

OECD의 사회정책관련 변화와 한국 사회정책의 과제: 글로벌 사회정책(Global Social Policy)의 관점에서*

곽 숙 영**

◀ 요약 ▶

국가경제의 효율성과 지속가능성에 최고의 가치를 두는 OECD의 관심영역에서 사회정책은 점차 중요성을 더해가고 있으며, 경제정책과의 간격이 좁혀지는 변화도 발견되고 있다. 한편, OECD는 창립 50주년을 맞이하여 근본적인 방향 전환을 시도하고 있는데, 경제와 개발의 목적은 인간의 삶에 기여하는데 있다는 인식에서 비롯된, 성장위주의 지표에 대한 반성과 신흥경제와 저개발국에 관심이 그 주요 내용이라고 할 수 있다.

세계화는 국제적 상호의존을 증가시켜 국내정책 이슈와 그 해결에 있어서도 글로벌 수준의 접근과 공조를 필요로 하게 되었다. 한국의 사회정책은 OECD를 비롯한 국제기구의 논의에 보다 적극적으로 참여하여 Global Social Policy와 병행적으로 발전하도록 하여야 할 것이다.

* 이 글은 2011년 9월 23일 한국사회정책학회 연합학술대회에서 발표한 내용을 기초로 사회통합에 관한 내용을 보완한 것임.

** 보건복지부 부이사관(ksy921@naver.com)

또한, OECD를 비롯한 국제기구의 정책이전기능이 확대될 것에 대비, 이론적 체계적 연구와 함께 정책이전과정에서 정책담당자의 역할에 대한 검토도 필요하다고 하겠다.

주제어: OECD, 사회정책, 사회통합, Global Social Policy, 정책이전

1. 서론

Organization for Economic Cooperation and Development(OECD)의 경제, 교육, 노동, 사회 분야별 통계자료와 국가 간의 비교는 각종 정책자료와 언론을 통하여 자주 인용¹⁾된다. 특히, 국가 간 비교의 순위는 각국 정부에 대한 압력으로 작용하기도 하는데, 1996년 OECD 회원국이 된 한국도 예외가 아니라고 할 수 있다. OECD가 제공하는 정보와 자료, 국가간 비교순위를 자주 접하고 인용하지만, OECD가 왜 이런 역할을 하는지, 그리고 어떤 과정을 거쳐서 이러한 자료를 생성하고 제공하는지에 대해서는 의외로 덜 알려져 있다.

최근 OECD는 50주년을 맞아서 표면적으로나 내용면에서 변화를 보여주고 있다. 과거 “the stronger, the cleaner, the fairer world economy” 서 “Better policies for the Better lives”(OECD, 2011(a))로의 변화²⁾는 OECD가 지향하는 바가 “인간의 삶에 대한 기여”로 변화하고 있음을 단적으로 보여주고 있다. OECD가 과거에는 선진 민주국가들의 공동체로서 국가경제의 효율성과 지속가능성에 최고의 가치를 두었다면, 최근에는 국가경제의 성장에서 나아가 개인의 삶의 질 향상 쪽에 비중을 두는 지표와 정책을 개발하려는 노력을 기울이고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한, 신흥경제와 저개발국에 대한 관심을 OECD 개발센터(Development Centre)를 통하여 표면화하고 있다. 이 글에서는 최근 OECD의 정책방향 전환의 내용을 사회정책과의 관련 하에서 소개하고, OECD 정책방향 전환의 이론적 근거가 되었다고 할 수 있는 스티글리츠의 “인간의 삶에 기여하기 위

1) “OECD 사무총장은 불평등심화가 초래하는 위험을 경고하고 각국 정부의 대응 촉구”(한국보건사회연구원, 보건복지 Issue&Focus 제100호 p.8), “합계출산율 1.28명 여전히 OECD 꼴찌”(2011.8.28. 한국경제), “우리나라 2분기 물가상승률 OECD 6위”(2011.8.30. 경향신문)

2) OECD(2011), Better policies for better lives, 8-10. 및 OECD 각료 포럼(2011.5.24-25)에서도 주제로 다루어짐

한 경제학의 목적”과 “세계화에 대한 시각”도 함께 고찰해보기로 한다.

OECD는 경제위주의 협의포럼이면서도 국제기구 중 비교적 사회정책에 우호적이며, 공동의 지식과 가치형성에 의하여 각 국가에 영향력을 미친다는 특성이 있다. OECD의 설립배경과 그간의 역할, 회원국에 대한 영향력 및 영향력을 행사하는 방식에 대한 이해는 향후 한국의 회원국으로서의 역할수행에 참고가 될 수 있을 것이다.

이러한 이해를 기반으로 최근의 OECD 정책방향 전환의 주요내용을 사회정책과의 관련 하에서 소개하고, 이러한 정책방향 전환이 한국의 사회정책에 어떤 의미를 주는가를 고찰해보고자 한다. 개도국에서 OECD 회원국으로, 원조 수혜국에서 원조 공여국으로 위상이 변화한 한국은 회원국 중에서도 드물게 단기간 내에 성장 발전한 사례이며, 사회통합이 최대의 당면과제라는 진단을 받고 있다.

세계화와 함께 진행되는 여러 문제 중 빈곤, 불평등 등의 문제는 “글로벌 사회정책(Global Social Policy)” 보다 적극적 관심을 갖고 참여함으로써 한국의 당면과제인 사회통합에 대한 해결방안 모색과 더불어, 빈곤의 해결을 목표로 하는 많은 국제기구와 개도국에 대한 기여의 여지를 찾을 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 논의는 OECD의 정책방향 시점에서 한국의 위상변화에 맞는 역할을 모색한다는 측면에서도 시의적절한 고찰이 될 수 있을 것이다.

2. 경제정책 위주의 OECD와 정책영향력

1) 경제정책 위주의 협의 포럼으로 출발

2차 대전 직후 미국은 유럽 경제부흥을 위한 마샬플랜을 효과적으로 수행하기 위해 1948년 16개 서유럽 국가들로 Organization for European Economy Co-operation (OEEC)을 설립하였다. OEEC는 생산설비의 현대화, 무역의 자유화, 화폐의 태환성과 가치안정 등 경제적 측면에서 집단안보체제 기능을 수행하여, 군사적 집단안보체제 기능을 수행하는 북대서양조약기구(NATO)와 상호보완관계를 형성하게 되었다. 미국과 유럽간의 협조여건이 변화하면서 OEEC개편의 필요성이 대두되어 OEEC 회원국 및

미국, 캐나다 등 총 20개국이 OECD 설립협정에 서명하였고, 1961년 9월 협정문이 발효되었다(주 OECD대표부. 2011: PP.5-6). 이렇게 설립된 OECD는 회원국의 경제성장과 금융안정을 촉진하고 세계경제발전에 기여하고, 각국의 건전한 경제성장에 기여함을 목적으로 함³⁾을 명시하고 있으며, 정부들 간에 경험을 공유하고 공동의 문제에 해답을 찾기 위해 협조할 수 있는 포럼을 제공하여 왔다.

OECD는 창립 50주년인 2011년을 OECD가 나아갈 방향을 재설정하는 전기로 보고, "Better Policies for Better Lives"라는 슬로건 하에 전환을 꾀하고 있다. 금융위기 이후 시장과 제도 및 기업에 대한 신뢰성 회복, 지속가능 성장의 기초가 되는 각국 정부재정의 건전화, 혁신, 환경 친화적 녹색성장, 개도국 발전 등 신성장동력 강화, 직업능력 강화 등의 영역을 핵심 분야로 선정하였다.

34개 회원국 정부가 참여하는 이사회(Council)를 최고기구로 하는 OECD는 25개의 정책부문별 위원회와 그 산하에 200여개의 작업반(Working Party, Group, Programme)을 운영하며, 사무국은 이사회 및 위원회에 대한 집행부서이자 하부구조로서 전문적 분석과 문서작성 및 회원국간의 중개역할을 통해 영향력을 행사하는 거대한 Think-tank⁴⁾이다.

OECD의 의사결정의 방식으로 컨센서스 방식인 상호합의(mutual agreement), 조건부 다수결(qualified majority voting), 이사회에서 토론 없이 채택되는 방식인 'a' point 방식이 있으며, 의사결정 대상을 이슈별로 구분하여 서로 다른 의사결정 방식을 적용하게 하였다. 과거에는 사업계획 및 예산과 분야별 위원회의 유지와 폐지를 제외하고는 모두 컨센서스로 결정하였으나 2006년부터는 근본이슈(fundamental issue)와 위임 및 상호합의 이슈(delegated & mutual agreement issue)를 제외하고는 컨센서스 이외의 방식으로 결정하고 있다(주 OECD 대표부. 2011: PP.8-10).

OECD 초대 사무총장, Thorkil Kristensen은 OECD 업무의 핵심을 지속적 '협약'과정이라고 표현하였다. 전문가집단의 규칙적 토론을 거쳐 특정 정책분야에 대한 공통의 세계관을 도출하고, 기본적 흐름에 역행할 수 있는 개별국가의 정책방향을 일반적 정책방향으로 가도록 유도해나가는 역할을 하는데, 개별 국가의 대학, 연구소, 어떤 Think-tank도 OECD의 이 같은 역할을 대신 할 수 없다고 보았다. 근무자들이 개별국가

³⁾ Convention on the Organization for Economic Co-operation and Development, Article 1.

⁴⁾ 2011년 예산 342백만 유로, 직원 2,750명(2010년 기준), 주 OECD대표부(2011), OECD개황

의 이익보다 OECD의 전반적 기능에 헌신하게 하여, 새로운 정책 아이디어를 허용할 정치적 진공이 존재하게 하였으며, OECD구조의 핵심은 경제관련 위원회였다(Marcussen. 2004: P.15).

2) OECD의 활동유형과 정책 영향력

공통 관심사항과 쟁점의 파악에서부터 모범사례의 도출까지 OECD의 활동은 정책대화(policy dialogue)에서 비롯된다. OECD는 경제, 사회의 거의 모든 분야에 전문위원회를 두어, 경제의 구조적 제도적 문제를 학제적, 종합적으로 검토하고 있다. 정책 대화와 처방은 회원국들의 경험과 이에 대한 사무국 전문가들의 분석에 근거하는 것이다. 정책 대화를 통하여 도출된 공통의 가치관과 기준에 입각하여 회원국의 정책방향을 제시하기도 하고, 정책개선을 촉구하기도 한다. 또한, 개발도상국과 신흥경제국과도 다양한 형태로 정책대화를 하여, OECD 내에서 누적된 경험과 가치관 및 각종 기준을 전수하기도 하며, 회원국의 기업, 노동조합 등을 대표하는 국제 NGO와의 정책토론을 통해 수렴한 의견을 시민사회에 전파하기도 한다(주 OECD 대표부. 2011: P.8).

OECD는 정책지침과 권고 혹은 협약을 도출하고 이에 입각하여 각 회원국의 정책을 검토하고, 칭찬 또는 비판을 통하여 개선이나 조정을 유도한다. 이를 동료압력(peer pressure)의 행사라고 하는데(주 OECD 대표부. 2011: PP.8-10), 다른 국제기구에 없는 OECD의 특징적 활동유형이라 할 수 있다. 다면적 조사를 통하여 발간하는 보고서의 분석을 통하여, 당시 OECD와 그 위원회에서 옳다고 판단하는 정책방향을 강화하고 회원국에 적당한 담론화를 추진하고 때로는 행동에 옮길 것을 간접적으로 강요하는 역할을 하는 것이다. “OECD 경제전망”, “OECD 고용전망” 등의 발간물을 통해 모든 회원국이 일정 범위 내에서 개별국가의 노력을 평가하게 하는 것이다. “OECD 경제보고서”는 개별 국가에 대한 보고서로서 때로는 매우 비판적인데, 회원국들이 이 결과를 존중하지 않아도 공식적 제재는 없지만, 이에 따르지 못할 경우 “좋은 친구들”에게서 사회적으로 배제될 위험이 있다는 점에서 영향력이 있다고 할 수 있다(Marcussen. 2004: PP.18-19). 또한, OECD가 사회경제 변수를 비교하는 통계자료를 만들어 정책결정의 틀

로서 논의되게 하는데, 낮은 성과는 국가적 논쟁거리가 되기 쉽다는 면에서 국내정치에 영향력을 미칠 수 있는 것이다. OECD의 권고는 지식공동체를 통하여 장기 정책방향을 제시하고, 국가의 정책결정에 영향을 미칠 수 있어 실효성은 낮지만 일관성은 높다고 평가되기도 한다(Armingeon.2004: PP.226-239).

OECD는 제재나 금융압박 같은 강제력이 아니라 협의와 지식공동체를 통한 설득과 해법 제시를 통해 각국의 정책결정자를 설득하는 방법을 사용하므로 국제기구가 국가의 정책설계에 영향을 미치는 예로서 적정하다고 한다(Michelle. 2004: PP.1-2). 정책이전을 강요된 이전과 자발적 이전으로 구분하여 설명하기도 하는데(James O., Lodge M. 2003: PP.181-182), 국제기구 중 IMF 등에 의한 정책영향력을 강요된 정책이전으로 이해할 수 있는 반면⁵⁾, OECD의 정책영향력에 의해 정책이전이 발생한다면 이는 자발적 이전으로 이해할 수 있을 것이다.

OECD의 권고나 모범사례가 개별국가에 수용되어 정책이 도입되거나 정책에 변화가 생기면, “정책이전(policy transfer)”이나 “정책학습(policy learning)”이 일어난 것으로 설명될 수 있을 것이다. 이것은 OECD를 포함한 국제기구에서의 논의에 관심을 갖고 참여할 필요성이 커지고 있음을 의미하는 한편, 세계화 및 그 대응과 관련하여 “글로벌 사회정책(Global Social Policy)”의 중요성에 보다 관심을 가져야 할 필요를 보여주는 것이기도 하다. 또한, 비교적 사회정책에 우호적인 OECD의 사회정책에 대한 시각과 논의에 대해서는 좀 더 관심을 가질 필요가 있을 것이므로, 이에 대하여 소개하고자 한다.

3) 세계화와 사회정책: “Global Social Policy”를 통한 영향력

(1) 세계화와 사회정책의 필요성 증가

세계화는 경제적으로는 소득과 근로조건을 유연화하여 글로벌 수준의 경쟁과 자본의 이동을 증가시키고 있다. 무역과 이민의 자유화가 국가전체로는 이익이 될 수 있지만 해외 비숙련 노동자의 유입에 의해 저소득층 노동자의 임금은 더 낮아지는 등 불평등이

⁵⁾ 국제기구별 영향력의 형태를 살펴보면, IMF는 대부조건으로 공공지출의 제한, WB는 사회안전망 정책과 사회안전 지출에 대한 조언, 사회개혁을 조건으로 대부, ILO는 노사정위원회 형식의 정부에 조언(Deacon, Hulse, Stubbs. 2009: P. 21)

심화되는 측면도 나타내고 있다(Stiglitz. 2007: PP.273-274). 이러한 불평등의 심화현상은 세계화의 진전 자체에 대한 불안과 함께 사회정책의 필요성을 증가시키는 여건으로 작용할 수 있을 것이다.

세계화로 인한 국제 경쟁력의 강조는 개별국가의 독립적 정책결정과 대응의 폭을 좁게 한다는 세계화의 논리에 의하면 개별 국가의 최소기준이나 사회보호의 이념이 약화되고, 국가적 연대 및 사회적 파트너십이 약해질 것이라고 예측하기도 한다(Mishra. 2009: PP.278-279). 그렇지만, 국가의 권위와 정당성을 안정시키는 것이 국민국가에서 사회정책의 역할이었고, 현대국가에서도 그 정당성 유지를 위하여 사회정책은 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 세계화의 진행 이후 나타나는 전 세계적 문제도 결국은 개별 국가에서 구체적 정책을 통하여 해결책을 찾아야 하기 때문이다(George, Wilding. 2009: P.33)

한편, 환경이나 이민과 같이 인류가 처한 새로운 사회정책의 이슈는 한 국가의 정책으로 해결책을 찾을 수 있는 성격은 아니라고 할 수 있다. 이러한 새로운 글로벌 이슈에 효과적으로 대응할 능력은 국제적으로 아직 형성되지 않았기 때문에, 거버넌스 갭이 발생할 여지도 있다고 할 수 있을 것이다(Yeates. Holden. 2009: P.163). OECD는 과거에는 본질적으로 국내적이었던 많은 정책들이 점차 글로벌화하고 있음을 지적한 바 있는데, 인구이동, 고용, 국제범죄, 전염성 질환 등은 국제적 상호의존이 증가하면서 사회문제 해결에 국제적 접근이 필요하게 된 예라고 할 수 있다(George, Wilding. 2009: PP.27-28).

세계화로 인한 경제, 사회적 파급효과는 사회정책에 영향을 주고 있으며, 새로운 측면에서 사회정책의 필요성이 제기되는 양상도 나타나고 있다고 요약될 수 있을 것이다. 그 결과 경제적 사고가 여전히 지배적이기는 하지만, 세계화의 반발을 피하기 위해서나 세계화에 의해 창조된 기대를 유지하기 위해서도 사회정책이 필수라는 사고가 경제정책 결정자의 준거의 틀로 자리 잡게 되었다고 할 수 있을 것이다.

(2) “글로벌 사회정책(Global Social Policy)”을 통한 영향력

사회정책(social policy)은 “글로벌리즘(globalism)”이라는 새로운 세계질서의 영향을 주제로 다루는데 있어서, 복지국가 약속과 실천으로 인간의 필요를 더 잘 충족하고 새로운 가치체계와 보다 나은 방법을 연결시킨다는 점에서 글로벌 정치(global politics)에 대

한 잠재적 기여는 지대하다고 한다. 냉전의 붕괴, 국제적 이민, 환경의 다국적주의 등 여건은 대외정책과 외교의 중심을 군사와 안보문제에서 무역과 경제문제를 거쳐 사회와 환경에 대한 문제로 이동하게 하였다(Deacon, Hulse, Stubbs. 1997: PP.7-9).

세계화는 영토의 경계를 넘는 상호의존의 증가를 가져왔으며, 당면한 문제나 기회에 대하여도 공동으로 대응하려는 의식을 성장하게 하였다. 세계화는 복지 등 사회정책에 대한 담론도 촉진시켜 왔는데, WB가 고령화에, OECD가 복지국가의 미래에 대하여, EU가 유럽사회정책의 가능성에 대하여 관심을 가진 것이 그 예라고 할 수 있다. 교육, 건강, 소득에 있어서 인권 차원의 국제적 최소기준이라는 개념이 최근 UN의 일부기구와 NGO, 국제적 사회운동에 의해서 개발되기도 하였는데, 글로벌 수준에서 시민권과 인권 개념의 출현은 사회정책을 글로벌 수준에서 뒷받침하기에 적합하다고 한다(George, Wilding. 2002: PP. 27-29).

“글로벌 사회정책(Global Social Policy)”은 초국가적 조직이 국가의 사회정책을 형성하는 방법을 포함하여, 글로벌 차원의 사회적 재분배, 사회적 규제, 사회적 공급과 권한을 구현해 나가는 것을 말한다. 국가간의 연합이나 공식화된 영향력 있는 채널은 초국가적 사회정책의 내용과 범위에 영향을 미치며, 국가적 사회정책 개발에 새로운 역할 관계를 도입하고 있다. 국민적 복지국가(national welfare state)에서 국제적 복지체계(international welfare system)로 사회정책의 패러다임을 이동하여야 한다는 주장도 제기되고 있는데, 더 크고 강한 영향력을 행사할 수 있기 때문이라고 한다(Deacon, Hulse, Stubbs. 2009: PP. 8-9).

이러한 상황을 종합해 볼 때, 각국은 보다 넓은 시야에서 이루어지는 경제, 사회정책의 이슈를 공유하고 공동으로 대처해야 할 것이다. 개별 국가의 사회정책도 국제기구의 논의에 참여하면서 글로벌 차원의 움직임에 의하여 지원을 받을 수 있도록 넓은 시야에서 이루어져야 하며, 국제기구에서의 논의와 함께 병행적, 보완적으로 발전되는 것이 필요하다는 것이다(George, Wilding 2009: P.33, Buse, Walt. 2002: P.195). 글로벌 차원의 실업해소, 환경보호, 범죄예방 등의 정책개발은 경제적 세계화와 시민의 복지 모두에 필수인 국가의 정당성을 지원하기 때문이다. 이러한 의미에서 글로벌 사회정책에 대한 보다 체계적인 관심이 필요할 것이다.

한편, 이러한 초국가적 차원의 사회정책, 즉 글로벌 사회정책의 핵심적 역할을 국제

기구에서 담당하고 있는데, 국제기구의 권고와 모범사례 소개를 통하여 정책의 학습(learning)과 이전(transfers) 그리고 혁신(innovation)이 일어나는 것이다.

현재 세계화의 핵심적 역할을 감당하고 있는 국제기구인 WTO 및 IMF, WB는 정도의 차이는 있지만 신자유주의적 세계화를 옹호하는 입장으로서, 이른바 “시장 원리주의”에 입각한 완전한 정보와 완전한 시장을 통해서 경제 및 사회발전을 이룰 수 있다고 보는 시각을 갖고 있다.

이 시각에 비판적인 입장에서는 이 같은 신자유주의적 가정은 개도국에는 적용가능성이 거의 없다고 주장한다. 스티글리츠 역시, 정부의 적절한 규제와 개입이 없이는 시장이 경제적 효율성을 달성할 수 없다는 입장이며, 교역과 협상에 있어서 개도국에 대해서는 다르게 접근해야 한다고 주장한다(Stiglitz, 2007: PP.70-74). 스티글리츠의 세계화와 개발에 대한 이러한 시각은 생산위주의 지표에서 벗어나 인간의 삶을 향상시키려는 OECD의 노력으로도 구체화되어 나타나고 있는데, 이는 향후 사회정책과 관련하여 OECD의 변화에 더욱 관심을 가져야 할 이유가 될 수 있을 것이다. 이하에서 OECD의 사회정책에 대하여 좀 더 상세하게 설명하기로 한다.

3. OECD의 사회정책에 대한 시각변화

1) 개요

OECD는 경제위주의 협의포럼으로 출발한 만큼, 기본적으로는 경제중심의 기구이다. 사회정책이 경제발전과 시장기능에 부담으로 작용한다는 신자유주의 경제적 시각을 가지고 있으나, IMF나 World Bank와는 다소 다른 접근을 하고 있다. IMF가 가장 강경하고, World Bank가 그보다 덜한 신자유주의 이론에 입각해 있는데 비하여, OECD는 유럽식 복지제도의 유용성을 보여주는데 공감하고 있다(Mishra.1999.:P. 445).

OECD 사무총장과 직원들은 1970년대 중반까지 케인지안의 경제 패러다임을 고수하였고, 이 패러다임은 1980년대에 공급측 경제이론에 의해 대체되었다. 경제이슈에만 치중하던 OECD는 1990년대부터 경제적 함의와 관련하여 사회정책을 고려하게 되

어, 이후 경제성장은 사회적 과정이라는 명제가 OECD의 패러다임에 추가 되었다. 1990년대 말까지 복지국가에 대한 OECD의 견해는 복지국가의 축소와 개인 및 가족의 책임증대였다. 직업보호의 해체와 실업수당을 삭감하는 입법을 요구하는 등 OECD는 복지국가를 붕괴시키려는 국제기구를 대변한다는 비난을 받기도 하였다(Armingeon, Beyeler. 2004: PP. 226-227).

2011년 OECD 사회장관회의에서 “경제위기 극복을 위한 사회정책”이 의제로 다루어진 후, 사회정책은 단기적 경제정책을 지탱하기 위한 “보다 장기적 근본적 정책”으로 언급되는 경향도 나타나고 있다. Angel Gurría, OECD 사무총장은 지속되는 세계경제 악화에 주요국가의 정부들이 시장에 반응하여 단기적 조치만 하는 악순환을 거듭하고 있다고 지적하였다. 또한, 부채, 유로존 악화, 국고부족 등에 대처하기 위해 재정건전화, 사회안전망 강화, 실업수당과 일자리 창출을 포함한 사회정책 등 좀 더 장기적이고 근본적인 조치가 따라야 한다고 주장(Gurría. Wall Street Journal. 2011. Aug. 24)한 바 있다.

2011년 ‘한국의 성장과 사회통합을 위한 틀’ 보고서에 나타난 OECD의 관점은 경제, 사회정책을 별개로 보고 있지 않는 듯하다. 사회통합을 위하여 지속가능한 성장이 필수이고, 성장을 위해 생산성을 높여야 한다고 하였다. 그러면서 목표를 잘 정한 고용정책과 사회정책 이행에 우선순위를 두는 것이 과제라고 하였다(OECD, 2011(e).PP.3-11). 실제로 이 보고서에서 지적한 주요 고용정책과 사회정책은 지속가능한 성장과 인적 투자와 직결되는 것임을 발견할 수 있다.

2) 지속 가능성과 미래의 비용절감에 관심

경제위주의 협의체로 출발한 OECD는 경제의 지속가능성에 관심을 갖고 논의를 전개하여왔다. 사회지출의 비중이 높아지면서, OECD는 사회정책의 분석을 촉진하기 위하여 1990년대에 “Social Expenditure database(SOCX)”를 개발하였다. 그 이전의 “System of National Accounts”는 사회지출의 포괄적 구조를 보여주지만, 현금과 현물의 사회적 이전을 포함하고 있어 공적인 사회정책 프로그램과 추세를 분석하는데 부적절하였기 때문이다. SOCX는 공공, 민간의 사회지출을 그룹별로 나타내어 GDP나 GNI와 대비한 국제비교를 촉진시켰다(OECD, 2009(a): PP.7-10).

고령화와 금융위기를 경험하면서, OECD의 사회정책에 대한 고려의 비중은 2000년대에 와서 더욱 확대되고 있는데, 경제를 지탱하기 위하여 사회정책의 보다 넓은 측면에서 접근하여야만 문제의 해결책을 찾을 수 있다는 인식에 기초했다고 할 수 있다. 대안은 주로 더 많은 사람이 더 장기간 일자리를 갖게 하는 방향으로 제시되고 있는데, 연금제도의 지속가능성과 인구구조로 인한 부양부담을 경감하기 위해서 노인의 퇴직 시기를 더 늦추고, 여성에게 더 많은 일자리를 주는 것 등이다.

건강한 노년(healthy aging)을 보낼 수 있게 하는 효과적 정책대안으로서 제시되는 내용도 은퇴시기를 늦추는 한편, 은퇴 후에도 퇴직자가 배우자나 가족을 돌볼 수 있는 경제적, 사회적 자원의 역할을 할 수 있게 하는 것이다. 이렇게 함으로써 병원이나 요양 시설 등에서 돌봄을 받아야 하는 시기를 단축시켜 의료비 지출 및 장기요양비용의 증가를 더디게 하는 효과를 기대하는 것이다(OECD, 2009(b): P.24).

OECD의 대표적 사회정책 관련 성과인 “Pension at a Glance”, “Society At a Glance” “Babies and Bosses” 시리즈도 2000년대에 들어와서 발간되기 시작하였다. 2005년부터 격년으로 발간된 “Pension At a Glance”는 연금과 관련된 국제비교를 가능하게 하는 지표를 제공하기 위한 목적에서 시작되었으며(OECD, 2005: P.3), 회원국들의 문제의식을 공유(OECD, 2009(c). 2011(b))하고 있다. “Pension At a Glance 2011”은 회원국뿐 아니라 비회원국 중 G20에 해당되는 신흥경제국으로 범위를 넓혀 이러한 문제의식의 공유를 시도한 바 있다(OECD, 2011(b)). 사회의 현황, 맥락, 반응이라는 방식으로 사회지표를 구성하려는 노력은 2001년부터 “Society At a Glance”시리즈로 시작되었으며 “Society At a Glance 2011”은 OECD 정책방향 전환의 면모를 보여주는 지표가 많이 포함되어 있는데(OECD, 2011(c)), 해당 부분에서 자세히 소개하기로 한다.

3) 불평등 및 가족과 사회연대에 대한 관심

세계화가 OECD회원국의 경제와 사회에 미치는 영향을 논의할 때 소득불평등과 빈곤에 대한 불안과 공포가 거론된다. 불안은 심화되고 있는 국가간 경제, 사회통합에 저항하여야 한다는 주장을 뒷받침하기도 하는 그릇된 것이지만 이러한 불안은 진지하게 고려되어야 한다고 보았다. 또한, 세계화가 풍요롭고 개선된 삶의 기회를 제공하지만, 이

를 최대한 활용하려면, 세계화의 혜택과 비용의 불균형을 시정하여야 할 필요가 있다는 것이 OECD의 시각이라고 할 수 있다. 이러한 배경과 필요에서 소득불평등과 빈곤의 변화를 모니터링 하는 작업이 이루어졌으며, 이를 토대로 하여 “Growing Unequal?” 이 발간되었다(OECD, 2010(a):PP. 4-5).

불평등에 대한 모니터링이 체계적으로 진행되는 한편으로, OECD는 가족과 사회 연대의 중요성을 부각시켰는데, 경제의 지속가능성과 비용절감이라는 기본적 시각은 지속되고 있음을 발견할 수 있다. 일 가정 양립을 지원하는 효과적 정책은 부모의 경제 활동 촉진에서 찾아야 한다는 것이다. 경제활동 참여율의 증가에 의하여 아동빈곤율의 감소와 아동발달의 향상은 물론, 고령화 사회의 노인빈곤의 위협예방까지 기대할 수 있다는 사고에 기초하는 것이다.

“Babies and Bosses”는 호주, 덴마크, 네덜란드 3개국의 자료를 가지고 2002년 처음 발간된 이래, 국가범위를 확대해 나가면서 격년으로 5판까지 발행되어(OECD, 2010(b): PP.4-12), 부모와 예비부모들의 노동시장 참여의지와 자녀양육 의무사이에서의 갈등을 해소하기 위한 국가들의 노력을 평가하는 자료를 제공하였다.

2011년 5월에 발간된 “Doing Better for Families”에서는 직장과 가족을 대립관계로 본 “Babies & Bosses”의 지평을 넘어서, 가족은 사회의 기초, 경제의 중심, 생산의 근원이며, 사회연대의 결정적 동력으로서 어려움에 대항하는 보호와 보험을 제공하는 역할을 한다고 보았다. 가족정책도 현금수당이나 조세감면이나 소득공제 뿐 만 아니라, 아동의 건강과 교육, 부모에 대한 고용 장벽의 제거 등 다양하고 넓은 시각에서 이루어져야 한다고(OECD, 2011(d): P.3)하였다. 이러한 인식은 같은 해에 개최된 사회장관회의⁶⁾에도 반영되어 나타난 바 있다.

2011년 5월 OECD 사회장관회의에서는 “경제위기 이후 회복을 위한 사회정책”을 주제로 다루었다. 사회보호가 제대로 기능하는 것은 경제위기에 특히 중요한 의미를 갖는데 소득이전, 고용 지향적 수단이 가족의 소득을 원활히 하고 수요와 고용을 유지하게 하기 때문이다. 사회정책은 미래에 대한 투자로서의 의미도 포함하는데, 저소득층에 혜택을 주어 고용성장을 시키는 것이 바람직한 정책으로 논의되었다. 같은 맥락에서 경

⁶⁾ 2011년 5월 2일-3일 OECD 사회장관회의 의제: 세션 1. 경제회복을 위한 사회정책, 세션 2. 가정의 강화, 세션 3. 과거에 대한 지출, 미래를 위한 대비: 세대간 연대.

제위기에 처한 가구의 탄력성 회복을 위하여 직업관련 지원이 실직자 본인뿐 아니라 직업을 갖지 않은 배우자에게도 이루어져야 함을 제안하고 있다. 여성고용이 경제위기로 인한 가구의 어려움을 감소시키는데 기여함을 근거로 제시하였다(OECD, 2011(e): PP.4-6).

앞서 언급한 가족과 자녀에 대한 다면화된 정책설계의 필요성과 고령화 시대의 세대간 연대의 중요성에 대해서는 OECD 사회장관회의에서도 다루어진 바 있다(OECD, 2011(e): PP.3-4). 미래의 비용절감과도 직결된다는 의미에서 세대간 상호이익이 되는 시간과 자원의 교환과 비공식적 케어의 중요성을 강조하였는데, 돌봄 시간의 1%증가는 돌보는 사람의 10% 낮은 고용률과 관련이 있다는 실증적 근거를 제시하기도 하였는데(OECD, 2011(f): PP.16-17), 이를 일반화시키기는 어렵다 하더라도 비공식적 케어와 직장의 균형을 잡을 수 있는 정책이 필요함을 시사해준다고 하겠다. 이것은 OECD의 정책전환에 의하여 나타나고 있는 “非 시장활동”에 대한 관심과도 연결되는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

4) 세대간 이전에 대한 조화로운 시각제시

세대간 이전과 관련된 그간의 논의에서는 노인세대의 연금과 의료비를 감당하기 위하여 젊은 세대가 보험료나 세금을 납부하는 측면만이 부각되는 경향이 있었다. 그러나 세대간 이전은 쌍방향으로 이루어지고 있다는 시각이 2011년 OECD 사회장관회의를 위한 자료에 제시되었다. 노인세대를 위한 연금과 공적 및 가족 부양체계만 있는 것이 아니라, 젊은 세대의 미래를 위한 인프라, 혁신, 환경에 대한 투자가 이루어지고 있다는 것이다. 그리고 가족과 정부는 세대간 교환을 보장하는 최적의 주체가 된다.(OECD, 2011(f), PP.14-15)

노인세대는 사회의 부담인가?

OECD가 회원국인 21개 유럽국가에서 2009년 실시한 조사결과에 의하면, 세대간의 연대는 강한 것으로 나타났다. 조사의 내용을 보면, “노인세대는 사회의 부담인가?”라는

질문에 대하여, 응답자중 62%가 강한 부정, 23%는 다소 부정, 14% 만이 긍정적 응답을 하여, 대다수가 노인세대를 사회의 부담으로 생각하지 않는다는 사회의 인식을 보여 주었다. 좀 더 세부적으로 살펴보면, 응답자 연령대별로는 40-50세 연령대에서 노인세대가 사회의 부담이라는데 대해 가장 부정적이었고, 20대가 덜 부정적이었으며, 55세 이상의 연령대에서는 사회의 평균보다 더 그들이 사회의 부담이라고 생각하는 경향이 있었다. 성별 차이를 살펴보면, 남성이 여성보다 노인세대가 사회의 부담이라는데 대해 약간 더 부정하는 경향을 보였는데, 여성이 비공식적 돌봄의 대부분을 담당하고 있으며, 그에 대한 잠재적 의무감을 더 갖고 있기 때문인 것으로 설명된다. 국가별 노인 고용률을 함께 고려하여 분석한 결과에 의하면, 노동시장에서 노인(60-64세)의 고용률이 높은 국가일수록 사회의 부담이라는데 대하여 강하게 부정하는 경향이 나타난 바 있다.(OECD, 2011(f), PP.14-15)

세대 간에는 공적 이전만 일어나는 것이 아니라, 시간과 금전의 사적 이전도 일어나고 있다. 50세 이상의 고령자는 시간과 금전의 이전에 있어서 수혜자이기 보다는 제공자였다(OECD, 2011(g), PP.5-10).

한편, 국가별 공적 이전지출의 사회연대에 대한 역할⁷⁾을 분석한 결과, 공적 이전지출의 비중이 적은 국가인 네덜란드, 영국, 에이레, 덴마크에서 세대간 연대의 정도가 높은 것으로 나타났는데, 이들 국가에서는 개인연금, 고령자의 근로소득 등이 노인 소득의 중요한 역할을 한다. 반대로 벨기에, 체코, 헝가리, 슬로바키아는 세대간 연대의 정도가 낮은 것으로 나타나는데, 국가가 노인소득의 주된 제공자가 되고 있어, 노인이 사회의 부담이라고 생각하기 쉬운 것으로 분석된다(OECD, 2011(g), PP.6-7).

노인취업이 청년의 일자리를 뺏는가?

고령인력을 더 오래 노동시장에 있게 하고 은퇴시기를 늦추는 것이 청년세대의 취업 기회를 빼앗는 결과를 가져올 것이라는 우려의 목소리가 종종 있었다. 그러나 정책이 한정된 수의 일자리를 다른 세대의 근로자간에 전환시킬 수 있다는 생각은 사실이 아닌 것으로 분석된다. 2009년 자료로 회원국들의 취업중인 55-59세 집단의 비율(%)과 20-24세 집단의 비율(%)간의 상관관계를 비교분석한 결과, 양자는 정(+)의 상관관계에 있으

⁷⁾ 65세 이상의 총소득 중 공적 이전지출의 비율(%)과 세대간 연대의 정도.

며, 이는 통계적으로 유의미하다고 나타났다. 즉, 고령근로자의 고용률이 높은 국가에서 청년근로자의 고용률도 높게 나타났으며, 고령층을 더 오래 일하게 하는 것, 즉 은퇴 시기를 늦추는 것이 젊은 세대의 일자리를 빼앗는 것은 아니라는 것이다(OECD, 2011(g), PP.11-12; OECD, 2011(b), P.78).

갈등보다는 연대를 부각하며, 문제에 대한 해법을 모색

OECD는 세대간의 시간과 금전의 이전이 가정과 국가를 통하여 일어나고 있는데, 이것은 일방적인 것이 아니라 쌍방적인 것임을 보여주었다. 이를 통하여, 세대간의 갈등보다는 연대를 부각시키는 서술을 하였다. 불평등의 증가가 세계화에 대한 반발로 이어지는 것에 대하여 옳지 않은 대응이라고 생각하지만, 불안을 느끼는 사람들의 생각은 이유 있는 것이라는 차원에서 불평등에 대한 자료를 수집하여 분석하였던 OECD의 입장 과도 일맥상통한다고 할 수 있다. 한국의 사회정책도 사회의 불안에 대한 해법을 제시 하는 역할을 할 수 있어야 할 것이다.

4. OECD의 정책방향 전환과 그 이론적 연원

1) “Better Life Initiative” - 인간의 삶에 기여하기 위한 경제학

케인즈는 고통스러운 신체적 노동에서 인간을 해방시키는 것을 경제적 진보로 보았고, 미래보다는 현재의 즐거움에 가치를 두는 견해를 피력한 바 있다(Skeidelsky R. 2010. PP.viii-xi x). 스티글리츠는 적정한 정부규제와 개입이 없는 시장이 경제적 효율성을 이끌어 낼 수 없다(Stiglitz. 2007: P.68)는 케인지안의 시각을 갖고 있으며, 경제의 목적은 인간의 삶의 질 향상에 있는 것이지 그 자체가 목적이 아니라는 경제학의 목표에 대한 재인식에 기초하고 있는데, 이는 위원회 보고서에서도 잘 나타나 있다(Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010: P. x vii).

인간의 삶에 기여하는 지표를 찾고자 하는 이 같은 문제의식이 프랑스 사르코지 대통령과 OECD라는 국제기구를 만나 세계적으로 영향력 있게 확산되었다. 사르코지대

통령은 스티글리츠를 비롯하여, Sen, Fitoussi를 포함하는 국제적 위원회를 구성(2008. 2) 하여, GDP로 대표되는 지표가 인간의 삶을 잘못 측정하였을 뿐 아니라, 앞으로의 정책 방향까지 왜곡하고 있다는 문제의식을 발전시켰다.

이 위원회의 성과는 사르코지 프랑스 대통령과 OECD 사무총장 등이 참석한 보고서 발표회(2009.9), 제3차 세계지식포럼(2009.10. 부산), G20회의(2009.9. 피츠버그)를 통하여 확산되었고, 많은 국가들이 삶의 질을 측정하는 접근방식을 수정하는 작업을 하게 되었다(Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010: P. x xvii).

(1) 삶의 지표의 방향성 재고

사르코지 대통령은 “평균 GDP가 증가했는데도, 대부분의 사람들이 자신의 삶이 전보다 나빠졌다고 인식한다면, 그것은 실제로 나빠진 것”이라는 표현을 통하여 생산을 측정하는 GDP가 일반인의 웰빙을 측정하기에 충분하지 않다고 주장하였다. 지표는 경제와 사회, 그리고 이념의 비전을 구성하는 주요 요소라고 하여, 지표의 방향성에 큰 의미를 부여하였다. 스티글리츠 위원회에서 제출한 보고서는 복잡한 경제를 더 잘 측정하기 위해 “생산에서 웰빙으로” 강조점을 변환하여야 한다고 주장하였다(Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010: P. x viii).

이를 위한 구체적 제안으로서, “생산” 위주에서 “웰빙” 위주로, “생산”보다는 “소득과 소비”를 측정하여야 하며, 소득측정의 범위를 “시장 활동”에서 “비시장 활동”까지 넓혀야 한다고 하였다. 가구원들이 자신을 위해서 하는 많은 서비스가 공식 소득이나 생산지표로 인식되지 않지만, 경제활동에서 중요한 양상으로 여겨지기 때문이다.富와의 연관 하에서 소득과 소비를 고려하고, 소득의 재분배, 소비와 부에 더 많은 중요성을 부여할 것도 제안하였다(Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010: PP.55-58).

웰빙은 물질적 생활수준 뿐 아니라 건강, 교육, 근로를 포함한 객관적 차원과 주관적 차원이 모두 중요하므로, 이를 포함할 수 있는 지표개발이 필요하다고 하였다(Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010: PP.64-66). 이러한 지표에 대한 스티글리츠의 주장이 OECD 사회지표를 대폭 변화시키는데 영향을 미쳤다고 할 수 있을 것이다.

한편, OECD는 Stiglitz위원회 보고서 2주년 기념으로 웰빙지표 “How is Life?”를 발간⁸⁾하였다. 사람간의 관계, 신뢰도 등 다양한 내용을 포함한 이 보고서는 OECD회원국

및 주요 신흥국의 웰빙수준을 개념적 단계를 넘어, 실제 비교 가능한 지표를 통하여 항목별 순위와 전체 순위를 도출하고 정책방향을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 웰빙의 측정은 물질적 생활조건, 삶의 질과 지속가능성으로 구성된다. 이 중 물질적 생활조건과 삶의 질이 현재의 웰빙이라고 한다면, 지속가능성은 미래의 웰빙을 반영하는 것이라 할 수 있다. 물질적 생활조건으로 소득 및 부, 직업과 임금, 주거의 세 영역을, 삶의 질 관련으로 건강상태, 일과 여가 균형, 교육과 기술, 사회적 관계 및 거버넌스, 사회적 관계, 환경의 질, 신변안전, 주관적 웰빙의 8가지 영역으로 구분하고 있다. 웰빙의 측정은 이를 증진시키기 위한 정책과 프로세스를 어떻게 디자인하는가의 문제이다.

(2) “무급근로(Unpaid work)”와 “사회통합(Social cohesion)”에 대한 관심

인간의 삶에 기여하는 지표를 추구하는 방향성은 OECD에서 발간하는 “Society At a Glance 2011”에서 뚜렷하게 나타나 있다. 이 발간물에서는 각국의 무급 근로시간 현황을 집중적으로 비교하였다. 각국의 여가시간과 무급 근로시간에 대한 높은 관심(OECD, 2009(d): PP.25-42. OECD, 2011(c): PP.9-27)의 출발은 1930년에 쓰여진 케인즈의 글, 100년 후 “우리 손자세대의 경제적 가능성”(Keynes.1930: PP. 17-37)에서 비롯되었다고 할 수 있을 것이다.

케인즈는 기술진보와 자본축적에 의하여 인간의 생활수준은 100년 후 선진국의 경우 4~8배 증가하여 경제문제는 해결될 것이며, 보통사람들의 주요 관심사는 여가시간을 어떻게 보낼 것인가가 될 것이라고 예측하였다. 후세의 여러 저명한 경제학자들이 이 예측을 근거로 논의를 전개하였는데, 스티글리츠는 “왜 어떤 사회(유럽)는 더 많은 여가를 추구하는 방향으로 이동하고, 또 다른 사회(미국)는 더 많은 소비를 추구하는 방향으로 이동 하는가?”라는 사회의 내생적 차이에 관심을 갖고 논의에 참여하였다(Stiglitz. 1930: PP.41-86). 이러한 문제의식이 스티글리츠 위원회를 통하여 여가시간과 무급근로를 OECD 지표로 등장하게 했다고 이해할 수 있을 것이다.

무급근로⁹⁾는 현재의 소비라는 측면이나 미래의 웰빙을 증진하는 측면에서 사회적

⁸⁾ OECD는 ‘삶의 질을 개선하기 위한 정책 개발’을 목적으로 사회발전을 정확하게 측정할 수 있는 지표 개발 프로젝트(project of measuring social progress)를 진행하고 있다. 이에 따른 결과물로 “How’s Life? measuring well-being” 보고서를 2011년 10월 12일 발표하였다.

⁹⁾ 생활시간조사는 국가별 비교를 위하여 15-64세 인구를 대상으로 5개 범주(유급근로, 무급근로, 개인관리, 레저,

웰빙에 크게 기여하는 요소이다. 재화와 서비스의 전반적 소비를 증가시키고, 드러나지 않는 소득을 구성한다. 산업화가 진행되면서 의식주, 가구구성원 돌보기 등 가정 내 생산의 많은 부분이 시장으로 이전되었고, 구매가 가능해졌다. 국가적 차원에서는 웰빙이 일인당 총소득 또는 총생산으로 나타나지만, 무급근로의 양이 상당하다면 웰빙의 수준이 제대로 보고되지 않은 것이다. 또한 GDP의 증가가 무급근로의 감소와 유급근로의 증가에 의해 이루어지고 있는 것이라면 웰빙의 증가량은 과다하게 보고된 것이라고 본다(Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010). 무급근로는 OECD 회원국 GDP의 1/3에 달하며, 모든 국가에서 남성보다 여성의 무급근로가 많은 것으로 나타났다.

국가별로 무급근로와 유급근로시간의 구성은 상당한 차이가 있는데, OECD 회원국 중 일본, 한국 순으로 유급근로 시간이 긴 것으로 나타났으며, 한국을 비롯한 일본, 인도, 중국 등 아시아 남성이 가장 적은 시간을 무급근로에 소요하는 것으로 나타났다. 이는 이들 국가에서 일과 가족의 균형을 이루는데 어려움으로 작용할 것임을 예측할 수 있게 한다. 여성의 유급고용률이 높은 국가들에서는 총 노동시간중 성별 격차가 훨씬 덜하게 나타난다는 사실은 이와 관련하여 시사하는 바가 크다고 할 것이다.(OECD, 2011(c): PP.13-17)

“Society At a Glance 2011”에서는 스티글리츠 위원회의 권고에 따라, 과거 소득측정값으로 사용되던 일인당 순국민소득(NNI)대신 중위가구소득을 지표로 사용하였다. 가구기준이 일인당 순국민소득(NNI)보다 사회적 목적에 더 부합한다고 보아 빈곤에 대한 자료의 산출에도 가구소득을 이용하였다. 또한, 앞서 언급한 주관적 차원의 지표에 대한 인식과 관련하여, “Society At a Glance 2011”에는 사회통합의 요소를 평가하는 새로운 지표가 반영되었으며, Gallop 설문조사 등 주관적 자료의 인용이 많아졌다¹⁰⁾는 점도 특징이다.

새로 반영된 사회통합 지표로는 타인에 대한 신뢰, 부패의 수준, 국가제도에 대한

기타 시간사용)로 구분하여 활동을 분류하며, 주로 24시간 다이어리에 시간사용을 기록하도록 한다. 무급근로는 반복적인 가사노동-요리, 청소, 집수리, 정원손질, 가구 구성원, 비가구 구성원 돌봄, 자원봉사, 쇼핑 같은 활동을 포함한다. 무급근로는 주로 가족내에서 소비되지만, 가정내에 거주하지 않는 사람에 의해 소비될 수도 있다. 친구를 위해 요리하기, 연로한 친척을 위해 잔디깎기, 동네 축구팀 코치 등의 활동이 이에 해당된다. 무급근로와 레저의 구분이 불분명한 경우도 있는데, 요리, 청소, 개 산책시키기, 정원손질 등 제3자가 돈을 받고 할 수 있는 활동은 근로로 간주하며, 영화보기, 운동, 독서 등은 다른 사람이 돈을 받고 할 수 있는 일이 아니므로 레저로 간주한다.(OECD, 2011, Society at a glance 2011, PP.10-12)

¹⁰⁾ OECD, Society at a Glance 2011, p.42, pp.66-67, World Poll 인용(생계곤란 pp.70-71, 긍정적 부정적 경험 pp.82-83 등)

신뢰, 친사회적 행동 및 반사회적 행동, 투표율, 관용성 등이 포함된다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등 북유럽국가들이 타인과 국가제도에 대한 높은 신뢰도를 나타내었고, 부패지수가 낮았으며, 미국, 영국, 호주 등 영어권 국가들이 높은 친사회적 행동을 보였다. 소수민족, 이민자, 동성애자 등 소수자 집단에 대한 관용성은 북유럽, 영어권 국가 모두 높게 나타났다. 이들 신뢰도, 친사회적 행동, 관용성에 있어서 아직 한국은 높은 수준을 보여주지 못하고 있다.

이들 지표 중, 지역사회 생활에 대한 참여율을 나타내는 투표율이 높다는 것은 한국의 정치제도에 활발한 참여가 이루어짐을 의미한다고 할 수 있다. 낮은 투표율은 국가운영에 대한 만족도를 반영한 것일 수도 있지만, 정치제도가 한정된 시민의 의지만 반영한다는 의미도 된다고 분석한다. 투표율은 OECD회원국에서 전반적으로 하락하고 있는 것으로 나타났는데, 가장 최근 선거의 투표율로 비교한 결과 한국의 투표율은 가장 낮았고 투표율 하락이 매우 급속히 일어난 것으로 나타난 바 있다. OECD 회원국은 대체적으로 노인과 고학력층의 투표율이 더 높는데, 한국에서는 고학력자의 투표율이 더 낮게 나타났다는 차이가 있다(OECD, 2011(c). PP.90-99).

한편, “Society At a Glance 2009”에서는 사회통합 지표로 삶의 만족도, 직업만족도, 범죄피해율, 자살율, 집단따돌림, 위험행동 등이 포함(OECD, 2009(d): PP.20-42)된 바 있다. 특히, 한국의 자살율은 평균적으로 매우 높을 뿐 아니라 연령대별로는 노인의 자살률이 매우 높은 것으로 나타났다(OECD, 2009(d). PP.120-131).

2) 개도국 및 신흥경제에 대한 관심 확대

(1) Stiglitz의 세계화와 개발에 대한 시각 - 인간이 개발의 중심

1930년대 대공황을 계기로 설립된 국제기구 중 유럽의 지배구조에 있는 IMF는 통화안전과 인플레이션 억제에, 미국이 지배하는 구조인 WB는 빈곤의 감소에 중점을 두었다(Stiglitz, 2007: P.14). 이들 국제기구는 작은 정부와 규제완화를 강조하고 평등에 대한 관심은 적은 편이다. 스티글리츠는 이들 국제기구의 권고를 따른 국가가 지속가능 성장에 실패한 반면, 중국 등 독자적 개발을 추진한 국가들이 괄목할 성장을 한 예를 주목하고

있다. 시장개방 자체는 빈곤을 해결하지 못하며 오히려 악화시킬 수 있으므로, 개도국에 대한 지원과 공정한 무역체계가 필요하다는 것이 스티글리츠의 시각인 것이다.

세계화를 관리해 나가려면 세계화에 대한 찬반 논의가 아니라 세계화의 긍정적 가능성을 구현하여야 하며, 100년 전에 국민국가(nation state)가 산업화에 기여했듯이 세계화에 기여하는 역할을 현재의 정치인이 할 수 있다고 보았다. 문제는 세계화 자체가 아니라 세계화가 행하여지는 방식이며, 세계화를 통하여 모든 사람이 더 나아지는 세계를 만들 수 있다는 것이다. 즉, 스티글리츠는 전 세계의 삶의 수준을 향상시키는데 세계화의 희망이 있다고 하였다(Stiglitz, 2007: PP.4-24).

개발은 경제의 변화만이 아니라 인간의 생활을 바꾸는 것이라 한다. 스티글리츠의 “인간의 보다 나은 삶에 대한 관심은 개발에 있어서도 인간을 중심에 놓고 있는데, 개발은 경제의 변화만이 아니라 인간의 생활을 바꾸는 것이라고 하였다. 성공은 “지속가능하고, 평등하고 민주적인 개발”을 의미하며, 성공의 초점을 생활수준의 향상에 맞춘다 하여도, 성공은 단지 GDP에 의해서 측정될 수 있는 것은 아니라고 하였다. 소득이 생활수준의 중요한 부분이라는 하지만 건강, 교육 등도 역시 매우 중요한 부분이다. GDP로 인간의 삶을 측정하는 것이 충분하지 못하듯이, 개발전략에서도 GDP에 포커스를 맞추는 것은 너무 좁은 시각이라고 보았다. 개발의 중심에 인간이 있어야 하며 개발에 대한 종합적 접근이 필요하다고 하였다. 이것은 교육에 의하여 자본의 향상이 가능하고, 개발은 개인의 자유를 증진하는 것이라고 보는 Sen의 사고와도 같은 맥락이다(Stiglitz, 2007: PP.4-24).

(2) OECD 개발센터(Development Centre)¹¹⁾의 역할 확대

OECD는 과거보다 더 개방적으로 새로운 회원국과 신흥경제에 접근하고 있으며, “개도국과 함께 그리고 개도국을 위해서” 일하려는 모습을 보이고 있다. OECD 창립 50주년 기념 장관급회의에서도 개발은 OECD의 잠재력을 확산하는 “founding mission”으로서 전략적 우선권을 계속 점할 것으로 논의된 바 있다(OECD, 2011(a): P.5. PP.22-23).

OECD의 개발센터(Development Centre)는 1962년 참가회원국들의 경제발전, 정

¹¹⁾ OECD 개발센터의 총 42개 회원국은 25개 OECD 회원국과 17개 OECD 비회원국으로 구성되어있으며, 한국은 1990년 개발센터의 회원국이 되었다(주 OECD대표부, OECD개황 2011).

책정함과 지식을 경제발전과정에 있는 국가들에게 적용하여 경제성장과 삶의 조건을 개선하는데 기여하는 것을 목적으로 설립되어, OECD의 전략적 관심사인 중국, 인도, 브라질 등 핵심 파트너들과 정책대화를 강화하고 OECD와 非OECD 국가들 간의 교류역할을 한다. 운영위원회(Governing Board)에서 센터의 사업, 예산, 운영에 대한 제반사항을 논의하며, 사무국은 지역데스크 산하에 아프리카-중동 지역, 남미·카리브해 지역, 아시아·태평양지역 등 3개 데스크를 운영하고 있다(주 OECD대표부, 2011: PP.26-27).

OECD 개발센터가 설립된 것은 오래 전이나 2000년대에 들어와 조직에 대한 정비가 이루어졌고, 업무를 활성화해 나가기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 2002년 9월 자문위원회는 개발자문위원회(Advisory Board of Development Centre)를 대체하는 개발센터 운영위원회(Development Centre Governing Board)를 설치하기로 결정하였다. 개발센터는 OECD회원국과 비회원국을 모두 포함하며, 두 그룹의 국가가 위원회 같은 구조로 함께 일하고 재정 부담을 공유하는 체계이다. OECD의 다른 분야와 협조하기 위해 개발클러스터 프로그램을 함께 운영하며, 개발사업은 해당분야와 협조하도록 하고 있다(OECD, 2002: PP.2-4).

OECD 개발센터는 2007~2008년 동료학습과 지역성과의 모니터링과 분석으로, 지역별 세계개발전망(Global Development Outlook)을 발표하였다. 2009~2010년 아프리카, 라틴아메리카, 아시아의 공공, 민간 재단과 기업, 지역기관, 연구소 등과 협업하여, 다양한 개발과 경제력의 상대적 이동에 따른 거버넌스 결과에 특별한 관심을 가질 것을 제안하였고, 개발원조위원회(Development Assistant Committee)와 OECD 여타 부서의 전문성도 활용하여 개발에 대한 정책분석을 하였다.

OECD 개발센터는 글로벌 개발전망 및 3대 지역 경제전망보고서를 2010년 발간하기 시작하였다. 아시아지역 경제전망에 의하면, 중기 성장·발전 전망으로 중국, 인도 등 신흥 국가들의 세계경제에 대한 기여비중이 확대될 것으로 예측된다. OECD 개발센터는 이들 국가에서 나타나는 불평등의 증가에도 높은 관심을 보이고 있으며, 특히 사회통합에 다양한 경로로 접근할 것으로 예상된다. OECD 개발센터는 문제해결방식으로 South-south 협력 및 동료학습(peer learning)의 방법으로 경제, 사회, 정치적 개발을 시도하고자 한다(OECD, 2011(a): PP.22-23).

5. OECD의 시각을 통해서 본 한국 사회정책의 과제

1) OECD회원국인 한국의 위상과 그 이면

지난 50년간 한국경제는 세계에서 가장 빈곤한 국가에서 선도적 산업 국가이자 세계 8대 수출국으로 전례 없이 급속하고 지속적 발전을 이룩하였다. 다른 OECD 회원국과 비교된 한국의 주요 지표는 2009년 기준으로 GDP는 1조 3,244억 달러(회원국 중 9위), 1인당 GDP는 27,169달러(회원국 중 25위)이다. 재정적자는 2008년까지의 흑자기조가 2009년 GDP의 1.8%적자로 바뀌었으나, OECD 평균 5.49%에 비해 매우 건전한 수준이다. 평균 실업율도 OECD 평균 8.1%에 비하여 한국은 4%이하이다. 지니계수는 0.32로 OECD 국가 중 평균수준이며, 빈곤율¹²⁾은 OECD 평균인 11%보다 높은 15%이다. 한국의 GDP대비 공공사회지출의 비중은 7.5%로서 평균인 19%와 차이가 있다(OECD대표부, 2010: PP.173-174). OECD 지표로 본 한국의 분야별 성과는 보건의료비, 사회지출 등은 비교적 적은 지출로 상당한 성과를 나타낸 분야로 소개 된 바 있다(KDI, 2010: PP.32-45).

다른 한편으로, 한국은 경제뿐 아니라 민주화, 정보화, 세계화 등 사회의 제반영역에서 압축 성장을 이루면서 정해진 목표달성을 위해 수단과 방법을 가리지 않는 성장주의가 최고의 가치로 여겨졌다. 경제성장의 혜택을 누리던 외환위기 이전까지는 빈곤은 일부 취약계층의 문제였고, 대다수 사회구성원의 삶과는 관련이 없는 것으로 받아들여졌다. 그러나 1997년 외환위기 이후 열심히 일해도 빈곤에서 벗어나지 못하는 근로빈곤층의 문제가 부각되었고 자본주의 심화과정에서 드러나는 갈등에 보수와 진보의 이념 논쟁이 이에 추가되어, 한국사회는 가치갈등, 소통갈등, 이해갈등, 구조갈등을 겪고 있다고 평가된다(김세원 외, 2011: PP.13-34). 사회지표 중 한국의 자살율과 노인 빈곤율은 OECD 국가 중 최고수준(OECD, 2009(d): PP.126-127, 2011(c): PP. 68-69)이다.

한국은 OECD 가입 14년 만인 2009년 말에 OECD 개발원조위원회 회원국이 되었으며, 원조 수혜국에서 공여국으로 지위가 바뀐 유일한 국가가 되었다(OECD, 2011(a):

¹²⁾ 가구소득이 중위소득의 50% 미만에서 생활하는 인구의 비율로 계산

P.23, 남상우, 2011. P.98). OECD 개발센터가 개도국과 신흥경제국에 대한 South- South 협력의 방법으로 직접 접촉을 강화하고 있는데, 이는 한국이 구체적 경험을 바탕으로 국제사회, 특히 개도국에 대하여 더 잘 기여할 수 있는 부분이기도 하다.

2) OECD의 한국 진단: 사회통합이라는 과제

OECD는 2011년 6월 발간한 “한국의 성장과 사회통합을 위한 틀”이라는 보고서에서 한국은 인구구조, 공공지출 소요 등 심각한 도전에 직면하고 있다고 진단하였다. 글로벌 경제에 편입되면서 다른 OECD국가에서 불평등 심화에 직면한 것과 같은 요인에 직면하고 있는 것이다. 한국의 사회지출 수준은 최저이고, 한국의 조세 및 소득이전이 소득분배와 빈곤에 미치는 영향은 가장 작은 편이며, 정규직과 비정규직으로 분리된 이원적 노동시장은 임금소득의 불평등을 야기하여, 한국사회의 최우선과제는 사회통합이라고 지적하였다(OECD, 2011(e): PP.3-5).

(1) OECD 한국사회보고서에 나타난 평가 : 성공과 도전

OECD는 한국경제에 대하여 지난 50년간 전례 없이 발전하였고, 1997년 위기 및 2008년 금융위기도 비교적 성공적으로 극복하였다고 평가하고 있다. OECD는 한국이 심각한 도전에 직면하고 있다고 보는데, 인구구조의 변화가 급격하게 일어나는 상황에서 소득형평성을 개선하여야 하는 과제도 안고 있기 때문이다. 현재 OECD 회원국 중 3번째 젊은 국가에서 2050년 2번째로 고령화된 국가로 변모하면서 연금, 의료, 장기요양 부담 등 공공지출이 증가(OECD, 2011(g).PP.3-4)하고 경제성장이 둔화될 수 있는 것이다.

2000년대 초에 지속된 급속한 성장은 소득불균형의 증가를 동반하였는데, 한국은 글로벌 경제에 편입되면서 다른 OECD국가보다 더 두드러진 도전을 맞고 있다고 할 수 있다. 사회지출이 가장 낮은 편에 속하고, 조세 및 소득이전 제도가 소득분배와 빈곤에 미치는 영향이 가장 약한 편이며, 한국의 이원적 노동시장은 임금소득의 불평등을 심화시키고 있는 것이다(OECD, 2011(e), PP.3-11).

(2) OECD가 본 한국의 최우선과제-사회통합

지속가능한 성장은 사회통합에 필수

성장은 일자리를 창출하고, 사회지출에 필요한 재원을 확보하는데 기여하므로 사회통합의 촉진에 필수적이다. 성장은 노동투입량과 생산성에 의하여 결정되는데 한국은 긴 근로시간에 의한 노동투입량으로 지탱되고 있으며, 근로시간당 노동생산성은 OECD 상위 절반의 평균에서 55% 낮다. 따라서 노동생산성을 증가시켜야 한국의 성장이 지속 가능한데, 특히, 고용의 2/3를 차지하는 서비스분야의 생산성을 성장시키는 것이 관건이며, 이를 위하여 서비스분야의 규제개혁을 최우선과제로 지적하였다.

사회정책에 우선순위 필요(Go Social)

지속가능한 성장이라는 구조개혁 외에 한국이 해결하여야 할 또 하나의 과제는 사회정책이다. 목표를 잘 정한 고용정책과 사회정책에 우선순위를 둘 필요가 있다. 고용과 교육의 개혁은 성장을 지속시키고, 불평등 감소에 기여할 수 있을 것이다. 특히 한국의 비정규직 근로자 비율을 전체 근로자의 1/3에 달하며, 급속히 증가하고 있어, 노동시장의 이원화가 진행되고 있는데, 유연성과 형평성의 차원에서 풀어가야 할 문제이다.

또한, 저출산 고령화 시대를 맞아 여성, 고령인 근로인력을 잘 활용하여야 하는데, 가족친화, 유아교육, 보육 등은 여성인력의 활용과 함께, 취약계층 아동의 조기 인지능력발달을 촉진시켜 사회적 불평등을 줄이는 데도 기여한다. 대학교육 수업료는 OECD 국가 중에서 세 번째로 높는데, 저소득층에서도 교육에 투자할 수 있도록, 공공대출을 이용하고 졸업 후 소득에 따라 상환하게 하는 방안을 제안하였다(OECD, 2011(e). PP.3-11).

3) 한국의 사회정책에 주는 함의

(1) 한국의 사회통합을 위한 역할

“한국의 성장과 사회통합을 위한 틀” 보고서에서는 한국의 사회통합과제에 대한 제언으로, 노동투입이 감소하는 상황에서 성장 잠재력을 유지시킬 정책, 성장과 형평성 모

두 향상시킬 대책, 불평등과 빈곤해소를 위해 신중하고 선별적인 사회지출 증가, 성장에 대한 부정적 영향을 최소화하는 방식으로 세금 및 사회보장 개혁을 통해 늘어날 사회지출의 재원마련 등 다양한 분야에서 신속히 대처할 것을 제안하였다(OECD, 2011(e): PP.5-11). 이에 대한 정책차원에서의 검토가 필요하다. 사회병리에 해당하는 자살, 일탈 등의 해결을 위한 본격적 문제의식이 요구된다고 하겠다.

OECD 사회지표는 압력-상황-반응(Press-State-Response)방식으로 구성되고, 이는 내용별로 자립(Self-sufficiency), 형평(Equity), 보건(Health status), 사회통합(Social cohesion)로 분류된다(OECD, 2009(d). PP.52-55). OECD 사회지표를 한국 사회지표에 적용한 연구(최영준, 김진욱, 정혜주, 2011: PP.88-89)에 의하면 자활, 형평성 등 정책적으로 중점을 두었던 분야는 지표개발과 연구도 비교적 많이 이루어졌음에 비하여, 사회통합 관련 지표개발은 상대적으로 덜 이루어졌다고 지적되었는데, OECD의 정책과 지표를 통하여 한국의 사회정책, 특히 미진한 분야에 자극을 주고받을 수 있음을 보여준다. 이에 추가하여 인간의 삶에 기여하는 정책목표 및 지표설정에 대한 OECD의 방향성과 관련하여, 한국에서도 생산위주의 지표를 넘어서 인간의 삶과 사회의 결속에 기여하는 지표를 찾는 노력을 기울여야 할 것이다.

(2) 국제기구 등 “Global Social Policy” 논의 참여

OECD를 비롯한 국제기구의 움직임과 이슈에 대한 파악이 필요하다. OECD가 한국사회의 최우선 과제로 사회통합의 문제를 제기하였듯이, 국제기구가 정책대화를 통해 권고안을 도출해 내는 과정에 한국의 전문가 및 정책담당자의 폭 넓은 참여가 필요하다. 정책공동체에서 정책가치를 공유하며, 보다 나은 대안을 도출하고 한국에의 적용가능성을 객관적으로 검토할 수 있을 것이기 때문이다.

국제적 차원에서 존재하는 많은 문제의 해결을 위하여 서로 다른 다수의 국제기구들이 설립되었고, 각각의 시각을 갖고 논의를 진행하고 있다. 이러한 논의의 국제적 수준을 어느 정도 맞추지 못하면 국제사회 공조가 어려울 것으로 예상된다(Marcussen, 2004: PP.14-15). 한국에서도 국제기구의 활동과 글로벌 사회정책에 대한 관심이 더욱 높아져야 하며, 국내 사회정책과 보다 체계적인 연계하에 논의될 수 있도록 글로벌 사회정책이 병행적, 보완적으로 연구되어야 하는 것이다.

이 글에서 주로 소개하는 OECD는 물론, IMF, WB, WTO, ILO 등 많은 국제조직과 네트워크가 사회정책에 영향을 미치고 있으며, 학자들의 관심을 끌고 있다. 국제조직과 네트워크가 사회정책을 위한 보다 지지적인 분위기를 이끌어 낼 여지가 있는 만큼 더 체계적인 연구가 필요하다고 할 것이다(Robert O'Brien, 2009: P.168). 한편, 사회정책의 국제적 이슈화와 관련해서, 스티글리츠의 접근방식은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. WTO 체계 내에서 고용, 보건, 환경 등 사회정책 이슈는 협상대표자의 구체적 관심사가 아니기 쉬우며, 통상이라는 거대이슈에 묻힐 가능성이 커진다. 협상에 있어서의 대표구성의 변화, 예를 들면 개별 내용과 관련된 장관이 협상에 참여하는 방식이나 다양한 그룹의 대표를 참여하게 하는 방안(Stiglitz, 2007: PP.281-283)등은 사회정책의 논의에 있어서도 보다 균형 잡힌 협상을 가능하게 하는 대안이 될 수 있을 것이다.

국제기구에 영향을 미치는 조직과 그 관심사에 대해서도 모니터링 할 필요가 있다. BIAC(Business and Industry Advisory Committee), TUAC(Trade Union Advisory Committee) 과 같은 국제적 계급선호(class preference)도 글로벌 사회정책에서 의미를 갖는다. 이 두 조직은 OECD의 노동, 사회정책에 정규적으로 자문역할을 수행하고 1981년, 1998년에는 장관급 회의에 보고서를 제출하는 등 관여한 바 있다(Farnsworth.2005: P.186). 특히 2011년 5월 OECD 사회장관회의에도 참여¹³⁾한 바 있으며 향후에도 참여 및 영향력 행사가 예상되는데, 이들의 입장에 대한 지속적 모니터링이 필요하다고 하겠다.

한편 많은 국제기구의 관심은 ‘빈곤의 퇴치’이다. ADB, UNESCAP, WB 등 국제기구에서 빈곤의 퇴치를 위한 기초자료를 만드는 작업을 수행하고 있거나 관심을 갖고 있다. OECD에서는 “Growing Unequal?”을 통해 각국의 빈곤현상을 비교하는 작업을 실시한 바 있으며, 다른 국제기구의 지표 및 자료 수집을 위한 협력사업¹⁴⁾에도 관심을 가지고 있다.

빈곤, 불평등이라는 사회문제를 국제사회 차원에서 어떻게 규정하고, 측정할 것인가, 국내의 빈곤과 불평등을 측정하는 도구를 그대로 적용할 수 있는가, 그리고 빈곤, 불평등에 대한 정의가 국가나 국제기구의 정책결정에 어떻게 영향을 미치는가 등의 논의

¹³⁾ OECD 사회장관회의(2011년 5월 2일) 세션 1에 34개국 사회부 각료 및 BIAC, TUAC 참여하여 노사정 협력필요성을 강조하였음. 유럽국가들은 사회적 파트너와의 대화, 참여를 권장하며, 향후 2년간 OECD 사회정책 논의의 참여기회가 제공될 예정(보건복지부, OECD사회장관회의 결과 보고서, 2011. 5)

¹⁴⁾ ADB, OECD, OECD KOREA Policy Centre 공동 Social Protection Index개정관련 Inception Workshop개최(2010년 4월 6-7일, 서울).

가 글로벌 수준에서 폭넓게 이루어지고 있는데(Yeates, Holden, 2004: P.79), 한국에서도 이에 대한 관심과 활발한 연구가 기대될 수 있다. 또한, 주요 국제기구와 많은 국가들은 빈곤과 부가 점차 심화되는 양극화문제가 다음 반세기의 가장 근본적 문제가 될 것이라고 전망하고 있으며, 문제해결을 위하여 빈곤, 사회적 배제, 사회적 양극화라는 개념에 초점을 맞춘 논의가 진행될 것으로 예상된다(Townsend, 2002: P.81). 이러한 논의는 한국의 당면 문제해결을 위해서도 더 관심을 갖고 참여하여야 할 부분이며, 전환된 국제적 위상에 맞추어 한국이 국제사회에 기여할 수 있는 부분이 될 수 있을 것이다.

OECD는 각국의 경제성장을 위한 다양한 정책 권고를 개발해 왔지만 그 외의 영역에 대한 지식은 적은 편이다. 최근까지 지표에 대한 근본적 논의가 진행되고 있음은 이미 설명하였지만, 특정 정책수단이 웰빙 지표에 미치는 영향을 평가하기 보다는 웰빙 자체를 모니터링 하는데 보다 적합하게 설계되어, 정책과 연결시키기 위해서 각국 정책 담당자들과의 논의 및 협업이 더 필요한 상태라고 할 수 있다. 지표논의 이외에도 OECD를 비롯한 국제기구의 관심사나 논의에 참여하면서 발전적 자극을 주고받는 것은 한국의 사회정책의 발전을 위해서도 반드시 필요한 부분이라고 할 수 있다.

(3) 정책이전과 정책담당자의 역할

글로벌 사회정책에 대한 관심을 구체적인 정책에 대해서 실천하는 경우, 정책이전이 발생하게 된다. 세계화가 진행되면서 정책이전과 정책수립의 기회가 많아지고, 정책이전도 종래의 2개국 간의 이전에서 국제기구나 국제적 Think-tank를 통한 다수 국가에 대한 정책이전의 가능성이 커지고 있다. 국가 간의 이전 네트워크와 통신매체는 이러한 경향을 더욱 확산시킬 것으로 예상된다. OECD의 국가간 비교분석 자료는 이러한 정책이전과 정책학습의 기회를 제공하는 훌륭한 예가 될 수 있다.

반면에, 분야별로 다양한 국가로부터 정책을 이전한다면 관련 정책 상호간 혹은 기존제도와 새로운 정책간의 체계적 불일치가 발생할 가능성도 높아질 수 있을 것이다. 사회정책은 국가의 부담과 복지체계에 뿌리박고 있어, 외국의 정책을 도입하는 경우 기존제도와 도입하려는 해당 외국의 역사와 경험, 사회정책의 체계를 충분히 검토하는 것이 필요하다. 복지체계 연구는 기존 제도의 형태와 배열을 설명하고 사회정책 개혁의 대안을 줄여주므로 정책에 대한 아이디어 제공이 가능해진다(OECD, 2010(c): P.138,

PP.142-145).

OECD가 29개 회원국의 보건정책과 제도의 주요변수¹⁵⁾를 고려하여 6개의 국가 그룹으로 분류하고 그 성과를 실증적으로 분석한 결과에 의하면, 유사한 국가 그룹 내의 국가간 효율성 차이가 그룹간의 효율성 차이보다 큰 것으로 나타났다. 따라서, 어느 제도가 다른 제도보다 우수하다고 할 만한 결과를 발견할 수 없었으며, 대개혁적 접근(“big bang” approach)이 효율성을 보장하지는 않는다고 하였다. 제도에 대한 근본적 개혁이 성과의 효율성을 보장하지 않는다면, 국제적 벤치마킹과 유사한 제도를 공유하는 국가 그룹 내에서 효율성 증가의 방법을 발견할 수 있다고 한다. 즉 권고는 체계 의존적(system dependent) 이었다(OECD, 2010(c): PP.136-138).

한국은 선진외국에서 많은 정책을 도입하였고, 사회정책 분야도 예외는 아닐 것이다. 정책이전은 빠른 시간 내에 정책실패의 위험을 줄이면서 정책을 실시하기 위한 방법으로 사용되어 왔다. 국제사회에서 국가간의 의존도가 높아지면서 정책이전의 가능성은 더 높아질 수 있을 것이다.

선진국 정책도입의 경험에도 불구하고, 한국의 기존 제도나 현실과 체계적으로 적합한지에 대한 이론적 논의는 그동안 축적되지 못했기 때문에, 새로운 정책제안이 등장하면 체계적 적합성 논의보다는 재원조달 가능성에 대한 논의가 정책논의의 주를 이루는 경우가 많았다. 최근 정치권에서 주도하여 제기된 “복지논쟁”도 사회보장이 잘된 유럽국가들의 정책을 이전하자는 논의라고 이해할 수 있을 것이다. 여기서도 재원조달의 어려움이라는 측면¹⁶⁾외에는 정부 정책담당자의 견해가 거의 제시되지 못하였음을 발견할 수 있다. 한국의 정책이전이 복지체계에 대한 연구와 연계되지 못했으며, 그 결과로 발생한 한국 사회정책의 체계적 불일치를 지적한 연구도 있다(Choi, Kim. 2009: PP.341-343).

정책이전과 관련하여, 정책담당자의 역할과 책임에 대해서도 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 정책도입에 있어서 정치권의 역할이나 영향력 있는 전문가의 주도적 역할을 축소하여야 할 필요는 없지만, 한국사회에서의 적용가능성을 판단하기 위하여 정책담

15) 의료서비스 공급이 공공에 의존하는가 시장기계에 의존하는가, 공·사보험, 문지기장치 여부, 소비자의 공급자 선택권 및 소비자 정보 등.

16) 기재부장관 인터뷰(2011.8. 22, 한국경제신문). “무상복지 논쟁은 재정부담, 혜택귀속, 도덕적 해이를 감안할 때 바람직하지 않음”. 전 기재부장관 인터뷰(신동아2011년 3월호, pp.108-115). “재정여력, 정책형평성, 우선순위 측면에서 우려”

당자가 어떤 검토를 하였는가에 대한 반성은 반드시 필요하다고 할 것이다. 특히 현대 행정의 “절차적 합리성,” “비난회피”나 “재량축소”등의 경향(오석홍, 김영평. 2002: PP.12-13, 221-222)과 관련하여, 정치적으로 주도되는 논의라 하더라도 기존 제도하에 서의 성공적 정착가능성에 대한 논의가 제대로 이루어지지 못한다면, 정책담당자의 역할과 책임에 의문을 제기하게 되는 것이다.

정책담당자인 공무원은 정책이전이 가져올 결과에 대하여 그 자신의 동기와 그가 봉사하는 정치적 정책결정자의 동기를 모두 의식하여야 한다. 정책담당자로서 정책 도입 여부를 결정할 때, 특히 전문직업적 책임과 정치적 책임을 다한다는 행정책임 측면에 대하여 생각하여야 할 것이다.

정책은 미래를 대처하는 인간의 문제를 다뤄야하므로, 사실과 가치, 과학과 윤리, 신학과 철학에 대한 성찰을 가능하게 하는 연결체이다. 정책담당자는 당면한 문제가 낱을 결과를 평가할 만큼의 충분한 지식을 가져야 하나 그 지식이 상황의 평가를 지배하게 해서는 안 된다는 전문직업적 책임이 있다. 동시에 정책담당자가 내리는 어떤 의사결정도 이해관계의 조정을 통해 공공자원을 배분하는 것이기 때문에 부분적으로는 반드시 정치적 의사결정으로서의 책임이 있다(M. Harmon, R. Mayer. 1993: PP.508-511)는 것이다.

6. 요약 및 결론

경제위주의 협의체로 설립되어 전문가 포럼으로의 정책영향력을 행사하는 OECD는 IMF, WB 등 다른 국제기구에 비하여 유럽식 사회정책에 친화적이라는 특성이 있다. 최근 OECD가 정책방향 전환을 시도하고 있는데, 인간의 삶에 기여하는 경제의 목적에 대한 재인식과 이를 반영하는 지표의 재구성 등 인간의 보다 나은 삶에 중심에 두는 것으로 요약된다. 또한, 최근 들어 OECD 개발센터를 통하여 신흥경제와 개도국에 보다 적극적 관심을 보이고 있는데, 그 기저에는 케인즈 경제학과 스티글리츠의 세계화에 대한 관점이 깔려있다고 할 수 있을 것이다. 이러한 사고가 국제기구이자 경제포럼인 OECD라는 Think-tank를 통하여 세계 각국으로 확산되고 있다고 할 것이다. 특히,

OECD에서는 “한국의 성장과 사회통합을 위한 틀”이라는 보고서를 통하여 한국의 사회통합을 위한 제언을 한 바 있는데, 한국의 사회정책은 한국의 사회통합에 기여할 수 있어야 할 것이다.

글로벌 수준에서 일어나는 많은 문제의 해결을 위하여 국제기구와 조직이 만들어져 활동하고 있다. 세계화는 국제적 상호의존을 증가시켜 국내정책 이슈에 영향을 미치며, 그 해결에 있어서도 글로벌 수준의 접근과 공조가 필요하게 되었다. 국내의 사회정책도 글로벌 사회정책과 병행 발전하도록 할 필요가 있다.

한편, 국제기구의 권고나 모범사례가 도입되어 국내의 구체적 정책에 변화를 가져오는 경우, 정책이전 또는 정책학습이 일어나게 된다. 세계화의 진전과 국제기구의 think-tank 역할이 강화될수록 정책이전이 일어날 가능성도 높아질 수 있을 것이다. 한국의 경우 그동안 많은 정책도입의 사례가 있었지만, 이를 이론적, 체계적 연구와 연결시키는 것은 상대적으로 미약하였다. 정책이전 과정에서 정책담당자의 역할은 행정책임과의 연계 하에 보다 진지한 반성이 필요하다고 하겠으며, 이에 대한 반성과 보완이 앞으로의 과제라고 할 수 있을 것이다.

■ 참고문헌 □

- 김세원 외(2011). Fair Society. 한국경제신문. 13-34.
- 남상우(2011). 나라경제 7월호, KDI, 98.
- 오석홍, 김영평(2002). 정책학의 주요이론. 법문사. 12-13, 221-222.
- 주 OECD 대표부(2011). OECD 개황. 8-10, 173-174.
- 최영준, 김진욱, 정혜주(2011). OECD 사회지표의 재구성. OECD 대한민국정책센터. 88-89
- Harmon, M. M., Mayer R. T.(1993). 고급행정이론. 형설출판사. 508-511.
- “박재완 재정장관 확장적 재정정책 없다”(2011.8.22.). 한국경제신문.
- “인기에 영합하는 무상복지논쟁 우려스럽다”. 신동아(2011). 윤증현 전 기재부장관 인터뷰. 3월호. 108-115.
- Buse K., Walt G.(2002). The World Health Organization and global public-private health partnership: in search of ‘good’ global health governance, Yeates N., Holden C. The global social policy reader. 195.
- Choi Y. J., Kim J. W.(2009). So near, yet so far; connecting welfare regime research to policy learning research. Policy Press. 341-343.
- Deacon B., Hulse M.& Stubbs P.(1997). Globalization and the study of social policy. Yeates N., Holden C. The global social policy reader. The Policy Press. 7-9. 21.
- Farnsworth K.(2005). International class conflicts and social policy. Yeates N., Holden C. The global social policy reader. 186-187.
- George V., Wilding P.(2009). Globalization and human welfare. Yeates N., Holden C. The global social policy reader. The Policy Press. 27-33.
- Gurria A(2011. Aug. 24). OUR ECONOMIC WOES NEED A LONG-TERM FIX. Wall Street Journal.
- James O., Lodge M.(2003). The limitation of ‘policy transfer’ and ‘lesson drawing’ for public policy research. Political studies review 1(2). 181-182.
- Keynes J. M.(1930). Economic possibilities for our grandchildren. Pecchi L., Piga G. Revisiting Keynes. MIT Press. 21-23.
- Armington K.(2004). OECD and national welfare state development. The OECD and European welfare states, EBSCO Publishing-Net Library. 226-239.
- Marcussen M.(2004). Multilateral surveillance and the OECD: playing the idea game”. Armington K., Beyeler M. *The OECD and European welfare states*, EBSCO Publishing-Net Library. 14-15. 18-19.
- Michelle B.(2004). Introduction: a comparative study of the OECD and European welfare states.

- Armingeon K., Beyeler M. The OECD and European welfare states. EBSCO Publishing-Net Library. 1-2.
- Mishra R.(1999). Towards a global social policy. Globalization and the welfare state. Yeates N., Holden C. The global social policy reader. Policy Press. 445.
- Mishra R.(2009). The logic of globalization: the changing context of the welfare state. Yeates N., Holden C. The global social policy reader. 278-279.
- O'Brien R.(2009). Organizational politics, multilateral economic organizations and social policy. Yeates N., Holden C. The global social policy reader. Policy Press. 168.
- Skeidelsky R.(2010). The return of the master. Penguin books.viii-xi x
- Stigliz J.(2007). Making globalization work. Norton. 4. 14-15. 24. 50. 70-74. 273-274.
- Townsend P.(2002). Poverty, social exclusion and social polarization: the need to construct an international welfare state. Yeates N., Holden C. The global social policy reader. Policy Press. 81
- Yeates N., Holden C.(2009). Global policy and inequality. The global social policy reader. The Policy Press. 77.
- Kevin Farnsworth(2009). International class conflict and social policy. Yeates N., Holden C. The global social policy reader. The Policy Press. 185-186.
- KDI(2010). OECD Economic survey in Korea. 32-45.
- OECD(2002). Establishment of the development centre governing board. C(2002)228. 08 Nov. Paris: OECD. 2-4.
- OECD(2005). Pension at a glance 2005. Paris: OECD. 3.
- OECD(2009(a)). How expensive is the welfare state?-Gross and net indicators in the OECD social expenditure database(SOCX). DELSA/ ELSA/ WD/ SEM (2009)20. Nov.13. Paris: OECD. 7-10.
- OECD(2009(b)). Policies for healthy aging, OECD Health working papers. No,42. 2009. Paris: OECD. 24.
- OECD(2009(c)). Pension at a glance 2009. Paris: OECD.
- OECD(2009(d)). Society at a glance 2009. Paris: OECD. 20-42.
- OECD(2010(a)). Growing unequal? Paris: OECD. 4-5.
- OECD(2010(b)). Babies & Bosses. Paris: OECD. 4-12.
- OECD(2010(c)). Health care system-efficiency and policy. Paris: OECD. 138. 142-145.
- OECD(2011(a)). Better policies for better lives. Paris: OECD. 8-10. 22-23.
- OECD(2011(b)). Pension at a glance 2011. Paris: OECD. 9-13.
- OECD(2011(c)). Society at a glance 2011. Paris: OECD. 3-27. 42. 66-67.
- OECD(2011(d)). Doing better for families. Paris: OECD. 3-11.

OECD(2011(e)). A framework for growth and social cohesion in Korea, Paris: OECD, 3-11.
OECD(2011(f)), DELSA/ELSA/WP1(2011)2/REV. Draft agenda and issue paper, Paris: OECD, 4-6.
OECD(2011(g)), DELSA/ELSA/WP1(2011)5/REV. Background paper on Paying for the past, providing for the future: intergenerational solidarity, Paris: OECD, 3-12, 16-17.
OECD(2011(h)), "How is Life?" measuring well-being, Paris: OECD.

The OECD's Perspective on Social Policy and Its Implication on Korean Social Policy

Kwak, Sook Young*

OECD was originated from cooperation of advanced democratic countries and have had the highest value on the efficiency and sustainability of the economy. The OECD's interest, celebrating its 50th Anniversary, is moving further toward improving people's well-being, measuring people's lives with proper tool and having interest in development in emerging and underdeveloped countries. It is trials to make globalization work positively, and to conduct people-centered development; they are goals of nations' social policies. Globalization increased global interdependence among countries, which needs global level approach and cooperation to solve not only global issues but also national policy issues. While there are characteristic changes in the OECD policies, Korean social policy needs to participate in the global policy dialogue in the international organizations and should develop with Global Social Policies in parallel. In addition, it is also required to review "policy transfer" theoretically and systematically, and the role of policy makers.

Key words: OECD, social cohesion, Global Social Policy, policy transfer

◆ 2011.11.10. 접수 / 2011.12.17. 1차 수정 / 2011.12.23. 게재 확정

* Senior Director, Ministry of Health and Welfare(ksy921@naver.com)