

사회의 질을 고려한 사회통합측면에서의 소득과 고용 실태

Social cohesion in a social quality perspective: the status of income and employment

김문길 한국보건사회연구원 선임연구원

본 고에서는 이 같은 사회통합을 위한 국가전략보고서에서 다루고 있는 영역 중에서 노동시장 기회의 강화와 취약계층 보호의 측면에서 우리나라의 실태를 관련 지표를 중심으로 살펴보기로 한다. 또한 자료가 허락하는 한 주요 OECD국가들과 비교를 함으로써 소득보장과 노동시장 기회의 측면에서 우리나라의 위치를 확인해보고, 몇 가지 정책적 시사점을 도출하였다.

1. 들어가며

사회통합이 국가적 의제로 부각되기 시작한 것은 2003년 EU 집행위원회가 사회보장과 사회통합을 위한 국가전략의 기초를 제시하고서부터라 할 수 있다. EU 집행위원회는 사회부문에서의 국가 간 협력을 강화하기 위한 방편으로 새로운 공동목표¹⁾를 설정하고 국가별 전략보고서를 취합, 공동전략보고서를 작성하기로 한 바 있다. 이에 EU 회원국들은 경제정장과 고용, 사회보장과 사회통합 등의 주제로 국가행동계획(National Action Plan)을 수립하고 이를 담은 국가전략보고서(National Strategy Report)를 발간

해오고 있다(김문길, 「스웨덴의 사회보장과 사회통합을 위한 정책목표와 시사점」, 『국제사회보장동향』, 2008년 가을호).

사회보장과 사회통합에 관한 국가전략보고서에서 각국은 사회적 배제의 방지, 근로와 교육기회의 강화, 통합장애요인 제거, 주거개선 및 노숙인 규모축소, 취약계층에 대한 대책, 보편적 복지정책 강화를 위한 관리운영 효율화 등의 8개 우선정책목표를 채택하고 각각의 목표를 위한 구체적인 방안을 제시하고 있다. 그리고 여기에 근로유인을 제고하기 위한 방향으로서의 연금개혁안과 의료보호, 장기요양제도에 관한 국가전략을 덧붙이고 있기도 하다

1) ①사회통합, 양성평등, 사회보장 및 사회통합 정책의 적절성, 접근성, 지속가능성, 순응성, 효율성 제고를 통한 공평한 기회부여, ② Lisbon 전략목표(경제성장, 보다 많은 양질의 일자리 창출, 사회통합)와 지속가능한 개발전략(Sustainable Development Strategy)간의 효과적인 상호작용, ③제도 관리운영 효율화, 투명성 제고, 제도설계 단계에 있어서 이해당사자(stakeholders)의 참여, 정책시행과 모니터링

(전게서).

본 고에서는 이 같은 사회통합을 위한 국가전략보고서에서 다루고 있는 영역 중에서 노동시장 기회의 강화와 취약계층 보호의 측면에서 우리나라의 실태를 관련 지표를 중심으로 살펴보기로 한다. 또한 자료가 허락하는 한 주요 OECD국가들과 비교를 함으로써 소득보장과 노동시장 기회의 측면에서 우리나라의 위치를 확인해보고, 몇 가지 정책적 시사점을 도출해보기로 한다.

이하 본문에서 제시할 통계자료들은 한국보건사회연구원 기초보장평가센터에서 용역과제로 수행한 보고서²⁾에 수록된 자료 중 국제비교가 가능한 자료를 선별해서 사용하였음을 밝혀둔다.³⁾

2. 사회통합을 위한 소득보장의 현황

소득보장의 현황을 나타내주는 지표로는 빈곤율, 취약계층 빈곤율, 지니계수를 제시하고자 한다.

아래 표는 2000년 이후 우리나라와 주요국가의 빈곤율(상대빈곤)과 지니계수의 변화추이를 보여주고 있다⁴⁾. 먼저 우리나라의 빈곤율을 살펴보면, 가처분소득 기준 2003년 이후 중위

50%의 빈곤율을 살펴보면 2003년에서 2005년까지 다소 증가하다 이후 감소하지만 전체적으로 15%정도에서 큰 변화를 보이고 있지 않는 것을 알 수 있다(2005년 15.2%). 한편, 지니계수를 보면, 우리나라는 2000년 0.287에서 다소의 등락을 보이다가 2003년 이후 지속적으로 증가하고 있는 것을 알 수 있다(2005년 0.293). 우리나라의 분배상황이 2003년 이후로 지속적으로 악화하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

주요 OECD 국가의 빈곤율 및 지니계수를 비교해 보면 빈곤율의 경우 미국을 제외하고 대부분의 국가에서 우리나라보다 빈곤율이 낮은 것을 알 수 있다. 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 국가들의 경우에는 가장 낮은 빈곤율을 보이고 있으며, 다음으로 독일과 프랑스가 비슷한 수준을 보이고 있다. 분배상황을 나타내주는 지니계수의 경우 미국과 영국은 우리나라에 비해 높은 수준으로 분류되는 한편, 스웨덴은 가장 낮은 수준임을 알 수 있다. 통상적인 복지국가 유형에 따른 차이를 그대로 반영하고 있다고 할 수 있다.

중위소득을 기준으로 한 노인 빈곤율은 아래의 표와 같다. 노인 빈곤율은 소득원을 상실함에 따라 전체 빈곤율보다 전반적으로 높은 수준임을 알 수 있다. 이는 다른 연령계층에 비해 노후소득에 대한 보장이 충분히 이루어지지 않을 경우 근로활동을 제대로 영유할 수 없는 노인들

표 1. 주요국가의 빈곤율 및 지니계수

(단위: %)

구분	빈곤율(중위 50% 기준)								
	한국	스웨덴	덴마크	프랑스	독일	영국	미국	호주	캐나다
2000	9.6	6.5	5.4	7.3	8.4	-	17.0	-	12.4
2001	9.7	-	-	-	-	-	-	13.0	-
2002	9.3	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	14.6	-	-	-	-	-	-	12.2	-
2004	15.0	-	5.6	-	-	11.6	17.3	-	-
2005	15.2	5.6	-	-	-	-	-	-	-
구분	지니계수								
	한국	스웨덴	덴마크	프랑스	독일	영국	미국	호주	캐나다
2000	0.287	0.252	0.225	0.278	0.275	-	0.368	-	0.315
2001	0.294	-	-	-	-	-	-	0.317	-
2002	0.289	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	0.288	-	-	-	-	-	-	0.312	-
2004	0.291	-	0.228	-	-	0.345	0.372	-	-
2005	0.293	0.237	-	-	-	-	-	-	-

주: 한국의 경우 2003년 이전은 도시근로자가구기준(단 1인가구 및 농어촌제외), 2003년 이후 빈곤율은 전가구기준(단, 1인가구 및 농어가 제외임).

자료: 김태완 외(2008), 『2008년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원; 통계청(2008), 『소득분배지표 개선안』, 보도자료 LIS, 홈페이지(<http://www.lisproject.org>); 이태진 외(2008)에서 재인용

의 빈곤화 가능성이 매우 높다는 것을 반증한다고 할 수 있다.

중위 50% 기준으로 본 우리나라 노인 빈곤율은 2000년 19.8%에서 2001년 조금 하락한 16.7%를 기록한 이후 2002년부터 증가하여 2005년 22.7%의 수준을 보이고 있다.

주요 국가들의 노인 빈곤율 수준을 살펴보면 미국(2004년 24.6%)과 호주(2003년 22.3%)가 우리나라와 비슷한 수준인 것을 알 수 있으며, 그 다음으로 영국(2004년 16.5%)이 상대적으로 높은 노인 빈곤율을 보이고 있다. 한편 공적연금의 역사가 오래되고 그 밖의 노후소득보장 체계

가 잘 갖추어진 것으로 평가되는 북유럽 국가의 대표격인 스웨덴(2005년 6.6%)과 덴마크(2004년 8.5%)는 가장 낮은 노인 빈곤율 수준을 보이고 있다.

아동 빈곤율은 아동 본인들의 소득이 아니라 부모의 소득에 영향을 받게 됨에 따라 대체적으로 전체적 빈곤율 수준보다는 낮은 것으로 나타나고 있다.

먼저 우리나라의 경우 중위 50% 기준 아동 빈곤율은 2000년 10.7%에서 2005년 13.9%로 아동빈곤율이 늘어난 것을 확인할 수 있다. 외국의 경우는 연간자료가 충분히 확보되지 않아

2) 이태진 외, 2008, 『사회현황 및 사회정책지표체계 개발에 관한 연구』, 정책보고서 2008-45, 보건복지가족부·한국보건사회연구원
 3) 동 보고서에서 사회의 질(social quality)에 입각하여 사회현황지표와 사회정책지표 체계를 구성하여, 각 영역별로 해당되는 지표를 제시하고 있어, 본 고에서 제시하는 지표들 또한 사회의 질을 고려한 지표라 할 수 있음.
 4) 2000~2002년은 통계청 자료의 한계로 인해 도시근로자가구의 빈곤율과 지니계수를 나타냄. 반면에 2003년 이후는 1인가구와 농어가구가 제외된 전가구의 (상대)빈곤율과 지니계수를 측정된 자료임.

표 2. 주요국가 노인 빈곤율

(단위: %)

구분	노인 빈곤율(중위 50% 기준)								
	한국	스웨덴	덴마크	프랑스	독일	영국	미국	호주	캐나다
2000	19.8	7.7	12.0	8.5	10.4	-	24.7	-	5.4
2001	16.7	-	-	-	-	-	-	23.0	-
2002	17.7	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	24.0	-	-	-	-	-	-	22.3	-
2004	24.4	-	8.5	-	-	16.5	24.6	-	-
2005	22.7	6.6	-	-	-	-	-	-	-

주: 노인빈곤율은 도시근로자가구기준(단, 1인가구 및 농어가 제외)임.
 자료: 김태완 외(2008), 『2008년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원; LIS, 홈페이지(http://www.lisproject.org); 이태진 외(2008)에서 재인용

전반적인 추이는 확인하기 어렵지만 영미권 국가는 2004년 미국 21.2%, 캐나다 2000년 15.5%, 영국 2003년 14.0% 등 우리나라보다 아동 빈곤율이 높은 수준을 보이고 있는 반면, 프랑스와 독일은 그 보다 낮은 수준을 나타내고 있다. 그리고 북유럽 국가인 스웨덴은 2005년 4.7%, 덴마크는 2004년 3.9%로 비교대상 국가

들 중 가장 낮은 아동 빈곤율을 보이고 있다.

3. 사회통합을 위한 노동시장의 현황

노동시장 정책은 사회통합에 있어서 교육과

표 3. 주요국가 아동 빈곤율

(단위: %)

구분	아동 빈곤율(중위 50% 기준)								
	한국	스웨덴	덴마크	프랑스	독일	영국	미국	호주	캐나다
2000	10.7	4.2	2.7	7.9	9.0	-	21.9	-	15.5
2001	11.0	-	-	-	-	-	-	14.9	-
2002	10.8	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	13.6	-	-	-	-	-	-	14.0	-
2004	14.1	-	3.9	-	-	14.0	21.2	-	-
2005	13.9	4.7	-	-	-	-	-	-	-

주: 노인빈곤율은 도시근로자가구기준(단, 1인가구 및 농어가 제외)임.
 자료: 김태완 외(2008), 『2008년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원; LIS, 홈페이지(http://www.lisproject.org); 이태진 외(2008)에서 재인용

더불어 가장 기초적인 요소로 인식되고 있다.⁵⁾ 사회통합은 사회참여가 전제가 되어야 이를 수 있는 목표이며, 사회참여를 위해 가장 필수적인 것이 근로와 교육이기 때문이다. 따라서 사회통합을 위해서는 그 실행방안으로 적극적 노동시장정책과 이에 연계된 교육정책이 필수적이라 할 수 있다(김문길, 2008, 전제서).

사회통합을 위한 노동시장 환경을 나타내주는 지표로 고용률, 실업률, 여성비경제활동인구, 비정규직 정규직 전환율, 노동시장에 대한 공공지출 등을 살펴보기로 하겠다.

고용률 수준은 아래의 표와 같다. 우리나라는 1998년 59.5%에서 조금씩 증가하여 2007년에는 63.9% 수준에 있다. 이는 OECD 평균과

OECD 유럽국가 평균과도 비슷한 수준에 있음을 알 수 있다. 하지만 프랑스를 제외한 나머지 비교대상 국가들에 비해서는 여전히 낮은 수준에 있다. 특히 스웨덴과 덴마크는 80%에 육박하는 수치를 보이고 있다.

우리나라의 실업률은 아래 표에서 보듯이 외환위기 시기인 1988년 7.0%로 급격히 증가한 이후 조금씩 안정을 찾으며 2007년 3.4% 수준을 유지하고 있다. 한편, OECD 평균은 2007년 6.2%, OECD 유럽국가 평균은 동년 8.4%로 우리나라보다 높은 수치를 나타내고 있다. 비교대상 국가들에 비해서도 동년 3.6%의 덴마크를 제외하고는 대체로 낮은 수준을 유지하고 있다.

주요 OECD 국가에 비해 실업률은 낮다고 하

표 4. 고용률

(단위: %)

연도	한국	OECD 평균	OECD 유럽	스웨덴	덴마크	프랑스	독일	영국	미국	호주	일본
1997	63.7	65.0	60.0	70.7	81.3	58.9	72.1	77.5	73.5	66.3	70.0
1998	59.5	65.2	60.6	71.5	80.2	59.4	72.9	78.1	73.8	67.2	69.5
2000	61.6	65.8	61.4	74.2	76.4	61.1	65.6	72.4	74.1	69.1	68.9
2001	62.1	65.5	61.4	75.2	75.9	62.0	65.8	72.8	73.1	69.0	68.8
2002	63.3	65.0	61.2	74.9	76.4	62.2	65.3	72.7	71.9	69.4	68.2
2003	63.0	64.8	61.1	74.3	75.1	63.3	64.6	72.6	71.2	70.0	68.4
2004	63.6	65.1	61.5	73.5	76.0	63.1	65.0	72.7	71.2	70.3	68.7
2005	63.7	65.5	61.9	73.9	75.5	63.9	65.5	72.6	71.5	71.6	69.3
2006	63.8	66.1	62.7	74.5	76.9	63.8	67.2	72.5	72.0	72.2	70.0
2007	63.9	66.6	63.2	75.7	77.3	64.4	68.9	72.3	71.8	72.9	70.7

주: 15~64세 기준.
 자료: OECD(각년도), *Employment Outlook*; 이태진 외(2008)에서 재인용

5) Sweden Ministry of Health and Social Affairs, 2006, *Sweden's Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion 2006~2008*. EU(2007), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*.

표 5. 실업률

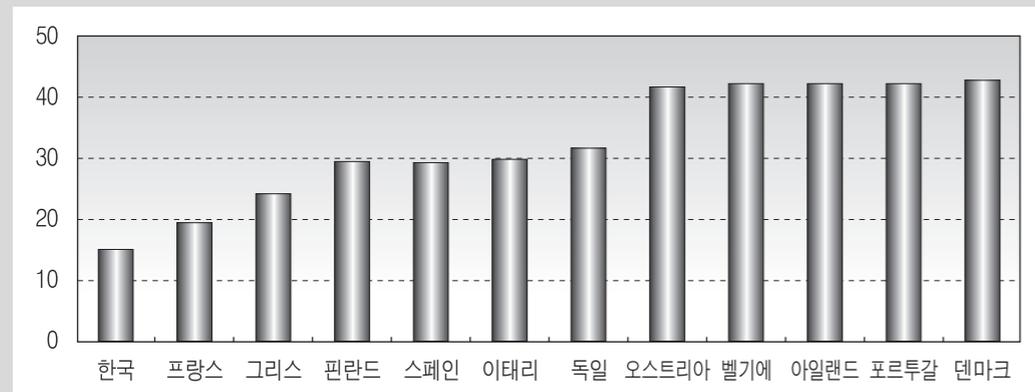
(단위: %)

연도	한국	OECD 평균	OECD 유럽	스웨덴	덴마크	프랑스	독일	영국	미국	호주	일본
1997	2.7	7.1	10.1	10.2	4.6	12.3	9.3	8.2	5.0	8.5	3.5
1998	7.0	6.9	9.5	8.4	3.9	11.9	8.8	6.9	4.5	7.9	4.2
2000	4.2	6.3	8.8	5.9	4.5	10.1	7.8	5.6	4.0	6.3	5.0
2001	4.2	6.3	8.4	5.1	4.2	8.8	7.9	4.8	4.8	6.9	9.6
2002	3.4	6.9	8.9	5.3	4.3	8.9	8.7	5.1	5.9	6.5	9.1
2003	3.7	7.1	9.1	5.8	5.5	8.5	9.4	4.9	6.1	6.1	5.4
2004	3.8	7.0	9.2	6.6	5.3	8.9	10.4	4.7	5.6	5.6	4.9
2005	3.9	6.7	9.1	7.8	4.9	8.9	11.3	4.7	5.1	5.2	4.6
2006	3.6	6.2	8.4	7.1	4.0	8.8	10.4	5.4	4.7	4.9	4.3
2007	3.4	5.9	7.8	6.2	3.6	8.1	8.8	5.3	4.7	4.4	4.1

주: 15~64세 기준.
 자료: OECD(각년도), *Employment Outlook*, 이태진 외(2008)에서 재인용

그림 1. OECD 주요국의 1년간 비정규직에서 정규직으로의 전환율

(단위: %)



주: 1) 외국은 '00~'01년 사이 비정규직(temporary job)에서 정규직(permanent job)으로 전환 비율
 2) 한국은 '03~'04년(자료: 통계청 경제활동인구 부가조사 원자료 분석)
 자료: 사람입국·일자리위원회(2006), 『비정규직 실태 및 정책과제』; 이태진 외(2008)에서 재인용

더라도 고용의 안정성은 별개의 문제이다. 이 반적으로 정규직 임금근로자에게 적합하도록 같은 고용의 안정성은 각종 사회보험제도가 일 고안되어 있다는 점을 고려할 때, 사회통합을

위한 노동시장 정책에 있어서 가장 우선시 되어야 할 요소라 할 수 있다. 노동시장에서의 안정적인 지위가 유지되어야 안정적으로 사회보험의 적용을 받을 수 있기 때문이다. 최근 1년간 주요국의 정규직 전환율을 아래 표에서 확인할 수 있다. 우리나라는 2003~2004년 1년간 약 15% 정도의 수치로 비교대상국 중 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 핀란드, 스페인, 이태리, 독일은 약 30% 정도의 수준으로 우리나라보다 2배가량 높은 것으로 나타나고 있다. 한편, 아일랜드, 포르투갈, 덴마크 등에서는 비정규직의 42% 정도가 1년 뒤 정규직으로 이행하여 비정규직이 정규직으로의 가교(bridge) 역할을 활발히 수행하고 있는 것을 알 수 있다.

한편, 적극적 노동시장정책의 정도를 가늠할 수 있는 지표로 GDP 대비 노동시장 공공지출 규모를 들 수 있다. 주요국의 공공지출 규모를 아래의 표에서 비교할 수 있는데, 우리나라는 꾸준히 증가세를 보이고 있기는 하지만 2006년 0.37%로 동년 OECD 평균인 1.52%를 크게 하회하는 것을 알 수 있다. 스웨덴은 비중이 줄어

드는 추세에 있기는 하지만 그 수준은 2006년 2.32로 OECD 평균은 물론 우리나라보다 크게 상회하는 것을 알 수 있다.

4. 맺으며

현재의 전 세계적인 경제위기 상황에 따라 경제성장률이 곤두박질치고 있으며, 노동시의 상황도 상당히 악화하고 있어 사회적 취약계층의 어려움은 한층 더해 질 것으로 예상할 수 있다. 빈곤율의 증가를 쉽게 예측할 수 있는 상황이며, 추이를 정확하게 살펴봐야 하겠지만 분배상황도 빈곤의 심화와 더불어 악화할 가능성도 있을 것으로 보인다.

이 같은 상황에서 각국은 경기침체에 대한 효과적인 경제정책 마련에 골몰하고 있으며, 취약계층을 보호하기 위한 대책마련에도 적극적인 자세를 보이고 있는 것으로 보인다. 우리나라의 경우도 다소 낮은 감도 없지는 않지만 취약계층에 대한 각종 대책들을 내놓고 있다. 취약계층

표 6. GDP 대비 노동시장 공공지출 비중

(단위: %)

연도	한국	OECD 평균	스웨덴	덴마크	프랑스	미국	일본
2001	0.28	-	2.65	-	-	0.67	0.78
2002	0.34	-	2.48	-	-	0.68	0.78
2003	0.34	-	2.56	4.42	2.85	0.53	0.73
2004	0.31	1.68	2.51	4.51	2.66	0.41	0.73
2005	0.34	1.64	2.46	-	2.49	0.38	0.68
2006	0.37	1.52	2.32	-	2.32	0.38	0.59

자료: OECD(각년도), *Employment Outlook*, 이태진 외(2008)에서 재인용

에 대한 각종 지원방안, 노동시장에서의 일자리 나누기, 청년인턴제 등의 대책들도 쏟아지고 있는 듯하다.

그러나 이처럼 급박하고 어려운 상황에 있어서 시의적절한 대책들이 세워져야하겠지만 사회통합이라는 보다 넓은 안목에서 대책들이 고민될 필요가 있을 것으로 보인다. 이를 위해서 본 고에서 제시하고 있는 사회통합을 위한 지표를 종합적으로 고려함으로써 어느 한쪽으로 치우치지 않도록 주의해야 할 것이다.

한 가지 언급하지 않을 수 없는 것은 본 고에서 제시하고 있는 통계자료들이 일부의 경우에는 최근의 것으로 업데이트 되지 못해, 최신의 상황을 반영하지 못하고 있다는 점이다. 이는 앞서도 밝힌 것처럼 국제비교가 가능한 지표를 선별하면서, 최신의 해외자료를 충분히 확보하는데 어려움이 있었던 것에 연유한다. 하지만 최신의 자료를 반영하지 못한다 하더라도 추이에 대한 정보는 얻을 수 있다는 점에서 어느 정도의 유용성은 있을 것으로 판단된다. 국립보건연구원