

국제비교로 한국사회 불평등 들여다보기

OECD 불평등 보고서

2013.02.27 | 이은경 | eundust@saesayon.org

1. 불평등 이해하기_국제비교
2. OECD 자료의 특징과 불평등 보고서
3. 불평등은 어떻게 악화되고 있는가?
4. 불평등 해소를 위한 OECD 제언과 시사점

새사연 추천보고서는 국내외 우수 보고서를 소개합니다.

-OECD/OECD 대한민국정책센터.Growing Unequal? : OECD회원국의 소득분배와 빈곤(한국어판). 201004. www.oecd.org/els/social/inequality

-심화되는 불평등/소득격차 확대의 원인은 무엇인가? Divided We Stand : WHY INEQUALITY KEEPS RISING.OECD/Korea Policy Centre Health and Social Policy Programme. 2012(OECD(2011), Divided We Stand : Why Inequality Keeps Rising, OECD Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>)

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회,
새사연이 그리는 미래입니다. 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연,
이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



1. 불평등 이해하기_국제비교

불평등은 인류역사 이래 해결된 적이 없지만, 불평등을 해소하면서 번영할 수 있다는 믿음이 팽배했던 산업사회가 본격화 된 90년대 들어 불평등이 오히려 더 심화되고 있다는 점에서 “낯지만 새로운 이슈”이다. 한국사회 역시 외환위기 이후 심각해지고 있는 불평등 문제를 해결해야 할 필요성이 절실해지고 있다. 세계적으로도 불평등에 대한 연구가 2천 년대 들어 본격화되고 있으나 한국 사회 불평등 연구는 아직 시작단계에 불과하다. 한 사회의 불평등을 더욱 잘 들여다 볼 수 있는 자료는 같은 지표로 측정된 사회 수준의 국제비교다. 하지만 국제비교를 제대로 하기 위해서는 국가 간 비교지표가 일치해야 하고, 국가별로 자료산출의 방법과 비교방법이 같아야 한다. OECD에서는 고용·의료·사회정책·가족 및 아동정책, 연금제도 국제이민정책(International migration policies and data)에 대한 일관된 지표, 자료산출방식, 비교방식을 통일해 핵심 지표와 기본 통계 및 국제비교, 정책제언을 실시하고 있다.

[표 1] OECD에서 다루고 있는 사회분야 영역별 자료 목록

분야	데이터 및 보고서 목록
고용 (Employment policies and data)	-OECD Employment Outlook -OECD skills strategy -Online OECD Employment database -Boosting Jobs and Incomes: The OECD Jobs Strategy -OECD Social, Employment and Migration Working Papers
의료 (Health policies and data)	-OECD Health Update -Health at a Glance //Health at a Glance: Europe 2012 -Health Working Papers -A System of Health Accounts
사회정책 (Social policies and data)	-Society at a Glance – OECD Social Indicators -Benefits and Wages: OECD Indicators -Income Distribution and Poverty at the OECD -Social Expenditure Database (SOCX)
가족 및 아동정책 (Families and children)	-OECD Family database -Doing Better for Families -Doing Better for Children -Gender Publication—Closing the Gender Gap: Act Now Lat es
연금제도 (Pension systems)	-OECD Pension Indicators -Pensions at a Glance: Pension calculator -Paying for the Past, Providing For The Future: Intergenerational Solidarity

2. OECD 자료의 특징과 불평등 보고서

OECD 통계와 보고서의 특징은 선진국을 중심으로 가입되어 있고, 일관된 지표와 통계산출방식을 요구하며, 국내 작업을 수행하는 기관이 대부분 공적 기관 및 전문가로 구성되어 있다는 점에서 어떤 국제 통계보다 높은 신뢰를 받고 있다. 우리나라의 경우에도 OECD 가입을 기점으로 국내 자료 및 통계 수집과 분석의 기술적 수준이 향상되어 왔다. OECD 자료는 국제비교를 통해 한국사회의 현 수준을 객관적으로 볼 수 있다는 점에서 많은 사람들이 관심 있게 연구하고 있다.

특히 불평등에 관한 보고서는 ‘Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries OECD(국가 소득분배와 빈곤의 불균형 심화 보고서)(2008)’ 과 ‘Divided We Stand(심화되는 불평등)(2011,12)’ 의 두 보고서에서 의미 있게 다루고 있다. 이 두 보고서는 OECD 한국 지부인 대한민국 OECD 정책센터에서 번역, 출판하였으며 본 추천보고서는 한국어판을 기초로 작성하였다.

‘Growing Unequal?(2008)’에서는 90년대 이후 악화되고 있는 불평등을 단일 이슈로 불평등의 악화유무, 불평등의 원인, 정부사회지출의 재분배효과, 빈곤문제, 세대간 이동성과 공공서비스, 가계자산 등의 영역에 대해 30개국의 중장기 변화 추이를 수집하고 시사점을 도출 하였다.

‘Divided We Stand(2011,12)’는 2008년 발간된 ‘Growing Unequal?’의 후속 보고서로서 OECD 회원국의 소득 불평등(income inequality) 현황에 대한 분석 및 정책적 함의를 제공하고 있다. 특히 세계화, 기술발전, 시장(노동, 생산)의 규제개혁, 가구 구조의 변화, 조세와 급여정책의 변화 등이 소득 불평등에 미치는 영향을 분석하고 확대되는 불평등에 관해 정부가 할 수 있는 조세 및 분배정책 등에 대한 검토와 정책적 제언으로 구성되어 있다.

3. 불평등은 어떻게 악화되고 있는가?

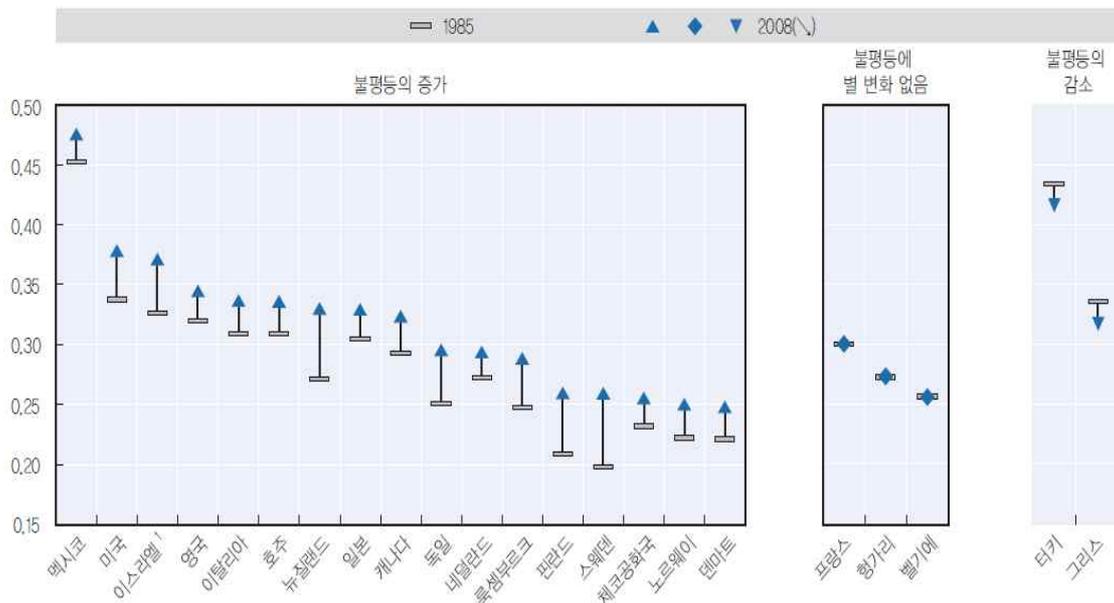
- **소득 불균형**은 지난 20년간 완만하지만 상당한 규모로 증가해왔다.
- 선진국에서 소득 상위 10%의 평균소득은 하위 10%인구의 약 9배
- 전통적으로 평등주의를 강조한 독일, 덴마크, 스웨덴 등의 국가들에서조차 빈부간 소득격차는 1980년대에 5대 1에서 오늘날은 6대 1로 늘어남.
- 신흥경제국가의 경제성장으로 빈곤의 발생은 급감했으나 소득 불평등은 더욱 심화되었으며 BRICS국가(브라질·러시아·인도·중국·남아프리카공화국의 신흥경제 5국) 중 브라질은 유일하게 불평등이 감소한 국가임에도 불구하고 빈부 소득비율이 50대 1임

성장과 분배의 관계 다시 생각하기

- 대부분의 국가에서 중산층의 소득수준 저하가 두드러짐(평균 소득에 대한 중위 소득의 비율은 대부분의 국가에서 1980년대 중반, 혹은 그 이전부터 떨어지기 시작)
- 낮은 급여(부가가치급여비율이 낮음)의 일자리 증가가 90년대 이후 소득 불균형을 설명함

○ 대다수 OECD 국가에서 **소득불균형이 증가하고 있다**

[그림 1] 소득 불평등의 지니계수, 1980년대부터 2000년대 후반까지



○ **노동시장에서의 불평등이 가장 심각해지고 있다.**

- 임금차이의 광범위하고 커다란 증가가 소득불평등의 가장 큰 원인이다.
- 많은 OECD 국가들은 25년간 D9/D1율¹⁾이 1/5에서 1/4 상승함
- 미국, 영국 등에서 특히 심각하게 나타나고 있음
- 한국의 임금불평등추세는 1980년대와 1990년대 초반에 급감하다가 1990년대 중반부터 급격히 증가하는 추세를 보임
- 최상위 집단이 근로소득에서 차지하는 비중이 증가하고 최하위 집단이 차지하는 비중은 줄어든 것은 최상위 소득자의 특히 가파른 근로소득 증가가 원인임

○ **노동시장정책, 제도, 규제의 완화가 불평등에 영향을 미쳤다.**

- 노동관련 제도 지표로는 노조가입률, 고용보호법(EPL), 상품시장규제(PMR), 총실업수당대체율 평균, 조세격차(총 임금+고용주 사회보장기여금과 급여세가 노동비용에서 차지하는 비율), 최저임금 등을 사용하고 있음

1) 최하위 10% 근로자의 소득 대비 최상위 10% 근로자의 소득을 의미함

성장과 분배의 관계 다시 생각하기

- 임금불평등의 증가는 노동조합과 최저임금결정방식 등 노동시장의 제도와 정책이 좀 더 관대해짐에 따라 발생함
- 노동시장 제도가 많고 정책의 강도가 높은 OECD국가에서 줄어들고 있음. 노조가입율, 고용보호법과 상품시장규제의 엄격성, 조세격차 모두 특히 많이 줄어들었으며 최저임금이 존재하는 국가에서 중위임금대비 최저임금비율은 특히 크게 감소함. 노조협상적용율은 비교적 안정되게 유지된 반면, 노조 조정은 임금 협상의 분권화 경향을 보여 줌.
- 상품시장규제변화와 임금불평등간의 약한 역의 상관관계가 있음(임시직 근로자를 위한 고용보호법과 임금불평등 추세 사이에 약간의 역의 상관관계가 존재)

○ 세계화는 급여와 소득 격차 확대와 연관이 있다.

- 늘어난 금융흐름과 기술적 변화(무역과 금융시장의 통합과 기술적 진보)가 불평등에 영향을 끼쳤음
- 대부분의 정책 및 제도의 개혁(규제 개혁)은 급여격차 확대에 기여함
- 기술, 정책, 교육의 추세가 OECD 지역의 임금 불평등 및 고용 변화의 주요 원인
- 근로소득 불균등 수준은 파트타임 근로자와 개인사업자를 포함시킬 경우 훨씬 높아짐
- 저임금 근로자의 근로시간이 더 많이 감소함
- 가구 근로소득 분배의 변화를 설명하는데 인구학적 변화는 노동시장 추세보다 덜 중요함
- 자본소득은 주로 부유한 가구에서 더 큰 소득의 원천이 됨

○ 인구구조의 변화와 가족규모의 변화가 불평등에 악영향을 미쳤다.

- 1인 가구, 한 부모 가정, 자녀 없는 부부의 증가는 가구의 규모를 축소시키고 저임금 일자리 진입으로 소득불균형을 초래함
- 결혼을 통해 불평등이 강화되는 경향이 존재함(동일 부류 결혼과 고학력 배우자 노동시장 진입 활성화가 원인임)
- 전통적 외벌이 모델에 근거하고 있는 사회정책이 오히려 불평등을 강화시킬 가능성이 존재하며 기존 사회정책의 재설계가 필요함

○ 정부사회지출은 불평등을 완화하는 데 기여함

- 재분배체제는 소득 상위계층보다 하위계층의 소득격차 완화에 기여함
- 보조금은 사회적 기여금, 세금 등 다른 주요 현금 분배 도구들보다 불균형에 훨씬 강한 영향을 미침
- 현금지급은 독신자들과 자녀가 없는 가구에 대해 역진적 성격을 띠기도 함
- OECD 국가를 통틀어 교육 의료 돌봄 등 공공서비스는 소득 불균형을 평균 1/5 감소시켰고, GDP에서 차지하는 비중과 재분배적 효과는 2000년대 내내 변함없이 유지됨

성장과 분배의 관계 다시 생각하기

- 효과가 감소하고 있음에도 불구하고 모든 OECD 국가에서의 세금 및 보조금 제도는 소득불균형을 줄여주고 있으며 그 영향은 북유럽 국가에서 가장 크고 미국과 한국에서 가장 작음

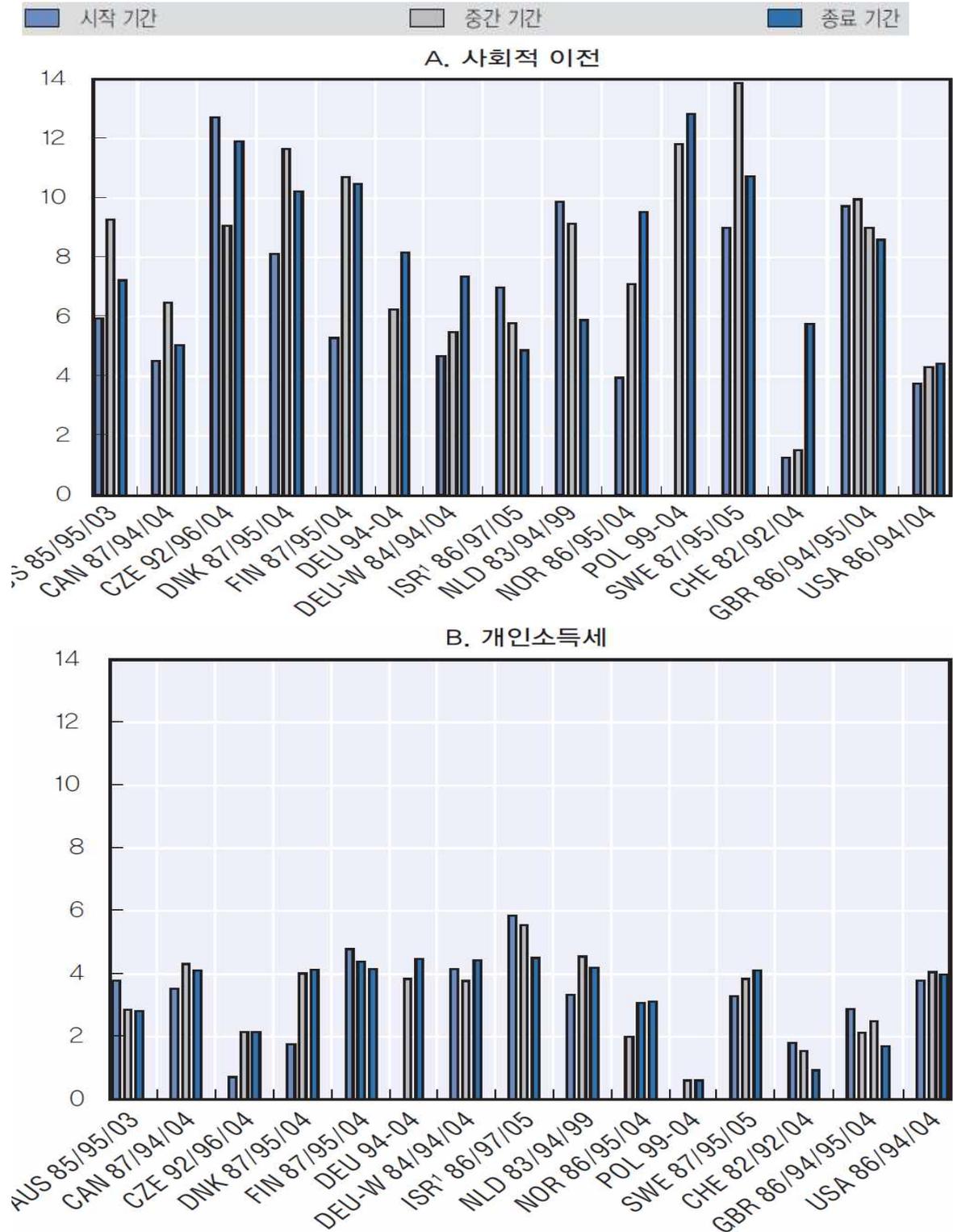
○ 정부사회지출이 불평등 해소에 미치는 영향이 90년대 중반부터 감소하고 있다.

- 시장소득은 순소득보다 훨씬 더 불평등하게 분배됨
- 소득 불평등의 원인은 시장소득과 가처분소득의 불균형에 있는 것으로 분석됨
- 가장 중요한 요소는 급여 불평등의 심화이며 더 불평등한 임금으로 인해 더 많은 사람들이 사회보장의 대상이 됨
- 사회보장 대상의 증가로 인해 사회지출의 증가에도 불구하고 불평등 감소에 기여하지 못함(시장소득 불균형이 증가한 것에 비해 세금/이전을 통한 재분배는 많은 국가에서 덜 효과적이게 됨)
- 지난 20년 동안(85-05년) 시장소득 불균형은 재분배보다 두 배 증가하였으며 정부 재분배 정책의 불평등 완화 효과는 점차 감소함
- 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 불평등 추세의 주요 원인인 시장소득 격차 확대를 어느 정도 상쇄하는데 도움이 됐으나 1990년대 중반부터 2005년까지 세금-보조금 시스템의 재분배 능력 감소가 가구소득격차가 늘어난 주된 원인이 됨([표 2] 참조)
- 세금 보조금 정책은 OECD 국가의 불평등 해소에 1/4정도 기여하며 이는 북유럽, 벨기에가 높고 칠레, 아이슬란드, 한국, 스위스와 미국에서 재분배 수준은 평균 수준을 훨씬 밑돌음
- 세금/보조금의 혜택수준보다는 지원자격 기준의 강화로 수급자 수가 감소한 것 역시 불평등에 영향을 미침(비정규직의 증가로 실업수당 대상자의 감소 등)
- 세金的 누진성 역시 감소함
- 결론적으로 세금/보조금 제도는 하위층의 소득증대에는 영향을 미쳤으나 상위층에게 집중되는 소득불균형을 해소하는데 한계를 보이며 이 경향은 90년대 중반 이후 가속화 됨

○ 공공사회지출은 불평등을 해소하는데 기여하고 있다.

- 소득의 개념을 확대하여 현물보조를 포함시키는 경우 가구의 경제적 자원이 상당히 증가하고 불균형과 빈곤성과에 상당한 영향을 미침(모든 사회적 공공서비스가 가처분 현금소득으로 환산된다면 가구의 자원은 평균 30%가까이 증가함)
- 교육과 의료서비스 혜택의 불평등 해소 영향이 제일 큼
- 공공서비스의 재분배효과는 빈곤위험률이 높은 특정 인구집단에 효과가 더 강력함

[표 2] 사회적 이전과 사회보장기여금을 통한 현금재분배의 변화, 1980년대 중반부터 2000년대 중반까지



주 : 재분배는 각각의 세금 또는 보조금 지급 전후의 지니계수의 차이를 의미한다.
 사회적 이전과 개인소득세가 불평등 감소에 미치는 영향이 초기에는 효과적이었으나 90년대 이후 감소함을 보여줌

4. 불평등 해소를 위한 OECD 제언과 시사점

1) OECD의 제언

○ 조치가 취해져야 할 첫 번째 장소는 노동시장이다.

세금과 보조금 정책을 개혁하는 것이 재분배를 위한 가장 직접적이고 강력한 수단이다. 그러나 소득개편에만 초점을 맞춘 전략은 효과적이지 않고, 특히 오늘날과 같이 국가재정이 압박을 받고 있는 상황에서 경제적으로 지속 가능하지도 하다. 불평등을 타개할 가장 유망한 방법은 고용을 통한 방법이다. 사람들을 빈곤에서 탈출시키고 직업전망을 제공하는 양질의 더 많은 일자리를 창출하는 것이 가장 중요한 과제다.

선진국에서는 불평등으로 흐르는 추세를 완화하기 위해 정부가 세금과 지출을 늘려왔는데 역사상 그 어느 때보다 사회 정책에 더 많은 재정을 지출하고 있다. 하지만 불평등은 더욱 악화되고 있다. 불평등의 증가에 대응하여 세금 부과와 지출을 늘리는데 의존하는 것은 일시적인 조치일 뿐이다. 불평등을 감소시키기 위해 지속 가능한 유일한 방법은 자본소득과 급여간의 격차 증가를 막는 것이다. 특히 고용을 활성화하고 국민들이 자신과 가족을 빈곤으로부터 지킬 수 있을 만큼의 급여를 벌 수 있도록 해야 한다. 다시 말해 선진국은 국민들이 실업급여, 장애인 수당, 조기퇴직급여에 의존하기보다는 계속해서 일자리를 공급하고 좋은 고용 전망을 제시하는데 더 많은 노력을 기울여야 한다.

○ 불평등의 심화가 불가피한 것은 아니다.

노동력에 대한 투자(유아기에 시작되어서 공식교육을 통해 계속되고 학교에서 직장으로 이전되어야 함), 선진국의 소득불평등은 비공식 노동문제의 해결, 교육, 의료와 가정양육 등 무료로 접근이 가능한 고품질의 공공 서비스 제공이다. 정부 이전과 세금에 근거한 재분배 전략만으로는 효과적이지도 재정적으로 지속 가능하지도 않으며 더 많은 더 나은 일자리를 창출하는 정책이 그 어느 때보다 중요하다.

더 집중적인 인적자원에 대한 투자, 포용적인 고용 장려, 제대로 기획된 세제/이전 재분배 정책이라는 세 가지 중심축에 기반 해 진행되어야 한다.

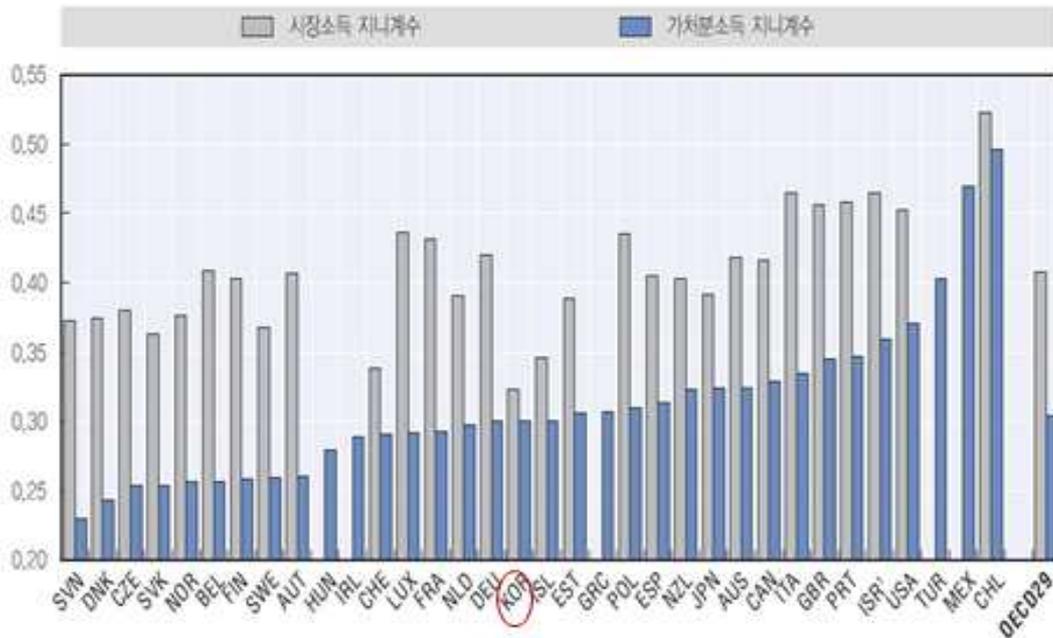
2) 한국의 시사점

이 보고서에는 우리나라에 대한 내용이 충분하게 담겨있지 않다. 국제기준에 맞는 통계를 생산한 기간이 짧고, 세부 분야 통계가 부족하며, 국제통계 수집 및 분석에 시간이 걸려 최근 몇 년간의 변화가 담기기 어려운 조건이기 때문이다.

성장과 분배의 관계 다시 생각하기

한국의 소득불평등 수준은 국제 수준에 비해 높지 않다. 하지만 장기추세는 U 자형으로 1980년대와 1990년대 초까지 급격히 감소하다가 1990년대 중반부터 다시 같은 속도로 증가하고 있다. 2천년대 들어 소득불평등이 급격히 악화되고 있는 것이다. 조세와 급여 시스템의 불평등 감소율은 7%에 불과하였으며, 이 수준은 OECD 평균인 25%에 훨씬 못 미치는 수준이다.

[그림 2] 생산연령인구의 시장 및 가처분소득 불균형을 나타내는 지니계수, 2000년대 후반



주 : 2000년대 후반은 2006년-2009년을 의미함. 그리스, 헝가리, 아일랜드, 멕시코와 터키는 OECD 평균에서 제외됨(가용한 시장소득 관련 정보가 없음). 생산연령은 18세에서 65세까지로 정의됨

또한 정부사회지출로 인한 소득재분배 효과가 거의 바닥수준이라는 점이 특징적이다. 이는 가구의 가처분소득에서 노동소득이 차지하는 비율이 OECD국가에서 가장 높다는 것에서도 드러난다. 공공서비스는 그보다는 높으나 GDP의 9.1% 정도로서 OECD평균 지출 수준인 GDP의 13%보다 낮으며, 현금지원의 경우도 대략 GDP의 2.5%로서 OECD 평균 지출수준인 11% 보다 매우 낮다.

이러한 사실은 무엇을 보여주는가? 가장 시급한 것은 노동시장의 회복이다. 양질의 일자리를 확충하여 임금소득에서 불평등을 줄이는 것이 가장 시급하다는 것이다. 또한 빠른 정부사회지출의 확대가 동시에 추진되어야 한다. 가장 어려운 점은 이 두마리 토끼를 심각한 경제 저성장 국면에서 달성해야 한다는 점이다. 서구의 경우 자본주의 황금기였던 1950~1970년대에 실질임금의 증가와 정부사회지출을 통한 노동시장의 재분배와 조세-보조금-공공서비스의 2차 재분배를 실현해 왔다. 하지만 우리나라

성장과 분배의 관계 다시 생각하기

라는 이 과제를 지속적 성장이라는 과제와 동시에 달성해야 하는 어려움이 있는 것이다.

때문에 사고를 획기적으로 전환할 필요가 있다. 경제성장의 산물로 재분배를 하는 것이 아니라 재분배를 통한 경제성장으로 모멘텀을 전환해야 한다. 경제민주화와 복지국가라는 튼튼한 재분배 제도에 기초한 북유럽과 일부 유럽 국가들의 성공적 사례는 이를 극명하게 보여준다. 이 두편의 보고서는 다양한 통계와 소득, 빈곤, 불평등, 노동시장, 조세 및 공공서비스 등 사회 핵심 제도에 대한 접근 방법론과 분석을 제시하고 있어 한국 사회 개혁방향을 고민하는 분들에게 일독을 권한다. 📖

2013년 새사연의 ‘추천 보고서’ 목록

2013년 2월 27일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
추천 보고서	2/18	헬리콥터 머니: 선진국 양적완화정책 평가	여경훈
추천 보고서	2/21	성장과 분배의 관계 다시 생각하기	김병권
추천 보고서	2/27	국제 비교로 한국사회 불평등 들여다보기	이은경