

서울시 저소득층 소득향상과 사회통합 과제



최경수*

한국개발연구원 선임연구위원

choi@kdi.re.kr

1. 사회통합은 왜 필요한가?

사회통합(social cohesion)이란 우리나라에서는 다소 생소한 용어로서 과거에는 크게 강조되지도 않았던 낱말이다. 사회통합이 무엇을 의미하는가를 설명하기 위해서는 그 반대말인 사회분열을 생각해보면 쉽다. 사회분열이란 사회가 어떤 계층이나 집단으로 서로 나뉘어서 서로 다른 것을 목표로 삼고 있을 때 때 발생한다. 어느 집단은 이렇게 하는 것이 자신들에게 도움이 되고 다른 집단은 저렇게 하는 것이 유리해서 서로 다른 방향으로 가려고 할 때, 사회는 분열된다. 이를 생각해보면 지금까지 우리나라에서는 사회통합이 왜 별로 중요하지 않았는지를 알 수 있다.

1) 저자 학력 경력 및 최근 연구:

- 미국 시카고 대학교 경제학 박사
- 현 국민경제자문위원, 전 기획예산처 장관정책보좌관 및 자문관
- 빈곤구조와 탈빈곤대책, 저출산의 경제적인인에 대한 실증적 분석
- 인구구조 고령화의 경제적영향과 대응대책, I, II

우리나라는 국민들이 동질적이고 지역적으로나 계층적으로도 크게 분열되어 있지 않다. 유럽국가들에서는 수백년전부터 사회계급이 엄연히 존재하고 캐나다에서는 퀘벡의 분리독립 운동이 과거부터 면면히 이어졌으며 영어권과 불어권으로 나뉘어져 있다. 미국에는 인종문제가 있다. 이와 같이 많은 국가에서는 그 사회가 분열될 위험성이 있었기 때문에 이를 방지하고자 사회통합이 예전부터 중요한 과제가 되었으며 정부는 이를 위하여 노력해 왔다. 그러나 우리나라에서는 과거 경제성장의 혜택을 모든 국민들이 느낄 수 있었고 가깝게는 국민들이 일치단결하여 1998년 경제위기를 극복한 경험 등이 있기 때문에 사회분열은 크게 우려되지 않았고 또 사회통합도 별로 중요한 문제가 아니었다.

그러나 1990년대부터 사회통합은 선진국들에서 새롭게 중요한 국가적 과제로 등장하기 시작하였다. 그 이유는 선진국들에서 공통적으로 세계경제의 통합(글로벌 화)과 지식경제로의 이행, 다국적 기업의 확대 등의 변화로 말미암아 소득격차가 확대되는 현상이 일어나기 시작했기 때문이다. 그 결과 국민들의 정부에 대한 불만이 증가하였으며 정부에 대한 신뢰도 약화되기 시작하였다. 이에 대한 대응으로 각국 정부는 사회통합의 제고에 우선 순위를 부여하고 사회통합에 나서게 되었다. 그러나 구체적으로 어디에 우선순위를 두는가는 각국의 사정에 따라 다르다. 프랑스는 청년실업문제, 장기실업자 문제가 심각하기 때문에 실업해소에 우선순위가 있다. 캐나다는 과거에는 국민연금으로 지역간 소득 격차를 어느 정도 완화하였으나 재정위기로 연금을 대폭 축소하게 되자 지역간 격차를 해소할 수 있는 다른 방법을 찾고 있다. 뉴질랜드는 원래 사회주의에 가까웠으나 1980년대에 대폭적인 시장주의적 개혁을 시행한데에 대한 부작용을 겪고 있으므로 이를 시정하는 것이 사회통합의 과제이다. 독일에는 외국인 노동자 문제가 있다.

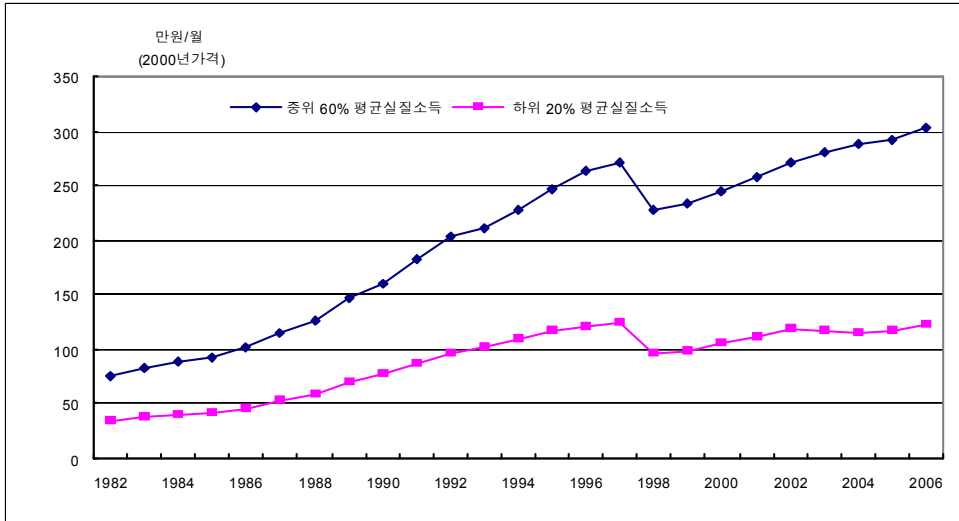
경제성장과 사회공동체의 개선이 이루어지자면 국민들이 이를 통해서 자신들의 생활이 개선될 수 있다는 믿음을 가지고 있어야 한다. 그래야 만이 국민들은 이를 지지하고 그 목표를 달성하기 위한 협조와 희생을 하며 그 결과로서 목표가 달성될 수 있다. 그러나 국민들이 이렇게 생각하지 않을 때 국민들은 전체보다는 개인의 이익을 위해서 행동하게 되고 경제성장과 사회공동체의 개선은 이루어지지 않는다. 전자의 경우가 사회통합이고 후자는 사회분열에 해당한다. 사회통합은 특히 위기상황에서 중요하다. 왜냐하면 위기상황에서는 개인은 각자의 이익에 더욱 민감해지고 분열이 일어나기 쉽기 때문이다. 사회통합과 관련해서 세계적으로 유명한 사례가 아시아 경제위기 때의 우리나라와 인도네시아의 상황이다. 한국에서는 금모으기 운동이 일어날 정도로 국민들이 합심해서 위기를 극복하였다. 그러나 인도네시아에서는 폭동이 일어났으며 생활이 어려워지자 약탈행위가 나타났다.

2. 우리나라의 사회통합의 과제는 무엇인가?

그렇다면 우리나라에서는 사회통합은 지금 위험한 상황인가? 사회통합을 위해서 무엇이 필요한가? 라는 질문을 할 수 있다. 우리나라의 사회통합이 현재 위태롭다고 보기는 어렵다. 현재 국민들이 각 집단으로 나뉘어 있어 사회적 긴장이 조성되고 있는 상태는 아니다. 사회통합과 사회분열이 어느 수준에 있는지를 가늠할 수 있는 좋은 지표 중에 하나는 그 사회에 분배에 대한 요구가 얼마나 강력하게 존재하는가 하는 것이다. 국민들의 요구가 분배에서 성장으로 옮겨가고 있음은 우리나라의 사회통합은 오히려 개선되었음을 반증한다.

그러나 여러 가지 변화들을 감안한다면 우리나라의 사회통합 수준에 대해서 낙관할 수만은 없다고 판단하게 된다. 첫째는 경제위기 이후 소득격차의 확대현상이다. 우리나라의 소득격차는 경제위기 기간 동안 크게 확대된 이후 현재까지 별로 좁혀지지 않고 있다. 경제위기를 극복하면서 중산층은 어느 정도 회복되었다. 그러나 빈곤층 소득은 별로 개선되지 못하였기 때문에 소득격차는 여전히 좁혀지지 않고 있다. 둘째는 빈곤율이 상승하고 있다는 점이다. 소득통계로서 비교한다면 1995년부터 2005년까지 10년간 우리나라 소득의 중위 60%의 소득은 2005년 가격을 기준으로 월 247만원에서 290만원으로 상승하였다. 이는 실질기준으로 연평균 1.6% 증가한 셈이며 외국과 비교하여 결코 낮지 않으며 선진국들보다는 높은 수준이다. 그러나 하위 20%의 소득은 1995년 월 120만원(2005년 가격을 적용하였을 경우)에서 2005년에도 같은 수준으로 변화가 없다. 즉 지난 10년간 하위소득 계층의 생활수준의 상승은 전혀 없었다는 의미이다. 1980년대부터 1990년대 중반까지는 하위 20%와 중위 60%의 소득은 동반하여 증가하는 경향을 보여 왔었다. 그러나 그 이후에는 중산층 소득은 계속 증가한 반면 저소득층의 소득은 제자리에 머물러 있다. (그림 참조) 빈곤율이란 여러 가지 척도가 있지만 일반적으로는 상대적인 빈곤율 중 중간소득을 기준으로 하여 그 50%에 미달하는 가구의 비율로서 측정한다. 이 기준으로 우리나라의 빈곤율은 1990년대 중반에 약 8% 이었지만 2005년에는 거의 12%로 상승하였다. 셋째는 우리나라 경제의 고용창출력의 둔화이다. 우리나라의 일자리 증가는 평균적으로 약 20만명이었지만 금년들어서는 10만명 수준으로 반감하였다. 빈곤층은 거의 노동으로부터 소득을 얻으며 재산소득은 별로 없다. 그렇기 때문에 빈곤층의 사정은 일자리의 변화에 특히 민감하다. 일자리 창출이 줄어든 데에는 여러 가지 이유가 있다. 우선 제조업

에서는 중국의 부상 등으로 노동력을 수요하는 산업들이 쇠퇴하여 일자리 창출이 줄어들었다. 서비스업에서는 지식경제화의 영향으로 구조조정이 진행되고 있다. 특히 소매업 등 상업분야에서 일자리가 크게 줄어들고 있다. 이러한 서비스업의 구조조정은 선진국 경제들에서 1990년대에 일어난 현상인데 최근들어 우리나라에서도 본격화하고 있다.



주: 도시근로자가구 대상임.

자료: 통계청, 『도시가계조사』

〈그림 1〉 중산층(중위 60%) 및 저소득층(하위 20%) 실질소득변화 추이(1982~2006년)

그러므로 현 시점에서 우리나라의 사회통합의 과제로서는 저소득층의 소득향상이 가장 우선적으로 제기된다고 할 수 있다. 만약 이 문제가 개선되지 않는다면 저소득층은 우리 사회전체와 유리될 수 있으며 사회의 불만세력으로 자리잡을 수 있다. 범죄 증가 등 반사회적인 경향의 증가 등을 우려할 수도 있겠지만 이보다 더욱 중요한 문제는 저소득층의 소득이 향상되지 못한다는 상황은 중산층에서도 저소득층으로 떨어지는 계층이 증가한다는 상황을 의미하기 때문이다. 이와 같이 중산층이 점차로 열어지고 저소득층이 증가한다면 사회내에서는 분배에 대한 욕구가 높아지고 성장과 사회개선을 위한 개혁에 대한 저항이 점차 강해지게 된다. 소득격차가 확대되면 소득분배의 반대편에 있는 부유층에서는 조세에 대한 저항이 점차 강해진다. 결국 개혁이 어려워지고 사회 투자를 위한 재원이 부족해지기 때문에 경제성장과 사회발전은 지체되게 된다.

개인도 그렇지만 국가와 사회도 발전하기 위해서는 지속적으로 자기 자신을 개혁하여야 하며 이때에는 개혁에 대한 저항이 가장 중요한 문제가 된다. 그렇기 때문에 개혁에 대한 저항을 없애는 것이 성장을 지속하는 데 가장 중요한 요소라는 것을 잘 알고 있는 선진국들은 사회통합을 무엇보다 중요하게 생각하는 것이다. 선진국들의 경우 무엇을 어떻게 개혁하여야 하는지 모르고 있는 경우는 별로 없다. 문제는 이러한 개혁에 대한 저항을 없애서 개혁이 이루어지도록 하여야 한다는 것인데 이 과제를 해결하지 못하는 선진국은 결국 늙은 국가가 될 수밖에 없다.

3. 저소득층 소득향상을 위해서는 무엇이 필요한가?

사회통합은 사회발전을 위해서 반드시 필요하고 사회통합을 위해서는 저소득층의 소득이 향상되어야 한다면 이를 어떻게 달성할 것인가? 이를 위해서 무엇을 하여야 하는가? 이 과제는 매우 어려운 과제임에 틀림없다. 소득격차의 확대, 빈곤율의 확대는 세계 공통적으로 일어나고 있는 현상이며 이를 시정하기 위하여 각국 정부들은 많은 노력을 기울여 왔지만 크게 성공하지 못하고 있다.

저소득층의 소득은 근로소득이 대부분이기 때문에 일자리 창출 여부에 크게 좌우된다. 우리경제의 일자리 창출력이 크게 줄어들고 있다는 점, 그리고 예견되는 경제침체는 일자리 창출에도 분명히 영향을 미칠 것이기 때문에 저소득층의 사정은 더욱 악화될 것으로 크게 우려되고 있다. 더욱이 금번의 경기침체는 선진국들의 금융위기 위기로부터 발생하였기 때문에 주식과 주택 등 자산가격의 하락을 수반하고 있다는 특징이 있다. 주식과 주택 등 자산가격의 하락은 소비를 감소시키는 효과를 가져올 것으로 우려된다. 지난 번의 1998년 경제위기에서는 경제의 구조조정이 과제였다면 이번에는 소비침체가 문제이다. 이러한 소비침체는 소비와 직접적으로 관련된 저소득층의 소득원에 타격을 줄 것이기 때문에 저소득층의 사정이 더욱 우려되는 상황인 것이다.

저소득층 소득 향상을 위해서는 무엇보다 일자리 창출의 확대가 긴요하다. 저소득층의 일자리뿐만 아니라 전반적인 일자리가 증가하여야 한다. 일자리의 증가는 소비를 유발하고 또 다른 일자리를 창출한다. 예를 들어서 여성의 일자리가 증가한다면 가사 근로의 많은 부분이 새로운 일자리를 만들어 낸다. 파출부 수요가 증가할 것이며 보육, 간병, 노인 돌봄이, 청소, 운전, 음식점 등의 일자리가 증가할 것이다. 현재 우리 경제의 일자리 창출력은 크게 떨어져 있다. 제조업 일자리는 한계에 달하고 있고 서비스업에서도

구조조정으로 일자리들이 급속히 사라지고 있다. 서비스업의 구조조정은 선진국들에서는 이미 일어났던 현상으로 앞으로 한동안은 지속될 것으로 판단한다. 우리나라의 자영업자는 외국에 비해 그 수가 크게 많아 이 부분의 일자리 증가를 기대하기도 어려울 것이다. 이와 같은 상황에서 필자는 노동시장에 관련된 제도들이 크게 바뀌지 않는 한 일자리 확대를 크게 기대할 수 없을 것으로 생각한다. 비정규직 고용기간도 현재의 2년에서 연장되어야 하며, 다년계약제도도 현재와 같이 대학의 강사, 프로운동선수와 같은 일부 특수 전문직에만 국한할 것이 아니라 증권분석사, 컴퓨터 프로그래머, 요리사 등과 같이 어느 정도의 전문성이 있는 직업에서는 활용될 수 있도록 확대되어야 한다. 전반적인 일자리가 증가한다면 저소득층이 종사하는 일자리도 증가하게 될 것이다. 노동시장 제도를 경직적으로 유지한다면 기존 근로자들은 보호받지만 그 범위의 밖에 폭넓게 존재하는 미취업 청년층, 여성, 저소득층, 비정규직 종사자들에게는 결코 유리한 상황이 될 수 없다.

또한 서울시 차원에서 시행될 수 있는 복지의 범위가 실효적인 차원에서 증가되어야 한다. 금번의 경기침체가 자산가격의 재조정 과정에서 발생하는 소비침체의 양상을 띠면 급속한 회복을 기대하기는 어려울 것이다. 이러한 상황에서는 공공근로사업과 같은 일시적인 사업으로 대처하기 보다는 저소득층으로 하여금 임금이 낮은 일자리라도 찾아가도록 유도하고 대신 경기침체로 발생하는 곤란에 대해서 복지정책으로 대응하는 것이 장기적인 관점에서 시장친화적이다. 복지는 프로그램도 중요하지만 행정적으로 필요로 하는 사람에게 어떻게 전달될 수 있는가가 더욱 중요하다. 같은 금액의 복지 지출이더라도 어떻게 사용되는가에 따라서 그 복지를 체감하는 정도는 크게 달라지기 때문에 복지의 전달을 어떻게 하는가가 매우 중요하다. 또한 경기침체기에는 복지에 관련된 사업들은 증가되어야하고 복지지출도 늘어나야 한다. 복지란 사회안전망이기 때문에 경제가 어려울 때는 증가하는 것이 당연하며 구조적으로도 그렇게 설계되어 있다. 현재와 같은 경기침체기에는 재정에서 복지지출을 당연히 늘여잡아야 하며, 저소득층의 생활에 관련된 여러 가지 프로그램들도 확충되어야 한다. 경제가 어려운 상황에서는 긴급구조 체제와 같은 사회안전망 시스템이 실효적으로 작동하고 있는지 확인하여야 한다. **SDI**