
<p>문 13) 복지예산을 늘리기 위해 세금을 더 걷어야한다는 주장에 대해 찬성하십니까? 혹은 반대하십니까?</p>	
<p>① 매우 찬성한다 ② 찬성한다 ③ 대체로 찬성한다 ④ 보통이다</p>	<p>⑤ 대체로 반대한다 ⑥ 반대한다 ⑦ 매우 반대한다</p>
<p>문 15) 국가가 세금을 걷어서 의료, 연금 등의 사회보험이나 육아나 양로와 같은 사회서비스를 제공할 때, 모든 국민을 대상으로 하는 방안과 가난한 사람들만을 대상으로 하는 방안이 있습니다. 어느 방안으로 실시하는 것이 옳다고 생각하십니까? (※모든 국민들 대상으로 하는 방안이 옳다고 생각할수록 ①로, 가난한 사람들을 대상으로 하는 방안이 옳다고 생각할수록 ⑤로 기입해 주십시오.)</p>	
<p>① ————— ② ————— ③ ————— ④ ————— ⑤</p> <p>① 모든 국민대상 ② 소득하위 70%의 국민 대상 ③ 소득하위 50%의 국민 대상 ④ 소득하위 30%의 국민 대상 ⑤ 가난한 사람들을 대상</p>	

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교. (2023). 한국복지패널 설문지(17차 부가조사용). 한국복지패널 홈페이지 <https://www.koweps.re.kr/data/survey/list.do>에서 2023. 10. 12. 인출

먼저, 복지예산을 늘리기 위한 증세 여부에 대해서는 ‘매우 찬성’, ‘찬성’, ‘대체로 찬성’의 비율이 ‘매우 반대’, ‘반대’, ‘대체로 반대’의 비율보다 꾸준히 높게 나타나고 있다. 다만, 찬성 비율이 2006년 이후 2012년까지 꾸준히 늘다가 2015년에 급락한 이후, 비슷한 수준을 유지하는 점을 확인할 수 있다. 증세에 대한 찬성 비율이 과반으로 가장 높았던 2012년은 앞에서 살펴본 무상급식 문제가 범국가적인 의제로 떠오른 당시였다는 점을 상기할 필요가 있다. 물론, 복지예산을 늘린다고 할 때, 복지가 ‘어느 모양의 복지’인지에 대한 생각은 응답자마다 다를 수 있다. 그에 대한 선호도 다를 수 있다. 이와 같은 점을 고려해서, 보편과 선별 가운데 어느 쪽을 선호하는지도 물었다.

[그림 3-3] 복지예산 늘리기 위한 증세에 대한 찬성 및 반대 태도 변화

(단위: %)

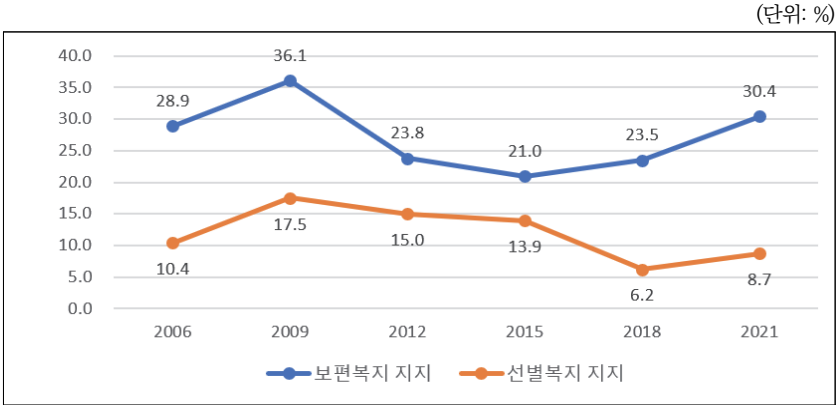


자료: 복지패널 해당 연도 부가조사 자료를 필자가 분석

보편복지에 대한 지지율은 2009년에 36.1%로 가장 높았고, 2015년에 21.0%로 가장 낮았다가 2021년에는 다시 30%를 상회하는 점을 확인할 수 있다. 참고로 [그림 3-2]의 복지패널 문항에서 사회보험 및 사회서비스의 복지 혜택을 ‘모든 국민을 대상’으로 해야 한다는 응답자를 보편복지를 지지하는 것으로 해석했다. ‘가난한 사람들을 대상으로’ 한정해야 한다는 응답자들은 선별적 복지를 지지하는 것으로 풀이했다. 전반적으로 보편복지에 대한 지지가 선별복지를 앞섰다. 선별복지에 대한 지지 비율은 2018년 이후로는 한 자릿수 비율에 머무는 점도 눈에 띈다.

한국은 1990년대 중반 이후에 복지를 빠른 속도로 확장하면서, 2010년대 이후 무상급식 논쟁, 2020년대 긴급재난지원금 논쟁을 거쳤다. 그 과정에서 보편복지에 대한 집단적인 학습의 과정을 거쳤다. 다양한 복지제도의 도입 및 성숙화를 통해서 복지에 대한 체감도도 높아진 것으로 보인다. 그 결과, 상대적으로 다수의 국민들은 보편적 복지를 지지하고, 이를 위한 증세에 대해서도 지지의 의사를 표현했다.

[그림 3-4] 보편 및 선별 복지에 대한 지지 경향



자료: 복지패널 해당 연도 부가조사 자료를 필자가 분석

이와 같은 복지 태도는 다시 복지국가 보편성 확보의 정치적인 기반이 됐다. 그러나 한국 복지국가의 보편성은 각 제도의 급여 충분성 및 제도 간 정합성 측면에서 한계를 노출하며, 많은 과제를 안고 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

복지 보편주의에 관한 전문가 인식 조사

제1절 조사 개요

제2절 결과 분석

제 4 장

복지 보편주의에 관한 전문가 인식 조사

제1절 조사 개요

이번 연구의 목적은 복지 보편주의 개념과 적용의 다양성을 탐색하는데 있으며, 그 다양성을 실증적으로 분석해보고자 한국과 스웨덴, 덴마크, 핀란드에서 복지 보편주의 또는 복지국가에 대한 연구를 하고 있는 학자를 대상으로 인식 조사를 실시하여 복지 보편주의에 관한 한국과 북유럽 복지국가 전문가의 인식을 비교하였다. 조사 방법과 조사 참여자의 선정 기준, 설문지 구성 등을 정리하면 다음과 같다.

1. 조사 방법 및 조사 참여자 구성

조사는 연구진이 설계한 설문지를 온라인 설문조사로 구성하여 한국의 전문가 35명과 덴마크, 스웨덴, 핀란드의 전문가 37명에게 직접 온라인 설문조사 링크를 발송하여 설문조사 참여를 요청하였다. 조사는 2024년 1월 19일부터 2월 2일까지 약 2주에 걸쳐 실시되었으며 최종적으로 한국 전문가 27명, 북유럽 전문가 25명에게서 유효 응답을 수집하였다. 한국 전문가의 응답률은 77.1%, 북유럽 전문가의 응답률은 67.6%였다. 북유럽 전문가의 거주 국가 구성은 덴마크 10명, 스웨덴 7명, 핀란드 8명이었다.

조사 대상은 한국과 북유럽 국가(스웨덴, 덴마크, 핀란드)에서 복지 보편주의와 복지국가에 대한 연구를 하고 있는 전문가로서, ① 문헌 검토 결과 최근 해당 연구 주제로 직접 연구를 수행하였거나 참여한 경험이 있는

전문가, ② 전체 연구를 수행하는 과정에서 연구 자문 의견을 받은 전문가, ③ 국외 출장(스웨덴, 핀란드, 덴마크) 중 조사 참여에 대한 동의를 사전에 득한 전문가, ④ 그 외 연구진 회의를 통해 조사에 참여하는 것이 적합하다고 추천받은 전문가 순으로 섭외하였다.

2. 설문지 개발

설문지를 구성하기 위해 내부 연구진 회의와 외부 전문가를 포함한 자문 회의를 반복하여 실시하였다. 국외 전문가를 대상으로 한 영문 설문지는 국외 전문가에게 서면으로 자문하였다. 연구진 회의와 전문가 자문을 바탕으로 반구조화된 설문지를 작성하였으며, 예비조사를 실시한 결과 소요 시간은 1시간 내외이다.

설문 영역은 ‘복지 보편주의에 대한 개념과 관점’, ‘사회정책의 보편성 제고 방안’, ‘보편주의 적용 사례’, ‘보편적 복지국가의 우선순위와 위험 요인’으로 구성하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 4-1〉 「복지 보편주의에 관한 전문가 인식 조사」 설문지 구성

영역	설문 내용
복지 보편주의에 대한 개념과 관점	보편주의 개념과 반대 개념 보편주의 적용 시 핵심 목표
사회정책의 보편성 제고 시 중요한 것	의료서비스: 동등한 이용 자격 ↔ 평등한 접근성 현금 급여 ↔ 현물 급여 기초연금: 정액 지급 ↔ 소득 수준에 따른 차등 지급 퇴직연금: 공적연금 통합 ↔ 노동시장에서 운영 보육 서비스: 무상 제공 ↔ 차등적 이용자 부담금 부과 사회보험 지속 가능성 제고: 보험료 인상 ↔ 조세 투입 개인 단위 급여 ↔ 가구 단위 급여 공공 사회정책 확대 ↔ 서비스의 시장주의 제한 이주민 보호: 시민권자와 등록 이주민 ↔ 미등록 이주민 포함 실업급여 인상 및 수급 기간 확대 ↔ 직업훈련 기회 확대 영유아보육 무상 제공 ↔ 대학교육 무상 제공

영역	설문 내용
보편주의 적용 사례에 대한 인식	팬데믹 재난지원금의 정액 지급 vs 차등 지급 무상교육·보육 서비스 제공과 사립유치원 이용 보편적 기본소득 제도 도입
보편적 복지국가의 우선순위와 위험요인	보편적으로 제공해야 하는 사회서비스 영역의 우선순위 보편적으로 제공되어야 하는 소득보장 영역의 우선순위 보편적 복지국가의 위험요인

제2절 결과 분석

1. 보편주의 개념에 대한 전문가 인식

보편주의(Universalism) 개념은 중층적이고 다차원적이다. Anttonen and Sipilä(2012)는 보편주의가 사회정치적 논리의 측면에서는 다양한 투쟁과 재정의의 대상이 되어온 한편, 사회정책학적인 측면, 즉 학문의 측면에서는 원칙과 논리, 실천, 규범적 가정과 이상까지를 포괄한다고 설명한다. 사회정책학에서 교과서로 자주 사용되는 Gilbert & Terrell(2012)에서는 제4장 챕터 전체를 털어서 보편주의자와 선별주의자 사이의 긴 논점들을 살펴봤다. 여기에서 보편주의는 단순히 할당 원리를 넘어서 사회정책의 목적과 지향을 구성하는 세계관으로까지 확장된다. Budowski & Künzler(2020) 역시 정책적 이상과 과정으로서의 보편주의의 다섯 가지 측면을 논하면서, 복지 급여의 포괄성 혹은 접근성, 전달 주체 혹은 급여의 질, 정책 효과, 재정, 급여의 적정성을 제시했다.

서구에서 오랜 기간 논의되는 보편주의가 유라시아 대륙을 가로질러 한국에 이르면, 논의의 맥락이 달라진다. 이유는 다양할 것이다. 보편주의가 유럽, 특히 북유럽에서 역사적인 쟁투와 타협의 결과물로 이해됐다

면, 한국에서는 머나먼 지향 혹은 이상형에 가까운 점이 하나의 이유일 것이다. 그래서 “한국적 맥락에서 보편주의를 이해하고 정의하려는 시도”(이태수, 2016, p. 333)가 있었고, 강옥모(2018, p. 42)는 보편주의를 한국 미래의 복지국가 전략으로 파악하려는 일련의 시도에 대해서 비판적인 입장을 개진하기도 했다. 보편주의를 이해하는 내용은 한국과 북유럽의 사회정책 학자들 사이에서 교집합과 여집합, 합집합으로 다양하게 확인될 것이다. 이번 절에서는 먼저 다양한 층위 및 차원의 보편주의의 개념에 대해 사회정책학자 52명의 의견을 살펴본다. 먼저, 보편주의를 ① 자원 할당의 원리, ② 정부의 정책 기조, ③ 사회의 집단적 사고방식, ④ 정치적 이념, ⑤ 정치적 수사 혹은 구호 등으로 각각 규정하는지를 물었다.

먼저, 보편주의를 ‘① 자원 할당의 원리’로 이해한다는 점에서는 1명의 북유럽 학자를 제외하고는 만장일치가 이뤄졌다. 가장 교과서적인 개념 정의라는 점에서 예상된 결과였다. 두 번째, ② 정부의 정책 기조로 이해한다는 설문에 대해서는 전체 응답자 가운데 세 명 가운데 두 명꼴(65.4%)로 동의가 이뤄졌다. 한국(70.4%)과 북유럽(60.0%)에서 일부 차이가 나타났다. 응답 내용에 대해 추가 문항을 배치하지 않은 결과, 응답의 이유에 대해서는 추정할 수밖에 없다. 다만, 전통적으로 북유럽 사회민주주의 정부와 한국 온건자유주의 정부에서 보편주의적 정책을 펴왔거나, 보편주의를 지향했다는 점에서 동의의 수준이 높았던 것으로 추정된다.

세 번째, 보편주의가 ‘③ 한 사회가 공유하는 집단적 사고방식’이라는 명제에 대해서도 앞의 문항과 똑같은 65.4%가 동의했다. 한국(66.7%)과 북유럽(64.0%)의 비율도 흡사했다. 한국에서는 초등학생 무상급식에서 나타났던 국민적인 지지와 북유럽 사회에서 역사적으로 확인된 보편주의에 대한 사회적 지지를 고려하면, 동의 비율이 높을 것으로 예상됐다. 다

만, 학술적인 용어인 보편주의 개념을 집단적 사고방식으로 확장하는 데 일부 동의하기 어려운 대목이 있었을 것으로 추정된다. 이 명제에 대한 응답 비율이 한국과 북유럽이 유사했다는 점이 흥미로웠다. 설문 대상자가 일반인이 아니라, 보편주의적 지향에 대한 동의 수준이 높을 것으로 추정되는 사회정책 관련 학자들이었다는 점도 염두에 둘 필요는 있다.

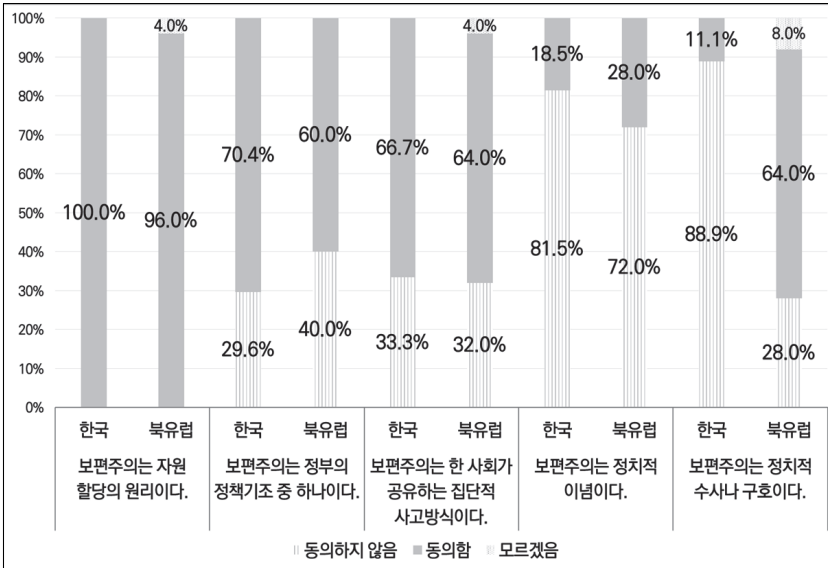
네 번째, 보편주의를 ④ 정치적 이념으로 보는지에 대해서는 전반적으로 동의 수준이 낮았다. 설문 문항의 내용이 '보편주의는 자유주의, 공산주의, 사회민주주의 등과 같은 정치적 이념이다'라고 매우 구체적으로 적시된 것이 하나의 원인으로 보인다. 즉, 보편주의를 공산주의나 사회민주주의의에 준하는 정치적 이념으로 이해하는 경우에 한해서만 해당 명제에 동의할 수밖에 없기 때문이다. 한국 전문가 다섯 명 가운데 한 명(18.5%), 북유럽 전문가 네 명 가운데 한 명(28.0%)이 해당 명제에 동의했다. 소수이긴 하지만, 일부가 이러한 명제에 동의하는 점도 확인된다.

한국의 경우를 한정해서 보면, 2000년대 이후 전통적인 좌파 가운데 일부에서 북유럽 같은 보편주의 복지국가 모델을 이념적 지향으로 노정한 경우가 관찰되는 현상(정승현, 2019)과 연관될 것으로 추정된다. Esping-Andersen(1990)도 북유럽의 보편적 복지체제(welfare regime)는 영·미의 시장 중심의 자유주의 복지체제와 생산과 분배의 질서를 달리하는 별도의 이념형으로 제시한 바 있다. 보고서 제3장 제1절의 필자인 Blomqvist도 본문에서 보편주의를 스웨덴 사민당의 이데올로기라고 명시하기도 했다.

보편주의를 사회정책에서 자원 할당의 원리로 보는 입장에서는 이와 같은 '확대 해석'에 동의하기 어려울 수 있을 것이다. 또한 보편주의가 북유럽의 사회민주주의 결과물일 수 있어도, 그 자체가 정치적인 이념으로 해석되기는 어렵다는 논리도 제시될 수 있을 것이다. 그와 같은 온도 차

이는 [그림 4-1]에서 ① 자원 할당의 원리와 ④ 정치적 이념 문항에서 나타나는 동의 비율의 격차에서도 확인된다. 이와 같은 온도 차이가 한국과 북유럽에서 모두 확인된다는 점도 흥미로운 대목이다.

[그림 4-1] 보편주의 개념의 다양한 이해에 관한 전문가 의견



자료: 전문가 대상 설문조사 결과

①~④ 문항에 대해서는 한국과 북유럽의 학자들 사이에서 차이가 크지는 않았다. 반면, ⑤ 보편주의가 정치적 수사 혹은 구호라는 명제에 대해서는 두 지역의 학자들 사이에서 입장 차이가 컸다. 한국에서는 11.1%만이 해당 명제에 동의한 반면, 북유럽에서는 동의 비율이 64.0%로 높았다. 앞의 ④, ⑤ 문항을 함께 놓고 보면, 한국의 학자들은 보편주의가 정치적 이념에 이르지 않는지만, 그렇다고 정치적 수사나 구호 수준에 머무르는 것도 아니라고 보는 것이 평균적인 시각인 듯하다. 즉, 보편주의를 ‘정

책적인 지향이나 기조'로서의 위상 정도로 인식하는 것으로 풀이된다. 반면, 북유럽의 학자들은 보편주의가 정치적 이념의 위상에 이르지 않고, 자원 할당의 원리로서 정부의 정책 기조 정도의 위상을 가질 수 있지만, 동시에 정치적 수사나 구호의 성격도 가지고 있다고 본다 고 답했다. 보편주의 복지국가를 오랜 기간에 걸쳐서 구축해 온 북유럽에서 제시된 이러한 견해는 해석이 필요하다. 필자들이 2023년 북유럽 출장에서 만난 Liisa Häikiö 핀란드 탐베레대학교 사회정책학과 교수의 자문 내용은 분석 결과에 대한 해석의 실마리를 남긴다. 그에 따르면, 핀란드에서 '보편주의'를 의미하는 번역어가 없으며, 학계에서만 universalism이라는 표현을 사용하고, 일반인에게 익숙한 표현은 아니다(Häikiö, 2023). 따라서 보편주의가 지칭하는 현상 혹은 의미로서의 '자원 할당의 원리' 혹은 '집단적 사고방식'은 북유럽에서 존재하지만, '보편주의'라는 표현 자체는 학술적 혹은 정치적 언어로만 사용될 수 있다. 이러한 해석이 ⑤ 문항에 대한 한국과 북유럽에서 차이를 크게 벌린 것으로 볼 수 있다.

보편주의의 개념을 어떻게 이해하는지를 파악하기 위한 또 다른 방법으로 '보편주의의 반대 개념'이 무엇이라고 생각하는지를 물었다. 이 문항은 우선순위에 상관없이 전문가들이 보편주의에 반대되는 개념이라고 생각하는 것을 최대 두 가지까지 선택하도록 했다. 복수 응답을 포함하여 각 선택 항목의 빈도를 계산한 결과, 한국에서는 선별주의(selectivism)를 선택한 전문가가 92.6%로 가장 많지만, 북유럽에서는 잔여주의(residualism)를 선택한 전문가 비율이 72.0%로 가장 높았다. 한국 전문가 가운데 잔여주의를 선택한 비율은 63.0%였고, 북유럽 전문가 중 선별주의를 선택한 비율은 68.0%였다. 한국의 거의 모든 전문가는 보편주의가 선별주의에 반대되는 개념이라는 생각에 동의하지만, 북유럽에서는 이런 생각에 동의하는 전문가 비율이 상대적으로 낮은 것으로 보인다. 설문

에 참여한 전문가 52명 가운데 28명이 복수 응답을 통해 잔여주의와 선별주의를 동시에 선택했다. 대부분 교과서적인 개념 정의에 동의하는 것으로 해석된다. 이와 같이 응답한 이유를 보면 서로의 관점이 확인된다.

“이는 학술 용어임. 보편주의 vs. 선별주의, 제도주의 vs. 잔여주의. 개념 정의를 인식 조사하는 것은 무의미함. 시험에서 가장 많은 응답 항목에 따라 정답이 나오는 것은 아님.” (K1)

“보편주의와 선별주의는 사회정책 접근 방식에서 대조적인 개념. 보편주의는 사회적 평등과 연대 강조, 선별주의는 비용 효율성과 개인의 책임을 중시. 사회정책의 중요한 기준 중 하나.” (K11)

이와 같은 교과서적인 정의는 북유럽 학자들에게서도 유사하게 확인된다.

“보편주의는 모든 사람을 포괄하는 반면, 선별주의는 측정을 위해 특정 그룹만 선택하고, 잔여주의는 잔여집단, 즉 사회와 인구의 주변부만 포괄한다. 따라서 후자의 두 개념 중 어느 것도 전체 인구를 포괄하지 않는다.” (N2)

“보편주의는 인구의 전체 또는 큰 부분을 포괄한다. 선별주의는 인구의 일부만을 포함하고, 잔여주의는 인구의 더 가난한 부분만을 포함한다.” (N3)

한국의 일부 전문가들은 보편주의의 반대말로서 잔여주의 혹은 선별주의를 제시하면서도, ‘반대’가 곧 배타적임을 의미하지 않는다는 점을 강조했다. 이를테면, 국내의 한 전문가(K17)는 보편주의 반대말로 선별주의와 잔여주의를 모두 제시하면서도 다음과 같이 설명을 덧붙였다.

“보편, 선별의 이분법적 논의가 바람직하지 않은 측면이 있고 보편과 선별이 실제 제도 운영에서는 혼용될 수 있지만, 개념상 보편의 반대로 선별/잔여주의라 할 수 있음.” (K 20)

보편주의에 대한 개념적 반대말로서 선별/잔여주의를 지목하는 점에 대해서 한국 학자들 일부는 위와 같이 조심스러운 반응을 보였다. 이는 지난 2010년대 이후, 무상급식 등을 둘러싼 보편/선별 논쟁을 거친 결과인 것으로 추정된다. 당시 논쟁의 과정에서 보편 = 진보, 선별 = 보수 등의 다소 거친 이분법적인 접근에 대한 비판적인 입장들이 개진된 바 있다(윤홍식, 2011). 반면, 북유럽에서는 보편주의와 선별/잔여주의를 현실에서 논쟁적인 대척점으로 보기보다는 학술적인 개념 차이로 인식하는 경향이 엇보인다.

두 지역의 학자들은 대부분 보편의 대립어로서 선별과 잔여를 제시했다. 두 지역의 차이점은 세 번째 선택지에서 관찰됐다. 한국의 전문가 27명 가운데 네 명이 보편주의의 반대말로 ‘선별주의’와 더불어 ‘특권’을 제시했다. 네 명 가운데 한 전문가는 특권을 선택한 이유를 다음과 같이 설명했다.

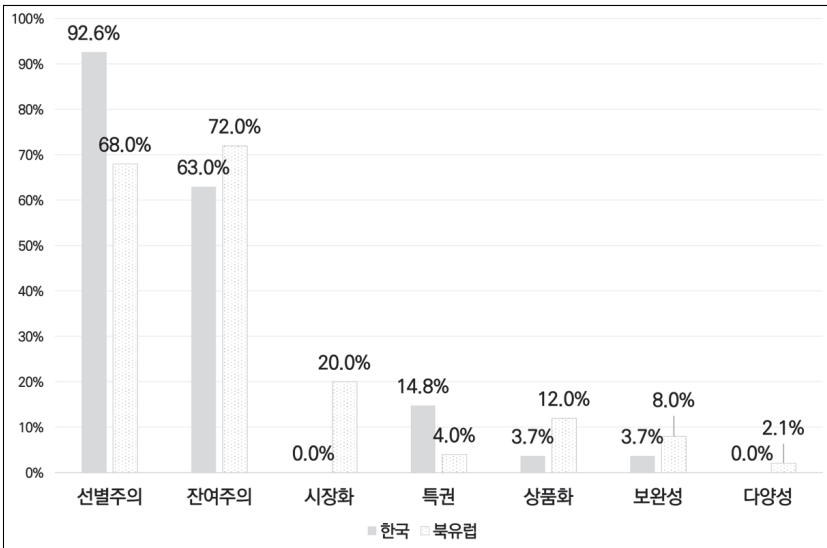
“보편주의는 공적 자원 할당에서 공평(equity)을 추구하는 개념으로 생각하기에, 반대되는 개념은 선별주의나 특권이 맞지 않을까.” (K 25)

북유럽 전문가들이 보편주의의 반대말로 세 번째로 지목한 개념은, 흥미롭게도, 시장화(marketization)였다. 25명 가운데 다섯 명이 시장화를 들었다. 이들은 보편주의를 이해할 때 급여 제공의 주체가 국가임을 강조한다. 이 보고서 제3장 제1~3절에서, 북유럽의 보편주의를 위협하는 주된 요인 가운데 시장화와 민영화가 일관되게 지목된 점도 참고할 만한 대목이다. 이와 같은 정서에 따르면 보편주의의 대척점에 시장 혹은 시장화가 다음과 같이 자리할 수 있다.

“보편주의는 국가가 조직하는 서비스 및 혜택과 관련이 있다. 따라서 이는 대상 표적화를 가정한 선택주의와 반대된다. 서비스와 급여를 국가가 아니라 시장이 제공한다는 점에서 시장화에도 다르다.” (N11)

“보편주의는 국가 주도의 자원 배분을 통해 모든 사람이 일정한 최소 수준에 도달해야 한다는 생각(idea)이다. 시장 기반/상품화된 배분은 이러한 개념에 관심이 없다.” (N12)

[그림 4-2] 보편주의의 반대 개념에 대한 전문가 인식



주: 1인 최대 2개 항목씩 선택하여 복수 응답을 포함한 결과
 자료: 전문가 대상 설문조사 결과

마지막으로, 전문가들에게 “보편주의를 추구할 때 복지국가가 추구해야 할 핵심적인 목표”가 무엇일지를 주관식으로 물었다. 전문가들마다 보편주의를 이해하는 방식에 따라 매우 다양한 스펙트럼의 답변이 다양한 분량으로 제시됐다. 물론, 전반적인 응답 내용은 결국 대상자의 보편성,

급여의 적정성 등으로 모아졌다. 먼저, 대상자에 대해서는 국가 안에 거주하는 모든 인구를 대상으로 한다는 내용으로 수렴됐다. 이를테면, “전 국민”(K2), “모두”(K26), “국민이라면”(K3), “누구나에게(K7)”, “전체 인구”(K11), “모든 국민”(K10), “the whole population”(N3), “every member”(N2), “everyone”(N10, N12, N22), “all citizens”(N11, N15, N17, N23), all residents based on their needs(N14), everybody(N19, N21) 등으로 제시됐다. 물론, 대상자를 국민(citizens) 혹은 사람(everyone), 주민(residents)으로 설정하느냐에 따라 급여 대상의 규모는 차이 날 수 있을 것이다. 북유럽의 응답자들 가운데는 급여 대상자로 국가의 테두리를 넘어서 모든 유럽연합 시민을 호명한 경우(N6)도 있었다.

급여의 충분성을 강조한 의견도 있었다. “최소한의 생활 수준”(K3), “안정적인 생활 보장”(K13), “decent social security”(N2), “creating fair conditions”(N9), “adequate protection”(N22), “reasonable living standard”(N23), “a certain living standard not the basic/minimal one”(N24), “at level high enough that suits need for the majority of residents”(N21) 등이었다. 여기에서는 최소한의 생활 수준을 보장하는 수준과 함께, 최소 수준을 넘어선 품위 있는(decent) 적정한(adequate) 수준을 강조한 의견이 제시됐다. 급여 수준에 대해서는 북유럽의 전문가들이 조금 더 충분성을 강조하는 경향을 보였다. 급여 수준과 관련해서, 급여의 충분성과 아울러 평등성을 강조한 의견도 있었다. “동등한 수준의 사회서비스와 복지 혜택을 제공”(K11)하자는 견해였다.

복지국가는 개인의 삶의 질 개선을 도모하고, 동시에 사회적 연대와 통합을 시도한다. 그러한 측면에서 개인주의적 가치와 공동체적인 가치를 동시에 지향한다. 두 지역의 학자들이 어느 지점에 주로 주목하는지를 살펴해보았다. 개인의 삶의 질 개선 부분을 강조한 목소리는 상대적으로 적었

장”(K12), “기본적인 사회권 보장”(K17), “권리로서 제공”(K18), “사회적 권리의 보장”(K19), “인권의 실현”(K23), “social rights to all citizens”(N15), “law based rights”(N21) 등이 제시됐다. 한국의 학자들이 사회권에 대해서 더 강조하는 경향이 눈에 띈다.

반면, 북유럽 학자들은 보편주의의 목적을 언급하면서 시장(market)을 자주 논의했다. 한국 학자들 중에서 시장에 주목하는 경우는 없었다. 앞에서 살펴본, 보편주의의 반대말을 묻는 질문에 대해 일부 북유럽 학자들이 시장화를 언급한 것과 일맥상통한 경향이다. 이를테면, 북유럽 전문가 한 명(N14)은 보편주의의 목표로 “노동시장에서의 근무 이력이나 지위 같은 요인이 아닌, 필요에 따라 모든 주민에게 적절한 수준의 소득과 서비스를 보장하는 것”을 제시했다. 다른 북유럽 전문가(N17) 역시 “복지영역을 시장과 이윤 추구의 이해로부터 거리를 두는 것이 중요”하다고 강조했다. 한국에서 사회정책이 경제정책을 보충하는 형태로 발전해온 점을 고려하면, 북유럽 전문가들의 견해는 다른 사회경제적인 전통에 근거한 것으로 추정할 수 있다.

보편주의의 목적과 관련해서, 일부 전문가는 특정한 정책 영역을 언급하기도 했다. 이를테면, 현재 한국의 복지국가가 “현금 보편주의에 편향적인데 서비스의 보편주의를 발전시킬 필요”(K8)가 있음을 강조하거나, 한국에서 “대통령이나 총리 수준의 최상층 정책 결정자가 보편주의를 실현하기 위한 예산을 확보할 수 있는 정치적 리더십을 발휘하는 것”(K25)을 강조하는 의견도 있었다. 또, 더 구체적인 정책 제언을 제시한 경우도 있었다. “사회보험 사각지대를 없도록 해야 합니다. 공공부조의 수급 자격 가운데 부양 의무자 조건을 폐지해야 합니다.”(K27). 북유럽 전문가는 이상적인 방향도 제시했다. “이상적으로 사회보장은 보험료보다는 세금을 통해 재원을 조달해야 합니다.”(N14)

2. 보편주의 적용 방안에 관한 전문가 인식

사회정책에서 보편성을 높이는 방법은 다양하고, 보편주의에 대한 사람들의 이해와 인식도 조금씩 다르므로 전문가마다 보편성을 높이기 위해 중요하게 생각하는 정책적 접근법이 다를 수 있다. 이러한 전제를 바탕으로, 정책적으로 쟁점이 될 수 있는 상황별로 보편성을 높여 보편적 복지국가를 달성하기 위해 중요하다고 생각하는 접근법에 대해 전문가들의 인식을 조사하였다. 보편주의와의 관련성을 고려할 수 있는 12가지 쟁점에 대해 대립적이거나 배타적인 두 가지 정책 방안들 가운데 보편성을 높이려면 어떤 방안이 더 중요하게 여겨져야 한다고 생각하는지를 물었다. <표 4-2>는 12가지 사안과 사안별로 제시된 두 가지 정책 방안들을 보여준다.

<표 4-2> 쟁점 상황별 보편주의 적용 방안

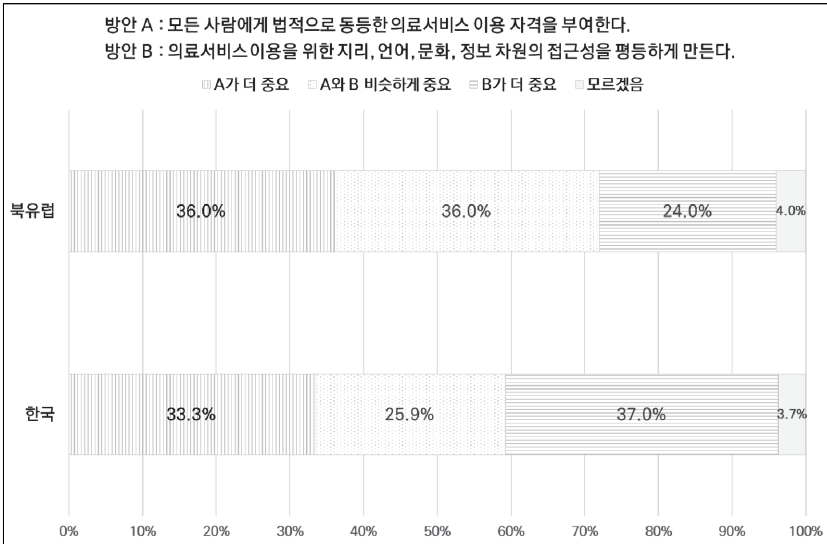
쟁점 상황	방안 A	방안 B
1. 의료서비스의 보편성 제고	모든 사람에게 법적으로 동등한 의료서비스 이용 자격을 부여한다.	의료서비스 이용을 위한 지리, 언어, 문화, 정보 차원의 접근성을 평등하게 만든다.
2. 현금 급여와 현물 급여	현금 급여 제공 프로그램을 확대한다.	현물 급여 제공 프로그램을 확대한다.
3. 기초연금 급여 설계	모든 노인에게 정액의 기초연금을 제공한다.	소득 수준에 따라 노인들에게 기초연금을 차등적으로 지급한다.
4. 퇴직연금과 공적 연금제도의 관계	퇴직연금(퇴직금)을 공적 연금제도로 통합한다.	노동시장에서 퇴직연금(퇴직금)의 격차를 줄인다.
5. 아동 보육 서비스 이용자 부담금	아동 보육 서비스를 모든 사람에게 무상으로 제공한다.	아동 보육 서비스 제공 시 소득에 따라 차등적인 이용자 부담금을 부과한다.
6. 사회보험 재정 투입 방안	사회보험제도의 지속 가능성을 확보하기 위해 기여금(보험료)을 올린다.	사회보험제도의 지속 가능성을 확보하기 위해 조세 투입을 높인다.
7. 개인 단위 급여와 가구 단위 급여	개인 단위로 급여를 지급하는 것을 원칙으로 한다.	가구 단위로 급여를 지급하는 것을 원칙으로 한다.

쟁점 상황	방안 A	방안 B
8. 공공 사회정책과 시장 서비스	모든 사람이 이용할 수 있는 공공 사회정책 프로그램을 확대한다.	공공 사회정책 프로그램을 대체할 수 있는 시장의 서비스를 제한한다.
9. 복지제도의 인적 적용 범위	시민권자와 등록 이주민에게만 복지제도의 자격을 보장한다.	미등록 이주민에게도 복지제도의 자격을 보장한다.
10. 중앙정부와 지방정부	복지 서비스 접근성 강화를 위해 중앙정부의 역할을 강화한다.	복지 서비스 접근성 강화를 위해 지방정부의 역할을 강화한다.
11. 실업급여와 직업훈련	실업급여의 금액을 높이고 수급 기간을 늘리기 위한 예산을 확대한다.	직업훈련 기회를 늘리기 위한 예산을 확대한다.
12. 무상보육과 무상 대학교육	모든 사람에게 영유아 교육 및 보육을 무상으로 제공한다.	모든 사람에게 대학교육을 무상으로 제공한다.

가. 의료서비스의 보편성 제고

의료서비스의 보편성을 높이기 위해 ‘모든 사람에게 법적으로 동등한 의료서비스 이용 자격을 부여하는 것’(방안 A)과 ‘의료서비스 이용을 위한 지리, 언어, 문화, 정보 차원의 접근성을 평등하게 만드는 것’(방안 B) 가운데 어떤 것이 더 중요한지에 관한 질문에 전문가들의 의견은 ‘방안 A가 더 중요하다’, ‘방안 B가 더 중요하다’, ‘A와 B가 비슷하게 중요하다’의 세 가지로 골고루 나뉘었다. 북유럽과 한국 전문가들 가운데 방안 A가 더 중요하다는 응답 비율은 각각 36.0%와 33.3%였고, 방안 B가 더 중요하다는 응답 비율은 각각 24.0%와 37.0%로 나타났다. 북유럽 전문가들 가운데 방안 A와 B가 비슷하게 중요하다는 의견이 36.0%로 나타나 한국 전문가들(25.9%)보다는 많았다. 보편적 복지국가를 이루기 위해 의료서비스 이용 자격을 모든 이에게 동등하게 부여하는 방안과 의료서비스의 접근성을 평등하게 만드는 방안 사이에 어느 것이 더 중요한가에 관해 전문가들의 일반적 견해를 도출하기는 어려워 보인다.

[그림 4-4] 의료서비스 보편성 제고 방안에 관한 전문가 인식



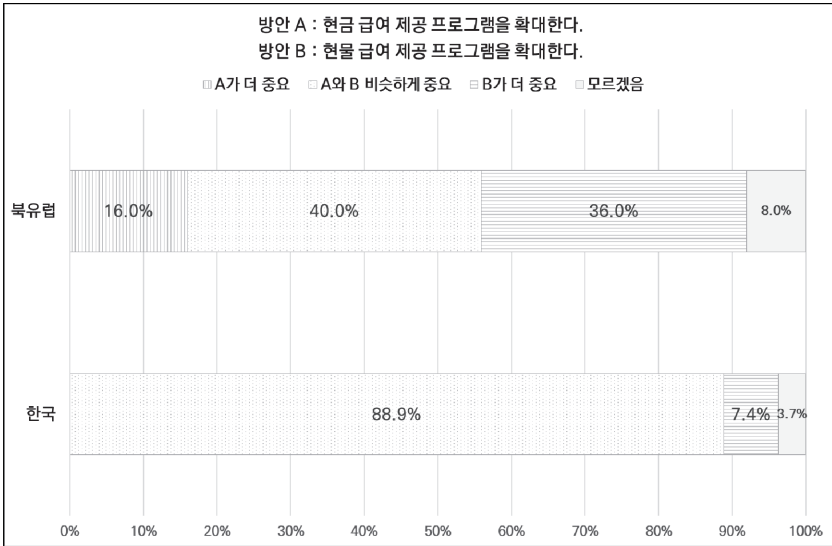
자료: 전문가 대상 설문조사 결과

나. 현금 급여와 현물 급여

보편성을 높여 보편적 복지국가를 이루기 위해 ‘현금 급여 프로그램을 확대하는 것’(방안 A)과 ‘현물 급여 프로그램을 확대하는 것’(방안 B) 가운데 어떤 것이 중요한지에 관한 질문에 북유럽과 한국 전문가들의 의견 비율은 상당히 다르게 나타났다. 두 지역 모두 방안 A와 B가 비슷하게 중요하다라는 의견이 가장 많았다. 그중에서 북유럽 전문가 중 40.0%가 이와 같은 의견을 표명했지만, 한국은 88.9%의 전문가가 이러한 의견을 나타냈다. 반면 북유럽 전문가 중 16.0%는 방안 A가 더 중요하다는 의견을, 36.0%는 방안 B가 더 중요하다는 의견을 밝혔다. 한국 전문가 중 방안 A가 더 중요하다는 의견은 없었고, 방안 B가 더 중요하다는 의견도 7.4%에 그쳤다. 결과적으로 한국 전문가 대부분은 보편성 제고를 위해 현금과

현물 급여를 모두 확대하는 것이 중요하다고 생각하지만, 북유럽에서는 현금과 현금 급여를 모두 확대하는 것이 중요하다는 의견과 현물 급여를 확대하는 방안이 더 중요하다는 의견으로 나누어진다고 볼 수 있다.

[그림 4-5] 현금 급여 및 현물 급여 확대에 관한 전문가 인식



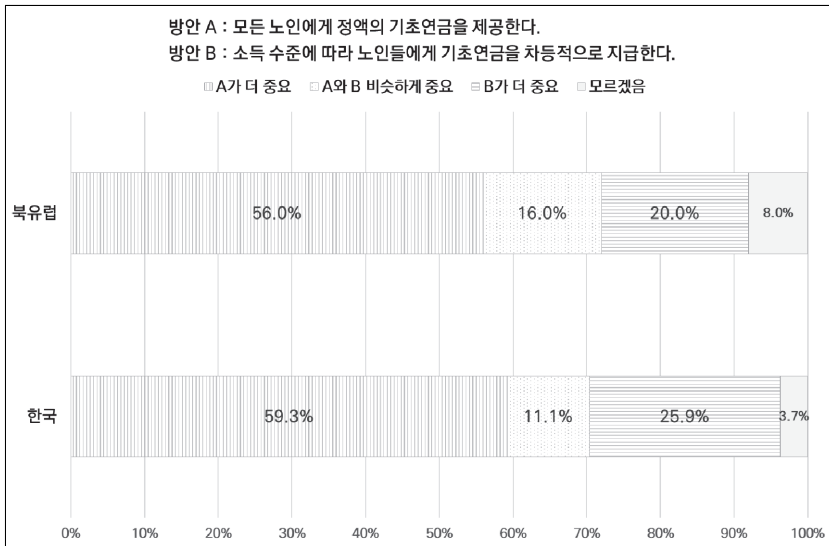
자료: 전문가 대상 설문조사 결과

다. 기초연금 급여 설계

‘모든 노인에게 정액의 기초연금을 제공하는 것’(방안 A)과 ‘소득 수준에 따라 노인들에게 기초연금을 차등적으로 지급하는 것’(방안 B) 사이의 중요도를 묻는 문항에 북유럽과 한국 전문가 사이에 의견 비율이 매우 비슷하게 나타났다. 두 지역 모두 과반수가 방안 A가 더 중요하다고 의견을 밝혔는데 북유럽은 56.0%, 한국은 59.3%였다. 방안 B가 더 중요하다는 의견 비율은 북유럽과 한국이 각각 20.0%와 25.9%였고, 둘 다 비슷하게

중요하다는 의견은 각각 16.0%와 11.1%로 나타났다. 북유럽과 한국의 많은 전문가들은 모든 노인에게 정액으로 기초연금을 지급하는 정책이 차등적으로 지급하는 정책보다 더 보편적인 방식이라고 생각하는 것 같다. 그러나 북유럽 전문가 다섯 명 가운데 한 명, 한국 전문가 네 명 가운데 한 명은 소득 수준에 따라 기초연금을 차등적으로 지급하는 것을 보편성을 높이는 데 더 필요한 접근법으로 생각하고 있었다.

[그림 4-6] 기초연금 급여 설계 방식에 관한 전문가 인식



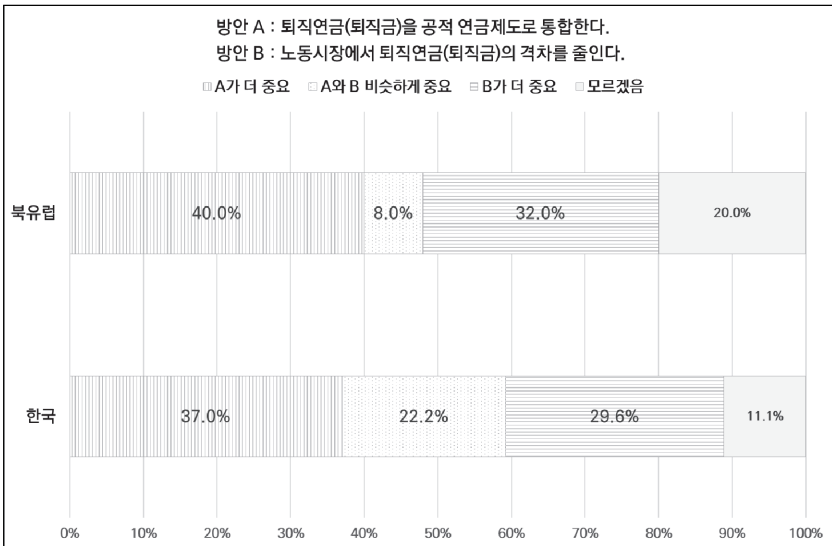
자료: 전문가 대상 설문조사 결과

라. 퇴직연금과 공적 연금의 관계

보편적 복지국가를 이루는 데 퇴직연금과 공적 연금의 관계를 어떻게 설정하는 것이 중요한지에 관한 생각을 확인하기 위해 ‘퇴직연금(퇴직금)을 공적 연금제도로 통합하는 것’(방안 A)과 ‘노동시장에서 퇴직연금(퇴

직금)의 격차를 줄이는 것'(방안 B) 사이에 어느 것이 더 중요한지를 물었다. 그 결과, 방안 A를 중시하는 의견과 방안 B를 중시하는 의견이 팽팽했으나 방안 A가 중요하다는 의견이 조금 많았다. 방안 A가 더 중요하다는 의견은 북유럽과 한국에서 각각 40.0%와 37.0%였고, 방안 B가 더 중요하다는 비율은 각각 32.0%와 29.6%였다. 퇴직연금제도를 별도로 운영하는 것이 보편주의에 부합하지 않는다는 의견과 보편주의와 관련성이 없다고 보는 의견이 전문가들 사이에도 공존하는 것으로 보인다.

[그림 4-7] 퇴직연금 운용에 관한 전문가 인식



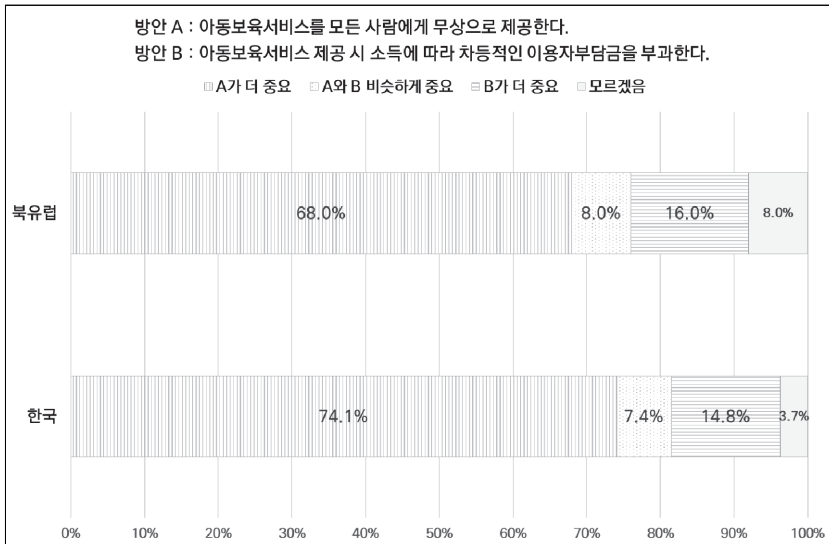
자료: 전문가 대상 설문조사 결과

마. 아동 보육 서비스 이용자 부담금

‘아동 보육 서비스를 모든 사람에게 무상으로 제공하는 것’(방안 A)과 ‘아동 보육 서비스 제공 시 소득에 따라 차등적인 이용자 부담금을 부과

하는 것'(방안 B) 중 어떤 것이 보편성을 높이기 위해 더 중요한지를 물었다. 이에 대해 북유럽과 한국 전문가 다수는 방안 A가 더 중요하다고 답했다. 북유럽 전문가의 68.0%와 한국 전문가의 74.1%가 방안 A가 더 중요하다는 의견을 밝혔다. 반면 방안 B가 더 중요하다는 의견은 북유럽과 한국에서 각각 16.0%와 14.8%에 그쳤다. 북유럽과 한국 모두에서 다수의 전문가들은 아동 보육 서비스를 무상으로 제공하는 것이 보편성을 높이는 데 더 중요하다고 생각했지만, 소득에 따라 차등적인 이용자 부담금을 부과하는 것이 중요하다고 생각하는 전문가들도 있었다.

[그림 4-8] 아동 보육 서비스의 이용자 부담금에 관한 전문가 인식

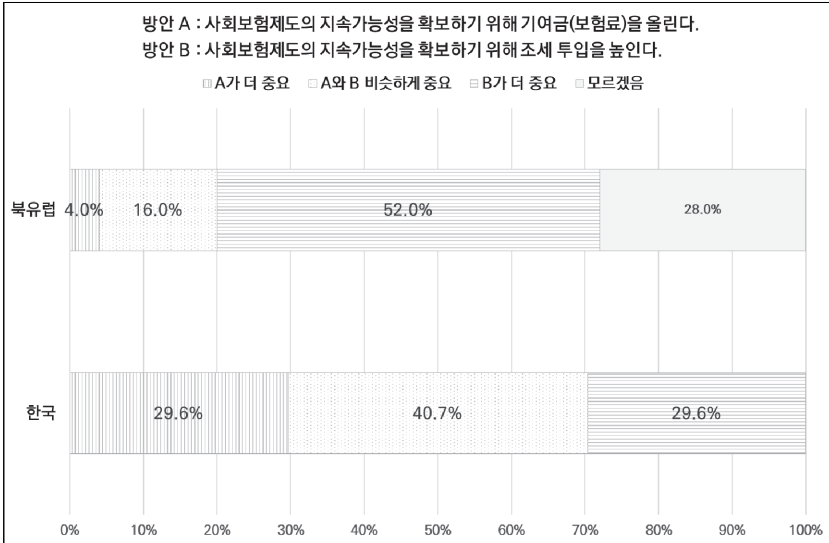


자료: 전문가 대상 설문조사 결과

바. 사회보험 재정 투입 방안

보편성을 높이면서 사회보험제도의 지속 가능성을 확보하기 위해 ‘기여금(보험료)을 올리는 것’(방안 A)과 ‘조세 투입을 높이는 것’(방안 B) 사이의 중요성에 대해 북유럽과 한국 전문가들의 의견은 매우 큰 차이를 보였다. 북유럽 전문가의 과반(52.0%)은 방안 B가 더 중요하다고 밝혔지만, 방안 A가 더 중요하다는 의견은 4.0%에 불과했다. 한국 전문가의 경우, 방안 A와 방안 B가 비슷하게 중요하다는 의견이 40.7%로 가장 많았고, 방안 A가 더 중요하다는 의견과 방안 B가 더 중요하다는 의견이 모두 29.6%로 나타났다. 북유럽 전문가들 중에는 보편적 제도 유지를 위해 사회보험의 보험료를 현재보다 더 올려야 한다는 의견이 드물 것으로 예상할 수 있다.

[그림 4-9] 사회보험을 위한 기여금 인상 및 조세 투입 확대에 관한 전문가 인식

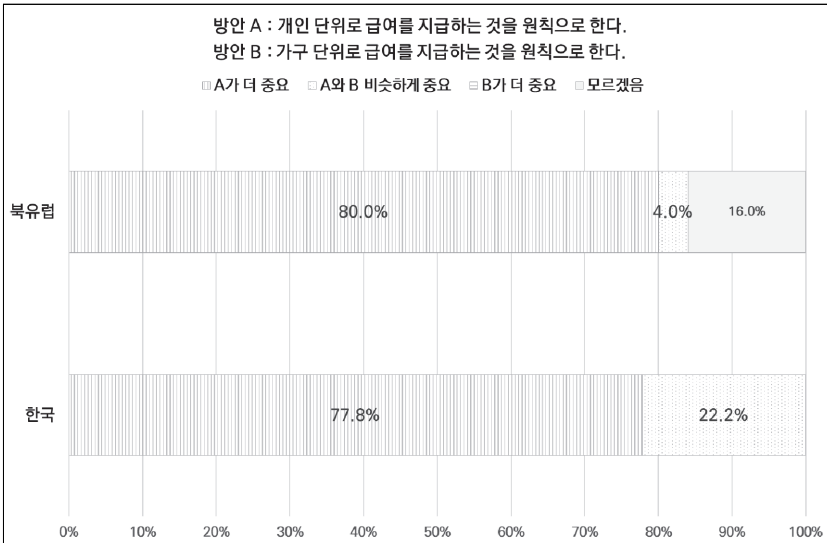


자료: 전문가 대상 설문조사 결과

사. 개인 단위 급여와 가구 단위 급여

‘개인 단위 급여 지급을 원칙으로 하는 것’(방안 A)과 ‘가구 단위 급여 지급을 원칙으로 하는 것’(방안 B) 가운데 어느 접근법이 보편성을 높이는 데 더 중요한지를 물었다. 그 결과, 북유럽과 한국 전문가 대다수가 개인 단위 급여 원칙을 더 중요하게 여기는 것으로 나타났다. 북유럽 전문가 중 80.0%, 한국 전문가 중 77.8%가 방안 A가 더 중요하다는 의견을 표했다. 두 지역의 전문가들 가운데 방안 B가 더 중요하다는 의견은 없었다. 이러한 결과는 ‘개인 단위로 급여를 지급하는 방식이 사회정책의 보편성을 제고하는 데 더 적절하다’고 보는 것이 전문가들의 일반적인 의견이라고 해석할 수 있는 근거를 제공한다.

[그림 4-10] 개인 단위 및 가구 단위 급여 지급에 관한 전문가 인식

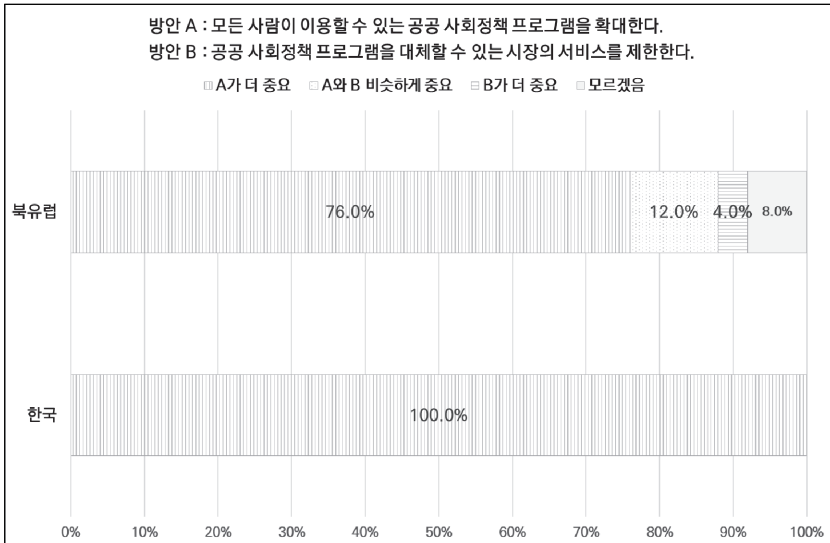


자료: 전문가 대상 설문조사 결과

아. 공공 사회정책과 시장 서비스

‘모든 사람이 이용할 수 있는 공공 사회정책 프로그램을 확대하는 것’(방안 A)과 ‘공공 사회정책 프로그램을 대체할 수 있는 시장의 서비스를 제한하는 것’(방안 B) 중에서, 북유럽과 한국의 전문가 대부분은 보편성을 높이기 위해 방안 A가 더 중요하다는 의견을 밝혔다. 북유럽 전문가는 76.0%가, 한국 전문가는 모두가 그런 의견을 나타냈다. 북유럽 전문가 가운데 12.0%는 방안 A와 B가 비슷하게 중요하다고, 4.0%는 방안 B가 더 중요하다고 답했다. 보편성을 높여 보편적 복지국가를 구축하기 위해 전문가들은 전반적으로 모든 사람을 대상으로 하는 공공 사회정책 프로그램 늘리는 것이 우선이라고 생각하는 것으로 보인다.

[그림 4-11] 공공 사회정책 확대 및 시장 서비스 제한에 관한 전문가 인식

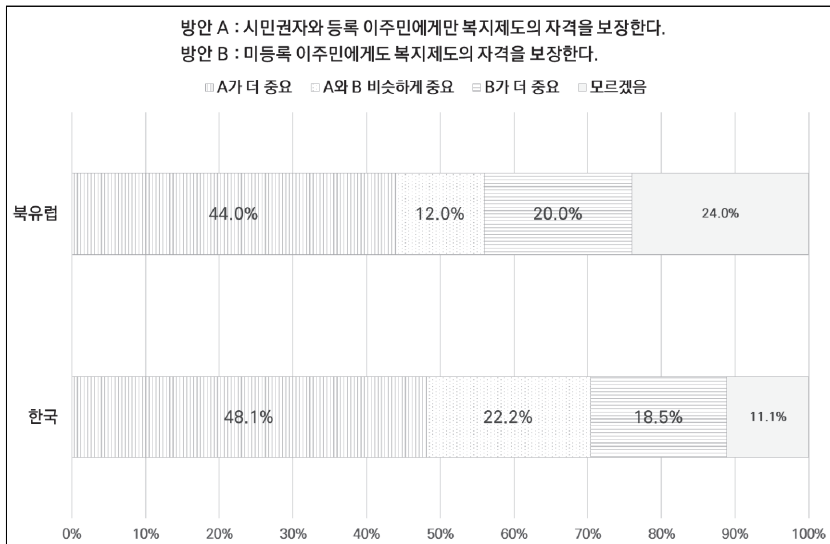


자료: 전문가 대상 설문조사 결과

자. 복지제도의 인적 적용 범위

복지제도의 인적 적용 범위와 관련하여 ‘시민권자와 등록 이주민에게만 복지제도의 자격을 보장하는 것’(방안 A)과 ‘(미등록 이주민에게도 복지제도의 자격을 보장하는 것’(방안 B) 가운데 무엇이 더 중요한지를 전문가들에게 물었다. 그 결과, 응답자의 절반 정도인 북유럽 전문가 44.0%, 한국 전문가 48.1%가 방안 A가 더 중요하다고 답했다. 반면 방안 B가 더 중요하다고 답한 전문가는 북유럽과 한국에서 각각 20.0%와 18.5%였고, 방안 A와 B 모두 비슷하게 중요하다는 의견은 각각 12.0%와 22.2%로 나타났다. 절반가량의 전문가들은 시민권자와 등록 이주민에게만 복지제도의 자격을 보장하는 것으로 충분하다는 의견이지만, 약 30%의 북유럽 전문가와 40% 정도의 한국 전문가는 미등록 이주민에게도 복지제도의 자격을 보장할 필요가 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

[그림 4-12] 복지제도의 인적 적용 범위에 관한 전문가 인식

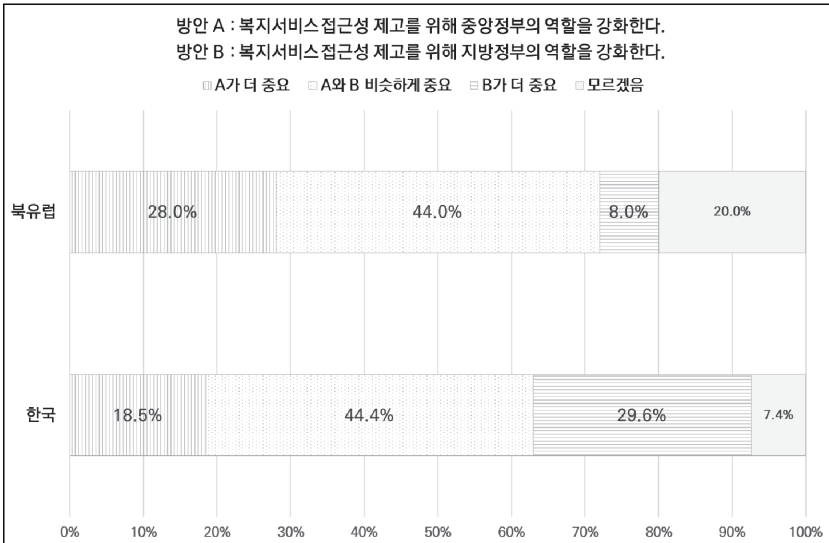


자료: 전문가 대상 설문조사 결과

차. 중앙정부와 지방정부

보편적 복지국가에서 복지 서비스 접근성 제고를 위해 ‘중앙정부의 역할을 강화하는 것’(방안 A)과 ‘지방정부의 역할을 강화하는 것’(방안 B) 사이에 어느 것이 더 중요한지에 대해 북유럽과 한국에서 각각 44.0%와 44.4%의 전문가가 방안 A와 B가 비슷하게 중요하다고 답했다. 북유럽에서 방안 A가 더 중요하다는 의견은 28.0%, 방안 B가 더 중요하다는 의견은 8.0%였다. 반대로 한국에서는 방안 B가 더 중요하다는 의견이 29.6%였고, 방안 A가 더 중요하다는 의견은 18.5%였다. 북유럽 전문가 중에는 중앙정부 역할 강화를 더 중요하게 보는 시각이 상대적으로 더 많고, 한국 전문가 중에는 지방정부 역할 강화를 더 중요하게 보는 관점이 조금 우세하다고 해석할 수 있다.

[그림 4-13] 중앙정부 역할 및 지방정부 역할 강화에 관한 전문가 인식

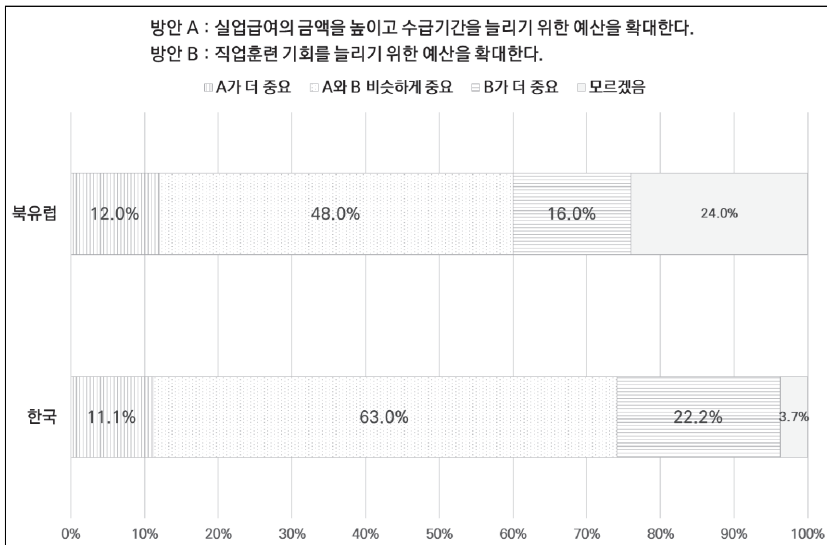


자료: 전문가 대상 설문조사 결과

카. 실업급여와 직업훈련

보편적 노동시장정책을 시행하기 위해 ‘실업급여의 금액을 높이고 수급 기간을 늘리기 위한 예산을 확대하는 것’(방안 A)과 ‘직업훈련 기회를 늘리기 위한 예산을 확대하는 것’(방안 B) 가운데 어떤 정책이 더 중요한지를 물었다. 북유럽과 한국 모두 방안 A와 B가 비슷하게 중요하다는 의견이 48.0%와 63.0%로 가장 많았다. 방안 A가 더 중요하다는 의견은 북유럽과 한국에서 각각 12.0%와 11.1%에 그쳤고, 방안 B가 더 중요하다는 의견은 각각 16.0%와 22.2%로 나타났다. 이러한 결과에 따르면, 보편성을 높이는 과정에서 다수의 전문가들은 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책의 균형을 중시하는 것으로 보인다.

[그림 4-14] 실업급여 확대 및 직업훈련 확대에 관한 전문가 인식

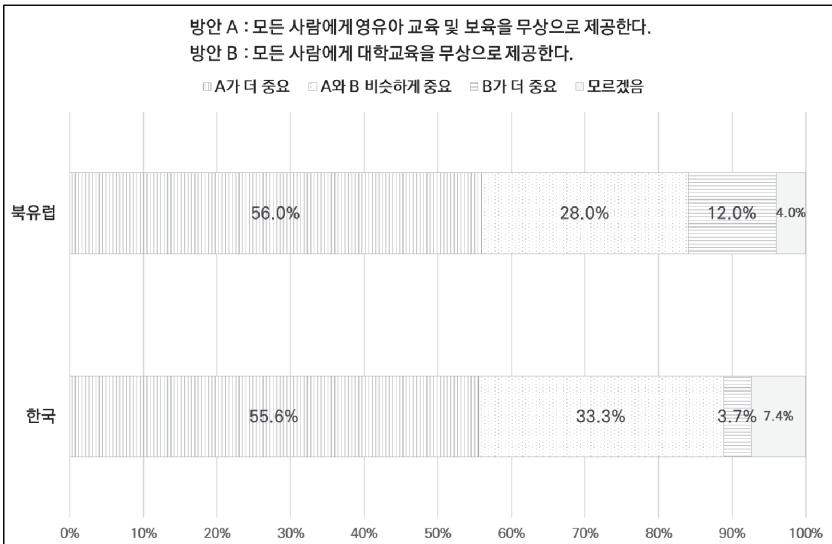


자료: 전문가 대상 설문조사 결과

타. 무상 보육과 무상 대학교육

보편적 복지국가 구축을 위해 ‘영유아 교육 및 보육을 무상으로 제공하는 것’(방안 A)과 ‘대학교육을 무상으로 제공하는 것’(방안 B) 중에서 무엇이 더 중요한지에 대해 북유럽과 한국의 전문가 과반은 방안 A가 더 중요하다고 답했다. 방안 A와 B가 비슷하게 중요하다는 의견은 북유럽과 한국에서 각각 28.0%와 33.3%로 나타났지만, 방안 B가 더 중요하다는 의견은 각각 12.0%와 3.7%에 불과했다. 이러한 결과를 보면 전문가들은 대체로 대학교육보다 영유아 교육 및 보육 서비스를 무상으로 제공하는 것을 중요하게 생각한다고 해석할 수 있다.

[그림 4-15] 무상 보육 및 무상 대학교육에 관한 전문가 인식



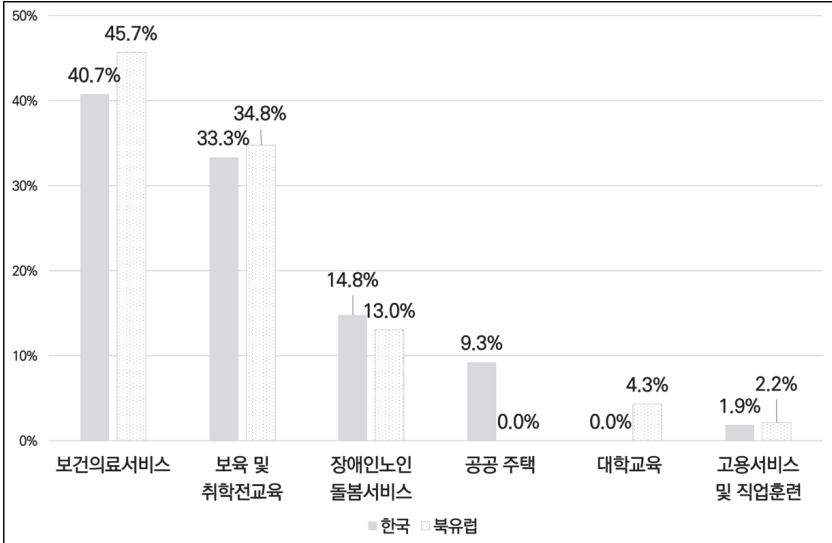
자료: 전문가 대상 설문조사 결과

3. 보편성 제고 프로그램 우선순위

가. 사회서비스 분야

보편적 복지국가를 구축하고자 할 때 사회서비스 분야에서 보편적 제공이 우선하여 이루어져야 할 프로그램이 무엇인지를 전문가들에게 물었다. 이에 대해 전문가들이 1순위와 2순위로 선택한 결과를 단순 합산하여 살펴보면, 한국과 북유럽에서 모두 '보건의료서비스'가 가장 많이 선택되었다. 한국 전문가는 40.7%, 북유럽 전문가는 45.7%가 보건의료서비스의 보편적 제공이 우선되어야 한다고 답했다. 두 번째로 선택받은 사회서비스 프로그램은 '보육 및 취학전교육'이었는데 33.3%의 한국 전문가와 34.8%의 북유럽 전문가가 이러한 의견을 표했다. 다음으로 '장애인·노인 돌봄서비스'가 두 지역 모두에서 세 번째로 많은 선택을 받았다. 이외에 한국에서는 '공공 주택'의 보편성을 우선 높여야 한다는 의견이 9.3%로 나타났지만, 북유럽 전문가들 가운데 공공 주택을 선택한 사람은 없었다.

[그림 4-16] 사회서비스 분야 보편성 제고 프로그램 우선순위에 관한 전문가 인식



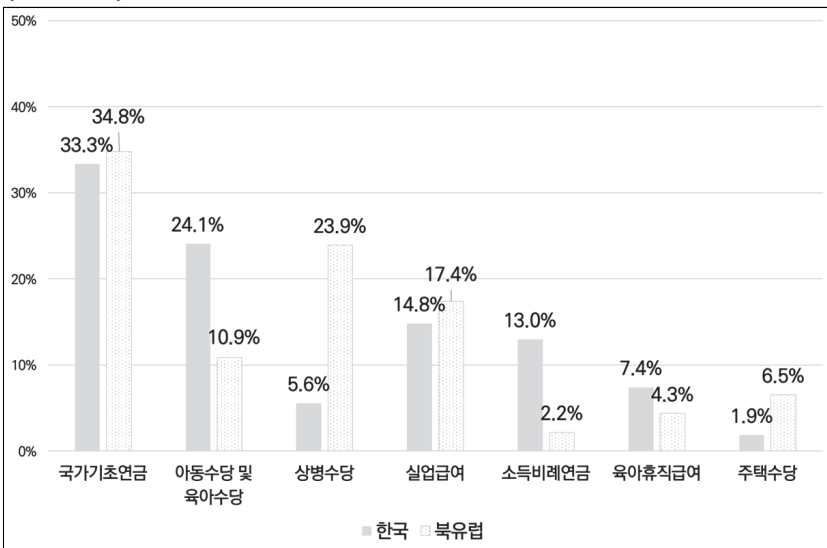
주: 1순위와 2순위 선택을 합하여 각 선택에 대한 응답자 비율
 자료: 전문가 대상 설문조사 결과

나. 소득보장 분야

보편적 복지국가를 구축하고자 할 때 소득보장 분야에서 우선하여 보편적으로 제공해야 할 프로그램에 대한 전문가들의 1순위와 2순위 응답을 단순 합산한 결과, 한국과 북유럽 모두에서 ‘국가기초연금’이 가장 높게 나타났다. 한국 전문가의 33.3%와 북유럽 전문가 34.8%가 이 프로그램을 선택했다. 그러나 두 번째로 선택받은 프로그램은 한국과 북유럽이 달랐다. 한국 전문가 24.1%는 ‘아동수당 및 육아수당’이 다른 프로그램들보다 우선하여 보편적으로 지급되어야 한다는 의견을 나타냈지만, 북유럽 전문가 23.9%는 ‘상병수당’의 보편적 지급을 선택했다. 북유럽에서 아동수당 및 육아수당을 선택한 비율은 10.9%로 한국의 절반 수준을 밑

돌았고, 한국에서 상병수당이라고 응답한 비율은 5.6%에 그쳤다. 세 번째로 선택된 프로그램은 ‘실업급여’로 두 지역에서 같았다. 실업급여를 선택한 한국과 북유럽 전문가는 각각 14.8%와 17.4%였다. 이외에 ‘소득 비례 연금’을 선택한 한국 전문가는 13.0%였지만, 북유럽에서 이것을 선택한 전문가는 2.2%밖에 되지 않았다.

[그림 4-17] 소득보장 분야 보편성 제고 프로그램 우선순위에 관한 전문가 인식



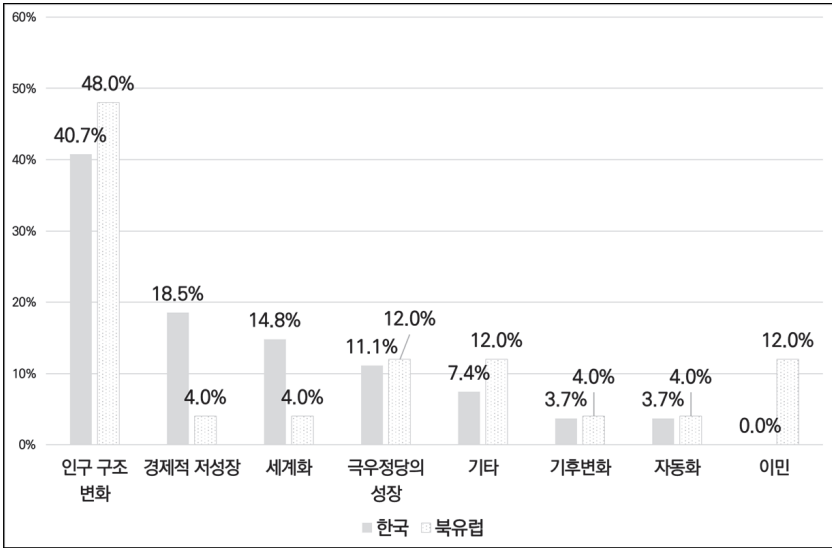
주: 1순위와 2순위 선택을 합하여 각 선택에 대한 응답자 비율
 자료: 전문가 대상 설문조사 결과

4. 보편주의 위협 요인에 대한 전문가 인식

두 지역의 학자들에게 보편적 복지국가를 유지하거나 구축하는 데 위협이 되는 주요한 요인을 물었다. 선택지는 다음과 같이 제시했다. ① 세계화, ② 극우 정당의 성장, ③ 이민, ④ 기후변화, ⑤ 자동화, ⑥ 경제 저

성장, ⑦ 인구 구조 변화, ⑧ 기타였다. 1순위만을 기준으로 보면, 두 지역에서 인구 구조 변화가 44.2%로 가장 많이 지목됐다. 다음으로, 극우정당의 성장(11.54%), 경제 저성장(11.54%)이 선택됐다.

[그림 4-18] 미래 보편적 복지국가의 위협 요인에 관한 전문가 인식



주: 1순위 선택 기준
 자료: 전문가 대상 설문조사 결과

한국 전문가들은 인구 구조 변화(40.7%), 경제 저성장(18.5%), 세계화(14.8%), 극우 정당의 성장(11.1%), 기타(7.4%) 등으로 미래 위협 요인을 제시했다. 반면, 북유럽 전문가들 사이에서는 인구 구조 변화(48.0%), 극우 정당의 성장(12.0%), 이민(12.0%), 기타(12.0%) 등이 제시됐다.

흥미롭게도, 두 지역에서 발생하는 현상의 심도와 전문가들이 인식하는 위협의 심도가 반드시 비례하지 않았다. 이를테면, 인구 구조 변화는 한국에서 더욱 심각하게 발생하고 있지만, 한국(40.7%)보다 북유럽(48.0%)에

서 상대적으로 심각한 문제로 인식되고 있다. 2021년 기준 합계출산율(total fertility rate)을 보면(OECD, 2024.4.26.), 한국은 0.81로 스웨덴(1.67), 핀란드(1.46), 덴마크(1.72)의 절반 수준에 불과하다. 핀란드를 제외하면 북유럽 두 나라의 평균은 OECD의 평균(1.58)보다 높다.

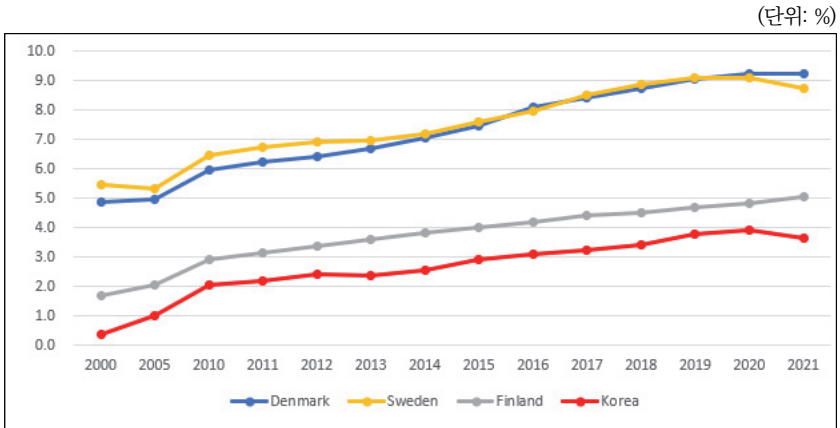
반면, 극우 정당의 성장에 대한 우려는 한국(11.1%)과 북유럽(12.0%)에서 유사하게 나타난다. 핀란드의 경우, 지난 2023년 4월 총선에서 극우 정당인 핀란드당이 전체 200석 가운데 46석을(박은하, 2023.4.3.), 스웨덴은 지난 2022년 총선에서 극우 정당인 스웨덴 민주당이 전체 349석 가운데 72석을 차지했다(Riksdag, 2024). 반면, 한국에서는 지난 2024년 4월 노골적으로 이주민 차별, 인종 차별을 조장하는 극우 정당이 국회의 의석을 차지하지는 않았다. 그럼에도, 한국에서 북유럽과 비등한 수준으로 극우 정당의 성장을 우려하는 의견이 제시됐다.

국가 경제가 저성장 국면으로 들어간 상황에 대한 우려는 한국에서 높았다. 한국의 전문가들이 미래 복지국가를 위협하는 요인으로 저성장을 꼽은 비율이 18.5%인 반면, 북유럽에서는 4.0%로 상대적으로 낮았다. 참고로, 지난 2022년 기준 경제성장률은 한국이 2.7%으로, 스웨덴(2.9%), 덴마크(2.7%), 핀란드(1.6%)와 큰 차이가 나지는 않았다(World Bank, 2024). 북유럽 국가의 1인당 GDP 수준이 한국보다 현격하게 높은 점을 고려하면, 한국의 저성장 상황이 우려될 지점일 수 있다. 그러나 경상가격 구매력 지수 기준으로 한국의 1인당 GDP는 2022년 기준 5만 1,666달러로 추정되며, 일본(4만 7,186달러)을 추월했다(OECD, 2024). 경제 저성장을 미래 보편주의의 주요한 위협으로 꼽는 정서의 이면에는 사회정책, 혹은 보편적 복지국가의 발전이 경제성장을 전제로 한다는 발전주의적 국가 이론(Shin, 1996)이 영향을 미친 것으로 추정된다.

두 지역에서 가장 큰 격차가 나타난 문항은 ‘이민’이었다. 한국의 전문

가 가운데 이민을 뽑은 경우는 없었고, 북유럽 전문가는 12%였다. 실제로, 이민 의제는 북유럽에서 체감되는 의제로 보인다. 덴마크와 스웨덴에서 이주민의 비율이 대폭 증가해서 10%에 다가서고 있으며, 핀란드는 상대적으로 비율이 낮지만 2021년에는 5%를 넘어섰다. 한국의 비율은 세 나라와 비교하면 낮은 수준이다(그림 4-19 참고).

[그림 4-19] 한국과 북유럽 3개국의 내국인 인구 대비 이주민 비율



자료: OECD Stat. (2024a). Population data. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EDU_DEM에서 2024.4.27. 인출; OECD Stat. (2024b). International Migration data base. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>에서 2024.4.27. 인출하여 필자 계산

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

결론 및 정책적 함의

제1절 연구 요약

제2절 정책적 함의

제 5 장 결론 및 정책적 함의

제1절 연구 요약

1. 보편주의 개념의 다양성과 다차원성

보편주의가 사회정책에서 19세기부터 분배의 원리로 논의되기 시작한 이래로 이 개념은 시대적, 국가적 상황에 따라 다양한 방식으로 이해되고 있다. 제2차 세계대전 이후 영국을 중심으로 보편주의에 관한 정치적 논의가 확대되었고, 영국과 북유럽 국가에서는 그와 관련된 다양한 정책들이 추진되었지만, 학자들 사이에서조차 보편주의가 무엇인지에 대한 합의된 의견을 찾아보기 힘들다. 영국에서 보편주의는 모든 사람에게 똑같은 급여를 제공하는 것으로 이해되는 경향이 강했고, 북유럽에서는 사회민주주의 복지국가를 달성하기 위한 원리로 받아들여져 모든 사람에게 동등한 자격을 부여하는 것이 강조되었다. 보편주의는 또한 국가 차원, 정책 모형 차원, 개별 프로그램 차원 등 여러 차원에서 구분되어 논의되고, 보편성 역시 프로그램의 다양한 차원에서 측정될 수 있다. 보편적 복지국가라는 표현 역시 그것이 어떤 복지국가를 의미하는지에 대한 명확한 이론이나 기준이 확립되어 있지 않다. 일반적으로 보편주의와 대비되는 개념으로 선별주의가 다루어져 왔는데 정책 설계 측면에서 보편주의 안에서도 선별주의가 적용될 수 있다는 시각이 점차 확산하면서 보편주의와 선별주의를 대립적으로 이해하는 데 대한 비판적인 시각도 커지고 있다.

2. 복지 보편주의 발전 과정의 다양성

북유럽 국가들은 주로 보편적 복지국가로 일컬어지지만, 각각의 발전 과정을 살펴보면 그 배경과 경로가 서로 다르다는 것을 확인할 수 있다. 스웨덴은 특정 대상이나 집단에 한정된 정책보다는 소득이나 직업과 관계없이 모든 시민(또는 영주권자)을 대상으로 보편적으로 급여를 제공하는 정책을 일관되게 수립해 왔다. 스웨덴에서 보편주의는 양질의 평등한 복지 혜택을 제공하여 그것이 사회 전 부문에서 전반적으로 활용되게 하면서 사회서비스에서 민간 시장의 역할을 최소한으로 유지하는 것으로 이해된다. 덴마크는 다양한 정당이 참여하는 광범위한 연합정부를 구성하여 정부, 고용자단체, 노동자단체의 3자가 합의하는 방식으로 보편적 사회정책을 수립하기 시작했다. 덴마크에서 보편주의는 급여나 서비스를 받기 위해 충족해야 할 기준의 부재를 뜻하는 것이 아니라는 이해를 바탕으로 한다. 따라서 동일한 급여나 서비스를 제공하는 것이 보편주의로 이해되는 것은 아니다. 스웨덴이나 덴마크와 비교하면 핀란드의 보편주의는 사회민주주의 정당이나 노동자들보다는 농민과 그들을 대변하는 정당에 의해 확대된 측면이 강하다. 이후 사회정책 영역에서 보편적인 프로그램들이 점진적으로 도입되었지만, 몇 차례의 경제위기를 거치면서 많은 제도들이 보편성을 낮추는 방향으로 개편되었다.

한국에서도 보편주의에 대한 관심이 크고 보편주의를 정책적으로 어떻게 실현할지에 관한 논쟁이 활발하다. 많은 학자, 시민단체, 정당, 정치인들이 논의를 이어가고 있고, 여러 영역에서 보편성을 높이는 정책들이 도입되고 있다. 하지만 여전히 사회보장제도 사각지대의 문제, 불평등의 문제, 재원 마련의 문제 등을 어떻게 해결해 나갈지에 대한 협력적 논의나 합의는 찾아보기 어려운 상황이다.

3. 복지 보편주의에 대한 인식의 다양성

복지 보편주의에 대한 전문가들의 인식도 다양함을 확인할 수 있다. 전문가 사이에서 의견이 뚜렷하게 나누어지는 사안들도 있었고, 한국과 북유럽 전문가들 사이에 대조적인 특징을 보이는 사안들도 발견됐다. 보편적 복지국가 구축을 위한 의료서비스의 보편성 확대 방안, 퇴직연금 운영 방식, 복지제도의 인적 적용 범위 등에 관해 전문가들의 의견은 크게 갈렸다. 보편주의 개념의 성격과 관련해 한국 전문가들은 보편주의를 정치적 구호나 수사로 보지 않는 경향이 뚜렷하지만, 북유럽 전문가 다수는 정치적 구호나 수사라고 생각했다. 사회서비스 분야에서 보편성을 우선 높여야 할 프로그램 순위는 한국과 북유럽 모두 보건의료서비스, 보육 및 취학전교육, 장애인·노인돌봄 서비스 순으로 나타났다. 그러나 소득보장 분야의 경우, 한국에서는 국가 기초연금, 아동수당 및 육아수당, 실업급여 순이었지만, 북유럽에서는 국가 기초연금, 상병수당, 실업급여 순으로 나타났다. 미래의 보편적 복지국가를 위협하는 요인에 대해서는 한국과 북유럽 전문가들 모두 인구 구조 변화를 1순위로 꼽는 비율이 가장 높았다. 이어 한국에서는 경제적 저성장, 세계화 순으로 많은 전문가가 응답한 반면, 유럽 전문가들은 이민과 극우 정당의 성장을 그다음으로 많이 꼽았다.

제2절 정책적 함의

본 연구는 복지 보편주의라는 개념을 그 의미, 적용 사례, 전문가들의 인식 측면에서 살펴보았다. 그 결과, 보편주의는 개념적으로 다차원적인 해석이 가능하고, 정책과 국가 차원에서 그 적용 방식도 매우 다양할 수 있음을 확인했다. 또한, 보편적 복지국가라는 표현 자체가 북유럽의 사회민주주의 복지국가를 사후적으로 부르면서 점차 통용되기 시작한 만큼 그것을 정의하기도 힘들고, 그 개념에 대한 합의도 찾아보기 어렵다.

보편주의의 이러한 특징은 그 개념의 모호성을 야기하고, 보편주의를 둘러싼 논의를 어렵게 만들 수 있다. 특정 정책의 보편성을 높이자는 주장이나 우리나라는 보편적 복지국가를 지향해야 한다는 주장에 찬성하는 사람들조차 그 세부적인 방안과 전략에 대해서는 각자 생각이 다를 가능성이 크다. 따라서 보편주의를 주장하는 목소리만으로는 우리 사회에 적합하고 필요한 정책을 도입하고 운용하는 데 한계가 클 수 있다. 또한 사회정책에서 보편적 접근과 선별적 접근이 반드시 대립하는 것이 아니며 정책 목적에 따라 두 접근법이 동시에 하나의 제도 설계에 활용될 수 있다는 점을 고려하면 단순히 보편이나, 선별이나를 나누어 논쟁하는 것은 정책적으로 활용될 수 있는 선택지를 좁히는 우를 범할 수 있다.

북유럽 국가들은 단순히 보편적 사회정책 프로그램만을 확대함으로써 보편적 복지국가를 구축할 수 있었던 것이 아님에 주의를 기울여야 한다. 이 국가들은 노동시장을 통한 일차적 소득분배에서부터 불평등을 줄이기 위한 다양한 기제를 제도화했고, 다양한 계층의 사람들을 평등하게 대하고, 특권의 남용을 막기 위한 법과 문화를 만들었다. 이런 점을 간과한 채 보편적 프로그램을 확대한다고 해서 북유럽의 보편적 복지국가가 보이는 사회적, 경제적 성과를 올릴 수 있을지 모르겠다.

스웨덴, 덴마크, 핀란드의 보편주의 적용 사례를 보면 노동자와 농민을 대변하는 정당이나 단체가 보편적 사회정책의 도입과 확대에 중심적인 역할을 했다. 반면 우리나라에서 보편주의와 보편적 복지국가를 둘러싼 논쟁은 학자를 포함한 전문가 중심으로 이루어지고 있으며 최종적으로 보편적 제도의 도입과 설계는 관료들이 결정하는 경우가 대부분이다. 사회정책의 핵심 당사자인 노동자와 농민들의 토론과 의사 결정 참여가 매우 제한적인 상황에서 이런 방식으로 보편주의를 확대해 나가는 것이 우리나라 복지국가 발전에 유익한 것인지, 이러한 방식이 지속 가능할지 고려해 볼 필요가 있다.



[국문]

- 강옥모. (2018). 보편적 복지국가 논쟁: 한국의 복지정책은 보편주의가 될 수 있을까?: 한국의 복지정책은 보편주의가 될 수 있을까?. 현상과인식, 42(3), 41-72.
- 국민건강보험공단. (2023). 장기요양급여비 지급 현황. <https://www.nhis.or.kr/announce/wbhaec11501m01.do>에서 2023.10.12. 인출.
- 권혁주·김효정·송재환. (2012). 「보편적 복지에 대한 규범론적 분석」. 『한국행정학보』. 46(2), 161-184.
- 김기태, 류진아, 김태완, 김현경, 김명희, 김형용. (2022). 코로나 19 발생 이후 사회보장 제도 변화 및 정책 과제 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김동석, 김민수, 김영준, 김승주. (2012). 한국경제의 성장요인 분석: 1970~2010. 서울: 한국개발연구원.
- 김연명. (2011). 한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제. 민주사회와 정책연구, 19, 15-41.
- 김영순. (2011). 보편적 복지국가를 위한 복지동맹: 조건과 전망. 시민과세계, (19), 14-33.
- 김영순. (2021). 한국 복지국가는 어떻게 만들어졌나? : 민주화 이후 복지정치와 복지정책. 서울: 학고재.
- 김용익, 이창곤, 김태일. (2023). 복지의 문법. 서울: 한겨레출판.
- 남재욱·한기명. (2022). 「지불의사액에 기초한 사회서비스 가치평가: 노인장기요양보험 방문요양서비스를 중심으로」. 『사회보장연구』 38(2), 65-102.
- 대통령실. (2022). 윤석열 정부 110대 국정과제. 서울: 대통령실.
- 박은하. (2023.4.3.). 핀란드 총선, 중도우파 정당 승리...막 내리는 산나 마린 시대. 경향신문. <https://www.khan.co.kr/world/europe-russia/article/202304030636001>에서 2024.4.27. 인출.

- 보건복지부. (2023.1.31.). 상병수당 2단계 시범사업 추진. 보건복지부 보도자료. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&tag=&act=view&list_no=374772&cg_code=에서 2023.9.30. 인출.
- 소득주도성장특별위원회. (2022). 소득주도성장 성과와 과제. 서울: 소득주도성장특별위원회.
- 신영규, 강지원, 김기태, 김수진, 남윤재, 이상정... 이준영. (2023). 사회보장제도 구축 현황 및 발전방안. 국민경제자문회의, 한국보건사회연구원.
- 양승일. (2013). 「선별주의와 보편주의를 둘러싼 지방복지정책의 갈등 분석: 서울특별시 무상급식정책을 중심으로」. 『지방행정연구』, 27(1), 125-154.
- 양재진, 김영순, 조영재, 권순미, 우명숙, 정홍모. (2008). 한국의 복지정책 결정과정: 역사와 자료. 서울: 나남.
- 양재진, 정의룡. (2012). 복지국가의 저발전에 관한 실증 연구: 제도주의적 신권력자원론의 타당성 검토. 한국정치학회보, 46(5), 79-97.
- 양재진. (2013). 박근혜 정부 복지정책의 평가와 과제: 보육, 기초연금, 의료 분야를 중심으로. 민주사회와 정책연구, (24), 46-72.
- 여유진, 김성아. (2020). 코로나 19에 대응한 긴급지원 대책의 주요 내용과 과제. 보건복지 Issue & Focus, 382호, 1-12. 세종: 한국보건사회연구원.
- 여유진. (2005). 「국민기초생활보장제도와 생계보장」. 『보건복지포럼』 (108), 16-26.
- 유희원·류재린·김혜진·김아람. (2021). 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응 방안. 전주: 국민연금연구원.
- 윤홍식. (2011). 보편주의를 둘러싼 주요쟁점: 보편주의 복지정책을 위한 시론. 한국사회복지학, 63(2), 57-79.
- 윤홍식. (2012). 「보편주의 복지를 둘러싼 논쟁의 한계, 성과, 전망: 무상급식에서 4.11 총선까지」. 『사회보장연구』, 28(4), 75-104.
- 이태수. (2016). 한국 복지국가의 보편주의 논쟁과 대응 전략. 비판사회정책, (52), 330-364.

- 정승현. (2019). 한국 좌파의 복지 인식과 그 사상적 배경. 한국철학논집, 62, 313-346.
- 조성은, 고경환, 김기태, 김수진, 김희성, 안서연... 김재현. (2019). 한국 사회보장제도의 역사적 변화과정과 미래 발전 방향. 세종: 한국보건사회연구원.
- 천관율. (2015.4.20.). 무상급식에 대처하는 정치인의 자세. 시사인. 396호. <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=22952>에서 2023.10.11. 인출.
- 통계청. (2023). 임금근로자 사회보험 가입률. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=10&idxCd=F0121>에서 2023.7.16. 인출
- 한국보건사회연구원·서울대학교. (2023). 한국복지패널 설문지(17차 부가조사용). 한국복지패널 홈페이지. <https://www.koweps.re.kr/data/survey/list.do>에서 2023. 10. 12. 인출.

[영문]

- Alesina, A. & Glaeser, E. L. (2004). Fighting poverty in the US and Europe: A world of difference. Oxford University Press.
- Alestalo, M., & Kuhnle, S. (1987). The Scandinavian route: economic, social and political development in Denmark. In R. Erikson, E. Hansen, S. Ringen, & H. Uusitalo, The Scandinavian model: welfare states and research. Sharp Publishers.
- Andersen, Jørgen Goul. (2012). "Universalization and De-Universalization of Unemployment Protection in Denmark and Sweden." In Welfare State, Universalism and Diversity, 162-86. Edward Elgar Publishing Cheltenham, UK.
- Anell, A. & Claesson, R. (1995). Svenska sjukhus förr och nu. Stockholm: IHE, Lund och Landstingsförbundet.
- Antman, P. (1996). Barn och Äldreomsorg i Sverige. Report to Ministry

- of Social Affairs, Sweden. Stockholm: Valfärdsprojektet, Socialdepartementet.
- Anttonen, A., and Sipilä., J. (2012). "Universalism in the British and Scandinavian social policy debates." In *Welfare state, universalism and diversity*. Edward Elgar Publishing, 16-41.
- Anttonen, A., and Sipilä., J. (2014). "Varieties of Universalism." In Draft Paper Prepared for the UNRISD Conference, *New Directions in Social Policy: Alternatives from and for the Global South*, Geneva, 7-8. Citeseer.
- Anttonen, A., Häikiö, L., Stefánsson, K., & Sipilä, J. (2012). *Universalism and the challenge of diversity*. In *Welfare state, universalism and diversity*. Edward Elgar Publishing.
- Anttonen, Anneli. (2002). *Universalism and Social Policy: A Nordic-Feminist Revaluation*. *NORA: Nordic Journal of Women's Studies*, 10 (2): 71-80.
- Baldwin, Peter. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*. Cambridge University Press.
- Béland, D., Marchildon, G. P., & Prince, M. J. (2020). Understanding universality within a liberal welfare regime: The case of universal social programs in Canada. *Social Inclusion*, 8(1), 124-132.
- Bergh, A. (2004). The universal welfare state: Theory and the case of Sweden. *Political studies*, 52(4), 745-766.
- Bergqvist, C., & Nyberg, A. (2001). *Den svenska barnomsorgsmodellen - kontinuitet och förändring under 1990-talet. Valfärdstjänster i omvandling* SOU 2001:52.
- Beveridge, W. (1942) *Social Insurance and Allied Services*. Bulletin of the World Health Organization. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/>

- pmc/articles/PMC2560775/ 2023.10.10. 인출
- Blomqvist, P. (2004). The choice revolution: Privatization of Swedish welfare services in the 1990s. *Social Policy & Administration*, 38 (2), 139-155.
- Blomqvist, P. (2013). Citizenship, choice and social equality in welfare Services. In K. Svedberg Helgesson & U. Mörth (Eds.), *The political role of corporate citizens. An interdisciplinary approach*. London: Palgrave Macmillian.
- Blomqvist, P., & Palme, J. (2020). Universalism in welfare policy: The Swedish case beyond 1990. *Social Inclusion*, 8 (1), 114-123.
- Blomqvist, P., & Rothstein, B. (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte*. Stockholm: Agora.
- Böhlmark, A., Holmlund, H., & Lindahl, M. (2016). Parental choice, neighborhood segregation or cream skimming? An analysis of school segregation after a generalized choice reform. *Journal of Population Economics*, 29(4), 1155-1190.
- Brodin, H. (2005). *Does anybody care? Public and private responsibilities in Swedish eldercare 1940-2000* (Doctoral dissertation). Umeå University, Umeå.
- Budowski, M., & Künzler, D. (2020). Universalism in social policies: A multidimensional concept, policy idea or process. *Social Inclusion*, 8(1), 86-89.
- Bunar, N. (2010). *Choosing for quality or inequality: Current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden*. *Journal of Education Policy*, 25(1), 1-18.
- Cordon, G. (2016.12.30.). Thatcher regretted snatching milk from school children for two decades. *Independent*. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/margaret-thatcher-regretted->

- snatching-milk-from-school-children-for-two-decades-a7500171.html에서 2023.10.11. 인출.
- Dean, H. (2010). *Understanding Human Need*. Clifton, Policy Press.
- Doyal, L. and Gough, I. 1991. *A Theory of Human Need*, New York, Palgrave Macmillan.
- Edebalk P. G. (1996). *Välfärdsstaten träder fram: Svensk socialförsäkring 1884-1955*. Arkiv, Lund.
- Edebalk, P. G. (1994). Möllermodellen. *Svensk socialförsäkring 1944-51*. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1, 21-44.
- Elliot, A. (2003). *Is Medicare Universal?*. Parliamentary Library (Australia).
- Elmér, Å. (1960). *Folkpensioneringen i Sverige*. CWK Gleerup, Lund.
- Esping-Andersen, G. (1985). Power and distributional regimes. *Politics & Society*, 14(2), 223-256.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Esping-Andersen, G., & Korpi, W. (1986). From poor relief to institutional welfare states: The development of Scandinavian social policy. *International Journal of Sociology*, 16(3/4), 39-74.
- Eurostat. (2023). *Social protection statistics -social benefits*. Social protection statistics - social benefits - Statistics Explained (euro pa.eu). Retrieved in 2023-10-05page numbers
- Fraser, N., Honneth, A., & Wolf, B. (2003). *Umverteilung oder Anerkennung?: eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- 낸시 프레이저, 약세 호네트. (2014). *분배냐, 인정이냐?*, 김원식·문성훈 옮김, 사월의 책.
- Garland, D. (2016). *The Welfare State: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- 데이비드 갈런드. (2022). *복지국가란 무엇인가?*. 남찬섭 옮김. 밀알서원, 2022.

- Georg, V. and Wilding, P. (1985). *Ideology and Social Welfare*. Routledge.
- 빅 조지, 윌 폴딩. (1994). *이데올로기와 사회복지*. 남찬섭 옮김. 한울 아카데미, 1994.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (2012). *Dimensions of social welfare policy*. (8th edition). Boston, MA: Pearson Education.
- Green-Pedersen, C. (2002). New public management reforms of the Danish and Swedish welfare states: The role of different social democratic responses. *Governance*, 15(2), 271-294.
- Grees, N. (2015). Stratification in changing Swedish sickness insurance. *European Journal of Social Security*, 17(4), 453-480.
- Greve, B. (2011). *Welfare History of Denmark*. Social Policy: Challenges, Developments and Implications.
- Greve, B. (2016). "The Politics of Occupational Welfare." In *Labor Markets: Analysis, Regulations and Outcomes*. In (ed.) Jonathan Murray. Nova Science Publishers, Incorporated.
- Greve, B. (2018). "At the Heart of the Nordic Occupational Welfare Model: Occupational Welfare Trajectories in Sweden and Denmark." *Social Policy and Administration*, 52 (2), 508-18. <https://doi.org/10.1111/spol.12380>.
- Greve, B. (2020). *Welfare and the Welfare State: Central Issues Now and in the Future*. Oxon: Routledge.
- Greve, Bent. (2002). "The Danish Welfare State: The Legislative Framework and Future Prospects." In *The Welfare State Past, Present, Future*, 41-59. Pisa University Press.
- Gustafsson, R. Å. (1987). *Traditionernas ok. Den svenska hälso-och sjukvårdens organisering i historie-sociologiskt perspektiv* (Doctoral dissertation). Stockholm University, Stockholm.
- Häikiö, A. and Hvinden, B. (2012). "Finding the way between universalism

- and diversity: a challenge to the nordic model”. in Anttonen et. al. (eds). *Welfare State, Universalism and Diversity*. Edward Elgar, 69-89.
- Häikiö, L. (2023). 대면 인터뷰 중 자문 내용. 2023.6.6. 정오. 팜베레대학교 Linna building 구내 카페. 연구자 신영규, 김기태 인터뷰.
- Hajighasemi, A., & Oghazi, P. (2022). Outcomes of Swedish migration and economics of the welfare system. *Economic research-Ekonomska istraživanja*, 35(1), 986-1010.
- Hall, P. A. and Soskice, D. eds. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, NY: Oxford University Press.
- Halmetoja, A. (2016). Universalismi sosiaalipolitiikan ideaalina. In A. Halmetoja, Koistinen, O. ja S. Ojala (eds) *Sosiaalipolitiikan lumo*. Tampere University Press.
- Hammarstedt-Lewenhagen, B. (2013). Den unika möjligheten-en studie av den svenska förskolemodellen 1968-1998 (Doctoral dissertation). Stockholm University, Stockholm.
- Hammarstedt-Lewenhagen, B. (2013). Den unika möjligheten-en studie av den svenska förskolemodellen 1968-1998 (Doctoral dissertation). Stockholm University, Stockholm.
- Hancké, B. eds.. (2009). *Debating Varieties of Capitalism: A Reader*, NY: Oxford University Press.
- Hansson, P. A., (1928). Published online by Svenska tal at: 19280118 - Per Albin Hansson: Folkhemstalet - Svenska tal. Retrieved in 2023. 10.05.
- Hartman, L. (2011). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd*. Stockholm: SNS Förlag.
- Heidenheimer, A. J. (1980). *Conflict and compromises between profes*

- sional and bureaucratic health interests 1947-72. In A. J. Heiderheimer & N. Elvander (Eds.), *The shaping of the Swedish welfare system*. Croon Helm: London.
- Hemerijck, A, red (2017). *The uses of social investment*. Oxford University Press, Oxford.
- Hiilamo, H. (2004). Changing family policy in Sweden and Finland during the 1990s. *Social Policy & Administration*, 38(1), 21-40.
- Hiilamo, H. (2022). A truly missed opportunity: The political context and impact of the basic income experiment in Finland. *European Journal of Social Security*, 24(3), 177-191.
- Hiilamo, H., and O. Kangas. (2009). Trap for women or freedom to choose? The struggle over cash for child care schemes in Finland and Sweden. *Journal of Social Policy*, 38.3, 457-475.
- Hort, S. E., Kings, L., & Kravchenko, Z. (2019). The Swedish welfare system: The neoliberal turn and most recent struggles over decentralised top-down re-regulation. In *Routledge handbook of European welfare systems*, 466-482. Routledge.
- Immergut, E. M. (1992). *Health politics: Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Isling, Åke. (1980). *Kampen för och emot en demokratisk skola, 1. Samhällskultur och skolorganisation*. Sober Förlags AB, Stockholm.
- Ito, H. (1980). Health insurance and the medical services in Sweden and Denmark, 1850-1950. In A. J. Heiderheimer & N. Elvander (Eds.), *The shaping of the Swedish welfare system*. Croon Helm: London.
- Jara & Tumino. (2018). *Income protection of atypical workers in the event of unemployment in Europe*. Sevilla: European Commission.
- Johansson, G., & Åstedt, I.-B. (1993). *Förskolans utveckling-fakta och funderingar*. Stockholm: Nordstedts tryckeri AB.

- Jonker-Hoffrén, P. (2019). Finland: Goodbye centralised bargaining? The emergence of a new industrial bargaining regime. *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*, 1, 197-216.
- Kangas, O. (1992). The politics of universalism: The case of Finnish sickness insurance. *Journal of Social Policy*, 21(1), 25-52.
- Kangas, O. E. (1995). Attitudes on means-tested social benefits in Finland. *Acta Sociologica*, 38(4), 299-310.
- Kangas, O., & Saari, J. (2009). The welfare system of Finland. Teoksessa: Schubert K, Bazant U & Hegelich U (eds.) *The handbook of European welfare states*.
- Kangas, O., & Saloniemi, A. (2013). Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland. Fafo.
- Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M., & Ylikanno, M. (Eds.). (2021). *Experimenting with unconditional basic income: Lessons from the Finnish BI experiment 2017-2018*. Edward Elgar Publishing.
- Käraby, G. (2000). *Skolan möter förskolan och fritidshemmet*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Karsio, O., & Anttonen, A. (2017). 2010-luvun vanhushoivaa-julkisen ja yksityisen risteyskohdissa. *Gerontologia*, 31(3), 161-164.
- Kiander, J. (2001). 1990-luvun talouskriisi. Laman opetukset. Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.
- Kildal, N., & Kuhnle, S. (2007). Introduction. In *Normative foundations of the welfare state* (pp. 1-9). Routledge.
- Kildal, N., & Kuhnle, S. (2007). The Nordic welfare model and the idea of universalism. In *Normative foundations of the welfare state* (pp. 25-45). Routledge.
- Kohfeldt, D., & Grabe, S. (2014). Universalism. *Encyclopedia of Critical*

- Psychology. New York, NY: Springer, 2036-39.
- Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. Routledge.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Kuivalainen, S., & Niemelä, M. (2010). From universalism to selectivism: the ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. *Journal of European Social Policy*, 20(3), 263-276.
- Kullberg, L., Blomqvist, P., & Winblad, U. (2019). Health insurance for the healthy? Voluntary health insurance in Sweden. *Health policy*, 123(8), 737-746.
- Kuusi, P. (1962). *60-luvun sosiaalipolitiikka*. WSOY.
- Lapidus, J. (2015). *Social Democracy and the Swedish welfare model: Ideational analyses of attitudes towards competition, individualization, privatization* (Doctoral dissertation). Göteborgs universitet: Göteborg.
- Le Grand, J., & Bartlett, W. (Eds.). (1993). *Quasi-markets and social policy*. Bloomsbury Publishing.
- Lewin, B., Westin, L., & Lewin, L. (2008). Needs and ambitions in Swedish disability care. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 10(4), 237-257.
- Lindensjö, B. (2002). Från jämlikhet till likvärdighet. *Utbildning och Demokrati*, 11, 57-69.
- Lipsky, Michael. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Löfstedt, P. (2019). Socioeconomic inequality and student outcomes in Swedish schools. *Socioeconomic inequality and student outcomes:*

- Cross-national trends, policies, and practices, 133-152.
- Marshall, Thomas H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge New York, NY.
- Meagher, G., & Szebehely, M. (2019). The politics of profit in Swedish welfare services: Four decades of Social Democratic ambivalence. *Critical Social Policy*, 39(3), 455-476.
- Mellbourn, A. (1986). *Bortom det starka samhället: socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982-1985*. Stockholm: Carlsson.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2013). *The social investment welfare state in Europe, 1990s and 2000s: economic ideas and social policies*. Policy Press, London.
- Morel, Nathalie, Chloé Touzet, and Michaël Zemmour. (2018). "Fiscal Welfare in Europe: Why Should We Care and What Do We Know so Far?" *Journal of European Social Policy* 28 (5): 549-60. <https://doi.org/10.1177/0958928718802553>.
- Nilsson, L. (2020). Strong public support for the traditional Swedish welfare state during restructuring and marketization. *Regntunga skyar*. Göteborg: Göteborgs Universitet, SOM-institutet, 321-336.
- Nussbaum, M. (2003). "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice," *Feminist Economics*, 9(2/3), 33-59.
- Nyberg, A. (2000). From foster mothers to child care centers: A history of working mothers and child care in Sweden. *Feminist Economics*, 6(1), 5-20.
- OECD Stat. (2024a). Population data. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EDU_DEM에서 2024.4.27. 인출
- OECD Stat. (2024b). International Migration database. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>에서 2024.4.27. 인출
- OECD. (2021). *Health at a Glance*. Paris: OECD. <https://www.oecd->

- library.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2021_ae3016b9-en에서 2024.4.26. 인출.
- OECD. (2024). Fertility rates (indicator). <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>에서 2024.4.26. 인출.
- OECD. (2024). Gross domestic product (GDP): GDP per capita, USD, current prices and PPPs. <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61433>에서 2024.4.27. 인출.
- Olsson S. E. (1990). *Social policy, welfare state, and civil society in Sweden 1884-1988*. Lund: Arkiv förlag.
- Palme, J. (2003). Pension reform in Sweden and the changing boundaries between public and private. In G. L. Clarke & N. Whitehead (Eds.), *Pension security in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Palme, J., Bergmark, Å., Backman, O., Estrada, F., Fritzell, J., Lundberg, O., & Szebehely, M. (2002). Welfare trends in Sweden: Balancing the books for the 1990s. *Journal of European Social Policy*, 12 (4), 329-346.
- Petersen, Jørn Henrik, Klaus Petersen, and Niels Finn Christiansen. (2012). "Velfærdsstatens Storhedstid. Dansk Velfærdshistorie, Vol. 4, 1956-1973." Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pierson, (1996). "The new politics of the welfare state." *World politics* 48, no. 2 (1996): 143-179.
- Pontusson, J. (1994). *The limits of social democracy: investment politics in Sweden*. Cornell University Press.
- Riksdag. (2024). The parties in the Riksdag. <https://www.riksdagen.se/en/members-and-parties/the-parties-in-the-riksdag/>에서 2024.5.3. 인출.
- Robeyns, I. (2003). "Sen's Capability Approach and Gender Inequality:

- Selecting Relevant Capabilities”. *Feminist Economics*. 9(2/3), 61-92.
- Rothstein, B. (1998). *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Rothstein, B. (2001). “The universal welfare state as a social dilemma. *Rationality and society*”. 13(2), 213-233.
- Saikkonen, P., & Ylikännö, M. (2020). Is There Room for Targeting within Universalism?: Finnish Social Assistance Recipients as Social Citizens. *Social Inclusion*, Volume 8, Issue 1, Pages 145-154. DOI: 10.17645/si.v8i1.2521
- Sainsbury, D. (1991). *Analysing welfare state variations: The merits and limitations of models based on the residual-institutional distinction*. *Scandinavian political studies*, 14(1), 1-30.
- Sainsbury, D. (1996). *Gender, equality and welfare states*. Cambridge University Press.
- Salamon, Lester M. (1987). “Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Non profit Relations in the Modern Welfare State.” *Journal of Voluntary Action Research* 16 (1-2): 29-49.
- Scarpa, S., & Schierup, C. U. (2018). Who undermines the welfare state? Austerity-dogmatism and the U-turn in Swedish asylum policy. *Social Inclusion*, 6(1), 199-207.
- Sen, A. (2005). “The Capability Approach: A theoretical survey”. *Journal of Human Development*, 6(1): 93-117.
- Serner, U. (1980). *Swedish health legislation: Milestones in reorganization since 1845*. In A. J. Heiderheimer & N. Elvander (Eds.), *The shaping of the Swedish welfare system*. London: Croon Helm.

- Shin, Kwang-Young. (1996). Characteristics of East Asian Economic System: Authoritarian Capitalism and The Developmental State. Development Research Series: Working Paper No. 52. Department of Development and Planning Aalborg University.
- Sinfield, A. (2019). "Fiscal Welfare." In *The Routledge Handbook of the Welfare State*, edited by B. Greve, 2nd ed., 23-33. Oxon: Routledge.
- Skocpol, T. (1991). "Universal appeal". *The Brookings Review*, 9(3), 28.
- Sosiaali ja terveystieteiden tutkimuskeskus (2023) Social Security Reform. <https://stm.fi/en/social-security-reform> 2023. 9. 8. 인출
- Stefánsson, K. (2012). What is in a word? Universalism, ideology and practice. *Welfare state, universalism and diversity*, 42-68.
- Svallfors, S., & Tyllström, A. (2019). Resilient privatization: The puzzling case of for-profit welfare providers in Sweden. *Socio-Economic Review*, 17(3), 745-765.
- Swedish Institute. (2023). Healthcare in Sweden | sweden.se Retrieved at 2023-10-05.
- Swedish National Authority of Education. (2023). Ladda ned publikation - Skolverket. Retrieved at 2023-10-05.
- Swedish Public Commission (Statens Offentliga Utredning, SOU). (1938). 20. Betänkande angående barnkrubbor och sommarkolonier m.m. Stockholm: Swedish Public Commission.
- Swedish Public Commission (Statens Offentliga Utredningar, SOU). (1951). 15. Daghem och förskolor. Stockholm: Swedish Public Commission.
- Szebehely, M., & Trydegård, G.-B. (2012). Home care for older people in Sweden: A universal model in transition. *Health & Social Care in the Community*, 20(3), 300-309.
- Thompson, Simon, and Paul Hoggett. (1996). "Universalism, Selectivism

- and Particularism: Towards a Postmodern Social Policy.” *Critical Social Policy* 16 (46): 21-42.
- Tilton, Tim. (1990). *The Political Theory of Swedish Social Democracy*. Oxford: Clarendon Press.
- Titmuss, R. (1968[2006]). “Universalism versus Selection”, in Pierson, C. and Castles, F. (Ed.), *The Welfare state reader* (2nd ed.), edited by . London: Polity, pp. 40-47.
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index*. https://www.transparency.org/en/cpi/2023?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw88yxBhBWEiwA7cm6pejx4TsUfvNOM3Hro-qpjmdpR-L5q67jkdgMGYOFVJ0-mwLTvA57IBoCegwQAvD_BwE에서 2023. 10.11. 인출.
- Trydegård, G.-B. (2000). From poorhouse overseer to production manager: One hundred years of old-age care in Sweden reflected in the development of an occupation. *Ageing & Society*, 20(5), 571-597.
- Vabø, M. & M. Szebehely. (2012). “A Caring State for All Older People?”, in A. Anttonen, et al. (Ed). *Welfare State, Universalism and Diversity*. Edward Elgar, 121-143.
- Van Gerven, M. (2008). *The broad tracks of path dependent benefit reforms*. Kela.
- van Gerven, M. and A. Heikkinen. (forthcoming in 2024). *Activation in the universal welfare state: the case of Finland*. In Schulze, M and Jorgensen, H (eds). Edward Elgar.
- Van Kersbergen, K., and Vis, B., (2014). *Comparative welfare state politics*. Cambridge University Press.
- Van Oorschot, W., & Roosma, F. (2017). *The social legitimacy of targeted welfare and welfare deservingness*. In *The social legitimacy*

- of targeted welfare (pp. 3-34). Edward Elgar Publishing.
- Wilensky, H. L., & Lebeaux, C. N. (1965). Industrial society and social welfare: The impact of industrialization on the supply and organization of social welfare services in the United States. (No Title).
- Williamson, J. (1994). The political economy of policy reform. Peterson Institute.
- World Bank. (2024). GDP growth rate. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>에서 2024.4.27. 인출.



[부록 1] 전문가 인식 조사 설문지

복지 보편주의에 관한 전문가 인식조사

안녕하십니까?

한국보건사회연구원에서는 「복지 보편주의 개념과 적용의 다양성에 관한 연구」를 수행하고 있습니다.

이와 관련하여 해당 과제의 연구진은 국내외 전문가분들의 복지 보편주의에 관한 생각과 의견을 파악하고자 전문가 인식 조사를 실시하고 있습니다.

바쁘시더라도 잠시만 시간을 내서 설문에 참여해 주시기를 간곡히 부탁드립니다.

귀하께서 주시는 소중한 의견은 연구 외의 목적으로는 활용되지 않을 것을 약속드립니다.

본 연구 내용과 관련하여 궁금하신 사항이 있으신 분은 아래 연락처로 연락해주시십시오.

감사합니다.

연구진 일동 드림

〈연구 관련 문의〉

신영규 부연구위원

044-287-8255

yshin@khisasa.re.kr

이병재 전문연구원

044-287-8185

jaurimbj20@khisasa.re.kr

본 조사의 참여 여부는 전적으로 귀하의 의사에 달려 있습니다. 또한 모든 응답내용은 통계법 제33조(비밀의 보호) 및 제34조(통계종사자 등의 의무)에 의거하여 통계목적외로만 사용되고 비밀이 보장됨을 밝혀 드립니다.

본인은 위 사항에 따라 조사의 목적을 이해하였으며, 조사 참여를 거부할 권리가 있다는 사실을 인지하고 있음을 확인합니다.

확인 후 조사 참여에 동의

2024년 1월

164 복지 보편주의 개념과 적용의 다양성에 관한 연구

※ 학자로서 복지 보편주의에 관한 귀하의 이해와 관점을 바탕으로 아래 문항에 답해주시요.

Q1. 보편주의 개념에 관한 아래 주장에 얼마나 동의하거나 동의하지 않는지 표시해 주십시오.

		전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함	모르겠음
Q1-1	보편주의는 정부의 정책 기준 중 하나이다.	①	②	③	④	⑤
Q1-2	보편주의는 자유주의, 공산주의, 사회민주주의 등과 같은 정치적 이념이다.	①	②	③	④	⑤
Q1-3	보편주의는 정책 설계를 위한 자원 할당의 원리이다.	①	②	③	④	⑤
Q1-4	보편주의는 정치적 수사나 구호이다.	①	②	③	④	⑤
Q1-5	보편주의는 한 사회가 공유하는 집단적 사고방식이다.	①	②	③	④	⑤

Q2. 귀하의 학문적 관점에서 보편주의와 반대되는 개념은 무엇이라고 생각하십니까? 우선순위에 상관없이 최대 2개를
선택해주시요.

선택 1	선택 2
------	------

- ① 선별주의(selectivism) ② 잔여주의(residualism) ③ 특권(privilege)
- ④ 보완성(subsidiarity)* ⑤ 시장화(marketization) ⑥ 상품화(commodification)
- ⑦ 다양성(diversity) ⑧ 기타 (_____)

*보완성 : 가족이나 시장이 개인의 문제를 해결할 수 없을 때 국가가 개입하는 경향

Q2-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q3. 귀하께서는 학자로서 사회정책에 보편주의를 적용할 때 복지국가가 추구해야 할 가장 핵심적인 목표는 무엇이라고
생각하십니까?

※ 사회정책에서 보편성을 높이는 방법은 다양합니다. 보편성을 높여 보편적 복지국가를 구축하고자 할 때 정책별로 아래와 같은 두 가지 방안들 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까? 귀하께서 거주하고 계신 국가의 지난 수십 년간에 걸친 발전을 고려하여 학자의 관점에서 아래 질문에 답해주십시오.

Q4. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	보르겐
모든 사람에게 법적으로 동등한 의료서비스 이용 자격을 부여한다.	①	②	③	④	⑤	의료서비스 이용을 위한 지리, 언어, 문화, 정보 차원의 접근성을 평등하게 만든다.	⑥

Q4-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q5. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
현금 급여 제공 프로그램을 확대한다.	①	②	③	④	⑤	현물 급여 제공 프로그램을 확대한다.	⑥

Q5-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q6. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
모든 노인에게 장애의 기초연금을 제공한다.	①	②	③	④	⑤	소득 수준에 따라 노인들에게 기초연금을 차등적으로 지급한다.	⑥

Q6-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

166 복지 보편주의 개념과 적용의 다양성에 관한 연구

Q7. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
퇴직연금(퇴직금)을 공적 연금제도로 통합한다.	①	②	③	④	⑤	노동시장에서 퇴직연금(퇴직금)의 격차를 줄인다.	⑥

Q7-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q8. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
아동보육서비스를 모든 사람에게 무상으로 제공한다.	①	②	③	④	⑤	아동보육서비스 제공 시 소득에 따라 차등적인 이용자부담금을 부과한다.	⑥

Q8-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q9. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
사회보험제도의 지속가능성을 확보하기 위해 기여금(보험료)을 올린다.	①	②	③	④	⑤	사회보험제도의 지속가능성을 확보하기 위해 조세 투입을 늘린다.	⑥

Q9-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q10. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
개인 단위로 급여를 지급하는 것을 원칙으로 한다.	①	②	③	④	⑤	가구 단위로 급여를 지급하는 것을 원칙으로 한다.	⑥

Q10-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q11. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
모든 사람이 이용할 수 있는 공공 사회정책 프로그램을 확대한다.	①	②	③	④	⑤	공공 사회정책 프로그램을 대체할 수 있는 시장의 서비스를 제한한다.	⑥

Q11-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q12. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
시민권자와 등록 이주인에게만 복지제도의 자격을 보장한다.	①	②	③	④	⑤	미등록 이주인에게도 복지제도의 자격을 보장한다.	⑥

Q12-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

168 복지 보편주의 개념과 적용의 다양성에 관한 연구

Q13. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
복지서비스 접근성 제고를 위해 중앙정부의 역할을 강화한다.	①	②	③	④	⑤	복지서비스 접근성 제고를 위해 지방정부의 역할을 강화한다.	⑥

Q13-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q14. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
실업급여의 금액을 높이고 수급기간을 늘리기 위한 예산을 확대한다.	①	②	③	④	⑤	직업훈련 기회를 늘리기 위한 예산을 확대한다.	⑥

Q14-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q15. 보편적 복지국가를 구축하기 위해 방안 A와 방안 B 가운데 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

방안 A	A가 훨씬 더 중요	A가 조금 더 중요	비슷하게 중요	B가 조금 더 중요	B가 훨씬 더 중요	방안 B	모르겠음
모든 사람에게 영유아 교육 및 보육을 무상으로 제공한다.	①	②	③	④	⑤	모든 사람에게 대학교육을 무상으로 제공한다.	⑥

Q15-1. 위와 같이 답하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q16. 코로나19 발생 당시 어떤 나라에서 재난에 대응하여 소득을 지원하기 위해 가구 단위로 장액의 현금 급여(1인 가구 300달러, 2인 가구 500달러, 3인 가구 650달러, 4인 이상 가구 800달러)를 모든 가구에 지급할 것인지, 일정 소득 수준 이하의 가구에만 지급할 것인지가 논란이 되었습니다. 이와 관련하여 귀하께서는 모든 가구에 장액의 급여를 지급하는 방식이 더 보편주의에 부합한다고 생각하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q17. 미취학 어린이(만 0-5세)는 누구나 무상으로 전일제 공공 교육·보육서비스를 이용할 수 있는 나라가 있습니다. 이곳 공공 교육·보육서비스의 품질은 다른 국가들과 비교하여 우수합니다. 그러나 많은 고소득 가구는 이러한 무상 교육·보육서비스를 이용하지 않고, 고비용을 부담하면서도 사립유치원을 이용합니다. 이 국가의 공공 교육·보육서비스는 보편적이라고 평가하십니까? 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q18. 모든 개인에게 같은 금액의 현금을 지급하는 보편적 기본소득 제도가 도입된다면, 이는 복지 보편주의에 부합한다고 생각하십니까? 그러한 생각의 이유는 무엇입니까? (100단어 안에서 설명 부탁드립니다.)

Q19. 보편적 복지국가를 구축하고자 할 때, 아래 사회서비스 영역 중 보편적 제공이 우선하여 이루어져야 할 영역은 무엇이라고 생각하십니까? 우선순위에 따라 3가지를 선택해주시시오. (초·중등 교육은 이미 모든 개인에게 무상으로 제공된다는 점을 전제로 선택해주시시오.)

1순위	2순위	3순위
-----	-----	-----

- | | | |
|----------------|---------------|-----------|
| ① 보육 및 취학전교육 | ② 장애인·노인돌봄서비스 | ③ 대학교육 |
| ④ 고용서비스 및 직업훈련 | ⑤ 공공 주택 | ⑥ 보건의료서비스 |
| ⑦ 기타 (_____) | | |

