

STANDARDS PRISM ① 표준의 흥

원. 정병기 영남대학교 정치외교학과 교수

복지표준은 복지국가의 주춧돌

사회복지의 구체적 구현 방법들은 복지표준에 따라 고안되고 선택돼야



최저임금제와 등록금, 무상급식 등 사회복지 안전들이 주요 이슈로 등장하고 있다. 직접적 이
 해당자뿐만 아니라 사회적 갈등의 주체인 다양한 정치·경제·사회단체들에게도 이 안전
 들은 중요한 화두로 부상하고 때로는 뜨거운 감자가 되기도 한다. 사회구성원들의 안전과 발전을 위해
 이 문제들은 언젠가는 반드시 해결되어야 할 사안들이다. 다만 그 시기와 내용을 두고 이해관계와 관
 점을 달리하고 있을 뿐이다.

사실 우리나라에서 사회복지가 주요 이슈로 등장한 것은 최근의 일이 아니다. 요즘 언급되는 내용과
 는 사뭇 다른 맥락이었지만, 사회복지는 이미 1980년 신군부에 의해 처음으로 중요한 정치적 목표로
 선정된 바 있다. 그리고 이후 경제발전을 토대로 점차 도달해야 할 목표라는 점에 대부분 동의해 왔으
 며, 서구 선진국가에서는 산업발전 초기부터 중요한 사회적 가치로 인정되었다. 이와 같이 사회복지가
 발전된 국가의 중요한 목표이자 기준이 된다는 점에서 복지분제는 표준과 밀접한 관계를 갖는다.

사회복지의 객관적 기준

1980년대 초에 정의사회와 사회복지가 중요한 정치적 담론으로 선정되면서 사회적으로는 표준이 그
 객관적 기준으로 거론되기 시작했다. 당시 여론이 “복지사회 구현을 위한 객관적 기준이 절실하다”고
 논평한 것이 그 시발점이 되었다. 물론 당시의 복지담론은 사회안진망을 구현한다는 의미보다는 권력
 장악과 정권유지라는 정치적 목표를 위한 수단과 그에 봉사하는 담론으로 설정된 것이 사실이다.

그러나 당시의 담론은 적어도 복지를 정치사회 목표로 명시적으로 규정했다는 점에서 중요한 의미
 를 갖는다. 이후 아동복지법(1981), 생활보호법(1982), 사회복지사업법(1992), 사회복지장기본법(1995)
 등이 제정되기 시작했다. 또한 현행 헌법은 제10조에서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가
 지며 행복을 추구할 권리가 있다”고 행복추구권을 규정하고, 이 맥락에 따라 제34조에서 “모든 국민은
 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 규정
 하여 복지국가 실현을 위한 국가의 의무를 선언하고 있다.

1980년대 초의 복지담론은 특히 복지의 객관적 기준으로 표준을 상정했다는 점에서 최초의 중요한
 발걸음이었다고 할 수 있다. 표준은 동일성을 주요 목적으로 하는 확정된 규격이라는 의미로 사용되
 기도 하지만, 기술발전과 질 높은 다양성을 촉진하는 최저 기술수준과 품질보장 및 제품안전의 기준이라
 는 의미로 사용되기도 한다. 무엇보다 후자의 경우에 표준은 도달하고자 하는 최소 수준을 의미하며,
 이 최소 수준은 사회적 삶을 보는 시각에 따라 달라진다. 다시 말해 표준이 복지수준의 적절함을 나타
 내는 지표로 요구되며, 이때 그 지표는 “구체적으로 복지가 사회적 삶의 어느 수준까지 보장해야 하는
 가”하는 시각에 따라 달라질 수 있는 것이다.

객관적 기준이 결여된 보충적 복지

사회복지의 개념과 실현방법에 대한 논란은 역사적으로 끊이지 않았다. 여러 논란들을 크게 두 가지
 로 나누면 보충적 복지와 보편적 복지로 구분된다. 복지가 보장해야 할 사회적 삶의 수준을 규정하는
 관점에 입각한 이 구분은 국가 개입 범위를 포함하는 실현방법과도 긴밀하게 관련된다.

우선, 보충적 복지 개념은 사회적 삶에 대한 일차적 책임이 개인에게 있다는 자유주의 사상과 삶을
 위한 모든 재화는 시장에서 얻어야 한다는 시장경제 원칙을 바탕으로 한다. 그에 따라 국가와 사회의
 공동체적 책임과 노력은 인간다운 사회적 삶을 위해 필수적인 문제가 아니라 부차적이고 보충적인 분



▲ 보편적복지의 개념에선 사회구성원이라는 보편적 수혜대상과 함께 의식주라는 물질적 생존권과 보건과 교육이라는 사회적 생활권을 복지의 범위로 규정한다.

제로 인식된다. 때문에 개인이나 가족 혹은 직장의 노력으로는 정상적 사회생활을 영위할 수 없는 상태에 떨어져 삶 자체가 파괴될 정도에 이른 경우에 한정하여 국가가 선별적으로 개입해야 한다는 이른바 선별적 복지가 주장된다.

이 입장에 의하면 사회복지 혜택을 받는 사람은 비정상적이며 병리적인 사람으로 간주되어 사회적 낙인이 찍힐 수 있다. 이는 영국 등 서구 선진국에서 산업발전 직후까지 성행했던 빈민구제 수준으로, 자본주의가 고도로 발전해 한결 복잡해진 현대사회에는 적절하지 않은 입장이다. 우리나라의 경우에도 이 보충적 복지의 개념은 오랜 전통을 가지고 있다. 이미 중고교 교과과정에서 익히 배운 바 있는 고구려 진대법이나 고려 의창제도 및 조선 해민국 등과 같은 구빈제도들이 대표적 예이다.

이 구빈제도들은 국왕과 관료의 시혜나 관공서의 임의에 따르기 때문에 일시적일 뿐만 아니라 부정 부패의 용도로 사용되는 경우도 적지 않았다. 국왕과 관료의 시혜나 관공서의 임의에 의존한다는 것은 달리 말해 표준과 같은 객관적 기준이 결여되었다는 것이다. 상존하는 빈민과 사회적 약자에 대한 일시적 시혜라는 정치적 선택이나 이를 집행하는 관공서의 임의 선별은 신속한 구제와 순간적인 정치적 효과를 거둘 수 있을 것이다. 그러나 구빈법이나 해민국 같은 제도화 수준을 저치더라도 그 혜택은 모든 사회구성원에게는 말할 것도 없고 선별된 수혜자들에게조차도 생존권과 생활권을 보장하는 근본적 해결책이 되지는 못한다. 필요한 것은 수혜자 선별의 기준이 아니라 물질적 결핍이라는 생존 문제 해결과 기본적 생활 보장이라는 장기적 사회문제 해결의 관점에서 복지제도를 평가할 수 있는 객관적 기준이다. 이 기준을 복지표준이라고 명명할 수 있다.

보편적 복지를 위한 잣대, 복지표준

현대적 의미의 복지담론은 보충적 복지를 넘어섰다. 보편적 복지로 불리는 현대적 의미의 복지는 사

회구성원 일반을 대상으로 하여 그 생활의 모든 측면에서 나타나는 복지 결여를 다루거나 해결하고자 하는 것으로 제도적 의미를 강조하는 입장이다. 이때 사회복지는 특수한 처지에 놓인 사람들만을 대상으로 하는 일시적·선별적·보충적 개념이 아니라 모든 사회구성원을 대상으로 하는 항구적·보편적·제도적 개념이다. 곧, 모든 사회구성원들이 살아 있는 동안에는 언제 어디서나 제공받는 복지로서, 현대사회에서 각 개인의 자아실현을 돕기 위해 필수적이고 정당한 기능이다.

또한 이 보편적 복지 관점에서는 각 개인이 자신이나 가족 혹은 직장의 힘만으로는 충분히 인간다운 안정된 생활을 할 수 없는 상황 또한 비정상적이 아닌 정상적인 상태로 간주된다. 그러므로 복지 제도는 비정상적 상태로 간주되어 수혜자로 선별된 사람들만을 위한 보충적 제도가 아니라 정상적 상태에 있는 모든 사회구성원들의 자아실현을 위한 필수적 제도가 된다. 보편적 복지는 사회구성원들 중 누구라도 물질적·사회적 결핍상황에 빠지지 않도록 하기 위한 최소한의 기초적 요건을 확보할 것을 요구한다.

이때 사회복지의 결핍상황이 발생한 후 사후적으로 보충하기 위해 취하는 조치가 아니며 결핍상황이 발생하기 전에 예방적으로 취하는 조치를 의미한다. 따라서 그 객관적 기준이 되는 복지표준은 결핍상황에 처한 특정한 사람들을 사후적으로 구제하기 위한 특수 요건이 아니며, 모든 사회구성원들에게 달성 가능성이 있는 결핍을 예방하기 위한 일반요건으로서 보편적 공적 표준이다. 보편적 공적 표준은 마치 공기나 물 혹은 국방이나 도로와 같은 공공재의 최소 기준이며 그 자체로 공공재의 기능을 수행한다. 사회복지와 관련된 복지표준도 공공재인 사회복지의 최소 기준으로 작동함과 동시에 그 자체로 복지와 결부된 공공재로 기능한다.

국가 차원의 복지표준 제정해야

예를 들어 복지표준의 가장 기본적인 내용은, 더불어 사는 사회구성원이라면 누구든지 돈이 없어 의식을 해결하지 못해서는 안 되며 돈이 없어 아파 죽거나 배우지 못하는 상황에 빠져서도 안 된다는 요건을 충족해야 한다. 이 요건은 모든 사회구성원이라는 보편적 수혜대상을 규정함과 동시에, 의식주라는 물질적 생존권과 보건과 교육이라는 사회적 생활권을 복지의 범위로 규정한다. 그리고 이 요건을 넘어서거나 더 미시적으로 적용하는 차원에서 복지표준은 더욱 다양하면서도 폭넓게 발전해갈 수 있을 것이다. 사회복지의 구체적 구현방법들은 이러한 복지표준이라는 기준에 따라 고안되고 선택되어야 한다.

우리나라에서도 미시적 차원이나 부문별 차원에서는 복지표준이 제정되어 왔다. 노사복지 표준사규나 사회복지시설 운영표준 등이 대표적이다. 아쉬운 것은 국가나 전 사회적 차원에서 복지표준이 제정되지 않고 있다는 것이다. 법률이 헌법을 토대로 하듯이 미시적 차원의 부문별 복지표준도 국가 혹은 전 사회적 차원의 복지표준을 토대로 할 때 일관된 적실성을 갖출 수 있다. 복지표준이라는 단분은 아직 화두의 수준으로 제기되는 단계지만, 요즘은 다양한 사안들을 두고 벌어지는 논란들이 국가 차원의 복지표준 제정으로 가닥을 잡아지면서 궁극적으로 복지국가의 토대를 마련하길 기대해본다.



보편적 공적 표준은 마치 공기나 물 혹은 국방이나 도로와 같은 공공재의 최소 기준이며 그 자체로 공공재의 기능을 수행한다.