

복지와 보편성

보편주의와 잔여주의 논쟁의 역사

김교성

중앙대
사회복지학부 교수

사회정책을 기획하고 분석하는 과정에서 중요하게 생각하는 몇 가지 구성 요소가 있다. 할당, (급여) 형태, 전달체계, 재원이다. ‘누구에게, 무엇을, 어떻게, 무슨 돈으로 줄 것인가’라는 질문과 관련이 있다. 동일한 목적을 가진 정책도 이 네 가지 질문에 대한 답에 따라 완전히 다른 내용을 가진 정책으로 변모한다. 한 사회의 지배적인 이념과 정치적 선택의 과정을 통해 다른 결정을 할 수 있다. 정책 내용의 구성과 배열에 따라 성과가 달라질 수 있다는 점에서 중요한 결정이다. 이 중 ‘누구에게’라는 질문에 해당하는 요소가 사회적 ‘할당’이다. 대상을 설정하는 과정에서 ‘보편주의’와 ‘선별주의’의 기준이 활용된다. 전자는 사회적 자원과 서비스를 모든 구성원에게 배당하는 원리이고, 후자는 일부 혹은 필요한 구성원에게 ‘만’ 급여를 제공하는 방법이다(윤홍식·남찬섭·김교성·주은선, 2019: 325). 전자는 시민권에 기초하여 자원을 할당하고, 후자는 대상을 선정하는 과정에 인구·사회학적 특성, 기여 여부, 근로 여부, 자산과 소득에 대한 조사 등을 동원한다. 자산조사를 통해 대상을 ‘표적화’하는 방식을 ‘잔여주의’로 구분하기도 한다.¹⁾

인류는 여러 차례 기술의 발전으로 인한 생산 양식과 노동시장의 변화를 경험해 왔다. 그때마다 일자리 감소와 기술적 실업을 걱정해 왔다.

1) 이 글은 두 원리의 구분을 명확하게 하고 논지를 좀 더 분명하게 제시하기 위해 ‘잔여주의’를 사용한다.

이 우려가 현실이 될지 알 수 없지만, 일자리의 질 저하와 불안정 노동의 확산은 분명한 사실로 다가오고 있다. 표준적 고용 관계에 기반하여 설계된 전통적 분배체계의 한계를 인정할 수밖에 없다. 새로운 사회보장체계가 필요한 이유다. 그 과정에서 ‘보편주의’와 ‘잔여주의’ 원리 혹은 ‘평등’과 ‘효율’의 가치가 충돌하며 대립하고 있다.

자본주의의 질적 변화와 사회적 위험의 불확실성을 강조하는 입장은 평등한 방식의 ‘보편주의’적 접근을 지향한다. 세계화, 기술혁명, 노동시장 유연화, 불안정 노동 등 개인이 통제할 수 없는 거시 사회·경제적 변화에 적절하게 대응하기 위해 보편주의 방식을 선호한다. 특정 인구집단을 배제하지 않기 때문에, ‘포용’적이고 ‘평등’하며 ‘차별’과 ‘낙인’으로부터 자유롭다. 반대로 필요한 사람에게만 두터운 보장을 제공하자는 ‘잔여주의’적 주장도 존재한다. 일부에게만 급여를 제공하기 때문에, 한정된 자원을 집중할 수 있다는 점에서 ‘효율’적이라고 말한다. 그러나 수급자로 선정되기 위해서는 각종 ‘낙인’이 수반된 굴욕적인 심사과정을 경험해야 한다. 일할 수 있는 데도 하지 않는 게으름뱅이로 취급되거나, 가짜 자격을 통해 급여를 받는 부정수급자로 의심받을 수도 있다. 낙인이 수치심을 갖게 하여 빈곤으로부터 빠르게 탈출하게 하는 기제라고 주장하지만, 사실은 모든 시민의 생득적 권리인 ‘복지권’을 부정하는 것에 불과하다. 빈곤의 책임을 ‘개인’에게 전가하는 시각이다.

우리 사회에서 어떤 할당 원리가 더 효과적인지에 대한 논란은 진행 중이다.²⁾ 지난 2010년 지방선거를 앞두고 자원 할당을 둘러싼 큰 논쟁이 벌어졌다. 놀랍게도 소득보장제도가 아닌 학교급식 문제가 선거의 쟁점으로 등장했다. 경기도에서 민주진영의 교육감이 당선되면서, 저소득층을 위한 학교급식의 예산 확대를 요구했다. 도의회를 장악하고 있던 보수진영에 의해 예산이 전액 삭감되면서 정치·사회적 논란이 시작되었다. 2010년 지방선거에서 무상급식의 전면 확대를 공약으로 내세운 야당이 승리하면서 지방의회의 다수당이 되었다. 서울시에서도 동일한 이슈를 두고 민주진영의 교육감과 보수진영의 시장 간 갈등이 시작되었다. 무상급식 반대를 두고 주민투표를 실시하였으나, 투표안이 부결되면서 시장이 사퇴하고, 보편적인 ‘무상급식’이 전격 도입되었다.

Covid-19 팬데믹 시기에 재난지원금의 지급 대상을 선정하는 과정에서 자원의 할당과 관련된 ‘보편주의’ 대 ‘잔여주의’의 논쟁이 부활하였다. 정부는 재난 극복을 위해 ‘재난지원금’이라는 이름의 일회성 현금 급여를 지급하기로 결정하였다. 처음에는 소득기준과 자산기준을 적용한 선별적 지급안이 유력했으나,³⁾ 정부가 나서 전국민에게 지급하는 방향으로 합의를 이끌어 내면서, ‘가구’ 단위의 보편적 지급으로 선회했다.⁴⁾ 1차 재난지원금이 지급된 이후, 지급 대상 선정에 대한 논란이 불거졌다. 사회적

2) 역사적 논쟁과 관련된 부분은 Park and Kim(2024: 216-270) 내용의 일부를 발췌하여 수정·보완하였다.
 3) 건강보험료 본인부담금을 기준으로 소득 하위 70%만 지급하고, 재산세 과세표준 9억 원 이상, 금융소득 2천만 원 이상은 고액자산가로 분류하여 대상에서 제외하는 안이다.
 4) 1인 가구 40만 원, 2인 가구 60만 원, 3인 가구 80만 원, 4인 이상 100만 원 등 ‘가구원 수’별로 차등 지급했다.



위험은 취약 계층에게 더 혹독한 방식으로 작동하고 있는데, 보편적인 방식은 불공정하다는 의견이 등장했다. 지급 대상을 축소하고 급여 수준을 올려야 한다는 주장도 거세졌다. 정부는 2~4차 재난지원금을 고용 취약계층, 위기가구와 소상공인을 대상으로 선별적으로 지급했다. 팬데믹이 장기화되고 피해가 가중되자, 5차 재난지원금 지급을 앞두고 ‘보편 대 잔여’ 방식의 논쟁이 반복되었다. 여당은 보편적인 방식을 선호했고, 기획재정부는 선별적인 방식을 주장했다. 소득하위 80%와 소득하위 88% 기준 등이 논의되었으나, 최종적으로 소득 하위 80%와 1인 가구 및 맞벌이 가구 특례기준을 적용하여, 전 국민의 88%에게 지급하는 것으로 결정되었다. 소득 하위 88%의 기준을 두고 자의성과 형평성 문제가 불거지면서, 적격자를 선정하는 (소득) 기준을 합의하는 것이 쉽지 않다는 사실이 드러났다. 6차와 7차 재난지원금은 다시 소상공인을 대상으로 지급되었다.

재난지원금이 촉발시킨 보편주의와 잔여주의 논쟁은 소득보장체계 개편의 필요성으로 이어졌고, 정권 교체의 시기와 맞물려 대안적 보장제도의 논의로 이어졌다. 대표적인 안은 ‘기본소득’과 ‘부의소득세’의 형식을 갖추고 있다.⁵⁾ 각각 보편주의와 잔여주의의 할당 원리를 대표하고 있다. 개별 대안의 구체적인 사연과 내용을 살펴보자. 2000년대 초반, 기본소득 개념이 소개된 이후, 정치권의 관심을 촉발시킨 결정적 계기는 당시 이재명 시장의 ‘성남시 청년배당’이다.⁶⁾ 기본소득한국네트워크BIKN에서 주최한 국제학술대회(2015)에서 이 시장은 ‘청년배당’에 대한 정치적 의지를 분명하게 표명하고, 2016년 1월에 해당 정책을 전격 시행했다. 그 과정에서 중앙정부와 갈등을 초래하기도 했으나, 서울시의 ‘청년수당’ 도입에 영향을 주었고, 2018년 경기도지사로 취임하면서, ‘경기도 청년 기본소득’으로 발전하게 된다. 이 지사는 이러한 정치적 경험을 발판으로 기본소득의 지지 가능성을 확인하였고, 2022년 대선에서 전국민 기본소득을 공약으로 내세우게 된다. 배당액은 1인당 연간 100만 원이며, 19~29세 청년에게는 연간 100만 원을 추가 지급하겠다고 공약했다.

부의소득세 개념을 차용한 대안은 서울시의 ‘안심소득’이다. 최근 제도의 명칭을 ‘디딤돌소득’으로 변경했다. 2022년 2월 보수진영의 오세훈 예비후보는 서울시장 보궐선거에서 안심소득을 공약했고, 같은 해 4월 서울시장으로 당선되며, 해당 정책을 본격적으로 추진하고 있다. 오 시장은 잔여적인 제도를 지속적으로 선호해온 인물이다. 2010년 민주진영의 교육감이 학교급식을 보편적으로 확대할 것을 주장할 당시, 이를 반대하고 사퇴한 시장이 바로 오 시장이다. 10여 년이 지난 후, 재당선된 오 시장이 대표적인 소득보장제도를 잔여주의적으로 개편하고 있다. 빈곤 문제를 해소하기 위해 한정된 재

5) 부의소득세는 특정 수준 이하의 소득을 가진 사람에게 조세환급을 통해 현금을 지급하는 제도다. 모든 구성원의 최저소득을 보장한다는 점에서 기본소득과 유사한 것처럼 보이지만, 차이점이 더 많다. 일정 수준 이하의 계층을 선별하여 가구 단위로 급여를 제공하기 때문에, 기본소득의 보편성과 무조건성, 개별성의 원칙에 위배된다. 소득조사에 필요한 관리비용을 수반하며, 차상위계층과의 형평성도 문제가 된다. 사전적으로 제공되는 기본소득과 달리, 사후적 처방으로 급여 지급과 관련된 시간 지연의 문제도 발생한다. 기본소득 논의를 활성화하는데 일정 정도 기여했지만, 추구하는 지향점이 완전히 다른 선별적인 제도다.

6) ‘성남시 청년배당 지급조례’에 기초하여, 청년의 복지향상과 취업역량 강화, 지역경제 활성화를 목적으로, 성남시에 3년 이상 거주한 만 24세 청년에게 연 100만 원의 청년배당을 지급했다.

원을 더 효율적으로 활용하겠다고 주장한다. 기존 중위소득 50% 이하, 재산 3억 2,600만 원 이하의 가구를 대상으로 실제 가구소득과 기존 중위소득 85%의 차액의 50%를 지원한다. 기존에 제공하던 현금성 급여는 모두 대체된다. 청년을 대상으로 한 청년수당과 청년월세도 포함된다. 청년 개인을 위한 지원금이 가구 단위의 정책에 귀속되고 사라진 것이다. 급여 대체로 인해 수급액이 낮아지는 경우도 발생한다. 기초생활 수급자이면서 소득이 없는 1인 가구는 기존의 생계·주거급여로 90만 원을 받지만, 안심소득 대상자가 되면 8만 원이 부족한 82만 원을 받게 된다. 기존에 받던 여타의 현금성 지원이 있다면, 손해는 더 커지게 된다(한경, 2022). 소득이 적을수록 더 많이 지원하는 점을 강조하며, 빈곤 문제에 보다 적극적으로 대응한다고 홍보하지만, 오히려 반대 사례가 발생하고 있는 것이다.

윤석열 정부의 복지 브랜드는 ‘약자복지’이다. 관련 부서인 보건복지부는 약자복지를 ‘자신의 어려움에 대해 목소리를 내기 어려운 사회적 최약자층부터 정부가 사각지대 없이 찾아내어 더욱 두텁게 지원’하는 복지로 규정하고 있다. 이를 위해 복지 사각지대의 발굴체계를 강화하고, 긴급복지 지원을 확대하고 있다. 잔여주의적 복지를 추구하는 보수적 접근의 전형이다. 제한된 자원의 집중을 강조하면서, ‘자격 있는 빈자’를 선별하기 위해 노력하며, 약자가 가져야 할 도덕적 의무를 부각시키고 강요하고 있다.

그러나 (엄격한) 자산조사와 (복잡한) 신청주의가 동반되는 한, 현실에서 지속되는 사각지대 문제를 해결하기는 불가능하다. 정확한 소득과 자산 신고가 전제되어야 하고, 소득 파악이 되지 않는 사람을 원천적으로 배제하고 있기 때문이다. 수급 자격을 갖추고 있음에도 불구하고, 수급자로 선정되지 못하는 약 400만 명 규모의 ‘비수급 빈곤층’이 존재한다. 많은 노력과 비용을 들여 대상을 선정하고 있지만, 정작 복지가 필요한 사람에게 급여가 제공되지 않고 있다. 일반재정을 활용하여 표적화된 일부에게 급여를 제공하기 때문에, 중산층의 지지를 받기 어렵고, 대상과 수준의 확장에도 제한이 따를 수밖에 없다. 공식적인 빈곤선과 실제 소득 간 차이를 보존해 주는 ‘보충급여 방식’도 근로 의무를 저하시키고, 일하는 자와 그렇지 않은 자 간 형평성 문제를 야기한다. 근로소득이 늘어날수록 급여 수준이 낮아지게 설계되어 ‘의존성’이나 ‘빈곤의 덫’을 창출하는 기제로 기능한다.

우리 사회가 신자유주의적 경제성장을 추구한지도 벌써 27년이 되어 간다. 세계화와 금융 자본주의의 광풍 속에 대량실업과 근로빈곤, 불평등과 사회적 배제 등의 병폐를 숨겨왔다. 부에 대한 맹목적 찬미의 결과는 복지국가의 몰락으로 귀결되었다. 일부 보장체계의 형식적 완결과 외형적 성장에도 불구하고, 제도의 ‘불완전성’과 ‘취약성’으로 인해 실질적 보호를 제공하지 못하고 있다. 소득보장의 핵심 기제로 사회보험을 선택한 것도 ‘자조’의 가치를 존속하고 국가의 부담을 완화하기 위한 목적이었다. 문제는 사회보험이 완전고용과 고용유지를 전제로 작동한다는 점이다. 현재 임금노동에서 배제되어 있거나 일정 기간 실업을 경험했던 시민은 보장의 ‘사각지대’에서 ‘주변화’ 혹은 ‘빈곤화’ 될 수밖에 없

다. 유급노동에 종사하지 않는 가족 구성원(여성) 역시 피부양자의 불완전한 지위 속에 ‘간접적’ 시민 권을 향유할 뿐이다(김교성, 2017: 179). 현행 소득보장체계가 완전하지 않다면 모든 시민을 위한 ‘사회적 보호 최저선’을 구축하기 위한 기본 구조를 다른 방식으로 전환해야 한다.

기본소득에 대한 공감대는 점차 확대되고 있다. 복지선진국 가운데 새로운 시대에 획기적인 복지 확대를 위해 기본소득의 도입을 적극적으로 검토하는 국가도 등장하기 시작했다. 유사 형태의 제도를 운영하는 지방정부도 존재한다. 기본소득을 도입하는 과정에서 가장 큰 난점은 제도 전환 비용과 막대한 자원조달 방식과 관련된다. 사회·경제에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상되므로 정교한 분석과 검토가 요구된다. 적절한 소득보장과 평등한 사회를 건설하기 위해서는 일정 정도의 대가와 부담이 수반될 수밖에 없다. 2024년 기준 1인당 GDP는 약 3.6만 달러로 나타나, 재정적 실현가능성은 이미 충분해 보인다. 시장에서 원천적으로 불공정하게 분배된 임금소득의 공정한 분배와 보다 평등한 재분배의 의미를 따져 보면서 세금 인상을 받아들여야 할 것이다. 다른 문제는 정치적 실현가능성이다. 재정적인 문제는 차치하고라도 복지국가의 근간과 글로벌 거버넌스 구조의 변화를 수용할 수 있느냐의 문제다. 오랜 시간이 필요한 작업이고, 사회 구성원들 간 합리적인 의견교환에 기초한 공감대 형성의 중요성이 강조된다. 단순히 현금을 지급하게 되면 많은 사람이 일을 하지 않을 것이라는 우려도 있다. 그러나 지금도 일부만 유급노동에 참여하고 있고, 그들 중 다수는 빈곤한 상태에 빠져 있다. 무급·돌봄노동이나 다양한 사회적 활동에 참여하는 사람도 존재한다. 일정 수준의 현금을 지급하는 것은 개인의 ‘비활동’을 독려하기보다, 오히려 자유로운 선택에 기초하여 ‘일련의 활동’을 완성하고 활성화하는 데 기여할 수 있다(Ferguson, 2017: 241). 좀 더 여유 있고 느린 삶에 대한 깊은 사유와 진실한 실천도 필요한 순간이다.

참고문헌

김교성. 2017. “외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계.” 『한국사회정책』, 24(4)

윤홍식·남찬섭·김교성·주은선. 2019. 『사회복지정책론』, 사회평론아카데미

한경. 2022. “안심소득 사각지대 없다더니 수급액 깎여. 서울시 차액만큼 보전.” (2022.07.03). <https://www.hankyung.com/society/article/2022070331871>

Park, N. and Kim, K. 2024. “Universalism versus Residualism; A Micro-simulation of Alternative Income Maintenance Schemes in South Korea,” *Journal of Poverty and Social Justice*, 32(2)

Ferguson, J. 2017(2015). Give a Man a Fish. 조문영(역). 『분배정치의 시대』, 여문책