韓國의 分配問題 : 現況, 問題點과 政策方向

李 廷 雨 (慶北大學校 經濟通商學部 敎授)
黃 晟 鉉 (本院 硏究委員)

* 초고를 읽고 유익한 논평을 해주신 덕성여대 권순원 교수, 본원의 고영선 박사께 감사드린다. 또한 계량분석작업을 도와준 본원 정보자료실의 양정삼 주임연구원과 원고정리를 담당한 오영주 연구원, 강유미 연구조원에게 감사의 뜻을 표한다.

◇ 要　約 ◇

우리나라의 소득분배문제에 대해서 종래에는 적어도 1980년대 이후 개선되고 있으며, 국제비교에서도 다른 나라에 비해 결코 나쁘지 않다는 평가가 주류를 이루고 있었으나, 최근에는 그에 대한 반론이 만만치 않게 전개되고 있다. 본고에서는 『도시가계연보』의 원자료를 이용한 새로운 추계를 시도하여 1980년대의 소득분배가 지금까지의 통설처럼 그렇게 많이 개선된 것은 아니라는 결과를 제시하였다. 마찬가지로 일부의 반론처럼 1980년대의 소득분배가 실제로 악화되었다는 주장도 과장일 가능성이 크다는 점도 지적하였다. 단, 근로소득의 분배가 개선되고 있음은 분명하나 토지나 주식 등에 의한 불로소득까지 포함하면 결과는 크게 달라질 수 있다. 이 문제의 검증은 아직 끝난 것이 아니며, 올바른 결론에 도달하기 위해서는 앞으로 보다 많은 자료들이 발굴, 분석되어야 할 것이다. 한국의 자산분배에 대해서는 지금까지 자료가 별로 없어서 논의 자체가 어려운 상태였다. 최근 대우경제연구소의 패널 자료를 분석해본 결과, 한국의 부의 분배는 지금까지 알려진 것보다 훨씬 더 불평등하며, 특히 토지 등 실물자산의 불평등이 심각한 것으로 나타났다. 한편 한국의 빈곤은 많이 줄어든 것이 사실이며, 다른 후진국과 비교해서 빈곤 축소에 큰 성과를 거둔 것으로 평가된다. 본고에서 좀더 현실적인 최저생계비를 가정하여 분석해본 결과 한국의 빈곤은 물론 많이 줄어들었지만 아직 상당히 남아 있으며, 빈곤의 크기 자체(빈곤 갭)는 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 본고에서는 이러한 연구결과에 기초해서 우리나라의 분배문제에 대한 평가를 내리고 효율성과 형평성의 조화라는 관점에서 정책의 기본방향을 설정하였으며, 조세정책과 재벌정책에 초점을 맞추어서 정책방향을 논의하였다. 분배정의의 관점에서, 우리나라의 세제는 직접세 비중을 높이고, 종합토지세, 상속·증여세 등 재산관련 세제의 기능을 강화하며, 근로자와 비근로자간 세부담의 형평성을 제고하는 방향으로 개편되어야 한다. 그리고 재벌의 소유분산 자체보다는 재벌이 자행할 수 있는 경제적 부조리를 막기 위한 장치를 강화하는 것이 중요하다. 상속·증여세제 등의 강화나 기업경영의 투명성을 제고하기 위한 감시장치가 강화되어야 할 것이다. 특히 자유주의자가 강조하는 '정당한 권리의 원칙'으로서 '부정의의 시정'의 원칙이 보다 적극적으로 반영될 수 있어야 하며, 이러한 주장 자체가 시장 메커니즘을 옹호하는 진정한 자유주의 원칙에 입각하고 있다는 점이 강조되어야 할 것이다.

Ⅰ. 序　　言

지난 30년간의 사상 유례를 찾아보기 어려운 한국의 고도성장 과정에서 소득 및 부의 분배가 과연 악화되었는지 개선되었는지를 파악하는 것은 대단히 중요한 문제이다. 분배문제의 규명은 앞으로 우리나라의 경제정책 수립에 중대한 의미를 가질 뿐 아니라 한국을 하나의 모범사례로 보고 있는 여러 후발국들에게도 좋은 교훈을 줄 것으로 보인다.

최근 '分配正義', '苦痛의 分擔'이라든가 '골고루 잘사는 사회'라는 표현이 정부의 각종 정책논의에서 자주 등장하고 있을 뿐 아니라 시민들의 일상적 대화의 화제이기도 하다. 요즘 자주 일어나는 흉포한 범죄를 저지른 범인들이 거침없이 내뱉는 부자들에 대한 증오감이라든가, 고도성장에도 불구하고 여전히 우리 사회에 남아 있는 저소득층이 갖고 있는 상대적 박탈감을 우려하는 목소리가 전문가들뿐만 아니라 일반시민들 사이에서도 상당히 높다. 이 문제는 쉽게 정답을 내놓기 어려운 상당히 미묘하고 복잡한 문제이지만 어쨌든 분배문제가 연구자들과 정책당국의 보다 많은 관심을 끈다는 사실 자체는 과거 권위주의 시대의 '成長至上主義'에 비교한다면 진일보한 것이며, 바람직한 현상으로 볼 수 있을 것 같다.

그런데 한국의 소득분배가 과연 그렇게 심각할 정도로 문제가 되고 있는가 하는 의문을 던진다면 그 대답은 결코 쉽지 않다. 중남미라든가 중동 등 빈부격차가 격심한 나라들에 비한다면 한국의 분배는 오히려 괜찮은 편에 속할 가능성이 크고, 사실 외국

의 여러 학자들은 한국이 고도성장에 성공한 동시에 분배 측면에서도 비교적 양호한 나라라는 평가를 해왔다는 사실은 결코 가볍게 보아 넘길 일이 아니다. 이 문제에 관한 종래의 대부분의 국내외 연구결과는 한국의 소득 불평등이 다른 나라에 비해 별로 심하지 않으며, 오히려 다른 나라에 비해 평등한 편이라는 결과를 보여줌으로써 한국경제에 대한 긍정적 평가를 뒷받침해왔다.

그 반면 국내의 여론은 이러한 평가와 거의 반대되는 양상을 보여온 것이 사실이다. 고도성장과정에서 불평등 심화를 걱정하는 지식인의 비판이 끊임없이 제기되어왔고, 일반시민들 사이에서도 한국의 빈부격차가 심하다는 생각이 널리 퍼져 있는 것으로 보인다. 특히 1980년대말 토지가격의 급등과 그것이 불러온 심각한 사회경제적 악영향이 많은 사람들의 뇌리에 깊이 새겨지면서 한국의 분배격차가 크고 부유층이 축적해놓은 부의 도덕적 정당성이 결여되어 있다는 인식이 더욱 강해진 것 같다. 한편 학계에서도 한국의 소득분배가 상대적으로 양호하다는 종래의 주장과는 반대로 소득이나 부의 불평등이 심화되었다든가 또는 종래 생각하던 것보다 심각한 상태라고 주장하는 연구가 최근 연이어 나오고 있다. 최근 IMF 체제 이후 빈익빈 부익부 현상이 심화되고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 오늘날 당면하고 있는 경제위기는, 어떤 측면에서는, 분배정의 실현과 사회안전망 구축을 위한 정책노력이 소홀했다는 점에서도 원인을 찾을 수 있을 것이다.

본고에서는 이와 같이 한국의 소득분배를 보는 대조적 입장의 몇 가지 주장을 정리, 소개하면서 한국의 분배문제를 재검토하고 이를 해결하기 위한 정책방향을 제시하고자 한다. 우선 우리나라의 소득분배에 관한 대표적 추정결과를 소개한 뒤 최근의 쟁점이라 할 수 있는 1980년대에 한국의 분배가 과연 악화되었는가 개선되었는가 하는 문제를 검토한다. 도시가계조사에 기초한 새로

운 자료를 이용하여 이 문제에 대한 새로운 추계결과를 제시하고 기존 추정치들과 비교·검토할 것이다.

임금 및 근로소득의 분배에 관해서는 비교적 자료도 풍부하고 결론도 명백한 편이다. 우리는 임금격차가 축소되어왔고, 근로소득의 분배에서는 분명히 개선의 조짐이 보이지만 부의 분배에서는 심각한 문제점이 있음을 보게 될 것이다. 부의 분배의 불평등은 다시 재산소득의 불평등을 가져와 소득분배를 악화시키는 요인으로 작용할 것이다.

소득 및 부의 분배문제에 대한 분석에 이어서 빈곤의 문제를 다루기로 한다. 이 문제는 소득분배문제와 밀접한 관련을 가지는 중요한 주제임에 틀림없다. 한편으로 고소득층의 소득이 부의 분배와 직접 연결되는 것과 마찬가지로 소득분배의 가장 밑바닥을 차지하는 저소득층의 상태가 어떠한가 하는 문제는 중요한 정책적 함축을 갖는다. 여기서는 우리나라의 빈곤의 추세와 정도에 대해 주로 검토할 것이다.

마지막으로, 이상과 같은 우리나라의 소득 및 부의 분배, 그리고 빈곤문제에 대한 분석에 기초하여 앞으로 소득 및 부의 분배를 개선시키기 위해 고려하고 추진해야 할 중요한 정책방향을 제시하고자 한다. 여기서 우리는 경제의 효율과 형평의 조화를 추구하는 분배문제의 개선방향을, 특히 조세정책과 재벌정책 등에 초점을 맞추어서 정책대안의 기본방향을 모색하였다. 마지막 절은 간략한 요약과 마무리이다.

Ⅱ. 所得分配의 現況: 旣存의 硏究結果와 問題點

우리나라의 소득분배에 관한 공식적인 통계가 제시된 것은 소득분배상태 파악을 직접적인 목적으로 하는 사회통계조사를 실시한 1980년 이후부터이다. 그러나 공식적인 통계가 제시되기 이전에도 주로 『도시가계연보』와 『농가경제조사』를 이용하여 소득분배상태에 대한 연구가 이루어졌으며, 이들 연구를 종합하면 한국 소득분배의 장기적 추이를 살펴볼 수 있다.

외국학자들에 의한 초기의 실증적 연구결과는 〈표 1〉과 같다. 이를 보면 대부분의 연구결과가 1960년대 후반에서 1970년까지의 기간중에는 절대적인 기준으로 상당히 평등한 분배상태를 보인다는 쪽으로 결론을 내리고 있다. 특히 Oshima에 의한 1966년의 지니계수는 0.2650이라는 매우 낮은 수준을 보임으로써 국제적 주목을 끈 바 있다. 이들 초기 연구결과를 토대로 추세를 읽을 수

〈표 1〉 한국의 소득분배에 관한 초기의 실증적 연구

연구자	조사시기	이용자료	연구결과			
			소득점유율(%)		10분위 분배율	지니계수
			하위40%	상위20%		
H. Oshima	1966	특별조사	23.3	35.8	0.6508	0.2650
J. Adelman	1970	농가경제조사, 임금조사 Morrison 자문보고	18.0	44.0	0.4091	0.3600
M. Chae	1970	소득세자료	17.5	45.2	0.3872	0.3836
T. Mizoguchi et al.	1965 (1963~71)	도시가계조사 농가경제조사	19.3	42.8	0.4506	0.3428

자료 : 주학중, 「계층별 소득분포의 추계와 변동요인」, 『한국개발연구』, 제1권 제1호, 1979.

있다면 분배상태의 추이는 1960년대 후반에서 1970년에 이르기까지 분배상태가 대체로 악화되고 있는 것으로 나타나고 있다.

주학중(1979)은 한국의 소득분배에 관한 외국학자들의 초기연구의 문제점을 지적하면서 도시가계조사와 농가경제조사에서 누락된 노동자외 가구의 소득을 근로자가구에 대한 저축을 기준으로 간접추계하여 1965년, 1970년 및 1976년의 소득분배상태를 제시했다. 또한 1980년, 1985년, 1988년, 1993년의 소득분배상태는 경제기획원의 사회통계조사를 바탕으로 전국 및 시부와 군부로 나누어 보여주고 있다. 이러한 추계결과들이 한국의 소득분배에 관한 '공식적'인 지표이며 〈표 2〉에 나타난 10분위지수와 지니계수 (1)이 그 결과를 보여주고 있다.

〈표 2〉 한국의 소득계층별 소득분포 추이

10분위	1965	1970	1976	1980	1985	1988	1993
1	1.32	2.78	1.84	1.57	2.50	2.81	2.75
2	4.43	4.56	3.86	3.52	4.37	4.58	4.72
3	6.47	5.81	4.93	4.86	5.48	5.65	5.95
4	7.12	6.48	6.22	6.11	6.47	6.64	7.00
5	7.21	7.63	7.07	7.33	7.47	7.60	8.08
6	8.32	8.71	8.34	8.63	8.73	8.67	9.27
7	11.32	10.24	9.91	10.21	10.10	10.01	10.57
8	12.00	12.17	12.49	12.38	11.97	11.80	12.37
9	16.03	16.21	17.84	15.93	15.10	14.62	15.04
10	25.78	25.41	27.50	29.46	27.62	27.62	24.25
하위 40%	19.34	19.63	16.85	16.06	17.71	19.68	20.42
상위 20%	41.81	41.62	45.34	45.39	43.71	42.24	39.29
10분위분배율	0.4626	0.4716	0.3716	0.3538	0.4052	0.4659	0.5197
지니계수(1)	0.3439	0.3322	0.3908	0.3891	0.3449	0.3355	0.3097
지니계수(2)	0.37	0.35	0.40	0.39	0.41	0.40	-

주 : 지니계수 (1)은 주학중, 경제기획원, 지니계수 (2)는 김대모·안국신, 권순원 외의 결과임.

자료 : 주학중(1979) ; 경제기획원(1987, 1990) ; 김대모·안국신(1987) ; 권순원 외 (1992).

한편 뒤에서 상술하는 바와 같이 김대모·안국신(1987)은 1980년대의 소득분배상태에 대한 정부 발표와 다소 다른 결과를 보여주고 있으며, 권순원 외(1992)는 독자적인 가계조사자료를 바탕으로 1988년의 소득분배상태를 추산한 바 있는데, 지니계수 (2)가 그 결과이다.

이 결과를 보면 우리나라 소득분배의 추이는 일반적으로 3개 국면으로 구분된다. 첫째 단계는 1960년대 후반으로 소득분배상태가 개선되는 시기이고, 둘째 단계는 본격적인 경제개발시기인 1970년대로 소득분배상태가 급격히 악화되는 시기이다. 셋째 단계는 1980년대로 공식통계에 의하면 소득분배상태가 다시 개선되는 시기이나 후술하는 바와 같이 이에 대한 반론 또한 제기되고 있다.

먼저, 첫째 단계인 1960년대 후반은 지니계수가 0.3439에서 0.3322로 낮아지고, 10분위분배율은 0.4626에서 0.4716으로 높아져 소득분배상태가 개선된 것으로 나타났는데, 이러한 소득분배의 개선은 통상 다음과 같이 설명된다. 실업과 불완전고용이 만연되어 있었고, 절대빈곤이 주요문제였던 1970년대 초기 개발단계에 정부가 채택한 대외지향적 개발전략은 노동집약적 제조업을 육성하는 결과를 가져왔고, 따라서 이 전략은 재산소득에 비하여 임금 및 봉급소득을 더욱 빨리 증가시켰다. 근로소득이 재산소득에 비해 상대적으로 평등하게 분배되는 것이 보통이기 때문에 이러한 개발전략은 이 기간의 소득분배 개선에 기여했다고 할 수 있을 것이다.[1)]

그러나 노동집약적 제조업의 육성은 1970년대 중반까지도 지속되었으므로 이러한 논리는 1970년대의 소득분배 악화에 대한 설

1) 권순원 외(1992) 참조.

명과 관련해서 문제가 있다. 또한 1960년대 후반에 토지가격 상승률이 매우 높았기 때문에(연평균 50%) 재산소득에 비해 근로소득의 비중이 빨리 증가했다고 보기 어려운 측면이 있다. 〈표 1〉의 외국학자들에 의한 초기연구 결과에서 1960년대 후반에도 분배상태가 악화된 것으로 나타난 것을 주목할 필요가 있다.

1970년대는 소득분배상태가 전반적으로 악화된 시기이다. 지니계수는 1976년에 0.3908로 급격히 높아졌고, 1980년에도 0.3891로 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 10분위분배율도 1976년 0.3716, 1980년 0.3538로 낮아져 소득분배상태가 불평등 심화방향으로 변화하였음을 보여주고 있다. 이 시기는 중화학공업 육성을 위해 정부가 자원을 동원하여 배분하던 시기로서, 중화학공업부문에 대한 세제지원, 실질이자율이 마이너스인 정책금융, 특정 산업부문 및 기업에 우선적으로 혜택을 주는 신용할당 등 각종 새로운 조치를 실시하였으며, 이러한 조치들이 소득분배를 악화시킨 요인으로 분석된다. 더욱이 이 기간에는 인플레이션이 가속화되어 소득분배를 더욱 악화시켰다. 소비자 물가상승률은 1962~73년간 연평균 약 10%였으나, 1974~79년간에는 연평균 20% 수준에 이르렀다. 또한 도시와 농촌간 소득격차의 증대, 토지가격의 상승(1970년대 연평균 26%) 등에 따른 임금소득자의 상대적 위축도 중요 요인으로 설명될 수 있을 것이다.

한편 주학중(1979)은 농촌가구와 도시근로자가구, 그리고 자영업자/사업자가구의 소득불평등을 각각 살펴봄으로써 1970년대의 소득불평등 증가 원인을 해명하고 있다. 그에 따르면 자영업자/사업자가구를 대상으로 한 지니계수는 1970년의 0.353에서 1976년에는 0.449로 급격히 증가한 것으로 나타났는데, 이것은 1976년 농촌가구와 도시근로자가구의 지니계수 0.327, 0.355보다 매우 높은 수준이다. 따라서 도시화로 인해 전문직업인, 경영자, 자본소유

자로 구성된 도시 고소득집단이 발전했고 이에 따라 소득분배가 악화된 것으로 해석하고 있다. 즉, 도시가 농촌보다 불평등하다면 도시화는 불평등의 심화를 가져온다는 것이다. Leipziger et al.(1992)은 1960년대의 경우 아직 도시부문의 비중이 작고, 이농현상이 농촌 내부의 불평등을 감소시켜 전반적인 소득불평등이 감소한 것으로 평가하고 있다. 그리고 농촌의 잠재적 과잉인구가 고갈되고 도시 및 산업부문의 비중이 커지는 1970년대 이후 불평등이 심화된 것도 같은 맥락에서 설명된다.

그런데 이러한 논거 또한 1980년대 이후에도 그대로 적용될 수 있기 때문에 공식적인 통계에 나타나는 1980년대 이후의 소득분배 개선현상을 설명하기 위해서는 또다른 설명요인이 필요하게 된다. 정부발표에 따르면 1980년대 이후 소득분배상태가 점차 개선된 것으로 나타나고 있다. 사회통계조사의 결과를 바탕으로 계산된 지니계수는 1985년 0.3450, 1988년 0.3360, 1993년 0.3097로 낮아지고 있으며, 10분위분배율도 1985년 0.4052, 1988년 0.4659, 1993년 0.5197로 높아졌다.

이렇게 1980년대 이후 소득분배 악화 경향이 역전되었다고 믿는 측에서는 이러한 현상이 일어난 몇 가지 계기가 있는 것으로 평가하고 있다. 먼저 정부가 여러 가지 조세지원과 특혜적인 정책금융의 축소, 그리고 물가안정을 위한 제반 조치들을 취한 바 있으며, 이러한 조치는 1970년대에 악화되었던 소득분배상태를 점차 개선의 방향으로 반전시켰을 가능성이 있다는 것이다. 또한 이 기간 동안에 저학력의 생산직 근로자들이 부족하게 됨에 따라 학력간 임금격차도 줄어들어, 특히 도시가구의 소득분배가 개선되었다는 점을 지적한다.

그러나 이러한 공식지표상의 소득분배의 개선에도 불구하고, 소득분배의 문제는 오늘날 우리나라에서 끊임없이 제기되고 있

다. 오히려 1980년대 후반 이후 불평등의 심화에 대한 문제제기와 상대적 박탈감의 호소는 더욱 높아지고 있다. 이것은 실제 소득분배와 국민들의 인식간의 격차 또는 통계수치상의 소득분배와 현실의 격차와 관련된 문제일 수도 있다.

1980년대 이후 분배상태의 개선이 꾸준히 이루어졌다는 공식통계에도 불구하고 상대적 박탈감과 소외감이 점증하고 평등분배에 대한 요구가 제기되는 것은 다음의 여러 가지 관점에서 설명·논의될 수 있을 것이다. 먼저 공식적인 통계상에 나타난 소득분배 관련 지표가 실제 소득분배를 올바르게 나타내지 못할 가능성에 대해 생각해볼 수 있다. 대부분의 소득분배 관련지표는 가계조사자료에 근거하여 계산된 것인데, 1977년까지의 도시가계조사자료는 일정수준 이상의 고소득층뿐 아니라 법적으로 저소득층인 공적부조 대상자를 표본에서 제외하고 있다. 1980년대 이후 조사에서는 이들 가계도 조사대상에 포함되고 있으나 추계방법 등에 있어서는 아직 많은 문제를 안고 있다.

실제로 김대모·안국신(1987)은 주학중의 연구와 정부 발표의 시계열적 일관성에 의문을 제기하면서 독자적인 추정결과를 제시하고 있는데, 이 결과와 권순원 외(1992)의 결과를 연결해보면 1980년대에도 소득분배상태가 거의 개선되지 않은 것으로 나타나고 있다(표 2 참조). 독자적인 가계조사자료를 바탕으로 1988년의 가계소득 분배상태를 추정한 권순원 외(1992)의 연구결과, 1988년의 지니계수는 0.404로서 공식적인 발표보다 훨씬 높은 수치이다.

이와 같이 주학중 박사가 사용한 자료와 비슷한 자료를 갖고서 몇 가지 다른 가정에 입각하여 한국의 소득분배를 새로 추계한 연구로는 중앙대의 김대모·안국신(1987)과 강선대(1990), 안국신·강선대(1990), 안국신(1995)의 연구가 있다. 이들 연구는 주학중 박사와 마찬가지로 『도시가계연보』와 『농가경제조사』를 이

용하면서도 1인가구의 소득, 실업자의 소득, 고소득층의 소득 등에 대해 조금씩 다른 가정을 도입하여 새로운 추계를 시도하고 있다. 예컨대, 도시의 자영업자의 소득을 따로 추계하지 않고 근로자와 합쳐서 추계한다든가 하는 등의 차이가 있다.

추계방법에서 약간의 차이가 있음에도 불구하고 이들 연구는 기본적으로 동일한 통계자료를 이용하고 있으므로 그 결과에서는 그렇게 커다란 차이가 없을 것으로 짐작할 수 있는데, 실제 추계결과는 의외로 현격한 차이가 있다. 이들 새로운 추계에서 보이는 지니계수는 주학중 박사의 추계보다 대체로 높을 뿐 아니라 아주 특기할만한 사실은 1980년대의 소득분배가 후반으로 갈수록 나빠지고 있다는 결론에 도달함으로써 주학중 박사의 소득평준화 결과와 정면으로 배치된다는 것이다.

안국신 교수는 최근에 쓴 논문에서 다음과 같이 결론내리고 있다(안국신[1995], p. 67). "우리나라 소득분배는 1980년대에 개선된 것이 아니라 80년대 중반까지 정체상태이다가 후반에 악화되었다. 지금까지 소득분배가 가장 나쁜 해는 1989년이다. 1989년을 불균등의 정점으로 하여 1990년대에 들어 소득분배가 개선되고 있다." 만일 이 주장이 맞다면 지금까지 정설로 인정받아온 주학중 박사의 추계나 통계청의 사회통계조사 결과는 신빙성을 잃게 될 것이다. 이 두 가지 입장 사이에는 중요한 차이가 있으므로 한국의 분배상황에 대한 올바른 판단을 위해서는 1980년대의 분배상태에 대한 실증분석이 필수적인 과제가 될 수밖에 없다.

또한 岩本卓也(1989)는 고려대 석사논문에서 김대모·안국신의 연구방법을 기본적으로 채택하면서 약간의 변용을 시도하고 있다. 예컨대, 주학중과 김대모·안국신에서는 『도시가계연보』의 표본에 들어 있는 실업자의 비율이 실제보다 낮다고 보고, 실업자를 추가해서 추정하고 있으나 岩本卓也는 이 자료의 가구당 취업

자의 비율이 오히려 경제활동인구에서보다 낮으므로 그런 추가작업이 불필요하다고 보아 생략하고 있다. 그리고 가구원수가 1인인 가구(단독가구)의 소득을 추정하여 추가한 점이 岩本卓也의 독창적인 기여라고 할 수 있다. 이와 같은 두 가지 변화는 결과적으로 추계된 소득불평등도를 변화시키는데, 전자는 소득불평등도를 약간 낮출 것이고, 후자는 높이게 될 것이므로 그 방향은 미리 알 수가 없다.

〈표 3〉에는 『도시가계연보』와 『농가경제조사』를 기초로 하여 지금까지 나온 한국 소득분배의 각종 추계결과가 요약되어 있다. 기본적으로 1976년까지는 여러 가지 추계 사이에 별로 큰 차이가 없으나 1982년 이후에는 두 가지 뚜렷한 흐름으로 갈라진다. 즉, 주학중 박사의 추계에서는 소득분배의 개선이 나타나고 있는 반면, 나머지 연구에서는 불변 또는 악화가 나타나고 있는 것이다. 물론 연구자들에 따라 여러 가지 상이한 가정에 입각한 추정을 하고 있으므로 차이가 생기는 것은 당연하지만 동일한 자료를 가지고 추정한 값이 이렇게 큰 차이를 갖게 된 것은 참으로 이해하기 어렵고, 특히 변동방향이 상이한 점은 쉽게 납득할 수 없다. 1980년대 한국의 소득분배의 변동방향은 커다란 수수께끼라고 할 수밖

〈표 3〉 한국의 소득불평등도 추계 비교(전국 : 지니계수)

연구자 / 연 도	朱鶴中 (1992)	金大模·安國臣 (1987)	岩本卓也 (1989)	安國臣·姜善代 (1990)	安國臣 (1995)
1965	0.344	0.365	-	-	0.272
1970	0.332	0.346	-	0.314	0.288
1976	0.391	0.408	0.398	0.391	0.346
1982	0.357	0.406	0.394	0.385	0.377
1986	0.337	0.411*	0.413	0.393	0.377
1990	0.323	-	-	-	0.402
1993	-	-	-	-	0.380

주 : *표시는 1985년 값임.

에 없다.

통계수치상의 소득불균등과 일반 국민이 체감하는 불평등의 괴리가 심각한 또다른 이유는 분배적 정의의 문제에 있다. 위에서 언급한 지니계수나 10분위분배율은 소득분배의 상태를 개략적으로 나타낼 뿐 분배적 정의의 구성요소로 불리는 공정성, 정당한 권리, 받을만한 자격 등은 전혀 고려하지 않은 것이다. 현재 한국의 소득분배상태가 과연 공정한 게임의 결과인지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다.

분배적 정의와 관련이 있는 문제로 무엇보다 먼저 불로소득의 문제를 생각할 수 있다. 가구별 소득조사에서 쉽게 파악되지 않는 각종 불로소득이 최근에 급증하였고, 이런 불로소득을 소득에 포함시키면 소득분배는 개선된 것이 아니라 악화되었을 것이라는 실증적 연구로는 이정우(1991)가 있다. 불로소득을 감안하면 한국의 소득불평등도는 기존의 조사에서 나타난 값보다 훨씬 더 높을 가능성이 크고, 따라서 1980년대 이후 소득분배가 개선되고 있다는 기존의 조사결과는 불로소득을 제외한 좁은 의미의 소득개념에서만 타당할지 모른다. 불로소득을 포함한 광의의 소득개념을 갖고는 불평등 축소경향이 발견되지 않으며, 오히려 반대로 최근 들어 소득분배상태가 악화되었을 것이라는 주장이 성립가능하다. 실증적 분석은 하지 않았지만 토지문제, 금융실명제, 조세문제 등을 근거로 하여 한국 소득분배의 불평등성을 비판적으로 고찰한 논문(이준구[1992])도 있다.

외국인들은 한국의 분배 형평도가 비교적 높다고 하나 많은 한국인들은 이러한 결론에 동의하지 않는다. 외국인들과 한국인들의 견해가 다른 한 가지 중요한 이유는 서구인과 한국인간의 가치관의 차이로 설명될 수도 있다. 한국인은 남달리 공동체주의 또는 공동체적 평준화 사상을 갖고 있고, 따라서 서구인들이 감

내할 수 있는 정도의 불평등 분배도 우리 한국인의 감정에는 매우 불평등한 분배로 인식되고 있을지 모른다. 이런 점에 착안하여 소위 체감분배와 지수분배의 괴리현상을 분석한 연구로는 유종구(1987), 이만우(1989) 등이 있다.

마지막으로 소득이란 변수에 국한하여 분배문제를 이해하는 방법의 한계를 지적할 필요가 있다. 경제적 지배력과 보다 큰 연관을 가지며 잠재적 소비능력의 차이를 나타내는 부(wealth) 또는 자산의 불평등에 대한 연구가 거의 없는 상황에서 유량(flow)인 소득개념만 가지고 분배의 추세를 보는 것은 그다지 큰 설득력을 갖지 못한다. 이것은 특히 자가주택의 보유 여부가 가구의 소비능력에 결정적으로 영향을 주는 우리나라의 현실을 감안하면 쉽게 이해될 수 있다. 부동산가격의 급등이 발생한 1980년대말~1990년대 초에 분배문제에 대한 사회적 갈등이 우리 사회에 첨예화되었다는 점을 생각하면 부의 분배를 빠뜨리고는 한국의 분배문제를 제대로 논할 수 없다는 사실을 이해할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 所得分配의 새로운 推計

1. 都市部門의 所得分配 推計

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 한국의 소득분배에 관한 추계결과는 연구자에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 특히 견해 차이가 크게 나는 것은 1980년대에 관해서이다. 1980년 이전 시기나 1990년대에 대해서는 추계치의 값에서는 차이가 나지만 불평등도의 변동방향에서는 차이가 없다는 점에서 문제는 그리 심각하지

않으나, 적어도 1980년대에 대해서는 변동방향에서 차이가 나므로 이것은 중대한 견해 차이이며 실증적으로 규명되어야 할 문제이다. 여기서 우리는 새로운 추계를 시도함으로써 이 문제에 대해 확실한 답은 아니지만 약간의 시사점을 제시하고자 한다.

양측의 연구는 주로 『도시가계연보』와 『농가경제조사』에 기초하고 있다. 그러므로 우리는 이 두 가지 자료의 원자료(컴퓨터 테이프)를 입수하여 이 문제를 규명하기를 원하였으나 유감스럽게도 『농가경제조사』는 원자료 입수가 불가능하였고, 『도시가계연보』는 1982년 이후 부분만 입수가 가능하였다. 자료의 제약상 부득이 우리는 전국의 소득분배 추계를 포기하고, 도시부문의 소득분배만 분석하기로 하였다. 이것은 안타까운 일이나 농가의 소득분배가 전체 소득분배에 미치는 영향이 상대적으로 작고, 도시부문의 중요성이 워낙 크므로 아쉬운 대로 도시부문의 소득분배에 대해서라도 정확한 값을 얻을 수 있다면 1980년대 한국의 소득분배에 대한 중요한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대해도 좋을지 모른다. 지금까지 거의 접근이 허용되지 않고 있던 『도시가계연보』의 원자료를 모두 구할 수는 없었지만 그래도 1982년 이후의 것을 구할 수 있었던 것은 우리가 관심을 가지는 1980년대라는 문제를 해결하는 열쇠가 되므로 그래도 불행중 다행이었다고 해야 할까?

〈표 4〉는 새로운 추계결과 얻은 1982, 1985, 1988, 1991, 1994년의 도시부문의 소득분배현황을 보여주고 있다. 『도시가계연보』를 가지고 소득분배를 추계하는 데 가장 문제가 된 것은 비근로자가구, 즉 자영업자 및 사업자가구의 소득이 아예 조사되지 않았다는 사실이다. 이 자료는 도시에 거주하는 4천~5천가구의 소득과 소비지출을 조사하였는데, 근로자가구의 경우에는 소득과 소비를 묻지만 비근로자가구의 경우에는 소비지출만 묻고, 소득은 아예

묻지를 않는다. 왜 비근로자가구의 소득을 묻지 않았는지는 알 수 없다. 추측컨대, 이들의 소득이 불확실하고, 대답이 불성실할 것이 예상되어서인지 모르겠으나 어차피 매년 많은 예산을 들여 조사한다면 비록 정확성이 떨어지는 한이 있더라도 소득에 대해서도 묻는 것이 옳을 것이다.[2)]

비근로자가구의 소득에 관한 정보가 없으므로 우리가 할 수 있는 일은 근로자가구의 소득분배만 조사하든지 아니면 어떤 방법을 써서 비근로자가구의 소득을 추정한 다음 도시가구 전체의 소득분배를 추정하는 것이다. 우리는 다소 무리가 있더라도 비근로자가구의 소득을 추정하는 방법을 취하기로 하였다. 왜냐하면 근로자가구의 소득분배에 대해서는 이미 많은 연구결과가 나와 있고, 우리가 진정 알고 싶은 것은 비근로자가구의 소득분배와 근로자와 비근로자를 합한 전체 가구의 소득분배이기 때문이다. 특히 1980년대의 소득분배가 과연 개선되었는지 악화되었는지를 알려면 도시부문의 비근로자가구의 소득을 아는 것이 결정적인 단서가 된다.

그리하여 우리는 비근로자가구의 소비지출의 값으로부터 거꾸로 소득을 추정하는 방법을 택하기로 하였다. 이것이 가능하려면 소비함수를 알아야 하는데, 우리가 알고 있는 것은 근로자가구의 소득, 소비, 자산 등의 정보뿐이다. 따라서 우리는 근로자가구와 비근로자가구의 소비함수가 같다는 강한 가정하에 비근로자가구의 소득을 역추정하는 방법을 쓰기로 하였다. 여기에 쓰인 소비함수는 아래와 같이 아주 단순한 형태를 취하는 것으로 가정하였다.

---

2) 소득분배 관련 정부통계체계 및 이에 대한 접근성이 크게 개선되어야 하며, 이를 위한 정부의 관심과 개선노력이 크게 강화되어야 할 것이다.

$$C = \alpha + \beta Y + \gamma W + \delta F + \eta DH + \epsilon$$

단, 여기서 C는 소비지출, Y는 가구소득, W는 가구의 자산으로서 구체적으로는 기말현금잔고 + 전세평가액 + 자가평가액이며, F는 가족수이고, DH는 주택소유 여부에 대한 더미변수이다. ϵ는 오차항이다. 여기서 자산(W) 변수는 누락된 항목이 많아서 범위가 불충분하며, 그나마 들어가 있는 항목도 조사에서 정확히 파악되었을 것으로 기대하기 어려운 것이 사실이다. 그러나 자영업자 및 사업자가구의 소득을 추정할 더 나은 다른 방법을 생각할 수 없었기 때문에 이런 소박한 소비함수를 가정해보았다.

여기서 추정된 근로자가구 소비함수의 파라미터 $\alpha, \beta, \gamma, \delta, \eta$가 그대로 비근로자가구에도 적용된다는 다소 무리한 가정하에 우리는 비근로자가구의 소비지출(C), 가구 자산(W), 가족수(F)의 값으로부터 소득(Y)의 추정치를 구할 수 있었다. 우리의 자료를 가지고 소비함수를 회귀분석했을 때 모든 설명변수는 1% 수준에서 유의성이 있는 것으로 나타났고, R^2는 연도에 따라 다소 차이가 있지만 0.22~0.45 사이의 값으로 나타나서 횡단면 분석으로는 그런대로 만족할만한 추정결과를 얻었다.

이 소비함수에 기초하여 비근로자가구의 소비지출을 가지고 소득을 추정한 뒤 도시부문의 소득분배를 추계한 결과가 〈표 4〉에 나타난 결과이다. 단, 『도시가계연보』는 2인 이상의 가구만 조사하기 때문에 우리의 추계 역시 1인가구를 제외하고 있다는 한계가 있다. 불평등지표를 하나만 사용했을 때 불평등의 변동방향을 확실히 판단할 수 없는 문제가 생길 수 있으므로 몇 가지 지표를 사용하였다.

1982~94년의 기간에 10분위별 소득몫은 저소득층의 몫이 증가하고, 고소득층의 몫이 감소하고 있어서 소득분배가 개선되고 있

〈표 4〉 도시의 소득분배 추계

	1982	1985	1988	1991	1994
제1분위	1.85	1.97	2.31	2.31	2.08
제2분위	3.73	3.95	4.25	4.36	4.25
제3분위	5.04	5.20	5.40	5.50	5.56
제4분위	6.13	6.25	6.39	6.53	6.59
제5분위	7.25	7.24	7.42	7.42	7.57
제6분위	8.48	8.46	8.58	8.58	8.62
제7분위	9.98	9.98	10.05	10.04	10.21
제8분위	12.14	12.10	12.07	11.89	12.05
제9분위	15.65	15.57	15.36	15.17	14.99
제10분위	29.76	29.29	28.16	28.57	28.09
10분위분배율	0.369	0.383	0.422	0.423	0.429
지니계수	0.393	0.384	0.365	0.365	0.363
변동계수	0.963	0.979	0.905	1.049	1.101
대수분산	0.871	0.876	0.685	0.747	0.759

주 : 10분위분배율 = 하위 40%의 소득몫 / 상위 20%의 소득몫
자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도 원자료.

음을 알 수 있다. 하위 40%의 소득몫을 상위 20%의 소득몫으로 나눈 값은 당연히 높아지고 있다. 지니계수와 대수분산도 하락하고 있다. 다만, 변동계수와 대수분산의 경우 1982~88년에는 하락하고 있으나 1991년 이후 상승하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 1991년 이후 지니계수가 근소하나마 하락하고 있고, 가장 확실한 정보를 준다고 할 수 있는 10분위분배율의 움직임이 상승하는 방향인 것으로 보아 1991년 이후에도 소득분배가 1988년에 비해 개선되고 있는 것으로 보인다. 그러므로 1980년대 이후 도시부문의 소득분배는 약간 반론의 여지가 있기는 하지만 대체로 개선되고 있는 것으로 결론내려도 무방할 것 같다.

전체 가구를 근로자가구와 비근로자가구로 나누어본 것이 〈표 5〉인데, 근로자가구의 소득분배가 개선되고 있음은 의심할 여지가 없다. 우리의 근로자가구의 소득불평등도 추정치는 주학중 박

〈표 5〉 도시부문 근로자 및 비근로자가구의 소득분배 추이

	근로자 가구					비근로자 가구				
	1982	1985	1988	1991	1994	1982	1985	1988	1991	1994
지니계수	0.317	0.319	0.311	0.285	0.277	0.478	0.467	0.442	0.472	0.485
변동계수	0.668	0.670	0.650	0.636	0.627	1.183	1.245	1.140	1.393	1.558
대수분산	0.731	0.803	0.602	0.578	0.499	1.087	1.000	0.842	1.049	1.165

주 : 비근로자가구 = 사업자 및 자영업자가구
자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도 원자료.

사의 추정치와 거의 일치하고 있다. 1980년대의 지니계수는 0.31~0.32 사이의 값으로서 거의 같은 값이지만 약간은 하락하는 추세라고 볼 수 있다. 1980년대에 근로자가구 내부의 소득불평등이 약간 감소하는 추세를 보이고 있지만 불평등이 현저히 감소하는 것은 1990년대의 일이다. 1994년의 지니계수는 1980년대에 비해 뚜렷이 낮은 값을 보이고 있다.

그러나 비근로자가구의 경우는 반드시 불평등이 감소했다고 보기 어렵다. 지니계수는 거의 불변이지만 약간 상승하고 있고, 대수분산은 하락하다가 다시 상승하고 있고, 변동계수는 크게 상승하였다. 변동계수는 특히 고소득층의 소득에 민감히 반응하는 성질이 있다는 점을 생각한다면 1991년 이후 변동계수가 급속히 상승하는 움직임은 주의를 요한다. 어느 지표를 보더라도 비근로자가구의 소득분배는 1988년까지는 약간 개선되는 움직임을 보이다가 1990년대에 들어와서 악화되고 있는 것 같다. 비근로자가구의 소득 불평등이 이 시기에 심화된 원인은 아직 밝혀지지 않고 있지만 어쨌든 비근로자가구의 소득분배가 도시 전체 소득분배에 미치는 영향이 상당히 크다는 점을 생각할 때 1990년대에 이 부문의 소득분배가 악화되는 조짐이 나타나고 있음은 우리의 주목을 끌기에 충분하다.

근로자가구와 비근로자가구의 소득분배를 종합해서 고찰할 때 이 시기 근로자가구의 소득분배는 평준화되고 있음이 명백하지만 비근로자가구의 소득분배는 근로자가구보다 더 불평등할 뿐 아니라 1990년대 이후 더욱 불평등해지고 있는 경향을 발견할 수 있다. 그러나 위의 〈표 5〉에서 보았듯이 비근로자가구의 소득분배가 나빠지고 있지만 그 변화의 크기는 근로자가구 소득분배의 개선을 상쇄할 만큼 크지는 않은 것 같다.

이상을 종합해서 대체로 다음과 같은 판단을 내릴 수 있을 것 같다. 즉, 1988년까지는 근로자가구의 소득분배에 약간의 개선이 있었고, 비근로자가구에서도 역시 개선이 있어서 도시부문 전체로 소득분배의 명백한 개선이 있었다. 그러나 1990년대에 들어오면 근로자가구의 소득분배의 개선과 비근로자가구의 소득분배의 악화가 거의 상쇄됨으로써 도시부문 전체의 소득분배는 변동방향이 불명확하거나, 아니면 개선이 있다 하더라도 아주 약소한 개선에 그치고 있는 것 같다.

비근로자가구 소득분배의 지니계수가 0.47~0.48 정도의 수준으로 나타난 것은 약간 의외의 결과로서 앞서 본 주학중 박사의 추계치가 0.45 정도의 수준이었음에 비해 약간 더 높은 수준이다. 비근로자가구의 소득분배의 지니계수, 변동계수, 대수분산은 일관된 움직임을 보이는데, 그것은 1982~88년의 기간에는 불평등 감소의 경향을 보이고 있다가 1991년 이후 다시 상승하고 있다는 것이다. 그런데 비근로자가구의 소득이 직접 조사된 정확한 값이 아니고, 간접적 방법에 의한 근사적 추정에 불과하다는 사실을 인정한다면 비근로자가구의 소득불평등이 실제로는 여기서 나타난 값보다 더 높을 수도 있고, 소득불평등이 이 기간 동안 실제로 증가하였을 가능성조차 배제할 수 없다. 그러나 이런 가능성이 실제 성립하려면 근로자가구에서 보이는 소득평준화 경향을

상쇄할 정도로 비근로자가구의 소득분배가 크게 나빠져야 할텐데 그 가능성은 그다지 크지 않은 것 같다.

이상에서 우리가 추정한 도시부문의 소득불평등도 추계치를 기존의 대표적 추정치와 비교해보면 〈표 6〉과 같다. 〈표 6〉에는 주학중 박사와 통계청의 추정치, 그리고 그에 대해 반론을 제기한 안국신 교수의 추정치와 본 연구의 추정치가 비교되고 있다.

이 표에서 알 수 있는 바와 같이 도시부문의 소득분배 추계 결과는 4자 사이에 상당히 차이가 있다. 물론 연구 대상에서 주학중 박사는 비농가, 안국신 교수는 비농어가, 그리고 통계청과 본 연구는 도시부문을 범위로 하고 있다는 점에서 약간의 차이가 발생할 여지가 있으나 그 차이는 그렇게 크지 않을 것이다. 그러므로 추계결과의 차이는 연구대상의 차이보다는 주로 사용한 자료와 추계방법의 차이에서 오는 것으로 보아야 할 것이다.

주학중 박사의 추계와 통계청의 조사결과에 의하면 소득분배는 1980년대에 괄목할 정도로 개선된 것으로 나타나는 데 반해 안국

〈표 6〉 도시부문 소득분배 추계의 비교(지니계수)

연구자 / 연 도	주학중 (1992)	통계청 (1995)	안국신 · 강선대 (1990)	본 연구 (1996)
1976	0.412		0.461	
1980		0.405	0.416	
1982	0.371		0.442	0.393
1985		0.389	0.443	0.384
1986	0.342		0.443	
1988		0.350	0.447	0.365
1990	0.324			
1991				0.365
1993		0.306		
1994				0.363

주 : 주학중은 非農家, 안국신 · 강선대는 非農漁家, 본 연구는 도시부문을 대상으로 하므로 약간의 차이가 있음.

신 교수의 연구에 의하면 그런 경향은 발견되지 않고 대체로 1980년대를 통해 불변으로 되어 있다. 양측의 결과는 차이가 많아서 도저히 양립할 수 없는 것으로 보인다. 본고의 연구 결과는 대체로 양측의 중간쯤 된다고 할 수 있다. 우리의 추계에 의하면 1980년대를 통해 도시부문의 소득불평등은 하락하였지만 하락의 폭은 주학중 박사의 추계결과보다는 훨씬 작다. 1990년대에 들어와서 소득분배가 개선된 것은 안국신 교수도 부정하지 않으므로 별로 논란의 여지가 없다.

1980년대의 소득분배에 대한 우리의 결론은 다음과 같다. 1980년대에는 근로자가구의 소득분배가 개선된 데 힘입어 분배가 약간 개선되었을 가능성이 있다. 그러나 개선의 정도는 주학중 박사의 추계만큼 크지는 않은 것 같다. 그리고 문제의 핵심은 자영업자, 사업자가구 등 비근로자가구의 소득인데, 이 부문에서 소득불평등은 주학중 박사가 추계한 결과보다 더 클 공산이 있고, 만일 이것이 충분히 커서 근로소득의 평준화 경향을 상쇄하고도 남을 정도라면 1980년대에 소득분배가 악화되었을 가능성도 배제할 수는 없다.

참고로 한국의 최근 소득분배를 일본의 소득분배와 비교해보면 다음과 같은 흥미 있는 사실을 발견할 수 있다. 〈표 7〉에는 일본의 소득분배 추계치가 요약되어 있는데, 근로자세대의 경우에는 지니계수가 0.31로서 한국과 거의 비슷한 수준의 불평등을 보이고 있는 데 비해 고용자, 자영업자 세대에서는 0.37 정도로서 한국의 0.48 수준을 훨씬 하회하고 있다. 이렇게 본다면 한국의 소득불평등은 주로 이들 비근로자가구의 불평등에 기인하는 것임을 알 수 있다. 한국의 소득불평등의 열쇠를 쥐고 있는 것은 바로 이 집단임에도 불구하고 믿을만한 통계가 없기 때문에 확정적인 결론을 내리기 어려운 것이 현재의 상황이다.

〈표 7〉 일본의 소득불평등도(1988)

	지니계수
전 체	0.365
고용자, 자영업자세대	0.368
고용자세대	0.315
자영업자세대	0.415
상고근로자세대	0.310

자료 : 日本 厚生省官房統計情報部, 『國民生活基礎調査』, 1988.

2. 消費支出의 不平等

〈표 8〉에는 『도시가계연보』 자료를 이용해서 추정한 도시가구 소비지출의 불평등도가 요약되어 있다. 앞서 언급한 바와 같이 이 조사는 근로자가구에 대해서는 소득, 소비를 다 묻고 있는 데 비해 비근로자가구에 대해서는 소비만 묻고 있다. 그러므로 『도시가계연보』는 소득자료로서는 명백히 한계가 있지만 소비자료로서는 유용한 정보를 제공해주고 있다. 우리가 분배문제를 이야기할 때 대체로 소득이나 부를 연구대상으로 삼지만 때로는 소비지출의 불평등도 연구대상이 되고 있으며, 어떤 경우에는 소득보다 더 믿을만한 지표가 되기도 한다.

소비지출의 불평등도를 추계한 〈표 8〉의 결과는 아주 흥미있는 사실을 우리에게 제시해준다. 1988년에 소비지출의 지니계수가 0.334로 나타나는 등 80년대의 소비지출의 불평등도가 높게 나타나고 있다. 이와 같이 소득불평등은 축소경향을 보이는 데 반해 소비불평등은 축소되지 않고 오히려 약간 증가하는 이상한 현상은 근로소득의 평준화에도 불구하고 재산소득이나 자본이득이 불평등화의 주요 요인이었을 가능성을 시사해주며, 그 결과 한국의 소득분배가 1980년대를 통해 개선되지 않고, 오히려 악화되었을

〈표 8〉 도시가구의 소비지출 불평등도

	계층수	가구수	소비지출평균(원)	지니계수
1966	8	1,728	13,560	0.290
1968	10	2,222	23,190	0.322
1970	7	1,558	29,950	0.311
1972	8	1,579	38,560	0.284
1974	9	1,772	50,100	0.292
1976	15	1,752	81,460	0.324
1978	16	3,019	127,710	0.332
1980	15	3,835	214,357	0.321
1982	15	3,534	251,489	0.335
1984	15	3,908	299,392	0.334
1986	15	4,280	353,956	0.329
1988	15	4,273	476,354	0.334
1990	15	4,325	685,700	0.332
1992	15	4,522	941,900	0.326
1994	15	5,339	1,140,400	0.316

자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

가능성도 결코 무시할 수 없음을 말해준다. 만일 이것이 사실이라면 안국신 교수의 주장대로 한국의 1980년대는 소득분배가 악화되고 있던 시기라는 가설이 성립할지도 모른다.

소비지출의 불평등이 어떻게 변동하고 있는지를 파악하기 위하여 통계청의 『도시가계연보』 각년도 원자료를 이용하여 근로자가구와 비근로자가구의 소비지출의 지니계수를 계산해보았는데, 그 결과가 〈표 9〉에 요약되어 있다. 여기서 전체 가구의 소비지출의 지니계수가 1980년대를 통해 거의 불변이고, 1990년대에 들어와서 현저히 감소하고 있다는 사실은 위의 〈표 8〉에서 본 바와 같다. 1990년대에 들어와서는 소득분배뿐 아니라 소비의 분배도 분명히 개선되는 증거가 나타나고 있어서 어떤 증거를 보더라도 분배가 개선되고 있다는 데 대해 이견의 여지가 없다.

〈표 9〉 도시부문 소비지출의 불평등(지니계수)

	1982	1985	1988	1991	1994
전 체 가 구	0.330	0.337	0.332	0.333	0.316
근로자가구	0.311	0.325	0.322	0.327	0.312
비근로자가구	0.351	0.352	0.344	0.335	0.320

자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도 원자료.

그런데 흥미있는 것은 전체 가구를 근로자가구와 비근로자가구로 나누었을 때 근로자가구의 불평등이 1980년대를 통해 약간 증가하고 있다는 사실이다. 그 대신 비근로자가구의 경우에는 예상외로 불평등이 서서히 감소하는 추세가 나타나고 있다. 이것은 위의 소득분배의 분석에서 우리가 얻은 결과와 오히려 상반되는 결과로서 그 해석이 쉽지 않다. 왜 소득분배는 근로자가구에서는 평준화가 이루어지면서 소비지출은 불평등이 커지고, 비근로자가구의 경우에는 반대로 소득분배는 악화되면서 소비지출의 분배는 평준화가 나타나고 있는 것일까? 왜 이런 납득하기 어려운 결과가 나타나고 있는지는 앞으로 규명되어야 할 흥미있는 연구과제라 할 수 있다.

Ⅳ. 富의 分配와 不勞所得의 問題

한국사회의 불평등문제에 대한 이해를 위해 소득분배에 관한 연구는 부 또는 자산의 불평등에 관한 연구를 통해 보완되어야 한다. 그러나 우리나라에서 부 또는 자산의 불평등에 대한 연구는 소득분배에 관한 연구보다 훨씬 더 미진한 상황이며 거의 불모지라 해도 과언이 아니다.

富는 첫째, 그 자체가 막대한 경제력을 행사함으로써 빈부계층 간에 경제적 격차를 초래하며, 둘째 부가 낳는 재산소득이 다시 소득의 불평등을 일으키는 측면이 있으며, 셋째 자산가격의 상승이 있으면 資本利得(capital gains)이라는 형태의 소득이 자산소유자에게 귀속된다. 이러한 소득의 증가는 다시 부를 증가시킬 가능성을 갖게 된다. 이와 같이 부의 불평등은 소득분배와 표리관계를 이루면서 경제적 불평등의 중요한 고리로 작용하게 된다. 특히 한국처럼 토지라는 자산의 가격이 지난 반세기간 지속적으로 앙등한 경우, 이것은 그 자체로 경제력의 커다란 불평등을 낳을 뿐 아니라 소득불평등에도 중대한 영향을 주게 된다.

실물자산과 금융자산을 포괄하는 총자산의 분포에 관한 연구는 KDI의 가계조사자료를 이용한 권순원 외(1992)가 대표적이다. 토지재산의 분포상태에 관한 연구는 토지공개념 연구위원회에 의해 토지면적을 기준으로 한 분포가 밝혀졌고, 현진권(1995)은 토지가격을 기준으로 한 토지소유의 불평등을 밝히고 있다.

먼저, 토지 보유의 집중은 널리 알려진 현상인데, 이를 구체적으로 살펴보면 1988년 기준으로 우리나라 전체 사유지의 65.2%를 상위 5%의 계층이 보유하고 있으며, 상위 10%가 전체의 76.9%를 보유하고 있어 매우 심한 편중현상을 보여주고 있다(토지공개념 연구위원회[1989]). 지니계수로 측정된 토지소유집중도는 0.838~0.946(전체가구 기준)과 0.709~0.867(토지소유자 기준)로 토지자산의 소유집중도가 소득분배의 집중보다 훨씬 큰 사실이 확인되고 있다.

토지재산의 분포에 관한 이러한 자료는 토지면적을 기준으로 편중도를 분석한 것이나 토지면적 기준의 편중도는 지역에 따라 토지의 가격이 크게 다른 점을 감안할 때 현실을 제대로 반영하고 있다고 보기 어렵다. 예컨대, 단순히 면적을 기준으로 토지소

유의 실태를 분석할 경우 농촌에 있는 토지와 도시에 있는 토지의 면적이 같을 경우 같은 액수의 자산으로 평가될 위험이 있다. 따라서 토지편중의 현실을 보다 정확히 이해하기 위해서는 토지가격으로 분석할 필요가 있다.

현진권(1995)은 1993년 종합토지세 대상 토지에 대한 표본추출 자료를 이용하여 공시지가를 기준으로 한 개인보유토지의 편중실태를 보여주고 있는데, 공시지가 대비 상위 1%의 계층이 27.9%의 토지를 보유하고 있으며 상위 5% 계층이 50.6%의 토지를 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 토지소유의 지니계수는 0.8032로 매우 높게 나타난다(토지 없는 개인을 포함할 경우 0.8607). 또한 토지면적 기준의 보유비율을 비교해보면 상위 계층일수록 대체로 단위가격이 높은 토지를 소유하고 있음을 알 수 있다(최상위 1% 계층의 토지면적은 전체의 16.2%이나 공시지가 기준으로는 27.9%임). 이러한 토지보유의 편중현상은 법인의 경우 더욱 심각하다. 상위 1% 계층이 전체 토지의 68.4%를 차지하고(면적은 34.9%), 상위 5% 계층이 전체의 85.9%(면적은 63.5%)를 차지하고 있으며, 지니계수는 0.9586이다.

토지공개념 연구위원회의 결과와 현진권의 결과를 비교해보면 1988~93년 기간중 토지보유 편중도의 변화를 살필 수 있다. 비교를 위하여 면적대비 계층으로 환산할 경우 1993년의 상위 5% 소유 비율은 70.8%로 1988년의 65.2%보다 편중도가 심화된 것을 알 수 있다.

최근에 지가상승으로 인해 발생하는 자본이득규모를 추정한 연구가 많이 나오고 있다. 1980년대말 지가상승이 한창이었을 때 '잠재적' 자본이득을 계산한 것을 보면 그 규모가 GNP규모를 상회할 정도였다. 1990년대초 우리나라의 지가총액은 GNP의 10배가까이 되었으므로 이때 만일 지가가 1년에 20% 오르면 GNP의

200%에 해당하는 자본이득이 발생하게 되는 것이다. 이와 같이 토지와 주식의 가치가 개인 자산에서 점하는 비중이 점차 커지면서 스톡(stock)경제의 중요성이 부각되고 있다.

잠재적 이득이 아니라 '실현'된 자본이득을 추정한 이정우(1991)의 연구에 의하면 토지, 주식, 분양아파트의 세 가지 자산에서 실현된 자본이득의 규모는 1980년대 초기에는 비교적 작은 — 물론 다른 나라에 비하면 매우 크지만 — 규모였으나 1988년 이후에 공통적으로 급증하였다. 1988년 한 해만 해도 토지매매차익이 20조~30조원 발생한 것으로 추정되며, 주식매매차익이 5조~9조원, 아파트 분양을 받아서 생긴 매매차익도 1조원 이상인 것으로 추정되었다. 이들 불로소득을 1988년 한 해에 1,000만 근로자들이 번 피용자보수 53조원과 비교한다면 우리나라의 불로소득이 얼마나 큰지를 짐작할 수 있다.

토지, 주식, 아파트에서 실현된 자본이득이 1988년의 소득분배에 미친 영향을 분석한 바는 아래와 같다.[3] 정부가 공식발표한 한국의 소득분배 지니계수는 1988년 현재 0.336이었다. 여기에 토지매매 차익의 형태로 발생한 불로소득을 소득으로 간주하였을 때 지니계수는 최소한 0.386으로 상승하였고, 주식매매차익까지 포함시키면 0.412로 상승하였다. 실제 지니계수는 아마 이보다 더 높을 가능성이 있고, 특히 1989~90년에는 지가상승이 더 심하였으므로 지니계수도 더욱 상승하였을 것으로 보인다.

우리가 위에서 추계한 소득분배의 지니계수는 위와 같은 자본이득을 포함하지 않은 소득자료에 기초하고 있다. 이는 조사원이 가구를 방문하여 소득에 관해 질문을 할 때 대답하는 사람이 정상적·규칙적으로 발생하는 소득이 아닌 부동산 매매차익 같은

3) 이정우(1991) 참조.

것을 소득으로 보고하는 경우는 거의 없을 것이기 때문이다. 이것은 소득조사에서 흔히 보듯이 예를 들어 혹시 세금이 나올까 두려워 일부러 과소보고하는 경우와는 다르고, 개념적으로 사람들의 머리 속에 이런 불규칙적 1회성 소득은 소득으로 간주되지 않는 경향이 있는 것이다.

그러므로 위에서 추계한 지니계수의 값도 이런 자본이득이나 기타 불로소득이 제외된 값으로 보아야 할 것이며, 그런 의미에서 실제 정확한 소득불평등을 과소평가하고 있을 가능성이 크다고 할 수 있다. 이런 자본이득이나 기타 불로소득을 소득으로 간주하여 소득불평등도를 계산한다면 1980년대의 지속적 지가상승으로 인해 소득분배가 악화되었을 가능성이 큰데, 지금까지 한국의 소득분배 추계는 어느 것도 이런 소득범주까지 고려하지는 못하고 있다. 이것은 주로 자료의 제약 때문인데, 앞으로는 이런 방면으로 연구를 확장하여 1980년대를 통해 과연 어떤 변동을 보였는지를 연구할 필요가 있을 것이다.

다음으로 〈표 10〉에는 금융자산 보유에 관한 분포상황을 연구한 강봉균(1989)의 연구결과가 요약되어 있다. 상위 10%의 계층이 총금융자산액의 41%를 보유하고 있으며 지니계수는 0.5610으로 소득불평등도(지니계수 0.3206)보다 훨씬 높아 금융자산 소유의 불평등도가 소득불평등도보다 훨씬 높은 것을 알 수 있다. 그러나 자료의 성격상 과소보고될 가능성이 크고, 특히 금융실명제 실시 이전의 자료임을 고려할 때 실제의 불평등도는 이보다 훨씬 높을 것으로 추정할 수 있다.

〈표 11〉과 〈표 12〉에는 설문조사자료를 근거로 권순원 외(1992)가 추정한 소득 및 자산분포에 관한 지니계수를 자산별로, 그리고 지역별로 요약하여 제시하고 있다. 이에 따르면 소득분배보다는 자산분배가 더 불평등하고 자산 중에서는 실물자산보다

〈표 10〉 소득집중도와 금융자산 집중도의 비교

	조사연도	지니계수	$\frac{\text{하위 40\%}}{\text{상위 20\%}}$ 점유비율
소 득	1984	0.3567	0.45
금융자산보유	1988	0.5610	0.13

자료 : 강봉균(1989).

〈표 11〉 소득 및 자산분포에 관한 지니계수(1988)

	소 득	자산		
		금융자산	실물자산	총자산
시 부	0.373	0.738	0.604	0.584
군 부	0.455	0.835	0.557	0.549
전 체	0.404	0.770	0.596	0.579

자료 : 권순원 외(1992).

〈표 12〉 한국의 소득계층별 부의 분배(1988)

(단위: %)

분 위	금융자산	실물자산	총자산	소 득
1	-	0.3	0.5	1.4
2	-	1.0	1.3	3.5
3	-	1.9	2.2	4.6
4	0.1	3.2	3.4	6.1
5	1.6	4.6	4.9	7.5
6	3.6	6.6	6.6	8.7
7	5.8	9.0	9.0	10.1
8	10.1	12.1	12.0	12.5
9	17.4	17.2	17.0	15.6
10	67.4	44.1	43.1	29.9
지니계수	0.77	0.60	0.58	0.40

자료 : 권순원 외(1992).

금융자산의 불평등도가 더 큰 것으로 나타나고 있다. 〈표 12〉에서 총자산 10분위분배와 소득 10분위분배를 비교해보면 1988년의 경우 상위 20% 계층과 하위 40% 계층의 자산점유율은 각각 60.1%와 7.4%인 데 반하여 이들 두 계층의 소득점유율은 45.5%와 15.6%로 자산분배가 소득분배보다 훨씬 더 불평등함을 알 수 있다.

KDI 조사의 신뢰도를 검증하기 위해 세계은행 연구팀이 국민계정과 비교한 바에 따르면, 이 조사에서는 근로소득은 그런대로 잘 파악되고 있으나 이자 및 배당소득에서는 실제 소득의 1/4도 제대로 파악되지 않는 등 재산소득의 파악이 불충분한 것으로 지적되고 있다(Leipziger et al.[1992]). 이것은 보통 소득조사에서 흔히 나타나는 현상이긴 하지만 결과적으로 불평등도 추계에서 下方偏倚를 가져오게 된다.

물론 이 조사에서 부의 불평등이 소득의 불평등보다 높게 나타난 것은 예상대로이지만 부의 불평등 수준은 예상만큼 높은 것은 아니다. 일반적 인식은 한국의 부의 불평등이 대단히 큰 것으로 생각하고 있으나 국제비교의 결과는 그런 느낌과 상당히 거리가 있다. 세계은행 연구팀의 검토에 의하면 한국의 부의 불평등은 20~30년전의 선진자본주의국가와 비교하면 비슷하거나 오히려 낮다고 한다(Leipziger et al.[1992]). 이것은 예상 밖의 결과로서 얼핏 납득하기가 어렵다.

이런 결과를 설명해줄 수 있는 하나의 방법으로서 부의 불평등에서도 Kuznets의 역U자 가설이 성립할지 모른다는 점을 생각해 볼 수 있다. 즉, 가난한 초기상태에서는 어느 사회든 부의 불평등이 작다가 경제발전과 더불어 점차 불평등이 심화될 가능성이 있다. 이 문제에 대해서는 영국, 미국에서는 실증이 되고 있으나 아직 각국의 자료도 적고, 연구도 많이 되어 있지 않아서 확실히

말하기는 어렵다. 또다른 설명은 아마 한국의 1988년 조사에서 부의 파악이 철저하지 못했을 가능성이 있고, 주로 최고 상위 그룹의 자산이 조사에서 누락되었다면 실제 한국의 부의 불평등은 이 조사의 결과보다 클 것이라는 점이다. 이 문제는 앞으로 소득 및 부에 대한 보다 철저하고 본격적인 조사를 통해 규명될 필요가 있다.

가장 최근에 나온 대우경제연구소의 패널자료는 소득분배뿐 아니라 부의 분배를 파악하는 데도 유용한 자료이다. 이 자료조사에서는 가구별로 보유하고 있는 금융자산 총액을 물을 뿐 아니라 1년간 납부한 건물분 재산세와 종합토지세에 대해서도 묻고 있다. 이들 자료로부터 우리는 가구별 자산의 분포를 대략적이나마 짐작할 수 있다. 물론 소득조사든 자산조사든 대답의 정확성은 그다지 높지 못한 것이 일반적이고, 특히 자산의 경우에는 응답자들이 정확한 기억을 갖고 있지 못하거나, 누락, 과소신고하기 쉬운 경향이 나타난다. 그러므로 이 자료도 부의 분배에 대해 아주 믿을만한 자료는 아니지만 이 방면의 자료가 워낙 희소한 만큼 상당히 이용가치가 높다고 할 수 있다.

〈표 13〉에는 우리가 대우패널 자료를 이용해서 분석한 한국 가구의 자산분배의 불평등도가 요약되어 있다. 여기서 건물, 토지, 금융자산의 분배는 모두 극심한 偏在 현상을 보이고 있으며, 기존의 부의 분배 추계결과보다 훨씬 더 불평등한 결과가 나타나고 있다. 지니계수를 보면 토지는 0.90, 금융자산도 0.70을 초과할 정도로 높은 불평등을 보이고 있으며, 건물의 경우에도 0.70에 가까운 값이 나오고 있다. 특히 실물자산 분배의 불평등이 금융자산보다 크게 나옴으로써 종전의 권순원 외(1992)의 결과와 반대가 되고 있는데, 우리의 결과가 보다 상식에 부합하는 것이 아닐까 생각한다. 여기서 나온 지니계수의 수치는 1988년 KDI의 조사결

과를 크게 능가하는 값으로서 한국의 부의 불평등이 지금까지 조사되었던 것보다 실제로는 훨씬 더 불평등함을 시사해준다. 그리고 이런 결과는 우리나라에서 부의 불평등 현상에 대해 일반적으로 사람들이 갖고 있는 감각에 가까운 것으로 해석된다.

만일 이 추계치가 실제에 상당히 가까운 값이라면 위에서 본 대로 한국의 부의 분배를 국제적으로 비교한 세계은행의 연구결과도 새로이 해석해야 할 것이다. 세계은행 연구에서는 한국의 부의 분배가 선진국의 20~30년전 수준과 비슷하거나 오히려 더 낮다고 해석했지만 그것은 사실과 전혀 다를지 모른다. 오히려 한국의 부의 불평등은 선진국의 수준을 크게 능가하고 있을 가능성이 있으며, 그것은 사람들의 직관적 관찰결과와 좀더 잘 부합하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 14〉와 같이 자산분배의 불평등을 지역으로 구분해보았을 때 농촌보다 도시가 더 불평등한 것으로 나타난 것도 수긍이 가는 일이다. 도시 중에서도 대도시가 중소도시보다 더 불평등한

〈표 13〉 자산분배의 불평등(지니계수)

	총자산	건 물	토 지	건물+토지	금융자산
1993	0.788	0.704	0.901	0.837	0.767
1994	0.773	0.696	0.905	0.841	0.724
1995	0.762	0.664	0.900	0.836	0.656

자료 : 대우경제연구소, 『한국가구경제활동조사』, 1993~95.

〈표 14〉 자산분배의 불평등(지역별, 직업별)

	전 국	농 촌	도 시	대도시	중소도시	자영업자	근로자
1993	0.788	0.640	0.800	0.833	0.714	0.822	0.787
1994	0.773	0.752	0.775	0.799	0.730	0.767	0.749
1995	0.762	0.736	0.764	0.789	0.724	0.724	0.743

자료 : 대우경제연구소, 『한국가구경제활동조사』, 1993~95.

결과를 보이고 있는 것도 마찬가지로 이해가 된다. 직업별로 나누어 자영업자와 근로자가구로 보았을 때 그리 큰 차이는 발견되지 않는다.

그러면 한국의 부의 분배를 다른 나라와 비교하면 어느 정도일까? 위에서 우리는 세계은행의 연구팀이 한국의 부의 불평등이 20~30년전의 선진국과 비슷한 수준이거나 오히려 낮다는 결론을 내렸음을 보았다. 그러나 이것은 부의 분배에 관해 1992년 당시 얻을 수 있었던 거의 유일한 자료인 KDI의 가구 조사(권순원 외 [1992]) 결과에 바탕을 둔 것이다. 대우경제연구소의 자료는 부의 분배에 관해 전혀 다른 결과를 보여준다. 동일한 국제비교를 하기 위해 최고 1%, 5%, 10%가 소유한 부의 상대적 몫의 크기를 계산해본 것이 〈표 15〉에 나타나 있다. 여기서 한국의 부의 불평

〈표 15〉 부의 집중의 국제비교

국 가	단 위	조 사 자 료	연 도	상위점유비율(%)		
				1%	5%	10%
한국 (1)	가구	조 사	1988	14	31	43
한국 (2)	가구	조 사	1993	30	53	68
호 주	가구	조 사	1966	9	25	36
프 랑 스	가구	조 사	1975	13	30	50
캐 나 다	개인	조 사	1970	20	43	58
스 웨 덴	개인	조 사	1975	21	44	60
뉴질랜드	개인	상속세	1966	18	45	60
프 랑 스	개인	상속세	1977	19	47	65
호 주	개인	상속세	1971	20	41	57
미 국	조 사	상속세	1969	25	44	53
영 국	조 사	상속세	1980	23	43	58

주 : 한국 (1)은 한국개발연구원의 1988년 조사 결과.
한국 (2)는 대우경제연구소의 1993년 조사 결과.

자료 : Leipziger et al., *The Distribution of Income and Wealth in Korea*, 1992, p.37.

등도는 두 가지 값이 제시되어 있는데, 윗줄은 KDI의 1988년 조사의 결과이고, 아랫줄은 1993년 대우경제연구소의 패널자료에 의한 결과이다. 이 두 가지 값은 현저한 차이를 보이고 있다. 대우경제연구소의 조사결과에 따를 때 한국의 부의 불평등은 선진국과 비교가 되지 않을 정도로 높음을 알 수 있다. 이런 결과가 한국의 현실에 대한 관찰과 보다 잘 부합하는 것으로 보이며, 한국의 부의 분배가 선진국과 비슷한 수준이라고 하는 세계은행 연구팀의 결론은 기각되어야 할 것이다.

Ⅴ. 貧困의 問題

빈곤의 문제는 소득분배, 부의 분배와 표리관계에 있는 중요한 연구과제이다. 우리가 한국의 소득 및 부의 분배문제를 다루는 이상 소득분배의 스펙트럼에서 최하층에 속하는 빈곤에 대한 분석을 빠뜨릴 수 없다. 지금까지 우리나라의 빈곤의 추세에 관한 가장 대표적 연구성과로는 Suh and Yeon(1986)을 들 수 있다. 이 연구는 한국의 절대빈곤과 상대빈곤의 규모를 추정한 것인데, 절대빈곤의 기준으로는 최소한의 식품비, 주거비, 광열비, 피복비, 잡비를 합한 최저생계비를 잡아서 소득이 그것에 미달하는 가구를 포착하였고, 상대빈곤은 평균소득의 1/3에 미달하는 가구로 파악하였다. 이러한 기준에 의한 1965년부터 1984년 사이의 절대빈곤과 상대빈곤의 추이가 〈표 16〉에 요약되어 있다.

그런데 Suh and Yeon의 연구에서는 최저생계비를 지나치게 낮게 잡은 결과 절대빈곤율이 지나치게 낮게 나타난다는 비판을 받고 있다. 그들의 연구에 의하면 한국의 절대빈곤율이 최근에는

인구의 4.5% 정도에 불과한 것으로 나타나고 있는데, 이는 선진국보다 더 낮은 수준이어서 별로 설득력이 없다. Suh and Yeon의 연구를 최근까지 연장하면 어떤 결과가 나오는가를 알아보기 위해 그들이 이용한 같은 자료와 동일한 최저생계비 개념을 쓰되 그동안의 물가상승을 감안하여 상향조정한 값을 경계선으로 하여 절대빈곤 및 상대빈곤을 추계해본 결과가 〈표 17〉에 요약되어 있다.

이들의 연구에서는 최저생계비 수준이 원래부터 낮게 잡혀 있는데다가 그동안 사회 전반의 생활수준이 많이 향상된 것을 감안하면 물가상승을 고려하더라도 〈표 17〉에 사용된 최저생계비는 너무 낮은 느낌을 주며, 따라서 추계된 결과도 상당히 비현실적

〈표 16〉 절대 및 상대빈곤의 추이

	1965	1970	1976	1980	1984
절대빈곤율					
전 체	40.9	23.4	14.8	9.8	4.5
도 시	54.9	16.2	18.1	10.4	4.6
농 촌	35.8	27.9	11.7	9.0	4.4
상대빈곤율					
전 체	12.1	4.8	12.5	13.3	7.7
도 시	17.9	7.0	16.0	15.1	7.8
농 촌	10.0	3.4	9.2	11.2	7.5

자료 : Sang-Mok Suh and Ha-Cheong Yeon, "Social Welfare during the Structural Adjustment Period in Korea," Working Paper 8604, KDI, Dec. 1986.

〈표 17〉 도시의 절대 및 상대빈곤 추이

	1982	1985	1988	1991	1994
절대빈곤율	6.4	3.6	1.5	1.1	1.0
상대빈곤율	12.4	11.0	8.8	10.2	11.5

주 : Suh and Yeon의 방법을 써서 최근까지 연장한 추계 결과임.
자료 : 통계청, 「도시가계연보」, 각년도 원자료.

인 값을 취하고 있다. 절대빈곤이 도시가구의 1%밖에 안된다는 것은 선진국에서도 찾아볼 수 없는 낮은 값으로서 거의 설득력이 없다. 상대빈곤은 매년 평균소득의 1/3로 경계선이 잡혀 있는데, 추계결과는 10% 내외를 오르내리고 있다. 이 값은 그해그해의 소득분배상태를 주로 반영하는 것으로 해석할 수 있는바 별로 뚜렷한 추세를 발견할 수 없다.

한국의 빈곤규모에 관한 기존 연구가 이런 상태에 머물고 있는 점을 고려할 때, 보다 현실적인 최저생계비에 입각한 빈곤규모를 새로이 추계할 필요가 있다. 최근 한국보건사회연구원에서 최저생계비를 새롭게 추계한 결과(박순일 외[1994])가 나와 있으므로 우리는 이 값을 절대빈곤을 구분하는 경계선으로 사용하여 빈곤규모를 새로 추계해보기로 하였다. 그리고 『도시가계연보』 자료로는 농촌의 빈곤을 파악할 수 없으므로 대우경제연구소의 패널자료를 이용하여 절대빈곤 및 상대빈곤을 추계했는데, 그 결과가 〈표 18〉에 요약되어 있다.

여기서 빈곤율은 전체 가구 중 빈곤가구의 비율을 나타내며, 빈곤가구의 정의는 가구소득이 최저생계비에 미달하는 가구이다. 물론 최저생계비의 크기는 가족수에 따라 달라진다. 원래 한국보건사회연구원에서 발표한 최저생계비는 1994년 물가로 계산된 것이므로 1993년과 1995년에 대해서는 물가변동을 감안해주었다. 추계결과를 보면 절대빈곤율은 대체로 인구의 10~20% 정도로 나타남으로써 선진국의 수준보다는 높은데, 이는 국제비교의 관점에서 볼 때 훨씬 신빙성이 있는 결과로 보인다.

대우경제연구소의 자료에 있는 농촌 가구가 과연 농촌을 대표할 수 있는지는 의문의 여지가 있지만, 별다른 대안이 없는 상황에서 이 자료를 갖고 농촌에 대해 분석을 시도해보았다. 그 결과 농촌의 절대빈곤은 도시보다 압도적으로 높아서 역시 한국의 어

〈표 18〉 절대 및 상대빈곤율과 빈곤 갭의 크기

	집 단	절대빈곤		상대빈곤(평균)		상대빈곤(중위값)	
		빈곤율	빈곤갭	빈곤율	빈곤갭	빈곤율	빈곤갭
1993	전 체	19.02	2.94	12.71	3.13	8.69	1.53
	농어가	50.98	15.86	21.18	4.30	12.56	1.61
	비농어가	15.89	2.27	10.79	2.65	7.17	1.31
	대도시	13.04	1.62	12.95	2.36	5.65	0.83
	중소도시	25.77	5.39	14.17	3.49	12.30	2.26
1994	전 체	15.83	2.59	22.43	5.28	19.31	4.07
	농어가	40.67	9.86	38.04	7.68	22.97	2.46
	비농어가	12.60	1.92	19.43	4.66	16.90	3.62
	대도시	9.90	1.36	13.80	2.62	16.90	3.71
	중소도시	22.36	4.18	27.75	6.75	24.10	5.30
1995	전 체	12.95	1.39	26.72	5.92	18.10	3.56
	농어가	34.14	6.96	30.05	7.59	25.68	3.73
	비농어가	10.32	1.01	24.16	5.26	16.23	3.13
	대도시	7.82	0.73	14.64	4.45	14.64	2.39
	중소도시	18.13	2.19	28.23	7.28	23.08	4.99

주 : 빈곤율(Head Count Ratio) = (빈곤가구의 수)/(전체 가구의 수)
빈곤갭 = 빈곤가구의 소득을 최저생계비까지 올리는 데 필요한 소득을 전체 가구의 총소득으로 나눈 값(%).

자료 : 대우경제연구소, 『한국가구경제활동조사』, 1993~95.

려운 농촌현실이 그대로 드러나고 있다. 도시 중에서도 대도시보다는 중소도시의 빈곤이 상당히 높게 나타나고 있다. 지금까지 빈곤에 대한 조사는 주로 서울을 비롯한 대도시 위주로 이루어져 왔지만, 빈곤의 정도가 대도시보다 중소도시에서 더 심한 것이 사실이라면 앞으로의 빈곤 조사와 정책의 중심도 농촌, 중소도시 위주로 바뀌어야 할 것이다.

그런데 이들 절대빈곤가구를 빈곤에서 벗어나게 하는 데는 얼마만큼의 소득이 필요할까? 얼핏 생각하면 대단히 큰 소득이 필요할 것 같지만 사실은 그렇게 큰 소득이 필요한 것이 아니다.

이들의 소득을 최저생계비 수준으로 끌어올리는 데 필요한 소득의 크기(빈곤 갭)는 대개 전체 가구소득의 1.4~2.9%에 불과하므로, 우리나라의 빈곤문제가 단순히 절대적 소득수준이 낮은 데 기인한다기보다는 소득분배와 밀접한 관련이 있다는 사실을 알 수 있으며, 소득분배가 약간만 개선되어도 빈곤은 눈에 띄게 줄어들 것임을 알 수 있다. 상대빈곤의 크기는 평균소득의 1/2에 미달하는 가구로 정의하느냐 아니면 중위소득의 1/2로 정의하느냐에 따라 다소 달라지지만, 소득분배의 특성상 당연히 후자 쪽으로 정의하면 상대빈곤의 크기는 낮게 나타난다. 평균소득의 1/2에 미달하는 가구의 비율로 정의한 상대빈곤율은 12.7~26.7% 수준이다.

Ⅵ. 分配問題 改善을 위한 政策代案의 摸索

1. 韓國의 分配問題에 대한 評價

지금까지 살펴본 바와 같이 한국의 소득분배 불균등문제에 대해서 통계지표상의 분배상태 추이와 일반국민이 느끼는 불평등 정도 사이에는 뚜렷한 괴리가 있다. 이러한 현상이 나타나는 주요 이유는 첫째, 분배지표의 불완전성, 둘째 자산 및 부의 불균등심화, 셋째 분배과정에서의 정당성 결여 등 세 가지로 요약될 수 있을 것이다. 예를 들어 권순원 외(1992)의 자료조사에 의한 1988년의 지니계수가 0.404로서 공식통계치 0.3355와 큰 차이를 보이고 있음에 주목할 필요가 있다.

그리고 앞서 살펴본 바와 같이 자산 및 부의 불평등 정도는 소득분배에 비해 훨씬 심각하며, 다른 나라와 비교할 때도 자산보

유의 불평등 정도가 보다 심각하다는 점이 고려되어야 할 것이다. 또한 정부주도의 압축성장과정에서 여러 가지 비정상적이고 시장 외적인 요인에 의해 자원배분이 이루어져 왔고, 그 과정에서 분배적 정의의 기반이 취약할 수밖에 없었다고 할 수 있다. 도시가계조사 자료를 이용한 최근의 추계결과가 보여주듯이, 도시근로자의 소득불평등도는 1980년대 이래 개선되어왔으나 비근로자가구의 경우 불평등도가 개선되지 않은 것으로 나타났다.

지니계수의 절대값으로 소득분배의 추세변동을 살펴보면 공식통계 기준으로 1988년의 지니계수는 1970년보다 약간 높은 수준이다. 즉 공식통계상으로 1980년대 이후 소득분배상태가 상당히 개선된 것으로 평가되고 있지만 절대수준은 1970년의 수준으로 복귀한 것이다. 더욱이 일부 외국학자들의 초기연구에서는 1960년대 중반의 분배상태가 1970년보다 양호한 것으로 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다.

소득분배의 추세변동요인에 대한 설명은 보다 엄밀한 검증을 요구한다. 우리나라의 경우 공식통계에 의하면 대체로 역U자의 모양을 따르고 있는 것으로 나타나는데, 특히 1970년대 중반 이후 분배상태가 개선된 요인을 파악하는 작업에는 보다 실증적인 분석이 요구된다. 일반적으로 Kuznets 가설에 따른 역U자현상은 첫째 2중구조하의 성장, 둘째 자본축적과 산업화, 셋째 인구변화의 추이 등으로 설명된다.[4)]

2중구조하의 성장의 경우 都農移住 모형에 의한 도시와 농촌간의 소득격차가 역U자 현상의 설명요인이 된다. 즉, 경제발전 초기에는 도시의 비중이 커짐에 따라 불평등의 정도가 심화되고 후기에는 농촌의 잉여인력 소진으로 농촌소득의 현격한 상승이 이

4) 이준구(1989) 참조.

〈표 19〉 도시·농촌가구의 평균소득비율

(단위: %)

	농가월소득/도시근로자가구월소득
1965	99.7
1970	75.6
1975	111.0
1980	95.9
1985	112.8
1990	97.4
1993	95.5
1994	99.5

주 : 『한국의 사회지표』, 1995.

루어져서 평등화가 이루어진다는 것이다. 그러나 우리나라의 경우 〈표 19〉에서 볼 수 있는 바와 같이 농가소득/도시근로자소득 비율은 오히려 1975~85년 기간중 더 높았음을 알 수 있다.

인구변화로 분배불평등도를 설명하는 것은 인구성장률과 분배의 불평등도가 正의 상관관계를 가진다는 횡단면자료 분석결과에 기초하고 있다. 높은 인구증가율은 경제활동인구 중 노년층과 청소년층의 비율을 높이고 일반적으로 높은 부양가족수를 동반하게 되므로 분배의 불평등도를 증가시킨다는 것이다. 우리나라의 경우 인구성장률은 1967년 이후 1980년 한해를 제외하고 지속적으로 감소해왔으므로 인구성장률의 변화만으로 소득분배 추이변화를 설명하기는 어렵다. 또한 최근의 급격한 노령화 추세는 소득분배 불균등화의 요인이다.

자본축적과 산업화에 의한 설명은 다음과 같다. 성장의 초기단계에서는 극소수의 사람들에 의해 자본축적과 산업화가 주도되기 때문에 불평등의 심화를 가져오지만, 산업화가 어느 정도 진전되면 노동계층의 저변을 넓혀 수적으로 기업가층에 압도적 우세를 보이고 근로소득의 비중이 커지며 농업부문이 상대적으로 축소되

어서 평등화가 진전된다는 것이다. 우리나라의 경우 〈표 20〉과 같은 근로소득분배율의 시계열을 살펴보면 이 비율이 지속적으로 상승하기는 하나 순환적 패턴을 보이고 있음을 알 수 있다. 1976년의 근로소득분배율은 42.0%로 1970년의 41.4%와 별 차이가 없으며 1980년대에도 1988년에 이르기까지 큰 증가를 보이고 있지 않다. 그리고 1988년의 근로소득분배율 54.7%는 1983년과 같은 수준이다. 따라서 산업화의 진전과 노동계층의 저변확대로 소득분배의 개선을 설명하는 데에는 어려움이 있는 것으로 보이며, 보다 엄밀한 실증분석이 이루어져야 할 주제이다.

한편 정부의 금융·재정 및 대기업 정책의 변화로 소득분배의 변동추이를 설명하기는 어렵다고 판단된다. 이들 정책기조에 소

〈표 20〉 근로소득분배율 추이

(단위: %)

	근로소득분배율		근로소득분배율
1953	25.8	1978	46.5
1955	30.1	1979	48.9
1960	37.4	1980	52.1
1965	31.8	1981	51.9
1966	33.0	1982	53.2
1967	36.7	1983	54.7
1968	37.5	1984	54.4
1969	38.7	1985	53.9
1970	41.4	1986	52.6
1971	41.5	1987	53.5
1972	40.8	1988	54.7
1973	41.2	1989	57.5
1974	39.5	1990	59.0
1975	40.6	1991	60.2
1976	42.0	1992	61.0
1977	44.2	1993	60.6

자료 : 한국은행, 『국민계정』, 1994.

득분배상태를 변동시킬 정도의 변화가 있었다고 보기 어려우며, 여전히 효율성 위주의 성장잠재력 배양정책이 주된 기조가 되어 왔다고 보아야 할 것이다. 이상과 같이 위의 세 가지 변화요인이나 정책기조의 변화로는 공식지표상으로 나타나는 1980년대 이후의 소득분배 개선측면을 설명하기 어려운 것으로 보인다.

우리나라의 분배상태는 다른 나라에 비교하여 양호하다는 것이 일반적인 평가이지만, 이러한 평가에는 앞서 논의한 바와 같이 다음의 논점에서 보다 엄밀한 검증이 요구된다. 우선 부동산 등 자산소유의 편중도가 심하고, 특히 토지소유의 경우 1988년 이후 기간에서도 편중이 심화되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 부동산·금융실명제가 최근에서야 실시되었기 때문에 실질적인 소유편중도는 추정치보다 더욱 심할 가능성이 있다.

그리고 소득분배상태는 일반적으로 稅前所得으로 측정된다는 점에 주목해야 한다. 따라서 직접세 중심의 누진적 과세체계가 보다 잘 확립된 서구 선진국의 경우 가처분 소득기준의 불평등도는 크게 줄어들게 된다. 또한 여러 가지 사회복지시스템이 잘 갖추어진 경우에도 실질적인 불평등도는 크게 완화될 것이나, 우리나라의 경우에는 조세·재정·사회복지체계 전반에 있어서 선진국에 비해 소득재분배기능이 미흡하고, 이러한 점이 분배지표에 제대로 반영되지 않고 있다. 이와 같이 볼 때, 한국의 소득분배문제는 현재 지표상으로 나타난 정도보다 심각하며 향후 보다 적극적인 분배정책의 도입이 요구된다고 할 수 있다.

2. 分配正義를 위한 政策의 基本方向

분배정의를 위한 정책방향의 설정에 있어서 효율과 형평을 동시에 추구할 수 있는 정책과제의 개발과 효율·형평의 조화를 보

다 강조하는 시각이 중요하다. 원론적으로 모든 경제주체가 각자 자기의 이익에 따라 보다 자유로운 의사결정을 하도록 허용할 때 그 경제의 경제적 효율성이 극대화되며, 후생경제학은 이상적인 시장경제의 모든 조건이 충족될 때 이 명제가 타당함을 입증하고 있다. 다만 현실에서 시장의 불완전성으로 인해 그러한 이상적인 상황이 존재하지 못한다는 점에 대해서도 주의할 필요가 있다. 자유로운 의사결정에 대한 간섭이 비효율성을 초래할 수 있고 형평의 추구가 효율성의 저해요인이 될 수 있다는 것은 일반적으로 성립되는 명제이다. 일반적으로 누진적인 조세제도는 근로의욕의 감퇴와 저축 및 투자의 감소를 가져온다.

그러나 평등한 분배를 가져오기 위한 개입이 모든 경우에 있어서 효율성의 저하를 가져오는 것은 아니다. 형평성뿐만 아니라 효율성 측면에서도 긍정적 효과를 가져올 수 있는 경우가 있는 것이다. Okun(1975)은 그 예를 사회의 관행으로 되어 있는 차별의 철폐를 위해 정부가 개입하는 데서 찾고 있다. 예를 들어, 노동시장에서의 차별은 능력이 충분히 갖추어져 있음에도 불구하고 다른 이유로 능력에 걸맞은 일을 하지 못하게 하는 것을 뜻하며, 이의 시정을 통해 형평성뿐만 아니라 효율성이 제고될 수 있는 것이다. Blinder(1987)는 거시경제정책, 무역정책, 혹은 환경정책 등에서도 가난한 사람들에게 도움을 주면서 효율성을 제고시킬 수 있는 여지가 있음을 지적하고 있다. 예를 들어, 「레이건」 행정부의 부유층에 대한 조세감면을 통한 생산성 향상 정책은 형평성과 효율성 모두를 후퇴시킨 정책이었다.

그리고 장기적인 시각에서 보면 효율과 형평이 보완적인 관계에 있을 수 있다. Thurow(1985)는 전통적인 경제이론이 경제발전에 필수적이라고 할 수 있는 세 가지 요인, 즉 동기(motivation), 협동심(cooperation), 그리고 팀워크(teamwork)를 간과하고 있다

고 지적한다. 이런 요인들은 사회의 모든 구성원들이 모두 공평한 대우를 받고 있다고 느낄 때에만 최고의 수준에 도달할 수 있다는 것이다. 불평등한 분배로 말미암은 사회적 응집력의 상실이나 사기의 저하는 성장 그 자체마저도 위태롭게 한다는 지적이다.[5]

우리 경제의 압축성장과정에서 오히려 효율성에 근거하지 않은 여러 가지 정책적 판단에 의해 자원배분의 왜곡현상이 지속된 측면이 있으며, 이 경우 기본질서의 개혁을 통한 형평성의 추구는 효율의 추구와 부합될 수 있는 여지가 크다고 할 수 있다. 따라서 효율과 형평의 조화 추구라는 시각과 더불어 이를 동시에 개선할 수 있는 정책방향의 모색이 동시에 이루어져야 할 것이며, 이러한 관점이 우리 경제의 정책방향 설정에 시사하는 바가 크다고 판단된다.

예컨대, 노동시장에서의 성차별과 같은 인위적이고 비합리적인 차별의 철폐, 노동시장의 유연성 제고, 생산적 복지기능의 확대, 인력개발·교육투자의 확대, 정부주도의 압축성장과정에서 있어왔던 비효율적이고 차별적인 자원배분과정의 개선, 각종 불로소득의 원천적 축소와 정당한 과세, 분배정의의 실현을 통한 사회구성원의 동기·협동심·팀워크 제고 등이 향후의 정책방향 설정에 충분히 반영되어야 할 것이며, 이러한 정책들은 경제의 효율성과 형평성을 동시에 제고시킬 것으로 기대된다.

시장기능에 의한 효율성 제고를 강조하는 과정에서 기존의 소유와 권리에 대한 정당성을 평가하는 작업이 병행되어야 하고, '不正義의 是正'이라는 자유주의의 원칙이 정책수립에 반영되어야 할 것이다. 자유주의적 원칙을 단순히 정부의 간섭을 줄이고 시장의 힘에 의존하여 분배문제를 해결하는 것으로 해석해서는

5) 이준구(1992)에서 재인용.

안 될 것이다.

최저생활의 보장이라는 측면에서 빈민층문제에 접근할 필요가 있고, 따라서 현행 공공부조제도와 사회복지서비스기능이 크게 확충되어야 할 것이다. 재정운영에 있어서 삶의 질 제고와 복지기능의 확충이라는 정책목표가 보다 강조되어야 할 것이다. 조세의 소득재분배기능을 강화하고 납세자 계층별 형평성을 제고하기 위한 세제개편 및 세정상의 개선이 이루어져야 하며, 대기업 정책의 수립에 있어서 소유·경영과정에서의 정당성 문제가 보다 강조되어야 할 것이다. 이중 조세정책과 재벌정책은 형평의 차원에서 특별히 중요한 부분이므로 아래에서 따로 떼어서 보다 깊이 고찰하기로 하자.

3. 衡平性 提高를 위한 租稅政策

우리나라 세제상의 일반적인 특징과 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다.[6]

첫째, 稅收의 구성에 있어 간접세의 비중이 높다. 둘째, 조세정책이 오랫동안 산업지원정책의 수단으로 활용되어왔기 때문에 조세체계가 매우 복잡다기화되어 있다. 셋째, 세법상의 명목세율이 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 넷째, 납세자의 탈루가 높고 세정이 비효율적이다.

이러한 문제인식하에서 형평성 제고를 위한 조세정책의 방향설정은 세부담의 수직적·수평적 형평성 문제에 대한 분석에 기초하여 이루어져야 한다. 소득세의 계층별 부담추이를 살펴보면 1970년대에는 일관된 누진성을 보이지 못한 것으로 나타난다. 그

6) Kwack(1993) 참조.

러나 종합소득세제 도입 이후 1976년 이후의 계층별 부담은 일관되게 누진적 구조를 보이고 있다(표 21 참조). 세부담의 수평적 형평성문제를 살펴보기 위해서는 근로소득자와 사업소득자의 세부담을 비교해볼 필요가 있다. 현진권·나성린(1994)에 의하면 평균적으로 근로자가구의 소득세 부담률은 3.35%인 데 반해 자영업자가구의 부담률은 2.67%로 나타나서 수평적 형평성의 문제가 심각함을 알 수 있다. 근로자가구의 10분위 부담률은 12.98%인 데 비해 자영업자가구의 부담률은 3.14%에 불과한 실정이다.

우리나라의 세제는 간접세의 비중이 높은 특징을 가지고 있고 간접세 부담의 역진성은 잘 알려져 있다. 이계식·배준호(1986)에 의하면 1984년의 1분위 계층의 간접세 부담률은 7.34%로 10분위의 2.85%에 비해 훨씬 높은 것으로 나타난다. 현진권·나성린(1995)에 의하면 이러한 역진성이 1991년에 상당히 완화되었으나 여전히 1분위의 부담률이 4.39%로 10분위의 3.57%보다 높은 것으로 나타나고 있다. 1980년대 이래 직접세 비중이 점차 증가되

〈표 21〉 계층별 소득세 부담의 추이 : 유효세율

(단위: %)

	1970	1976	1978	1980	1991
1분위	2.24	0.00	0.00	0.00	0.91
2분위	2.06	0.00	0.00	0.06	1.58
3분위	2.40	0.19	0.59	0.74	2.14
4분위	2.07	0.71	0.84	1.21	2.44
5분위	2.17	1.20	1.25	1.56	2.86
6분위	5.29	1.73	1.62	1.90	3.85
7분위	6.18	2.40	2.07	2.32	4.87
8분위	5.71	3.42	2.69	2.89	5.77
9분위	7.50	6.07	3.89	3.79	7.14
10분위	7.74	7.30	6.29	5.20	10.26
평 균	3.90	3.11	2.63	2.49	5.79

자료 : 한승수(1982); 현진권·나성린(1994).

어 1995년의 직접세 비중은 45.7% 수준이다. 그러나 최근의 세수 증대과정에서 간접세의 비중이 다시 높아지고 있다.

총량적인 재산과세를 이용하여 토지소유에서 발생한 자본이득을 얼마나 환수했는지, 토지소유의 불평등을 완화하는 적절한 기능을 해왔는지를 살펴보면 다음과 같다. 1991년의 종합토지세 및 도시계획세의 토지보유에 따른 세부담은 7,131억원으로서 과세대상 토지를 개별공시지가로 평가한 지가총액 추정액 867조원의 0.08%에 해당한다. 부동산과 관련된 총조세부담액은 지가총액 추정액의 0.73%이고 지가상승으로 발생된 자본이득 추정액의 7.5%에 불과하다. 따라서 부동산관련 조세제도가 지가상승으로 발생한 자본이득을 환수하는 기능을 충실히 수행하지 못했음을 알 수 있다.[7]

세계적으로 높은 한국의 지가는 거대한 불로소득과 경제적 불공정의 온상이었다고 해도 과언이 아니다. 그간 한국의 토지관련 세금이 주로 토지 이전에 대한 과세로 이루어져 있었고, 토지보유에 대한 과세(종합토지세)의 비중이 상대적으로 낮았던 것도 문제가 된다. 등록세, 취득세, 양도소득세, 법인세, 특별부가세 등 토지이전시 발생하는 조세가 토지관련 총조세에서 차지하는 비중이 80%가 넘고 있는데, 이것은 결국 토지의 이전을 막는 동결효과(lock-in effect)를 작동시켜 토지가격 하락을 어렵게 하고 있다. 앞으로는 토지이전에 대한 과세비중을 낮추고 토지보유에 대한 과세를 높여나가야 할 것이다.

토지보유 과세가 이처럼 낮은 이유 중 중요한 것은 종합토지세 과표의 현실화비율이 20~30%밖에 안 된다는 점이다. 이 비율을 서서히 단계적으로 높여나가서 궁극적으로는 공시지가 수준이 되

7) 현진권(1995) 참조.

도록 해야 할 것이다. 종합토지세를 강화할 때 이에 반발하는 조세저항이 우려되므로 과표현실화비율을 급작스럽게 올리는 것은 바람직하지 않다. 이 비율을 갑자기 크게 올리지 않더라도 정부가 서서히 그러나 확고하게 이 비율을 높여나가겠다는 정책을 발표하는 자체만으로도 상당한 공표효과(announcement effect)가 발생하여 땅값을 떨어뜨릴 수 있을 것이다. 위에서 본 바와 같이 토지자산에서 발생하는 커다란 불평등을 생각할 때 지가하락은 그 자체가 경제적 형평을 제고하는 조치일 뿐 아니라 공장부지가의 하락, 교통난 해소에도 간접적으로 기여할 것이므로 효율과 경쟁력 강화에도 도움이 될 것이다.

한편 부의 소유집중을 막는 전통적인 재산관련 세제로서 상속·증여세의 문제를 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 우리나라의 상속·증여세는 분배문제를 해결하는 데 별로 기여하지 못한 것으로 평가되고 있다. 상속·증여세의 세수규모가 매우 작고 상속·증여세의 대상에 대한 평가가 낮게 이루어져 왔다. 〈표 22〉에서 볼 수 있는 바와 같이 상속·증여세가 국세에서 차지하는 비중은 계속 증대되어왔지만 현재는 2% 수준에 불과하다. 그런데 상속세의 최고세율은 1967년의 70% 수준에서 1996년에는 40% 수준으로 하락했음에 주목할 필요가 있다. 이러한 상속·증여세 세수 비중은 유교문화권인 일본의 4.7%나 대만의 2.6%보다

〈표 22〉 상속·증여세의 비중

(단위: 10억원, %)

	1985	1990	1995	1996*
국세(A)	11,876	26,847	56,736	64,509
상속·증여세(B)	47	296	1,029	1,275
B/A	0.39	1.10	1.81	1.98

주 : *추계치임.

는 낮은 수준이지만 미국, 영국, 독일, 프랑스의 비중이 0.5~2% 수준이므로, 국제적으로 비교할 때 그렇게 낮은 수준은 아니다.

1996년 12월에 이루어진 상속·증여세제의 개편은 다음의 특징을 갖고 있다. 첫째, 상속·증여세의 세율과 과세구간을 통합하고 일괄공제제도를 도입하는 등 세제를 단순·명료화하고 있다. 둘째, 중산층에 대한 상속·증여세의 부담을 대폭 완화하되, 고액재산에 대한 상속·증여세의 과세는 강화함으로써 경제력 집중의 완화를 꾀하고 있다. 상속세의 최고세율은 45%로 조정되었다. 셋째, 금융실명제 및 부동산실명제의 실시에 맞추어 상속·증여세제 운영의 실효성을 제고하였다. 이러한 상속·증여세제의 개편은 적절하다고 평가되며, 향후 보다 단순·명료화된 세제체계하에서 상속·증여세 징수 세정의 투명성을 크게 개선함으로써 상속·증여세의 형평성 제고기능이 보다 강화되어야 할 것이다.

결국 이상과 같이 볼 때 지금까지 우리나라의 조세정책이 소득과 부의 재분배를 달성하는 데 적절한 기여를 해왔다고 평가하기는 어렵다. 분배정의의 관점에서 볼 때 우리나라 세제의 문제점은 높은 간접세 비중, 종합소득세제의 미정착, 상속·증여세 및 재산관련세제 기능의 미약, 재산 및 사업소득에 대한 조세감면의 집중, 부가가치세의 역진성을 시정하지 못하는 특별소비세 등으로 요약될 수 있으며, 이의 개선이 요구되고 있다.

그런데 누진적인 세제의 강화만으로 소득재분배효과를 거두는 데에는 뚜렷한 한계가 있다는 점을 인식할 필요가 있다.[8]

우리나라의 경우 소득세를 전혀 내지 않는 계층의 폭이 매우 넓기 때문에 더욱 그러하다. 바람직한 소득재분배는 세제의 개선과 더불어 재정지출 측면에서 공공부조, 사회복지서비스 등 사회

8) Kwack(1993)을 참조한 것임.

개발지출의 확대가 병행될 때 달성될 수 있는 것이다. 현재 우리나라 재정의 보건, 사회보장 및 복지 등 사회개발지출의 비중은 여전히 낮은 수준이며, 그 구조에 있어서도 사회적 취약계층에 대한 지원보다는 기여형 사회보험제도에 편중되어 있어서 소득재분배기능이 더욱 미약한 실정이다. 1990년대 초의 재정기능의 정상화 과정에서도 성장잠재력 배양 등 효율성 위주의 정책이 추진되었고, 국민소득 증대 수준에 걸맞은 재정의 복지기능이 발휘되지 못하고 있다.

일반적으로 재정지출의 수직적 소득재분배효과는 조세정책의 소득재분배효과보다 큰 것으로 알려져 있다. 따라서 조세정책이 수직적 소득재분배기능을 수행하는 주요 경로는 세수의 확대를 통해 사회개발지출의 규모가 늘어나는 것을 뒷받침하는 것이며, 조세정책은 수직적 형평의 제고보다는 서로 다른 납세자그룹간의 수평적 형평성 제고에 초점을 맞추어서 수행되어야 할 것이다. 특히 우리나라의 경우, 전술한 바와 같이 근로소득자와 자영업자 간의 세부담의 형평성 문제가 매우 심각한 실정이며, 이러한 수평적 형평성 문제의 해결을 위해서는 세제의 개선보다도 세정의 개혁이 우선적으로 추진되어야 한다. 그리고 음성·탈루소득에 대한 과세포착률 제고 및 재산보유과세의 현실화, 상속·증여세제의 실효성 제고가 분배정의의 실현을 위해 매우 중요한 과제이다.

결론적으로, 분배문제의 해결을 위한 조세정책의 기본방향은 세제의 누진적 구조의 강화보다는 세입규모의 확대를 통해 사회개발지출의 확대를 뒷받침하고, 서로 다른 납세자 그룹간의 수평적 불평등을 해소하는 데에 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 세율구조와 세목을 보다 단순화할 필요가 있고, 상속·증여세를 포함하는 재산관련세제가 강화되어야 하며, 종합토지세의

과표현실화 등 세정의 획기적인 개혁이 이루어져야 한다.

4. 分配正義 側面에서의 財閥政策

재벌이 우리나라 국민경제에서 차지하는 비중은 광공업부문만 볼 때 1970년대 이래 계속 증가하여 1980년대 중반까지 증가하다가 이후 하락하였다. 그러나 추정방법이 다른 1991~93년 기간의 잠정적 추정치에 의하면 30대 재벌의 비중이 크게 높아진 것으로 나타난 보고도 있다.[9]

재벌이 국민경제에서 차지하는 비중이 높기 때문에 나타나는 폐해에 대해서는 매우 다양한 시각이 있지만 분배정의와 형평성, 공정성 및 정당성의 관점에서의 비판에는 상당한 정도의 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 효율성의 관점에서도 재벌에 대한 비판이 제기될 수 있다. 즉, 재벌의 비중이 클수록 이들은 자신의 국민경제적 비중을 담보로 정치·사회적인 영향력을 행사하거나 경제정책이 자신에게 유리한 방향으로 전개되도록 힘을 남용할 유인이 크며, 그 결과는 국민경제 발전에 저해가 되는 경우가 많다는 것이다. 이러한 폐해는 퇴출시장이 발달하지 못한 우리의 여건상 더 심각한 문제를 발생시킨다. 이런 관점에서 재벌의 경제력집중의 완화는 경우에 따라서 우리 경제의 효율과 형평을 동시에 제고시킬 수 있는 정책수단이 될 수 있다고 판단된다.

재벌과 관련한 분배적 형평성의 문제는 재벌의 소유집중과 관련이 크다. 만일 재벌기업의 주식이 광범위하게 분산되어 있다면 주식배당을 통해 일반대중에게 널리 부가 분배될 수 있기 때문에 형평문제도 크게 완화될 수 있을 것이다(사공일[1993]). 1995년

9) 이성순·유승민(1995) 참조.

현재 30대 재벌의 623개 계열사 중에는 172개사(27.6%, 자본금 기준으로는 63.1%)만이 공개되어 있으며, 공개된 경우에도 주식의 상당부분을 총수와 그 가족이 소유하고 있다.

그러나 재벌의 소유분산으로 인한 소유권의 변화가 분배적 형평성을 실질적으로 높일 수 있는 여지는 크지 않다.[10] 재벌의 소유권 분산은 그것이 정상적인 주식의 매매행위인 한 매입자의 입장에서 자산구성의 변화일 뿐, 경제전반의 분배적 형평성을 제고한다는 보장은 없는 것이다. 재벌이 종업원지주제를 확대하는 과정에서 형평성이 제고되는 것은 우리사주가 시장가격보다 낮게 공급되기 때문이며, 정부가 사적재산권을 크게 침해하지 않는 한 재벌의 소유분산을 통해 분배적 형평성을 제고하는 데에는 한계가 있다.

분배적 형평성과 재벌의 소유집중을 연관시켜서 소유집중을 비난하는 것은, 분배보다는 오히려 다른 측면의 경제적 부조리 때문일 가능성이 크다. 예를 들어, 주식시장에서의 내부자 거래, 재벌총수 및 가족의 기업자금 유용 등의 불법행위가 소득불평등을 악화시켰을 가능성이 크다. 따라서 이러한 문제의 해결은 관련 조세정책의 강화나 기업경영을 감시하는 제도의 개선을 통해 기업경영의 투명성을 제고하는 시각에서 접근해야 할 것이다.

공정성 차원에서 재벌에 의한 경제력집중이 소망스럽지 못한 것은 경제력집중이 경쟁의 유효성을 제약하기 때문이다. 우리나라의 재벌은 복합기업의 일반적 경쟁제한행위 이외에도 금융, 인력 등 요소시장에서 경제적 기회의 불공정성을 야기하는 경우가 많았다. 계열기업간 출자로 연결된 재벌은 실질적 규모가 동일한 독립기업에 비해 수신 측면에서 유리했고, 계열기업간 상호채무

10) 유승민(1996)을 참조한 것임.

보증을 남발하는 금융관행을 통해 특혜적 대출시장에 쉽게 접근하였다. 따라서 공정한 경기규칙을 확립하는 것이 중요하며, 경제적 기회의 불공정성을 야기하는 제도와 관행의 철폐 및 개선은 경쟁의 유효성 제고를 통해 경제효율 증진에 기여할 것이고, 이를 통해 우리 경제 전반의 공정성이 회복될 수 있을 것이다.[11]

한편 정당성의 문제는 '과거의 공정성'이라고 이해될 수 있다. 정당성 차원에서 재벌이 비판받는 이유는 경제력 집중을 조장한 정부의 성장전략과 여기에 편승한 재벌의 지대추구적 기업활동에 있다. 정부는 승자를 선택하는 방식의 산업정책을 추구하였고, 선택된 승자에 대한 유인으로서 금융자원의 배분을 스스로 담당하였다.

이러한 문제를 종합해볼 때 무엇보다도 올바른 분배적 정의관의 관점에서 재벌문제에 접근할 필요가 있다. 재벌문제와 관련하여 시장의 힘과 기능, 국민경제의 효율성만을 강조하는 입장에 서게 될 경우 분배정의와 형평성의 목표를 간과하기 쉬울 뿐만 아니라, 이러한 주장이 시장원리를 강조하는 자유주의적 정의관에도 배치된다는 점이 지적되어야 할 것이다.[12]

원래 자유주의적 정의관에서는 모든 사람이 정당하게 가질 권리가 있는 것들만을 소유하는 분배의 상태가 정의로운 것이라고 정의하고 있다. 자유주의자들은 정부의 간섭에 의하지 않고 자유로운 시장의 힘에 의해서 결정된 몫을 정당한 것이라고 생각한다. 그런데 지금까지 우리 경제의 성장과정에서 재벌은 매우 중요한 역할을 해왔지만 현재 우리나라 재벌들이 소유하고 있는 것이 자유로운 시장의 힘에 의해 결정된 몫이라 보기는 어려울 것이다. 따라서 자유주의자가 강조하는 '정당한 권리의 원칙'으로

11) 유승민(1996)을 참조한 것임.
12) 이준구(1992)에서도 이러한 점이 지적되고 있다.

서 '不正義의 是正'의 원칙이 우리의 정책현실에 보다 적극적으로 반영될 수 있어야 할 것이며, 이러한 주장 자체가 시장기능을 옹호하는 진정한 자유주의 원칙에 입각하고 있다는 점이 강조되어야 할 것이다. 이러한 점에서 상속·증여세제 등 재산관련 세제와 기업경영의 투명성을 제고하기 위한 여러 조치들이 강화되어야 할 것이다.

Ⅶ. 結　　論

한국은 자타가 공인하듯이 경제성장에서 괄목할만한 성공을 거둔 경험을 가진 나라이며, 그 밖에 분배, 고용, 인플레이션 등에서도 그런대로 좋은 성과를 보여온 것으로 평가받아왔다. 소득분배 측면에서 한국은 외국의 학자들로부터 좋은 평가를 받아온 것이 사실이다. 사실 후진국 중에서 소득분배가 극도로 나쁜 나라가 많고, 또한 공업화과정에서 분배가 악화된 나라가 적지 않다는 점을 생각한다면 그런 긍정적 평가가 반드시 외국인에 의한 근거없는 일방적 찬양이라고 치부할 수는 없을 것이다.

우리나라의 소득분배문제에 대해서는 국민들의 관심이 지대하며, 그런 분위기에 맞추어 학계에서도 최근 많은 연구가 나오고 있다. 종래에는 한국의 소득분배가 적어도 1980년대 이후 개선되고 있으며, 국제비교에서도 다른 나라에 비해 결코 나쁘지 않다는 평가가 주류를 이루고 있었다고 할 수 있으나, 최근에는 그에 대한 반론이 만만치 않게 전개되고 있다. 최근 제기되고 있는 반론의 흐름은 크게 두 가지로 요약할 수 있는데, 하나는 중앙대를 중심으로 종전의 관련 자료를 새로운 가정에 입각하여 추계한 결

과 불평등도가 높아지고 있다는 결론을 내리고 있는 연구들이며, 다른 하나는 토지를 비롯한 부의 불평등, 그리고 거기서 파생되는 불로소득에 주목하는 견해이다.

이 문제는 아직 확실한 결론이 난 것이라고 볼 수 없고, 앞으로 본격적인 검증작업을 필요로 하는 것으로 보인다. 본고에서는 『도시가계연보』의 원자료를 이용한 새로운 추계를 시도하여 1980년대의 소득분배가 지금까지의 통설처럼 그렇게 많이 개선된 것은 아니라는 결과를 제시하였다. 마찬가지로 일부의 반론처럼 1980년대의 소득분배가 실제로 악화되었다는 주장도 과장일 가능성이 크다는 점도 지적되어야 한다. 단, 근로소득의 분배가 개선되고 있음은 의심의 여지가 없으나 토지나 주식을 사고 팔아 생긴 불로소득까지 소득으로 포함해서 추계한다면 결과는 크게 달라질 수 있다. 1980년대에 토지, 주식가격이 폭등하여 엄청난 불로소득이 발생하였고, 그것이 주로 소수의 가진 자의 수중에 들어갔다는 지난 시절의 경험을 상기한다면 이 시기 소득분배는 악화됐을 가능성도 충분히 있다고 생각된다. 이 문제의 검증은 아직 끝난 것이 아니며, 올바른 결론에 도달하기 위해서는 앞으로 보다 많은 자료들이 발굴, 분석되어야 할 것이다.

한국의 자산분배에 대해서는 지금까지 자료가 별로 없어서 논의 자체가 어려운 상태에 있었고, 1988년에 한국개발연구원에서 소득 및 부의 표본조사를 시도함으로써 최초로 체계적 분석이 시작되게 되었다. 이 연구에 의거하여 세계은행의 연구보고서는 한국의 부의 분배가 선진국에 비해 별로 나쁘지 않을 뿐 아니라 오히려 약간 더 나은 게 아니냐 하는 평가를 내린 바 있다. 그러나 최근 대우경제연구소에서 작성한 패널자료를 가지고 우리가 분석해본 결과, 한국의 부의 분배는 지금까지 알려진 것보다 훨씬 더 불평등하며, 특히 토지 등 실물자산의 불평등이 심각한 것으로

나타났다. 이것은 토지문제의 심각성에 대해 국내의 많은 연구자들이 직관적으로 이야기해온 것과 부합하는 결과로서 상당한 설득력을 갖는다고 생각된다. 이 결과를 토대로 선진국과 비교한다면 한국의 부의 분배는 명백히 선진국에 비해 상대적으로 큰 불평등을 갖는다고 볼 수 있다.

빈곤의 문제는 소득분배와 표리관계에 있다. 한국의 빈곤은 많이 줄어든 것이 사실이며, 다른 후진국과 비교해서 한국은 빈곤 축소에 큰 성과를 거둔 나라라고 평가해도 조금도 과장이 아닐 것이다. 그러나 지금까지 나온 한국의 빈곤에 관한 추계치는 지나치게 낮은 최저생계비를 근거로 한 것이므로, 결과적으로 빈곤율이 선진국보다 더 낮다고 하는 받아들이기 어려운 결론을 내리고 있었다. 따라서 좀더 현실적인 최저생계비를 가정하고, 대우경제연구소의 패널자료를 이용해서 분석해본 결과 한국의 빈곤은 물론 많이 줄어들었지만 아직 상당히 남아 있으며, 선진국에 비해서 더 높은 비율이라는 사실을 확인할 수 있었다. 그러나 빈곤의 크기 자체(빈곤 갭)는 그다지 크지 않아서 가구 총소득의 1~3% 정도의 소득만 있으면 절대빈곤을 없앨 수 있는 정도라는 사실도 우리에게 많은 시사점을 준다고 할 수 있다.

본고에서는 이러한 연구결과에 기초해서 우리나라의 분배문제에 대한 평가를 내리고 분배문제의 개선을 위한 정책방향을 제시하였다. 효율성과 형평성의 조화라는 관점에서 정책의 기본방향을 설정하였으며, 조세정책과 재벌정책에 초점을 맞추어서 정책방향을 논의하였다. 분배정의의 관점에서, 우리나라의 세제는 직접세 비중을 높이고, 종합토지세, 상속·증여세 등 재산관련 세제의 기능을 강화하며, 근로자와 비근로자간 세부담의 형평성을 제고하는 방향으로 개편되어야 한다. 그러한 과정에서 세율 및 세목구조는 오히려 단순화되어야 하며, 세정의 개혁을 통해 세입기

반을 확대하고 징세행정의 효율성 및 투명성을 제고시켜야 한다. 계층별 수직적 형평성 문제는 사회복지에 대한 재정지출을 확대함으로써 개선시켜나가야 할 것이다.

분배정의의 관점에서 재벌정책의 방향이 재정립될 필요성이 있다. 압축성장과정에서 왜곡되어왔던 재벌중심의 자원배분기능을 개선하는 것은 형평성 측면뿐만 아니라 효율성 측면에서도 기여할 수 있는 정책수단이 될 것이다. 분배정의의 실현을 위해서는 재벌의 소유분산 자체보다는 재벌이 자행할 수 있는 경제적 부조리를 막기 위한 장치를 강화하는 것이 중요하다. 상속·증여세제 등의 강화나 기업경영의 투명성을 제고하기 위한 감시장치가 강화되어야 할 것이다. 특히 자유주의자가 강조하는 '정당한 권리의 원칙'으로서 '부정의의 시정'의 원칙이 보다 적극적으로 반영될 수 있어야 하며, 이러한 주장 자체가 시장 메커니즘을 옹호하는 진정한 자유주의 원칙에 입각하고 있다는 점이 향후 정책방향의 설정에 있어서 강조되어야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

姜奉均, 『韓國의 經濟開發戰略과 所得分配』, 한국개발연구원, 1989.

姜善代, 「한국의 계층별 소득분배와 그 결정요인에 관한 연구」, 중앙대 박사학위논문, 1990. 12.

權純源, 「國民生活水準의 國際比較分析」, 『韓國開發研究』, 第13卷 第3號, 1991.

權純源·高日東·金寬永·金善雄, 『分配不均等의 實態와 主要政策課題』, 한국개발연구원, 1992.

金大模·安國臣,「한국의 소득분배 및 그 결정요인과 분배문제에 대한 국민의 의식구조」, 1987.

대우경제연구소,「가구경제활동 패널자료」, 1993~95.

朴純一 외,『최저생계비에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1994.

司空壹,『세계 속의 한국경제』, 김영사, 1993.

安國臣,「한국의 경제발전과 소득분배」,『경제발전연구』, 제1권, 1995.

安國臣·姜善代,「한국의 계층별 소득분배 추이와 그 결정요인」,『경제논문집』, 제4호, 중앙대학교, 1990.

岩本卓也,「한국의 소득분배와 이에 영향을 미치는 자산분배 분석」, 고려대 석사학위 논문, 1989. 12.

劉承旻,『나누면서 커간다』, 미래미디어, 1996.

劉鐘九,「한국도시가구의 복지후생 불평등도」,『산업과 경영』, 연세대학교, 1987.

李啓植·裵俊皓,「우리나라의 間接稅 負擔分布」,『租稅政策과 租稅發展』, 한국개발연구원, 1986.

李萬雨,「指數分配와 體感分配: 한국과 대만경제를 중심으로」,『경제학연구』, 한국경제학회, 1989.

李成舜·劉承旻,「韓國의 經濟發展 1945~95: 產業組織」, 한국개발연구원, 1995.

李廷雨,「한국의 부, 자본이득과 소득불평등」,『경제논집』, 서울대학교, 1991. 9.

李俊求,『소득분배의 이론과 현실』, 다산출판사, 1992.

朱鶴中,『韓國의 所得分配와 決定要因』, 한국개발연구원, 상권(1979), 하권(1982).

朱鶴中·尹珠賢,「1982년 階層別 所得分配의 推計와 變動要因」,『한국개발연구』, 第6卷 第1號, 1984.

토지공개념 연구위원회, 『토지공개념 연구위원회 보고서』, 1989.

통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

韓昇洙, 『조세부담의 측정과 적정부담률에 관한 연구』, 한국경제연구원, 1982.

玄鎭權, 「토지소유의 편중실태와 종합토지세의 소득재분배 효과」, 한국조세학회 발표논문, 1995.

玄鎭權 · 羅城麟, 「우리나라 소득세제의 세부담분석」, 『경제학연구』, 제42권 제1호, 1994.

_____, 「간접세 부담분석」, 『재정논집』, 제9집, 1995.

Adelman, "South Korea," in Hollis Chenery et al. (eds.), *Redistribution with Growth,* Oxford, 1974.

Blinder, A., *Hard Heads, Soft Hearts,* Addison Wesley, 1987.

Choo, Hakchung, "Income Distribution and Social Equity in Korea," KDI/CIER Joint Seminar, Apr. 1992.

Kuznets, Simon, "Economic Growth and Income Inequality," *American Economic Review,* Mar. 1955.

Kwack, Tae-Won, "Tax Policy and Distributive Equity in Korea," *Social Issues in Korea,* KDI, 1993.

Leipziger, Danny M, David Dollar, Anthony F. Shorrocks, and Su-Yong Song, *The Distribution of Income and Wealth in Korea,* World Bank, 1992.

Okun, A., *Equality and Efficiency: The Big Trade-off,* Washington D.C.: Brookings, 1975.

Oshima, Harry, "Income Inequality and Economic Growth: The Postwar Experience of Asian Countries," *Malaysian Economic Review,* Vol. 15, No.2, 1970.

Suh, Sang-Mok and Ha-Cheong Yeon, "Social Welfare during the Structural Adjustment Period in Korea," KDI Working Paper No. 8604, Dec. 1986.

Thurow, L., *The Zero-Sum Solution*, New York: Simon and Schuster, 1985.

論 評

權 純 源
(덕성여대 인문사회과학부 교수)

이 논문은 오랜만에 KDI에 등장한 소득분배에 관한 연구일 뿐만 아니라 力量 있는 두 학자가 공저한 좋은 작품이라는 면에서 의의가 크다고 판단된다. 먼저 논문의 주요내용을 간단히 살펴본 다음 이 연구가 주는 몇 가지 주요한 정책적 시사점과 연구의 개선방향을 강구해보기로 하겠다.

이 연구는 한국의 경우 경제성장과 더불어 비교적 공평한 소득분배상태를 견지해왔다는 소득분배에 대한 종래의 견해를 합리적으로 검토하고 있다. 특히 1980년대를 통하여 소득분배가 개선되었다고 하는 정부와 공공연구소의 전통적인 주장에 대하여 저자들은 새로운 검증작업을 시도하였다. 저자들은 『도시가계연보』 원자료를 사용, 새로운 추계과정을 통하여 다음과 같이 조심스러운 결론을 내리고 있다.

먼저 저자들은 비록 자료 사정으로 농촌가구가 제외되었고 도시가구 중에서도 소득자료가 없는 비근로자가구의 경우 단순한 방법으로 소득추정작업을 하여 소득을 산정하였지만 한국의 소득분배에 관한 종래의 가설을 검증함에 있어서는 큰 문제가 없다고 전제한다(사실상 추가적인 사료가 없는 이상 다른 대안이 없기도 하다). 종합적으로 볼 때 1988년까지는 근로자가구의 소득분배에 약간의 개선이 있었고, 비근로자가구의 경우에도 개선이 있었기 때문에 도시가구 전체적으로 소득분배가 개선되었다고 할 수 있다. 그러나 1990년대에 들어서서는 근로자가구의 소득분배 개선

과 비근로자가구의 소득분배 악화가 거의 상쇄되어 도시가구 전체를 놓고 볼 경우 소득분배의 흐름은 거의 변화가 없거나 아주 미소한 개선이 있었다. 따라서 저자들은 1980년대의 소득분배가 상당히 개선되었다는 공식적인 견해도 옳지 않고 소득분배가 오히려 악화되었다고 하는 일부 주장도 과장된 가설이라고 지적한다.

그러나 저자들도 분명히 밝히고 있지만, 이러한 결론은 협의의 소득분배개념에 입각한 것이다. 통상적인 소득뿐만 아니라 토지, 주식, 가격의 상승에 의한 불로소득이나 자산 증식에 따른 富의 축적이 소득분배에 미치는 효과를 포함할 경우 같은 시기를 통하여 소득분배가 악화되었을 가능성이 크다고 이들은 부연하고 있다. 소득분배에 첨가하여 저자들은 빈곤인구의 합리적 산정을 위한 빈곤선 개념의 현실화를 주장한다. 특히 우리의 흥미를 끄는 것은 현실적으로 절대빈곤인구를 퇴치할 수 있는 정부보조금 총규모가 가구 총소득의 1~3% 정도에 불과하다는 추정치를 저자들이 밝히고 있다는 점이다.

이와 같은 연구를 토대로 저자들은 분배구조의 개선을 위해 조세정책과 재벌정책을 중심으로 정책방향을 제시하고 있다. 효율과 형평의 조화를 기본방향으로 설정하고, 먼저 조세정책에서는 직접세 비중의 제고, 재산관련세제의 기능 강화, 그리고 근로자와 비근로자간 세부담의 형평성 제고 등의 방향으로 세제가 개편되어야 한다고 제안하고 있다. 이어서 재벌정책과 관련하여 저자들은 소유분산보다는 경제적 부조리를 방지할 수 있는 제도적 장치의 강화가 중요하다고 전제한 다음 기업경영의 투명성을 제고할 수 있도록 감시장치를 강화하여 경제정의가 실현되도록 촉구하고 있다.

우선 이 연구는 몇 가지 측면에서 어려움을 극복하고 사회적

가치를 창출한 勞作이라고 요약할 수 있다. 첫째, 소득분배를 연구하려고 할 때 가장 곤혹스러운 점은 質을 막론하고 기초가 되는 자료가 절대적으로 부족하다는 것이다. 이 연구에서 저자들은 기존 자료를 활용하되 합리적인 추계치를 만들어 병용함으로써 첫번째 관문을 넘어서고 있다. 둘째, 이 논문은 소위 공식적인 소득분배자료 및 견해에 대하여 공정하고 체계적인 평가를 내리고 있다. 따라서 지금까지 고착되어온 정부나 공공부문의 소득분배에 대한 인식을 전환시킬 수 있는 계기를 제공하였을 뿐만 아니라 일반 국민들에게도 왜 정부의 평가나 주장이 그들 스스로 느끼는 체감분배상황과 다른지 알기 쉽게 설명함으로써 그들의 이해를 돕고 있다. 셋째, 저자들은 소득분배와 밀접한 관계가 있는 부의 분배의 중요성을 강조하고 있다. 부의 분배상태는 알려진 것보다 훨씬 더 불평등하다는 점을 지적하면서 특히 이 분야와 관련된 자료의 발굴을 촉구하고 있다.

다음으로 이 연구가 주는 정책적 함의를 검토해보기로 하자. 비록 이 논문에서 명시적으로 언급되지는 않았지만 갑작스럽게 닥쳐온 경제위기로 말미암아 IMF관리체제로 바뀐 이후로 한국의 소득분배상태는 눈에 띄게 악화되고 있고 빈곤인구는 빠른 속도로 증가하고 있음을 감지할 수 있다. 이와 같은 상황에서 소득분배 연구 및 그것과 표리관계에 있는 빈곤연구의 중요성을 일깨워준 이 연구의 기여도는 매우 크다고 하겠다. 특히 이 논문은 소득분배의 개선을 위하여 조세정책과 재벌정책이라는 두 가지 큰 정책방향을 예시하고 있는데 소득과 부의 공평한 분배를 통한 분배정의의 실현에 초점을 맞추고 있다는 느낌이 든다.

사실상 소득의 분배 측면은 거의 모든 경제 및 사회정책과 밀접하게 관련되고 있는 복잡한 분야라는 특징이 있으며 더욱이 정치적·문화적 요인과도 연결되고 있어 정책적 논의가 매우 어려

운 분야 중의 하나임에 틀림없다. 이러한 전제 아래 연구의 진전과 관련 정책의 개선을 위하여 다음과 같은 몇 가지 문제를 제기하고자 한다. 첫째, 이 연구의 출간을 계기로 정부와 공공연구소들은 소득분배에 대해 배전의 관심과 노력을 제고시켜나가야 할 것이다. 이와 관련하여 과거 자료의 발굴 및 제공, 그리고 앞으로 가구조사를 통한 자료개발노력에 박차를 가하여야 할 것이다. 이 분야의 자료는 성격상 공익적인 목적으로 주로 수집되므로 공공부문의 주도적인 노력이 중요하기 때문이다.

소득분배의 자료개발 및 연구진흥과 관련하여 논평자가 과거 정부의 공식견해와는 다른 방향으로 연구를 진행하였을 때 받았던 안팎으로부터의 압력 등을 회상해보건대, 정부 고위층부터 발상의 전환을 이루도록 충고하고자 한다. 지금도 진지하게 소득분배에 관한 공익적 연구를 수행하는 연구자에게 구태의연한 방법으로 질책을 가하는 공직자가 있다고 하니 한탄스럽다. 자료를 발굴하고 흔쾌히 제공하여 좋은 연구를 할 수 있도록 도와주지는 못할지언정 직권으로 어려운 연구를 수행하는 연구자의 사기를 떨어뜨리는 행위는 바로 개혁의 대상이 되어야 할 것이다. 이웃나라 일본만 하더라도 정부가 주체가 되어 정기적으로 소득분배 및 관련조사를 실시하고 있고 더욱이 소득재분배 조사까지 시행하고 있는 실정을 알면 그들은 무어라고 답변할 것인가. 오히려 소득분배와 조금이라도 관계되는 모든 공공연구소에서 소득 및 부의 분배에 관한 연구를 제대로 추진하도록 촉구해야 할 시점이 왔다고 논평자는 생각한다.

저자들은 누차 자료의 중요성을 강조하였지만 근본적으로 소득분배의 개선과 관련 정책의 효율적 수립 및 집행을 위해서는 체계적인 가구조사가 실시되어야 할 것이다. 그동안 통계청을 중심으로 한국보건사회연구원 등 공공기관에서 가구조사를 정기적으

로 시행해오면서 통계조사기법이나 집계 및 분석능력을 크게 배양해온 것도 사실이다. 특히 최근에는 대우경제연구소가 민간부문으로서는 처음으로 과감하게 공익적인 전국 규모의 가구 조사시장에 뛰어들면서 신선한 충격을 선사해주고 있다. 통계조사만큼 뿌린 대로 거둔다는 등식이 잘 성립하는 분야가 없다고 하지 않는가. 그리고 현행소득 조사에서 저소득층과 고소득층의 대표성 문제는 시급한 연구개발의 대상이 되고 있다. 요컨대, 공공부문의 경우 예산상의 제약으로 기대에 미치지 못하고 있는 조사가 더러 남아 있다고 판단되는데, 소득 파악분야가 바로 좋은 예가 되고 있다.

이와 관련하여 미국 등 선진국에서는 최근 첨단장비를 이용한 비용효과적이고 신속성과 정확도를 크게 제고시킬 수 있는 선진기법을 개발하여 이 분야의 생산성을 향상시키고 있다고 한다. 원래 통계조사는 노동집약적인 특성을 지니고 있다. 그러나 그와 같은 성격에 자본집약도를 높여줌으로써 빠르고 정확한 통계를 상대적으로 값싸게 얻을 수 있다면 실증분석이나 정책연구에 크게 이바지할 수 있을 것이다. 그러므로 우리나라에서도 가능하면 젊은 층을 조사원으로 확보한 다음, 이들 조사원들에게 노트북 컴퓨터와 핸드폰 등 자본·장비를 리스방식으로 빌려 나누어주고 (물론 적절한 훈련을 거쳐 통계조사 관련 프로그램의 사용방법을 숙지하도록 해야 하겠지만), 중앙조사본부와 조사원이 나가 있는 대상지역을 네트워크로 묶는 등 정보통신망을 효과적으로 가동시켜 조사와 관련하여 발생할 수 있는 제반 문제점들을 신속, 정확하게 처리할 수 있게 한다면 예산절감뿐만 아니라 시간비용을 대폭 줄이면서 효과적인 자료수집이 가능할 것이다. 나아가서 실직자가 하루가 다르게 늘어나고 있는 요즈음 이러한 조사방법의 도입은 젊은이들의 취업증진, 기능습득에 기여할 뿐만 아니라 통계

분야 생산성을 크게 제고시키는 효과를 가져오게 될 것이다.

다음으로 정책논의와 관련하여 논평자는 좀더 근본적인 개혁의 필요성을 강조하고 싶다. 저자들은 분배측면에 국한한 정책개선을 건의한다는 입장을 견지하고 있다고 생각되지만 팽배하고 있는 친민 자본주의를 개선하여 한국 자본주의를 인간화하고 문명화하는 노력의 지속적 전개 없이는 경제 정의의 실현이 불가능할 것으로 판단되기 때문이다. 산업간, 지역간, 도시·농촌간 불균형 성장, 경제력 집중, 불로소득의 확대, 정치적 지대 추구, 부정부패의 제도화, 그리고 금융산업의 정부지배 등 성장 위주의 개발전략이 초래한 부작용에 대한 근본적 개혁이 현재 진행되고 있는 경제의 구조조정과 더불어 효과적으로 추진될 때 '한국적 끼리끼리 나누어먹기식 자본주의(crony capitalism)'를 개선·교정할 수 있을 것이다. 왜냐하면 이러한 병리현상이 정치, 경제, 사회적 제도 안에 깊숙히 자리잡고 있어 분배구조개선을 근본적으로 가로막고 있기 때문이다.

장기적으로 추진되어야 할 구조조정노력은 공정한 경기규칙 아래 투명성과 책임감을 양축으로 한국의 모든 제도와 관행의 근본적 개혁을 동반해야 할 것이다. 특히 경제정책의 중심은 저자들이 강조하고 있는 것처럼 성장과 분배의 조화에 두어져야 할 것이다. 이와 같은 경제발전전략의 초점은 자유로운 시장경제체제를 기본으로 경제성장과 사회안정의 보완적 상승작용을 극대화하는 데 두어져야 할 것이다. 이와 관련하여 우리는 미국식 자유경제주의의 장점도 취해야 하겠지만 독일식 사회시장경제(social market economy)에서 많은 것을 배울 수 있을 것이다. 이는 가급적 개인의 이해관계를 해치지 않는 범위 내에서 사회병리현상에 대한 사회적 처방을 통하여 사회안정과 나아가서 사회 통합을 기하려는 정책적 노력이라고 요약할 수 있겠다.

이와 같이 분배정의를 실현할 수 있는 장기적·제도적 바탕 위에서 단기적으로는 정부의 세출구조를 재정립하여 사회불안요인을 축소, 방지, 예방하는 노력이 중요하다고 생각된다. 당면 경제위기가 초래하고 있는 소득과 부의 분배악화경향, 나아가서 중산층의 축소 내지 와해 가능성에 비추어 이러한 경향을 외면하는 한 반드시 이루어내야 할 경제의 구조조정과 후속적인 경기회복은 그만큼 타격을 받게 될 것이기 때문이다. 그러므로 예일대학의 「래니스」 교수 등이 주장한 것처럼 '당초 소득의 불균등 분배로 인한 빈곤인구(private income poverty)'를 정부의 지출구조조정 등 재분배정책에 의해 '최종소득에 의한 빈곤인구(social income poverty)'로 줄여나가야 할 것이다(Gustav Ranis and Frances Stewart, *A Pro-Human Development Adjustment Framework for the Countries of East and South East Asia,* UNDP, 1998 참조).

高 英 先
(본원 연구위원)

가. 序

이 논문은 한국의 분배문제의 현황과 문제점을 분석하고 향후 정책방향을 제시하고 있다. 분배문제는 성장의 문제와 더불어 경제학에서 다루는 가장 핵심적인 논제의 하나이다. 이 논문은 그동안 다소 소홀히 다루어져 온 분배문제에 대한 기존의 논의를 종합하고 정책대안을 제시하였다는 점에서 의의가 크다고 판단된다.

이 논문은 전반적으로 분배문제의 중요한 측면을 두루 다루고 있으나, 추후 연구를 진행시키는 과정에서 다음과 같은 점들에

대한 지속적 연구 및 검토가 필요하다고 판단된다.

나. 非勤勞者家口의 所得分配

이 논문의 가장 큰 기여도는 통계청의 원천자료를 이용하여 소득불균등 지표를 다시 추정한 데 있다고 판단된다. 이 논문에서는 근로자가구와 비근로자가구를 구분하여 각각의 소득불균등을 추정하였다. 이 가운데 근로자가구의 소득분포는 정상적인 방법으로 추정하였으나, 비근로자가구의 소득분포는 자료상의 제약으로 인해 우회적인 방법으로 추정하였다. 즉, 소비함수를 먼저 추정한 후 이를 사용하여 소비분포로부터 소득분포를 추정하였다. 그러나 이는 다음과 같은 문제점을 가진다.

본문의 소비함수식을 간단히

$$C = \beta Y + \varepsilon \tag{1}$$

으로 표기할 때, 모집단에서 Y의 분산은

$$V(Y) = \frac{1}{\beta^2} V(C) - \frac{1}{\beta^2} V(\varepsilon) \tag{2}$$

가 된다. 반면 식 (1)에서 β의 값을 알고 있다고 가정하고 이로부터 추정한 Y의 값을 $\hat{Y}$로 표시하면

$$\hat{Y} = \frac{1}{\beta} \times C \tag{3}$$

가 되고 $\hat{Y}$의 분산은

$$V(\hat{Y}) = \frac{1}{\beta^2} V(C) \tag{4}$$

가 되어

$$V(Y) < V(\hat{Y}) \tag{5}$$

가 된다.[1] 따라서 이 논문의 주장과 달리 추정된 비근로자가구의 소득불평등은 실제보다 과장되었을 가능성이 높다. 물론 분산은 소득불균등을 측정하는 여러 가지 지표 가운데 하나이며, 다른 지표(예를 들어, 하위 40% 또는 상위 20%의 소득점유율, 10분위 분배율, 지니계수 등)를 사용할 경우에는 편의(bias)의 정도가 달라질 수 있다. 그러나 위의 논의가 제시하는 메시지는 분명하다. 식 (1)에서 알 수 있는 것처럼 C의 불균등 정도는 교란항(noise)인 ε의 존재로 인해 βY의 불균등 정도에 비해 더 크며, 따라서 ε의 존재를 무시하고 C의 불균등 정도로부터 βY의 불균등 정도(즉, Y의 불균등 정도)를 추정할 경우 양(+)의 편의가 발생할 수밖에 없다는 것이다.

이러한 편의를 조정하기 위해서는 여러 가지 방법을 강구해야 할 것으로 보인다. 편의조정이 어렵다면, 최소한 다음과 같은 방법으로 이 논문에서 사용한 방법의 신뢰도를 검토해볼 수 있을 것이다. 즉, 비근로자가구의 소득분포를 추정한 방법을 그대로 근로자가구에 적용하여 이들의 소득분포를 추정한 후, 이를 실제의 소득분포와 비교해보는 것이다. 만일 이 두 방법이 유사한 결과를 낳는다면 이 논문에서 사용한 방법에 대해 어느 정도 신뢰를 부여할 수 있을 것이다.

다. 資產分布의 不均等

이 논문에서는 소득불균등과 달리 자산의 불균등이 외국보다 심하다는 점을 강조하고 있으나, 〈표 13〉 및 〈표 14〉에 나타난 것처럼 최근 자산불균등은 급속히 개선되는 추세를 보이고 있다.

---

1) 식 (3)에서는 우리가 β의 값을 알고 있다고 가정하였다. 그러나 β의 값을 모르기 때문에 β 대신 β의 최소자승추정량 β_{OLS}를 사용하여 Y를 추정한 경우에도 β_{OLS}가 일치추정량(consistent estimator)인 이상 표본크기가 충분히 큰 경우 식 (5)는 성립할 것이다.

이는 저자들이 보여주는 소득불균등의 개선과 맥을 같이한다. 이러한 긍정적인 측면에 대해서도 본문에 언급할 필요가 있다. 어느 나라에서나 부의 분배를 측정하는 것은 쉽지 않은 문제로 알려져 있다. 따라서 특정 시점에서 측정한 여러 나라의 부의 불균등을 상호비교하는 것보다는, 특정 국가의 부의 불균등이 시간이 흐름에 따라 어떤 추이를 보이고 있는지 살펴보는 것이 더 의미있는 작업일 수 있다. 자료의 신뢰도가 검증되지 않은 상태에서 절대수준만을 비교함으로써 분배문제의 심각성을 부각시키는 것은 바람직하지 않다. 외국과 달리 우리나라에서 분배문제는 매우 민감한 정치사회적 이슈이며, 자칫 국민정서나 사회여론에 휩싸여 합리적인 정책대안의 모색이 어려워질 가능성이 높다. 이런 상황에서는 학문적 객관성을 유지하는 일이 무엇보다도 중요하다고 판단된다.

라. 所得分配의 決定要因

향후 연구에 있어서는 소득분배의 구성요인과 변천원인에 대한 보다 정밀한 분석이 요구된다. 지금까지 소득분배에 관한 많은 논문들은 단순히 소득분배추이를 추정하고 그 결과를 제시하는 데 불과하였다. 예를 들어, 전체 소득 가운데 근로소득의 불균등은 어떤 추세를 보였는지, 시간당 임금의 분포는 어떤 추세를 보였는지, 근로시간의 분포는 어떤 추세를 보였는지 등에 대한 논의는 없었다. 이러한 논의는 향후 분배정책의 핵심적인 구성요소이다.[2)]

이주호·김대일(1997)의 연구가 시사하는 바와 같이 대학졸업자의 공급증가로 인해 임금에서 학력프리미엄이 점차 낮아지고

2) 미국의 예는 고영선(1998a)을 참조.

있으며, 이에 따른 시간당 임금의 균등화 경향이 소득불균등을 완화시킨 중요한 요인이었다면, 향후 분배정책의 핵심은 교육기회 확대를 통한 인적자본의 충실화에 두어져야 한다. 또 1980년대말 이후의 급격한 실업률 하락에 따라 평균 근로시간이 연장되어 소득불균등이 완화되었다면, 노동시장의 유연화를 통한 실업률 감축이 분배정책의 중요한 수단이 되어야 한다.

소득분배에 있어 여성의 역할도 강조되어야 한다. 미국의 경우를 보면 남성근로자간의 소득불균등보다 여성근로자간의 소득불균등이 작은 것으로 나타난다. 따라서 여성의 노동시장 참여는 가족 전체의 소득불균등을 완화시키는 역할을 수행할 수 있다. 반면 여성근로자간의 소득불균등이 심화되고, 고소득 남성이 고소득 여성과 결혼하는 경향이 높아지며, 빈곤층일수록 결혼 자체를 기피할 확률이 커짐에 따라 소득불균등은 심화될 수도 있다. 이러한 사회현상에 대한 다각적인 분석이 필요하다.

조세의 소득균등화 역할에 대해서도 보다 정밀한 연구가 진행되어야 한다. 간접세의 경우 역진성이 상당히 완화되어 이제는 거의 비례적인 모습을 보이고 있으며, 직접세의 경우도 누진성이 강화되어온 것으로 파악된다.[3] 따라서 조세제도는 세후 소득의 불균등 완화에 기여하였을 것으로 판단된다. 그러나 그 기여의 정도가 어느 수준인지 측정된 바는 없다. 또 구체적으로 어떤 조치로 인해 조세제도의 누진성이 강화되었는지에 대한 구체적 분석도 없었다.

이처럼 실증적인 분석이 결여된 결과 많은 사람들은 조세제도의 형평성을 강화하여 소득분배 균등화를 도모해야 한다고 주장하지만 구체적으로 어떤 수단을 선택하는 것이 가장 효과적이며

3) 최광 · 현진권(1996) 참조.

그 결과 어느 정도의 소득분배 개선이 유도될 수 있는가에 대해서는 함구하는 경우가 대부분이다. 이 논문의 논의도 이러한 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 물론 조세행정의 강화를 통해 수평적 형평성을 제고해야 한다는 지적에는 동의하지만, 그것이 과연 우리나라 소득분배의 개선에 '결정적인' 도움을 줄 것인지는 불명확하다.[4)]

이 논문에서는 총세수 가운데 직접세의 비중을 높임으로써 소득불균등을 완화해야 한다고 하고 있으나, 사실 우리나라의 직접세 비중이 외국에 비해 그리 낮은 것은 아니다. 1994년의 경우 OECD 국가의 직접세 비중은 평균 56%로 파악되며,[5)] 우리나라의 총조세 중 직접세의 비중은 1995년의 55%에서 최근 50% 수준으로 감소한 바 있다.[6)] 그러나 이는 1980년대 초의 40% 미만에 비하면 매우 높아진 것이다.

더욱 중요한 문제는 과연 직접세 비중이 높다고 소득불균등이 개선되겠는가 하는 점이다. 직접세는 명목적인 누진구조에도 불구하고 실제로는 그리 누진적이지 못하다는 점이 인식되고 있다. 고소득층일수록 절세 및 탈세를 도모할 능력이 많으며, 이에 따라 이들이 부담하는 세금의 액수가 당초 당국이 기대하였던 것보

4) 이 논문의 주장과 달리 미국의 경우 「레이건」 행정부하에서의 조세제도 변화는 조세의 누진성에 큰 영향을 미치지 못하였다는 주장이 제기되었다(Kasten, Sammartino, and Toder[1994] 및 이에 대한 Gale[1994]의 논평 참조). 또 조세제도 자체의 소득불균등 완화효과는 그리 크지 않은 것으로 추정된다(U.S. Bureau of the Census[1996] 참조).

5) 고영선(1998b)의 〈표 2-8〉 참조. 직접세의 비중은 개인소득세, 법인세, 소득세, 재산세를 합하여 이를 사회보장세를 제외한 전체 조세부담으로 나누어 구한다. 사회보장세를 직접세에서 제외하는 이유는, 대부분의 국가에서 사회보장세가 비례세이며, 일정 소득 이상에 대해서는 사회보장세를 부과하지 않는 경우가 많아 오히려 역진적이고, 세금이라기보다는 저축의 성격이 강하기(사회보장세를 납부하면 은퇴후 연금을 지급받으나 납부하지 않으면 지급받지 못함) 때문.

6) 예산청(1998), pp.324~327 참조.

다 적다는 사실이 널리 알려져 있다. 오히려 절세 및 탈세를 도모하는 과정에서 세금회피비용보다 징세비용이 높아져 경제내 비효율을 야기시킨다. 또 이론적 측면에서도 지나치게 높은 한계세율은 근로자들의 근로의욕을 저하시키고 기업의 고용비용을 상승시켜 노동공급 및 수요를 줄이는 부정적인 효과를 낳는다.

이에 따라 1980년대 이후 세계적 추세는 최고 한계세율을 낮추고 비과세·감면제도를 축소하여 조세구조를 단순화하는 데 두어지고 있다. 또 직접세보다는 부가가치세 등 소비세의 비중이 증가하고 있다. 이러한 점을 고려할 때 직접세 비중을 증가시킴으로써 소득분배를 개선하자는 이 논문의 주장은 보다 면밀한 검증이 필요하다고 생각된다.

재벌과 경제력집중의 문제에 대해서도 소득분배의 관점에서 보다 엄밀한 분석이 진행되어야 한다. 재벌로 인한 경제력집중은 사실 소수의 개인에게 국한된 문제이며, 이것이 국가 전체의 소득불균등에 어느 정도의 악영향을 미쳤는지에 대해서는 분석이 전무하다. 이 논문에서도 재벌문제는 실제로 소유집중보다는 과정상의 불공평성에 대한 일반적 인식에 있다고 지적하고 있는데, 그렇다면 이는 단순히 재벌에 국한된 문제가 아니며, 기회균등의 확보라는 차원에서 보다 광범위한 논의가 필요한 문제이다. 이에 대해 심도 있는 논의를 전개한 후 이를 해결하기 위한 대책을 보다 구체적으로 제시할 필요가 있다.

마. 政策代案의 提示

위에서 지적한 바와 같이 이 논문은 전반적으로 소득분배의 결정요인에 대한 실증적 분석이 미흡한 결과 정책대안의 제시에 있어 설득력이 높지 못하다고 판단된다. 특히 이 논문에서 제시한 두 가지 정책대안, 즉 조세정책과 재벌정책은 사후적인 처방으로

서의 성격이 강하며, 사전적인 처방에 대해서는 언급하지 않고 있다. 〈표 20〉에 제시되어 있는 바와 같이 국민소득 중 근로소득의 비중은 1953년의 26%에서 최근에는 60% 수준으로 증가해왔다. 따라서 근로소득의 분포를 균등화하기 위한 교육정책과 노동시장정책이야말로 소득균등화의 핵심적인 과제이다. 일반국민을 위한 교육기회의 확장과 노동시장 유연화를 통한 근로기회의 확장은 소득분포 개선을 위한 사전적 대책으로서 가장 큰 주목을 받아야 하며, 이에 대한 논의가 향후 핵심적 연구과제가 되어야 한다.

사후적인 대책에 대해서도 보다 구체적인 정책대안이 발굴·제시되어야 한다. 일례로 상속·증여세가 최근에 개정되었는데, 이 논문에서는 이를 향후 어떤 방향으로 재개정해야 하는지에 대한 언급은 없이 단순히 강화해야 한다고만 지적하고 있다. 또 재벌정책에 대해서도 최근 많은 법개정이 있었으나 이에 대한 평가가 없고 이를 향후 어떻게 발전시켜나가야 한다는 논의도 없다.

사회보장지출을 늘려야 한다는 주장에 대해서도 비슷한 문제점을 지적할 수 있다. 지금까지 우리나라에서는 사회복지학계를 중심으로 사회보장지출을 늘려야 한다는 주장이 계속 제기되어왔으나, 구체적으로 현재 사회복지분야에 어떤 문제점이 있으며 이를 어떻게 해결하는 것이 가장 비용효과적인가에 대한 분석은 미미한 편이다. 단순한 재정지출을 늘림으로써 모든 문제가 해결될 것이라는 막연한 기대만이 팽배해 있다. 그러나 Schwartz and Ter-Minassian(1995)이 지적한 바와 같이 문제는 전체 지출규모에 있는 것이 아니라 그것이 실수요자에게까지 전달되는 과정에 있다. 각각의 사회복지정책이 '어떤 집단'에게 실질적인 혜택을 주고 있으며, '어느 정도'의 혜택을 주고 있고, 그에 따른 '비용'은 어느만큼인가에 대해 엄밀히 분석하고, 이에 기초하여 가장

비용효과적인 방법을 찾아야 할 것이다.

향후 국민연금의 확대와 더불어 우리나라의 사회보장지출은 급속히 늘어날 전망이다. 지금부터라도 사회복지분야의 지출효율성을 제고하기 위해 노력하지 않는다면, 서구 선진국에서 나타나고 있는 각종 부작용이 우리나라에서도 나타나지 말란 보장은 없다. 앞으로는 단순히 사회보장지출을 늘리라고 주장할 것이 아니라 어떻게 이를 효과적으로 사용할 수 있는가를 경제학적 관점에서 보다 체계적으로 연구할 필요가 있다.

바. 結

이 논문은 소득분배에 관한 기존의 각종 논의를 종합하여 정책대안을 제시하였다는 점에서 충분히 가치를 인정받아야 한다. 이 논문을 바탕으로 향후 경제학계에서 소득분배에 관해 보다 높은 관심을 갖고, 당위론적 일반론에서 벗어나 엄밀한 실증분석을 기초로 구체적이고 합리적인 정책대안을 제시할 수 있게 되기를 기대한다.

이 과정에서 가장 큰 문제점으로 부각될 것은 자료의 빈약함이다. 미국, 일본 등 선진국에 비해 기초자료가 극히 제한되어 있는 우리나라에서는 정책연구가 커다란 어려움을 겪고 있다. 모든 정책은 현실에 대한 올바른 진단을 기초로 해야 한다는 점을 고려할 때, 통계자료의 비축과 공개에 당국이 보다 적극적인 노력을 기울여야 할 것으로 판단된다.

● 참고문헌

高英先, 『經濟力集中과 社會保障制度의 役割: 美國의 經驗』, 연구자료 98-08, 한국개발연구원, 1998a.

_____, 「先進國의 財政改革事例와 示唆點」, 『經濟危機 克服을 위한 財政改革』, 한국개발연구원, 1998b, pp.73~131.

李周浩 · 金大逸, 「勞使關係 改革과 勞動市場 變化」, 『KDI 政策研究』, 제19권 제3호, 1997, pp.3~74.

豫算廳, 『豫算槪要 參考資料』, 1998.

崔洸 · 玄鎭權, 「分配不均等 推移와 租稅의 所得再分配效果: 文獻考察을 중심으로」, 『租稅政策과 所得再分配』, 연구논문집 96-01, 한국조세연구원, 1996, pp.19~58.

Gale, William G., "Comments," in Joel Slemord (ed.), *Tax Progressivity and Income Inequality,* Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp.51~55.

Kasten, Richard, Frank Sammartino, and Eric Toder, "Trends in Federal Tax Progressivity, 1980-93," in Joel Slemord (ed.), *Tax Progressivity and Income Inequality,* Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp.9~50.

Schwartz, Gerd and Teresa Ter-Minassian, "The Distributional Effects of Public Expenditure: Update and Overview," IMF Working Paper, WP/95/84, 1995.

U.S. Bureau of the Census, *Current Population Reports, Money Income in the United States: 1996 (With Separate Data on Valuation of Noncash Benefits),* Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997, pp.60~197.