

OECD의 소득 불평등 동향과 사회정책

Income Inequality and Social Policy in Selected OECD Countries

홍석표 한국보건사회연구원 연구위원

1. 들어가며

OECD는 2012년에 ‘경제적 도전과제에 대한 새로운 접근(New Approaches to Economic Challenges, NAEC)’ 이니셔티브를 시작했는데, 이는 경제위기의 근본 원인 및 교훈에 대한 범 조직적인 고찰로 OECD 분석 및 정책권고의 지속적인 개선을 촉진시키는 목적을 가지고 있다. NAEC는 성장을 위한 포괄적인 어젠다를 설정하고 각국 정부가 국민의 웰빙을 향상시키기 위해 보다 효과적인 정책 옵션을 도출하고자 하는 폭넓은 노력의 일환으로 출범하였다.

2014년 5월 OECD 각료이사회(Ministerial Council Meeting, MCM)에 NAEC 29개 프로젝트의 예비결과가 NAEC 종합보고서 형식으로 보고되었다. NAEC 종합보고서에서 중요하게 다룬 사회분야 이슈는 포괄적인 성장에 관한 것이었다. 이러한 배경에는 지난 30여년간 심화된 소득 불평등

이 있는데 소득 불평등의 심화는 경제성장에 영향을 줄 수 있고, 사회통합과 시장 및 사회제도를 약화시킬 수 있기 때문이다. 2014년 OECD 고용노동사회위원회(ELSAC) 회의에서는 고용노동사회국(ELS)이 수행 중인 사회분야 NAEC 프로젝트(소득 불평등 문제, 일자리의 질 등)에 대한 논의가 집중적으로 이루어졌다. 본 고에서는 2014년 제125차 고용노동사회위원회(ELSAC) 회의 내용을 소개하고, OECD 국가의 소득 불평등 동향과 고용노동사회국(ELS)의 사회정책에 대해 살펴보고자 한다¹⁾.

2. 2014년 제125차 고용노동사회위원회(ELSAC) 회의 주요 내용

1) NAEC “소득 불평등이 경제성장에 미치는

1) 본 고의 소득 불평등 동향 내용은 OECD 고용노동사회국(ELS)이 2014년 제125차 고용노동사회위원회 회의에서 발표한 “Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion” 보고서를 요약한 것임.

영향” 프로젝트

고용노동사회국(ELS)의 발표내용을 살펴보면 우선 소득 불평등 심화는 경제 성장을 저하시키는 요인이며, 소득 재분배 정책이 경제성장률 하락으로 연계되지는 않는다는 것이다. 소득 상·하위 계층 간 격차가 지난 30년간 최고 수준으로 소득 불평등을 완화시키기 위해 적극적 노동시장 정책 등을 통한 고용 촉진, 조세 및 복지급여제도 개선, 인적자본에의 투자 증대 등의 노력이 필요하다고 하였다. 이러한 연구결과에 대해 한국은 소득 불평등이 취약계층의 교육기회·사회 이동성을 저해하고 결과적으로 부의 양극화를 초래한다는 점에서 ELS의 소득 불평등 보고서에 공감을 표명하고, 향후 OECD에서 경제성장을 저해하지 않으면서 소득 불평등을 완화할 수 있는 모범사례들을 적극 전파해 주기를 요청하였다. TUAC(Trade Union Advisory Committee to the OECD)은 소득 불평등 논의와 관련하여 지난 20~30년 간 노조 조직률·노사관계 등이 악화되었는데 이것이 소득 재분배에도 부정적 영향을 끼쳤다고 발언하였고, 일본은 1990년대 이후 저성장과 소득 불평등 심화를 경험하였는데 이는 빠른 인구 구조 변화에서 기인한 것으로 파악하고 있으며, 이를 해결하기 위해 조세/복지급여 체계 개혁 등이 추진되었다고 설명하였다. 프랑스는 소득 불평등과 경제성장의 관계에서 최상위 계층의 임금 재분배 등의 분석을 위해서는 사용가능한 더 많은 국가들의 데이터가 필요하다고 발언하였고, 캐나다는 소득 재분배와 관련하여 직업능력에 대한 투자는 전 세대에 걸쳐 중요한 문제라고 언급하였다. 그러나 미국은 소득 불평등과 경제성장 간에 원인·결과가 분명치는 않은

바, 이를 단정적으로 언급하는 것은 부적절하다고 지적하면서, 향후 최종 보고서는 활발한 논의를 거친 후 정리하는 것이 바람직하다고 발언하였다.

2) NAEC “일자리의 질 측정과 평가” 프로젝트

고용노동사회국(ELS)은 일자리의 질을 소득의 질, 노동시장 안정성, 근로 환경의 질의 세 가지 핵심 지표로 분석한 결과를 발표하였다(2014.9월에 발표된 ‘OECD 고용전망’ 참조). OECD 회원국의 일자리의 질 분석 결과를 ‘우수, 보통, 저조’의 3개 그룹으로 분류하였는데 우수 그룹에는 호주, 덴마크, 핀란드, 독일, 네덜란드 등, 보통 그룹에는 한국, 오스트리아, 영국, 미국 등, 저조 그룹에는 에스토니아, 그리스, 스페인 등이 포함된다. 전반적으로 일자리의 질이 우수한 국가일수록 고용률도 양호한 것으로 나타났으며, 사회 계층별로는 취약계층, 특히 청년·저숙련 근로자·임시직의 경우 일자리의 질이 비교적 열악한 것으로 분석되었다. 고용노동사회국(ELS)은 경력 개발 관점에서 일자리 전망 및 분석, 일자리의 양과 질 관점에서 노동시장 평가와 정책·제도의 역할 등 추가적 연구를 진행할 예정이고, 통계와 관련하여 일자리의 질 데이터베이스 구축, 일자리의 질 측정 가이드라인 마련을 추진할 계획이라고 밝혔다.

이러한 연구결과에 대해 TUAC는 일자리의 질 논의가 새로운 가이드라인으로 기능할 수 있어 증거에 기반한 접근의 중요성을 강조하면서, ILO의 양질의 일자리 논의(Decent work)와도 연계가 필요하다고 언급하였다. 프랑스는 일자리의 질 측정과 관련하여 일-가정 양립 등 고려되지 않은 측면

이 있다고 지적하였고, 캐나다는 일자리의 질 측정에 근로시간·가족 정책·건강 등 좀 더 풍부한 지표가 포함되기를 희망하였다. ILO는 노동시장 제도와 노조 측면에서의 이론적 분석 및 정책 권고가 포함될 필요가 있으며, 직업훈련도 교육의 일환으로 중요하다고 강조하였다.

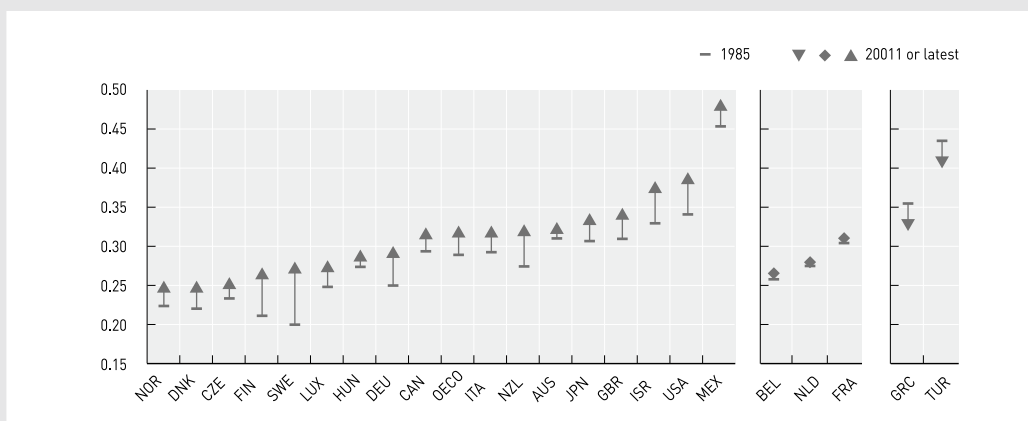
3. 소득불평등 동향과 OECD의 사회정책

대부분의 OECD 국가에서 빈부격차는 30년 이래 최고 수준이다. 2011년 현재 OECD 회원국 소득 상위 10% 인구의 소득이 하위 10%의 소득보다 약 9.5배 높다. 1980년대에는 상위 10%와 하위 10%의 소득 비율이 7:1 이었고 이후 이 격차는 꾸준히 벌어져 1990년대 8:1, 2000년대에는 9:1 을 기록하였다. 북유럽 및 다수의 유럽 대륙 국가

에서는 OECD평균보다 낮은 수준이지만, 이탈리아, 일본, 한국, 포르투갈, 영국은 약 10:1을 기록하고 있으며, 그리스, 이스라엘, 터키, 미국은 13~16:1, 칠레와 멕시코는 27~30:1 수준이다. 전체적인 분배를 감안한 지니계수를 살펴보면 1980년대 중반 OECD 평균 지니계수는 0.29이였으나 2011/12년까지 3포인트 증가해 0.32를 기록하였다. 지니계수는 해당 자료가 있는 22개 회원국 중 17개 국가에서 증가했으며, 핀란드, 이스라엘, 뉴질랜드, 스웨덴, 미국에서는 5포인트 이상 증가했고 그리스와 터키에서만 약간 감소하였다.

이러한 소득 불평등 심화의 가장 주요한 직접적인 원인은 임금 및 급료 격차의 확산에 있다. 총 가구소득의 75%를 근로소득이 차지하고 있는데 거의 대부분의 OECD 국가에서 임금 상위 10% 근로자의 급여가 하위 10%의 급여에 비례해 상승하였다. 최상위 집단이 근로소득에서 차지하는 비중이 증가하고 최하위 집단이 차지하는 비중은 감소

그림 1. 소득 불평등 지니계수, 1980년대 중반~2011/12년



자료: OECD(2014), *Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion*.

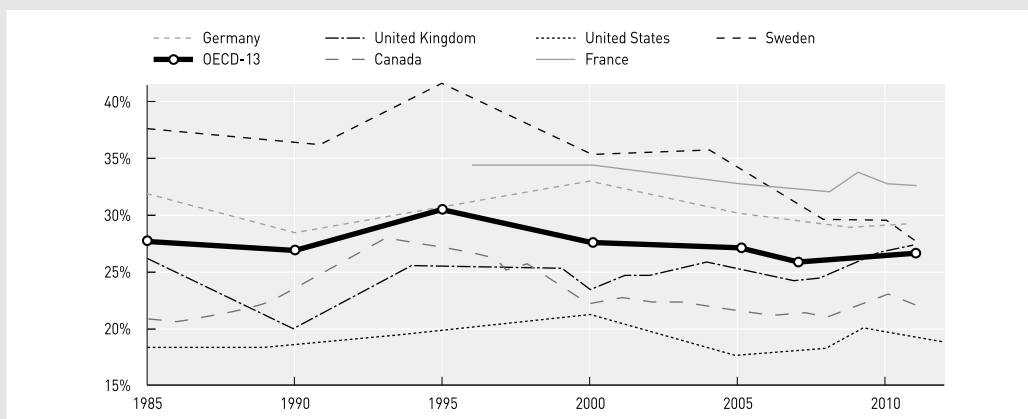
하였고, 연간 근로시간은 고임금 근로자 그룹보다 저임금 근로자 그룹에서 더 많이 감소했으며 비정규직 일자리의 비중은 더 증가하였다. 각 국의 노동시장은 세계화, 기술발전, 제품 및 노동시장 규제 변화로 인해 엄청난 변화를 겪고 있는데 이러한 요소가 불평등을 심화시키는 근본적인 원인이 되고 있다. IT나 특정 금융부문과 같이 수요가 많은 고속권 근로자의 임금은 크게 상승한 반면 중·저속권 근로자의 임금은 그만큼 상승하지 않았다.

조세 및 소득이전은 정부가 시장 소득 재분배와 소득 불평등 완화를 위해 사용할 수 있는 가장 직접적이고 즉각적인 효과가 있는 정책 수단이다. 그런데 1990년대 중반부터 2000년대 후반에 이르기까지 발생한 조세 및 복지급여 제도를 통한 재분배의 악화로 인해 소득 불평등이 더욱 심화되었다. 조세보다는 복지급여 제도, 더 정확히 말하자면 급여 수급 패턴 및 관대성이 소득재분배 악화를 주도

하였는데, 실업급여 신청자 수 감소와 급여 자격 기준 개혁이 특히 주요한 요인이다. 비록 각국 정부가 복지급여에 더 많은 지출을 하였지만, 소득이전은 보다 더 진보적으로 진행되지 않았다. 특히 실업급여가 비경제활동인구를 위한 급여 쪽으로 방향이 바뀌었고, 그 결과 경제활동 참가율이 낮아져 시장소득 불평등 심화 추세를 더욱 악화시켰다. 한편 금융위기 초기에는 공적 이전소득 및 소득세를 통해 불평등을 OECD 평균 약 1/4정도 감소시켰는데, 이는 1990년대 중반 약 30%에서 하락한 수치이다. 이러한 재분배 효과는 대부분의 유럽국가에서 더 크게 나타났으나 일본, 한국, 스위스, 미국에서는 평균보다 훨씬 낮았고 칠레, 멕시코에서는 미미한 수준이었다.

금융위기 이후의 가구소득을 살펴보면 저소득 가구가 금융위기 동안 더 많은 손실을 입어 고통은 균등하게 분담되지 않은 것으로 나타났다. OECD

그림 2. 재분배 추세, 생산가능인구(1985~2011/12년)



주: 재분배는 총 시장소득의 불평등(지니계수)와 가처분소득 불평등 사이의 백분율 차이로 측정된다. OECD 평균은 모든 시점의 데이터가 존재하는 13개국의 수치를 기반으로 한 비가중평균(캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국, 미국).

자료: OECD(2014), *Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion*.

국가 전체에 걸쳐 평균적으로 하위 10%의 소득은 상위 10%의 소득보다 두 배나 감소하였다. 해당 자료가 있는 33개국 중 20개 국가에서 소득 하위 10%는 상위 10%보다 더 큰 손실을 보았고, 24개 국가에서는 평균 가구보다 더 큰 손해를 입었다. OECD 국가 평균적으로 하위 10%의 소득은 2007년에서 2011년까지 매년 1.6% 감소하였다. 가구 소득이 가장 많이 감소한 국가 중 일부에서 빈곤 가구의 소득 하락이 특히 두드러졌다. 스페인, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 헝가리, 멕시코, 에스토니아, 이탈리아에서 하위 10%의 평균 소득은 매년 4% 이상 감소한 반면, 중간과 상위계층의 평균 소득은 하락하기는 했으나 하위계층보다는 하락폭이 작았다. 스페인의 경우 평균 소득은 3.6%, 상위 10% 소득은 단 1.4% 감소하는데 그친 반면, 하위 10%의 소득은 연 13%나 감소하였다. 이들 국가 중 아이슬란드에서만 상위계층의 평균 연간소득 하락(-13%)이 하위계층(-8%)의 하락폭을 초과

하였다.

일반적으로 평균 가구소득이 금융위기의 영향을 적게 받은 국가들에서는 여러 양상이 나타났다. 한 그룹(슬로바키아, 프랑스, 스웨덴, 미국, 오스트리아)에서는 하위계층이 중간/상위계층보다 금융위기의 영향을 많이 받은 반면, 다른 그룹(특히 벨기에와 칠레)에서는 하위계층의 소득 변화 결과가 상위계층 보다 긍정적이었다. 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 미국에서는 하위계층의 소득은 실질적으로 줄어든 반면 상위계층의 소득은 증가하였다.

소득 불평등 심화에 대한 해결책으로 OECD 고용노동사회국(ELS)에서 제시하고 있는 정책 방안을 살펴보면 우선 “노동시장 · 분절화 · 완화를 · 위한 · 포용적인 · 고용 · 촉진” 정책이 있는데, 적극적 노동시장 정책, 보육지원, 근로연계복지제도 등을 통한 취약계층의 고용 촉진은 소득 불평등을 완화하는데 기여하기 때문이다. 그리고 고품질 · 공공 · 서비스에 · 대한 · 동등한 · 접근을 · 포함

그림 3. 가구 가처분소득의 연간 변화율(2007~2011년)



자료: OECD(2014), Closing the Loop: How Inequality Affects Economic Growth and Social Cohesion.

하는 · 조세 및 · 복지급여 · 제도의 기초를 · 개선하는 정책이다. 부유층에 대한 누진세율을 높이거나, 소득자들에 대한 불균형적인 혜택이 되었던 세금 공제를 없애거나 축소하고, 자산이동을 포함한 모든 형태의 재산과 부에 대한 세금의 역할을 재평가하는 것이다. 양질의 교육 및 보건 서비스 등에 대한 접근성을 높이는 정책은 현금 소득에 기인한 불평등을 완화하고, 더 나아가 장기적인 사회적 투자자가 되어 상향 이동을 가능케 하고, 기회의 평등을 높이는 역할을 한다. 또한 고용노동사회국(ELS)은 소득 불평등은 하위계층의 교육 기회를 감소시켜, 결과적으로 사회이동성이 줄어들게 되고 인적자본 축적이 둔화되므로 이에 대한 투자 증대 정책을 제시하고 있다.

4. 나가며

OECD 고용노동사회국(ELS)에서 제시하고 있는 사회정책은 일을 통한 소득 정책과 일자리 창출, 훈련 및 교육, 그리고 유연한 고용에 방향 지어

진 정책과 같은 전통적인 적극적 노동시장 정책에 무게를 두고 있다. 그러나 현재 나타나고 있는 비숙련 일자리의 낮은 유지가능성, 비숙련 일자리의 저임금 및 가족부양의 책임 등은 전통적인 적극적 노동시장 정책에 대한 변화를 요구하고 있다. 따라서 직업훈련을 넘어선 고등교육 및 기타 교육의 기회 제공, 최저수입의 보장, 일터의 안정성 제고 및 가족부양의 부담 공유 등 저소득층의 문제를 효과적으로 털어 줄 수 있는, 보다 포괄적인 측면의 사회안전망 구축이 필요하겠다. 사회정책의 진화를 위해서는 우선 각 개인들이 사회에서 자립적이고 책임감있는 방향으로 행동할 수 있는 기회를 늘려주는 정책을 더욱 강조해야 할 것이다. 그리고 단순히 한 세대 내에서의 재분배만을 조명하는 것이 아닌, 현 세대와 미래세대 사이의 재분배를 조명해야 하고, 개인들이 사회에서 고립되지 않도록 능력 배양을 제공하거나 또는 인적자본에 대한 공적/사적 투자의 장려를 통해 개인들이 사회에 통합된 채로 남을 수 있도록 하는데 더욱 초점을 맞추어야 할 것이다. ■