

성장과 복지정책을 통한 소득불평등완화

2014. 11. 12.

윤희숙



목 차

1. 정책환경의 메가트렌드
2. 우리나라 경제·복지발전과정
3. 한국경제구조변화와 빈곤·불평등
4. 성장과 복지를 통한 소득불평등 완화의 모색

1. 정책환경의 메가트렌드

● 2차대전 이후 복지국가 확장기의 패러다임

- 노동시간 감소와 넉넉한 노후생활을 위한 연금보장·실업수당 확대를 높은 생산성으로 뒷받침
- 전쟁복구, 전시의 행정력·징세권 집중, 국가의 확장적 역할에 대한 사회적 동의, 자본주의 황금기(Trente Glorieuses), 체제경쟁, 케인지언 콘센서스, 국경 밖 exit option 미미 등의 환경적 조건

● 복지국가 확장기의 개념적 축: 사회권(social right)

● 글로벌경제화, 인간과 기술의 Race

- 표준화된 업무를 대체하는 기술 발전으로 고용과 임금구조 격변
- 자본시장 국제화되면서 개별국가의 독자적 거시정책역량 줄고 복지정책을 여유있게 운용할 사회정책역량 축소

● 서비스경제화

- sheltered sector의 저임금 근로 확산
- 근로빈곤의 문제가 정책중심으로 – 가구내 다소득자 창출로 빈곤 대응

● 핵심근로자와 주변부의 노동시장 이중구조

- 비정형근로 증가, 소득분배 악화

● 새로운 복지수요 확대

- 가족의 복지생산 기능 약화, 인구구조 변화 등 새로운 복지지출수요

● 저성장시대의 재정압력 속에서 공공부문의 책무성 요구

- 복지의 상호성(reciprocity) 요구 증가: deservingness

- 노사역관계의 변화: 90년대 이후 중국, 인도, 舊소련 등이 대외개방을 통해 저숙련 근로자 중심으로 글로벌 시장체제에 대거 편입됨
- 전 세계 노동시장 통합으로 노동인력 규모가 2배 증가 : 14억6천만명 ⇒ 29억 (“Great Doubling,” Richard Freeman 2006)

전세계 노동인력 규모(2000년)

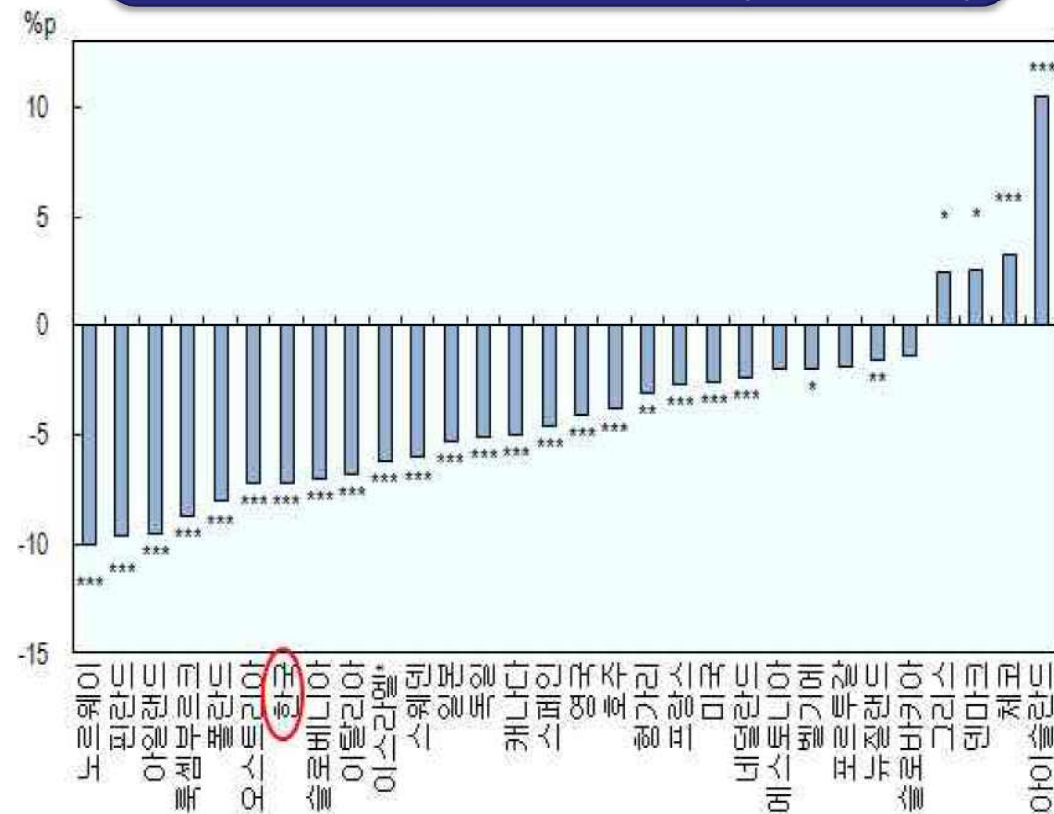


노동소득분배율의 하락 추세

● 글로벌 노동시장의 메가트렌드

- 노동대체적 기술과의 race, 글로벌화, 노동력 증가, 서비스화의 결합

OECD국가의 노동소득분배율 변화(1990-2009)



자료: 유경준 외(2014)

주목되는 시도: 독일 Hartz 개혁

- 1998~2005 연평균 성장률 1.2% 실업률 11.1%(2005)

- 2014년 실업률 6.7, 프랑스 10.1, EU 11.6

- 2000년대 초반 경쟁력 개선 목표

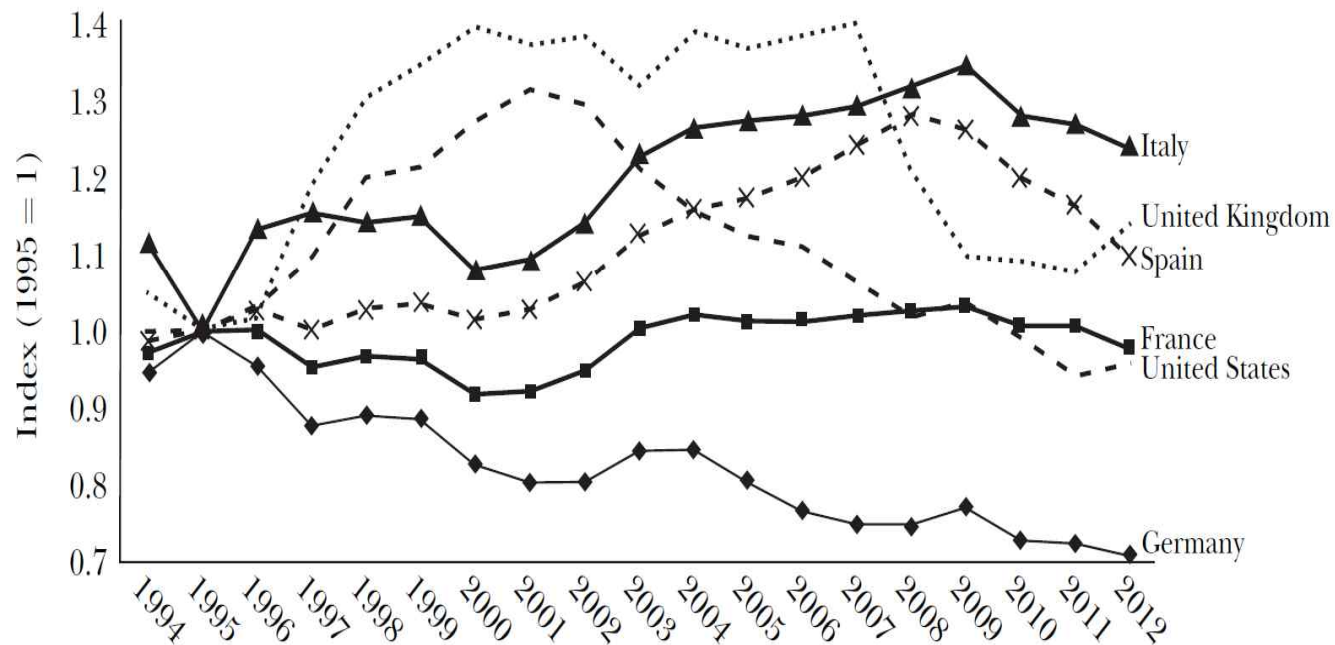
- 2002년 하르쯔 보고서 중 2. 미니잡/미디잡 도입 4. 고용복지제도 개편(근로능력자를 사회 부조에서 분리시켜 실업부조로 통합)

- 경력단절 여성, 장기실업자들의 이행 의도

- 비판적 시각: 질나쁜 일자리 양산, 남녀 분리, 가교역할 미미 등

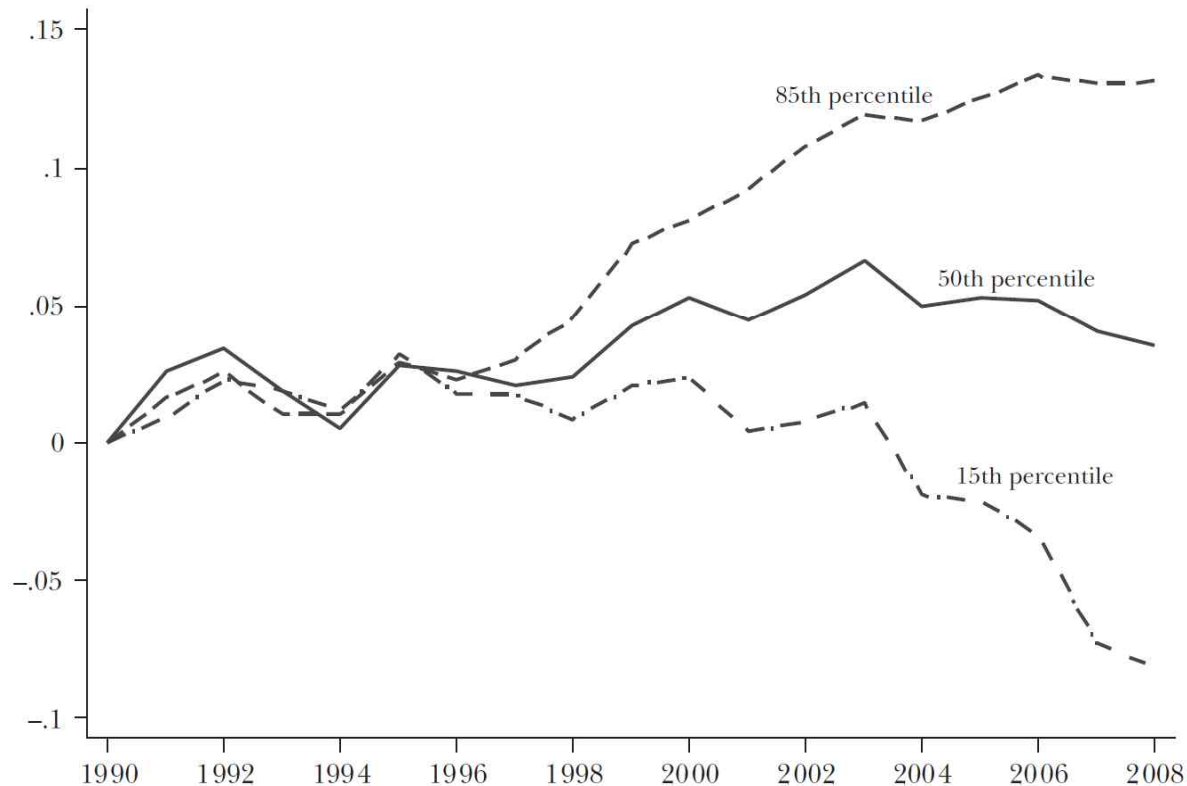
독일경제 회복과 국가간 노동비용 추이 비교

각국의 상대적 노동비용(1994~2012)



자료: Dustmann & Fistzenberger(2014)

임금증가율의 분화(서독, 1990-2008)



● **분권화와 개방조항 opening clauses**
(근로시간, 임금)

- 1994년 제조업 산별교섭 중 opening clauses 적용 비율 5%
- 2004년 60%
- 전체 75%사업장이 opening clauses 활용

● **동구권 개방으로 인한 경쟁압력**

결과: 노동시장정책과 복지정책의 결합

- 시스템 유연성과 적응력이 기업과 개인, 경제 전체의 경쟁력

- 생산적인 부문으로 자본 · 노동이 신속히 이동

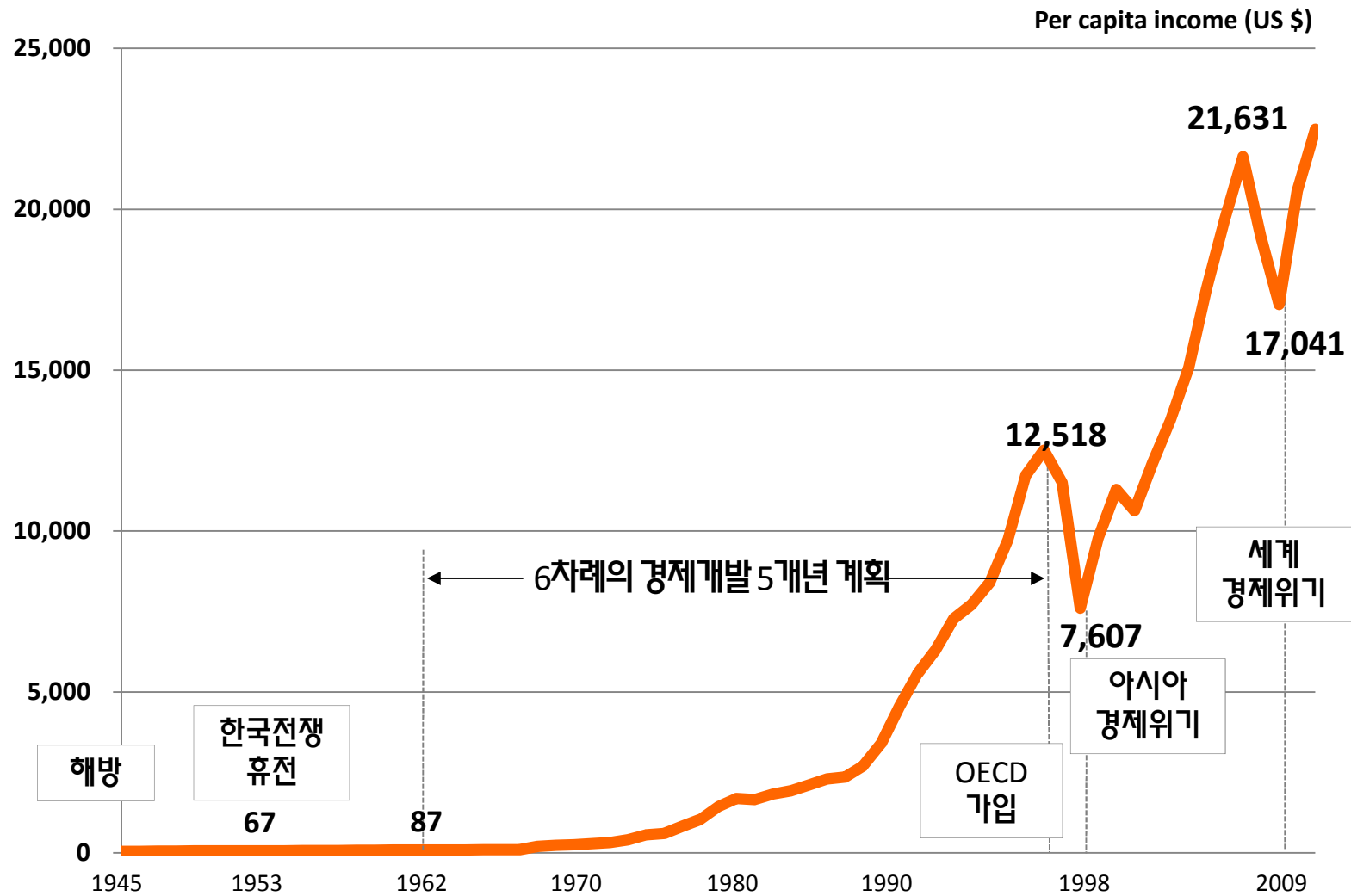
- 고용률 위주의 정책

- 각국정책에서의 employability 강조는 근래 가장 중요한 이념적 변화
- 복지개혁의 고용률 강조, EITC, ALMP · HRD 강조, 최저임금 · EPL 위상변화

- 노동시장 내에서의 가격 기능을 유지시키면서 안전망 기능을 시장 외부의 사회적 보호로 포괄화

- 일자리가 최선의 복지라는 관점에서 노동시장정책과 복지정책 결합

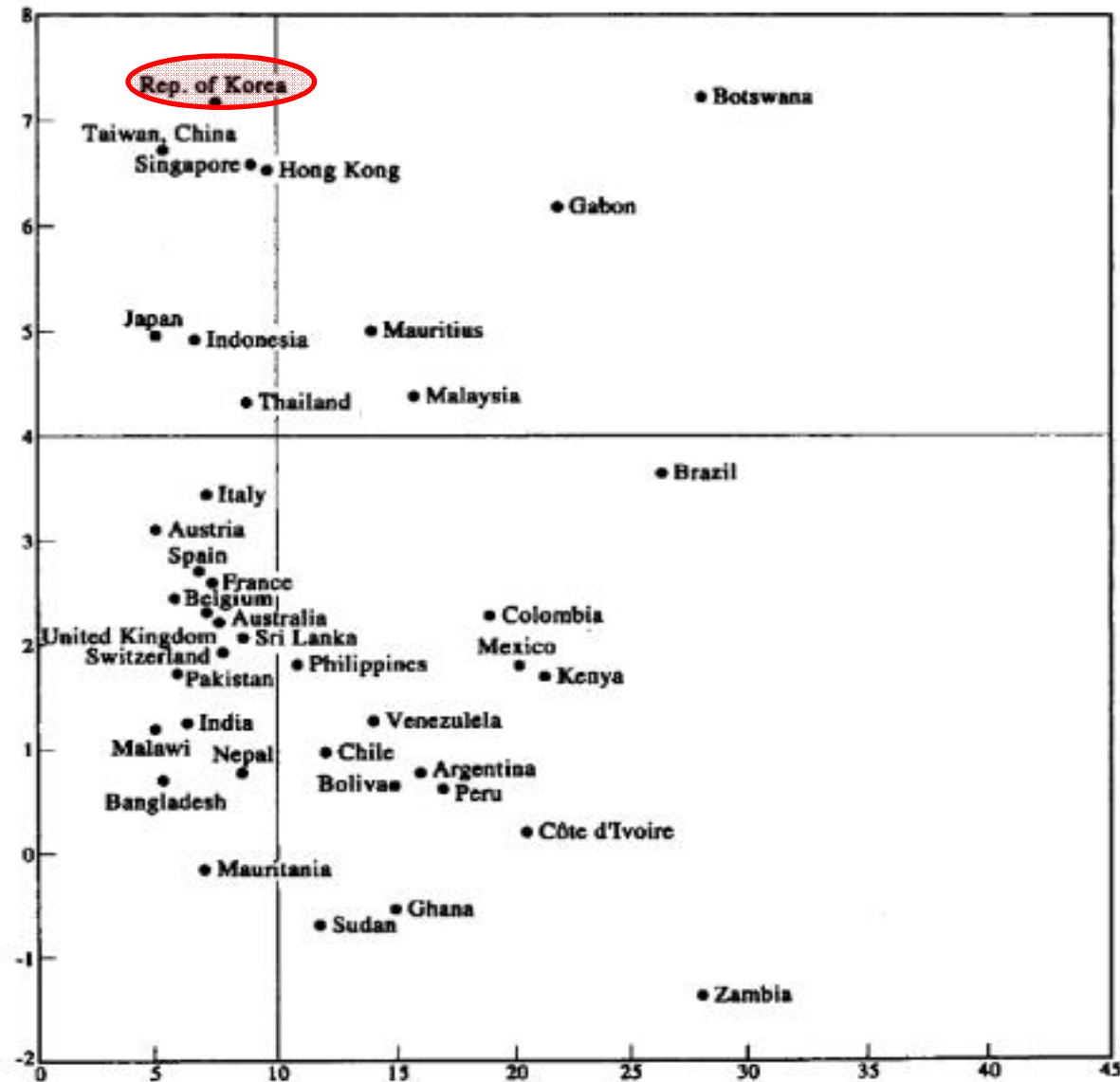
2. 우리나라 경제·복지발전과정



국가간 비교로 본 경제성장률과 소득분배(1965~89)

KDI

1인당 GDP 증가율
(연평균, %)



자료: World Bank(1993)

최상위 20%의 소득 / 최하위 20%의 소득

인적투자로 성장 · 분배를 조화시킨 전략 주효

- 경제개발 초기 인적자원을 위한 공교육 확대에 재정 집중 투입 (생산주의적 보편주의)

- 인적자원을 급속히 축적하여 경제의 생산성을 제고하고 분배를 악화시키지 않는 효과

● 사회지출 중 최우선이 교육

- 1952년 초등학교무상의무교육
- 교육시설 확충 5개년 계획('62년, '67년)
- 1963년 세출 중 교육 15% (국방 28%, 경제사업 24%, 보건 1%, 복지 6%)
- 중학교('68), 고교('74) 평준화 등 각급별 교육 순차적 보편화

중등교육 취학률 (1971 vs 1987)



주: GDP per capita (constant 2000 US\$)와 School enrollment, secondary (% gross) 이용
 자료: World Bank (World Databank), WDI & GDF database.

● 3·4·5공화국: 산업화가 낳은 문제에 대응하며 복지시스템 구축

- 의료보험, 노인복지법, 국민연금 도입 등

● DJ 정부: 외환위기 극복과 고령화 대비

- 기초생보, 노인복지장기발전계획
- 생산적 복지, 일을 통한 복지

● 참여정부: 양극화와 저출산 대응

- 복지의 투자적 성격 강조
- ‘역량강화(empowerment)’

● MB 정부: 능동적 복지

- 선제적 지원, 생애주기별 통합적 복지, 수요자 중심의 맞춤형 복지
- 예방과 역량 강화

● 박근혜 정부: 맞춤형 복지

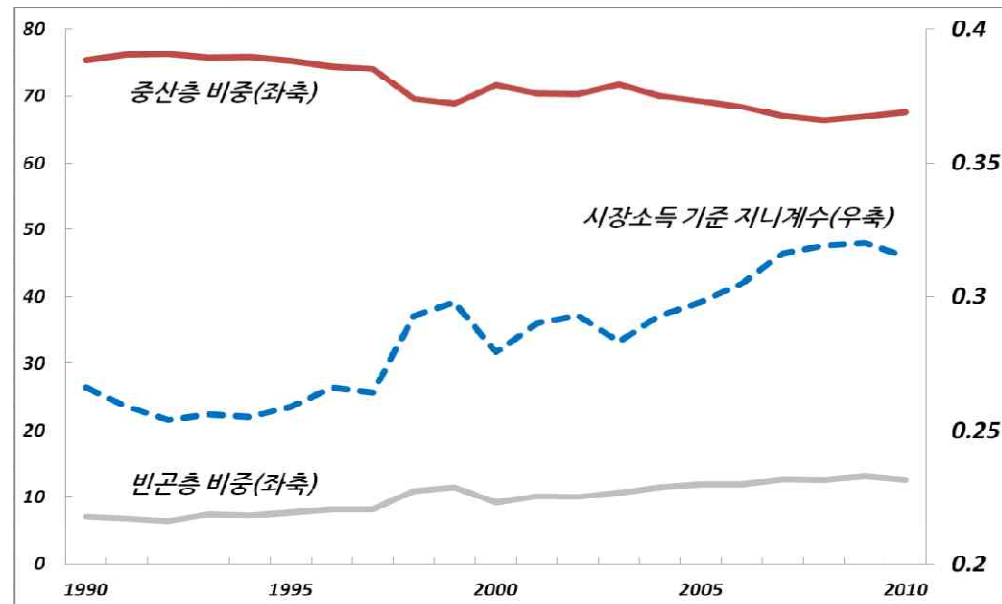
- 생애주기별 맞춤형 고용·복지, 일을 통한 복지

3. 한국경제구조변화와 빈곤·불평등

● 빈곤층 증가 불평등 심화 추세는 1990년대 초반부터 시작

- 외환위기 시 대폭 악화되었다 회복된 후에도 기존의 심화 추세 지속
- 2008년 금융위기 이후 소득분배 개선되고 있음(09년 빈곤율 15.2 → 13년 14.6)

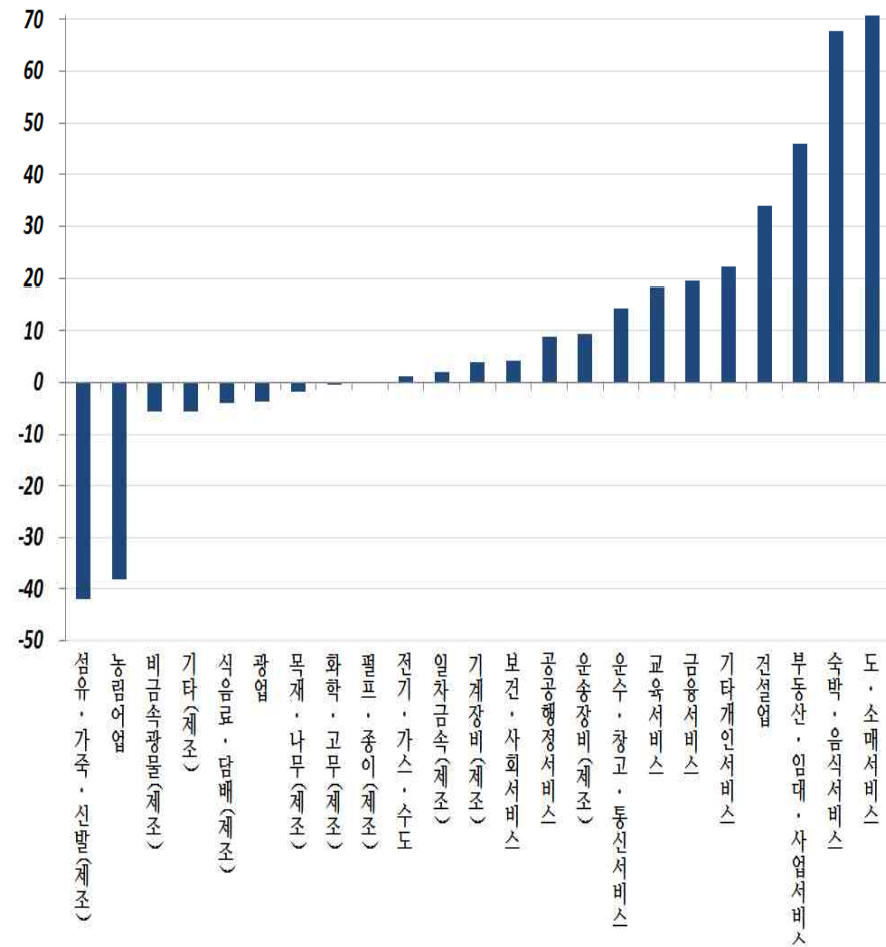
빈곤층 비중과 지니계수 추이



1990년대 산업구조변화와 취업구조

- 중국 등 저임금국가와의 경쟁으로 1992~1997년 섬유 등 저기술 제조업 취업자수 42% 감소
- 숙박·음식, 도·소매 등 취업자수 증가율 70%에 육박
- 제조업 516만(91)→384만(09)
- 취업자 중 서비스업 비중 1992년 50% → 2011년 70% (약 1,700만명)
- 생계형 저생산성 부문으로 노동력 유입 - 근로빈곤 문제대두

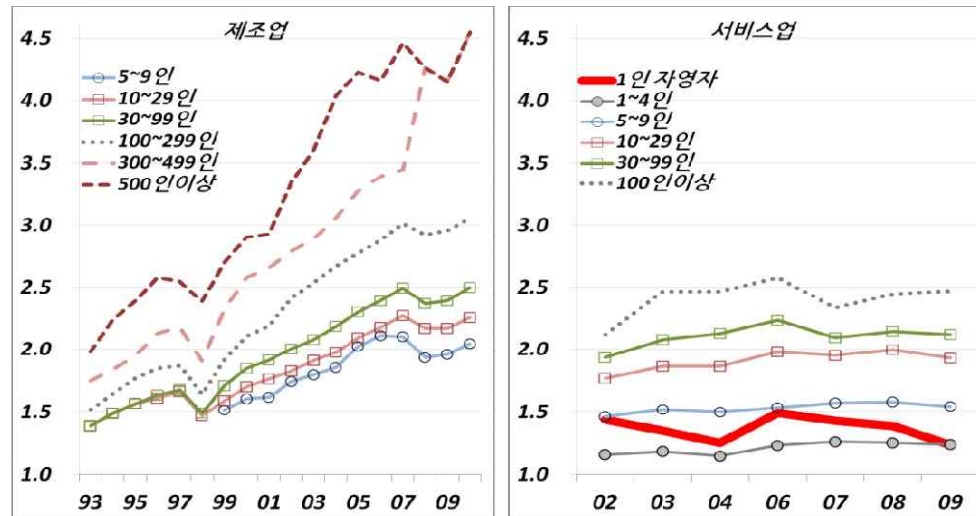
산업별 취업자수 변화율(1992~97)



● 생계형 저생산성 서비스업으로 노동력이 유입되고 생산성 향상이 지체되면서 광범위한 저임금 근로자층 형성

- 2000년대 서비스업 실질임금 거의 정체, 1인 자영자는 영업소득 13.9% 감소
- 서비스부문 4인이하 사업체 평균임금은 2009년 124만원에 불과하며, 비공식부문(사업자의 32%)을 고려하면 실제 평균임금은 더 낮을 것으로 추정

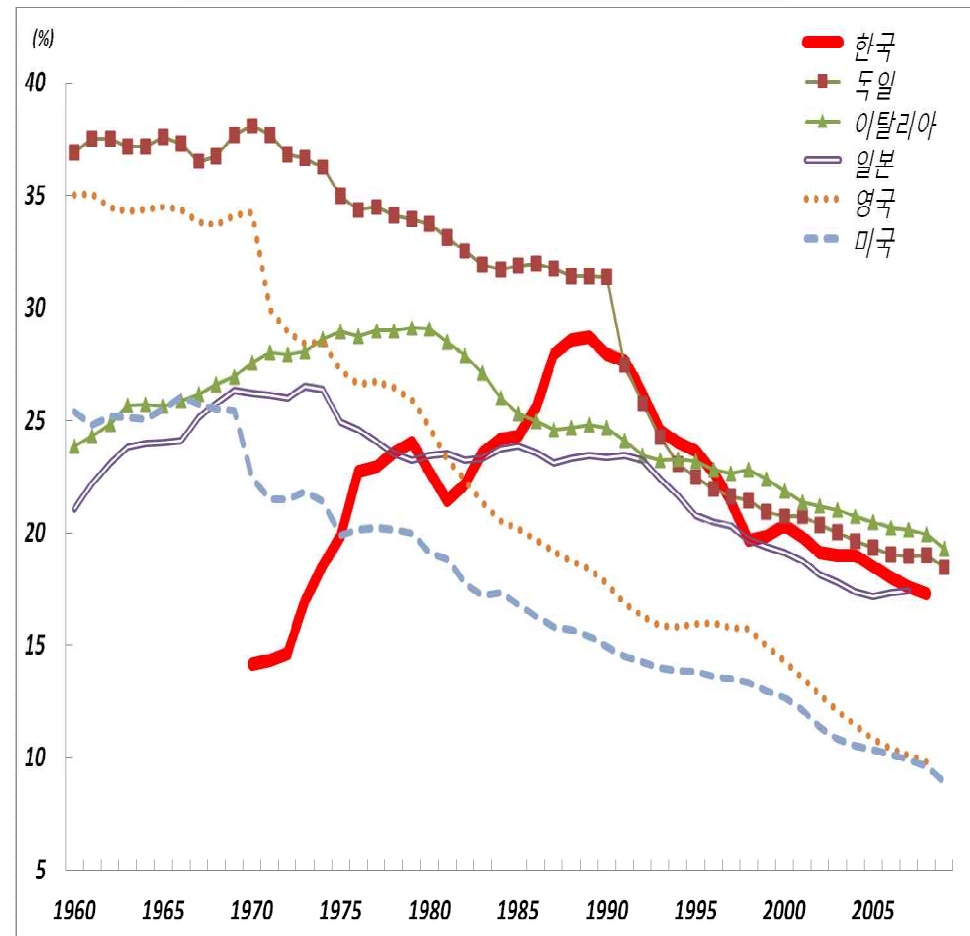
사업체 규모별 평균임금 (2010년 실질금액)



자료: 윤희숙(2012)

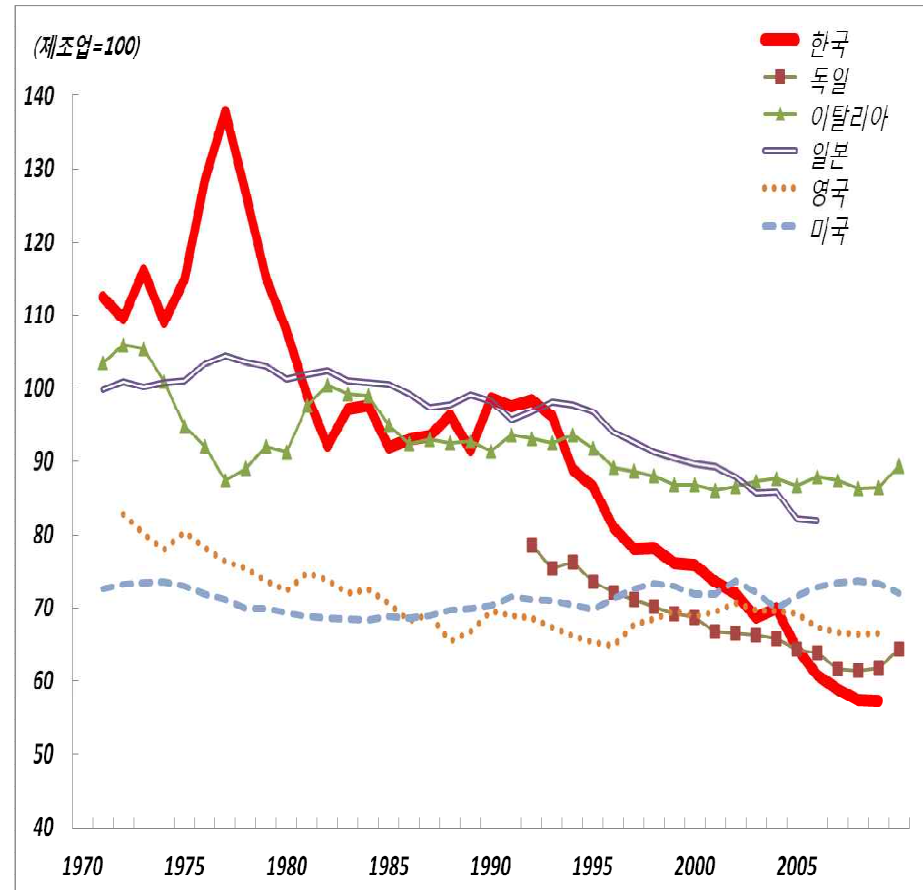
- 선진국은 공업화 정점에서 시간을 두고 탈공업화 진행
- 우리나라는 정점에서의 제조업 비중 낮을 뿐 아니라 공업화와 탈공업화 급속

제조업 고용비중 추이



제조업 대비 서비스업의 피용자 보수

- 제조업 대비 근로자보수 지속적으로 하락
- 서비스업은 제조업으로부터의 방출노동력을 흡수하는 고용저수지 역할에 머무르며 생산성 정체
- 서비스업 저생산성은 소득격차 확대하고, 이것이 다시 경제 전체의 구매력과 일자리 창출 능력을 제약하여 빈곤 심화



취업자 유무에 따른 빈곤율 추이

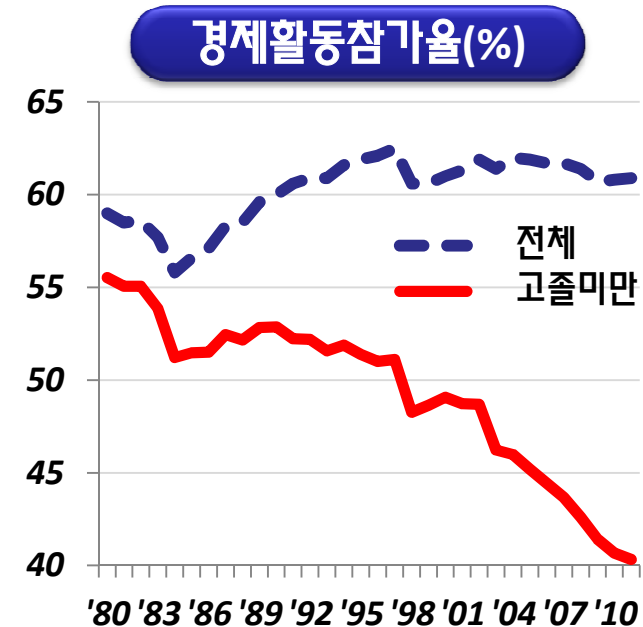
- 취업자 빈곤, 취업자 미포함 가구의 빈곤 악화
- 취업자 미포함 가구의 빈곤율 47.9에서 65.6%로 악화

	2011	2006	2000	1996
취업자 빈곤율	8.1 (1.3)	7.6 (1.0)	7.9 (0.8)	5.7 (0.6)
취업자 포함 가구원 빈곤율	8.5 (1.1)	8.4 (1.0)	9.3 (0.9)	6.5 (0.5)
취업자 미포함 가구원 빈곤율	65.6 (34.9)	62.0 (26.9)	56.1 (24.9)	47.9 (16.0)

주: 1) 소득은 균등화/개인화한 경상소득이며, 괄호안은 극빈율

2) 빈곤은 중위소득 50%미만, 극빈은 25%미만

자료: 윤희숙(2013)



결과: 저소득층 상황 악화

● 1990년대 중반 이후 취약계층의 소득비중이 큰 폭으로 감소

- 1996년 ~ 2010년 기간 동안 소득1분위 가구의 소득비중은 6.3%에서 2.7%로 57.8% 감소, 하위 10% 가구의 소득비중은 78.2% 감소

소득분위별 가구 소득 점유율

구분		1996	2000	2006	2010	증가율
상위 10%		24.1	29.2	24.9	25.7	6.3
5 분 위	5	39.5	44.9	41.8	42.9	8.8
	4	24.9	23.7	25.5	25.8	3.9
	3	16.4	16.4	17.8	18.1	10.0
	2	12.9	10.7	11.1	10.5	-18.7
	1	6.3	4.4	3.7	2.7	-57.8
하위 10%		2.0	1.2	0.9	0.4	-78.2

주: 가구시장소득기준, 증가율은 1996년 대비 2010년도
 자료: 가구소비실태조사(1996,2000), 가계동향조사(2006,2010)

- 연금제도 미비와 노동시장 참여 제한으로 노인가구 빈곤 특히 심각

(단위: %)

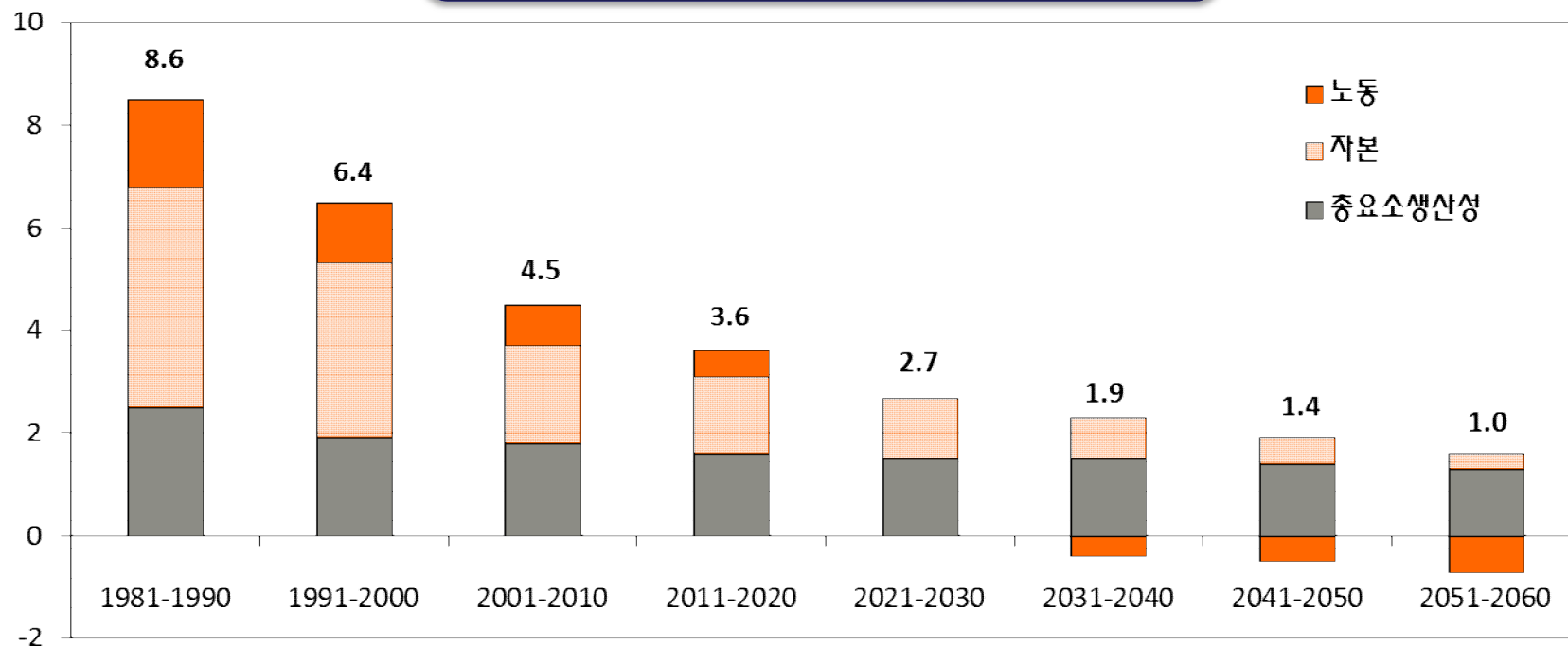
대상	상층	중산층	빈곤층	극빈층
전체 인구	19.4	66.9	13.7	4.3
전체 노인	8.6	43.3	48.2	21.6
노인포함 가구원	13.7	52.1	34.2	14.2
노인가구* 가구원	2.8	28.4	68.9	32.8
1인노인가구의 노인	1.4	21.3	77.3	39.5
2인노인부부가구의 노인	4.0	33.7	62.3	27.8
그 외 노인포함 가구 가구원	18.6	63.1	18.2	5.5

주: 1) 균등화/개인화한 가구가처분소득 기준: 중위소득 50% 미만을 빈곤, 25% 미만을 극빈으로 정의
 2) 노인포함가구는 1인노인, 2인노인부부, 그외 노인포함가구로 구분; 노인가구는 18-64세 가구원 없는 노인 1인 이상의 가구
 자료: 가계동향조사(2012) 연간대표자료

● 2000년대에는 4%대 중반, 향후 5년간은 3%대 중반 정도

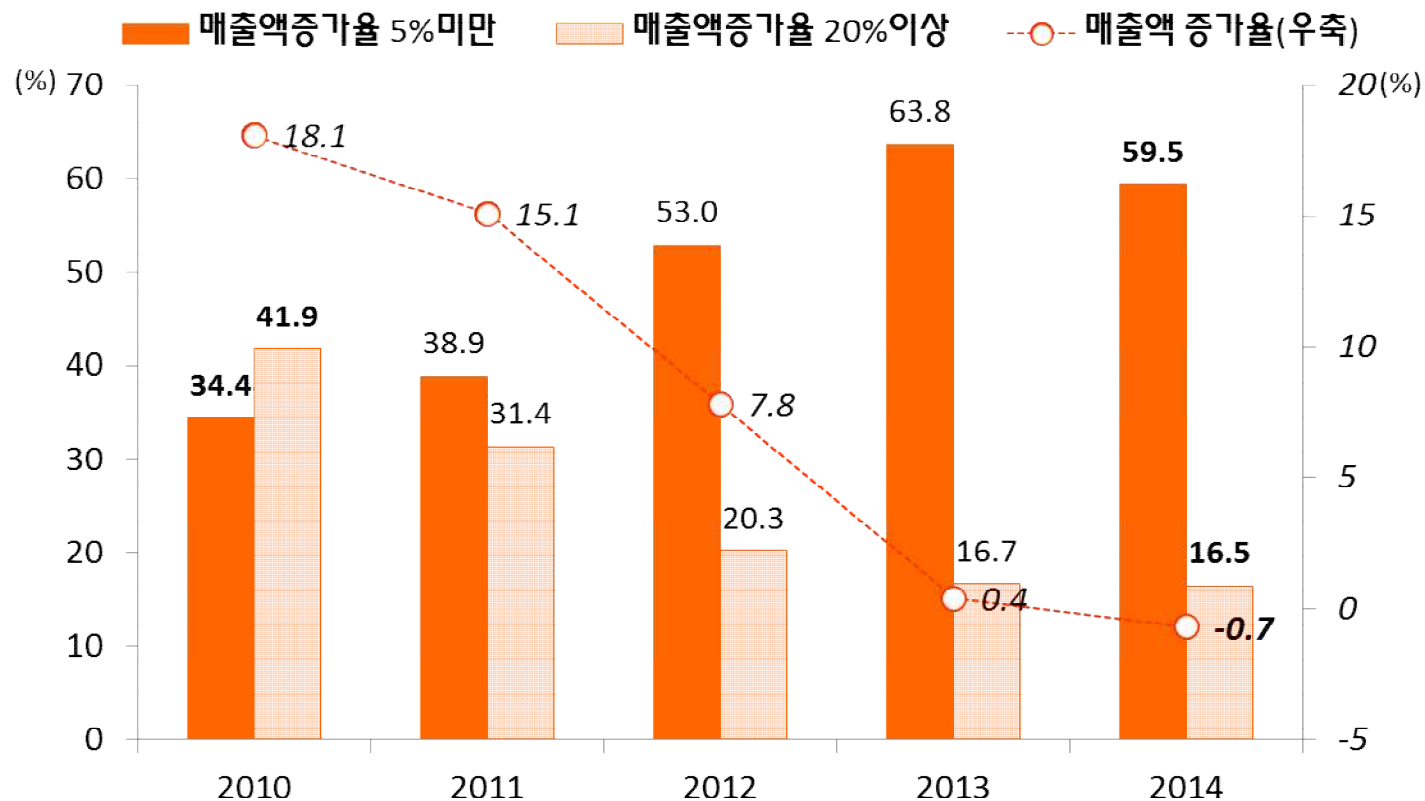
● 매년 0.1~0.2%p 정도의 속도로 하락

우리나라의 잠재성장률



기업 매출액 증가율 및 상/하위 구간 기업 비중

매출액 증가율 및 매출액 증가 상·하위 비중 추이

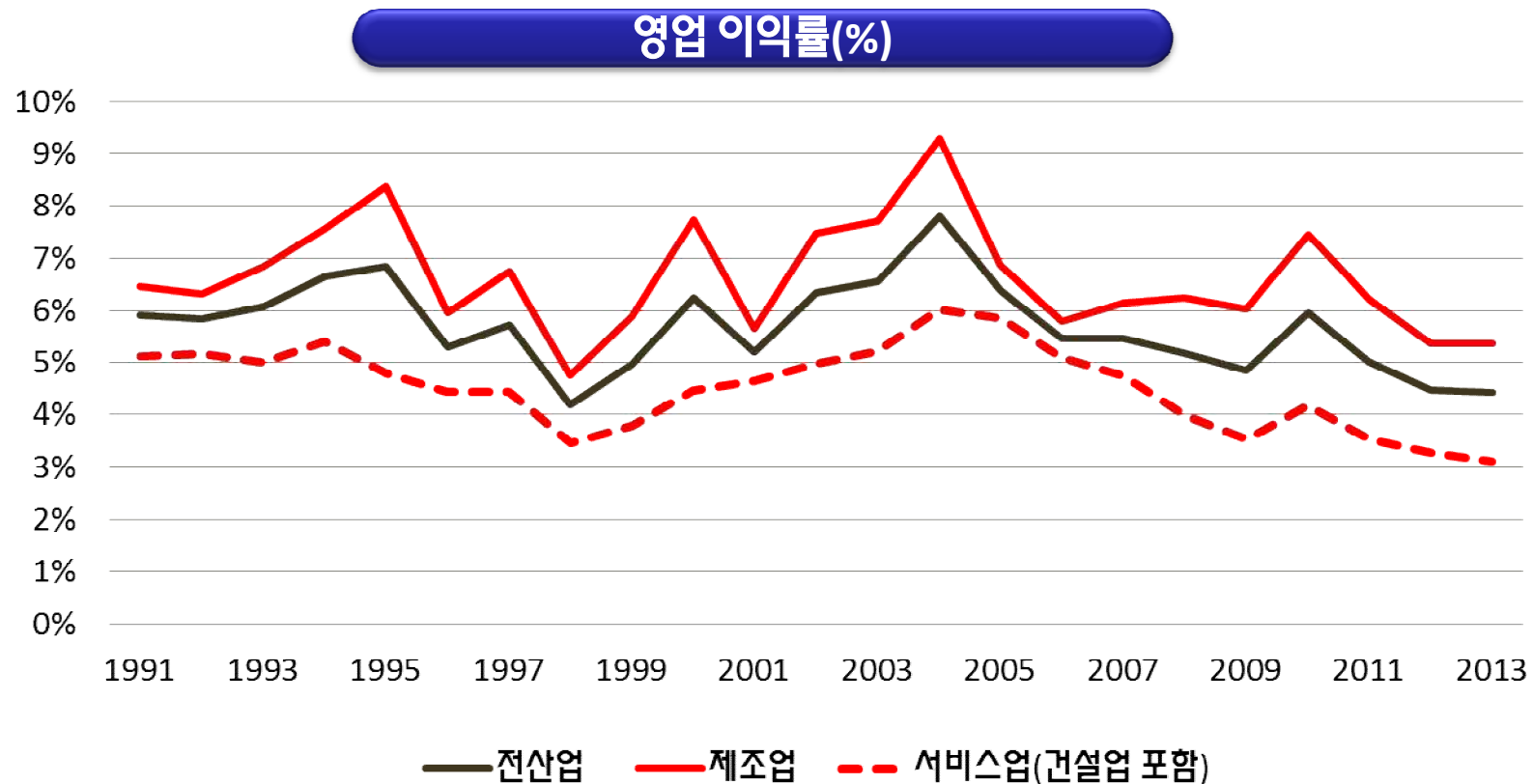


주: 상장기업과 주요 비상장기업 1,700여개 대상 조사의 결과; 각 연도의 상반기 기준임.
 자료: 한국은행 (2014.10)

기업의 수익성 악화 : 외부감사대상기업 기준

● 기업의 수익성 전반적인 하락 추세

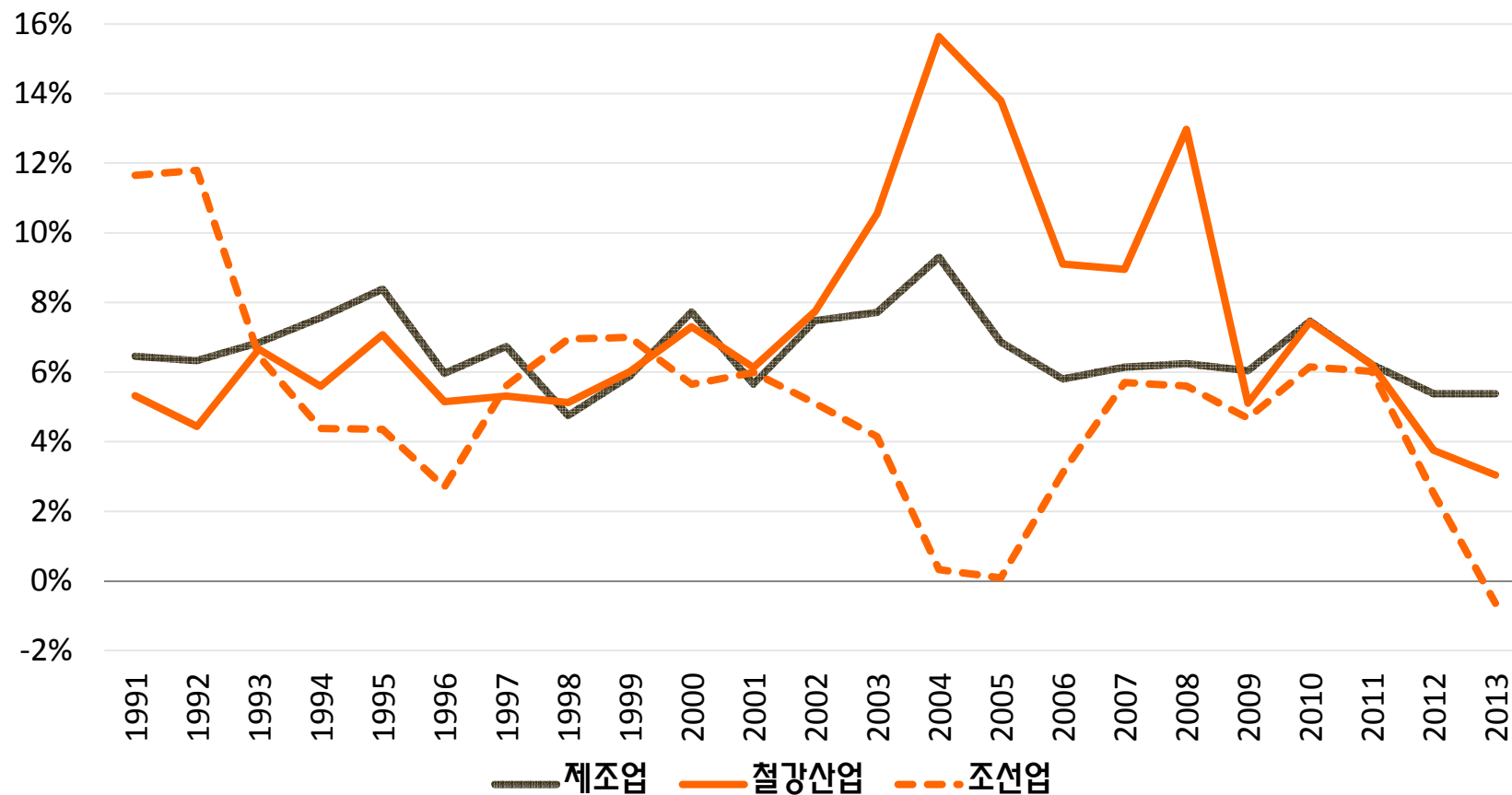
- 제조업의 수익성은 1997-98년 외환위기 이후 가장 낮은 수준
- 서비스 부문의 수익성은 사상 최저 수준으로 떨어짐



부문별 기업 수익성 악화

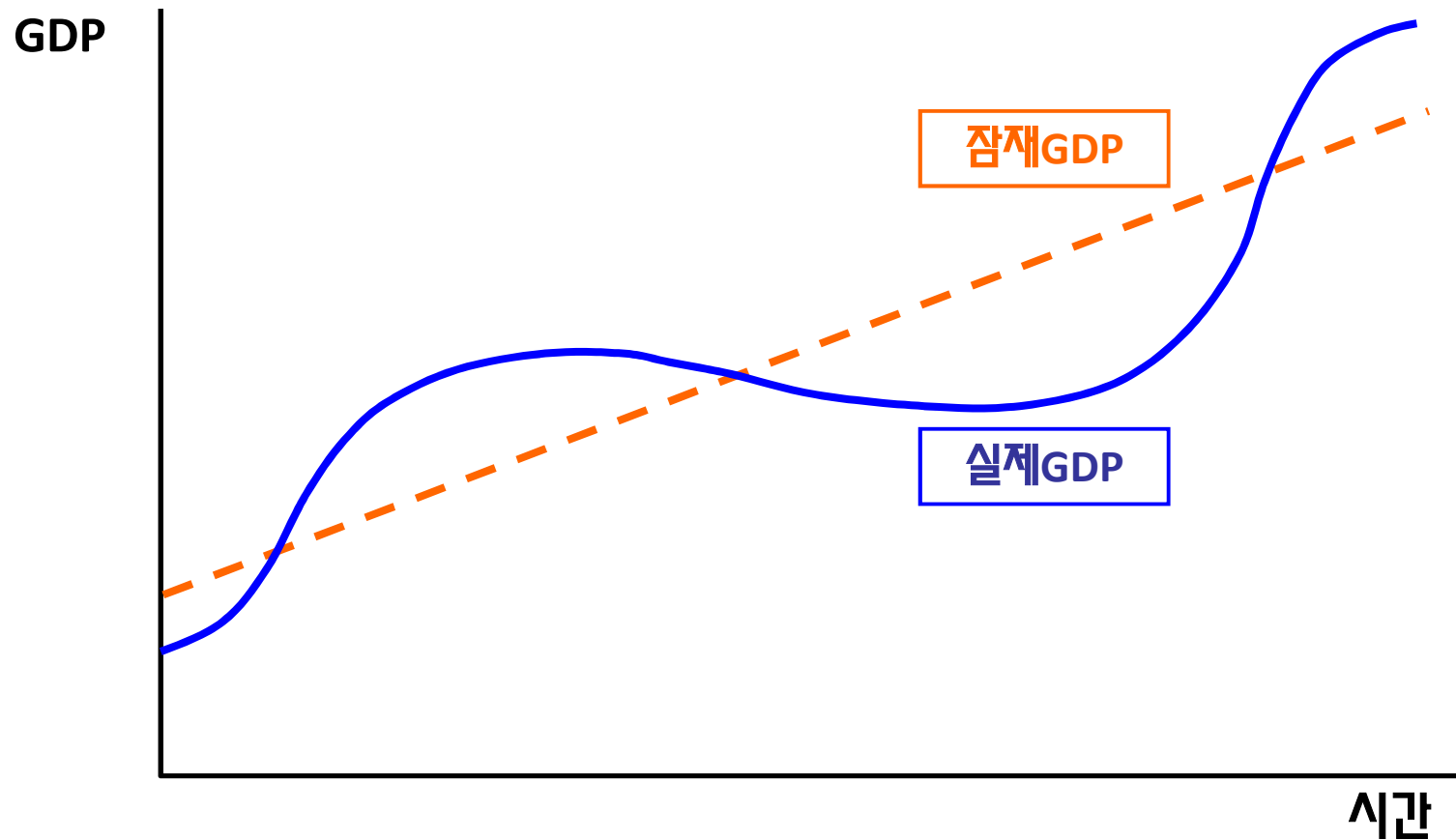
- 제조업의 수익성은 조선, 철강 부문에서 특히 악화

영업 이익률(%)



4. 성장과 복지를 통한 불평등 완화

- 왜 거시경제학자들은 성장론과 경기변동론을 구분하여 사고할까?



● 성장론: 총공급 측면에서 조명

- 통상 ‘중장기적인 관점’에서 한 경제의 생산능력 증대 (혹은 성장잠재력 확대)를 가져오는 요인이 무엇인가에 대한 연구
(총수요 측면은 생산된 재화의 처분 구성만을 결정하는 것으로 이해)

● 경기변동론: 총수요 측면의 중요성이 강조됨

- 통상 단기적인 관점(3년 이내)에서 한 경제의 경기가 어떤 과정을 거치면서 조정되는지를 연구
(중장기적으로는 거의 영향을 미치지 못할 것으로 이해되는 총수요 측면이 단기적인 생산량의 변동에는 상당한 영향을 미치는 것으로 이해)

● ‘임금으로 성장을 촉진시킨다’

- 소득 재분배 정책은 경제 전반의 소비수요를 확대하여 성장을 촉진시킨다?
(저소득층의 소비성향 > 고소득층의 소비성향 ?)
- 근로시간 단축은 소비활성화를 통해 성장을 촉진시킨다?
- 소비활동을 진작해 성장을 촉진시킨다?

● 기업의 조정능력 제고: 경직성 비용의 조정 용이하도록

- 내부적 유연성 제고: 파견 완화, 대체근로, 해고의 금전적 보상(고용기간 비례), 연공급개선

● 고용률 제고와 이중구조 완화를 통한 일자리 나누기

- 저성장 속에서는 일자리 분배 문제의 중요성 증가: 장시간 근로, 정년제, 비정규직
- 가구 내 소득창출자 증가시키는 한편, 유일소득이 불가피한 가구를 시장의 안전망으로 보조

● 시장의 다이너믹스 제고: K , L 의 재배치 쉽도록, 사회적 보호로 안정성 보장

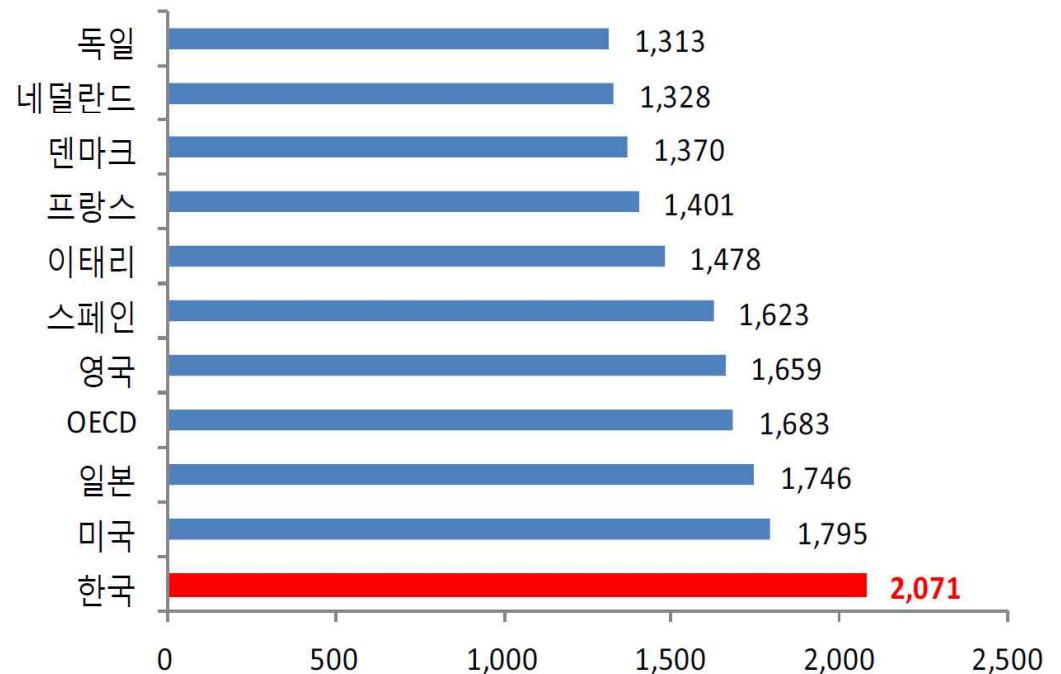
- 평생교육 및 직업훈련의 기회 확대, 실업급여 대상 확대, 조기개입: Learning Economy
- EITC, 최저임금제의 결합적 활용과 돌봄지원 등 사회서비스 확대
- 금융, 경쟁정책, 중소기업지원정책, 산업정책으로 생산성 높은 부문으로 K , L 이 흐르도록

● 복지와 노동의 결합적 사회투자를 위한 제도 개편: 공공부문 개혁

● 한국경제의 변화된 환경에 맞지 않는 고용구조와 노동시장 제도 및 관행

- 양질의 일자리 창출 능력 미흡
- 장시간 근로의 문제; 핵심 노동력 계층의 집중적 장시간 근로는 여성, 청년고용률 저조의 한 원인
- 급속한 고령화 대응 위해서는 파트타임 고용 노동이 쉽게 창출될 필요
- 복잡한 임금체계(통상임금)의 경직성
- 불합리한 원하청 관계와 정규직의 과도한 기득권 등 노동시장 이중구조
- 해직의 두려움 증폭시키는 사회안전망 미흡 문제

OECD 국가 임금근로자 실근로시간(2013년)

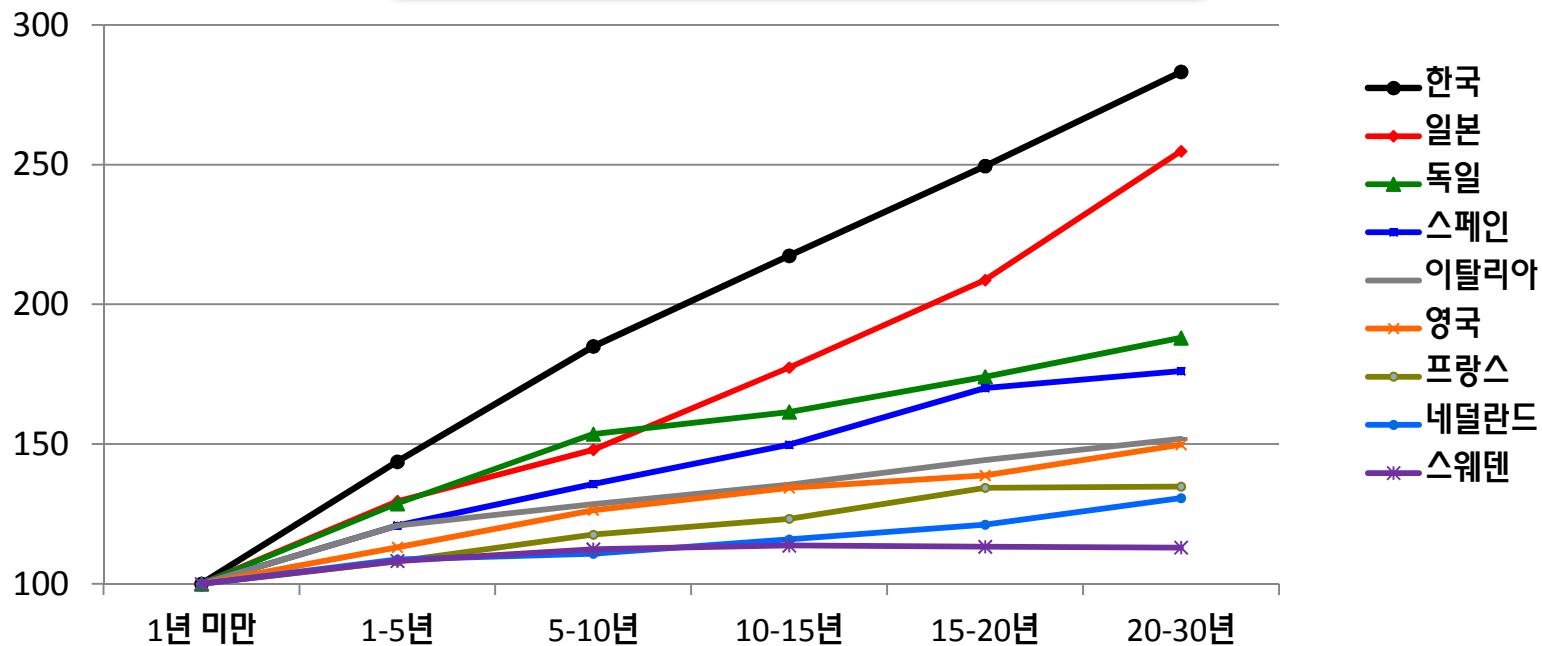


자료: OECD(2014)

● 연공서열형 구조의 합리성 소진

- 고성장 시대에는 기업특수적 숙련형성과 평생직장 개념의 충성심 등 순기능 강했으나 적응력이 요구되는 시대에는 경직성의 원인

임금의 연공성 국제비교(제조업)



자료: 노동연구원(2011), 노동력 고령화와 임금체계 혁신

노동시장의 이중구조: 부문별 차이(2014.3)

	유노조·대기업·정규직	무노조·중소기업·비정규직
월평균임금(명목, 만원)	392.0	134.5
근속기간	13.4	2.3
신규채용률(%)	6.2	54.5
국민연금 가입률(%)	99.5	34.2
건강보험 가입률(%)	99.8	40.9
고용보험 가입률(%)	74.9	38.8
근로자수(천명,%)	1,363 (7.4)	4,852 (26.4)

● 고용복지정책의 통합적 접근을 위한 프로그램 통합 필요

- 기초생활보장(보건복지부): 일정소득인정액 이하 가구에 현금/현물지원, 수급자에게는 다양한 부처로부터 30여가지의 혜택 추가
- 취업성공패키지: 구직자에게 훈련 제공하는 적극적 노동시장정책수단이나 목표치 채우기 어려우며, 별도의 현금혜택 내장
- 2013년 실업자 직업훈련 계좌제 과정 참여자 중 취성패 70%
- 훈련비용지원 + 참여수당 지급받으며, 취업성과나 훈련 질에 관심 미미 – 낮은 질 지속

- 사회구성의 총체적 원리 하에 위치지어지지 않은 각종 제도 난립
- 공동체에 대한 책임과 권리: 실업/복지급여와 일자리 알선 수용의무의 분리
- 기존 복지체계를 모니터링해 비공식부문의 사각지대를 줄이기보다 혜택을 더 하는 방식으로 제도 자체의 존립근거 모호

- 각종 혜택의 자격을 고용과 연계시키는 재설계 필요
- 외환위기 이후 급속히 확대되면서 수급자 권리만 제도화된 문제를 시정

감사합니다