

발간등록번호  
11-1240000-000515-14



# OECD 세계포럼의 이해

제1권 역대 주요 발표문 발췌·요약집



## OECD World Forum

B U S A N , K O R E A 2 0 0 9



OECD

세계포럼의 이해

## 일 러 두 기

『제1권 역대 주요 발표문 발췌·요약집』은 OECD 세계포럼과 관련하여 OECD가 발간한 제1차 자료집 『Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making』과 제2차 자료집 『Statistics, Knowledge and Policy 2007: Measuring and Fostering the Progress of Societies』 중에서 주요 논의 내용을 발췌하여 번역한 결과물입니다. 관련 원문은 OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/progress>)에 수록되어 있으므로 참조하실 수 있습니다. 본 기획물은 OECD의 공식적인 승인을 얻어 번역하였으며, 번역한 것을 요약한 관계로 원문과 약간 다를 수 있습니다. OECD는 본 한국어 발간물에 대한 해석 및 그 활용에 따른 책임이 없음을 알려드립니다.

OECD 세계포럼의 취지에 대한 이해를 돕고자 1부의 제1장 「사회 발전과 측정」은 이재열 교수(서울대학교)께서 사회 발전과 측정 관련 세계적 동향과 우리나라의 현황에 대하여 작성하여 주셨으며, 그 외 자료는 OECD 세계포럼 준비 기획단에서 번역 또는 작성하였습니다. 이 중 2부 「역대 OECD 세계포럼 발표 자료」 번역 결과에 대해서는 특별히 OECD 세계포럼 관련 자문위원인 강석훈 교수(성신여자대학교), 이성림 교수(성균관대학교), 임동순 교수(동의대학교), 전광희 교수(충남대학교), 조성남 교수(이화여자대학교), 한성호 실장(통계개발원)께서 감수하여 주셨습니다. 이 자리를 빌려 본 기획물 발간에 많은 도움을 주셨던 분들께 감사의 뜻을 전합니다.

편집자 일동

## 발간에 즈음하여

### Is life getting better? 삶이 나아지고 있습니까?

OECD 글로벌 프로젝트팀 홈페이지(<http://www.oecd.org/progress>)를 방문하면 제일 먼저 눈에 들어오는 문장입니다. 매우 짧은 질문이지만, 동시에 매우 강력한 질문입니다. 그것을 보는 순간 단순하면서도 심오한 무언가를 우리가 잊은 채 너무 바쁘게 살아가고 있지 않은가 하는 생각을 하게 됩니다.

흔히 무의식적으로 주고받는 우리 인사말인 '안녕' 에도 이와 비슷한 심오한 철학이 담겨 있습니다. 과거 6.25 전쟁 직후 가난에 허덕일 때도 우리네 인사말은 '안녕' 이었고, 세계적으로 유래가 드문 급속한 경제 성장으로 세계 13위의 경제강국을 자랑하는 지금도 우리네 인사말은 '안녕' 입니다. 사전을 찾아보니, 국어사전에는 "아무 탈 없이 편안한 상태"로 나와 있습니다만, 안녕에 대응하는 영어 단어나 구를 찾아보니 peace(평화), tranquility(평온), good health(건강한 상태), well-being(참살이), welfare(복지) 등 그 개념이 매우 복합적이며 광의적임을 알 수 있습니다. 우리가 무의식적으로 주고받는 인사말인 '안녕' 이 우리 삶이, 더 나아가 우리 사회가, 우리 국가가 지향하는 목표임을 은근히 보여 주고 있습니다.

그동안 경제 성장이 곧 발전이라는 GDP 중심 발전 논리의 한계를 인식하기 시작하면서 전 세계적으로 삶의 질과 사회 발전에 관한 관심이 높아졌는데, 이러한 관심과 논의는 1960년부터 본격화되었으며, 최근 OECD 세계포럼과 프랑스 사르코지 대통령의 스티글

리즈 위원회를 통하여 더욱 더 탄력을 받고 있습니다.

21세기 진정한 사회 발전에 대한 의미를 되짚고, 이를 측정하고 증진시키기 위한 공론의 장으로 기획된 OECD 세계포럼은 2004년 11월 이탈리아, 2007년 6월 터키에 이어 2009년 10월 대한민국 부산에서 개최될 예정입니다. 한국 통계청과 OECD가 공동 주최하는 제3차 OECD 세계포럼에서는 “발전 측정, 비전 수립, 삶의 질 향상”이라는 주제로, 세계 각국의 지혜와 경험을 서로 공유할 예정입니다.

한국 통계청은 동 포럼이 일회성 행사로 끝나지 않고, 우리 모두가 발전의 새 패러다임을 이해하고, 이를 확산하는 데 동참하기를 원합니다. 그런 차원에서 OECD 세계포럼의 취지 및 그간의 논의 내용 등을 이해하는 데 도움이 되기를 바라는 마음으로 기획물 『OECD 세계포럼의 이해』를 발간하게 되었습니다. 기획물은 「제1권. 역대 주요 발표문 발췌·요약집」, 「제2권. 제3차 OECD 세계포럼 프로그램」의 총 2권으로 구성되며, 제2권은 9월 말에 발간될 예정입니다.

아무쪼록 본 기획물을 통하여 OECD 세계포럼에 대한 여러분의 관심이 더욱 뜨거워지기를 희망합니다.

통계청장 이 인 실

# CONTENTS

O E C D 세계포럼의 이해

## 1부

### 사회 발전과 세계포럼 • 8

1장 사회 발전과 측정 • 11

2장 OECD 세계포럼 개요 • 37

## 2부

### 역대 세계포럼 발표 자료 • 52

1장 통계와 현실 인식 • 55

1절. 현실 인식을 개선시키는 혁신 통계 • 56

2절. 미국 국민의 경제 상황 인지도 • 67

3절. 유럽 시민의 사회 참여도와 현실 인식 • 74

2장 발전의 측정 대상 : 경제, 사회, 환경 이슈 • 83

1절. 영국 국민계정의 정부 산출 및 생산성 측정 • 84

2절. 경제에 미치는 문화·창조 산업의 역할 • 91

3절. 인적자본과 고령 근로자 • 99

4절. 사회제도와 양성평등 • 105

5절. 통계적 관점에서 분석한 기후 전망 시나리오 • 113

3장 삶의 질과 행복 측정 ·119

- 1절. 주관적 웰빙의 개념 ·120
- 2절. 국민총행복(GNH) 측정 ·125
- 3절. 발전 증진 : 실행으로 ·132

4장 국가지표 구축 사례 ·137

- 1절. 통계 · 과학 · 정책을 고려한 이상적인 지표 구축 ·138
- 2절. 호주 발전 측정 보고서(MAP) ·144
- 3절. 미국의 핵심 국가지표 개발 ·151
- 4절. 성과지표를 통한 공적 책임성 강화 ·157

5장 지표와 정책과의 연계 ·163

- 1절. 정책의 수립 및 평가를 위한 사회 지표 체계 구축 ·164
- 2절. 아일랜드의 정책을 위한 통계 지표 ·171
- 3절. 이탈리아의 의사 결정을 위한 측정 ·177
- 4절. 지역사회 평가 프로젝트 지표들의 목표 달성 ·185
- 5절. 정책 수립을 위한 국제 공공재로서의 지식 ·193

부록 ·200

- 1. 글로벌 프로젝트 참여 기관
- 2. 역대 세계포럼 프로그램
- 3. 제2차 세계포럼 정보이용혁신전시회 참가 기관
- 4. 역대 세계포럼 기관별 참가자

CONTENTS

1장 사회 발전과 측정

2장 OECD 세계포럼 개요



# 1 부

사회 발전과  
세계포럼

1  
장

사회 발전과 측정





# 1 장 사회 발전과 측정<sup>1)</sup>

## 1. 사회 발전의 의미

### 1) 사회 발전은 '바람직한 사회'에 대한 관심

바람직한 사회가 무엇인가에 대한 탐구는 어떤 체제를 유지해 온 나라냐, 혹은 어느 정도 발전을 이룬 나라냐를 불문하고 지속적으로 관심의 대상이 되어 왔다. 한때 폄하했던 근대화론은 서구의 발전을 바람직한 발전의 종착점으로 삼고, 그렇지 못한 전통적인 특성을 가진 나라들을 후진국으로 분류한 바 있다. 후진국의 정치적 리더십이 얼마나 깨어 있는지, 얼마나 근대적 가치관을 받아들여 사고방식을 합리화하느냐 하는 것이 발전의 근본적인 계기가 된다고 주장하였다.

다른 한편, 1970년대부터 제3세계 국가에 광범한 반향을 불러일으켰던 종속이론에 따르면 제3세계의 저발전과 빈곤은 그 나라 내부의 문제라기보다는 중심부에 위치한 서구 국가들과의 관계가 부가가치가 높은 공산품과 자연 자원과의 불균등한 교환이나 착취 관계에 기인하는 것이라는 주장을 폈다. 저발전의 발전이 문제가 되었고, 궁극적인 대안은 종속적 관계의 단절을 통해서만 가능하다는 주장이었던 것이다.

그 이후에도 세계적으로 발전 이론에 대한 다양한 논의들이 있었지만, 최근까지의 경향을 보면 경험적이기보다는 사변적이고, 논리적이기보다는 이념적인 논쟁의 성격을 띠어 왔다. 특히 한국 사회에서 발전에 대한 논의를 주도해 온 근대화론은 시대에 뒤진 논의로 치부되기도

1) 본 연구물은 이재열 서울대학교 사회학과 교수가 작성하였다.

했고, 1980년대에는 종속이론과 세계체제론이 사회변혁운동의 이론적 토대로 활용된 바 있다. 그러나 지난 60여년을 돌아볼 때 한국은 사회 발전을 설명하는 전통적인 이론적 패러다임인 근대화론과 종속이론의 관점에서 보면, 이들 이론의 예측을 벗어나는 흥미로운 경험적 검증의 대상이 되고 있다. 한국은 한편으로는 고도 성장을 달성했지만, 다른 한편으로는 다양한 문제들을 만들어내었다는 점에서 고전적 종속이론이나 전통적 근대화론으로는 설명하기 어려운 새로운 이론적 설명을 요구하는 사례이다. 그래서 종속적 발전론이나 신근대화론과 같은 이론 발전에 좋은 소재가 되어 왔다.

초기 근대화 이론에서 발전이란 서구와 같은 사회로 변화하는 과정을 의미한 바 있다. 그러나 최근 들어서는 다중근대성(multiple modernities)에 대한 논의들이 활발해지고 있다(김경동, 2002; Kim, 2008). 이 주장을 간단히 요약하자면, 근대화와 발전을 구분하지는 것이 핵심이다. 근대화는 선택적 과정이기 때문에 하나의 경로만 존재하는 것이 아닐 수 있다. 유럽 내에서도 영국이나 프랑스의 근대화 과정이 밑으로부터의 변화를 거쳤다면, 독일은 국가를 중심으로 한 위로부터의 권위주의적 동원을 통한 근대화를 이루었다. 그 외에도 농민혁명을 통해 사회주의적 발전을 이룬 러시아와 같은 나라들도 있다. 지평을 전 세계로 돌리면 근대화의 과정은 훨씬 복잡하고 다양하다. 경험적으로 보면 근대화 과정은 문화접변(acculturation)의 과정이며, 선형적이고 경험적인 지식들이 이론적 지식으로 정립되고, 사회 구조의 경직성이 해소되며, 분산된 경쟁이 확산되는 과정을 의미한다. 따라서 어떤 근대성을 가질 것인가에 대한 자기 인식이 매우 중요한 역할을 해 왔다.

반면에 사회 발전은 가치 함축적이고, 질적이며, 구조적이고 역동적인 개념이다. 즉, 사회 구조 자체의 변동을 통해 삶의 질을 높이는 것을 의미한다. 그러므로 근대화의 측면에서는 상당 정도의 상대성과 다중근대성을 인정할 수 있지만, 사회 발전의 측면에서는 비교적 동의할 수 있는 보편적인 기준이 존재하고, 혹은 규범적으로 존재하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

## 2) 한국 사회의 발전

눈을 안으로 돌려보자. 한국은 매우 빠른 기간 동안 경제 성장과 민주화를 이룬 나라로서 세계적으로 주목을 받은 나라이다. 그러나 산업화와 민주화라는 뚜렷한 성취에도 불구하고 대다수의 국민들이 현실에 대해 만족하지 못하고 있는 것도 사실이다. ‘형그리 사회’가 풍요

로운 사회로 가지 못하고 ‘앵그리 사회’로 바뀌고 말았다는 지적은 (전상인, 2008) 단순한 양적 성장이나 민주적 절차의 확립만으로는 바람직한 사회 발전의 충분조건이 되지 못한다는 것을 잘 보여준다.

정지권을 중심으로 선진화에 대한 담론이 활발하게 제기되고 있는 것도 발전, 혹은 진정한 발전의 의미가 무엇인가에 대해 생각하지 않을 수 없는 시대적 상황을 반영하는 것이다. 더구나 최근 미국발 금융위기의 파고로 인해 장기적인 실업과 빈곤으로 인한 사회적 배제나 급속한 중산층의 해체로 인한 사회적 위험(social risk)에 대비할 수 있는 사회적 안전망의 확충을 통한 통합력의 증대가 시대적 화두로 등장하고 있는 와중에 위기 이후의 사회에 대한 논의가 확대되고 있는 점도 이러한 관심을 잘 반영한다. 성장과 분배, 그리고 신자유주의와 복지국가, 그리고 사회 통합에 대한 관심과 논란이 점차 커지는 것도 발전의 가치 지향에 대한 검토를 필요하게 만들고 있는 배경이다.

그동안의 단편적 연구들에서 드러나는 한국과 선진국의 가장 큰 차이는 양적인 성장이 아닌, 질적인 수준의 차이에서 두드러진다. 흔히 선진국이라 불리는 OECD의 10여개 국가들과 비교할 때, 한국은 삶의 질, 창의적 인재 육성, 시장 내 정부의 역할, 사회 자본 등에서 OECD에 비해 크게 뒤져 있다.<sup>2)</sup> 따라서 시대적 전환점에서 있는 한국 사회의 과제는 지속적인 성장뿐 아니라 개인과 사회의 삶의 질을 높이는 데 초점을 맞추어야 한다. 이를 위해 삶의 질에 대한 다양한 개념과 이론의 전개 과정을 검토하고, 바람직한 지표 체계를 구성하기 위한 방향을 설정하는 토대가 될 작업들이 필요하다.

마침 OECD를 중심으로 GDP로 표현되는 경제 중심적 성장 논리를 넘어서는 종합적인 사회 발전(societal progress)의 개념과 지표를 개발하여 정책의 목표를 설정하고, 그 성취도를 평가할 수 있는 기준으로 만들기 위한 노력이 광범하게 진행되고 있는데, 이는 우리의 문제의식과도 긴밀하게 맞닿아 있는 것이다. 진정한 사회 발전을 개념화하고, 이를 지표로 측정하며, 그에 기반한 사회 동향 보고서를 작성하여 정책과 연결하는 경험적 근거에 기반을 둔 정책(evidence-based policy making)의 선순환을 만들기 위한 노력이 범세계적으로 이루어지고 있는 것이다.

2) 보다 구체적인 내용에 대해서는 문휘창, “국가선진화지수 개발결과”, 한반도 선진화재단 창립2주년 기념 심포지엄 발표문, 2008. 9 참조

## 2. 국내총생산(GDP)과 사회 경제적 발전의 지표

### 1) GDP의 정의와 등장 배경

그동안 사회 발전을 측정하는 척도로 가장 광범하게 사용된 것은 국내총생산(GDP)이다. GDP는 일정 기간 동안 화폐 가치로 생산된 재화나 교환된 서비스의 최종 가치를 합산한 것으로서, 한 국가의 모든 개인들의 소비 지출, 정부의 지출, 순수출, 순자산 형성 등을 모두 합산한 것이다. GDP는 1934년 쿠즈네츠(Kuznets)에 의해 만들어진 후, 경제 활동을 재는 척도로서뿐 아니라 사회 경제적 웰빙의 척도로도 광범하게 사용되어 왔다. 이렇게 대대적으로 활용된 배경에는 처음 GDP가 도입되었을 때가 대공황 이후의 부흥기를 거쳐 제2차 대전에 진입하던 시기라는 시대적 배경이 자리 잡고 있다. GDP는 공황으로부터 경제가 얼마나 회복되었는지, 얼마나 충분한 생산물과 서비스를 공급할 수 있는지를 보여 주는 지표로 최적이었기 때문에 별 논란의 여지가 없이 활용되었다. 특히 2차 대전 이후 브레튼우드 협정을 통해 전후 경제를 복구하고 경기를 부양하는 것이 초미의 관심사가 된 상황에서 경제 성장은 최고의 덕목이었다. 더구나 국제통화기금(IMF), 국제부흥개발은행(IBRD), 세계은행(World Bank) 등의 국제 경제 기구들이 연이어 만들어지면서, GDP는 1970년대에 이르기까지 경제 성장을 측정하는 지표로 활용되었고, 1인당 GDP는 다양한 국가의 삶의 질을 비교하는 척도로 광범하게 활용되었다.

### 2) 국내총생산의 문제점

그러나 GDP를 사회 발전의 척도로 사용하는 데는 여러 가지 문제점이 있다. 우선 GDP는 화폐 단위로 생산량을 측정하는 계정이기 때문에, 분배의 문제를 다루지 못하고, 시장 가치로는 측정이 어렵거나 간접적으로 다룰 수밖에 없는 인간 행위나 웰빙의 문제에는 적용할 수 없으며, 생산의 흐름만을 다루기 때문에 생산 활동이 자연자원 등과 같은 스톡에 미치는 영향을 무시하게 된다(CMEPP, 2008). 즉, GDP는 시장경제에서 생산 활동이나 부의 축적을 측정하는 데 적합하지만, 사람들의 삶과 행복에 영향을 미치는 안전, 여가, 소득분배, 환경 등 성장 자체를 지속가능하게 만드는 요인들에 대한 고려는 전혀 없는 개념인 것이다. 이러한 문제에 대해 조금 더 자세히 살펴보자.

첫 번째로, GDP는 평균적으로 소득이 얼마나 늘어났는가를 보여 주지만 그 소득이 어떻게

분배되는지, 또한 얼마나 빈부 격차가 있는지를 반영하지 못한다. 예를 들어, 미국의 경우 지난 수십 년 간 GDP는 지속적으로 증가했지만, 가구소득의 중위값(median household income)은 줄어들었고, 평균 소득과 중위 소득 간 비율로 측정되는 소득 격차도 지속적으로 늘어났다(Stiglitz, 2008). 결국 경제적 성장에도 불구하고 지속적으로 확대된 불평등을 발전으로 인식할 수 있느냐의 문제가 발생하는 것이다.

두 번째로, 전체 GDP의 30~40%를 차지할 것으로 추정되는 청소, 요리, 육아 등의 비임금 노동은 계산에서 고려되지 않는다. GDP는 시장경제 내에서 화폐로 환산되고 교환되는 생산이나 서비스 활동만을 포함하기 때문이다.

세 번째로, GDP는 양적인 성장은 보여 주나 그 성장이 얼마나 질적으로 좋은 것인지를 구별해 주지 못한다. 단순히 지출의 증가를 성장으로 인식하는 오류를 범할 수 있는 것이다. 그러나 삶의 질을 낮추는 지출의 증가는 문제가 된다. 예를 들면, 알래스카의 엑스발데즈 호의 기름 유출 사고나 태안 앞바다의 허베이 스트리트 호 기름 유출 사고는 해당 피해 지역에 엄청난 방제 비용을 쏟아 붓게 만들었고, 법률 소송과 광범한 언론 취재에 들인 비용 등으로 해서 GDP상으로는 큰 성장을 가져온 것으로 기록되었다. 그러나 기름 유출로 인한 심각한 환경 피해와 주민들의 생활의 파괴는 반영되지 않았다. 또 다른 예를 들어보자. 급속한 이혼율의 증가는 위자료의 급증과 이혼 전문 변호사의 수입료의 증대 등을 가져와 GDP 성장에 기여한다. 그러나 가족의 해체나 아이들의 방황 등과 같이 이혼의 증가가 가져올 부정적 측면은 반영되지 않는다(물론 이혼의 증가가 가져오는 개인 자유의 증대 등과 같은 긍정적인 질적 변화도 포착하지 못한다).

네 번째로, GDP는 자연자원이나 인적자원, 혹은 사회자본 등의 크기를 반영하지 못할 뿐 아니라, 성장의 결과로 파급되는 자원의 고갈도 무시한다. 예를 들면 경제 성장이 가져오기도 하는 범죄의 증가, 전쟁, 오염, 온실가스 배출, 자연재난의 증가 등을 간과하는 것이다 (Costanza et al, 2009; CMEPP, 2008).

### 3) GDP에 대한 비판적 대안

이러한 GDP 개념의 한계에 대한 비판적인 대안은 여러 경로로 이루어졌지만, 가장 체계적이고 이론적인 비판은 노벨경제학상을 받은 아마타야 센(Amartya Sen)에 의해 이루어졌다. 센은 GDP 대신에 '삶의 질'을 발전의 잣대로 사용할 것을 제안하였다. 한 사회의 발전을 설

명함에 있어서 센이 특별히 주목한 것은 개개인이 실질적으로 자유를 발휘할 수 있는지의 여부였다. 역량 이론(Capabilities Approach)이라고 불리는 센의 논의는 다음과 같은 내용들을 담고 있다(Sen, 1998).

우선 인간의 복지를 측정함에 있어 과도하게 물질적 측면에만 치우치지 말고, 행복감을 가져다주는 다양한 활동에 주목할 것을 요구한다. 즉 단순 경제 성장만으로는 곤란하다는 것이다. 경제 성장도 의미가 있으려면, 그것이 사람들의 건강이나 지적 능력을 계발하여 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 가지고, 충분한 수명을 누리며, 경제 활동에 참여할 수 있으며, 정치적으로 자기의 의사를 표현할 수 있는 능력을 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.

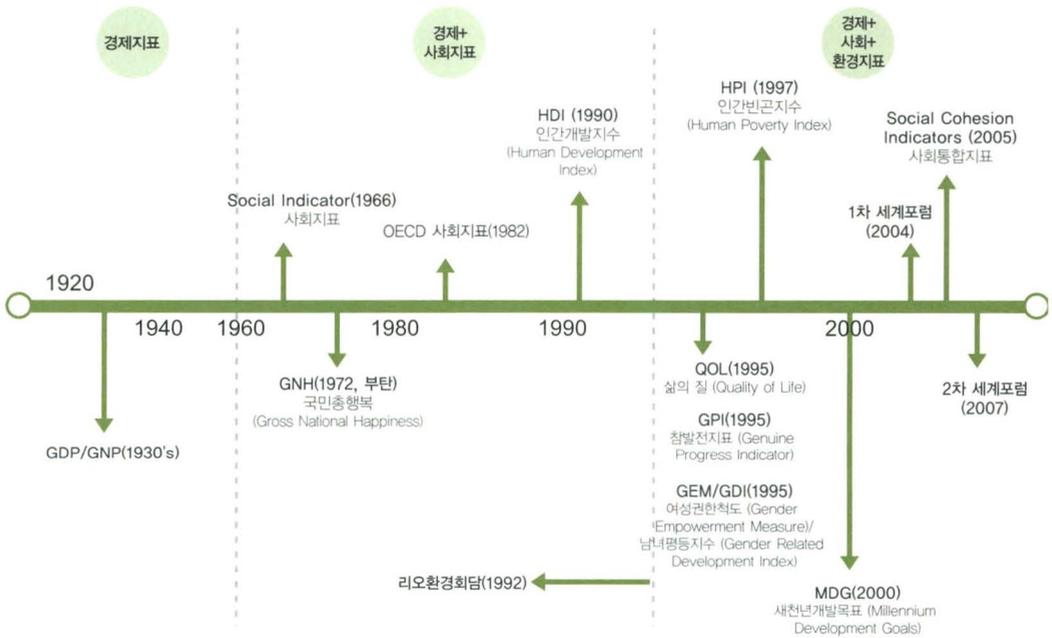
그가 제시한 '삶의 질' 개념은 UNDP에 의해 경제 성장에 대한 대안적 발전 지표의 이론적 토대로 채택되어, 1990년대부터 인간개발지수(Human Development Index)로 공표되고 있다.

한편 문화적 가치 변동과 민주화에 대해 오랫동안 연구해 온 잉글하트(Inglehart)와 웰젤(Welzel)은 사회 경제적 발전과 탈인습적인 문화적 가치 변동, 그리고 민주화라는 세 가지 상호 밀접하게 얽힌 요소들이 인간 발달과 사회 발전을 결정한다고 주장한다. 이러한 요소들이 개인의 자원을 늘려 주고, 행동의 자유를 확대해 준다는 점에서 개인의 선택을 중요하게 여기는 센과 같은 입장에 서 있다. 그러나 사회 발전을 위해서는 개인의 경제적 자유가 탈인습적 가치 변화를 촉진시키고, 궁극적으로는 시민적이고 정치적인 자유를 확대시키는 방향으로 작용한다는 점에서 인과적 과정을 상정하고 있다. 이들은 특히 사회 발전에서 엘리트의 역할이 매우 중요함을 강조한다. 엘리트의 부패는 시민들의 권리를 침해하고 궁극적으로 사회 발전을 방해한다고 생각하는 것이다. 이들이 생각한 사회 발전의 경로는 먼저 경제적인 성장은 인과관계에서 원인에 해당되며, 그것이 개인 역량을 증대시키는 토대가 되며, 이를 통해 개인의 자유에 관한 문화적 변동을 촉발하고, 궁극적으로는 민주화와 개인 권한의 확대를 가져온다는 것이다.

그 외에도 GDP 중심의 발전에 대한 근본적 비판은 생태학적 관점에서 제기되었다. 특히

로마클럽에서 시작된 지속가능 성장에 대한 관심은 지구의 자원 한계에 대한 인식을 낳고, 이후 녹색 성장의 패러다임으로 이어졌다. 1970년대 일련의 석유파동을 경험한 후 화석 연료의 유한성에 대한 인식이 형성되고, 온실가스 배출로 인한 기후 변화의 영향에 대한 우려가 커지면서 생태적 발전에 대한 관심이 고조된 것도 중요한 배경이 되었으며, 1992년 UN의 리우 정상회담은 지속가능 발전을 추구하는 결정적 계기가 되었다.

<그림1. 발전 지표 연대기>



### 3. 삶의 질과 사회 지표

#### 1) 사회 지표의 등장 배경

GDP의 경제 중심주의에 대한 대안으로 삶의 질에 대한 논의가 본격화된 때는 1960년대이다. '위대한 사회'를 공약으로 내건 미국의 존슨 대통령은 '개인이 행복을 추구할 수 있는 의미 있는 기회를 제공하는 사회적 환경과 역량, 그리고 사회 구조를 갖추어서 경제 성장과 상

품 양산보다는 삶의 질을 제고하는 사회를 위대한 사회라고 주장하였다(Martkides, 1992: 1586).

## 2) 삶의 질의 두 차원

삶의 질에 대한 접근은 두 가지 상이한 전통에 기반하고 있는데, 이는 양적 측면과 질적 측면, 실재의 측면과 지각의 측면, 혹은 객관적 측면과 주관적 측면 등으로 나누어 볼 수 있다.

삶의 질에 대한 계량적이고 객관적 측면을 강조하는 입장에서는 주로 다양한 사회 지표를 통해 삶의 질을 측정하는 전략을 택해 온 반면, 주관적 측면에서는 개개인의 삶의 질에 대한 느낌, 혹은 행복감을 측정해 왔다. 삶의 질에 대한 객관적 접근은 다양한 사회 지표(social indicators)의 개발과 밀접하게 연관되어 있다. 삶의 질의 지표 개발 과정에서 연구자들의 관심은 어떻게 하면 역사적 흐름 속에서 사회적 상태를 총체적이고도 집약적으로 나타내어 생활의 양적 측면과 질적 측면을 측정함으로써 인간 생활의 전반적인 복지 정도를 파악할 수 있는가 하는 문제였다.

삶의 질에 대한 객관적인 지표의 개발은 1966년 UN 산하의 RISD(Research Institute for Social Development)에서 생활 지표를 개발한 것이 가장 체계적인 출발점이었으며, 1973년에는 OECD로 확대되어 회원국들의 사회 발전에 대한 지표화가 추구되었고, 1980년대에 이르러서는 최소 31개국에서 삶의 질에 대한 보고서가 발간되었다. 삶의 질을 구성하는 차원에 대해서는 다양한 견해가 제시되었는데, 자프나 모리스 등은 최소한 아홉 가지의 하위 범주로 나누어 측정할 수 있다고 주장한다(Zapf, 1980; Morris, 1979). 여기에는 음식, 주거 및 연관된 서비스(상하수도 시설 등), 의료와 건강, 교육, 정보와 통신, 여가시간, 물리적인 안전, 사회적 안전, 환경과 생태적 조건 등이 포함된다. OECD에서도 다양한 하위 분야별로 수십 개씩의 객관적인 삶의 질 지표들을 개발하여 사용해 왔다.

질적인 평가 분석의 대표적인 예로는 자프(Zapf, 1987)와 린(Lin, 1991)을 들 수 있다. 자프는 삶의 질이라는 문제의식 하에 독일의 사회적 상황을 총체적으로 점검하였으며 다양한 차원의 만족도에 따라 삶의 질이 달라진다는 전제 하에 사건의 중요도(critical incidence)를 이용해 삶의 질의 다양한 차원을 측정하였다. 이 방법은 먼저 삶의 다양한 측면에 대해 응답자들로 하여금 그 중요성을 부여하게 한 후, 각 측면의 삶에 대한 만족도를 구하여, 양자를 조

합하여 가중 평균을 구하는 방식으로도 널리 활용되었다.<sup>3)</sup>

린은 중국 지역사회 주민들의 삶의 질에 대한 연구를 수행하면서 양적인 사회 지표와 주민들이 실제 느끼는 심리적 만족감을 중심으로 한 주관적인 삶의 질 경험을 연결시켜 분석하는 방법을 제안하고, 이러한 방법을 통해 삶의 질에 대한 인과 모형을 구성하여 분석하였다.

한국에서 이루어진 삶의 질에 대한 조사도 주로 다양한 사회 지표를 개발하는 데 그 초점이 주어졌다. 주학중 등(1987)과 윤종주(1983), 홍두승 외(1994), 서울대 사회과학연구소(1993) 등의 연구 외에도 가장 대표적인 것은 신도철·안청시·김경동·이홍구에 의해 이루어진 공동 연구(Shin et al, 1983)이다. 이 연구는 개인의 만족감이나 행복감을 종속변수로 설정한 후 개인이 경험하는 물리적·사회적 환경이 삶의 질에 어떤 영향을 미칠 수 있는가를 검증한 연구이다. 이 연구는 개인을 둘러싼 환경 조건, 개인의 사회 경제 지위, 생물학적 속성, 그리고 삶의 질에 대한 주관적 느낌이나 만족감을 인과적 모형으로 설명하고자 한 국내 최초의 연구라는 의미를 지닌다. 이들은 삶의 질은 다양한 측면의 요인들이 상호작용함으로써 결정되는 것이며, 삶의 질 향상을 위해서는 환경적 자원과 사회 경제적 자원을 동시에 고려해야 한다는 점을 지적함으로써 당시 우리 사회에 만연하던 GDP 성장 지상주의의 편협한 사고의 폐해를 이미 예측했다는 점에서 큰 의미를 가졌다고 평가된다.

### 3) 삶의 질과 행복

사회 지표를 통해 삶의 질의 측정하는 데 필연적으로 질적인 평가를 떼어서 생각할 수 없다. 객관적인 삶의 질의 지표가 높다고 해서 개개인의 주관적 평가가 반드시 높지만은 않은 상황이 존재할 수 있기 때문이다.

행복 개념을 이용하여 삶의 질을 측정하고자 한 시도는 1972년 부탄의 지그메 싱예 왕추크(Jigme Singye Wangchuck) 국왕에 의해 제안된 국민총행복(Gross National Happiness) 개념에서 찾을 수 있다. 부탄은 인구 66만 명에 1인당 국민소득은 1,200달러에 불과한 히말

3) 이때 평가의 대상이 된 측면은 다음과 같다. ①물리적·물질적 복지(물질적 편안함: 의식주, 건강과 개인적 안전), ②사람들과의 관계(친척과의 관계, 자녀출산과 양육, 배우자 혹은 이성과의 관계, 친구관계), ③사회적 활동(타인에 대한 도움, 정부나 지역 문제への 참여), ④개인의 발전과 성취(학습, 교육, 이해, 자신에 대한 이해, 흥미롭고 재미있는 직업·일, 창의적 방식으로 자신을 표현하는 일), ⑤오락·여가(타인과의 사회적 어울림, 독서, 음악 감상, 기타 취미활동, 활발한 레크리에이션 참여)

라야 산맥 근처의 소왕국이지만, 불교적 영성에 가치를 둔 독특한 도덕적 사회를 만들고자 하는 국가적 목표를 세웠다. 부탄은 시간 활용, 생활수준, 거버넌스, 심리적 웰빙, 공동체의 활력, 문화, 건강, 교육, 생태 등을 행복의 결정 요인으로 삼고 있다.<sup>4)</sup>

이스터린 패러독스(Easterlin Paradox)는 행복경제학의 핵심 개념이다. 이스터린은 1974년의 한 논문에서 한 국가 내에서는 보다 많은 소득을 얻는 사람들이 더 행복하지만, 국가 간 비교를 통해서 보면, 국가의 소득 수준 차이에 비해 행복도의 차이는 그다지 크지 않다고 주장한 바 있다(Easterlin, 1974). 미국 내에서 보면 1946년에서 1970년 사이에 1인당 소득은 꾸준히 증가했지만, 행복도는 1960년에서 1970년 사이에 오히려 감소했다는 것이다.

근래 제시된 행복에 대한 가장 정교한 측정 방법은 경제학자들에 의해 이루어진 일과 재구성 방법(Day Reconstruction Method)이다. 이 방법은 특정 시간대별 행동과 그에 따른 감정의 변화를 측정하되, 지속 시간으로 가중치를 주어서 전반적인 행복감을 측정한다. 그 결과 각 행위별 행복감과 지속 시간의 비중을 나누어 계산한다(Kahneman et al, 2004). 행복감은 상황에 따라 매우 달라지며, 객관적 조건과도 상관없는 것으로 측정될 수 있기 때문에 신뢰할 수 있는 척도가 되기 힘들다는 데 착안하여 응답자의 시간 사용을 자세히 기록하게 한 후, 사후적으로 그 시간에 어디에 있었는지, 누구와 있었는지, 무엇을 했는지, 어떻게 느꼈는지에 대해 질문하여 시간 계정의 내용을 분류하여 행복감을 체계적으로 측정하는 방법이다.

#### 4. 종합 발전 지수와 환경의 지속가능성

최근 20여 년 간 발전된 새로운 발전 지표들은 인프라 수준에서 경제 패러다임과 정책을 바꾸어 놓을 만큼 강력한 잠재력을 가진 것들로 평가되고 있다. 특히 지난 20년간 데이터와 방법론 분야에서 발전을 측정할 수 있는 가능성이 많아졌는데, 시간 활용 조사, 건강 조사, 범죄에 대한 시계열 자료 등의 구축을 통해 그 이전에 비해 풍부한 데이터들이 축적되었으며, 또한 이러한 지표들이 정부로 하여금 실제 정책을 펼 수 있게 하는 실질적인 유용성을 갖게 되었다. 이러한 지표들의 특징은 단순한 경제 지표에 머물지 않고, 경제가 자연자본, 사회자본, 인적자본 등의 양과 수준에 의해 영향을 받는다는 점까지 고려한다는 공통점을 가진다.

4) <http://www.grossnationalhappiness.com>

## 1) GDP의 수정 지표

GDP를 수정한 지표에는 대표적인 것으로 지속가능 경제 복지 지수와 참저축이 있다. 지속가능 경제 복지 지수(Index of Sustainable Economic Welfare, ISEW)는 달리(Daly)와 콥(Cobb)이 고안한 것으로, 노르드하우스(Nordhaus)와 토빈(Tobin)의 경제적 부의 척도(Measure of Economic Wealth, MEW)를 토대로 하되, 환경 이슈와 장기적으로 자연 생태계와 자원을 지속가능하도록 하는 정도를 측정하는 지수인데, 나중에 참발전 지표(Genuine Progress Indicator, GPI)로 개명되었다. GPI는 GDP 대신에 환경경제학이나 복지경제학의 척도로 그 기능을 대체하고자 하는 노력의 소산이며, 비경제적인 성장과 가치 있는(worthwhile) 성장을 구분하여 보다 믿을 만한 발전을 측정할 수 있도록 구분해 준다.

달리와 콥에 따르면 GDP와 GPI의 차이는 기업의 총이익(gross profit)과 순이익(net profit)의 차이와 유사하다고 한다. 총이익이 많아도 비용이 많이 들면 순이익은 적어지는 것처럼, GDP가 크더라도 재화와 서비스를 생산하면서 파생된 범죄나 오염의 경제적 비용이 크면 GPI는 적어진다고 보는 것이다. 달리 표현하면, GDP가 현재 기준의 소득을 측정한다면 GPI는 그 소득이 공동체의 자본에 피해를 주는 정도를 고려하여 수정한 지표라고 해석할 수 있다. 즉, 개인 소득이 높아진다 하더라도 불평등이나 범죄, 환경오염, 여가 손실 등이 많이 발생한다면 그만큼을 제외한 값을 계산하는 것이다. 이러한 기준으로 계산해 보면, 지난 60여 년 간 미국의 1인당 GDP는 1만 달러에서 4만 달러 수준으로 지속적으로 가파르게 증가했지만, GPI는 1만 달러에서 2만 달러 수준으로 경미하게 증가하였고, 그 값도 지난 30여 년 간 거의 변화가 없는 것으로 나타난다는 것이다.

달리 등(Herman Daly, John Cobb, Philip Lawn)은 재화와 서비스의 확장으로 정의되는 한 국가의 성장은 GDP에 기여하는 혜택만 갖는 것이 아니라 건강, 문화, 복지의 훼손 등의 형태로 비용도 발생시킨다고 본다. 지속가능한 규범(ecological yield 등)을 넘어서는 성장은 비경제적이라고 주장하는 것이다.

맥스니프(Manfred Max-Neef, 1995)도 거시 경제 시스템이 일정 규모를 넘어서 확장되면, 부가적인 성장의 혜택보다 부수되는 비용이 더 커진다는 가설(threshold hypothesis)을 주장한다. 이러한 비용에는 자원 고갈, 범죄, 오존 고갈, 가족 해체, 각종 오염, 농지 소멸, 습지의 소멸 등이 포함된다. 캐나다 정부에서는 환경 및 지속가능발전지수

(Environmental and Sustainable Development Indicators, ESDI)를 개발하여 GPI를 구체적인 정책에 반영하려 노력하고 있다.<sup>5)</sup>

참저축(Genuine Savings, GS)은 교육 지출로 측정된 인적자본 투자, 천연자원이나 원료 및 삼림의 고갈, 오염으로 인한 피해 등으로 측정되는 감가상각을 고려한 자본의 크기 등으로 구성된다. 세계은행은 2006년에 이러한 개념으로 120개국의 참저축을 측정할 바 있는데, 이에 따르면 가난한 국가로 갈수록 천연자본에 의존하는 반면, 선진국으로 갈수록 인적자본이나 사회자본과 같은 비정형적 자본의 비중이 높아진다는 점을 보여 준다. 또한 이 지표를 통해서 보면, GDP가 성장한 나라들 중 상당수는 실제로는 더 가난해 졌음을 알 수 있다.

## 2) GDP를 배제한 지표

GDP를 완전히 배제한 지표에는 환경발자국과 주관적 웰빙을 측정하는 지수가 대표적이다. 환경발자국(Ecological Footprint, EF)은 개인이나 도시, 국가 등이 생태계가 재생해낼 수 있는 속도에 견주어 얼마나 빠르게 가용한 환경 자산을 소진시키는가를 측정하는 척도로서 매우 광범하게 사용되어 왔다.<sup>6)</sup> 환경발자국이란 앞에서 언급한 바와 같이 현재 인구가 현재 상태의 소비, 기술 발전, 자원 효율성을 유지할 때 필요로 하는 전 지구적인 평균 토지의 면적(global-average hectares, gha)을 의미한다. 생태 영향력에 가장 큰 비중을 차지하는 것은 작물과 수목, 바이오 연료 등을 재배하기 위한 토지, 어업을 위한 해양 자원, 그리고 화석 연료로부터 분출되는 이산화탄소를 흡수해 분해시킬 만한 식물 자원을 위한 토지 등을 포함한다.

GDP를 배제한 지표로 많이 쓰이는 것은 주관적 웰빙(subjective well-being)을 측정하는 지표이다. 개인의 행복감, 만족감 등을 측정하는 주관적 지표들 중 가장 대표적인 행복에 대한 연구는 뵤호벤(Ruut Veenhoven)에 의해 이루어졌다.<sup>7)</sup> 잉글하트 등의 연구에 따르면, 소득이 일정 수준에 이를 때까지는 주관적인 만족감이 급속히 증대되지만, 그 이후에는 그 관계가 일관적으로 설명되기 어려워진다는 점에서 질적인 전환을 이루는 것으로, 그래서 1만 달

5) <http://www.nrtee-trnee.com/eng/issues/programs/indicators/indicators.php>

6) <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/>

7) <http://www1.eur.nl/fsw/happiness/>

러 이상의 GDP를 갖는 국가들에서는 경제적 요인으로 환원할 수 없는 다양한 요소들이 주관적 삶의 질을 결정하는 것으로 보고되고 있다.

### 3) 복합 지표

GDP를 포함하여 종합적으로 다양한 차원의 발전을 측정하고자 하는 노력도 지속적으로 이루어졌다. 경제적인 성장을 완전히 도외시하기보다 이를 포괄하면서도 실질적인 발전의 차원들로 확장시키는 노력이 이루어진 것인데, 그 대표적인 사례로는 인간개발지수와 지구행복지수를 들 수 있다.

인간개발지수(Human Development Index, HDI)는 1990년 이후 UNDP에서 산출하여 매년 발표하고 있는 지표로서 앞서 언급한 바와 같이 센의 이론을 구체화한 것이다. UNDP의 보고서는 경제 성장과 인간 발전이 실질적으로 인류의 삶의 질을 개선시키는지를 측정하기 위한 것이다. 그 목표는 인류가 건강하고 행복한 생활을 하되, 필요한 교육을 받고, 적절한 생활수준을 유지하며, 건강 수명을 유지하고, 정치적 자유와 인간적 존엄성을 유지할 수 있는 정도를 확인하기 위해 출발한 것인데, 최종적으로는 기대수명, 문자 독해율, 그리고 구매력을 고려해 조정된 GDP를 그 척도로 채용하고 있다.

지구행복지수(Happy Planet Index, HPI)는 신경경제재단(New Economics Foundation, NEF)에서 개발한 척도로서, 한 국가의 환경 효율성을 고려한 삶의 질 제고 능력을 측정하는데 사용한다. 이 척도는 세 개의 변수로 구성되는데, 기대수명과 생활의 만족도, 그리고 환경발자국(ecological footprint)으로 구성된다. 근본적인 투입 요소는 전 인류가 생활을 영위할 수 있는 지구상의 자원의 총량을 의미하며, 최종적인 결과물은 모든 인류의 웰빙을 의미한다. HPI의 계산을 위해서는 벤호벤(Ruut Veenhoven)의 행복기대수명(Happy Life Expectancy) 개념을 활용하여 주관적인 생활 만족도에 평균 기대수명을 곱한 값을 궁극적인 결과물로 하고, 1인당 탄소 배출량을 생태 영향력, 즉 근본적인 투입 요소로 측정한다.

## 5. 최근의 종합 발전 지표

### 1) 스티글리츠위원회의 ‘경제적 성취와 사회 발전’

경제적 성장과 구별되는 진정한 발전이 무엇인가에 대한 전 세계적인 각성과 노력이 광범하게 퍼져 있는 가운데, GDP를 중심으로 하는 경제적 기준에 따른 발전에 대하여 가장 체계적으로 대안을 시도하고 있는 나라는 프랑스이다. 프랑스 사르코지 대통령은 2008년에 스티글리츠(Stiglitz)를 위원장으로 하고 모두 4명의 노벨 경제학상 수상자들<sup>8)</sup>이 참여하는 ‘경제적 성취와 사회 발전 측정위원회’(Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress)를 구성하여 진정한 발전을 지표화하는 국가적인 노력을 시작한 바 있다. 스티글리츠위원회에서 다루는 주제는 크게 세 가지인데, 첫 번째는 경제 성장의 지표로 사용되어온 GDP에 대한 수정과 확장이고, 두 번째는 지속가능하도록 경제 성장과 환경 보존을 조화시키는 것이며, 세 번째는 삶의 질의 제고 문제이다.

지속가능한 성장과 환경 보존은 유한한 자연과 자원을 지속가능하게 관리하기 위해 어떻게 해야 하는가를 다룬다. 환경과 지속가능성은 서로 긴밀히 연관되어 있는 문제이며, 대기나 수질 오염과 같은 환경문제는 직·간접적으로 우리 생활에 영향을 미치므로, 지속가능성의 문제는 시장에만 맡겨 놓을 경우에 해결되지 않는다. 그래서 환경과 경제를 통합하는 회계 기준, 즉 자원 고갈과 환경오염의 정도까지 측정할 수 있는 녹색 GDP나 녹색 순국가소득(net national income)으로 측정 가능해야 한다.

삶의 질은 다양한 측면으로 구성되는데, 그 대표적인 것이 즐거움(hedonic experience), 평가(evaluative judgement), 역량(capabilities) 등이다. 그리고 삶의 질을 결정하는 요인으로는 개인적 활동, 안전, 사회 환경, 제도적 환경, 자연환경 등이 있다. 또한 삶의 질에 있어서의 불평등, 그리고 삶의 질 영역들 간의 정보를 조합하는 문제 등이 핵심을 이루고 있다. 삶의 질을 측정하는 데 있어 크루거(Alan Krueger)가 사용한 방식은 우선 개인이 경험한 건강, 교육, 정치적 자유, 억압 등의 객관적 지표들을 합산하여 삶의 질 지수로 구성하고, 개인이 사용하는 하루의 시간과 그 활용 내역을 활용하여 즐거움을 느끼는 시간을 양화하여 척도로 개발하며, 삶 전반에 대한 질적인 평가를 가능케 구성하였다. 또한 집단별 차이를 드러내고, 소득, 여가,

8) 여기 참여하는 노벨상 수상자들은 Kenneth Arrow, James Heckman, Daniel Kahneman, Amartya Sen 등이다.

건강, 고용 안전성 등에 대해 부여하는 중요성을 화폐가치로 환산하여 삶의 질을 측정하는 것이다.

## 2) 캐나다의 참발전지표(Genuine Progress Index, GPI)

GPI는 1996년부터 대서양 연안 캐나다에서 개발된 지표로서 기존의 경제 위주의 발전 개념에 대한 반성에서 출발하였다(Henderson, 1991). 대서양 연안의 지역은 캐나다에서 경제적으로 낙후한 지역이며, 자연자원에 의존하는 취약성을 가지고 있음에도 불구하고, 쾌적성과 환경친화성의 차원에서는 바람직한 특성을 갖는 지역이다. 이러한 지역적 특성을 반영하여 기존의 삶의 질 척도에 경제적, 사회적, 환경적 가치 요소를 추가한 것이 GPI이다. 이 지표는 지역사회 단위의 측정을 목표로 하여 발전된 것이기 때문에 다양한 지역 간 차이를 드러낼 수 있다. GPI는 몇 가지 점에서 다른 지표들과 구별되는 특징을 갖는다.

첫째, GPI는 GDP의 대체물이 아니라 보완적인 것으로 본다. 전통적인 경제학은 경제 체계를 닫힌 체계로 이해하나, GPI는 사회와 환경의 맥락 안에 놓인 것으로 본다. 따라서 지속 가능한 경제 활동이 이루어지기 위해서는 세 가지 형태의 형평, 즉 세대 간, 세대 내, 지리적 형평의 문제를 해결해야 한다고 주장한다. GPI는 경제 활동의 양뿐만 아니라 삶의 질까지 포괄할 것을 주장하는데, 이는 성장과 발전을 구분해야 한다는 최근의 발전 이론의 흐름과도 일맥상통하는 것이다. 성장이 경제 차원에서 물리적 규모의 증대나 재화 흐름의 속도 증가 등을 의미한다면, 발전은 지식과 기술 등의 확대를 통한 구조의 질적인 개선, 물질적 축적의 구성 변화를 의미한다고 본다.

둘째, GPI는 기존의 삶의 질 지표의 한계를 극복하고 실제 정책 변화를 끌어내고자 한다. 그동안 개발된 삶의 질 지표들이 매우 방대하고 다양했음에도 불구하고 정책적 변화를 끌어내는 데는 그다지 성공적이지 못했는데, 그 이유는 핵심적이고 표준적인 경제 지표들을 빠뜨렸기 때문이다. 반면에 GPI는 경제적 측면에 보태서 사회적, 환경적 측면까지 포함한 통합 계정을 만들어야 한다고 주장하는데, 그 이유는 구체적인 계정으로 측정되어야만 정책 변화를 끌어갈 수단이 마련된다고 보기 때문이다.

셋째, GPI는 경제적인 계정으로 추계되는 자본의 개념을 생산물이나 금융자본에 국한하지 말고 다양한 영역으로 확대하여 화폐 가치로 계산하자고 주장하면서 매우 다양한 측면들을 포괄한다. 먼저, 환경자본 혹은 자연자본이란 생산 과정에 소요되며 소비 욕구를 충족시키는

천연자원과 즐김과 생산 용도로 사용할 수 있는 다양한 환경 요소들을 의미한다. 경제자본은 기계, 장비, 구조물 등과 같은 생산에 필요한 도구나 금융자산 등을 뜻한다. 사회자본은 집단 내, 그리고 집단 간 협력을 촉진시키는 공유하는 규범, 가치, 이해 등에 기반한 네트워크 등을 포괄한다. 인적자본은 개인에 체화되어 있어서 개인적, 사회적, 경제적 웰빙을 창출하는 데 기여할 수 있는 지식, 기술, 능력 등을 의미한다. 마지막으로 문화자본은 특정한 집단의 결속을 유지하는 데 도움이 되는 함께 묶어 주는 가치, 역사, 전통 등을 의미한다. 이러한 다양한 요소들을 모두 측정할 수 있어야 한다고 주장한다.

이러한 GPI의 기본 원칙은 지구와 공동체의 자원이 가진 한계 속에서 생활하여야 하고, 다음 세대의 번영과 복지도 고려하는 장기적 관점을 가져야 한다는 것이다. 모든 지표는 궁극적으로 규범적이며, 내재된 사회적 가치를 양화시키는 것이라고 본다. 따라서 이를 측정하기 위해서는 결과(outcomes)로서의 웰빙뿐 아니라 결정 요인(determinants)에 대해서도 고려해야 한다고 주장하는데, 이 때 결과로서의 웰빙에는 건강, 교육적 성취, 사회적 포용과 형평, 적절한 생활수준, 고용과 직업 안정성, 범죄나 물리적 위협으로부터의 안전, 자유, 여가와 레크리에이션, 사회 문화적 응집성 등이 모두 포함된다. 아울러 투입 혹은 결정 요인에는 환경으로서의 생태계 건강성과 자연환경 보존, 의미 있는 고용과 직업 안정 등을 보장할 수 있는 경제 시스템의 건전성(고용 및 성장 정책), 정부 정책과 프로그램의 수월성 (건강보험, 교육 시스템, 환경보호, 범죄 예방, 문화 정책), 사회적 지원, 연결망, 자원봉사 등이 포함된다.

### 3) 자본주의의 행복 유형

비록 방대한 연구는 아니지만, 다양한 자본주의 유형들이 어떻게 사람들의 행복감에 영향을 주느냐 하는 흥미로운 연구는 버그하임에 의해 이루어졌다. 이 연구는 자본주의의 변이에 대한 제도주의적 연구의 연장선상에 놓여 있다.<sup>9)</sup> 그는 서베이를 통해 측정한 행복감 외에 10개의 경험적 지표가 가용한 22개 국가를 클러스터분석을 통해 모두 4개의 그룹으로 구분(Bergheim, 2007)하고 있는데, 그가 발견한 사실은 행복도를 높이는 데 기여하는 변수들은 ①높은 사회적 신뢰 ②낮은 부패 ③낮은 실업률 ④높은 교육 수준 ⑤높은 소득 ⑥고령자의 높

9) 제도주의적 자본주의 유형 연구의 대표적인 사례로는 Hall and Soskice (2001), Esping-Andersen (1990) 등을 들 수 있다. Hall과 Soskice는 자본주의 유형을 자유시장경제와 조정시장경제로 구분하고 있으며, 에스핑앤더슨은 복지국가를 앵글로색슨형, 유럽의 대륙형 혹은 조합주의형, 그리고 사회민주주의형 혹은 스칸디나비아형 등으로 구분하고 있다.

은 취업률 ⑦낮은 지하 경제 비율 ⑧풍부한 경제적 자유 ⑨낮은 수준의 고용 보장 ⑩높은 출산율 등이라는 점이다.<sup>10)</sup> 그런데 이 기준에 따르면, 한국은 지난 10년간 다양한 지표에서 경제 성장을 보여 주고 있음에도 불구하고 삶의 질에 대한 주관적 인식은 악화된 나라의 하나이다.

#### 4) Economist intelligence unit의 삶의 질 지표(Quality of Life Index)

이코노미스트의 삶의 질 지표는 주관적인 삶의 질에 관한 서베이 결과뿐 아니라 여기에 영향을 미치는 객관적 지표들을 보태서 산출한 것으로서, 주관적 만족감은 Eurobarometer의 질문<sup>11)</sup>을 사용하였으며, 그동안의 연구에서 발견된 중요한 요인들을 변수로 하는 회귀분석을 실시하여 유의미하게 확정된 변수들의 표준화 회귀계수를 이용하여 변수들의 영향력에 가중치를 부여하고 있다. 각 국가별로 입력된 객관적 변수들에 의해 예측된 값을 수정된 삶의 질로 확정하였다.

이 지표에서 9개의 객관적 요소들은 ①건강(출생 시의 기대수명) ②가족생활(인구 1,000명당 이혼율) ③공동체 생활(교회 출석률이나 노조 가입률) ④물질적 웰빙(1인당 GDP) ⑤정치적 안정과 안전 ⑥기후와 지리 ⑦직업 안정성 ⑧정치적 자유 ⑨양성평등 등인데, 만족도의 50% 이상이 소득에 의해 결정되며, 9개의 변수로 전체 만족도의 80% 이상이 설명되었다. 그러나 교육 수준이나 소득 불평등 등은 삶의 질에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 2005년 자료에 의하면 자료가 가용한 총 111개국 중에서 한국은 30위에 해당한다.

10) 4개의 유형별 국가는 다음과 같다.

- 행복축진형 자본주의: 호주, 스위스, 캐나다, 영국, 미국, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드, 핀란드, 뉴질랜드
- 약한 행복축진형 자본주의: 독일, 스페인, 프랑스, 벨기에, 오스트리아,
- 행복 저해형 자본주의: 포르투갈, 이탈리아, 그리스
- 동아시아형: 일본, 한국

11) 질문은 4단계로 내용은 다음과 같다: "On the whole are you very satisfied, fairly satisfied, not very satisfied, or not at all satisfied with the life you lead?"

## 6. 삶의 질과 사회의 질

### 1) 삶의 질 접근의 한계

그동안 진행된 삶의 질 접근은 측정치로서의 지표 개발에 초점이 맞추어져 있으나, 가장 정교하게 만들어진 삶의 질 모델(예를 들면 Berger-Schmitt and Noll이나 Fahey)들의 경우에도 이론적인 논의들이 부재하거나, 이론적 토론을 하더라도 개인 수준의 삶의 질에 머물고 있다는 비판을 받고 있다. 그 외에도 삶의 질 접근은 사회적 관계나 구조를 불변의 것으로 전제한 후, 그 위에서 개인들에 미치는 객관적인 효과나 주관적으로 느끼는 행복감을 측정한다는 점에서 사회 구조나 조건을 주어진 것으로, 개인을 수동적인 존재로 설정하는 경향이 강하다는 비판을 받고 있다. 또한 삶의 질 접근은 삶 자체가 구성되는 영역을 모두 대상으로 하는 것이기 때문에, 방법론적 측면에서 보면 매우 방대하면서 사회의 전반적 영역을 포괄하는 수많은 지수들로 확대될 수 있다. 더구나 삶의 질 접근은 비교적 정치적으로 중립적이고 비이념적인 측면에 초점을 맞추고 있다.

반면에 사회의 질 접근은 분명하게 정치적이고 이념적인 차원을 가지며, 사회적 관계의 역동성과 참여 가능성을 강조한다는 점에서 삶의 질 접근과 구별된다.

### 2) 사회 발전 척도로서의 '사회적 질' (social quality)

사회적 질 접근은 '개인의 잠재력과 복지를 극대화할 수 있는 상생적 관계 맺기가 가능할 수 있게 공동체의 사회, 경제, 문화 생활에 참여할 수 있는 정도'가 곧 그 사회적 질을 결정하는 핵심 요소라는 전제에서 출발한다. 즉, 사회는 개인들 간의 관계로 구성되며, 사회적 질에 대한 논의의 출발점도 '관계'라는 것이다. 사실 개인의 생애사적 발전과 자기성취 과정은 사회적인 인정 속에서 이루어지므로, 한 개인의 자기실현 과정은 -가족, 공동체, 기업, 제도 등과 같은- 집단 정체성과 떼어서 생각할 수 없다. 그래서 사회적 질은 개인의 자기실현과 사회적 맥락에서 구성되는 다양한 집합적 정체성 간의 상시적인 긴장의 함수로서, 한편으로 개인의 생애사적 발전과 사회적 발전을 가르는 축(행위자와 구조)과, 다른 한편으로 조직화된 공식성과 친밀한 비공식적 세계를 가르는 축(체계와 생활세계)을 교차하여 다양한 목적을 설정한다.

개인의 자아실현과 집합적 정체성 형성은 상호 연관되어 있는데, 그런 이유로 해서 사회나

집단의 발전과 개인 생애 발달은 때로 상호 갈등할 수 있다. 개인에게만 방점이 찍힌 사회는 지나친 불평등이나 배제를 야기할 수도 있으며 사회의 안전이나 응집성을 기대하기 힘든 반면, 강력한 집단주의 속에서 개인의 자유는 질식할 수 있다.

따라서 사회의 질은 사회적 관계를 형성하는 데 토대가 되는 모두 네 가지의 구성 요소들(constitutional factors)로 이루어지는데, 여기에는 자원(resources), 연대감(solidarity), 접근과 참여(access and participation), 역능화(enabling) 등이 포함된다. 이러한 구성 요소들에 영향을 미치는 조건들로는 모두 네 가지가 있는데, 이 조건들은 몇 가지 지표로 측정된다.

첫 번째는 사람들이 얼마나 물질적, 환경적 자원 등에 접근 가능한가를 가능하는 사회 경제적 안전성(socio-economic security)이다. 이는 사회의 질을 확보하기 위한 기본 토대가 되는 조건으로서, 인간적 삶을 위한 물질적 환경적 자원을 사회적인 수준에서 제대로 확보하고 있는지를 평가하는 기준이다. 구체적으로는 빈곤으로부터의 안전, 질병과 재해, 실업으로부터의 안전 등을 포괄한다. 따라서 빈곤율, 주택보급률, 건강보험의 수혜 범위, 고용 안정성, 산재 피해 등의 수준을 고려하여 판단할 수 있다. 이러한 기초적 욕구들이 충족되는 사회가 안전 사회라면, 그렇지 못한 사회는 위험 사회이다. 객관적 차원의 안전과 위험은 주관적 차원에서는 안심과 불안에 대응한다.

두 번째는 그 사회의 사회적 관계가 얼마나 공통의 정체성과 가치 규범에 기반을 두고 있는가를 파악하는 사회적 응집성(social cohesion)이다. 응집성을 파악하기 위해서는 일반화된 신뢰의 수준, 그리고 사회의 제도나 기관에 대한 신뢰의 수준, 이타심, 시민적 참여 의식, 다원주의와 관용성 등의 수준을 고려해야 한다. 사회적 연대감과 일반화된 신뢰에 기반을 두어 합리적으로 예측이 가능한, 그래서 사회적 응집력이 유지되는 사회를 '신뢰 사회' 라고 한다면, 서로 공유하는 가치관이 다르고, 사회적 규범의 일관성과 포괄성이 지지되지 않으며, 집단 간에 이기적 경쟁만이 존재하는 해체된 사회를 '불신 사회' 라고 정의할 수 있을 터인데, 한국적 맥락에서는 특수주의적인 연고 관계에 바탕을 둔 신뢰를 넘어서 보편적인 신뢰, 그리고 사회 규칙의 보편성과 투명성에 대한 신뢰가 중요한 척도로 작용할 것이다.

세 번째는 일상생활을 구성하는 다양한 제도와 사회적 관계에 얼마나 접근 가능한가를 재는 사회적 포용성(social inclusion)이다. 사회적 포용의 정도를 파악하기 위해서는 공적 연금에 대한 가입률, 남녀 간 임금 격차나 공직 진출률의 차이, 노동시장 내 장기 실업자의 비율과 비자발적으로 차별받은 비정규직의 비율, 노숙자 수, 사회보호시설 수감자 수, 이웃이나

친구·친지와와의 접촉의 빈도 등을 살펴야 한다. 다양한 집단 간 어울림의 정도가 높으면 '포용 사회'로, 상호 배제가 심각하면 '배제 사회'로 명명할 수 있다. 사회적 포용성이란 사회 성원들이 지닌 가치나 신념과 무관하게 그가 사회 구성원이라는 이유만으로도 사회의 다양한 제도나 기회 구조에 평등하게 접근할 수 있어야 한다는 규범적 판단에 기반을 둔 개념이다.

네 번째는 개인의 역량과 능력 발휘가 사회적 관계를 통해 얼마나 복돋워지는가를 파악하는 사회적 역능성(social empowerment) 개념이다. 역능화란 시민들이 자신들의 운명을 결정하는 공적인 사안에 참여할 수 있는 능력을 발전시킬 수 있게 다양한 기량을 익히는 데 도움이 되는 요소들을 포괄한다. 사회적 역능성은 정치적인 의무에 따르는 권리라는 형식적 차원보다 훨씬 더 나아가서, 사회 구성원이 자신이 정치적 과정뿐 아니라 자기가 속한 공동체 차원에서도 자신의 운명에 영향을 미치는 의사 결정 과정에 참여하고 개입할 수 있는지, 그리고 그러한 능력을 발휘할 수 있도록 능력을 개발하고 현실에 적용할 수 있도록 도움을 받는지를 측정하는 개념이다. 문자 해독률이나 신문, 인터넷, 문화 예술 시설의 활용 정도, 각종 투표율과 자발적 결사체의 참여 정도, 그리고 다양한 정치적인 의사 결정 기제의 존재 유무, 노조 조직률과 단체 협약의 포괄성, 사회보장 및 복지 예산의 규모, 정신병 유병률이나 자살률 등을 근거로 한다. 개인의 능력 발휘가 잘 이루어지는 사회를 '활력 사회'로 정의한다면, 그리고 그 반대를 '무기력 사회'로 정의할 수 있다.

이 네 영역 간, 그리고 개인과 집단, 혹은 개인과 사회 간의 적절한 조화와 균형이 필요하다. 네 영역 간 관계는 항상 조화롭지는 않을 가능성이 있기 때문이다. 예를 들면 응집성과 포용성 간에 갈등의 가능성이 있다. 일차 집단 위주로 모이는 사회는 파당적이고 연고적인 사회적 관계가 강해지기 때문에, 시민적 실천과 창의성, 개혁성 등의 진보적 가치를 표방하는 보편적인 시민 도덕과 갈등할 수 있다. 또한 전반적인 사회 경제적 안전은 증가할 수 있지만, 특정한 집단만이 배제된다면 포용성에 심각한 문제가 생길 수도 있다. 사회적 응집성, 특히 투명성과 신뢰가 확보되지 않는다면 시민들의 역능성의 강화가 사회적 갈등으로 이어질 수 있는 것이다.

## 7. 종합 발전 지표의 요건

### 1) 바람직한 발전의 방향

한 사회의 비전은 명확한 목표와 원칙이 제시되어야 하고, GDP에 버금가는 계정(accounts of capital)으로 구체적으로 정의될 수 있어야 하며, 경험적 측정 지표(indicator)로 구체화되어 그 변화를 추적할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 세계적인 보편성에 기반을 둔 바람직한 사회 발전에 대한 방향을 정하는 것이 우선 필요하다. 사회 발전은 과거 요소 투입형, 고지 탈환형 돌격 작전과 같은 양적 성장 전략만으로는 불가능하며, 경제적인 성장과 더불어 문화적으로 세련된 시민의식, 그리고 신뢰와 합의에 기반한 정치 시스템, 높은 수준의 시민의식 등이 함께 구축되어야 한다. 그런 점에서 발전을 이룬 나라들의 시스템적 특징은 다양한 요소들 간의 균형이 유지되면서도 성장의 활력을 잃지 않는다는 점에서 '역동적 균형'이라고 할 수 있다. 즉, 개인의 자유와 사회의 조화로운 통합, 성장과 분배, 이상주의와 현실주의, 대기업과 중소기업, 미래 세대와 현세대, 인간과 자연, 남성과 여성 등의 대립 항들이 역동적으로 균형을 이루는 사회인 것이다.

그동안의 눈부신 성장과 민주화 그리고 사회적 성숙과 문화적 활약에도 불구하고, 한국 사회는 급속한 성장이 야기한 문제들을 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 따라서 성숙한 사회로 가기 위해서는 상이한 두 개의 집단, 항목, 가치가 상호 시너지 효과를 발휘하는 선순환의 관계로 나아가야 한다. 경제적 측면에서의 성숙한 발전 모델은 성장의 동력과 분배 간의 선순환과 상생을 유지하는 것이 핵심이며, 인구와 환경 문제는 인간과 자연, 그리고 경제 활동 간의 생태적인 균형을 유지하는 것이 추후 발전의 절대 명제가 되어야 함을 보여 준다.

환경 파괴를 대가로 이루어 온 개발주의적 정책이 향후에는 사람과 자연 간의 균형을 이루는 생태적 탈근대화로 이어져야 하는데, 이는 녹색 성장을 통해 구현될 수 있을 것이다. 그동안의 경제적 발전의 속도와 안전 및 삶의 질과의 균형을 찾기 위해서는 지속가능성에 대한 관심이 제고되어야 하는데, 이는 통합형 발전을 통해 추구될 수 있을 것이다.

### 2) 바람직한 종합 사회 발전 지표의 내용

바람직한 종합 사회 발전 지표를 구성하기 위해서는 최소 네 가지 영역에서의 지표들이 필

〈표 1. 사회 발전의 측정을 위한 개념적 프레임과 자원, 원리, 그리고 지표〉

구조	자원	원리	지표
이념 심리 (문화, 종교, 도덕)	문화자본	역능성 (개방, 창의성)	Soft power 주관적 QoL
의미 ▲ ▼ 해석틀			
사회관계 (노사, 남녀, 가족, 시민사회)	사회자본	응집성 포용성	Social Quality
기회 ▲ ▼ 통제			
경제 (산업, 기업, 고용, 소득)	인적자본 물적자본	경제적 안전성 시스템 효율성	GDP 객관적 QoL
제약 ▲ ▼ 고갈			
생태계 (지역, 환경)	자연자원	지속가능성	Green GDP

요하며, 이 지표들 간에는 인과적인 연관성이 존재한다고 할 수 있다. 우선 한 사회의 발전을 구성하는 영역을 체계론의 관점에서 보면, 모두 네 개의 상이한 수준이 존재한다. 가장 바탕이 되는 것은 생태계이다. 모든 생명 활동과 경제 활동의 토대가 된다는 점에서 생태계의 중요성은 점차 커지고 있다. 두 번째는 경제 체계이다. 다양한 자원과 인적자원을 결합하여 부가가치를 창출해내는 경제 체계의 능력이 한 나라의 발전에 근간이 된다는 점에서 아무리 강조해도 지나치지 않다. 세 번째는 사회관계의 수준이다. 다양한 개인과 집단 간에 맺어지는 관계의 수준에서 이루어지는 사회 통합은 그 나라의 발전을 측정하는 또 다른 중요한 차원이 된다. 이질적인 집단들이 명시적인 갈등 없이 공존할 수 있는 사회이어야 좋은 사회라고 할 수 있다. 마지막으로 상징의 영역으로서 그 사회의 소프트웨어에 해당하는 종교, 도덕, 문화 등을 포괄한다.

아울러 이 네 수준 간에는 서로 긴밀한 연관성이 존재한다. 예를 들자면, 풍부한 자원을 활용할 수 있어야 경제 성장도 가능하며, 경제 성장을 통해 소득의 불평등도나 집단 간 관계 등이 변화하며, 또한 사회적 관계의 변화는 이념 지형의 변화를 가져온다는 점에서 가장 밑에 있는 환경에서 위쪽 수준으로 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 하지만 동시에 이념과 문화는 행위의 준거가 되며, 세력 관계에 따라 경제적 재화의 분배 규칙이 정해지고, 성장의 결과가 환경에 영향을 미친다는 점에서 위로부터 아래쪽으로의 영향도 무시할 수 없다. 결국 이러한 양방향의 변화는 기든스가 제시한 구조화(structuration)나 구조의 이중성(duality of structure)을 잘 드러내는 것이다.

따라서 종합적인 사회 발전 지표는 이러한 다양한 차원들을 가능한 체계적으로 종합하고 양적으로 지표화할 수 있어야 한다. 물론 이러한 작업이 수월한 것만은 아니다. 그러나 지금까지 각국이 발표한 다양한 지표들을 일별해 보면, 이러한 종합적 측면들을 고려하는 방향으로 나아가고 있음 또한 부인하기 힘들다. 그렇다면 각 수준의 지표화를 위해서는 어떤 고려를 해야 할 것인가?

첫 번째는 경제 발전의 측정 문제인데, 경제 발전을 GDP만으로 측정하는 것은 타당하지 않지만, GDP를 무시한 발전의 측정도 무의미하다. 그러므로 효율적이고 합리적인 방식으로 경제가 운영된 결과 국부가 증대되는 것을 측정하여야 개개인의 삶의 질에 영향을 미치는 객관적인 지표들이 개선되는 것을 확인하고, 웰빙의 물질적이고 경제적인 토대를 측정할 수 있다.

둘째, 이념적이고 문화적인 측면의 중요성을 고려해야 한다. 이념적으로 좋은 사회는 다양성이 용인되고 창의성이 존중되는 사회이며, 그 토대가 되는 것은 다양한 형태의 문화자본이다. 이를 측정하기 위해서는 소프트 파워에 해당하는 여러 가지 지표들을 활용할 수 있다. 이는 역능성과도 밀접하게 관련된 지표들이다.

셋째, 사회적 관계의 여러 측면들을 측정하는 사회의 질에 주목할 필요가 있다. 특별히 사회적 응집력을 결정하는 신뢰와 투명성, 그리고 차별하지 않고 관용하는 포용성 등의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

넷째, 환경과 맺는 관련성이다. 전 지구적으로나 국가적으로, 그리고 지역 공동체나 개인 모두 환경과 맺는 관련성에서 자유로울 수 없음을 자각하는 생태적 패러다임 전환을 경험하고 있다. 환경이 제공하는 생태 수용 능력의 범위 안에서 지속가능한 발전을 하지 않으면 안 되는 상황에서 이를 측정할 수 있는 지표의 개발이 절실한 것이다.

## 참고 문헌

- 김경동 (2002) 『한국사회발전론』, 집문당, pp. 59-108
- 윤종주 (1991) "한국사회의 사회지표개발을 위한 기초연구." <한국의 인구변동과 사회발전 II>. 서울여자대학교, pp. 807-902.
- 임현진 · 장경섭 · 김영정 · 김익기 · 김병관 · 조병희 · 이세용 · 구도완. (1997) <삶의 질: 신체적 심리적 안전>. 서울대학교 사회발전연구소.
- 전상인 (2008) 앵그리 시대의 사회갈등과 사회통합, 철학과 현실 76호
- 주학중 · 김경동. (1984) "국민문화지표 설정을 위한 사회지표론적 모색." <정신문화연구>
- Anand P, Hunter G, Carter I, Dowding K, van Hees M, (2009). The Development of Capability Indicators, *Journal of Human Development and Capabilities*, 10, 125-52.
- Anand P, Santos C and Smith R, (2009). The Measurement of Capabilities in Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen, Basu K and Kanbur R (eds) (Oxford, Oxford University Press).
- Bergheim, Stefan (2007). The happy variety of capitalism. Deutsche Bank Research, Current Issues, April 2007, Frankfurt am Main.
- Bergheim, Stefan (2008) The Broad Basis of Societal Progress: Freedom, trust, tolerance, education and much more, Deutsche Bank Research
- Commission on the Measurement of Economic Performance and social Progress (CMEPP) (2008). Survey of Existing Approaches to Measuring Socio-economic Progress.
- Costanza, Robert Maureen Hart, Stephen Posner, John Talberth, (2009) "Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress" The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Boston University
- D'Antonio, William V., Masamichi Sasaki and Yoshio Yonebayashi (eds.). (1994). Ecology, Society and the Quality of Social Life. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Diener, Ed. (1993) "Assessing Subjective Well-Being: Progress and Opportunities." *Social Indicators Research* 31:103-157.
- Easterlin, Richard A. (1974) "Does Economic Growth Improve the Human Lot?" in Paul A. David and Melvin W. Reder, eds., *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, New York: Academic Press, Inc
- Estes, Richard J. (2005) *Global Change and Indicators of Social Development*, Reprinted from *The Handbook of Community Practice*, edited by Marie Weil (Thousand Oaks: Sage Publications), 28 pages.
- Flanagan, John C. (1982) "Measurement of Quality of Life: Current State of the Art," *Archives of Physical Medicine and Rehabilitation* 63:56-59
- Hall, Peter A. and David Soskice (2001). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamilton, K., G. Ruta, et al. (2006) *Where Is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington, DC: The World Bank.
- Hayek, Friedrich August von (1988). *The fatal conceit. The errors of socialism*. University of Chicago Press.
- Henderson, Hazel (1991). *Paradigms in Progress: Life Beyond Economics (Knowledge Systems: Indianapolis, 1991*

- Inglehart, Ronald and Christian Welzel (2005). *Modernization, cultural change and democracy*. Cambridge University Press.
- Kahneman, Daniel, Alan Krueger, David Schkade, Norbert Schwarz, Arthur A. Stone (2004), A Survey Method for Characterizing Daily Life Experience: The Day Reconstruction Method, *Science*, Vol. 306, No. 5702
- Kim, Kyong-Dong, (2008) *Selective Modernization and Alternative Modernities: In Search of an Alternative Theory*, 대한민국 학술원 논문집, 제 47집 2호, pp. 105-161.
- Lin, Nan. (1991) "Quality of Life in Urban China: A Model and Data from Shanghai." *The Chinese and their Failure: Beijing, Taipei, and Hong Kong*. Mimeograph.
- Markides, Kyriakos S. (1992) "Quality of Life." In Edgar F. Borgatta and Marie L. Borgatta (eds.), *Encyclopedia of Sociology*. New York: MacMillan.
- Morris, B. R. (1979) *Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*. New York: Pergamon Press.
- Nelson, Richard R. and Sidney G. Winter (1982). *An evolutionary theory of economic change*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Nussbaum, Martha C. (2000) *Women and Human Development: The Capabilities Approach* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Nussbaum, Martha C. and Amartya Sen, eds. (1993). *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press
- OECD. (1982) *The OECD List of Social Indicators*. Paris.
- OECD Statistics Directorate (2008) *Global Project on Measuring the Progress of Societies Strategic Action Plan*
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. Anchor Books.
- Shin, Doh Chull, Chung-Si Ahn, Kyong-Dong Kim, and Hong-Koo Lee. (1983) "Environmental Effects on Perceptions of Life Quality in Korea." *Social Indicators Research* 12:393-416.
- Stiglitz, Joseph (2008). "Progress, what progress?" *OECD Observer*, ([http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/2793/Progress\\_what\\_progress\\_html](http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/2793/Progress_what_progress_html))
- van der Maesen, Alan Walker, and Margo Keiger (2005) *European Network Indicators of Social Quality: Social Quality, the final report*, European Foundation on Social Quality
- van der Maesen, Laurent J. G., Alan C. Walker, (2001) "Indicators of Social Quality: Outcomes of the European Scientific Network," *European Journal of Social Quality*
- Wackernagel, M. and W. E. Rees. (1996). *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*. Gabriola Island, BC: New Society Publishers.
- Welzel, Christian, Ronald Inglehart and Hans-Dieter Klingemann (2003). *The theory of human development: a cross-cultural analysis*. *European Journal of Political Research*, 42, pp. 341-379.
- Williamson, John B. (1987) "Social Security and Physical Quality of Life in Developing Nations: A Cross-National Analysis." *Social Indicators Research* 19.
- Zapf, Wolfgang. (1980) "The SPES Social Indicators System in Comparative Perspective." In Alexander Szalai and Frank M. Andrews (eds.), *The Quality of Life: Comparative Studies*. London: Sage.

2 장

OECD

세계포럼 개요



### 1. OECD 글로벌 프로젝트

오늘날의 사회는 과거 어느 때보다도 급격한 변화를 겪으며 복잡다단해지고 있다. 경제 수준은 과거에 비하여 분명히 나아졌으나, 치열한 경쟁과 정보의 홍수, 복잡하게 얽혀 있는 사회 문제들로 인하여 삶의 질이 향상되었다고 단언하기는 힘들다.

20세기에는 많은 사람들이 경제 성장과 사회의 발전을 동일시 여겨 GDP의 증가가 인류의 행복을 증진시킬 것이라고 믿었으나, 오늘날 여전히 많은 사람들은 상당한 수준의 경제 성장에도 불구하고, 50년 전에 비하여 삶에 대한 만족도가 그리 향상되지 않았으며 사람들 사이의 신뢰는 오히려 낮아졌다고 말하고 있다. 전반적인 소득 증가, 보건 여건의 개선, 수명 연장 등 삶의 질을 향상시킬 수 있는 객관적인 생활 여건이 개선되었음에도 근로시간 증가, 환경오염 및 기후 변화로 인한 환경 위기 등과 같은 복잡한 문제들로 미래는 더욱 불확실해지고 있다.

이러한 상황에서 개인의 삶의 질을 측정하고, 나아가 한 국가의 전반적인 사회 발전상을 측정하여 향후 사회와 국가가 나아가야 할 방향을 결정하는 것은 매우 의미 있는 일이다. 사회 발전은 GDP와 같은 단순한 경제 성장을 뛰어넘어 경제, 사회, 환경적인 측면을 모두 고려하여 종합적으로 측정되어야 하며, 정치 집단이나 소수 엘리트의 특정 가치가 아닌 일반 사회의 가치를 반영하여 폭 넓은 시각으로 측정되어야 한다. 이러한 측정 접근법들을 통해 정부는 보다 실질적인 현안을 중심으로 사회의 현 상태를 파악하여 향후 발전 방향 및 추진 전략에 대한 객관적인 논거를 얻게 되고, 이에 근거하여 건강한 사회 발전을 실현할 수 있다.

실제로 지난 십여 년 동안 세계는 객관적인 정보에 입각하여 현 상황을 진단하고, 향후 전

세계가 나아가야 할 방향을 알려 줄 수 있는 사회 발전 측정 방법을 개발하고자 노력하였다. OECD 회원국과 유럽연합은 경제, 사회, 환경 분야의 발전 정도와 공공 정책의 질을 평가할 수 있는 지표들을 지속적으로 개발하고 있으며, 이러한 지표들은 일부 국가에서 벤치마킹되어 지역별, 국가별 사회 발전 평가에 널리 활용되고 있다. 또한 일부 국가는 종합적인 국가 프로젝트에 착수하여 범국가적 핵심 통계지표를 선정하고, 이에 기초해 사회 발전을 측정하고 평가하고 있다.

이와 더불어 국제 사회는 사회 발전 측정과 관련한 총회를 개최하여 개발도상국들의 사회 발전과 지속가능한 개발을 위한 새천년선언(Millennium Declaration)을 채택하고, 국제적인 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 수립·점검하고 있다. 그리고 이를 실행하기 위해 주요 통계지표를 활용하여 개발도상국들에 공적 개발 원조와 지원을 제공하고 있다. 그러나 새천년개발목표는 일부 개발도상국들의 발전 측정과 평가에 국한되어 선진국의 발전상을 측정하기에는 부적합하다.

따라서 OECD는 UN의 새천년개발목표가 일부 국가에만 적용되는 한계를 극복하고 삶의 질, 웰빙, 지속가능한 발전 측정에 대한 범세계적인 국제 통계 개념과 기준을 개발하고자 「사회 발전 측정을 위한 OECD 글로벌 프로젝트」를 추진하였다. 이는 OECD 내의 고용노동사회국, 환경국, 과학기술산업국, 경제국, 교육국 등이 유기적으로 공조하는 대규모 글로벌 프로젝트로 다음의 4대 주요 목표를 갖고 있다.

#### 〈글로벌 프로젝트의 4대 목표〉

- ① 발전 측정 방법에 관한 선진 사례 발굴
- ② 개별 국가 내 발전 측정을 위한 공론의 장 마련
- ③ 개발도상국 기술 지원
- ④ 범세계적 발전 측정

글로벌 프로젝트는 사회 발전의 측정 대상과 측정 방법, 측정 결과의 활용이라는 세 가지 기본적인 질문을 통하여 접근한다. 먼저, 무엇을 측정할 것인가? 글로벌 프로젝트는 사회마다 발전이 갖는 의미가 다름을 인식하고, 각 사회가 스스로 발전의 의미를 논의하여 측정 대상을 정할 수 있도록 장려한다. 둘째, 어떻게 측정할 것인가? 글로벌 프로젝트는 전 세계 전

〈표 1. OECD 세계포럼 관련 행사 및 출판물〉

구분	주요 내용
컨퍼런스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OECD 세계포럼 지역회의 (2006~7년, 콜롬비아, 르완다, 한국, 예멘 등)</li> <li>- 행복의 측정 가능성과 정책 수단으로 행복의 측정 방법 (2007년 4월, 로마)</li> <li>- 사회 발전 측정 및 증진 : 러시아 및 그 연방 국가들의 새로운 접근법 (2008년 9월, 러시아)</li> <li>- 범세계적 지속가능한 미래에 대한 ICT (2009년 1월, 벨기에 브뤼셀)</li> <li>- 사회 발전 측정 및 증진 : 아시아 및 태평양 연안 국가들의 주요 이슈 (2009년 3월, 일본 교토)</li> <li>- 증거 기반 정책 : 국제 사례 (2009년 3월, 프랑스 파리)</li> </ul>
단기교육과정	<p>주제 : '통계 지식 정책 : 사회 발전의 이해' (2008년 9월 이탈리아 시에나/ 2009년 3월 일본 교토)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주주의 사회에서 통계의 중요성 및 민주적 의사결정, GDP 한계를 넘어선 발전 측정 방법, 통계를 지식으로 전환하는 툴, 증거 기반 · 시민 참여 · 정책 결정 과정, 21세기의 국가 통계청의 역할 등</li> </ul>
워크숍	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 웰빙과 사회 발전의 측정 (2006년 6월, 이탈리아 밀라노)</li> <li>- 사회 발전에 대한 최상의 측정 방법 (2006년 3월, 미국 록펠러재단센터)</li> <li>- 통계지표 제시를 위한 역동적인 그래픽 (2007년 3월, 로마)</li> <li>- 증거 기반 의사결정을 위한 공식 통계의 역할 (2008년 6월, 프랑스 파리)</li> </ul>
국제 세미나	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통계를 지식으로 전환하는 혁신적 접근 방법 (2008년 5월, 스웨덴)</li> </ul>
관련 출판물	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OECD Factbook, 뉴스레터, OECD 세계포럼 하이라이트</li> </ul>

문가들이 동참하여 발전이 어떻게 측정될 수 있는지 논의하고, 측정 방법에 관한 핸드북과 지침서 발간 등을 통하여 표준 통계로 다루지 못하는 복잡한 분야에서의 발전 측정법에 대한 이해도를 향상시키는 데 주안점을 둔다. 셋째, 어떻게 측정된 결과가 실제로 활용될 수 있도록 할 것인가? 글로벌 프로젝트는 훌륭한 통계 자료가 많이 있음에도 불구하고 대중들에게 외면당하거나 잘못 이해되는 경우가 많이 발생하는 것에 주목하고, 새로운 ICT 툴을 활용하여 의사결정권자와 시민들이 통계 정보를 제대로 활용할 수 있는 기반을 조성하고자 한다. 요약하면, 글로벌 프로젝트는 진정한 의미의 발전 개념을 정립하고, 이를 객관적인 통계에 의거해 측정하며, 통계를 지식으로 전환하여 민주주의 사회의 올바른 의사결정에 활용하고, 의사결정 지원 과정에서 정보통신기술의 활용을 강조한다. 이와 관련하여, 글로벌 프로젝트는 범세계적인 OECD 세계포럼 개최와 더불어 다양한 국제회의, 워크숍, 단기교육과정, 발간물 제공 등을 계획하고 있다.

〈표 2. 글로벌 프로젝트 참여 기관〉

구분	성격	주요 기관
협력기관 (Partners)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 글로벌 프로젝트 관리 및 특정 업무 수행 등 주요 역할 담당</li> <li>- 지속적인 지원</li> </ul>	OECD, 세계은행, 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF), 아프리카개발은행(AfDB), 미주개발은행(IDB), 세계감사원장협회(INTOSAI), 유엔서아시아경제위원회(ESCAP), 유엔아시아태평양경제사회이사회(ESCAP)
준협력기관 (Associates)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 글로벌 프로젝트의 특별한 활동 보조</li> <li>- 이스탄불 선언의 행동강령 이행</li> </ul>	이탈리아경제분석연구기관(SAE), 드브니재단, 국제삶의 질연구학회(ISQOLS), 시각분석센터(NCVA), 국제정보디자인협회(IID), 아랍통계훈련조사연구소(ATRS) 등
통신기관 (Correspondents)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '네트워크들의 네트워크'의 역할로 자국에서 글로벌 프로젝트와 이스탄불 선언을 촉진하고 이행하고자 공식적으로 활동하는 기관들</li> </ul>	호주통계청, 부탄연구센터, 애킨스재단, 헝가리중앙통계청, 아일랜드중앙통계청, 이스라엘지속가능경제학회, 멕시코공공과학술자문기관 등
기타 기관 (etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 글로벌 프로젝트의 목표 달성을 위한 공동 협력에 관심이 있는 기관들</li> </ul>	한국통계청, 영재단(Young Foundation), 유럽위원회 공동연구센터, 파리21(PARIS21), 리스본회의(The Lisbon Council), 케슬러재단, 스웨덴통계청, 러시아 연방통계청 등

글로벌 프로젝트의 활동들은 여전히 초기 단계에 있지만, OECD를 주축으로 국제기구, 정부기관, 민간기관, 재단, 학계 및 연구소 등이 적극적으로 협력하고 있다. 이 기관들은 글로벌 프로젝트의 자원을 효율적이면서 효과적으로 활용하기 위하여 다음과 같은 형태로 참여하고 있다.

글로벌 프로젝트는 협력기관들과 기술 자문들로 구성된 글로벌 프로젝트 이사회를 발족하고, OECD 통계국장과의 이사회 임원 중 한 명을 선출하여 공동 회장 체제 하에 프로젝트 활동을 기획·수행·평가한다. 이사회에서는 지역별 실무단을 구축하여 남미, 아프리카, 아랍, 아시아 및 태평양, 동유럽, 중앙아시아 등 세계 다양한 지역에서 글로벌 프로젝트가 수행될 수 있도록 노력하고 있으며, 글로벌 오피스(Global Office)는 OECD를 주축으로 글로벌 이사회 지휘 하에 구축된 사무국으로서 핵심 협력기관들과의 협력 구축, 지역 실무단 등의 활동 조정, 글로벌 프로젝트 관련 정보 제공, 세계포럼 행사 구성 등 전 영역에 걸쳐 다양한 활동을 수행·조정하고 있다.

## 2. OECD 세계포럼

OECD는 글로벌 프로젝트의 과제를 발굴하고 추진 상황을 점검하기 위한 효과적인 수단으로 OECD 세계포럼을 기획하였다. 세계포럼의 목적은 글로벌 프로젝트와 관련한 범세계적 커뮤니티를 구축하여 지표 개발에 대한 선진 사례 및 새로운 사회 발전 측정 방법을 공유하는 데 있다. 즉, 통계학자, 정책 입안자, 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 비교하고자 하였다.

이러한 기본 목표를 바탕으로, 「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 발족에 앞서 개최된 제1차 세계포럼은 글로벌 프로젝트의 시작점이자 위상을 강화하는 전환점이었다. 특히 통계, 지식, 정책의 유기적인 관계에 대한 각계의 아이디어를 교환하는 장이 되었다.

이후 주요 국제기구들의 협력 하에 「사회 발전 측정 및 증진(Measuring and Fostering the Progress of Societies)」이란 주제로 제2차 OECD 세계포럼이 2007년 6월 터키에서 개최되었다. 2차 세계포럼은 남미, 아프리카, 아시아, 아랍 지역의 지역회의들과 특별 워크숍을 통해 준비되었고 각국의 고위 정책 입안자, 학계 및 시민사회, 민간 기업의 리더 등을 포함하여 1,200여 명이 참석하였다. 특히 200여 명 이상의 저명한 연사들이 발표자로 참여하여 보다 나은 사회 발전 측정법 개발에 관한 의견을 나누었다.

또한 제2차 세계포럼에서는 유엔, 세계은행, 이슬람기구, 유엔개발계획, OECD, EC 등이 '이스탄불 선언(Istanbul Declaration)'을 채택하여 OECD 주도의 글로벌 프로젝트 추진을 공식화하였다. 제2차 세계포럼이 끝난 후에도 유럽환경기구(European Environment Agency), 유럽갤럽(Gallup Organisation Europe), 국제통계기구(International Statistical Institute), 리스본이사회(The Lisbon Council), 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 유엔협력국(United Nations Office for Partnership), 유엔아동기금(UNICEF) 등의 기관들이 추가적으로 이스탄불 선언을 채택하였다.

2차 OECD 세계포럼에서는 정보를 지식으로 전환하는 혁신적인 기술을 소개하는 정보이용혁신전시회(International Exhibition on Innovative Tools to Transform Information

into Knowledge)를 부대행사로 함께 개최하여, 데이터 시각화 기법 등 데이터 및 정보 제공과 관련한 최근 혁신 기술을 접할 수 있는 기회를 제공하였다.

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 할 것이다. 이를 위하여 OECD 세계포럼은 2년마다 정기적으로 개최될 예정이다. 제3차 OECD 세계포럼은 2009년 10월 대한민국 부산에서, 제4차 OECD 세계포럼은 인도에서 개최될 예정이다.

## 1) 제1차 OECD 세계포럼

「통계, 지식, 정책 : 핵심 지표(Statistics, Knowledge and Policy: OECD World Forum on Key Indicators)」라는 주제로 2004년 11월 10일부터 13일까지 4일 동안 이탈리아 팔레르모에서 개최된 제1차 OECD 세계포럼에는 정책 입안자들, 통계학자, 시민사회 대표 등 43개국에서 온 540여 명의 저명인사들이 참석하였으며, 인터넷 등을 통하여 수천 명의 세계인들이 동 포럼의 논의 결과에 접근할 수 있었다.

제1차 OECD 세계포럼은 통계, 지식, 정책의 유기적인 관계에 대한 아이디어를 교환하고자 글로벌 프로젝트 공식 발족에 앞서 개최되었다. 포럼에서는 우선 경제, 사회, 환경 등 한 사회 전반의 발전 상황을 측정하여 이를 정책에 활용할 수 있도록 하는 핵심 지표 관련 연구 동향 및 그 제도적 틀인 사회 발전 측정 시스템에 대하여 논의하고, 이를 바탕으로 한 통계 작성 기관의 역할 등을 검토하였다.

특히 발전 측정과 관련한 여러 국제기구와 정부의 경험 등을 공유하고자, 사회, 경제, 문화, 정치 분야의 세계적인 석학들을 초대하여 진정한 사회 발전에 대하여 논의하였다. 당시 OECD 사무총장이었던 Donald J. Johnston은 사회 발전 측정을 위한 범세계적인 협력 네트워크의 필요성을 강조하였고, David M. Walker 당시 미국 감사원장은 핵심 지표와 정책 결정에 있어서의 정부의 책임성을 논하였다. 또 Jean-Claude Trichet 유럽중앙은행장은 유럽 통화정책에 있어 통계 활용 방안을 제기하였고, OECD 통계국장 Enrico Giovannini는

〈표 3. 제1차 OECD 세계포럼 주요 의제〉

구분	주요 내용
전체회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국, 호주, 아일랜드, 이탈리아의 핵심 국가지표 개발 및 평가 사례 소개</li> <li>- 유럽연합과 OECD 회원국을 중심으로 국제적 차원의 핵심 지표 시스템 개발 강조</li> <li>- 국무총리급 고위관계자들이 참석하여 핵심 지표 체계 구축과 관련한 긴밀한 정책 협력 도모</li> <li>- 향후 미래 사회의 비전 제시</li> </ul>
부문회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정보 영역 : 경제, 사회, 환경 분야 측정 방법</li> <li>- 프로세스 구축 : 사회 발전 지표 구축을 위한 사회의 각 영역(정부, 중앙은행, 민간 기업, 시민사회, 언론 등)의 주요 역할과 협력 방안</li> <li>- 핵심지표 체계 구축 : 한 국가의 발전상을 보여 줄 수 있는 지표 체계 구축 및 핵심 지표 선정</li> <li>- 정책 결정을 위한 지표 활용 : 벤치마킹, 자원 배분, 전략적 계획 등 데이터 활용 방안</li> </ul>

발전 측정 접근 방법과 필요성을 역설하였다.

13개의 전체회의와 22개의 부문회의로 구성된 제1차 세계포럼에서 논의된 주요 내용들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 전체회의에서는 주요 국가의 지표 개발 사례, 미래 사회의 비전, 각 정부의 고위관계자 간 긴밀한 협력 방안을 주로 논의하였으며, 부문회의에서는 정보 영역, 프로세스 구축, 핵심 지표 체계 구축, 정책 결정에서의 지표 활용 방안 등을 논의하였다.

앞서 언급한 바대로 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 제공하였다는 점에서 그 의의가 크다. 제1차 세계포럼 이후 글로벌 프로젝트에 대한 방대한 연구가 시작되었고, 글로벌 프로젝트의 공식 발족을 위하여 2006년 3월 유엔, 세계은행 등 국제기구 대표와 정부 관료, 학자 등 26명이 회담을 열어 「사회 발전 측정을 위한 OECD 글로벌 프로젝트」 착수를 권고하였으며, 2006년 6월 OECD 통계위원회에서 이를 공식적으로 승인하였다.

## 2) 제2차 OECD 세계포럼

「사회 발전 측정 및 증진(Measuring and Fostering the Progress of Societies)」이란 주제로 2007년 6월 27일부터 30일까지 4일간 터키 이스탄불에서 개최된 제2차 OECD 세계포럼에는 각국의 정상 및 장관, 학계·시민사회·민간 기업·미디어의 대표 등을 포함하여 130여 개국에서 1,200여 명이 참석하였는데, 대표적인 참석자는 다음과 같다. 국가 수반급으로

는 Olafur Grimsson 아이슬란드 대통령, Tayyip Erdogan 터키 총리, Esko Aho 전 핀란드 총리가 참석하였으며, 국제기구 인사로는 Sheik Al Khalifa 유엔의회 의장, Joaquin Almunia EU 집행위원, Francois Bourguignon 세계은행 수석부총재, Kemal Dervis UNDP 사무총장, Amir Dossal UNFIP 의장, Angel Gurría OECD 사무총장, Jacqueline Mc Glade 유럽환경기구 의장, Jose Antonio Ocampo 유엔 사무차장, Margaret Chan 세계보건기구 사무총장 등이 참석하였다. 학계 저명인사로는 Alan Krueger 프린스턴대 교수, Darren Walker 록펠러 재단 부총재, Ken Prewitt 콜롬비아대 카네기학부 교수, Ngozi Okonjo-Kweala 미국 부루킹스연구소 박사 등이 참석하였으며, 재계 및 언론계 주요 인사로는 Larry Brillan Google 이사, Nick Donofrio IBM 혁신기술 부사장, Simon Briscoe 파이낸셜 타임즈 통계편집장, Matthew Winkler 블룸버그뉴스 설립자 등이 참석하였다.

〈표 4. 제2차 OECD 세계포럼 주요 의제〉

구분	의제	주요 내용
전체회의	발전 측정	- 발전 측정이 정책 결정과 민주주의 사회에 미치는 영향
	발전의 의미	- 국가 간, 이해당사자 간 발전의 의미
	사람들의 인식과 현실	- 정책과 민주주의 사회에 영향을 미치는 요인
	발전 측정 및 수행	- 발전을 모니터링하는 국제 지표의 유용성 - 2015년에 완료되는 새천년개발목표와 관련하여 이후의 범세계적인 사회 발전 측정 방법 개선 방안 논의
	통계의 지식으로 전환	- 사회 발전 관련 통계를 일반 대중에게 성공적으로 전달하는 새로운 방안 검토
	글로벌 문제 논의	- 기후 변화 및 세계 보건의 당면 문제 논의
부문회의	미래 사회 대비를 위한 주요 쟁점	- 민주주의 발전과 인권, 빈곤과 사회적 배제, 국제 원조 - 수질, 생물의 다양성, 인적자본, 연금정책, 세계 보건, 재정 보안 및 안정성 - 문화 및 창조성, 세계 아동들을 위한 미래 지표 등
	통계·지식·정책의 유기적 관계 - 증거 기반 의사결정의 중요성	- 증거 기반 의사결정의 중요성 - 사회 발전을 모니터링하는 통계 역량 및 포괄적 지표 시스템 구축 - 지역사회를 위한 지표 개발 - 정보화 시대의 지식 발전, 발전을 장려하는 행복지표 등
	발전 증진	- 재단, 통계청, 민간 기업, 비영리기관, 국제기구들의 주요 역할 등
	복잡한 지구촌에서 사회 발전 도모	- 올바른 공공정책 관리, 행복 측정 및 정책, 정부 성과 측정 및 개선 - 경쟁력·혁신·경제 성장, 지식경제 구축 방안 등
	21세기 진정한 발전에 대한 위협과 기회	- 21세기 진정한 발전에 대한 위협과 기회 요인 (기후 변화, 인구 변화, 국제도시, 차세대를 위한 신기술, 이민 등)

제2차 세계포럼 개최 전에 포럼 주제와 관련한 대륙별 주요 쟁점 사항들을 주제로 콜롬비아(남미), 르완다(아프리카), 대한민국(아시아), 예멘(중동)에서 지역별 컨퍼런스를 개최하였다. 지역별 컨퍼런스는 사회 발전 측정이라는 동 포럼의 주제에 관하여 세계 각국의 관심과 참여를 불러일으켰으며, 본 포럼에서 논의가 더욱 풍성해지는 기폭제 역할을 하였다.

9개의 전체회의와 39개의 부문회의로 구성된 2차 세계포럼에는 230여 명의 연사가 참여하여 발전 측정 방법과 기후 변화, 보건, 경제의 세계화 등 세계가 직접 당면하고 있는 주요 관심사에 대한 논의를 이끌었는데, 그 내용은 다음과 같다. 전체회의에서는 발전 측정, 발전의 의미, 발전에 대한 사람들의 인식 등에 관하여 의견을 교환하였으며, 부문회의에서는 미래 사회 대비를 위한 주요 쟁점, 통계·지식·정책에 대한 유기적 관계, 발전 증진, 복잡한 지구촌에서의 사회 발전 도모, 21세기 진정한 발전에 대한 위협과 기회 등을 주제로 다루었다.

제2차 세계포럼 기간 동안 부대행사로 정보이용혁신전시회가 개최되었다. 동 전시회에는 한국, 영국, 이탈리아 통계청을 비롯한 각국의 정부기관, IBM, Swivel 등 IT 관련 기업, 국제기구 등 35개 기관이 참여하여 데이터를 시각화해서 새로운 형태로 보여 주는 틀을 전시하였는데, 주요 전시 내용은 다음과 같다.

〈표 5. 제2차 OECD 세계포럼 정보이용혁신전시회 주요 참가기관〉

주요 전시 기관	주요 전시품
GAPMINDER	물방울의 움직임을 통하여 통계가 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하는지 시각적으로 표현 ( <a href="http://www.gapminder.org">http://www.gapminder.org</a> )
Swivel	통계에 기반한 커뮤니티 채널 전시 다양한 형태의 정보를 누구나 알기 쉬운 포맷으로 변경하여 제시할 수 있는 인터페이스 제공 ( <a href="http://www.swivel.org">http://www.swivel.org</a> )
IBM	데이터 시각화 기술 전시 ( <a href="http://www.many-eyes.com">http://www.many-eyes.com</a> )
한국 통계청	GIS시스템( <a href="http://gis.nso.go.kr">http://gis.nso.go.kr</a> ) 및 e-나라지표 시스템( <a href="http://www.index.go.kr">http://www.index.go.kr</a> ) 전시
ONS	인구 피라미드 및 GIS시스템 전시

제2차 세계포럼의 주요 성과는 다음과 같이 요약될 수 있으며, 포럼 마지막 날에 OECD, EC, 이슬람기구, 유엔, 유엔개발계획, 세계은행이 이스탄불 선언(Istanbul Declaration)을 결의한 것이 가장 큰 성과라 할 수 있다. 이스탄불 선언문은 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 자

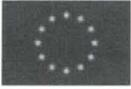
료와 지표를 토대로 사회 발전 정도를 측정하고 비교하는 것에 관한 국제적 논의를 촉진할 것 등을 내용으로 담고 있다. 제2차 세계포럼이 끝난 후에도 유럽환경기구, 유럽갤럽, 국제통계기구, 리스본이사회, 유엔교육과학문화기구, 유엔협력국, 유엔아동기금 등이 추가적으로 '이스탄불 선언'을 채택하였다.

### 제2차 OECD 세계포럼 주요 성과

- 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 지배구조 등과 같이 중요하지만, 난해한 일부 발전 지표에 대한 개선 방안 연구
- 지역 행사와 회의 등을 준비하여 가능한 전 세계가 동참할 수 있도록 노력

제2차 OECD 세계포럼 개최 직후인 2006년 9월, OECD는 글로벌 프로젝트와 관련한 공식 웹사이트([www.oecd.org/progress](http://www.oecd.org/progress))를 구축하였으며, 「통계, 지식, 정책 2007 : 사회 발전의 측정과 증진」이라는 발간물을 제작하여 주요 발표 자료들을 제공하고, 2007년 11월 'GDP를 넘어서'라는 주제로 고위급 국제 컨퍼런스를 개최하는 등 본격적으로 글로벌 프로젝트에 착수하였다. 이렇게 2차 세계포럼의 논의 결과는 다양한 국제 행사, 글로벌 프로젝트 웹사이트, 뉴스레터, 유튜브(YouTube) 등을 통하여 전 세계가 공유하게 되었다.

## 〈 이스탄불 선언문〉



## ISTANBUL DECLARATION

We, the representatives of the European Commission, the Organisation for Economic Cooperation and Development, the Organisation of the Islamic Conference, the United Nations, the United Nations Development Programme and the World Bank,

Recognise that while our societies have become more complex, they are more closely linked than ever. Yet they retain differences in history, culture, and in economic and social development.

We are encouraged that initiatives to measure societal progress through statistical indicators have been launched in several countries and on all continents. Although these initiatives are based on different methodologies, cultural and intellectual paradigms, and degrees of involvement of key stakeholders, they reveal an emerging consensus on the need to undertake the measurement of societal progress in every country, going beyond conventional economic measures such as GDP per capita. Indeed, the United Nation's system of indicators to measure progress towards the Millennium Development Goals (MDGs) is a step in that direction.

A culture of evidence-based decision making has to be promoted at all levels, to increase the welfare of societies. And in the "information age," welfare depends in part on transparent and accountable public policy making. The availability of statistical indicators of economic, social, and environmental outcomes and their dissemination to citizens can contribute to promoting good governance and the improvement of democratic processes. It can strengthen citizens' capacity to influence the goals of the societies they live in through debate and consensus building, and increase the accountability of public policies.

We affirm our commitment to measuring and fostering the progress of societies in all their dimensions and to supporting initiatives at the country level. We urge statistical offices, public and private organisations, and academic experts to work alongside representatives of their communities to produce high-quality, facts-based information that can be used by all of society to form a shared view of societal well-being and its evolution over time.

Official statistics are a key "public good" that foster the progress of societies. The development of indicators of societal progress offers an opportunity to reinforce the role of national statistical authorities as key providers of relevant, reliable, timely and comparable data and the indicators required for national and international reporting. We encourage governments to invest resources to develop reliable data and indicators according to the "Fundamental Principles of Official Statistics" adopted by the United Nations in 1994.

To take this work forward we need to:

- encourage communities to consider for themselves what "progress" means in the 21st century
- share best practices on the measurement of societal progress and increase the awareness of the need to do so using sound and reliable methodologies;
- stimulate international debate, based on solid statistical data and indicators, on both global issues of societal progress and comparisons of such progress;
- produce a broader, shared, public understanding of changing conditions, while highlighting areas of significant change or inadequate knowledge;
- advocate appropriate investment in building statistical capacity, especially in developing countries, to improve the availability of data and indicators needed to guide development programs and report on progress toward international goals, such as the Millennium Development Goals.

Much work remains to be done, and the commitment of all partners is essential if we are to meet the demand that is emerging from our societies. We recognise that efforts will be commensurate with the capacity of countries at different levels of development. We invite both public and private organisations to contribute to this ambitious effort to foster the world's progress and we welcome initiatives at the local, regional, national and international levels.

We would like to thank the Government of Turkey for hosting this second OECD World Forum on "Statistics, Knowledge and Policy". We also wish to thank all those from around the world who have contributed to, or attended, this World Forum, or followed the discussions over the Internet.

Istanbul, 30 June 2007

Signed during the II OECD World Forum on "Statistics, Knowledge and Policy"

### 3) 제3차 OECD 세계포럼 등 향후 계획

1·2차 포럼에서 논의된 사항들을 바탕으로 새로운 사회 발전 개념에 대한 지역별 시각을 공유하고, 포괄적 지표 개발과 관련된 진행 상황을 점검할 목적으로 아래의 컨퍼런스가 기획되고 있다.

- 2009 이탈리아 모니터링 : 이탈리아 사회의 발전 측정 (2009년 6월 3일~4일, 이탈리아)
- 2029년 스위스 발전과 삶의 질 (2009년 6월 4일~5일, 스위스 민첸월러)
- 의사결정을 위해 고안된 데이터 (2009년 6월 18일~20일, 프랑스 파리)
- 통계를 지식으로 전환하는 혁신적 접근법 (2009년 7월 15일~16일, 미국 워싱턴)
- 삶의 질 연구의 국제 사회 및 주관적 웰빙 측정 : 국가 통계 작성기관을 위한 기회 (2009년 7월 19일~24일, 이탈리아 피렌체)
- 지역지표 정상회의 : 호주지역발전의 측정 (2009년 7월 22일~23일, 호주 브리즈번)
- Beyond GDP 컨퍼런스 (2009년 9월 7일~8일, 벨기에 브뤼셀)
- 제3차 OECD 세계포럼 (2009년 10월 27일~30일, 한국 부산)

2009년 10월 27일(화)부터 30일(금)까지 4일간 부산 BEXCO에서 개최되는 「통계, 지식, 정책에 관한 제3차 OECD 세계포럼」은 한국 통계청과 OECD가 공동 주관하여 개최하는 포럼으로 '발전 측정, 비전 수립, 삶의 질 향상(Charting Progress, Building Visions, Improving Life)' 이라는 구체적인 주제를 다룰 예정이다.

각국의 정상급 인사, 국제기구 대표, 노벨상 수상자 등 해외 유명 석학, 재계 인사, 언론인 등 180여 명의 연사를 포함하여 130여 개국 1,500여 명 등이 참여하는 제3차 OECD 세계포럼은 사회 발전이 새로운 정책 및 문화의 패러다임이라는 인식을 확산하고 더 많은 국가와 기관들이 사회 발전 측정과 증진에 대한 결의를 표명할 수 있는 기회가 될 것이다.

제3차 OECD 세계포럼의 구체적인 의제로는 21세기형 진정한 발전의 의미 재정립, 각국의 미래 비전 공유, 사회 발전 측정을 위한 새로운 패러다임 모색 및 글로벌 차원의 협력 논의, 사회 발전의 실질적 구현을 위한 제도적 방안과 부문별 역할, 저탄소 녹색성장 등을 들 수 있다.

또한 제3차 OECD 세계포럼의 부대행사로써 통계 시각화 기술, 증거 기반 의사결정 시스템, 친환경 녹색 기술, 기타 삶의 질 향상 사례를 중심으로 「제3차 OECD 세계포럼 국제 전시회」가 함께 개최될 예정이다.



CONTENTS

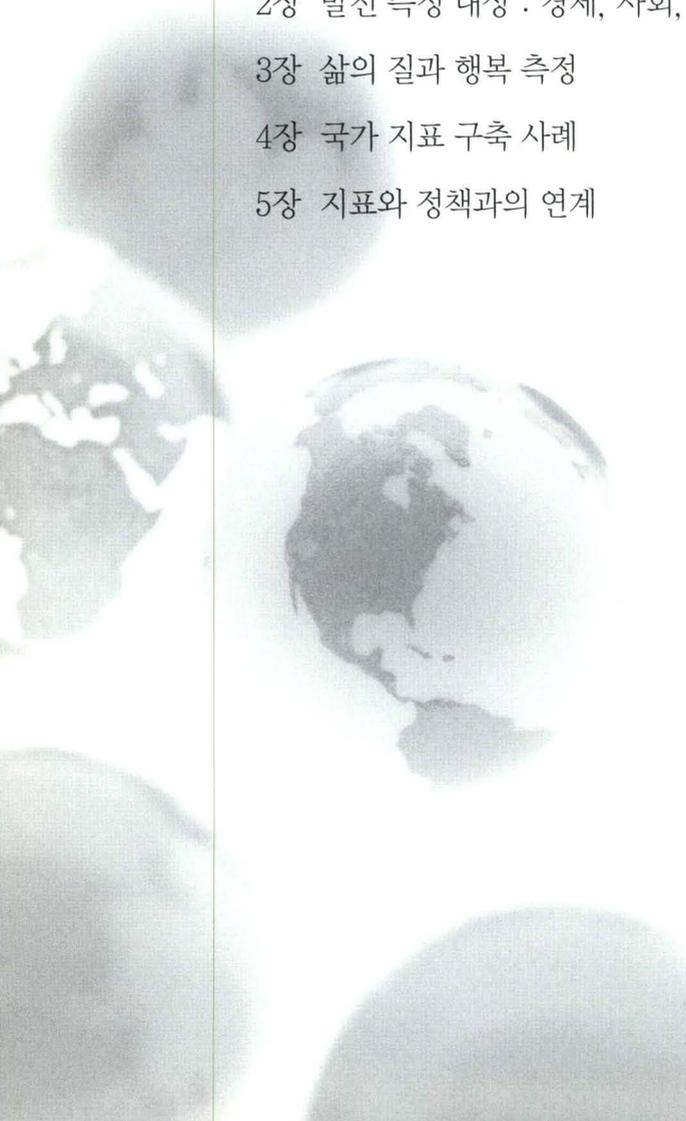
1장 통계와 현실 인식

2장 발전 측정 대상 : 경제, 사회, 환경 이슈

3장 삶의 질과 행복 측정

4장 국가 지표 구축 사례

5장 지표와 정책과의 연계



# 2 부

역대 세계포럼  
발표 자료

# 1 장

## 통계와 현실 인식

1절 현실 인식을 개선시키는 혁신 통계

2절 미국 국민의 경제 상황 인지도

3절 유럽 시민의 사회 참여도와 현실 인식



# 1 절

## 현실 인식을 개선시키는 혁신 통계<sup>1)</sup>

### 1. 서론

본 연구는 오늘날 국가 통계가 현대 사회의 주요 경제·사회 발전상을 반영하는 데 실패하는 원인에 대하여 고찰해 보고, 어떻게 현실을 왜곡하는지 검토한다. 또한 경제적 측면과 통계 시스템 측면에서 이러한 왜곡을 축소시킬 수 있는 방안을 제시한다. 그리고 경제 발전을 GDP로 표현하는 것의 한계를 지적하고 행복 등의 개념을 포함하는 통합적 통계 정보의 필요성을 강조한다. 국가 통계가 현재와 미래의 수요에 걸맞게 혁신되고 기업가 정신을 취할 수 있는 전략을 제시하며, 보다 큰 시각에서 국가 통계기관을 운영해 가기 위해 필요한 유연성과 전문가 정신을 강조한다.

### 2. 오늘날 국가 통계가 당면한 문제점

국가 통계가 당면한 문제점을 크게 두 가지 관점에서 분석할 수 있다. 하나는 현대 사회가 점차 복잡해지기 때문에 단순한 통계 데이터는 보다 복잡한 통계 정보로 대체되어야 한다는 관점이며, 다른 하나는 통계 시스템과 그 이용자들 모두에게 내재되어 있는 보수성에 대한 관점이다.

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'Innovative Statistics to Improve Our Notion of Reality' [VI. Challenges for National Statistical Offices의 1번, p257~p296]을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Henk K. van Tuinen 네덜란드 통계국(Statistics, Netherlands) 전 부국장이다.

## 1) 국가 통계의 문제점과 그 원인

국가 통계가 50년 전과 비교할 때 현대 사회의 발전을 반영하지 못하는 원인을 다섯 가지로 구분해 보았다. 그 중 네 가지는 급속하게 변화하는 현대 사회의 특성 때문이며, 나머지 한 가지는 국가 통계가 근본적으로 안고 있는 일반적 한계와 관련된다.

### ● 이질성

유럽 사회는 민족적 특성이나 개인주의에 따른 다양한 생활 방식 등으로 점차 이질화되고 있다. 전통적 개념의 통계에서 인구통계는 나이, 성별, 결혼 여부, 직업 등의 제한된 형태로 표현되었다. 이는 곧 각각의 그룹에서 평균이기만 하면 실제로 절대 다수와 많은 공통점을 가지고 있을 것으로 간주되었다. 하지만 점차 사회가 이질화됨에 따라 평균과 실제 간에는 점차 간극이 발생하게 되므로 통계도 보다 세부정보를 제공하는 것이 필요하다.

### ● 역동성

현대 사회는 새로운 상품, 새로운 이슈들이 빠르게 출현하고 사라져 간다. 결혼, 노동 등의 생활환경이 바뀌게 되면서 삶의 모습도 여러 측면에서 점차 역동적으로 변모하고 있다. 현재까지의 시계열 자료로는 이러한 역동적인 현실을 제대로 보여 주기 어려운 점이 있다. 또한 역동성이 커질수록 개인의 삶 자체를 미시적 수준으로 변화시키게 되므로 통계도 이러한 미시적 측면을 담아내야 한다.

### ● 복합성

현대 사회는 국제화와 환경문제 등으로 점차 복잡해져 더욱 세분화되고, 예측 불가능해지고 있다. 이러한 사회 발전의 예측 불가능성으로 인해 장기적 개념의 통계 프로그램은 적절치 못하며, 통계 정보 또한 복잡한 세계에 맞게 쉬운 형태로 바뀌어야 한다.

### ● 경제적 풍요

GDP 성장률은 경제 성장을 나타내는 결정적 지표가 되며, 많은 정책 입안자들은 GDP를 주요한 정책적 지표로 삼고 있다. 그러나 통계가 주로 국민 소득 및 관련 변수에 기반을 두고 있는 것과 관련해, 후생경제학 등에서는 GDP가 경제적 복지를 정확하게 담아내지 못하고 있다고 본다. 즉, GDP 성장률이 높다고 해서 경제적 복지도 함께 증대되었다고 보기는 어렵다는 것이다.

### ● 국가 통계의 임무

환경문제가 점차 중요해지면서 국가 통계기관은 다양한 범위의 환경 관련 통계를 생산했고, 경제와 환경문제와의 관계를 분석하기 위한 시스템도 고안해 왔다. 그러나 그 동안 국가 통계는 GDP 성장과 환경문제 간의 균형을 잘 맞추어 오지 못했다. 경제와 환경문제의 관계를 정확히 다루기 위해서는 녹색 GDP와 같은 새로운 개념이 필요하다. 또한 이와 마찬가지로 소득 불평등, 실업, 사회 안보와 같은 측면도 고려되어야 한다. GDP 등 기존의 통계 범위에서 다른 사회 문제까지도 고려하는 균형 맞추기(striking balance)는 앞으로 국가 통계가 고려해야 할 중요한 과제이다.

## 2) 통계 전문가들의 수구 성향

앞서 설명한 바와 같이 국가 통계는 여러 면에서 현실을 뒤쫓아 가지 못하고 있다. 그 중 많은 부분이 통계 시스템의 기초적 문제에서 발생한다. 여기서는 이 문제를 국가 통계의 보수성과 주류 경제학의 시대적 오류 등을 통해 분석해 본다.

### ● 국가 통계에 내재된 보수성

국가 통계가 사회에 대한 중립적인 정보를 제공하기 위해서는 모든 분야에서 용인할 만큼 중립적이면서도 권위가 있어야 한다. 질적으로 우수한 통계를 생산하는 데는 막대한 비용이 소요되며, 또한 대부분 오랜 시계열 자료를 요구하게 되므로 보수성이 강할 수밖에 없다. 또한 보수성을 부추기는 외부적 요인으로는 통계 이용자들의 성향을 간과할 수가 없다. 통계 이용자들은 새로운 통계보다는 기존의 통계가 보다 상세하게 개선되기를 요구하므로 통계의 보수성은 더욱 강해지게 되며, 이러한 통계가 행정적 절차에 활용되면서 더욱 보수성을 띠게 된다.

### ● 시대에 뒤떨어진 주류 경제학

현재 경제학의 주류인 '신고전주의'는 자유시장이 가장 효율적인 분배 시스템을 갖고 있다고 가정한다. 이 이론은 현대 민주주의 사회에서 추구하는 자유와 개인주의에 매우 잘 부합한다. 이는 자유시장에서는 정보가 충분히 제공되고 소비자들은 합리적으로 소비를 한다는 가정을 바탕으로 하고 있다. 그러나 공급 부문의 지배적인 '파워'를 고려해 볼 때 주류 경제학

은 이를 충분히 설명하지 못한다. 경제학에서 '파워'란 어떤 것을 조종하는 능력으로, 광고와 같은 마케팅은 이런 '파워'의 일레다. 이로 인해 소비자가 조종당한다면 소비자는 더 이상 자율적인 존재가 아니다. 따라서 이러한 논리는 결국 개인의 합리성을 인정하는 '자유시장 시스템'이 효과적이지 않음을 나타낸다. 현재의 주류 경제학은 공급자의 파워와 이것이 소비자 선호도를 조작할 수 있다는 가능성을 간과하고 있다.

- **통계적 보수성의 전염성**

통계를 생산하여 사용할 때 이용자는 직·간접적으로 통계가 내포하고 있는 개념을 수용하게 되며, 이러한 경우 통계적 개념들에 영향을 받게 된다. 따라서 이용자는 통계가 제시하는 발전상을 보게 되나, 실제 그 이면에 감추어져 있는 현실은 보지 못하게 되는 경향이 있다. 이용자들은 통계가 나타내는 현상만을 보게 됨으로써 더 이상의 새로운 통계 개념을 필요로 하지 않는다. 이러한 점에서 통계의 보수성에는 전염성이 있는 것으로 간주된다.

### 3) 의도되지 않은 현실의 왜곡

이 장에서는 기존의 시계열로 제시된 전통적 통계치가 어떻게 현실을 왜곡시키는지 살펴본다.

- **총합이 성장에 대한 인식을 왜곡하는 이유**

경제 성장을 GDP로 나타내는 것을 찬성하는 사람들은 개개인의 경제적 성장과 복지를 전제로 하고 있다. 따라서 GDP는 거시적 차원의 경제 성장만을 의미하고 있으나, 그럼에도 불구하고 개인 차원의 문제를 거시적 지표로 나타내려는 시도도 흔히 발생한다. 예를 들어 생애주기에 있어 자녀 양육기간에는 지출이 증가하여 실질소득이 감소될 수 있으나 자녀가 독립한 후에는 실질소득이 다시 증가될 수 있다. 그러나 현재의 GDP로는 이러한 개인별 소득의 변화를 볼 수 없다.

- **정태 통계가 인식을 왜곡하는 이유**

앞서 언급된 바와 같이, 현대 사회의 이질성은 보다 미시적인 분석을 통해 표현될 수 있다. 사회 통계 중에서 빈곤 통계는 매우 중요하며, 객관적 기준에 따라 '빈곤 기준선'을 정하고 이 선 이하에 해당하는 사람들의 수를 계산하여 통계 수치로 나타낸다. 이를 통해 빈곤 인구

에 대한 전체적 흐름과 특정 인구별(예 : 노인 등) 빈곤 상황을 알 수 있다. 그러나 이러한 접근법은 특정 시점에서의 소득 분배를 나타내고 있으므로 장기간에 걸쳐 나타나는 개인의 실질적 빈곤에 대하여는 파악하기 어려운 점이 있다. 이러한 면에서 볼 때 오히려 가구 소득과 관련된 미시 데이터가 빈곤에 대한 시계열보다 훨씬 역동적인 현실을 반영할 수 있다고 볼 수 있다.

### 3. 현실의 복잡성이 측정과 이론에 미치는 영향

이 장에서는 현대 사회의 복잡성이 측정과 이론에 미치는 영향력에 대하여 다룬다.

#### 1) 복잡성과 물가의 측정

국가 통계에서 물가는 매우 중요한 영역 중 하나이다. 소비자물가지수(Consumer Price Index, CPI)를 통해 물가를 측정하고 있으나 현재까지의 조사에서는 상품의 순수한 가격만을 고려하고 있다. 그러나 점차 상품의 품질이 다양해지고 서비스의 수준도 상이한 상황에서 가격만으로 물가를 산정하기에는 한계가 있다. 일례로 11년 전 미국 상원 금융위원회에 제출된 보스킨 보고서(Boskin Report)에 따르면, 이러한 종류의 문제로 인해 미국 CPI에 연간 0.6%의 편향이 생기는데, 이는 통계 전문가들이 상품 품질의 변화와 등급 등을 고려하지 않았기 때문이다. 따라서 국가 통계에서는 이러한 요소를 고려하여 물가 통계에 대한 새로운 측정 방향을 구상하여야 할 것이다.

#### 2) 복잡성, 소비자 주권 및 주류 경제학

앞서 언급한 바와 같이 주류 경제학에 따르면, 자유시장에서는 소비자들이 자율적이고 합리적으로 행동하고 시장에 대해 충분한 정보를 가지고 있다고 가정한다. 따라서 소비자들은 효용을 극대화하고, 이는 공급자들에게 영향을 미칠 수 있을 것이라고 본다. 그러나 실제로는 상품과 서비스는 매우 복잡하여 소비자들이 완전한 정보를 가지고 자율적이고 합리적으로 행동한다고 보기는 어렵다. 특히 지난 50년간 시장 정보는 미디어와 마케팅에 의해 공급자의 영향력을 증대시키는 방향으로 변화되었다. 따라서 국가 통계는 마케팅 비용, 광고비, 프로모

선 등 공급자의 측면을 반영한 통계 정보를 제공함으로써 보다 현실적인 시장의 모습을 보여 주어야 한다.

#### 4. 경제적 측면에서의 왜곡 축소 방안

여기서는 GDP와 소비 관련 통계가 나타내는 왜곡을 줄일 수 있는 방법에 대하여 살펴본다. 언급한 바와 같이 현재까지의 GDP 성장은 현실을 잘 반영하지 못하고 있으며, 복지 증대를 이끌지 못하고 있다. GDP 성장이 복지의 증가를 의미하지 않는다는 비판에도 불구하고, 여전히 GDP가 주요 경제 발전 지표로 기능하고 있으며, 주류 경제학 이론에 근거하여 대부분의 경제 정책이 세워지고 있다. 그러나 주류 경제학은 자율적이고 합리적인 소비자가 그들의 효용을 극대화하고자 하며, 소비가 증가하면 만족도 증가한다는 매우 비현실적인 가정에 기초하고 있다. 현실에서는 마케팅 파워를 가진 더 합리적인 공급자에 의하여 상대적으로 덜 합리적인 소비자의 선호가 조작될 수 있다. 따라서 경제학자들은 보다 현실적인 경제 이론을 개발하기 위하여 노력하여야 할 것이며, 국가 통계는 GDP 성장과 복지를 함께 담아내기 위해 다음과 같이 적합한 전략을 개발해야 할 것으로 본다.

- 출퇴근 비용 등과 같이 복지와 직접적인 관련이 없는 비용을 분리하여 제시하는 방안
- 업무 만족도 등과 같이 소비에는 포함되지 않으나 경제 후생적 성향을 띄는 요소를 선정하여 측정하는 방안
- 소득 변화의 역동성을 측정할 수 있는 장기적(longitudinal) 통계 개발 방안
- 공급자의 막강한 경제적 파워와 소비자 선호도 조작 정도를 나타내는 마케팅 비용에 관한 데이터 작성 방안

이 외에도 주관적 만족도 및 환경과 소득 불균형 관련 요소들 또한 모두 고려되어야 하며, 그 결과에 대한 공표 방안들도 함께 연구되어야 한다.

## 5. 국가 통계가 갖춰야 할 시스템

### 1) 통합 시스템의 필요성

현대 사회는 점차 복잡 다양해지고 있어 이와 관련한 다양한 대상 변수가 존재한다. 따라서 지표 시스템의 구축을 위해서는 이러한 다양성을 고려하여야 한다. 또한 현재의 지표에서 변수들 간의 관계는 개념적으로 구체화되어 있으나 정량적 관계는 나타내지 못하고 있다. 따라서 새로운 시스템은 변수들 간의 관계를 수량화된 정보로 나타낼 수 있어야 한다.

사회가 복잡할수록 다수의 대상 변수가 존재하나 지표 시스템을 구축하는 데 있어 한정된 일부만이 선정되고 있으며, 또한 지표가 장기 시계열적으로 나타난다는 점에서 해당 지표에 대한 선정은 중요한 이슈임에 틀림없다. 그러나 사회가 점차 예측 불가능하고 역동적으로 변화함에 따라 이러한 특정 이슈의 선택은 매우 어려울 수가 있다. 지표에 따라 정책 입안자들이 정책 결정을 하게 될 경우 해당 지표는 다른 변수와 연계되지 않은 고립된 변수이므로, 이로 인해 지표가 나타내는 정보는 매우 제한된 도움밖에 주지 못한다. 따라서 정책 입안자들은 지표에 대한 추가적 정보를 필요로 할 것이다.

경제 연구 및 정책 입안과 관련한 그 동안의 실적을 보면, 국민 계정이나 인구 및 사회 경제 시스템과 같은 통합 시스템이 여러 가지 측면에서 개별 지표보다 우월하다는 것을 알 수 있다. 통합 시스템의 특징은 부분적 관점에서 벗어나 전체 과정을 설명하고, 시스템 내 변수들 간의 관계를 수량화하여 나타낸다는 점이다. 통합 시스템에서는 만약 이용자들이 어떤 새로운 변수를 원할 경우 기초 데이터를 재조정하여 새로운 변수를 추가할 수도 있으며, 또한 관련 시계열 자료도 나타낼 수 있어야 한다.

### 2) 행복 지표의 통합 시스템

행동주의에 영향을 받은 주류 경제학은 관찰 가능한 행동 양식에만 집중하여 행복과 경제적 후생에 대해서는 무관심하였다. 이에 반해 리처드 레이어드(Richard Layard)는 인간의 행복 결정 요인에 대한 분석에서 개인의 행복감에 대한 유효한 정보를 제공할 수 있다고 하였다. 그의 행복에 관한 분석은 단순히 후생에 대한 경제적 분석을 뛰어넘어 새로운 패러다임을 제시하였다.

레이어드는 행복의 주요 결정 요인으로 가족관계, 경제 상황, 직업, 사회적 환경, 건강, 개

인적 자유, 가치관을 제시하였다. 이와 관련하여 국가 통계는 행복도와 만족도 등에 관한 조사 데이터를 포함하는 장기적 데이터베이스를 구축해야 한다. 즉, 건강이나 사회적 불안 등에 대한 주관적 데이터도 포함해야 한다. 이와 관련하여 복합적 분석에 따라 어떤 측면이 행복에 영향을 미치는지 조사하고, 위에 언급된 요소들에 대한 자료를 만들어야 한다.

## 6. 유연성 확보 방안

현실에 발맞추어 나가는 데 있어서 통계 시스템의 유연성은 그 전제조건이 된다. 유연성은 현존하는 통계와 새로운 통계 개발, 통계 작업 체계, 그리고 통계 정보의 공표 등 모든 것에 있어 필요한 조건이다.

### 1) 새로운 통계 개발을 위한 유연성

사회가 점차 복잡해지고 역동적으로 변하면서 새로운 정보의 필요성도 증가한다. 이를 통계로 담아내기 위해서는 그동안 예측하지 못했던 통계도 개발해야 하는데, 이를 위해 필요한 전략은 다음과 같다.

- 가능한 많은 마이크로데이터를 수집하고 행정 자료를 활용한다.
- 가능한 표준화된 문서를 사용하고, 중앙 집중적 데이터 보관으로 접근 용이성을 보장한다.
- 데이터를 개별 단위별로 세분화시켜 분석 및 공표에 사용할 수 있도록 구성한다.

### 2) 통계 작업에 대한 변화의 유연성

국가 통계는 보수성에서 벗어나 이용자를 고려하여 통계 작업을 넓혀가야 한다. 이를 위해서는 통계 작업을 혁신적으로 개선하는 일이 중요하므로 국가 통계기관은 예산의 약 2% 정도를 이러한 전략적 연구를 위해 투자해야 한다. 특히 전략 연구에 있어 우선되어야 할 사항은 현실과 통계 간의 간극을 설명해 줄 수 있는 개념을 찾는 것이다. 대표적으로 필요한 전략 연구는 다음과 같다.

- 사회 개발을 나타내는 역동적 프로세서와 이를 나타내는 통계 정보를 파악한다.

- 새로운 통계 정보나 제공 방법 등을 필요로 하는 통계 이용자들과 함께 개발해 나간다.
- 행복과 사회 발전에 필요한 종합적인 정보를 다루어야 한다.
- GDP 성장과 환경문제 간의 균형을 맞추기 위해서 기존의 지표들을 재검토한다.

### 3) 통계 공표의 유연성

통계는 복잡한 현실을 잘 반영해야 하며, 모든 이용자들에게 유용한 정보를 제공할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 통계 결과를 발표하는 것 외에도 배포 정책도 중요하다. 통계 공표 시 그 대상에 관련 전문가나 정책 입안자뿐 아니라 일반인까지를 포함할 필요가 있다. 따라서 통계 정보는 시계열적 정보가 필요하며, 과학이나 관련된 주요 이슈 및 통계적 지식 등을 포괄하는 맥락에서 제공되어야 한다.

그리고 이를 위해서는 웹과 같이 이용자들이 자신들의 요구에 맞추어 통계를 재구성해 볼 수 있는 보다 효율적인 표현 툴의 개발이 필요하다. 쌍방향적이고 유연한 통계 툴은 다양한 통계 이용자들에게 친화적으로 작용하여 수요에 보다 효과적으로 대응할 수 있게 될 것이다.

## 7. 국가 통계의 딜레마

국가 통계는 명백하고 정확한 정보를 제공하여야 한다. 대부분의 국가 통계기관은 명백하지 않거나 가정에 기반을 둔 예측이나 통계 분석 결과는 발표하지 않는다. 예를 들어 GDP 성장과 환경문제 간의 균형을 맞추는 통계 정보가 생산되지 않는 이유는 이것이 명백하지 않고, 심지어 논쟁의 여지가 있는 가정을 요구하기 때문이다. 그러나 이와 같은 통계의 정확성은 통계의 권위를 강조함으로써 새로운 통계의 개발을 어렵게 한다. 국가 통계에 대한 권위는 국가 통계에 대한 신뢰를 바탕으로 한다. 이를 위해서 국가 통계 작성이 중앙집권화 되어 있는 경우, 중앙 통계기관은 자체적으로 독립성, 전문성, 적합성, 권한 등을 가지게 되어 통계 작성에는 효율적일 수 있을 것이다. 그러나 만일 그 통계 조직의 일부에 문제가 발생한다면 국가 통계기관의 모든 시스템이 위기에 놓일 수 있다.

또 다른 문제는 전통 통계가 실제 현실을 정확히 제시하고 있을 때에도 현실을 반영하고 있지 못하는 것으로 간주된다는 점이다. 그 이유는 점점 더 복잡해지는 사회 안에서 전통 통

계가 유지되고 있는 반면, 새로 등장하는 사회 현상은 충분히 반영되지 못하고 있기 때문이다.

이러한 문제점에 효과적으로 대처하기 위해서는 다음과 같은 국가 통계기관의 행동이 요구된다.

- 동일 현상의 다른 측면을 기술함으로써 통계의 편향성을 객관화시키는 새로운 통계를 도입한다.
- 현실에 대한 보다 완벽한 그림을 제시하는 통계를 개발한다.

위의 두 전략은 기존의 통계가 가지고 있는 권위를 훼손시킬 수 있는 위험이 있다. 특히 새로운 통계의 도입이나 완벽한 통계의 개발을 위해 서로 다른 현상 간 균형을 맞추려고 할 경우 오히려 불명확한 통계를 만들어낼 위험성이 있다. 그렇다고 통계기관이 현재의 권위 있는 통계에 대해서만 집중한다면, 이러한 딜레마는 더욱 깊어질 수 있다. 따라서 보다 과학적 연구가 뒷받침된 대안적 통계를 개발하는 것이 필요하며, 또한 통계 전문가들이 현실에 부합하는 통계를 개발하기 위해서는 과학적 태도와 창의성, 용기, 그리고 외부와의 의사소통 능력 등을 갖추어야 할 것이다. 이러한 논의는 장기적 관점에서 국가 통계가 보다 논란의 여지가 없는 것으로 만들어지기 위해서도 필요하다.

## 8. 세 가지 권고 사항

국가 통계가 현실을 반영하지 못하는 원인에 대한 해결 방안을 다음의 세 가지 관점에서 권고하였다.

### 1) 통계 정보를 위한 권고 사항

- 현대 사회의 이질성과 역동적 과정을 설명하는 통계 정보를 장기적 수준에서 개발한다.
- GDP에 포함되지 않은 행복에 관한 통합된 통계 정보와 지속가능한 국민소득(Sustainable National Income, SNI) 측정법을 개발한다.
- 공급자의 경제적 파워 개념의 마케팅 비용 관련 통계 작성 및 관련 논의를 확대한다.

- 사회-인구학적, 사회-경제학적 정보를 포함한 포괄적 국민 계정을 개발한다.

## 2) 통계 정책을 위한 권고 사항

- 통계가 현실과 관련된 해답을 줄 수 있도록 통계기관의 유연성 있는 문화를 창출한다.
- 과학적 태도, 창조성, 외부와의 의사소통 기술 등을 개발하여 가상 현실에 묶여 있는 통계 이용자들의 인식을 전환한다.
- 국가 통계 예산 중 2%를 전략 연구 프로젝트에 투자한다.
- 통합된 마이크로데이터로 장기적 데이터베이스를 구축하여 통계 생산의 유동성을 증대한다.
- 측정 문제를 해결하기 위해 10년간의 물가 통계 변화상에 대한 평가 계획을 마련한다.
- 복잡한 정보를 제대로 표현해 낼 기술과 툴을 개발한다.

## 3) 국가 통계 환경 관련 권고 사항

- 새로운 정보를 필요로 하고 기존 정보의 가상성이 높아지는 현실에서 국가 통계 관계자들은 새로운 통계 개발의 필요성을 제기하여야 한다.
- 소비자의 자율적·합리적 행동에 근거한다는 비현실적인 주류 경제학의 가정들 대신에 후생 및 경제적 파워, 내생적인 선호도 등의 현실적 영향력을 반영하여야 한다.



## 미국 국민의 경제 상황 인지도<sup>1)</sup>

[미국 경제 인지도 조사를 중심으로]

### 1. 서론

일반적 경제 모형은 모든 개인이 자신을 둘러싼 경제 상황에 대한 충분한 정보를 가지고 있고, 물가상승률, 실업 등과 같은 경제 개념을 동일하게 인식하고 있으며, 정부기관의 공식 자료가 발표되는 시점에 이러한 정보들이 갱신된다는 가정에서 출발한다. 그러나 현대 경제 학은 두 가지 측면에서 일반적 경제 모형과 그 출발점을 달리한다.

첫째, 정보 갱신은 개인에 따라 시차를 두고 엇갈리는 패턴으로 이루어진다. 정보를 수집하고 처리하는 데 비용이 발생하므로 시급한 의사결정에 결정적 도움을 주는 정보라면 비용을 지불하고서라도 그 정보를 얻겠지만, 정보 처리 비용이 이익보다 크다면 정보에 대해 무관심한 쪽을 선택하고 불완전한 정보에 근거해 경제적인 판단을 내리게 된다.

둘째, 경제적 의사결정과 관련이 있는 적절한 정보(relevant information)는 개인의 상황적 특성에 따라 사람마다 다르고 시점에 따라 다르다. 고용 상황을 예로 들어 보면, 사람들은 자신이 보유한 기술과 관련한 고용 기회에 더 큰 관심이 있기 때문에 그 분야의 상황이 국가 전체의 고용 상황과 사뭇 다를 경우 국가 통계기관이 작성하여 발표하는 공식 실업률은 아무런 의미가 없을 수 있다. 물가나 고용 상황과 같은 정보들의 경우 원칙적으로 국가 통계기관 으로부터 얻을 수 있지만, 실제로 이러한 공식 정보를 획득하고 처리하는 비용이 사적 정보를

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'What U.S. Consumers Know About Economic Conditions' [IV. Measuring Progress: People's Perceptions and Knowledge의 2번, p153~p176] 을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Richard Curtin 미국 미시간대학(University of Michigan, USA) 교수이다.

획득하고 처리하는 비용에 비해 클 뿐 아니라, 사적 정보의 잠재적 이익이 더 클 수 있기 때문에 사람들은 공식 정보보다 사적 정보를 선호하게 된다.

본 논문은 2007년 미시간 대학에서 실시한 미국 국민 1,008명의 경제 지표 인지도에 대한 조사 결과를 바탕으로 실업률, 소비자물가지수(CPI), 국내총생산(GDP) 등 정부의 공식 경제 지표에 대한 미국 국민의 인지도를 알아보고, 공식 통계가 공표되는 과정에 있어서의 미디어의 역할과 개개인 미디어를 통해 경제 정보를 획득하고 이를 의사결정에 반영하는 방식에 관하여 고찰한다.

## 2. 미국 경제 인지도 조사의 조사 방법

미국 미시간대학교가 실시하는 소비자 신뢰조사<sup>2)</sup>의 일환으로 2007년 4월과 5월에 조사되었으며, 미국 국민의 경제 관련 지식을 측정하기 위하여 다음의 세 가지 접근법을 사용하여 설문지를 구성하였다.

- ① 실업률, CPI, GDP에 대한 미국 국민의 지식을 알아보기 위해 질문한 첫 번째 유형에서는 응답자로 하여금 질문에 대한 답을 모를 경우, 응답을 거부할 수 있으며(선택적 거부: opt-out), 질문과 관련된 어떠한 정보를 알고 있을 경우에는 이를 면접자와 나누는 것이 중요하다는 것을 명시하는 지시문을 포함한다. 이는 관련 지표에 대해 어떠한 정보라도 알고 있고, 응답의 인지적 부담을 기꺼이 감수하려는 사람들을 구별하기 위한 것이다.
- ② 두 번째 질문 유형은 ①과 동일하나, 응답자가 해당 질문의 정보에 대해 알지 못할 경우에는 모른다고 스스로 응답하도록 하여 모든 응답자가 응답을 해야 하는 인지적 부담을 갖도록 하였다.
- ③ 세 번째 질문 유형은 동일한 경제 지표에 대하여 공식 수치나 관련 국가 기관, 지표의 정의 등을 배제한 일상적 개념의 언어(population language)로 물어보는 형식으로 구성되었다. 이 유형의 질문을 ①과 ②에 앞서 배치하여 소비자들이 갖고 있는 경제 지표

2) 미시간대학교에서 매월 미국 전역의 소비자 500명을 대상으로 소비자의 현재 및 미래의 경제 상황에 대한 인식을 파악하는 조사이다.

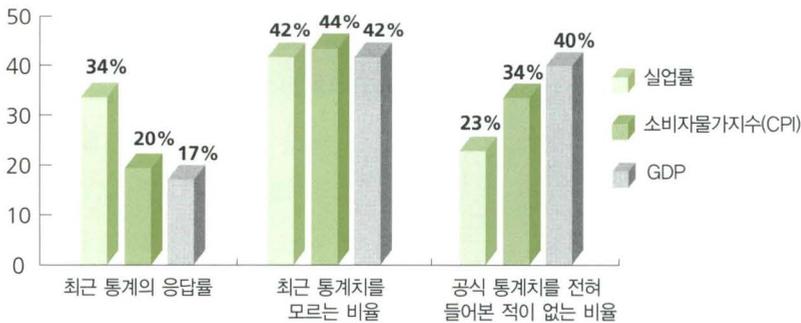
에 대한 사적 정보(private information)와 공적 정보(public information)를 파악하고자 하였다.

### 3. 공식 통계에 대한 미국 국민의 인지도

#### 1) 주요 경제 지표에 대한 인지도

세 가지 주요 경제 지표의 최근 수치에 대해 알고 있다는 응답은 전체적으로 매우 낮았으나 실업률에 대해서는 그 수치를 알고 있다는 답변이 34%로 CPI(20%)와 GDP(17%)에 비해 다소 높게 나왔다. 하지만 CPI와 GDP의 경우 공식 수치에 대해 전혀 들어 본 적이 없다는 응답이 각각 34%와 40%로 높게 나타났다. 동 지표에 대해 들어 보았으나 최근 수치는 알지 못한다고 응답한 비율이 각 지표별로 40%가 넘었다. 또한 최근의 경제 지표 수치에 대하여 응답자들이 응답한 수치는 공표된 공식 수치와 차이를 보인다.<sup>3)</sup> 즉 이는 미국 국민들이 세 가지 주요 경제 지표에 대한 수치를 갱신할 때, 가장 최근에 공표된 데이터가 아닌 과거 어느 시점에서 반영된 수치를 쓰고 있음을 알 수 있다.

〈그림 1. 공식 경제 통계에 대한 미국 국민의 인지도〉

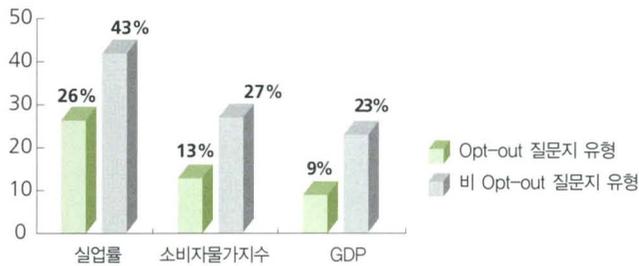


3) 동 조사의 결과에 따르면, 실제 공표된 최근의 실업률은 4.5%였으나 응답자가 제시한 수치는 4.8%로 나타났다. 공식 소비자물가지수 상승률은 2.4%이나 응답자가 제시한 수치는 3.1%이었다.

## 2) 인구학적 특성과 공식 통계 지식

인구학적 특성에 따라 정보 획득 비용과 이익에 있어 차이가 나타날 수 있기 때문에 공식 통계에 대한 지식과 인구 특성 간의 상관관계를 분석하였다. 질문 유형(opt-out 질문 여부)과 교육, 연령, 소득, 성별 등 인구학적 특성을 독립변수로, 경제 지표 응답 여부를 종속변수로 하여 로지스틱 회귀분석을 수행하였으며, 응답한 수치와 실제 공식 통계치 간 차이의 절대값을 종속변수로 하여 최소 자승 회귀분석을 수행하였다. 분석한 결과, 질문 유형에 따른 응답률의 차이는 유의하게 나타났으나(질문 유형 ①에서 응답률이 낮음), 공식 수치와의 오차의 절대값에 있어서는 유의한 차이가 나타나지 않았다.

〈그림 2. 질문 유형에 따른 응답률 - 선택적 거부(opt-out) 질문 중심으로〉



인구학적 특성과의 관계를 살펴보면, 교육 수준이 높을수록 3개의 지표에 대해 수치로 응답할 가능성이 높았으나, 단지 실업률의 경우만 공식 통계치와의 오차의 크기가 유의한 수준으로 작았을 뿐 CPI와 GDP에 대해서는 교육 수준에 따른 유의한 차이가 나타나지 않았다. 또한, 고령자일수록 모든 지표에 대해 공식 통계 수치와의 오차의 크기가 작았다. 소득의 경우는 CPI에 대한 오차에만 영향을 미칠 뿐 소득에 따른 뚜렷한 차이는 없었으며, 성별에 따른 차이는 여성의 경우 경제 지표를 수치로 응답하는 비율이 유의한 수준으로 낮았다.

현재의 공식 통계 수치를 모른다는 응답과 공식 통계 수치에 대해 전혀 들어본 적이 없다는 응답에 대한 인구학적 특성의 영향을 파악하기 위해 로지스틱 회귀 분석을 한 결과, 선택적 거부(opt-out)를 허용한 질문 유형 ①에서 훨씬 많은 응답자가 최근 공표된 지표에 대하여 지식이 부족하거나 들어본 적이 없다고 말한 것으로 나타났다. 교육 수준이 높을수록 경제 지표에 대하여 들어본 적이 없다고 응답한 비율은 낮은 반면, 최근 지표 수치에 대해서는 모르겠다고 응답한 비율은 높았다. 소득과 연령도 교육과 유사한 경향을 보였다. 성별의 경우에

는 다소 놀랍게도 여성의 경우 CPI와 GDP에 대하여 전혀 들어본 적이 없다고 말하는 경향이 높았다.

### 3) 공식 경제 통계에서의 정보의 중요성

동 조사에서는 세 가지 주요 경제 지표의 정확한 수치가 얼마나 중요한지에 대해 질문하였다. 그 결과 26%의 응답자가 매우 중요하다고 답한 반면, 1/3 정도는 그리 중요하지 않다고

〈그림 3. 경제 통계 지표에서의 정확한 정보의 중요도〉



답했다. 이는 해당 지표들이 그 수치에 있어 다소 변화가 있더라도, 개인은 이것이 자신들의 경제적 결정에 크게 영향을 주지 않는다고 생각하기 때문일 것이다. 이러한 결과는 개인의 합리적 무관심(rational inattention), 또는 근사 합리성(near rationality) 경향을 나타낸다고 할 수 있다.

경제 지표에 대한 주된 정보원을 묻는 질문에 대한 응답으로는 방송이 가장 우세하였고, 그 다음이 신문, 라디오, 인터넷, 개인적 경로 등의 순서로 나타났으며, 응답자의 약 1/10은 해당 정보를 받은 기억이 없다고 답했다. 실업률의 경우는 신문을 통한 접촉이 가장 많았으며, CPI의 경우는 라디오 및 인터넷을 통한 접촉이 많은 것으로 나타났다.

일반적으로 개인들은 대중매체를 통해 최신 경제 지표에 대한 정보를 얻을 수 있다는 가

〈표 1. 2006년 1월 ~ 2007년 5월, 경제 통계 지표에 대한 공식 보도 비중〉

구분	실업률	소비자물가지수	GDP
TV 네트워크 (ABC, NBC, CBS, CNN, FOX)	94% (56%~100%)	31% (13%~63%)	44% (25%~81%)
대형 신문사 (발행부수 40만부 이상의 27개 신문사)	44% (0%~100%)	38% (6%~100%)	19% (6%~100%)

※ 통계 수치는 중간값, 괄호 내의 수치는 범위값(range)임.

정 하에 공식 통계가 발표된 당일과 그 후 사흘간의 방송 뉴스와 신문기사<sup>4)</sup>를 조사하였다. 실업률의 경우 매번 NBC와 CNN에서 방송되었으며, FOX의 경우에는 94%의 보도율을 보였다. 실업률이 CPI나 GDP에 비해 더 자주 언급되었으며, CPI와 GDP의 경우에는 종종 수치가 아니라 “물가가 급속히 오르고 있다”와 같은 정황적 표현으로 언급되는 경향을 보였다. 신문에서도 실업률 발표는 자주 언급(평균 52%, 중간값 44%)되었고 GDP는 낮은 보도율(평균 39%, 중간값 19%)을 보였다.

#### 4) 경제성과에 대한 비공식적 지식(Informal knowledge)

앞에서 언급한 것처럼 국가 통계기관이 발표하는 공식 통계에 대한 지식과 실업이나 물가, 경제 성장에 대한 일반적인 지식의 차이를 알기 위하여 질문 유형 ③을 질문 유형 ① 또는 ②보다 앞서 질문하였다. 향후 1년 동안 실업, 물가, 경기 상태의 변화를 어떻게 예상하는가를 질문하였는데, 정부의 공식 CPI 상승률에 대해 들어본 바 없다는 응답자의 83%가 CPI 상승률에 대한 예상치를 제시했고, CPI에 대해 들어보았으나 최근 수치를 모르는 응답자 중 92%가 CPI 상승률 예상치를 내놓았다. 이들의 응답은 모두 3.1%~3.4% 범위로 나타났는데, 이는 개인들이 공식적인 CPI 상승률을 모른다고 할지라도 물가 변동에 대한 비공식적 지식은 갖고 있음을 보여 준다.

## 4. 결론

공식 경제 통계에 대해 대부분의 사람들이 들어본 적이 있다고 했으나 소수의 사람들만이 최근 소비자물가지수, 실업률, GDP 통계 수치를 응답할 수 있었고, 응답한 수치도 실제 통계 수치와 차이를 보였다. 교육, 연령, 소득에 따라 정보의 정확도에 차이가 나타났는데, 이러한 개인 특성들은 정보를 획득하고 처리하는 데 필요한 비용, 즉 인지 능력과 경제적 경험, 정보의 잠재적인 이익의 차이를 나타내는 대리 변인이라고 할 수 있다.

4) 방송의 경우 ABC, NBC, CBS, CNN, FOX가 대상이었으며 신문의 경우 USA Today, The Wall Street Journal 등 27개 매체가 조사에 활용되었다.

전통 경제학 모델은 모든 경제 주체가 관련된 모든 경제 수량에 대해 완전한 정보를 가지고 있다고 가정하지만, 최근에 발전된 이론에서는 현실은 이러한 표준적인 모형과 다음과 같은 차이점이 있음을 강조한다.

첫째, 사람들은 새로운 정보의 잠재적인 이익과 이를 획득하고 처리하고 해석하는 데 드는 비용을 비교하여 정보 갱신 여부를 결정하기 때문에 정보 갱신은 공식 통계 정보를 제공함과 동시에 이루어지는 것이 아니라 개인과 시점에 따라 엇갈리는 패턴으로 이루어진다.

둘째, 경제적인 의사결정과 관련된 적절한 정보는 사람마다 다르고 처한 시점에 따라 다르다. 경제 전체에 대한 정보보다 본인이 살고 있는 지역의 실업률, 본인이 주로 소비하는 소비 품목의 물가지수 등 구체적인 정보가 유용하다. 이러한 실질적인 정보에 대한 필요성은 공공 정보보다 사적 정보의 중요성을 증가시킨다.

셋째, 최신 경제 통계 정보가 대중매체를 통해 널리 확산된다고 가정하지만 매체 보도는 수치 형태가 아닌 상황 설명과 같은 형태로 제공하기 때문에 정보 제공이 불완전하고 오히려 정보 획득 비용을 증가시키는 경향이 있다.

넷째, 장래 물가 전망치 질문에 대한 응답으로 수치를 제시한 응답자, 경제 지표에 대해 들어본 적은 있으나 최근 지표를 모른다는 응답자, 공식 경제 지표를 들어본 적이 없는 응답자 모두가 동일한 전망치를 내놓은 조사 결과에 근거할 때, 공식 물가지수에 대한 지식과 장래 물가 추세에 대해 개인이 가지고 있는 정보(사적 정보)는 독립적임을 나타낸다. 즉 공식 물가지수를 모른다는 것은 다만 정부기관이 공표한 최근 공식 통계를 모른다는 것을 의미할 뿐 물가에 대해 모른다고 할 수는 없다.

# 3 절

## 유럽 시민의 사회 참여도와 현실 인식<sup>1)</sup>

### 1. 서론

그동안 EU의 많은 정책 결정이 주로 경제적 관점에서 이루어졌다고 비판받아 왔다. 단일 시장, 안정과 성장, 단일통화(유로화) 도입, 경쟁 및 무역 정책 등이 그 대표적 예이며, 이제는 사회적 측면의 이슈를 다루어야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

그러나 경제 정책과 사회 정책을 서로 대립 관계에 있는 별개의 두 기둥으로 간주하는 접근법은 위험하다. 경제 정책은 파이의 크기를 결정하고, 사회 정책이 그 파이를 분배하는 것과 관련된다는 논리가 여전히 많은 지지를 받고 있으나, 오늘날 유럽의 현실을 볼 때 이는 사실과 다르다. 사회는 과거에 비하여 훨씬 다양해졌고, 인류는 이제까지와는 다른 사회적 위기에 직면하고 있으며, 세계는 더욱 더 빠른 속도로 변화하고 있다. 이러한 상황에서는 미래의 경제적 번영이 단순히 경제 활동에만 달려 있지 않다. 모든 이에게 최상의 교육 환경을 제공한다. 경제 활동 참가율을 최고 수준으로 높이며, 건강한 시민 사회를 이루고, 이주민의 사회 동화를 꾀하는 등 내일의 유럽 사회가 이루고자 하는 이슈들은 경제적, 사회적 요인들이 복잡하게 얽혀 있다.

본 연구는 경제 정책과 사회 정책이 대립 관계에 있는 별개의 정책이 아니라 상호 보완해야 한다는 것을 시민참여 문제를 중심으로 고찰하고자 한다. 이를 위해, 첫째로 유럽의 사회 현실을 분석하고 변화에 대비하기 위한 유럽 사회의 새로운 패러다임과 정부 및 각 부문의 역

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'The Importance of Social Reality for Europe's Economy: An Application to Civil Participation' [Ⅲ. Accountability and Civic Engagement 의 1번, p81~p119] 을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Marcel Canoy 유럽위원회(European Commission) 위원, Massimiliano Mascherini, Andrea Saltelli, Daniele Vidoni 유럽위원회 평생학습 연구센터(Centre for Research on Lifelong Learning, European Commission) 연구원이다.

할을 제시하고, 둘째로 공식 조직에 참여하고 있는 개인들의 특성을 조사한 사례를 바탕으로 사회 참여와 사회 인식 간의 상관관계도 함께 고찰한다.

## 2. 새 패러다임: 변화에의 적응

본 연구는 경제 정책과 사회 정책 간 상호작용의 패러다임을 파악하기 위해 다음의 네 가지 관점에서 유럽의 현 상황을 분석하고자 한다.

### 1) 사회 변화를 촉진시키는 세계화

일반적으로 국제 경쟁이 심화되면, 노동과 같은 비유동 요소를 희생하고서라도 자본 등의 유동적 요소를 강화하는 경향이 있으며, 비숙련 노동자에 비하여 숙련된 노동자에 대한 요구가 상대적으로 높아진다. 그러나 이러한 현상이 곧 소득 재분배를 악화시킨다고 볼 수 없는 데, 대표적인 반증의 예로 글로벌 경쟁이 심화되었음에도 불구하고 소득 재분배에 성공한 북유럽 국가들을 들 수 있다. 이론적으로도 이러한 상충관계를 완화하거나 뒤엎는 수많은 요인들이 존재한다.

시장 개방 정책과 사회 정책이 맞물리는 노동시장의 경우를 살펴보자. 시장 개방화 정책으로 기업이 경쟁에 노출되면, 기업은 구조조정을 실시하게 되고, 이러한 구조조정을 통하여 노동시장의 적절한 부문은 보상을 받고, 부적절한 부문은 처벌을 받아 노동시장은 효율적으로 재편된다. 물론 이로 인하여 실직이 발생할 수도 있는데, 모든 실직이 부정적인 결과로 이어지는 것만은 아니다. 이처럼 개방 정책이 유연한 노동시장을 이끌지만, 유연성이 전부는 아니다. 고용인과 피고용인 모두 만족할 정도의 안정성도 필요하다. 결과적으로 시장 개방 정책은 노동시장이 충분히 유연하고 안정적일 때 효과적일 수 있으며, 노동 정책이 성공적이기 위해서는 시장 개방 정책이 제대로 자리 잡아야 한다. 즉, 경제 정책과 사회 정책은 양 정책이 서로 유기적으로 연계될 때 그 효과를 발휘한다.

### 2) 유럽 사회 시스템

유럽의 사회 시스템은 현재 유럽 사회가 겪고 있는 사회, 경제, 문화 등의 이슈들에 대해

적절히 대응하지 못하고 있는데, 가장 대표적인 예로 가족의 기능과 구조의 변화를 전혀 고려하지 않은 점을 들 수 있다. 대다수의 유럽 사회 시스템이 여성들이 노동시장에서 새로운 노동계층으로 떠오르던 당시, 여성들의 가사 및 양육 활동을 제대로 고려하지 못했기 때문에, 오늘날 EU의 많은 회원국이 대체출산율 이하의 출산율을 보이고 있으며, 노동시장에서도 여성들은 여전히 비주류로 남아 있다.

그러므로 오늘날 직면하고 있는, 그리고 미래에 직면하게 될 실질적 위기를 고려하여 기존의 사회제도를 변경할 필요가 있다. 현재 사회가 당면한 주요 도전 과제 중 하나는 육아 서비스 및 노인 보호와 같은 '돌봄(caring)'의 수요에 대해 적절한 해결책을 찾는 것이다. 이와 더불어 인구 구조의 변화로 발생하는 '사회적 소외(social exclusion)'도 함께 풀어나가야 할 것이다.

### 3) 다양한 사회 변화의 필요성

유럽연합은 글로벌 사회에서 어떻게 개방성과 안보를 함께 가져갈 것인지에 대하여 많은 관심을 가지고 있다. 유럽은 그동안 여러 도전 과제를 다루는 과정에서 '삶의 질'에 대한 실질적 변화를 유도하였으며, 유럽 내의 삶·노동·이동 등에서 자유의 범위를 확장시켜 왔다. 그러나 지식 및 서비스 경제로의 이동, 개인주의의 발달, 급격한 인구 구조의 변화, 소비자로서 시민의 등장, 공공의 이슈에 대한 시민들의 관심의 감소 등 다양하고 새로운 경향들은 유럽이 한 단계 더 변화해야 함을 경고하고 있다.

### 4) 변화에 적응하기 위한 정책적 산물

앞에서 열거된 유럽 사회의 변화는 사람들로 하여금 그 변화에 적응하도록 하고 있다. 유럽 차원에서 변화의 필요성에 대응한 가장 중요한 정책적 산물로는 경제 성장과 고용 확대 방안을 담은 '리스본 전략(Lisbon Strategy)'<sup>2)</sup>의 중간 검토, 사회적 아젠다<sup>3)</sup>의 수립,

2) 2008년 제4차 리스본 전략은 성장과 고용에 초점을 맞추고 있다. 2005-2008 계획과 관련하여 ①노동시장으로의 유인 및 사회보호 시스템의 현대화 ②근로자와 기업의 적응력 향상 및 노동시장의 유연성 확대 ③교육의 질적 향상을 통한 인적자본의 추가 투자 등에 우선순위를 두도록 하고 있다.

3) 유럽 집행위가 유럽 사회 시스템의 전환을 위해 가장 역점을 두는 부분은 글로벌화 및 고령화 사회로의 전환과정에서 시민들이 변화에 잘 적응하고 대처해 나갈 수 있도록 자신감을 부여하는 것이다. 특히 그 중에서도 '완전고용(full-employment)'과 '평등한 통합적 사회 달성'을 중시하며, 이를 위해 유럽 집행위는 '웰빙', '양성평등', '이동성 강화와 통합', '참여와 대화' 등에 역점을 두고 있다.

이주<sup>4)</sup> 정책 등이 있다.

### 3. 정부 및 이해 당사자들의 책임

#### 1) 유럽연합과 회원국

유럽이 추진하는 '성장과 고용' 전략을 위해서는 회원국과 유럽 집행위와의 협력이 중요하다. 회원국은 자국의 노동시장제도 및 여타 분야의 사회제도를 고안할 책임이 있는 반면, 유럽 집행위는 기본적으로 상품시장과 금융시장에 대한 책임을 진다. 최근, 집행위는 과거 가장(家長)의 역할을 넘어 노동 기준(labor standards) 설정 등과 같은 역할 수행에 대한 압력을 받고 있으며, 회원국들은 집행위의 강화된 지배구조에 대하여 비판을 제기하고 있다. 이런 상황에서, 집행위와 회원국 간의 역할 조정이 필요하다. 성공적인 역할 조정을 위한 한 가지 방법으로 개방형 정책조정방식(Open Method of Coordination, OMC)을 들 수 있다. OMC는 ① EU 공동 목표에 대한 합의, ② 선진 사례 비교와 발전 촉진을 위한 공통의 지표 개발, ③ 사회보호 및 통합 차원에서 EU 목표를 각국 정책에 반영, ④ 국가별 분석 및 평가 보고서 발행, ⑤ 정책 협력과 선진 사례 공유를 위한 지역 행동강령 프로그램(Community Action Programme) 도입의 5가지 요소로 구성된다.

#### 2) 시민과 국가의 책임

세계화와 현대화 같은 시대의 흐름에 따라 유럽 시민들은 변화에 적응해야 한다. 시민들에게 주인의식과 책임이 요구되고 있으며, 정책 또한 이를 촉진할 수 있도록 설계되어야 한다. 이와 관련하여 중요한 몇 가지 예는 다음과 같다.

- 시민은 전 생애를 통해 인적자본을 배양해야 하고, 정부는 이를 위한 교육과 훈련 시스템을 구축해야 한다. 노동시장과 서비스 경제는 그 자체로 인적자본에 대한 투자를 중요하게 만든다.

---

4) EU는 불법 이주 등에 대하여 강력하게 제재하고 있으나, 이주민들에 대한 통합 노력은 보다 평화롭고 안정된 방향으로 이루어져야 한다. "EU복합이주정책(comprehensive EU migration policy)"은 난민정책 등 이주에 필요한 효율적 방안을 제시하고 있다.

- 시민은 적절한 식품 섭취와 신체 활동을 통해 건강 유지에 힘써야 한다. 정부는 건전한 환경 조성과 양질의 보건의로 시스템을 구축하는 데 책임이 있다.
- 시민은 차세대 성장을 책임지고 정부는 아동 보육이 적절히 이뤄질 수 있는 시스템을 구축해야 한다.
- 이주민은 정착한 국가에 통합되도록 노력하되, 당국은 이주민들을 자국민과 동등하게 대우하며 교육의 기회도 동등하게 제공한다.

유럽의 변화는 정책 결정 단계부터 개인에 이르기까지 도전적 의미를 내포하고 있다. 주요 경제·사회 정책은 국가나 유럽 집행위에서 중앙 집중적으로 결정하여 실시되므로 현실 적용 상 괴리가 발생하게 되는데, 시민의 참여는 이러한 괴리를 좁히는 데 매우 중요한 역할을 한다.

#### 4. 참여와 유럽 사회 모델(Europe Social Models)

본 연구에서는 사회에 적극 참여하는 개인들이 어떤 특성을 공유하고 있는지 알아보고, 사회 현상에 대한 인지 정도와 사회 참여와의 상관관계를 분석하고자 2002년 유럽 사회 조사(European Social Survey) 데이터를 사용하였다.

##### 1) 분석틀

2002년 유럽 사회 조사에서는 응답자들에게 10개 부문 사회단체의 네 가지 사회 참여 형태에 대하여 질문하였다<sup>5)</sup>. 각 참여 형태는 0과 1의 값을 가지고, 각 단체에 대한 개인의 참여도는 네 가지 참여 형태 변수의 합으로 정의하며, 다음과 같은 수식으로 나타낼 수 있다.

$$Y_h = \sum_{i=1}^4 X_{h,i}$$

(h: 1에서 10까지 제시된 단체의 유형을 의미, i: 1부터 4까지의 개인의 참여 형태를 의미)

5) 10개 단체 유형은 스포츠, 문화, 무역단체, 비즈니스, 인권, 환경/평화, 종교, 정치, 사회, 교육/육아이며, 4가지 참여 형태는 회원(membership), 기부(donating money), 일반 참여(participation), 자원봉사(voluntary work)이다.

또한, 사회단체에의 참여를 사회의 개선을 목표로 공공조직에 참여하는 사회적 참여(social engagement)와 개인의 관심에 따라 조직에 참여하는 사적 참여(private engagement)의 두 가지 형태로 범주화하였는데, 이는 로버트 퍼트남의 연결형 및 결합형 사회자본(bridging and bonding social capital)<sup>6)</sup> 정의에 기초하는 것으로 실제로 요인 분석(factor analysis)을 통하여 다음과 같이 범주화하였다.

- 사회적 참여 =  $Y_{(문화)} + Y_{(사회)} + Y_{(환경/명화)} + Y_{(인권)} + Y_{(종교)}$
- 사적 참여 =  $Y_{(스포츠)} + Y_{(무역단체)} + Y_{(비즈니스)} + Y_{(교육/육아)} + Y_{(정치)}$

본 연구에 사용한 회귀모형에서 종속변수는 조직 참여 변수로, 0에서 3까지의 값을 가지며 각 값의 의미는 다음과 같다.

- 조직 참여 변수 : 0 - 조직에 비참여
- 1 - 사회적 조직에만 참여
- 2 - 사적 조직에만 참여
- 3 - 사회적 및 사적 조직 모두 참여

회귀모형에 사용된 독립변수로는 유럽 사회 조사의 조사 항목인 '가계 수입', '연령', '개인별 교육수준', '성별', '시민권', '가계 규모', '거주지', '종교', 'TV 시청 시간', '라디오 청취 시간', '신문 구독 시간', '인터넷 사용 시간', '주요 활동' 등의 변수를 사용하였으며, 다항 로짓(multinomial logit) 회귀분석법을 사용하였다.

또한, 본 연구에서는 유럽의 각 국가를 특성이 비슷한 4개의 군(Cluster)<sup>7)</sup>으로 묶어 군별로 회귀분석을 수행하여 그 결과를 비교 분석하였다.

## 2) 유럽 사회 모델의 분석 결과

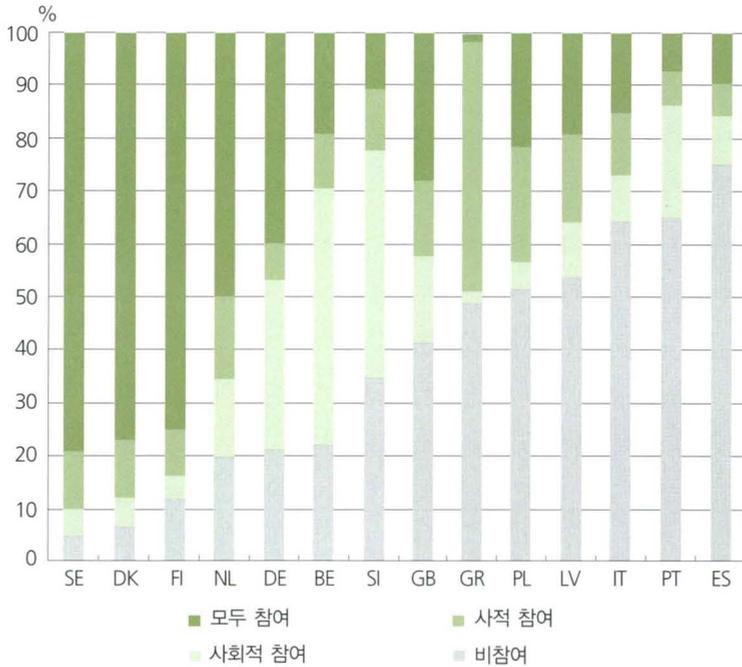
앞의 분석틀로 유럽 국가 시민들의 사회 참여 행태를 분석한 결과, 각 국가별 시민들의 참

6) 미국의 정치학자 로버트 퍼트남(Robert David Putnam)은 사회적 자본을 연결형과 결합형의 개념을 사용하여 정의하였다. 연결형(bridging)이란 다른 축구 팀의 팬클럽과 같은 이질적인 집단 사이에 생기는 사회적 자본을 의미하며, 결합형(bonding)이란 또래나 같은 인종, 같은 종교 등과 같은 사회화 과정의 동일한 특성들 사이에 생겨나는 사회적 자본을 의미한다.

7) 제1군: 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 제2군: 벨기에, 독일, 룩셈부르크, 영국, 제3군: 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 제4군: 폴란드, 슬로베니아이다.

여 행태가 <그림 1>과 같이 나타났다. 북유럽 국가의 국민들은 사회적 조직과 사적 조직 모두에 압도적인 비율로 참여하고 있는 반면, 그리스를 제외한 지중해 주변 국가의 국민들은 50% 이상이 어떠한 조직에도 참여하고 있지 않았다. 반면 서유럽과 영국 등에서는 일반적으로 50% 이상이 조직에 참여하며, 슬로베니아, 독일, 벨기에는 사회적 활동에만 참여하고 있는 인구의 비율이 높게 나타났다.

<그림 1. 유럽 각 국별 시민들의 조직 참여 양상>



퍼트남의 정의에 따라 사회적 참여를 각 사회의 부문을 초월한 사람들 간의 교류(연결형)로, 사적 참여는 배경이 비슷한 사람들 간의 교류(결합형)로 볼 때, 각 참여 행태는 사람들의 인구 사회학적 특성에 따라 차이를 보인다. 소득 수준 등은 사회적 참여보다 사적 참여와 관련이 있어, 저임금을 받거나 노동시장에의 참여가 낮은 경우 사적 참여의 가능성은 실질적으로 낮았다. 교외에 거주하는 노인은 사회적 조직에 참여하는 비율이 높으나, 소도시에 살며 노동이 가능한 연령층의 개인은 사적 참여 조직에 대한 참여율이 높았다. 사적 조직 또는 사회적 조직 모두 남성의 참여 비율이 높았으며, 개인의 교육 수준, 미디어를 접하는 빈도에 따라 참여율이 함께 높아졌다. 또한, 4개의 군별 회귀분석을 통하여 다음과 같은 특성을 파악할 수 있었다.

〈표 1. 유럽 국가별 조직 참여 특성〉

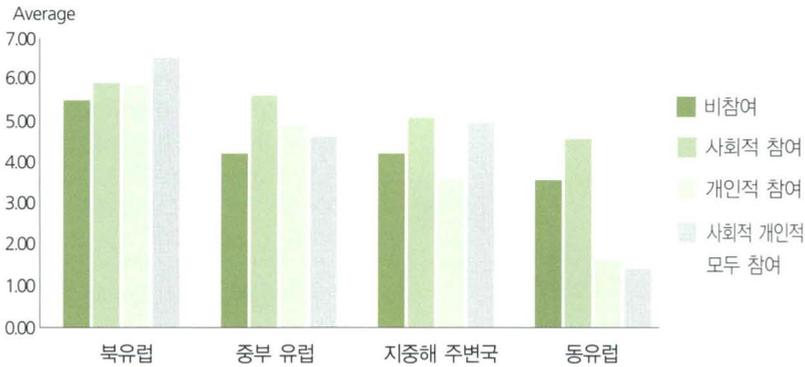
	해당 국가	주요 특성
1	덴마크(DK), 스웨덴(SE), 핀란드(FI), 네덜란드(NL)	- 소득은 개인의 조직 참여와 관련성이 없음 - 여성의 사회적 참여가 일반적 수준보다 높음
2	벨기에(BE), 독일(DE), 룩셈부르크(LU), 영국(GB)	- 소득이 사적 조직 또는 전면적 조직 참여에는 결정적이나, 사회적 조직 참여와는 크게 관련이 없음 - 타집단에 비해 고령자의 사회적 조직 참여 가능성이 높고 남성이 일반적으로 조직 참여 가능성 높음 - 노동시장에 참여하지 않는 사람의 경우 사회적 조직의 참여 가능성이 사적 조직 참여 가능성보다 높음
3	그리스(GR), 이탈리아(IT), 포르투갈(PT), 스페인(ES)	- 여성의 참여 가능성은 어떤 조직에서든 낮게 나타남 - 개인의 인적자본(Human Capital)은 대체로 긍정적 효과를 줌
4	폴란드(PL), 슬로베니아(SI)	

## 5. 유럽의 사회 현실에 대한 참여와 인식 : 그 차이점

유럽 사회 조사를 통해 밝혀진 바에 따르면, 일반적으로 조직에 참여하는 개인은 그렇지 않은 개인에 비해 사회를 보다 ‘긍정적’으로 인식한다(〈그림 2〉 참조). 또한 타인에 대한 신뢰도도 높다. 높은 신뢰는 협력의 가능성을 높여주며, 협력은 다시 신뢰를 형성한다. 이는 정치와도 연계되어 조직에 참여하는 개인이 긍정적일수록 정치에 대한 만족도와 경제 인식에 긍정적 결과를 초래한다.

여기서 중요하게 짚고 넘어가야 할 문제는 모든 군(cluster)과 참여 형태에서 교육은 지속적으로 긍정적인 효과를 보였다는 점이다. 이는 교육이 중요한 정책 이슈로 포함되어야 한다는 것을 암시한다. 반면, 국가별로 상이하게 나타난 분석 결과는 개별 국가가 각자의 사회 상황에 적합한 경제·사회 모델을 통해 시민의 참여를 높일 수 있는 방안을 찾아야 함을 의미한다. 북유럽이 전반적으로 성공할 수 있었던 것은 새로운 형태의 복지국가 형성에 많은 투자를 하고 시민사회와 심도 있는 대화를 했기 때문이다. 따라서 서로 다른 환경에 처해 있는 지중해 주변국이나 동유럽 국가는 북유럽의 모델을 단순히 따르는 것이 아니라 그들 상황에 맞는 시민 참여 모델을 개발해야 한다.

〈그림 2. 타인에 대한 신뢰도〉



## 6. 결론

유럽은 경제적 풍요에도 불구하고 미래의 경제적 번영을 저해하는 각종 사회적 문제에 직면하고 있다. 급변하는 사회 변화에 적응하고, 복잡다단해지는 정치와 시민들의 무관심으로 인한 민주주의의 간극을 좁히기 위해서는 시민의 참여가 어느 때보다도 절실히 요구된다.

본 연구는 이러한 흐름 속에서 유럽 사회 조사에 기초하여, 사회 현상에 대한 시민들의 인지 정도 및 사회 참여 형태와의 상관성을 살펴보았다. 유럽 시민의 참여 형태가 각 나라별로 상이하게 나타난다는 것에 착안하여 각 나라의 상황과 여건에 맞는 시민 참여 모델을 채택할 것을 제안하였다. 또한, 급속한 세계화로 인하여 경제와 사회의 경계가 모호해짐에 따라, 다양한 부문의 이해 당사자들이 유럽의 정책을 평가하고 수행하는 데 보다 다층적 차원의 접근이 필요함을 강조하였다.

# 2

장

## 발전의 측정 대상

경제, 사회, 환경 이슈

1절 영국 국민계정의 정부 산출 및 생산성 측정

2절 경제에 미치는 문화·창조 산업의 역할

3절 인적자본과 고령 근로자

4절 사회제도와 양성평등

5절 통계적 관점에서 분석한 기후 전망 시나리오



# 영국 국민계정의 정부 산출 및 생산성 측정<sup>1)</sup>

[에킨슨 리뷰(Atkinson Review)]

## 1. 서론

영국은 1998년부터 비용 접근법(투입=산출) 대신 직접 측정법을 사용하여 정부 서비스의 산출을 측정하기 시작했다. 현재 이 방법은 영국의 저명한 경제학자인 토니 에킨슨(Tony Atkinson)이 주도하는 에킨슨 리뷰팀이 재검토하고 있다. 2004년 7월 발간된 중간 보고서에서는 정부 서비스의 투입, 산출, 생산성을 측정하는 원칙에 대해 권고하고 있으며, 보건, 교육, 공공질서 및 안전, 사회보호 분야에서의 산출 측정법을 개선하는 프로그램을 제시하고 있다.

본 연구에서는 국제 지침과 관련하여 중간 보고서에 나타난 원칙을 설명하고, 서비스의 질 측정을 비롯하여 현재 영국에서 사용 중인 측정법에 대한 개선점 등을 논의한다.

## 2. 공공 서비스와 국민계정

신문에서 경제 성장률을 언급할 때, 경제는 시장 부문뿐만 아니라 공공 서비스도 포함하는 개념이다. 국민계정에서 시장 부문은 사람들이 기꺼이 지불하고자 하는 가격으로 사고 판 상품과 서비스를 측정한다. 그러나 공공 서비스는 시장에서의 가격이 존재하지 않는다. 그렇다

1) 본 연구물은 제1차 자료집의 'Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts in the UK: The Atkinson Review' [Ⅲ. Improving Economic Indicators 의 1번, p116~p128] 을 요약·번역한 것으로, 원저자는 Joe Grice 에킨슨 리뷰(Atkinson Review) 이사이다.

〈표 1. 영국의 국민계정 체계 내 정부 서비스 산출에 대한 직접 측정법〉

부문	2000년 지출현황	도입시점	주요 구성 요소
보건	30.3%	1998	비용 가중 활동 지수 (병원치료, 일반의 상담, 처방)
교육	17.1%	1998	학생 수 (0.25% 질적 조정)
사회보호 - 사회안전관리	2.7%	1998	사회보험(12개의 최대 혜택) 청구 건수
공공질서 및 치안 - 교도소, 법정 보호관찰	3.0%	2000	범죄자의 투옥 일수, 법정 사건 수, 비용 가중 보호관찰 활동 지수
공공질서 및 공공치안 - 화재	1.1%	2001	상이한 유형으로 수반된 화재, 기타 특별 서비스
사회보호 - 개인사회서비스	7.4%	2001	거주 간호(residential care) 하에 있는 성인 및 아동의 수, 가정 봉사(home care)시간

면 공공 서비스는 어떻게 측정하여야 할까?

오랫동안 국민계정에서는 정부 산출을 비용 접근법(투입=산출)에 의하여 측정하였다. 그러나 비용 접근법은 공공 분야에서의 생산성의 변화 가능성을 허용하지 않는다. 작년에 비하여 더 적은 비용으로 더 나은 공공 서비스를 제공하였더라도 비용 접근법으로는 이를 반영할 방법이 없다.

'93 SNA<sup>2)</sup>에서는 미래에는 공공 서비스 부문의 산출을 직접 측정해야 한다고 결론지었으며, 2002년 유럽집행위원회는 모든 회원국들이 2006년부터 「국민계정에서 가격과 양의 측정법에 관한 핸드북(Eurostat, 2001년)」에 의거하여 정부 산출을 직접 측정하는 방안을 수립하도록 하였다.

〈표 1〉은 1998년부터 영국이 새롭게 도입한 측정법을 보여 주고 있다. 예를 들어, 보건 부문에서는 병원 치료 건수와 의사 상담 건수를 토대로 한 활동 지수를 고려한다. 더 많은 사람들이 더 자주 진찰을 받을수록 보건 서비스의 산출량이 증가된다. 이 측정법은 활동을 측정하는 것이지 성과를 측정하는 것은 아니다. 즉, 이 측정법은 보건경제학자나 실제 환자들이 중요시하는 성과를 측정하는 것이 아니라 그 활동을 측정한다는 면에서 한계가 있다. 따라서 이는 국민계정 체계에서 요구하는 보건 서비스의 산출을 측정하는 방법일 뿐이다. 한편, 교육 부문은 학교의 학생 수로 측정한다. 그러나 학생 수는 출산율에 의하여 영향을 받으며 학생들의 교육

2) SNA(System of National Account)는 UN의 국민계정 관련 지침서이다.

성과를 반영할 수 없다. 영국에서는 정교한 방법은 아니지만, 시험 성과를 반영하기 위해 0.25% 질적 조정 작업을 한다. <표 1>에 제시된 다른 분야 모두 나름의 문제를 안고 있는데, 이에 대해서는 뒤에서 언급하도록 한다.

산출과 투입을 분리하여 측정한다면 각각의 변화율을 비교할 수 있다. 노동 원가 및 가격 변화에 의한 효과를 제거하면, 투입 변화율과 산출 변화율의 관계로 생산성의 변화를 알 수 있다. 영국 통계청은 국민계정의 공공 서비스 생산성 측정과 관련한 보도 자료들을 낸 바 있는데, 이 중 2003년 5월에 발간된 최근호에서는 1997년 이후 지속적으로 정부의 투입이 늘었음에도 불구하고 생산성은 오히려 감소하였음을 보여 준다. 이 분석은 영국에서 상당한 반향을 불러일으켰다. 정부가 공공 서비스를 개선하기 위해 더 많이 지출할 의향이 있음을 보여 주었으나, 지출을 늘린 것에 준하는 성과가 나타나지 않은 것처럼 보였다. 따라서 측정 대상이 무엇이었으며, 국민계정이 공공 서비스의 실제 산출을 잘 파악했는지에 대한 의문이 자연스럽게 발생하였으며, 애킨슨 리뷰도 이러한 맥락에서 시작되었다.

### 3. 공공 서비스 : 관리 및 측정

민주주의 국가에서 국민들은 공공 서비스의 대가로 세금을 내며 살아간다. 공공 서비스는 국민들의 삶에 많은 영향을 주게 되므로, 정치인이 공공 서비스의 개선 및 측정에 관심을 두는 것은 당연하다. 정부 관계자들은 과거에 비하여 올해 이 분야에 더 많은 지출을 할 예정이라며 공공 서비스 활동의 규모에 대하여 언급하기를 즐긴다. 이는 국민계정에서 투입을 통하여 산출을 측정하는 방법과 동일한 맥락이다. 그러나 공공 서비스의 성과를 측정하는 다른 방법들도 많다. 출소 후 2년 안에 다시 수감될 비율, 수술 후 30일 이내 사망자 수 등과 같이 활동 자체가 아닌 그 활동의 목표와 연결하여 측정할 수 있는 방법들이 많이 있다.

영국에서도 공공 서비스의 다양한 측면을 측정하는 시스템이 있다. 더 큰 비용을 지불하고서라도 신속한 서비스를 원하는 국민들이나, 자녀들이 시험에 통과할 수 있다면 더 투자할 용의가 있는 부모들이 있다는 것은 활동 자체 보다는 성과 지향적인 측면을 고려해야 할 필요가 있음을 암시한다. 현재 이러한 측면이 영국의 국민계정에는 반영되지 않고 있으나 SNA나 Eurostat의 지침에는 부합한다.

## 4. 애킨슨 리뷰

2004년 1월에 발족한 애킨슨 리뷰는 영국 통계청과는 별개의 독립 연구기관으로, 경제학자인 토니 애킨슨을 필두로 영국 통계청, 잉글랜드 은행 및 여타 공공 서비스 정부기관의 전문가들 12명이 참여하고 있다. 애킨슨 리뷰에서는 아래의 여섯 가지 사항을 염두에 두고 국민계정에서 정부 산출·생산성·관련 가격 지수의 측정 방법을 개선하고자 하였으며, 정부 지출의 2/3 이상을 차지하는 네 가지 주요 분야(보건, 교육, 사회보호, 공공질서와 안전)를 우선적으로 선택하여 검토하였다. 보건과 교육은 각각 정부 지출의 31%와 17%를 차지하며 그 범위도 꽤 명확하다. 정부 지출의 9%를 차지하는 공공질서와 안전은 경찰 행정, 교도 행정, 재판 및 소방 서비스를 포함하는 반면, 정부 지출의 11%를 차지하는 사회보호는 노인 보호 서비스와 같은 사회 서비스와 사회보장제도 등을 포함한다.

### 애킨슨 리뷰의 책임 범위

1. 정부 산출(산출물)의 적용 범위(full scope)
2. 시간에 따른 이들 산출물의 본성 및 질의 차이
3. 정부 산출과 사회적 성과 간 관계
4. 민간 부문의 서비스 측정(산출과 가격 측면)과의 양립 가능성에 대한 필요
5. 영국 통계청의 기존 업무
6. 투입 부문의 적절한 측정법

애킨슨 리뷰에서는 중앙 정부와 지방 정부가 제공하는 서비스를 측정하는 방법을 폭넓게 살펴보고자 한다. 여기에는 개인에게 제공되는 서비스뿐만 아니라 사회 전체에게 제공되는 집단 서비스도 포함되는데, 국방과 같은 집단 서비스의 경우에는 측정하기가 쉽지 않아 현재까지는 제외된 상태다. 주로 산출에 대한 측정법을 개선하는 것에 초점을 두었으나, 생산성에 영향을 미치는 투입과 관련하여 많은 이슈가 제기되었다.

2004년 발간된 중간보고서는 애킨슨 리뷰의 목적, 영국 국민계정의 정부 부문 산출 측정 관련 역사, 국제 상황, 국민계정의 기능 및 한계 등을 설명한 뒤, 정부 부문의 산출과 관련한 방법론적 프레임워크 및 실행을 위한 접근법을 소개한다. 주요 권고 내용은 정부의 산출, 투입, 생산성의 측정은 반드시 국제 지침의 프레임워크 안에서 제시된 원칙들에 근거하여야

한다는 것이다.

- 원칙1. 시장 산출물과 같이, 그 목적은 반드시 개인이나 집단의 복지에 기여한 관점에서 정부 지출의 산출물을 측정하는 것이다.
- 원칙2. 정부 기능 내에서 직접 산출 지표를 정의하는 과정은 정부가 가구 및 기업에 제공하는 서비스가 무엇인지를 먼저 규정하고 이러한 서비스를 최대한 반영할 수 있도록 데이터를 찾는 것에서부터 출발하여야 하며, 정부 기능 내 산출 지표의 범위에 대해서는 정기적으로 재평가하여야 한다.
- 원칙3. 직접 산출 측정법의 확장성을 고려하여 새로 도입되는 지표가 있을 경우 적용될 수 있는 공식적인 기준이 마련되어야 한다. 대표적인 기준은 다음과 같다.
  - ① 그 기능 분야에 있어 모든 서비스 범위를 포괄할 수 있어야 한다.
  - ② 질의 변화가 있을 수 있음을 용인하여야 한다.
  - ③ 서비스별로 그 지표 도입의 효과를 검증하여야 한다.
  - ④ 공표될 경우의 상황에 대하여 전체적으로 평가하여야 한다.
- 원칙4. 측정법은 영국 전체를 포괄할 수 있어야 한다. 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 및 북아일랜드 등 나라별로 공공 서비스 체제가 다를 수 있으므로 지표 선정 시 이들 변수를 고려할 필요가 있다.
- 원칙5. 투입은 가능한 포괄적으로 측정하여야 하며, 자본 서비스를 포함하여야 한다. (경상(current) 지출<sup>3)</sup>과 자본(capital) 지출<sup>4)</sup>에 대한 구분에 유의할 필요)
- 원칙6. 일련의 투입 비용에 적용하는 가격 디플레이터(deflator)의 질에 대한 기준이 마련되어야 한다.
- 원칙7. 투입 및 산출 시기를 고려하여 정부 생산성에 대한 독립적이고 확증적인 증거를 추구하여야 한다.

3) 경상 지출: 회계연도마다 연속적으로 반복 지출되는 경비를 의미한다.

4) 자본 지출: 미래 수익을 창출하는 데 드는 비용이다. 따라서 고정자산 매입이나 과세 대상 연도 이후에도 기존 고정자산에 가치를 추가하는 데 지출하는 것을 의미한다.

○ 원칙8. 가치는 질에 따라 조정될 필요가 있다. 즉, 부가가치 요소의 하나로 질의 변화가 고려되어야 한다.

그런 다음 중간보고서는 앞서 언급한 네 가지 분야(보건, 교육, 사회보호, 공공질서 및 안전)에서의 현재 정부 산출 측정법을 설명하고, 권고한 원칙과의 부합 정도 및 향후 개선 방향 등을 설명한다.

## 1) 보건

영국은 1998년부터 국민계정에서 보건 분야의 산출을 측정하기 위하여 비용 가중 활동 지수(cost weighted activity index)를 사용하여 왔다. 이 지수는 모든 입원 환자들에게 수술비용이나 수술 중요도와 상관없이 동일한 가중치를 부여하였다는 점에서 한계가 있다. 애킨슨 리뷰팀에서는 영국 보건국 및 통계청과 협력하여 이에 대한 개선점을 논의하였으며, 2004년 6월부터 새로운 측정법이 국민계정에 활용되었다. 이는 여전히 비용 가중 활동 지수를 활용하지만, 입원 환자들도 같은 범주 내에서 동질성을 갖도록 세분하는 등 의료 활동을 보다 다양한 범주로 나누어 만족스러운 결과를 얻도록 하였다. 또한 새 측정법은 보다 신뢰할 만하고 검증된 데이터에 기반하며, 기존의 방법으로는 포착할 수 없었던 급속하게 확장하고 있는 활동 영역에 대해서도 시의성 있게 포착할 수 있었다.

애킨슨 리뷰는 새 측정법에 대하여 대체적으로 긍정적이었으나, 가구 조사에 기반한 일반 의의 진료 상담 측정 방식은 개선되어야 한다고 지적한다. 아직 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 보건 산출 측정법을 포함시키지는 않았으나, 향후 1~2년 내에 가능할 것으로 보며 질적 측정은 여전히 숙제로 남아 있다.

## 2) 교육

영국은 학교 산출을 학생년수(pupil year)로 측정하고 있으며, 여기에 매년 0.25%를 추가하여 질 향상을 반영하고 있다. 0.25%의 질적 조정법은 이 측정법이 도입되던 1990년대 초, 시험 합격률이 지속적으로 향상되었다는 사실에 근거하고 있으나, 그리 정교한 방법은 아니다. 국제 지침은 학생년수 대신, 학생시간(pupil hours)을 사용할 것을 권고하고 있어 애킨슨 리뷰팀에서 이를 검토하고 있으며, 아울러 질적 측정과 관련하여 대안을 검토하고 있다.

### 3) 공공질서 및 안전

영국은 공공질서와 관련하여 체포 건수와 교도소 투옥 일수 등의 직접 산출 측정법을 가지고 있다. 그러나 이러한 방법은 범죄 예방, 재소자 갱생 등과 같은 형사사법제도(criminal justice system)의 목표에 부합하는 것은 아니다. 즉, 재소자들의 갱생은 교육이나 사회적 지원 등을 통해서 가능하며, 교도소 투옥 일수로서 측정될 수 없다. 형사사법제도가 주로 집단적 서비스이기 때문에 애킨슨 리뷰에서는 사회 전체적으로 주어진 혜택을 측정할 수 있는 방법을 찾고 있다. 경찰, 검찰, 법원, 교도소, 보호감찰 서비스 등은 그 활동 면에서 중복되는 측면이 많으므로 이들 개별 활동 등을 모두 모아 합성하는 방식의 비용 가중 활동 지수는 적합하지 않다. 또한 이 분야의 지표들은 조심스레 해석되어야 하는데, 범죄 발생 건수가 줄어 경찰의 활동이 줄어드는 것은 공공질서 서비스가 성공적이었음을 의미함에도 불구하고 단순히 경찰 서비스의 산출이 줄어들었다고 판단하는 것은 문제가 있다.

### 4) 사회보호

사회보호는 지역사회에서 이뤄지는 노인 및 아동 보호, 입양, 장애인 보호 등을 포함한다. 영국 국민계정에서는 이러한 서비스 활동을 측정하고 있으나, 전체 사회 서비스 지출의 약 40%만을 포착하고 있는 실정이다. 관계 부처와 협력하여 애킨슨 리뷰에서 이미 수집된 데이터를 좀 더 잘 활용한다면 비용 가중 활동 지수의 포착 범위를 향상시킬 수 있다고 생각한다. 단, 여기서는 서비스의 질 측정이 매우 힘들기 때문에 추가적인 연구가 더 필요할 것으로 예상되어 서비스의 질을 고려하지 않을 예정이다.

## 5. 결론

2005년 1월 발간 예정인 애킨슨 리뷰의 최종 보고서는 그간의 논의와 의견 등을 반영하여 개선된 프레임워크와 원칙들을 제시하고, 보건, 교육, 공공질서, 사회보호 분야의 후속 진행 사항과 구체적인 권고사항을 제시하고자 한다. 이 권고안의 수용 여부는 영국 통계청이 결정할 것이다.

# 2절

## 경제에 미치는 문화·창조 산업의 역할<sup>1)</sup>

### 1. 서론 및 연구 개요

세계시장에서 새로운 추진 동력으로 문화와 창조성의 역할이 증대됨에 따라, 문화와 창조 산업이 경제와 사회에 미치는 영향을 측정하는 일이 보다 중요해지고 있다.

그간 유네스코(UNESCO)는 선도적인 위치에서 문화 상품과 서비스가 지니는 문화와 경제라는 두 가지 특성에 역점을 두고 이를 연구해 왔다. 특히 유네스코 통계연구소(UNESCO Institute of Statistics, UIS)는 문화·창조 산업 부문과 관련하여, 개발도상국의 요구와 문화적 특수성을 잘 반영할 수 있도록 글로벌 데이터 수집에 대한 표준을 재정립하고 있다. 본 연구는 문화의 경제·사회적 중요성을 평가하는 주요 접근 방법을 소개하고 현존하는 통계 정보의 한계를 다룬다. 또한 UIS에서 최근 개발 중인 실용적 접근 방법을 토대로 일련의 제안을 하고자 한다.

### 2. 문화·창조 산업의 경제·사회적 역할

급변하는 세계화 시대에 창조와 혁신은 경제 발전을 위한 새로운 화두가 되고 있다. 창조성을 강조하여 이를 채택한 많은 기관들이 훨씬 더 큰 수익을 거두고 있으며, 미래 경쟁력을

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'Key Role of Cultural and Creative Industries in the Economy' [VII. Measuring Progress: Economic, Social and Environmental Issues의 5번, p343~p353]을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Hendrik van der Pol 캐나다 유네스코 통계연구소(UNESCO Institute for Statistics, Canada) 부장이다.

갖춰 더 큰 안정성을 확보하고 있다. 물리적 자원보다 아이디어에 기반을 둔 '창조적 경제(creative economy)'는 예술, 비즈니스, 기술이 서로 어우러져 형성되는 것으로, 경제·정치·사회·문화·기술적 이슈를 모두 아우르고 있다. 이러한 창조적 경제에서의 성장 전략은 유한한 자원을 극대화하여 활용하는 것이 아니라 무한한 세계적 자원인 인적 자원의 잠재력을 개발하여 활용하는 것이다.

선진국과 개발도상국에서는 문화·창조 산업을 주요 정책 의제로 채택하는 움직임이 가속화되고 있으며, 이렇게 문화가 상품화되면서 인류가 문화 산물을 창조하고 소비하며 즐기는 방법에 있어서도 급진적 변화가 일고 있다.

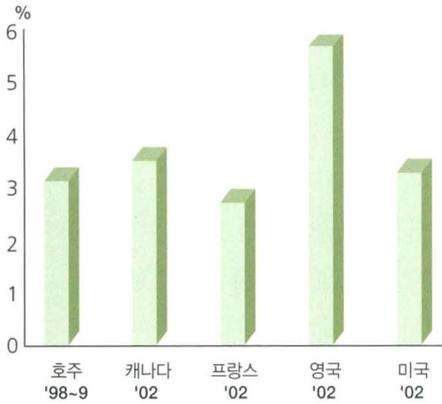
문화의 경제·사회적 중요성을 검토하기에 앞서, 문화 산업(cultural industries)과 창조 산업(creative industries)의 개념적 차이부터 살펴보자. 문화 산업은 인쇄, 출판, 시청각 자원을 활용한 산업·디자인 등과 같이 인간의 창조성에 의한 산출물들을 생산하고 상업화하는 것과 관련이 있으며, 저작권법에 의해 보호를 받기도 한다. 이에 비해 창조 산업은 문화 산업보다 더 포괄적인 것으로 건축, 광고, 영상 산업 등을 포함한다. 영국 문화미디어스포츠부(The United Kingdom's Department of Culture, Media and Sport ; DCMS)는 1990년대 말 창조 산업을 주요 정책 의제로 선정하고, 이를 '창조성, 기술, 재능'이 요구되며 지적 소유권 개발을 통해 부와 고용 창출의 잠재성을 지닌 산업으로 규정하였다. 따라서 이러한 개념적 차이는 통계에 포함되는 관련 산업 및 직업을 어떻게 정의하느냐에 따라 발생하게 된다.

문화의 경제·사회적 중요성을 다루는 데 있어서, 이러한 용어의 개념적 차이 외에도 유네스코와 같이 개발도상국에 주로 관심을 두는 기구에서는 이들 국가의 관련 데이터들이 매우 부족하다는 것이 중대한 문제로 대두되고 있다. 현존하는 문화 관련 데이터는 모두 OECD 또는 유럽연합(EU)과 같은 선진국의 것이다. 따라서 UIS가 직면한 가장 큰 도전 과제는 아프리카와 같은 개발도상국들과 관련된 문화·창조 지표를 개발하는 것이다.

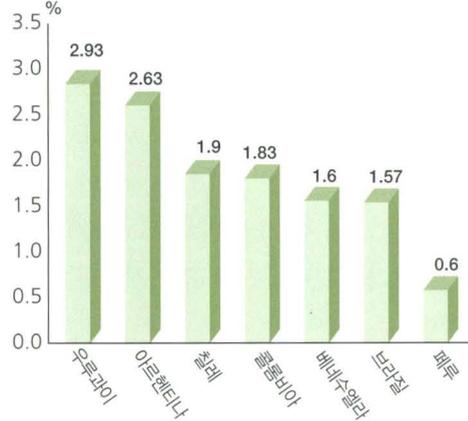
### 3. 문화의 경제·사회적 역할에 대한 주요 통계

연예 및 미디어 산업의 시장 규모는 2005년 1조 3천 달러 규모에서 향후 지속적으로 증가하여 2010년이면 1조 8천 달러에 달할 것으로 예상된다. 그 중 아시아권이 가장 높은 성장률을 나타낼 것으로 보이며, 국가 중에서는 중국이 가장 급속한 성장을 이룰 것으로 보인다.

〈그림 1. OECD 주요 국가의 문화 산업의 GDP 기여도(%)〉



〈그림 2. 2003년 MERCOSUR 국가들의 문화 산업의 GDP 부가가치 기여도(%)〉



1990년대 OECD 국가의 창조적 경제 분야는 서비스업의 2배, 제조업의 4배에 달하는 연간 성장률을 보였다. 그리고 1999년부터 2003년까지 유럽연합의 문화 및 창조 산업 분야의 성장은 전체 경제 성장률보다 12.3% 높았다. 유럽 내 문화 산업 부문 종사자는 2004년 기준 최소 580만 명으로 그리스와 아일랜드 노동인구를 합친 수보다 많다. 또한 이 분야에 종사하는 노동력은 일반적으로 직무 만족도가 높고 자기 분야에 대해 강한 헌신을 보이는 편이다. 〈그림 1〉은 OECD 주요 국가에서 문화 산업(광고, 건축, 비디오 및 영화, 음악 및 공연예술, 출판, 방송, 미술 및 고미술, 디자인, 공예 분야)이 GDP에 기여한 정도를 보여 준다.

이러한 통계 자료들은 문화 산업이 경제 발전에 기여한 정도를 이해하는 데 중요한 역할을 한다. 하지만 문화 산업의 중요성을 측정하는 데는 몇 가지 다른 방법들이 있다. 우선, 국민위성계정(National Satellite Accounts)<sup>2)</sup>을 이용할 수 있다. 국민위성계정은 몇몇 MERCOSUR<sup>3)</sup> 국가들이 사용하고 있다. 〈그림 1〉, 〈그림 2〉에서와 같이 유럽과 MERCOSUR 국가들의 2003년도 문화 산업(출판, 레저, 문화 서비스 및 스포츠)의 GDP 기여도를 비교하여 보면, MERCOSUR 국가들의 문화 산업 경제 기여도가 유럽연합보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 그러나 MERCOSUR 조사에서는 유럽의 조사와는 달리 도박, 카지

2) 국민계정의 틀 속에서 세부 내용을 반영하기에는 내용이 너무 많거나 본 계정 체계와 구조가 맞지 않는 특정 분야를 집중적으로 분석하기 위하여 작성되는 계정이다. 위성계정은 특정 부문에서 발생하는 거래를 더 자세하게 기록하거나 생산 범위의 조정 또는 다른 평가 방법의 사용으로 계정의 기초 개념을 변경하는 역할을 할 수 있다. 따라서 위성계정은 주계정인 국민계정을 보완하는 부속 계정을 말하며, 위성계정에는 가사노동위성계정, 관광위성계정, 환경위성계정, 보건위성계정 등이 있다.

3) MERCOSUR : 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이 4개국의 자유무역 지대

노, 인터넷 상거래 등을 포함하지 않았기 때문에 기여도가 유럽의 절반가량으로 낮게 나타나는 것이다.

창조적 경제 분야를 평가하는 또 다른 방법은 저작권 산업에 의한 평가이다. 세계지적재산권기구(World Intellectual Property Organization, WIPO)는 각국의 창조 및 정보 부문의 규모를 예측할 수 있는 분석틀(framework)을 개발하였다. 이 분석틀에서는 창조 및 정보 부문을 문학·과학·예술 영역으로 나누어, 창조·생산·제조 과정에서의 관여 정도에 따라 핵심 저작권 산업 등 네 가지 범주<sup>4)</sup>로 구분하고, 이 중 핵심 저작권 산업<sup>5)</sup>을 전형적인 문화 산업으로 간주한다. 모든 범주의 지적 재산권 산업을 경제 모형으로 분석할 때, GDP 혹은 노동시장에 기여하는 저작권 산업의 총 가치는 저작권 산업을 어떻게 정의하느냐에 따라 매우 다양해 질 수 있다.

마지막으로 소개할 창조적 경제 분야의 주요 데이터 공급원은 문화 활동 또는 문화 생산물에 대한 소비 수준이다. 이는 여가 활동이나 문화에 대한 가계 소비지출 통계를 통해 파악할 수 있다. 여가 활동이 포함됨으로써 동 자료는 등산 장비의 구매 등과 같은 창조 산업의 범위에 속하지 않은 부분까지도 포괄하게 된다. 일반적으로 OECD 국가에서 문화생활에 대한 가계의 소비지출 수준은 소득 수준과 양의 상관 관계를 갖는다. 물론 예외도 있다. 아일랜드의 경우, 소득 수준이 높음에도 불구하고 여가 활동에 쓰는 비용은 상당히 적다. 체코의 경우는 소득 수준이 낮음에도 상대적으로 여가 비용이 높다. OECD 국가를 기준으로 봤을 때 GDP의 약 5%가 평균적으로 여가 문화비로 지출된다고 볼 수 있다.

#### 4. 발전의 측정 : 현 문화 통계의 한계

창조적 경제를 측정하는 여러 방법론이 있음에도 불구하고, 문화 통계의 데이터 수집에는 아직 많은 한계가 있다. 개념 정의나 분류가 너무 다양하여 비교 가능성이 떨어지며 데이터가 턱없이 부족하다거나, 데이터가 있다 하더라도 온전치 못한 경우가 많다. 이는 데이터 수집에

4) 핵심 저작권 산업(Core Copyright Industries), 상호의존 저작권 산업(Interdependent Copyright Industries), 부분적 저작권 산업(Partial Copyright Industries), 지원 산업(Non-Dedicated Support Industries)

5) 핵심 저작권 산업(Core Copyright Industries)은 창작, 생산, 제조, 공연, 방송, 통신 및 전시, 혹은 유통 및 판매 그리고 기타 보호 대상물에 전적으로 종사하는 산업으로 정의한다.

필요한 고급 인력이 부족하며, 관련 통계를 고급화 하는 것에 많은 국가들(주로 개발도상국)이 우선순위를 두고 있지 않기 때문이다.

지난 10년간 중남미 지역에서는 국가 및 지역 수준에서 문화를 측정하고 관련 산업을 면밀히 계획하려는 시도가 많이 이루어져 왔다. 중미 국가의 경우에는 통계 지표들이 없는 반면, 콜롬비아와 칠레 등 일부 국가에서는 통계 데이터와 지표들을 상당히 발전된 수준으로 정교하게 만들어 왔다. 미주기구(Organization of American States)와 이베로-아메리카 국가기구(Organization of Ibero-American States)는 그 지역의 국가 간 지식공유 활동을 통해 문화정보시스템(Cultural Information System, CIS)을 구축하였으나 공통적 핵심 지표는 아직 정립되지 않고 있다.

아프리카의 경우, 대륙 발전에 미친 문화 산업의 역할을 다카르 액션 플랜(Dakar Plan of Action, 1992년)으로 정리한 바 있다. 이 보고서에 따르면, 음악과 공예처럼 아프리카의 경제 성장에 기여하는 문화 산업 수익의 중요성이 정책적으로 높아짐에도 불구하고 이를 정기적으로 담아내는 문화 통계가 거의 없다고 한다. 아프리카 각국의 통계 작성기관에게 명확한 가이드라인을 제공할 수 있도록 아프리카 산업의 특징을 보다 잘 담아낼 국제 분류 시스템이 요구된다.

보다 넓은 차원에서, 글로벌 통계 데이터 수집의 어려움으로 저작권의 흐름과 여타 무형자산을 정확히 파악하지 못하고 있다. 2002년 기준, 주요 문화 산업(음악, CD, 도서, 신문, 간행물 등)에 대한 무역 규모는 6백억 달러에 달함에도 불구하고 거래되는 문화 품목의 저작권의 가치는 파악되지 않고 있다. 무역 통계는 세관으로부터 그 데이터를 받기 때문에 상품의 물리적 가치만 통계화하므로 문화 상품의 아이디어, 창조성, 혁신과 같은 것들은 간과되고 있다. 이러한 개념에서 볼 때 문화 상품 관련 자료에서는 물리적 형태로는 측정하기 어려운 막대한 원재료(창조성)의 가치가 누락되는 측면이 있다고 하겠다.

데이터 수집과 관련한 또 다른 과제는 어떻게 문화 산업의 고용을 측정하는가 하는 것이다. 먼저, 한 국가의 문화 산업 고용 현황을 보다 정확히 조사하기 위해서는 비문화 산업 내의 문화적 직업이 문화 산업의 직업으로 포함되어야 한다. 예를 들어, 제조업 및 여타 부문에서의 디자인 업무가 문화적 직업으로 분류되어야 한다는 것이다. 그리고 개발도상국에서 문화적 직업이 농부나 다른 노동자의 제2직업(second occupation)으로 분류되어 인구 총조사나 노동력 조사에서 제외되는 경우가 흔한데, 이것도 개선이 필요한 부분이다. 또, 국제직업분류

(ISCO)에서 문화적 직업을 규정하는 상세 분류를 제공하지 못하고 있는 것도 문제로 지적된다. 이로 인해 문화 산업에 해당하는 많은 직업들이 표본조사에 포함되지 않고 있으며, 자영업자나 비공식적 노동에 참여하고 있는 문화 산업 종사자 또한 파악되지 못하는 면이 있다.

## 5. 문화·창조 통계의 표준 정의를 위한 유네스코 통계연구원(UIS)의 역할

2006년 UIS는 1986년에 작성된 유네스코의 문화통계기준을 개정하기 시작했다. 많은 국가들은 UIS의 예비 제안을 수용하였고 공동 개발에 동참하기로 했다. 기존에 OECD나 EU가 주축이 되어 작성한 표준과는 달리, UIS는 보다 실용적 접근에 초점을 맞춰 노동력 조사, 인구 조사와 같은 정기적 통계 조사를 활용하는 방법을 고안할 예정이다. 즉, 기존의 데이터 수집 도구(노동력 조사와 같은 정기적 통계 조사)를 최소한으로 변경하는 표준안(standard-setting)을 마련하여 비용을 최소화하고 가급적 데이터를 정기적으로 수집할 수 있도록 지원할 것이다. 또한 동 제안은 각국이 우선순위를 정하는 데 있어서의 융통성을 인정하면서도, 경제·사회 모든 측면에서 문화가 측정될 수 있도록 보다 종합적인 접근 방법을 제시할 것이다.

UIS는 문화 상품과 관련하여 두 차례 보고서를 발간한 적이 있으나, 이는 국제 무역의 관점에서 기술된 것일 뿐, 소비의 관점에서 검토된 것은 아니다. 문화는 경제적 가치 이상의 유희(enjoyment) 기능을 지니고 있으며, 문화 활동에의 참여는 정체성 확립, 사회 응집력 증대 등 사회적 이익을 가져다 줄 수 있다는 점에서, 문화 상품의 소비는 단순히 경제적 접근에서의 거래 또는 무역의 관점과 달리 검토되어야 한다.

UIS는 소비 측면에서의 문화, 문화 활동에의 참여 및 그 영향을 평가할 수 있는 국가별 또는 국제 연구에 많은 관심을 갖고 있다. 그러나 문화 상품의 가치를 평가하기 위하여 기관이 광범위한 조사를 수행하려면 막대한 비용이 필요하다. 특히, 개발도상국의 경우 이 조사를 수행할 재원이 없고 관련 방법론에 대한 전문가도 매우 부족한 현실이므로, 비록 도출될 결과가 불완전하더라도 포괄적 접근 방법을 사용하는 것이 바람직하다. 물론 포괄적 접근 방식을 사용할 경우, 현존하는 데이터 수집 도구(노동력 조사와 같은 정기적 통계 조사)와 표준에 맞추어 작성되어야 한다. 그런 점에서 UIS는 국제표준산업분류(ISIC)와 국제표준직업분류(SCO)의 사용을 권고하고 있다. UIS는 문화 산업으로 분류되는 직업의 전체 범위를 기술하기 위해

국제노동기구(ILO)와 협력하고 있으며, 동시에 각국의 통계기관에 국제 표준을 준수하면서 국가별 우선순위가 되는 문화 산업의 비공식 부문을 규정하여야 한다고 조언한다.

문화 통계에 있어 많은 한계를 인식하면서, UIS는 교육, 전통 지식(traditional knowledge), 기록 및 보전(archiving and preserving)의 세 가지 부문에서 각각 다른 형식의 데이터 수집 방법을 제안한다. 교육은 사람들에게 문화의 가치를 가르치고 문화를 다음 세대에 전달하는 역할을 한다. 문화교육 프로그램에 등록된 비율은 학교 및 고등 교육에서 문화의 어떤 측면이 다루어지는지를 판단하는 데 유용한 지표다. 또한 전통 지식은 일반 시장에서 거래되지 않는 문화 상품이나, 비공식적 거래 또는 현물 거래되는 문화 상품들을 의미한다. 예를 들어, 민간요법 체험, 전통 악기나 전통 의상의 생산 등인데, 많은 국가들이 이러한 문화 상품에 대한 정확한 데이터의 필요성을 느끼고 있다. 기록과 보전은 그것이 단지 보존을 위해 서뿐만 아니라 미래 예술가들에게 영감을 줄 수 있기 때문에 중요하다. 이러한 관점에 기초할 때, 문화유산 및 무형의 유산들은 미래 수익의 원천이 되므로, 이들을 유형의 예술작품과 같은 자산으로 간주하여야 한다. <표 1>은 UIS에서 제안하는 이 세 부문의 데이터와 지표 수집 사례를 보여 주고 있다.

<표 1. 3개 부문에 대한 데이터 및 지표 사례>

구분	문화유산	예술	도서·출판	시청각
교육	등록(Enrollment) 참가(Attendance)	등록(Enrollment) 참가(Attendance)	학교 교재의 수	교육의 ICT 활용
전통지식	무형문화재의 수 생물다양성 언어 전통·민간 의학	공예 장인 스토리텔러 축제(규모, 참가자)	출판 언어 지역사회 신문 수 및 구독 부수	인터넷에 대한 전통지식 시청각 기록물
기록 및 보전	보존(직원 수, 수입)	기록물보관소·갤러리 (물품 수, 직원 수)	도서관(규모, 트랜잭션)	영화 아카이브(규모)

## 6. 결론

문화 산업 및 문화 상품이 경제에 미치는 영향을 광범위하게 평가하는 것은 문화의 실질적인 영향력을 전체적으로 가늠할 수 있는 중요한 요소이다. 예를 들어, 중국 만리장성의 영향

력은 국가기관과 지역민의 투자 정도, 관광 수입 및 자동차를 비롯한 각종 상품에서의 브랜드로 활용되는 정도 등을 통하여 파악할 수 있다. 이러한 사례는 문화가 경제와 사회에 미치는 영향력을 제대로 평가하고 측정하는 일이 중차대함을 우리에게 일깨워 주고 있다. 본문에서 언급된 바와 같이 기존의 데이터를 사용한 문화 산업에 대한 평가는 큰 이익을 가져다준다. 실제로 이러한 평가를 수행한 모든 국가는 문화 산업이 자국의 경제 성과에 미친 영향력에 깜짝 놀랐다.

문화 산업에 대한 연구를 통하여, 각국의 통계기관이 문화 산업의 쟁점을 더욱 깊이 있게 검토하는 데 일조할 것으로 예상된다. 여기서 제시된 연구 방법을 적용한다면 많은 정부 및 공공기관 관계자들이 문화가 국가에 미치는 영향력을 더 효율적으로 판단할 수 있을 것이다. 문화의 경제적 가치가 높히 평가될수록 사람들은 문화 산업 부문에 더 많은 투자를 할 것이고, 이를 통해 문화가 가져다주는 실질적 이익은 공공기관이나 기업으로 하여금 문화의 중요성을 다시 인식하게 하는 계기가 될 것이다.

이를 위해서는 긴밀한 국제적 협력이 필요하다. OECD, Eurostat, 유네스코와 같은 국제기구 및 국제도서관협회연맹(International Federation of Library Associations)과 같은 전문가 집단, 그리고 각국 통계기관이 협력하여 고품질의 통계 생산에 노력해야 한다. 그렇게 할 때 문화와 창조성이 우리 경제와 사회에 미치는 영향을 온전히 측정할 수 있을 것이다.

# 3절

## 인적자본과 고령 근로자<sup>1)</sup>

[개별지표(Solid Indicators) 개발의 필요성을 중심으로]

### 1. 서론

OECD 국가들은 고령화와 노동인구의 감소, 급속한 세계화, 지식경제로의 전환이라는 네 가지 근본적인 도전 과제를 안고 있다. 이 중 노동력의 고령화 문제는 단순히 근로 연령을 연장시키는 것이 아니라 생산성을 높일 수 있는 혁신적이고 기술과 역량이 뛰어난 고령 근로자의 증대, 즉 고령 근로자의 인적자본(human capital) 향상을 통해 해결될 수 있다. 따라서 본 연구는 고령 근로자의 인적자본 향상을 효과적으로 평가할 수 있는 지표 개발의 필요성에 대해 다루었다.

본 연구는 OECD 국가들(EU 회원국, 미국, 일본, 멕시코, 터키 등)의 노동 시장을 연령 기반으로 분석하고 상대적 조기 은퇴의 원인, 일부 국가의 고령 근로자 활용 사례 등을 다룬다. 또한 연령과 생산성과의 상관관계 및 이익 분배가 교육훈련 강화와 노동력 퇴출 비율에 미치는 영향 등에 대해서도 분석한다. 이를 통해 정책 입안자들이 노동력의 고령화와 노동 인구 감소에 효과적으로 대처할 수 있는 지표 유형을 추천하고자 한다.

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'Human Capital and the Older Worker: The Need for Solid Indicators' [VII. Measuring Progress: Economic, Social and Environmental Issues 의 10번, p411~p424] 을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Peter Ester 네덜란드 틸버그대학교 OSA 노동연구소(OSA-Institute for Labour Studies, Tilburg University, Netherlands) 부장, Marcel Kerkhofs 네덜란드 틸버그대학교 OSA 노동연구소 선임 연구원이다.

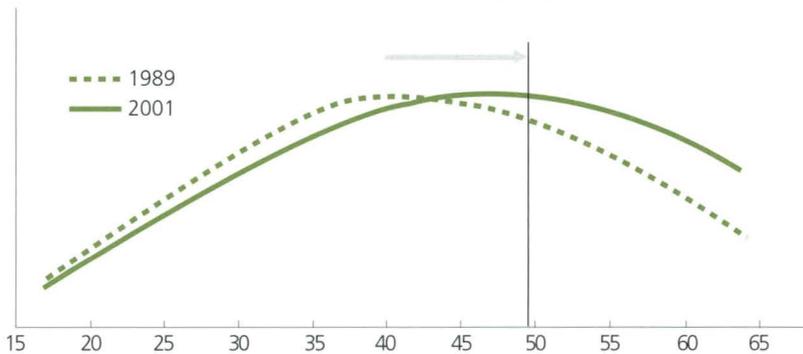
## 2. 인적자본의 개념 및 연령과의 관계

OECD에 따르면 인적자본은 개인과 사회, 국가의 복지(well-being)에 기여하는 지식(knowledge), 기술(skills), 역량(competencies) 및 특성(attributes)이다. 어떤 형태로든 교육은 인적자본 개발과 확립에 중요한 역할을 하며, 이는 교육과 인적자본에 중점적으로 투자한 국가들이 사회·경제·발전 지표에서 상대적으로 우위에 있다는 결과를 통해 증명된다. 따라서 인적자본은 한 국가와 개개인의 성과를 설명하는 중요한 개념이다.

그렇다면 인적자본은 연령과 어떠한 관계를 가지고 있을까? 인적자본에 대한 주요 이론들에 따르면, 개인의 잠재적 소득(earning potential)은 한 개인이 평생 동안 획득한 지식과 기술의 합에 의해 결정된다고 한다. 지식과 역량은 학령기의 교육 기간(initial educational period)에, 그리고 직업을 통한 경험과 훈련에 의해 추가적으로 획득된다.

일반적으로 임금은 근로자의 연령과 함께 상승하나 그 증가율은 감소한다. 따라서 개인로서는 경력 초기에 인적자본에 투자하여 그 투자수익을 극대화하는 것이 정상이다. 인적자본 투자 이론에 따르면 고령 근로자는 상대적으로 근로 기간, 즉 인적자본 투자의 회수 기간이 짧기 때문에 인적자본 투자를 하려고 하지 않는다. 기업 입장에서도 비슷한 이유로 고령 근로자에 대한 투자를 줄인다. 하지만 이러한 고령 근로자의 '인적자본의 침식(erosion)'은 노동력의 고령화 문제에 당면한 OECD 국가들에게는 좋지 않은 현상이다. 따라서 고령 근로자의 근로 기간을 늘리고 은퇴를 늦추는 것이 필요하다. 하지만 고령 근로자가 노동시장에 오래 머물수록 그들의 능력과 역량 향상을 위해 더 많은 투자를 해야 한다. 퇴직 연령이 높아짐에 따라 고령 근로자의 인적자본에 투자하여 회수할 수 있는 가능성도 증가할 수 있다. 이에 대한 사례를 살펴보자.

〈그림 1. 연령에 따른 생산성 추정 경향〉



● 인적자본, 생산성 및 고령 근로자 : 네덜란드의 사례

연령과 생산성의 관계에서 일반적 이론에 따르면 개인의 노동 생산성은 경력 초기 동안 상승하고 점차 완만해지다가 고령으로 들어서면 감소하는 ‘역-U자형’을 띤다. 물론 어떤 기술을 갖고 있느냐 또는 추가로 어떤 기술을 습득하느냐에 따라 이는 충분히 달라질 수 있으므로 ‘연령-생산성’의 관계를 기술의 종류별로 따지기보다는 ‘생산성’ 지표 그 자체를 보는 것이 훨씬 적합할 수 있다.

하지만 이 역시 생산성 측정을 근로자 개인의 수준에서 하기는 어렵다는 문제를 안고 있다. 따라서 기업 수준의 데이터와 노동력의 특성 등을 통해 생산성을 분석할 수 있다. 이 중 하나로 Gelderblom과 De Koning(1992)은 1989년 네덜란드 사업체조사(Establishment Survey)를 이용해 기업체의 1인당 부가가치를 해당 기업체 종사자의 연령별 구성, 사업 부문, 작업장 규모 등에 따라 분석했다. 그 결과, 생산성은 근로자의 연령이 40~45세일 때 최고조에 달하는 것으로 ‘역-U자형’이 분명히 나타남을 확인했다. 즉, 이는 40~45세 연령대 근로자가 많아지면 다른 연령대의 근로자가 증가하는 것보다 1인당 부가가치가 더 커질 수 있음을 암시하는 것이다. 12년 후인 2001년 동일한 조사를 통해 얻은 결과에 따르면, 1989년 연구와 동일하게 ‘역-U자형’ 패턴이 나왔을 뿐만 아니라 생산성이 최고조에 달하는 연령이 50~54세로 약 10년 정도 이동하였다 (<그림 1> 참조).

● 인적자본 : 훈련과 경험에 의한 학습

일반적으로 인적자본 투자 수익률은 투자비용의 회수 기간, 즉 근로 기간과 결정적으로 관

<그림 2. 유럽 국가 내 50~64세 연령대 근로자의 직업훈련 참여와 노동시장 참여 비율>



련된다. OECD 국가에서는 투자 회수 기간을 연장시키고자 고령 근로자의 근로 기간을 연장하는 정책을 추진하고 있다. 이러한 정책이 효과적으로 시행된다면 그 자체로 인적자본 투자의 회수 기간을 연장시키고 고령 근로자에 대한 인적자본 투자를 늘리는 결과를 가져올 수 있을 것이다.

Schils와 Fouarge(2007)는 유럽 15개국을 대상으로 한 조사에서 50~64세 근로자의 직업 훈련 참여율과 경제활동 참여율은 양의 상관관계를 가지고 있음을 보여 주었다(〈그림 2〉 참조). 하지만 경제활동 참여율이 높을수록 직업훈련 참여율이 높은지, 아니면 직업훈련 참여율이 증가할수록 경제활동 참여율이 높아지는지의 관계를 밝혀내기는 어려웠다. 직업훈련 참여 여부와 3년 이내 은퇴 가능성 간의 관계를 분석한 결과, 직업훈련에 참여한 고령 근로자의 퇴직률이 더 낮은 것으로 나타났다. 따라서 고령 근로자의 근로 기간을 연장시키는 것은 경제활동 참여율을 높이고, 이는 직업훈련 참여를 촉진시키며, 직업훈련 참여의 증가는 경제활동 참여율을 더욱 증가시키는 자기강화 효과(self-reinforcing effect)가 있음을 알 수 있다.

공식적 교육뿐만 아니라 경험에 의한 학습(learning by doing)도 직업훈련과 더불어 인적자본 축적에 중요한 요인이다. Arrow(1962)는 경험에 의한 학습이 생산성 증대의 결정적 요인이며 인적자본의 중요한 구성요소라고 하였다. Borghans, Golsteyn와 De Grip(2006)은 비공식 학습(informal learning)을 측정하는 조사에 기반하여 다음의 두 가지 지표들을 발표했다.

- 비공식 학습 : 응답자가 “지식을 준다(instructive)”고 생각한 업무에 투자한 시간을 주관적으로 평가
- 기술 개발(skill development) : 자신의 업무에서 요구되는 기술 수준을 스스로 평가

그 결과, 정규직 근로자가 1년간 비공식 학습을 통해 기술 개발한 효과는 6개월간의 공식적 교육과 동일했다. 또한 고령 근로자들은 근무 시간의 31%를 비공식 학습에 투자하여 젊은 근로자(41%)에 비해 효과가 낮게 나타났다. 하지만 60세의 근로자들은 평균 25% 정도를 비공식 학습에 투자하고 있어 비공식 학습의 효과는 고령 근로자의 인적자본 축적과 더 연관이 있는 것으로 나타났다.

### ● 임금의 유연성

고령 근로자는 일반적으로 임금 수준이 높고 성과보다는 연공서열에 의해 임금 수준이 결

정된다. 하지만 이로 인해 경제침체 시 고령 근로자의 대량 해고와 낮은 재취업률이 문제되고 있다. 최근의 연구에 따르면, 임금의 유연성이 고령 근로자의 고용 안정을 가져오고 인적자본에 대한 투자 회수 기간을 연장시키는 데 도움이 되고 있다고 한다. Azfar와 Danninger(2001)는 1988~1994년 미국의 NLYS 패널 데이터를 활용해 분석한 결과, 이윤배분 시스템은 근로자의 퇴직률을 낮출 수 있다고 밝혔다. 즉, 이윤배분을 받은 근로자는 그렇지 않은 사람에 비해 기업의 특화된 훈련에 더 많이 참여하게 되고 훈련 빈도도 대폭 상승한다는 것이다.

Gielen(2007)은 이윤배분은 인적자본 투자를 촉진하고 인적자본 투자 수익률을 증가시키려는 노력을 하도록 하는 인센티브(incentive)를 창출한다는 논의를 전개하였다. 1998년부터 2003년까지 시행된 영국가구조사(British Household Survey) 결과에 따르면, 이윤배분을 받은 근로자의 경우 그렇지 않은 근로자에 비해 평균적으로 5% 정도 직업훈련 참여가 높게 나타났다. 특이한 것은, 직업훈련 빈도가 30~49세 근로자에게서 가장 적게(1.6%) 나타나고, 젊은 연령대에서 약간 높게(5.9%), 그리고 50~65세 고령 근로자에게서 가장 높게 나타나 15%에 달했다는 점이다.

결론적으로 위의 두 연구는 임금 체계가 유연할수록, 특히 투자 회수 기간을 연장시킴으로써 인적자본에 대한 투자 수익률은 증가한다는 가설을 지지하는 증거를 제공한다. 해고 가능성을 줄임으로써 노동시장 탈퇴율이 낮아져 직업훈련을 촉진하고, 이는 다시 은퇴에 따른 노동시장 탈퇴를 지연시킴으로써 더욱 직업훈련을 촉진시키는 자기강화 효과가 일어나게 된다.

### 3. 인적자본 향상 정책을 위한 개별지표 개발의 필요성

본 연구는 고령 근로자의 인적자본 축적과 관련하여 직업훈련의 중요성과 특히 직업훈련과 노동의 자기강화 효과를 강조했다. 인적자본에 대한 투자는 그 효과가 장기간에 걸쳐 일어나고, 투자 시점의 상황과 경력 여부에 따라 결정되며, 투자의 필요성과 잠재성은 시기에 따라 달라진다. 이러한 관점에서 미래의 고령 근로자는 현재의 고령 근로자와 성격을 달리한다. 따라서 인적자본 지표는 연령별, 동일집단 등에 따른 차이가 그 구성에 필히 반영되어야 한다. 또한 각 국가 간 비교가 가능하고 시계열 분석이 가능하도록 만들어져야 한다.

## 2.3

### 발전의 측정 대상 인적자본과 고령 근로자

현재의 인구학적 현상을 볼 때, OECD 국가들의 경제는 고령 근로자에게 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 노동시장의 고령화에 직면한 OECD 국가들은 고령 근로자의 인적자본 축적 향상과 근로 기간 연장 정책을 시도하고 있다. 따라서 본 연구는 인적자본 정책의 성공과 실패를 평가할 수 있는 개별지표들이 반드시 필요하다고 역설하며, 특히 연령별·세대별 인적자본 구성에 따른 비공식 학습과 기술 습득을 측정할 수 있는 인적자본 지표 개발의 필요성을 강조했다.



## 사회제도와 양성평등<sup>1)</sup>

[OECD GID-DB 구축 사례 연구]

### 1. 서론

양성평등은 전 세계에서 보편적으로 수용되는 정책 목표 중 하나로, 국가의 장기적 성장을 증진한다는 측면에서 도구적 가치를 지닌다. 양성평등 상태를 측정하고 그 발전상을 추적하는 것은 중요한 과제이며, 동시에 여성 차별은 여러 가지 차원에서 발생하기 때문에 어려운 과제라고 할 수 있다(Klasen 2007).

본 논문은 OECD 개발센터(Development Centre)가 만든 '성·제도·개발 데이터베이스'(Gender, Institutions and Development Data Base, GID-DB)를 사례로, 양성평등 측정에 적합한 방법을 찾아내고 개발하는 데 기여하고자 한다.

OECD의 GID-DB는 사회 규범, 전통, 가족법과 같은 사회제도에 관한 정보를 비롯한 성 차별의 모든 주요 차원을 포괄하는 데이터를 제공한다. 이로써 연구자들은 양성평등을 결정 짓는 요인에 관한 다양한 가설을 검증하고, 양성 불평등이 미치는 영향을 분석하며, 양성평등에 관한 통합 지표를 만들 수 있다. 유엔개발계획(UNDP)이나 UN, 세계은행에서 각각 발표하는 인간개발보고서(Human Development Report)와 세계여성조사(World's Women Surveys) 및 양성 통계(Gender Stats)는 보건, 교육, 고용, 정치 참여, 수입 등에 있어 성별로 분리된 데이터를 제공하지만 여성의 복지 및 경제적 성장에 대한 장기적인 전망에 결정적

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'Social Institutions and Gender Equality: Introducing the OECD Gender, Institutions and Development Data Base' [Ⅷ. Gender: A Key Dimension of Societal Progress의 1번, p465~p478]을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Denis Drechsler, Johannes Jütting, Louka T. Katseli OECD 개발센터(Development Centre, OECD) 연구원이다.

으로 영향을 미치는 사회제도에 관한 정보는 포함하고 있지 않다. 따라서 GID-DB는 이들을 보완할 수 있는 중요한 기재다.

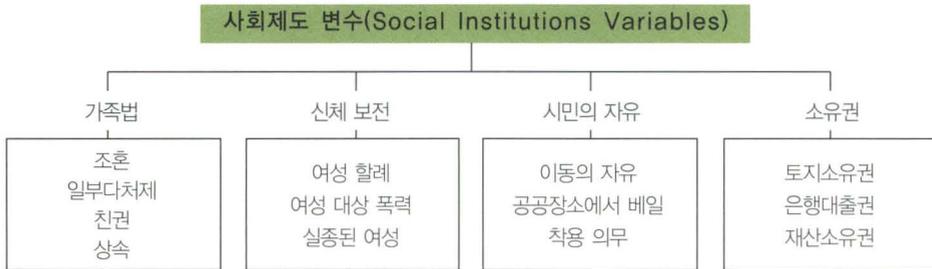
## 2. 사회제도의 측정방법 : GID-DB 구축 사례

GID-DB는 양성평등에 관한 60개 지표를 제시하는 포괄적 데이터베이스로, 전 세계 지역 및 국가별 소득에 따른 분류가 되어 있다. GID-DB는 총 161개의 경제를 포함하는데, 약간의 예외는 있으나 인구 100만 명 이하의 경제는 포함하지 않는다. 사회제도를 측정할 수는 161개에 미치지 못한다.

GID-DB는 양성평등을 측정하는 데 주요한 5개 요인, 즉 ①사회제도(social institutions), ②여성의 자원 접근성(보건, 교육 등), ③정치적 권한(political empowerment), ④여성의 경제적 지위, ⑤양성평등 종합 지표를 중심으로 구축되었다. 특정 지표의 절대값보다 성별에 따른 차이에 초점을 둬 따라, 많은 변수가 비율 형태로 작성된다. 예를 들어, 초등, 중고등, 대학교에 재학 중인 여학생의 비율뿐만 아니라 남학생 대비 여학생의 비율을 제공한다.

지금까지 양성평등의 결정 요인에 관한 연구들이 주로 여성의 사회 정치적 지위(교육, 보건, 정치적 권리)를 측정하거나 종합 지표를 작성하는 데 초점이 맞추어졌을 뿐, 양성평등에 있어 결정적 요인일 수도 있는 규범, 가치, 태도 등에 대해서는 간과해 왔다. 따라서 사회제도 속에 내재된 양성(불)평등의 포괄적 검토를 위해서, GID-DB는 12개의 단일 지표를 <그림 1> 처럼 ①가족법(family code), ②신체 보전(physical integrity), ③시민의 자유(civil liberties), ④소유권(ownership rights)의 4개 범주로 분류하였다. 개별 변수는 각각 '0'(평등함)에서 '1'(매우 불평등함)의 값을 가지며, 이는 사회제도에 있어 불평등의 정도와 불평등으로 인해 피해를 입은 여성 인구를 나타낸다. 예를 들어 어떤 사회 집단 내에 매우 불평등한 제도가 있고, 이로 인해 피해를 입은 인구가 전체 국가 인구 중 40%를 차지할 경우, 지표의 수치는  $1 \times 0.40 = 0.4$ 가 된다. 이 때, 앞의 수치 1은 불평등의 정도를 나타내고(1은 매우 불평등한 정도), 0.40은 인구의 40%가 영향을 받았음을 뜻한다.

〈그림 1. GID-DB의 사회제도 변수〉



## 1) 가족법

가족법은 ①조혼(early marriage), ②일부다처제(polygamy), ③친권(parental authority), ④상속 관례(inheritance practices)의 4개 지표를 포함한다. 예를 들어 상속 관례는 가족의 유산이 남·여 자손에게 공평하게 분배되는지를 측정한다. 관련 규정이 남성에게 유리하게 되어 있는 정도에 따라 변수는 0(남녀 공평)에서 1(남성 자손에게만 유산이 주어짐)의 값을 갖는다. 친권의 경우 '1'은 아버지만 친권을 갖고 있는 경우, '0'은 아버지·어머니가 동등하게 갖고 있는 경우다. 조혼에 관한 제도는 매우 어린 여성이 결혼할 경우, 자신이 아니라 부모(아버지)가 결혼에 관한 중요한 결정을 내리게 된다는 점에서 양성평등 주제에 부합한다. 일부다처제의 경우 전 세계적 동향을 파악할 수 있는 정보가 부재함에 따라 이에 대한 법률적 혹은 관습적 인지도를 조사한다. 일부다처제에서는 '1'은 일부다처제를 받아들이는 사회, '0'은 이를 금지하는 사회를 의미한다.

## 2) 신체 보전

신체 보전에서는 ①여성 할례 여부, ②여성 대상 폭력에 대한 처벌 규정 유무, ③태아 감별 등으로 인한 낙태 및 열악한 생활 조건으로 인해 발생하는 실종 비율을 포함한다. 여성 할례에 대해서는 국제사면기구, 세계보건기구(WHO), UNDP 등의 자료를 활용하되 데이터가 상이한 경우 가장 신뢰할 만한 출처를 활용한다. 일반적으로 할례를 경험한 여성들의 비율을 0에서 1로 변환하는데, 18%의 여성이 경험했다면 값은 0.18이 된다. 여성 대상 폭력에 대한 처벌 규정 유무에 대해서는 UN여성발전기금(United Nations Development Fund for Women, 2003)이 가정폭력, 성폭력 및 강간, 성희롱에 대한 법의 존재 여부에 관해 제공한 정보를 수량화한다. 구체적인 규정이 있을 경우는 0, 규정이 있으나 일반적 수준인 경우 0.25, 관련 규정을 제정 중이면 0.5, 제정 중에 있는

규정이 일반적 수준인 경우 0.75, 여성 대상 폭력에 관한 규정이 전혀 없을 경우 1로 책정했다.

하지만 규정의 존재 여부가 단순히 여성 대상 폭력의 수준을 나타내는 것은 아니다. 일반적으로 생각하면, 여성 대상 폭력이 없는 사회에서는 처벌 규정을 만들 필요가 없다. GID-DB 지표는 여성을 대상으로 한 폭력이 문제시되지 않는 사회를 밝혀내기 위함이다. 또한, 단순히 여성 대상 폭력을 처벌하는 규정이 있다고 해서 이것이 곧 규정이 잘 적용됨을 나타낸다고 볼 수도 없다. 오히려 이것은 여성 대상 폭력이 아주 민감한 사안임을 나타내는 것이다.

실종된 여성에 대해서는 전체 여성 인구나 실제 생존하는 여성 인구의 차이를 통해 분석한다. 실종된 여성이 많을수록 1에 가깝고 실종된 여성이 없을수록 0에 가깝다. 하지만 실종된 여성에 관한 데이터는 수집 과정에서의 한계로 한계점이 존재한다고 볼 수 있다.

### 3) 시민의 자유

시민의 자유는 ①여성의 이동의 자유(예, 혼자서 외출이 가능한 수준)와 ②공공장소에서 베일 착용 의무 여부 등 두 개의 변수로 구성된다. 두 지표 모두 Lang의 연구(Lang, 1998)에 기초하여 작성되었다. 이동의 자유와 관련하여, 0(아무런 제한이 없음)에서 1(남성의 권한에 전적으로 의존)에 이르는 다양한 정도의 제한을 파악하고 있고, 베일과 관련하여서는 0(여성이 베일을 착용할 의무가 없음) 또는 1(착용할 의무가 있음)을 취한다.

### 4) 소유권

소유권은 ①은행 대출 권리, ②토지 소유권, ③기타 재산 소유권의 세 가지 변수를 포함한다. 0에서 1에 이르는 변수의 값은 제한의 정도와 제한의 적용을 받는 여성 인구의 크기를 감안한 것이다. 앞의 경우와 마찬가지로 1은 고도의 불평등(예: 여성의 토지 및 기타 재산 소유권이 없고, 은행 대출권도 없을 경우)을 뜻한다. 데이터는 국제사면위원회, BRIDGE<sup>2)</sup>, WIDNET(the Women in Development Network) 같은 기관의 것을 활용한다.

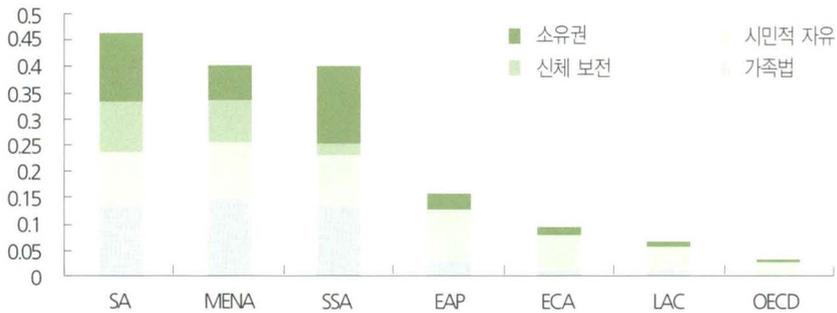
2) 양성평등과 개발 이슈에 특화된 영국 개발연구소(Institute for Development Studies)

### 3. GID-DB의 가치

#### 1) 국가 간 비교

앞서 소개된 네 가지 범주의 사회제도 변수에 따라 GID-DB는 여러 사회에서 나타나는 여성과 남성의 복지 정보를 제공한다. 국가종합지표를 보면 대륙별로 여성 차별 정도에 커다란 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 네 개 하위 지표를 기준으로 남아시아(South Asia, SA), 사하라 이남 아프리카(Sub-Saharan Africa, SSA), 중동/북아프리카(Middle East/North Africa, MENA) 지역의 국가들은 아태지역(East Asia and the Pacific, EAP), 유럽 및 중앙아시아(Europe and Central Asia, ECA), 라틴아메리카와 카리브해(Latin America and the Caribbean, LAC) OECD 회원국들과 비교해 양성 간 불평등 정도가 큰 것으로 드러났다 (<그림 2> 참조).

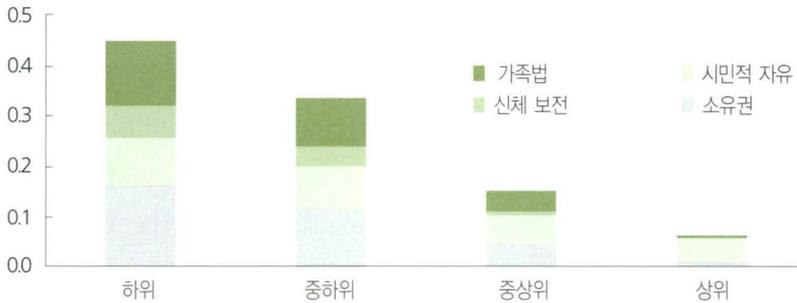
<그림 2. 사회제도를 통해 본 양성 불평등의 지역별 지표>



#### 2) 교육 수준에 따른 양성 불평등

국가별로 양성평등이 얼마나 이루어졌는가를 살펴보면 교육의 중요성이 드러난다. 15세 이상 읽고, 쓸 수 있는 여성 인구의 비율에 따라 국가들을 분류해 사회제도에 관한 국가종합지표를 보면, 여성의 교육 수준이 낮은 국가들에서 사회제도에 근거한 양성 불평등이 더욱 두드러지게 나타났다. 사회제도로 인한 여성 차별은 교육 수준이 높아짐에 따라 감소하였다 (<그림 3> 참조).

〈그림 3. 교육 수준에 따른 양성 불평등〉



### 3) 경제적 수준과 양성 불평등

GID-DB를 통하여 논란이 되고 있는 주제인 경제 성장과 양성평등 간의 관계에 대한 분석도 가능하다. 소득 수준별로 국가를 분류해 사회제도와와의 관련성을 보면, 경제 성장 수준에 따라 양성 불평등이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 양성 불평등에 대한 신고전주의 이론(Modernization-neoclassical thesis of gender inequality)을 뒷받침한다. 사회제도로 인한 양성 불평등은 저소득 국가에서 가장 두드러졌으며 OECD 국가들에서 가장 낮게 나왔다. 하지만 OECD에 속하지 않은 고소득 국가에서는 사회제도로 인한 불평등이 심화되어 있는 것으로 나타났으며, 중간 수준의 소득을 가진 나라들 사이에서는 그 차이가 유의미하지 않았다. 따라서 경제 성장과 양성 불평등의 관계를 보기 위해서는 사회제도가 경제 발전 과정에서 어떻게 작용했는지 추적해 보는 보다 포괄적 시각이 필요하다.

## 4. 통합 지표에 대한 비교 분석

GID-DB는 양성평등에 관한 종합 지표를 구성하는 데 사용될 수 있다. 가장 유명하고 널리 이용되는 UNDP의 양성 개발 지수(Gender-related Development Index, GDI)와 양성 권한 측정(the Gender Empowerment Measure, GEM) 이외에 세계경제포럼에서 등장한 성차 지수(Gender Gap Index, GGI)나 Social Watch에 의해 소개된 양성평등 지수(Gender

Equity Index, GEI) 등 새로운 지표들도 나왔다.

가장 널리 활용되는 양성 개발 지수(GDI)와 양성 권한 측정(GEM)은 인간 개발 측정이라는 광범위한 논의 속에 포함되어 있다는 장점을 가지고 있다. 사실 GDI는 인간개발지수(Human Development Index)의 성인지적 확장본이라 할 수 있다(Klasen 2007). GDI와 GEM은 양성평등 이슈 가운데 소수 몇 가지 측면에만 초점을 맞추므로써 비교적 쉽게 연간 측정이 가능한 반면, 경제적 기회 또는 사회제도의 영향 등 양성평등의 기반이 되는 매우 중요한 영역을 간과하고 있다. 나아가 일부 변수의 측정 및 해석과 관련하여 방법론적인 문제가 많이 남아 있다.

최근 구축된 양성평등 지수(GEI)와 성차지수(Gender Gap Index)는 UNDP의 지표들보다는 포괄적이며 중요한 사항을 포함하고 있다. 그러나 이들 지표 또한 양성평등을 견인하는 원인을 파악할 수 있는 변수들을 포함하지 못하고 있다. 예를 들어, GEI는 10개의 단일 변수들을 교육, 경제 참여, 권한(empowerment)의 세 차원으로 분류하여 사회 경제적 기회 요인에 중점을 두고 있어, 보건과 같은 중요한 요소를 간과하고 있다. 세계경제포럼에서 소개된 성차지수(GGI)는 14개 개별 지표들을 ①경제 참여와 기회, ②정치적 권한, ③보건과 생존, ④교육 수준의 4개 차원으로 종합하는 양성평등에 관한 가장 포괄적인 측정법이다. 이 접근법 역시 몇 가지 문제점이 있다. 먼저 양성평등에 관한 다양한 영역의 정보를 담고 있는데, 이러한 정보가 단일 지표로 작성될 수 있는가 하는 것이다. 그리고 복잡한 지표 산식과 가중치, 선진국 중심으로 작성되는 문제점 등이 그것이다.

본 논문은 다차원적이고 여타 지표에서는 다루이지 않은 새로운 차원과 변수들을 제시하는 지표로 '사회제도와 성 지수' (Social Institutions and Gender Index, SIGI)를 제안한다. 이것은 12개의 개별 지표들을 앞서 논의된 양성평등의 네 개 차원으로 분류한다. 이러한 점에서 SIGI는 추가적인 정보를 제공하고 있어 기존의 지표를 대체한다기보다는 보완한다고 할 수 있다. 사실 SIGI 지표는 양성평등에 영향을 미치는 사회적 규범, 전통, 가족법에만 중점을 두고 있어 사회적 제도가 큰 영향력을 갖는 개발도상국에게 더 적합하다고 할 수 있다.

앞의 논의는 양성평등이 하나의 마술적 지표로 적절하게 파악되기에는 너무 복잡한 주제라는 사실을 알려 준다. 지표 선정은 정확한 관심사와 연구 주제에 따라 이루어져야 하며, 데이터 제공 시에는 지표의 한계점을 분명히 밝히고 여러 지표들을 함께 활용하도록 권고해야 한다.

## 5. 결론

GID-DB는 양성평등에 영향을 미치는 사회적 규범, 전통, 가족법에 대한 측정들을 담고 있어, 지역별, 국가별, 소득 그룹별 성별 차이의 기술적 분석 및 양성평등에 관한 종합 지표 개발에 활용될 수 있을 것이다. 또한 GID-DB를 통하여 양성평등을 결정하는 요인 및 양성평등의 개선과 관련한 심층적 원인 분석이 가능하게 될 것이다.

양성평등의 향상을 위해서는 성별 불평등의 근본 원인을 해결하는 것이 매우 중요하다. 사회제도가 여성의 사회 활동을 가로막는다면, 여아의 취학률이 높다고 해도 여성의 노동시장 참여에 별다른 영향을 미치지 못할 것이다. 남성들이 여성들의 권리를 받아들이지 않는다면 여성 고등교육의 수준이 높아져도 여성 관리자 수를 늘리는 데 도움이 되지 않을 것이다. 사회제도를 통해 성차별을 성공적으로 해결할 수 있는 정책을 제안하기 위해서는 더 많은 연구가 필요하다. OECD의 GID-DB는 이러한 질문에 대한 해답을 찾는 데 도움을 줄 새로운 중요 아이템이다.



## 통계적 관점에서 분석한 기후 전망 시나리오<sup>1)</sup>

### 1. 서론

본 연구는 ‘기후 변화에 관한 정부 간 패널’(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC<sup>2)</sup>)에서 발표한 기후 변화 시나리오를 통계적 시각에서 분석한다. IPCC의 기후 변화 전망<sup>3)</sup> 시나리오는 그 국제적 영향력을 고려할 때 실현 가능한 증거를 토대로 작성되어야 함에도 불구하고 몇몇 기준이 분명치 않다. 또한 전 세계 전문가들의 공동 작업 임에도 불구하고 통계 전문가들이 참여하지 않아 심각한 통계적 결함을 가지고 있다. 따라서 본 연구는 경제 성장, 인구, 에너지 자원 등에 대한 여러 가정을 바탕으로 작성된 IPCC의 기후 변화 시나리오들을 소개하고, 이를 ①Castles와 Henderson 관점 ②경제 수렴 가정(economic convergence assumption)의 관점 ③인구 성장률의 오류 ④강건성(强健性, robustness)의 추정치 부족이라는 네 가지 주요 관점을 통해 통계적 문제점을 분석한다. 이를 바탕으로 통계적으로 가장 실현 가능한 시나리오를 제시하고 향후 시나리오 작성을 위해 필요한 권고 사항을 제시한다.

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 ‘How Reliable are Climate Change Projections: A Statistician’s Perspective’ [VII. Measuring Progress: Economic, Social and Environmental Issues의 14번, p453~p461] 을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Dennis Trewin 호주 통계청(Australian Bureau of Statistics) 전임 청장이다.

2) IPCC는 1988년 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)이 공동으로 설립한 협의체. 기후 변화와 관련된 과학적 정보와 기후 변화로 인한 환경 및 사회·경제적인 영향력 평가와 더불어 현실적 대응 전략을 공인화하기 위하여 설립되었다. 지금까지 IPCC는 기후 변화 대응에 있어 각국 정부의 이행 정책 수립 및 채택에 매우 중요한 역할을 담당해 오고 있다.

3) 전망(Projection)은 어떤 양이 잠재적으로 미래에 어떻게 전개될 것인가를 나타낸 것으로, 보통은 모델을 이용해 산출된다. 전망은 예측과는 다르다. 전망은 실현될 수도 실현되지 않을 수도 있는 미래의 사회 경제적·기술적 발달에 관한 가정을 포함한다. 그래서 상당한 불확실성이 적용된다.

## 2. IPCC의 기후 변화 시나리오

IPCC의 기후 변화 시나리오는 다음의 여섯 가지 스토리라인에 따라 작성되었다.

- ①~③ A1 (A1FI, A1T, A1B) : A1 시나리오는 급격한 경제 성장과 20세기 중반에 정점에 이르렀다 다시 감소하는 인구, 새롭고 효율적인 신기술의 도입 등을 전제로 한다. A1 시나리오는 에너지 체계를 기술 변화의 대체에 따라 A1FI, A1T, A1B 등 일련의 군으로 구성한다.
  - A1FI(화석 연료 에너지원), A1T(비화석 에너지원), A1B(모든 에너지원 간의 균형)
- ④ A2 : 세계는 이질적(heterogeneous)이며, 자기의존성(self-reliance)과 지역적 특수성이 있다고 가정한다. 인구는 지속적으로 증가하고 지역에 따라 불균형한 경제 성장률을 보이며 기술 변화도 더욱 분화될 것으로 가정한다.
- ⑤ B1 : A1 시나리오와 유사하나 급격한 경제 성장과 서비스 경제로의 구조 변화, 청정 자원의 효율화 기술 도입 등이 강조된다.
- ⑥ B2 : 경제적·사회적·환경적 지속가능성에 대한 지역적 해법이 강조된다. 이 시나리오는 A2에 비해 인구 증가는 느리게, 그리고 A1, B1 시나리오보다 경제 성장의 속도는 느린 반면 다양한 기술 변화가 진행될 것이라고 가정한다.

이러한 시나리오를 토대로 IPCC는 「정책 입안자를 위한 요약 보고서(IPCC's Summary for Policy Makers)」를 작성하였다. 이 보고서에 따르면, 향후 20년 동안 매 10년마다 기온이 약 0.2℃씩 상승한다. 즉, 2030년까지 현재보다 약 0.5℃까지 상승한다는 것이다. 하지만 이 보고서에서 제시한 개별 시나리오들은 20년이 지난 후 각기 다른 결과를 초래할 것으로 예상된다. 이 중 최악의 시나리오는 A1FI으로, 21세기 말까지 지구의 온도 변화 범위를 2.4℃에서 6.4℃까지(최적 추정치 4.0℃) 추정하고 있으며, 해수면 상승 예상 범위는 0.26m에서 0.59m까지 추정하고 있다. 반면 최상의 시나리오는 B1으로, 동일 기간에 온도 변화 범위를 1.1℃에서 2.9℃까지(최적 추정치 1.8℃)로 추정하고 있으며, 해수면 상승 예상 범위는 0.18m에서 0.38m까지로 추정하고 있다. 최악과 최상의 시나리오는 그 간극이 매우 크다 할 수 있다.

〈표 1. 연간 1인당 GDP 성장률 비교〉

구분	A1 시나리오	B1 시나리오	미국 에너지국	B2 시나리오	세계 은행	국제 에너지기구	A2 시나리오
연간 성장률(%)	3.1	2.4	1.9	1.8	1.8	1.5	1

### 3. 네 가지 관점에서 본 통계적 결합

본 연구는 IPCC의 기후 변화 시나리오가 통계적으로 문제가 있다고 보고 이를 네 가지 관점에서 분석하고자 한다.

#### 1) Castles와 Henderson의 관점<sup>4)</sup>

IPCC 시나리오는 구매력 평가(Purchasing Power Parities, PPP)가 아닌 환율로 경제 규모를 비교한다. 시장 환율을 기준으로 경제 규모를 보면, 개발도상국의 비교 원가가 상대적으로 낮게 추정되어 전반적으로 개발도상국의 경제 규모는 과소평가되고 결과적으로 선진국의 경제 규모는 과대평가된다. 즉 개발도상국의 경제 성장률 추정 시 상향 편이가 발생하는 것을 뜻한다. 이는 세계 전체의 경제 성장률을 추정할 때도 마찬가지인데, 〈표 1〉을 보면 환율을 기준으로 삼는 A1과 B1 시나리오의 세계 경제 성장률이 PPP를 기준으로 한 미국 에너지부(US Department of Energy), 세계은행 혹은 국제에너지기구(IEA)의 경제 전망치보다 높게 제시됨을 알 수 있다. 이러한 수치의 차이는 개발도상국을 개별적으로 분석할 때 더욱 분명하게 나타난다. 따라서 경제 성장률이 에너지 수요 및 탄소 배출 수준과 연계된다고 볼 때, IPCC의 시나리오에서는 개발도상국의 에너지 수요와 배출 수준 전망도 실제보다 과다하게 추정했다고 볼 수 있다.

4) IPCC 시나리오들은 Ian Castles(전 호주 통계학자)와 David Henderson(전 OECD 수석 경제학자)에 의해 비판을 받았다. 주 비판 대상은 국제 비교 시 시장 환율의 사용이었다. 초기의 IPCC 입장에서는 이러한 비판을 수용하기 힘들어 PPP와 시장 환율 간의 논쟁이 뜨거워졌다. 시장 환율을 이용하는 IPCC의 시나리오는 과거와 현재의 소득 차이가 과장되어 있고, 이는 개발도상국들의 향후 경제 성장을 과대평가하게 한다. 즉, 경제 성장이 과대평가된 개발도상국들은 향후 온실가스 배출을 많이 할 것이라고 예측할 수 있다.

## 2) 경제 수렴 가정(Economic convergence assumption)<sup>5)</sup>의 관점

IPCC의 시나리오는 경제가 수렴 한다는 것을 전제로 하고 있다. A1에서 평균 소득은 연간 2%로 수렴되고 있는 반면, A2에서는 보다 현실적인 0.5%로 수렴되고 있다. B1과 B2의 수렴 비율은 0.5%~2% 사이에 머물고 있다. 경제 수렴 현상은 개발도상국의 경제 수준이 선진국들과 비교하여 뒤처진다고 가정하고 있으므로 개발도상국의 경제 성장률은 높게 예측될 것이다. 이로 인해 세계의 경제 성장률 또한 과장되었을 가능성이 있다.

이러한 가정에 따라 경제 성장률을 높게 책정했을 시, 앞의 1)과 유사하게 에너지 수요 및 배출 수준을 과다하게 추정할 수 있다. 비록 미미할지라도 이러한 통계적 결함들은 IPCC 시나리오의 신뢰성에 영향을 미친다. 따라서 1)에서와 같이 PPP를 적용하고 세계은행처럼 지역별 성장 전망치를 토대로 사용하는 것이 보다 정확한 전망을 위해 필요하다.

## 3) 인구 성장률의 오류

A2와 B2 시나리오의 경우, 인구 성장을 주요한 요인으로 다루고 있으나 여기서 사용된 인구 성장률은 20년 전의 것이다. 즉 최근의 추세를 반영하지 못하는 통계적 문제점이 있다. 세계의 인구 성장률은 아프리카와 아시아 지역의 출산율 감소, 아프리카와 소비에트 연방 국가들의 사망률 증가 등으로 연 2.5%에서 1.2%로 감소하였다. 따라서 IPCC의 향후 보고서에서는 새로운 인구 추세를 반영하여야 할 것이다.

## 4) 강건성(强健性, Robustness)<sup>6)</sup>의 추정치 관점

마지막으로 다양한 가정을 기반으로 한 기후 변화 전망에 대한 강건성 추정치가 없다. 강건성 추정치를 시나리오에 반영하기 위해서는 세계은행의 경제 전망치를 활용했을 때 발생하는 변화와 보다 높은 인구 성장률을 적용했을 때 발생할 변화 등을 고려할 필요가 있다. 기후

5) 신고전학과 성장률에 따르면 자본 축적에 따라 경제 성장이 이루어지지만 자본의 한계생산성 체감으로 인하여 자본 규모가 확대될수록 성장은 둔화되고, 경제가 장기 균형상태(steady-state)에 진입하면 1인당 자본 규모는 더 이상 확대되지 않으며, 이에 따라 기술 진보가 없을 경우 1인당 GDP의 증가도 멈추게 됨을 보여준다. 즉 기술 진보의 속도가 모든 국가에 있어서 동일하다고 가정할 경우 경제 성장이 수렴되는 현상을 '경제 수렴'이라 한다.

6) 강건성(强健性, robustness)이란 통계적 검정이 하나 혹은 그 이상의 기본 가정을 위반했을 경우에도 타당한 추론을 할 수 있는 능력을 말한다.

변화 시나리오에서 이러한 강건성 추정치를 담아낼 수 있다면, 각국 정부가 기후 변화로 인해 발생하는 위험에 대비하는 정책을 세울 때 도움이 될 것이다.

#### 4. 시나리오의 타당성

위의 네 가지 관점을 토대로 IPCC의 시나리오를 분석해 본 결과, A1과 A2, B2는 그 가정에 있어 경제 성장 및 인구 성장률이 비현실적으로 책정되어 있어 실현 가능성이 낮다고 볼 수 있다. 반면 B1은 경제 수렴 가정을 도입하고 있으나 일부 통계적 결함이 보완된다면 매우 실현 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 1990년을 기준으로 예측한 IPCC 시나리오와는 달리, 2007년을 기점으로 지구의 온도와 해수면의 변화를 적절히 조정한 결과를 <표 2>와 같이 추정하였다. 이 추정치는 앞서 본문에서 제시된 통계적 결함을 보완한 것으로 매우 현실성 있는 데이터라 할 수 있다.

<표 2. 지구 온난화 및 해수면 상승의 최적 추정치와 예상 범위>

구분	최적 추정치	예상 범위(가능성 범위)
2030년까지의 온도 변화	0.5	0.3~0.75°C
21세기 말까지의 온도 변화	1.5	0.8~2.6°C
21세기 말까지의 해수면 상승	n / a	0.15~0.35m

#### 5. 기후 변화 시나리오를 위한 제언

본 연구는 IPCC의 기후 변화 시나리오를 통계적 시각에서 분석하고 다음과 같이 제언한다.

- 1) 기후는 매우 변화가 심하므로 단기간 변수를 선택하는 것은 어려운 작업이다. 예를 들면 호주의 남·동지역은 심한 건기를 겪고 있지만 1900년 이후에 두 번의 유사한 건기가 있었다. 따라서 이러한 건기 현상은 기후 변화 현상일 수도 있으나 아닐 수도 있다는 점이다.
- 2) 지구 온난화와 해수면 상승은 1900년 이후 뚜렷해지고 있다. 이는 통계적으로도 명백하다. 특히 지구 온난화의 원인이 온실가스 배출과 같은 인간 행동에 의한 것이라는 사실은 통계적 모델을 통해 증명되어 왔다.
- 3) 설사 통계적으로 불분명하더라도, 지구 온난화가 미칠 파급 효과는 분명하다. 호주의 북

부지방은 지구 온난화로 인해 더욱 습해지고 남·동부 지역은 건조해지고 있다. 사이클론은 북서 지역에서 자주 발생하고 동북지역에서 덜하다. 이러한 변화가 통계상 분명히 나타나지 않고 자연적인 기후 변동 때문이라 할지라도 파급 효과는 기후 변화 시나리오에서 나타나는 추세와 흡사하다.

- 4) 향후 기후 변화 및 해수면 상승은 지속적으로 이뤄지고 그 파급 효과는 점차 커질 것이다. 따라서 파급 효과가 심각해지기 전에 기후 변화 문제 해결의 중요성이 더욱 부각되어야 할 것이다.
- 5) IPCC의 기후 변화 시나리오에 따르면 2030년까지 온도 상승의 최적 추정치는 0.5°C(범주 0.3~0.75°C)이며 해수면은 8cm 상승한다. 하지만 이는 비현실적인 경제 성장률을 바탕으로 도출되었기 때문에 최고 추정치(0.75)는 실현되지 않을 수도 있다. 하지만 이러한 높은 추정치는 정책적 측면에서는 중요할 수 있으며, 따라서 극단적 사건이 발생할 수 있는 만약의 경우에 대비한 추가 예산도 필요할 것으로 보인다.
- 6) IPCC에서 제시한 시나리오 중 B1은 그 한계에도 불구하고 경제 성장률 및 인구 성장률에 있어 신뢰성과 일관성이 있어 가장 현실적이다. B1에 따르면 지구 온도는 21세기 말까지 1.5°C 정도(예상 범위 0.8~2.6°C), 해수면은 15~35cm 상승할 것으로 추정된다.
- 7) 기후 변화는 불확실하기 때문에 그 예측에 있어 유동적인 접근이 필요하다. 따라서 현 시점에서 최적의 추정치를 근거로 위험 관리를 위한 정책을 마련해야 하겠지만, 때때로 변화하는 기후에 따라 발생하는 정보를 주기적으로 점검하여 활용할 필요도 있다.

## 6. 결론

본 연구는 IPCC 시나리오가 기후 변화 예상 범위를 지나치게 높게 추정하여 통계적 문제를 갖고 있다고 분석한다. 현재 IPCC는 문제점을 보완하는 데 적극적이지 않지만, 향후에는 인구 전망 등에 대한 사항을 수정할 것으로 보인다.

OECD와 같은 국제기구는 각 국가가 가장 적합한 근거를 기반으로 기후 변화 정책을 수립할 수 있도록 통계적 문제를 분석해야 한다. 또한 이를 위해 신뢰할 만한 경제 성장 및 인구 성장 전망을 측정하고, 구매력 평가기준(PPP)을 적용한 기후 변화 전망 시나리오를 작성해야 할 것이다.

# 3장

## 삶의 질과

## 행복 측정

1절 주관적 웰빙의 개념

2절 국민총행복(GNH) 측정

3절 발전 증진 : 실행으로



# 1 절

## 주관적 웰빙의 개념<sup>1)</sup>

### 1. 서론

행복에 대한 사람들의 관심이 커지면서, 많은 학자들이 행복에 대한 개념을 정립하고 그것을 측정하려고 하고 있다. 과거에는 심리학자들이 주로 우울증이나 불안과 같은 부정적 심리 상태를 연구하였으나, 1950년대 이후 그 반대급부인 긍정적 감정이나 웰빙에 주의를 기울이게 되면서부터 행복에 관한 연구가 본격화되기 시작했다.

주관적 웰빙(subjective well-being)은 행복(happiness), 좋은 삶(good life) 등과 혼용되어 사용되기도 하나, 엄격한 의미에서 행복과 동일하지 않다. 주관적 웰빙은 사람의 감정적 반응(emotional response), 삶의 영역별 만족(domain satisfactions), 삶의 만족도에 대한 전반적 판단(global judgement of life satisfaction) 등을 포괄하는 개념으로, 정서적 부분(affective part)과 인지적 부분(cognitive part)으로 구성된다. 정서적 부분은 감정이나 느낌에 의하여 주도되는 쾌락에 관한 평가(hedonic evaluation)를 의미하며, 인지적 부분은 개인의 삶이 자신의 기대 수준에 부응하는지를 정보에 기반하여 평가하는 것을 의미한다.

50년 전 이 분야가 처음 등장한 이래, 주관적 웰빙에 대한 연구는 꾸준히 발전해 왔다. 본 연구에서는 주관적 웰빙 측정법, 주관적 웰빙을 결정짓는 주요 요인들, 주관적 웰빙의 정책적 활용 등을 중심으로 주관적 웰빙 분야를 소개하고자 한다.

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'A Short Introduction to Subjective Well-being: Its Measurement, Correlates and Policy Uses' [V. Subjective Measures of Well-being의 1번, p215~p229]을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Andre van Hoorn 네덜란드 Radboud University 교수이다.

## 2. 주관적 웰빙 측정

주관적 웰빙 측정과 관련하여 가장 중요한 두 가지 논점 사항은 어떻게 측정할 것인가(측정 방법·기술)와 그 측정 결과가 의미 있는가(측정 결과의 신뢰성 및 타당성)이다.

### 1) 주관적 웰빙 측정 척도 및 방법

주관적 웰빙은 객관적인 지표를 통하여 측정되는 것이 아니라 자기 보고(self-reports)의 형태로 측정된다. 응답자들은 '모든 것을 고려해 볼 때 당신의 삶은 매우 행복한가? 적당히 행복한가? 그다지 행복하지 않은가? 또는 전혀 행복하지 않은가?' 와 같이 그들 삶 전체 또는 일부를 평가하는 질문을 받게 된다. 보다 구체적인 웰빙의 측면을 파악하고자 할 때에는 보다 정교한 척도를 사용하는데, 대표적으로 Watson 등이 고안한 PANAS(Positive and Negative Affect Schedule)척도와 Diener 등이 고안한 SWLS(Satisfaction with Life Scale)가 있다. PANAS는 여러 느낌이나 감정 상태를 제시한 후 응답자가 주어진 기간(예: 지난 주) 동안 어느 정도 그러한 감정을 느꼈는지를 묻는 기법이며, SWLS는 삶의 만족도를 측정할 수 있는 여러 문장을 제시한 후 그것의 동의 정도를 묻는다.

주관적 웰빙 측정에 있어 응답자들의 답변을 얻는 방법에는 경험표본방법(Experience Sampling Method, ESM) 또는 생태적 순간 평가(Ecological Momentary Assessment, EMA)와 일과 재구성 방법(Day Reconstruction Method, DRM)이 있다. ESM/EMA의 큰 특징은 일상적인 상황에서 개인들의 즉각적인 답변을 자주 이끌어낸다는 것이다. 따라서 특이한 환경이나 회상에 의한 왜곡을 방지할 수 있는 이점이 있다. DRM은 보다 최근에 개발된 기법으로 ESM/EMA의 대부분의 장점을 보유하면서도 동시에 매우 실용적인 방법이다. 이 기법은 응답자들로 하여금 전날의 사건이나 경험 등에 관한 일기를 쓰도록 하는데, 이 때 특정 시간(예: 1시간 단위) 또는 특정한 활동 별로 구분하여 작성하게 한다.

### 2) 신뢰성과 타당성

신뢰성은 반복하여 측정하더라도 동일한 측정 결과를 줄 수 있는 능력을 의미하며, 측정법의 신뢰성은 반복 측정(test-retest)에 의한 상관계수를 통하여 가늠할 수 있다. 단일 항목을 대상으로 반복 측정하게 되면 그 상관계수는 0.4 정도이다. 만일 1시간 이내의 동일 면접조사

에서 두 번 측정하게 되면 상관계수가 0.6으로 상관성이 조금 높아진다.

일반적으로 주관적 웰빙 측정법의 신뢰성은 개인 소득과 같은 일반 경제 변수의 신뢰성보다 훨씬 더 낮은 것으로 보고되고 있다. 반복 측정에 의한 상관계수는 반복 측정 간의 시간 간격에도 영향을 많이 받지만, 많은 연구 결과가 측정 척도법(measurement scale)의 영향도 무시할 수 없는 수준임을 보여 주고 있다.

타당성은 실제로 측정하고자 목표한 것을 측정하였는지를 의미하는 것으로, 측정법의 타당 정도는 수렴 타당성(convergent validity)과 판별 타당성(discriminant validity)으로 가늠할 수 있다. 수렴 타당성은 동일한 대상을 다른 측정법으로 측정하여 얻은 결과와의 부합 정도로서 타당성을 가늠하는 것을 말하며, 판별 타당성은 측정하고자 하는 대상과 상반되는 대상을 측정한 결과와의 상이한 정도로서 타당성을 가늠하는 것을 말한다. 그동안의 많은 경험적 연구 결과가 주관적 웰빙 측정에 있어 타당성에 큰 문제가 없음을 보여 주고 있으나, 이에 대한 이론적 뒷받침은 부족한 상태이다.

### 3. 주관적 웰빙의 결정 요인

주관적 웰빙의 측정 결과에 있어 차이를 발생시키는 요인들은 크게 ①성격 요인(Personality factors), ②상황 요인(Contextual and situational factors), ③인구학적 요인(Demographic factors), ④제도적 요인(Institutional factors), ⑤환경적 요인(Environmental factors), ⑥경제적 요인(Economic factors)의 6개 요인으로 분류될 수 있다.

성격 요인은 주관적 웰빙의 개인 간 차이에 영향을 미치는 가장 강력한 요인이다. 텔레겐(Tellegen)은 함께 양육되거나 따로 양육된 일란성 및 이란성 쌍둥이를 대상으로 주관적 웰빙 정도를 비교하였는데, 감정의 편차는 유전자에 의해 크게 차이가 나고 가정환경은 크게 작용하지 않는다는 연구 결과를 얻었다. 또 다른 연구는 응답자의 성격이 주관적 웰빙 정도를 예측할 수 있는 요인임을 보여 주었다.

개인의 타고난 성향이 주관적 웰빙에 결정적 영향을 미치는 것은 하나 상황 요인도 중요한 역할을 한다. 건강한 사람이 허약한 사람에 비하여, 기혼자가 미혼자에 비하여 주관적 웰빙 수준이 높게 나타나는 것은 상황 요인이 주관적 웰빙에 영향을 미치고 있음을 보여 주고 있다.

주관적 웰빙에 영향을 미치는 세 번째 요인은 나이와 성별과 같은 인구학적 특성이다. 나이와 성별이 주관적 웰빙에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 많은 연구가 진행 중이나, 아직 일관된 관계성을 찾지 못한 상태이다.

제도적 요인은 주관적 웰빙에 영향을 미치는 네 번째 요인으로, 많은 연구 결과가 그 관계성을 입증하고 있다. 프레이와 슈투처의 연구(Frey and Stutzer, 2002)는 투표와 같은 직접 민주주의가 주관적 웰빙 수준을 높인다는 것을 보여 주었으며, 또 다른 연구는 이상적인 정부 형태, 높은 사회복지 수준이 주관적 웰빙에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 말해 주고 있다.

환경적 조건 또한 거시적 차원에서 중요한 요인 중 하나인데, 레단쯔와 매디슨(Rehdanz and Maddison, 2005)은 1972년에서 2000년 사이에 67개국의 데이터를 활용하여, 기후 변수가 주관적 웰빙 정도에 상당히 큰 영향을 미친다는 것을 보여 주었으며, 지구 온난화에 따른 기후 변화가 향후 전 세계의 주관적 웰빙 수준을 낮출 수 있다고 주장했다.

끝으로, 경제적 상황이 개인과 국가의 주관적 웰빙 수준에 영향을 미친다. 많은 연구 결과가 실업과 물가 상승이 주관적 웰빙에 부정적인 영향을 미친다는 사실을 보여 준다. 그러나 GDP가 주관적 웰빙에 미치는 영향에 대해서는 아직 명확하지 않다. 한 국가 내에서는 부유한 사람의 주관적 웰빙 수준이 가난한 사람에 비하여 일반적으로 높게 나타나나, 국가 간 비교에서 GDP와 주관적 웰빙 수준은 미미한 상관성을 보인다. 더욱이 한 국가의 1인당 GDP 변화 추이와 주관적 웰빙 수준의 변화 추이 간에는 연관성이 없는 것으로 나타났다.

#### 4. 주관적 웰빙의 정책적 활용

주관적 웰빙에 관한 연구가 진전되면서 이를 정책 수립과 평가에 활용할 수 있도록 하는 작업이 진행 중이다. 즉, 주관적 웰빙 관련 국가 지수를 개발하고 관련 지표 시스템을 구축하여, 이들 데이터를 정책의 비용과 효과 등을 평가하는 데 실험적으로 활용하고 있다.

일반적으로, 국가와 국민이 얼마나 잘 살고 있는지를 종합적으로 평가하기 위해서는 경제·사회·환경의 세 측면을 고려한다. 벨기에의 경우를 예로 들면, 벨기에 연방 기획국

(Belgian Federal Planning Bureau)은 웰빙을 측정하기 위해 인적자본(human capital), 환경자본(environmental capital), 경제자본(economic capital)<sup>2)</sup>을 고려했다. 이와 같은 전형적인 웰빙 틀은 객관적인 지표만을 다룬다. 이러한 객관적인 지표들이 웰빙에 관한 많은 정보를 제공하는 것은 사실이나, 우리가 측정하고자 하는 웰빙에는 객관적 지표로서 포착할 수 없는 그 이상의 무언가가 있다.

경제, 사회, 환경 지표가 웰빙에 관한 객관적인 여건을 간접적으로 측정하는 것에 반하여, 주관적 웰빙은 삶에 대한 사람의 인지 및 정서적 반응을 직접적으로 측정할 수 있다는 점에서 중요하다. 실제로 사람이 경험하는 것과 지표에 의하여 측정되는 객관적 여건 사이에는 괴리가 발생하기 때문에 주관적 웰빙 결과는 객관적인 지표를 보충하는 수단으로 활용하여야 한다는 주장이 나타나고 있다.

## 5. 결론

본 연구에서는 주관적 웰빙과 관련한 측정 방법, 주요 결정 요인, 정책에의 활용 등을 살펴 보았다. 주관적 웰빙이 개인 또는 사회가 얼마나 잘 살아가고 있는지에 대한 타당하고 신뢰성 있는 정보를 제공한다는 측면에서 의미가 있다는 점과, 개인과 국가 차원에 있어서 주관적 웰빙과 관련 있는 여러 상관 요인들을 살펴보았으며, 마지막으로 주관적 웰빙 관련 데이터가 정책적으로 활용될 수 있음을 시사하였다.

그러나 이것이 정책 수립이나 평가에 활용되기 위해서는 해결해야 할 많은 과제가 남아 있다. 주관적 웰빙에 관한 체계적인 연구가 선행되어야 하고, 중요한 분야에 있어서 이해가 확산되어야 한다.

2) '인적자본'은 생활수준, 정신 및 육체적 건강, 지식 및 역량을 고려하며, '환경자본'은 천연 자원(물, 공기, 토지 등) 및 종 다양성을 포함한다. '경제자본'은 물질적 자본으로 기계, 건물, 기초설비, 소프트웨어, 기술특허 등을 포함한다.



## 2절 국민총행복(GNH) 측정<sup>1)</sup>

### 1. 서론

행복이 정치적 안건으로 부상하면서 국가가 다수의 행복을 위해 얼마나 그 역할을 잘 수행하고 있는지 측정할 수 있는 방법에 대한 수요가 증가하고 있다. 행복은 인간의 전반적인 삶에 대한 주관적 즐거움(subjective enjoyment)으로 정의되며, 이는 자기보고(self-report)의 형태로 측정된다.

현재 많은 국가들이 일반적인 조사를 통해 행복에 관한 질문을 던지고 있다. 그 결과 행복에 관한 95개국의 데이터를 비교 분석할 수 있으며, 11개 선진국에 대해서는 25년 이상의 시계열 분석도 가능하다.

본 연구에서는 각 나라의 경제적 성과를 나타내는 국민총생산(GNP)과 같이, 한 나라의 행복을 측정할 수 있는 국민총행복(Gross National Happiness) 개념을 제안하고, 국제 행복 데이터베이스의 행복 자료를 사용해 행복을 측정하는 네 가지 지표를 작성하여, 국가 간 행복 수준을 비교 분석한 결과를 제시한다.

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'Measures of Gross National Happiness' [V. Subjective Measures of Well-being의 2번, p231~p253]을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Ruut Veenhoven 네덜란드 Erasmus University 명예 교수이다.

## 2. 행복의 정의

행복은 매우 포괄적인 용어로 때로는 웰빙(well-being)이나 삶의 질(quality of life)과 같은 용어와 혼용되는데, 본 연구에서는 삶의 질을 <표 1>에서와 같이 두 가지 기준에 따라 네 가지 유형으로 구분하고 이 중 한 가지 유형만을 행복의 개념으로 정의하고자 한다. 첫 기준은 기회·결과의 관점이다. 즉, 그것이 좋은 삶을 위한 기회인지, 아니면 좋은 삶 자체를 의미하는 결과인지를 구분하는 것이다. 또 다른 기준은 외부·내부의 관점으로 외부의 삶의 질은 개인의 삶을 둘러싼 외부 환경적 요소가 중심인 반면, 내부의 삶의 질은 개인적 요소가 중심이 된다. 이 두 가지 기준에 따라 분류된 네 가지 삶의 질 유형 중에서 결과의 관점에서 개인적 요소를 중심으로 접근한 삶의 만족감(satisfaction with life)을 행복의 개념으로 본다.

그렇다면 삶의 만족감이란 무엇을 의미하는가? 앞서서와 마찬가지로 만족감을 일부·전체, 한시적·지속적이라는 두 가지 기준에 의하여 <표 2>와 같이 4개의 유형으로 구분한 후, 이 중 삶 전체를 관통하여 지속적으로 느끼는 삶의 만족감으로 국한하여 행복을 정의하고자 한다. 결론적으로 본 연구에서는 행복을 한 개인이 자신의 삶 전반을 긍정적으로 평가하는 수준으로 정의한다.

<표 1. 삶의 질 유형>

	외부적 삶의 질	내부적 삶의 질
기회(life chances)	환경의 적합성(Livability of Environment)	개인의 생활 능력(Life-ability of the person)
결과(life results)	삶의 효용성(Utility of Life)	삶의 만족감(Satisfaction with life)

<표 2. 만족감 유형>

	한시성	지속성
삶의 일부	쾌락(Pleasure)	영역에 대한 만족 (Domain Satisfaction)
삶의 전체	최상의 경험(Top experience)	삶의 만족감(행복; Happiness)

### 3. 국가별 행복 측정

#### 1) 행복 측정 방법

한 개인이 자신의 삶 전반을 긍정적으로 평가하는 수준으로서의 행복은 결국 질문을 통하여 측정될 수밖에 없다. 질문을 통하여 수집된 데이터를 바탕으로 한 국가의 행복 수준을 측정하는 방법에는 여러 가지가 있다.

먼저, 단순히 다수의 행복 수준을 알고자 한다면 평균행복(Average Happiness, AH) 지표가 적합하다. 일반적으로 정책 입안자들은 최대 다수의 행복에 많은 관심을 보이는데, 이 경우 수집된 행복 데이터의 평균이나 행복 수준이 중간 이상인 사람들의 비율과 같은 통계치를 사용할 수 있다. 가장 많이 사용되는 통계치는 행복 데이터의 평균이다.

행복의 지속성을 측정하고자 한다면, 평균행복에 수명 데이터를 가미한 행복수명(Happy Life Years, HLY) 지표가 적절하다. 행복수명지표는 평균행복 데이터와 기대수명 데이터를 활용하여 산출한다. 어떤 한 나라의 기대수명이 60세이고 평균행복 수준이 0~10 중 5에 해당한다고 보자. 먼저 평균행복 수준을 0-1 범위로 변환하고, 이를 기대수명과 곱하면 된다. 즉  $0.5 \times 60$ 이 되므로 행복이 지속 가능한 햇수는 30년으로 산출된다. 기대수명이 60세이고, 평균행복이 8이면 행복수명은 48년( $60 \times 0.8$ )이 된다.

행복이 얼마나 잘 분배되어 있는가에 초점을 맞춘다면 행복불평등(Inequality of Happiness, IH) 지표가 적합한데, 이는 행복 데이터의 표준편차, 사분위수, 지니계수 등을 통해 분석할 수 있다. 그 중에서도 표준편차 분석이 가장 적합하다.

마지막으로 공리주의의 최대 행복 개념과 평등주의의 공평성 개념을 결합한 지표를 원한다면, 불평등조정행복(Inequality Adjusted Happiness, IAH) 지표가 적합하다.

#### 2) 국가 간 비교

국제행복데이터베이스(World Database of Happiness)에서 행복에 대한 조사 자료를 수집하였다. 동 데이터베이스는 95개국의 행복 관련 자료를 포함하고 있다. 이 자료를 활용하여 앞에서 언급한 4개의 행복 관련 지표를 작성하였으며, <표 3>은 그 중 2000년도 주요 국가의 행복지수를 보여 주고 있다.

〈표 3. 2000년 국가별 행복 비교〉

국가	평균행복 척도 0-10의 평균	행복수명 인구 수명×행복	행복불평등 척도 0-10의 표준편차	불평등조정행복 0-100 지수
스위스	8.3	62.9	1.9	73
스웨덴	7.9	58.9	2.0	69
미국	7.4	56.9	2.1	67
아르헨티나	7.0	49.6	2.5	60
독일(서독)	6.9	54.8	2.2	64
프랑스	6.7	51.5	2.2	58
필리핀	6.3	43.7	2.7	54
일본	6.1	49.6	2.1	55
이란	5.9	41.5	2.7	51
폴란드	5.8	42.8	2.8	50
인도	4.6	42.8	2.8	48
러시아	4.1	35.7	2.7	35
짐바브웨	3.3	12.5	3.1	23

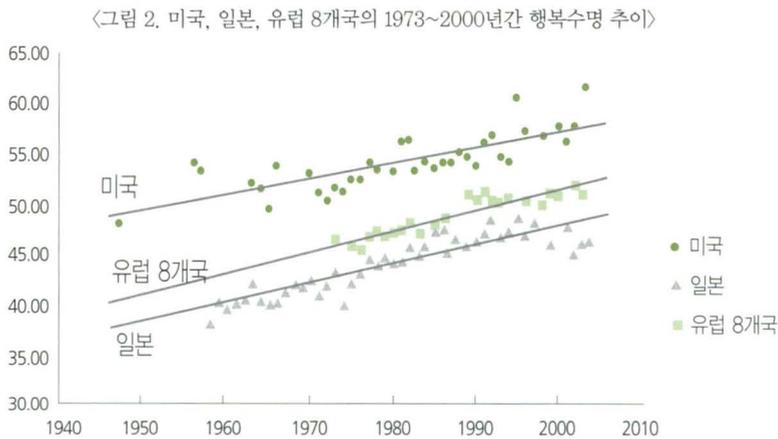
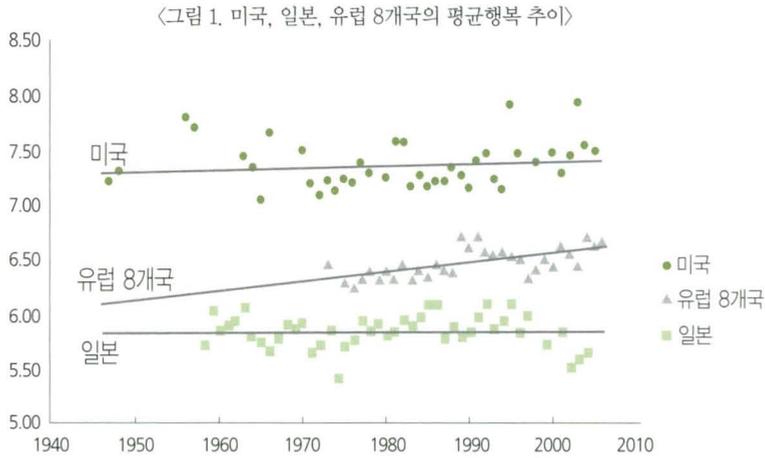
평균행복지표의 경우 스위스가 8.3으로 가장 높고 짐바브웨가 3.3으로 가장 낮았으며, 대부분의 국가들에서 중간 척도인 5보다 높게 나타났다. 이는 최대 다수의 최대 행복이 가능함을 의미한다. 행복수명지표는 12.5년에서 62.9년으로 값의 분포가 넓게 나타났는데, 평균행복지표와 마찬가지로 스위스가 가장 높고 짐바브웨가 가장 낮다. 대체적으로 평균행복지표와 행복수명지표의 국가별 순위가 유사하게 나타났으나, 일본처럼 수명은 길지만 행복지수가 낮거나 나이지리아처럼 수명은 짧지만 행복지수는 높아 그 상관관계가 뚜렷하지 않은 사례도 있다. 행복불평등지표나 불평등조정행복지표도 평균행복지표와 국가별 순위가 매우 유사하다. 행복 불평등은 〈표 3〉에는 나와 있지 않지만 네덜란드가 1.5로 가장 낮고 짐바브웨가 3.1로 가장 높았다.

국제행복데이터베이스에서 얻은 95개 국가 데이터 중 11개 국가(미국, 일본, 유럽 9개국)의 경우에는 시계열이 25년 이상 축적되어 있어 이들 국가의 행복지표 추이를 분석하였다.

〈그림 1〉은 미국과 유럽연합 8개국<sup>2)</sup>의 평균행복이 다소 상승한 반면, 일본은 미미하게 하락하였음을 보여 준다. 특히 미국의 경우에는, 그 동안 경제적 부는 증가했으나 행복 수준은 나아지지 않았다.

〈그림 2〉는 1973년과 2000년 사이의 미국, 일본과 유럽연합 8개국의 행복수명 추이를 나타낸 것으로, 기대수명의 급속한 상승에 따라 행복수명지표도 눈부시게 상승하였음을 보여 준다.

2) 유럽 8개국은 벨기에, 덴마크, 프랑스, 서독, 룩셈부르크, 이탈리아, 네덜란드, 영국이다.



#### 4. 국가의 행복 결정 요인

지금까지 살펴본 데이터들은 행복이 공공정책을 위한 하나의 현실적 목표라는 것을 보여주고 있다. 대부분 국가에서 평균행복지표가 중간 이상으로 나타났는데, 이는 다수의 행복을 추구하는 것이 현실 가능한 일임을 시사한다.

그렇다면 어떠한 공공정책이 행복을 증진시키는가? 한 국가의 행복 결정 요인은 무엇인가?

〈표 4〉는 경제적 풍요, 사회 안전, 자유, 평등, 동포애, 정의와 같은 사회 특성과 행복지표들 간의 상관관계를 보여 주고 있다. 우선 경제적 풍요와의 상관관계를 보면, 평균행복은 경제적으로 번영한 국가들에서 높게 나타나고 있다. 즉, 국가가 부강할수록 국민들이 더 행복하다고 느끼는 경향이 있다. 경제적 풍요는 행복수명과 불평등조정행복과 양의 상관관계를 보이며, 행복불평등과는 음의 상관관계를 보이고 있다.

〈표 4. 행복과 사회 특성의 관계 : 1990년대 말 90개 국가 대상〉

사회 특성		상관관계			
		평균행복	행복불평등	불평등조정행복	행복수명
경제적 풍요(Wealth)	1인당 구매력	0.67	-0.64	0.68	0.78
사회 안전 (Security)	사고 사망	-0.51	0.37	-0.51	-0.50
	사회안전망	0.31	-0.51	0.32	0.55
자유 (Freedom)	경제적 자유	0.59	-0.48	0.61	0.64
	정치적 자유	0.46	-0.34	0.43	0.59
	개인별 자유	0.44	-0.74	0.51	0.48
불평등 (Inequality)	소득 불평등	0.06	-0.33	0.02	-0.17
	여성 차별	-0.45	0.38	-0.48	-0.76
동포애 (Brotherhood)	관 용	0.50	-0.33	0.50	0.49
	신뢰	0.37	-0.50	0.54	0.39
	자원봉사	0.04	0.22	0.00	-0.11
정의 (Justice)	법 규범	0.53	-0.57	0.56	0.68
	시민권 존중	0.56	-0.44	0.54	0.61
	부패	-0.60	0.65	-0.63	-0.74
조정 R <sup>2</sup>		83%	71%	85%	87%

또한 행복은 안전이 보장된 사회, 국민들의 정치적 자유가 많이 허용되는 사회일수록 그 지표 결과가 더 높다. 평등한 사회일수록 사람들은 더 큰 행복을 느끼며 그 편차는 더욱 감소한다. 특히 여성 차별이 심한 사회일수록 행복 수준이 낮다. 사회적 불평등은 사회에 대한 불만 또는 한계 때문에 행복에 부정적인 영향을 미친다. 소득 불평등은 평균행복 수준과 큰 상관관계는 없으나 행복불평등과는 약간의 관계성을 보인다. 그 밖에도 관용적이고 시민 간의

신뢰가 보장된 사회, 사회 정의가 실현된 사회일수록 행복지표는 높게 나타난다. 하지만 자원 봉사에서의 참여와는 상관관계가 나타나지 않는다.

## 5. 결론

본 연구에서는 4가지 행복 측정 방법(평균행복, 행복수명, 행복불평등, 불평등조정행복)을 통해 국가별 행복의 차이와 시간에 걸친 추이를 살펴보았다. 각 사회의 특성과 행복 간에는 밀접한 관계가 있었다. 이는 행복이 현실적인 정책 목표임을 증명하는 것이다. 다수의 행복과 보다 높은 수준의 행복 추구는 현대 사회에서 명백하게 실현 가능한 정책 목표가 된다. 물론 어떻게 달성해야 하는지 그 방법은 명확하지 않다. 다만 각종 지표들은 자유와 정의에 초점을 둔 정책이 행복 증진에 큰 영향을 미친다는 것을 보여 주고 있다. 경제적 성장은 더 이상 부유한 국가들의 행복 수준을 높여줄 수 없다. 더불어 소득 불평등과 사회적 안정성을 해결해 줄 수 있는 요인도 아니다.

# 3절

## 발전 증진 : 실행으로<sup>1)</sup>

[캐나다 웰빙 지표 사례 연구]

### 1. 서론

복잡한 통계와 지표들에 근거해 이루어지는 사회 발전 측정은 해당 사회의 사회적 가치와 연계되는 것이 무엇보다도 중요하다. 그러나 현재 전 세계적으로 확산되고 있는 분권화, 개인주의, 민영화 등은 실제 캐나다 국민들이 공유하고 있는 가치와 일부 괴리가 있다.

본 연구는 캐나다 웰빙 지표(Canadian Index of Wellbeing, CIW)<sup>2)</sup>를 사례로 지표의 개발 배경을 소개하고, 지표 구축을 위한 데이터의 수집을 생활수준 등 여덟 가지 영역으로 나누어 검토하였다. 그리고 마지막으로 동 지표의 개발 과정에서 나타난 다섯 가지 주요 교훈을 제시한다.

### 2. 캐나다 웰빙 지표의 개발과 구성

앞에서 언급한 바와 같이 분권화, 개인주의, 민영화 등은 대대로 내려오는 캐나다의 전통 가치에 새로운 도전 과제가 되고 있으며, 이에 따른 비전과 현재 캐나다 사회가 추구하고 있는 가치 사이에는 간극이 존재한다. 정부는 정책을 수립할 때 이러한 점에 유의하여야 하며,

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'Promoting Progress: Making it Happen' [1. Measuring Progress: Does it Make a Difference for Policy Making and Democracy?의 3번, p27~p35]을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Roy J. Romanow 캐나다 웰빙 지표 네트워크 이사회(Canadian Index of Wellbeing Network Board, Canada) 설립 의장이다.

2) CIW에 대한 구체적인 정보는 [www.atkinsonfoundation.ca/ciw](http://www.atkinsonfoundation.ca/ciw)에서 확인할 수 있다.

〈표 1. 캐나다 웰빙 지표의 8가지 영역〉

영역	주요 내용
시민 교육(Educated Populace)	문맹률, 수리 능력, 교육 수준, 교육의 질
지역사회 생명력(Community Vitality)	지역사회 안전도, 결속력, 신뢰, 소속감, 포용, 정체성
시민 참여(Civic Engagement)	공공의 관심사에 대한 개인 또는 집단의 활동
예술과 문화(Arts and Culture)	문화 전반에 대한 참여(미술, 공연예술, 시각예술 등)
생활 수준(Living Standards)	안정된 고용, 적절한 소득, 저소득 비율 등
시간 사용(Time Use)	유·무급 활동, 여가시간
건강한 국민(Healthy Populations)	건강 상태, 수명, 의료 서비스 만족도 등
생태계 건강(Ecosystem Health)	대기, 수질, 숲, 환경의 지속가능성

또한 사회 발전이 바람직하게 진행되고 있는지 검토해 볼 수 있어야 한다. 따라서 이와 같은 요구에 따라 캐나다 사회가 중요하게 여기는 가치를 나타낼 수 있는 캐나다 웰빙 지표가 개발되었다.

캐나다 웰빙 지표는 지표로서의 설득력을 갖기 위하여 캐나다인들이 중요하게 여기는 다양한 가치들(예를 들어 공정성, 평등, 다양성, 포용, 경제적 안정, 건강, 민주주의 등)을 반영해 〈표 1〉과 같이 구성되었다.

### 3. 캐나다 웰빙 지표의 교훈

캐나다 웰빙 지표 사례는 한 사회의 발전 정도를 올바르게 측정하기 위해서는 지표가 어떤 가치 체계를 담고 있어야 하는지를 교훈으로 남겨 주었다. 이는 사회 가치와의 연계성 및 협력, 확실한 증거, 시민 참여, 의사소통의 다섯 가지로 나뉘볼 수 있다. 여기서는 앞에서 이미 언급한 사회 가치와의 연계성을 제외한 나머지 네 개의 교훈을 제시한다.

#### 1) 협력

사회의 진정한 발전 측정을 위해서는 각 부문을 포괄하는 협력 체계가 필요하다. 캐나다 웰빙 지표 이전에는 각 지표 전문가들이 각자가 독립적으로 연구하거나 작업을 수행해 왔다. 그러나 지표를 구축하는 작업은 결국 각 부문별로 서로 연계되어 있을 수밖에 없으며, 캐나다 웰빙 지표는 이들을 협력으로 이끌어내는 촉매제 역할을 하였다.

## 2) 확실한 증거

신뢰성 있는 지표를 구축하기 위해서는 증거에 입각한 측정이 매우 중요하다. 캐나다 웰빙 지표는 엄격한 통계적·방법론적 접근을 필요로 하며, 보다 정확한 지표의 작성을 위해 관련 연구진 및 전문가들이 함께 기술을 개발하고 있다.

## 3) 시민 참여

좋은 지표의 구축을 위해서는 관련자가 학자나 정부에 국한되어서는 안 되며, 시민의 참여 또한 매우 중요하다. 캐나다 웰빙 지표는 개발 초기부터 전문가들뿐만 아니라 일반인에게도 토론의 기회를 제공하였으며, 가족이나 지역사회 등 그들의 삶에서 중요한 것들에 대하여 논의하였다. 성공적인 캐나다 웰빙 지표의 구축을 위해 향후에도 시민의 참여를 확대해 나갈 예정이다.

## 4) 의사소통

성공적인 지표가 되기 위해서는 다양한 이용자들에게 정보가 잘 전달되어야 한다. 캐나다 웰빙 지표는 개발 초기부터 이러한 정보의 소통을 주요 목표로 하고 있다. 따라서 커뮤니케이션 전문가들과 협력하여 지표에 대한 이해와 활용을 확산시키고, 또한 일상생활과도 밀접하게 연관될 수 있도록 노력하고 있다.

## 4. 결론

본 연구에서는 캐나다 웰빙 지표를 사례로 사회 발전에 대한 측정은 해당 사회의 가치와 연계하여 구축되어야 하며, 좋은 지표 구축을 위해서는 사회적 가치와의 연계성, 협력, 확실한 증거, 시민 참여, 의사소통의 다섯 가지 요소를 고려해야 한다는 교훈을 담고 있다.

“어떤 중요한 정책 결정에 있어 그 합법성과 지속가능성은 그 정책이 그 사회의 근본이 되는 가치를 얼마나 잘 반영하고 있는가에 달려 있다”는 전 캐나다 정책 연구 네트워크 회장인

주디스 맥스웰(Judith Maxwell)의 말처럼 사회의 가치는 미래 비전을 만들어 가기 위한 이정표가 된다.

캐나다 웰빙 지표는 사회 가치와 정책과의 가교를 놓는 시도이다. 이 시도가 잘 수행되기 위해서는 리더십이 중요하며, 특히 국가와 시민의 가치를 반영하고 다양한 분야의 사람들과 협력할 수 있는 리더십과 가장 유용한 정보를 가지고 있으며 투명하고 신뢰성 있는 리더십이 필요하다. 또한 무엇보다도 중요한 것은 경제적 성과는 사회 정의와 함께하며 이 둘은 떼어낼 수 없는 관계임을 아는 리더십일 것이다.

# 4 장

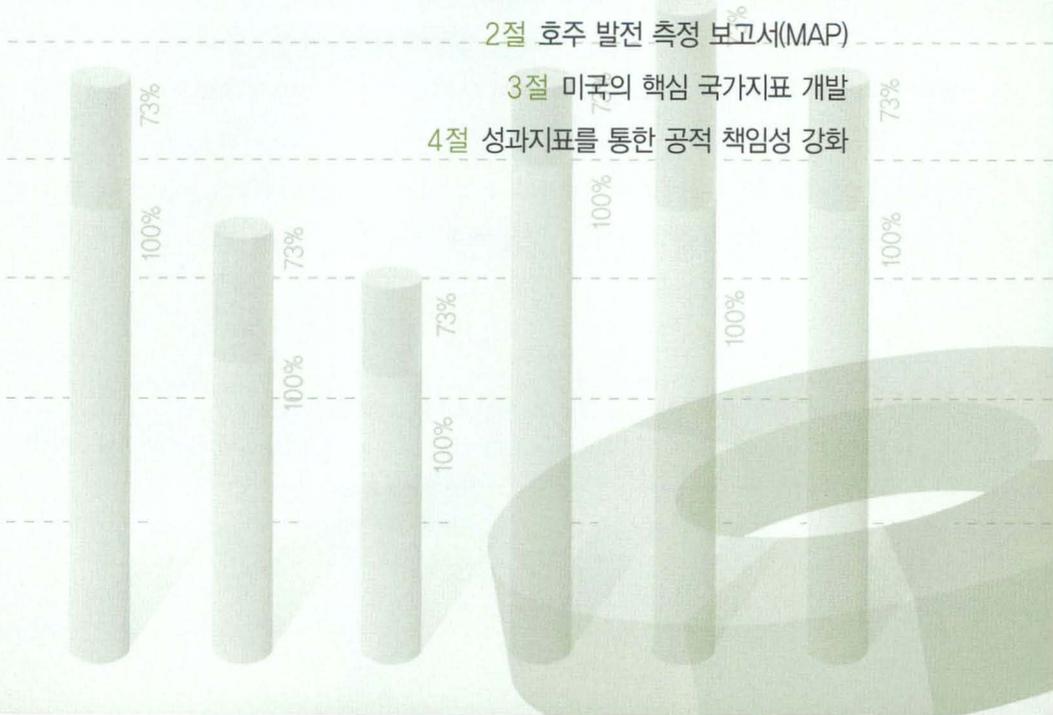
## 국가지표 구축 사례

1절 통계·과학·정책을 고려한 이상적인 지표 구축

2절 호주 발전 측정 보고서(MAP)

3절 미국의 핵심 국가지표 개발

4절 성과지표를 통한 공적 책임성 강화



# 1 절

## 통계·과학·정책을 고려한 이상적인 지표 구축<sup>1)</sup>

[독일의 환경 부문 사례 연구]

### 1. 서론

본 연구는 통계 지표 구축 절차 및 관련 주체(actors)들에 대하여 분석하였다. 특히 본 연구에서 제안하는 지표 구축 모델은 통계·과학·정책 각 분야별 주체들 간의 상호 협력에 기반하고 있다. 본 연구에서는 독일의 환경 부문 사례를 중심으로 지표 구축 과정에서 일부 주체를 고려하지 않고 진행할 경우 발생할 수 있는 문제점을 살펴보고, 이상적인 지표 구축 과정을 도출하고자 한다.

### 2. 지표와 각 주체 간의 상충된 목표

통계 지표는 특정한 문제에 대하여 타당한 정보를 줄 수 있는, 측정되거나 산출된 수치 정보를 뜻한다. 따라서 지표는 사회적 상황과 사회·경제·생태 부문의 연계나 발전 등 복잡한 현실을 반영한다. 이와 같은 지표의 구축은 복잡한 현실로부터 필수 요소를 추출하는 과정을 필요로 한다. 지표는 통계적 측정 가능성뿐만 아니라 데이터 이용자들의 요구에 부응하는 적합한 정보를 갖춰야 한다. 독일의 경우 데이터 이용자와의 토론을 통해 지표 간 통계적 측정 가능성과 적합성을 고려하여, 공식 통계 조사 프로그램을 개발하고 관련 법률을 제정하였다.

1) 본 연구물은 제1차 자료집의 'The Reduction of Complexity by Means of Indicators : Case Studies in the Environmental Domain' [IV. Measuring the Environment 의 2번, p163~p173] 을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Walter Radermacher 독일 연방통계청(Federal Statistical Office, Germany) 차장이다.

〈그림 1. 각 주체별 작업 피라미드〉



또한 방법론도 정보 제공의 중요 요소 중 하나이다. 이는 데이터가 과학적이고 적절한 방법에 의해 수집되어야 함을 뜻한다. 즉, 지표 수립은 통계적 측정 가능성(statistical measurability)과 과학적 일관성(scientific consistency), 정책적 적합성(political relevance) 간의 상충된 목표를 조정하는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 관점을 고려하면 지표 수립 과정에는 통계·과학·정책의 세 가지 주요한 주체(actors)가 포함되어야 함을 알 수 있다.

각 주체는 내부적으로 복잡한 시스템에 의해 구성되어 있으나, 이를 단순 형상화해 보면 〈그림 1〉과 같이 피라미드 형태로 구성된다. 최하위 단계는 각 주체별로 매우 세부적인 작업을 나타내고, 상위 단계로 갈수록 보다 일반적이고 개념화된다.

먼저 정책 피라미드를 보면 하위 단계는 사회 질서를 유지하는 개별 활동으로 구성되며, 이러한 개별 활동이 구조화되어 정책의 목표를 형성하게 되어 최종적으로 정책의 목표를 반영한 정책 프로그램을 구성한다. 모든 단계에서의 의사 결정은 다양한 이익집단 또는 시장에 의해서 영향 받는다.

다음으로 통계 피라미드를 보면 하위 단계는 특정 주제에 대한 기초 데이터가 있다. 중간 단계에는 이러한 기초 데이터들이 보다 통합되고 선별된 지표들이 있다. 선별된 지표는 보다 체계적이고 분석적이며 일관성 있는 계정 접근법(accounting approaches)에 의해 작성된다. 최상위 단계에는 의사 결정과 관련된 통계 정보를 제공할 수 있는 함축된 지표들이 있다.

과학 피라미드의 경우 하위 단계에는 기초 연구가 있다. 이러한 기초 연구의 결과를 통합하여 중간 단계에서 모델을 개발하고, 최상위 단계에서는 개발된 모델에 근거하여 이론적으로 개념화한다.

### 3. 과학·정책·통계 주체별 지표 수립 접근법

여기에서는 지표 구축 과정에서 일부 주체와 작업 피라미드의 일부 단계를 고려하지 않았을 경우 발생할 수 있는 문제점들을 사례를 통해 살펴보고, 이상적 지표 수립 과정에 대하여 검토해 보기로 한다.

#### 1) 과학적 측면의 강조 : 녹색 국민총생산 사례

1980년대에는 국내총생산(GDP)등의 지표가 환경적 측면을 간과하고 경제적 측면만을 다루고 있다는 점에서 많은 비판이 있었다. 이러한 견해를 바탕으로 환경적 측면을 고려하여 경제 발전을 측정하려는 녹색 국민총생산(Green-GNP)의 개념이 탄생되었다. 녹색 국민총생산은 신고전주의(neo-classical)적 경제 개념<sup>2)</sup>을 바탕으로 자연 자산 중에서 지출 부문만을 산입하였다. 그러나 녹색 국민총생산은 신고전주의의 한계로 인하여 자연 환경의 다양한 구조적 변화 등 모든 가치를 고려하지 못함으로써 현실적으로 적합하지 않은 지표를 나타내고 있다. 녹색 국민총생산의 지표 구축 과정을 작업 피라미드에 적용해 보면 다음과 같은 몇 가지 문제점이 발생하는 것을 알 수 있다.

- ① 지표 구축 과정이 피드백이 없이 단번에 진행된다. 즉 녹색 국민총생산은 신고전주의 경제의 두 가지 이론적 개념을 근거로 기초 연구를 수행하고 관련된 기초 데이터를 수집하여, 이를 통합한 거시 지표로 구축하는 단순한 형태로 진행되고 있다.
- ② 각 피라미드의 중간 단계를 고려하지 않았다. 중간 단계의 모델 구성이나 구체적 지표의 작성 없이 거시 지표를 나타내고 있다.
- ③ 녹색 국민총생산은 정책적 측면을 고려하지 않았다.

정책적으로 적합한 지표는 전문가들의 일방적 의사 결정만으로 개발되어서는 안 되며, 반드시 대중 여론을 반영하여야 한다. 또한 지표는 장기적이고 글로벌한 측면(지속가능한 개발)을 내포해야 한다.

2) 신고전주의 경제 개념의 두 가지 주된 전제 조건은 시장은 단순한 선형적 세계에서 균형을 찾고자 한다는 것과, 개인적 선호도는 동일한 기준에 따른다는 것이다.

## 2) 정책적 측면의 강조 : 수질 개선 지표 개발 사례

정책적 측면을 강조한 지표 수립 시 발생할 수 있는 문제점도 과학적 측면과 유사하다. 여기서는 수질개선 지표 개발 사례로 살펴보았다.

- ① 지표 구축 과정이 단번에 진행된다. 즉 정책적 특정 이슈인 수질 개선이라는 목표가 먼저 제시되고(정책 피라미드의 중간 단계), 목표 달성을 위한 세부 활동이 진행된다. 그리고 수질 개선 활동의 결과는 기초 통계로 만들어져 특정 주제 지표가 작성되는 단순한 과정으로 진행되고 있다.
- ② 각 피라미드의 상위 단계를 고려하지 않았다. 즉, 단순히 정책적 목적으로 출발한 지표의 작성은 단기적으로 작성되어 장기적 또는 거시적 지표가 되지 못한다.
- ③ 수질 개선 지표의 경우 과학적 측면을 간과하고 있다. 이러한 지표 접근법은 이론과 실험을 간과한 정책의 입장만을 고려한 것이다.

## 3) 통계적 측면의 강조

지표가 순수하게 통계적 접근으로만 존재할 경우 다양한 기초 데이터로부터 구체적인 지표를 작성할 수는 있으나, 통계 수요자의 요구에 부응하지 못하여 정보의 적합성(relevance) 측면을 간과하게 된다. 이러한 경우 정책 의사 결정자들은 필요한 정보를 다른 경로를 통해 얻을 수밖에 없다.

## 4) 이상적 지표 수립 과정

앞에서 거론한 바와 같이 이상적 지표가 되기 위해서는 정보가 ①측정 가능하여야 하고(통계적 측면), ②수요에 부응해야 하며(정책적 측면), ③과학적으로 일관성을 가져야 한다(과학적 측면). 그러므로 반드시 통계·과학·정책이라는 세 가지 주체와 각 피라미드의 단계가 모두 고려되어야 한다. 또한 지표의 구축과정은 한 번에 이루어지는 것이 아니라 합리적인 절차에 따라 반복적으로 의사 결정이 조정되어야 한다.

## 4. 독일의 지표 수립 사례

### 1) 사례 1 : 환경에 대한 거시 지표 개발

독일에서는 1998년에서 2000년 사이에 이상적 지표 수립 절차에 따라 거시 지표들을 개발하고자 하였다. 이 지표의 목표는 농촌 경관과 농업 생태계를 파악하는 것으로, 초기 프로젝트는 이러한 환경 부문의 상황을 기술하는 다양한 지표 개발에 중점을 두었다. 초기 프로젝트 이후, 연방통계청(Federal Statistical Office), 킬 대학교(Christian Alberchts University of Kiel) 생태계센터, 베를린 자유 대학교(Free University of Berlin) 환경 정책 연구부서의 관계자들로 공동사업단을 구성하였다. 이 사업단의 임무는 독일의 연방교육과학연구기술부의 연구 프로젝트의 일환으로 농촌 경관과 농업 생태계의 환경에 대한 핵심지표를 수립하는 것이다. 또한 본 사업의 목적은 이 연구의 결과나 방법론 및 접근법을 다른 생태계 및 환경 영역에서 거시 지표를 수립할 때 연계하여 활용할 수 있도록 하는 것이다.

프로젝트 사업단은 통계적 측면에서 이미 존재하는 지표들뿐만 아니라 다양한 기초 데이터와 통계적 집계 방법 및 접근법 등을 제안하였으며, 과학적 측면에서는 생태계에 관한 기본 철학을 기반으로 하여 생태계 기반 모델과 기초 연구 결과를 제공하였다. 또한 정책적 측면에서는 정책적 가이드라인과 정량적 정책 목표를 제안하여 통계·과학·정책의 작업 피라미드 내의 모든 단계들을 반영하였다.

절차상으로는 지속적으로 의견을 교류하고 연구 결과에 대한 공개 토론회를 실시하였다. 특히 공개 토론회(consensus-finding)를 통해 실질적인 지표 이용자와 원활한 교류가 이루어져 토론장에서 도출되었던 문제점들을 사업단이 개선시켜 나갈 수 있도록 하였다.

프로젝트 실시 결과 농촌 경관 및 농업 생태계에 대한 20여 개의 지표들이 개발되었으며, 각 지표들은 경우에 따라 통합적으로 사용할 수 있고, 다른 환경 부문이나 일반적 지표의 수립 과정에도 적용될 수 있다. 그러나 개발된 지표들은 아직 이론적인 것으로 실제 사용에 있어서의 효용성에 대한 검증은 지속적으로 이루어지지 않았다. 또한 지표 수립에는 정책적 측면이 고려되기는 하였으나 재정 문제 등으로 실제 정책으로 실현되지는 못하였다. 그 이유는 정책 관계자와 일반 대중에게 거시 지표의 필요성을 충분히 전달하지 못하였기 때문이다. 따라서 통계와 정책 및 일반 대중 사이의 활발한 정보 전달이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다.

## 2) 사례 2 : 독일의 지속가능성 전략에 대한 지표 접근법 개발

2002년 독일 연방정부는 정부의 지속가능성 정책의 일환으로 21세기를 위한 21개 지표를 설정하였다. 대부분의 지표들은 정량적 목표로 구축되었으며, 정책적으로 우선 해결해야 할 사항에 중점을 두었다. 지표의 주요 목적은 현상과 정책 활동의 결과를 수치화하여, 이를 일반 대중에게 정보로 제공하기 위한 것이다. 이러한 목적을 고려할 때, 상위 단계의 목표뿐 아니라 하부 단계까지 전 단계가 고려되어야 한다.

지속가능한 정책이란 다양한 부문별 정책을 조율하고 상이한 목표들을 조정하는 것을 의미하며, 따라서 지속가능성의 핵심 요소는 경제, 환경, 사회 세 측면의 목표를 함께 고려하는 것이다. 이와 관련하여 지속가능한 지표를 개발하기 위해서는 우선 통계적 측면에서 기본 데이터들을 일관성 있게 통합할 수 있도록 계정 체계를 활용하여야 한다. 또한 지표들이 합리적으로 조율되어 정책의 지침으로 활용될 수 있어야 하며, 과학을 기반으로 지표를 작성함으로써 지속가능성을 분석할 수 있어야 한다. 마지막으로 단선적으로 작성되어 온 지표 구축 과정은 향후 과학을 기반으로 지속적으로 개선되어야 한다.

독일의 지속가능성 정책을 실현하기 위해서는 정책과 통계를 아우르는 내각 내 위원회의 설치가 필요하며, 이 위원회를 통하여 향후 지속가능한 접근법을 심층 개발해 나가도록 해야 한다.

## 5. 결론

본 연구에서는 독일의 사례를 통해 통계·과학·정책을 모두 고려하였을 경우 최적의 지표를 구축할 수 있음을 알 수 있었다. 이상적인 지표는 정책 수립 시 사회적 선호도가 반영되어야 하며, 방법론상 통계와 과학을 기반으로 구축되어야 한다. 또한 이와 같은 지표 구축은 반복적이고 합리적인 의사 결정에 따라 조정되고 개선되어야 할 것이다.

## 2절

# 호주 발전 측정 보고서(MAP)<sup>1)</sup>

[핵심 경제·사회·환경 지표에 대한 국가 보고서 사례 연구]

## 1. 서론

국가의 발전 현황을 측정하는 것은 국가 통계기관이 수행하는 가장 중요한 업무 중 하나이다. 약 100년에 걸쳐 호주 통계청(Australian Bureau of Statistics, ABS)은 다양한 통계를 통하여 호주의 경제·사회·환경과 관련된 사회 발전 상황을 측정해 왔으나, 대부분의 경우 이들 세 분야를 종합적으로 고려하지 않고 개개 분야별로 접근해 왔다. 호주 통계청은 국가의 발전 측정이라는 이슈를 언급하고, 발전에 관한 논의에 더 많은 사실적 정보를 제공하기 위하여, 2004년 4월 2권의 호주발전측정보고서(Measuring of Australia's Progress, MAP)를 발간하였다<sup>2)</sup>.

본 논문은 MAP의 발간 배경, MAP의 구성 체계 및 기본 논리, 지표 선정 과정 등을 소개하고, MAP에 대한 대중의 긍정적·부정적 반응과 MAP가 정책 토론 과정에 미친 영향에 대해서도 언급한다. 또한 MAP와 관련한 향후 계획 등에 대해서도 개략적으로 소개할 예정이다.

## 2. MAP 발간 배경

삶의 경제적, 사회적, 환경적 측면의 상호 관계에 대한 일반 대중들의 관심이 커지고 있다. 1992

1) 본 연구물은 제1차 자료집의 'Measures of Australia's Progress : A Case Study of a National Report Based on Key Economic, Social and Environment Indicators' [II, National Case Studies 의 4번, p88~p103] 을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Dennis Trewin 호주 통계청(Australian Bureau of Statistics) 전임 청장, Jon Hall OECD 글로벌 프로젝트(OECD Global Project) 팀장이다.

2) 호주발전측정보고서(MAP)는 2000년 착수되어 2002년에 첫 보고서를 발표하였으며, 2004년과 2006년도에 발표되었다. 2005년 이후부터는 호주 통계청 웹사이트(<http://www.abs.gov.au>)에도 요약 보고서가 매년 공시되고 있다.

년 리우데자네이루에서 개최된 리우 지구 정상회담(Earth Summit in Rio de Janeiro)에서는 국민계정 체계를 보완할 수 있는 더 나은 측정법에 대한 요청이 있었다. 전통적인 경제 시스템의 영역 밖에 존재하는 것들에게도 가치를 부여하여 좀 더 폭넓은 경제 통계를 개발하여야 하며, GDP와 같은 경제 지표에만 비중을 두기 보다는 발전에 대해 폭넓게 접근하는 시각을 가질 필요가 있다는 것에 대하여 전 세계적인 합의가 모아지고 있다.

호주 통계청에서도 1997년에 “발전 측정: 삶이 나아지고 있는가?”를 주제로 컨퍼런스를 주최하였다. 호주의 많은 저명인사가 동 컨퍼런스에 참여하여, 발전을 측정하는 더 나은 측정법이 필요하며 GDP가 중요한 지표임에는 분명하나 현재 GDP에 대한 의존도가 과도하게 높다는 데 동의하였다. 그러나 발전을 측정하는 최선책에 대해서는 합의점이 도출되지 않았는데, 일부에서는 참발전지표(Genuine Progress Indicator, GPI)와 같은 종합 지표를 선호하였고, 또 다른 일부에서는 네덜란드 통계청의 SESAME 접근법과 같은 국민계정 체계를 보완하는 접근법을 선호하였다. 호주 통계청에서는 제3의 접근법인 경제, 사회, 환경을 모두 아우르는 지표들의 집합으로 발전을 측정하기로 결정하였다.

이 방식은 일련의 지표들로 발전의 주요 측면들을 병행하여 살펴보고 그들 간의 상관성에 대하여 논의하며, 국가의 전체적인 발전 상황에 대한 종합 평가는 내리지 않는다. 즉, 삶이 향상되고 있다 또는 삶이 더 나빠지고 있다와 같은 전반적인 평가에 대해서는 이용자가 주어진 지표들을 종합적으로 고려하여 스스로 판단하도록 하고 있다. 이 접근법의 주요 결점은 발전을 정의하는 영역을 결정하고 그 영역 내에서 지표를 선정하는 과정에 주관적 판단 요인이 많이 개입된다는 사실이다.

### 3. 호주 발전 측정 보고서(MAP) 구성 체계 및 기본 원리

MAP는 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

- 호주 통계청이 발전을 측정하기 위해 택한 접근법의 개념 및 선택 이유
- 발전의 영역을 정의하고 대표 지표들을 선정하는 과정
- 발전 측정과 관련한 개괄적인 체계(환경 영역, 경제 영역, 사회 영역)
- 각 영역 내에서 발전과 관련된 가장 중요한 차원 및 그 차원의 특성
- 인구 구조 및 분포

인구는 발전의 여러 차원에 중요한 영향을 미치는 요인으로 몇몇 지표를 만드는 과정에서 분모(denominator)로 사용

- 각 차원과 지표에 관한 설명

각 차원은 핵심 요점, 대표 지표, 호주 내의 상황, 변화 요인, 다른 차원과의 연계 등으로 약 7 페이지로 구성

- 특이 사항에 대한 설명

동 접근법의 단점, 다른 국가의 지표 사례와의 비교

그러면 발전이라는 개념을 선택하고, 각 영역 및 차원을 정의하며, 그 차원을 대표하는 지표를 선정하는 MAP 작성 각 단계의 기본 논리를 살펴보자.

## 1) 개념 선택

발전, 삶의 질, 웰빙, 지속가능성과 같은 개념은 서로 유사한 측면이 많으나, 각 개념은 다음과 같이 정의될 수 있다.

- 발전(Progress) : 삶의 경제 · 사회 · 환경적 측면들이 향상되고 있는지 고려한 개념
- 삶의 질(Quality of Life) : 웰빙과 같은 의미로 받아들여질 만큼 연관성이 높은 개념으로, 사회가 구성원들의 필요와 요구를 얼마나 잘 충족시키는지 기술할 때 사용하는 개념
- 웰빙(Well-being) : 만족한 삶의 상태를 의미하는 데 주로 사용되는 개념으로, 물질적 · 육체적 · 사회적 · 정신적인 측면을 포함
- 지속가능성(Sustainability) : 어떤 활동이나 상태를 지속적으로 유지 가능한지 나타내는 개념으로, 인간 활동이 환경 시스템에 미치는 영향과 관련하여 주로 사용되나, 경제 · 사회 시스템에도 확장하여 적용 가능

MAP에서는 이 중 발전을 선택하였다. 지속가능성은 전문가들 사이에 합의가 이루어진 개념이 아니며, 그것을 측정하는 것도 호주 통계청이 감당할 수 있는 수준 이상이다. 발전은 사회가 올바른 방향으로 나아가고 있는지를 판단하는 것으로, 경제와 환경의 건강 상태에 대하여 웰빙이나 삶의 질보다 더 많은 것을 말해 줄 수 있기 때문이다.

## 2) 이용 대상자 선택

누구를 위하여 발전을 측정하는지 미리 규정하는 것은 보고서를 작성할 때 매우 중요하다. 발전 측정 보고서의 잠재 이용자는 정책 입안자, 학자 및 관련 전문가, 일반 대중으로 구분할 수 있는데, 이들의 요구 사항은 다소 상이하다. 정책 입안자는 정책을 입안하고 평가할 목적으로 통계 정보를 원하고 있으며, 학자나 관련 전문가는 연구를 뒷받침해 줄 수 있는 정보, 그리고 일반 대중은 토론이나 의사 결정을 지원해 줄 수 있는 통계 정보를 원한다. MAP는 일반 대중에 초점을 맞추기로 하였으며, 그 내용이 정부의 성과보다는 국가 전체의 발전을 보여줄 수 있도록 계획하였다. 그러나 정부의 정책 부서나 학계에서도 MAP에 대하여 아주 큰 관심을 보이고 있다.

## 3) 기본 접근법 선택

앞서 언급한 것처럼 발전을 측정하기 위한 기본적인 접근 방법으로는 ①지표 묶음 접근법(suite-of-indicators approach), ②단일 지표 접근법(one-number approach), ③ 계정 체계 접근법(accounting framework approach)이 있다.

지표 묶음 접근법은 일련의 지표들을 사용하여 발전의 주요 측면을 설명하고 그 연관성을 논의하는 데 반하여, 단일 지표 접근법은 보건, 환경 등 발전의 다양한 측면에 대한 정보를 합성하여 하나의 지표로 만드는 것이다. 계정 체계 접근법은 경제·사회·환경 데이터를 다양한 단위로 측정하여 하나의 단일 계정으로 제시하는 방법으로 전문가들에게는 좋은 툴일 수 있으나, 너무 복잡하여 발전의 전반적 모습을 쉽게 보고자 하는 이용자들에게는 매우 어려운 방법이다. MAP에서는 위의 세 가지 접근 방법 중 지표 묶음 접근법을 사용하였다.

## 4) 발전 차원 선택

발전은 다차원적일 뿐만 아니라 각 차원들은 서로 복잡하게 얽혀 있다. 발전을 측정하기 위해서는 우선 측정해야 하는 차원을 선정해야 하는데, 이 작업은 발전 측정 프로젝트의 전 과정에서 가장 어려운 과정 중 하나이다. 발전의 모든 차원을 포함할 수 없으며 포함된 차원 내에서도 1~2개의 지표로만 표현되기 때문에 여러 지표들을 사용하여 발전을 측정하더라도 그것은 부분적인 동시에 주관적일 수밖에 없다. 따라서 여기서는 발전의 차원을 선택하는 데 있어 주관성을 최소화하는 것이 중요하다. 그리고 통계적 관점 외에도 세상을 바라보는 다양한 시각이 있다는 것을 인

지하고 발전 차원을 선택함에 있어 개방적인 태도를 가져야 한다.

## 5) 자문

MAP 작성에 있어 통계 작성기관 외의 시각을 고려할 필요가 있다. 국제적 기준이나 사례, 정책 현안, 이해관계자나 일반 대중의 관점을 반영하여야 한다. 특히 이해관계자의 시각을 반영하는 것이 중요한데, 보고서 발간 작업에 그들이 주인 의식을 가지고 참여토록 하는 것이 주요 성공 요소 중의 하나이다. 호주 통계청은 전문가 그룹을 구성하여 MAP 발간에 도움을 받았으며, 일반 대중들의 의견도 청취하였다.

## 6) 호주의 발전을 측정함에 있어서 발전 차원 선택

MAP에 제시된 발전 차원은 세 가지 주요 단계를 거쳐 선택되는데, 우선 발전을 크게 경제·사회·환경 3개의 영역으로 구분한 다음, 각 영역별로 잠재적 발전 차원을 나열하고, 그 중에서 지표를 찾을 수 있는 차원 중 가장 중요한 차원들을 선별하였다. 이는 일회성의 작업이 아니라 외부 전문가 그룹, 호주 통계청 전문가, 일반 대중의 자문을 거치면서 보완하는 방식으로 반복적으로 진행하였다. 차원은 主 차원(headline dimension)과 副 차원(supplementary dimension)으로 나누었으며, 主 차원으로 15개를 선정하였다.

## 7) 발전 지표 선택

다음 단계는 각 발전의 차원을 설명해 주는 지표를 찾는 것인데, 각 차원별로 하나의 主 지표(headline indicator)를 선정하고자 하였다. 이 과정에서 주관적 요소가 개입할 수 있는데, 이러한 주관성을 최소화하고자 먼저 지표 선정 기준<sup>3)</sup>을 합의하여 정한 후 이 기준에 의거하여 선정하였다.

3) 본 연구의 지표 선정 기준은 특정 발전 차원과 관련성 보유, 성과 지향, 방향성 보유, 고품질 및 시의성 확보, 시계열 확보, 변화에 민감, 요약 가능, 세분화 가능(지역별, 인구 구조별 등), 이해 가능성의 아홉 가지이다.

## 4. MAP에 대한 대중의 반응

MAP와 같은 프로젝트는 다분히 정치적으로 민감할 수 있다. 호주 통계청의 가장 큰 자산인 정치적 독립성과 신뢰가 밑받침 되지 않았다면 이와 같이 주관성이 개입된 MAP를 성공적으로 발간할 수 없었을 것이다. MAP에 대한 대중의 반응은 압도적으로 긍정적이었음에도 불구하고, 다음에 열거하는 3개의 분야에 대해서는 여러 의견이 분분하였다.

### 1) 주관적 지표

MAP 개발 과정에서 행복을 측정할 수 있는 주관적 지표들의 포함 여부에 대하여 많은 논의가 있었다. 호주 통계청은 행복 또한 발전을 평가하는 데 중요한 척도가 될 수 있음을 인정하나, 그 측정과 관련하여 여러 문제점이 있는 관계로 포함시키지 않았다.

### 2) 빈곤 측정

빈곤을 대표하는 主 지표를 선정하는 것은 무척 어려운데, 이는 빈곤이 절대적 개념인 동시에 상대적 개념일 뿐만 아니라 빈곤에 대한 합의된 정의가 없기 때문이다. 절대적 개념으로 빈곤을 바라본다면 어느 수준 이하를 절대 빈곤으로 간주할지에 대해서 의견이 분분한 상황이고, 상대적 개념으로 빈곤을 바라본다면 지니계수와 같은 지표로 상대적 빈곤 수준을 측정할 수는 있으나, 소득 분배 상황이 더 열심히 일할 수 있도록 만드는 인센티브적 요인을 제거할 수 있기 때문에 반드시 발전을 의미하지는 않는다는 주장도 있다. MAP에서는 호주의 최극빈자의 임금 수준을 절대적 빈곤을 나타내는 主 지표로 선정하였다.

### 3) 균형

경제, 사회, 환경 영역이 서로 균형을 이룰 수 있도록 차원 및 지표를 선정할 의도였으나, 실제로는 경제 영역보다 환경과 사회 영역의 지표들이 훨씬 많아지게 되었다. 이는 경제 영역이 2개의 경제 지표(국민소득, 국부)로 발전 상황을 대표할 수 있는 반면, 사회 영역이나 환경 영역에서는 소수의 지표로 그 발전상을 나타내기 힘들었기 때문이다. 하지만 이러한 접근이 '좌파적'이라는 시각도 없지 않아 MAP 제2호에는 많은 변화를 주었다. 우선 경제·사회·환경 영역에서 핵심 지

표들의 수를 균형적으로 조정하고자 하였으며, 창간호에서 충분히 다루지 못했던 일부 발전 차원에 대하여 더 많은 노력을 기울였다.

## 5. 주요 교훈 및 향후 계획

MAP의 작성을 통해 얻은 몇 가지 주요한 교훈은 다음과 같다.

- 객관성을 유지하는 것이 무엇보다 중요하다. 정부의 성과 평가 보고서가 아닌 호주의 전반적인 발전에 관한 보고서가 되어야 한다. 실제로 이러한 보고서를 작성한다고 했을 때, 언론인들은 이를 정부의 성과 보고서로 간주해버렸다.
- 발전에 대하여 상이한 관점을 가질 수 있기 때문에 광범위한 자문이 필요하다.
- 균형감과 투명성이 중요하다.
- 첫 시도였기 때문에 완벽하게 작성하기 위해 시간을 끌기보다는 시험판을 빨리 발간하여 여러 사람들의 의견과 조언을 구하여 보완하는 것이 현명하다.
- 비평가들의 의견에 귀를 기울이고 토론을 거쳐 개선점을 함께 찾아야 할 필요가 있다.
- 미디어 전략을 기획할 필요가 있다.

호주 통계청은 매년 MAP을 발간할 계획이나, 향후 몇 년간은 웹을 통해서만 제공할 것이다. MAP 창간호에 대한 유용한 피드백을 바탕으로 MAP 제2호를 보완하게 되었으며, 당분간은 지속적으로 보완해 나가야 할 것이다.

‘가족 및 지역 사회’와 ‘정부, 민주주의, 시민권’과 같은 차원에 대한 더 많은 분석이 필요하며, 분배 측면에서의 형평성에 대한 분석도 좀 더 필요하다. 그리고 현재 MAP에 포함되어 있지 않은 ‘국가 안보’ 차원에 대해서도 더 많은 연구가 필요하다.

# 3절

## 미국의 핵심 국가지표 개발<sup>1)</sup>

### 1. 서론

유한한 시간과 자원으로 인하여 개인, 지역사회, 국가는 상충하는 여러 가지 요구 중에서 효과적인 선택을 해야 하는 문제를 안고 있다. 다양한 요구와 당면한 문제점들 가운데 우선적으로 관심을 쏟아야 할 대상이 무엇인지, 또 그것을 위하여 자원을 얼마나 투입하여야 할 것인지 등 매순간 어려운 결정을 내려야 하며, 최종 결정에 이르는 여러 방법들 중 어떤 방법을 사용할 것인지도 선택하여야 한다. 개인과 집단의 효과적인 선택을 위해서는 다양한 정보가 필요한데, 그 중 국가지표(National Indicator)가 최근 주목을 받고 있다.

국가지표가 미국에서는 새로운 개념이 아니다. 현재 8개 기관에서 생산되는 38개 지표(GDP, 실업률 등)로 구성된 경제지표시스템의 역사는 70년을 거슬러 올라간다. 그러나 미국의 경제지표시스템은 수많은 비경제적 요소(예: 안전, 보건, 환경 등)를 담아내지 못하고 있어 기업과 정부 등이 효과적인 의사 결정을 할 수 있도록 지원하는 데 한계가 있었다. 이러한 문제의식에 기초하여 보다 광범위한 국가지표시스템을 기획·구축하고자 미국의 선도적인 기관들이 컨소시엄을 구성하여 핵심 국가지표 프로젝트(Key National Indicators Initiative, KNII)를 시작하였다. 본 논문에서는 우선 KNII의 필요성과 주요 특징을 소개하고 이어서 향후 해결해야 할 문제점을 검토하고자 한다.

1) 본 연구물은 제1차 자료집의 'Developing Key National Indicators for the United States' [II. National Case Studies의 1번, p40~p49]을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Katherine Wallman 미국관리예산처(OMB) 수석 통계학자, Kenneth Prewitt 미국 콜롬비아대학 공공정책과 카네기교수, Susan Schechter 미국관리예산처(OMB) 직원 등이다.

## 2. KNII의 필요성

넘쳐나는 정보로 인하여 정량적 의사 결정을 하기 어려운 상황에서, 미국 사회는 양질의 정보를 one-stop 쇼핑할 수 있는 우수한 접근성과 편리성을 갖춘 툴을 필요로 한다. 이러한 요구는 과거에도 있었으나, 최근에 들어 더욱 강해지고 있는데 그 이유는 다음과 같다.

- 국내외 주요 이슈들의 상호 연계성이 높아지고 한정된 자원에 대한 수요가 증가하면서 정책 결정 과정이 더욱 복잡해짐에 따라, 보다 정교한 의사결정 툴을 필요로 한다.
- 활용 가능한 데이터의 범위와 그 공급원이 증폭되면서 정보의 홍수 속에서 양질의 정보를 분별하기가 힘들어져 신뢰성 높은 데이터베이스에 대한 요구가 강해졌다.
- 정보통신기술의 발달로 접근성과 유연성이 우수한 DB시스템의 구축이 가능해졌고, 규모의 경제의 이점을 더욱 잘 활용할 수 있게 됐다.

## 3. KNII의 주요 특징

### 1) 기존 지표 시스템 활용

KNII 국가조정위원회와 운영위원회는 성공적인 지표 시스템을 개발하기 위하여 전국 단 위뿐만 아니라 도시, 주 단위의 지표 시스템을 검토하여 여러 아이디어와 교훈을 얻고 있다. 현재 검토 중인 지표 시스템의 예는 다음과 같다.

- ① 어린이 대상 핵심 국가웰빙지표(America's Children: Key National Indicators of Well-being)<sup>2)</sup>는 연방 공식 통계에서 도출된 아동 웰빙 관련 25개 지표를 담고 있다.
- ② 노인 대상 핵심 국가웰빙지표(Older Americans: Key National Indicators of Well-being)는 미국 사회 및 인구 지표를 모두 아우르고 있으며, 특히 보건·교육·과학·공학 부문에 초점을 두고 있다.
- ③ 과학 및 공학 지표(Science and Engineering Indicators)는 1972년 처음 발행되어 2년마다 미국의 과학, 공학 및 기술 관련 정량적 정보를 제공하고 있다. 유사하게 교육현실(The Condition of Education) 역시 38개의 교육 관련 지표를 6개 부문으로

2) 동 보고서는 1997년 '아동·가족 통계에 관한 연방 부처 간 포럼(Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics)'의 후속 결과물로 발간되어 아동 삶에 대한 전반을 다루고, 측정 결과가 장기간 지속적으로 현행화 되어 왔다.

나뉘 분석하고 있다.

- ④ 미국 환경보호국(Environmental Protection Agency, EPA)의 2003년 환경 보고서 (Draft Report on the Environment 2003)는 5개의 핵심 주제(공기, 물, 토지에 관한 설명과 인류 건강, 생태적 조건에 대한 지표)로 분석하고 있다.

## 2) 지표 구성 체계

KNII 지표 체계는 크게 세 분야(경제, 국민, 환경)로 나누어지며, 각 영역은 다시 18개의 주제로 세분화된다.

〈표 1. KNII의 구성 체계 및 주제 영역〉

경 제	국 민	환 경
고용(Employment), 소비(Consumption), 생산성(Productivity), 기반시설(Infrastructure), 금융(Money), 기업(Business), 정부(Government)	보건(Health), 주거(Shelter), 교육(Education), 안전(Safety), 가족(Families), 시민참여(Civic Engagement), 문화(Culture)	토지(Land), 물(Water), 공기(Air), 생태계(Ecosystem),

## 3) 시민 참여

KNII는 각 정부(연방, 주, 지역), 민간 부문, 비영리기구, 국제기구, 언론 등의 의사 결정을 지원하고자 한다. 이를 위하여 핵심 국가지표시스템의 전체적인 개념과 주요 분야를 결정함에 있어 일련의 포커스 그룹, 타운 홀 미팅을 거쳐 시민의 의견을 반영할 계획이다. 동 프로젝트는 양질의 정보에 기반한 공론 활성화라는 단일 목표 하에 여러 관계 기관과 200명 이상의 개인이 협력하는 '민-관 협력'의 전례 없는 사례가 될 것이다.

## 4) 지표 선택 기준

KNII에 포함되는 지표들이 반드시 갖춰야 할 기준으로는, ①이용자 요구와의 적합성 (relevance), ②객관적이고 조작되지 않은 신뢰성(credibility), ③이용자들이 주로 관심을 보

이는 현상에 대한 정확성(accuracy), ④실제 현상과 측정된 지표 간의 일치 정도를 반영한 완전성(completeness), ⑤자료 제공의 시의성(timeliness), ⑥지표 획득 과정에 대한 투명성(transparency), ⑦시계열 또는 다른 변인 간 비교가능성(comparability), ⑧일반인에서부터 정책 입안자까지 다수가 이해할 수 있는 명료성(understandability), ⑨이용자의 목적에 부합하는 정보를 쉽게 얻을 수 있는 접근성(accessibility) 등이 있다.

### 5) 품질 관리

성공적인 지표 시스템은 최소한의 품질 수준을 충족해야 한다. 이와 관련하여 KNII의 품질관리 과정은 다음과 같은 몇 가지 질문을 던진다.

- 만약 어떤 지표가 특정 현상이 측정된 지 몇 년 후에도 사용 가능하다면 이 지표는 포함시켜야 하는가? 아주 제한된 추이만 볼 수 있다면 어떻게 할 것인가?
- 지표에 태도나 의견과 같은 주관적 측정을 포함해야 하는가?
- 어떤 지표가 일부 지역에서만 이용 가능하다면 이를 포함시켜야 하는가?
- 어떤 지표에 중요한 변동(예: 자료수집 방법, 조사 설계 등)이 발생한다면 이 지표는 제외해야 하는가?
- 어떤 지표가 어떻게 생산되었는지에 대한 관련 자료가 거의 없다면 이 지표는 포함시켜야 하는가?
- 어떤 지표의 표본 크기가 너무 작아 불안정하다면 이 지표는 포함시켜야 하는가?
- 동일 현상을 측정하는 두 개의 다른 지표가 있다면 둘 다 포함시켜야 하는가?

### 6) 자료원

미국은 분산형 통계 제도 하에 70여 개의 통계 작성기관에서 자료를 생산하고 있다. 미국의 예산처(Office of Management and Budget, OMB)는 이들 기관의 통계 작성 활동에 대한 관리 감독과 조정을 실시하고, 준수하여야 할 가이드라인을 제시하고 있다. 즉 정부 차원의 통계 정책과 표준을 설립하고, 연방통계 프로그램을 개선하기 위하여 우선순위 등을 정한다. 그러나 KNII 기획자는 위의 통계기관 이외의 기관에서 작성된 통계도 가치가 있음을 인지한다. 물론 KNII의 주요 자료원은 연방 정부의 데이터가 되겠지만, 여타 다른 출처의 자료

도 포함하고자 한다. 이는 핵심 국가지표시스템에 더 큰 유연성을 부여하여 특정 집단의 관심에 부합하는 자료를 제공할 수 있게 할 것이다.

## 7) 이용자들의 접근성

동 프로젝트의 핵심은 누구나 쉽게 이해할 수 있는 객관적인 지표들을 제공하는 웹 기반의 시스템, 즉 핵심 국가지표시스템을 구축하는 것이다. 이 시스템을 통하여 누구든지 자신이 속한 지역사회, 주, 국가의 현 상태를 말해 주는 양질의 정보를 원하는 때 언제든지 얻을 수 있을 것이며, 자신의 목적과 기호에 맞게 최적화된 형태로 정보를 가공하거나 보유할 수 있을 것이다. 동 프로젝트는 전자메일, 각종 보고서나 컨퍼런스 등을 통하여 각계각층에서 핵심 국가지표시스템이 제공하는 정보를 사용하도록 장려할 계획이다.

## 4. 향후 해결 과제

KNII는 현재 진행 중인 프로젝트로 향후 해결해야 할 다음의 몇 가지 중요한 과제들을 안고 있다.

### 1) 수록 범위

지표 시스템을 구성하는 지표가 많으면 많을수록 지표 선정상의 어려움이 적어지며, 다양한 이용자의 요구를 만족시키기가 쉬어진다. 그렇다고 지표가 많을수록 좋은 것만은 아니다. 불필요한 지표들을 포함하게 될 경우에는 오히려 이용자들의 불편을 초래할 수도 있기 때문에 그만큼 지표 시스템의 가치가 저하된다. 핵심 지표만으로 각계각층의 다양한 사회상을 잘 보여줄 수 있도록 하기 위해서는 다양한 이해관계자들 간의 협업을 통하여 꼭 필요한 만큼의 지표를 선정하여야 할 것이다.

### 2) 적응 및 진화

19세기 중반의 인종과 민족에 대한 분류체계를 고집할 경우 오늘날 국제결혼 증가 등으

로 인한 다문화사회의 복잡성을 잘 포착하지 못하는 것처럼, 지표시스템 또한 진화하지 않으면 역동적으로 변하는 사회상을 반영할 수 없다. 그러나 추세 데이터와 같은 시계열 데이터는 측정법에 일관성이 없을 경우 시계열 데이터로서의 의미를 상실하게 된다. 즉 사회상을 잘 반영하기 위해서는 변화하고 진화해야 하나, 시계열 데이터로서의 의미를 갖기 위해서는 일관성을 유지하여야 하므로, 이들 간의 균형점을 찾는 것이 무엇보다 중요하다.

### 3) 지리적 및 인구학적 상세 정보의 수준

미국과 같이 지방 분권화된 국가에서는 지역사회, 도시, 주와 같은 지역 단위의 정보를 제공하는 지표 시스템에 관심이 많다. 또한, 고용 상태, 연령, 인종, 성별, 교육수준 등과 같은 변수에 따라 세분화된 정보에 대한 수요도 많다. 데이터 세분화의 정도와 범위는 표본 크기에 의해 제약을 받는데, 표본 크기로 인한 제약은 적정 품질 기준을 충족하는 소지역 데이터를 서로 통합함으로써 해결할 수도 있으나, 이럴 경우 지역 간 비교가능성에 문제가 생긴다.

### 4) 합법성 및 이용자 참여

KNII는 다양한 이용자들의 요구에 즉각 대응하고 그들의 후원을 받기를 원한다. 이를 달성하는 한 방법으로 다양한 이용자들의 의견을 수렴하여 동 프로젝트의 계획을 수립하고 이행하려고 한다. 즉 KNII는 민-관 협력체계를 구축하고 이에 기반하여 지배구조를 확립하고 재정을 확보할 것이다. 그러나 협력체계를 구축하는 것과 관련하여 해결해야 할 몇몇 쟁점들이 남아있다.

### 5) 지표와 가치

핵심 지표는 탈(脫) 정치적이면서 동시에 정책 결정과 밀접하게 관련되어 있다. 문제는 이 두 가지 측면을 동시에 다루는 것이 쉽지 않다는 것이다. KNII가 측정하는 이슈 중에는 집단에 따라 상반된 가치를 지니는 것들도 있을 수 있는데, 이럴 경우 정치적 논쟁으로 이어질 수 있다. 따라서 KNII 입안자들은 핵심 지표시스템의 관리에 있어 정치적 중립성을 견지하면서 기초적인 계획에 대해서는 정책 관계자들과 동조하는 태도를 유지해야만 한다.



## 성과지표를 통한 공적 책임성 강화<sup>1)</sup>

[일본의 국가성과지표 및 감사원의 역할 사례 연구]

### 1. 개요

최근 공공 부문의 중점 관리 대상이 투입물(input)에서 산출물(output)과 결과(outcome)로 옮겨지면서, 공공 정책을 평가하는 공적 책임성이 보다 중요해 지고 있다. 이와 함께 지표의 적용 범위와 역할이 증대되었다. 일부 국가에서 지표들은 국가 전역의 사회 경제적 발전을 측정하고, 공공 논의 혹은 논쟁을 촉발하며, 정부의 중요한 의사 결정에 일조한다.

본 연구에서는 이러한 지표들을 국가성과지표(National Performance Indicators)라고 간주하고, 현재 일본 정부가 구축한 주요 지표들의 현황과 문제점을 살펴보고자 한다. 그리고 무엇보다 현실적으로 일본 국민의 생활수준을 개선하면서 일본 전체를 포괄할 수 있는 국가 성과지표의 필요성과 이에 따르는 정부 정책의 책임성 및 지표의 신뢰도 개선을 장려하는 최고 감사기구(SAIs)의 역할을 다룰 것이다.

### 2. 공적 책임성 측면에서의 국가성과지표

#### 1) 공적 책임성

공적 책임성은 공직자들이 국민의 세금과 국가 자산을 관리하고 집행하는 데 전적인 책임

1) 본 연구물은 제1차 자료집의 'Enhancing Public Accountability: National Performance Indicators and the Role of the Board of Audit of Japan' [XV. Making Governments Accountable 의 3번, p487~p492] 을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Muneharu Otsuka 일본 회계감사원(Board of Audit of Japan) 원장이다.

을 지는 것을 의미한다. 그러나 그 의미와 내용 및 사회 시스템은 시대에 따라 변화하고 있다. 최근의 공적 책임성은 정책 달성도와 성과를 평가하는 형태로 나타나 공공 부문에서 점차 중요한 역할을 담당하고 있다. 이는 민간 부문의 자유시장 원칙들이 공공 부문에도 점진적으로 도입되어, 공적 책임성의 중심이 투입물과 과정으로부터 산출물이나 결과물 등의 분야로 옮겨졌기 때문이다. 그 결과 오늘날 공적 책임성은 재무제표와 같은 회계 자료뿐 아니라 성과 평가 연구를 입법부에 제출할 것을 요구하고 있다.

## 2) 지표와 공적 책임성

지난 수십 년 동안 공적 책임성의 가치는 지표에도 점차적으로 부가되어 왔다. 그 이유는 정부가 지표를 통해 보다 공정하고 효과적으로 정책을 평가할 수 있고, 또 이러한 평가 결과를 일반 대중과 입법부에 보다 정확하게 설명할 수 있기 때문이다. 오늘날 지표는 다양한 영역의 주제를 포괄하며, 1970년대에 개발된 한정된 사회 지표에 비해 그 역할이 더욱 더 커지고 있다. 일부 국가에서 도입된 지표들은 국가 전역의 사회 경제 발전을 측정하고, 공공 논의를 촉발하며, 정부가 중요한 이슈에 대해 의사 결정을 할 수 있도록 돕는다. 이러한 국가성과 지표는 결과를 중요시하는 공적 책임성을 이행하도록 하는 획기적인 수단이 되고 있다.

## 3) 국가성과지표 개발 및 활용에 관한 세 가지 중점 사항

국가성과지표의 개발과 활용 및 그에 따른 정부의 공적 책임성 유지와 관련하여 세 가지 중점 사항들이 있다.

- ① 정부는 과학적, 객관적 분석을 통해 그 정책과 일관되게 국가성과지표를 논리적이고 실용적으로 작성해야 한다.
- ② 국가성과지표에 대한 정부의 책임성과 지표의 신뢰성을 강화하기 위해, 정부는 지표 개발 과정에서 일반 대중과 입법부의 참여를 가능한 확대하고 그 과정을 공개하여 투명성을 높여야 한다.
- ③ 최고 감사기구(SAI)가 국가성과지표를 지속적으로 검토 및 평가하여 지표의 신뢰성을 유지시켜야 한다.

### 3. 일본의 주요 지표

#### 1) 개요

일본의 공공기관들은 경제, 교육, 환경 등 다양한 영역의 통계 지표를 작성한다. 이러한 지표들은 정부의 정책 개발의 기반을 제공하며, 일반 국민들뿐만 아니라 언론, 학계 등 사회 전 반으로부터 높은 신뢰를 받고 활용되고 있다. 일본 정부는 이러한 통계 지표에 기초하여 국민 생활지표(People's Life Indicators, PLI)와 같은 주요 지표를 구축하였다.

PLI는 GDP나 1인당 국민소득과 같은 경제 지표 이외의 생활수준을 보여 주는 지표로서, 일본 정부는 이러한 지표를 일반 대중과 정책 입안자들이 명확하게 이해할 수 있도록 제시하고 있다. 1980년대 말, 일본의 1인당 국민소득은 높은 수준으로 상승하였지만 자국민들은 실제로 높은 수준의 생활을 영위한다고 느끼지 못했다. 이를 인지한 일본 정부는 보다 현실적인 지표들이 필요하다고 판단했다. 또한 일본 정부는 일본인들이 가장 살고 싶어 하는 지역, 인구 과밀 지역, 수도권 도교에 대한 다양하고 생활하기 좋은 조건들을 측정할 수 있는 지표들을 필요로 했다. 하지만 PLI는 단지 일본 정부 정책의 목표 달성도를 평가하기 위해 고안된 것은 아니다.

지금까지 일본 정부의 정책 달성도를 평가하는 지표는 생활개혁지수(Life Reform Index, LRI)가 유일하다. LRI는 일본 정부가 실시한 구조개혁 프로그램<sup>2)</sup>(Structural Reform Program)의 결과를 평가하고자 고안되었다. LRI는 정부의 구조개혁 프로그램의 지표들을 좋은 생활 조건 창출, 좋은 학습 조건 창출 등 10개의 지수들로 분류하였다. 그리고 이렇게 분류된 지수들은 다시 하위 지수로 세분화되었다. 예를 들면 좋은 생활 조건 창출 지수의 경우 부동산 시장의 공정한 자유 경쟁, 통근시간 단축, 주택 구매 조건 개선 등의 하위 지수로 세분화된 것이다. 이러한 하위 지수는 다시 정량화하여 그 달성도를 파악할 수 있게 하였다. 즉 부동산 시장의 공정한 자유 경쟁의 하위 지수 달성도는 부동산 매매 건수로, 통근시간 단축은 평균 통근시간으로 정량화하였다. 하지만 일본 정부는 이제 막 시도한 이러한 유형의 정책 평가를 향후 지속적으로 수행할지 명확하게 결정할 필요가 있다.

2) 구조개혁 프로그램은 고이즈미(小泉) 내각 때 일본 국민들의 생활 조건에 직접적으로 영향을 미치는 분야의 구조개혁을 시행한 정부 프로그램이다.

## 2) 일본의 핵심국가지표들이 직면한 난제

일본 정부는 일본 국민의 생활수준에 대한 몇 가지 국가 차원의 지표들을 구축하였으나, 이러한 지표들이 해결해야 할 과제들은 아직 남아 있다.

첫째, 변화하는 사회·윤리적 가치 속에서 지표를 선정하고 구축하는 것이 점점 어려워지고 있다. 예를 들어 이혼율 지표의 경우, 현재의 사회 조건 속에서 이혼의 좋고 나쁨에 대한 사람들의 의견이 분분할 수 있다. 그러므로 일본 정부는 다양한 사회·윤리적 가치 속에서 일본 국민 대다수가 수용할 수 있는 지표 선정법을 고안해야 한다.

둘째, 일부 국민들은 지표가 제시하는 일본의 높은 생활수준을 실제로 느낄 수 없다는 불만을 제기한다. 이는 지표가 보여 주는 것과 사람들이 실제 느끼는 것 사이에 괴리가 있음을 의미한다. 그러므로 정부는 지표의 통계적 가치를 재검토하여 대중의 기대에 부응해야 할 필요가 있다.

셋째, 이러한 핵심 국가지표들은 변화하는 일본 사회에서 국민들의 생활수준을 평가하려는 것이지 정부 성과나 정책 목표의 달성도를 평가하도록 고안된 것은 아니다. 따라서 일본 정부는 정책 목표 달성도 및 그 효과에 대한 평가를 더욱 강화해야 한다.

## 4. 일본의 국가성과지표 감사

### 1) 현 상황

앞서 언급하였듯이 일본 정부는 PLI와 LRI를 구축하였으나, 아직까지 국가 차원의 사회경제적 발전을 측정하는 국가성과지표를 구축하려는 움직임은 없었다. 또한 일본 회계감사원에서 PLI와 LRI의 적합성과 달성도에 대한 감사를 수행하지 않았다. 그 이유는 일본 회계감사원에서는 지금까지 정부 활동의 감사를 재정 및 회계를 중심으로 수행해 왔기 때문이다. 또한 PLI와 LRI는 일본 국민들 간의 광범위한 합의에 의해 구축된 것이 아니기 때문에 국가지표들은 아직 개발 조성 단계에 있다.

### 2) 향후 전망

비록 정부가 경제, 지역사회 생활, 문화, 환경과 같은 다양한 영역에서 다양한 정책을 실

행하며 사람들의 삶을 개선시키려는 노력을 하고 있으나, 최고 감사기구들은 정부가 이러한 정책을 효과적이고 효율적으로 실행하여 정부 활동이 개선되고, 궁극적으로 사람들이 더 나은 생활수준에 다다르도록 노력하고 있는지 항상 견인해야 하는 책임이 있다. 일본 정부가 국가 차원의 사회 경제적 발전을 측정하는 국가성과지표를 구축한다면, 최고 감사기구들은 각 국가성과지표들을 주의 깊고 세심하게 검토하며, 다양한 영역에서의 정부 활동의 질을 개선하는 데 기여할 것이다.

다른 국가와 마찬가지로 일본에서도 각 분야를 반영하는 종합적이고 전체적인 국가성과지표를 구축할 예정이다. 지금까지 일본 정부가 개발한 PLI와 LRI는 향후 일본의 국가성과지표 중 일부가 될 것이다. 이러한 포괄적인 국가성과지표가 개발되면, 일본 회계감사원은 일본 정부의 지표 및 지수, 목표 가치 등을 만들어 나가는 데 관심을 두게 될 것이다.

### 3) 국가성과지표 감사의 관점

회계감사원이 국가성과지표를 어떻게 감사할 것인지, 혹은 회계감사원이 감사를 위해 이러한 지표들을 어떻게 사용할 것인지 현재로서는 아직 명확하지 않다. 그러나 최고 감사기구의 국가성과지표 감사는 다음과 같은 기준을 따를 것이다.

첫째, 최고 감사기구는 지표의 선정 및 작성과 관련하여 다음을 검토하여야 한다.

- 정부가 다양한 영역의 지표들 간의 일관성을 적절하게 창출하고 유지했는가, 또 이러한 조정 노력이 일본의 현 사회 경제적 조건을 정확하게 반영하는가?
- 구축된 지표가 각 영역의 국가 성과를 정확하게 측정하고, 정확한 통계적 가치를 생산하는가?
- 각 영역별로 종합한 단일 지표를 구축하는 데 있어, 정부가 영역별 해당 지표들을 공정하게 가중치를 두어 균형을 맞추었는가?

둘째, 최고 감사기구는 목표하는 가치와 관련하여 다음을 검토하여야 한다.

- 목표하는 가치가 충분히 수준이 높고 정당화될 수 있으며, 달성될 실제 정책 목표를 반영하고 있는가?
- 정부가 지표 달성에 영향을 주는 외부의 사회 경제적 요소를 공정하게 측정하는가?



## 5. 결론

대다수 국가의 최고 감사기구들과 마찬가지로, 일본 회계감사원은 일본 국민들의 변화하는 요구를 반영하여 감사, 감사 대상, 감사 분야에 대한 관점을 변경해 왔다. 한정된 자원을 효과적으로 사용하여 사람들의 수요를 충족시키기 위해서, 최고 감사기구는 국가의 사회경제적 조건의 변화에 맞추어 감사, 감사 대상, 감사 분야에 대한 관점의 우선순위를 정해야 할 것이다.

최고 감사기구의 정부 성과지표 감사는 가까운 미래에 일본뿐만 아니라 전 세계 많은 국가들에서 최우선 분야 중 하나가 될 것이다. 지표를 작성하는 정부와 이를 검토하는 최고 감사기구가 국민 생활수준의 향상이라는 공동 목표를 공유하기 때문이다.

# 5장

## 지표와

## 정책과의 연계

1절 정책의 수립 및 평가를 위한 사회 지표 체계 구축

2절 아일랜드의 정책을 위한 통계 지표

3절 이탈리아의 의사 결정을 위한 측정

4절 지역사회 평가 프로젝트 지표들의 목표 달성

5절 정책 수립을 위한 국제 공공재로서의 지식



# 정책의 수립 및 평가를 위한 사회 지표 체계 구축<sup>1)</sup>

## 1. 서론

본 연구는 사회 정책을 기획하고 평가할 때 도움을 줄 수 있는 지표를 구축하는 데 필요한 요건에 대하여 고찰한다. 우선 호주에서 진행 중인 보건성과지표(National Health Performance Indicators, NHPI) 프로젝트를 사례로, 사회 지표의 근간이 되는 제도적·정치적 기반과 과학적·통계적 기반에 대하여 살펴보고, 관련된 몇 가지 교훈을 제시한다. 그리고 NHPI 구축 사례가 사회의 다른 영역이나 제도 구축, 혹은 다른 국가에서도 확장 적용될 수 있는지 살펴본다.

## 2. 사회 지표 구축을 위해 고려할 사항

사회 지표 구축을 위해서는 다양한 주변 환경과 요인들이 고려되어야 한다. 특히 관련 법률 등 제도적 부문이나 정치적 부문 및 과학적·통계적 조건들이 다양하게 연관되어 있어, 이들에 대한 고려가 성공적인 사회 지표를 구축하는 데 꼭 필요하다.

제도적·정치적 부문에서 지표 프로젝트의 성공을 위하여 가장 먼저 고려해야 할 사항은

1) 본 연구물은 제1차 자료집의 'Social Indicator Systems : Foundations for Policy Design and Evaluation?' [V. Statistics for Society의 3번, p198~p215]을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Ken Tallis 호주의료복지연구소(Australian Institute of Health and Welfare) 연구원이다.

선제 조건과 사후 조건이다. 선제 조건은 프로젝트를 처음 착수할 때부터 정책 기획자들과 평가자들이 함께 참여하여 정책 목적에 적합한 개념적 틀을 만드는 것이다. 사후 조건은 지표가 개발된 이후 정책 기획자들과 평가자들이 보다 나은 정책 수행을 위하여 해당 지표에 대하여 분석 및 평가를 수행하는 것을 의미한다.

정책 목적 사회 지표(social indicators for policy)는 현황 사회 지표(social-indicators-as-context)보다 과학적·통계적 부문에서 엄격한 조건을 필요로 한다. 즉 정책 목적 사회 지표는 정책 결과뿐만 아니라 정책 여건, 정책 파급 요인 등을 모두 고려하여 최종적으로 정책 수단과 정책 결과의 연계성을 명확하게 평가하는 데 기여하여야 한다. 그러나 전통적 사회 지표는 결과를 위주로 작성되므로 정책 과정과 관련된 요소들을 파악하기에는 한계가 있다. 무엇보다도 지표가 정책 실행에 활용되기 위해서는 정책 기획자나 평가자뿐 아니라 사회 통계 전문가들이 함께 협력하여 지표를 구축하여야 한다.

### 3. 사례 연구 : 보건성과지표(NHPI)의 구축과 적용

호주는 보건 시스템의 성과를 측정하고자 호주 보건성과지표(NHPI)를 구축하고 있다. 이 지표는 보건의 상태 및 결과, 보건의 결정 요인, 보건 서비스의 성과 등을 나타내고 있다.

#### 1) 제도적 배경

호주의 보건 시스템은 매우 유효하기는 하지만 복잡하게 구성되어 있다. 많은 민·관 기관들이 보건 서비스를 제공하고 있으며, 보건 산업은 자금 조달과 여러 가지 규제에 영향을 많이 받고 있다. 공공 부문에서의 서비스 공급과 자금 조달에 대한 책임은 호주 정부 및 지자체 등에 분산되어 있다.

호주의 보건 시스템을 조정하는 기관은 호주 보건부자문위원회(Australian Health Ministers' Advisory Council, AHMAC)이다. 이 자문위원회는 각 정부기관에서 보건을 담당하는 책임자들로 구성되어 있으며, 보건 관련 활동 및 개혁, 안전하고 질 높은 건강관리, 보건 정보 등과 같은 문제들을 관리·감독한다. 또한 AHMAC 내에 보건 정보를 관리하기 위한 보건성과위원회(National Health Performance Committee, NHPC)를 두고 있다. NHPC는 호주 보건 시스템의 성과 및 결과를 개선시키고자 통계를 개발하고 기록하는 기관이다. 동

위원회에서는 보건성과기본틀(National Health Performance Framework, NHPF)을 개발하고, 50개의 관련 지표에 대한 NHPI 보고서를 2년마다 발간하고 있다.

## 2) NHPI의 구축 목적

NHPI는 호주의 보건 시스템 성과를 개선하려는 정책 활동을 촉진하고 지침을 제공하기 위한 지표이다. 특히 호주 보건 시스템의 지역적 격차와 국가 간의 격차를 비교해 보고, 보건 분야의 발전 상황을 분석하고자 고안되었으며, 보건 시스템의 각 단계별 성과를 쉽게 파악하고 시계열 분석이 가능하도록 하였다.

## 3) NHPI의 통계적 구축

보건성과기본틀(NHPF)과 보건성과지표(NHPI)는 수년간 여러 지자체들의 기술적 지원 및 자문 과정을 거쳐 개발되었다. NHPF는 보건 분야의 이론적 틀로서 보건 상태 및 결과, 보건에 영향을 주는 결정 요인, 보건 시스템의 성과라는 세 가지 영역을 기본으로 하여 구축되었으며, NHPI는 국가 간 비교가 가능하도록 다른 국가의 프로젝트로 개발된 지표의 기본 틀과 유사하게 구축되었다. 구축 당시, 지표 선별, 일관성, 지표 결정 및 적합성 등의 문제를 함께 고려하였으며, 특히 NHPC는 지표들이 정책의 지침이 될 수 있도록 고안되어야 한다고 보고 다음의 두 가지 사항을 고려하였다.

- 보건을 개선하고자 하는 노력은 가시적 결과만으로 보기는 어렵다. 따라서 보건 활동의 중간 성과와 최종 목표를 분명하게 구별하여, 중간 성과도 함께 측정할 수 있어야 한다.
- 보건 분야의 결과와 영향력을 측정하기 위해서는 지표가 장기적으로 유지되어야 한다.

## 4) NHPC의 향후 계획

NHPC는 최근의 NHPI 보고서 작성 이후에는 다음의 세 가지 측면으로 관심을 돌렸다.

- NHPI 보고서에서 추출된 정책 관련 주요 메시지를 전할 수 있는 주제별 게시판 생성
- 보건 시스템, 지역 보건 서비스, 보건 서비스 구축 등에 대한 정보 및 방법론적인 조언 제공

- 보건 상태 및 결과, 보건에 영향을 주는 결정 요인, 보건 시스템의 성과라는 세 가지 영역에 대한 보건 시스템을 다른 나라와 비교

#### 4. NHPI 사례로부터 도출된 교훈

NHPI 사례로부터의 교훈을 세 가지 측면, 즉 ①사회 지표 프로젝트의 성공률을 높일 수 있는 제도적 선제 조건, ②정책 목적 사회 지표 구축을 위한 통계적 기반, ③사회 지표 프로젝트의 실효성을 높일 수 있는 제도적 사후 조건으로 나누어 살펴보고자 한다. 그러나 NHPI 프로젝트는 호주의 보건 영역에 국한된 것이어서 관련된 교훈은 아직 초기 단계의 성격을 가지고 있으며 향후 지속적인 개선이 필요할 것이다.

##### 1) 정책 관련 사회 지표의 제도적 · 정치적 전제 조건

**교훈 1** - 정책 적용은 지표 구축의 모든 단계에서 고려되어야 한다.

지표 구축의 모든 단계에서 정책 입안자들과 기타 관계자들에게 사망률과 질병률의 증감 요인, 주요 건강관리와 기타 보건 서비스 간의 자원 조정 등과 같은 유용한 통계 정보를 제공할 수 있도록 고려되어야 한다. NHPC는 프로젝트 착수 후 1년 동안 관련 전문가들과 협의하여 정책적 정보들을 지표에 반영할 수 있도록 하였다.

**교훈 2** - 지표는 보건 결과, 정부 개입 요인 등 모든 요인을 포함하여야 한다.

보건 분야의 결과는 사회 경제적 또는 환경적 요인이나 정부 간섭 요인 등 다양한 요인들에 의해 영향을 받는다. 따라서 국가 보건 정보 시스템은 결과에 대한 측정뿐 아니라 결과에 영향을 미치는 모든 주변 요인도 함께 측정되어야 한다.

**교훈 3** - 정책 기획자와 평가자는 지표 프로젝트의 착수 시점부터 참여하여야 한다.

NHPI 프로젝트는 호주 보건 정책 담당자를 비롯하여 서비스 제공 프로그램의 기획 및 평가, 보급을 담당하는 고위 공직자 등 호주 전역의 보건 시스템을 책임지는 정책 입안자들로 구성되었다. 그리고 이들은 프로젝트 착수 시점부터 참여하여 상호 협의 과정을 통해 NHPI를 도출하고, 중요한 정책적 요구 사항들이 지표에 반영될 수 있도록 하였다.

## 2) 정책 관련 사회 지표의 통계적 · 과학적 고려 사항

**교훈 4** - 지표는 실현 가능한 정책 활동과 연결되어야 한다.

지표는 결과에 대한 측정뿐 아니라 실현 가능한 정책 활동과 연관되어야 하며, 정책 관련자들에게 유용한 정보를 제공하여야 한다. 이와 관련하여 지표는 정책이나 정책 실행에서 변화가 있을 때 시계열적으로 자료를 보여 줄 수 있어야 한다. 특히 정책 기획자 및 평가자에게 유의미한 산출물/투입물, 결과/산출물, 결과/투입물 비율 등과 같은 핵심 성과 비율이 NHPI에 포함되어야 한다.

**교훈 5** - 지표는 정책 실행과 관련하여 지역 간 격차 및 발전 상황을 나타낼 수 있어야 한다.

지표는 보건 담당자가 지역 간 격차나 국가 간 비교 등을 통하여 관할 지역의 보건 정책을 개선시켜 나갈 수 있도록 구축되어야 한다. 그러나 현재 NHPI 중 국제 비교가 가능한 지표는 극소수에 불과하며, 이나마 결과 중심 지표에 국한된다.

**교훈 6** - 지표는 효율적인 국가 정보 시스템을 통하여 도출되어야 한다.

호주는 탁월한 국가 보건 정보 시스템을 갖추고 있으며, 이 정보 시스템을 기반으로 NHPI 개발이 이뤄질 수 있었다. 특히 호주의 보건 분야는 다른 사회 분야에 비해 호주통계국(ABS)이나 보건복지연구소(AIHW) 등에 정보가 많이 축적되어 있어 지표 개발에 많은 도움을 줄 수 있었다.

## 3) 정책 관련 사회 지표의 제도적 · 정치적 사후 조건

**교훈 7** - 관련 정책 기관들이 지표에 대하여 주인 의식을 가져야 한다.

현실적으로 정책 수행 기관들이 관련 지표를 간과하거나 부정할 경우 지표는 무의미해질 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 정책 입안자들이 지표에 대한 주인 의식을 갖고 지표를 활용하여야 하며, 또한 관련 데이터에 대한 국가 시스템이 잘 구축되어 있어야 한다.

**교훈 8** - 지표에는 지역 간 격차 및 발전에 대한 설득력 있는 설명이 수반되어야 한다.

정책을 위한 사회 지표는 지역 간 격차나 발전 상황에 대한 차이점에 대하여 적절한 조건과 설득력 있는 설명을 필요로 한다. 예를 들어 두 개의 지역자치구에서 보건 분야의 정책 결

과에 대한 차이를 드러내는 거의 모든 지표에 적절한 조건이 제시되지 않거나, 지표의 해석에 대한 조건을 주석으로만 달아놓을 경우 이러한 지표는 설득력이 떨어질 수밖에 없다. 따라서 지표가 보다 설득력을 가지기 위해서는 통계학자들이 공동으로 참여하여 데이터 오류나 혼동을 줄 수 있는 요인까지를 고려하고 분석한 결과가 제공되어야 한다.

**교훈 9** - 지표가 제공된 이후에도 정책과의 연관성은 계속 유지되어야 한다.

일부 통계학자들은 일단 지표 작성이 완료되면 책무도 완료된다고 믿는다. 이는 정책 목적의 사회 지표가 일단 만들어져 제공되지만 하면 자연스럽게 정책 활동으로 연결되리라는 믿음에 기인한다. 그러나 실제 이러한 연계 결과는 아무도 확신할 수 없다. 따라서 위원회에서는 최근 NHPI 보고서 완료 후 그 결과에 대한 정책 보고서나 요약 보고서 등을 작성하여 지속적으로 관계를 유지할 수 있도록 노력하고 있다.

## 5. 보건 외 부문으로의 확대 적용 시 검토 사항

보건 분야에서의 지표 개발을 위한 제도적·통계적 요구 사항들은 사회의 다른 부문에서도 보편적으로 적용이 가능해야 할 것이다. 그러나 NHPI 사례를 다른 분야에 똑같이 적용시키는 데는 다음과 같은 어려움이 있을 수 있다.

- ① 사회 각 분야의 개념적 틀은 그 개발 과정과 수용 정도에 차이가 있다. 즉, 호주의 경우 교육이나 고용과 같은 차원에서는 개념적 틀이 비교적 잘 발달되어 있으나, 레크리에이션이나 여가와 같은 부문에서는 아직 초보적인 수준이거나 개발 중에 있다.
- ② 호주의 보건 부문 정보 시스템은 매우 우수한 편이나 여타 부문의 경우 시스템이 아예 존재하지 않거나 초기 단계에 있을 수 있다. 즉, 호주는 보건, 지역사회 서비스, 주택 분야에서만 국가적 차원의 정보 관리 구축을 해왔으므로 지역사회 서비스와 주택 분야의 정보 시스템은 잘 발달되어 있으나, 교통과 통신 분야에서는 정보가 국가 시스템으로 통합되지 않고 있다.
- ③ 보건의 경우 관찰 가능한 보건 결과와 연결시킬 수 있는 모델이 잘 구축되어 있으나 타 부문의 경우 이와 같은 모델이 구축되기 어렵다. 즉, 보건 부문에서는 대규모의 임상적, 전염병 연구단체 등이 뒷받침되어 이러한 모델을 개발할 수 있으나 타 부문의 경우에는 지원 기관들의 부족으로 모델의 개발이 어려울 수 있다.

- ④ 호주는 주별로 보건 서비스와 제도 마련에 있어 다소 차이는 있으나 지역 간 비교가 가능하다. 그러나 보건 외 여타 부문의 경우 제도상 상당한 차이가 있으므로 상호 비교가 어려운 경우가 많다.

## 6. 결론

본 연구에서는 호주의 보건성과지표(NHPI) 개발 사례를 통해 지표 구축 시 고려해야 할 사항에 대하여 살펴보았다. 지표는 개발 초반부터 정책 기획자들과 평가자들이 함께 참여하여 제반의 요소들을 고려하여야 하며, 또한 정책 기관들이 지표에 확신을 가질 수 있도록 제도적 기반이 구축되어야 한다. 그리고 국가 정보 시스템을 기반으로 한 지표는 지역 간 격차와 발전 상황을 잘 명시하여야 하며, 지표가 제공된 이후에도 정책과 연관성을 유지할 수 있어야 할 것이다. 하지만 아직 초기 단계인 NHPI는 보건 분야 외에도 국가 간 비교할 수 있는 지표를 지속적으로 개발해 나가야 할 것이다.

## 2절

# 아일랜드의 정책을 위한 통계지표<sup>1)</sup>

[통계와 정책 간 합의 도출]

## 1. 서론

지난 몇 년 동안 국가 및 국제 차원의 통계 지표에 대한 수요가 급증하여, 주요 통계 지표를 선정하는 등 국가 지표 프로젝트를 수행하는 움직임이 활발하게 전개되었으나, 그 과정에서 국가 통계기관과의 협력이나 조인 없이 통계 지표를 선정하는 경우가 꽤 많이 목격되었다.

본 논문에서는 「아일랜드 발전 측정」 보고서(중앙통계청, '03년)의 발간을 가능하게 했던 아일랜드의 제도적·정치적 환경을 살펴보고, 국가 차원의 통계 지표의 필요성을 둘러싼 여러 논점 사항들에 대하여 소개하고자 한다. 아울러 증거 기반 의사 결정 문화의 확산을 위하여, 통계 지표의 활용에 대한 중앙통계청의 미래 역할에 대해서도 조명할 것이다.

## 2. 통계 관련 제도적 환경

아일랜드에서는 산업통상부(Ministry for Industry and Commerce) 내 통계 조직에서 공식 통계를 생산하여 왔으나, 1949년 의회에서 보다 독립적이고 전문적인 통계기관의 필요성에 대한 논쟁이 있는 직후, 아일랜드 수상 직속의 독립기관 형태로 중앙통계청을 설립하였다. 1994년부터 발효된 '93통계법(The Statistics Act, 1993)에 의해 중앙통계청은 공공기관

1) 본 연구물은 제1차 자료집의 'Statistical Indicators for Broad Policy Purposes in Ireland: Developing the Consensus between Statistics and Politics' [II, National Case Studies 의 5번, p104~p114] 을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Donal Garvey 아일랜드 중앙통계청(Central Statistical Office, Ireland) 청장이다.

들이 작성하는 공식 통계에 대한 조정 권한 및 행정 자료의 통계로서의 가치를 평가하는 권한을 가지게 되었다. 또한 '93통계법은 공공기관들이 데이터를 수집하거나 보유하는 방식 등을 신설, 변경하고자 할 때 반드시 중앙통계청의 청장과 협의할 것을 명시하고 있으며, 청장에게 발간물의 내용, 통계 보급 시기 등 통계 작성 방법 및 통계 기준 설정에 대한 단독 결정권을 부여하고 있다. 그리고 1980년 중반부터 운영되어 왔던 국가통계위원회에 대한 공식적인 법률적 근거도 명시하고 있다.

### 1) 국가통계위원회(National Statistics Board)

국가통계위원회는 다양한 사회 분야의 영향력 있는 위원들로 구성된 소규모의 자문기구이다. 당연직 위원은 3명으로 중앙통계청장과 수상실(국무총리실) 및 재정부의 차관급 이상 관료로 구성된다. 민간 위원 중 3명은 공식 통계 생산자와 수요자를 대표하는 기관들<sup>2)</sup>이 임명하고, 나머지 두 명은 아일랜드 수상이 임명하는데, 이 중 한 명은 저명한 경제학 교수로 이 위원회의 의장을 역임하게 된다.

국가통계위원회를 구성하는 일부 위원들이 사회협력체(Social Partnership)와 국가경제사회이사회(National Economic and Social Council)에 활발히 참여하고 있다는 사실은 최근 부각되고 있는 정책 및 이와 관련한 통계에 대한 요구 사항들에 대하여 중앙통계청장이 국가통계위원회를 통하여 신속히 인지할 수 있다는 점에서 매우 바람직하다고 할 수 있다.

중앙통계청에서 통계 지표 확산 관련 안을 국가통계위원회에 제시하였을 때, 국가통계위원회는 증거 기반 정책 입안을 지원하기 위한 통계적 요구 사항에 중점을 둔 새로운 전략을 개발하고 있었다. 또 일부 위원들은 기존 사회협력체의 합의문에 따라 발전을 벤치마킹하려는 국가경제사회이사회 프로젝트에 참여하고 있었으며, 후속 합의에 대한 협상안을 준비하고 있었다. 이러한 상황에서 국가통계위원회와 국가경제사회이사회, 사회협력체 간의 상호연계로 정보의 소통 및 선별이 더욱 신속해졌으며, 주요 정책 문서의 통계적 요구 사항과 통계적으로 가능한 것 사이의 합의를 쉽게 이끌어낼 수 있었다.

2) 현재까지는 아일랜드 정부의 무역협회, 아일랜드 기업 및 고용인 협회, 농업 관련 기관들이 지명권을 가졌다.

## 2) 사회협력체(Social Partnership)

아일랜드는 1980년대 들어 1990년대 초에 이르기까지 심각한 국가 경제 위기에 봉착하였다. 1981년부터 12년 동안 순 고용 창출은 거의 이루어지지 않았으며, 실업률은 1981년 10%에서 1986년 17%로 꺾증 뛰었다. 이러한 국가 위기를 극복하기 위해, 주요 이해단체들이 더 큰 사회적 합의에 근거할 때 그들의 목표를 더 잘 달성할 수 있는지에 대하여 재평가하게 되었는데, 그 가운데 국가경제사회이사회의 논의 내용 및 「발전 전략 1986-1990」 보고서가 매우 큰 파장을 불러일으키며 1987년 아일랜드의 사회협력체 모델을 탄생시키게 된다. 1987년 이래 여섯 차례 사회협력체의 합의가 이루어졌는데, 이 합의서에는 민·관 부문에서의 임금 인상, 경제·사회 정책에서의 전략적 이슈들에 대한 협상 접근법에 관한 내용이 들어 있다. 초기 합의문은 경제와 노동시장의 위급한 상황으로 말미암아 주로 실업 완화 부문에 초점이 맞추어진 반면, 후기 합의문은 여성 문제, 분배 문제, 사회 소외계층 문제 등에 초점이 맞추어져 있다.

초기 합의문에는 통계에 관한 언급이 거의 없었으나, 사회협력체의 합의 대상 영역이 확대되면서 관계자들은 사회 발전의 현황을 파악할 수 있는 방법의 필요성을 인지하기 시작하였다. 가장 최근 합의문인 「발전의 지속화, 2003」에서는 중앙통계청과 관련한 사항을 수차례 언급하고 있는데, 그 중 하나가 국가 발전 지표 체계를 중앙통계청이 개발해야 한다는 것이다. 이에 대한 긴급성과 사회적 관심으로 중앙통계청은 2003년 12월 「아일랜드 발전 측정」 보고서를 발간하게 된다.

## 3. 중앙통계청의 접근법

「아일랜드 발전 측정」 보고서에 실리게 될 지표들을 선정하는 방법은 매우 다양할 수 있으나, 무엇보다도 중요한 것은 동 보고서가 널리 수용될 수 있으며, 독립적이고 전문적인 작업의 결과로 받아들여져야 한다는 점이다. 지표 선정에 있어 세부적인 논의를 거치게 될 경우 긍정적인 면을 보여 주는 지표들만 선호하는 경향으로 선정 과정이 지연될 소지가 있다는 점을 고려하고, 이용자들에게 국내외에서 시작된 논의들을 알려 주어 지표 선정과 관련한 이해를 높일 필요가 있다고 생각하여 다음과 같은 접근법을 사용하였다.

1) 먼저 두 권의 보고서로 발간하되, 제1권에서는 지표들의 수치를 소개하고 제2권에서는

지표 선정과 관련한 개념적 틀, 관련 분야의 연구 동향이나 국내외 사례들을 소개한다.

- 2) 개념적 틀에 의거하여 중앙통계청이 독자적으로 지표들을 선정한다.
- 3) 선정된 지표들에 대하여 '아일랜드의 핵심 국가 발전 지표 잠정(안)'이라 지칭한 후, 향후 발간물 제작에 참고할 수 있도록 이용자들의 피드백을 받는다.
- 4) 국가통계위원회에게 선정된 지표들에 근거하여 사회의 발전상을 지속적으로 보고한다.

지표 선정을 위한 개념적 틀을 설명하고 있는 제2권에서는, 이들 지표 체계의 목적이 아일랜드의 경제·사회·환경적 상황에 대한 개괄적 분석을 제공하여 사회협력체 및 사회 내에서 광범위한 토론의 장을 마련하는 데 있다고 기술하고 있다. 그리고 정책 관심 영역에 관한 정보와 4개의 국내 지표 체계 개발 사례 및 5개의 국제 지표 체계 개발 사례에 대하여 소개하고 있다.

중앙통계청은 국내외 유사 사례, 국가통계위원회의 사전 작업 결과, 현 아일랜드의 상황 및 이용자 그룹을 고려하여 경제, 혁신과 기술, 고용과 실업, 사회적 유대, 교육, 보건, 인구, 주택, 범죄, 환경의 10개 영역으로 크게 구분한 다음, 각 영역을 주제별로 세분하였다. 즉 10개의 영역을 48개의 주제로 다시 세분하였으며, 각 주제별로 중앙통계청 내의 전문가가 유럽 위원회가 제시한 기준을 참고하여 지표를 선정하였다. 최종적으로 중앙통계청이 제시하는 지표 체계는 10개의 영역, 48개의 주제, 108개의 지표로 구성되어 있다.

#### 유럽위원회(European Commission)의 지표 품질 평가 기준

- |                        |                  |
|------------------------|------------------|
| ① 읽고 이해하기 쉬워야 한다.      | ② 정책과 관련 있어야 한다. |
| ③ 상호 일관성이 있어야 한다.      | ④ 시의성을 가져야 한다.   |
| ⑤ 국가 간 비교 가능해야 한다.     | ⑥ 신뢰성을 가져야 한다.   |
| ⑦ 응답 부담이 너무 크지 않아야 한다. |                  |

앞서 언급한 것처럼, 국가통계위원회는 정책 수립 및 사회적 성과 점검 시 통계의 역할을 더욱 장려하기 위한 전략을 고려하고 있었으며, 2003~2005년 사회협력체 합의문인 「발전의 지속화」는 중앙통계청이 국가 발전 지표 체계를 개발하여 증거 기반 정책 입안 문화 확산에 기여할 것을 요청하였다. 이와 관련하여 중앙통계청은 사회 전 영역에서 통계의 활용을 극대화할 수 있는 보급 전략을 고안하기로 하고 수상실(국무총리실)과 협의하여 추진하였는데, 그

과정에 아일랜드의 각종 이해단체에서 영향력이 큰 다양한 사람들이 참여하였다.

중앙통계청에서는 보고서 발간과 함께 언론 보도도 준비하였는데, 그 내용은 다른 EU 국가와 비교한 아일랜드의 성과 및 현재의 웰빙 상태, 아일랜드가 현재 잘 하고 있는 7개의 분야와 향후 발전이 가능한 9개 분야에 대한 설명을 담고 있다. 보고서 발간에 대한 언론의 반응은 매우 긍정적이었으며 향후 발전 방향에 대하여 많은 기사들이 보도되었다. 보고서가 발간된 후 받은 피드백 중 세 가지 주요한 피드백은 아래와 같다.

- 증거 기반 정책 결정을 위해서는 이와 같은 보고서가 필요하며, 매년 발간될 필요가 있다.
- 이와 같은 보고서가 아일랜드 내 지역 단위로 발간이 가능한가?
- 비교 가능한 국가 간 데이터에 쉽게 접근할 수 있어서 매우 유용하였다.

이러한 피드백을 근거로 중앙통계청은 연간 보고서를 발간하기로 결정하였다.

#### 4. 결론

아일랜드 사례에서 주목할 점은 중앙통계청이 그 자체로서 전문적 명성을 강화해 온 가운데, 영향력 있는 국가통계위원회의 적극적인 지원으로 정책 입안자와의 연계를 구축할 수 있었다는 점이다. 물론 증거 기반 정책 입안, 사회적 발전 상황, 통계적 모니터링과 관련하여 국가마다 제도적 환경이 다르고 세부 단계에서의 이슈와 도전 과제가 다를 수 있다. 그러나 사회의 주요 발전상을 정의하고 측정하는 데 상당한 노력을 투입하여야 하며, 독립적이고 중립적으로 측정하여 그 객관성에 의문의 여지가 없어야 한다는 것은 공통 과제이다. 이러한 선상에서 국가 통계기관들은 지표 체계 개발과 공표에 적극적으로 관여하여야 한다. 사회의 주요 성과 중 상당 부문이 서비스 전달(service delivery)의 효율성과 관련되므로, 요구되는 많은 지표가 행정 자료로부터 개발되어야 할 것이다. 이와 관련하여 제기되는 심각한 몇 가지 문제는 다음과 같다.

- 보고 통계(administrative statistics)의 품질과 보급을 향상시키기 위하여 UN의 공식 통계에 관한 기본 원칙이 어떻게 활용될 수 있는가?
- 통계 지표가 서비스 전달의 효율성을 측정하는 실적 측정 도구로 활용될 경우 발생할 수 있는 특별한 어려움과 민감성을 어떻게 극복할 수 있는가?

5-2

지표와 정책과의 연계  
아일랜드의 정책을 위한 통계지표

- 지표 선정과 측정, 정보 관리와 관련하여 정치적 입김이 영향을 미칠 위험성이 있는가?
- 서비스 질이 부차적인 목표인 특정 서비스 전달 분야에서 통계 지표의 존재 자체가 의도하지 않은 부정적인 반응을 야기할 우려는 없는가?

이러한 문제들은 국가 통계기관들에게 어려운 문제임에 틀림없으며, 국가 통계기관의 신뢰성을 떨어뜨리는 위험 요소를 최소화하기 위하여 제도적 입지와 독립성이 강화되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 전 세계 대부분의 국가에서 일반 대중은 통계기관을 명백한 사회의 성과와 서비스 전달에 대한 정보를 공표하는 정직한 중개인(honest broker)으로 받아들이고 있으므로, 사회에 정보를 제공한다는 관점에서 통계 전문가들의 적극적인 참여가 요청된다.



## 3절 이탈리아의 의사 결정을 위한 측정<sup>1)</sup>

[지역 개발 정책에서 지표의 활용]

### 1. 서론

재화, 자본, 노동력의 자유로운 이동이 점점 확산되고 있는 글로벌 환경 속에서, 한 국가 내에서의 지역 간 사회·경제적 불균형은 오히려 심화되고 있어 특정 지역의 경쟁력을 강화시키는 정책에 대한 요구가 더욱 커지고 있다. 지역 간 격차를 완화시키기 위하여 유럽에서는 사회·경제 분야별로 정부가 개입하거나 보조금을 지원하던 전략에서 벗어나 공간 기반 통합 정책(integrated place-based policies)을 지향하는 새로운 개발 전략이 대두되고 있다. 이러한 지역 개발을 위한 새로운 전략의 이행은 의사 결정 방법에 있어서도 중대한 변화를 가져왔다. 1990년대 이후, 여러 국가들이 정책 권한의 상당 부분을 지자체로 이양시키고 있으며, 하향식(top-down) 의사 결정 방식 대신 지자체, 중앙 부처, 민간기관 등이 함께 네트워크를 구축하여 서로 협력하여 정책이나 프로젝트를 기획하고 있다.

지역사회의 요구에 부합하는 공공재를 고안·제공하고, 이를 위한 네트워크를 구축하는 것은 지식 집약형 과정이다. 뿐만 아니라 정책을 실행하는 데 필요한 대부분의 지식이 여러 기관에 산발적으로 분산되어 있어, 특정 지역을 위한 정책안을 수립하기 위해서는 행정 부서 간의 긴밀한 수직·수평적 조정 작업과 민·관의 상호 협력이 절실히 필요하다. 따라서 산발적으로 흩어져 있는 정보를 한 곳에 모아 공동의 지식으로 변환시켜 주는 제도적 장치가 의사

1) 본 연구물은 제1차 자료집의 'Measuring for Decision Making: Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies' [II. National Case Studies 의 2번, p50~p74]을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Fabrizio Barca 이탈리아 재정경제부 개발정책국(Department for Development Policies, Ministry of Economy and Finance, Italy) 국장이다.

결정 과정에서 가장 중요한 기초가 된다.

본 연구에서는 2000~2006년 이탈리아 남부 지역 개발을 위한 지역사회 지원체제 (Community Support Framework 2000-2006 for the Italian South, CSF) 사례를 통하여 지표의 두 가지 활용법(軟 방식, 硬 방식)과 지표 선정 과정에서의 기술적·제도적 기초를 검토하고, 이에 따른 정책적 시사점에 대하여 살펴본다.

## 2. 이탈리아 지역 정책과 지표 활용

이탈리아에서 지역 개발 정책은 4개의 정부 기관(EU, 중앙 정부, 지역 단위, 카운티)과 관련되어 있다. 이는 이들 기관 사이의 상호작용 정도가 의사 결정의 효율성을 결정함과 동시에, 상위 레벨의 정부기관이 하위 레벨의 정부기관과 기술적, 정치적 협의 과정을 거쳐 새로운 거버넌스 툴을 도입하고 있으며, 이를 구체화하고 실행하는 과정에서 협력 네트워크를 통하여 지속적으로 모니터링하는 것이 필요하다는 것을 의미한다.

일례로 EU는 통계적 툴, 품질 기준 및 가이드라인 등과 같은 측정 도구를 제공하여 회원국이 동일한 언어로 지역 차원의 당면한 현상을 평가하고 적합한 정책을 고안토록 하고 있으며, 이탈리아 정부는 심각한 생산성 격차를 보여 온 이탈리아 남부 지역을 위한 새로운 개발 전략을 실행하는 데 이 측정 도구를 변형하여 활용하였다. 그리고 CSF 내에서 포괄적 정보 시스템 개발을 위한 제도들을 마련하였으며, 일련의 지표들을 사용하여 지역별 현상을 파악하고 정책의 질을 평가하였다.

지역의 지표들을 선정하고 구축하는 데 있어 기본 원칙은 정책 입안에 도움을 줄 수 있어야 한다는 것인데, 이와 관련해서는 해결해야 할 두 가지 문제점이 있다. 첫째, 불완전한 정보 프레임 워크에서는 정책 목표를 정량적이면서도 사후 확인 가능한(verifiable) 측정법으로 전환하기가 어려운데, 이는 그렇게 하기 위해 필요한 지식의 일부가 정책을 실행하는 과정에서 생산되기 때문이다. 둘째, 정책 목표를 성취하는 데 영향을 주는 여러 요인들로 인하여 정책 목표와 실행안 사이의 인과관계가 성립되기 어렵다는 점이다.

위 두 가지 문제점 및 그 해결 방식은 지표의 사용법과 관련되어 있다. CSF는 두 가지의 매우 다른 접근 방식을 사용하였는데, 그 각각을 軟 방식과 硬 방식으로 지칭하고자 한다. 軟 방식은 정책 실행안의 효과를 전반적으로 평가할 목적으로 지표들을 사용하는 것을 말하며,

硬 방식은 제도 구축 관점에서 정책이 지향하는 바를 포착하기 위하여 지표들을 보상과 제재와 연결시켜 활용하는 것을 말한다.

### 1) 軟 방식: 최종 목표에 대한 측정

CSF 2000~2006의 우선과제<sup>2)</sup> 내에는 상황 지표(context indicators)로 불리는 많은 변수들이 있는데, 이들은 웰빙, 서비스의 질, 노동시장 상황 등을 측정하는 것들로, 정책 목표 분야의 장단점을 묘사하고 정책의 영향력을 평가하도록 규정되어 있다. 즉, 이들 지표는 특정 정책 영역에서 지역 정책의 최종 목표를 측정하기 위하여 CSF가 전략적으로 선정한 것들이다. 그런데 이러한 상황 지표들을 선정할 때 위에서 언급했던 두 가지 문제점에 직면하게 되므로, 이 지표들은 정책 실행을 목표로 그 효과를 광범위하게 평가하는 軟 방식으로 활용되도록 고안되었다. 즉, 의사 결정 지원을 위한 상황 지표의 활용은 지역별 강점과 약점을 파악하고, 지역 정책 목표의 모호성을 감소시키며, 의사 결정에 참여한 모든 이해관계자들의 책임성을 증가시키는 데 목적을 두고 있다.

그러므로 상황 지표를 선정할 때, 웰빙이나 개발의 측면에서 지역의 강점과 약점을 명료하게 측정할 수 있고, 지역별 시계열 확보가 가능하며, 신뢰성과 시의성을 갖춘 지표들이 선정될 수 있도록 노력하였다. 지표 선정은 이탈리아 재정경제부의 개발정책국(Department for Development Policies, DPS)이 주축이 되어, 정책 이행의 책임을 지는 중앙 부처 및 지자체, 기타 민·관 기관들의 협조로 수행하였다. 이러한 과정을 통해 각 정부기관들은 각 지역의 잠재성과 약점을 더 잘 이해하고 CSF의 전반적인 전략에 대해 합의할 수 있었으며, DPS는 다양한 지역 전략들이 어떻게 이행되어야 하는지에 대한 지식을 개선시킬 수 있었다.

2000년 8월 유럽위원회의 CSF 승인 이후, 이용 가능한 통계 정보의 개선 및 세분화된 정보에 대한 요구에 따라 CSF 내 지역 통계 정보 생산을 위한 재정 지원을 목적으로 이탈리아 통계청과 협약을 맺었으며, 과학위원회를 통해 지역 차원에서 정보 품질과 이용 가능성의 개선 정도를 지속적으로 모니터링하고 있다. 또한, 정보의 격차를 파악하고 과거에 다루지 않았거나 통계상 적절히 설명되지 못했던 분야에 적합한 지표를 규정하기 위하여 다양한 기관이 참여하는 실무단(working group)들을 구축하였으며, 더 나은 정보를 얻기 위해 특별조사를 수행하였다.

<sup>2)</sup> CSF의 6가지 우선과제는 천연자원, 문화자원, 인적자원, 지역 개발, 도시 개발, 물질 및 정보 네트워크이다.

지금까지 96개 지표가 선정되어 측정되고 있으며, 이 중 89개 지표가 공간적(spatial)·시간적(temporal) 가치를 지니고 있다. <표 1>은 CSF가 선정한 상황 지표의 일부를 보여 주고 있다.

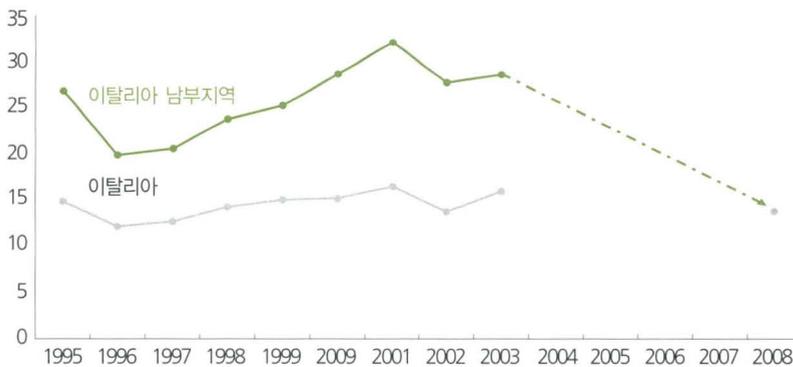
<표 1. 일부 상황 지표 (기준: 이탈리아 전체=100)>

구분	지표	최근 연도	중북부지역	남부지역	전체
<b>우선과제 1 “천연자원”</b>					
물	물 공급의 불규칙성	2003	61.1	180.4	100.0
	수영 금지 해안의 km	2002	84.5	105.3	100.0
전기	전력 서비스의 장기 두전 회수	2002	77.4	136.5	100.0
환경오염과 폐기물	도시의 쓰레기 재활용 비율	2001	134.9	27.0	100.0
<b>우선과제 2 “문화자원”</b>					
문화자원	1인당 평균 극장 및 콘서트 지출비	2003	127.7	50.4	100.0
	100명당 극장 및 콘서트 티켓 판매량	2003	124.6	55.8	100.0
<b>우선과제 3 “인적자원”</b>					
노동	청년실업률(15~24세)	2003	14.4	49.1	27.1
	경제 활동 참가율의 성별 차이	2003	21.0	35.0	26.1
교육	고등학교 1학년 때 중퇴율	2002	13.6	16.8	15.1
연구	연구개발비(GDP에서의 비율)	2001	121.0	36.0	100.0
<b>우선과제 4 “지역개발”</b>					
지역 개발	산업의 부가가치	2002	102.4	88.1	100.0
	관광산업에서 부가가치	2002	101.2	95.8	100.0
	창업률(년도 신규 기업 - (년도에 폐업한 기업 수 + (t-1)년도에 누적된 기업 수)	2003	91.4	119.5	100.0
<b>우선과제 5 “도시개발”</b>					
도시 개발	식료품 가게 접근의 비용이성	2003	96.3	107.6	100.0
	인구 만명당 대기오염 감시기기 수	2002	127.8	50.4	100.0
	출퇴근 시 대중교통 이용률	2003	100.7	98.5	100.0
<b>우선과제 6 “물질 및 정보 네트워크”</b>					
수송	지역 인구 대비 항공 여객 인구 비율	2002	122.3	60.3	100.0
	교통 수단에 따른 대기 오염	2002	103.9	93.1	100.0
정보 네트워크	SAIA*와 연결된 지자체 인구 비율	2001	122.4	60.4	100.0
	인터넷 가입 가구 비율	2003	106.9	87.7	100.0

\* SAIA : System of exchange of Administrative Information

상황 지표가 어떻게 사용되는지 물 공급의 예를 들어 살펴보자. CSF의 6대 우선과제 중 하나인 천연자원 과제와 관련한 목표 중 하나는 적정 물 공급 보장이다. 이 목표의 달성 여부는 연안 지역의 인구밀도, 관개용수의 사용 유무, 정화 시스템 개선 등 여러 측면과 관련되어 있으므로 관련 전략을 고안하고 재정 지원 범위를 결정할 때 이러한 측면들을 모두 고려하였다. 적정 물 공급 보장이라는 최종 목표의 성과를 측정할 수 있는 다양한 지표들이 있었으나, CSF에서는 물 공급에 있어서 불규칙성을 인지한 가구 수의 비율을 상황 지표로 선정하였다. <그림 1>은 이탈리아 남부지역에서의 물 공급 상황이 이탈리아 전역에 비하여 심각한 수준이며, 특히 1998년에서 2001년 사이의 기간 동안 더욱 더 악화되었음을 보여 준다. <그림 1>의 점선은 남부지역의 물 공급 상황을 2008년까지 2000년도 당시 이탈리아 전역 수준이 될 수 있도록 끌어올리는 것을 목표로 정하였음을 나타낸다. 1996년부터 2001년까지의 남부지역의 부정적인 상황은 물 공급 시스템을 이탈리아 전역 및 유럽 수준으로 끌어올리려는 노력을 강화시켰으며, 이 분야의 공공 투자를 증가시켰다. 또, 물 공급 부문의 전략을 수립하는 데 있어 적정 물 공급 보장이라는 최종 목표에 영향을 줄 수 있는 여러 측면들과, 올바른 물 공급 시스템 관리를 위하여 반드시 필요한 중간 단계에 대한 책임성을 규명하였다. 이러한 개혁 과정에서 일부 제도적 단계를 아주 명확하게 규정하여, 추후 硬 방식의 지표 사용이 가능토록 하였다.

<그림 1. 물 공급이 불규칙적이라고 인지하는 가구 비율 - 이탈리아 전역 vs 이탈리아 남부 지역>



## 2) 硬 방식: 중간 목표에 대한 측정

이탈리아의 지역 정책과 같이 제도 구축이 정책의 효과성 제고를 위한 선제 조건이 되는 경우는 제도 구축 자체가 정책의 명백한 목적이 되며, 이 경우는 지표들을 硬 방식으로 사용하여 보상과 제재를 연결시킬 수가 있다. 수많은 인센티브 체제 하의 지역 정책들 속에서 硬 지표 방식이 실제로 활용되었는데, 여기서는 이탈리아 남부지역 정책의 일환인 6 퍼센트 성과금(6 per cent performance reserve)을 중심으로 살펴보도록 한다.

이는 성과 지표(제도 개선 관련 10개 지표와 프로그램의 질 관련 2개 지표로 구성)로 일정 기간 동안의 실적을 평가하고, 이에 따라 자원을 배분하는 경쟁 체제이다. 이러한 정책이 안정화되기 위해서는 정보의 불완전성과 관련된 일반적 문제가 먼저 해결되어야 한다. 지역 정책을 이행함에 있어 필요한 적합한 제도는 엄격한 평가단, 책임 있는 통제 체제 등과 같이 일반적으로는 매우 분명히 기술될 수 있으나, 그 효과나 효율성은 주어진 상황을 고려할 때만 충분히 기술될 수 있다. 즉, 어떤 기준이 기술된다 하더라도 그것의 효과를 보장할 정도로 충분히 기술되지 않는 경우가 종종 있다. 목표가 너무 구체적으로 기술되고 이에 대응하는 일반 기준이 명시되지 못할 경우, 관련 기관들이 목표에 대한 형식적인 만족을 지향하게 될 우려가 있으며 목표와 기준 간 상호 연결 관계가 성립되지 않고 끝나버릴 수 있다. 두 번째로 책임성의 문제를 해결하여야 한다. 목표 달성과 관련하여 재정적 보상을 주기 위해서는 조건부 인센티브 혜택을 받는 행정기관이 그 목표 달성에 필요한 실행안에 대하여 전적으로 책임을 져야 한다는 것이다. 세 번째 문제는 신뢰성과 재협상에 대한 우려이다. 이를 위해서는 강력하고 광범위한 여론 합의가 이루어져야 하며 인센티브 계획에 재협상 발생 비용이 포함되어야 한다. 이러한 문제들에 대해서는 다음과 같이 대처하였다.

일련의 일반적 목표가 정의되고 나면 제도적 목표를 기술하는 지표들이 선정되어야 하는데, 이와 관련하여 지역 정보에 쉽게 접근하고, 실제로 효과적인 제도를 만들 수 있는 지식을 가진 지방정부와의 집약적 기술 제휴가 필요하다. 이러한 협력 관계는 목표 설립 전후에 모두 필요하다. 참여 기관들은 회의와 토론 등을 통하여 그들의 선호도와 사적 지식들을 차츰 선보이게 된다. 즉 정보의 불완전성을 타파하는 해결법은 이와 같은 지식 노출 메커니즘을 법제화하여 일반적 목표를 구체화시켜 가는 것이다. 이러한 과정을 거치고도 여전히 목표가 상대적으로 막연할 경우에는 의미 있고 합의된 해석안을 유도하는 쪽으로 지식 노출 메커니즘이 작용한다. 이러한 과정은 분명 성공적이었으나, 적정한 기준을 세우는 것은 그리 쉬운 작업이

아니며, 항상 만족스러운 것만은 아니다.

목표 달성에 대한 책임은 보상과 제재의 대상이 되는 기관이 지도록 하여야 한다는 두 번째 문제와 관련해서는 여러 기관들과 협력하여 책임성의 본질을 규정하는 방식으로 대처하였다. 일부 책임성에 대한 규정이 불명확한 경우에는 다른 기관들이 협력하여 메커니즘의 비효율성을 보완할 수 있는 인센티브와 같은 특별한 조치를 도입하기도 하였으나, 여전히 제재를 당한 기관과 책임성을 갖는 기관이 서로 상이한 경우도 남아 있었다.

기존에 동의한 규칙을 무시하고, 목표를 달성하지 않았음에도 불구하고 상을 받기 위하여 지역 정책 입안자들이 서로 담합하거나 공모할 소지가 있다. 재협상을 지양해야 하는 세 번째 문제와 관련해서는 협력 관계 및 중간 모니터링의 역할을 강화함으로써 대처하였다. 우선 자원 경쟁 메커니즘에서, 특정 지역들에서 특정 지표가 달성되지 못한 경우에는 그들의 실적에 따라 그 자원이 재배분된다는 원칙을 포함시켰는데, 이 원칙으로 동료 간 제어 기능이 강화되었다. 그리고 기술평가단(technical group)을 두어 정책 결과를 점검하고 최종적으로 결과를 평가할 때 문제에 대한 해결책을 제시하고, 정기적으로 지역 정부와의 회의를 통하여 전반적 발전 과정을 토론하도록 하였는데, 그 과정이 항상 투명하고 관련 정보가 대중에게 공개되었기 때문에 최종 평가 결과가 무리 없이 받아들여졌다.

2001년 4월 특정 지표에 의한 재정 자원 배분 법칙에 기초하여, 2003년 3월 20억 유로 이상의 성과금이 행정기관들에게 차등 지급되었다. 관계된 기관들은 모든 목표가 달성된 경우 원래 예산의 6%에 상응하는 성과금을 지급받을 수 있다. 그렇지 않은 경우에는 달성한 목표 정도에 따라 성과금의 일부를 지급받게 된다. 평균적으로 60% 이상이 성취되어 기관들의 목표 달성도는 매우 만족스러웠으나, 기관 간 편차가 매우 컸다. Basilicata 지역은 당초 성과금(원래 예산의 6%)의 135%에 해당하는 성과금을 받을 수 있었으며, Campania, Sicily, Puglia 지역은 79~98%의 성과금을, Sardinia와 Calabria 지역은 약 40%의 성과금을 받게 되었다.

하지만 이런 보상 및 제재 제도는 대체로 긍정적인 효과가 있음에도 불구하고 문제점도 있다. 우선 중간 목표를 측정하는 지표로 행정기관의 성과를 평가하게 되면, 실제 상당한 결과를 얻었음에도 불구하고 중간 목표를 이행하지 않아 그 성과가 인지되지 않거나, 반대로 실질적인 발전이나 개선이 없음에도 불구하고 중간 목표를 이행했기 때문에 보상이 주어지는 경우가 발생할 수 있다. 그러므로 정책 입안의 질적 개선을 위해서는 제도적 발전이 실제로 효

과적이었는지에 대하여 정책 수행이 완료된 직후 이들 지표들을 軟 방식으로 전환하여 활용해야 한다.

### 3. 결론

본 연구는 의사 결정을 지원하는 특정 지역 지표 개발 및 활용과 관련한 이탈리아의 사례(EU의 지역사회 지원 프레임워크 내에서 개발되고, 1998년 이후 실행된 새로운 지역 개발 전략을 지원하기 위해 사용된 지표들과 관련하여 선정 과정의 기술적·정치적 기초 및 정책적 시사점)를 살펴보았다.

지표 사용에 있어 두 가지 방식(軟 방식과 硬 방식)을 소개하였는데, 이는 정보의 불완전성, 정책 실행안과 목표 간 인과관계의 모호성 문제와 관련이 있다. 이들 문제가 분명하면서 그 해결책이 없는 경우에는 상황 지표를 軟 방식으로 사용하였으며, 이 문제들을 효과적으로 다룰 수 있을 경우에는 제도 구축과 관련한 정책의 중간 목표를 점검하기 위해 보상과 제재를 연계시켜 지표를 硬 방식으로 사용하였다. 본 연구에서는 두 가지 방식 모두 성공적으로 사용한 사례를 소개하였으나, 硬 방식이 보다 더 효과적인 것으로 나타났다. 또한 정보 노출 메커니즘으로도 완전히 해결할 수 없었던 지표의 硬 사용 관련 위험요인도 살펴보았다.

정책 평가가 중요해진 시대에, 책임성의 관점에서 지표의 활용은 중요하다. 지표의 활용은 대중들에게 정책 목표를 알리고, 정책 입안자들의 선호와 결과를 알게 하여 정책 수립 과정을 더욱 향상시키는 데 효율적인 역할을 할 것이다.



## 지역사회 평가 프로젝트 지표들의 목표 달성<sup>1)</sup>

[미국 산타크루즈 카운티 사례 연구]

### 1. 서론

미국 응용조사연구소(Applied Survey Research, ASR)<sup>2)</sup>는 캘리포니아를 비롯한 일부 지역사회에 대한 지역사회 평가 프로젝트(Community Assessment Projects, CAP)를 수행하고 있다. CAP는 주로 6개 분야(경제, 교육, 보건, 공공안전, 사회 환경, 자연환경)를 중심으로 지역민의 삶의 질을 평가하는 프로젝트이다. 이 프로젝트는 일반 지역민들을 대상으로 조사하였으며, 특히 노숙자·노인·아동 및 농장 근로자들과 같은 특정 인구 집단에 중점을 두어 수행하였다.

본 연구는 산타크루즈 카운티<sup>3)</sup>에서 수행된 CAP를 중심으로, CAP가 어떻게 카운티의 삶의 질을 나타내고 있으며, 또한 실질적인 삶의 질 개선을 위해 어떠한 역할을 하였는지 살펴본다.

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'Achieving Outcomes From Indicators: Community Assessment Projects in the United States, A Focus on Santa Cruz County' [IX. Measuring Societal Progress for Local Communities 의 3번, p517~p528]을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Susan Brutschy 미국 응용조사연구소(Applied Survey Research, ASR) 소장, Deanna Zachary 미국 응용조사연구소(ASR) 프로젝트 매니저이다.

2) 캘리포니아에 위치한 비영리 사회 연구 기관으로 캘리포니아, 알래스카, 애리조나, 조지아, 네바다, 워싱턴 주에서 다수의 지역사회 평가 프로젝트(Community Assessment Projects, CAP)를 수행하고 있다.

3) 산타크루즈 카운티: 캘리포니아의 58개 카운티 중 하나로 실리콘 벨리에 인접하여 미국에서 생활하기에 가장 비싼 지역 중 하나로 인구 26만여 명(백인(64%)과 히스패닉(30%)으로 구성)이 거주하고 있다. 이 지역은 역사적으로 어업과 제재업으로 유명하며 현재는 농업, 관광, 서핑으로 널리 알려져 있다.

## 2. 산타크루즈 CAP의 목적 및 수행 방법

1994년 산타크루즈 카운티 연합회(United Way of Santa Cruz County, UWSCC)<sup>4)</sup>는 ASR과 공동으로 산타크루즈 카운티 CAP에 착수하였다. ASR은 산타크루즈 CAP의 개발을 위해 플로리다 주(州) 잭슨빌 모델(Jacksonville model)과 뉴멕시코 주(州)의 앨버커키 모델(Albuquerque model)을 주로 활용하였으며, 특히 조사 방법으로 워싱턴 주(州) 스노호미시 카운티 프로젝트(Snohomish County Counts project)에서의 대면 조사 방법을 도입하였다.

산타크루즈 CAP는 ①카운티의 삶의 질 평가, ②CAP 6개 분야에 대한 지역민 교육, ③사회·정치적 변화 촉진, ④사회·정치적 변화에 대한 영향력 평가 등을 기본 목적으로 한다.

### 1) 목표 선정

산타크루즈 CAP 모델은 비영리 기관들이나 정부, 민간 업체 등 1,000명 이상 지역민의 공동 참여를 통해 지역사회가 향후 5년간 나아가야 할 구체적 목표와 행동 방안을 설정하도록 하였다. 본 목표에는 아동 대상 의료 서비스의 확대, 교육 수준 향상, 고용률 제고, 주택보급률 향상, 아동 비만 감소 등을 포함시켰으며, 특히 1994년 이래로 사회적으로 문제가 되고 있었던 10대 약물 남용과 아동 건강관리 등에 관한 문제점을 개선하고자 하였다.

본 모델의 목표 달성을 위해 UWSCC와 비영리 기관들, 정부기관들, 사업체들이 동참하여 지역사회를 변화시키도록 각 기관이 개별적인 CAP 목표들을 설정하고 이를 달성하도록 노력하고 있으며, 또한 ASR은 매년 시상식을 개최하여 그동안 지역의 목표 달성을 위해 기여해 온 구성원들을 격려하고 있다.

### 2) CAP의 자료 및 활용

ASR은 지표 개발을 위해 1차 자료 결과와 2차 자료를 활용하고 있다. 1차 자료는 지역 주민을 대상으로 한 표본조사 결과로 주로 대면 조사를 하였으며, 전화 조사를 보조적으로 활용하였다. 2차 자료로는 인구 총조사를 비롯한 주·연방 등의 정보를 이용하고 특히 캘리포니

4) 산타크루즈 카운티 내의 공공·민간 보건의료기관, 교육기관, 시민단체 등 25개 이상 기관의 연합체로 구성되어 있다.

아 보건 인터뷰 조사(California Health Interview Survey) 및 캘리포니아 아동 보건 조사(California Healthy Kids Survey)의 데이터를 활용하였다.

산타크루즈 카운티의 CAP는 1차 자료와 2차 자료를 기초로 6개 분야(경제, 교육, 보건, 공공안전, 자연환경, 사회 환경), 125개 지표로 이뤄진다. 각 분야별 세부 내용은 <표1>과 같다.

125개 지표 중 일부를 핵심 지표로 선정하였으며, 핵심 지표는 지표 자체의 중요성보다는 해당 분야에 대한 전반적 상태를 가장 잘 설명해 주는 지표라 할 수 있다. 따라서 핵심 지표들이 발전적인 방향으로 나타난다면 사회 전체가 개선되는 경향을 보인다고 말할 수 있다. 예를 들어 2006년도 산타크루즈 CAP에 포함된 핵심 지표로는 고용 성장, 가구 수입 등이 있다.<sup>5)</sup>

산타크루즈 카운티 CAP는 지난 10년간 125개 지표에 대해 각 지표별 데이터를 일람표 등 여러 형태의 자료로 발간하였으며, 지역민들이 직접 그 결과를 볼 수 있도록 각 가정에도 요약본을 만들어 송부하였다. CAP는 지역 신문 및 방송 등에 자주 기사화되며 공직자들은 CAP에서 매년 개최하는 기자회견에 참석하여 그 내용을 제공받는다. CAP 이해관계자 조사(CAP Stakeholders Survey)에 따르면 몇몇 법률가들은 CAP의 데이터를 바탕으로 법률을 제안하거나 연설, 토론 등을 할 때 활용하는 것으로 나타나고 있다.

<표1. 산타크루즈 카운티 CAP의 6개 분야>

구분	세부 내용
경제	농업 생산, 실업률, 빈곤 수준, 주택 구입 능력 등
교육	학교 등록률, 교육비 지출, 시험 점수, 중퇴율, 대학 진학률 등
보건	의료 서비스 접근성, 보험 적용 범위, 출생률, 산전 진료, 정신건강 장애 비율, 비만, 주요 사망 원인 등
공공안전	범죄율, 아동·노인 학대, 가정 폭력 등
자연환경	개방된 공간, 공원 활용, 농지, 농약 사용, 수질, 해변 근접성, 물 사용, 교통 혼잡, 교통수단 등
사회 환경	투표권 행사, 인종차별주의, 각종 차별, 증오 범죄 등

5) 이 외에도 주택 구입 능력, 시험 성적, 아동 보육시설 등록률, 의료 서비스 접근성, 범죄율, 가정폭력, 투표권 행사, 인종차별주의, 각종 차별, 증오범죄, 청소년 활동, 개방된 공간, 해변 습지, 물 사용 등이 포함된다.

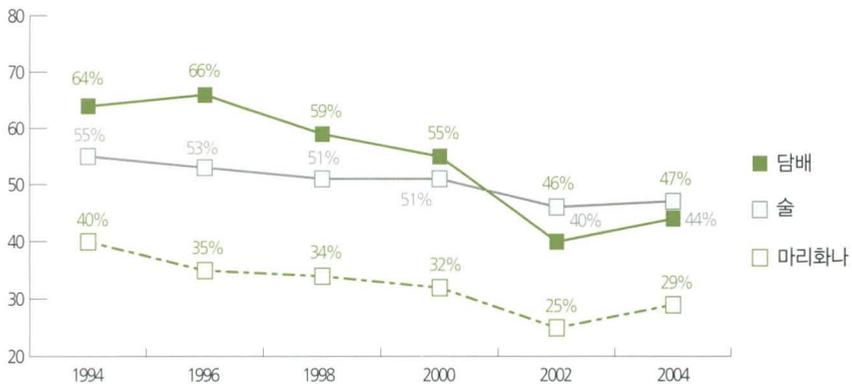
### 3. 산타크루즈 카운티 CAP의 결과

산타크루즈 카운티 CAP는 초기 CAP 결과와 비교하여 청소년의 약물 사용과 아동들의 건강관리 분야에서 큰 성과를 보여 주었으며, 또한 비영리 기관이나 공공·민간 부문 등 여러 기관들이 사회 문제를 파악하고 직접 문제를 해결하는 데 크게 활용되었다.

#### 1) 청소년 약물 남용의 감소

산타크루즈 카운티 CAP 조사가 처음 실시된 1995년 조사에서, 조사 시점 이전 30일 동안 자기보고 형식으로 청소년의 마리화나 및 음주 비율을 조사한 결과, 캘리포니아 주(州)의 평균치와 비교하여 그 수준이 상당히 높게 나타났다. 같은 해 UWSCC에서는 CAP 데이터를 활용하여 110개 기관 및 개인과 함께 청소년 약물 남용에 대한 해결책으로 7개 전략<sup>6)</sup>을 개발하였다. 적극적인 청소년 지원 활동의 결과 청소년의 약물 남용 추세는 1998년부터 감소세에 접어들었다. <그림 1>은 산타크루즈 카운티 내의 11학년(고등학교 2학년)의 음주, 마리화나 사용, 흡연 등이 큰 폭으로 감소하고 있음을 보여 주고 있다.

<그림 1. 조사 시점 이전 30일 동안 산타크루즈 카운티 내 11학년 학생들의 약물 이용 비율>



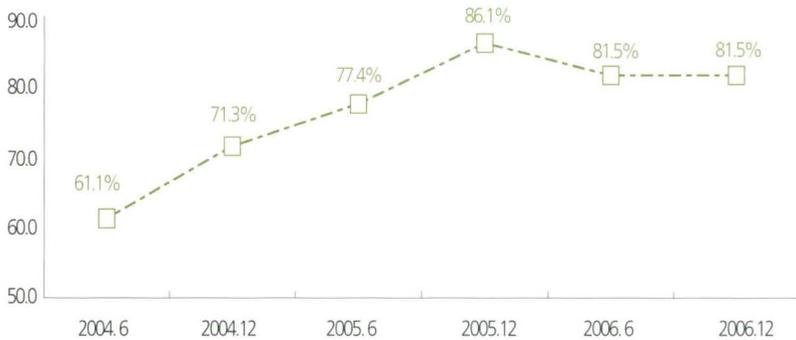
6) 일곱 가지 전략으로 관련법의 제정, 공공교육 프로그램, 배심원 보고(a grand jury report), 리더십 훈련, 위탁 치료 및 가정방문 프로그램, 청소년센터 및 치료 서비스, 청소년 음주에 관한 공공정책 패널을 개발하여 추진하였다.

## 2) 아동 대상 의료 서비스의 확대

1990년대 후반에 나타난 CAP의 결과는 카운티 아동들에 대한 의료 서비스의 방식을 전환하는 계기가 되었다. CAP의 초창기 보고서에서는 아동들에 대한 의료 서비스에 문제가 있는 것으로 나타났으며 특히 저소득층 및 이민자 가족의 아동들이 그러하였다. 이에 따라 아동 보건에 대한 개선 노력이 시작되었고, 그 결과 현재 카운티 내 기관들은 모든 아동들이 직·간접적으로 건강보험을 포함하여 보건의료 서비스를 받을 수 있도록 노력하고 있다. 1999년 저소득층 아동을 위한 보건 계획에 따라 1,023명이 건강보험에 가입했으며, 2006년에는 4,868명까지 확대되었다. 특히 5세 이하 유아에 대한 건강보험 제공에 노력하고 있다. <그림 2>는 2004년에서 2006년 사이에 5세 이하 유아들의 건강보험 가입 비율의 증가를 보여 주고 있다.

2004년에는 CAP의 건강보험 적용 범위 데이터를 근거로 불법 체류(undocumented) 이민 아동들을 위한 보험 프로그램 개발 계획이 수립되었다. 산타크루즈의 경우, 라틴계 농장 근로자들이 남부 지역 인구의 대다수를 차지하고 이 중 일부는 이주자로, 아동들 중에도 불법 이민자로 되어 있는 경우가 많아 지역사회에서는 이 아동들을 위하여 2004년 7월 새로운 건강보험제도를 개발하였다. 2005년 1,050명의 아동들이 이 건강보험에 등록하여 내과, 치과, 안과, 정신과 등의 의료 서비스를 받을 수 있게 됐다. 이 제도로 산타크루즈 카운티는 라틴계 이민자에 대한 보건의료의 불평등을 해소하고자 노력한 캘리포니아 주(州)의 첫 사례가 되었다.

<그림 2. 5세 이하 유아들의 건강보험 초기 가입 비율(6개월 간격)>



### 3) 청년층 폭음 경향 발견

앞서 설명된 바와 같이 1994년에서 2004년 사이에 청소년의 약물 남용 사례는 크게 감소하였으나 청년층의 폭음 경향이 새롭게 드러났다. 특히 18세에서 34세 사이 지역민의 폭음 비율이 캘리포니아 주(州)에서 여섯 번째로 높았다. 따라서 약물 남용 방지를 위해 협력했던 기관들이 이번에는 폭음 경향을 줄이고자 노력하였다. 이들은 3년간 캘리포니아 주 정부로부터 음주·마약 프로그램에 대한 보조금을 받아 폭음 방지를 위한 전략 수립과 이행에 활용하였다.

### 4) 아동 비만 해결을 위한 관심 유도

2002년 CAP 데이터는 카운티의 아동 및 성인의 비만 수준이 매우 높다는 것을 보여 주었다. 특히 캘리포니아 주(州) 전체와 비교해서도 5세 이상 20세 미만 연령대의 비만은 높게 나타났다. 이에 UWSCC와 기타 기관들의 150명 이상의 회원들이 협력하여 비만 아동을 대상으로 건강교육을 실시하고 신체 활동을 장려하는 등의 노력을 기울였다. 그 일환으로 캘리포니아 주 정부와 협력하여 건강한 식습관을 장려하는 법적 기반을 마련하였다. 한 예로서 푸드 스탬프(food stamps) 수령자들이 전자 수혜 카드(Electronic Benefit Cards)를 이용하여 양질의 지역 유기농 농산물을 염가에 구입할 수 있도록 법제화하였다. 특히 비만과 당뇨 비율이 높은 저소득 라틴계 지역민을 위해 몸에 좋은 음식을 차량으로 배달하는 등 특별 지원 서비스를 제공했다. 또 칼로리가 낮은 음식을 조리할 수 있도록 스페인어로 전통 요리책을 발간하는 등의 노력을 기울였다.

### 5) 노숙자에 대한 정보 제공

CAP 데이터에 따르면 산타크루즈 카운티의 노숙자 수가 예상보다 많았다. 정부 관계자 및 시민단체는 2000년 조사에서 노숙자에 대한 상세한 정보를 얻고자 노숙자 수와 기간, 노숙 사유, 가족 현황, 건강 상태 등에 대한 별도의 인구조사를 실시하였으며, 일반적인 CAP 조사에서 노숙자 관련 질문을 추가하여 조사하였다. ASR은 이 조사를 위해 특별히 노숙자의 특성에 대하여 잘 알고 있는 노숙자를 고용하여 교육한 후 이들이 자원봉사자들과 함께 직접 일대일 조사를 수행할 수 있도록 했다. 여기에는 노숙자의 분포 상황, 노동 여부, 건강 상태, 교육 정도, 가족 현황, 아동 노숙자 여부, 약물 사용, 가정폭력 여부 등이 포함되었다. 본 조사

결과는 노숙자들에게 새로운 거처를 제공하거나 지원금을 지급하는 등 카운티 정부 관계자나 사회복지 기관들이 보다 개선된 서비스를 제공하는 데 도움이 되었다. 노숙자 인구조사는 2005년과 2007년에도 실시되었으며, 미국 주택도시개발부에서는 이 조사 방법을 모범사례로 선정하였고, 그로 인해 ASR은 유사한 조사를 다른 카운티에서도 실시하였다.

#### 6) 새로운 연구의 필요성 제기

산타크루즈 카운티 CAP 조사 결과 농장 근로자, 가정폭력 피해 아동, 성폭행 피해자 및 장애인에 대한 새로운 연구의 필요성이 제기되었다. 그 실제 사례로 다음과 같은 연구들이 진행되었다.

- 농장 근로자는 카운티 내에서 상당한 인구 분포를 차지함에도 불구하고 카운티 정부 관계자나 비영리 기관은 이들에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 못하였다. 이 간극을 메우기 위해 2001년 농장 근로자에 대한 심도 있는 연구가 수행되었다.
- 가정폭력 피해 아동과 관련, 가정폭력이 아동 학대와 동시에 발생한다는 것을 유사 연구를 통해 발견했으나 실제 산타크루즈 카운티 내에서 이를 증명하는 상세한 데이터는 없었다. 그래서 CAP 관계자들은 지역 주민 조사에 이와 관련된 질문을 포함하여 관련 지표를 첨가하기로 결정하였다.
- 2005년 CAP 조사에서 범죄 관련 데이터들은 성폭행을 제외한 모든 폭력이 전반적으로 감소하고 있음을 보여 주었다. 이에 따라 성폭행에 대한 언론의 관심과 연구에 대한 필요성이 증가하여 2006년에는 이에 대한 연구가 시작되었다.

### 4. 타 지역에서의 CAP 활용

#### 1) 아동 이슈 관련 CAP 확산

ASR은 몇몇 캘리포니아 카운티에서 아동 이슈와 관련해 CAP를 수행하고 있다. 조사된 정보는 0세부터 18세에 이르는 아동 및 청소년을 중심으로 이들의 신체적·정신적 건강 상태나 안전, 경제적 안정성 등에 대한 아동보고서로 작성한다. 이 보고서는 산타클라라 카운티의 지역 주민 및 비영리 기구들과 함께 아동 의제(Children's Agenda) 프로그램을 발족하여 카운티 내 아동 관련 지표 개발과 행동 전략 등을 기획하는 데 활용되고 있다. 아동 관

런 지표로는 보건, 안전, 교육, 경제 지표 등이 있다.

## 2) 농장 근로자에 대한 정보 제공

ASR은 워싱턴 주의 농장 근로자들에 대한 연구에서도 CAP 모델을 활용하고 있다. 특히 본 연구에서는 몇몇 농장 근로자들과 후원자(promoters)를 교육하여 조사하는 방법을 사용하였다. 이 후원자들에게는 리더십, 교육, 각종 재원을 제공하고, 전통적으로 농장 근로자들에게서 조사하기 어려웠던 분야에 이들이 접근하여 조사를 수행할 수 있도록 한다. 이 방법은 후원자 모델(Promoters Model)이라 불리며, 지역사회 구성원들이 직접 지역사회의 건강을 증진시킬 수 있도록 구상된 모델이다. 본 연구의 조사 대상은 이주 노동자나 정착민, 멕시코에서 건너온 토착 인디언 등이며, 보건 상태, 의사 진료 방문 현황, 정신건강, 가정폭력, 보험 적용 범위, 농약 노출 정도, 주거 상태 등에 대해 조사하였다. 또한 노동자의 주거 개선 및 신규 건축에 대한 항목에는 정책 입안자들이 직접 이용할 수 있는 정보를 제공하는 질문들이 포함되어 있다. 본 연구 결과 워싱턴 주는 농장 노동자들의 주택에 대한 자금 지원을 두 배로 늘렸다.

## 5. 결론

산타크루즈 카운티에서 수행한 CAP는 미국 내 최우수 지역사회 평가 프로젝트 중 하나로, 카운티 내 노숙자, 고령 인구, 아동, 농장 노동자와 같은 특정 인구 집단 연구에 활용되었으며, 또한 타 지역의 모범사례가 되었다. 본문에서 언급한 바와 같이 산타크루즈 카운티 CAP는 카운티 내의 가정과 아동들의 삶의 질 개선에 기여해 왔다. CAP의 성공 요인으로는 목표 설정 및 CAP 수행 과정, 개선 방안 마련 등 전 과정에 비영리 기관들이나 정부, 민간 업체 등 다수의 지역민들이 공동으로 참여하여 카운티 전역에 확산되었다는 점을 들 수 있다.

7) 보건 지표로는 영아 사망률, 저체중 출산, 산모의 산전 건강 상태, 모유 수유, 신체적 건강 상태, 청소년 성 보건 등이 있으며, 아동 안전 지표로는 아동 학대, 위탁 양육, 상해 입원, 마약/술/흡연, 사망률 등이 있다. 교육 지표로는 유치원 입학 준비, 아동 보육 서비스, 읽기 능력, 고등학교 중퇴율 등을 포함하며, 경제 지표는 아동 빈곤율, 무료 급식 참가 여부, 주택 구입 가능성 등이 있다.

# 5 절

## 정책 수립을 위한 국제 공공재로서의 지식<sup>1)</sup>

### 1. 서론

본 논문은 2001년 멕시코의 보건의료 시스템 개혁 사례를 통하여 과학적 지식이 어떻게 국가의 공공 정책 수립·집행·평가에 있어서 좋은 지침이 되는지를 살펴본다. 우선 전 지구적으로 보건 분야가 직면한 주요 도전 과제를 검토한 후, 멕시코 보건의료 시스템의 개혁 사례 및 이를 통해 얻을 수 있는 다섯 가지 교훈을 살펴보고, 끝으로 공공재로서의 지식을 창출하기 위한 국제적 노력으로 설립된 보건계량평가연구소(Institute for Health Metrics and Evaluation)의 사례를 소개한다.

### 2. 보건 분야의 국제적 도전 과제와 새로운 국제적 합의

보건과 관련하여 국제 사회의 변화는 전례 없이 절박하며 심각하게 진행되고 있다. 급격한 인구·사회·경제의 변화로 인해 각종 질병, 장애, 사망 등의 유형이 변화하고 있다. 현재 대부분의 국가들은 ①전염병, 영양실조, 생식 보건(reproductive health) 등 미해결 이슈, ②비전염병, 상해 등과 같은 분야에서 새롭게 등장하는 이슈, ③AIDS나 각종 인플루엔자와 같은

1) 본 연구물은 제2차 자료집의 'Global Public Goods for Local Decision Making: Empowerment through Evidence' [II. Measuring Progress and Political Processes to Foster Progress 의 2번, p51~p58] 을 요약·번역한 것으로, 원 저자는 Julio Frenk 미국 보건계량 및 평가 연구소(Institute for Health Metrics and Evaluation, U.S.A) 이사장, Octavio Gomez-Dantes 멕시코 카르소 보건연구소(Carso Health Institute, Mexico) 분석 및 평가부장이다.

유행성 질병, 비만 등과 같이 전 지구화 또는 생활 패턴의 변화로 발생하는 문제까지 보건과 관련해서 삼중고를 겪고 있다.

문제는 현재 대부분의 보건의료 시스템이 이러한 복잡한 환경 변화에 적절히 따라가지 못하고 있다는 점이다. 그 결과 우리는 받아들이기 쉽지 않은 다음과 같은 네 가지의 모순된 상황들을 경험하고 있다. 첫째, 과학은 전례 없이 크게 발전하고, 각종 예방법과 치료제가 개발되어 왔음에도 여전히 많은 사람들이 수십 년 전과 똑같은 질병으로 사망하고 있다는 것이다. 둘째, 많은 국가에서 도시의 의사는 일이 없어 남아도는 반면 비도시 지역에서는 의사가 모자라는 형편이다. 셋째, 국제적 원조 차원에서 선진국에서 개도국으로 막대한 재원이 투자되고 있음에도, 정작 의료 인력과 같은 지적자본은 반대 방향으로 이동하여 개도국의 의료 인력이 선진국으로 이주하고 있다. 즉, 보건 분야의 원조는 매우 비효율적으로 운영되고 있다는 것이다. 넷째, 보건의료는 빈곤 퇴치의 중요한 부분이지만 정작 의료 보험에 가입하지 않은 수많은 가정에서는 의료 서비스나 약을 구하기 위해 많은 비용을 지출함으로써 빈곤을 재생산하고 있다는 것이다.

이러한 상황은 매우 모순적이어서 결단력 있는 조치가 있어야만 해결될 수 있는데, 이러한 조치는 국제 지침 등에 따라 이루어져야 한다. 다행히도 지난 몇 년간 국제 사회는 보건 문제 해결을 위한 새로운 합의를 이뤄오고 있다. 첫 번째 합의는 보건 문제가 경제 성장의 결과일 뿐만 아니라 경제 성장을 가져오는 중요한 결정 요소라는 것이다. WHO, OECD, 세계은행 등과 같은 국제기구들은 이를 증명하기 위해 노력해 왔고 그 노력 덕에 보건에 있어 형평성을 이루는 데 장애가 되는 것들을 극복할 수 있었다. 여전히 부족하지만 국제단체들은 의료 문제 해결에 필요한 인적·재정적 자원을 늘려 왔다. 두 번째 합의는 과학적 지식이 보건 분야의 발전을 가져오는 원동력이라는 것이다. 우리는 이러한 연구들이 그 자체로 가치를 지니며 문화의 필수적인 부분이라는 데 동의한다. 동시에 과학적 지식은 다음과 같은 세 가지 방식으로 보건 현안 개선을 위해 기능한다. 즉, ①과학적 지식은 새롭고 발전된 기술을 개발하는 데 활용되어 신약, 백신 또는 기타 진단에 필요한 방식을 개선하고, ②과학적 지식은 개개인에게 내재화되어 일상생활에서 건강과 관련한 행동을 변화시키고, ③과학적 지식은 여러 기관들이 보건의료 서비스를 제공하고 공공 정책을 수립하는 데 있어 과학적 수단으로 작용한다는 것이다.

### 3. 멕시코의 보건 개혁과 과학 지식

멕시코에서 시행된 최근의 의료 개혁은 위에서 제시된 메커니즘 중 세 번째에 해당한다. 특히 WHO나 OECD, 세계은행과 같은 국제기구와 협력하여 질병 부담을 측정하고, 비용-효율성을 분석하고, 국민보건계정(National Health Account)을 작성하며 관련 조사를 표준화하는 등의 작업을 수행하였다. 이러한 지식 기반의 공공재 활용으로 멕시코의 특수성이 반영된 데이터 작성 및 역량 강화를 위한 장기적 투자가 가능해져, 결과적으로 멕시코 보건 분야 전반에 대한 구조적 개혁을 단행하는 데 촉매제 역할을 하였다. 본 논문에서는 개혁 그 자체에 대해 자세히 다루지 않으나, 개혁 과정에서 가장 유용한 지식을 활용하여 계획을 수립하고 집행해 온 것에 주목하여 이것이 증거 기반의 보건 개혁 정책을 수립하는 데 중요한 교훈이 될 수 있음을 설명하고자 한다.

멕시코의 경우, 의료 개혁 방안을 찾기 위해 구체적인 분석과 대중들의 현실 인식이 선행되었다. 국민보건계정을 검토한 결과, 멕시코 보건 지출 중 절반 이상이 자비 부담이었다. 이는 곧 인구의 절반이 의료보험의 혜택을 받고 있지 못하다는 것을 증명하였다. 이러한 결과는 일반적으로 멕시코 보건 시스템이 공적자금으로 운영된다는 일반적 믿음에 반하는 것이라 충격적이었다. 또한 이는 의료 정책이 빈곤을 해결하는 효과적인 방법임에도 불구하고 의료 서비스 자체가 빈곤을 야기하는 원인이 된다는 모순된 상황을 말해 준다. 따라서 멕시코 정부는 의료 서비스 제공에 영향을 미치는 재정적 요인과 가구의 빈곤 수준을 측정하는 것까지, 그 관심의 폭을 넓혔다.

멕시코가 보건의료 시스템을 개혁하는 데 있어 WHO의 보건 시스템 성과 평가 방법이 일조했다. 이 방법은 2000년 세계 보건 보고서에 소개되었으며, 보건 제도의 재정 투입에 있어 공평성에 그 초점을 두었다. WHO의 보건 시스템 성과 평가법에 의한 국가별 비교 분석 결과, 멕시코의 보건 제도는 의료 서비스에서 높은 자비 부담률로 인하여 재정 공평성 측면에 있어서 낮은 성과를 기록하였는데, 멕시코 정부는 이에 대해 방어적 조치를 취하기보다는 국가 차원의 세부 분석에 박차를 가하여 이러한 자비 부담 현실이 빈곤층과 비보험자에게 집중되어 있다는 사실을 발견하게 되었다. 이 분석은 국민소득 및 지출 조사에 근거하여 이루어졌으며, 그 과정에서 멕시코 보건복지부, WHO, 멕시코 보건재단 등이 함께 관여하였다.

이처럼 공공재를 활용한 국내의 분석에 힘입어, 멕시코에서는 보건 분야에 대한 사회보호 시스템을 구축하는 법률적 개혁이 추진되었는데, 이 제도는 7년간 공적자금의 재조정과 증대

를 통하여 건강보험 혜택 범위를 확대하는 것이다. 여기에는 그동안 자영업, 비경제활동 인구 등으로 분류되어 사회보장제도에 포함되지 않았던 빈곤층 5천만 명이 포함된다. 보건 시스템 전반에 걸쳐 인센티브를 재편성하려고 노력하였으며, 빈곤 가구는 Seguro Popular라고 불리는 새로운 의료 보험에 가입할 수 있게 됐다. 이러한 거시적 차원의 개혁과 더불어 미시적 차원의 개혁(새로운 장비 도입을 위한 장기 계획, 기술 평가, 의약품 공급과 처방전 관련 제도, 인력 개발 등)도 함께 이루어졌다.

#### 4. 멕시코 보건 개혁 사례의 다섯 가지 교훈

멕시코의 사례는 보건 분야 연구의 두 가지 핵심 가치인 과학적 장점(Scientific excellence)과 의사 결정에의 타당성(relevance to decision making)을 조화롭게 결합할 수 있음을 보여 주었다. 멕시코의 성공적인 보건 개혁 사례로부터 얻을 수 있는 다섯 가지의 교훈은 다음과 같다.

##### 1) 의제의 설정

멕시코 의료 개혁이 성공할 수 있었던 첫 번째 요인은 보건을 사회 발전과 보장(security)이라는 더 큰 사회적 의제와 결합한 것이다. 공공 보건 전문가는 정부 수장이나 입법가들의 관심 사항에 관하여 언급하여야 하며, 보건 시스템의 개선이 빈곤 개선, 생산성 향상 등의 사회의 전반적 질을 향상시키는 데 큰 역할을 한다는 것을 보여야 한다.

##### 2) 의제 실행을 위한 예산의 확보

멕시코에서는 보건을 사회 발전의 핵심 의제로 설정함으로써 정책에서 우선순위를 확보할 수 있었으며, 보건부 장관의 협상력에 힘을 실어 더 많은 예산 확보가 가능하게 하였다.

##### 3) 역량의 강화

보건 분야의 역량 강화를 위해서는 두 가지 부문에 대한 장기적 투자가 필요하다. 첫째는 인적자원과 같은 물리적 기반 조성이며, 다른 하나는 정책의 근거 마련을 위해 필요한 연구

분석을 수행할 수 있는 연구기관(institution)의 조성이다. 멕시코의 경우 현재의 개혁은 지난 20년간 국립보건연구소, 멕시코 보건재단 등의 노력의 산실로, 이들 기관은 적절한 연구와 정책 분석 등을 수행하고, 주요 정책 입안을 담당하는 연구진들을 배출하였으며, 독립적인 평가 등을 통하여 정보의 질을 높이는 데 기여하였다.

#### 4) 도달 가능성

개혁이 대중의 지지를 받기 위해서는 구체적 혜택이 무엇인지 정의하고 이를 대중에게 알려 줄 필요가 있다. 이를 위한 최선의 방법은 중점 관리해야 할 질병과 위험 요소에 우선순위를 정하여 집중하는 것인데, 이를 통하여 국민들은 재정과 관리에 대한 추상적 개념들이 어떻게 실생활에 구체적으로 영향을 미치게 되는지 알게 된다. 이는 전형적인 두 가지 접근법<sup>2)</sup> 간 틈을 메울 수 있는 방법으로 보건 시스템의 요구되는 개선사항들을 이끌어내기 위하여 명시적인 조정 우선순위(explicit intervention priorities)를 사용하는 전략으로 소위 대각선 접근법으로 불린다.

#### 5) 의사 결정을 위한 근거

멕시코의 사례는 '선진국이든 후진국이든 시민들의 보건 문제는 글로벌 공공재로 생성된 지식을 채택하여 적용할 수 있는 능력에 달려 있다'는 Deaton이나 Jamison과 같은 몇몇 학자들의 주장을 입증하고 있다. 세계화 과정을 통하여 지식은 글로벌 공공재로 변화되어 각 국가의 국내 문제를 해결하는 데 과학적 기반으로 작용하고, 반대로 국가별 특수한 경험은 글로벌 공공재에 피드백을 주게 된다.

### 5. 세계 보건계량평가연구소 : 새로운 국제 보건 지식 창출 노력

보건 분야에 있어 글로벌 공공재를 활용하여 지식을 공유하고자 하는 국제 사회의 노력에 따라 보건계량평가연구소(Institute for Health Metrics and Evaluation)가 설립되었다. 미

<sup>2)</sup> 특정 질병에 우선순위를 두는 수직적(vertical) 접근법과 보건 의료 시스템의 전반적인 구조 개선 및 기능 강화에 우선순위를 두는 수평적(horizontal) 접근이 있다.

국 워싱턴 대학교와 게이츠 재단(Gates Foundation)이 재정적으로 지원하는 이 연구소는 보건과 관련한 여러 국제적 발의들을 독립적인 입장에서 평가하고 새로운 방법과 툴을 개발하며, 다양한 통로를 통하여 그 결과물들을 보급하고 세계 보건에 관한 데이터베이스에 무료로 접근할 수 있는 방법을 제공할 것이다.

이 연구소가 성과에 대한 독립된 평가를 제공한다는 측면에서 제도적 아키텍처의 건설적인 측면을 나타낸다고 볼 수 있다. 이러한 발의(연구소의 설립)가 이 시기에 꼭 필요한 세 가지 주된 이유는 ①보건 분야의 늘어난 투자로부터 얻은 성과를 보여줌으로써 보건에 관한 관심을 유지시킬 수 있고, ②무엇이 실제로 효과가 있었는지, 국가 간 공유하여야 할 지식이 무엇인지 등을 파악하여 지식 베이스를 구축함으로써 효율성을 증가시킬 수 있으며, ③국가와 국제 수준에서 투명성과 책임성의 가치를 증대시킬 수 있기 때문이다.

## 6. 결론

본 논문은 글로벌 공공재로서의 지식을 활용한 멕시코의 보건 시스템 개혁 사례를 통하여 증거 기반 정책이 실제 실현 가능한 것임을 보여 주고자 하였다. 정부 기관 내에서, 또는 다국적 기구들에서 보건 프로그램을 계획, 집행, 평가할 때 과학적으로 도출된 증거가 반드시 지침이 되어야 한다. 이는 더 나은 보건 정책 입안으로 이어져 보다 형평성 있는 사회로 발전하게 된다.



---

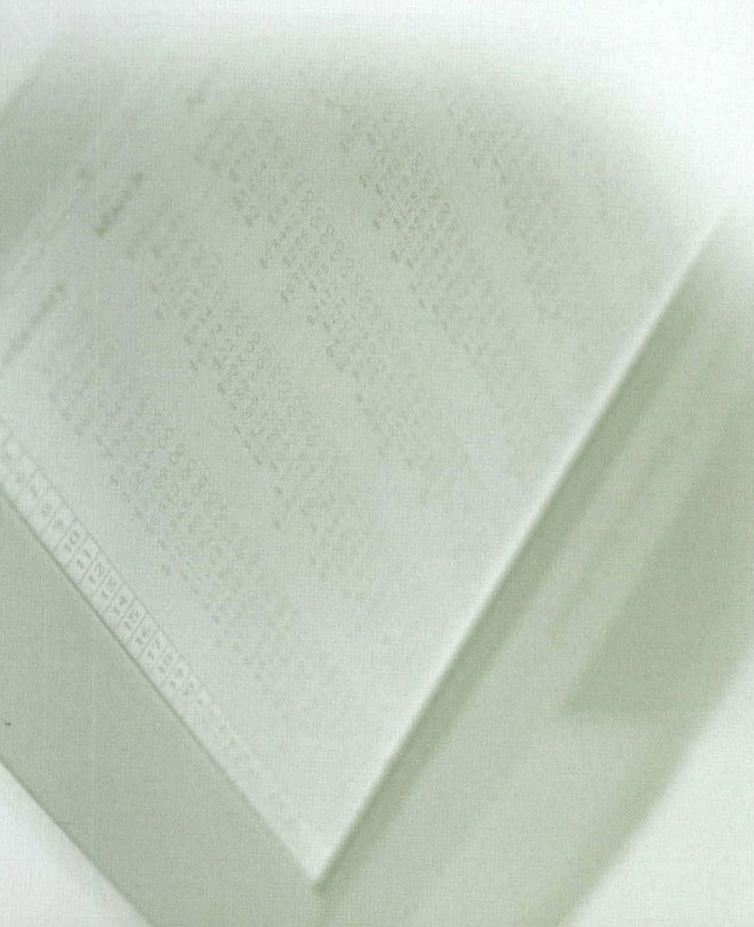
---

---

## CONTENTS

1. 글로벌 프로젝트 참여 기관
2. 역대 세계포럼 프로그램
3. 제2차 세계포럼 정보이용혁신전시회 참가 기관
4. 역대 세계포럼 기관별 참가자

# 부록



## 1. 글로벌 프로젝트 참여 기관

구 분	참여 기관
협력기관 (Partners)	글로벌 프로젝트 관리 및 특정 업무 등 주요 역할을 지속적으로 수행하는 국제기구 OECD, 세계은행, 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF), 미주개발은행(IDB), 아 프리카개발은행(AfDB), 유엔아시아태평양경제사회이사회(UN-ESCAP), 유엔서아시아경 제위원회(UN-ESCA), 세계감사원장협회(INTOSAI)
준협력기관 (Associates)	글로벌 프로젝트의 특별활동을 보조하고 이스탄불선언의 행동강령을 이행하는 기관 아랍통계훈련조사연구소(ATRS), 호주통계국(ABS), 캐나다학습이사회, 지역사회지표컨 소시엄(CIC), 이탈리아케슬러재단, 드브니재단, 국제정보디자인협회(IIID), 캐나다국제지 속개발연구소(IISD), 국제삶의질연구학회(ISQOLS), 이탈리아경제분석연구기관(SAE), 시 각분석센터(NCVA), 니산리더쉽프로그램(Nissan LPIE), 씨드미디어그룹, 시스마오리오 니즈, 몬트레이대학교, 유엔훈련조사연구소(Unitar)
스폰서 (Sponsors)	글로벌 프로젝트 및 특별 행사 등 필요한 재정을 지원하는 기관 휴렛재단, 경제및평화연구소(IEP), 애킨슨재단(CIW)
기술자문기관 (Technical Advisors)	글로벌 프로젝트 이사회에 공식 기술자문을 하는 기관 글로벌평화지표(GPI), 국제옥스팜, 씨드미디어그룹
통신기관 (Correspondents)	글로벌 프로젝트의 '네트워크들의 네트워크' 역할로 사회발전 측정을 지원 및 수행하 는 각국 기관 호주통계청, 부탄연구센터, 캐나다애킨슨재단(CIW), 헝가리중앙통계청, 아일랜드중앙통 계청, 이스라엘지속가능경제학회, 멕시코공공과학술자문기관, 스페인감사평가기관, 미 국응용조사연구(ASR), 미국오레곤주발전이사회, 미국현황조사기관
기타 기관 (Other Organisations)	글로벌 프로젝트의 공동 목표 달성을 위하여 협력하는 기타 기관 한국통계청(KNSO), 유럽위원회공동연구센터(JRC), 파리21(PARIS21), 리스본회의, 안데 스민주감사원, 이탈리아트렌토주정부, 이탈리아유니크레딧은행, 열대과학조사연구소 (ITSR), 캐나다국제지속가능개발연구소, 룩셈부르크통계청(STATEC), 미국스위벨사, 미 국메타웍닷컴사, 미시간대학교, 미국응용조사연구(ASR), 영재단(Young Foundation), RMIT대학교, 휴렛재단, 이탈리아경제개발부, 스웨덴통계청, 시에나대학교, 독일한스백 클러재단, 노스이스턴대학교, 영국옥스퍼드빈곤및인적개발부의, 이스트피에몬테대학교, 룩셈부르크피에르베르너연구소, 더럼대학교, 러시아연방통계청, 미국보스턴재단, 호주 글로벌재단, 유엔아프리카경제위원회(UNECA), 국제옥스팜

## 2. 역대 세계포럼 프로그램

### ○ 제1차 세계포럼 프로그램 일정

일시	구분	프로그램 내용	
1일차 11/10 (수)	14:00~17:00	전체회의 사회적 자본의 측정 : 사회적 자본 측정의 국가별 사례와 국제적 가능성	
	14:00~15:45	부문회의	양성 통계 : 정책 변화의 톨로서 양성 통계
			직업의 보상 : 직업적 보상을 위한 정부 정책과 직업 인센티브
			정책지표를 위한 해외직접투자통계의 활용
			건강관리 성과 : 건강관리에 대한 국제지표의 역할
16:00~17:45	OECD 회원국 및 비회원국 농업정책의 평가를 위한 지표 지역정책을 위한 지방지표		
18:30~19:00	개회식		
2일차 11/11 (목)	09:00~10:15	전체회의	미국 사례 : 지표체계를 통한 공개 정보 제공
	10:45~12:00		이탈리아 사례 : 국가 및 지역 성과 평가
	12:00~13:00	비전연설	
	14:15~16:00	부문회의	경제지표의 개선
			시민사회의 역할
			지표의 수량화 및 옹호 : 대중의 지표 활용에 일조
			지표와 벤치마킹
	16:30~18:15	부문회의	환경 측정
정부 책임성 제고			
정보사회 : 측정 쟁점과 정책입안에 미치는 영향			
20:30~23:00	기조연설	지역지표와 기금 할당	
3일차 11/12 (금)	09:00~10:15	전체회의	호주 핵심지표 : 사회발전을 측정하기 위한 핵심지표 구상으로 얻는 교훈
	10:45~12:00		아일랜드 지표 개발
	12:00~13:00	비전연설	
	14:15~16:00	부문회의	사회를 위한 통계
			새로운 정보 및 통계 : 언론의 역할
			정치와 통계
경쟁력 제고를 위한 지식의 활용			
16:30~18:15	부문회의	공공서비스의 효과성 측정	
		비즈니스 측정	
		중앙은행의 역할	
20:30~23:00	기조연설	미래를 향한 계획	
4일차 11/13 (토)	09:00~10:30	전체회의	국가별 비교
	11:00~12:15		정부 내 정책 유기성 : 국무총리실의 역할
	12:15~13:00	폐회식	

○ 제2차 세계포럼 프로그램 일정

일시	구분	프로그램 내용	
1일차 6/27 (수)	09:00~10:30	발전에 관한 사람들의 인식 : 국가통계에 의해 생산된 핵심통계지표에 관해 사람들이 무엇을 알고 있는가에 관한 최초의 국제 공동연구조사의 결과를 논의	
		기업가 정신 : 기업가 정신 측정에 관한 OECD 프로젝트의 결과를 국가별 사례와 함께 토론	
		성인 기술과 고용 기회 : 성인들의 역량과 노동시장 정책 분석과의 관계에 대한 OECD의 연구조사 계획을 발표	
		지속가능개발 : 지속가능개발 지표에 관한 OECD/Eurostat/UNECE 의 연구 결과에 대해 토론	
		연금 : 글로벌 연금지표에 관해 국제적 관점에서 논의	
	11:00~12:00	개회식 및 기조연설	
	12:15~13:30	전체회의	발전 측정 : 정책입안과 민주주의를 구분하는 발전 측정에 대해 논의
	14:30~16:00	부문회의	기술의 이동 : 국가 발전에 영향을 미치는 숙련된 이민 노동력에 대한 측정 및 대응 방안 고찰
			행복 측정과 정책 입안 : 행복 측정의 가능성과 행복 측정이 정책입안에 미치는 영향 고찰에 대하여 토론
			세계아동에 대한 미래의 지표 : 세계 아동 상황과 아동의 미래를 위한 행동들 탐구
미래에의 항해 : 다음 세대를 위한 신기술의 발전 측정 및 촉진과 관련된 변화 고찰			
16:30~18:30	전체회의	통계청의 역할 : 21세기 각국 통계청과 통계전문가의 역할에 대해 논의	
		일반 시민에의 권능 부여 : 대중이 지표와 정보를 통하여 정책입안자들의 책임성 제고에 영향을 미칠 수 있는 방법을 탐구	
2일차 6/28 (목)	09:00~10:30	발전의 개념 토론 : 세계 각국 및 서로 다른 이해 집단 간 지니고 있는 발전의 개념에 대한 공통점과 차이점에 대해 토론하고 발전에 대한 공통된 개념 이해를 도모	
		인구적 난제 : 고령화와 저출산, 가구 형태의 변화하는 경향을 고찰하고 향후 추진 전략을 구축하기 위해서는 새로운 통계가 필요	
		사회적 기업가 정신의 영향 : 사회 기업가 정신이 발전에 대해 미치는 영향과 측정 방법 고찰	
		지표의 사용과 남용 : 통계지표가 오용될 수 있는 경우와 사회의 다양한 영역이 이를 방지하기 위해 할 수 있는 역할을 탐구	
		민주주의의 발전과 인권	
		성 차별과 성별 차이 : 최근 OECD 연구 및 다양한 사회경제적 분야에서 성별에 따른 서로 다른 처우의 원인을 이해하기 위한 새로운 접근법을 논의	
글로벌 통계 인프라 : 글로벌 통계시스템이 국제적으로 비교가능한 지표와 일관성 있는 통계를 작성하는 방안 검토			

일시	구분	프로그램 내용	
2일차 6/28 (목)	11:00~12:30	전체회의 기후변화 : 긴박한 환경 문제를 해결하기 위해 현재 상황 및 문제점, 추진방향 등 고찰	
	14:00~15:15	부문회의 개발도상국 및 신흥개발국을 위한 개선된 통계 및 정책 : 개발도상국이 더 나은 통계지표를 개발할 수 있는 방안을 고찰하고 성공적 혁신 사례 일부를 소개 글로벌 문제를 검토하는 재단의 역할 : 주요 재단이 발전 촉진을 위해 수행할 수 있는 역할과 이들의 기여가 더욱 잘 측정될 수 있는 방안에 대해 토론 학습의 사회적 효과 : 교육이 경제와 사회발전 전반에 기여하는 것에 대한 이해도 제고 방안 물 안전성과 충분한 공급 : 안전한 식수를 제공하는 분야에서의 발전에 필요한 증거를 탐구 글로벌 도시들 : 글로벌화 되어 가고 있는 도시들의 발전 측정 방법, 국가 및 글로벌 정책이 상호 보충될 수 있는 방법, 발전 지표를 사용하여 지역 정책의 책임성 강화 방안 논의 지식경제 구축 방법 : 지식경제사회 속에서 성장하고, 관리하고, 일하기 위해 정책입안자와 기업가 모두에게 필요한 핵심 정보가 무엇인지 탐구	
		15:45~17:15	부문회의 증거기반 정책입안 : 기초증거 및 정치·경제적 사실을 근거로한 의사결정 방식을 고찰 금융 안전성과 안정성 : 선진국과 개발도상국에서 금융 안전성과 안정성을 보충하기 위해 필요한 더 나은 측정법 고찰 정부 성과의 측정과 개선 : 정부의 발전에 대한 영향을 잘 평가하고 측정할 수 있기 위한 방법과 결과지향적인 공공정책을 수립할 수 있는 방안을 논의
			17:30~18:45
3일차 6/29 (금)	09:00~10:30	부문회의 문화와 창조성 : 문화와 창조성이 발전의 필수적 구성요소인지 질문하고, 이 영역들에서의 발전이 삶의 다른 측면들에 어떻게 영향을 미치는지 탐구 좋은 공공정책의 대상 : 좋은 정치 측정법의 활용과 이러한 측정법의 정확성과 적합성을 토론 종합 지표 시스템 : 일부 혁신적 종합 지표군을 제시 경쟁력, 혁신, 경제 성장 : 이 세 분야의 연결고리를 이해하기 위해 필요한 증거 고찰 생물다양성 : 글로벌 차원에서 생물다양성의 변화를 더욱 잘 평가할 수 있는 방법을 논의하고, 생물다양성의 손실이 발전에 주는 의미를 고찰 사회발전을 모니터링하기 위한 통계 역량의 구축	
		11:00~13:00	전체회의 세계 의료 난제에 대한 직면 : 공·사 간 지출 및 1,2,3차 의료서비스 간의 올바른 균형점을 개발할 수 있는 방안을 논의
		14:30~16:00	부문회의 국가 발전과 국제 원조의 효과성 : 원조의 효과성 측정에 대해 논의하고, 각 국이 발전 및 단·중·장기간 동안 성취한 결과를 모니터링하는 작업을 수행하고 있는 방식, 생산물과 결과에 대해 사용하고 있는 지표, 원조의 효과성을 측정할 수 있는 방법 등에 대해 살펴봄

일 시		구 분	프 로 그 램 내 용
3일차 6/29 (금)	14:30~16:00	부문회의	인적 자본 : 인적자본에 대한 투자를 최적화하기 위해 사회가 필요로 하는 증거를 탐구
			빈곤과 사회적 소외 : 개념적으로 이해하기 쉬우나 측정이 까다로운 이 영역에 대해 논의
			기업의 사회적 책임 : 민간 영역이 발전 촉진을 위해 수행할 수 있는 역할에 중점을 두어 고찰
			발전 촉진을 위한 비영리 조직의 역할 : 비영리 및 가구단위 영역과 이들이 글로벌 발전에 대해 기여하는 바에 중점을 두어 고찰
			지역사회를 위한 지표의 개발 : 지역사회를 위한 발전지표를 구축 및 사회발전에 끼친 영향 논의
	16:30~18:30	전체회의	발전측정 및 발전촉진 : 발전을 모니터링하기 위한 국제지표의 유용성을 평가하고, 개발도상국의 발전측정을 목표로 하는 유엔밀레니엄개발목표(MDGs)가 만료되는 2015년 이후, 개선된 사회발전 측정 및 감독 방안 고찰
4일차 6/30 (토)	09:00~10:00	전체회의	통계의 지식으로의 전환 : 사회발전에 대한 통계적 증거를 더 많은 대중에게 성공적으로 전달할 수 있는 새로운 방법과 이것이 글로벌 발전을 촉진할 수 있는 방안을 검토
	10:30~12:30	전체회의	향후 과제 : 포럼 결론과 향후 과제에 대한 제안을 논의

### 3. 제2차 세계포럼 정보이용혁신전시회 참가 기관

구분	기관명	주요내용	
기업 및 재단	Beyond 20/20	다차원적 데이터의 게시 및 정보이용자 중심의 활용 가능 서비스 제공 (www.beyond2020.com)	
	IBM	다양한 데이터들을 원하는 형태의 그래프로 제공(www.many-eyes.com)	
	ideas2evidence	복잡한 자료들의 상호작용 및 관계를 다양한 형태로 제공 (www.ideas2evidence.com)	
	SunGard	재정, 교육, 민간부문 위한 소프트웨어 및 솔루션 제작 업체 (www.sungard.com)	
	Swivel	데이터들을 막대, 선, 등 형태의 그래프로 표현해주는 웹사이트 (www.swivel.com)	
	터키통신사	터키 통신서비스 업체(www.turktelekom.com.tr/tt/portal)	
	터키위성방송서비스	터키의 유일한 위성 방송사(www.turksat.com.tr)	
	터키 아쇼카재단	시민부문의 성장을 위한 인프라 및 시스템 구축(www.ashoka.org)	
	터키 앙카라 사이버파크	터키의 산·학·연 합동 과학기술단지 (www.cyberpark.com.tr)	
	Gapminder	지속가능한 글로벌 개발과 유엔새천년개발목표 달성을 촉진하고자 통계관련 정보의 활용과 이해도를 향상시키는 비영리벤처(www.gapminder.org)	
	의료 매트릭스 네트워크 (Health Metrics Network)	세계보건기구 내 글로벌 차원의 건강정보 개선 네트워크 (www.who.int/healthmetrics/en)	
	INNOVIMAX	홍보컨설팅업체(www.innovimax.fr)	
	IRC ANATOLIA	유럽의 최신 기술 교류 서비스 조성 (www.irc-anatolia.org.tr)	
	Mapping Worlds	세계의 다양한 통계 데이터들을 지도 형태의 그래프로 제공 (www.mappingworlds.com)	
	국제 기구	제5회 세계 물 포럼	2009년 터키 이스탄불에서 개최하는 제5차 세계 물 포럼 (www.worldwaterforum5.org)
		세계 행복 데이터베이스	삶의 주관적 인식에 관한 과학적 연구 자료 및 결과 제공 (worlddatabaseofhappiness.eur.nl)
OECD		경제협력개발기구(www.oecd.org)	
UNDP		개발도상국에 대한 원조계획 조정 기관(www.unog.ch)	
Eurostat		유럽연합 국가 통계 취합 및 데이터베이스 보급 (epp.eurostat.ec.europa.eu)	
유엔개발계획 오슬로관리센터		민주적 정부를 위한 UNDP 글로벌정책네트워크 조성 (www.undp.org/oslocentre)	
UNICEF		전쟁 피해 아동 및 저개발국 아동의 복지향상을 도모 (www.unicef.org)	
Devinfo		유엔새천년개발목표의 발전 상황 모니터(www.devinfo.org)	
유럽회의		인권 및 개인보호에 대한 유럽 전역의 민주적 도덕기준 수립(www.coe.int)	
세계은행 공공정보서비스		세계은행그룹의 정보를 일반 대중에게 보급하기 위한 서비스 (www.worldbank.org.tr)	
고등교육, 연구 및 지식에 관한 유네스코 포럼		개발도상국의 고등교육, 연구, 지식 분야의 시스템, 구조, 정책, 경향 개발에 대한 이해도 증진을 목표로 하는 UNESCO 포럼(portal.unesco.org/education)	

구 분	기 관 명	주 요 내 용
정부 기관	한국통계청	한국 통계청 e-나라지표(www.index.go.kr)
	영국통계청	영국 국가통계 생산 및 보급(www.statistics.gov.uk)
	이탈리아경제개발부	이탈리아 경제개발부 개발 및 연대 정책과(www.dps.tesoro.it)
	슬로베니아통계청	슬로베니아 국가통계 생산 및 보급(www.stat.si)
	터키통계청	터키 국가통계 생산 및 보급(www.turkstat.gov.tr)
	터키문화관광부	터키 문화 · 관광 제반 정책 업무(www.kultur.gov.tr)
	터키국가기획처	터키 경제 및 사회 관련 기획 · 발표(www.dpt.gov.tr)
	터키과학기술연구이사회	터키 교육 · 사업 · 산업 관련 과학기술연구 장려 및 보급(www.tubitak.gov.tr)
학계	미시간대학교 인구연구센터	공익을 위한 사회과학 연구(www.isr.umich.edu)
	중동 기술 대학교 통계학과	과학 기술 연구를 위한 장학 협회(www.stat.metu.edu.tr)

## 4. 역대 세계포럼 기관별 참가자

### ○ 국제기구

기관명	성명	직책	역할	차수
OECD	앙헬 구리아(Angel Gurría)	사무총장	기조연설발표, 토론	1차, 2차
	팀 데이비스(Tim Davis)	기업가정신지표 팀장	발표	2차
	로렌츠 로렌센(Lorents Lorentsen)	환경국 국장	토론	2차
	존 드라이든(John Dryden)	과학기술산업국 부국장	좌장	2차
	오딜 살라드(Odile Sallard)	공공 및 지역개발국 국장	발표	2차
	톰 슈러(Tom Schuller)	교육연구혁신센터 총책임자	좌장, 발표	1차, 2차
	엔리코 지오반니니(Enrico Giovannini)	통계국 국장	좌장, 발표, 토론	1차, 2차
	크리스 브룩스(Chris Brooks)	공공업무 및 의사소통국 국장	좌장	1차
	노부오 타나카(Nobuo Tanaka)	과학기술산업국 국장	좌장	1차
	브루노 람보르기니(Bruno Lamborghini)	비즈니스산업자문위원회 부의장	좌장	1차
	도널드 J. 존스톤(Donald J. Johnston)	전임 사무총장	좌장, 발표	1차, 2차
	크리스토퍼 헤디(Christopher Heady)	세금정책행정센터 세금정책통계분 과장	발표	1차
	헤르비그 임머폴(Herwig Immervoll)	고용노동사회국	발표	1차
	아이스 베르트란드(Ayse Bertrand)	국제투자통계	발표	1차
	윌리엄 위더렐(William Witherell)	금융기업국 국장	발표	1차
	만프레드 후버(Manfred Huber)	고용노동사회국	발표	1차
	윌프리드 레그(Wilfrid Legg)	노동국 정책 및 환경분과장	발표	1차
	빈첸조 스피지아(Vincenzo Spiezia)	공공정치지역개발국 지역통계지표분 과장	발표	1차
	헤르비그 슐뢰글(Herwig Schloegl)	사무부총장	발표	1차
	진 필립 코티스(Jean-Philippe Cotis)	수석경제학자	발표	1차
	배리 맥거(Barry McGaw)	교육국 국장	발표	1차
	케네스 G. 러핑(Kenneth G. Ruffing)	환경국 수석경제학자 겸 부국장	토론	1차
	존 마틴(John Martin)	고용노동사회국 국장	발표, 토론	1차, 2차
	리처드 매닝(Richard Manning)	개발원조위원회 위원장	좌장	2차
	안드레스 슈라이허(Andreas Schleicher)	교육국 지표분석과장	발표	2차
	루카 카셀리(Luka Katseli)	개발센터장	발표	2차
	루치아 웨그너(Lucia Wegner)	개발센터	발표	2차
	로메인 듀발(Romain Duval)	수석경제학자	발표	2차
	브라이언 해몬드(Brian Hammond)	개발협력국 부국장대리	발표	2차
	안토니오 파넬리(Antonio Fanelli)	동유럽 투자협정 부팀장	토론	2차
	장 마크 살루(Jean-Marc Salou)	연금보험통계 관리자	토론	2차
	존 홀(Jon Hall)	세계포럼 프로젝트 팀장	토론	2차
	마리오 페지니(Mario Pezzini)	공공관리 및 지역개발 부국장	토론	2차
찰스 오만(Charles Oman)	개발센터 수석경제학자	토론	2차	
UN	폴 청(Paul Cheung)	통계분과 과장	좌장, 발표	1차, 2차
	데이비드 스탠튼(David Stanton)	사회적보호위원회 지표하위그룹 의장	토론	1차
	아미르 도살(Amir Dossal)	파트너십 사무국 국장	좌장	2차
	프란세스카 쿨레에(Francesca Coullare)	통계분과	발표	2차
UNDP	호세 안토니오 오캄포(José Antonio Ocampo)	DESA 사무부총장	토론	2차
	노하 엘 미카위(Noha El-Mikawy)	빈곤 자문위원	좌장, 발표	2차
	요아킴 나헴(Joachim Nahem)	거버넌스 센터	발표	2차
	케말 더비스(Kemal Dervis)	행정관	토론	2차

기관명	성명	직책	참가포럼	차수
UNESCO	헨드릭 반 데르 폴(Hendrik van der Pol)	통계연구소 국장	발표	2차
	마리 루이즈 키어니(Marie-Louise Kearney)	고등교육포럼 의장	토론	2차
UNICEF	니콜라스 프론(Nicolas Pron)	Devinfo 관리자	발표	2차
	앤 M. 베네만(Ann M. Veneman)	이사	토론	2차
IMF	로버트 에드워즈(Robert Edwards)	통계국장	발표	2차
IUCN	오데흐 라셰드 알 예이유시(Odeh Rashed Al Jayyousi)	중양아시아 지역국장	발표	2차
ILO	프랭크 하게만(Frank Hagenmann)	아동노동 철폐 위한 국제프로그램 정책분석가	발표	2차
IEA	파티 비롤(Fatih Birol)	수석경제학자	발표	2차
WHO	마가렛 찬(Magaret Chan)	사무총장	발표	2차
UNFAO	알리 아르스란 구르칸(Ali Arslan Gurkan)	기초식량서비스장	발표	1차
	제라드 비아트(Gerard Viatte)	특별자문관	좌장	1차
IPCC	피터 보슈(Peter Bosch)	WG3 부대표	발표	2차
세계은행	장 프랑스와 리샤드(Jean-Francois Rischard)	유럽지역 부회장	발표	1차
	샤이다 바디(Shaida Badiie)	개발데이터그룹 감독	좌장	2차
	루카 바본(Luca Barbone)	빈곤축소 국장	발표	2차
	스테판 넥(Stephen Knack)	개발조사국 경제학자	토론	2차
	프랑수와 부르귀농(Francois Bourguignon)	수석경제학자	토론	2차
국제통계기구	데니스 리베슬리(Denise Lievesley)	차기회장	발표	2차
리스본회의	폴 호프하인츠(Paul Hofheinz)	의장	토론	2차
이슬람회의	알리 아크바 살레히(Ali Akbar Salehi)	사무총장보	토론	2차
국제물파트너십	알란 홀(Alan Hall)	코디네이터	발표	2차
국제환경보건연합	헤닝 한센(Henning Hansen)	코디네이터	발표	2차
세계야생동물협회	조나단 로(Jonathan Loh)	연구원	발표	2차
국제이주위원회	맘펠라 램펠레(Mamphela Ramphele)	공동의장	발표	2차
유럽환경기구(EEA)	데이비드 스태너스(David Stanners)	통계혁신매니저	좌장	2차
유럽위원회	장 피에르 드 라에(Jean-Pierre de Laet)	세금경제분석부과장	좌장	1차
	안드레아 살텔리(Andrea Saltelli)	공동연구센터 응용통계그룹장	발표	1차, 2차
	가이 두세트(Guy Doucet)	유럽원조	발표	2차
유럽이사회	안드레스 시겔(Andreas Siegel)	전략기획국장	발표	2차
유럽공동체(EC)	미셸 반덴 아벨레(Michel Vanden Abeele)	OECD 대사	좌장	2차
	안토니스 파파코스타스(Antonis Papacostas)	홍보국 미디어팀장	발표	2차
	요아킨 알무니아(Joaquin Almunia)	재정 및 금융위원	발표	2차
	제롬 비뇽(Jerome Vignon)	고용국 사회보호 및 통합국장	토론	2차
UNECE	앙겔라 메(Angela Me)	사회인구통계분과	토론	1차

## ○ 각국 정부 및 공공기관

기관명	성명	직책	역할	차수
영국 통계청	렌 쿡(Len Cook)	국가통계전문가	좌장, 토론	1차
	페니 밥(Penny Babb)	사회경제불평등분과장	발표	1차
	조 그라이스(Joe Grice)	공공서비스 분석국장	발표	1차, 2차
	토니 클레이튼(Tony Clayton)	새경제측정법 프로젝트 장	발표	1차
	데브 비르디(Dev Virdee)	지역분과 사무관	토론	1차
	카렌 던넬(Karen Dunnell)	통계청장	좌장	2차
이탈리아 통계청	알레산드라 리기(Alessandra Righi)	선임 연구원	발표	1차
	뤼기 비거리(Luigi Biggeri)	통계청장	발표, 토론	1차, 2차
호주 통계청	존 홀(John Hall)	프로젝트 리더	발표	1차
	데니스 트레윈(Dennis Trewin)	전임통계청장	발표	1차, 2차
캐나다 통계청	T. 스코트 머레이(T. Scott Murray)	사무국장	발표	1차
	마이클 볼프슨(Michael Wolfson)	분석개발국장	토론, 발표	1차, 2차
	로버트 스미스(Robert Smith)	환경통계과장	발표	2차
아이슬란드 통계청	할그리머 스노라손 (Hallgrímur Snorrason)	통계청장	좌장	1차
독일연방 통계청	발터 라더마허(Walter Radermacher)	차장	발표	1차
핀란드 통계청	헬리 예스카넨 존스트룀 (Heli Jeskanen-Sundstroem)	사무국장	토론	1차
	카이야 호비(Kajja Hovi)	사업구조 국장	발표	1차
아일랜드 중앙통계청	도날드 가비(Donald Garvey)	사무국장	발표	1차
스위스 연방통계청	아델하이데 뷔기 슈멜츠 (Adelheid Buergi-Schmelz)	사무국장	발표	1차
노르웨이 통계청	스베인 롱가(Svein Longva)	사무국장	토론	1차
뉴질랜드 통계청	이안 에윙(Ian Ewing)	정부 부대표 통계전문가	토론	1차
	캐드린 애슐리 존스(Cathryn Ashley-Jones)	사회인구국 정부 부대표 통계전문가	좌장	2차
폴란드통계청	조세프 올렌스키(Josef Olenski)	통계청장	좌장	2차
팔레스타인 통계청	루웨이 사바네흐(Luay Shabaneh)	통계청장	좌장	2차
그리스 통계청	엠마누엘 콘토피라키스 (Emmanuel Kontopirakis)	통계청장	좌장	2차
터키통계청	외머 드미르(Oemer Demir)	통계청장	좌장	2차
스페인 통계청	카르멘 알카이데 곤도 (Carmen Alcaide Guindo)	통계청장	좌장	2차
슬로베니아 통계청	이리나 크리즈만(Irina Krizman)	통계청장	토론	2차
네덜란드 통계청	로피 휘팅(Roefie Hueting)	-	토론	2차
르완다통계청	루이스 무냐카지(Louis Munyakazi)	통계청장	토론	2차
한국통계청	김대유(Dae You Kim)	통계청장	토론	2차
홍콩통계청	힝 왕 핑(Hing Wang Fung)	통계청장	토론	2차

기관명	성명	직책	역할	차수
남아프리카 통계청	팔리 레홀라(Pali Lehohla)	통계청장	토론	2차
유럽연합 통계청	페드로 디아즈 무노즈(Pedro Diaz Munoz)	통계방법및장비감독	발표	1차
	피터 이베레어즈(Pieter Everaers)	국장	발표, 토론	2차
이탈리아	디에고 카마라타(Diego Cammarata)	팔레르모 시장	발표	1차
이탈리아 국제전략기구	니나 갈드너(Nina Gardner)	감독	좌장	2차
이탈리아 경제분석연구원	마르코 말가리니(Marco Malgarini)	수석연구원	발표	2차
이탈리아 재정금융부	도메니코 시니스칼코(Domenico Siniscalco)	장관	좌장	1차
	지안프란코 미치체(Gianfranco Micciche)	차관	발표	1차
	로렌조 비니 스마기(Lorenzo Bini Smaghi)	국제금융관계 사무국장	발표	1차
이탈리아 재정경제부	파브리izio 바르카(Fabrizio Barca)	국장	좌장, 발표	1차, 2차
이탈리아 공공행정부	피아 마르코니(Pia Marconi)	사무총장	좌장	1차
	뤼기 마젤라(Luigi Mazzella)	장관	좌장	1차
이탈리아 노동사회정책부	아비아나 불가렐리(Aviana Bulgarelli)	직업훈련및안내 사무국장	발표	1차
이탈리아 독립시스템작업기구	카를로 안드레아 볼리노(Carlo Andrea Bollino)	의장	좌장	1차
이탈리아 사회복지노동부	파올로 세스티토(Paolo Sestito)	경제자문관	토론	1차
이탈리아 외무부	지안도메니코 막리아노 (Giandomenico Magliano)	장관	좌장	1차
이탈리아 환경지역부	파올로 소프라노(Paolo Soprano)	국장	좌장	1차
이탈리아 APAT	조르지오 시사리(Giorgio Cesari)	사무총장	좌장	1차
이탈리아 혁신기술부	루치오 스타카(Lucio Stanca)	장관	좌장	1차
이탈리아 Ismea	아날리자 제자(Annalisa Zezza)	농업경제전문가	토론	1차
이탈리아 중앙은행	피어뤼기 시오카(Pierluigi Ciocca)	사무부국장	발표	1차
	파올로 세스티토(Paolo Sestito)	조사국장	좌장	2차
그리스	안쏘니 쿠라키스(Anthony Courakis)	그리스 OECD 대사	좌장	2차
남아프리카 대통령비서실	로네트 엔젤라(Ronette Engela)	정책분석가	토론	2차
네덜란드	조안 보어(Joan Boer)	네덜란드 OECD 대사	좌장	2차
네덜란드 사회및고용부	폴 슈나벨(Paul Schnabel)	사회문화국장	토론	2차
	아메드 아보탈레브(Ahmed Aboutaleb)	사회차관	좌장	2차
네덜란드 내무부	윌 퀴켄(Wim Kuijken)	장관	발표	1차
네덜란드 외교부	마르텐 브라우워(Maarten Brouwer)	효율및품질국장	발표	2차
노르웨이 교육부	크리스틴 클레메트(Kristin Clemet)	장관	토론	1차

기관명	성명	직책	역할	차수
노르웨이 금융부	또르발드 뢰(Thorvald Moe)	사무부총장	발표	1차
뉴질랜드 통계부	클레이튼 코스그로브(Clayton Cosgrove)	장관	발표	2차
대한민국	권태신(Tae-Shin Kwon)	대한민국 OECD 대사	좌장	2차
덴마크 기업및 주택 국가에이전시	요르겐 로스테드(Jorgen Rosted)	국장	발표	1차
덴마크 경제기업부	안더스 호프만(Anders Hoffman)	조사분석국장	토론	2차
독일 건설및지역 기획연방청	벤델린 스트루벨트(Wendelin Strubelt)	차장	발표	1차
독일 사회경제 데이터사회	게르트 G. 바그너(Gert G. Wagner)	교수	발표	1차
독일 경제 노동연방부	한스 카우슈(Hans Kausch)	과장(OECD 투자위원회 회원)	좌장	1차
러시아연방	알렉산더 피스쿠노브(Alexander Piskunov)	국방예산담당관	토론	2차
멕시코 감사원	아르투로 곤잘레스 드 아라곤 (Arturo Gonzalez de Aragon)	감사원장	좌장, 발표	1차, 2차
멕시코 대통령실	로드리고 모랄레스 엘코로 (Rodrigo Morales Elcoro)	수석경제학자	토론	1차
멕시코 사회개발부	미구엘 체켈리 파르도(Miguel Szekely Pardo)	차관	발표	1차
멕시코 환경및자연자원부	살바도르 산체스 콜론 (Salvador Sanchez Colon)	통계환경정보 사무국장	발표	1차
모로코 계획부	아메드 라흐리미 알라미(Ahmed Lahlimi Alami)	장관	발표	2차
미국 감사원	데이비드 M. 워커(David M. Walker)	원장	발표	2차
미국 상무부	오비 워처드(Obie Whichard)	국제투자분석과장	발표	1차
	캐슬린 쿠퍼(Kathleen Cooper)	경제분과차관	토론	1차
	데이비드 샘슨(David Sampson)	차관보	좌장	1차
	신시아 A. 글라스만(Cynthia A. Glassman)	경제차관	발표	2차
미국 오레곤주 발전이사회	제프리 트라이언스(Jeffrey Tryens)	전문이사	발표	1차
미국 정부책임청	데이비드 M. 워커(David M. Walker)	감사관	발표	1차
	크리스토퍼 W. 호니그(Christopher W. Hoenig)	관리감독	토론	1차
미국 달라스주 연방준비은행	에반 F. 코니그(Evan F. Koenig)	선임경제학자 및 부회장	발표	1차
미국 예산관리국	캐더린 월만(Katherine Wallman)	수석통계전문가	발표	1차, 2차
미국 질병통제예방센터	에드워드 손딕(Edward Sondik)	의료통계센터 감독	좌장, 발표	1차
미국 벨기에 국가은행	콘스탄스 모렐라(Constance Morella)	미국 OECD 대사	발표	1차
부탄	로저 드 보크(Roger de Boeck)	통계분과 국제수지서비스장	토론	1차
브라질 예산기획부	룬포 지그미 Y 씬리(Lyonpo Jigmi Y Thinley)	내무장관	토론	2차
브라질 환경부	루이스 아와주 페레이라 다 실바 (Luiz Awazu Pereira da Silva)	수석자문관	발표	2차
브라질 환경부	조아오 파울로 리베이로 카포비안코 (Joao Paulo Ribeiro Capobianco)	비서관	발표	2차

기관명	성명	직책	역할	차수
서아프리카 중앙은행	알리 가마티(Ali Gamatie)	부총재	좌장	2차
스웨덴 공공관리예이전시	리차드 머레이(Richard Murray)	수석경제학자	-	1차
스웨덴 학교발전기구	앤 크리스틴 보스트롬 (Ann-Kristin Bostroem)	교육국장	좌장	2차
스위스 BAK 바젤 경제	크리스토프 쾨뢰터 (Christoph Koellreuter)	관리감독 겸 수석경제학자	발표	1차
슬로바키아 재정부	이반 미크로스(Ivan Miklos)	부총리 겸 재정부장관	좌장	1차
스페인	페르난도 발레스테로(Fernando Ballester)	스페인 OECD 대사	좌장	2차
	알베르토 루이스 갈라르돈(Alberto Ruiz-Gallardon)	마드리드 시장	발표	2차
스페인 공공행정부	아나 이사벨 레이바 디에즈(Ana Isabel Leiva Diez)	지역간협력장관	발표	2차
아이슬란드 총리실	올라퍼 데이비드슨(Olafur Davidsson)	상임비서관	발표	1차
아이슬란드	올라퍼 라그나 그림슨(Olafur Ragnar Grimsson)	대통령	발표	2차
아일랜드 수상실	더모트 맥카티(Dermot McCarthy)	사무국장	좌장	1차
아일랜드 의료및아동부	찰스 하디(Charles Hardy)	기획평가장	토론	1차
아일랜드 정의 평등 법률부	마크 만토(Mark Manto)	통계전문가	발표	1차
아일랜드	션 힐리(Sean Healy)	CORIB범죄사법 국장	토론	1차, 2차
알바니아	에디 라마(Edi Rama)	티라나 시장	발표	2차
에콰도르 민주감사원	프란시스코 로페즈 베르무데즈 (Francisco Lopez Bermudez)	의장	좌장	2차
영국 무역산업부	존 바버(John Barber)	선임경제학자	토론	1차
영국 국제개발부	시오반 캐리(Siobhan Carey)	통계국장	토론	2차
오스트리아 국영은행	볼프강 두카체크(Wolfgang Duchatczek)	부이사	좌장	1차
오스트리아 연방사무국	크리스토프 뮐러(Christoph Mueller)	과장	토론	2차
유럽중앙은행	장 클로드 트리셰(Jean-Claude Trichet)	은행장	발표	1차
	스티븐 케닝(Steven Keuning)	통계사무국장	발표	1차
	장 마크 이스라엘(Jean-Marc Israel)	대외통계분과장	토론	1차
유로체임버스	호세 마누엘 곤잘레스 파라모 (Jose Manuel Gonzalez-Paramo)	이사	발표	2차
	아르날도 아브루찌니(Arnaldo Abruzzini)	사무총장	토론	1차
유럽-지중해 인권네트워크	미셸 투비아나(Michel Tubiana)	부위원장	발표	2차
이슬람 통계경제훈련센터	사바스 알페이(Savas Alpay)	국장	발표	2차
인도 정부	비제이엔드라 N. 카울(Vijayendra N. Kaul)	감사원장	발표	1차
일본 감사위원회	무네하루 오토카(Muneharu Otsuka)	위원장	발표	1차
일본 통계이사회	케이 타케우치(Key Takeuchi)	의장	토론	1차

기관명	성명	직책	참가포럼	비고
일본은행	토시오 이데사와(Toshio Idesawa)	유럽지역 총 관리자	발표	1차
일본 통계위원회	야수토 요시즈(Yasuto Yoshizoe)	위원장	토론	2차
중국 감사원	리 진훤(Li Jinhua)	감사원장	발표	1차
	둥 대헝(Dong Dasheng)	부감사원장	발표	2차
캐나다	로이 J. 로마노우(Roy J. Romanow)	전임 사스카추완 주지사	발표	2차
캐나다 노동의회	앤드류 잭슨(Andrew Jackson)	선임경제학자	발표	1차
캐나다 사무국 국가재정위원회	루이스 벨레포일 프레겐트 (Louise Bellefeuille-Pregent)	선임감독	발표	1차
캐나다 여성지위 자문위원회	브리기트 노이만(Britte Neumann)	전무이사	발표	1차
캐나다 환경및경제 국가리운드테이블	캐롤린 카힐(Carolyn Cahill)	선임 정책 자문관	발표	1차
캐나다 뉴펀들랜드 주정부	알톤 홀레트(Alton Hollett)	통계국장	발표	2차
콜롬비아	프란시스코 산토스 칼데론 (Francisco Santos Calderon)	부통령	발표	2차
터키 경제정책위원회	옥테이 발리어(Oktay Varlier)	부위원장	발표	1차
터키 의회	압틸카디르 아테스(Abduelkadir Ates)	의원	토론	1차
터키	레셉 태입 에르도간(Recep Tayyip Erdogan)	국무총리	발표	2차
	카디르 톱바스(Kadir Topbas)	이스탄불 시장	발표	2차
	압틸라티프 세네르(Abduellatif Sener)	부총리	토론	2차
	에크렘 파크데미리(Ekrem Pakdemirli)	전임 부총리	좌장	2차
	외머 디서(Oemer Dincer)	총리실 전임 차관	발표	2차
터키 국가기획원	아메트 틱틱(Ahmet Tiktik)	차관	좌장, 토론	2차
터키 국제협력 개발기구	하칸 피단(Hakan Fidan)	의장	토론	2차
터키 중앙은행	두르무스 일마즈(Durmus Yilmaz)	은행장	발표	2차
터키 민간기업 및 경제부	알리 바바칸(Ali Babacan)	장관	좌장	2차
튀니지 통계위원회	리다 페르치우(Ridha Ferchiou)	의장	발표	2차
파키스탄 정부통계분과	아사드 엘라히(Asad Elahi)	자문관	발표	2차
프랑스 지역개발사절단	베르나르드 모렐(Bernard Morel)	감독	토론	1차
프랑스 고용및사회연대부	애니 푸케(Annie Fouquet)	국장	좌장	1차
필리핀 통계위원회	로물로 비롤라(Romulo Virola)	사무총장	발표, 토론	2차
한국 여성부	조진우(Jin-Woo Cho)	정책조정분과장	토론	1차
한국 정보사회진흥원	민원기(Wonki Min)	국장	토론	2차
호주	베로니크 잉그람(Veronique Ingram)	호주 OECD 대사	좌장	2차
호주 생산성위원회	게리 뱅크스(Gary Banks)	의장	발표	2차

○ 산업체

기관명	성명	직책	역할	차수
글로벌 인사이트	에밀리오 로시(Emilio Rossi)	유럽컨설팅 관리감독	발표	1차
구글	알리즈 피터슨 쉘웨인(Aliz Peterson Zwane)	-	발표	2차
뉴질랜드 Gatt 컨설팅사	리 게트(Leigh Gatt)	관리감독	발표	1차
미국 VOXIVA	폴 메이어(Paul Meyer)	사장	발표	2차
미국 블룸버그뉴스	매튜 윈클러(Matthew Winkler)	편집장	좌장	2차
미국 ASHOKA	빌 드레이튼(Bill Drayton)	설립자	발표	2차
미국 Swivel	사라 E. 우드(Sara E. Wood)	수석자료관리자	발표	2차
	제스 로빈스(Jesse Robbins)	스위벨 자문관 겸 라일라라이더 회원	발표	2차
미국 선마이크로시스템즈	존 게이지(John Gage)	부사장	발표	2차
슬로베니아 AKTIVA 투자	네벤카 페르가(Nevenka Pergar)	이사회 회원	발표	1차
영국 가디언잡지	데이비드 워커(David Walker)	편집인	발표	1차
영국 파이낸셜타임즈	시몬 브리스코(Simon Briscoe)	통계 편집인	발표	1차
이탈리아크레디토 시칠리아노	카를로 네그리니(Carlo Negrini)	부회장	좌장	1차
이탈리아 텔레콤	안드레아 가보스토(Andrea Gavosto)	수석경제학자	좌장	1차
이탈리아 UBS 기업금융	이노센조 치폴레타(Innocenzo Cipolletta)	회장	좌장	1차
남아메리카 기업위원회	알베르토 파이퍼(Alberto Pfeifer)	의장	발표	1차
남아프리카 CVICUS	쿠미 나이두(Kumi Naidoo)	CEO	발표	1차
미국 테크크런치	마이클 아링톤(Michael Arrington)	-	토론	2차
미국 MCC	프랭크 위베(Frank Wiebe)	경제분석국장	토론	2차
미국 Minor Ventures	론 팔메리(Ron Palmeri)	관리국장	발표	2차
Gapminder	한스 로스링(Hans Rosling)	재단설립자	토론	2차
씨디미디어그룹	아담 블라이(Adam Bly)	CEO 겸 편집장	좌장	2차
영국 ACEVO	스텨판 뱁(Stephen Bubb)	회원	토론	2차
영국 BBC 방송국	조나단 찰스(Jonathan Charles)	전외신기자	좌장	2차
오스트리아 Enste 은행	라이너 윈쯔(Rainer Muenz)	조사개발국장	발표	2차
유니크레딧 그룹	알레산드로 프로퓨모(Alessandro Profumo)	회장	좌장	2차
카타르 걸프만 산업컨설팅기구	파비오 스카치아빌라니(Fabio Scacciavillani)	감독	좌장	2차
코카콜라	카드리 오젠(Kadri Ozen)	유라시아 홍보매니저	발표	2차
터키 게이트일렉트로닉사	투르게이 말레리(Turgay Maleri)	사장	토론	2차
터키여성기업인협회	멜템 쿠르트산(Meltem Kurtsan)	회장	발표	2차
터키 Topkapi Sarayi	일버 오르타일리(Ilber Ortayli)	감독	발표	2차
파리 웰스트리트저널	알레산드라 갈로니(Alessandra Galloni)	편집장	발표	2차
프랑스 Credit Agricole	니콜라스 무니에(Nicolas Meunier)	수석경제학자	토론	2차
프랑스 Vigeo	니콜 노트르(Nicole Notat)	사장	발표	2차
호주 알렌&버케리지사	로저 알렌(Roger Allen)	사장	발표	2차
IBM	크리스 호니그(Chris Hoenig)	전략부사장	발표	2차
IBM 혁신기술	닉 도노프리오(Nick Donofrio)	부회장	발표	2차
SAS International 남유럽, 중동& 아프리카	토마스 에머리히(Thomas Emmerich)	부회장	좌장	1차

## ○ 시민단체

기관명	성명	직책	역할	차수
케이츠재단	줄리오 프랭크(Julio Frenk)	펠로우	발표	2차
멕시코시티 인권위원회	에밀리오 알바레스 이카자(Emilio Alvarez Icaza)	의장	의장	2차
미국 록펠러재단	대런 워커(Darren Walker)	부이사장	발표	2차
미국 아시아재단	고돈 R. 하인(Gordon R. Hein)	부이사장	토론	2차
윌리엄&플로라 휴렛 재단	폴 브레스트(Paul Brest)	이사장	토론	2차
미국 캐시 재단	프랭크 패로우(Frank Farrow)	지역사회발전국장	발표	2차
보스톤재단	샬로트 칸(Charlotte Kahn)	지표프로젝트 국장	발표	2차
영국 영재단	제프 멀건(Geoff Mulgan)	국장	발표	2차
우루과이 소설 와이치	다니엘 마카다르(Daniel Macadar)	-	발표	2차
인도 인구안정기금	샤일라야 찬드라(Shailaja Chandra)	이사	발표	2차
체코 찰스대학교 환경센터	베드리히 몰단(Bedrich Moldan)	감독	발표	1차
ActionAid International	알렉산드라 밋소타키(Alexandra Mitsotaki)	-	토론	2차

## ○ 학계 및 연구소

기관명	성명	직책	역할	차수
네덜란드 Maastricht 대학교	뤽 소테(Luc Soete)	국제경제학 교수	토론	1차
노르웨이 과학기술대학교	비온 흐빈덴(Bjorn Hvinden)	교수	발표	1차
뉴질랜드 매시대학교	매릴린 워링(Marilyn Waring)	교수	의장	1차
뉴질랜드 와이카토 대학교	렌 쿡(Len Cook)	연구원(전 영국통계국장)	발표	2차
일본 도쿄대학교	키요히코 니시무라(Kiyohiko Nishimura)	교수	토론	1차
독일 경제연구소	거트 바그너(Gert Wagner)	교수	토론	2차
독일 조사연구방법센터	하인즈 헤르베르트 놀(Heinz-Herbert Noll)	감독	발표	1차
미국 미시간대학교	리처드 T. 커틴(Richard T. Curtin)	수석연구원	토론	2차
	알란드 쓰른톤(Arland Thornton)	교수	의장	2차
미국 버지니아대학교	바믹 볼칸(Vamik Volkan)	교수	발표	2차
미국 의학연구소	하비 파인버그(Harvey Fineberg)	소장	의장	2차
존스홉킨스민간사회연구센터	레스터 살라몬(Lester Salamon)	소장	발표	2차
미국 콜롬비아대학교	케네스 프레위트(Kenneth Prewitt)	교수	발표, 토론	1차, 2차
미국 프린스턴 대학교	알랜 크루거(Alan Krueger)	교수	발표	2차

기관명	성명	직책	역할	차
미국 ASR 연구소	수잔 브루취(Susan Brutschy)	소장	발표	2차
미국 UCLA대학교	테오도어 포터(Theodore Porter)	역사학과 교수	토론	2차
미국 W.E.Upjohn 연구소	랜달 이버츠(Randall Eberts)	전무이사	발표	2차
브루킹(Brooking) 연구소	노지 오코노 이웰라(Ngozi Okonjo-Iweala)	명예 펠로우	토론	2차
스웨덴 카롤린스카 연구소	한스 로슬링(Hans Rosling)	교수	발표	1차
스페인 국제통계연구소	필라 마틴 구즈만(Pilar Martin Guzman)	부소장	발표	1차
스페인 폼푸파브라대학교	고스타 에스핑 안데르센 (Gosta Esping-Andersen)	교수	발표	1차
스페인 플로리다훈련센터	엠파 마르티네즈(Empar Martinez)	소장	토론	2차
영국 런던경제대학 경제성과센터	리처드 레이어드(Richard Layard)	웰빙프로그램 감독	토론	2차
영국 열린사회연구소	브론웬 맨비(Bronwen Manby)	수석자문관	발표	2차
영국 임페리얼칼리지	폴 돌란(Paul Dolan)	교수	토론	2차
영국 케임브리지대학교	셰일라 버드(Sheila Bird)	바이오통계분과 의장	발표	1차
유엔대학교	뤽 소테(Luc Soete)	연구소장	발표	2차
	P. 렐리오 이아파드르(P. Lelio Iapadre)	펠로우	발표	2차
이집트 카이로대학교	후세인 사이예드(Hussein Sayed)	교수	토론	2차
이탈리아 경제분석연구원	마르코 말가리니(Marco Malgarini)	수석연구원	발표	2차
로마 토르 베르가타 대학교	뤼기 스파벤타(Luigi Spaventa)	교수	토론	1차
이탈리아 보코노대학교	티토 보리(Tito Boeri)	교수	발표	1차
체코 찰스대학교	베드리히 몰단(Bedrich Moldan)	교수	의장	2차
브리티시 컬럼비아 대학교	알렉스 미칼로스(Alex Michalos)	교수	발표	2차
캐나다 지속발전연구소	라즈로 핀터(Laszlo Pinter)	측정평가 국장	발표	2차
터키 빌켄트 대학교	알리 도그라마치(Ali Dogramaci)	학장	발표	2차
빌켄트 경제전략연구소	오르한 귀비넨(Orhan Guevenen)	세계 시스템 감독	의장	2차
포르투갈 경제관리연구소	아우구스토 마테우스(Augusto Mateus)	교수	의장	1차
포르투갈 보험연구소	호세 파바로 누즈(Jose Pavao Nunes)	통계국장	발표	2차
프랑스 경제통계연구소센터	에드몬드 말리버드(Edmond Malinvaud)	교수	토론	1차
프랑스 경제통계연구소	장 미셸 샤프인(Jean-Michel Charpin)	소장	토론	2차
핀란드 보건복지연구소센터	쥬시 심푸라(Jussi Simpura)	국장	의장	2차
한국 공공행정연구소	한중희(Chonghee Han)	선임 연구원	발표	1차
멜보른대학교 맥커히 센터	존 와이즈만(John Wiseman)	소장	토론	2차
호주 아동보건연구소	스티븐 주브릭(Steven Zubrick)	소장	발표	2차
	피오나 스탠리(Fiona Stanely)	설립감독	발표	2차
호주 RMIT대학교	마이클 살바리스(Mike Salvaris)	교수	발표	2차
호주연구소	리처드 데니스(Richard Denniss)	부감독	토론	1차
호주의료복지연구소	케네스 톨리스(Kenneth Tallis)	자원분과장	발표	1차
EC 공동연구소센터	안드레아 살텔리(Andrea Saltelli)	경제통계팀장	발표	2차

# OECD 세계포럼의 이해

제1권 역대 주요 발표문 발췌·요약집

