

# 향후 5년간 OECD 사회정책 개요

Overview of Future Work on Social Policy over the coming 5 Years<sup>1)</sup>

최윤정 OECD 아시아 사회정책센터 책임연구원

## 1. 들어가며

OECD 사회정책 장관회의(2005. 3. 31~4. 1) 결의사항 이행을 위하여 개최된 사회정책작업반(2005. 11. 17~18) 회의 내용을 소개하고자 한다. 이 작업반 회의에서는 OECD가 향후 5년간 추진할 세부 과제와 예산 등을 다루었다. 추진 과제는 크게 다섯 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 아동 행복과 가족 지원(Well-being of children and support for families) 둘째, 연금정책의 미래 사회경제적 함의(Future social and economic implications of pension policies) 셋째, 노동시장의 장애인(Disabled people in the labour market) 넷째, 사회보장에서의 권리와 책임의 새로운 균형(A new balance between rights and responsibilities in social security) 다섯째, 생애 위험, 생애 주기 그리고 사회정책(Life risks, life course and social policy) 등이다.

금년 수행 과제로는 가족정책 관련 데이터베이스 개발, 연금개관 작업, 장애인정책 등이 있다. 특히 사무국에서는 “주택의 사회적 측면(Social aspects of housing)” 보다는 아동복지와 가족 지원(Well-being of children and support for families)”으로 대체하는 것을 제안했다. 전자의 사업은 2006년 사회정책 제안사업 전체에서 가장 낮은 우선순위를 받았고, 후자의 사업은 가장 많은 지원을 받았다. 이렇듯 OECD의 향후 사회정책의 방향은 지원과 관련된 사업을 위주로 이루어질 예정이다. 본 글에서는 첫째, 아동 행복과 가족 지원 둘째, 연금정책의 미래 사회경제적 함의에 대한 내용을 기술 할 것이며 다음 글에서는 연속하여 셋째 이후의 주제에 대해 다룰 예정이다.

1) 2005. 10. 27. Working Party on Social Policy. DELSA/ELSA/WP1(2005)9.

## 2. 아동 행복과 가족 지원 과제

아동 행복과 가족 지원(well-being of children and support for families)과제는 빈곤을 줄이며 궁극적으로는 아동 빈곤을 없애고, 빈곤 세습의 악순환의 고리를 끊고 생애를 통해 성공적인 전환을 가져올 수 있도록 아동의 능력 개발 및 가족 지원 정책을 모색하는 내용이다. OECD 사무국은 2001년 이래, 호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 에이레, 일본, 네델란드, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴, 스위스, 영국 등 13개국을 대상으로 직장내 가정생활의 조화를 위한 정책보고서인 “아이와 상사(Babies and Bosses)”를 네 편의 시리즈로 발행하였다. 이 보고서들은 조세 및 부조 정책, 아동정책, 고용과 직장 내의 관행에 대한 전반적인 정책이 결혼과 유자녀 부모의 노동시장 형태에 어떻게 영향을 미칠 수 있는 지에 대하여 다루었다. “급여와 임금(Benefits and Wages)”보고서에서는 결혼과 아동에 대한 조세와 부조의 국가 간의 비교 및 아동보육 비용과 조세 혜택이 순소득에 미치는 영향 등을 분석하였다. 또한 출산 경향과 출산율에 미치는 요인에 관한 많은 연구가 진행되었으며 이에 대한 보고서에서는 사회정책 입안자들에게 첫 아이의 출산연령, 가족 구성원의 수, 취업모와 출산율간의 상관관계 등의 내용을 언급하고 있다. 특히 많은 국가의 사회정책 장관들은 부모들이 아이를 갖는 데에 장애가 되는 요인 제거에 관심을 표명하였다.

OECD에서는 아동 행복과 가족지원 연구의 제안 활동으로 1) 가족정책 데이터베이스 사업, 2) 아동의 경제 상태와 정책 효과성 평가 사업, 3) 아동성장의 중단면적 근거에 관한 연구를 추진하고 있다. 일반적으로 가족 정책은 다른 분야 보다 빠르게 변화하고 있으며 국가정책에서도 시의 적절한 정보가 요구된다. 이에 대해 구체적으로 살펴보면 첫째, 가족정책 데이터베이스 사업에서 가족 실태와 가족 공공정책에 관한 정보를 집대성하여 2006년 후반기에는 상시검색이 가능한 온라인 데이터베이스가 구축될 것이다. 이러한 내용은 아래 제시한 지표를 포함하고 있다.

- 가족의 형태에서는 인구학적 지표, 결혼과 출산율 지표는 개발되어 있으나, 가족구성과 결혼, 거주형태에 관한 지표는 개발되어야 한다.
- 노동시장과 가족의 재정 상태에는 고용, 근로시간, 고용형태, 소득 분포에 대한 지표는 개발되어있지만 여가선용 지표는 개발되어야 한다.
- 아동 및 가족정책에서는 가족수당과 서비스에 관한 공공지출 등의 지표는 개발되어 있으며 저소득 보육지원, 편부모와 같은 가족형태에 따른 재정지원 균형화, 아동 관리, 가족에 대한 세제, 근로 부모 휴가제도(어머니, 아버지, 부모, 기타 가족원의 휴가) 그리고 아동보호, 혼인, 부모 지원과 관련된 정책에 대한 정보들의 지표는 개발되어야 한다.

- 아동의 실태: 영아사망, 아동건강(약물사용 및 비만포함), 십대임신, 교육정도 및 문맹률의 지표는 있으나, 아동이 속한 가족의 형태(예를 들면 재혼가정 또는 편부모가정)에 대한 지표는 개발되어야한다.

둘째 사업은 아동의 경제 상태와 정책 효과성 평가 사업으로 인구학적 및 가구 구조, 부모의 노동시장 상황, 그리고 조세와 부조 정책 등의 변화와 이것이 어떻게 가족에게 영향을 미치는지를 연구하였다. OECD 국가 내의 유자녀 가정의 경제 상태는 시대에 따라 심한 변화를 겪었으며 이러한 상황을 분석하기 위해 1980년대 이래 유자녀 가정의 경제 재정적 상태의 변화, 특히 취약가정에 관심을 두고 연구하였다. 현재는 각 국가가 직면한 주요 과제 중의 하나는 “부조 전략”(유자녀 빈곤가정에 충분한 부조 보장)과 “근로 전략”(빈곤가정의 근로소득 향상 정책)간의 적절한 균형에 초점을 두고 있다. 아동이 빈곤한 상태에서 성장할 경우 장래에 영향을 줄 것이고 이는 재정적 측면이외의 다른 측면에까지 영향을 미칠 수 있다. 이와 관련한 정책으로는 가족 강화 및 지원을 제도화하는 것이다.

아동의 경제적 실태 파악 사업은 가족지원정책의 성공적 설계 및 실행에 대해 심층적 분석을 할 것이며, 사회정책과 가족상태의 영향에 대한 연구 및 세대 간 세습에 관한 문헌을 고찰하여 연구의 틀을 확고히 할 것이다. 한편 OECD 사무국과 UNICEF Innocenti 연구센터(IRC, Innocenti Research Centre)는 UN 현장의 아동권리 이행을 합의한 OECD 국가에 대한 감시 역할을 하기로 하였으며 이는 UNICEF의 주기적인(5년마다) 평가를 받게 될 것이다. 평가의 내용은 아동 실태의 변화, 예를 들어 아동의 건강과 복지에 관련된 연령, 성별, 사회인종적 집단에 따른 차이, 아동 복지의 지역사회체계 변화, 아동에 대한 예산분배 및 지출의 변화 그리고 아동권리 실현을 위한 국제 협조 등의 부분을 포함하고 있다. 정책적 투입과 결과에 대한 아동 사회경제적 복지 보고서가 2008년에 발간될 예정이다.

셋째 사업은 아동성장의 중단면적 근거에 관한 연구로 아동성장의 결정적인 요인을 조사하기 위해 여러 중단면적 데이터베이스와 코호트 연구를 고찰한다. 예를 들어, 소득 변화에 관한 패널 연구(PSID, Panel Study of Income Dynamics)와 청년층 국가적인 중단면적 연구(NLSY, National Longitudinal Study of Youth)는 미국의 정보를 파악할 수 있고, 캐나다의 아동 및 청소년에 관한 국가적 중단면적 연구도 많은 정보를 담고 있다. 영국에는 세 가지 관련 데이터베이스가 있으며 1958년 국가적 아동성장연구, 1970년 영국 코호트연구, 그리고 2000년 밀레니엄 코호트연구 등이며 뉴질랜드의 Dunedin 다기관협력 보건개발연구(Multidisciplinary Health and Development Study)와 Christchurch 보건개발연구(Maloney, 2004)가 있으며 호주 아동

중단면적 연구는 2002년에 시작되었다. 또한, 스웨덴의 Bjorklund 등(2005)과 덴마크의 Christoffersen 등(2001)의 연구가 있으며 경제 통계학적 연구, 자료의 공통 변수를 이용하여 여러 결과 변수(예를 들어 교육정도)들에 영향을 미치는 사회요소들(가족상태, 사회개입)을 분석하는 내용이다. 아동 상태에 영향을 미치는 요인에 대한 보고서가 출간 될 것이며 2008년에 시작하여 2010년 마감될 것이다.

### 3. 연금정책의 미래 사회경제적 함의

OECD는 연금제도 개혁이 개인의 재정적, 사회적 상황에 미치는 영향 및 이러한 개혁의 포괄적인 경제적 의미를 분석하고, 연금제도에 대한 현대화의 필요성을 평가한다. 최근 OECD에서는 관련 연구로 1990년대와 2000년 초에 퇴직소득 및 고령화 정책 보고서가 발간되었고 이후 고령화에 관한 주제는 OECD의 모든 분야의 화두가 되었다. 연금제도에 내포되어 있는 노동시장 참여 동기부여에 대한 작업은 OECD DELSA의 고용분석 및 정책과에서 진행했다. 민간연금 감독 작업은 보험위원회(Insurance Committee)의 민간연금작업반(Working Party on Private Pensions)에서 진행되고 있다. 현재 사회정책작업반에서 가장 중요하게 진행하고 있는 연금 모니터 활동은 연금개관<sup>2)</sup>의 정기적인 개정 작업이며 2005년판 연금개관은 2002년 연금 규정과 특징(rules and parameters)을 기준으로 평생 직업 근로자의 연금수급권을 포함하고 있다. 2006년에 발간되는 연금개관은 2004년의 규정과 특징에 의한 개정된 연금모형을 제시할 것이다. 이것은 특히, 근로자들이 노동시장에서 이탈하는 시점에 영향을 미치는 연금 규정에 대해 언급할 것이다.

이 사업과 관련하여 OECD에서 제안하고 있는 첫 번째 사업은 연금 모형화 개발 과제로 2007~2008년 연금모니터링 예측 작업과 연금제도의 규정과 특징에 대한 재개정 작업이다. 또한 비정규직 직업경로, 즉 자녀양육 또는 실업으로 보수가 없는 기간으로 인한 경력중단에 초점을 두고 있으며 여러 연금제도에서 급여 산정시 이러한 기간이 고려되어 진다. 그리고 연금모니터링 작업과 몇 개의 관련 과제를 진행할 것이며 아래의 출판물이 발간될 것이다.

- 퇴직 결정과 동기부여 분석의 수리적 개념을 설명하는 방법론 관련 논문<sup>3)</sup>
- 국가별 조기퇴직결정, 연금수급권, 퇴직 동기부여 결과의 세부 기술적 논의
- 수급자 과세 모형을 기준으로 한 노후보장에 대한 조세체계의 역할 및 2004년 연금모형 결과

2) DELSA/ELSA/WP1 (2005)11 참조.

3) DELSA/ELSA/제1(2005)12] 참조.

## 논의 논문

- 일부 OECD 국가의 1990년대 초반 이후 시행된 연금개혁 및 이러한 개혁이 급여 수급권 및 퇴직 동기부여에 미치는 영향을 분석한 논문
- 자녀 부양이 연금수급권에 미치는 영향 논의
- 실업이 연금수급권에 미치는 영향의 세부 논의

이들 프로젝트에 대한 재정지원은 이미 2006년 말까지 유럽위원회(European Commission)와의 합의에 의해 확보되어 있다. 장관 위임사항은 이후 발간되는 연금개관에 반영될 것이다. 이 보고서에는 공공부문(공무원) 연금제도의 규정, 퇴직 동기 부여에 미치는 영향, 공공부문과 민간부문 간의 가입자격이동 연계제도가 포함된다. 다른 관심사항으로는 장애연금의 분석으로 여러 가지 시나리오 하에서의 장애연금 수급권의 예상 및 장애로 인한 비가입 기간이 노령연금 수급권에 영향을 미치는 요인을 분석한다.

두 번째 사업으로 연금제도 현대화 사업으로 직업선택을 자유화하고 행복한 인생의 설계를 하기 위해 오늘날 OECD 국가의 연금제도는 현대화가 요구된다. 현대화에는 고령화가 노동 및 자본시장에 미치는 영향 및 여성 노동 참여 증가와 같은 변화를 고려해야 한다. 이 과제를 수행하는데 두 가지 주요 이슈로 균형적인 공적연금과 사적연금의 역할 설정과 연금제도의 위험과 재분배이다. 균형적인 공적연금제도를 위해 다층 연금제도로 전환하는데 공공정책 및 이전비용을 분석하는 작업을 포함하며 부과방식 제도에서 적립방식의 개인계정 제도로 이행하는 과정에 대한 분석을 한다. 일부 OECD 및 비 OECD 국가에서는 근로자들이 완전하게 또는 부분적으로 개인계정에 대한 선택을 할 수 있도록 제도를 개혁하였다. 이러한 작업에는 전환시의 장점과 개인선택에 따른 결과 및 이에 따른 재정적 비용을 추계할 것이며 이 사업은 세계은행(World Bank)의 사회보호 담당과와 공동 연구를 하게 된다. 확정기여제도가 강제적 및 임의적 연금제도(pension arrangements) 모두에 보다 중요해지고 있다. 그러한 제도의 수익률 변동이나 가입기간 중단에 따른 민감도는 정치적으로 논란거리가 되고 있다. 이와 관련하여 확정기여제도로의 이동에 관한 영향을 두 가지 방향에서 분석할 수 있다. 전체 퇴직소득이 확정기여 제도의 성과와 보험료에 얼마나 취약한지를 조사하는 것이며 다른 하나는 정부가 최소연금제도를 통하여 최소수익률 보장과 확정기여제도 지원으로 인수하는 우발채무(contingent liabilities)를 분석<sup>4)</sup>하고 추산하는 것이다.

연금제도의 위험과 재분배 작업은 결혼 또는 이혼한 가족에 대한 상대적 수급권에 초점을 두고

4) DELSA/ELSA/WP1(2005)13 참조.

있다. 이러한 집단 간의 사망률의 차이를 조사하며 진행 중인 작업으로 여성의 노후소득보장을 위한 파생권의 역할<sup>5)</sup>에서는 노령 여성의 소득실태를 분석하고 노후소득보장의 파생 연금 수급권의 중요성을 조사할 것이다. 대부분의 연금제도가 연금 수급권이 있는 홀로 된 여성 또는 남성을 위한 급여를 제공하고 있으며, 일부 OECD 국가에서는 부부에게 소득보장에 상당한 영향을 주게 되는 배우자 급여도 있다. 다만, 여성의 노동 참가의 증가와 함께 파생권(derived rights)의 중요성이 줄어들고 있다. 반면에 이혼율의 증가로 연금에 관한 권리(그리고 퇴직 후의 소득을 지원할 수 있는 다른 자본자산)가 부부에게 분배되는 방식에 관한 문제가 제기되고 있다.

이후 사업으로는 사회경제적 사망률 차이와 이것의 정책적인 의미를 분석하게 된다. 남녀 간 기대여명의 차이는 지금까지 많이 발표되었지만 여러 사회경제적 집단 간의 사망률 차이, 즉 저소득자의 기대여명이 고소득자보다 짧은 것은 알고 있지만 이에 대한 연구는 별로 없는 실정이다. 이 사업에서는 일부 OECD 국가의 미시경제적 패널 데이터를 기준으로 차이점들을 계량화할 것이며 연금정책 및 연금제도 설계에 미치는 영향을 논의할 예정이며 결과적으로 연금제도의 개혁과 변화하는 현대의 라이프스타일과 선호를 반영하는 연금제도에 보고서가 2006~08년에 동시에 수행하여 2009년 최종 보고서로 출간될 것이다.

## 4. 나가는 글

향후 5년간 OECD 사회정책과 관련하여 관심주제를 살펴보았다. 그 주제들은 현재 우리의 당면과제에 틀림없다. 이러한 주제에 관심을 갖고 문제를 해결하기 위해 OECD의 논의동향에 관심을 기울여야 할 것이다. OECD에서는 사회정책문제 해결을 위해 주제를 선정하고 참여 국가를 선정한 후 그 국가의 현황을 조사하고, 주제에 대한 국가 간의 비교를 하여 정책적 차이와 각 국가가 처한 위치를 파악하게 한다. 또한 동일 주제에 대한 경험사례를 토대로 문제해결의 증거와 지침자료로서의 역할을 한다. 앞에서는 OECD의 사회정책에 있어 주요한 과제들 중 아동에 대한 가족차원의 지원과 연금에 대한 미래의 대책에 대한 논의를 하였다.

최근 수년간 이루어진 경제성장의 결과로 OECD 국가의 국민의 삶의 질은 향상되고 보건 및 의료기술의 놀라운 발전은 국민 평균수명의 연장을 가져왔으며 또한 인간의 기본 권리인 행복한 삶에 대한 욕구가 더욱 강해지게 되었다. 그러나 이러한 경제 성장에도 불구하고 사회의 변화에 따른 문제는 발생하게 된다. 특히 아동기 성장과 발달기에 사회적 냉대를 경험하고 소외될 경우

5) DELSA/ELSA/WP1(2005)14 참조.

이는 성인이 되어 빈곤을 답습하는 사회적 불평등을 초래하게 된다. 이럴 경우 개인적으로나 국가적으로 상당한 손실을 초래하게 된다. 이를 막기 위해 국가가 사회의 보호막 역할을 수행하고 이러한 위험에 처한 아동에 대한 지원정책을 세밀히 구상해야할 것이다. 또한 노령인구의 증가와 경제적 부담 등의 사회문제는 많은 국가가 처한 상황이다. 고령화로 인한 사회 문제는 주로 수입이 없는 노인층 보호에 대한 것이며, 노인의 주요 수입원인 연금은 시대의 변화를 반영한 정책으로 적시에 제시되어야 할 것이다. 이들에 대한 복지 및 경제적 지원 등의 문제는 아동의 문제와 함께, 보호계층으로 사회에서 적극 지원해야 할 것이다. 현재 사회정책 상황에서는 과거의 수동적이며 위험 보장위주의 접근에서 인간의 행복을 추구하는 적극적인 사회정책이 제공되어야할 것이다. 