

성  
장  
중  
심  
에  
서

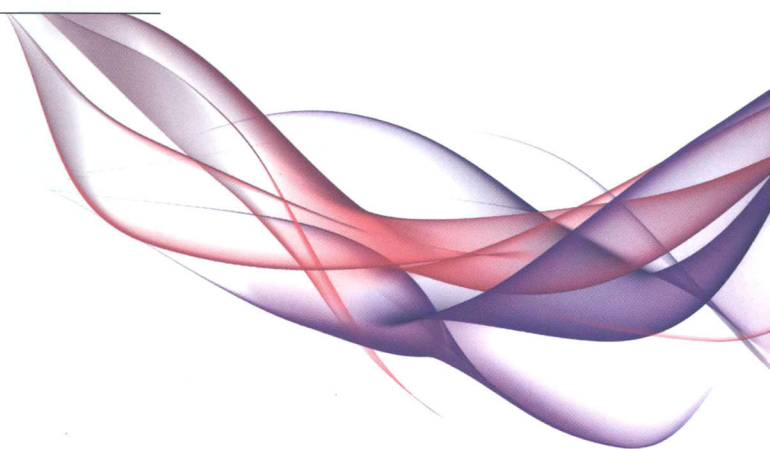


# 행복한 **미래**로

한눈에 보는 제3차 OECD 세계포럼

기획 | OECD 준비기획단

OECD  
World Forum  
2009



발간등록번호

11-1240000-000529-01

# 성장 중심에서 행복한 미래로

한눈에 보는 제3차 OECD 세계포럼

제3차 OECD 세계포럼이 2009년 10월 27일부터 30일까지 4일간 부산 벡스코 센터에서 개최되었습니다. 이번 포럼에는 세계 130여 개국에서 약 2천 명의 저명인사들이 등록했으며 특히 이명박 대통령, 앙헬 구리아 OECD 사무총장, 다닐로 튀르크 슬로베니아 대통령, 노벨상 수상자인 스티글리츠 교수 등의 참여로 더욱 뜻 깊은 자리가 되었습니다.

정부 관계자, 기업가, 언론인, 시민단체, 학계 전문가 등이 참여한 제3차 OECD 세계포럼에서는 9개의 전체 회의와 37개의 부문회의가 열렸는데 ‘발전 측정, 비전 수립, 삶의 질 향상’을 주제로 심도 있는 글로벌 차원의 논의가 진행되었습니다. 이러한 논의 과정을 통해 인류 전체의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방안에 대한 국제적인 관심이 얼마나 높은지 확인할 수 있었습니다.



OECD World Forum

BUSAN, KOREA 2009

4일간 진행된 제3차 OECD 세계포럼의 목표는 첫째, GDP의 한계를 극복하고 경제·사회·환경 등을 모두 포괄할 수 있는 새로운 사회 발전 개념의 정립, 둘째, 각 지역의 특수성이 반영된 사회 발전 개념의 공유, 셋째, 사회 발전 촉진을 위한 새로운 패러다임 모색 및 글로벌 차원의 협력이었습니다.

21세기 세계의 관심은 더 이상 성장 중심의 개발 정책이 아니라 인류의 삶의 질 향상과 지속가능한 미래의 성장에 있습니다. 그러기 위해서는 현재의 삶의 질을 제대로 측정하고 이를 토대로 새로운 정책을 개발해야 합니다. 그 기본이 되는 바탕에 통계의 역할이 있습니다.

따라서 제3차 OECD 세계포럼은 그동안 무시되었던 지표들을 개발하여 사회 발전을 측정하기 위한 새로운 방법론을 논의하고 세계 각국의 개별적 특성에 따른 사회 발전의 의미를 되새기는 자리였습니다. 또한 사회적 취약 계층의 빈곤 탈피와 인류 전체의 더 나은 삶을 위해 사회 각 분야가 어떤 역할을 해야 할지에 대해 논의했습니다.

이제까지 미래를 위한 비전은 사회의 수요를 만족시키고 국제 파트너십을 형성하는 것이었습니다. 그러나 이제 새로운 방법론 개발의 키워드는 ‘생산에서 복지로’, ‘정보 차단에서 지식 생산으로’, ‘하향식에서 상향식으로’ 중심이 옮겨지고 있습니다. 이러한 견지에서 제3차 OECD 세계포럼은 통계를 지식으로 변환시킬 ICT 도구 개발, 관련자들의 네트워크 형성 등을 촉구하는 진보의 디딤돌이 될 것입니다.



이 책은 우리나라에서 열린 제3차 OECD 세계포럼의 논의 과정을 공유하기 위해 기획되었습니다. 이 책은 세계가 지향하는 21세기 인류의 보다 나은 삶과 지속가능한 미래의 비전에 대한 논의 내용을 담고 있습니다. 이 책이 우리 사회가 나아가야 할 방향에 대한 사회적 합의를 구축하는 과정에 작은 씨앗이 되기를 바랍니다.

2009년 12월

통계청장 이 인 실

발간사 · 2

프롤로그 · 8

## 1장 20세기 부유한 삶에서 21세기 행복한 삶으로 세계는 발전하고 있는가?

1. 성장 제일 정책의 바탕이 된 GDP란 무엇인가? · 17
2. 성장에서 행복으로 · 29

## 2장 인류의 행복한 삶을 위하여 발전으로 가는 길

1. 인간의 행복을 잴 수 있을까? · 49
2. 웰빙 사회, 사회 발전과 지속가능한 발전 측정 사례 · 77
3. 인적 자본의 능력 키우기 · 89
4. 사회적 합의를 위한 신뢰 · 105
5. 빈곤에서 권력으로 · 117
6. 사회 발전을 위한 시민 참여 · 125

## 3장 새로운 정책을 위하여

1. 바른 통계를 바탕으로 한 국가통계인의 역할 · 133
2. 새로운 정책의 적용 · 147
3. 새로운 정책을 위한 정책입안자에 대한 책임 부여 · 157
4. 새로운 정책의 성과를 통한 행동양식의 변화 · 163

## 4장 변화하는 세계, 미래를 준비하는 사회 발전의 증거들이 변화를 촉진시키는가?

1. 질병 없는 사회 · 179
2. 기후변화와 저탄소 녹색성장 · 189
3. 인류가 생각하는 삶의 질 · 195
4. 미래를 준비하는 사회 · 221
5. 인류의 평화는 가능한가? · 227

## 5장 사회 발전으로 가는 길

1. 위기의 시대에 발전을 이끄는 리더십 · 239
2. 인류사회의 발전을 위한 국제 사회의 약속 · 251

## 부록

‘통계, 지식, 정책’에 관한 제3차 OECD 세계포럼이 있기까지 · 255

참고문헌 · 265



나는 부자다? A씨가 부자가 된다는 게 얼마나 좋은 일인가를 직접 느낀 것은 승용차를 구입했을 때와 새로 지은 아파트로 이사했을 때였다. 물론 승용차는 할부로, 아파트는 분양대금의 절반 이상을 대출로 메웠기 때문에 가능했다. 모두 갚아야 할 빚이었지만 분에 넘치는 것이라고 생각해본 적은 없다. 세상 모두가 흥청거렸고 A씨 역시 나라가 부자가 되니 자신도 부자가 된 것 같았다. 부자가 된다는 것은 얼마나 좋은 일인가?

나는 정말 행복한가? A씨의 삶을 더욱 풍요롭게 해준 것은 남편의 월급보다 많은 신용카드 이용한도였다. 하지만 금융 위기 이후 A씨는 집 가까운 큰 마트에서 계산원으로 일하고 있다. 마트가 문을 닫는 밤 10시를 훌쩍 넘겨 집으로 돌아오면 그냥 쓰러져 눕고 싶지만 집안일은 산더미처럼 밀려 있다. 엄마를 기다리다 어질러진 방 안 구석에 잠들어 있는 아이들을 보면 정말 잘 살고 있는지 의문이 들기도 한다.

사실 A씨의 가게 수입은 남편이 혼자 벌 때에 비하면 크게 늘었다. 하지만 늘 무언가 부족한 마음이다.

사실 A씨의 가게 수입은 남편이 혼자 벌 때에 비하면 크게 늘었다. 하지만 늘 무언가 부족한 마음이다.



행복은 어디에서 오는가? 경제적으로만 보면 이미 선진국 대열에 들어서 있는 우리나라는 2008년에 닥친 세계적인 금융 위기를 가장 빨리 회복하고 있다고 한다. 경제 규모가 세계 10위권이라는 대한민국의 국민으로 살기가 왜 이리 힘든지 A씨는 알 수가 없다. A씨가 성장하던 20세기에는 잘 산다는 말은 곧 부자라는 말과 동의어였다. 이제 아이들이 살아갈 21세기에도 잘 산다는 말이 과연 부자와 같은 말일까? A씨는 선뜻 고개를 끄덕일 수가 없다. 뭔가 빠진 것이 틀림없다.

과연 우리나라 사람들은 GDP 수치에서도 세계 일등이 아니면 만족할 줄 모르는 것일까? 더울 땀 뚝뚝 흘리고 추울 땀 축축 흘린

때를 생각하면 여름엔 냉방으로 겨울엔 난방으로 사시사철 쾌적하게 생활하는 지금은 그만큼 더 행복해야 하는 것 아닌가? 지금 나는 행복한가?

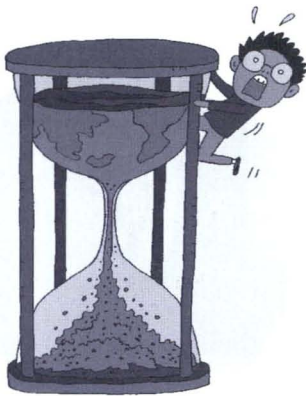
A씨는 가계소득으로는 알 수 없는 자신의 삶의 질이, 행복지수가 궁금해진다.



GDP를 넘어 삶의 질을 고민한다 수렵 시대에 사람들의 노동시간은 일주일에 10시간 정도였다고 한다. 10시간을 일하고도 일주일 먹을 식량을 얻기에 모자람이 없었다. 그에 비하면 오늘날 사람들은 훨씬 많은 시간 동안 일하지만 수렵 시대로 돌아가고 싶어 하지는 않는다. 불확실성 때문이다. 오늘날의 사람들은 예측 불가능한 미래에 대한 두려움을 안고 산다.

20세기 동안 세계는 부유한 나라가 되기 위해 경제 개발 경쟁을 벌였다. 경제적으로 부유하면 국민 모두가 잘 살게 될 것이라 믿었지만, 실제로는 사회적 불평등이 심화되고 그만큼 사회 안전에도 문제가 생기기 시작했다. 그리하여 세계는 GDP로는 측정할 수 없는 사회 발전, 즉 인간의 행복과 같은 가치 지향적인 방향에서 삶의 질을 추구하고 있다.

산업화와 더불어 경제 개발이 진전되면서 자연은 그만큼 파괴되었지만 언제나 그래왔듯 자연은 스스로 복원해낼 힘이 있다고 믿었다. 그러나 21세기에 들어서



면서 자원은 고갈되고 지구는 점점 뜨거워져 인류가 감당하기 어려운 지경이 되고 이리다 모두 공멸하지 않을까 염려하게 되었다. 이제 21세기 이후 인류는 부자보다는 지속가능한 미래의 행복을 찾고자 노력하게 되었다.

세계는 모두가 행복한 사회를 위한 첫 걸음을 내딛고 있다  
 경제적으로 부유한 국가가 그렇지 못한 국가보다 더 행복한 국가일까?  
 영 파운데이션 대표 제프 멀건은 “19세기 이전의 세계에서 중요했던 것이 군사력이었다면, 20세기에는 GDP이며 이제 21세기에는 인간의 삶의 질과 웰빙에 대한 것”이라고 말했다. 21세기에 들어서면서 GDP 등으로 대표되는 경제 발전이 진정한 사회 발전을 의미하는 것인지에 대한 의문이 제기되면서, 세계는 경제뿐만 아니라 사회, 환경, 삶의 질 등을 모두 포함하는 새로운 개념의 사회 발전을 모색할 필요성에 관심을 집중하고 있다.

이에 따라 OECD는 2004년부터 ‘사회 발전 측정을 위한 OECD 글로벌 프로젝트(OECD Global Project on Measuring the Progress of Societies)’를 추진하면서 2~3년마다 OECD 세계포럼을 개최하고 있다. OECD 세계포럼은 인간의 삶의 질에 영향을 미치는 경제·사회·환경 등 모든 측면을 고려한 사회 발전에 대한 개념을 재정립하고 사회 발전 측정을 위한 지표를 개발하려는 국제 사회의 의지를 담아내려고 하고 있다. 이렇게 세계는 혼자 아닌 모두가 잘사는 사회, 모두가 행복한 사회로 발전하기 위한 첫 걸음



앙헬 구리아  
OECD 사무총장




우리는 발전에 대해 논의하기 위해 이 자리에 참석했습니다. 국가 간 경제적인 접촉이 늘어나면서 협력을 통한 발전이 시작되었는데, 국제적인 논의, 협력, 제휴, 다시 말해 세계화는 발전의 원동력이 되고 있습니다.

그러나 지속적인 발전을 어떻게 이룰 것인가, 우리가 이룩한 발전은 얼마나 지속될 것인가, 21세기에서 발전은 어떤 의미인가 하는 의문이 듭니다.

세계화는 많은 기회를 창출했으나 모든 사람들이 그 혜택을 본 것은 아니며, 혜택이 공정하게 돌아간 것도 아니었습니다. 세계화는 중요한 사회적 결과를 초래했고 변화를 유발하고 있으며 새로운 위험과 긴장을 발생시키고 있습니다.

이에 더하여 사람들이 시장과 제도에서 자신감을 상실하고 정부의 문제 해결 능력을 불신하게 될 우려가 커지고 있습니다. 바로 이것이 신뢰를 구축하는 데 있어서 커다란 정치적인 장애물이며, 정책이 사람들의 생활에 실질적인 영향을 미칠 때에만 이러한 신뢰를 회복할 수 있습니다. 이러한 어려운 시기에 측정 결과와 사람들의 인식이 서로 다른 이유는 통계학의 수준이 낮아서가 아니라, 적절히 활용되지 못하고 있기 때문입니다. 이로 인해 한 쪽으로 치우친 분석이 이루어지고, 정책 대상을 잘못 설정하게 되고, 정책을 신뢰하지 않게 되며, 민주주의의 기능마저 손상될 수 있습니다.

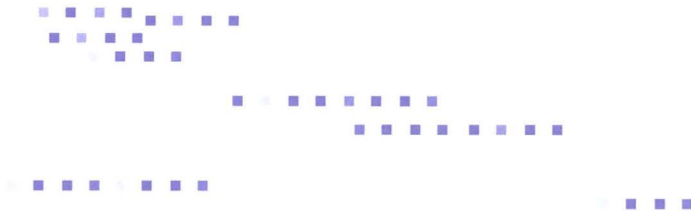
제3차 OECD 세계포럼에서 행한 기조연설 중에서



# 1장

20세기 부유한 삶에서 21세기 행복한 삶으로

- 세계는 발전하고 있는가?



국내총생산(Gross Domestic Product, GDP)은 시장에서 상품과 서비스를 얼마나 많이 생산하느냐 하는 경제활동의 지표로 사용되어왔다. 하지만 GDP에는 생산된 제품이나 서비스의 가격만 반영될 뿐 생산과정에서 발생하는 각종 오염, 자원의 고갈, 생태계 파괴 등과 같이 언제 지불하게 될지 모르는 환경적 비용은 전혀 반영되어 있지 않을 뿐만 아니라, 오히려 이러한 파괴 행위가 GDP를 증가시키는 결과를 낳는다.

그럼에도 불구하고 포괄적인 사회 발전 측정도구가 없었기 때문에 GDP는 경제활동의 척도뿐만 아니라 사회적 웰빙의 척도로도 활용되어왔다. GDP가 높은 나라는 국민이 잘 사는 나라 곧 행복한 나라로 인식되었다. 그러나 계속 GDP에만 의존해 실적 지향적 경제·사회 정책을 추진하게 되면 경제 성장 이외의 다른 사회적 발전과 삶의 질 개선에 대해서는 대책을 수립할 수 없게 된다.

21세기에 접어들면서 세계는 지속가능한 미래와 인류 행복의 중요성에 주목하고 경제 성장보다는 인간의 삶의 질을 측정해 보다 나은 사회 발전을 이루려 하고 있다. GDP 통계에 삶의 질을 반영하려는 노력은 사르코지 프랑스 대통령의 스티글리츠 위원회(공식 명칭은 경제성과와 사회 발전 측정위원회 [Commission on Measurement of Economic Performance and Social Progress]이다) 구성을 계기로 확산되었다. 2008년 사르코지 대통령은 노벨 경제학상 수상자인 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz)를 중심으로 위원회를 구성하고 삶과 환경의 질을 포함해 측정 비교할 수 있는

지표를 개발해줄 것을 요청했다. 스티글리츠 위원회는 2009년 9월 첫 보고서를 제출했다. 또한 2008년부터 OECD가 사회 발전 측정에 관한 글로벌 프로젝트를 공식화한 이래로 국제적인 논의의 장이 마련되었고 그것이 OECD 세계포럼을 통해 범세계적인 포럼으로 확산되고 있다.

제1장에서는 사회 발전의 측정도구로 활용되어온 GDP와 그것의 한계와 대안을 살펴보고, OECD 세계포럼이 개발하려는 삶의 질을 포함하는 제대로 된 21세기 사회 발전 측정 시스템에 대한 국제적 요구가 등장하게 되는 과정을 살펴보고자 한다.



조셉 스티글리츠  
미국 컬럼비아대 교수,  
노벨 경제학상(2001) 수상자



생산량을 나타내는 GDP는 케인스 경제학에서 유래한 것입니다. 문제는 시장 활동을 나타내는 지표인 GDP가 점차로 삶의 질을 나타내는 지표, 즉 웰빙의 척도로 둔갑했다는 데 있습니다. GDP는 결코 삶의 질을 측정하는 지표가 아닙니다. 케인스의 경제학에서 GDP는 그저 시장에서 벌어지고 있는 일을 측정하는 수단일 뿐입니다. '웰빙'이라는 삶의 질은 시장가치로만 담아낼 수 없는 측면을 분명히 가지고 있습니다.

제3차 OECD 세계포럼에서 행한 기조연설 중에서

# 1

## 성장 제일 정책의 바탕이 된 GDP란 무엇인가?\*

| 언제부터 국민소득에 관심을 가졌을까? | 국민소득 추계의 진화 과정

역사적으로 국민소득에 처음 관심을 가졌던 사람은 중농학과 경제학자인 케네(François Quesnay)이다. 경제 순환이 플로(flow)에 의해 이루어진다고 생각한 케네는 『경제표(Tableau économique)』(1758)를 발표

\* 통계청, 『OECD 세계포럼의 이해』 제2권(2009) '1장 스티글리츠 위원회의 성과와 경제사회발전지표' 참조.

했다. 케네는 『경제표』에서 생산적 플로의 기여를 통해 경제가 재생산 되는 과정을 사람 몸에서 피가 순환되는 모습에 빗대어 시각화해 보여주었다. 그는 다소 주관적이기는 하지만 직업별로 생산적 노동과 비생산적 노동을 구분했는데, 여러 경제 주체 가운데 농민의 생산 활동 참여가 국부의 증진에 가장 크게 기여한다고 주장함으로써 중농주의라는 호칭을 얻게 되었다. 케네의 이런 경제관은 애덤 스미스(Adam Smith)에게 그대로 전해졌다.

스미스는 중상주의 사상을 극복하고 시장경제를 근간으로 삼는 새로운 세계를 구상하면서 귀금속 등을 많이 쌓아둔다고 해서 소득과 부가 증가하는 것이 아니라고 강조했다. 스미스가 보기에 소득과 부는 노동을 통해 이루어지는 것이었다. 스미스는 케네의 영향으로 생산적 노동과 비생산적 노동을 구분했고 국부(國富)의 증진을 위해서는 무엇보다도 생산적 노동에 참여하는 인구의 비율이 높아야 한다고 지적했다. 스미스가 말하는 비생산적 노동이란 하인·집사·악사 등 귀족과 관련된 노동력으로, 오늘날 시장에서 화폐 단위로 보상을 받지 않는 노동을 비생산적 노동이라고 보는 것과는 차이가 있다.

이렇듯 케네와 스미스가 주목했던 국민소득은 태생적으로 시장에서 거래되는 생산적 플로의 산물을 대상으로 했다. 그러므로 주부의 가사노동이나 자급자족하는 사람들과 같이 시장에서 화폐 단위로 거래되지 않는 인간 행동에 대해서는 관심을 두지 않았다.

지금까지 사회 발전 측정 척도로 가장 광범위하게 사용한 것은 국내 총생산(GDP)이다. GDP는 일정 기간 동안 한 국가에서 화폐가치로 생산된 재화나 교환된 서비스의 최종 가치를 합산한 것으로서, 모든 개인의 소비 지출, 정부의 지출, 순수출, 순자산 형성 등을 합산한 것이다. GDP는 1934년 쿠즈네츠(Simon Smith Kuznets)에 의해 만들어진 후, 경제 활동을 재는 척도만이 아니라 사회경제적 웰빙의 척도로도 사용되어왔다.

GDP가 광범위하게 활용된 배경에는 처음 GDP가 도입되었을 때가 대공황 이후의 부흥기를 거쳐 제2차 세계대전에 진입하던 시기라는 시대적 배경이 자리 잡고 있다. 즉, GDP는 경제가 공황으로부터 어느 정도 회복되었는지 그리고 얼마나 충분한 생산물과 서비스를 공급할 수 있는지를 보여주는 지표로서 가장 적합했기 때문에 세계적으로 활용되었다. 특히 제2차 세계대전 이후 브레턴우즈 협정(Bretton Woods Agreements)을 통해 전후 경제를 복구하고 경기를 부양하는 것이 가장 큰 관심사였기 때문에 경제 성장 자체가 최고의 덕목이었다. 더구나 국제통화기금(IMF), 국제부흥개발은행(IBRD, 약칭 세계은행[World Bank]) 등의 국제 경제 기구들이 연이어 만들어지면서, GDP는 경제 성장을 측정하는 지표로 활용되었고, 일인당 GDP는 다양한 국가 간의 삶의 질을 비교하는 척도로 광범위하게 활용되었다.

## | 생활 수준은 소득 수준에 비례할까? | GDP의 한계

그러나 GDP를 사회 발전의 척도로 사용하는 데는 여러 가지 문제점이 있다. GDP는 화폐 단위로 생산량을 측정하는 계정이기 때문에 분배의 문제, 즉 사회적 불평등 문제를 다루지 못하고, 시장가치로는 측정이 어렵거나 간접적으로 다룰 수밖에 없는 인간 행위나 웰빙의 문제에는 적용할 수 없으며, 생산의 흐름만을 다루기 때문에 생산 활동이 자연자원 등과 같은 스톡(stock)에 미치는 영향을 무시하게 된다. 즉, GDP는 시장경제에서 생산 활동이나 부(富)의 축적을 측정하는 데 적합하지만, 사람들의 삶과 행복에 영향을 미치는 안전, 여가, 소득분배, 환경 등 성장 자체를 지속가능하게 만드는 요인들을 무시하는 개념이다. 이를 좀 더 자세히 살펴보자.

첫째, GDP는 평균적으로 소득이 얼마만큼 증가했는가를 보여주지만 그 소득이 어떻게 분배되고 빈부 격차가 얼마나 되는지를 반영하지 못한다. 예를 들어, 미국은 지난 수십 년간 GDP는 지속적으로 증가했지만, 가구소득의 중위값은 줄어들었고 평균 소득과 중위 소득 간 비율로 측정되는 소득 격차도 지속적으로 벌어졌다. 결국 경제적 성장에도 불구하고 지속적으로 경제적 불평등이 확대된다면 이것이 과연 진정한 ‘발전’인가 하는 문제가 발생한다.

둘째, 전체 GDP의 30~40%를 차지할 것으로 추정되는 가정 내 청소, 요리, 육아 등의 비임금 노동은 GDP의 계산에 포함되지 않는다. GDP

는 시장경제 내에서 화폐로 환산되고 교환되는 생산이나 서비스 활동만 포함하기 때문이다.

셋째, GDP는 양적인 성장은 보여주지만 그 성장이 얼마나 질적으로 좋은 것인지를 구별해주지 못한다. 즉, 단순한 지출의 증가를 성장으로 인식하는 오류를 범할 수 있다. 예를 들면, 알래스카의 엑스 발데즈 호 기름 유출 사고나 태안 앞바다의 허베이 스트리트 호 기름 유출 사고는 해당 피해 지역에 엄청난 방제 비용을 쏟아 붓게 만들었지만, 법률 소송과 광범한 언론 취재에 들인 비용 등으로 해서 GDP의 증가로 기록되었다. 이처럼 GDP에는 기름 유출로 인한 심각한 환경 피해와 주민 생활의 파괴는 반영되지 않는다. 또 다른 예로, 급속한 이혼율의 증가는 위자료의 급증과 이혼 전문 변호사의 수입료 증대 등을 가져와 GDP 성장에 기여하지만, 가족의 해체나 아이들의 방황 등과 같은 이혼 증가에 따른 부정적 측면은 GDP에 반영되지 않는다(물론 이혼의 증가가 가져오는 개인적 자유의 증대와 같은 긍정적인 질적 변화도 포착하지 못한다).

넷째, GDP는 자연자원이나 인적 자원 혹은 사회자본 등의 크기를 반영하지 못할 뿐 아니라 성장에 따른 자원의 고갈도 무시한다. 예를 들면 경제 성장이 가져오기도 하는 범죄의 증가, 환경오염, 온실가스 배출, 자연재난의 증가, 전쟁 등을 간과한다

## | GDP보다는 삶의 질이 중요 | GDP에 대한 대안 작업의 활성화

1970년대 이후 선진국의 경제가 급격히 침체되면서 경제 전문가들 사이에서 성장 지향적인 경제 운영방식에 대해 회의적 시각이 제기되었다. 그들 중 일부는 GDP가 국민 생활의 질을 반영하지 못한다는 점을 지적했고, 또 다른 일부는 삶의 질을 반영하는 대안 지표를 제공하기도 했다.

GDP의 한계를 가장 설득력 있게 제시한 경제학자 이스털린(Richard Easterlin)은 “경제 규모나 소득 수준이 반드시 국민 행복과 일치하지 않는다”라는 ‘이스털린의 역설’을 주장했다. 그에 따르면, 한 국가 내에서는 고소득층이 저소득층보다 더 행복하다고 느끼지만, 어느 정도 기본 욕구가 충족된 국가들을 대상으로 하는 국제 비교에서는 개인의 행복 수준은 일인당 국민소득에 비례하지 않는다. 예를 들어 미국의 일인당 국민소득은 1946년부터 70년간 지속적으로 증가했지만 행복 수준은 1960~1970년 기간에 오히려 감소했다.

노드하우스(William D. Nordhaus)와 토빈(James Tobin)은 GDP의 약점을 보완하는 방안으로 경제후생지표(Measure of Economic Welfare, MEW)를 개발했다. MEW는 GDP를 근간으로 육아, 여가 활동 등 시장에서 거래되지 않는 가계 활동의 경제적 가치를 추정해 보완했고, 내구재 사용에 따른 서비스 가치를 포함시켰으며, 교육과 건강 등에 대한 투자에서 얻는 서비스를 포함하고 있다. 반면 개인 차원에서는 효

용 증대에 기여하지 못하는 요인들은 GDP에서 차감했다. 예를 들면 출퇴근에 수반되는 비용, 치안, 국방, 공공 보건, 도로 유지 비용 등은 현재의 상태를 유지하는 데 드는 비용이지만 개인의 효용 증진에는 기여하지 못한다는 점에서 MEW에서는 제외된다. 이와 더불어 소음, 공해, 체중, 쓰레기 배출 등과 같이 개인의 비효율을 유발시키는 요인도 MEW에서 차감했다.

MEW 개념은 기본적으로 Hicks(John Richard Hicks)의 소득 및 저축 개념에서 나왔다. Hicks는 지속가능성 측면에서 부의 스톡이 항상 일정하게 유지되는 소득과 저축 개념을 정의했는데, 여기에서 진정한 의미의 소득이란 기존 부의 스톡을 훼손시키지 않는 상태에서 소비할 수 있는 플로를 의미한다. 그리고 진정한 저축은 주어진 기간에 총 부의 변화량을, 진정한 투자는 총 자본 스톡의 변화를 지칭한다. 같은 맥락에서 MEW는 현재와 미래에 걸쳐 지속가능한 소비 및 복지 수준을 유지하는 데 수반되는 비용은 개인 효용에 직접적으로 영향을 미치지 않으므로 제외시켰다.

1970년대 이후 GDP의 한계에 대한 지적 및 대안 지표 개발은 GDP 중심 세계관에 균열을 가져왔으나, 미국 및 유럽 등의 경제 상황 악화는 GDP 관련 논의의 심화를 저지했다. 특히 1970년대 이후 선진국을 중심으로 스태그플레이션, 실업 문제, 지속적인 생산성 하락 등 전통적인 경제 문제가 심각해지면서 대다수 경제학자들은 어떻게 하면 경



제를 조금이라도 더 성장시킬 수 있을지에 보다 많은 관심을 기울이면서 GDP 대안 지표 작업은 자연스럽게 중단되었다.

1990년대에 들어오면서 사람들의 관심은 경제 일변도에서 다시 삶의 질 및 환경을 고려하는 방향으로 전환되기 시작했다. 이에 따라 GDP 대안 작업이 본격적으로 재개되었다. GDP 개념의 한계에 대한 비판적인 대안은 여러 경로로 이루어졌지만, 가장 체계적이고 이론적인 비판은 노벨 경제학상을 받은 아마르티야 센(Amartya Sen)에 의해 이루어졌다. 센은 GDP 대신 '삶의 질'을 발전의 잣대로 사용할 것을 제안했다. 한 사회의 발전을 설명하면서 센이 특별히 주목한 것은 개개인이 실질적으로 자유를 발휘할 수 있는지의 여부였다. 역량 이론(Capabilities Approach)이라 불리는 센의 논의는 다음과 같은 내용들을 담고 있다.

우선, 인간 복지의 측정에서 과도하게 물질적인 측면에만 치우치지 말고 행복감을 가져다주는 다양한 활동에 주목할 것을 요구한다. 즉, 단순한 경제 성장만으로는 인간의 복지를 측정할 수 없다는 것이다. 경제 성장이 의미를 가지려면 사람들의 건강이나 지적 능력을 계발해 높은 수준의 삶을 가능케 할 수 있어야 한다는 것이다. 그가 생각한 높은 수준의 삶의 질은, 기능적 역량(functional capabilities)을 발휘할 수 있는 실질적 자유(substantive freedom)를 향유하며, 충분한 수명을 누리며, 경제 활동에 참여할 수 있으며, 정치적으로 자신의 의사를 표

현할 수 있는 능력이 있음을 의미한다. 그런 점에서 센의 역량 이론은 빈곤에 대한 전통적인 효용(utility)이나 자원 접근권(소득, 자산 등)과는 구별된다. 가난은 단순한 소득의 부족이 아니라 역량을 축적할 기회의 박탈을 의미하기 때문이다.

유엔의 인간개발지수(Human Development Index, HDI)는 경제 성장과 인간개발을 동시에 측정하는 지수이다. HDI는 사람들이 얼마나 건강하게 오래 사는지를 알아보기 위해 기대수명을, 얼마나 교육을 받았는지 파악하기 위해 성인 문자 해독률과 초·중·고·대학의 등록률을, 그리고 생계 수준이 어느 정도인지를 반영하기 위해 일인당 실질 GDP 등을 활용한다. 이와 같이 HDI는 경제 성장과 삶의 질 영역을 동시에 고려하는 새로운 대안을 제시했다.

1980년대 이후 사람들의 생활 수준이 어느 정도 기본 욕구를 충족할 수 있는 수준에 이르게 되자 환경에 대한 관심이 급격히 고조되었다. 여기에는 두 가지 전환점이 중요한 기여를 했다. 하나는 지속가능 성장의 정의를 알려준 세계 환경 및 개발위원회(World Committee on Environment and Development, WCED, 일명 브룬트란트 위원회)이고, 다른 하나는 리우 회의(Rio Summit, 공식 명칭은 환경 및 개발에 관한 국제연합 회의[United Nations Conference on Environment and Development, UNCED])이다.

1987년 WCED에서 발표한 브룬트란트 보고서 『우리의 미래(Our

Common Future)』에 따르면 지속가능한 발전이란 다음 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 위태롭지 않도록 하면서 현 세대의 욕구를 충족시키는 발전을 의미한다. 이후 지속가능한 발전은 현 세대와 미래 세대의 사회·환경·경제적 요소를 모두 포괄적으로 함축하는 의미로 통용되고 있다. 한편 1992년 리우 회의의 ‘의제 21(Agenda 21)’ 역시 지속발전 개념의 중요성을 강조했고 이후 지속발전지표를 만드는 데 중요한 역할을 했다.

지금까지 살펴본 바와 같이 1970년대를 거치면서 삶의 질을 반영하는 대안 지표가 마련되기 시작했고, 1990년대 이후에는 환경을 고려하는 지표가 만들어졌다. 그 결과 1970년대에는 두 개밖에 없던 사회발전 종합 지표가 현재에는 40개를 넘고 있으며, 사회발전의 목표와 함께 지표 내용 및 체계가 변화하고 있다.

2005년 에드 디너(Ed Diener) 등은 ‘주관적 만족과 불만족을 측정하는 국가 지표를 만들기 위한 가이드라인(Guidelines for National Indicators of Subjective Well-Being and Ill-Being)’을 발표했는데, 주관적 만족도 지표는 건강한 삶의 질을 살펴보는 데 매우 중요한 구성 요인이므로 중앙 및 지방 정부 차원에서의 정책 수립뿐만 아니라 기업인에게도 커다란 도움이 될 수 있다. 주관적 만족도 지표는 보건, 공공 의료, 환경, 사회 서비스, 공원, 여가, 시간, 운송, 가족 등과 관련된 정책 이슈와 긴밀한 관계를 지니고 있다.

디너에 따르면 주관적 만족도 지표를 만들 때의 주요 권고 사항은 다음과 같다. ① 주관적 만족도의 전반적 측정은 정책 토론에서 매우 유용하므로 가능하면 상세한 내용을 담아야 한다. ② 정책 담당자에게 유용한 지표를 제공하기 위해서는 주관적 만족도의 변화를 잘 감지해서 정책 효과를 측정할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 표적 집단(targeted population)을 대상으로 정확하게 기록된 데이터를 수집할 수 있어야 한다. ③ 사용하는 지표는 사람들의 심리 상태를 잘 대표할 수 있는 검증된 지표를 활용해야 한다. ④ 비록 기존 지표가 다소 미흡할지라도 유용한 결론은 도출할 수 있다. ⑤ 주관적 만족/불만족은 모든 시민과 지도자에게 공개되고 민주적 절차의 일환으로 활용되어야 한다.

다닐로 튀르크

슬로베니아 대통령



전 세계의 정부와 정치지도자들은 자신이 속한 사회에서 '발전'의 의미를 묻는 질문에 답을 내놓아야 합니다. 산업화된 세계의 경제적 포화 수준은 정책입안자들에게 발전 척도로서의 GDP 그 이상을 바라보도록 요구하고 있습니다. 더 높은 수준의 발전은 언제나 예상할 수 있는 것이 아니며, 발전은 성장 이상의 관점에서 정의되어야 합니다. 또한 GDP 성장이 지속성을 무시하고 있다는 점도 깨달아야 합니다. 성장은 오늘날 수입을 증대시키지만 미래에는 더 낮추게 될 수도 있습니다.

… (중략) …

각국의 포괄적인 정책의 틀은 무엇입니까? 이런 틀은 일인당 GDP 성장률을 포함한 기존 지표를 사용하도록 하며 수입의 분배와 의사결정의 참여 등을 포함해야 합니다. 정책의 틀은 수입의 분배와 참여의 문제가 국가적 정책과 국가 통치권의 중심에 있도록 구성되어야 합니다. 이는 각국 정부만이 개발할 수 있는 것입니다. 국제적 행위자가 도울 수 있지만 각국의 문제라는 점을 충분히 인식해야 합니다.

제3차 OECD 세계포럼의 기조연설 중에서,

# 2

## 성장에서 행복으로\*

### | GDP를 넘어 |

정책은 측정 대상이 무엇이나에 따라 결정되며 잘못된 지표를 근거로 하면 당연히 그릇된 정책이 제시된다. 그런데 지금까지 세계 각국은 잘못된 지표들에 의지해왔다. GDP가 시장 활동을 정확하게 나타내는 척도가 되지 못한다는 것은 전혀 새로운 이야기가 아니다. 더욱이 GDP는 사회 발전이나 사회적 웰빙 수준을 적절하게 포착하지 못한다.

-----  
\* 제3차 OECD 세계포럼, 조셉 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz)의 기조연설 참조.

이와 더불어 정치지도자들을 포함한 대부분의 사람들은 GDP의 한계를 실제로 파악하지 못하고 있으며 다른 지표들에 대해서도 충분한 관심을 기울이지 않았다.

그러나 우리 사회 안에서 일어나고 있는 일들을 알려줄 수 있는 지표들을 산출할 수 있는 척도들이 이미 존재하고 있다. 그동안 GDP에만 의존해온 결과 정책이나 개인의 행동 혹은 기업의 활동 등이 여러 모로 왜곡되어왔고 이는 우리 사회의 발전을 심각하게 위협하는 요소가 되었다. 여기서 강조하고자 하는 점은 이런 지표를 더 부정확하게 만드는 경제와 사회의 변화가 일어나고 있다는 사실이다.

시장 활동을 나타내는 지표로 사용되었던 GDP는 점차로 삶의 질을 나타내는 지표로 사용되어왔지만 GDP는 삶의 질을 측정하는 지표가 아니다. 케인스 경제학에서 GDP는 그저 시장에서 벌어지고 있는 일을 측정하기 위한 수단일 따름이다. GDP는 시장 활동을 측정하는 지표로서도 충분치 않다. GDP가 안고 있는 문제점을 극명하게 보여준 것은 2008년의 심각한 경기 침체, 지금 세계가 그 저점을 통과하고 있는 불황이다.

경제 위기 이전, 그러니까 2005년, 2006년, 2007년 미국의 GDP는 경제가 대단히 잘 돌아가고 있음을 보여주고 있었다. 그러나 경기 침체 이후에 미국 경제가 심각한 문제를 안고 있었다는 사실이 드러났다. 미국 경제의 문제점은 GDP에서 중요한 부분을 차지하는 기업 이윤의

40% 이상이 금융권에 몰려 있었다는 것이다. 이 수치는 실질적인 생산 활동에 기반을 둔 것이 아니기에 제로(0)나 다름없다. 신기루와 같은 이 수치들은 결국 흔적도 없이 사라졌다. 실제로 2008년 다시 계산 해본 결과에 따르면 2004년, 2005년, 2006년, 2007년 미국의 금융권에서 발생한 총이윤은 제로, 즉 허구에 지나지 않았다. 2007년 미국의 총생산은 금융 이윤이라는 지표에 의해 완전히 왜곡된 것이었다. 미국 경제의 또 다른 문제는 생산의 중요 요소라 할 수 있는 투자와 부동산이다. 부동산 시장은 가격 거품에 의해 왜곡되었는데 이러한 미국 경제의 문제는 총생산이라는 지표가 현실과는 거리가 먼 환상을 품게 만든다는 사실을 알게 해주었다.

이처럼 GDP는 실제 현황, 시장의 동향, 지속가능성 여부 등을 전혀 설명하지 못한다. 그러나 다른 지표들이 있었음에도 불구하고 지나치게 GDP에만 초점을 맞추므로써 그 한계를 미처 깨닫지 못한 까닭에





그동안 정치지도자들은 GDP의 한계를 깨닫지 못했다. 주목해야 할 지표는 지속가능성이다. 이 지속가능성 여부를 판가름할 수 있게 해주는 것은 바로 채무이다. 채무란 가계의 채무, 국가의 채무 등을 말한다. 미국은 채무 위에 세워진 나라이며 미국의 성장은 누적된 가계의 채무, 국가의 채무, 연방정부의 채무 등에 기초를 두고 있어 지속가능성이 없다고 할 수 있다.

GDP의 한계를 보여주는 다른 사례는 아르헨티나이다. 2001년 워싱턴에서 열린 IMF 연례 회의에 참석한 아르헨티나의 메넴(Carlos Menem) 대통령이 정치지도자의 귀감이 되었던 것은 아르헨티나의 GDP가 무척 훌륭했기 때문이었다. 당시 세계은행의 수석 이코노미스트였던 스티글리츠는 눈부신 GDP의 수치가 아르헨티나 경제를 판단하는 적합한 척도가 될 수 없다고 주장했다. 잠시 반짝 하는 아르헨티나의 눈부신 성장은 거대한 채무와 왜곡된 가격에 기반을 둔 것이었으며, 환율에 의해 부풀려진 물가도 한몫 단단히 거들고 있었다. 최근 아르헨티나의 GDP가 곤두박질한 것은 당연히 일어나야 할 일이 벌어진 것일 뿐이다.

미국과 아르헨티나의 사례를 보면, GDP는 생산량을 나타내는 좋은 척도가 아니며 지속가능성이라는 아주 중요한 판단에 필요한 정보를 주지도 않음을 알 수 있다. GDP라는 지표는 성과라는 측면에 치중해 현실을 호도할 수 있다. GDP에 의존하다보면 정책적 판단에서 잘못된 추론을 내릴 수 있다. 정치적으로 GDP라는 수치가 잘못된 추론을 유

도한다는 증거로 금융 위기가 벌어지기 직전의 유럽을 들 수 있다. 많은 유럽인들은 유럽이 미국의 모델을 따라야 한다고 주장하면서 금융 자유화가 미국 성공의 근간이니 유럽도 금융권의 규제를 철폐하라며 금융권에 대한 과감한 개혁을 요구했다. 그러나 만약 유럽이 미국의 정책을 따랐다면 세계 경제는 한층 더 심각한 질곡에 빠졌을 것이다.

정보경제학의 입장에서 볼 때 정확한 판단을 위해 필요한 자료는 경제와 정보이다. 정책적 판단의 질을 좌우하는 것은 정보의 질이다. 체계적으로 정보를 제시하는 방법, 정보를 조직해내는 방법에 회계가 있다. 기업 활동에 관한 좋은 회계 정보는 훌륭한 시장 경제를 위해 반드시 필요하다. 위기 상황을 되돌아보면 금융권이 회계 정보를 왜곡한 경우가 많았다는 사실을 알 수 있다. 미국의 금융권은 회계 장부에서 위험요소를 감추고 빼냄으로써 투자자와 금융감독관이 시장 상황을 제대로 알 수 없게 했다는 것은 이미 드러난 사실이다.

국가 회계 역시 사정이 다르지 않다. 특히 한 국가의 국민소득 회계는 시장 경제가 실제로 발전하고 있는지를 판단할 수 있게 해주는 정보이다. 1990년대 클린턴 대통령 밑에서 스티글리츠는 경제자문위원회의 의장으로 회계 체계를 개혁하려다가 좌절했다. 이때 경제자문위원회가 개혁하고자 했던 분야는 자원의 고갈과 환경 파괴에 관한 보다 정확한 회계 정보의 구축이었다. 기업의 감가상각 회계처럼 환경과 자연이라는 자산의 고갈과 파괴를 염두에 둔 회계 정보를 얻어내려 한 것이다. 좋지

못한 기업 회계가 감가상각을 무시하는 것처럼 좋지 못한 국가 회계도 환경과 자연의 고갈과 파괴를 무시하려 한다. 그래서 생겨난 것이 ‘녹색 GDP’이다. 클린턴 정부의 경제자문위원회는 ‘녹색 GDP’ 개념을 미국에 도입하려 했다. 그러나 이러한 개혁은 석유와 가스, 특히 석탄에 주어지는 보조금에 관한 결정에 영향을 미치고 국가의 자원 정책을 송두리째 뒤바꿀 수도 있었지만 로비스트들의 방해로 좌절됐다.

### | GDP의 대안 지표를 찾는 스티글리츠 위원회 |

사회 발전을 포함하는 종합 지표의 당위적 필요성에도 불구하고 실제로 국가적인 차원에서 이 문제를 진지하게 다룬 나라는 그리 많지 않다. 2008년 2월 사르코지 대통령은 GDP가 사회적 웰빙, 지속가능성 등을 충분히 반영하지 못한다는 시중의 우려를 환기시키면서 사회 발전을 보다 잘 나타내줄 수 있는 새로운 지표의 개발을 목적으로 하는 스티글리츠 위원회를 구성했다(스티글리츠, 센, 피투시[Jean Paul Fitoussi] 등이 참가).

현재 프랑스 경제의 가장 시급한 당면 과제는 지난 30여 년간 일인당 국민소득이 다른 선진국만큼 증가하지 못했다는 점이다. 프랑스의 낮은 경제 성장률은 국민 생활의 질을 떨어뜨리고 일자리를 제대로 만들지 못하면서 만성적인 실업을 유발시켰다. 프랑스의 성장 둔화는 국민 삶의 질 하락을 가져왔다. 프랑스는 삶의 질 향상과 성장 촉진이라

는 두 마리 토끼를 잡아야 하는 절박한 상황에 처해 있다. 2007년 5월 취임 직후 사르코지 대통령은 연평균 경제 성장률이 2%를 넘지 못하고 실업률 또한 20여 년간 8%대를 벗어나지 못하고 있는 프랑스를 개혁하기 위해 다양한 방안을 모색하면서 스티글리츠 위원회를 구성하게 된 것이다.

사르코지 대통령이 스티글리츠 위원회를 구성한 배경에는 프랑스 국민의 통계에 대한 불신이 있다. 프랑스 통계청(INSEE)은 자료 수집뿐만 아니라 자료 분석에서도 세계에서 가장 유능하다는 명성을 지니고 있다. 교육 측면에서도 프랑스에서 가장 우수한 경제·통계 전공 학생들이 지원하는 국립통계학교(ENSAE)를 운영하고 있는 프랑스 통계청은 통계와 관련해서는 대단한 자부심을 지니는 기관이다. 그러므로 공식 통계에 대한 국민의 불신이 생겼다는 사실 하나만으로도 적지 않은 파장을 가져왔다.

문제의 발단은 EU의 통화 통합에서 시작되었다. 과거의 화폐 단위인 프랑스 프랑이 유로로 전환되는 과정에서 국민은 물가가 크게 올랐음을 피부로 느꼈다. 그럼에도 불구하고 공식적인 물가지수는 체감 물가지수를 충분히 반영하지 못했다. 그 결과 국민의 물가 통계에 대한 불신이 생겼고 이는 가처분소득, 실업 등에 대한 통계에까지 영향을 미쳐 전반적인 통계 자체에 대한 불신으로 증폭되었다. 물론 이는 거시적 통계 발표와 개인 차원에서 느끼는 미시적 인식 사이에서 나타

날 수 있는 부득이한 측면도 적지 않았다. 사르코지 대통령은 이런 통계에 대한 국민적 불신을 해소하는 차원에서도 스티글리츠 위원회를 활용하고자 했다.

요약하면, 프랑스 사르코지 대통령이 스티글리츠 위원회 구성을 요청한 이유는 두 가지이다.

하나는 GDP의 증가와 환경 문제였다. GDP를 최대화할 것인가? 환경 문제에 더 많은 관심을 쏟을 것인가? 사르코지는 잘못된 선택을 피하기 위해 사회 발전 정도와 삶의 질을 보다 정확하게 나타낼 수 있는 지표가 필요했는데, 갈등 상황을 보다 포괄적으로 아우를 수 있는 일관된 계정이 필요했던 것이다. 결코 단일한 계정을 제시할 수는 없다고 할지라도, 최소한 국민적 합의를 이끌어낼 수 있는 보다 설득력 있는 지표의 개발이 시급하다고 판단했던 것이다.

두 번째 이유는, 사회가 원활하게 기능하고 있다고 말해주는 지표가 일반 시민이 체감하는 정도와 다르다는 점이었다. 정치지도자나 정부가 사용하는 수치가 일반 시민의 경험과 다르면 정부에 대한 불신을 낳게 된다. 정부에 대한 불신은 사회 발전을 심각하게 위협하는 요소이다. 경제, 가치관, 사회구조 등에서 일어나고 있는 변화는 개혁을 더욱 절박한 것으로 만들고 있다. 이런 변화는 지표의 개혁을 필요하게 만든다. 사르코지 정부가 보다 광범위한 지표 체계를 구축해야만 하는 당위성이 여기에 있었다.

이러한 변화를 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 지구상의 대부분 사회에서 불평등이 심각하게 확대되고 있다. 사회의 위험 요소인 빈부 격차가 증가하고 있는 사회에서는 중앙값(중위값)과 평균이 완전히 다른 양상을 보이고 있다.

둘째, 현 경제의 지속가능성이다. 이것은 앞에서 예로 들었던 채무와 금융구조 개선의 문제이다.

셋째, 지속가능성의 문제에서 특히 환경 자산과 관련한 문제이다. 현재 탄소 배출권의 가격은 아주 낮은 수준이다. 미국의 경우 거의 제로와 다름없다. 그러나 탄소의 실제 가격, 탄소를 배출하는 데 들어가는 사회적 비용은 1톤당 80~100달러이다. 즉, 탄소를 이용하는 모든 상품의 가격, 실질적으로 에너지를 이용하는 모든 상품의 가격이 왜곡되어 있음을 뜻한다. 미래에 지불하게 될 이러한 환경 비용을 계산하지 않는 것은 GDP를 구축하는 데 사용하는 가격 체계 전반이 아주 심하게 왜곡되어 있음을 보여주는 것이다. 거품이 큰 주택 가격의 조정이 불가피한 것과 마찬가지로 탄소 가격도 반드시 조정되어야 한다.

넷째, 글로벌화와 관련된 문제이다. 세계가 GNP를 버리고 GDP로 갈아탄 시점은 바로 글로벌화가 시작된 시점과 일치한다. 그리고 이제 GDP는 한 나라의 국민이 누리는 삶의 질을 나타내는 지표로서의 기능을 상실했다. 많은 개발도상국들에게 오로지 GDP를 높이는 것만이 지상의 과제였다. 이 과정에서 외국 회사가 들어와 상대적으로 값싼 가격

에 자원을 수탈해가고 환경을 훼손하고 있는 나라도 적지 않다. 특히 무분별하게 이뤄지는 채광의 문제는 심각하다. 건강에 아주 좋지 않은 영향을 미치는 탓에 해당 국가 국민의 행복지수는 떨어지기만 하는데, GDP는 반대로 올라간다. GDP에만 초점을 맞추는 사람은 탄광산업이 야말로 일대 호재라고 말하지만 순국민생산, 즉 자원 고갈과 환경 파괴, 국민의 건강 위협 등을 포괄한 회계에 초점을 맞추는 사람의 입장에서 보면 해당 국가는 갈수록 사정이 열악해지고 있다는 것이다.

지난 50년 동안 일어난 중요한 변화들 가운데 하나는 성장의 분배 방식으로, 공공 분야에 투입된 예산에 대해 그 산출물을 측정하는 경향을 가지고 있다. 공공 분야에서 생산성이 크다면, 여기서도 전체적으로 왜곡이 빚어질 수 있다. 공공 부문이 고루 성장세를 보이는 가운데 특히 그 중요성이 강조되는 부문은 보건 분야이다. 보건 부문에 대한 투자는 미국이 GDP의 17%인데 반해, 프랑스는 11%에 지나지 않는다. 그렇지만 미국의 보건 수준이 프랑스보다 훨씬 더 열악하다. 이 부문만 수정해도 미국과 프랑스의 인구 일인당 GDP 차이는 1/3 정도 줄일 수 있다. 이처럼 한 부문만 정확하게 관리해도 두 나라의 상대적인 성과를 보는 관점에는 커다란 차이가 빚어질 수 있다.

미국의 보건 부문에서 비용 대비 결과가 나쁜 이유는 경제 체제 자체가 건강을 해치는 라이프스타일 패턴을 키우는 데 있다. 미국에서는 공공연히 비만을 조장하는 광고가 버젓이 내걸리고 흡연을 권장하는

광고까지 판을 친다. 한편에서는 경제가 사회를 해치는 행위를 서슴지 않고, 다른 한편에서는 사회를 위해 기여하는 경제 행위가 동시에 일어나고 있다. 이와 같은 해악을 바로잡기 위해 흔히 ‘방어적 지출’이라고 부르는 비용을 통계 체계에 어떻게 반영할 것인가는 과제이다.

또한 사회적 안전망 구축에 들어가는 비용이 턱없이 증가하고 있다는 점이 문제로 제기된다. 이 문제야말로 미국과 다른 나라들 사이의 커다란 차이를 낳고 있다. GDP로는 알 수 없는 사회 발전 측정 시스템이 필요한 또 다른 이유는 바로 점차 크게 증가하고 있는 사회적 안전망 구축 비용의 증가이다. 현재 미국에서는 대학에 투자하는 돈보다 감옥에 쏟아 붓는 비용이 훨씬 많은 주들이 있다. 그러나 미국이 다른 선진 산업국가에 비해 열 배나 많은 죄수를 감옥에 가두고 있다는 사실은 미국 사회가 제대로 기능하지 못하고 있다는 징후이다.

GDP를 산출할 때 변화의 원인을 각 요소들에 교차 적용하는 일이 갈수록 큰 비중을 차지하고 있다. 우리 모두는 주거가 모든 문제의 근원인 것처럼 알고 있지만, 사실 이런 식으로 문제의 소지를 다른 측면으로 떠넘기는 일은 많다. GDP로는 알 수 없는 변화에 해당하는 것을 품질과 관련해서도 설명할 수 있다. 선진 산업국가에서 GDP 성장의 대부분은 사람들이 더 많은 차를 구입해서가 아니라 차의 품질이 올라가기 때문에 이루어진다. GDP는 품질의 고급화로 증가한 성장의 규모를 양적 증가로만 보여준다. 결국 이러한 문제는 경제 현상의 변화를 놓고



그 원인을 어떻게 추론할 것이며, 양적 증가와 품질의 고급화를 두루 반영할 수 있는 지표를 어떻게 개발할 것인가 하는 것으로 모아진다.

중간재 상품과 몇몇 핵심 산업 부문에서 점증하고 있는 독점화와 결부된 일련의 문제도 GDP의 한계를 드러내고 있다. 이를테면 항공사와 통신회사가 주도하는 가격 차별의 핵심 문제는, 싼값에 소비자에게 잉여 혜택을 주는 것처럼 보이는 외형과는 달리 실제로는 시장에서 독점적 위치를 구축하려는 데 있다. 이러한 독점화는 GDP에 전혀 반영되지 못한다. GDP의 일부가 아니었던 것을 GDP로 둔갑시켜 반영하고 있을 뿐이며, 이런 독점적 잉여는 이미 있던 것에 불과하다.

우리의 분석을 뒷받침하는 일반적 원칙은, 시장을 구성하는 요소가 아닌 것을 시장의 것으로 치환한다고 해서 GDP가 실질적으로 증가하는 것은 아니라는 중립적 원칙이다. 공공의 것을 사적인 것으로, 사적인 것을 공공의 것으로 바꿔치기한다고 해서 삶의 질을 나타내는 지표가 바뀌지 않는다. 그리고 여기서 도출되는 결론은, 안정과 행복이야말로 지속가능성을 가장 잘 말해주는 지표라는 것이다.

## | 스티글리츠 위원회의 보고서 |

스티글리츠 위원회의 연구가 일궈낸 중요한 성과는 이른바 웰빙이라는 삶의 질을 주관적이면서도 객관적으로 측정할 수 있는 지표를 개발한 것이다. 이는 높은 신뢰성을 가지며 얼마든지 거듭 측정이 가능

한 지표이다. 우선 ‘사회적 연대(social connectedness)’를 측정할 수 있다. 사회적 연대는 개인이 느끼는 삶의 질을 개선하는 아주 중요한 요인이다. 그것은 모니터할 수 있고 또 모니터해야만 한다. 또한 실업 문제는 현재의 위기와 밀접한 관련을 갖는다. 일자리를 갖는 것이야말로 ‘웰빙’의 가장 중요한 측면이다.

스티글리츠 위원회가 단일 지표를 제시하지 않은 이유는 사회의 복잡한 현상을 하나의 지표로 축약할 수 없기 때문이다. 예를 들어 자동차 운전자에게 필요한 정보는 얼마나 빨리 갈 수 있는가, 현재 갖고 있는 연료로 얼마나 멀리 갈 수 있는가 등이다. 시속 25킬로미터의 속도로 달리고 있고, 기름이 떨어지기 전에 300킬로미터를 갈 수 있다고 했을 때, 25킬로미터와 300킬로미터는 서로 전혀 다른 수치이다. 그런데 300에 25를 더해서 325라는 수치를 갖는다고 하면 이 수치는 자동차의 주행 속도나 주행 거리에 관한 정보가 전혀 아니다. 결론적으로 몇몇 수치들로 이뤄진 작은 지표 그룹이 현재 경제와 사회에서 벌어지고 있는 중요한 측면들을 포착하는 데 훨씬 적절하다. 우리가 가진 측정법이 가치를 적절히 포착함으로써 사회의 발달과 웰빙에 공헌하는 과학적인 방식을 제공해줄 것이다.

스티글리츠 위원회의 보고서가 반향을 불러일으키고 있는 이유는 이 문제의 중요성에 관한 의식이 전 세계적으로 확산되어 있다는 점이다. 예를 들어 부탄의 ‘국민총행복(Gross National Happiness)’ 측정 작업과

비슷한 작업이 태국에서도 진행 중이다. OECD의 글로벌 프로젝트와 OECD 세계포럼 역시 그 반증이다. 스티글리츠 위원회의 보고서는 다른 사람들의 작업을 기초하는 데서 끝나지 않고 실질적인 중간 거점을 이루어 이런 작업이 계속될 수 있는 자극을 제공할 것이다. 보고서의 대부분은 심도 있는 연구와 더욱 발전된 통계 모델 개발의 주요 영역들이 갖는 윤곽을 그리는 데 바쳐질 것이다. 이로써 사회와 경제의 지속적인 발달을 위한 더 나은 지표를 얻어낼 수 있을 것이다.

### | 스티글리츠 위원회의 보고서가 한국 사회에 주는 시사점 |\*

국가적 차원에서 기본 욕구가 충족된 상태에 도달하게 되면 경제 성장보다는 삶의 만족도를 높이는 방향으로 정책을 집중시켜야 한다. 통념적으로 일인당 국민소득이 1만 달러에서 1만 5천 달러 사이에 이를 때 국가의 정책 기조는 경제 중심에서 삶의 질을 고려하는 방향으로 선회되어야 한다고 한다.

일인당 국민소득이 2만 달러 가까운 한국 사회에서 스티글리츠 위원회의 보고서는 바람직한 사회발전지표를 작성하는 데 중요한 가이드라인이 될 수 있다. 무엇보다도 먼저 사회 발전을 경제·사회·환경의 영역으로 나누어서 보는 시각을 제공한 점이 매우 유용하다. 향후 한국 사회가 나아가야 할 방향이 성장 일변도 정책이 아닌 삶의 질과 환경을 고려해야 한다

\* 통계청, 『OECD 세계포럼의 이해』 제2권(2009) '장 스티글리츠 위원회의 성과와 경제사회발전지표' 참조.

는 점에서는 매우 의미 있는 가이드라인이라 하겠다.

● GDP 이슈 관련: 가계적 관점의 필요성

스티글리츠 위원회 보고서의 권고 내용에 따라 GDP의 일차적 보완 단계인 실질순국민가처분소득 추정은 현 단계에서도 가능하다. 방어적 지출에 대한 추계는 현 단계에서도 어느 정도 가능할 것으로 보인다. 그리고 가계의 관점에서 GDP를 추정하는 시도 역시 대부분 설득력이 있고 스티글리츠 위원회가 권고하는 방향으로 추정할 수 있다.

가계의 관점에서 국민소득을 바라보기 위해서는 스티글리츠 위원회 보고서의 지적대로 소득 통계를 평균보다는 중위값과 더불어 소득 10분위별로 보여주는 것이 실태 파악에 크게 도움이 될 수 있다. 특히 현재와 같이 소득 분배의 조건이 점차 악화되는 상황에서 단순한 평균값만의 제시로는 국민생활 실태 파악이 충실히 이루어지기 어렵다. 또한 가계의 필수적인 소비와 가계가 여윌돈으로 지출하는 품목을 구분해 가계가 피부로 느끼는 여유 정도를 소득 계층별로 보여주는 경우, 어떤 계층이 어떤 품목 때문에 고통을 받고 있는지 보다 쉽게 알 수 있다. 현재 프랑스 통계청이 제공하는 소득 계층별 가계수지 동향 데이터를 통한 가계생활 실태 분석은 우리 정부의 중산층 프로젝트를 위해서도 매우 유용할 수 있다. 정부 정책의 실효성을 높이기 위해서도 국민의 실생활에 대한 구체적인 데이터가 제공되어야 한다.

### ● 삶의 질을 구성하는 객관적 요소의 이해

스티글리츠 위원회가 제시하는 삶의 질과 관련한 문제점은 GDP 이  
슈 부분과는 달리 구체적인 해결책을 제시하기보다는 문제점을 지적하  
는 수준에서 작성되었다는 점에서 한국 사회의 발전지표를 작성하는  
데 구체적인 가이드라인의 역할을 하기는 어렵다. 단지 삶의 질을 구성  
하는 객관적 요인 여덟 가지(보건, 교육, 개인 활동, 정치 및 지배 구조,  
사회적 관계, 환경 조건, 개인적 안전, 경제적 안전)에 대한 내용은 향  
후의 지표 작업에서 충분히 고려할 수 있는 내용이다.

### ● 사회 전체의 자산 변화와 지속가능 발전의 관계

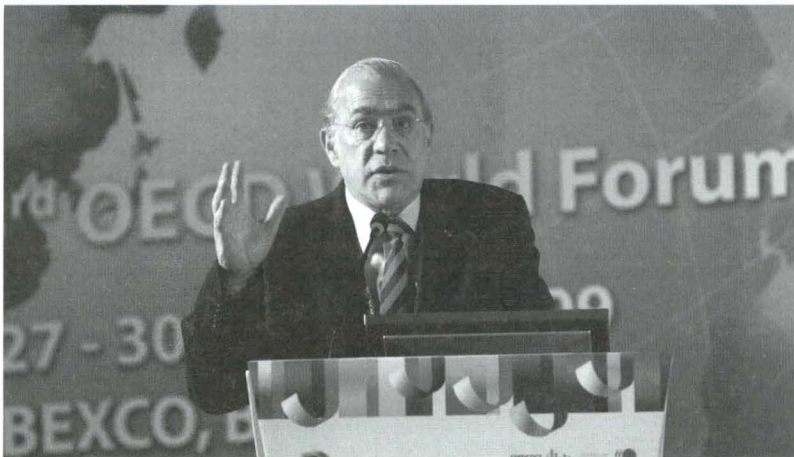
스티글리츠 위원회의 보고서는 환경 문제를 지속가능성 차원에서 바  
라보고 있다. 그러므로 환경 문제를 플로가 아닌 스톡 관점에서 다루어  
야 한다고 지적한다. 환경의 과다 소비 또는 과소 투자를 감안하는 정  
책 역시 사회 전체의 자산(Extended Wealth, EW)의 변화를 보여 준다는  
점에서 환경 관련 대안 지표로 활용 가능할 수 있다.

### ● 성장과 분배의 조화

스티글리츠 위원회의 보고서가 주는 또 다른 교훈은 사회 발전을 위  
해서는 일인당 국민소득의 증가를 우선하는 사고에서 벗어나야 한다는  
점이다. 대다수 사람들의 소득은 그대로 유지되거나 때로는 다수의 소

득은 다소 감소하는데 일부 고소득 계층의 소득이 증가하는 경우 일인당 평균소득은 증가할 수 있기 때문이다. 실제로 이런 현상은 1980년대 이후 미국에서 지속적으로 일어나고 있으며 2000년대 중반 이후의 한국 사회도 경험하고 있다. 그러므로 단순히 소득과 지출을 평균 시각에서 바라보기보다는 소득 계층별로 소득과 지출의 흐름을 파악하는 것이 중요하다.

또한 사회 발전을 안정적으로 하여 국민의 생활 수준이 지속적으로 개선되도록 하는 것이 중요함을 깨달아야 한다. 현재 우리 사회는 일인당 평균소득은 증가하지만 중하위 이하의 소득 계층은 불안정한 일자리와 소득 감소로 커다란 고통을 받고 있다. 특히 한국은 1990년대에 비해 2000년 이후 OECD 국가 중 근로빈곤계층이 가장 빠른 속도로 증가하고 있다.



현재 한국 사회에서 상위 20%의 소득 점유율은 지속적으로 증가하는 반면 하위 20%의 소득 점유율은 지속적으로 감소하고 있으며, 상위 20%의 소득 증가 총액이 하위 20%의 소득 손실액보다 크기 때문에 국민소득은 증가할 수 있다. 그러나 하위 20%가 느끼는 고통이 상위 20%가 느끼는 안락보다 두 배나 크다는 점을 고려한다면 경제 성장이 국민에게 고통을 안겨줄 수 있음을 알아야 한다.

바로 이런 점에서 경제 성장 전략을 다시 생각해야 한다. 더 이상 경제의 파이를 키우기 위한 성장 전략만 추진되어서는 안 된다. 이제는 삶의 질과 환경을 고려한 보다 구체적인 발전 전략을 모색해야 한다.



# 2장

인류의 행복한 삶을 위하여

- 발전으로 가는 길







## 레베카 블랭크

미국 상무국 경제 및 통계 담당 차관

진정으로 중요한 것은 이미 존재하는 데이터든 새로운 데이터든 단순한 데이터에 머무는 것이 아니라 어떻게 종합해 유용한 통계로 만들어낼 것인가 하는 점입니다. 또한 이러한 데이터를 어떻게 해석할 것인가, 여러 자료를 토대로 어떤 통계 자료를 만들어낼 것인가 하는 것이 중요합니다. 즉, 행복이나 만족과 같은 개념처럼 가난이라는 개념도 측정할 수 있는 방법이 있고, 이런 측정 방법을 통계 자료를 바탕으로 해석해나가는 것이 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 효과적으로 작용할 것입니다.

제3차 OECD 세계포럼 전체회의에서 행한 연설 중에서

# 1

## 인간의 행복을 쫓 수 있을까?\*

- 행복한 삶을 위한 사회 발전 측정의 새 패러다임

### | 행복이란 무엇인가? |

행복이란 무엇일까? 아프리카의 여러 나라에서는 주민들이 물 때문에 큰 고통을 겪을 뿐만 아니라 식수원의 해결은 국가적으로도 심각한 문제이다. 오염된 식수원 때문에 주민의 건강이 위협 받고 있지만 그나마도 구하려면 한 시간 이상을 걸어야 하는 곳도 많다. 그런 곳의 주민

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 다닐로 튀르크(Danilo Turk) 슬로베니아 대통령의 개회식 기조연설, 울리케 만들(Ulrike Mandl) 오스트리아 감사원 경제전문가의 발표, 이인실 한국 통계청장의 발표 참조.

은 소나기 한 번에도 큰 행복을 느낄 것이다. 쾌적한 환경에 있는 사람들의 입장에서 보면 그토록 열악한 생활환경 속에서 사는 그들이 매우 불행하게 보일 것이다. 행복이 그렇듯 주관적인 감정이다.

1972년 히말라야의 작은 왕국 부탄의 제4대 국왕 지그메 싱기에 왕추크는 “경제적인 대차대조표 대신 국민의 행복도를 기준으로 나라의 발전도를 측정하겠다”며, 좋은 발전이란 한 사회에 행복과 웰빙을 가져다주는 것이라고 정의했다. 그는 기존의 GDP를 근거로 한 경제 성장 중심의 발전을 비판하며 행복을 사회 발전의 기준으로 삼는 국민총행복(Gross National Happiness, GNH) 개념을 제시했다.

인구 70만 명도 안 되는 작은 나라로 자원은 풍부하지만 아시아에서 가장 가난한 나라에 속하는 부탄은 2005년 부탄연구센터(Center for Bhutan Studies)를 설립하고 GNH에 대한 연구를 본격화했으며 2008년 제5대 국왕 지그메 케사르 남기엘 왕추크의 대관식에서 GNH를 국가 지표로 채택했다. 부탄이 OECD로 대표되는 선진국보다 앞서서 행복을 국가 발전의 목표로 내세울 수 있었던 것은 부탄인의 일상에 깊이 녹아 있는 독특한 불교문화의 영향과 더불어, 한편으로는 고립주의를 택하면서도 끊임없이 선진국이 겪어왔던 발전의 장단점을 깊이 분석하고 연구해왔기 때문이다.

경제적으로 풍요로우면서도 늘 스스로 행복하다고 느끼지 못하는 선진국에 비해 부탄의 국민은 스스로 행복하다고 느끼는 사람이 많다

고 한다. 이는 영국의 레스터 대학교의 ‘세계에서 가장 행복한 국가’ 조사 결과에서 세계적인 경제대국인 미국은 23위에 그친 반면 빈국에 속하는 히말라야의 작은 나라 부탄이 8위에 올라 있다는 것만 보아도 알 수 있다. 그 외에도 영국의 신경경제재단(New Economics Foundation, NEF)의 기대수명, 삶의 만족도, 생태발자국지수 등을 근거로 한 2009년의 연구에서도 부탄은 17위에 올라 있다.

사회 발전의 우선순위 설정은 경제적·문화적·정치적 요소로 형성되는데 이들 요소는 사회마다 매우 다르다. 즉, 선진국과 후진국 간의 격차, 라틴아메리카와 아시아 등의 지역적 특성, 민주화의 진행 정도 등에 따라 큰 차이를 나타낸다. 사회 발전의 우선순위 설정이 다르다는 것은 각 나라마다 국가적 차원의 과제 선정이 다르다는 것을 뜻한다.

인류의 행복, 삶의 질이라는 21세기적 가치를 놓고도 국가·지역·계층별로 각각 다른 개념을 설정할 수 있다. 앞에서 언급한 것처럼 물이 부족한 국가에서는 삶의 질 향상을 위해 급수 문제가 가장 시급한 과제일 것이고, 범죄율이 높은 나라에서는 범죄 예방을 통한 사회 안전망의 구축이 당면 과제가 될 것이다.

행복은 주관적 웰빙을 뜻하는 감정적 행복(mood happiness)을 말한다. 스스로 행복하다는 느낌이 없다면 그것은 행복이 아니다. 따라서 주관적 웰빙에 대한 표준 범위는 각 나라마다 다를 수밖에 없다. 그렇다면 인간의 행복을 추구하기 위해 사회와 국가는 어떤 사회 발전을

지향해야 할까? 이를 알아내기 위해서는 인간의 행복, 행복한 삶을 측정할 수 있어야 한다.

## | 사회 발전 측정은 왜 하는가? |\*

삶의 질 향상을 통한 인간의 행복 추구를 측정하려면 어떠한 지표들이 필요할까? 무엇을 측정해야 삶의 질을 평가할 수 있을까? 행복이 주관적 웰빙을 뜻하는 감정적 행복이라면 주관적인 지표를 파악해야 한다. 그러나 국가적 차원에서 인간의 삶의 질 향상을 위한 정책을 결정하기 위한 측정이라면 주관적인 것을 넘어서는 객관성이 담보되어야 한다. 무엇을 측정한다는 것은 총체적으로 추구하고자 하는 목표를 구체화하게 되므로 결국 추구하려는 정책적 목표가 측정대상을 결정한다고 볼 수 있다. 정책과 통계의 관계는 매우 긴밀하며 종종 논쟁의 대상이 되기도 한다. 위기와 변화의 시기에 이 관계는 더욱 중요해진다.

1장에서 살펴본 바와 같이 경제 성장의 양이 크더라도 분배의 불평등, 환경 파괴의 정도 등이 무시되는 GDP로는 삶의 질을 파악할 수 없다. 성장에 따른 불공정한 부의 분배는 사회 발전에 큰 장애가 되고 있으며 사회 정의의 개념에 입각한 정책을 통해 다뤄져야 한다.

제2차 통계, 지식 및 정책에 대한 OECD 세계포럼에서 채택한 「이스

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 다닐로 튀르크(Danilo Turk) 슬로베니아 대통령의 개회식 기조연설 참조.

탄불 선언」은 21세기에 무엇이 ‘발전’인지에 대해 각 지역사회가 스스로 고찰하도록 권고하고 있다. 전 세계의 정부와 정치지도자들은 자신이 속한 사회에서 ‘발전’의 의미에 대한 답을 찾아야 한다. 산업화된 세계에서 경제적 포화 수준은 정책입안자들에게 발전의 척도로서 GDP 그 이상을 바라보도록 요구하고 있다. 더 높은 수준의 발전은 항상 예측 가능한 것이 아니며 발전은 성장 이상의 관점에서 정의되어야 한다.

또한 GDP 성장이 지속성을 무시하고 있다는 점도 깨달아야 한다. 성장은 오늘의 수입을 증대시킬지 몰라도 미래에는 더 낮추게 될 수도 있다. 최근의 금융 위기는 쓰라린 교훈을 주고 있다. 전체적 리스크가 큰 금융상품은 성장의 환영을 만들어냈지만, 실제로 수십 년 동안의 성장 과정에서 가장 큰 GDP의 마이너스 성장을 가져왔으며 세계적인 경기 침체를 몰고 왔다.

대부분의 개도국에서는 여전히 GDP 성장이 사회 발전의 필수적인 지표가 되고 있다. 개도국에서는 빈곤층이 소비자가 되고 높은 교육 수준과 더 긴 수명 등을 사회 발전의 당연한 지표로 표현한다. 그렇기 때문에 각국의 포괄적인 정책의 틀은 일인당 GDP 성장률을 포함한 기존 지표를 사용하고 있다. 그러나 성장 결과의 분배와 의사결정의 참여 등을 포함해야 한다. 이들 문제가 국가적 정책과 국가 통치권의 중심에 있어야 한다. 이는 각국 정부만이 개발할 수 있는 것이다. 국제 사회의 협조가 있더라도 개별 국가는 그것이 자국의 문제라

는 점을 충분히 인식해야 한다.

삶의 질 향상을 내포한 사회 발전의 측정 문제는 발전을 이루기 위해 중요하지만, 간접적으로도 정치적 안정과 평화를 이루기 위해서도 중요하다. 사회 발전과 개발의 측정에서 인권, 국가의 정책 수립, 새천년개발목표의 이행이라는 세 가지 관점을 제시할 수 있다. 세계는 이미 성장과 사회 발전의 차이를 인식하기 시작했다. 새천년개발목표의 이행과 사회적 발전에 대한 글로벌 논의와 관련한 문제 가운데 사회 발전의 구체적 관점, 특히 세계적인 경기 침체 속에서 증가하고 있는 실업과 관련한 문제에서도 책임성 있는 정부는 반드시 필수적인 사회 안전망을 구축하고 실업자에게 도움이 되도록 해야 한다. 삶의 질과 관련해 생존의 조건인 경제적 수입의 원천이 되는 노동은 삶의 질과 관련해 가장 기본적인 조건이다. 최악이라 할 수 있는 최근의 경제 침체는 빈곤의 위협과 사회적 소외계층을 증가시키고 있다. 사회 안전을 위한 정부의 보조금과 사회적 지원으로 단기적 효과를 얻을 수 있지만 장기적으로는 생산적이고 적절한 노동이 유일한 답이 될 것이다.

스티글리츠 위원회의 보고서는 경제 생산 측정에서 인간 복지 측정으로 관심을 이동할 것을 제안하며 가계의 관점에서 수입·지출·부에 대한 공동의 연구를 강조하고 있다. 또한 비시장(非市場) 활동의 수입 측정 폭을 넓히도록 권고하며, 복지에 대한 객관적·주관적 관점을 모두 측정하는 것이 바람직하고 이는 실현 가능하다고 제안한다.

노동의 질적 측면은 전문 연구의 주제이다. 특히 국제노동기구는 올바른 노동 개념을 적절한 노동시간, 적절한 수입, 노동 안정성과 보호, 안전한 근무환경과 사회적 대화 등의 요소를 포함하는 다면적으로 규정한다. 각각의 요소는 몇 가지 지표로 측정될 수 있으며 그 결과 더 명확한 인간 복지의 틀을 구축할 수 있을 것이다.

방법론적인 입장에서 새천년개발목표의 이행에 대한 경과의 측정은 GDP나 일인당 GDP 기준으로는 이미 도달한 선진국에서는 성공적이라고 볼 수 있지만, GDP의 빠른 성장과 느린 빈곤 감소 또한 현안이 되고 있으며 수입 분배에 대한 관심도 요구된다. 동시에 사회 발전의 지속성 문제도 정책적 문제를 나타내고 있다. 사회 발전을 지속적으로 이행하는 데 필요한 사회적 균형을 유지하면서 개발을 지속하는 데 얼마나 더 불평등을 방치해야 하는가? 세계는 새로운 약속이 필요한 것이 아니라 성취에 대한 구체적 계획 그리고 무엇보다 빈곤 감소 정책의 구체적 실현을 필요로 하고 있다.

통계는 발전 과정을 이해시키고 빈곤 감소와 사회 발전, 그리고 사회 정의를 강화하는 정책 수립의 근거가 될 수 있다. 새로운 발전 측정 기법이 도움이 될 수도 있다. 개발목표를 이행하는 데 필요한 시간을 예로 들어보자. 경제적·사회적 발전은 일정하지 않으며 각 지역마다 다르고 일부에서는 더 빠르게 진행될 수도 있다. 새천년개발목표의 이행 측정 방법이 발전하면서 국가 간 비교가 가능해지고 있다. 국가



별로 다른 이행 수준뿐만 아니라 특정한 성과에 도달하는 데 필요한 시간, 발전을 시간 기반 기준으로 변환하는 것은 정책입안자들이 자국과 비교하려는 국가들에 비해 어느 정도 시간이 필요한지를 이해하도록 해줄 것이다.

사회 발전과 경제 발전이 삶의 질 향상이라는 내용을 내포하기 위해서는 다른 무엇보다 측정 방법의 혁신과 정교함이 요구된다. 포괄적이고 정확한 발전 측정과 확인에 대한 연구는 다른 어떤 연구보다 훨씬 중요한 업무가 되고 있다. 그리고 사회적·경제적·문화적 권리와 같은 규범적 계획도 실현되도록 해야 한다. 느린 성장과 지속적 실업이라는 당면 과제에 대해서도 새로운 답을 찾아야 한다. 그리고 새천년개발목표의 시한도 충분한 이해를 바탕으로 조정되어야 한다. 그런 후에야 각 국가의 통치세력은 올바른 정책을 수립할 수 있을 것이다.

### | 삶의 질 향상을 위한 핵심 국가 지표 개발과 최고 감사기구의 역할 |

- 리스본 프로세스에 대한 최고 감사기구(SAI)의 중요성\*

21세기에 들어서면서 세계적으로 고조되기 시작한 삶의 질에 대한 관심은 특히 유럽을 중심으로 퍼져나가고 있다. EU는 각 회원국들에게 삶의 질 향상을 위한 핵심 국가 지표를 개발하도록 권고하고 정책 개발을 통한 그 이행 과정을 보고하도록 하고 있다. 국가별로 사회 발

\* 제3차 OECD 세계포럼, 울리케 만들(Ulrike Mandl) 오스트리아 감사원 경제전문가의 발표 참조.

전 과정이 다른 만큼 핵심 국가 지표 역시 다를 수밖에 없기에 국가 간의 직접적 비교는 어렵지만 개별 국가의 최고 감사기구를 통해 리스본 전략의 이행 과정을 확인할 수 있다. EU의 리스본 전략이 무엇인지, 그 목표를 실현하기 위한 이행 과정을 국내적 차원에서 국가 최고 감사기구가 어떻게 기여할 수 있는지에 대하여 오스트리아의 경험을 통해 살펴보자.

### ● 성장과 직업에 대한 리스본 전략

2000년 3월 유럽연합의 15개국 정상들은 포르투갈의 리스본에 모여 유럽을 전 세계에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반 경제로 만들고자 하는 전략적 목표를 설정했다. 이것이 2010년까지 미국을 추월하겠다는 것을 골자로 한 유럽연합의 장기적인 발전 전략인 ‘리스본 전략(Lisbon Strategy)’이다.

유럽연합은 리스본 전략의 목표를 실현하기 위해 회원국들이 EU의 목표 내에서 정책을 개발하도록 결의했다. 이를 위해 지침, 목표 달성을 위한 구체적 계획표, 보고와 감시 체계 등이 설정되었다. 유럽 지침은 구체적인 목표를 설정하고 방안을 채택하며 국가와 지역별 차이를 고려한 국가·지역별 정책으로 변환되었다. ‘광의의 경제정책 지침(Broad Economic Policy Guidelines, BEPGs)’은 유럽의 경제정책을 조화시키는 도구로서 역할을 수행했는데 2005년 이후 고용 지침(Employment Guidelines)

과 결합하여 통합 지침(Integrated Guidelines, IGL)이 되었다.

24가지의 통합 지침은 거시 경제, 미시 경제 및 고용 규모로 구성되며 리스본 전략의 핵심 원칙을 보여주고 있다.

2005년 EU 회원국들은 통합 지침에 따른 개혁 활동을 위한 국가 개혁 프로그램을 제출했다. 국가 개혁 프로그램은 리스본 전략의 우선순위를 구성하는 것으로 리스본 전략이 3년 주기로 조직되면서 3년마다 제출되었고 그 중간에는 이행 보고서를 작성하게 되어 있다. 유럽위원회는 3년 단위의 국가별 이행 보고서를 질적·양적 수단으로 평가했고, 리스본 전략의 강력한 국가별 중심 세력은 국가 소유가 강화되면서 눈에 띄는 개혁을 더욱 촉진했다.

2007년 12월 통합 지침은 2008~2010년의 기간에 대해 그 내용을 갱신했는데 유럽위원회는 EU 회원국들에게 이의 이행을 촉구했다. EU 회원국들은 구조개혁 단계를 이행하고 있으나 속도와 강도에서 국가별로 큰 차이가 있다.

#### ● EU의 리스본 전략 이행 평가를 위한 구조적 지표

EU는 리스본 전략의 목표에 대한 경과를 평가하도록 구조적 지표를 설정했다. 핵심 국가 지표는 몇 가지 목표로 요약될 수 있다.

첫째, 핵심 국가 지표는 국가 정책을 EU의 목표에 맞추는 도구 역할을 해야 한다. 예를 들어, 고용률의 비교는 국가 노동시장정책의 효

과를 반영할 수 있다.

둘째, 지표는 복잡한 문제에 대해 대화하고 상호 연결과 타협을 강조하도록 해야 한다. 예를 들어 가격(물가) 수준의 비교는 EU 회원국 내 특정 부문의 경쟁 수준의 지표를 제공해야 한다.

마지막으로 이들 핵심 국가 지표를 벤치마킹 수단으로 사용함으로써 국가 수준에서 정책입안자 간에 공유하는 정보를 통해 압력과 상호 학습을 이행해야 한다.

EU 이사회는 리스본 전략 핵심 분야의 지표로 100개 항목 이상을 포함한 축약 목록을 만들었으며, 2003년 12월 EU 정상 회담을 통해 각 국가의 정부 책임자는 리스본 전략의 이행 평가를 위한 구조적 지표를 사용하는 데 동의했다.

유럽위원회는 핵심 국가 지표에 따른 이행 경과를 평가했지만 이 방법은 국가 간 비교 데이터의 부족, 지표의 중요성, 이행 경과에 대한 측정 문제 등과 같은 지표의 약점을 보여주고 있다. 따라서 구조적 지표에 대해 많은 논의가 이루어졌으며, 특히 지표의 수, 지표 가중치, 성별, 연령, 국가 특성 등에 대한 보다 구체적인 논의가 이루어지고 있다.

#### ● 최고 감사기구(SAI)의 역할

최고 감사기구는 국가 수준에서 성과 감사를 수행함으로써 이와 같은 데이터나 측정 문제를 극복하고 리스본 전략에 기여할 수 있다.

〈표 1〉 구조적 지표의 요약

일반 경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· PPS에서 일인당 GDP</li> <li>· 고용 인구 일인당 노동생산성</li> <li>· 연구개발 (R&amp;D)</li> <li>· 성별 청소년 교육 이행 수준</li> <li>· 국내총 R&amp;D지출 (GERD)</li> </ul>
경제 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비교 가능한 물가 수준</li> <li>· 사업 투자</li> </ul>
고용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성별 고용률</li> <li>· 성별 노령 노동자의 고용률</li> </ul>
사회 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성별 사회적 이동 후 위험 기아율</li> <li>· 성별 장기 실업률</li> <li>· 성별 지역 고용률의 분포</li> </ul>
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 온실가스 배출</li> <li>· 경제의 에너지 의존도</li> <li>· GDP 대비 화물 운송량</li> </ul>

출처 : Eurostat, 구조적 지표

첫째, 최고 감사기구는 한 국가에서 리스본 유형의 개혁 효과를 확인할 수 있는데 유럽의 각 국가에는 감독기관이 있다. 최고 감사기구는 리스본 유형의 개혁 계획을 지지하도록 성과 감사와 같은 자체적인 감독기관을 활용할 수 있다. 둘째, 최고 감사기구는 구조적 지표, 특히 국가별 비교의 핵심 정보를 사용할 수 있고 데이터 비교에 대한 투명성을 보장한다. 이는 국가 간 비교를 용이하게 한다. 또한 최고 감사기구는 비교성·책임성·중요성의 관점에서 이들 지표를 평가할 수 있다. 마지막으로 최고 감사기구는 리스본 프로세스를 전체적으로 평가할 수 있으나 리스본 프로세스가 EU 회원국 간의 원활한 조화에 기반하고 있다는 점을 인식해야 한다. 또한 최고 감사기구는 EU 회원국 간의 조정

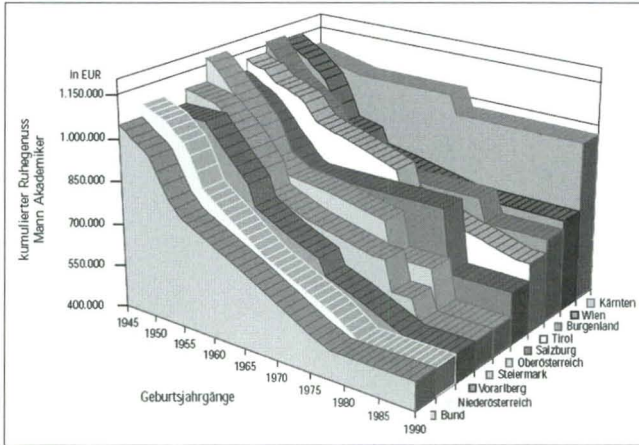
감사를 수행하고 리스본 유형 활동을 비교할 수 있다.

또한 이 구조적 지표는 각 분석 기준으로서의 역할을 수행한다. 예를 들어 오스트리아에서는 전통적으로 높지 않은 ‘노년 노동층(55~64세) 고용률’ 구조 지표를 근거로 개혁 계획을 수립할 수 있다. 노년층의 고용률이 낮은 이유는 퇴직 연령이 낮기 때문이다. 중앙 정부는 퇴직 연령을 상향 조정해 장기적 공공 금융의 지속성을 개선하고, 연금 개혁을 이행하여 조기 퇴직에 불리한 인센티브를 만들었다. 그러나 오스트리아는 연방 국가이기 때문에 이 연금 개혁은 중앙 정부 수준에서 1단계에만 포함되어 지역 정부의 고용 혁신을 다루지는 못했다. 이 과정에서 오스트리아 감사기구는 상당한 절감 능력이 있음을 보여주었다. 이 정보는 특히 다른 지역과 중앙 정부 수준에서 공무원 연금과 비교해(그림 1 참조) 개혁 노력에 대한 저항을 줄여주었고 그 결과 지



역 수준에서도 연금 개혁이 가능하게 했다. 지금까지 4개 지방정부가 연금 개혁을 이행했다.

〈그림 1〉 오스트리아 연금 개혁



출처 : 오스트리아 최고 감사기구 / Rechnungshof, Reihe Bund 2009/10

## ● 결론

국가 최고 감사기구는 자체적인 도구를 동원하여 구조개혁에 필요한 정보에 기여할 수 있다. 또한 특정 정책 분야와 감사기관의 효율성 개선 역량의 중장기 영향에 대해서도 정책입안자에게 정보를 제공할 수 있다.

증거 기반의 정보에 의존한 결정은 공공 부문의 성과를 개선할 수 있다. 핵심 국가 지표는 증거 기반 정보에 필수적이다. 그러나 지표 기

만 정책 입안은 측정 문제나 반드시 고려할 국제적 비교 국가 특성에 대하여 방해가 될 수 있다. 최고 감사기구(감사가 핵심 국가 지표에 의존해야 하는 정보의 연결고리를 제공함으로써 이와 같은 문제를 극복하도록 해준다.

## | 국민 삶의 질 지수의 설계 작업 |\*

### ● 왜 ‘국민 삶의 질 지수’를 작성하고자 하는가?

정부의 기본적 임무는 국민들에게 더 나은 삶의 조건을 창출하는 데 있다. 같은 맥락에서 경제 성장도 그 자체가 목적이라기보다는 더 나은 삶의 조건을 창출하기 위한 수단에 불과하다. 경제 성장이 당연히 국민의 행복이나 삶의 질 향상을 가져올 것이라는 가정에 강한 의문이 제기되고 있다. 서구 사회나 한국의 급속한 경제 발전 시기의 역사적 경험은 이 가정이 얼마나 비현실적인 것인가를 여실히 보여주고 있다. 선진 서구 사회의 경험과 유사하게,\*\* 한국의 경우도 국민소득의 급속한 증가가 반드시 국민 복리의 증진을 의미하는 것은 아니었다. 한국의 일인당 GDP의 증가를 보면 1970년 793달러에서 2008년 1만 9,106달러로 급속히 증가했다. 그러나 급속한 경제 성장과 생활환경의 개선에도 불구하고

\* 제3차 OECD 세계포럼, 이인실 한국 통계청장의 발표 참조.

\*\* 미국에서 1946~1970년 일인당 국민소득은 꾸준히 증가했으나 1960~1970년 행복도는 오히려 감소했다는 이스털린 역설(Easterlin, 1974)이 이를 잘 보여준다.



고 국민이 체감하는 ‘삶의 질’은 그리 만족할 만한 수준이 아니다.\*

제2차 세계대전 이후 독립한 국가 중에서 산업화와 민주화를 동시에 성취한 대표적인 국가인 한국은 서구 선진국이 경험한 역사적 경로를 짧은 시간에 급속히 겪고 있다. 세계적으로도 낮은 출산율과 급속한 고령화, 높은 자살률로 한국 사회 전반의 생명력이 약화되는 현상이 나타나고 있다. 또한 다양한 영역에서 첨예한 사회적 갈등 양상과 낮은 공적 신뢰 등의 사회문제로 사회 통합이 중요한 과제로 등장했다. 당면한 도전 과제에 대응하기 위해 성장 위주의 정책에서 벗어나 ‘국민 삶의 질’을 체계적으로 관리하는 방향으로 정책적 패러다임의 전환이 불가피해졌다. 이런 전환에 따라 한국 정부의 통합 재정 지출 중 복지 지출의 비중이 2003년 20.2%에서 2009년 29.1%로 급속히 증가한 반면, 같은 기간에 경제적 지출은 28.7%에서 19.1%로 감소했다.

일인당 국민소득 2만 달러 시대에 GDP로 대변되는 경제 지표만으로는 주거, 고용, 교육, 환경 등 여러 영역을 포함한 전반적인 삶의 질을 측정하는 데 한계가 있다. 경제 성장과 함께 국민이 체감하는 ‘삶의 질’을 향상시키는 정책적 요구에 직면해, 이에 대한 대안을 강구할 필요가 있다. 현 정부에서도 이러한 도전 과제를 다루기 위해 과학적인 근거에 기반한 정책 의사결정을 위한 노력을 경주하고 있다. 국민생활과 밀접한 관련 있는 민생 지표(people's life indicator)에 대해 소득, 고용, 교육,

---

\* OECD 보고서(2005)에 의하면 한국인의 삶의 만족도는 1990~2002년 61.1%에서 47.3%로 감소했다.

주거, 안전 등 5대 영역에서 각각 핵심 지표와 보조 지표를 개발해 국민 삶의 질을 점검하겠다는 계획을 발표했다. 선진 일류 국가를 국가 비전으로 제시하면서도 ‘따뜻한 사회’를 지향하겠다는 국정 목표를 제시하고 있는 것이다. 여기서 제시되는 ‘한국인의 삶의 질 지수’ 작성 또한 이런 노력의 연장선상에서 이해될 수 있는 것이다.

이 같은 정책적 필요에 부응해서 한국 통계청에서는 2008년부터 ‘국민 삶의 질 지수’ 개발에 착수했다. 이 지수 작업을 통해 다음과 같은 목적이 달성될 수 있을 것이다. 우선, 한국인의 삶의 질에 대해 체계적 점검이다. 1979년부터 작성되고 있는 기존의 ‘사회 지표’는 400여 개의 방대한 지표로 구성되어 있으나, 국민의 삶의 질을 체계적으로 요약·제시



하는 데 한계가 있었다. 이 지수 작성을 통해 관심 영역별로 국민의 삶의 질에 대한 보다 체계적이고 요약된 정보를 제공할 것으로 기대한다. 정책적 관점에서 보면 우리 국민의 삶의 질의 현주소와 시간에 따른 변화 양상을 체계적으로 기술해 정책적 해결 과제를 제시하는 데 활용될 것으로 기대한다. 또한 최근 지속적으로 증가하는 사회 투자의 정책적 효과를 과학적으로 검증할 필요성에도 부응할 것으로 기대된다. 즉, 다양한 정책적 노력의 성과 평가 도구로서도 활용될 것이다.

이런 일련의 노력은 결국 ‘삶의 질’에 대한 근거 기반 정책 결정(evidence-based policy making)에 활용될 목적을 가지고 진행하고 있다. 이 노력이 정책적 활용의 사례로 정착된다면 사회 지표 활용의 새로운 사례로 의의를 가질 것으로 예상된다.

#### ● 삶의 질에 대한 이론적 논의와 선행 사례

사회 발전에서 경제 성장이 갖는 한계가 분명해짐에 따라 사회적 목표는 보다 다차원적인 ‘삶의 질’ 개념으로 대체되었다. 이 개념은 건강, 사회적 관계, 자연환경의 질 같은 생활의 비물질적인 측면을 포괄한다. 나아가 생활의 객관적 조건뿐만 아니라 생활조건에 개인의 주관적 인식과 평가 같은 주관적 삶의 질까지 포괄하는 개념이다.

‘삶의 질’ 측정을 위한 작업은 크게 두 가지로 진행되었다. 하나는 스칸디나비아식 접근법이고 다른 하나는 미국식 접근법이다. 스칸디나

비아식 접근법은 자원 및 객관적 생활조건에 배타적으로 초점을 맞추는 반면, 미국식 접근법은 조건과 과정의 최종 결과물로서 개인의 주관적 웰빙을 강조한다. 객관적 사회 지표는 개인의 평가와 독립적인 사회적 사실을 제시하는 통계이고, 주관적 사회 지표는 사회적 조건에 대한 인식 및 평가의 측정이다. 이런 구분은 최근 스티글리츠 위원회의 ‘삶의 질’에 대한 논의에도 반영되어 있다.

서로 상이한 철학적 전통에 기반한 객관적 접근법과 주관적 접근법은 각각 장단점을 지니고 있지만, 두 측정 방법 모두 삶의 질에 대한 유용한 정보를 제공한다. 최근에는 두 가지 측정 방법을 모두 사용하는 절충주의적 방법이 널리 활용되고 있다. 한국도 객관적 지표를 주로 활용하되 ‘사회조사’를 통해 주관적 지표를 보완적으로 작성하고 있다.

GDP를 넘어서는 삶의 질을 포착하고자 하는 지표의 개발 과정은 사회적 상태를 총체적이고 집약적으로 요약해 구성원의 삶의 양적인 측면과 질적인 측면을 측정해 복지의 정도를 파악할 수 있는가 하는 문제를 해결하는 과정이었다. 이 과정에서 ‘삶의 질’의 여러 차원과 지표들을 단일 요약 지수로 작성할 필요성은 사회 지표 연구에서 오랫동안 제기되어왔고, 삶의 질 연구 영역에서 가장 도전적인 과제의 하나이다. 최근에 이런 종합 지수에 대한 관심이 다시 증가하고 있다. 이런 요구의 배경에는 활용할 수 있는 시계열 자료의 급격한 확대와

새로운 세대의 연구자들이 가진 요약 지수 작성에 대한 관심이 있다.

향후 사회 지표 연구에서 요약 지수의 구성 및 그러한 지수들 간의 경쟁이 치열하게 진행될 것이다. 지수 간의 경쟁은 시간 및 사회적 공간의 변화, 삶의 질에 대한 평가, 지수의 내용적 타당도를 두고 진행될 것이다. 지수 작성을 위해서는 '삶의 질' 구성 요소 식별 및 종합 논리, 즉 가중값을 산출해야 하는 어려운 과제가 기다리고 있다. 즉, 지수화 사업의 실질적인 내용은 '삶의 질' 측정을 위한 사회 지표 선정 및 지수화 알고리즘을 개발하는 것이다.

세계적으로 가장 잘 알려져 있는 삶의 질 지수는 국제연합개발계획(United Nations Development Programme, UNDP)의 HDI(인간개발지수)이다. 이 지수는 아마르티야 센의 역량 이론에 기반한 것으로, 이 접근법에서는 수준 높은 삶의 질이란 기능적 역량을 발휘할 수 있는 실질적 자유를 가지고, 충분한 수명을 누리며 경제생활에 참여할 수 있으며, 정치적으로 자기의사를 표현할 수 있는 능력을 말한다. 여기서 가난은 단순한 소득의 부족이 아니라 역량을 축적할 기회의 박탈을 의미한다. 이 접근법에 따라 건강(기대수명), 지식(교육 정도, 교육 기회, 초·중·고·대학의 등록률), 생활수준(GDP) 같은 객관적 지표만을 투입하고 있다. 세 지표를 표준화해 단순 평균한 값으로 HDI를 계산해 국가를 서열화한 후 발표하고 있다. 최근 한국은 177개 국가 중 26위를 차지하고 있다. 영국의 이코노미스트 인텔리전스 유닛(Economist Intelligence Unit,

EIU이 작성한 삶의 질 지수\*는 주관적 지표와 객관적 지표를 활용해 지수를 구축했다. 주관적 삶의 질에 대한 만족도(조사 자료)에 대해 기존 연구에서 발견된 변수들을 투입해 회귀분석을 통해 삶의 질에 영향을 미치는 9개 영역을 추출하고, 표준화 회귀계수로 가중치를 부여했다. 산출된 9개\*\* 영역은 만족도의 50% 이상이 소득에 의해 결정되며, 9개의 변수로 전체 만족도의 80% 이상이 설명되었다. 2005년 기준으로 111개 국가에 대한 객관적 변수들에 의해 예측된 종합 지수에서 한국은 30위 수준으로 나타났다.

EIU 지수는 HDI에 비해 통계 분석을 통해 삶의 질에 영향을 미치는 요인과 가중값을 도출하는 강점이 있고 삶의 다양한 차원을 반영하고 있으나, 이론적 배경이 상대적으로 취약한 상태에서 통계적 분석에 의존하고 있다. 두 지수는 국가 간의 비교에서는 의미가 있으나, 매우 한정된 지표만을 활용해 사회 전체 영역에 걸친 삶의 질을 광범위하게 포착해 정책적으로 활용하기에는 적합하지 않다.

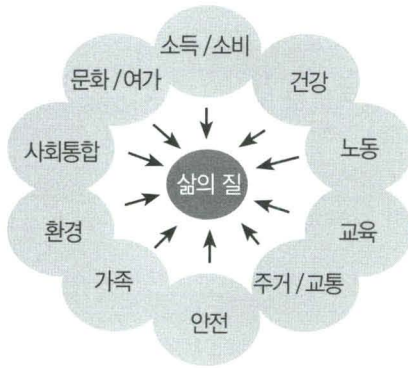
### ● 어떻게 작성할 것인가?

삶의 질 지수화 노력이 경주된 이유 중의 하나는 UN과 OECD의 권

\* 영국의 시사 경제 주간지 《이코노미스트》의 계열사로 1946년에 설립된 EIU의 삶의 질 조사는 전 세계 111개 국가를 대상으로 양성 평등의 정도, 자유의 정도, 가족 및 공동생활의 수준, 소득, 건강, 실업률, 기후, 정치적 안정성, 직업 안정성 등에 대한 종합 점수로 순위를 매긴 것이다.

\*\* 9개의 객관적 요소들은 건강 (출생 시의 기대수명), 가족생활 (이혼율), 공동체 생활 (교회 출석률이나 노조 가입률), 물질적 웰빙 (일인당 GDP), 정치적 안정과 안전, 기후와 지리, 직업안정성, 정치적 자유, 양성평등이다.

〈그림 2〉 한국의 삶의 질 지수 영역 구성



고에 기반하여 1970년대 각국에서 진행된 ‘삶의 질’, ‘웰빙’ 지표에 대한 시계열적인 자료 축적이 있었기 때문이다. 이런 사정은 한국도 마찬가지로, 1979년 이후 출간된 『한국의 사회 지표』에 수록된 자료를 근간으로 지수화 작업을 진행하고 있다. 따라서 본 지수에 투입된 지표는 이차자료 분석(secondary data analysis)의 공통된 한계를 안고 있다.

본격적인 지수화 작업을 위해, 2007년 통계청에서의 기초연구를 기반으로 2008년부터 정부 부처와 분야별 학자들이 참여한 민관합동 TF팀을 구성·운영하고 있다. TF팀을 중심으로 영역 설정 및 지표 선정 등 지수화 작업 전반에 대한 연구와 검토 작업을 추진하고 있다.

한국 통계청은 한국인의 삶의 질을 포괄적으로 측정하기 위해, 10개 관심영역(〈그림 2〉 참조)을 선정했다. 선정 과정은 우선 한국의 삶의 질을 측정하는 『한국의 사회 지표』 보고서의 지표 체계를 일차적으로 검토했다. 그리고 다른 국가의 사회 보고서 체계, 다양한 삶의 질 측정

지수 사례 등을 검토해 결정했다. 그 결과 한국의 사회 지표에서 다루고 있는 13개 영역에서 인구, 정보화 영역을 제외하고 복지 영역은 다른 10개 영역에 포함시키는 방식으로, 그리고 ‘사회 참여’ 영역은 사회통합의 정책적 중요성을 고려하여 명칭을 ‘사회 통합(social cohesion)’으로 변경해 구성했다.

그 결과 소득/소비, 건강, 노동, 교육, 주거/교통, 안전, 가족, 환경, 사회통합, 문화/여가로 10개 관심 영역을 선택하고 영역별로 측정하고자 하는 내용을 명시하고, 객관적 지표와 주관적 지표를 선정했다(표 2) 참조).

〈표 2〉 영역별 측정 내용

영역	측정 내용
소득/소비	소득, 소비생활, 소득분배를 중심으로 경제자원에 대한 통제력을 측정
건강	건강행태, 건강상태, 의료서비스의 질을 파악
노동	고용환경과 근무환경을 중심으로 측정
교육	교육기회의 충족도, 교육자원, 교육효과로 구분하여 측정
주거/교통	주택수급, 주거환경과 질, 교통의 질을 측정
안전	범죄와 사고, 화재 및 안전을 위한 인프라를 파악
가족	가족형성, 가족형태, 아동양육 및 가족관계를 측정
환경	환경오염도와 환경투자를 중심으로 측정
사회통합	사회적 포용과 사회자본을 측정
문화/여가	문화여가 자원(시간 및 비용), 기반시설 및 문화여가 활동을 측정



개별 영역에서 측정 내용을 파악하기 위해 480여 개에 달하는 ‘한국의 사회 지표’를 영역별로 검토했다. 이 과정에서 현재 생산되지 않고 있는 통계는 일부 외부 자료(Korean General Social Survey[KGSS] 등)를 활용하거나 통계청의 ‘사회 조사’를 추가로 조사해 주관적 지표를 중심으로 보완했다. 지표를 선정하는 기준은 먼저 삶의 질 맥락에서 중요성과 타당도를 고려했다. 그리고 자료의 신뢰성, 정책적 대응가능성, 지표 간 중복 시 간결성 원칙 등을 적용해 지표를 확정했다. 그 결과 10개 영역에 걸쳐 80여 개의 객관적 지표와 25개의 주관적 지표가 최종 선정되었다.

선정된 객관적 지표는 시계열 자료가 이미 축적되어 있는 반면, 주관적 지표는 2008년부터 새로이 생산되는 자료가 많아 객관적 지표만 투입해 영역별 지수를 산출하고, 주관적 지표는 영역별 비교를 위한 참고자료로만 활용될 것이다. 객관적 지표만 활용한 지수는 1995년을 기준년도로 설정해 영역별 및 전체에 대한 시계열적인 종합지수를 산출할 계획이다. 지수화 방법은 일본 국민생활지표(People’s Life Indicators, PLI)의 방법을 활용해 지표별로 표준화 변화율을 산출한 후 가중값을 부여하지 않고 단순 평균해 영역별 지수를 산출할 계획이다.

### ● 어떻게 활용할 것인가?

매년 작성될 본 지수의 작성 목적은 정책적 활용에 있다. 10개 삶의

질 관심 영역 및 전체에 대한 종합 지수는 국민 삶의 질의 현주소와 취약한 영역 및 그 원인에 대한 정보를 제공함으로써 다음과 같이 정책적으로 활용될 것으로 기대된다.

첫째, 국민 삶의 질에서의 문제점과 이슈를 제기할 수 있을 것이다. 전체 삶의 질 지수값과 영역별 종합 지수의 시계열적인 변화 추이를 요약해줌으로써 어떤 영역이 취약하고 해당 영역 내에서 어떤 지표값들이 그런 결과를 가져오는가를 파악할 수 있다. 이를 통해 국민 삶의 질을 개선하기 위해서는 어떤 영역에 문제점이 있는가를 파악할 수 있게 된다. 해결해야 할 문제점을 이슈로 부각시켜 정책적 해결 과제로 발굴하게 될 것이다. 결과적으로 이는 정책적 우선순위 결정에도 중요한 참고자료가 될 것이다.

둘째, 추진된 정책에 대한 평가 자료로 활용할 수 있을 것이다. ‘국민 삶의 질 향상’이 국가 정책의 중요한 과제로 대두됨에 따라 한국의 사회복지 분야 예산이 급속히 증가했고 사회적으로 취약한 인구집단에 대한 다양한 사회 서비스 프로그램이 진행 중이다. 이에 따라 국가 정책의 효과를 체계적으로 검증할 수 있는 성과 평가 도구의 필요성도 증가하고 있다. 이 지수는 투입된 정책 자원이 얼마나 국민 삶의 질 제고에 기여하는가를 평가하는 데도 적용될 수 있을 것이다.

셋째, 제기된 사회문제에 대한 예방 및 개선을 위한 정책적 도구를 제시할 수 있을 것으로 기대한다. 특정 지표의 하락이나 상승이 해당

영역의 삶의 질에 부정적 영향을 미친다는 것이 확인된다면 그 문제를 해결하기 위한 다양한 정책적 수단을 강구하게 될 것이다.

마지막으로, 보조 지표로 활용될 주관적 지표와의 비교를 통해 불일치가 발생하는 영역과 그 원인에 대한 연구 단서를 제공할 것으로 기대된다. 영역별 객관적 지표를 활용한 지수와 해당 영역에 대해 국민이 체감하는 주관적 만족도나 평가를 비교하는 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 비교를 통해 불일치 여부를 확인해보고 심각한 불일치가 발견되면 지수 작성의 방법론적인 연구와 함께 실재하는 불일치의 해소를 위해 새로운 연구를 촉발하게 될 것이다.

#### ● 앞으로 어떻게 개선해나갈 것인가?

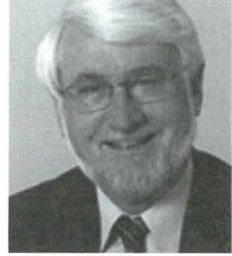
‘삶의 질’ 지수화 작업은 현실적인 정책 필요성에서 출발했다. 하지만 ‘삶의 질’과 같은 다차원적이고 추상적인 개념을 측정하고 지수화하는 작업은 아직은 해결해야 할 많은 도전 과제를 안고 있는 것이 현실이다. 논리적 완결성과 완벽한 측정 자료의 개발을 기다리기보다 한계 상황에서 가용한 자료를 바탕으로 할 수 있는 작업을 진척시키면서 동시에 문제를 해결해나가는 것이 현실적인 판단이라고 믿는다.

‘삶의 질’ 지수화 작업의 정책적 활용성을 강화하기 위해서는 무엇보다도 ‘삶의 질’ 개념에 대한 체계적인 측정 기반을 확보하는 작업이 요구된다. 이를 위해 한국 통계청은 최근 국제적으로 논의되고

있는 ‘삶의 질’ 및 사회 발전 측정에 대한 연구 성과에 주목하고 있다. 한편 2009년 9월 ‘사회복지 통계 개선 TF팀’을 만들어 개념적 분석틀 구축 및 정책 현장의 요구를 수용해 사회복지통계를 개선하는 작업을 수행하고 있다. 이러한 장기적 접근은 삶의 질 지수 개선에도 적용될 것이다.

## 브라이언 핁크

호주 통계청장



국가 통계청의 임무는 의사 결정에 필요한 통계를 제공하는 것이다. 고품질 통계 정보를 제공받는다면 정책입안자들은 좀 더 나은 의사 결정을 할 수 있게 될 것이다. 『호주 발전 측정 보고서』(Measuring of Australia's Progress, MAP)는 크게 세 가지 발전 영역, 즉 사회, 경제, 환경의 영역으로 구성되었다. 시간이 지남에 따라 사회적 영역은 '개인'과 '공동생활'로 나뉘었다. 이 포괄적 프레임워크 내에서 호주인의 삶의 질에 기본이 되는 14가지 차원을 선정했으며, 이들 각 차원에서 개괄적인 발전을 나타낼 수 있는 주(主)지표가 있다. 14가지 차원은 웰빙 프레임워크에 명시된 사회적 관심의 기본 영역을 경제 발전 및 환경의 질에 대한 측정치와 함께 결합했다. 보건 및 교육, 국민소득 및 국부, 온실가스 배출 및 생물의 다양성 같은 일부 차원은 여러 국가들의 발전 측정에 포함되어 있을 것이다. 그러나 건조 지역의 염분 함유도 같은 차원은 호주의 상황에 특화된 것이다. MAP가 호주의 발전 구성 요소들의 비전을 충분히 반영하기 위해서는 지속적인 연구가 필요하다.

제3차 OECD 세계포럼 발표 논문 중에서

## 2

# 웰빙 사회, 사회 발전과 지속가능한 발전 측정 사례\*

호주는 21세기에 들어서면서 국민의 삶의 질을 측정하기 위한 핵심 지표를 개발하기 시작했다. 이러한 노력의 결실로 2002년부터 『호주 발전 측정 보고서』가 2년마다 발간되고 있다. 국민의 삶의 질을 측정하기 위한 지표의 개발 과정과 그것을 토대로 정책에 반영해 국민의 삶의 질을 더욱 향상시키기 위한 것이었다.

\* 제3차 OECD 세계포럼, 브라이언 핑크(Brian Pink) 호주 통계청장의 발표 참조.

## | MAP의 힘 |

호주 통계청(Australian Bureau of Statistics, ABS)은 100년에 걸쳐 사회·경제와 더불어 최근에는 환경적 상황을 보고하는 역할을 함으로써 호주 민주주의의 초석이 되어왔다. ABS는 인구, 노동력, 가족 및 지역 사회, 보건 및 장애, 교육, 노동시장, 소득 및 지출, 주거, 범죄, 문화 및 여가, 기업 활동, 혁신, 수자원, 에너지 사용, 가구 단위의 환경 활동 등 다양한 분야의 통계를 폭 넓게 다루고 있다.

2000년 호주 통계청은 ‘호주에서의 삶은 개선되고 있는가’라는 질문에 대한 답을 찾기 위해 필요한 핵심 지표들을 추출하는 프로젝트에 착수했다. 다음은 당시에 핵심 지표를 개발하면서 고려한 사항들이다.

- GDP는 우리의 질문에 대한 충분한 답을 제시하고 있는가? 아니면 다른 접근법이 필요한가?
- 우리가 측정해야 할 개념은 무엇인가? 발전인가, 웰빙인가, 지속가능성인가, 아니면 다른 무엇인가?
- 경제 성장은 보건 및 교육 분야의 개선에 어떤 연관이 있는가?
- 환경이라는 것은 무엇을 말하는가?

호주 통계청은 이 프로젝트를 위해 정부의 중진 관료들과 사회·경제·환경 분야의 학자들로 구성된 전문가 집단을 구성했으며, 2002년 4월 첫 『호주 발전 측정 보고서』를 발표했다. 이후 2004년과 2006년 주

요 보고서들이 발간되었으며, 매년 개괄적인 세 가지 지표가 호주 통계청 웹사이트에 업데이트되고 있다. 첫 보고서 발간 후 7년이 지난 2009년 호주 통계청은 MAP의 향후 추진 방향에 대한 지침을 제공하고 국민에게 중요한 발전 분야의 측정이 지속적으로 이루어지도록 하기 위해 새로운 전문 자문단을 구성 중이다.

국가 통계청의 임무는 의사 결정에 필요한 통계를 제공하는 것이다. 고품질 통계 정보를 제공받는다면 정책입안자들은 좀 더 나은 의사 결정을 내릴 수 있게 될 것이다.

### | MAP의 프레임워크와 지표들 |

MAP는 크게 세 가지 발전 영역(사회, 경제, 환경)으로 구성되어 있다. 시간이 경과하면서 사회적 영역은 두 가지 구성요소, 즉 ‘개인’과 ‘공동’ 생활로 분류되었다. 이 포괄적 프레임워크 내에서 호주인의 삶의 질에 기본이 되는 14가지 차원의 지표를 선정했으며, 각 차원에는 개괄적인 발전을 나타낼 수 있는 주(主)지표가 있다. 14가지 차원은 웰빙 프레임워크에 명시된 사회적 관심의 기본 영역을 경제 발전 및 환경의 질에 대한 측정치와 함께 결합했다. 보건 및 교육, 국민소득 및 국부, 온실가스 배출 및 생물의 다양성 같은 일부 차원은 여러 국가들의 발전 측정에도 포함되어 있을 것이다. 그러나 건조 지역의 염분 함유도 같은 차원은 호주 상황에 맞게 특화된 것이다. MAP가 호주의 발



전 구성 요소들의 비전을 충분히 반영하기 위해서는 앞으로도 지속적인 연구가 필요하다.

〈표 1〉 MAP의 프레임워크

영역	주(主)차원	MAP에서 활용된 지표사례:주(主)지표 및 기타 지표
개인	·보건 ·교육 및 훈련 ·직업	·기대수명 ·유아사망률 ·질병부담 ·25세에서 64세간 무학력자 ·7/8학년~12학년까지 재학률(apparent retention rate) ·인적자본 축적 ·실업률, 노동인구 저활용률 ·인구대비 고용률
공동생활	·가족, 지역사회, 사회적 결속 ·범죄 ·민주주의, 거버넌스, 시민의식	·가족 유형 ·자원봉사 ·개인 및 가정 범죄 희생자 ·시민의식률 ·연방의회에서 여성 비율
경제 및 경제적 자원	·국민소득 ·경제적 곤궁 ·국부 ·주거 ·생산성	·일인당 실질순국민가처분소득 ·저소득층의 실질 증가된 주별 평균가처분소득 ·일인당 실질 순 국부 ·거처하는 곳에 추가 침실이 필요한 가구 ·다인성 생산성
환경	·자연경관 ·공기 및 대기 ·해양 및 하천(강어귀)	·멸종위기에 직면한 조류 및 포유류 ·연간 개간된 토지범위 ·염분함유도 ·물 관리 분야 개발 정도 ·미립자 농축 및 건강기준초과 일수 ·순 온실가스 배출 ·강어귀 상태 지수

## | 추진력의 유지와 향후 과제 |

호주 통계청은 지난 7년간 호주의 발전 측정에 대한 보고서를 작성해왔으며, 정기적인 보고를 지속하면서 계속해서 개념, 데이터 개발, 그리고 자문을 통한 지표의 개선을 이루어 나갈 것이다. 2002년 MAP 창간호가 발표된 후 대중들이 생각하는 우선순위와 대중의 의견을 바탕으로 다음과 같은 문제를 포함시켰다.

- 경제적으로 당면한 우선순위 : 금융, 대출(크레디트), 고용
- 기후 변화 및 수자원에 대한 초점
- 사회적 통합 정책에 대한 초점 : 지역사회 구축
- 국민 안전 문제의 영향

호주 통계청이 앞으로 풀어나가야 할 과제에는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 현재 MAP의 역할을 유지해야 한다. MAP는 유기체처럼 시간이 갈수록 새롭게 우선순위를 선정하고 가용 가능한 데이터를 만들어 내면서 성장·변화하는 보고서이다. 그러나 MAP의 도전 과제 중 하나는 각각의 보고서가 호주 국민의 삶이 개선되고 있는지를 평가할 수 있는 일련의 일관성을 유지하는 것이다. 또한 MAP가 호주 국민에게 의미 있는 보고서가 되기 위해 명확하고 간단한 방법으로 정보를 표현해야 하는 것도 숙제이다. 2010년에 발간될 MAP에는 새로운 웹 기술(예

를 들면, 개선된 네비게이션 및 데이터 시각화)을 활용할 예정이다. 이 기술은 MAP의 이용과 활용을 증대시키고 보다 자주 업데이트할 수 있는 플랫폼을 제공하는 데 기여할 것이다.

둘째, 접근법의 개선이 필요하다. 현재 MAP는 사회·경제·환경에 대해 하향식 관점을 제공하고 있다. MAP의 개선에서 핵심적 문제는 호주 국민이 이러한 접근법을 선호하는가 아니면 호주 내 여러 인구 그룹(청년층, 노년층, 원주민 등)의 발전을 보여주는 접근법을 선호하는가이다. MAP가 인구 그룹 내에 존재하는 차이점(성별, 연령, 상황에 따른 차이)을 어느 정도는 조사해왔지만, 이 문제의 분석을 보다 강화하면 MAP를 보완할 수 있고 호주 국민의 관심을 더욱 이끌어낼 수 있을 것이다. 현재 호주 통계청에서는 전문가문단과 함께 이 부분에 대해 논의 중이다.

셋째, MAP의 프레임워크는 지속가능성 측면을 융합해야 한다. 최근 ‘발전’과 ‘지속가능성’의 연관성에 대한 관심이 점차 높아지고 있다. MAP의 주요 목적은 발전을 측정하는 것이지만 지속가능성 측면도 융합시킬 수 있다. 발전은 네 가지 자본 유형에 기반하고 있으며 자본 유형별 변화는 지속가능성을 평가하는 데 활용될 수 있다.

·사회적 자본: OECD는 사회적 자본을 “그룹 내 혹은 그룹 간 협력을 도모하는 네트워크, 공유된 규범, 가치, 이해”로 정의했다. 호주 통계청은 MAP 내의 사회적 자본인 강한 네트워크를 창출하기 위해 관련자 그룹들을 활용하고 있다.

- 인적 자본: OECD는 인적 자본을 “경제 활동과 연관 있는 개인의 지식, 기술, 역량 및 기타 속성” 또는 “개인의 웰빙 창출을 촉진하는 개인의 지식, 기술, 역량 및 기타 속성” 이라고 규정했다. 국가적 차원의 개혁 아젠다에서 우선적으로 다루어야 하는 인적 자본은 보건, 교육 및 훈련, 직업 인센티브 등의 분야이다. MAP는 경제적 기여도 고려하지만 인적 자원 차원에서 개인의 웰빙 분야에 중점을 둔다.
- 금융 및 생산자본: 생산된 경제적 자본은 기계류, 장비, 구조 같은 생산 측면에서 생산된 매체와 더불어 현재나 미래 생산 흐름에 걸쳐 전문적 지식을 제공하는 하부구조, 무형자산 및 금융자산과 관련된 비생산적 측면에서 생산된 매체이다.
- 자연자본(천연자본): 자연자본은 ‘생산과정에 들어가고 소비욕구를 충족시키는 재생자원 및 비재생자원, 쾌적하고 생산적인 용도가 있고 생명유지 시스템에서 없어서는 안 되는 환경자산’이다.

호주 통계청은 현재 MAP의 개선 사항의 일부로 자본을 기반으로 한 MAP의 프레임워크를 보다 명확하게 표현하기 위해 노력하고 있다. 이 주제에 대한 상세한 내용은 다음 MAP 보고서에서 다루어질 것이며 해당 정보에 대한 이용자들의 의견을 수렴할 예정이다.

넷째, 바른 지표들의 탐색이 이루어져야 한다. 발전에 일조하는 많은

지표들이 있음에도 불구하고, 아직까지 주지표를 결정하지 못한 발전의 다른 차원들이 존재한다. MAP의 장점은 데이터의 가용 여부와 관계없이 이런 차원을 명확하게 표현하는 것이지만, 현재 작성 중인 보고서에서는 이러한 데이터 간의 간극을 줄이기 위해 더욱 주의를 기울이고 있다. 다음은 주지표가 아직 결정되지 못한 차원들이다.

- 주거
- 해양 및 하천
- 가족, 지역사회, 사회 통합
- 민주주의, 거버넌스, 시민권

호주 통계청은 주거에 대한 많은 정보(주택 보유기간, 주택 재고, 주택 가격, 주택대출금 상환, 소득 비율에 따른 주택비용, 과밀지역 등)를 갖고 있다. 그러나 여전히 해결해야 할 문제는 발전이나 퇴보를 명확하게 보여줄 수 있는 통계를 찾아내는 것이다. 현재의 측정 결과들은 발전에 대해 모호하거나 관련 정보를 제공하지 못하고 있다. 일례로 호주 국민이 주택 소유의 꿈을 갖고 있다는 것은 알지만, 주택 소유 비율의 변동은 주택 소유의 꿈을 이루지 못해서라기보다는 주택 소유에 대한 태도나 선택의 변화가 반영된 것일 가능성이 있다. 현재 호주 통계청은 토지주택공사나 민간으로부터 임대받고 있는 저소득가구를 대상으로 총소득 대비 주택비용 비율이 적절한 주지표가 될 수 있는지 검토 중에 있다.

그리고 해양 및 하천에서 문제가 되는 것은 호주의 해양 환경 발

전을 평가하는 데 적합한 전국 차원의 시계열 데이터가 거의 없다는 점이다.

나머지 두 가지 차원(가족, 지역사회, 사회적 결속 및 민주주의, 거버넌스, 시민의식)에서 해결해야 하는 문제는 다양한 중요 측면을 충분히 포착할 수 있는 단일 지표를 찾아내는 것이다. 이 두 차원에서는 하나의 주 지표를 선별하기보다 다양한 지표들을 사용하는 것이 적절할지 모른다. 그 이유는 측정치 한두 개에 너무 많은 가중치를 두는 것으로는 복잡하고 미묘한 그림을 제시하지 못할 수 있기 때문이다.

다섯째, 주관적 지표들의 역할을 강화해야 한다. MAP를 개발하는 동안 일부 주관적 지표를 포함해야 하는지에 대한 논의가 있었으며, 행복 측정에 대해 가장 많은 관심을 두었다. 호주 통계청은 웰빙을 객관적 측면에서 측정하는 것을 중요시해왔다. 그러나 삶의 질과 행복 같은 개념을 측정하는 것에 대한 관심이 증대되면서 2006년 보고서에 대



한 평가를 통해 MAP의 이용자들은 주관적 측정과 객관적 측정 모두를 포함해야 한다고 요구했다.

여섯째, 보다 강력한 네트워크를 구축해야 한다. 호주 국민 사이에는 서로 다른 수많은 '지표 프레임워크'가 존재한다. 이러한 프레임워크들은 정부 정책, 서비스, 지역사회 프로그램의 결과나 특정 인구 그룹(원주민 등)에 대한 결과의 효과성을 측정하고 있다. 이로 인해 광범위하면서도 다양한 목적이나 목표를 다루는 하나의 프레임워크를 갖기 어렵다. 그러나 '올바른 지표를 사용하고' 간단명료하고 쉽게 이해되는 방법으로 지표를 제시하는 것은 지표 생산자의 의무이다.

호주 통계청은 지난 몇 년 동안 '지역사회 지표 실행가들'의 네트워크를 구축하고 있다. 현재 이 실행가들의 네트워크는 모든 정부(연방 단위, 주 단위, 지역 단위)와 비정부기관, 학계를 아우르고 있다. 이를 통해 회원들은 가장 최신의 기술을 공유하고 공동 활동(참여과정, 기존 프레임워크에서의 학습 및 구축, 기본 데이터 수집·정리)에 참여하고 있다.

호주 통계청은 통계를 이용하는 사람들과 보다 강력한 네트워크를 구축하고자 노력하고 있으며 많은 컨퍼런스를 개최해 참석자들이 지식과 경험을 공유할 수 있도록 하고 있다. 최근에는 호주 통계청에서 2차 지역사회 지표 회담(Second Community Indicators Summit)을 개최해 지표 개발에서 보다 조정되고 분명하며 일관된 접근법을 촉진하고 지속적으로 강력한 네트워크를 구축하며 이 분야에서 호주 통계청의 작업

에 관련한 각 지역 대표들을 참여시키고자 했다. 이 회담의 주요 성과로 대표단들은 ‘21세기 호주 전역의 지역사회 지표 개발 안내’에 합의한 선언문을 만들었다.

또한 호주 통계청은 2008년 NatStats 컨퍼런스(NatStats Conference 08) 대표단들이 열정과 열의로 준비하는 2010 NatStats 컨퍼런스 주최에 전념을 다하고 있다. 이 컨퍼런스에서 주요 이해관계자들 간 보다 강력한 연계를 구축하고, 정부 내 및 정부 간 통계 쟁점들의 이해를 강화하며, 최근에 나타나는 통계적·정책적 이니셔티브 지지를 굳건하게 하는 데 그 목적이 있다.





## 피오나 스탠리

호주 텔레톤 아동보건연구소 대표

원주민 조사는 역량 강화 프로그램의 일부가 되면서 정부의 인력, 관련 전문가, 질적·양적 조사 방법 모두를 활용하게 되었으며 시민 사회도 적극적으로 참여해 작업을 지원했다. 이를 통해 원주민의 입지가 강화되었으며, 이들에 대한 정책도 개선되었다. 결과적으로 원주민의 실업률이 낮아지고 보건·복지 서비스도 강화되었다. 바로 이것이 조사의 목표였는데 이를 통해 사회의 역량이 강화되었다. 바로 이것이 우리가 소외계층을 조사해야 하는 이유이다.

제3차 OECD 세계포럼 발표 중에서

# 3

## 인적 자본의 능력 키우기

현재 우리는 세계화 시대에 살고 있다. 세계화로 인해 세계는 서로 연결되었고, 사람들의 행위는 더욱 다양해졌다. 그러나 동시에 세계적인 경제 위기의 시대이기도 하다. 물론 위기가 통계의 어머니라는 말이 있다. 예컨대 GDP는 제1차 세계대전이 끝나고 만들어진 지표이다. 이런 상황에서 ‘사회 발전을 어떻게 측정할 것인가’ 하는 것이 과제로 대두되었다. 측정 방법이나 측정 대상이 중요한 것은 삶의 질에 관한 국가 정책이 이에 따라 달라지기 때문이다. 사회 발전을 결정하는 많은 요인 중 인적 요소의 중요성을 결코 간과할 수 없다. 예를 들어 사

람들의 역할, 참여, 인적 네트워크의 영향, 시민사회 등이 그런 요소들이다. 이러한 요소들을 측정하기 위해 어떤 지표들이 사용되어야 하는지, 그것이 사회 발전을 위한 정책 개발에 어떻게 활용되는지를 알아보고자 한다.

## | 인간개발지수 |\*

『인간개발보고서(Human Development Report)』는 유엔의 입장이 아니라 상당한 자율성을 가지고 작성된 것으로 인간개발의 개념이 바뀌어야 하며, 인간개발지수(HDI), 가족, 성차별 등의 측정에서 혁신이 이루어져야 한다는 것을 강조함으로써 정책 변화를 제안하고 있다. 유엔 개발계획(UNDP)의 『인간개발보고서』는 아마르티야 센의 인간개발과 측정, 그리고 인간개발지수를 바탕으로 작성되는데 그 핵심은 사람들이 그저 조사 대상이 아니라 적극적인 참여자라는 점이다. 특히 센은 인간개발을 인간의 자유, 선택의 자유가 확대되고 존엄성이 강화되는 것으로 규정한다.

행복한 삶, 정보 접근, 삶의 질 세 가지 차원을 다루는 인간개발지수 개념은 1990년 보고서에서 도입되었다. UNDP 『인간개발보고서』는 각국 통계청에서 산출한 공식 데이터를 종합해 국제적인 차원에서 비교 측정함으로써 국가의 취약 부분을 드러내주고 있다. 2010년 보고서에

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 예니 클루크먼(Jeni Klugman) UNDP 인간개발보고서 사무국장의 발표 참조.

서는 인간개발의 측면과 소득 차원에서의 발전 수준을 비교할 수 있도록 작성될 예정이다. 개발도상국의 소득 부문 발전 속도가 비교적 빨랐기 때문에 소득과 관련된 인간개발 측면에서는 선진국과 개발도상국의 지수가 수렴되어가고 있는 것으로 보인다.

그러나 인간개발지수로는 세계적으로 중요한 사안으로 논의하고 있는 불평등, 참여, 제도 강화 등의 문제를 구체적으로 확인할 수 없고, 국가 간의 수준을 비교할 수도 없다. 또한 지속가능성과 관련된 문제는 전혀 반영하지 못하고 있다. 환경은 당연히 인간개발지수를 통해 확인되어야 하는 항목이다. 하지만 인간개발지수가 단순한 까닭에 상당히 많은 국가를 다룰 수 있었다. 2009년의 보고서는 182개국을 조사해 각국의 상황을 비교할 수 있는 데이터를 산출하고 있다. 그리고 여러 다른 지수를 통해 불평등의 여러 측면을 측정했다.

모든 국제적인 측정에서 매우 근본적인 문제는 인간개발지수가 아니라 지역 주민의 역량에 대한 측정 문제이다. 지역 주민에 관한 데이터가 수집되었지만 구체적인 지표가 없어서 국가·지역 수준에서의 데이터가 그다지 활용되지 못하고 있다.

국가 개발 보고서, 지역 개발 보고서는 전 세계적인 추세가 되어 1992년부터 143개국에서 700개의 보고서가 간행되고 있다. 이들 보고서의 성격, 내용, 작성 과정, 조사 대상은 각기 상이한데, 이는 UNDP가 『인간개발보고서』를 작성할 때 다양한 측면을 고려하라고 독려한 결과이다.

인도는 흥미로운 사례이다. 보고서 발행이 일상화되어 있는 인도에서는 의무적으로 인간개발 계획을 수립해야 한다. 인도의 중앙 정부는 주 정부와 지역 정부에 대해 『인간개발보고서』의 작성을 요구하고 있으며, 이는 중앙 정부와 지방 의회의 중요한 정책 입안 과정이기도 하다. 마을 단위에서도 보고서가 작성되고 있다. 인도는 매우 큰 나라이기 때문에 보고서도 그만큼 많이 작성되고 있다. 콜롬비아도 지방 정부 차원에서 보고서가 작성되고 있고, 에이즈가 만연한 스와질란드에서도 그러한데 자문위원회가 에이즈 진단 정책에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 이집트에서는 인간개발지수 범위가 보건, 아동, 환경오염 등으로 확대되었다. 또한 폭력과 범죄가 중요한 사안인 멕시코의 보고서는 이와 관련된 데이터를 반영하고 있다.

보고서는 정책 입안 과정의 시민 참여에 대해서도 다루고 있다. 또한 이 보고서를 통해 여러 국가에서 발생하고 있는 불평등, 빈곤, 성차



별에 관한 정보도 살펴볼 수 있다. 무엇보다 세계 개발 보고서를 통해 사람들의 복지 수준에 대해 포괄적으로 파악할 수 있게 되었다. 대안적인 분석을 통해 측정에서 혁신을 이루고자 하는 국가·지역 정부에게는 이 점이 매우 중요하다.

인간개발 전략의 진정한 가치는 이것이 관련 전략의 구심점이 될 수 있다는 데 있다. 이는 시민의 자유 확대에도 매우 큰 의미를 갖는다. 2010년 보고서에서는 개념, 측정과 관련된 사안, 미래에 대한 구체적인 등의 등을 체계적으로 분석·평가할 예정이다.

### | 사회적 소외계층의 역량 강화 프로그램 |\*

호주 서부 지역의 출생과 건강에 대한 전체 인구 데이터는 이미 30년 전에 구축되었다. 기존의 데이터는 여러 분야에서 재활용할 수 있으며, 이를 통해 아동·청소년의 건강이 향상되었는지 종적 연구뿐만 아니라 전체 인구를 대상으로 하는 증거 기반의 정책을 개발하고 집행하는 과정에서 활용할 수 있었다. 수집한 데이터의 많은 부분이 실제로 활용되고는 있지만, 혁신적으로 통합된 것은 아니다.

전체 인구 데이터의 장점은 이미 존재하는 데이터를 활용할 수 있고, 비용이 매우 적게 들며, 특정한 용도로도 활용할 수 있다는 것이다. 그리고 하나의 항목이 시간이 흐름에 따라 어떻게 변하는지를 확

\* 제3차 OECD 세계포럼, 피오나 스탠리(Fiona Stanley) 호주 텔레톤 아동보건연구소 대표의 발표 참조.

인할 수 있고, 이에 따라 정책을 평가할 수 있다. 데이터가 없는 항목은 관련 데이터를 확보하고 이를 전체 인구 데이터와 연계하는 작업을 계획 중이다. 그러면 데이터 활용도가 더 높아질 것이고, 참여도를 확인할 수 있을 것이다.

원주민은 호주에서 가장 소외된 사람들로, 호주 사람들이 평균적으로 노령화되어가는데 반해 그들의 평균 연령은 매우 낮다. 2005~2006년 데이터를 보면, 그들의 유아 사망률은 호주 평균의 3배에 이르는데, 50%가 20대 이하이고 편부모 가정이 많았다. 또한 향후 생활에 중요한 의미가 있는 발육 지체 비율도 높다. 18세 이하의 24%가 건강이 매우 안 좋은 상태이고 학업에도 어려움을 겪고 있다.

그들은 모든 데이터에 포함되어야 하는 매우 중요한 사회집단이기 때문에 그들만을 대상으로 조사를 실시해야 했다. 예컨대 호주 서부 원주민 아동 건강 조사가 그것이다. 한 가지 흥미로운 것은 원주민 사회 지도자들과의 긴밀한 협력 아래 조사를 진행하고 있다는 점이다. 이에 따라 건강과 여러 다른 문제, 특히 정신질환, 건강에 좋지 않은 행동을 평가해서 이 자료를 기관 데이터와 연계하려 하고 있다. 예컨대 청소년 비행 등과 같은 데이터를 국가 데이터와 연계하고, 보다 구체적으로 상황을 파악하는 것이다. 가장 중요한 것은 호주 원주민 아동·청소년 및 가정이 지원을 받을 수 있고, 지원을 받을 수 있다는 기대를 할 수 있게 하며, 지원에 만족할 수 있도록 노력하고 있다는 점이다. 이렇게 수

집한 데이터를 활용해 원주민에게 정책을 알려주고, 정보를 제공하고, 교육하면, 그 효과가 엄청날 것이다.

참여 과정이 간단해서 소외계층이 대부분인 호주 서부 지역 거주 원주민의 약 90%가 이 조사에 참여했다. 조사를 통해 확인된 가장 중요한 항목은 언어이다. 언어는 매우 강력한 문화로, 주변 지역으로 갈수록 토착어를 사용하는 비율이 높았다. 물론 10% 정도는 토착어를 구사하지 못하지만, 여전히 부모와 자녀 사이에서 토착어가 사용되고 있었다. 아동의 정서적 학대 부분을 보면, 언어 못지않게 남녀의 윤리적인 기준이 강해서 아동이 정서적으로 학대당할 가능성은 적은 것으로 나타났다. 이들은 보호적인 문화를 갖고 있다.

이 조사가 지니는 가장 중요한 의미는 호주 역사상 최초로 강제 퇴거·격리당해왔던 가정의 아동을 대상으로 이루어진 조사였다는 점이다. 자료를 보면 알 수 있지만, 원주민 아동의 20~60%가 자신의 가정이 강제 퇴거·격리당한 경험이 있다. 이는 엄청나게 중요한 의미를 가진다. 이로 인해 호주 연방 정부는 처음으로 이에 대한 데이터를 정량화했고, 원주민에게 공식 사과했다. 강제 퇴거당한 세대의 자녀나 손자들 역시 강제 격리로 인한 정서적 문제를 겪고 있는 비율이 높은 것으로 드러났다.

원주민 조사는 역량 강화 프로그램의 일부가 되면서 정부 인력과 관련된 전문가가 참여해 질적·양적 조사 방법을 모두 활용했으며 시민사회



도 적극적으로 작업을 지원했다. 이를 통해 원주민의 입지가 강화되었으며, 그들에 대한 정책도 개선되었다. 결과적으로 원주민의 실업률이 낮아지고 보건·복지 서비스가 강화되었다. 바로 이것이 조사의 목표였다. 사회의 역량, 바로 이것이 소외계층을 조사해야 하는 이유이다.

데이터는 모든 사람들을 포괄해야 하며 소외계층도 당연히 포함시켜 그들의 발전 상황을 파악해야 한다. 그리고 소외계층만을 위한 조사 방법을 개발해 그들의 목소리를 반영하고 소외 지역을 살펴볼 수 있도록 해야 한다. 그리고 소외계층에 대한 데이터를 수집, 해석, 활용해 소외계층의 역량을 강화해야 한다. 이렇듯 참여와 강화를 통해 적절한 정책을 집행하는 것이 중요하다.

## | 시민사회지수 |\*

시민사회는 기관, 단체, 시장 등 모든 이해 당사자가 그 주체이며 다양한 행위자를 포괄하는 개념이다. 세계시민단체연합회(CIVICUS, 시비커스)는 정책 입안 과정에 대한 시민의 참여에 관심을 갖고 시민의 참여 보장 방안에 대해 연구하고 있다. 시비커스는 '시민 참여를 위한 연대(World Alliance for Citizen Participation)'의 줄임말로 전 세계에서 시민의 행동을 강화하기 위해 노력하고 있다. 그들은 시민 사회 발전을 위한 인프라를 구축하려는 것이다. 이를 위해 시민사회의 형성, 시민의

\* 제3차 OECD 세계포럼, 카츠히 이마타(Katsuji Imata) 시비커스 사무차장의 발표 참조.

표현, 시민의 참여를 독려하고 있다. 시비커스는 시민사회 활동가의 권익을 보호하고, 시민사회의 역량과 안전을 강화해서 시민사회가 정부 기관, 국제기구, 민간 부문에서 영향력을 행사할 수 있도록 한다는 전략을 세우고 있다.

시비커스는 UNDP와 콘소시엄을 구성해 시민사회지수(Civil Society Index, CSI) 개발에 노력하고 있다. CSI는 전 세계 시민사회의 현황을 조사하려는 목적으로 2000년 인도에서 시작되었다. 2003년 1차 조사 프로젝트를 완료했고, 2008년부터 2010년까지 2차 조사 프로젝트를 진행하고 있는데, 많은 조사 기관과 협력하고 있다. 5개 차원으로 구성된 시민사회 지표 다이아몬드는 시민 참여, 조직의 수준, 가치의 실현, 예상 효과, 외부 환경이다. 그 밖에 다른 지표를 활용하기도 한다.

시비커스의 CSI가 강조하는 부분 중 하나는 ‘참여’이다. 그러나 정부 당국과는 다른 지원 체계, 방법론을 갖고 있으며, 각국의 사정에 따라 다르게 접근하고 있다. 즉, 국가별로 조사를 수행할 담당자를 발굴하고 그들이 프로그램을 효과적으로 운영하도록 하고 있다. 시민사회가 안고 있는 공통적인 과제는 국가별 활동가들이 작성한다.

시민사회는 여러 차원에서 정부 기관과 대화하고 상호작용을 하고 있다. 성공적인 시민사회가 이루어지기 위해서는 필수적으로 시민사회의 다양성을 확대하고 그 역량을 강화해야 한다. 시민사회는 자율성의 부족이라는 과제와, 적법성과 책임성의 문제를 안고 있다.

정책입안자, 학계, 연구소, 싱크탱크 등이 긴밀하게 상호작용하고 있는 지금의 상황에서 시민사회의 역할은 여러 주체 사이의 중재자가 되는 것이다. 예컨대 어떻게 시민을 중심에 두는 전략을 세울 것인가, 어떻게 시민사회의 목소리를 반영할 수 있겠는가 하는 것이다.

시비커스는 네트워크 단체로 직접 시민의 목소리를 대변하는 기관이 아니다. 시비커스는 시민사회지수, 지표 등을 수집해서 시민사회의 상황을 파악해 그것을 토대로 시민이 정책 입안 과정에 직접 참여하고, 정책입안자와 대화하는 포럼을 만들어 시민사회의 목소리가 정책에 직접 반영될 수 있도록 한다. 이를 통해 시민단체의 영향력이 강화될 것이다.

시민단체는 증거 기반의 정책 입안을 독려하고, 정책 결정 인프라를 투명하고 책임성 있게 구축해야 한다. 지표나 지수가 시민의 목소리를 얼마나 반영하고 있는지 검토해보아야 한다. 앞에서 보고된 소외계층



을 포함하는 호주 서부 지역 조사 사례는 시민단체의 역할 측면에서도 매우 훌륭한 본보기이다.

현재 전 세계적으로 시민사회가 위축되고 압력을 받고 있다. 지금은 시민사회를 강화해야 할 시점이다. 이러한 상황에서 제대로 된 국정 관리 환경을 조성하기 위해서는 시민 사회의 강화가 필요하다.

시비커스는 시민사회 강화 그 자체를 목표로 하고 있다. 여러 발전 관련 기관, 단체, NGO에서는 시민사회를 인간개발, 인권 강화의 ‘수단’으로 보는 경향이 있다. 그와는 달리 시비커스는 시민단체의 강화가 ‘함께’ 이루어져야 한다고 본다. 이를 위해 시민사회지수를 비롯한 시민사회 강화 프로그램이 시민사회와 참여라는 사안에 관심을 기울이는 계기가 되기 위해 노력하고 있다.

## | 인적 자본 개발을 위한 정책 개혁 |<sup>\*</sup>

개발도상국은 저마다 각기 다른 과제를 안고 있다. 이러한 과제는 세 가지 요인으로 발생하는데, 민주적 변화, 경제적 변화, 사회적 변화가 그것이다. 이 세 가지 변화는 동시에 발생하는 양상을 보인다. 여기서 모로코의 사례를 살펴보도록 하자.

세계화의 영향으로 모로코는 계획경제에서 시장경제로, 그리고 전통 사회에서 근대 사회로 나아가고 있다. 개혁은 여러 기득권과 충돌하

<sup>\*</sup> 제3차 OECD 세계포럼, 아메드 라리미 알라미(Ahmed Lahlimi Alami) 모로코 기획위원회 장관의 발표 참조.

고 있으며, 사회적 위계와 전통적인 가치에 대해서도 의구심이 제기되고 있는 상황이다. 따라서 개혁을 지속하기 위해서는 시민이 개혁의 주인이 되어야 한다. 그래야만 개혁이 보다 효과적으로 이루어지고 포괄적인 참여의 틀이 구축될 것이다.

모로코는 지속가능하고 포괄적인 성장을 목표로 가계 조사를 바탕으로 한 실험적인 경제정책을 집행했다. 모로코는 지난 10년 동안 빈곤 퇴치를 위해 많은 노력을 기울여왔으며 빈곤 비율과 절대빈곤 비율을 낮추었다. 그러나 불평등 수준에는 변화가 없었다. 그 결과 특히 중간계층이 상대적인 피해를 입어 처음으로 빈곤층이 부유층과 같은 정도로 증가했다.

민주주의 이행기에 있는 사회에서는 참여가 매우 느린 속도로 이루어진다. 특히 이해 당사자들은 상대방의 의견을 이해하지 못하고 이에 따르지도 않으려 한다. 모로코는 전통적인 규제 제도, 실업, 인플레이션 등이 있기 때문에 소득, 이직, 부의 분배 등에 관한 많은 데이터를 확보할 수 있다. 삶의 질, 가계 소득에 관한 조사 등을 통해 빈곤을 여러 차원에서 분석할 수 있으며, 정책입안자들에게도 매우 중요한 자료가 될 것이다. 아울러 빈곤 지도를 만들 수도 있을 것이다. 이러한 조사는 현재 가계의 현황을 파악하기 위한 것일 뿐만 아니라 가계의 상태를 개선시키고 경제·사회 발전을 유도하면서 가계에 대한 지원 품질의 개선 방안을 찾기 위한 것이다.

시민사회 조직에 대해서도 심도 깊은 조사를 통해 실업, GDP, 사회 변화에 대한 시민사회 조직의 기여도를 측정했다. 아울러 노인이나 여성 같은 사회계층의 상황도 조사해 여성의 지위 향상 정도를 측정했다. 이 모든 요소를 고려해서 경제정책이 빈곤·취약계층, 사회적 불평등에 미치는 영향을 측정하는 여러 모델을 개발하고 있다.

지금 세계는 통계 체계를 다시 한 번 검토해보고 비판적으로 평가해야 한다. 기본적인 국가 단위의 통계는 5년마다 갱신되어야 하고, 10년마다 더 많은 조사를 실시해야 한다. 통계는 많은 비용이 드는 작업이다. 행복지수·복지지수가 중요하다지만 모로코의 입장에서는 논란의 여지가 있는 지수는 더 이상 원하지 않는다. 이것들은 주로 선진국에서 조사하는데, 다른 국가들에게는 거리감과 좌절감을 느끼게 한다.

## | 문화적 가치와 다양성 |\*

지난 50년 동안 스페인에서 이루어진 ‘혁명’적인 변화 중 하나는 비교사회조사가 시작된 것이다. 1963년 5개국을 대상으로 한 알몬드(Gabriel Almond)와 버바(Sidney Verba)의 시민문화 연구의 영향력은 대단히 컸다. 현재 진행되고 있는 대규모 조사 국제 프로젝트는 4개로 세계가치관조사(WVS), 국제 사회조사프로그램(ISSP), 전기시스템비교조사(CSES), 세계지표(Global Barometer)가 그것이다. 그 외에 지역

\* 제3차 OECD 세계포럼, 후안 디에즈-니콜라스(Juan Diez-Nicolas) 스페인 ASEP 대표의 발표 참조.

규모의 조사 프로젝트도 많이 진행되고 있다. 이러한 조사들은 서로 다른 정치·경제 시스템뿐만 아니라 더욱 중요하게는 문화 시스템, 예컨대 가치 체계나 믿음 체계의 측면에서 국가나 사회를 서로 비교할 수 있게 해준다.

세계가치관조사가 쟁점이 된 이래 지배적인 가치관으로 자리 잡은 것은 물질주의 가치관이다. 개인적·경제적 안정 등을 추구하는 물질주의 가치관이 자기표현의 가치로 대체되기 시작한 것은 2000~2005년으로 많은 국가에서 가치관의 흐름이 바뀌었다.

스페인에서는 세대마다 가치관이 달랐는데 구세대는 전통을 선호하면서 물질주의 취향이 비교적 강했고, 신세대는 세속적이고 합리적인 자기표현의 가치를 훨씬 중요시했다. 물론 다른 하위집단 비교도 충분히 가능하다. 선진국의 엘리트와 개발도상국의 엘리트 계층의 가치관은 수렴되고 있는 반면, 엘리트 계층과 일반 계층의 격차는 점점 커지고 있다. 수렴 현상을 밝혀주는 조사 결과는 많다.

스페인에서 이루어진 또 다른 ‘혁명’적 변화는 연구자들이 데이터에 접근할 수 있게 되었다는 것이다. 거의 모든 국가가 데이터를 구축하고 있으며, 국제 데이터 패키지도 구축되어 있어서 연구자들은 데이터 파일을 다운 받을 수 있다.

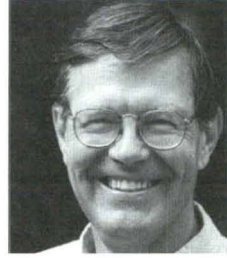
세 번째 혁명적 변화는 연구자뿐만 아니라 언론이나 일반 시민도 데이터에 접근할 수 있게 되었다는 것이다. 즉, 쌍방향 프로그램을 통해

데이터를 직접 입수하고 활용할 수 있다. ASEP/JDS 데이터 뱅크([www.jds.net](http://www.jds.net))가 바로 그런 경우이다. 분석가들 중 50%가 이 데이터 뱅크를 활용하고 있고 나머지 50%도 데이터 파일을 다운받아 쓰고 있다. 일반 대중도 이런 식으로 데이터를 활용할 것이다. 실제로 많은 사람들이 여러 가지 용도로 데이터를 활용하고 있다.



## 존 헬리웰

캐나다 브리티시 컬럼비아대학 경제학과 교수



사회적 자본 중에서도 신뢰(특히 타인에 대한 신뢰)는 타인과의 관계를 유지하거나 새롭게 형성하는 가장 기본적인 요소라 할 수 있다. 신뢰가 높은 사회일수록 범죄율이나 탈세, 부정부패가 적으며, 아동 복지, 공공보건 등 사회간접자본의 질이 양호하고 정부 운영이 효율적으로 진행되며, 사회의 경제 성과 및 교육 성과도 향상될 것이다. 이렇게 신뢰가 형성된 사회라면 경제적 효율성과 삶의 만족도나 사람들의 웰빙도 함께 향상된다. 즉, 신뢰는 사회적 자본에서 핵심이 되는 지표 중 하나이다.

제2차 OECD 세계포럼 발표 중에서

# 4

## 사회적 합의를 위한 신뢰

### | 사회적 자본과 신뢰 |\*

한 사회가 지속가능한 발전과 개인의 웰빙을 추구해나가기 위해서는 다양한 자본 유형을 필요로 하는데, 여기에는 상품과 서비스를 생산하기 위해 필요한 건물, 장비 등의 물질 자본과 교육 수준, 기술력 등의 인적 자본이 있다. 하지만 물질·인적 자본만으로 사회 발전과 개인의 성장을 설명하기는 어렵다. 이에 많은 사회학자들은 사회적 네트워크

\* 통계청, 『OECD 세계포럼의 이해』 제2권(2009)에 수록된 존 헬리웰의 논문 참조.

크가 경제 성장과 웰빙에 미치는 영향을 탐구해오고 있는데, 이러한 영향과 관련된 무형 자산을 사회적 자본이라고 한다.

사회학자 로버트 퍼트남(Robert Putnam)은 사회적 자본을 사회 효율성을 개선시키기 위한 조정과 협력을 촉진시키는 신뢰, 호혜적 규범 및 네트워크 같은 사회조직의 특징을 갖는 것으로 나타내고 있다. 즉, 다양한 사람들과의 연계망을 가지고, 지역사회의 문제를 상호 협력해 해결하려 하고, 타인에 대한 신뢰와 인격을 존중하는 사회일수록 사회적 자본이 높은 사회라 할 수 있다. 이와 같은 사회적 자본이 풍부한 사회일수록 개인은 보다 높은 삶의 질을 영위할 수 있으며, 개인이 속한 조직 또한 보다 효율적으로 운영될 수 있다.

사회적 자본 중에서도 신뢰(특히 타인에 대한 신뢰)는 타인과의 관계를 유지하거나 새롭게 형성하는 가장 기본적인 요소라고 할 수 있다. 신뢰가 높은 사회일수록 범죄율이나 탈세, 부정부패가 적으며, 아동 복지, 공공보건 등 사회간접자본의 질이 양호하고 정부 운영이 효율적으로 진행되며, 사회의 경제 성과 및 교육 성과도 향상될 것이다. 이렇게 신뢰가 형성된 사회라야만 경제적 효율성과 삶의 만족도나 사람들의 웰빙도 함께 향상된다. 즉, 신뢰는 사회적 자본에서 핵심이 되는 지표 중 하나이다.

## | 금융과 신뢰 |\*

경제활동을 하는 사람은 거의 모두 금융기관과 거래를 한다. 금융기관에 대한 신뢰는 사회적 신뢰의 중요한 요소 중 하나이다. 금융기관에 대한 신뢰가 없다면 현대를 살아가는 사람들의 삶의 질은 형편없이 추락할 것이다. 금융에 대한 신뢰는 왜 필요하고 또 어떻게 형성되는지, 그 신뢰 수준은 어떻게 측정할 수 있는지 살펴본다.

이와 관련해 2009년 1,600명에 대한 면접 심층 조사와 약 700명에 대한 전화 조사를 이탈리아에서 실시했는데, 금융에 대한 신뢰, 그리고 중대한 사안에 대한 태도를 묻는 것이었다. 문항은 개인이 타인을 믿을 수 있느냐, 아니면 믿기에는 너무 조심스러운가 하는 답하기 매우 쉬운 질문으로 신뢰에 대한 관점을 조사하는 것이었다. 이후 좀 더 구체적으로 증시, 금융기관, 그리고 개인을 토대로 조사를 실시했다.

첫 번째의 ‘타인을 신뢰할 수 있느냐’는 질문에 이탈리아 사람들은 20~30% 정도가 그렇다는 답변을 했다. 노르웨이는 거의 80%를 보여주었으며, 트리니다드 토바고는 5%로 매우 낮게 나왔다. 신뢰가 인간의 삶의 질을 올리기 위해서는 중대한 사안이다. 이는 두 가지로 금융 리스크에 대한 것과 전반적인 위기에 대한 것이었다. 조사 결과를 보면 위기가 닥쳤을 때 타인에 대한 신뢰가 매우 낮아지는 것을 볼 수 있다.

두 번째는 신뢰도의 감소가 다른 신뢰에도 영향을 똑같이 끼쳤는가

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 다니엘 파노(Daniel Fano) 유니크레딧(Unicredit) 수석경제연구위원의 발표 참조.

에 관한 것이다. 요즘은 거의 모든 사람들이 은행을 통해서 금융거래를 하는데, 여기서 흥미로운 점은 은행에서 제시하는 정보가 그 어느 다른 기관의 정보보다 높은 신뢰도를 가지고 있다는 것이다. 은행에 대한 신뢰도를 보면 많은 사람들이 은행을 믿고 있었다. 이것은 그들이 처음부터 신뢰 받은 시스템적인 체계에 대해 지속적인 믿음을 가지고 있다는 것을 증명한다.

세 번째는 개인이 신뢰에 의해서 변화할 수 있을까 하는 것이다. 인적 자본과 신뢰도는 많은 상호 관련을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 신뢰는 교육과도 깊은 연관이 있다. 예를 들어 금융시장에서의 경험, 그리고 그것을 이해하는 사전 교육이 있다. 시장의 경험이 많은 사람이라면 더욱 그러하다. 물론 신뢰는 중요 요소이며, 다른 요소들도 모두 서로 연결되어 있다. 몇몇 조직들이 신뢰를 유지했기 때문에 은행에서 일어날 수 있는 대형 실수 요소들을 사전에 예방했다. 그리고 은행의 신뢰도와 사람들의 은행 거래 태도에는 연관성이 있다는 것을 볼 수 있다. 신뢰는 중요하지만 본인이 신뢰를 이루기 위해서는 실속이 필요하다. 이 실속이란 인적 자원, 관계의 수준, 그리고 강력한 조직의 능력이다.

## | 행정과 신뢰 |\*

폭넓은 개념인 행정의 신뢰가 정부와 대중의 관계에 매우 큰 영향과 역할을 하고 있는 것은 모두 알고 있을 것이다. 행정에 대한 신뢰는 그 조직력과 정부의 능력, 그리고 최고 지도자의 역량에 따라 대중에 의해 그 정도가 평가된다. 하지만 이것은 정부와 대중에게 각기 다른 수준으로 다가올 것이다.

정부와 그 행정에 대한 신뢰는 사회계약설과 깊은 관계를 가지고 있다. 사회계약설이란 민간인이 정부에게 자신들의 자유의 권한을 어느 정도 위임함으로써 정부로부터 삶에 필요한 보호와 혜택을 받는 것을 말한다. 정부가 행정적인 신뢰를 얻기 위해서는 사람들에게 먼저 신뢰를 받아야 한다. 신뢰는 절대로 정부가 요구한다고 되는 일이 아니며, 국민에 대한 정부의 요구는 부탁하는 형식을 취해야 한다. 그렇게 함으로써 정부와 국민은 진정한 신뢰를 형성할 수 있다. 신뢰는 중대한 사안이 있을 때 매우 중요한 역할을 한다. 그리고 이런 사안에서는 신뢰가 중심으로 형성되어 있어야 해결된다.

세계적인 금융 위기처럼 각국 정부가 공공의 이익을 위해 재빨리 대처해야 할 때 정부의 조치는 대중의 신뢰를 얻어야 한다. 당시의 몇몇 기업형 국가와 호주의 대표적인 경제 지표를 보면 대체적인 신뢰의 감소가 감지되었다. 호주의 대표적인 경제 지표는 폭넓은 조사들을 통해

\* 제3차 OECD 세계포럼, 수보 바너지(Subho Banerjee) 호주 총리실 기획국장의 발표 참조.

서 만들어졌으며, 그중 하나는 세계가치조사에 대한 것이다.

호주에서는 1981년에서 2005년까지 정부에 대한 신뢰가 감소했다. 이것은 정부, 정부 지자체, 정당 모두가 포함된 것으로, 더욱 중요한 것은 이들 모두가 민주주의 체계에서 신뢰가 감소하는 경향을 보였다는 점이다. 호주의 공공사업에 대한 대중의 신뢰도는 50대50이었다. 이는 서비스에 대한 높은 수준의 신뢰를 갖고 있는 국민과 정부가 조화를 이루고 있지 않다는 것을 나타낸다. 즉, 시민은 병원 의사의 수준은 인정하지만 의료 제도에는 부정적인 생각을 가지고 있다. 그리고 자치구에서 업무를 보고 있는 공무원에게는 높은 신뢰도를 보이지만 중앙 정부로 갈수록 신뢰도는 감소하고 있다.

그러나 금융 위기 직후 국민은 정부의 도움을 청하고 있다. 국민은 정부 업무 수행과 떨어질수록 그리고 사실상 보이지 않는 업무가 이루어질 때 정부의 신뢰를 느끼지 못하므로 자신의 신뢰를 나타내기 어려워진다. 그러므로 정부는 이 격차를 없애기 위해서 국민과의 대화를 통해 신뢰 형성에 노력해야 한다.

호주 정부는 선거법을 개정해 민간인에게 선거의 투명성을 더욱 강력하게 주장하며 선거를 위한 자금 지원을 모두 개편함으로써 시민도 정해진 금액 안에서 자금 지원을 할 수 있도록 법을 개정했다. 그리고 정부의 예산안의 투명성을 개선했다. 더 나아가 호주 정부의 웹사이트를 통해 최근의 경기부양책에 사용된 비용을 국민에게 전면 공개해 세

금이 어떻게 사용되었는지 오차 없이 완벽하게 보고했다. 또한 시민이 자신의 우편번호나 주소를 기입하면 자신이 살고 있는 동네나 도시의 주변 어디서 어떤 변화가 이루어지는지 모두 검색할 수 있도록 했다. 즉, 정보 기술을 이용해 국민에게 다가가기 위해 노력하고 있다. 그리고 모든 지역에 공무원을 배치해 그 지역의 주민과 직접 대화를 통해 의견을 수렴할 수 있도록 했다.

호주 정부가 정보력과 기술을 사용해 국민과의 직접적인 대화 창구를 찾기 위해 구성한 ‘2.0 특별전문위원회’에서는 하나의 방법으로 인터넷 블로그를 제시했으며 국무총리가 블로그를 운영함으로써 국가적으로 진행되고 있는 국정이나 논쟁점에 대해 시민에게 직접 답할 수 있게 되었다. 또한 위키 기술(wiki technology)을 활용해 정책을 수립할 때 시민의 생각을 받아들일 수 있도록 노력하고 있다.

호주 통계청은 호주의 모든 면을 측정하는 『호주 발전 측정 보고서(MAP)』라는 통계 자료를 2년 주기로 발간하고 있다. 이 통계 자료는 GDP의 경제 지표뿐만 아니라 그 이상의 요소들을 문서화한 것이다. 인적 자원을 배양하고 그들의 사회적 관계를 찾는 노력은 쉬운 일이 아니지만 정부가 국익을 위해서 국민의 요구를 무시할 수는 없다.



## | 사회 안전과 신뢰 |\*

사회 안전은 사람의 생명과 관계되는 것으로 사회 안전망의 구축은 매우 중요한 사회 발전의 조건이다. 안전하지 않은 사회에 속해 있는 주민은 생명과 재산의 침해에 대한 불안을 안고 살게 된다. 사회 안전 역시 준법이라고 하는 사회적 신뢰를 바탕으로 한다.

중남미에 위치한 국가의 국민을 상대로 불안감의 정도를 조사한 결과를 보면, 신뢰가 안전성과 밀접한 관계가 있다는 것을 발견하게 된다. 『인간개발보고서』의 작성을 위해 진행된 인명 안전과 관련된 매우 높은 범죄율이나 정치적 목적이 중남미에서 어떤 방향으로 해석되며 국민이 어떤 행동을 취하느냐를 알려준다.

인명 안전에 대한 사업을 하는 UNDP의 모든 부서들은 중남미의 범죄와 불안감에 대해 심각하게 우려하고 있다. 보고된 범죄와 이에 대한 국민의 불안감, 불안감에 대한 인식, 제도에 의한 반응에 관한 『인간개발보고서』는 국민의 안전을 위한 정책이 그들의 불안감을 더 키웠음을 보여주고 있다. 이 보고서는 인간개발과 인명 안전과 시민의 안전에 대한 자료를 토대로 중남미에 혁신적인 체계를 형성해 국민의 불안감에 대한 현상을 관찰함으로써 위험한 인명 사고와 범죄로부터 중남미 국민을 보호하고자 했다.

이 보고서를 분석한 결과 다음과 같은 결론을 도출할 수 있었다.

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 타니아 구즈먼(Tania Guzman) 콜롬비아 UNDP 인간개발보고서 연구원의 발표 참조.

첫째, 이 지역의 범죄를 줄일 수 있으며, 국민 개개인이 범죄에 대항할 수는 없지만 범죄율을 감소시킬 방법이 있는 것이다. 둘째, 시민이 이념에 너무 신경을 쓰지 말아야 한다는 것이다. 시민의 이데올로기가 역효과를 초래했던 적이 있기 때문이다. 셋째, 안타깝게도 중남미에서는 인명에 대한 범죄인 살인, 폭행, 강간, 납치, 인신매매가 매우 자주 발생하며, 소유물에 대한 범죄로는 사유재산에 대한 약탈, 강도, 폭행을 동반하지 않는 도둑질, 폭행을 동반한 노상강도가 있다. 사기도 이 지역의 큰 문제로 떠오르고 있다. 그리고 공공 소유물에 대한 범죄로 뇌물과 부패가 만연하다. 현재 중남미의 상황은 이와 같으며, 북부 지역에서 불안감이 최고로 높은 것을 알 수 있다. 특히 엘살바도르가 매우 높은 정도를 보여주고 있다. 10만 명당 65명이 피살되었으며 이 상



황은 과테말라와 온두라스도 마찬가지이다.

중남미 지역 사람들은 매우 높은 불안감을 느끼고 있으며, 2008년의 조사에서 시민들은 자기 자신들 또한 이런 범죄에 노출된 적이 있다고 답했다. 모든 결과를 종합해보면 중남미 지역은 다른 어느 지역보다 범죄율이 높다. 극적인 예로 엘살바도르 지역에서 2008년 한 해 동안의 범죄 노출률은 32%나 된다. 중남미 7개국의 국민은 인명 안전이 최우선이라고 말한다. 범죄가 인간개발에 미치는 영향은 인적 손실, 직간접적인 경제적 손실, 사회적 손실, 정치적 손실 등이다.

중남미에서는 사회 자본에 대한 신뢰가 없어진 지 오래이다, 사람들이 사회 자본 때문에 희생되었으며 손해를 봤기 때문이다. 정치적인 손실 또한 매우 중요하다. 정부 기관은 신뢰를 잃었으며, 법이 더 이상 통하지 않는다는 인식을 받기 시작했기 때문이다. 이런 손실들을 이해하고 받아들여야 문제의 해결책을 찾을 수 있다.

보고서는 3가지의 목표와 함께 개혁안의 수립이 필요하다는 점을 공식적으로 제시했다. 첫째, 시민계약(citizenship contract)을 활성화하고, 둘째, 법과 질서의 효율과 역할을 늘리며, 셋째, 주변 국가와 국제적으로 협력을 하는 것이다. 이 모든 목표들을 지속적으로 권고함으로써 사회적인 역할, 기관의 역할, 기술적인 역할을 증대시키고 문제의 해법을 찾을 수 있다.

제일 중요한 권고는 시민계약으로 먼저 중남미의 배경을 이해해야

한다. 모든 사람들이 법을 따라야 한다는 것을 인지하고 있고, 이 법은 국민 모두에게 적용된다는 것을 알아야 한다. 그 누구도 법 위에 설 수 없다. 시민계약에는 세 가지 원칙이 형성되어 밀받침하고 있다. 법적 의무의 원칙, 보편성의 원칙, 결속의 원칙이다. 중남미의 국민은 모두 법을 위반하면 안 된다. 그리고 모든 주 또한 이 법 앞에 예외가 없어야 한다. 법은 모두에게 평등해야 하며, 그리고 이 범위에 포함되지 않은 원주민에게도 법을 적용할 수 있도록 노력해야 한다.

시민계약은 존경, 귀속, 신뢰라고 하는 세 가지 국민 윤리를 발전시키는 데 도움을 준다. 이 모든 것들이 중남미의 인간개발에 큰 도움을 줄 것이며, 민주주의 사회에서 인명 안전을 보장할 수 있는 방법이 될 것이다.



## 던컨 그린

옥스팜(Oxfam) 영국 대표

지역, 국가 및 국제적 차원에서 가난한 사람들은 그들이 사고파는 노동, 재화, 용역 등의 시장을 통하여 사회와 연결된다. 시장은 사람들이 빈곤에서 벗어나 그들의 삶을 개선시킬 수 있는 힘을 지니고 있으나, 대부분의 경우 시장 내부에 존재하는 권력의 집중 현상으로 인해 이러한 경제 성장의 혜택이 가난한 사람들에게까지 돌아가지 않고 있다. 가난한 사람들도 이러한 혜택을 볼 수 있게 하기 위해서는 지역, 국가, 국제 사회 등 모든 차원을 망라한 시장에서의 권력의 재분배가 필수적이다. 그러나 시장만으로는 빈곤, 불평등, 환경 파괴와 같은 난제가 해결되지는 않는다.

『빈곤에서 권력으로(From Poverty to Power)』 중에서

# 5

## 빈곤에서 권력으로\*

- 불평등의 근본적 해결 방안 모색을 위한 노력과  
다차원적 빈곤 측정

사회가 발전하기 위해서는 전 세계적으로 확대되고 있는 불평등을 해소해야 한다. 불평등의 간극이 커지면 커질수록 그 사회에 속한 사람들의 삶의 질은 낮아지게 된다. 국가 간, 계층 간에 존재하는 불평등을 해소하기 위해 빈곤층 사람들은 자신의 권리를 인식하고 그 권리를 찾는 노력을 해야 하며, 기득권을 가진 사람들은 모두의 행복한

---

\* 통계청, 『OECD 세계포럼의 이해』 제2권(2009)에 수록된 던컨 그린의 『빈곤에서 권력으로(From Poverty to Power)』 발췌본 참조.

삶에 더욱 관심을 기울여야 한다.

## | 불평등한 세계 |

빈곤, 불평등, 환경 파괴 등은 21세기 우리가 직면한 가장 중요한 난제들이다. 세계 인구 6명 중 1명이 가난, 기근, 질병 및 앞으로 다가올 미래에 대한 불안으로 힘겨워하고 있으며, 세계에서 가장 부유한 억만장자 500명의 소득이 4억 1,600만 극빈자들의 소득보다도 많다. 또한 선진국에서 무분별하게 배출하는 탄소로 인해 세계 곳곳에서 이상 기후 후 징조가 나타나고 있는데, 이러한 이상 기후 현상으로 인한 피해가 가난한 국가들에게 돌아가고 있는 실정이다.

한 국가 내에서의 불평등도 심각하다. 아프리카의 가나와 세네갈에서는 5세 미만의 아동 사망률이 극빈 가정의 경우 부유한 가정보다 2~3배 높게 나타난다. 브라질에서는 중남미 흑인계가 백인계에 비해 폭력으로 사망할 확률이 2배가량 높으며, 대학에 진학할 확률도 1/3 정도 밖에 되지 않는다. 인도 우타르프라데시와 비하르 지역에서는 카스트 제도 하의 남아 및 여아의 초등학교 진학률은 각각 77%, 60%에 이르나, 불가촉천민의 여아는 37%에 불과하다.

그린(Duncan Green)의 『빈곤에서 권력으로』는 모든 지역사회에 속해 있는 여성과 남성에게 대한 비전으로, 여성과 남성이 동등하게 교육을 받고 건강한 삶을 영위할 인권과 존엄성을 가지며 자신의 운명을 스스로

로 책임질 수 있는 자아상을 제시한다. 이를 위해서는 권력, 기회, 재산의 재분배 같은 글로벌 뉴딜 정책이 요구된다. 이러한 해결책 없이는 가진 자와 못 가진 자의 간극이 점차 커지는 세상, 인사이더와 아웃사이더가 확연히 분리되는 이원적인 세상으로 변하여 대륙 간, 국가 간, 지역 간에 소외된 집단의 고통이 심화될 것이다.

### | 적극적인 시민과 유능한 정부 |

세계 100여 국가에서의 옥스팜의 경험으로 미루어볼 때, 앞서 언급한 재분배정책은 적극적인 시민과 유능한 정부의 조합을 통해서 가장 잘 실행될 수 있다.

빈곤을 퇴치하고 불평등한 사회를 개선하기 위해서 적극적인 시민의식이 왜 필요한가? 이는 존엄성이 보장되고 정부와 기업 등이 스스로의 행동에 대한 책임을 지는 사회를 만들기 위해서는 사람들이 스스로의 삶의 행로를 결정할 수 있어야 하며, 사회의 정의와 권리를 위해 싸울 수 있어야 하기 때문이다. 따라서 시민의 적극적인 참여는 오늘날 한 국가가 빈곤과 불평등을 해소하고 이것을 지속가능하게 하는데 필수적인 요소이다.

유능한 정부는 왜 중요한가? 이는 발전 과정을 적극적으로 관리하는 정부 없이 그 어느 나라도 번영을 누리지 못했다는 것을 역사가 증명해왔기 때문이다. 중국, 베트남, 한국, 태국, 보츠와나, 모리셔스 등



과 같은 국가에서 경험한 현저한 사회 발전은 정부가 해당 국민의 보건과 교육을 보장하고, 경제 성장과 사회 발전 과정을 적극적으로 추진했기에 가능했다. 물론 이는 쉽지 않은 일이다.

## | 21세기를 위한 경제학 |

지역, 국가 및 국제적 차원에서 가난한 사람들은 그들이 사고파는 노동, 재화, 용역 등의 시장을 통해 사회와 연결된다. 시장은 사람들이 빈곤에서 벗어나 그들의 삶을 개선시킬 수 있는 힘을 지니고 있으나, 대부분은 시장 내부에 존재하는 권력의 집중 현상으로 인해 이러한 경제 성장의 혜택이 가난한 사람들에게까지 돌아가지 않고 있다. 가난한 사람들도 혜택을 볼 수 있게 하기 위해서는 지역, 국가, 국제 사회 등 모든 차원을 망라한 시장에서의 권력의 재분배가 필수적이다. 그러나 시장만으로는 빈곤, 불평등, 환경 파괴와 같은 난제가 해결되지 않는다. 유능한 정부와 적극적인 시민이 가난한 사람들에게 혜택을 줄 수 있는 방향으로 시장이 기능하도록 해야 한다. 따라서 지속가능한 성장을 꾀할 수 있는 도구를 제시하고, 가사노동과 같이 여성들에게 만연된 무급 노동의 가치를 인식하며, 빈곤 및 불평등 퇴치를 목표로 하는 21세기를 위한 경제학이 필요하다. 이는 인간의 권리와 웰빙을 경제학의 중심에 두는 새로운 접근법을 요구한다.

## | 위험과 취약성 (Vulnerability) |

빈곤한 삶은 저임금과 근심으로 특징된다. 부유한 사람들에 비해 가난한 사람들이 질병, 실업과 같은 개인적 차원의 재난뿐만 아니라 기후 변화, 지진, 분쟁 같은 지역사회 차원의 재난에 더 취약하다. 이러한 취약성을 감소시키기 위해서는 안보(security)에 대한 의미와 이를 보장하기 위한 방법에 대한 재검토가 필요하다.

취약성을 감소시키기 위한 전반적인 노력은 국방 안보 또는 군사 안보와 같은 관점 대신, 인간 안보(human security)에 기초를 두어야 한다. 인간 안보란 국가 또는 국제적 차원에서 가난한 사람들의 자생 조직을 지원하거나 강화시키는 것을 의미한다. 효과적인 인간 안보를 위해서는 먼저 가난한 사람들의 리스크에 대한 충격을 완화시킬 수 있는 연금이나 기초소득 보장 같은 사회보장제도가 구비되어 있어야 한다. 그리고 금융권을 쉽게 이용할 수 있도록 하고, 빈민 가정과 지역사회가 자연재해나 분쟁 등의 충격에 대처해나갈 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 무엇보다 극빈 지역의 기후 변화에 대한 대책 마련이 시급하다.

## | 국제 사회 제도 |

역사는 성공적인 성장 과정에서 겪게 되는 가혹한 변화가 주로 국가나 지역 차원에서 일어나는 일임을 보여주었다. 따라서 부유한 국가나 사회, 기업의 책임은 막대하다. 불평등한 글로벌 지배구조는 반드시

수정되어야 하며, 기후 변화, 자본 흐름, 이주, 분쟁, 무역 및 투자 같은 전 세계적 이슈들은 빈곤과 불평등을 줄여가는 방향으로 진행되어야 한다. 이를 제외한 다른 영역에서 강대국들과 국제기구들은 그들의 역할을 축소하고, 개발도상국들이 유능한 정부와 적극적인 시민 참여를 통해 시행착오의 과정을 겪으면서 주체적으로 발전을 이뤄갈 수 있도록 해야 한다.

강대국은 자국 내의 질서를 유지하는 데 중점을 두어 무기 거래, 인력·지식·기술의 자유로운 이동 제한, 기업 부패, 무역 및 자본 시장의 강제적인 자유화, 대량의 탄소 배출량 같은 유해한 활동을 단속해야 한다. 이러한 ‘유해 활동을 중단하자’는 의제는 개발도상국의 빈곤층과 그들 지역사회가 벌이는 투쟁과 연대해 진행되어야 하며, 이는 대외 원조에서의 양적·질적인 확대를 내포한다.



20세기 이전의 세계가 노예제도나 보통선거권을 쟁취하기 위한 투쟁으로 정의되듯이, 21세기의 세계는 빈곤, 불평등, 환경 파괴에 대한 투쟁으로 정의될 수 있을 것이다. 만일 이 투쟁에서 실패한다면 후손들은 우리를 용서하지 않을 것이다. 그러나 성공한다면, 그들은 우리 세대가 어떻게 그렇게 오랫동안 불필요한 부당함과 고통을 감내할 수 있었는지 궁금해 할 것이다.



## 글렌다 갈라르도

온두라스 UNDP 수석경제전문가

모든 부분에서 사회의 발전을 촉진하고 측정하는 모든 활동과 관련된 주요 문제의 하나는 사회의 삶의 질 평가를 위한 새로운 프레임워크를 수립하는 데 시민의 능동적 참여가 필요하다는 것이다. 온두라스의 『국가 인간 개발 보고서(National Human Development Report, NHDR)』에서는 인간개발지수를 계산해 얻은 결과를 심층면접, 사례연구, 인상 내용 등 대상그룹 인지조사 결과와 비교했다. 단지 수치 지표가 아닌 결과로서 그리고 견고한 질적 백업 정보를 온두라스 시민으로부터 구하고 있다.

제3차 OECD 세계포럼 발표 내용 중에서

# 6

## 사회 발전을 위한 시민 참여\*

전 세계가 관심을 집중하고 있는 인류의 삶의 질 향상은 사회 발전의 중요한 목표이다. 사회 발전은 시민 모두를 위한 것이고 시민의 참여 없이는 이루어지지 않는다. 온두라스에서 이루어진 UNDP의 HDI 측정 사례에서 시민의 참여가 이루어진 과정과 그 역할에 대해 살펴보자.

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 글렌다 갈라르도(Glenda Gallardo) 온두라스 UNDP 수석경제전문가의 발표 참조.

## | 온두라스의 복지 측정 노력, 인간개발지표(HDI) |

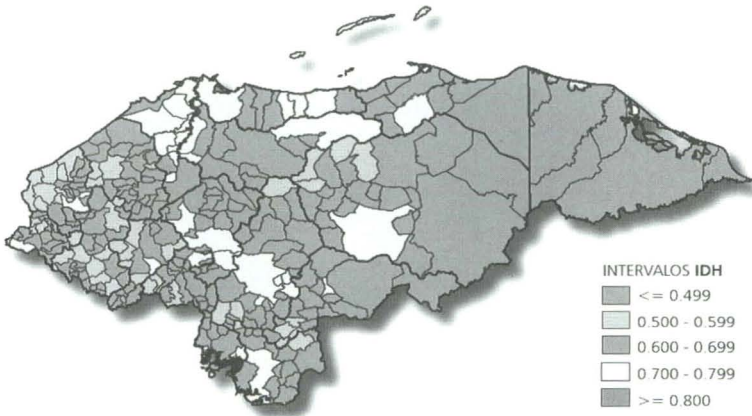
인간개발은 사람들의 선택을 확대하고 능력을 강화하는 과정으로 정의된다. 이 과정은 사람들이 자신의 가능성을 개발하고 자신의 요구·관심·가치에 따라 생산적이고 창조적 삶을 사는 환경 창조와 관련된다. 이런 의미에서 인간개발 패러다임은 사회 복지를 촉진한다. 인간개발은 무한한 범위를 가지는 포괄적 개념이지만, 모든 발전 수준에서 기본이 되는 세 가지는 건강한 장수, 지식 접근, 적절한 생활 수준 등이다. 이 기본 분야 외에 정치적 자유, 지역사회 참여 능력, 자기 존중 등이 있다.

온두라스는 HDI를 도입하면서 세 가지 수준에 중점을 둔 기본 지표를 사용했다. 첫째, 국민의 건강과 장수에 대한 대체 측정으로서 기대수명, 둘째, 지식과 교육의 측정으로서 성인의 문자해독률과 결합한 총 등록률, 셋째, 적절한 생활수준의 측정으로서 구매력 기준 일인당 GDP이다.

기술팀은 통계 데이터의 부족으로 주로 국가 하위 수준에서 HDI 계산에 사용되는 모든 기본 지표를 추정하도록 한 가지 특별한 방법을 개발했다. 이 방법은 계량경제학 모형의 추정과 관련해 국제적으로 주로 사용되는 방법과 가깝게 개선했다. 마지막 보고(2008/2009)에서 2001~2007년까지 비교 가능한 연속 데이터(인간개발지표, 성별 관련 개발지표, 성별 위임 측정, 인간빈곤지표)를 HDI 전체 세트에 대해 추정했다.

온두라스 HDI에서는 공공과 민간부분의 관심이 필요한 복지 발전 정도를 측정하며 지역 별 분리로 온두라스의 불균형을 표시했다. 이는 어느 부분이 인간개발에서 최상이며 최악의 성과를 가지는지에 대한 논의도 유도했다. 대부분 지방 정부와 기관은 공공자금이나 국제기구로부터 자금 또는 빈곤구제를 위한 자금 등을 배정할 때 중앙 정부의 관심을 유발하는 도구로서 HDI가 사용되었다.

〈그림 1〉 온두라스 인간개발지도 (2007)



출처: UNDP, *Human Development Report*, Honduras 2008/2009

두 보고서(2006년과 2008/2009년)에서 완전한 자료를 제시할 수 있도록 필요한 모든 정보를 수집하는 주제별 조사가 필요하게 되었다. 두 차례의 조사 모두 주요 인지 데이터를 얻도록 설계되었다. 그 조사 내용의 초점은 시민권, 시민 포함(범위), 인간개발 등이었다. 2006년에는



대상 인구가 18세 이상 투표권을 가진 모든 국민이었으나, 2008년에는 온두라스 법에 따라 12~30세인 국민을 대상으로 했다. 중요한 주제에 대한 질문에서 일부 달라진 내용은 사회경제적 조건, 교육, 고용, 지역 사회 참여, 이주와 정치문화 등이었다.

특히 2008년에는 온두라스 원주민 또는 아프리카계 주민이 거주하는 곳을 방문해 원주민의 대표 표본을 구하여 그 주요 결과를 토대로 온두라스 특정 집단에 대해서도 추정할 수 있었다. 이 계획은 원주민의 최신 데이터가 2001년 인구조사에서 나오게 되므로 많은 부문에서 적합했다. 지역사회의 참여는 조사 응답뿐만 아니라 조사표 설계 단계에서도 중요하다. 예를 들어, 2008년 조사표 초안은 인적 개발 연구팀이 작성했고 이후 청소년 관련 중요 기관 종사자와 논의했다. 그 이후 각 부분과 경제상태, 인종과 청소년기관 대표자 등에 따른 온두라스 전역의 청년 등이 모여 질문지에 대해 피드백 하도록 했다.

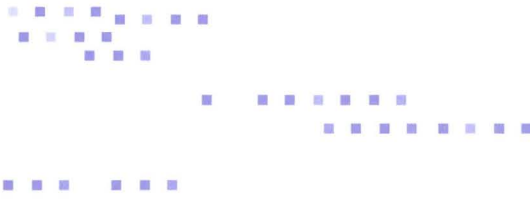
모든 논의는 분석을 위한 주제를 검증하고, 복지, 사회적 포함과 인간개발 등의 발전을 평가할 때 관심을 두는 것에 대한 사람들의 기대와 선호를 알아내는 데 중요한 역할을 했다. 지역사회가 발전의 평가를 수행하는 최상의 방법에 대하여 논의할 경우 관련 주제에 대해 관심이 높아질 수 있고 관계기관도 이 주제를 다룰 수 있다. 문헌에서는 이렇게 쓰고 있다. “시민참여의 부족은 선출 관료의 인식에서 중요성을 낮추게 되어 성과 결과의 값을 손상시킬 수도 있다.”

인간개발과 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDG)는 특정 지역에서 인간개발에 관련된 계획과 관리를 제안하고 평가하는 장으로 고려된다. 감시기관이 생성하는 질적 양적 정보가 이 목적으로 사용된다. 감시기구가 지역별 MDG 촉진과 관련해 제공하는 정보는 각 지역에서 시민의 참여와 통제를 유도할 것으로 예상된다. 또한 생성하는 영향 평가 보고서는 시민들에게 삶의 질과 사회 발전을 개선하는 자원할당에 유용한 도구를 제공할 것이다. 관리자, 대표자, 지역별 기관도 투명하고 적기에 책임을 질 수 있도록 기회를 제공한다. 현재까지 인간개발과 MDG 감시는 지역사회가 국내에서 실제 요구에 대하여 정부 고위층과 대화하는 도구가 되었다. 데이터를 보유하고 국내 지역의 시민들에게 국내외 기관과 보다 생산적 대화가 가능하도록 도움을 제공한다.



# 3장

새로운 정책을 위하여





폴 청

UN 통계처장

통계 자료는 오랜 세월 동안 우리와 함께 해왔다. 역사적으로 정부가 성립되어 사람들이 한자리에 모여 하나의 국가를 통치하면서부터 사용되어왔다. 서울의 한 박물관에서는 수백 년 전 정부가 만들었던 국가 발전에 대한 통계 자료들을 볼 수 있다고 한다. 공식적인 통계란 여러 요소를 뜻하며 나라의 발전, 경제, 정세, 흐름, 그리고 나라에 이뤄지는 여러 요소를 문서화하는 작업이다.

제3차 OECD 세계포럼 발언 내용 중에서

## 바른 통계를 바탕으로 한 통계인의 역할\*

### | 사회발전지표 |

한 국가의 통계청이 가지고 있는 최고의 자산은 생산된 통계의 활용 가능성이다. 그러자면 국민이 필요로 하는 것이 무엇인지를 알아야 한다. 통계 자료는 더 이상 정부만의 것이 아니라 국민 개인의 것이기도 하다. 통계청(National Statistics Office, NSO)은 통계 생산 활동에서 국민의 개입과 그로 인해 촉발되는 공정한 개선을 원한다. 또한 불충분한 지표

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 에두아르도 소호 가르자알다페(Eduardo Sojo Garza-Aldape) 멕시코 국가통계지리정보 연구소 대표의 발표 참조.

를 사용해 정책을 결정하는 실수를 범하지 않도록 노력해야 한다.

정책의 변화를 피하면서 적절성을 따지지 않게 되면 정책의 기술적인 질이 떨어지기 때문에 관련 정보의 적절성이 보장이 되어야 한다. 정확성이란 곧 진실을 말한다. 이것을 위해 주기적으로 우리의 통계를 재검토하고 관찰하며, 또한 이 자료를 사용하는 사용자들의 권고를 받아들여 그 통계의 특색을 살려야 한다. 만약 비정부기관의 통계가 적절하지 못하고 정확성이 불충분하다면 어떻게 될까? 정부 각 부처의 통계 부서는 국민이 필요로 하는 통계 자료를 더욱 더 적극적으로 생산해야 할 것이다.

정부는 자연 자본의 소비, 인간과 사회적 자본, 그리고 순이익을 계산함으로써 국민에 대한 서비스의 질을 높일 수 있다. 이것은 국가적인 조사를 통해 얻을 수 있다. 또한 경제 측정에 수입 분배를 포함해야 하는데 이는 평균 GDP를 중간소득으로 책정할 수 있다.

사회적 소득을 측정하면서 통계청은 국가의 한 가구당 수입 규모와 지출 및 소비의 규모를 모두 합산하는 업무를 시행했다. 이로써 모든 사회 계층을 위한 자본시장의 가격을 측정할 수 있었다.

국가통계인에게 첫 번째 도전 과제는 주관적인 삶의 질에 대한 지표의 측정을 위해 먼저 몇 가지의 지표를 선정하는 것이며, 그 다음으로 국민의 가계 수입 규모와 개인의 수입 규모의 상호 관계를 계산하는 것으로 이는 매우 어려운 문제였다. 이것을 계산하기 위해 삶을 반영하는

몇 가지의 다른 지표들이 사용되어야 했다. 이것이 국민이 체감하는 기준과 같은가도 매우 중요하다. 국민이 생각하는 경제 상황과 국가가 생각하고 있는 경제 상황은 매우 다르게 보일 수 있기 때문이다. 국가가 위기 상황에 닥쳤을 때, 사람들은 통계청이 내놓은 GDP의 통계를 검토하고 계산하며 국가와는 전혀 다른 생각을 할 수 있다.

그 다음으로 중요한 것은 비교성이다. 새로운 지표가 현재 통용되고 있는 지표들과 비교성을 가지는지 함께 활용되어 하나의 통계로 반영되고 미래를 위해 사용될 수 있는지 알아야 하는데 이 점도 통계학자가 풀어나가야 할 문제이다. 그리고 흥미로운 것은 많은 국가들이 국민 계정을 작성하고 있는데, 작성이 되었다 하더라도 아직도 수정할 부분이 많다는 것이다.

통계를 작성하기 위해서 우리에게 주어진 자료는 한정되어 있기 때문에 통계청에서는 대학, 시민 사회 등과 자료 정보를 교환하고 협력해야 한다. 이러한 변화와 결과를 얻고자 글로벌 프로젝트와 스티글리츠 위원회의 권고를 수용하기 위해서 각국 통계청은 매우 신중해야 한다. 그리고 새롭게 생산된 자료들이 사용되도록 권유해야 한다. 그와 함께 새로운 자료들의 결과와 계산법을 전달하고, 그리고 이 지표의 사용자들에게 가능하다면 이 지표에 대한 교육을 시행할 수도 있다. 교육을 통해 지표에 명시되어 있는 자료의 이익과 이점, 그리고 한정되어 있는 면모를 보여주어야 한다. 물론 이 모든 것은 새로운 지표의 타당성이

전제되고 합의점을 찾았을 때 이루어지는 것이다.

## | 측정의 진보 |\*

사회 발전을 측정하려는 노력은 전 세계 각국의 과제이지만 아직까지 단일한 사회발전지표를 찾아내지는 못하고 있다. 스티글리츠 위원회가 보고하고 있듯이 삶의 질을 포함하는 사회 발전을 측정하자면 다양한 분야의 미시적 관점들을 내포해야 하기 때문이다. 그러나 OECD 등의 국제적인 노력은 사회 발전 측정 과정에 커다란 진보를 이루고 있다. 그 내용을 살펴보자.

유럽연합은 2007년 11월 GDP 회의를 위한 보고서를 작성했다. 그 내용은 매우 구체적으로 구성되어 있으며, 5가지의 사업 중 하나는 통계학자와 유럽연합이 현재의 사회 환경에서 야기되고 있는 문제점들을 어떻게 생각하고 어떻게 풀어가야 하느냐 하는 것이었다.

스티글리츠 위원회의 보고서는 전체적인 통계의 요구를 충족시키기 위해 적절한 것으로 생각된다. 이것은 통계가 어떤 방향으로 나아가야 하는지, 그리고 어떻게 발전해야 하는지 잘 보여주는 예라고 할 수 있다. 보고서는 새로운 것이 아니고 새로운 통계가 첨가된 자료도 아니지만 우리에게 방향을 제시해주는 매우 적절한 것이다.

예를 들어 기후변화에 대해서는 3~4년 전부터 통계학자들은 많은

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 피에터 에브라에스(Pieter Everaers) 유럽연합통계처(Eurostat) 대외협력국장의 발표 참조.



연구와 발전을 거듭하고 있다. 금융 위기 또한 통계학자들이 어떤 방향을 잡아야 하는지 많은 대화를 하게 만들어주었다. 얼마나 앞을 내다보는 예측 추산을 할 수 있을 것인가, 어떻게 평가할 것인가, 그리고 GDP의 계산법 또한 통계학에서 풀어야 할 매우 큰 숙제라고 할 수 있다. 빈곤과의 싸움 역시 매우 오랜 시간 동안 모두의 문제로 남아 있다. 요즘 중요하게 연구되고 있는 분야는 바로 식량이다. 2007년도 세계는 매우 심각한 식량 위기를 겪었다. 하지만 이를 뒷받침하는 통계가 매우 부족했다.

이와 같은 경제 상태와 금융 위기는 여러 통계기관들을 난감하게 했다. 통계 기관들은 무엇을 먼저 정리하고 모니터링하며, 또 그것을 어떻게 할 것인지 정해야 했다. 이것은 미국과 유럽뿐만이 아닌 세계적인 통계의 경향이 되었다. 뿐만 아니라 독특한 과제들도 통계학자들의 과제로 남아 있다. 예를 들면 식량 위기에 대처하기 위해 농업에 대한 지표를 만들어야 했으며 관련 통계를 제시하기 위해서 자료를 수집해야 했다.

최근 AVO 프로젝트(The Astrophysical Virtual Observatory Project)가 정리한 농업 통계는 사실 최신의 것이 아니다. 이 자료들은 현재 세계의 식량과 식량 생산품에 대한 정보를 제대로 담고 있지 않다. 기본적인 통계학으로는 더 이상 신뢰를 주지 못하고 있으므로 이런 점에 더욱 많은 관심을 가져야 할 것이다. 더 나아가 세계적인 통계 체계에 대한 지배력을 더욱 키워야 한다. 많은 국가들이 통계가 어떻게 발전해야 하

는지, 어떤 자료를 원하는지를 통계학에 요구를 하기 때문이다. UN과 UN 기관이 생각하는 통계학의 운영방침에 대한 요구 또한 하나의 숙제로 남아 있다. 신기술과 IT 기술이 많은 도움을 주고 있지만 그 활용도를 더욱 높여야 한다.

통계 자료의 분별력은 민주주의에 대단히 중요하다. 분별력 없이는 민주주의도 있을 수 없다. 농업에 대한 통계 자료를 작성하는 것에도 많은 분별력이 필요했으며, 특별한 기술이 필요했다. 농업에 대한 통계 자료는 많은 국가들의 경제 발전에 기여하는 자료이다. 식량 위기를 막기 위해 농업에 대한 통계 자료를 지표화하는 것은 너무나도 중요한 사업이다. 부적합한 요소를 없애는 사업도 매우 중요한 요소이다. 이 프로젝트는 2015년까지 완료될 것이다.

국제 비교 프로그램은 매우 깊이 있는 사업이다. 2005년에 만들어진 방법론은 2011년의 사업에 사용할 수 있지만, 전 세계 260 내지 270개국 통계 기관의 자료를 모두 총동원해야 한다. 각국의 통계 기관들은 모두 현지조사에 참여해 세계은행에 측정 자료와 성과를 제출해야 한다. 또한 GDP 자료가 있어야 그 이상의 자료도 만들 수 있다. 다른 중요한 점들이 있다 하더라도 GDP는 매우 중요하며 적절한 역할을 하고 있다.

농업 통계 자료는 무엇을 생산·수확할 것인가, 어떤 작물이 사람들의 배를 채울 수 있을 것인가 등에 대한 기본적인 작업이다. 이것은 매우 오래된 통계 문화인데 이런 정보는 이 세상을 위한 너무나도 기본

적인 자료들이기 때문이다. 따라서 새로운 농업 통계 자료의 수집이 현재 진행 중이다.

OECD 글로벌 프로젝트는 하나의 운동이라고 할 수 있는데 세계 인구와 경제뿐만 아니라 매우 넓은 요소의 통계를 모두 집중하고 있기 때문이다. 그리고 여러 기관, 사회, NGO를 포함시킴으로써 모든 사회 계층의 지지를 얻을 수 있다. 이 프로젝트는 현존하는 통계 자료들을 활용함으로써 만들어지기 때문에 전 세계 통계 시스템에 엄청난 기회가 주어진다. 이 글로벌 프로젝트는 정책 결정에 매우 큰 가치 기준을 마련해줄 것이다. 통계 관련 종사자들은 OECD와 기관들의 정책 결정에 바탕이 되는 자료를 제공하는 것에 감사해야 한다. 글로벌 프로젝트의 사회 발전 향상을 측정함에 있어 첫 번째 도전은 이 프로젝트를 어떻게 지원하고 참여해야 글로벌 통계 프로젝트로서 자리매김할 수 있을까 하는 것이다.

프로젝트를 운영하기 위한 또 다른 도전 과제는 바로 새로운 욕구, 즉 스티글리츠가 말하는 GDP와 그 이상의 자료들이다. 어떻게 통계를 새로운 욕구에 맞춰 균형 잡아야 할까? 유럽연합의 농업과 사회 통계를 측정하기 위한 자료들은 이미 있다. 하지만 아직까지 그 많은 자료들을 분리하지 못했다. 필요한 자료들은 모두 준비되어 있지만 이 자료들은 모두 다시 균형 잡혀야 한다. 먼저 경제 통계를 바로잡아 환경 통계의 가치 기준을 조금 올려야 하지 않겠는가? 물론 여기에 새로운 기

술을 도입해야 한다. 그리고 현재 사용되고 있는 모든 자료들은 공공에게 더욱 손쉽게 다가가야 한다.

## | 국가통계인의 역할 |\*

현재 세계에는 매우 방대한 자료와 통계 사업을 진행하고 있는 기관들이 있는데, 몇몇은 국가의 통계기관보다 거대하다. 국가적으로 수집된 자료는 이전까지는 영구적이었지만 이제는 그렇지 않다. 하지만 통계에는 연속성과 일관성이 필요하다.

인간의 웰빙을 측정하는 대안에 관한 공식 통계학자의 역할은 정책 입안자들을 상대로 국가적 과제들을 해결할 수 있다고 설득하는 것이다. 이것이 바로 국가통계인이 꼭 전달해야 하는 메시지다. 공식 통계학자들이 스스로 나서서 자신을 옹호하는 일은 바람직하지 않다. 하지만 공식 통계학자들은 매번 이런 방향으로 무리하게 강요당하고 있다. MDG가 성과를 보였던 이유는 이 지표의 선정 자체가 정치적인 과정이었기 때문이다. 통계학자들은 뒤늦게 이 과정에 뛰어들었고, 이것을 보완하려고 노력했다. 이 문제는 지속적으로 개선해나가야 한다.

많은 국가의 통계 체계는 아직 기술이 부족하다. 이를 위해서 국가통계인은 타 기관과 개인들에게서 도움을 받는데 비공개로 진행될 때가 많다. 하지만 이제 더욱 집행력 있는 기관들을 끌어들이는 필요가 있

\* 제3차 OECD 세계포럼, 프로나브 센(Pronab Sen) 인도 통계청장의 발표참조.

다. 왜냐하면 이렇게 하지 않으면 미래에 교정하기 매우 어려운 상황에 직면하게 될 것이기 때문이다.

## | 국가통계인의 독립성 |\*

역사상 통계학자들은 인간의 삶에서 진정으로 필요한 부분들을 측정하려 노력해왔다. 여기에는 두 가지의 중요한 목적이 있다. 첫째, 통계의 산출과 정책 결정이다. 통계 자료는 어떠한 정책이 만들어져야 하는지에 대한 결정을 도와주고 그리고 정책 선정을 식별하기도 한다. 이것은 우리 사회가 문제를 풀어갈 수 있는 방법을 제시해준다. 이것이 바로 역사에서 통계학자들이 하는 일이다. 둘째, 발전의 향상을 도모하는 방법으로 일반 대중적인 토론을 촉진하는 것이다.

정책의 맥락에서 보면 정책 발전을 위해 정보통신을 활용하면 국민은 누가 어떻게 사업을 추진하고 있으며 어떤 방향으로 나갈 것인지, 그리고 자금의 규모는 어떠한지 모두 추적할 수 있다. 많은 국가들이 이런 방식을 사용하여 이들이 국제적인 회원 자격을 획득할 수 있는지 가능하고, 의회에 참석할 수 있는지 보고 있으며, 재정상의 목표를 만들어 그것을 정책으로 삼을 것이다.

국가통계인은 정책입안자들의 요구만 따라서는 안 된다. 통계 업무를 하나의 교류대상으로만 보아도 안 된다.

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 제프 바스칸드(Geoff Bascand) 뉴질랜드 통계청장의 발표 참조.

우리가 알고 있는 주요한 통계 자료는 모두 자주적인 독립성을 가지고 있다. 근본적인 문제는 누가 어떤 통계를 생산할 것인가를 결정하는지, 그리고 통계가 공평하게 분배되는지 결정하는 것이다. 통계 자료는 관련성과 공정성을 갖춰야 한다. 누가 그 관련성을 정하는가, 강력한 힘을 가지고 있는 정책입안자인가? 정황의 변화를 주시해야 하며, 그 다음으로 사회와 과학적인 인증을 받아야 한다. 그렇지 않으면 그것은 통계 자료가 아니라 오직 숫자들을 나열한 종이들일 뿐이다.

뉴질랜드에서는 관광공사의 통계 자료가 그 어느 국가보다 발달되어 있고 방대하지만 국가적으로는 매우 불균형하다. 정부는 관광공사의 자료들을 그 어느 타 부처보다 중요하게 생각하고 있기 때문이다. 최근에 뉴질랜드 통계청은 영화산업에 대한 산업 조사를 취소해줄 것을 요청했는데 이는 다른 중요한 통계의 질을 관리하기 위해서였다. 하지만 정부 간 이 점에 대해 의견 차이를 보였고 계속해서 관련 통계를 만들어야 했다. 어떤 통계 자료를 작성할 것인가를 결정하는 것은 여전히 숙제로 남아 있다.

통계학자들은 관련성과 영향력을 가지고 업무에 임해야 하고, 사회와 과학의 인증 범위를 넘지 말아야 한다. 그리고 정책과 입법을 위한 구조를 더욱 탄탄히 만들고 더 나아가 이들이 원하는 자료들을 제공함으로써 지원하는 것이다. 이 구조를 더욱 다지기 위해 통계 측정을 실시할 수도 있다. 그 다음으로 중요한 것은 우선권을 합법화하는 것이

다. 현재 중요한 것이 무엇이나에 대한 우선권을 파악하고 처리하는 임무를 수행하는 것이 통계학자들의 목표이다. 통계학자에게 제일 중요한 의뢰자는 바로 통계 자료를 사용할 이용자들이다. 그렇다면 이 이용자들을 위해서 어떤 서비스를 제공해야 할까? 이들을 위해서 상담과 조언, 그리고 참고할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

### | 국가통계인의 윤리 |

모든 통계학자들은 기본적인 인권을 보호할 의무가 있다. 자료 수집 대상과 사용자에게는 더욱 그러하다. 그리고 자료 수집, 측정 과정에서 타인의 임무를 억압·은폐·비방해선 안 된다. 인간의 존엄성을 지키고 이들의 복지를 촉진해야 한다. 타인의 사생활을 침해하면 안 되며 이들이 비밀 유지를 원할 때는 꼭 그렇게 해야 한다. 통계 지식, 자료, 조사 내용은 사회와 인간의 웰빙, 즉 공공의 웰빙을 위한 것이다.

자료의 적절성에 대한 책임은 기술적인 것이다. 국가통계인은 법을 준수해야 하며 만약 법이 현실에 맞지 않는다면 개정할 수 있도록 노력해야 한다. 또한 통계의 세상에서 이해관계에 분쟁이 없도록 공정성을 보장해야 한다. 그리고 통계 적용 분야에도 충분한 지식을 보유하고 있어야 한다. 이런 방법론과 생각은 기술적인 면보다 더욱 중요하다. 학문적인 면에서는 적절하게 새로운 방법론을 개발해야 하며, 객관성을

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 이재창 국제통계기구(SI) 차기 회장의 발표 참조.

가지고 어려운 문제를 논의·해결할 수 있도록 해야 한다.

그 다음으로 중요한 것은 진실성과 청렴성이다. 신뢰와 믿음은 국민의 관심사로 남아 있다. 자주성·객관성은 선입견 없이 임무를 수행하는 바탕이다. 그 다음은 투명성으로 모든 단계가 공개되어야 하며 이후에 설명이 가능해야 한다. 국가통계인의 임무와 접근은 개방성과 뚜렷한 목적의 품질에 반영된다.

국가통계인의 행동에는 책임이 따른다. 지적 재산과 소유권을 소중히 여기고 자료들을 진지하게 그리고 공개된 상태에서 처리해야 한다. 논리적인 일관성을 가지고 업무에 임해야 하며, 미리 정해놓은 객관적 기준에 따라 평가를 수행해야 한다.

통계학의 역사가 짧을수록 통계청장의 역할은 중요하다. 통계청장은 통계체계를 유지하고 발전시켜야 한다. 기관의 목표에 대한 신임과





전문 직업의식을 지켜야 하며, 국가의 정책을 위해서 통계와 자료를 준비해야 하지만 두려움이나 호의를 보여서는 안 되며, 정책의 목표 달성을 위해서 다른 부처들을 관찰하고 이들과의 의사소통이 원만하게 이루어져야 한다. 또한 더욱 앞을 내다보아 통계를 발전시키고 시험해야 하며, 더욱 높은 기준으로 이끌면서 비타협적으로 내외부적 방해, 특히 행정이나 정치적 이익이 되지 않도록 해야 한다.

국가통계인이 윤리·규범을 지키기 위해서는 정부와 사회의 긍정적인 지원이 필요하다. 먼저 통계 체계를 위한 연구를 지속적으로 수행할 수 있도록 지원해야 한다. 그리고 직원의 훈련과 교육을 위해 투자해야 하며, 젊고 유능한 인재들을 양성하기 위해 매력적인 작업 환경을 만들 수 있도록 도와야 한다.



## 엘리사 란지

이탈리아 에니 엔리코 마테이 재단 연구원

지속가능성이란 다음 세대와 미래의 모습이 어떨지를 다루는 매우 미래 지향적인 개념이다. 기후와 경제적 모델 안에 이러한 지속가능성 지표를 포함해 미래를 투영할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 성장정책 시나리오 관점에 따라 미래의 모습을 투영할 수 있는 모델에서 시작해 지속가능성 지표를 만들고자 하는 것이다. 이는 지속가능성을 보다 구체적이고 정책 중심으로 적용해야 한다는 필요성에 대한 해결책이라 할 수 있다. 왜냐하면 지속가능성은 매우 추상적인 개념이기 때문에 흔히 실질적 정책결정자와 기업 주주들에게서 멀어지는 경향이 있기 때문이다.

제3차 OECD 세계포럼 발언 중에서

## 2

### 새로운 정책의 적용\*

- 기업, 공공기관의 역할

20세기 이후 안정된 사회를 이루기 위해서는 사회 불안요소를 제거해야 한다는 논의가 일어나기 시작했다. 자본주의 사회에서 노동의 불안은 기업에게도 커다란 불안요인으로 작용한다. 기업의 불안은 전체 고용의 불안을 야기하고 사회 발전의 저해요소가 된다. 따라서 삶의 질을 향상시키기 위한 노력은 기업의 사회적 책임을 포함하게 된다. 기업의 사회적 책임이 무엇이며 삶의 질 향상을 위해 기업에 대한 새로운 정책을

\*통계청, 『OECD 세계포럼의 이해』 제2권(2009) '6장 기업의 사회적 책임' 참조.

어떤 방향으로 적용해야 사회 발전에 도움이 되는지 알아보자.

1990년대 중반 나이키의 하청업체인 동남아시아의 한 공장에서의 아동 노동 착취가 언론에 보도되면서 나이키 불매운동이 시작되었다. 이 사건으로 나이키의 이미지와 주식 가격이 급락했으며, 이후 나이키는 그들의 과오를 인정했으나 실추된 이미지를 회복하는 데 막대한 자금을 투입해야 했다. 이 사례는 한 기업이 사회가 요구하는 책임과 윤리 수준을 만족하지 못할 때 기업의 지속적인 경영 활동이 곤란해 질 수 있다는 것을 여지없이 보여주고 있다.

기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)은 기존의 기업 윤리에서 출발했는데, 이는 기업도 개별 인격체와 동등한 ‘법적 인격체’로 사회 구성원인 개인에게 주어지는 도덕적 권한 및 책임을 기업에게도 부과해야 한다는 관점이다. 그 후 기업 윤리의 개념은 주주, 경영진, 고객, 종업원 등 직접적 이해관계자들뿐만 아니라 일반 시민, 국가, 지역사회, 언론 등 간접적 이해관계자들까지도 배려해야 하는 개념으로 확장되었으며, 1990년대 후반 기업 윤리에 지속가능성 개념이 새로이 추가되면서 CSR은 기업의 이윤에 영향을 주는 중요한 요소로 여겨지기 시작했다. 이러한 새로운 개념의 CSR은 기업의 경영 활동이 기업 그 자체는 물론, 중장기적 시각에서 사회의 지속가능성을 보장한다는 흐름으로 자리 잡아가고 있다. 일반적으로 CSR은 기업의 법과 윤리적 책임은 물론 지속가능성을 포함하는 개념으로 사용된다.

기업들은 ‘측정할 수 있는 것은 실현 가능하다’는 사실을 잘 알고 있다. 일반적으로 기업은 사회 발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 역량을 보유하고 있다. 하지만 이러한 영향력을 증명하기 위해서는 이를 측정할 수 있어야 한다. 기업들은 이러한 측정 결과에 기반해 이해관계자들이나 사회 전반에 걸쳐 기업의 기여도를 최대한 활용할 수 있으며, 기업의 사업 모델과 전략을 수정할 수 있다.

## | 기업의 사회적 책임 |\*

### ● 기업의 사회적 책임

기업의 사회적 책임을 일컫는 CSR이라는 용어는 이미 일상용어가 되었다. 최근 지역공동체나 직장에서 보다 나은 사회를 염원하는 많은 사람들이 기업 운영 방법과 법규 등을 배워 효율적인 방법으로 보다 나은 사회를 만들기 위해 노력하고 있다. 대기업들도 이러한 사회적 변화에 민감하게 반응하고 있다.

기업과 사회의 관계에는 크게 두 가지 경향이 있다. 하나는 증가하고 있는 기업 외부의 사회적 변화이다. 즉, 갈수록 사회는 사회나 환경의 부정적인 영향에 대해 기업에게 그 책임을 묻고 있다. 그리고 대기업이 축적한 많은 부의 일부를 사회에 환원할 의무가 CSR의 큰 카테고리에 포함되어 기업의 주요 사업 분야로 점차 변화하고 있다.

-----  
\* 제3차 OECD 세계포럼, 이승규 한국 KAIST 사회책임경영연구센터 소장의 발표 참조.

CSR의 가장 효과적인 방법은 기업의 전략적 이해관계자 관리(Business Strategic Stakeholder Management)를 수용해 기업 운영에 적용하는 것이다. 최근 한국의 통계 자료를 보면, 단순 기부액은 줄어들고 직접적인 사회활동 프로그램을 만드는 등 대기업들은 과거에 비해 사회활동에 보다 적극적으로 참여하고 있다. 따라서 이러한 새로운 사회참여사업을 평가할 시스템이 절실히 필요하다. 사회참여를 보다 효율적으로 운영하고 평가할 수 있는 사회 환원 투자(Social Return on Investment, SROI) 방식은 이들에게 매우 유용할 것으로 생각된다. SROI는 기업의 사회적 환원을 평가하는 기구로서 사용되고 있다.

SROI 방식은 미국과 영국에서 매우 널리 사용되고 있지만, 기본적으로 개념적인 모호함의 문제와 이중 회계 가능성의 문제가 있다. 특히 이것이 사회 환원 투자를 평가하는 기준으로 활용되려면 사회활동을 통해 발생한 사회적 가치가 무엇인지를 명확히 해야 할 필요가 있다. 이러한 문제점에 대한 해결책의 일환으로 사회적 이익 창출과 결과에 대한 프레임워크를 만들고 명확한 개념적 기초를 마련해야 한다.

만약 사회 환원 결과가 비용을 초과한다면 사회 자산이 증가할 것이다. 이것이 경제학자들이 말하는 ‘외부 효과’의 기본 개념이다. 외부 효과는 경제적 활동으로 발생하는 사회적 영향을 말하는 것으로 시장의 의미에는 포함되지 않는 개념이다. 이러한 사회적 영향은 말 그대로 경제적 활동 외부에서 발생하는 현상이므로 그들이 책임질 필요가 없

다. 전통적인 SROI가 측정하고자 하는 것도 바로 외부 효과이다. 즉, 사회 환원의 경제적 이익이 발생했을 때 그 이익을 갖지도 않으며, 그 비용을 부담하지도 않는 것이다.

이러한 개념을 바탕으로 SROI를 발전시켰다. 다음의 내용은 발전 과정을 밟는 단계이다. 먼저 경제·사회·환경적 활동의 환원 투자를 평가하기 위해서는 문제점의 핵심을 정확하게 파악해야 한다. 그리고 사업 활동의 수익과 지출을 최대한 정확히 계산하고 일정 기간의 가치 흐름으로 요약해야 한다. 이 과정은 금융회계 평가 과정의 기본개념으로 모든 기업들이 시행하고 있다.

사회적 가치를 평가하는 방법론에 대한 주요 사안들을 간단히 소개하면 우선 중요한 이해관계자들이 모두 이 평가에 포함되어 있어야 하고, 이들의 투자해야 할 비용과 얻을 수 있는 이익을 최대한 자세히 계산해 이익과 비용을 평가할 기본이 될 벤치마킹 가격을 추정해내야 한다. 기존의 SROI는 특히 정부 보조금, 수입, 정부의 부가 세금수입 등 세 가지의 새로운 사회적 가치가 저소득층 인원을 고용했을 때 발생한다. 그러나 이러한 분류는 사실 무의미하다. 비즈니스에서 비용은 기업의 사회활동의 이익에 직접적으로 전혀 관여하지 않기 때문에, 불우한 가정을 위한 사회 환원과 비용은 별도의 카테고리로 분류·책정되어 최종적으로 환원 투자에 합산되어야 한다.

다음은 정부, 기부자, 투자자, 고용인, 바이어 등 각 이해관계자에 의

해 발생되어야 하는 사회비용의 다양한 종류에 대한 내용이다. 사회비용에 간접비용을 모두 포함한다면 많은 문제점에 봉착하게 되는데, 이러한 이해관계자의 비간접적 비용을 잘 해결한다면, 보다 신중하게 이 문제에 대처할 수 있을 것이다.

### ● 지속가능성지표의 새로운 집합과 투영\*

지속가능성이란 다음 세대와 미래의 모습이 어떨지를 다루는 매우 미래 지향적인 개념이다. 기후와 경제적 모델 안에 이러한 지속가능성지표를 포함해 미래를 투영할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 성장정책 시나리오 관점에 따라 미래의 모습을 투영할 수 있는 모델에서 시작해 지속가능성지표를 만들고자 하는 것이다. 이는 지속가능성을 보다 구체적이고 정책 중심으로 적용해야 한다는 필요성에 대한 해결책이라 할 수 있다. 왜냐하면 지속가능성은 매우 추상적인 개념이기 때문에 흔히 실질적인 정책결정자와 기업 주주들에게서 멀어지는 경향이 있기 때문이다.

지속가능성지표를 구체적으로 살펴보면, 우선 지표를 정하는 것에서 시작해 가장 널리 이용되고 가장 믿을 수 있는 지표가 어디에 있는지 기존 지표의 리뷰를 이용해 찾고, 그리고 역학일반평균모델을 데이터와 미래에 지표를 투영하기 위한 기본 출발점으로 이용하는 것이

\* 제3차 OECD 세계포럼, 엘리사 란지(Elisa Lanzi) 이탈리아 에니 엔리코 마테이 재단(FEEM) 연구원의 발표 참조.



다. 그 다음에 지표를 표준화한다. 지속가능성을 정책 중심으로 이용하기 위해 지표 표준화에 정책 타겟에 근거한 벤치마킹 과정을 이용한다. 마지막으로 지표 간 상호 교류를 조사할 수 있는 방법을 이용해 지표를 종합한다.

지표는 우선 크게 경제적·사회적·환경적 분야 등 총 18가지가 있다. 비교적 적은 숫자이지만 동시에 분석하기에는 여전히 많기 때문에 통합 방법을 사용한다. 어떤 지표를 사용할 것인가 결정한 후 이 모델에서 데이터를 뽑아 지표를 만든다. 물론 이 지표는 역학일반평균모델 안에서 형성된 것들이다. 여기서 사용하는 모델은 역학일반평균모델로서 시간선택적 연산시스템(inter-temporal computable system)에서 응용한 것이다.

그 원리는 다음과 같다. 우선, 기본이 되는 연도의 데이터가 있다. 예를 들어 2001년의 전 세계 10개의 국가와 지역, 57개 부문의 데이터가 포함되어 있다. 이는 세계의 균형을 나타낸다. 미래에 투영될 데이터는 외생(exogenous)과 내생(endogenous)이라는 두 가지 자료의 일부를 이용해 이루어지는데, 이 데이터는 각각의 성장 추정에 따라 달라질 수 있다. 큰 경제 성장 시나리오와 적은 경제 성장 시나리오가 있을 수 있으며, 이 두 가지 경우에 따라 어떻게 지속가능성이 변하는지 알 수 있다. 같은 방법으로 기후, 교육, 건강 등 다른 분야에도 적용할 수 있다. 즉, 지속가능성에서 정책 결정 메시지를 얻을 수 있다.

지표가 계산되고 나면 표준화된다. 정책 중심의 벤치마킹 관련 테크닉을 사용하면, 즉 데이터를 보고 기존 지표 리뷰에서 정책 타깃을 찾는다. 예를 들어 GDP의 5%를 연구발전 비용으로 책정하는 정책을 가장 잘 따른 한 타깃에 가장 높은 점수를 주고, 나머지 타깃에는 낮은 점수를 주는 것이다. 지표가 표준화되면 완전히 비교할 수 있고 종합시킬 수 있다. 다른 주제에 따른 다른 점수를 가지고 있고, 지속가능성에 도달하기 위해서는 하나의 통합된 지표로 요약해야 할 필요가 있기 때문이다. 그러기 위해 여러 지표들을 도표로 나타낸 논리적인 프레임워크에 맞추어 분류·정리한다. 이는 지표를 경제, 사회, 환경 등 여러 주제를 분리하여 분류하는 데 도움이 된다.

이러한 집합법을 효율적으로 활용하기 위해 각 지표와 혼합된 지표 모두에 값을 준다. 예를 들어 환경적·사회적·경제적 지표가 함께 집합되어 있을 때 세 파트에 각각의 값을 주고, 각 두 파트의 콤비네이션에 값을 주고, 또 세 파트 모두의 콤비네이션에 값을 주는 식이다. 그렇게 하여 이 집합의 모든 경우의 수에 따른 결과를 얻을 수 있다.

그런 다음 산출된 값을 통합해 하나의 지속가능성지표를 찾는다. 이때 최종값이 각각의 값에 의해 결정되는 한계가 있기 때문에, 여기에 민감도 분석법을 적용한다. 결정권을 가진 지표에 변화된 정도를 적용하는 것이다. 이는 지속가능성을 보여준다. 예를 들어 한 지표가 경제 수준과 교육 수준이 높고 사회적으로도 인정받았지만 환경적 기

준이 매우 낮다면 지속가능성이 없는 것으로 나타난다. 이렇듯 변화된 정도를 적용하면 최종 결과 역시 바뀐다. 이것은 정책입안자가 이용하기 위해 개발된 것으로 그가 속한 국가와 상황에 따라 지속가능성을 변형하기도 한다.



마크 프리드먼

미국 재정정책연구원장

결과에 기초한 책임(Result-Based Accountability, RBA)은 주민 책임과 실적 책임으로 구분된다. 주민 책임은 지리적인 영역, 즉 지역사회, 도시, 군, 지방 또는 지역적 위원회 영역, 주 또는 국가에서의 삶의 질에 관한 것이다. 주민의 삶의 질의 발전을 이루려면 광범위한 협력자들의 참여를 요한다. 어떠한 기관 또는 정부 수준도 삶의 질에 대한 단독 책임을 질 수는 없다. 삶의 질 향상을 위한 공동협력은 서로 다른 시스템과 서로 다른 문화를 넘나드는 함께 하는 작업의 새로운 방식들을 필요로 한다.

제3차 OECD 세계포럼 발표 논문 중에서

# 3

## 새로운 정책을 위한 정책입안자에 대한 책임 부여\*

사회 발전이 주민의 삶의 질을 향상하는 방향으로 이루어진다고 해도 그 과정은 정책을 집행하는 정부에 의해 주도된다. 정부의 정책입안자들이 어떤 정책을 개발하고 집행하느냐에 따라 그 사회의 발전 과정 향방이 달라진다. 따라서 사회 발전을 측정하고 그 측정 자료를 토대로 정책을 개발하는 정책입안자들에게는 커다란 책임이 부여된다. 그 책임은 단순한 도덕적 의무에 그치는 것이 아니라 결과에 기초한 책임이

-----  
\* 제3차 OECD 세계포럼, 마크 프리드먼(Mark Friedman) 미국 재정정책연구원 원장의 발표 참조.

라는 개념에 기반한 지표 개발로 측정의 대상이 될 수 있다.

‘결과에 기초한 책임(Results-Based Accountability, RBA)\*’은 자료를 행동으로 바꾸는 단계별 방법을 제공하는 토대이다. 삶의 질의 조건들(결과)과 함께 시작하면, 기관과 기관 간 공동 협력을 통해 지표들을 식별하고, 추세를 생산하고, 최고의 실행 방법을 찾아내 시행되는 과정에서 주시 받으면서 계속적으로 전략이 개선되고 행동계획과 예산을 개발할 수 있다.

OECD의 노력 덕분에 많은 국가들이 국민의 웰빙에 관한 넓은 범위의 자료를 가지고 있다. 이에 따라 대부분의 정부 그리고 비정부 서비스들은 말 그대로 자료에 파묻혀 있지만 자료 이용의 좋은 사례는 놀라울 정도로 드물다. 이에 대해서는 여러 가지 이유가 있다.

첫째, 기관들은 자료의 중요도에 따른 우선순위를 정하는 일을 제대로 하지 못한다. 모든 것이 중요하다면 결국 중요한 것은 아무것도 없는 셈이다.

둘째, 기관들은 자료의 역할에 대해 제대로 이해하고 있지 않다. 자료가 더 높은 목적을 위한 것이라고 생각해야만 자료의 우선순위를 정할 수 있다.

셋째, 기관들이 도입한 계획과 관리 틀은 불필요하게 복잡하고 사용하기 어렵다. 관리자들과 증역들은 발전과 자료의 사용을 일상적인 기

---

\* 영국과 오스트레일리아에서는 Outcomes-Based Accountability (OBA)으로 쓴다.

관의 관리로부터 떨어진 특화된 기술적 문제로 다루는 경향이 있다.

RBA를 활용하면 직접적으로 이러한 문제들을 해결할 수 있다. 그것은 삶의 질에 관한 언급만으로도 상위의 목적을 분명하게 논할 수 있다. 따라서 자료의 우선순위를 정하는 데 필요한 상식적인 방법들을 제공한다. 그리고 가장 중요한 것은 그것이 관리자들과 중역들과 공동체 파트너들에게 서비스 실적과 공동체적 삶의 질 개선을 추진하기 위해 그들의 바쁜 일정 속에서 사용할 수 있는 자료 도구 세트를 제공한다.

RBA는 언어 훈련과 함께 시작한다. 만약 언어 훈련을 받지 못했다면, 생각하는 훈련을 받지 못한 것과 같다. 사회적 변화의 매우 복잡한 내용에 관한 분명한 의사소통을 위해서는 다섯 가지 정의가 필요하다. 이들 정의들에 관해 중요한 것은 그 다섯 가지 생각 사이의 구분이지 이러한 생각들에 꼬리표를 붙이기 위해 쓰인 특정한 단어들이다.

‘결과’란 어린이, 성인, 가족 그리고 지역 사회를 위한 웰빙의 현황이다. 결과는 안전한 지역사회, 사회적으로 소속된 가족, 깨끗한 환경 그리고 풍요로운 경제 등을 포함한다. ‘지표’란 결과의 성취를 수량으로 나타내는 척도이다. 예를 들어 실업률은 풍요로운 경제를 수량으로 나타내는 것을 도와준다. 노숙률은 사회적으로 소속된 가족을 수량으로 나타내는 것을 도와준다.

‘실적 척도’란 어떤 프로그램, 기관 또는 서비스 시스템이 잘 작동하는지를 말해주는 척도이다. RBA는 실적 척도를 위해 단순한 세 가지

부분으로 된 카테고리화 기술을 사용한다. 우리가 얼마나 했는가(예를 들어, ~을 제공), 우리가 얼마나 잘 했는가(예를 들어, 몇 퍼센트 시의적절한 서비스인가), 더 잘 살게 된 사람이 있는가(예를 들어, 몇 퍼센트의 개선을 보였는가) 등이다. 또한 ‘방향 선회’란 옳은 방향으로 기준선 또는 추세선을 돌리는 것을 말한다. ‘전략’이란 사리분별에 맞는 방향 선회의 기회를 갖는 행동의 적절성을 말한다.

RBA는 주민 책임과 실적 책임 사이를 근본적으로 구분한다. 주민 책임은 지리적인 영역 즉 지역사회, 도시, 군, 지방 또는 지역적 위원회 영역, 주 또는 국가에서의 삶의 질에 관한 것이다. 주민의 삶의 질이 발전을 이루려면 광범위한 협력자들의 참여를 요한다. 어떠한 기관이나 정부도 삶의 질에 대해 단독으로 책임질 수는 없다. 삶의 질을 위한 공동 협력은 서로 다른 시스템과 서로 다른 문화를 넘나드는 함께 하는 작업의 새로운 방식들을 필요로 한다. 많은 나라에서 그러한 공동 협력은 이제 성공적으로 RBA를 사용해 긴요한 삶의 질 지표들에 대해 방향 선회를 해왔다.

반대로 실적 책임은 정부, 그리고 비정부적 서비스들이 얼마나 잘 이루어지고 그들의 고객들의 삶에 차이를 만들어주고 있는지에 대한 것이다. RBA는 어떠한 서비스를 위해서든 가장 중요한 실적 척도를 식별하는 데에 쓰는 다섯 단계의 방법을 제공한다. 기관 관리자들과 중역들은 일곱 가지 RBA 질문들을 사용해 매달 또는 매 사분기마다



실적을 주시하고 개선하고 있다.

RBA는 오스트레일리아, 캐나다, 칠레, 아일랜드, 이스라엘, 몰다비아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이 그리고 영국을 포함하는 전 세계 곳곳에서 성공적으로 사용되어왔다. 그것은 OECD 회원국들에게 지리적 경계를 넘고 서비스 시스템 차이와 문화의 차이를 극복하고 함께 일하는 일반적인 방식을 제공하여 시민들의 삶에 차이점을 만들 수 있다. RBA는 자료를 전문가들의 전유물로 생각했던 기관들에게 자료란 모두가 이해하고 사용할 수 있는 것이란 점을 보여주고 있다.



## 권태신

한국 국무총리실장

OECD 세계포럼은 GDP뿐만 아니라 이를 초월하는 사회 발전상을 측정할 수 있는 새로운 지표를 어떻게 발전시켜나갈 것인가, 그리고 이를 어떻게 정책으로 반영·활용할 수 있을 것인가를 토론하는 세계적인 장입니다. 지난 이틀 동안 세계가 어떻게 발전하고 있는지를 토론했습니다. 그리고 이러한 발전상이 GDP를 넘어서 국민의 복지와 생활 수준을 반영하는 것이어야 한다는 것에 동의했습니다. 또한 새로운 측정 데이터들이 국민의 생활 수준 향상에 실질적으로 반영되기 위해 어떻게 정책적으로 활용할 수 있을 것인가를 토론했습니다.

이제 새로운 정책, 행동양식, 제도라는 주제를 가지고 공사업 기관들이 어떠한 대중적 정책을 통해 국민의 생활 수준 향상을 보다 실질적으로 실현시킬 것인가를 논의할 것입니다. 특히 사회적·경제적 발전을 측정하기 위해서는 어떠한 정책이 실행되어야 하는지, 그리고 각 기관들이 측정된 데이터를 가지고 어떻게 활동을 평가할 수 있을 것인가에 중점을 둘 것입니다.

제3차 OECD 세계포럼 발언 중에서

# 4

## 새로운 정책의 성과를 통한 행동양식의 변화

OECD 회원국을 비롯한 세계 각국의 사회 발전을 위한 정책들이 수없이 개발되고 있지만 국민의 삶의 질이 향상되어 행복한 단계에 이르렀다고 할 수는 없다. 전 세계적으로 삶의 질을 알 수 있는 지표를 개발하고 그를 통해 사회 발전 정도를 측정해 그것을 바탕으로 새로운 정책을 개발하고 집행하여 성과를 내는 과정에서 사회는 더욱 발전할 것이다. 사회 발전을 위한 각국의 다양한 정책들이 어떻게 성과를 내고 그 성과가 인류의 행동양식에 어떠한 변화를 갖고 오게 되는지 살펴보자.

## | 윤리와 경제의 만남, 복지사회의 정의 |\*

경제학자들은 우리에게 웰빙(Wellbeing)이라는 개념을 소개했다. 하지만 개개인의 복지를 측정하고 또 개개인의 복지를 서로 비교하기는 매우 힘들다. 인간의 삶을 바꾸어놓은 중요한 세 가지의 변화 요소가 있다. 첫째, 인간의 주요 활동은 농업이었지만 현재는 더 이상 그렇지 않다는 것이다. 이러한 변화의 결과로 환경 문제가 나타났고, 더 이상 우리가 미래에 어떠한 자연환경에서 살게 될 것인지 확신하지 못한다. 둘째, 전통적인 농업사회에서는 사회나 경제가 대체로 정적인 혹은 추측 가능한 상태였다면, 현재는 훨씬 더 다이내믹한 성격을 띠게 되었다. 경제적 수준은 향상되었을지 모르나 다이내믹 경제는 불확실성을 가중시켰다. 셋째, 이러한 변화에서 가장 최근의 증거는 아마 세계화 일 것이다. 세계화 현상 중에는 합리적으로 컨트롤할 수 없는 요소들이 많이 있다.

아민 말로프(Amin Maalouf)가 지적했듯, 우리는 이제 규칙이 없는 세계에 살고 있다. 규칙은 인간의 행동에 확실성을 부여하는 요소이며, 불확실성의 중요한 요소 중 하나는 가치 시스템의 붕괴이다. 사회는 점점 규칙을 인정하기보다는 개인의 공공기관에 대한 불신, 개인의 경제와 금융 시스템에 대한 불신이 증가하고 있다. 시장의 신뢰 가치를 평가하기는 무척 어렵기 때문에 혜택, 신뢰, 사회적 단결은 경제와 불가

\* 제3차 OECD 세계포럼, 안토니오 마르자노(Antonio Marzano) 국제노동사정기구연합 의장의 발표 참조.

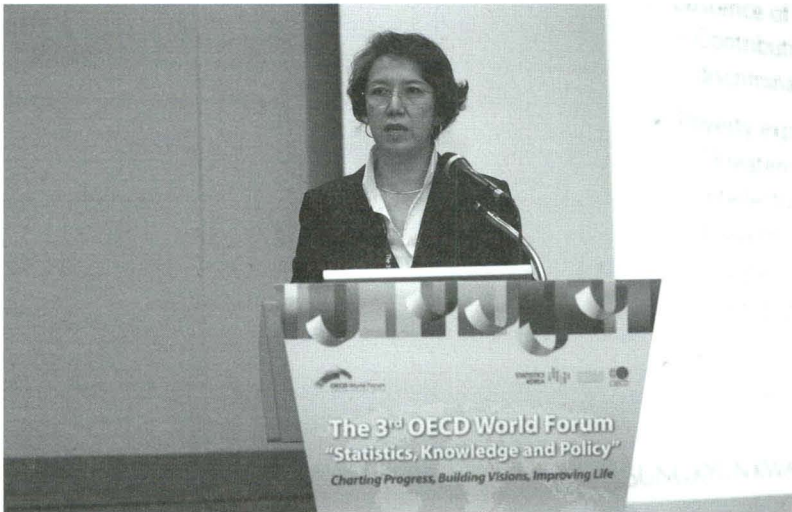
분의 관계에 있다. 이 세 가지 역사적 변화는 사람들로 하여금 인간의 삶의 질이라는 개념에 대하여 새로운 관심을 가지게 했으며, 불확실성이라는 개념에 관심을 갖게 만들었다.

사회의 변화와 삶의 질의 변화를 측정할 수 있을 것인가에 대한 방법론은 반드시 필요하지만 변수와 관련 지표가 객관적이지 않고 주관적일 위험이 있다. 연구자의 개인 성향이나 선호도가 주관적으로 반영될 수 있다는 것이다. 변수의 특정 선호를 삶의 질을 향상시키는 도구로 사용하게 된다. 삶의 질을 측정하는 데 있어 이러한 변수의 특정 선호도를 피할 수 있는 유일한 방법은 변수를 공동체에서 지정하고 공동체의 의견을 바탕으로 통계를 측정하는 것이다. 개념의 핵심은 자연적으로 소개되는 것이 이상적이며, 정책은 삶의 질에 대한 문제점을 해석할 능력이 있는 현명한 정치적 계층에 의해 실행될 필요가 있다. 이런 의미에서 민주주의는 삶의 질 향상에 앞서가는 방법이라 할 수 있다. 물론 정치권이 삶의 질 향상에 대한 대중의 요구를 제대로 해석해야 한다.

불확실성에 대해서는 기본적인 규칙이 형성되어야 한다. 불확실성은 삶의 질을 측정하는 데 가장 큰 적이다. 삶의 질은 첫째, 국가 수입을 증대시키고 불황의 피해를 줄이며, 이를 해결할 수 있는 능력에 대한 신뢰에 좌우된다. 둘째, 불확실성은 신뢰의 부족에 좌우된다. 비효율적인 행정은 안전과 가치, 기본적인 물품과 서비스의 획득, 법에 관한 확실성 등에 부정적인 영향을 끼치게 된다. 따라서 실업자·이민자·

노인 문제 등에서 경제적 불확실성을 발견하게 되고, 일반인의 행복보다는 힘 있는 자의 혜택에 관심을 집중하게 된다. 나아가 시장에서는 그 혜택을 중요하게 여기게 된다.

또한 불확실성은 개인에게는 인생의 프로젝트를 형성하는 어려움을 겪는 데서, 정치집단에게는 장기적 프로젝트를 형성하는 어려움을 겪는 데서 발생한다. 문제는 장기적 계획이다. GDP 분포에 문제가 있다는 말은 삶의 질에도 문제가 있다는 말과 같다. 전 세계적으로 삶의 질은 같지 않다. 그렇다면 문제는 공공기관과 사설기관 사이에서 어느 기관이 불확실성의 문제점을 극복하는 데 효과적인가 하는 것이다. 국가 아니면 시장을 선택해야 하는 전통적인 고민에 또다시 봉착하게 된다. 삶의 질 향상을 측정하는 가장 효과적인 방법은 이 두 기관의 협력에 의해



이루어진다. 많은 공공기관의 노력이 있어왔지만, 개인저축, 위험보험, 개인사유 보장 등과 같이 사설기관의 노력도 있다. 그런가 하면 사설기관을 통해서서는 이를 수 없는 공공기관의 노력도 많이 있다. 예를 들어, 빈곤에 대한 저항에는 공공기관의 노력이 많이 필요하다.

이에 대해 세계적으로 데이터와 지표를 개선하고 GDP를 완성하기 위해 여러 국제적인 기관이 노력해왔다. 이탈리아는 이 점에 있어 여러 가지 과정을 겪어왔으며, 다음 단계로 넘어가야 할 시기이다. 이탈리아는 사회 발전을 측정하기 위해 이탈리아 경제노동이사회를 구성했다. 이러한 이탈리아의 노력이 다른 국가들에서 기관들과의 협력으로 거듭날 것으로 기대된다.

불확실성이 삶의 질 향상에 가장 큰 적이라면, 통계청의 주요 업무는 불확실성의 요소를 측정하는 일이 되어야 할 것이며, 정부의 정책 수행에서 불확실성을 없애거나 줄이는 것이어야 한다.

## | 정책의 지속성과 투명성 |\*

사회 발전을 이루려는 노력은 국가를 경영하는 정부의 책임 하에 진행된다. 그것은 정부의 정책으로 발현되는데, 지속적인 사회 발전을 위해서 추진되는 정책 또한 지속성을 지녀야 하고 그 집행 과정이 투명하고 사회적 합의를 바탕으로 진행되어야만 한다. 남아프리카 공화국의

\* 제3차 OECD 세계포럼, 옴 콜린스 샤반느(Ohm Collins Chabane) 남아공 성과평가부 장관의 발표 참조.

예를 통해 정책의 지속성과 투명성이 어떤 것인지 살펴보자.

2009년 5월 남아공 대통령 선거에서는 두 가지의 주요 포트폴리오가 제출되었다. 이 포트폴리오를 만들게 된 동기는 남아공 정부가 국민에게 봉사하고 사회문제를 해결하고자 하는 노력에도 불구하고, 정책결정자와 정책, 실행, 그리고 국민의 염원 사이의 간격이 점점 깊어간다는 것, 그리고 그 간격이 갈수록 백인 중심이 되어간다는 것을 통감한 데서 기인한다.

이 포트폴리오의 주요 기능은 사회의 기대가 무엇인가 그리고 어떠한 사회를 만들고 싶은가에 대한 국민적 합의점을 만들고, 이를 통해 일반 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이었다. 그리고 정책의 성과를 모니터링하고 평가할 수 있는 정부 내 행정적 수용력을 증대할 수 있도록 기본 시스템을 만들어 일반 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이었다.

민주주의 성립 이후 지난 15년 동안 남아공 정부와 공공기관은 교육과 건강, 사회 전반의 문제점을 고쳐나가면서 저소득층 국민에게 집을 제공하고, 저소득층을 위한 사회보장기금을 마련하는 등 많은 노력과 예산을 들여왔다. 그러나 공립기관의 이러한 노력에도 불구하고 여전히 저소득층의 삶의 질을 향상시키는 데 어려움을 겪고 있다. 그렇기 때문에 공공기관과 사설기관의 관계가 매우 중요한 문제로 대두되었다.

예산을 투자하기 위해서는 목표를 설정하는 데 있어 문제가 무엇인가를 우선 판단해야 하는데, 객관적인 목표를 설정하는 데 어려움을



겪었다. 남아공에는 데이터를 수집하고 정부를 도와 정책 제안을 해 줄 의무가 있는 여러 공공기관이 있음에도 불구하고, 사설기관과 공공기관이 가지고 있는 공공자료, 특히 정부가 일반 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 자료를 공유하는 데 문제가 있었다. 일반 국민의 삶의 질 향상에 끼치는 영향의 관점에서 보면, 정부는 지속적으로 데이터를 수집하고 대중에게 제공하지만 일반 국민의 문제를 해결하기 위해 누구에게 어떠한 방법으로 정보를 제공하고 활용할 것인가에 대해서는 고려하지 못했다. 이러한 이유 때문에 정부의 정책의 집행과 성과를 평가해야 할 필요성을 느끼게 된 것이다.

남아공 정부는 우선, 무엇이 남아공 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는지 그 결과에 중점을 두고 있다. 그리고 이러한 긍정적 결과를 위해 공공기관의 수용력을 어떻게 만들 것인가에 중점을 두었다. 이것은 여러 기관에게 배정될 기금과 예산책정 우선순위 결정에 중요한 요소가 된다. 교육, 건강, 안전과 안정 등을 검토한 결과 아주 세부적인 분야와 결과에 관심을 갖지 않고는 남아공 일반 국민의 삶을 변화시킬 수 없다는 것을 알게 되었다. 중요한 것은 이 모든 부분에 대하여 국민의 동의가 있어야 한다는 것이다. 그렇기 때문에 정부와 정책결정자, 그리고 공공기관과 그들이 만든 정책의 영향을 받을 국민 사이의 파트너십 형성이 중요하다.

국민의 삶의 질 증진에 있어 민주주의 개혁과 공공기관의 노력을 분

리할 수 없다. 또한 국민의 삶의 질을 향상하고자 하는 정부의 프로그램을 행동에 옮기고 예산을 집행하는 실행자에게 책임이 있다는 것을 확실히 하는 것이 중요하다. 이러한 책임 있는 정책 없이는 가진 자와 못 가진 자, 혹은 정부와 국민의 간격이 점점 커지게 된다. 성과 평가 시스템을 구축하고 실행해나가기 위해서는 엄청난 노력과 시간이 투자된다. 그러나 남아공 대통령은 이러한 평가정책을 문화로 정착시키는데 큰 의미를 두고 있다.

결론적으로, 여러 분야에서 정보를 수집해 정책결정자들의 정책 수립을 도와주는 기관들은 중점을 재조정해야 한다. 특히 새로운 다이내믹과 사고에 관한 지식, 데이터를 수집하는 방법, 이러한 데이터를 일반인과 공공기관이 쉽게 접근할 수 있는 새로운 방법을 모색하고, 정책결정자가 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방향으로 정책을 전환하는 데 도움을 주어야 할 것이다. 어떠한 관점에서 정책을 결정하고 실행해나가야 국민의 삶의 질 향상을 촉진할 것인가에 집중하기 시작하면 장기적인 관점에서 가난과의 싸움, 노동자와 지방민에 대한 불평 등의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

## | 경제적 사회적 변화에 대한 보다 나은 측정 |\*

통계는 우리에게 문제가 무엇인가를 보여준다. 그러나 측정 과정을

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 레베카 블랭크(Rebecca Blank) 미국 상무부 차관의 발표 참조.

거치지 않고는 사회에 눈에 띄는 문제가 되지 못한다. 즉, 숫자나 규모, 대상 등과 같은 측정 자료 없이는 문제를 논의하기도 어렵다. 데이터가 없이는 정책이 어느 방향으로 나아가야 하고, 어떠한 영향을 미치는지와 같은 평가를 내리기도 어렵다. ‘증거에 입각한 정책’이라는 말이 요즘 유행하지만, 어떤 형태든지 증거가 없이는 정책을 꾸려나갈 수 없다. 따라서 사회적·경제적 안녕을 위해 정확하고 널리 사용 가능한 측정방법이 필요하다. 불확실성이 발생하는 시기에 무엇이 변화하고 있는지, 어떤 그룹이 변화하고 있는지 등을 측정하는 것이 매우 중요하다.

새로운 통계 자료를 확보하는 것도 중요하지만, 이미 존재하고 있는 자료를 개선·활용하는 것도 중요하다. 단기간에 결과를 얻을 수 있기 때문이다. 새로운 데이터 수집도 매우 유용하다. 예를 들어, 한 사람, 한 가족, 한 기관을 지속적으로 조사해 무엇이 변화하는가를 관찰하는 것은 매우 유용한 자료가 될 수 있다. 어린이가 어떻게 성장하고 나이가 들면 어떤 변화가 생기는가 하는 것 등이 그 예가 될 것이다. 또 하나는 시간 활용 자료인데, 정부가 활용하기에 매우 유용한 데이터이지만 아직 많은 정부가 활용하고 있지 않다. 사람들이 그들의 시간을 어떻게 사용하는가는 그들이 어떤 결정을 하고 무엇이 그들에게 중요하며, 그들이 어떻게 가정 혹은 직장에서 타인과 관계를 유지하는가를 볼 수 있는 자료가 된다.

문제는 이미 확보하고 있는 정보를 활용하지 못하고 있다는 것이다. 한

국가는 복지 분야에 있어 교육청·보건청에서 각종 자료를 수집하고 있고, 형법에 관한 통계 자료와 수입 및 생산 통계를 수집·확보하고 있는 기관이 있다. 그리고 이러한 자료들은 흔히 서로 독립적으로 존재한다. 복지를 측정할 수 있는 방법은 바로 이미 확보하고 있는 정보를 보다 효과적으로 활용해 전체적인 스토리, 즉 그들의 삶의 질을 측정하는 것이다. 이는 보다 지속적으로 측정해야 한다는 의미일 수 있다. 예를 들어, 미국에서는 형법에 관한 통계 자료를 인종과 민족에 따라 분류하고 있다. 이러한 경우 자료를 대조 검토하여 비교하기가 힘들다. 때로는 다른 자료들을 매치해야 한다. 많은 경우 교육 통계와 보건 통계를 따로 보는 것보다는 교차 비교한 자료를 조사하는 것이 매우 유용하다. 예를 들어, 누가 교육 수준이 낮고 의료보험 혜택을 받지 못하는가를 교차 비교하기 위해 이미 존재하는 데이터를 매칭하고 비교하는 방법을 개발해내는 것이다. 따라서 삶의 질을 향상하기 위한 측정방법으로 이미 존재하는 데이터를 보다 효과적으로 활용하는 것이 중요하다.

또 다른 문제는 어떻게 이 데이터를 종합하고 유용한 통계로 만들어 낼 것인가이다. 중요한 것은 이러한 데이터를 어떻게 해석할 것인가, 또는 여러 자료를 토대로 어떠한 통계 자료로 만들어 낼 것인가 하는 것이다. 즉, 행복이나 만족과 같은 개념처럼 가난이라는 개념도 측정할 수 있는 방법이 있고, 이러한 측정 방법을 바탕으로 통계 자료를 해석해나가는 것이 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 효과적이다.

국가 차원의 통계청은 책임이 막중하다. 국가 통계청은 기금을 증가시키는 등, 국민의 삶의 질 향상을 위해 보다 넓은 차원의 데이터 수집과 통계 자료 형성을 위해 노력해야 할 것이다. 이는 자료를 수집하는 일을 넘어서는 정치적인 노력의 필요성을 의미한다. 즉, 복지 증진에 대한 데이터 수집의 중요성에 대해 어떻게 국민과 대중의 관심과 후원을 받을 것인가를 고민하는 일이 필요하다. 그러기 위해서는 언론과 커뮤니티, 공공기관과의 대화와 설득, 교육을 통해 이러한 자료 수집의 중요성을 끊임없이 확인시켜야 한다. 그러나 대부분의 통계청은 이러한 정치적 문제에 큰 목소리를 내지 못한다. 따라서 국민적 도움과 후원이 적극적으로 필요하다.

### | 바람직한 사회적 변화를 위한 복지, 정보, 권력, 기관 |\*

복지운동이 시작되는 저소득층 커뮤니티에 속한 사람들은 복지가 무엇인가라는 질문에 대해 수입, 생활 수준, 여가 활동, 안전, 확실성, 보금자리와 같은 일반적인 답을 했다. 그 중에는 복지를 긍정적인 가치를 갖는 것, 긍정적인 자신의 모습, 존엄성, 평화, 정신세계 등이라고 대답한 사람도 있었다. 복지는 선택할 수 있는 능력과 그것을 선택할 수 있는 자유를 즐기고, 가족 등 관계를 형성하고 타인을 책임지는 것이 될 수 있다.

\* 제3차 OECD 세계포럼, 로저 리카포트 (Roger Ricafort) 옥스팜 홍콩 대표의 발표 참조.

여러 정보를 단순화·도표화한 결과 복지는 비교적 안정적인 삶을 유지하면서, 자신감과 자존심을 가지고 있는 것이라는 결론을 얻었다. 복지는 이러한 여러 요소들이 혼합되어 균형을 이루는 것이다. 특히 복지의 경험은 가족, 커뮤니티 등에서 이루어져야 한다.

또 다른 논점은 복지 개념을 형성하는 요소에 모아지고 있다. 문화, 정치적 환경, 육체적 환경 등 여러 가지가 있지만, 정보와 기관(조직)은 그 중에서도 중요한 요소들이다. 인도 출신의 문화인류학자 아르준 아파두라이(Arjun Appadurai)는 인간의 갈망할 수 있는 능력이 복지의 매우 핵심적인 요소라고 했다.

방법론적인 측면에서 경험을 통해 얻은 정보를 개인이나 커뮤니티와 대화할 수 있는 방법이 절실히 요구된다. 그러나 커뮤니티나 가정에도 일종의 권력 관계가 형성되어 있어 어려움이 있다. 이 점은 매우 중요한 요소인데, 그 이유는 한 커뮤니티에서 누구의 목소리나 염원이 정책에 반영되는가, 혹은 타인과 어떠한 사안에 대해 협상하는 것의 중요성을 일깨워주기 때문이다. 실제적으로 복지를 획득하기 위해서는 여러 가지 협상의 기술이 필요하다.

정보의 측면에서는 정보접근성이 매우 중요한데, 여기에는 정보 이동 채널, 실질적 접근과 가상적 접근 등 세 가지의 중요한 요소가 있다. 예를 들어, 남아공은 세계에서 가장 빠른 이동통신망을 가지고 있는 국가 중 하나이지만 인구의 절반 이상이 전화를 한 번도 사용해

본 적이 없다. 다른 요소는 단순성이다. 정보접근성이란 사람들이 쉽게 정보를 얻어서 활용할 수 있도록 하는 것이다.

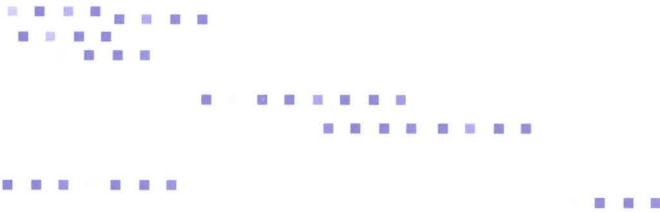
기관의 측면에서 논하자면, 이는 여러 가지 기관의 연관성을 확대하고 관계를 확장시켜나가야 한다. 옥스팜은 현장에서 얻은 정보를 정책에 반영하도록 정책결정자나 기관과 의사소통 하는 일을 한다. 기관 운영의 투명성과 개방성은 정보의 사용과 운영에도 도움이 되지만 시민의 참여도 장려한다.



# 4장

변화하는 세계, 미래를 준비하는 사회

- 발전의 증거들이 변화를 촉진시키는가?





앙헬 구리아

OECD 사무총장



우리는 행복을 단지 물질적인 발전 측정 지표를 개선하려는 것으로 생각하는 대신 사람들이 진정으로 필요로 하는 것을 파악하고 이를 충족시키기 위해 노력해야 한다. 만일 그것을 행복이라고 충분히 간주할 수 있다면 이 점을 간과할 수 없다.

사람들의 삶에서 필요한 것은 경제적인 자원만 있는 것이 아니다. 행복을 제대로 파악하기 위해서는 개인의 기대치와 만족 수준도 측정해야 한다. 그들이 직장에서 얼마나 많은 시간을 보내는가? 능력 수준은 어떠한가? 대인 관계는 어떤가? 정치적 목소리는 낼 수 있으며, 공적 생활에 참여하고 있는가? 핀란드 사람들은 세금을 63%나 내면서도 행복해한다. 그들이 자신들이 낸 모든 세금에 대해 보상 받으리라는 기대를 갖고 있기 때문일 것이다.

제3차 OECD 세계포럼에서 행한 연설 중에서

# 1

## 질병 없는 사회\*

-보건

인류 사회의 발전을 위해 가장 시급한 과제 중 하나는 개발도상국의 보건을 개선하는 것과 이를 위한 자금 조달을 확대하는 일이다. 현재 개도국의 질병에 대한 부담은 매우 높은 데 반해, 이들 국가가 세계 보건 총지출에서 차지하는 비율은 낮은 실정이다. 이러한 현실 인식 하에 개도국의 보건 개선 자금 조달을 위한 보건개발원조(Development Assistance for Health, DAH)도 최근 몇 년간 급격한 증가를 보이고 있

\* 제3차 OECD 세계모임, 프라툽 홍스라나공(Prathumg Hongsranganon) 태국 추라롱콘 대학 교수의 발표 참조.

다. 유엔 새천년개발목표(MDG)는 개도국의 보건 개선을 위해 MDG의 8개 추진 목표 중 3개를 보건과 관련된 것으로 정했다.

보건 정책을 기획하는 데 있어서 세계 보건의 공적 자원과 민간 자원에 대한 객관적이고 비교 가능한 종합적인 정보가 필요하다. 이러한 정보는 세계 보건 의제와 각국의 보건 프로그램을 효과적으로 모니터링하고 평가하는 것이 필수적인데, 현재 OECD에서는 회원국들의 공공·민간기관에서 원조하는 보건 지출금을 나타내는 국민보건계정 데이터를 정기적으로 작성하고 있다. 이와 관련하여 WHO에서는 1998년부터 국민보건계정 작성을 개도국으로 확대하는 작업을 추진하고 있다. 이는 분명히 중요한 노력이지만 하나, 보건 지출을 측정하는 방법과 데이터의 활용성 간에는 여전히 큰 격차가 존재하고 있다. 이러한 격차를 메우기 위해, 보건계량 및 평가연구소(Institute for Health Metrics and Evaluation, IHME)에서는 보건에 투입되는 보건개발원조(DAH)와 정부 및 민간 지출 부문의 주요 자금 조달 추이를 검토하고 있다.

## | 자속 경제의 태국 보건 분야에의 적용 |

태국의 40년에 걸친 제1차부터 제7차까지의 국가 발전 계획은 주로 ‘근대화’와 ‘발전 경로’ 패러다임에 초점을 맞추었다. 개발도상국인 태국은 농업과 공업 제품에 기초한 수출주도형 성장을 통한 물질적 편안함을 열망했다. 경제적 성장이 어느 정도 이루어진 반면 태국은 사회

적 퇴보와 천연자원의 착취와 남벌, 에너지의 높은 소비, 유해 화학 물질의 부적절한 대량 사용으로 얼룩진 환경에 봉착하게 되었다. 1997년의 아시아 경제 위기가 태국에 미친 영향은 태국이 대안적인 발전 패러다임의 필요성을 깨닫게 해준 것이었다. 50년에 걸친 농촌 지역 발전의 직접적인 경험으로, 태국 국왕은 주요 발전 경로의 문제들과 지역적 그리고 국가적 차원에서의 그것의 영향을 인식하고 태국에 자족 경제(Sufficiency Economy, SE) 철학을 도입했다.

태국의 제8차 국가 발전 계획은 인간 중심적 접근방법을 통해 변화를 가져왔고, 이는 제9차(2002~2006년)와 제10차(2007~2010년) 계획에서도 지속되었다. SE를 가정, 지역사회 그리고 국가 차원에서의 균형 있고 지속 가능한 성장을 목표로 하는 태국의 발전을 위한 토대로 적용했다.

#### ● 자족 경제의 전체론적 개념

자주 또는 자족 경제(SE)의 원칙에 기초한 균형 잡힌 발전에 대한 단계적인 접근법은 제9차 국가 발전계획 이후 국가 발전 토대로 적용되어 왔으며 세계화의 방향 속에서도 그 변화의 악영향으로부터 지역사회와 국가를 보호하는 패러다임으로의 전환을 뜻한다.

태국 국왕이 부여한 자족 경제의 철학은 중용의 전체론적 개념이며 사람들 간의 그리고 자연과의 상호의존을 인정한다. 사회적·자연적으로 적절한 상황에서 발전의 도래와 과정은 균형 잡히고 지속가

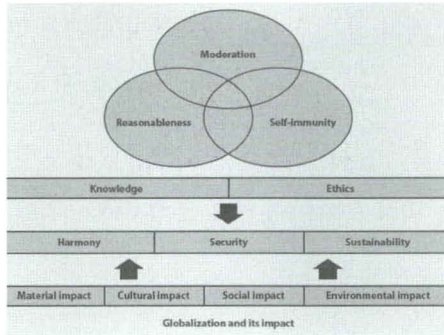
능한 발전을 목표로 할 수 있다.

자족 경제는 중용, 합리성(모든 형태의 행동에서 충분히 생각하는 것), 그리고 자가 면역 (내부와 외부의 충격으로부터 충분한 보호를 받을 필요성)을 통합시키는 반면 적절한 행동과 삶의 방식을 강조하는 철학이다. 정확한 지식, 돌봄, 상호 원조 그리고 공동 작업의 형태로 지식과 윤리의 적용을 요구한다. 이는 모든 분야 출신의 사람들을 가깝게 연결하는 고리를 만들고 통합하여 균형 있고 지속가능한 발전 그리고 세계화의 결과로 일어나는 비판적인 도전 과제들을 적절히 다룰 수 있는 준비 상태로 이끄는 긍정적이고 창조적인 힘을 키우는 데 목적을 두고 있다. <그림 1>은 자족 경제와 세계화의 상호작용을 보여준다.

태국 국왕은 개발이란 단계적으로 이루어져야 하며 국민들이 살아가기에 충분한 만큼의 재물을 갖게 되고 자기 자신에게 의존하게 되도록 좋은 기초를 쌓는 데에서 출발해야 한다고 강조했다. SE는 모든 차



〈그림 1〉 자족 경제와 세계화의 상호작용



자료 : 「태국 인간개발보고서 2007 : 자족 경제와 인간개발」 (방록 : UNDP, 2007), p.30.

원, 즉 가족, 지역사회 그리고 국가적 차원에서 매일의 삶을 사는 데 대한 지침으로서 적절하다.

가족 차원에서 각 개인은 매일의 삶에서 양심적이고 행복하고 기쁘고 중용을 지키는 삶을 살아야 한다. 사람은 자기 자신과 가족을 충분한 수준까지 부양하기 위해 적절한 직업을 가져야 하며 타인으로부터 부당이득을 취하지 않으며 관대해야 한다. 지역사회 차원에서 사람들은 활동에 협조해야 하고 지역사회의 의사 결정에 참여해야 하며 지역사회의 발전에 적절하게 기술을 적용해야 한다. 국가적 차원에서는 전체론적 개발 과정이 사회적, 경제적 그리고 자원 자본을 고려하는 균형을 창조하기 위해 추진되어야 한다. 중요한 것은, 생산은 수출을 위해서가 아니라 먼저 나라의 수요를 충족시켜야 한다는 점이다. 리스크가 낮은 부문을 장려하고 과잉 투자와 채무의 가

능성은 피해야 한다.

국가는 신중한 계획 절차에 따라 세계의 변화에 발맞추면서 천연자원을 책임 있는 방식으로 사용하는 한편 환경을 보존해야 한다. 또한 교육 체계와 전통적 지식과 같은 사회적 자본들은 국가의 필요에 적합한 혁신과 기술을 위한 국가의 능력을 증가시키기 위해 개발되어야 하며 경제적이고 단순해야 한다.

#### ● 보건 분야에서의 SE의 적용

SE 개념을 추구하기 위해서 보건 분야의 직원들은 건강관리 서비스 제공자로서의 자긍심, 영광 그리고 도덕성을 가지고 일해야 한다. 환자들에게 제공되는 서비스는 학문적 훈련을 통한 최고의 지식이어야 하며 정확해야 한다. 대신에 보건 분야의 직원은 좀 더 존경받고 그들의 직업에 더 많은 자부심을 가져야 하며 행복해야 한다. 환자들과 환자의 친지들은 기존의 건강관리 서비스에 합리적인 기대를 가지고 있으나 의학 기술이 모든 것을 해결해줄 거라는 기대할 수는 없다.

환자의 요구에 의한 약물의 과다 사용은 세계보건기구(WHO)가 정한 대로 합리적인 약물 사용으로 대체되어야 한다. 합리적인 약물 사용의 목표는 엄청난 국가적 과용을 줄이고 약물 사용의 부작용을 줄이며 약제 내성의 발전을 최소화하는 것이다. 장비와 인력 등 사용 가능한 자원들의 적절한 사용 역시 합리성을 취득하는 한 수단이다. 그

리한 합리성은 기술적 발전을 거부하지 않으며 전체 사회에 혜택이 돌아가도록 지혜롭게 사용할 것을 장려한다.

자가 면역을 증진하는 적절한 운동, 좋은 식이요법, 독성 물질이 없는 깨끗한 먹을거리, 맑은 공기, 정신적 스트레스의 경감 그리고 압, 사고, 심장병, 당뇨병과 같은 만성 질병과 고혈압으로 인한 사망을 줄이기 위해 오토바이 헬멧의 옳은 사용과 책임 있는 흡연과 음주 같은 적절한 건강 습관에 의한 보건 촉진이 포함된다.

지식이란 증거에 기초한 의학 또는 연구와 관련된 정책 결정을 통해 성공적인 결과와 자원의 알맞은 활용에서 얻는다. 우리는 건강관리 서비스 제공자, 환자들, 그리고 환자의 친지들이 보여주는 도덕성, 참을성, 끈기, 부지런함, 지혜 그리고 신중함 등이 훌륭한 서비스와 환자의 치료에 반영되었다.

#### ● 사례 연구

지식에 대한 강조와 함께 보건 분야에서의 SE의 적용을 보여준 탐리킷쿨(Visanu Thamlikitkul)의 연구 결과에서는 건강관리를 적절히 실행함으로써 정책 수립 및 집행 그리고 환자들의 건강에 영향을 미친다고 했다. 2004년의 더 나은 건강을 위한 지식에 대한 세계 보고서는 생물의학의 발견들이 다양한 정치적·사회적 맥락, 보건 시스템 그리고 인구집단별로 특별히 적용되기만 한다면 사람들의 건강 상태를



개선시킬 수 있다고 지적했다. 탐리킷쿨은 건강 정책과 실행 또는 기존의 지식이 유효하고 관련 있고 적용 가능한 지식으로 전환될 수 있다고 했다. 이 긍정적 과정은 궁극적으로 좋은 품질의 효과적·효율적이며 공평한 건강관리 정책으로 이끌면서, 증거 기반의 건강관리 정책을 수행할 수 있게 한다.

2001년 이후 태국 방콕에 있는 제3차 치료 병원인 시리라이(Sirirai) 병원은 ‘태국의 증거에 기반한 건강관리 정책을 추진하기 위한 지식관리 프로젝트’를 수행했다. 요로 감염증(UTI)은 유치요도도관을 사용하는 환자들 사이에 흔한 합병증이다. 소변 주머니의 잦은 교체는 환자가 요로 감염증에 걸리기 쉽게 하고 직원, 비용 및 플라스틱 쓰레기 처리 시간을 증가시킨다. 요로도관을 단기 사용하는 환자들에게 소변 주머니 교체의 빈도는 관련 자료를 지원받지 못하는 건강관리 직원 간에 논쟁의 씨앗이 되었다. 간호사 지침은 소변 주머니를 3일마다 교체하도록 권고하지만 감염 조정 위원회는 응급 치료에서 단기 유치요도도관의 삽입·유지와 연합된 감염의 예방을 위한 지침은 소변 주머니를 의학적으로 지시받았을 때에 교체해야 한다고 권고한다.

결국 시리라이 병원은 3일마다 소변 주머니를 교체하는 것과 교체하지 않는 것을 비교한 유치요도도관을 삽입한 입원 환자들 사이에 UTI의 발병률에 관한 무작위 제어 실험을 수행했다. 결과적으로 그 두 집단 사이에는 요로 감염증의 발병률에서 눈에 띄는 차이가 없었다. 그

결과 2002년 2월부터 전체 병원에 대해 시리라이 병원의 의학 교수단의 학장이 동의한 정책이 도입되었고, 2002년 7월 병원 감염의 예방과 조정에 대한 국가적 워크숍을 통해 감염 조정 간호사들에게 전파되었다. 이 결정으로 예산, 직원들의 작업 시간 그리고 플라스틱 쓰레기 처리 시간도 절약할 수 있었다.

탐리킷쿨은 지식을 근거로 알고 행동하는 것과 그렇지 않은 것의 격차는 개발도상국들의 건강관리 체계에서 흔한 일이며 지식 기반 세대는 지식과 건강을 위한 실천 사이의 격차에 가교를 놓는 중요한 척도라고 결론 내렸다.

개발도상국들의 책임 있는 기관들은 정책입안자, 보건 전문가 그리고 대중에 의해 채택된 결정은 증거에 기반한 문화를 개발하는 것뿐 아니라 격차를 줄이기 위해 전문적인 전달자 또는 조정자를 지원해주는 데에 좀 더 자원을 투자해야 한다.

SE의 궁극적 목표는 경제적·사회적 자원 그리고 천연 자원을 적절히 활용해 중도를 가는 발전으로의 접근법을 고려함으로써 균형 있는 지속 가능한 국가 성장을 이룩하는 것이다. 중용, 합리성 그리고 자가 면역의 세 가지 특징의 통합과 지식과 윤리의 두 가지 조건을 통합한 SE는 가정, 지역사회 그리고 국가적 차원에서 적용될 수 있다는 것과 그 원칙들이 보건을 포함하는 분야에서 인식과 정책 수행에 영향을 미친다는 것을 의미한다.



양수길

한국 국가경영전략연구원 원장

한국이 녹색성장을 채택한 3가지의 이유 가운데 첫째는 지구 온난화(Global warming)이고, 둘째는 현재 극한 상황까지 와 있는 에너지 위기이며, 그리고 현재의 산업이 미래에 맞게 성장할 수 없으며 새로운 도전이 필요하다는 것이다. 녹색성장은 한국의 신중 산업과 사업의 고갈됨이 없이 지속적으로 유지할 수 있는 힘을 줄 것이다. 녹색성장은 에너지 활용 능력과 환경 친화에도 영향을 매우 크게 미친다. 그리고 이런 정책들은 이후 국제적으로 환경에 대한 정책이나 방침이 수립될 때 큰 동력이 될 것이다. 녹색성장은 한국의 발전을 유지할 수 있는 방법의 하나가 될 것이다.

제3차 OECD 세계포럼세계포럼에서의 발표 중

## 기후변화와 저탄소 녹색성장\*

삶의 질 향상을 내포하는 미래지향적 사회 발전에서는 지속가능성이 매우 중요한 요소가 된다. 한국의 저탄소 녹색성장은 지속가능한 성장을 이루려는 정책적 목표이다. 한국의 저탄소 녹색성장정책의 입안 과정을 통해 지속가능한 성장이 어떻게 예견되는지 알아보자.

산업 발전이 이루어지던 시기에 경제 성장은 관계 당국의 염려를 불러일으켰다. 그 결과 최근 국제적인 환경 변화와 정치적인 사회민주주의의 개선이 이루어졌다. 그리고 환경보호를 위한 여러 대응책들이 소

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 양수길 한국 국가경영전략연구원 원장의 발표 참조.

개되었으며, 이로 인한 높은 질의 삶을 도모하게 되었다. 최근 정부는 국가 자체가 국제적인 기후변화 전략에 보다 직접적으로 활동할 것을 나라 안팎으로 강조하게 되었다. 이 모든 관심은 국가 정책에서 절대 필요한 요소가 되었으며, 이것이 바로 한국이 주도하는 녹색성장의 발전을 위한 목표인 것이다.

한국 정부는 3가지의 전략을 갖고 녹색성장의 발전을 꾀하고 있다. 첫째 기후변화에 대응하되 자립적인 에너지 정책을 확립하는 것이다. 둘째 새로운 성장 도구를 개발하여 기후변화와 다른 환경 요소의 완화를 이룩하는 것이고, 셋째는 삶의 질을 높이고 국제 사회에 공헌하는 것이다. 효과적인 녹색성장을 위해서는 모든 부서 간의 깊은 이해와 협조, 협력이 매우 중요하다. 물론 사설기관, 비정부 조직, 정부 조직, 그리고 사업 기관 사이의 협의가 매우 중요하다.

대통령 직속 녹색성장위원회는 2009년 2월에 구성되었으며, 모든 정부기관이 녹색성장 정책에 관해 협조·협력할 수 있도록 지원할 것이다. 2009년 1월 380억 달러 상당의 예산을 확보했으며 이 중 80%는 녹색성장에 사용될 것이며, 그 중 가장 큰 프로젝트로서 4대강 살리기를 2012년까지 마무리를 지을 것이다. 또한 녹색성장위원회는 2050년까지의 계획을 수립했으며, 2009년부터 5년간 녹색성장 계획을 실시하고자 하는데, 녹색성장위원회의 정당성을 모두에게 확인시키기 위해서 녹색성장 사업의 법령화가 중요한 역할을 할 것이다.

녹색성장 관련 법 개정안은 2009년 4월 의회에 제출되었다. 국가가 준비하는 50년 장기 계획의 추진 목표는 녹색공업, 산업의 녹색 변화, 녹색경제의 건축과 지상 수송을 위한 녹색화, 국민의 삶에 대한 녹색혁명, 그리고 마지막으로 녹색성장으로 세계적인 리더가 되는 것이다.

5개년 계획은 저탄소 사회를 구축하고 10대 녹색성장을 위한 정책을 시행하기 위한 것이다. 이 계획은 녹색성장의 장기적인 타 계획들을 준비하는 데 도움을 줄 것이며, 그러기 위해 정부는 840억 달러의 투자를 5년간 집행할 것이다. 이 예산 규모는 현 연간 GDP 중 2%를 차지하는 것이다. 녹색성장을 위한 투자를 통해 GDP의 성장을 보일 것이며, 실업률을 크게 줄일 수 있을 것으로 보고 있다.

한국 정부는 코펜하겐 협약에 서명했으며, G20, APEC 등 여러 분야



에서 활동을 개시하고 있다. 그리고 한국은 국제 협상에서 개도국 감축 활동 등록부(NAMA Registry) 국가들을 제안했다. 코펜하겐 협약에 참여하지 않았다 하더라도, 그 서약에 작성되어 있는 의무 부담 없이 자국의 연간 탄소 배출량 줄이기 운동을 실행할 수 있는 조건이다. 또한 한국 정부는 2020년 온실가스 완화를 위한 표준을 제시할 것이다.

국내적으로도 3가지의 다른 목표가 발표되었는데, 그 중 매우 중요한 목표였던 온실가스의 완화를 위해 이명박 정부는 2005년에 측정된 분량에서 4%를 줄이는 방안을 검토하고 있다(2009년 11월 17일 국무회의에서 확정됨).

국제적인 녹색성장을 유도하고 있는 한국 정부는 동아시아 기후변화 파트너십 프로그램(East Asian Climate Partnership Program)을 설립하여 녹색성장을 위한 투자를 강화하고 있다. OECD 또한 한국의 계획을 채택했으며, 정부는 APEC 기후 센터를 한국에 설립하도록 제안하고 있다.

한국이 녹색성장을 채택한 3가지의 이유는 첫째, 지구 온난화이고, 둘째, 현재 극한 상황까지 와 있는 에너지 위기이며 셋째, 현재의 산업이 미래에 맞게 성장할 수 없으며 새로운 도전이 필요하다는 것이다.

녹색성장은 한국의 신중 산업과 사업의 고갈됨이 없이 지속적으로 유지할 수 있는 힘을 줄 것이다. 녹색성장은 에너지 활용 능력과 환경 친화에도 영향을 매우 크게 미친다. 그리고 이런 정책들은 이후 국제적

으로 환경에 대한 정책이나 방침이 수립될 때 큰 동력이 될 것이다. 녹색성장은 한국의 발전을 유지할 수 있는 방법의 하나가 될 것이다.



## 이브 프랑세

경제활동에 대한 정치·윤리 연구 프로그램  
(Political and Ethical Knowledge on  
Economic Activities, PEKEA)



자본주의가 보내는 신호와 시민들의 희망 간의 모순은 최근 지역별로 심화되고 있다. 국내나 국제적으로 결정된 정책 방안의 이행 책임을 지는 선출 지방 정부 (Local Elected Government)는 이런 방안이 자신을 선출해준 시민의 바람과 얼마나 모순되는지를 깨닫게 되었다. 그리고 사회적 삶의 상태와 공공정책의 관계를 표현하는 지역 지표를 개선하기 위해 많은 계획이 시작되었다.

제3차 OECD 세계포럼 발표 내용 중에서

# 3

---

## 인류가 생각하는 삶의 질

앞에서 살펴본 바와 같이 행복이란 지극히 주관적인 감정이며, 삶의 질 향상이란 행복한 삶을 지향하는 것이다. 인류가 생각하는 삶의 질은 어느 한 가지가 아닌 복합적인 것이다. 여기서는 사회 발전이라고 하는 거시적 관점에서 삶의 질을 향상하려는 미시적 관점의 노력들과 그것을 측정하고자 하는 사례들을 살펴볼 것이다.

자본주의가 보내는 신호와 시민들의 희망 간의 모순은 최근 지역별로 심화되고 있다. 국내나 국제적으로 결정된 정책 방안의 이행 책임을 가지는 선출 지방 정부(Local Elected Government)는 이런 방안이 자신을 선출해준 시민의 바람과 얼마나 모순되는지를 깨닫게 된다. 그리고 사회적 삶의 상태와 공공정책의 관계를 표현하는 지역 지표를 개선하도록 많은 계획이 시작되었다.

#### ● 사회 지표의 기원과 이론적 기준

최근 수십 년 동안 국제적인 수준에서 부, 발전, 복지 등을 차별적으로 측정하고자 하는 요구가 크게 증가하고 있다. 이는 사회적 삶의 경제적·통화적 해석 그 이상이 필요한 것으로 해석된다. 『브룬트란트 보고서』와 리우 회의는 ‘의제 21’ 활동으로 주목받고 있으며 세계적·국가적·지역적 수준에서 정치적 의사결정의 중심에 사회적·환경적 가치를 고려하는 데 목적을 두고 있다. 또한 모든 수준의 정치적 활동에 시민 참여의 필요성을 주장하고 있다.

유엔개발계획(UNDP)도 상징적 개발지수인 인간개발지수(HDI)를 제안했으며 특히 프랑스에서는 국가 또는 지역 수준의 많은 프로젝트가 수행되어오고 있다. 최근 OECD의 「이스탄불 선언」은 이 문제에 대한

\* 제3차 OECD 세계포럼, 이브 프랑세(Yves Franchet) PEKEA 대표의 발표 참조.

새로운 추진력을 제공했다. 이는 특히 사회 지표의 측정과 비교의 어려움 때문에 혁신적인 접근방법에 소극적이던 전문직, 공무원, 통계학자 등 사이에서 많은 환영을 받았다.

일반적으로 사회 지표는 세 가지 기능을 만족시킬 수 있다.

- 의사결정을 위한 정보 기준
- 정책의 평가와 감사
- 전체적인 미래나 공동선의 정의와 그에 도달하는 방법의 연구

이 중 마지막 기능은 복지 상태를 측정하려는 경제학자들의 총체적 접근방법을 의미한다. 이 총체적 형태는 우선 선택된 부분에 대한 조화의 메커니즘으로 작용한다. 따라서 국가 또는 지방 선거에서 주기적으로 실시되는 투표는 정치적 선택의 한계에 이를 수 있다.

세 번째 기능을 충족하기 위해 실용적 접근방법에 의존하는데 이는 ‘거래적 성격’이라 말할 수 있다. 즉, 참여한 사회적 행위자가 함께 총체적 사회 가치를 정의한다. 따라서 적절한 ‘사회 지표’ 선정과정에 시민이 참여하는 정교하고 협력적인 절차가 요구된다.

사회 지표의 구조는 관련 행위자가 정의하는 문제 상황에서 나오게 된다. 행위자의 선택과 문제의 정의는 명확하지 않으며, 참여 민주주의의 절차와 접근방법이 요구된다. 행위자가 참여하는 사회 조사 절차는 다양한 관점에서 모순적이며 여러 이해관계와 직면하게 된다. 이 사회 조사는 비록 나중에 수정될지라도 절충이 가능한 의사소통 과정에 의

존한다. 이것이 거래적 접근방법의 기준이다. 행위자의 선호가 사전에 결정되거나 고정되지는 않지만 진행 과정에서 변경될 수 있다.

이러한 분석 방법은 사회 지표 개발에 대한 견고한 이론적 기준을 제공할 수 있다. 이는 아래 설명된 ISBET가 수립되는 기준이 되기도 한다.

● ISBET(Indicateurs Sociétaux de Bien Etre Territorialisés) 프로젝트

-지역복지사회지표

2007년에 시작된 ISBET 프로젝트의 1단계는 인간발전지표(HDI)를 지역 수준과 그 하위 지역 수준(부서, 주, 코뮌 등)으로 정교하게 다듬는 것이다. 이 지표는 나중에 GDP와 비교된다. 두 가지 지표 개발의 궁극적인 차이는 보다 집중적인 지역 정책에서 종종 구체적인 지표와 관련되기도 한다(예를 들면, 유아에 대한 지표). 이 과업은 프랑스 노르 빠 드 칼레(Nord-Pas de Calais) 지역의 지속적 경험에 의해 개발되고 있는데 지역의 선출기관과 협회는 함께 협조하면서 결과를 분석하고 논의했다.

2단계는 2009년에 시작되었으며 사회 복지 지표의 개발에 관한 것이다. 이는 유럽 의회의 방법론에 의존하고 있다. 앞서 언급한 대로 전문가 접근방법을 넘어 질적·양적 분석에서 시민을 참여시킨다. 여기에서 경제활동에 대한 정치·윤리 연구 프로그램(Political and Ethical

Knowledge on Economic Activities, PEKEA) 설치는 OECD 「이스탄불 선언」이나 유럽회의의 논리이며 공동그룹인 FAIR의 관점이다. 프랑스의 사회, 환경 및 경제 회의는 최근 ‘양적인 서비스가 질적 서비스에서 의미를 갖도록 시민 참여 방법 고안’을 필수적인 지속 가능 개발 지표로 고려하도록 했다.

시민과의 개발은 이 프로젝트의 시작이며 핵심이다. 이는 시민의 인식을 높이고 이와 같은 접근방법을 이해하도록 관련 지역의 모든 기존 채널과 대규모 의사소통 캠페인을 의미한다(시 위원회, 지역 언론, 전단 게재 등). 한 지역 기업이 이 프로젝트를 제시하고 논의하도록 참여했으며 지역 관계가 형성되어 사업, 노조, 농업 협회, 젊은 층과 노년층 등을 결집시켰다.

그 과정에서 일부 복지에 대한 공개회의도 열리고, 이질적 또는 동질적 실무자 그룹을 만들어 특정 지역에서 복지와 공유하는 차원을 정의한 후 전체적인 사회적 상황 지표들을 만들고 설문지도 작성되었다. 조사의 목적은 모든 지역민의 복지를 목표로 하는 공공정책의 정의와 개발에 참여하는 것이다.

공공정책에 대한 이 접근방법의 영향과 결과를 제시하기는 아직 이르지만, 지역 기관들의 높은 참여 수준을 이끌어내는 접근방법인 회의체로 관심이 고조되었다는 것은 가치가 있었다고 말할 수 있다. 또 다른 결과는 사회적 연결과 생성된 네트워크와 관련된다. 이 활동은 민

주적 절차와 지배형태의 갱신에 대한 요구도 비교 검토하며 둘 다 필수적인 문제로서 시민의 높은 인식 공유를 보여준다.

ISBET 프로젝트에 사용된 거래적 접근방법은 지역 지배 구조를 참여 방식을 통해 강화하고 변화시키려는 요구를 강조하고 있다. 이 방법을 보다 심화시키는 데 세 가지 측면을 고려해야 한다.

첫째, 사회 지표의 이론적 바탕을 튼튼히 한다. 경우에 따라서 각 개인의 웰빙을 합산한 것의 증가가 사회 전반의 삶의 질 향상과 항상 일치하는 것은 아니다.

둘째, 지역, 국가, 국제적 거버넌스 간 관련성에 대해 연구를 강화하고 네트워크들의 연결을 핵심 과제로 한다.

셋째, 네트워크(FAIR, CIC 등)를 통한 업무를 유지하여 이 문제에 직접적인 많은 그룹 간 활동을 공유하고 논의한다. 예를 들어 PEKEA는 OECD 및 CoE와 지난 10월 프랑스 렌(Rennes)에서의 토론을 통해 시민들과 사회적 지표 개발에 대한 방법론적 지침을 마련하였는데 FAIR 등이 주도하는 것과 같다.

## | 아동웰빙지표의 분류 | \*

사회 지표는 현 시대 상황을 기획하고 보고하는 핵심적인 방법이다. 정책입안자와 사회사업가들은 사회정책을 수립하는 데 있어 점

\* 제3차 OECD 세계포럼, 아셔 벤아리에(Asher Ben-Arieh) 이스라엘 예루살렘 대학 사회사업학과 교수의 발표 참조.

차 사회 지표에 의존하는 경향이 심화되고 있다. 최근 몇 년간 아동의 현황을 측정하고 분석하고자 하는 시도가 많이 이루어지고 있다.

하지만 아동 현황의 측정과 분석에 대한 많은 노력에도 불구하고 ‘사회아동지표’는 통일된 분류 체계를 갖지 못하고 있다. 때때로 ‘지표(Indicator)’는 통계적 측정 방법으로만 인식되고 있으며, 이론적 개념이나 지표와 다른 요소들 간의 관계성을 파악하고자 하는 노력은 부족한 실정이다.

아동지표의 개념을 이해하기 위해서는 다섯 가지 상호작용하는 맥락을 이해해야 한다.

〈그림 1〉 아동지표의 요소



첫째, 영향력 및 구조적 요인들(Influencing and Structural Factors)로 일련의 영향을 미치는 요인들은 아동지표와 상호작용한다. 여기에는 성(gender), 연령, 종교 및 각종 개인적 특성을 포함하는데 아동 웰빙은 아동의 발달상황과 환경과의 상호작용의 맥락에서 동시에 고려되어야



한다. 이때 환경이란 가족뿐만 아니라 친구, 이웃, 보건의료 시스템, 교육, 학교 등 일련의 사람들과 시스템이 포함된다.

둘째, 지표 이용자(Constituency)인 정책입안자들의 요구는 크게는 사회 지표와 작게는 아동지표를 개발하는 데 위의 요인들을 촉진하는 과정에서 발생한다. 지표 작성자와 이용자 간의 상호작용이 복잡한 이유는 단순히 정책입안자들만이 지표를 이용하는 것은 아니기 때문이다. 지표는 다양한 이용자들의 양방향 상호작용의 특성을 가진다. 아동지표의 이용자는 일반 대중, 언론, 아동 전문가, 아동 관련 사회활동가, 학계 및 아동들 자체이기도 하다.

셋째, 측정 기술 및 도구(Measurement Techniques and Tools)로 하위 부문 개발은 아동지표 개발과 그 방법론에 영향을 미친다. 그동안 아동지표는 아동을 가족과 분리한 ‘아동 중심의 지표’로 개발되어왔는데 이러한 시각은 아동의 실제 삶과는 매우 다른 중요한 결과를 낼 수 있다. 아동들의 삶은 다채로워 단일한 정보원으로 파악할 수 없다. 최근의 연구들은 보고서보다는 아동들을 직접 정보원으로 활용하는 사례가 늘고 있는데, 아동이 직접 참여한 연구에서 높은 응답률과 신뢰성을 보인다. 아동웰빙지표는 직간접 측정을 모두 포함해야 하는데 최근 연구들은 보다 직접적으로 측정하는 방향으로 전환되고 있다.

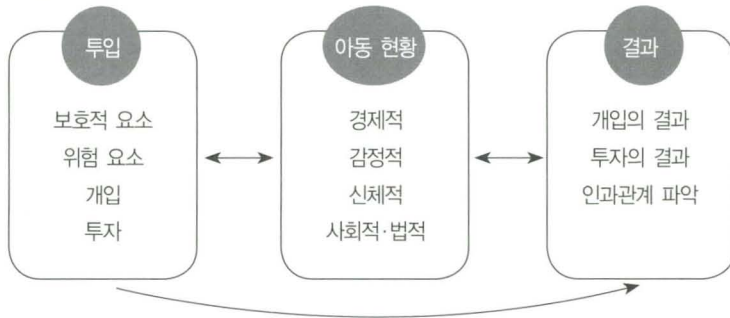
넷째, 관점 또는 관심(Perspective or Focus)의 측면에서 보면 과거에는 아동의 신체적 생존과 기본적 욕구에 초점을 맞추었던 것이 최근

에는 아동 발달의 웰빙과 증진으로 관심이 옮겨가고 있다.

아동들은 장래를 고려한 시각에서 제도화되어 ‘좋은 삶’은 성인이 될 때까지 유예되는 경향이 있는데 아동들은 이러한 웰비커밍(well-becoming)인 미래적 시각보다는 현재 아동의 웰빙(well-being)이 보다 직접적인 아동지표의 의미가 있다. 아동지표에 대한 새로운 움직임은 객관적 측정과 더불어 아동들의 주관적 시각이 반영된 것이 요구되고 있다.

### ● 아동지표

〈그림 2〉 아동지표의 활용



아동지표는 오랫동안 아동 관련 서비스와 프로그램에 대한 투자를 평가하는 데 활용되어왔다. 여기에는 교육비, 보건 및 사회 서비스, 사회복지사, 교사 등의 배치, 교실 규모 등이 포함된다. 아동의 삶에 필요한 일련의 결과물들은 투자 수준, 특정 프로그램 및 서비스

와 연계시키는 측정치로 활용된다. 일부 지표들이 잘못 유도할 수 있는데, 예를 들어 교육 시스템에 있어 결과물은 아동의 성취에 초점을 맞출 뿐, 교육 시스템의 전반적인 효율성은 측정하지 않는 경우가 발생할 수 있다.

● 아동실태지표(Indicators of Children Status)

〈표 1〉 대학 입학허가서를 받은 아동 비율

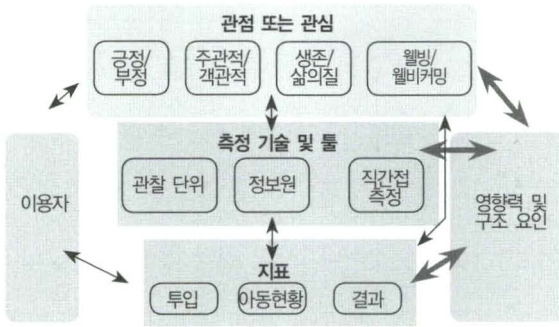
분류	입학허가서를 받은 아동 비율
17세	41.1%
12학년(고등학교 3학년)	69.1%
대학 입학시험을 치른 모든 학생	79.9%

〈표1〉의 결과는 같은 측정방식을 세 개의 다른 인구그룹에 적용한 것으로 조사 대상이 달라짐에 따라 결과가 달라진 것을 알 수 있다. 측정 결과는 교육 시스템의 효율성 및 효과성을 나타내는 것으로 아동 지표는 연구 결과나 이를 실질적으로 적용하는 데 있어 모두 중요하다는 것을 보여준다.

● 아동지표 분류의 활용

아동지표는 아동권리협약에 의해 고안된 것으로 아동의 현재 상황을 측정하고 아동이 이용자가 될 수 있도록 권고하고 있다. 현존하는

〈그림 3〉 아동지표 요소들 간의 상호작용



지표들이 웰빙에 초점을 뒀음에도 불구하고 개발도상국은 생존지표에 초점을 맞추는 경향이 있다.

### ● 미래에 대한 전망

아동 웰빙 측정 보고서는 2000~2005년 사이에 1980년대의 2배로 늘어났으며 점차 확대될 전망이다. 비서구권에서도 지속되고 소규모 지역 단위로 확산되고 있는 아동 웰빙 측정은 아동에 대한 적극적인 역할을 확대하고 있다.

### | 사회 취약성의 측정 |\*

취약성 문제는 오랫동안 산업 및 기후 위험이나 폭력의 위험에 관련

\* 제3차 OECD 세계포럼, 자크 프레이시네(jacques freyssinet) 프랑스 고용센터 대표의 발표 참조.

하여 다루어졌다.

### ● 사회 취약성의 측정 근거

사회적 웰빙, 불평등, 빈곤, 사회적 배제를 측정하는 많은 연구와 풍부한 통계적 근거들이 있다. 문제는 이 주제를 취약성의 측면에서 접근하는 것에 이점이 있느냐는 것이다. 사회 취약성이란 ‘뜻밖의 사고와 스트레스에의 노출, 그리고 그것들에 대한 대처의 어려움’을 말한다. 따라서 취약성은 두 가지 측면이 있는데, 하나는 개인이나 가족이 겪게 되는 위험과 충격 스트레스라는 외부적 측면이며, 또 하나는 피해 손실 없이 대처해나갈 수 있는 수단의 부족을 의미하는 방어 불능이라는 내부적 측면이다. 그러므로 취약성의 두 요소, 즉 위험 노출의 정도와 부정적인 충격에 대항할 수 있는 능력을 비교 검토할 필요가 있다. 웰빙과 삶의 질의 다양한 지표들은 이 두 가지 취약성 요소에 대한 많은 간접적인 정보를 제공한다.

UNDP의 인간개발지수(Human Development Indices)는 대체로 기대수명, 교육 및 소득 수준을 바탕으로 하며 빈곤과 성 불평등에 대한 정보로 구성된다. 국제노동기구(ILO)에서는 고용의 질 지표(Decent Work Indicators)를 제안하면서, 노동 기회, 고용 선택의 자유, 생산적인 노동, 노동에서의 평등, 고용 안정, 노동에서의 존엄성 등의 6가지 측면들을 구분하고 있다. OECD에서는 자기 충족성, 평등, 건강 상태, 사회적 응

집력 등의 4가지 범주로 분류되는 사회적 지표(Social Indicator)를 발표했다. 유럽연합에서는 사회적 포용지표(Indicators of Social Inclusion)를 채택했는데, 이는 특히 빈곤, 불평등, 고용, 교육, 건강과 관련된다.

제안된 지표들이 대부분 정적이기 때문에 단기간 및 장기간 변화를 추적하는 역동적 지표와 함께 지표를 완성할 필요가 있다. 개인이나 가족의 행동에 대한 영향력은 대부분 그들이 겪게 되는 위험에 대한 인식과 위험에 대항할 수 있는 능력에 따라 좌우된다. 그러므로 객관적 지표는 주관적 지표와 함께 작성되어야 한다. 두 가지 유형의 지표를 동시에 고려해야만 행동을 이해하고 예측할 수 있으며 따라서 사회경제적 정책 선택을 유도할 수 있을 것이다.

취약성은 여러 형태의 자본(물질적 자본, 재정적 자본, 인적 자본, 사회적 자본)을 고려해볼 때 개인이나 가족의 자본 부족 혹은 부정적인 충격에 대항할 능력의 부족으로 정의될 수 있으며, 다양한 시간적 관점에 따라 측정 가능하다.

세대 간 전승이라는 매트릭스는 취약한 사회적 범주에 속하는 아이들이 이후에도 취약한 사회적 범주에 속하게 될 확률이 높다는 것을 보여준다. OECD의 최근 「불균형 심화(Growing Unequal) 보고서」에서 “세대 간의 소득과 빈곤, 소득 이동성의 지속성을 분석한 결과, 더 불균형한 국가들이 오랜 세월 빈곤하고 따라서 아이들까지도 빈곤한 ‘하층민’을 증가시키는 경향이 나타났다”는 것을 보여주고 있다.

생활사를 통한 취약성 측정의 또 다른 예로서 출생 시의 기대 수명, 건강 기대 수명을 비교하는 특정 건강 지표가 제공된다. 이 지표는 보건 의료에 대한 이용 기회의 불평등에 대한 지표도 포함하며 유럽연합에 의해 채택된 사회적 포용지표에 속한다.

이런 지표들은 상당히 장기간 위험에 노출될 확률로서 취약성이나 혹은 웰빙의 일부 요소들에 대한 취약성의 최종적인 영향을 측정하는 방법을 설명하고 있다. 또한 불리한 상태에서부터 탈출이나 유지 위험의 가능성뿐만 아니라 개인이나 가족의 상황 악화의 위험을 측정함으로써 단기 또는 장기간의 결과에도 관련될 수 있다.

정적 지표로는 정해진 시점이나 기간 동안 웰빙의 상태를 측정할 수 있다. 일시적일 경우 재발 위험의 가능성 여부에 따라 달라진다. 그러한 측정은 연속적으로 기간이 이어지는 경우 개인이나 가족 상황의 전개에 대한 종단적인 추적 연구를 가능하게 하는 패널 데이터를 처리할 때 정확성이 보장될 수 있다. 만약 그렇지 않다면 잠재적인 취약성에 대한 정보를 제공하는 실태 지표를 이용할 필요가 있다. 이와 관련해 빈곤, 고용, 건강, 부채 등을 포함하는 다양한 지표들이 제안되었다.

빈곤율과 빈곤 강도는 현재 상황을 측정한다. 가족 패널은 빈곤의 지속성 및 재발 측정을 가능하게 한다. 지속성에 대한 간단한 지표는 EU의 사회적 포용지표에 속하는 것으로 제시되었다. 지속적인 빈곤 위험, 고용 소득의 손실과 관련되는 빈곤 심화의 위험은 OECD의 사회

지표 중 하나로 측정된다. 즉, 자녀가 돌인 편부모를 위한 사회적 지원에 대한 소득률이나 중간 등급 가족 소득으로 빈곤율을 측정한다.

지속적인 실업 상태의 기본 지표는 장기간 (주로 1년 이상) 실업 상태의 백분율이다. 종단적 패널 데이터로 보는 보완 지표는 실업 재발의 위험성이다. 이는 일정 기간 동안 (예를 들면, 3~5년) 총 실업 횟수와 기간으로 측정 가능하다. 2005년까지 OECD의 사회 지표에 해당했던 실업에 관련된 간접적 취약성 지표는 ‘총 의존 고용에 대한 임시 고용의 비율’이다.

더 복잡한 지표는 특히 세계화의 맥락 내에 노동 비용에 관련된 노동 수요의 탄력성 증가에 대한 인식을 기반으로 한다. 산출 가능한 결과는 고용과 임금의 불안정 혹은 변동성 증가와 그로 인한 고용인의 취약성 증가 등이다.

근로와 건강의 관계에 대한 최근 OECD 연구에서는 이 문제를 정신 건강에 관련된 특정 영역에서 다루고 있다. 개인의 종단적 데이터라는 경제 정보 분석을 통해서만 이 두 변인 간의 상호작용의 특성을 파악하고 근로 유형이나 직업 만족과 같은 다른 요인들에 따라 서로 달라진다는 것으로 보여줄 수 있다.

최근 미국의 서브프라임 위기 경험은 부채가 어떻게 가족 취약성의 요인이 될 수 있는지를 일깨워주었다. 한편으로 부채 수준이나 부채 상환 비용과 다른 한편으로 가족의 자원 간의 관계는 이자율 변



동, 자산 가치(특히 부동산), 신용 혜택 조건 등의 여러 요인들에 따라 달라진다.

현재 가장 많이 개발된 측정 도구로서 사회 취약성 형태 이외에도 역량 문제에 관련한 다른 영역들도 연구될 필요가 있다. 특히 개인이 이러한 위험들을 대처하는 데 공공 정책으로 인해 이용할 수단보다는 그들이 처하게 되는 위험에 대한 정보가 더 많이 나와 있다. 개인의 주요한 자원 중 하나는 고등교육이나 평생교육 및 훈련의 이용 기회이다. 실업 및 재취업 지원과 함께 제공되는 공공 고용 서비스는 실업으로 인해 생겨난 취약성을 감소시킨다. 사회 보호 시스템은 부정적인 충격에 대항하고 빈곤 상태에 머물지 않도록 수단을 제공해줄 수 있다. 불평등이나 빈곤처럼 사회 취약성도 다차원적 현상이다.

현재 취약성의 주관적 요소들에 대한 정보는 거의 다루지 않고 있다. 사람들이 스스로 매우 취약한 상황에서 처해 있다고 생각한다면 생활 조건이나 근로 조건에 만족하지 못할 것이다. 유럽재단(Eurofound)에서 이용하는 생활만족도지표는 자신의 삶에 매우 만족하거나 어느 정도 만족하는 15세 이상인 사람들의 비율이다. OECD에서 이용되는 근로만족지표는 자신의 직업에 ‘완전히’, ‘매우’ 혹은 ‘어느 정도’ 만족하는 모든 고용인의 비율을 나타낸다. 취약성은 사람들을 위협하는 명확한 위험 유형별로 다룰 필요가 있으며, 근로와 고용, 건강, 재정 상황 영역에서도 예를 찾을 수 있다.

끝으로 위험 노출 문제에 초점을 맞추지 않고 위에 열거한 위험에 긍정적으로 대처할 수 있는 능력에 초점을 맞출 경우 사람들의 주관적 인식은 의존 가능하다고 생각하는 결속 관계의 강도를 나타낸다고 볼 수 있다. 사회응집력지표는 위험이 발생할 경우 예상되는 결속에 대한 간접적인 정보를 제공한다. 유럽재단의 지표에서 예를 발견할 수 있다. 최소 서너 가지 상황에서 가족 구성원의 도움을 받는 18세 이상인 사람들의 비율 또는 클럽이나 지역, 이웃 집단, 파티 등의 구성원인 16세 이상인 사람들의 비율로 취약성에 대한 능력을 측정할 수 있다.

통계 소스 현황을 보면, 유일한 가능성은 다양한 많은 지표들로부터 취약성의 다각적 차원을 직접적 혹은 간접적으로 측정할 수 있게 해주는 요소들을 차용하는 것이다. 이러한 정보는 사회적 논의에 의해 혹은 공공 정책의 정의 및 평가에서 제기된 질문들에 대해 응답할 수 있게 해주는 전반적 일관성의 틀 내에서 점차적으로 강화되어 통합되어야 한다.

#### ● 사회적 논의 및 정책에 대한 유용성

사회적 논의와 효과적인 공공 정책 결정을 강화하기 위해 취약성 측정은 사회 분야의 모든 지표들에 부과되는 방법론적 기준을 반영하는 많은 다차원 지표들을 기반으로 해야 한다. 좋은 사회 지표들은 다음과 같은 특징을 가져야 한다.

- 명료하고 수용 가능한 해석일 것
- 확실하고 통계적으로 타당할 것
- 정책 효과를 잘 반영하나 조작의 대상이 되지 말 것
- 여러 차원을 균형적으로 반영할 것
- 일관성을 유지할 것
- 시민들에게 쉽게 접근 가능하고 투명할 것

위험에의 노출과 위험에 대항하는 제한적 능력은 특정 인구 범주에 집중되어 있다. 빈곤 위험과 실업, 과도한 부채, 건강 위험은 종종 누적된다. 취약 계층의 사람들은 사회적 유대관계의 저하로 긴장과 마찰에 직면해야 하며 사회 전체에는 많은 사회적 비용이 들어간다.

경제적 비용도 무시할 수 없다. 인적 자본이나 역량의 저하는 종종 돌이킬 수 없을 정도로 개인적인 생산 능력, 경제 활동에 적극적으로 참여할 의지, 그리고 역동적 경제의 조건인 위험을 감수할 능력 등을 손상시킨다.

취약성 지표의 유용성은 다양한 영역에서 상황의 심각성을 진단할 수 있게 해준다는 것이다. 이러한 이유로 취약성의 근거에 따른, 그리고 가장 직접적으로 위협을 받는 사람들에 대한 중재를 목적으로 이용된다. 그것은 정책의 효용성을 평가할 수 있는 도구를 제공할 것이다. 레이첼 휠러(Rachel Sabates Wheeler)와 로렌스 하다드(Lawrence Haddad)가 밝힌 바와 같이, 다음과 같은 목표들을 일관성 있게 추진하는 것

이 필요하다.

- 충격에 노출되는 것을 최소화할 것(위험과 예방)
- 충격에 의한 피해를 최소화할 것(소득과 지출)
- 장기적 영향을 최소화할 것(자산 고갈과 복원력 약화)
- 새로운 시도를 하도록 할 것(역량 강화)
- 세대 간 빈곤의 악순환을 근절할 것

사회적 논의의 목적은 우선순위 체계, 그리고 계속 유지될 정책 선택에 대한 광범위한 민주적 지원을 확보하는 데 필요한 조건에서 정부를 계몽하는 것이다.

#### | 도시의 웰빙 | - 도시 생활의 질을 감시하는 새로운 방법 \*

세계적인 인력 컨설팅 회사인 머서(Mercer)의 2009년 삶의 질 조사에 의하면 빈은 취리히를 제치고 세계에서 제일 삶의 질이 높은 도시로 선정됐다. 전 세계의 215개 도시를 포괄한 이 순위에 따르면 취리히, 제네바 그리고 여러 다른 유럽 도시들 역시 국제적인 중역들을 유인하는 훌륭한 조건을 갖추고 있다. 그러한 조건들은 10개 이상의 카테고리에 걸쳐 있으며 그 카테고리들은 안정적인 정치적·사회적 환경에서 주거와 소비재와 오락 사용가능성과 여러 가지의 공공 서비스에 이르며, 머서에 의하면 이러한 조건들은 국제적 근로자들의 삶의 질을 위

\* 제3차 OECD 세계포럼, 에두아르도 로라(Eduardo Lora) 미주개발은행 수석경제전문가의 발표 참조.

해 중요하다고 한다.

머서의 순위 작성 의도는 ‘근로자들을 국제적 업무에 파견하는 정부들과 대기업들을 돕기’ 위한 것이다. 도시 감시의 다른 시스템은 도시들의 경제적 경쟁력을 평가하거나 세계의 기업들에게 그 도시들이 가지는 매력을 측정하는 등의 유사한 목적을 가지고 있다.

최근 수십 년간 많은 도시, 지역 그리고 국가들은 주민의 이해와 필요를 계산에 넣어 도시 생활의 질을 감시하는 시스템을 구축했다. 가장 넓은 범위를 가진 시스템은 유럽에 있다. 유럽연합통계처(Eurostat)의 도시 감사 시스템은 300개가 넘는 지표들을 가지고 357개의 도시의 삶의 질을 감시한다. 이 시스템은 민주주의, 주거, 건강, 범죄, 노동 시장, 수입 불균형, 지방 행정, 교육 조건, 환경, 기후, 여행 유형, 정보 사회 그리고 문화 인프라 등 삶의 질의 측면들을 다각도로 조명하고자 하는 뚜렷한 의도를 갖고 있다.

뉴질랜드 도시들의 삶의 질 보고서는 12개 도시들에 대해 11개의 영역에 걸쳐 186개의 각각의 척도를 가지고 분석한다. 개발도상국들에서는 콜롬비아와 브라질의 여러 도시들의 이니셔티브가 돋보인다. 유럽과 뉴질랜드의 경쟁 도시들보다 덜 구조적이긴 하지만 몇몇 감시 체계는 시민의 즉각적인 이해의 문제들을 탐구하는 데에 있어서 더 큰 유연성을 가지고 있다. 예를 들어, 보고타 코모 바모스(Bogota Como Vamos) 시스템은 도시 환경의 주요한 측면들에 대한 공공 의견의 실제적 척도이다.

이 모든 시스템들은 흥미롭지만 문제가 되는 두 가지 특징을 가진다. 독점적인 객관적 자료에만 기초한 중역들이나 국제적 사업체들을 위한 지수와는 대조적으로 주민의 삶의 질을 감시하는 시스템들은 다양한 비율이긴 하지만 객관적 정보를 주관적 의견과 마음대로 결합시킨다. 뉴질랜드 도시들의 삶의 질 보고서가 객관적인 지표들과 주관적인 지표들 사이에 균형을 잡으려고 시도하는 반면, 보고타 코모 바모스는 1990년대 후반부터 주관적이고 객관적인 지표들의 혼합으로 점차 옮겨갔다. 그러나 양쪽 모두 객관적 지표들과 주관적 지표들 사이의 상호 연결이 부족하다는 점이다. 도시 삶의 질이 객관적인 지표 또는 주관적인 지표들을 각각 별도로 작성해 만족스럽게 감시될 수 있다고 주장하기는 어렵다. 한 가지 대안은 객관적인 지표들과 주관적인 지표들 간의 관계를 이해하고 양쪽 모두의 해석을 충분히 하여 보완적인 방법으로 이용하는 것이다.

도시 생활의 중심은 다양한 활동을 하는 그리고 매우 다른 이해와 취향을 가질 수 있는 다양한 사람들을 만나는 것이므로, 감시 체계가 도시 서비스와 설비들과 주민들이 그것들을 활용하고 가치를 두는 방식의 많은 차원들을 포괄하는 것이 필요해 보일 수도 있다. 지리적 경제적 그리고 사회·문화적 맥락에서 엄청난 차이점들이 존재하는 삶의 질의 많은 측면들은 사실상 질의 문제이다. 한 가지 가능한 해결책은 다른 영역들 또는 그들의 상대적인 중요성과 함께 주민들의 우려의 정

도를 이끌어내기 위해 참여적인 접근법들을 사용하는 것이다. 또 다른 가능한 접근법은 다른 기준에 따라 도시 환경의 어떤 차원과 측면이 중요한지 또 얼마나 그러한지를 추론하기 위해 통계적 방법을 사용하여 객관적인 지표들과 주관적인 지표들을 함께 적용하는 것이다.

### ● 도시 생활의 질을 감시하는 새로운 시스템

라틴아메리카 대륙의 여섯 개의 나라가 참여한 미주개발은행의 도시 생활의 질을 감시하기 위한 프로젝트는 객관적인 정보와 주관적인 정보를 조합함으로써 생기는 문제들을 해결하고 주민 삶의 질의 잠재적인 중요성이 있는 일련의 문제들을 해결하고 있다. 일괄적인 방식으로 객관적인 정보들과 주관적인 정보들을 종합하고 도시 또는 이웃의 삶의 질과 가장 긴밀하게 관련된 차원들에 초점을 맞추기 위해서 두 가지 기초적인 개념적 기준, 즉 주택의 시가와 개인의 삶의 만족도를 고려하고 있다.

### ● 공익에 가치를 두기

도시 생활의 질에 영향을 미치는 주변의 특징을 찾아내기 위한 두 가지 방법의 매우 중요한 기술적 잠재 요소는 도시의 공익에 금전적인 가치를 부여하도록 보완적인 방식으로 사용될 수 있다는 것이다. 만약 공익이 오직 주택 가격에만 영향을 미친다고 생각된다면(즉, 삶의 만족

도에 어떤 추가적인 영향을 주지 않는다면) 그 가치는 단순히 주택 가격에 기여한 것뿐이다. 하지만 이는 가정, 이웃, 경제적 계층 또는 이해관계가 있을 수 있는 다른 분류에 의해 계산될 수 있는 수준에서 공급하기 위해 시장에 의해 인식된 가치이다. 많은 주변적 특징이 오직 주택 가격에만 영향을 미치는 것으로 발견된 산 호세의 경우를 생각해보자(안전 조건들이 주택 가격뿐 아니라 삶의 만족도에도 영향을 미치는 유일한 특징이다). 회귀계수를 사용하여 묵시적인 가격을 서로 다른 주변 특징과 비교해 예측할 수 있다. 산호세에서는 평균 주택의 월별 임대가 추가적인 설비와 함께 변동한다. 예를 들어, 땅의 경사가 매월 약 57달러의 더 낮은 주거비용을 뜻하며 국립공원과의 거리는 평균과 비교해서는 매월 70달러 정도의 낮은 주거비용을 뜻한다.

이런 암묵적인 가격을 사용하여 주변적 특징의 전반적인 가치 지수가 만들어질 수 있다. 이 기술을 채택함으로써 산호세의 연구자들은 주변 설비와 다른 특징들이 임대 가치에 최고 27달러에서부터 최악의 경우에 -67달러까지 영향을 미치고 있음을 밝혀냈다. 몇몇 주변 특징들은 좋다가보다는 ‘나쁜’ 것들이므로 그 기여는 마이너스 가치를 갖는다. 화산 폭발의 가능성이 그 하나의 예가 된다. 같은 방법이 사회·경제학적 계층에 의한 주변적 특징의 기여를 계산하는 데 쓰일 수 있다.

삶의 만족도에 영향을 미치는 공익은 그들이 생산하는 웰빙의 추가적인 가치(다시 말해서, 시장에 의해 반영되지는 않으나 개인들에 의해 지적



되는 것)를 사용하여 계산될 수 있다. 이 계산을 이해하기 위해서 삶의 만족도는 결국에 얼마나 많은 물건들을 살 수 있고 얼마나 많은 일을 할 수 있는지를 결정하는 수입에 의존한다는 것을 되새기는 것이 중요하다. 만약 만족이 오락 센터에의 접근권과 같은 공익의 공급에 의존한다면 그 센터의 ‘가치’는 오락 센터에의 개인의 접근권에 의해 제공된 것과 같이 개인에게 만족도에서의 똑같은 증가를 제공하는 추가적인 수입이 될 것이다. 마찬가지로 이러한 가치들은 어떠한 관련 있는 주변이나 사회단체를 위해 집계될 수 있다.

#### ● 감시 시스템과 공공 의사 결정

감시 시스템은 공공 의사 결정을 촉진한다. 지방 관청들과 시민들을 위해 제안된 시스템의 가장 매력적인 특징은 그것이 도시와 그 주변 환경들의 발전을 평가하기 위해 정기적으로 채용될 수 있다는 것이다. 도시의 특정한 측면에 대한 사람들의 만족도인 주관적인 정보가 모아진다면, 객관적인 지표들에 따른 문제의 심각성에 대한 사람들의 인식 그리고 인식과 현실 사이의 격차가 도시의 서로 다른 곳에서 서로 다르게 나타나는지 특히 고수입 지역과 저수입 지역에서 어떠한지를 평가할 수 있을 것이다.

물론 이 감시 시스템은 서로 다른 도시 간 삶의 질의 비교를 허락하지 않으며 결과적으로 도시 순위를 제공할 수도 없다. 좀 더 추상적인

개념은 두 가지 특징을 모두 포함하는 것으로 밝혀질 수 있지만 각 도시를 개선하기 위해서 무엇을 해야 할지에 대한 결정하는 데 도움이 되지 않을 것이다.

제안된 방법이 도시들 간의 비교를 허락하지 않는데도, 그것은 한 도시 안에서의 문제들의 비교는 가능하고 따라서 시장의 관점과 개인들의 그리고 사회단체들의 인식에 의한 그들의 중요성의 순위를 제시한다. 그것은 정보를 가지고 공적 지출에 대한 결정을 내리는 데 필수적인 두 가지 기준에 따른 공익의 평가를 내릴 수 있게 한다.



마크 오킨

남아프리카 공화국 공무원 교육원장

개발도상국들이 짊고 넘어가야 할 다음 문제는 바로 공정거래의 장벽이다. 새천년개발목표 또한 무역장벽에 대해서 매우 많은 걱정을 해야 했다. 그래서 관세를 측정하는 것을 단념하려 했다. 하지만 관세보다 더 중요한 점은 바로 보조금과 그 보조금을 얻기 위한 규정이었다. 예를 들어 개발도상국들의 농작물 경작 과정에 많은 규정을 제정한 것이다. 만약 이 과정을 이행하지 않으면 거래는 이루어지지 못할 것이다.

제3차 OECD 세계포럼 발표 내용 중에서

# 4

## 미래를 준비하는 사회\*

- 개발도상국의 발전 측정

현재 국가의 발전을 위한 새로운 정책 패러다임에서 비판받고 있는 지표들을 저발전 국가들에게 적용할 수는 없다. 문제는 한 지역을 위한 8가지의 새천년개발목표(MDG)를 측정하기 위해서는 48가지의 지표가 필요하다는 것이다.

신정책을 지표화하는 문제 가운데 중요한 것은 탄소 배출량의 문제이다. 측정 결과 일부 선진 국가에서 탄소 배출량이 많음을 발견했다.

\* 제3차 OECD 세계포럼, 마크 오킨(Mark Orkin) 남아공 공무원교육원장의 발표 참조.

이들은 개발도상국들의 산업화를 위해서 자신들의 배출량을 줄여야 한다. 미국 인구의 1/4이 배출하는 탄소 양이 중국 전체의 탄소 배출량과 맞먹는다. 미국인 한 명이 배출하는 탄소량이 중국의 4배가 된다는 것이다. 인도는 국민수와 발전지표, 그리고 일인당의 탄소 배출량이 매우 적게 나타났으며, 그 다음으로 브라질, 필리핀이다.

개발도상국들이 짊어 넘어가야 할 다음 문제는 바로 공정거래의 장벽이다. 새천년개발목표 또한 무역장벽에 대해서 많은 걱정을 해야 했다. 그래서 관세를 측정하는 것을 단념하려 했다. 하지만 관세보다 더 중요한 점은 바로 보조금과 그 보조금을 얻기 위한 규정이었다. 예를 들어 개발도상국들의 농작물 경작 과정에 많은 규정을 수립한 것이다. 만약 이 과정을 이행하지 않으면 거래는 이루어지지 못할 것이다.

여기서 매우 흥미로운 점은 유럽연합은 소 한 마리당 2달러의 보조금을 장려했는데 이 금액은 아프리카인 75%의 수입보다 높다. 그리고 강력한 보조금과 비금융규제지표를 추천했는데, 이 지표는 OECD국가들을 위해 OECD가 만든 것이다. 이것은 농민들이 생산한 농작물의 현금과 비현금적인 가치 이동을 보여주고 있다. 개발도상국들의 생산력은 50% 이하, 발전국가들의 생산력은 50% 이상임을 보여주고 있다. 이는 탄소 배출량과 매우 큰 관계를 가지고 있다. 그리고 이 지표가 중요한 점은 발전국가와 개발도상국의 경제 발전과 영향을 간단하게 보여주고 있다는 것이다.

스티글리츠 보고서의 주관적인 지표와 관련된 행복은 자료 조사를 할 때 매우 중요한 요소이지만, 남아프리카가 불경기에 들어가면서 국민은 압박과 어려움에 처했으며, 그로 인해 행복이라곤 찾아볼 수조차 없게 되었다.

대규모의 인간개발지수에 6가지의 기여도를 모두 더한 발전비교지표(Balance development indicator, BDI)로 측정하면 매우 흥미로운 결과가 나타나는 것을 알 수 있다. 발전국가들의 지표를 BDI에 응용했을 때는 점수가 매우 낮아지고 개발도상국들의 지표를 응용했을 때는 매우 높은 점수가 나온다. 일본은 7단계 내려갔으며, 미국은 11단계 내려갔다. 뉴질랜드는 1위, 인도는 11위로 매우 좋은 점수를 보여주고 있으며, 이들의 공정거래 아니면 탄소 배출량이 아직까지는 최소의 값이라 그런지는 더 알아볼 필요가 있다. 여러 지표들을 복합적으로 통합하는 것



이 중요한 것은 이 때문이다. 세계적인 시각이든 국가적인 시각이든 마찬가지이다. 물론 발전국가들이 우위를 차지하고 있지만, 그것은 우리가 생각하는 순서와는 차이가 있다. 가장 중요한 점은 그 어느 때보다 개발도상국을 더욱더 심도 있게 지켜볼 수 있다는 것이다.

컴퓨터 기술의 도움으로 6개가 넘는 변수를 한 번에 모두 모니터링 할 수 있게 되어 8개의 국가를 비교할 수 있는 몬도(Mark Orkin normative development overview)는 개발도상국을 위한 발전지표이다. 몬도 측정에서 뉴질랜드가 좋은 성적(1위)을 거두고 있는 것은 탄소 배출량이 매우 적으며 불평등이 거의 없기 때문이다. 미국은 어떻게 보면 매우 비슷한 모양을 하고 있지만, 탄소 배출량이 매우 크고 불평등에서 매우 낮은 점수를 받고 있다.

일본은 3가지의 지표에서 매우 뛰어난 결과를 보여주고 있지만, 다른 3개의 지표에서는 불충분함을 보이는데 주로 무역보상금 때문이다. 남아프리카공화국은 사회평등 면에서 매우 낮은 점수를 보이며, 인도는 성차별과 인간개발지수가 매우 낮다. 중국은 민주화지표에서 매우 낮은 점수를 보여주고 있다. 이런 것이 바로 BDI에서 볼 수 있는 정보이며 자료이다. 이 자료들은 또한 미래의 정책입안자들에게 매우 좋은 자료로 사용될 수가 있으며, 그리고 정책의 입안으로 인해 이런 개발도상국들이 천천히 세계 경제와 웰빙의 중간점으로 올라올 수 있을 것이다.

이 지표들은 모든 개발도상국들이 필요로 하는 측정들을 지표화

한 것이다. 이 지표를 구체화하면서 발전국가와 개발도상국의 관계를 더욱 가깝게 할 수 있을 것이다.



김진현

세계평화포럼 이사장



세계 평화는 갈수록 복합적으로 변해가는데, 평화 문제의 해결은 여전히 국가적 차원의 노력에 집중돼 있어서 세계 평화의 증진은 한계에 봉착해 있다. 세계 평화는 어느 한 가지 요인이나 한 나라의 힘으로 해결할 수 있는 차원을 이미 넘어섰다. 따라서 세계 평화 증진을 위해서는 글로벌 거버넌스 차원에서 평화의 문제를 어떻게 접근할 것인가에 대한 지구적 공감대가 형성돼야 한다.

이에 따라 경제협력개발기구(OECD)는 2004년 'OECD 세계포럼'을 창설했고 그 참가국 규모만 130개 국에 이른다. 21세기의 세계 평화에서는 군사적·물리적 힘을 의미하는 하드 파워에서 소프트파워가 더 중요한 시대가 됐다는 인식이 확산되고 있다. 이제는 세계 평화를 스마트 파워로 달성하기 위한 방법을 지구 사회가 다 함께 고민해야 할 때이다.

《한국 경제》, 2009년 7월 8일

# 5

## 인류의 평화는 가능한가?\*

### | 평화의 개념 |

평화에 관한 연구는 냉전체제 당시에는 주로 전쟁의 반대 개념으로 전쟁 억제, 국제분쟁 해결, 군비 축소 등 폭력적인 갈등 해결의 관점에서 접근했으나, 냉전체제 붕괴 이후에는 전쟁이나 국가안보를 포함하면서 정치, 군사, 사회, 경제 등으로 그 범위가 확대되고 있다.

평화를 간단히 정의내리기는 어려우나 크게 소극적 평화와 적극적

---

\* 통계청, 『OECD 세계포럼의 이해』 제2권(2009)에 수록된 '세계 평화 측정' 참조.

평화로 구분할 수 있다. 소극적 평화란 국가 간 폭력적인 충돌이나 내전이 없는 상태가 유지되는 폭력의 부재를 의미한다. 반면, 적극적 평화란 자유, 평등, 정의, 환경보호, 번영과 같은 사회의 제반 가치를 통해 삶의 질이 보장되는 상태를 말한다. 개별 국가나 사회에 존재하는 각종 구조적·제도적 불합리함을 해소한다는 측면에서 ‘적극적’이라는 수식어가 붙는 것이다.

세계평화포럼에서 작성되는 세계평화지수(World Peace Index, WPI)는 적극적 평화 개념을 지향하고 있다. 이는 국제적으로 국가 간 충돌이나 갈등 관계에 있지 않으면서 국내적으로도 정치적 억압이 없는 상태로, 집단 간 사회 갈등이 비폭력적인 수단으로 해결되고 개개인이 인간다운 삶을 누리면서 삶의 기회를 추구하는 데 있어 제약을 받지 않는 상태를 의미한다. 글로벌평화지수(Global Peace Index, GPI)도 적극적 평화 개념을 지향하고 있다. 아직은 폭력의 부재 상태로서의 평화를 측정하고 있으나, 어떤 문화적 특성과 제도가 평화의 상태와 관련 있는지를 규명해보자.

## | 평화의 측정 |

현대 사회는 정치와 경제, 군사와 안보, 외교 등 모든 영역이 복합적인 글로벌 네트워크로 연결되어 있기 때문에, 평화로운 국제 사회는 어느 한 가지 해법이나 특정 국가의 힘만으로 되는 것이 아니라 전 세계

모든 국가의 협조와 이해를 통해 가능하다.

한국의 세계평화포럼에서는 세계 평화의 경보체계를 제공하고자 2000년부터 WPI를 개발하기 시작했다. 이는 한국을 시발점으로 하여 전 세계 모든 국가의 평화 수준을 계량화하여 제시함으로써 지구촌 전체 구성원들이 자국 및 세계 각지의 평화 수준을 높이도록 자극하는데 그 목적을 두고 있다.

한편 영국의 경제평화연구소에서는 국가 간 상대적 평화 정도를 측정하여 한눈에 비교할 수 있도록 2007년부터 GPI 연례 보고서를 발간하고 있다. GPI는 평화의 잠재적 결정 요인이나 잠재적 동인을 발견시켜 평화로운 사회를 창출하고 증진하는데 그 목적을 두고, 평화로운 사회 분위기 조성을 위한 다양한 결정 요인에 대한 이해도를 향상시키는데 주력하고 있다.

#### ● 측정 분야

WPI와 GPI 모두 평화의 측정 영역을 크게 세 부문으로 구분한다. WPI는 정치, 군사·외교, 사회·경제로, GPI는 현재 국내외 분쟁, 군사화, 사회 안전 및 안보로 분류하는데, WPI가 경제적인 측면을 포함하고 있다는 점을 제외하고는 두 지표에서 많은 유사점을 찾을 수 있다.

## ● 측정 방법

WPI를 작성하는 구체적인 과정은 다음과 같다. 먼저, 모든 세부 척도들은 평화가 훼손될수록 높은 점수를 나타내도록 측정된 후 0점(평화)부터 1점(비평화)의 값을 갖도록 표준화한다. 그런 다음 동일한 하위 영역에 속하는 세부 척도들을 산술평균하여 하위 영역의 갈등 수준을 측정하고, 1에서 그 값을 뺀 다음 100을 곱하여 0점(비평화)부터 100점(평화)의 값을 갖도록 조정했다. 이렇게 하위 개념의 평화지수가 도출된 후에는 상위 개념의 평화지수는 이들 하위 지수들을 산술평균하여 구하게 된다.

사회·경제 영역의 ‘안전 및 안정’의 평화지수 산출 과정을 예로 들어 보자. 안전 및 안정 부문은 생태적·사회적 안전, 개인적 안정, 사회적 안전으로 구분된다. ‘안전 및 안정’의 평화지수는 먼저 이들 세 하위 영역의 갈등 수준을 구한 다음, 이를 산술평균하여 ‘안전 및 안정’의 갈등 수준을 계산하고, 이를 1에서 뺀 후 100을 곱하여 산출할 수 있다.

하위 영역의 갈등 수준을 구하는 과정을 ‘개인적 안정’ 영역을 통해 구체적으로 살펴보자. 개인적 안정은 스트레스 정도, 여가 시간, 구조적 불안으로 평가할 수 있다.

개인적 안정의 갈등 수준은 먼저 세부 측정 지표들을 0과 1 사이 값을 가지도록 표준화한 다음, 이들을 산술평균하여 구하게 되므로 결과적으로, 개인적 안정 =  $[(A+B)/8 + (C/4) + (D/4)]/3$ 과 같이 계산된다.

앞서 설명한 것처럼 생태적·사회적 안전, 사회적 안전의 갈등 수준도 동일한 방식으로 구한 다음 세 영역의 갈등 수준을 산술평균하여 안전 및 안정의 갈등 수준을 산출하고, 이를 1에서 뺀 다음 100을 곱하여 안전 및 안정 영역의 평화지수를 산출한다. 사회·경제의 다른 하위 영역인 '불평등과 배제', '삶의 질과 사회적 보장'도 동일한 방식으로 평화지수를 산출하고, 이들을 다시 산술평균하여 사회·경제 영역의 평화지수를 산출할 수 있다. 이러한 방식으로 정치, 군사·외교, 사회·경제 영역의 평화지수가 작성되면 이들을 산술평균하여 최종적으로 WPI를 산출하게 된다.

GPI의 23개 구성 지표들은 전문가 패널에 의해 선정되는데, 정성적 지표는 5점 척도를 사용하고, 군사비나 수감자 수와 같은 정량적 지표는 1차적으로 10점 척도로 배점 후 최종 지표 산정 과정에서 5점 척도로 전환하여 사용한다. 정량적 지표는 이코노미스트 인텔리전스 유닛(Economist Intelligence Unit, EIU)의 국가분석팀에 의해 5점 척도로 변환되는데, 점수가 낮을수록 평화로운 상태를 의미한다.

GPI 작성 시 전문가 패널은 각 지표의 상대적 중요도에 따라 지표별로 1~5의 가중치를 부여했으며, 또한 국내 상황 및 국외 상황을 분리하여 두 개의 하위 평화지수를 산출한 후 국내 평화지수에는 60%, 국외 평화지수에는 40%의 가중치를 부여하여 하나의 종합지수를 작성했다. 이는 국내의 평화 수준이 높을수록 외적 갈등이 낮아지는 관련성을 반영했기 때문이다.

## | 세계 평화 현황 |

세계 평화는 지정학적 위치에 따라 큰 편차를 보이고 있다. 북미, 유럽, 오스트레일리아는 아프리카나 아랍권보다 평화 수준이 높으며, 중동 지역은 이라크 전쟁, 아랍과 이스라엘 간의 오랜 갈등 관계 및 전반적인 정세 불안으로 평화 상태가 낮은 것으로 나타난다.

『2009년도 GPI 연례 보고서』에 따르면, 조사 대상 144개국 중 세계에서 가장 평화로운 나라는 뉴질랜드, 덴마크, 노르웨이 순으로 나타났다. 상위 20개국 중 14개국은 서유럽과 중유럽 국가들이며, 특히 북유럽 5개국은 GPI 상위 10위권 내에 들었다. 한편 한국은 중상위인 33위를 차지했고, 북한은 131위에 올랐다. 미국은 83위로 상대적으로 평화롭지 못한 나라로 분류됐는데, 그 이유는 여전히 이라크와 아프가니스탄 등에서 전쟁을 하고 있고, 일반인도 총기를 소지할 수 있으며 상대적으로 범죄 수감률이 높기 때문이다. 반면 가장 평화롭지 않은 나라는 이라크와 아프가니스탄, 소말리아 등 전쟁과 내전의 비극을 겪고 있는 국가들이 꼽혔다.

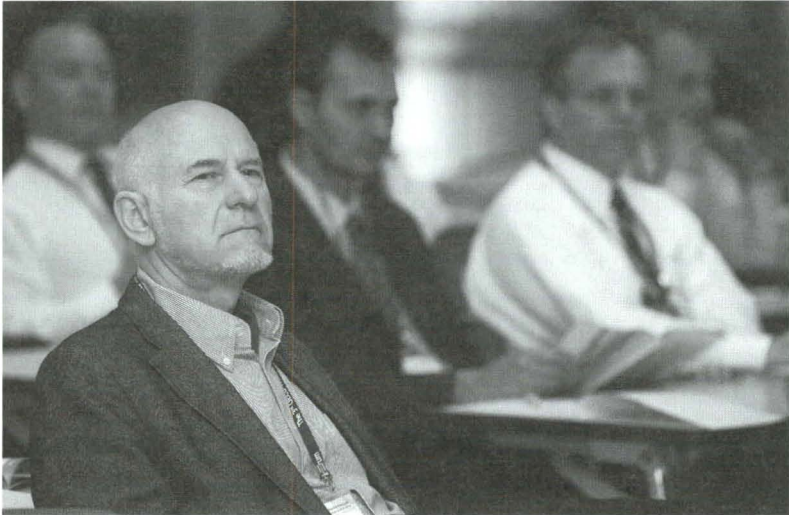
2008년에 가장 평화로운 국가로 꼽힌 뉴질랜드와 중상위를 차지한 한국의 평화 수준을 비교해보자. 뉴질랜드의 경우, 현재 시점에서 ‘국내외 분쟁’과 관련한 세부 항목들은 모두 1점으로 평화로운 상태로 나타났다. 그러나 한국은 북한과의 관계 등으로 인해 주변 국가와의 외교 관계가 3점으로 다소 불안한 상태로 나타났으며, ‘군사화’ 영역에서도

군사비 지출이나 군인 수, 무기 수입 등의 점수가 높아 비평화적인 상태로 나타났다. ‘사회 안전 및 안보’의 경우 뉴질랜드와 큰 차이는 없으나, 폭력 시위 발생 가능성은 상대적으로 높았다.

한국의 경우 북한과의 관계 등 특수한 정세로 인해 국내외 분쟁이나 군사화에 대한 정책을 단기적으로 바꾸기는 어렵다. 그러나 이러한 사회 안전 및 안보 차원에서 정치적 불안을 완화시킬 수 있는 사회 분위기를 조성하고 인권 존중 및 폭력 시위에 대한 사전 교섭 등 관련 정책을 마련해 보다 평화로운 사회를 구축하도록 노력해야 할 것이다.

### | 평화로운 국가가 주는 시사점 |

세계 평화지수 상위 10위권에 포함된 국가들의 특징을 살펴보면 다





음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 대체적으로 사회가 잘 통합되고 경제적 요소들이 유기적으로 움직이고 있다. 평화로운 국가들은 평화를 증진시킬 수 있는 전략적 정책을 취하며 국제적 비즈니스 환경을 보다 확고히 한다. 그 결과 다국적 기업들은 안정된 시장에서 투자를 하고 사업을 확장하며 무역을 용이하게 하는 등 지속적인 경제 발전을 영위할 수 있는 유기적 흐름을 조성한다. 내부적으로도 평화로운 국가는 경제 위기에 보다 유연하게 대응할 수 있는 환경이 마련되어 있다.

둘째, 평화 수준이 높은 국가들은 사적 이익과 공적 이익을 조화롭게 관리하는 특징이 있다. 대다수의 국민들은 국가와 사회의 시스템을 잘 이해하고, 국가는 기업을 위해, 기업은 국가를 위해 서로 긍정적인 환경을 지원하고 있다. 기업과 국가 모두는 공익, 공평 그리고 시스템 내 모든 국민에게 동등한 기회를 제공하기 위해 노력하고 있다.

셋째, 평화로운 국가는 포용력이 있으며 이를 인류 전체로 확대하려는 경향이 있다. 사회의 불만, 갈등, 소외 및 배타적 쟁점들을 적극적으로 해결하려고 하며, 주류 계층이 가진 특권과 비주류 계층에게 필요한 권리 간에 균형을 맞출 수 있는 제도적 시스템을 효과적으로 운용한다. 계층 간 건설적인 갈등은 사회 발전의 원동력이 되기 때문에 불가피하게 갈등을 유발하는 제도들이라 할지라도 유지시킨다.

넷째, 평화로운 사회는 폭력에 대한 강한 법적 제재를 한다. 상위 20

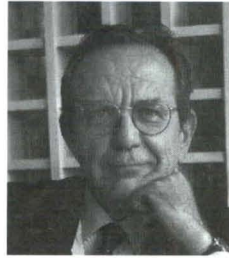
위에 있는 국가들도 항상 평화로웠던 것은 아니다. 평화는 시간에 따라 가변적이기 때문이다. 하지만 이러한 국가들은 강력한 법적 제재와 더불어 적절한 수준의 군사력을 보유하고 있다. 그리고 지도자들은 폭력으로 국익을 극대화할 수 없음을 인지하고 있다. 이들 국가는 주변국과 공동의 안보 전략을 추구하고 있으며, 국내외적 안보와 관련해 적극적으로 책임 있는 역할을 수행하기도 한다.



# 5장

사회 발전으로 가는 길





## 피에르 카를로 파도안

OECD 사무차장

진보를 측정하기 위한 새로운 정보적인 방식들이 생겼습니다. 이는 단순히 공급의 증가가 아니라 혁신에 관한 것입니다. …… 중요한 것은 정책결정자와 지도자가 더 많은 정보를 요구하는 것이며, 그보다 더 중요한 것은 이러한 수요가 사람들 사이에서 증가하고 있고 우리는 연구자로서 그리고 정보제공자로서 이에 답할 중요한 책임을 지고 있다는 점입니다.

그렇다면 이러한 모멘텀을 어떻게 유지할 것인가의 문제가 남습니다. 어떻게 이 수요와 공급을 점점 증대시키고 상호작용하게 할 수 있을까요? 역시 나이든 경제학자로서 제가 생각하는 바는 우리가 세운 희망을 유지하는 것입니다. 조셉 스티글리츠가 말했듯 좋은 측정은 좋은 정책 결정, 더 나은 결과를 가져옵니다. 그런 결과로 인해 사회는 더 많은, 더 좋은 정보의 생산을 고마워 할 것이고 우리는 또 계속해서 더 많은 정보를 제공할 것입니다.

제3차 OECD 세계포럼에서의 모두 발언 중에서

# 1

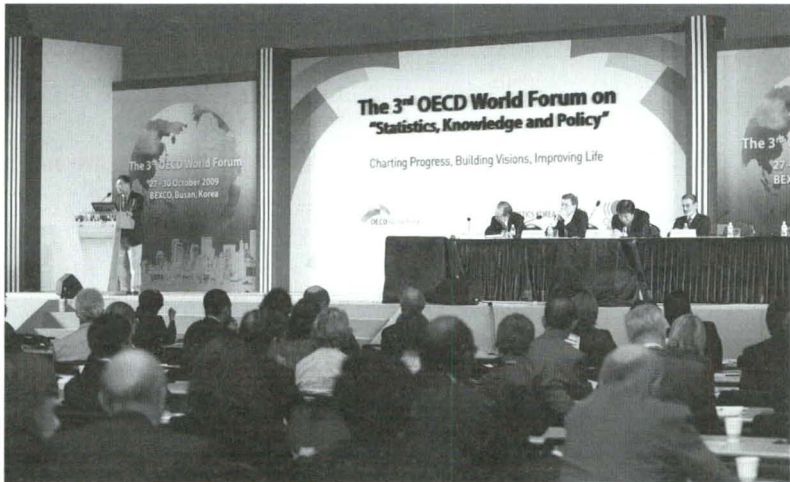
## 위기의 시대에 발전을 이끄는 리더십

### | OECD 세계포럼의 비전과 전략 |\*

2년 반 전에 공표된 미래를 위한 비전은 사회의 수요를 만족시키고 국제적 파트너십을 형성하는 것이었다. 2007년 6월 새로운 접근법을 위한 키워드는 ‘생산에서 복지로’, ‘정보 차단자’에서 ‘지식 생산자’로, ‘하향식에서 상향식으로’였다. 이 글로벌 프로젝트는 통계 연구, 통계를 지식으로 변환시킬 ICT 도구 개발, 관련자들의 기구 형성, 발전에 대한 국제기구 창설 등 네 가지 중심을 개발하려는 것이었다. 지

\* 제3차 OECD 세계포럼, 엔리코 지오바니니(Enrico Giovannini) 이탈리아 통계청장의 발표 참조.

난 2년간의 성취를 보면 통계 연구에서는 사회 발전 측정 방식인 텍소노미를 개발했고, 지식 기반 구축 사업을 진행하여 위키 프로그레스(Wiki Progress, [www.wikiprogress.org](http://www.wikiprogress.org))가 생겨났고, 시민들이 무엇을 알고 있는지에 대해 국제설문조사를 실시했다. 이에 대한 미국, 이탈리아, 유럽 등의 재미있는 결과가 나와 있다. 통계를 지식으로 변환하는 ICT 도구 개발에서는 eXplorer가 있고, ICT4Progress라는 연합 파트너가 많은 웹사이트들을 만들었다. ICT4Progress는 전 세계에서 이 노력에 참여하는 사람들을 위한 플랫폼이 될 것이다. 2009년 파리에서 훌륭한 컨퍼런스를 치렀고 워싱턴에서는 수백 명의 개발자들과 커뮤니케이션 전문가들이 참석했다. 관련자의 기구 형성 부분에서는 세계 6만여 명의 독자가 읽는 뉴스레터를 발행하고 있으며 시민들과 함께 어떻게 이니셔티브를 세울 것인지에 대한 유럽이사회의 핸드북을 곧 발간



할 예정이다. 그러한 이니셔티브를 실현코자 하는 국가들을 지원하고 있으며 이미 수많은 국가들이 시작했다. 세계 곳곳에서 교육이 행해지고 있으며 몇 주 안에 발전 촉진을 위한 e-러닝 코스를 마련할 계획이다. 그리고 위키 프로그레스가 있다. 결국 2년이 안 되는 기간 동안 불가능할 것이라고 생각되었던 일들을 이루어낸 것이다.

이스탄불 포럼 이후 수많은 학회와 세미나가 개최되었다. 2009년 9월 유럽위원회 커뮤니케이션 ‘GDP를 넘어선 발전 측정’이 있었고 9월 말 G20 회의도 전 세계적으로 새로운 지표개발을 촉구했다. 이어서 제3차 OECD 세계포럼을 포함해 지난 두 달간 주요 이벤트들이 열렸고 그에 관련된 많은 사람들이 중요한 위치에 서게 되었다.

그럼 그 다음은 무엇일까?

다음에 어디로 가야할지 결정하기 전에 현재의 위치를 살펴보자. 우선 미디어의 관심과 정치적인 인식이 커지고 있다. OECD 포럼에도 많은 장관들이 참석했다. 그리고 새로운 요구에 대응할 수 있도록 강하면서도 유연한 기구를 창설했다. OECD 국가의 자문위원, 기술고문, 연합파트너, 참여자 등이 원활한 구조를 갖추고 있다. 특히 헌신적인 사람들의 네트워크가 있다. 근래에는 스스로 이니셔티브를 맡아서 중앙의 코디네이터도 없이 이를 지속하려면 어떻게 해야 할까 회의를 여는 사람들도 있다. 이것이 바로 지식인 집단이라고 할 수 있을 것이다.

새로운 파트너십은 합의에 도달하는 데 중요한 역할을 하는데, 전체

프로젝트의 미디어 파트너도 생겼다. 또한 제품을 전달할 능력을 갖추었고, 위키 프로그레스가 생겨나고 OECD가 이행을 약속했다. 이는 매우 뛰어난 업적이다. 국가 단위의 새로운 이슈들도 매우 중요하다.

하지만 이제 단순히 아이디어를 내놓기보다는 앞으로 가야 할 길을 모색해야 한다. 우선 제3차 OECD 세계포럼은 사회 발전을 생각하는 주류의 세계이다. OECD가 함께 제시한 로드맵은 놀라운 업적을 거두었다. OECD가 성공적이라면 복잡한 조직에서도 변화를 이끌 수 있을 것이다. OECD가 변한 것처럼 다른 조직도 변할 수 있다는 시범 사례가 될 것이다. 따라서 OECD의 이행 약속이 무척 중요하다.

2010년에 UNDP 지표가 수정되면 놀라운 결과가 생길 것이다. HDI는 너무 잘 알려져 있고 영향력이 커서 이 기구의 생각이 확대되면 큰 효과가 있을 것이다. 그리고 호주 재무부에는 복지 프레임워크가 있다. OECD와 유럽위원회, 세계은행과 다른 파트너 국가의 재무부들이 호주의 예를 따라 복지 프레임워크를 만든다면 그것은 야심찬 계획이지만 실천하기는 용이하지 않을 것이다. 만약 G20도 이 계획에 동의하고 측정 방식의 향상을 주장한다면 아마 제2차 세계대전 이후처럼 통계에 대한 투자에 새로운 물결이 일게 될 것이다. 왜냐하면 세계가 그것을 필요로 하기 때문이다. 통계인에게는 더 많은 소스가 필요하다. 하지만 정치 지도자들이 변화를 위해 통계에 대한 투자 필요성을 먼저 이해해야 한다. G20과 G8은 이러한 법적 프레임워크에 동의했으며 OECD가 이를



개발하는 일을 담당하고 있다. 그러니 불가능한 일은 아니다.

또한 연구 네트워크, 능력 향상, 사회 지도자들과의 연계, 실천가들의 커뮤니티 등을 강화해야 한다. 과거 위대한 아이디어가 발전하려면 과학적인 기반을 갖춰야 했던 것과 같이, 훌륭하고 잠재력 있는 네트워크가 있으니 이 아이디어가 실현되도록 노력해야 할 것이다. 이 네트워크에는 학계의 전문가들은 물론 연구소의 연구자들, 그리고 이미 이 분야에 많은 연구를 해온 통계인들이 포함될 것이다. 국제 삶의 질 연구(International Society of Quality of Life Research, ISOQOL)가 이 프로젝트를 시작했고 소득 및 부 연구자 국제연합으로 확대되었으며 국제공식통계학회(International Association of Official Statistical) 등 많은 네트워크가 여기에 참여하고 있다.

이제 능력 향상 문제를 살펴보자. 우리는 자격 있는 전문가들의 네트워크를 형성해 국가 단위로 도움을 줄 수 있어야 한다. 실행자 네트워크는 단순한 실행자가 아니라 사회적 개혁가들이다. 이 네트워크들이 위키 프로그레스를 기반으로 성장하여 서로 토론하고 배우면서 사회를 더 발전시킬 것이다.

이것은 단순한 측정에 대한 것이 아니라 촉진하는 프로그레스이다. 이 포럼의 구조가 커지는 것은 좋지만 불만도 생긴 것 같다. 우리는 프로젝트의 장기 전략을 개발해야 한다. 그럼으로써 펀드도 형성되고 프로젝트도 안정될 것이다. 이 포럼의 주요 메시지인 ‘우리는 계속하고 싶

다'와 같이 우리는 계속할 것이다.

### | 제3차 OECD 세계포럼의 확산 |\*

사회·정치 시스템에 대한 새로운 아이디어의 적용 방법과 프로세스는 국가 내에서 개발 전략을 발전시킬 수 있는 방식으로 연결되어야 한다. 국가마다 기구 구조나 전략이 다르기 때문에 전략적인 발전 방법을 고안하는 것은 더 큰 사회의 책임이다. 어떤 면에서 전략과 통계의 관계는 전략에서 통계로만 가는 일방통행의 길이다. 통계 방법이 분석적으로 할 수 있는 일에만 바탕을 둔다는 한계점을 인식하는 것이 중요한다. 세계포럼의 미래를 생각한다면 OECD 프로젝트가 아니라 포럼 그 자체가 개발을 전략적으로 생각하는 사람들의 네트워크이므로 포럼의 구조, 회원, 타깃을 정하는 것이 중요하다. 측정 전문가들인 우리가 진보라는 말 뒤에 숨은 철학적·윤리적 의미를 이해하는 것이 아주 중요하다. 그러한 철학적·윤리적 요소를 모두 측정할 수는 없지만 이 교육 과정은 그 의미를 파악하지 않고서는 이루어질 수 없다.

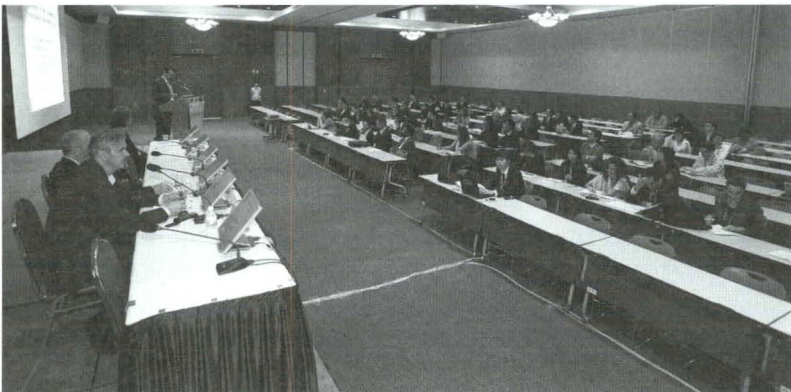
국가 차원에서 전략 계획자가 완전하게 관여하지 않은 채 통계인과 시민단체 그룹들끼리만 서로 이야기하는 상황은 있을 수 없다. 이 포럼은 그 문제를 정치적인 수준에서 논의하는 데는 성공을 거둔 것 같다. 하지만 정치적인 욕망을 국가 발전을 위한 로드맵이나 청사진으로

\* 제3차 OECD 세계포럼, 프로나브 센 인도 통계청장의 발표 참조.

옮겨야 하는 사람들의 관점에서는 그리 성공적이지 못하다.

변화에 대한 의식적인 욕구는 순수하고 상대적으로 다루기 쉽다. 하지만 강요된 변화는 현존하는 것에 의존해야 한다. 그리고 현존하는 것들을 미래의 과정에서 제외하는 것은 적합하지 않다. 많은 국가들이 변화의 과정을 강요받았는데 그것은 상황의 변화에 따른 것이었다. 이러한 시스템 내에서 누가 이런 변화를 저지하는 데 책임을 질 것인가, 또 그러한 변화를 늦추기 위해 어떤 종류의 정보를 필요로 하고 제공해야 하는지 알아야 한다. 이런 일을 가시화하는 것은 그리 쉽지 않은 일이다.

국가마다 제도적인 구조가 다르지만 어쨌든 아이디어가 생겨나는 회로인 정부 내 정책결정자의 커뮤니티로 가면 다양한 의견이 단일하게 정리되지 않는다. 그것이 바로 이와 같은 포럼의 기능이다. 그리하여 어떤 면에서는 기술관료적인 방법으로 철학적·윤리적·도덕적인



위치로 가는 것이라고 생각한다. 즉, 우리가 정말 생각해야 할 점은 포럼의 효과를 확대시키는 일이다. 이 포럼은 통계인들이 시작했고, 위키도 정책을 만들기 위한 정보를 담당했던 사람들의 좌절감에서 나온 산물이다. 아주 적절한 시작이지만 그보다 더 중요한 것은 조건을 창출해야 할 필요가 있다는 것이다. 통계적 유사성을 기반으로 하는 것이 아니라 해당 국가들이 취하고 있는 철학적·윤리 도덕적 관점의 유사성을 기반으로 잠재적인 파트너를 각국의 통계인들이 규명할 수 있는 조건을 창출해야 한다. 그것이 이런 종류의 포럼에서 전면에 다루어야 할 주제이다.

OECD 세계포럼은 3일간 사회의 발전에 대해 토론했지만 발표된 내용 가운데 국가 정부가 어디로 가야 할지 방향성으로 가시화할 수 있는 것이 무엇인지 알려주는 것은 없었던 것 같다. 스티글리츠 위원회가 명확히 언급했듯 이들 보고서는 통계의 전략적·윤리적 측면을 다루고 있다. 하지만 그것이 모든 국가의 문서가 되지는 않는다. 세계는 서로 다른 발전 단계에 있고 이해관계도 다르고 시간대도 다르다. 앞으로 나아가기 위해 꼭 덧붙여야 할 점이 있다면 국가의 전략 계획자들과 이 포럼이 연계되어야 한다는 것이다. 그들이 없다면 세계포럼은 부수적인 의견에 불과하며 빠르게 고갈될 것이다.

『인간개발보고서』가 성공을 거둔 이유는 타깃을 정했기 때문이다. 그것은 통계 보고서에 내재해 있는 것이 아니라 정책결정자들의 의식

의 문제이다. 통계 문서로서는 기초적인 토대일 뿐이며 포지셔닝을 보는 관점의 문제이다. 많은 목록 가운데 하나를 택하자면 발전의 측정에서 촉진으로 재고하는 것이다. 발전의 촉진은 미래 아젠다의 상위에 있다. 하나의 비전이 아닌 발전 과정에 대해 생각하는 방식, 그리고 그 방식을 분석적 관계와 발전을 모니터링할 수 있는 시스템으로 변환시킬 수 있는 방법을 제시하는 것이다.

발전의 촉진이 궁극적 목표라면 포럼의 성격과 콘텐츠를 다시 생각해봐야 할 것이다. 우리가 개발해야 하는 종류의 파트너십이 집단적으로 작용하는지 아니면 각국의 사정안에서 개별적으로 작용하는지 아주 명확하게 규명해야 한다.

## | OECD의 리더십 |\*

이 프로젝트는 OECD가 추구하는 것 가운데 가장 중요한 것이다. 현재의 국제 발전은 오늘날 세계에서 가장 중요한 공공정책 변화 프로젝트일 것이다. 스티글리츠가 말한 것처럼 이는 단순히 통계 프로젝트가 아니라 기본적인 국제 패러다임을 바꾸고 생산부터 공정하고 지속 가능한 복지로 사람들의 삶을 발전시키는 것이다. 그리고 그것은 이 프로젝트에서 시작할 수 있다고 생각된다. 우리가 해낸다면 세계 시민의 복지를 위한 큰 공헌이 될 것이다.

\* 제3차 OECD 세계포럼, 마이크 살바리스(Mike Salvaris) 호주 RMIT 대학 교수의 발표 참조.

새로운 패러다임을 위한 새로운 사고방식이 필요하다. 이 프로젝트의 핵심은 통계가 중요하기는 하지만 발전에 대한 우리의 사고방식을 바꾸는 것이기도 하다. 사람들과 아이디어의 커뮤니티에서 변화를 만드는 것이 민주주의이다.

OECD는 네트워크 형성과 정책 변화를 바탕으로 한 경제 개발을 이끌기보다는 국가 정부들의 조직이지만 변화를 위한 국제적인 움직임을 이끄는 원동력이 되고 지지를 해주었다. 이는 세계 여러 기구에 있는 많은 사람들에게 깊은 인상을 주었고 이정표가 될 것이다. 리더십의 상상력을 불러일으킨 이 프로젝트는 분명 OECD에게 이득이자 부담이 될 것이다. 공식적인 인정과 자부심, 그리고 세계의 리더십을 갖는 것이 이 점이 되겠고, 부담은 자원에 대한 조직의 거대한 수요와 네트워크 형성에 대한 새로운 도전이 될 것이다.

이 프로젝트는 보이지 않지만 더 중요한 두 번째 단계로 들어섰다. 세상을 위해 활발한 시민정신을 계속 요구하는 것은 OECD에 더 큰 압력이 될 것이다. OECD가 이 프로젝트에 대한 이행 약속을 하게 되어 기쁘게 생각한다.

OECD 포럼은 주류이며 통계는 이제 통계를 넘어서서 앞으로 나아가고 있다. 발전을 차트로 보여주고, 비전을 세우고, 삶을 향상시키기 위한 것이다. 이 프로젝트를 위해 국제기구를 보다 다양화할 필요가 있다. 그리고 인간개발 연구에 대한 국제 네트워크를 형성하고 유지할

필요가 있다.

공식화하는 일이 남아 있지만 발전 촉진을 위해 헌신하고자 하는 열정적인 연구자들의 네트워크가 이미 국제적으로 진행되고 있다. 위키 프로그레스에서도 위키 프로그레스 연구를 이미 하고 있고 이것이 아이디어 확산에 도움이 되리라 생각한다. 지역 노드 발전을 돕고 지역적인 결속을 위해 연구센터를 확립해야 한다. 이 네트워크가 지속되고 번영할 수 있도록 교육이나 훈련, 옹호자들의 지지와 진보 활동에 도움이 될 것이다.



폴 청

UN 통계처장

새천년개발목표(MDG)는 2000년 밀레니엄에 대비해 나온 것으로 모든 국가가 모여 세계 발전에 대한 과감한 비전을 공유하면서 개발도상국들이 어떻게 발전하게 할 것인가, 선진국의 책임과 의무는 무엇인가 하는 문제를 논의했다. 밀레니엄의 해에 밀레니엄의 목표를 가지고 탄생한 것이 MDG이다. 그리고 지금 그 프로세스는 계속되고 있다. 기구로서의 UN과 다른 국제기관의 많은 리더들이 특히 최근 5년간 MDG가 성취되도록 하겠다는 다짐을 했다. MDG가 완전하지 않다고 비판할 수도 있지만 이것이 세계가 공유한 비전이다. 다음 5년간 보다 강화된 노력이 있을 것이다.

제3차 OECD 세계포럼 발표 내용 중에서



## 2

# 인류사회의 발전을 위한 국제 사회의 약속

### | 제3차 세계포럼의 이행을 위한 조건 |\*

이스탄불 포럼 이후 국제적인 경제 침체가 있었고 그로 인해 이와 같은 국제 프로젝트가 지구의 미래를 위해 얼마나 중요한지 더 부각된 것 같다. 현재의 편협한 사회 발전 및 복지 지표 측정에서 벗어나 가난한 국가들의 측정 방식을 변화시켜야 발전을 도모할 수 있는데 이러한 OECD 활동과 이니셔티브들이 많은 도움이 될 것으로 생각된다. OECD

\* 제3차 OECD 세계포럼, 피오나 스탠리 호주 텔레톤 아동보건연구소 대표의 발표 참조.

를 국가적으로 지지하는 데 힘을 모을 수 있을 것이고, 여러 단체들이 OECD 주변에 모여들도록 격려해야 한다. 오늘 OECD만으로는 할 수 없는 일이라면 세계를 발전시키는 데 헌신하는 그런 조직에 우리도 참여해야 할 것이다. 그리고 참가자의 문제도 다소 지역적으로 변할 수 있어 문제가 될 수 있지만 연구자, 통계인, 정책결정자, 실천가, 커뮤니티 리더 등 특정 그룹이 관여할 수 있을 것이다. 인도에서 열리는 제4차 OECD 세계포럼을 지원하기 위해 다양한 참여자들의 협력 네트워크를 발전시킬 수 있는 방법을 찾아야 한다.

미디어는 사회 발전의 복잡한 측면들에 대해 비판적이지만, 단일하고 단순한 관점을 가지고 있어서 그러한 한 가지 접근법을 바탕으로 대중의 인기만 노리는 정책이 결정되지 않도록 해야 한다. 이 복잡한 아이디어를 대중에게 전달하려면 아마 책임감 있는 미디어 협력 네트워크도 필요할 것이다. 또한 행정부와 재무부 등 정부 전체가 참여하여 함께 갈 수 있도록 해야 할 것이다.

### | 제3차 OECD 세계포럼 이행을 위한 민간 분야의 협력 |\*

재단은 박애정신을 추구하기 때문에 진보를 측정하거나 촉진함에 있어 20여 년 이상 시민 사회와 깊은 연관을 맺어왔다. 재단이 작든 크

---

\* 제3차 OECD 세계포럼, 마르셀로 팔라치(Marcello Palazzi) 프로그레시오 재단(Progressio Foundation) 이사장의 발표 참조.

든 시민 분야나 시민단체와 함께 일해왔다. 재단에 대한 세션에서는 국가의 엄격한 통제 밖에서 성취한 업적으로 시작했다. 국가의 통제는 때로는 인간개발을 제한하기도 하기 때문이다. 따라서 지난 10여 년간 UN 조직의 많은 하부 조직들과의 추진해온 파트너십 전략 같은 기회를 OECD도 가져야 한다. 이는 세계의 수많은 재단들과 시민단체들을 포함시켜 규모를 키운다는 관점이다. 그것이 OECD가 앞으로 나아가기 위해 필요한 기회일 것이다.

이는 CNN, BBC 등 미디어와 함께 새로운 측정과 지표를 보여주는 쇼 케이스이다. 특히 BBC는 인간의 진보에 많은 관심을 가지고 있다. 다음은 위키 프로그레스가 그렇듯 시민들과 연결시키려는 노력이 필요하다. 위키 프로그레스는 오픈 소스를 기반으로 하므로 실리콘 벨리, 소프트웨어 산업 등과 함께 일한 재단에게도 좋은 기회를 제공할 것이다.

암스테르담의 국제 보고 이니셔티브에서처럼 민간 부문과 함께 일하면 많은 이득을 얻을 것이다. 왜냐하면 이것이 의회나 기업 등의 조직이 경제적인 발전을 어떻게 보고하느냐 하는 문제이고 미시적인 수준과 병행되는 것이기 때문이다.

### | 제3차 OECD 세계포럼의 이행을 위한 국제 협력 |\*

국제 통계 시스템 발전의 촉진자로서의 역할과 UN의 관점에서 보면

\* 제3차 OECD 세계포럼, 폴 청(Paul Cheung) UN 통계처장의 발표 참조.

이번 포럼에서 아주 구체적인 도전과제들이 통계인들의 커뮤니티에 대두되어 프레임워크와 지표 등 모든 측정 이슈를 논의했다. 하지만 동시에 해당 국가에서 어떤 고유 변수가 있는지 생각해야 하는데 그러면 한계가 생긴다. 국가 조직으로서의 통계 시스템이 그런 광범위한 통계 변수들로 무엇을 할 것인지를 말하는 것이다. 통계 커뮤니티의 내재적인 한계점을 잘 설명해주는 멕시코에 대한 보고서를 읽어보길 제안한다.

국제기구로서의 신뢰성을 보호해야 하기 때문에 통계 시스템이 급진적일 수는 없다. 국제 통계 시스템에 관련된 많은 사람들이 국가의 통계 조직에 몸담고 있다. 우리는 크고 정말 느리지만 강하고 우리가 하는 일을 신뢰할 수 있다. 그리고 우리는 잘하고 있다.

이번 포럼의 토의 중에 통계 시스템이 필요하다면 ‘GDP를 넘어서’가 아니라 ‘GDP 뒤에서’가 되어야 한다는 언급이 있었다. GDP에 숨은 공학적인 어려움과 얼마나 많은 국가들이 기초적인 데이터를 발전시키기 위해 고심하고 있는지 이해한다면 통계 지표에 대한 연구의 양극화가 너무 많이 진행되었다는 점을 깨닫게 될 것이다.

개발도상국들은 진보 측정에 대한 오늘날의 이해가 무엇인지 더 큰 목소리를 내야 한다. 결국 통계 커뮤니티를 대신한 이 포럼에 대한 우리의 대답은 “예스! 우리는 듣고 있고, 고려하고 있고, 생각하고 있지만 우리의 속도로 갈 것이다”라는 것이다.



부록  
17

‘통계, 지식, 정책’에 관한  
제3차 OECD 세계포럼이 있기까지



OECD World Forum  
BUSAN, KOREA 2009

## | OECD 글로벌 프로젝트 |

경제적으로 부유한 국가가 그렇지 못한 국가들보다 더 행복한 국가일까? 최근에 실시된 영국 레스터 대학교의 ‘세계에서 가장 행복한 국가’ 조사 결과를 보면, 세계적인 경제대국인 미국은 23위에 그친 반면 빈국에 속하는 히말라야의 작은 나라 부탄이 8위에 올라 있다. 이를 보더라도 경제적으로 부유한 국가가 반드시 더 행복한 국가는 아님을 알 수 있다.

부산 벡스코에서 열린 제3차 OECD세계포럼 ‘삶의 질’ 세션에서 한국의 이인실 통계청장은 한국의 일인당 국내총생산(GDP)이 1970년 703달러에서 2008년까지 1만 9,106달러로 27배 증가했지만 삶의 만족도는 오히려 떨어졌다고 보고하면서, 삶의 질을 측정할 수 있는 지표가 빈약해 복지관련 정책을 제대로 세울 수 없었기 때문이라고 그 이유를 설명했다

영 파운데이션 대표 제프 멀건(Geoff Mulgan)은 제3차 OECD 세계포럼 2일째인 2009년 10월 28일 ‘새로운 측정 새로운 정책’을 주제로 한 전체 회의에서 “19세기 이전의 세계에서 중요했던 것이 군사력이었다면 20세기에는 GDP이며 이제 21세기에는 인간의 삶의 질과 웰빙에 대한 것”이라고 단언했다. 21세기에 들어서면서 GDP 등으로 대표되는 경제 발전이 진정한 사회 발전을 의미하는 것인지에 대한 의문이 제기되면서, 세계는 이제 경제뿐만 아니라 사회, 환경, 삶의 질 등을 모두 포

합하는 새로운 개념의 사회 발전을 모색할 필요성에 대해 관심을 집중하고 있다.

이에 따라 국제 사회는 사회 발전 측정과 관련한 총회를 개최하여 개발도상국들의 사회 발전과 지속가능한 개발을 위한 새천년선언(Millennium Declaration)을 채택했고, 국제적인 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 수립하는 등 그 이행 과정을 점검하고 있다. 그리고 이를 실행하기 위해 주요 통계 지표를 활용하여 개발도상국들에 대한 공적 개발 원조와 지원을 제공하고 있다. 그러나 새천년개발목표는 일부 개발도상국들의 발전 측정과 평가에 국한되어 선진국의 발전상을 측정하기에는 부적합하다는 평가가 있다.

지난 십여 년 동안 세계는 객관적인 정보에 입각해 현 상황을 진단하고, 향후 전 세계가 나아가야 할 방향을 알려줄 수 있는 사회 발전 측정 방법을 개발하고자 노력했다. OECD는 UN의 새천년개발목표가 일부 국가에만 적용되는 한계를 극복하고 삶의 질, 웰빙, 지속가능한 발전 측정에 대한 범세계적인 국제 통계 개념과 기준을 개발하고자 2004년 ‘사회 발전 측정을 위한 OECD 글로벌 프로젝트(OECD Global Project on Measuring the Progress of Societies)’를 추진했다.

OECD 글로벌 프로젝트는 장기적인 시각에서 인간의 삶의 질에 영향을 미치는 경제·사회·환경 등 모든 측면을 고려한 사회 발전에 대한 개념을 재정립하고 사회 발전 측정을 위한 지표를 개발하려는 국제 사

회의 의지를 잘 보여주고 있다.

OECD는 글로벌 프로젝트의 일환으로 OECD 최대 규모의 국제회의인 OECD 세계포럼이 2년마다 개최되고 있다. OECD 세계포럼에서는 새로운 사회 발전에 대한 개념을 재정립하고, 사회 발전을 측정할 수 있는 포괄적 지표 개발 및 이를 위한 사회 각 구성원의 역할 등에 대한 범세계적 논의를 진행한다.

글로벌 프로젝트는 세 가지 기본적인 질문, 즉 사회 발전의 측정 대상과 측정 방법, 측정 결과의 활용을 위해 진행되고 있다.

먼저, 무엇을 측정할 것인가? 글로벌 프로젝트는 발전의 의미가 사회마다 다르게 인식되고 있으므로 각 사회가 스스로 발전의 의미를 논의하여 측정 대상을 정할 수 있도록 장려한다. 둘째, 어떻게 측정할 것인가? 글로벌 프로젝트는 전 세계 전문가들과 함께 발전이 어떻게 측정될 수 있는지 논의하고, 측정 방법에 관한 핸드북과 지침서 발간 등을 통해 표준 통계로 다루지 못하는 복잡한 분야에서의 발전 측정법에 대한 이해도를 향상시키는 데 주안점을 둔다. 셋째, 측정된 결과가 실제로 어떻게 활용될 수 있도록 할 것인가? 글로벌 프로젝트는 훌륭한 통계 자료가 많이 있음에도 불구하고 대중에게 외면당하거나 잘못 이해되는 경우가 많이 발생하는 것에 주목하고, 새로운 ICT 기술을 활용하여 의사결정권자와 시민이 통계 정보를 제대로 활용할 수 있는 기반을 조성하고 있다.



요약하면, 글로벌 프로젝트는 진정한 의미의 발전 개념을 정립하고, 이를 객관적인 통계로 측정하며, 그 통계를 지식으로 전환하여 민주주의 사회의 올바른 의사결정에 활용하고, 의사결정 지원 과정에서 ICT의 활용을 강조한다. 이러한 목표 아래 글로벌 프로젝트는 범세계적인 OECD 세계포럼 개최와 더불어 다양한 국제회의, 워크숍, 단기교육과정, 발간물 제공 등을 계획하고 있다.

## | OECD 세계포럼 |

OECD는 글로벌 프로젝트의 원활한 수행을 위해 OECD 세계포럼을 기획했다. 2년마다 개최되는 세계포럼의 목적은 글로벌 프로젝트와 관련한 범세계적 커뮤니티를 구축하여 지표 개발에 대한 선진 사례 및 새로운 사회 발전 측정 방법을 공유하는 데 있다. 즉, 통계학자, 정책입안자, 학자, 언론인, 민간 기업, NGO 등 광범위한 이해관계자들에게 심도 있는 정책 토론의 장을 제공하고, 특히 사회 발전에 대한 국가 간 연구 결과를 공유하며, 다양한 사회 발전상을 측정하고 평가하도록 고안된 여러 가지 전략 방법들을 논의하려는 것이다.

이러한 기본 목표 아래 ‘통계, 지식, 정책 : 핵심 지표 (Statistics, Knowledge and Policy: OECD World Forum on Key Indicators)’라는 주제로 제1차 OECD 세계포럼이 2004년 11월 이탈리아에서 개최되었다. 글로벌 프로젝트 공식 발족 이전에 개최된 제1차 세계포럼은 글로벌 프로젝트의 시

작점이자 위상을 강화하는 전환점이 되었는데 특히 통계·지식·정책의 유기적인 관계에 대한 각계의 아이디어를 교환하는 장이 되었다.

이후 제2차 OECD 세계포럼이 2007년 6월 터키에서 ‘사회 발전 측정 및 증진(Measuring and Fostering the Progress of Societies)’이란 주제로 개최되었다. 제2차 세계포럼에서는 유엔, 세계은행, 이슬람기구, 유엔개발 계획, OECD, EC 등이 「이스탄불 선언(Istanbul Declaration)」을 채택하여 OECD 주도의 글로벌 프로젝트 추진을 공식화했다. 제2차 세계포럼이 끝난 후 유럽환경기구(European Environment Agency), 유럽갤럽(Gallup Organisation Europe), 국제통계기구(International Statistical Institute), 리스본 이사회(The Lisbon Council), 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 유엔 협력국(United Nations Office for Partnership), 유엔아동기금(UNICEF) 등이 추가적으로 「이스탄불 선언」을 채택하였다.

두 차례에 걸친 OECD 세계포럼을 통해 전 세계는 21세기의 진정한 사회 발전에 대한 의미를 함께 정의하고, 이를 측정하고 증진시키는 것이 무엇보다도 중요함을 다 같이 인식할 수 있었다. 앞서 개최된 1·2차 세계포럼이 전 세계가 글로벌 프로젝트의 의의를 공유하고, 글로벌 프로젝트가 본격적으로 시작할 수 있는 계기를 만들어 주었다면, 앞으로의 세계포럼은 글로벌 프로젝트가 나아가야 할 방향을 함께 고민하고 그간의 성과를 평가하는 장으로서의 역할을 하게 될 것이다. 제3차 OECD 세계포럼은 2009년 10월 대한민국 부산에서 열렸으며, 제4차

OECD 세계포럼은 인도에서 개최될 예정이다.

## | 제1차 OECD 세계포럼 |

제1차 OECD 세계포럼에서는 우선 경제, 사회, 환경 등 사회 전반의 발전 상황을 측정하여 이를 정책에 활용할 수 있도록 하는 핵심 지표 관련 연구동향 및 그 제도적 틀인 사회 발전 측정 시스템에 대해 논의하고, 이를 바탕으로 한 통계 작성 기관의 역할 등을 검토했다.

특히 발전 측정과 관련한 여러 국제기구와 정부의 경험 등을 공유하고자 사회, 경제, 문화, 정치 분야의 세계적인 석학들을 초대해 진정한 사회 발전에 대하여 논의했다. 당시 OECD 사무총장이었던 존스톤(Donald J. Johnston)은 사회 발전 측정을 위한 범세계적인 협력 네트워크의 필요성을 강조했고, 월커(David M. Walker) 당시 미국 감사원장은 핵심 지표와 정책 결정에서의 정부 책임성을 논했다. 또 트리케(Jean-Claude Trichet) 유럽중앙은행장은 유럽 통화정책에 있어 통계 활용 방안을 제기했고, OECD 통계국장 지오바니니(Enrico Giovannini)는 발전 측정 접근 방법과 필요성을 역설했다.

제1차 OECD 세계포럼은 글로벌 프로젝트의 취지를 전 세계가 공감하고, 공공기관, 민간기관, 시민단체 등이 구체적 증거를 토대로 의사를 결정하는 문화의 필요성을 인식하여, 이를 확산할 수 있는 계기를 제공했다. 제1차 세계포럼 이후 글로벌 프로젝트에 대한 방대한 연구가 시작

되었고, 글로벌 프로젝트의 공식 발족을 위해 2006년 3월 유엔, 세계은행 등 국제기구 대표와 정부 관료, 학자 등 26명이 회담을 열어 '사회 발전 측정을 위한 OECD 글로벌 프로젝트' 착수를 권고했으며, 2006년 6월 OECD 통계위원회에서 이를 공식적으로 승인했다.

## | 제2차 OECD 세계포럼 |

제2차 세계포럼의 가장 큰 성과는 OECD, EC, 이슬람기구, 유엔, 유엔개발계획, 세계은행이 「이스탄불 선언」을 결의한 것이다. 「이스탄불 선언」은 각 공동체에서 21세기형 발전의 의미를 고찰하는 환경을 조성하고, 사회 발전 측정의 모범 사례를 공유하며, 신뢰 가능한 사회 발전 측정 방법론의 중요성에 대한 이해도를 높일 것을 권고하고 있다. 또 명확한 통계 자료와 지표를 토대로 사회 발전 정도를 측정하고 비교하는 것에 관한 국제적 논의를 촉진할 것 등을 내용으로 담고 있다.

제2차 OECD 세계포럼의 주요 성과는 다음과 같다.

- 파트너들과 공조하여 지역별 실무단 구축 도모
- 각 분야의 사회 발전을 측정하고 이에 관한 시민의 이해도를 제고할 수 있는 범세계적인 새로운 웹사이트 착수
- 지표가 갖는 의미를 일반 대중에게 잘 전달할 수 있는 새로운 ICT 툴 개발을 위한 협력 도모
- 발전 측정 방법에 관한 선진 사례들을 소개하는 편람 제공 약속

- 증거 기반 의사결정 문화 확산을 위한 공동 연구 착수
- 사회 결속, 주관적 웰빙, 올바른 지배 구조 등과 같이 중요하지만 난해한 일부 발전지표에 대한 개선 방안 연구
- 지역 행사와 회의 등을 준비하여 가능한 전 세계가 동참할 수 있도록 노력

### | 제3차 OECD 세계포럼과 향후 계획 |

2009년 10월 27일부터 30일까지 4일간 부산 벡스코에서 개최된 ‘통계, 지식, 정책에 관한 제3차 OECD 세계포럼’은 한국 통계청과 OECD가 공동 주관해 개최하는 포럼으로 ‘발전 측정, 비전 수립, 삶의 질 향상(Charting Progress, Building Visions, Improving Life)’이라는 구체적인 주제를 다루었다.

제3차 OECD 세계포럼 첫째 날인 2009년 10월 27일 ‘인간이 만들어가는 발전’이라는 주제로 열린 전체회의에서 김종수 주 OECD 대한민국대표부 대사는 “지금까지 GDP에 의존한 것은 경제학자들이 GDP가 지표로서 결점이 있고, 불충분하다는 것을 모르기 때문이 아니라, GDP와 같이 정량적 지수에서 질적 지표로 바꾼다면 이를 어떻게 다루어야 할지 모르고 있기 때문”이라고 말했다. 이것이 제3차 OECD 세계포럼을 통해 국제 사회가 해결하고자 하는 문제의 핵심을 가장 잘 드러내는 말이다.

또한 아메드 탈리미 알라미 모로코 기획위원회 장관은 “행복 지수, 복지 지수가 중요하지만 이것들은 항상 선진국에서 조사되는데 다른 국가들에게는 거리감과 좌절감을 느끼게 하는 것”이라고 비판했다. 개발도상국과 후진국에게는 여전히 성장을 통한 절대적 빈곤의 해결이 급선무라는 말이다. 이렇듯 국제 사회는 저마다 사회 발전의 정도가 다르기 때문에 ‘삶의 질’에 대한 접근 방식도 다르다.

세계는 20세기 성장 정책의 바탕이 되어온 GDP를 넘어 인류의 삶의 질을 측정하고 그 향상을 위한 정책결정의 바탕을 삼으려 하고 있지만 국제 사회는 각 사회의 발전 정도에 따라 그 정책적 우선순위가 다르고 문제 해결 방식에 대한 선호가 다를 수밖에 없다.

제3차 OECD 세계포럼은 서로 다른 국가 간의 사회 발전의 개념과 지향하는 바가 다르지만 GDP를 넘어서는 진정한 인간 행복을 측정하고 그것을 바탕으로 정책을 수립·추진함으로써 세계가 함께 번영과 행복의 미래로 나아가기 위한 구체적인 의견 교환과 수렴의 장이 되었다.

## 참 고 문 헌

- Atkinson, A. K., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., 2005, *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*, Luxembourg, Council of the European Union.
- Austrian Court of Audit/ Rechnungshof, 2009, *Bund Reihe* (in German language only).
- Bossert W., Chakravarty S. R., D'Ambrosio C., 2009, *Multidimensional Poverty and Material Deprivation*, ECINEQ WP 2009-129.
- Chambers R., 1989, "Vulnerability, Coping and Policy," *IDS Bulletin*, 20(2).
- Community Indicators Summit, 2009, "Declaration: 'guide the development of a national community indicators strategy for Australia in the 21st century,'" *NatStats 2010*.
- Congreso Nacional de la República de Honduras, "Ley del Instituto Nacional de Estadística," Decreto no. 86-2000, from <http://www.ine-hn.org/ine/ley.html>.
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008, "Measuring the progress of societies: What is the relevance for Asia and the Pacific?," Note by the Secretariat, E/ESCAP/CST/8\*.
- Eurofound(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), 2009, *Second European Quality of Life Survey*, Dublin.
- European Commission, 2005, *Integrated Guidelines for Growth and Jobs(2005-2008)*.
- European Commission, 2006, *Portfolio of overarching indicators and streamlined Social Inclusion, Pensions, and Health Portfolios, Employment, Social Affairs and equal Opportunities DG*.
- Giovannini, E, "Why measuring progress matters," *OECD Observer*, from [www.oecdobserver.org](http://www.oecdobserver.org)
- Senanarong, A., 2004, Privy Councilor. Lecture on "His Majesty's Philosophy of Sufficiency Economy and the Royal Development Study Centres" for the Ministerial Conference on Alternative Development: Sufficiency Economy, November 8. *Ministry of Foreign Affairs*, Bangkok, Thailand.
- ILO, 2003, "Special issue: Measuring Decent Work," *International Labour Review*, 142(2).
- ILO, 2008, "Measuring of Decent Work," Discussion paper for the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work.
- INE, "Sistema de Indicadores de Niñez, Adolescencia y Mujer," from <http://www.ine-hn.org/sociales/sisnam/indexsisnam.html>.
- Nittayarumpong, S., 2006, *From Sufficiency Economy to Sufficiency Health*, Bangkok: Sahamitprinting and Publishing(in Thai).

- OECD, 2006, "Has the rise in debt made households more vulnerable?," *Economic Outlook*, 80.
- OECD, 2007, "OECD Workers in the Global Economy: Increasingly Vulnerable?," *Employment Outlook*.
- OECD, 2008a, "Are All Jobs Good for Your Health?," *Employment Outlook*.
- OECD, 2008b, *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.
- OECD, 2009, *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*.
- OECD, "Istanbul Declaration," from <http://www.oecd.org/dataoecd/23/54/39558011.pdf>.
- PNUD, 2009, "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Honduras 2008/2009," *Imprenta Lil, S.A.*: San Jose.
- PNUD, "Sistema de Observatorios para el Seguimiento de las Metas del Milenio," from [http://www.undp.un.hn/Gob\\_Observatorios\\_ODM.htm](http://www.undp.un.hn/Gob_Observatorios_ODM.htm).
- Sabates Wheeler R., Haddad L., 2005, *Reconciling Different Concepts of Risk and Vulnerability*, Sussex: IDS.
- Sathirathai, S. and Piboolsravut, P., 2004, "Sufficiency Economy and a Healthy Community," Proceedings at the Third IUCN World Conservation Congress, Bangkok, Thailand.
- Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J.-P., 2009, *Rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social*, Paris: La documentation française.
- Tai-Kei, A., Coates, P., 2002, "Citizen Participation: legitimizing performance measurement as a decision tool," *Government Finance Review*, 8-10, April.
- Thamlikitkul, V., 2006, "Bridging the gap between knowledge and action for health: case studies," *Bulletin of the World Health Organization*, 84(8), August.
- UNDP, 2008, *Human Development Indices. Statistical Update 2008*, New York: UNDP.
- UNDP, 1990, *Human Development Report 1990*, New York Oxford: Oxford University Press.
- UNPD, 2007, *Human Development Report 2007-2008*.
- van Ginneken W., 2005, *Managing Risk and Minimizing Vulnerability: the Role of Social Protection in Pro-Poor Growth*, Geneva: ILO.
- Walker A., 2009, *Social Protection and Vulnerability, Risk and Exclusion Across the Life-Cycle*, UK: HelpAge International.







## 성장 중심에서 행복한 미래로

---

발행 : 2009년 12월

인쇄 : 2009년 12월

발행인 : 이인실

발행처 : 통계청

총괄지휘 : 김설희

공동기획 : OECD 준비기획단

기획 진행 및 디자인 : 예감기획 02-337-3810

주소 : 대전광역시 서구 둔산동 920 정부대전청사 (우 302-701)

전화 : 042-481-2124

홈페이지 : <http://www.kostat.go.kr>, <http://www.oecdworldforum2009.org/>

ISBN : 978-89-5801-192-7 93310

# 성장 중심에서 행복한 **미래**로

한눈에 보는 제3차 OECD 세계포럼



**이 곳에 가시면 좀 더 자세한 정보를 얻으실 수 있습니다.**

제3차 OECD 세계포럼 소개 및 발표자료

[http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en\\_40033426\\_40037349\\_41350843\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_40033426_40037349_41350843_1_1_1_1,00.html)

제2차 OECD 세계포럼 소개 및 발표자료

[http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en\\_21571361\\_31938349\\_37115187\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_21571361_31938349_37115187_1_1_1_1,00.html)

제1차 OECD 세계포럼 소개 및 발표자료

[http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en\\_21571361\\_31834434\\_31968938\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en_21571361_31834434_31968938_1_1_1_1,00.html)

글로벌 프로젝트 홈페이지

[http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_40033426\\_40033828\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40033426_40033828_1_1_1_1,00.html)

제3차 OECD 세계포럼 홈페이지

<http://www.oecdworldforum2009.org/>

비매품



9 788958 011927

ISBN 978-89-5801-192-7