



## 지구자본주의 시대의 사회적 격차와 사회정책

**이혜경** | 한국여성재단 이사장

한국은 2018년 3월 일인당 국민총소득 3만 달러를 기록하였다. 2006년 2만 달러를 돌파한 이후 12년 만에 인구 5000만 명 이상이면서 일인당 국민총소득 3만 달러가 넘는 7번째 선진국이 되었는데, 이에 대해 시민의 90% 가까이가 ‘화가 난다’는 반응을 보였다. 국민적 자부심보다 상대적 빈곤감, 상대적 박탈감을 느꼈다는 것이다. 2018년 소득 5분위배율은 통계 작성 이후 최악을 기록했다. 2018년 4분기 가계동향조사 자료를 보면 소득 최하위 20%의 월평균 가구소득이 1년 전보다 17.7%(26만 6000원) 줄었고 정부 보조금 변수를 빼면 30%나 줄었는데, 최상위 20%의 소득층은 10.4%(87만 8000원) 증가했다. 성장의 과실이 고소득층에게 집중되고 소득 감소의 고통은 취약계층에게 집중되고 있다는

얘기다. 일인당 국민소득 3만 달러에 이르게 된 밑그림이 이 같은 소득의 양극화라면 한국 사회 발전의 지속가능성은 심각하게 우려되는 상황이라 하지 않을 수 없다.

소득 불평등의 증가는 한국뿐 아니라 세계의 거의 모든 국가가 직면한 중요한 경제사회적 이슈 중 하나이다. 초국적 거대 금융자본을 에이전트로 하는 지구자본주의에 대한 비판은 어제오늘 일이 아니다. 신자유주의 세계화의 모순이 전 지구적으로 빈곤과 불평등을 심화시키고 있지만 이를 교정할 거대 담론은 보이지 않는다. 2018년 세계불평등보고서(World Inequality Database [WID], 2018)가 보여 주는 바와 같이 전 지구의 경제적 불평등은 1980년을 기점으로 급격히 증가한 후 계속 증가해 왔으며, 같은 기간 동안 전

세계 거의 모든 국가에서 소득 불평등이 증가해 왔다.

이 같은 경제적 불평등의 전 지구적 증가는 불가피한 것인가? 이 오래된 질문과 관련해 두 가지 시각이 있다. 하나는 전형적인 신자유주의 세계화론자들의 논리로, 세계화는 돌이킬 수 없는 흐름이고 기술 변화는 통제가 불가능하다는 것이다. 기술의 변화는 적응 능력의 차이 때문에 임금의 격차를 증대시키고, 세계화는 저임금 경제로부터의 경쟁 때문에 실업을 증가시킨다. 소득 불평등의 증가는 기술 변화와 세계화의 불가피한 결과이다. 그뿐만 아니라 임금은 시장의 수요와 공급이 결정하는 것이므로 국가가 개입할 여지가 없다는 것이다.

다른 하나는 신자유주의 논리의 이론적, 경험적 근거를 의심하는 연구자들의 대안적 주장으로, 현실에서 계속 불평등이 증가된다 해도 그것이 불가피한 것이라고 볼 수는 없다는 시각이다. 국가마다 소득 불평등 증가의 속도, 타이밍, 불평등 증가를 제어하는 제도적 유산이 다르다. 실제로 각국에서 임금이 결정되는 데는 수요와 공급이라는 시장의 힘뿐 아니라 사회적 규범, 사회적 관습, 정부의 임금 및 재분배 정책이 매우 중요하게 작동하기 때문이다. 모든 나라에서 시장소득과 가처분소득의 지니계수가 차이를 보이고 그 정도도 다양한 데서 알 수 있듯이 소득의 불평등

을 완화하기 위한 국가의 역할은 여전히 중요하고 정치적 지도력이 작동할 여지가 열려 있다는 것이다. 앳킨슨은 두 개의 시각이 모두 부분적으로 진실의 요소를 담고 있음을 인정하면서 지구 자본주의라는 새로운 세계 질서 내에서 작동할 수 있는 분배 정의, 사민주의의 새로운 실천적 변형이 필요하다고 강조한다(Atkinson, 1999).

한국의 경우, 시장소득의 지니계수 추이를 보면 1997년 외환위기 이전까지는 비교적 양호하던 것이 1998년 격차가 급격히 커지면서 2003년까지 등락을 반복하다가 2003년 이후 계속 악화되고 있다. 황규성(2016) 등이 주장하는 바와 같이<sup>1)</sup> 소득의 불평등은 속성상 자산, 고용, 주거, 교육, 건강, 문화 등 다양한 영역의 불평등과 상호작용하며 확대 재생산된다. 이들 개별 영역의 격차들이 독립적으로 병렬하는 것이 아니라 서로가 서로를 증첩적으로 강화하는 확대 재생산의 순환적 메커니즘이 생겨 고착화되고 있다는 것이다. 격차 확대의 증첩성은 사회적 위험에 복합적으로 처하게 될 가능성을 높이고, 소득이나 자산의 불평등은 가족을 매개로 세대에 걸쳐 이전됨으로써 사회적 이동성 하락, 기회의 불평등 증가를 초래하고 있다. 자수성가 부자보다 상속 부자 비율이 높고(유종일, 2018), SKY 대학에 고소득층 자녀 비율이 높고, 주경기 교수의 개천 용(기회 불평등)지수, 즉 부모 학력이 가장 낮은

1) 격차의 증첩성에 관해서는 황규성(2016, pp. 9-44)을 참조하기 바란다.

집단(중졸 이하) 출신자가 소득 상위 10%에 진입하지 못할 확률도 2000년대 초반 20% 안팎에서 2013년에는 30% 수준으로 10%포인트 높아졌다. 개천에서 용 나기가 어렵게 되었다.

연구자들은 이 같은 격차 확대의 원인으로 1990년대 중후반부터 시작된 대기업으로의 경제력 집중, 낙수효과의 약화, 서비스 경제의 확대, 심각한 자본소득 비율의 증가 등의 경제 구조 변화와 실업 증가, 노동시장 유연화, 비정규직의 급속한 증가, 수출 대기업들의 고용 회피 전략 등 노동시장의 이중 구조화를 지목하고, 이에 대해 분석해 왔다. 이 같은 산업경제 구조와 노동시장 구조의 변화 배경에는 첨단 과학기술 혁명과 신자유주의 세계화, 탈산업화와 탈근대, 인구 구조 변화 등 세계사적 대전환과 이에 적응하는 후발주자 한국의 역사의 압축이라는 특수성이 있다.

한국이 복지국가 체제에 대한 경험 없이 권위주의적 발전국가 체제에서 신자유주의 사회로 전환되기 시작한 것은 1990년대 초 김영삼 정부의 세계화정책이 본격화되면서부터다. 그리고 1997 국제통화기금(IMF) 외환위기는 서구 선진 국가들과 달리 한국이 복지국가 체제의 경험이나 제도적 기반 없이 신자유주의 경제정책을 급속히 전면화하는 계기가 되었다. IMF 관리 체제하에서 서민의 정부를 표방한 김대중 정부는 시장 자유화, 노동시장 유연화, 공기업 민영화 등 신자유주의적 경제정책을 추진하며 생산적 복지의 청사진을 제시하고, 국민기초생활보장제도 도입과 사

회보험제도의 충실화 등 격차 확대 완화를 위한 사회정책으로 기본적인 사회권 보장의 제도화부터 시작하였다.

생산적 복지를 계승한 노무현 정부는 양극화, 저출산·고령화의 담론으로 근로 빈곤, 일자리 문제, 일·가족 양립 문제, 돌봄 노동 등 탈산업사회의 이른바 새로운 사회적 위험들을 사회정책의 제로 포괄하는 한편, 한·미 자유무역협정(FTA) 추진 등 신자유주의 세계화의 정책 기조를 강화하였다. 이명박 정부는 친기업, 감세와 함께 747을 공약으로 내걸어 집권하였으나 2008년 세계 금융위기를 맞아 사회정책 확대의 흐름을 바꾸어 놓지는 못했다. 그러나 이명박 정부는 경쟁적 시장 기제가 국가와 국민의 보편적 이익을 증진하는 가장 효율적인 제도적 장치라는 신자유주의적 신조를 확산시켰다. 박근혜 정부는 경제 민주화와 생애 맞춤형 복지로 진보의 어젠다를 선점한 보수정부로서 돌봄의 사회화 등 탈산업 사회적 위험을 포괄하는 사회정책을 앞세웠으나 ‘증세 없는 복지’의 틀에 갇혀 일보도 진전하기 어려웠다.

그동안의 정부의 노력을 국내총생산(GDP) 대비 사회지출(교육지출 제외) 비율로 살펴보면, 1995년 3.2%에서 2016년 10.5%로 높아졌다. 국민소득 3만 달러의 경제 수준에 비하면 낮은 수치이고, 2016년 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균의 50% 수준이며, 1960년 서구 선진 19개국 평균 12.4%보다 낮다. 통계 인프라의 취약성 문제가 심각하긴 하지만, 한국은 시장소득

지니계수는 OECD 평균보다 매우 낮고 가처분 소득 지니계수는 OECD 평균에 근접하는 수준이다.<sup>2)</sup> 사회정책의 불평등 감소 효과가 예외적으로 낮은 수준임을 말해 주는 것으로, 2015년 조세와 사회지출의 지니계수 완화 효과를 보면 OECD 평균이 32.4%인데 한국은 13.5%에 불과하다.

요약하면, 지난 20년 동안 한국 사회는 기술 변화 따라잡기와 지구자본주의라는 새로운 세계 질서로의 편입에 열중했으며, 불평등을 심화시키는 요인들이 집중적으로 작동한 결과, 아일랜드와 함께 1996년과 2016년 사이에 상위 1% 소득 집중도가 가장 빠른 속도로 높아진 두 나라로 기록되고 있다.<sup>3)</sup> 동시에 격차의 확대를 제어하기 위한 사회안전망 구축의 노력도 작지 않았다. 다만 산업사회적 구사회 위험에 대비하기 위한 사회안전망이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 탈 산업사회적 신사회 위험들에 직면하고 있고, 서구와 달리 경기후퇴기에 사회정책의 압축적 확대가 진행되고 있으며, 아직 규모가 작고 불평등 완화 효과도 낮다.

그것이 촛불혁명이 탄생시킨 문제인 정부가 표방하는 포용적 복지국가 정책의 출발선이다. 포용적 복지정책이 격차의 확대에 보다 효과적으

로, 미래지향적으로 대응하기 위해서는 격차 확대에 대한 포괄적이고 입체적인 이해가 필요하다. 기술 변화와 세계화는 경제적 불평등을 증가시키고 계층화를 심화시킬 뿐 아니라 생활의 모든 영역에 경쟁적 시장 관계를 확산시킴으로써 이른바 개인화(individualization) 과정을 통하여 개인과 사회 간의 관계는 물론 개인과 개인, 여성과 남성 간의 관계를 범주적으로 변화시킨다. 포용적 복지국가의 사회정책은 계층 격차의 포용뿐 아니라 세대 격차와 젠더 격차를 포용하지 않으면 안 된다. 인터넷과 함께 태어나고 성장한 밀레니엄 세대의 “헬 조선”이라는 외침은 단순한 빈부 격차의 문제가 아니라, ‘나는 나’의 탈 근대적 자아의 목소리를 담고 있다. 세대 간 격차보다 덜 중요하다 할 수 없는 것이 젠더 격차이다. 제조업의 퇴조와 서비스 경제의 확대는 여성의 노동시장 참여를 요구하고, 여성의 노동시장 참여는 전통적 성분업을 전제하는 가족 구조의 유지를 불가능하게 한다. 여성이 노동시장에 참여하면서 동시에 가사와 돌봄, 양육을 전담하는 것은 옳지 않을 뿐 아니라 현실적으로 불가능한 일이기 때문이다. 성별 분업은 여성들이 받아들일 수 없는 이데올로기일 뿐 아니라 탈산업사회가 불가능하게 만들고 거부하는 이데올로기이다.

2) 2015년 OECD 평균 시장소득 지니계수는 0.472, 가처분소득 지니계수는 0.319이다. 같은 해 통계청의 가계동향조사 자료로 산출된 한국 시장소득 지니계수는 0.341, 가처분소득 지니계수는 0.295이다. 통계청 가계동향조사의 금융소득 누락, 상위 소득자 소득 과소평가 등의 문제를 보정하면 시장소득, 가처분소득 모두 지니계수가 훨씬 높아진다.

3) 상위 1% 소득집중도는 한국의 경우 1996년 7.8%에서 2016년 12.2%로 4.4%포인트 증가했다. 같은 기간 아일랜드는 7.1%에서 11.5%로 역시 4.4%포인트 증가했다. 상위 1% 소득집중도 12.2%(2016)는 높은 편이 아니다.

한국 사회의 격차에 대한 구조적 이해와 완화의 해법을 찾기 위해서는 소득, 자산, 고용 등 전통적인 계층 영역별 격차와 중첩성의 메커니즘뿐 아니라 그들과 전방위로 교차하는 또 다른 격차의 축들, 예컨대 지역 격차, 세대 격차, 젠더 격차의 축들이 입체적으로 교차하는 격차 연구의 통합적 틀이 필요하다. 특히 사회의 기본 단위라 할 수 있는 가족 구조의 변화, 여성과 남성 간의 관계 및 역할 변화가 소득, 자산, 주거, 교육, 노동 등 경제적 계층 변수와 어떻게 역동적으로 상호작용하는지 이해해야 한다. 젠더 격차의 완화, 성평등의 진전이야말로 탈산업사회 지속가능성의 조건이기 때문이다. ㉠

---

## 참고문헌

- 유종일. (2018). 한국경제 양극화의 역사적 기원, 구조적 원인, 해소 전략 - 외환위기 기원론과 성장체제전환 지체론. *경제발전연구*, 24(1), 1-31.
- 황규성. (2016). 다중격차: 다차원적 불평등에 관한 개념적 시론. *동향과 전망*, 2016, 9-44.
- Atkinson, A. B. (1999). Is Rising Inequality Inevitable? A Critique of the Transatlantic Consensus. *World Institute of Development Economics Research(WIDER) Annual Lectures* 3.
- World Inequality Database[WID]. (2018). *World Inequality Report* 2018.