



所得分配問題의 실상과 대응방향

金光錫 (상임자문위원)

우리 나라가 IMF의 구제금융 신세를 지게 되고 IMF 관리하에서 경제를 운영해 온 지도 벌써 1년 8개월 정도가 되고 있다. 이 기간동안 우리 경제는 IMF지침에 비교적 충실함으로써 외환 지불불능의 위기를 극복하고 또한 나름대로 금융·기업부문의 구조조정 면에서도 상당한 성과를 올렸다고 볼 수 있다. 물론 아직 우리 경제의 구조조정이 끝난 것은 아니고 대우문제가 시사하는 바와 같이 재벌문제를 포함한 기업부문의 구조조정문제가 많이 남아 있는 것도 사실이다. 그러나 우리 경제는 적어도 총량적 지표면에서는 IMF난국을 잘 수습해 오고 있음을 보여주고 있다. 우리 경제의 연간 GDP성장률이 전년의 높은 負의 수치(-5.8%)에서 금년에는 7%내외의 실질성장률을 달성할 것이라는 낙관적인 전망이 공감대를 얻고 있는 것도 이를 반영한다고 보겠다.

이와 같은 낙관적인 GDP 성장전망이 실현된다면 금년의 국민소득수준(원화기준)은 외환·금융위기 발생 이전보다 약간 높아지고 1인당 소득수준도 97년 수준을 상회할 가능성이 높아 보인다. 그러나 이러한 총량적인 성장이 국민 모두에게 IMF 이전의 실질소득수준을 회복시켜 주지는 못할 것이다. 그것은 위기극복을 위한 우리 경제 각 부문의 구조조정과정에서 상당한 소득분배면에 변화가 불가피했고, 그 변화는 '富益富 貧益貧' 현상을 초래하여 분배의 불균등을 심화시켰기 때문이다. 그러면 왜 그렇게 되었는지를 장·단기적인 관점에서 검토해 보고 대응책을 생각해 보기로 한다.

우리 나라 분배정책의 장기적 변화

60년대 초 이후 우리 정부는 '先成長·後分配' 원칙의 성장전략을 상당 기간동안 채택해 온 것으로 인식되고 있다. 즉, 경제개발의 초기단계라고 할 수 있는 60~70년대 또는 80년대 초반까지도 경제성장률의 극대화에 정책적 초점을 맞추고 분배측면에 대한 배려가 없었다. 정책

당국은 다만 고도성장과정에서 근대적부문의 고용확대가 이루어지면 보다 많은 가계의 소득증가를 통해서 분배문제는 자동적으로 해결될 것으로 본 것 같다.

그럼에도 불구하고 우리 나라의 소득분배는 국제적 기준으로 볼 때 비교적 균등한 것으로 국제사회에 소개되어 왔다(Jain 1975; World Bank 1993 참조). 사실 기존의 통계지표는 우리나라의 소득분배가 다른 나라에 비해서 상대적으로 균등할 뿐만 아니라 80년대 초 이후 점차 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, 우리나라의 대표적인 소득분배지표의 시계열을 제공하는 주학중·통계청자료에 의하면 가구별 소득불균등도를 나타내는 지니계수가 1965년의 0.34수준에서 점차 상승하여 80년에는 0.39까지 높아졌다가 그 이후 완만한 하락추세가 계속되어 93년에는 0.31수준을 나타냈다. 또 최근에 이정우·황성현(1998)이 추정한 1982~94년간에 대한 도시가계의 지니계수 시계열도 거의 비슷한 추세를 보여준다. 이러한 장기적 소득분배지표의 변동은 한국에서 쿠즈넛의 역U자가설이 적용되고 있음을 나타낸다고 논의되기도 한다.

그러나 이런 통계지표의 신뢰성이 낮은 것이 문제다. 그 이유는 기존 통계지표에는 자산소유계층의 중요한 소득원인 자본이득(capital gains), 주택의 자가 및 전세평가액과 같은 현금화되지 않은 소득과 지하경제에서 발생하는 소득 등이 감안되지 않았기 때문이다. 이러한 사실은 우리나라의 진실한 소득분배 상태가 기존 통계지표에 나타난 것보다 훨씬 불균등할 가능성이 높음을 시사한다. 여기에 추가해서 가구별 자산분배의 심한 불균등도를 감안하면 기존 소득분배지표의 신뢰도는 더욱 낮아진다. 대우경제연구소(1993~95)에 의하면 건물, 토지와 금융자산의 가구별 분배상태는 일반적인 예상과 같이 모두 극심한 편재현상을 보이고 있다. 즉, 95년 현재의 자산별 소유불균등도(자산금액기준)를 보면 토지의 지니계수가 가장 높은 0.90을 나타냈고, 건물과 금융자산의 지니계수는 각기 비슷한 0.66수준을 나타냈던 것이다.

이와 같은 통계지표의 신뢰성문제로 인해서 우리는 소득분배지표보다는 경제개발과정에서의 정부지출 중 사회개발비 비중, 각종 사회개발지표의 변동과 각종 사회보장적인 제도의 도입시기 등이 분배정책의 평가를 위해서 더 중요하다고 판단된다. 그 중 중요한 사회보장적 제도의 도입과정만을 보면 1977년에 직장의료보험제도를 처음 도입했으나 농어촌 및 수도권지역으로 확대 실시된 것은 10년 후인 1988~89년부터였다. 최저임금제도는 1987년에야 도입될 수 있었다. 국민연금제도와 실업보험제도는 각각 1988년과 1995년에 도입되어 적용대상을 확대하기 시작했으나 외환위기로 대량실업이 발생할 때까지는 제도정착이 못된 상태였다.

외환위기이후의 분배구조 악화

외환·금융위기이후 가계의 소득분배가 크게 악화되었을 것으로 예상된다. 또 실제로 수도권 시 근로자가구의 소득분배가 현저하게 악화되었다는 증거도 있다. 즉, 통계청에서 발표하는 도시 근로자기계의 10분위별 소득분포 자료에서 도출된 지니계수는 1997년의 0.29수준에서 98년에는 0.32로 크게 상승했다는 것이다.

이와 같이 위기이후 소득분배가 악화된 원인은 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 이번 위기의 극복을 위한 각 부문의 구조조정과정에서 대량실업의 발생이 불가피했다. 이러한 실업증대는 실업보험을 포함한 사회안전망이 제대로 갖추어지지 못한 여건 하에서 근로자계층의 상대적

소득감소를 야기했다. 실업률은 1997년의 2.6%에서 1998년에는 6.8%로 상승하였고, 금년 4월에는 8.7%에 이른 후 점차 낮아지는 추세를 보여주고 있다. 그러나 전체 임금근로자 중 상근근로자의 비중은 감소하는 반면 임시 및 일용근로자의 비중은 증가되고 있다. 이 과정에서 1998년에는 非農전산업의 명목임금은 2.5% 감소했지만 소비자물가지수 상승을 감안한 실질임금은 9.3%나 감소했다.

둘째로, 외환위기 극복을 위한 초기단계에서 고금리정책을 실시함과 동시에 1997년에 도입되었던 금융소득종합과세제도를 폐지함에 따라 금융자산소유계층의 소득이 상대적으로 크게 높아졌을 것이다. 동 종합과세를 폐지하는 대신에 이자·배당소득에 대한 분리과세율을 높였으므로 이자·배당소득에서 발생하는 전체세수는 크게 감소하지 않았을지 모른다. 그러나 이러한 세제상의 변동은 금융소득규모에 따른 세부담의 누진화가 안되기 때문에 오히려 분배구조를 악화시키는 작용을 했을 것이다. 1998년 하반기 이후는 점차 저금리정책으로 전환됨에 따라 금년에는 이자소득은 크게 감소했지만 주식투자에서 오는 자본이득이 크게 증가함으로써 여전히 소득분배면에 역작용을 하고 있다.

셋째로 외환위기 직후 부동산가격 및 임대료수준의 급격한 하락으로 부동산 소유계층의 소득은 상대적으로 위축되었을 것이다. 이러한 위축은 가구별 부동산 분배면의 극심한 불균등을 감안할 때 일시적으로 전체 소득분배면에 개선을 가져오는 효과가 있었을 것이다. 그러나 최근에 와서 부동산 가격 및 임대료 수준이 위기 이전 수준에 근접하고 있으므로 부동산가격 및 임대료 수준의 하락으로 인한 소득분배 개선효과는 머지않아 없어질 것으로 보인다.

끝으로 구조조정은 앞에서 지적한 직접적 분배효과 이외에도 분배측면에 보다 근본적이고 광범위한 영향을 가져다줄 것이다. 그것은 이번의 금융·기업부문의 구조조정은 우리 경제를 종래의 동아시아적 전통에 따른 관주도하의 불완전한 시장경제에서 본래의 자본주의적 시장경제에 가깝게 변화시킬 것으로 기대되기 때문이다. 그렇게 되면 경제적 효율성은 크게 향상될 것이다. 그러나 경제적 성과의 배분은 종래의 관주도경제에서 보다는 훨씬 능력이나 성과에 대한 기여도에 따라 결정되게 될 것이다. 이 경우 인간능력이 본래 불평등하다는 점을 감안한다면 분배의 형평을 기하기 위한 대응책을 강화하지 않는 한 분배측면의 불균등은 더욱 심화될 것이 확실하다.

대응방향

앞으로 소득분배면의 불균등을 줄이며 동시에 경제성장을 지속하기 위해서는 근본적으로 두 가지 대책이 필요할 것 같다. 그 첫째는 조세정책을 통해 세후 소득의 보다 균등한 분배를 기하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 근로소득자와 자산소득자 및 사업소득자간의 조세부담의 형평성이 확보되어야 하겠다. 앞에서 본 바와 같이 가계별 부동산과 금융자산의 소유 패턴은 심한 편재현상을 보이고 있으므로 이런 자산에서 발생하는 소득에 대한 공평과세는 분배측면에서도 중요할 것이다. 그런 의미에서 우선 금융소득종합과세제도의 재실시가 중요하며, 또한 그 과세대상에 이자·배당 소득 뿐만 아니라 주식투자에서 발생하는 자본이득도 원칙적으로 포함시켜야 한다. 근로소득자와 사업소득자간의 조세부담의 형평성 확보는 사업소득자(주로 非법인) 과세대상소득의 정확한 파악없이는 불가능할 것이다. 그런 의미에서 부가가치세

의 탈세를 조장한다고 지적되고 있는 간이과세와 과세특례제도의 축소 또는 폐지방안의 강구가 중요할 것이다.

둘째로는 소득분배측면의 개선을 위한 재정지출정책의 개편도 중요할 것이다. 외환위기 이전까지 우리 나라 정부지출 중 경제서비스와 국방 및 치안목적의 지출비중은 다른 OECD국가들에 비해서 월등히 높은 반면에 보건, 사회보장 및 복지분야의 지출비중은 가장 낮은 편에 속했다. 앞으로는 보건, 사회보장 및 복지분야의 지출비중을 증대시킴으로써 실업자를 위한 취업대책뿐만 아니라 영세근로자와 사회취약계층을 위한 포괄적인 빈곤대책도 마련해야한다. 그렇게 함으로써 재정지출이 궁극적으로 우리 나라 발전수준에 알맞은 사회안전망 구축을 위한 적극적인 기여를 할 수 있도록 해야 한다.

필자 약력

경희대학교 학사(1957)	경희대학교 경제학과 교수(1982~94)
미국 Williams College 경제학석사(1968)	경희대학교 경영대학원장(1986~90)
고려대학교 경제학 박사(1979)	한국국제경제학회 회장(1984)
주한 미 경제협조처 경제고문(1958~71)	증권관리위원회 비상임위원(1988~90)
미국 Princeton대학교 연구교수(1971~72)	상공부 무역위원회 비상임위원(1990~93)
한국개발연구원 연구위원·부원장 (1972~82)	세계경제연구원 상임자문위원(1995~현재)

세계경제연구원 후원회 가입안내

- 후원회원의 종류 : 법인회원, 개인회원
- 법인 회원에 대한 서비스
 - 연구원 주최 행사에 우선 초청
 - 연구원 주최 행사에 5인까지 무료 참가 가능
 - 연구원이 발간하는 모든 간행물 무료 제공
 - 법인 회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
- 개인 회원에 대한 서비스
 - 연구원 주최 행사에 초청
 - 행사 참가비 할인
 - 연구원이 발간하는 일부 간행물 무료 제공
- 후원회비는 관련세법에 따라 세금공제 가능
- 회원 가입 문의
 - 551-3334~7(전화) 551-3339(팩스)

세 계 경 제 연 구 원

Institute for Global Economics

서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505

전화 : 551-3334/7 Fax : 551-3339

E mail : igenet@igenet.com