

우리나라 소득불평등 실태와 재분배 정책의 효과

반 정 호*

I. 머리말

우리나라의 소득분배지표는 1997년 경제위기 이후 악화되는 경향이 두드러지고 있다. 빈곤율과 지니계수, 5분위배율 등 대부분의 분배지표가 외환위기 이후 악화되는 것으로 나타나고 있는데, 이는 저소득층의 시장소득 증가가 낮고 특히 2000년 이후 취약한 인구 사회학적 특성을 갖는 집단과 그렇지 않은 집단 간의 양극화 현상이 진행되고 있는 것에 그 원인이 있다(강신욱, 2010). 또한 노동시장 구조변화와 일자리 악화는 근로를 하면서도 저임금 및 빈곤상태에 놓이게 되는 근로빈곤의 문제를 낳고 있으며, 1인가구, 여성 및 노인가구주 증가 등의 인구학적 변화는 소득분배 악화와 빈곤의 주요한 원인으로 대두된다. 시계열적으로 근로빈곤층과 여성 및 노인가구주 비율이 지속적으로 증가되는 경향 속에 취약계층의 저소득화 현상이 고착화되고 반대로 고소득층의 소득증가가 추세적으로 나타나면서 우리나라 전체의 소득분배 상황은 악화되는 양상이다.

소득분배 악화와 그에 따른 양극화의 문제는 우리 사회가 해결해야 할 핵심의제가 되었다. 대선과정에서 여야 후보의 주요 공약 속에 포함되어 있었던 ‘고용 있는 성장’과 ‘경제민주화’, ‘보편적 복지’의 내용에도, 소위 ‘근혜노믹스’라고 일컬어지는 대통령 당선자의 경제정책의 저변에도 지속적인 경제성장과 함께 악화된 소득불균등에 대한 공정한 분배의 내용을 담고 있을 것이다. 그러나 우리 경제 전반의 고용창출력이 약화된 상태이며, 유럽 재정위기 여파와 글로벌 경기침체 상황 속에서 우리나라 역시 저성장 굴레를 빠져나오기가 쉽지 않은 상황이다. 여기에 저출산·고령화 및 가족구조 변화 등의 인구구조 변화속도가 매우 빨라 분배악화를 가중시키는 한 요인이 되고 있다. 이러한 대내외적 상황을 고려할 때 단기적으로 양극화와 소득불평등을 완화하는 가장 효과적이고 효율적인

* 한국노동연구원 책임연구원(jhban@kli.re.kr).

방법은 분배악화 요인을 파악하고 재분배가 집중되어야 할 계층(대상)에 대한 효과를 극대화하는 방법이며, 중장기적으로는 경제성장의 과실이 고르게 배분될 수 있도록 정책대안을 모색하고, 필요재원에 대한 현실성 있는 방안들을 설계하는 것일 것이다.

이에 본고에서는 최근 우리나라의 소득불평등 실태와 재분배 정책의 효과성과 효율성을 파악하도록 한다. 구체적으로 소득불평등도를 나타내는 분배지표(지니계수, 소득5분위배율)를 파악하고 공적이전과 조세(사회보장부담금 포함)의 재분배효과를 파악한다. 또한 집중계수(concentration coefficient) 지표를 이용하여 재분배 프로그램이 저소득층에 집중되는지 혹은 고소득층에 집중되는지 여부를 파악할 수 있는 누진성(progressiveness) 정도를 파악한다. 실증분석을 위해 통계청의 「가계동향조사」 자료(2003~2011년)를 활용하였으며, 주된 분석대상은 2인 이상 비농가 가구이다.

II. 소득불평등 실태와 추이

여기에서는 2003년부터 2011년까지의 2인 이상 전국가구의 소득불평등 실태와 변화를 살펴보도록 한다. 분석결과를 제시하기에 앞서 분석에 활용된 소득관련 변수들은 가구의 규모효과를 통제하기 위해 가구별 소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 주는 균등화 방식을 적용하였으며, 가구가중치에 가구원 수를 곱한 개인가중치를 활용하였음을 알려둔다. 이는 소득규모가 동일한 가구일지라도 가구원 수의 차이에 의해 이들 가구의 후생 수준이 달라지는 것을 통제하기 위함이다. 아울러 소득구성별 정의는 다음과 같다. 경상소득은 근로 및 사업소득, 재산소득과 공·사 이전소득을 합산한 것이며, 시장소득과 가처분소득은 경상소득에서 각각 공적이전소득과 공적 비소비지출을 차감한 것이다.¹⁾

<표 1>에서는 소득구성별 소득불평등 실태를 지니계수를 통해 제시해 주고 있다. 우선 2인 이상 전국가구의 경상소득 지니계수는 2003년 0.281 수준에서 글로벌 금융위기가 시작된 2008년 0.303까지 증가한 이후 하락하는 추세를 보이며 2011년 기준 0.290을 기록하고 있다. 시장소득 기준 지니계수는 2003년 0.292에서 2008년 0.323까지 증가했고 이후 지속적으로 하락해 2011년 0.313을 기록했지만 2003년에 비해 0.021Gp 증가한 수치이다. 18세 이상 64세까지의 근로연령층 가구 지니계수는 모든 소득유형에서 은퇴연령층 가구의 그것보다 낮은 수치를 기록하고 있다. 시장소득의 경우 2003년 0.277에서 2011년 0.287

1) 경상소득=근로+사업+재산+공·사 이전소득

시장소득=경상소득 - 공적이전소득

가처분소득=경상소득 - 공적 비소비지출(경상조세, 연금, 사회보험 등)

〈표 1〉 소득불평등 변화추이 : 지니계수(2003~2011)

	전 체			근로연령층 가구(18~64세)			은퇴연령층 가구(65세 이상)		
	경상	시장	가처분	경상	시장	가처분	경상	시장	가처분
2003	0.281	0.292	0.277	0.271	0.277	0.266	0.399	0.478	0.405
2004	0.289	0.301	0.283	0.279	0.286	0.273	0.380	0.458	0.383
2005	0.292	0.306	0.287	0.281	0.290	0.275	0.379	0.455	0.386
2006	0.296	0.312	0.291	0.284	0.294	0.278	0.384	0.462	0.388
2007	0.302	0.321	0.295	0.287	0.299	0.280	0.402	0.474	0.403
2008	0.303	0.323	0.296	0.289	0.302	0.282	0.399	0.471	0.402
2009	0.297	0.320	0.294	0.283	0.298	0.279	0.383	0.465	0.387
2010	0.291	0.314	0.288	0.275	0.290	0.272	0.399	0.487	0.400
2011	0.290	0.313	0.288	0.271	0.287	0.270	0.419	0.505	0.418

자료 : 통계청, 「가계동향조사」 원자료, 각 연도.

까지 소폭 증가한 양상이며, 가처분소득 또한 유사하다. 반면 노동시장의 은퇴가 이루어진 노인세대의 소득불평등도는 근로연령층 가구에 비해 크게 높은 특징을 보인다. 시장소득 기준 지니계수는 2003년 0.478로 소득불평등이 매우 높은 수준이었으며, 지속적으로 증가하는 추세를 보여 2011년에는 무려 0.505까지 높아진 것을 확인할 수 있다. 시장소득에 공적이전소득이 추가된 경상소득의 경우에는 2011년 0.419로 근로연령층 가구(0.271)보다 매우 높은 수준이며, 경상소득에서 경상조세와 사회보장분담금(연금 및 각종 사회보험 지출)을 차감한 가처분소득의 지니계수도 0.418로 높은 수준을 기록하고 있다. 전체 가구의 지니계수는 0.300 안팎에서 형성되고 있지만 가구주의 연령별로 구분했을 때, 노동시장에서 은퇴가 이루어진 노년세대의 지니계수는 일반적으로 소득불평등도의 심각성을 판단하는 기준이 되는 0.400 수준을 넘어서고 있어 노년층의 소득분배가 상당히 악화되어 있음을 알 수 있다. 이는 연금제도가 기타의 노후소득보장 시스템이 잘 갖춰져 있는 서구 복지국가와 비교했을 때 매우 높은 수준이다.

<부표 1>에 제시되어 있는 것처럼, 1인가구와 농가가 포함된 우리나라 전체가구의 소득불평등도를 살펴보면, 시장소득 지니계수는 2006년 0.330 수준에서 2011년 0.342까지 증가했고, 가처분소득 기준으로도 같은 기간 0.306에서 0.311까지 증가해 우리나라 전체 가구의 소득불평등도는 전반적으로 증가하는 추세가 발견된다. 이 외에도 시장소득 및 가처분소득 기준 소득5분위배율과 상대빈곤율 모두에서 증가되는 경향을 보이고 있다.

<표 2>에서는 소득 상위 20%(5분위) 계층의 소득을 하위 20%(1분위) 계층의 소득으로 나누는 값인 소득5분위배율 추이를 보여주고 있다. 2인 이상 전국가구의 경상소득 기준 5분위배율은 2003년 4.51 수준에서 2007년과 2008년 각각 5.07과 5.11로 크게 높아졌고, 2011

년에는 4.80 수준을 기록하고 있다. 시장소득 기준 5분위배율은 2003년 5.00배에서 2011년 6.01배로 저소득층과 고소득층의 소득격차가 확대되었다.

근로연령층 가구의 경우 시장소득 5분위배율은 2003년 4.40배에서 2008년 5.09배까지 증가, 이후 하락하여 2011년 4.70배까지 낮아지지만 2003년 수준까지 떨어지지 않는다. 경상소득과 가처분소득 기준 5분위배율도 추세적으로 유사한 양상을 보이고 있으며, 2011년 기준 저소득층(하위 20%)과 고소득층(상위 20%)의 격차가 4배가량 벌어지고 있는 것으로 나타난다. 노동시장을 은퇴한 노년층의 소득격차는 매우 높은 수준이면서 추세적인 변화폭도 높다. 시장소득 기준 5분위배율은 2003년 22.0배에서 2007년 19.2배까지 하락하다 이후부터 증가해 2011년 기준 무려 31.1배까지 소득격차가 확대된다. 경상소득과 가처분소득 기준 소득5분위배율을 살펴보면 최소 7.7배(2006년 경상소득 기준)에서 최대 10.8배(2011년 가처분소득 기준)로 시장소득 5분위배율에 비해 크게 낮아진 모습이다. 이는 노년층을 대상으로 하는 공적이전((기초)노령연금, 공공부조 등) 지원프로그램을 통해 소득격차를 완화시키는 효과가 크게 작용했음을 알 수 있다. 반면 전반적으로 경상소득 대비 가처분소득의 5분위배율이 높게 형성되고 있어 노년가구에서의 조세와 사회보장기여금 지출이 이들 가구의 소득격차를 완화하는 데 효과를 나타내지 않음을 알 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 공적이전과 조세 및 사회보장기여금이 소득격차 완화에 일정한 효과로 나타남에도 불구하고, 은퇴연령층 가구의 고소득층 대비 저소득층의 배율이 10배 이상 나타난다는 것은 우리 사회의 불평등한 소득분배의 단면을 엿볼 수 있는 것이라 하겠다.

〈표 2〉 소득불평등 변화추이 : 소득5분위배율(2003~2011)

(단위 : 배)

	전 체			근로연령층 가구(18~64세)			은퇴연령층 가구(65세 이상)		
	경상	시장	가처분	경상	시장	가처분	경상	시장	가처분
2003	4.51	5.00	4.45	4.17	4.40	4.09	8.7	22.0	9.5
2004	4.70	5.27	4.61	4.37	4.65	4.28	7.9	16.6	8.2
2005	4.83	5.53	4.75	4.43	4.79	4.35	8.1	18.6	8.7
2006	4.94	5.75	4.83	4.46	4.87	4.36	7.7	19.4	8.1
2007	5.07	6.06	4.96	4.50	4.99	4.39	9.2	19.2	9.3
2008	5.11	6.17	4.99	4.54	5.09	4.41	8.9	20.6	9.6
2009	4.98	6.15	4.96	4.43	5.03	4.41	9.0	25.9	9.4
2010	4.82	6.04	4.81	4.25	4.83	4.26	9.2	27.0	9.6
2011	4.80	6.01	4.81	4.13	4.70	4.16	10.3	31.1	10.8

자료 : 통계청, 「가계동향조사」 원자료, 각 연도.

<표 3>에서는 10분위별 소득점유율을 제시해 주고 있다. 우선 시장소득 기준으로 살펴 보면, 최하위 소득계층(1/10분위)의 점유율은 2003년 2.4%에서 지속적으로 하락해 2011년 1.8%까지 하락해 있으며, 2분위 소득계층 역시 같은 기간 4.9%에서 4.5%까지 하락해 있다. 최하소득 계층은 전체 소득의 약 2%를 점유하고 있고 2분위 소득계층이 약 4.5%의 소득을 점유하고 있어 하위 20%의 저소득층의 소득점유율이 6.3%에 지나지 않는다. 가처분소득 기준으로 했을 때도 상황은 비슷하다. 2011년 기준 1분위와 2분위 저소득층의 소득점유율이 각각 2.6%, 5.0%로 나타나고 있다.

반면 고소득층의 소득점유율은 2008년까지 증가하는 경향이 뚜렷했고, 그 이후 소폭 감소하지만 감소폭이 그리 높지 않았다. 앞서 제시되었던 지니계수가 2008년 이후 소폭 낮아진 원인이 최근 경기침체에 따른 소득창출력 약화가 저소득층에게 크게 작용했음은 물론 고소득층에도 일부 영향을 미쳤기 때문으로 해석된다.2) 2003년 시장소득 기준 10분

<표 3> 소득불평등 변화추이 : 분위별 소득점유율(2003~2011)

		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
시장 소득	2003	2.42	4.90	6.31	7.54	8.65	9.81	11.06	12.69	15.00	21.62
	2004	2.33	4.72	6.14	7.38	8.54	9.74	11.12	12.81	15.27	21.94
	2005	2.16	4.63	6.13	7.39	8.55	9.73	11.12	12.75	15.30	22.24
	2006	2.05	4.54	6.01	7.32	8.48	9.71	11.11	12.92	15.31	22.56
	2007	1.95	4.42	5.91	7.18	8.37	9.67	11.05	12.86	15.53	23.06
	2008	1.88	4.41	6.00	7.14	8.32	9.57	11.02	12.85	15.64	23.17
	2009	1.80	4.43	5.98	7.25	8.47	9.68	11.08	12.99	15.60	22.71
	2010	1.78	4.52	6.14	7.43	8.49	9.71	11.10	12.80	15.51	22.52
	2011	1.78	4.54	6.12	7.47	8.60	9.73	11.03	12.73	15.49	22.51
	가처분 소득	2003	2.92	5.13	6.48	7.64	8.69	9.83	11.02	12.51	14.74
2004		2.84	5.01	6.35	7.53	8.61	9.77	11.05	12.63	14.97	21.24
2005		2.72	4.95	6.33	7.56	8.64	9.76	11.00	12.61	14.93	21.50
2006		2.68	4.91	6.25	7.45	8.55	9.75	11.05	12.71	15.06	21.59
2007		2.63	4.84	6.24	7.35	8.52	9.68	10.99	12.64	15.18	21.93
2008		2.62	4.85	6.28	7.36	8.47	9.58	10.93	12.64	15.18	22.09
2009		2.61	4.85	6.25	7.42	8.54	9.70	11.00	12.70	15.22	21.73
2010		2.61	4.99	6.36	7.54	8.57	9.73	11.03	12.62	15.05	21.50
2011		2.64	4.98	6.38	7.56	8.63	9.71	10.96	12.49	15.10	21.55

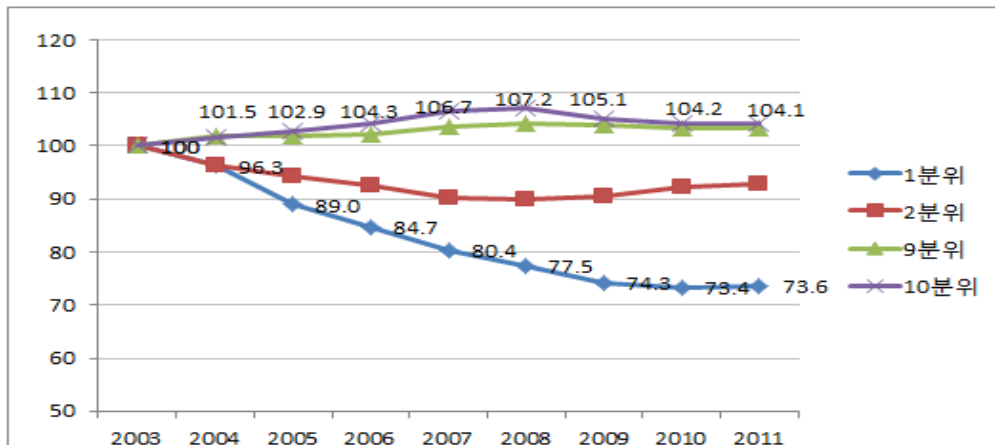
자료 : 통계청, 「가계동향조사」 원자료, 각 연도.

2) 2009년 이후 우리나라 지니계수는 소폭이지만 하락하는 추세에 있는데, 이는 저소득층의 소득창출력 약화와 함께 고소득층의 소득점유율 하락이 함께 이루어진 것에 기인한다. 즉 글로벌 금융위기와 경기침체의 영향이 저소득계층은 물론 고소득층에게까지 미친 것으로 해석된다. 이와 관련하여 <부표 2>에서는 소득분위별 시장소득 구성변화를 보여주고 있는데, 1분위 최하위 소득층의 근로소득 비중이 낮아지는 추세와 함께 10분위 최상위 소득층의 근로소득 비중도 2009년부터 하락하고 있다.

위 소득점유율은 21.6%에서 2008년 23.2%까지 증가했고 이후 소폭 하락하지만 여전히 높은 수준을 유지한 가운데 2011년 22.5%를 기록했다. 9분위 소득계층에서도 같은 기간 15.0%에서 15.5%까지 증가한 양상이며, 8분위에서도 12% 후반의 점유율을 동일하게 유지하고 있다. 최근의 경기침체가 고소득층에 일정부분 영향을 미쳐 소득점유율이 미세하게 하락한 것으로 나타나지만 여전히 소득 최상위 계층(10분위)은 전체 가구의 소득의 1/5 이상을 차지하고 있고, 상위 30% 소득계층이 전체 소득의 1/2(50.7%, 2011년 시장소득 기준)을 점유하고 있는 것으로 나타나 우리나라의 소득격차가 상당함을 알 수 있다.

[그림 1]에서는 고소득층(9·10분위)과 저소득층(1·2분위)의 시장소득 점유율 추이(2003년=100.0)를 보여주고 있다. 2003년을 기준으로 1분위 최하소득계층의 시장소득 점유율은 2007년 80.4까지 하락했고 이후 지속적으로 하락해 2011년 73.6까지 낮아진 모습을 보여주고 있다. 2분위에서도 2008년까지 점유율이 하락하고 그 이후 소폭 완화되는 모습이지만 여전히 2003년에 비해 낮은 수준이다. 반면 10분위 최고소득계층은 2003년 이후 지속적으로 증가해 2008년 107.2까지 증가했고 이후 소폭 하락하는 모습이지만 2003년보다 높은 수준(104.1)을 유지하고 있다. 9분위에서도 추세적으로 유사한 양상이다. 그림으로 제시되어 있지 않지만 1분위부터 6분위까지의 소득점유율은 전체 분석기간 동안 단 한 번도 2003년 수준을 상회하는 점유율을 기록하지 못하고 있고, 7분위에서도 일부 기간에 2003년 수준을 하회하는 점유율을 기록한다. 이처럼 저소득층의 점유율 하락이 두드러지고 중간소득층(4~7분위)의 소득점유율이 낮아지면서 고소득층 중심으로 소득불평등이 심화된다.

[그림 1] 고소득층과 저소득층의 시장소득 점유율 추이(2003=100.0)



자료 : 통계청, 「가계동향조사」 원자료, 각 연도.

Ⅲ. 소득재분배 정책의 효과성과 효율성

1. 소득재분배 정책의 효과성

앞선 소득불평등 실태와 추이분석에서 본 바와 같이 전국가구에 대한 통계자료가 공표된 2003년 이후부터 2008년까지 분배지표의 개선이 나타나지 않았고, 2008년 이후부터 최근까지는 미세하나마 불평등도가 감소하는 추세를 보이지만 여전히 2003년 이전 수준으로 회복되지는 않았다. 특히 저소득층과 중간소득층의 소득점유율 하락과 고소득층 소득점유율 증가로 인해 우리 사회는 점차 소득격차가 확대되는 양극화 현상이 발견되고 있었다. 그렇다면 불평등한 소득분배와 소득격차를 완화하기 위해 국가 차원에서 마련하고 있는 정책기제들의 재분배효과는 어느 정도로 나타나고 있는가. 일반적으로 정부의 공적이전소득(사회보험 및 공공부조 급여, 수당 등) 지원은 재분배효과를 주요한 목적으로 하는 정책 프로그램이며, 소득에서 공제되는 조세와 사회보장기여금(사회보험료 등) 또한 재분배 기능을 가진 프로그램이다. 여기에서는 과연 우리나라의 재분배 정책기제가 어느 정도 효과를 발휘하고 있는지, 그리고 이러한 프로그램들이 어느 정도 누진적 성격을 갖고 있는지를 파악해 보고자 한다. 흔히 공적이전소득의 재분배효과는 시장소득과 경상소득의 불평등도 차이를 통해 측정되며, 조세 및 사회보장기여금의 효과는 경상소득과 가처분소득의 불평등도 차이로 계산된다.

<표 4>에서는 2인 이상 전국가구의 공적이전소득과 조세(사회보장기여금 포함)의 재분배효과를 제시해 주고 있다. 공적이전의 지니계수가 감소분은 2003년 0.011Gp(지니포인트)에서 지속적으로 증가해 2011년 0.024Gp까지 증가했다. 이러한 공적이전의 재분배효과를 연령별로 구분해 보면, 2011년 기준 은퇴연령층 가구의 효과는 0.087Gp로 근로연령층 가구(0.016Gp)보다 크게 나타나고 있다. 그러나 추세적으로 공적이전의 재분배효과가 근로연령층 가구에서 비교적 높게 증가했고 은퇴연령층 가구는 시점별로 큰 변화를 보이지 않는다. 전반적으로 가구 내 가처분소득 대비 공적이전소득의 비중이 증가하면서 재분배효과 또한 과거에 비해 확대되어 온 것을 확인할 수 있다. 2003년 기준 전국가구(2인 이상)의 가처분소득 대비 공적이전소득의 비중은 약 3.2%였으나 점차 그 비중이 확대되어 2011년 기준 6.7%까지 늘어났다. 근로연령층 가구에서는 같은 기간 2.2%에서 4.2%로 증가했으며, 은퇴연령층 가구는 같은 기간 20.1%에서 29.2%까지 증가했다. 그러나 이러한 공적이전소득의 비중 증가에도 불구하고 은퇴연령층 가구의 재분배효과가 크지 않은 것은 노년층의 소득불평등도가 근로연령층 가구에 비해 크게 높은 점과 후술하게 될 공적이전의 누진성이 낮은 데에 기인한다고 판단된다.

〈표 4〉 공적이전과 조세의 소득재분배효과

	전 체		근로연령층 가구		은퇴연령층 가구		전 체		근로연령층 가구		은퇴연령층 가구	
	공적이전효과	조세등효과	공적이전효과	조세 등효과	공적이전효과	조세등효과	공적이전비중	조세등효과	공적이전비중	조세등효과	공적이전비중	조세등효과
2003	0.011	0.005	0.006	0.005	0.078	-0.006	3.2	7.3	2.2	7.5	20.1	4.0
2004	0.013	0.005	0.007	0.006	0.078	-0.003	3.3	7.6	2.2	7.8	18.0	4.4
2005	0.014	0.005	0.009	0.005	0.075	-0.007	4.1	7.5	2.9	7.8	19.6	4.5
2006	0.016	0.006	0.010	0.006	0.078	-0.005	4.3	7.8	3.0	8.0	20.9	5.6
2007	0.019	0.007	0.012	0.007	0.072	-0.001	5.2	8.7	3.5	8.9	22.4	6.5
2008	0.020	0.007	0.013	0.007	0.072	-0.004	5.6	8.7	3.8	8.7	23.8	8.2
2009	0.023	0.003	0.015	0.003	0.082	-0.005	6.1	8.8	4.1	9.0	27.3	6.7
2010	0.024	0.003	0.016	0.002	0.088	-0.002	6.4	9.2	4.0	9.2	30.5	9.1
2011	0.024	0.002	0.016	0.001	0.087	0.001	6.7	10.0	4.2	10.2	29.2	7.9

자료 : 통계청, 「가계동향조사」 원자료, 각 연도.

다음으로 조세 및 사회보장기여금의 재분배효과를 살펴보면, 2003년 전국가구의 재분배효과는 0.005Gp 수준에서 2008년 0.007Gp까지 늘어나지만 2011년 0.002Gp까지 하락한다. 근로연령층 가구의 재분배효과 역시 전국가구와 유사한 형태를 보이고 있고, 은퇴연령층 가구의 2011년을 제외한 나머지 시기에서 불평등도를 오히려 증가시키는 것으로 분석된다. 가처분소득 대비 조세 비중추이를 살펴보면, 전국가구와 근로연령층 가구 및 은퇴연령층 가구 모두에서 증가하는 공통적인 경향을 보이고 있음에도 불구하고 재분배효과가 약화되는 특징을 보이는 것은 우리나라 조세와 사회보장기여금 규모가 절대적으로 낮고 동시에 누진적 구조를 갖추지 못하였기 때문으로 파악된다.

2. 소득재분배 정책의 효율성

우리나라 공적이전소득과 조세(사회보장기여금 포함)의 재분배효과는 서구 복지국가와 비교했을 때 매우 미약한 수준이다. OECD(2008)에 의하면, 2000년대 중반 22개 회원국 평균 공적이전의 재분배효과는 0.078Gp 수준이며, 조세의 재분배효과는 0.032Gp로 우리나라에 비해 그 효과가 월등히 높다. 이는 일차적으로 공적이전소득과 조세가 가처분소득에서 차지하는 비중이 높은 것과 밀접한 관련이 있다. OECD회원국(22개국)의 가처분소득 대비 공적이전소득 비중은 21.4%, 조세 비중은 28.3%인 것으로 보고되고 있다. 특히 덴마크와 스웨덴과 같은 선진 복지국가의 공적이전소득 비중(덴마크 25.6%, 스웨덴 32.7%)과 비교하면 그 비중이 10%를 크게 밑도는 우리나라는 공적이전 급여의 수준이 매우 미약함을 알 수 있다. 또한 이들 국가는 조세부담률이 높은 국가로도 잘 알려져 있

는데, 두 국가 모두 2000년대 중반 기준 가처분소득 대비 조세 비중이 각각 52.6%와 43.2%로 우리나라와 비교할 수 없을 정도로 높다.³⁾

〈표 5〉 공적이전 프로그램 및 조세의 집중계수

	공적이전소득					조세 및 사회보장기여금			
		공적 연금	기초노령 연금	사회 수혜	세금 환급금		경상 조세	연금	사회 보험
전 체									
2003	0.006	0.152	-	-0.321	0.137	0.342	0.472	0.324	0.206
2004	-0.007	0.142	-	-0.279	0.129	0.359	0.498	0.332	0.222
2005	0.019	0.197	-	-0.272	0.141	0.364	0.514	0.331	0.223
2006	0.013	0.197	-	-0.281	0.161	0.373	0.518	0.338	0.233
2007	0.032	0.184	-	-0.248	0.198	0.385	0.520	0.348	0.248
2008	0.024	0.200	-0.324	-0.253	0.179	0.390	0.529	0.352	0.252
2009	0.044	0.169	-0.459	-0.175	0.587	0.361	0.481	0.336	0.250
2010	0.047	0.174	-0.430	-0.182	0.569	0.356	0.490	0.321	0.235
2011	0.035	0.160	-0.471	-0.158	0.529	0.345	0.473	0.303	0.245
근로연령층 가구									
2003	0.052	0.229	-	-0.271	0.143	0.328	0.462	0.305	0.192
2004	0.038	0.220	-	-0.226	0.136	0.344	0.486	0.314	0.206
2005	0.056	0.267	-	-0.229	0.144	0.348	0.502	0.309	0.208
2006	0.033	0.270	-	-0.268	0.155	0.354	0.505	0.310	0.217
2007	0.046	0.263	-	-0.247	0.190	0.367	0.513	0.317	0.230
2008	0.022	0.265	-0.309	-0.254	0.174	0.373	0.522	0.325	0.234
2009	0.083	0.238	-0.242	-0.169	0.563	0.346	0.483	0.306	0.233
2010	0.083	0.244	-0.214	-0.197	0.547	0.339	0.485	0.290	0.220
2011	0.062	0.209	-0.236	-0.186	0.503	0.324	0.462	0.270	0.224
은퇴연령층 가구									
2003	0.309	0.459	-	-0.099	0.136	0.431	0.500	0.510	0.336
2004	0.278	0.425	-	-0.107	-0.035	0.453	0.539	0.510	0.353
2005	0.299	0.476	-	-0.071	0.108	0.407	0.523	0.448	0.308
2006	0.340	0.493	-	-0.021	0.122	0.444	0.538	0.624	0.293
2007	0.345	0.459	-	0.041	0.197	0.455	0.518	0.574	0.312
2008	0.334	0.458	-0.174	0.002	0.201	0.415	0.480	0.493	0.315
2009	0.323	0.489	-0.299	-0.008	0.663	0.308	0.206	0.556	0.325
2010	0.310	0.443	-0.252	0.135	0.663	0.405	0.445	0.575	0.286
2011	0.284	0.428	-0.266	0.138	0.246	0.443	0.496	0.539	0.351

자료: 통계청, 「가계동향조사」 원자료, 각 연도.

3) OECD(2008) 자료에 보고된 2000년대 중반 우리나라의 가처분소득 대비 조세 비중은 8.0%로 나타나고 있으며, 공적이전소득의 비중은 3.6%이다. 이는 가처분소득 대비 25.6%가 조세, 14.5%가 공적이전소득인 미국과 비교해도 낮은 수준이다.

아울러 재분배 정책이 높은 효과를 보일지 여부는 재분배 프로그램이 가진 누진성에 의해서 결정된다. 즉 저소득층에게 공적이전 프로그램이 집중되었을 때, 그리고 조세제도가 매우 누진적으로 설계되었을 때 그 효과는 극대화될 수 있다는 의미이다. 이하에서는 우리나라의 공적이전 프로그램과 조세가 어느 정도 누진적 구조를 가지고 있는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 OECD(2008)과 Beckerman(1979)에서 활용하고 있는 집중계수의 크기와 변화추이를 중심으로 논의한다. 집중계수는 지니계수와 동일한 방식으로 계산되지만, 저소득층부터 고소득층 순으로 구해지는 지니계수와는 달리 집중계수는 소득순이 아니라 가처분소득 분위별 각 프로그램의 평균소득을 기초로 계산한다는 점에서 차이가 있다. 집중계수가 0이라는 의미는 각 소득이전 프로그램들이 모든 소득계층별로 모두 동일하게 배분된다는 것을 의미하고, 공적이전의 경우 음(-)의 값을 가질수록 누진성이 높다는 의미이다. 반대로 조세는 가구 소득에서 조세와 각종 사회보장기여금을 공제하는 것이므로 이 값이 높은 양(+)의 값을 가질수록 누진성이 높다는 의미로 해석된다.

<표 5>에서는 우리나라 공적이전 프로그램과 조세, 그리고 사회보장기여금의 집중계수를 제시하고 있다. 전체 가구의 공적이전소득 집중계수는 2004년 한 해를 제외하면 모두 양의 값을 갖는다. 집중계수는 2003년의 0.006에서 2010년 0.047까지 증가했고 가장 최근인 2011년 0.035까지 소폭 하락한 것을 알 수 있다. 즉 우리나라의 공적이전소득은 역진적인 구조를 갖는 것으로 이해된다. 특히 세부 프로그램별로 공적연금과 세금환급금의 집중계수가 나머지 프로그램에 비해 역진적이다. 이는 우리나라 노령연금이 납부기간과 기여금(보험료)에 비례하는 구조를 갖고 있을 뿐만 아니라 제도 도입이 늦어 보편적 연금제도로서의 기능이 미약하다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 세금환급금의 경우도 우리나라 공제혜택이 역진적인 문제에서 비롯된 것이라 볼 수 있다. 반면 저소득 노인을 대상으로 한 기초노령연금과 공공부조(사회적 수혜)는 누진적 성격이 강하다. 즉 저소득계층에서 이들 이전 프로그램의 급여가 더 많이 배분된다는 것이다. 기초노령연금의 경우 제도가 도입된 2008년 이후 집중계수가 증가해 누진성이 강화되는 추세를 보이고 있는 반면, 공공부조 등의 사회적 수혜는 2003년 기준 집중계수가 -0.321에서 지속적으로 감소해 2011년 기준 -0.158 수준까지 누진성이 약화된 상태이다.

근로연령층 가구와 은퇴연령층 가구를 구분하여 공적이전소득의 집중계수를 살펴보면, 2011년 기준 근로연령층 가구의 집중계수는 0.062로 나타나고 은퇴연령층 가구는 0.284로 은퇴연령층 가구의 역진성이 두드러진다. 공적이전 프로그램별로 살펴보면 근로연령층 가구에서 공공부조 프로그램의 집중계수는 추세적으로 누진성 정도가 약화되지만 여전히 고소득층에 비해 저소득층에 급여가 집중되는 형태로 나타나며, 은퇴연령층 가구의 경우 누진성 정도가 근로연령층 가구에 비해 낮고 분석기간 중 2007년과 2008년, 그리고 2010년 이후부터 역진적인 형태로 나타난다.

조세 및 사회보장기여금의 누진성 정도를 파악하면 전국가구의 집중계수는 2003년 0.342에서 지속적으로 증가해 2008년 0.390 수준까지 높아지지만 이후부터 하락해 2011년 기준 0.345까지 낮아졌다. 근로연령층 가구의 집중계수는 전국가구와 매우 유사한 수준과 추이를 보이고 있으며, 은퇴연령층 가구는 2009년 글로벌 금융위기 시점에서 누진성(집중계수: 0.308)이 크게 약화된 것을 제외하면 근로연령층 가구보다 높은 누진적 구조를 갖는 것으로 분석된다. 세부 프로그램별로는 경상조세의 집중계수가 2003년(0.472) 이후 지속적으로 증가해 2008년 0.529까지 증가하지만 그 이후부터 하락해 2011년 기준 0.473으로 누진성이 약화되는 양상이다. 2011년 기준 국민연금 기여금과 각종 사회보험 기여금의 집중계수는 각각 0.303, 0.245 수준을 기록하고 있다. 연령별로는 은퇴연령층 가구가 근로연령층 가구보다 조세 및 사회보장기여금에 대해 누진성이 높은 것으로 나타난다.

이를 OECD회원국(22개국)과 비교하면, 2000년대 중반 공적이전과 조세의 평균 집중계수는 각각 -0.114, 0.438인 데 비해 우리나라 재분배 정책의 누진성 정도가 매우 낮음을 알 수 있다(OECD, 2008). 결국 우리나라는 재분배 정책의 급여와 조세부담 수준이 서구 복지국가에 비해 절대적으로 낮고, 또한 이들 정책이 갖는 누진성 정도(혹은 역진적 구조)가 낮기 때문에 재분배효과가 극대화되지 않는다는 것이다. 국가의 재정이 제한된 상태에서 급여와 조세의 규모를 단기간에 크게 향상시킬 수 없다면, 정부정책을 통해 급여가 이전되는 과정에서, 그리고 조세구조의 변화를 통해 보다 누진성을 강화하는 것이 소득 불평등의 문제를 완화하는 대안이 될 수 있다고 판단된다.

<표 6>에서는 공적이전 프로그램과 조세(사회보장기여금)가 어느 정도 불평등 완화에 효율적인지를 보여주고 있다. 효율성은 주어진 자원으로 공적이전과 조세제도가 불평등을 완화시키는 효과를 얼마나 잘 발휘하였는지를 평가하는 것이다(여유진·송치호, 2010). 재분배 정책의 효과성은 공적이전 전후, 그리고 조세 및 사회보장기여금 공제 전후의 불평등 감소분을 의미하는 것이라면, 효율성은 측정된 재분배효과정도를 공적이전 및 조세가 가치분소득에서 차지하는 비중으로 나누어줌으로써 계산된다. 2003년 기준 공적이전 프로그램의 효율성은 0.343으로 기록되고 조세 효율성은 0.063으로 나타난다. 이는 공적이전소득 1%p당 시장소득 불평등도를 약 0.343%p 정도 감소시켰다는 의미이며, 조세 1%p당 경상소득 집중계수를 약 0.063%p 감소시켰다는 것으로 해석된다. 이렇게 볼 때 우리나라 공적이전소득 프로그램의 재분배 효율성은 추세적으로 크게 향상되었다고 평가하기 어렵다. 특히 분석기간 동안 가치분소득 대비 공적이전 비중이 증가했음에도 불구하고 효율성에 큰 변화를 보이지 않는 것은 공적이전 프로그램이 갖는 낮은 누진성 정도가 일정정도 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 조세와 사회보장기여금의 효율성은 2003년 0.063에서 2008년 0.081 수준까지 높아졌으나 최근으로 올수록 크게 하락하고 있다. 조세와 사회보장기여금의 효율성 정도 또한 누진적 구조와 매우 밀접하게 연동되는 양상을 띠고 있다.

〈표 6〉 공적이전 프로그램 및 조세의 재분배 효율성

	효과성(a)		가처분소득 대비 비중(b)		효율성(a/b*100)		집중계수	
	공적 이전	조세	공적 이전	조세	공적 이전	조세	공적 이전	조세
2003	0.0110	0.0045	3.2	7.3	0.343	0.063	0.006	0.342
2004	0.0125	0.0054	3.3	7.6	0.385	0.071	-0.007	0.359
2005	0.0143	0.0051	4.1	7.5	0.348	0.068	0.019	0.364
2006	0.0160	0.0059	4.3	7.8	0.369	0.075	0.013	0.373
2007	0.0191	0.0068	5.2	8.7	0.365	0.078	0.032	0.385
2008	0.0197	0.0070	5.6	8.7	0.349	0.081	0.024	0.390
2009	0.0226	0.0033	6.1	8.8	0.367	0.037	0.044	0.361
2010	0.0236	0.0026	6.4	9.2	0.368	0.029	0.047	0.356
2011	0.0239	0.0016	6.7	10.0	0.357	0.016	0.035	0.345

자료 : 통계청, 「가계동향조사」 원자료, 각 연도.

IV. 맺음말

이 글에서는 최근 몇 년 동안의 분배지표 변화와 추이를 통해 소득불평등 실태와, 공적이전 프로그램과 조세의 재분배효과와 효율성을 살펴보았다. 분석결과 2인 이상 전국가구의 소득불평등도는 2003~2008년 기간에 증가하는 추세를 보였고 그 이후 소폭 감소하는 것으로 나타났으며, 1인 이상(농가포함) 전체가구로 확대하면 2006년 이후부터 지속적으로 증가하는 추세가 뚜렷하다. 소득5분위배율 지표의 변화추이도 유사해 고소득층과 저소득층의 소득격차가 과거에 비해 심화된 것을 알 수 있다. 소득불균등과 격차의 심각성은 근로연령층 가구보다는 노동시장을 은퇴한 노년층에서 두드러진다.

재분배 기능이 강한 공적이전 프로그램과 조세(사회보장기여금 포함)의 불평등 완화효과를 살펴보면, 공적이전 프로그램의 효과는 증가하는 추세를 보였으나 2003년 이후 증가해 오던 조세의 재분배효과는 2008년 이후 오히려 감소했다. 무엇보다 중요한 것은 우리나라의 각 프로그램들이 갖는 재분배효과는 급여의 비관대성, 낮은 조세부담률 등의 이유로 말미암아 서구 복지국가의 수준에 크게 미치지 못하고 있다는 것이다. 이에 더해 우리나라의 공적이전과 조세제도는 누진성이 매우 낮은 수준으로 나타나기 때문에 재분배에 있어서 효율성이 떨어지는 것으로 분석되고 있다. 공적이전 프로그램은 누진성 정도가 낮고 특히 은퇴연령층 가구에서 매우 역진적인 구조를 갖는 특징을 보였고, 조세와

사회보장 기여금의 경우는 최근으로 올수록 누진성이 낮아지는 추세였다. 즉 공적이전 프로그램의 급여가 저소득층에게 보다 집중되지 않음으로써, 그리고 조세의 누진성이 강화되지 않음으로써 이들 프로그램의 재분배 효과가 낮아진다는 것이다.

공적이전 프로그램들의 급여를 관대하게 가져가는 것은 국가의 재정적 부담을 초래하며, 국민이나 기업으로부터 조세규모를 늘리는 것은 조세저항 등으로 정치적 부담이 커지기 때문에 점진적이고 중장기적인 정책목표로 설정하고 이루어 내는 것이 바람직하다. 단기간 내에 급여의 관대성과 조세부담률을 높이는 것이 어렵다고 한다면, 공적이전 프로그램의 급여와 과세가 보다 누진적으로 이루어지도록 제도를 정비하는 것이 불균등한 소득분배를 보다 평등하게 만드는 대안이 될 수 있을 것이다. [11]

<참고문헌>

- 강신욱(2010), 「최근 소득분배구조 변화의 특징」, 『보건복지 현안분석과 정책과제 2011 (I)』, 한국보건사회연구원, pp.156~163.
- 여유진·송치호(2010), 「공적이전 프로그램의 재분배효과 : 한국, 독일, 스웨덴, 영국 비교연구」, 『사회보장연구』 26(4), pp.95~119.
- Beckerman, W.(1979), “The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain-1975”, *Economic Journal* 89, pp.261~279.
- OECD(2008), *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD.

〈부표 1〉 전국가구(농가포함)의 소득분배 및 빈곤지표

(단위: 배, %)

	지니계수		소득5분위배율		상대빈곤율	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2006	0.330	0.306	6.65	5.38	16.6	14.3
2007	0.340	0.312	7.09	5.60	17.3	14.8
2008	0.344	0.314	7.38	5.71	17.5	15.2
2009	0.345	0.314	7.70	5.75	18.1	15.3
2010	0.341	0.310	7.74	5.66	18.0	14.9
2011	0.342	0.311	7.86	5.73	18.3	15.2

자료: KOSIS.

〈부표 2〉 2인 이상 전국가구의 소득분위별 시장소득 구성변화: 2003~2011

(단위: %)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
시장소득		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1분위	근로	47.3	51.8	49.0	45.9	40.1	38.0	44.1	41.7	38.8
	사업	27.0	27.8	25.2	25.8	26.8	24.9	19.3	17.2	19.1
	재산	1.5	1.4	1.3	1.0	1.0	0.7	0.7	1.0	0.8
	사적이전	17.9	19.9	22.9	24.7	21.6	20.8	18.4	18.8	18.3
2분위	근로	58.1	55.1	54.2	53.5	57.5	58.9	60.8	62.7	63.5
	사업	32.2	33.8	32.0	34.3	29.7	27.7	29.2	24.7	24.4
	재산	0.8	0.7	0.8	0.6	0.7	0.7	0.8	0.5	0.6
	사적이전	8.9	10.3	13.1	11.6	12.2	12.6	9.3	12.1	11.5
9분위	근로	70.6	70.2	69.2	72.6	74.6	77.2	76.1	75.2	77.2
	사업	25.6	25.3	25.5	23.2	21.4	18.9	20.3	22.2	19.1
	재산	0.7	0.5	0.6	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4
	사적이전	3.2	4.0	4.7	3.8	3.5	3.5	3.3	2.3	3.3
10분위	근로	71.2	72.4	73.2	72.1	75.0	76.6	74.4	72.9	71.9
	사업	24.6	22.9	22.1	22.8	20.7	20.2	21.0	22.4	23.9
	재산	0.9	0.6	0.7	0.8	0.8	0.6	0.5	0.7	0.6
	사적이전	3.2	4.1	4.0	4.3	3.5	2.7	4.1	4.1	3.6

자료: 통계청, 「가계동향조사」 원자료, 각 연도.