

# 소득불평등 : 현황과 대책

홍민기\*

## 1. 소득불평등의 양상

외환위기 이후 소득불평등이 지속적으로 증가하였다. 20세 이상 인구 가운데 최상위 10% 소득집단의 소득비중은 1999년 32.9%에서 2015년 48.5%로 늘었다(홍민기, 2015). 2010년대 최상위 10% 소득비중은 미국 50.5%, 일본 41.6%, 영국 39.1%, 프랑스 30.5%, 스웨덴 30.7%로, 한국의 개인소득 불평등도가 미국 다음으로 높은 수준이다.

한국과 영미권 국가들에서 소득불평등이 다 같이 증가하였지만 양상은 다르다. 영미권 나라에서는 최상위 1% 소득집단의 소득이 다른 집단에 비해 급격히 증가하면서 소득불평등이 증가한 반면, 한국에서는 하위 소득집단의 소득이 정체되면서 소득불평등이 증가하였다. 그 결과 한국의 최상위 1% 소득비중은 영미권보다 낮고, 하위 50% 소득비중도 영미권보다 낮다. 2015년 하위 50% 소득집단의 소득비중은 프랑스 23.0%, 중국 15.5%, 미국 10.1%인 데 반해 한국은 4.5%에 불과하다. 최상위 1% 소득비중은 미국 21.2%, 영국 12.8%, 프랑스 8.6%, 일본 10.5%인데, 한국은 14.2%이다.

2015년 개인소득 분포를 국세통계자료로 계산한 결과가 <표 1>에 나와 있다. 여기서 개인소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득을 합한 것이다. 1천만 원 이하 소득자가 전체 소득자(약 2,664만 명)의 38.4%를 차지한다. 2천만 원 이하 소득자는 59.5%를 차지한다. 2015년 전체 소득자의 73.7%는 3천만 원 이하를 벌었다.

혼자 벌어서 3인 가구 평균 지출 4,085만 원을 충당할 수 있는 가구는 19%에 불과하다. 4인 가구 평균지출 4,941만 원을 감당할 수 있는 사람은 14%에 불과하다. 결혼이나 출산을 하지 않는 이유도 가구지출을 감당할 만한 소득을 벌기 어렵기 때문이다.

저소득자가 너무 많기 때문에, 웬만한 소득이라도 상대적으로는 고소득이 된다. 2015년 5,000

\* 한국노동연구원 연구위원(hminki@kli.re.kr).

〈표 1〉 2015년 개인소득 분포

구간최소(천만 원)	구간최대(천만 원)	인원수(명)	몫수분포(%)	누적분포(%)
0	1	10,227,204	38.4	38.4
1	2	5,625,572	21.1	59.5
2	3	3,778,988	14.2	73.7
3	4	1,847,792	6.9	80.6
4	5	1,595,628	6.0	86.6
5	6	930,163	3.5	90.1
6	8	1,304,259	4.9	95.0
8	10	587,373	2.2	97.2
10		747,371	2.8	100.0
전 체		26,644,350	100.0	

자료 : 국세통계연보를 이용하여 필자가 구성한 것임.

만 원 이상이면 최상위 소득 10% 집단에 속한다. 5,000만 원이면 4인 가구 지출(4,941만 원)을 간신히 감당할 수 있는 수준이지만 소득 분포에서는 매우 높은 곳에 위치하게 된다.

## II. 소득불평등 증가의 원인

개인소득 하위 50% 소득비중이 매우 낮은 것은 미취업자와 저소득자가 많기 때문이다. 고용은 적게 하되 최대한 장시간 노동을 시키는 기업 관행이 40년 이상 계속되었다. 미취업자, 실업자, 근로빈곤층, 저소득자, 그리고 이 경계를 오가는 사람들이 많아서 기업들은 임금을 크게 올리지 않고서도 일할 사람을 구할 수 있었다. 낮은 고용률과 장시간 노동이라는 구조적인 문제, 세계화와 같은 시장조건, 노동유연화와 같은 정책적 요인이 함께 작용을 하면서 외환위기 이후 소득불평등이 크게 늘어났다.

2000년대에는 특히 중국과의 무역 증가의 영향이 컸다. 중국에서 싼 제품이 많이 수입되면서 경쟁관계에 있는 중소기업이 피해를 보았다. 반면 수출 대기업은 해외투자를 늘리고, 값싼 중간재를 수입하면서 해외시장에서 많은 이윤을 얻었다. 수출 대기업이 아웃소싱을 하면서 비용을 절감하는 대신, 국내에 있는 하청 중소기업들의 생산활동이 위축되었다. 그 결과 대기업과 중소기업의 부가가치 격차가 커지고 이를 반영하여 대기업과 중소기업 간 임금 격차도 커졌다. 300

인 기준 대규모 기업 대비 중소기업의 임금은 2004년 60%에서 2014년 56.7%로 감소하였다.

1980년대 이후에 자본주의 발전국 어디에서나 정보통신 기술이 발전하였고, 세계화가 확대되었지만 미국, 영국, 호주와 같은 영미권에서는 소득불평등이 늘어났고, 유럽과 일본에서는 최상위 소득비중이 늘어나지 않았다. 기술변화와 세계화가 소득불평등을 확대하는 압력이 되지만 제도와 정책에 따라 불평등이 늘어나지 않을 수 있다. 유럽에서는 최상위 소득이 지나치게 늘어나지 못하도록 하고 저소득자를 보호하는 제도와 정책이 많이 마련되어 있어서 소득불평등이 확대되지 않았다.

반면, 한국에서는 외환위기 이후 노동시장을 유연화하는 정책이 들어서면서 소득불평등 증가를 오히려 부추겼다. 위기 극복, 경제 회복을 명분으로 2000년대에 정리해고, 비정규직 고용, 외주화(간접고용)가 확대되었다. 고용이 불안정한 저임금 근로자가 늘어났고, 영세 자영업자도 늘어났다. 2000년대 후반에 비정규직을 보호하기 위한 논의가 있었지만 그때는 이미 노동시장 유연화가 거의 마무리된 시점이었다.

제도나 정책은 협상력의 차이를 반영한다. 기업이 어떻게 생산을 할 것인가, 이익을 어떻게 사회 구성원 사이에 분배할 것인가는 궁극적으로 협상력이 결정한다. 2000년대에 주주, 관리자, 전문가(의사, 변호사, 회계사 등), 공무원, 공공기관 근로자, 대기업 근로자의 소득은 꾸준히 늘어났다. 노동조합이 있는 곳에서는 협상력을 발휘하여 임금을 올릴 수 있었다. 반면, 협상력이 약한 중소기업 근로자, 비정규직 근로자, 영세자영업자의 소득은 정체되었다. 대기업 정규직 대비 중소기업 비정규직의 임금은 40% 정도에 불과하다.

### Ⅲ. 소득불평등 완화 방안

소득불평등을 완화하는 방법에는 1차 소득, 즉 재분배 이전의 시장소득 불평등을 완화하는 방법이 있고, 2차 소득, 즉 조세와 재분배 이후의 가처분소득 불평등을 완화하는 정책이 있다.

1차 소득은 기술 발전이나 시장 상황에 영향을 받지만 제도나 정책도 중요한 역할을 한다. 그리고 제도나 정책은 협상력을 반영하기 때문에 궁극적으로 소득 분배는 협상력을 반영한다. 근로자 가운데에서도 협상력이 높은 순서대로 경제활동의 결과를 분배받는다. 영미권과 한국에서는 의사결정이 경영진에 의해서만 이루어지고, 경영자와 근로자의 협상력 차이를 보정할 수 있는 제도와 정책이 거의 없어서 경영위계에 따라 위에서부터 아래로 분배가 이루어진다. 소득불평등이 완화되려면 독일의 노사공동 의사결정제도처럼 근로자가 기업의 의사결정에 참여할 수 있어야 하고, 노동조합처럼 근로자의 이해를 대변하는 조직이 있어야 한다.

노사협상의 범위가 기업 내로 한정되면 기업 간 임금격차는 해소될 수 없다. 노동조합은 대규모 제조업 사업장에서 잘 형성되고 발전하기 쉽기 때문에 잘 조직된 소수의 노동조합이 조합원의 근로조건 향상을 위해 활동을 잘할수록 기업 간 임금격차가 증가하는 현상이 나타난다. 2000년대에는 노동조합이 조직된 대기업 노동자와 노동조합이 조직되지 않은 중소기업, 비정규직 노동자의 임금 격차도 증가하였다. 기업 간 임금 격차를 줄이려면 독일처럼 산업별로 임금이 결정되는 제도가 필요하다. 단체협약의 효력이 광범위하게 확대 적용되어 노동조합이 없는 곳에서도 노동자의 협상력이 유지될 수 있는 프랑스의 제도도 참고할 수 있다.

비정규직은 근로조건 개선과 관련된 사업장 내 협상이나 관련 제도마련 논의에 참가하지 못하고 있기 때문에 분배에서도 비정규직의 이해가 반영되지 않는다. 하청 근로자의 근로조건을 좌우하는 원청의 의사결정 과정에서 하청 근로자는 배제되었다. 고용이 불안정하기 때문에 비정규직의 이해 대변 조직은 스스로 발전하기 어렵다. 원청의 노사협상에 하청 근로자가 참여할 수 있도록 원청의 노동조합이 도움을 주고 정부가 제도를 마련해야 한다. 비정규직에 영향을 미치는 제도를 마련할 때에는 비정규직 이해 대변자를 포함시켜야 한다.

대기업과 중소기업 간 협상력 차이를 완화하는 것도 기업 간 임금격차를 줄이는 데 중요하다. 하도급 업체들의 사활은 원청과의 계약에 달려 있는 반면, 원청은 쉽게 하도급 업체를 바꿀 수 있다. 대기업 원청기업은 해외 시장에서 경쟁을 하면서 큰 이익을 얻고 있는데, 국내 생산요소 시장에서는 수요 독점(monopsony)력을 행사하면서 납품단가와 같은 거래조건을 통제하고 있다. 원청과 하청업체 간 힘의 불균형은 수출 대기업을 중심으로 경제 발전을 한 결과이기 때문에 산업구조가 근본적으로 변화하지 않는 이상 해소되기 어렵지만, 우선 원청과 하청 간의 불공정한 거래행위를 규제하고, 하청업체 연합을 만들어서 교섭 권한을 주는 정책을 마련하면 그나마 현재의 상황을 조금이라도 개선할 수 있다.

어떤 사람들은 경제성장을 하여 일자리를 많이 만들어서 양극화와 불평등을 극복하자고 한다. 경제성장이 자연스럽게 일자리 증가와 불평등 완화로 이어지는 시대는 이미 지나갔고, 성장이 잘 되지 않거나, 성장이 되더라도 일자리가 잘 늘어나지 않거나, 일자리가 늘어나도 좋은 일자리는 늘어나지 않는 상황에 비추어보면 한가하고 시대착오적인 처방이다.

재분배 정책을 통해 소득불평등을 개선할 여지는 많이 있다. 사회보장 정책에는 공공부조, 사회보험, 사회수당이 있다. 사회보험에는 산업재해보상보험, 국민건강보험, 국민연금, 고용보험이 있는데, 현재 사회보험은 소득 재분배 기능이 매우 약하다. 사회보험의 수혜 정도가 낮고, 사회보험에서 재분배 원리보다는 많이 낸 사람이 많이 받는다는 기여의 원리가 더 크게 작동하기 때문이다. 기여의 원리가 크게 작용을 하면 고용안정성이 높고 임금이 높은 근로자일수록 보험혜택이 크다. 가입기간이 1년 미만인 근로자는 실업 시에 실업급여를 90일 동안 받을 수 있는 반면 10년 이상 가입한 근로자는 180~240일 동안 실업급여를 받을 수 있다. 국민연금에는

재분배와 기여의 원리가 모두 들어 있어서, 소득이 낮을수록 소득 대체율(연금수급액/임금)이 높지만, 가입기간이 늘어나면 연금액이 비례적으로 늘어나게 되어 있다. 안정적인 고소득 근로자일수록 가입기간이 길다. 현실에서는 재분배 원리보다 기여의 원리가 더 큰 힘을 발휘하고 있다. 소득이 낮은 1분위 소득자의 국민연금 소득 대체율은 24%인 반면, 5분위 고소득자의 소득 대체율은 35%이다.

사회보장정책 가운데 사회보험은 사회재분배 기능을 제대로 하지 못하고 있고, 사회수당은 낮은 수준이어서 재분배 정책의 효과가 매우 적다. OECD 국가에서는 1차 소득 지니계수와 재분배 소득 지니계수의 차이가 15~35% 정도인데 한국에서는 8% 정도에 불과하다. 재분배 정책을 통해 소득불평등을 개선하려면 우선 사회보험의 수혜 정도를 대폭 확대해야 한다. 실업급여의 수급기간과 수급액을 확대해야 하고 실업부조를 도입할 필요가 있다. 그리고 사회보험에서 기여의 원리를 완화하고 재분배 원리를 강화해야 한다. 실업급여의 수급기간을 단순화하고, 국민연금 수급액이 가입기간에 따라 비례적으로 늘어나는 방식을 개선해야 한다.

재분배 효과로는 사회수당이 가장 강력하다. 사회수당은 노동시장 밖에 있는 집단에 대해 기여와 무관하게 현금을 제공하는 것으로, 아동수당, 장애인수당, 기초노령연금이 이에 해당한다. 근래 등장한 청년배당, 농민기본소득도 사회수당에 가깝다. 사회수당 가운데에서도 불평등 완화 효과가 큰 것은 기초노령연금이다. 한국에서 가장 소득불평등을 심하게 겪는 집단은 노인이다. 65세 이상 노인의 상대 빈곤율은 49.6%로 OECD 국가 중 가장 높다. 기초노령연금은 직접적으로 노인 빈곤해소에 도움을 준다. 기초노령연금은 기여와 무관하게 동일한 금액을 받기 때문에 재분배 효과도 크다. 국민연금 대체율을 낮추고 대신 일반재정으로 기초노령연금을 대폭 확대하면 국민연금 재정안정을 도모할 수도 있고 노인 빈곤과 소득불평등이 줄어든다.

사회보험과 사회수당을 확대하려면 조세 수입을 늘려야 한다. 현재 세율이 낮고, 자원배분의 왜곡이 가장 적은 재산보유세의 세율을 높일 수 있다. 소득세나 법인세 확대에서는 세율을 높이는 방법이 많이 논의되고 있지만 비과세나 공제·감면을 줄이는 방법도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 고소득, 대기업에 혜택이 많은 비과세나 공제를 우선적으로 줄이고, 점차 다른 공제를 줄이면서 많은 사람들이 세금을 내도록 하여 세원을 확대할 필요가 있다. **KLI**

### [참고문헌]

홍민기(2015), 『최상위 소득비중의 장기추세』.