

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 09-26-01
협동보고서 2009-01-1

경제 · 사회 양극화의 현황과 대응 방안(3차년도)

경제 · 사회적 격차 해소를 위한 정책과제 (총괄보고서)

주관연구기관: 한국보건사회연구원
협력연구기관: 산업연구원, 한신대학교,
한국여성정책연구원

경제인문사회연구회 협동연구총서 09-26-01
협동연구 2009-01-1

경제사회 양극화의 현황과 대응 방안
경제·사회적 격차 해소를 위한 정책과제
(총괄보고서)

발행일 2009년 12월
저자 강신욱 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 예원기획
가 격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2009

ISBN 978-89-8187-627-2 93330

ISBN 978-89-8187-628-9 93330(전4권)

발간사

지난 2008년 말 전 세계를 덮친 금융위기의 충격에서 벗어나기 위해 각 국들은 다양한 위기 대응 정책을 시행하고 있다. 다행히 우리나라는 다른 선진국에 비해 신속하게 경제위기의 충격에서 벗어나고 있는 모습이다. 당초 경제위기에 대해 우리 사회가 크게 염려했던 것은 불과 십여년 전에 경험한 경제위기의 기억 때문이었다. 1997년 경제위기 당시 우리나라는 실업과 빈곤의 급증으로 인해 국민 개개인이 큰 고통을 겪었을 뿐 아니라 위기를 극복하는 과정에서도 적지 않은 경제적, 사회적 비용을 지불해야만 했었다.

지난 수년간 그러한 비용을 지칭하는 함축적 표현이 바로 양극화였다. 비록 그 용어의 모호함에 대해 많은 논란이 있었고, 동일한 현상을 두고 다양한 해석이 있었지만 위기를 전후하여 우리 사회의 각 부문 간 격차가 확대되었고 중산층이 위축되었다는 것은 논란의 여지가 없는 사실이다. 문제는 그러한 격차 확대의 원인이 무엇인지를 진지하게 탐구함으로써 최선의 정책적 대응방안을 발견해내는 것이다.

이번에 발간하는 협동연구 보고서 『경제·사회양극화의 현황과 대응방안』은 이 문제를 천착한 많은 연구기관의 고민의 산물이다. 전체 3년 동안의 협동연구를 통해 한국보건사회연구원을 비롯한 많은 연구기관과 학계의 전문 연구자들은 산업, 기업, 고용, 소득, 교육 등 사회의 각 영역에서 진행되는 격차 확대에 대해 현황을 분석하고 상호연관성을 파악하기 위해 노력하였으며, 유사한 문제에 직면한 해외의 사례를 살펴보았다. 최종연도인 이번 3년차 연구에는 정책적 대응방안을 제시하는 데 주력하는 한편, 기존의 연구에서 특별히 주목받지 못했던 사회적 자본의 격차 확대라는 새로운 영

역으로 분석을 확장하였다.

이 과정에서 이 협동연구의 총괄책임을 맡은 한국보건사회연구원의 강신욱 연구위원과 각 기관별 연구책임을 맡은 산업연구원의 주현 선임연구위원, 한국여성정책연구원의 장미혜 연구위원, 그리고 한신대학교의 전병유 교수가 수고를 아끼지 않은데 대해 진심으로 감사를 표한다. 아울러, 지난 1, 2차년도에 참여하여준 한국노동연구원과 한국교육개발원, 그리고 대외경제정책연구원에도 다시 감사의 뜻을 전한다. 이 과제에 참여했던 많은 연구자들의 노고는 우리 사회가 더욱 조화롭고 풍요로운 사회가 되도록 하는데 결코 무시할 수 없는 밑거름이 될 것으로 확신한다.

사실 우리 사회의 취약부문과 계층을 강화하거나 지원하기 위한 다양한 정책들이 모두 양극화 대책의 범위 안에 포함될 수 있을 것이다. 그렇지만 동일한 문제를 어떠한 관점에서 이해하고 접근하는가에 따라 더욱 깊은 통찰력과 설득력 있는 대안을 만들어내는 것도 사실이다. 최근 우리 사회가 사회통합이란 관점에서 다양한 갈등에 주목하고 그 극복을 위해 지혜를 모아가고 있는 모습은 그런 점에서 큰 기대를 갖게 한다. 이번 협동연구에 모아졌던 연구진들의 관심과 역량이 향후 우리 사회의 통합과 발전을 모색하는 작업에서도 계속되기를 바란다.

2009년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“경제·사회 양극화의 현황과 대응 방안”(3차년도)

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
09-26-01	경제·사회적 격차 해소를 위한 정책과제(총괄보고서)	한국보건사회연구원
09-26-02	산업양극화의 이해와 정책과제	산업연구원
09-26-03	사회통합을 위한 고용·교육정책의 전략과 과제	한신대학교
09-26-04	한국사회의 양극화와 사회자본	한국여성정책연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관연구 기관	한국보건사회연구원	강신욱 연구위원(총괄책임자)	노대명 연구위원 김태완 부연구위원 이소정 부연구위원 원 일 연구원 박은영 연구원
	산업연구원	주 현 선임연구위원	장재홍 연구위원 김영수 연구위원
협력연구 기관	한신대학교	전병유 교수	은수미 연구위원 이병희 연구위원 (이상 한국노동연구원) 이일영 교수 정건화 교수 (이상 한신대)
	한국여성정책연구원	장미혜 연구위원	장미혜 연구위원 민현주 연구위원 이택면 연구위원 (이상 여성정책연구원) 염유식 교수(연세대)

Abstract	1
요약	3
제1장 서론 (강신욱)	9
제1절 문제제기	9
제 2절 연구의 구성	12
제2장 산업부문 격차구조와 정책과제 (주현)	17
제1절 산업부문 격차구조 현황	17
제2절 산업부문 격차구조의 발생 메커니즘-자동차부품산업 사례 ···	21
제3절 산업부문 격차구조 관련 쟁점	29
제4절 산업부문 격차구조 해소를 위한 정책과제	39
제3장 분배구조 변화의 쟁점과 과제 (강신욱)	49
제1절 문제제기	49
제2절 분배구조 악화의 현황	50
제3절 분위별 소득증가율 격차	55
제4절 극화의 경향	61
제5절 분배구조 개선을 위한 정책적 시사점	67
제4장 사회통합을 위한 사회정책의 방향과 과제 (전병유)	73
제1절 문제제기	73
제2절 우리나라에서의 불평등과 빈곤의 현황과 성격	74

제3절 기존 사회정책의 문제	82
제4절 사회정책의 방향과 과제	84
제5장 소득보장제도의 분배개선효과 (김태완)	105
제1절 들어가며	105
제2절 제도별 분배개선 효과	106
제3절 소결	121
제6장 소비지출 불평등의 구조 분석 -연령집단을 중심으로-	
(이소정)	125
제1절 서론	125
제2절 분석내용 및 분석방법	126
제3절 분석 결과	129
제4절 소결	140
제7장 정당정치와 복지정책의 관계 (노대명)	145
제1절 문제제기	145
제2절 이론적 검토	147
제3절 한국 복지정책 결정과정에서 정치의 문제	155
제4절 한국 복지정책의 발전방안	167
제8장 결론 및 정책적 시사점 (강신욱)	173
참고문헌	179

표 목차

〈표 2-1〉 자동차 1차 부품업체 중 대기업 및 중소기업의 변화	22
〈표 2-2〉 산업별 취업계수 추이	33
〈표 2-3〉 산업별 취업유발계수 추이	33
〈표 2-4〉 한국·일본·미국의 인구 천명당 사업체 수 비교	38
〈표 2-5〉 투자주도 전략과 혁신주도 전략	41
〈표 3-1〉 도시가구의 20개 분위의 기간별 실질소득 증가율	59
〈표 3-2〉 주요 지표의 기간 평균값 비교	60
〈표 3-3〉 도시가구 소득구간 구분점별 ER지수 변화추이	66
〈표 4-1〉 2009년 8월 현재 고용보험 관련 취업자 수 현황 추정치	96
〈표 5-1〉 복지패널조사를 이용한 지니계수 개선효과	108
〈표 5-2〉 복지패널을 이용한 지니계수 개선효과(현금과 현물)	110
〈표 5-3〉 기초노령연금 변화를 이용한 지니계수 개선효과	112
〈표 5-4〉 부양의무자 기준 변경시 환산율수준	115
〈표 5-5〉 기초보장제도 개선을 통한 지니계수 변화	115
〈표 5-6〉 복지패널을 이용한 지니계수 개선효과-양육 및 아동수당 적용 ..	117
〈표 5-7〉 기초장애연금제도 도입을 통한 지니계수 변화	119
〈표 5-8〉 보충급여 방식에 의한 예산 추정	120
〈표 6-1〉 가계조사의 소비지출 비목과 중분류 항목	127
〈표 6-2〉 중장년가구와 노인가구의 소비지출 분위수 배율	132
〈표 6-3〉 노인가구 소비비목별 지니분해 결과	133
〈표 6-4〉 중장년 가구 소비비목별 지니분해 결과	134
〈표 7-1〉 사회지출의 구성 추이	162

그림 목차

[그림 2- 1] 현대차 계열 및 비계열 부품업체의 평균 매출액 추이	23
[그림 2- 2] 현대차 계열 및 비계열 부품업체의 수익지표	24
[그림 2- 3] 세계 각국의 GDP 대비 총고정자본형성 비율	30
[그림 2- 4] 세계 각국의 GDP 대비 설비투자 비율	31
[그림 2- 5] 세계 각국의 GDP에서 건설업 비중	31
[그림 2- 6] 세계 각국의 단위노동 비용의 연평균 증가율 (1996~2007)	37
[그림 2- 7] 창업 후 6년 이내 사업체 수 비중(2005년 말 기준) .	39
[그림 2- 8] 혁신형 중소기업 증가 추이	43
[그림 3- 1] 빈곤율 및 소득격차비율 변화 추이	51
[그림 3- 2] 불평등 변화추이	52
[그림 3- 3] 빈곤과 불평등의 변화 추이 비교(1996년=100)	53
[그림 3- 4] 2인 이상 도시근로자 가구의 계층구성 변화	54
[그림 3- 5] 2인 이상 도시 가구의 계층구성 변화	54
[그림 3- 6] 도시가구 상위 소득분위의 점유율 변화 추이	56
[그림 3- 7] 도시가구의 20개 분위의 기간별 실질소득 증가율	58
[그림 3- 8] 인구사회학적 특성에 따라 구분된 두 집단 간의 양극화 경향 ...	63
[그림 3- 9] 도시가구 소득구간 구분점별 ER지수 변화추이 비교 (1999년=100)	67
[그림 3-10] 빈곤층과 중하층의 가구주 특성 변화 속도 비교 (1999년 =100)	68
[그림 3-10] 2003-2008년간 소득분위별 시장소득과 가처분소득 증가율 비교	70

[그림 6-1] 소비지출 비목별 지니계수 변화 추이	129
[그림 6-2] 노인가구의 소비비목별 비중의 변화추이	135
[그림 6-3] 중장년가구의 소비비목별 비중의 변화 추이	135
[그림 6-4] 노인가구 소비지출 비목의 총소비지출 지니계수에 대한 상대적 기여도	136
[그림 6-5] 중장년가구 소비지출 비목의 총소비지출 지니계수에 대한 상대적 기여도	137
[그림 6-6] 노인가구 소비지출 비목별 한계효과	138
[그림 6-7] 중장년 가구 소비지출 비목별 한계효과	138
[그림 7-1] GDP 대비 총사회지출 및 공공사회지출 추이	162
[그림 7-2] 제도별 사회지출 구성비율의 추이	163

Abstract

This study analyses the causes and realities of enlarged disparities which occurred in many economic and social area, and proposes some policy mixes to enhance the degree of social cohesion.

For las two decades, disparity in productivity and profitability among fields has been continued in manufacturing industry. After 2000, that disparity has been mainly caused by different effects of trade with China. Since 1990, the gap in labor productivity, R&D investment, and establishment investment between big business and SMEs has been widened. The cause of these disparities seems not to be the size of business, but whether a company belongs to a conglomerate or not. In order to reduce the disparities among sectors it is required to build up competitive market condition. To prevent disparities among industries and firms from making disparities in employment, pro-employment industrial policy is needed, which will make it easy to launch innovative SMEs in particular.

After economic crisis in 1997, the income distribution in Korean got worse. The poverty and inequality has been increased and the size of middle class was reduced. Above all, the increase rate of household market income of low income class does not reach to that of high income class, after 2003 at least. This means that so called trickle-down effect of economic growth could not be expected any more. Recent trend in income distribution implies that multiple

approach is required including cash benefit, in-kind benefit and job creation.

The main cause of increasing poverty and inequality is labor market segmentation. Failing to cope with this problem, current social security system has much short fall and can not provide income support for the working poor. The best way to response to labor market segmentation is enhancing flexibility and security altogether. But, in case that this strategy is not possible, it could be an policy alternative to increasing jobs in the first sector and enhancing security in the second sector. Considering that building universal welfare system in the short run, introducing public assistant program for the unemployed and extending the target group of EITC is required to reduce the excluded from social security system.

One of the reason the democratization of last two decades in Korea failed to result in welfare expansion and enforcement of social right is underdevelopment of party politics. Political party and labor union did not played much role in building Korean welfare system compared with the government and civil society. The increasing inequality among workers is connected with political environment. So building infrastructure for political competition on welfare policy is very urgent task.

요약

이 연구에서는 경제·사회적 부문간 격차 확대의 다양한 현상과 원인을 분석하고 이를 바탕으로 격차의 축소 또는 해소를 위한 정책적 대응방안을 제시하고자 하였다. 이를 통해 얻은 주요한 결론을 요약하자면 다음과 같다.

지난 20년간 우리나라의 제조업에서는 경공업/중화학 공업 간에, 생활관련형/기초소재형/가공조립형 간에 생산성 및 수익성의 체계적인 격차가 나타났다는데, 특히 2000년 이후에는 한중교역의 파급효과 차이로 초래한 효과가 크다. 1990년대 이후에는 대기업과 중소기업 간에 노동생산성, 설비투자 규모, 연구개발 투자 등에서 격차가 확대되는 추세였다. 자동차 부품산업의 사례를 통해 한 산업 내에서 기업 간 격차가 발생하는 양상을 보면, 대기업과 중소기업간 격차의 문제는 기업 규모의 문제라기보다 기업집단에 속한 기업과 그렇지 않은 기업 사이의 격차문제일 가능성이 있다.

산업간 격차를 발생시키는 구조로 인해 설비투자가 늘어난다고 해도 경제성장률이 높아지거나 고용창출을 기대하기 힘들어지는 현상이 나타나고 있다. 산업부문의 격차 확대구조를 해소하기 위해서는 우선 공정하고 경쟁적인 시장환경을 조성함으로써 대기업과 중소기업의 교섭력 차이에 의한 불공정 하도급거래행위, 불합리한 납품단가 결정 등의 문제점을 완화해야 할 것이다. 산업이나 기업간 격차가 고용의 격차로 이어지는 것을 방지하기 위해 고용친화적 산업정책을 추진해야 하고, 특히 양질의 일자리 창출을 위해서는 혁신형 중소기업의 창업 및 성장에 정책적 노력이 기울여져야 한다. 중소기업 육성을 위해서는 기업에 대한 비용보조적 성격의 직접지원 중심

에서 탈피하여 경쟁적 시장환경을 조성해주고 그 속에서 자생력과 경쟁력을 갖추어 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

우리나라의 소득분배구조 변화의 특징을 살펴보면 지난 1997년 경제위기 이후로 빈곤과 불평등은 확대되었고, 중산층의 규모가 축소되었다. 지난 10여년간의 소득격차 확대에서 특히 문제가 되는 점은 하위 분위의 실질 시장소득 증가율이 상위분위의 소득증가율보다 낮은 소득증가 속도의 역진성이 나타난다는 점이다. 특히 2003년 이후 뚜렷하게 나타나는 이러한 계층별 소득분배구조의 변화는 경제성장이 곧 분배의 개선으로 귀결될 것이라는 기대를 갖기 어렵게 하는 것이다. 한편 집단 간 소득분포의 극화 현상 역시 최근에 들어 다시 증가하는 양상을 보이고 있다. 중산층이 줄어들고 빈곤층이 확대되는 과정에서 빈곤층 가구의 취업가구원수의 비율도 빠른 속도로 증가했다. 이는 근로빈곤층에 대한 대책의 시급성을 단적으로 보여주는 것이다. 지난 5년간 소득분위별 시장소득 증가율과 가처분소득 증가율의 분포 양상을 보면 빈곤층 및 중하층에 대한 세 가지 차원의 정책, 즉 일자리 정책과 소득지원(현금지원) 그리고 현물지원의 확대가 동시에 이루어져야 함을 확인할 수 있다.

우리 사회에서 진행되는 빈곤과 불평등의 문제는 상대빈곤의 악화 - 근로빈곤의 심화 - 노동시장 이중구조화 - 교육을 매개로 하는 빈곤의 재생산으로 요약될 수 있다. 현재의 사회정책은 노동시장의 이중구조 문제를 해결하지 못하고 있고 광범위한 사회보장의 사각지대를 남겨 두고 있으며 근로빈곤층에 대한 체계적인 소득보장을 제공하지 못하고 있다.

노동시장의 이중구조화에 대응하기 위해서는 1차 부문의 일자리를 확대하면서 2차 부문으로의 재분배도 동시에 추구해야 할 것이다. 노동시장의 유연화와 복지의 교환이 현실적으로 가능하지 않은 점을 고려할 때 1차 부문의 기능적 유연화 전략과 2차부문의 혁신 -안정성 제고 전략이 노동시장 이중 구조화를 해소하기 위한 정책 선택 방향이 될 것이다. 다음으로 사회보장의 사각지대는 궁극적으로 보편적 복지의 구현을 통해서 해소될 수 있을 것이다. 하지만 우리나라처럼 민간지배적 복지체제 하에서 보편주의적

복지로의 확대는 단기간 안에 달성하기 어렵다면 우선적 타겟팅이 필요하다고 할 수 있는데, 현재의 경제위기 국면을 감안한다면 고용안전망에서의 사각지대 해소방안으로 실업자에 대한 공적부조의 확대에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 근로빈곤층의 소득보장을 위해서는 근로장려세제의 수준과 범위를 단계적으로 확대하면서 이를 최저임금제도와 보완적으로 가져가는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

빈곤층에 대한 소득보장의 사각지대를 해소하는 방안으로 일차적으로 생각해 볼 수 있는 방안은 현행 제도의 적용범위를 확대하거나 급여수준을 상향조정하는 방법이다. 현행 주요 현금급여제도의 대상과 수준을 확대하거나 보편적 현금급여제도로서의 아동수당제도를 도입할 경우 소득분배 개선에는 상당한 도움이 될 것임을 시뮬레이션 분석을 통해 확인하였다. 그러나 적용범위 확대와 급여상향조정은 막대한 예산이 소요된다는 점에서 쉽게 수용할 수 없는 문제이기도 하다. 하지만 국민들이 소득불평등으로 인해 발생할 수 있는 사회적인 문제를 인식하고 사회보장제도의 확대와 재원마련에 동의한다면 문제의 해결이 용이해 질 수 있을 것이다.

불평등의 경향은 소득분배 뿐만 아니라 소비생활의 영역에서도 나타나고 있다. 소비의 불평등화 경향을 연령대별로 구분하여 보면 노인가구의 경우 소비불평등 경향이 2000년대 이후 감소하는 경향을 보이는 반면 중장년가구의 경우 소비불평등이 증가하고 있다. 노인가구의 보건의료비의 경우 2000년대 중반에는 불평등도가 급감했다가 2000년대 후반에 다시 높아졌는데, 이는 노인가구에서 보건의료비 지출이 건강보험 보장성 확대와 같은 정책적 영향으로 인해 보다 평등해졌다가 다시 질적 차이를 중심으로 불평등이 심화되고 있을 가능성을 제기한다. 중장년층 가구는 특히 생필품 영역을 중심으로 불평등이 증가했다. 교육, 교양오락 등의 비목이 특히 불평등이 심한 재화인 것으로 분석되었다.

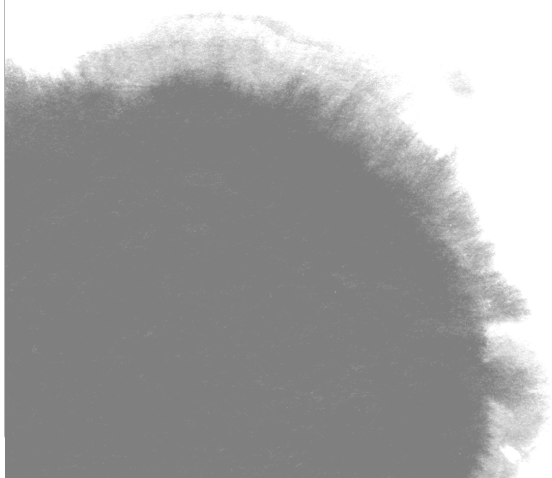
이와 같이 세대에 따라 소비비목에 대한 욕구가 다르게 나타나고 따라서 비목별 불평등에 미치는 영향도 달라지기 때문에 불평등 및 양극화 해소를 위한 정책이 생애주기와, 그로부터 발생하는 욕구에 주목해야 한다는 것이

다. 이러한 맥락에서 빈곤정책의 최저생계비 산정시 가구의 생애주기에 따른 욕구를 고려하는 방안의 정책대안이 모색될 수 있겠다. 또한 비목별 소비불평등의 차이가 뚜렷하게 나타난다는 점으로부터 향후 사회복지 급여에 있어 현물 및 서비스 중심의 급여정책이 적극적으로 고려되어야 한다.

오늘날 우리나라의 복지제도 형성에는 정당체계와 선거제도 등을 포괄하는 정당정치 구조가 적지 않은 영향을 미쳤고, 나아가 향후 분배제도의 발전방향을 제약할 가능성 또한 높다. 우리 사회의 민주화가 복지의 확장과 사회권의 강화로 귀결되지 못한 이유는 정치체계가 유권자의 선호를 반영할 수 있도록 제도화되지 못하였기 때문이며, 이는 정당정치의 저발전에서 그 이유를 찾을 수 있다. 그 결과 한국의 복지정치에서 주요한 행위주체는 대통령과 행정부였고 시민단체와 각 이해관계집단은 주요한 거부집단으로 역할하여 왔다. 반면, 서구의 복지정치에서 보여지는 대표적 두 행위자, 즉 정당과 노동조합의 역할이 좀처럼 잘 드러나지 않았다. 이는 민주화 과정에서 전반적인 근로여건과 임금수준 향상 등 긍정적인 성과가 나타나긴 했지만 노동 내부의 격차확대라는 부정적 영향이 나타난 현실과 무관하지 않다. 행정부의 편의적 제도수정 문제를 전향적으로 해결하며, 비난회피의 정치를 극복하는 것이 복지 정치 발전을 위해 중요하겠지만, 무엇보다 정책정당이 성장할 수 있는 인프라를 조성하는 일이 복지정치의 활성화를 위해 시급한 과제라고 할 것이다.

01

서론



제1 절 문제제기

작년 전 세계를 덮친 금융위기는 각 나라들에게 적지 않은 충격을 가져다주었다. 나라마다 정도의 차이는 있겠지만 백년 넘게 건재했던 대기업들이 도산의 위기에 직면하고 실업자가 크게 늘어나며 개인들이 보유하던 주택 등 자산의 가치가 폭락하는 일이 곳곳에서 발생하였다. 불과 십여 년 전에 한 차례 경제위기를 경험했던 우리에게서는 이러한 사태의 진전이 관심의 대상이 되지 않을 수 없었다. 금융위기를 맞아 그 원인에 대한 분석 못지않게 경제적 충격의 여파에 대한 전망과 대안을 모색하는 노력도 신속하고 활발하게 이루어진 것도(박종규 2009, 이현주·강신욱 2009, 이현주·김태완 2009, 정형선 2009, 황덕순 2009 등) 그러한 이유라고 볼 수 있다.

우리 사회가 경제위기의 진행과 그 충격에 특히 주목하는 이유 가운데에는 위기가 초래할 기업의 도산과 실업 및 빈곤층의 양산 그 자체가 가져다주는 고통도 있지만, 지난 1997년의 경제위기를 이후로 경제 사회적 격차가 확대되었다는 사실, 그리고 그 확대된 격차가 좀처럼 축소되기 어렵다는 사실이다. 위기를 경험한 후 지난 10여년 간의 주요 사회지표를 보면 위기 국면을 경과하던 2-3년간 크게 악화되었던 각종 지표들이 2000년대 초반에 경기가 회복되면서 호전되다가 이후 다시 악화되는 양상을 보였다. 급격한 경기침체가 없는데도 불구하고 각종 사회지표가 다시 악화된 것은 산업이나 기업, 고용, 소득분배 등 각 영역에서 나타나는 부문 간 격차의

확대 현상과 밀접하게 관련되어 있었고, 이런 문제의식을 집약적으로 표현한 용어가 바로 ‘양극화’였다.

양극화란 화두가 우리 사회에 등장한 이후 수많은 논의 또는 논쟁이 전개되었다. 양극화의 의미가 무엇인지, 이 용어가 우리 사회의 변화를 표현하는데 적합한 개념인지, 실제로 우리 사회의 부문 간 격차는 확대되고 있는지, 확대되는 격차는 정책적 개입을 필요로 하는 것인지, 필요로 한다면 어떤 방식의 개입이 필요한지 등등이 모두 논의의 대상이었다. 이러한 문제에 대한 논의 과정에서 빼 놓지 않고 등장했던 요인이자 거의 이견이 없이 공통적으로 지적되고 있던 요인이 바로 경제위기의 효과였다. 경제위기 때문에 일시적으로 실업과 빈곤층이 증가했던 효과도 있지만 경제위기의 극복 과정에서 이루어진 기업과 노동시장의 구조 변화는 경기가 회복된 이후에도 부문 간 격차가 크게 축소되지 못하도록 하는 데 적지 않은 영향을 미친 것으로 평가된다.

하지만 외환위기의 시점이 십년이 지났고 새로운 차원의 경제위기를 경험하고 있는 지금 과거의 사건을 통해 우리 사회의 격차 확대를 설명하는 것만으로 만으로는 큰 의미를 찾기 어려울 것이다. 각 부문에서 나타난 경제, 사회적 격차의 확대현상을 과거의 수준으로 되돌릴 수 있는지, 격차의 확대가 고착화된 이유는 무엇인지, 격차의 확대 요인이 지속적으로 작용한다면 그것에 항구적으로 대처할 수 있는 방안은 무엇인지 등에 대한 진지한 모색이 필요하다.

사실 빈곤과 불평등의 확대는 단지 우리나라만의 문제는 아니다. OECD(2008)는 최근 회원국들의 빈곤과 불평등의 동향을 분석한 보고서를 발표하였는데 이에 따르면 지난 20년간 대부분의 OECD 국가에서 빈곤과 불평등 증가하였으며 특히 2000년 이후 빈곤이 급격히 증가한 국가들이 다수이다. 그 내용을 자세히 살펴보면 고소득 가구들의 소득증가가 중산층이나 하위 소득계층에 비해 높게 나타났다. 이러한 변화의 원인에는 인구구조의 고령화 영향도 있지만 1인 가구의 증가가 주요 했고, 특히 세계화와 숙련 기반한 기술변화, 노동시장의 제도적, 정책적 변화 등 요인이 전일제 근

로자의 소득불평등에 기여한 것으로 분석되었다. 빈곤인구의 절반 이상이 근로활동을 통한 수입을 얻고 있는 계층이고 3년 이상의 지속적 빈곤상태에 있는 빈곤층의 비율은 매우 작다는 것이 오늘날의 빈곤층이 갖는 새로운 특징이다.

우리나라 역시 이러한 경향에서 자유롭지 못하다. 그러나 우리에게 더욱 문제가 되는 측면이 있다면, 우리나라의 빈곤율은 OECD 평균을 상회하고, OECD 평균에 비해 빠른 속도로 증가했으며, 지난 1990년대에 상대적으로 빈곤율이 높았던 나라들이 빈곤율이 낮아지는 경향을 보였던 것에 반해 우리나라는 반대의 경향을 보이고 있다는 점이다(강신욱 2008). 즉 우리나라는 빈곤과 불평등 심화의 세계적 경향 가운데에서도 특히 우려할 양상을 띠고 있는 것이다. 우리사회의 격차 현상이 갖는 보편성과 특수성을 정확히 이해하는 것 역시 매우 중요한 일이다.

본 연구의 목적은 우리나라의 산업과 고용, 소득분배 등 부문에서 나타나는 격차확대의 현황과 원인을 탐색함으로써 그에 대한 효과적 대처방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이 연구는 <경제 사회 양극화의 현황과 대응방안> 이란 주제로 진행된 협동연구의 3년차 연구이다. 기존의 1, 2년차 연구는 물론 지난 수년간 우리 사회에서 이루어졌던 수 많은 논의들이 본 연구와 유사한 문제의식을 갖고 있었다. 따라서 이와 관련된 모든 논의들이 ‘양극화’ 연구이고, 그로부터 도출된 모든 정책적 제안들이 ‘양극화 대책’의 범주에 포함된다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 다만 본 연구는 다음과 같은 몇 가지 점에 특별히 주목하고자 하였다. 첫째, 양극화에 대한 사회적 논의가 활발히 진행되었던 것이 수년 전 이후로 나타난 현실의 변화에 주목하고자 하였다. 적어도 2006년 이후의 변화는 격차 확대 경향의 존재 여부와 그 내용을 둘러싼 논쟁에 대해 좀 더 분명한 답을 제시하여 줄 것으로 판단하였다. 둘째는 부문간 격차의 축소를 위한 정책적 대안을 제시하되 구체적 대안 마련과 동시에 정책적 개입의 규범적 근거를 사회통합이란 가치에서 찾고자 하였다. 셋째, 기존의 연구에서 집중적으로 분석이 이루어지지 못했던 영역의 격차 확대 현상에 대해 주목하는 한편¹⁾ 격차의

확대를 사전적으로 예방하거나 사후적으로 대응하기 위한 정책이 쉽게 형성되지 못하는 정책 환경에 대해 분석하고자 하였다.

제2절 연구의 구성

본 연구는 다음과 같은 순서로 구성된다. 본 연구의 제목이 암시하듯이 양극화의 경향과 정책적 함의는 흔히 경제정책의 영역으로 간주되는 기업 및 산업 부문과 사회정책의 영역으로 간주되는 고용, 복지, 교육 부분에서 서로 상이할 수 있다. 따라서 먼저 2장에서는 산업부문에서 나타나는 격차의 확대 현상의 내용과 본질, 그리고 그 대응방안을 종합적으로 고찰할 것이다.

다음 3장에서는 사회정책적 대응을 위한 논의의 기초가 되는 소득분배구조에 대한 현황 파악이 이루어질 것이다. 특히 지난 수년간 양극화라는 개념을 둘러싸고 진행되어왔던 논쟁의 쟁점이 무엇인지, 그리고 그러한 문제들의 현황은 무엇인지, 소득격차 확대를 방지하기 위한 정책적 대안 모색에서 염두에 두어야 할 것은 무엇인지를 지적하고 할 것이다.

4장은 사회적 양극화 해소를 위해 우리가 특별히 주목해야할 가치가 사회통합이라는 문제의식 하에, 상대적 빈곤과 근로빈곤의 심화, 노동시장의 하향 이중구조화, 사회적 이동성의 저하라는 문제를 설정한 후 이에 대처하기 위한 사회정책의 과제를 포괄적으로 제시한다.

5장과 6장은 소득분배구조의 개선을 위한 대표적 정책프로그램인 현금지원정책과 현물지원 정책의 필요성과 효과성을 보이기 위한 구체적 논의를 진행한다. 5장은 현재 진행 중이거나 논의 중인 현금지원제도를 개선 또는 확장했을 경우 불평등을 얼마나 축소시킬 수 있고 재정 투입은 어느 정도 소요될지를 예측하고 있다. 물론 모든 소득지원 정책의 목표가 지니계수로 표현되는 불평등의 축소를 환원될 수는 없겠으나 정책의 효과를 예측하는

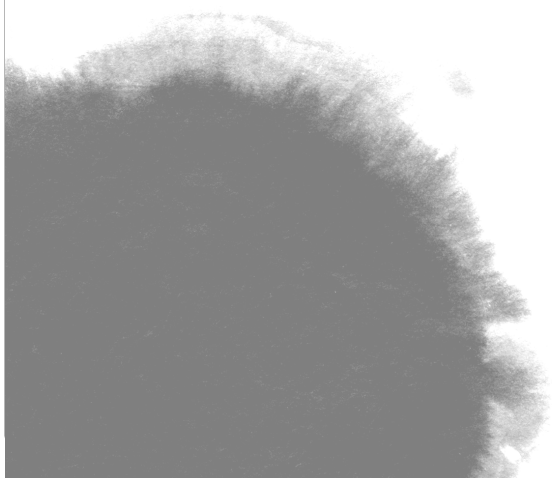
1) 이러한 작업의 일부는 이 협동연구의 결과물 가운데 사회적 자본의 양극화를 다룬 4권에서 소개된다.

작업이 갖는 의의는 아무리 강조되어도 지나치지 않을 것이다. 6장에서 이루어지는 연령집단을 중심으로 한 소비지출 불평등 구조의 분석은, 앞의 OECD(2008) 보고서가 지적하듯이 고령화가 빈곤과 불평등 확대의 주요 원인 가운데 하나라는 점과 향후 복지정책의 확대 및 보편화 과정에서 현금지원보다는 현물지원의 비중이 강조될 것이라는 점을 감안할 때 매우 중요한 문제를 다루고 있다.

7장에서는 사회통합적 정책형성의 제도적 배경이 되는 우리나라의 정당 구조의 문제점을 분석한다. 경제사회적 격차의 확대가 지속되고 있다는 것은 이미 의도했던 의도하지 않았던 이미 그러한 경향성이 제도화되었다는 것을 시사한다. 따라서 부문간 격차의 축소를 위한 정책적 대응은 제도적 환경의 변화 없이는 불가능할 것이다. 제도 형성의 최종적 형태는 법의 제정이고 법의 제정은 의회에서의 정당활동을 통해 이루어진다고 볼 때, 격차 확대를 막고 사회통합을 유지하기 위한 제도의 마련은 우리나라의 정치구조, 특히 정당 간 경쟁구조와 무관하지 않다. 이것이 7장에서 다루는 문제이다. 마지막 8장은 본 연구의 내용을 요약하면서 정책적 시사점을 제시한다.

02

산업부문 격차극소와 정책과제



제2장 산업부문 격차구조와 정책과제

제1 절 산업부문 격차구조 현황

2000년대 들어서 사회 전반에 걸쳐 양극화가 주요한 사회적 이슈로 부각되었다. 산업부문에서도 다양한 형태의 격차구조가 논의대상이 되어 왔다. 산업 간, 기업 간, 지역 간 격차구조가 대표적인 논의대상이다.²⁾

1. 산업 간 격차구조

산업 간에는 분명한 격차구조가 존재한다. 1960년대 이후 산업화가 급속하게 진전되면서 산업별로 성장속도가 크게 달랐다. 농업 등 1차산업의 비중이 크게 하락하고 제조업 등 2차산업의 비중이 크게 상승한 것이 산업화 이후 가장 큰 변화일 것이다. 제조업 내 산업 간에는 여전히 빠른 변화가 계속되고 있다. 경공업/중화학공업 간 및 생활관련형/기초소재형/가공조립형 산업 간 비중은 계속 바뀌고 있다.

지난 20년 간 제조업 내에서 경공업/중화학공업 간 및 생활관련형/기초소재형/가공조립형 산업 간 생산성 및 수익성의 변화를 검토해보면 생산성 및 수익성 모두에서 체계적인 격차가 발견된다. 또한, 생산성의 격차는 일

2) 제1절의 논의는 다음 자료를 요약한 것이다. 주현·강두용·하봉찬, 『산업 양극화의 현상과 대응방안』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 07-17-02, 산업연구원, 2007; 주현·장재홍·김영수, 『산업양극화의 이해와 정책과제』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 산업연구원, 2009.

부 확대되는 현상이 나타나지만 수익성의 격차는 확대된다고 보기 어렵다.

산업 간 격차구조는 산업 간 생산성 및 수익성 격차에 따라 생산요소를 이동시킴으로써 산업 간 비중의 변화를 초래한다. 이는 흔히 산업구조조정으로 불리는 것으로 그 자체는 문제라기보다는 오히려 경제발전에 따른 자연스러운 현상으로 볼 수 있다. 즉, 산업 간 격차구조의 문제는 산업구조정을 얼마나 효율적이고 부작용 없이 이룰 것인가의 문제라고 볼 수 있다.

산업부문 격차구조에 영향을 주는 요인으로 외국과의 교역을 들 수 있다. 특히, 2000년대 들어서는 한중 교역의 파급효과가 무척 크다. 한중 교역은 2000~06년 간 평균으로 전 산업 부가가치의 약 2.2%에 해당하는 부가가치를 유발하고 동 기간 중 산업성장에 약 0.7%포인트 기여하였다. 산업별로는 제조업 내에서 중화학부문, 특히 기계류 업종에 큰 폭의 부가가치창출 및 성장기여효과를 보였고 서비스부문의 부가가치와 성장에도 일정한 기여를 보인 반면, 경공업부문이나 1차산업부문에는 적지 않은 負의 효과를 미쳐 산업별로 대조적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

이 같은 한중 교역 파급효과와 산업별 차이는 산업 간의 실적 격차를 더욱 확대시키는 방향으로 작용하는 등 산업 간 격차구조의 한 요인이 되었다. 한중 교역 파급효과는 4대 대분류 산업부문과 33개 세부업종의 성장률 분산을 각각 약 2배, 1.3배 확대시키고, 경공업/중화학공업 간 및 제조업/서비스 산업 간의 성장률 격차 확대에 각각 41%, 32% 기여한 것으로 나타났다.

2. 기업 간 격차구조

기업 간 격차구조의 문제는 주로 대기업과 중소기업 간의 양극화 문제이다.

대·중소기업의 비중 변화를 살펴보면, 전 산업 기준으로 볼 때 우리나라 사업체 수 및 종사자 수는 지속적으로 증가하는 추세를 보였으며, 대기업이 차지하는 비중은 하락세를, 중소기업이 차지하는 비중은 상승세를 보여왔다. 제조업에서는 1990년대 이래로 사업체 수, 생산액, 부가가치 등의 측면에서 대기업의 비중은 감소하는 추세를 보인 반면 중소기업의 비중은

증가하는 추세를 보여 왔다. 그러나 2000년대 들어서는 대기업과 중소기업의 비중 변화가 상대적으로 안정화되고 있었다. 제조 대기업의 종사자 수 추이를 고려할 때 향후 제조 대기업에 큰 규모의 일자리 창출을 기대하기는 어려워 보인다. 제조업에서의 일자리 창출은 대기업보다는 중소기업에 기대하는 편이 현실적일 것이다.

제조업 부문 수익성을 살펴보면 1990년대 이후 대기업의 매출액영업이익률이 중소기업보다 대체로 높은 수준을 보였다는 점에서 대·중소기업 간 수익성 격차가 존재함을 확인할 수 있다. 그러나 수익성 격차가 추세적으로 확대되었다고 보기는 어렵다. 중소기업 내의 규모 간에는 수익성 격차가 나타나지는 않는다. 일본 제조업의 경우에도 대·중소기업 간 수익성 격차가 구조적으로 존재하지만, 우리나라 제조업에서 대·중소기업 간 수익성 격차는 일본에 비해 상대적으로 크다.

기업 규모별 생산성의 격차는 대·중소기업 간에서만뿐만 아니라 중소기업 내에서의 규모 간에도 분명하게 나타났다. 대기업은 물론 중소기업의 노동생산성도 일관되게 향상되고 있지만, 규모 간 격차는 확대되는 추세를 보인다. 결과 중소기업의 노동생산성은 1991년에 대기업의 48.6% 수준에서 2007년에 30.9% 수준에 이르기까지 하락하였다.

그러나 2000년대에 노동생산성 격차는 더 이상 크게 확대되지는 않는 모습이다. 총요소생산성 증가율도 2000년대 이후로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 2000년대에 일정 기간 동안 대·중소기업 간 수익률 격차가 크게 확대되었던 사실과 대비된다. 이 시기에 기업의 경쟁력을 궁극적으로 결정하는 실물적 요인인 생산성에서의 차이는 현실의 수익률 격차를 설명할 수 없으며, 현실의 수익률 격차는 생산성 이외의 비경제적인 요인 및 거시적, 정책적 차이로 해석되어야 할 것으로 보인다.

1990년대 후반 이후 기업들의 설비투자 규모가 크게 위축된 가운데 대기업에 비해 중소기업의 설비투자 위축은 더욱 심각해 대·중소기업 간 설비투자의 격차, 사업체당 평균 유형자산의 격차, 노동장비율의 격차가 확대되었다. 이는 결국 생산성 격차 확대에 영향을 주었을 것이다.

대·중소기업 간 연구개발투자 격차도 심각하다. 우리나라 전체의 연구개발 투자는 급속히 증가하여 GDP 대비 연구비의 비율이 세계에서 가장 높은 수준이다. 그러나 기업 부문에서 연구개발투자는 대기업의 비중이 73.4%, 중소·벤처기업의 비중이 26.6%로 대기업에 집중되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 설비투자 추세와는 달리 연구개발투자는 대기업 및 중소기업 공히 크게 증가하고 있어서 향후 경제성장에서 설비투자의 역할보다는 연구개발투자의 역할이 더 클 것으로 예상된다.

우리 경제에 기업 간 격차 확대를 유발하거나 온존시키는 요인이 구조적으로 내재해 있다면 이는 우리 경제의 성장잠재력을 훼손하고 사회 전반의 양극화를 심화시키는 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 심각한 문제이다..

3. 지역 간 격차구조

우리나라를 7개 광역권으로 구분했을 때 경제력의 격차가 얼마나 나타나는지 지역경제력을 종합적으로 파악하기 위한 지역경제력지수로 살펴보면, 수도권은 지역경제력의 5대 구성요인인 소득수준, 혁신역량, 인력기반, 산업발전 정도, SOC 및 지방재정력의 모든 부문에서 부동의 1위를 견지하고 있다. 또한 수도권과 인접한 충청권은 2000년대 들어 동남권을 제치고 제2위의 새로운 성장거점으로 부상하였다.

지역 간 발전격차 추이를 1인당 GRDP를 기준으로 한 격차 추이와 지역경제력 종합지수를 기준으로 한 격차 추이로 살펴보면 양자가 상반된 결과를 보여준다. 즉, 1인당 GRDP를 기준으로 한 지역 간 격차는 1998년부터 전반적으로 계속 확대되고 있는 것으로 나타난 반면, 지역경제력 종합지수를 기준으로 한 지역 간 격차는 1998년부터 확대되다가 2002년부터는 다시 감소추세로 돌아서고 있는 것으로 나타났다. 이것은 지역경제력을 어떻게 정의하는가에 따라 지역 간 격차추이는 달라질 수 있다는 것을 의미하는데, 지역경제력에 대해서도 다양한 측면을 종합적으로 검토할 필요성이 있음을 시사한다.

지역경제력의 핵심은 지역의 산업발전 정도에 있다. 산업의 집적 정도가 높고 고성장산업 중심의 산업구조를 갖고 있는 지역이 높은 지역경제력을 보이고 있기 때문이다. 지역산업의 성장을 추이에 대한 분석결과에 따르면, 1999년 이후 시기부터 제조업, 특히 가공조립형 산업을 중심으로 지역 간 성장률 격차가 두드러지게 확대되고 있다. 제조업의 지역 간 성장률 격차가 확대되는 원인으로는 첫째, 고성장산업의 지역 내 비중 및 특화정도로 나타나는 지역 내 산업구성의 차이, 둘째, 지역 제조업의 노동생산성과 역내 기업의 기술수준을 반영하는 총요소생산성의 차이, 셋째, 지역에의 기업의 신규 유치 또는 퇴출, 기존 기업의 증설 또는 축소 등으로 인한 설비투자의 차이 등을 들 수 있다.

지역 간 격차 문제를 혁신역량에 초점을 두어 분석해 보면, 전통적으로 높은 수준을 유지해 온 수도권+충청권과 매우 낮은 수준에 머물러 온 여타 권역 간의 혁신역량 수준의 격차는 최근 축소되기는커녕 오히려 확대되었음이 발견된다. 앞으로 광역경제권 차원의 지역발전정책이 본격 추진될 경우 각 권역 중심도시의 인적자원 및 지식의 창출·공급역량이 광역경제권 발전의 관건이라고 할 수 있는데, 광주, 대구, 부산, 울산 등 대경권, 동남권, 호남권 중심도시들의 이들 부문에서의 혁신역량이 매우 저조하여 정책 효과 발현을 제약할 수 있을 것으로 보인다. 우리나라의 혁신역량이라는 측면에서 수도권+충청권과 여타 권역 간에 현격한 양극화 양상을 보인다는 것은 혁신역량 취약 권역들은 물론 국가 전체의 발전을 위해서도 바람직하지 않다.

제2절 산업부문 격차구조의 발생 메커니즘-자동차부품산업 사례

산업부문에는 산업 간, 기업 간 및 지역 간에 격차구조가 자리 잡고 있는데, 제2절에서는 산업부문 격차구조가 어떻게 발생하고 재생산되는지를 기업 간 격차에 초점을 맞추어 자동차부품산업의 사례를 통해 살펴본다.

1. 자동차부품산업 현황

지난 10여년 동안 자동차부품산업은 경쟁력 강화를 통해 매출액과 기업 수가 증가하는 외형성장을 지속해 왔다. 자동차 부품업체의 매출액은 2003년 32조 1,194억원에서 2008년 49조 5,866억원으로 증가하였다. 또한 부품업체 수는 1997년 3,083개사에서 2007년 4,557개사로 증가하였다.

자동차부품산업의 성장은, 첫째, 완성차업체의 국내외 생산 증가, 둘째, 선진국 자동차업체의 글로벌 소싱 확대에 따른 수출 증가, 셋째, 국내 완성차업체의 부품 외부조달 비율의 증가에 힘입은 바 크다. 국내 완성차업체의 부품 외부조달 비율은 2001년 60%에서 2008년 68%로 증가하였다.

부품산업이 발전하기 위해서는 대형화, 전문화가 이루어져야 한다고 지적되는데, 자동차부품산업, 특히 완성차업체에 직접 납품하는 1차 부품업체는 대형화, 전문화를 이룰 질적 도약의 계기를 맞고 있다고 볼 수 있다. 1차 부품업체 수는 2003년 881개사에서 2008년에는 889개사로 거의 변화가 없다. 그러나 그 구성을 살펴보면 대기업은 62개사에서 118개사로 크게 증가하였고 중소기업은 819개사에서 771개사로 감소하였다. 납품액에서 차지하는 비중에서는 대기업은 2001년 43.6%에서 2008년에 59.0%로 상승하였고, 중소기업은 56.4%에서 41.0%로 하락하였다(<표 2-1> 참조). 이러한 수치로만 보면 국내 자동차부품업체의 대형화가 어느 정도 진전되고 있다고 볼 수 있다.

〈표 2-1〉 자동차 1차 부품업체 중 대기업 및 중소기업의 변화

(단위: 개사, 억원)

	2001		2008	
	업체수	납품액	업체수	납품액
대기업	62	89,525	118	217,307
중소기업	819	115,806	771	151,179

자료: 이항구, 김경유, “우리나라 자동차부품산업의 경영성과 분석과 새로운 성장전략”, 『e-KIET 산업경제정보』, 제 449호, 산업연구원, 2009. 9. 14.

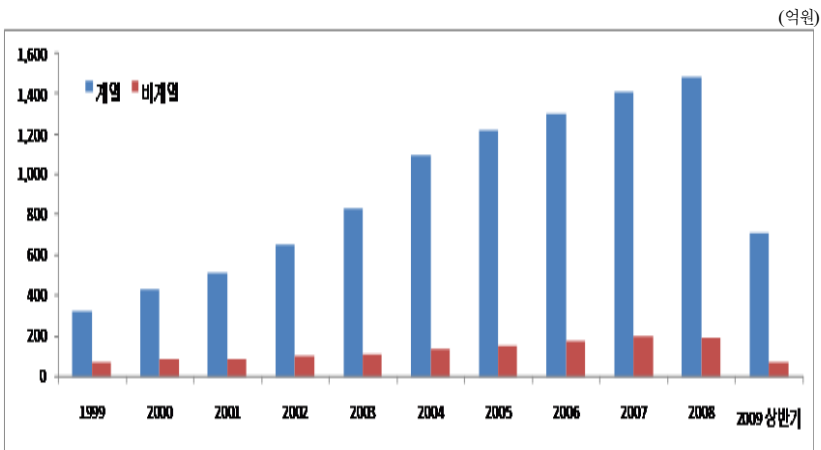
2. 자동차부품산업 격차 발생구조

자동차부품산업에는 외형 성장과 대형화 추세에도 불구하고 지속성장을 저해하는 적지 않은 구조적 문제점들이 상존해 있다.

가. 계열사와 비계열사 차별

국내 완성차업체는 핵심 부품의 조달체계를 계열회사 중심으로 재편해 왔다. 이에 따라 자동차부품산업에서 완성차업체의 계열사 비중이 상승하고 있다. 전체 부품업체 매출액에서 내자계 완성차업체의 계열 부품업체가 차지하는 비중은 2003년 26%에서 2008년 33%로 상승하였다. 자동차부품산업의 전체 외형의 증가는 전반적인 부품업체의 대형화 효과를 낳는 것이 아니라 계열회사의 대형화 효과만을 낳고 있다. 현대자동차의 경우 지난 10여년 동안 현대차 계열 부품회사의 평균 매출액은 급증한 반면, 비계열 1차 부품 대기업의 평균 매출액 증가는 상대적으로 미미하다([그림 2-1] 참조).

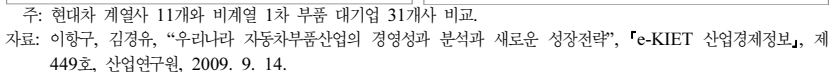
[그림 2-1] 현대차 계열 및 비계열 부품업체의 평균 매출액 추이



주: 현대차 계열사 11개와 비계열 1차 부품 대기업 31개사 비교.
 자료: 이형구, 김경유, “우리나라 자동차부품산업의 경영성과 분석과 새로운 성장전략”, 『e-KIET 산업경제정보』, 제 449호, 산업연구원, 2009. 9. 14.

요컨대, 완성차업체의 계열사와 비계열사 간 차별적 조달정책은 자동차 부품산업에서 중요한 격차 문제를 야기하고 있다.

- 순이익 -



나. 납품단가 조정

대·중소기업 하도급거래에서 납품단가 인하가 가장 핵심적인 문제점으로 떠오르고 있다. 과거에도 하도급거래에서 납품단가는 중요한 문제였으나 일반적인 불공정 하도급거래행위나 결제수단(어음 등)과 관련된 문제들이 중소기업에게 더 현실적인 문제였다. 그러나 최근에는 대기업의 전통적인 유형의 불공정 하도급거래행위는 다소 감소하고 결제수단과 관련된 거래조건들도 개선되면서 납품단가 인하가 주목받고 있다.

중소기업에게 적정한 납품단가를 보장받는 것은 매우 중요하다. 적정한 납품단가는 곧 적정한 영업이익을 의미한다. 중소기업의 핵심 경쟁력이 저임 노동력이 아니라 기술과 품질로 이전되고 있음에 따라 기술 개발과 생산성 향상을 위한 중장기 관점에서의 투자 여력이 중요한데, 이를 위해서는 적정한 납품단가를 통해 영업이익이 확보되어야 한다. 그러나 일부 대기업들은 불공정한 방식으로 납품단가 인하를 일방적으로 결정하고 이를 중소기업에 강요하는 경우가 많은 것으로 알려져 있다.

자동차부품산업의 경우도 완성차-부품업체 간 납품단가가 결정되는 방식을 살펴보면 완성차업체에 의해 일방적으로 납품단가가 결정되거나 인하되고 있음을 확인할 수 있다. 공정거래위원회에 따르면 현대자동차는 2003년에 자신의 수익성을 제고하기 위해 자재비를 절감하기로 하고 이를 달성하는 방법으로 26개 부품 중소기업의 789개 부품에 대한 납품단가를 일률적으로 3.4% 인하하는 부당한 하도급대금 결정행위를 한 바 있다.³⁾ 기아자동차는 2003년 34개 중소 부품업체와 하도급거래를 하면서 납품단가를 인하할 합리적 사유가 없음에도 불구하고 다른 차종의 납품단가 인상 및 사후 정산 조건을 제시하는 방법으로 부품업체를 기만하고 이를 이용하여 납품단가를 인하여 하도급대금을 결정한 사실도 밝혀졌다.⁴⁾ 이와 같은 부당한 납품단가 인하가 계속되면 부품업체가 적정한 영업이익을 확보할 수

3) 공정거래위원회 전원회의 의결 제2008-001호, 2008. 1. 2 참조.

4) 공정거래위원회 전원회의 의결 제2007-566호, 2007. 12. 31 참조.

없게 되고 그 결과 산업발전에 필요한 충분한 기술 개발 및 생산성 향상을 위한 투자를 할 수 없게 된다.⁵⁾

또한 완성차업체는 비정상적인 가격의 거래를 통해 부당하게 계열회사를 지원하고 있다. 예컨대, 현대자동차는 2003년 모듈부품 재료비가 실제로는 인상되지 않았음에도 불구하고 재료비 인상 명목으로 9개 차종의 사시모듈 부품의 재료비를 8.5% 인상 지급하여 2006년까지 계열회사인 현대모비스에 1,068억원을 부당하게 지원하였다.⁶⁾ 기업집단 계열회사 간 부당한 지원 행위가 있게 되면 계열회사는 자기의 경쟁력이나 경영상 효율과는 무관하게 계열회사의 보조·지원이라는 수단을 통하여 다른 기업에 대한 경쟁상의 우위를 확보하게 된다. 이는 자기의 근면과 창의성을 바탕으로 가격·기술·품질·서비스 등의 경쟁력을 확보한 다른 기업과의 공정한 경쟁을 왜곡시키고 경쟁과정에 의한 자원배분의 선순환의 고리를 깨뜨리는 결과를 낳게 된다.

부당한 납품단가 결정방식은 대·중소기업 간 교섭력의 격차를 반영하는 것으로서, 대·중소기업 간 하도급거래에서 발생하는 경제적 문제의 상당 부분이 납품단가에서 비롯되고 있다. 앞에서 살펴보았던 완성차업체의 계열사와 비계열사 간 수익성 격차도 차별적 납품단가의 설정을 통해 이루어지

5) 부당한 납품단가를 통해 대기업이 중소기업에 부담을 전가하는 것은 자동차산업에 국한된 것은 아니다. 삼성전자도 부품을 제조 위탁함에 있어 정당한 이유 없이 일률적인 비율로 단가를 인하하고, 불합리한 이유를 들어 하도급대금을 감액하는 불공정하도급거래행위를 한 사실이 밝혀졌다. 공정거래위원회 자료에 따르면, 삼성전자 무선사업부는 매년 원가절감 목표를 설정하여 단가인하, 국산화, 생산성향상(VE) 등을 통하여 달성하고 있으나 원가절감의 대부분을 단가인하에 의존하고 있다. 예컨대 2004년의 원가절감액 실적치 2조 3,951억원인데, 이중 단가인하에 의한 원가절감액은 1조 5,843억원로 66.1%에 달하고 있다. 또한 삼성전자의 목표단가에 비협조적이고 목표단가 미달인 경우와 단가인하율 1% 미만인 경우, 단가인하요소 제공건수가 없을 경우 모두 0점으로 평가하며 2회 연속 C등급 취득 시 차년도 구매물량 5% 축소(6개월간), 1차 연도 D등급일 경우 구매물량을 15% 축소(6개월간) 하는 등 단가인하를 시스템적으로 강제하고 있다. 삼성전자 무선사업부는 2003년에 모든 충전기 부품 납품업체에 대하여 일률적으로 상반기 6.6%, 하반기 9.8%이 비율로 인하하였다. 또한, 2003년에 자신의 귀책사유에 의한 발주취소· 사양변경 등으로 발생한 납품대기 물량을 불용품으로 처리하면서 지급해야 할 하도급 대금에서 약 10%에 해당하는 금액을 부당하게 공제하였다. 공정거래위원회 전원회의 의결 제 2008-113호, 2008. 4. 3 참조

6) 공정거래위원회 전원회의 의결 제2007-504호, 2007. 10. 24 참조

고 있다. 요컨대, 부당한 납품단가 결정방식은 하도급 중소기업이 적절한 영업이윤을 취하지 못하게 함으로써 대·중소기업 격차구조의 주요 원인이 되고 있다.

다. 거래처 다변화에 대한 통제

지금까지 자동차 부품 매출의 대부분은 국내 완성차업체에의 납품을 통해 내수시장에서 이루어져왔다. 이에 비해 자동차부품의 생산 대비 수출 비중은 매우 낮다. 국내 자동차부품 총 생산에서 수출이 차지하는 비중은 2008년 21.2%로, 2007년 일본의 44.3%, 미국의 46.7%, 유럽의 34.9%에 비해 크게 낮다. 자동차 부품의 수출은 지속적으로 증가하고 있으나 자동차 부품 수출의 상당 부분은 국내 완성차업체 해외 공장 조립용 부품 및 수출 차량 A/S용 부품이 차지한다. 즉, 자동차 부품의 내수의존도가 높을 뿐만 아니라 수출 물량의 대부분도 국내 완성차업체에 의존하고 있는 것이다.

자동차 부품산업의 국내 완성차업체에 대한 높은 의존도는 부품업체의 안정 성장에 기여해 왔지만 글로벌화의 진전을 저해하는 요소로도 작용하고 있다.

글로벌 금융위기 이후 세계 자동차산업 구조에 격변이 예상되는 가운데, 구미 부품회사의 경영난과 신흥국 자동차산업의 성장으로 인해 우리 부품업체의 해외시장 진출 기회는 더욱 확대될 것으로 전망된다. 부품업체의 기술 및 품질 수준이 과거에는 해외시장 진출의 주요 장애요인이었지만 지금은 더 이상 장애요인이 되지 않는다. 이번 세계 자동차산업의 위기와 구조 변화는 국내 자동차 부품업체에게는 도약의 계기가 될 수 있다. 적극적인 수출 확대를 통해 부품업체의 대형화, 전문화를 달성해야 한다.

그러나 국내 완성차업체의 수출통제 정책은 부품업체가 세계 완성차업체의 글로벌 소싱 확대 전략을 제대로 활용하지 못하게 저해하는 요인이 되고 있다. 국내 완성차시장에서 현대차그룹이 독과점적 지위에 있기 때문에 부품구매시장에서도 시장지배력이 절대적이다. 현대차그룹에 납품하는 부품

업체들은 국내외를 막론하고 다른 완성차업체로 거래처 다변화를 시도하는 것조차 부담스러운 상황이 조성되어 있다. 완성차업체는 기술 유출의 우려 때문에 부품업체의 거래처 다변화가 부담스럽다고 설명한다. 그러나 부품업체의 기술 수준이 미미했던 과거에도 완성차업체들이 부품업체의 거래처 다변화를 통제했던 사실에 비추어보면 단순히 기술 유출 우려 때문만은 아니다.

3. 시사점

산업부분에서 경공업/중화학공업 간 및 생활관련형/기초소재형/가공조립형 산업 간 생산성 및 수익성의 격차구조가 발견되는데, 생산성 및 수익성이 양호한 중화학공업, 가공조립형 산업에 속하는 자동차부품산업 내부에서 대기업과 중소기업 간의 기업 간 격차가 어떻게 발생하는지를 살펴보았다.

앞에서 언급했던 자동차부품산업의 구조적 문제점들은 자동차부품산업의 지속성장을 위한 걸림돌이 되고 있다. 자동차부품산업의 외형 성장이 부품업체 간 경쟁을 통한 균형 있는 발전을 동반하지 못하고 있다. 완성차업체의 계열사 육성정책으로 계열 부품회사는 매출액 증대 등 대형화에 따른 규모의 경제의 이득을 얻고 있지만 다수 비계열 부품회사는 자동차산업 성장의 혜택을 충분히 누리지 못하고 있다. 완성차업체의 납품단가 인하 압력과 차별적인 납품단가 책정 정책은 비계열 부품업체의 수익성을 떨어뜨리고 결과적으로 설비투자과 연구개발투자 등 성장잠재력을 키워나갈 수 있는 지불여력을 제한한다. 더 나아가 완성차의 수출통제정책과 순정부품제도는 부품회사가 기존에 거래하는 완성차업체와는 독립적으로 대형화·전문화를 추구할 길을 원천봉쇄하며, 글로벌 소싱 확대 경향을 기회로 활용하기 어렵게 한다.

자동차부품산업의 사례로부터 살펴본 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 대기업과 중소기업 간 격차 문제에는 단순한 단위기업 규모의 문제가 아니라 대규모 기업집단 문제가 도사리고 있다. 좀 더 연구가 필요하겠지만, 대기업과 중소기업 간의 문제라고 인식되고 있는 격차 문제는 어쩌면

대규모 기업집단 소속 기업과 비소속 기업 간의 격차 문제일지도 모른다. 둘째, 대규모 기업집단 소속 완제품업체들은 부품·소재·장비의 거래에서 계열기업과 비계열기업 간 차별적인 거래조건을 적용한다. 셋째, 그 결과 대규모 기업집단 소속 기업은 높은 성장성과 수익성을 보이고 비소속 기업은 낮은 성장성과 수익성을 보이는 격차구조가 만들어지고, 이러한 격차구조는 부품 중소기업의 설비투자 및 연구개발투자 재원 조달에 제약으로 작용한다.

제3절 산업부문 격차구조 관련 쟁점

이상에서 산업부문 격차구조의 현황을 살펴보고, 산업부문 격차구조가 어떻게 발생하고 재생산되는지 자동차부품산업의 예를 통해 살펴보았다. 제 3절에서는 산업부문 격차구조와 관련하여 파생되는 정책적 쟁점에 관하여 논의하고자 한다.

1. 설비투자와 일자리 창출

산업 발전을 위해서는 지속적인 설비투자가 필수불가결하다. 실제 우리 경제의 산업화는 설비투자 확대를 통해 이루어져 왔다. 1990년대까지 설비투자는 경제성장률을 상회하는 높은 증가세를 유지하면서 경제성장을 주도하였다. 그러나 외환위기를 거치면서 설비투자가 둔화되기 시작하였다. 1970~2007년 간 GDP에서 차지하는 설비투자 비중은 평균 12.1%였으나 최근에는 10% 이하로 낮아졌다. 그 결과 설비투자를 확대하여 성장잠재력을 높이고 일자리를 창출해야 한다는 주장이 자연스레 제기되었다.

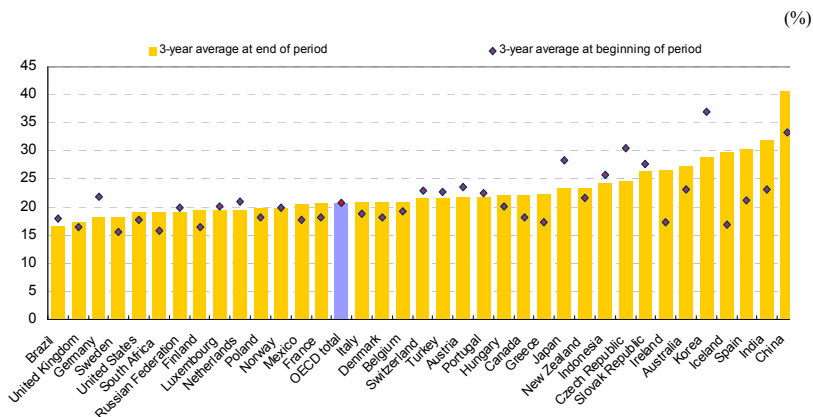
가. 설비투자 수준 평가

우리나라의 설비투자 수준은 선진국들에 비교하면 어느 정도 수준일까?
우리나라의 GDP 대비 총고정자본형성 비율은 2007년의 경우 28.8%이

다. 1990~97년에 동 비율이 35%를 상회하던 시기가 있기는 하지만, 이 시기를 제외하면 과거의 수준과 크게 다르지 않다. OECD 국가 중에서는 스페인(31.0%)을 제외하면 가장 높은 수준이다. OECD 평균은 20.9%, EU 27개국 평균은 21.3%이며, 미국은 18.4%, 일본은 23.2% 등이다([그림 2-3] 참조). 우리나라 GDP 대비 설비투자 비율은 2007년에 8.9%인데 추세적으로 크게 하락하고 있다. 우리나라의 현 설비투자 수준은 외환위기 직후인 1998년을 제외하면 1973년 이래로 가장 낮은 수준이다. 동 비율이 미국은 5.8%(2006년), 일본은 9.7%(2006년)로 우리나라는 OECD 국가 중에서는 아직도 매우 높은 편에 속하지만 일본보다는 낮아졌다([그림 2-4] 참조).

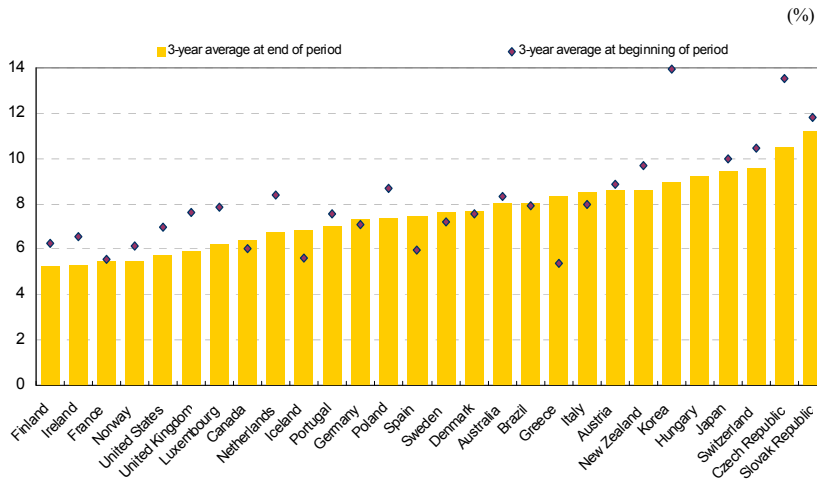
결국, 우리나라 총 투자 수준은 여전히 높은 가운데 설비투자 수준은 현저히 낮아지고 그 차이는 높은 건설 투자로 메워지고 있다. 이런 사정으로 인해 우리나라 경제에서 건설업의 비중이 유별나게 높다. OECD 통계에 따르면, 2007년의 경우 GDP에서 건설업이 차지하는 비중이 한국은 8.9%로 EU 27개국 평균 6.5%, 일본 6.1%(2006년), 미국 5.1%보다 훨씬 높은 수준을 보이고 있다(그림 2-5> 참조).

[그림 2-3] 세계 각국의 GDP 대비 총고정자본형성 비율



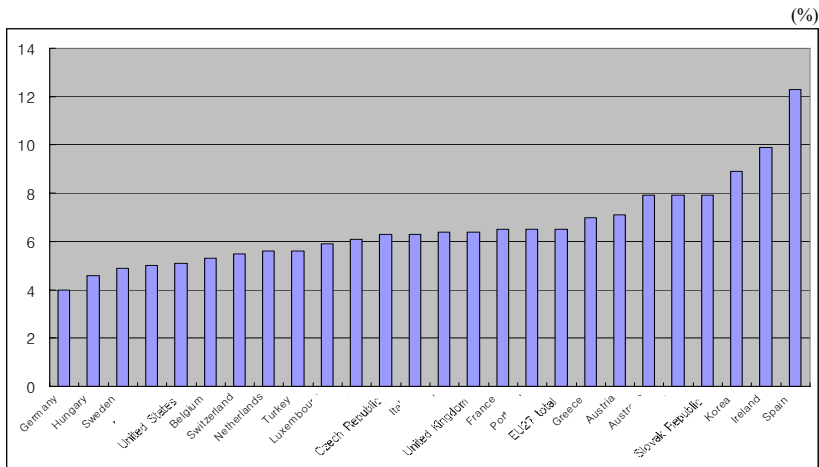
자료: OECD, OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics, 2009, p. 45.

[그림 2-4] 세계 각국의 GDP 대비 설비투자 비율



자료: OECD, OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics, 2009, p. 46.

[그림 2-5] 세계 각국의 GDP에서 건설업 비중



자료: OECD StatLink.

나. 설비투자의 고용 창출 효과

설비투자 수준이 낮아진 것은 사실이지만, 설비투자를 확대된다면 고용 문제가 얼마나 해결될 수 있을까?

설비투자 확대가 경제성장을 유발하기는 하지만, 이론적으로 볼 때 그 효과는 제한적이다. 물적 자본이 한계생산 체감의 법칙을 따를 경우 투자율을 높일수록 자본의 생산성이 떨어져 투자의 생산에 대한 기여가 계속 줄기 때문에 궁극적으로 투자율의 상승은 성장률에 영향을 주지 못한다. 증가 투자율의 상승을 통한 성장률 제고는 일정한 기간 동안에 국한된 이행기 효과를 노린 것이다. 실증적으로도 하준경(2008)에 따르면 우리나라의 경우 실증적으로도 투자율 상승이 경제성장률에 체계적으로 양(+)의 영향을 미쳤다고 볼 수 없다.⁷⁾

더 큰 문제는 설비투자에 의해 경제성장률이 높아진다고 해도 고용 창출을 기대할 수 있을 것인가 하는 점이다. 우리나라의 경우 노동연관효과를 나타내는 취업계수(산출액 10억원당 취업자 수)와 취업유발계수(최종수요 10억원당 전 산업에서 직·간접적으로 유발되는 취업자 수)는 2000년대 들어 모두 하락세를 지속하는 등 우리 경제의 고용창출 능력은 현저하게 약화되고 있다. 2007년 중 우리나라 전 산업 평균 취업계수(2005년 불변가격 기준)는 8.2명(명/10억원, 이하 같음)으로 나타났으며, 산업별로 보면 제조업 3.0명, 서비스업 12.8명이다. 취업계수는 2000년 10.9명에서 2005년 8.7명, 2006년 8.4명, 2007년 8.2명으로 지속적으로 하락하고 있다. 같은 기간 동안 제조업의 취업계수가 서비스업보다 빠르게 하락하였다(<표 2-2> 참조). 또한, 2007년 중 우리나라 전 산업 평균 취업유발계수(2005년 불변가격 기준)는 13.9명으로, 산업별로 보면 제조업 9.2명, 서비스업 18.1명이었다. 취업유발계수도 2000년 18.1명에서 2005년 14.7명, 2006년 14.3명, 2007년 13.9명으로 지속적으로 하락하였다. 제조업이 서비스업보다 빠르게

7) 하준경, “2008년 신발전체제와 적정 거시경제정책 패러다임”, 『한국경제의 분석』, 제14권 제1호, 2008. 4, pp. 151~153.

하락하였다(<표 2-3> 참조). 취업계수 및 취업유발계수가 하락하고 특히 제조업의 취업유발 효과는 더욱 빠른 속도로 감소하는 것은 설비투자로 인한 일자리 창출 효과가 예전보다 못할 것임을 짐작케 한다.

〈표 2-2〉 산업별 취업계수 추이

(단위: 명/10억원)

	2000년	2005년	2006년	2007년
전 산업	10.9	8.7	8.4	8.2
- 제조업	4.4	3.4	3.2	3.0
- 서비스업	15.9	13.1	12.9	12.8

주: 취업계수(=취업자 수(명)/산출액(10억원))는 산출액 10억원당 소요되는 취업자 수로 노동생산성의 역수 개념이다.
 자료: 한국은행, “우리나라의 고용구조 및 노동연관효과”, 『Monthly Bulletin』, 2009. 8, pp. 68-95.

〈표 2-3〉 산업별 취업유발계수 추이

(단위: 명/10억원)

	2000년	2005년	2006년	2007년
전 산업	18.1	14.7	14.3	13.9
- 제조업	13.2	10.1	9.6	9.2
- 서비스업	21.5	18.4	18.2	18.1

주: 취업유발계수는 특정 산업부문 생산제품에 대한 최종수요가 10억원 발생할 경우 해당 산업을 포함한 모든 산업에서 직·간접적으로 유발되는 취업자 수를 의미한다.
 자료: 한국은행, “우리나라의 고용구조 및 노동연관효과”, 『Monthly Bulletin』, 2009. 8, pp. 68-95.

다. 대·중소기업 간 설비투자 격차

산업부문에서 격차구조의 한 현상으로 대·중소기업 간 설비투자의 격차 문제가 있다. 외환위기 이후 대기업은 구조조정을 마무리하고 설비투자를 확대했으나 중소기업은 상당 기간 투자가 부진한 상태가 지속되었다. 제조 중소기업의 설비투자는 1995년의 6조 6,139억원을 정점으로 이후 급격하게 감소하였으며 2000년대 들어 설비투자 규모가 다소 회복되었으나 2007년에 6조 1,409억원으로 아직도 1990년대 중반 수준을 회복하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 중소기업의 매출액 대비 설비투자액 비율은 2000년대

들어서도 하락하는 추세를 보이고 있다. 동 비율은 2000년에 2.0%였는데, 2007년에는 1.4%에 불과한 수준으로까지 낮아졌다.⁸⁾

대·중소기업 간 설비투자의 격차의 한 원인으로 양자 간 수익성 격차를 들 수 있다. 기업의 현재의 실현수익률은 미래의 기대수익률에 영향을 미친다. 대·중소기업 간 수익률에 구조적인 격차가 존재한다면 양자의 미래 기대수익률에도 영향을 미치고 이는 다시 설비투자 수준에도 영향을 미칠 것이다. 윤우진 외(2008)는 우리나라 기업의 수익률이 설비투자에 영향을 주고 있음을 실증분석을 통해 확인한 바 있다.⁹⁾

대기업의 설비투자는 중소기업에 비해 활발하지만, 제조업에서 대기업의 고용은 오히려 감소한 반면 중소기업의 고용은 증가하는 추세를 보여 왔다. 제조 대기업의 경우 설비투자가 생산 확대 효과를 통해 고용을 증대시키기 보다는 자본·노동 대체효과를 통해 고용을 줄이는 효과가 더 크게 나타났고 볼 수 있다. 현재로서는 대기업의 설비투자 확대에 의한 추가적인 일자리 창출은 기대하기 힘든 형편이다.

요컨대, 2000년대 들어 우리나라 설비투자 수준은 잠재성장률의 하락을 초래한 정도로 저조한 상태인데 이는 대기업보다는 주로 중소기업의 설비투자 부진에 기인하는 바가 크다. 대기업보다 중소기업의 설비투자가 부진한 원인 중 하나는 대기업보다 중소기업의 수익성이 낮기 때문이다. 제조업의 경우 설비투자가 대기업 중심으로 이루어졌음에도 불구하고 대기업의 고용은 감소하고 중소기업의 고용은 증가하였다. 따라서, 설비투자 확대를 통한 성장잠재력의 제고 및 고용 창출을 위해서는 대·중소기업 간 수익률 격차를 줄이는 등 중소기업의 설비투자를 확대할 수 있는 경제환경이 조성되어야 한다고 볼 수 있다.

8) 중소기업청, 중소기업중앙회, 「중소기업실태조사보고」, 각년도

9) 실증분석 결과, 설비투자율 증감에 영향을 미치는 변수들은 자본의 한계생산성과 사용자 비용, 부채비율, 경상이익률, 총요소생산성, 고용주비용, 그리고 산업구조 변수 등으로 나타났다 윤우진 외, 「성장잠재력 확충을 위한 투자 활성화와 일자리 창출 전략」, 연구보고서 제531호, 산업연구원, 2008. 12.

2. 기업규모의 변화와 창업 활성화

이른바 3저 호황이 종료된 1989년에서 외환위기가 발발한 1997년까지 설비투자가 매우 활발하게 이루어지던 시기가 있었다. 당시 기업이 설비투자를 활발하게 추진했던 이유 중 하나는 1980년대 후반 사회 전반에 걸친 민주화의 진전 등의 영향으로 노동비용이 크게 상승했기 때문이었다. 기업들은 가격경쟁력 하락에 대응하여 노동을 자본으로 대체하는 노동절약적 구조조정을 적극 추진하였다.

그 결과 우리나라 기업들의 평균 종사자 수는 감소하였다. 전 산업을 기준으로 할 때 사업체 평균 종사자 수는 1993년 5.3명에서 2007년 4.9명으로 감소하였다. 또한 제조업을 기준으로 할 때에도 사업체 평균 종사자 수는 1993년 13.8명에서 2007년 10.2명으로 감소하였다.¹⁰⁾ 종사자 수를 기준으로 할 때 기업의 평균 규모의 축소는 노동집약적 산업의 해외진출, 기업의 비핵심사업의 아웃소싱 확대 등을 통해 이루어졌다.

기업의 평균 종사자 수 감소 현상과 관련하여 우리나라에 기업이 영세화되는 경향이 있다거나 영세기업의 비중이 증가하고 있다는 주장이 제기되곤 한다. 일반적으로 영세기업은 가족노동을 중심으로 자영업주에 의하여 운영되며, 생계유지를 위한 생업적인 성격을 가지는 기업을 지칭하는 용어로서¹¹⁾ 통계적인 측면에서는 제조업의 경우 종업원 5인 미만 규모의 기업을 가리키는 용어로 종종 사용되어 왔다. 전 산업 기준으로 전체 사업체에서 종업원 5인 미만의 영세사업체가 차지하는 비율은 1993년에 85.6%였는데 1998년에 87.5%에 달한 이후 하락하는 추세를 보여 2007년에는 83.0%까지 낮아졌다. 그 결과 최근의 전 산업 기준 영세사업체 비율은 1990년대의 수준보다도 낮은 수준이다. 제조업 기준으로 전체 사업체에서 종업원 5인 미만 영세사업체가 차지하는 비율은 1993년에 65.2%였는데 1998년에 70.3%까지 상승하였다가 2007년에 62.5%이다. 제조업 기준 영

10) 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년호

11) 두산백과사전(<http://www.encyber.com>).

세사업체 비율은 1990년대의 수준에 미치지 못하고 있다.¹²⁾ 우리나라의 자영업 비율(총 고용에서 자영업자(자영업주 및 무급가족종사자를 포함한 비임금근로자)의 비중)은 2007년 한국의 31.8%로서 OECD 국가 평균 16.1%를 훨씬 상회하는 수준이지만 우리나라 경우에도 자영업자 비율은 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.¹³⁾

이러한 통계로 미루어볼 때 1997년 말 외환위기 이후 대규모 기업구조조정과 실업의 여파로 영세기업의 창업이 일시적으로 크게 증가했지만, 그 이후에도 영세기업 창업 증가가 계속 유지되었다고 보기 어렵다. 즉, 우리나라에서 기업이 영세화되고 있다거나 영세기업의 비중 증가하고 있다고 볼 수 없다. 사업체 당 평균 종사자 수가 낮은 수준에 머물고 있는 것은 전체 사업체 수에서 영세기업이 차지하는 비중이 증가했기 때문이라기보다는 종사자 5~19인 규모대의 소기업 비중이 증가했기 때문이다.

기업의 종사자 수가 평균적으로 감소하는 현상은 이제 어느 정도 막바지에 도달한 것으로 보인다. 2000년대 들어와서는 사업체 평균 종사자 수가 감소하는 경향이 더 이상 진전되지 않고 있다. 전 산업을 기준으로 할 때 사업체 평균 종사자 수는 1999년 4.4명을 저점으로 오히려 다소나마 증가하는 추세를 보이고 있으며, 제조업을 기준으로 할 때에도 사업체 평균 종사자 수는 10명 이하로는 더 이상 하락하지 않고 있다. 향후에는 기업의 평균 규모가 점진적으로 커질 것으로 조심스레 전망해 볼 수도 있다. 기업의 평균 규모가 더 이상 감소하지 않는다는 사실, 자영업자 비율이 지속적으로 하락하고 있다는 사실, 총 사업체 수의 증가 폭이 더 이상 크지 않은 사실 등이 그 근거이다.

기업의 평균 종사자 수가 더 이상 감소하지 않는 것은 대기업은 물론이거니와 중소기업의 경우도 고임금을 피하기 위한 해외진출 등 산업구조조정이 지난 20년 동안 상당 수준으로 진척되었기 때문이다. 아웃소싱의 확

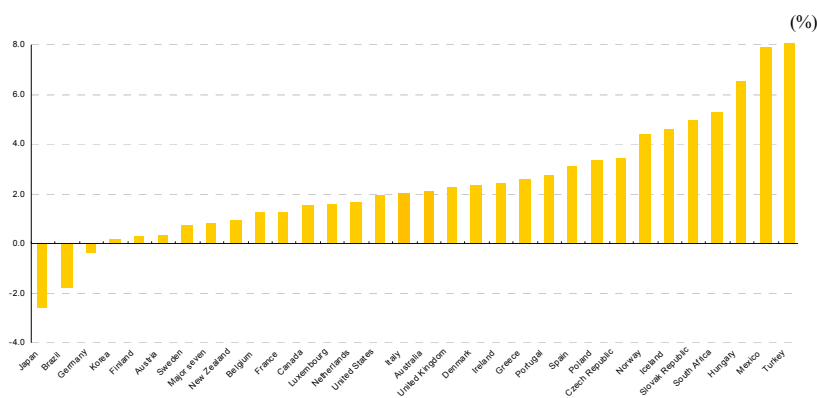
12) 통계청, 「사업체기초통계조사보고서」, 각년호.

13) OECD, *OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*, 2009, p. 145.

대를 통한 기업의 다운사이징과 이와 관련된 사업서비스업의 발전도 이제는 추세로 자리 잡게 되었다. 단위노동비용이 더 이상 증가하지 않음에 따라 추가적인 구조조정 압력도 줄어들었다. 단위노동비용(Unit Labour Costs)은 산출 한 단위 당 평균 노동비용을 의미하는 것으로서, 단위노동비용 연 증가는 평균 종업원 보수의 증가가 노동생산성 증가를 넘어서는 정도를 보여준다. 우리나라의 지난 10년 간 기업 부문 단위노동비용 연평균 증가는 0.19%로서 단위노동비용에 거의 변화가 없었으며 대부분의 OECD 국가들에 비해서 낮은 수준이다([그림 2-6] 참조).

우리나라의 사업체 수는 인구 규모에 비해 상당히 많은 편이다. 우리나라 2007년 인구 1,000명당 사업체 수는 전 산업 기준으로 67.3개이며, 제조업 기준으로 6.9개이다. 2006년에 일본의 경우 전 산업 기준으로 44.6개사, 제조업 기준으로 4.3개사이고, 미국의 경우 전 산업 기준 25.4개사, 제조업 기준 1.1개사이다. 우리나라의 인구당 사업체 수가 일본, 미국 등에 비해 훨씬 많음을 알 수 있다(<표 2-4> 참조). 어쩌면 우리나라의 일부 독과점시장을 제외하고는 대부분 기업들이 시장에서 격심한 경쟁을 겪고 있을 가능성이 있다. 중소기업이 과당경쟁에 애로를 겪는다는 주장에도 일리가 있어 보인다.

[그림 2-6] 세계 각국의 단위노동 비용의 연평균 증가율(1996~2007)



자료: OECD, OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics, 2009, p. 157.

〈표 2-4〉 한국·일본·미국의 인구 천명당 사업체 수 비교

(단위: 개)

	한국(2007)	일본(2006)	미국(2006)
전 산업	67.3	44.6	25.4
제조업	6.9	4.3	1.1
건설업	1.9	4.3	2.7
도소매업	17.9	12.5	5.2
운수업	7.0	1.0	0.7
숙박음식점업	12.8	6.2	2.0
교육서비스업	3.3	1.3	0.3

자료: 통계청, 「2007년 전국사업체조사 보고서」, 2008. 11.

日本 中小企業, 「中小企業白書」, 2009, p. 368.

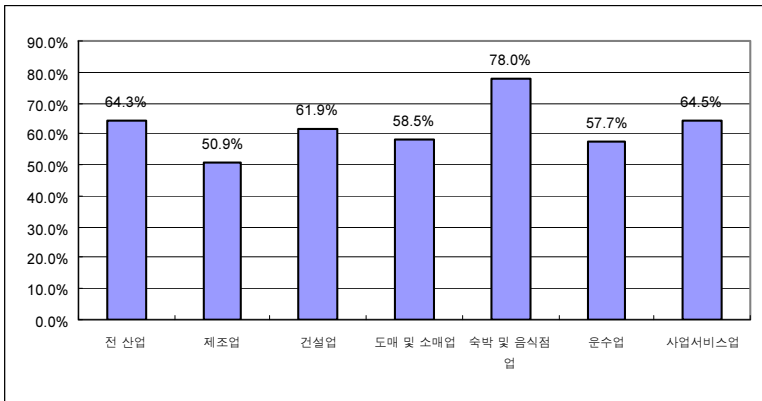
US SBA(http://www.sba.gov/advo/research/us98_01_06n_mi.pdf)

OECD, OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics, 2009, p. 13.

사업체 수가 많고 경쟁압력이 높기 때문에 기업의 퇴출이 매우 활발하게 이루어지고 있다. 통계청 사업체조사 자료에 근거하여 2005년 말 기준으로 산출한 전체 사업체 중 창업 후 6년 이내 사업체 수 비중은, 전 사업 기준으로 64.3%이며 제조업은 50.9%, 숙박 및 음식점업은 무려 78.0%이다 ([그림 2-7] 참조). 기업의 생존율이 낮고 퇴출이 활발하다는 뜻이다. 제조업의 경우 창업한 후 대략 6년이 지나면 절반은 폐업 등 퇴출하며, 숙박 및 음식점업의 경우 창업 후 6년 동안 살아남을 확률이 22%밖에 되지 않는다는 의미로 해석될 수 있다. 기존 사업체가 퇴출하고 남은 자리는 새로운 사업체가 메워서 전체 사업체 수는 감소하지 않는다. 퇴출이 활발한 이상으로 창업이 활발하다.¹⁴⁾

14) 이러한 설명은 우리나라의 경우 창업 환경이 여타 선진국에 비해 열악하다는 기존 통념과는 배치되는 것으로 볼 수 있다. 일국의 창업 환경의 양호 혹은 열악 정도는 무엇보다도 창업이 얼마나 활발하게 이루어지는가 여부로 판단되어야 한다. 따라서 통계적으로 창업이 상대적으로 활발하다면, 창업 환경도 더 양호한 것으로 평가되어야 한다.

[그림 2-7] 창업 후 6년 이내 사업체 수 비중(2005년 말 기준)



자료: 통계청

기업의 평균 종사자 수가 과거에 비해 많이 감소했다는 사실은 중소기업의 범위의 축소를 검토해볼 필요성이 있음을 시사한다. 또한 창업이 활발히 이루어지고 있고 사업체의 절대적인 수가 적지 않다는 사실은 창업 활성화 정책의 초점이 창업의 양을 증가시키는 것이 아니라 창업의 질을 높이는 데 맞추어져야 함을 시사한다.

제4절 산업부문 격차구조 해소를 위한 정책과제

경제발전예 따라 우리 경제는 이제 과거와 같이 생산요소의 투입 증가에 의해 고도성장을 달성하기 어려워졌다. 산업화 초기에서 1980년대 중반까지는 저임 노동력이 성장의 주요 동인이었다고 한다면 1980년대 후반에서 1990년대 중반까지는 설비투자 등 자본투입의 증대가 성장의 주요 동인으로 간주되었다. 그러나 1997년 말 외환위기로 기존의 경제발전 전략으로는 우리 경제가 안정적 성장을 지속할 수 없음이 분명하게 되었다. 이제는 노동, 자본 등 요소의 단순한 투입 증대가 아니라 혁신을 통해 생산성을 제고하고 성장을 추구해야 하는 시기가 되었다. 기술혁신을 추구하는 경제발전 전략으로 전환하기 위해서는 기술발전방식뿐만 아니라 기업조직, 기업지

배구조, 산업구조, 교육제도, 거시경제정책 등 사회경제 제반 제도의 배열이 바뀌어야 한다(<표 2-5> 참조). 이러한 새로운 성장전략을 전제로 이하에서는 산업부문 격차구조와 관련된 제반 문제점을 해소를 위한 정책과제를 살펴본다.

1. 공정하고 경쟁적인 시장환경 조성

시장경제에서 공정한 경쟁은 그 자체가 기업의 부단한 효율성 추구를 유인함으로써 기업 및 산업경쟁력을 제고하는 기제가 된다. 공급시장과 수요시장에서 독과점구조를 개선하려는 경쟁정책 자체가 어떤 의미에서는 가장 중요한 산업정책이다. 다만, 경제발전 초기에는 산업의 총체적 공급역량 확충을 위해 국가가 산업의 고도화와 규모화를 달성하는 적극적 산업정책이 큰 효과를 발휘할 수 있다. 그러나 경제발전에 따라 시장이 발달하고 정보의 비대칭 문제가 줄어들게 되면 산업정책도 선별적 직접적 지원에서 기능적 간접적 지원으로 초점이 바뀌게 되고, 시장에서 경쟁을 촉진하는 경쟁정책의 중요성이 커진다.

공정하고 경쟁적인 시장환경은 수요시장 및 공급시장에서의 독과점기업들에 의한 폐해를 최소화함으로써 대·중소기업 간 교섭력의 차이로 인한 불공정 하도급거래행위, 불합리한 납품단가 결정 등의 문제점을 완화시킬 수 있을 것으로 기대된다. 일각에서는 경쟁정책의 강화를 위하여 공정거래위원회의 전속고발권 폐지, 징벌적 손해배상제도 도입, 공정거래법상 집단소송제 도입 등을 주장하는 경우도 있는데, 필요하다면 이러한 제도의 도입도 중장기적으로 검토할 수 있을 것이다.

〈표 2-5〉 투자주도 전략과 혁신주도 전략

성장전략	투자주도 전략 -기술모방 -투자율의 상승 -요소투입량 증가 및 기업규모 확대	혁신주도 전략 -기술혁신 -효율적 요소이용 -연구개발집약도의 증가	전략의 전환을 위한 정책과제
기술발전방식	선진기술의 모방	자체기술의 개발	자체기술 개발 유인제공, 기초과학 연구의 활성화
기업조직	수직계열화	핵심부문 집중 및 아웃소싱	원활한 구조조정 유도
경영진의 특징	오랜 경험을 통한 경륜	새로운 지식·기술의 창출	혁신을 장려하는 제도적 환경 조성
기업자배구조	내부자의 지배	주주(외부자) 지배 주주 권리의 보호	회계 및 경영 투명성 제고
산업구조	독점적	경쟁도의 증가	공정경쟁 제도 확립
경제주체들 간의 관계	장기적, 비공식적	단기적, 공식적	지연·학연의 배제 및 부패근절
교육제도	초중등교육 중심	고등교육 중심	대학교육의 질적 향상 유도 및 공교육 자출 비중 확대
거시경제정책	고도성장: -성장부문 재정지원 -정부주도 정책금융	안정성장: -건전재정 -독립적 통화정책	선진국형 경제정책을 위한 제도적 환경 조성 및 관행개선

자료: 허준경, “성장전략의 전환필요성과 정책과제: 동태적 거시경제모형을 이용한 분석”, 『금융경제연구』, 제169호, 한국은행, 2003.

또한 우리나라에 특수한 문제로서 대규모 기업집단에의 경제력 집중도에 따른 산업부문과 격차 확대도 조속히 시정되어야 할 문제이다. 제2절에서 살펴보았듯이 기업 규모 간 격차 문제의 배후에는 대규모 기업집단의 문제가 도사리고 있다. 대규모 기업집단의 계열기업 간 거래와 비계열기업과의 거래에 상이한 거래조건이 적용되는 것은 궁극적으로 산업의 경쟁력과 국민경제의 효율적 자원이동을 저해하는 요인이 된다.

2. 일자리 중심의 산업정책

다른 선진국의 경험에서와 같이 우리나라도 정치사회적 민주화와 경제발전 수준이 높아짐에 따라 고용이 최대 경제현안으로 떠오르고 있다.

경제위기 이후 제조 대기업이 경기회복을 선도하고 있으나 대기업에 일

자리 창출을 기대하기는 어려운 형편으로 보인다. 대기업의 설비투자를 회복시켜 일자리를 창출하다는 구상 아래 지난 10여년 동안 규제 완화 등 설비투자 확대를 위한 시책들이 추진되어 왔으나 그 고용 창출 효과는 대단히 제한적이었다. 설비투자가 고용을 창출하기 보다는 역으로 고용을 대체하는 효과가 더 두드러지게 나타난 측면도 있다. 설비투자 확대를 경제성장과 일자리창출을 위한 정책변수로 이해하는 정책패러다임에 변화가 필요해 보인다. 설비투자를 주요 정책목표로 보고 이를 통해 일자리 창출을 꾀할 것이 아니라 일자리 창출 그 자체를 정책목표로 이해하는 고용친화적 산업 정책이 요구된다.

고용친화적 산업정책을 추진하기 위해서는 부득이 대기업보다는 중소기업에 관심을 많이 기울이게 된다. 당분간 일자리는 중소기업의 창업 및 성장을 통해 이루어질 가능성이 커 보이기 때문이다.

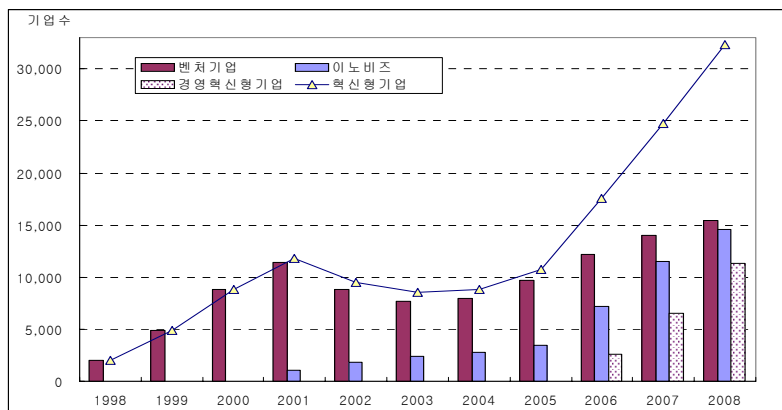
일자리 중심의 정책 추진은 자칫하면 생산성과 경쟁력 제고의 필요성과 배치되는 것으로 보일 수도 있다. 영세 소상공인 분야의 일자리 창출을 위한 노력은 일자리 수는 많지만 양질의 일자리를 제공하지 못할 뿐만 아니라 경제구조의 체질개선에 역행하는 문제점을 내포하고 있다. 생산성과 경쟁력 제고에 도움이 되고 양질의 일자리 창출을 위해서는 영세 소상공인 분야보다는 혁신형 중소기업의 창업 및 성장에 정책적 노력을 집중해야 한다. 혁신형 중소기업의 창업 촉진 및 경쟁력 제고는 성장잠재력 확충을 위해서도 가장 핵심적인 정책과제로 이해될 수 있다. R&D 지원예산 및 고용 관련예산을 혁신형 중소기업에 집중하고 고학력 청년층의 일자리 매치 해소에 정책적 노력이 이루어져야 한다.

3. 중소기업 육성

기업 간 격차구조에 대한 보다 직접적인 대응방안은 중소기업의 경쟁력을 제고시킴으로써 대기업과의 생산성과 수익성 격차를 줄이는 것이다.¹⁵⁾ 정부는 중소기업 육성을 위하여 중소기업 연구개발 투자의 양적·질적 수

준을 제고하고, 지식집약형 창업을 활성화하고 혁신형 중소기업을 육성해야 한다. 중소기업의 기술개발투자가 증대하고 있지만 기술개발투자가 여전히 대기업에 집중되고 있다. 대기업의 경우 자체적인 연구개발 투자 여력이 상대적으로 충분하다는 사실을 고려할 때 국가연구개발사업에 중소기업 참여 수준이 제고되어야 한다. 혁신형 중소기업이 꾸준히 증가하고 있는 것도 사실이다(그림 2-8] 참조). 이를 통해 경제발전의 새로운 동력이 확충되고 과거 대기업 중심의 압축성장 과정에서 초래된 경제구조의 불균형이 보완되었으며 경제 전체의 구조적 안정성이 크게 제고되었다고 평가할 수 있다. 혁신형 중소기업 육성정책의 구조를 전면적으로 재검토하여 향후에는 혁신형 중소기업의 양적 성장에 연연할 것이 아니라 질적 수준을 높이는데 정책적 노력을 집중해야 한다.

[그림 2-8] 혁신형 중소기업 증가 추이



자료: 중소기업청

중소기업 육성정책에 대한 인식도 변화될 필요가 있다. 정책이라는 관점에서 볼 때 우리나라에서 중소기업은 경제성장을 위한 도구로 간주되는 경

- 15) 보다 구체적인 중소기업 육성을 위한 정책방향에 대해서는 주현, “중소기업정책의 방향 및 과제”, 「선진 일류국가를 위한 비전 - 경제·산업분야」, 2008년 지속가능발전 국가정책연구총서, 경제·인문사회연구회, 2008 참조

향이 있다. 그러다보니 중소기업정책이 단순히 산업정책의 하부정책으로 인식되기도 하고, 경쟁정책과는 배치되는 것으로 받아들여지기도 한다.

그러나 미국에서는 중소기업이 시장경쟁체제를 유지하기 위한 도구로 간주되며, 중소기업정책은 경쟁정책의 맥락에서 이해된다. 미국은 1953년 「중소기업법」(Small Business Act)을 제정하여 중소기업을 지원, 조인, 원조 및 보호(aid, counsel, assist and protect)의 대상으로 규정하고 있다. 「중소기업법」에 따르면, 미국 경제체제의 본질은 사유기업에 의한 자유 경쟁이며 중소기업 존재의 의의는 바로 이러한 자유 경쟁을 유지하기 위한 데에 있다. 미국이 「중소기업법」을 제정하고 중소기업을 보호하는 것은 미국 경제가 독점화로 인한 다양한 문제점을 경험한 결과 형성된 반독점의 전통에서 이해될 수 있다. 미국 중소기업정책의 목적이 중소기업을 경쟁으로부터 보호하려는 것이 아니라 중소기업을 통해 경쟁을 활성화하려는 것이다.

과거 우리나라 중소기업정책에 경쟁제한적 시책들을 포함한 적이 있었으나, 중소기업계열화제도, 중소기업고유업종제도, 단체수의계약제도 등의 폐지에 따라 경쟁제한적 요소들은 많이 감소하였다. 더 나아가 앞으로는 중소기업정책이 기업에 대한 비용보조적 성격의 직접지원 중심에서 탈피하여 경쟁적 시장환경 속에서 자생력·경쟁력을 갖추나갈 수 있는 혁신역량 강화를 위한 제도개선과 인프라 구축 중심으로 이루어져야 할 것이다.

4. 지역산업 발전

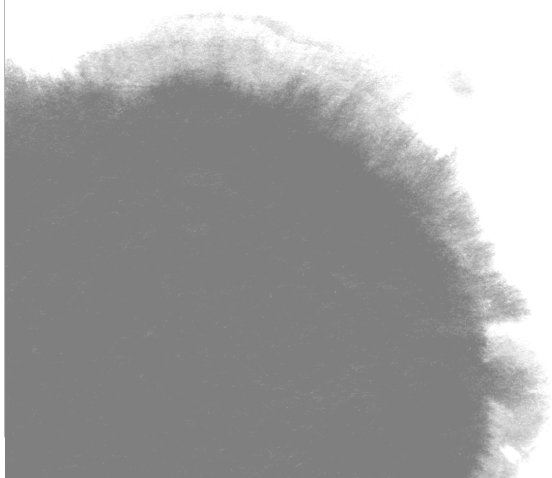
지역 간 발전격차를 완화하기 위해서는 지역 간 산업의 성장률 격차를 완화하기 위한 대책, 특히 제조업의 성장률 격차를 완화하기 위한 대책이 마련되어야 한다. 제조업의 지역 간 성장률 격차는 저성장지역을 중심으로 신성장동력산업을 집중 육성하여 지역의 산업구성을 고성장산업 중심으로 개편하거나, 제조업의 생산성이 낮은 지역을 전국 평균수준으로 끌어올려 지역 간 생산성 격차를 줄이거나, 저성장지역의 산업기반과 혁신역량을 강화하여 기업유치를 확대하는 방안 등을 통해 완화될 수 있을 것이다.

5+2 광역경제권 발전전략이 소기의 성과를 거두고 아울러 국가 발전에 기여하도록 하려면 보다 장기적인 관점에서 혁신역량 취약 권역의 지식창출역량 강화와 혁신 주도 인적자원 확충을 위한 정책지원을 강화해 나갈 필요가 있다. 이것은 지역 간 형평성 차원의 과제일 뿐만 아니라 장기적 효율성 관점에서도 국가 발전의 핵심 과제 중 하나라고 할 수 있다.

지식기반경제의 전개와 더불어 전 세계적으로 혁신을 통한 국가 간 경쟁이 날로 치열해지고, 글로벌화 추세 속에서 각 지역의 혁신역량이 국가경쟁력의 원천으로서 그 중요성을 더해 가고 있다. 따라서 지역의 혁신역량 강화를 통해 내발적 지역발전, 지역 간 균형발전, 국가경쟁력 강화를 도모하고자 하는 정책 기조는 앞으로도 상당기간 동안 유지, 강화되어야 할 것이다.

03

분배구조 변화의 쟁점과 과제



제3장 분배구조 변화의 쟁점과 과제

제1 절 문제제기

우리 사회의 소득분배구조 변화를 과연 양극화로 볼 수 있는가 하는 것은 최근 수년간 우리 사회에서 진행된 양극화 관련 논의의 주요 쟁점이었다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 분배구조의 변화를 둘러싼 논의의 핵심적 문제는 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있다. 과연 양극화는 실재하는 현상인가, 만일 실재하는 현상이라면 이전에 없었던 새로운 현상인가, 그리고 양극화의 원인은 무엇이고 어떻게 대응할 것인가. 이러한 문제를 둘러싸고 논의가 전개되는 과정에서 우선 양극화라는 용어가 지시하는 바가 불명료하거나 다의적임이 지적되기도 했다.¹⁶⁾

이 장에서는 양극화의 의미를 선형적으로 정의하는 것을 잠시 보류하고 우선 보다 중립적인 표현인 분배구조의 변화라는 문제설정을 제시하고자 한다. 이러한 관점에서 본다면, 위에서 언급한 쟁점들은 다음과 같이 환언될 수 있을 것이다. 첫째 우리나라의 분배구조는 과연 악화되었는가. 둘째, 만일 분배구조가 악화되었다면 통상적으로 경기침체 시에 발생하는 빈곤이나 불평등의 심화와 다른 양상이 발견되고 있는가. 셋째, 경제성장은 분배구조 개선의 해법일 수 있는가.

이런 논의에 정확히 답하는 것은 물론 쉬운 일이 아닐 것이다. 특히 분배구조 변화의 원인이 단순한 경기침체에 있는 것이 아니라 이른바 세계화

16) 최광·강석훈·안중범(2006), 강신욱 외(2006)

나 정보화, 기술발달의 패턴 변화, 노동시장 유연화, 복지국가의 재편 등 다양한 요인에서 비롯되는 것이라면 이러한 각 요인들의 영향을 실증적으로 보이는 일은 쉽지 않은 작업일 것이다. 그러나 양극화와 관련된 논의가 진행되는 과정에서 현실의 변화를 보여주는 데이터와 분석이 축적되면서 비교적 분명하게 확인되는 사실이 있기도 한다.

이 장은 우리나라 소득분배구조의 변화를 해석하는 데 있어서 제기되어 온 주요 쟁점을 재확인하고, 그에 대한 분석을 근거로 분배구조 개선을 위한 정책방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2절에서는 우선 최근의 소득분배 경향을 보여주는 주요 분배지표를 통해 현실의 변화를 확인하고자 할 것이다. 이러한 변화는 연구자마다 분석에 사용하는 데이터가 다르거나 분석방법의 큰 차이가 없다면 대체로 쉽게 동의할 수 있는 사실(fact)의 영역에 해당되는 것일 것이다. 다음으로 3절과 4절에서는 사실에는 동의하더라도 해석 상의 차이가 있는 몇 가지 쟁점들에 대해 살펴볼 것인데, 분배구조의 변화를 빈곤화로 한정하는 것이 타당한지와 극화 경향에 대한 해석이 그러한 쟁점의 예이다. 각종 분배지표를 통해 나타나는 현상 가운데에서 최근 더욱 주목받고 있는 것이 중산층의 축소 경향이다. 5절에서는 이러한 중산층 축소과정에서 나타나는 특징에 대해 구체적으로 살펴봄으로써 정책적 함의를 도출하고자 할 것이다.

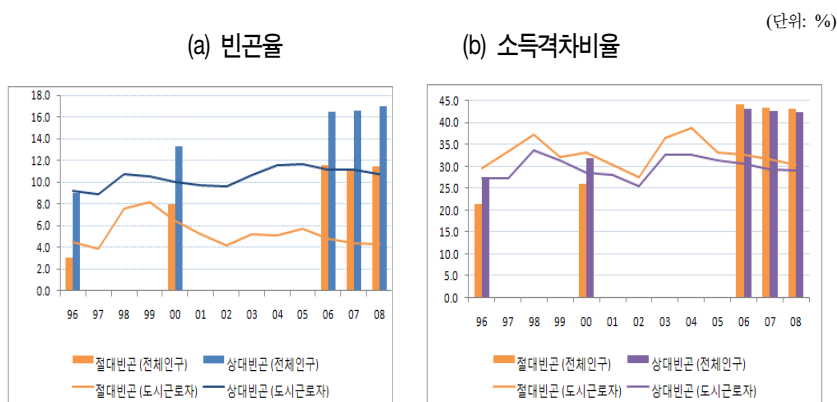
제2절 분배구조 악화의 현황

1. 빈곤과 불평등의 증가와 심화

1997년 경제위기를 거치면서 우리나라의 빈곤과 불평등이 증가했다는 데 대해서는 논란의 여지가 없는 것으로 보인다. [그림 3-1]은 1996년 이후 우리나라 2인 이상 도시근로자 가구와 (농어가를 제외한) 1인 이상 전체 가구의 빈곤과 소득격차비율의 변화를 보여준다. 이 그림에서 빈곤은 두

가지 기준에 의해 정의되었는데, 하나는 가구의 경상소득이 가구원수별 최저생계비 미치지 못하는 경우(절대빈곤)로, 다른 하나는 균등화지수를 사용하여 균등화한 가구경상소득이 비교대상 인구집단의 중위수의 50%에 미치지 못하는 것을 빈곤으로 간주한 것(상대빈곤)이다. 이 그림에 따르면 도시근로자의 절대빈곤율 및 상대빈곤율은 2000년대 중반까지의 상승국면을 지나 다소 줄어드는 것을 볼 수 있다. 그러나 1인가구를 포함한 전체 인구를 대상으로 측정된 빈곤율은 전체적으로 증가하는 추세이고, 특히 상대빈곤율은 최근 3년간 계속 높아지고 있다.

[그림 3-1] 빈곤율 및 소득격차비율 변화 추이



자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

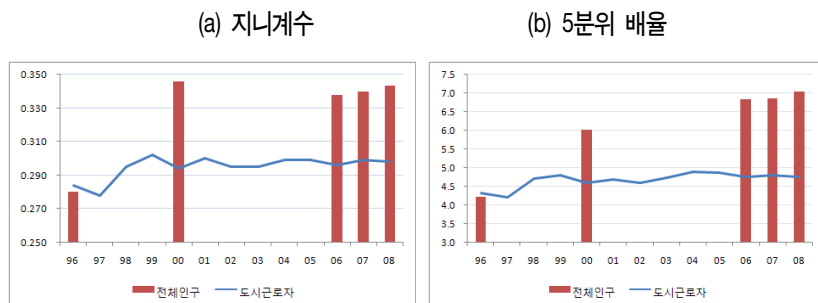
빈곤층의 소득이 얼마나 빈곤선 아래로 떨어져 있는지를 통해 빈곤층의 빈곤한 정도를 보여주는 소득격차비율(income gap ratio)은 1997년 경제 위기를 거치면서 크게 증가하였으나 최근 3년간은 점차 줄어들고 있는 모습이다. 전체적으로 빈곤의 규모와 깊이는 외환위기 국면에서 크게 증가하였고 다시 2003년 이후 증가하였다가 최근 다소 줄어드는 양상을 보인다.

아래의 [그림 3-2]는 경상소득을 이용한 지니계수와 5분위 배율의 변화를 보여준다. 두 지표 모두 2인 이상 도시근로자의 경우 90년대에 비해

17) 가구소득을 가구원수의 제곱근으로 나누는 방식을 이용하였다.

2000년대의 불평등 수준이 크게 증가했음을 보여주고 있다. 불평등의 증가 경향은 1인 이상 가구에서도 확인되는데, 최근 3년간의 불평등 심화경향은 도시근로자가구에 비해 더욱 뚜렷하게 나타난다.

[그림 3-2] 불평등 변화추이



자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

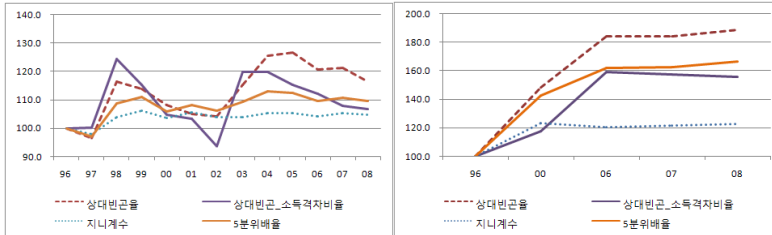
위에서 제시한 주요 분배지표는 각기 상이한 척도를 갖고 있으며, 지표의 성질에 따라 변화의 정도가 다르기 때문에 어떤 현상이 특히 심하게 나타났는지 한 눈에 파악하기 쉽지 않다. 아래 [그림 3-3]은 1996년의 수준을 기준(100)으로 했을 때 각 지표들이 어떻게 변했는지를 비교할 수 있도록 해준다. 2인 이상 도시 근로자 가구의 분배지표 가운데에서 1996년에 비해 가장 악화된 수치를 보이는 것은 상대빈곤율이고 다음이 소득 5분위 배율이다. 5분위 배율 역시 빈곤층의 소득수준에 직접적으로 반영한다는 점을 감안할 때 빈곤의 확대가 무엇보다 심각한 문제였음을 알 수 있다.

도시근로자 가구에서 빈곤과 불평등이 최근 다소 줄어드는 추세를 보이는 반면 1인 이상 전체가구에서의 양상은 매우 다르다. 전체 인구의 빈곤과 불평등은 1996년 이래로 지속적으로 확대되고 있으며, 그 폭도 도시근로자가구에 비해 훨씬 크다. 여기에서도 상대빈곤과 소득 5분위 배율의 증가 정도가 가장 높았으며 다음으로 소득격차비율과 지니계수의 순이었다.

[그림 3-3] 빈곤과 불평등의 변화 추이 비교(1996년=100)

(a) 2인 이상 도시근로자 가구

(b) 1인 포함 전체가구



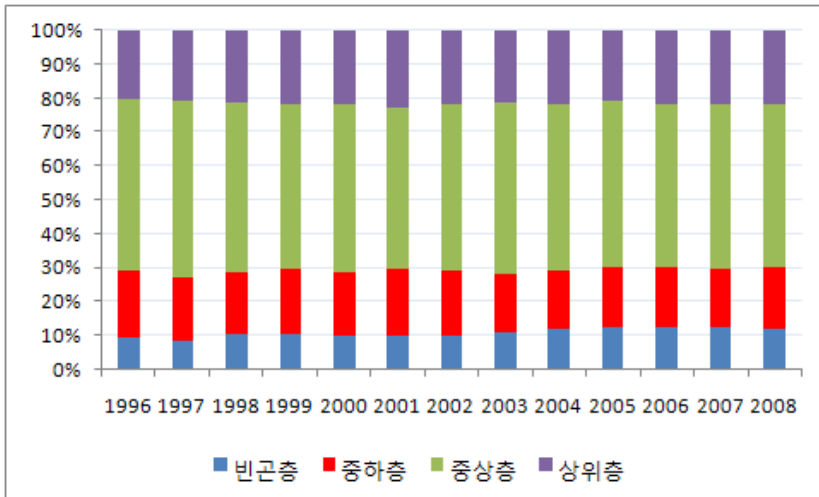
자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

2. 중산층의 축소

앞의 [그림 3-1]의 (a)에서 2006-2008년 사이의 1인 이상 전체가구의 절대빈곤율과 상대빈곤율 변화를 비교하면 반대의 추세를 확인하게 된다. 즉 절대빈곤율은 다소 줄어드는 반면 상대빈곤율은 증가하는 것이다. 통상적으로 우리나라의 최저생계비가 중위소득의 40%에 가까운 수준인 점을 상기한다면, 이 두 빈곤율의 차이가 시사하는 바는 중위소득의 40%에서 50% 사이의 소득을 얻는 계층의 수가 늘어나고 있다는 점이다.

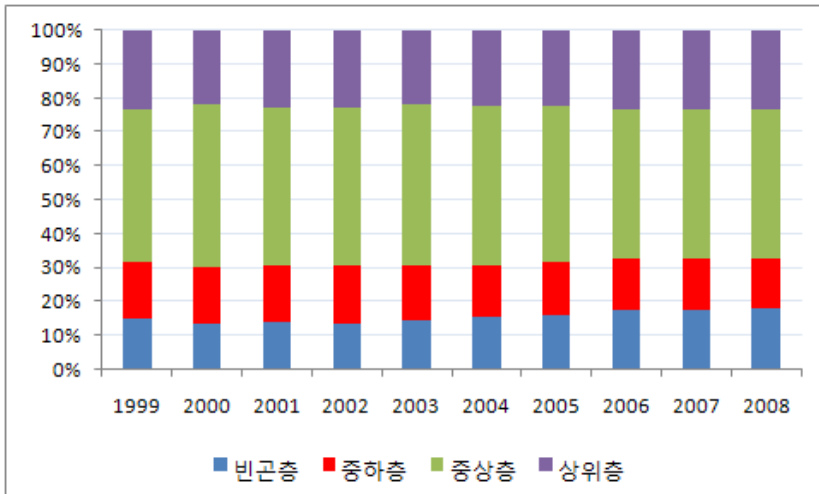
소득계층을 소득분포상의 상대적 지위에 의해 구분한다고 할 때, 빈곤층의 변화는 필연적으로 비빈곤층의 규모변화를 동반한다. 이 경우 빈곤층보다 소득이 약간 높은 빈곤층 주변의 계층이 빈곤층으로 유입될 확률이 높다. 즉 빈곤층의 증가는 중간 계층의 축소와 밀접한 관련이 있는 것이다.

[그림 3-4] 2인 이상 도시근로자 가구의 계층구성 변화



자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

[그림 3-5] 2인 이상 도시 가구의 계층구성 변화



자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

[그림 3-4]와 [그림 3-5]는 각각 도시근로자가구와 도시가구의 소득계층 구성이 어떻게 변하였는지를 보여준다. 여기서 소득계층은 가구 시장소득의

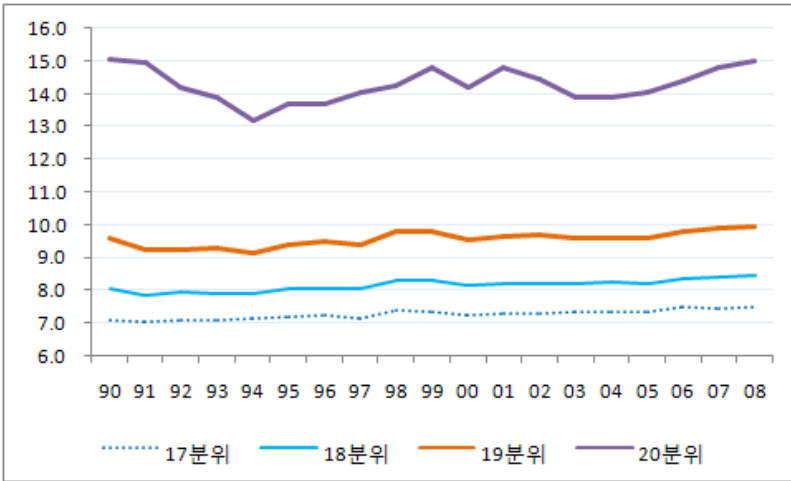
중위값을 기준으로 중위값의 50% 이하의 소득을 갖는 가구는 빈곤층, 중위값의 50-75%의 소득을 갖는 가구는 중하층, 중위값의 75-150%는 중상층, 중위값의 150% 이상은 상위층으로 구분하였다. 도시근로자가구의 중하층과 중상층은 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 이 두 계층의 합을 중산층으로 지칭하였을 때, 중산층의 인구 비중은 1996년 70.2%에서 경제위기 직후인 1999년에는 67.3%로 줄었으며 2008년 66.1%로 줄어들었다. 이러한 중산층 축소 경향은 도시 자영자와 무직가구를 포함하는 경우에도 그대로 나타나서, 도시가구의 중산층 비중은 1999년 61.7%에서 2008년 58.3%로 줄어들었다.

제3절 분위별 소득증가율 격차

1. 고소득층의 소득점유율 증가

위에서 살펴본 [그림 3-3]에 따르면 불평등을 나타내는 지표 가운데에서도 지니계수에 비해 소득 5분위 배율은 더 빠른 속도로 악화되고 있다. 그런데 소득 5분위 배율은 최상위 5/5분위의 소득점유율을 최하위인 1/5분위의 소득점유율로 나눈 값이기 때문에 고소득층의 소득점유율이 증가하지 않더라도 하위소득층의 소득점유율이 감소하게 되면 배율 자체가 커지게 된다. 안중범·석상훈(2006)은 부유층의 소득점유율이 감소하고 있는 반면 빈곤층의 소득점유율은 감소하고 있는 점을 들어 빈익빈 부익부가 아닌 빈익빈의 현상만이 나타난다고 주장한 바 있다.

[그림 3-6] 도시가구 상위 소득분위의 점유율 변화 추이



자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

그러나 적어도 1997년 경제위기 이후로 상위 소득계층의 소득점유율이 증가하는 경향을 띠는 것은 부인하기 어려운 사실인 것으로 보인다. [그림 3-6]은 1990년부터 2008년까지 도시가구 상위분위의 소득점유율 변화를 보여준다. 전체 도시가구를 20분위로 나누어 상위 4개 분위의 시장소득점유율 변화를 보여준다.¹⁸⁾ 소득 17/20분위부터 20/20분위까지 상위 4개 계층 모두 미약하나마 소득점유율의 증가추세를 보이고 있으며, 특히 최상위인 20/20분위의 2003년 이후 소득점유율 증가추이는 확연하게 나타난다. 더구나 상위 분위의 소득점유율 증가는 최근 3년간에 더욱 뚜렷하게 나타난다.

18) 전체 도시가구를 20분위로 구분한 것이므로 이 가운데 19, 20분위의 소득점유율 합은 소득계층을 10분위로 구분하였을 때의 최상위 계층의 소득점유율을 의미한다. 마찬가지로 17, 18, 19, 20분위의 합은 소득계층을 5개 분위로 구분하였을 때의 최상위 계층 소득점유율이다.

2. 소득분위별 소득증가율 격차

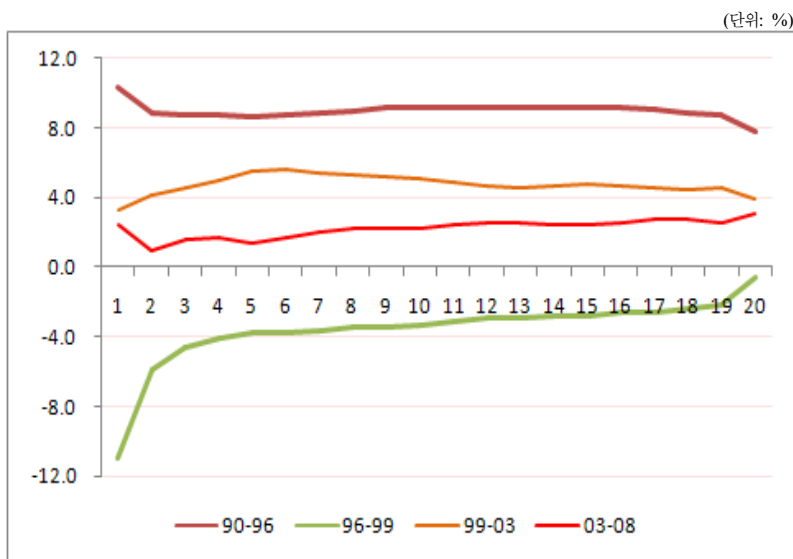
소득점유율 역시 상대적 개념이기 때문에 하위소득계층의 점유율이 줄어들면 상위 소득계층의 소득증가 없이도 점유율이 늘어날 수 있다. 따라서 상위와 하위 소득계층간 격차의 확대가 빈익빈에 국한된 현상인지 빈익빈 부익부 현상인지를 정확히 판단하기 위해서는 각 소득분위별 실질소득의 증가율을 비교할 필요가 있다. [그림 3-7]과 <표 3-1>은 1990년부터 2008년까지의 기간을 4개의 시기로 구분하여, 각 시기별로 각 소득분위의 실질 소득 증가율이 어떻게 달라졌는지를 비교하고 있다. 1990년부터 외환위기 직전인 1996년까지의 기간 동안에는 분위별 소득증가율 곡선이 매우 완만하고 가장 낮은 소득분위의 실질소득 증가율이 높고 최상위 소득분위의 실질소득 증가율이 가장 낮아 전체적으로 우하향하는 곡선의 모습을 띤다. 우하향하는 곡선이 의미하는 것은 가구소득이 증가하면 빈부간의 소득격차는 축소될 것이라는 점이다. 그런데 위기를 경험하는 1996년부터 1999년 사이의 기간 동안 이러한 분위별 소득증가율 패턴은 정 반대의 양상이 된다. 이 기간 동안 전 소득분위의 실질 시장소득 증가율이 모두 음(-)의 부호를 보이고 있지만, 특히 하위분위의 소득감소폭이 크고 상위분위의 소득감소폭이 작은 우상향하는 곡선의 형태를 띠게 된다. 경제위기의 충격이 하위소득 계층에 훨씬 크게 전달되었음을 알 수 있다.

이후 1999년에서 2003년까지의 기간 동안에는 다시 분위별 소득증가율 곡선이 완만하나마 우하향하는 형태를 띠게 된다. 특징적인 점은 이 기간 동안에도 하위 6개 분위 사이에는 소득증가율의 역진성이 관측된다는 점이다. 하위 소득계층은 경제위기의 충격도 가장 크게 받았지만, 그 충격으로부터 벗어나는 데에서도 더 열악한 상황에 있었던 것이다. 그 결과 소득증가패턴의 역진성이 일부 해소되었더라도 그 효과는 중간 소득층에서 주로 나타날 뿐, 하위 소득층의 상대적 소득지위 개선에는 큰 효과가 없었던 것이다.

마지막으로 2003년 이후의 시기에서는 다시 소득증가율의 역진성이 나타난다. 비록 경제위기의 시기만큼 빈익빈 부익부 현상이 심하지는 않더라

도 최하위를 제외한 2/20분위 이상에서는 거의 소득분위가 높아짐에 따라 실질소득 증가율도 높아지는 양상을 보이고 있다.

[그림 3-7] 도시가구의 20개 분위의 기간별 실질소득 증가율



자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

〈표 3-1〉 도시가구의 20개 분위의 기간별 실질소득 증가율

(단위: %)

기간 분위	1990-1996	1996-1999	1999-2003	2003-2008	1990-2008
전체평균	8.8	-2.8	4.7	2.4	4.1
1	10.3	-11.0	3.3	2.4	2.7
2	8.8	-5.9	4.2	0.9	3.0
3	8.8	-4.6	4.6	1.6	3.5
4	8.7	-4.1	4.9	1.7	3.7
5	8.6	-3.8	5.5	1.4	3.8
6	8.7	-3.8	5.7	1.6	3.9
7	8.9	-3.6	5.4	2.0	4.0
8	8.9	-3.5	5.3	2.2	4.1
9	9.2	-3.5	5.2	2.2	4.2
10	9.2	-3.4	5.0	2.3	4.1
11	9.2	-3.1	4.8	2.4	4.2
12	9.1	-2.9	4.7	2.6	4.2
13	9.2	-2.9	4.6	2.6	4.2
14	9.2	-2.8	4.7	2.4	4.2
15	9.2	-2.8	4.7	2.5	4.2
16	9.1	-2.6	4.6	2.5	4.3
17	9.0	-2.6	4.6	2.8	4.3
18	8.8	-2.4	4.5	2.7	4.2
19	8.7	-2.2	4.5	2.6	4.2
20	7.8	-0.5	3.9	3.1	4.2

자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

이러한 현실은 빈익빈 부익부 현상을 직접적으로 보여주는 것이다. 경제 위기 이후 개선되던 분배 패턴은 2003년을 기점으로 또 한 번 바뀌어서 고소득층일수록 빠른 속도로 소득이 늘어나고 저소득층일수록 소득증가가 더딘 현상이 나타나게 되었다. 이와 같은 분배 패턴이 지속된다면 경제가 성장함에 따라 빈곤과 불평등이 줄어들 것이라고 기대하기 힘들다.

어떤 요인들로 인해 이러한 소득증가율의 분위별 차이가 발생했는지를 유추하기 위해 <표 3-2>에서는 몇 가지 주요 변수들을 기간별로 비교하였다. 이 표에서 색칠된 부분이 하위 분위의 소득증가율에 비해 상위분위의 소득증가율이 높았던, 즉 소득증가 패턴이 역진적이었던 시기이고, 색칠되

지 않은 부분이 반대의 패턴이 나타났던 시기이다.

〈표 3-2〉 주요 지표의 기간 평균값 비교

기 간	90~96	96~99	99~03	03~08	90~08
국내총생산증가율(실질성장률) (%)	8.0	4.5	6.7	4.0	5.8
실업률 (%)	2.4	4.5	4.1	3.3	3.3
취업자 대비 비임금근로자 비율	37.5	37.4	36.4	33.1	36.0
도시근로자 상대빈곤율(%)	8.1	9.9	10.1	11.2	9.7
지니계수	0.281	0.290	0.297	0.298	0.290
근로자 대비 임시일용근로자 비율(%)	43.0	46.8	51.1	47.3	46.5
제조업 고용비중(%)	25.6	21.8	20.0	18.9	21.9

자료: 통계청, KOSIS.

소득증가율이 낮았던 시기의 공통된 특징은 경제성장률이 전 기간 평균 값에 비해 낮았다는 것이다. 이런 점에서 소득분배구조의 개선을 위해서는 경제성장이 일정한 수준 이상으로 지속되어야 한다고 해석할 수도 있다. 그러나 다른 한편에서 보면 2003~2008년의 실업률이 전체 기간 평균값과 같은 수준으로 특별히 높지 않았고, 근로자 가운데 임시일용직 근로자가 차지하는 비중도 직전 시기에 비해 크게 높지 않았던 것을 확인할 수 있다.

1996년 이후의 기간을 자세히 살펴보면 2003년 이후의 분배구조 악화의 요인이 이전 시기부터 내재되어 있었음을 추론할 수 있다. 2003~2008년 사이에는 이전 시기에 비해 실업률은 줄어들었지만 동시에 취업자 중 비임금근로자의 비율이 큰 폭으로 줄어들었고 임시일용직 근로자의 비중도 줄어들었다. 반대로 도시근로자의 빈곤율 증가경향이나 제조업 고용비중의 감소 경향은 이전부터 지속되어 오고 있었다. 직전 기간의 경제성장률이 높았던 것도 경제 위기로 인해 큰 폭으로 감소되었던 국민소득이 회복하는 국면이었던 것을 감안한다면¹⁹⁾ 2003년부터 새롭게 나타난 분배구조 악화는

19) 실제로 달러표기 일인당 국민소득이 1996년의 수준을 회복한 것은 2003년이였다.

실제로 1997년 경제위기와 그에 따른 노동시장 변화의 여파가 본격적으로 나타난 것으로 해석할 수 있다. 2000년대 초반의 인위적 경기부양책으로 인한 일시적 호황국면이 사라지면서 비임금근로자의 비중이 줄어들고 자영·자영업자의 소득비중과 1인당 소득도 큰 폭으로 감소했다(한국은행 2007). 더구나 경제성장률과 무관하게 제조업 고용비중은 계속 감소하고 있고, 앞으로 지난 90년대 이전과 같은 높은 경제성장률을 기대하기 어려운 현실임을 감안한다면, 단순히 거시경제적 성장만으로는 분위별 소득증가 패턴을 성장-분배의 선순환구조로 되돌리기 힘들다고 볼 수 있다.

제4절 극화의 경향

1. 정책지표로서 양극화 지수의 한계

에스테반과 레이(Esteban and Ray 1994)의 양극화지수(이하 ER지수)는 극화(polarization)에 대한 엄밀한 조작적 정의에 바탕을 두고 있다는 점, 그리고 불평등의 변화와 극화의 진행이 상이할 수 있음을 보이고 있다는 점에서 소득분배의 양극화와 관련된 논의에서 관심의 대상이 되었다. 그러나 무엇보다도 실제로 ER지수로 측정한 극화의 경향이 얼마나 분명하게 관측되고 있는가에 대한 연구자간 견해의 차이가 이 지수에 대한 관심을 증대시켰다. 대표적인 예로 신동균·신관호(2007)은 외환위기 전후로 한국의 소득의 양극화 정도가 지니계수로 표현되는 불평등의 정도에 비해 훨씬 빠른 속도로 진행되었다고 주장한 반면, 유경준(2007a)는 외환위기 이후 양극화 지수가 증가하였지만 그 증가율이 지니계수의 증가율과 유의한 차이를 보이지 않는다고 보고하고 있다. 이러한 실증분석 결론의 차이는 양극화지수의 정책지표로서의 적절성에 대한 논의로 연결되기도 하였다.

그런데 다른 지표와 현실적으로 차별성이 없다는 것도 ER지수가 정책지표로서의 의미가 떨어지는 이유가 되기도 하겠지만, 소득의 분포의 분석에

ER지수를 적용하는 방식이 직관적 설득력이 떨어진다는 것도 중요한 이유가 될 수 있다. 주지하다시피 ER지수는 두 개(경우에 따라서는 그 이상)의 집단 사이에 이질감이 얼마나 크며 각 집단 내부의 동질감이 얼마나 큰지에 의해 상이한 값을 갖는다. 이때 각 집단을 어떻게 구분할 것인지가 문제가 된다. 한 사회를 구성하는 상이한 인종이나 지역에 의해 집단이 구분될 경우 집단 내 동질성과 집단 간 이질성은 체감될 수 있는 현실일 것이다. 그러나 일반적으로 ER지수를 소득분포의 양극화 분석을 위해 적용할 때에는 평균소득을 기준으로 두 집단을 나눈 후, 소득이 평균을 상회하는 집단과 평균 이하인 집단 사이의 동질성과 이질성을 측정하게 된다.²⁰⁾ 이때 이 집단의 구분점이 실제로 사회구성원들이 이질감을 느끼는 지점과 일치하는지는 전혀 별개의 문제이다.

평균값으로 소득구간을 양분하는 것은 소득구간의 구분지점이 소득분포에 의해 결정된다는 내생성을 갖게 된다. 따라서 시계열적으로 소득분포가 바뀌게 되면 집단의 구분점도 달라지기 마련이다. 따라서 양극화 지수가 증가한 것을 통해 한 사회의 집단간 갈등가능성이 높아졌다고 주장할 때에 작년의 집단과 금년의 집단은 서로 같은 집단이 아닌 것이다.

2. 외생적 특성에 따른 집단구분에서 ER지수의 변화

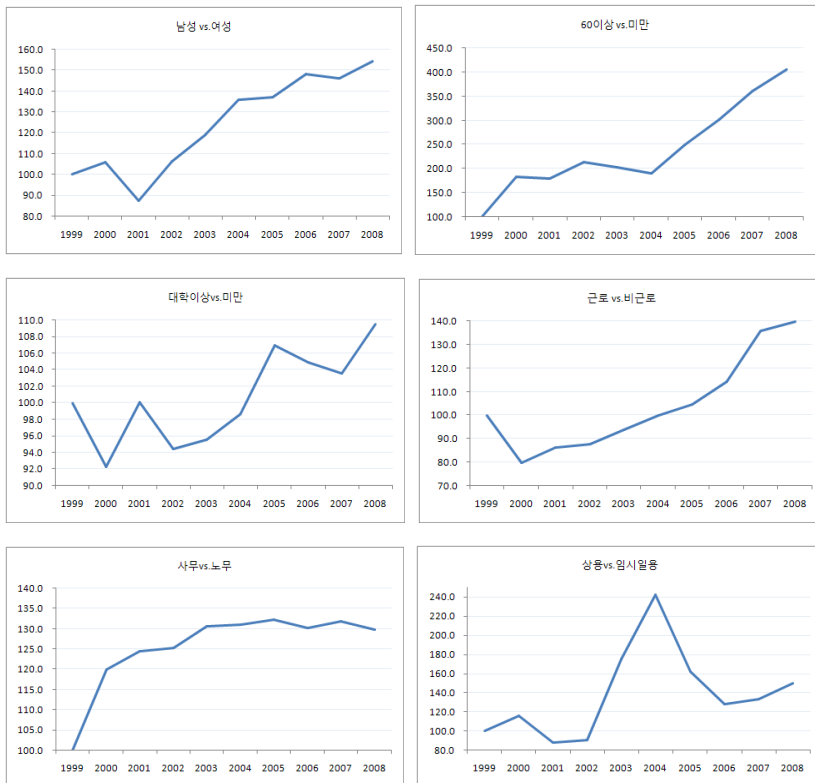
실제로 우리 사회의 구성원들이 소득격차가 확대되고 있다는 것을 체감하고 있다면 그 자체만으로도 사회통합에 바람직한 요인은 아니라고 할 수 있다. 이 때 어떤 집단 사이의 격차가 확대되고 있다고 인식하는지를 확인하는 것은 정책형성의 지형을 확인한다는 점에서 중요한 문제일 수 있다. 앞서 언급하였듯이 평균소득을 기준으로 상하층을 구분하고 두 집단간의 이질감 변화를 확인하는 작업이 논리적으로나 직관적으로 설득력이 없다면,

20) 소득에 따라 집단을 둘로 나눌 때 평균값을 기준으로 하는 것은 통계적 오차를 최소화하는 방법이기 때문이다. Agheville and Mehran(1981), Davies and Shorrocks(1989) 참조

반대로 어떤 집단 간의 소득분포가 극화되었는지를 확인하는 접근방식을 취해볼 수 있다. 즉 다양한 집단구분 기준별로 ER지수의 변화 추이를 비교하여 봄으로써 특히 어느 집단이 느끼는 이질감이 심할 것인지를 유추해보는 것이다.

소득집단 구분점의 내성성이 갖는 문제를 피하기 위해 우선 가구의 소득 지위가 아닌 다른 인구사회학적 특성에 의해 집단을 구분하여 볼 수 있다. 아래의 [그림 3-8]이 보여주는 여섯 개의 그림은 각각 가구주의 성별, 연령, 학력, 종사상 지위 등에 의해 구분된 집단 간의 극화경향을 보여준다.

[그림 3-8] 인구사회학적 특성에 따라 구분된 두 집단 간의 양극화 경향



자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

첫 번째 그래프는 1999년부터 2008년까지 도시가구 가운데 가구주가 남성인 가구와 여성인 가구 사이에 극화가 어떻게 진행되었는지를 보여준다. 다음 그림은 가구주의 연령이 60세 이상인 노인가구와 비노인 가구 사이의 극화 경향을, 세번째 그림은 가구주 학력이 대학 재학 이상인 고학력 가구와 그 이하인 가구의 극화경향을, 그리고 네 번째 그림은 가구주의 종사상 지위가 근로자인 가구와 비근로자(자영자 및 무직자) 가구 사이의 극화경향을 나타낸다. 다음 그림은 도시 근로자 가구 가운데에서 사무직 종사 가구와 노무직 종사가구 간의 극화 경향을 보여주고, 마지막 그림은 도시 근로자 노무직 종사 가구 가운데에서 상용직 가구와 임시일용직 가구 사이의 극화 경향을 보여준다.

이러한 집단 구분이 단순히 인구나 가구수의 균형을 고려한 구분이 아니라 취약계층과 그렇지 않은 계층의 특성을 고려한 구분이란 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다. 1999년의 극화수준을 동일하게 100으로 보았을 때 정도의 차이는 있지만 모든 기준에 대해 집단간 극화의 경향이 확대되고 있음을 알 수 있다. 특히 노인과 비노인, 사무직 근로자와 노무직 근로자 간의 양극화 경향은 1999년 이래로 거의 지속적으로 증가일로에 있는 것을 알 수 있다. 남성과 여성 가구, 그리고 근로자 가구와 비근로자 가구의 양극화 경향도 2000년대 초반 이후로 계속 증가하고 있다. 학력간 구분이나 상용직과 임시일용직 사이의 구분에 따를 경우 극화의 확대와 축소가 반복하는 양상을 보이긴 하지만, 이 역시 최근 2-3년간은 양극화가 심화되는 모습을 띠고 있다.

양극화 지수의 상대적 증가폭을 비교하면 노인 가구와 비노인 가구 사이의 극화경향이 가장 심하게 이루어진 것으로 나타난다. 2008년 현재 이 집단 사이의 ER지수는 1999년 당시의 약 4배를 넘는 수준이다. 다음으로 남성과 여성, 근로자와 비근로자, 사무직 근로자와 노무직 근로자 사이의 양극화가 심한 것으로 나타났다. 반면 학력에 따라 구분된 집단 간 극화 경향은 비교적 약한 것으로 나타났다.²¹⁾

위의 그림에서 보여지는 모습들이 시사하는 것은 인구사회학적 기준에

따른 취약집단과 비취약집단 사이의 소득 양극화 경향이 최근 들어 확대되고 있다는 점이다. 이 집단들은 해당 집단의 특성을 계속 유지하고 있으므로 이와 같은 소득격차 경향이 줄어들지 않는다면 타 집단에 대한 이질감이 강화되고 표출될 가능성이 높아질 것이다.

3. 다양한 소득구간 구분방법에 따른 ER 지수의 변화

소득분포상의 특정한 점을 기준으로 집단을 양분하고 두 집단 사이의 극화경향을 분석하는 방법은 앞서 지적한 바와 같이 동일 집단으로서의 정체성이 유지될 수 있을 것인가 하는 비판을 피할 수 없다. 그런데, 이런 한계를 감안하면서 소득 구간 구분점을 어느 지점으로 했을 때 집단 간 이질성 및 집단 내 동질성의 경향이 강하게 나타날 것인지를 비교하는 것은 흥미로운 작업일 것이다. 다소 확대해석하자면, 우리 사회가 2:8로 나뉜다고 인식될 소지가 강한지 혹은 3:7로 인식될 소지가 있는지를 추론해 볼 수도 있을 것이다.

이와 같은 문제의식 하에 도시 가구의 소득분포를 10개 분위로 나눈 다음 각 분위기를 구분하는 구분점(분위수)을 차례로 전체 소득구간을 양분하는 기준으로 이용하여 1999년부터 2008년까지 10년간의 극화경향을 비교하였다. 그 결과를 보여주는 것이 아래의 <표 3-3>이다. 이 표에서 P10, P20 등은 모두 시장소득의 분위기를 구분하는 분위수이다. 예컨대 P10은 도시 가구를 시장소득을 기준으로 10분위로 나누었을 때 최하인 1분위와 2분위를 구분하는 점을 의미한다. 반대로 P90이란 최상위인 10분위와 바로 아래의 9분위 가구를 구분하는 소득수준을 의미한다.

21) 학력별 집단 구분 기준을 대학 재학에 두지 않고 더 낮출 경우에는 다른 결과가 나타날 수도 있을 것이다.

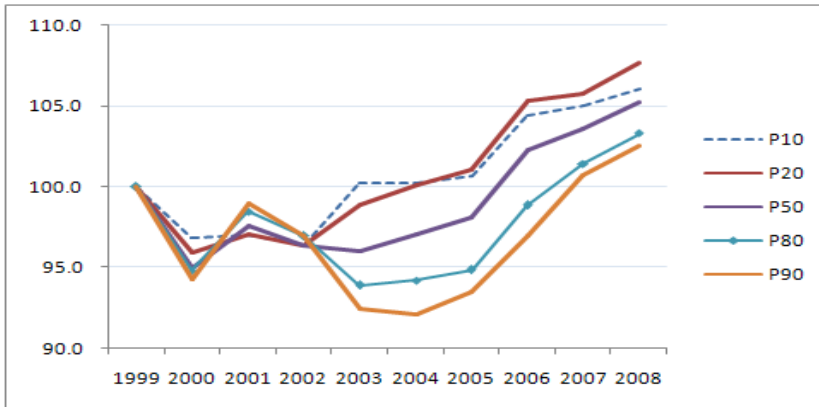
〈표 3-3〉 도시가구 소득구간 구분점별 ER지수 변화추이

연도 \ 분위수	P10	P20	P30	P50	P80	P90
1999	0.0838	0.1407	0.1832	0.2330	0.2023	0.1460
2000	0.0811	0.1350	0.1749	0.2212	0.1918	0.1377
2001	0.0813	0.1366	0.1782	0.2274	0.1992	0.1445
2002	0.0808	0.1356	0.1766	0.2246	0.1961	0.1415
2003	0.0840	0.1391	0.1789	0.2237	0.1899	0.1350
2004	0.0840	0.1409	0.1814	0.2262	0.1906	0.1345
2005	0.0843	0.1421	0.1818	0.2285	0.1918	0.1364
2006	0.0874	0.1481	0.1915	0.2383	0.1999	0.1416
2007	0.0880	0.1487	0.1936	0.2413	0.2051	0.1470
2008	0.0889	0.1515	0.1960	0.2451	0.2090	0.1497

자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

이 표를 통해 볼 때, 양극화 지수의 절대적 크기가 가장 크게 되는 지점은 P50, 즉 전체 가구를 절반으로 나누는 지점인 중위값이다. 이는 ER 지수의 특성상 각 집단에 속하는 빈도수의 증가에 따라 ER지수의 값이 증가하는 구조 때문인 것으로 해석할 수 있다. 비교의 대상이 된 위 표의 분위수 가운데 중위값 다음으로 ER지수의 값이 크게 되는 지점은 P80, 즉 소득구간을 상위 20%와 그 아래 80%로 나누는 점이다. P20에서의 ER보다 P80에서의 ER지수값이 더 크고 P10에서의 ER지수 값보다 P90에서의 ER지수값이 더 크게 나타나는 것은 상위분위의 소득점유율이 큰데서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

[그림 3-9] 도시가구 소득구간 구분점별 ER지수 변화추이 비교(1999년=100)



자료: 통계청, (도시)가계조사, 각년도 원자료.

한편 위의 [그림 3-9]는 <표 3-4>의 내용을 1999년의 수준을 100으로 환산하여 재구성한 것이다. 이를 통해 각 소득구간 구분점별로 ER 지수의 증가속도가 어떻게 다르게 나타났는지를 비교하고자 한 것이다. 즉 <표 3-4>가 양극화의 정도를 비교하게 해준다면 [그림 3-9]는 양극화의 속도를 비교하도록 해준다. 1999년의 ER지수에 비해 2000년대 초반에는 모든 분위수마다 ER지수가 감소하였다. 그러나 2003년에서 2005년 사이에 ER지수는 다시 증가하기 시작했는데, 그 가운데서 가장 빠른 증가속도를 보이고 있는 것은 P20으로 소득구간을 양분했을 때의 ER지수이다. 그리고 그 다음이 P10으로 양분했을 때의 ER지수이다. 즉 빈곤층과 비빈곤층의 양극화 경향이 빠른 속도로 증가하고 있다. 한편 시기별로 비교하면 분위수에 무관하게 ER지수의 그래프의 기울기가 가장 급하게 나타는 구간은 2005년부터 2007 사이의 시기임을 확인할 수 있다.

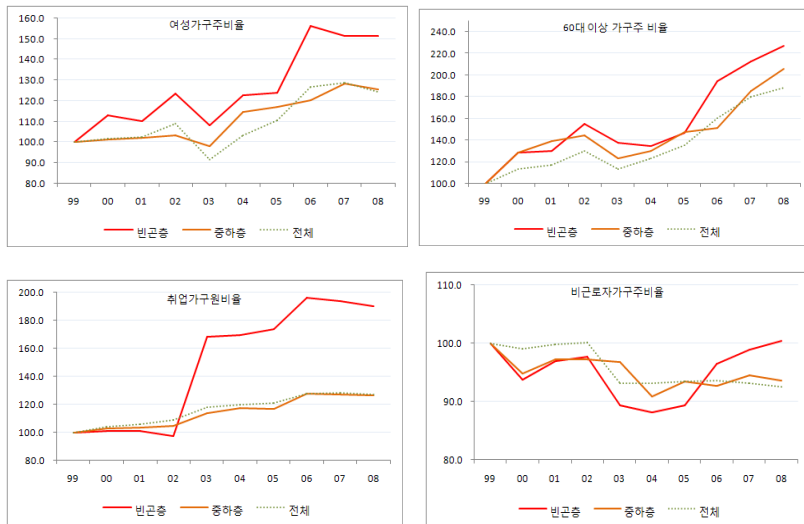
제5절 분배구조 개선을 위한 정책적 시사점

앞의 2절에서 중산층의 축소 경향 자체는 논쟁의 여지가 없는 분명한 현실임을 확인한 바 있다. 사실 양극화의 사전적 의미가 중간층이 줄어들고

양 극단이 두터워지는 현상이라고 한다면, 중산층의 축소 경향을 양극화의 의미와 등치시키는 것도 큰 무리가 아닐 것이다.²²⁾

중산층의 축소가 어디에서 비롯되었는지는 빈곤층의 구성이 어떻게 변하였는지를 통해 간접적으로 살펴볼 수 있다. 중산층의 축소되면서 증가한 빈곤층은 과거 중산층 가운데에서도 중하층에 속했었을 가능성이 높기 때문에 중하층의 인구사회학적 구성과 빈곤층의 구성을 동시에 비교하는 것이 좋을 것이다.

[그림 3-10] 빈곤층과 중하층의 가구주 특성 변화 속도 비교(1999년 =100)



위의 [그림 3-10]은 1999년부터 2008년까지 빈곤층과 중하층, 그리고 전체 가구 평균에서 각각 여성가구주와 60대 이상 가구주, 그리고 비근로자 가구주의 비율이 어떤 속도로 변하였는지를 비교하고 있다. 아울러 가구원 가운데에서 취업한 가구원의 비율 변화 속도도 비교하고 있다.

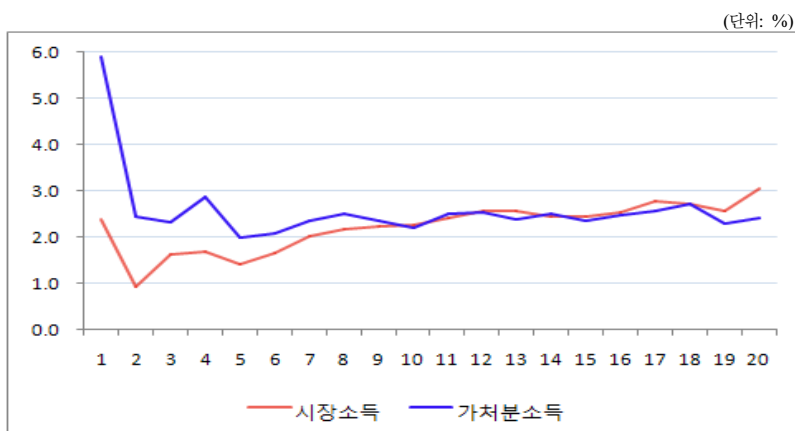
비교의 기준이 된 1999년에 비해 전체 인구 가운데에서도 여성가구주와

22) 사실 양극화의 또 다른 지표로 이용되고 있는 울프슨(Wolfson 1994)의 지수는 중상층의 축소라는 다차원적 현상을 일차원적으로 표현한 것인 셈이다.

60대 이상 노인가구주의 비율이 증가하고 있다. 그런데 빈곤가구의 여성가구주 비율과 노인가구주 비율은 전체 평균이나 중하층보다 훨씬 빠른 속도로 늘어나고 있다. 이러한 양상은 취업가구원 비율을 증가속도에서 더욱 극명하게 나타난다. 중하층 가구의 취업가구원 비율은 전체 평균과 매우 유사한 속도로 증가하고 있는 반면 빈곤층의 취업가구원 비율은 지난 10년간 거의 두배가량 증가했다. 자영자와 무직가구를 더한 비근로자 가구의 비율도 빈곤층의 경우 증가하지 않았고 오히려 감소했다가 최근에 들어 10년 전의 수준에 도달했다.

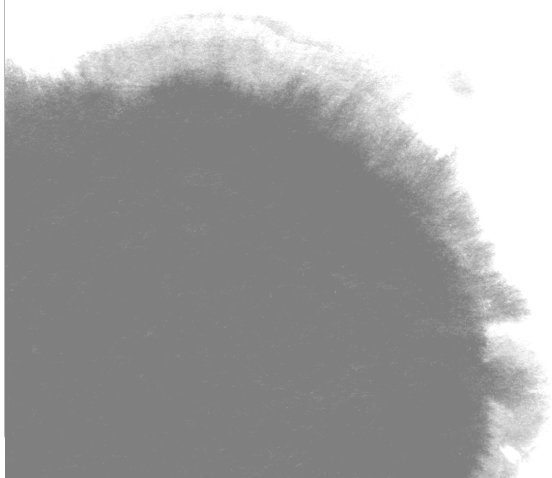
이와 같은 사실은 중산층 빈곤층 증가에 두 가지 요인이 작용하고 있음을 추론하게 한다. 하나는 여성가구나 노인가구, 저학력가구, 농어촌 가구 등 전통적인 상대적 취약계층이 빈곤화되는 속도가 빠르다는 점이고, 다른 하나는 근로능력을 갖고 있고 가구원들이 취업하고 있는 가구가 빈곤층으로 진입하는 경우가 늘어나고 있다는 점이다. 이 두 가지 사실은 중산층의 빈곤화 방지를 위한 정책이 두 가지 방향에서 이루어져야 한다는 점을 시사한다. 그 하나는 전통적인 취약계층에 대한 지원의 확대이고 다른 하나는 근로능력층에 대한 양질의 일자리 확대이다. 앞의 <표 3-2>에 따르면 2003년-2008년의 기간 동안 실질 시장소득 증가율이 전체 평균 소득증가율에 못 미치는 계층은 1분위에서 10분위까지이다. 특히 2-6분위까지의 소득증가율 저조현상이 두드러진다. 이 계층의 시장소득을 증대시키기 위한 분배정책적 개입이 우선적으로 시급하다고 할 것이다.

[그림 3-10] 2003-2008년간 소득분위별 시장소득과 가처분소득 증가율 비교



위의 [그림 3-10]은 분위별 소득증가율의 역진성이 심화되고 그에 따라 분배구조의 악화 양상이 두드러졌던 2003년에서 2008년까지의 기간 동안 소득분위별로 실질 시장소득 증가율과 실질 가처분소득 증가율을 비교한 것이다. 시장소득 증가율과는 달리 가처분소득 증가율은 중하분위에서 역진적인 소득증가율 양상이 다소 덜 나타나고 있다. 그런데 한 가지 주목할만한 점은 두 곡선의 차이, 즉 시장소득과 가처분소득 증가율의 격차가 1/20분위에서 매우 크고 2/20분위에서 큰 폭으로 줄어든다는 점이다. 2/20분위의 계층은 3/20분위에 비해 소득증가율이 낮은 반면 1/20분위에 비해 재정지출에 의한 가처분소득 증가효과는 상대적으로 적다. 특히 2/20분위는 최근 5년간의 실질 시장소득 증가율이 1%에도 미치지 못하는 상황이므로 향후에도 노동시장 참여를 통해 계층적 상승을 도모한다는 것이 대단히 힘든 계층이라고 할 수 있다. 따라서 1/20분위에 집중되고 있는 지원을 2/20분위까지 확대해 나가야 필요성이 있다. 현재의 빈곤층 대상 현금지원제도인 기초생활보장제도의 대상인구의 비율이 1/20분위에 해당하는 인구비율에도 못 미친다는 점에서 기초생활보장제도의 대상자 확대를 통해 2/20분위까지를 지원한다는 것은 현실적으로 한계가 있을 것으로 판단된다. 따라서 이 계층을 대상으로 하는 다양한 범주적 현금급여 제도를 모색할 필요가 있다.

04

사회통합을 위한 사회정책의 방향과 과제

제4장 사회통합을 위한 사회정책의 방향과 과제

제1 절 문제제기

경제성장은 사회적 후생을 증가시키지만 빈곤과 불평등을 심화하는가 하면 특정 계층을 사회적으로 배제하기도 한다. 또한 빈곤·불평등 그리고 사회적 배제는 범죄와 사회적 불안과 같은 부의 외부효과(negative externalities)를 야기할 뿐만 아니라 경제적 비용과 비효율성을 야기하기도 하게 된다. 빈곤과 사회적 배제를 방지하기 위한 사회지출이 경제에 다시 영향을 미치기도 한다. 따라서 한편으로는 고용, 교육, 주거, 의료 정책 등을 통해 빈곤과 사회적 배제가 진전되는 것을 방지하면서, 빈곤과 사회적 배제의 위험에 처해 있는 사람들이 장기적으로 이러한 어려움에서 탈출할 수 있도록 하는 정책이 사회통합의 관점에서 요구된다.

많은 통계와 분석들은 우리 사회가 90년대 중반 이후 격차와 불평등 확대, 양극화와 중산층의 축소, 빈곤의 심화, 사회적 이동성의 약화 등 사회통합보다는 사회적 배제가 심화하는 방향으로 나가고 있을 보여주고 있다. 물론 통계와 분석이 아니더라도 사회가 통합되기보다는 배제하는 방향으로 나아가고 있다는 사실에 대해서는 큰 이견이 없을 것이다.

이에 대해 사회정책의 패러다임으로서 복지재정의 획기적 확대를 통한 복지국가로의 길이나 사회투자국가로의 길과 같은 국가 성격 차원의 사회정책 패러다임에 대한 논의에서부터 국가고용전략, 사회안전망 구축, 사회서비스의 확대, 탈빈곤정책 등 다양한 정책 방안들이 제시되었다. 이러한

논의와 더불어 구체적인 많은 사회정책들이 불평등 완화와 빈곤 감소를 목표로 하여 동원되었으나 사회정책이 불평등과 빈곤, 사회적 배제를 억제하지 못하고 있는 것도 사실이다.

이 장에서는 우리 사회의 사회통합을 어렵게 하는 가장 중요한 요소로서 빈곤과 불평등 그리고 사회적 이동성 감소 등 사회적 배제의 특징과 구조를 검토하고 우리 사회가 직면하고 있는 문제의 성격과 환경, 조건 등을 고려하는 사회통합형 사회정책의 방향과 과제를 모색하고자 한다.

제2절 우리나라에서의 불평등과 빈곤의 현황과 성격

유럽의 주요 선진국에서는 복지국가가 진전되었음에도 빈곤이 감소하지 않는 현상에 대해 사회적 배제와 사회통합이라는 개념으로 대응하고자 하는 움직임이 1980년대부터 나타나기 시작했다. 전통적인 복지국가의 수단만 가지고서는 장기실업과 근로빈곤, 계도화와 지역계층화, 한부모가정의 증가, 교육의 질적 격차의 확대 등 새로운 사회적 문제들에 대응하기가 어려웠다. 이에 대해 다양한 그룹의 사회적 배제를 극복하고 사회통합을 높이기 위한 새로운 사회정책모델을 모색하기 시작하였다. EU 단위에서 사회적 배제와 사회통합의 관점에서 사회정책을 재구성하기 위한 노력이 이어졌다. EU에서는 사회적 배제를 관계의 문제로 파악하여 사회와의 연계가 끊어지고 한계화하는 과정으로 정의하고 있다. 즉 사회와 공동체와의 단절과 참여의 부족을 사회적 배제로 보고 이를 극복하기 위해서는 노동시장으로의 적극적인 참여와 여러 자원과 서비스에 대한 접근성을 높이는 것이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

그러나 사회 통합과 사회적 배제라는 개념은 형식적인 정의가 잘 되지 않아 구체적인 연구에 적용하기 어렵다는 문제가 있다. Arrow(2000)는 연구를 위해서는 이러한 개념들을 버리고, 특정한 사회적 관계들을 연구하는 것이 좋다고 보았다. Atkinson(1998)은 사회적 배제라는 개념이 정확하게

정의되지 않고 모든 사람에게 모든 것을 의미하기 때문에 유통된다고도 하였다. 이는 사회경제적 통합·배제의 의미에는 일정한 합의가 존재한다는 것을 의미한다. 사회적 배제라고 할 때 주로 빈곤, 실업, 낮은 교육 성취도 그리고 사회적, 정치적 제도에의 접근 장애 등에 집중하게 되며, 사회통합이라고 할 때에는 경제적, 사회적, 정치적 제도에의 접근성에 주목하게 된다는 것이다(Oxoby, 2009).

물론 빈곤이 사회적 배제의 결과이지만, 사회적 배제가 단순히 빈곤은 아니다. 그러나 빈곤, 실업, 교육기회의 상실 등이 사회적 배제와 사회 통합의 주요 관심 영역인 것은 사실이다. 따라서 본 장에서는 사회적 배제와 사회통합의 개념과 정의에 관해서 자세하게 논의하기보다는, 우리나라에서 사회적 배제로 볼 수 있는 중요한 현상들에 구체적으로 검토해보고자 한다.

사회적 배제의 결과이자 사회통합의 저해 요인으로 빈곤, 불평등, 양극화, 중산층의 위축, 사회적 이동성의 약화 등을 들 수 있을 것이다. 먼저 우리나라에서의 사회적 배제의 구조적 특성을 보기 위해, 성장과 분배 그리고 빈곤과 불평등, 그리고 노동시장의 이중구조, 사회적 이동성과 교육 등의 문제를 기존 연구 성과 검토를 통해서 간단히 검토해보기로 한다.

우선 빈곤과 불평등에 관한 많은 연구들은 사실 비슷한 분석 결과를 보여주고 있다. 우선 유경준(2008)의 분석 결과를 중심으로 해석해보자. 여기에서는 우리나라가 1993년 이전에는 성장과 분배가 모두 빈곤을 감소시키는 방향으로 작용하면서 빈곤율이 빠르게 하락하였으나, 그 이후에는 분배의 악화로 인하여 빈곤율이 하락하지 못하고 정체 상태를 유지하고 있는 것으로 분석하였다. 소득불평등도가 높을수록 성장의 이득이 빈곤층에게 가지 않기 때문에 빈곤이 감소하지 않는다는 것이다(Kraay, 2005). 소득불평등은 시장에서의 분배가 악화되었다는 것을 의미한다. 즉 외환위기 이후 성장이 이루어져도 분배의 악화로 빈곤이 완화되지 않고 있는 것으로 판단할 수 있다. 분배 악화란 재분배의 악화가 아니라 시장에서의 불평등의 심화를 의미한다. 따라서 여기서 시장에서의 분배 기제의 교정이 우선적으로 필요하다는 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

다른 통계들을 보더라도 1993년을 전후로 해서 많은 지표들이 변곡점을 형성한다. 지속적으로 떨어지던 대학교육에 대한 투자수익률이 이 시점부터 증가하기 시작하고, 대중소기업 간 임금격차도 이 시점부터 빠르게 확대되기 시작하며, 감소하던 임시일용직의 비중이 증가하기 시작한다. 이미 외환위기 이전인 90년대 초부터 구조적인 변화가 진행되고 있었고 외환위기는 이를 더욱 빠르게 촉진하는 효과를 가진 것으로 보인다.

한편 상대빈곤율은 1992년 최저수준인 7.7%에서 2007년에는 14.4%까지 증가하였다. OECD 30개국 평균 10.6%에 비해서 높다. 같은 기간에 지니계수도 1992년 0.257에서 2007년 0.325로 증가하였다. 2000년 이후 소득불평등(지니계수)의 증가보다는 상대적 빈곤율(중위소득 50% 미만)이 더 빠르게 증가하였다고 본다. 그러나 두 지표는 변화율을 절대적으로 비교할 수 있는 지표가 아니기 때문에 소득불평등이 더 빨리 증가했다기보다는 소득불평등에 따라 상대적 빈곤율이 증가했다고 해석하는 것이 맞을 것이다. 절대빈곤율의 경우 상대빈곤율과 달리 최근 증가 추이에 있지 않지만 감소 추세가 2000년대 들어와 더 이상 감소하지 않고 정체 상태에 머물고 있다.

이러한 상대적 빈곤율의 하락은 시장에서의 분배 구조의 악화에 기인하는 것으로 판단된다. 유철규(2005)에 따르면, 1990년대 중반 이전의 경우 한국경제에는 기업잉여의 가계환류메커니즘이 존재하여 기업잉여가 임금상승과 노동소득분배율로 이어졌다고 보고 있다. 그 이후에는 이러한 메커니즘이 사라졌다고 본다. 1980년대 80%에 달하였던 노동소득분배율은 90년대에 70%로 떨어지고 2000년대 들어와 60%를 기록하고 있다.

우리사회의 불평등과 빈곤의 문제와 관련한 두 번째 특징은 고용불안이 유발하는 빈곤의 문제이다. 90년대 중반 이후 특히 외환위기를 거치면서 우리 사회가 대면하게 된 중요한 문제의 하나가 근로빈곤(working poor, in-work poverty)의 문제이다. 외환위기 이후 거의 7%대까지 치솟았던 고실업은 단기적으로 해결되었지만, 그 대가로 저임금과 비정규직 근로자의 대량 출현을 유발하였다. 이병희(2009)의 지적대로 ‘취업상태에 있음에도

빈곤하다'는 역설의 문제가 발생한 것이다. 도시근로자 가구 중에서 가구주가 근로가능연령(15-64세)인 가구의 빈곤율은 1997년 8.5%에서 2008년 10.9%로 증가하였고, 취업자 중에서 빈곤층이 차지하는 비중인 취업빈곤율은 1997년 6.7%에서 2008년 9.6%로 증가하였다. 한국보건사회연구원(2009)의 추정에 따르면 우리나라의 현재 근로빈곤층의 규모는 262만 명에 달한다.

특히 빈곤에 가장 큰 영향을 미치는 것은 가구주의 실직인 것으로 분석되고 있다. 또한 피용자의 월평균임금 불평등에 영향을 미치는 요인은 근속년수와 고용형태인 것으로 나타났다. 이것이 전체불평등의 절반을 설명하고 교육과 성 등은 그 다음이었다. 외환위기 이전에 임금불평등은 주로 교육과 성 그리고 근속에 의해서 설명되었다. 그러나 이제는 고용형태가 매우 중요한 불평등 요인으로 작용하고 있는 것이다(강신옥 외, 2007).

이러한 근로빈곤의 문제는 한편으로는 비정규직 고용형태라는 고용유연화-고용불안정화에 그 하나의 원인이 있고 다른 한편으로는 근대적인 고용조건을 보장받지 못하는 영세사업장의 취약근로자들의 고용 조건 하락에 있다고도 할 수 있다²³⁾.

또한 이러한 근로빈곤의 문제는 우리나라의 경우 고용의 양적 정체 현상과 같이 나타나고 있다. 일반적으로 고용의 양과 질은 서로 상충관계에 있는 것으로 알려져 있다. 그래서 정부는 정책 목표를 설정할 때 고용의 양과 질의 선택에서 딜레마에 빠지곤 한다. 고용창출만을 정책 목표로 할 경우 고용의 질이 보장되지 않을 수 있고 고용의 질을 확보하는 정책이 고용창출을 저해하기도 한다. 그러나 우리나라의 경우 낮은 고용률과 근로빈곤이 공존하는 노동시장의 구조를 가지고 있다. 90년대 중반 외환위기를 거

23) 임금불평등이 심화된 요인을 분석한 아직 발표되지 않은 한 연구에 따르면, 임금불평등의 심화가 고용형태보다는 사업체규모가 더 중요한 역할을 하였다는 것이다. 비정규직 형태가 문제가 아니라 중소기업에서 열악한 근로조건에 근무하는 취약근로자들의 임금 하락이 임금불평등을 심화시켰다는 것이다. 이 가설이 사실이라면, 단순히 비정규직과 고용형태의 문제가 아니라, 실제로 근대적인 고용관계 하에 포섭되지 못하는 취약근로자의 고용사정이 더 문제일 것이다.

치면서 고용창출이 만족스럽지 못하고 고용의 질이 하락하는 현상을 경험하고 있다. 1997년에 60%를 넘어섰던 고용률은 아직도 60%대 언저리를 넘어서지 못하고 있고, 노동시장에서 양질의 일자리는 감소 또는 정체되어 있는 반면, 고용안정과 임금, 훈련기회 등이 보장되지 못하는 일자리들만 생겨나고 있다. 외환위기를 단기에 극복하면서 실업률은 빠르게 낮아졌지만, 비정규직과 저임금 근로자가 대량으로 양산되고 말았다. 저임금과 고용불안은 임금근로자로의 취업도 스스로 포기하도록 하여 고용률은 높아지지 않고 있다.

이러한 근로빈곤의 문제는 우리 사회가 직면하게 된 새로운 사회적 위험이다. 물론 과거에도 광범위한 저임금근로자와 영세자영업자들이 존재했지만, 고용의 불안정에 기인한 근로빈곤의 문제는 외환위기 이후 뚜렷하게 나타나는 특징이라고 할 수 있다.

우리나라 근로빈곤층의 특징을 좀 더 자세히 보면, 우선 우리나라 빈곤층은 노동시장 정착도가 외국과 비교할 때 크게 높은 편이다(이병희, 2008). 빈곤으로의 진입과 탈출이 빈번하며 임시일용직과 미취업 사이의 이동이 대단히 활발하다. 동태적으로 빈곤이 장기화하지 않고 빈곤 탈출이 상대적으로 용이하면 빈곤의 사회적 문제는 상대적으로 완화될 수 있다. 이른바 사회적 이동성이 높으면 재분배에 대한 요구가 감소한다는 가설(POUM: The Prospect of Upward Mobility Hypothesis, Benabou and Efe 2001)도 있다. 그러나 우리나라의 근로빈곤층은 단기빈곤이지만 반복 빈곤의 성격이 강하다. 빈곤으로부터 쉽게 탈출하지만 또 빈곤으로 다시 진입하는 계층이 대다수이다.

또한 근로빈곤층이나 저임금노동자들이 더 좋은 일자리로 이동할 가능성은 대단히 낮다. 이른바 저임금함정(low-wage trap)이다. 동태적으로 윤운규(2007, 2008)이나 남춘호(2002) 등의 연구를 보면, 저임금근로자나 비정규직 근로자가 비저임금일자리나 정규직일자리로의 이행 확률은 대단히 낮은 것으로 나타났고 ‘저임금일자리와 실업·비경황’의 회전문 현상이 나타나고 있다고 보고 있다. 특히 임시일용직과 비경제활동인구 사이의 노동이

동량의 증가는 소득분배구조에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다. 노동이동량이 증가할수록 가구소득에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 저학력자의 경우 더 큰 설명력을 가진다. 빈번한 노동이동이 우리사회의 취약계층에게 더욱 부정적인 영향을 미칠 개연성이 크다(강신욱 외, 2007).

우리 사회의 근로빈곤층이 가지는 이러한 특징은 빈곤을 완화하기 위해서는 기구원의 취업을 촉진할 수 있는 취업지원정책이 강화되는 한편 불완전취업자에게는 고용안정 또는 양질의 일자리로 재취업을 활성화하는 정책이 필요하다는 정책적 시사점을 제공한다. 근로빈곤층의 안정적인 소득 보장과 노동의 하향이동을 억제하고 상향이동을 촉진하는 정책이 필요하다는 것이다. 물론 장기 빈곤에 노출된 집단에게는 소득보장체계가 강화되어야 한다.

세 번째 특징은 양극화와 이중구조화의 문제이다. 특히 노동시장에서 1차 부문의 축소와 2차부문의 확대를 동반하는 이중구조화가 진행되었다. 이는 정규직을 대체하는 비정규직 노동의 증가와 관련되어 있는 것으로 정건화(2009)의 표현대로 ‘노동시장의 하향 이중구조화’라고 할 수 있다.

앞에서 검토한 상대빈곤과 근로빈곤은 노동시장의 이중구조화 문제와 밀접하게 관련이 된다. 양질의 일자리는 더 이상 늘어나지 않고 2차노동시장에서만 비정규직 형태의 고용이 늘어나면서 상대빈곤과 근로빈곤이 심화되고 있기 때문이다. 300인 이상 사업체의 일자리는 1990년대 초 20% 가까이 되었으나 이제 10%에도 달하지 않는다. 대기업과 중소기업의 임금격차는 1980년대에는 100:110 정도 수준에서 1990년대에 100:130 정도로 높아지고 2000년대에 와서는 100:170까지 증가하고 있다.

스페인과 프랑스 처럼 이중노동시장을 가질 경우 ‘저임금→실업’의 이행 확률이 높을 뿐 아니라 ‘저임금→실업→새로운 저임금’이라는 회전문 효과가 강한 경향을 보이는 반면, 덴마크나 영국 등 유연한 노동시장을 가진 국가의 경우 이러한 경향이 현저히 낮은 것으로 보고하고 있다(윤윤규 외, 2008). 근로빈곤의 문제는 노동시장의 이중구조화의 문제와 밀접하게 관련

된다고 할 수 있다.

네 번째로, 우리 사회는 노동시장 내부에서의 이동성이 떨어졌을 뿐만 아니라 사회적 지위의 세대 간 이동성도 현저하게 떨어졌다. 1990년대 들어 사회적 지위와 빈곤이 다음 세대로까지 이어지는 현상이 심화하고 있다. 부모로부터 자녀에게로의 빈곤의 세대 간 이전(intergenerational transmission of poverty)의 정도는 한 사회의 기회의 평등과 사회적 형평성의 정도를 나타내는 척도이다. 그동안 우리나라는 주요 선진국들과는 달리 사회적 이동성이 높은 국가로 평가받았다. 그러나 최근 들어 세대 간 사회적 지위와 빈곤의 세대간 이전 현상이 강해지고 있다. 특히 이를 매개하는 것은 교육으로 나타나고 있다. 많은 실증 연구들이 세대 간 빈곤과 사회적 지위의 재생산에서 교육이 가장 중요한 역할을 하는 것으로 분석하고 있다. 교육의 다양한 목적에도 불구하고, 개인적 차원에서 교육의 가장 중요한 기능 중 하나는 그것을 통한 계층(계급)의 유지 혹은 상승이라 할 수 있다. 이러한 점에서 교육은 사회이동(social mobility)의 가장 중요한 수단이라 해도 무방할 것이다.

이상운(2008)은 부모 빈곤이 교육연수로 측정된 인적자본축적에 부정적 영향을 미치고 이 인적자본축적의 부족으로 인하여 자녀가 성인기에 빈곤 상태를 탈출하지 못하는 교육의 매개효과가 큰 영향을 발휘하고 있다고 분석하였다. 우리나라에서 부모 빈곤으로 인한 절대적 교육연수(year of education) 차이는 감소해 왔지만, 교육연수의 작은 차이가 자녀의 성인기 빈곤에 미치는 영향은 더 커지고 있다는 것이다. 부모 빈곤이 직접적으로 자녀의 빈곤 여부에 영향을 미치지 않지만 자녀의 교육연수라는 매개 변수를 통하여 성인기 빈곤을 증가시킨다는 것이다. 방하남·김기현(2001)도 우리나라의 경우 부친의 직업보다 부친의 학력이 다음 세대의 학력을 거쳐 다음 세대의 직업 지위에 더 큰 영향을 미친다고 분석하였다. 여유진(2008)도 부모의 교육과 사회경제적 지위가 각각 그리고 상호연계 되어서 자녀의 경제적 성취에 얼마나 영향을 미치는지를 분석하고자 한 결과, 전체적으로 지위의 세습이 상당히 이루어지고 있는 것으로 나타되며 특히 지위

의 양극단에서 강한 세습 현상이 나타나고 있음을 보여주고 있다. 특히 우리나라의 경우 가정배경이 직접적으로 사회적 성취에 영향을 미치기보다 학교 교육에 영향을 미쳐서 간접적으로 사회적 성취에 영향을 미칠 가능성이 더 높게 나타난다고 분석하고 있다. 이는 빈곤과 불평등의 대물림 현상이 체계적으로 나타나고 있음을 보여준다는 점에서 함의를 가진다. 우리 사회의 높은 교육열과 교육투자의 계층별 격차가 자녀의 사회경제적 지위에 실질적인 영향을 미치고 있다는 것이다.

그동안 교육은 사회적 불평등을 동태적으로 해소하는 데 기여한 것으로 평가되었다. 그러나 이제 더 이상 교육의 양적인 확대가 교육의 평등으로 이어지고 빈곤의 세대간 재생산을 억제하는 기능을 하지 못하고 있는 것이다. 교육은 가족 배경의 영향을 줄이지 못하고 오히려 확대재생산하는 기제로 작용하고 있다. 교육이 양적으로 확대되었음에도 질적으로 차별화되면서 상위계층의 자기재생산을 위한 도구로 전락하고 있다. 사교육에 의해 유지되는 교육체제가 교육기회 배분을 계층간 경쟁에 그대로 방치함으로써 계층 간의 심각한 교육기회의 격차를 야기하고 기존 사회의 불평등 구조를 재생산하는 메카니즘으로 작용함으로써, 직접교육비의 부담능력에 따라 교육기회의 배분이 규정됨으로 저소득층의 교육기회에의 접근가능성은 희박해지고 결국 교육으로 인한 불평등 분배는 재생산된다(여유진, 2008).

즉 ‘상대빈곤의 악화 - 근로빈곤의 심화 - 노동시장의 이중구조화-교육을 매개로 하는 빈곤의 세대 간 재생산’은 우리나라의 고용불안-저임금-빈곤-교육격차의 구조와 특성을 나타내는 것으로 볼 수 있고, 상호 연관되어 있는 현상이라고 할 수 있으며, 현재 우리 사회가 직면하고 있는 사회적 배제의 가장 핵심적인 현안이라고 할 수 있다. 물론 사회적 배제에는 특정 집단이 교육, 주거, 의료 등 사회적 서비스에의 접근으로부터 소외되는 문제와 교육격차, 주거분리, 건강위험의 양극화 등의 문제도 포괄하는 개념이지만 이러한 문제들도 앞에서 검토한 고용불안과 소득불안과 밀접한 관련을 가지고 있고 고용 및 소득에서의 위험이 우리 사회에서 사회적 배제의 일차적 원인이 되고 있다고 할 수 있다. 따라서 이 장에서는 이러한 고용

과 소득에서의 위험과 사회적 배제를 해소하여 사회통합의 정도를 높이기 위한 기존의 담론과 정책들을 검토하고 대안적인 방향과 과제를 모색해보고자 한다.

제3절 기존 사회정책의 문제

절대빈곤의 경우 성장이나 재분배로 해결할 수 있는 문제이지만, 불평등이나 상대적 빈곤 그리고 노동시장의 이중구조화의 문제는 단순히 성장이나 재분배만으로 해결되지 않는 문제라고 한다. 불평등과 상대적 빈곤, 그리고 양극화의 문제를 해결하기 위해서는 시장에서의 분배 구조를 개선하는 정책이 우선적으로 필요하고 이를 재분배 정책과 효과적으로 결합시키는 정책이 필요하다.

앞에서 검토한 대로 우리나라의 빈곤과 불평등의 특성은 사회정책이라고 하더라도 단순히 재분배 정책이 아니라 시장에서의 불평등과 빈곤을 억제하는 정책이 되어야 한다는 시사점을 제공한다. 지난 10여 년간 사회지출이 꾸준히 확대되었음에도 빈곤, 불평등, 양극화는 심화되는 방향으로 움직였다. 물론 심화되는 빈곤, 불평등, 양극화에 비해서 사회지출의 규모 자체가 워낙 작았기 때문이라는 설명도 가능하지만, 사회지출의 확대만으로 대응하기 어려운 구조를 가지고 있다고 보아야 할 것이다.

따라서 우선적으로 노동시장 구조의 개선이 필요하다. 저임금과 고용불안에 노출된 일자리를 창출해서는 분배구조가 개선되지 않기 때문이다. 또한 단순히 재분배를 강화한다고 해서, 소득보장지출을 확대한다고 해서 분배 구조가 현저하게 개선되지 않는다. 이는 두 가지 측면에 기인한다. 우선 재분배의 대상이 되는 빈곤층의 규모가 대단히 크다는 점, 그리고 재분배정책만으로는 빈곤을 장기적으로 완화하기 어렵다는 점에 기인한다. 이것이 생산물 시장과 노동시장 구조의 개선 정책이 소득보장정책과 유기적으로 연계되어야 하는 이유이다

우리나라에서 빈곤과 불평등에 대한 사회정책적 대응 과정에서 제기되는 문제점은 대체로 다음과 같이 정리해볼 수 있을 것이다.

첫째, 노동시장의 이중구조 문제를 해결하지 못하고 있다. 노동시장의 이중구조 문제는 이미 많이 제기되었다. 우리나라의 1차노동시장 근로자들은 고용기회, 취업시간, 임금 모두를 독점하는 구조를 가지고 있다. 북유럽국가들을 비롯한 대부분의 선진국에서는 교사, 공무원, 의사, 간호사 등 1차노동시장의 상대적 보상 수준이 한국처럼 높지 않아 상대적으로 고용확대가 쉽고 노동시간도 짧다고 한다. 한국노동연구원(2007)은 이러한 문제의식을 가지고 이중구조화 문제 해결을 위한 가장 체계적이고 종합적인 대안을 제시한 것으로 판단된다. 그러나 노동시장 이중구조 문제 해결에서의 행위 주체의 문제와 숙련형성 시스템의 문제를 좀 더 민감하게 고려할 필요가 있다고 생각된다.

두 번째 문제는 광범위한 사회정책의 사각지대의 문제이다. 사회보험과 사회서비스 제공에서 보편주의를 달성하지 못하는 문제이다. 이에 대해서는 우리나라의 복지체제 형성에서 발전적주의적 복지 대응이 이루어진 결과이자 그 한계로 설명하기도 한다. 사회보험이 수혜자부담의 원칙으로 시행되어야 했기 때문에 기여금 각출이 용이한 대규모사업장의 근로자부터 피보험자가 되어야 했다(이신용, 2007). 그러나 노동시장의 유연화가 고용관계가 불확실한 비정규노동자를 양산하였고 이를 정규직을 전제로 하는 사회보험으로 포괄하려는 노력은 애초부터 한계를 가진 것이었다(양재진, 2005).

세 번째는 소득보장정책의 설계와 집행과 관련된 문제이다. 빈곤층 특히 일하는 빈곤층의 소득을 보장하는 정책이 매우 다양하게 설계되었으나 아직도 체계적으로 근로빈곤층의 소득을 보장하지 못하고 있다. 그동안 근로빈곤정책으로 자활, 근로장려세제, 취업지원서비스 제공 등 정책적 노력이 있었지만 제도의 사각지대가 지나치게 넓어 그 효과성도 높지 않았다. 실업위험을 사회화하고 더 나은 일자리로의 이행을 촉진하는 데 우선 순위를 두어야 하며, 소득지원과 적극적노동시장정책(ALMP:Active Labor Market

Policy)), 근로장려정책(MWP: Making Work Pay), 사회서비스 등을 결합하는 체계적인 근로빈곤정책이 수립되어야 할 것이다.

이러한 사회정책의 설계와 집행에 있어서의 문제점들을 개선하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 점을 전략적으로 고려해야 할 것으로 판단된다. 우선 정책들 간의 정합성과 보완성 문제를 좀 더 검토해야 할 것으로 보인다. 제도들 간의 보완성이 있기 때문에 노동시장과 복지 영역에서의 제도의 설계와 개혁에 있어서는 이를 한꺼번에 다루어야 한다는 주장도 있다. 특정 영역에서의 제도 설계와 개혁은 다른 영역에서의 연속된 제도 설계와 개혁으로 보완될 경우 더 강력한 경제적 효과와 정치적 지지를 얻을 수 있다. 물론 즉 노동시장 제도와 복지 제도의 설계와 개혁이 하나의 패키지딜(package deals)로 이루어지려면 상대적으로 강력한 정부와 사회적 파트너쉽을 특징으로 하는 정치적 시스템 하에서 가능하다는 지적도 있다. 그러한 이러한 전제조건과 하부구조가 약하더라도 제도의 체계적인 설계를 통한 효과성 제고는 가능할 것이다.

두 번째로는 노동시장 제도와 복지 제도의 설계와 개혁에서는 단순히 제도 설계뿐만 아니라 주체들의 행위양식까지도 고려할 필요가 있다는 점이다. 노동시장제도들은 주체들의 행위에도 영향을 미치고 주체들의 행위 양식이 노동시장 제도 개혁에 중요한 역할을 하기 때문이다. 예를 들어, 이종구조 해소 정책과 빈곤·재분배 정책은 서로 결합되어야 해답이 나오며 이와 관련한 주체들의 행위 양식을 고려한 제도 개혁이 이루어져야 한다.

제4절 사회정책의 방향과 과제

이 글에서는 우리나라의 사회정책의 주된 과제를 ‘상대적빈곤과 근로빈곤의 심화·노동시장의 하향 이중구조화·사회적 이동성의 저하’의 문제로 설정하였다. 따라서 이에 대응하는 사회정책의 과제는 노동시장의 이중구조화 문제에 대한 해답을 찾아내는 것, 그리고 사회정책의 사각지대를 해소하여

보편주의적 복지체제를 갖추는 것, 고용 중심의 사회안전망을 통한 근로빈곤의 문제를 해결하는 것, 사회적 유동성을 높이기 위한 교육 시스템을 개혁하는 것 등으로 요약할 수 있을 것이다.

1. 노동시장의 이중구조화에 대한 대응

노동시장의 이중구조화의 문제를 어떻게 해결할 것인가? 기존 연구에서는 노동시장의 이중구조의 문제에 대한 대안으로는 임금과 복지의 교환, 사회적 노동시장체제의 수립 등이 제시된 바가 있다.

임금과 복지의 교환 모델은 거칠게 이야기하자면 대기업에게 고용유연성을 보장하고 임금을 자제하도록 하고 중소기업 부문에는 국가 복지를 확대하자는 전략으로서 임금과 복지를 교환하자는 전략(gift exchange strategies)이다. 이는 한국노동연구원(2007)에서도 체계적으로 정리되어 있다. 다만 대기업에게 보장되는 고용유연성은 기능적 유연성이 바람직한 방향으로 정리하고 있다. 반면 사회적노동시장체제 모델은 노동시장 내에서 저임금근로자의 발생 자체를 사회적으로 규제하는 노동시장체제를 만들자는 것이다.

노동시장 유연화와 국가주도의 복지정책의 사회적 교환으로 해결하자는 대안과 관련하여, 김기원(2007)은 다음과 같이 지적하고 있다. “중소기업 문제는 세금과 복지정책에서 접근하는 것이 더 효과적이다. 대기업에서 세금을 더 많이 거두고 그 돈으로 교육의료주택 같은 문제를 기업 복지가 아닌 사회복지로 해결함으로써 대·중소기업 노동자 사이의 실질적 격차를 완화해야 한다. 비정규직 문제는 한편으로 임금체계를 연공급 위주에서 직무기능급 요소를 강화하는 쪽으로 바꾸고 다른 한편으로 사회보장제도의 충실화를 바탕으로 정규직의 노동유연성을 확보해야 풀릴 수 있다. 임금체계의 변화는 퇴직연령을 늦춰 영세자영업자의 과잉공급의 문제를 푸는 길이 될 수도 있다. 이는 사회적 대타협이 필요한 부분이다.”

한편 사회적 노동시장체제의 형성의 주장과 관련해서는 “단순히 ‘비정규

직의 정규직화'라는 대안만 가지고서는 이들 취약노동자의 문제를 해결할 수 없다. 비정규직의 정규직화는 기업내부노동시장을 강화하는 전략이지만, 외부노동시장이 워낙 큰 상황에서 외부로 비용을 전가하려는 외주화 경향을 강화할 것이기 때문이다. ... 사회적 노동시장체제는 임금과 근로조건이 초기업적 기준에 의해 결정되는 사회적 임금체제이고 그 핵심은 동일노동, 동일임금이다. 직무의 성격이나 숙련이 아니라 자신이 속한 기업의 이윤의 차이에 의해 생기는 임금격차를 최소화하는 것이다. 외부노동시장에 대한 적절한 사회적 기준을 부과하고 이것이 실행되게 함으로써 이중노동시장의 격차를 줄여 나가자는 것이다. 이를 위한 정책 대안으로 5인 미만 사업장 근로기준법 전면적용과 최저임금제 인상과 근로감독 강화 등을 제시하고 있다. 한계기업의 구조조정과 그에 따른 고용의 문제에 대한 대안으로는 적극적노동시장정책과 교육훈련정책, 적절한 총수요관리정책, 공공부문의 사회적 일자리 등이 필요하다'(정이환, 2007).

임금과 국가복지의 사회적 교환이라는 첫 번째 모델의 한계는 대기업에게 유연성이라는 사회적 선물을 제공할 경우 글로벌화한 경제 환경 하에서 대기업들이 사회적으로 공헌하는 방식으로 행위 양식을 전환할 것이냐의 문제이다. 대기업들이 유연성을 보장받으면 고용을 더 확대하리라는 보장은 어디에도 없다. 또한 수출 대기업의 성장이 중소기업과 내수 부문의 성장에 기여하는 산업연관효과도 대단히 약해져 있는 상태이다. 또한 2차 노동시장을 국가복지로 커버하기에는 규모가 너무 크다. 특히 이러한 사회적 선물교환 전략이 가능하기 위한 사회적 인프라가 너무 취약하다. 강력하고 효율적이고 신뢰받는 중재자로서의 정부 그리고 사회적 신뢰에 기반하는 노사관계가 전제가 되어야 한다는 점이다.

두 번째의 사회적노동시장체제의 형성에서도 유사한 문제가 있다. 제도의 경로의존성을 고려할 때 가까운 장래에 사회적 합의에 의한 단절적 전환을 통해 영미형 시장중심형에 가까운 한국노동시장체제가 사회적 노동시장체제로 전환하는 것이 쉽지 않아 보인다. 또한 중앙집권화된 노사조직이나 노동계급정당이라는 구조적 조건이 취약한 상태에서 단지 경제효율성의

문제가 아니라 현장의 권력관계 재편과 밀접하게 연관되어 있는 임금체계의 개편이 쉽지 않을 것이다(남춘호, 2007). 이러한 모델들은 사회민주주의적 지향성이 강한 대안들이다. 일반적으로 사회민주주의적인 정책은 상당한 수준의 정부의 정책 설계 및 집행 능력과 노사 간의 신뢰에 기초하는 정책들이라는 점에서 단기적으로는 쉽지 않을 것으로 보인다.

Lommerud et. al(2004)는 1차 노동시장에서 준지대가 발생하여, 좋은 일자리와 나쁜 일자리로 구분될 경우, 좋은 일자리의 소득을 나쁜 일자리로 재배분하는 것이 좋은지, 아니면 좋은 일자리를 더 많이 만드는 것이 좋은지의 선택이 직면하는 평등을 추구하는 사회설계자(social planner, 정부)라면 누진소득세와 투자보조금을 결합하여 두 가지를 모두 추구해야 한다는 모델을 제시하였다. 이는 1차부문의 일자리를 확대하면서 1차 부문에서 2차 부문으로의 재배분도 동시에 추구해야 한다는 정책적 시사점을 제공하는 것이다.

1차 부문의 일자리 확대가 단순히 대기업의 확장에 의해서만 가능한 것은 아니다. 혁신형 중소기업들이 많이 형성될 경우 1차부문의 일자리는 확대될 것이다. 또한 대기업과 중소기업 간의 약탈적 관계를 원상회복하는 것도 1차부문의 일자리 확대에 기여할 것이다. 공정거래법을 현행 법적인 테두리에 가두어놓지 않고 우리나라의 대중소기업간 관계의 현실을 반영하여 혁신적으로 개편할 필요가 있다. 이상이(2009)가 제시한 역동적 복지국가의 4대 특성 중에서 ‘공정한 경제’와 ‘혁신형 경제’가 이에 해당될 것이다.

혁신형경제의 사회정책적 함의는 덴마크 모델에서 찾아볼 수 있을 것이다. Lundvall(2009)은 덴마크는 다른 북구복지국가들과는 청교도적 윤리, 적고 동질적인 인구, 강한 사회민주주의정당, 복지국가 등을 공통된 특징을 공유하고 있지만, 이른바 저기술영역에서 높은 수준의 특화(specialization)를 특징으로 하는 경쟁력 있는 중소기업군을 가지고 있다는 특징을 가진다고 보고 있다. 이것이 덴마크에서의 노동시장에서의 높은 유동성과 소득안정성의 기초가 되고 있다는 것이다. 덴마크의 혁신형 경제의 핵심은 혁신시스템, 학습경제, 학습모드(learning modes)이다. 여기서 반드시 하이에크와

과학기술에 기초한 학습이 필요한 것은 아니다. 높은 신뢰수준에 기초한 사회적 자본은 지식에 기초하는 학습과 전통적인 영역에 노동자의 참여가 부의 중요한 근원을 형성한다. 덴마크의 사례는 글로벌화하는 환경 하에서도 국가가 시민사회와 협력함으로써 사회와 경제시스템을 바꿀 수 있다는 사례를 제공한다.

물론 개인주의와 높은 신뢰수준, 그리고 낮은 부패 수준을 특징으로 하는 사회이기 때문에 사회통합과 평등주의적인 노동생활이 참여적인 조직 학습을 촉진한 것이다. 이러한 혁신 시스템에서 가장 중요한 것은 개인과 조직 사이에서 상호작용과 상호연계의 패턴이다. 유연한 노동시장, 개인의 능력을 촉진하는 교육시스템과 음식·가구·의류 등 전통적인 영역이나 덜 발달된 서비스산업 영역에서 활동하는 소규모기업들로 이루어진 산업구조가 잘 매칭되어 있다. 경제적이고 사회적인 평등은 높은 수준의 신뢰와 결합하여 상호 학습(interactive learning between organization)을 지원한다. 한편 기업들 사이의 유연한 노동이동은 경제에 새로운 아이디어의 확산으로 이어진다. 근로자들이 다른 기업의 근로자들과 밀접한 관계를 가지기 때문에 기업들간의 관계의 기초로 작용한다. 이 경우 기업들은 근로자들에게 더 투자하려고 할 것이다. 중소기업의 유연성에 안전성을 보장함으로써 혁신이 가능한 시스템으로 만든 것이다.

우리나라의 경우에도 중소기업들의 경우 노동시장이 대단히 유연하다. 그러나 안전성을 보장되지 못하고 있다. 또한 기업들 간의 네트워크도 형성되어 있지 못하다. 지식의 이전과 지식의 외부성의 효과를 제대로 살려내지 못하고 있는 것이다. 1차부문의 일자리를 확대하기 위해서는 중소기업 주도의 혁신형 경제를 확산해야 한다. 이를 위해서는 중소기업 노동자에 대한 안전성을 확보하는 정책이 필요하고 이를 업종이나 지역 단위에서 네트워크와 협력의 클러스터로 묶어주는 전략이 기본이다.

다음으로 1차부문의 유연성은 어떻게 할 것인가? 1차부문의 유연성은 바람직하고 필요한 것이며 가능한 것인가? Cappelli(2000)이나 Scarpetta and Tressel(2004)는 기업들이 혁신을 한 후 인력의 수준과 구성을 조정할

필요가 생기기 때문에 엄격한 노동시장 규제는 조정비용을 높이고 혁신의 수익률을 떨어뜨린다고 주장하였다. Scarpetta and Tressel(2004)는 엄격한 EPL이 혁신과 신기술도입의 인센티브를 약화시킨다고 보았다. 그러나 해고의 용이함은 비-혁신기업에게만 경쟁우위를 주는 것이며(Kleinknect 1998), 폐업 시에만 해고비용의 부담을 지는 것이기 때문에, 해고비용이 오히려 혁신을 촉진하기도 한다(Koeniger, 2005). 혁신과 관련해서는 홀드업문제(hold-up problem)²⁴⁾의 가능성이 높다. 즉 노동이동이 갖고 저임금비용에 의존하는 기업들은 사회적자본과 인적자본을 축적하지 못한다. 홀드업문제(hold-up problem)에 빠져 지식의 유출에 기인하는 시장실패가 나타나게 된다. 따라서 집중화된 교섭시스템에 의한 임금조정이나 강력한 EPL과 그에 따른 장기근속이 혁신에 대한 투자를 촉진할 수 있다. 또한 임금격차를 축소할 경우, 비생산적인 부분의 퇴출을 통해 자원을 좀 더 생산적인 부분으로 이전시킬 수 있다. 44개 국가들을 대상으로 1965-99년간의 데이터를 활용하여 노동시장규제와 산업간 임금격차를 분석한 Kilicaslan and Taymaz(2008)은 고용과 임금에 대해서 더 많은 규제가 있는 국가들이 더 높은 생산성 수준을 달성하였고, 임금격차의 축소는 자원을 생산적인 활동으로 이전시킴으로써 생산성을 높일 수 있었다고 분석하고 있다. 내부노동시장의 기능적유연성을 가진 기업들은 임금이 높지만 더 높은 판매량과 고용증가율을 보인다. 내부노동시장의 이러한 효과는 R&D 투자를 많이 하는 기업에서 더 높은 것으로 나타났다. 기능적 유연성은 혁신기업에게 더 유리하다. 유연성과 생산성의 상충관계도 존재한다. 노동시장유연화 처방은 노동생산성과 혁신을 희생하는 처방이다. 네델란드의 80-90년대를 대상으로 기업 수준에서 분석한 결과, 수량적 유연성의 추구는 일자리를 창출하기는 하나, 노동생산성을 희생하는 대가를 치루게 된다. 따라서 저생산성-높은고용증가율은 장기적으로 지속가능하지 않다.

24) 홀드업 문제(Hold-up Problem)란 두 당사자가 협력을 통해 가장 높은 성과를 올릴 수 있으나, 관계특수적 투자를 하게 되면 교섭력이 약화될 것이라는 우려 때문에, 협력하지 못하는 상황을 가리킨다.

이러한 연구결과들을 종합해보면 노동시장의 유연성, 즉 EPL 정도와 혁신의 관계는 일률적이지 않을 수 있다는 점을 보여준다. 오히려 노동시장의 경직성이 혁신에 기여하는 요소도 많다. 유연성은 내부노동시장의 유연성을 강화하는 것이 시간이 걸릴지는 모르겠지만 현실적으로 가능한 길이라고 생각된다.

노동시장에서의 위험을 커버하는 즉 안전성을 높이는 제도로는 고용보호 법제(EPL) 이외에 실업급여(UI), 그리고 적극적노동시장정책(ALMP)이 있다. 이 제도들은 노동시장의 위험에 대한 보험으로서의 기능을 하면서, 소득과 고용안정성의 수준을 결정할 뿐만 아니라 기업의 유연성에도 밀접한 영향을 미친다. EPL을 낮추고 즉 유연성을 높이고 UI와 ALMP를 강화하는 것이 최근의 노동시장-복지 제도 개혁의 유행이었다고 할 수 있다. 임금·유연성과 복지의 교환도 이 틀 속에서 이해할 수 있을 것이다. 그러나 EPL-UI-ALMP의 패키지 개혁도 쉬운 과제는 아니다. Boeri et al.(2003)는 많은 국가들의 EPL과 UI의 수준을 한 도표에 놓고 그러면, 우하향하는 형태로 나타난다고 보고 있다. EPL이 높으면 UI는 낮고, UI가 높으면 EPL이 낮다. 그러나 UI와 EPL의 상충 관계 선을 따라서 움직이는 것은 매우 어렵다고 보고 있다. 즉 노동시장에서의 제도 개혁과 패키지 딜이 쉽지 않다는 것이다. 특히 1차노동시장의 내부자들이 저숙련일 경우 낮은 실업보험과 높은 EPL의 정치경제학적 균형 상태를 가지게 된다는 것이다. 이 경우 내부노동시장의 고용안정에 대한 요구와 노동유연화에 대한 저항은 더욱 커지기 마련이다.

결국, 노동시장의 유연화가 혁신에 유리하다는 증거가 일률적이지 않고, 노동시장유연화와 복지 교환이 현실적으로 가능하지 않은 상태에서는 1차 부문의 기능적 유연화 전략과 2차부문의 혁신-안정성 제고 전략이 노동시장의 이중구조화를 해소하기 위한 실현가능하고 바람직한 정책 선택의 방향이다.

2. 보편적 복지를 어떻게 달성할 것인가?

우리나라의 경우 사회보험 제도가 보편주의적으로 설계는 되어 있지만 광범위한 정책 사각지대가 존재하고 있는 것이 사실이다. 불평등과 빈곤을 해소하고 사회통합의 정도를 높이기 위해서는 이러한 사회정책의 사각지대 문제를 해소하여 보편주의를 실현해야 할 것이다.

원론적으로는, 국가복지를 하나의 권리 또는 수급 자격으로 보고 모든 시민을 포괄하는 보편적인 급부로 인식하는 발상은 2차 대전 이전과 이후의 사회정책을 구분 짓는 핵심요소라고 할 수 있다(Mishra, 2002, 223). 그러나 우리나라의 경우 사회보험 중심으로 복지체제가 구축되었으며 사회보험제도가 수혜자의 기여에 기초해 운영되면서 광범한 제도의 사각지대를 형성하였다.

사회적 보호의 사각지대가 광범하게 형성된 이유는 공공부조 제도에서의 자산이나 부양의무자 기준이나 실업부조의 부재, 수당제도의 미흡 등과 같은 제도적 요인에 기초하기도 한다. 그러나 비정규직의 증가라는 노동시장에서의 새로운 사회적 위험과 전통적인 취약근로자의 비중이 매우 높다는 점 등이 정규직 노동자를 전제하고 짜인 사회보험에 사각지대가 형성될 수밖에 없도록 한 측면이 강하다.

이러한 정책 사각지대를 이장원 외(2008)는 국가 주도의 발전주의적 복지 모델 형성의 결과라고 보고 있다. 비정규직 양산, 저임금노동확산, 사회보험의 부실화의 결과는 노동시장기제에 과도하게 집착한 민주정권들의 정책적 선택의 결과였고, 외형적 제도는 복지국가의 틀을 갖추어 나갔으나 국민들이 사회위험으로부터 안전하다고 인식할 수 있는 제도적 신뢰를 주지 못하였다는 것이다. 즉 노동체제의 분절적 경험을 강하게 복지체제에 이식하면서 보편성으로 수렴하는 복지의 내실화가 이루어지지 못하고, 매우 파편적이고 분절적이며 최소한의 서비스가 전달되어 왔다는 것이다.

이렇게 1987년의 민주화가 복지국가로 이어지지 못한 이유로는 노동시장 정책의 과잉발전과 노사관계의 과소기반의 문제를 지적하고 있다. 노동

시장은 철저히 분리되고 경직적인데, 이런 노동시장을 중심으로 임금과 사회보험에 있어서 보편적 복지국가의 제도적 틀을 이식해보았자 파편적인 제도효과만이 나타날 수밖에 없었고, 이를 노동시장 내부에서 개혁할 이념이 노동운동 내에서 나오지도 못하고 그렇다고 시민적 권리로 보편적 사회제도개혁을 요구하는 투쟁으로 발전하지도 못하였다는 것이다. 1997년 이후 기초생활보장제도와 적극적노동시장정책이 형식적으로 별 갈등 없이 확대되었지만, 어느 한쪽도 제도로서의 보편적 내실화가 제대로 이루어지지 못한 동거체제를 이루어왔다. 기초생활보장제도는 방대한 규모의 차상위계층이나 빈곤노동자의 흡수에 한계가 있었으며 적극적노동시장정책은 고용보험이라는 사회보험을 중심으로 확대되었으나 고용보험은 중소기업이나 비정규직에 대한 실질적 수혜가 적어 모든 국민에 대한 보편적 노동시장정책이 될 수 없었다.

우리나라에서 복지국가혁명의 필요성을 제기하는 이상이(2009)의 경우 사회서비스의 보편주의 제도화와 의료와 소득보장제도의 실질적 보편주의가 필요하다고 지적한다. 보편주의적 복지가 재정 문제와 관료의 비효율 문제를 일으킬 수 있다는 지적에 대해서도, 보편주의 복지체제가 오히려 행정적으로 간단하고, 행정비용을 줄여 거시적으로 효율적이며, 남용에 대한 우려도 사실은 기우에 불과하고, 사회서비스에 대한 형평성과 사회적 평등 수준을 높여주고, 사회적 낙인이 아닌 사회통합을 가능케 하며, 공동체의 유대와 결속을 강화하고, 인적자본과 사회적 자본을 증대시킨다는 것이다.

그러나 북구형 복지국가들의 경우에도, 보편주의는 무조건성(unconditionality)을 의미하는 것은 아니다. 복지의 권리나 수급 자격은 개인의 권리이지만, 기초임금이나 보편적 부조시스템(demo grant system)과는 다르다. 예를 들어, 보편주의적 복지서비스를 가지고 있는 북구형 국가들의 경우도 사회부조는 가족에 기초해서 자산테스트를 하고 있고, 배우자의 부와 소득을 고려하며, 연령과 자녀여부 등이 중요한 기준이 되며, 모든 사회이전지출은 총소득으로 간주되어서 세금이 부과된다.

또한 우리나라의 경우, 국가가 보편주의적으로 제도를 설계한다고 해서

정책의 사각지대 문제가 쉽게 해결되기 어려운 구조가 있다. 남찬섭(2008a)은 민간보험과 사적이전을 기초로 하는 민간지배적 복지체제라는 우리나라의 독특한 복지체제의 특성을 고려해야 한다고 지적하고 있다. 특히 대부분의 정책 사각지대에 있는 이른바 “서민” 계층은 민간보험과 사적이전에 기초한 자가복지 시스템을 구축하고 있다는 것이다.

우리나라에서 민간보험은 외환위기 이전에 이미 세계적 규모로 성장하여 2006년에 소득세의 두 배가 넘고 간접세의 1.5배에 이르는 돈을 생명보험사에 보험료로 납부하고 있다는 것이다. 주거, 교육, 보육, 의료 등 대표적인 영역에서도 민간지배적 구조가 형성되어 있고 사회복지서비스는 민간공급자가 대부분을 차지하고 있다²⁵⁾. 실제로 사전이전소득의 재분배효과가 공적이전소득의 재분배효과보다 더 크다는 점도 지적하고 있다. 2005년에 공적이전소득은 지니계수를 4.7% 감소시킨데 반하여 사적이전소득은 지니계수를 6.7% 감소시켰다. 정의가 어려운 이른바 “서민” 계층은 국가복지의 주된 대상이지만, 이들이 자가복지 기제에 익숙해져 있는 사람들이며 국가복지의 지지세력으로 동원하기가 힘든 구조를 가지고 있다는 것이다. 민간보험 가입이나 사적이전 등의 자가복지는 개인적으로 결정되어 추구되는 것이며 조직화되어 있지 않다. 위험보장을 개별적으로 대응한 것이다.

이러한 민간지배적인 복지체제 하에서 보편주의적 국가복지를 단기적으로 증대시키는 것은 매우 어려우며, 민간지배적인 복지체제가 갖는 특성과 의미를 충분히 고려한 전략이 필요하고 민간지배적인 복지체제의 적절한 작동을 담보할 수 있는 제도적 규칙의 정비가 선행될 필요가 있다는 것이다. 예를 들어 규칙이 없는 경쟁에 몰려 있는 민간보험의 위험보장기능을 정상적으로 작동시키도록 제도적 규칙을 부여할 규제가 강화될 필요가 있다(남찬섭, 2008a).

사실 우리나라의 사회정책 사각지대의 문제는 다른 개발도상국들의 경우에도 겪고 있는 문이다. UN의 보고서에 따르면, 많은 개발도상국들이 보

25) 예를 들어 극단적인 주거소유자모델이 형성되어 있고 이것이 복지에 대한 수요를 제약하고 있는 상황이다.

편주의로 제도를 설계했지만, 커버리지는 낮고 공식적인 부문의 일정 부분이나 부유층에 대해서만 서비스를 하고, 빈곤층과 배제된 그룹은 여전히 그대로 서비스를 받지 못하는 문제에 직면했었다. 그러나 이에 대한 대응으로 1990년대에 추진된 ‘노동시장유연화-중상층 서비스의 민영화-빈곤층에 대한 타게팅 정책 패키지’는 잘 작동하지 않았다. 경제발전과 국가건설을 위한 정치적 동맹을 촉진하지도 못했고, 국가를 약화시켰으며, 발전과정과 사회통합을 이루어내지도 못하였다(Ortiz, 2007).

이 때 타게팅정책의 문제점은 다음과 같았다. 첫째, 매우 비용이 많이 든다는 점이다. 자산테스트에는 전체 프로그램의 15%가 소요된다. 둘째, 행정적으로 복잡하고 상당한 정도의 시민의 서비스 능력을 필요로 한다. 여전히 타게팅 프로그램들은 대규모의 과소적용(under-coverage)의 문제를 가지고 있으며 서비스의 이중구조화를 초래한다. 저소득층에게는 열등한 서비스만 제공된다. 또한 중산층에 대한 서비스를 해체시키고, 연대의 정치를 약화시켰으며 결국 잔여주의적 복지만을 형성했다. 타게팅은 빈곤층이 전체 인구의 소규모를 차지할 경우에는 효과적이거나, 빈곤이 광범할 경우 행정비용과 식별, 모니터링, 전달 비용이 혜택을 초과하게 된다.

따라서 UN은 개발도상국의 경우에도 빈곤층이 광범위하고 배제된 그룹이 존재할 경우, 보편주의적 정책을 채택하는 것이 합리적이라고 결론짓고 있다. 그럼에도 타게팅 정책이 효과적일 경우가 있다고 지적하고 있다. 적용대상을 단기간에 확산하고자 할 경우(비기여형태의 타겟급여를 빈곤층이나 배제된 그룹에 대해 구축하고자 하는 경우, fast-tracking universal coverage)나 소수자나 특수한 인구그룹의 특별한 욕구를 충족하고자 하는 경우 타게팅 정책은 효과적일 수 있다는 것이다.

사실 우리의 경우에도 배제된 그룹에 대한 적용범위를 단기간 내에 확대해야 한다. 따라서 일정 기간 타게팅의 정책은 불가피하다고 판단된다. 사회보험과 공적부조가 일정 수준의 커버리지를 달성할 때까지는 좀 더 배제된 계층에 대해서 집중적으로 타게팅하는 정책이 필요하다. 보편주의적 복지서비스를 중산층까지 포괄하면서 확충하자는 주장은 우리 사정에서 보면

공허할 수도 있다. 우리에게는 비공식노동을 줄이고 영세업체노동자와 비정규직노동자를 사회안전망의 틀 안으로 끌어들이는 것이 더 중요한 단기적이고 현실적인 과제일 수 있다. 보편주의와 선별주의를 필요에 따라 절충할 수도 있을 것이다. “수혜대상의 결정 시, 보편주의를 지향하되 선별주의도 수용해야 할 것이다. 취약한 중소기업부분의 경쟁력 제고를 앞당기기 위해서 이들이 위치한 공단지역을 중심으로 직업훈련과 공공고용서비스 인프라 확충에 집중하는 전략, 저소득층에 대한 교육복지의 강화, 비활성화된 노동력에 대한 근로지원서비스의 강화 등이 필요하다. 반면, 중산층의 관심이 지대하고 그 중요성에 대해 이견이 크지 않은 교육과 보육에 대해서는 보편주의적 접근이 필요하다(양재진2007).” 복지확대가 최저 수준의 보장을 넘어 시민의 사회권을 실현하는 수준으로 확대해야 한다는 추상적인 방식으로 문제가 제기되는 보다는, 취약계층에게 복지서비스를 제대로 전달할 수 있을 것인가, 복지서비스에서 공공성을 어떻게 높일 것인가로 문제가 제기될 필요가 있다(전병유, 2009).

예를 들어, 최근 사회정책의 보편주의와 관련해서 가장 문제가 되는 것은 고용안전망에서의 사각지대의 문제이다. 이번 경제위기와 더불어 기존 고용안전망의 사각지대 문제가 더욱 악화하고 있다. 비정규직, 임시일용직, 영세기업취약근로자의 실직 위험이 크게 증가하고 있음에도, 이들이 대부분 실업급여를 받지 못하고 비경제활동인구로 빠지고 있다. 사회보험을 중심으로 하는 1차사회안전망과 국민기초생활보장제도라는 3차사회안전망 사이에 2차사회안전망이 부재함에 따라서 실직의 위험이 곧바로 빈곤의 위험과 사회통합의 위협으로 비화할 가능성이 높은 것이다. 즉 고용안전망으로 일자리 상실의 위험에 대응하지 못하는 계층이 매우 크다는 사실이다.

현재 고용보험에 가입되어 있는 취업자는 약 930만 명 정도이다. 물론 약 130만 명 정도가 공무원연금이나 사학연금의 보호를 받고 있지만, 임금근로자 중에서 약 530만 명, 자영업자 중에서 약 430만 명이 일자리 상실 시 소득상실의 위험에 그대로 노출되어 있는 사각지대라고 할 수 있다.

현재 1차와 3차 안전망 사이에서 2차의 안전망으로서 기능하는 정책은 사회적일자리나 공공근로사업, 실직자 직업훈련과 같은 임시적이고 한시적인 정책 수단밖에 존재하지 않는다. 주요 선진국과 달리 우리나라의 경우 실업보험의 가입 여부와 관계없이 실업급여를 받을 수 있는 실업부조 제도를 가지고 있지 못하기 때문이다.

〈표 4-1〉 2009년 8월 현재 고용보험 관련 취업자 수 현황 추정치

			(단위: 만 명)
전체 취업자수			23,620
임금 근로자	총수		16,479
		고용보험적용대상자	12,803
		고용보험가입자수	9,828
		고용보험 적용대상이나 미가입(A)	2,975
		고용보험 비적용대상1	1,312
		고용보험 비적용대상(B)2	2,364
비임금 근로자	총수		7,140
	영세자영업(고용인이 없는 자영업)(C)3		4,266
신규실업자(E)			33
실업자중 구직급여를 받지 못하는 계층			516

주: 1) 임금근로자 중 적용제외대상자는 공무원과 사립교직원, 우체국직원

2) 5인 미만 농림어업종사자, 65세 이상 근로자(2007년 이후 부분적으로 고용보험 적용), 15시간 미만 근로자, 특수형태근로자, 가사근로자 등임. 이 중에서 공무원과 사립교직원, 우체국직원 등만이 실적 시 소득상실의 위험을 보호받고 있는 계층이라고 할 수 있음 이 부분을 제외한 수치임.

3) 영세자영업의 경우, 일반적으로 종업원을 고용하지 않거나 종업원 5인 미만을 고용한 자영업자로 정의되나, 본 표에서 종업원을 고용하지 않은 자영업자로 한정하였음

이에 대해 실업부조를 도입하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 대규모의 사각지대에 적절하게 대응하기에는 정부의 사회정책적 능력과 인프라가 너무나도 취약한 것이 사실이다. 우리가 빠른 경제성장의 유산으로 도시농업부문으로 볼 수 있는 광범한 비공식 부문, 자영업 부문의 비중이 과도하게 높고, 외환위기 이후 노동시장의 유연화가 진전되면서 비정규직 부문의 비중도 과도하게 높아졌다. 그 결과 영세자영업과 비정규직, 그리고 중소영세기업의 취약근로자 등 정책의 손길이 미치기 힘든 계층의 비중이 엄청난 규모로 팽창하게 되었다. 이들이 이번 경제위기에서 가장 집중적인 타격을 받는 계층이다.

물론 이들의 규모가 방대하고 정책의 전달기능이 매우 취약한 상태이기 때문에 정책적으로 매우 정교한 접근이 요구된다. 실업부조를 도입하더라도 적절한 타게팅과 고용친화적 정책설계를 하지 않을 수 없을 것이다. 이는 단순히 현재 주요 선진국의 고용정책과 사회정책의 흐름이 고용친화적이기 때문에 이를 복사한다는 의미에서 요구되는 것이 아니다. 우리의 현실적인 조건과 정책 능력을 고려할 때 타게팅과 근로연계형 정책을 취하지 않을 수 없다는 것이다.

3. 노동시장 내에서의 소득보장정책의 설계

앞에서도 검토했듯이, 우리나라의 가구빈곤의 문제는 가장이 실직을 했거나 미취업 상태일 때 빈곤 문제가 심각해진다는 점, 일자리를 가졌더라도 적절한 생계 수준을 보장할 만큼 보수 수준이 높지 않다는 점, 그리고 고용이 불안정해 수시로 일자리와 미취업 상태를 반복한다는 점이다. 특히 잦은 노동이동과 반복빈곤으로 인하여 특정 시점에서의 빈곤율로 파악되는 것 이상으로 빈곤의 폭은 넓다고 할 수 있을 것이다.

이러한 우리나라 근로 빈곤의 구조적 특성은 일자리의 양과 질을 모두 높여야 한다는 정책적 시사점을 제공한다. 일반적으로 고용과 노동시장 정책은 일자리의 양과 질의 상충관계에 직면한다. 그러나 우리나라의 경우 양자가 상충 관계에 있다기보다는 양자가 긴밀하게 연결되어 있고 이를 한꺼번에 해결해야 하는 어려운 과제에 직면하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 빈곤에 대한 정책은 미취업으로부터 취업으로 이끌어내는 근로연계복지도 필요하고, 일자리를 가지고 있더라도 소득보장이 가능하도록 하는 소득보장 정책, 노동시장 내에서 일자리의 상향이동이 가능하도록 하는 교육훈련정책, 지나치게 잦은 노동이동을 억제하는 정책 등이 동시에 요구된다고 할 수 있다.

따라서 많은 논란이 있음에도 우리의 경우 근로연계복지(welfare to work)는 필요하다고 본다. 물론 우리의 경우 장기실업이나 이른바 ‘복지의

뎃' 현상은 나타나지 않고 있으나, 여전히 고용률이 낮고 빈곤의 주된 원인이 미취업에 있다는 점에서 근로연계복지는 필요하다. 특히 혼자 버는 가구가 맞벌이가구에 비해서 빈곤율이 높다는 점을 고려할 때 여성들의 노동시장 참여는 빈곤율을 낮추는 데 중요한 요소라고 할 수 있다.

우리나라는 여전히 빈곤층에 대한 소득보장이 중요한 정책 과제로 남아 있다. 그러나 사각지대의 범위가 워낙 넓기 때문에 소득보장을 대폭 강화할 경우 노동시장에 미치는 역인센티브의 효과는 무시할 수만은 없다. 고용보험이나 공공부조와 같은 소득보장정책의 경우, 실직 시 소득보장이라는 보험 기능을 강화할 경우 노동시장으로의 진입이라는 인센티브 기능이 약화될 우려가 있다. 즉 보험과 인센티브 기능이 서로 상충할 수 있다. 근로연계복지는 소득보장정책이 가지는 이러한 근본적인 문제를 어느 정도 완화할 수 있다고 생각된다.

우리나라에서 근로연계복지는 이른바 '빈곤의 뎃'의 문제가 아니라 고용보험의 확대 적용이나 기초생활보장제도의 사각지대 해소와 같은 소득보장의 수준과 범위를 단기적으로 대폭 확대할 때 요구되는 보완적 제도라고 볼 수 있다. 근로연계복지는 정치적으로 이전지출을 쉽게 수용가능하도록 하는 기능을 가지고 있고, 대상자의 스크리닝과 모니터링, 타게팅을 가능하게 하는 기능도 가지고 있기 때문이다.

그러나 근로연계복지(welfare to work)나 활성화 조치의 한계도 염두에 둘 필요가 있다. 실제로 근로연계복지나 활성화 조치는 거시경제적 환경에 크게 좌우된다. 실제로 선진국의 경험을 볼 때 적극적 노동시장정책은 성장이 지속적으로 이루어질 때에만 효과를 볼 수 있었다.

또한 근로연계복지는 단순히 '미취업→취업'에 초점을 맞추어서는 한계가 있다. 취약계층의 고용가능성을 지속적으로 높이는 방안도 같이 생각해야 한다. 취약계층에게도 고숙련노동시장수요에 대응할 수 있도록 하는 방안이 결합되어야 한다. 더 고임금이고 더 고용이 안정적인 고용으로의 지속적인 상향이동이 가능할 수 있도록 고용서비스도 강화·확대되어야 할 것이다.

한편 노동시장에 편입될 경우 최소한의 소득이 보장되도록 하는 정책이

필요하다. Neumark(2008)도 자립이 가능하려면 노동시장에서의 소득이 중요하다 보고 있다. 노동시장 내에서의 소득 보장 수단으로는 최저임금, 근로장려세제, 임금보조금, 교육훈련정책 등이 있을 수 있다. 순전히 소득의 재분배 문제라면 행정비용이 많이 드는 사회지출 확대보다는 조세 수단을 생각해볼 수 있을 것이다. 사회지출을 확대하는 방안 이외에 누진세율을 강화하는 방안이다. 그러나 우리나라의 경우 근로소득자의 절반 이상이 이미 근로소득세를 대부분 공제받고 있기 때문에 세금을 가지고 빈곤층의 노동시장 내 소득보장을 지원하기는 어렵다. 따라서 문제는 근로빈곤층에게 소득을 지원하는 다양한 정책들이 실제로 노동시장의 여건에 맞게 잘 설계되어 효과를 낼 수 있도록 상호 잘 연계되고 보완하는 방식으로 구축되어야 한다는 점이다.

노동시장 내 자립을 위한 소득 보장 정책의 효과를 검토한 Neumark(2008)는, 노동시장에서의 소득 보장 정책을 공급측면의 정책인 근로인센티브제도와 수요 측면에서의 임금보조 정책, 그리고 직접적으로 생산성을 높이기 위한 교육훈련정책, 그리고 직접적으로 저임금근로자의 임금 수준을 보장하는 최저임금제 등으로 구분하고 미국을 대상으로 분석하였다. 각각의 정책 효과를 검토한 결과, 최저임금의 경우 빈곤층에게 분배적인 측면에서도 효과적이지 않고 숙련축적과 장기적인 소득향상에도 기여하지 못하는 것으로 평가하고 있다. Noland and Marx(2000)도 최저임금을 적용 받는 계층의 일부분만이 빈곤가구에 속하는 경우가 많아 최저임금의 빈곤 감소효과는 제한적이라고 보고 있다. 반면, EITC와 같은 노동공급인센티브의 경우 효과가 큰 것으로 평가하고 있다. 임금보조금의 경우에도 고용인센티브를 강화하는 효과가 있으나, 근로자보다는 고용주에게 인센티브를 제공하는 측면이 강하다고 보고 있다. 특히 저숙련근로자의 경우, 최저임금은 고용기회를 줄이는 반면, 임금보조는 고용을 촉진하는 것으로 분석했다. 그러나 임금보조는 스티그마 효과 때문에 긍정적인 효과가 줄 수 있지만, 임금보조를 훈련이나 구직지원프로그램과 같이 활용할 경우 스티그마 효과를 줄여 긍정적 효과를 극대화할 수 있다고 보았다. 스티그마 효과를 방지할

수 있는 다른 또 하나의 방법은 임금보조를 고용주에게 하지 않고 근로자에게 하는 것이다. 이는 EITC와 같은 효과를 볼 수 있을 것으로 판단한다. 다만, 임금보조의 경우 정치적 지지를 얻어야 한다는 문제와 행정적 어려움이 크다는 문제가 있다. 따라서 EITC를 좀 더 후하게 적용하는 것이 가장 효과적일 것으로 분석하였다.

그러나 EITC는 저숙련계층의 노동공급을 확대함으로써 저숙련계층의 임금을 떨어뜨릴 가능성이 있다. 따라서 적정하고 합리적인 수준의 최저임금제도와 보완적으로 사용될 필요가 있다. 이러한 미국의 사례는, 노동시장 내 소득보장 정책이 매우 복잡하고 정책들 사이의 상호 연계가 기대했던 정책 효과를 가져오는 데 매우 중요하다는 시사점을 제공한다.

일반적으로 최저임금수준이 높고, 소득분배가 평등하며, 조세 및 사회보장급여의 역할이 큰 국가에서는 EITC의 효과가 낮은 것으로 알려지고 있다(Freeman, 1996; Pearson and Scarpetta, 2000). 이 경우에는 임금보조나 사용자에 대한 사회보장세의 감면 등이 고용을 확대하는 효과가 클 수 있다(Pearson and Scarpetta, 2000). 반대로 최저임금수준이 낮고, 소득분배가 불평등하며, 조세 및 사회보장급여의 역할이 작은 국가에서는 EITC가 효과적일 수 있다.

물론 최저임금 및 EITC의 효과에 대한 일반적인 결론이 한국에 적합한지에 대한 면밀한 검증이 필요하다(황덕순, 2005). 정책의 효과는 복잡한 사회, 조세, 노동시장정책 및 제도에 의존하기 때문이다(Freeman, 1996; Pearson and Scarpetta, 2000). 우리나라의 경우 2008년부터 도입된 근로장려세제의 경우, 아직까지는 뚜렷한 효과를 내고 있는 것으로 보이지는 않는다. 근로장려세제의 노동공급효과를 평가한 전영준(2009)은 근로장려세제의 점증률과 최대급여 수준을 상향조정할 경우 저소득층과 중간소득층 및 고소득층의 노동공급에 대한 대규모의 부정적 효과를 야기하지 않으면서, 저소득층 근로자의 노동공급을 증가시키는 효과를 기대할 수 있는 것으로 분석하였다.

그러나 우리나라에서 EITC가 원래 도입된 목적은 차상위계층에 대한 소

득보전이 일차적인 목적이었다. 따라서 우리의 경우 근로빈곤층의 소득보장 체계는 EITC의 수준과 범위를 단계적으로 확대하면서 이를 최저임금제도와 보완적으로 가져가는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 여기에 최근 문제가 제기되고는 있으나 정책으로 구체화되지 못하고 있는 저임금근로자에 대한 사회보험료감면 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이병희(2009)는 1차고용안정망으로서 실업급여의 사각지대 해소와 사회보험료 감면, 적극적 노동시장정책과 생계 지원(대부)을 결합한 2차 고용안전망의 도입, 기초생활보장제도의 개선을 통한 3차 고용안전망의 강화 등 3단계 사회안전망을 제시하고 있다. 이 중에서 현재 빈 곳이 2차 안전망이다. 2차안전망은 “최저임금 - 사회보험료 감면 - EITC”의 체계로 차상위의 근로빈곤층에 대한 소득보장체계를 구축하고 여기에 실업부조를 단계적으로 도입하는 정책 체계를 구축할 필요가 있다.

4. 사회적 이동성 제고를 위한 교육 개혁

빈곤이 악화되고 불평등이 심화되어도 사회적 이동성이 높은 사회는 빈곤과 불평등에 대해서 탄력적으로 대응할 수 있다. 사회보장은 현재의 문제에 대응하기 위한 것이지만 미래의 불확실성과 위험에 대한 대비의 의미가 갈수록 커지고 있다. 미래가 보장된다면 때론 현재를 감수할 수가 있기 때문이다. 앞에서 검토하였듯이, 우리사회에서 사회적 이동성을 낮추고 사회적지위와 빈곤이 세대 간에 고착되고 경화되어가는 가장 중요한 요인은 교육이다. 교육 개혁은 많은 이해관계자가 결합되어 있어 해결하기가 매우 어려운 과제이다. 이와 관련해서 이 장에서 모든 것을 다룰 수는 없을 것이다. 교육격차 해소와 관련한 많은 제안들도 이미 제시된 상태이다(강신욱 외, 2007).

교육 개혁은 수월성 제고, 공공성 확대, 인성과 교양의 강화 등 여러 가지 목표와 지향을 가질 수 있다. 교육개혁의 목표에는 사회적 이동성 제고의 역할을 부활시키는 것이 핵심적인 목표로 포함되어야 한다. 그리고 이

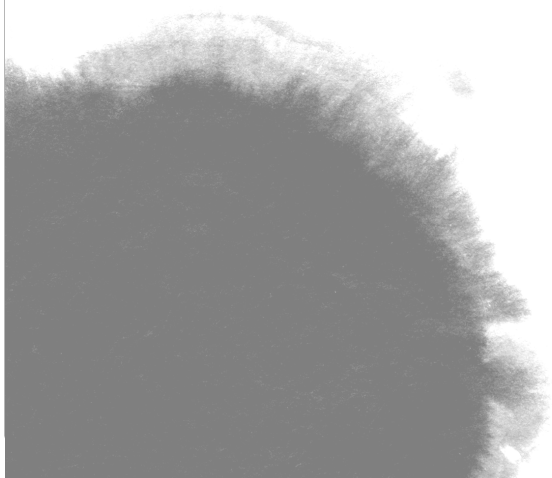
목표는 다른 목표들과 보완적인 관계를 가지고 있기 때문에 더욱 그러하다. 이러한 목표 하에서 교육 개혁이 사회적 배제의 수단이 아닌 사회 통합의 주요 수단이 될 수 있도록 전략적 방향과 과제를 설정해야 할 것이다. 이 장에서는 사회적 이동성을 높이기 위한 교육개혁에 어떻게 전략적으로 접근할 것인가를 간단히 살펴보는 방식으로 마무리하고자 한다.

본 연구 과제의 개별보고서인 이일영(2009)의 논문에서는 지역에서의 교육개혁 실험을 확산함으로써 아래로부터의 교육의 변화를 이끌어가자는 접근을 제시하고 있다. 국립대 통합네트워크, 사립대 재정공영화, 대학평준화 등의 정책패키지를 주장한 이범(2009)의 빅뱅식의 접근이 우리 현실에서 단기적으로 가능하겠느냐는 문제를 제기한다. 이를 위해서는 현실적으로 모든 요소들이 다 한꺼번에 필요하다는 것인데, 우리 사회가 그런 역량을 가지고 있느냐는 것이다. 물론 교육 격차가 정도를 넘어 교육 양극화로 발전하게 된 것은 5.31교육개혁 이후의 교육의 민간화·시장화에 있다. 그럼에도 교육문제를 국가 주도 하에 일거에 공공성을 강화한다는 전략도 현실에서의 실현 가능성이 높지 않다는 것이다.

이일영(2009)은 교육에 대한 국가지배와 시장실패를 함께 극복하기 위해서는 대학·중등교육·지역을 연계·혼합하는 새로운 지역 단위의 거버넌스 창출 모델을 제시하고 있다. 이러한 모델로 미국의 실리콘밸리형의 산학협력모델이나 핀란드의 국가가 교육개혁을 주도하면서 지역대학과 산업의 연계를 달성한 모델을 검토해볼 수 있을 것이다. 핀란드의 경우 각 지역의 중심도시에 자리를 잡은 대학들을 지원하여 균형발전을 취하고 이들 주변에 분소를 설치하여 다시 소지역 균형을 이루도록 하였다. 우리의 경우 대학과 고교가 함께 참여하는 지역교육 거버넌스는 지나친 선발경쟁과 교육관료주의를 제어할 수 있는 장치가 되도록 한다는 것이다. 이러한 지역교육 거버넌스는 수월성과 공공성을 함께 확보할 수 있는데, 서울 등 수도권 지역보다는 비수도권 지역에서 훨씬 더 잘 수용될 수 있을 것이므로, 지역균형발전에도 바람직한 효과를 가져올 것으로 보고 있다. 이러한 중범위 수준에서의 교육개혁의 성공 모델을 만들고 이를 확산시킬 필요가 있을 것이다.

05

소득보장제도의 분배개선효과



제5장 소득보장제도의 분배개선효과

제1 절 들어가며

1990년대 말 발생한 경제위기를 계기로 지금까지 우리나라는 각종 사회 보장제도를 확충해 왔으며, 특히 소득보장 및 의료보장측면에서는 기존 제도를 확대하거나 신규제도를 도입하는 등 많은 변화들이 있어 왔다²⁶⁾. 그러나 위와 같은 제도적 확대에도 불구하고 소득보장의 측면에서 2008년말에 닥친 세계금융위기에 충분히 대처하지 못하고 임시적인 제도(한시보호, 긴급복지확대, 자산담보부생계지원 등)를 통해 지원을 할 수 밖에 없을 정도로 현행 소득보장제도들의 취약성을 살펴볼 수 있었다. 또한 여러 소득보장제도들이 확립되었지만 여전히 국내 빈곤 및 불평등 수준은 1998년의 경제위기 이전 수준을 회복하고 있지 못한 것으로 나타나고 있다.

국민들의 사회보장 강화와 소득불평등완화를 위해 정부는 많은 투자를 하였지만 위와 같은 현상이 발생하는 이유는 광범위한 사각지대의 문제라 할 수 있다. 소득보장제도 측면에서 취약계층을 대상으로 제도가 성립됨으로써 소득보장 지원범위의 사각지대가 존재하고 있으며, 지원수준이 매우 미약함에 따라 소득보장 급여의 사각지대가 함께 나타남에 따라 여러 제도가 있음에도 그 효과는 매우 낮게 나타나고 있다는 점이다²⁷⁾.

26) 대표적인 소득보장 확대제도는 국민연금(1999년 전국민 대상)과 고용보험 가입자(2002년 일용직근로자 확대)의 확대를 들 수 있으며, 새로운 제도도입은 국민기초생활보장제도(2000년)와 기초노령연금제도(2008년)를 들 수 있음. 의료보장에서는 의료급여제도의 대상자 확대 및 급여수준 상향을 들 수 있음

27) 의료보장의 사각지대는 대표적으로 건강보험 및 의료급여를 받을 수 없는 자격측면의 사

여기서는 현재 정부에서 운영하고 있는 주요 사회보장제도들의 분배개선 효과를 먼저 살펴보고, 제도개선이 이루어질 경우 분배가 어느 정도 나아지게 되는지 분석해 보고자 한다. 소득보장의 측면에서는 각종 공적이전소득에 의한 변화효과를 분석할 예정이며, 의료보장측면에서는 건강보험과 의료급여 지원에 따른 현물급여에 대한 효과를 살펴보고자 한다. 제도개선을 통한 분배개선효과는 분석자료의 한계로 현물급여를 제외한 현금급여(소득보장측면)를 위주로 분석하고자 한다. 또한 IMF 경제위기이전의 수준으로 도달하기 위해 필요한 제도와 그 소요재원에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

제2절 제도별 분배개선 효과

1. 현행 제도를 중심으로

여기서는 현재 정부에서 운영하고 있는 각종 공적이전소득(각종 소득보장제도 효과분석)이 주는 소득분배개선효과를 살펴보고자 한다²⁸⁾. 분석은 현금급여를 중심으로 다루고 역시 많은 재원이 소요되고 있는 의료보장제도로써 건강보험 및 의료급여를 통해 제공하고 있는 현물급여를 포함하여 분배 개선효과를 살펴보고자 한다.

소득분배 개선효과를 살펴보기 위해서는 우리나라의 소득상황을 정확하게 나타낼 수 있는 분석 자료가 매우 중요하다. 현재 우리나라의 주요 소득통계자료로는 통계청의 가계동향조사와 각 연구원에서 발표되고 있는 패널자료를 들 수 있다. 통계청 가계동향조사의 경우 2006년부터 1인가구가 포함되어 조사되고 있으나 여전히 농어가가가 제외되어 있으며, 특히 소득분류항목이 세세하게 구분되지 않아 공적이전에 의한 소득분배 개선효과

각지대와 낮은 급여와 보장수준으로 인한 급여의 사각지대로 구분될 수 있음(신현웅, 2009).

28) 소득분석시 가구원수에 의한 효과를 통제하기 위해 OECD의 균등화지수(소득을 가구원 수의 제곱근으로 나눔)를 활용하여 균등화된 소득을 기준으로 분석

를 살펴보기에는 한계를 지니고 있다.

기타 개별 연구소들에서 발표되고 있는 패널자료의 각각의 조사특성에 따라 다양하게 나타나고 있어 우리나라 전체가구를 대표하는 소득을 생산하는 데는 한계를 지니고 있다²⁹⁾. 반면에 한국보건사회연구원의 한국복지패널 자료는 전국민을 표본으로 하여 조사되고 있으며, 특히 소득조사의 정확성과 소득분류항목이 세세하게 나타나고 있어 각 제도별 소득분배 개선 효과를 분석할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 그러나 동 자료의 경우 현재 이용할 수 있는 자료가 2007년까지로 한정되어 다소 시차가 발생한다는 한계를 지니고 있다.

분배개선효과를 측정하기 위한 지표로는 일반적으로 많이 사용되고 해석이 용이한 지니계수를 활용하여 분석하였다.

가. 현금급여를 중심으로

먼저 한국복지패널에 나타난 공적이전소득을 기준으로 소득분배 개선효과를 분석하였다. 그러나 2005년 한국복지패널의 경우 전체적인 효과를 살펴보는 것은 한계를 지니고 있어, 2006년 이후를 중심으로 소득분배 개선 효과를 살펴보고자 한다.

2006년 대비 2007년의 시장소득, 경상소득 및 가처분소득의 지니계수 변화를 살펴보면 분배가 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 감소폭은 2006년과 2007년 사이 시장소득 기준 $\Delta 0.8\%(0.391 \rightarrow 0.388)$ 로 크지 않은 것을 볼 수 있다.

제도별 분배 개소효과를 살펴보면, 시장소득에서 공적연금과 사회보장급여를 추가하여 분석 시 공적연금과 사회보장급여의 분배개선효과가 비슷한 수준인 것으로 나타났다. 2007년 기준 시장소득 0.388에서 사회보험급여가

29) 예를 들어 노동연구원의 노동패널의 경우 우리나라에서 가장 장기간 조사된 자료라는 장점을 지니고 있지만, 노동시장 참여자를 중심으로 하여 소득을 조사하고 있으며, 소득이 과소 추정되는 것으로 보고되고 있으며, 국민연금연구원의 노후패널의 경우 노령계층을 중심으로 조사가 이루어지고 있어, 본 연구의 분석을 진행하는 데에는 한계가 있음

포함시 0.373으로 △3.87% 개선되었으며, 분배개선 효과는 공적연금이 큰 것으로 분석되었다.

기초보장급여와 정부보조금을 통해 분배개선 효과를 살펴보면 기초보장 제도와 정부보조금의 효과가 비슷한 수준에서 나타나고 있음을 볼 수 있다. 정부보조금 중에서는 기타 정부보조금이 다른 정부보조금에 비해 높게 나타나고 있어 제도별 분배개선에 있어서는 기초보장제도의 개선효과(2007년 기준 △2.06%)가 높다는 것을 볼 수 있다. 다음으로는 영유아 보육료(2007년 △0.52%)와 경로 및 교통수당(2007년 △0.26%)의 분배개선효과가 높은 것으로 분석되었다.

〈표 5-1〉 복지패널조사를 이용한 지니계수 개선효과

구분	2005	2006	2007
시장소득	0.385	0.391	0.388
시장소득+공적연금	-	0.377	0.375
시장소득+기타 사회보험	-	0.389	0.386
시장소득+사회보험	0.366	0.374	0.373
시장소득+기초보장급여	0.378	0.384	0.380
시장소득+정부보조금	0.377	0.381	0.378
시장소득+장애수당	-	0.391	0.388
시장소득+경로 및 교통수당	-	0.390	0.387
시장소득+모부자 및 소년소녀	-	0.391	0.388
시장소득+영유아 보육료	-	0.389	0.386
시장소득+기타 정부보조금	-	0.386	0.383
시장소득+기초보장급여 및 정부보조금	0.371	0.374	0.371
경상소득(시장소득+공적이전)	0.352	0.358	0.356
경상소득-조세	0.343	0.348	0.346
경상소득-사회보장 분담금	0.351	0.357	0.355
가처분소득(경상소득-조세-분담금)	0.342	0.347	0.345

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』 원자료

공적이전 급여를 포함하여 조세와 사회보장분담금의 불평등 개선효과를 살펴보면 조세를 통한 분배개선효과가 사회보장분담금의 개선효과 보다 큰 것으로 나타나고 있다.

먼저 조세의 경우 2006년 $\Delta 2.79\%$ 에서 2007년 $\Delta 2.81\%$ 로 분배개선 효과가 높게 나타나고 있는 반면에 사회보장분담금은 $\Delta 0.28\%$ 로 조세에 비해 낮은 것으로 분석되었다. 경상소득 대비 가처분소득의 분배개선도는 2006년과 2007년은 큰 차이를 보이고 있지 않아 2006년 $\Delta 3.07\%$ 에서 2007년 $\Delta 3.09\%$ 로 나타나고 있다. 시장소득에서 가처분소득으로 분배개선은 2006년 $0.391 \rightarrow 0.347$ 로 $\Delta 11.25\%$ 개선된 것으로 나타났으며, 2007년은 $\Delta 11.08\%$ ($0.388 \rightarrow 0.345$)로 분석되었다.

나. 현물급여가 포함될 경우

두 번째로 의료보장의 측면에서의 분배개선효과를 살펴보기 위해 현물급여인 건강보험에 대한 지원과 의료급여에 대한 지원금을 포함하여 분석하였다. 현물급여 산정을 위해서 다음과 같이 가정하고 분석을 하였다.

건강보험의 지원금은 가계조사 항목중 보건의료서비스지출(병원진료비 등)을 본인부담금(2008년기준 35.4%)으로 가정시 건강보험공단 급여비(2008년 기준 64.6%)를 소득으로 환산하여 현물지원금액을 추정하였다. 예를 들어 보건의료지출비용이 만원일 경우 건강보험공단 급여비는 27,594원($(10,000 \times 0.64.6)/0.354$)으로 추정하였다. 의료급여의 경우 2007년기준 1종은 261,635원(1인당 월평균), 2종은 84,026원(1인당 월평균)을 지원받는다고 가정하였다. 지원 금액 산정은 2007년 1종 및 2종 지원대상자를 2007년 종별 기관부담금으로 나누어 산정하였다.

건강보험 및 의료급여를 통한 지니계수 개선효과를 살펴보면, 건강보험의 경우 지니계수가 크게 변하지 않는 것으로 나타났다($0.388 \rightarrow 0.387$). 반면에 의료급여의 경우 건강보험에 비해서는 다소 높은 $0.388 \rightarrow 0.385$ 로 분석되었으며, 이는 저소득층에게 혜택이 많이 돌아가게 됨에 따른 것으로 추정된다.

〈표 5-2〉 복지패널을 이용한 지니계수 개선효과(현금과 현물)

구분	2007년	현물포함시
시장소득	0.388	0.388
시장소득+공적연금	0.375	0.375
시장소득+기타 사회보험	0.386	0.386
시장소득+사회보험	0.373	0.373
시장소득+기초보장급여	0.380	0.380
시장소득+정부보조금	0.378	0.378
시장소득+장�수당	0.388	0.388
시장소득+경로 및 교통수당	0.387	0.387
시장소득+모부자 및 소년소녀	0.388	0.388
시장소득+영유아 보육료	0.386	0.386
시장소득+기타 정부보조금	0.383	0.383
시장소득+기초보장급여 및 정부보조금	0.371	0.371
시장소득+건강보험		0.387
시장소득+의료급여		0.385
시장소득+건강보험+의료급여		0.383
경상소득(시장소득+공적이전)	0.356	0.351
경상소득 조세	0.346	0.341
경상소득 사회보장 부담금	0.355	0.350
가처분소득(경상소득 조세-분담금)	0.345	0.340

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』 원자료

2. 소득보장 제도 변경에 따른 분배효과

앞에서 살펴본 것과 같이 2000년 이후 우리나라의 소득보장제도가 기존 제도는 확대되고 새로운 제도가 만들어지는 등 많은 변화를 겪어왔다. 그러나 국민연금과 같은 공적연금제도의 경우 장기적인 생애소득을 가정하고 분석됨으로 여기서 분석하기에는 어렵다 할 수 있다. 따라서 본 분석에서는 횡단면 자료를 이용하여 분석이 가능한 기초노령연금, 기초보장제도에 대해 살펴보고, 아직 도입되지는 않았지만 도입 시 우리나라에 많은 영향을 미칠

수 있는 양육 및 아동수당제도와 내년(2010년)에 도입예정인 기초장애연금의 소득개선효과를 살펴보고자 한다.

가. 기초노령연금제도 변경 시

정부는 2008년부터 65세 이상(2008년 상반기 70세 이상) 노령계층의 60%를 대상으로 기초노령연금제도를 도입하였으며, 2009년에는 노령계층의 70%를 대상으로 제도가 시행되고 있다. 여기서는 기초노령연금제도 도입 및 제도 변화에 따른 소득분배의 영향을 살펴보고자 한다.

기초노령연금제도가 2008년에 도입되어 도입시점의 자료를 활용하는 것이 정확하지만 한국복지패널 조사시점(2007년)의 차이로 2007년 기준으로 환산하여 분석을 시도하였다. 즉 2008년 노인 단독의 기초노령 지급액이 84,000원(월)이지만, 이를 국민연금2007년 A값으로 환산하여 분석하였다. 또한 기초노령연금 도입으로 경로연금과 교통수당이 폐지됨에 따라 패널 조사자료에서 이를 제외하였다.

먼저 기초노령연금기준 소득인정액 60% 이하 노인들에게 기초노령연금을 지급 시 분배개선효과를 살펴보았다. 분석결과 경로연금과 교통수당에 비해 분배개선 효과가 높은 것으로 나타나고 있다. 즉, 기초노령연금 도입 전 시장소득 대비 분배개선효과는 $\Delta 0.26\%(0.388 \rightarrow 0.387)$ 이었지만 기초노령연금 도입후 $\Delta 1.29\%(0.388 \rightarrow 0.383)$ 개선되는 것으로 나타났다. 정부보조금 전체적으로는 도입전 $\Delta 2.58\%$ 에서 기초노령연금 도입후 $\Delta 3.35\%$ 로 0.77%포인트 개선되는 것으로 분석되었다.

기초노령연금 도입후 시장소득에서 가처분소득의 분배개선수준을 살펴보면 도입전은 $\Delta 11.08\%(0.388 \rightarrow 0.345)$ 에서 기초노령연금 도입 후 $\Delta 12.37\%(0.388 \rightarrow 0.340)$ 로 $\Delta 1.29\%$ 포인트 분배개선도가 상향되고 있다.

기초노령연금의 효과는 좀 더 세분하여 세 가지(①적용대상을 70%(2009년기준) 상향, ② 급여수준을 A값 5%에서 10%수준 인상, ③소득인정액 70%와 급여(A값) 10% 인상을 기준으로 분석해 보았다.

분석결과를 살펴보면 기초노령연금의 수급대상 범위를 확대하는 것에 비해 급여수준을 상향조정하는 것이 월등히 분배개선도가 높다는 것을 볼 수 있다. 즉 추정1의 경우 분배개선효과가 시장소득 대비 $\Delta 1.55\%(0.388 \rightarrow 0.382)$ 인 반면에 추정2는 시장소득 대비 $\Delta 2.58\%(0.388 \rightarrow 0.378)$ 까지 감소하여 추정1에 비해 1.03% 포인트 분배개선도가 높은 것으로 나타났다. 추정1과 추정2를 동시에 적용한 추정3의 경우도 분배개선효과가 큰 것을 볼 수 있다($\Delta 2.83\%$, $0.388 \rightarrow 0.377$).

세가지 추정방법에 따른 시장소득과 가처분소득의 분배개선도를 살펴보면 추정1은 $\Delta 12.63\%(0.388 \rightarrow 0.339)$, 추정2 $13.66\%(0.388 \rightarrow 0.335)$, 추정3 $\Delta 13.92\%(0.388 \rightarrow 0.334)$ 로 나타나 개선도가 점차 상향조정되고 있음을 볼 수 있다.

〈표 5-3〉 기초노령연금 변화를 이용한 지니계수 개선효과

구분	2007	08년기준 적용시	추정1	추정2	추정3
시장소득	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388
시장소득+공적연금	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375
시장소득+기타 사회보험	0.386	0.386	0.386	0.386	0.386
시장소득+사회보험	0.373	0.373	0.373	0.373	0.373
시장소득+기초보장급여	0.380	0.380	0.380	0.380	0.380
시장소득+정부보조금	0.378	0.375	0.374	0.370	0.368
시장소득+장애수당	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388
시장소득+기초노령연금	0.387	0.383	0.382	0.378	0.377
시장소득+모부자 및 소년소녀	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388
시장소득+영유아 보육료	0.386	0.386	0.386	0.386	0.386
시장소득+기타 정부보조금	0.383	0.383	0.383	0.383	0.383
시장소득+기초보장급여 및 정부보조금	0.371	0.367	0.367	0.362	0.361
경상소득(시장소득+공적이전)	0.356	0.352	0.352	0.347	0.346
경상소득 조세	0.346	0.342	0.341	0.337	0.336
경상소득-사회보장 부담금	0.355	0.351	0.350	0.346	0.345
가처분소득(경상소득 조세-분담금)	0.345	0.340	0.339	0.335	0.334

주: 1) 2008년기준: 적용대상 소득인정액 60% 이하, 연금액(A값) 5% 수준

2) 추정1: 적용대상을 소득인정액 70%이하로 설정

3) 추정2: 연금액을 10% 수준으로 설정

4) 추정3: 적용대상 소득인정액 70%이하 + 연금액 10% 수준

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』 원자료

기초노령연금 시뮬레이션의 경우 분석기준 자료는 2007년이므로 실제적인 도입효과를 분석할 수 없다는 한계를 지니고 있다. 또한 기초노령연금의 경우 노인단독, 노인부부, 3인 이상 노인 등 가구유형과 소득인정액 수준에 따라 감액연금을 지급하고 있는데 현재의 분석에서는 노인단독과 부부만을 구분하였으며, 감액연금을 고려하지 않아 소득분배 개선을 측정시 과대추정의 문제가 발생할 수도 있다. 그러나 전체적인 추세에 있어 기초노령연금의 도입으로 일정부분 분배개선효과가 발생하고 있으며, 대상자를 확대하기 보다는 급여수준을 상향조정하는 것이 분배개선에 더 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다.

나. 기초보장제도 변경 시

기초보장제도는 2000년 10월에 도입된 우리나라의 대표적인 소득보장제도 중의 하나라 할 수 있다. 도입이후 수급자선정기준인 소득인정액과 부양의무자기준으로 인한 사각지대 문제가 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 특히 부양의무자기준에 의해 수급에서 탈락하게 되는 비수급빈곤층에 대한 문제가 많이 발생하고 있다.

본 연구에서는 패널자료를 활용하여 소득인정액중 하나인 재산의 소득환산제도를 변경함에 따른 분배효과와 또 하나의 기준인 부양의무자기준 변경에 따른 분배개선효과를 살펴보았다. 특히 부양의무자기준의 경우 분석시 수급자가구와 관련된 부양의무자가구의 소득과 재산들이 파악될 필요가 있으나, 이를 파악하는 것은 매우 어려운 문제로 여기서는 여유진(2009)의 연구에서 나타난 분석결과를 활용하여 부양의무자기준 변경에 따른 효과를 살펴보고자 한다.

1) 재산의 소득환산을 조정

본 시뮬레이션에서는 재산의 소득환산을 산정기준을 2년이 아닌 3년으로 할 경우 분배가 어느 정도 개선되는지 분석하고자한다³⁰⁾. 재산의 소득환산

율을 3년으로 적용시 일반재산은 월 2.78%, 금융재산은 월 4.17 %로 산정되어 이를 기준으로 분석하였다.

재산의 소득환산율을 조정시 시장소득대비 기초보장급여에 의한 분배개선효과는 0.388에서 0.378로 $\Delta 2.58\%$ 로 추정되었다. 이는 기존의 분배개선효과인 $\Delta 2.06\%$ 에 비해 0.52%포인트 개선된 것이며, 시장소득에 정부보조금을 모두 포함시 $\Delta 5.18\%$ (기존 $\Delta 4.38\%$) 개선된 것으로 나타났다. 가처분소득을 기준으로 재산의 소득환산율 개선전 지니계수가 0.345에서 개선후에는 0.342로 낮아져 전체적으로 $\Delta 11.86\%$ 의 개선효과가 있는 것으로 추정되었다. 그러나 실제 재산의 소득환산율을 개선시 개선효과는 더 클 것으로 예상된다. 그 이유는 여기서는 단순히 환산율 변경으로 신규로 들어온 가구만을 가정하였지만 수급자가구중 환산율 변경으로 생계급여가 증가하는 효과와 비수급빈곤층(부양의무자 기준과 분리가 어려워 본 분석에서는 제외)중 신규로 들어오는 수급자를 포함시 개선효과는 더 높아질 것으로 예상된다.

2) 부양의무자기준 조정

부양의무자기준 변경에 따른 분석은 여유진(2009)의 연구에 나와 있는 분석결과를 토대로 시뮬레이션 실행하였으며, 여유진(2009)의 II-1과 II-3의 결과를 활용하였다.

부양의무자기준 II-1은 재산에 있어 기본재산을 3.5배로하고 소득기준은 최저생계비의 150%로 상향, 부양비는 30%로 조정한 방안이다. 반면에 II-3안은 II-1안과 비슷하지만 수급자와 부양의무자의 소득기준을 단순 합산한 산식을 변경하여 적용한 것으로 새로운 방식의 산식이라 할 수 있다.

30) 현재 기초보장제도에서 운영하고 있는 재산의 소득환산율은 본인이 가지고 있는 일반재산을 2년 이내에 처분한다는 가정하에 산출된 이자율임(보건복지가족부, 2009)

〈표 5-4〉 부양의무자 기준 변경시 환산율수준

개선사항	모형	재산기준		소득기준		부양비
		기본재산	환산율	없음기준	있음기준	
현행기준 (2008년 10월)	Baseline	2.5배	4.17%	1.3B	1.3(A+B)	40%
소득기준	II-1모형	3.5배	4.17%	1.5B	1.5(A+B)	30%
	II-3모형	3.5배	4.17%	1.8B	A/0.3+1.8B	30%

자료: 어유진(2009), 「국민기초생활보장제제도 부양의무자 기준 개선방안」, 정책토론2009-08.

분석결과 부양의무자기준 변경 1의 경우 사각지대 개선효과가 12.17%, 변경 2는 31.67%로, 재산의 소득환산율과 같이 분배개선효과가 나타나고 있음을 볼 수 있다.

〈표 5-5〉 기초보장제도 개선을 통한 지니계수 변화

구분	2007년	재산 환산율 변경	부양의무자 변경 1	부양의무자 변경 2
시장소득	0.388	0.388	0.388	0.388
시장소득+공적연금	0.375	0.375	0.375	0.375
시장소득+기타 사회보험	0.386	0.386	0.386	0.386
시장소득+사회보험	0.373	0.373	0.373	0.373
시장소득+기초보장급여	0.380	0.378	0.379	0.378
시장소득+정부보조금	0.378	0.378	0.378	0.378
시장소득+장애수당	0.388	0.388	0.388	0.388
시장소득+경로 및 교통수당	0.387	0.387	0.387	0.387
시장소득+모부자 및 소년소녀	0.388	0.388	0.388	0.388
시장소득+영유아 보육료	0.386	0.386	0.386	0.386
시장소득+기타 정부보조금	0.383	0.383	0.383	0.383
시장소득+기초보장급여 및 정부보조금	0.371	0.368	0.370	0.369
경상소득(시장소득+공적이전)	0.356	0.353	0.355	0.353
경상소득-조세	0.346	0.344	0.345	0.343
경상소득-사회보장 부담금	0.355	0.352	0.354	0.352
가처분소득(경상소득-조세-부담금)	0.345	0.342	0.343	0.341

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』 원자료

다. 양육 및 아동수당 도입에 따른 분배개선 효과

1) 양육수당 도입효과

정부는 2009년 7월부터 자녀를 보육시설에 보내지 않는 차상위 이하 가구들에게 월 10만원씩 양육수당을 지급하는 제도를 도입하였다³¹⁾. 여기서는 2009년 적용 양육수당제도와 장기적으로 이를 대상자를 확대할 경우의 지니계수 개선효과를 분석하고자 한다. 분석을 위한 기본가정은 ①2009년 기준 적용, ②소득이 하위 50% 이하인 가구 중 0~1세 아동이 있는 가구에 대해 월 10만원 지급을 적용, ③소득이 최저생계비 120% 이하인 차상위 가구 중 0~4세 아동이 있는 가구에 대해 월 10만원 지급을 적용, ④소득이 하위 50%이하인 가구 중 0~4세 아동이 있는 가구에 대해 월 10만원 지급을 적용한 경우로 나누어 살펴보았다.

분석결과 양육수당을 통한 분배 개선효과는 높지 않은 것으로 나타났다. 즉, 양육수당을 적용한 가정 중 ①~③의 경우 지니계수 개선효과가 거의 없는 것으로 분석되었다. 반면에 ④의 대상자를 크게 확대한 경우 지니계수가 기존 0.371에서 0.370로 다소 좋아지는 것으로 나타났다.

양육수당의 분배개선효과가 높지 않은 이유는 우선 양육수당을 지급받고자 하는 대상이 적은 것에 기인하는 것으로 보인다. 많은 가구들이 보육시설을 통해 지원을 받고, 시설을 이용하지 않아 양육수당을 받는 가구는 많지 않은 것으로 판단되며, 초기 양육수당의 사업이 차상위계층에 한정되어 실시되어 많은 가구들이 혜택을 받지 못하기 때문인 것으로 보인다.

31) 농림부에서는 농어촌거주자를 대상으로 거주지역에 보육시설이 없어 보육지원제도를 활용할 수 없는 사람들을 대상으로 농어업 영유아보육료지원제도를 운영하고 있었음. 그러나 동 제도의 경우 농어민만을 대상으로 하고 있으며, 다른 보육료지원을 받는 경우에는 지급되지 않는 대상자가 한정된 제도임(신윤정 외, 2009)

〈표 5-6〉 복지패널을 이용한 지니계수 개선효과·양육 및 아동수당 적용

구분	2007	양육 수당 적용1	양육수당 확대적용 2	양육수당 확대적용 3	양육수당 확대적용 4	아동 수당 도입
시장소득	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388
시장소득+공적연금	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375
시장소득+기타 사회보험	0.386	0.386	0.386	0.386	0.386	0.386
시장소득+사회보험	0.373	0.373	0.373	0.373	0.373	0.373
시장소득+기초보장급여	0.380	0.380	0.380	0.380	0.380	0.380
시장소득+정부보조금	0.378	0.378	0.378	0.378	0.378	0.378
시장소득+장애통당	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388
시장소득+경로 및 교통수당	0.387	0.387	0.387	0.387	0.387	0.387
시장소득+모부자 및 소년소녀	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388
시장소득+영유아 보육료	0.386	0.386	0.386	0.386	0.386	0.386
시장소득+기타 정부보조금	0.383	0.383	0.383	0.383	0.383	0.383
시장소득+기초보장급여 및 정부보조금	0.371	0.371	0.371	0.371	0.371	0.371
시장소득+양육수당	-	0.388	0.388	0.388	0.388	0.381
시장소득+아동수당	-					
시장소득+양육수당+기초보장급여/ 정부보조금	-	0.371	0.371	0.371	0.370	0.364
시장소득+아동수당+기초보장급여/ 정부보조금	-					
경상소득(시장소득+공적이전)	0.356	0.356	0.355	0.356	0.355	0.349
경상소득-조세	0.346	0.345	0.345	0.345	0.345	0.339
경상소득-사회보장 분담금	0.355	0.354	0.354	0.354	0.354	0.348
가처분소득(경상소득-조세-분담금)	0.345	0.344	0.344	0.344	0.343	0.337

주: 1) 양육수당 적용: 영유아보육료를 받지 않으며 소득(가처분소득)이 최저생계비 120% 이하인 차상위가구 중 0~1세 아동이 있는 가구에 대해 월 10만원 지급을 적용한 경우(2009년 기준)

2) 양육수당 확대 적용 1: 영유아보육료를 받지 않으며 소득(가처분소득)이 하위 50%이하인 가구 중 0~1세 아동이 있는 가구에 대해 월 10만원 지급을 적용한 경우

3) 양육수당 확대 적용 2: 영유아보육료를 받지 않으며 소득(가처분소득)이 최저생계비 120% 이하인 차상위가구 중 0~4세 아동이 있는 가구에 대해 월 10만원 지급을 적용한 경우

4) 아동수당 확대 적용 3: 영유아보육료를 받지 않으며 소득(가처분소득)이 하위 50%이하인 가구 중 0~4세 아동이 있는 가구에 대해 월 10만원 지급을 적용한 경우

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』 원자료

2) 아동수당제도 도입에 따른 효과

여기서는 양육수당과 달리 18세 이하 아동이 있는 가구들에게 아동수당을 지급할 경우 분배개선효과를 살펴보았다. 분석은 단순화 하여 아동이 있는 가구들을 대상으로 가처분소득이 하위 70%에 해당되는 가구들에게 아

동 1인당 월 10만원을 정액 지급하는 것으로 가정하였다.

분석결과 양육수당 혹은 기존 영유아 보육료 지원에 비해 아동수당을 지급할 경우 분배개선효과가 높은 것으로 나타났다. 아동수당을 지급시 지니계수가 0.381로 시장소득(0.388)에 비해 $\Delta 1.8\%(0.007)$ 개선되는 것으로 나타났다. 가처분소득의 경우에도 아동수당 지급전 0.345에서 아동수당이 지급될 경우 지니계수가 0.337로 개선되는 것을 볼 수 있다. 양육수당과 같이 일부만을 대상으로 급여가 지급되기 보다는 급여가 많은 가구들을 포괄할 경우 분배의 개선효과가 높은 것으로 나타났다.

라. 기초장애연금 도입에 따른 분배개선 효과

정부는 2010년 기초장애연금을 도입할 예정이며, 여기서는 도입예정인 기초장애연금의 분배개선효과에 대해 살펴보고자 한다. 기초장애연금의 경우 18세 이상 중증장애인(1~2등급)을 대상으로 지급되며, 기초보장수급자의 경우 월 15만원, 차상위계층은 12만원, 중증장애인 소득인정액 하위 70%는 월 10만원 지급을 예정하고 있다(보건복지가족부 안 기준). 여기서는 소득인정액 대신 가처분소득을 활용하여 기초장애연금도입 효과를 살펴보고자 한다. 분석시 기본가정을 그대로 적용하는 것과 급여액을 1.5배 상향조정하는 것을 가정하여 분석하였다.

먼저 기초장애연금의 도입효과를 살펴보면 도입이전 장애수당의 분배개선은 0.388로 큰 변화가 없는 반면에 기초장애연금 도입시 0.388→0.387로 0.001이 낮아지는 것으로 분석되었다. 그 감소폭은 크지 않은 것을 볼 수 있으며, 정부보조금의 경우도 0.388→0.377로 $\Delta 2.8\%$ 감소하는 것으로 나타났다. 경상소득 기준으로 0.355로 도입이전에 대비해 $\Delta 0.28\%(0.356)$ 감소해 기초장애연금이 작지만 분배개선에 일부 영향을 주고 있는 것으로 나타났다.

기초장애연금의 급여수준을 계획대비 1.5배 상향조정하는 경우 분배개선 효과는 기초장애연금을 처음 도입하는 것과 비슷한 결과가 도출되었다. 급

여증대 효과를 살펴보면 기초장애연금 도입시 0.388에서 급여를 1.5배로 할 경우 0.386으로 다소 개선되는 것으로 나타났다. 반면에 경상소득(0.356→0.354)과 가처분소득(0.345→0.342)의 경우도 크지는 않지만 개선효과가 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 5-7〉 기초장애연금제도 도입을 통한 지니계수 변화

구분	2007년	기초장애연금 도입	급여확대
시장소득	0.388	0.388	0.388
시장소득+공적연금	0.375	0.375	0.375
시장소득+기타 사회보험	0.386	0.386	0.386
시장소득+사회보험	0.373	0.373	0.373
시장소득+기초보장급여	0.380	0.380	0.380
시장소득+정부보조금	0.378	0.377	0.376
시장소득+장애수당	0.388	0.388	0.388
시장소득+기초장애연금	-	0.387	0.386
시장소득+경로 및 교통수당	0.387	0.387	0.387
시장소득+모부자 및 소년소녀	0.388	0.388	0.388
시장소득+영유아 보육료	0.386	0.386	0.386
시장소득+기타 정부보조금	0.383	0.383	0.383
시장소득+기초보장급여 및 정부보조금	0.371	0.370	0.369
경상소득(시장소득+공적이전)	0.356	0.355	0.354
경상소득-조세	0.346	0.344	0.344
경상소득-사회보장 부담금	0.355	0.353	0.353
가처분소득(경상소득-조세-부담금)	0.345	0.343	0.342

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』 원자료

마. 제도 확대를 위한 예산 추정

1) 보충급여 방식에 의한 지니계수 개선

경제위기 이전(IMF) 1997년의 가처분소득 기준 지니계수(0.262: 통계청 기준)를 달성하기 위해 필요한 소요재원을 추정해 보았다. 즉 2008년 가처분소득의 지니계수(0.298: 통계청기준)를 1997년의 0.262 수준으로 낮추기 위해 추가적으로 소요되는 재원을 추정하였다. 추정방법은 가처분소득기준

의 빈곤선을 상향조정하며, 저소득계층에게 보충급여 방식으로 급여를 제공할 경우 소요재원을 산정해 보았다.

추정결과는 가처분소득 기준 중위 55.5%수준까지 보충급여 방식으로 급여를 제공할 경우 2008년과 1997년 가처분소득 기준 지니계수의 차이를 보충할 수 있는 것으로 분석하였다. 이를 인구로 환산시 2007년 기준으로 약 916만명, 가구기준으로 약 422만가구에 해당된다.

인구 및 가구당 빈곤선과 본인 혹은 가구소득간의 부족한 가처분소득 수준을 살펴보면 개인의 경우 연간 33백만원, 가구는 가구당 연간 약 500만원 정도가 필요한 것으로 추정되었다. 이를 연간 재원으로 환산하면 인구기준으로 연간 약 31조원, 가구기준으로 연간 약 21조원이 소요되는 것으로 추정되었다.

〈표 5-8〉 보충급여 방식에 의한 예산 추정

구분	빈곤선(중위 55.5%)이하 전체 인구 및 가구 대비 비율(%)	통계청 추계자료(2007년)		빈곤선대비 평균소득 부족액 (단위: 천원, 연간)	소요재원 (단위: 억원)
		추계자료 (단위: 천명)	중위 이하 인구 및 가구		
인구	18.9	48,456	9,158,254	3,358	307,534
가구	25.7	16,417	4,219,278	5,012	211,470

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』 원자료

2) 국민기초생활보장제도 사각지대 해소를 위한 소요재원

국민기초생활보장제도의 경우 부양의무자 및 재산기준 등으로 인해 최저생계비 이하이면서 제도로부터 도움을 받지 못하는 비수급 빈곤층이 광범위하게 존재하는 것으로 나타나고 있다.

2007년 한국복지패널조사를 통해 살펴보면 소득인정액기준 최저생계비 이하 빈곤율은 9.53%로 나타나며, 이중 국민기초생활보장제도의 수급가구는 약 5.43%로 최저생계비 이하 이면서 비수급 가구 비중은 4.1%로 추정된다.

비수급빈곤층에 해당되는 약 4.1%의 가구의 가처분소득을 기준으로 보충급여 방식에 의해 생계급여를 제공시 소요되는 재원을 살펴보면, 비수급 가구당 최저생계비까지 소득을 상향 이동하기 위해서는 연평균 201만원이 필요한 것으로 나타났다. 이를 전체 재원으로 환산시 생계급여액은 약 135백억원(연간, 2007년기준)이 최소한 필요한 것으로 추정되었다. 참고로 2007년 국민기초생활보장제도 예산은 약 6조6천억원(의료급여 포함) 수준이었다.

사각지대까지 급여를 지급시 지니계수 개선효과는 가처분소득 0.345에서 사각지대 축소시 0.341로 감소하는 것으로 나타났다. 본 추정은 소득만을 기준으로 한 것으로 실제 제도운영시 의료급여 등 일부 급여 및 행정비용 등을 추가적으로 고려시 더 재원이 소요될 것으로 예상된다.

제3절 소결

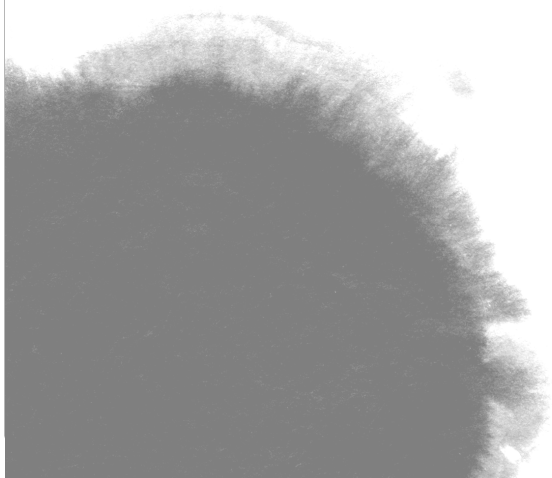
여기서는 우리나라의 주요 소득보장제도를 중심으로 제도변화에 따른 소득분배 개선효과를 살펴보았다. 많은 연구에서 지적되고 있듯이 소득분배와 빈곤수준은 지난 IMF 경제위기수준에 못 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 정부가 다양한 정책을 제안했음에도 제안된 정책들이 전국민을 포괄하지 못하고 있으며, 각 제도의 사각지대가 광범위하게 존재하고 있기 때문이다. 분석결과에서도 제도별 적용범위를 확대하거나, 급여수준을 상향조정할 경우 분배개선효과가 큰 것으로 나타나고 있다. 즉 기초노령연금 및 기초보장제도의 적용범위를 확대함으로써 사각지대를 축소하거나 새로이 아동수당제도의 도입을 통해 많은 사람들이 혜택을 받을 수 있다면 소득분배개선에는 큰 도움을 준다는 점이다. 그러나 적용범위 확대와 급여상향조정은 막대한 예산이 소요된다는 점에서 쉽게 수용할 수 없는 문제이기도 하다. 하지만 국민들이 소득불평등으로 인해 발생할 수 있는 사회적인 문제를 인식하고 사회보장제도의 확대와 재원마련에 동의한다면 문제는 쉽게

해결될 수도 있을 것이다. 따라서 국민들의 인식전환을 위한 정부의 적극적인 노력이 요구되는 시점이라 할 수 있다.

본 연구는 소득분배만을 다루었다는 점에서 한계를 지니고 있으며, 향후 연구에서는 빈곤의 문제도 함께 연구되었으면 하는 바람이 있다.

06

소바지출 불평등의 구조 분석
-연령집단을 중심으로-



제6장 소비지출 불평등의 구조 분석 -연령집단을 중심으로-

제1 절 서론

그동안 소비의 측면에서 불평등 현상을 규명하려는 시도는 상대적으로 제한되어 왔다. 그 이유는 소비가 단순히 소득 수준의 반영 또는 실현이라고 간주하는 인식이 지배적이었기 때문이다. 그러나 현대사회에서는 소비의 위상이 달라졌고 따라서 소비 불평등 그 자체가 사회정책 연구의 초점이 되어야 한다는 것이 본 연구의 출발점이다.

소비 불평등의 중요성이 부각되어야 하는 이유는 첫째, 소비는 소득의 ‘실현’이며 따라서 일상생활 속에서 감지되는 ‘실체’이기 때문이다. 불평등 또는 양극화 연구에 있어 소득이라는 지표가 사회불평등·양극화의 정도를 집약적으로 보여준다면 사회 집단별 소비지출 변화 경향 및 불평등 구조 분석은 일상생활 속에서 불평등이 나타나고 있는 양상을 구체적으로 보여준다. 때문에 사회정책의 목표가 궁극적으로 불평등을 해소함으로써 사회통합을 달성하려는 것이라면 소득과 아울러 사람들의 일상에서 감지되는 소비영역이 보다 적극적인 사회정책의 개입 영역으로 대두되어야 하는 것이다. 둘째, 현대사회는 소비사회라고 불려도 과언이 아닐 만큼 일상생활에서 소비가 차지하는 중요성은 증가했다. 과거에 소비는 단지 노동력의 재생산 수단으로서만 의미를 가졌을 뿐이었는데 현대사회에서 소비는 단순히 노동력 재생산의 수단을 넘어 소비 그 자체가 목적화되는 경향을 발견할 수 있다. 또한 사람들의 욕구가 훨씬 다원화되었으며 특히 기본적 욕구 외에 상징적 욕구의 충족이 더욱 중요한 의미를 띠게 되었다. 이는 현대사회에서

소비가 추상적인 상위 욕구의 충족과 연결되며 따라서 노동력 재생산의 수단으로서 기본적 욕구충족을 넘어서는 것임을 의미한다.

한편 소비는 “인간의 욕구를 충족하기 위하여 재화와 용역을 이용하거나 소모하는 일”로 정의되는데 이 같은 소비의 정의는 소비가 개인 혹은 가구의 ‘욕구’와 밀접한 관련이 있음을 보여준다. 가구의 욕구는 사적 취향을 비롯해 다양한 원인에 의해 결정되지만 욕구를 결정짓는 가장 보편적인 변인은 생애주기이다. 따라서 소비불평등을 분석할 때 연령집단별 소비지출구조의 차이와 불평등을 분석할 필요성이 제기된다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 2000년대 이후 가구 소비불평등 구조의 변화를 가구주 연령집단 별로 나누어 살펴보고 우리사회의 불평등 구조에 주는 함의를 도출하고자 한다.

제2절 분석내용 및 분석방법

1. 분석자료 및 분석대상

본 연구에서는 연령집단별 소비지출불평등 구조를 분석하기 위해 통계청에서 제공하는 『가계동향조사』 원자료를 활용하였다. 가계동향조사는 1963년부터 매년 작성되고 있으며 수입과 지출을 포함한 가구의 생활실태를 파악하기 위해 식료품, 주거, 광열수도, 가구집기가사용품, 피복 및 신발, 보건의료, 교육, 교양오락, 교통통신, 기타소비지출의 총 10대 소비지출비목에 대해 매월의 가계부기장방식으로 조사한 자료이다. 원래 명칭은 『도시가계조사』였으며 전국 도시지역에 거주하는 2인 이상 가구(농가, 어가, 단독가구, 가계수지 파악이 곤란한 가구, 외국인 가구 제외)를 대상으로 하였으나 2003년부터 그 범위가 읍면동까지 포함해 전국에 거주하는 2인 이상 가구로 확대되면서 『가계동향조사』로 변경되었다.

본 연구에서는 2000년대 이후의 소비지출 불평등 구조를 살펴보기 위해 2000년, 2005년, 2008년의 3개년도 데이터를 분석에 포함하였다.

〈표 6-1〉 가계조사의 소비지출 비목과 중분류 항목

지출비목	중분류 항목
식료품	곡물 및 식빵, 육류, 낙농품, 어패류, 채소해조류, 과실류, 유지 및 조미료, 빵 및 과자류, 차·음료 및 주류, 기타식료품, 외식
주거	월세, 주택설비 및 수선비, 기타주거
광열·수도	수도료, 전기료, 연료, 공동주택난방비
가구집기·가사용품	일반가구, 가정용기기, 식기주방용품, 가사잡화 및 소모품, 침구 및 직물제품, 실내장식품, 가사서비스
피복 및 신발	외의, 스웨터 및 셔츠, 내의, 직물 및 실류, 기타피복, 신발, 피복 및 신발서비스
보건의료	의약품, 보건의료용품기구, 보건의료서비스
교육	납입금, 교재비, 보충교육비, 문구류
교양오락	서적 및 인쇄물, 교양오락용품기구, 교양오락서비스
교통통신	교통, 통신
기타소비지출	담배, 이·마용, 장신구, 잡비

본 연구는 생애주기에 따라 소비욕구와 소비지출 구조에 있어 차이가 존재한다는 측면에 주목해 생애주기에 따른 소비지출 불평등 구조를 비교하는데 초점이 있다. 따라서 생애주기에 따른 연령집단을 청년층(21-40세), 중장년층(41-55세), 준고령층(56-64세), 젊은 노년층(young-old, 65-74세), 고령노년층(old-old, 75세 이상)으로 구분하고 이 가운데 중장년층(41-55세)과 젊은 노년층(65-74세)에 초점을 두어 분석하고자 한다.

2. 분석방법

분석대상 연령집단별 총소비불평등의 구조를 분석하기 위해 먼저 총소비지출 및 소비지출 비목별 지니계수의 변화추이를 분석하도록 하겠다. 또한 총량적 소비불평등에 대한 각 소비비목의 기여도를 분해함으로써 어떠한 비목이 특히 소비불평등에 크게 영향을 미치고 있는지 밝히도록 하겠다. 각 소비비목의 총소비지출 지니계수에 대한 기여도 분해 방법은 가장 일반적으로 사용되는 러만과 이차키(Lerman&Yitzhaki, 1994; 여유진 외, 2005)의 공변량분해방법을 사용하였다. 구체적인 방법은 다음과 같다.

먼저, 총소비지출 지니계수는 총소비지출(y)과 y 의 누적분포 $F(y)$ 의 공변량을 총소비지출의 평균(m)으로 나눈 값의 두배로 정의될 수 있다.

$$Gini = 2 \frac{Cov[y, F(y)]}{\mu_y}$$

여기서 총소비지출은 그 구성 하위비목들($y_1, \dots, y_k$)의 지출 합이므로, 하위비목에 기초한 총소비지출에 대한 총지니계수는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$Gini = 2 \frac{\sum_{k=1}^k Cov[y_k, F(y)]}{\mu_y}$$

여기서 $Cov[y_k, F(y)]$ 는 각 하위비목과 총소비지출의 순위와의 공변량을 의미하는 것으로서 총지출 y 의 상호적 분포와 관련하여 하위비목 y_k 에 대한 지출의 집중지수(concentration index)이다. 따라서 위의 방정식의 분자와 분모에 동일하게 $Cov[y_k, F(y_k)]$ 와 μ_k 를 곱하고 나누어주면 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$Gini = \sum_{k=1}^k \frac{Cov[y_k, F(y)]}{Cov[y_k, F(y_k)]} \cdot \frac{2Cov[y_k, F(y_k)]}{\mu_k} \cdot \frac{\mu_k}{\mu_y}$$

$$Gini = \sum_{k=1}^k R_k G_k S_k$$

여기서 R_k 는 지니 상관계수로 개별 하위비목과 총소비지출 순위와의 공변량과 개별 하위비목과 개별 하위비목의 순위와의 공변량의 비로 구해지며, G_k 는 각 하위비목의 지니계수, 그리고 S_k 는 각 하위비목 k 의 총소비지출에 대한 비중을 의미한다. $R_k \times G_k \times S_k$ 의 곱을 통해 하위비목 y_k 의 총소비지출에 대한 절대적 기여도를 계산할 수 있으며 $y_1, \dots, y_k$ 까지 각 소비지출 하위비목별 총소비지출 지니계수에 대한 기여도를 모두 합하면 총소비지출 지니계수와 동일하게 된다(여유진, 2002).

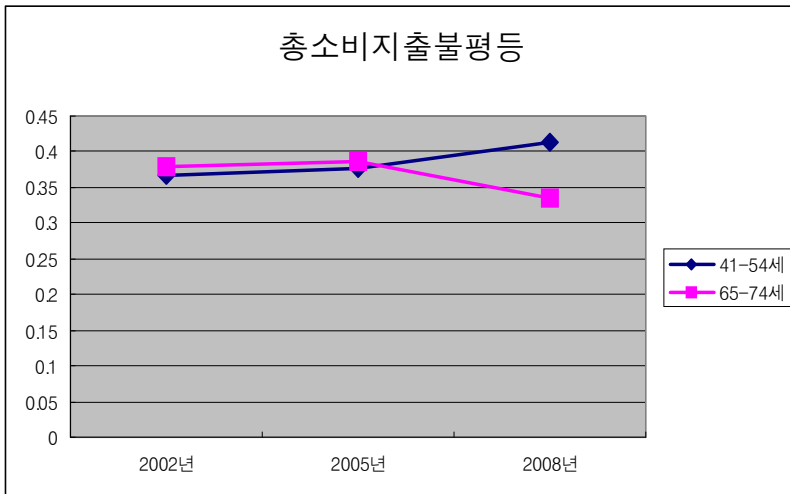
제3절 분석 결과

1. 소비불평등 및 양극화 현황

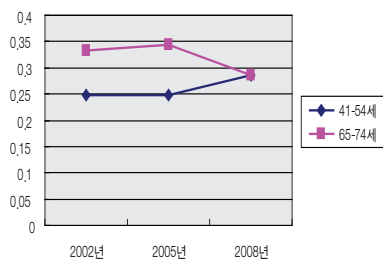
중장년층 세대와 노년층 세대의 소비불평등 지니계수의 변화추이는 [그림 6-1]에 나타난 바와 같다.

노인가구와 중장년층 가구의 소비지출 불평등 지니계수는 2000년도와 2005년도까지 유사한 수준을 유지하는 가운데 노인가구의 소비지출 불평등도가 약간 심한 것으로 나타났지만 2000년대 후반부터는 역전되는 경향을 보이고 있다. 즉, 노인가구의 소비지출 불평등은 감소하는 경향을 보이고 중장년 가구의 소비지출 불평등은 2000년대 이후 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타나 결국 노인가구의 소비지출불평등도가 중장년가구의 소비지출 불평등도에 비해 낮아졌다.

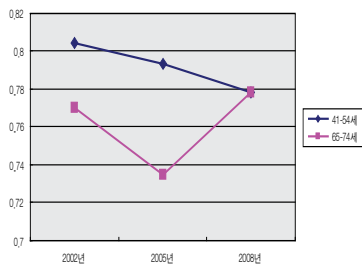
[그림 6-1] 소비지출 비목별 지니계수 변화 추이



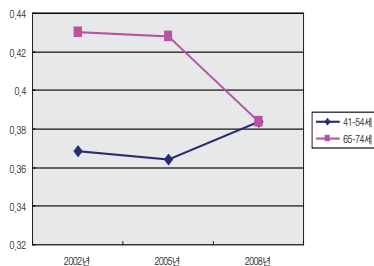
식료품지출불평등



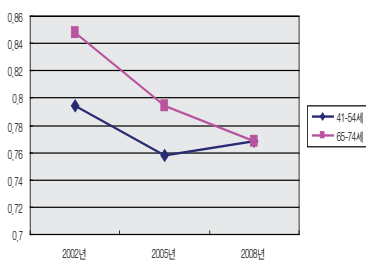
보건의료비지출 불평등



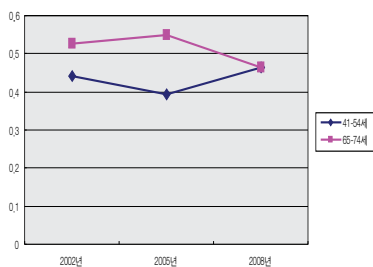
광열수도비지출 불평등



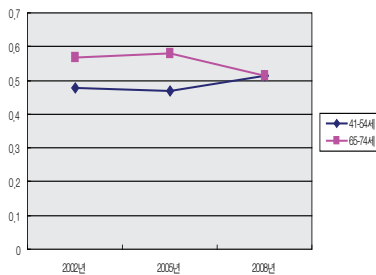
가구집기가사용품비 지출불평등

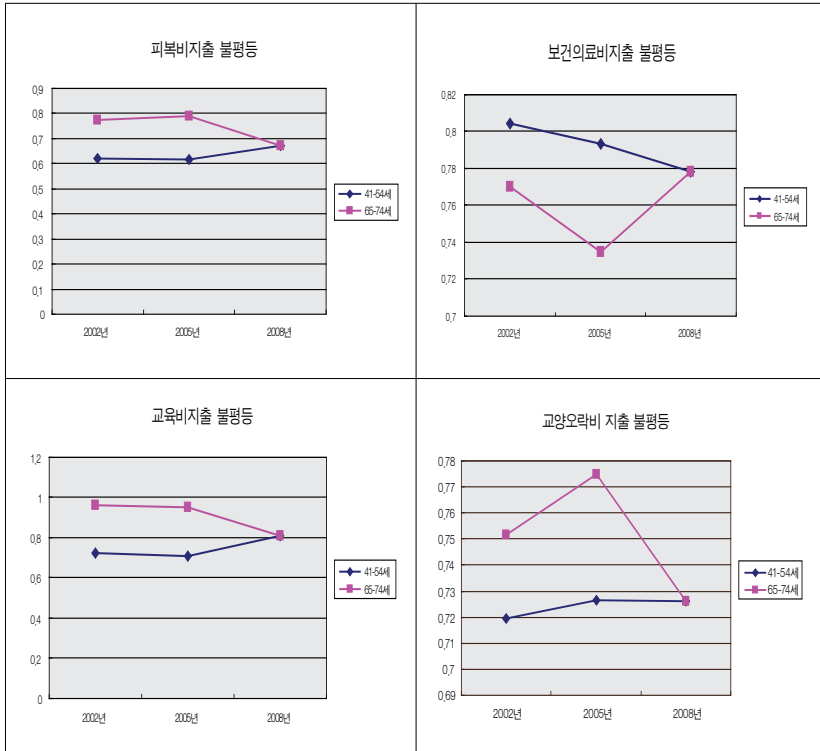


교통통신비지출 불평등



기타소비지출 불평등





2000년대 후반부터 노인가구의 총량적 소비불평등이 감소한 직접적인 이유는 본 연구의 분석대상이 아니지만 2000년대 이후 우리사회의 급속한 고령화로 인해 기초노령연금과 장기요양보험제도를 비롯해 각종 노인복지 정책이 확충되고, 특히 저소득 노인을 대상으로 하는 정책의 확대 현상이 소비불평등에 반영되었음을 유추해 볼 수 있다.

한편 비목별로도 노인가구와 중장년가구의 소비지출불평등 경향에 다소 차이가 있음을 발견할 수 있다. 노인가구의 경우 소비비목 가운데 보건의료만 증가하는 경향을 보이고 나머지 비목은 모두 감소하는 경향을 보인다. 이 가운데 교양오락비의 지니계수는 2005년도에 급증했다가 2008년도에 급감하는 경향을 보여 보다 장기적인 추이를 지켜보아야 할 것으로 판단된다. 반면 중장년가구의 경우 노인가구와 반대의 현상이 나타나는데, 보건의

료 비목에서만 지니계수가 감소하며 식료품, 광열수도, 교통통신, 기타소비지출, 피복, 교육, 교양오락 등의 비목에서는 증가하는 경향을 보인다. 이는 노인가구에서 식료품, 광열수도, 교통통신 등의 생필품에 속하는 비목이 뚜렷한 불평등 감소세를 보이는 경향과 대조적이다.

〈표 6-2〉 중장년가구와 노인가구의 소비지출 분위수 배율

		중장년가구			노인가구		
		2002	2005	2008	2002	2005	2008
소비지출	1분위/10분위	3.16	3.05	3.19	4.37	4.44	4.32
	1분위/20분위	3.71	3.32	3.58	6.14	5.69	4.96
식료품	1분위/10분위	2.10	2.32	2.42	2.43	3.13	3.12
	1분위/20분위	2.39	2.52	2.62	2.34	3.37	3.47
주거	1분위/10분위	1.58	1.50	1.45	12.94	5.00	3.75
	1분위/20분위	2.36	1.72	1.63	15.23	5.67	4.50
광열수도	1분위/10분위	1.43	1.43	1.44	1.76	1.60	1.64
	1분위/20분위	1.56	1.48	1.48	2.22	1.84	1.69
가구집기가사	1분위/10분위	7.09	4.06	3.72	18.43	6.33	6.11
	1분위/20분위	8.92	4.42	4.18	60.99	7.83	6.72
피복신발	1분위/10분위	4.30	4.77	4.44	3.58	10.21	6.29
	1분위/20분위	4.83	4.93	4.38	4.84	10.33	7.40
보건의료	1분위/10분위	2.44	2.79	3.05	1.24	2.51	3.67
	1분위/20분위	2.74	3.29	2.80	1.67	2.72	4.22
교육	1분위/10분위	3.70	2.88	3.80	176.26	19.88	8.06
	1분위/20분위	4.07	2.64	4.30	156.21	95.61	6.61
교양오락	1분위/10분위	6.64	6.62	5.16	6.43	6.83	6.77
	1분위/20분위	8.73	8.07	5.57	10.52	8.92	8.10
교통통신	1분위/10분위	3.00	2.87	3.13	5.13	4.42	4.34
	1분위/20분위	3.06	2.78	3.78	5.71	5.62	4.58
기타	1분위/10분위	5.58	5.07	4.90	5.51	8.31	7.50
	1분위/20분위	7.36	6.28	5.71	8.86	12.67	8.83

<표 6-2>는 분위수 배율을 통해 노인가구와 중장년가구에서 나타나는 양극화 경향을 분석한 결과이다. 노인가구의 경우 식료품, 보건의료, 피복신발 등의 비목에 있어서는 양극화가 증가하는 경향을 보이며 주거, 광열수도, 가구집기가사용품, 교양오락, 교통통신 등의 비목에서는 양극화가 감소하는 경향을 보인다. 이는 대체적으로 지니계수를 통한 불평등도 분석 결과와 유사하나 식료품, 피복신발 등의 비목은 지니계수에 있어서는 감소경향을 보였으나 분위분배율을 통한 양극화의 관점에서 보았을 때는 소비양극

화가 심화되고 있는 비목으로 나타났다. 한편 노인가구에서 교육의 양극화 현상은 극단적인 분포를 보이는데 그 이유는 교육이라는 비목의 특성상 이에 대한 지출이 발생하는 노인가구(예를 들어 대학생 자녀가 있는 가구)와 그렇지 않은 노인가구의 교육 소비 격차가 거의 완전한 불평등 상태에 가까울 수 있기 때문이다.

중장년가구의 경우 식료품, 교통통신 등의 비목에서 양극화가 증가하는 경향을 보였다. 식료품은 노인가구와 중장년가구 모두에서 양극화가 심한 비목으로 나타나 비록 전체적인 생활수준의 향상으로 식료품 섭취의 수준은 향상되었으나 소득의 극단적 집단에서는 식료품 소비의 질적 차이가 발생하고 있음을 알 수 있다. 그밖에 중년가구에서 교양오락, 가구집기이사, 주거 등의 비목의 양극화 현상이 감소하고 있는 것으로 나타났다.

2. 소비비목별 소비불평등 요인분해

〈표 6-3〉 노인가구 소비비목별 지니분해 결과

		지니계수	지니상관계수	비중	절대적기여도	상대적기여도	한계효과
2002	식료품	0.334	0.720	0.293	0.070	0.170	0.581
	주거	0.882	0.604	0.052	0.028	0.067	1.289
	광열수도	0.430	0.313	0.073	0.010	0.024	0.326
	가구집기이사	0.848	0.513	0.048	0.021	0.050	1.051
	피복신발	0.772	0.668	0.044	0.023	0.055	1.248
	보건의료	0.770	0.732	0.101	0.057	0.138	1.363
	교육	0.960	0.479	0.022	0.010	0.025	1.112
	교양오락	0.752	0.765	0.034	0.019	0.047	1.391
	교통통신	0.527	0.982	0.103	0.053	0.128	1.253
2005	기타	0.568	0.935	0.230	0.122	0.296	1.285
	식료품	0.344	0.740	0.290	0.074	0.195	0.671
	주거	0.865	0.598	0.050	0.026	0.068	1.361
	광열수도	0.428	0.371	0.067	0.011	0.028	0.418
	가구집기이사	0.795	0.623	0.033	0.016	0.043	1.303
	피복신발	0.789	0.592	0.038	0.018	0.046	1.230
	보건의료	0.735	0.601	0.107	0.047	0.124	1.162
	교육	0.953	0.417	0.026	0.010	0.027	1.046
	교양오락	0.775	0.709	0.044	0.024	0.063	1.447
	교통통신	0.549	0.747	0.135	0.055	0.146	1.080
	기타	0.581	0.807	0.210	0.098	0.259	1.234

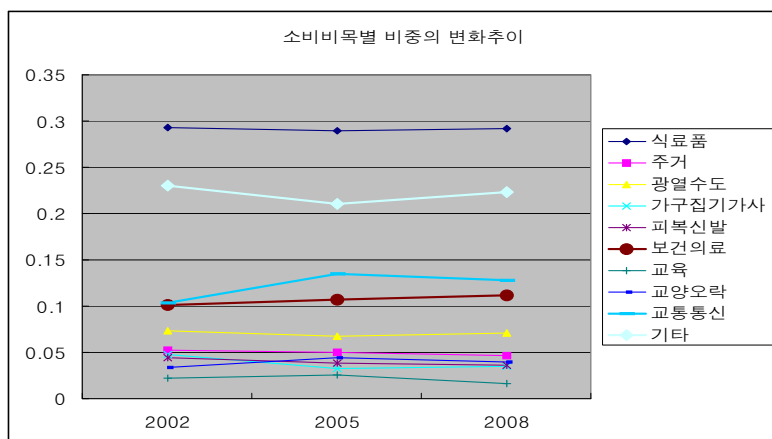
		지니계수	지니상관계수	비중	절대적기여도	상대적기여도	한계효과
2008	식료품	0.287	0.695	0.292	0.058	0.188	0.644
	주거	0.739	0.375	0.047	0.013	0.042	0.896
	광열수도	0.384	0.282	0.071	0.008	0.025	0.350
	가구집기가사	0.768	0.569	0.035	0.015	0.050	1.412
	피복신발	0.674	0.589	0.036	0.014	0.046	1.281
	보건의료	0.778	0.502	0.112	0.044	0.141	1.263
	교육	0.810	0.606	0.016	0.008	0.025	1.584
	교양오락	0.726	0.657	0.039	0.019	0.060	1.540
	교통통신	0.465	0.759	0.128	0.045	0.146	1.139
	기타	0.514	0.745	0.223	0.085	0.275	1.237

〈표 6-4〉 중장년 가구 소비비목별 지니분해 결과

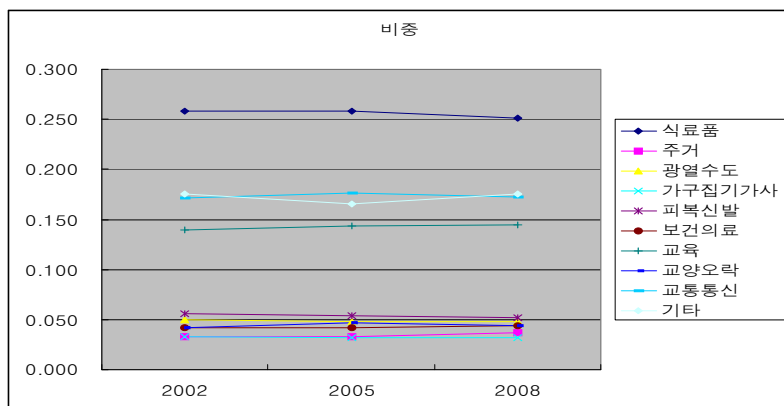
		지니계수	지니상관계수	비중	절대적기여도	상대적기여도	한계효과
2002	식료품	0.247	0.674	0.258	0.043	0.130	0.506
	주거	0.802	0.454	0.033	0.012	0.037	1.105
	광열수도	0.369	0.242	0.049	0.004	0.013	0.271
	가구집기가사	0.794	0.614	0.033	0.016	0.048	1.481
	피복신발	0.622	0.556	0.056	0.019	0.059	1.050
	보건의료	0.804	0.562	0.042	0.019	0.058	1.374
	교육	0.723	0.683	0.140	0.069	0.210	1.500
	교양오락	0.719	0.613	0.042	0.019	0.057	1.338
	교통통신	0.441	0.841	0.172	0.064	0.194	1.127
	기타	0.479	0.765	0.175	0.064	0.195	1.112
2005	식료품	0.247	0.678	0.259	0.043	0.142	0.549
	주거	0.736	0.366	0.032	0.009	0.029	0.884
	광열수도	0.364	0.294	0.048	0.005	0.017	0.351
	가구집기가사	0.758	0.580	0.032	0.014	0.046	1.443
	피복신발	0.618	0.577	0.054	0.019	0.063	1.171
	보건의료	0.793	0.532	0.042	0.018	0.058	1.383
	교육	0.710	0.662	0.144	0.067	0.221	1.541
	교양오락	0.727	0.678	0.047	0.023	0.076	1.617
	교통통신	0.394	0.725	0.177	0.051	0.166	0.939
	기타	0.468	0.716	0.165	0.055	0.182	1.099
2008	식료품	0.287	0.695	0.251	0.050	0.149	0.592
	주거	0.739	0.375	0.037	0.010	0.030	0.823
	광열수도	0.384	0.282	0.048	0.005	0.015	0.321
	가구집기가사	0.768	0.569	0.032	0.014	0.042	1.297
	피복신발	0.674	0.589	0.052	0.021	0.061	1.177
	보건의료	0.778	0.502	0.044	0.017	0.051	1.160
	교육	0.810	0.606	0.145	0.071	0.210	1.456
	교양오락	0.726	0.657	0.044	0.021	0.062	1.415
	교통통신	0.465	0.759	0.173	0.061	0.181	1.046
	기타	0.514	0.745	0.175	0.067	0.199	1.136

<표 6-3>과 <표 6-4>는 각각 노인가구와 중장년 가구의 소비비목별 지니계수를 분해한 결과를 제시하고 있으며 이하에서 제시된 [그림 6-2], [그림 6-3], [그림 6-4], [그림 6-5], [그림 6-6], [그림 6-7]은 각각 노인가구와 중장년 가구의 소비비목별 비중, 상대적 기여도, 한계효과의 변화추이를 그림으로 제시한 것이다.

[그림 6-2] 노인가구의 소비비목별 비중의 변화추이

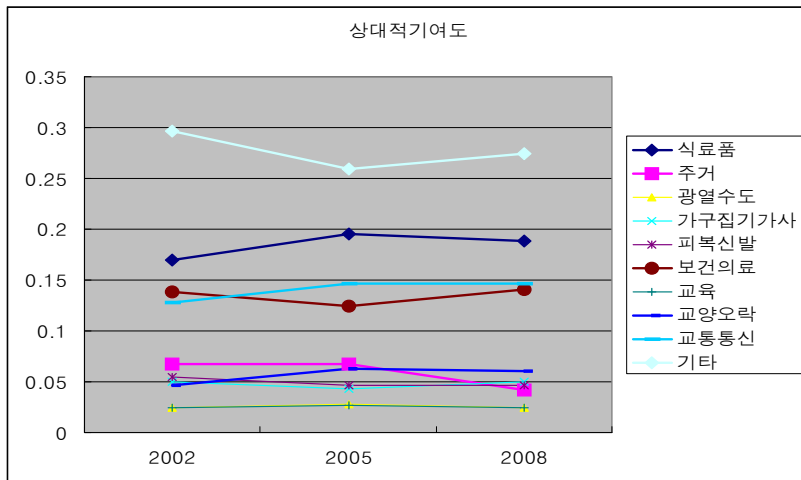


[그림 6-3] 중장년가구의 소비비목별 비중의 변화 추이

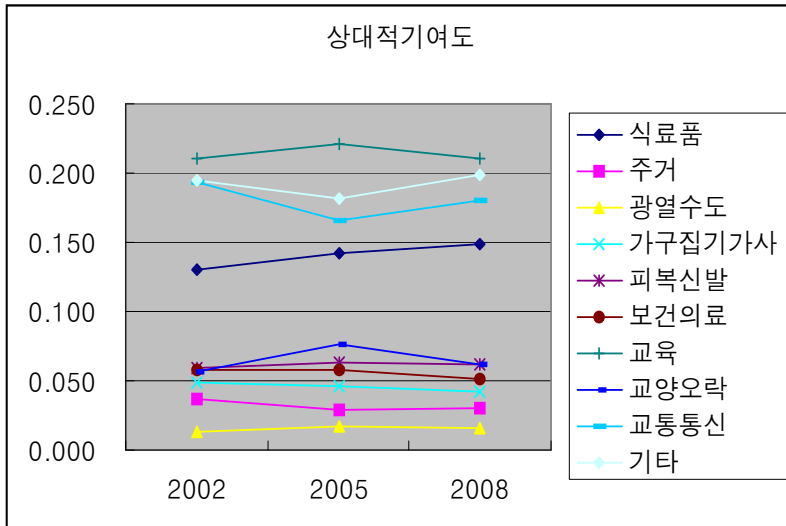


[그림 6-2]에 의하면 노인가구의 소비지출에서 가장 높은 비중을 차지하는 비목은 식료품이며 그 다음은 “기타소비지출”이다. 기타소비지출에는 다양한 비목이 포괄되어 있지만 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 각종의 경조사비이다. 비중이 증가하는 경향을 보이는 비목은 교통통신비와 보건의료비, 교양오락비 등이며 비중이 감소하는 경향을 보이는 비목은 식료품, 주거, 광열수도, 가구집기가사용품, 피복 및 신발 등이다. 중장년 가구의 경우에는 가장 큰 비중을 차지하는 소비비목은 식료품이며 교통통신, 기타소비지출, 교육의 순서이다. 노인가구와 중장년가구를 종합해 보면 순위에 있어서는 다소 차이가 있으나 식료품, 교통통신, 기타소비지출 등은 세대를 초월해 가구 소비지출 비목 중 가장 높은 비중을 차지하는 비목인 것으로 나타나지만 중장년 가구의 경우에는 교육지출이, 노인가구의 경우에는 보건의료비의 비중이 높게 나타난다는 점에서 차이를 보인다.

[그림 6-4] 노인가구 소비지출 비목의 총소비지출 지니계수에 대한 상대적 기여도



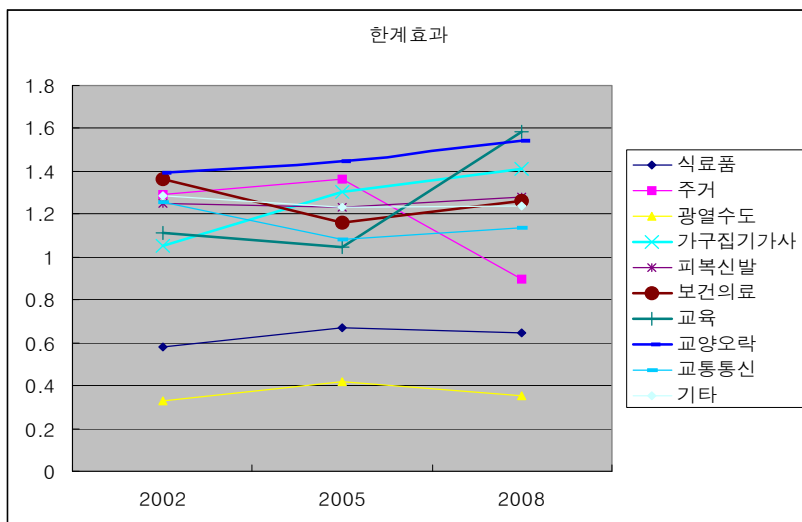
[그림 6-5] 중장년가구 소비지출 비목의 총소비지출 지니계수에 대한 상대적 기여도



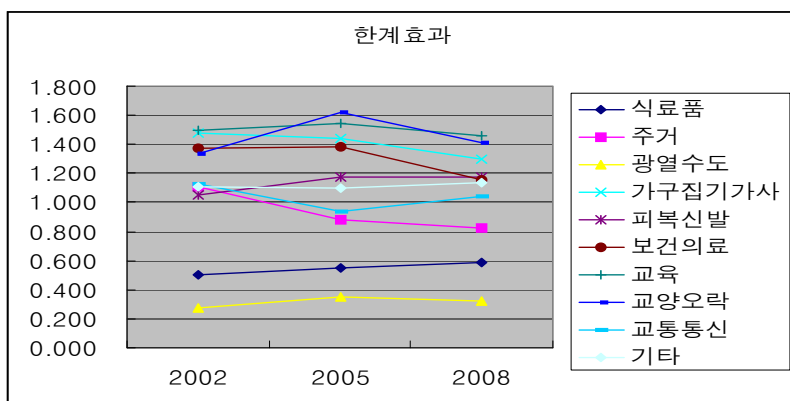
각 소비지출 비목이 총소비지출 비목의 지니계수에 미치는 영향력의 정도를 보여주는 것이 상대적 기여도인데 노인가구와 중장년 가구의 소비지출 비목별 상대적 기여도는 [그림 6-4] 및 [그림 6-5]와 같다. 노인가구의 소비비목 중 총소비지출 불평등에 대한 기여도가 가장 높은 비목은 기타소비지출이며 다음으로 식료품, 교통통신, 보건의료의 순서로 나타났다. 상대적 기여도가 2000년대 이후 증가하고 있는 비목은 식료품, 교통통신, 보건의료, 교양오락 등이며 상대적 기여도가 감소하는 비목은 주거인 것으로 분석되었다. 중장년가구의 소비비목 중 총소비지출불평 등에 대한 기여도가 가장 높은 비목은 교육인 것으로 나타났으며 기타소비지출>교통통신>식료품>교양오락>피복신발>보건의료 등의 순서로 소비지출 불평등에 대한 기여도가 높은 것으로 분석되었다. 상대적 기여도의 증감 측면에서 보았을 때 중장년 가구 소비지출 비목 중 상대적 기여도가 계속 증가하는 경향을 보이는 비목은 기타소비지출, 식료품, 피복신발이며 상대적 기여도가 감소하는 경향을 보이는 비목은 보건의료인 것으로 분석되었다. 종합해 보면 노인가구와 중년가구 모두 식료품의 상대적 기여도가 높을 뿐만 아니라 2000년

대 이후 총 소비불평등에 대한 상대적 기여도가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 반면 보건의료 지출은 노인가구와 중장년가구에서 상반된 영향력을 갖는 비목인 것으로 분석되었다. 또한 노인가구에서는 교양오락 지출이, 중장년 가구에서는 교육지출의 중요성이 상대적으로 부각된다.

[그림 6-6] 노인가구 소비지출 비목별 한계효과



[그림 6-7] 중장년 가구 소비지출 비목별 한계효과



한편, 상대적 기여도는 비중의 크기에 영향을 받기 때문에 개별 소비비목이 얼마나 불평등한 재화인지를 보여주지 못한다. 따라서 각 소비비목의 총소비지출 지니계수에 대한 상대적 기여도를 소비비목별 비중으로 나누어 준 한계효과를 통해 각 소비비목이 총소비지출과 비교해서 얼마나 불평등 또는 평등한 재화인지를 비교해야 한다. 즉, 특정 소비비목의 한계효과가 1보다 작으면 총소비지출 불평등에 비해 상대적으로 더 평등함을 의미하며 1보다 크면 총소비지출 불평등에 비해 더 불평등함을 의미한다. [그림 6-6]과 [그림 6-7]은 노인가구와 중장년가구의 소비지출 비목별 한계효과를 보여주고 있다.

노인가구의 경우 주거, 식료품, 광열수도를 제외한 모든 비목이 1보다 커서, 총소비지출 불평등에 비해 더 불평등한 상태를 보여준다. 한편 앞서 상대적 기여도를 분석할 때 비중이 작아서 잘 드러나지 않았던 교양오락의 한계효과와 절대값이 가장 크며 또한 2000년대 이후 계속적으로 증가하는 추세인 것으로 나타나 노인가구의 소비지출 비목 중 가장 불평등하게 소비되고 있는 재화임을 알 수 있다. 교육의 한계효과 역시 2000년대 후반부에 급격하게 증가하는 양상을 보이는 것으로 분석되었다. 이는 청년실업의 증가로 학업을 연장시키는 자녀가 늘어나고 있을 가능성, 손자녀 세대의 교육비에 대한 지출 증가 등 다양한 각도에서 해석해 볼 수 있으나, 분명한 점은 2000년대 이후 더욱 심화되고 있는 우리나라 교육구조 불평등의 문제가 노인가구의 소비지출에도 영향을 미치고 있다는 점이다. 노인가구 소비지출 비목의 한계효과 중 주목해야 할 것은 주거지출인데, 2000년 이후 주거지출의 한계효과는 계속 감소해 급기야 2000년대 후반에는 1 이하로 감소한 것으로 나타났다.

중장년가구의 경우 교통통신, 주거, 식료품, 광열수도를 제외한 나머지 비목의 한계효과가 1보다 커서 총소비지출 불평등보다 더 불평등한 상태임을 알 수 있다. 한편 한계효과와 절대값이 가장 큰 비목은 교육으로 분석되어, 교육이 가장 불평등하게 소비되는 재화임을 알 수 있으며 그 다음은 교양오락, 가구집기가사, 보건의료, 기타지출, 교통통신 등의 순서로 나타났다.

제4절 소결

지금까지의 분석을 종합해 보면 전체적으로 세대간 소비불평등 양상에 있어 노인가구의 경우 소비불평등 경향이 2000년대 이후 감소하는 경향을 보이는 반면 중장년가구의 경우 소비불평등이 증가하고 있다. 노인가구는 전반적으로 생필품 영역의 불평등이 감소하는 것으로 나타나고 있으며, 특히 전체 소비지출 불평등 감소에 큰 영향을 미치고 있는 소비지출은 주거비인 것으로 나타났다. 반면 노인가구의 전체 소비지출 불평등 및 생필품 소비의 불평등이 감소하고 있지만 식료품 등에서 양극화는 심화되는 것으로 분석되었다. 보건의료비의 경우 2000년대 중반에는 불평등도가 급감했다가 2000년대 후반에 다시 높아졌으며 한계효과도 유사한 경향을 보이는 것으로 나타났다. 이는 노인가구에서 보건의료비 지출이 건강보험 보장성 확대와 같은 정책적 영향으로 인해 보다 평등해졌다가 다시 질적 차이를 중심으로 불평등이 심화되고 있을 가능성을 제기한다. 교양오락 지출은 2000년대에 들어서 불평등성이 높아지고 있는 재화로 나타났으나 이러한 지출은 전체 소비지출에서 차지하는 비중이 미비하여 전체 소비지출 불평등도는 감소하는 것으로 보인다.

중장년층 가구는 전반적으로 노인가구와 상반되는 경향을 보이는데 전체 소비지출 불평등도는 2000년대 들어 증가하는 것으로 나타났으며 특히 생필품 영역을 중심으로 불평등이 증가했다. 교육, 교양오락 등의 비목이 특히 불평등이 심한 재화인 것으로 분석되었으며 식료품, 피복및신발과 같은 의/식비목은 2000년대 이후 점점 불평등이 심해지는 재화인 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과는 다음과 같은 정책적 함의를 제공한다.

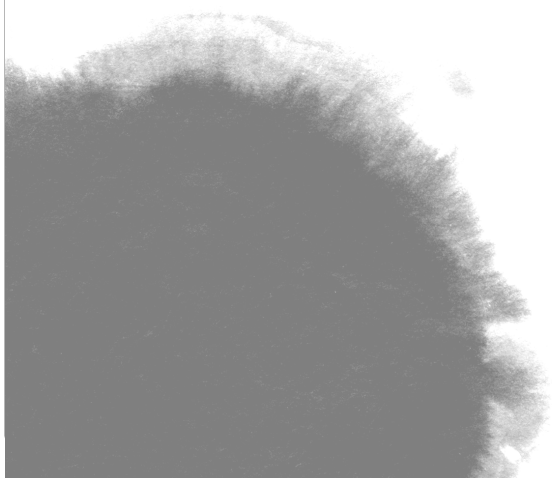
먼저, 세대에 따라 소비비목에 대한 욕구가 다르게 나타나고 따라서 비목별 불평등에 미치는 영향도 달라지기 때문에 불평등 및 양극화 해소를 위한 정책이 생애주기와, 그로부터 발생하는 욕구에 주목해야 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 빈곤정책의 최저생계비 산정시 가구의 생애주기에 따른 욕구를 고려하는 방안의 정책대안이 모색될 수 있겠다. 또한 비목별 소

비불평등의 차이가 뚜렷하게 나타난다는 점으로부터 향후 사회복지 급여에 있어 현물 및 서비스 중심의 급여정책이 적극적으로 고려되어야 한다.

둘째, 본 분석의 결과 주거(노인가구), 교육(중장년가구)과 같은 집합적 소비재가 가구의 소비불평등에 미치는 중요성이 다시금 확인될 수 있었으며 따라서 사회 불평등 해소를 위해 이러한 재화에 대한 복지국가의 개입 방안이 적극적으로 모색되어야 한다는 것이다.

셋째, 교양오락 비목은 비록 그 비중은 미비하지만 노인가구와 중장년가구 모두에서 공통적으로 매우 불평등한 재화이며 2000년대 이후 그 경향성이 심화되고 있는 것으로 나타났다. 이는 현대소비사회에서 여가문화의 중요성이 가구 소비 불평등을 통해서 다시금 증명되는 것으로 볼 수 있는데, 교양오락이 개인적 효용을 넘어 삶의 질 향상 및 전체 사회 효용을 증대시키는데 기여하는 비목임을 고려할 때 향후 교양오락 영역에 대한 복지프로그램 개발을 모색할 필요가 있다. 예컨대 사회서비스의 경우 지금까지 주로 돌봄 및 생활/생존과 관련된 영역이 높은 비중을 차지했는데 향후에는 교양오락 및 문화서비스 영역으로 확대시킬 수 있는 방안을 고려해야 할 것이다.

07

정당정치와 복지정책의 관계

제7장 정당정치와 복지정책의 관계

제1절 문제제기

지난 10년간 우리사회의 복지정책 또는 보다 넓은 의미에서 복지체제를 둘러싼 논쟁은 매우 치열했다. 특히 김대중 정부의 출현이후, 더 엄밀하게 말하면 빠른 복지확장이 진행되었던 2000년경부터 복지체제 논쟁이 본격적으로 전개되었다. 이 논쟁의 핵심은 우리나라에서 복지정책의 확장이 어떠한 힘에 의해 가능한 것인지를 둘러싼 것이었다. 논쟁의 주제는 신자유주의 복지체제에 근접한 지, 보수주의 복지체제에 근접한지 하는 것이었지만, 그 저변에는 이를 관통하는 하나의 명확한 논리를 찾으려는 경향이 내재되어 있었던 것처럼 보인다.

하지만 이 논쟁은 궁극적으로 복지국가의 다양한 발전경로와 동아시아 복지모델의 특수성에 대한 고려로 이어질 개연성이 큰 것이었다. 그 이유는 우리사회에서 복지국가의 발전양태와 그 원인을 설명함에 있어 하나의 논리로 많은 한계가 있었기 때문으로 여겨진다. 핵심원인 또는 결정요인을 발견하려는 너무도 자연스러운 학문적 욕구는 그것에 영향을 미치는 다양한 요인을 보다 체계적으로 연계하는 시도를 가로막은 측면이 있었던 것이다. 강력한 관료집단과 새롭게 부상하는 시민사회단체의 역할은 분명 주목해야 할 문제이다. 하지만 그 이전에 왜 우리사회에서는 민주주의 정치체제라면 자연스럽게 인식해야 할 민주적 대의기능이 제대로 작동하지 않고 있는가에 대해 살펴보는 것도 중요한 문제이다.

기존의 복지국가 연구가 복지체제 문제에 천착하면서도 <정치체제와 정

치제도> 문제에 주목하지 않았던 것은 그 자체로 매우 흥미로운 일이다. 이는 적어도 우리사회에 관한 한, 복지국가의 다양한 경로에 영향을 미치는 가장 핵심적인 요인 중 하나였기 때문이다. 기존의 연구문헌들은 우리사회 복지정책 결정과정에 영향을 미친 주요 행위주체와 관련해서 <강력한 관료 집단, 새롭게 부상하는 시민사회단체, 분열된 노동조합, 무력한 정당>이라는 다분히 합의된 결론을 도출하고 있다. 물론 시안별로 좀 더 강한 영향력을 행사했던 이해집단에는 차이가 있지만, 보다 중요한 두 정치주체, 즉 대통령과 정당의 역할에 대해서는 거의 연구가 이루어지지 않았던 것이다.

이는 복지분야의 연구가 복지확장에 따른 기능적 설계와 보완에 주력해 왔기 때문이라고 말할 수 있을지 모른다. 즉, 외환위기 이후 복지정책의 빠른 확장과정에서 새로운 제도도입을 위해 많은 자원이 배분되었다는 점은 복지정치를 위한 보다 체계적인 연구가 활성화되지 않은 이유를 말해주는 것이다.³²⁾ 복지제도의 장기적 발전방향과 계층 간 이해관계의 문제를 공론화하는 연구는 지원대상이 되지 못했던 것이다. 그리고 이는 정치의 관점에서 복지정책을 연구하는 것 자체가 정부정책에 대한 비판을 의미한다는 일종의 자기검열과도 무관하지 않았던 것으로 여겨진다. 이 점에서 복지의 정치는 학문적 연구대상으로 발전하기보다 현실 정치에서의 정치담론 수준에 머물러 있었던 것이다.

따라서 이 장에서는 <1987년 체제>이후 복지정치의 핵심 주체 중 하나인 <정치세력>과 그를 규정하는 정치체제 문제에 주목하고자 한다. 그것은 <대통령중심제도, 정당체계, 선거제도 등의 정치체제가 복지정책에 미친 영향>을 살펴보고, 이것이 분배정책의 발전과 관련해서 갖는 함의를 살펴보고자 한다는 것을 의미한다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 왜 민주화 이후의 민주주의가 분배정책의 지속적이고 안정적인 발전을 견인하지 못하고 있는지를 살펴보고자 하는 것이다.

32) 우리사회에서 복지국가의 성격논쟁은 복지제도 도입 및 개편을 위한 기능적 연구 외에 가장 활성화된 연구라고 말할 수 있다. 하지만 그것은 정치제도와 정당체계, 그리고 선거제도 등의 논의주제로 발전하지는 못했던 것으로 여겨진다.

제2절 이론적 검토

서구 복지체제 이론에서 복지정치의 가장 대표적인 행위주체는 정당과 노동조합이라고 말해도 무방할 것이다. 물론 관료집단이 복지정책 결정과정에서 행사하는 영향력이 크다는 점은 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 그럼에도 이들 국가에서는 왜 의회가 복지정치를 둘러싼 핵심공간이며, 이 공간을 중심으로 다양한 이해관계집단이 경합하는 양상을 나타내고 있는가 하는 점은 주목해야 할 사항이다. 하지만 우리사회에서는 의회가 복지정치의 핵심공간이라고 말하기 힘들다. 더욱이 정당이 핵심주체라고 말하기도 힘든 상황이다. 이는 기존 복지체제 논쟁에서 특정 정당의 집권이나 특정 이해집단의 영향력이 분배정책에 긍정적인 영향을 미친다는 주장이 우리사회에서는 매우 간접적으로 또는 우회적으로 나타날 수밖에 없는 한계를 의미하는 것이다. 따라서 여기서는 먼저 복지정치에 대한 외국의 논의주제를 살펴보고, 우리사회에서 이 논의가 갖는 한계에 대해 언급하고자 한다.

1. 복지국가 성격에 대한 일반이론

왜 자본주의 복지국가의 성격이 다양하게 나타나는가를 설명하는 방식은 이러한 연구의 초기단계에는 크게 두 가지로 대별되었다.

하나는 산업화론이라고 말할 수 있다. 이는 경제성장이 복지지출의 증가와 복지국가의 발전을 가져온다는 주장으로, 초기 복지국가 논쟁에서 지배적 위치를 점유하고 있었다. 즉, 산업화가 농업사회의 전통적 안전망의 해체를 초래하고, 임금노동에 대한 의존성의 증가가 실직계층에 대한 국가의 보호를 필요로 한다는 논리로 복지국가의 발전을 설명하는 것이다. 물론 초기의 발전주의는 1970년대 중반 수정을 경험하게 된다. 참고로 윌렌스키는 복지국가의 발전에 영향을 미치는 요인을 ‘인구학적 변화를 매개로 한 경제성장’이라고 주장하게 된다(Wilenski, 1975). 이는 경제성장 외에 복지지

출의 증가 또는 복지국가의 발전을 규정하는 요인이 고령화라는 점을 인정하는 것이다. 그럼에도 이 논리는 복지국가의 발전이 정치적 선택이나 정치적 세력관계에 의한 것으로 아니라 객관적인 사물의 힘 또는 구조변화에 의해 나타난 것이었음을 강조하는 것으로 이해할 수 있다.

다른 하나는 권력자원이론이다(Korpi, 1983). 어떤 의미에서 이 이론은 복지국가가 사민주의정당과 노동조합의 정치적 프로젝트라는 점을 강조하는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 좌파정당이나 노동조합이 취약한 국가에서 복지국가는 잔여적 복지제도로 머물게 된다는 것이다. 물론 이는 1980년대 정치환경의 변화에 따라 좌파이론 내부에 존재하는 다양한 경향 중 하나가 부각되었음을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.³³⁾ 그것은 서구 각국에서 사회민주당을 중심으로 하는 좌파정당의 판세변화로 인해 정치 또는 국가의 상대적 자율성을 주장하는 이론이 상대적으로 우위를 점하게 되었음을 의미하는 것이다.

하지만 이러한 논리로 유사한 경제발전단계에 이른 국가들이 상이한 복지제도를 갖게 되는가를 설명하는데 한계가 있다. 따라서 왜 각국이 상이한 복지체제로 발전하게 되는가를 설명하는 보다 정교한 논리가 필요했다. 그리고 그러한 욕구를 충족시켜준 이론 중 하나가 바로신제도주의(New Institutionalism)였다. 신제도주의는 경로의존성(Path dependency), 잠금효과(lock in effect), 선거의 우연성(electoral hazards)에 주목하며, 정치세력보다 정책을 집행하는 집단(agents)의 역할 등에 주목한다. 이러한 이론의 탄생은 서유럽 국가들의 연금에 대한 분석에서 제도의 자기증식과 자기방어과정을 경로의존성 개념으로 구체화하는 방식에서 찾을 수 있다(Pierson, 1994). 그리고 개별 복지정책의 상이한 역사, 다양한 정책적 행위자 간의

33) 1970년대 서구 좌파정치세력 내에는 다양한 이론이 공존하고 있었다 : ①경제의 일차성(primacy of the economic)을 강조하는 경향, ②정치의 상대적 자율성(relative autonomy)을 강조하는 경향, ③다른 극단에는 정치의 일차성(primacy of the political)을 주장하는 경향이 공존하고 있었던 것이다. 하지만 1970년대 중반까지도 좌파의 정치세력과 공식철학은 여전히 경제의 일차성을 강변하고 있었다. 따라서 대부분의 좌파이론은 그러한 제약을 우회하는 방식으로 다양한 사회체제의 출현을 설명하려고 시도하였다(노대명, 2006).

경합, 정책결정과정의 이질성, 외국모델의 영향 등을 종합적으로 고려한 비교분석'(policy-specific comparisons)의 필요성을 강조하는 방향으로 발전한다(Kasza, 2002). 이 신제도주의이론의 공통점은 정치적 변화, 즉 정권 교체에도 불구하고 기존의 복지정책을 지탱하려는 일종의 제도적 관성이 존재하고 있음을 강조한다는 것이다(R. Cox, 2004).

이는 정권교체가 안정적으로 반복되고, 복지제도가 성숙한 서구 국가에서는 적용 가능한 논리일지 모른다. 그것은 좌·우 정치세력 간 정권교체 경험이 있고, 이 과정에서 복지제도를 둘러싼 쟁점이 명료화된 경우라면, 신제도주의적 접근이 국가 간 차이를 설명하는데 효과적일 수 있음을 의미한다. 하지만 그렇지 않은 국가라면, 접근하는 논리 자체가 상이할 필요가 있다. 그것은 역사·제도·문화에 따른 관성 외에도 정치체제의 특성을 중요한 요인으로 포함할 필요가 있는 것이다.

이러한 논리는 에스pong.앤더슨의 복지체제 유형론에 대한 보놀리의 비판과 대안(질적 분석방법의 강화)에서 찾을 수 있을지 모른다. 여기서 질적 분석방법의 강화란 양적 지표를 새로운 범주나 유형으로 추상화하는 작업에서 한 걸음 더 나아가 질적 지표를 고려하여 새로운 복지체제 유형화를 시도하는 방식을 의미한다. 그것은 특히 비서구권 복지국가의 성격을 규정함에 있어 정치세력간의 힘 관계, 문화적 전통, 제도 자체의 관성 등을 고려한 방식을 의미한다. 이는 기존의 양적 접근방법에 권력자원이론의 성과와 신제도주의의 성과를 보완하는 방식이라고 이해할 수 있을지 모른다.

이를 우리사회와 관련지어 생각해 보면, 복지국가의 성격을 규정함에 있어 한편으로는 의회정치의 취약성, 정책정당의 저발전, 선거제도의 왜곡된 방식 등 정치체제의 문제, 노동진영의 균열이 중요한 요인으로 작용하고 있으며, 다른 한편으로는 권위주의적 발전체제 하에서 공고화된 관료주의, 갈등적 이념대립, 낮은 복지인식 등이 또 다른 요인으로 작용하고 있다고 말할 수 있는 것이다. 이는 정치체제 자체를 <미완의 민주주의>로 규정해야 하며, 그것이 복지확장 또는 분배정책의 강화에 일관된 논리로 영향을 미친다는 설명 자체가 한계가 있음을 의미하는 것이다.

2. 복지정치와 정치제도의 관계에 대한 이론

복지정치에 대한 가장 원론적인 주장은 에스핑-앤더슨의 복지체제 이론에서 찾을 수 있다. 그것은 정치적 계급동맹(political class coalitions)의 역사가 복지국가의 성격차이를 설명하는 가장 중요한 변수라는 것이다. 그것은 계급동원(특히 노동계급)의 성격, 정치적 계급동맹의 구조, 그 제도화의 역사적 유산을 지칭한다(Esping-Andersen, 1990). 이러한 주장의 저변에는 1970~1980년대 유럽 각국의 정치체제 변화에 대한 인식이 자리하고 있다.³⁴⁾ 물론 이러한 계급동맹은 복지국가의 성격을 보다 안정적으로 변화시키는데 중요한 요인이다. 하지만 이는 정치세력 판도에 영향을 미치는 정치체제 및 정치제도 문제에 대한 고려로 이어져야 한다.

정치제도의 문제에 천착한 가장 주목할 연구자로는 이버슨과 소스키스를 들 수 있다. 이들은 서구 자본주의국가에서 다양한 형태의 정치적 계급동맹이 출현하게 된 원인을 세 가지(partisanship, veto points, electoral system)로 정리하고 있으며, 그 중에서도 정당체제와 선거제도에 주목하고 있다.³⁵⁾ 그들에 따르면, 다당제와 비례대표제 하에서 분배정책이 강화될 개연성이 높다.³⁶⁾ 이는 중간계급 또는 중간투표자가 누가와 동맹을 맺을 확률이 높으니까 따라 결정되는 것이다. 그들에 따르면, 양당제 하에서보다 다당제 하에서 중간계급이 저소득계급과 동맹을 맺을 개연성이 높다. 그것은 부자에게 과세하고 그것을 공유하는 방식이 작동하게 된다는 것을 의미한다. 반대로 양당제 하에서라면 중간계급은 분배정책에 우호적인 선택을

34) 에스핑-앤더슨이 지적하는 바는 아래와 같이 정리할 수 있다. 북유럽국가에서 사민당이 농민당과의 동맹을 통해 기존 복지체제를 유지할 수 있었다는 점, 프랑스 등 대륙국가에서 사회당이 신중산층으로 지지기반을 확대하였으나 그것이 사회보험 중심체제를 유지하는 방향으로 작용하였다는 점, 영국에서 노동당이 신중산층의 지지를 얻는데 실패하고 잔여적 복지국가로 남게되었다는 것이다(Esping-Andersen, 1990)..

35) 정당체제는 양당체제(two Party Systems)인지 다당체제(multi-party systems)인지를 지칭하며, 선거제도는 비례대표제(proportional representation system: PR System)인지 다수대표제(majoritarian system)인지를 지칭한다.

36) 그들은 분배정책의 강화를 지니계수의 변화와 빈곤율의 변화로 설명하는 방식을 취하고 있다.

하기 힘들다. 좌파정부가 집권하게 되면 중간계급과 상층계급에게 과세하여 저소득층에게 지원하게 되고, 우파정부가 집권하게 되면 과세도 분배도 모두 없게 되는데, 이 경우에는 과세가 없는 쪽을 선택하게 될 개연성이 높기 때문이다. 그리고 이러한 정당체계를 생성하는데 가장 중요한 것이 바로 선거제도이다. 그것은 비례대표제가 좌파정당의 성장에 긍정적인 영향을 미치고, 다수대표제는 우파정당의 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 논거에 기반하고 있다(Iversen & Soskice, 2005).

이버슨과 소스키스가 제시하는 주장은 복지정치의 복잡한 메커니즘을 정치체제와 선거제도의 측면에서 보다 간결하게 설명해주는 강점을 갖는다. 하지만 이는 두 가지 중요한 전제조건에 기반하고 있는 것으로 이해해야 한다. 하나는 민주주의 정치체제의 안정성을 전제하고 있다는 점이다. 달리 표현하면, 대의제 민주주의 하에서 국민들의 투표결과가 선거제도와 정당체계를 통해 정책에 반영되는 정상적인 구조를 전제하고 있는 것이다. 따라서 만일 이 사이에 강력한 대통령중심제 또는 의회의 정책결정 권한이 제한되는 경우라면, 동일한 결과를 가정하기 힘든 것이다. 다른 하나는 해당 국가의 사회갈등구조(societal cleavage)의 역사적 전통 또는 유산의 특수성을 고려하지 않고 있다는 점이다(Mead, 2005). 물론 이는 분석모형에 이미 전제된 것으로 실증분석과정에서 포괄하기 힘든 잔여라고 말할 수 있다. 하지만 이러한 갈등구조를 가진 국가라면, 즉 이념갈등이나 종교갈등 등의 문제를 안고 있는 국가라면, 위에 언급한 논리가 작동하기 힘들 것이다. 그리고 바로 우리사회가 그러한 문제점을 안고 있는 경우인 것이다.

3. 복지정치에 대한 국내의 선행연구

복지정치에 대한 연구는 다양한 정치세력 간의 힘 관계, 이를 규정하는 정치제도, 그리고 제도적(문화적) 경로의존성 등을 포괄하는 종합적인 접근이어야 할 것이다. 하지만 불과 수년전까지도 국내에서 복지정치에 대한 연구는 크게 두 가지 주제에 집중되어 있었다고 말해도 과언이 아닐 것이다.

하나는 복지국가 성격에 대한 연구이다. 이 주제와 관련해서는 1990년대 중반이후 많은 연구결과가 발표되었으며, 그것은 1990년대 김영삼 정부와 김대중 정부 하에서 복지국가의 성격을 어떻게 규정할 수 있는가에 초점을 맞추고 있다. 한편에서는 민주화이후의 민주정부들이 신자유주의 복지체제를 지향하는 경향이 있다고 주장하고, 다른 한편에서는 보수주의 복지체제의 성격이 강하다고 주장하고, 또 다른 한편에서는 혼합형(hybrid)이거나, 전혀 다른 체제라고 주장하였다(김연명 외, 2001).

다른 하나는 보다 현실 지향적인 연구로 복지확장을 위한 정치적 조건 또는 전략에 대한 연구이다. 물론 그것은 적어도 학계에서는 공식적으로 논의되었다고 말하기 힘들다. 오히려 그것은 에스핑-앤더슨이 지적하였던 복지동맹에 대한 논의를 한국적 맥락에 맞게 재구성하는데 초점을 맞추고 있었던 것이다. 보다 구체적으로 설명하면, 계급적 분석틀이나 노동정치 중심의 접근방식을 그 외연을 확장해야 한다는 주장을 펼치고 있는 것이다(안상훈, 2000).

위에 언급한 복지국가 성격을 둘러싼 논쟁이나 복지동맹에 대한 문제제기는 여전히 유효하다고 말할 수 있다. 그리고 일부 주제는 지금 시점에서 더 적절한 함의를 갖는다고 말할 수 있다. 하지만 여기서는 기존의 연구경향이 넘겨둔 여백에 주목하고자 한다. 그것은 복지정치에서 정치체제, 정당체제, 그리고 선거제도에 대한 연구이다. 그렇다면 국내에서 복지정치와 관련하여 정치체제 및 정당체제에 대한 연구성과를 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 이 주제와 관련해 발표된 세 편의 논문에 주목하고자 한다.

먼저 한국 복지정치에서 그것이 안고 있는 핵심문제를 가장 적절하게 지적하고 있는 논문으로 이신용의 논문을 들고자 한다. 그는 <민주주의가 사회복지정책에 미치는 영향>이라는 논문에서 한국 복지정치의 근본적인 문제점을 잘 지적하고 있다. 그에 따르면, 우리사회에서 민주주의와 사회복지발단의 긍정적 관계는 ‘결합 있는 민주주의’가 보이고 있는 <과도한 위임입법>로 인해 훼손된다는 것이다. 행정부의 영향력은 대통령이 보유하고 있는 법률안 제출권과 입법부가 제정한 법안에 대한 거부권을 통해 극대화

된다. 이는 입법부를 형식적 입법자로 만들고 있음을 의미하는 것이다. 더욱이 한국의 의회는 입법의무를 포기함으로써 법치국가의 “민주주의 원칙을 훼손하고 있다”는 것이다. 그리고 이처럼 과도한 권한위임은 권위주의체제 하에서 성장한 행정부 또는 관료조직의 선호 또는 권력구조에 의해 복지정책이 좌우되게 만드는 문제를 야기한다. 그리고 행정부는 계층간 또는 계급 간 이해관계를 고려하는 복지정치보다, 주어진 예산범위 내에서 정책을 효과적으로 수행하는 문제에 주목하게 된다. 복지제도 운영과 관련해서 ‘방어적 발전형태’를 취하게 된다는 것이다. 결국 이는 복지정책과 관련해서 정당과 유권자를 연결하는 고리가 ‘약하거나 끊어져 있다’는 것을 의미하는 것이다(이신용, 2007).

물론 위에 언급한 과도한 위임입법이 갖는 문제는 보는 관점에 따라 다르게 설명될 수 있다. 예를 들면, 많은 서구 복지국가에서도 공공부조제도의 수급기준선을 설정하는 것은 행정부의 재량행위처럼 인식되며, 이를 결정하기 위한 정치적 합의구조 또는 거버넌스 구조는 존재하지 않는다. 그리고 전반적으로 행정부를 통한 입법이 점차 증가하는 경향을 확인할 수 있다. 하지만 한 가지 분명한 것은 서구 복지국가는 주요 정당이 정책정당으로 지난 수십 년간 다양한 논쟁의 주체로 자리 잡아 왔고, 각 정당 고유의 정책방향을 명확하게 설정하고 있다는 점이다. 그리고 의회 또한 법안을 작성할 인적·물적 토대를 구축하고 있으며, 예산편성과 관련한 강력한 권한을 갖고 있다는 점을 지적해야 할 것이다.³⁷⁾

이어 정당체계와 선거제도 등의 영향을 한국사회의 정치체제 특성이라는 맥락에서 실험적으로 재구성한 홍경준의 논문을 들고자 한다. 그는 <선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색>이라는 논문에서 한국의 사회정책 방향은 사회구성원들의 선호를 반영해야 하지만, 그것이 정치제도의 차이에 따라 상이하게 나타날 수 있다는 점을 지적한다. 그것은

37) 참고로 유럽 주요국가에서 의회가 복지제도와 관련한 법안을 제정하는 경우, 세부 규정과 연도별 예산계획이 함께 발표되는 것을 알 수 있다. 이는 의회가 예산편성과 관련해서 강한 조정기능을 갖고 있다는 것을 의미한다.

앞서 언급하였던 이버슨과 소스키스의 모형에 이신용의 ‘결합 있는 민주주의’ 모델을 추가한 것과 유사하다. 실제로 홍경준은 ‘결합을 가진 민주주의 체제의 행정수반 또는 관료’에 의해 유권자들의 집합적 선택이 정책에 반영되지 않는 경우를 대의제 민주주의체제와 구분하고, 후자를 다시 비례대표제와 다수대표제로 구분하여 모형을 제시하고 있다(홍경준, 2009).

이는 앞서 이신용의 ‘결합 있는 민주주의’라는 주장과 맥락을 함께 하는 것으로 이해할 수 있다. 그것은 한국 복지정책의 변화를 설명하는 이론으로 기존 서구 이론을 보완하는 새로운 접근이 필요하다는 것을 의미한다. 물론 홍경준의 논문은 분석결과를 제시하는 것이 아니라 ‘이론의 모색’이라는 점에서 아쉬움을 남기고 있다. 하지만 이는 앞서 정치경제학적 관점에서 이 문제를 해결하려는 중요한 시도라는 점에서 큰 의의가 있다고 판단된다.

끝으로 복지정치와 관련해서 매우 구체적인 연구주제를 다루고 있는 강주현의 논문에 대해 언급하고자 한다. 그것은 <선거 경합도와 정당 파월가 정부정책에 미치는 영향에 대한 연구>라는 논문으로 미국 보육정책에 대한 사례연구이다. 그것은 미국의 보육정책과 관련해서 선거경합이 낮은 경우에는 각 정당이 가진 힘에 의해 복지정책이 결정되지만, 선거경합이 치열한 경우에는 보다 많은 유권자의 지지를 얻기 위해 각 정당의 정책이념과 다른 방향으로 이동하는 경향을 나타낸다는 것이다. 예를 들면 민주당은 좀 더 보수적으로, 공화당은 좀 더 진보적으로 공약을 제시한다는 것이다(강주현, 2007). 이러한 경향은 복지정책의 의제화 과정에서 나타나는 하나의 공통된 경향 중 하나라고 말할 수 있을 것이다.

위에 인용한 강주현의 논문은 한국 복지정치를 직접적인 분석대상으로 삼고 있지는 않다. 하지만 이 논문은 최근 한국 복지정치에서 종종 발견되는 <복지정책에 대한 공약 공유>의 원인 중 하나를 설명할 수 있을 것으로 여겨진다. 즉, 한나라당과 민주당이 선거경합 과정에서 경쟁적으로 서로의 공약을 카피하는 현상에 대한 설명이 될 수 있는 것이다. 물론 이러한 공약이 집권이후에 그대로 실현되는가 하는 것은 다른 문제이다. 그것은 앞서 언급했던 ‘결합 있는 민주주의체제’의 문제인 것이다.

제3절 한국 복지정책 결정과정에서 정치의 문제

우리사회에서 민주화 이후 민주주의가 복지확장, 더 나아가서는 사회권 강화로 귀결되지 않는 이유는 다양한 관점에서 설명되어야 한다. 그것은 여기서 다루고 있는 정치제도의 문제를 넘어, 사용자집단, 노동조합, 시민단체, 관료집단, 이념 및 문화적 갈등구조 등을 함께 고려해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 여기서는 <미완의 민주주의>라는 개념에 따라 복지정치의 왜곡된 구조를 정리하고, 민주화이후 우리사회에서 복지정치를 둘러싼 주요 행위주체의 힘 관계를 살펴보고, 그것이 복지정책(특히 복지지출)과 어떠한 관련성이 있는지 분석하고자 한다.

1. 미완의 민주주의

앞서 이신용과 홍경준은 ‘결함 있는 민주주의’라는 개념으로 한국 정치체제의 특징을 설명하였다. 하지만 여기서는 동일한 의미를 갖지만, 한국 정치의 과정적 특성 또는 이행기적 특성을 강조하는 차원에서 ‘미완의 민주주의’라는 개념을 사용하고자 한다. 여기서 ‘미완의 민주주의’는 다음과 같은 의미를 갖는 것으로 이해할 수 있다.

미완의 민주주의란 정치체제가 유권자의 선호를 반영할 수 있도록 제도화되어 있지 않다는 것을 의미한다. 그것은 유권자의 선호가 선거에서의 투표결과를 통해 정책으로 반영되는 경로가 명확하지 않다는 것을 의미한다. 그것은 앞서 언급하였던 것처럼, 주요 정책결정과 집행과정이 유권자의 정치적 선택과 무관하게 움직이는 조직과 집단에 의해 영향을 받는 경향이 크다는 것을 의미한다. 단일임기의 대통령제와 발전주의 하에서 성장한 관료제가 그것이다. 물론 대통령은 직접선거를 통해 선출되며, 대통령의 선택에 따라 운영되는 각종 위원회는 직간접으로 유권자의 선호를 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 단일임기의 대통령제는 정책의 지속성을 의식

하기보다 대통령 개인의 신념의 영향을 받을 개연성이 있는 것이다. 또한 국회의 위임입법 문제 또한 유권자의 선호와 무관하게 정책이 결정될 수 있는 개연성을 말해준다. 그것은 각종 정책결정 과정에서 법안에서 시행령 등에 위임하고 있는 조항들이 입법취지를 무력화할 수 있다는 점을 의미하는 것이다. 복지정책과 관련한 사례 중 하나로 기초생활보장제도의 예를 들 수 있을 것이다. 이 제도는 초기의 입법취지와 달리 부처의 예산지침 등에 따라 정책의 지원대상과 효과가 제한되어 왔기 때문이다(이신용, 2007: 154).

이처럼 정치체제가 유권자의 선호를 반영하지 못하는 이유는 정당정치의 저발전에서 찾을 수 있다. 현재 우리사회에서 정당정치는 강력한 리더를 중심으로 일사분란하게 움직이던 과거 정당체계에서 벗어나 새로운 모델을 구축하지 못하고 있는 것이다. 달리 표현하면, 정책을 통해 유권자의 지지를 받을 수 있는 정책정당으로 모습을 보이지 못하고 있음을 의미하는 것이다. 실제로 민주화 이후 22년이 지난 시점에서도 각 정당은 정책생산을 주도하는 역량이 매우 취약한 것으로 판단된다. 주요 결정과정에서 야당은 물론이고 여당조차도 스스로 정책을 생산하지 못한 채, 각 부처와 시민단체 또는 전문가집단의 주장에 합류하는 모습을 나타내 왔다(김연명, 2002). 이는 한편으로는 앞서 언급했던 것처럼 국회와 정당의 정책결정권한이 제한되어 있기 때문이다. 하지만 다른 한편으로는 득표를 위한 이합집산과 이질적인 공약을 남발하는 과정에서 각 정당의 정책생산 인프라가 붕괴되고, 정체성마저 모호해졌기 때문이다. 물론 최근 정당정치의 활성화와 관련해서 그 발전 잠재력을 찾을 수 없는 것은 아니다.³⁸⁾ 하지만 아직도 정당이 스스로 정책을 생산하고 제도화하는 역량은 취약한 것이다.

문제는 미완의 민주주의는 사회구성원으로 하여금 정치주체에 대한 불신을 야기하고, 이것이 악순환으로 초래하게 된다는 점이다. 상호불신이 심화

38) 물론 이 문제와 관련해서 최근 긍정적인 현상이 나타나고 있다는 점 또한 지적해야 할 것이다. 그것은 <3김 체제>가 막을 내림에 따라 강력한 리더를 중심으로 이합집산 하는 경향이 사라지고 있다는 것이다. 그리고 다소 이념과잉의 경향을 나타내고 있지만, 보수와 진보라는 각자의 정책이념이 보다 분명하게 대비되는 모습이 나타나고 있다는 것이다. 그럼에도 지역주의는 정당정치의 발전을 위한 해결과제로 남아 있는 상황이다.

된 상황에서는 선거를 통한 합리적 대안경쟁이 어렵고, 각 정치세력은 단기간으로 득표를 위한 공약을 남발하기 쉽다. 그리고 이렇게 남발된 공약은 집권하더라도 실제 정책으로 채택되기 어려우며, 결과적으로 유권자들의 불신을 증폭시키는 악순환을 초래하게 된다. 이러한 맥락에서 현재 우리 정치체제는 가장 기본적인 상호신뢰마저 구축하지 못한 상태의 민주주의, 즉 미완의 민주주의인 것이다.

2. 미완의 민주주의와 복지확장

우리사회에서 1987년의 민주화가 이후 복지확장에 미친 영향에 대해서는 다양한 쟁점이 존재하고 있다. 그 중에서도 가장 대표적으로 거론되는 문제는 “왜 민주화이후의 정부 하에서 복지확장이 나타나지 않고 있는가” 하는 것이다. 물론 이 문제는 개별 정부 중 어느 정부에서 복지확장이 가장 더디게 나타났는가에 대한 해석을 둘러싼 기초적인 논쟁부터, 민주주의 하에서 복지확장이 나타나지 않는 원인에 대한 분석적 논쟁에 이르기까지 다양하게 전개되고 있다.

먼저 1987년 민주화 이후 집권한 네 개의 정부 하에서 복지확장이 어떻게 이루어졌는지 설명하고자 한다. 노태우 정부는 권위주의정권의 연장선에 있었음에도 불구하고 또는 그랬기 때문에 가장 큰 복지확장을 이룬 것으로 평가되고 있다. 이와 관련해서는 노동계급에 대한 일종의 복지공세(welfare offensive) 또는 복지폭증(welfare explosion)의 시기였다고 말하기도 한다. 실제로 이 기간 중 의료보험의 전국확대(1987년 12월), 보편적 성격의 국민연금제도 시행(1988년 1월), 최저임금제도의 시행(1988년 1월) 등 3대 주요 복지정책이 개편 또는 제정되었다. 그리고 이 밖에도 사내근로복지기금법(1981년 8월), 근로자주택 25만호 공급계획(1990년), 장애인고용촉진에 관한 법률(1990년 1월), 영유아보육법(1991년 1월), 고령자고용촉진법(1991년 12월) 등이 시행되었다. 이는 정통성의 위기를 수습하는 과정에서 발생했던 다분히 불가피한 선택이라고 말할 수 있다. 달리 표현하면, 이는

체제안정을 위한 사회통제적 목표에 따른 것으로 해석할 수 있다.

반면에 김영삼 정부는 세 정부 중 가장 복지확장이 저조했던 정부로 해석할 수 있다. 그것은 사회지출 뿐 아니라 정부예산 중 복지예산의 측면에서도 그렇게 나타나고 있다. 그것은 정치적 민주화가 복지확장에 긍정적인 영향을 미친다는 가설을 부정하는 것으로 해석될 수 있다(박병현, 2001). 물론 그 원인은 김영삼 정부가 노태우 정부와 비교할 때, 상대적으로 높은 정치적 지지를 받고 있었다는 점에서 복지확장을 서두를 필요성이 크지 않았기 때문이다. 이는 당시 대통령주도로 금융실명제 등 주요한 정책발표를 함으로써 정치적 지지도가 역대 최고로 높게 나타났다는 점에서 알 수 있다. 그리고 경제여건 또한 그리 나쁘지 않았다. 물론 1990년대 초반부터 소득불평등 및 소득격차 지표가 악화되는 것으로 나타나고 있지만, 이것이 심각한 정책쟁점으로 부각되지 않았던 것이다. 하지만 이러한 선택이 가능했던 보다 근본적인 원인은 단일임기의 대통령제 하에서 정책결정이 주도권이 한 곳에 집중되어 있었기 때문이라고 말할 수 있다. 그것은 민주화 이후 최초의 민간정부에 대한 기대가 큰 상황에서 권력주체가 자율적으로 복지정책 기조를 설정할 수 있었음을 의미한다. 달리 표현하면, 국민들의 정치적 선택이 복지정책에 반영되는 경로 자체가 굴절되어 있었던 것이다. 그러나 이 문제와 관련해서도 다른 해석이 가능한 것 또한 사실이다. 1996년 <국민복지기획단>이 발표한 <삶의 질의 세계화를 위한 국민복지 기본구상>은 <잔여적 개념의 사회복지 원칙> 전제되어 있었던 것일지 모른다(김병현, 2001). 하지만 이 보고서가 발표한 복지정책은 매우 전향적으로 해석할 수 있는 여지를 남겨두고 있다. 적어도 국민복지기본선이나 근로연계복지에 대한 구상은 당시 외국 복지정책의 변화를 반영하고 있는 것이었다. 실제로 이 보고서의 주요 복지정책은 이후 김대중 정부에서 발표하게 될 주요 정책을 예고하고 있는 것이기도 하다.

그리고 김대중 정부는 외환위기 이후 상대적으로 빠른 복지확장을 보인 것으로 나타나고 있다. 문제는 김대중 정부 하에서의 복지확장을 어떻게 해석할 것인가 하는 점이다. 적어도 가장 유력한 해석은 외환위기 이후 실업

률과 빈곤율 등이 급증하는 상황에서 복지확장이 불가피했다는 점이다. 실제로 1998년 말부터 1999년 말까지 약 2년간 4대 사회보험을 개편하고 기초생활보장제도를 도입하는 핵심적인 복지개편이 이루어졌다. 하지만 단지 이 시기의 복지확장을 외환위기에 따른 것으로 설명하기는 힘들 것이다. 따라서 여기서는 다음 네 가지 관점에서 보완적 해석이 가능하다는 점을 지적하고자 한다: 1) 김영삼 정부의 국민복지기획단에서 설계했던 정책을 구체화시켰다는 관점, 2) 보다 개혁적 성향의 김대중 정부의 정치적 의지가 반영되었다는 관점, 3) IMF나 World Bank 등의 정책권유를 수용했다는 관점, 4) 1999년 초의 정치적 위기 또는 정치적 지지도 하락을 만회하기 위한 전략이었다는 관점 등이 그것이다. 먼저 김대중 정부 하에서의 사회보험을 비롯한 복지확장은 일정 부분 김영삼 정부가 기획했던 정책의 연장선에 있는 것이라고 말할 수 있다. 이어 상대적으로 복지확장에 많은 관심을 가졌던 대통령과 정당의 의지 또한 반영된 것으로 이해할 수 있다. 이는 수평적 정권교체를 통한 집권한 정치세력이 분배정책에 상대적으로 더 우호적인 태도를 나타내고 있었음을 의미하는 것이다. 또한 국제금융기구가 인도네시아의 폭동 등의 사태악화에 놀라 권유했던 사회안전망 강화방안을 수용했던 측면 또한 인정할 필요가 있다.³⁹⁾ 이는 복지확장에 반대하던 정부부처들이 복지확장에 우호적으로 선회하는데 큰 영향을 미쳤던 것으로 해석할 수 있다. 실제로 1999년 상반기에 즈음하여 국제금융기구가 사용했던 사회안전망 개념이 빠르게 전파되기 시작하였다. 끝으로 김대중 대통령의 1999년 6월 기초생활보장제도 도입 관련 발언은 당시의 정치적 지지율 하락을 만회하기 위한 전략이기도 했다는 점을 말해주고 있다.

끝으로 노무현 정부 하에서 복지지출은 지속적인 증가세를 나타낸다. 하지만 주목해야 할 점은 정작 노무현 정부가 새롭게 시행했던 복지제도 중 상당수는 해당 임기 중의 복지지출 확대로 나타나지 않았다는 것이다. 보육 서비스 및 사회서비스 확대를 제외하고는 대부분의 주요 정책이 임기 후에

39) 이 문제와 관련해서 당시 IMF의 정책권고가 우리사회 스스로 수용할 필요성도 있었고, 그것을 수정 없이 수용했다고 보기도 힘들다(남찬섭, 2008).

본격적으로 시행되었기 때문이다. 특히 기초노령연금제도나 근로장려세제 등은 2008년경부터 본격적으로 그 효과를 나타내고 있는 것이다. 그리고 차별금지법, 사회보험 징수체계 통합, 복지전달체계 개편 등 복지지출과 직접적인 관련은 없지만 복지정책의 인프라를 혁신하려는 시도를 했다는 점을 알 수 있다. 노무현 정부에서 나타났던 특징적인 현상 중 하나는 이른바 대통령직속 위원회의 역할 강화였다. 이 정부는 주요 국정과제를 수행하는 역할을 새롭게 설치된 위원회에 맡겼으며, 사회정책과 관련해서는 <빈부격차·차별시정위원회>, <저출산·고령사회위원회>, <사람입국일자리위원회> 등 세 개의 위원회가 주도적인 역할을 하였다. 이 위원회는 시민단체 및 전문가를 중심으로 다양한 정책의견을 수렴하고, 주요 정책의 제도화에 핵심적인 역할을 수행하였다. 그것은 물론 이전 정부에서도 동일하게 나타났던 현상이다. 즉, 행정부와 정당의 역할보다 대통령을 중심으로 하는 지원조직의 역할이 더 중요하게 작용했음을 의미하는 것이다.

아래 표와 그림은 실제로 각 민주정부 하에서 복지지출이 어떻게 변화하였는지 말해준다. 하지만 해석에 있어 다음 세 가지 사항에 주목해야 한다는 점을 지적해야 할 것이다. 첫째, 복지지출 만으로 각 정부의 복지정책을 평가하는 것은 한계가 있다는 점이다. 그것은 동일한 예산을 활용하더라도 각 정책의 추진방향을 어떻게 바꾸는가에 따라 복지정책의 전반적인 효과가 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 그것은 기존의 공공부조제도를 근로연계복지로 개편하거나, 전달체계를 개편하거나 하는 방식을 의미한다. 따라서 복지지출만으로 각 정부의 복지정책을 평가하는 방식은 경계해야 할 것이다. 둘째, 우리사회에서 각 정권의 복지지출 확대노력은 약 2년의 편차가 있다는 점을 지적하고자 한다. 예를 들어, 2000년 말 선거를 통해 집권하게 되면, 2001년의 주요 예산은 이미 편성된 뒤라는 점에서 이전 정부의 복지정책 제도화의 효과를 나타내며, 2002년부터 신정부의 정책의지가 반영되게 되는 것이다. 물론 여기에 예외적인 경우도 있다. 그것은 1997년~1998년의 급격한 예산증가가 그것이다. 이 시기는 경제위기로 인해 실업자와 빈곤층에 대한 지원을 긴급하게 강화했기 때문이다. 그것은 공공근

로사업과 한시적 생계보호사업 등의 영향을 말해주는 것이다. 하지만 이러한 예산은 경제상황이 정상화되는 경우 다시 감소하는 경향을 나타내게 된다. 셋째, 각 정권이 제도화한 복지정책의 실질적인 효과는 그러한 제도개편에 따라 복지지출이 얼마나 증가하게 되는가를 기준으로 평가해야 한다는 점이다. 이러한 관점에 따라 해석하면, 사회지출 증가에 가장 큰 영향력을 행사하는 것은 국민연금제도와 건강보험제도 같은 주요 사회보험제도의 개편이다. 사회보험제도 가입대상을 확대하는 조치를 취하는 경우 적용대상의 규모가 크다는 점에서 복지지출 증가에 매우 크고 지속적인 영향을 미치는 것이다. 하지만 국민연금제도는 연금수급이 본격화되지 않았다는 점에서 지출에 반영되지 않고 있다. 그리고 기초생활보장제도와 같은 법정지출사업 또한 지출증가에 큰 영향을 미칠 수 있다. 그것은 법적으로 일정한 자격요건을 갖춘 빈곤층에게 급여를 보장하도록 규정되어 있어, 빈곤층이 증가하거나 최저생계비를 상향 조정하는 경우 지출이 자동적으로 증가하는 체계로 구성되어 있음을 의미한다. 하지만 바로 이 지점에서 앞서 언급했던 위임입법의 영향력이 나타나게 된다. 법으로 복지급여의 수급권이 보장되어 있더라도 하위규정을 통해 수급자격을 제한하는 추가적인 규정을 설치하거나, 제도의 시행을 유예하는 방식으로 제도의 입법취지가 제한될 수 있는 것이다. 근로소득공제의 미실시나 수급자격에 대한 제한, 최저생계비 조정을 둘러싼 개입 등이 이러한 문제가 존재하고 있음을 말해주는 것이다.

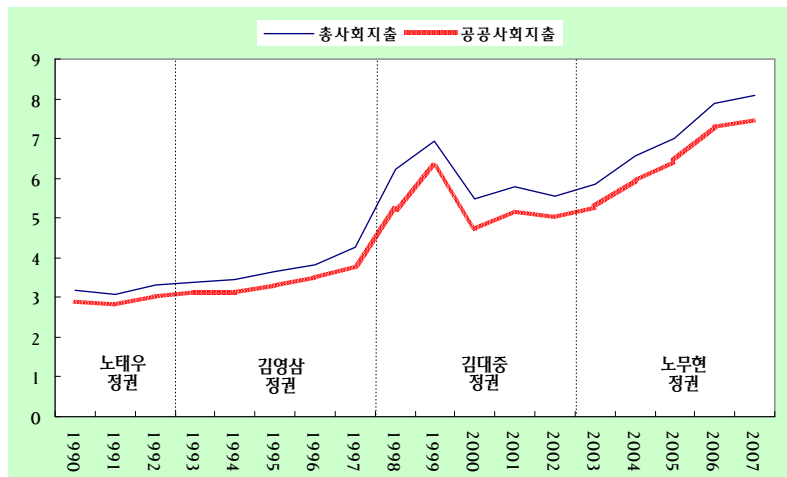
위와 같은 특성을 감안하여 1990년 이후 우리사회의 복지지출 추이를 살펴보면, 적어도 공적사회지출은 비교적 빠른 속도로 증가해 왔으며, 각 제도별 구성 비중에서도 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 다만 한 가지 주목해야 할 점은 아래 [그림 7-2]에서 기업복지지출로 간주되는 민간지출이 외환위기 직후 크게 증가한 것으로 나타나고 있는데 이는 구조조정에 따른 법정퇴직금 증가에 기인한 것이다.

〈표 7-1〉 사회지출의 구성 추이

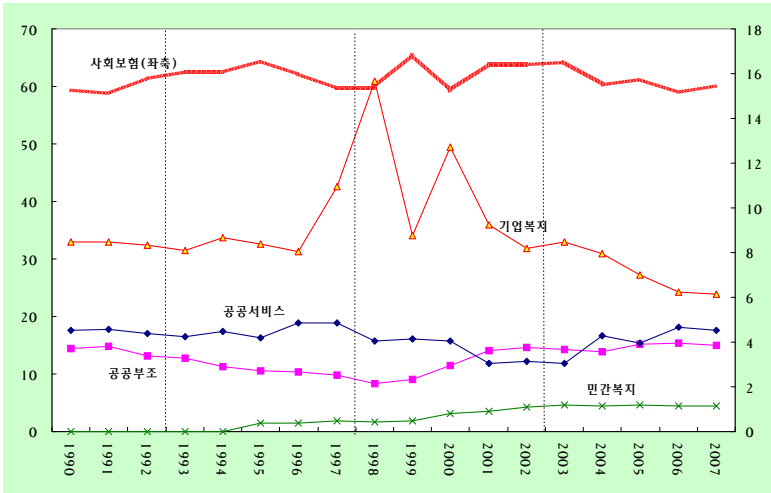
	사회지출		공공부조	공공 서비스	사회보험	기업복지	민간복지
	십억원	%					
1990	5,939	100.0	14.5	17.5	59.5	8.5	0.0
1991	6,979	100.0	14.8	17.8	59.0	8.5	0.0
1992	8,556	100.0	13.2	17.1	61.4	8.3	0.0
1993	9,890	100.0	12.7	16.5	62.7	8.1	0.0
1994	11,712	100.0	11.3	17.4	62.6	8.7	0.0
1995	14,557	100.0	10.5	16.3	64.5	8.4	0.4
1996	17,173	100.0	10.4	19.0	62.2	8.0	0.4
1997	21,036	100.0	9.9	18.9	59.9	10.9	0.5
1998	30,144	100.0	8.3	15.8	59.8	15.6	0.4
1999	36,655	100.0	9.1	16.2	65.5	8.8	0.5
2000	33,040	100.0	11.5	15.7	59.3	12.7	0.8
2001	37,590	100.0	14.0	11.9	63.9	9.3	0.9
2002	40,002	100.0	14.6	12.3	63.9	8.2	1.1
2003	44,943	100.0	14.2	11.8	64.3	8.5	1.2
2004	54,316	100.0	13.9	16.7	60.3	8.0	1.1
2005	60,535	100.0	15.3	15.3	61.2	7.0	1.2
2006	71,581	100.0	15.4	18.1	59.1	6.2	1.1
2007	78,696	100.0	15.0	17.5	60.2	6.1	1.2

자료: 고경화(2009)의 표를 가공

[그림 7- 1] GDP 대비 총사회지출 및 공공사회지출 추이



[그림 7- 2] 제도별 사회지출 구성비율의 추이



3. 한국 복지정치의 주요 행위주체

복지정치에서 주목해야 할 점은 정책결정 및 집행과정에 영향력을 행사하는 주요 행위주체의 힘의 크기와 그 관계이다. 이 문제와 관련하여 기존의 연구는 다음 세 주체의 영향력에 주목하여 왔다.

첫째, 대통령중심 정치체제 하에서 대통령 및 그 위원회의 영향력이다. 이는 거의 모든 민주정부 하에서 설립되었던 대통령직속 위원회를 통해서 확인할 수 있다. 김영삼 정부에서는 <국민복지기획단>이 이후 복지정책의 발전방향에 가장 큰 영향력을 행사하였으며, 김대중 정부에서는 <정책기획위원회>와 <삶의질 향상기획단>이 생산적복지의 이념적 토대와 정책의 제도화에 핵심적인 영향력을 행사하였으며, 노무현 정부에서는 <고령화 및 미래사회위원회>, <빈부격차·차별시정위원회>와 그 후속조직인 <양극화·민생대책본부> 등이 참여복지의 이념적 토대 및 관련 복지정책의 제도화에 중요한 영향력을 행사하였다. 물론 이러한 위원회들은 다양한 이해집단의 의견을 수렴하는 정책자문조직으로서의 성격을 갖는다. 하지만 현실에서는 그것을 넘어 직접 복지정책을 생산하고 제도화를 선도하는 역할을 담당해

왔다. 그리고 이러한 제도화 기능은 각 위원회가 개별부처의 다양한 자원을 동원하고 예산편성에 직간접적인 영향력을 행사함으로써 가능했던 것이다.

둘째, 행정부의 핵심부처의 영향력이다. 물론 지난 10년간 보건복지가족부에 의한 입법은 크게 증가하였으며, 이러한 관점에서 보면 복지정책의 또 다른 중요한 주체는 이 부처라고 말할 수 있다. 하지만 각 부처 간의 힘관계 또한 간과할 수 없는 사항이다. 그것은 전통적으로 각 부처에 대한 실질적인 업무조정기능을 담당해 왔던 경제부처, 복지정책의 도입과 관련해서 예산편성의 권한을 가진 예산부처, 조직과 인력에 대한 권한을 가진 부처의 영향력이 크다는 점을 의미한다. 이러한 양상은 지난 수년간 각종 복지정책을 제도화하는 과정에서 잘 나타났던 것으로 판단된다. 기초생활보장제도의 수급대상 확대에 대한 경제부처 및 예산부처의 견제는 잘 알려진 것이다.⁴⁰⁾ 그리고 복지전달체계 개편과정에서 행정안전부의 견제 또한 큰 영향을 미친 것으로 알려져 있다. 이는 정부부처 중에서도 상대적으로 영향력이 큰 부처가 어떠한 정책기조를 선호하는가에 따라 복지정책의 제도화가 좌절되거나 굴절되는 양상을 나타내게 된다는 것을 의미한다. 물론 이는 우리사회 구성원들의 가치를 반영하는 것으로도 이해할 수 있다. 하지만 그것이 어떠한 경로를 통해 어떠한 집단의 가치와 이해관계를 대변하는지는 확인하기 힘들다는 문제점 또한 안고 있다.

셋째, 민주정부이후 복지정치에서 시민사회단체 및 노동조합의 영향력을 생각할 수 있다. 이 문제와 관련해서 가장 대표적으로 언급되는 것이 국민기초생활보장법을 제정하는 과정에서 주요한 영향력을 행사했던 시민단체이다. 가장 먼저 1994년 설립된 참여연대의 사회복지위원회의 역할을 들 수 있다. 이 위원회는 국민복지기본선을 위한 헌법소원을 하는 등 향후 기초생활보장제도 도입에 주도적 역할을 했던 것이다. 그리고 참여연대를 중심으로 결합한 시민단체의 활동에도 주목할 필요가 있다. 1998년 6월 기초생활보장제도 도입과 관련한 토론회를 개최했던 <사회보장정책협의모임>이

40) 이러한 주장은 참여연대의 사회복지위원회가 2004년 발표한 문건 등에 나타나 있다. <http://blog.peoplepower21.org/Welfare/12441> 참조

1999년 2월경에는 <국민기초생활보장법 제정추진 연대회의>으로 개편되며 더 많은 시민단체와 노동조합이 합류하였다. 시민단체의 조직화는 당시의 정치상황과 맞물려 정치권이 법제화를 수용할 수 있는 여건을 조성하는데 큰 영향을 미쳤던 것으로 판단된다. 이는 시민사회단체가 먼저 복지정책의 제도화를 제안하고 이를 관철시키기 위해 정당과 개별 국회의원, 관련부처를 설득하고, 실제 법제화에 성공한 최초의 경우라고 말할 수 있다. 물론 이러한 해석에 대해 조금 다른 관점에서의 해석에도 주목할 필요가 있다. 그것은 1999년 6월 김대중 대통령의 울산발언 이전까지 정부는 매우 미온적이었으며, 발언이후 긍정적인 검토에 착수하고 불과 3개월 만에 법안을 통과시키기에 이른다는 점이다(강신욱 외, 2004). 이는 우리사회에서 복지정책의 주체로서 시민사회단체의 영향력에 대한 과도한 평가가 힘들다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 분명한 것은 법제정 및 제도개편을 저지하는 비판세력(veto player)으로서의 기능이 현저하게 강화되었다는 점이다. 이는 대부분의 정부부처가 새로운 복지정책의 도입이나 개편과정에서 이들 시민단체의 의견을 반영하지 않을 수 없음을 의미하는 것이다.

이처럼 한국 복지정치에서 주요한 행위주체가 대통령과 행정부처라는 점을 알 수 있다. 그리고 시민사회단체나 각 이해관계집단이 주요한 거부집단(veto players)로 참여하고 있다는 점을 알 수 있다. 하지만 이러한 사실은 서구 복지정치에서 대표적인 두 행위자의 위상과 역할이 좀처럼 잘 드러나지 않는다는 점을 말해주는 것이다. 바로 정당의 역할과 노동조합의 역할이 그것이다.

먼저 우리사회는 남북분단이라는 특수한 정치적 상황으로 인해 서구 복지국가에서 볼 수 있는 좌파정당이 최근에야 국회에 진입할 수 있었다. 달리 표현하면, 명시적으로 좌파임을 표명하는 정책정당이 존재할 수 있는 기반이 취약했다는 점을 말해준다. 민주노동당의 국회진입은 매우 상징적인 의미를 갖는다. 하지만 적어도 현재 상황에서는 상징적일 뿐, 복지정책의 제도화에 큰 영향을 행사하지 못하고 있다고 말할 수 있다. 더욱이 복지정책을 둘러싸고 서로 다른 정책이념에 따라 결합할 수 있는 토대 또한 미약

하다고 말할 수 있다. 이는 달리 표현하면, 좌파정당의 집권을 가능하게 하는 정책동맹의 토대 자체가 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 취약성은 안정적인 정책개발과 그것을 법제화시키려는 노력에 직접적인 영향을 미치는 것으로 판단된다.

이어 우리사회에서 복지정치와 관련해서 노동조합의 역할에 대해서도 주목할 필요가 있다. 이 문제에 관한 한, 다양한 해석이 존재할 수 있다. 하지만 분명한 것은 노동조합이 1980년대 후반 우리사회의 민주화에 매우 큰 영향을 미쳤다는 점이다. 그리고 더 나아가 진보정당의 탄생에도 큰 영향을 미쳤다는 점이다. 또한 1990년대 후반까지 주요 사회정책과 관련해서 중요한 이해당사자이자 공익대표집단으로 행위할 수 있었다는 점이다. 하지만 이는 1987년 체제가 안고 있는 내적 모순과 1997년 외환위기이후의 노동의 내부분열로 인해 현저하게 그 영향력이 약화되어 있다고 진단할 수 있다. 그것은 우리사회에서 1987년 민주화 이후 노동소득분배율이 증가하는 양상을 보이지만, 노동내부의 임금격차는 오히려 확대되는 양상을 보이게 된다는 점과 밀접한 관련이 있다. 그리고 이는 대규모 사업장과 중소기업 사업장 간의 임금격차, 수출기업과 내수기업 간의 임금격차 등으로 다각화하는 경향을 나타내고 있다. 그것은 역설적으로 민주화의 결과가 전반적인 근로여건과 임금수준 향상에 긍정적인 영향을 미쳤지만, 노동내부의 격차 확대라는 부정적인 영향을 나타내게 되었음을 의미한다. 더욱이 심각한 문제는 상대적으로 근로소득이 높은 대규모 사업장 노동자일수록 복지혜택이 많다는 점이다. 그것은 비단 법정복지급여 외에도 비법정복지급여 측면에서도 큰 격차가 나타나고 있는 것이다. 이는 대규모사업장을 중심으로 조직된 노동조합이 현재의 복지제도를 보다 보편적으로 개혁할 동인을 갖지 못하는 문제점을 야기하고 있음을 의미한다. 그리고 1997년 이후 빠르게 전개된 비정규노동의 확대는 노동 내부의 균열을 더욱 확대시키는 경향이 있다. 이러한 제반 양상은 민주화 이후 민주주의에서 노동조합이 복지정치의 주요한 행위자로 기능하기 힘든 현실을 말해주는 것이다.

제4절 한국 복지정치의 발전방안

우리사회는 민주화 이후 약 20년간 복지정치와 관련해서 다양한 정치주체가 부침하는 과정을 확인할 수 있었다. 그리고 분명한 것은 복지정책의 결정과정에서 대통령의 역할이 가장 중요하며, 그것에 직·간접적인 영향을 미치는 주요 행정부처 또한 중요한 역할을 수행하고 있고, 1990년대 후반 이후에는 시민사회단체의 영향력이 증가하고 있다는 점이다. 그리고 이러한 복지정치는 일정 기간을 경유하면서 우리사회 나름대로의 안정성을 갖는 측면 또한 존재하는 것이 사실이다. 하지만 이러한 형태의 복지정치가 갖는 한계 또한 분명하다. 그것은 정당정치의 약화로 인한 사회적 합의 기능의 퇴화 그리고 궁극적으로 유권자들의 정치적 선택의 왜곡 문제를 야기한다는 점이다. 따라서 여기서는 복지정치의 활성화 측면에서 정책정당을 중심으로 한 정당정치의 활성화의 필요성을 강조하고자 한다.

1. 정책정당 발전의 잠재력

민주화 이후 20여년의 시간이 흐른 시점에서 우리사회는 민주주의의 미완이라는 중요한 문제점을 목격하고 있다. 하지만 다른 관점에서 보면, 최근 수년간 정책정당의 발전 잠재력 또한 확인할 수 있다. 그것은 크게 두 가지 측면에서 정리할 수 있다.

첫째, 보스정당체계가 막을 내리고 있다는 점이다. 그것은 기존의 정당들이 특정 보스를 중심으로 하는 충성경쟁에서 개별 정치가(의원)의 역량이 주목받는 시기로 전환하고 있다는 것을 의미한다. 물론 여전히 정당공천으로 인한 폐해가 존재하고 있다. 하지만 지난 수년간 정책생산 역량을 가진 정치가 및 정치집단이 형성되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 그리고 이러한 흐름은 복지정책에 대한 관심 증가와도 밀접한 관련이 있다. 과거 국회 위원회에서 상대적으로 홀대받던 보건복지위원회에 거물급 정치인이

적극적으로 참여하고 있다는 점 또한 이러한 변화를 말해준다. 또한 국회 내에 복지정책과 관련한 각종 포럼이 생겨나고 있다는 점 또한 주목해야 할 변화라고 말할 수 있다.

둘째, 정당체계 자체가 양당체계에서 다당체제로 변화하는 듯한 경향을 확인할 수 있다. 물론 이는 매우 가설적인 주장이다. 그것은 현재 정당의 분포가 향후에도 지속될 것인지에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요하다는 것을 의미한다. 하지만 우리사회에서 주요 정당은 이념적으로 중도보수와 중도진보를 축으로 다양한 정당이 분포하고 있으며, 이는 향후 상당기간 지속될 수 있다. 그것은 부분적 비례대표방식의 도입과도 무관하지 않다. 그것은 제한적이지만 소규모정당이 출현할 수 있는 선거제도가 존재하고, 이들이 양대 정당의 집권과 연합하는 형태의 집권방식이 나타날 수 있다는 것을 의미한다. 이처럼 정당이 분포하는 경우, 각 정당은 다른 정당과의 정책이념의 차별화에 주력하게 될 개연성이 있다. 바로 이 점에서 정책정당의 성장잠재력이 있는 것이다.

2. 복지정치의 두 가지 당면문제

이제 복지정치를 활성화하기 위해 해결해야 하는 과제에 대해 언급할 필요가 있다. 그것은 아래와 같이 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 우리사회에서 기존 복지제도의 타성을 깨는 개혁이 필요하다는 점이다. 물론 어느 나라나 복지제도는 경로의존성(path dependency)의 문제를 안고 있다. 하지만 우리사회는 복지제도의 도입과 개편에 있어 행정부의 편의적 제도수정 문제를 보다 전향적으로 해결해야 할 필요가 있다. 물론 어떤 의미에서 이러한 제도개편은 사회적 합의도출이 용이하지 않다는 점에서 기존의 복지정치 방식이 더욱 편리한 측면이 있다. 즉, 정당정치는 선거에 민감하게 반응한다는 점에서 최선의 선택이 아니라 최악의 선택을 하게 만들 개여성이 있기 때문이다. 하지만 기존의 방식은 복지정치에 있어 사회적 합의도출 노력을 간과한다는 근본적인 문제점을 안고 있다. 따라서

장기적으로 많은 시간이 걸리더라도 복지정책을 보다 합리적으로 개편할 수 있는 시스템을 구축해야 하는 것이다.

둘째, 최근 우리사회에서 작동하고 있는 것으로 판단되는 비난회피(blame avoidance)의 정치를 극복하는 일이다. 이는 현재와 같이 정책정당이 발전하지 않은 상황에서 쉽게 나타날 수 있는 문제이다. 실제로 대부분의 복지정책은 이해관계 당사자의 갈등을 초래하기 쉽다. 그것은 건강보험 통합, 국민연금 보험료 인상, 의약분업 등의 정책을 둘러싸고 나타났던 것이다. 이 과정에서 현재의 정당들은 여당과 야당으로 갈리어 대립하거나, 타협하는 양상을 나타내 왔다. 그 중에서도 최악의 선택은 이익집단의 강한 저항을 초래할 수 있는 정책을 기피하는 것이다. 구태여 예를 들면, 2007년 국민연금 보험료 인상과 기초노령연금도입 중 후자만이 국회를 통과한 사례가 그것이다. 즉, 보험료 인상안을 부결시킴으로써 유권자 집단의 비판을 회피하고, 노인빈곤층을 지원하는 기초노령연금을 통과시킴으로써 노인 인구의 정치적 지지를 받고자 했던 것이다. 그러나 장기적 관점에서 본다면, 이러한 선택은 비난을 회피하는 근시안적 선택일 수 있는 것이다.

3. 향후 발전방안

이 장에서는 한국 정당정치의 저발전이 복지정치에 미친 영향에 대해 살펴해보았다. 물론 앞서 언급하였던 바와 같이, 우리사회는 이미 오랜 기간 대통령제 하에서 복지정치를 추진해 왔던 경험이 있으며, 그것이 갖는 강점에 대해서도 잘 알고 있다. 그것은 새로운 국가전략과제의 도출과 이를 위한 선택과 집중이라고 말할 수 있다. 이러한 방식은 관료제도의 타성을 넘어 중요한 개혁과제를 관철시키는데 매우 효율적이라고 말할 수 있다. 하지만 그것은 역설적으로 사회적 합의도출과 정책추진을 위한 지지기반 구축이라는 점에서는 취약성을 나타내고 있다. 이는 민주화 이후 현재까지 되풀이되어 나타나고 있는 문제점이기도 하다. 따라서 현재 우리사회가 필요로 하는 것은 개혁의 시점을 놓치지 않으면서도 사회적 합의도출 기능을 강화하

는 정치시스템의 구축이라 할 것이다. 이는 특히 성장과 분배를 둘러싸고 오랜 이념적, 정치적 갈등을 경험해 왔던 우리사회에서 복지정치의 토대를 구축하는 일이라 할 것이다.

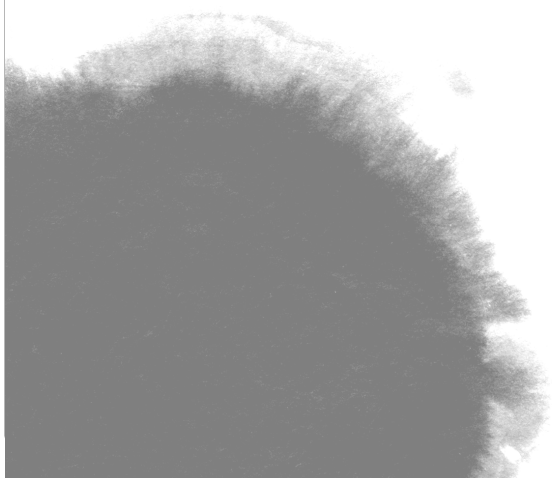
물론 이러한 시스템 구축은 단기간에 해결할 과제가 아니다. 장기간의 검토를 통해 단계적으로 해결방안을 모색해야 하는 것이다. 따라서 여기서는 몇 가지 장단기 과제를 제안하고자 한다.

첫째, 정책정당이 성장할 수 있는 환경을 조성해야 한다는 점이다. 이는 국회와 정당이 정책개발을 할 수 있는 인프라를 조성해야 한다는 것을 의미한다. 서구 복지국가에서 복지정책의 입안과 타당성 검토과정에서 의회가 담당하는 기능과 권한은 매우 크다. 그리고 각 정당이 독자적으로 운영하고 있는 정책연구소는 실질적인 정책개발 기능을 담당하고 있다. 반면에 우리사회에서 국회의 정당은 행정부처에 비해 매우 빈약한 인프라를 갖추고 있다. 이 점에서 정책정당이 발전할 수 있는 인프라를 강화할 필요가 있는 것이다.

둘째, 지역주의와 선거구제도를 개편해야 한다는 점이다. 그것은 민주화 이후 지금까지 지역주의가 정책정당의 발전에 매우 부정적인 영향을 미쳐 왔다는 문제의식에 기초하고 있다. 그것은 지역주의가 보수적 지역주의이든 저항적 지역주의이든 합리적 정책을 생산하는 정당출현에 부정적인 영향을 미치고 있기 때문이다. 그리고 전체 유권자 분포와 괴리되어 있는 선거구제도를 개편할 필요가 있다.

08

결론 및 정책적 시사점



제8장 결론 및 정책적 시사점

‘경제사회 양극화’란 개념은 그 다의성과 모호함에 대한 비판에도 불구하고 지난 수년간 우리 사회의 주요 문제를 압축적으로 나타내는 표현으로 사용되어왔다. 양극화를 각 부문에서 나타나는 불평등 혹은 격차의 확대라고 이해할 때 그 현상과 원인은 매우 다양하며 따라서 정책적 대응 방안 또한 다양해질 수밖에 없다. 경우에 따라서는 격차확대에 대한 정책적 개입이 바람직한가 하는 의문도 제기될 수 있다. 그러나 부문간 혹은 집단간 경제적 성과 격차의 확대가 정상적인 시장 경쟁의 결과 발생한 것이든 그렇지 않은 간에, 그것이 사회의 통합을 위협하고 갈등을 유발하는 요인이 될 수 있다는 점에서 경제 사회적 격차를 해소하고 사회적 이동성을 높이기 위한 정책적 개입이 필요하다고 할 것이다.

이 연구에서는 경제·사회적 부문간 격차 확대의 다양한 현상과 원인을 분석하고 이를 바탕으로 격차의 축소 또는 해소를 위한 정책적 대응방안을 제시하고자 하였다. 이를 통해 얻은 주요한 결론을 요약하자면 다음과 같다.

산업부문의 격차 구조는 보다 구체적으로 산업간 격차, 기업간 격차, 그리고 지역간 격차로 대표된다. 지난 20년간 우리나라의 제조업에서는 경공업/중화학 공업 간에, 생활관련형/기초소재형/가공조립형 간에 생산성 및 수익성의 체계적인 격차가 발견되는데, 특히 2000년 이후에는 한중교역의 파급효과의 차이가 초래한 효과가 크다. 1990년대 이후에는 대기업과 중소기업 간에 노동생산성, 설비투자 규모, 연구개발 투자 등에서 격차가 확대되는 추세였다. 지역간의 격차도 수도권 및 그에 인접한 충청권과 다른 지역 사이에 혁신역량의 현격한 양극화 양상이 나타난다. 자동차 부품산업의 사

례를 통해 한 산업 내에서 기업간 격차가 발생하는 양상을 보면, 대기업과 중소기업간 격차의 문제는 기업 규모의 문제라기보다 기업집단에 속한 기업과 그렇지 않은 기업 사이의 격차문제일 가능성이 있다.

산업간 격차를 발생시키는 구조로 인해 설비투자가 늘어난다고 해도 경제성장률이 높아지거나 고용창출을 기대하기 힘들어지는 현상이 나타나고 있다. 한편 우리나라의 기업이 영세화되고 있거나 영세기업의 비중이 증가하고 있다고 보긴 힘들지만, 우리나라의 사업체 수는 인구 규모에 비해 상당히 많은 편이어서 일부 독과점 시장을 제외하고는 대부분의 기업들이 시장에서 격심한 경쟁을 겪고 있을 가능성이 높다. 이는 창업 활성화 정책의 초점이 창업의 양을 증가시키는 것이 아니라 창업의 질을 높이는 데 맞추어져야 함을 시사한다.

산업부문의 격차 확대구조를 해소하기 위해서는 우선 공정하고 경쟁적인 시장환경을 조성함으로써 대기업과 중소기업의 교섭력 차이에 의한 불공정 하도급거래행위, 불합리한 납품단가 결정 등의 문제점을 완화해야 할 것이다. 산업이나 기업간 격차가 고용의 격차로 이어지는 것을 방지하기 위해 고용친화적 산업정책을 추진해야 하고, 특히 양질의 일자리 창출을 위해서는 혁신형 중소기업의 창업 및 성장에 정책적 노력이 기울여져야 한다. 중소기업 육성을 위해서는 기업에 대한 비용보조적 성격의 직접지원 중심에서 탈피하여 경쟁적 시장환경을 조성해주고 그 속에서 자생력과 경쟁력을 갖추어 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

한편 우리나라의 소득분배구조 변화의 특징을 살펴보면 지난 1997년 경제위기 이후로 빈곤과 불평등은 확대되었고, 중산층의 규모가 축소되었다. 특히 2006년 이후 최근 3년간은 각종 분배지표의 악화 경향이 다시 나타나고 있다는 점에서 더 큰 우려를 낳게 한다. 지난 10여년간 소득격차 확대에서 특히 문제가 되는 점은 저소득층의 소득점유율이 줄어드는 빈익빈 현상과 함께 고소득층의 소득점유율이 높아지는 부익부 현상이 함께 나타난다는 것, 그리고 하위 분위의 실질 시장소득 증가율이 상위분위의 소득증가율보다 낮은 소득증가 속도의 역진성이 나타난다는 점이다. 특히 소득증

가울의 분위별 역진성은 1999년에서 2003년까지의 기간에는 나타나지 않았으나 그 이후의 기간에 뚜렷하게 나타난다. 소득증가율의 분위간 역진성이 존재한다는 것은 이른바 성장과 분배의 선순환이라는 구도가 작동하기 어렵다는 점을 시사하는 것이다. 한편 집단간 소득분포의 극화 현상 역시 최근에 들어 다시 증가하는 양상을 보이고 있어, 이러한 경향이 사회통합에 위협이 되지 않도록 하기 위한 다양한 각도의 정책적 개입이 필요하다. 중산층이 줄어들고 빈곤층이 확대되는 과정에서 빈곤층에서 여성가구나 노인가구 등 전통적 취약계층이 차지하는 비중이 타 계층에 비해 상대적으로 급속히 늘어났으나, 동시에 취업가구원수의 비율도 빠른 속도로 증가했다. 이는 근로빈곤층에 대한 대책의 시급성을 단적으로 보여주는 것이다. 지난 5년간 소득분위별 시장소득 증가율과 가처분소득 증가율의 분포 양상을 보면 빈곤층 및 중하층에 대한 세 가지 차원의 정책, 즉 일자리 정책과 소득지원(현금지원) 그리고 현물지원의 확대가 동시에 이루어 져야 함을 확인할 수 있다.

우리 사회에서 진행되는 빈곤과 불평등의 문제는 상대빈곤의 악화 - 근로빈곤의 심화 - 노동시장 이중구조화 - 교육을 매개로 하는 빈곤의 재생산으로 요약될 수 있다. 현재의 사회정책은 노동시장의 이중구조 문제를 해결하지 못하고 있고 광범위한 사회보장의 사각지대를 남겨 두고 있으며 근로빈곤층에 대한 체계적인 소득보장을 제공하지 못하고 있다.

노동시장의 이중구조화에 대응하기 위해서는 1차 부문의 일자리를 확대하면서 2차 부문으로의 재분배도 동시에 추구해야 할 것이다. 노동시장의 유연화와 복지의 교환이 현실적으로 가능하지 않은 점을 고려할 때 1차 부문의 기능적 유연화 전략과 2차부문의 혁신 -안정성 제고 전략이 노동시장 이중 구조화를 해소하기 위한 정책 선택 방향이 될 것이다. 다음으로 사회보장의 사각지대는 궁극적으로 보편적 복지의 구현을 통해서 해소될 수 있을 것이다. 하지만 우리나라처럼 민간지배적 복지체제 하에서 보편주의적 복지로의 확대는 단기간 안에 달성하기 어렵다면 우선적 타겟팅이 필요하다고 할 수 있는데, 현재의 경제위기 국면을 감안한다면 고용안전망에서의

사각지대 해소방안으로 실업부조의 도입에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 근로빈곤층의 소득보장을 위해서는 근로장려세제의 수준과 범위를 단계적으로 확대하면서 이를 최저임금제도와 보완적으로 가져가는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

빈곤층에 대한 소득보장의 사각지대를 해소하는 방안으로 일차적으로 생각해 볼 수 있는 방안은 현행 제도의 적용범위를 확대하거나 급여수준을 상향조정하는 방법이다. 현행 주요 현금급여제도의 대상과 수준을 확대하거나 보편적 현금급여제도로서의 아동수당제도를 도입할 경우 소득분배 개선에는 상당한 도움이 될 것임을 시뮬레이션 분석을 통해 확인하였다. 그러나 적용범위 확대와 급여상향조정은 막대한 예산이 소요된다는 점에서 쉽게 수용할 수 없는 문제이기도 하다. 하지만 국민들이 소득불평등으로 인해 발생할 수 있는 사회적인 문제를 인식하고 사회보장제도의 확대와 재원마련에 동의한다면 문제의 해결이 용이해 질 수 있을 것이다.

불평등의 경향은 소득분배뿐만 아니라 소비생활의 영역에서도 나타나고 있다. 소비의 불평등화 경향을 연령대별로 구분하여 보면 노인가구의 경우 소비불평등 경향이 2000년대 이후 감소하는 경향을 보이는 반면 중장년가구의 경우 소비불평등이 증가하고 있다. 노인가구는 전반적으로 생필품 영역의 불평등이 감소하는 것으로 나타나고 있으며, 특히 전체 소비지출 불평등 감소에 큰 영향을 미치고 있는 소비지출은 주거비인 것으로 나타났다. 노인 세대 보건의료비의 경우 2000년대 중반에는 불평등도가 급감했다가 2000년대 후반에 다시 높아졌으며 한계효과도 유사한 경향을 보이는 것으로 나타났다. 이는 노인가구에서 보건의료비 지출이 건강보험 보장성 확대와 같은 정책적 영향으로 인해 보다 평등해졌다가 다시 질적 차이를 중심으로 불평등이 심화되고 있을 가능성을 제기한다. 중장년층 가구는 특히 생필품 영역을 중심으로 불평등이 증가했다. 교육, 교양오락 등의 비목이 특히 불평등이 심한 재화인 것으로 분석되었다.

이와 같이 세대에 따라 소비비목에 대한 욕구가 다르게 나타나고 따라서 비목별 불평등에 미치는 영향도 달라지기 때문에 불평등 및 양극화 해소를

위한 정책이 생애주기와, 그로부터 발생하는 욕구에 주목해야 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 빈곤정책의 최저생계비 산정 시 가구의 생애주기에 따른 욕구를 고려하는 방안의 정책대안이 모색될 수 있겠다. 또한 비목별 소비불평등의 차이가 뚜렷하게 나타난다는 점으로부터 향후 사회복지 급여에 있어 현물 및 서비스 중심의 급여정책이 적극적으로 고려되어야 한다. 또한 주거와 교육과 같은 집합적 소비재가 가구의 소비불평등에 미치는 중요성이 다시금 확인될 수 있었으며 따라서 사회 불평등 해소를 위해 이러한 재화에 대한 복지국가의 개입 방안이 적극적으로 모색되어야 한다는 것이다.

오늘날 우리나라의 복지제도 형성에는 정당체제와 선거제도 등을 포괄하는 정당정치의 구조가 적지 않은 영향을 미쳤고, 나아가 향후 분배제도의 발전방향을 제약할 가능성 또한 높다. 우리 사회의 민주화가 복지의 확장과 사회권의 강화로 귀결되지 못한 이유는 정치체제가 유권자의 선호를 반영할 수 있도록 제도화되지 못하였기 때문이며, 이는 정당정치의 저발전에서 그 이유를 찾을 수 있다. 그 결과 한국의 복지정치에서 주요한 행위주체는 대통령과 행정부였고 시민단체와 각 이해관계집단은 주요한 거부집단으로 역할하여 왔다. 반면, 서구의 복지정치에서 보여지는 대표적 두 행위자, 즉 정당과 노동조합의 역할이 좀처럼 잘 드러나지 않았다. 이는 민주화 과정에서 전반적인 근로여건과 임금수준 향상 등 긍정적인 성과가 나타나긴 했지만 노동 내부의 격차확대라는 부정적 영향이 나타난 현실과 무관하지 않다. 행정부의 편의적 제도수정 문제를 전향적으로 해결하며, 비난회피의 정치를 극복하는 것이 복지 정치 발전을 위해 중요하겠지만, 무엇보다 정책정당이 성장할 수 있는 인프라를 조성하는 일이 복지정치의 활성화를 위해 시급한 과제라고 할 것이다.

연구는 주로 지난 10여년 간의 우리 사회 변화를 통해 각 부문에서 진행되는 불균형과 격차 확대의 실태와 원인을 분석하고, 그것을 극복하기 위한 대안을 제시하고자 하였다. 소득 분배의 측면에서 볼 때 양극화로 표현되는 중산층 축소와 불평등의 확대 경향은 1997년의 외환위기를 계기로 촉발된 바 크다. 그러나 그 근저를 이루는 산업간 격차의 확대, 노동시장의

이중구조화, 복지정치의 저발전 등은 오랜 연원을 갖고 있고 경우에 따라서는 우리가 쉽게 통제할 수 없는 변수에 의해 영향을 받고 있기도 하다. 본 연구는 이 모든 문제에 대해 천착하지 못했고 따라서 본 연구의 정책대안이 갖는 시계와 구체성에 있어서 한계가 있을 것이다.

하지만 다른 각도에서 본다면 소기업이나 영세 사업자, 빈곤층과 저소득층 기존의 취약계층을 위한 수많은 정책들이 모두 양극화 해소 정책의 범주 안에 포함된다고 할 수 있을 것이다. 따라서 중요한 것은 우리 사회의 불평등화 경향이 질적으로 새로운 국면에 놓여 있다는 것, 즉 성장을 통해 모든 문제가 해결되기를 기대하기 힘들다는 사실을 직시하는 것과 무엇보다도 부문간, 계층간 격차의 확대가 바람직하지 않다는 규범적 가치에 대한 사회적 합의일 것이다. 최근 또 한 차례의 경제위기를 경험하면서 다시 한번 부문간, 계층간 경제적 성과의 격차가 확대될 가능성이 높아질 것이 우려되고 있다. 이러한 불평등화의 경향은 빈곤과 저소득을 경험하는 개인에게도 위험이겠지만, 갈등의 구조를 내재화하고 있고 갈등을 해결하기 위해 수 많은 비용을 치러야 하는 사회 전체에게도 큰 위험이 아닐 수 없다. 지난 10년간 급격히 진행된 불균형과 불평등의 경향에 대한 진단과 반성은 현재 진행 중인 경제위기의 파급효과를 최소화하기 위한 정책적 노력에 부분적으로나마 기여할 수 있길 기대한다.

참고 문헌

- 강신욱(2008) 「빈곤의 실태와 사회안전망제도 개선방안」 『2008 선진일류국가
를 위한 비전』, 경제인문사회연구회.
- 강신욱 외(2006) 『사회양극화의 실태와 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 강신욱 외(2007), 『경제사회 양극화의 진단과 대응(총괄보고서)』, 한국보
건사회연구원.
- 강신욱 외(2008), 『취약계층 보호를 위한 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 강신욱·허선·정호원(2004), 『국민기초생활보장법 제정과정 분석』, 한국보
건사회연구원.
- 강주현(2007), 「선거경합도와 정당과위가 정부정책에 미치는 영향에 대한
연구: 미국 보육정책 분석을 중심으로」, 『한국정치학회보』, 제41집
제3호, 2007년 9월, pp.99~154.
- 고경환(2009), 『2007년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD국가의 노후소
득보장체계』, 한국보건사회연구원.
- 김병국(1993), 「정당과 복지국가: 경쟁의 모순, 연대의 한계, 노동의 시련」,
『계간 사향』, 1993년 가을호, pp.199~263.
- 김상조(2009) 「1986~2006년간 한국의 200대 기업의 동태적 변화」 『한국
경제의 분석』 15권 1호, pp.1-60.
- 김연명 외(2002), 『한국복지국가 성격논쟁 I』, 인간과 복지.
- 김연명(2002), 「한국의 복지정치 유형화를 위한 탐색적 연구: 국민연금과
의료보험의 개혁과정을 중심으로」, 『비판과 대안을 위한 사회복지학

회 추계학술대회 자료집』, 2002년 11월, pp.25~44.

김영세(2005), 「분배보다 투자촉진·성장에 더 무게되어야」, KDI, 『나라경제』, 2005년 8월호

남상호·임병인(2008) 「소득·소비 분배구조 추이 및 양극화 분석」, 『경제학연구』 56집 1호, pp.219-247.

남찬섭(2005), 「한국복지국가의 성과와 전망: 압축성장과 구조적 취약성」.

남찬섭(2008), 「경제위기이후 복지개혁 10년: 복지정치의 딜레마」, 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 춘계학술대회 자료집』, 2008년 5월, pp.13-49.

남찬섭(2008a), 「민간지배적인 복지체제의 현실과 복지국가 전략」, 『비판과 대안을 위한 사회복지학회, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집』, 2008. 12, pp.65-92.

남찬섭(2008b), 「한국 복지개혁 성격에 관한 "신자유주의 관철론" 비판」, 『경제와사회』 통권 제80호, 2008. 12, pp.195-223.

남찬섭(2009), 서평: 사회투자전략: 조건부 동의하나 실현 가능성 있나,

노대명(2009), 「미완의 민주주의와 사회권의 위기」, (미발간논문).

박병현(2001), 「정치적 민주화의 진척과 한국의 사회복지」, 『상황과 복지』, 제10호 2001년 12월, pp.11-52.

박종규(2009) 『소비지출 구성비의 변화와 정책 시사점』, 한국금융연구원.

방하남·김기현(2001), 「변화와 세습: 한국 사회의 세대간 지위세습 및 성취구조」, 『한국사회학』 35(3): pp.1-30.

보건복지가족부(2009), 『국민기초생활보장사업 안내, 보건복지가족부.

신동균·신관호(2007), 「소득분포 양극화의 특성과 경제사회적 영향」 『한국경제의 분석』 13권 1호, pp.63-110.

신윤정 외(2009), 『양육수당 도입방안 마련』, 한국보건사회연구원.

신현웅(2009), 「의료보장 사각지대 현황 및 해소방안」, 『보건복지포럼』 9월호(155호), 한국보건사회연구원.

안상훈(2000), 「복지정치의 사회적 균열구조에 관한 연구」, 『한국사회복지

- 학』, vol.43, 2000년 11월, pp.193~221.
- 안종범·석상훈(2006) 「양극화의 정치외교과 정책부실」, 『응용경제』 8권 2호, pp.47-78.
- 여유진·김미곤·김태완·양시현·최현수(2005), 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인분 해』, 한국보건사회연구원.
- 여유진(2008), 「한국에서의 교육을 통한 사회이동 경향에 대한 연구」, 한국보건사회연구원, 『보건사회연구』 28(2), 53~80.
- 여유진(2009), 『국민기초생활보장제제도 부양의무자 기준 개선방안』, 한국보건사회연구원
- 유경준(2007a), 「소득분포 극화의 추정과 검증」, 『한국개발연구』, 29권 3호, pp.1-28.
- 유경준(2007b), 「소득불평등 개념과 실태」, 『노동경제논집』 30권 3호, pp.103-138.
- 유경준(2008), 『빈곤감소적 성장(Pro-Poor Growth): 정의와 한국에의 적용』, KDI.
- 유철규(2005), 「양극화 현상에 대한 진단과 전망: 비용구조의 변화를 중심으로」, 서울사회경제연구소 엮음. 『한국경제: 세계화, 구조조정, 양극화를 넘어』, 한울아카데미, pp.149-166.
- 윤우진 외, 「성장잠재력 확충을 위한 투자 활성화와 일자리 창출 전략」, 연구보고서 제531호, 산업연구원, 2008. 12.
- 윤윤규 외(2008), 『노동시장 양극화의 현황과 대응방안: 선진국의 경험과 사례를 중심으로』, 한국보건사회연구원.
- 은수미(2009), 「비정규 노동과 일자리: 노동정치를 통한 접근」, 본 연구의 개별보고서 논문.
- 이병희 외(2008a), 『저소득노동시장 분석』, 한국노동연구원.
- 이병희 외(2008b), 『고용안전망 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원.
- 이병희(2009), 「근로빈곤의 예방·완화를 위한 고용안전망 확충 방안 모색」, 본 연구의 개별보고서 논문.

- 이상은(2008), 「한국에서의 빈곤의 세대간 이전」, 한국사회복지학회, 『한국사회복지학』 제60권 제2호, pp.53-76.
- 이상이(2009), 「역동적 복지국가의 논리와 전략」, 제6회 사회경제학계 연합학술대회 발표논문집.
- 이신용(2007a), 「권위주의 국가와 사회복지정책: 한국의 관료적 권위주의를 중심으로」, 『사회복지정책』 제28집.
- 이신용(2007b), 「민주주의가 사회복지정책에 미치는 영향: 한국의 결합있는 민주주의를 중심으로」, 『한국사회복지학』, 제59권 제4호, 2007년 11월
- 이장원 외(2008), 『복지체제와 노동체제의 정합성』, 한국노동연구원.
- 이항구·김경유(2009), 「우리나라 자동차부품산업의 경영성과 분석과 새로운 성장전략」, 『e-KIET 산업경제정보』, 제449호, 산업연구원.
- 이현주·강신욱 (2009) 「경제위기 시 빈곤을 추정 및 사회보장제도의 한계 분석」 『사회보장연구』, 25권 4호, pp.51-5.
- 이현주·김태완(2009) 「경제위기 시 사회현상 진단과 사회안전망의 과제 점검」, 『한국사회보장학회·국회시장경제와 사회안전망포럼 공동주최 정책세미나 자료집』, pp.1-25.
- 전영준(2009), 「근로장려세제의 근로의욕 증진효과」, 『월간노동리뷰』, 56호, pp.55-68.
- 정건화(2009), 「노동시장 이중구조화에 대한 대응전략과 과제」, 전병유 외(2009), 『사회통합을 위한 고용·교육정책의 전략과 과제』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 한신대학교 평화공공센터.
- 정이환(2007), 「기업규모인가 고용형태인가」, 한국산업사회학회, 『경제와 사회』 73호, pp.332-355
- 정이환(2007), 「한국의 비정규 노동과 노동시장 체제: 사회적 노동시장의 모색」, 참여연대 사회복지위원회, 대안복지패러다임 세미나 발제문.
- 정진호 외(2005), 『한국의 근로빈곤 연구』, 한국노동연구원.
- 정형선(2009) 「경제위기 하의 의료보장 정책」 『한국사회보장학회·국회시장경제와 사회안전망포럼 공동주최 정책세미나 자료집』, pp.135-149.

- 조복현(2009) 『미국 금융위기의 원인: 유동성 추구하고 금융취약성 강화』 『한국경제연구』 57집 1호, pp. 215-241.
- 주현(2008), 「중소기업정책의 방향 및 과제」, 『선진 일류국가를 위한 비전 - 경제·산업분야』, 2008년 지속가능발전 국가정책연구총서, 경제·인문사회연구회.
- 주현·강두용·하봉찬(2007), 『산업 양극화의 현상과 대응방안』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 07-17-02, 산업연구원.
- 주현·장재홍·김영수(2009), 『산업양극화의 이해와 정책과제』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 산업연구원, 2009.
- 중소기업청, 중소기업중앙회, 『중소기업실태조사보고』, 각년도 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년도
- 표학길(2009) 「세계금융위기와 생산성 제고」 『국제경제연구』 15권 1호, pp.1-28.
- 하준경(2003), 「성장전략의 전환필요성과 정책과제: 동태적 거시경제모형을 이용한 분석」, 『금융경제연구』, 제169호, 한국은행.
- 하준경(2008), 「2008년 신발전체제와 적정 거시경제정책 패러다임」, 『한국경제의 분석』, 제14권 제1호.
- 한국노동연구원(2007), 「지속가능한 고용시스템 구축을 위한 사회적 합의 도출방안」, 대통령 노동·고용정책 비서관실.
- 한국보건사회연구원(2009), 「Working Poor 현실과 희망플랜」.
- 한국은행(2007) 「일자리 구조 변화가 소비에 미치는 영향」
- 한국은행(2009), 「우리나라의 고용구조 및 노동연관효과」, 『Monthly Bulletin』, 2009. 8.
- 홍경준(2009), 「선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색」, 『한국사회복지학』, vol.61, No.4, pp.35-59.
- 황덕순(2005), 「근로연계복지정책과 근로유인정책의 주요 논점과 한국에 대한 시사점」, 『한국사회복지학회, 한국사회복지학회 학술대회 자료집』, pp.85-110.

- 황덕순(2009) 「경제위기가 노동이동과 실업률에 미치는 영향」 『노동리뷰』, 2009년 5월호, pp.44-59.
- 황수경(2003), 「내부자(Insiders) 노동시장과 외부자(Outsiders) 노동시장의 구조 분석을 위한 탐색적 연구」, 한국노동연구원, 『노동정책연구』, 3(2), pp.49-87.
- Acemoglu, D., and R. Shimer(1999), "Productivity Gains from Unemployment Insurance", *NBER Working Paper*. 7352.
- Agell, J.(1999), "On the benefits from rigid labour markets: norms, market failures, and social insurance", *Economic Journal* 109, pp.143-164.
- Aghevil, B. and F. Mehran(1981), "Optimal Grouping of Income Distribution," *Journal of the American Statistical Association*, vol.76, no.3, pp.22-26.
- Alexopoulos, M. and J. Cohen(2003), "Centralised wage bargaining and structural change in Sweden". *European Review of Economic History* 7, pp.331 -366.
- Appelbaum, E., and P. Ablin(1990), *Skills, Wages, and Productivity in the Service Sector*, Westview Press.
- Arrow, K. J.(2000). Observations on social capital. In P. Dasgupta and I. Serageldin(Eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, DC: World Bank.
- Benabou, R., and E. A. Ok(2001), "Social Mobility and the demand for redistribution: The POUM hypothesis", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116 Issue 2, pp.447-487.
- Boeri, T., J. I. Conde-Ruiz, and V. Galasso(2003), "Protecting Against Labour Market Risk: Employment Protection or Unemployment Benefits?", *IZA DP*. No. 834, Institute for the Study of Labor.

- Cappelli P(2000), Examining the incidence of downsizing and its effect on establishment performance, *NBER working paper* no. 7742, Cambridge, MA: NBER.
- Devis, B. and A. Shorrocks, "Optimal Grouping of Income and Wealth Data," *Journal of Econometrics*, vol. 42, pp.9108.
- Esping-Andersen, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press
- Esteban, J. and D. Ray(1994), "On the Measurement of Polarization," *Econometrica* vol. 62, pp.819-851.
- Esteban, J. C. Gradin, and D. Ray(1999), "Extension of a Measure of Polarization with an Application to the Income Distribution of Five OECD Countries," *Working Paper* no.218, Syracuse University.
- Ferretti, G., R. Perotti and M. Rostagno(2001), Electoral systems and public spending, *IMF Working Paper* No.01/22, February 2001
- Freeman, R. B.(1996), "The Minimum Wage as a Redistributive Tool", *The Economic Journal*, Vol. 106, No. 436, pp.639-649.
- Gradstein, M. and M. Justman(2002), Education, social cohesion, and economic growth, *American Economic Review* 92 (4), pp.1192-1204.
- Grubb, D. et al.,(2006), *Addressing Labor Market Duality in Korea*, OECD.
- Huber, E. and J. D. Stephens(2001), *Development and Crisis of the Western Welfare State: Parties and Politics in Global Market*, Chicago, The University of Chicago Press
- Iversen, T. and D. Soskice(2006), "*Electoral Systems and the Politics of Coalitions: Why some democracies redistribute more than*

others," *American Political Science Review*, vol.100, no.2.
pp.1-28.

Kilicaslan, Y., and E. Taymaz(2008), "Labor Market Institutions and Industrial Performance: An Evolutionary Study", *Journal of Evolutionary Economics*, 18, pp.477-492.

Kraay, Aart(2005), "'When Is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries,'" *Journal of Development Economics*

Lindert, P.(2006), 「극단형 복지국가 스웨덴이 주는 교훈」, 국제사회보장 동향, 한국보건사회연구원.

Lommerud, K.E., B. Sandvik, and O. R. Straume(2004), "Good Jobs, Bad Jobs and Redistribution", *Scandinavian Journal of Economics* 106(4), pp.703-720.

Mead, L.(2005), "Welfare Politics in Congress," paper at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, September 1-4, 2005.

Neumark, D.(2008), "Alternative Labor Market Policies to Increase Economic self-Sufficiency: Mandating Higher Wages, Subsidizing Employment, and Raising Productivity", *IZA DP* No. 3355, Institute for the Study of Labor (IZA).

OECD StatLink.

OECD(2008), *Growing Unequal?, Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD.

OECD(2009), *OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD.

Ortiz, I.(2007), "Social Polciy, UN DESA," *National Development Strategies Polciy Notes*.

Oxoby, R.(2009), "Understanding Social Inclusion, Social Cohesion and Social Capital", Department of Economics, University of

- Calgary in its series Working Papers with number 2009-11.
- Pearson, M. and S. Scarpetta(2000), "An Overview: What Do We Know about Policies to Make Work Pay?", *OECD Economic Studies*, No. 31, pp. 11-24.
- Scarpetta S. and T. Tressel(2004), "Boosting productivity via innovation and adoption of new technologies: any role for labor market institutions?" *World Bank policy research working paper* 3273, Washington, DC: World Bank.
- US SBA(http://www.sba.gov/advo/research/us98_01_06n_mi.pdf).
- Wolfson, M.(1994), "Conceptual Issues in Normative Measurement: When Inequality Diverge," *American Economic Review*, vol.84, no.2, pp.353-358.
- 日本 中小企廳, 『中小企業白書』, 2009.