

OECD가 제시한 형평성지표의 이해와 동향 비교

Equity in Korea and Other OECD Countries

고경환 한국보건사회연구원 연구위원

1. 들어감

OECD(Organization for Economic Co-operation and Development)는 사회지표의 요약본으로 ‘한 눈에 보는 사회지표’ (Society at a Glance)를 2001년 이래 발간하고 있다. 이 보고서는 OECD국가들이 다소 불평등해지고 있는지, 건강해지고 있는지 또는 통합되고 있는지에 관하여 국제동향 정보를 제공하고 있다. 본 글은 형평성 지표의 의미와 구성, 그리고 변화 경향에 대해 살펴보는 데 목적을 두고 있다¹⁾.

본 글에서 형평성(equity)은 소득, 교육, 건강 등 다양한 범위의 성과와 관련이 있는 개념이다. 정부정책을 통해서 사회적 성과가 달성되는데 문제는 이러한 정책활동이 목적 달성에 효과적이었나 하는 것이다. 사회지표는 이에 대한 평가를 내리는데 유용하게 사용된다. 형평성 지표는 사회적 변화의 결과 또는 소요된 자원의

규모를 비교하는 것으로 주로 가구소득과 기회의 균등 정도, 개인의 자율을 반영한다. 이것은 소득 불평등, 상대적 빈곤율, 아동 빈곤, 사회복지지출 등으로 측정될 수 있다. 현재 국가간 비교가 가능하며 정기적으로 제공되는 형평성지표는 이들이 모두인 실정이다.

2. 형평성 지표의 개요와 구조

형평성은 다차원적인 것으로 사회 서비스에 대한 접근성, 경제적 기회, 또는 결과를 포함한다. 무엇이 정확하게 공정한 자원의 재분배이거나 무엇이 정당한 기회의 배분을 구축하는가에 대한 의견은 국가 내에서도 또는 국가 간에도 상당한 차이를 보인다. 형평의 모든 측면에 관하여 포괄적인 정보를 구하기는 어렵기 때문에 평등한 결과와 관련된 대부분의 사회적 상황 지

1) 이 글의 주요 내용은 OECD(2009, 2006, 2005) Society at a Glance, OECD에 근거하고 있다.

표들은 재정적 자원의 불평등에 한정되어 있다.

빈곤은 재정적 자원에서 가장 잘 드러나기 때문에, 각기 다른 국가들에서 나타나는 물질적 빈곤을 보아서도 측정할 수 있다. 빈곤의 영향은 얼마만큼의 시간에 걸쳐 있으며, 세대 간 이동의 기회를 절충하는가에도 달려있다. 빈곤은 주로 광범위한 소득 불균형과 성별 임금 차이를 원인으로 하며, 높은 주택비용에 의하여 부각되기도 한다.

사회복지제도는 이러한 형평 문제에 대한 대응으로 정책 결정자들이 사용하고 있는 주요 도구이다. 모든 OECD국가는 다소간 차이가 있지만 사회 내에서 자원을 재분배하고, 다양한 위험에 대해 국민을 보호하는 사회복지제도를 개발하였다. 이러한 개입 중 많은 경우가 공공사회복지지출의 형태를 취한다.

또한, 가구는 공공부문 뿐만아니라 민간부문이 제공하는 사회적 성격의 급여를 받기도 하고, 조세제도를 통하여 받기도 한다. 모든 OECD국가에서, 정년퇴임 후 소득을 제공하는 데는 자원의 큰 부분이 할당되고 있다. 즉, 노령연금대체율과 예상 연금약정에 대한 지표는 기존 연금규정과 변수가 장래의 퇴직자에게 장기적으로 미치는 영향을 표시한다. 최근 대다수 OECD 국가의 사회정책은 직장을 갖는 것이 보다 공평한 자원 배분을 달성하는데 가장 효과적인 도구가 된다는 사실을 인식하여, 고용지향의 사회정책으로 전환했다.

OECD는 형평성 지표를 두개의 축, 즉 과거 정책결과에 대한 현재의 사회적 상태(social status)와 이 상태를 변화시키기 위한 정부 등의 활동인 사회적 대응(societal responses)으로 구

성되어 있다. 사회적 상태(social status)는 정책이 영향을 미치고자 하는 사회적 현황을 기술하는 지표이다. 이 지표들은 소득 또는 영향을 미치고자 하는 사회정책의 일반적인 사회 상태를 기술한다. 사회적 대응(societal responses)은 사회적 상태를 변화시키기 위해 정부와 민간, 나아가 비정부단체(NGO)가 무엇을 하는지를 보여 주는 지표이다. 공공사회복지지출, 총사회복지지출, 순사회복지지출 또는 사적 연금의 발전이나 노인과 아동을 돌보기위한 개인과 가족의 활동이 여기에 속한다.

형평성 지표를 통해 사회적 상태지표와 사회적 대응지표를 비교함으로써 정책 효과에 대한 일차적인 시각을 가질 수 있다. 본 글에서 살펴볼 지표는 <표 1>에서 OECD가 2009년도 지표로 선정한 음영부분의 6개 지표를 중심으로하고자 한다.

다만 형평성 지표들을 사회적 상태와 사회적 대응으로 구분할 때 이들은 언제나 명확한 것은 아니다. 예를 들어 출산율은 어떤 국가에서는 출산 장려 정책의 목표(또는 사회적 대응)이나, 다른 국가에서는 사회 정책적 상태의 일부일 뿐이다. 마찬가지로 가족 해체는 어떤 국가에서는 공공정책의 실패로 여겨지지만 다른 국가에서는 이것이 정책적 고려대상이 아닐 수 있다. 이와 같이 국가의 정책목표에 따라 지표를 구분할 때에 그 기준은 각기 달라질 수밖에 없는 것이다.

표 1. 형평성 지표의 구조

사회적 상태(social status)	사회적 대응(societal responses)
<ul style="list-style-type: none"> • 소득불평등(2009년, 2005년, 2001년) • 상대빈곤(2009년, 2006년, 2005년, 2001년) • 아동빈곤(2009년, 2006년, 2005년, 2003년) • 최후수단의 적정성^{주)}(2009년) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공사회복지지출(2009년, 2006년, 2005년, 2001년) • 총사회복지지출(2009년, 2006년, 2005년, 2001년)
<ul style="list-style-type: none"> • 노인소득(2006년, 2005년, 2003년) • 몰자부족(2006년) • 빈곤지속(2006년) • 세대 간 이동(2006년) • 주택비용(2006년) • 저임금고용(2006년, 2001년) • 성별 임금차(2006년, 2001년) 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간사회복지지출(2006년, 2005년, 2001년) • 최소소득(2006년, 2001년) • 급여수급자(2003년, 2001년) • 노령연금대체율(2006년, 2005년) • 연금약정(2006년, 2005년)

주: Adequacy of benefits of last resort

자료: OECD, Society at a Glance, 2009, 2006, 2001.

3. 주요 형평성 지표에서 한국의 실태

1) 소득불평등

소득불평등은 다양한 통계를 사용하여 측정될 수 있다. 여기서 사용된 지표는 지니계수(Gini coefficient)와 분배율(P90/P10; 상위10%와 하위10%의 소득)을 기준으로 불평등의 정도를 살펴보았다. 자료는 일반적으로 풀타임 근로자들을 대상으로 가처분소득에 근거하여 이루어졌다.

먼저 OECD 국가의 소득불평등 수준은 국가별 큰 차이가 있다. 2000년대 중반 소득불평등의 지니계수가 가장 낮은 국가는 덴마크, 스웨덴이고, 가장 높은 국가는 멕시코와 터키이다. 한국은 OECD 국가의 평균과 유사한 수준이다.

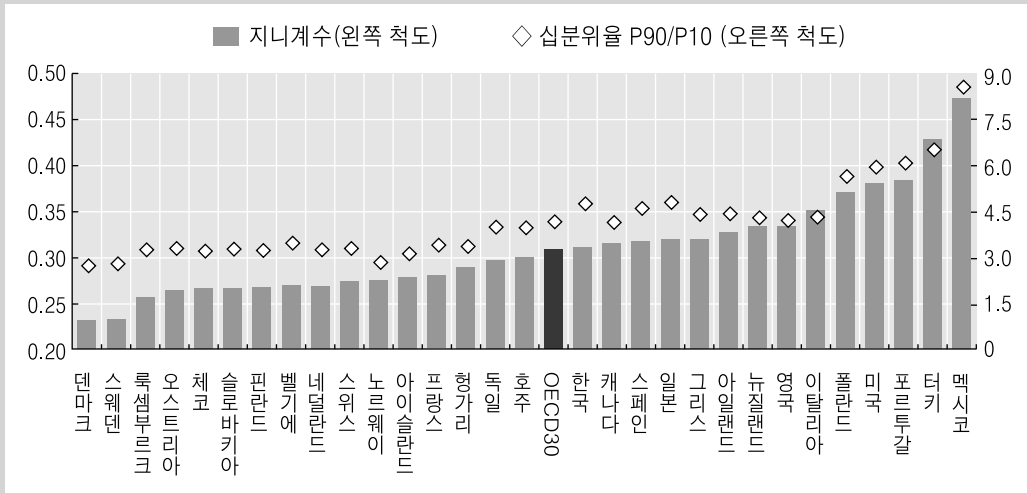
특히 불평등정도가 가장 높은 국가의 지니계수는 가장 낮은 국가의 두 배였다(그림 1 참조).

다음 분배율(P90/P10)은 높은 불일치를 보여준다. 덴마크, 스웨덴, 노르웨이에서는 소득 최상위 십분위가 최하위 십분위의 3배 이하지만 한국은 일본과 4.5배를, 미국, 포르투갈, 터키에서는 6배 이상, 멕시코는 8배 이상 높았다.

2) 상대빈곤

각 국가는 국민들의 물질적 어려움을 해결하기 위해 사회정책의 주요 목표로 설정하고 있다. 빈곤은 빈곤율과 빈곤격차의 측면에서 고려된다. 빈곤율은 특정국가에서 얼마나 많은 사람들이 빈곤선 이하에 해당하는가를 나타낸다. 빈곤격차는 빈곤계층의 소득이 빈곤선 이하로 떨어지는 비율을 측정한 것으로 빈곤선과 비교했

그림 1. 소득불평등 : 지니계수와 십분위율(P90/P10), 2000년대 중반



자료: OECD (2008), Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD, Paris (www.oecd.org/els/social/inequality).

을 때 소득부족분의 한계평균이다.

먼저 2000년대 중반 OECD국가들의 빈곤율은 평균 11%이다. 국가마다 빈곤율에 큰 차이를 보이고 있다. 빈곤율은 미국, 터키, 멕시코가 15% 이상이며, 한국, 일본, 폴란드 등이 15%를, 덴마크, 스웨덴, 체코가 5% 이상을 보였다(그림 2 참조).

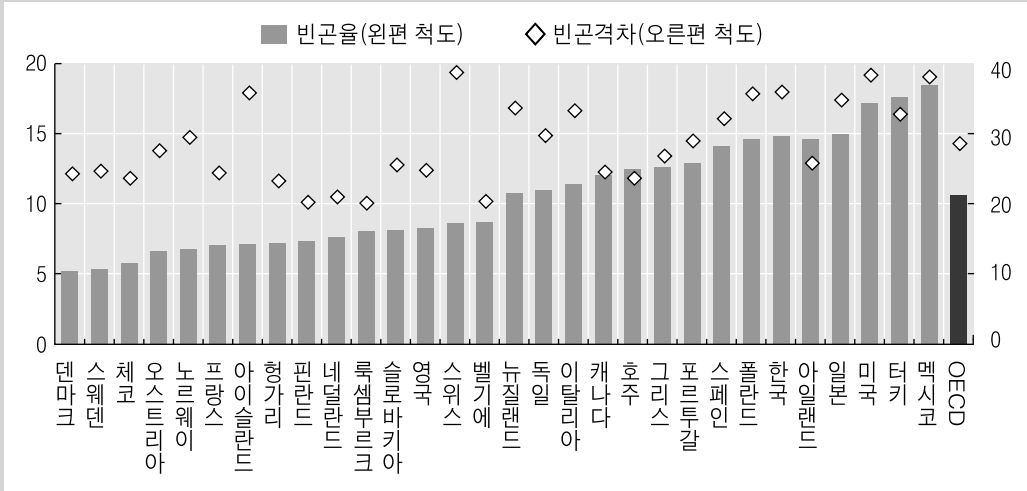
다음 2000년대 중반 OECD 평균 빈곤격차는 29%이다. 빈곤격차가 가장 큰 국가는 멕시코, 미국, 스위스로 약 38%로 나타났고, 반대로 가장 낮은 국가는 룩셈부르크, 네덜란드, 핀란드로 약 20%를 상회하였다. 한국은 36%로 높은 국가 중의 하나이다. 대체적으로 빈곤율이 높은 국가일수록 빈곤격차가 크게 나타났다.

3) 아동빈곤

각 국가들이 특별히 아동빈곤에 관심을 두는 것은 아동기의 빈곤 경험은 아동이 성인으로 성장함에 있어 인지적, 사회적 발달에 부정적 영향을 줄 수 있기 때문이다. 아동빈곤율은 가구원 보정 가처분소득이 중위소득의 50%미만인 가구에서 살고 있는 모든 아동의 비율이다. 가구별 비교를 위해 아동(18세 미만)은 다른 가족 구성원들에 의해 획득된 소득을 공유하는 것으로 고려되며, 가구 소득은 급여, 이전소득, 자본소득을 포함하고 있다.

아동빈곤에 대한 주요 결과를 보면, 먼저 2000년대 중반 OECD국가들의 평균 아동빈곤율은 12%였다. 덴마크, 스웨덴, 노르웨이에서는 아동빈곤율이 5% 이하였으며, 프랑스, 오스트리아에서는 8% 이하, 미국, 멕시코, 터키의

그림 2. 상대빈곤 : 2000년대 중반, 빈곤기준은 중위소득의 50%



자료: OECD (2008), Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD, Paris (www.oecd.org/els/social/inequality).

경우 20%를 상회했다. 한국은 OECD평균과 유사한 11%였다(그림 3 참조).

다음으로 일반적으로 아동빈곤율은 전체 인구 빈곤율보다 높다. 아동빈곤율이 전체 인구 빈곤율보다 낮은 국가에는 호주, 오스트리아, 덴마크, 일본, 한국, 스웨덴 등이 포함된다. 반면, 캐나다, 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 멕시코, 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인, 터키, 미국 등은 아동빈곤율이 전체 인구 빈곤율보다 3%p 이상 높았다.

끝으로 지난 10년간 OECD 국가들의 아동빈곤율은 상승했다. 일부 OECD 국가에서는 아동빈곤 해소를 목표로 제시하고 빈곤아동 감소를 위한 정책들을 도입했음에도 불구하고 아동빈곤율이 소폭 감소했다. 터키, 독일, 룩셈부르크,

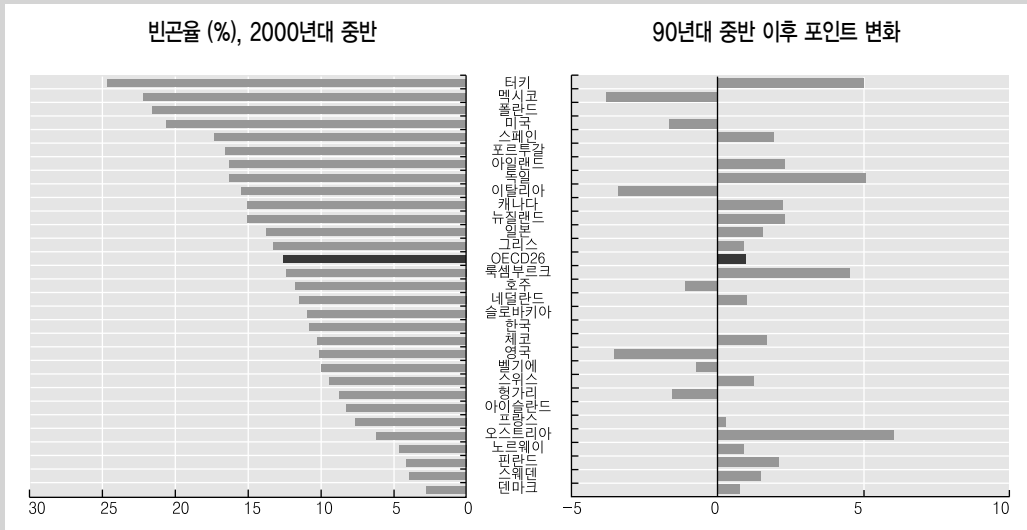
그리고 오스트리아에서는 아동빈곤율이 큰 폭으로 증가한 반면, 멕시코, 이탈리아, 그리고 영국에서는 큰 폭 감소하였다. 한국은 '90년대중반이후'의 아동빈곤 통계를 제출하지 않아 본 통계의 변화를 볼 수 없다.

4) 공공사회복지지출

사회복지지출은 사회적 도움이 필요한 저소득 가구뿐만 아니라 아동, 노인 및 장애, 또는 실업자들을 대상으로 한 사회적 급여이다. 이러한 사회적 급여는 가구간 자원의 재분배 또는 강제 가입의 성격을 가지고 있어야 한다. 사회복지지출은 흔히 GDP 대비 배분되는 정도를 살펴볼지만 여기서는 국민순생산²⁾(net national

2) 국민총생산(GNP)에서 고정자본소모를 뺀 순부가가치를 말한다. 고정자본소모란 기계 등이 마모되어 나중에 못쓰게 될 경우 새 기

그림 3. 아동빈곤 : 2000년대 중반, 빈곤기준은 중위소득의 50%



자료: OECD (2008), Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD, Paris (www.oecd.org/els/social/inequality).

income ; NNI)으로 비교하여 본다.

30개 OECD국가의 공공사회복지지출 수준은 NNI의 24%(2005년)이다. 국가별 지출수준의 차이는 매우 크다. 한국과 멕시코는 NNI의 8%를 지출한 반면, 독일, 프랑스, 스웨덴은 30%이상을 지출했다. 특이한 것은 상당수 국가들이 OECD평균의 바로 위 또는 아래에 상대적으로 가깝게 분포되어 있다.

먼저 지출구조를 보면, 30개 OECD국가 중 25개국에서는 현금급여가 현물급여보다 많았다. 특히 폴란드, 이탈리아, 오스트리아의 경우 현금급여가 현물급여를 NNI의 10%p 이상 초과하였다. 한국은 현물급여(NNI의 4.5%)가

현금급여(3.4%) 보다 높게 나타났다. 앞으로 공적연금제도가 성숙함에 따라 현금급여가 더 높아지리라 본다(그림 4 참조).

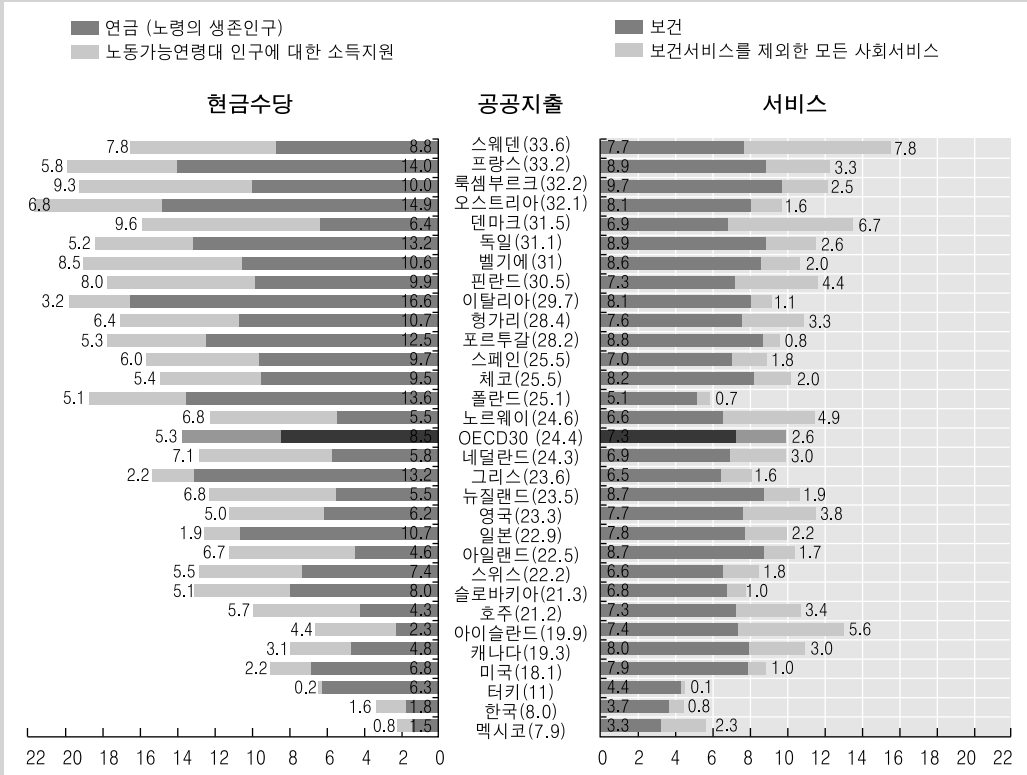
다음으로 지출의 기능측면을 볼 때 가장 높은 3개 카테고리는 연금(NNI의 9%), 보건(7%), 노동인구에 대한 소득이전(5%)의 순이다. 반면 한국은 보건(NNI의 3.7%), 연금(1.8%), 노동인구에 대한 소득이전(1.6%)의 순을 보여 주고 있다.

5) 총사회복지지출

OECD는 사회적 목표를 달성하기 위해 사용하는 포괄적 총자원의 범위로는 공공 및 민간사

계로 바꾸는 데 필요한 금액을 말하는데 공장의 입장에서 보면 총생산보다는 본래의 기계가치를 그대로 유지하면서 새로이 생산해 낸 부가가치, 즉 순생산이 더욱 의미가 있을 것이다. 장기적으로는 기술혁신 등으로 생산구조가 변하여 고정자본소모가 크게 변동할 가능성이 높기 때문에 장기간의 시계열분석에는 순생산개념이 필요하다(네이버용어사전).

그림 4. OECD국가들에서 공공사회복지지출은 평균적으로 NNI의 4분의 1



자료: OECD (2008), Social Expenditure Database, 1980-2005 (www.oecd.org/els/social/expenditure).

회복지지출과 조세제도를 고려하고 있다. 총(세금공제 이전)사회복지지출에 대한 조세제도의 효과를 보기 위해서는 급여수급자의 수령액에 대한 직접세와 그가 소비하는 재화와 서비스에 대한 간접세를 통한 사회지출의 정부 “세금환수”를 고려하여야 한다. 더구나 정부는 사회적(예를 들면, 아동양육 세제혜택)에 대한 세금혜택을 줌으로 사회적 목적을 추구하는 것을 반영하고 있다. 사회적 관점에서, 공공과 민간자

원의 “순”(즉, 세금공제 후)사회복지지출은 사회목적 달성을 위한 자원의 좋은 예시가 된다. 급여수급자의 시각에서 “순사회복지지출”은 가처분소득에 해당한다.

2005년도 OECD국가들은 평균적으로 총사회복지지출의 12%를 세금으로 환수했다. 환수율은 OECD국가평균 총사회복지지출(28.8%, 요소비용 NNI대비) 대비 순조세부담(3.4%³⁾)의 비율이다. 예외적으로 한국, 미국, 멕시코는 순

3) 순조세부담은 직·간접세 부담(4.2%)에 세금혜택(0.8%)을 공제한 값이다.

공공사회복지지출이 총지출보다 많았다. 이는 이전소득자에 대해 조세부과보다 감면(혜택)이 많기 때문이다.

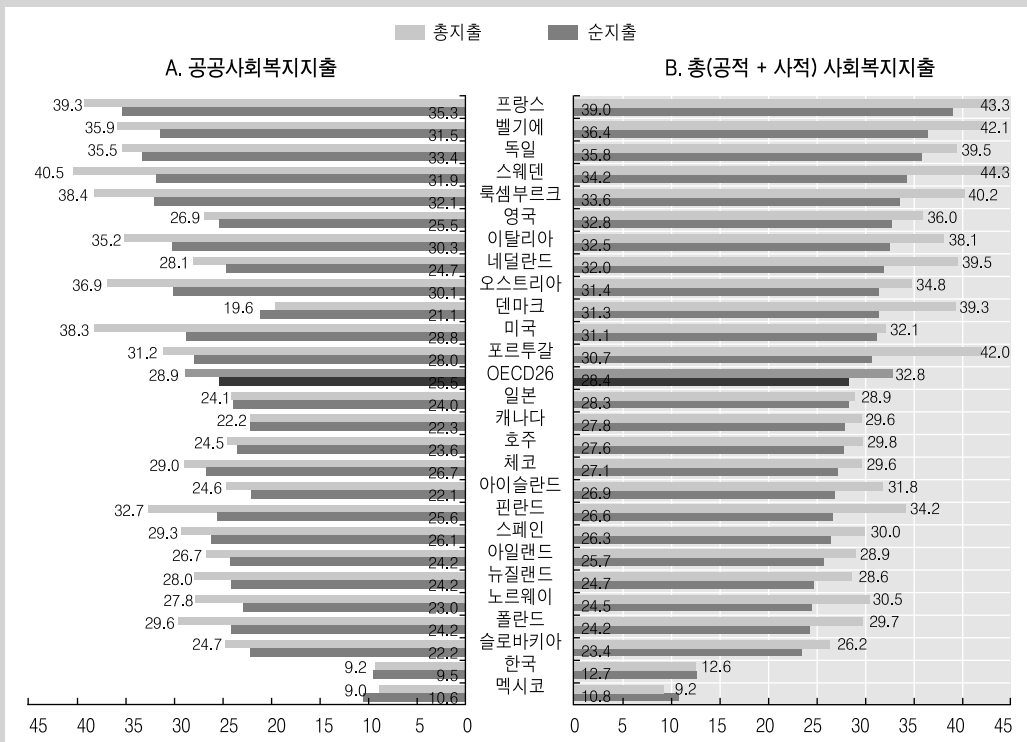
OECD국가에서 순사회복지지출은 평균적으로 NNI 대비 25%를 차지했다(그림 5 참조). 이 비율은 국가별로 차이를 보이는데 한국은 9%를, 이탈리아는 30%를, 프랑스는 35%였다. 총 사회복지지출이 낮은 국가는 세금혜택이 높았고 총사회복지지출이 높은 국가는 상당한 액수를 세금을 통해 환수했다. 따라서 총사회복지지출에 조세제도를 반영함으로써 국가별 사회복지지출의 차이가 좁혀지고 분배의 형평성을 비

교해 볼 수 있다.

4. 나감

지금까지 OECD가 제시한 형평성지표의 구조를 살펴보고 우리의 수준을 국제 비교해 보았다. 먼저 국제적으로 비교가능한 형평성지표의 수가 사회적 상태에 비해 사회적 대응에 속하는 지표가 적음을 알 수 있다. 이는 공공뿐만 아니라 민간사회지출, 그리고 사용자와 비정부단체(NGO)에서 제공하는 사회급여나 사회서비스를

그림 5. 공공사회복지지출에서 순사회복지지출까지



자료: OECD (2008), Social Expenditure Database, 1980-2005 (www.oecd.org/els/social/expenditure).

받는 개인과 가구 수에 관한 데이터 수집이 더 필요하다는 것을 의미한다. 이에 대해 OECD는 2년전부터 사회복지지출 database 제출시 이전 급여자의 현황자료를 추가로 요구하고 있어 신규지표가 곧 보완되리라 기대된다.

다음 형평성 지표는 전체 6개 지표 가운데 한국의 실태가 보고된 5개를 중심으로 살펴보았다. 한국의 형평성 수준은 OECD국가와 종합적으로 비교해 볼 때 하위수준이다. 즉 상대빈곤과 아동빈곤은 하위수준이며, 공공사회복지지출과 총사회복지지출은 최저수준이다. 다만, 소득불평등과 아동빈곤만이 OECD국가의 평균 수준이다. 이들 지표로 나타나는 현상들의 문제

점은 교육, 건강, 소득 등 매우 복합적인 원인으로부터 출발하여 사회통합이나 삶의 만족도를 해칠 뿐만 아니라 개선을 위해 장시간이 소요된다는 점이다. 빈곤의 원인을 개인적 차원이 아니라 사회체제의 결함으로 인하여 발생하는 것에 초점을 두어 적극적인 사회정책의 접근이 필요하다. 나아가 소득불균형 확대는 국민의 삶의 만족도를 떨어뜨리고 연금, 조세 등의 개혁에도 걸림돌로 작용한다. 앞으로 꾸준히 증가할 사회복지지출을 통해 형평성이 제고될 수 있도록 빈곤제도를 보완하고 변화양상에 관심을 기울여야 할 것이다. 보건복지