

김 대통령의 복지구상에 대한 비판적 고찰

이 광 찬*

- I 머리말
- II 삶의 질과 사회지표
- III 최근의 삶의 질 연구와 측정
- IV 대통령 복지구상에 대한 검토
- V 결론 및 제언

I. 머리말

소위 문민정부가 들어선 후 임기의 절반이 경과했으나 복지정책면에서는 국민의 기대에 크게 어긋나게 지지부진하였고 심지어 선진국에서도 한물간 신보수주의노선을 따라 상대적으로 후퇴하기까지 하였다는 지적이 많았다. 그런데 지난번(1995.3.23)에 “「삶의 질의 세계화」를 위한 대통령의 복지구상”¹⁾이라는 것이 나왔고 이에 따라 앞으로 복지정책이 세부추진계획을 통하여 구체화될 예정이라고 한다. 얼핏보면 「삶의 질」이 강조되고 또 이것이 세계화되도록 한다니 뜻은 분명치 않지만 큰 발상의 전환으로 사회복지정책과 제도가 크게 혁신될 것으로 기대감을 가질 수 있게 하는 것처럼 보인다.

그동안 한국의 복지정책은 경제성장의 시녀적 부속물로 권위주의적 통치자들의 은정주의적 정치적 수사(修辭)로 왜곡되어 정당한 자리를 차지하지 못하였고, 그 결과 오늘날 보는 바와 같은 매우 지체된 문제투성이의 복지제도를 가져와서 사회불안과 갈등과 분열을 해결하기는 커녕 오히려 조장하여 왔다. 원래 국가개발 또는 국가발전은 成長과 변동이며, 變動은 경제와 더불어 문화적, 사회적이며 동시에 양적이며 질적인 것이다. 그러므로 개발(또는 발전)은 양적 성장의 과정임과 동시에 경제적, 사회적, 정치적 등 제 차원이 상호관련되어 발생하는 질적 변동인 것이다.²⁾ 이러한 균형잡힌 총체적 발전을 통하여서

* 원광대학교 사회복지학과 교수

1) 김영삼, 삶의 질과 세계화를 위한 大統領의 福祉構想, 공보처, 1995.

2) 社保策, 사회개발 : 제2집 장기계획(1972 - 1986), 보건사회부, 1970, pp.1-3.

만 모든 국민의 「삶의 질」이 고루 향상될 수 있는 것이다. 그런데 한국의 그 동안의 개발은 물질적, 경제적 측면 일변도의 양적 성장에만 치중해 왔고, 그래서 '사람답게 잘 사는 것'이 무엇인지조차 알지 못하는 잘못된 가치관과 의식구조가 풍미하는 오늘의 한국 사회를 만들었다.

이런 현실을 바로잡아 경제성장에 걸맞게 '모든 국민이 다 함께 사람답게 잘 사는' 사회를 만들고, 또 절박한 우리 민족의 지상과제인 남북통일대비책을 마련하기 위해서도 현 복지정책과 제도의 개혁은 무엇보다 시급한 중차대한 과업이라 하겠다. 따라서 이러한 복지정책의 지침이 될 대통령의 복지구상을 검토, 고찰하여 시비를 가리고 복지정책의 올바른 방향을 시사하는 것은 매우 시의적절한 것으로 생각된다. 이를 위해 「삶의 질」에 대한 논의를 먼저 살펴본 후 대통령의 복지구상을 따져보고자 한다.

II. 「삶의 질」과 사회지표

이 「삶의 질 (quality of life)」에 대한 논의는 2차대전 후에 경제개발을 통해 빈곤을 타파하고 세계 모든 국가가 평화롭게 살자는 UN의 노력에 대해 반성이 가해지면서 1950년대에 이미 시작되었다. 즉, UN에서는 경제개발 일변도의 정책은 빈곤과 불평등, 그리고 갈등을 오히려 조장하므로 사회개발정책을 병행하여 "생활수준"을 고루 향상시켜야 한다는 자각하에 UN사회개발연구소(UNRISD)를 설립하고 "생활수준지표"를 연구개발하여 각국, 특히 개발도상국에 보급하는 노력을 기울였다.³⁾ 그후 미국의 존슨(L.B. Johnson)대통령이 1964년 대통령선거운동 연설에서 국가의 목적으로 국민의 「삶의 질」의 향상을 제창하였다. 그래서 이것은 선진산업사회에서 소위 '복지국가'를 넘어가서 한단계 앞선 정책으로서 「삶의 질」을 다룰 정치적 필요성이 생겼기 때문에 자주 등장하였고, 제반 사회정책 및 프로그램의 평가를 위한 기본적인 세계적 척도가 되었다. 삶의 질(이하 QL로 표현)에는 전형적으로 자기직업에서의 성취감, 자연과 예술에 있어서의 美的 감상, 자기 지역공동사회와의 일체감, 자기잠재력의 성취감같은 주관적인 요소가 포함된다고 한다.⁴⁾ 이 연구의 종속변수들은 만족이나 행복을 측정하는 항목들이나 척도들인 경향이 있다.

예를들면, Milbrath⁵⁾는 오직 생활의 질의 정의로서 옹호할 수 있는 것은 전반적인 행복감

3) UN, International Definition of Levels of Living and their Measurement, UN Social Planning Section, 1954

4) Campbell, Angus; Converse, Phillip; and Rogers, Willard L., The Quality of American Life : Perceptions, Evaluations and Satisfactions, New York : Russell Sage Foundation, 1976; pp.1-4.

이라는 결론에 도달했다고 주장하였다. 그래서 그러한 총체적인 평가가 일반적이었지만, 그러한 연구는 직업, 가족, 주거 등과 같은 여러 생활 “영역들”에서의 만족을 기술하고 설명하는 데 초점을 두어온 것이 많다.

QL의 주관적 지표들을 논의함에 있어서, Land는 그러한 주관적 지표들을 객관적 지표들에 관련시켜 설명하는 데 어려움이 있음을 지적하였다. 예를 들면, 소득수준은 일정국가내 일정시기에 있어서의 만족 및 행복과 관련되는 영향이 있지만, 일인당 국민소득수준이 더 높다고 해서 시간이 계속되는 동안 그리고 모든 부문에 걸쳐서 은국민적 평균만족수준이 더 높아지는 것은 아니라고 하였다.⁵⁾

QL에는 기본적인 두가지 차원, 즉 우수한 차원(the aristic)과 쾌감적 차원(the hedonic)이 있다. 전자는 바로 그 質이란 말의 함축이 시사하는 바와 같이 우수함에 관련이 있고, 후자는 일반적으로 만족, 그리고 특히 행복에 관련이 있다. 생활양식이나 생활유형의 평가는 두 가지 중심적인 요인, 즉 타인들에 의해 평가될 수 있는 바와 같은 그것의 장점과 대상자 자신이 경험하는 바와 같은 그것의 만족에 의하여 결정된다. 이러한 논의를 Rescher⁷⁾에 따라 검토해 보기로 하자.

단순화시켜서, 느끼는 삶의 만족들의 모두를 행복이란 것으로 합체시켜 보면, 삶의 질을 평가하는 데는 우수함에 관련된 요인들과 행복에 관련된 요인들이라는 두 가지 요인기준을 가지고 한다. QL에 있어서 우수함에 관련된 요인들은 교육, 문화 및 동료들에 대한 관심 등의 몇가지 명백한 예들을 인용해 보면 잘 알 수 있으므로 약하고, QL의 행복지향적 측면들을 살펴보자.

사람들의 행복을 토론할 때에는 적어도 세 가지 잇슈들을 구분해 보아야만 한다.

첫째는 합의행복요소들(consensus happiness requisites)로서, 일반적으로 사람들이 행복한 생활(그것이 단순히 인간생활 그 자체에 대한 것이든 또는 자기자신의 사회환경의 한 성원으로서의 생활에 대한 것이든 간에)을 위한 주요한 요소들로서 간주하는 것이다.

둘째는 특유한 행복요인들(idiosyncratic happiness factors)로서, 행복을 위하여 “자기가 필요로 하는 것”에 대한 어떤 사람 자신의 인식과 이러한 자원들을 자기가 어느 정도로 소유하고 있는가에 대한 자기의 평가를 말한다.

5) Milbrath, L.W., “Indicators of Environmental Quality,” In UNESCO, ed., Indicators of Environmental Quality and Quality of Life, UNESCO Reports and Papers in the Social Sciences, Paris : UNESCO, 1978, p.38.

6) Land, Kenneth C., “Social Indicators,” Annual Review of Sociology 9, 1983, pp.1-26.

7) Rescher, Nicholas, Welfare : The Social Issue in Philosophical Perspective, University of Pittsburgh Press, 1972, pp. 61-77.

셋째는 쾌감적 기분(hedonic mood)으로서, “행복함”의 심리적 감각분위기(성격상 잠재적으로 단명한)를 들 수 있다.

이 세 가지 항목 중 첫번째 것인 일반적으로 인정되는 행복요소들은 쾌감영역중의 사람들간 관계부분에 관한 것인데, 여기에 해당될 요소목록에는 생의학적 복지 ; 자산의 소유와 제반 서비스에의 접근 ; 환경(자연환경, 사회환경 및 정치환경), 지위, 인정 및 존경 ; 직장생활의 만족 ; 자기의 관심사를 추구할 자유 ; 여가의 이용가능성 등이 포함된다.

인간의 행복을 고찰하는데 관련된 세 가지 상이한 잇슈들을 구분해 보았지만, 이 중에서 합의행복요소들만이 QL의 사회정책 측면들을 고찰하는데 유의미하게 문제가 된다. 즉 QL의 개념이 제반 사회정책 및 프로그램의 평가척도로 이용될 때에는 일반적으로 인정되는 행복요소들만 관심사가 된다. 이것은 이 개인생활, 또는 저 개인생활의 특성이라는 원자론적 또는 미시적 수준이 아니라, 일반적인 생활환경이라는 거시적 수준에 주의를 돌리는 것이다.

그래서 합의행복요소들의 비교적 포괄적인 목록을 작성할 수 있으나, 이 중에서 사회적으로 조치를 취할 수 있는 행복요소들만 추려보면 다음과 같은 12개 요소들을 열거할 수 있다. 즉 ① 보건 ② 번영과 경제적 복리 ③ 여가 ④ 개인적 지위, 안전 ⑤ 개인적 발전, 교육 및 훈련 ⑥ 개인적 자유와 개인적 기회 ⑦ 정치적 자유와 좋은 정부 ⑧ 평등 ⑨ 법적 권리, 정의 및 정당한 절차 ⑩ 사적자유권 ⑪ 유쾌한 또는 미학적 환경 ⑫ 만족한 물리적 환경이 있다.

이러한 고찰을 해보면, 사회적으로 조치를 취할 수 있고 그래서 사회복지부문에 속하는 그러한 합의행복요소들만이 QL의 공공정책 측면을 고려하는 데 유의미하게 문제가 되는 것들이다. QL영역중에서 방금 따로 뽑아낸 그러한 제한된 부문은 사실상 사회지표들(social indicators)의 영역과 부합한다. 이러한 것(사회지표)들은 그 사회 성원들이 사회적으로 조치를 취할 수 있다고 생각하는 그러한 특정의 합의행복요소들의 실현을 그 사회가 얼마나 효과적으로 진척시키는가를 평가하는 기준인 것이다.

사회지표라는 것은 한 사회의 주요측면들의 상태에 관한 간결하고 포괄적이고 균형이 잡힌 판단을 돕는 직접적인 규범적 관심사의 통계치라고 정의할 수 있다. 이 사회지표는 모든 경우에 복지의 한 직접적 치수이며, 만일 다른것들이 똑같은 채로 있는데 사회지표가 “올바른” 방향으로 변화한다면 “사정이 더 나아졌거나 또는 사람들이 전보다 형편이 낫다”는 설명이 된다. 그래서 의사수, 경찰관수에 관한 통계치는 사회지표가 될 수 없지만 보건이나 범죄율에 관한 수치는 사회지표가 될 수 있다.⁸⁾ 여기에서 “사정을 더 낮게 만든다”는

8) U.S.Department of Health, Education, and Welfare, Toward a Social Report, Washington,

것을 중시하고 “사람들의 형편이 전보다 더 나은가”를 보는 것과 같은 것의 개념은 QL에서 발전시켜온 특정의 합의행복요소들에 대한 견해와 전적으로 일치한다.

아이젠하워 행정부의 국가목적에 관한 대통령위원회의 보고서⁹⁾에 나타난 요소목록과 미국 HEW간행공문서¹⁰⁾의 요소목록을 조정·편집하여 보면, 어떤 일정한 사회환경에서의 삶의 질을 나타내는 일련의 “사회지표들”에 대한 최초의 접근으로서 다음과 같은 보다 포괄적인 목록을 얻을 수 있다;

1. 공중보건
2. 공공복지
3. 인간의 지위(이 요소는 아래에 열거된 환경적 요소들에 의해서만 확보된다.)
 - 1) 개인의 “존엄성”(8 참조)
 - 2) 생활수준(6 참조)
 - 3) 경제적 기회 (6 참조)
 - 4) 교육기회 (4 참조)
 - 5) 사회적 이동성 (8 참조)
 - 6) 인간과 재산의 실제적 안전 (8 참조)
 - 7) 정치적 표현의 기회 (9 참조)
 - 8) 여가와 레크리에이션
4. 교 육
5. 지적, 문화적 환경
 - 1) 과학과 기술의 발전
 - 2) 예술의 촉진
 - 3) 인문학적 연구와 학술연구의 촉진
6. 경제적 환경
 - 1) 재화와 서비스의 경제적 생산성
 - 2) 경제적 혁신과 성장
 - 3) 경제적 분배정의(2와 3의 2) 참조)
 - 4) 경제적 민주주의와 다양성

D.C. : HEW, 1969, p.97.

9) Report of the President's Commission on National Goals, Goals for Americans, Englewood Cliffs, N.J., 1960.

10) Olson, Mancur(direction), Toward a Social Report, Washington, D.C.: U.S Department of Health, Education, and Welfare, 1966.

7. 물리적 환경

- 1) 인공환경(주택, 거리 등)
- 2) 자연환경(공원, 도로 등)
- 3) 미적 차원

8. 사회적 환경

- 1) 개인적 권리, 개인적 평등 및 사회정의
- 2) 사회통합
- 3) 사회적 이동성
- 4) 공공질서와 치안

9. 정치적 환경

- 1) 개인적 권리 및 자유와 법적 정의
- 2) 민주적 과정

이러한 9개 범주의 사회지표들은 분명히 위에서 본 사회적으로 조치를 취할 수 있는 주요한 합의행복요소들과 용이하게 연결하여 맞춰진다. 즉 이것은 사회지표 분야가 현 심의의 주된 관심사가 되어온 사회적으로 조치를 취할 수 있는 QL요소들과 잘 혼합됨을 알 수 있게 한다. 이러한 두가지 이슈, 즉 한편으로는 사회지표들, 그리고 또 한편으로는 사회적으로 조치를 취할 수 있는 QL요소들은 하나의 동일한 동전의 양면에 불과하다.

III. 최근의 「삶의 질」 연구와 측정

가장 광범하고 가장 흔히 사용하는 QL치수상의 구분은 객관적 치수와 주관적 치수다. 객관적 치수중에는 일인당 소득, 평균 칼로리소비량, 성인문맹율, 공기의 질, 일간 평균기온, 범죄율, 평균여명 및 QL을 결정하는 원인으로 보여지는 기타의 수많은 지표들과 같은 것들이 있다. 이런 것들은 어느 것이나 단점들이 있다. 예를 들면, 일인당 GNP는 그것이 일반대중의 소비력을 포착할 수 없는(적은 숫자무리의 소비력외에는) 등 잘 알려진 여러가지 한계점이 있음이 인정되어 왔다.¹¹⁾ 이러한 단일지표의 한계점들을 극복하기 위해서 연구자들은 기타변수들 가운데 출생시 평균수명, 유아사망율 및 문자해득율이 포함되는 “실

11) Mukherjee, Ramkrishna, The Quality of Life Valuation in social Research. New Delhi : Sage Publications. 1989, p.42.

제적 삶의 질 지수”(the Physical Quality of Life Index, PQLI) 같은 많은 합성지수를 제안해왔다.¹²⁾ 이 PQLI의 목적은 실제적 복리(well-being)에 의해서 나라들을 평가, 등급을 짓는 것이었다. 그러나 이것은 최초에 가장 기본적 수준에서의 개인들의 요구와 욕구는 평균여명증대, 질병감축 및 기회증대라는 가정에 기초하고 있는 등 한계점이 있다.¹³⁾

객관적 QL지표들의 또 다른 합성지수(composite index)는 Estes(1987)가 처음 제안해서 그 다음에(1988) 수정한 사회진보지수(the Index of Social Progress, ISP)이다. 그 최근판(ISP83)은 36개 지표들로 구성되어 있는데, “교육, 보건상태, 여성의 지위, 방위노력, 경제적 참가, 인구학적 참여, 정치적 참여, 문화적 다양성 및 복지노력”을 포함하는 10개 하위지수들(subindexes)로 나뉘어 진다.¹⁴⁾ 124개 연구대상국가에 관한 신뢰성 있는 가용자료(예, 범죄율, 자살율, 부의 불평등분배)가 없기 때문에 똑같이 중요한 많은 지표들이 포함되어 있지 않다. Estes는 더 나아가 QL지수로서의 이 지수의 한계점을 다음과 같이 인정한다.

이 ISP는 특정국가에 살고 있는 개인들이 경험하는 개인적 행복이나 생활의 만족 또는 개인적 “성취도”를 평가하고자 하는 도구가 아니다. 이 지수는 그러한 나라 주민전체의 기본적인 사회적 및 물질적 요구들(needs)을 충족시켜줄 수 있는 각국의 능력변화를 평가(측정)한다. 따라서 이 ISP는 국가적인 인간복지의 한 양적치수로 간주해야 하고, 그래서 각기 다른 개인적 성취도를 직접 평가하는데 사용할 수 있는 하나의 도구로서 해석될 수는 없다.¹⁵⁾

또한 미국 도시들의 QL을 평가, 등급을 매기기 위해 객관적 지표들로 구성되는 지수들(indexes)을 개발하는데 큰 관심이 있어왔다. 예를 들면, Liu는 QL의 5개 주요영역들, 즉 경제, 환경, 보건과 교육, 정치 및 사회영역들을 포함하는 1970년도 미국의 국세조사 자료를 이용하였다. 가중치를 이용하여 전반적 지수(an overall index)와 영역별 하위지수(domain-specific subindexes)를 만들어 냈다.¹⁶⁾ 도시들의 이러한 등급을 매김으로써 전형적으로 전국민이 주의를 하게 하고, 흔히 개인들이 자기들의 지역공동사회의 등급을 보고 놀라

12) Morris, David M., “A Physical Quality of Life Index(PQLI),” In J. W. Sewell, ed., The United States and the World Development Agenda, New York, Praeger, 1977.

13) Morris, David M., “A Physical Quality of life index(PQLI).” In J. W. Sewell, ed., The United States and the World Development Agenda, New York, Praeger, 1977, p. 147.

14) Estes, Richard J., Trends in World Social Development : The Social Progress of Nations, 1970-1987, New York : Praeger, 1988, p.1.

15) Estes, Richard J., Trends in World Social Development : The Social Progress of Nations, 1970-1987, New York : Praeger, 1988, p.4.

16) Liu, Ben-Cheih, Quality of Life Indicators in U.S. Metropolitan Areas, New York : Praeger, 1976. 참조.

게 된다.

QL의 주관적 치수들(subjective measures)도 그 수가 많았는데, 대부분 행복이나 또는 생활 만족에 관련된 것들이다. 일부 치수들은 행복이나 전반적인 생활만족을 포착하고자 한다는 의미에서 총체적 치수들이고 기타 치수들은 어떤 일정한 생활영역들에 있어서의 행복이나 만족에 관한 것들이다.

Andrews와 Withey¹⁷⁾ 그리고 Campbell, Converse 및 Rogers¹⁸⁾가 한 연구들은 영역별 만족과 총체적 생활 만족이라는 양 치수들을 다 포함하였으며, 전자를 사용하여 후자를 예언하였다. 그들은 일반적으로 총체적 만족을 가장 잘 예언해주는 것들은 결혼과 가족생활, 여가 활동, 직업과 재력, 주거, 지역공동사회 및 교우관계라는 것을 알아냈다.

행복과 만족은 흔히 상호교체하여 사용되지만, 그것들은 서로 다른 복리치수들이라고 생각하는 학자들이 많다. 예를 들면, George는 "행복은 QL의 감정적 평가를 말하고, 반면에 생활만족은 자기의 열망을 자기의 실제적 성취에 비교해 봄으로써 유래하는, 전반적인 생활 상태의 평가를 말한다"고 한다.¹⁹⁾ Campbell²⁰⁾은 만족치수가 개입에 더욱 민감하기 때문에 행복치수보다 선호한다. 행복은 무상하고 변덕스러운 경향이 있지만, 생활만족은 변화하는 생활조건에 반응하여 점차 체계적으로 변한다.²¹⁾ 만족척도(satisfaction scales)는 특히 노령학에서 유행해 왔다.

과거 30여년간의 QL연구를 보면 어떤 유형과 추세가 나타난다.

첫째 두가지 광범한 접근방법이 있었는데, 객관적 지표들에 초점을 두는 것과 주관적 지표들에 초점을 두는 것이었다. Mukherjee가 지적한 상관적 2분법들에는 量對質과 行爲對認識이 포함된다. 단순히 객관적 지표들에 의지하는 것에서 떠나, 점점 더 자기들의 삶의 질에 관한 사람들의 주관적 보고에 의지하는 추세가 있어온 것은 분명하다. 객관적 치수는 주로 사회지표운동(the social indicators movement)의 영역이었고, QL에 대한 주관적 접근방법은 점점 더 QL연구의 영역으로서 인식되어 왔다.²²⁾

17) Andrews, Frank M. and Withey, Stephen B., Social Indicators of Well-Being : Americans' Perceptions of Life Quality, New York : Plenum, 1976. 참조.

18) Campbell, Agnus ; Converse, Phillip and Rogers, Willard L. (1976) 참조.

19) George, Linda K., "Subjective Well-Being : Conceptual and Methodological Issues." Annual Review of Gerontology and Geriatrics 2, 1981, pp. 345-382.

20) Campbell, Agnus ; Converse, Phillip and Rogers, Willard L. (1976) 참조.

21) Stull, Donald E., "Conceptualization and Measurement of Well-Being : Implications for Policy Evaluation." In Edgar F. Borgatta and Rhonda J. V. Montgomery, eds., Critical Issues in Aging Policy, Newbury Park, Calif : Sage, 1987.

22) Mukherjee, Ramkrishna, 1989. 참조.

주관적인 QL접근방법내에서는 또한 총체적인 행복 및 생활만족을 포착하는 단일항목지표들로부터 정서균형척도(the Affect Balance Scale)²³⁾와 생활만족지수(the Life Satisfaction Index A)²⁴⁾와 같은 다항목척도로 옮겨가는 추세이다.

동시에 특정생활영역에서 주관적인 QL을 측정하고자 하는 시도들이 있어왔다. 그리고 사회학자들, 경제학자들 및 기타인들(대중잡지를 포함하여)이 여러가지 QL지표들에 의해서 도시지역들을 평가하여 등급을 매기고자 하는 관심을 계속적으로 보여왔다. 1960년대와 1970년대 동안에는 사회노령학자들과 행동노령학자들이 아주 많은 주관적 QL연구를 하였는데, 이들은 생활만족과 사기의 치수를 성공적인 노령화의 지표로 사용하였다. 그 후 여러가지 이유로 노령학자들은 심리적 고민, 의기소침(우울) 및 신체적 건강기능의 치수와 같은 개입효과가 더 많은 치수를 지지하여, 생활만족과 사기에 관한 연구를 포기하기 시작하였다. 아마도 현재 행해지고 있는 QL에 관한 가장 주목이 되는 연구는 의료성과의 영역, 특히 암치료의 영역에서 찾아볼 수 있다.

이 「삶의 질」 개념과 유사한 것으로 “생활수준” 개념이 1960년대에 UN사회개발연구소(UNRISD)에 의해서 활발히 연구, 발전되었다. 이것은 사회정책 및 사회계획의 도구로서 소득보다 광범한 통합개념인 바, 소득에다 중요한 諸社會的 變數를 포함시키고 사회정책 결정에 적절한 방법으로 그 변수들을 측정하고자 하는 것이다. 소득은 개인이나 집단이 처분할 수 있는 수단을 측정하는 것이고, 生活水準(level of living)은 그 개인이나 집단의 어느 일정한 소득을 가지고 만족될 수 있는 제 요구(needs)의 만족수준을 반영하는 것이다. 그래서 생활수준의 구성요소는 소득이외에 영양, 보건, 교육, 주거, 보장, 고용과 근로조건, 여가와 레크리에이션, 환경 등과 같은 국제적 수준에서 사회정책을 위해 일반적으로 인정된 변수들을 지니고 있다. 이 생활수준의 보다 균등한 향상과 분배를 위한 사회정책을 수립함에 있어서 거시적 차원에서는 사회전체에 관련되는 생활수준개념에서 가장 대표적

23) 이 정서균형척도는 다항목척도의 하나로서, 이 척도는 긍정적 복리(+)와 부정적 복리(-)를 포착하는 항목들로 구성되는데, 이 긍정적 복리를 포착하는 항목들과 부정적 복리를 포착하는 항목들은 비교적 서로 독립적이다. Bradburn, Nortman, The Structure of Psychological Well-Being, Chicago : Aldine, 1969. 참조.

24) 생활만족지수 A는 20개 항목들로 구성되는데 이 항목들에 대해 응답자들이 동의하거나 부동의 한다. 이 20개 항목에 대한 점수(득점)들을 합계함으로써 하나의 합동적 생활만족점수를 얻는다. 이 합동적 지수는 행복, 만족 및 “활성화 수준”을 포함하여 여러 분야를 포괄하기 때문에, 그 합동적 점수는 여러 분립적 복리측면들을 혼동시킨다. Neugarten, Barnice L., Robert J. Havighurst, and Sheldon S. Tobin, The Measurement of Life Satisfaction., Journal of Gerontology 16, 1961. pp.134-143 ; Cherlin, Andy, and Leo G. Reeder, "The Demensions of Psychological Well-Being: A Critical Review." Sociological Methods and Research 4, pp. 189-214, 참조.

인 단일생활수준지수(unitary level of living index)가 중요하다.²⁵⁾

그리고 근래 서구에서도 「삶의 질」과 거의 유사하게 넓은 개념으로 생활수준(standard of living)에 대한 연구와 논의를 발전시켜 왔는데,²⁶⁾ 이런 노력들은 모두가 다 인간답게 더 잘 사는 사회변화를 유도하고자 하는 부단한 추구라고 하겠다.

IV. 대통령의 복지구상에 대한 검토

먼저 복지구상의 배경이 너무도 신뢰성이 없는 정치적 캠프프레이즈로 장식되고 있다. 즉, “세계화 시대”에 통일된 “세계중심국가”를 이룩하여야 하는데, 이를 위해 정치, 경제, 사회 모든 분야에서 “세계화”를 성공적으로 이룩하여야 한다고 하고, 경제발전뿐 아니라 사회발전도, 소득수준뿐 아니라 삶의 질도 세계화되고 일류화되어야 한다는 당위적 선언으로 그치고 있다. 이러한 공허한 선언보다는 현재 우리의 복지실태가 얼마나 지체되고 왜곡된 제도가 되어있는지를 밝히고 이것을 먼저 조속히 해결하는 것이 중요하다는 점과 그 실천의지를 밝히는 것이 설득력이 있을 것이다. 예를들면, 스웨덴은 GNP에서 사회보장비가 차지하는 비율이 32.0%(1980)인데 비하여 한국의 그것은 3.5%(1992)에 불과하고 이중 정부의 사회보장예산은 GNP의 겨우 1%²⁷⁾밖에 안되고 있어서, 경제성장수준에 비하여 또 타개도국들에 비하여도 너무도 미미한 실정이다. 또 5개 부문의 사회보험중 의료보험만이 전국민을 대상으로 하고 있고 나머지는 상대적으로 부유한 일부층만 대상으로 하고 있고, 또 그 제도기반이 분립적 사회보장체제로 연대책임의 범위가 제한되고, 역진적 재분배효과를 미친다. 또 아동 및 가족수당제도가 없고 각종 아동 및 가족 복지정책조치가 극히 낙후되어 있다. 따라서 이러한 잘못된 제도기반의 개선과 재정 및 보호대상범위의 연차적 확충계획의 청사진을 보여주는 것 같은 것이 설득력이 있을 것이다.

여기서 “세계화”라는 뜻은 문맥으로 보아 세계적으로 선진화, 일류화 한다는 말인듯

25) Drewnowski, Jan and Wolf Scott, The Level of Living Index, UNRISD Report No. 4., Geneva, 1966.

26) Hawthorn, Geoffrey, The standard of Living, Cambridge University Press, 1990.

27) 이해경, “한국 사회복지정책의 현황과 발전 방향”, 한국의 사회복지 어떻게 개혁할 것인가? <경실련 사회복지 심포지엄자료>, 1994. 9. 2. pp.29-55. 선진국의 GNP에 대한 사회보장지출을 보면, 1980년 스웨덴(32%), 프랑스(26.8%), 독일(23.8%), 이태리(18.2%), 영국(17.7%), 미국(12.7%), 일본(10.9%)이고, 개발도상국들의 예를 보면 1983년에 싱가포르(8.3%), 아르헨티나(7.3%), 브라질(6.5%)이다. ILO, The Cost of Social Security, 1981 and 1985 참조.

한데, 그렇다면 세계적으로 또 경제성장수준에 비추어 보아도 매우 낙후된 복지후진국인데 어떻게 갑자기 최선진 복지국가가 될 수 있단 말인가? 뱀새가 갑자기 황새걸음을 질어 갈 수 있다는, 아니 황새걸음보다 더 빨리 걸어갈 수 있다는 말인가? 따라서 세계화로 가기 위해서는 먼저 후진적 복지 제도기반을 탈상품화²⁸⁾체제로 바로잡고 집중적 투자확충 등의 가능한 계획을 밝혀야 할 것이다. 그렇지 않고 경제쪽의 국제 경쟁력 같은 세계화 내용을 복지 쪽에 적용한 것이라면, 오히려 인간의 상품화를 강화하는 것이 되어 복지후퇴를 결과할 것이다.

더구나 위에서 「삶의 질」에 대한 논의를 살펴보았거니와, 이것은 “복지국가”를 넘어가는 노력을 강구하는 것인데,²⁹⁾ 우리는 삶의 질의 세계화는 고사하고 복지후진국을 탈피하는 것이 초미의 과제가 되고있다 하겠다. 그리고 세계중심국가란 富民安國의 나라라고 하여 물질적 풍요의 중요성을 암시하고 있으나, 삶의 질은 그 외의 여러 가지 요소들에 의하여 결정되는 것이므로 이것은 「삶의 질의 세계화」와 맞지 않는다.

다음으로 “세계화”란 말의 모호성을 지적하지 않을 수 없다. 위의 배경설명에서는 상기한 바와 같이 세계적으로 선진화·일류화한다는 뜻같이 쓰였으나, 그 아래에서는 “지난 1월 25일 발표한 세계화 구상에서 세계화는 일체화라고, 계층과 지역 그리고 세대를 뛰어넘어 모두가 하나가 되는 것이라”고 하였다. 근래 김대통령은 국정지표로서 “세계화”를 내걸고 있다. 처음에 해석이 구구하더니 세계화는 일반적으로 알려진 세계화 대신 일류화, 합리화, 효율화, 한국화, 일체화를 의미하는 것이라고 정부에서 발표하였다. 정부는 세계화(Globalization)란 말이 국제적으로 문제가 될까 우려하여 이것을 한글음으로 Ssekewha라고 표기하는 것이 옳다고 하였다. 이와 같이 대통령의 국정지표라고 모든 부문에 붙여서 혼란스럽게 만들어 놓고 어떻게 국민이 신뢰할 수 있는 복지정책을 제시할 수 있겠는가? ‘세계화’는 세계화(Globalization)로 전세계에 통용되는대로 써야 세계화이지, 오히려 그 뜻을 한국화 등의 여러 다른 의미로 쓴다면 서로 모순되고 세계화에 역행하는 것이 아닌가 생각된다.

28) Esping-Andersen, Gøsta, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge : Polity Press, 1990, pp.18-23. 참조.

29) ‘복지국가’란 모든 시민들에게 사회적 권리로서 완전 고용; 기본적 요구(basic needs) 충족을 위한 보편적 사회적 서비스, 특히, 교육, 소득보장, 의료와 주택 그리고 개별적 사회복지서비스; 그리고 사회적 부조를 공적인 제도적 조치로 마련해 주는 국가를 말하며, 「삶의 질」의 향상은 상기한 바와 같이 이를 넘어가 공해, 교통, 리크리에이션, 文化, 인적 및 자연환경, 불평등도……등 보다 많은 변수들을 포함하는 개념이다. 이광찬, ‘한국복지국가의 기초와 대안적 전망’, 신한국의 정책과제(한림과학원편), 나남, 1993, pp.433-457. 참조.

지난 30-40년간의 「근대화, 산업화의 시대」에는 성장우선주의가 타당하였다고 인정하고 있으나 사실은 2차 5개년 계획부터 사회개발을 병행하여 균형개발을 하였다면³⁰⁾ 현재와 같은 불균형과 많은 문제를 예방하였을 것이란 반성위에서 출발하여야 올바른 복지구상이 나올 수 있는 것이다.

「삶의 질」의 중요성을 세계화시대에 결부시켜 강조하고 있으나 이것은 1950, 60년대부터 UN과 선진각국에서 연구, 발전노력을 기울여 왔으며 또한 어느 시대 어느 국가나 모든 국민의 삶의 질을 고르게 향상시키는 것이 최고의 국가목적인 것은 불변인 것이다. 또한, 이 삶의 질의 중요성을 강조하면서도 그것이 국가의 최고의 목적인데, 오히려 이것이 다른 것을 위한 수단시하며 중요하다고 하고 있다. 즉, 삶의 질을 고르게 높여야만 사회적 통합, 국민적 일체감을 유지할 수 있고 그래야만 국가의 총체적 경쟁력이 높아진다는 것이다. 즉, 세계화시대에는 “삶의 질”이 「국가경쟁력」의 주요요소가 되기 때문에 중요하다는 것이다. 이것은 目的轉置로써 잘못된 과거정권의 시각에서 벗어나지 못하고 있다. 국가경쟁력, 사회적 통합 등은 다 삶의 질의 고른 향상이라는 최고의 국가목적을 위한 수단인 것이다.

앞에서 삶의 질에 대한 논의를 살펴본 데서 알 수 있는 바와 같이, 이것은 소위 복지국가를 넘어가는 발전노력을 지향하고 있으며 또한 사회정책 및 프로그램의 평가기준이 되는 것이고, 삶의 질의 주요요소들을 지표화하고 지수화하여 각국의 삶의 질의 수준을 평가할 수 있는 것이다. 이렇게 볼때 「삶의 질」의 향상이라는 시각은 그 동안의 소위 “한국적”인 잔여적, 계층별, 분립적, 사후구제적 복지제도를 개혁하는 지침이 되어야 한다.³¹⁾ 그러나, 거꾸로 「삶의 질의 세계화」가 “한국적 복지사회 모형”에 기초하여야 한다고 하니 배가 산으로 올라가는 격이어서 무엇을 기대할 수 있겠는가? ‘한국적 복지사회’라는 구호는 유신시절부터 시작해서 군사정권 내내 복지를 성장의 시녀로 위치시켜 억제하는 구실을 해왔으며, 관료적 권위주의정권의 독선과 오만을 수반하여 왔던 것이다.

그 저의는 복지에 대한 국가책임을 회피하고 가족과 민간 및 시장에 맡기면서 경제성장 제일주의로 일관하겠다는 것이다.³²⁾ 따라서 「삶의 질의 세계화」라는 캐쉬프레이즈는

30) 필자가 “제2차 경제개발계획”으로부터 “제6차경제사회발전계획”까지 직접 관여하였는바, 2, 3차 계획시부터 경제성장과 사회개발의 균형을 유지하여야 한다는 주장이 많았으나 다 묵살되었다. 따라서 지속적인 성장일변도 정책에 따른 산업화, 도시화와 더불어 각종 사회적 왜곡현상과 이중구조, 즉 도시와 농촌의 불균형, 각종 소득 및 생활수준상 심한 격차, 물질과 정신의 불균형, 성장과 분배의 불균형, 자율과 질서의 불균형, 대기업과 중소기업의 불균형 등의 불행한 결과를 가져 왔다.

31) 이광찬, (1993), 상계논문 참조.

32) 이러한 정책은 1980년대부터 미국, 영국, 일본 등에서 경제침체에 대한 대응책으로

공허한 정치적 수사에 불과하다고 할 수 있다. 이와 같이 「삶의 질의 세계화」 전략의 근본 발상이 잘못되었기 때문에 그 다음의 5개항의 기본원칙이라는 것도 신보수주의 정책노선, 즉 경제적 합리주의사상이라는 정치적 이데올로기의 틀에서 조금도 벗어나지 못하고 있다.³³⁾ 제일 첫째가는 원칙으로 최저수준보장의 원칙을 들고 있는데, 그 내용을 보면 절대 빈곤이하의 취약계층에 대해서만 국가책임을 지겠다는 잔여적, 선택주의적 복지정책방향을 가장 중요한 원칙으로 고수하고 있다. 전국민적인 연대책임원칙에 기초한 보편주의적 사회복지정책이어야 생존권적 기본권으로서의 복지권이 보장되고, 비로서 「삶의 질」의 고른 향상을 기할 수 있는 방향이 잡히게 되는 것이다. 그리고 이와 같은 전국민적 연대책임원칙에 기초한 복지국가(예, 스웨덴)가 선택주의적 복지국가(예, 미국)보다 공적부조영역이 극소범위가 되면서도 보다 효율적인 고도의 최선진복지국가가 되었다.³⁴⁾ 취약계층에 대해서만 미봉책을 취하여 잔여적, 선택적 복지정책 및 제도를 고수하면서 근로능력자 자기책임원칙과 더불어 사회보험제도와 복지서비스는 기본적으로 수익자부담의 원칙을 따라야 한다고 복지를 시장원리에 맡기는 쪽으로 역회전시키고 있다. 이와 같이 국가는 국민복지에 대한 책임을 회피하면서, 단지 효과적이고 효율적인 운영은 책임진다고 하여 관료적 권위주의 전통의 규제적 관리는 견지하겠다는 것이다. 복지서비스의 사회적 소비보장은 전혀 도외시하고 있다. 사회적 임금을 도외시하고 있다.³⁵⁾

두번째 원칙인 생산적 복지의 원칙이라는 것에서 예방적 복지지향은 옳은 것이나 선언적 수사에 불과하고 무엇이 예방적 복지지향인지 알 수 없다. 그 다음 「소비적 복지」가 아니라 「생산적 복지」라는 말도 납득이 안간다. 현재와 같이 빈부격차가 심하여 일부

서 복지다원주의(welfare pluralism), 복지의 혼합경제(the mixed economy of welfare), 또는 복지사회(welfare society) 이론을 들고나와 국가의 공적 복지를 축소하고자 한 것으로, 이것이 신보수주의 노선으로 아직도 고수하고자 하는 노력이 보인다. 그러나 한국은 그러한 나라들의 공적복지제도의 1/10도 못따라가는 복지국가제도 空洞化 상태에 가까운데 이러한 노선을 따르겠다는 것은 매우 부당하다.

33) 李光燾, 「사회정책에 대한 최근의 경제적 도전과 한국의 복지국가 정책」, 사회정책논총, 한국사회정책연구원, 1995, pp.35-61. 참조.

34) 李光燾, 국가조합주의 복지국가와 사회조합주의 복지국가의 비교고찰, 중앙대 대학원 박사학위논문, 1991, 참조.

35) 사회적 임금(social wage)은 국가가 현금과 현물로 개인들이나 가족들에게 移轉해주는 집합적 급여의 총계. 이것은 취업에서 생기는 사적 임금 또는 개인적 임금과는 구별된다. 사회적 임금은 최소한 고전적인 사회복지대책, 즉 사회보장·보건·교육·주택 및 개별적 사회서비스로부터의 급여(혜택)를 망라한다. 사회적임금에 대한 국가적 지출계산에 실제로 포함되는 항목들은 나라에 따라 상이하다. 예를 들면, 스웨덴과 벨기에에서는 문화적 및 리크리에이션 대책비도 포함된다. 그러나 사회적임금이란 개념에는 모든 직업적·재정적 복지는 좀처럼 포함되지 않는다.

부유층은 정말로 비생산적인 호화사치에 과소비를 하고, 빈곤층은 기본적 요구도 충족하지 못하여 노동생산성이 저하되고 빈부계층간에 갈등과 분열이 심화된 상황에서, 보편적 제도적 복지에 의하여 이것을 해결하고 평등을 증진시켜야 하는 것이 시급한데, 현재의 미미하고 잘못된 복지가 「소비적 복지」라는 말인지 납득이 안간다.

그 다음 문구를 보면 그것이 아니라, 즉 탈상품화된 사회적 급여권의 보장이 아니라 수혜자 스스로의 자구노력을 전제한 투자형 복지정책이라고 하여 경제성장 정책원칙인 것처럼 보인다.

그 다음의 공동체적 복지의 원칙도 원래의 그 뜻과는 다르게 국가의 복지책임을 될 수 있는대로 회피하고 가족(가족 중에서도 여성), 기업, 종교단체, 시민단체 등의 민간부문쪽에 떠넘기려는 신보수주의적 복지관인 「복지의 다원주의」를 지향하고 있다. 네번째 원칙(정보화·효율화의 원칙)이라는 것은 한국의 현 복지제도의 계층별 분립체제 등의 개혁이 없이는 불가능한 것인데³⁶⁾ 어떻게 하겠다는 것인지 아래의 주요정책과제에도 제시되지 않고 있다. 따라서 막연히 경제적 합리주의를 강조하는 실효성없는 원칙이라 하겠다. 안전중시의 원칙은 “사고공화국”이라는 현 실태를 보면 너무도 절실한 것이나 복지정책의 원칙으로 제시하면서 물리적 하부구조와 내실을 중시하는 삶이란 막연한 선언적 당위성 강조만 보이고 사회적 하부구조 구축의 구체적 청사진이 안보인다.

이와 같이 「삶의 질의 세계화」 전략의 5개 기본원칙이 잘못되어 있으며 현실적 설득력을 갖지 못하고, 따라서 그 다음의 주요정책과제라는 것도 기대를 가지게 하는 내용이 없고 과거와 같은 미봉책에 급급하고 있다.

V. 결론 및 제안

이상에서, 삶의 질에 관한 논의를 살펴보고 대통령의 복지구상에 대한 비판적 검토를 해 보았다. 그 결과 복지구상의 처음에 「삶의 질의 세계화」라는 거창한 켄취프레이즈는 어리둥절할 정도로 현란한 것이었으나, 그것을 위한 대통령의 복지구상이라는 것은 오히려 진부하고 후퇴적인 내용으로 전혀 그것과 걸맞지 않은 것이어서 국민의 신뢰만 잃게 하는 것이 되고 말았다. 「신한국」이란 구호에서부터 연속적인 정치적 구호의 홍수는 그 반대내용을 알리는 공허한 것이란 불신까지 팽배하게 되었다.

한마디로 복지구상의 내용은 「삶의 질의 고른 향상」을 지향하는 내실있는 비전을 제

36) 이광찬, “한국사회보장의 개혁과제와 방향”, 社會政策研究 第16輯, 한국복지정책연구소, 1994, pp.135-147 참조.

시하였다기 보다, 신보수주의 노선에 따른 시장경제적 합리주의의 도입, 강화와 이에 기초한 민영화, 관리주의 및 시장화를 지향하고 있다. 이에 따라 잔여적, 사후구제적, 선택주의적 제도기반을 강화하여 삶의 질의 고른 향상은 고사하고, 탈상품화된 사회적 급여권을 최소한도로 모든 국민이 확보하는 것도 기대할 수 없다. 따라서 앞으로 남북통일에 대한 대비는 고사하고 사회는 더욱 불안하고, 분열·갈등은 심화될 것이며 「삶의 질」은 매우 낮아질 것으로 우려된다. 이것은 정부의 정책결정 구조가 편벽된 것 등 문제점이 있기 때문인 것 같다. 즉 정부관료의 시각에 맞는 사람들에만 주로 의존하고 다른 시각을 가진 학자·전문가·사회단체·국민 등의 광범한 참여를 유도하지 못하기 때문인 것 같다. 예를 들면, '의료보장개혁위원회'의 개혁안³⁷⁾에서 보이고 있는 바와 같이 목표집단 지향적 전략 및 범주별 분립체제의 지향과 '사회복지정책심의위원회'의 사회복지정책발전방안³⁸⁾에서 보이고 있는 민영화, 시장화 지향은 매우 부당한 정책후퇴를 보여주고 있다. 의료보험제도의 통합체제화는 전문가들을 비롯한 각계각층 국민의 대부분이 그렇게도 강력히 요구하는데도, 겉으로는 "민심이 천심"이라고 하면서도 국민의 뜻에 따르지 않고, "문민독재"라는 말까지 나올정도로 권위주의적 "통치"만을 하고 있어서, 그 결과가 요즘과 같은 사회불안과 지방선거 참패라는 사태를 가져왔다고 할 수 있다.

따라서 대통령의 사회복지 구상은 조속히 설득력있는 비전을 제시하는 것으로 다시 만들어져야 한다. 이를 위해서는 광범한 사회복지정책 전문가들과 국민들의 지혜를 모아서 먼저 현 복지정책 및 제도의 현주소를 정확히 평가하고 현재의 사회변동, 특히 정보화와 노동시장 및 인구의 변동추세를 숙고하여 장래전망적 개혁을 과감히 단행하도록 하여야 한다. 이에는 「삶의 질」에 대한 심도있는 연구검토하여 사회정책의 목적을 먼저 명확히 규정하고 그것을 달성하기 위하여 경제정책과 사회정책을 통합하되, 실제에는 사회정책적 고려가 경제정책적 고려 다음의 시너지적 위치를 차지하는 것이 되지 않도록 확실히 하여야 할 것이다.³⁹⁾ 현 천민자본주의적 경제성장에서 결과한 심각한 불평등구조와 삶의 질의 퇴락을 완화·개선할 수 있도록 사회정책 및 제도의 과감한 구조적 개혁을 도모하여야 한다. 이를 위해서는 의보통합화를 기초로 하여 하나의 포괄적인 국민사회보장제도로 통합체제화 함으로써 전국민의 연대책임을 제도화하는 보편주의적 복지제도의 확립이 우선하

37) 의료보장개혁위원회, 의료보장개혁과제와 정책방향, 보건복지부, 1994. 6 참조.

38) 사회복지정책심의위원회, 21세기를 대비하는 사회복지정책과제와 발전방향, 보건복지부, 1994. 6. 참조.

39) 경제정책과 사회정책의 통합노력은 스웨덴 등 소수의 사회조합주의 복지국가에서만 내실있게 이루어져 왔고, 그렇지 않은 권위주의국가와 요지음의 신보수주의적 국가들에서는 그 달성이 불가능하다.

여 한다. 그 다음에 예방적인 효율적·제도적 복지정책을 확충해 가며 사회적 서비스의 상당한 공적확충을 추진해 가야 하겠다. 이러한 전제하에 사회복지 서비스부문의 무모한 시장화보다는 선진국의 최근의 準市場개혁을⁴⁰⁾ 주의깊게 검토하여 참고함이 유익할 것이다. 시장기준에 근거하지 않는 국민최저한의 사회적 급여권이 시급히 확보되고, 그 다음에 광의의 사회정책 및 복지정책의 점차적 확충을 도모하여 21세기에는 위에서 검토해 본 「삶의 질」의 내실있는 고른 향상을 기할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위한 국가의 점차적 재원확충책이 분명히 제시되어야 한다. 이러한 복지구상의 전략적 원칙은 ① 경제적·사회적 보장의 단계적 추진 ② 생활조건외 평등화 ③ 공동사회생활에의 적극적 참여 등이 포함되어야 할 것이다.

이러한 개혁적 노력은 조속히 강구될수록 좋은 것이다. 그렇지 않으면 현 정권의 퇴락 뿐만 아니라 소위 「세계화」라는 태풍과 통일대업에 직면하여 큰 어려움에 직면할 것이기 때문이다.

40) 李光燾, (1995), 상계논문, pp.55-56. 그리고 Le Grand, J., "Quasi-Markets and Social Policy", Studies in Decentralisation and Quasi-Markets No. 1, School for Advanced Urban Studies, University of Bristol, 1990. 참조.