

제도경제학회

2011. 10. 21. 18:30

소득분배의 현황과 복지정책의 과제

고영선

Korea's Leading Think Tank





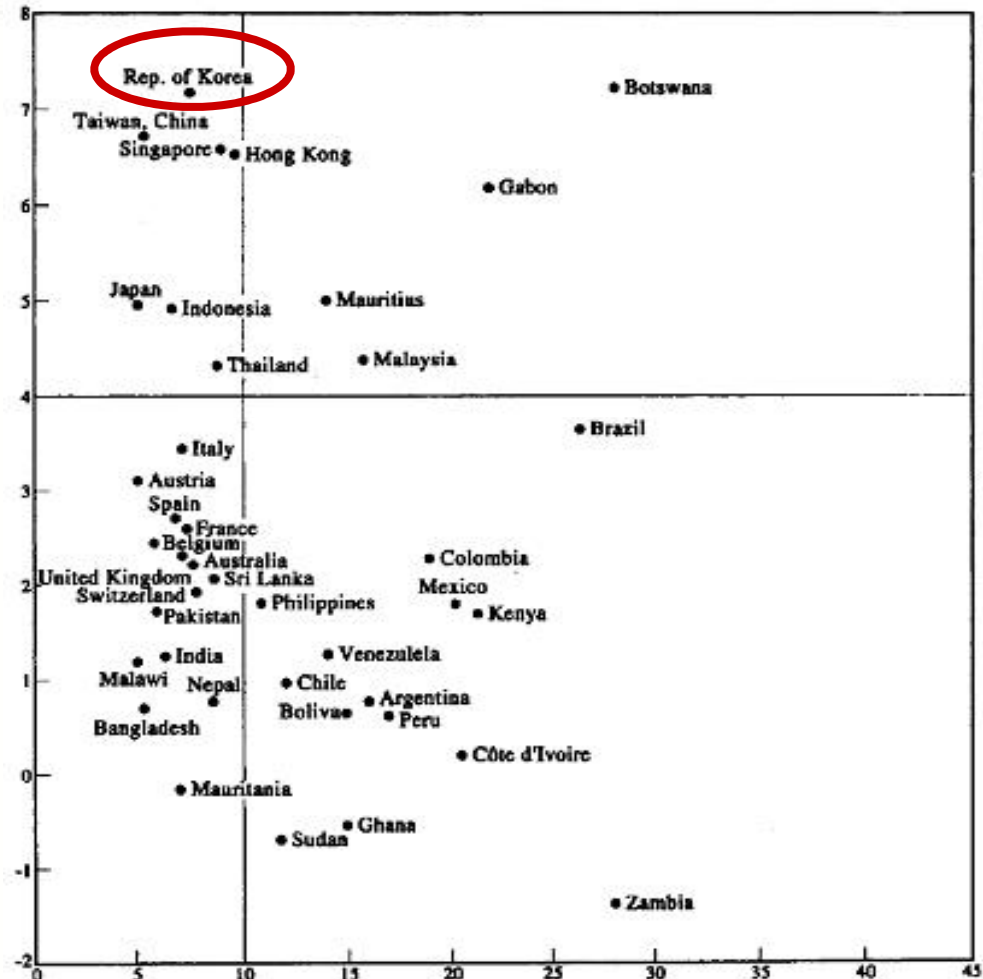
분배와 빈곤의 추이

1980년대까지는 소득분배가 양호한 상태 유지

■ 다른 동아시아 국가와 마찬가지로 한국은 빠른 경제성장과 양호한 소득분배를 동시에 달성

- 복지제도의 미비에도 불구하고
- 빠른 경제성장에 힘입어 일자리가 늘어나고 빈곤이 감소

1인당 GDP 증가율 (%)

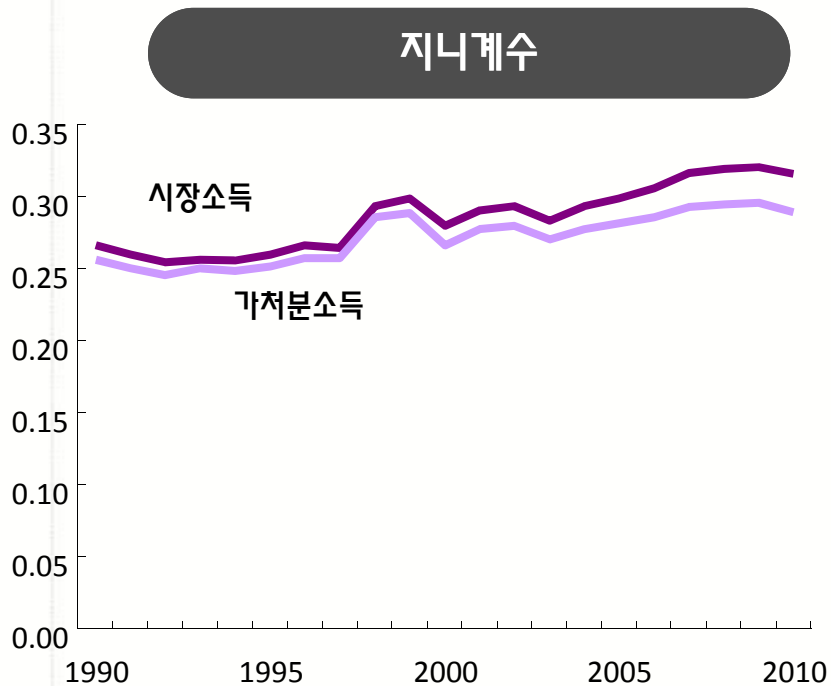


상위 20%의 소득 / 하위 20%의 소득

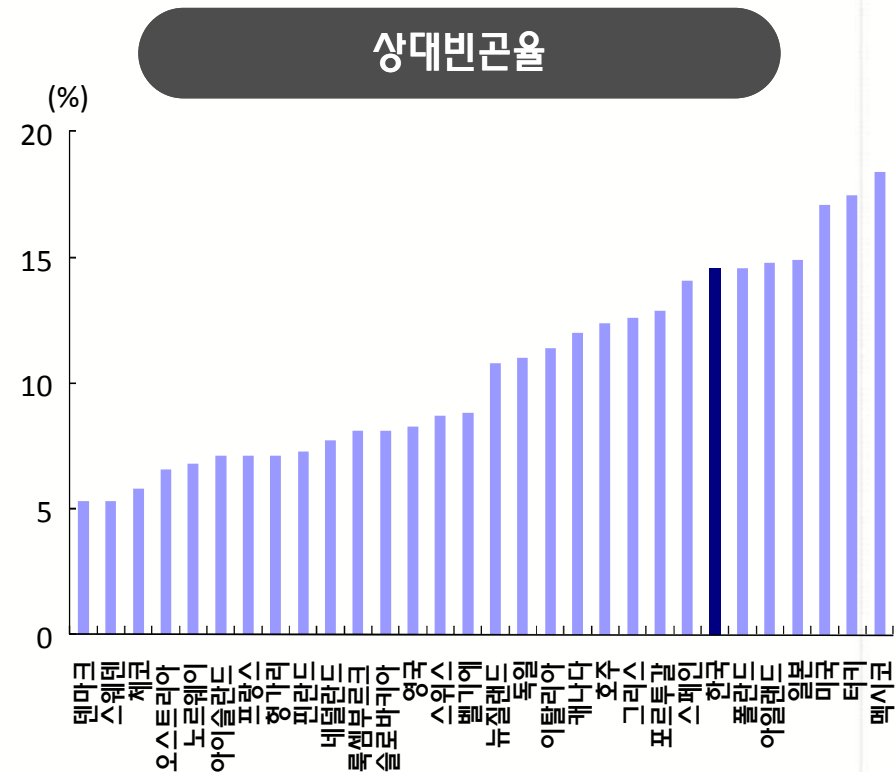
주: 1965~1989년 평균.
자료: World Bank (1993).

1990년대 초 이래 분배악화, 빈곤심화

- 가처분소득 기준 지니계수: 1992년 0.245 → 2009년 0.295 (0.05p 상승)
- 상대적 빈곤율은 OECD 국가 중 높은 편



자료: 통계청.



주: 1) 상대빈곤율은 가처분소득이 중위값의 50% 미만인 인구의 비중.
2) 2000년대 중반.

자료: OECD(2008).

특히 근로연령층의 빈곤이 증가

- 2인 이상 도시근로자 가구를 근로연령 가구주 가구와 노인 가구주 가구로 구분할 때, 전자는,
 - 빈곤인구의 절대 다수(88%)를 차지
 - 1997~2008년 중 빈곤율 상승폭 3.3%p 중 2.2%p를 설명

가구특성별 빈곤율 변화

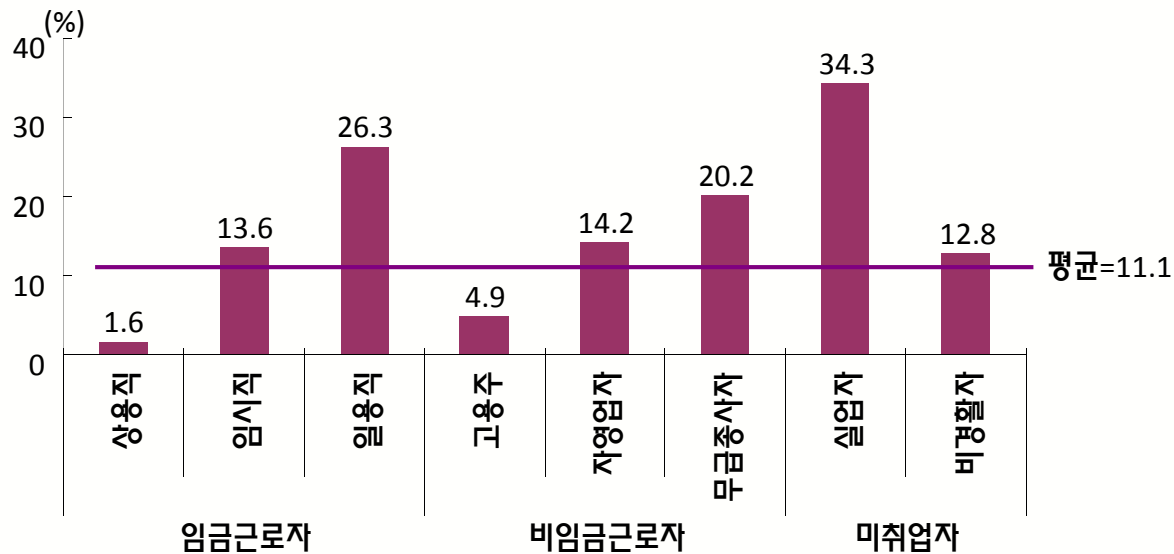
	구성비(%)		빈곤율(%)		빈곤인구의 구성(%) ¹⁾		빈곤율 상승에 대한 기여 (%p) ²⁾
	1997	2008	1997	2008	1997	2008	
근로연령 가구주	98.8	96.6	8.5	10.9	96.6	88.3	2.2
노인 가구주	1.2	3.4	24.7	41.2	3.4	11.7	1.1
전체	100.0	100.0	8.7	11.9	100.0	100.0	3.3

주: 1) 빈곤인구의 구성 = 구성비 × 빈곤율 / 전체 빈곤율.
 2) 빈곤율 상승에 대한 기여 = 2008년 구성비 × 빈곤율 - 1997년 구성비 × 빈곤율.
 3) 시장소득 기준. 2인 이상 도시근로자가구.
 자료: 이병희(2010)를 바탕으로 계산.

근로연령층의 빈곤은 일자리의 불안정 때문

- 근로연령층 가운데 특히 실업자, 일용직, 자영업자(무급가족종사자 포함)의 빈곤율이 높은 수준

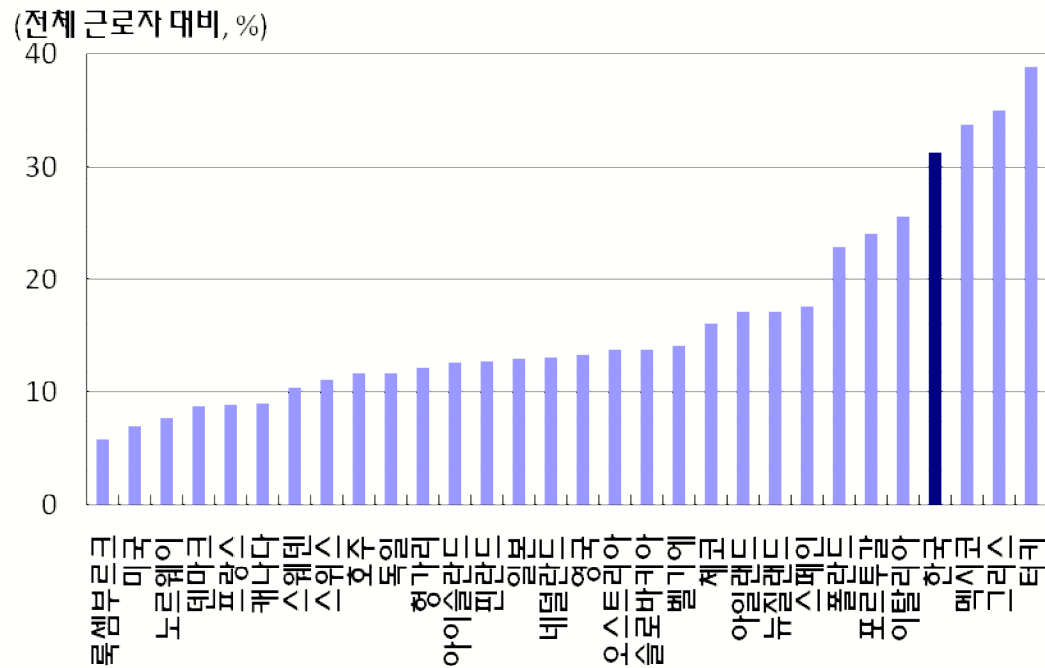
18~64세 근로능력자 중 종사상지위별 집단의 빈곤발생률



주: 경상소득 기준.
자료: 노대명 외(2009).

- 근로연령층 빈곤문제 해결에 있어 자영업자의 높은 비중을 고려할 필요
 - 전체 근로자 중 자영업자의 비중(약 30%)은 OECD 국가 중 매우 높은 수준

자영업자 비중



자료: OECD.

기업규모별 취업자(2010년)

기업규모	1~4인	5~299인	300인 이상	계
취업자(천명)	9,487	12,389	1,952	23,829
비중(%)	39.8	52.0	8.2	100.0

자료: 통계청(<http://www.kosis.kr>).

기업규모별 고용(제조업, 2002년)

(단위: %)

기업규모	한국		영국		독일		일본		프랑스	
	기업수	고용	기업수	고용	기업수	고용	기업수	고용	기업수	고용
1~9인	88.6	42.9	71.7	10.1	62.1	6.7	50.9	10.8	81.6	12.0
10~49인	8.3	20.7	21.0	18.8	27.3	14.5	39.2	28.4	14.0	19.0
50~249인	2.9	23.2	5.9	25.8	8.4	23.7	8.5	29.9	3.4	22.3
250인 이상	0.2	13.3	1.5	45.3	2.2	55.1	1.4	30.9	0.9	46.7

자료: OECD(2005).

임금근로자 가운데 영세기업 근로자가 특히 취약

■ 저임금은 영세기업(1~4인)에 집중

기업규모별 저임금 근로자 비율(2006년)

(단위: %)

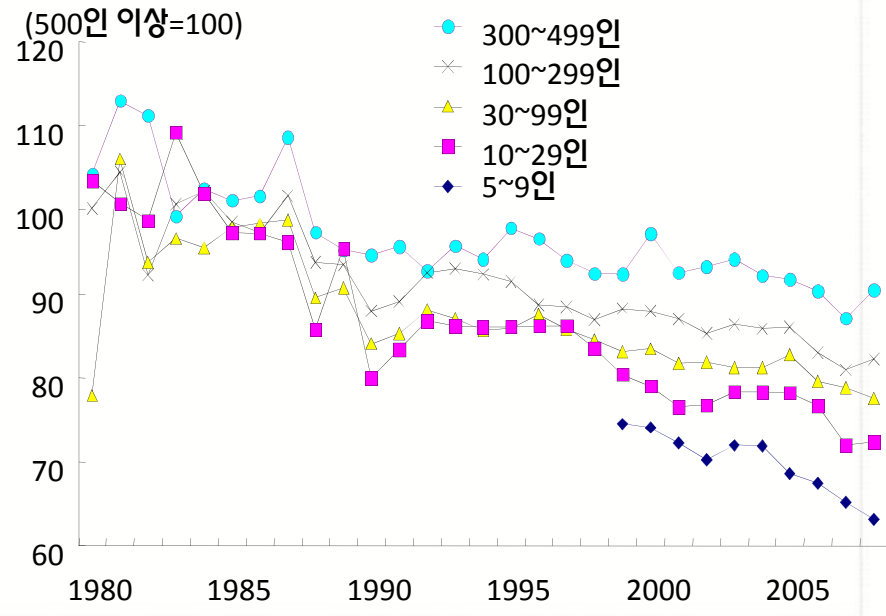
	남성	여성
1~4인	18.8	39.1
5~9인	7.5	22.5
10~29인	5.2	18.9
30~49인	3.5	14.1
50~99인	3.3	12.8
100~299인	2.3	11.6
300~499인	1.8	9.9
500~999인	1.8	9.5
1,000인 이상	0.7	4.0

주: 저임금은 중위 임금의 50% 이하로 정의.
자료: 김영미(2009).

■ 기업규모별 임금격차가 확대되는 중

- 영세기업 근로자, 자영업자, 실업자의 문제는 더 악화될 전망

기업규모별 임금



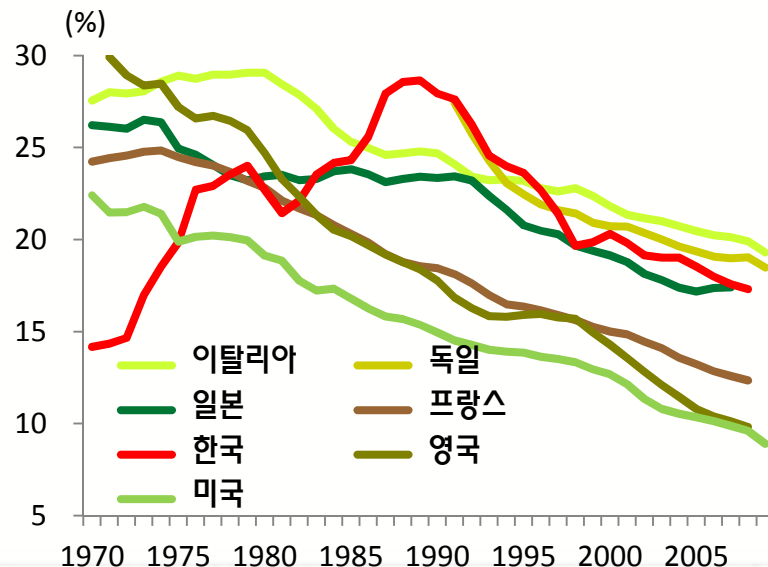
자료: 통계청.

산업구조 변화에 따른 저숙련 근로자의 입지 약화

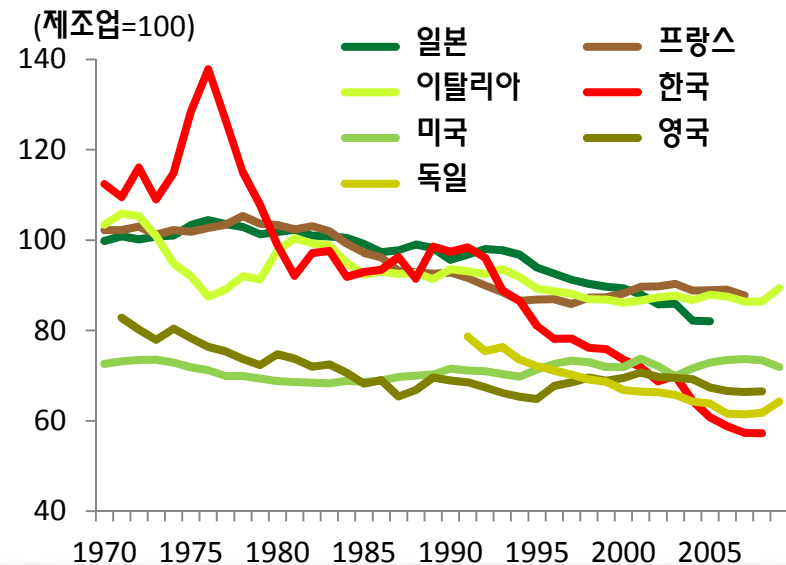
탈산업화로 제조업에서 방출된 저숙련 근로자들은 서비스업에서 구직

- 제조업: 기술과 자본의 축적 + 해외시장에서의 경쟁 심화 → 노동생산성 향상 → 저숙련 노동에 대한 수요 감소 → 탈산업화("de-industrialization")
- 서비스업: 해외경쟁에 노출되지 않아 생산성 향상이 느리고 임금수준이 낮음.

제조업 고용비중



제조업 대비 서비스업 피용자 보수





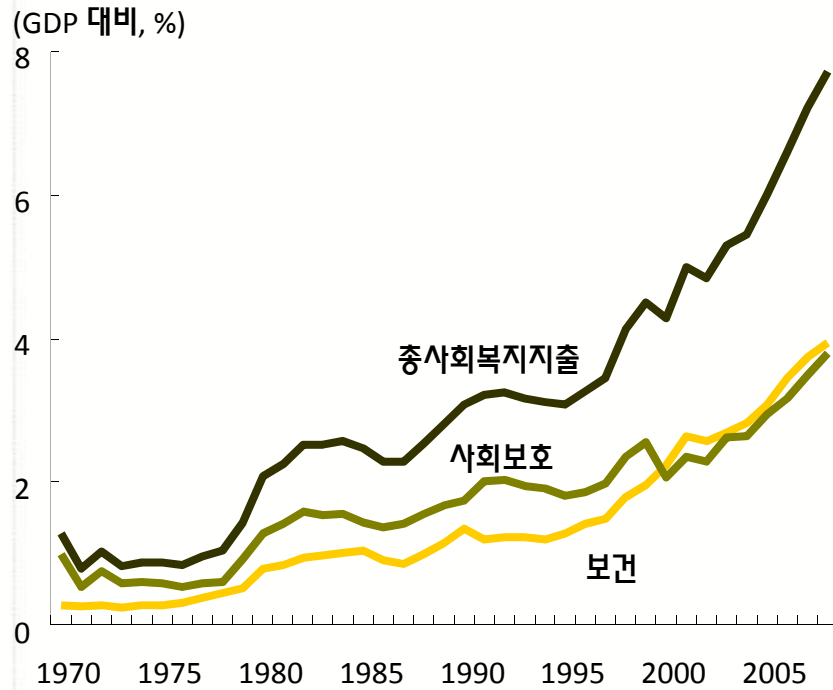
우리나라 사회보장제도의 현황과 문제점

(1) 복지지출의 급증과 미흡한 효과성

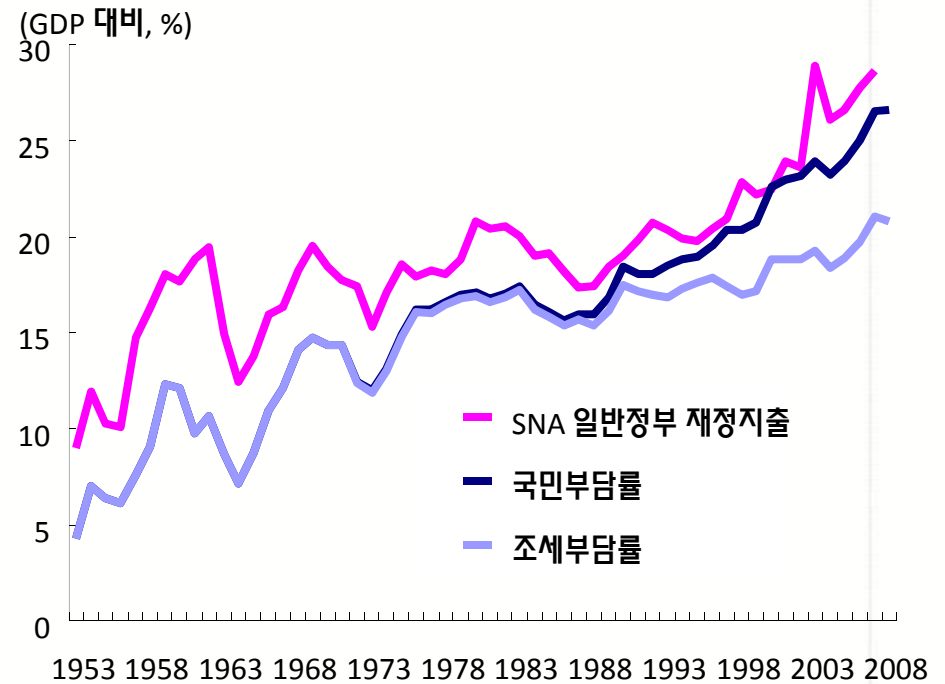
■ 1990년대 하반기부터 복지지출이 빠르게 증가

- 이에 따라 국민부담도 급증하여 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성

국민계정상의 사회복지지출



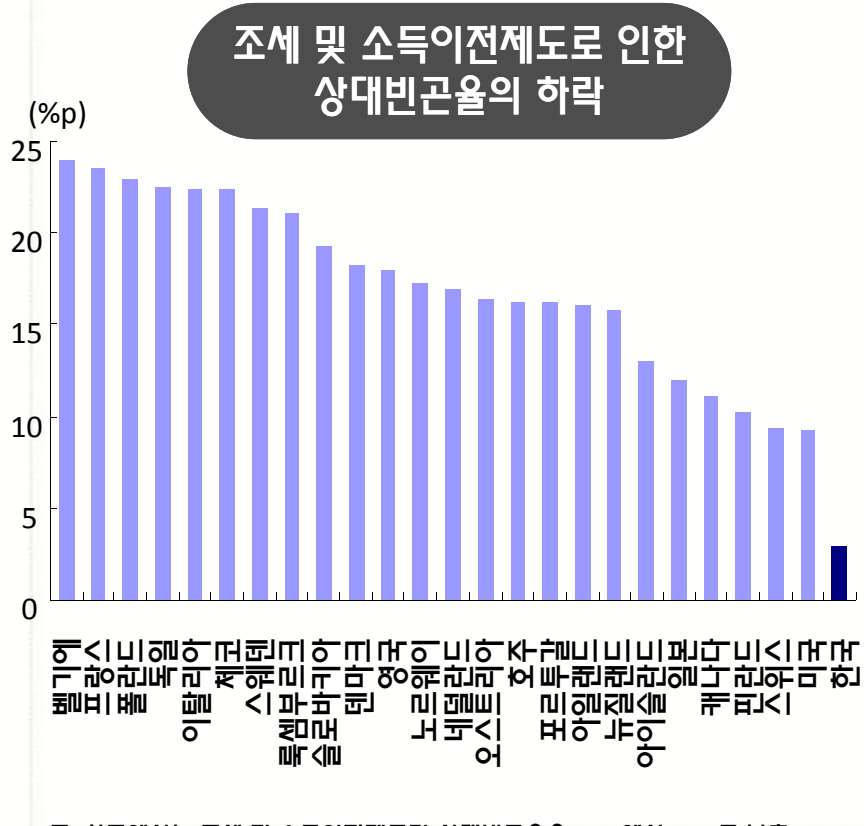
총재정지출과 국민부담



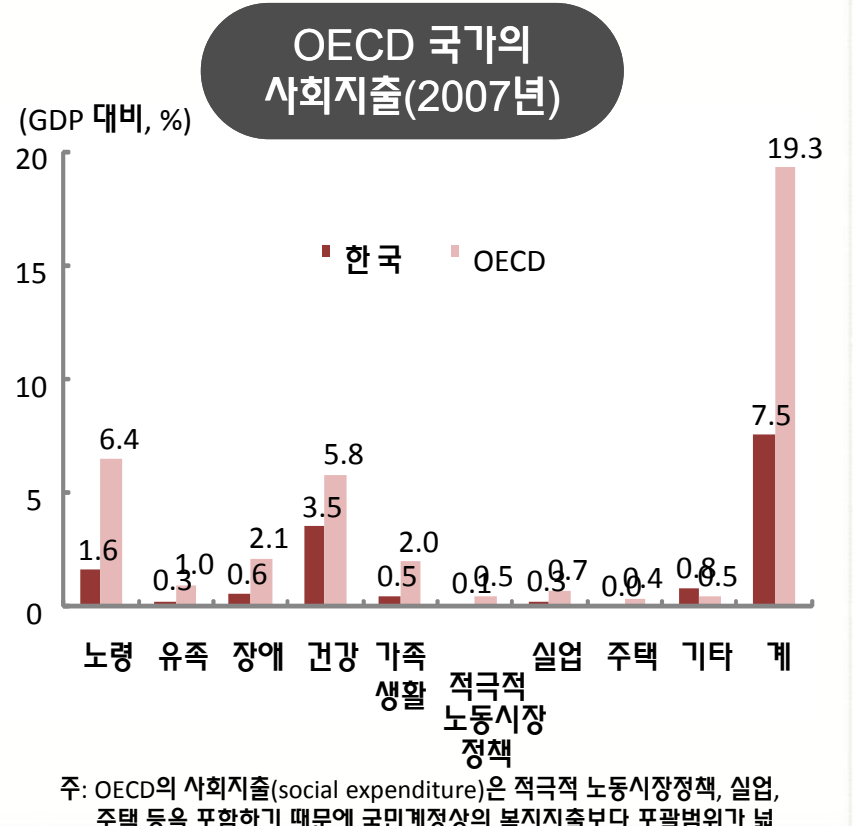
자료: 한국은행.

복지지출의 급증에도 불구하고 빈곤완화 효과는 미약

- 이는 무엇보다 국민연금이 제 역할을 하지 못하고 있기 때문



주: 한국에서는 조세 및 소득이전제도가 상대빈곤율을 17%에서 15%로 낮춤.
자료: OECD.



주: OECD의 사회지출(social expenditure)은 적극적 노동시장정책, 실업, 주택 등을 포함하기 때문에 국민계정상의 복지지출보다 포괄범위가 넓음.
자료: OECD.

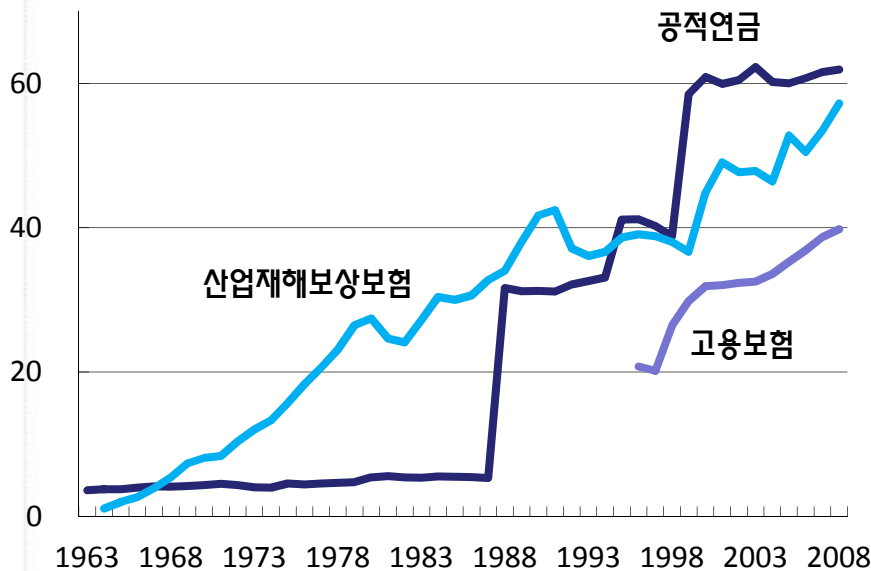
(2) 광범위한 복지사각지대

■ 근로자의 60%만이 공적연금에 가입, 40%만이 고용보험에 가입

- 자영업자의 경우 고용보험의 의무가입대상에서 제외
- 임금근로자의 경우 기업규모가 작으면 가입률이 매우 낮음.

근로자 대상 사회보험제도의 가입률

(전체 근로자 대비, %)



주: 공적연금은 국민연금, 공무원연금, 사학연금을 포함.
자료: 각 사회보험 관리공단, 통계청.

임금근로자의 직장단위
국민·건강·고용보험 가입률

(단위: %)

	전체	사업장 규모별(인)		
		1~9	10~99	100~
모두 가입	64.5	39.2	73.5	92.1
1개 또는 2개 가입	5.4	5.3	6.2	3.3
모두 미가입	30.1	55.5	20.3	4.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 2010년 3월 현재.
2) 사업장 규모별 근로자수는 1~9인 37%, 10~99인 43%, 100인 이상 20%.
자료: 이병희(2010).

■ 사회보험의 낮은 가입률은 노동시장의 이중구조를 반영

- 핵심부: 낮은 유연성, 높은 안전성
- 주변부: 높은 유연성, 낮은 안전성

■ 사회보험 사각지대를 줄이는 길은 당분간 매우 험난

- 취약계층의 보호는 사회보험의 틀 밖에서 시도할 필요

우리나라 노동시장의 유연성과 안전성

	유연성		안전성		
	수량적 유연성	기능적 유연성	고용 보호	사회 안전망	적극적 노동시장 정책
핵심부(제조업, 대기업, 정규직)	경직적	경직적	상대적으로 높은 수준	비 효과적	비 효율적
주변부(서비스업, 중소기업, 비정규직, 영세자영업)	낮은 직장이동 과 고용불안	부재	사각 지대	사각 지대	사각 지대

자료: 전병유 외(2006).

■ 한편 공공부조는 재정부담이 높은 반면 실효성은 미흡

● 국민기초생활보장제도

- 의료급여 포함 연간 약 7조원 소요
- 전 인구의 약 3% 포괄: 빈곤인구의 1/2~1/3
- 부양의무자 기준으로 다수의 빈곤노인 배제
- 근로능력자에게 과도한 혜택 제공

● 기초노령연금

- 연간 약 3.5조원 소요
- 65세 이상 노인의 70% 포괄
- 너무 많은 노인(약 4백만명)에게 너무 적은 금액(단독 월 9만원, 부부 월 14만원) 제공

● 기타

- 주거, 육아·보육, 교육, 의료, 식품, 에너지, 정보·통신, 문화·체육 등 여러 분야에서 여러 부처가 각각 복지사업을 추진

(3) 활성화정책의 미흡

■ **취약계층의 노동시장 참여를 독려, 지원하기 위한 ‘근로활성화정책 (activation policy)’ 미흡**

- 산업구조 변화로 인해 저숙련 근로자의 적응능력 배양이 매우 중요한 과제
- 그러나 관련 정책은 고용보험 가입자를 중심으로 설계되어 미가입자에 대한 배려 부족
- 취약계층을 위한 제도로써 자활사업(복지부), 취업성공패키지사업(고용부), 근로장려세제(재정부) 등이 존재하나, 실효성 제약

활성화정책의 유형

유형	사례
노동시장정책 (labor market policies)	취업알선, 직업상담, 직업훈련, 실업급여 및 실업부조 등
근로연계복지정책 (workfare)	공공부조 수급자에 대한 근로의무 부과, 급여 수급기간 제한 등
근로유인형 복지정책 (make-work-pay)	취업조건부 급여(예: 근로장려세제), 최저임금, 현금급여에 대한 근로소득공제
취업자 대상 사회서비스	미취업자가 취업할 수 있도록 보육 등 지원

자료: 황덕순(2009).

■ 고용고용서비스(public employment service: PES) 등 기본적인 인프라가 부족한 가운데 재정지출은 '직접 일자리 창출사업'에 과도하게 집중

- 직접 일자리 창출사업은 대개 저임금의 단기 일자리 제공

노동시장정책 관련 재정지출

(단위: GDP 대비, %)

노동시장정책	한국		OECD 평균	
	2007	2009	2007	2009
1. 공공고용서비스 및 행정	0.03	0.02	0.13	0.16
2. 직업훈련	0.05	0.07	0.13	0.18
3. 직무순환 및 일자리 나누기	0.00	0.00	0.00	0.00
4. 고용보조금	0.03	0.06	0.08	0.10
5. 보호고용 및 재활	0.00	0.02	0.08	0.09
6. 직접 일자리 창출	0.01	0.22	0.05	0.07
7. 창업지원	0.00	0.01	0.01	0.02
8. 실직자 소득보장 및 지원	0.25	0.42	0.58	0.95
9. 조기퇴직	0.00	0.00	0.09	0.09
10. 계	0.38	0.82	1.18	1.67
11. 적극적 정책(1-7)	0.13	0.40	0.50	0.62
12. 소극적 정책(8-9)	0.25	0.42	0.67	1.04

자료: OECD.



복지정책의 우선순위

(1) 재정적 지속가능성 확보

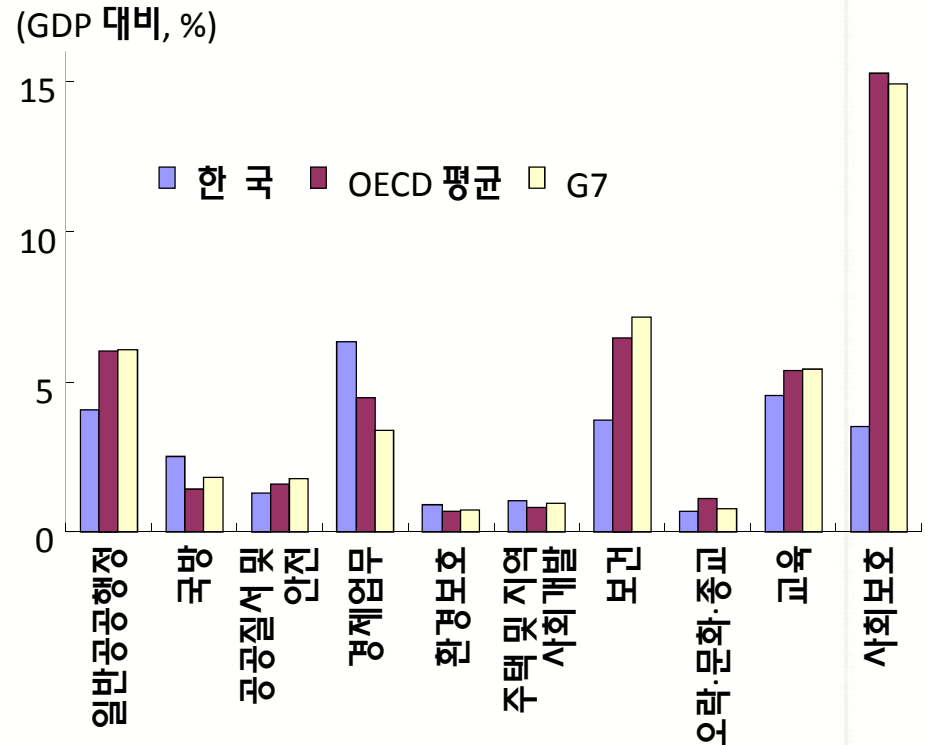
■ 연금, 의료 등 대규모 지출증가가 요구되는 사회보험제도 개편

- 국민연금: 장기적으로 거시경제 및 인구구조의 변화에 신속적으로 대응할 수 있는 체계 도입 (예: 스웨덴의 NDC제도)
- 건강보험: 국고지원 확대보다는 보험료 인상으로 비용을 충당

■ 재정지출의 구조조정을 통해 복지지출 증대에 대응

- 경제사업 비중 축소, 경제성장은 재정투자보다 시장친화적 경제체제 구축을 통해 도모

일반정부 분야별 지출(2007년)



주: 1) 일반정부=중앙정부+지방정부.
 2) 캐나다는 2006년, 덴마크 및 룩셈부르크는 2008년.
 자료: OECD.

(2) 노인빈곤 문제의 해결

■ 기초보장제도

- 노인빈곤 문제의 해결은 일차적으로 기초보장제도에 의존할 필요
- 부양의무자 기준으로 인해 기초보장제도가 제 역할을 다하지 못함을 고려하여 부양의무자 기준을 다소 완화하는 방안 검토

■ 기초노령연금

- 동일한 예산을 유지하면서, 지급대상은 축소하고 가구당 지급금액은 증액

(3) 근로활성화 본격 시행

■ 노동시장정책

- 상담, 훈련, 직업알선 등의 사업 확대: PES의 인력 및 예산 확충
- 사업 통폐합 및 확대 : 자활근로, 취업성공패키지, 정부지원 일자리 등
- 직업훈련 참가자에 대한 생계비 지원(일종의 실업수당) 확대 검토

■ 근로연계복지정책

- 기초보장제도의 조건부과 제외자 및 자활사업 참여자를 일반 노동시장에 진입시키기 위해 노력

■ 근로유인형정책

- 근로장려세제의 지원금액을 높이고 지원대상을 넓힘으로써 실효성 제고

■ 취업자 대상 사회서비스

- 육아 및 보육정책은 저소득층 취업모 지원에 초점

(4) 여타 분야 정책과의 정합성 확보

■ 거시경제의 안정성 제고

- 거시경제의 불안정은 특히 저소득층에 불리하게 작용
- 물가안정에 초점을 맞추어 보수적으로 통화정책을 운용
- 금융감독 역시 보다 엄격하고 보수적으로 집행
- 재정건전성 확보
- 환율의 신축성 제고
 - 고환율 정책은 수출부문과 내수부문 사이의 괴리를 확대시키는 경향

■ 경쟁촉진을 위한 구조개혁정책 추진

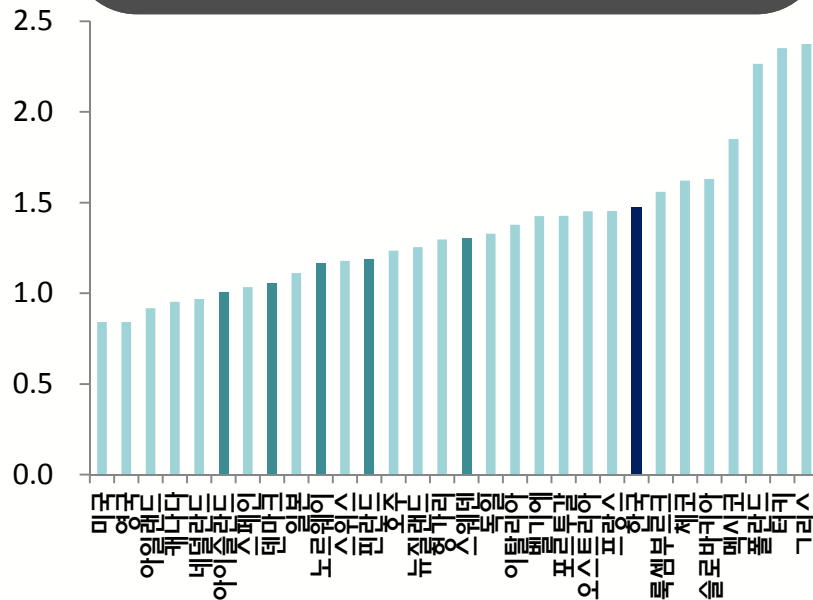
- 시장친화적(market-friendly) 경제체제 구축을 위한 구조개혁 (structural reform, 규제개혁, 대외개방, 경쟁정책, 노동시장 유연화) 추진
- 이는 생산성 향상뿐 아니라 일자리 창출과 빈곤해소에 기여
- 물론 구조개혁의 결과 시장경쟁이 치열해지면서 경쟁에서 탈락한 사람들은 빈곤에 빠질 수 있으나,
- 이것이 두려워 구조개혁을 늦추는 것보다는 구조개혁을 추진하면서 사회안전망을 강화하는 것이 바람직

<참고> 국제비교: 경제체제의 시장지향성



■ 대표적 복지국가인 북유럽 국가들도
경제체제는 우리나라보다 더
시장친화적

OECD 상품시장 규제지수
(Product Market Regulation Index)



주: 1) 상품시장규제지수는 규제가 가장 적을 때 0, 가장 많을 때 6의 값을 가짐.
2) 2008년.

자료: OECD(<http://www.oecd.org>).

세계은행 기업활동 용이성 지수
(World Bank Ease of Doing Business Index)

순위	2011	2010	2009
1	싱가포르	싱가포르	싱가포르
2	홍콩	뉴질랜드	뉴질랜드
3	뉴질랜드	홍콩	미국
4	영국	미국	홍콩
5	미국	영국	덴마크
6	덴마크	덴마크	영국
7	캐나다	아일랜드	아일랜드
8	노르웨이	캐나다	캐나다
9	아일랜드	호주	호주
10	호주	노르웨이	노르웨이
11	사우디아라비아	그루지야	아이슬란드
12	그루지야	태국	일본
13	핀란드	사우디아라비아	태국
14	스웨덴	아이슬란드	핀란드
15	아이슬란드	일본	그루지야
16	한국	핀란드	사우디아라비아
17	에스토니아	모리셔스	스웨덴
18	일본	스웨덴	바레인
19	태국	한국	벨기에
20	모리셔스	바레인	말레이시아
21	말레이시아	스위스	스위스
22	독일	벨기에	에스토니아
23	리투아니아	말레이시아	한국

자료: World Bank, *Doing Business*, various issues.

<참고> 국제비교: 법적 고용보호 수준

■ 우리나라의 고용보호 법제는 노동시장의 핵심부에 상당한 경직성을 초래

- 특히 상용직에 대한 개별적 해고와 임시직 고용에 대한 규제가 많은 편

■ 고용보호를 완화하여 유연성을 제고할 필요

- 경제환경 변화에 국가경제가 신속적으로 대응하여 생산성을 유지하는 데 필수적
- 비정규직 문제는 정규직의 과보호를 완화하는 데서 해결책을 찾아야 함.

OECD 고용보호지수
(Employment Protection Index)

	상용직의 개별적 해고에 대한 규제	임시직 고용에 대한 규제	집단적 해고에 대한 규제	OECD 고용보호 지수
한국	2.29	2.08	1.88	2.13
OECD 평균	2.09	2.12	2.75	2.21
한국의 순위	21	19	7	16

주: 1) 고용보호지수는 규제가 가장 적을 때 0, 가장 많을 때 6의 값을 가짐.
2) 2008년.

자료: OECD(<http://www.oecd.org>).



- 중산층을 위한 보육, 교육, 의료 등의 혜택을 늘리는 것은 바람직하지 않음.
 - 정부부문의 비대화와 경제활력의 저하 우려(Ex. 그리스)
 - 분야별 정책의 효과성 및 형평성 제고를 통해 해결할 문제
- 정치인들은 속성상 보편적 복지를 선호
 - 中位투표자 이론(median voter theorem): 정치적 선호의 스펙트럼에 있어 중간에 위치한 투표자들의 구미에 맞추기 위해 노력할 유인이 매우 큼.
- 복지의 정치학도 타당성이 의문시
 - 보편적 복지를 통해 중산층에게 혜택을 주면 이들의 지지를 바탕으로 복지제도를 쉽게 확대하고 저소득층을 위해 국민부담을 증대시킬 수 있다는 논리
 - 그러나 대표적 보편복지제도인 건강보험의 경우 보험료를 올리기 쉽지 않고 보장률도 아직 높지 않은 상태



KDI KDI KDI KDI
KDI KDI KDI KDI
KDI KDI KDI KDI

감사합니다.

