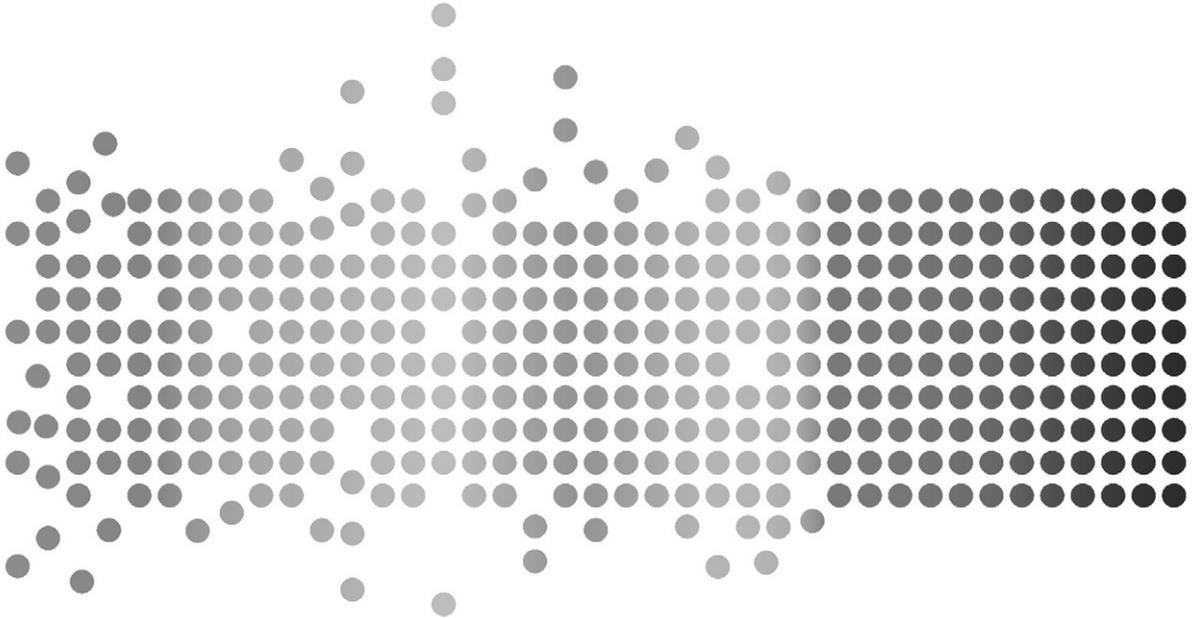


# 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구

A Study on the Collective Action about the Universal Welfare and  
the Selective Welfare

유근춘 · 서문희 · 임완섭



연구보고서 2011-14

---

**보편적복지와 선별적복지의 조화적 발전방안**

---

발행일 2011년 12월  
저자 유근춘 외  
발행인 김용하  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)  
전화 대표전화: 02) 380-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)  
인쇄 대명기획  
가격 7,000원

---

© 한국보건사회연구원 2011

ISBN 978-89-8187-783-5 93330

## 머리말

보편적 복지와 선별적 복지라는 복지제도의 방향선택은 복지제도의 수용과 성과에 결정적인 영향을 미친다. 현재 우리나라에서 보편적 복지 방향을 강조하는 무상보육, 무상의료, 무상급식 등의 복지제도들에 대한 제안이 정치적인 이슈로 등장하여 격심한 사회적인 논란의 대상이 되고 있다. 따라서 이에 대한 정책적 판단을 올바르게 할 수 있도록 정책적 판단의 잣대와 기준을 명시적이고 근본적으로 제시하는 것이 필요하다.

본 연구는 ‘보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안은 주어지는 것이 아니고(발견) 찾아지는 것이다(발명)’라는 인식을 기저에 깔고 있다. 따라서 연구방향은 정태적인 어떤 정책을 제시하는 것이 아니라 조화적 발전방안을 찾아가는 과정에서 고려하여야 하는 범주들과 기준들을 모색하는 것이다. 즉, 조화적 발전방안이라는 결과를 제시하는 것은 이미 어떠한 성립과정을 전제하는 것이다. 그러나 이렇게 제시된 정태적 방안은 많은 가능성 중의 하나로서 그 것이 제시되어야 할 필연적 이유가 없는 한 제시자체가 무의미하다. 그런데 현실자체가 이러한 필연적 이유를 제시하지 않고 있다고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 이렇게 정태적인 조화적 발전방안을 제시하는 방향을 취하지 않는다. 즉, 조화적 발전방안이라는 것은 이미 완성물로서 주어져 있는 것을 발견하는 것이 아니라 집단적인 합의 과정을 통해 발명되어야 하는 것이라고 생각하기 때문에 대신 여러 가지의 결과를 모두 포함할 수 있는 조

화적 발전방안을 찾아가는 과정 자체를 제시하고자 한다. 즉, 선택된 결과는 주어진 것이 아니라 과제로서 성취하여야 하는 것이다.

이를 위하여 먼저 문헌고찰을 통해 이론적 시사점을 제시한다. 이 과정에서 보편적 복지와 선별적 복지의 개념을 제시한다. 다음으로 이론적 배경과 고찰에서 보편적 복지와 선별적 복지 사이의 선택을 공공선택의 과정으로 제시한다. 이어서 공공선택에서의 사회적 딜레마의 해결이라는 과제와 관련하여 복지관련 의사결정과정에서 고려해야할 범주와 선택 조건을 목적과 수단이라는 정리 틀을 사용하여 국가는 무엇을 하여야 하는가와 국가는 무엇을 할 수 있는가라는 관점에서 제시한다. 이 두 가지 관점을 조건부 동의의 조건이라는 구성적 이론을 통해 통합한다. 다음으로 외국의 보편주의 국가성공사례를 알아보고, 우리나라의 예로서 보육에 관한 사례를 살펴본 후 국내전문가 설문결과를 제시한다. 마지막으로 결론과 정책적 시사점을 제시한다.

본 연구는 본 연구원의 유근춘 박사 책임 하에 본 연구원의 임완섭 전문연구원, 육아정책연구소의 서문희박사의 참여로 완성되었다. 또한 연구과정에서 좋은 조언을 해주신 대구 가톨릭대학교 김안나 교수, 서강대학교 문진영 교수, 서울시립대 이상일 교수, 그리고 조언과 함께 검독을 해주신 본 연구원의 조재국 박사와 신영석 박사께 감사를 표한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

Abstract .....	1
요약 .....	3
<b>제1장 서론</b> .....	13
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	13
제2절 연구의 내용 및 연구방법 .....	14
<b>제2장 보편적 복지와 선별적 복지의 개념규정과 관련 문헌고찰</b> ..	19
제1절 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의 .....	19
제2절 문헌고찰 .....	31
<b>제3장 이론적 배경과 고찰: 보편적 복지와 선별적 복지의</b>	
<b>공공선택 과정</b> .....	45
제1절 공공선택의 대상으로서의 복지와 사회적 딜레마 .....	46
제2절 인간행위의 종류와 사회적 딜레마의 해결 가능성 .....	67
제3절 과제로서의 제도형성의 자유확보: '형성적 순간' .....	69
제4절 '형성적 순간'을 가능하게 하는 구성적 이론 .....	72
<b>제4장 보편적 복지와 선별적 복지의 공공선택 과정에서</b>	
<b>고려해야 할 범주와 조건</b> .....	75
제1절 이론 틀로서의 목적-수단 및 당위-현실 .....	75
제2절 '복지에서 국가는 무엇을 하여야 하는가'라는 문제 (당위: 목적) .....	77

제3절 복지에서 국가는 무엇을 할 수 있는가라는 문제(현실: 수단) ……	83
제4절 목적과 수단 간의 상호작용으로서의 조건부 동의의 조건 ……	102
<b>제5장 사례 고찰과 시사점</b> ……	107
제1절 외국사례 : 보편주의 국가 스웨덴의 역사적 고찰 ……	107
제2절 우리나라 사례: 보육을 중심으로 ……	109
제3절 국내전문가 설문결과 ……	117
<b>제6장 결론 및 정책적 함의</b> ……	127
제1절 결론 ……	127
제2절 연구의 제한점과 발전방향 ……	135
<b>참고문헌</b> ……	137
<b>부록</b> ……	145
부록 1: 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전 관점에서 본 우리나라 보육정책 사례 ……	145
부록 2: 전문가 설문결과 ……	183

**표 목차**

〈표 2-1〉 복지제도의 목적(공극적 목적, 수단적 목적, 기능),  
수단(제도, 자원) .....22

〈표 3-1〉 보편적 복지제도의 구성과 재분배 효과 .....65

〈표 4-1〉 정책실행의 성패에 영향을 주는 요인의 6개 범주 .....94

〈표 4-2〉 공공정책의 차원과 정책 사례 .....94

〈표 4-3〉 공공정책의 성공적 실행을 위한 전제조건 .....95

〈표 4-4〉 누진세와 역진세의 구성 변화: 1965~2008 .....100

〈표 4-5〉 직접세와 간접세의 구성 변화: 1965~2008 .....101

**부표 목차**

〈부표 1〉 어린이집 유형별 어린이집 수: 1995~2010 .....147

〈부표 2〉 어린이집 설립유형별 보육아동 수: 1995~2010 .....147

〈부표 3〉 어린이집 공급 정원 대비 현원: 2010 .....148

〈부표 4〉 보육 및 교육기관 이용 영유아 수: 2010 .....149

〈부표 5〉 2004년 산출 1인당 표준교육비(종일제): 0, 5세 사례 ...151

〈부표 6〉 2008년 산출 1인당 표준교육비(종일제): 0, 5세 사례 ...151

〈부표 7〉 민간어린이집 보육료 상한액: 2011 .....152

〈부표 8〉 시·도별 기타 비용 수납 한도액(2011년, 원) .....153

〈부표 9〉 최근 연도별 지원단가 .....155

〈부표 10〉 어린이집 운영비 국고보조금 지원 기준 요약 .....158

〈부표 11〉 민간 가정 어린이집 영아 보육비용 구성 .....165

〈부표 12〉	연령별 저소득 차등보육료 지원 아동: 2009~2010	…166
〈부표 13〉	연도별 국고 및 시·도 지원 보육예산 현황: 2005~2010	..169
〈부표 14〉	시·도별 국고 및 시·도 지원 보육예산 현황: 2010	……170
〈부표 15〉	보육·유아교육 및 농업인 양육비 지원 예산: 2010	……171
〈부표 16〉	보육·유아교육 비용 부모와 정부 분담: 2010	…………171
〈부표 17〉	어린이집 유형 및 지원여부별 월평균 보육 비용: 2009	…176
〈부표 18〉	영유아보육법 제6장 비용 부분 조항	……………180

**그림 목차**

[그림 1-1] 보건복지 시스템 .....26

[그림 3-1] 시장균형과 효율성 및 인권 .....62

[그림 3-2] 인간의 행위와 제도 및 규범과 가치/혹은 이익의 관계와  
인간의 사회적 자유 .....71

[그림 3-3] 당위적 이론, 실증적 이론 그리고 구성적 이론 .....72

[그림 4-1] 정신적 자본의 축적과 자본주의 .....85

[그림 4-2] 보편적 복지정책과 노동조합 및 사민주의적 정당간의  
상호상승관계: 스웨덴 .....88

[그림 4-3] 이중 순환으로서의 현대 화폐경제 구조 .....97

[그림 4-4] GDP 대비 조세비중에 따른 군집분석 결과, 2008년 ...101

[그림 4-5] 조세체제의 특성과 복지국가(2008년) .....102

[그림 6-1] 인간의 행위와 제도 및 규범과 가치/혹은 이익의 관계와  
인간의 사회적 자유 .....135

**부그림 목차**

[부그림 1] 어린이집 이용 아동 순비용과 추가비용 비교:  
2004, 2009 .....176



# Abstract

These days in Korea there are hot discussion about the choice between the universal welfare and the selective welfare. Therefore it is necessary to have the knowledge about the good informed decision on this matter.

Many participants of this discussion think that there are fixed solutions to be discovered. But this study has a different idea about this matter. We think that the choice between the universal welfare and the selective welfare is a collective action. Therefore the choice itself is formed, i.e. invented, in the collective decision process. With this perspective we have following results.

Firstly, we have defined the universal welfare as both programs embracing the entire citizenry and programs allocating benefits or services without the application of means-testing.

Secondly, the choice for the universal welfare leads to the social dilemma in normal condition where participants are self-interest oriented. The role of the middle class is very important in this situation. In order that the universal welfare is supported by the majority of the society, it must be organized to embrace the middle class in addition to the traditional supporter.

Thirdly, the choice for the universal welfare must satisfy the

three conditions of the contingent consent: 1. equal concern and respect and basic capabilities, 2. a fair and impartial administrative process, 3. insignificant free-ride or none at all.

Fourthly, the tax and economic structure must have the capacity corresponding to the financing need of the universal welfare.

Lastly, the society must have the capacity to discern and catch the "formative moment" where the society can form the supportive institutions for the universal welfare.

# 요약

## 1. 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정리

보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의와 제도분류를 상응시키면 다음과 같다.

먼저 경제적 기준(소득과 자산)에 의해 구분된 사회구성원 일부에게 제공되는 복지를 선별적 복지라 하였는데 이에는 공공부조라는 제도가 원리적으로 상응한다. 즉, 공공부조는 빈곤선 이하의 구성원에게 인구학적 기준을 적용하지 않고 일반적인 빈곤대책으로 운영되는 제도이기 때문이다. 공공부조의 재원은 세금이 사용된다.

다음으로 원리적으로 사회구성원 모두에게 적용되거나 경제적 기준(소득과 자산)과 관계없는 기준에 근거하여 사회구성원의 일부에 국한되어 제공되는 복지를 보편적 복지라 하였는데 이에는 다음과 같은 제도가 원리적으로 상응한다.

첫째로 사회구성원 모두를 대상으로 하는 제도가 있다. 이는 사회위험 자체가 경제능력과 상관없이 보편적인 경우에 해당하며 그 예로는 건강보험이 있다.

둘째로, 경제적 기준과 관계없는 기준에 따라 사회구성원의 일부에게 국한되지만 일종의 권리로서 제공되는 제도원리상 보편적인 복지제도에 는 다음과 같은 것이 있다.

먼저 사회수당이 있다. 이는 소득과 무관하게 인구학적 기준으로 급여가 제공되며, 따라서 빈곤과 같은 사회적 위험으로부터 보호하는 일차적인 안전기제이다. 인구학적 기준으로 급여가 제공되는 이유로 데모그란트라 불린다. 재원은 세금이며, 예로는 기초노령연금, 아동수당 등이 있다.

다음으로 사회서비스가 있다. 이는 사회수당, 사회보험, 공공부조로 해결할 수 없는 구성원의 다양한 욕구(특히 돌봄)를 경제적 상태와 무관하게 충족하는 기제이다. 재원은 세금이며, 예로는 보육, 간병 등이 있다.

마지막으로 사회보험이 있다. 이는 주로 근로자와 관련된 사회적 위험에 보험기제를 통해 대처하는 사회적 안전망의 기초부분이다. 재원은 주로 보험료(국가보조 가능)이며, 예로는, 연금보험, 산재보험, 장기요양보험, 실업보험 등이 있다.

이렇게 보편적 복지와의 선별적 복지의 개념을 제도와 연결시키면 우리나라에서 보편과 선별 논쟁의 대상이 되는 부분을 제도 중심으로 파악할 수 있게 된다. 즉, 우리나라에서 보편적 복지와 선별적 복지의 논쟁이 주로 일어나는 곳은 제도 원리 상 보편을 지향하는 사회보험과 사회서비스 및 사회수당이 재정한계, 제도 인프라 부족 등으로 인하여 경제적 기준에 의한 선별에서 보편으로 단계적으로 발전하는 경우이다.

첫째로, 사회서비스 및 사회수당은 정부예산을 고려 전체 대상 중 경제적 기준에 의한 저소득 계층부터 선별적으로 시작하여 단계적으로 발전시키는 것이 가능하다. 이 경우 제도 원리상 하루 빨리 보편적 적용을 이룩하고자 하는 측과 예산상의 문제 등을 고려하여 선별적 적용의 불가피성을 주장하는 측의 대립이 존재하게 된다. 이러한 예로서는 사회서비스에 해당하는 보육이 해당된다. 현재 0-4세 부모 소득계층별 차등 보육료지원과 만5세아 아동에 대한 무상보육은 소득기준을 적용하여 대상 가정 중 하위 70%까지만 적용이 되고 있다. 다른 예로는 사회수당에 해당하는 기초노령연금이 있다. 이러한 논쟁은 표면적으로 보면 단순한 예산 확대의 문제로 보일 수 있지만, 기저에는 조세체계와 정치

철학에 관한 근본적 입장의 차이가 존재한다고 생각된다. 따라서 그 문제의 해결도 이러한 근본적인 수준에서 이루어져야 한다고 생각된다.

둘째로, 사회보험의 경우 보험료 부담능력이 있는 좋은 일자리부터 시작하여 확대하는 과정을 취한다. 우리나라의 예를 들면 국민건강보험의 경우 처음에는 규모가 큰 기업에서 시작하여, 중소기업으로 확대하고, 마지막으로 도시와 지역 순으로 확대가 이루어졌다. 문제점은 노동시장 유연성의 결과로 대량 발생한 취약 노동자가 배제된 사각지대이다.

## 2. 보편적 복지와 선별적 복지의 공공선택 과정에서 고려해야 할 범주와 조건

### 가. 복지국가의 목적에 합당한지의 여부

#### 1) 일반적인 국가의 당위

국민들에 대한 ‘평등한 관심과 존중’ 및 ‘기본적 능력’의 구비라는 당위적 측면에서 보면 선별적 복지보다 보편적 복지가 좀 더 부합된다.

#### 2) 보건복지의 목적함수

사회통합에 의한 사회내부의 평화와 경제적 지속가능성이 일반적 국가의 당위에 상응하는 보건복지의 목적함수이다.

일의적으로 말하기는 어려우나 비경제적인 목적함수인 사회내부의 평화에 있어서는 선별적 복지인 취약계층에 대한 보장이 사각지대 없이 이루어지는 것이 상대적으로 중요하다고 생각된다. 반면에 경제적 지속가능성의 목적함수의 경우에는 국민들에게 기본적 능력을 구비시킬 수 있는 보편적 복지가 상대적으로 더 중요하다고 생각된다.

## 나. 복지국가의 수단적 측면에서 보아 가능한지의 여부

### 1) 사회적 수단

이러한 논의를 종합할 때 복지에 우호적인 사회적 분위기는 한 사회의 역사적 축적을 통해 형성된 사회적 자본 즉, 임원택의 지력과 윤리력으로 구성되는 정신적 자본이 충분히 강해서, 다른 중요한 두 힘인 경제의 힘과 정치의 힘을 충분히 견제할 수 있을 때 형성된다.

이러한 사회적 자본의 형성과 유지 및 발전은 아이디어나 사회적 규범의 창조과정을 강제할 수 있는 집단적 의사결정으로 설명할 수 있는 전략적 정치적 과정의 산물로서의 집단적 기억이론으로 설명될 수 있다.

### 2) 정신적 수단: 제도를 중심으로

#### 가) 복지제도의 선택과 정치적 논리

개인들이 자신들의 이익만을 추구하는 경우 소득에 따라 균형 잡힌 사회에서는 보편적 복지제도의 도입이 다수결로 결정되는 경우 중위계급이 어떤 쪽으로 결정이 날지 미리 예측할 수 없다. 따라서 이론적으로 보편적 제도나 선별적 제도의 양쪽으로 결정이 모두 이루어질 수 있어 공공선택에 관한 사회적 딜레마가 존재한다. 실제로 어떤 제도가 도입되어 운영되는가는 경험적인 문제가 된다. 보편적 복지정책 성공의 정치적 조건은 보편적 복지정책이 기본적인 지지층인 노동계층을 넘어 중산층까지 아우르는 지지를 확보할 수 있도록 설계되어야 한다는 것이다.

#### 나) 절차적 정의

첫째로, 실체적 정의의 기준에 의해서 국가가 꼭 해야 하는 일로 선택

이 되는 경우에도, 만일 그 일의 실행에 있어 부정수급, 권력남용, 비효율성, 그리고 기타의 비정상적인 사태들이 만연하다고 믿게 된다면 절차적으로 공정하지 않다고 판단하게 되어 그 제도의 선택에 반대를 하게 된다. 이점에 있어서는 선별적 복지가 큰 약점을 가지는 것으로 알려져 있다.

둘째로, 역시 선별적 복지를 선택하는 경우 국가의 능력에 대한 부정적 견해를 가지기 쉽다. 이렇게 되면 국민들은 선별적 복지의 선택에 있어 국가가 잘 하지 못할 것이라는 부정적 견해를 가지게 되어 찬성을 하지 않게 된다. 이 경우 이미 선별적 복지가 도입되었다면 급여수준이 낮아지는 결과가 발생한다. 반대로 제도로서의 국가에 대한 신뢰가 있으면 복지제도와 같은 집단적 행위에 대해 찬성할 확률이 증가한다. 이는 높은 비용을 분담하고 있더라도 보편적 복지의 혜택에 만족하는 경우, 국가에 대한 신뢰가 발생하고, 이를 근거로 다시금 높은 비용분담을 기꺼이 하는 경우이다.

#### 다) 부담의 정의로운 분포

보편적 복지나 선별적 복지를 공공선택에서 선택하여 그 제도의 실행에 재정적 기여를 할지의 여부는 그 제도 하에서 다른 사람들도 자기와 똑같이 기여할지 아닐지에 대해 어떤 생각을 가지고 있는지의 여부에 달려 있다.

결론적으로 복지제도가 순수급자인 경우에도 자신들의 능력에 따라 비용을 분담하는 방식으로 구성된다면 그 복지제도에 대한 수용성이 증가하는 것이다. 이점에서 보편주의는 강점을 선별주의는 약점을 지니고 있다.

#### 라) 제도의 조직과 실행가능성

정책이론의 불확실성이 높은 경우에는 조직과 정당성에 대한 요구가

높아진다. 이는 동적인 간섭주의적 정책이 해당된다. 이는 실행하기 어렵고, 선별주의가 주로 해당된다.

반면에 정책이론의 불확실성이 낮으면 낮을수록 조직과 정당성에 대한 요구정도가 낮아진다. 이는 정적인 통제적 정책이 해당된다. 이는 실행하기가 상대적으로 쉽고, 보편주의가 해당된다.

정책이 성공하기 위해서 국가는 생산자와 국민 사이의 관계를 잘 조절할 수 있어야 한다.

### 마) 복지제도의 일반적 운영원리

복지제도가 시장의 경쟁에서 낙오한 사람들을 돌보는 제도라면 仁에 해당한다. 그러나 이러한 仁이 너무 커지면, 사회의 효율성을 해쳐 전체 생존이 위협해 질 수 있다. 따라서 적절한 순간이 오면 仁인 복지제도를 줄이고 능력의 차이에 결과를 맡기는 義의 단계로의 교차를 실행할 수 있다.

이러한 교차원리에 대한 사회적 긍정이 공공선택을 통해 한번 이루어질 수 있다면 보편적 복지에서 선별적 복지로, 또는 복지대상에서 복지비대상으로의 전환이 경제나 재정여건에 따라 이루어질 수 있다고 생각된다.

### 3) 물질적 수단: 재원

재원의 지속적인 조달의 필연적 요구는 현대 화폐경제의 구조이다.

고복지인 보편적 복지에 상응하는 조세체계가 있다. 이에는 직접세와 간접세, 누진세와 역진세 등의 세금들이 고수준에서 균형을 이룬 스웨덴과 같은 균형조세유형과 독일과 같은 고사회보장세유형이 있다.

### 3. 목적과 수단 간의 상호작용으로서의 조건부 동의의 조건

조건부 동의라는 것은 이기적 국민도 특정한 조건 하에서는 보편적 복지와 같이 정부에 의해 조직되는 공공재를 생산하는 집단적 행위에 동의한다는 것이다. 그 출발점은 국민은 공공선에 기여하여야 한다는 규범에 따라 행동하려는 바람과 합리적인 개인 이익 추구 사이에 균형을 잡으려 한다는 전제이다.

국민들은 보편적 복지와 같은 집단적 정책에 의해 추구되는 목적에 긍정적인 도덕적 가치를 주는 경우에도 무임승차자의 문제가 해결되어 그 집단적 정책이 실제로 성립이 되기 위해서는 최소한 다음의 세 가지 조건이 제도적으로 충족될 필요가 있다.

- 1) 국민들은 보편적 복지에 의해 생산되는 결과 자체를 가치 있게 보아야 한다(실제적 정의).
- 2) 국민들은 상기한 가치를 실행하기 위해 필요한 행정적 과정이 절차적 정의를 충족시키도록 조직되기를 원한다. 즉, 정부는 제공하기로 약속한 것을 공정하고 비판파적인 방식으로 제공하여야 한다.
- 3) 국민들은 다른 국민들도 연대성의 원칙에 따라 보편적 복지의 형성에 비용의 분담을 통해 동참할 것을 믿는다.

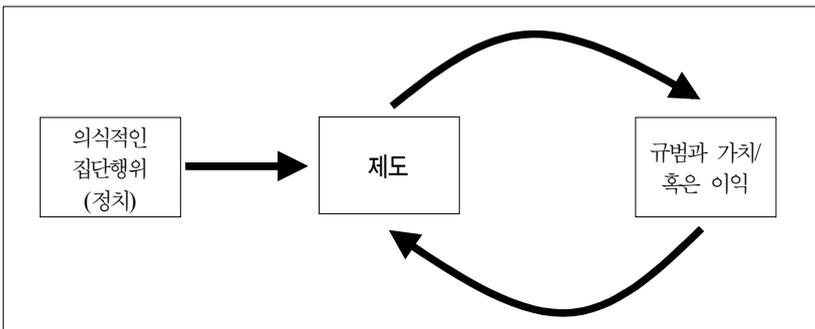
### 4. 정책제언

제도에 따라 개인의 사회적 행위가 어떠한 특정의 규범과 가치를 따를지 아니면 자신의 이익을 따를지가 결정되며, 반대로 특정한 규범과 가치를 따르는 행위나 혹은 어떠한 이익을 추구하는 행위가 우세한가에 따라 기존제도를 강화하기도 하고 약화시키기도 한다. 일단 이러한 순환적인 과정에 들어가면 인간의 사회적 자유는 제한된다. 그러나 제

도가 어떠한 특정한 규범과 가치/ 혹은 이익에 따라 인간의 사회적 행위가 일어나는 것을 결정한다는 점을 고려하면 공공의 광장에서 의식적인 집단행위에 의해 제도가 선택될 가능성이 있으면 사회적 행위의 자유가 확보된다. 이러한 기회는 드물고 또 그러한 기회를 한 사회가 의식적으로 인식하기는 더욱 힘들고, 올바른 지식을 근거로 제도에 대한 선택을 하는 것은 더더욱 힘들다. 그러나 이러한 힘든 조건을 인식하면 할수록, 제도의 조직에 대한 올바른 지식을 많이 가지면 가질수록 기회를 더욱 잘 잡을 수 있고, 성공의 확률도 올라간다.

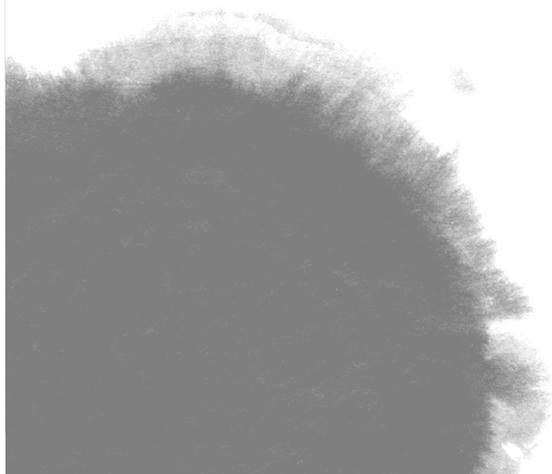
복지국가의 역사에서 보면 스웨덴이 이러한 드문 ‘형성적 순간’(formative moment)을 인식하고 올바른 집단선택을 통해 보편적 국가를 형성한 예이다. 결국 우리나라에서의 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안이라는 것도 보편적 복지와 선별적 복지의 의사결정 과정이 가지고 있는 집합적 행위의 딜레마를 인식하고, 그 딜레마를 풀 수 있는 조건적 동의의 조건과 그 정치적 도덕적 의미를 잘 이해하여 선순환적 관계에 들어갈 수 있는 제도적 조건을 의식적으로 형성할 수 있는 ‘형성적 순간’을 성취하는 것이라고 생각된다. 즉, 조화적 발전방안은 주어진 해답이 아니라 과제이다. 다만 과제의 성격과 잘 풀 수 있는데 필요한 범주와 조건은 위에 주어졌다.

[그림 1] 인간의 행위와 제도 및 규범과 가치/혹은 이익의 관계와 인간의 사회적 자유



# 01

서론





## 제1절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구의 필요성

보편적 복지와 선별적 복지라는 복지제도의 방향선택은 복지제도의 수용과 성과에 결정적인 영향을 미친다. 현재 우리나라에서 보편적 복지 방향을 강조하는 무상보육, 무상의료, 무상급식 등의 복지제도들에 대한 제안이 정치적인 이슈로 등장하여 격심한 사회적인 논란의 대상이 되고 있다. 따라서 이에 대한 정책적 판단을 올바르게 할 수 있도록 정책적 판단의 범주와 기준을 명시적이고 근본적으로 제시하는 것이 필요하다.

이때 정책적 판단의 대상이 정책형성과정의 결과인 정책자체가 될 수도 있고 정책의 형성과정이 될 수도 있다. 보다 근본적인 것은 정책 형성과정에 대한 정책적 판단이다. 왜냐하면 정책형성과정이 어떤가에 따라 정책내용이 결정되기 때문이다. 따라서 본 연구의 정책적 판단 범주와 기준은 정책형성과정과 관련이 된 것이다. 이는 본 연구가 보편적 복지와 선별적 복지에 관한 선택을 공공선택 과정으로 이해하는데서 얻어진 결과이다.

### 2. 연구의 목적

보편적 복지와 선별적 복지의 선택을 공공선택으로 이해하는 경우 정

책형성과정에서 정책적 판단을 올바르게 하여 올바른 정책이 선택될 수 있도록 정책적 판단의 범주와 기준을 명시적이고 근본적으로 제시하는 것을 목적으로 한다.

## 제2절 연구의 내용 및 연구방법

### 1. 연구의 내용

먼저 문헌고찰을 통해 이론적 시사점을 제시한다. 이 과정에서 보편적 복지와 선별적 복지의 개념을 제시한다. 다음으로 이론적 배경과 고찰에서 보편적 복지와 선별적 복지 사이의 선택을 공공선택의 과정으로 제시한다. 이어서 공공선택에서의 사회적 딜레마의 해결이라는 과제와 관련하여 복지관련 의사결정과정에서 고려해야할 범주와 선택 조건을 목적과 수단이라는 정리 틀을 사용하여 국가는 무엇을 하여야 하는가와 국가는 무엇을 할 수 있는가라는 관점에서 제시한다. 이 두 가지 관점을 조건부 동의의 조건이라는 구성적 이론을 통해 통합한다. 다음으로 외국의 보편주의 국가성공사례를 스웨덴 중심으로 알아보고 우리나라의 예로서 보육에 관한 사례를 살펴본 후 국내전문가 설문결과를 제시한다. 마지막으로 결론과 정책적 시사점을 제시한다.

### 2. 연구의 방법

주로 문헌고찰 방법을 통해 이론적 시사점을 도출하고, 이론적 시사점에서 연구의 틀을 구성하여 사용하는 연구방법을 사용하였다. 연구의 틀로 사용된 것은 두 가지로 하나는 목적과 수단이라는 틀이고, 다른 하나는 당위와 가능성의 접점으로서의 구성적 이론이라는 틀이다. 이 두 가지 틀은 서로 연결이 되는 부분이 있는데 목적은 당위와 연결이

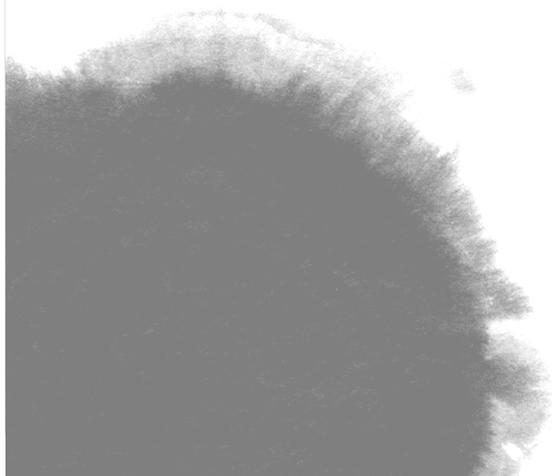
되고 가능성은 수단과 연결이 되기 때문이다. 그러나 목적과 수단이라는 틀에는 구성적 이론의 틀에서 보여 지는 당위와 가능성의 상호작용 즉, 목적과 수단 간의 상호작용이 잘 드러나지 않기 때문에 따로 구성적 이론을 고려하게 되었다.

또한 원내외 전문가회의와 설문을 통해 이론 등과 관련된 자문을 받았다.



## 02

보편적 복지와 선별적 복지의  
개념규정과 관련 문헌고찰





# 제2장 보편적 복지와 선별적 복지의 개념규정과 관련 문헌고찰

## 제1 절 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의

### 1. 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의

보편적 복지와 선별적 복지의 대립적 제시가 구체적인 단어의 표현으로 문헌에 나타난 것은 1960년대 말로 생각된다. 이의 대표적인 문헌이 Richard M. Titmuss의 “Universal(보편적인) and Selective(선별적인) Social Services”<sup>1)</sup>이다.<sup>2)</sup> 그러나 실제로 이러한 두 가지 형태의 대립적인 복지형태 차이가 현실에서 두드러지게 나타난 것은 1990년대에 들어와서라고 한다.<sup>3)</sup> 1960년대 까지만 해도 선진산업국가들 간의 차이는 크지 않았다. 예를 들어 1960년대 미국과 스칸디나비아 국가의 공공지출은 각각 GDP의 28%와 29%였고, 사회보험과 사회부조에 대한 지출은 각각 GDP의 7%와 9%였다.<sup>4)</sup> 따라서 보편적 복지와 선별적 복지에 대한 구체적인 차이에 기반한 개념정의가 이루어진 것은 1980년대와 1990년대에 들어와서이다.<sup>5)</sup> 통상 선별적 복지에 대한 개념정의는

- 1) Titmuss, 1967. 그리고 Titmuss(1968)도 복지정책의 조직에 관한 중요한 초기 문헌이다.
- 2) ‘보편적인(universal)’이라는 용어대신에 ‘제도적(institutional)’이라는 용어가 사용되기도 하며, ‘선별적(selective)’이라는 용어대신에 ‘잔여적(residual)’이라는 용어가 사용되기도 한다.
- 3) Rothstein, 1998, 18, 28.
- 4) Moene and Wallerstein(1996)
- 5) 대표적인 문헌으로 Olofsson(1979), Korpi(1981), Castles(1989), Goesta Esping-Andersen(1990), Kuhnle and Solheim(1991), Olsson(1993)이 있으며, 스웨덴 등 북구 국가들이 주로 주도하고 있다.

보편적 복지에 대한 개념정의의 과정에서 부수적으로 다루어진다. 이러한 개념정의에 관련된 차원이 여러 가지였기 때문에 정확히 어떤 기준이 보편적 복지의 개념에 적용되어야 할까가 논쟁에서 불명확하였었다. 이들 문헌 중 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의를 구체적인 기준을 들어 시작한 문헌 중 대표적인 것이 Axel Hadenius(1986)이다. 이에 따르면 보편적 복지와 선별적 복지를 개념정의하기 위한 두 가지 기준은 다음과 같다.

첫째로 복지정책이 적용되는 시민의 범위(the proportion of the citizenry covered by the policy)이라는 기준이다. 이 기준에 따르면 당연히 두 가지 구분이 가능해진다. 하나는 전체인구를 포괄하는 정책으로서 보편적 복지정책이고, 다른 하나는 특정의 제한된 집단에 적용되는 선별적 복지정책이다.

둘째로 어떻게 급여와 서비스가 배분되는가와 관련된 기준이다. 이 기준에 따르면 구체화된 권리(specified rights)의 형태를 가지고 제공되는 지원, 즉 보편적 배분(universal allocation)과 어떤 형태의 필요검사(needs-testing)에 따라 제공되는 지원, 즉 선별적 배분(discretionary allocation)이 구별된다.

그러나 Rothstein(1998, 19-20)은 이러한 기준 중 두 번째가 보편적 복지정책의 기본논리가 기반을 두고 있는 주요차이를 무시하는 결과를 가져온다는 이유에서 다시 더 세분화 한다. 즉, 필요검사가 이루어지는 기준은 두 가지로 구분할 수 있다는 것이다. 하나는 전문가가 고유한 기준을 적용하여 지원여부를 결정하는 경우로서, 대표적인 경우는 의료 전문가가 어떠한 질병에 특정한 치료가 필요하다고 판단된 환자만 그 치료를 받는 것, 주어진 이론적 훈련에 적합한 지능적 필요조건을 갖춘 학생에게만 그 훈련이 제공되는 것, 실업자에게만 구체적인 일자리가 제공되는 것 등이다. 다른 하나는 개인의 지불능력을 결정하기 위한 필요

검사, 즉 자산검사(means-testing)의 기준을 적용하여 지원여부를 결정하는 경우이다. 즉, 어떤 의학적 치료가 책임 있는 의사가 의학적으로 적합하지 않다고 결정하여 제공되지 않는 것과 어떤 공공서비스가 책임 있는 공무원에 의해 어떤 사람이 시장에서 구입할 수 있는 충분한 자산이 있기 때문에 제공될 수 없다고 결정되는 것 사이에는 근본적인 차이가 있는 것이다. 이러한 구분에 의하면 두 번째 자산기준에 의해 복지정책의 대상이 제한되는 경우만을 선별적 복지라 한다.<sup>6)</sup>

따라서 본 연구에서 보편적 복지라 하는 것은 다음의 두 가지를 모두 의미한다.(Rothstein, 1998, 20)<sup>7)</sup>

첫째, 원칙적으로 전체 국민을 대상으로 하는 복지

둘째, 급여나 서비스를 국민의 일부에 국한하더라도 그 국한하는 기준이 경제적 필요검사, 즉 자산조사에 의한 것이 아닌 복지

6) 본 연구에서 선별적이라고 하는 용어를 더 세분하여 ‘보충적 접근’과 ‘잔여적 접근’을 구분할 수 있다.(김세원 외, 2011, 232) 이는 본 연구의 기본적 구분기준인 급여대상(coverage)과 함께 급여할당(allocation)과 관련된 관리적 차원을 고려하는 경우 발생한다. 즉, 기본육구에 대해 보편적 방식으로 대처하면서 추가적 육구는 소득 하층에 대해 선별적으로 더 제공하는 경우 보충적 접근이 되며, 이와 대조적으로 기본육구에 대한 공동대응 없이 육구가 긴급한 취약 계층에만 제공되는 경우 잔여적이라 한다. 본 연구에서 선별적이라 한 것은 이러한 급여할당까지 고려한 세분적인 구분에 따르면 잔여적인 복지이다. 추가적으로 ‘선발’과 별도로 ‘분발’이라는 용어를 구분하여 사용할 수 있는데, 이도 급여할당을 추가적으로 고려하는 경우에 해당되는 것으로서, 이는 급여대상을 기본기준으로 구분한 보편적 복지와 선별적 복지에 모두 적용될 수 있는 용어로 각각을 기본으로 하여 추가적으로 급여할당에 있어 개인과 집단의 차이를 반영하는 경우를 말한다. 앞의 보충적 접근도 결국엔 보편주의에 적용된 분별이 된다. 이 경우 ‘완화된 보편주의’와 ‘표적이 넓어진 선별주의’를 논할 수 있게 된다.(김세원 외, 2011, 230)

7) 본 연구의 보편적 복지와 선별적 복지를 구분하는 기준은 급여대상(coverage)이다. 이외에 위의 주에서 언급한 관리적 차원의 급여할당(allocation)과 함께 의무배분과 관련된 기여(contribution)의 측면이 있다.(김세원 외, 2011, 233-239) 본 연구에서는 이 두 가지 기준을 기본기준인 급여대상을 보조하는 관련기준으로 다루고자 한다. 급여대상과 관련하여서도 김세원 외(2011, 234-236)은 보편주의와 선별주의의 스펙트럼을 고려하고 있다. 즉, 보편주의 적인 것에서부터 선별주의 적인 순으로 ‘거주자 모두 포함’, ‘전국민 대상’, ‘특정연령층 인구’, ‘노동시장 참여자’, ‘소득최상위층 제외’, ‘최하위층에만 적용’을 제시하고 있다. 본 연구에서는 이러한 스펙트럼이 의미가 있으나 다음과 같은 이유로 본연구의 급여대상을 기본기준으로 하고, 이에 기준제도를 결합한 스펙트럼을 사용하고자 한다. 첫째로 위 기준은 외형상으로 포함되는 사회구성원의 외연의 크기를 기준으로 하는데 특정 연령층 인구와 노동시장 참여자의 외연의 크기가 상황에 따라 달라질 수 있다. 둘째로, 수당, 사회복지사 사회보험의 제도적인 구분은 이러한 문제가 없으면서 스펙트럼의 내용을 포괄할 수 있다.

이러한 보편적 복지의 개념정의에 따라 선별적 복지를 다시 한번 정의하면 급여나 서비스를 자산조사에 의해 국민의 일부에 국한하는 복지를 의미하는 것으로 된다.

## 2. 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의와 복지제도 원리와외의 관계

본 연구에서는 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의가 복지제도의 원리적인 분류와 상응하는 점에 주목하고자 한다. 이를 통해 제도중심의 통상적인 논의와 관련성을 갖게 되어 논의의 편의성이 높아지고, 우리나라에서 보편적 복지와 선별적 복지의 논쟁이 발생하는 부분을 좀더 설득력 있게 제시할 수 있게 된다고 생각된다.

다음은 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의에 따른 분류를 복지제도와 상응시키기 위해 복지제도의 목적, 기능, 제도, 재원의 기분에 따라 분류하고 해당내용을 정리한 표이다.<sup>8)</sup>

〈표 2-1〉 복지제도의 목적(궁극적 목적, 수단적 목적, 기능), 수단(제도, 재원)

목적, 기능		수단	
궁극적 목적	기능(지출)	제도(지출)	재원
a. 비경제적: 기본안권의 실현과 그 결과로서의 사회내부적 평화(통합)	- 소득보장 - 의료보장 - 고용보장 - 주거보장 - 대인사회서비스	a. 사회보험 - 연금, 건강, 산재, 고용, 장기요양 b. 공공부조 - 국민기초생활보장, c. 긴급지원 - 긴급지원 d. 사회복지서비스 - 보육 e. 사회수당(데모그란트) - 기초노령연금	a. 사회보장기여금 b. 조세(소득세, 목적세, 기타조세) c. 기타
aa. 물질적 자유(최저생활보장)와 bb. 사회적 정의(출발, 참가, 분배)의 실현	- 교육		
b. 경제적: 경제적 지속가능성에 기여			

8) 복지제도의 원리적인 측면은 이현주 외(2003, 68-72)을 참조하였다.

보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의와 상기한 표의 제도분류를 상응시키면 다음과 같다.

먼저 경제적 기준(소득과 자산)에 의해 구분된 사회구성원 일부에게 제공되는 복지를 선별적 복지라 하였는데 이에는 공공부조라는 제도가 원리적으로 상응한다. 즉, 공공부조는 빈곤선 이하의 구성원에게 인구학적 기준을 적용하지 않고 일반적인 빈곤대책으로 운영되는 제도이기 때문이다. 공공부조의 재원은 세금이 사용된다.

다음으로 원리적으로 사회구성원 모두에게 적용되거나 경제적 기준(소득과 자산)과 관계없는 기준에 근거하여 사회구성원의 일부에 국한되어 제공되는 복지를 보편적 복지라 하였는데 이에는 다음과 같은 제도가 원리적으로 상응한다.

첫째로 사회구성원 모두를 대상으로 하는 제도가 있다. 이는 사회위험 자체가 경제능력과 상관없이 보편적인 경우에 해당하며 그 예로는 건강보험이 있다.

둘째로, 경제적 기준과 관계없는 기준에 따라 사회구성원의 일부에게 국한되지만 일종의 권리로서 제공되는 제도원리상 보편적인 복지제도에 는 다음과 같은 것이 있다.

먼저 사회수당이 있다. 이는 소득과 무관하게 인구학적 기준으로 급여가 제공되며, 따라서 빈곤과 같은 사회적 위험으로부터 보호하는 일차적인 안전기제이다. 인구학적 기준으로 급여가 제공되는 이유로 데모그란트라 불린다. 재원은 세금이며, 예로는 기초노령연금, 아동수당 등이 있다.

다음으로 사회서비스가 있다. 이는 사회수당, 사회보험, 공공부조로 해결할 수 없는 구성원의 다양한 욕구(특히 돌봄)를 경제적 상태와 무관하게 충족하는 기제이다. 재원은 세금이며, 예로는 보육, 간병 등이 있다.

마지막으로 사회보험이 있다. 이는 주로 근로자와 관련된 사회적 위험에 보험기제를 통해 대처하는 사회적 안전망의 기초부분이다. 재원은 주로 보험료(국가보조 가능)이며, 예로는, 연금보험, 산재보험, 장기요양보험, 실업보험 등이 있다.

이렇게 보편적 복지와 선별적 복지의 개념을 제도와 연결시키면 우리나라에서 보편과 선별 논쟁의 대상이 되는 부분을 제도 중심으로 파악할 수 있게 된다.

즉, 우리나라에서 보편적 복지와 선별적 복지의 논쟁이 주로 일어나는 곳은 제도 원리 상 보편을 지향하는 사회보험과 사회서비스 및 사회수당이 재정한계, 제도 인프라 부족 등으로 인하여 경제적 기준에 의한 선별에서 보편으로 단계적으로 발전하는 경우이다.

첫째로, 사회서비스 및 사회수당은 정부예산을 고려 전체 대상 중 경제적 기준에 의한 저소득 계층부터 선별적으로 시작하여 단계적으로 발전시키는 것이 가능하다. 이 경우 제도 원리상 하루 빨리 보편적 적용을 이룩하고자 하는 측과 예산상의 문제 등을 고려하여 선별적 적용의 불가피성을 주장하는 측의 대립이 존재하게 된다. 이러한 예로서는 사회서비스에 해당하는 보육이 해당된다. 현재 0-4세 부모 소득계층별 차등 보육료지원과 만5세아 아동에 대한 무상보육은 소득기준을 적용하여 하위 70% 가구까지만 적용이 되고 있다. 다른 예로는 사회수당에 해당하는 기초노령연금이 있다. 이러한 논쟁은 표면적으로 보면 단순한 예산 확대의 문제로 보일 수 있지만, 기저에는 조세체계와 정치철학에 관한 근본적 입장의 차이가 존재한다고 생각된다. 따라서 그 문제의 해결도 이러한 근본적인 수준에서 이루어져야 한다고 생각된다.

둘째로, 사회보험의 경우 보험료 부담능력이 있는 좋은 일자리부터 시작하여 확대하는 과정을 취한다. 우리나라의 예를 들면 국민건강보험의 경우 처음에는 규모가 큰 기업에서 시작하여, 중소기업으로 확대하

고, 마지막으로 도시와 지역 순으로 확대가 이루어졌다. 이러한 사회보험의 문제점으로서 노동시장 유연성의 결과로 증가되고 있는 취약 노동자가 제도적용에서 배제되는 사각지대문제가 있다.

### 3. 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의와 관련된 기타 사항

보편적 복지와 선별적 복지의 개념구분은 주 구분개념인 급여대상(coverage)에 의해 이루어졌다. 그러나 실제 개념을 적용하다 보면 관련된 사항들을 고려하게 되어 논의에 혼동이 오는 수가 있다. 이를 방지하기 위해서는 기존 논의의 쟁점사항들에 관하여 명확한 정의와 위치를 제시하는 것이 필요하다. 이를 통하여 논의에 사용하는 개념을 동일하게 하고, 비교나 대립하는 차원을 명확하게 하면 논의가 갈등이 아니라 선택의 문제임이 드러날 수 있다고 생각된다. 선택의 문제로 보이게 하는데 중요한 요건은 보편이나 선별적 선택대안들에 대해서 그 성립조건을 구체화하는 것이라 생각된다. 즉, 어느 선택대안이 항상 좋은 것이 아니라 어떤 조건이 성립한 경우에만 가능하거나 좋다는 것을 알게 되면 논의가 이념보다는 선택이 가능한가라는 쪽으로 갈 수 있기 때문이다. 보편적 복지와 선별적 복지의 개념구분이나 관련된 사항들을 전체적으로 이해하기 위해서는 관련 사항들 전체를 조감하는 것이 필요한데 이를 가능하게 하는 것이 보건복지 시스템의 개념이라 생각된다. 먼저 이를 제시 하겠다.

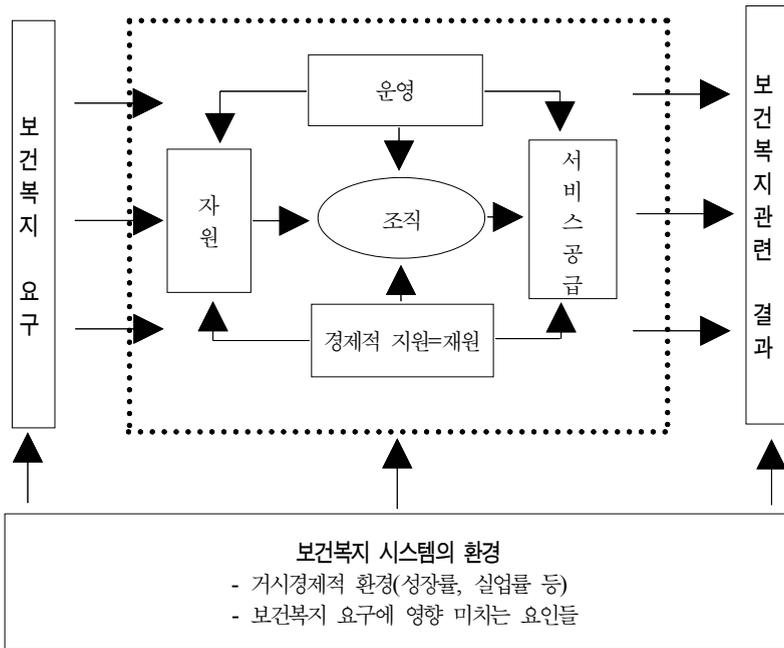
#### <보건복지 시스템><sup>9)</sup>

보건복지 시스템에서는 보건복지재화의 생산과 소비가 이루어진다. 이때 보건복지재화의 생산과 소비는 사회적 위험<sup>10)</sup>과 이에 의해 발생하

9) 유근춘 외(2008, 91-94)의 내용을 요약한 내용이다.

는 문제점을 해결하기 위한 사회적 대응과정이다. 이를 통하여 소극적으로는 문제의 해결이나 완화 그리고 적극적으로는 문제의 예방과 해결 능력의 배양이 이루어진다. 이를 보건복지시스템이라는 개념을 통해 표현하면 다음과 같다.

[그림 1-1] 보건복지 시스템



자료: 유근춘 외 11인, 2008, 92.

즉, 보건복지 요구라는 문제가 발생하면 이를 해결하기 위한 기능을 수행하기 위해 보건복지시스템이 만들어지며, 그 기능수행의 결과로서 보건복지관련 결과가 발생한다. 보건복지 요구라는 문제는 상기한 설명에서 사회적 위험과 그에 의해 발생하는 생활상의 문제에 해당하며, 보건복지관련 결과는 상기한 소극적 결과인 삶의 질과 적극적 결과인 삶

10) 사회적 위험은 시대에 따라 그 종류와 양태가 변할 수 있다(ex. OECD SOCX의 9가지 정책영역).

의 질을 높일 수 있는 능력인 인적자본과 사회적 자본의 형성과 축적으로 나타난다고 볼 수 있다. 이렇게 보건복지 문제를 해결하는 기능을 수행하기 위해서는 보건복지시스템이 구성되어야 하는 데 이를 위해서는 인적 물적 자원이 동원되어 조직이 형성되고 그 결과 문제를 해결하기 위한 산출물(output)이 공급되어야 한다. 이를 위해서 또한 재원조달과 운영이 이루어져야 한다. 이러한 기능들은 공공과 민간에 의해 이루어질 수 있다.

보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안은 보건복지시스템이 사회적 위험에 의해 발생된 문제인 보건복지요구라는 문제를 해결하는 기능을 제대로 수행하여 목표하는 결과(outcome)인 삶의 질의 향상과 삶의 질을 향상시킬 수 있는 능력인 인적자본과 사회적 자본의 형성과 축적을 잘 달성하기 위해 공공부문 즉, 국가가 어떻게 하여야 하는가라는 질문에 대한 답으로서 얻어진다. 즉, 본 연구의 주제인 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안은 보건복지문제를 해결하는 보건복지시스템에서 국가가 조정자, 재원조달자 그리고 공급자의 통상의 역할 중 어떤 역할을 선택하고, 또한 각각의 역할에서 민간과의 분업수준을 어떻게 정하는 것이 보건복지시스템의 성과에 가장 좋은 것인가를 결정하는 문제가 된다. 통상 보건복지시스템의 성과는 효과성과 효율성으로 측정이 가능하다고 생각된다.

이러한 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안을 논의함에 있어 출발점은 왜 보건복지가 기본적으로 민간이 아닌 국가의 역할이 되어야 하는가이다. 이를 문제 삼는 것은 민간이 하는 것보다 국가가 하는 경우가 더 적절하여 효과성과 효율성이 높을 수 있다는 근거가 되기 때문이다. 이는 이 분야에서 국가의 필수적인 기능이 존재하며 이를 충분히 잘 수행하는 것이 사회적으로 가치가 있으며 중요하다는 것을 의미한다고 하겠다. 이는 ‘국가는 무엇을 하여야 하는가’라는 질문에 대한

답의 일부를 구성하는 내용이다.

이를 근거로 기본적으로 국가가 수행하는 것이 적절한 보건복지관련 생산과 소비에서 국가의 역할을 어떤 방향에서 어느 수준까지 하는 것이 바람직한가를 논의하는 것이 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안의 기본 틀이라 생각된다. 이때 이 분야에서 특정 국가의 역할의 방향이나 수준을 결정하는 것은 ‘국가는 무엇을 하여야 하는가’라는 질문을 전제로 했을 때 ‘국가는 무엇을 할 수 있는가’에 대한 답이라고 생각된다.

<보편적 복지와 선별적 복지의 주요 고려요소: 사회위험, 장점과 단점, 그리고 작동조건>

보편적 복지와 선별적 복지의 구분근거는 사회위험이다. 사회위험에는 사회계급의 위험<sup>11)</sup>, 생애주기위험<sup>12)</sup>, 세대 간 위험<sup>13)</sup>이 있다. 이론적으로는 세 가지 사회위험 모두에 대해 보편성과 선별성을 적용시킬 수 있지만 현실적으로 보편적 복지와 선별적 복지를 구분할 때 주 구분 기준이 되는 사회적 위험은 경제적 기준이 되는 사회계급의 위험이다.

보편적 복지의 장점은 효과성 크고, 부담자와 수혜자의 갈등을 줄일 수 있다는 것이다. 단점은 재정적 부담이 크다는 것이다. 반대로 선별적 복지의 장점은 수단 효율성이 크고, 재정적 부담이 작다는 것이다. 그러나 단점으로는 부담자와 수혜자의 갈등이 발생하고, 특히 부담자의 불만이 크다는 것이다.

보편적 복지가 가능한 첫 번째 조건은 사회문제가 최소화되어 수입이

- 
- 11) 재산과 소득, 직업에 의해 주로 결정된다.
  - 12) 이전에는 아동기, 노년기에 주로 생애주기 위험이 몰려 있었으나, 현재에는 청장년의 성년시기의 실업이나 불확실한 진로문제 등이 발생하고 있어 전 생애주기에서 사회위험이 존재한다고 볼 수 있다.
  - 13) 나쁜 사회적 위험의 세대 간 이전 가능성을 말한다. 개별불평등과는 대조적으로 불평등의 체계적 재생산과 관련된다.

극대화되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 소득에 대한 권리를 일차리에 대한 권리로 상정하고 완전고용에 가깝게 접근시키는 조건이 충족되어야 한다. 현실적으로 이렇게 만드는 메커니즘이 작동해야 되는데, 그 예로서는 덴마크의 황금 삼각형모형이 있다<sup>14)</sup>. 보편적 복지가 가능한 두 번째 조건은 정치사회적인 것으로서 국민이 당위적으로 요구하거나 정치적으로 지지를 받아야 된다는 것이다. 현실에서 개혁적 진보주의(reformist liberals; 관료주의와 경쟁왜곡의 최소화)와 사회주의 및 노동조합주의(socialists and trade unionists; 부당한 구분의 극복과 광범위한 연대성의 강화)라는 두 가지 상반된 집단이 다른 이유로 보편적 복지를 지지하였다.

선별적 복지가 가능한 첫 번째 조건은 제한이 사회적으로 용인되어 사회적 지속가능성이 있어야 한다는 것이다. 즉, 제외자의 불만과 편입자의 stigma가 관리될 수 있어야 한다. 선별적 복지가 가능한 두 번째 조건은 제한기준이 명확하고 행정적으로 다루기 용이하여야 한다는 것이다.

#### <재원과 무상이라는 개념의 관계>

보편적 복지와 선별적 복지 관련 논쟁에서 가장 혼동을 일으키는 개념이 재원부담과 무상이라는 개념이다. 이 둘의 관련을 보면 다음과 같다.

먼저 재원이라는 개념을 상기한 복지시스템의 그림에서 보면 사회복지를 하기 위해서는 자원의 투입과 조직 그리고 사회복지재화의 전달이 필요한데 이에 상응하는 재원이 필요하다. 본 연구에서는 어떤 형태로든 국가가 관련되어 사회복지재화가 생산 소비되는 것을 전제하므로 기본적으로 재원은 공공부문에 의해 간접조달되는 것으로서 조세(목적세와 일반세, 직접세 특히 소득세와 간접세)와 사회보장기여금(대가를 이용 전에 간접적으로 치루는 것임: 무상과는 차이)이다.

14) 양재진 외(2008, 70~71p)

원래 공공부문이 사회복지를 위한 재원을 간접조달하는 이유는 사회복지의 목적이 이용 시 가격이 영(zero)일 때 가장 잘 달성될 수 있기 때문이다. 그러나 현재에서는 특히 도덕적 해이에 대한 대책으로서 이용 시의 가격을 영으로 하지 않는 경우가 많다. 이때 사회복지재화 소비자가 부담하는 것을 본인부담금(대가를 이용 시 직접 치루는 것임)이라고 한다. 따라서 무상이라는 개념은 재원조달과는 다른 차원으로 이용 시의 가격을 영으로 하는가 아닌가와 관련이 있다. 만일 본인부담금이 있는 경우 결과적으로는 재원이 되지만 이는 본래 공공에 의해 재원이 간접으로 조달된다는 의미에서는 재원이 아니다. 따라서 재원은 재원조달과 관련이 있고, 무상여부는 도덕적 해이 등과 관련하여 본인부담을 이용 시에 하는가 아닌가와 관련이 있어서 그 근본적인 의도와 차원이 다르다고 할 수 있다. 즉, 무상의 두 가지 기준은 첫째로, 이용 시 본인부담이 없어야 한다는 것이고, 둘째로, 이용자가 해당 서비스와 직접 연결하여 대가를 지불 안 한다는 것이다. 따라서 간접적으로 재원은 부담할 수도 있고 안할 수도 있다. 예를 들어 어떤 사회복지재화의 공급을 위한 목적세를 내는 경우에도 이용 시의 본인부담금이 없으면 그 사회복지재화는 무상이 된다. 따라서 무상으로 해야 하는 근거 혹은 조건은 재원과는 관련이 없다. 예를 들어 대상자가 무능력자 이거나 경제적 장벽을 제거함으로써 최대한 수혜를 통한 효과 극대화가 필요 있는 경우(인적, 사회적 자본의 효과가 큰 경우의 투자목적 달성을 위해) 무상여부가 재원과는 독립적으로 고려된다.

#### <보편적 복지 및 선별적 복지와 선택 및 집중의 관계>

사회계급과 세대 간 위험은 주로 국가를 통해 해결한다. 또한 생애위험 중 새로 등장하는 청장년의 실업이나 진로불확실성의 문제도 가족이나 시장에서 해결하기 어려운 것으로 되어있다.

현재 우리나라는 물론 대다수의 국가재정은 저출산고령, 신사회위험 등의 문제 해결을 위한 복지수요의 확대와 저 경제성장 기조의 정착 및 경제위기 등으로 인한 재정수단의 축소로 인해 재정적자의 문제를 겪고 있다.

이러한 상황에서 사회적 위험에 대처하는 것이 국가의 역할이 되는 경우에는 재정수단의 제한성으로 인하여 선택 및 집중의 문제가 발생한다.<sup>15)</sup> 보편적 복지와 선별적 복지에 대한 고려를 할 때도 이러한 선택과 집중의 판단 기준을 고려해야 한다. 선택과 집중의 판단기준은 지출의 목적 달성효과와 효율성이 될 것이다. 사회복지지출의 목적, 즉 지출의 사회경제적 의미가 목적달성효과와 효율성의 판단기준이 되는데 이에는 다음의 두 가지가 통상적으로 제시된다.

1. 사회의 평화
2. 경제적 지속가능성: 인적, 사회적 자본의 형성

## 제2절 문헌고찰

앞의 절에서는 구체적으로 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의를 위한 문헌고찰과 개념정의를 이루어졌다. 본 문헌고찰에서는 이를 기반으로 이를 더 구체적으로 보충해주는 문헌과 본 연구의 방향인 공공선택으로서의 보편적 복지와 선별적 복지의 선택에 관한 문헌을 나누어 살펴보겠다. 전자에는 사회위험과 연대성관련 문헌이 있다. 후자에는 공공선택으로서의 보편적 복지와 선별적 복지에 관한 문헌, 국가는 무엇을 하여야 하는가와 관련된 사회구성 원리와 제도에 관한 문헌, 국가는 무엇을 할 수 있는가와 관련되어 특히 재정적 수단을 다루는 문헌을 살펴보았다.

15) 사회복지재화 공급의 주체로서는 통상 가족, 시장(노동시장), 국가가 거론된다.

## 1. 사회위험과 연대성관련 문헌

<Gosta Esping-Andersen(1999): Social Foundations of Postindustrial Economies>

- 연구목적: 저자가 후기산업사회라 부르는 변화된 환경을 이해하기 위한 사회적 기반을 제시. 사회복지체제의 주 구성요인으로서 사회 위험, 노동, 평등, 가계를 강조하는 신 정치경제학을 사용. 이 중 사회위험과 노동에 집중하여 작업이 이루어짐.
- 사회위험을 보편적 복지와 선별적 복지를 구분하는 연대성의 기본범 주로 제시하고, 사회위험을 사회계급, 생애주기 그리고 세대간 위험으로 분류(pp.32~46, 특히 40~43)
- 기존의 보편적 복지와 선별적 복지는 이 중 사회계급의 위험에 대한 복지국가 연대성의 세 가지 모델에서 주로 다루어 짐.
  - 사회계급상의 선별적 복지는 나쁜 위험의 보호에 초점을 맞춘 잔여적(residual) 접근이 해당함.
  - 사회계급상의 보편적 복지는 나쁜 사회계급의 위험을 따로 구분하지 않고 모든 사회구성원을 국민(people)으로 통합하는 위험통합을 하는 것임.
  - 이는 위험자체가 현실적으로 보편적인 경우나 복구국가와 같이 당위적으로 요구되는 경우에 해당하며, 정치적으로는 개혁적 진보주의와 사회주의 및 노동조합주의라는 두 가지 상반된 집단에 의해 다른 이유로 지지됨. 이들 사이에 신분 특히 직업에 따른 사회계급상의 연대성인 조합주의적 방향이 있음.
- 그러나 생애주기와 세대간 위험도 똑같이 연대성의 관점에서 다룰 수 있음을 보여주고 있어 기존논의의 확대방향을 제시하고 있음.
  - 생애주기에 따른 위험은 전통적으로는 생애주기의 양쪽 끝인 아

동기나 노년기의 소득관련 위험을 주로 다루었으나, 현재의 상황 변화는 청장년의 성인 시기에 있어 실업이나 불확실한 진로 등의 위험이 등장하여 전 생애의 집단에 걸친 보편적 접근이 필요해짐.

- 세대간 위험은 나쁜 사회적위험이 세대간 이전될 수 있는 것으로서 기회균등의 방향을 요구함. 이에 있어서도 보편적 접근과 선별적 접근이 가능함. 보편적 접근은 개별 불평등보다 불평등의 체계적 재생산에 초점을 맞춤.

- 이러한 사회적 위험에 대처하는 세 주체는 가족, 시장, 국가임.
  - 이중 사회계급과 세대간 위험은 국가를 통한 해결이 주가 됨(p.40).
    - 이 경우 탈가족화와 탈시장화가 발생함.
    - 따라서 보편적 복지와 선별적 복지의 문제는 국가의 재정력과 상관을 갖게 됨.
  - 생애주기 위험에서도 새로 등장하는 청장년의 위험은 가족이나 시장에서 해결하기 어려워 그 대처에 국가의 개입이 필요함(p.42).

<Gosta Esping-Andersen (1990): The Three World of Welfare Capitalism>

- 연구목적: 자본주의 사회에서 국가가 복지의 생산과 분배에 주력하게 된 측면의 차이가 전후 자본주의의 주된 차이의 근거임을 밝히고 그 내용을 연구함.
- 보편적 복지와 선별적 복지와 관련된 연구내용이 세 가지 복지국가 체제를 설명하는 과정에서 제시됨(pp.21~32, 특히 pp.26~29).
  - 특히 복지제도, 노동시장, 가족과의 연관성에서의 연대성이 논의되고 있음.
  - 보편적 복지의 경우 가능조건으로서 가장 중요한 요인을 일과 복지

의 융합으로 제시함.

- 즉, 가장 연대적이고 보편적이며 탈시장적인 복지시스템을 유지하기 위해서는 사회문제를 최소화하고 수입을 극대화 하여야 하는데 이를 위해서 소득에 대한 권리를 일자리에 대한 권리로 상정하고 완전고용에 매진하는 방향을 취하는 것임(p.28).
- 이는 보편적 복지와 선별적 복지의 구분을 가능하게 하는 중요한 요인이 노동시장의 상황 특히 일자리와 관련이 있음을 시사함.

<Philosophy and Medicine, vol. 69(2001): Solidarity in Health and Social Care in Europe>

- 연구목적: 1980년대와 1990년대를 거쳐 유럽에서 문제가 된 Health 와 Social Care 분야에서 연대성 문제를 23개의 주제를 통해 종합적이고 체계적으로 다룸.
- 스웨덴, 영국, 이태리, 독일, 오스트리아, 네덜란드 등에서의 Care와 연대성
- 유럽에서의 health 와 social care에 있어서의 개혁: 정책에의 도전
- 개념분석에 의한 연대성의 재고찰
- 보건의료에 있어서 연대성, 시민권 그리고 선택적 분배의 정의
- 보편적 복지에 있어 연대성: 스웨덴의 경우
- 영국 사회복지에 있어서 연대성의 역사적 철학적 배경
- 사례연구: 노령인구의 장기요양
- 유럽에 있어서의 연대적인 health 와 social care의 미래

<Baldwin, Peter, 1990, The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare state 1875-1975, digital

printing 2003, Cambridge University Press>

- 보편적 복지국가인 연대적 복지국가의 기원을 스칸디나비아에서 찾고, 이러한 보편적 복지국가가 영국과 스칸디나비아에서 어떻게 중간계급을 통해 성공하고, 어떻게 프랑스와 독일에서는 임금노동자 중심의 사회보험국가로 후퇴하는가를 다룸.
- 보편주의적인 연대적 개혁의 사회적 기반을 다룸.

## 2. 공공선택으로서의 보편적 복지와 선별적 복지

<Rothstein, Bo, 2000, Trust, Social Dilemmas and Collective Memories, Journal of Theoretical Politics, 12: 477-501>

- 사회적 딜레마 문제를 잘 해결하는 국가와 아닌 국가와의 차이를 설명하는 이론으로서 ‘집단적 기억’이론을 제시함.

<Rothstein, Bo, 2001, The Universal Welfare State as a Social Dilemma, Rationality and Society, 13: 213-233>

- 보편적 복지국가에 대한 선택을 사회적 딜레마로 볼 수 있는 근거로서 공공재가 되는 이유를 제시하고, 그 해결 가능성을 제시함.

## 3. 사회구성 원리와 제도에 관한 문헌(정부권위 대 개인주도: 간섭주의 대 자유주의)

<Kymlicka, Will, 2002, Contemporary Political Philosophy: An Introduction, 2nd ed., Oxford University Press>

- 현대 정치철학을 공통 주제를 ‘시민에 대한 동등한 관심과 존중’,

‘자유민주주의에 대한 옹호와 비판’ 그리고 ‘개인과 집단에 대한 책임’이라는 세 가지로 보고, 이를 바탕으로 자유민주주의이론과 이에 대한 반박과 대안이론을 제시하고 있음.

<Rothstein, Bo, 1998, Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State, Cambridge University Press.>

- 당위와 현실을 중재하는 이론으로서 구성적 이론을 제시하고, 이를 바탕으로 제도적인 관점에서 보편주의적 복지국가의 미래에 대한 논의를 하고 있음.
- 보편적 복지국가의 문제가 결국에는 국가의 역할과 관련된 문제임을 보이고, 기존에서는 ‘국가가 무엇을 하여야 하는가’에만 관심이 있었는데 ‘국가가 무엇을 할 수 있는가’에도 똑같이 관심을 주어야 함을 주장함.

<Chang, Ha-Joon(2010): 23 Things They Don't Tell You About Capitalism>

- 연구목적: 1980년대 이후 세계경제를 지배한 자유시장 이데올로기에 근거한 자유시장 경제학에 대해 새로운 경제학의 논점이 될 수 있는 23가지를 제시함.
- 복지정책과 관련 가난한 사람을 골라서 도와주는 미국식 선별적 복지가 아니라 유럽식 보편적 복지를 주장함.
- 그 근거로 선별적 복지는 부유층에서 강제징수를 해서 빈곤한 사람에게 나누어 주는 것으로서 세금내고 혜택 못 받는 경우의 불만, 혜택을 받는 경우의 게으른 수혜자라는 낙인 등의 문제가 있음을 지적함.

- 보편적 복지를 주장하는 주 근거는 누구나 공통으로 처하는 위험을 들고 있음.
- 복지의 생산적 측면으로 사회안전망이 시대의 변화, 산업의 변화를 수용하면서 도전적으로 대응할 수 있는 기반이 됨을 강조함.
- 보편적 복지와 관련성이 있는 주제로서 부자감세에 의한 파이확대와 trickle down effect의 주장에 대해 부자감세에 의한 성장효과가 없음과 성장이 있는 경우에도 커진 파이가 저절로 나누어지지 않음을 강조하고, 나누어지기 위해서는 복지시스템이 필요함을 제시함.
- 보편적 복지와 관련된 또 하나의 주제로서 ‘균등한 기회만으로 충분히 공정하지 않다’는 주장을 하고 있음. 즉, 기회뿐만 아니라 결과도 어느 정도는 균등해야 진정 균등한 기회가 된다는 점을 강조함.

<민경국(2010): 복지국가 이념, 지속가능한 사회발전 원리인가?>

- 연구목적: 복지국가 이념이 지속가능한 발전모델이 될 수 없다는 점을 이론적 경험적으로 제시하고 있음.
- 보편적 복지의 약점일 수 있는 내용을 이념과 사례를 통해 제시함.
  - 보편적 복지 관련된 이념의 철학적 기반으로서의 사회적 기본권, 사회적 책임론, 공동체주의, 인간의 존엄 등의 약점을 제시함.
  - 스웨덴의 사례를 통해 자유주의가 지속가능한 발전 패러다임을 보이고 있음.

<Manzi, Jim(2010): Unbundle the Welfare State, issue of National Review, 2010.12.20.>

- 다음의 두 가지 철학적 차원이 선택기준과 관련됨.

- 사회구성의 원리로서 정부권위(government authority)와 개인주도(individual initiative) 사이에서의 선택
  - 개인주도선택의 경우
  - 개인의 형식적 자유(formal freedom) 중시
  - 고전적 자유주의(classical liberalism)의 선택
  - 시장자본주의경제와 연결이 쉬움
- 사회위험에 대한 연대성에 대한 선택
  - 연대성을 선택할수록 정부권위 선택방향
  - 실질적 자유(substantive freedom) 중시
  - 진보적 혹은 정치적 자유주의(progressive or political liberalism)의 선택

□ 혼동을 피하기 위한 역사적 고찰과 개념 구분: 진보, 자유주의, 좌파

- 서구에서 개념 형성 시 역사적 맥락
  - 경제적으로는 산업혁명과 근대화 과정, 사상적으로는 계몽주의의 맥락
  - 이런 상황에서 기존질서의 부조리 타파와 구질서의 재편을 추구하는 진보노선은 두 가지 측면을 가짐.
  - 첫째로 자유주의의 측면을 가짐. 이는 계몽주의 측면에서 구 봉건주의와 신분사회에 대비해 개인의 자유와 권리를 우선적으로 존중하는 것임.
  - 현시점에서 이를 우파 혹은 보수라고 하는데 이는 혼동을 일으킴.
  - 둘째로 진보적 개혁주의의 측면을 가짐. 이는 산업화 과정에서 형성된 노동자와 서민계층의 이익대변을 위해 탄생했음.
  - 현시점에서 이를 좌파라 부르는데 이도 혼동을 야기함.
- 전통적 자유주의와 진보적 자유주의의 구분
  - 전통적 자유주의: 개인의 형식적 자유 중시(개인의 주도), 사회조

직 원리상 효율성 강조, 개인의 책임을 회피하지 않는 진보주의  
가 될 수 있는 조건, 경제적 지속가능성과 관련

- 정치적 혹은 진보적 자유주의: 실질적 자유중시(정부의 권위), 사회연대성에 대한 강조, 창피하지 않은 자유주의가 될 수 있는 조건, 사회적 평화와 관련

<윤석철, 1982, 경영학적 사고의 틀, 경문사.

\_\_\_\_\_, 1991, 프린시피아 매니지멘타, 경문사.

\_\_\_\_\_, 2001, 경영학의 진리체계, 경문사.

\_\_\_\_\_, 2011, 삶의 정도, 위즈덤하우스.>

- 문제를 수단과 목적으로 단순화 시킬 수 있는 사고틀을 제시함(윤석철, 2011).
- 또한 복지문제를 사회구성원리와 관련시켜 서술함(윤석철, 1982, 1991, 2001).

#### 4. 재정과 관련된 문헌

<Kato, Junko, 2003, Regressive Taxation and the Welfare State; Path Dependence and Policy Diffusion, Cambridge University Press.>

- 보편적 복지국가의 재원조달력에 상응하는 조세체계의 성립을 제시함.

<Lindert, Peter H., 2004, Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Vol. 1.(The Story): Cambridge University Press.>

- 사회지출의 발생과 전망을 제시하고, 사회지출과 경제성장과의 관계

를 제시하고 있음.

<유근춘 외(2008): 보건복지재정 적정화 및 정책과제>

- 연구목적: 국가 보건복지재정 지출의 기본적 근거로부터 시작하여 체계적으로 환경변화를 고려한 적정화 및 정책과제를 제시함.
- 보건복지재정지출관련 가장 중요한 제한을 보건복지수요증가와 재정수단의 압박이라는 문제상황으로 보고 적정화 원칙을 선택과 집중으로 제시함(pp.175~198, 특히 175~179).
  - 이는 보편적 복지와 선별적 복지를 고려할 때 재정여건을 고려해야 함을 명시적으로 제시한 것임.
  - 이러한 선택과 집중에서 먼저 고려되는 대상은 공공과 민간 중 어디에서 할 것 인가임.
    - 선택적 복지와 선별적 복지는 공공에서 하는 것이 좋은 경우를 전제로 함(p.176).
  - 공공에서 하기로 된 사업 중 제한된 재정과 효과 및 효율성이라는 측면에서 선택과 집중이라는 의사결정의 중요한 대상이 되는 범주는 세 가지임(pp.176~179).
    - 첫째, 보건복지지출의 기본적인 두 가지 사회경제적 의미(사회적 평화와 경제적 지속가능성),
    - 둘째, 보건복지재정의 확대여력 확보를 위한 여러 가지 선택과 집중(경제부문과 복지부문, 사회보험의 연금과 건강보험, 선별(targeting)과 보편적 지출),
    - 셋째, 첫째의 두 가지 지출 근거 내에서의 균형(이차안전망과 일차안전망, 투자효과와 효율성)
  - 이 중 두 번째 선택의 범주에서 보편적 복지와 선별적 복지를 제한

된 재정 하에서의 재정여력 확보 측면에서 다루고 있음.

- 그 구체적 방법의 하나로 지출의 효과가 확실한 투자적 지출은 보편적으로 하고, 그렇지 않은 경우에 선별적으로 할 것을 제안함. 이는 선택형 보편적 복지라 할 수 있음(pp.178~179).
- 예를 들어 고령지출의 경우는 투자적 의미가 강하지 않고 급격한 팽창이 예상되므로 필요가 있는 노인에 선별적으로 하는 것을 기본방향으로 하고, 노동력의 질과 양을 향상시키는 보육이나 적극적 노동시장정책 등과 같은 경우는 충분한 효과를 얻기 위해 보편적 지출을 기본방향으로 할 것을 제안하고 있음.

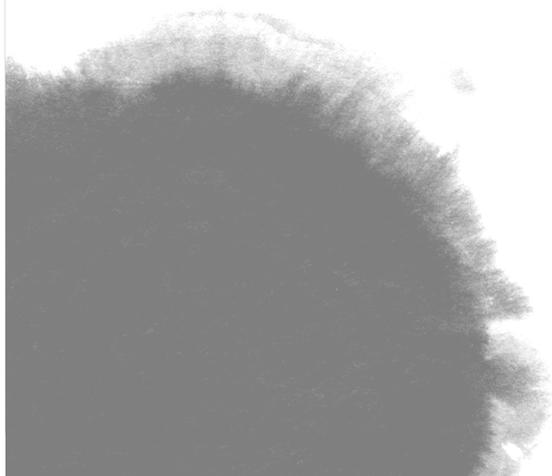
<윤홍식, 2011, 복지국가의 조세체계와의 함의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까?, 한국사회복지학, 63(4)>

- 조세체계를 규정할 수 있는 질문을 설정한 후 누진세와 역진세, 직접세와 간접세, 법인세와 비법인세의 구조가 보편적 복지국가와 어떻게 상응하는지를 OECD 자료를 통해 분석함.
- 보편적 복지국가와 상응하는 보편적 조세체계가 있음을 제시하고 있음.



## 03

이론적 배경과 고찰: 보편적 복지와 선별적  
복지의 공공선택 과정





## 제3장 이론적 배경과 고찰: 보편적 복지와 선별적 복지의 공공선택 과정

본 연구는 ‘보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안은 주어지는 것이 아니고(발견) 찾아지는 것이다(발명)’라는 인식을 기저에 깔고 있다. 따라서 연구방향은 정태적인 어떤 정책을 제시하는 것이 아니라 조화적 발전방안을 찾아가는 과정에서 고려하여야 하는 범주들과 기준들을 모색하는 것이다. 즉, 조화적 발전방안이라는 결과를 제시하는 것은 이미 어떠한 성립과정을 전제하는 것이다. 그러나 이렇게 제시된 정태적 방안은 많은 가능성 중의 하나로서 그 것이 제시되어야 할 필연적 이유가 없는 한 제시자체가 무의미하다. 그런데 현실자체가 이러한 필연적 이유를 제시하지 않고 있다고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 이렇게 정태적인 조화적 발전방안을 제시하는 방향을 취하지 않는다. 즉, 조화적 발전방안이라는 것은 이미 완성물로서 주어져 있는 것을 발견하는 것이 아니라 집단적인 합의 과정을 통해 발명되어야 하는 것이라고 생각하기 때문에 대신 여러 가지의 결과를 모두 포함할 수 있는 조화적 발전방안을 찾아가는 과정 자체를 제시하고자 한다. 즉, 선택된 결과는 주어진 것이 아니라 과제로서 성취하여야 하는 것이다.

이러한 연구방향을 제시하기 위한 이론적 배경과 고찰을 앞의 문헌고찰을 토대로 제시한다. 먼저 공공재로서의 복지와 사회적 딜레마를 제시하고, 다음으로 이러한 사회적 딜레마를 해결할 수 있는 가능성을 인간행위의 종류에 관한 고찰을 통해 알아본 후, 이어서 이러한 사회적

딜레마의 의식적 해결 가능성은 제도형성을 통한 자유의 확보가 이루어져 형성적 순간을 성취할 수 있을 때 이루어 질수 있음을 보인 후, 마지막으로 이러한 가능성을 이론화 시킨 당위와 현실의 접점으로서의 구성적 이론을 제시한다.

## 제1 절 공공선택의 대상으로서의 복지와 사회적 딜레마

### 1. 공공선택의 대상으로서의 복지<sup>16)</sup>

사회적 딜레마의 대상이 되는 것은 문제의 선택이 공공 선택의 대상이 되는 경우이다. 따라서 먼저 복지가 공공선택의 대상이 되는 근거를 살펴본다.

#### <논의의 기본방향과 문제정의의 의의>

사회의 구성원들 간에 합의가 된 보건의복지의 이념과 목표가 정해져야 평가와 정책의 방향 등이 잡히고 실효성 있는 정책을 집행할 수 있다.

이때 보건의복지의 이념과 목표는 어떤 주어진 실체로서 찾아져야 하는 것이 아니고(마치 아메리카대륙이 특정한 형태로 존재하고 그 모양을 실제와 같게 찾아야 하는 경우), 어떤 주어진 문제를 풀기 위한 방향정립이다. 따라서 진위(true or not)의 문제가 아니고 그 문제를 풀기위해 유용한(useful or not) 가의 문제이다.

이 때 문제를 풀기위한 방향정립으로서의 문제에 대한 정의(problem definition)<sup>17)</sup>가 내려지고 이에 대한 동의가 있게 되면 그 문제의 해결

16) 이 부분의 논의는 유근춘 외(2005, 13-32)에서 공공보건의료에 적용된 이론을 일반적인 복지에 맞게 수정한 것이다.

17) 윤석철, 프린시피아 매네지멘타, 서울, 경문사, 1991, pp.105-115; 윤석철, 경영·경제·인생 강좌 45편, 서울, 위즈덤하우스, 2005, p.67-70.

이 시작된다. 통상 문제없이 받아들여 질 수 있는 목표의식이 먼저 존재하고 그 목표의식이 현실적으로 구현되기 위한 구체성의 확보가 뒤따른다. 목표의식이 그 실현의 구체성을 확보했을 때 이것을 문제정의라고 한다. 이는 목표의식의 실현을 위한 방법에 대한 가능성이 보이는 수준까지 내려가야 함을 요구한다. 목표의식이 문제정의로 전환하는 데는 상상력이 필요하고, 문제정의가 제대로 되면 문제를 풀기위한 기반이 제대로 마련된 것으로 볼 수 있다. 목표의식은 있으나 문제정의가 잘못되면 여러 가지 어려움을 겪게 되거나 혹은 문제를 악화시키고 문제를 해결하는데 실패할 수도 있다.<sup>18)</sup>

#### <보건복지의 목표의식>

보건복지가 목표로 삼는 것은 기본적으로 보건복지재화가 필요에 상응하면서 충분히 공급이 되며 또한 보건복지에의 접근성이 경제적 이유에 의해 되도록 제한이 되지 않도록 하는 것이라 볼 수 있겠다. 이러한 목표의식을 달성하기 위한 문제정의로서 본 연구는 아래의 두 가지를 고려한다. 문제정의를 통해 문제를 풀어가는 과정에서 유용성을 갖는 보건복지의 구분기준이 얻어진다.

#### <보건복지재화의 문제정의와 구분기준: 재화와 인권의 측면>

다음은 일반적이고 보편적으로 받아들여질 수 있는 상기의 두 가지 목표의식을 실현시킬 수 있는 구체적인 방법의 가능성을 보여줄 수 있다고 보여 지는 기존의 문제정의를 제시하도록 하겠다.

첫째로 보건복지재화가 필요에 상응하면서도 충분히 공급이 되어야

18) 예를 들어 1881년 파나마 운하 건설 시 황열병의 문제는 모기인데 개미로 잘못 알아 칩 대다리에 물그릇을 놓아 문제를 해결하려고 했으나 오히려 모기의 번식처를 제공함으로써 황열병이 오히려 더 심해졌다. 윤석철, 2005, pp.69-70.

한다는 목표의식은 보건복지가 경제적 재화라는 기본적 인식에 관련된 다. 이 관점에서는 필수적으로 그 생산과 소비가 어떤 경제적 조정기전(coordination mechanism)을 통해 이루어지는 것이 더 자원배분 상 효율적인가가 문제가 된다.

이 측면에서 문제가 되는 필수적인 두 가지 조정기전은 시장과 비시장이다. 비시장적인 조정기전의 대표는 정부나 공공조직이다. 정부나 공공조직을 통해 어떤 재화가 생산·소비되는 것이 자원배분 상 더 효율적인 조건으로는 공공재와 가치재의 조건이 있다. 이렇게 정부나 공공조직을 통해 생산·소비되는 것이 더 자원배분 상 더 효율적<sup>19)</sup>이어서 정부나 공공조직에 의해 생산·소비되는 재화를 보건복지재화라 정의한다.<sup>20)</sup>

즉, 재화로서의 보건복지를 생산·소비하는 조정기전이 정부나 공공조직이라는 측면에서, 즉 시장적인 사립조직이 아니라는 측면에서 일반재화와 구분하여 보건복지재화라 정의한다.

따라서 첫 번째 문제는 재화라는 측면에서 보건복지를 본 것으로서 풍부한 양질의 보건복지재화가 수요에 대응하는 옳은 구성으로 생산 소비될 수 있어야 한다는 목표의식과 관련된 경제시스템의 문제이다.

두 번째로 보건복지재화에의 접근성이 경제적 이유에 의해 되도록 제한되어서는 안 된다는 목표의식은 보건복지가 현대에 와서는 인권이라는 권리의 대상이 되고 있다는 것과 관련이 된다. 이러한 측면에서 기본적 인권을 확보하기 위한 보건복지라는 재화에 대한 접근이 개인의 책임이 아닌 사회의 책임으로 되도록 어떻게 제도로 구성하는가가 문제가 된다.

19) 이는 기술적 효율성과 분배적 효율성 모두를 포함한다.

20) 비시장 조정기전으로서 정부와 공공조직 이외의 가능성은 일단 이곳에서는 배제하기로 한다. 이는 보건복지재화와 관련이 있는 논의이므로 일단 시장이 아니면 정부와 공공조직이라는 전제가 큰 무리가 없다고 생각해서이다. 또한 시장기전이라는 것은 가격메커니즘과 경쟁 등의 요소를 통해, 그리고 비시장기전이라는 것은 계획(plan)과 명령(command) 등의 요소를 통해 더 잘 설명될 수 있지만 이곳에서는 이를 전제로 하고 이러한 원리에 의해 작동하는 현실의 조직의 차원에서 논의를 진행시킨다.

이러한 구분 기준에 의하면 그 접근성이 사회의 책임으로 된 재화를 보건복지재화라 보고자 한다.

즉, 재화에 대한 접근을 개인이 아닌 사회의 책임으로 본다는 측면에서 일반적 재화와 구분하여 보건복지재화라 정의한다.

이 경우는 재화의 생산과 소비를 인권의 한 부분으로 보는 경우로서 보건복지재화의 생산과 소비에 있어 어떤 정도로 인권을 인정할 것인가의 문제가 발생한다. 이를 제도로 구성하는 방법은 선택적이지 않고 기본적인 필수적인 기본필수보건복지재화를 정의하고 공공수단(공공재원 혹은 공공생산)을 통해 이를 제공하는 문제와 같다. 이에 해당하는 부분에서는 시장의 논리가 정지된다. 어떤 정도로 인권을 인정할 것인가는 사회의 가치관에 있어서의 합의의 문제이다.

따라서 보건복지재화의 정의는 이러한 두 가지 상이한 차원에 따른 구분기준이 동시에 적용된 것이다. 즉, 보건복지재화를 일반 재화와 구분하는 구분기준이 두 가지 차원에서 문제로 정의 되는 것이다. 따라서 그 역할도 이러한 상이한 두 가지 차원이 동시에 고려되어야 한다.

경제적 조정기전의 차원에서는 경제적 재화로서의 보건복지재화의 생산·소비에 있어 자원배분의 효율성을 어떤 경우에 어떻게 정부나 공공조직을 통해 높일 수 있는가가 그 역할을 정의하는 기본적인 구분기준이 된다.

이는 어떤 경우에 민간조직이 아닌 국공립조직이 보건복지재화를 직접 생산하는 것이 자원배분 상 더 효율적일 수 있는가를 결정하는 것이 된다. 또한 이는 어떤 경우에 재화가 시장실패를 야기하는 공공재와 가치재의 성격을 가지는가를 결정하는 것이 된다.

기본권의 차원에서는 인권의 보장과 관련하여 경제적 능력과 관계없이 사회적 책임 하에 보장하여야 하는 기본필수보건복지재화의 범위를 어떻게 설정하고 이를 어떻게 공공수단(공공재원 혹은 공공생산)으로

보장할 것인가가 그 역할을 정의하는 구분기준이 된다. 즉, 기본필수보건복지재화와 공공수단의 범위가 보건복지의 영역이 되고 이를 기반으로 보편적 복지와 선별적 복지의 구분이 이루어진다.

이러한 두 가지 기준에서 정의된 보건복지재화의 역할은 현실적으로 두 가지 구체적 형태로 나타나고, 이와 관련하여 이를 가능하게 하기 위한 조정역할 자체가 국가(공공)의 역할로 부가된다.

두 가지 구체적 보건복지에 관한 국가의 역할 중 하나는 인권과 관련된 보건복지를 사회적 책임으로 보고 이를 확보하기 위하여 직접생산 여부와 관계없이 공공재원에 의하여 소비가 보조되는 경우이다.<sup>21)</sup>

두 가지 구체적 보건복지에 관한 국가의 역할 중 다른 하나는 인권 확보의 이유나 경제적 조정기전의 효율성을 이유로 공공자원에 의한 공공조직에 의해 직접 보건복지재화가 생산·소비되는 경우이다.

여기에 덧붙여 이러한 두 가지 구체적 국가(공공)의 역할을 실현시키기 위해 필요한 여러 가지 전제를 마련하고 현실의 정책결정과정을 통해 실현시키는 조정역할을 주도하는 것 자체가 국가(공공)의 역할이 된다.

## 가. 첫 번째 문제: 보건복지재화의 생산과 소비에 관한 조정 메커니즘과 관련하여 시장 혹은 국가?

### 1) 논의의 기본적 전제

<보건복지도 경제재이므로 경제시스템을 통해 생산 소비됨>

가능한 두 가지 극단적 경제시스템에는 중앙집권적 시스템과 시장시스템이 있다. 경제적 의사결정이 중앙집권적 시스템에서는 중앙의 가치판단에 의해 중앙에 의해 이루어지고, 시장시스템에서는 개인의 가치판

21) 의료의 경우에는 다음을 참조하라. 이규식, 의료의 공공성제고와 공공의료기관 확충 논의의 검토, 보건행정학회지, 제11권 제1호, 2001, pp.107-130.

단에 의거 개인에 의해 이루어진다.

<완전한 자유방임주의와 완전한 통제라는 양 극단의 한계>

의사결정을 개인의 가치판단에 완전히 맡기는 완전한 자유방임주의나 중앙(국가)의 가치판단에만 맡기는 완전한 통제에는 한계가 있다.

(완전한 자유방임주의의 한계)

현대사회에서의 자유방임주의의 기본은 계약 자유의 원칙이다. 그러나 계약자유 원칙을 해치는 계약에 까지 계약자유 원칙이 적용되는 것 아니다. 이것이 계약자유 원칙의 한계이다. 따라서 시장을 자유계약에 근거해 수요와 공급이 만나는 곳이라 할 때 그 한계는 어떤 것이 계약자유 원칙을 성립시키는 기본적 요소 인가의 내용이 결정한다. 경제학적으로 보면 자유경쟁 시장의 요소가 이러한 기본적 요소의 내용을 결정하는 준거 틀이 된다.

(완전한 통제의 한계)

사회현상에서는 해당 현상의 전제조건이 있으면 그 주어진 조건하에서 일이 진행되는 방향은 외부의 주어진 현실, 즉, 자연적 현실(대표적으로 물질적 기술적 조건)과 그 때까지 역사적으로 주어진 사회적 현실(대표적으로 동기구조나 기대구조)에 의해 그 전체적 방향이 정해진다.

만약 주어진 현상의 전제조건을 그대로 두고 그에 의해 결정된 현상의 전체적 방향을 통제하려 한다면 통제에 막대한 자원이 소모되고 통제과정에서 갈등만 심화된다. 더욱이 그 통제가 궁극적 목적을 달성하는 것은 불가능하게 된다. 따라서 통제는 현상의 주어진 전제조건 즉, 원칙을 통제하는 수준에서 머물러야 한다. 이도 어떠한 것이 현상의 핵심적 전제조건인가를 인식하는 문제와 그 인식내용에 따라 전제조건을

사회적으로 조성하는 경우의 난점을 생각할 때 쉬운 문제가 아니다.

### <문제의 핵심>

따라서 문제의 핵심은 재화를 생산하는 경제시스템을 고찰할 때, 어떤 원칙이 자유방임주의에 맡겨질 수 없으며, 어떤 전제조건들이 재화 시장의 운영을 결정하는 핵심적 기본 전제조건들이며 어떻게 이들을 원하는 보건복지부문의 사회적 가치를 실현시키기 위하여 현실에서 조성시킬 수 있는가가 관건이다.

### <경제시스템을 고찰할 때의 기본적 원칙과 핵심적 기본전제조건>

(경제시스템의 사회에서의 기본적 역할과 타 사회적 가치와의 조화)

경제시스템의 사회에서의 기본적 역할은 **풍부한 생산력을 실현**하는 것이다. 현대 사회문제의 대부분이 물질적인 것과 연관되어 있음을 전제로 하면 높은 생산력은 현대사회문제 해결의 기본적 출발점이다. 보건복지분야에서도 충분하고 양질인 재화를 필요한 구성에 맞게 생산하는 것이 중요하다. 그러나 사회적으로 중요한 다른 가치와 조화되어야 한다.

(중앙집권적 경제시스템의 문제)

중앙집권적 경제시스템은 개인의 자유에 반하는 방향으로 나아가는 것이 이론적 및 현실적으로도 증명이 되었다. 또한 경제적 비용과 효용의 계산에 있어서 중앙의 판단은 평균적이므로 개별적인 경제주체들의 한계적(marginal)인 면까지 섬세하게 고려하지 못하는 문제점이 있다. 따라서 중앙집권적 경제시스템은 그만큼 경제적으로도 비효율적이다.

(시장경제시스템의 선택과 가격기구의 중요성)

이러한 이유로 시장경제시스템을 선호하게 되는데 이에는 또한 나름

대로의 문제가 있다. 즉, 의사결정이 개인에 의해 이루어지므로, 사회적으로 그 개별의사결정들이 서로 잘 맞아 들어간다는 보장이 없다. 따라서 별도의 조정(coordination)이 필요하게 된다. 이 조정기구로서 시장의 가격기구가 중요하다.

(완전경쟁적 시장조건의 중요성)

따라서 시장경제시스템을 선택하게 되면 가격기구가 자원의 희소성을 잘 반영하게 작동하느냐 하는 것이 문제의 관건이 된다. 이를 위해 충족되어야 하는 조건이 시장의 형태가 완전 경쟁적이어야 한다는 것이다.

시장이 완전경쟁적인지의 여부를 결정하는 두 가지 대략적인 결정기준은 첫째로 의사결정이 경쟁 하에서 이루어지는가의 여부이다. 시장의 가격을 주어진 것으로 받아들이고, 시장전략에 의한 가격을 시장에 강제할 수 없을 때 경쟁이 존재한다고 본다. 둘째로 완전경쟁이 존재하면 나타날 수 없는 특정 조처들이 외부, 예를 들면 시장의 경쟁자에 의해 취해지면 완전경쟁이 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 그러한 조처의 예는 경쟁자와 거래하는 수요자나 공급자에 대한 제재조치, 고객우대할인, 전쟁가격 그리고 재고의 파괴 등이 있다.

(경제시스템 논의의 확고한 출발점: 완전 경쟁적 가격기구에 의한 시장시스템)

이상의 논의에 의거 일단 완전경쟁시장이 존재하여 가격기구가 희소성의 척도의 역할을 제대로 하고 이에 따른 개인의 의사결정 따라서 자원배분이 일어나는 시장경제는 재화의 생산과 소비를 고찰하는 출발점이 된다.

종합하면 사회구성원의 자유와 사회문제 해결의 최우선 전제인 잘 기능하는 경제시스템과 그에 기인하는 높은 생산력이라는 측면에서 완전 경쟁 시장형태에 근거한 가격기구에 따라 의사결정이 이루어지는 시장

경제는 보건의복지재화를 논의하는 데서도 확고한 출발점이 된다.

## 2) 상기한 기본적 전제와 보건의복지

### <완전경쟁시장의 특징>

완전경쟁시장에서는 가격의 상한과 하한이 자동적으로 정해진다. 즉, 소비자가 해당재화에 대해 지불을 불사하는(willing to pay) 최고가격인 수요가격이 상한이고 생산자가 그 이하로 받으면 원가보전이 안 되는 단가 즉, 공급가격이 그 하한이다.

시장가격보다 낮은 가격을 지불하려는 소비자는 소비에서 제외되고 시장가격보다 높은 단가를 갖는 비효율적 생산자는 탈락한다. 이러한 가격기전을 통해 균형가격이 결정되고 소비자의 효용이 최소비용으로 최대화 된다.

### <완전경쟁시장을 제한하는 보건의복지재화의 특성들>

재화시장에서 위의 완전경쟁시장시스템이 어느 정도 적용되는 가는 사회의 가치와 재화가 갖는 특성에 의해 제한된다.

### <가치의 문제>

가치의 문제는 사회구성원의 합의의 문제이지 어떤 객관적 기준에 의해 결정되는 사실이 아니다.

본 논의에서 보건의복지가 왜 기본적으로 국가의 역할이 되어야 하는가를 근거지우는 관점은 보건의복지가 가치재(merit goods)라는 데서 찾고자 한다(Stiglitz, 2000:86~88; 고영선 외, 2007:77, 81; 윤희숙, 2007:325). 가치재란 정부의 관점에서 국민들의 소비가 그 자체로서 바람직하기 때

문에 생산하여 공급하는 재화를 말한다. 자원배분과 관련한 국가역할의 적절성을 근거지우는 다른 요인으로 시장실패요인이 있지만 본 연구에서는 가치재의 요인을 좀 더 보건의복지의 본질에 부합하는 요인으로 본다.<sup>22)</sup> 이유는 보건의복지영역에 대한 국가의 개입은 기본적으로 국가가 사회 전체적 입장에서 개입가치가 있는 것으로 판단한 것에 기반을 둔다고 할 경우 그 포괄성과 타당성에 있어 가장 우수하다고 생각되기 때문이다.

일단 보건의복지가 가치재로서 국가의 개입을 어느 정도 기본적으로 요구하는 분야라는 것이 인정이 되면, 이는 이후의 논의에서 필수적인 공공의 역할 유지가 기본전제로 요구되는 효과가 있다고 생각된다. 만일 재정압박으로 효율화가 요구되더라도 이는 가치재라는 성격이 요구하는 필수적인 공공기능의 유지와 그 근본목표의 달성이라는 기본전제를 훼손시켜서는 안 된다는 제한을 받게 된다는 것이다(윤희숙, 2007:322) 따라서 보건의복지 분야에서 필수적인 공공의 기능을 유지하여 그 근본목표를 달성할 수 있도록 기본적인 공공의 틀을 확립하는 것이 모든 보건의복지재화 관련 논의의 기본 출발점이 된다고 하겠다.

Musgrave(1987:452~453)에 의하면 이러한 가치재의 개념은 재화의 가치에 대해 단순히 소비자주권의 규범에 의해 평가를 하는 것이 아니라 다른 규범을 관련시키는 상황과 관련이 있다. 이러한 상황 중 의미가 있는 것은 Musgrave에 따르면 다음의 세 가지 경우이다. 첫째로 개인이 자신의 개인적인 선호와 다른 경우에도 어떤 사회의 가치 혹은 선호(community preferences)를 사회의 일원으로서 받아들인다는 것이다. 둘째는 분배에 있어 가부장적 온정주의 혹은 온정적 간섭주의(paternalism in distribution)이다. 이 경우에 있어서는 소득이나 자산에 있어 정당한 몫(fair shares in income and wealth)에 대한 권리만

22) 정부역할의 적절성평가에 대해서는 고영선 외, 2007, pp.61-169, 보건의복지부문에 국한된 논의는 이정우, 2002, pp.334-353 참조.

을 인정하고 그 처분은 개인의 선택에 맡길 수도 있고, 더 나아가 특정한 재화나 재화의 정당한 몫에 대한 권리까지도 인정하는 두 가지의 경우가 가능하다. 이 두 가지 접근이 여러 가지 방식으로 혼합될 수 있다. 셋째로는 개인의 선호가 갈등적인 선호의 집합에서 도출되는 것으로서 이러한 선호의 집합 중 도덕적으로 우위에 있는 가치에(higher values) 입각한 재화를 가치재라 할 수 있다. 이의 예로서는 의료나 교육과 같이 개인이 자신의 소비뿐만 아니라 다른 사람의 소비에 대해서도 일정한 가치를 부여하는 경우가 해당될 수 있다. Musgrave에 의하면 첫 번째가 가치재의 기본적인 근거가 되고 두 번째와 세 번째도 가능한 근거가 된다는 것이다. 이러한 관점들에 의해 판단한다면 가치재는 사회의 가치나 선호 혹은 개인들의 경쟁하는 선호 중에서 도덕적으로 우위에 있는 가치 혹은 가부장적 온정주의에 입각하여 소득이나 자산 혹은 구체적 재화나 그 집합에 대한 소비에 대해서 까지도 개인의 정당한 몫에 대한 권리를 인정하는 경우에 국가가 바람직하다고 판단하여 제공하는 재화를 말한다고 볼 수 있다. 이러한 관점에 의하여 보건과 복지서비스의 제공 그리고 이를 가능하게 하는 소득과 부의 재분배정책은 가치재의 성격을 가지는 것으로서 기본적으로 국가의 역할이 될 수 있다. 가치재의 경우 민간보다 국가가 하는 것이 적절한 이유는 사회적으로 가치가 있다는 가치판단에 근거를 둔다는 동어반복적인 것이지만 굳이 다른 근거를 대야한다면 다른 사람의 소비에 대한 효용의 긍정적 외부성과 가부장적 온정주의에서와 같이 개인의 비합리적인 의사결정이나 소비행위에 대한 교정에 근거한다.(Stiglitz, 2000:86-88; 고영선 외, 2007:77~78; 이정우, 2002:340)

이러한 가치재의 개념에 기반 한 논의에서 항상 주의해야 하는 점은 가치재 개념이 개인적 자유와 소비자 주권에 상충할 수 있는 기본적 문제를 가지고 있다는 점이다. 따라서 가치재에 근거한 국가개입 시에는

깊은 주의를 요하고, 그 요건에 대한 고려를 하여야 한다.(고영선 외, 2007:78; 이정우, 2002:341-342)<sup>23)</sup>

### <재화가 가지는 특성>

시장의 실패를 가져오는 재화의 특성을 가지는 보건복지재화는 시장보다 국가를 통해 생산과 공급이 이루어진다.

### 3) 논의의 귀결

보건복지재화를 포함하는 재화의 생산과 소비를 결정하는 경제시스템의 기본적 기능은 높은 생산력이다. 즉, 양질의 재화를 풍부하게 그리고 필요의 구성에 상응하게 생산하고 소비할 수 있게 하는 것이다. 이것이 형평을 포함한 다른 사회문제를 해결하는 물질적 전제이다.

이런 관점에서 보면 완전경쟁이라는 전제하에서 시장시스템이 통제시스템보다 우월하다.

완전경쟁시장에서는 가격의 상한과 하한이 자동적으로 정해진다. 즉, 소비자가 해당재화에 대해 지불을 불사하는(willing to pay) 최고가격인 수요가격이 상한이고 생산자가 그 이하로 받으면 원가보전이 안 되는 단가 즉, 공급가격이 그 하한이다.

시장가격보다 낮은 가격을 지불하려는 소비자는 소비에서 제외되고 시장가격보다 높은 단가를 갖는 비효율적 생산자는 탈락한다. 이러한 가격기전을 통해 균형가격이 결정되고 소비자의 효용이 최소비용으로 최대화 된다.

23) 이정우, 2002, 341-342에서는 Berthold, 1988을 인용하여 특정한 상품이나 서비스가 인간의 생존과 존엄성 유지에 필수적인 것으로 보편타당하게 인정될 수 있을 것, 불합리한 행위나 의사결정으로 인한 결과가 되돌이킬 수 없는 것으로 판단될 수 있을 것, 개인의 행위로 인한 결과가 국가나 사회의 비용으로 전가될 위험성이 있는 경우로 가치체를 이유로 국가개입이 일어나는 요건을 들고 있다.

재화시장에 있어 완전경쟁시장의 실현을 막고 현재의 정부 개입을 가져오는 기본적 조건은 다음과 같다.

#### <가치재>

사회적 가치 특히 형평성(정의)의 강조 이 가치를 받아들이면 받아들인 만큼 위에서 언급한 의미의 완전경쟁시장의 효율성이 포기되는 것이다. 즉, 시장균형가격보다 더 낮은 수요가격을 갖는 소비자가 소비에서 제외되지 않는데서 비효율이 발생한다. 이들을 제외하지 않는 이유 중의 하나는 이들이 낮은 수요가격을 갖게 되는 것이 순전히 기호에 의한 것이 아니라 소득수준 등 경제적 요인에도 기인할 수 있다는 것이다. 그러나 궁극적으로 이것은 인간적 가치관의 문제로 효율성과는 다른 차원의 것이므로 사회에서 합의된 그 대로 인정되어야 하는 것이다. 그러나 형평성의 적용범위를 어느 정도로 하는 가에는 정책의 여지가 있다. 즉, 필요불가결한 기본필수보조복지재화의 범위에 대해서는 형평성에 입각한 시스템을 적용하고 나머지 부분에는 완전경쟁시장시스템을 적용시키는 것이다.

#### <시장실패의 보정>

결론적으로 경제시스템의 일반조건상 가격기구가 희소성의 문제를 해결하는 시장시스템이 우수하나 보건복지재화에서는 이의 실현을 제한하는 여러 가지 요인이 있다. 이러한 요인들이 어떻게 얼마만큼 현실적으로 시장시스템의 가능성을 제한하고 통제의 필요성을 가져오는가에 대한 평가가 보건복지시스템에서 시장과 통제 중 어느 쪽이 어떤 형태로 실현되는 가를 결정하는 관건이다. 통제로 가는 경우에도 기본적 원칙들은 어느 정도 통제할 수 있어도 일단 원칙이 정해져 시스템의 기본

적 전제조건들이 정해진 상태에서 필연적으로 발생하는 문제들은 통제가 불가능하다. 따라서 가능한 기본적 전제조건들과 그 결과를 확실히는 것이 중요하다.

#### 나. 두 번째 문제: 정의의 문제

이 부분의 논의는 앞의 첫 번째 논의에서 같이 언급된 가치재와 관련된 논의이다. 앞의 논의를 조금 부연하면 인간의 필요를 충족시키기 위한 물질적 재화와 그 물질적 재화를 사용하여 인간의 필요를 충족시키는 서비스는 희귀한 예외를 제외하고는 경제적 재화이다(cf 자유재). 보건복지재화도 이러한 측면에서 보면 경제적 재화이다. 인간 사회에서 경제적 측면이 중시되는 이유는 인간사회가 인간의 필요가 어느 정도 충족된 이후에야 다른 분야를 고려할 수 있기 때문이라고 생각된다.<sup>24)</sup>

따라서 물질적 재화나 서비스가 필요한 분야를 생각함에 있어 먼저 그 경제적 측면을 생각하는 것은 그 분야 자체의 목적을 달성하기 위한 기본적 전제에 속하는 것이라 생각된다. 보건복지재화를 포함하는 사회정책의 경우에도 해당된다. 이와 관련 독일 프라이부르크 학파(Freiburger Schule)의 대표자인 오익켄(Eucken)의 다음문장이 참고가 된다.

“한 공동체 구성원들을, 따라서 노동자, 연금수급자 그리고 기타 사회적으로 상대적인 강한 의존관계에 놓인 사람들을 포함하여, 물질적으로 충족시킨다는 것은 무엇보다도 먼저 전 생산기구의 능력에 달려있다. 아무리 좋은 사회정책도 만약 노동생산성이 낮다면 전혀 만족할 만한 결과를 가져 올 수 없다. 따라서 노동 분업경제

24) 이는 Maslow의 욕구의 층화이론과 상통하는 관점이다.

를 잘 유도할 수 있는 잘 기능하는 경제시스템을 확립하는 것이 모든 사회문제의 해결을 위해 모든 것에 최우선하는 전제가 되는 것이다.” (오익켄, 경제정책 원론(Grundsätze der Wirtschaftspolitik), 314쪽)

즉, 사회정책이 재분배를 통해 이루어 질 때 분배할 것이 먼저 충분히 있어야 비로소 분배를 논의하는 것이 의미를 갖게 된다는 것이다.

경제적 측면에서 본 기본적 성과는 풍부한 생산력이다. 이는 그 구성, 양, 질의 측면에 있어 충분한 양질의 재화나 서비스가 필요한 구성에 맞추어 생산되어 소비될 수 있음을 의미한다. 이러한 경제적인 측면의 성과를 달성하기 위한 경제시스템으로는, 가격조정기구가 자원의 희소성을 충분히 반영할 수 있는 조건(경쟁조건)을 만족하는 경우, 시장시스템이 현재까지 알려진 경제시스템 중에는 가장 우수한 것으로 되어있다.

현대 시장시스템은 그 작동을 위해 조직이 필요한데 중추적인 역할을 하는 조직은 기업이다. 이러한 기업 조직은 투자를 위해 지출한 비용이 적절한 기간 안에 이윤을 더 붙여 회수되지 않으면 파산을 하게 된다. 따라서 시장시스템을 움직이는 중요한 동기는 수익성을 추구하는 이윤 동기이다. 이러한 이윤동기가 경쟁적인 가격기구를 통해 인도되고 적절히 충족될 때 재화의 구성, 양, 질의 측면에 있어 우수한 결과가 나오게 된다.

보건복지재화에 대해서도 이는 똑 같이 적용된다. 그렇다면 시장을 통하지 않는 보건복지재화의 생산과 소비는 상기한 경제적 측면의 현실성을 고려할 때 그에 대응할 수 있는 충분한 이유를 가져야 한다고 볼 수 있다.

시장시스템을 통하지 않는 보건복지재화를 고려해야 하는 이유를 먼저 상기한 경제적 측면의 내부에서 찾아보면 다음과 같다.

첫째로 수익성 조직을 통해 어떤 기능을 달성할 수 없는 경우이다. 대표적인 경우는 시장실패의 경우에 해당하는 경우로 어떤 기능이 그래도 필요하다면 예산조직을 통해 그 기능이 이루어 져야 한다. 대표적인 경우가 공공재(public goods)이다.

둘째로 수익성 조직을 통해 기능이 달성한 경우에도 기능의 특성에서 보아 바람직하지 않다고 사회가 인정하는 경우이다. 대표적인 경우는 가치재(merit goods)가 해당된다.

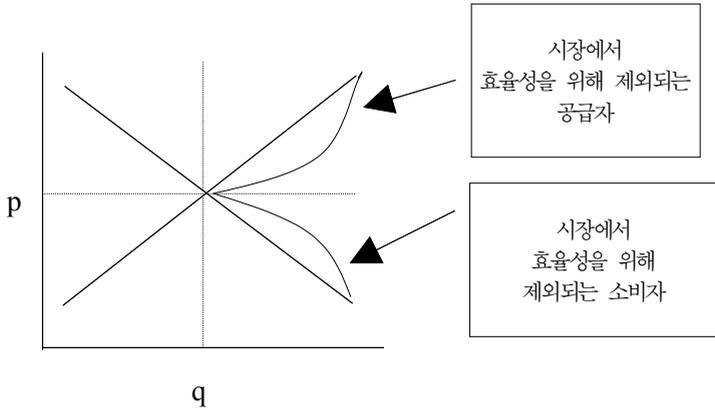
그러나 보건의복지재화의 필요를 경제적 측면과 독립적으로 근거지우는 것은 경제적 가치와는 독립적인 다른 가치이다. 그러한 가치로 가장 일반적인 인권이라는 가치가 있다. 이러한 가치를 인정하게 되면 그 것이 인정되는 범위 내에서는 경제적인 가치를 실현하기 위한 과정이 인권과 위배되는 경우엔 경제적 논리를 정지시키고 인권의 가치를 우선시킬 수 있다.

다음의 [그림 3-1]을 보고 대표적인 예를 설명하겠다.

그림에서 시장의 효율성을 위해 제외되는 공급자는 수익성을 목표로 하면서도 한계적인 소비자가 효용에 입각하여 지불하고자 하는 가격보다 평균비용이 높은 기업이므로 시장에서 제외되는 데 별 다른 문제가 없다.

그러나 그림에서 한계적인 기업의 비용에 해당하는 효용보다 더 작은 효용에 해당하는 가격을 지불하고자 하여 그 재화의 소비에서 제외되는 경우는 다른 문제가 개입된다. 즉, 그 재화를 소비하기 위해 지불을 불사하는 가격이 그 소비자의 순전한 기호에 입각한다면 문제가 없으나 그 소비자의 경제적 능력과 관련이 있고 그 재화가 인권과 관련된 기본 필수재화라면 인권에 입각한 경우 문제가 된다.

[그림 3-1] 시장균형과 효율성 및 인권



자료: 유근춘 외, 2005, p. 31의 그림을 논의에 맞게 수정함.

이 경우 경제적인 취약계층이 시장의 효율적인 관점에 의해 제외되는 것을 인권의 측면에서 어느 정도 허용할 수 있는가가 시장의 작동의 범위를 결정하게 된다.

#### 다. 보건복지시스템과 시장자본주의와의 조화적 발전 가능성

이 때 가치와 관련된 이 범위에 대한 합의가 사회적으로 이루어 질 수 있다면 이와 관련된 범위 외에 해당하는 재화에 대해서는 재화의 구성, 양, 질의 측면에서 경제적으로 가장 우수한 시장에 맡기는 것이 가능해 진다. 이는 경쟁이 존재하는 한 대외경쟁력이 있는 경제를 육성하는 조건이 된다.

결론적으로 보건복지재화와 시장의 관계는 서로 돕는 관계에 있을 수 있는 가능성이 있다. 그 가능성은 보건복지재화도 경제적 재화이므로 구성, 양, 질이 높은 수준에 이르는 것이 좋고 이러한 측면에서 보면 경쟁적인 시장시스템에 의한 생산소비가 우월하다는 점과 이러한 경제적 논리와는 별개인 인권에 입각한 부분이 사회에서는 존재한 다는 점

을 동시에 고려할 때 성립된다. 즉, 보건복지시스템이 인권에 입각하여 사회적으로 요구되는 부분을 충실히 감당해 줄 때, 다른 부분의 재화를 제한 없이 시장의 논리에 맡겨도 사회적으로 갈등의 소지가 없을 수 있으므로 그 부분들을 제한 없이 시장논리에 맡길 수 있다는 것이다. 이때 다른 부분의 재화는 대외경쟁력 있게 성장할 수 있다.

## 2. 사회적 딜레마로서의 보편적 복지에 관한 공공선택

논의의 기본은 보편적 복지에 대한 공공선택의 문제로 한다. 이는 선별적 복지보다 보편적 복지가 더 선택하기 어렵다고 보여지고, 또한 선별적 복지는 보편적 복지가 실현이 안 된 반대의 경우로 생각할 수 있기 때문이다. 보편적 복지에 관한 공공선택에서 사회적 딜레마가 발생하는 것은 각 개인이 자신의 이익을 추구하는 합리적 행위자 이면서, 다수결에 의한 공공선택의 결정과정을 전제할 때 이다.

### <사회적 딜레마(social dilemma)>

사회적 딜레마는 개인적으로 합리적이지만 사회적으로 바람직하지 않은 선택은 단기적으로 개인에게 이익을 주지만 장기적으로 모든 구성원이 그러한 선택을 하게 되면 결국에는 전체적 협력이 붕괴되어 사회 전체적으로 나쁜 성과가 나오고 결국 개인에게도 손해가 돌아가는 현상을 말한다.(Zeng and Chen, 2003: 587, 589) 대표적인 경우가 공공재로서 소비에서 제외가 어려운 경우 합리적 개인은 자신의 선호를 숨기고 무임승차자가 되려는 유인이 존재하게 되는데 단기적으로 이것이 개인에게 이익이 될 수 있으나 장기적으로 모든 개인이 이러한 행위를 따라 하게 되면 사회 전체적으로 그 공공재가 계속 제공될 수 없어 결국 사회와 개인이 모두 손해를 보는 현상을 말한다. 사회복지프로그램도 상

기한 이유로 공공선택의 대상이 되면 공공재적 성격을 가지게 된다고 볼 수 있다.

#### <사회복지프로그램도 사회적 딜레마의 대상>

실업보험, 의무교육, 보건의료, 그리고 연금 등과 같은 사회복지프로그램이 시장을 통하여 수요공급되지 않고 공공제도를 통하여 수요공급이 되고 따라서 공공재의 성격을 가지는 근거는 앞에서 살펴 본 바와 같이 두 가지가 있다고 생각된다. 하나는 사회의 가치에 근거하는 경우(대표적인 경우는 Musgrave)이고, 다른 하나는 시장의 실패에 근거하는 경우(cf.Barr, 1992)이다.

#### <보편적 복지 제도에 대한 사회적 선택에서의 사회적 딜레마>

##### (보편적 복지제도의 상황)

보편적 제도란 사회복지프로그램들이 가난한 사람들을 목표로 국한되지 않고, 경제적 기준, 지불능력을 고려하지 않고 전체 인구나 관련된 인구집단 전체에 적용되는 것이다. 이러한 보편적 복지제도의 상황을 모형화하면 다음과 같다.(Rothstein, 2001, 218)

먼저 보편적 복지제도의 구성을 보면 다음과 같다. 첫 칸에 한 사회의 집단들을 평균소득에 근거하여 같은 크기의 집단으로 나누었다. 두 번째 칸에는 각 집단들의 평균소득을 표시하였다. 이 논의에서는 가장 높은 A집단의 평균소득이 가장 낮은 E집단 평균소득의 5배를 가정하였다. 우리의 논의는 A집단에서 E집단으로 갈수록 평균소득이 낮아지는 것만을 만족하면 되므로 이러한 가정은 일반성을 해치지 않는다. 다음으로 누진적이 아닌 정률의 비례세를 가정한다. 이모형에서는 40%를 가정한다. 이도 현실의 가능한 세율 중 하나를 선택하기만 하면 되므로

논의의 일반성을 해치지 않는다. 그리고 마지막으로 급여가 보편적이라고 가정한다. 이는 각 집단의 개인들이 평균적으로 현금이거나 현물이거나 같은 양만큼을 수급한다는 것을 의미한다.

이러한 가정에 따르면 표와 같이 정률의 세금이지만 실제 세금 절대액은 평균소득이 높을수록 많이 낸다. 이렇게 거둔 세금을 보편적 원리에 의해 각 집단에 동일하게 이전지출을 하면 240씩(세금 총액 1200을 5개의 집단으로 나눈 값)이 각 집단에 돌아간다. 이렇게 정률로 세금을 낸 금액을 각 집단의 소득에서 빼고, 평균적으로 동일하게 받은 이전지출을 각 집단의 소득에 더하면 세금과 이전지출 후의 소득이 얻어진다. 보편적 원리에 따라 세금과 이전지출이 이루어진 후의 소득은 맨 마지막 칸에 적혀 있다. 이 세금과 이전지출 후의 소득에서 가장 소득이 큰 집단인 A와 가장 작은 집단인 E의 비를 구하면 2.33/1이 되어 이러한 세금과 이전지출의 과정을 겪기 전의 소득비인 5/1의 절반이상으로 감소하였다. 이러한 보편적 복지제도 구성의 커다란 재분배 효과는 세금은 모두 정률로 내고 혜택은 모두 평균적으로 같게 받는다는 원리에서 정률로 내는 세금이 절대액으로는 소득이 높을수록 크기 때문에 발생한다.

〈표 3-1〉 보편적 복지제도의 구성과 재분배 효과

집단	평균소득	세금(정률 40%)	이전지출	세금과 이전지출후 소득
A(20%)	1000	400	240	840
B(20%)	800	320	240	720
C(20%)	600	240	240	600
D(20%)	400	160	240	480
E(20%)	200	80	240	360
A와 E의 비	5/1	(=1200)	(1200/5=240)	2.33/1

자료: Rothstein, 2001, 218

이러한 보편제도의 대표적인 상황에서 순수하게 자신의 효용을 극대화하는 관점(a pure self-interest utility maximizing point)으로부터 출발하면 다수결을 전제로 하는 경우 안정적인 균형이 존재하지 않아 (no stable equilibria) 사회적 딜레마가 존재하는 것이 된다. 즉, 집단 A와 B는 세금으로 내는 것보다 더 적게 이전지출을 받기 때문에 개인의 효용으로 보면 손해이지만, 집단 D와 E는 세금으로 낸 것보다 더 많은 혜택을 받기 때문에 이익을 본다. 따라서 집단 A와 B는 보편적 복지제도에 반대를 할 것이고<sup>25)</sup>, 집단 D와 E는 찬성을 할 것이다. 반면 집단 C는 평균적으로 세금 내는 액수와 혜택을 받는 액수가 같아 이익과 손해를 따지는 이기적 효용의 관점에서 집단전체로 보면 찬성이거나 반대로 기울 특별한 이유가 없다. 이러한 상황에서 중산계급(the middle class)인 C는 만일 선거과정을 통해 상기한 일반적인 보편적 복지제도를 대표하는 상황의 제도 도입이 결정되는 경우 부동투표자 (swing voter)의 위치에 있게 된다. 따라서 중산계급인 집단 C는 민주 사회에서 보편적 복지제도가 도입하여 존속할 수 있는가를 결정하는 집단이 된다.

그러나 확실한 것은 개인들이 자신들의 이익만을 추구하는 경우 소득에 따라 균형 잡힌 사회에서는 보편적 복지제도의 도입이 다수결로 결정되는 경우 중위계급이 어떤 쪽으로 결정이 날지 미리 예측할 수 없다. 따라서 이론적으로 보편적 제도나 선별적 제도의 양쪽으로 결정이 모두 이루어질 수 있으며, 사회적 딜레마의 문제가 된다. 그리고 실제로 어떤 제도가 도입되어 운영되는가는 경험적인 문제가 된다.

25) 실제적으로 스웨덴의 서베이 자료를 보면 높은 사회계급으로 갈수록 보편적 복지국가에 대한 지지가 줄어들었다고 한다. cf. Svallfors, 1996; Rothstein, 2001, 220에서 재인용.

## 제2절 인간행위의 종류와 사회적 딜레마의 해결 가능성

인간의 행위는 이타적 행위와 비이타적 행위로 나눌 수 있다. 이타적 행위의 경우에는 원리상 사회적 딜레마가 발생하지 않지만 이를 일반적으로 전제할 수 없으므로 일단 논의의 대상에서 제외한다. 그런데 이상의 논의에서 비이타적 행위 중 자신의 이익(self-interest)을 추구하는 합리적인(rational) 행위는 보편적 복지에 관한 공공선택을 함에 있어 사회적 딜레마에 빠짐을 보았다. 따라서 보편적 복지에 관한 공공선택이 사회적 딜레마를 해결하고 현실에서 실현되기 위해서는 비이타적 행위로서 사회적 딜레마에 빠지지 않는 다른 유형의 행위근거가 필요하다.

이러한 다른 유형의 행위근거가 실증적 결과와 실험연구의 결과로서 제시되고 있다.(Bothstein, 1998, 119-120) 공공소유에 대한 실제 집단 의사결정과정의 사례를 연구한 결과에 따르면 의사결정의 상황이 어떻게 설계되어 있는가에 따라 개인이 자신의 이익을 어떻게 이해하는가가 결정적으로 변하며, 이에 따라 행위도 변화를 한다고 한다. 이때 의사결정 상황이라는 것은 공적세계(public world) 혹은 정치적 세계(political world)라 할 수 있는 것으로서(Bothstein, 1998, 121, 123) 다른 사람들(others)을 의식하면서 다른 사람들과 토론하는 과정에서 행위가 집단적으로 결정되는 상황이다. 이런 상황 하에서 행위 하는 개인들은 자신들의 이익을 추구한다는 점에서는 변함이 없지만, 시장과 같이 익명성이 지배하는 상황과는 다르게 자신의 이익을 다시 정의하여 집단적 이익과 조화하려는 동기를 가지게 된다. 이는 개인의 이익 추구가 지배적인 익명적 시장상황과는 다르게 다른 사람들을 의식하면서 토론에 의해 집단적 의사결정을 하는 상황에서는 사회적 규범(social norms)이 결정적이게 된다는 것을 의미한다. 그 결과는 사회적 딜레마를 가져오는 개인적 이익 추구의 합리적 행위의 경우와는 다른 여러 가지 집단적이면서 연대적인 의사결정의 성립이다.

실험적으로도 제도적 장치가 의사소통을 가능하게 하는 경우 각 행위자의 협동적이면서 연대적인 행위의 가능성이 월등하게 증가한다는 것이 관찰 되었다.

이러한 정치적 혹은 공적 상황에서 집단적 의사결정이 사회적 딜레마에 빠지지 않고 성립하도록 만들 수 있는 행위의 조건을 합리적 행위와 구분하여 ‘합당한(reasonable) 행위라 한다.(Rawls, 1993, 49; Rothstein, 1998, 121 재인용) 이에 따르면 행위 하는 개인이 동등한 구성원들 사이에서 협동의 공정한 조건으로서의 원칙과 기준을 제시할 용의가 있고 또한 이 원칙과 기준들을 다른 사람들도 똑같이 준수할 의향이 있다는 것을 확신하는 경우 자신도 기꺼이 준수할 준비가 되어 있다면, 이 행위는 합당하다고 말할 수 있다. 자신의 이익만을 추구하는 합리적 행위는 이러한 개인과 다른 사람들과 사이에 존재하는 도덕적 감수성이 결여되어 있다.

결론적으로 남들과 상관없이 자신의 이익만을 추구하는 경제적 합리성도 아니고, 동시에 이타적 동기에 의한 행위가 아닌, 공적 혹은 정치적 상황에서의 합당한 행위가 사회적 딜레마를 해결하여 집단적인 문제(우리의 경우에는 보편적 복지에 관한 공공선택)에 관한 공동의 해답을 찾아낼 수 있다고 말할 수 있겠다.

이렇게 동등한 다른 사람들과의 관계 속에 형성되는 공적 혹은 정치적 상황은 우리나라와 다른 민주주의 국가에서 제도적으로 존재하고 있으며, 이 제도는 경제학적 정치이론이 전제하는 바와 같이 단순한 기존 선호의 합계를 위한 장치가 아니며, 오히려 숙려와 공동선을 발견해 가는 공동의 장이다.

이러한 사회적 딜레마를 해결하는 가능성으로서의 합당한 행위의 구체적 모델이 될 수 있는 것이 ‘조건부 동의(contingent consent)’이다.(Rothstein, 2001, 222-223) 이 생각은 공공선택에 참여하는 국민들이 보편적 복지를 생산하는 것과 같은 정부의 집단적 행위에 대해 특정

한 조건이 충족되면 자신의 이익을 추구함에도 불구하고 동의할 것이라는 것이다. 그 출발점은 국민들이 보편적 복지와 같이 공공선에 기여하는 규범에 따라 행위 하려는 소망과 자신의 합리적인 개인 이익을 조화시키려고 노력한다는 것이다. 즉, 효용함수가 경제적 합리성의 경우에서처럼 개인 이익의 극대화 하나만이 아니라, 도덕적으로 좋다고 생각하는 집단적 정책에 기여하면서도 동시에 가능하면 자신의 이익도 충족시키려는 두 가지의 효용함수를 동시에 가진다는 것이다. 이 경우에 사회적 딜레마가 해결되고 보편적 복지와 같은 집단적 정책이 성립하기 위해서는 딜레마를 해결할 수 있는 조건이 필요하다. 이에 대해서는 다음 장에서 다루기로 한다.

### 제3절 과제로서의 제도형성의 자유확보: '형성적 순간'<sup>26)</sup>

위에서 보았듯이 제도에 따라 개인의 사회적 행위가 어떠한 특성의 규범과 가치를 따를지 아니면 자신의 이익을 따를지가 결정된다. 또한 반대로 특정한 규범과 가치를 따르는 행위나 혹은 어떠한 이익을 추구하는 행위가 우세한가에 따라 기존제도를 강화하기도 하고 약화시키기도 한다는 것은 자명하다.

일단 이러한 순환적인 과정에 들어가면 인간의 사회적 자유는 제한된다. 그러나 제도가 어떠한 특정한 규범과 가치/ 혹은 이익에 따라 인간의 사회적 행위가 일어나는 것을 결정한다는 점을 고려하면 공공의 광장에서 의식적인 집단행위에 의해 제도가 선택될 가능성이 있으면 사회적 행위의 자유가 확보될 가능성이 존재한다. 이러한 기회는 드물고 또 그러한 기회를 한 사회가 의식적으로 인식하기는 더욱 힘들고, 올바른

26) Ryu(2003, 59-65)의 내용을 요약하여 정리하고, Rothstein(1998, 29, 135, 138, 222)의 '형성적 순간(formative moment)'의 개념을 차용하였다.

지식을 근거로 제도에 대한 선택을 하는 것은 더더욱 힘들다. 그러나 이러한 힘든 조건을 인식하면 할수록, 제도의 조직에 대한 올바른 지식을 많이 가지면 가질수록 기회를 더욱 잘 잡을 수 있고, 성공의 확률도 올라간다. 본 연구의 의의는 보편적 복지와 선별적 복지의 선택에 관한 공공선택에 있어 이러한 성공의 확률을 높일 수 있는 개념적 도구를 제공하는데 있다고 할 수 있다.

이렇게 의식적인 집단적 의사결정을 통해 집단적으로 강제되는 의사결정을 내릴 수 있는 제도가 있는지의 여부는 인간의 사회적 자유와 중요한 관계를 맺고 있다. 즉, 인간의 사회적 행위는 사회에서 기대되는 의미구조(expectation structure)에 의해 결정되는데 통상은 이미 이러한 의미구조가 주어져 있다.<sup>27)</sup> 그리고 이러한 기대되는 의미구조를 결정하는 제도도 이미 주어져 있다. 따라서 인간이 사회적으로 자유를 가지는 순간은 현존하는 의미구조와는 다른 의미구조를 생성시키는 제도에 관한 집단적으로 강제되는 집단적 의사결정을 처음으로 할 때뿐이다. 일단 이러한 결정이 이루어지고 나면 또 다시 그 제도에 의해 결정된 기대되는 의미구조(사회적 규범이나 가치/혹은 개인의 이익)에 의해 행위가 발생하고, 그 행위의 결과에 따라 반대로 그 제도가 강화되거나 약화되는 과정이 무의식적으로 반복된다. 이렇게 집단적으로 강제되는 의사결정이 내려지는 사회의 영역은 정치 혹은 공공의 영역이다. 그리고 관련된 제도적 과정이나 절차가 얼마나 다루기에 쉬운가와 어떻게 구성되어 있는가에 따라 한 사회의 집단적 의사결정의 결과가 달라진다.

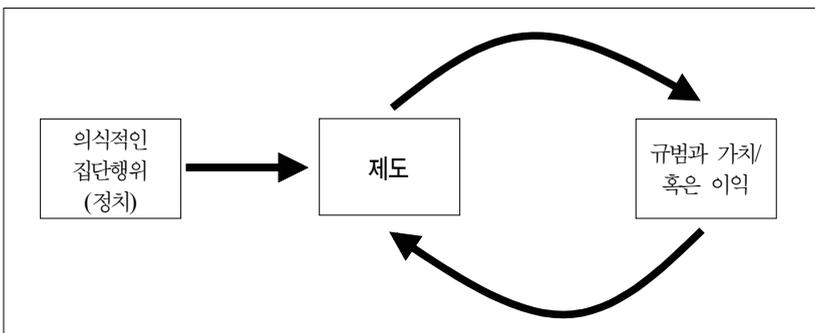
복지국가의 역사에서 보면 스웨덴이 이러한 드문 ‘형성적 순간’(formative moment)을 인식하고 올바른 집단선택을 통해 보편적 국가를 형성한 예이다(Rothstein, 1998:138p). 결국 우리나라에서의 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안이라는 것도 보편적 복지와

27) 위에서 말한 사회적 규범도 일종의 기대되는 의미구조이다.

선별적 복지의 의사결정 과정이 가지고 있는 집합적 행위의 딜레마를 인식하고, 그 딜레마를 풀 수 있는 조건적 동의를 조건과 그 정치적 도덕적 의미를 잘 이해하여 선순환적 관계에 들어갈 수 있는 제도적 조건을 의식적으로 형성할 수 있는 ‘형성적 순간’을 성취하는 것이라고 생각된다. 즉, 조화적 발전방안은 주어진 해답이 아니라 과제이다. 다만 과제의 성격과 잘 풀 수 있는데 필요한 범주와 조건은 본 연구에서 연구된다.

다음의 그림은 이상의 논의를 종합하고 있다. 오른쪽 부분의 원은 제도가 규범과 가치/혹은 이익의 내용을 결정하고, 다시 반대로 그 내용에 의해 제도가 강화되거나 약화되는 순환적 과정이다. 이미 이러한 순환 관계가 존재하는 상황에서는 인간의 사회적 행위는 주로 이에 의해 결정된다. 그러나 제도가 규범과 가치/혹은 이익에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 이해하고, 집단적 강제성이 있는 정치적 집단적 의사결정에 의해 원하는 행위를 가져올 수 있는 규범과 가치/혹은 이익의 내용을 규정하는 제도를 의식적으로 형성할 수 있다면 그 순간에는 인간이 사회적 자유를 성취한 것이 된다. 이를 표현하는 것이 그림 왼쪽의 화살표가 오른쪽의 원에 의식적인 정치적 집단행위를 통해 원하는 제도형성을 통해 영향을 미치는 내용이다.

[그림 3-2] 인간의 행위와 제도 및 규범과 가치/혹은 이익의 관계와 인간의 사회적 자유

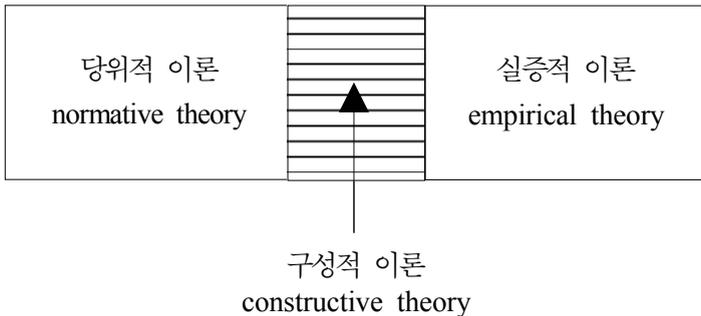


## 제4절 '형성적 순간' 을 가능하게 하는 구성적 이론

위와 같이 한 사회에서 경험적으로 실현될 복지제도의 형태가 보편적으로 될지 혹은 선별적으로 될지를 의식적으로 강제되는 집단적 의사결정을 통해 자유로이 결정을 내릴 수 있는 '형성적 순간(formative moment)'를 가능하게 하기 위해서는 이에 맞는 이론이 필요하다. 이러한 이론은 형성적 순간에서 결정하는 데 관련된 범주 혹은 조건을 제시하고, 이것이 어떻게 정책의 선택기준이 될 수 있는지를 보여줄 수 있어야 한다. 이것이 본 연구의 주된 내용이 된다.

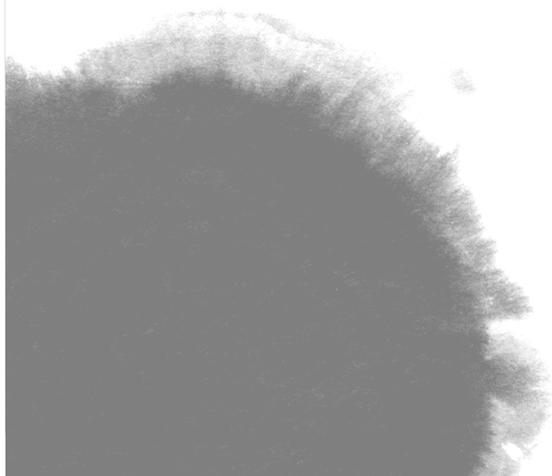
따라서 본 연구에서 제시하고자 하는 정책방안은 통상 정책방안이라 할 때 기대되는 주어진 정적인 방안이 아니라 국가에게 당위적으로 요구되는 방안의조건과 이를 국가가 현실적으로 실현 수 있는 방안의 조건을 함께 고려하여 당위적 요구를 기능조건을 고려하면서 최대한 능동적으로 실현시키려는 동적인 방안이 된다. 이러한 동적인 방안을 생성시킬 수 있는 이론구성 방법이 구성적 이론(constructive theory)이다. 아래 그림은 이러한 당위를 현실의 기능조건과 연결시켜 이론을 형성시키는 구성적 이론을 당위적 이론과 실증적 이론이 겹치는 부분으로 표시하고 있다.(Rothstein, 1998, 16-17)

[그림 3-3] 당위적 이론, 실증적 이론 그리고 구성적 이론



## 04

보편적 복지와 선별적 복지의 공공선택  
과정에서 고려해야 할 범주와 조건





# 제4장 보편적 복지와 선별적 복지의 공공선택 과정에서 고려해야 할 범주와 조건

## 제1 절 이론 틀로서의 목적-수단 및 당위-현실

### 1. 목적-수단 및 당위-현실의 관계와 구성적 이론

본 연구의 틀은 앞에서 언급한 바와 같이 목적과 수단이라는 분석 틀이었다. 상기한 구성적 이론은 목적과 수단이라는 분석틀로 그대로 해석이 된다. 즉, 당위적 이론은 목적에 관한 것이고, 실증적 이론은 수단에 관한 것이다. 따라서 구성적 이론은 달성해야 할 목적을 그 실현 수단의 가능조건까지 함께 고려하여 가능한 최대한으로 달성하려는 능동적인 이론으로 해석될 수 있다.

### 2. 성공여부를 판단할 수 있는 틀로서 목적과 수단<sup>28)</sup>

보편적 복지와 선별적 복지 중 선택하기 위한 기준을 제시하기 위해서는 어떠한 것이 성공인지를 판단할 수 있어야 한다. 이를 가능하게 하는 기준이 목적과 수단이라는 틀이다.

다른 일과 마찬가지로 보건복지의 성공을 위한 필요조건도 다음과 같다. 즉, 목적함수를 정의하고, 그 목적함수에 가장 적합한 수단매체를 선택하는 것이다.

28) 윤석철(2011)에 근거하여 요약정리한 내용이다.

일반적인 목적함수는 인간 삶의 질을 높이기 위한 노력의 방향을 나타내는 것으로서, ‘좀 더 만족스러운’ 등의 계량화가 가능한 인간의 소망이 목적함수가 된다. 일반적 수단매체는 목적함수를 달성하기 위해서 필요한 수단(means)적 도구(medium)로서 실현가능성과 생산성을 높이는 기능을 하며, 그 세 가지 범주는 물질적, 정신적(지식과 지혜), 사회적(신뢰, 인격, 투명성) 수단이다.

### 3. 목적과 수단으로 해석된 구성적 이론과 보편적 복지 및 선별적 복지의 선택과 관련된 범주와 조건의 분류

보편적 복지와 선별적 복지의 선택에 관한 구성적 이론을 구성하려면 관련된 목적과 수단에 대한 이론이 전개되어야 한다.

목적에 관하여서는 크게 두 차원이 구별되어야 한다. 첫 번째 차원은 국가가 일반적인 차원에서 당위적으로 하여야 할 일이고, 두 번째 차원은 첫 번째 차원과 관련지어 복지분야에서 구체적으로 어떠한 목적이 이루어져야 하는가이다. 이는 ‘복지에서 국가는 무엇을 해야 하는가라는 문제(당위: 목적)’에서 다루어진다.

수단에 관해서는 크게 물질적 수단, 정신적 수단, 사회적 수단의 세 가지로 나누어진다. 물질적 수단은 국가가 사회복지행위를 위해 필요한 재원의 조건으로 보고자 한다. 정신적 수단은 국가가 사회복지행위를 가능하게 하기 위해 어떠한 제도를 사용하는가의 조건이다. 제도적으로 가능한 조건의 범주는 정치적 논리와 도덕적 논리에 의해 구분된다. 사회적 수단은 국가의 사회복지행위를 가능하게 하는 사회적 자본의 조건이다.

## 제2절 '복지에서 국가는 무엇을 하여야 하는가'라는 문제(당위: 목적)

### 1. 국가가 일반적으로 하여야 하는 것

이 문제는 실체적 정의(substantive justice)와 관련된다.<sup>29)</sup> 실체적 정의는 일반적인 공정성(general fairness)의 문제와 관련이 있다. 이곳에서는 보편적 복지와 선별적 복지의 목적이 정의(just)와 양립하는 가이지만, 이는 일반적으로 '국가가 무엇을 해야만 하는가'라는 당위와 연결이 되어 있는 문제이다.

일반적으로 현대정치철학에서 국가사회의 구성토대가 되는 기본원칙에 대해 공통적으로 다루는 주제에는 다음의 세 가지가 있다.<sup>30)</sup> 이는 '국가가 무엇을 하여야 하는가'(what should the state do?)라는 질문에 대한 답이라고 볼 수 있다. 이는 통상 '규범적 국가이론(normative state theory)'으로 불리는 분야다. 이는 어떤 국가가 좋은 국가인가에 관해 따져 보아야 하는 사항이라 해석될 수도 있겠다.

첫째로, 국민을 '평등한 관심과 존중(equal concern and respect)'을 가지고 대하여야 한다는 것의 의미,

둘째로, 자유민주주의(liberal democracy)에 대한 찬성 및 방어 그리고 비판 및 대안

셋째로, 자신과 다른 사람에 대한 책임, 다시 말하면 개인의 책임(personal responsibility)과 집단의 책임(collective responsibility)이다.

이들 세 가지는 모두 복지국가와 관련이 있는 내용이다. 세 번째는 복지급여에 대한 권리와 복지비용에 대한 책임을 따지는데 기반이 될 수 있는 내용이고, 두 번째는 복지국가가 개인의 자유나 자율성과 어떤

29) Rothstein, 1998과 2001에 기반 한 논의이다.

30) Kymlicka, 2002, x-xii, 3-5

관계를 가지는지를 따지는데 기반이 되는 내용이다. 그러나 종합적으로 국가가 하여야만 하는 당위와 관련 가장 중요한 것은 첫 번째 주제이다. 따라서 보편적 복지와 선별적 복지에 관한 공공선택에서 제일 먼저 고려하여야 하는 것은 이 두 가지 선택이 각각 국민을 ‘평등한 관심과 존중(equal concern and respect)’을 가지고 대하여야만 한다는 당위를 어떻게 충족시키고 있느냐는 것이다. 그런데 이는 더 구체적으로 국가는 국민이 자율적 선택을 할 수 있게 ‘기본적 능력(basic capabilities)’을 구비시켜야 한다는 당위를 어떻게 충족시키고 있느냐는 것으로 된다.

### <도덕적 논리>

도덕적 논리란 결국 인간의 행위를 결정하는 요인 중 사회적 규범이나 가치와 관련이 되어 있다. 즉, 사회적 규범이나 가치가 어떻게 인간의 행위를 강화하거나 약화시키는가를 알아보는 것이 도덕적 논리의 연구대상이다. 따라서 보편적 복지와 같은 사회적 제도가 어떻게 이러한 규범들에 의해 강화 또는 약화되는지를 설명하는 논리가 보편적 복지의 성립 및 유지와 관련된 도덕적 논리가 된다.

본 연구의 다른 곳에서 논의된 정치적 논리에서 중간계급까지 아우르는 지지를 이끌어 내어 다수를 형성할 수 있는 제도의 설계가 보편적 복지의 성립과 유지를 위해 중요하였다. 이러한 중산층의 지지를 이끌어 낼 수 있는 요인으로 직접적인 물질적 개인 이익이 있는 경우의 설명에 정치적 논리가 의존했다면, 도덕적 논리는 이러한 개인이익이 없는 경우에도 중산층의 지지까지 아우를 수 있는 경우를 다룬다. 이는 특히 중간계급의 경우 보편적 복지 제도를 통한 직접적인 물질적 이익이 평균적으로 영(0)에 접근하여 명확한 방향을 지시하지 못하기 때문에 물질적인 이익 이외의 행위결정 요인이 중요해지므로 도덕적 논리가 이 경우에 더 큰 의미를 가지게 된다.

<실체적 정의에 관한 보편적 복지와 선별적 복지의 도덕적 논리><sup>31)</sup>

공공선택에 있어 국민은 보편적 복지와 선별적 복지가 국가의 일반적 인 당위에 비추어 도덕적으로 바람직한지의 여부를 따져 찬반을 결정할 수 있다. 즉, 국민에게 기본적 능력을 구비시키는 제도의 선택이 달라지면 관련된 도덕적 논리도 다른 형태를 가지게 된다.

선별적 복지에서는 잘 적응한 다수가 소수의 주변적인 다른 사람들을 위해 무엇을 할 것인가를 질문한다. 이 경우 다수는 두 가지 질문을 한다. 하나는 충족될 욕구가 있는자와 그렇지 않은자를 구분하는 기준을 어디에 두어야 하는가이고, 다른 하나는 충족될 욕구가 있다고 판단된 자가 그들의 나쁜 상황에 대해 책임이 있는지의 여부이며, 이 경우에 자신의 책임이 있다면 권리를 가지고 도움을 요구할 수 없게 된다. 이렇게 스스로 자신에게 필요한 기본적 능력을 구비할 수 없는 사람을 국가가 분리하여, 국가가 그들에게 기본적 능력을 구비시켜 주는 선별적 복지는 기본적으로 국가는 국민을 ‘평등한 관심과 존중(equal concern and respect)’을 가지고 대하여야 한다는 당위를 어기지 않고 실행되기가 어렵게 되어 있다.

보편적 복지의 경우에는 선별적 복지와 다르게 전체 공동체를 대상으로 하므로 일반적 관점에서의 공정성을 질문하게 된다. 따라서 국가의 일반적 당위에 부합하는 방향으로 정책이 실행되는 경향이 있다.

## 2. 국가가 복지와 관련하여 하여야 하는 것: 국가의 일반적 당위와의 관계에서

일반적 국가의 당위는 다음 단계로 보건복지시스템의 목적함수와 관련을 가지게 된다. 이 보건복지의 목적함수도 보편적 복지와 선별적 복

31) Rothstein(2001, 223-225)에 기반 한 논의이다.

지의 선택에 기준을 제공한다.

### <보건복지의 목적함수>

보건복지를 포함하여 일반적으로 목적함수의 유무 그리고 목적함수의 확실성 여하가 성공과 실패를 갈라놓는다. 일반적으로 목적함수는 목적의 선택에 의해 포기되는 희생을 감수할 수 있는 가치관을 전제로 하는 것으로 그 도출을 위해서는 고도의 노력을 필요로 한다. 보건복지제도 기능여부의 판단 기준은 그 목적함수를 충족시키는지의 여부이다.

보건복지제도의 궁극적 목적함수는 다음의 두 가지이다.<sup>32)</sup> 비경제적 목적인 사회내부의 평화는 일반적 국가의 당위 중 ‘동등한 관심과 존중’에 상응하며, 경제적 지속가능성에의 기여는 ‘기본적 능력의 구비’와 상응한다는 점을 지적할 수 있겠다.

- 비경제적: 물질적 자유(최저생활보장)와 사회적 정의(출발, 참가, 분배)의 실현을 통한 기본인권의 실현과 그 결과로서의 사회내부적 평화(통합)

- 경제적: 경제적 지속 가능성에 기여

비경제적 목적은 사회마다 최소한의 핵심수준이 있으며 그 이상의 보장은 경제적 목적의 범위 내에서 가능한 것이 대원칙이라 할 수 있다.

보건복지제도의 수단적 목적은 다음과 같다.

- 건강의 보호와 회복

- 지구적 생계확보의 기반으로서의 직업과 생계획득 능력의 조성, 확

32) Lampert and Althammer(2007)의 논의를 기반으로 한다.

## 보 및 개선

- 동등한 취급의 원칙에 기반하고 사회정의상 의무가 있는 인간존엄 및 직장 안과 밖에서의 자유로운 개성발현을 위한 전제의 보장
- 사회보장의 확립
- 대상시스템에 적합한 재분재정책을 통하여 소득과 자산 불평등 그리고 부담불평등을 조정

보건복지의 수단으로서는 다음의 세 가지 차원을 생각해 볼 수 있다.

- 물질적: 경제적 기반과 자원 ex. 경제력
- 정신적: 제도(사회보험, 공공부조, 긴급지원, 사회복지서비스) ex. 효율적이며 효과적인 제도운영
- 사회적: 신뢰, 인격(희생, 양보 등), 개방성(투명성) ex. 사회복지지출 및 국민부담률에 대한 국민 인식

보건복지의 목적과 수단의 관계는 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

- 저출산고령화, 노동시장유연화 등의 여건변화로 보건복지수요는 계속적으로 증가할 것으로 예상되나 이를 충족시키기 위한 재정수단이 거시경제적인 저성장과 재정압박에 의해 제한되는 상황에서 가장 우선적인 의사결정의 원칙은 전략적인 선택과 집중임.
- 사회의 내부적 평화: 인간의 물질적 비물질적 삶의 여건의 수준이나 차이가 사회적 평화를 위협하지 않을 정도로 유지되어야 함 → 이를 위한 사회적 최저용인 수준이 있어 이는 보편적으로 보장해야 함(사회적 지속가능성).

- a. 핵심(근로무능력, 긴급상황, 일자리 여부와 무관): 국민기초생활 보장제도, 긴급지원제도를 통한 최저생활보장 → 제도 안에서 핵심적 수준 이상은 다른 수단의 제약, 특히 경제적 여건과 상황을 고려하여 결정하는 것이 원칙
  - b. 근로능력과 긴급상황이 아닌 경우의 핵심: 일자리를 중심으로 한 사회보험을 통한 사회적 위험의 보장 → 필요보장 수준 이상은 부담능력에 따른 보장 수준 차이 가능
- 경제적 지속가능성
- a. 저출산고령화에 따른 노동력의 질과 양 항상 관련 정책은 투자적 성격이므로 그 투자효과를 극대화하는 방향으로 지출. 아동 청소년에 대한 생애주기적 사전 예방적 투자(보육과 일과 가정 양립(여성노동력)을 위한 투자 포함), 사전 예방적 건강투자를 통한 인적자본 역량형성, 장애인을 포함한 근로능력제한자들의 역량형성 및 근로보장, 자활사업 개편을 통한 근로빈곤층의 경제활동 참여 활성화, 사회서비스와 사회적 일자리, 적극적 노동 시장정책 등
  - b. 경제시스템의 효율을 높이거나 최소한 저해하지 않는 방향

#### <보건복지의 목적함수와 보편적 복지와 선별적 복지의 선택기준>

일의적으로 말하기는 어려우나 비경제적인 목적함수인 사회내부의 평화에 있어서는 선별적 복지인 취약계층에 대한 보장이 사각지대 없이 이루어지는 것이 상대적으로 중요하다고 생각된다. 반면에 경제적 지속가능성의 목적함수의 경우에는 국민들에게 기본적 능력을 구비시킬 수 있는 보편적 복지가 상대적으로 더 중요하다고 생각된다.

### 제3절 복지에서 국가는 무엇을 할 수 있는가라는 문제(현실: 수단)

위에서는 공공선택에 의해서 보편적 복지와 선별적 복지 사이에 선택이 이루어질 때 당위적인 측면에서 고려되는 범주와 선택기준을 알아보았다. 다음으로 이곳에서는 공공선택에 있어 현실적인 수단적인 측면에서 국가의 능력의 범주와 관련된 선택기준이 제시된다. 이는 보편적 복지와 선별적 복지 사이에서 선택을 할 때 어떤 조건이 있을 때 그 선택이 가능한가를 같이 다루어야 한다는 본 연구의 방향과도 일치하는 것이다.

이하에서는 앞에서 보건복지의 수단을 일반적인 수단의 분류인 물질적, 정신적, 사회적 수단의 세 가지로 나누고 각각의 중심적인 요인을 경제적 기반과 자원, 제도, 사회적 자본(신뢰, 희생 및 양보 등의 인격, 개방성 등)으로 제시한 것에 따라 가능성의 논의를 하겠다.

#### 1. 사회적 수단

사회적 수단인 사회적 자본(신뢰, 희생 및 양보 등의 인격, 개방성 등)이 어떻게 형성되는가에 따라 보편적 복지를 지지하거나 반대할 수 있다. 만일 지지적인 분위기가 우세하면 보편적인 복지가 더 가능하게 될 것이다. 문제는 외생적인 사회분위기가 어떻게 형성되는 경우에 복지에 우호적인 분위기가 될 수 있는지를 설명하는 것이다.

<복지에 우호적인 사회분위기는 어떻게 이루어지는가?>

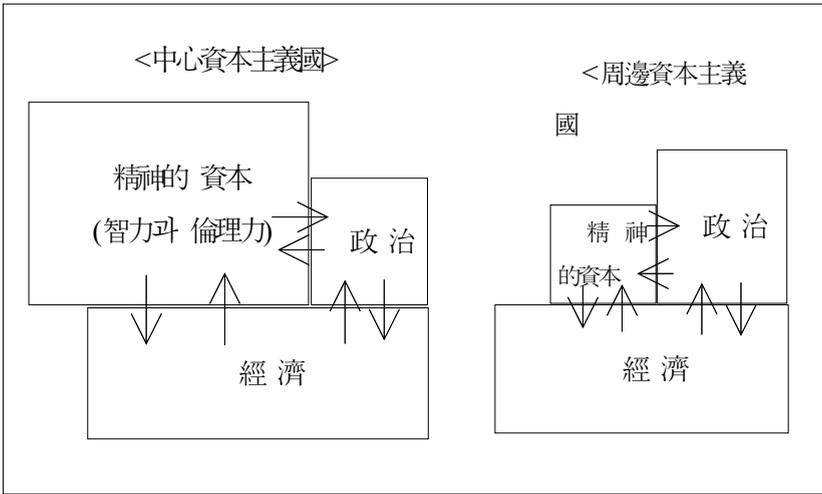
Kenneth Boulding에 의하면 사회를 구성하는 세 가지 원리는 경제, 정치 그리고 사회시스템에 각각 상응하는데 이는 또한 각각 교환시스템

(exchange system), 위협시스템(threat system), 통합시스템(integrative system)에 해당한다. Boulding은 어떤 경우엔 갈등이 창조적 기능을 하는데, 어떤 경우엔 파괴적 기능을 하는지에 대한 의문을 가졌다 (Boulding, 1992: 15p). 그는 이 차이에 대한 답으로 정당성, 존중, 사랑 등으로 나타내질 수 있는 통합의 힘(integrative power)이 존재하는가의 여부가 주된 차이로 말한다. 그는 이를 가장 근본적인 힘으로 이해하고, 위협의 힘이나 경제의 힘도 이 통합의 힘을 동반하지 않으면 효과적이지 못하다고 주장한다.

그렇다면 이러한 통합의 힘을 어떻게 측정할 수 있는가. 그는 증여, 특히 자발적인 증여에 주목한다. 그에 의하면 경제적 힘은 주로 ‘내가 너에게 무엇을 주면, 반대급부로 너는 나에게 어떤 것을 준다’는 교환에 근거하지만, 통합의 힘은 ‘내가 너에게 무엇을 주어도 너는 나에게 아무것도 주지 않는다’라는 증여(grant)에 기반한다고 한다. 따라서 증여가 일어나는 크기와 그 구성에 따라 통합의 힘이 결정된다고 볼 수 있다.

이러한 사회적 구성을 설명한 것이 임원택(1992)의 지력과 윤리력으로 구성되는 사회적 자본으로서의 정신적 자본이다. 그에 따르면 선진국인 중심자본주의국은 역사적으로 지식과 지혜의 축적을 이룩하여서 정신적 자본이 크며, 이를 통해 지식과 윤리력이 강하게 작용한다는 것이다. 이를 통해 이윤을 추구하는 시장자본주의의 힘과 권력을 추구하는 정치의 힘을 적당히 견제함으로써 사회의 통합을 이루어냄으로써 사회가 갈등을 창조적으로 해결해 나가면서 지속적으로 발전할 수 있다는 것이다. 반대로 이러한 정신적 자본의 축적이 약하면 지식과 윤리력이 약하게 작용하여, 이윤을 추구하는 시장자본주의의 힘과 권력을 추구하는 정치의 힘을 충분히 제어할 수 없게 되고, 그 결과 갈등이 파괴적으로 발전하게 되어 사회가 지속적으로 발전해 나갈 수 없다는 것이다.

[그림 4-1] 정신적 자본의 축적과 자본주의



자료: 임원택, 1992, 667쪽 <도 2-3>(2) 참조.

이러한 논의를 종합할 때 복지에 우호적인 사회적 분위기는 한 사회의 역사적 축적을 통해 형성된 사회적 자본 즉, 임원택의 지력과 윤리력으로 구성되는 정신적 자본이 충분히 강해서, 다른 중요한 두 힘인 경제의 힘과 정치의 힘을 충분히 견제할 수 있을 때 형성된다는 것이다.

이 논의는 다시금 이러한 내용을 가지는 사회적 자본형성을 결정하는 요인에 대한 설명을 필요로 하는데, 이는 앞에서 설명한 의식적이면서 강제할 수 있는 집단적 의사결정에 의한 제도형성에 있어서의 사회적 자유에 의해서도 설명될 수 있고, 기본적으로는 시간축에 따른 진화론에 의해 설명이 된다고 생각한다.

의식적이면서 강제할 수 있는 집단적 의사결정에 의한 제도형성에 있어서의 사회적 자유에 의한 사회적 자본의 긍정적 형성과 유지 및 발전의 가능성을 설명할 수 있는 이론으로서 ‘집단적 기억(collective memory)’에 관한 이론이 있다.<sup>33)</sup> 이 이론에 따르면 집단적 기억은 역

33) Rothstein(2000, 493-497)에 기반 한 논의이다.

사에 의해 주어진 것도 아니고, 혹은 현사회가 과거에 대한 특별한 사회구성을 필요로 하여 창조된 것도 아니다. 오히려 전략적으로 행위하는 정치적 혁신자에 의해 그들의 정치적 목적이나 야망을 달성하기 위해 사려 깊게 창조된 것이다. 이는 아이디어나 사회적 규범의 창조(the creation of ideas and social norms)를 전략적인 정치적 과정(a strategic political process)로 볼 수 있는 장점을 가지고 있다. 즉, 어떤 그룹이나 사회의 집단기억은 상이한 행위자들이 자신들의 과거에 대한 독특한 해석을 특정그룹의 집단적 기억으로서 확립하려고 경쟁하는 이데올로기적인 영역(contested ideological terrain)이라는 것이다.

이 이론은 기존의 아이디어나 사회적 규범의 역할에 대한 이론(예를 들어 사회적 자본인 신뢰(trust)가 다른 사람에 대한 생각의 지도를 지배하는 경우 사회적 딜레마가 해결될 수 있다는 이론)이 왜 그들이 다른 아이디어나 다른 사회적 규범들에 대해 우위를 점하게 됐는지를 설명 못하는 약점을 극복할 수 있는 이론이다. 따라서 집단기억에 대한 이론을 통해 보편적 복지와 선별적 복지의 선택에 관한 사회적 딜레마를 해결하는 사회 간의 능력차이를 사회 간의 집단기억의 차이로 해석할 수 있으며, 집단기억의 전략적 정치과정의 특성을 통해 바람직한 아이디어나 사회적 규범의 창조도 시도할 수 있는 길이 열리는 것이다.

## 2. 정신적 수단: 제도를 중심으로

보편적 복지의 선택과 관련된 공공선택에서 보편적 복지가 선택되게 되는 것과 관련된 제도적 범주와 그 선택기준을 다루겠다. 이하에서는 제도와 관련하여 복지제도의 선택과 정치적 논리, 절차적 정의, 부담의 정의로운 분포, 제도의 조직과 실행가능성, 복지제도의 일반적 운영원리의 순으로 알아보겠다.

### 가. 복지제도의 선택과 정치적 논리<sup>34)</sup>

선진산업국가 간에 복지정책에 있어 차이가 많이 난다는 것이 알려져 있다. 특히 보편적 복지를 추구하는지, 아니면 선택적 복지를 추구하는지가 중요한 차이가 된다. 이러한 차이는 우선 정치적 논리에 의해서 설명이 된다. 이 설명은 이론적 관점과 현실적 관점 모두에서 보편적 복지를 기준으로 설명이 되고, 그 과정에서 선별적 복지가 그 반대 입장으로서 부수적으로 설명되는 방식을 취한다. 보편적 복지를 중심으로 정치적 논리에 따른 차이 설명을 하려면 현실적으로 사회-민주주의적 정당이 집권하는 과정을 설명하는 이론이 된다.

이러한 이론 중에 실증적으로 상당한 지지를 받는 모델이 권력-자원 모델(power-resource model)이다. 이 이론에서는 노동조합과 사회-민주주의적 정당이 있어 임금노동자를 동원하는 것의 중요성을 강조한다. 즉, 노동조합이 강할수록 그리고 사회-민주주의적 정당의 정치적 영향력이 클수록, 좀 더 보편적인 복지정책이 추구된다.

반대방향으로 추구되는 정책이 노동조합의 힘이나 사회-민주주의적 정당의 영향력에 영향을 미칠 수 있다. 이를 분석하기 위해서는 현실의 계층변화를 고려하여야 한다. 과거 산업화초기에는 노동조합과 사회-민주주의적 정당의 지지세력으로 노동계급(working class)이 중요하였으나, 산업화가 진전됨에 따라 노동계급의 비중은 줄어들고, 사무직 노동자(white-collar)와 서비스직 종사자의 비중이 늘어났다. 후자는 계급분석에서 중간계급(middle class) 혹은 중산층(middle strata)에 해당된다.

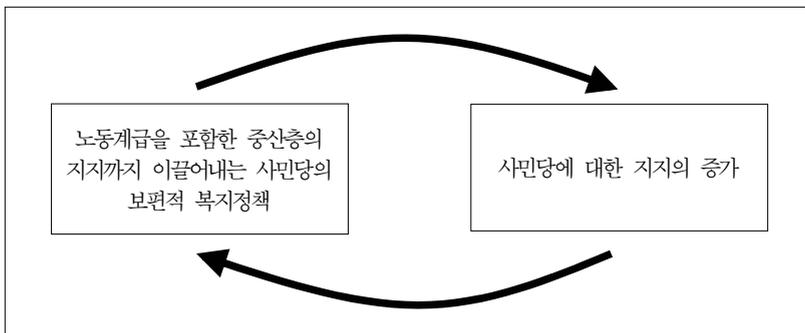
이러한 변화를 고려한다면 복지정책을 통해 사회-민주주의적 정당이 국민다수의 지지를 얻어 집권하기 위해서는 전통적인 지지층인 노동계급의 문제만을 해결하는 복지정책을 추진해서는 안 되고, 새로 비중이

34) Rothstein(1998, 151-156)에 기반 한 논의이다.

늘어나는 중간계급의 지지를 받을 수 있는 정책을 추진해야만 한다. 그러나 이러한 새로운 지지세력을 획득하기 위한 정책은 당연히 좁은 노동계급의 시각으로 보면 비연대적 정책으로 보여 전통적 지지기반을 잃어버릴 수 있는 딜레마에 빠진다.

이러한 딜레마를 해결하는 능력은 국가마다 다를 수 있는데, 그 능력을 결정하는 주요한 변수는 그 국가의 계급구조의 구성과 노동운동의 조직이다. 현실에서 이러한 딜레마를 해결하는데 가장 성공한 국가가 스웨덴이다. 스웨덴의 사회·민주주의적 정당은 전통적 지지층인 노동계급과 새로 비중이 증가하는 중산계급 간의 균형을 이루는 정책을 입안하는데 성공하여 이들 양자의 지지를 얻어냈다.<sup>35)</sup> 이를 통하여 스웨덴의 사회·민주주의적 정당은 보편적 복지정책을 도입할 수 있었고 이는 또 다시 사회·민주주의적 정당에 대한 지지를 확대시켜서 보편적 복지정책을 더 확고하게 추진할 수 있는 기반을 이루었다. 스웨덴에서는 이러한 상승작용과정이 작동을 하여 현재의 대표적인 보편적 복지국가를 형성하게 되었다.

[그림 4-2] 보편적 복지정책과 노동조합 및 시민주의적 정당간의 상호 상승관계: 스웨덴



35) 스웨덴의 인터뷰 자료에 근거한 연구에 따르면 사회계층이 올라갈수록 보편적 복지정책에 대한 지지도가 떨어졌고, 중산층의 경우 복지정책에 대한 지지여부가 가장 유동적이었고 조건에 의해 좌우되었다. Svallfors(1989, 1991) 참조(Rothstein, 1998, 154에서 재인용).

이러한 권력-자원 모델이 적용된 스웨덴의 경우를 근거로 하면 보편적 복지가 정치적으로 성공하기 위한 조건으로는 우선 다음을 들 수 있겠다.

<보편적 복지정책 성공의 정치적 조건>

보편적 복지정책이 기본적인 지지층인 노동계층을 넘어 중산층까지 아우르는 지지를 확보할 수 있도록 설계되어야 한다.

그렇다면 다음으로 어떤 경우에 중산층이 보편적 복지에 대해 찬성할 수 있는지가 상기한 조건에 부속하는 조건이 된다. 이에 관해서는 자신의 이익에 근거한 합리적 입장을 전제한다면 두 가지 조건을 생각해 볼 수 있다.(Rothstein, 1998, 153-154)

첫째로, 중산층의 입장에서 보편적 복지를 위해 지불하는 가치에 대략적으로라도 상응하는 돌아오는 가치가 있어야 한다. 만일 제공되는 복지가 질이 낮거나 접근성이 낮거나 혹은 다른 측면에서 용인하기 어려운 측면이 있다고 인식되면 이들의 지지를 잃기 시작할 것이다. 또한 보편적 복지에서 약속되는 복지제공이 실제로 이루어지지 않거나 혹은 시스템에 대한 남용이 있다고 인식되면 역시 보편적 복지에 대한 중산층의 지지를 잃기 시작한다.

둘째로, 중산층은 보편적 복지정책을 위해 내는 것과 받는 것 사이에서 특별한 이익을 취할 수 없는 경우에도 보험적 성격 때문에 보편적 복지에 찬성을 할 수 있다. 즉, 예기치 않은 사회적 위험에 의해 경제적 곤란함에 처했을 때 선별적 복지의 경우에는 수혜자가 되기 위해서는 우선 자신의 모든 자산을 처분해야 하고, 수혜를 받는 경우에도 최저수준으로만 제공되는데 이는 중산층의 입장에서 보면 극도로 피하고 싶은 상황이고, 도리어 그런 처지에 빠지면 어려운 상황에서 다시 빠져나올 기회가 더 어려워진다고 생각할 수 있다. 따라서 중산층의 경우

보험적 이유에서 보편적 복지를 더 선호할 수 있다.

<보편적 복지의 공공선택과 관련된 정치적 논리와 도덕적 논리의 관계>

지금까지는 보편적 복지가 현실에서 성립할 수 있는 조건을 사람들이 자기의 이익, 특히 경제적 이익을 추구하는 경우에 대해서 살펴보았다. 그러나 현실에서 보면 이러한 요인으로 설명이 안 되는 부분이 있다. 즉, 사회-민주주의적 정당과 정반대의 성향을 가진 유산자 정당(bourgeois party)이 집권하는 경우에도 북구 스칸디나비아에서는 보편적 복지가 축소되거나 선별적 복지가 증가하는 현상이 차이를 인식할 정도로 발생하지 않았으며, 또한 대표적 우파정권인 영국의 대처나 미국의 레이건 정부시절에도 복지삭감에 대해서 정당성에 문제가 있다는 반대의견이 대두되었었다. 이러한 점을 고려할 때 보편적 복지가 성공하기 위한 조건으로 정치적 논리 외에 도덕적 논리(moral logic)가 추가될 수 있겠다.(Rothstein, 1998, 156-170)

## 나. 절차적 정의<sup>36)</sup>

절차적 정의는 정책의 실행과 관련 있는 조건이다. 이는 보편적 복지의 선택과 관련하여 두 가지 선택기준을 제시한다. 첫째로는 복지정책이 공정한 방식으로 실행되는지의 여부이고, 둘째로는 보편적 복지나 선별적 복지의 선택이 국가의 능력에 대한 견해에 어떤 영향을 미치는가이다.

첫째로, 실체적 정의의 기준에 의해서 국가가 꼭 해야 하는 일로 선택이 되는 경우에도, 만일 그 일의 실행에 있어 부정수급, 권력남용, 비효율성, 그리고 기타의 비정상적인 사태들이 만연하다고 믿게 된다면 절차적으로 공정하지 않다고 판단하게 되어 그 제도의 선택에 반대를

36) Rothstein(2001, 225-226)에 근거한다.

하게 된다. 이점에 있어서는 선별적 복지가 큰 약점을 가지는 것으로 알려져 있다. 즉, 선별적 복지가 선택된 경우 급여를 받고자 하는 사람은 만일 합리적이라면 자신의 상태를 실제보다 나쁘게 말하고, 스스로 문제를 해결할 가능성을 거의 없는 것으로 서술할 것으로 기대가 된다. 이에 따라 선별적 복지에서의 관리측은 급여신청자의 요구를 의심하게 될 유인이 존재하고 권력을 남용할 가능성을 가지게 된다. 마찬가지로 대중매체는 선정적 보도논리에 의거해 실제로 부정수급이나 권력남용이 상대적으로 적은 경우에도 선별적 복지 시스템 하에서는 그러한 측면에 더 큰 주의를 기울일 것이다. 결과적으로 선별적 시스템 하에서는 과정적 정의에 대해 부정적인 견해를 가지기 쉽게 되어있다.

둘째로, 역시 선별적 복지를 선택하는 경우 국가의 능력에 대한 부정적 견해를 가지기 쉽다. 이유는 선별적 복지를 선택하게 되면 대상자 여부를 결정하는 기준을 설정하고 대상자인 경우에는 자신에게 귀책사유가 있는지의 여부를 결정하는 것이 필요하다. 문제는 이러한 기준설정과 판단이 어려워 많은 경우 관리자의 폭넓은 재량권이 허용되고, 결과적으로 누구도 이해하지 못하고 동시에 누구고 책임을 지지 않는 관리나 규칙상의 문제를 야기한다는 것이다. 이렇게 되면 국민들은 선별적 복지의 선택에 있어 국가가 잘 하지 못할 것이라는 부정적 견해를 가지게 되어 찬성을 하지 않게 된다. 이 경우 이미 선별적 복지가 도입되었다면 급여수준이 낮아지는 결과가 발생한다.

반대로 제도로서의 국가에 대한 신뢰가 있으면 복지제도와 같은 집단적 행위에 대해 찬성할 확률이 증가한다. 이는 높은 비용을 분담하고 있더라도 보편적 복지의 혜택에 만족하는 경우, 국가에 대한 신뢰가 발생하고, 이를 근거로 다시금 높은 비용분담을 기꺼이 하는 경우이다.

### 다. 부담의 정의로운 분포<sup>37)</sup>

부담의 정의로운 분포는 모든 시민이 주어진 복지정책의 비용을 부담하는지의 여부와 관련이 있다.

이와 관련하여서는 사람들의 행동이 전략적이라는 것이 중요한 의미를 가진다. 즉, 한 개인이 무엇을 할지는 그 개인이 다른 사람들이 무엇을 할 것인지에 대해 어떤 생각을 가지고 있는가에 달려있다는 것이다. 즉, 보편적 복지를 선택할지 아니면 선별적 복지를 선택할 지는 각 제도 하에서 다른 사람들이 어떻게 행동할지에 대해 각 개인이 가지고 있는 ‘생각의 지도(mental map)’에 의해 결정된다는 것이다(Rothstein, 1998, 126-127). 이에 의하면 어떤 개인이 합리적인 것을 알고 또한 그의 선호를 알아도, 만일 그 개인의 다른 사람에 대한 생각의 지도를 모른다면, 그 개인의 행위를 거의 예측할 수 없다는 것이다.

따라서 보편적 복지나 선별적 복지를 공공선택에서 선택하여 그 제도의 실행에 재정적 기여를 할지의 여부는 그 제도 하에서 다른 사람들도 자기와 똑같이 기여할지 아닐지에 대해 어떤 생각을 가지고 있는지의 여부에 달려 있다.

이점과 관련하여서는 선별적 복지가 부정적인 성격을 가진다. 즉, 선별적 복지제도 하에서의 수급자는 통상 경제적 능력이 없어서 세금을 내지 않는다. 따라서 선별적 복지 하에서의 수급자는 제도의 경제적 부담을 나누어 지지 않을 것으로 기대하게 되고, 따라서 경제적 능력이 있는 기여자는 이에 대해 부정적인 견해를 가지게 된다.

반면에 보편적 복지 하에서는 수급자인 대다수가 일을 하고 또한 세금을 납부함으로써 동시에 제도의 비용부담에 동참하게 된다. 따라서 이 제도 하에서는 다른 사람도 자기와 같이 제도의 비용을 부담할 것이

37) Rothstein(2001, 226-227)에 기반 한 논의이다.

라는 생각의 지도가 일반적이므로 제도의 비용분담에 대한 동기가 높다.

결론적으로 복지제도가 순수급자인 경우에도 자신들의 능력에 따라 비용을 분담하는 방식으로 구성된다면 그 복지제도에 대한 수용성이 증가한다는 것이다.

## 라. 제도의 조직과 실행가능성<sup>38)</sup>

제도의 조직과 실행가능성의 범주와 조건을 제시하기 위해서는 몇 가지 분류와 개념이 필요하다. 먼저 어떤 정책의 성공과 실패의 요인들은 세 가지로 분류된다.

첫째로, 정책설계(policy design)가 있다. 어떤 수단으로 어떤 결과를 얻을 수 있는지에 관한 정책이론(policy theory)이 있으면 정책설계가 잘 이루어지고 따라서 성공할 확률이 높아진다.

둘째로, 조직(organization)이 있다. 즉, 정책설계를 실행하는 단계로서 실행과정을 조직하는 것이다. 조직이 불확실성 등에 잘 대처하도록 조직되면 성공확률이 높아진다.

셋째로, 정당성(legitimacy)가 있다. 어떤 그룹이나 전체 국민의 신뢰를 받으면 정당성이 있고 성공할 확률이 높다.

이 세 가지 요인은 각각 그 내용(substance)과 운영과정(process)로 나뉜다. 내용적 문제는 실행을 가능하게 하기 위해 고객이나 공무원의 요구에 반응하여 프로그램의 목표가 어떻게 변할 수 있는가와 관련이 있고, 운영과정의 문제는 정치시스템의 여러 차원이 어떻게 협조적으로 작동하도록 만들 수 있는지 혹은 어느 정도로 프로그램이 집중적일지 혹은 분산적일지와 관련이 있다.

상기한 두 범주의 개념들을 고려하면 다음 표 같이 정책실행의 성공

38) Rothstein(1998, 71-115)의 내용을 요약한 것이다.

여부에 영향을 미치는 요인에 관한 여섯 개의 범주가 생겨난다. 원칙적으로 의도된 목적에 맞게 정책이 실행되기 위해서는 모든 6개의 범주에 있어 문제가 없어야 한다.

〈표 4-1〉 정책실행의 성패에 영향을 주는 요인의 6개 범주

	내용	운영과정
정책설계	1	2
조직	3	4
정치적 정당성	5	6

자료: Rothstein, 1998, 73

다음으로 정책운영조건(operative condition)과 정책의 형태(type of measure)라는 범주의 구분이 있다. 정책운영조건에는 변화가 적은 정적인 경우(static)와 변화가 많은 동적인 경우(dynamic)의 두 가지가 있다. 정책의 형태는 정책이 사회적 조건에 영향을 얼마나 미치려고 하는지의 의도와 관련이 있다. 틀을 결정해 주는 일련의 규칙만 확립하고 그 안에서 자유로이 두는 경우를 통제적(regulatory)이라 하고, 개인의 행위에 영향을 미치려는 경우를 간섭주의적(interventionist)이라 한다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다. 가장 실행하기에 어려운 것은 동적인 간섭주의적 정책이다. 반대로 가장 쉬운 것은 정적인 통제적 정책이다.

〈표 4-2〉 공공정책의 차원과 정책 사례

		정책운영조건	
		정적	동적
정책의 형태	통제적	- 보편적인 이동수당 - 정액 기초연금	- 민법
	간섭주의적	- 자산조사에 근거한 주거수당	- 치료적 사회치료 - 능동적 노동시장정책

자료: Rothstein, 1998, 79.

상기한 범주와 조건들을 기반으로 하여 민주주의 국가가 무엇을 할 수 있는가를 제도적으로 발견할 수 있게 하는 간단한 공식이 제시될 수 있다.(Rothstein, 1998, 113-114) 이 공식을 구성하는 국가능력의 결정 요인은 다음의 세 가지이다.

1. 정책이론에 있어서의 불확실성의 정도
2. 이러한 불확실성을 상쇄시킬 수 있는 적응적이고 학습적인 조직을 구성할 수 있는 정도
3. 실행단계에서 정당성 창출 수단이 이용될 수 있는 정도

이에 근거하면 정책이론의 불확실성이 높은 경우에는 조직과 정당성에 대한 요구가 높아진다. 이는 아래 표의 사례 2로서 동적인 간섭주의적 정책이 해당된다. 반면에 정책이론의 불확실성이 낮으면 낮을수록 조직과 정당성에 대한 요구정도가 낮아진다. 이는 아래 표의 사례 1로서 정적인 통제적 정책이 해당된다.

〈표 4-3〉 공공정책의 성공적 실행을 위한 전제조건

	정책이론	조직	정당성
사례 1: 정적인 통제정책	정책이론의 불확실성 낮음	조직에 대한 요구도 낮음	정당성에 대한 요구도 낮음
사례 2: 동적인 간섭주의적 정책	정책이론의 불확실성 높음	조직에 대한 요구도 높음	정당성에 대한 요구도 높음

자료: Rothstein, 1998, 114

또한 정책이 성공하기 위해서는 국가는 생산자와 국민 사이의 관계를 잘 조절할 수 있어야 한다.

## 마. 복지제도의 일반적 운영원리

윤석철(1982, 1991, 2001, 2011)은 효율적인 제도 구성원리에서 시작하여 마지막에 탈락자의 사회적 처리문제가 발생함을 보인다. 그리고 그 해결이 두 가지 모순되는 원리의 충돌에 의해 어려움을 보이고, 그 해결책으로서 동양의 순환원리에 의한 仁과 義의 교차원리를 제시한다. 이는 동시에 충족시킬 수 없는 원리를 조화시킬 수 있는 방법이다.

이러한 원리는 복지제도에도 적용될 수 있다. 즉, 복지제도가 시장의 경쟁에서 낙오한 사람들을 돌보는 제도라면 仁에 해당한다. 그러나 이러한 仁이 너무 커지면, 사회의 효율성을 해쳐 전체 생존이 위험해 질 수 있다. 따라서 적절한 순간이 오면 仁인 복지제도를 줄이고 능력의 차이에 결과를 맡기는 義의 단계로의 교차를 실행할 수 있다.

이러한 교차원리에 대한 사회적 긍정이 공공선택을 통해 한번 이루어 질 수 있다면 보편적 복지에서 선별적 복지로, 또는 복지대상에서 복지 비대상으로의 전환이 경제나 재정여건에 따라 이루어질 수 있다고 생각 된다.

### 3. 물질적 수단: 자원

#### 가. 화폐경제와 보편적 복지의 자원적 조건<sup>39)</sup>

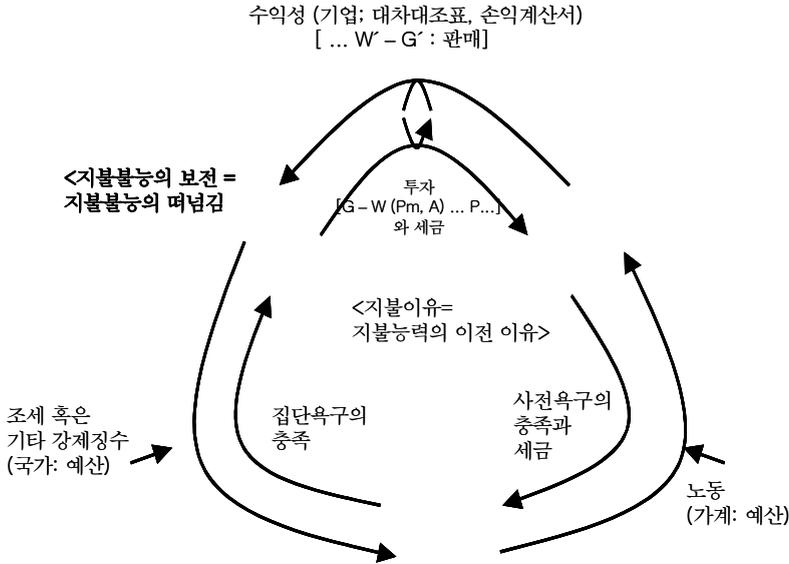
보건복지재화를 포함한 집합적 요구를 충족시키기 위한 국가의 활동도 지속가능하기 위해서는 지속적인 조세와 기타 강제징수를 통한 예산의 확보가 지속가능하여야 한다. 이는 다음의 이중순환<sup>40)</sup>으로서의 화폐경제 구조가 설명한다. 아래의 그림은 현대 화폐경제구조를 이중순환<sup>40)</sup>으

39) Ryu(2003)에 의거한다.

40) 이때 화폐의 순환이란 지불을 통해 지불능력이 재생되는 것을 말한다. 즉, 지불이라는 경제시스템의 원소를 통해 다시 경제시스템의 원소인 지불이 재생산되는 자기생산(auto-poiesis)

로 나타내 주고 있다.

[그림 4-3] 이중 순환으로서의 현대 화폐경제 구조



인쪽의 순환은 지불가능이 화폐가 흐르는 방향으로 계속 이어 짐을 표시한다. 이를 위해서는 지불을 하는 이유가 계속해서 존재해야 한다. 지불을 하여 자신은 지불불능을 넘겨받고 상대방에게는 지불가능을 넘겨주게 되는 이유가 인쪽의 순환에 쓰여 있다. 바깥쪽의 순환은 지불불능이 계속해서 떠넘겨 지는 과정을 표시하고 있다. 지불불능을 떠넘긴다는 것은 지불불능을 보전한다는 것을 의미한다. 지불불능을 보전하는 기전이 바깥쪽에 쓰여 있다.

위의 설명에서 알 수 있듯이 지불불능을 떠넘기고 지불가능이 되는 바깥쪽의 화살표는 지불가능을 넘겨주는 인쪽의 화살표와 짝을 이루어야 그 목적을 실현할 수 있다. 먼저 그림의 위쪽에 표시되어 있는 자본

을 순환(circulation)이라고 하는 것이다. Luhmann, 1988, 131쪽.

주의적 수익성 조건을 보자. 자본주의의 기업은 지불을 오직 지불한 금액이나 그 이상의 금액이 그 지불을 통해 회수된다는 조건이 충족되는 경우에만 지불을 하게 된다. 즉, 안쪽의 화살표가 직접적으로 바깥쪽의 화살표를 목표로 한다. 이러한 두 화살표간의 직접적인 관계를 그림에 서는 두 화살표를 잇는 원으로 표시했다.

이러한 자본주의적 관계를 명확히 밝힌 것이 맑스(Marx)의 자본으로서의 화폐이론이다. 그에 의하면 자본주의의 개별 화폐자본의 순환은 다음과 같다.

$$G - W(Pm, A) \cdots P \cdots W - G, \text{ 단 } G = G + g, g > 0$$

자본주의 기업은 화폐자본(G: Geld)을 가지고 판매할 상품(W: Waren)을 생산하는 생산행위(P: Produktion)를 하기 위해 상품(W: Waren)이된 생산요소인 생산수단(Pm: Produktionsmittel)과 노동(A: Arbeit)을 구매하는 지불행위(G - W)를 한다. 이 과정(G - W(Pm, A)  $\cdots$  P  $\cdots$  W)이 투자과정이고 기업은 투자를 위해 지불한 금액만큼(G) 지불불능이 된다. 이 지불불능이 일정한 기간 내에 보전이 안 되면 그 기업은 지불불능이 되어 파산(bankruptcy)하게 되는 것이다. 지불불능을 떠넘기고 지불가능으로 전환되는 과정이 생산된 상품(W)의 판매과정(W' - G')이다. 단 이과정은 수익성 조건을 충족시켜야 한다. 즉, G' = G + g, g > 0 의 조건이 충족되어야 한다. 이 판매과정은 자신의 지불가능을 구매를 통해 넘겨주고 자신은 판매자의 지불불능을 떠 넘겨받는 구매행위를 필요로 하는 데, 이는 안쪽의 화살표들이 표시하고 있다. 생산재의 구매행위, 개별소비재의 구매행위 그리고 집단소비재의 구매행위를 안쪽의 화살표들은 각각 표시하고 있다.

개별 가계와 공적 가계(대표적으로 국가)에 해당하는 화폐기전은 각

각 아래 오른쪽과 왼쪽에 표시되어 있다. 이 둘의 지불조건은 자본주의적 수익성 조건과는 달리 지불이 직접 지불불능의 보전과 관련되어 있지 않다. 따라서 자본주의적 수익성 지불조건에서는 두 화살표가 조그만 원으로 이어졌던 것과는 달리, 비자본주의적 지불조건에서는 지불불능의 보전이 지불과는 별도로 이루어지므로 바깥쪽에 주입되는 화살표로 따로 표시되어 있다.

개별 가계는 주로 사적욕구의 충족을 위해 비수익적 지불을 하고, 그 지불을 통해 발생한 지불불능을 주로 노동을 통한 수입으로 보전한다. 이때 개별가계를 고용하고 임금을 지불하는 고용자가 가계의 지불불능을 떠넘겨 받게 된다. 그 대표적인 예가 자본주의 기업의 투자과정에 있는 노동의 구매과정[ $G - W(A)$ ]이다.

공적 가계의 대표적 예인 국가는 주로 정치적 이유로 집단욕구를 충족시키기 위한 비 수익적인 지불을 하고 지불불능이 된다. 국가는 이 지불불능을 세금이나 기타 강제징수를 통해 보전한다. 이 경우 납세자나 강제징수를 이행하는 경제주체가 국가에게 그 지불을 통해 지불가능을 넘겨주고 자신은 국가의 지불불능을 떠 넘겨받게 되는 것이다.

이러한 동적 안정성이 계속 충족되어 지불가능이 계속 이어지고 지불불능이 계속 보전되면 경제는 마치 분사추진의 원리에 의해 계속 유지되고 발전되게 되는 것이다. 이렇게 화폐기전이 별 문제 없이 작동하는 실물 재화의 생산과 소비도 별 문제없이 계속해서 이루어진다. 즉, 실물의 생산과 소비가 화폐기전의 작동에 부수해서 발생하는 것이다. 이런 의미에서 현대경제를 화폐경제라 한다.

## 나. 보편적 복지에 상응하는 조세와 강제징수 체계<sup>41)</sup>

다음의 논의는 보편적 복지와 선별적 복지의 공공선택에 있어 가능한 조건으로서 고려해야 하는 점이 보편적 복지국가는 높은 조세와 강제징수의 부담을 전제로 한다는 것을 보여주기 위한 논의이다.

이렇게 보편적 복지체계에 상응하는 조세체계는 누진세뿐만 아니라 소비세와 같은 역진세의 증가를 전제로 한다. 다음의 표를 보면 고복지 국가인 스웨덴과 독일은 모두 OECD 평균보다 누진세와 역진세의 GDP 비중이 모두 높음을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 누진세와 역진세의 구성 변화: 1965~2008

국가	구분	1965	1975	1985	1995	2005	2008	변화율(%)
스웨덴	누진적	18.7	21.4	21.2	20.0	20.5	17.9	-5.3
	역진적	13.5	17.0	23.5	25.9	25.2	23.7	75.6
독일	누진적	12.5	13.1	13.6	12.2	10.7	12.4	-0.8
	역진적	18.1	20.1	21.4	23.6	22.4	22.8	26.0
영국	누진적	13.9	14.5	17.5	17.2	16.9	16.4	18.0
	역진적	20.2	26.8	25.2	21.8	24.5	25.0	23.8
스페인	누진적	4.4	5.2	8.4	11.1	13.4	12.2	177.3
	역진적	10.2	13.2	18.0	18.3	19.8	18.4	80.4
한국	누진적	na	4.0	5.5	8.7	9.9	11.2	180.0
	역진적	na	9.1	9.6	9.8	12.1	13.2	40.1
OECD	누진적	11.0	13.2	14.4	14.1	14.5	14.3	30.0
	역진적	13.2	15.0	17.1	18.9	19.0	18.7	41.7

자료: 윤홍식(2011)

또한 직접세뿐만 아니라 간접세의 비중도 고복지 국가에서는 커지고 있다.

41) 윤홍식, 2011, 복지국가의 조세체계와의 함의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까?, 한국사회복지학, 63(4)의 결과를 요약하여 사용하였다.

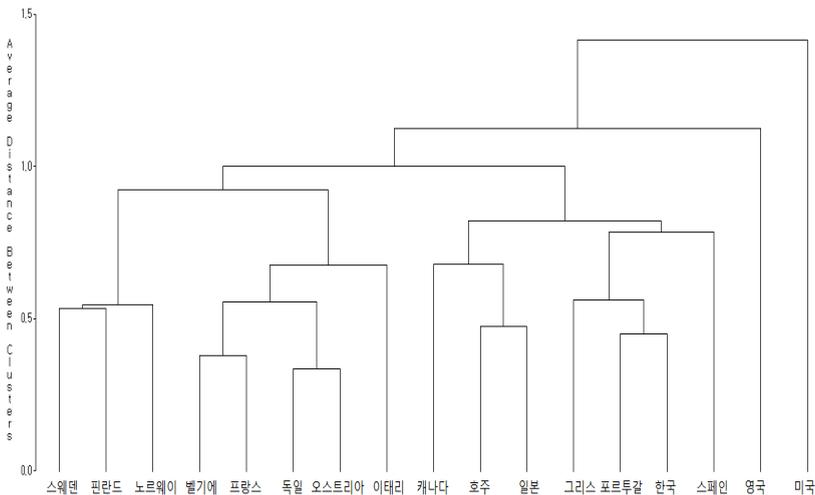
〈표 4-5〉 직접세와 간접세의 구성 변화: 1965~2008

국가	구분	1965	1975	1985	1995	2005	2008	변화율(%)
스웨덴	직접세	22.5	29	32.6	32.8	33.4	29.3	30.2
	간접세	9.9	9.4	12.1	13.1	12.3	12.3	24.2
독일	직접세	20.8	24.5	26.1	25.8	23.5	25	20.2
	간접세	9.8	8.7	8.9	10	9.6	10.2	4.1
영국	직접세	20.2	26.8	25.2	21.8	24.5	25	23.8
	간접세	9.5	8.3	11	11.4	10.4	9.9	4.2
스페인	직접세	8.6	14	18.8	21	24	22.8	165.1
	간접세	6	4.4	7.6	8.4	9.2	7.8	30.0
한국	직접세	na	4.1	5.7	10.8	14	16.2	295.1
	간접세	na	9	9.4	7.7	8	8.2	-8.9
OECD	직접세	15.1	19.3	21.6	22.3	22.9	22.8	51.0
	간접세	9.1	8.9	9.9	10.7	10.6	10.2	12.1

자료: 윤홍식(2011)

이렇게 조세 및 강제징수의 조세체계와 고복지의 보편적 복지가 대응함을 다음의 군집분석결과가 보여주고 있다.

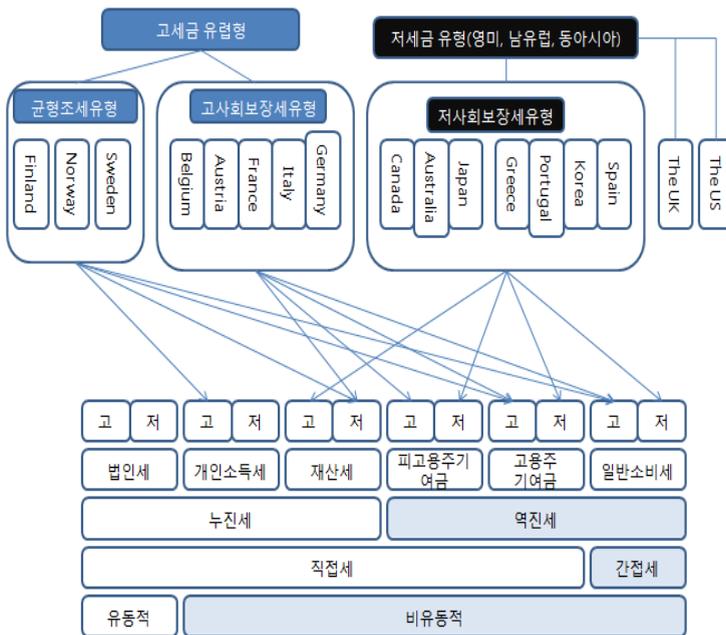
〔그림 4-4〕 GDP 대비 조세비중에 따른 군집분석 결과, 2008년



자료: 윤홍식(2011)

아래의 그림은 고복지를 감당하는 조세체계가 직접세와 간접세, 누진세와 역진세 사이에 균형을 이루는 균형조세유형과 고사회보장세유형이 있음을 보여주고 있다. 따라서 고복지인 보편적 복지를 선택할 수 있는 국가의 능력은 이러한 자원조달 능력을 갖추는 것이라 할 수 있겠다.

[그림 4-5] 조세체계의 특성과 복지국가(2008년)



자료: 윤홍식(2011)

### 제4절 목적과 수단 간의 상호작용으로서의 조건부 동의의 조건

앞에서 사회적 딜레마를 해결하는 가능성으로서의 합당한 행위의 구체적 모델이 될 수 있는 것으로서 ‘조건부 동의(contingent consent)’의 이론을 제시했었다. 이는 공공선택에 참여하는 국민들이 보편적 복지를

생산하는 것과 같은 정부의 집단적 행위에 대해 특정한 조건이 충족되면 자신의 이익을 추구함에도 불구하고 동의할 것이라는 것이다. 그 출발점은 국민들이 보편적 복지와 같이 공공선에 기여하는 규범에 따라 행위 하려는 소망과 자신의 합리적인 개인 이익을 조화시키려고 노력한다는 것이다. 이 경우에 사회적 딜레마가 해결되고 보편적 복지와 같은 집단적 정책이 성립하기 위해서는 딜레마를 해결할 수 있는 조건이 필요하다. 이곳에서는 보편적 복지가 공공선택 과정에서 사회적 딜레마를 해결하여 선택이 될 수 있는 조건을 살펴보겠다. 이 조건에는 세 가지가 있다.<sup>42)</sup>

첫째로, 국가가 당위적으로 하여야만 하는 것을 다룰 때 위에서 다른 국민들에 대한 ‘동등한 고려와 존경’ 그리고 이의 구체적 내용으로서 자율적인 인간으로 행위 할 수 있는 ‘기본적 능력’의 구비라는 범주와 조건을 만족시켜야 한다. 즉, 이는 조건부 동의를 출발점인 개인이 인정하고 가능하면 따르려고 하는 집단행위의 목표가 된다. 보편적 복지의 경우 이러한 범주와 조건에 의해 선택될 수 있는 특징과 조건을 구비한다고 할 수 있다. 즉, 보편적 복지는 선별적 복지보다 목적으로서의 실제적 정의를 좀 더 잘 만족시킨다.

둘째로, 당위 즉, 목적의 수준에서 조건부 동의를 받을 수 있는 조건을 만족시켰다고 해도 보편적 복지와 관련된 공공선택에서 해결하여야 할 사회적 딜레마 상황이 있는데 그 하나가 정부와의 관계에서의 신뢰 상황이다. 즉, 정부가 제공하기로 되어 있는 복지를 공정하고 불편부당한 방식으로 제대로 제공할 수 있는가의 여부이다. 이와 관련하여서도 두 가지의 조건을 따져야 해서 복잡해지고 불공하기 쉬웠던 선별적 복지보다 보편적 복지가 더 국가로 보이어서는 더 잘할 수 있는 선택사항이었다.

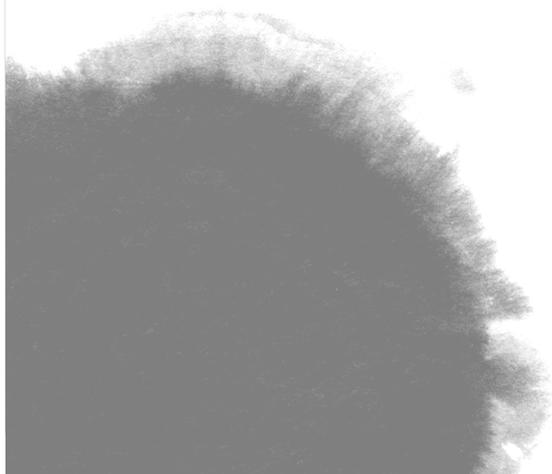
42) Rothstein(2001, 221-223)의 논의에 기반 한 부분이다.

셋째로, 위의 두 번째에서 언급한 보편적 복지와 관련된 공공선택에서 해결하여야 할 사회적 딜레마 상황의 다른 하나는 다른 사람들과의 신뢰와 관련이 있다. 만일 다른 사람들도 자기와 같이 복지에 대한 비용을 분담할 것이라는 신뢰가 없으면 복지에 대한 공공선택은 부정적이기 쉽다. 이러한 측면에서도 선별적 복지보다 보편적 복지가 더 우수한 것으로 앞에서 보았다.

이렇게 위에서 논의한 당위인 목적의 범주와 조건 그리고 현실인 수단의 범주와 조건이 보편적 복지와 관련된 공공선택에서 조건부 동의라는 과정을 통해 사회적 딜레마를 극복하고 채택될 수 있는 조건으로 함께 묶이게 된다. 이는 앞에서 설명한 바와 같이 당위적 조건과 실증적 조건을 동시에 고려하는 구성적 이론의 예가 되겠다.

# 05

## 시계 고찰과 시사점





## 제5장 사례 고찰과 시사점

### 제1 절 외국사례 : 보편주의 국가 스웨덴의 역사적 고찰<sup>43)</sup>

외국사례는 보편주의 복지국가가 재원과 제도 지지적인 관점에서 어떻게 사회적 딜레마를 극복하면서 가능하였는지를 스웨덴을 중심으로 살펴보고자 한다. 이러한 논의를 통해 보편주의에 상반되는 선별주의에 관한 사항은 부수적으로 설명이 된다고 할 수 있겠다.

1960년대 초 스웨덴은 다른 국가들과 보편성(comprehensive)과 충분성(generous)에 있어서 커다란 차이가 없었다. 그러나 30년 후인 1990년대의 초에는 그 차이가 더욱 커져 있었다. 이를 가능하게 하는 필연적인 특징은 높은 세금 부담이다.(Bo Rothstein, 1998, 145-146) 이는 위에서 국가가 보편적 복지를 할 수 있는 능력으로서 다른 재원의 조건의 결과와 일치한다.

또한 현실적으로 이러한 높은 세금에 대한 국민의 지지여부가 보편적 복지국가의 지지와 밀접하게 관련이 되어 있다. 역사적 현실을 보면 현재 보편적 국가를 이루고 있는 국가들은 고성장기에 보편적 복지국가의 고부담을 감당할 수 있는 보편적 조세체계(소비세 등 역진적이고 간접적인 조세가 기존의 누진적이고 직접적인 세금 등과 고부담에서 균형을 이루고 있는 조세체계)를 구축하였다. 이들 국가에서는 고성장기에 고부

43) 스웨덴에 대한 자료는 많지만 보편적 복지선택에 관한 공공선택에서 사회적 딜레마를 극복하고 형성적 순간을 이룩한 순간을 중심을 짧게 서술하겠다.

담 체계를 구축하였으므로 이를 보편적인 복지체제로 문제없이 연결할 수 있었고, 이를 통해 국민들은 고부담이 자신에게 혜택으로 돌아오는 경험을 할 수 있었다. 이러한 역사적 경험은 이들 국가에서 다시 보편적 복지를 지지할 수 있는 사회적 지지기반을 형성하고 발전시키는 원동력이 되었다. 스웨덴의 경우에는 1950년대와 1960년대에 사회민주적 정책을 추구하는 정치집단이 공공부문의 확대에 대응할 수 있는 재원조달능력 있는 조세체계구축을 목표로 한 전략적인 정치적 행위를 통해 보편적 복지국가의 재원적 토대를 형성시킨 ‘형성적 순간’을 이룩해 내었다.(Rothstein, 1998, 135) 이는 1959년의 판매세 도입의 시도를 기점으로 해서 처음에는 국민의 반대적 입장이 우세했던 상황을 전문가의 의견을 활용하여 유권자를 설득시키는 과정을 통해 바꾸어 1969년에는 부가가치세를 채택하게 되는 과정에서 발견할 수 있다.(Kato, 2003, 61-64) 또한 이 과정에서 스웨덴의 사회적 민주주의 집단이 정치적 논리에 부합하는 급여구조를 창출함으로써 소득재분배효과의 개선과 함께 보편적 복지의 확립에 성공하였다는 점도 앞에서 정치적 논리를 설명할 때 제시하였다.

반면에 저성장기에 주로 재정적자를 상쇄하기 위하여 증세를 하는 국가들에서는 늘어나는 부담이 혜택으로 이어지는 경험을 할 수 없었기 때문에 새로운 소비세의 도입이나 기존 조세의 증세에 대해 반대적인 입장이 강하고, 따라서 보편적 복지에 상응하는 보편적 조세체계를 구축하는 것이 어렵다는 사실이 알려져 있다.(Kato, 2003, 1-3)

이러한 과거의 경험에 의해 형성된 집단기억이 다름으로 해서 스웨덴에서는 보편적 복지가 공공선택에서 발생하는 사회적 딜레마를 극복하고 성립되었고 지금까지 기조의 커다란 변화없이 유지 발전되고 있음을 알 수 있다.

짧지만 상기의 논의를 통해서 앞에서 논의된 공공선택 과정에서의 사

회적 딜레마 해결로서의 보편적 복지의 도입에 관한 여러 가지 주장이 스웨덴의 사례를 통해 뒷받침 됨을 확인할 수 있었다. 제도적 실행가능성의 범주와 조건 등에 근거하여 구체적으로 스웨덴의 보편적 복지의 구성을 검증해 보는 작업도 가능하지만 이는 다음 기회로 미루고자 한다.

## 제2절 우리나라 사례: 보육을 중심으로<sup>44)</sup>

### 1. 원리적으로 보편적인 사회서비스가 현실제약으로 선별적인 방식에서 보편적인 방식을 지향하여 발전하는 예로서의 보육

앞에서 보았듯이 보육은 사회서비스에 해당하는 예로서 제도원리상 보편을 지향하나 예산과 인프라의 제약으로 취약계층에서부터 그 적용을 선별적으로 시작하여 여건에 따라 보편을 향해 확대되어 나가고 있는 대표적 사례이다. 이 과정에서 보편과 선별의 논쟁이 발생하여 우리나라에서의 보편적 복지에 관한 공공선택의 사례로서 적당하다고 판단하여 선택하였다.

이에 해당하는 내용을 보면 다음과 같다

#### 가. 0-4세 부모 보육료 지원

부모 보육료 지원은 부모 소득계층별 차등 지원, 무상보육 및 다자녀 가구 지원으로 구분된다.

특정 기준의 소득계층 이하 아동의 보육기회를 보장하기 위하여 부모의 보육료를 지원하는 차등보육료 지원은 법정저소득층 아동과 차상위

44) 앞에서 개진된 이론과 부록에 수록된 서문희 박사의 원고를 참고하여 간단하게 앞에서 개진된 이론적 논의의 결과를 확인하는 방식으로 서술한다.

계층 아동에 한정하여 왔으나, 2004년부터 점차 확대하여 2011년에는 영유아가구 소득 하위 70%까지 보육료 정부지원단가 전액을 지원한다.<sup>45)</sup> 법정저소득층 아동은 ① 국민기초생활보장법 제5조에 의한 수급권자 및 그 가구원(의료, 교육, 자활급여 특례수급권자 포함), ② 「한부모가족지원법」에 따른 보호대상자로 선정된 모·부자가정 아동, ③ 아동복지법 제16조에 의한 아동복지시설에서 생활중인 만3~4세 아동( 아동복지시설에서 생활중인 만0~만2세아동은 지원 불가), ④ 여성폭력피해자 보호시설(가정, 성폭력), 성매매피해자 지원시설에 입소한 여성의 동반자녀, ⑤ 모·부자(일시)보호시설 등에 입소한 자의 동반자녀 등, ⑥ 미혼모자 공동생활 가정<sup>46)</sup>에 입소한 자의 동반 자녀이다.

보육료 지원대상 기준소득 및 선정기준도 2009년 7월부터는 새로이 적용되고 있다. 2009년 6월까지의 지원 대상 선정 기준을 도시근로자 가구 월평균 소득을 기준으로 하였으나 2009년 7월부터는 소득분위를 기준으로 보육료 지원계층이 나누어진다. 즉, 이러한 기준의 상한 소득 기준은 3인 가족 416만원, 4인가족 480만원, 5인 가족 537만원, 6인 가족 588만원이며, 이후 1인 증가 시마다 30만원이 추가된다.

## 나. 무상보육

무상보육으로는 취학직전 연령인 만 5세 아동에 대해서는 1999년 하반기부터 보육료와 교육비를 지원하여 점차 그 대상과 범위를 확대하여<sup>47)</sup> 2011년 현재에는 보육아동 70%에 해당하는 4인가구 소득인정액

45) 보육료 지원은 1991년 시설운영지원에 탁아급식비를 포함하여 지원한 이래 1992~2003년도에는 차상위계층(기초수급자의 120% 수준 소득자)까지 지원하였으나 2004년 이후부터 점차 그 대상과 지원 수준을 상향 조정하였음. 2006년부터는 차상위계층에 100% 정부에서 지원하였으며, 지원 대상도 확대되어 2008년에는 차상위계층까지 100%, 3층에 80%, 4층에는 60%, 5층에는 30%를 지원하고 2009년 하반기 하위 50%까지 전액을 지원하고 70%까지 차등 지원하였음.

46) 각 지방자치단체에서 운영하는 미혼모자 공동생활 가정 입소자에 한함.

47) 1999~2001년도에는 농어촌 지역의 차상위 계층까지 지원, 2002년 전국 차상위 계층까지

480만원까지 지원하고 있고, 장애아 무상보육은 2003년부터 실시하며 2011년부터 다문화 가족 자녀 무상보육을 실시하고 있다.

정부는 2011년 5월 만5세 공통과정 운영을 발표하고, 9월 6일 2012년 만5세 보육 교육 공통과정인 ‘5세 누리과정’을 고시하였다. 5세 누리과정은 만 5세아에게 필요한 기본 능력과 바른 인성을 기르고, 민주 시민의 기초를 형성하는 것을 목적으로 한다. 이는 미래위원회 만5세아 조기취학 제안 후 논의된 대안으로 지방재정교부금으로 만5세아 유치원, 어린이집 비용 전액 지원하는 방안이다. 유치원과 어린이집의 현행체계를 그대로 유지한 채 유치원교육과정과 표준보육과정으로 이원화되어 있는 교육보육과정을 통합하여 모든 만 5세의 어린이에게 공통된 과정을 배울 수 있도록 하며, 그 비용도 현재 만 5세 이하 어린이를 둔 가정 중 소득기준으로 전체 70%의 가정에 대해 지원하던 것을 2012년에는 만 5세아 모두에게 확대하여 지원하겠다는 것이다. 유치원비·보육비 지원단가도 2011년 월 17만7000원에서 2012년 20만원, 2014년 24만원으로 높이고, 2016년에는 월 30만원으로 늘려 지원하는 등 순차적으로 늘려 현실화할 방침이다. 소요 예산의 재원도 지방교육재정교부금으로 일원화한다. 지금까지 만 5세아 유치원비는 지방교육재정교부금으로 부담하고, 어린이집 보육비는 국고와 지방비로 부담하였으나, 2012년부터는 모든 만 5세아 교육보육비를 지방교육재정교부금에서 지원한다.

5세 누리과정 시행으로 국가는 만5세 아동 전체에 대한 지원으로 지난 15년간 완성을 미뤘었던 취학 직전 1년간의 유아교육보육 선진화를 실현하여 미래 인적 자원 개발에 대한 국가 책임을 강화한다는 의미를 갖는다. 「5세 누리과정」 도입·시행에 따라 만 5세 유아교육보육의 질이 한 단계 높아지고, 만 4세 이하 어린이에 대한 보육 서비스 질도 제

확대 지원, 2004년도 도시근로자가구 월평균소득의 70%까지 지원, 2005년도 도시근로자 가구 월평균소득의 80% 수준까지 지원(도시/농촌 지원단가 일원화), 2006년 농촌 100%, 도시 80% 수준까지 지원

고될 것으로 예상된다. 특히, 만 5세 유아는 질 높은 공통과정 적용 및 초등학교와의 연계 강화, 공통과정(3~5시간)과 구분되는 종일제(공통과정 이후) 운영을 통해 한층 내실화된 프로그램을 적용받게 되어 학부모의 보육·교육서비스 이용 만족도를 한층 높일 것으로 기대된다. 또한 유치원과 어린이집에 만 5세 자녀를 보내는 모든 보호자에 대하여 유치원 교육비·보육비 지원을 순차적으로 늘려 부모의 경제적 부담도 감소될 것으로 예상된다. 마지막으로 정부의 「5세 누리과정」 고시는 유아 교육계와 보육계가 합심하여 국가 수준의 공통과정을 마련하였다는 점에서 이원화된 미취학 아동 교육과 보육 체계를 부분적으로나마 일원화하였다는 데 의미가 있다.

#### 다. 양육수당

양육수당은 어린이집을 이용하지 않고 영아를 집에서 양육하는 부모나 친권자 및 후견인, 그 밖에 아동을 사실상 보호자에게 지원된다. 지원 대상은 차상위계층 이하 가구이며, 도입 시에는 24개월 미만으로 월 10만원 현금지급을 원칙으로 하였고 2011년에는 36개월로 확대하고 비용도 연령별로 20만원, 15만원, 10만원으로 세분화하였다.

농어민 양육수당을 지원받고 있는 아동, 기초생활보장 아동 중 아동 양육시설 재원 아동, 어린이집이나 유치원 재원 아동, 양육수당 신청일 현재 90일 이상 해외에 체류하고 있는 아동은 제외된다.

양육수당 예산은 2009년 324억원, 2010년 657억원, 2011년 898억원으로 증가하였다. 2009년에는 차상위 이하 0~1세 아동 7만7천명이 지원받았다.

양육수당의 지원은 정책적으로 부모들간의 정부 지원의 형평성을 문제를 부분적으로 해소하고, 부모의 선택권을 보장하였다는 점에서 긍정

적인 면이 있다. 그러나 이 제도에 대하여 몇 가지 논란이 있다.

선별적 정책인 양육수당은 지원 대상과 지원 수준 면에서 보육료 지원에 비하여 형평성은 부족하다는 평가를 받는다. 어린이집 미이용 아동 양육수당은 차등보육료 지급단가에 비하여 낮은 수준이며, 차등보육료와 달리 유아는 지원 대상에서 제외되며, 차상위 이하를 제외한 하위 70% 소득계층은 소득수준이 같음에도 불구하고 어린이집을 이용하면 무상보육의 대상이 되나 어린이집을 이용하지 아니하면 전혀 지원을 받지 못하게 된다.

한편, 양육수당제도가 어린이집 이용을 필요로 하는 아동의 어린이집 이용을 저해하여 궁극적으로 아동 발달에 부정적으로 작용한다는 주장이 있고, 또한 양육수당제도가 여성의 노동 참여에 부정적으로 작용한다는 주장이 있다. 아직 평가가 이루어지지 않는 않았으나, 양육수당이 보육서비스를 필요로 하는 아동의 보육서비스 이용을 저해할 수 있고, 여성 취업에 부정적으로 작용할 수 있음도 감안하여 금액 상향조정이나 유아로의 대상 확대 논의 시에 유의하여야 한다. 장기적으로는 보편적 현금 지원인 아동수당으로의 전환 방안 모색도 과제가 된다.<sup>48)</sup>

또한 양육수당이 아동을 위하여 사용되는지에 대한 확신은 없으므로 사용처를 지정한 바우처로 발행하는 방법 등 이에 대한 정책적 검토가 필요하다는 주장도 제기되고 있으나 노르웨이나 핀란드의 사례와 같이 기관보육서비스 지원에 대한 대체수당이라는 점에서 보면 현금 지원이 적절하다.

48) 외국 사례로 노르웨이와 핀란드는 공공보육서비스 미이용 영아 부모에게 양육수당을 지급하는 제도를 채택하고 있고, 프랑스의 양육수당(APE)은 6세미만 아동 부모가 자녀양육을 위해 취업을 중단하거나 노동시간을 감축한 경우에 노동시간 감축수준에 따라 차등적으로 급여를 지급한다. 핀란드나 노르웨이의 공공서비스 대체수당으로 지원되는 영아 양육수당이 일하는 영아의 모를 집으로 돌아가게 하지는 않은 것으로 나타났으나, 프랑스의 가족수당 대상 확대는 출산 수준 증가에는 긍정적으로 작용하였으나 여성 취업률은 다소 둔화시킨 것으로 분석되었다(Piketty, 1998).

## 2. 공공선택 과정에서 고려해야 할 범주와 조건의 적용: 보육사례

우선 우리나라의 보육사례도 공공선택의 대상이 되었으므로 이기적 인간행위와 다수결의 정치결정과정을 전제로 한다면 역시 사회적 딜레마의 대상이 된다.

### <조건부 동의의 관점에서의 논의>

이러한 사회적 딜레마를 해결하고 공공선택의 과정에서 선택이 될 수 있는 가능성으로서 조건부 동의의 이론을 살펴보고 이에는 세 가지 조건이 있었다. 이에 근거하여 우리나라의 보육사례를 보면 다음과 같다.

### (실체적 정의의 범주와 조건)

이에서는 보육이라는 보편성을 지향하는 사회서비스가 ‘동등한 고려와 존경’ 그리고 ‘기본적 능력’의 구비라는 국가의 당위의 범주인 실체적 정의의 관점에서 보면 공공선택에서 채택될 수 있느냐를 따져 볼 수 있다. 우리나라에서는 아직 소득을 중심으로 하위 70%가 대상이 되고 있는 상황이라 ‘동등한 고려와 존경’이라는 측면에서 제외되는 집단이 비록 소득이 상대적으로 많은 집단이기는 하지만 있다는 점에서 아직 제한적이라 할 수 있다. 이점에서는 선별적 복지가 가지고 있는 약점을 현재는 부분적으로 가지고 있다고 보아야 한다. 그러나 원리상 보편을 지향하여 앞으로 계속 보편화의 길을 걸을 것으로 보여 첫 번째 조건은 점점 더 만족시켜 갈 것으로 보인다. ‘기본적 능력’의 구비라는 측면에서 보면 보육은 공공선택에서 채택될 강점을 가진다고 볼 수 있다.

보건복지의 목적에서 보면 보육은 사회적 평화보다는 경제적 지속가능성을 상대적으로 더 만족시키는 복지제도이다.

(절차적 정의의 범주와 조건)

절차적 정의의 범주와 조건에서 보면 현재의 보육에서는 선별적 요소에서 파생되는 부정수급 등의 비정상적 사태들이 있는 것으로 판단되어 공공선택에 있어 부정적 평가를 받을 수 있다.

국가의 능력에 대해서는 아직 보육에 관해서는 특별한 사회적 견해가 성립이 되어 있지 않다고 판단된다.

(부담의 정의로운 분포의 범주와 조건)

이 측면에 있어서는 아직 선별적 요소가 강하여 우리나라의 보육은 현재로서는 부정적 판단을 받을 수 있다고 생각된다.

<기타 제도적 조건의 관점에서의 논의>

(정치적 논리의 관점)

소득계층으로 70%를 대상으로 하고, 앞으로 보편적인 제도를 지향하고 있어 중산층까지 잠재적으로 포괄하는 제도라 생각된다. 이점에 있어서는 정치적 논리로 다수결에 의해 채택될 가능성이 높다고 생각된다.

(제도의 조직과 실행가능성)

보육은 정책이론의 불확실성이 상대적으로 낮은 사례라 판단된다. 따라서 조직이나 정당성에 대한 요구도가 높지 않을 수 있어 제도적으로 실행가능성이 높다고 볼 수 있다.

<재원의 관점에서>

보육예산 증대는 유아교육예산과 더불어 대표적인 영유아에 대한 조기 투자로, 확대 자체가 의미를 갖는다. 중앙 및 지방정부 보육·유아교육과 농어업인 지원까지 다 합해도 국민 1인당 GDP 대비 비율은

0.62% 수준이다. 아직 1996년 유럽보육위원회(European Commission Network on Childcare: ECNC)가 각 유럽 국가들에게 권고한 GDP의 최소 1% 수준은 물론 OECD 국가 평균 0.7%에는 못 미친다.<sup>49)</sup>

보육은 투자대비 효과가 크고, 신사회적 위험에 대처하는 의미도 커서 재원의 확보에 상대적으로 강한 위치를 가지고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 국제비교를 통해서 보면 아직 충분히 지출이 되지 않고 있기 때문에 재원의 조건은 다른 사회복지 지출분야에 비해 더욱 긍정적일 수 있다.

그러나 우리나라 조세체계가 아직 보편적 복지에 상응하는 구조를 가지고 있지 않기 때문에 이에 의한 제한은 있다고 판단된다.

#### <사회적 수단의 관점에서>

보육은 투자효과가 높고, 신사회위험에 대처하는 의미도 커서 집단적 기억에 의식적이고 전략적으로 정치적 집단적 영향을 미칠 수 있는 가능성이 높다고 생각된다. 이를 통하여 보육지출에 대한 신뢰를 쌓는다면 공공선택에서 쉽게 선택될 수 있을 가능성이 높다고 생각된다.

49) 20개국 중 덴마크, 핀란드, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴 5개국만이 이러한 수준을 달성하고 있음. 프랑스의 1% 투자 안에는 보육서비스와 2세 대상의 유아학교, 지방자치단체의 투자액 등이 포함되어 있음. 벨기에(플랑드르 지방)도 2.5세 이상 영유아를 대상으로 하는 유아학교(kleuterschool), 보육 서비스, 그리고 다양한 분야에 대한 투자액을 포함하면 1%에 달한다고 볼 수 있고, 헝가리도 유치원에 대한 투자액은 상당하지만 전반적으로 보육서비스에 대한 투자는 상대적으로 낮은데, 1%에 근접한 수치를 나타내고 있음 (OECD, 2006).

### 제3절 국내전문가 설문결과<sup>50)</sup>

설문내용을 제시한 후 본 연구에서 제시된 상응하는 부분들과 비교하는 방식으로 논의를 진행하였다. 설문 대상자는 연구원의 전문가 풀을 모집단으로 하고, 기존의 알려진 성향과 전문분야(사회복지, 경제학)를 고려하여 선정하였다. 설문내용은 아래와 같다.

#### <설문내용>

1. 보편적 복지와 선별적 복지를 다음과 같이 구분하였는데 이에 대해 타당한지의 의견을 주십시오. 다른 구분을 생각하시면 그 기준과 내용을 제시해 주십시오.
  - 보편적 복지는 다음의 두 경우를 말한다.  
첫째, 원칙적으로 전체 국민을 대상으로 하는 복지  
둘째, 급여나 서비스를 국민의 일부에 국한하더라도 그 국한하는 기준이 경제적 필요검사, 즉, 자산조사에 의한 것이 아닌 복지
  - 이러한 보편적 복지의 개념정의에 따라 선별적 복지는 급여나 서비스를 경제적 기준인 자산조사에 의해 국민의 일부에 국한하는 복지를 의미함
2. 보편적 복지로 할 것인지 아니면 선택적 복지로 할 것인지를 결정할 때 결정의 근거가 될 수 있는 것으로는 무엇이 있을 수 있는지 의견을 제시해 주십시오.
  - 예를 들면 보편적 복지가 성공할 수 있는 조건이 있다고 생각하시면 그 조건이 존재하거나 조성 가능한 경우에 보편적 복지를 선택

50) 원내 최종 발표(2011년 11월 18일)에서 우리나라 전문가에 대한 간단한 설문결과를 보완할 것이 요구 되어서 실시된 설문이다. 그 응답수가 작아 제한적이지만 나름대로 의미가 있다고 보아 다루기로 하였다. 5개의 설문이 회수 되었다.

- 하여야 하고, 그때 그 조건들에는 무엇 무엇이 있다는 식의 의견
- 반대로 선택적 복지가 성공적일 수 있는 경우는 어떤 경우인데 그때의 전제조건들은 무엇 무엇이 있다는 식의 의견
  - 혹은 각각의 장점이 무엇 무엇이기 때문에 어떤 경우에 보편적 복지를 하고, 다른 경우에는 선택적 복지를 해야 한다는 의견
3. 보편적 복지와 선택적 복지 간의 선택을 조화적으로 한다고 할 때 기준이 무엇이 가능하다고 생각하시며, 그 경우 어떤 선택이 내려질 수 있다고 생각하십니까.
  4. 우리나라에서 보편적 복지와 선별적 복지 간에 선택이 이루어진다면 우리나라의 현실을 반영할 때 어떤 영역을 어떤 근거로 보편적 복지 혹은 선택적 복지로 선택하여야 하는지 의견을 제시해 주십시오

#### <본 연구결과와의 비교>

1. 먼저 보편적 복지와 선별적 복지구분내용과 기준에 대해서는 본 연구의 구분과 기준에 대체적으로 동의를 하였고, 보완점을 제시하는 내용이 주였다. 이는 본 연구의 본문에 반영되어 있다.
 

중요한 고려사항으로서는 다음과 같은 것이 있다.

  - 본 연구는 주 구분기준을 급여대상(coverage)으로 하고, 이에 제도적인 측면을 적용하여 구분하였는데, 이외에 권리적 측면인 급여할당과 의무측면인 기여를 함께 고려하는 제안이 있었다. 이는 추가적으로 항상 적용이 가능하기 때문에 제도적 측면을 고려한 본 연구의 특성을 고려하여 본문에 언급만을 하였다.
  - 급여대상을 기준으로 하는 경우에도 외연이 넓은 데서 작은 데로 진행되는 스펙트럼식의 구분을 제안하는 응답이 있었다. 이도 본

연구의 제도적 측면의 적용을 고려하여 본문에 언급만 하였다.

- ‘원칙적으로 전체 국민을 대상으로 하는 복지’ 대신 ‘원칙적으로 해당 복지욕구가 있는 국민은 누구나’로 구체화하는 것을 제안하는 응답이 있었으나, 이 부분은 전체국민이 아닌 경우 비경제적 조건에 의해 선별이 되도 보편적으로 되는 조건에 의해 다루어지고 있어 적용을 하지 않았다.
- 비경제적 조건에 의한 선별을 본 연구와 다르게 보편이 아닌 선별로 보려는 응답이 있었다. 이는 구분의 유용성 문제라 생각되고, 권리에 대한 차별적 성격이 경제적 조건에 의한 선별에만 있는 것으로 판단이 되어 본 연구의 구분을 유지하였다.

2. 보편적 복지와 선별적 복지의 선택 근거에 대한 설문에 대한 응답은 본 연구에서는 장단점과 가능조건을 언급하였지만 기본적으로 사회적 딜레마를 해결하여 공공선택에서 보편적 복지와 선별적 복지가 선택될 수 있는 조건들을 목적과 수단의 구분을 기준으로 제시하였다. 이를 근거로 응답을 검토하면 다음과 같다.

- 인간의 기본적인 정의인식을 근거로 기회평등에 가까운 것은 주로 보편주의적으로 가고, 결과의 평등과 관련된 정책은 주로 선별주의로 가는 경향이 있다는 답변이 있었다. 이는 본 연구에서 제시된 국가적 당위인 ‘동등한 고려와 존경’을 해석하는 두 가지 가능성으로 이해하였고 그러한 측면에서 본 연구를 보완하는 측면이 있다고 생각된다.
- 보편적 복지와 선별적 복지 간의 선택은 좋은 가치와 자원 간의 상관관계로 존재하는 장단점을 고려하여 선택할 수 있다는 응답이 있었다. 즉, 복지에 쓸 자원이 많으면 좋은 가치를 구현할 수 있는 보편적 복지를 더 선택하고, 반대의 경우에는 가치의 훼손이 있는 단점이 있지만 효율성이 높은 선별적 복지를 더 선택한다는

것이다. 이도 본 연구에서 제시된 장단점과 일치하고, 목적과 수단을 기준으로 제시된 내용의 일부를 반영하고 있다고 생각된다.

- 재원에 따라 사회보험의 기여금인 경우는 risk pooling의 효과를 높이기 위해 보편주의를 하고, 세금을 재원으로 하는 경우에는 예산의 제약이 있어 보편주의를 하기가 어렵다는 응답이 있었다. 즉, 재정만 감당되면 ‘두꺼운’ 급여의 보편주의가 바람직하나, 그렇지 않은 경우에는 선별주의를 적용해야 한다는 것이다. 이는 바로 전의 내용과도 일맥상통하며 본 연구에도 있는 견해라 생각된다.
- 과정보다는 결과(outcome)으로 판단하여 효과가 좋은 쪽을 선택하여야 한다는 응답이 있었다. 본 연구에서는 직접적으로 언급이 되어 있지는 않으나 복지시스템의 맨 오른쪽의 결과를 고려한 내용으로 이해할 수 있겠다.
- 모든 국민이 필요한 욕구, 낙인효과의 방지, 사회통합과 사회효과의 우수성, 높은 예방적 치료의 가능성, 행정비용의 절약 등을 보편적 복지선택의 근거로 제시한 응답이 있다. 이도 보완하여 본 연구에 적용가능하다고 생각된다.

3. 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 기준과 그 내용에 대한 질문에 대해 본 연구는 구체적 내용의 제시보다는 공공선택 과정에서 보편적 복지와 선별적 복지에 관한 선택을 할 때 고려해야 되는 범주와 기준을 사회적 딜레마의 해결이라는 내용을 중심으로 제시하였다. 즉, 본 연구는 조화적 방안이 도출될 수 있는 집단적 의사결정 과정의 범주와 조건들을 다루었다. 따라서 응답들에서 제시된 결과 중심의 제안들과 보완적이라 생각된다.

- 현실에서는 전적인 보편주의가 드물고 항상 보편주의와 선별주의가 섞여 있다는 입장에서 보충주의, 분별적 방식 등을 가미한 맞춤형 복지를 하는 것이 조화적 발전방안이라는 답이 있었다. 이는

가능한 방안이라 생각되며 과정 중심의 본 연구를 보완하는 제안이라 생각된다.

- 인간생존에 꼭 필요한 재화나 서비스(의료, 음식 등)과 사회전체의 인적자본의 향상에 중요한 것들(교육 등)은 보편적 방식이 바람직하다는 의견이 있었다. 전자는 파생되는 문제가 있을 수 있다고 생각되며, 후자는 가능한 방안이라 생각된다.
  - 프로그램의 중요성과 재정소요를 감안하여 조화적인 방안을 제안할 수 있다는 의견이 있었다. 예를 들어 출산율제고와 여성의 노동력 활용이 국가의 최우선 과제라면 중산층 이상도 혜택을 받을 수 있는 보편주의적 공보육과 높은 급여수준이 가능하며, 재정문제로 ‘두꺼운’ 보편주의가 힘든 상황이면 ‘얇은’ 보편주의에 보충적 급여를 저소득자에게 주는 등 다양한 조화적 방안이 가능하다는 것이다. 이도 가능한 방식이라 생각된다.
  - 조화적 기준으로서 인권(보편적 기본), 절대적 상대적 소득수준에 의한 급여대상선정, 인구학적 조건과 비인구학적 기준을 사용하여 조화적 방안을 만들어 낼 수 있다는 응답이 있었다. 이도 가능한 방안이라 생각된다.
  - 수요가 상시적이고 주기적이면 보편적 복지, 수요의 편차가 크면 선택적 복지로 해야 한다는 응답이 있었다. 수요기준으로 조화적 발전방안을 제시할 수 있다는 응답이다. 시장적인 관점이 아닌가 하는 생각이 들었다. 좀 더 고려해 보아야 하는 방안이라 생각된다.
4. 우리나라의 현실을 반영할 때 보편적 복지와 선별적 복지로 하여야 하는 영역의 우선순위에 대한 질문이었다. 본 연구에서는 이 부분을 심도 있게 다루지 않아 설문지의 응답이 보완적이라 생각된다.
- 보편주의와 선별주의의 선택은 수혜대상의 선정, 급여의 수준이나 내용의 결정, 기여조건의 적용측면에서 항상 혼합이 발생하기 때

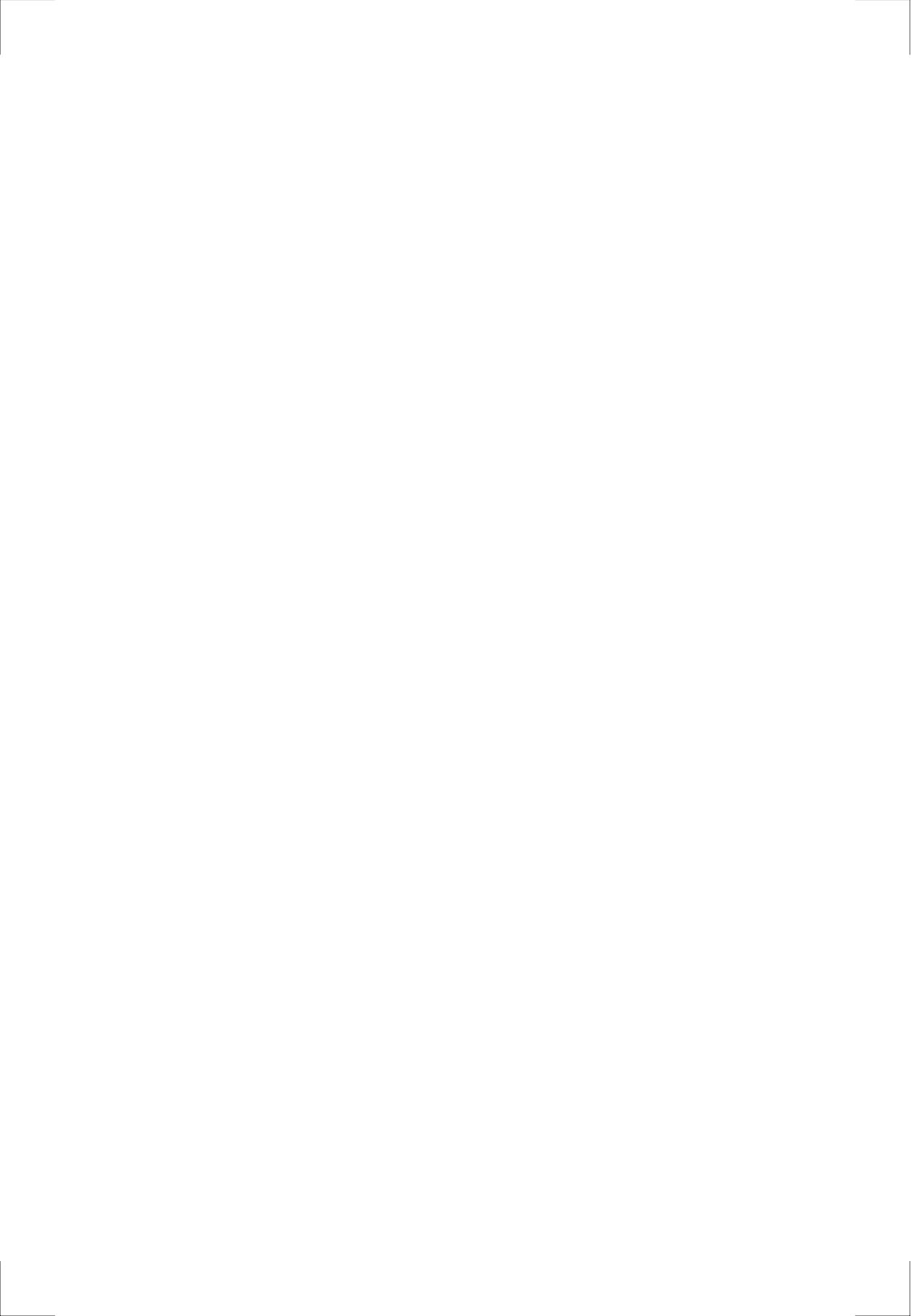
문에 보편주의를 지향해도 현실적으로는 정책내용에 선별적인 요소가 있을 수 밖에 없다는 응답이 있었다. 이는 영역을 나누어 보편과 선별로 구분하기 보다는 모든 영역에서 두 가지 요소가 혼합된다는 의견으로 생각된다.

- 보험료 형식을 취하는 국민연금은 보편주의, 일반재정으로 운영되는 기초연금은 ‘보충급여형’의 선별주의가 원칙이 되어 할 것이다. 기초보장연금의 도입 전에는, 현 기초노령연금의 급여는 인상하되, 대상자는 소득을 감안해 조금씩 줄여나가서 선별성을 높여야 할 것이다.

보육 등 사회서비스는 기본적으로 보편주의를 지향하되, 재정문제를 감안해 저소득자에게 추가급부를 지급하는 식으로 선별주의와 조화를 시키는 게 필요하다.

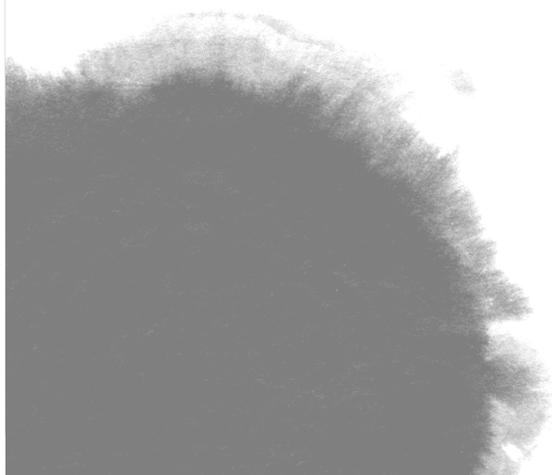
- 보편적 복지는 복지에 쓸 재원이 많은 상황에서 바람직한데 우리의 경우는 복지재원이 매우 적기 때문에 현재의 우리의 현실적인 상황에서는 보편적 복지는 어렵다고 볼 수 있다. 오히려 우리는 현재 복지가 꼭 필요한 많은 수의 가난한 사람들이 있기 때문에 제한된 재원으로는 이들에게 집중적으로 급여를 하는 선별적 복지가 더 바람직하다고 할 수 있다.
- 첫째, 인권 개념으로서 사회권을 고려하는 것이다. 우리나라는 현재 아동권리협약, 장애인권리협약 등에 인준한 점을 고려하여 적어도 18세 미만 아동과 모든 성인 장애인에 대해서는 가능한 보편적 복지를 제공하여야 할 것이다.
- 둘째, 국민 모두에게 해당되는 생존의 문제(의식주 문제, 질병의 문제)와 관련해서는 가능한 보편적 복지로 갈 수밖에 없을 것이다.

- 셋째, 사회보험은 보편적 복지로, 그리고 공공부조, 사회복지서비스는 선별적 복지로 하되, 아동, 장애인의 경우 사회복지서비스는 보편적 복지로 가야 한다.
- 원칙적으로 선별적 복지를 해야 함.
  - 주거, 의료 등에서 선별적 복지가 바람직함.
  - 교육, 육아 등은 보편적 복지가 바람직함.



# 06

## 결론 및 정책적 함의





# 제6장 결론 및 정책적 함의

## 제1절 결론

### 1. 보편적 복지와 선별적 복지의 개념정리

보편적 복지와 선별적 복지의 개념정의와 제도분류를 상응시키면 다음과 같다.

먼저 경제적 기준(소득과 자산)에 의해 구분된 사회구성원 일부에게 제공되는 복지를 선별적 복지라 하였는데 이에는 공공부조라는 제도가 원리적으로 상응한다. 즉, 공공부조는 빈곤선 이하의 구성원에게 인구학적 기준을 적용하지 않고 일반적인 빈곤대책으로 운영되는 제도이기 때문이다. 공공부조의 재원은 세금이 사용된다.

다음으로 원리적으로 사회구성원 모두에게 적용되거나 경제적 기준(소득과 자산)과 관계없는 기준에 근거하여 사회구성원의 일부에 국한되어 제공되는 복지를 보편적 복지라 하였는데 이에는 다음과 같은 제도가 원리적으로 상응한다.

첫째로 사회구성원 모두를 대상으로 하는 제도가 있다. 이는 사회보험 자체가 경제능력과 상관없이 보편적인 경우에 해당하며 그 예로는 건강보험이 있다.

둘째로, 경제적 기준과 관계없는 기준에 따라 사회구성원의 일부에게 국한되지만 일종의 권리로서 제공되는 제도원리상 보편적인 복지제도에

는 다음과 같은 것이 있다.

먼저 사회수당이 있다. 이는 소득과 무관하게 인구학적 기준으로 급여가 제공되며, 따라서 빈곤과 같은 사회적 위험으로부터 보호하는 일차적인 안전기제이다. 인구학적 기준으로 급여가 제공되는 이유로 데모 그란트라 불린다. 재원은 세금이며, 예로는 기초노령연금, 아동수당 등이 있다.

다음으로 사회서비스가 있다. 이는 사회수당, 사회보험, 공공부조로 해결할 수 없는 구성원의 다양한 욕구(특히 돌봄)를 경제적 상태와 무관하게 충족하는 기제이다. 재원은 세금이며, 예로는 보육, 간병 등이 있다.

마지막으로 사회보험이 있다. 이는 주로 근로자와 관련된 사회적 위험에 보험기제를 통해 대처하는 사회적 안전망의 기초부분이다. 재원은 주로 보험료(국가보조 가능)이며, 예로는, 연금보험, 산재보험, 장기요양보험, 실업보험 등이 있다.

이렇게 보편적 복지외와 선별적 복지의 개념을 제도와 연결시키면 우리나라에서 보편과 선별 논쟁의 대상이 되는 부분을 제도 중심으로 파악할 수 있게 된다.

즉, 우리나라에서 보편적 복지와 선별적 복지의 논쟁이 주로 일어나는 곳은 제도 원리 상 보편을 지향하는 사회보험과 사회서비스 및 사회수당이 재정한계, 제도 인프라 부족 등으로 인하여 경제적 기준에 의한 선별에서 보편으로 단계적으로 발전하는 경우이다.

첫째로, 사회서비스 및 사회수당은 정부예산을 고려 전체 대상 중 경제적 기준에 의한 저소득 계층부터 선별적으로 시작하여 단계적으로 발전시키는 것이 가능하다. 이 경우 제도 원리상 하루 빨리 보편적 적용을 이룩하고자 하는 측과 예산상의 문제 등을 고려하여 선별적 적용의 불가피성을 주장하는 측의 대립이 존재하게 된다. 이러한 예로서는 사

회서비스에 해당하는 보육이 해당된다. 현재 0-4세 부모 소득계층별 차등 보육료지원과 만5세아 아동에 대한 무상보육은 소득기준을 적용하여 대상 가정 중 하위 70%까지만 적용이 되고 있다. 다른 예로는 사회수당에 해당하는 기초노령연금이 있다. 이러한 논쟁은 표면적으로 보면 단순한 예산 확대의 문제로 보일 수 있지만, 기저에는 조세체계와 정치철학에 관한 근본적 입장의 차이가 존재한다고 생각된다. 따라서 그 문제의 해결도 이러한 근본적인 수준에서 이루어져야 한다고 생각된다.

둘째로, 사회보험의 경우 보험료 부담능력이 있는 좋은 일자리부터 시작하여 확대하는 과정을 취한다. 우리나라의 예를 들면 국민건강보험의 경우 처음에는 규모가 큰 기업에서 시작하여, 중소기업으로 확대하고, 마지막으로 도시와 지역 순으로 확대가 이루어졌다. 문제점은 노동시장 유연성의 결과로 대량 발생한 취약 노동자가 배제된 사각지대이다.

## 2. 보편적 복지와 선별적 복지의 공공선택 과정에서 고려해야 할 범주와 조건

### 가. 복지국가의 목적에 합당한지의 여부

#### 1) 일반적인 국가의 당위

- 국민들에 대한 ‘평등한 관심과 존중’ 및 ‘기본적 능력’의 구비라는 당위적 측면에서 보면 선별적 복지보다 보편적 복지가 좀 더 부합된다.

#### 2) 보건복지의 목적함수

- 사회통합에 의한 사회내부의 평화와 경제적 지속가능성이 일반적

국가의 당위에 상응하는 보건복지의 목적함수이다.

- 일의적으로 말하기는 어려우나 비경제적인 목적함수인 사회내부의 평화에 있어서는 선별적 복지인 취약계층에 대한 보장이 사각지대 없이 이루어지는 것이 상대적으로 중요하다고 생각된다. 반면에 경제적 지속가능성의 목적함수의 경우에는 국민들에게 기본적인 능력을 구비시킬 수 있는 보편적 복지가 상대적으로 더 중요하다고 생각된다.

## 나. 복지국가의 수단적 측면에서 보아 가능한지의 여부

### 1) 사회적 수단

- 이러한 논의를 종합할 때 복지에 우호적인 사회적 분위기는 한 사회의 역사적 축적을 통해 형성된 사회적 자본 즉, 임원택의 지력과 윤리력으로 구성되는 정신적 자본이 충분히 강해서, 다른 중요한 두 힘인 경제의 힘과 정치의 힘을 충분히 견제할 수 있을 때 형성된다.
- 이러한 사회적 자본의 형성과 유지 및 발전은 아이디어나 사회적 규범의 창조과정을 강제할 수 있는 집단적 의사결정으로 설명할 수 있는 전략적 정치적 과정의 산물로서의 집단적 기억이론으로 설명될 수 있다.

### 2) 정신적 수단: 제도를 중심으로

#### a. 복지제도의 선택과 정치적 논리

- 개인들이 자신들의 이익만을 추구하는 경우 소득에 따라 균형 잡힌 사회에서는 보편적 복지제도의 도입이 다수결로 결정되는 경우

중위계급이 어떤 쪽으로 결정이 날지 미리 예측할 수 없다. 따라서 이론적으로 보편적 제도나 선별적 제도의 양쪽으로 결정이 모두 이루어질 수 있어 공공선택에 관한 사회적 딜레마가 존재한다. 실제로 어떤 제도가 도입되어 운영되는가는 경험적인 문제가 된다.

- 보편적 복지정책 성공의 정치적 조건은 보편적 복지정책이 기본적인 지지층인 노동계층을 넘어 중산층까지 아우르는 지지를 확보할 수 있도록 설계되어야 한다는 것이다.

#### b. 절차적 정의

- 첫째로, 실제적 정의의 기준에 의해서 국가가 꼭 해야 하는 일로 선택이 되는 경우에도, 만일 그 일의 실행에 있어 부정수급, 권력 남용, 비효율성, 그리고 기타의 비정상적인 사태들이 만연하다고 믿게 된다면 절차적으로 공정하지 않다고 판단하게 되어 그 제도의 선택에 반대를 하게 된다. 이점에 있어서는 선별적 복지가 큰 약점을 가지는 것으로 알려져 있다.
- 둘째로, 역시 선별적 복지를 선택하는 경우 국가의 능력에 대한 부정적 견해를 가지기 쉽다. 이렇게 되면 국민들은 선별적 복지의 선택에 있어 국가가 잘 하지 못할 것이라는 부정적 견해를 가지게 되어 찬성을 하지 않게 된다. 이 경우 이미 선별적 복지가 도입되었다면 급여수준이 낮아지는 결과가 발생한다.

반대로 제도로서의 국가에 대한 신뢰가 있으면 복지제도와 같은 집단적 행위에 대해 찬성할 확률이 증가한다. 이는 높은 비용을 분담하고 있더라도 보편적 복지의 혜택에 만족하는 경우, 국가에 대한 신뢰가 발생하고, 이를 근거로 다시금 높은 비용분담을 기꺼이 하는 경우이다.

### c. 부담의 정의로운 분포

- 보편적 복지나 선별적 복지를 공공선택에서 선택하여 그 제도의 실행에 재정적 기여를 할지의 여부는 그 제도 하에서 다른 사람들도 자기와 똑같이 기여할지 아닐지에 대해 어떤 생각을 가지고 있는지의 여부에 달려 있다.
- 결론적으로 복지제도가 순수급자인 경우에도 자신들의 능력에 따라 비용을 부담하는 방식으로 구성된다면 그 복지제도에 대한 수용성이 증가한다는 것이다. 이점에서 보편주의는 강점을 선별주의는 약점을 지니고 있다.

### d. 제도의 조직과 실행가능성

- 정책이론의 불확실성이 높은 경우에는 조직과 정당성에 대한 요구가 높아진다. 이는 동적인 간섭주의적 정책이 해당된다. 이는 실행하기 어렵고, 선별주의가 주로 해당된다.
- 반면에 정책이론의 불확실성이 낮으면 낮을수록 조직과 정당성에 대한 요구정도가 낮아진다. 이는 정적인 통제적 정책이 해당된다. 이는 실행하기가 상대적으로 쉽고, 보편주의가 해당된다.
- 정책이 성공하기 위해서 국가는 생산자와 국민 사이의 관계를 잘 조절할 수 있어야 한다.

### e. 복지제도의 일반적 운영원리

- 복지제도가 시장의 경쟁에서 낙오한 사람들을 돌보는 제도라면 仁에 해당한다. 그러나 이러한 仁이 너무 커지면, 사회의 효율성을 해쳐 전체 생존이 위협해 질 수 있다. 따라서 적절한 순간이 오면 仁인 복지제도를 줄이고 능력의 차이에 결과를 맡기는 義의 단계로의 교차를 실행할 수 있다.
- 이러한 교차원리에 대한 사회적 긍정이 공공선택을 통해 한번 이

루어질 수 있다면 보편적 복지에서 선별적 복지로, 또는 복지대상에서 복지비대상으로의 전환이 경제나 재정여건에 따라 이루어질 수 있다고 생각된다.

### 3) 물질적 수단: 재원

- 재원의 지속적인 조달의 필연적 요구는 현대 화폐경제의 구조이다.
- 고복지인 보편적 복지에 상응하는 조세체계가 있다. 이에는 직접세와 간접세, 누진세와 역진세 등의 세금들이 고수준에서 균형을 이룬 스웨덴과 같은 균형조세유형과 독일과 같은 고사회보장세유형이 있다.

### 3. 목적과 수단 간의 상호작용으로서의 조건부 동의의 조건

- 조건부 동의라는 것은 이기적 국민도 특정한 조건 하에서는 보편적 복지와 같이 정부에 의해 조직되는 공공재를 생산하는 집단적 행위에 동의한다는 것이다. 그 출발점은 국민은 공공선에 기여하여야 한다는 규범에 따라 행동하려는 바람과 합리적인 개인 이익 추구 사이에 균형을 잡으려 한다는 전제이다.
- 국민들은 보편적 복지와 같은 집단적 정책에 의해 추구되는 목적에 긍정적인 도덕적 가치를 주는 경우에도 무임승차자의 문제를 해결되어 그 집단적 정책이 실제로 성립이 되기 위해서는 최소한 다음의 세 가지 조건이 제도적으로 충족될 필요가 있다.
  - 1) 국민들은 보편적 복지에 의해 생산되는 결과 자체를 가치 있게 보아야 한다.(실제적 정의)
  - 2) 국민들은 상기한 가치를 실행하기 위해 필요한 행정적 과정이 절차적 정의를 충족시키도록 조직되기를 원한다. 즉, 정부는 제

공하기로 약속한 것을 공정하고 비편파적인 방식으로 제공하여야 한다.

- 3) 국민들은 다른 국민들도 연대성의 원칙에 따라 보편적 복지의 형성에 비용의 부담을 통해 동참할 것을 믿는다.

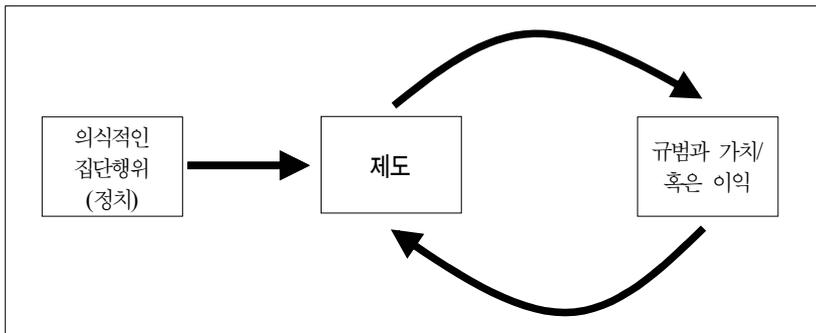
#### 4. 정책제언

제도에 따라 개인의 사회적 행위가 어떠한 특성의 규범과 가치를 따를지 아니면 자신의 이익을 따를지가 결정되며, 반대로 특정한 규범과 가치를 따르는 행위나 혹은 어떠한 이익을 추구하는 행위가 우세한가에 따라 기존제도를 강화하기도 하고 약화시키기도 한다. 일단 이러한 순환적인 과정에 들어가면 인간의 사회적 자유는 제한된다. 그러나 제도가 어떠한 특정한 규범과 가치/ 혹은 이익에 따라 인간의 사회적 행위가 일어나는 것을 결정한다는 점을 고려하면 공공의 광장에서 의식적인 집단행위에 의해 제도가 선택될 가능성이 있으면 사회적 행위의 자유가 확보된다. 이러한 기회는 드물고 또 그러한 기회를 한 사회가 의식적으로 인식하기는 더욱 힘들고, 올바른 지식을 근거로 제도에 대한 선택을 하는 것은 더더욱 힘들다. 그러나 이러한 힘든 조건을 인식하면 할수록, 제도의 조직에 대한 올바른 지식을 많이 가지면 가질수록 기회를 더욱 잘 잡을 수 있고, 성공의 확률도 올라간다.

복지국가의 역사에서 보면 스웨덴이 이러한 드문 ‘형성적 순간’(formative moment)을 인식하고 올바른 집단선택을 통해 보편적 국가를 형성한 예이다. 결국 우리나라에서의 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안이라는 것도 보편적 복지와 선별적 복지의 의사결정 과정이 가지고 있는 집합적 행위의 딜레마를 인식하고, 그 딜레마를 풀 수 있는 조건적 동의의 조건과 그 정치적 도덕적 의미를 잘 이해하여

선순환적 관계에 들어갈 수 있는 제도적 조건을 의식적으로 형성할 수 있는 ‘형성적 순간’을 성취하는 것이라고 생각된다. 즉, 조화적 발전방안은 주어진 해답이 아니라 과제이다. 다만 과제의 성격과 잘 풀 수 있는데 필요한 범주와 조건은 연구에서 주어졌다.

[그림 6-1] 인간의 행위와 제도 및 규범과 가치/혹은 이익의 관계와 인간의 사회적 자유



## 제2절 연구의 제한점과 발전방향

본 연구는 이념적 성격이 강한 현재의 보편적 복지와 선별적 복지의 논쟁을 좀 더 차분하고 신중하게 진행할 수 있게 하는 여건을 형성하게 하는 것이 현 상황에서 가장 중요한 정책적 고려사항이라는 인식하에 진행되었다. 이를 실현하는 방법으로서 보편적 복지와 선택적 복지사이의 조화적 발전방안을 구체적 정책방안에서 찾지 않고, 그 정책방안이 집단적 의사결정 과정을 통해 형성되는 수준에서 찾았다. 이를 위해 보편적 복지와 선별적 복지에 관한 선택이 공공선택임을 보이고, 이 경우 발생하는 사회적 딜레마를 해결하기 위한 공공선택 과정에서의 범주와 조건을 목적과 수단 그리고 조건부 동의라는 틀을 통해 제시함으로써

보편적 복지와 선별적 복지가 선택될 수 있는 범주와 선택의 조건들을 명시적으로 제시하는 성과가 있었다.

이러한 연구방향의 결과로 공공선택에 의해 결과될 수 있는 전체적 조화적 방안이나 개개의 조화적 방안에 대해서는 제한적으로 밖에 제시가 되지 않았다. 따라서 후속 연구로서는 이 연구에서 개발된 개념 틀을 구체적인 제도에 적용하여 조화적 발전방안이 전체와 개개의 경우에 있어 어떤 형태로 실현될 수 있는지를 제시하는 것이 가능하겠다.

## 참고 문헌

- 김세원 외(2011). 페어 소사이어티: 기회가 균등한 사회, 한국경제신문.
- 김현숙 외(2008). 보육료 지원체계 개편방안 연구. 보건복지가족부.
- 고영선·김정호(2007). 재정사업 심층평가 지침, 제2판, 한국개발연구원.
- 민경국(2010). 복지국가 이념, 지속가능한 사회발전 원리인가? CFE 리포트
- 박기백·김현숙 외(2005). 표준보육 교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구, 여성부·조세연구원.
- 보건복지부(각 연도). 보육사업안내 및 지방자치단체 특수시책사업 현황.
- 서문희·최진·이정림·최혜선·조성연·권영인(2009). 보육시설 특별활동 중심의 보유프로그램 질 관리방안. 보건복지가족부·육아정책개발센터
- 서문희·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소
- 서문희·양미선(2011). 보육시설 이용시간과 지원체계 개편방안. 보건복지부
- 서문희·김은설·최진·안재진·최혜선·김유경·조애저(2009). 2009년 전국 보육실태조사 가구조사 보고서. 보건복지부·육아정책연구소
- 양재진 외(2008). 사회정책의 제3의 길, 백산서당
- 여성가족부(각 연도). 보육사업안내 및 지방자치단체 특수시책사업 현황.
- 유근춘·최정수·정기택(2005). 공공보건의료와 민간의료의 기능 및 역할 분담의 구분기준에 관한 연구. 정책자료. 한국보건사회연구원.
- 유근춘 외 11인(2008). 보건복지재정 적정화 및 정책과제, 한국보건사

회연구원.

윤석철(1982). 경영학적 사고의 틀, 경문사.

윤석철(1991). 프린시피아 매네지멘타, 경문사.

윤석철(2001). 경영학의 진리체계, 경문사.

윤석철(2011). 삶의 정도, 위즈덤하우스

윤홍식(2011). 복지국가의 조세체계와의 합의: 보편적 복지국가 친화적  
인 조세구조는 있는 것일까?, 한국사회복지학, 63(4)

윤희숙(2007). “의료부문의 정부역할 재정립”, 한국개발연구원, 『우리  
경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』, pp.321~360.

이규식(2001). 의료의 공공성제고와 공공의료기관 확충 논의의 검토, 보  
건행정학회지, 제11권 제1호, 2001, pp.107-130.

이현주·강혜규·서문희·정경희·유동철·정재훈·이승경·노언정·현명이(2003).  
공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안, 한국보건사  
회연구원.

이정우(2002). 사회복지정책, 학지사.

조병구·조윤희 외(2008). 영아 기본보조금 가업 평가, 조세연구원.

Baldwin, Peter, 1990, The Politics of Social Solidarity: Class  
Bases of the European Welfare state 1875-1975, digital  
printing 2003, Cambridge University Press

Barr, Nicholas, 1992, Economic Theory and the Welfare State: A  
Survey and Interpretation, Journal of Economic Literature  
30, 741-802.

Boulding, Kenneth E., 1992, Towards a New Economics: Critical  
Essays on Ecology, Distribution and Other Themes, Edward  
Elgar

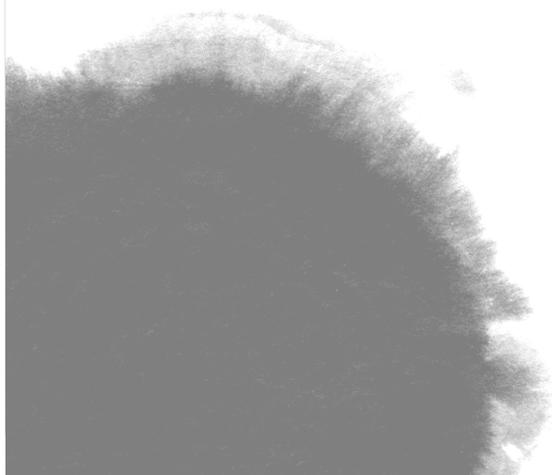
- Castles, Francis, 1989, *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge: Polity Press.
- Chang, Ha-Joon, 2010, *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*
- Esping-Andersen, Goesta, 1990, *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Goesta, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*
- Eucken, Walter., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, ed. by Eucken, Edith/ Hensel, K. Paul, 1952, 수정6판, 1990.
- Hadenius, Axel, 1986, *A Crisis of the Welfare State?*, Uppsala: Almqvist and Wiksell.
- Kato, Junko, 2003, *Regressive Taxation and the Welfare State; Path Dependence and Policy Diffusion*, Cambridge University Press.
- Korpi, Walter, 1981, *Den demokratiska klasskampen*, Stockholm: Tidens Foerlag.
- Kuhnle, Stein and Solheim, Liv, 1991, *Velferdsstaten-vekst og omstilling*, Oslo: Tano.
- Kymlicka, Will, 2002, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press.
- Lampert, Heinz and Althammer, Joerg, 2007, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 8th ed., Berlin: Springer.
- Lindert, Peter H., 2004, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Vol. 1.(The Story): Cambridge University Press.

- Manzi, Jim, 2010, Unbundle the Welfare State, issue of National Review, 2010.12.20.
- Moene, Karl Ove and Wallerstein, Michael, 1996, Self-Interested Support for Welfare Spending, Paperpresented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, Aug.29-Sept.1, 1996.
- Musgrave, Richard A., 1987, "merit goods", in The New Palgrave: A Dictionary of Economics, Vol.3, Macmillan Press, pp. 452-453.
- Olofsson, Gunnar, 1979, Mellan klass oc stat, Lund: Arkiv avhandlingsserie.
- Olsson, Sven E., 1990, Social Policy and Welfare State in Sweden, Lund: Arkiv.
- Philosophy and Medicine, vol. 69(2001): Solidarity in Health and Social Care in Europe
- Rawls, John, 1993, Political Liberalism, New York: Columbia University Press.
- Rothstein, Bo, 1998, Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State, Cambridge University Press
- Rothstein, Bo, 2000, Trust, Social Dilemmas and Collective Memories, Journal of Theoretical Politics 12: 477-501.
- Rothstein, Bo, 2001, The Universal Welfare State as a Social Dilemma, Rationality and Society , 13, 213-233
- Ryu, Gun-Chun, 2003, Ueber die Vergleichbarkeit des Ausgabenexplosion- und Finanzierungsproblems bei der Gesetzlichen Krankenversicherung

- mit der kapitalistischen Konjunktur im Hinblick auf seinen Ablauf und seine Schwierigkeit bei der Konsenslösung --aus der systemtheoretischen Perspektive -- (그 경과와 합의적 해결의 곤란성의 관점에서 본 법정 질병보험의 비용폭증 및 재정문제의 자본주의 경기변동과의 비교가능성에 관하여 ---시스템이론의 관점에서---), 독일 쾰른대학교 박사학위논문.
- Stiglitz, Joseph E., 2000, Economics of the Public Sector, New York: Norton & Company.
- Svallfors, Stefan, 1989, Vem älskar välfärdsstaten?, Lund: Arkiv Förlag.
- Svallfors, Stefan, 1991, The Politics of Welfare Policy in Sweden: Structural Determinants and Attitudinal Cleavages, British Journal of Sociology 42.
- Svallfors, Stefan, 1996, Välfärdsstatens moraliska ekonomi, Umeå: Borea Förlag.
- Titmuss, Richard M. 1967, "Universal and Selective Social Services," New Statesman 1967-09-15, reprinted in Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds), Selected Writings of Richard M. Titmuss, 1987, London: Allen and Unwin.
- Titmuss, Richard M., 1968, Commitment to Welfare, London: Allen and Unwin.
- Zeng, Ming and Chen, Xiao-Ping, 2003, Achieving Cooperation in Multiparty Alliances: a Social Dilemma Approach to Partnership Management, The Academy of Management Review, Vol. 28(4), 587-605.



부 록





# 부록

## 부록 1: 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전 관점에서 본 우리나라 보육정책 사례<sup>1)</sup>

2010년 말 기준으로 어린이집이나 유치원에 다니는 0-5 세 아동은 168만여명으로 전체 아동의 62% 수준이다. 어린이집은 정원 대비 현원 비율이 82% 수준으로 총량적으로 수요에 비하여 공급이 부족하지 않다고 하겠다. 영유아보육법으로 저소득층, 취약계층, 취업모 자녀 등에 어린이집 이용 입소 우선순위를 두고 있다.

어린이집이나 유치원에 다니는 0-5 세 아동의 부모 보육료 지원은 2011년 소득 하위 70%까지 정해진 정부 지원단가의 전액을 지원한다. 이외 장애아동과 다문화 아동은 소득계층 제한 없이 어린이집이나 유치원에 다니는 모든 아동에게 보육료를 전액 지원한다. 한편 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 0-2세 영아에게는 차상위 이하 아동에게만 양육수당을 지원한다. 정부는 2012년부터 만5세아에 대해서는 어린이집과 유치원 모두에 공통으로 적용하는 5세 누리과정을 도입하고 소득제한 없이 모두에게 비용을 지원을 한다는 계획이다

본고는 이와 같은 보육서비스 이용과 비용 지원에 대하여 보편성과 선별성의 조화라는 관점에서 정책의 전개, 현황과 문제를 살펴보고 정책방향을 제안하고자 한다.

1) 육아정책연구소 서문희 연구위원 작성

## 1. 어린이집 공급과 이용

### 1. 법적 근거

어린이집 설치와 이용 관련법으로, 영유아보육법 제12조에서 국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치·운영하여야 하며, 이 경우 국공립어린이집은 제11조의 보육계획에 따라 도시 저소득주민 밀집 주거지역 및 농어촌지역 등 취약지역에 우선적으로 설치하여야 한다고 규정하며, 동법 제13조는 국공립어린이집 외의 어린이집을 설치·운영하려는 자는 시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다고 규정한다. 동법 제14조는 직장 어린이집 설치 근거이다. 즉, 국공립 어린이집의 이용에 대해서는 선별적 관점에서 접근하고 있다.

어린이집 이용과 관련해서는 영유아보육법 28조 및 시행규칙 29조에 의하여 보육사업 안내로 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 어린이집은 입소 우선순위를 둔다. 법으로 정한 우선순위 1순위는 국민기초생활보장법에 따른 수급자(법정), 한부모가족지원법 제5조의 규정에 의한 보호대상자의 자녀, 국민기초생활보장법 제24조의 규정에 의한 차상위계층의 자녀(최저생계비의 120%이하), 장애인복지법 제2조의 규정에 의한 장애인 중 보건복지부령이 정하는 장애등급 이상에 해당하는 자의 자녀(장애부모), 아동복지시설에서 생활중인 영유아, 부모가 모두 취업중인 영유아, 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 영유아, 자녀가 3명 이상인 가구의 영유아이고, 2순위는 기타 한부모·조손 가족, 입양된 영유아, 차등 보육료 지원대상 영유아 중 기타 지원층의 영유아(영유아 가구소득 하위 70%이하)이다. 이러한 순위는 2011년 4월부터 1순위는 항목당 100점, 2순위는 항목당 50점으로 산정하여 해당 항목별 점수를 합하여 고점자 순으로 입소하도록 한다.

## 2. 현황

2010년 12월 현재 38,021개소의 어린이집에서 128만여명의 아동이 보육을 받고 있다. 이 중 초등학생을 제외하면 전체 영유아의 어린이집 이용률은 42.0%이다.

시설유형별 보육 구성 비율을 보면 국공립시설과 법인어린이집 등 공공성이 비교적 강한 어린이집의 수는 전체 시설의 9.2%로 소수이고, 그 대신 개인이 설치 운영하는 어린이집이 대다수이다. 2010년 12월 현재 민간개인어린이집이 13,789개소로 37.8%이고 가정어린이집이 19,369개소로 50.0%이다(부표 1 참조).

〈부표 1〉 어린이집 유형별 어린이집 수: 1995~2010

(단위: 개소, %)

구분	계	국공립	법인	법인외	민간개인	가정	직장	부모협동
1995	9,085	1,029	928	22	3,175	3,844	87	미분류
2000	19,276	1,295	2,010	324	8,970	6,473	204	미분류
2005	28,367	1,473	1,495	979	12,769	11,346	263	42
2010	38,021	2,034	1,468	888	13,789	19,369	401	74
(비율)	(100.0)	(5.3)	(3.9)	(2.3)	(36.3)	(50.9)	(1.1)	(0.2)

자료: 여성가족부·보건복지가족부(각 연도). 보육사업안내.

〈부표 2〉 어린이집 설립유형별 보육아동 수: 1995~2010

(단위: 명, %)

구분	계	국공립	법인	법인외	민간개인	가정	직장	부모협동
1995	293,747	78,831	77,187	591	92,634	42,116	2,388	미분류
2000	686,000	99,666	157,993	15,949	336,625	67,960	7,807	미분류
2005	989,390	111,911	125,820	56,374	552,360	129,007	12,985	933
2010	1,279,910	137,604	114,054	51,126	671,891	281,436	21,901	1,829
(비율)	(100.0)	(10.8)	(8.9)	(4.0)	(52.5)	(22.0)	(1.7)	(0.1)

자료: 여성가족부·보건복지부(각 연도). 보육통계.

〈부표 3〉 어린이집 공급 정원 대비 현황: 2010

(단위: 개소, %)

구분	계	국공립	법인	법인외	민간개인	부모협동	가정	직장
정원	1,556,808	153,792	143,841	62,698	828,035	2,226	337,900	28,316
현원	1,279,910	137,604	114,054	51,126	671,891	1,898	281,436	21,901
(비율)	82.2	89.5	79.3	81.5	81.1	85.3	83.3	77.3

자료: 보건복지부(2010), 2010 보육통계.

보육 아동은 2009년 12월 현재 국·공립시설 이용 아동이 약 13만 8천여명 정도로 전체 보육 아동의 10.8%이고 법인 및 법인 외 어린이집 이용 아동이 약 17만명으로 13.9%인데 비하여, 개인이 설치 운영하는 시설 이용은 민간개인어린이집 67만 2천여명과 가정어린이집 28만1400여명으로 모두 95만3천명 수준인 74.5%이다(부표 2 참조).

이러한 보육 이용 아동 현원은 정원 대비 82.2%이다. 시설 유형별로 보면 국공립어린이집이 89.5%로 가장 높고 직장어린이집의 이용률이 77% 수준으로 가장 낮다(부표 3 참조). 즉, 어린이집은 총량적으로 수요에 비하여 공급이 부족하지 않다.

한편, 유치원은 2010년 4월 통계로 전국 8,388개원이 설치되어 53만 8천명이 이용하고 있고, 설립주체별로는 국공립유치원이 많지만 소규모가 많기 때문에 이용 아동은 사립유치원 이용자가 전체 원아의 76.5%에 해당된다. 공립 유치원의 상당수는 농어촌 면지역에 초등학교 병설로 설치되어 있다.

어린이집과 유치원을 이용하는 아동을 모두 합하면 영아는 전체 영아 135만 8천명 중 50.5%가 어린이집을 이용한다. 이는 2009년 41.6%에서 증가한 것이다. 유아는 전체 유아 137만 7천여명 중 어린이집 41.6%, 유치원 39.1%로 총 80.7%의 아동이 어린이집 또는 유치원을 이용하고 있다. 영유아를 합하면 약 273만5천명 중 61.7%가 유치원 또는 어린이집을 이용하고 있다. 연령별로 보면 어린이집은 만2세아 이

용률이 70%가 넘는다(부표 4 참조).

최연소자녀 기준 모 취업률과 비교해 보면, 모 취업률은 35.8%, 영유아의 어린이집과 유치원 이용률은 61.6%로 모취업률보다 기관 이용률이 더 높았다. 최연소자녀 기준 모 취업률은 영아보다 유아의 모 취업률이 더 높은 것을 알 수 있다. 영아의 경우 모 취업률이 가장 높은 만2세의 어린이집 이용률도 가장 높아 모취업과 영아의 어린이집 이용률이 관계가 있음을 알 수 있다. 그러나 유아의 경우 모취업률이 44~46% 수준으로 비슷한 데 반하여, 어린이집이나 유치원 이용률은 연령에 따라 증가하여 유아는 모취업과 상관없이 기관을 이용한다고 해석할 수 있다. 우리나라는 특히 영아의 어린이집 이용률이 높고, 유아는 81%의 어린이집 및 유치원 이용률을 보이는데, 2009년 전국보육실태조사에 의하면 유아는 상당수가 학원 등 유사 기관을 이용하므로 단지 만5세 유아의 4.4%만이 아무 곳도 다니지 않는 것으로 파악되었다.

〈부표 4〉 보육 및 교육기관 이용 영유아 수: 2010

구분	인구수 <sup>1)</sup> (A)	어린이집 (B)	유치원 (C)	계 (B+C)	비율 (B/A)	비율 (B+C/A)	최연소자녀
							기준 모취업률 <sup>2)</sup> (2009)
0세	448,516	125,133	-	-	27.9	-	24.7
1세	443,963	229,486	-	-	51.7	-	29.2
2세	465,564	331,637	-	-	71.2	-	39.2
소계	1,358,043	686,256	-	-	50.5	-	29.9
3세	493,452	243,264	111,482	354,746	49.3	71.9	44.4
4세	448,200	180,542	181,441	361,983	40.3	80.8	44.8
5세	435,281	149,278	244,654	393,932	34.3	90.5	46.0
소계	1,376,933	573,084	537,557	1,110,641	41.6	80.7	44.9
전체	2,734,976	1,148,674	537,557	1,686,231	42.0	61.7	35.8

주: 1) 인구수는 2010년 12월 주민등록인수임.

2) 모취업률은 2009년 전국 보육실태조사 결과임.

3) 어린이집 자료는 2010년 12월, 유치원 자료는 2010년 4월 통계로 5세 이상아이는 제외하였음.

자료: 교육과학기술부(2010). 유치원현황.

보건복지부(2010). 보육통계.

## II. 보육비용 지원 제도와 현황

### 1. 보육비용 구성

보육비용 지원 현황을 파악하기 위해서는 보육에 소요되는 비용과 부모의 보육료 부담과 정부 지원의 개념을 먼저 파악할 필요가 있다. 사용되는 개념은 표준보육비용, 보육료 상한액, 필요경비, 보육료 지원단가이다. 이들 개념 및 수준을 살펴보고자 한다.

#### 가. 표준보육비용

표준보육비용은 보육을 하는데 소요되는 비용으로 법적으로 규정된 용어는 아니다. 비용 산출 시에 어떠한 항목을 포함하여야 하는지, 제공되어야 하는 보육서비스의 수준을 어느 정도에 맞추어야 하는가에 대한 개념도 정리되어 있지 않다. 따라서 어떠한 항목을 포함하고 보육서비스 수준을 어느 정도로 정하느냐에 따라 달라진다.

1999년 이후 정부는 두 차례에 걸쳐 표준보육비용 산정을 지원하였다. 2004년에는 전국 보육·교육 실태조사의 일환으로 조세연구원(2005)에서 일원화된 표준 보육 및 교육단가 산정 연구를 수행하였다. 조세연구원에서는 인건비, 급간식비, 교재교구비, 관리비와 저렴한 수준으로 건축비를 포함하였고, 수준에 따라 두 가지 안으로 표준보육료·교육비를 제시되었다. 하나는 인력의 인건비 수준을 국공립유치원 교사에 맞춘 것이고 다른 하나는 국공립어린이집 수준에 맞춘 것이다. 산출한 비용은 50인 어린이집을 기준으로 1인이 0세아 806,000원, 5세아 271,843원이다(부표 5 참조).

이후 김현숙 외(2008)는 2008년에 복지부 의뢰로 표준보육비용을 다시 산출한다. 그 이유는 ① 2004년이 보육과 교육을 통합한 비용 산정

으로 어린이집에 적용하기 적절하지 않고, ② 유아 대비 영아 관리비가 교사 대 아동수 가중치 부여로 과다 책정되었고, ③ 민간 어린이집의 현실을 제대로 반영하지 않았다는 판단에 따른 것이다. 국공립어린이집 기준으로 교사 인건비를 지급하고 유기농 식자재를 쓰며 교재교구를 유치원 수준으로 맞추고 건축비를 반영하는 등, 일부 기준을 수정 보완하여 산출한 비용은 50인 어린이집을 기준으로 1안이 0세아 738,400원, 5세아 317,000원이다(부표 6 참조).

서비스 수준 적용 기준이 높으므로 비용이 높아지는 것은 당연하겠으나, 그러나 두 연구를 비교하여 영아는 관리비 조정으로 많이 낮아졌고 유아는 물가상승률은 감안하여도 약간 높아진 수준이다.

〈부표 5〉 2004년 산출 1인당 표준교육비(종일제): 0, 5세 사례

(단위: 원)

구분	20인		50인		77인		97인	
	1안	2안	1안	2안	1안	2안	1안	2안
0세	686,566	942,673	806,000	1,105,831	790,287	1,084,150	788,973	1,076,483
5세	-	-	271,843	355,257	247,646	322,930	249,503	320,254
구분	124인		142인		169인			
	1안	2안	1안	2안	1안	2안		
0세	784,796	1,073,936	780,965	1,065,728	773,788	1,054,888		
5세	254,642	315,912	246,128	314,758	238,569	305,245		

자료: 박기백, 김현숙 외(2005). 표준보육 교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구. 여성부·조세연구원

〈부표 6〉 2008년 산출 1인당 표준교육비(종일제): 0, 5세 사례

(단위: 원)

구분	20인		50인		77인		97인	
	1안	2안	1안	2안	1안	2안	1안	2안
0세	668,500	1,111,400	738,400	1,222,300	709,900	1,177,100	711,300	1,172,000
5세	-	-	317,100	450,400	284,600	404,100	284,200	399,600
구분	124인		142인		169인			
	1안	2안	1안	2안	1안	2안		
0세	705,200	1,163,000	704,800	1,161,300	696,200	1,149,300		
5세	277,400	391,000	276,100	388,800	267,200	377,100		

자료: 김현숙 외(2008). 보육료 지원체계 개편방안 연구. 보건복지가족부

이러한 표준보육비용은 지방정부에서 민간 및 지정 어린이집 보육료 상한선을 결정하는데 참고로 활용된다.

#### 나. 민간·가정 어린이집 보육료 상한액

영유아보육법은 민간·가정 어린이집 보육료는 시·도지사가 어린이집의 유형 및 지역적 여건을 고려하여 수납한도액을 결정하도록 하고 있다. 따라서 지역에 따라 보육료가 다소 차이가 난다. 그러나 정부 미지원시설의 0~2세 영아는 기본보육료 지원으로 정부지원단가 범위내에서 보육료를 정하게 되기 때문에 영아 보육료 상한선은 정부 지원단가로 통일되어 있다. 유아 보육료 상한선은 <부표 7>에서 볼 수 있는 바와 같이 지역별로 다소 차이가 있고, 가정과 민간 어린이집의 보육료 차이가 일관성을 보이지 않는다.

<부표 7> 민간어린이집 보육료 상한액: 2011

(단위: 천원)

시·도	정부지원시설	민간어린이집		가정어린이집	
		만 3세	만 4세 이상	만 3세	만 4세 이상
서울		251	246	251	246
부산		244	222	263	243
대구		243	224	251	245
인천		257	243	270	258
광주		242	224	256	245
대전		240	225	266	266
울산	만 0세: 394	247	232	261	244
경기	만 1세: 347	275	253	278	278
강원	만 2세: 286	238	222	255	249
충북	만 3세: 197	250	225	278	272
충남	만 4세 이상: 177	254	276	241	258
전북		237	214	237	214
전남		237	220	256	246
경북		242	217	263	247
경남		236	221	254	247
제주		223	215	246	246

자료: 각 시·도 보육정보센터(2011)

## 다. 기타 필요경비

영유아보육법 제38조(보육료 등의 수납)는 시·도지사가 정하는 보육료와 그 밖의 필요경비 범위내 수납할 수 있다고 규정한다.

〈부표 8〉 시·도별 기타 비용 수납 한도액(2011년, 원)

시·도	입소료	현장학습비	기타필요경비
서울	연 50,000 이내	- 실비 범위 내에서 자치구별 여건에 따라 자치구청장이 자치구 보육정책위원회 심의를 거쳐 수납한도액 결정 - 어린이집장 또는 어린이집 운영위원회에 위임불가	
부산	연 80,000	연 100,000	월 80,000
대구	연 80,000	연 100,000	월 80,000
인천	- 정부지원시설: 연 85,000 - 민간·가정·부모협동시설: 연 100,000	- 정부지원시설: 만 0~1세 월 55,000, 만 2~5세 월 70,000 - 민간·가정·부모협동시설: 만 0~1세 월 70,000, 만 2~5세 월 90,000	
광주	연 80,000(재원아 20,000)	연 230,000 (행사비 50,000)	월 90,000
대전	연 90,000(1회) (재원아 20,000)	연 144,000	월 80,000
울산	연 81,000(재원아 22,000)	연 18회 실비수납	월 80,000
경기	연 100,000원 (재원아 입소료의 50%)	지역 실정에 맞게 시장, 자율적으로 결정하여 수납	군수가 시·군 보육정책위원회를 거쳐
강원	70,000(재원아 30,000)	실비로 결정	월 70,000(수납한도액 이내 실비)
충북	연 90,000	연 100,000	월 80,000
충남	연 80,000(재원아 30,000)	연 160,000	월 120,000
전북	연 50,000 (재원아 20,000)	시 월 116,000, 군 월 84,000 (현장학습, 차량운영, 시간연장, 간식비 포함)	월 95,000
전남	연 80,000 이내 (재원아 20,000 이내) ※ 상해보험료, 체육복, 가방, 수첩, 명찰구입비 포함	연 120,000 이내	- 특별활동비 연 80,000 이내 ※ 과목당 30,000원 이내 준수철저 - 기타필요경비 연 240,000 이내 ※ 재료비, 건강간식비, 앨범대, 캠프비, 재량발표 및 체육대회, 스포츠, 특별활동비, 우유급식비 포함
경북	연 80,000 (동결) ※ 상해보험료, 체육복, 가방, 수첩, 명찰구입비 포함	1회 20,000 (동결) ※ 입장료, 교통비 등 (단 회당자에 한함)	월 90,000
경남	연 80,000	연 100,000	월 70,000(특별활동비)
제주	연 60,000 이내 (재원아 50,000 이내) ※ 상세내역 고지	연 50,000 이내	월 75,000 이내 ※ 시설운영위원회, 학부모 협의하여 결정

자료: 각 시도 보육정보센터(2011)

이에 의거하여 시도 결정에 따라 어린이집에서는 보육료 이외에 필요 경비라는 명목으로 입소료, 현장학습비, 특기적성비 등을 추가로 수납하는데, 시·도별 실태는 <부표 8>에 제시된 바와 같다. 대부분의 시도는 비용 수준을 시도에서 결정하지만, 일부 시도는 시군구에 위임하기도 한다.

기타 필요경비 수납액이 높은 시도는 서울이다. 서울시는 입소료는 5만원으로 통일되어 있고, 실비 범위 내에서 자치구별 여건에 따라 자치구청장이 자치구 보육정책위원회 심의를 거쳐 수납한도액 결정하도록 하는데, 현장학습비는 연 15~27만원(송파구 월 3만원 예외), 특기적성비 월 8~26만원으로 구에 따라 차이가 있다. 특기적성비는 강남구가 26만원으로 가장 많고 강동구와 동작구가 지난해와 같이 18만원이며, 서초구가 17만원, 강북구와 송파구가 15만원이며, 금천구와 서대문구가 8만원으로 가장 적다. 특기적성 과목에 대한 제한은 서대문구, 성북구, 영등포구, 은평구가 3과목, 강동구가 5과목 이내로 하며, 구로구, 동대문구, 양천구는 학부모와의 협의를 통해 결정한다.

기타 필요경비는 보육료 이외 추가로 들어가는 비용인데, 법으로 기타 필요경비에 대한 개념과 기준이 명시되어 있지 않아서 지역마다 상한선은 물론 기준도 제각각이다. 지역 차이를 인정하더라도 중앙정부가 이에 대하여 일정한 공통적인 기준을 제시할 필요가 있다.

## 라. 보육료 지원단가

보육료 지원 단가는 부모 보육료에 대하여 정부가 정하는 지원 기준으로, 인건비를 지원하는 어린이집 보육료와 동일하다. 이는 보육에 소요되는 총 비용에서 인건비 지원 액수를 제외한 비용을 부모보육료로 산정한 것이다. 정부는 보육사업 실시 이래 1999년까지 산정 인건비 지

원 어린이집과 민간가정 어린이집 표준보육단가를 산출하여 ‘보육사업 지침’으로 제시하다가 그 이후 민간가정 어린이집 표준보육단가 고시는 각 시·도에 위임하였고, 중앙정부에서는 인건비 지원 시설 표준보육단가에 물가 상승률을 적용하여 정부의 지원기준 보육료로 사용하고 있다.

〈부표 9〉 최근 연도별 지원단가

(단위: 천원)

구분	0세아	1세아	2세아	3세아	4세 이상아	비고
2004	257	212		131		
2005	299	247		153		인건비 지원 비율 축소
2006	350	308	254	158		0세아 교사대 아동비율 반영
2007	361	317	262	180	162	3세아 교사대 아동비율 반영
2008	372	327	270	185	167	
2009	383	337	278	191	172	
2010	383	337	278	191	172	
2011	394	347	286	197	177	

주: 보건복지부 및 여성가족부(각년도). 보육사업안내.

〈부표 9〉는 2004년 이후 연도별 지원 기준액이다. 2005년도 이후 부분적인 변경이 있었는데, 2005년도에 인건비 지원 비율을 시설장 및 영아반 교사는 90%에서 80%로, 유아반 교사는 45%에서 30%로 조정하고 이에 따라 지원 기준액을 상향 조정하였다. 또한 2006년도에는 0세아 교사대 아동 비율 1:3으로의 조정을 반영하여 0세아 기준액을 따로 설정하였고, 2007년도에는 만3세아 교사대 아동비율 1:15를 반영하여 만3세아 기준을 따로 정하였다.

보육료 지원단가는 다음과 같은 크게 두 가지 문제가 있다. 첫째, 보육료 지원단가의 불충분성이다. 영이는 기본보육료 지원으로 보육료 지원 단가와 보육료 상한액이 동일하고, 기본보육료와 보육료 지원 단가를 합한 보육비용이 표준보육단가와 근사하지만, 유아는 보육료 지원 단가, 보육료 상한액, 표준보육비용간의 격차가 크다. 만5세 기준 보육

료 지원 단가 175,00원, 보육료 상한액 24만원 내외, 표준보육비용 28만원 선이다. 이는 실제 비용과 지원단가간의 격차로 전액 지원의 부모 체감도를 낮춘다. 민간 어린이집 부모는 전액 지원대상자라도 보육료 수납액과 지원 단가의 차액을 부담하여야 하며, 어린이집에서는 특기활동 등 기타 필요경비를 받아서 운영상 어려움을 타계하려 하기 때문이다. 둘째, 보육료, 보육료 지원 단가가 이용시간 언급없이 단일 종이 제시되고 있어서 획일화된 보육비용 지원구조가 수요자의 요구를 반영하는데 한계가 있다. 보육료 지원단가가 12시간 이용 비용아리는 이유로 부모 취업여부와 무관하게 어린이집 이용 아동에게는 종일제 이용이 적용되고 있기 때문이다.

## 2. 보육비용 지원

우리나라의 보육 비용 지원은 시설유형에 따라서 차이가 있지만, 종사자 인건비 중심의 시설보조금 지원과 부모 보육료 지원인 부모보조금으로 크게 나누어 볼 수 있다. 시설보조금과 부모 보육료 지원 모두 어린이집 운영, 즉 아동보육에 소요되는 보육 비용이다. 영유아보육법은 다양한 형태의 비용 보조가 가능하도록 법적 뒷받침을 하고 있고, 실제로 프로그램별 지원, 기본보조 지원 등 다양한 형태의 지원이 실시되고 있다. 이들 현황을 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 시설별 지원

#### 1) 법적 근거

정부나 기업의 운영비 지원을 통한 보육비용 지원과 관련하여 영유아보육법 제36조 비용의 보조와 제37조 사업주의 비용 부담 조항을 두고

있다. 법 36조를 보면 국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육(超過保育)에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방보육정보센터의 설치·운영, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다고 정하여 사실상 모든 형태의 운영비를 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 직장 어린이집에 대해서도 이를 설치한 사업주는 그 어린이집의 운영과 보육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 한다고 정하고 있다. 하위법령으로는 각각 법에서 위임한 사항을 구체화하고 있다.

## 2) 현황

이러한 근거 하에서 어린이집에 대한 시설 보조금 지원은 국공립 및 법인 중심의 인건비 지원과 프로그램별 지원으로 구분된다. 종사자 인건비 지원사업 대상은 국공립 및 법인어린이집 등 정부가 건축비를 지원한 시설을 중심으로 실시되고 있다.

인건비 지원은 유아교사는 인건비의 30%, 영아전담교사는 80%를 지원하고<sup>2)</sup> 추가지원으로 농어촌 및 폐광지역, 도서벽지 어린이집에는 보육교사 및 취사부 각 1명씩 인건비 100%를 지원하고, 이외 차량운영비는 개소당 월 20만원(종교시설 부설 설치비 지원시설 포함)을 지원하고 있다. 2009년부터는 중소도시와 대도시에서 평가인증을 받은 시설은 취사부 인건비를 지원한다.

2) 2004년 이전에는 각각 45%, 90%에서 2005년부터 축소 조정되었음.

〈부표 10〉 어린이집 운영비 국고보조금 지원 기준 요약

구분		지원내용
국공립 및 법인등 시설	40인 이상 시설	- 원장 인건비 80%, 보육교사 인건비 30%(영아반교사 80%) - 추가지원: 농어촌, 폐광지역, 도서벽지 • 보육교사, 취사부 각 1명 인건비 100% • 차량운영비: 개소당 월 20만원 (종교시설 부설 설치비 지원시설 포함) - 중수도시·대도시 평가인증 통과 시설 취사부 1명 인건비 100%
	40인 미만 시설	- 원장 인건비 지원 없음, 보육교사 인건비 30%(영아반교사 80%)
	시간연장, 24시간, 휴일, 방과후보육	- 시간연장 보육교사 인건비 80%(별도 채용 시) - 24시간 보육교사 인건비 80%(별도 채용 시) - 휴일보육 3명 이상 5시간 이상 보육 시 5만원 - 방과후 16~20명 보육 시 인건비 50% • 장애아동 방과후 보육은 3명 기준 인건비 100% 지원
	장애아 통합시설	- 장애아 전담교사 인건비 80% - 특수교사 수당 월 10만원
영아전담시설 (2004년 이전 지정 및 국고보조 신축비 지원)		- 원장(18명 이상) 및 보육교사 인건비 80% - 유아반 별도 편성: 보육교사 인건비 30% - 취사부 1명 인건비 100% - 농어촌 시설 차량운영비: 개소당 월 20만원
장애아전담시설 (시·도 지사 지정)		- 원장(6개반 이상), 보육교사 또는 특수교사 인건비 80% - 치료사 아동 9인당 1명 인건비 100% 지원 - 특수교사 수당 월 10만원 - 취사부 1명 인건비 100% - 차량운영비: 월 20만원
민간 가정 보육 시설	일반 어린이집	- 영아, 장애아반 지원 기준에 따라 기본보조금 지원 - 교재교구비: 개소당 연 500~1,200천원 - 농어촌 소재 차량운영비: 개소당 월 20만원
	장애아 통합시설	- 장애아 전담교사 1인당 월 100만원 지원
	시간연장 시설	- 시간연장 보육교사 1인당 월 100만원 지원
	24시간 어린이집	- 보육교사 1인당 100만원 지원
직장어린이집		- 시간연장 보육교사 인건비 80 또는 1인당 월 100만원 - 교재교구비: 개소당 연 500~1,200천원

자료: 보건복지부(2011). 보육사업안내

프로그램별 지원은 영아, 장애아, 시간연장, 24시간, 휴일, 방과후보육이 해당되고, 이러한 지원은 시설유형별로 다소 차이가 있다. 이외 민간 일반어린이집에 대해서는 교재교구비를 개소당 연간 50~120만원 지원한다. 교재교구비는 1998년부터 민간어린이집에 지원하였으며, 2006년부터 직장어린이집에도 지원한다. 교재교구비는 2011년부터 평가인증 시설에 한하여 지원한다. 농어촌 소재 시설에는 차량운영비를 월 20만원 지원한다(부표 10 참조).

한편 2011년 하반기부터 공공형 어린이집 제도가 시범사업으로 실시되고 있다. 이는 수요자들이 요구하는 국공립어린이집을 시설비나 인건비 등의 부담으로 확충하지 못하는 상황에서 어린이집의 다수를 차지하는 민간 및 가정어린이집을 발전시키기 위한 대안책으로 마련된 것이다. 보조금은 용도를 지정하지 않은 운영비 형태로 지원된다. 이는 민간어린이집에 대하여 인건비 지원방식을 도입한 서울시와 부산시의 사례<sup>3)</sup>를 따른 것이나 지원 수준은 규모별로 구간화되어 있어서 서울이나 부산시 지원 수준에 미치지 못한다.

## 나. 부모 보육 비용 지원

### 1) 법적 근거

보편적 복지와 선별적 복지가 반드시 부모가 내도록 할당된 비용만을 기준으로 논의하는 것은 아니지만 그 동안 부모에게 보육료로 부과된 비용에 대하여 이를 정부가 어느 정도 부담하는가가 주요 관심사가 되

3) 서울시는 국공립·민간시설 유형의 구분 없이 시가 권장하는 일정 기준 이상의 보육환경과 서비스를 제공하고 일정한 조건을 준수하는 어린이집에 ‘서울형 어린이집’이라는 인증마크를 부여하는데, 민간시설이 ‘서울형 어린이집’으로 인증을 받으면 국공립시설에 준하는 지원을 한다. 부산시도 '09년부터 민간·가정어린이집을 선발하여 국공립에 준하는 인건비를 지원하는 ‘민간·가정어린이집 공보육 지원사업’을 실시하고 있음.

어 왔다.

부모 보육료 지원에 대해서는 제34조 비용의 부담 조항과 제35조 무상보육의 특례 조항을 두고 있다. 법 34조는 국가나 지방자치단체는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자와 보건복지부령으로 정하는 일 정소득 이하 가구의 자녀 등의 보육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 하며, 보육에 필요한 비용은 가구의 소득수준과 거주 지역 등을 고려하여 차등 지원할 수 있다고 규정한다. 즉, 부모의 소득 수준이나 거주 지역에 따른 선별적 보육료 지원을 규정하는 것이다. 또한 국가와 지방자치단체는 자녀가 2인 이상인 경우에 대하여 추가적으로 지원할 수 있다고 다자녀 가구 추가 지원을 명문화하였다.

한편 제35조 무상보육의 특례 조항은 초등학교 취학 직전 1년의 유아(幼児)와 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화 가족의 자녀에 대한 보육은 무상으로 하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 순차적으로 실시하고, 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다고 규정하고, 그럼에도 불구하고 국가와 지방자치단체는 무상보육을 받으려는 유아와 장애아 및 다문화가족의 자녀를 보육하기 위하여 필요한 어린이집을 설치·운영하여야 한다고 규정한다. 이 조항은 만5세아 무상보육이라는 보편적 보육을 법제화하면서도 대통령령으로 정하는 바에 따라 순차적으로 실시하되라는 문구를 통하여 그 완성 시기를 뒤로 미룬 것인데, 2011년 9월 영유아보육법 시행령 22조 개정으로 장애아와 다문화가족의 자녀 이외에 매년 1월 1일 현재 만 5세에 도달한 유아로서 어린이집에서 보건복지부장관과 교육과학기술부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정을 제공받는 유아에게 지방교육재정교부금으로 무상 보육을 제공하는 것으로 개정하여, 만5세에 한하여 보편적 보육을 실현하게 되었다. 무상보육 실시 비용의 지원 방법 및 절차 등

구체적인 사항은 종전과 같이 보건복지부장관이 정한다.

부모 보육비용 지원 사업을 실시하기 위하여 가구 소득, 재산 등을 반영하여 보육료 지원 대상자를 선정하여야 하기 때문에 이와 관련하여서는 시행규칙 제35조로 보육료 지원 대상은 보건복지부장관이 매년 정한다고 규정하며, 시행령 제22조로 무상보육의 대상자 및 그 실시 지역 조항을 두고 있다.

선정 대상자 결정을 위한 소득인정액 산정과 관련하여서는 하위법령은 금융정보 등의 범위, 금융정보 등의 요청 및 제공, 소득환산액 산정 방식, 확인조사 조항을 둔다. 또한 보육료 지원은 신청주의에 기초하고 전자바우처 형태로 지급, 관리되므로, 하위법령으로 이러한 지원 절차, 방법 및 바우처 관리 등에 대한 근거를 법으로 규정하고 있다.

또한, 비용 지원에 대한 사후관리로 법 제40조로 비용 및 보조금의 반환명령을 둔다. 보육비용 지원 관련 벌칙조항으로는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 자, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 비용을 지원받거나 타인으로 하여금 지원을 받게 한 자, 보육서비스 이용권을 부정사용한 자, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보육료 등을 수납한 어린이집의 설차·운영자에 대한 벌칙을 규정하고 있다.

## 2) 현황

### 가) 0-4세 부모 보육료 지원

부모 보육료 지원은 부모 소득계층별 차등 지원, 무상보육 및 다자녀 가구 지원으로 구분된다.

특정 기준의 소득계층 이하 아동의 보육기회를 보장하기 위하여 부모의 보육료를 지원하는 차등보육료 지원은 법정저소득층 아동과 차상위

계층 아동에 한정하여 왔으나, 2004년부터 점차 확대하여 2011년에는 영유아가구 소득 하위 70%까지 보육료 정부지원단가 전액을 지원한다. 4) 법정저소득층 아동은 ① 국민기초생활보장법 제5조에 의한 수급권자 및 그 가구원(의료, 교육, 자활급여 특례수급권자 포함), ② 「한부모가족지원법」에 따른 보호대상자로 선정된 모·부자가정 아동, ③ 아동복지법 제16조에 의한 아동복지시설에서 생활중인 만3~4세 아동( 아동복지시설에서 생활중인 만0~만2세아동은 지원 불가), ④ 여성폭력피해자 보호시설(가정, 성폭력), 성매매피해자 지원시설에 입소한 여성의 동반 자녀, ⑤ 모·부자(일시)보호시설 등에 입소한 자의 동반자녀 등, ⑥ 미혼모자 공동생활 가정<sup>5)</sup>에 입소한 자의 동반 자녀이다.

보육료 지원대상 기준소득 및 선정기준도 2009년 7월부터는 새로이 적용되고 있다. 2009년 6월까지의 지원 대상 선정 기준을 도시근로자 가구 월평균 소득을 기준으로 하였으나 2009년 7월부터는 소득분위를 기준으로 보육료 지원계층이 나누어진다. 즉, 이러한 기준의 상한 소득 기준은 3인 가족 416만원, 4인가족 480만원, 5인 가족 537만원, 6인 가족 588만원이며, 이후 1인 증가 시마다 30만원이 추가된다.

또한 2009년 7월부터 맞벌이 가구의 소득 중 일부(25%)를 감액하여 소득인정액을 산정하게 됨에 따라 맞벌이 가구 중 2010년 약 15,000여 가구, 2011년 27,000명이 지원 대상으로 확대되었다.

한편 2005년부터는 도시근로자가구 월평균소득 100% 수준까지 해당하는 가구 자녀가 어린이집과 유치원에 2명 이상 취원하는 경우 둘째아 이상에게 비용의 일정 비율을 추가 지원하였는데, 2010년부터는 가구의

4) 보육료 지원은 1991년 시설운영지원에 탁아급식비를 포함하여 지원한 이래 1992~2003년 도에는 차상위계층(기초수급자의 120% 수준 소득자)까지 지원하였으나 2004년 이후부터 점차 그 대상과 지원 수준을 상향 조정하였음. 2006년부터는 차상위계층에 100% 정부에서 지원하였으며, 지원 대상도 확대되어 2008년에는 차상위계층까지 100%, 3층에 80%, 4층에는 60%, 5층에는 30%를 지원하고 2009년 하반기 하위 50%까지 전액을 지원하고 70%까지 차등 지원하였음.

5) 각 지방자치단체에서 운영하는 미혼모자 공동생활 가정 입소자에 한함.

출생순위상 둘째아 이상인 영유아를 대상으로 추가 지원하여 사실상 소득하위 70%이하 가구의 대상 아동은 전액 지원된다. 차등지원과 만5세아 무상 등 부모 부담 지원은 유아교육에도 동일하게 적용된다.

또한 농림부에서는 보육료 및 교육비 지원 혜택을 받지 못하는 농지 소유규모 5ha 미만의 농·어업인 가구 자녀에 양육비를 지원한다. 지원 금액은 어린이집과 유치원 이용시는 정부보육료 지원단가의 70%, 시설미이용시는 정부보육료 지원단가의 35%이다.<sup>6)</sup> 이 사업은 2012년부터 복지부로 이관된다.

이러한 중앙정부 정책에 추가하여 각 지방정부가 별도의 지자체 예산으로 보육료를 추가 지원한다. 예를 들어, 서울시는 셋째아 이상 자녀, 부산시는 둘째 자녀 이상에 보육료를 추가로 지원한다.

## 나) 무상보육

무상보육으로는 취학직전 연령인 만 5세 아동에 대해서는 1999년 하반기부터 보육료와 교육비를 지원하여 점차 그 대상과 범위를 확대하여<sup>7)</sup> 2011년 현재에는 보육아동 70%에 해당하는 4인가구 소득인정액 480만원까지 지원하고 있고, 장애아 무상보육은 2003년부터 실시하며 2011년부터 다문화 가족 자녀 무상보육을 실시하고 있다.

정부는 2011년 5월 만5세 공통과정 운영을 발표하고, 9월 6일 2012년 만5세 보육 교육 공통과정인 ‘5세 누리과정’을 고시하였다. 5세 누리과정은 만 5세아에게 필요한 기본 능력과 바른 인성을 기르고, 민주 시

6) '06년 여성농업인 일손돕기 지원 사업을 추가로 도입, 어린이집 미이용아동까지 지원을 확대하였고, '08년부터 농업인영유아양육비지원사업과 여성농업인일손돕기지원사업을 통합·운영함.

7) 1999~2001년도는 농어촌 지역의 차상위 계층까지 지원, 2002년 전국 차상위 계층까지 확대 지원, 2004년도 도시근로자가구 월평균소득의 70%까지 지원, 2005년도 도시근로자가구 월평균소득의 80% 수준까지 지원(도시/농촌 지원단가 일원화), 2006년 농촌 100%, 도시 80% 수준까지 지원

민의 기초를 형성하는 것을 목적으로 한다. 이는 미래위원회 만5세아 조기취학 제안 후 논의된 대안으로 지방재정교부금으로 만5세아 유치원, 어린이집 비용 전액 지원하는 방안이다. 유치원과 어린이집의 현행체계를 그대로 유지한 채 유치원교육과정과 표준보육과정으로 이원화되어 있는 교육보육과정을 통합하여 모든 만 5세의 어린이에게 공통된 과정을 배울 수 있도록 하며, 그 비용도 현재 만 5세 이하 어린이를 둔 가정 중 소득기준으로 전체 70%의 가정에 대해 지원하던 것을 2012년에는 만 5세아 모두에게 확대하여 지원하겠다는 것이다. 유치원비·보육비 지원단가도 2011년 월 17만 7000원에서 2012년 20만원, 2014년 24만원으로 높이고, 2016년에는 월 30만원으로 늘려 지원하는 등 순차적으로 늘려 현실화할 방침이다. 소요 예산의 재원도 지방교육재정교부금으로 일원화한다. 지금까지 만 5세아 유치원비는 지방교육재정교부금으로 부담하고, 어린이집 보육비는 국고와 지방비로 부담하였으나, 2012년부터는 모든 만 5세아 교육보육비를 지방교육재정교부금에서 지원한다.

5세 누리과정 시행으로 국가는 만5세 아동 전체에 대한 지원으로 지난 15년간 완성을 미뤘던 취학 직전 1년간의 유아교육보육 선진화를 실현하여 미래 인적 자원 개발에 대한 국가 책임을 강화한다는 의미를 갖는다. 「5세 누리과정」 도입·시행에 따라 만 5세 유아교육보육의 질이 한 단계 높아지고, 만 4세 이하 어린이에 대한 보육 서비스 질도 제고될 것으로 예상된다. 특히, 만 5세 유아는 질 높은 공통과정 적용 및 초등학교와의 연계 강화, 공통과정(3~5시간)과 구분되는 종일제(공통과정 이후) 운영을 통해 한층 내실화된 프로그램을 적용받게 되어 학부모의 보육·교육서비스 이용 만족도를 한층 높일 것으로 기대된다. 또한 유치원과 어린이집에 만 5세 자녀를 보내는 모든 보호자에 대하여 유치원 교육비·보육비 지원을 순차적으로 늘려 부모의 경제적 부담도 감소될 것으로 예상된다. 마지막으로 정부의 「5세 누리과정」 고시는 유아

교육계와 보육계가 합심하여 국가 수준의 공통과정을 마련하였다는 점에서 이원화된 미취학 아동 교육과 보육 체계를 부분적으로나마 일원화하였다는 데 의미가 있다.

## 다) 민간시설 영아 기본보육료

현재 정부는 보육료·교육비 차등 지원과는 별도로 민간어린이집에 다니는 모든 영아에 대하여 연령별로 일정한 금액을 기본보육료로 지원하고 있다.<sup>8)</sup> 지원액은 2006년 이후 매년 증가하였다. 한편 유아에 대해서는 2007년 3개 지역에서 시범사업을 실시하였으나 본 사업으로 도입하지는 않았다.

앞에서도 언급한 바와 같이 영아 기본보육료 지원으로 보육 비용은 표준보육비용에 근접하며, 부모 보육료는 보육료 지원단가와 동일하다.

### 〈부표 11〉 민간 가정 어린이집 영아 보육비용 구성

단위: 천원

구분	2006년			2007년			2008년			2009-2010년			2011년		
	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세	0세	만1세	만2세
기본보조	249	104	69	292	134	86	340	164	109	350	169	112	361	174	115
보육료	350	308	254	361	317	262	372	327	270	383	337	278	394	347	286
계 (보육비용)	599	412	323	653	451	348	712	491	379	733	506	390	755	521	401

자료: 보건복지부(각연도), 보육사업안내

영아 기본보육료는 아동별로 지원하므로 부모보조금의 성격을 갖지만 부모가 아닌 시설에서 바로 수령하며 또한 국공립어린이집 인건비 지원

8) 영아에 대한 지원은 2002년 하반기에 영아 10명이상 보육하는 가정어린이집에 시설별로 40만원을 처음 지원한 데서 시작되었음. 그 후 2003년에 민간어린이집으로 확대하였고, 2004년에 반별로, 2005년에 아동별로 전환하여 지원 수준을 다소 확대하였음. 2006년부터는 기본보조금으로 명칭을 바꾸고 지원 기준도 상향 조정하였고, 동시에 부모 부담을 국공립어린이집 수준으로 낮추어 통일하였음. 2009년부터는 기본보조금을 기본보육료로 명칭을 수정함.

에 상응한다는 점에서 시설보조금으로 인식되는 경향이 강하였는데, 보육서비스 이용권제도 도입시 이를 이용권에 포함되지 않아서 이러한 성격은 강화되었다.9)

## 라) 보육비용 지원 실적

보육료 지원 수혜 아동수는, 차등보육료 지원 수혜 아동의 경우 전체 보육아동의 2010년말 기준으로 87만 8880여명으로 해당아동의 68.7%에 이른다. 연령별 차등보육료 지원 아동 비율은 2008년은 0세아의 비율이 다소 낮았으나, 2009년은 0~5세 중 만5세를 제외하고는 비슷한 비율을 보였다. 이는 어린이집 이용 0세아의 부모가 다른 연령층에 비하여 맞벌이가 많아서 지원 소득기준 범주를 넘는 경우가 많았으나, 2009년 7월부터 맞벌이 가구 소득인정액 산정시 부모 중 낮은 소득의 25% 감액으로 지원을 받게 된 맞벌이 가구가 증가하였기 때문인 것으로 해석된다. 2010년에는 만5세 이상아의 비율이 크게 증가하였다.

〈부표 12〉 연령별 저소득 차등보육료 지원 아동: 2009~2010

(단위: 명, %)

구 분	0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세	5세 이상	계
2010년							
전체 보육 아동수(A)	125,133	229,486	331,637	243,264	180,542	169,848	1,279,910
보육료 지원 아동수(B)	87,934	160,377	222,257	162,554	124,337	121,421	878,880
보육료 지원 비율(B/A)	70.3	69.9	67.0	66.8	68.9	71.5	68.7
2009년							
전체 보육 아동수(A)	107,525	198,831	268,038	227,966	193,934	26,375	1,022,669
보육료 지원 아동수(B)	72,730	138,265	175,710	148,448	129,914	14,836	672,087
보육료 지원 비율(B/A)	67.6	69.5	65.6	65.1	67.0	56.3	65.7

주: 방과후 포함됨.

자료: 보건복지부(2011. 보육통계

서문회·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

9) 정부 예산상 항목은 보육료지원임.

## 다. 양육수당

### 1) 법적 근거

어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 미이용 아동의 건강한 성장발달을 지원하고 지원의 사각지대를 해소하기 위하여 2009년 9월 양육수당 제도를 도입하였다. 법적으로는 영유아보육법 제34조의2 및 그 하위 법령으로 양육수당을 규정하고 있다. 이는 어린이집, 유치원 미이용 영아의 보호자에게 영아 양육에 필요한 비용을 지원하는 것으로, 대상은 복지부장관이 정하는 소득인정액 이하인 가구의 36개월 미만의 영유아로 한정하고 있다.

### 2) 현황

양육수당은 어린이집을 이용하지 않고 영아를 집에서 양육하는 부모나 친권자 및 후견인, 그 밖에 아동을 사실상 보호자에게 지원된다. 지원 대상은 차상위계층 이하 가구이며, 도입 시에는 24개월 미만으로 월 10만원 현금지급을 원칙으로 하였고 2011년에는 36개월로 확대하고 비용도 연령별로 20만원, 15만원, 10만원으로 세분화하였다.

농어민 양육수당을 지원받고 있는 아동, 기초생활보장 아동 중 아동 양육시설 재원 아동, 어린이집이나 유치원 재원 아동, 양육수당 신청일 현재 90일 이상 해외에 체류하고 있는 아동은 제외된다.

양육수당 예산은 2009년 324억원, 2010년 657억원, 2011년 898억원으로 증가하였다. 2009년에는 차상위 이하 0~1세 아동 7만7천명이 지원받았다.

양육수당의 지원은 정책적으로 부모들간의 정부 지원의 형평성을 문제를 부분적으로 해소하고, 부모의 선택권을 보장하였다는 점에서 긍정

적인 면이 있다. 그러나 이 제도에 대하여 몇 가지 논란이 있다.

선별적 정책인 양육수당은 지원 대상과 지원 수준 면에서 보육료 지원에 비하여 형평성은 부족하다는 평가를 받는다. 어린이집 미이용 아동 양육수당은 차등보육료 지급단계에 비하여 낮은 수준이며, 차등보육료와 달리 유아는 지원 대상에서 제외되며, 차상위 이하를 제외한 하위 70% 소득계층은 소득수준이 같음에도 불구하고 어린이집을 이용하면 무상보육의 대상이 되나 어린이집을 이용하지 아니하면 전혀 지원을 받지 못하게 된다.

한편, 양육수당제도가 어린이집 이용을 필요로 하는 아동의 어린이집 이용을 저해하여 궁극적으로 아동 발달에 부정적으로 작용한다는 주장이 있고, 또한 양육수당제도가 여성의 노동 참여에 부정적으로 작용한다는 주장이 있다. 아직 평가가 이루어지지 않는 않았으나, 양육수당이 보육서비스를 필요로 하는 아동의 보육서비스 이용을 저해할 수 있고, 여성 취업에 부정적으로 작용할 수 있음도 감안하여 금액 상향조정이나 유아로의 대상 확대 논의 시에 유의하여야 한다. 장기적으로는 보편적 현금 지원인 아동수당으로의 전환 방안 모색도 과제가 된다.<sup>10)</sup>

또한 양육수당이 아동을 위하여 사용되는지에 대한 확신은 없으므로 사용처를 지정한 바우처로 발행하는 방법 등 이에 대한 정책적 검토가 필요하다는 주장도 제기되고 있으나 노르웨이나 핀란드의 사례와 같이 기관보육서비스 지원에 대한 대체수당이라는 점에서 보면 현금 지원이 적절하다.

10) 외국사례로 노르웨이와 핀란드는 공공보육서비스 미이용 영아 부모에게 양육수당을 지급하는 제도를 채택하고 있고, 프랑스의 양육수당(APE)은 6세미만 아동 부모가 자녀양육을 위해 취업을 중단하거나 노동시간을 감축한 경우에 노동시간 감축수준에 따라 차등적으로 급여를 지급한다. 핀란드나 노르웨이의 공공서비스 대체수당으로 지원되는 영아 양육수당이 일하는 영아의 모를 집으로 돌아가게 하지는 않은 것으로 나타났으나, 프랑스의 가족수당 대상 확대는 출산 수준 증가에는 긍정적으로 작용하였으나 여성 취업률은 다소 둔화시킨 것으로 분석되었다(Piketty, 1998).

### 3. 보육 재정

살펴본 바와 같이 보육료 지원 확대, 영아 기본보육료 지원, 양육수당 등 시설 및 아동별 지원 확대로 중앙 및 지방정부의 보육예산은 2004년 4000억원 수준이었으나 이후 해마다 큰 폭으로 증가하였다. <부표 13>은 2006년 이후 중앙과 지방정부의 항목별 보육사업 예산이다. 2006년은 1조 7236억원이었으나 2010년에는 4조 2889억원으로 증가하였다. 2011년에는 중앙정부 예산만 2조 4783억원으로 전년도 대비 16.5%가 증가되었다.

<부표 13> 연도별 국고 및 시·도 지원 보육예산 현황: 2005~2010

(단위: 백만원, %)

구분	국고사업비 (A)	시·도 특별사업비 (B)	시·군·구 특별사업비 (C)	계	국고사업대비 시·도 특별 사업비(B/A)	국고사업대비 시·군·구 특별 사업비(C/A)
2005년	1,322,974	176,464	96,175	1,595,613	13.3	7.3
2006년	1,723,613	224,842	89,647	2,038,102	13.0	5.2
2007년	2,286,084	292,763	101,169	2,680,016	12.8	4.4
2008년	2,944,883	255,883	108,074	3,308,840	8.7	3.7
2009년	3,570,376	378,054	132,662	4,081,092	10.6	3.7
2010년	4,288,978	483,527	171,298	4,943,803	11.3	4.0

주: 국고지원 사업비는 국고지원사업의 국비와 지방비 예산이고, 시·도 특별사업비는 시·도 특별사업의 시·도 및 시·군·구 예산이며, 시·군·구 사업비는 시·군·구 고유의 특별사업비임. 여성가족부·보건복지가족부(각 연도). 보육사업안내 및 지방자치단체 특수시책사업 현황으로 산출.

자료: 서문희·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

2010년도 보육예산 중 18.6%인 7993억원이 인건비 등 운영비 지원이고 77.6%인 3조 3276억원이 보육료 지원금이다. 또한 2009년부터는 미이용 아동에 대한 양육지원이 새롭게 추가되었고, 2010년부터는 맞벌이에 대한 배려로 보육료 지원 대상이 추가되었다. 보육예산의 증가는 보육료 지원의 증가와 비례하여 증가되어 왔다.

이러한 중앙 정부의 국고지원 사업 예산 이외에 각 시·도나 시·군·구

등 지방자치단체 고유의 특수사업을 실시하는데, 이 소요예산 역시 계속 증가하여 2010년 현재 시·도 사업비 4835억원, 시·군·구 사업비 1713억원이다. 이는 각각 국고 사업비의 11.3%, 4.0%로 모두 15.3%이다. 국고사업 예산 대비 특수사업 비용 비율은 2008년에 비하여 증가된 것이나 그 이전에 비하여 감소되었다.<sup>11)</sup> 2008년에 낮아진 것은 국고지원 사업의 확충에 따라 지방정부 분담금이 증가된 결과로 볼 수 있다.

<부표 14>는 2010년도 보육에 소요되는 총 예산을 중앙정부와 지방의 재원별로 재분류하여 제시한 것이다. 총 추정 예산 4조 944억원 중 중앙정부가 보육예산의 41.8%를 분담하고 시·도가 27.4%, 시·군·구가 30.8%를 분담하고 있다.

<부표 14> 시·도별 국고 및 시·도 지원 보육예산 현황: 2010

(단위: 백만원, %)

사업구분	재원			계
	중앙	시·도	시·군·구	
국고지원사업	2,066,483	1,111,248	1,111,247	4,288,978
시·도 사업	-	241,764	241,763	483,527
시·군·구 사업	-	-	171,298	171,298
계	2,066,483	1,353,012	1,524,308	4,943,803
(비율)	(41.8)	(27.4)	(30.8)	(100.0)

주: 여성가족부·보건복지가족부(각 연도). 보육사업안내 및 지방자치단체 특수시책사업 현황으로 산출  
자료: 서문희·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

<부표 15>는 2010년도 보육, 유아교육, 농어민 지원 등 영유아 지원에 소요되는 비용을 모두 합산한 결과이다. 세 부처의 영유아 보육 지원 사업 총 예산은 6조 5544억 규모로 GDP 대비 0.62%이다.

11) 2003년과 2004년에는 20% 이상이었음.

〈부표 15〉 보육·유아교육 및 농업인 양육비 지원 예산: 2010

(단위: 백만원, %)

구분	국비	지방비	계	GDP 대비 비율
보육	2,066,483	2,877,320	4,943,803	0.465
유아교육		1,529,272	1,529,272	0.144
농업인양육비	40,686	40,686	81,372	0.008
계			6,554,447	0.617

주: 여성가족부·보건복지가족부(각 연도). 보육사업안내 및 지방자치단체 특수시책사업 현황, 교육과학기술부(2010). 내부자료, 농림수산부(2010). 농업인인 양육비 지원사업 계획 자료로 산출  
 자료: 서문희·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

〈부표 16〉은 보육과 유아교육 소요 비용의 부모와 정부의 부담 비율을 나타낸다. 2010년 국고지원 사업을 중심으로 볼 때 보육은 63.7%, 유아교육은 40.9%로 추정된다.

〈부표 16〉 보육·유아교육 비용 부모와 정부 부담: 2010

(단위: 백만원, %)

구분	정부	부모	계	정부 부담 비율
보육 <sup>1)</sup>	4,103,201	2,331,424	6,434,625	63.7
유아교육 <sup>2)</sup>	1,034,754	1,494,345	2,529,099	40.9

주: 1) 보육 정부 예산은 중앙과 지방정부 인건비와 보육료 지원액(국고지원사업에 한정)을 합한 액수이고, 부모 부담은 2009년 전국보육실태조사 결과 중 연령별 1인당 평균 보육료 부담액을 활용하여 산출함.  
 2) 유아교육은 정부 예산은 각 지방교육청 인건비와 유아교육비 지원액을 합한 액수이고, 부모 부담은 2009년 전국보육실태조사 결과 중 연령별 1인당 평균 유아교육비 부담액을 활용하여 산출함.  
 자료: 서문희·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

보육예산 증대는 유아교육예산과 더불어 대표적인 영유아에 대한 조기 투자로, 확대 자체가 의미를 갖는다. 중앙 및 지방정부 보육·유아교육과 농업인인 지원까지 다 합해도 국민 1인당 GDP 대비 비율은 0.62% 수준이다. 아직 1996년 유럽보육위원회(European Commission Network on Childcare: ECNC)가 각 유럽 국가들에게 권고한 GDP의 최소 1% 수준은 물론 OECD 국가 평균 0.7%에는 못 미친다.<sup>12)</sup>

### III. 논의

#### 1. 선별성과 보편성

이상과 같이 우리나라 보육정책은 전반적으로 선별적 보육에서 출발하여 점차 보편성을 확대해 가는 방향으로 추진되었고, 그 결과 보편성과 선별성이 공존한다. 보편성과 선별성이 조화를 이루는 부분도 있으나, 한편으로는 보편성 확대 우선 추진 과정에서 부분적으로 문제가 발생하기도 하고, 취약계층은 공정한 출발로부터 여전히 소외되는 현상이 나타나기도 한다. 보육 서비스 이용, 비용 지원으로 나누어 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 보육서비스 이용 측면을 보면 전체적 보편성이 확보되어 있고, 취약계층에는 추가적인 조치들이 취해지고 있다. 우리나라 보육은 취업모 등 특정한 가정 이동을 대상으로 서비스이용을 제한하고 있지 않다. 수요 대비 공급도 지역별로는 다소 차이가 있겠으나 총량적으로는 부족하지 않다. 어머니의 취업여부와 관계없이 모든 아동에게 하루 12시간의 보육서비스를 이용할 수 있도록 한다는 점에서 보편성을 갖는다고 할 수 있다.

보육서비스 이용이 제한이 없는 보편적 제도이지만 다른 한편으로는 종일제 보육이라는 지나친 획일화가 문제시 된다. 과거 보육서비스 이용 부모는 당연히 일하는 여성 중심이라고 생각하고 종일제를 당연시 하였으나, 이제 모의 취업과 무관하게 이용이 보편화되어 종일제를 원

12) 20개국 중 덴마크, 핀란드, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴 5개국만이 이러한 수준을 달성하고 있음. 프랑스의 1% 투자 안에는 보육서비스와 2세 대상의 유아학교, 지방자치단체의 투자액 등이 포함되어 있음. 벨기에(플랑드르 지방)도 2.5세 이상 영유아를 대상으로 하는 유아학교(kleuterschool), 보육 서비스, 그리고 다양한 분야에 대한 투자액을 포함하면 1%에 달한다고 볼 수 있고, 헝가리도 유치원에 대한 투자액은 상당하지만 전반적으로 보육서비스에 대한 투자는 상대적으로 낮은데, 1%에 근접한 수치를 나타내고 있음(OECD, 2006).

하지 않는 아동도 상당수 있음에도 불구하고 수요자의 다양성을 제도에 반영하지 못하여 비효율적으로 작동하는 측면이 있다. 대부분의 국가가 모의 취업 상태에 따라서 어린이집 이용 자체 또는 이용비용 지원에 시간 차등을 둔다.

국공립어린이집의 이용 측면에서는 취약지역 우선 설치로 선별적 접근을 하고, 국공립어린이집 등 인건비 지원 어린이집에 대해서는 취약계층 등에 어린이집 입소 우선순위를 부여하고 있어서 보편적 보육을 추구하면서 저소득층 등 취약계층에 대해서는 별도의 조치를 취하고 있음이다. 그렇지만 입소 우선순위의 실제 실효성은 낮은 편이다.

둘째, 보육서비스 이용에 들어가는 비용 측면에서의 대상 적용의 보편성은 지속적으로 확대되어 왔다. 보육료 지원은 0-4세의 경우는 자산조사에 의한 소득인정액을 기준으로 차상위계층 이하 가정을 지원하는 선별적 정책으로 실시하였다. 영유아보육법에서도 이러한 차등 지원 근거를 명시하고 있다. 그러다가 2004년 이후 점차 지원 대상을 확대하여 2011년부터 소득 하위 70%까지로 지원단가의 전액 지원으로 확대하였으므로 보편성을 확대해 가고 있는 과정에 있다고 하겠고, 만5세이는 2012년부터 전액 지원 도입된다. 정치권에서 무상보육이 자주 언급되고 있는 것도 보편성의 확대 추세를 잘 나타낸다고 하겠다.

그런데 정부의 보육지원 단가가 낮다는 점은 전액 지원 대상 확대하는 보편성의 실효성을 낮추는 요인으로 작용한다. 또한 보육료 지원이 2011년부터 4인가족 480만원을 기준으로 전액 지원하고 그 이상은 지원이 없다. 일정 소득 기준을 중심으로 전부 또는 전무(all or nothing)인 정책은 정책적으로 타당성이나 합리성이 낮다. 이러한 정책은 바람직하지 못한 방법으로 소득인정액을 낮추어 보육료 지원 범주 내로 들어오려는 부작용이 발생한다.

한편, 양육수당은 소득계층을 차상위 이하로 한정하는 선별성이 높은

정책이다. 일부는 동일한 소득 수준이지만 어린이집에 가면 무상이지만 양육 수당에서는 제외된다.

셋째, 취학전 1년 유아와, 장애아동, 다문화 가족 아동에게는 무상보육을 실시한다. 취학전 1년 유아에 대해서는 199년부터 법적으로 무상보육을 시작되었으나 유예를 두어 그 동안 여러 가지 제약으로 부모 소득제한을 두어 왔다. 2011년 현재는 0-4세와 동일하게 소득 하위 70%까지 지원단가의 전액을 지원한다. 그러나 2012년부터 소득제한을 철폐함으로써 보편적 무상보육을 달성하게 된다. 낮은 지원 단가는 점차 높여서 개선할 방침이라고 하지만, 당분간은 보육료 지원 단가와 부모 부담액 사이의 격차는 그대로 존재하며, 이는 무상보육의 진정성을 낮추는 요인으로 작용한다.

## 2. 향후 정책과제

2004년 이후 보육정책은 차등 보육료 등 보육료 지원 대상과 지원수준을 확대하여 부모 부담을 다소 완화하였다. 전국 실태조사 자료에 의하면 2009년 보육비용 지출은 가구소득 대비 평균 7.4%로 2004년 8.3% 수준에 비하여 0.9% 포인트가 낮아졌다. 또한 보육료 지원기준이 되는 소득인정액 기준을 종전에는 도시근로자 평균 임금을 기준으로 하던 것을 보육아동의 규모를 기준으로 설정하여 아동을 기준으로 정책목표를 정할 수 있도록 조정하였고, 도시 근로자가 아닌 전체를 기준으로 설정하도록 하였으며, 취업모가구 소득인정액 산정 시 부부 소득의 일부를 감면하여 보육의존도가 높은 취업모를 우선적으로 배려하는 차별적 접근의 정책적 성과를 이루었다. 아울러 다자녀 보육료 지원 대상을 종전에는 어린이집이나 유치원 이용을 반영하였으나, 출생순위만을 고려하여 선정하도록 하여 실제 다자녀 가구를 경제적 부담을 완화하는 동시에

보육정책이 출산수준 제고를 위한 중요한 정책의 하나임을 반영하였다.

앞으로도 보육료 지원은 확대될 것이다. 그러나 보육정책은 아직 많은 과제를 가지고 있다. 전액 지원, 무상보육 확대 등 보편적 보육 정책의 확대에도 불구하고 부모들 중 상당수는 보육료 부담을 느끼며 정부 정책 체감도는 낮은 편이다. 보육료 지원, 부모 부담과 관련한 과제와 정책방향은 다음과 같다.

첫째, 유아 보육지원단가의 현실화이다. 민간 가정 어린이집 이용 유아와 인건비 지원시설 이용 유아의 보육비용 격차도 해소되어야 할 것이다. 우선 표준보육비용의 개념을 정하고 이에 대한 기준을 제시하여야 하며 주기적 산출이 명시되어야 하며, 이에 따라서 정부 지원이 실시되어야 한다. 이는 비용 지원 사업 대상의 확대라는 보편성 강화가 실효성을 갖기 위해서 필요한 조치이다. 정부가 만5세 공통과정 도입과 더불어 비용 지원 단가를 단계적으로 현실화한다는 계획을 내놓고 있는데, 이는 만5세에 한정된 문제가 아니다.

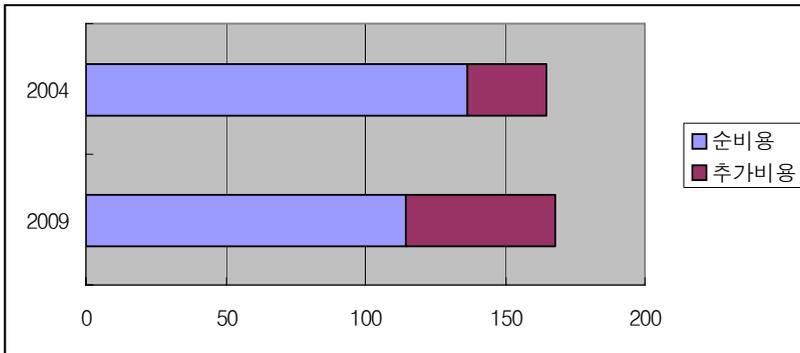
둘째는 기타 필요경비의 최소화이다. 이 역시 비용 지원 사업의 보편화가 실효성을 갖기 위해서 필요하다. 2004년과 2009년 전국 보육실태 조사에서 보육비용 총액은 유사하지만 2009년에는 2004년 대비 순비용은 감소하고 추가 비용이 증가한 것으로 나타났다. 보육료 지원 확대로 시차는 있으나 2009년 보육실태조사 결과 어린이집 이용 부모 부담 비용은 전체 연령 어린이집 이용 비용 평균은 168,100원으로 2004년 조사결과 164,700원과 크게 다르지 않다. 그러나 물가 상승률을 감안한다면 부모의 실제 부담은 다소 낮아졌다고 하겠다(부표 11 참조).

2009년 어린이집에 내는 비용 중 순수 보육비는 114,300원이고 추가 비용이 53,800원이다. 2004년 조사에서는 순 비용이 136,400원이고 그 이외는 추가 비용 28,300원으로 총비용이 164,700원이었다. 두 조사 모두 총액은 유사하지만 2009년에는 2004년 대비 순비용은 감소하고 추

가 비용이 증가하였다. 이는 정부의 보육료·유아교육비 지원 확대 영향으로 볼 수 있다(부그림 1 참조). 그러나 이 비용은 가구소득 대비 평균 7.4%로 2004년 8.3% 수준에 비하여 0.9% 포인트가 낮아졌다.

보육료 감면여부별로 보면 일반아동 보육료는 평균 308,600원으로 가구소득대비 9.6% 수준이다. 면제 및 감면아동은 보육료 이외 기타 비용으로 44,300원, 56,700원을 낸다. 면제 아동도 가구소득대비 4.6%에 해당하는 평균 55,000원을 부담하고 있음을 알 수 있다(부표 17 참조).

〔부그림 1〕 어린이집 이용 아동 순비용과 추가비용 비교: 2004, 2009



〈부표 17〉 어린이집 유형 및 지원여부별 월평균 보육 비용: 2009

(단위: 천원, %, 명)

구분	전체비용 (A)	순보육·교육비 (B)	추가비용 (A-B)	(수)	소득대비 총비용 비율
전체	168.1	114.3	53.8	(1,342)	7.4
면제	55.0	10.7	44.3	( 470)	4.6
감면	165.2	108.5	56.7	( 484)	7.8
일반	308.6	246.8	61.8	( 389)	9.6
F	1239.1**	1728.6**	16.0**		78.4**
2004년 조사	164.7	136.4	28.3	( 818)	8.3

주: \*\* p<.01.

자료: 서문희 외(2009). 2009년 전국보육실태조사 가구조사 보고서. 보건복지부·육아정책연구소.

순비용 감소는 정부의 보육료·유아교육비 지원 확대 영향으로 볼 수 있다. 그러나 총 비용은 크게 달라지지 않아서 민간이 설치한 어린이집 중심의 공급구조에서 정부 지원으로 부모 부담을 낮추는데 한계가 있음을 나타낸다. 그러므로 영유아보육법에 포함되어 있는 기타 필요경비에 대해서도 개념과 기준이 명시될 필요가 있다. 지역 차이를 인정하더라도 일정한 공통적인 기준은 필요하다. 특별활동 제한도 필요하지만, 이 보다는 표준보육과정의 충실한 운영을 위한 프로그램이나 교사연수, 교재교구 지원도 수반되어야 한다.

셋째, 저소득층에 대한 추가지원이 요구된다. 보육료 대상을 확대하면서 법정저소득층 등 취약계층 아동에 대한 별도의 추가적인 배려가 없다는 점이 공정한 출발을 보장하지 못하는 측면이 있다. 특히 정부 보육료 이외의 비용을 추가적으로 부담하여야 하는 시장 구조 속에서 저소득층이 보편성 확대 정책에 가려 상대적 어려움을 겪을 가능성이 높다. 국공립 어린이집을 통한 포괄적 지원 등의 검토가 필요하다.

넷째, 보육서비스 비용 지원과 양육수당은 균형을 이루는 것이 바람직하다. 보육서비스 비용 지원은 소득 하위 70%로 보편성의 정도를 확대하였는데 비하여 양육수당은 차상위계층 이하하로 소득계층을 한정하는 선별성이 높은 정책인데, 양육수당이 보육서비스에 대한 대체수당이라는 관점이라면 선별성과 보편성의 정도는 보육서비스 비용 지원과 같은 것이 합리적일 것이다.

넷째, 보육을 더욱 더 필요로 하는 수요자 중심의 정책이 법·제도적으로 강화되어야 한다. 이는 보편적 보육 안에서 합리성과 효율성을 확보하고자 하는 것이다. 근로와 연계하지 않은 보육정책으로 과도한 보육서비스 이용 등 바람직하지 않은 현상을 노정하고 있다. 종일제, 야간 보육 등은 취업모 등 특별한 수요자에 한정하는 제도로 정리할 필요가 있다. 전액 지원 확대와 더불어 이용시간이 증가하거나 아니면 불규칙

적으로 잠깐씩 이용하는 하는 등의 변칙적 이용이 증가하는 부분도 우려된다. 2011년 조사에 의하면(서문화·양미선, 2011) 보육지원 확대 및 보육정책 강화와 더불어 종일제 운영 원칙이 강조되면서 모의 취업상태와 무관하게 대체로 종일제를 이용하는데, 부모들은 반일제와 종일제 비용 차이가 없기 때문에 부모 편의에 의하여 어린이집에 자녀양육을 의지하려는 경향이 강한 것으로 파악되었다. 평균 이용시간이 7시간 22분이지만 희망 이용시간은 8시간 18분으로, 실제보다 더 긴시간 보육을 희망한다. 특히, 어린이집 12시간 운영 원칙은 법으로 규정하고 있으나 이용시간에 대한 규정은 없어서 운영시간과 이용시간을 동일시하고 있고, 이는 교사에게 과도한 부담이 되며 아동에게도 불필요한 장시간 보육을 하게 하는 불합리의 근원이 된다. 어머니의 취업여부 등 수요 요구에 따른 보육서비스 이용 차등 요인을 법으로 반영하여, 획일화된 보육비용 지원구조 개선하여 제도의 합리성을 제고할 필요가 있다.

다섯째, 보육서비스의 질 관리와 재정지원 연계를 법에 명시할 필요가 있고, 평가인증은 중앙정부 보육비용 지원의 조건으로 설정하는 것이 바람직하다. 이 역시 보편성 확대 안에서 재정 사업의 효율성을 높이는 것이다. 현재 평가인증제도와 교재교구비를 연계하고 있는데, 이를 강화하여 영아 기본보육료, 차등보육료와 연계하는 방안이 필요하다.

## 참고 문헌

- 보건복지부(각 연도). 보육사업안내 및 지방자치단체 특수시책사업 현황.  
김현숙 외(2008). 보육료 지원체계 개편방안 연구. 보건복지가족부  
박기백, 김현숙 외(2005). 표준보육 교육단가 및 적정부담수준에 관한  
연구. 여성부·조세연구원  
서문희·최진·이정림·최혜선·조성연·권영인(2009). 보육시설 특별활동 중  
심의 보육프로그램 질 관리방안. 보건복지가족부·육아정책개발센터  
서문희·최혜선(2010). 2010 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소  
서문희·양미선(2011). 보육시설 이용시간과 지원체계 개편방안. 보건복  
지부  
서문희·김은설·최진·안재진·최혜선·김유경·조애저(2009). 2009년 전국  
보육실태조사 가구조사 보고서. 보건복지부·육아정책연구소  
여성가족부(각 연도). 보육사업안내 및 지방자치단체 특수시책사업 현황.  
조병구·조윤희 외(2008). 영아 기본보조금 가업 평가. 조세연구원.

〈부표 18〉 영유아보육법 제6장 비용 부분 조항

영유아보육법	영유아보육법 시행령	영유아보육법 시행규칙
제34조(비용의 부담) - 보육 비용 전부 또는 일부를 부담, 차등 가능 - 자녀가 2인 이상인 경우 추가 지원	제21조의6(양육수당의 지원 대상 및 기준) - 대상을 장관이 정하는 금액 이하인 가구의 36개월 미만의 영유아로 한정 - 소득액에 포함되는 소득 및 재산의 범위 제시	제35조(보육료 지원대상) - 보건복지부장관이 매년 정한다. 제35조의2(재산의 소득환산액 산정방식) - 재산을 소득으로 환산한 금액" 명시
제34조의2(양육수당) - 보육시설, 유치원 미이용 영유아에 양육에 필요한 비용 지원	제21조의7(금융정보 등의 범위) - '예금의 평균잔액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보' 규정	- 재산 가액에 따른 소득 환산율 제35조의3(보육서비스 이용권 신청 및 발급) - 보육서비스 이용권 발급 신청서를 제출
제34조의3(보육서비스 이용권) - 보육서비스 이용권 지급 가능	제21조의8(금융정보 등의 요청 및 제공) - 문서로 요청	제35조의4(보육서비스 이용권의 전자적 관리) - 보육서비스 이용권을 전자적으로 발급·관리 원칙 - 전산시스템 구축·운영
제34조의4(비용 지원의 신청) - 영유아의 보호자 비용 지원 신청 - 자료 또는 정보 제공에 대한 보호자 및 그 가구의 동의 서면을 제출	제22조(무상보육의 대상자 및 그 실시지역) - 매년 1월 1일 현재 만 5세에 도달하여 어린이집에서 보건복지부장관과 교육과학기술부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정을 제공받는 유아, 장애아 다문화가족 자녀는 무상보육 제공 - 이외 아동은 보건복지부장관이 정함	제35조의5(보육서비스 이용권 발급 및 관리 업무 위탁 등) - 사회복지서비스 관련 업무를 하는 공공단체 또는 기관에 보육서비스 이용권 업무 위탁
제34조의5(조사 질문) - 비용 지원대상 자격확인을 위하여 자료 제출 요구 및 서류 등 조사, 관계인에게 질문 - 금융정보, 신용정보, 보험정보, 국제·지방세·토지·건물·건강보험·국민연금·고용보험·산재보험 등에 관한 자료 제공을 관계 기관장에게 요청 - 「전자정부법」 제36조제1항에 따라 행정정보를 공동이용	제23조(무상보육 실시 비용) - 만 5세아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담	제35조의6(비용 지원의 신청 방법·절차) - 지원신청서 및 첨부 서류(전자문서를 포함한다) 제출 - 행정정보의 공동이용을 통하여 신청인의 외국인등록사실증명서 및 소득·재산관계 서류 중 토지등기부 등본 또는 건물등기부 등본을 확인

영유아보육법	영유아보육법 시행령	영유아보육법 시행규칙
<p>제34조의6(금융정보 등의 제공)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재산평가를 위하여 비용 지원 신청자 및 그 가구원이 제출한 동의 서면을 전자적 형태로 바꾼 문서에 의하여 금융기관등에 정보제공 요청 및 제공, 제공사실을 명의인에게 통보 및 동의시 유예</li> <li>- 금융정보등의 제공요청 및 제공은 정보통신망을 이용 원칙</li> <li>- 업무를 수행하면서 취득한 금융정보등을 이 법으로 정한 목적 외의 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하거나 누설 금지</li> </ul> <p>제35조(무상보육의 특례)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취학 직전 1년 유아(幼兒), 다문화 가족 자녀와 장애아에 대한 보육은 무상으로 하되 순차적으로 실시</li> <li>- 무상보육 유아와 다문화 가족 자녀, 장애아를 보육하기 위하여 필요한 보육시설을 설치·운영</li> </ul> <p>제36조(비용의 보조 등)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육시설의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육(超過保育)에 드는 비용 등 운영 경비 또는 보육정보센터의 설치·운영, 보육시설종사자의 복지 증진, 취약보육 실시 등 보육사업 비용 전부 또는 일부 보조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 그 외 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 및 별표 1에 따른 영유아 보육사업에 대한 지원 비율에 따라 국가와 지방자치단체가 부담.</li> <li>- 무상보육 실시 비용의 지원 방법 및 절차 등 구체적인 사항은 보건복지부장관이 정함.</li> </ul> <p>제24조(비용의 보조)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육시설의 설치, 증축, 개축 및 개수·보수 비용, 보육교사 인건비, 교재·교구비, 보육정보센터의 설치·운영비, 보수교육 등 종사자 교육훈련 비용, 장애아 보육 등 취약보육 실시 비용, 그 밖에 차량 운영비 등 보육 비용의 전부 또는 일부를 보조</li> </ul> <p>제25조(사업주의 비용 부담)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직장 보육시 사업주는 보육시설의 운영 및 수탁 보육 중인 영유아의 보육에 필요한 비용의 100분의 50 이상을 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신청서 접수 날부터 30일 이내에 비용 지원 신청자에게 비용 지원 대상자 해당 여부 및 지원 내용 통보 및 보육비용 지원 신청대장에 기록</li> <li>- 사회복지관련 사업 및 서비스와 관련하여 보건복지부장관이 정하여 고시하는 공통서식</li> </ul> <p>제35조의7(확인 조사)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비용 지원대상 자격확인에 필요한 조사 질문을 위하여 매년 연간 조사 계획 수립 및 조사 실시</li> </ul>

영유아보육법	영유아보육법 시행령	영유아보육법 시행규칙
<p>제37조(사업주의 비용 부담)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직장보육 사업주는 보육 시설의 운영과 보육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담 의무</li> </ul> <p>제38조(보육료 등의 수납)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도지사가 정하는 보육료와 그 밖의 필요경비 범위내 수납</li> </ul> <p>제39조(세제 지원)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설운영비와 부모 비용 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 조세 감면</li> </ul> <p>제40조(비용 및 보조금의 반환명령)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일정 조건 시 보조금의 전부 또는 일부 반환</li> </ul> <p>제54조(벌칙)</p>		

## 부록 2: 전문가 설문결과

### 전문가 설문 :

#### 보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안

1. 보편적 복지와 선별적 복지를 아래와 같이 구분하였는데 이에 대해 타당한지의 의견을 주십시오. 다른 구분을 생각하시면 그 기준과 내용을 제시해 주십시오.

- 보편적 복지는 다음의 두 경우를 말한다.  
첫째, 원칙적으로 전체 국민을 대상으로 하는 복지  
둘째, 급여나 서비스를 국민의 일부에 국한하더라도 그 국한하는 기준이 경제적 필요검사, 즉, 자산조사에 의한 것이 아닌 복지
- 이러한 보편적 복지의 개념정의에 따라 선별적 복지는 급여나 서비스를 경제적 기준인 자산조사에 의해 국민의 일부에 국한하는 복지를 의미함.

#### □ 응답 1

일상생활에서는 한편에서 잘살게 되면 그만큼 다른 사람들이 잘살 수 있는 기회가 제한되는 것이 보통이다. 사회복지정책에 대한 혜택도 프로그램들 사이에 경쟁적인 관계가 있을 뿐만 아니라 혜택을 받는 집단들도 서로 경쟁적인 관계에 있는 것이 현실이다.

급여대상자를 선정하는 데 필요한 기준을 정하는 기초가 되는 원칙에는 보편주의(universalism)와 선별주의(selectivism)가 있다. 이 두 가지

원칙은 급여대상자 선정기준에 대한 논의의 출발점이라 하겠다. 보편주의는 사회복지정책의 혜택은 모든 시민이 사회권으로서 누릴 권리가 있다고 하는 주장이다. 초등학교의 무상교육이 이 원칙에 따르고 있는 대표적인 예이다. 반대로 자산조사(means test)를 통하여 사회적인 도움이 필요하다는 것이 입증된 사람들에게만 선별적으로 혜택을 주어야 한다는 입장이 선택주의의 입장이다. 현재 공공부조는 우리나라뿐 아니라 여러 나라에서 선택주의 원칙에 따라 시행되고 있다.

이러한 보편적 복지와 선별적 복지의 급여대상자 선정은 사회복지정책의 중요한 세 가지 가치 즉, 평등성(equality), 형평성(equity), 그리고 생존권을 보장하기 위한 적정성(adequacy)을 실현하는 문제를 이루면서, 동시에 사회의 각 집단의 요구를 조화시킬 수 있도록 해야 한다.

그리고 보편주의와 선택주의에 대한 해석은 보는 사람의 입장에 따라 틀리기 때문에 항상 명백하게 구별되는 것은 아니다.

## □ 응답 2

보편적 복지는 반드시 전체 국민을 대상으로 하는 것은 아니고, 어떤 인구학적 조건(예를 들면 노인, 아동 등) 만 충족하면 보험료 납부나 소득/자산조사에 상관없이 급여하는 것을 말한다. 선별적 복지의 주된 기준은 소득/자산조사이나 여기에 다른 조건 등도 첨가하여 급여를 선별할 수 있다. (예. 미국의 SSI처럼 일정한 소득 이하이면서 동시에 노인, 장애인이어야 한다.)

## □ 응답 3

지나치게 단순한 구분법이라 생각된다. 무엇보다 중요한 측면은 권리와 의무를 따로 구분해서 생각하는 것이다. 2011 출간된 “페어소사이어

타'복지편(응답자 작성 부분)의 내용을 중심으로 보충하면 좋을 것 같다. 인용시 김세원 외(2011)로 할 것.

첫째, 가장 일반적으로 받아들여지는 보편주의의 의미는 '전체인구'를 급여대상(coverage)으로 해서 복지를 실시하는 것이라 할 수 있다. 하지만, 전체 인구가 무엇인지를 정하는 것은 쉽지 않다. 특히, 대부분의 선진국에서 이민이나 노동이동이 증가하는 최근의 현실에서 보자면 시민권만으로 수혜대상을 한정하는 것만으로는 보편주의가 될 수 없다고도 할 수 있다. 스웨덴 등 일부 국가에서는 유럽연합국민이 아니더라도 1년 이상 거주하는 사람들을 복지의 수혜 대상에 포함하기도 한다. 스펙트럼 방식의 분류법은 상황에 따라 순서가 조금 바뀔 수도 있지만 대체적으로 현존하는 복지제도를 구분하는 데에는 매우 유용하게 쓰일 수 있다. 급여대상이 보편적일수록 권리로 인식되기 쉬우며, 그 반대의 경우에는 시혜 혹은 배려차원의 복지에 가까워진다.

첫째, 복지권의 대상으로서 급여대상에 '거주자'를 모두 포함하는 경우이다. 가장 대표적인 사례가 스웨덴의 보건서비스와 같은 것이다. 일정 정도 거주기간의 요건만 채우게 되면 의료혜택을 누릴 수 있게 하고 있어, '전 국민'을 넘어서 '전체거주자'로까지 급여의 대상이 확장된 사례이다. 현존하는 모든 제도들 중에서 가장 보편적인 복지제도에 해당한다.

둘째, '전 국민'을 대상으로 하는 경우이다. 여기서는 그야말로 고전적인 시민권을 복지급여대상을 정하는 기준으로 사용하게 된다. 영국의 국민건강서비스제도(NHS)가 대표적인 사례이다.

셋째, '특정연령층'에 들기만 하면 복지의 급여대상이 되는 것으로 '데모그란트(demogrant)'라고 불리는 제도들이 여기에 해당한다. 1998년 연금개혁 이전 스웨덴에 존재하였던 기초연금이나 복지선진국 다수에서 실시하고 있는 아동수당 등이 여기에 속한다.

넷째, 노동시장참여자(자)를 급여대상으로 하여 강제적으로 제공되는 경

우가 있다. 사회보험의 형태로 제공되는 복지급여들이 이러한 방식으로 급여대상을 설정하고 있는데, 노동시장 상황이 균질적이고 완전고용에 가까울수록 보편적인 급여가 된다. 하지만 예컨대 우리나라처럼 노동시장 자체가 양극화되어 있고 후기산업사회의 특징을 반영하여 복잡다단하게 구성되어 있을 경우 다양한 사각지대가 발생할 여지가 크고 따라서 보편주의에서 멀어지게 된다.

다섯째, 거의 대부분의 국민을 급여의 대상으로 하면서도 소득조사를 통해 최상위계층을 제외하는 경우가 있다. 호주의 공적 연금제도나 우리나라 일각에서 제안하고 있는 ‘70% 복지’가 이에 해당한다.

여섯째, 자산조사를 통해 빈곤선 이하의 최하위계층만 골라내서 급여의 대상으로 하는 공공부조 혹은 사회부조제도가 여기에 해당한다. 이러한 제도는 복지천국인 북유럽에도 존재한다. 누구라도 빈곤해지면 공공부조라는 사회안전망의 대상이 될 수 있다고 해서 이를 보편주의라고 말하기도 하지만, 이 제도만 놓고 보면 급여대상의 범위가 가장 협소하고 부정적인 의미의 선별주의 혹은 잔여주의에 가장 가까운 제도라고 할 수 있다.

둘째, 앞에서 말한 급여대상은 누구에게 줄 것인가를 정하는 것이다. 이제는 얼마만큼 어떻게 줄 것인가, 즉 급여할당(allocation)과 관련된 권리적 차원을 살펴보자. 제공하는 급여의 수준(adequacy) 혹은 질(quality)이 유사할수록 보편적인 급여제공이며, 수준 혹은 질에 차이가 날 경우는 선별적인 급여제공이 된다. 물론, 앞서 말한 것처럼 선별주의적으로 급여대상을 정할수록 급여의 질은 차이가 나게 된다. 급여대상에 포함되지 못하면 아예 급여를 받지 못하기 때문에 급여의 수준 혹은 질이 ‘0(없음, 無)’이라고 할 수도 있을 것이다. 급여의 대상에 포함되는 것을 전제로 하면, 크게 다음과 같은 두 가지의 급여할당방식이 있을 수 있다.

첫째, 급여수준을 동일하게 하는 경우, 즉 ‘균등급여’를 제공하는 경우가 있다. 예컨대 데모그란트로서 아동수당의 경우가 이에 해당한다. 국민이면서 몇 살 이하의 아동이기만 하면 월 30만원을 정액의 현금급여로 지급하는 경우이다. 소득과 부의 수준에 따른 고려를 하지 않고 대상자에게 균질한 사회서비스를 제공하는 경우도 균등급여를 제공하는 예이다. 국민통합의 차원에서 정액급여를 강조한 베버리지가 이러한 급여할당을 지지하는 대표주자다. 그에 따르면 복지국가는 반드시 모든 시민에게 최소한의 복지를 균등하게 분배하여야 한다. 하지만 이렇게 할 경우는 세금을 엄청나게 걷을 수 없는 한, 국민최저선(national minimum)의 수준이 낮아지게 되고, 적절한 최저생계 보장마저 힘들게 된다는 딜레마에 봉착한다. 예컨대, 전면적인 ‘무상의료’를 실시하려면, 세금이나 건강 보험료를 급격히 증가시키든지 아니면 제공되는 의료의 질을 포기하는 수밖에 없는 것이다. 사회통합을 지향하는 그 뜻의 고결함에도 불구하고, 영국의 NHS와 같은 보편복지 프로그램이 조롱거리가 되곤 하는 가장 큰 이유가 서비스 질의 저하문제와 관련된다.

둘째, 사람이나 집단의 특성에 따라 급여의 질에 차등을 두는 경우가 있다. 소득수준에 따라 보험료 부담을 달리하고 그에 맞추어 보험급여 수준을 달리 하는 소득비례보험이 대표적인 사례이다. 교육을 보편적으로 제공하면서도, 장애여부에 따른 욕구에 비례하여 일반교육과 특수교육이라는 차등적인 교육서비스를 제공하는 경우도 이에 해당한다. 이러한 종류의 긍정적 차별급여는 반드시 모든 욕구를 동일시해서 모든 이를 동일하게 취급할 필요 없다는 생각에서 출발한다. 스카치폴은 이러한 방식의 긍정적인 차별조치를 ‘보편주의 아래서의 표적화(targeting within universalism)’라고 명명하기도 하였다. 정액할당에서는 급여가 소득과 상관이 없게 되므로 욕구가 반영되지 못하는 것에 비해 이러한 방식에서는 개성과 욕구가 매우 적극적으로 반영된다.

전 국민을 대상으로 하되, 정액할당을 고집하지 않고 긍정적으로 차별(positive differentiation)을 하는 방식은 매우 다양하게 존재한다. 예컨대 앞서 말한 것과 같은 분별주의에 따르면, 태생적 한계에 따른 사회적 불평등을 보상하기 위해서는 분별이 필요하다고 하면서 다양한 보상조치를 마련한다. 기회평등과 관련해서 가장 대표적인 것이 서울대가 실시를 주도한 지역균형선발제도, 미국 대학교들의 흑인장학생제도, 몇몇 나라에서 비공식적으로 시행 중인 여성의원할당제와 같은 ‘적극적 조치(affirmative action)’ 정책이다. 이러한 조치들은 사회의 공정성을 제고하고 생산성을 높이는데 기여할 수도 있다. 페미니스트들이 공박하는 것처럼 현대 자본주의가 여전히 가부장제에 기초하고 있어서 남자와 여자 사이의 공정성 실현이 어려운 것이 사실이다. 여성을 위한 보다 적극적인 긍정적 차별 정책이 실시된다면 교육받은 여성의 사회참여가 더욱 활발해질 수 있는데, 이는 공정하고도 생산적인 개혁 조치가 된다.

공공부조의 경우에도 이러한 종류의 긍정적 선별주의를 표방할 수 있는데, 욕구의 다양성에 따라 급여내용을 차별화하거나 분별하는 것을 말한다. 현재 우리의 국민기초생활보장제도는 모든 사람을 동일하게 파악하는 일반급여에 해당하는데, 집단이나 개인의 특성에 맞춘 범주급여나 개별급여로 전환하게 되면 공공부조 내의 긍정적 차등급여를 실시할 수 있게 된다.

셋째, 사회적 권리가 제대로 자리 잡기 위해서는 사회적 의무 배분이 매우 공정하게 이루어질 필요가 있다. 이와 관련해서는, 복지를 제공하는데 필요한 물적 자원을 어떻게 확보할 것인가, 국민들로 하여금 복지 재정에 어떻게 기여하게 할 것인가가 중요한 이슈이다.

복지급여에 대해 어떻게 기여(contribution)를 하도록 하는가에 따라 크게 다음과 같이 둘로 갈린다. 단, 기여측면에서의 완전한 보편주의는 직접 돈을 내고 급여를 받는 유상급여이므로 시장적 기제라고 할 수 있

고 따라서 복지국가와는 상관이 없게 된다.

첫째는 기여를 하지 않고도 급여를 무상으로 받는 경우이다. 하지만 엄밀하게 말해서 간접적으로는 누군가가 그에 대한 부담을 하게 된다. 어찌면 본인이 알게 모르게 세금으로 더 내고 있을 수도 있는 것이다. 항간에 떠도는 주장으로 ‘무상급식이나 부자급식이나’의 논쟁이 있지만, 모두 부적절하며 과장된 표현이다. 중산층 이상의 경우, 대부분은 세금 납부를 통해 국가재정에 일반적으로라도 기여하기 때문에 실제로 ‘순(net)무상급식’을 받는 경우는 별로 없게 된다. 마찬가지로, 부자일수록 ‘무상급식’의 비용증가분을 벌충하기 위해 세금을 더 많이 내게 될 것이기 때문에 부자에게 공짜로 주는 ‘부자급식’도 성립하기 힘들다. 의무와 권리를 공정한 방식으로 조화시켜야 복지에 관한 권리가 더욱 진작된다는 것을 되새겨 보자. 오로지 중산층 이상에게만 부담을 전가할 경우에는 실제 수혜를 받는 취약계층의 복지에 대한 권리성 자체가 취약해질 수도 있다는 점에서 비기여 방식은 문제점이 많아 보인다.

둘째는, 차등적으로 기여를 직접 부담하는 유상방식이 가능하다. 대표적인 사례가 사회보험료를 소득에 따른 납부능력에 따라 달리 부과하는 경우이다. 사회서비스에 대해서도 서비스 이용료를 차등으로 부과하는 경우가 많은데 빈곤층의 서비스 이용료를 ‘0’으로 해줄 경우 부분적으로는 무상서비스가 성립할 수도 있다. 이럴 경우에 수혜자 부담원칙이 지켜지면서 부담능력에 따라 동일한 급여에 대해 부담을 달리하므로 전체적인 공정성도 제고될 공산이 크다.

복지급여에 대한 부담방식을 다른 차원에서도 논할 수 있는데, 세대간 의무배분의 공정성문제가 그것이다. 현존하는 복지재정방식을 살펴보면 부담을 동세대가 세금이나 이용료를 통해 하는 경우가 있는가하면, 국채발행을 통해 증세는 피하면서 부담을 다음세대에 전가하는 경우도 있다. 국채발행이 재정건전성에 문제를 발생시키는 것은 논외로 하더라도

도 다음 세대의 동의를 구하지 않은 채로 의무를 강제한다는 것이 공정한가의 문제가 필연적으로 발생한다.

고령화에 따라 세대 간 재계약이 필요한 것은 세금이나 국채나의 문제만이 아니다. 연금의 경우 적립방식으로 하는 경우와 부과방식으로 하는 경우가 있는데, 특히 후자는 고령화가 진전될수록 후세대의 부담이 폭증한다. 다음 세대의 상황변화를 예측하기 힘든 상황에서 암묵적으로 그들이 동의할 것이라 가정하고 세대를 넘어서는 방식으로 의무배분방식을 확정하는 것은 공정하지 않다고 할 수 있다. 아직 태어나지 않은 아이들에게 우리 세대의 부담을 지우는 방식으로 복지국가를 설계하는 것은 가히 ‘동의를 환상’이라 할 수 있을 것이다.

지속가능성이 낮은 방식의 현금급여를 개혁하지 않는 것만으로도 후세대에 대한 불공정한 의무전가가 될 수 있다고 보면, 세대 간 기여계약의 문제는 엄청난 부조리의 근원이 될 수도 있다. 노인을 위한 연금 수준의 적절성에 지나치게 매달려온 일부 국가들의 경우를 보자. 그들의 경우, 저출산과 같은 신사회위험의 도래에도 불구하고 예산의 제약으로 인해 제대로 대응하지 못하는 경우가 많다. 문제는 이러한 예산제약의 주범이 연금이라는 구사회위험에 대한 경직성 지출이라는 점이다.

이렇게 보면 복지급여에 관한 세대 간 의무 재분배문제는 뜻하지 않게 상당한 불공정의 온상이 될 수 있다. 고령화에 관한 후대의 상당한 생산성을 미리 준비할 수 없다고 하면, 세대 내 재분배를 위주로 그 세대가 스스로 책임지도록 하여야 할 것이다.

#### □ 응답 4

모든 국민들이나 정치인들이 이상과 같이 생각하므로 달리 구분할 요소가 없다고 생각합니다.

그러나 이것도 생각해 보기를 바랍니다.

보편적 복지: 모든 국민들이 좋든 싫든 똑 같이 혜택을 받아야 하는 복지/ 예를 들면, 무상급식은 학생들이 싫어도 먹어야 함.

## □ 응답 5

첫째, “원칙적으로 전체 국민을 대상으로 하는 복지”보다는 [원칙적으로 해당 복지욕구(need)가 있는 국민은 누구냐]라고 구체화하는 것이 필요하다. 출산하여 아이 양육을 하는 가정에게 아동수당이 지급된다면, 이는 아이 양육의 필요성이 객관적으로 발생하였기 때문이다. 이 경우, 대상자가 전체 국민이 아니라 해당 복지욕구가 있는 국민만으로 한정되나, 이 또한 보편주의이다.

둘째, 자산조사, 즉 경제능력에 의거하여 복지급여 대상자를 선별하는 경우가 대표적이나, 이외에도 진단(diagnosis)에 의한 대상자 선별도 선별주의의 한 형태가 될 수 있다. 예를 들어, 요양판정을 내리는데, 그 기준을 엄격하게 하면 요양이 필요함에도 불구하고 요양보험의 혜택을 못 받게 되는 경우가 이에 해당한다. 즉, 요양이라는 복지욕구가 있는 모든 국민에게 서비스를 제공하지 못하고, 요양의 필요도가 아주 높은 사람에게만 (즉, 장애 정도가 심한 사람)급여가 제공되는 것도 선별주의라 할 수 있다. 이 경우는 가난해도 요양급여를 못 받을 수도 있고, 부자여도 요양급여를 받을 수 있게 된다.

2. 보편적 복지로 할 것인지 아니면 선택적 복지로 할 것인지를 결정할 때 결정의 근거가 될 수 있는 것으로는 무엇이 있을 수 있는지 의견을 제시해 주십시오

- 예를 들면 보편적 복지가 성공할 수 있는 조건이 있다고 생각하시면 그 조건이 존재하거나 조성 가능한 경우에 보편적 복지를 선택하여야 하고, 그때 그 조건들에는 무엇 무엇이 있다는 식의 의견
- 반대로 선택적 복지가 성공적일 수 있는 경우는 어떤 경우인데 그 때의 전제조건들은 무엇 무엇이 있다는 식의 의견
- 혹은 각각의 장점이 무엇 무엇이기 때문에 어떤 경우에 보편적 복지를 하고, 다른 경우에는 선택적 복지를 해야 한다는 의견

□ 응답 1

첫째, 보편주의자들은 의료와 같이 모든 사람들에게 필수적인 것은 소득의 높고 낮음에 상관없이 전 시민들이 권리로서 혜택을 받도록 해야 한다고 주장한다. 즉, 모든 국민이 필요로 하는 욕구(need)에 대해서는 전 국민을 사회복지정책의 대상으로 삼는 것이 당연하다는 것이다.

둘째, 보편주의자들은 사회복지정책의 급여대상자가 국민의 일부로 한정되면 급여대상자들은 적선을 받는 사람이라는 사회적 낙인(stigma)이 찍히게 되고 심리적으로 부담을 느끼고 수치감을 갖게 된다고 주장하며, 이러한 낙인효과를 방지하기 위해서 선택주의를 반대한다.

셋째, 보편주의자들은 사회복지정책의 사회통합을 우선으로 하는 사회 효과성(social effectiveness)을 강조한다. 보편주의는 사회 효과성을 급여대상자 선정의 일차적인 기준으로 삼고 있다.

넷째, 보편주의자들은 사회비용 차원에서 모든 사람들이 혜택을 받게

되면 예방적인 치료를 받을 가능성이 훨씬 높기 때문에 비용이 오히려 적게 든다는 것이다. 선택주의는 예방적 조치를 억제하기 때문에 질병이나 실직 등 사고가 발생한 후에 사후치료적인 대응을 하게 되는 것이 일반적이어서 오히려 예방에 드는 비용보다도 전체 비용이 더 든다는 것이다.

다섯째, 행정관리비가 적게 든다는 점도 보편주의의 경제성으로 지적되고 있다. 선택주의제도를 택하게 되면 급여대상자의 자격을 심사하여야 하고 유자격자가 아닌 사람들이 불법적인 방법으로 혜택을 받는지 계속 감시하여야 하는 등 제도운영에 상당한 예산이 소요되지만, 보편주의를 채택하게 되면 이런 행정비를 직접 혜택을 주는 데 사용할 수가 있다는 주장이다.

## □ 응답 2

보편적 복지는 사회통합, 복지인식의 고취, 인간의 존엄성 향상 등의 좋은 가치를 구현할 수 있으나 복지 재정이 많이 필요하고, 꼭 필요한 사람에게 집중적인 급여가 이루어질 수 없는 단점이 있다. (이른바 목표 효율성이 떨어진다.) 반면에 선별적 복지는 주어진 사회적 자원의 효율적인 배분이라는 측면에서 장점이 있으나(즉, 목표 효율성이 높다.) 인간의 존엄성이나 복지권의 훼손의 단점이 있다. 한마디로 말하여 복지에 쓸 재원이 많은 상황에서는 보편적 복지가 바람직하다.

## □ 응답 3

기본적으로는 기회의 평등에 가까운 것이 주로 보편주의화되며, 결과의 평등 관련 정책은 주로 선별주의로 가는 경향이 있다. 인간들의 기본적인 정의인식 때문인 듯하다.

□ **응답 4**

성공여부는 과정이 아니라 결과 중심으로 판단해야 하며, 무상급식의 경우 학생들의 건강이 개선되었다는 것이 보여야 함.

□ **응답 5**

사회보험형식의 경우, 선별주의보다 보편주의가 risk pooling 효과를 크게 하기 때문에 보편주의가 바람직하다.

사회보험처럼 가입자의 보험료로 운영되는 것이 아니고 일반재정에서 엄출해 내야하는 공공부조나 tax-based 사회서비스 프로그램의 경우, 재정문제 때문에 보편주의를 택하기는 현실적인 어려움이 있다. 보편주의 하에서 재정문제를 회피하려면 급여가 얇게 잘리는 수 밖에 없는데, 이 경우 정책목표 대비 효과성이 떨어진다.

따라서, 재정만 뒷받침된다면 ‘두꺼운’ 급여의 보편주의가 바람직하겠으나, 재정을 감안해 프로그램별로 선별주의를 적용해야 할 것이다.

**3. 보편적 복지와 선택적 복지 간의 선택을 조화적으로 한다고 할 때 기준은 무엇이 가능하다고 생각하시며, 그 경우 어떤 선택이 내려질 수 있다고 생각하십니까.**

□ **응답 1**

첫째, 인권 개념으로서 사회권을 고려하는 것이다. 사회권의 핵심은 UN 권리협약 가입을 참조하면 된다. 아동권리협약, 이주노동자권리협약, 장애인권리협약 등에 인준하면 원칙적으로 가정형편, 계층, 성별, 인종, 종교 등에 관계없이 무차별적으로 대우하는 ‘무차별의 원칙’, 그리

고 복지대상자의 입장에서 이들이 최선의 이익을 갖도록 보장해 주는 ‘대상자 최선의 이익 원칙’ 등을 국내법에 적용하여 지켜야 한다. 다시 말하여 원칙적으로 보편적 복지를 행해야 한다는 것이다. 우리나라는 현재 아동권리협약, 장애인권리협약 등에 인준한 점을 고려하여야 한다.

둘째, 사회복지 자격을 결정하는 소득수준을 누구나 인정할 수 있는 중산층 수준으로 끌어 올려 국민의 합의를 구하는 것이다. 물론 이러한 수준은 시대와 국가 그리고 프로그램에 따라 많은 차이가 있다. 이렇게 다양한 급여자격의 소득수준들은 크게 보면 두 가지 형태로 결정된다. 하나는 급여자격의 소득수준을 최소한의 기본적 욕구를 충족시킬 수 있는 수준으로 절대적으로 결정하는 것이고, 다른 하나는 사회구성원 대다수가 누리는 생활수준을 고려하여 상대적으로 결정하는 방법이다.

절대적 수준의 형태는 전통적으로 대부분의 국가에서 선호되었고 오늘날에도 사회복지가 발전되지 않은 대부분의 국가에서 사회복지정책의 자격조건으로 사용된다. 절대적 수준에서 급여자격을 결정하는 것은 크게 보면 저축이나 근로동기의 강화나 억제된 사회복지 지출 등의 측면에서 시장경제의 활성화에 도움이 되고, 작게는 대상의 선정, 급여액의 결정 등 사회복지정책의 운영의 편리성 측면에서 장점을 갖고 있다. 반면에, 이것은 사회구성원 대다수가 누리는 생활수준과는 분리되어 있어 경제성장으로 대다수의 생활수준이 올라갈 경우에도 이 수준은 고정되어 있기 때문에 비록, 물가상승을 고려한다 하더라도 그 수준에 의해 급여를 받는 사람들은 사회적·경제적으로 소외되어 인간의 존엄성이 훼손될 수 있는 커다란 단점을 갖고 있다.

이와는 반대로, 상대적으로 급여자격수준을 결정하는 것은 사회의 관습과 소비형태 등 생활수준의 변화에 따라 변동이 있기 때문에 다수의 생활과 유리되지 않아 사회통합이라는 측면에서 장점이 있다. 그러나 상대적 수준을 정확히 측정하기가 어려워 이것은 과학적으로 측정되기

보다는 정치적으로 결정되는 경향이 있다. 따라서 국민의 합의를 구하는 정치적 능력이 중요하다.

셋째, 인구학적 조건을 잘 이용하는 것이다. 인구학적 조건만 갖추면 (거주조건도 갖추어야 한다) 급여를 받을 수 있는 경우(예를 들면, 65세 혹은 70세 이상의 노인이면 누구나 급여자격을 주는 보편적 연금과 아동을 키우는 가구에게는 누구나 자격을 주는 아동수당 등)와 다른 조건을 갖추어야 급여를 받을 수 있는 경우(예를 들면, 기여의 조건도 필요한 국민연금, 소득/자산조사의 조건도 필요한 공공부조 등)인 두 가지로 나눌 수 있다. 인구학적 조건 중 가장 중요하고 사용되고 있는 것은 연령이다. 예를 들면 국민연금의 경우 우리나라는 60세에, 대부분의 선진 산업국들은 65세나 70세에 자격을 준다.

## □ 응답 2

일반적으로 말하여 인간의 생존에 꼭 필요한 재화나 서비스(예를 들면 의료, 음식 등)와 사회 전체의 인적 자본의 향상에 중요한 것들(예, 교육)은 보편적으로 급여를 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

## □ 응답 3

현존하는 어떤 복지국가도 모든 프로그램에 보편주의를 적용한 적이 없다. 실제에서는 교육 불평등 문제 등과 같이 주로 기회의 평등과 관련된 것이 보편주의적으로 정책화되는 경향이 짙다. 동시에, 주거 빈곤 문제 등 결과평등과 관련된 것은 대개 잔여주의적으로 해결되어왔다. 보편주의의 역사를 요약하자면, 국민적 합의를 끌어내기 위해서라도 보다 쉽게 공정하다고 여겨지는 것들을 위주로 발전해왔다고 할 수 있는 것이다. 보편주의 복지가 너무 비싸기 때문에, 그것을 부담할 사회성원

들의 동의를 구하는 것이 보편복지 도입의 열쇠가 되어온 것이다.

이렇게 보면, 보편복지와 선별복지를 정치적 수사로서 구사할 경우, 비생산적인 허위논쟁을 유발하게 된다는 것을 알 수 있다.

첫째, 보편주의가 기여와 급여의 측면에서 완전히 보편적일 수 없는 이유는 흥미롭게도 선별주의가 보편주의의 완화된 형식을 포함할 수 있기 때문이다. 즉, 선별주의가 보편주의를 일정 정도 포함하면서 긍정적인 차별을 추가하는 것이 가능하다. 이 경우의 보편주의나 선별주의는 예컨대 복지를 전 국민을 대상으로 제공하면서 빈곤층과 같이 욕구가 더 강할 경우 ‘보충적’인 급여를 더해주는 이른바 보충주의를 의미할 수 있다.

둘째, 개인이나 사회집단의 개성을 존중하거나 현실 상황을 고려하여 ‘분별적’인 방식으로 보편주의가 완화될 수도 있다. 예컨대, 최저수준의 욕구를 전 국민에게 동일하게 보장하면서도 부담능력에 따라 기여율을 달리 설정하는 경우, 무상급여는 아니면서 나름대로 공정한 방식의 부담체계를 만들 수 있다. 부담능력을 분별 있게 고려한다는 면에서 기여 측면에서 보자면 분명한 선별주의이지만 궁극적으로는 긍정적인 의미를 담게 된다. 이것의 대표적인 역사적 사례가 베버리지 보편주의의 ‘정률기여 및 정액급여 원칙’이다. 스웨덴의 소득비례연금도 완벽한 보편주의 기초연금만으로는 적절성 제고가 곤란하여 분별적 선별주의를 부가한 사례이다. 분별적 선별주의가 보편주의를 긍정적으로 완화하는 예는 그밖에도 많다. 예컨대 아동보육의 욕구에 대하여 균질한 보육서비스를 전 국민에게 제공하는 과정을 생각해보자. 한편으로는 공공부문의 보육인프라를 통해 직접 서비스로 제공하면서 다른 한편으로는 보육료지원을 통해 기존 민간서비스를 선택하게 할 수도 있다. 이는 보육의 균등한 질을 담보할 수만 있다면 일정 수준의 보육을 전 국민에게 약속한다는 의미에서 보자면 보편주의의 완화된 형식일 수 있다. 개인의 개성에 따른 선택을 존중하여 분별

적으로 제공하는 긍정적인 선별주의인 것이다.

한편, 선별주의와 보편주의가 완벽하게 구분되는 경우는 복지를 사회적 취약계층에 대한 일방적 배려로 인식하는 ‘잔여적’ 복지의 의미로 선별주의라는 용어를 사용할 때이다. 이 경우는 부정적인 의미가 강하게 담겨있는 선별주의가 된다. 예컨대 잔여주의적 복지는 빈민을 주 대상으로 하면서 안 쥐도 될 복지를 준다는 의미를 갖는다. 하지만, 위에서 말한 두 가지 다른 맥락에서의 선별주의는 어느 계층에도 적용될 수 있고, 완전한 보편주의보다 더 시려 깊은 맞춤형의 복지를 의미할 수도 있게 된다.

이렇게 보면, 현재 우리사회에서 주장되고 있는 무상복지는 사실상의 허상일 수 있음을 쉽게 알 수 있다. 실제 복지정책의 적용과정에서는 보편주의와 선별주의의 긍정적인 조화가 오히려 국민의 복지에 더 도움이 되고, 공정한 복지에 더욱 가까워 질 수 있다는 사실을 기억해야 할 것이다.

#### □ 응답 4

선호의 편자가 크면 선택적 복지로 해야한다고 봄.

수요가 상시적이거나 주기적이면 보편적 복지로 해야한다고 봄.

#### □ 응답 5

보편주의와 선별주의 간의 선택은 프로그램의 중요성과 재정소요를 감안해 결정되어야 할 것이다.

예컨대, 출산율제고와 인구감소기 여성의 노동력 활용이 국가적 최우선과제라면, 중산층 이상도 혜택을 받을 수 있게 보편주의적으로 공보육을 확대해야 할 것이다. 그리고 급여 수준도 높여야 할 것이다.

만약 재정문제 때문에 ‘두꺼운’ 보편주의가 힘든 상황이라면, ‘얇은’

보편주의에 선별적으로 top-up benefit을 저소득자에게 추가적으로 줄 수도 있다. 다양한 선택이 가능하다.

기본적으로 ‘두꺼운’ 보편주의를 지향하더라도, 재정소요가 너무나 막대한 기초연금의 경우, 고령화시대에 tax-based의 보편주의적인 사회수당식의 기초연금보다는 선별주의라 할 수 있는 최저보장연금 혹은 기초보장연금이 바람직하다. 기초보장연금은 연금과 소득의 합이 일정한 수준 (National Minimum, 국민 최저선) 이하인 경우, 그 최저선까지 보충급여를 지급하는 방식이다 (현행 국민기초생활보장제도의 생계급여와 동일한 원리). 보편주의 복지국가의 대명사인 스웨덴도 사회수당식 기초연금에서 보충급여형의 기초보장연금으로 연금개혁을 단행하였다. 이때, 보장수준 (즉, 국민 최저선)을 사회수당식 기초연금액의 2배까지 인상하였다. 그럼에도 불구하고 보충급여형이기에 재정소요는 전보다 커지지 않았고, 보장수준이 올라간 만큼, 저소득 노인의 소득보장이라는 정책목표는 더 효과적으로 달성되었다.

4. 우리나라에서 보편적 복지와 선별적 복지 간에 선택이 이루어진다면 우리나라의 현실을 반영할 때 어떤 영역을 어떤 근거로 보편적 복지 혹은 선택적 복지로 선택하여야 하는지 의견을 제시해 주십시오.

#### □ 응답 1

첫째, 인권 개념으로서 사회권을 고려하는 것이다. 앞에서 얘기한대로 우리나라는 현재 아동권리협약, 장애인권리협약 등에 인준한 점을 고려하여 적어도 18세 미만 아동과 모든 성인 장애인에 대해서는 가능한 보편적 복지를 제공하여야 할 것이다. 둘째, 국민 모두에게 해당되는 생존의 문제(의식주 문제, 질병의 문제)와 관련해서는 가능한 보편적 복지

로 갈 수밖에 없을 것이다.

셋째, 사회보험은 보편적 복지로, 그리고 공공부조, 사회복지서비스는 선별적 복지로 하되, 아동, 장애인의 경우 사회복지서비스는 보편적 복지로 가야 한다.

## □ 응답 2

위에서 이야기했듯이 보편적 복지는 복지에 쓸 재원이 많은 상황에서 바람직하는데 우리의 경우는 복지재원이 매우 적기 때문에 현재의 우리의 현실적인 상황에서는 보편적 복지는 어렵다고 볼 수 있다. 오히려 우리는 현재 복지가 꼭 필요한 많은 수의 가난한 사람들이 있기 때문에 제한된 재원으로는 이들에게 집중적으로 급여를 하는 선별적 복지가 더 바람직하다고 할 수 있다.

## □ 응답 3

실제 사회정책을 실시할 때, 수혜대상의 선정, 급여의 수준이나 내용의 결정, 기여조건의 적용 등의 여러 측면에서 항상 양자 간의 혼합이 발생하기 때문이다. 보편주의와 선별주의를 상식적으로 이해할 경우 가장 일반적인 구분은 한 나라 국민 모두를 대상으로 하느냐의 여부와 관련된다. 하지만 최근 우리 사회에서 갑론을박 중인 무상의료나 무상급식의 경우에도 완전한 보편주의라고 보기는 힘들다. 북유럽 복지국가 모형의 특징으로서 보편주의가 거론되기도 하지만, 북유럽 국가들에서 실시하고 있는 대다수 사회정책 프로그램들도 완전한 보편주의 방식에서 거리가 먼 경우가 많다. ‘보편주의’라 하더라도 대개의 경우 보편적 수혜를 지향하되, 구체적인 정책내용에서는 다분히 선별적인 요소들을 담을 수밖에 없는 것이다.

□ **응답 4**

원칙적으로 선별적 복지를 해야 함. 주거, 의료 등에서 선별적 복지가 바람직함. 교육, 육아 등은 보편적 복지가 바람직함.

□ **응답 5**

보험료 형식을 취하는 국민연금은 보편주의, 일반재정으로 운영되는 기초연금은 3번에서도 지적했듯이 ‘보충급여형’의 선별주의가 원칙이 되어야 할 것이다. 기초보장연금의 도입 전에는, 현 기초노령연금의 급여는 인상하되, 대상자는 소득을 감안해 조금씩 줄어나가서 선별성을 높여야 할 것이다.

보육 등 사회서비스는 기본적으로 보편주의를 지향하되, 재정문제를 감안해 저소득자에게 추가급부를 지급하는 식으로 선별주의와 조화를 시키는 게 필요하다.



## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

### ▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

### ▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀  
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8303)

## Kihasa 도서 판매처

- |   |   |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ▪ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ▪ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |

■ 2011년	11-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민	9,000원
	11-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조 분석	조재국	미정
	11-03	친서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영	6,000원
	11-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박살비아	5,000원
	11-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가야채다 개발 등 추진전략 수립	정기혜	7,000원
	11-06	소비자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기농식품 표시제 중심으로-	곽노성	7,000원
	11-07	저소득층 아동비만 및 저체중문제의 진단과 대응방안	김혜련	6,000원
	11-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진	6,000원
	11-09	인구집단 의료이용 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분해	김동진	6,000원
	11-10	통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응 방안	황나미	미정
	11-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석	7,000원
	11-12	노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명	7,000원
	11-13	사회보장제정과 계원조달에 관한 연구	최성은	5,000원
	11-14	보편적복지와 선별적복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘	7,000원
	11-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연	6,000원
	비발간	해외사회보장제도 정보서비스 제공	강유구	미정
	11-16-1	선진국의 아동사례관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙	미정
	11-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진	6,000원
	11-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정 수준에 관한 연구	고경환	6,000원
	11-17-2	노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환	8,000원
	11-17-3	2011 사회예산분석	최성은	7,000원
	11-17-4	2011 보건복지 재정의 정책과제	유근춘	10,000원
	11-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	미정
	11-17-6	사회복지재정 추계모형개발	원종욱	8,000원
	11-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호	5,000원
	11-18	공정사회를 위한 친서민 정책 개선 방안	이태진	6,000원
	11-19	한국인의 복지외식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명	7,000원
	11-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진	6,000원
	11-21	한국복지패널 연계 질적패널 구축을 위한 기초연구 -저소득층 양적 & 질적 연계 패널조사-	최현수	10,000원
	11-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완	6,000원
	11-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주	7,000원
	11-24	2011 빈곤연계연보	김문길	8,000원
	비발간	2011 기초보장평가 및 정책대안 모색	이태진	미정
	비발간	2011 기초보장모니터링 및 현장보고	최현수	미정
	11-25	사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다 영국을 중심으로	강해규	미정
	11-26	중산층가족의 복지제감도 증진방안 연구	김유경	12,000원

11-27	다문화가족이동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙	10,000원
11-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬	5,000원
11-29	장애노인 서비스 연계방안 연구	김성희	7,000원
11-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희	6,000원
11-31	사회적기업의 사회복지서비스제공 실태 및 운영구조 연구	강혜규	미정
11-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과분석	이삼식	7,000원
11-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철	5,000원
11-34	보건복지통계의 품질관리표준화 방안 연구	손창균	6,000원
11-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록	6,000원
11-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식	11,000원
11-37-1	출산율 예측모형 개발	이삼식	6,000원
11-37-2	저출산에 대한 만혼의 영향과 정책과제	김태홍 (외부)	미정
11-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아 건강 동향과 정책과제	최정수	7,000원
11-37-4	소득계층별 출산 양육 행태 분석 및 정책방안	김은정	6,000원
11-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희 (외부)	미정
11-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식	7,000원
11-37-7	지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서	6,000원
11-37-8	외국의 이민정책변천과 사회경제적 영향	임정덕 (외부)	미정
11-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희	9,000원
11-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임모색: OECD 국가별 비교를 중심으로	이소정	5,000원
11-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경	5,000원
11-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕	8,000원
11-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구- M시 종적연구기반(1)	오영희	6,000원
11-37-14	고령친화 여가산업 활성화 방안	김수봉	미정
11-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구	오영희	8,000원
11-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 판	이삼식	5,000원
11-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희	7,000원
11-37-18	저출산고령사회 대응 관련 쟁점연구 -저출산고령사회 정책 사각지대 분석	이소정	8,000원
11-37-19	출산관련 조사자료DB구축	신창우	10,000원
비발간	국제신포자음	이삼식	미정
비발간	저출산고령사회연구관련 학술대회	이삼식	미정
11-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 유지방안에 관한 연구	김기홍 (외부)	미정
11-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	이삼식	미정
비발간	저출산고령화와 사회갈등	이삼식	미정
11-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회환경 조성방안	(미정) (외부)	미정
11-37-23	저출산고령화대응영세자영업자생활실태연구	박종서	미정
11-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006~2010년 결과 보고서-	오영호	8,000원
11-39-1	건강영향평가의 제도화 방안 연구	이상영	10,000원
11-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술 지원	김동진	11,000원
11-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가의 정책동향	최은진	10,000원

	11-39-4	건강영향평가 DB구축	김동진	10,000원
	11-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순	9,000원
	11-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선	8,000원
	11-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표	8,000원
	11-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안	홍석표	5,000원
	11-42	취약·위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구(2차년도)	김승권	11,000원
	11-43	친서민정책으로의 사회서비스일자리 확충 전략 I: 아동분야 사회서비스 중심으로	김미숙	13,000원
	11-44-1	한국의 복지실태	남상호	16,000원
	11-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱	8,000원
	비발간	한국의 사회복지분석	남상호	미정
	11-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(II)	정영호	7,000원
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료정책방향 모색	박실바아	미정
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료분석	조재국	미정
	11-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민	7,000원
	11-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희	6,000원
■ 2010년	10-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000원
	10-02	화귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실바아	5,000원
	10-03	해의의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	7,000원
	10-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	6,000원
	10-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	7,000원
	10-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000원
	10-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000원
	10-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000원
	10-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	5,000원
	10-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000원
	10-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000원
	10-12	한국 제3세대 육성방안에 대한 연구	노태명	8,000원
	10-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000원
	10-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000원
	10-15	자활정책에 대한 평가 및 발전방향	노태명	7,000원
	10-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000원
	10-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000원
	10-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000원
	10-19	아동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	6,000원
	10-20	공공 사회복지서비스 최저수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000원
	10-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	8,000원
	10-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000원
	10-23	민간 복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000원
	10-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000원
	10-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000원
	10-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000원
	10-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000원
	10-28	한국의 보건복지 동향: 2010	장영식	10,000원
	10-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000원

10-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	17,000원
10-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000원
10-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000원
10-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000원
10-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000원
10-30-6	저출산의 가시경제적 효과분석	남상호	6,000원
10-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지 (외부)	6,000원
10-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000원
10-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000원
10-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	6,000원
10-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	10,000원
10-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최경수	6,000원
10-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000원
10-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000원
10-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000원
10-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000원
10-30-17	산노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000원
10-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000원
10-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000원
10-30-20	산노년층(에비노년층)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	신우덕	5,000원
10-30-21	산노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	7,000원
10-31-1	2010 사회예산 분석	최정은	8,000원
10-31-2	2010 보건복지재정의 정책과제	유근춘	9,000원
10-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000원
10-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최정은	6,000원
10-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000원
10-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000원
10-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000원
10-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000원
10-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000원
10-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	5,000원
10-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000원
10-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000원
10-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000원
10-35	취약위험 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	10,000원
10-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000원
10-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000원
10-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000원
10-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(II)	정영호	11,000원
10-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서(I)	정영호	7,000원
10-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000원
10-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000원