

한국의 복지지표체계 개발에 관한 연구

김 영 미
(동서대학교)

최 영 준*
(고려대학교)

안 상 훈
(서울대학교)

본 연구는 한국의 복지현황 및 발전 수준을 보여줄 수 있는 복지지표체계를 개발하고자 하는 목적에서 출발한다. 기존의 단편적이고 비이론적인 복지지표들을 넘어 체계적이고 견고한 이론적 토대를 가진 복지지표체계를 개발함으로써, 현재의 복지 상황을 이해하고 복지발전 수준을 통합적으로 평가할 수 있는 준거들을 제시하는 것이 본 연구의 주요한 목적이다. 이를 위해 본 연구에서는 OECD의 사회지표 분석틀을 기반으로 하되 한국 상황에의 적합성을 고려, 수정한 새로운 복지지표 분석틀을 제안하였다.

한국의 복지지표 분석틀은 3가지 분류기준을 포함하는데, 첫째, 'PSR(Pressure - State - Response)' 모형에 따른 사회적 맥락(social context), 사회적 상황(social status), 복지노력(welfare efforts)이다. 둘째, 사회정책의 목표기준으로 OECD의 사회지표 분석틀에서 제안한 자립, 형평성, 건강, 사회응집에 더하여 지속가능성을 포함, 총 5가지 정책목표를 제시하였다. 셋째, 생애주기별 기준을 사용하여 아동·청소년기(0-24세), 성인기(25-64세), 그리고 노년기(65세 이상) 세 가지 생애주기로 구분하였다.

기존의 복지지표를 분류하는 기준들이 일정한 기준이나 이론적 근거 없이 인구집단, 제도 혹은 사업, 정책목표 등의 기준들이 혼재되어 있는 상황에서, 논리적이고 이론적인 근거를 가진 복지지표체계를 구성하고자 시도한 이 연구는 한국의 복지지표체계 구축에 중요한 방향성을 제시할 뿐 아니라 추후 OECD 등의 사회지표체계 논의에도 기여할 것이다.

주요용어 : 복지지표체계, 복지통계, OECD 사회지표 분석틀, PSR

이 논문은 2009년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음을 밝힌다(No. NRF-2009-32A-B00132).

* 교신저자 : 최영준, 고려대학교(sspyjc@korea.ac.kr)

■ 투고일 : 2010.10.18 ■ 수정일 : 2010.12.10 ■ 게재확정일 : 2010.12.13

I. 서론

지난 20년 동안 한국은 정치·사회·경제적 변화의 영향 속에서 복지에 대한 욕구가 급격히 증가하였다. 다양한 복지욕구를 수용하기 위한 복지국가 프로그램들이 다양한 형태로 도입, 확장되고 있고, 이에 따라 복지 재정지출 역시 증가하고 있다. 하지만 복지국가 프로그램들이 깊이 있고 다변화되는 복지욕구들을 충분히 충족시키고 있는지, 그리고 지속가능한 프로그램들인지에 대해서는 많은 의문이 제기되어 왔다. 그동안 이와 관련하여 다양한 연구들이 진행되어 왔으며, 특히 현재 한국의 복지수준과 변화 과정을 파악할 수 있는 기초적인 복지통계 및 지표의 중요성이 강조되고 있다.

하지만 1990년대 후반까지만 하더라도 국가에서 생산하는 패널자료가 전혀 없었고¹⁾, 복지통계도 거의 체계화되어 있지 않았다. 1998년 이후에야 한국노동연구원에서 실시한 노동패널을 포함하여 다양한 복지통계들이 생산되기 시작하였다. 정부와 학계는 필수적인 기초 복지통계 생산에 많은 노력을 기울였고, 결과적으로 복지통계의 눈부신 발전을 가져왔다²⁾. 그러나 지금까지 복지통계가 많은 발전을 해왔음에도 불구하고, 여전히 문제점들이 존재하고 있다. '복지'를 중심으로 한 포괄적인 자료들이 정기적이고 체계적으로 생산되기보다는 분산적이고 부분적이라는 한계를 드러내고 있고, 그에 따라 중복되거나 누락된 통계가 존재하는 등 체계성이 부족한 상황이다. 그 결과 복지통계가 복지정책에 대한 정확한 평가의 도구가 되지 못하고 있다. 또한 국제적으로 비교 가능한 복지통계가 충분히 생산되지 못함에 따라 한국의 복지발전 수준을 국가 비교 관점에서 측정하고 논하는 것에 어려움이 존재하고 있다(안상훈·김영

1) 당시 패널조사는 1993년 9월부터 대우경제연구소에서 자체예산으로 실시한 대우패널(한국가구패널, Korea Household Panel Survey)이 유일하였다. 대우패널은 개인과 가구의 경제활동, 수입 및 지출에 관한 조사를 실시하였고, 5차년도(1998년)까지 패널조사를 완료한 후, 대우경제연구소의 해산으로 조사가 중단되었다.

2) 기존 통계청에서 진행해 온 '인구동향조사', '인구주택총조사', '경제활동인구조사', '도시가계조사', '생활시간조사'를 포함하여 한국노동연구원의 '노동패널조사'(1998년부터 실시), '고령자패널조사'(2006년부터 실시), 한국여성정책연구원의 '여성가족패널조사'(2007년부터 실시), 국민연금관리공단의 '국민노후보장패널조사'(2006년부터 실시), 한국보건사회연구원의 '자활패널조사'(2002년부터 실시), '한국복지패널조사'(2006년부터 실시), '한국의료패널조사'(2008년부터 실시), 한국장애인고용촉진공단의 '장애인고용패널조사'(2008년부터 실시), 중앙고용정보원의 '청년패널'(2001년부터 실시), 보건복지부의 '가족실태조사'(2005년부터 실시), '노인실태조사'(2004년부터 실시) 등 각종 정부출연연구기관들에서 복지 관련 통계조사를 실시하고 있다.

미·최영준, 2010).

이런 상황에서 최근 복지 지표를 포함한 사회 지표에 대한 관심이 국·내외적으로 높아지고 있다. 사회 지표(social indicator)란 그 사회의 복지 수준을 나타내는 지표로, 건강·교육·근로 생활의 질, 여가 활동, 생활의 질, 가족, 커뮤니티 등 국민 생활의 전반적인 복지 상황을 파악할 수 있게 해주는 척도를 말한다(위키 백과사전). OECD, EU와 같은 국제기구들은 사회 지표에 대해 많은 관심을 가지고 지표 체계 구성을 위한 구체적인 노력들을 기울이고 있다. 이들은 GDP로 표현되는 경제 중심적 성장 논리를 넘어서 종합적인 사회 발전(societal progress)을 측정하고 평가하기 위한 기준을 수립하고자 노력하고 있다³⁾. 더불어 사회 발전을 측정하는 지표를 정책과 연결하여 경험적 근거에 기반을 둔 정책을 만들기 위한(evidence-based policy making) 노력들은 전 세계적인 관심사로 이루어지고 있다(통계청, 2009a:14).

한국 역시 최근 들어 급변하는 사회와 그 과정에서 발생하고 있는 사회문제들에 대한 관심, 국민들의 복지와 삶의 질 향상에 대한 높아진 욕구, 지속적으로 확대·도입되고 있는 복지정책의 효과성에 대한 관심으로 사회 지표에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히, 단기간 동안 매우 급속하게 경제 성장을 이루는 과정에서 국민소득이 증가하였음에도 불구하고, 대다수의 국민들이 삶의 안정성과 질을 충분히 보장받고 있다고 확신하기보다는 현재의 삶에 만족하지 못하고 있는 상황이다. 첨예한 사회갈등, 높은 자살률, 낮은 공적 신뢰수준 등의 문제들은 과연 진정한 발전이 무엇인가, 우리의 삶의 질은 진정으로 개선되었는지 의구심을 갖게 한다(이희길·심수진, 2009). 그동안 한국은 1997년 IMF 경제위기 이후 사회안전망 확충에 대한 요구로 인해 사회보험의 확대, 국민기초생활보장제도 도입 등이 이루어졌고, 최근에는 저출산·고령화라는 새로이 당면한 사회문제 해결을 위해 노인장기요양보험 제도와 각종 일가족양립지원정책 등이 도입되었다. 또한 기존의 소득보장제도 중심의 틀을 넘어 아동, 노인, 장애인 등을 대상으로 하는 사회서비스 지원체계 역시 점차 확충되고 있다.

하지만 이러한 제도의 도입과 확충을 통해 기존의 사회문제가 어느 정도 해결되었는

3) OECD는 UN의 새천년개발목표가 일부 국가에만 적용되는 한계를 극복하고 삶의 질, 웰빙, 지속가능한 발전 측정에 대한 범세계적인 국제통계 개념과 기준을 개발하고자 「사회발전 측정을 위한 OECD 글로벌 프로젝트」를 추진하고 있다(통계청, 2009b:39). 이를 위해 매년 OECD 세계포럼을 개최하고 있고, 제 3차 세계포럼은 2009년 10월 대한민국 부산에서 개최된 바 있다.

지, 이를 통해 국민들의 삶의 조건이 얼마나 나아졌는지에 대해서는 정확한 평가를 내리지 못하는 상황이다. 왜냐하면 우리 사회의 복지발전과 삶의 질의 수준을 확인하고, 복지정책의 성과를 평가할 수 있는 복지지표가 충분하지 않기 때문이다. 물론 최근 여러 국책기관들을 중심으로 다양한 복지 관련 통계조사들이 이루어지고 있지만, 원 자료(raw data)를 추가 분석한 2차 가공통계의 부족으로 인해 이러한 통계조사 결과가 복지정책에 대한 정확한 평가의 도구가 되지는 못하고 있다. 그리고 기존의 통계들은 대부분 복지인구의 경제생활, 소득수준, 복지수급 여부 등 양적 측면에 대한 것이었고, 사람들의 사회·심리적 상태, 가치, 태도, 인식과 같은 주관적 차원까지 포함하는 질적 복지지표는 거의 없는 상황이다(안상훈 외, 2010:18).

따라서 본 연구는 한국의 복지현황 및 발전 수준을 보여줄 수 있는 복지지표체계를 개발하고자 한다. 개별적이고 단편적인 복지지표들을 넘어 체계적이고 견고한 이론적 토대를 가진 복지지표체계를 개발함으로써, 현재의 복지 상황을 이해하고 복지발전 수준을 통합적으로 평가할 수 있는 준거틀을 제시하는 것이 본 연구의 주요한 목적이다.

기존의 복지통계 및 지표에 대한 연구들은 이론적 기반이 거의 없었다. 국내 연구의 경우, 대부분 보건복지통계 생산현황과 실태에 관한 연구(고경환, 2001; 우원규 외, 2006; 윤치근 외, 2006)로 현재의 통계현황에 대해 기술하고 발전방향을 제시하는 것에 그치고 있다. 보건통계의 경우, 통계체계에 관한 연구들이 존재하나 주로 생산체계에 관한 연구들(전태희 외, 2005; 도세록 외, 2006)이고 내용체계에 관한 연구는 전무하다. 즉, 복지발전과 삶의 질의 수준을 파악할 수 있는 '복지' 개념을 중심으로 한 이론적 분석들에 대한 논의와 연구가 거의 없었다고 할 수 있다.

물론 이제까지 복지지표를 분류하는 나름대로의 기준들은 존재했다. 하지만 기존 복지지표들은 분류기준, 제공기관에 따라 그 체계와 내용이 상이하였다. 복지지표들을 제공하고 있는 보건복지통계연보⁴⁾, 통계청 e-나라지표⁵⁾, 통계청 국가통계포털⁶⁾ 등은 각기 다른 기준으로 복지지표들을 분류, 제시하고 있다. 이 분류체계들에서는 '복지' 개념을

4) 보건복지부에서 발간하는 보건복지통계연보는 10가지 분류기준(인구, 국민건강, 보건의료인력 및 시설, 보건산업, 사회복지서비스, 공공부조, 사회보험, 생활환경, 재정 경제, 국제통계)을 제시하고 있다. '인구'는 전반적인 인구구조와 가족구조 상황을 파악할 수 있는 지표들을, '생활환경'은 경제·주거·위생 관련 지표들을 제시하고 있다. 복지지표에는 주요 사회복지제도인 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 관련 지표들이 포함되어 있고, 이들 각각 세부 제도와 주요 복지서비스 대상을 기준으로 세분화되어 제시되고 있다.

주로 ‘복지제도 및 대상’으로 협소하게 파악하고 있으며, 엄밀한 이론적 근거보다는 작성자의 편의에 따라 이루어지고 있다.

그리고 지표를 통해 사회 변화와 복지발전수준을 측정하기 위해서는 현재의 사회문제 혹은 욕구(need)를 확인하는 지표, 이에 대한 정책적 대응(response) 혹은 결과를 확인하는 지표와 같이 인과관계를 고려한 체계가 필요하나, 이에 대한 시도나 논의는 전무하였다. 그 결과, 한국의 복지 지표는 우리 사회의 복지발전과 삶의 질의 수준을 확인하고, 복지정책의 성과를 평가할 수 있는 잣대로 사용하기에 역부족이었다. 따라서 기존의 문제점들을 시정하기 위해서는 복지통계에 대한 뚜렷한 개념적 분석틀(conceptual framework)을 새로이 작성하고, 이에 따라서 복지통계를 재구조화 시킬 필요가 있다.

이 연구에서는 한국의 복지 지표 체계를 새로이 구성하기 위한 토대가 될 작업을 시도하고자 한다. OECD, EU를 중심으로 복지 지표 체계 구성을 위한 이론적 논의는 이루어지고 있으나(Noll, 1996; 2000; 2002; OECD, 2009), 이를 구체적으로 한 국가의 틀에 적용하여 실시한 연구는 거의 없었다. 따라서 본 연구는 OECD와 EU를 중심으로 제안된 이론적 복지 지표 체계 틀을 참조하여 한국 상황에 적합한 새로운 복지 지표 체계를 개발하고자 한다. 이는 향후 복지 통계의 생산, 복지 지표의 개발에서 중요한 방향성을 제시하는 토대 연구로서의 역할을 수행할 것으로 기대된다.

이를 위해 2장에서는 먼저 복지 지표를 포함한 사회 지표와 그 분석틀에 관한 다양한 이론적 논의와 선행연구들을 검토할 것이다. ‘복지’ 개념은 매우 포괄적인 것으로 연구자에 따라서는 ‘삶의 질’ 개념까지 확대한 매우 광범위한 범주에서 파악하기도 하고, 혹은 특정 대상에 대한 ‘복지 급여 및 서비스’에 한정하여 파악하기도 한다. 국제기구를 포함한 국외 논의에서는 삶의 질, 웰빙 등 광범위한 사회 지표 속에서 복지 지표가 논의되고 있다. 하지만 우리나라의 경우 복지 제도와 대상에 관한 지표들을 중심으로 논의되고 있다. 따라서 복지 지표 체계를 개발하고자 할 때, ‘복지’의 개념을 어디까지로 볼

5) 통계청 e-나라지표는 11개 분야로 구분하여 사회지표를 제시하고 있는데, 복지, 보건, 여성/가족, 청소년, 보훈, 노동, 교육, 환경, 경찰, 해양경찰, 재난안전이 그것이다. 이 중, ‘복지’ 영역은 복지일반, 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 연금/건강보험, 저출산/고령화로 세분화되어 있는데, 이는 제도와 대상을 중심으로 복지 개념을 좁은 의미로 파악하는 것이라 할 수 있다.

6) 통계청 국가통계포털(kosis.kr)은 16개 주제로 통계를 제시하고 있는데, 이 중 복지와 관련된 것은 ‘보건·사회·복지’라 할 수 있다. 국가통계포털의 경우, 특정한 근거를 가지고 통계들을 분류하기보다는 보건, 사회, 복지와 관련된 보고 및 조사통계들을 열거하고 있는 상황이다.

것인지를 명확하게 할 필요가 있을 것이다. 이는 국내외 복지 지표 논의와 선행연구들의 검토를 통해 이루어질 수 있을 것이다.

다음으로 OECD와 EU, 호주 통계청 등에서 실시하고 있는 사회 지표 분석틀 구성 작업과 관련된 논의들을 검토할 것이다. 특히, 맥락과 원인, 그리고 이에 대한 정책적 노력과 결과들을 분리하여 제시한 OECD의 사회 지표 체계를 중요하게 검토할 것이다. 왜냐하면 OECD 사회 지표에서 도입한 소위 'PSR(Pressure-State-Response)' 모형은 사회적 변화와 복지 수준 측정이라는 두 가지 목적을 동시에 추구할 수 있는 장점을 갖고 있기 때문이다⁷⁾ 다음으로 3장에서는 선행연구 검토를 통해 한국 상황에 적용할 새로운 복지 지표 체계를 제안할 것이다. 지표 체계 틀을 제안하는 것과 함께 대표적인 지표들을 배치함으로써, 구체적인 지표들이 어떻게 배치될 수 있는지 보여주고자 한다. 마지막 장에서는 이 연구가 갖는 이론적·정책적 함의를 논의하고, 한계와 후속연구에 대한 제언을 덧붙이고자 한다.

II. 선행연구 검토⁸⁾

선행연구 검토는 두 가지로 구분된다. 먼저, 복지 지표에 관한 개념적 논의들을 검토한다. 복지 지표에 관한 개념적 논의들을 살펴보기 위해 최근 주목받고 있는 삶의 질, 웰빙, 사회의 질 등의 개념들을 검토할 것이다. 다음으로 복지 지표 체계화를 위한 분석틀에 관한 선행연구들을 검토한다. 여기에서는 UN, OECD, EU 등 국제기구들을 중심으로 제안된 사회 지표 분류 체계들을 검토함으로써, 우리 사회에 적합한 복지 지표 체계를 개발하고자 할 때 고려해야 할 요소들이 무엇인지 파악하고자 한다.

7) OECD(2001)는 'Society at a Glance'의 첫 출판물에서 사회 지표의 목적을 사회 발전 수준을 파악하고, 사회적 성과를 변화시키는 정부와 사회의 노력이 효과적인지를 측정하는 것이라고 명시하고 있다.

8) 본문의 내용은 '새로운 복지 지표 체계 발굴 및 정책과의 연계 방안 연구(안상훈 외, 2010, 보건복지부)'에서 제안한 내용의 일부를 학술 논문의 형식으로 수정·보완한 것임을 밝힌다.

1. 복지지표에 관한 개념적 논의

‘복지’ 개념은 시대, 국가에 따라 그리고 연구자에 따라 다양한 범위에서 정의된다. 물질적으로 궁핍했던 과거 시기 복지 개념은 물질적 부와 동일한 개념이었고, 경제성장률이나 국내총생산(GDP) 등은 사회발전을 측정하는 중요한 지표였다. 하지만 경제성장을 통해 어느 정도 물질적 풍요로움을 확보한 이후에는 삶의 질, 웰빙(well-being)과 같은 비물질적 측면에 대해 주목하기 시작했다. ‘삶의 질’ 개념은 여러 가지 복지 개념들 중에서 복지의 변화와 한 사회 내 불평등을 분석하는 데 가장 광범위하고 빈번하게 사용되는 개념일 것이다(Noll, 2002:50). 물론 ‘복지’ 개념을 위와 같이 ‘삶의 질’ 개념까지 확대하여 매우 광범위한 범주에서 파악하기도 하고, 혹은 특정 대상에 대한 ‘복지급여 및 서비스’에 한정하여 파악하기도 한다. 대체로 국제기구를 포함한 국외 논의에서는 삶의 질, 웰빙 등 광범위한 사회지표 속에서 복지지표가 논의되고 있지만, 우리나라의 경우 복지제도와 대상에 관한 지표들을 중심으로 논의되고 있다.

복지지표를 포함한 사회지표(social indicators)란, 변화하는 역사적 흐름 속에서 현재 우리가 처해 있는 사회적 상황을 총체적이고 집약적으로 나타내어 양적·질적 측면을 포함한 국민생활의 전반적인 복지 정도를 파악할 수 있게 해주는 척도를 의미한다(통계청, 2010:37). 넓은 의미에서 보자면 사회지표는 복지지표라 할 수 있을 것이다.

이러한 사회지표는 사회의 변동 상태를 알려주고, 사회정책을 수립하는데 도움이 되는 기초자료를 제공한다. 사회지표의 기능을 구체적으로 살펴보면, 먼저 현재의 사회상태의 측정을 가능하게 함으로써 향후 정책 개발에 기여한다. 그리고 현재 사회상황을 파악함으로써 향후 사회변화를 예측할 수 있게 해준다. 뿐만 아니라 규범적 사회적 가치에 의해 바람직한 방향으로 사회 변화를 유도할 수도 있게 해준다. 또한 현재 사회정책의 성과를 측정함으로써 정책의 문제점과 그 효과성, 타당성을 파악하고 현재 정책의 내용을 수정하고 효과적인 정책 수립을 위한 방향을 제시한다(통계청, 2010:38). 따라서 사회지표는 한 사회의 가치와 목표에 비추어 그 사회가 어디에 와 있으며, 어디로 가고 있는가를 평가할 수 있는 통계들을 포함해야 한다(Bauer, 1966). 이때 합의할 수 있는 사회적 가치와 목표가 사회지표에 존재하는가가 핵심적 요건이 된다.

초기 사회지표에 관한 연구는 1960년대 경제중심의 정책 및 통계지표에 대한 문제가 제기되면서 처음으로 시작되었다. 이를 기점으로 1970년대에는 다양하고 심도 깊은 사

회지표가 연구를 통해 제안되었다. Noll(1996)에 따르면, 이러한 흐름은 사회문제를 정의하고, 정책결정과정에서 정보를 제공하며, 관련 프로그램들을 검토하는 역할을 담당했으며, 결과적으로 '복지(welfare)'를 사회의 중요한 의제(agenda)로 만드는 데에 결정적 기여를 하였다. 실제로 1960년대와 70년대에는 사회지표에 대한 연구와 논쟁이 지속되었으며, 이를 기반으로 한 출판물들이 다량 생산되었다. Sheldon과 Freeman(1970:97)은 이러한 사회지표 연구들을 '새로운 운동(a new social movement)'이라고 일컫기까지 하였다. 이를 통해서 경제성장과 사회발전을 당연히 등치시키는 것에서 벗어나 이에 대한 질문을 던지고 경제성장의 사회적 비용에 대해 관심을 가지게 만들었다(Parke and Seidman, 1978:1).

이에 반해 1980년대와 1990년대는 사회지표나 복지지표에 대한 관심이 다소 줄어든 시기로 분류가 된다. 하지만 최근 들어서 세계화와 경제위기의 영향으로 경제지표에 대한 대안적 지표에 대한 관심이 다시 증가하고 있다. 비록 1990년에 UNDP의 인간개발지수(Human Development Index)⁹⁾와 같이 대안적 지표들이 개발되기도 하였으나, 여전히 정부와 각국의 수준을 평가하는데 가장 빈번하게 사용된 것은 경제 성장 및 발전을 측정하는 국내총생산(GDP)이었다(La Porta et al, 1999). 하지만 GDP는 화폐 단위로 생산량을 측정하는 것이기 때문에 시장가치로 환산하기 어렵거나 간접적으로 다룰 수밖에 없는 인간 행위나 삶의 질의 문제에는 적용할 수 없다. 즉, 시장경제에서 생산 활동이나 부의 축적을 측정하는 데는 적합하지만, 사람들의 삶과 행복에 영향을 미치는 안전, 여가, 소득분배, 환경 등 성장 자체를 지속가능하게 만드는 요인들에 대한 고려는 전혀 없는 개념인 것이다(통계청, 2009a:15).

이런 맥락에서 최근에는 행복이나 삶의 질, 혹은 웰빙(well-being)과 같은 지표들이 연구, 제안되고 있다. 이는 선진국을 중심으로 한 많은 국가들의 경우, 상당 정도의 물질적 풍요를 이미 이루었고, 이제 경제성장을 넘어 행복 혹은 질 높은 삶의 영위와 같은 새로운 발전방안을 모색하기 시작했음을 보여준다. Osberg and Sharpe(2001)의 '경제적 웰빙지수(Index of Economic Well-being)', 이코노미스트(Economist Intelligence Unit)의 삶의

9) 인간개발지수(Human Development Index)는 Sen(1993)의 역량이론(capabilities approach)을 구체화하여 경제성장과 인간발전이 실질적으로 인류의 삶의 질을 개선시키는지를 측정하기 위한 것으로, 1990년 이후 UNDP에서 산출하여 매년 발표하고 있는 지표이다. 구체적으로 기대수명, 성인문자해독율과 초·중·고등학교, 대학 등록율의 합, 1인당 실질GDP 세 가지 지표에 기초해 산정된다(통계청, 2009b:15).

질 지표(Quality of Life Index)¹⁰⁾, 그리고 '세계 행복 데이터베이스(World Database of Happiness)¹¹⁾ 등의 발전은 이러한 흐름을 잘 반영해준다.

이에 더하여, 2008년 프랑스 정부는 스티글리츠를 위원장으로 한 '경제적 성취와 사회발전 측정위원회(The Stiglitz Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress)'를 설치하여 경제성장에 대한 대안적 지표를 모색하게 하였다. 스티글리츠 위원회에서 다루는 주제는 크게 세 가지인데, 첫째는 경제성장의 지표로 사용되어 온 GDP에 대한 수정과 확장이고, 두 번째는 지속가능하도록 경제성장과 환경보존을 조화시키는 것이며, 세 번째는 삶의 질을 제고하는 문제이다(통계청, 2009a:25). 이때 삶의 질은 다양한 측면으로 구성되는데 즐거움(hedonic experience), 평가(evaluative judgement), 역량(capabilities) 등이다. 그리고 삶의 질을 결정하는 요인으로는 개인적 활동, 안전, 사회 환경, 제도적 환경, 자연환경 등이 있다. 또한 삶의 질에 있어서의 불평등과 삶의 질 영역들 간의 정보를 조합하는 문제 등이 핵심을 이루고 있다.

사회발전 측정과 관련해 GDP를 대신해 등장한 삶의 질(quality of life) 개념은 복지의 물질적 차원뿐만 아니라, 건강, 사회적 관계, 자연환경과 같은 생활환경의 비물질적 측면까지 포괄한다. 그리고 실질적인 조건에 대한 객관적 상황뿐만 아니라, 생활 조건에 대한 주관적인 인식과 평가도 함께 포함한다(Argyle, 1996). 삶의 질 개념을 조작화하기 위한 노력은 크게 두 가지로 구분되는데, 한 가지는 스칸디나비아 접근이고 다른 하나는 미국식 접근이다(Noll and Zapf, 1994). 전자는 자원과 객관적 삶의 조건에 초점을 맞추는 반면(Erikson, 1993; Usitalo, 1994)¹²⁾, 후자는 조건과 과정의 최종 결과물로서의 개인의 주관적 웰빙을 강조한다¹³⁾(Campbell, Converse and Rodgers, 1976; Noll, 2002:50-51). 독일의 삶의 질 개념은 이 두 가지 접근을 교차한 것인데, 객관적 삶의 조건은 생활수준, 노

10) 이코노미스트의 삶의 질 지표는 주관적인 삶의 질에 관한 서베이 결과 뿐만 아니라, 여기에 영향을 미치는 객관적 지표들을 더해 산출한 것이다. 이 지표에서 9개의 객관적 요소들은 ①건강(출생 시의 기대수명), ②가족생활(인구 1,000명당 이혼율), ③공동체 생활(교회 출석률이나 노조 가입률), ④물질적 웰빙(1인당 GDP), ⑤정치적 안정과 안전, ⑥기후와 지리, ⑦직업 안정성, ⑧정치적 자유, ⑨양성평등 등이다(통계청, 2009a:28).

11) <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/>

12) 객관적 지표의 옹호자들은 사회지표를 사회정책을 안내해야 하고, 정책결정자에게 사회문제 상황과 그 문제를 해결하기 위한 노력의 결과에 대한 정보를 제공해야 하는 입장을 취한다. 이 정보는 논란의 여지가 없는 객관적 사실이어야 하는데, 주관적 지표는 정책과정에 왜곡을 가져오고 과학적 관리를 방해하는 비합리성을 야기한다고 본다(이희길 · 심수진, 2009:9)

동조건, 건강상태 등을 포함하고 주관적 웰빙은 전체적인 삶의 조건 또는 특정 영역의 삶의 조건에 대한 평가를 포함한다(Zapf, 1984). 하지만 이러한 삶의 질 개념은 명시적이든 암묵적이든 삶의 질을 개인 특성과 생활환경 측면에서만 개념화함으로써, 평등, 자유, 연대, 분배, 형평 등과 같이 개인의 복지 상황에 직·간접적으로 영향을 미치는 사회적 특징과 관련된 요소는 경시하는 경향이 있었다(Noll, 2002:52).

따라서 1980년대 후반부터 90년대에 걸쳐 유럽을 중심으로 전체 사회 내에서의 복지 분배나 사회관계와 같은 사회의 특성에 초점을 맞추는 접근이 이루어지기 시작했다. 그에 따라 인간개발(human development), 사회응집(social cohesion), 사회적 배제(social exclusion), 사회통합(social integration), 사회적 자본(social capital), 지속가능성(sustainability), 사회의 질(social quality) 등 다양한 개념들이 등장하였다(Noll, 2002).

사회응집(social cohesion)은 최근 캐나다, 프랑스, 독일 정부뿐만 아니라 OECD, 유럽이사회(the Council of Europe), 유럽위원회(the European Commission) 등 국제기구들로부터 많은 주목을 받고 있는 개념이다(Noll, 2002:54). 이 개념은 불평등, 분열 등을 최소화하는 것뿐만 아니라, 같은 사회에 속해 있다는 소속감과 정체성을 공유하는 것, 국가 제도에 대한, 그리고 개인들 간의 신뢰 등을 포함한다(Wolley, 1998; Jenson1998). 여기에는 두 가지 사회발전의 목표가 통합되어 있다고 할 수 있다(Berger-Schmitt and Noll, 2000). 첫째는 그 사회 내에 존재하는 불평등, 분열, 불균등, 균열(cleavage)을 감소시키는 것과 관련되는데, 사회적 배제(social exclusion) 개념¹⁴⁾도 여기에 포함된다. 둘째는 공동체 내부의 사회적 연결, 결속, 헌신을 강화하는 모든 힘들을 포함하는 것으로 사회적 자본(social capital) 개념¹⁵⁾을 포함한다.

13) 주관적 웰빙의 관점에서는 각 개인 스스로가 자신의 삶의 질을 평가하는데 가장 적합한 전문가이며, 가장 중요한 웰빙의 지표는 만족감과 행복감의 측정이라고 본다. 사회정책은 단순히 물질적 문제에 머무는 것이 아니고, 그 성취는 객관적으로만 측정될 수는 없기 때문에, 주관적 지표를 활용하여 포괄성을 보장해야 한다고 본다(이희걸·심수진, 2009:10-11).

14) 사회적 배제 개념은 1980년대 후반부터 EU에서 주목하기 시작하면서 대중화되기 시작했다. 이 개념은 프랑스에서 신빈곤(new poverty)에 대한 논쟁이 이루어지는 과정에서 사용되었으며, 개인과 사회 간의 관계 단절로 정의되었다(Silver, 1994; Rodgers, Gore and Figueiredo, 1995; de Haan, 1999). 빈곤 개념과 반대로, 사회적 배제 개념은 빈곤 상황뿐만 아니라, 빈곤 상황으로 이어지는 과정과 원인에 주목한다.

15) 사회적 자본 개념은 개인 또는 집단들 간의 관계의 질과 상호작용, 가치와 규범을 공유하는데서 나오는 헌신과 신뢰에 대한 상호 감정, 소속감, 연대의식 등을 포함한다(McCracken, 1998; Wollry, 1998; Jenson, 1998; O' Connor, 1998).

지속가능성(sustainability)은 1990년대에 사회발전의 지배적 모델이 되었는데,¹⁶⁾ 균형적이고 조화로운 사회발전을 이루기 위한 새로운 대안으로 여겨졌다(Noll, 1999). 이 개념은 세대 내와 세대 간 기회의 평등, 형평, 연대를 강조한다. 많은 학자들은 지속가능한 발전의 가장 중요한 목표는 현재뿐만 아니라 미래 세대까지도 포함한 모든 사람들의 삶의 질을 높이는 것이어야 한다고 본다(OECD, 1998).

가장 최근에 등장한 복지 개념으로 사회의 질(social quality) 개념¹⁷⁾이 있다. 이 개념은 “시민들이 그들의 웰빙과 잠재적 가능성이 강화될 수 있는 조건을 보장받으면서, 지역 사회의 사회적, 경제적 생활에 참여할 수 있는 정도”를 의미한다. 즉, 사회의 질은 사회·경제적으로 보장받는 정도, 사회적으로 배제되지 않는 정도, 세대 간과 세대 내에 존재하는 사회응집과 연대의 정도, 시민들에게 보장된 자율성과 권한의 정도 네 가지 요소로 구성된다(Beck, van der Maesen and Walker, 1998:3).

요컨대 복지 지표가 현재 우리가 처해 있는 사회적 상황과 국민생활, 복지발전 수준을 총체적이고 집약적으로 파악할 수 있게 해주는 중요한 척도라고 한다면, 사회복지제도나 대상 집단에 대한 지표들만을 의미하지는 않을 것이다. 보다 넓은 의미에서 국민의 생활과 복지발전 수준을 양적·질적 측면에서 측정할 수 있는 개념적 틀이 필요할 것이다. 그것을 측정하는 개념으로 삶의 질, 사회의 질, 인간발달, 사회응집, 사회적 배제, 사회적 자본 등 다양할 수는 있으나, 중요한 것은 그것이 한국 사회의 현재 가치와 목표에 부합해야 한다는 것이다.

2. 복지 지표 체계에 관한 선행연구

초기 연구들은 복지 지표를 포함한 사회 지표의 목적을 ‘사회변화를 감시하는 것’과

16) 지속가능성 개념은 1987년 세계환경개발위원회의 브룬트란트 보고서(Brundtland-Report) “우리 공동의 미래(Our Common Future)”의 핵심적인 메시지로 등장했다. 이 보고서에서는 “미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 가능성을 손상시키지 않는 범위 내에서 현재 세대의 필요를 충족시키는 것이 지속가능한 발전”이라고 정의하고 있다(World Commission on Environment and Development, 1987:43).

17) 이 개념은 네덜란드가 의장국이었던 1997년 EU 시기에 설립된 the European Foundation on Social Quality에 의해 정교해졌다. 유럽재단은 “유럽의 사회적 질을 위한 암스테르담 선언(Amsterdam Declaration on the Social Quality)”의 틀을 구축했는데, 유럽협정의 부분으로서 사회적 목표달성에 주목하기 위해 유럽 사회과학자들이 여기에 서명하였다(Beck, van der Maesen and Walker, 1998).

‘복지수준을 측정하는 것’이라고 정의하고 있다(Noll, 1996). 실제로 이러한 두 목적에 따라서 개별 국가들과 국제기구들은 사회지표를 구성하였다. 하지만 모든 국가가 같은 사회지표체계를 가지고 있는 것은 아니었다. 앞서 제시한 바와 같이 이론적 논의에 근거하여 제시된 다양한 복지 개념들(삶의 질, 웰빙, 사회의 질 등)에 따라 체계적으로 지표체계를 구성한 국가들도 있는 반면, 그러한 이론적 근거나 체계성 없이 지표들을 제시하고 있는 국가들도 있다. 여기에서는 체계적인 복지지표체계를 구축하고자 시도한 세 가지 분석틀 - Noll(2002)의 유럽 사회지표 분석틀, 호주의 웰빙 분석틀, OECD의 사회지표체계 - 을 검토하고자 한다.

가. Noll의 유럽 사회지표 분석틀

유럽 차원에서 EU 회원국들의 생활조건과 삶의 질 개선은 EU의 중요한 목표 중의 하나이다. 따라서 사회적 보고체계를 통해 유럽 사회 내외의 사회적 상황에 대한 정보들을 체계적으로 구축함으로써 유럽통합과 응집력을 강화하고 21세기 ‘유럽사회(Social Europe)’를 구축하는 것은 매우 중요한 과제이다(Noll, 2002:47-8). 이를 위한 EU 보고 프로젝트(Reporting Project)의 일환으로 유럽의 사회지표체계 구축과제가 수행되었다. Noll(2002)은 그 중심에서 EU 국가들의 복지발전과 삶의 질을 지속적으로 감독하고 분석하기 위한 이론적 분석틀을 제안하였다. 그는 유럽 사회 발전의 중요한 정치적 목표인 개인 수준에서의 복지 차원에 초점을 둔 ‘삶의 질’ 개념과 사회적 차원의 ‘사회응집’, ‘지속성’ 개념을 반영하여 사회지표 분석틀을 개발하였다.

아래의 <표 1>과 같이 유럽의 사회지표체계 분석틀은 두 개의 측정 관점과 두 개의 측정수준으로 구성되었다. 측정의 관점은 1) 복지수준에 대한 측정, 2) 일반적인 사회변화에 대한 감독(monitoring)이다. 둘 다 개인과 사회라는 두 가지 측정수준으로 구분된다. 개인 수준에서 복지 측정은 개인의 삶의 질을 측정하는 것으로, 여기에서는 객관적 삶의 조건과 주관적 웰빙 모두 포함하였다. 사회적 수준에서의 복지 측정은 지속성과 사회통합 개념으로부터 나온 사회적 질을 측정하는 지표들을 포함하였다. 다음으로 개인 수준에서의 사회변화에 대한 감독은 개인적 가치와 태도의 변화를 측정하는 반면, 사회적 수준에서의 사회변화에 대한 감독은 사회경제적, 인구학적 구조의 주요 요소들과 관련된 변화의 경향을 관찰하는 것에 초점을 두고자 하였다(Noll, 2002:70-3).

표 1. Noll(2002)의 사회지표 분석틀

구분	복지 측정	사회 변화 감독
개인 수준	<ul style="list-style-type: none"> ● 삶의 질 - 생활 조건 - 안녕 	<ul style="list-style-type: none"> ● 가치와 태도 - 탈물질주의 - 젠더 역할 - 정당 선호도 등
사회 수준	<ul style="list-style-type: none"> ● 사회의 질 지속성 - 자연자원과 인적자원의 보호 사회응집 - 불균형, 불평등, 배제의 감소 - 결속 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 사회 구조 - 인구학적 구조 변화 - 계급구조 변화 - 고용구조 변화

출처 : Noll(2002:71)

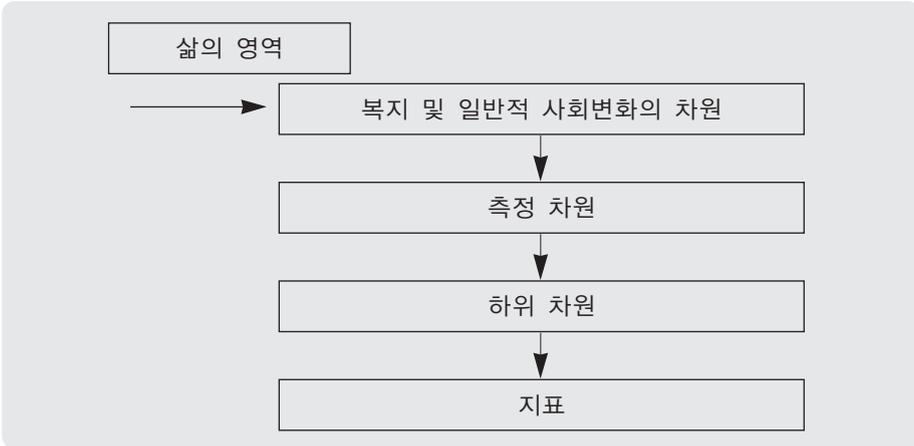
이러한 사회지표체계는 인구 영역에서부터 건강, 사회보장에 이르기까지 14가지 삶의 영역¹⁸⁾을 동시에 지표화 할 수 있도록 하였는데, 구체적인 지표들을 도출하기 위한 과정으로 아래의 <그림 1>과 같이 추상성에서 구체성으로 가는 다섯 단계를 설정하였다(Noll, 2002). 예컨대 삶의 영역이 ‘노동시장과 노동조건’ 이라면, 그 아래에 객관적 생활조건¹⁹⁾의 개선 등 7가지의 목적차원²⁰⁾이 있다. 각 목적 차원에는 45가지의 측정 차원들이 존재하고, 각 측정 차원에는 24가지의 하위 차원이, 각 하위 차원에는 다양한 수의 지표들이 존재한다(Noll, 2002: 73-7).²⁰⁾

18) 유럽사회지표 분석틀에 포함된 14가지 삶의 영역에는 ①인구, ②가구와 가족, ③주거, ④교통, ⑤여가, 미디어, 문화, ⑥사회적, 정치적 참여와 통합, ⑦교육과 직업훈련, ⑧노동시장과 노동조건, ⑨소득, 생활수준, 소비행태, ⑩건강, ⑪환경, ⑫사회보장, ⑬공공안전과 범죄, ⑭전체 생활상황(total life situation)이 포함되었다(Noll, 2002: 72).

19) ①객관적 생활조건의 개선, ②주관적 웰빙의 강화, ③불균형과 불평등의 감소, ④사회적 결속의 강화, ⑤인적 자본의 보호, ⑥자연 자본의 보호, ⑦사회경제적 구조와 가치·태도

20) 예컨대 ‘객관적 생활조건의 개선’이라는 목표차원 아래에는 ①노동시장 기회와 위협, ②고용수준, ③노동조건, ④이동성, ⑤실업과 불완전 고용이라는 5가지 측정차원이 존재한다. 이 중 ‘실업과 불완전 고용’이라는 측정 차원은 실업수준, 실업기간, 실업자의 생계, 불완전 고용의 수준 4가지 하위 차원으로 구분된다. 이 중 실업기간의 경우, 실업평균기간, 장기실업, 단기실업 3가지 지표로 구성된다. 자세한 내용은 Noll(2002)를 참고하라.

그림 1. 사회지표 도출을 위한 5단계(Noll, 2002:76)



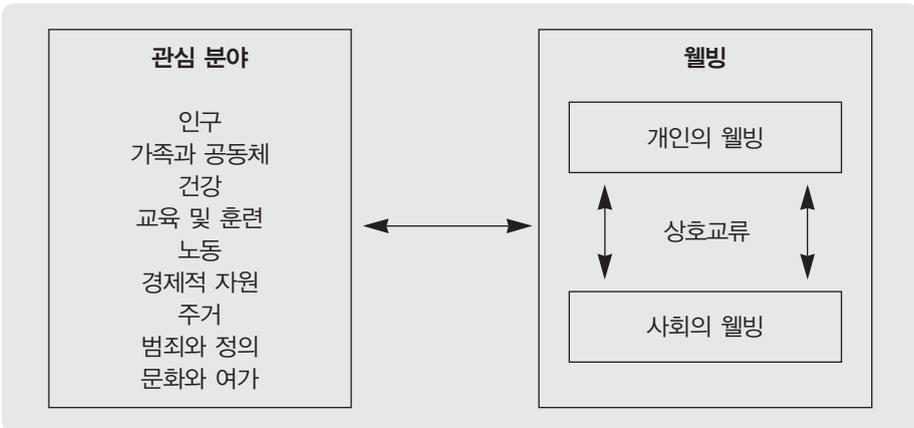
Noll(2002)의 연구는 이론에 충실히 기반하고 있고 각 개념들에 대한 설명이 잘 되어 있다는 장점이 있고, 각 개념에 대한 5단계 접근을 통하여 구체적인 지표들을 생산할 수 있다는 장점도 가지고 있다. 이러한 장점은 지난 1세대 사회지표 연구들의 일부 단점을 보완하고 일국의 복지지표 설립에도 도움이 될 수 있다. 하지만 몇 가지 단점들도 동시에 발견된다(안상훈 외, 2010:52).

첫째, 인구영역으로 시작하는 삶의 영역은 여전히 사회현상에 대한 인과 관계적 접근을 가능하지 않게 한다는 약점을 가지고 있다. 다시 말해서, 맥락, 원인, 결과가 혼재된 분석틀을 벗어나지는 못했다는 약점을 가지고 있다. 둘째, 각각의 삶의 영역이 얼마나 위의 <표 1>을 중심으로 분석될 수 있을지에 대한 의문이다. 삶의 영역 중 하나인 '소득과 소비'의 경우 개인수준/사회수준의 웰빙, 그리고 복지측정이나 사회적 변화에 잘 맞추어 분석이 가능하겠지만, 다른 영역 중 인구, 가구 등은 사회적 변화에는 적당하나 복지측정에는 잘 맞지 않을 수 있다. 반면에 사회보장과 같은 영역은 복지측정에는 적당하나 사회적 변화에는 적당한 하위차원들이 들어가지 않을 수 있다. 다시 말해서 위의 분석틀이 각 삶의 영역을 분해하는 데에 있어서 효과적인 틀인지에 대한 질문이 있을 수 있다.

나. 호주의 웰빙 분석틀

호주는 ‘웰빙(well-being)’ 개념을 중심으로 한 국가의 사회지표를 재정립하고 발전시키려는 최초의 시도를 한 국가이다. 이 분석틀은 인구, 가족, 보건, 근로, 교육 등 기존의 사회지표 들의 영역을 그대로 가져왔다는 점에서 Noll(2002)의 유럽 사회지표 분석틀과 공통점을 갖고 있다(ABS, 2001). 또한 Noll(2002)과 마찬가지로 개인의 웰빙과 사회의 웰빙을 구분하였으며, 동시에 개인과 사회 사이에 존재하는 사회적 관계를 이론적으로 설명하고자 하였다. 아래의 <그림 2>는 호주 통계청이 구상한 웰빙 측정을 위한 분석틀이다.

그림 2. 호주 정부의 웰빙(well-being) 분석틀



Noll(2002)이 14개 삶의 영역을 다섯 차원으로 구분하여 지수화를 시도한 것과 달리, 호주 정부의 분석틀은 9개의 삶의 영역²¹⁾에 대해서 각각 다른 분석틀을 제시하였다. 전체 분석틀과 함께, 9개의 분석틀은 각 영역의 주요개념과 사회적 이슈, 그리고 데이터를 제시하였다. 이 분석틀은 각 영역에 대한 개별적 접근을 통하여 사회적 문제와 이슈들에 대해서 인과관계를 보여준다는 장점을 갖고 있다(ABS, 2001). 하지만 과도하게 복

21) 여기에 포함된 9개의 삶의 영역은 ①인구, ②가족과 공동체, ③건강, ④교육·훈련, ⑤노동, ⑥경제적 자원, ⑦주거, ⑧범죄와 정의, ⑨문화와 여가이다.

잡하고 다양한 분석틀이 얼마나 효과적으로 사용될 수 있을지에 대해서는 의문이 있다. 실제로 호주 통계청은 ‘호주 사회경향(Australia Social Trend)’을 정기적으로 출판하고 있지만, 본 분석틀을 구체적으로 적용한 통계는 아직 보여주고 있지 못한 상황이다.

Noll(2002)의 사회지표 분석틀과 호주 정부의 웰빙 분석틀은 개인과 사회의 웰빙에 대한 총체적인 그림을 보여주는 데에는 유용할 수 있지만, 너무 광범위하여 구체적인 문제현황과 이에 대한 정책 상황을 파악하기에는 많은 한계를 갖고 있다.

다. OECD의 사회지표 체계²²⁾

OECD는 2001년부터 매년 발간하는 ‘Society at a Glance’를 통해 사회지표체계를 제시하고 있다. OECD의 사회지표 분석틀은 아래의 <표 2>와 같이 두 가지 축을 기준으로 구성된다.

표 2. OECD의 사회지표체계

정책목표	자립 측면 Self-sufficiency	형평성 측면 Equity	건강 측면 Health	사회응집 측면 Social cohesion
사회적 맥락 Social Context				
사회적 상황 Social status				
사회적 반응 Social responses				

출처 : OECD(2009)

첫째는 ‘PSR(Pressure - State - Response)’ 모형에 따른 사회적 맥락(Social context)²³⁾, 사회

22) OECD는 사회지표를 시작한 선구적 국제기구 중 하나이다. 1973년 OECD는 ‘List of Social Concerns Common to Most OECD Countries’라는 사회지표의 원형적 형태를 발표하였다. 이 지표 분석틀은 일반 사회적 지표와 같이 보건, 개인개발, 고용, 여가 등의 항목으로 구성이 되어 있었다(Christian, 1974). 이 지표들은 OECD Council에 따라서 ‘OECD List of Social Indicators’로 재구성되게 된다(Berger-Schmitt and Jankowitsch, 1999). 하지만, 이 지표들은 앞서 언급한 사회지표들의 문제점들이 공통적으로 발견되었고, 이를 시정하고 새로운 분석틀을 제시한 것은 2001년 ‘Society at a Glance’를 출판하면서부터이다.

23) 정책적 목표와 관련한 직접적인 내용을 담고 있기보다는, 정책이 놓인 전반적 사회적 배경을 이해

적 상황(Social status)²⁴⁾, 그리고 사회적 반응(Societal response)²⁵⁾이다(OECD, 2009 : 52-53). 이를 통해 OECD의 사회지표체계는 삶의 영역을 단순히 제시하는 것에 출발하지 않고, 인과관계를 파악하려고 했다는 점에서 장점을 가지고 있다(OECD, 2001, 2009). 이 PSR 모델은 OECD 환경부나 과학부처 등 다른 영역에서 사용하기 시작한 모델로서 정책 환경의 맥락과 지출을 포함한 투입, 그리고 결과를 평가하기 위해서 사용된 모델이다²⁶⁾. 이 모델의 장점은 사회정책에도 같이 적용될 수 있는데, 맥락, 원인, 그리고 이에 대한 정책적 노력과 결과들을 분리해서 보여주면서 사회적 변화와 복지측정이라는 두 목적을 동시에 추구할 수 있게 되었다²⁷⁾.

둘째는 사회정책의 4가지 목표로 자립(self-sufficiency), 형평성(equity), 건강(health), 사회응집(social cohesion)이다. 구체적인 의미를 살펴보면, 자립은 국민에 의한 활발한 사회적 경제적 참여와 일상 활동 영역에서 구성원의 자발성을 보장할 때 확보될 수 있는 것이고, 형평성의 달성은 개인과 가족의 자원에 대한 접근의 정도를 중심으로 측정할 수 있다. 건강은 보건정책의 근본적인 목표라 할 수 있고, 사회응집은 앞서도 살펴본 바와 같이 사회 구성원들의 소속감 등과 관련되는 것으로 사회정책의 가장 근본적인 목표로 일컬어지기도 한다(OECD, 2001:13-7).

OECD의 사회지표 분석틀은 단순히 한 국가 내에 존재하는 제도만을 중심으로 나열

하기 위한 것이다. 예를 들자면, 전체 인구에서 노령인구가 차지하는 비율은 정책의 목적은 아니다. 그러나 이런 정보는 보건, 조세, 연금 등의 정책과 관련된 사회적 특성을 살피에 있어 의미가 있다(OECD, 2009:53).

24) 정책의 계획과 집행에 직접적으로 관련되는 사회적 상황을 일컬으며, 정책을 통해 영향을 주고자 하는 한 사회의 성과와 관련한 것이다(OECD, 2009:53).

25) 정부를 대표로 사회가 하는 대응과 노력을 일컬으며, 한 사회가 사회적 상황에 미친 영향에 대한 내용을 담고 있다. 복지지출 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 여기에 더해 비정부기구, 가족 및 광범한 시민 사회의 역할 또한 여기에 포함된다. 사회적 상황지표와 반응지표의 비교를 통해서 우리는 정책의 효과성을 대략적으로 파악할 수 있다(OECD, 2009:53).

26) 환경정책의 경우 PSR 모델은 다음과 같이 정의가 된다.

“인간의 활동이 환경에 압력을 행사하고, 이는 자연적 자원의 질과 양에 영향을 미치게 된다(state); 사회는 환경적, 경제적, 여타 정책을 통하여 이러한 변화에 반응하고, 또한 인지와 행동의 변화를 통하여 반응한다(societal response). PSR 모델은 이러한 고리들을 강조하는 데에 장점을 가지고, 정책 결정가들과 국민들이 환경과 다른 이슈들의 관련성에 대해서 알 수 있도록 돕는 데 장점을 가진다(OECD, 2001:9).”

27) OECD(2001)는 ‘Society at a Glance’의 첫 출판물에서 사회지표의 목적을 사회발전 수준을 파악하고 사회적 성과를 변화시키는 정부와 사회의 노력이 효과적인지를 측정하는 것이라고 명시하고 있다.

하는 분석틀을 넘어 각각의 정책적 목표가 사회적 맥락, 상황, 그리고 대응 속에서 어떻게 나타나는지를 보여줌으로써, 기존의 정책에 대한 평가와 함께 새로운 정책의 제안까지 가능하게 할 수 있는 장점을 가지고 있다.

Ⅲ. 한국의 복지 지표체계 개발

1. 한국의 복지 지표체계의 구성 원칙과 고려사항

새로운 복지 지표체계를 제안하기에 앞서, 먼저 한국의 기존 복지 지표의 현황을 살펴보면, 이론적, 개념적 틀에 따라 체계화되어 있기보다는 복지통계지표들을 생산, 관리하는 통계청, 보건복지부²⁸⁾, 관련 국책연구기관 등 정부기관에 따라 분산되어 있고 제공주체마다 각기 다른 분류체계를 갖고 복지 지표들을 제시하고 있다. 그리고 제공되는 복지 지표에는 주로 주요 사회보장제도인 사회보험, 공공부조에 관한 지표들과 아동·청소년, 노인, 장애인 등 주요 복지서비스 대상들에 관한 지표들이 포함되어 있다. 또한 보건통계는 분리되어 제시되고 있다.

즉, 한국의 보건복지 관련 통계지표는 대체로 복지제도와 복지사업의 대상 두 가지 분류기준에 따라 구분되어 있다. 이러한 분류기준은 이용의 편의성은 있으나, 이론적 근거가 부족하다. 따라서 체계적으로 현재의 복지 상황을 파악하고, 정책의 성과 등을 평가하기 위한 잣대로 사용하기에는 상당히 미흡하다고 할 수 있다.

그렇다면, 한국의 복지 지표체계는 어떻게 구성되어야 하는가? 한국 사회의 복지 현황 및 발전 수준을 보여줄 수 있는 복지 지표체계는 어떠한 원칙을 가져야 하는가? 첫째, 개별적이고 단편적인 복지 지표들을 넘어 체계적이고 견고한 이론적 토대를 가져야 한다. 둘째, 사회지표의 두 가지 목표인 사회변화에 대한 감시기능과 복지측정이라는 두 목표를 충실히 따라야 한다. 셋째, 현재의 정책 효과성을 평가하고 정책변화를 제안할 수 있어야 한다. 넷째, 물질적 요인과 탈물질적(non-monetary) 요인, 객관적 요인과 주

28) 보건복지부는 복지통계지표를 생산, 담당하는 주요 기관으로 2010년 7월 말 기준으로 현재, 보고통계 17종, 조사통계 24종, 가공통계 2종을 합하여 총 43종의 승인통계를 담당하고 있다. 구체적인 현황은 안상훈 외(2010:23)를 참고하라.

관적 요인이 동시에 나타나야 한다. 다섯째, 국제비교 가능해야 한다.

이를 위해 본 연구에서는 해당 국가의 사회정책 목표가 사회적 맥락, 상황, 그리고 대응 속에서 어떻게 나타나는지를 보여줌으로써 현재의 정책 효과성을 평가할 수 있는 OECD의 사회지표 분석틀을 기반으로 하여 한국 상황에 적합한 복지지표 분석틀을 제안하고자 한다. 그런데 OECD의 사회지표 분석틀을 한국의 복지지표체계로 받아들이기 전에 몇 가지 논의과정이 필요하다.

첫째, 이 분석틀은 한 국가의 정책을 평가하기 위한 것이라기보다는 국가의 비교를 목적으로 하고 있음을 기억할 필요가 있다. 그렇기 때문에 분석틀의 유용성에도 불구하고 실제 지수의 양적인 수는 부족한 실정이다²⁹⁾. 하지만 한국의 복지발전 수준을 평가하기 위해서는 국제적으로 비교 가능하고 장기적으로 지속가능한 지표체계가 필요하다는 점에서 이 모델은 유효성을 갖는다고 할 수 있다.

둘째, 건강(health)이라는 사회정책 목표의 경우 자립이나 형평성 등의 정책목표와 상호배타적이지 않다는 문제점이 제기될 수 있다. 하지만 OECD는 이러한 문제점이 분석틀의 개발단계에서 논의가 있었고, 'Health at a Glance'를 통하여 구체적인 보건관련 지표들이 존재한다는 점을 밝혔다. 하지만 사회정책에서 보건을 완전히 제외하는 것이 쉽지 않고, 다른 정책목표 하부에서 보건이 다루어지는 것보다는 개별적인 목표로 다루는 것이 더욱 효과적일 것이라고 응답하였다³⁰⁾. 보건복지부의 경우 보건영역과 복지영역이 분리되어 있고 실제로 복지통계에서 보건부분의 전체를 포괄적으로 다루는 것이 힘들지만, '건강'이라는 것이 개인의 삶의 질과 사회발전과 관련된 중요한 사회정책의 목표라는 점에서 복지지표체계에서 완전히 배제하기 어렵다고 할 수 있다.

셋째, 사회응집(social cohesion)은 앞서 설명했듯이 OECD, EU 등 국제기구들과 프랑스, 독일 등 유럽 국가들로부터 많은 주목을 받고 있지만(Noll, 2002:54), 그 개념을 실제 지표체계에 적용하고자 할 때는 상당히 모호하다는 비판이 제기될 수 있다. 이는 OECD(2001)에서도 사회적 배제부터 사회정치적 참여까지를 포괄하는 개념이라고 밝

29) 2010년 6월 25일, OECD 사회정책과(Social Policy Division)의 Simon Chapple(Senior Analyst), M. Maxime Ladaïque(Statistician), Heon Joo Kim, 보건과 Luca Lorenzoni와의 인터뷰(interviewer : 최영준)를 통해 이들은 이러한 문제점이 OECD 국가들 모두 비교 가능한 수치를 만들기 위해서는 어쩔 수 없는 선택이며, 인력이나 자원의 부족으로 더 이상 구체적인 지표를 만드는 것이 쉽지 않음을 밝혔다.

30) 2010년 6월 25일, OECD 사회정책과(Social Policy Division)의 Simon Chapple(Senior Analyst), M. Maxime Ladaïque(Statistician), Heon Joo Kim, 보건과 Luca Lorenzoni와의 인터뷰(interviewer : 최영준) 내용.

히면서도 ‘개념의 불명확성’이 문제점으로 지적되었다. 이러한 경우 구체적인 지표들을 어떤 목표 아래 놓아야 할지에 대한 의문이 제기될 수 있고, 그 개념이 모호하다는 비판이 제기될 수 있다³¹⁾.

넷째, OECD의 사회지표 분석들은 앞서 Noll(2002)의 사회지표체계에서 중요한 개념으로 제기한 ‘지속가능성(sustainability)’이라는 정책 목표를 간과하고 있다. 사회의 지속가능성, 제도의 지속가능성 등은 최근 사회정책 논의에서 핵심적 이슈 중 하나이며, 특히 연금이나 보건정책에서 재정적 지속가능성(financial sustainability)과 관련된 이슈들은 거의 모든 복지국가에서 매우 중요하게 다루어지고 있다.

마지막으로 기존의 사회지표 분석들은 중요한 삶의 영역들을 설정하고, 각 영역별로 관련된 다양한 차원들을 구분하고 있다. 삶의 영역이라는 횡단 측면은 고려하고 있으나, 생애주기라는 종단 측면은 고려하지 못하고 있다. 이러한 생애주기 분류기준을 포함할 경우, 여러 가지 장점이 존재한다(안상훈 외, 2010:67). 먼저, 기존의 인구대상집단 중심의 복지지표 분류기준을 어느 정도 반영함으로써 이용자의 접근성과 편이성을 더할 수 있다³²⁾. 물론 기존의 지표체계들의 경우 아동, 청소년, 여성, 노인, 장애인 등 주요 복지서비스 대상별로 구분되어 있으나, 생애주기 기준은 아동·청소년기, 성인기, 노년기로 구분될 것이다. 보다 중요하게는 생애주기별 인구집단들은 확연하게 구분되는 정책대상 집단(policy target group)이기 때문에, 생애주기별 정책을 수립하고 평가할 때 유용하게 적용할 수 있다. 이러한 생애주기 접근은 최근 복지국가의 개혁방향을 검토, 분석하는 데도 유용한데, 기존의 복지국가들은 연금을 비롯하여 노인들을 위한 정책들에 많은 지출을 해왔다. 하지만 복지국가 재편과정에서 적극적 노동시장정책과 가족정책 등 비노인 혹은 근로인구(working population)를 위한 정책들에 대한 강조가 이루어지고 있다. 따라서 지표체계에 생애주기 접근을 도입함으로써, 이러한 정책지향의 변화를 검토할 수 있을 것이다.

31) OECD 사회정책과 담당자들과의 인터뷰에서, 그들은 이 문제에 대해서 거의 모든 분석들에서 지수들을 배분할 때 ‘모호성’과 ‘중복성’이라는 문제는 제기될 수밖에 없으며, 이러한 부분은 어느 정도 감수해야 한다는 입장을 밝혔다.

32) 사회정책의 목표를 기준으로 지표를 분류하는 것은 이론적·논리적으로는 타당할 수 있으나, 이제까지 사용되지 않았던 기준이기 때문에 생소할 수 있다. 따라서 보건복지통계연보와 통계청 e-나라지표 등 기존의 복지지표들을 분류하는 중요한 기준으로 사용해 온 인구대상집단을 부분적으로 포함하는 것은 어느 정도 필요하다.

그리고 기존 지표체계에서 중요한 인구집단으로 포함해 온 ‘여성’의 경우, 별도의 집단으로 구분하기보다는 모든 지표들을 성별로 구분하여(gender-sensitive) 제시하는 것을 원칙으로 하는 것이 타당하다고 여겨진다.

2. 한국의 복지지표 분석틀 - 구성요소와 내용

한국의 복지지표 분석틀에는 OECD의 사회지표 분석틀에서 사용된 두 가지 기준이 그대로 사용된다. 여기에 더하여 생애주기에 따른 분류기준이 함께 적용된다.

가. 사회적 맥락, 사회적 상황, 복지노력

첫 번째 기준은 ‘PSR(Pressure - State - Response)’ 모형인데, OECD의 분석틀에서는 거시적 맥락을 보여주는 사회적 맥락(social context)³³⁾, 정책을 촉진시키거나 변화시키는 사회적 상황(social status)³⁴⁾, 그리고 정부의 대응을 보여주는 사회적 반응(social response)이 한 축으로 사용되었다(OECD, 2009 : 52-53).

하지만 본 연구의 분석틀에서는 OECD 분석틀에서 본래 사용한 ‘사회적 반응’ 대신에 ‘복지노력’(welfare effort)이라는 용어를 사용하고자 한다. 정부의 복지제도를 통한 적극적인 대응 혹은 노력을 보다 강조하기 위해서이다. 물론 어떠한 문제에 대한 사회적 반응에는 제도적 대응뿐만 아니라, 정치적·경제적·사회적 반응이 나타날 수 있다. 따라서 사회적 반응을 ‘복지노력’이라고 할 때, 제도적 대응 그 중에서도 복지제도만으로 사회적 반응의 범위를 축소하고 협소하게 파악하는 것일 수도 있다. 하지만 사회적 반응이라는 광범위한 개념을 사용할 경우, 분석의 범위가 매우 확대되는 문제가 있기 때문에 ‘복지노력’이라는 개념을 통해 문제 상황을 개선하기 위한 정부의 노력에 보다

33) 사회적 맥락과 상황에 대한 지수는 불변하게 정해져있기 보다는 경우에 따라서 변화할 수 있다. 예를 들어 출산율은 전통적 의미에서는 사회적 맥락에 가까운 변수이나 최근과 같은 저출산 상황에는 정책적 목표이자 정책의 결과를 볼 수 있는 사회적 상황의 변수라고 평가할 수 있다.

34) 사회적 상황은 정책을 변화시키는 출발점이자 사회적 대응에 대한 결과이기도 하다. 그러한 면에서 복지성과(welfare outcome)를 나타내는 변수들이 위치될 수 있다. 예를 들어 ‘빈곤’이라는 사회적 상황이 사회적 반응을 불러오지만, 빈곤은 사회적 반응 혹은 복지노력(welfare effort)에 대한 결과이기도 한 것이다.

초점을 맞추고자 한다.

나. 사회정책의 목표

두 번째 기준은 사회정책의 목표이다. OECD의 사회지표 분석틀에서는 자립, 형평성, 건강, 사회응집이라는 4가지 사회정책 목표를 제시하였으나, 본 연구의 분석틀에서는 지속가능성을 더해 5가지 사회정책의 목표를 기준으로 제시하고자 한다. OECD의 사회지표 분석틀에서 제시한 4가지 사회정책의 목표는 OECD 회원국인 한국 사회 역시 중요한 사회정책의 목표로 삼고 있는 것이라 할 수 있다. 여기에 더해 지속가능성은 현재 저출산·고령화, 그로 인한 지속가능한 발전의 문제가 큰 사회문제로 부각된 한국 상황에서 중요하게 고려되어야 하는 정책목표이기에 포함할 필요가 있다³⁵⁾. 이제 각 사회정책의 목표가 의미하는 바가 무엇인지, 구체적으로 어떤 지표와 관련되는지 살펴보고자 한다(안상훈 외, 2010:68-72).

첫째, 자립(self-sufficiency)은 사회정책의 근간을 이루는 목표로, OECD 사회보장정책 장관회의에서 가장 독보적인 목표로 간주되었다³⁶⁾. '자립'이 강조된다는 것은 최근 사회복지정책의 목표가 급여를 핵심으로 한 수동성에서 고용을 중심으로 한 능동성(active approach)으로 변화하였다는 사실을 반영한다. '자립'은 활발한 사회·경제적 참여와 일상생활에서 구성원들의 자발성을 보장할 때 확보될 수 있다.

둘째, 형평성(equity)이라는 사회정책의 목표는 주로 경제적 자원과 기회에 대한 접근성, 분배와 관련된다. 형평성에는 재정적 형평성과 더불어 가사분담이나 케어와 관련된 형평성 등도 포괄되나 실질적인 데이터의 한계성으로 인해 현재까지는 재정적 부분에 상당부분 초점이 맞추어져있다(OECD, 2009; 57). 하지만 최근 OECD는 'Time Use Survey'를 통해서 형평성의 영역을 확장하고 있으며, 한국의 복지지표체계 역시 그러한 점을 반영하여 다차원적인 형평성을 복지지표에 해야 할 것이다.

35) 한국의 대표적 사회지표들을 제시하고 있는 통계청 e나라지표의 '복지' 분야 지표를 분류하는 하위 기준에 인구대상별 기준, 제도별 기준들과 함께 '저출산/고령화'가 포함된 것은 그만큼 현재 이 문제가 한국 사회에서 중요한 사회문제이며, 해결하고자 하는 적극적 의지가 강함을 보여준다고 할 수 있다.

36) www.oecd.org/socmin2005

셋째, 건강(health)은 국민들의 건강수준을 보여주는 것과 보건에 있어서의 접근성, 질, 그리고 재정적인 부분까지 다루어야 할 것이다. 특히, 기존 연구에서 교육수준, 노동시장의 지위, 그리고 소득 수준에 따라서 건강의 수준이 차이가 있다는 보고가 일반적이므로(OECD, 2001) 이러한 점들을 바탕으로 보건 지표들을 구성할 필요가 있다.

넷째, 사회응집(social cohesion)을 강화하는 것은 많은 국가들의 주요 사회정책 목표이지만, '사회응집'은 일반적으로 받아들여지는 정의가 없어 적합한 지표를 발굴하는 데 상당한 어려움이 있다. 사회응집 수준을 측정하기 위해 OECD가 택하고 있는 접근은, 시민들이 사회활동에 참여하고 자신들의 일상의 삶으로부터 어느 정도로 만족감을 느끼고 있는지를 보여주는 지표, 그리고 시민들을 사회적 배제 상황으로 내모는 다양한 경로와 상황을 보여주는 지표, 사회적 갈등을 드러내는 지표들을 통해 그 수준을 파악하는 것이다. 기존 연구 및 문헌들을 토대로 본 분석들에서는 사회응집의 개념을 사회적 배제(social exclusion)와 사회통합(social inclusion)이 동시에 포함된 개념으로 파악하였다. 구체적으로 사회적 배제 개념에는 장애인이나 이주민, 다문화 가정 등에 대한 지표가 포함될 수 있으며, 사회통합 측면으로 자살이나 범죄율 등이 다루어질 수 있는 것으로 보았다.

다섯째, 지속가능성(sustainability)은 전체 사회와 그 사회 내의 제도를 지속적으로 유지하는 것을 의미한다. 이 목표는 경제적, 사회문화적, 환경적 차원을 모두 고려하는 개념으로 나머지 4가지 목표와 비교할 때 상당히 거시적이다. 자립과 건강은 개인 수준의 목표에 가깝고, 형평성과 사회응집은 개인 뿐만 아니라 사회 수준의 목표를 포괄한다. 그런데 지속가능성은 온전히 사회 수준의 목표이다. 그리고 지속가능성이라는 정책 목표는 Noll(2002)의 분석들에서도 보았듯이, 현재의 경제, 사회, 제도 체계와 같은 문명세계가 그 상태를 유지하는 것 즉, 경제발전의 지속가능성, 제도의 지속가능성 뿐만 아니라, 지구 생태계의 지속가능성이라는 환경 이슈까지 포함한다. 하지만 우리 연구는 '복지' 지표체계를 구성하는 것이 주요 목적인만큼, 저출산·고령화 등의 당면한 사회 상황에서 현 사회의 지속가능성, 제도(특히, 사회보장제도)의 재정적 지속가능성으로 그 범위를 한정하고자 한다.

다. 생애주기

아동·청소년기(0-24세), 성인기(25-64세), 그리고 노년기(65세 이상) 세 가지 생애주기로 구분하였다. 전통적으로 아동·청소년기는 18세까지로 구분되었으나, OECD의 권고³⁷⁾에 따라서, 또한 80% 이상의 학생들이 대학을 가는 현실에 비추어 24세가 보다 적당하다고 판단하였다.

이러한 논의들을 종합하여 먼저, 우리 분석들의 전체적인 틀을 제시하면 다음의 <표 3>과 같다. 이때 위의 3가지 분류기준에 더하여 ‘핵심 복지지표’를 추가하였다. 즉, 복지지표는 핵심 복지지표와 생애주기별 복지지표로 구분되는데, 핵심 복지지표에는 우선 특정한 생애주기 통계에 포함되지 않는 일반적인 복지통계가 포함된다. 그리고 생애주기별 복지지표 중 중요한 지표들이 포함된다. 이와 같이 핵심복지지표를 둔 이유는, 생애주기별 복지지표들을 아울러 한국의 복지발전 수준 및 삶의 질의 상황을 한 눈에 볼 수 있는 대표성을 가진 지표들을 제시하고자 함이다. 이 핵심복지지표들은 한국의 대표적인 ‘사회지표’(social indicator)의 역할을 할 것이다.

표 3. 새로운 복지지표 분석틀

		정책목표 PSR	자립	형평성	건강	사회 응집	지속 가능성
핵심 복지지표		사회적 맥락					
		사회적 상황					
		복지노력					
생애 주기 별 복 지 지 표	아동청소년기 (0-24세)	사회적 상황					
		복지노력					
	성인기 (25-64세)	사회적 상황					
		복지노력					
	노년기 (65세 이상)	사회적 상황					
		복지노력					

참고 : 지표들은 음영 셀(cell)에 배치됨³⁸⁾

37) 2010년 6월 25일, OECD 사회정책과(Social Policy Division) 담당자들과의 인터뷰 내용

38) ‘사회적 맥락’ 지표는 사회정책이 놓인 배경 상황을 제시함으로써 개별 사회정책별 목표에 선행하는 것이므로 정책목표 셀(cell)은 비어 있는 것이다.

이 분석들은 PSR(Pressure-State- Response) 모형을 도입하여 정책 환경, 사회문제, 욕구(need) 등의 맥락, 지출을 포함한 투입과 정책적 대응, 그리고 결과까지의 인과관계를 검토하고자 시도한다. 기존의 복지지표를 분류하는 기준들이 일정한 기준이나 이론적 근거 없이 인구조집단, 제도 혹은 사업, 정책목표 등의 기준들이 혼재되어 있는 상황에서, 이 분석들은 새로운 시도라 할 수 있다. 물론 사회적 상황과 이에 대한 정책적 대응(복지노력), 그리고 그 결과로 변화된 사회적 상황이라는 인과관계를 검토하는 것은 상당히 어려운 일이다. 왜냐하면 한 가지 사회적 상황은 다른 여러 가지 직·간접적이고 복합적인 원인 및 상황들과 얽혀 있고, 이에 대한 정책적 대응 역시 다양할 수 있고, 그에 따른 결과 역시 다양하기 때문이다. 이로 인해 관련된 지표들 역시 매우 다양할 수밖에 없다.

예컨대 ‘빈곤’이라는 사회적 상황의 경우, 이를 나타내는 지표에는 대표적으로 빈곤율이 있지만 보다 심층적으로 상황을 파악하기 위해서는 장기 빈곤율³⁹⁾, 인구집단별(아동, 노인, 장애인, 여성 가구주 등) 빈곤율, 가구유형에 따라 부양가족이 없는 가구⁴⁰⁾의 빈곤율, 부양가족이 있는 가구⁴¹⁾의 빈곤율, 주요 경제활동⁴²⁾에 따른 빈곤율, 주택 소유에 따른 빈곤율 등 매우 다양한 지표들이 가능하다. 이는 빈곤의 원인이 다양하고 복잡적이기 때문이다. 따라서 이에 대한 정책적 대응 역시 다양할 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 ‘원인 상황 - 정책대응 - 결과’이라는 인과관계의 논리를 활용하고자 시도는 가능하지만, 각각에 들어맞는 지표들을 ‘1 : 1’로 배치하는 것은 거의 불가능한 작업이라 할 수 있다.

39) 최소 2년 이상 빈곤선 이하의 소득을 가진 인구의 비율

40) 65세 미만의 독신 가구, 65세 이상의 독신 가구, 독신 여성 가구, 독신 남성 가구, 적어도 1명이 65세 이상인 2인 성인 가구, 모두 65세 미만의 2인 성인 가구 각각

41) 한부모와 1명 이상의 부양 아동이 있는 가구, 두 명의 성인과 1명의 부양 아동 가구, 두 명의 성인과 2명의 부양 아동 가구, 두 명의 성인과 3명 이상의 부양 아동 가구, 부양 아동과 3인 이상의 성인 가구 각각

42) 자영자, 임금근로자, 실업자, 은퇴자, 기타 비경제활동인구

43) 유급고용은 각 개인에게 중요한 생계수단이자, 개인이 사회적 정체성과 사회적 지위를 확보하고 사회적 상호작용을 하기 위한 중요한 수단으로 작용한다. 나아가 현대 복지국가의 사회보장 체계는 유급 노동자에 의한 기여를 바탕으로 구축된다. 따라서 대부분의 복지국가들은 유급고용을 통한 자립을 우선적인 사회정책 목표로 삼고 있다.

3. 한국의 복지지표체계 - 지표 배치

이제 앞서 제안한 분석틀에 대표적인 지표들을 배치함으로써, 구체적인 지표들이 어떻게 각 요소들과 연결될 수 있는지 보여주고자 한다. 이 연구는 논리적이고 이론적 근거를 가진 복지지표 분석틀을 개발하는 것이 주요한 목적이다. 따라서 분석틀의 각 요소와 연결될 수 있는 대표적인 지표들을 제시하고자 한다.

가. 사회적 맥락 지표

정책이 놓인 전반적 사회적 배경, 사회정책의 맥락 상황을 이해하기 위한 것으로 핵심복지지표에만 들어가고, 생애주기별 통계에는 포함되지 않는다. 그리고 사회정책이 놓인 배경 상황을 제시하는 것이므로 개별 사회정책별 목표에 선행하는 지표들이라 할 수 있다. 총인구, 인구성장률, 연령별 부양비율과 같은 인구구조, 출산율, 혼인 및 이혼 비율, 난민 현황, 국내총생산, 국민총소득 등 국민경제와 관련된 지표들이 사회적 맥락 지표에 포함될 수 있다.

나. 5가지 사회정책 목표별 사회적 상황과 복지노력 지표

1) 자립

자립이라는 사회정책 목표와 가장 관련성이 높은 지표는 바로 유급고용 비율이다⁴³⁾. 경제활동참가율, 고용률, 실업률 등의 지표는 자립이라는 사회정책 목표와 관련하여 중요한 사회적 상황을 보여주는 지표들이라고 할 수 있다. 그리고 자립을 지원하기 위한 교육, 훈련과 같은 적극적 노동시장정책과 관련된 지표들(투입된 공적 지출, 제도의 수혜자 수 등)은 복지노력을 보여주는 주요한 지표들이라고 할 수 있다(OECD, 2009; 56).

이는 비단 현재 근로계층의 고용률이나 실업률만 해당되는 것이 아니다. 생애 초기의 기반은 장래의 자립능력에 중요한 영향을 미치는 아동의 인지능력과 사회적 발달에 중요한 결정요인이 된다. 예컨대 보육시설 등록률(childcare enrolment rate)은 초기 아동발달 및 학습을 지원하는 국가의 보육 및 교육 제도가 얼마나 많은 아동에게 제공되고 있는지를 보여준다. 학생들의 학업능력 혹은 성과(student performance)는 아동의 인적자본

축적 수준을 알려주는 중요한 기준이 된다. 높은 수준의 학업능력과 성과는 유급고용을 포함한 장래의 자립을 가능하게 하기 때문이다(OECD, 2009; 56). 아동의 성장 및 인지능력 발달과 청소년의 학업능력 향상을 지원하는 복지노력들은 보육, 교육에 대한 공적 지출과 같은 지표로 드러난다. 또한 빈곤아동에 대한 일련의 사회투자정책들(드림스타트, 희망스타트 등), 노인과 장애인에 대한 고용정책 관련 지표들 역시 자립이라는 정책목표와 밀접한 관련을 갖는 것들이라고 할 수 있다. 이와 함께 사회적 기업, 미소금융(micro-finance) 등 역시 중요한 부분이라고 할 수 있다.

2) 형평성

형평성은 주로 경제적 자원과 기회에 대한 접근성, 분배와 관련된다. 형평성과 관련된 사회적 상황 지표로 빈곤, 소득불평등, 교육불평등, 저임금노동, 성별임금격차, 세대 간 이전, 주거비용 등이 포함될 수 있다. 소득불평등을 보여주는 지니계수(Gini coefficient), 빈곤율, 아동 빈곤율, 노인 빈곤율 등은 형평성의 대표적인 지표이다. 그리고 그 사회의 분배상황을 개선하고 불평등, 빈곤의 문제를 해결하기 위한 공적 사회지출은 형평성을 증진시키기 위한 복지노력을 보여주는 지표라고 할 수 있다. 복지국가의 사회보장체계는 다양한 위험에 처한 사람들의 자립을 지원하고, 자원의 재분배에 개입함으로써 소득불평등 문제를 개선하기 위해 노력해 왔다. 빈곤과 불평등 문제를 해결하기 위한 공적·사적 사회지출, 급여 수급률, 최저임금, 연금가입률 및 대체율 등은 대표적인 복지노력 지표라고 할 수 있다.

3) 건강

그 사회의 건강수준은 생활조건과 교육의 개선, 보건서비스에 대한 접근도의 향상, 지속적인 의료기술의 발달과 밀접한 관련성을 가지며, 이는 대표적으로 기대수명(life expectancy)이라는 지표로 측정된다(OECD, 2009; 57). 기대수명은 영아 건강(infant health)의 척도로 활용되는 영아사망률과 저체중아 비율을 반영한다. 기대수명 못지않게 중요하면서 보완적 의미를 가진 지표는 주관적 건강상태(self-assessed perceptions of their state of health)이다. 그리고 비만 역시 사회 및 경제적 기능 수준을 떨어뜨리고, 추가적인 의료문제와 비용을 초래한다는 측면에서 그 사회의 건강 상황을 보여주는 중요한 지표이다.

건강 관련 지표들을 검토할 때, 종종 신체적 건강에 대한 초점을 맞춰 정신건강(mental health) 문제는 간과하는 경우가 많다. 정신 건강의 문제는 상당한 개인적, 사회적 비용과 곤란을 초래하며, 신체적 건강과도 밀접한 관련성을 갖기 때문에, 이와 관련된 지표들은 중요하게 다룰 필요가 있다(OECD, 2009; 57).

보건서비스 지출(health care expenditure) 관련 지표들은 사회의 건강수준을 높이기 위한 복지노력, 보건의료체계의 정책적 대응과 관련된 대표적인 지표라 할 수 있을 것이다. 한편으로 건강수준은 실업, 빈곤, 불량한 주거 환경과 같은 보건정책의 범위에 포함되지 않는 다양한 사회적 환경들에 기반하고 있는 경우들이 많다. 또한 단순한 보건서비스 지출 규모뿐만 아니라 건강보험 가입률이나 1인당 의료비 지원수준과 같은 보건의료체계의 다른 측면들 역시도 보건정책의 효과성에 영향을 미치는 복지노력과 관련된다고 할 수 있다. 그리고 건강 문제와 관련된 복지노력으로 노인 장기요양과 관련된 다양한 정책적 지원들도 포함된다.

4) 사회응집

사회응집은 사회연대, 사회통합, 사회적 포함(social inclusion) 등 다양한 측면을 포괄한다. 사회응집과 관련된 사회적 상황 지표로 삶의 만족도, 직업만족도, 학교 내 괴롭힘, 위험행동, 사회적 고립, 집단 참여, 10대 출산, 약물 사용, 파업과 직장 폐쇄, 선거참여, 청소년 범죄, 국가에 대한 신뢰 등이 포함될 수 있다(OECD, 2009 : 54). 자살, 학교 내 괴롭힘, 위험행동, 10대 출산, 청소년 범죄, 약물 사용, 파업과 직장폐쇄, 사회적 고립은 사회 내 응집력이 약화되었을 때 나타나는 부정적인 상황들을 지칭한다. 역으로 이러한 부정적인 상황들은 사회의 응집력을 약화시키는 원인을 제공하기도 한다. 선거참여 역시 그 사회의 응집력을 확인할 수 있는 지표라 할 수 있다. 이는 삶의 만족도, 직업만족도, 국가에 대한 신뢰와 연결된다.

삶에 대한 주관적 만족도는 사회 구성원들의 전반적인 안녕(well-being)과 사회응집 수준을 직접적으로 보여주는 대표적인 지표라고 할 수 있다. 그 중에서 직장은 많은 사람들이 삶의 중요한 부분을 보내는 공간이기 때문에, 일에 대한 만족도(satisfaction with work) 역시 사회응집과 관련된 중요한 지표라 할 수 있다. 범죄는 사회응집이 해체된 상황을 의미하기 때문에, 범죄피해(crime victimisation)를 보여주는 범죄율과 같은 지표는 사회응집 상황을 보여주는 지표이다. 자살은 사회응집 수준이 한 개인으로 하여금 삶

을 영위하기에 충분하지 못했음을 의미하고, 학교에서의 괴롭힘은 학교 내에서 사회응집을 저해하는 요소를 확인하는 지표들이라 할 수 있다(OECD, 2009; 58-59).

5) 지속가능성

전체 사회의 지속 상황을 보여주는 노인부양비, 합계출산율과 같은 지표는 특히 저출산·고령화가 중요한 사회적 이슈로 대두되고 있는 우리 사회에서 지속가능성이라는 목표와 관련성을 갖는다고 할 수 있다. 이 지표들은 사회보장제도를 지속적으로 유지하기 위한 제도의 지속가능성과도 관련된다. 제도의 지속가능성과 관련해서는 고용률 대비 실업률 혹은 정규직 대비 비정규직 비율, 연금의 재정현황 및 수익률, 건강보험 재정수지 현황 등의 지표들도 중요한 요소가 될 수 있다.

IV. 결론

한국 사회는 단기간 내에 빠른 속도로 경제성장과 민주화를 이뤄냈다. 그러나 이러한 성취에도 불구하고 국민들의 삶의 질에 대한 만족도는 그리 높지 않다. 절대적 빈곤률은 낮아졌지만, 사회양극화의 심화, 빈곤이나 불안정 고용으로 인한 사회적 배제 문제 등은 개인의 삶의 질과 사회의 질의 개선에 대한 국민들의 체감정도를 떨어뜨리고 있다. 개인과 사회의 복지수준을 높이기 위한 다양한 정책적 노력들이 이루어지고 있으나, 이 역시 그 효과성이나 지속가능성에 대해서는 충분히 평가되지 못하고 있다. 이런 상황에서, 현재 한국의 복지수준과 변화과정을 파악할 수 있는 기초적인 복지통계 및 지표의 중요성이 강조되고 있다.

하지만 기존의 복지지표들은 여러 기관에서 분절적으로 관리하면서 때로는 누락된 통계부분이 있거나 때로는 중복된 통계가 존재하는 등의 체계성이 부족하였다. ‘복지’를 중심으로 한 포괄적인 자료들이 정기적이고 체계적으로 생산되기보다는 분산적이고 부분적이라는 한계를 드러내었던 것이다. 복지지표체계 역시 이론적 근거를 가지고 체계적으로 수립되어 있다기보다는 부처별로 업무 혹은 대상자 중심의 편의적 분류를 하고 있다. 그리고 무엇보다 사회문제 혹은 욕구(need)를 확인하는 지표, 이에 대한 정책적 대응(response) 혹은 결과를 확인하는 지표들로 구분하여 복지지표체계에서의 인과

관계를 검토하고자 하는 시도도 거의 없었다. 그 결과, 한국의 복지지표는 우리 사회의 복지발전과 삶의 질의 수준을 중요도의 측면에서 확인하고, 복지정책의 성과를 평가할 수 있는 잣대로 사용하기에 역부족이었다.

따라서 본 연구에서는 우리 사회의 복지발전과 삶의 질의 수준을 확인하고, 복지정책의 성과를 평가할 수 있는 잣대로 사용할 수 있는 복지지표 분석틀을 개발하고자 하였다. 즉, 뚜렷한 이론적 근거를 가진 개념적 분석틀(*conceptual framework*)을 마련하여 체계화 하고자 하였다. 그 결과, PSR(*Pressure-Status-Response*) 모형에 따른 사회적 맥락, 사회적 상황, 복지노력을 한 축으로 하고, 사회정책의 5가지 목표-자립, 형평성, 건강, 사회응집, 지속가능성을 다른 한 축으로 하여 복지지표 분석틀을 제안하였다. 덧붙여 생애주기 기준까지 고려하고자 하였다.

본 연구에서 제안한 개념적 분석틀은 몇 가지 중요한 정책적 함의를 갖는다.

첫째, 정책의 목표와 수단사이의 연결고리를 명시적으로 확인시켜줌으로써 정책성과 평가에 직접적으로 연계될 수 있도록 하였다. 이는 지표를 통해 경험적 근거에 기반을 둔 정책을 만드는 것(*evidence-based policy making*)을 가능하게 할 것이다. 그리고 원인과 결과 혹은 상황과 노력을 이론적으로 연결시킴으로써, 정책성과 홍보라는 측면에서 언론과 국민을 설득하는데 더욱 용이한 논리를 갖출 수 있게 될 것이다. 그리고 이론적 분석틀에 따라 재구조화된 지표체계는 혹여 부처의 업무가 조정되거나 동일한 욕구에 대한 정책적 처방이 다른 수단으로 바뀌는 경우에도 지속가능하다. 예컨대, '연금'이 하위항목으로 구성된 기존 지표체계에서는 노후소득보장의 방편이 연금에서 다른 방식으로 바뀌는 경우에 무용지물이 되고 말지만, 본 연구에서 제안한 이론적 지표체계에서는 연금지출을 다른 지출로 바꾸는 간략한 지표변경만으로도 여전히 유효한 틀로 작동할 수 있다.

둘째, OECD의 분석틀을 차용함으로써 국제적으로 비교 가능한 복지지표체계를 확보할 수 있게 되었다. 기존 복지지표체계의 경우, 국제적으로 비교 가능한 복지통계가 충분히 생산되지 못함에 따라서 한국의 복지발전을 측정하고 논하는 것에 어려움이 존재하였다. 무릇 한 나라의 정책적 성공은 그 나라의 통계만으로는 명확하게 확인되지 않는다. 특히, 동일한 성과에 대해서도 의견이 양극화될 소지가 다분하다. 이 경우, 외국과의 비교, 특히 동일한 사회적 맥락으로 통제된 이후에 사회적 상황과 복지노력을 연결한다면, 한국 복지정책의 성공과 실패가 보다 명확하고 객관적으로 조망될 수 있

을 것이다. 예컨대, 현재 한국의 수준인 1인당 GDP 2만불 시점이라는 동일한 ‘사회적 맥락(social context)’으로 비교대상 국가들을 묶었을 경우, 우리의 ‘복지노력(welfare effort)’인 복지지출 비중을 다른 나라와 비교하면, 그에 따라 ‘사회적 상황(social status)’인 빈곤율의 증감을 보다 객관화시켜 성과평가에 활용할 수 있는 것이다.

이 연구에서 시도한 한국의 복지지표 분석틀 개발은 상당히 탐색적 성격이 강하다. 이 분석틀은 기존의 복지지표들이 이론적 근거 없이 각기 다른 기준에 따라 분류되어 체계성과 정책 연계성이 미흡했던 한계를 넘어, 논리적이고 이론적인 근거를 가진 복지지표체계를 구성하고자 하는 첫 시도라 할 수 있다. 이 분석틀을 더욱 정교하게 하기 위해서는 구체적으로 기존의 복지지표들을 분석틀에 배치하는 작업이 필요한데, 이 연구에서는 대표적 지표들만 제시하고 충분히 제시하지 못했다. 후속연구를 통해 각 사회정책 영역별로 해당되는 지표들을 제시하고, 직접 국가비교를 통해 한국의 복지수준을 비교분석하는 것까지 이루어져야 할 것이다. 그리고 기존의 지표들을 직접 배치해 봄으로써 추후 신규로 개발되어야 할 지표 영역들을 확인하고 개발하는 작업까지 이루어져야 할 것이다. 정책목표별로 정책성과를 측정할 수 있는 구체적인 세부지표를 설정하는 것, 지표들 간 비중을 설정하고 개념적 타당성을 검증하는 것 등의 문제는 향후 후속연구를 진행하면서 해결해야 할 중요한 작업이 될 것이다.

김영미는 서울대학교에서 석·박사학위를 받았으며, 현재 동서대학교 사회복지학부에 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 젠더레짐, 여성·가족정책, 복지정치 등이다(E-mail: dezember26@hanmail.net).

최영준은 연세대학교, 영국 University of Bath에서 석·박사학위를 받았으며, 현재 고려대학교 행정학과에 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 복지체제론, 노령화, 연금제도, 비교정책론 등이다(E-mail: sspyjc@korea.ac.kr).

안상훈은 스웨덴 Stockholm University, Uppsala University에서 석·박사학위를 받았으며, 현재 서울대학교 사회복지학과에 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 비교사회정책, 사회보장제도, 복지정치 등이다(E-mail: hoonso@snu.ac.kr).

참고문헌

- 고경환(2001). “복지통계의 생산현황과 과제: OECD 요구 통계를 중심으로”, 보건복지포럼, 61, pp.37-42.
- 도세록, 장영식, 고경환, 문병윤, 이내연(2001). 보건통계 생산체계 개발연구, 한국보건사회연구원.
- 안상훈, 김영미, 최영준(2010). 새로운 복지지표체계 발굴 및 정책과의 연계방안, 보건복지부.
- 우원규, 윤병준, 윤치근, 김혜영, 김은주, 이승욱 외(2006). “우리나라 보건복지통계의 실태에 관한 연구”, 한국보건정보통계학회지, 31(2), pp.3-18.
- 윤치근, 이승욱, 윤병준(2006). “우리나라 복지통계의 현황과 발전방향에 관한 연구”, 한국보건정보통계학회지, 31(1), pp.3-20.
- 이희길, 심수진(2009). 삶의 질과 사회지표체계 연구, 통계개발원.
- 전태희, 이무식, 김건업, 나백주, 이영성, 윤석준 외(2005). “국가 보건통계체계 개발을 위한 연구 - 주요 국가간 비교연구를 중심으로”, 법과 정책연구, 5(1), pp.389-416.
- 전상인(2008). 앵그리 시대의 사회갈등과 사회통합, 철학과 현실, 76.
- 통계청(2009a). OECD 세계포럼의 이해 - 제 1권 역대 주요 발표문 발췌·요약집, 통계청.
- 통계청(2009b). OECD 세계포럼의 이해 - 제 2권 제3차 OECD 세계포럼 프로그램, 통계청.
- 통계청(2010). 2009 한국의 사회지표, 통계청.
- Argyle, M. (1996). Subjective well-being. in A. Offer (Eds). *In Pursuit of the Quality of Life*. Oxford University Press. pp.18-45.
- Bauer, Raymond A. (Eds)(1966). *Social Indicators*. Cambridge, Mass/London : The M. I. T. Press.
- Beck, W., L. van der Maesen and A. Walker(1998), Introduction. in W. Beck, L. van der Maesen and A. Walker (Eds). *The Social Quality of Europe*. The Policy Press, Bristol. pp.1-15.
- Berger-Schmitt, Regina and Beate Jankowitsch(1999). Systems of Social Indicators and Social Reporting: The State of the Art. *EU-Reporting Working Paper No. 1*. Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology(ZUMA).

- Campbell, A., Ph. E. Converse and W. Rodgers(1976). *The Quality of American Life*. Russel Sage Foundation: New York.
- Christian, D. E.(1974). International Social Indicators: The OECD Experience. *Social Indicator Research 1*. pp.169-186.
- Haan, A. de(1999). Social Exclusion: Towards a Holistic Understanding of Deprivation. Deutsche Stiftung fur internationale Entwicklung(DSE). *Villa Borsig Workshop Series*. Berlin.
(<http://www.dse.de/ef/poverty/dehaan.htm>).
- Jenson, J. (1998). Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research. *CPRN Study No. F|03*. Canadian Policy Research Networks: Ottawa. (<http://www.cpm.com/cpm.html>).
- La Porta et al.(1999). The Quality of Government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1). pp.222-279.
- McCracken, M. (1998). Social Cohesion and Macroeconomic Performance. Centre for the Study of Living Standards(CSLS), *Paper presented at the Conference: The State of Living Standards and the Quality of Life*. October 30-31. Ottawa, Ontario/Canada.
- Noll, H. H. (1996). Social indicators and social reporting - The international experience, in Canadian Council on Social Development (Eds). *Symposium on Measuring Well-Being and Social Indicators Final report*. (<http://www.ccsd.ca/noll1.html>).
- _____ (1999). Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und “neue” Wohlfahrtskonzepte. *EU-Reporting Working Paper No. 3*. Centre for Survey Research and Methodology(ZUMA). Social Indicators Department, Mannheim.
(http://www.gesis.org/en/social_monitoring/social_indicators/EU_Reporting/index.htm).
- _____ (2000). *Social Indicators and Social Reporting: The International Experience*.
- _____ (2002). Towards a European System of Social Indicators: Theoretical Framework and System Architecture. *Social Indicator Research*, 58. pp.47-87.
- _____ and W. Zapf(1994). Social indicators research: Societal monitoring and social reporting. in I. Borg and P. Ph. Mohler(Eds.). *Trends and Perspectives in Empirical Social Research*. Walter de Gruyter, Berlin, New York. pp.1-16.
- O’ Connor, P. (1998). Mapping Social Cohesion. *Canadian Policy Research Networks. CPRN Discussion Paper No. F| 01*. Ottawa. (ftp://ftp.cpm.org/family/msc_e.pdf).

- OECD(1998). OECD work on sustainable development. *A Discussion Paper on Work to be Undertaken over the Period 1998-2001*. Paris. <http://www.oecd.org/subject/sustdev/oecdwork.pdf>.
- _____(2001). *Society at a Glance 2001 : OECD Social Indicators*. OECD.
- _____(2009). *Measuring and Fostering Well-Being and Progress: The OECD Roadmap*. OECD.
- Osberg, L. and Sharpe, A. (2001). Trends in Economic Well-Being in Canada in the 1990s. in Banting, Keith, G. (Eds). *The Review of Economic Performance and Social Progress: The longest Decade, Canada in the 1990s*. Institute for Research on Public Policy Canadian electronic library.
- Parke, R. and Seidman, D. (1978). Social Indicators and Social Reporting. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 435, pp.1-22.
- Rodgers, G., C. Gore and J. B. Figueiredo(1995). *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. International Labour Office.
- Sen, A. (1993). Capability and well-being. in M. Nussbaum and A. Sen (Eds). *The Quality of Life*. Oxford University Press. pp.30-53.
- Sheldon, E. B and Freeman, H. E.(1970). Notes on Social Indicators: Promises and Potential. *Policy Sciences I*(1), pp.97-111.
- Silver, H.(1994) Social exclusion and social solidarity: *Three paradigms. Discussion Papers Series No. 69*. International Institute for Labour Studies(IILS), Geneva.
- Woolley, F.(1998). Social Cohesion and Voluntary Activity: Making Connections. Centre for the Study of Living Standards (CSLS), *Paper presented at the Conference: The State of Living Standards and the Quality of Life, October 30-31, Ottawa, Ontario/Canada*.
- World Commission on Environment and Development(1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.
- Zapf, W. (1984). Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. in W. Glatzer and W. Zapf (Eds). *Lebensqualität in der Bundesrepublik*. Campus. pp.13-26.

A Study for Developing a Korean System of Welfare Indicators

Kim, Youngmi
(Dongseo University)

Choi, Youngjun
(Korea University)

Ahn, Sanghoon
(Seoul National University)

This study aims to develop a new conceptual framework of welfare indicators in Korea. By developing a system of welfare indicators which is a theoretically well-grounded as well as methodologically sound, this research aims to propose a new framework to be used to monitor and analyse the development of welfare and quality of life as well as general trends of social change in Korea.

This research proposed a new system of welfare indicators on the basis of the OECD social indicator framework. This framework has three dimensions. The first dimension considers the nature of these indicators, grouping them in three areas - social context, social status, societal response - which is similar to “Pressure-State-Response(PSR)” approach. Social context indicators are crucial for understanding the broader social policy context. Social status indicators describe the social outcomes that policies try to influence. Social response indicators provide information about what society is doing to affect social status indicators. In our framework, we used the ‘welfare effort’ instead of ‘societal response’ to put its emphasis on the government’s efforts.

The second dimension groups indicators according to the broad objectives of social policy - self sufficiency, equity, health status, social cohesion. In our framework, we added sustainability to policy objectives list. The third dimension groups indicators according to life-cycle - children under 24 years old, adults from 25 to 64 years old, the aged over 65 years old.

This framework for welfare indicators is systemic and coherent, so it will be helpful for the development of welfare statistics.

Keyword : System of Welfare Indicators, Welfare Statistics, OECD Social Indicator Framework, PSR(Pressure-State-Response)