



## Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries

Summary in Korean

### OECD 국가 소득분배와 빈곤의 불균형 심화

국어 개요

소득불균형은 시간이 지나면서 심화되었는가? 이 과정에서 누가 이익을 얻고 누가 손해를 보았는가? 이 과정은 OECD 전체에 걸쳐 고르게 영향을 미쳤는가? 소득불균형 심화는 근로자 간의 개인소득 차이에 어느 정도 의한 것이며 다른 요인의 영향은 어느 정도 받는가? 마지막으로, 세제 혜택을 통한 국가의 재분배는 이런 추세에 어떻게 작용하는가?

본 보고서에서는 이 문제들을 다루고 있는데 많은 독자들이 여기에 대한 대답에 놀랄 것이다. 여기서는 지난 20 년 간 OECD 에 일반화된 소득격차 증대를 입증해 보이지만 증대의 타이밍, 강도, 원인은 매스컴에 알려진 내용과는 상이하다.

본 보고서에서는 OECD 국가의 경제적 자원 배분에 관한 다양한 분석을 신고 있는데 2000 년대 중반의 소득분포와 빈곤에 대한 자료는 처음으로 OECD 30 개국 전체를 대상으로 하고 있으며 80 년대 중반까지의 동향 정보는 OECD 회원국의 약 3분의 2 에 한해 제공된다. 아울러 개인과 가계의 경제적 자원 분배에 대한 일반 논의에서 오래 제외된 가계자산, 소비 패턴, 현물서비스 등 다양한 분야에 나타난 불균형 문제를 다룬다. 사회불균형은 무작위로 측정하지 아니하며 정부국가는 여기에 실려진 최신 정보에 주목하는 한 이를 변화할 능력이 충분히 있다.

일반인에게 지금 세계가 직면한 중요한 문제를 열거하라고 한다면 “불평등과 빈곤”을 가장 먼저 언급할 가능성이 있다. 실제로 경제성장 결과가 공평하게 공유되지 않는다는 우려가 널리 퍼져 있다. 2008년 2월 BBC가 37개국 국민 대상으로 실시한 여론 조사에 의하면 3분의 2 정도는 지난 수년 간의 경제발전이 공평하게 공유되지 않았다는 견해다. 한국, 포르투갈, 일본, 터키는 참여자의 80% 이상이나 이 견해에 동의했으며 이외의 수많은 여론조사와 연구에서도 동일한 입장이 드러나고 있다.

그렇다면 “부자는 더 부자가 되고 가난한 사람은 더 가난해진다”는 이들의 생각이 과연 옳은 것인가? 간단한 문제가 자주 그렇듯 이에 간단한 답을 한다는 것은 더 힘든 일이다. 물론 최고의 부강국은 더 부자가 됐고 몇몇 최빈국은 사정이 대체로 나빠진 것이 분명하다. 반대로 중국과 인도는 소득 급증으로 엄청난 인구가 빈곤을 벗어났다. 따라서 전 세계의 소득 불균형과 빈곤에 대한 개인 견해는 물이 반밖에 안 남았다는 생각과 반이나 남았다는 생각의 차이에 따라 비관적이거나 낙관적일 것이다. 둘 다 맞는 말이다.

세계의 불균형이 심화되었다는 점은 인정할 수 있으나 세계화가 불균형의 유일한 원인이라고는 볼 수 없을 것이다. 이에 타당성 있는 설명이 여럿 있다. 인터넷을 다룰 줄 아는 자는 이익을 보고 그렇지 못한 자는 손해를 보는 숙련노동 편향적 기술 변화, 정책 유행의 변화로 노조 세력은 약해지고 근로자 보호는 예전보다 취약해진 상황 등이 불균형 심화를 설명하는 요소라고 볼 수 있는데 이 모두가 널리 존경받는 학자들이 주장하는 이론들이며 십중팔구 어느 정도 영향력을 발휘한다.

본 보고서에서 OECD 30개 선진국을 살펴보면 소득 불균형이 적어도 80년 중반부터, 어쩌면 70년 중반부터 계속 심화돼 왔음을 알 수 있다. 모든 국가는 아니라도 거의 모두가 심화 현상을 겪었는데 특히 캐나다와 독일은 최근에 크게 심화되었던 반면 멕시코, 그리스, 영국은 완화되었다.

물론 불균형 심화가 뚜렷하게 널리 확산된 현상이긴 하지만 많은 사람이 생각한 것만큼 과도로 심하지는 아니었다. 실로 소득 불평등 측정에 가장 적합한 지니 계수를 보면 20년 간 불균형 상태는 평균 지니 2포인트 정도 확대되었다. 이는 현재 독일과 캐나다 간의 불균형 차이와 동일한 수준으로 주목할 만하지만 사회의 붕괴를 말하기에는 아직 시기상조다. 이렇게 데이터가 드러내는 사항과 사람들이 생각하는 것의 차이는 이른바 “연예주간지 효과”를 어느 정도 반영하는데 더욱 더 부자가 되어 결과적으로 매스컴의 엄청난 관심을 끄는 슈퍼부자 기사를 일반인들이 읽음으로써 나타난 결과다. 최고 갑부의 소득은 일반적인 소득분배 자료만으로 올바르게 측정할 수 없기 때문에 여기에서 고려에 넣지 않는다. 하지만 갑부의 소득이 중요하지 않다는 것은 아니다.

실제로 사람들은 공평성 이유로 소득불균형에 관심을 갖고 있으며 다수가 일부 계층의 소득이 엄청나게 부당하다고 보는 입장이다.

지난 20 년 동안 불균형 상태는 약간 심화됐지만 그 이면에 보다 강력한 추세가 가려져 있다. 선진국 정부는 불균형 심화 추세를 상쇄시키기 위해 세금 부담과 정부 지출을 늘리고 있는데 현재 사회정책 지출은 과거 어느 때보다 많은 상태다. 실로 선진국은 급속한 고령화로 인해 의료와 연금 지출을 늘리는 등 많은 지출을 해야 한다. 정부 지출의 소득재분배 효과로 80 년대 중반에서 90 년대 중반까지 10 년간 빈곤 증가 추세는 진정되었으나 이후 10 년간은 빈곤층이 혜택대상에서 점점 밀리면서 빈곤이 확대되었다. 만약 정부가 사회보장혜택 지출을 줄인다거나 빈곤층을 위한 세금과 혜택을 줄이는 등 소득불평등 상쇄를 위한 노력을 멈춘다면 불균형은 더 빠른 속도로 심화될 것이다.

본 보고서를 통해 사회의 일부 계층은 다른 계층보다 사정이 더 나아졌음을 알 수 있다. 퇴직 연령에 근접한 55-75 세 연령층은 지난 20 년 동안 소득증가율이 가장 높았는데 실제로 많은 국가에서 연금수급자 빈곤율이 급감하여 현재 OECD 전체 인구의 평균 빈곤율보다 낮은 수준이다. 이에 반해, 아동 빈곤율은 늘어나 현재 OECD 전체 인구의 평균 빈곤율을 웃돈 수준이다. 아이가 성인이 되어 받게 될 급여 수준이나, 건강 상태 등 아이를 완숙된 성인으로 만드는 데 있어 아동복지가 결정적인 요소라고 주장은 하면서도 사정은 이렇다. 아동빈곤 증가는 현재 여러 국가들이 가지는 관심보다 큰 정책적 관심을 필요로 한다. 최근의 미국 법률에서처럼 소외된 아이가 한 명도 없도록 아동발달 문제에 더 많은 관심을 두어야 한다.

소득 불평등에 대응하기 위한 세금 부담 증가와 정부 지출 확대 조치는 일시적일 수 있다. 불평등을 지속적으로 줄이려면 임금과 자산소득 차이 증가를 멈추는 방법밖에 없다. 특히 개인이 취업 능력과 소득별이 능력을 갖추게 함으로써 자신과 가족이 빈곤에 빠지지 않도록 도와야 한다. 이는 선진국들이 국민이 실업급여, 장애급여, 조기퇴직급여 등에 의존하게 하기보다 일자리를 얻거나, 유지하면서, 좋은 직업 기회를 가지도록 하는 데 보다 주력해야 함을 뜻한다.

그러나 위에 기술된 사항에 반박할 주장도 상당히 있을 것이다. 예로 다음과 같은 주장이 제기될 수 있다:

- 소득만 중요한 것이 아니다. 소득 불평등 감소에 교육, 보건 같은 공공 서비스도 유력한 수단이 될 수 있다.
- 저소득자라도 소유자산이 많으면 가난하다고 볼 수 없다.
- 한정된 기간 동안의 빈곤상태는 그리 걱정하지 않아도 된다. 저소득이 오랫동안 계속될 경우에만 심각한

빈곤에 빠질 가능성이 있다.

- 소득불평등을 파악하기 위해 충분한 식량, TV, 세탁기 구매 등 주요 제품·서비스 이용이 불가능하지를 살피는 최상의 방법이 있다.
- 하지만 소득분배가 완벽히 공평하게 이루어지는 사회 역시 그리 바람직한 곳은 못 될 것이다. 다른 사람보다 더 열심히 일하는 자나 재능이 더 뛰어난 자가 더 많이 벌어야 되는 거다. 사실 중요한 것은 *기회의 평등*이지 *결과의 평등*은 아니다.

여기서는 위의 사안을 개별적으로 전부 다루는데 더 정확히 말하면 어느 사회가 “좋은” 사회인지, 그렇지 않은지에 대한 규범적 문제가 아닌 각 주장에 대한 경험적 증거를 살핀다. 요약하자면 비교 분석 작업은 다음과 같은 몇몇의 ‘정형화된 사실’을 나타낸다: *i)* 가계소득 분포와 변화에 드러난 일반 특징 *ii)* 소득불평등과 빈곤 변화에 작용한 요인 그리고 *iii)* 보다 광범위한 가계자산 측정에서 얻는 교훈.

## OECD 국가 가계소득 분포 특징

- 소득불평등 측정방법이 어떠한 경우라도 일부 국가의 소득분포는 다른 국가보다 심각하게 불평등하다. 현행 소득불평등 측정방법을 바꾼다 해도 국가 순위에는 거의 영향이 없다.
- 몇몇 경우를 제외하면 소득격차가 심한 국가일수록 상대적 빈곤이 더 높다. 이 점은 상대적 소득빈곤이 중위소득의 40%, 50% 또는 60% 미만으로 정해진 것에 상관없이 유효한 결과다.
- 지난 20 년 동안 중위소득의 50%가 안 되는 가구 비중을 나타내는 빈곤율과 소득불평등이 모두 늘었는데 이 증대 추이는 널리 확산되어 전체 국가의 3 분의 2 를 관련한다. 증가 수준은 평균 지니계수 2 포인트, 빈곤선 1.5 포인트로 얼마 안 되지만 주목할 만하다. 하지만 매스컴에서 흔히 표현되는 심각한 수준과는 크게 동떨어진 수준이다.
- 2000 년부터 캐나다, 독일, 노르웨이, 미국, 이탈리아, 핀란드는 소득불평등이 뚜렷이 심화됐던 반면 영국, 멕시코, 그리스, 호주는 감소 현상을 보였다.
- 소득 격차가 늘어난 이유는 중산층과 소득분포의 최하위층에 비해 부유층이 많이 나아졌기 때문이다.
- 노인층에서 소득 빈곤은 계속 줄어든 반면 청년층과 자녀 부양 가구는 늘었다.
- 미국처럼 중위소득은 높지만 소득분포가 고르지 못한 국가는 스웨덴처럼 중위소득은 낮지만 소득분포가

고른 국가보다 빈곤층의 생활수준이 더 안 좋을 수 있다. 반대로, 이탈리아처럼 중위소득은 낮지만 소득분포가 고르지 못한 국가는 독일처럼 중위소득은 높지만 소득분포가 고른 국가보다 부유층 생활수준이 더 높을 수 있다.

## 시간이 지나면서 소득불평등과 빈곤을 변화시킨 요인

- 인구 구조 변화는 소득불평등을 심화한 원인의 하나다. 하지만 이는 인구 고령화 자체보다 독신 가구 증가를 더 나타낸다.
- 대다수 OECD 국가에서 상시근로자 간의 급여 격차는 갈수록 심해졌는데 고임금자 소득이 더욱 더 높아졌기 때문이다. 세계화, 숙련노동 편향적 기술 변화, 노동시장 기관 및 정책 모두가 이러한 결과를 초래한 요인이다.
- 임금 격차가 소득불균형에 끼친 영향은 고용 증가로 상쇄되었다. 그러나, 저학력자 취업률은 낮아졌고 실직 가정은 여전히 높다.
- 자본 소득과 자영업 소득 분포는 매우 고르지 못한 상태를 보이는데 지난 10 년 간 상태가 더 심해졌다. 이 추세가 소득불균등을 심화한 주원인이다.
- 빈곤 해소에는 취업이 아주 효과적인데 무직 가구 빈곤율은 근로자 가구보다 거의 6 배나 높다.
- 하지만 가난을 피하려면 취업만으로는 충분치 않다. 실제로 빈곤인구의 절반 이상이 저임금 그리고/또는 적은 연간 근로시간으로 어려움에 있다. 근로빈곤층을 줄이려면 이들의 소득을 근로연계 복지제도로 보충해야 된다.

## 빈곤과 소득 불균형의 광범위한 측정에서 얻는 교훈

- 교육, 보건 같은 공공 서비스는 소득보다 공평하게 배분되는 만큼 이들을 경제적 자원의 폭넓은 개념에 포함시킨다면 국가 불균형 순위에는 거의 영향이 없겠지만 불균형 수준은 줄게 되는 결과를 가져온다.
- 소비세를 고려하면 소득불균형은 더 늘지만 공공 서비스를 포함시킬 때의 불균형 감소보다는 정도가 덜하다.
- 소득불균형이 낮은 국가들이 가계자산에서 큰 불균형을 기록하면서 가계자산의 분포가 소득보다 더 불균등한 분포를 보인다. 이러한 결론은 측정 방법, 조사 방법에 따라, 그리고 국제비교가 가능하도록 국가마다 차이를 보이는 자산 형태를 제외하는 것에

따라 얼마든지 달라질 수 있다.

- 개인마다 소득과 순자산의 상관관계가 높다. 저소득 빈곤층은 다른 계층보다 소유자산이 적고 순자산은 전체 인구 수준의 절반에 못 미친다.
- 물질적 궁핍은 상대적 소득빈곤이 높은 국가는 물론 평균 소득이 낮은 국가에서도 심한 편인데 이는 후자 경우, 소득빈곤이 궁핍을 과소평가하고 있음을 뜻한다.
- 노령층은 젊은층보다 순자산이 많고 물질적 궁핍도 덜하다. 이는 현금 소득에만 기초한 노령 빈곤 측정이 노령층의 빈곤 상태를 과장함을 뜻한다.
- 대부분의 국가에서 3년 연속 지속적인 빈곤 상태에 있는 인구수는 꽤 적다. 그러나 이 기간에 어떤 시점에서 소득 수준이 낮은 사람은 더 많다. 아울러, 연간소득에 기초한 빈곤율이 높은 국가는 동 기간에 어떤 시점에서 지속적인 빈곤 상태의 인구나 그냥 빈곤 상태인 인구 비중 차원에서는 사정이 악화된다
- 빈곤 진입은 가정과 일자리에 관련된 사건을 주로 반영한다. 이혼, 자녀 출생 등 가족과 관련된 일은 일시적으로 가난한 자에게 크게 작용하지만 사회복지 수급자격 변경에 의한 이전소득 감소는 2년 연속 가난한 자에게 더욱 크게 작용한다.
- 사회계층 이동은 소득불균형이 덜한 국가에서 보다 활발하며 그 반대도 마찬가지다. 이는 기회의 평등이 결과의 평등과 함께 나아짐을 뜻한다.

본 보고서에는 많은 문제가 남아 있다. 불균형 심화가 불가피한 현상인지 등은 다루지 않고 있으며 불균형 심화의 다양한 원인이 각기 차지하는 비교적 중요성에 대한 언급도 없고 불균형 해소를 위해 선진국이 해야 될 사항에 대한 상세한 답조차 없다. 그러나 다른 국가보다 불균형이 덜 심화됐거나 감소되기도 한 국가가 일부 있음을 보고서를 통해 알 수 있다. 국가 간 차이는 적어도 각국 정책에 드러난 차이를 반영하는데 소득배분의 효과성 강화, 국민의 자립역량 강화를 위한 투자 촉진 등을 위한 정책이 있다. 여기서 전하고자 하는 핵심 정책 메시지는 다음과 같다: 불균형이 심화된 이유가 세계화이건 아니건 우리는 이에 무력하다고 생각할 이유가 없다. 왜냐면 올바른 정책으로 변화를 가져올 수 있기 때문이다.

© OECD 2008

본 개요는 OECD 공식 번역이 아닙니다.

본 개요의 복제는 경제개발협력기구의 저작권 및 해당 출판물의 제목이 명시될 때에만 허가됩니다.

본 개요는 다음과 같은 영어 붙어 제목으로 출판된 경제협력개발기구 출판물 중에서 발췌한 내용을 번역한 것입니다.

본 개요는 경제협력개발기구의 온라인 서점에서 무료로 보실 수 있습니다.

홈페이지 주소: [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

자세한 정보는 OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate 부로 문의하여 주시기 바랍니다. 이메일: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) 팩스: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France



본 기구 웹사이트 [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)를 방문하시기 바랍니다.