

■ 서평

『21세기 한국의 불평등: 급변하는 시장과 가족, 지체된 사회정책*』

유종성**

구인회 교수가 2006년에 한국의 소득불평등과 빈곤에 관한 저서를 낸 이후 후속편으로 비슷한 제목의 역작을 또다시 내놓았다. 두 저서 모두 1990년대 이후 경험해 온 소득분배 악화의 추이와 그 원인을 분석하는 것을 주된 목표로 삼았다. 그러나 새 책은 이전 책과 다른 시기뿐만 아니라 분석의 틀과 연구방법에서 다르며 새로운 통찰과 의미있는 발견을 보여준다. 첫 저서는 일제로부터의 해방 이후 1980년대까지 급속한 경제성장과 평등한 소득분배를 동시에 이루었던 한국사회의 역사적 경험과 비교하여 1990년대 이후 소득분배 악화의 원인을 탐구하였다면, 이번 저서는 1996년과 2011년 사이의 소득분배의 변화를 노동시장과 가족구조의 변화에 초점을 두어 분석하되, 한국의 상황을 국제적 비교를 통해 고찰하였다. 이 책의 접근방법과 중요한 발견을 소개하고, 후속 연구과제에 대한 함의를 논해보고자 한다.

이 책은 1990년대 초반부터 2010년대 초까지의 시기를 주로 다루지만 1996년과 2011년의 두 해에 대한 비교에 집중하는데, 이 두 해의 선택은 비교가능한 질 좋은 조사자료를 구한 데서 비롯된다. 저자는 소득분배의 연구에서 조사자료의 표본대표성과 소득정보의 정확성에 유의해야 함을 강조한다. 과거 통계청이 소득분배 지표의 근거자료로 사용했을 뿐 아니라 가장 긴 시계열을 가져 종단적 연구에 흔히 사용되어 온 가계동향조사가 고소득층의 과소표집과 소득의 과소포착이 심각함을 들어 상대적으로 이런 문제가 덜 한 1996년 가구소비실태조사와 2011년

* 구인회 저, 사회평론아카데미, 2019, ISBN: 9791188108756

** 가천대학교 리버럴아츠칼리지 교수(youjs0721@gachon.ac.kr)

가계금융복지조사(이하 가금복) 자료를 선택한다. 또, 2010년대 초반까지 국제적으로 한국이 빈곤은 심한 편이지만 소득불평등은 낮은 편으로 알려져 있었는데, 가계동향 대신 가금복 자료에 의하면 빈곤율뿐만 아니라 소득불평등도 국제적으로 높은 수준에 달해 있었음을 보여준다.

저자는 소득분배의 분석에서 개인단위와 가구단위 분석을 별도로 하여 개인소득의 분배가 가족구조를 통해 어떻게 변화하는지를 살펴보는 것이 중요함을 일깨워준다. 먼저 노동시장의 소득분배에 관해 한국이 근로소득을 포함한 시장소득의 분배는 국제적 기준에서 평등한데 가처분소득의 분배는 불평등한 것으로 알려져 있는 것이 가구소득 기준으로 볼 때만 그러하다는 것을 보여준다. 노동시장에서 근로소득을 비롯한 개인의 시장소득의 불평등이 1990년대 이후 급격하게 높아졌으며 2010년대 초에 한국은 시장소득 분배에서도 OECD 주요 국가들에 비해 불평등도가 가장 높은 편임을 보여준다. 개인단위 근로소득의 지니계수가 가구단위에서 낮아지는 정도가 한국이 가장 크기 때문에 가구 근로소득 또는 가구 시장소득의 불평등도가 국제적으로 낮은 편이 되며, 한국은 복지국가의 소득재분배 기능이 약하기 때문에 가구 가처분소득에 있어서는 다시 불평등도가 높은 편이 된다는 것이다. 근로소득 분배의 악화에서 임금불평등도가 1980년대에서 1990년대 전반까지 개선되다가 그 이후 (외환위기 이전부터) 악화추세로 반전되고 2000년대 후반까지 급속하게 악화되었는데, 남성 전일제 근로자의 근로소득 분배 악화가 핵심적인 요인이었음을 밝히고 있다. 전일제 피용자의 저소득자 비율이 비교국가들 중 단연 최고의 수준에 달하며, 또한 취업인구의 상당수를 차지하는 자영업자의 소득이 정체되고 전체 근로소득 불평등에 미치는 기여도가 높은 편임을 보여준다.

다음으로 저자는 서구에 비해 한부모 가구의 비중이 낮은 한국에서 전통적으로 가구구성효과로 인한 개인소득 불평등 완화효과가 큰데, 이러한 가족단위의 재분배기능이 약화되어 오고 있음을 보여준다. 가구소득 분배의 악화요인을 요인분해(decomposition)를 통해 분석한 결과 남성 가구주 근로소득 분배가 악화가 가장 큰 역할을 한 것으로 드러났다. 덧붙여 남성 저소득 가구주의 경우 배우자 근로소득의 보완적 역할이 약화되어 왔고, 전체가구 중 부부가구의 비중 축소 및 단독성인가구의 증가가 주된 요인으로 나타났다.

노인의 소득분배 추이에서는 개인 기준으로 보나 가구 기준으로 보나 1996년과 2011년 사이에 실질 중위 가처분소득이 저하하였고 빈곤율이 현저히 심화된 것이 확인된다. 노인빈곤의 심화요인을 분석한 결과 고령화와 함께 성인자녀와 동거하는 노인의 비율이 줄고 독거노인과 노인부부 등 독립가구를 이룬 노인이 다수를 차지하게 된 가구구성의 변화에 크게 기인함이 드러났다. 소득원천별 분해 결과는 본원소득과 사적 이전소득의 감소를 공적이전 소득 증가가 따라가지 못했음을 보여준다.

끝으로 정부의 사회정책에 대한 평가는 주로 2차 자료에 근거하여 논의했다. 지난 20여년간

민주정부 하에서 소득보장 제도와 공공사회지출의 확대가 이루어지긴 했지만 시장소득 분배의 악화에 비추어 재분배기능이 미약했음을 보여준다. 특히 최근의 소득분배 양상에 대한 추가적 분석을 통해 2010년대 전반기에 불평등과 빈곤이 감소, 완화추세를 보이다가 2016년 이후 다시 시장소득 분배가 악화하는 것을 보여준다. 저자는 2011년 이후 4-5년간의 소득분배 개선은 일시적인 추세였고, 노동시장의 분절화와 고령화 및 가족구조 변화 등 구조적인 요인들이 계속해서 강력하게 작동하고 있다고 볼 때 사회정책적 대응이 획기적으로 개선되지 않고서는 소득 분배의 지속적 악화를 막기는 어려울 것으로 진단한다.

그러나, 저자가 제시하는 대안은 기존 제도의 틀을 완전히 바꾸기보다는 대폭 보완하자는 것으로 보인다. 저자는 기존의 사회보험과 공공부조의 한계를 넘어서려는 소득보장의 새로운 패러다임으로서의 기본소득론의 지향이 의의가 있다고 보면서도 기본소득의 전면적 도입은 비현실적이라고 보는 것 같다. 저자는 노인빈곤 해소를 위한 노후소득보장제도의 성공적 사례로 캐나다를 들고, 근로연령층에 대해서는 고용보험 사각지대 해소와 실업부조의 도입, 근로장려 세제의 확대, 국민기초생활보장제도의 개선, 그리고 여성고용의 지원과 일/가족 양립 지원 등을 들고있다.

이상 저자의 연구성과에 기초하여 학계의 추가적 연구가 요청되는 몇 가지 과제를 제시하고자 한다. 첫째, 소득분배 지표의 작성과 연구에 활용되는 가구조사 자료의 문제와 관련하여 행정자료의 활용 과제이다. 통계청은 이미 2015년부터 소득분배 지표에 사용하는 자료를 가계동향 대신 가금복으로 대체하였고, 2016년부터는 국세청의 소득세 자료와 보건복지부의 사회보장 급여자료로 소득정보를 보정하고 있다. 그 결과 과거보다 지니계수와 빈곤율이 상당히 큰 폭으로 올라 지니계수가 OECD 평균보다 낮은 수준에서 높은 수준으로 한국의 위치가 바뀌기도 했다. 그러나, 김낙년(2020)에 의하면 행정자료로 보정된 가금복도 여전히 최상위층의 금융소득은 20% 정도밖에 포착하지 못하고 있다. 이보다 더 심각한 것은 저자 자신이 최근 발견한 것과 같이 가금복이 1인가구를 심각하게 과소표집하고 있는 문제이다(구인회 외, 2020). 1인가구가 급속히 증가중이고 1인가구에 빈곤층이 많은 것을 고려할 때 1인가구의 과소대표는 소득 분배의 실태 파악에 큰 문제가 된다.

이와 관련하여 전국민 등록 행정자료기반 소득-자산 DB의 구축이 요청되며, 여기에 가금복과 같은 가구조사 자료를 연계할 필요성이 제기된다. 행정자료는 모집단 전체를 포괄할 수 있고, 고소득층의 정확한 소득 파악에 유리한 반면 비공식부문 소득활동과 사적 이전소득에 대한 정보가 결여되어 있고, 자영업자의 소득이 과소 보고되어 저소득층과 자영업자의 소득 파악에는 한계가 있다. 일찌기 행정자료 구축에 앞장선 북유럽 국가처럼 전국민 등록기반 센서스에 인구/가구, 고용, 교육, 사회보장 등의 행정자료를 통합 구축하거나 최소한 미국 국세청이 영유

아까지 포함한 전국민의 자세한 소득과 세금정보를 1995년부터 패널로 구축한 것을 참고할 필요가 있다 (유종성 외, 2020). 국세청이 분리, 분류과세되는 소득들을 인별로 합산한 소득정보를 구축하여 이를 통계청의 인구주택총조사 자료를 기반으로 연계하고, 여기에 사회보장 급여 및 사회보험료 자료 등을 결합하여 전국민 소득DB를 구축하는 것이 필요하다. 영국이나 핀란드처럼 실시간 소득정보 시스템을 구축하면 사회보장 행정의 획기적인 개혁에도 도움이 될 것이다.

다음으로, 이 책이 2011년 이후의 변화에 대해서는 주로 2차자료를 이용해 간략한 스케치만 보여준 것은 아쉽게 느껴진다. 또한, 저자가 책의 마지막 부분에 소득격차가 자산불평등으로 증폭하여 부의 대물림 현상이 고착되고 있는 한국 사회에서 과연 불평등 위기를 극복할 수 있을지에 대한 질문을 던지고 있는데, 소득 불평등과 자산 불평등 간의 상관관계, 더 나아가서 상호 영향 및 세대내, 세대간 소득과 자산의 이동성에 대한 연구도 학계의 중요한 연구과제가 될 것이다.

끝으로, 이 책에서 사회정책의 역할과 방향에 대한 논의는 일부 2차자료에 근거하고 있지만 증거기반의 엄밀한 논의에까지 이르지는 못하고 있다. 소득주도 성장을 내건 현 정부 하에서 시장소득 분배가 악화되었고 공적이전 소득의 증가가 충분하지 않은 것으로 보여지는 상황에서 소득주도 성장의 주요 정책들 (최저임금 인상, 비정규직의 정규직화, 일자리 창출, 근로장려금 확대, 고용안전망 강화 등)을 포함하여 기존의 사회보장 정책의 효과에 대한 평가는 물론 장기적인 사회보장 재정전망과 아울러 불평등과 빈곤 완화 효과의 전망에 대한 시뮬레이션 연구 등이 과제로 제기된다.

특히 최근 달아오르고 있는 기본소득 관련 논쟁(양재진, 2020; 유종성, 2020)은 한국의 사회보장제도의 앞날에 대해 근본적인 질문을 제기한다. 저자가 지적하듯이 한국은 “보수적 복지체제의 경로의존적 발전의 결과 여전히 사회보장의 수준이 미흡할 뿐만 아니라 (노동시장의 양극화와 함께) 사회보장의 확대가 안정된 고용부문을 중심으로 이루어져 주변부 노동자들은 사회보장에서 배제되는 ‘사회보장의 양극화’를 극복하지 못하였다”(p. 210). 사회보장의 양극화를 향후 사각지대의 해소를 위한 적극적인 노력으로 극복할 수 있을는지, 기존의 사각지대 해소노력이 실패한 것에 비추어볼 때 기존 제도의 보완이 아닌 기본소득과 같은 혁신적인 새로운 제도의 도입이 필요할지, 또한 기본소득을 도입한다면 기존 소득보장제도를 전면 또는 대부분 대체할 것인지 아니면 기존 소득보장제도의 개혁과 기본소득이 보완적 관계를 가지도록 할 것인지 등이 앞으로 중요한 정책적 논제로 제기될 것이다. 덧붙여 기존 제도를 유지하는 것만으로도 2060년이면 공공사회지출이 GDP의 28.2%에 이를 것이라는 사회보장 장기재정추계를 고려할 때 기존 소득보장 제도의 사각지대 해소가 요청하는 추가적인 재정을 부담하는 것이 가능할

지, 또는 기본소득을 도입한다면 기존 소득보장제도의 개혁과 대체를 어떻게 하여 장기적인 재정지속성을 확보할 것인지 등이 모두 중요한 연구질문으로 떠오른다. 저자가 제기한 화두가 사회정책학계 전체에 던지는 질문의 무게가 가볍지 않다. 증거기반의 정책논의가 가능할 수 있도록 얼마나 필요한 증거들을 연구를 통해 제시할 수 있느냐가 과제로 다가온다.

■ 참고문헌 ■

- 구인회, 강상경, 김용득, 홍백의, 정찬미 (2000). 사회보장 행정데이터의 효과적 활용 및 발전 방안 연구. 보건복지부·서울대학교 산학협력단.
- 김낙년 (2020). 가계조사의 행정자료에 의한 보정: 2016년 가계금융복지조사를 중심으로. 한국사회정책. 27(1). 39-61.
- 양재진 (2020). 전 국민 기본소득의 정책 효과와 한계 분석. 동향과전망. 110. 26-59.
- 유종성 (2020). 왜 보편적 기본소득이 필요한가? 기본소득을 중심으로 하는 사회보장 개혁의 방향. 동향과전망. 110. 60-113.
- 유종성, 전병유, 신광영, 이도훈, 최성수 (2020). 증거기반 정책연구를 위한 행정자료의 활용. 한국사회정책. 27(1). 5-37.