

[현안진단 23호]

양극화는 시급하게 해결해야 할 사회문제이다

신동면 (코리아연구원 기획위원/경희대 사회과학부 교수)

I. 머리말

II. 저소득 취약계층의 보호를 위한 정책과제

III. 나가며

I. 머리말

최근 들어 주목을 받고 있는 경제 전반의 양극화는 경제위기 이후 본격화된 경제구조조정 과정에서 더욱 뚜렷하게 나타난 현상으로서 산업구조 변화에 수반되는 불가피한 현상이라는 측면이 있다. 그런데 한국경제에서 이러한 구조변화가 선진국과 비교하여 매우 급속하게 진행되고 있으며, 일자리 양극화와 소득분배 양극화가 동시에 진행됨으로써 사회적 양극화를 심화시키고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 이러한 현상에도 불구하고 최근 일각의 학자들이 양극화가 허구적이며 선동적 용어일 뿐 이라고 주장하며, 양극화 문제를 이데올로기화하려는 시도는 우려스럽기 짝이 없다. 사회 양극화란 허구가 아니라 한국 사회가 당면한 현실에 대한 설명이며, 시급히 해결해야 할 사회문제이다.

경제성장 우선을 주장하는 사람들에 따르면, 양극화의 문제를 해소할 수 있는 가장 효과적인 해법은 경제성장이라고 주장한다. 이러한 주장은 소위 적하효과(trickle-down effect)에 근거한 것으로 성장이 최선의 분배정책이며, 분배를 강조하는 정책은 성장을 저해하여 오히려 역효과를 초래한다는 것이다. 물론 다른 모든 조건이 동일하다면 성장이 이루어지면 고용이 증가하고 이에 따라 소득분배가 개선될 가능성이 있다. 그러나 문제는 ‘다른 모든 조건이 동일하다면’이라는 가정에 있다. 왜냐하면 실제로는 경제성장을 제고한다는 명분 아래 저소득층을 위한 분배정책을 약화시키고 고소득층이나 기업의 투자를 위한 인센티브를 제공함으로써, 분배를 악화시킬 가능성이 농후하기 때문이다(유종일, 2005). 더욱이 ‘고용 없는 성장’ (jobless growth)이 이루어지는 상황에서 성장이 고용의 증가와 분배의 개선을 가져올 수 있다는 것도 난망하다. 따라서 성장우선주의는 소득의 양극화를 해소하는 우선적 해법이 될 수 없다. 오히려, 최근 들어서는 형평성 혹은 공평한

기회가 경제성장을 위한 필수적 요소라는 인식이 확산되고 있다. 성장과 분배는 대립하지 않고 양립가능한 문제이며, 분배는 오히려 성장기반을 조성하기 위해 필수적이라는 사실은 서구 복지국가 발전역사가 우리에게 주는 교훈이다.

그렇다면, 소득의 양극화 문제에 대한 해법은 무엇인가? 소득의 양극화가 고용양극화와 산업·기업간 양극화라는 경제구조의 문제로 인해 발생한 것이라면, 이를 확대재생산하는 생산체제를 개혁해야 할 것이다. 생산체제의 개혁을 위한 핵심적 내용들은 금융·기업개혁, 노동개혁, 재정개혁 등을 꼽을 수 있다. 금융·기업개혁을 통하여 대기업과 중소기업 사이의 균형적 발전을 도모하고, 노동개혁을 통하여 비정규직을 줄이고 정규직과 비정규직 사이의 임금격차를 축소하고, 재정개혁을 통하여 경제의 투명성과 조세 형평성을 높이고 소득재분배 기능을 강화해야 한다. 이와 같은 구조개혁을 통하여 소득 양극화를 확대재생산하는 경제구조를 바꿔야 소득 양극화의 원인을 근본적으로 치유할 수 있을 것이다.

그런데, 경제구조 개혁을 위한 노력은 저소득 취약계층을 보호하기 위한 사회보장의 발전과 병행되어야 한다. 지금까지 한국 사회보장제도의 가장 중요한 문제는 사회보장제도로부터 배제된 집단이 상당한 규모로 존재한다는 점이다. 사회보장제도로부터 배제된 집단은 크게 나누어 볼 때, 가구소득이 최저생계비 이하의 절대빈곤층에 속하지만 기초생활보장급여를 받지 못하는 비수급 빈곤층, 차상위계층(최저생계비의 120% 가구소득)을 포함한 잠재적 빈곤층, 그리고 저임금·고용불안 등으로 사회보험에서 배제된 집단 등으로 나눌 수 있다. 물론 이들 각 집단들은 서로 다른 특성들을 지니기 때문에 정책적 대응방안이 달리 모색되어야 할 것이다. 그렇지만, 각 집단별 사회보장의 강화 방안을 모색함에 있어 “근로능력이 없는 빈곤층의 경우 기초생활의 보장을, 근로능력이 있는 빈곤층에게는 좋은 일자리 제공을” 이 기본방향이 되어야 한다.

## II. 저소득 취약계층의 보호를 위한 정책과제

### 1) 근로능력이 없는 절대빈곤층에 대한 기초보장의 강화

2000년에 도입된 국민기초생활보장제도에 따르면, 근로능력의 유무에 관계없이 부양의무자 기준을 충족시키고 가구소득과 재산환산액을 합한 소득인정액이 최저생계비에 미달하는 절대빈곤 가구에 정부가 생계비를 지급한다. 그 결과 우리나라에서 절대빈곤의 문제는 상당 정도 해결되었다고 할 수 있다. 그런데 국민기초생활보장제도의 운영과정에서 재산환

산액 및 부양의무자 규정으로 인하여 가구소득이 최저생계비 미만임에도 생계비를 받지 못하는 기초생활보장의 사각지대가 여전히 존재한다. 국민기초생활보장제도가 국민의 최저생활 보장을 위한 사회안전망으로 기능하기 위해서는 부양의무자범위, 부양능력판정기준, 재산의 소득환산액 기준 등에 대한 개정이 이루어져야 한다.

이러한 요구를 수용하여 2005년 12월 1일 국민기초생활보장법의 개정을 통하여 부양의무자의 범위가 1촌 이내 직계혈족과 배우자로 축소되었다. 또한 부양의무자의 부양능력판정을 위한 소득기준을 수급권자와 부양의무자 각각의 최저생계비 합산액의 120% 미만에서 130% 미만으로 완화하였다. 하지만, 재산의 소득환산제의 개선이 이루어지지 않을 경우, 기초생활의 보장에서 배제된 절대빈곤 집단들을 여전히 양산할 수밖에 없다. 재산의 소득환산제는 단기적으로 일반재산의 기초공제액을 증액하고 금융재산의 기초공제액을 삭제하는 방향으로 가는 것이 바람직할 것이며, 중기적으로 소득환산율을 낮추는 방향으로 개선되어야 할 것이다(홍경준·이상은·김미곤, 2004).

## 2) 근로능력이 있는 빈곤층을 위한 적극적 노동시장사업의 강화

국민기초생활보장제도에서는 근로능력이 있는 수급자에게 자활사업을 통하여 취업을 촉진하여 빈곤으로부터 벗어날 수 있도록 지원하고 있다. 그런데, 자활사업에 참여하는 조건부 수급자(46,000여 명)는 2002년 현재 41 세 이상의 중고령층이 66%, 고졸 이하 저학력층이 90%(초졸 이하도 50%), 여성과 장기실직자가 각각 53%와 60%를 차지한다. 또한 조건부 수급자중에서 정신질환, 신부전증, 결핵, 알코올중독, 치매 등의 질병을 갖고 있어 건강상태가 양호하지 못한 사람이 25%에 달하는 것으로 파악되고 있다(보건복지부, 2003). 그러므로 조건부 수급자 중에서 80%가 주 3일 이상의 근로활동에 참여하여 조건부과를 면제받고 있는 형편이다. 결국 자활사업 대상자의 상당수가 현실적으로 자활을 성취하기 어렵다는 점에서 자활사업의 초점은 조건부수급자의 경제적 자립보다는 오히려 도덕적 해이를 방지하는 데 두어져 있다고 하겠다.

이러한 점에서 볼 때, 자활사업은 근로능력자로 분류된 조건부 수급자 전체를 대상으로 하기보다는 조건부 수급자 중에서 노동시장 내에서 질 좋은 일자리에 진입이 가능한 근로능력자를 선별한 후, 차상위 계층을 포함하여 직업훈련 및 기술교육 프로그램에 참여시킴으로써 이들의 직업능력을 배양시켜 질 좋은 일자리에 취업할 수 있도록 지원하는 방향으로 재편되어야 한다. 왜냐하면 근로빈곤계층은 취업상태에 있으면서도 빈곤을 벗어날 만큼의 소득을 획득하지 못하여 일시적으로 빈곤을 탈출하더라도 재빈곤으로 이어질 가능성이 높기 때문이다. 근로빈곤층의 기술교육 및 직업훈련을 위하여 정부는 프로그램, 전달체계,

재정적 부담 등에 대한 새로운 대안들을 모색해야 한다.

그리고 조건부 수급자들 중에서 노동시장 내에서 질 좋은 일자리에 진입이 어려운 사람들은 자활근로사업 참여를 급여수급의 조건으로 부과하는 것이 아니라 본인이 원하는 경우에 사회적 일자리에 참여할 수 있도록 해야 한다. 또한 지방자치단체에서 사회적 일자리의 종류와 수를 확대하기 위한 다양한 창의적 시도들이 이루어져야 한다. 특히 우리 사회에서 사회복지서비스 분야의 취업인력은 전체 취업자의 2.2%(2000년)에 불과하여 매우 낮은 수준을 기록하고 있다. 따라서 보건, 보육, 요양 등 사회복지서비스 분야에서 사회적 일자리 창출을 위한 정부의 적극적 노력이 요구된다.

### 3) 근로능력자의 근로동기 강화를 위한 근로소득구조 개선

근로능력자의 근로동기를 강화하기 위한 근로소득구조 개선조치는 국민기초생활보장제도에서 조건부 수급자를 대상으로 실시하는 근로소득공제와 기초생활 수급권자에 속하지 않는 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득정책으로 나누어 살펴볼 수 있다. 주지하는 바와 같이 국민기초생활보장제도의 생계급여는 보충급여의 특징을 지니기 때문에 가구소득이 증가하면 급여가 줄어든다. 이로 인하여 공공부조는 근로능력이 있는 빈곤층의 근로의욕을 떨어뜨리고 급여의존성을 강화시킬 수 있다고 비판된다. 근로소득공제는 소득증가에 따른 급여감소율을 낮추어 근로에 대한 동기를 높이고, 최저생계비 이상의 소득을 확보할 수 있도록 하기 위한 제도이다. 그동안 정부는 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 장애인 직업재활, 학생, 자활공동체 참가자에게 10~15%의 근로소득공제를 실시한 바 있으며, 2002년 9월부터 소득공제율을 30%로 올려서 근로소득공제를 실시해 왔다. 또한, 2005년 4월부터는 자활근로 참여자들에게도 근로소득의 30%에 대하여 근로소득공제를 인정하는 조치를 취하였다. 그러나 자활사업에 참여하여 얻은 근로소득이 수급자의 실질소득 향상을 가져오고 복지급여에 의존하여 사는 것보다 높은 소득이 되기 위해서는 소득공제율을 높이고 적용범위도 확대해 나가야 할 것이다.

한편 근로빈곤층의 근로의욕을 제고하기 위한 제도로 최저임금제도의 개선과 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)의 도입을 꼽을 수 있다. 일반적으로 최저임금은 상대적 수준이 높지 않은 경우에 고용에 미치는 부정적 영향이 거의 없으며, 근로자간 임금격차 및 근로자 가구간 소득격차를 완화시킨다고 알려져 있다. 우리나라 최저임금은 2003년 현재 민간부문 상용근로자의 임금총액 중위값에 대비하여 35.4%수준에 머물고 있으며, 이는 최저임금 도입 초기인 1988년의 36.1%에도 미치지 못하는 수준이다. 또한 2003년 8월 최저임금을 적용받는 노동자의 비율이 2.7%인 반면, 이에 미달하는 노동자의 규모는 이보다 큰

5.0%에 달하고 있다. 최저임금제도의 개선과 관련하여, 우선 최저임금의 상대적 수준을 민간부문 상용근로자 중위임금의 50% 수준까지 단계적으로 현실화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 최저임금과 관련한 감액 및 적용제외 인가대상에 대해 재검토하고, 가내근로자, 감시·단속적 근로자를 비롯한 모든 노동자에게 최저임금 적용대상을 확대하고(2005년 5월 최저임금법 개정을 통하여 아파트 경비원 등 감시·단속근로자들도 2007년부터 최저임금의 적용을 받을 예정임), 최저임금 위반업체를 엄격히 단속하여 극도의 저임금 업체를 일소해야 할 것이다.

근로소득보전세제(EITC)는 조세제도를 활용한 소득보장방안이며, 제도설계에 따라 일정구간에서 소득이 증가할수록 급여가 증가하게 되어 수급자의 근로동기를 강화시킬 수 있다는 점에서 선호된다. 그러나 근로소득보전세제는 근로소득을 근거로 급여가 지급되기 때문에 취업할 수 없는 사람들에게는 혜택이 없다. 또한 근로소득보전세제는 모든 소득을 종합과세하는 포괄주의 소득세제의 확립과 재산과 소득을 포괄적으로 파악할 수 있는 과세 인프라의 구축이 전제되지 않는 경우에 도덕적 해이를 초래할 수 있으며, 이는 더 나아가 소득 이전 제도의 신뢰성에도 타격을 입힐 수 있다. 더욱이, 저임금 근로자를 지원하기 위해 투입된 정부예산이 취업을 촉진시키기보다는 고용주의 저임금을 유지시킴으로써 실질적으로 고용주들에게 유리한 제도라는 비판의 목소리도 적지 않다. 이러한 점에서 볼 때, 우리나라에서 근로빈곤층의 문제를 완화하기 위한 근로소득보전세제의 도입에 대하여 보다 신중한 검토가 요구된다.

4) 사회보험의 사각지대 해소

우리나라에서 비정규직 근로자를 포함한 근로빈곤층은 사회보험 적용률이 낮아 기본적인 사회안전망의 보호를 받지 못하고 있다. 비정규직의 사회보험 가입률을 <표>에서 살펴보면, 연금은 29.7%, 건강보험은 31.6%, 고용보험은 35.3%, 산재보험은 43.1%를 기록하고 있다. 이는 정규직 사회보험 가입률(연금 79.4%, 건강보험 85.2%, 고용보험 86.6%, 산재보험 86.9%)과 비교할 때 크게 낮은 수준이다.

<표> 비정규직 근로자의 사회보험 적용율 (단위: %)

	전체	정규직	비정규직									
			시간제	기간제	일용직	일시 대체	용역 노동	파견 노동	재택	독립 도급	도급 소속	소계
국민연금	67.4	79.4	11.1	69.0	14.5	19.5	67.3	84.7	16.5	4.4	83.4	29.7
건강보험	72.2	85.2	11.7	72.2	15.4	15.4	78.0	85.0	18.0	5.2	84.8	31.6
고용보험	74.2	86.6	19.1	74.2	22.9	24.4	73.1	84.9	17.9	4.6	83.2	35.3
산재보험	76.3	86.9	28.3	76.4	36.8	34.5	84.3	85.3	16.9	6.5	89.1	43.1

※ 자료: 노동부 내부자료(2004.9); 박태주, “한국노동시장의 현황과 과제”

사회보험으로부터 배제된 근로빈곤층들은 소득유지를 위한 사회적 기제로부터 배제되어 있기 때문에, 소득의 단절 및 일시적 중단이라는 위협에 직면하여 사회적 보호를 받을 수 없다. 사회보험의 주요 기능이 소득의 유지와 빈곤의 완화라는 점을 고려할 때, 소득의 양극화 문제를 완화하기 위해서는 사회보험에서 비정규직을 포괄할 수 있어야 한다. 이를 위해 비정규직의 사회보험 가입을 확대하여야 하며, 보험료 부과 및 징수체계의 개혁을 통한 행정능력의 제고가 시급하게 이루어져야 한다.

다음으로 자영업자의 사회보험 배제, 특히 국민연금제도의 사각지대문제에 대한 대책을 세워야 할 것이다. 이를 위하여 먼저 자영업자의 소득 파악 능력을 제고시켜야 한다. 국세청은 자영업자의 소득파악을 위한 다각적 노력을 기울여야 할 것이며, 사회보험료 징수 업무의 국세청 이관 등의 정책대안을 고려할 필요가 있다. 이와 함께 사회보험, 특히 국민연금에 대한 불신이 기여회피의 중요한 요인 중 하나라는 점을 고려할 때 제도개혁을 통하여 국민들의 신뢰를 높이려는 노력을 경주해야 한다. 또한 고령화 사회에서 비정규 근로자 및 영세자영업자가 노후 소득보장 수단을 가질 수 있도록 기초연금제의 도입을 포함하여 다양한 대안들에 대한 논의가 공개적이며 신속하게 진행되어야 한다.

끝으로, 사회보험의 사각지대의 문제가 주로 불완전 고용 및 취업상태에서 발생한다는 점을 고려할 때, ‘좋은 일자리’ (decent jobs)의 창출이야말로 사회보험의 사각지대 해소를 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 그러므로 비정규직 고용을 남용하는 것을 우선적으로 제어해야 한다. 비정규근로가 정규근로와 고용형태는 다르지만 임금 등 근로조건에서 차별받지 않도록 하여야 하며, 비정규직 사용의 적합한 사유가 있는 경우에 대해서는 비례적 보호의 원칙을 적용할 필요가 있다. 장기간 지속되는 업무에 정규근로자를 고용하지 않고 단기계약 근로자를 반복 사용하면서 정당한 대우를 하지 않는 것은 기업과 국가의 장기적 효율성에도 저해되므로 남용을 방지할 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 한다. 아울러, 일자리 문제의 한 축인 자영업에 대한 정책이 마련되어야 한다. 인력 과잉과 저생산성 논란이 있는 자영업 부문의 구조조정이 필요하며, 이는 자영업 부문의 사회안전망 확충과 동시에 추진되어야 할 것이다. 우리나라의 경우 퇴출된 자영업자에 대한 사회안전망은 사실상 부재하며, 훈련 참여 기회도 사후적인 실직 상태에서 제한적으로만 가능하다. 노동시장정책 대상을 임금근로자로부터 전체 취업자로 확장하고, 조기퇴직 유인을 줄여 영세 자영업으로의 진입을 억제하고, 자영업자의 원활한 업종전환 및 임금근로자로의 유도 방안을 강구할 필요가 있다(전병유, 2005).

### Ⅲ. 나가며

세계화의 압력과 탈산업화의 산업구조 변화 속에서 좋은 일자리가 줄어들고 구조조정으로 인해 일자리에 대한 위협이 날로 증가하며, 경제가 성장해도 일자리 증대를 수반하지 못하는 ‘고용 없는 성장’이 이루어지는 현실에서 근로자들은 그 어느 때보다도 소득의 중단 및 상실의 위협에 노출되어 있다. 이러한 상황에서 사회구성원들은 자신의 불확실한 미래를 걱정하며 사회 안전망을 확대하기 위한 정부의 노력에 대하여 그 어느 때보다도 쉽게 동의할 수 있을 것이다. 저소득계층의 기초생활을 보장할 수 있는 사회보장제도를 촘촘히 갖추고 전체 사회 구성원들의 인간다운 삶을 영위할 수 있는 사회권(social right)이 보장되는 사회에서만 소득의 불평등은 사회적으로 정당화될 수 있을 것이다. 한편 인간은 노동을 통해 자아를 실현하는 존재라고 할 때, 좋은 일자리가 전제되어야 한다. 이를 위하여 정부는 근로빈곤층이 직업능력 개발을 통하여 질 좋은 일자리로 이동할 수 있도록 공적인 기술교육 및 직업훈련의 기회를 평생을 거쳐 제공할 수 있어야 한다. 일자리에 따른 소득의 불평등 역시 좋은 일자리에 대한 기회가 실질적으로 균등하게 보장되고 있는 사회에서만 사회적으로 정당화될 수 있기 때문이다.

#### 〈참고문헌〉

- 신동면, 2005, “소득의 양극화와 정책과제”, KNSI 특별기획 2호.  
유종일, 2005, “양극화, 대안은 있는가?”, 신동아, 2005년 11월호.  
전병유, 2005, “일자리 양극화와 정책과제”, KNSI 특별기획 2호.  
홍경준 이상은 김미곤, 2004, 『재산의 소득환산제에 관한 중장기 추진전략 연구』, 서울: TCG 사회복지연구소.

2006/03/13

새로운 코리아구상을 위한 연구원