



■ 연구보고서 2014-20

사회분야 글로벌 다자기구에의 전략적 참여 및 효과적인 활용방안 연구

홍석표

【책임연구자】

홍석표 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

APEC역내 사회안전망 강화의 논점과 국가별 사례 연구보고서
보건복지부·한국보건사회연구원, 2006(공저)

한국의 복지GNP 추계
한국보건사회연구원, 2008(공저)

연구보고서 2014-20

**사회분야 글로벌 다자기구에의 전략적 참여 및
효과적인 활용방안 연구**

발행일 2014년 12월 31일
저자 홍석표
발행인 최병호
발행처 한국보건사회연구원
주소 (339-007)세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 (주)서보미디어
정가 5,000원

© 한국보건사회연구원 2014
ISBN 978-89-6827-170-0 93330

발간사 <<

국제사회에서 경쟁력 있는 사회모델(Social Model)에 대한 인식이 제고되고 각종 국제기구에서 사회이슈가 중요한 아젠다로 부상하고 있다. 다자기구 중 OECD는 경제이슈와 더불어 사회이슈에 있어 연구 및 실행 측면에서 가장 전문적인 국제기구이다. 한국이 사회복지분야에서 국제사회에 기여하고 국익을 제고하기 위해서는 OECD의 글로벌 거버넌스에 효과적인 대응과 참여가 필요하다.

저개발국가가 다수인 ASEAN은 사회개발 이슈로 각료급 및 고위공무원급 회의를 매년 진행하면서 아세안 역내 사회분야 발전을 위해 노력하고 있다. 아세안 역내 후발국들은 새마을운동과 사회보험확대 등 한국형 사회발전 모형에 큰 관심을 표명하고 있다. ASEAN의 사회발전 노력에 한국이 동참함으로써 역내 후발국에 대한 정책적 영향 면에서 지대한 파급효과가 예상된다. 이러한 동참은 국정과제인 “세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현”과 같은 맥락이다.

따라서 본 보고서에서는 사회정책 관련해서 글로벌 거버넌스를 구현하는 OECD의 거버넌스에 효과적으로 대응하고 참여하기 위해 현행 OECD 사회정책을 분석하고 향후 진화 및 효과적 참여 전략을 제시하고자 한다. 또한 ASEAN의 사회발전에 동참하기 위해 이들의 사회보호 정책을 소개하고 향후 진화 방향을 살펴보고자 한다. 이러한 사회정책의 진화 전략과 거버넌스 참여 방안의 제시는 향후 국제기구에서 주도적 역할을 위한 방안 수립에 일조할 것으로 생각된다.

2014년 12월

한국보건사회연구원장

최 병 호

목 차

Abstract	1
요약	5
제1장 서론 및 OECD의 사회이슈	13
제1절 경제위기 대처: 일자리 창출과 사회통합 확대	17
제2절 사회 보호 이슈	21
제2장 OECD의 사회정책 동향과 고찰	29
제1절 OECD 국가의 소득 불평등 증가	33
제2절 소득 불평등이 경제성장에 미치는 영향	41
제3절 “OECD 보고서” 결론	49
제4절 OECD의 사회정책 고찰	52
제3장 아세안의 사회보호 정책	59
제1절 아세안 국가의 사회보호 제도	61
제2절 위기에 대한 사회보호 대응	65
제4장 결론	87
참고문헌	95

표 목차

〈표 2-1〉 OECD국가의 불평등과 성장관련 분석결과	46
〈표 3-1〉 위기 이전과 세계 금융위기 기간 중 아세안의 국가별 사회보호 정책 및 프로그램	69
〈표 3-2〉 위기 이전과 세계 금융위기 기간 중 아세안의 현물 및 현금이전	70

그림 목차

[그림 2-1] 소득 불평등 지니계수, 1980년대 중반~2011/12년	35
[그림 2-2] 재분배 추세, 생산가능인구, 1985~2011/12	37
[그림 2-3] 가구 가처분소득의 연간 변화율, 2007~2011	40

Abstract <<

Future social policy directions for OECD

The development of welfare states over the last 40 years can be divided into three phases according to social welfare scholars. Up until the early 1980s, social policy-making in most European welfare states had focused on traditional social security tools such as unemployment compensation and subsidy. Since then, the overall direction of policy had evolved towards the so-called 'active' social welfare until the late 1990s. The level of benefits was reduced due to retrenchment, rights and obligations were rebalanced, and work incentives were strengthened by various employment programs. In this phase, most European welfare states created conditions for making work more attractive by implementing 'making work pay' policies and enhancing flexibility of labor. However, the concept of 'active welfare state' recently went through a transformation with the emergence of 'knowledge economy.' Welfare policies shifted toward securing more circulating capital by aggressively investing in human capital, thereby providing an educated workforce in order to dispel concerns that snowballing social welfare costs ultimately affect job seeking and competition among social members. It is increasingly recognized that investment in

2 사회분야 글로벌 다자기구에의 전략적 참여 및 효과적인 활용방안 연구

human capital and policies for technology development are active tools not only to spur economic growth and innovations but to provide opportunities for all. Social security policy had to be restructured and redesigned to meet the new requirements. In other words, emphasis was no longer on compensation but on prevention. Such preventive approach to social policy-making reduces compensation for the unemployed while encouraging active participation in the labor market and improving the quality of human capital. The new social welfare policy is designed to help more people 'work' and make them responsible for their own living, thereby enabling people to increase investment in social and human capital and be more responsible for their life. To date the major social policy approach in OECD is more oriented to the conventional ideas of active labor market policies.

What then, are the implications that social policy and policy paradigm shift in welfare states provide for OECD? This comes down to the following two key points:

First of all, the cause of the problems of welfare-to-work policies based on the traditional active welfare system should be identified and used for future policy-making. Welfare-to-work programs adopted by many countries for addressing poverty and inequality of certain social classes were intended to encourage the desire to work and self-reliance of the poor. Though these programs got people off benefits by giving them

a job, they have been criticized for failing to get them off a vicious cycle of poverty.

It can be said that such problems of welfare-to-work system were caused by the recently emerging social risks such as short-lived employment of unskilled workers, low pay for unskilled jobs, and burden to support dependents (children and senior citizens). These issues tend to get more serious in times of economic crises. Therefore, welfare-to-work system should go beyond a simple job training program to develop into a more comprehensive social safety net to effectively address the problems of the poor; by providing higher education and other training opportunities, guaranteeing minimum wage, improving stability of the workplace, and sharing the burden of supporting dependents.

Second, crucial elements to be emphasized for future social policy-making should be identified. The first point to consider is the shift of focus from compensation for unemployment or health risks to prevention of such risks. It is assumed that, it is better to handle a crisis before it happens than to wait until the last moment because its impact might be larger than expected, and therefore, harder to remedy. It is also desirable for a social policy to offer individuals more opportunities to become an independent and responsible citizen. In addition, redistribution between the current generation and future generations should be highlighted rather than redistribution only within a

4 사회분야 글로벌 다자기구에의 전략적 참여 및 효과적인 활용방안 연구

generation. Social policy should focus on social integration by helping individuals get out of isolation and improve ability, or encouraging public/private investment in human capital.

1. OECD의 NAEC 이니시어티브

- OECD는 2012년 ‘경제적 도전과제에 대한 새로운 접근(New Approaches to Economic Challenges, NAEC)’ 이니시어티브를 시작
 - NAEC는 경제위기의 근본 원인 및 교훈에 대한 범 조직적인 고찰로 OECD 분석틀 및 정책권고의 지속적인 개선을 촉진시키는 목적을 가지고 있음.
 - 성장을 위한 포괄적인 어젠다를 설정하고 각국 정부가 국민의 웰빙을 향상시키기 위해 보다 효과적인 정책 옵션을 도출하고자 하는 폭넓은 노력의 일환으로 출범

- 2014년 5월 OECD 각료이사회(Ministerial Council Meeting, MCM)에 NAEC 29개 프로젝트의 예비결과가 NAEC 종합보고서 형식으로 보고되었고 2015년에 최종보고서 제출
 - NAEC 종합보고서에서 중요하게 다룬 사회분야 이슈는 포괄적인 성장에 관한 것임.
 - 이러한 정책권고의 배경에는 지난 30여년간 심화된 소득 불평등이 있는데 소득 불평등의 심화는 경제성장에 영향을 주고, 사회통합과 시장 및 사회제도를 약화시킬 수 있음.

- 2014년 OECD 고용노동사회위원회(ELSAC) 회의에서는 고용노동 사회국(ELS)이 수행 중인 사회분야 NAEC 프로젝트(소득 불평등 문제, 일자리의 질 등)에 대한 논의가 집중적으로 이루어짐.
- 특히, 경제위기 이후 심화된 소득 불평등 문제에 대하여 회원국들은 우려를 표명하면서 이에 대한 국제적 논의와 협력 필요성에 공감하였음.

2. 소득 불평등 동향과 OECD의 사회정책

- 대부분의 OECD 국가에서 빈부격차는 30년 이래 최고 수준임. 2011년 현재 OECD 회원국 소득 상위 10% 인구의 소득이 하위 10%의 소득보다 약 9.5배 높음.
- 1980년대에는 상위 10%와 하위 10%의 소득 비율이 7:1 이었고 이후 이 격차는 꾸준히 벌어져 1990년대 8:1, 2000년대에는 9:1 을 기록
 - 거의 모든 회원국에서 최상위 1%의 평균 소득은 나머지 인구의 평균 소득보다 더 빠른 속도로 증가
- 북유럽 및 다수의 유럽 대륙 국가에서는 OECD평균보다 낮은 수준이지만, 이탈리아, 일본, 한국, 포르투갈, 영국은 약 10:1을 기록하고 있으며, 그리스, 이스라엘, 터키, 미국은 13~16:1, 칠레와 멕시코는 27~30:1
- 1980년대 중반 OECD 평균 지니계수는 0.29이었으나 2011/12년까지 3포인트 증가해 0.32를 기록

- 지니계수는 해당 자료가 있는 22개 회원국 중 17개 국가에서 증가했으며, 핀란드, 이스라엘, 뉴질랜드, 스웨덴, 미국에서는 5포인트 이상 증가했고 그리스와 터키에서만 약간 감소
- 소득 불평등 심화의 직접적인 주요 원인은 임금 및 급료 격차의 확산, 조세 및 복지급여 제도를 통한 재분배 약화 등에 있음.
- 임금 상위 10% 근로자의 급여가 하위 10%의 급여에 비례해 상승
- 최상위 집단이 근로소득에서 차지하는 비중이 증가하고 최하위 집단이 차지하는 비중은 감소
 - 연간 근로시간은 고임금 근로자 그룹보다 저임금 근로자 그룹에서 더 많이 감소했으며 비정규직 일자리의 비중은 더 증가했음.
 - 각 국의 노동시장은 세계화, 기술발전, 제품 및 노동시장 규제 변화로 인해 엄청난 변화를 겪고 있음. IT나 특정 금융부문과 같이 수요가 많은 고숙련 근로자의 임금은 크게 상승한 반면 중저숙련 근로자의 임금은 그만큼 상승하지 않았음.
- 1990년대 중반부터 2000대 후반에 이르기까지 발생된 조세 및 복지급여 제도를 통한 재분배의 약화는 순소득 불평등 심화의 주된 요인 중에 하나임.
- 조세 및 소득이전은 정부가 시장 소득 재분배와 소득 불평등 완화를 위해 사용할 수 있는 가장 직접적이고 즉각적인 효과가 있는 정책 수단
 - 조세보다는 복지급여 제도, 더 정확히 말하자면 급여 수급 패턴 및 관대성이 소득재분배 약화를 주도하였는데, 실업급여 신청자 수 감소와 급여 자격 기준 개혁이 특히 중요한 요인임. 실

8 사회분야 글로벌 다자기구에의 전략적 참여 및 효과적인 활용방안 연구

업급여가 “비경제활동인구” 급여 쪽으로 방향이 바뀌었고, 그 결과 경제활동 참가율이 낮아져 시장소득 불평등 심화 추세를 더욱 악화시켰음.

- 한편 금융위기 초기에는 공적 이전소득 및 소득세를 통해 불평등을 OECD 평균 약 1/4정도 감소시켰는데, 이는 1990년대 중반 약 30%에서 하락한 수치임. 이러한 재분배 효과는 대부분의 유럽국가에서 더 크게 나타났으나 일본, 한국, 스위스, 미국에서는 평균보다 훨씬 낮았고 칠레, 멕시코에서는 미미한 수준이었음.

□ 저소득가구는 금융위기 동안 더 많은 손실을 입어 고통은 균등하게 분담되지 않았음.

○ OECD 국가 전체에 걸쳐 평균적으로 하위 10%의 소득은 상위 10%의 소득보다 두 배나 감소

- 해당 자료가 있는 33개국 중 20개 국가에서 소득 하위 10%는 상위 10%보다 더 큰 손실을 보았고, 24개 국가에서는 평균 가구보다 더 큰 손해를 입었음.
- OECD 국가 평균적으로 하위10%의 소득은 2007년에서 2011년까지 매년 1.6% 감소

○ 가구소득이 가장 많이 감소한 국가 중 일부에서 빈곤 가구의 소득 하락이 특히 두드러졌음.

- 스페인, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 헝가리, 멕시코, 에스토니아, 이탈리아에서 하위 10%의 평균 소득은 매년 4% 이상 감소한 반면, 중간과 상위계층의 평균 소득은 하락하기는 했으

나 하위계층보다는 하락폭이 작았음.

- 스페인의 경우 평균 소득은 3.6%, 상위10% 소득은 단 1.4% 감소하는데 그친 반면, 하위 10%의 소득은 연 13%나 감소했음. 이들 국가 중 아이슬란드에서만 상위계층의 평균 연간소득 하락(-13%)이 하위계층(-8%)의 하락폭을 초과

○ 일반적으로 평균 가구소득이 금융위기의 영향을 적게 받은 국가들에서는 여러 양상이 나타났음

- 한 그룹(슬로바키아, 프랑스, 스웨덴, 미국, 오스트리아)에서는 하위계층이 중간/상위계층보다 금융위기의 영향을 많이 받은 반면, 다른 그룹(특히 벨기에와 칠레)에서는 하위계층의 소득 변화 결과가 상위계층 보다 긍정적이었음
- 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 미국에서는 하위계층의 소득은 실질적으로 줄어든 반면 상위계층의 소득은 증가

□ 소득 불평등 심화에 대한 해결책으로 OECD 고용노동사회국(ELS)에서 제시하고 있는 정책 방안은 다음과 같음.

○ 노동시장 분절화 완화를 위한 포용적인 고용촉진

- 적극적 노동시장 정책, 보육지원, 근로연계복지제도 등을 통한 취약계층의 고용 촉진은 소득 불평등을 완화하는데 기여

○ 고품질 공공서비스에 대한 동등한 접근을 포함하는 조세 및 복지 급여 제도의 기초를 개선

- 부유층에 대한 누진세율을 높이거나, 소득자들에 대한 불균형적인 혜택이 되었던 세금 공제를 없애거나 축소하고, 자산이동을 포함한 모든 형태의 재산과 부에 대한 세금의 역할을 재평가

- 양질의 교육 및 보건 서비스 등에 대한 접근성을 높이는 정책은 현금 소득에 기인한 불평등을 완화하고, 더 나아가 장기적인 사회적 투자가 되어 상향 이동을 가능케 하고, 기회의 평등을 높이는 역할을 함.

○ 인적 자본에 대한 투자 증대

- 소득 불평등은 하위계층의 교육 기회를 감소시켜, 결과적으로 사회이동성이 줄어들게 되고 인적자본 축적이 둔화되므로 이에 대한 투자를 증대시킴.

3. OECD 사회정책의 진화 방향 및 거버넌스 참여 방안

- OECD의 사회정책은 일을 통한 소득 정책과 일자리 창출, 훈련 및 교육, 그리고 유연한 고용에 방향 지어진 정책과 같은 전통적인 적극적 노동시장 정책에 무게를 두고 있음.

○ 현재 나타나고 있는 비숙련 일자리의 낮은 유지가능성, 비숙련 일자리의 저임금 및 가족부양의 책임(어린 자녀 및 고령자) 등은 전통적인 적극적 노동시장 정책을 근간으로 하는 사회정책의 변화를 요구

○ 직업훈련을 넘어선 고등교육 및 기타 교육의 기회 제공, 최저수입의 보장, 일터의 안정성 제고 및 가족부양의 부담 공유 등 저소득층의 문제를 효과적으로 덜어 줄 수 있는, 보다 포괄적인 측면의 사회안전망 구축이 필요

- OECD 사회정책의 진화를 위해 강조할 요소들은 다음과 같음.
 - 각 개인들이 사회에서 자립적이고 책임감있는 방향으로 행동할 수 있는 기회를 더욱 늘려주는 사회정책이 바람직함.
 - 단순히 한 세대 내에서의 재분배만을 조명하는 것이 아닌, 현 세대와 미래세대 사이의 재분배를 조명
 - 개인들이 사회에서 고립되지 않도록 능력배양을 제공하거나 또는 인적자본에 대한 공적/사적 투자의 장려를 통해 개인들이 사회에 통합된 채로 남을 수 있도록 하는데 더욱 초점을 맞춤.

- OECD 글로벌 거버넌스에 효과적으로 대응하고 참여하기 위해서는 포괄적 측면의 사회안전망 구축 정책을 OECD 사회정책에 반영케 하는 노력이 필요
 - 국가별 사회이슈를 분석하고 권고사항을 제시하는 연구를 고용노동사무국(ELS)에서 자체적으로 수행함. 따라서 우리나라 복지관련 정부부처 및 연구원 인력의 ELS 취업 및 파견을 통한 포괄적인 측면의 사회안전망 구축을 강조하는 적극적인 연구 참여가 요구됨.
 - 더불어 직원 채용에 있어 OECD 사무국은 회원국에 대한 할당은 없으나 고용노동사무국 과장급 이상 직원의 결정권이 상당하므로 향후 활발한 사무국 취업을 위해서는 과장급 이상의 진출에 정부 차원에서의 지원이 필요
 - OECD 대한민국 사회정책본부 관련 업무 수행을 위해 OECD 본부에 상주하는 Principal Administrator 직원 활용
 - 사회정책본부의 기능은 제한되어 있지만 Principal Administrator

12 사회분야 글로벌 다자기구에의 전략적 참여 및 효과적인 활용방안 연구

직원을 적극 활용하여 소득 불평등과 같은 사회문제 해결에 있어 사회안전망 정책의 중요성을 강조하는 연구결과를 사무국에 반영

- 이를 수행하기 위해서는 사회정책본부의 자체연구능력이 필요한데, 사회정책센터 설립 초기에는 연구기능이 있었던바 이를 다시 복원시키는 방안을 생각해 볼 수 있음.

*주요용어: OECD의 소득 불평등과 사회정책



제1장

서론 및 OECD의 사회이슈

제1절 경제위기 대처: 일자리 창출과 사회통합 확대
제2절 사회 보호 이슈

1

서론 및 OECD의 사회이슈 <<

지구촌 경쟁체제로서 하나의 세계(One World)가 현실화되는 가운데 국제사회에서 경쟁력 있는 사회모델(Social Model)에 대한 관심과 인식이 제고되고 각종 다자기구에서의 논의가 급증하고 있으며 경제협력개발기구(OECD)와 같은 국제기구에서 사회이슈가 중요한 어젠다로 부상하고 있다. 사회이슈에 대응하는 현존하는 다양한 사회모델은 효율성과 형평성에 있어 고유의 특성과 성과를 나타내고 있는데, 효율적이지 못한 사회모델은 지속될 수 없고 개혁되어야 할 것이다. 다자기구 중 OECD는 경제이슈와 더불어 사회이슈에 있어 연구 및 실행 측면에서 가장 전문적인 국제기구이다. 1996년 OECD에 가입한 우리나라는 OECD 회원국들의 사회정책 경험을 습득·활용하고 새로운 사회정책논의에 조기 대응함으로써, 궁극적으로 사회분야 공공정책의 선진화를 통한 국민의 삶의 질 향상의 필요하겠다. 더불어 한국이 사회복지분야에서 국제사회에 기여하기 위해서는 OECD의 글로벌 거버넌스에 효과적인 대응과 참여가 필요하다.

OECD는 2012년에 ‘경제적 도전과제에 대한 새로운 접근(New Approaches to Economic Challenges, NAEC)’ 이니셔티브를 시작했는데, NAEC는 성장을 위한 포괄적인 어젠다를 설정하고 각국 정부가 국민의 웰빙을 향상시키기 위해 보다 효과적인 정책 옵션을 도출하고자 하는 폭넓은 노력의 일환으로 출범하였다. 2014년 OECD 각료이사회(Ministerial Council Meeting, MCM)에 NAEC 프로젝트의 예비결과가 NAEC 종합보고서 형식으로 보고되었다. NAEC 종합보고서에서 중요

하게 다른 사회분야 이슈는 포괄적인 성장에 관한 것이었다. 2014년 OECD 고용노동사회위원회(ELSAC) 회의에서는 고용노동사회국(ELS)이 수행 중인 사회분야 NAEC 프로젝트(소득 불평등 문제, 일자리의 질 등)에 대한 논의가 집중적으로 이루어졌다.

한편 ASEAN은 사회개발 이슈로 각료급 및 고위공무원급 회의를 매년 진행하면서 아시아태평양 역내 사회분야 발전을 위해 노력하고 있다. 아시아 역내 후발국들이 새마을운동과 사회보험확대 등 한국형 사회발전 모형에 큰 관심을 표명하고 있다. 따라서 ASEAN의 사회발전 노력에 한국이 동참함으로써 역내 후발국에 대한 정책적 영향 면에서 지대한 파급 효과가 예상된다. 이러한 동참은 국정과제인 “세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현”과 같은 맥락이다.

본 보고서에서는 사회정책 관련해서 글로벌 거버넌스를 구현하는 OECD의 거버넌스에 효과적으로 대응하고 참여하기 위해 현행 OECD 사회정책을 분석하고 향후 진화 및 효과적 참여 전략을 제시하고자 한다. 또한 ASEAN의 사회발전에 동참하기 위해 이들의 사회보호 정책을 소개하고 향후 진화 방향을 살펴보고자 한다. 1장에서는 OECD의 사회이슈를 살펴보고 2장에서는 소득 불평등 동향과 OECD의 사회정책을 고찰한다. 3장에서는 ASEAN의 사회보호정책을 살펴보고, 4장에서는 OECD 및 ASEAN의 향후 진화 방향과 OECD 글로벌 거버넌스에의 효과적 참여 전략을 제시하고자 한다.

제1절 경제위기 대처: 일자리 창출과 사회통합 확대

1. 노동시장의 회복과 회복력 증진

2008년 발생한 세계 금융위기의 여파로 많은 국가의 실업률이 급등했으며 그 회복이 더딤에 따라 각국 정부는 고용정책의 우선순위를 높이고 있다. 세계 금융위기로 인해 OECD 전체 실업률은 2009년 10월 전후 최고수준인 8.5%를 기록했다. 이후 실업률은 2012년 12월 약 0.5% 포인트 하락한 8%를 기록했다. 이는 금융위기가 시작된 시점보다 거의 1천3백만 명이나 더 많은 사람들이 실업자라는 것을 의미한다. 청년층에서의 타격이 특히 심각하여, 15~24세의 OECD 전체 청년 실업률은 2012년 12월 16.7%였다. 마찬가지로 우려스러운 점은 실업상태가 장기화되어 노동시장에서 영구 소외될 위험에 처한 실업자의 비중이 늘어나고 있다는 사실이다. 2012년 3사분기에 OECD 지역 내 실업자의 3분의 1 이상이 12개월 이상 실업상태였으며, 이는 금융위기가 시작된 이래로 상당히 증가한 수치이다. 장기 실업자 비중은 EU 국가들에서 평균 45%로 가장 높은 수치를 보이고 있다. 그러나 2007년 이후 장기 실업의 위험성은 일본, 특히 미국에서도 증가하는 모습이다.

매년 발간되는 OECD 고용전망 (Employment Outlook) 보고서는 일자리 위기 동향과 OECD 국가들의 대응을 모니터링하는데 중요한 역할을 해오고 있다. OECD는 2006년 채택한 신고용전략 (Reassessed Jobs Strategy)의 권고사항을 바탕으로 OECD와 주요 협력국의 노동시장에 대한 보다 심도 깊은 이해를 통해 양질의 일자리를 더 많이 육성하기 위해 적절한 정책방안을 모색하고 있다. 2012년에 발간된 OECD 고용전망 보고서는 노동시장 회복력 강화, 국민소득 대비 노동 비율의 하

락, 녹색경제로의 전환이 고용에 미치는 영향과 관련한 정책과 기관들의 역할에 중점을 두고 있다. 보고서에서 드러난 한 가지 사실은 지속적인 실업률 하락과 같은 구조적인 노동시장 성과를 촉진하는 개혁은 일자리와 소득 손실 등 불황이 노동시장에 주는 고통 역시 완화시키는 데에 도움이 된다는 점이다. 2013년 고용전망보고서는 고용보호규칙, 노년의 근로, 비자발적인 실업의 결과를 다루었고 또한 실업자의 구직을 장려하고 지원하는 것을 목적으로 하는 활성화 정책의 심도있는 국가별 (호주, 아일랜드, 핀란드, 일본, 노르웨이, 스위스, 영국) 검토로부터 나온 핵심 교훈이 종합적으로 포함되었다.

2014년 보고서에는 고용의 질, 정규·비정규 고용 문제 등을 주요하게 다루었다. 회원국의 고용의 질 분석 결과를 '우수, 보통, 저조'의 3개 군으로 분류하였는데 한국은 오스트리아·영국, 미국 등과 함께 보통 군에 해당된다. 전반적으로 고용의 질이 우수한 국가일수록 고용율도 양호한 것으로 나타났으며, 사회 계층별로는 취약계층, 특히 청년·저숙련근로자·임시직의 경우 고용의 질이 비교적 열악한 것으로 분석됐다. 향후 과제로 경력 개발 관점에서 고용 전망 및 분석, 고용의 양과 질 관점에서 노동시장 평가와 정책·제도의 역할 등 추가적 연구를 진행할 예정이다. 또한 고용의 질 데이터베이스 구축, 일자리의 질 측정 가이드라인 마련을 추진할 계획이다.

2. 취약층의 고용 장벽 대처

OECD와 주요 협력국의 노동시장에서 보다 오래된 문제점들 역시 OECD가 다루는 분야이다. 여기에는 실직근로자의 일자리 찾기 지원과 청년층, 노인층, 환자 등 취약계층의 고용장벽을 제거하는 개선된 정책

설계가 포함된다. 많은 근로자들이 세계 경제금융위기로 인해 실직자가 되었다. 그러나 실직은 사실 경기가 좋을 때에도 지속적인 구조적 변화로 흔히 발생하는 현상이다. OECD의 프로젝트는 실직자가 된 근로자들이 어떻게 실직 후에 잘 헤쳐나갈 수 있으며, 이들을 다시 직장으로 복귀시킬 수 있는 가장 적절한 정책은 무엇인가를 연구하는 데에 그 목적이 있다. 2013년 OECD 고용전망보고서에서는 OECD 국가들의 실직 발생률과 실직 결과에 관한 자료가 제시되었고, 이후 국가별 정책검토보고서가 후속 발간될 예정이다. 청년들의 성공적인 노동시장 참여는 그들 자신의 고용전망과 웰빙 뿐만 아니라 경제성장 전반, 사회통합, 심지어 정치안정을 위해서도 중요하다. 이를 위해서는 교육 시스템과 노동시장 체제가 함께 제대로 작동하도록 하는 공동의 조치가 필요하다. OECD는 청년정책 평가에 있어 주도적인 역할을 해왔으며 2010년 발간한 청년고용 종합보고서에서 그 내용을 집중적으로 다루고 있다. 과거 노동시장과는 다른 주목할 만한 추세는 대부분의 OECD 국가에서 노인층의 고용 비중이 지속적으로 증가하고 있으며, 조기 퇴직을 하는 노인들이 줄어들고 있다는 점이다. 그렇기는 해도 이 비중의 국가 간 격차는 크다. 인구 고령화가 급속히 진행되고 공적 사회지출의 지속가능성과 적정성에 대한 압력이 증가하고 있는 가운데 노인들에게 더 나은 근로 장려책과 기회를 주는 것이 중요한 목적이 되고 있다. OECD는 노인층과 관련하여, 특히 노인들의 취업능력, 일자리 이동성, 노동 수요 증진을 통한 노동시장 참여를 장려하는 정책들을 새롭게 검토하고 있다. 이 검토작업은 OECD가 2006년에 발간한 보고서 “Live Longer, Work Longer”에 발표된 정책의제를 바탕으로 한다. 이 검토에는 최근 개혁과 정책들의 비교검토, 노인층을 대상으로 한 노동시장의 실증연구, 우수 정책을 모색하기 위한 국가 사례연구를 비롯해 주요 검토내용을 담은 최종 종합보고

서가 포함될 예정이다.

활성화 정책(“Connecting People with Jobs”)의 일환으로 OECD는 노동시장에서 취약한 위치에 있는 근로자들을 대상으로 고용제고 방안·고용서비스 전달체계 개혁 방안 등을 중점 연구할 예정이다. 연구내용은 취약계층 선별을 위한 정책 수단 개발, 제공되어야 하는 고용서비스의 구체적 내용(특정 집단에 대한 서비스 프로그램 개발 필요성, 개발 비용 등), 지속가능하고 효율적인 활성화 정책 개발을 위한 조언(비용-편익 분석 등) 등이 있다.

OECD는 장애와 근로에 관한 혁신적인 작업을 수행하였으며 그 내용을 2010년 “Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers” 보고서에 담았다. 정신질환과 관련된 비용은 그 영향을 받는 20-30%의 노동인구 뿐 아니라 고용주와 사회 전반에게도 매우 높다. 이 주제를 다룬 첫 번째 보고서인 “Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work”은 2012년 초에 발간되었으며 정신건강과 일자리 이슈의 대응과 관련하여 사회, 고용, 건강 정책의 통합을 위한 우선순위 분야를 제시했다. 2014년 “Mental Health and Work: Lessons Learned and the Way Forward” 보고서에서는 정책 개입은 사전적으로 건강·고용관련 서비스가 통합되어 제공되어야 할 필요가 있으며, 정책 개입은 교사·사업주·고용 상담사·일반의사(general practitioners)가 연계하여 이루어져야 한다고 하였다. 2015년 3월 네덜란드 정부 주관으로 회원국의 보건과 고용을 총괄하는 부처의 고위급을 초청하여 포럼을 개최할 예정이며, 각국이 서로의 정책 정보를 교환할 수 있는 기회가 될 것으로 기대하고 있다.

3. 더 나은 삶을 위한 역량 강화

더 나은 고용과 사회적 성과 증진을 위해서는 직업역량의 개발이 필수이다. OECD 직업능력 전략 보고서 (Skills Strategy)는 직업능력에 대한 최고의 투자수익을 올리기 위해서는 사람들이 가지고 있는 직업능력에 대한 좋은 정보, 향후 노동시장에서 필요로 하는 직업능력의 예측과 대응, 효과적인 직업능력의 사용이 필요하다고 지적한다. 이러한 분야별로 정책의 효율성을 높이기 위한 증거기반 확보를 위한 작업이 진행 중이다. 23개 OECD 국가와 주요 협력국을 대상으로 실시한 새로운 국제조사인 국제 성인역량조사 (Programme for the International Assessment of Adult Competencies)는 주요 성인 역량의 수준과 분포를 지금까지 가장 심도 있게 국제 비교한 자료를 제공한다. 이와 함께 이들 역량이 어떻게 확보되고 일과 경제적, 사회적 성과에 사용되는지에 관한 정보를 취합한다. 조사 결과는 2013년 10월 제 1차 직업능력 전망 (Skills Outlook) 보고서에 게재되었다. 이후 직장에서의 역량 활용, 역량 불일치, 역량과 노동시장 성과를 심층적으로 다룬 주제별 후속 보고서가 발간될 예정이다.

제2절 사회 보호 이슈

1. 더 나은 정책을 통한 웰빙과 보호

효과적인 사회정책은 개인과 가족을 보호하고 이들이 충만한 삶을 살 수 있도록 돕는다. 이 분야에서 OECD의 역할은 개인과 가족을 돕는 정

책을 모색하여 사회와 경제가 보다 효과적으로 작동하게끔 돕는 것이다. 사회정책은 선제적이어야 하며 단순히 불행으로부터 사람들을 보호하는 것이 아닌 이들의 역량에 대한 투자와 잠재력 실현을 강조해야 한다. 지속되는 경제위기는 빈곤, 실업, 사회적 배제와 무주택 위험을 심화시키고 있으며 이에 따라 많은 개인들과 이들 가족의 복지가 위협받고 있다. 이러한 위험에 가장 큰 영향을 받는 계층을 이해하는 것이 사회적 지출의 우선순위를 결정하는 데 있어, 특히 재정건전화를 달성하는 데 있어 필요하다. 이와 함께 사회 정책의 효율성 확대와 포용적 성장 증진을 목적으로 하는 사회정책의 설계와 전달체계를 검토하는 것 역시 중요하다.

2. 복지 개혁

적절하게 설계된 사회정책은 취업장벽의 완화, 자립 지원, 일할 수 없는 사람에 대한 적절한 혜택 등을 통해 빈곤을 줄일 수 있다. OECD와 주요 협력국의 많은 근로연령 인구가 장기 실업에 빠져있거나 노동시장에서 소외되고 있다. ELS는 사회정책 분야에서 개인의 일자리 복귀를 위한 아래의 정책에 중점을 두고 있다.

- 1) 적절한 취업 지원 제공
- 2) 근로 유인: 일자리를 구하거나 더 많은 시간을 일하면 벌어들인 소득의 상당 금액을 소득세로 지불하고 급여권은 축소될 수 있다. 이러한 유효세율이 높을 경우 취업장벽이 생길 수 있으며 그 결과 저소득 상황의 탓에 빠질 수 있다.
- 3) 복지수급자가 일자리를 찾으려 하고, 근로 의욕이 없는 수급자에게

는 적절하게 복지급여를 제한

OECD 조세급부 정책 지표가 새롭게 개정됨에 따라 10년치 정보(2001~2010)를 활용한 국가 간 비교와 조세와 급부제도가 취업 또는 실업상태인 노동연령 개인과 그 가족에 미치는 영향을 분석할 수 있게 되었다. 이 데이터를 통해 조세급부 제도의 관대성과 유인 효과에 대한 전반적 추이와 국가별 추이를 알 수 있다. 그러나 사람들을 일자리로 돌려보내는 것이 전부는 아니다. 경제위기로 인한 소득 불균형 문제를 해결하는 것이 무엇보다 시급하게 되었다. 사람들에게 빈곤으로부터 벗어나고 실질적인 경력에 대한 전망을 제시할 수 있는 고용을 확대하는 것이 관건이다. 이를 위해서는 조세와 복지급여 정책이 이른바 “work pays” 되도록 해야 한다. 또한 가장 취약한 계층이 적절한 생활수준을 영위할 수 있도록 하여 “형평성” 문제를 해결해야 한다. 평가와 교육정책 역시 평생 교육을 감안해야 하며, 특히 저학력 근로자와 미숙련 근로자를 위한 평생교육이 필요하다.

3. 빈익빈 부익부 현상

돈으로 행복을 살 수 없다는 말이 사실인지 모르나 이는 의식주, 자녀 교육 등의 기본적 욕구를 충족할 만한 충분한 돈이 있을 때 해당되는 말이다. OECD 고용노동사회 사무국(ELS)은 2011년 발간한 불평등관련 보고서 “Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising”을 통해 소득 불평등 확대 원인과 이에 따른 경제적, 사회적, 정치적 문제를 새롭게 살펴보았다. 보고서는 소득분배의 불평등을 나타내는 지니계수의 추이가 지난 25년 동안 급격히 이동했음을 보여준다. 1980년대 중반

OECD 국가의 근로연령 인구의 평균 지니계수는 0.29였으나 2000년대 후반에는 거의 10% 상승한 0.316을 기록했다.

2014년 OECD 보고서 “Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion”에 의하면 대부분의 OECD 국가에서 빈부격차는 30년 이래 최고 수준이다. 현재 OECD 회원국 인구 중 소득 상위 10% 인구의 소득이 하위 10%의 소득보다 9.5배 높다. 1980년대에는 상위 10%와 하위10%의 소득 비율이 7:1 이었고 이후 이 격차는 꾸준히 벌어져 1990년대 8:1, 2000년대에는 9:1을 기록했다. 거의 모든 회원국에서 최상위 1%의 평균 소득은 나머지 인구의 평균 소득보다 더 빠른 속도로 증가했다. 그러나 전체적인 소득 불평등 증가는 단지 최상위 계층의 소득 비율이 커지는 것에 대한 문제가 아니다. 하위계층의 소득은 경제 호황기에는 훨씬 느리게 증가한 반면, 불황기에는 줄어들어 정책적 고려 대상 측면에서 상대적(일부 국가에서는 절대적) 소득빈곤 상태에 놓이게 되었다.

모든 사람을 위한 더 나은 일자리 창출 확대, 모든 단계의 교육훈련에 대한 접근과 성과의 강화, 사람의 역량에 대한 투자 등에 중점을 두는 노동정책은 불평등을 줄일 수 있다. 또한 보건, 가족 돌보기 등 고품질 공공 서비스에 대한 접근은 특히 개발도상국에게 있어 중요하다. OECD 연구 결과에 따르면 이러한 공공 서비스에 대한 지출은 불평등을 평균 5분의 1 가량 완화시킨다.

2014년 제125차 고용노동사회위원회 회의에서 가장 쟁점이 된 의제는 소득 불평등과 경제성장에 관한 의제였다. 소득 불평등에 관한 OECD 사무국의 연구내용은 소득 불평등 심화는 경제성장을 저하시키는 요인이며, 소득 재분배 정책이 경제성장률 하락으로 연계되지 않는다는 것이다. 경제위기 이후 심화된 소득 불평등 문제에 대하여 회원국들은 우려를

표명하면서 이에 대한 심도 있는 논의와 협력 필요성에 공감하였다. 따라서 소득 불평등 문제는 우리나라 사회정책에 함의하는 바가 크므로 향후 OECD 소득 불평등 논의에 관련 부처의 참여와 정책적 함의의 도출이 필요하다.

4. 정년 연장과 사적연금 보장 확대

인구고령화 측면에서의 세대 간 사회균형의 확보는 OECD와 많은 신흥국가들이 직면한 가장 주요한 과제 중 하나이다. 연금제도를 개혁할 필요가 있으며 많은 국가가 이 분야에서 정책행보를 보이고 있다. 그러나 퇴직급여 제공에 있어 재정안정성과 사회적 적절성이라는 두개의 목표를 달성하기는 쉽지 않다. 이에 대한 해결책의 일환으로 노동수명의 연장을 들 수 있다. ELS의 대표적 보고서인 “Pensions at a Glance”은 다음의 동향을 모니터링 한다.

- 1) 적정성: 연금이 축소되었어도 여전히 빈곤없는 노후를 보장할 수 있는지 여부
- 2) 퇴직 유인: 연금제도를 구조조정하여 더 오래 일한 사람이 더 많은 연금을 받도록 할 수 있는 방안 연구
- 3) 여성과 연금: 여성이 받는 연금은 여전히 남성보다 적다. 여성의 육아, 고령 친인척 돌보기 등에 대한 인정 여부, 이혼과 배우자 사망 후 연금 문제
- 4) 개혁: 최근에 이루어진 개혁으로는 앞으로 증가할 연금비용을 감당하기에 충분치 않다. 정년 연장 이외에 공적 연금지출을 억제하기

위해 정부 역할

5. 가족: 웰빙의 초석

가족은 개인의 웰빙에 도움이 되며 경제에 중요한 역할을 한다. 최근 들어 노동시장의 변화, 교육기회, 사회변화 등으로 인해 가족의 구성과 진화 방식이 바뀌었을 뿐 아니라 일과 돌보기 책임의 균형과 관련한 가족 구성원의 선택 방식이 바뀌었다. 가정과 자녀의 상황을 보다 용이하게 측정하기 위해 OECD 국가의 가족성과와 가족정책을 둘러싼 국제지표를 제공하는 OECD Family Database가 개발되었다. 현재 이 데이터베이스에는 4개의 대분류 아래 약 60개의 지표들이 포함되어 있다.

- 1) 가족의 구조: 편부모, 십대 출산율, 이혼
- 2) 가족의 노동시장 지위: 모성 고용률, 성별 임금 격차
- 3) 가족과 아동에 대한 공공정책: 가족정책에 대한 공공지출, 휴가기간, 보육 정책
- 4) 아동 성과: 교육수준, 범죄, 아동 빈곤

자녀의 웰빙은 가족의 웰빙과 직접적으로 연관되어 있다. 가족이 잘 지내면 아동도 잘 지낸다. 어린 시절의 각 단계에서 발생하는 아동의 독특한 니즈는 아동에 대한 조기 투자, 아동의 생활주기와 웰빙 성과 범위에 걸쳐 긍정적인 발달을 강화하는 프로그램의 개발 등 구체적인 정책적 대응을 필요로 한다. 또한 국내와 국제 비교가 가능한 아동의 웰빙에 관한 고품질 정보를 정기적으로 취합할 필요가 있다. 최근 들어 아동의 웰빙

문제는 많은 OECD 국가 정책의 주목의 대상이 되고 있다. 이에 대응하여 ELS는 최근 정부의 최상의 가족지원과 아동의 삶의 개선 방안을 제시하는 “Doing Better for Children” 보고서를 발표했다. 2011년 11월에는 전문가 협의를 통해 아동의 생활주기에 걸친 연령 관련 지표와 연구를 위한 권고사항을 검토하였다.

6. 양성 평등

OECD의 양성평등 프로젝트(Gender Initiative)는 새로운 경제성장 원을 모색하기 위한 정책 탐구의 일환으로 수립되었다. 양성평등의 강화와 모든 사람의 역량 사용에 대한 효율성 증대가 답변의 중요한 부분이 될 것이다. 지난 수십 년간 많은 국가의 양성평등 부문에서 상당한 진전이 이루어졌다. 실제로 일부 교육 분야에서는 여학생이 남학생보다 우수한 경우가 많으며, 일반적으로 남학생보다 학교를 중퇴할 가능성이 적다. 그러나 아직 여성의 소득이 남성보다 계속 적고 직장에서 최고 직책까지 승진할 가능성이 적으며 빈곤한 상태로 생을 마감하게 될 가능성이 더 크다. 여성을 소홀히 하는 것은 경제에 대한 여성의 주요한 기여를 포기하는 것뿐만 아니라 젊은 여성의 교육에 대한 수년간의 투자를 낭비하는 것을 의미한다.

양성평등 프로젝트 보고서인 “Closing the Gender Gap: Act Now”는 2012년 12월에서 발표되었다. 보고서의 목적은 정책 경험과 우수관행을 공유하고 교육, 고용, 창업에 있어서의 정부의 양성평등 증진을 지원하는데 있다.



제2장

OECD의 사회정책 동향과 고찰

제1절 OECD 국가의 소득 불평등 증가

제2절 소득 불평등이 경제성장에 미치는 영향

제3절 “OECD 보고서” 결론

제4절 OECD의 사회정책 고찰

2

OECD의 사회정책 동향과 << 고찰

OECD는 2012년에 ‘경제적 도전과제에 대한 새로운 접근(New Approaches to Economic Challenges, NAEC)’ 이니셔티브를 시작했는데, 이는 경제위기의 근본 원인 및 교훈에 대한 범 조직적인 고찰로 OECD 분석틀 및 정책권고의 지속적인 개선 과정을 촉진시키고자 하는 목적을 가지고 있다. NAEC는 성장을 위한 포괄적인(inclusive) 어젠다를 도출하고, 각국 정부가 국민의 웰빙을 향상시키고자 하는 궁극적인 목표를 달성하기 위한 보다 효과적인 정책 옵션을 도출하고자 하는 폭넓은 노력의 일환으로 출범하였다.

2013년 OECD 각료이사회(Ministerial Council Meeting, MCM)에 제출된 NAEC 중간보고서에는 NAEC 사업에서 추진하고자 하는 29개 프로젝트가 제시되었다. 프로젝트의 예비결과는 2014년 5월 각료이사회에 NAEC 종합보고서 형식으로 보고되었다. NAEC 종합보고서에서 중요하게 다룬 사회분야 이슈는 포괄적인 성장에 관한 것이다. 이러한 정책권고의 배경에는 지난 30여년간 심화된 소득 불평등이 있다. 소득 불평등의 심화는 경제성장에 영향을 주고, 사회통합과 시장 및 사회제도를 약화시킬 수 있다. 소득 불평등에 관한 프로젝트는 OECD 고용노동사회국(ELS)이 맡아서 진행 중인데 “Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion”이라는 보고서 제목으로 2014년 제125차 고용노동사회위원회 회의에서 발표되었다.

대부분의 불평등과 성장 간의 관계에 대한 분석은 성장이 불평등에 미치는 영향에 초점을 맞추고 있다. 반면 “OECD 고용노동사회국의 NAEC

프로젝트 보고서”(이하 “OECD 보고서”)에서는 불평등과 성장의 관계를 다른 방향에서 즉, 소득 불평등이 큰 국가가 소득 불평등이 작은 국가보다 더 빨리 성장하는지 혹은 더 느리게 성장하는지에 대해 살펴보았다.

“OECD 보고서”는 이론적으로는 두 가지 결과 모두 가능하다고 보았다. 빈부격차가 클수록 사람들은 부자가 되기 위해 할 수 있는 일을 모두 하려는 상당한 동기를 갖게 된다. 더 열심히 일하고, 더 긴 시간 공부하고, 더 큰 위험을 감수하는 등의 노력을 하게 되고, 이러한 노력들은 보다 활발한 경제 활동과 성장으로 이어질 수 있다. 그러나 다른 한편으로는, 빈부격차가 클수록 부유층이 빈곤층보다 경제적 기회를 더 잘 이용할 수 있다는 것을 의미하기도 한다. 빈곤층 아동들은 필요한 기간만큼의 최적의 교육을 받지 못하게 됨으로써 미래의 소득이 줄어들게 되고 새로운 기회에 투자하기 위한 차용도 어려워지게 될 것이다. 그 결과 성장은 그 반대의 경우보다 더 둔화된다. “OECD 보고서”는 새로운 분석을 통해 불평등이 경제성장을 둔화시킨다는 증거를 제시하였다. 또한 성장에 가장 영향을 미치는 것은 바로 소득분배의 최하위층에서의 불평등이라고 보고 있다. 그리고 “OECD 보고서”는 불평등과 성장 사이의 한 가지 가능한 ‘전달 메커니즘’을 고찰하였는데, 소득 격차가 큰 국가일수록 격차가 작은 국가와 비교했을 때 저소득계층이 교육에 투자할 가능성이 더 낮아진다는 사실이다.

“OECD 보고서”는 소득 불평등 이슈에 대해 분석하였으나 이를 해결하는 정책방안은 OECD의 주요 사회정책을 집대성한 것이라고 볼 수 있다. 1절에서 3절은 “OECD 보고서”를 요약한 부분이고 4절은 “OECD 보고서”에서 나타난 OECD 고용노동사무국의 사회정책에 대한 고찰이다.

제1절 OECD 국가의 소득 불평등 증가

1. 경기 대침체 이전 및 이후의 불평등 증가 추세

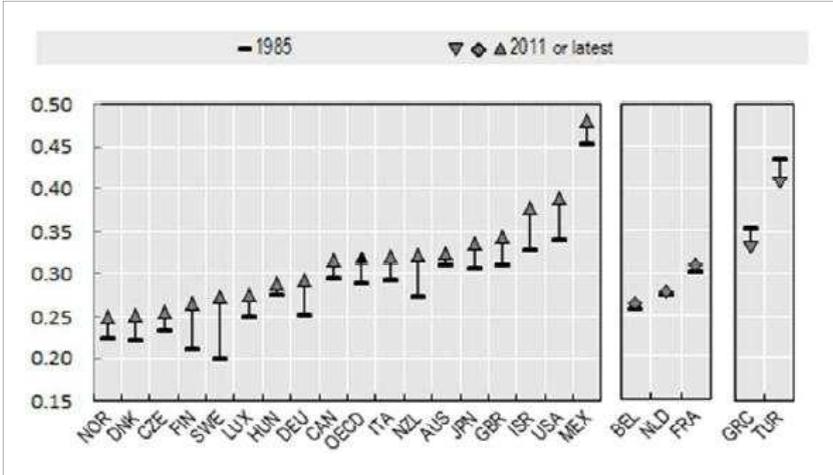
가구 소득분배에 있어서 격차는 대다수 OECD 국가에서 지난 30년 동안 계속 커졌으며, 그러한 장기적인 추세는 대침체기 초기에 일시적으로 중단되었다. 그러나 새로운 자료는 최근 몇 년간 불평등은 더욱 심화되고 있음을 보여주고 있다. 세계경제위기 이전, 20~25년 동안 전체 OECD 국가에서 평균 실질가처분소득은 해마다 평균 1.6% 증가했다. 그러나 OECD회원국 중 4분의 3에 해당하는 국가에서 상위 10%의 가구소득이 하위 10%의 가구소득보다 더 빠르게 증가했고 결과적으로 소득 불평등은 심화되었다. 경제위기 이전 시기에 전 소득 계층에 걸친 소득 증가 속도 차이는 특히 대부분의 영어권 국가들과 이스라엘, 독일, 스웨덴에서 두드러지게 나타났다. 그러나 경제위기 이후 즉, 2007년부터 2011/12년 사이 이러한 추세는 바뀌었다. 첫째, 평균 실질가구소득은 대부분의 국가에서 정체되거나 감소했으며 특히 스페인, 아이슬란드, 그리스에서는 연 3.5%이상 하락했다. 둘째, 소득이 감소한 거의 모든 국가에서 하위 10%의 소득이 더 빠르게 감소했다. 이와 유사하게, 소득이 꾸준히 증가했던 국가 중 약 절반에 해당하는 국가에서 상위 10%이 소득이 하위 10%의 소득보다 더 크게 증가했다.

종합해 보면, 이러한 상황전개는 장기간에 걸친 불평등 심화 추세를 확 인해 주고 있다. 경제위기로 대부분의 OECD 국가에서 소득 불평등은 역사적으로 최고 수준을 기록하고 있다. 현재 OECD 국가의 상위 10% 평균소득은 하위 10%보다 약 9.5배 높다. 1980년대 이 비율은 7:1이었다. 이 비율은 OECD 회원국 별로 다르게 나타난다. 북유럽 및 다수의 유럽

대륙 국가에서는 OECD평균보다 낮은 수준이지만, 이탈리아, 일본, 한국, 포르투갈, 영국은 약 10:1을 기록하고 있으며, 그리스, 이스라엘, 터키, 미국은 13~16:1, 멕시코와 칠레는 27~30:1을 기록하고 있다. 그러나 이러한 비율은 소득분배에서 단 두 가지 값만으로 결정되기 때문에 단지 부분적인 것만을 보여줄 뿐이다. 전체적인 분배를 감안한 보다 종합적인 지표는 지니계수이다. 지니계수는 널리 사용되고 있는 불평등 표준 지표로서 0(모든 사람이 동일한 소득을 가지는 경우)에서 1(한 사람이 모든 소득을 가지는 경우)까지 나타낸다. 1980년대 중반 OECD 평균 지니계수는 0.29이었으나 2011/12년까지 3포인트 증가해 0.32를 기록했다. 지니계수는 해당 자료가 있는 22개 회원국 중 17개 국가에서 증가했으며, 핀란드, 이스라엘, 뉴질랜드, 스웨덴, 미국에서는 5포인트 이상 증가했고 그리스와 터키에서만 약간 감소했다. 좀 더 최근 시기를 살펴보면, 불평등이 심한 다른 국가들 특히 멕시코, 칠레에서도 1990년대 중반부터, 그리고 포르투갈, 스페인, 폴란드에서는 2000년대 초반부터 불평등 지수가 하락했다. 그러나 이러한 추세는 2000년대 말로 가면서 대침체 시작과 함께 중단되었다.

소득 불평등 변화 추세와 패턴은 OECD 국가와 지역에 따라 다르게 나타난다. 소득 불평등은 1970년대 후반과 1980년대 초반 영어사용권 국가, 특히 영국 및 미국과 이스라엘에서 처음 증가하기 시작했다. 1980년대 후반부터 소득 불평등 증가는 지속적으로 보다 광범위하게 확산되었다. 1990년대와 2000년대 초반에는 불평등 정도가 이미 높은 국가 중 일부(이스라엘, 미국)에서 불평등은 더욱 심화되었고, 독일과 북유럽 국가들과 같이 전통적으로 불평등 정도가 낮았던 국가들에서도 처음으로 격차가 더 커졌다.

[그림 2-1] 소득 불평등 지니계수, 1980년대 중반~2011/12년



출처: "Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion", OECD, 2014.

2. 임금 및 소득 불평등 심화의 주요 원인

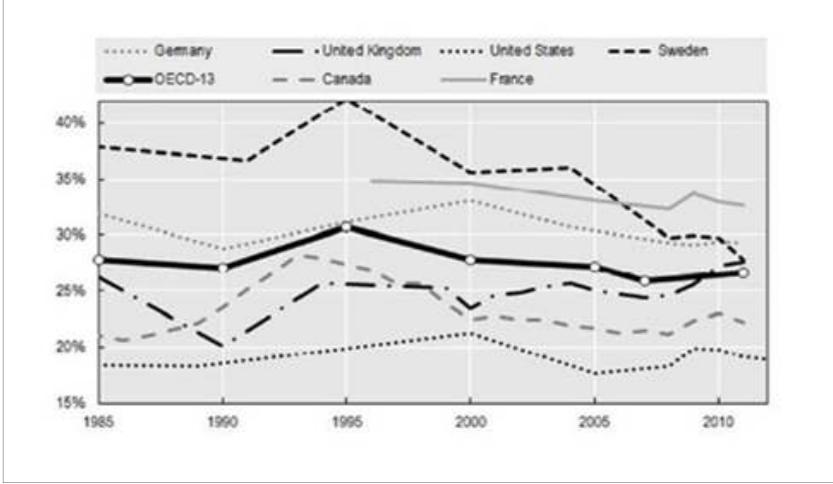
불평등 심화의 가장 중요한 직접적인 원인은 임금 및 급여에서의 차이가 더욱 확산된 것이다. 노동가능인구의 총 가구 소득의 4분의 3을 근로소득이 차지하고 있음을 생각해보면 이는 놀라운 사실이 아니다. 극히 드문 예외를 제외하고는 임금 상위 10% 근로자의 급여가 하위 10%의 급여에 비해 상승했다. 이는 최상위 집단이 근로소득에서 차지하는 비중이 증가하고 최하위 집단이 차지하는 비중은 줄어들었기 때문이다. 연간 근로시간은 고임금 근로자 그룹보다 저임금 근로자 그룹에서 더 많이 줄어들었으며 비정규직 일자리의 비중은 더 늘어났다. 각 국의 노동시장은 세계화, 기술발전, 제품 및 노동시장 규제 변화로 인해 엄청난 변화를 겪고 있으며, 이 세 가지 요소가 불평등을 심화시키는 근본적인 원인이 되고 있다. IT나 특정

금융부문과 같이 수요가 많은 고속련 근로자의 임금은 크게 상승한 반면 중·저속련 근로자의 임금은 그만큼 상승하지 않았다. 또한 대부분의 OECD 국가에서 노동시장은 규제 개혁과 제도적인 변화를 겪었다. 규제 개혁으로는 중위임금대비 최저임금비율 감소, 실업수당대체율 감소 또는 고용보호법 완화 등이 이루어졌으며, 제도적 변화로는 노조가입율이 낮아지고 단체교섭협상 범위가 줄어들었다. 여기서 이러한 변화들이 고용 및 임금 분포에 대조적인 영향을 미쳤다는 점에 주목해야 한다. 생산성과 성장을 촉진하고 고용기회를 증가시킨 반면, 다른 한편으로는 임금 격차를 심화시켰다. 파트타임과 저임금 일자리가 늘어나고 비정규 노동계약이 증가한다는 것은 또한 임금 격차가 커지는 것을 의미하기도 한다.

순소득 불평등 심화의 또 다른 주요 요인은 1990년대 중반부터 2000년대 후반에 이르기까지 조세 및 급여(tax and benefit)제도를 통한 재분배 약화이다. 조세 및 소득이전은 정부가 시장 소득 재분배와 소득 불평등 완화를 위해 사용할 수 있는 가장 직접적이고 즉각적인 효과가 있는 정책 수단이다. 경제위기 초기에는 공적 이전소득 및 소득세를 통해 생산가능인구 사이의 불평등을 OECD 평균 약 1/4정도 감소시켰으며, 이는 1990년대 중반 약 30%에서 하락한 수치이다. 이러한 재분배 효과는 대부분의 유럽국가에서 더 크게 나타났으나 일본, 한국, 스위스, 미국에서는 평균보다 훨씬 낮았고 칠레, 멕시코에서는 미미한 수준이었다.

조세보다는 복지급여 더 정확히 말하자면 급여 수급 패턴 및 관대성이 소득재분배 약화를 주도했다. 실업급여 신청자 수 감소와 급여 자격 기준 개혁이 특히 중요한 요인이었다. 정부가 전체 급여 제도에 더 많이 지출했지만, 소득이전은 보다 더 진보적으로 진행되지 않았다. 특히 실업급여가 “비경제활동인구” 급여 쪽으로 방향이 바뀌었고, 그 결과 경제활동 참가율이 낮아져 시장소득 불평등 심화 추세를 더욱 악화시켰다.

[그림 2-2] 재분배 추세, 생산가능인구, 1985~2011/12



주: 재분배는 총 시장소득의 불평등(지니계수)과 가처분소득 불평등 사이의 백분율 차이로 측정된다. OECD 평균은 모든 시점의 데이터가 존재하는 13개국의 수치를 기반으로 한 비가중평균(캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국, 미국).

출처: "Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion", OECD, 2014.

인구구조 및 사회적 변화(1인 가구 및 한 부모 가정 증가, 동일 소득 그룹 내 결혼 증가) 또한 불평등 심화에 기여하긴 했지만 때때로 제시되는 추정치보다는 그 영향이 훨씬 덜한 수준이다. 규모가 작은 가구일수록 가구 규모의 경제 효과로부터 받는 혜택이 적어진다. 그리고 자신과 동일한 소득 그룹에 속한 배우자와 결혼하는 정도의 소위 "선택 결혼"은 동일한 소득 계층에 속한 부부의 임금 집중효과를 가져온다. 이 두 가지 추세 모두 전체적인 불평등 심화에 기여하기는 했지만, 이러한 요인들의 기여도는 노동시장 관련 요인들보다 훨씬 낮은 수준(약 20%)이다. 여성 고용의 증가가 불평등 심화를 약간 완화시키기는 하지만 남성의 임금 격차 심화가 불평등에 기여하는 비율은 그보다 두 배(약 40%) 이상 높다.

교육을 통한 숙련노동자 공급 증가는 부분적이기는 하지만 기술발전, 규제개혁, 제도적 변화로 인한 임금불평등 심화를 상쇄하는데 도움이 되었다. 또한 노동인구의 숙련도 향상은 고용 성장 및 달성에 상당히 긍정적인 영향을 주었고, 따라서 임금격차 해소뿐만 아니라 고용률 증가에도 기여하는 가장 중요한 요인이 되고 있는 것으로 보인다.

3. 대침체 이후 변화

대침체로 대부분의 OECD국가에서는 근로소득과 자본소득이 모두 줄어들었다. GDP와 고용이 크게 하락하면서 세계 경제위기는 가구 소득 및 분배에 영향을 주었다. 2011년 OECD국가들의 평균 가구 가처분소득은 2008년보다 3.3% 낮았다. 그 동안 일인당 GDP는 2.6% 감소했고 고용율도 3.6% 낮아졌다. 소득 분배에 있어서 이러한 변화의 영향은 이중적으로 나타날 수 있다. 한편으로는 실업률 증가로 인해 빈부격차가 심해진다. 다른 한편으로는 자본소득 감소로 인해 상위계층의 소득이 감소하면서 빈부격차가 줄어든다. 지금까지 제시된 증거들은 최근 위기 동안 두 가지 구분되는 단계가 있었음을 보여준다. 첫 번째 단계는 2008년부터 2009/10년 사이로 이 시기에는 조세 및 급여 제도 그리고 경기부양책을 통해 사회복지제도가 위기의 영향을 대부분 흡수할 수 있었기 때문에 소득 불평등이 심화되지 않았다. 그러나 2010/11년부터 시작되는 두 번째 단계에서는 고소득 계층의 소득이 더 빠르게 회복되고 많은 국가에서 재정건실화에 초점을 맞춘 정책으로 정책 방향이 바뀌면서 불평등이 다시 심화되었다.

2007년 이후 시장소득(총 임금 및 자본 소득) 분배는 많은 국가들이 위기에서 회복되었을 때도 지속적으로 악화되었다. 스페인, 아일랜드, 그리

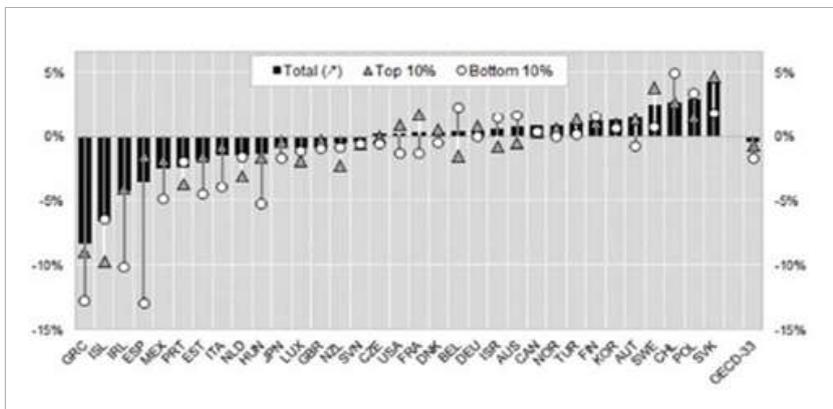
스, 에스토니아, 아이슬란드와 같이 경제위기로 가장 심한 타격을 받은 국가들뿐 아니라 프랑스, 슬로베니아에서 이러한 소득분배 악화가 가장 크게 진행되었다. 스페인과 그리스에서 시장소득 불평등은 위기의 여파로 현저히 심화되었고 위기가 지속됨에 따라 최근까지도 지속적으로 증가했다. 2010년과 비교해볼 때 2011년 스페인과 그리스의 지니계수는 각각 또 1.5%포인트, 3%포인트 증가했다. 시장소득 불평등은 독일, 룩셈부르크, 포르투갈에서도 2011년에 전년대비 1%포인트 이상 증가했다. 이와는 대조적으로 호주, 캐나다, 아일랜드, 이스라엘, 스웨덴에서는 심화 추세가 꺾여서 2011년 동안 시장소득 불평등이 감소했다.

가처분소득 불평등은 소수의 국가에서만 1%포인트 이상 증가했고, 나머지 국가에서는 큰 변화 없이 안정을 유지했다. 가처분소득 불평등이 크게 증가한 국가로는 스페인이 4%포인트 증가했고, 프랑스, 헝가리, 슬로바키아는 2%포인트 가까이 증가했다. 독일과 미국에서는 몇 년 동안 가처분소득 불평등은 별 변화가 없이 안정을 유지하다가 2011년과 2012년에 크게 증가했다. 한편 핀란드, 한국, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈에서는 2011년에 가처분소득 불평등이 약간 감소했다. 전체 기간 동안 가처분소득 불평등이 가장 많이 감소한 국가는 아이슬란드였다.

저소득 가구는 경제위기 동안 더 많은 손실을 보았거나 혹은 회복의 혜택을 더 적게 보았다. 2007년과 사용가능한 가장 최근의 소득 상위10%/하위10% 데이터에 초점을 맞추어 살펴보면, OECD전체에 걸쳐 평균적으로 하위 10%의 소득은 상위 10%의 소득보다 두 배나 감소했다. 데이터가 존재하는 33개국 중 20개 국가에서 소득 하위 10%는 상위 10%보다 더 큰 손실을 보았고, 24개 국가에서는 평균 가구보다 더 큰 손해를 보았다. OECD국가 평균적으로 하위 10%의 소득은 2007년에서 2011년까지 매년 1.6% 감소했다.

전반적으로 가구소득이 가장 많이 감소한 국가 중 일부에서 빈곤 가구의 소득 하락이 특히 두드러졌다. 스페인, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 헝가리, 멕시코, 에스토니아, 이탈리아에서 하위 10%의 평균 소득은 매년 4% 이상 감소한 반면 중간과 상위계층의 평균 소득은 하락하기는 했으나 하위계층보다는 하락폭이 작았다. 스페인의 경우 평균 소득은 3.6%, 상위 10% 소득은 단 1.4% 감소하는데 그친 반면 하위 10%의 소득은 연 13%나 감소했다. 이 국가들 중 아이슬란드에서만 상위계층의 평균 연간소득 하락(-13%)이 하위계층(-8%)의 하락폭을 초과했다. 일반적으로 평균 가구소득이 위기의 영향을 적게 받은 국가들에서는 여러 양상이 나타났다. 한 그룹(슬로바키아, 프랑스, 스웨덴, 미국, 오스트리아)에서는 하위계층이 중간/상위계층보다 경제위기의 영향을 많이 받은 반면, 다른 그룹(특히 벨기에와 칠레)에서는 하위계층의 소득 변화 결과가 상위계층 보다 긍정적이었다. 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 미국에서는 하위계층의 소득은 실질적으로 줄어든 반면 상위계층의 소득은 증가했다.

[그림 2-3] 가구 가처분소득의 연간 변화율, 2007~2011



출처: "Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion", OECD, 2014.

제2절 소득 불평등이 경제성장에 미치는 영향

많은 OECD 국가에서 심화되는 소득 불평등 추세를 해결하는 것을 최우선 정책과제로 삼고 있다. 부분적으로 이는 지속적인 소득분배 악화가 사회적 분노, 포퓰리즘 선동, 보호무역주의 정서 확산을 가져오고 결국 정치불안으로 이어질 수도 있다는 우려 때문이다. 또한 불평등 심화가 2008년 금융위기의 원인이라는 최근의 논의도 정책결정 측면에서 불평등 심화에 대한 관심이 높아지는 이유이기도 하다. 정책 입안자들이 불평등에 큰 관심을 보이는 또 다른 이유는 오랫동안 축적되고 때로는 빠르게 진행되는 불평등 심화가 경제성장에 영향을 주고 현재의 경기침체에서 벗어나는 속도에도 영향을 주지 않을까 하는 우려 때문이다.

지난 수십 년간, 불평등이 성장에 미치는 영향이 긍정적인지 또는 부정적인지 알아보기 위해 수많은 이론적·실증적 연구들이 시행되었다. 이론적인 연구들은 두 가지 가능성 모두를 뒷받침하는 메커니즘들을 제시했고, 이 두 메커니즘 사이의 차이점을 구분하려는 대규모 실증적 연구들은 대체로 결론에 도달하지 못하고 있다.

1. 선행 연구

선행 연구들은 불평등이 성장에 긍정적인 방향 또는 부정적인 방향으로 영향을 줄 수 있다고 예측한다. 먼저 불평등 심화가 성장을 저해하는 경우는 다음 두 가지 경우이다.

a. 불평등 심화가 받아들일 수 없는 수준까지 도달하는 경우, 유권자들은 더 높은 과세와 규제를 주장하거나 또는 더 이상 기업과 친기업 정책을

을 믿지 않게 되고, 이 모든 것은 투자에 대한 인센티브를 감소시킬 수 있다. 극단적인 경우, 불평등이 사회 불안으로 이어져 성장에 해로운 영향을 미친다.

b. 빈곤층이 돈을 빌릴 수 없는 경우, 아무리 투자 수익률이 높다고 해도 가치 있는 투자를 할 여유가 없게 된다. 예를 들어 저소득 가구에서는 학비를 부담할 여유가 없으면 설사 교육과정을 마친 후의 수익률이 개인적으로나 사회적으로 모두 높다 하더라도 정규교육과정을 그만두는 선택을 하게 된다.

반면, 다음 두 가지 경우에 불평등 심화는 성장을 증가시킨다.

c. 불평등이 심화될수록 사람들은 높은 수익률의 혜택을 누리기 위해 보다 열심히 일하고, 투자하고, 위험을 감수하게 된다. 예를 들어 교육수준이 높은 사람들이 훨씬 더 생산적인 경우, 교육 결과의 수익률 차이가 크기 때문에 더 많은 사람들에게 교육을 계속 받고자 하는 동기가 된다.

d. 부유층은 더 낮은 소비성향을 가지기 때문에 불평등 심화는 총저축 증가를 촉진한다.

2. 실증적 증거

지금까지의 실증적 연구는 대부분 상대적으로 단순한 국가간 성장을 회귀분석을 기반으로 하고 있다. 이러한 연구들을 간략하게 살펴보면 불평등이 어떤 방향으로 성장에 영향을 미쳤는지에 대해 아직까지 합의된

결론은 없다. 그러나 이전 연구는 시계열이 부족한 데이터를 반영한 추정법과 품질이 좋지 않은 데이터에 기반해 수행된 경우가 많았다. 또한 이전 연구들은 두 가지 가능한 이론적 영향 중 어떤 이론이 실제로 작용하고 있는지 알아보려는 시도를 하지 않았다. 때문에 예를 들어 불평등이 성장에 큰 영향을 미치지 않는다는 결과는 다음 두 가지 이론과 모두 일치한다. 첫 번째는 불평등은 성장에 전혀 영향을 미치지 않는다는 것이다. 두 번째는 불평등은 인적자본에 대한 투자를 막고, 더 열심히 일하도록 촉진하기도 한다는 것인데, 이 두 가지 효과는 서로 상쇄되므로 결과적으로 별 영향이 없다는 결론과 일치한다. 보다 구조적인 접근법은 잠재적으로 이 두 가지 중 어느 설명이 진실인지 결정할 수 있을 것이고, 그에 따른 정책적인 방향 및 결과는 완전히 달라지게 될 것이다.

3. 접근법 및 새로운 증거자료 요약

아래 제시된 OECD 국가에서 불평등이 성장에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대한 새로운 연구의 접근법은 다음과 같다.

- 데이터 품질: 본 분석은 새롭게 수집된 자료인 OECD 소득분배 데이터 셋(OECD Income Distribution Dataset(IDD))을 이용한다. OECD-IDD는 1970년~2010년까지의 기간에 걸쳐 5년 간격으로 측정된 변수를 가진 패널 자료이다. 31개 OECD 국가를 대상으로 한 OECD-IDD의 불평등 지수는 “평등화된 가구소득” 개념을 기반으로 표준화된 척도이다. 즉, 동등화 지수로 가구의 총 소득을 가구 규모에 맞게 조정하였다. IDD는 각 국가에서의 소득분배와 그 추세에 대한 풍부한 설명을 가능하게 하는 데이터 공급원이 되었다. 또한 세금 및 이전

(taxes and transfers)이 이루어지기 전과 후에 측정된 소득 정보를 모두 포함하고 있어, 재분배 정책 규모의 기준을 제공한다. 그러나 현물급여 및 소비세는 기본 소득조사들이 이에 대한 정보를 제공하지 않기 때문에 제외된다. 따라서 보건, 교육, 공공주택 및 공공부조와 같은 공공서비스나 실업자 서비스 및 적극적 노동시장정책들을 통한 재분배는 고려하지 않았다.

- 범위: “OECD 보고서”의 분석은 OECD 국가에 초점을 맞추므로써 불평등과 성장 사이의 서로 다른 관계가 선진국에서보다는 개발도상국에 존재할 수 있는 문제를 피했다.
- 추정방법: 통계적 분석은 성장을 불평등, 물적/인적 자본, 일인당 GDP에 대해 회귀 분석한다. 모든 결과는 “system GMM” 추정방법을 기반으로 한다. 따라서 본 분석은 불평등 변화의 가장 큰 자료(국가간 자료)를 이용하면서 다른 잠재적으로 관련 있는 국가별 특정 설명 요인들도 다룬다.
- 불평등 지수: 한 국가의 하위 불평등은 전체 평균소득과 10 분위 중 하위의 한 분위(예: 2분위) 평균소득 비율로 산출된다. 이 비율의 증가는 평균가구와 빈곤가구의 격차가 커지고 있음을, 즉 하위계층에서의 불평등 심화를 의미한다. 상위계층에서의 불평등은 10 분위 중 상위의 한 분위(예: 8분위)의 평균 소득과 전체 평균소득의 비율로 산출되며, 부유층과 중간계층의 격차 정도에 대해 알려준다. 따라서 분석은 몇몇 불평등 형태는 성장에 긍정적이고, 또 다른 일부는 성장에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 가능성을 고려할 수 있다. 소득 불평등은 시장 및 순소득 측면에

서 세금 및 이전(taxes and transfers) 전과 후로 각각 측정된다.

“OECD 보고서” 분석의 주요 결과는 다음과 같다.

- 소득 불평등은 그 이후의 (중기) 성장에 통계적으로 유의미한 부정적인 영향을 미친다.
- 가장 중요한 것은 소득분배 최상위계층보다는 최하위계층에서의 소득 편차 정도이다.
- 재분배 정책이 전체적으로 성장에 좋지 않다는 증거는 없다.

종합해보면, 두 번째와 세 번째 결론은 높은 수준의 소득 불평등이 교육에 대한 투자결정에 영향을 줄 수 있음을 나타낸다. 따라서 섹션 5에서는 인적자본 축적 메커니즘에 대한 추가적인 분석이 이루어지는데, 불평등이 높은 국가에서 빈곤층은 교육투자에 대한 보상율이 큰 경우에도 인적자본에 가치 있는 투자를 할 여유가 없다고 예측한다. 이에 따라 분석은 서로 다른 사회경제적 배경을 가진 개인에 의한 다양한 인적자본 축적 유형들과 불평등 변화가 연관되어 있는지 여부에 대해 알아본다. 만약 빈곤층이 현재소득이 충분하지 않기 때문에 교육에 투자하지 않는 경우라면, 불평등 완화가 빈곤층을 교육투자자로 유인할 수 있는 길이 된다.

4. 기초 분석 결과

분석의 첫 번째 부분은 지니계수로 측정되는 순소득 불평등에 초점을 맞추고 있으며, 시장소득과 순(지니)소득 불평등 사이의 차이로서 재분배 정도를 측정한다. 불평등 심화는 성장을 감소시키는 것으로 나타났다. 다

양한 통계적 방법에 관계없이 불평등이 성장에 미치는 부정적 영향은 통계적으로 유의미하게 나타난다(표 2-1 참조). 불평등이 성장에 미치는 영향은 상당히 크다. 예를 들어 불평등이 지니계수 1 포인트 낮아지면 이후 25년간 평균 성장률은 매년 약 0.1%포인트씩 증가한다. 단기적으로 보면, 첫 5년간 소득 격차가 줄어들면서 축적성장률은 0.8%포인트(연평균 0.15%포인트) 더 높아진다. 대부분의 성장모델에서처럼 물적/인적 자본이 포함될 때 이러한 영향은 확증된다.

〈표 2-1〉 OECD국가의 불평등과 성장관련 분석결과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
순소득 불평등 (Gini t-1)	-0.774** (0.319)	-1.003** (0.376)		-1.257** (0.517)	-1.207** (0.473)	
총소득 불평등 (Gini t-1)			-0.640 (1.092)	0.138 (0.595)		
총불평등-순불평등 (t-1)					0.064 (0.706)	-0.365 (1.476)
y (t-1)	-0.136** (0.054)	-0.079 (0.106)	0.038 (0.178)	-0.070 (0.121)	-0.079 (0.131)	0.133 (0.231)
인적 자본 (t-1)		-0.000 (0.015)	0.006 (0.021)	-0.009 (0.011)	-0.010 (0.012)	0.013 (0.021)
투자 (t-1)		0.045 (1.311)	1.545 (1.304)	-0.245 (1.310)	-0.243 (1.477)	2.484 (2.138)
관찰치	127	127	124	124	124	124
국가 수	31	31	30	30	30	30
도구변수 수	27	16	16	18	18	16

주: 종속변수는 Δy_t 로 여기서 $[t-(t-1)]$ 은 5년이다. 수정된(Windmeijer, 2005) 표준오차를 가지는 견고한 2단계 System GMM 추정법. 모든 회귀분석은 기간 더미를 포함한다. 모든 회귀분석은 (1)을 제외하고 인적/물적 자본 변수를 포함한다. ***, **, * 는 각각 1.5, 10% 수준에서 중요성을 표시한다.

출처: "Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion", OECD, 2014.

5. 재분배와 상위 및 하위계층 불평등

원칙적으로 불평등이 커질수록 저소득 가구의 투자 가능성과 위험을 감수할 수 있는 가능성은 줄어든다. 그러나 불평등 완화를 위해 높은 세금 및 이전 정책을 실시하게 되면 일하고 저축하려는 인센티브는 줄어들게 된다. <표 2-1>에 제 4열은 시장소득 불평등과 순가처분소득 불평등을 모두 포함시키도록 분석을 확장하였다. 따라서 순 불평등에 대해 추정된 계수는 재분배로 인한 불평등 변화 효과를 반영한다. 계수 값은 음의 값으로 남아있지만 통계적으로 유의미하며 이전 열의 값에서 변화가 거의 없다. 제 5열은 순불평등을 감안한 후 한 국가의 재분배 정도(시장 불평등과 순소득 불평등 사이의 차이)는 성장에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 것을 보여준다. 또한 재분배가 유일한 핵심 독립변수인 다른 식에서도 확인되었다(제 6열 참조). 종합해보면, 이러한 결과들에서 가처분소득 불평등은 성장에 부정적 영향을 주며, 가처분소득 불평등을 줄이기 위한 재분배는 최악의 경우라 하더라도 성장에 나쁜 영향을 미치지 않는다는 것을 알 수 있다.

소득분포 하위계층에서의 소득 격차를 줄임으로써 불평등을 완화시키는 것이 상위계층에서의 불평등 해소에 집중하는 경우보다 경제성장에 보다 긍정적인 영향을 준다고 나타난다. 이 결과는 지니 불평등 지수를 몇 가지 “상위”/“하위” 불평등 기준들로 대체함으로써 산출되었다. 예를 들어 하위 소득 불평등은 십분위 하위 계층의 가처분소득과 중간 소득 비율에 의해 측정될 수 있으며, 상위 소득 불평등은 그 반대로 측정된다. 그 결과 하위계층의 불평등을 1 표준편차만큼 감소시키면(영국의 하위불평등을 덴마크와 같도록 변화시키거나 또는 미국의 하위불평등을 한국과 같도록 변화시키는 것과 같음) 연평균성장률은 차후 25년 동안 0.5% 증

가한다고 밝히고 있다.

소득 하위계층에서의 소득 불평등이 성장에 미치는 부정적인 영향은 매우 강력하게 나타난다. 기본적인 접근법은 인구의 최극빈층 가구(즉, 소득 10분위 중 1분위와 중간값과의 소득 차이)에 초점을 맞추는 것이다. 그러나 소득 10분위 중 제 2, 3, 4, 분위에 초점을 맞추는 경우는 오히려 중저소득층의 상대적인 소득 상황을 보여주는데, 이 경우도 매우 유사한 수준으로 성장에 부정적인 영향을 미친다. 이는 성장에 대한 불평등의 부정적인 영향이 사회 최극빈층의 빈곤문제 해결에 관한 것만이 아니라, 보다 일반적으로 저소득계층의 문제를 다루어야 함을 의미한다.

그러나 소득 상위계층에서의 불평등 변화는 경제성장에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이는 아마도 사용된 소득 자료가 소득분배의 최상위 계층의 상황을 정확하게 나타내지 못했을 수 있기 때문이다. 사용할 수 있었던 상위소득 자료(예: World Top Income Database)에는 단지 십분위, 백분위로 나타난 상위계층의 세전 소득비율만이 포함되어 있으며, 18개의 OECD 국가만이 대상국에 포함되어 있어 매우 제한적이다. 결과적으로 상위 1%의 세전 소득비율에 기반한 상위계층 불평등의 역할 분석을 수행하는 것은 불가능하다.

따라서 “OECD 보고서”에서 시도한 분석의 결론은 다음과 같다.

- 불평등 심화는 경제성장을 저해한다.
- 경제성장에 특히 부정적인 영향을 미치는 것은 소득분배 하위 50%에서의 불평등 심화이다. 상위 50%에서의 불평등은 성장에 뚜렷한 영향을 주지 않는다.
- 재분배는 적어도 성장을 저해하지는 않는다.

제3절 “OECD 보고서” 결론

과거에 비교적 소득 격차가 크지 않았던 국가들을 포함한 대다수 OECD 회원국에서 장기적인 소득 불평등 심화 현상이 나타난다. 경기 성장과 하강을 가리지 않고 소득 격차는 계속 벌어졌다. 소득 불평등 심화는 경기 대침체가 시작되던 처음 몇 년간 멈추었지만, 고용 증가가 부진하고 재정 건실화가 자리잡으면서 다시 가속화되었다. 각국이 대침체에서 빠져 나오는 이 시기에 중요한 것은 심화된 소득 불평등과 경기 회복 및 성장이 양립할 수 있을까 하는 점이다. 보고서의 분석 결과를 보면 소득 불평등은 성장에 상당히 크고 통계적으로 유의미한 부정적 영향을 미친다. 보다 중요한 것은 성장을 저해하는 분배의 주요 원인이 소득 불평등이라는 점이 여러 가지 증거를 통해 드러났다는 것이다. OECD 자료에 근거한 추가 분석을 보면 소득 불평등이 경제 성과에 부정적인 영향을 미치는 한 가지 방식은 저소득층의 투자 기회(특히 교육 부분)를 줄이는 것이다. 소득 불평등을 낮추거나 보다 이상적으로 장기간에 걸친 소득 불평등 상승을 역전시키는 것은 사회의 불공평성을 낮추는 것뿐 아니라, 더 부유해지기 위한 방법이기도 하다.

2011년 OECD 연구보고서(“Divided We Stand”)는 소득격차 상승을 완화하고 기회의 형평을 촉진하기 위한 아래와 같은 세 개의 포괄적인 정책 방안을 제시했다.

- 노동시장 분절화 완화를 위한 포용적인 고용촉진 및 정책
- 고품질 공공 서비스에 대한 동등한 접근을 포함하는 조세 및 복지급여 정책의 기초를 개선하는 개혁
- 인적 자본에 대한 투자 증대

“OECD 보고서”의 연구 결과는 이 세 가지 정책방안과 일맥상통한다. 이 정책방안이 소득 격차를 줄이거나 격차 증가를 제한하는 데에서 한 걸음 더 나아가, 성장의 동력이 될 수도 있음을 제시하는 것이다. “OECD 보고서”가 능동적이고 포용적인 고용 촉진을 자세하게 고려하지는 않았지만, 고용 촉진이야말로 소득 격차 축소와 성장 증가라는 ‘이중 배당’이 가장 두드러지게 나타나는 부분이다. 고용 증가는 전망 좋은 직장의 일자리가 늘어날 때에만 소득 불평등을 완화하는데 기여할 수 있다. 따라서 정책의 주요 과제는 청년, 고령자, 여성, 그리고 이주노동자 등 취약 계층을 위한 고용을 촉진하는 것이다. 이를 위해서는 그냥 새로운 일자리가 아니라 사람들이 근로빈곤을 피하고 거기에서 벗어날 수 있는 일자리가 필요하다. “OECD 보고서”는 다른 두 가지 방안, 즉 인적자본과 세금 및 혜택에 대해서는 그 중요성에 대해 그리고 어느 부분에 초점을 맞추는 것이 바람직한지에 대해 추가 증거를 제시했다.

빈부 격차 증가를 낮추기 위한 정책 전략에 있어서 역시 중요한 방안은 조세 및 복지급여 정책 개혁이다. 최근 OECD 연구의 상당수는 고소득층에 초점을 맞추었다. 고소득층이 전에 비해 세금을 많이 낼 수 있게 됨에 따라, 각국 정부는 부유층이 공정한 몫의 세금을 부담하도록 하기 위해 세제를 재검토하고 있다. 이를 위해서는 여러 가지 방법을 취할 수 있다. 부유층에 대한 한계(누진)세율(marginal tax rate)을 높이거나, 납세 협력을 향상시키고, 고소득자들에 대한 불균형적인 혜택이 되었던 세금 공제를 없애거나 축소하고, 자산이동을 포함한 모든 형태의 재산과 부에 대한 세금의 역할을 재평가하는 것이다. 현행 세법의 허점을 막아 과세 표준을 확대하면 효율성과 형평을 모두 높일 수 있다. 특히 부유층 가계에 집중되어 전체 소득의 상당 부분을 차지하는 자본 소득에 대한 과세가 그러하다. 서로 다른 자산에서 비롯된 소득에 대한 불공평한 과세는 어떤

경우에는 불평등을 심화시키고, 자본의 할당을 왜곡한다.

그러나 “OECD 보고서”는 소득 분포의 최하단에 중점을 두는 것이 더욱 중요하다고 보고 있다. 소득 분포의 가장 밑부분에서 나타나는 소득 불평등 심화가 성장을 저해한다는 결과도 제시하고 있다. 경기 대침체 이후 저소득층이 크고 지속적인 손실을 입었다는 사실은 대상을 정확하게 겨냥한 소득 지원 정책의 중요성을 부각시킨다. 정부의 소득이전은 저소득층이 소득 분배에 있어서 더 이상 뒤쳐지지 않게 보장한다는 의미에서 중요한 역할을 한다. 이 때 정부의 소득이전은 현금에 국한되지 않는다. 이 부분에서 중요한 다른 요소는 공공 서비스에 대한 접근성을 높이는 정책으로, 수준 높은 교육 및 보건 서비스에 대한 접근 등을 말한다. 이 같은 조치는 현금 소득에 기인한 불평등을 완화하고, 더 나아가 장기적인 사회적 투자가 되어 상향 이동을 가능케 하고, 기회의 평등을 높이는 역할을 한다.

여러 사회 정책은 빈곤 완화를 목적으로 삼는다. 그러나 “OECD 보고서”의 분석 결과, 성장을 저해하는 것은 단지 빈곤만은 아니다. 오히려 정책결정자들이 보다 더 포괄적으로 하위 40%, 즉 경기 회복과 미래 경기 성장의 혜택을 받지 못할 위험에 처한 취약한 중저소득층을 걱정해야 한다는 것이다. 빈곤 퇴치 프로그램으로는 충분치 않다.

“OECD 보고서”가 제시하는 또 다른 중요한 정책 제언은 불평등과 인적자본의 관계에 관한 것이다. 불평등이 커진다는 것은 교육에 대한 투자가 줄어든다는 것을 의미하고, 사회경제적 취약계층은 투자한 만큼의 혜택을 받지 못하게 된다. 교육 개혁은 저소득층의 접근 개선에 초점이 맞춰져야 한다. 저소득층의 교육 성과가 중, 고소득층에 비해 평균적으로 좋지 않고, 불평등 심화에 민감하기 때문이다. 그러나 취약 계층 개인의 성과는 대학/직업학교에 직접 지불하는 개인적 비용을 낮추는 단순한 정책에 크게 반응하지는 않을 수도 있다. 기회 비용은 일반적인 예상보다

더 큰 역할을 할 가능성이 높다. 따라서 정책 수립 시 소득 불평등 사회의 사회경제적 취약계층은 공교육 기회도 제대로 받지 못할 가능성이 있다는 점을 고려해야 한다. 이에 따라 기술 개발을 장려하는 전략은 반드시 직업 관련 훈련과 저숙련자 대상 교육 향상 및 근로 생애 전반에 걸친 정규 교육에 대한 접근 개선을 포함해야 한다.

제4절 OECD의 사회정책 고찰

우선 유럽의 사회정책 패러다임의 변화를 살펴보고자 한다. 지난 수십 년간 유럽 복지국가의 발전은 세 단계로 특징지을 수 있다. 1980년대 초까지 대부분의 유럽국가가 실행했던 사회정책은 소득대체와 소득지원이라는 사회보호의 전통적인 도구에 초점을 두는 것이 특징이었다. 다음 단계로, 이러한 국가들의 사회정책은 1990년대 후반까지 ‘활성적’이라 불리는 사회복지로 진화하였다. 긴축정책으로 인해 시스템의 혜택이 줄어들고, 권리와 의무의 균형이 바뀌었으며, 직업 연결성은 활발한 고용정책으로 인해 강해졌다. 유럽국가는 이 단계에서 ‘일을 통한 소득(making work pay)’ 정책을 실행하고 노동시장의 유연성을 높이려 노력함으로써(예: 임시 계약을 허용하고 시간제 근무를 촉진함) 취업이 더욱 매력적으로 보이도록 노력하였다. 이러한 진화는 사실상 모든 유럽 국가들에서 토론되었던 복지국가위기론(crisis of the welfare state)에서 크게 다루어졌다. 그러나 ‘활성적 복지국가(active welfare state)’에 대한 인식은 ‘지식경제(knowledge economy)’의 등장으로 인해 바뀌었다.

사회비용의 수위가 부담스러운 수준이 되면 취업과 경쟁에 해가 될 수도 있다는 우려에서 인적 자본에 대한 적극적인 투자정책으로 고급노동

력을 제공함으로써 유동자본을 유지하는 목적으로 변동되었다. 인적 투자와 기술개발 정책은 경제성장과 혁신뿐만 아니라 모두에 기회를 제공하기 위한 활성적인 도구라는 인식이 증가했다. 사회보호정책은 이러한 변동을 지원하기 위해 재구성되고 재설계되었다. 세부적으로 설명하자면, 복지정책에 대한 강조가 보상적인 논리에서 예방적인 논리로 변동되었다. 이러한 사회정책에 대한 예방적 접근은 무직자에게 제공되는 소득 지원의 강조를 줄이는 반면 활성적인 노동참여를 촉진하고 인적 자본의 품질을 높이는 데에 중점을 둔다. 사회복지정책은 더 많은 사람들의 노동을 가능케 하고 국민들이 자신들의 행위에 대한 책임을 스스로 질 수 있도록 설계한다. 국민들의 사회적 및 인적 자본에 투자를 증가하고, 국민이 자신의 인생자립에 대한 책임을 스스로 지는 것이 가능하도록 한다. 이는 평생교육을 제도화하는 계기를 만들었다. 복지정책의 이와 같은 세 번째 발전단계는 최근에서야 궤도에 놓여졌다. 현재까지 대부분의 국가에서 지배적인 정책접근은 일을 통한 소득 정책과 일자리 창출, 훈련 및 교육, 그리고 유연한 시간제 고용에 방향 지어진 정책과 같이 활성적인 노동시장 정책의 전통적인 사상에 훨씬 더 치우쳐져 있다.

대부분의 유럽복지국가가는 지난 100년간 잔여적인 친기업적 복지국가에서 20세기의 포괄적인 제도적 복지국가로 발전해왔다. 20세기 말의 제도적인 복지국가 모델에서 정부의 역할은 개인 시민의 책임을 더욱 강조하는 비포괄적 모델의 형태로 차츰 쇠퇴되었다. 이러한 발전은 복지국가에서 복지사회로의 전환이라 특징지어질 수 있다. 충분한 복지와 사회보호 제공에 대한 책임을 국가 혼자만 지지 않는 것이다. 이러한 책임은 민간사업(시장), 사회(시민 단체), 그리고 개인 및 그들의 비공식적 네트워크(가족, 친지, 이웃)와 함께 공유되는 것이다. 특정한 모델에서의 국가, 시장, 그리고 시민사회간의 관계는 '민주적 삼각형(democratic tri-

angle)’이라 불릴 수 있다.

복지국가 진화의 본 단계는 ‘복지국가 활성화 또는 가능케 하는 것’의 과정에서 등장하는 사회보호 시스템의 활성화요소로 특징될 수 있다. ‘복지국가 활성화’는 시민과 사회간의 절대적 계약과는 다른 자세를 만드는 것을 목표로한다. 시민의 역할은 더욱 활성화적이며 자신의 책임과 판단 및 행실에 초점 맞추어져 있는 반면 정부의 역할은 적은 보호와 많은 지도 또는 운영으로 인식된다.

실제 관행에서 이는 작은 정부와 적은 계약성을 초래하는 반면 많은 개인성, 비공식(사회 네트워크; 비정부 단체; 시민 단체), 그리고 시장기반 규정으로 이어진다. 책임이 정부에서 ‘시민사회’의 부분인 비정부, 민간, 그리고 비공식적 시민 단체로 이전되는 것이다. Giddens(2000)는 이와 같은 접근을 ‘사회적 투자’라 정의한다. 1990년대에 시작된 본 토론은 20세기 후반에 있었던 현대의 복합사회로의 변화를 반영한다. 경제적 민영화와 세계화의 과정이 힘 분배를 국가에서부터 ‘자본’과 시장으로 옮긴 것이다. 동시에 NGO와 시민사회 단체는 복지제공 분야에서 매우 중요한 역할을 맡게 되었으며, 이는 계속될 것이다. 사회는 더욱 복잡적이게 되었으며 고정된 사회 구성과 집합적으로 처방된 행동패턴은 쇠퇴됨으로써 개인이 자신의 삶을 능동적으로 설계하게 되었다.

복지국가 관점에서 볼 때, 복지국가의 정책들은 시민들을 실업, 저임금 그리고 부족한 고용 보장과 같은 시장의 역경으로부터 보호하기 위해 존재한다. 복지국가들은 에스핑-앤더슨 (Esping-Anderson, 1990)에 의하면 ‘반-공용화’, 또는 특정 복지국가가 어느 정도로 시민들을 시장 실패로부터 보호하기 위해 노동 시장에 관여하는가로 묘사된다. 그렇다면, 반-공용화 정책들은 시민들을 시장에 대한 의존으로부터 분리시키거나 보호하기 위한 시도 중 하나로 이해될 수 있다. 같은 방법으로, ‘반-가족화’

정책들(특정 국가가 자녀 또는 도움이 필요한 노인들에 대한 금전적 지원이나 후생복지를 책임지는 것)에 대해서 논할 수 있다. 이런 정책을 시행함으로써, 국가는 시장에 개입하여 주로(그리고 거의 항상) 부인들과 어머니들에게 지워지던 책임을 맡게 된다. 이것은 누군가가 국가의 지원 없이 스스로 적절한 생활수준을 유지할 수 있을수록, 그 개인이 더 자립적이라고 볼 수도 있다. 그러나 시장(또는 가족)으로부터 충분한 자원을 얻지 못하는 사람들에게는 복지국가의 지원은 적절한 생활수준을 유지하는데 있어 도움이 될 뿐만 아니라 없어서는 안 되는 요소이다. 만약 적절한 생활수준을 제공하는 요소가 시장이나 가족으로부터만 나온다면, 일부 약자 집단은 고통을 받고 결코 적절한 생활수준에 이르지 못할 것이다. 그러므로 복지국가들은 특히 일부 집단의 직장, 복지 그리고 가족에 대한 의존의 균형을 맞추는데 매우 중요한 역할을 담당한다. 복지국가는 정책 프로그램들을 통해 직장, 복지 그리고 가족에 대한 선택을 할 수 있는 구조를 제공한다. 시장과 가계가 충분한 자원을 제공하지 못할 경우에 이러한 지원을 함으로서, 그 프로그램들은 시장과 가계의 역경의 효과를 최소화하고 개인적인 자립을 극대화시킨다. 한편으로, 이것은 복지국가에 대한 의존을 낳기 때문에 복지프로그램에 관계된 사람들의 개인적인 자립을 줄이는 것을 의미할 수도 있다. 그러므로 복지국가는 새로운 의존을 낳았고 자립을 위협할 가능성을 수반한다.

자아실현과 자아충족의 면에서 개인적인 자립의 중요한 사항은 자원적 자립이다(자원의 부족, 특히 금전적인 자원은, 전통적으로 개인의 발전에 가장 큰 방해물로 여겨진다). 그러나 자원적 자립은 금전적 또는 물질적인 자원에만 달려있는 것은 아니다. '인적 자원'이라 불리는, 교육과 다른 문화적인 자원들 역시 개인의 자립과 발전에 매우 중요하다고 볼 수 있다. 건강과 교육 역시 자원적 자립이란 개념에 있어 당연히 필요한 요소

라 볼 수 있으며, 복지 국가들은 시민들이 노동시장에 참여하고 안정된 소득을 유지하도록 하기 위해 교육과 건강관리에 투자해왔다. 뿐만 아니라, 복지국가는 실업이나 불능화와 같은 위험으로부터 시민들을 보호하기 위해 위험관리 시스템을 만들었다. 자원의 재분배로, 복지국가들은 사회의 모든 부분의 자원적 자립을 확보하였다. 안전과 안정의 제공을 통해, 복지국가들은 이러한 자립이 지속되도록 보장하였다. 그러므로 복지국가의 목표는 개인과 가구의 자립을 장려, 아니 관리해주는 것으로, 이것은 어떤 그룹에겐 국가가 개입하는 것을, 그러나 다른 그룹에게는 이것이 완전히 시장이나 가족에게 지워지는 것을 의미한다.

유럽의 성숙한 경제의 경제적, 사회적인 면에서의 구조적인 변화는 이러한 정책을 택한 정권들이 자신들만의 사회복지 목표를 사회복지 정책과 그로 인한 제약을 특정 디자인을 통해 균형 잡으려는 노력에 영향을 주어왔다. 이러한 이유 때문에, 이런 정책을 택한 정권들의 실적을 분석할 때는 개인화의 과정, 국제적 경쟁의 증가 또는 국제화, 점점 증가하는 ICT(Information and Communication Technologies)의 영향과 노동시장의 유연화 등의 변화가 가속화된 것을 감안해야 한다. 복지국가가 이러한 변화에 대응하는데 있어 경제적, 사회적으로 불충분하다는 염려는 사회복지와 노동시장 정책을 현대화 하고 개정하는 것을 목표로 하는 다양한 개혁들로 이어졌다. 구체적으로, 대부분의 EU 회원국들은 노동과 복지의 연관성을 개주하기로 하였으며, 보다 적극적인 노동시장 정책을 택했고 고용 관계와 사회복지가 새로운 요구에 부흥하도록 노력하였다. 이러한 변화들은 사회복지에 새로운 패러다임이 필요하다는 것을 보여주며, 그 패러다임은 바로 과거에 세워진 개념들과 함께 새로운 요소를 같이 품고 있어야 한다.

활성화, 사람의 역량에 대한 투자 그리고 사람과 사회적인 자본 형성에

보다 집중하는 등의 측면에서 복지국가를 개혁하는 것은 특히 장기적으로 이득일 수 있다. 일생 전반에 걸친 교육의 기회의 확대, 노동 기술의 질을 높이는 것은 모두에게 기회를 보장할 수 있다. 인적 자원에 대한 투자를 강화하는 정책들은, 사람들이 노동시장에서 제시할 수 있는 기술을 만들어줌으로써, 사람들이 얻을 수 있는 소득과 그 소득의 유지에 큰 영향을 줄 수 있으며, 이것의 유지는 사회복지 정책의 전통적인 임무였다.

그럼에도 불구하고, 노동시장 정책의 경우 그러한 접근이 노동시장에 대한 보다 더 적극적인 개입을 의미한다. 적극적인 노동/실업 정책들은 실업과 근로의 사이에 다리를 놓아 경제적인 상황의 변화에 대응하는 적응과정을 보다 더 부드럽게 만들고, 노동시장이 유연하고 반응하며 덜 폐쇄적이게 한다. 이것은 고용과 사회보장 정책들의 개선된 통합과 조정을 통해 두 시스템이 급변중인 확장하는 유럽의 사회의 요구에 더 유연하게 부응할 수 있도록 하는 것을 필요로 한다. 가족 정책을 사회복지뿐만 아니라 노동 정책의 일부로 간주한다면 이것은 여성들이 노동과 육아간의 조정을 (그들이 원하는 것과 그들의 가정에서의 책무간의 조정)할 수 있는 기회의 추가를 의미한다. 제공된 기회에는 여성들의 특정 삶의 주기, 즉 많은 여성들의 노동, 육아 그리고 교육이 병행되는 것이 고려되어야 한다. 문제는 내부에서 정책간에 상호작용으로 사회에 어떠한 영향을 미칠 지가 반영된 정책-모델을 만드는 것이다.

소득 불평등 심화에 대한 해결책으로 OECD 고용노동사회국(ELS)에서 제시하고 있는 정책 방안을 살펴보면 우선 “노동시장 분절화 완화를 위한 포용적인 고용 촉진” 정책이 있는데, 적극적 노동시장 정책, 보육지원, 근로연계복지제도 등을 통한 취약계층의 고용 촉진은 소득 불평등을 완화하는데 기여하기 때문이다. 그리고 고품질 공공 서비스에 대한 동등한 접근을 포함하는 조세 및 복지급여 제도의 기초를 개선하는 정책이다.

부유층에 대한 누진세율을 높이거나, 소득자들에 대한 불균형적인 혜택이 되었던 세금 공제를 없애거나 축소하고, 자산이동을 포함한 모든 형태의 재산과 부에 대한 세금의 역할을 재평가하는 것이다. 양질의 교육 및 보건 서비스 등에 대한 접근성을 높이는 정책은 현금 소득에 기인한 불평등을 완화하고, 더 나아가 장기적인 사회적 투자가 되어 상향 이동을 가능케 하고, 기회의 평등을 높이는 역할을 한다. 또한 고용노동사회국(ELS)은 소득 불평등은 하위계층의 교육 기회를 감소시켜, 결과적으로 사회이동성이 줄어들게 되고 인적자본 축적이 둔화되므로 이에 대한 투자 증대 정책을 제시하고 있다.

OECD 고용노동사회국(ELS)에서 제시하고 있는 사회정책은 일을 통한 소득 정책과 일자리 창출, 훈련 및 교육, 그리고 유연한 고용에 방한 지어진 정책과 같은 전통적인 적극적 노동시장 정책에 무게를 두고 있다. 그러나 현재 나타나고 있는 비숙련 일자리의 낮은 유지가능성, 비숙련 일자리의 저임금 및 가족부양의 책임 등은 전통적인 적극적 노동시장 정책에 대한 변화를 요구하고 있다. 따라서 직업훈련을 넘어서선 고등교육 및 기타 교육의 기회 제공, 최저수입의 보장, 일터의 안정성 제고 및 가족부양의 부담 공유 등 저소득층의 문제를 효과적으로 덜어 줄 수 있는, 보다 포괄적인 측면의 사회안전망 구축이 필요하겠다. 사회정책의 진화를 위해서는 우선 각 개인들이 사회에서 자립적이고 책임감있는 방향으로 행동할 수 있는 기회를 늘려주는 정책을 더욱 강조해야 할 것이다. 그리고 단순히 한 세대 내에서의 재분배만을 조명하는 것이 아닌, 현 세대와 미래세대 사이의 재분배를 조명해야 하고, 개인들이 사회에서 고립되지 않도록 능력배양을 제공하거나 또는 인적자본에 대한 공적/사적 투자의 장려를 통해 개인들이 사회에 통합된 채로 남을 수 있도록 하는데 더욱 초점을 맞추어야 할 것이다.



제3장

아세안의 사회보호 정책

제1절 아세안 국가의 사회보호 제도

제2절 위기에 대한 사회보호 대응

3

아세안의 사회보호 정책 <<

제1절 아세안 국가의 사회보호 제도

지난 10여년간 대부분의 아세안 회원국들은 자국의 사회보호 제도를 강화하기 위한 개혁을 시행했다. 아세안의 사회보호 개혁의 일반적 경향들은 다음과 같다.

1. 핵심적인 사회보험 보장 확대

일부 회원국들(예: 태국, 베트남의 건강보험)은 특정 종류의 사회보험들을 공식 및 비공식 부문 양쪽에서 더 많은 인구를 대상으로 확대시키는데 뚜렷한 성공을 거두었다. 다른 회원국들(예: 인도네시아)은 사회보험의 보장 확대를 목표로 하고 있지만 여전히 그 목표의 달성을 위한 전략을 개발하는 중이다. 다른 회원국들은 보다 초기 단계에서 공무원 및 공식부문 노동자들에 중점을 둔 정책을 가지고 있지만(예: 캄보디아와 라오스), 빈곤층을 위해 기본 서비스에 대한 접근권을 확대하려는 노력도 기울이고 있다. 한편 이미 성숙된 제도를 가진 싱가포르의 경우에는 중앙적립기금(CPF)에 의해 관리되는, 세계에서 손꼽히는 혁신적이고 통합된 사회보험 프로그램을 시행하고 있다.

2. 선별적 현금이전 프로그램의 비중 확대

일반화된 보조금은 식량 및 연료 시장에서 왜곡을 발생시킬 수 있고 혼

히 높은 행정 비용과 빈곤층 이외의 사람들에게 혜택이 상당 부분 새어나가는 단점이 있다. 일부 아세안 회원국들은 이런 문제에 대처하기 위해 점차 현금이전 (무조건 및 조건부 이전) 에 대한 실험을 늘려가는 중이다. 사회보호 제도에서 식량 보조금은 여전히 중요한 부분이기도 하지만 2005년의 연료가격 인상에 대한 대응으로 나온 인도네시아의 현금이전 정책 같은 프로그램들은 이전 정책 (transfer policies)의 새로운 방향들을 보여주고 있다. 사회보호 프로그램의 중점이 식량에 기반을 둔 프로그램들로부터 현금이전으로 옮겨가는 것은 많은 개도국들이 저소득 국가에서 중간소득 국가로 변화하면서 자주 목격되고 있는 현상이다.

3. 공공사업 프로그램들의 엇갈린 역할

공공사업은 남아시아 등의 여타 개발지역과 비교할 때 아세안 회원국들의 정규적 사회보호 제도에서는 큰 역할을 하지 않고 있다. 그러나 아세안 지역은 특히 농촌지역과 저소득 회원국에서 공공사업을 생산적 안전망으로 제도화하려 시도한 경험을 갖고 있다. 공공사업의 소비 평활화 (consumption smoothing)를 위한 역할은 사회보험 보장이 낮은 국가에서 특히 크게 나타난다. 일부 프로그램들은 노동의 대가로 현금 및 식량을 지원하는 공여자 지원 사업들의 형태로 시행되고(예: 캄보디아, 라오스), 다른 일부는 정규 사업에 포함되어 제도화되었다(예: 인도네시아). 공공사업은 또 지난 위기 기간 동안 몇몇 회원국에서 긴급 대응 메카니즘으로 중요한 역할을 했다.

4. 제한된 적극적 노동시장 프로그램 (ALMP)

위기가 없는 시기에 여타 적극적 노동 프로그램들은 소규모 훈련 프로그램과 소액대출로 제한되는 경향을 보였으나 여기에 하나의 눈에 띄는, 혁신적인 예외가 있었는데 그것은 말레이시아 인력개발기금(Malaysian Human Resources Development Fund)이었다. 1997-98년에 동아시아를 강타한 위기는 최초로 기술 개발과 소기업 융자/이자 보조금 사업을 포함하는 수익창출 프로그램에 대한 관심을 불러일으켰다.

5. 통합적인 농촌개발 접근법을 활용하는 “빈곤퇴치” 프로그램의 채택

프로그램들은 종종 기반시설을 크게 강조하고 지역사회에 프로그램 활동의 우선순위를 정하는 역할을 부여하면서 해당 지역의 빈민들을 대상으로 하기보다는 다면적인 빈곤지역 지원에 초점을 맞춘다. 주목할 만한 사례들로는 라오스, 인도네시아, 태국, 베트남의 프로그램들을 들 수 있다. “빈곤지역”과 “빈민들”에 대한 지원의 정책 균형은 다수의 아세안 회원국들에서 점차 잘 이루어지고 있으며 중국 등의 이웃 국가들의 경우도 마찬가지이다. 빈곤 감소를 위한 빈곤지역 접근법이 가구단위를 대상으로 하는 저개발 지역에서 효과가 있는 반면, 도시 지역에 사는 “신흥 빈민(emerging poor)”들이나 빈곤지역 외부에서 거주하지만 국지적인 충격에 취약한 사람들의 경우 특히 상당한 제한점을 나타낸다.

6. 장학금, 조건부 현금이전 등의 안전망 이용 증가

인도네시아는 빈곤층을 대상으로 수업료를 낮춰주거나 면제해주는 학

교들에 보조금을 지급하는 비교적 새로운 학교지원 프로그램을 운영하고 있다. 태국은 교육 보조금을 통해 유치원에서 중등교육과정까지의 의무 무료교육 제공을 추진하고 있다. 또한 캄보디아 같은 저소득 회원국에서도 중등교육과정에서 빈곤층을 위한 장학금 프로그램을 통한 노력이 이루어지고 있다. 이런 프로그램들은 아세안 국가들이 사회보호 사업과 인적자본 획득 사이의 연결 강화에 더 높은 관심을 보이고 있다는 사실을 반영한다. 2007년에 도입된 필리핀의 CCT 프로그램은 이런 수단 활용의 좋은 사례로 꼽히며, 건강, 영양 및 교육관련 용자 조건에 중점을 두고 있다.

7. 빈곤층의 의료 보장을 위한 노력 증진

건강문제가 가구들을 빈곤으로 내몰고 빈곤을 지속시키는 주요요인임을 인지하고 대부분의 아세안 회원국들은 보험과 여타 방법들을 통해 빈곤층을 위한 저렴한 의료 서비스의 보장범위를 넓히는 노력을 기울이고 있다. 2001년 태국은 사회보장 혜택을 받지 못하는 모든 국민을 대상으로 치료 건당 30바트의 비용으로 의료 서비스를 제공하는 건강보험 제도를 도입했다. 인도네시아는 2005년에 1600만 가구를 대상으로 공공 보건소와 병원에서 무료 의료서비스를 제공하는 의료 카드를 배포했고, 2004년 관련법에 의료보험 보장범위를 넓히기 위한 노력을 명시했다. 캄보디아와 라오스에서는 건강 형평성 기금이 빈곤층의 접근성 개선에 이용되고 있다. 건강 형평성 기금은 정부, 개발 파트너들, 그리고 지역 비정부 단체들에 의해 공동으로 관리되고 있다.

8. 대상선정체계(targeting systems) 개선 노력

극빈층의 보호를 증진하기 위한 대상선정 개선, 사회보호 사업들의 재정지출 통제와 사업 관리의 투명성 증진을 위한 노력 중에는 소득조사(예: 인도네시아의 BLT, 필리핀의 CCT)와 빈곤층을 가려내기 위한 지역 사회의 참여(예: 캄보디아의 IDPoor 프로그램, 베트남의 MOLISA 빈곤 리스트) 등이 포함된다.

제2절 위기에 대한 사회보호 대응

1. 전반적인 사회보호 대응

위기 발생 초기에 사회보호 메커니즘의 포괄성과 강도에는 서로 상당히 차이가 있었고, 이용 가능한 수단들은 항상 도시 빈민과 취약층, 해고 노동자들, 그리고 더 폭넓게는 비공식 부문에 속한 사람들을 포함하는, 현 위기에 의해 가장 직접적인 영향을 받는 이들에게 중점을 둔 것은 아니었다. 특히 주목할 만한 사실은 대부분의 아세안 회원국에서 사회보험의 보장이 제한되어 있었고 지역, 사회적 범주 등의 요인들과 무관하게 빈곤층이 폭넓게 접근할 수 있는 핵심 공공부조 프로그램이 부족했다는 것이다.

대부분의 아세안 회원국에서 최근의 식량, 연료 및 금융 위기의 누적된 결과로 각국의 상황에 따라 그 정도가 다르긴 하지만 전반적인 사회보호 정책과 프로그램들에 대한 추진력이 증가했다. 경기부양책을 도입한 회원국들의 경우 대부분 사회보호 개입은 비록 GDP 대비 지출비용의 크기

(인도네시아, 태국의 1.5%에서 베트남의 8%, 말레이시아의 9%까지 다양함)와 전체 부양책에서 사회보호가 차지하는 비중 면에서 국가마다 큰 차이가 있기는 하지만 전체 부양책의 중요한 부분을 차지한다. 예를 들면 베트남의 최초 부양책과 인도네시아의 경우 부양책 예산의 큰 부분을 서로 다른 형태의 세금 감면과 이자 보조금에 할애했으며 이를 보충하기 위해 사회보호 조치들에 기반을 두고 각 가구와 지역사회에 상당한 자금을 투입했다. 싱가포르의 기업들의 위기 극복을 돕기 위해 적극적 노동개입과 세금 및 융자 프로그램에 중점을 두었고 태국은 최초의 부양책에서 인적자본 투자를 유지하기 위한 직접 이전과 인센티브에 초점을 맞췄다. 대부분의 부양책들은 또한 서로 다른 노동 강도와 직접적인 고용창출 효과를 갖는 기반시설 투자를 포함한다. 태국, 베트남, 말레이시아 등의 일부 회원국들은 부양책을 1차 이상 시행했고 시행할 때마다 사회보호 개입의 비중은 달라졌다.

모든 아세안 회원국들이 세계 금융위기에 대한 대응으로 경기 부양책을 공공연하게 도입한 것은 아니지만, 최근 위기들의 사회적 영향에 대한 관심은 사회보호의 중요성을 부각시켰다. 현재까지 몇몇 아세안 회원국들(라오스, 미얀마, 캄보디아, 브루나이)은 세계 금융위기에 대응하기 위한 경기 부양책을 공공연하게 도입하지는 않았지만 금융위기의 영향을 완화하기 위해 사회보호 사업들을 강화시켰다.

아세안 회원국들 내부에서 이루어진 위기 이전의 조치들과 세계 금융위기에 대응하기 위한 점증적 조치들(incremental measures)을 포함하는 주요 사회보호 개입들은 <표 3-1>과 <표 3-2>에 요약되어 있다. 경기부양을 위해 합심하여 노력을 펼치는 아세안 회원국들은 상당히 일반적인 사회보호 대안들을 선택했지만 각자 어떤 종류의 개입을 강조하는 지에는 차이가 있다. 최근 아세안 회원국들 내부에서 일어난 위기들의 순

차적인 특징에 비추어볼 때 정책들이 구체적으로 세계 금융위기에 대한 대응으로 마련되었는지 연료 및 식량 위기에서 이어졌는지의 여부는 항상 명확하지는 않다. 따라서 식량, 연료 및 금융위기에 대한 사회보호 대응은 완전히 구별되는 조치들이라기보다는 진화하는 대응으로 간주되어야 한다. 또한 <표 3-1>에서는 서로 다른 프로그램들의 보장범위와 적절성을 구별하려는 시도가 이루어지지 않았기 때문에 특정 프로그램을 가진 것으로 나타난 회원국들 사이에는 상당한 이질성이 존재한다(예를 들어 현금이전의 경우 모든 빈곤층 주민들이 받을 수 있는 사회부조에서부터 특정 사회집단 또는 지역에만 해당되는 혜택까지 큰 차이가 있다).

사회보호 대응과 무관하게 아세안의 하위그룹들 사이에는 서로 다른 정책들에 대한 상대적 강조와 재정적 노력의 강도에서 현저한 차이가 나타났다. 대응책은 위기가 일어났을 당시 개별 회원국들 내부에 특정 사회보호 사업들과 조정 메커니즘이 갖추어져있었는지의 여부에 따라 상당한 한계를 보였다. 위기가 일어나면 반응시간이 제한되기 때문에 기존의 프로그램들이 즉각적 대응의 도구가 되는 것이 당연하고 따라서 정책 대안에도 영향을 준다. 상이한 사회보호 대응들의 실행 가능성은 또한 각 회원국 내부의 기존 노동시장의 공식성 정도와 연관된다. 아세안 회원국들의 사회보호 위기 대응에는 많은 공통점들이 있음에도 불구하고 다음과 같이 일부 지역별 특징이 나타난다.

- 소득 중상위에서 고소득에 이르는 회원국들(싱가포르, 말레이시아, 태국, 단 브루나이 제외)은 직접적 노동유지(labor retention)와 직업 부양조치(job stimulation measures)에 상대적으로 크게 의존하고 일차적으로 세금 및 보조금 제도에 중점을 두었다. 이 부분에 대한 강조는 노동자들에 대한 폭넓은 보장을 부여하는 기업 및 개인

세제에 의해 촉진되었고 따라서 세금/보조금 혜택과 일시적인 사회 보험 수급자격에 대한 약간의 조정(adjustments at the margin)을 가능하게 한다.

- 중간소득 회원국들 (인도네시아, 베트남, 그리고 필리핀도 어느 정도 해당)은 지역사회에 기반을 둔 생계 프로그램에 상대적으로 큰 의존을 보이는데 이것은 노동시장의 비공식성이 크다는 사실과 전체 노동력에서 농촌지역이 차지하는 높은 비중, 그리고 저개발 가구를 대상으로 하는 제도가 많기 때문에 고소득 회원국들의 경우에 이용 가능한 미세 조정된 대응 능력이 제한될 수 있음을 반영한다.
- 저소득 회원국들(특히 라오스, 캄보디아, 미얀마)은 대체적으로 위기에 대해 어떤 주목할만한 새로운 종류의 개입이나 기존 사업에 대한 본격적인 금융 부양책을 내놓지는 않았다. 이것은 현재까지 일부 저소득 회원국들이 위기의 영향을 비교적 적게 받은 것과 사회보호 프로그램의 제공을 확대할 만한 행정 능력의 제한 및 기타 요인들이 혼합되어 나타난 결과이다.
- 저소득 회원국들을 제외한 아세안 전체의 일반적 특징은 위기 대응의 일환으로 현금 이전이 널리 이용된다는 사실이다. 현금이전은 다양한 형태로 이루어지고 있는데 그 중에는 일회성 지원에서부터 보다 지속적이지만 시기적 제한이 있는 프로그램, 그리고 더 구조적인 개혁들(예: 필리핀)이 포함된다. 위기 대응의 일환으로 현금이전의 광범위한 보급은 역사적으로 현금이전에 크게 의존하지 않았던 지역에서 특히 두드러진다. 반면에 기존의 현물이전 프로그램에 대한 점

증적 지원은 상대적으로 잘 이루어지지 않았는데 그 이유는 일부의 경우에는 보장범위를 제한한 현물이전 프로그램에 대한 초기 개혁 때문이었고(예: 인도네시아) 다른 경우에는 세계 금융위기와 식량 위기에 대한 관계당국의 사회보호 대응의 정책 차이 때문이었다(예: 필리핀).

〈표 3-1〉 위기 이전과 세계 금융위기 기간 중 아세안의 국가별 사회보호 정책 및 프로그램

		보조금			노동시장			통합개발	사회보험
		보편적 비용	식품	건강, 교육	공공 사업	기타 적극적 노동 시장	생계	지리적 대상선정, 정액 보조금	연금, 건강보험, 실업보험 등 (공식부문, 공무원)
싱가포르	기존			X		X			X
	대응			X		X			X
브루나이	기존					X			X
	대응								
말레이시아	기존	X		X		X			
	대응		X			X	X		X
태국	기존	X		X			X	X	X
	대응			X		X		X	X
인도네시아	기존	X	X	X				X	X
	대응							X	
필리핀	기존	X		X			X		X
	대응			X			X		
베트남	기존	X					X	X	X
	대응							X	
라오스	기존			X	X		X		X
	대응								
캄보디아	기존		X	X	X				X
	대응					X			
미얀마	기존							X	X
	대응								

출처: “Regional and Country Reports of the ASEAN Assessment on the Social Impact of the Global Financial Crisis”, ASEAN Secretariat, 2010.

〈표 3-2〉 위기 이전과 세계 금융위기 기간 중 아세안의 현물 및 현금이전

		현금이전					
		현물 이전	주거 지원	폭넓은 보장- 조건부/ 무조건 이전	폭넓은 보장- 개별 보조금	일회성 이전	지리적 기반에 의한 시험 지원
싱가포르	기존				X		
	대응		X		X		
브루나이	기존				X		
	대응						
말레이시아	기존	X			X		
	대응		X		X		
태국	기존	X			X		
	대응					X	
인도네시아	기존					X	X
	대응					X	
필리핀	기존	X			X	X	
	대응			X	X		
베트남	기존				X		
	대응		X			X	
라오스	기존	X					X
	대응						
캄보디아	기존	X					X
	대응						
미얀마	기존						
	대응						

출처: “Regional and Country Reports of the ASEAN Assessment on the Social Impact of the Global Financial Crisis”, ASEAN Secretariat, 2010.

아세안 회원국들의 사회보호 위기 대응의 중요한 교차점은 사회보호 관련 프로그램들을 시행하는 기관들 간의 업무조정(institutional coordination) 수준이었다. 흔히 다수의 기관들이 정책 개발과 사업 시행에 참여하는 사회보호 분야에서는 이것은 특별히 어려운 문제이다. 이 문제에 대처하는 방식은 회원국들 간에 상당한 차이를 보였다. 싱가포르를 비롯한 일부 국가들은 사회보험과 사회부조/복지 프로그램의 기관 통합에 의해 위기 이전에 이미 준비가 갖추진 상태였다. 필리핀 등의 다른 나라

들은 위기를 사회보호 기관들 간의 일관성을 증진시키는 기회로 삼았지만 기타 회원국들은 특별한 기관간 업무조정이나 통합 노력을 보이지 않았다. 강력한 기관간 업무조정이 이루어지거나 조정 메커니즘이 빠른 시일 내에 자리 잡은 회원국들의 경우 더 빠른 대응과 더 통합된 사회보호 대응 실시가 가능했던 것으로 나타난다.

2. 사회보호 대응의 종류

세계 금융위기가 고용에 미치는 영향의 중요성을 고려하여 자연스럽게 다양한 형태의 노동시장 개입에 초점이 맞춰졌다. 몇몇 중간 및 고소득 회원국들에서는 위기에 영향을 받은 기업들의 공식부문 노동자들을 주 대상으로 하는 적극적 노동시장 개입이 다양하게 이루어졌다. 비공식 부문이 고용의 큰 부분을 차지하는 기타 중간 소득 및 저소득 아세안 회원국들의 경우 고용에 대한 지원은 지방분권화된 소규모 기반시설과 지역 사회 기반 생계지원 프로그램들을 위한 점증적 지원자금을 초점을 맞추거나(예: 필리핀, 태국, 베트남, 인도네시아) 기존의 노동집약적 공공사업 프로그램(예: 캄보디아, 라오스)의 비중을 점점 더 늘리고 있다. 고용유지와 고용창출에 직접 초점을 맞춘 개입 조치의 확대는 세계 금융위기의 전파 통로를 고려할 때 적절한 것으로 보인다.

동시에 위기의 충격을 받았지만 직접적인 고용관련 조치에 의해 혜택을 받을 가능성이 낮은 많은 집단들이 남아있고 이들에 대한 위기의 직접 또는 이차적 충격을 완화하기 위해 다른 수단들이 활용되고 있다. 노동시장 개입의 영역에 포함될 가능성이 낮은 집단들에는 비공식 부문 노동자들, 이주 노동자들, 그리고 훈련 참여를 위한 최소자격을 갖추지 못한 교육 수준이 낮은 사람들이 포함된다. 소규모 기반시설과 지역사회 기반 사

업의 경우에도 지원대상에 들어갈 가능성이 낮은 집단들이 있으며 여기에는 노인이나 장애인 등 제한된 작업능력을 가진 사람들 또는 일반적으로 작업 프로그램에 참여율이 낮은 여성들 같은 집단들이 해당된다. 이 집단들의 경우에는 보다 폭넓은 빈곤층과 취약층을 대상으로 하는 사회복지 지원 등의 사회보호 개입이 보다 적절하지만 그들 중 일부는 안전망 프로그램에 접근하는데 어려움을 겪는다(예: 국내 이주자). 다음의 논의는 아세안 회원국들이 상이한 사회보호 수단들 간의 균형을 이룬 방식들을 간단히 요약하고 있으며 그 중 주요 결론은 다양한 종류의 위기 충격(crisis impacts)에 대응하기 위한 여러 수단의 혼합, 영향을 받는 집단들의 위치 및 부문적 현황, 그리고 기존의 지원제공 메커니즘이 매우 중요하다라는 것이다.

(a) 적극적 노동시장 정책 (ALMPs)

세계 금융위기의 일차적 전파 통로가 노동시장이었다는 점에서 상이한 종류의 능동적 노동시장 정책들은 많은 아세안 회원국에서 사회보호 대응의 가장 중요한 중심에 놓여 있다. 개입이 없는 상태에서 어떻게 상황이 개선될 수 있었을지 알기는 어렵지만 세계 금융위기 기간 중에 비교적 낮게 나타난 공개적 실업 수준이 적어도 부분적으로 노동시장의 임금, 노동시간, 보너스 등의 조정에 기인한 것이고 일부 경우에는 노동자들을 유지 또는 채용하기 위한 공공 인센티브에 의해 보완된 것으로 보인다. 전반적으로 능동적 노동시장 정책들은 노동관계와 사회보험제도의 공식적인 특성 때문에 보다 원활한 고용주와 노동자들을 위한 다양한 형태의 공공 보조금 지급 채널이 제공되는 고-중간 및 고소득 회원국의 위기 대응에서 더 중요한 역할을 해왔다. 몇몇 회원국에서 활용된 접근법의 기반에

는 “비용 절감을 위한 일자리 줄이기가 아닌, 일자리를 지키기 위한 비용 줄이기”라는 말로 잘 표현되는 철학이 담겨 있다. 아세안 회원국 전반에 걸친 노동시장 개입에는 다음과 같은 조치들이 포함된다.

- 노동자 유지와 해고 노동자들의 재고용을 장려하기 위해 고용주들을 위한 임금 보조금 또는 세금 지원제도 제공: 싱가포르의 고용 유지 인센티브를 이용하여 위기 기간 중 좋은 효과를 거두었다. 반면에 말레이시아 등의 회원국들은 재고용에 대한 세금혜택 제도를 마련했다. 또한 선별된 집단들을 위한 직접적인 임금 증가조치도 이루어졌는데 그 중에는 캄보디아의 공무원, 교사 및 의류 노동자 봉급 인상과 2009년 라오스의 공식부문 노동자 최소임금 20% 인상이 포함된다.
- 실업수당 제도의 활용: 여기에는 지원 가능한 부문에서 아세안 회원국들의 실업보험 혜택기간의 연장(태국의 경우 SSF 제도 하에 공식부문 고용인들의 실업보험 지원기간이 6개월에서 8개월로 연장)과 말레이시아의 해고 노동자의 실업수당에 대한 세금 감면이 포함된다.
- 일자리 보호 또는 대안활동 제공을 위한 훈련 보조금 지급과 노동자 생산성 증진
- 대비책으로 공공부문 고용 확대: 공공부문 고용은 위기 기간 중에 특히 말레이시아, 필리핀, 태국 같은 아세안 회원국에서 순고용 창출의 한 영역으로 기능했다.
- 위기가 고용에 미치는 영향에 대한 노동자 친화적 관리의 증진을 위

한 고용주와 노동자들 간의 사회적 대화의 대중적 활성화: 말레이시아는 3자간 중재와 고용주, 노동자 및 인적자원부를 통한 정부의 협의에 대한 통합적 강조 사례를 제공한다.

현재까지 노동시장 개입의 결과가 위기가 고용에 끼친 부정적 영향을 완화시키는데 긍정적인 것으로 나타나고 있는 반면, 위기에 의해 야기된 고용 충격에 효과적으로 대처할 수 있는 적극적 노동정책의 설계는 어려운 문제로 남아있다. 첫 번째 주목할 만한 문제는 비공식 부문 고용의 비중이 큰 아세안 회원국에서 일부 종류의 적극적 노동시장에 한계가 있다는 것으로 그 이유는 세제 또는 사회보험료에 의해 제공되는 인센티브 제도들이 공식부문 노동자들에게만 효과가 있기 때문이다. 두 번째 문제는 위기에 의해 가장 부정적인 영향을 받는 부문들의 노동자들(제조업, 광업, 관광업, 농장 농업)과 고용 순 증가가 나타나는 부문들(공공부문, 판매업, 무역) 사이의 잠재적 불일치로, 후자의 부문들은 높은 자격기준, 기업가적 기술 또는 공식부문에서 비공식부문으로 옮겨도 좋다는 의지를 요구한다. 세 번째 문제는 농장 농업(estate farming)의 경우와 같이 위기의 충격이 지역적으로 나타날 때 나타나는 충격과 대응의 공간적 측면으로, 공급 측면에서 해당 지역의 대응 능력에 의해 한계가 나타난다. 또 다른 문제는 노동시장에서의 긴급 부양조치에 대한 적절한 시간성(time horizon)으로, 위기가 없는 시기에도 구조적 변화와 비교우위의 변동으로 고용의 감소가 정상적으로 일어나는 부문이나 기업에서 부양책을 너무 오래 지속하고 인위적으로 고용을 유지할 경우 위험이 따르게 된다.

(b) 공공사업

아세안과 기타 지역의 과거 위기들과 달리 세계 금융위기에 대한 대응에서는 새로운 주요 공공사업 프로그램의 도입을 찾아볼 수 없었다. 그러나 소규모 기반시설과 지역사회 기반 체도에 대한 지원 증가로 특히 농촌 지역에서 비공식 부문 노동자들에게 상당한 임시 고용을 제공했을 가능성이 높다. 새로운 대규모 근로 프로그램의 부재는 아마도 현재까지 아세안 회원국의 고용수준에 큰 영향이 없었고 해고 노동자들이 도시지역과 보다 수익성이 높은 부문에서 구직을 계속했기 때문일 것이다. 하지만 많은 경기부양책들(예: 인도네시아, 필리핀, 베트남, 태국)은 소규모 기반시설 사업에 대한 상당한 예산 할당을 포함했는데 그 중 다수가 임시고용 기회와 생계 대안을 제공하기 위한 지역사회 기반 접근방식이며 상대적으로 노동집약적이다. 이런 지역사회 기반 사업들에 대한 자금 지원 증가는 많은 회원국에서 공공 자금을 지방분권적인 자산창출과 고용창출 쪽으로 전환하기 위한 기존 사업들에 의해 더 촉진되었다. 이런 접근방식의 예로는 태국의 자족경제 지역사회 프로젝트(Sufficiency Economy Community Project), 인도네시아의 지역사회 역량강화 프로그램(Community Empowerment Program), 필리핀의 종합 생계 및 긴급고용 프로그램(Comprehensive Livelihood and Emergency Employment Program) 등이 있고 이 사업들은 모두 지방분권적 경기부양조치에 해당된다. 인도네시아의 경우 특기할만한 사항은 2009년에 사업의 전체 할당예산이 크게 증가한 상황에서 위기의 타격을 가장 크게 입은 지역들에 자금을 특별 배정한 것이다. 일부 사례에서 프로그램들은 과거 위기 시에 노동집약적 대응을 통해 진화, 성장했고 대부분은 지역적 대상선정과 임금에 따른 빈곤가구들의 자체 선정(self-targeting)을 결합

시키고 있다.

캄보디아와 라오스 같은 저소득 회원국들은 공여자 및 비정부 기관들과 협력관계를 지속함으로써 노동에 대한 대가로 현금과 식량을 지원하는 사업들을 지속하고 있으며 역량이 낮은 상황에서는 위기 기간 동안의 안전망과 기타 시기의 생산적 안전망으로 공공사업이 특히 적절한 것으로 보인다. 아세안 회원국과 기타 지역에서의 경험은 노동집약적 공공사업이 위기 대응에 매우 효과적일 수 있음을 시사하며 특히 적극적 노동시장 정책 개입이 쉽지 않은 대규모 비공식부문이 있는 곳과 대상선정 메커니즘이 잘 기능하지 않고 임금을 통한 공공사업의 자체 선정이 실행 가능한 대안일 경우에는 더욱 더 그렇다. 이 프로그램들은 사회보험이나 새로운 선별적 사회부조 프로그램 등 다른 종류의 사회보호 개입에 비해 빠른 실사가 가능한 프로그램들이 판명되었다. 이 프로그램들은 또한 소비평활화 효과를 갖는 실업 또는 극심한 불완전 취업의 위기에 맞서 일반적인 소득 보충과 개인들의 유연한 진입/퇴장을 위한 복합적 안전망 기능을 수행하는 실업보험의 보장이 부족한 회원국에서 큰 매력을 갖는다.

(c) 현금이전

현재의 위기와 그 전에 발생한 식량 및 연료 위기는 많은 아세안 회원국의 사회보호 정책 조합에서 현금이전의 역할을 크게 증가시켰다. 세계 금융위기가 아세안 회원국들의 빈곤층 증가에 미친 상대적으로 가벼운 영향은 실업 및 불완전 취업의 증가, 소득 및 수입 감소, 소비 저하 등으로 이 지역의 인구가 겪은 사회적 영향의 크기를 반영하지 않는다. 이런 맥락에서 사회부조의 잠재적 역할은 명백하다. 세계 금융위기 대응은 많은 아세안 회원국에서 현금이전의 우선순위를 강화시켰고 다만 이것이

위기 대응 이후까지 이어지는 우선순위의 구조적 변화로 이어질지, 아니면 위기 이전의 상황으로 돌아갈지는 아직 불확실하다. 몇몇 회원국들은 가구 소득을 보충하기 위한 점증적 조치를 취하고 있으며 이는 주로 다양한 현금이전(조건부/무조건, 일회성)으로 이루어진다. 회원국들은 위기 대응과 현금이전의 구조적 개혁을 결합시키고 있는 국가들과 장기적 안목이 아닌 일시적 위기 대응을 위한 지원 프로그램을 활용하는 국가들로 크게 구별된다. 전자의 경우 (예: 필리핀의 대리인에 의한 수입조사를 통한 대규모 조건부 현금이전) 위기는 위기 이전부터 고려되어온 개혁의 중요한 촉매역할을 하고 있다. 말레이시아 등의 기타 사례에서 위기 대응을 위한 사회부조 프로그램의 증진이 빈곤층과 취약층을 위한 현금이전의 우선순위를 장기적으로 도약시키는 수단으로 유지될지는 아직 두고 보아야 한다. 또 다른 흥미로운 사례는 인도네시아의 선별적 현금이전 프로그램으로, 이 프로그램은 도입 후 두 차례 철회되었는데 처음에는 연료 위기에 대한 대응으로 도입되었고(보편적 연료 보조금 삭감과 더불어) 최근에는 세계 금융위기에 대한 대응으로 도입되었다.

몇몇 아세안 회원국에서 나타나는 아직 초기 단계이지만 잠재적으로 중요한 현금이전의 추세는 최근 몇 년 간에 이루어진 조건부 현금이전의 도입이다. 많은 회원국에서 사회복지 이전을 둘러싼 오랜 모호성을 고려할 때 이전 정책과 조건부 현금이전을 통한 인적자본 획득 사이의 연관성은 개인적, 사회 경제적으로 긍정적인 영향을 가져올 수 있는 “사회 투자”의 한 형태로 매력을 가질 수 있다. 인도네시아의 Program Keluarga Harapan (PKH)은 2005년에 시험적으로 도입되었고 소득조사를 통해 선정된 0-15세의 아동이나 임신 여성이 있는 빈곤가구들을 대상으로 혜택을 제공하고 있다. 지원 자격은 교육, 건강 및 영양관련 조건들에 따라 정해진다. BLT (특정적으로 위기관련 지원을 제공하는)와 달리 이 프로

그럼은 인도네시아 사회보호 제도의 영구적인 부분으로 지속될 예정이다. 이 프로그램은 초기에 시행에 어려움을 겪었지만 차츰 성숙하면서 지원제공 제도들을 통합하고 있는 것으로 보인다. 필리핀은 “4P”로 알려진 자국의 조건부 현금이전 프로그램을 급속하게 확장하고 있으며 이 프로그램도 0~14세의 아동 또는 임신 여성이 있는 빈곤 가구들을 역시 건강, 교육 및 영양관련 조건들에 따라 지원하고 있다. 이 경우에도 PMT가 지원대상 선정에 이용된다. 이 프로그램은 2007년 2만 가구 대상의 5천만 페소 지원에서 급속하게 성장하여 2009년에는 약 100만 가구 (전체 빈곤가구의 약 20%)를 대상으로 150억 페소를 지원했다. 캄보디아의 빈곤층을 위한 장학금 프로그램은 교육에만 초점을 맞추고 있지만 빈곤 아동들에게 중등교육을 받을 유인을 제공하기 위해 선별적 조건부 이전을 제공하며 최근 조사에 따르면 중등교육참여를 약 20% 증가시킨 것으로 나타났다.

(d) 식량 보조금

많은 아세안 회원국들은 식량가격 위기와 세계 금융위기에 대한 대응으로 식량기반 프로그램에 대한 투입자산을 늘려왔다. 다만 이런 조치들은 예상한 것만큼 널리 확산되거나 두드러지게 시행되지 않았다. 아세안 지역에서 식량 안전망에 대한 이야기는 식량, 연료 및 금융 위기가 전개되는 과정에서 흥미롭고 다양하게 펼쳐졌다. 가장 직설적인 사례들은 말레이시아와 캄보디아의 경우로, 이 국가들은 2008년 말과 2009년 초에 세계 금융위기/식량위기에 대한 대응으로 식량 보조금을 크게 증가시켰다. 반면에 인도네시아에서는 선별적 현금 수당 (연료 가격 개혁의 사회적 영향을 완화하기 위해 2005년에 이용된 BLT 현금이전을 개조한 제

도)이 2008년 식량 위기에 대응하기 위해 도입되었다. 쌀 보조금 사업이 유지되기는 했지만 사회복지 위기 대응 지출의 증가는 현금이전을 통해서만 미미하게 이루어졌다. 마지막 사례는 필리핀의 경우로, 이 국가에서는 2008년 쌀 보조금 지출이 식량위기에 대한 대응으로 증가했지만 2009년에 세계 금융위기 대응 기간 중에는 삭감되고 선별적 현금이전에 의해 상쇄되었다. 기존의 식량 보조금 사업에 대한 자금지출을 늘리는 것이 특히 사회보호 지출 증가를 위한 특별한 대안이 없는 저소득 회원국의 경우 실현 가능한 대응책이긴 하지만, 전반적으로 세계 금융위기에 대응하기 위한 식량 보조금의 일반적인 증가가 가장 효율적이거나 효과적인 사회보호 대응인지는 몇 가지 이유로 불확실하다. 첫째, 몇몇 회원국들의 사례에서 나타나듯이 이런 조치들의 경우 빈곤층 이외의 사람들에게 상당한 혜택이 돌아갈 수 있기 때문에 빈곤 완화효과가 희석된다. 둘째, 식량 배급이 포함되고 물류 측면의 공급 능력을 요구하는 사업에는 현금 이전의 경우에 비해 더 높은 거래비용이 들 수 있다. 셋째, 식량은 필연적으로 현금에 비해 대체가능성이 떨어지고 위기의 타격을 입은 가구들이 이런 타격에 대처하는 것을 돕기 위한 유연성 제공 면에서 부족할 수도 있다.

(e) 사회보험

위기대응 수단으로서의 사회보험의 잠재적 역할은 주로 기존 제도의 보장에 의해 결정되며 따라서 대부분의 아세안 회원국에서 세계 금융위기 대응을 위한 사회보험의 역할은 제한되었다. 사회보험 프로그램들, 특히 비공식 부문에 대한 보장 확대를 꾀하는 프로그램들은 공공사업 등의 다른 사회보호 수단들보다 설계와 시행에 훨씬 더 많은 시간을 필요로 한

다. 또한 이 사업들은 위기 발생 이전에 이미 운영 중이 아닐 경우 위기상황에서 효과적인 수단이 되기 어렵다. 이런 내재적 한계가 사회보험이 사회보호의 다른 축들만큼 큰 비중을 차지하지 않는 아세안 회원국들의 세계 금융위기 대응에 반영되었다. 그러나 기존에 사회보험 보장이 크게 이루어져온 공식부문의 비중이 큰 아세안 회원국들의 경우에는 실업보험 수당의 확대 (위에 언급한 태국의 경우)와 사회보험 분담금의 보다 관대한 처리 등의 조치들을 통해 유용한 역할을 했다. 후자의 사례로는 2009년 2월에서 2010년 말까지 말레이시아 노동자들의 EPF 고용인 분담금을 11%에서 8%로 낮춘 것을 들 수 있다. 흥미롭게도 노동자들 중 약 반 정도는 원래의 분담금 비율을 고수하는 쪽을 선택했다. 이와 유사하게 싱가포르르는 세금제도를 통해 가구 소득을 보호하기 위한 다양한 조치들을 도입했고 그 중에서 20%의 개인소득세 환불과 상품 및 서비스 세액 공제 혜택의 두 배 증가조치는 두 가지를 합해서 2009년에 10억 싱가포르 달러 이상의 비용이 든 것으로 추산된다.

(f) 사회서비스에 대한 지속적 접근성 증진을 위한 프로그램

사회서비스에 대한 지속적 접근성 증진은 많은 아세안 회원국에서 위기 대응의 일부분이 되고 있다. 세계 금융위기의 고용에 대한 영향과 기타 이차적 영향들은 각 가구들이 아동의 학교 교육을 중단하거나 필요한 의학 치료를 회피하는 등의 해로운 대응 전략을 선택할 위험을 불러일으킨다. 이 지역에 대한 분석은 또한 이런 위험 요소들이 노소를 막론하고 여성들의 경우에 더 크게 작용한다는 사실을 시사한다. 많은 아세안 회원국에서는 기존에 운영 중인 의료와 교육에 대한 무상 접근 정책이 더 많은 집단들을 대상으로 확대되었다 (예: 태국 무상교육 정책의 12-15세

까지의 확대). 학교 급식 프로그램 역시 특히 라오스와 캄보디아 등의 저소득 회원국의 경우에 지원 수단이 되었고 식량, 연료 및 금융 위기에 대한 대응책으로 재정지원이 증가된 분야이다.

3. 아세안 회원국들의 사회보호 정책 및 사업들의 공통적 이슈들

(a) 대상 선정과 프로그램지원 범위

기존의 지원 프로그램을 확대하거나 세계 금융위기 (또는 식량 및 연료 위기)에 대응하여 새로운 지원 프로그램을 도입하려는 모든 아세안 회원국들의 주요 공통 이슈는 빈곤층 수급자와 특별히 위기에 의해 충격을 입은 사람들을 어떻게 식별할 것인가의 문제이다. 이미 강력한 지원대상 식별절차가 정착된 곳에서는 추가 자금을 주입하거나 자격조건을 과거에 수급자가 아니었던 차상위층 또는 위기의 충격을 크게 입은 사람들을 대상으로 확대하는 것이 비교적 쉬웠다. 이것은 베트남, 싱가포르, 말레이시아 등의 회원국의 세계 금융위기 대응을 보면 알 수 있다. 그러나 위기 이전의 사회보호 프로그램에 대한 논의에서 언급된 바와 같이 많은 회원국들은 기존에 일반화된 빈곤/사회부조 지원 제도를 가지고 있지 않았고 대신에 인구 중 특정 부류 집단들에 중점을 두었다. 광범위한 대상선정 메커니즘이 이미 확립되지 않은 경우에 새로운 정밀한 대상선정 메커니즘을 위기 기간 중에 도입하기는 어려운 것으로 판명되었고, 회원국들은 쉽게 판별할 수 있는 특정 부류의 개인 또는 가구를 나타내는 지표들이나 (예를 들면 태국에서 지표로 이용된 고령) 기존의 지역에 기반을 둔 자금 지원 채널에 의존할 수밖에 없었다.

사회보호 프로그램의 대상선정 메커니즘을 개선하기 위한 아세안 회원

국들의 노력은 그 자체적으로 식량, 연료 및 금융 위기의 결과로 이루어진 것은 아니지만 위기가 정책 입안자들의 관심을 예전에 비해 훨씬 더 대상선정 제도에 집중시킨 것은 사실이다. 대상선정 개혁에서 어떤 부분이 “위기 대응”이고 어떤 부분이 사회보호 제도의 점진적 개혁의 결과인지를 알아내는 것은 쉬운 일이 아니지만 아세안 회원국들 사이에서는 국가 소득의 모든 단계에서 이 분야에 대한 경험이 점차 축적되고 있다.

위기에 의해 가장 직접적인 타격을 입은 사람들이 일반적으로 정규적인 대상선정 제도에 포함되지 않을 경우 복잡한 문제들이 생긴다. 식량 및 금융위기 기간에 직접적인 영향이 도시 또는 공식부문 노동자 사이에서 더 크게 느껴졌을 때 어느 정도 그런 상황이 발생했는데 그 이유는 정규적인 선별적 사회보호 프로그램들은 농촌 빈곤층에 더 중점을 두는 경향이 있기 때문이다. 성별 측면이나 이주 노동자들과 관련된 구체적인 문제들도 이런 집단들에게 고용 충격이 집중된 회원국들에서 나타날 수 있다. 그런 경우에 단기 위기대응 목표들과 장기적 사회보호 제도 목표 사이에 긴장이 발생하기도 한다. 소득조사 등 아세안 회원국에서 도입되는 일부 개혁들은 가구조사 자료를 이용하여 위기의 영향에 대한 모의실험을 하는 수단을 제공할 수 있고 소득조사 방식은 위기에 대응하여 대상선정을 용이하게 하도록 조정될 수 있다. 마찬가지로 역량이 부족하거나 제도가 갖춰지지 않았을 경우 자체 선정적 특성을 지닌 노동집약적인 공공사업이 과거의 위기 시에 나타난 혜택들을 제공할 수 있다.

소득수준을 막론하고 모든 아세안 회원국들이 사회보호 위기대응 과정에서 가장 대처하는데 어려움을 느낀 집단은 국내 및 여타 아세안 회원국에서 온 이주 노동자들이었다. 이주 노동자들은 위기에 의해 가장 먼저 타격을 받는 대상들 중에 속했다. 그러나 이주 노동자들을 대상으로 하는 사회보호 체계는 일반적으로 낙후되어 있다. 많은 이주 노동자들이 비공

식 부문에서 일하기 때문에 그들은 사회보호 보장을 받을 가능성이 낮는데 그 이유는 그들이 외국인이기 때문에, 또는 자국민들을 위한 안전망 제도의 수급자격이 근무지가 아닌 출신지를 기반으로 한 거주 및 주민등록 제도에 연결되어 있기 때문이다.

(b) 기관간 업무조정

세계 금융위기는 사회보호 프로그램이 서로 다른 인구집단들에 대한 책임을 맡은 다양한 기관들 사이에 분리되어있을 때 빠르고 조직적인 사회정책 대응이 얼마나 어려운지 보여주고 있다. 모든 아세안 회원국들이 사회보호 프로그램들을 조정하는 중앙 부처를 가지고 있지는 않다. 오히려 사회보호 프로그램의 시행이 개별 부처들과 임시 프로그램 단위들에게 맡겨져 있는 경우가 많다. 실제로 그 때문에 다양한 사회보호 프로그램들에 각자 별도의 수혜자 데이터베이스를 기반으로 한 상이한 대상 선정 접근법이 사용되고 있으며 사업 시행과 결과의 모니터링의 경우에도 마찬가지로 결과가 나타난다. 사업들에 대한 업무조정 of 어려움은 사업의 자금원이 다양할 때 특히 커지며 기술 및 재정지원을 제공하는 공여자들과 기관들은 자체적인 업무조정 문제를 겪게 된다. 위기 대응의 긴급성과 폭넓은 경기부양책의 부분으로서의 사회보호 사업들에 대한 높은 정치적 관심은 기관간 업무조정과 일관성을 증진시키는 촉매의 역할을 할 수 있다. 이런 문제들에도 불구하고 아세안 지역에서는 위기 이전과 위기대응 기간 중에 기관간 통합과 업무조정의 유망한 사례들이 다수 나타났다.

(c) 사회보호 프로그램의 영향에 대한 모니터링

대부분의 아세안 회원국들은 여전히 위기가 사회경제적 지표들에 끼친 영향의 검토와 사회보호 프로그램 대응이 복지에 끼친 영향의 평가를 위해 시의적절하고 신뢰성 있는 제도들의 도입을 추구하고 있다. 위기에 대처하기 위한 자원과 프로그램들의 시의적절한 동원이 당연히 회원국들의 최우선 과제였던 반면, 대부분의 국가에서는 프로그램 효과의 모니터링과 이해의 개선이 강력하게 요구되고 있다. 인도네시아는 이런 상황을 해결하기 위한 사례를 제공한다. 국가 기획부처인 BAPPENAS의 주도 하에 정부는 세계 금융위기가 인도네시아에 끼친 영향과 채택된 대응 메커니즘, 그리고 이런 조치들의 사회경제적 결과를 검토하기 위해 필요한 데이터의 수집을 위한 위기 감독 및 대응 (CMR) 시스템을 구축하고 있다. 라오스는 총리실 산하에 영향에 대한 검토와 적절한 대응의 구상을 담당할 위기 감독 및 조기경보 팀을 설립했다. 이 팀은 기존에 정기적으로 수집되는 데이터에 의존하고 있으며 추가적인 모니터링 수단의 필요성을 검토하고 있다.

현재까지 몇몇 아세안 회원국들의 경우 위기 속의 사업영향에 대한 대부분의 “실시간” 증거들은 정성적 신속평가 방식을 흔히 이용하는 비정부 출처들로부터 나왔다. 이런 사례들 중에는 2009년 초에 극빈층에 대한 최초의 경기부양 개입의 보장과 영향을 평가하고자 한 태국 개발연구원의 연구, 필리핀의 독립 연구집단인 사회기상청 (Social Weather Station)의 조사 및 정성적 연구(“사회기상 보고서”), 그리고 신속평가 (rapid assessment) 기술을 이용한 세계은행과 몇몇 회원국에서 자국 연구자들이 실시한 정성적 연구들이 포함된다. 또한 캄보디아에서는 위기의 영향에 대한 데이터 기반의 유용한 모의실험이 이루어져 고용에 대

한 잠재적 영향 및 위기의 충격을 받는 부문들의 성별 영향 등의 요인들을 예측하는데 유용하게 이용되었다.

(d) 출구전략

세계 모든 지역 국가들이 겪고 있는 도전 과제는 위기대응 사회보호 개입과 기타 경기부양 조치들로부터의 출구전략이다. 아시아와 기타 지역이 과거 위기들로부터 얻은 하나의 교훈은 위기대응 조치들로부터 빠져나가는 출구전략을 명확하게 정의하는 것의 중요성이다. 출구전략은 위기 극복을 위해 특별히 마련된 조치들의 완전한 철회에서 부분적 축소와 장기적인 사회보호 제도로의 사업 통합에 이르기까지 다양하다. 선호되는 접근법이 무엇이든 간에 대중의 기대를 관리하는 일은, 특히 개입이 일시적인 것일 경우 다른 무엇보다 더 중요하다. 앞에 논의된 바와 같이 아세안 회원국들은 전체적으로, 그리고 각 회원국 내에서 이런 모든 대응의 흥미로운 조합을 보여주고 있다.



제4장 결론

2장에서 소득 불평등 문제에 대응하는 OECD 사회정책의 경향은 일을 통한 소득 정책과 일자리 창출, 훈련 및 교육, 그리고 유연한 고용에 방황 지어진 정책과 같은 적극적 노동시장 정책의 전통적인 사상에 치우쳐져 있다고 설명하였다. 그러면 현재의 지식경제사회에 적응하기 위한 OECD 사회정책의 향후 진화전략에는 어떤 것이 있을까? 다음과 같은 두 가지의 사항으로 귀결될 수 있겠다.

첫째, 현재 여러 나라에서 시행되고 있는 전통적인 적극적 노동정책에 바탕을 둔 복지제도의 문제점과 그 원인을 파악하여 정책입안에 참고해야 할 것이다. 특정계층의 빈곤과 불평등에 대응하기 위하여 몇몇 나라에서 도입한 근로연계형 복지제도는 빈곤층의 근로의지를 높이고 근로를 통한 자립을 촉진하려는 목적으로 시작되었다. 본 제도는 시행 이후 빈곤층에게 일자리를 주어 이들이 복지수급권에서 간신히 벗어날 수 있도록 하였으나 빈곤에서 탈출하도록 하지는 못했다는 비판을 받아오고 있다. 이러한 근로연계형 복지제도의 문제점은 비숙련 일자리의 낮은 유지가능성, 비숙련 일자리의 저임금 및 가족부양의 책임(어린 자녀 및 고령자) 등에 기인한 것으로 볼 수 있다. 경제위기시에는 이러한 문제점이 더욱 부각된다. 따라서 근로연계형 복지제도가 단순한 직업훈련의 차원에서 벗어나야 하며, 각국은 직업훈련을 넘어선 고등교육 및 기타 교육의 기회 제공, 최저수입의 보장, 일터의 안정성 제고 및 가족부양의 부담 공유 등 빈곤층의 문제를 효과적으로 덜어 줄 수 있는, 보다 포괄적인 측면의 사회안전망 구축이 필요하겠다.

둘째, 향후 사회정책의 진화를 위해 강조할 요소들이 무엇인가를 살펴보는 것이다.

- a. 소득이나 건강에 대한 피해의 보상에서 예방으로 정책의 중점이 바뀌어야 한다. 이는 피해가 일어날 때까지 기다리는 것 보다 그 전에 대처하는 것이 더욱 바람직하다는 사실을 전제로 하는데, 그 이유는 나타난 피해가 예상했던 것 보다 더 크고 또 고치기 힘들 수 있기 때문이다. 이는 개인적 자립 및 능력 측면에서 접근하는 이론을 뒷받침하는 가장 중요한 개념이기도 하다.
- b. 자립 능력 접근방식은 각 개인들이 사회에서 자립적이고 책임감있는 방향으로 행동할 수 있는 기회를 늘려주는 순향적인 사회정책이 바람직함을 강조한다.
- c. 생애경로 접근방식은 정의와 부의 재분배에 대한 새로운 이해를 제공하는데, 이는 단순히 한 세대 내에서의 재분배만을 조명하는 것이 아닌, 현 세대와 미래세대 사이의 재분배를 효율적으로 조명함으로써 세대간 정의개념이 조금 더 쉽게 설명된다.
- d. 생애경로 접근방식에서 설명하는 개인 자립 및 능력 관점에서는 증가된 유동성과 유연성이 OECD 국가의 경제발전에서 피할 수 없는 현상임을 보여줄 뿐만 아니라 자립에 대한 요구가 더욱 커질 것임을 보여주고 있다. 비록 자주 불확실성의 근원으로 등장하기도 하지만, 이러한 유동성과 유연성이 고용을 창출하고, 소득의 안정성을 제공하며, 장기적으로 볼 때 사회적 포괄성을 증가시킬 수 있다. 여기에는 이러한 유동성과 유연성이 노동시장에서 이러한 전환이 자연스럽게 정착될 수 있도록 하는 적절한 정책적 유도가 동반한다는 가정이 포함되어 있다.
- e. 개인들이 사회에서 고립되지 않도록 능력배양을 제공하거나 또는

인간자본에 대한 공적/사적 투자의 장려를 통해 개인들이 사회에 통합된 채로 남을 수 있도록 하는데 초점을 맞추는 사회정책이 필요하다. 이는 개인적 자립의 원칙과 개인의 능력 추구 관점에서 볼 때 이론적으로도 뒷받침 되는 정책이기도 하다.

이러한 다섯 가지 요소들은 겹치는 부분이 있다. 인간자본에 대한 투자는 예방적인 면이 있을 뿐만 아니라 선택의 자유권을 더욱 넓게 향유할 수 있도록 하여 개인 자립에 긍정적인 영향을 미친다. 확실한 정책이 뒷받침된다면 이러한 특성이 서로 상호보완적으로 작용할 수 있을 뿐만 아니라 이론적인 측면에서 서로 합리화하는 근거로 사용될 수도 있음을 의미한다.

한편 사회정책 관련해서 적극적 노동시장정책에 초점을 맞춘 OECD 글로벌 거버넌스에 효과적으로 대응하고 참여하기 위해서는 위에서 설명한 진화 요소를 토대로 한 사회정책을 OECD 사회정책에 반영케 하는 노력이 필요하겠다. 국가별 사회이슈를 분석하고 권고사항을 제시하는 연구를 고용노동사무국(ELS)에서 자체적으로 수행한다. 따라서 우리나라 복지관련 정부부처 및 연구원 인력의 ELS 취업 및 파견을 통한 포괄적인 측면의 사회안전망 구축을 강조하는 적극적인 연구 참여가 요구된다. 더불어 직원 채용에 있어 OECD 사무국은 회원국에 대한 할당은 없으나 고용노동사무국 과장급 이상 직원의 결정권이 상당하므로 향후 활발한 사무국 취업을 위해서는 과장급 이상의 진출에 정부 차원에서의 노력이 필요하겠다. 그리고 국내에 있는 OECD 대한민국 사회정책본부를 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 사회정책본부 관련 업무 수행을 위해 OECD 본부에 Principal Administrator 직급으로 전담인력이 상주하고 있다. 사회정책본부의 기능은 제한되어 있지만 Principal Administrator 직원

을 적극 활용하여 소득 불평등과 같은 사회문제 해결에 있어 사회안전망 정책의 중요성을 강조하는 연구결과를 사무국에 반영케 하는 방안이 있겠다. 물론 이를 수행하기 위해서는 사회정책본부의 자체연구능력이 필요한데, 사회정책센터 설립 초기에는 연구기능이 있었던바 이를 다시 복원시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이러한 복지관련 정부부처 및 연구원 인력의 ELS 취업 및 파견과 OECD 대한민국 사회정책본부의 자체연구기능 복원 등을 통해 사회문제 해결에 있어 노동시장 정책에 초점을 맞춘 OECD의 권고사항에 대응하는 현실을 넘어 OECD 사회정책 수립에 주도적인 역할을 위한 노력이 필요하겠다.

저개발국가가 다수인 아세안의 경우 향후 사회보호 정책의 발전전략을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 개발도상국의 사회보장 강화를 위한 정책은 단기적 혹은 임시적인 사회부조 프로그램뿐 아니라 사회보험과 같은 중장기적 사회보장 프로그램의 개발이 필요하다. 효과적인 사회보장 제도를 설립하기 위해서는 사회안전망 개념을 확장하고 가능한 위험 관리 제도를 다양화하는 것이 중요하다. 보다 광범위한 맥락에서 정책을 수립하는 것은 제도의 결함을 드러내주며 프로그램 간 보완 및 시너지 효과를 향상시키는데 기여할 것이다.

둘째, 사회보장제도의 개발이 모든 국가에서 동일할 수 없다. 따라서 국민의 선호를 인식하여 사회 규범, 역사적, 제도적 전통, 경제발전 단계, 국가 우선순위, 지방의 능력을 반영하여야 한다. 아시아 국가는 주의 깊게 사회보장제도를 개발하여 매우 관대하고 값비싼 사회보장제도를 만든 일부 유럽 국가의 실수를 피해야 한다.

셋째, 사회부조는 경제위기와 같은 세계화의 충격을 단기적으로 완화시키는데 효과적이다. 하지만 지속적으로 충격을 완화하고 빈곤을 감소

하기 위해서는 교육, 의료, 영양과 같은 장기적인 사회보장 서비스의 제공으로 연결되어야 한다.

넷째, 많은 아세안 국가가 사회안전망 프로그램의 재정 균형과 관리 효율성 향상에 어려움을 겪고 있다. 이들 국가는 최적 예산, 표적화된 서비스제공을 위한 행정 인프라, 제도 감시 및 평가를 위한 능력이 부족하다. 재정의 누출이 가장 심각한 문제점이나, 이것은 투명성의 부족 혹은 부패로 인해서만 발생하는 것이 아니다. 잘못된 표적화, 저조한 관리 능력, 불충분한 준비, 잘못된 공공 지출 우선순위로부터 야기된 결과일 수 있다. 국가적 데이터베이스를 가진 전반적인 기획, 조정기관을 설립하거나 지정하여 기금 동원, 시행 감시, 프로그램 평가, 시행기관을 위한 가이드라인을 제공하는 것이 도움이 될 수 있다.

다섯째, 재정의 누출을 막고 사회보장 프로그램의 효율적인 시행을 위해서는, 취약계층이 누구인지, 선정된 사람이 규명된 취약계층에 속하는지에 관한 믿을 만한 정보를 수집하는 것이 필수적이다. 개발도상국에서는 자영업자와 비공식 부문의 근로자의 소득과 지출에 대한 정보 수집이 특히 어려운 현실이다.

여섯째, 대다수 아세안 국가는 사회보장보험 프로그램을 확장하고 관리 효율성을 향상시켜 사회보장제도를 강화할 필요가 있다. 특히, 실업보험은 위기 시 효과적이고 효율적인 사회안전망의 기능을 수행할 것이다. 비록 근무 중 사고와 질병에 대한 사회보험이 비교적 광범위하게 적용되고 있지만, 연금제도와 의료보험은 여전히 표적 인구의 일부에만 혜택이 돌아간다. 관리 강화를 위해서는 다양한 사회보험 프로그램의 관리를 통합하고, 보험금징수를 위해 국가적 세금기관과 협력하는 사항이 고려되어야 한다.

마지막으로, 다자적, 양자적인 사회부조 기관이 사회안전망 프로그램

고안, 표적화, 모니터링, 평가에 필요한 데이터를 수집하고 분석하는데 기술 지원을 제공하는 것이 보다 중요하다. 또한 직원 교육, 전문가 자문 제공, 모범사례 전파를 통해, 사회안전망 관리를 위한 역량강화에도 보다 많은 관심을 기울여야 한다.

참고문헌 <<

- 홍석표(2006). APEC역내 사회안전망 강화의 논점과 국가별 사례 연구보고서, 한국보건사회연구원.
- Aliaga C.(2005). Gender Gaps in the Reconciliation between Work and Family Life, *Statistics in Focus: Population and Social Conditions*, 4/2005, EC.
- Aliaga C., Winqvist K.(2003). How men and women spend their time, *Statistics in Focus: Population and Social Conditions*, 12/2003, EC.
- Allard S, Danziger S.(2000). Welfare Magnets: Myth or Reality?, *Journal of and Administration*, 29,4: 317~34.
- Atkinson A.(1995). The Welfare State and Economic performance, *WSP paper*, 109, STICERD, LSE.
- Baumol W.(1967). The Macroeconomics of Unbalanced Growth, *American Economic Review*, 52 (3)(June): 415~26.
- Bonoli G.(2002). *The Politics of New Social Risks*, presented at APSA, Boston.
- Cantillon B., Ghysels J., Mussche N., van Dam R.(2001). Female employment differences, poverty and care provisions, *European Societies*, 3, 4, 447~69.
- Duisenberg W.(President of the European Central Bank - 2002). *Testimony before the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament: Introductory Statement*, Brussels, 21 May.
- Esping-Andersen G.(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Oxford.

- Esping-Andersen G.(1999). *The Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen G.(2002). *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University press.
- EU(1993). Growth Competitiveness and Employment, *Bulletin of the EC*, supplement 6/93, CEC.
- EU(2002a). *Social Protection in Europe 2001*, Employment and Social Affairs, Brussels.
- EU(2002b). *European Social Statistics: Income, Poverty and Social Exclusion*, EC, Luxembourg.
- Eurostat(2002). *The Life of Women and Men in Europe, 1980~2000*, Office of Official Publications of the EU, Luxembourg.
- Figueras J., McKee M., Cain J., Lessof S.(2004). Health systems in transition: learning from experience, *European Observatory on Health Care Systems and Policies*, Copenhagen.
- Förster M., Mira d'Ercole M.(2005). *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s* (OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 22)
- Fritzell J., Ritakallio V-M(2004). Societal Shifts and Changed Patterns of Poverty, *LIS wp 393*.
- Giddens A.(2000). *The Third Way*, Polity Press, Cambridge.
- Harris J.(1990). Enterprise and welfare states: a comparative perspective, *Transactions of the Royal Historical Society*, Vol.40.
- Henke K.D., Schreyogg J.(2004). *Towards sustainable health care systems, Strategies in health insurance schemes in France, Germany, Japan an the Netherlands - A comparative study -*, Vol.16 Nomos-Verlag Berlin.
- Iversen T., Wren A.(1998). Equality, Employment and Budgetary

- Restraint: The Trilemma of the Service Economy, *World Politics*, 50 (4):507~46.
- Jessop, B.(2002). *The Future of the Capitalist State*, Polity press, Cambridge.
- Korpi, W. (1983) *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Layte R, Whelan C.(2003). Moving in and out of poverty, *European Societies*, 5, 2, 167~91.
- v. Maydell B.(2006). *Enabling Social Europe*, Springer-Verlag.
- McNamara K.(1998). *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union* Cornell UP, Ithaca/London.
- Myles J., Pierson P.(2001). *The Comparative Political Economy of Pension Reform* in Pierson 2001 op cit.
- OECD(2005a). *Society at a Glance*, OECD, Paris.
- OECD(2005b). Meeting of OECD Social Affairs Ministers, 2005 - *Extending Opportunities: How active social policy can benefit us all - Final Communiqué*.
- OECD(2005c). *Pensions at a Glance*, OECD, Paris.
- OECD(2011). *Divided We Stand: why Inequality Keeps Rising*, OECD, Paris.
- OECD(2014). *Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion*, OECD, Paris.
- Palier B.(2003). *The Europeanisation of Welfare Reforms, paper presented at the Toronto conference of the ISA RC19*, August.
- Pierson P.(2001, ed.). *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Rico A., Saltman R., Boerma W.(2003). *Organisational restructuring in European health care systems*, Social Policy and Administration, special issue P Taylor-Gooby (ed.) vol 37, no 6.

- Robeyns I.(2004). The capability approach: a theoretical survey, *Journal of Human Development*.
- Rodrik D.(1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC: Institute for Rowthorne R. and Ramaswamy R.(1997), Deindustrialisation: Causes and Implications, Economic Issues paper 10, IMF.
- Sen A.K.(1985). *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam.
- Sen A.K.(1992). *Inequality Reexamined*, Harvard UP, Cambridge.
- Sen A.K.(1999). *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Taylor-Gooby P.(2001, ed.). *European Welfare States under Pressure*, Sage, London and California (translated into Chinese with revisions, 2004)
- Taylor-Gooby P.(2004a, ed.). *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press, Oxford.