

전략연구 2016-04

충청남도의 사회적 격차구조 연구

- 소득격차 구조에 대한 이해와 대응책 마련을 위한 기초연구 -

김철희 · 최지민 · 홍일표



발 간 사

지난 10년 동안 충청남도는 놀라운 경제적 성장세를 보였습니다. 같은 기간 지역 총생산은 거의 2배 이상 증가하였으며, 1인당 GRDP의 성장률은 국내평균보다 20%을 상회할 정도입니다. 그러나 충청남도의 지속가능한 발전과 도민들의 행복한 삶을 위해 '양적 성장'만으로 충분한가를 다시 자문해 보게 됩니다. 특히 소득격차와 불평등의 심화는 비단 충청남도만이 아니라 한국, 그리고 전 세계적 문제가 되었고, 이를 해결하기 위한 '질적 발전'은 우리 공동의 과제가 되었습니다.

이 보고서는 충청남도가 직면한 사회적 격차의 현황과 특징을 살피고, 그것을 유발하는 요인을 분석하는 것을 목적으로 합니다. 또한 충청남도 정책대응의 성과와 한계를 점검하고 향후 정책과제를 도출해 보고자 했습니다.

지금까지 이뤄진 사회적 격차에 관한 연구들은 대체로 국가나 중앙 정부 차원의 현황 분석에 치중하고 있고, 충청남도와 같은 하나의 지역을 대상으로 한 체계적 접근은 거의 이뤄진 바가 없었습니다.

본 보고서는 이러한 연구의 필요와 제약 조건 하에서 시도된 소중한 출발이라 할 수 있을 것입니다. 충남도민의 소득 수준을 제대로 파악할 수 있는 통계자료조차 아직 없는 것이 작금의 현실이라는 사실도 다시 확인되었습니다. 이번 연구를 시작으로 자료와 방법론, 연구대상 전반의 확장과 확대가 이뤄지고, 충남 사례 연구가 향후 한국 사회 전체의 격차구조 해소와 소득불평등 문제 해결에 정책적 도움을 줄 수 있길 기대해 봅니다.

2016년 9월 30일

충남연구원장 강 현 수

연구 요약

본 연구는 국내외의 격차와 양극화에 대한 연구를 취합하고 충청남도라는 지역에 대입했을 때 어떤 방식의 격차완화 정책이 보다 중요하고 시급한지 또한 현재의 대응방식으로 충분한지 여부를 비판적으로 다루고 있다.

연구의 내용적 범위를 구체적으로 살펴보면 다음의 네 부분으로 구분할 수 있다. 첫째, 본 연구는 사회적 격차와 격차구조에 관한 개념적 정의와 이에 대한 기존 논의를 포괄한다. 국제기구와 국내정책 현장에서 사회적 격차구조를 어떻게 정의내리며 격차구조를 둘러싼 쟁점이 무엇인지 폭넓게 조망하고자 한다. 이를 위해 국내외 주요 연구자들과 기관들이 내 놓는 소득격차에 관한 논의를 중심으로 살펴보았다. 특히 본 연구에서는 정당의 소득불평등에 대한 정책기조를 별도로 검토해 보았다. 선거시기에 각 정당이 제출하는 공약은 선거라는 압축적 정치공간에서 국민들의 평가와 지지 그리고 비판과 반대를 형성하는 효과를 낸다. 상당수의 유권자들은 그 공약을 기준으로 선거에서의 지지를 공고히 하기도 하고, 지지정당을 변경하기도 한다. 그런 의미에서 하나의 정당이 어떤 개념 틀에서 정책패키지를 구성하고, 어떻게 유권자들에게 전달할 것인가는 정치적으로 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

둘째, 충청남도의 소득격차의 현황과 특징, 그리고 이에 대한 구조적 원인을 다루고 있다. 이를 위해 경제활동인구조사와 충남 사회조사, 그리고 지역별 고용조사 자료를 활용하였다. 셋째, 소득격차 완화를 위해 충남도가 시행중인 정책기조를 분석하고 이러한 정책대응이 현재의 격차문제를 구조적으로 해결할 수 있는 충분한 대안이 되는지 여부를 평가하였다. 넷째, 이상의 논의를 종합하여 향후 격차완화 정책이 어떠한 방향으로 설정되어야 하며 이를 위한 추가적 정책 수단이 무엇인지를 제시하고 있다.

각 장별 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 현재의 논의 수준을 점검했다. 국내외 주요 연구자들과 기관들이 내 놓는 사회적 격차심화에 관한 논의를 종합하여 공통적으로 다루고 있는 쟁점과 대응방안을 검토해 보았다. 아울러 최근 있었던 20대 총선을 전후해 정치권에서 이루어진 관련논의를 검토하고, 이후 정책적 흐름을 예측해 보기 위해 각 정당이 내 놓은 공약들을 종합적으로 비교·분석했다. 마지막으로 현재까

지 제시되어 있는 정책적 방향과 대안은 무엇이 있는지에 대해서 총괄해 보았다.

제3장은 충청남도 사회적 격차구조의 현황과 특징, 그것의 요인에 대해 분석했다. 국내의 통계지반 빈약성이나 공개수준의 한계로 인해 충청남도 지역의 사회적 격차, 특히 임금근로자의 소득격차에 한정하여 분석을 시도했다. 분석결과 충청남도의 소득격차는 매년 조금씩 감소하고 있는 것으로 나타났다. 본 장에서는 소득격차의 현황에 대한 분석뿐만 아니라 소득격차를 구성하는 구조적 원인이 무엇인지에 대해 답하기 위한 세부 분석을 실시하였다. 산업별, 종사상지위, 성별, 교육수준, 연령, 거주지역과 같은 요인들이 소득격차에 미치는 설명력을 타일지수로 분석하였다. 그 결과 가장 큰 영향력을 미치는 것은 근로자의 종사상 지위로 확인되었다. 얼마나 안정된 직업에 종사하는지 여부에 따라 소득수준이 좌우되며 이와 같은 개인의 효과가 지역 수준까지 확산된 것이다.

제4장은 충청남도의 행정체계 내에서 불평등과 관련된 문제의식의 수준이 어디쯤 와 있고, 대응체계의 마련 정도가 어느 정도인지를 확인해 보고자 한다. 이를 통해 앞서 3장의 분석에서 소득격차의 완화가 실제 충남의 정책적 대응의 결과인지 여부를 검토해 보았다. 이를 위해 최근 발표된 충청남도의 도정계획, 특히 『충청남도 노동정책기본계획』의 세부내용을 검토하고, 향후 도정의 운영과정에서 주목해야 할 이슈와 대응방식 등에 대해 논의하였다.

제5장은 앞의 논의들을 요약하고 충청남도의 사회적 격차 해소를 위한 정책적 방향을 추가적으로 제시하였다. 그리고 본 연구의 한계와 향후 과제 등을 정리했다.

목 차

제 1 장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구 범위, 방법, 주요 내용	2
1) 연구 범위	2
2) 연구 방법	3
3) 장별 주요 내용	4
제 2 장 사회적 격차구조에 대한 기존논의의 검토	6
1. 사회적 격차구조의 개념	6
1) 개념 정의: 소득격차를 중심으로	6
2) 소득격차로 인한 문제양상	8
3) 소득격차의 유발요인	10
2. 소득격차 완화를 위한 정책적 대응	13
1) 국제 정책기구의 접근 방향과 논의	13
2) 국내 정책기구의 접근 방향과 논의	33
제 3 장 충청남도 사회적 격차구조의 현황과 특징	48
1. 선행연구 검토 및 연구방법	48
1) 소득격차에 관한 선행연구 검토	48
2) 연구방법	49
2. 충청남도의 사회적 격차구조 : 소득격차를 중심으로	57
1) 충청남도 소득격차의 현황과 특징	57
2) 요인의 영향력 분해	67
3) 소결	84
제 4 장 사회적 격차구조 개선을 위한 정책적 대응	87
1. 충남도의 사회적 격차구조 개선 노력	87
1) 불평등 관련 정책의 실국별 체계와 주요 내용	87
2) 기타 체계 : 지역노사민정협의체를 중심으로	92
3) 불평등 관련 정책의 평가	93
2. 사회적 격차구조 개선을 위한 충남도의 향후 대응과제	99
1) 불평등 감지체계의 구축	99

2) 역내 사회적 대화 및 기존 교섭체계의 개선	99
3) 차별해소를 위한 통합지원체제 구축 및 재분배정책 강화	100

제 5 장 연구의 요약과 정책제언 101

1. 연구의 요약	101
2. 정책 제언	103
1) 격차해소를 위한 충남도의 정책적 대응방안	103
2) 연구의 한계 및 향후 과제	106

참 고 문 헌 107

표 목 차

〈표 2-1〉 정책기구별 논의자료	13
〈표 2-2〉 기술진보가 노동시장에 미치는 영향정책기구별 논의자료	24
〈표 3-1〉 설문 응답대상의 인구통계학적 특성 (단위: %, 만원)	50
〈표 3-2〉 변수와 주요 내용	54
〈표 3-3〉 충청남도 경제활동 인구추이	58
〈표 3-4〉 충청남도 산업별 비중 (06~14년)	58
〈표 3-5〉 충청남도 시군별 지역내총생산(당해년가격)	60
〈표 3-6〉 충청남도 1인당 지역내총생산(당해년가격)	61
〈표 3-7〉 충청남도의 경제력격차 (2004~2014년)	62
〈표 3-8〉 광역단체의 시점별 변이계수 변화(2000~2012년)	63
〈표 3-9〉 충청남도의 근로자 평균명목임금 (2010~2015년)	64
〈표 3-10〉 충청남도의 소득불평등 추이 (2010~2015년)	65
〈표 3-11〉 산업별 격차구조 분석 (2010~2015년)	68
〈표 3-12〉 종사상 지위별 격차구조 분석 (2010~2015년)	71
〈표 3-13〉 성별 간 저임금분포	73
〈표 3-14〉 성별에 따른 종사상 지위 분포 (2015년)	73
〈표 3-15〉 성별 격차구조 분석 (2010~2015년)	74
〈표 3-16〉 교육 수준에 따른 종사상 지위 분포 (2015년)	76
〈표 3-17〉 교육 수준별 격차구조 분석 (2010~2015년)	76
〈표 3-18〉 연령에 따른 종사상 지위 분포 (2015년)	79
〈표 3-19〉 연령별 격차구조 분석 (2010~2015년)	79
〈표 3-20〉 지역별 산업 유형 분포 (2015년)	83
〈표 3-21〉 거주지 별 격차구조 분석 (2010~2015년)	83
〈표 3-22〉 분석결과의 요약	85
〈표 4-1〉 충청남도 주요 정책 중 불평등 대응 과제	87
〈표 4-2〉 충청남도 노동정책기본계획 단위과제	91
〈표 5-1〉 소득격차 유발 요인별 대응방안	104

그림 목 차

〈그림 2-1〉 격차와 극화 간 관계	7
〈그림 2-2〉 하위, 중위, 상위집단의 실질 가구소득추세	14
〈그림 2-3〉 조세 및 사회보장의 불평등 연관효과	19
〈그림 2-4〉 노동생산성과 실질임금 간 격차발생추이	26
〈그림 2-5〉 조정 노동소득분배율의 국제비교	33
〈그림 2-6〉 '96-'12간 노동소득분배율 변화폭	34
〈그림 2-7〉 임금상위구간 노동소득분배율	35
〈그림 2-8〉 임금-노동생산성 및 가계저축-기업저축	35
〈그림 2-9〉 조세정책의 불평등 조정효과 비교	36
〈그림 3-1〉 충청남도 지역총생산 추이 (05~14년도)	57
〈그림 3-2〉 충청남도 제조업 성장추이 추이 (06~14년)	59
〈그림 3-4〉 산업유형별 평균명목임금 (2010~2015년)	67
〈그림 3-5〉 산업유형이 차지하는 비중 (2010~2015년)	69
〈그림 3-6〉 종사상 지위별 평균 명목임금 (2010~2015년)	70
〈그림 3-7〉 종사상 지위가 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015)	71
〈그림 3-8〉 성별 평균 명목임금 (2010~2015년)	72
〈그림 3-9〉 성별이 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015년)	74
〈그림 3-10〉 교육수준별 평균 명목임금 (2010~2015년)	75
〈그림 3-11〉 교육수준이 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015년)	77
〈그림 3-12〉 연령별 평균 명목임금 (2010~2015년)	78
〈그림 3-13〉 연령이 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015년)	80
〈그림 3-14〉 거주지별 평균 명목임금 (2010~2015년)	82
〈그림 3-15〉 거주지가 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015년)	84
〈그림 3-16〉 소득격차 유발요인들의 영향력 변화추이 요약	85

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라에서 본격적으로 사회적 격차 또는 양극화가 중요한 의제로 다뤄지기 시작한 것은 2000년대 중반 이후부터이다. 2012년 총선과 대선을 거치면서 복지국가와 경제민주화의 중요성이 다시 점화되었고 수많은 사회적 문제의 근간에 불평등이 자리 잡고 있다는 인식이 확산되기 시작했다. 실제 한국의 1996년~2012년 사이 노동소득분배율은 폴란드 다음으로 가장 크게 하락하였다(이병희 외, 2015). 노동생산성 증가세보다 낮은 임금상승율로 인해 생산이익이 가계부문으로 이전되지 못한 채, 대부분 기업에 의해 사내 유보되면서 가계와 기업 간의 소득양극화 현상이 두드러지게 되었다. '2015년 가계금융·복지조사 결과'에서 한국의 지니계수는 0.380이며 소득5분위 배율(소득 최상위 계층과 최하위 계층의 분배의 정도기준)은 9.53배에 이른다. 뿐만 아니라 다수의 실증연구들은 건강, 의료, 교육과 같은 다양한 사회영역에서 격차(이른바 '사회적 격차')가 심화되고 있다는 사실을 일관되게 제시하고 있다.

여기서 주지할 점은 불평등이 사회적 이동성(social mobility)의 경직을 초래함으로써 격차상태가 고착화되는 이른바 “격차의 구조화 문제”로 전환되었다는 점이다. 양극화는 학력과 직업의 대물림을 통해 계층상승의 사다리를 없애고 빈곤의 고착과 성장 동력의 소진으로 진행되는 악순환의 원인이 된다. 예컨대 2008년에는 저소득층 내에 머무는 인구비중이 전체의 18.4%였지만 3년 뒤인 2011년의 경우 20.3%로 증가했다. 교육과 근면성과 같은 후천적 요인보다 부유한 집안에서 태어나 이를 기반으로 결정된 좋은 인맥이 개인의 성취를 결정짓는 핵심요인이 된 것이다. 따라서 국가와 사회가 안정적인 경제성장과 사회통합을 이루기 위해선 양극화 문제에 대한 구조적 이해와 접근이 더욱 필요해졌다.

도농 간 산업구조와 지역별 인구구성이 이질적인 충청남도는 양극화 문제를 더욱 더 중요한 정책적 이슈로 다룰 수밖에 없다. 충청남도의 GRDP는 2000년부터 2012년까지 16개 시 도 중 가장 높은 증가율(7.3%)을 기록하였다. 하지만 동시에 1인당 GRDP 지니

계수도 2000년의 0.17에서 2012년에 0.20으로 상승하였다(현대경제연구원, 2014). 경제가 성장한 만큼 불평등도 같이 심화된 것이다. 이러한 격차는 산업구조, 사업 내 근로자의 고용구조와 같은 충청남도 경제의 구조적 특성에 기인한다. 특히 2000년 이후 수도권 규제를 피해 대규모 산업단지 입주가 충남으로 이루어지고 다수의 근로자가 도내로 유입되었다. 이로 인해 사업체 특성에 따라 근로자의 종사상 지위의 차이가 발생하고 이에 지역별로 생산 격차가 크게 나타나게 된 것이다.

그러나 지역별 생산격차는 실제 주민이 얻는 소득격차와는 다르다. 충남에 위치한 타지 기업의 생산은 충남에 귀속되지 않고 기업소재지로 유출되기 때문에 진정한 의미의 사회적 격차를 파악하기 위해서는 소득격차 개념을 활용하는 것이 적합하다.

이에 본 연구는 충청남도에서 발생하는 격차 문제를 다루기 위해선 격차가 얼마나 크게 나타나고 있는지를 소득격차 중심으로 파악하며, 동시에 이를 유발하는 구조적 요인의 영향력을 규명하고자 하였다. 소득격차의 발생 원인을 사업체와 근로자의 종사상 지위와 같은 고용계약 구조 차원에서 접근하고, 나아가 산업별, 종사상의 지위별, 그리고 근로자의 인구사회학적 요인의 세 가지 측면에서 심도 깊게 살펴볼 것이다. 실증분석을 바탕으로 현재의 정책적 대응에 대한 평가와 향후 개선방안을 모색하고자 한다.

2. 연구 범위, 방법, 주요 내용

1) 연구 범위

본 연구는 국내외의 격차와 양극화에 대한 연구를 취합하고 충청남도라는 지역에 도입했을 때 어떤 방식의 격차완화 정책이 보다 중요하고 시급한지, 그리고 현재의 대응 방식으로 충분한지 여부를 종합적으로 다루고 있다.

연구의 공간적 범위와 시간적 범위는 격차 구조의 개념적 논의와 쟁점 부분의 경우, 국가와 국제기구의 최근 10여 년간의 논의를 포괄적으로 담는다. 반면 충청남도의 격차 분석과 정책적 대응의 경우, 충청남도 지역의 소득격차를 파악할 수 있는 데이터와 해당 데이터 내에서 구축할 수 있는 시계열 범위에 한정한다.

연구의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음의 네 부분으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 본 연구는 사회적 격차와 격차구조에 관한 개념적 정의와 이에 대한 기존 논의를 포괄한다. 국제기구와 국내정책 현장에서 사회적 격차구조를 어떻게 정의내리고 있으며 격차구조를 둘러싼 쟁점이 무엇인지를 폭넓게 조망하고자 한다. 이를 위해 국내외 주요 연구자들과 기관들이 내 놓는 소득격차에 관한 논의를 중심으로 살펴보았다. 특히 본 연구는 정당의 소득불평등에 대한 정책기조를 심층적으로 다룬다. 선거 시기에 각 정당이 제출하는 공약은 선거라는 압축적 정치공간에서 국민들의 평가와 지지 그리고 비판과 반대를 형성하는 효과를 낸다. 상당수의 유권자들은 그 공약을 기준으로 선거에서의 지지를 공고화하기도 하고, 반대로 지지정당을 변경하기도 한다. 그런 의미에서 개별 정당이 어떤 기조 하에 정책수단을 구성하고, 이를 어떻게 유권자들에게 전달하는지를 살펴보는 것은 중요한 의미를 갖는다.

둘째, 충청남도의 소득격차의 현황과 이에 대한 구조적 원인을 다루고 있다. 지금까지 특정 지방자치단체를 대상으로 거주민들의 소득의 격차의 수준은 어느 정도 수준인지, 그리고 이러한 격차에 영향을 미치는 요인은 무엇인지에 대한 연구는 이뤄지지 않았다. 따라서 본 연구의 가치는 충남이라는 지역에서 소득격차가 어떻게 나타나고 있으며, 원인은 무엇인지를 실증적인 자료로써 파악하는 데에 있다.

셋째, 소득격차 완화를 위해 도가 시행중인 정책기조를 분석하고 이러한 정책대응이 충청남도가 직면한 격차문제를 구조적으로 해결할 수 있는 대안이 되는지 여부를 평가하였다. 특히 소득격차분석 결과를 충남에서 지금까지 시행된 불평등 해소 정책과 관련지어 충남이 시행하고 있는 정책이 격차완화에 미치는 효과를 개괄적으로 평가하였다.

마지막으로 본 연구에서 다룬 논의를 종합하여 향후 충남이 시행해야 할 격차완화 정책방향은 무엇이며 이를 위한 구체적 정책 수단은 어떻게 구성해야 하는지에 대해 제안하였다.

2) 연구 방법

본 연구에서는 소득불평등 수준을 제시하는 계수를 세부차원으로 분해하여 충남지역 내 발생하고 있는 소득격차의 크기뿐만 아니라 각 세부차원이 격차발생에 미치는 효과를 규명하고 있다. 연구에서 격차수준을 측정하기 위해 활용한 지수는 타일지수

(Theil index 또는 Theil's entropy index)이다. 지역생산의 불균형이 본격적으로 문제시된 2010~2015년을 시간적 범위로 삼아, 분석대상으로 「지역별 고용조사(Regional Employment Survey)」를 활용하였다. 소득격차를 산정하기 위해 사용한 소득정보는 지역별 고용조사에서 제공하고 있는 근로자의 3개월 평균명목임금(단위: 만원) 데이터이다. 임금과 같은 직접적인 근로소득액은 근로자의 삶의 질의 차이를 파악하는데 있어 1인당 GRDP보다 적합하다. 본 연구는 충청지역에서 발생하는 총소득격차(소득 불평등)를 소득격차를 유발하는 주요원인인 ①산업별, ②근로자 종사상 지위별, ③근로자의 인구사회학적 특성별로 구별하여 접근하였다.

3) 장별 주요 내용

제2장에서는 현재의 사회적 격차에 관한 논의가 어떻게 전개되고 있는지를 폭넓게 다루고 있다. 국내외의 주요 연구자들과 기관들이 내 놓는 사회적 격차심화에 관한 논의를 종합하여 공통적으로 다루고 있는 쟁점과 대응방안을 검토해 보았다. 아울러 최근 있었던 20대 총선을 전후해 정치권에서 이루어진 관련논의를 검토하고, 이후 정책적 흐름을 예측해 보기 위해 각 정당이 내 놓은 공약들을 종합적으로 비교·분석했다. 마지막으로 현재까지 제시되어 있는 정책적 방향과 대안은 어떻게 마련되고 있는지에 대해서 총괄했다.

제3장은 충청남도의 사회적 격차구조 현황과 특징에 대해 살펴보았다. 충청남도 지역의 격차, 특히 소득격차와 관련된 분석(①소득격차의 총량수준, ②소득격차의 요인별 영향력 분석)을 시도하였다. 분석결과 충청남도의 소득격차는 매년 감소하고 있는 것으로 나타났다. 또한 산업별, 종사상지위, 성별, 교육수준, 연령, 거주지역과 같은 요인들 중에 격차수준에 가장 큰 영향력을 미치는 요인은 근로자의 종사상 지위임을 확인할 수 있었다. 얼마나 안정된 직업에 종사하는지 여부에 따라 얻게 되는 수익이 좌우되며 이와 같은 개인효과가 지역수준까지 확산된 결과이다.

제4장은 충청남도의 행정체계 내에서 불평등과 관련된 문제의식의 수준이 어디쯤 와 있고, 대응체계의 마련 정도가 어느 정도인지를 확인해 보았다. 이를 위해 최근 발표된 충청남도의 도정계획, 특히 「충청남도 노동정책기본계획」의 세부내용을 검토하고,

향후 도정의 운영과정에서 주목해야 할 이슈와 대응방식 등에 대해 논의한다.

제5장은 앞의 논의들을 요약하고 정책적 제언을 하는 것으로 구성한다. 또한 본 연구의 한계를 제시함으로써 후속연구를 위한 아이디어를 담고 있다.

제 2 장 사회적 격차구조에 대한 기존논의의 검토

1. 사회적 격차구조의 개념

1) 개념 정의: 소득격차를 중심으로

(1) 격차의 개념

격차(disparity)는 소득, 자산, 주거, 교육, 문화, 건강 등 다양한 영역에서 발생한다. 격차에 대한 개념정의와 현상은 영역에 따라 매우 다양한 양상으로 전개된다. 격차가 발생하는 영역들은 개별적으로 존재하지 않고 상호작용함으로써 양극화를 재생산한다. 따라서 연구자들은 “격차구조”와 같이 “구조의 차원”으로 접근한다(황규성, 2012). 즉, 사회적 격차구조(structure of social disparity)는 격차를 유발하는 다양한 요인들의 재생산 메커니즘을 뜻한다.

최근에는 주거와 건강격차로 그 범위가 확대되는 추세이지만 여전히 격차 논의에서 가장 중요한 비중을 점하는 것은 “소득격차”이다. 이는 소득격차가 그 외 사회적 격차를 유발하는 기저이기 때문이다. 실제로 소득격차는 건강, 교육, 주거, 자산과 같은 다른 영역의 격차를 야기하는 가장 중요한 원인이다. 이에 본 연구는 사회적 격차를 소득격차에 한정하고 소득불균형, 소득불평등, 소득 편차 등을 개념을 종합적으로 고려하고자 한다.

소득 격차가 존재하는지, 그리고 이것이 얼마나 심각한지를 판단하기 위해서는 양극화와 불균형, 그리고 불평등을 동시에 고려해야 한다. 소득불평등은 한 국가와 사회의 핵심적 자원이 특정 계층에 몰려있다는 사실만을 제한적으로 제시한다. 반면 소득양극화는 체제유지의 기반이 되는 중간층이 축소되어있는 구조적인 불균형을 의미한다. 분포가 편중되었는지에 대한 판단기준은 불균형을 통해 답할 수 있지만 이것이 어떻게 나타나고 있으며 과연 정당한가의 가치판단에 기인한 물음은 양극화¹⁾와 불평등 개념을

1) 극화의 개념은 하나의 중심의 존재와 그 중심에 대한 분포를 측정하는 불평등도의 개념과 관계가 있다. 분포에서 하나의 중심과는 다른 중심들에서 발생하는 관계는 극화의 개념을 활용할 때에만 규명될 수 있다. 유경준(2007)은 불평등도 지수의 공리들은 전국적인 평균에 ‘수렴(convergence)’하는 것과 국지적인 평균에 ‘집락

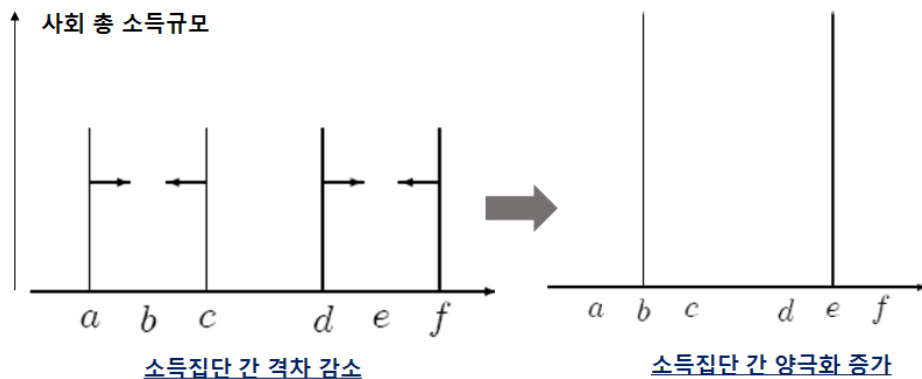
동시에 사용해야만 답할 수 있다.

현재의 불평등 수준에 대한 측정은 상대적 지니계수로, 격차의 경우는 절대적 지니계수를 사용하며 양극화는 극화지수(polarization index: PI지수)를 통해 파악할 수 있다(유경준, 2007). 그러나 각 측정 지표간의 개념상 중복이 일정부분 존재하기에 아래 그림을 설명하여 이들 개념 간 차이를 살펴보고자 한다.

아래 <그림 2-1>에 제시된 상황은 사회재분배 정책을 통해 소득이전이 나타난 결과이다. c계층의 소득이 a계층으로, f계층의 소득이 d계층으로 재분배되는 경우에는 사회 전체의 소득규모는 불변하지만 각 집단의 초기소득은 집단 간 격차의 중간수준으로 수렴한다. 이러한 상황에서는 사회 전체소득의 총량에는 변화가 없지만 집단 내에서 부의 재분배로 인해 계층 간 소득격차는 줄어든다. 그러나 수렴된 b와 e 집단 간의 양극화의 정도는 재분배 정책 이전보다 크게 나타난다.

<그림 2-1> 격차와 극화 간 관계

a와 c 집단 간 소득격차 감소: **b 집단으로 수렴**
d와 f 집단 간 소득격차 감소: **e 집단으로 수렴**



출처: 유경준(2007) 내용 바탕으로 재구성

이처럼 구성원의 소득이 하나의 집단으로 수렴(집락화, clustering)하는 경우, 집단 간 소득차이가 감소하기 때문에 지니계수의 값 또한 개선되지만 극화지수는 커진다.

그러므로 격차개념을 종합적으로 이해하기 위해서는 격차 이면에 존재하는 불평등수

화(clustering)'하는 것을 적절하게 식별하지 못한다" 고 지적하였다(유경준, 2007:3).

준과 극화 간의 관계를 종합적으로 고려하는 것이 바람직할 것이다. 이에 강신욱 외 (2006)는 지역 내 사회적 격차가 존재하는지 여부를 판단하기 위해 ①빈곤의 규모가 얼마나 증가하였는가? ②각 계층별 소득 불균형은 심화되었는가, ③중산층의 비중이 감소하여 양극화가 진행되었는가? ④계층 간 이동가능성이 제한되고 있는가? 등의 사항을 종합적으로 고려할 것을 제안한다.

2) 소득격차로 인한 문제양상

(1) 사회갈등 유발

적정 수준의 소득격차는 사람들로 하여금 미래의 성공을 위한 자기계발, 경쟁, 투자와 저축을 자극하는 동기를 제공한다. 그러나 격차가 가져오는 긍정적 효과는 불평등 배분 이후 다시 공평한 기회가 부여되는 상황에만 국한한다. 문제는 현재의 격차가 다시 기회의 불평등으로 이전되고, 그러면서 더 큰 불평등을 낳게 되는 악순환에 있다. 이와 같이 불평등이 높은 수준으로 장기화될 경우, 특히 그것이 기회의 불평등인 경우 막대한 사회적 비용을 초래할 수 있다. 빈곤의 세습화와 고착화에 대한 우려가 높아지면 사회의 안정적 발전과 통합은 달성하기 힘들다. 결과의 불평등은 개인의 교육 및 직업상의 선택권을 심각하게 제한할 수 있다. 또한 지대 추구(rent-seeking) 행위에 따른 결과의 불평등은 ‘올바른’ 유인 동기를 제공하지 않는다. 이 경우 국민들은 민주주의에 대한 기대와 신뢰를 거둬들이게 될 것이고, 나아가 제도권에 대한 대중의 불신이 거세지면서 사회결속력의 와해로 확산된다(OECD, 2015; 이병희 외, 2014).

(2) 경제성장 둔화

소득격차가 경제성장에 미치는 부정적 영향은 다양한 경제이론을 통해 뒷받침할 수 있다. 중산층 가정의 소득이 증가할 때 늘어나는 후생의 크기는 고소득층이 같은 소득을 잃었을 때의 상실분보다 훨씬 크다. 저소득층의 소득 증가에 의한 한계효과가 더욱 크게 나타나는 것이다. 이러한 결과는 경제성장을 저해하지 않는 선에서 분배정책을 실

행하는 것이 궁극적으로 잠재성장을 촉진할 수 있음을 시사한다.

소득격차, 또는 계층 간 소득불평등은 경제성장과 성장의 지속 가능성에 부정적인 영향을 미친다(OECD, 2015). 이 연구에 따르면 순지니계수의 증가는 총 생산의 감소와 관련이 있다. 특히 소득 상위 20%의 소득이 차지하는 비중이 증가하면 경제성장이 둔화된다. 구체적으로 전체인구에서 중산층이 차지하는 비중이 1%p 증가하면, GDP 성장률(향후 5년)은 0.08%p 감소한다. 이는 상위계층이 얻은 이익이 소비 등을 통해 하위계층으로 흘러내린다는 이른바 낙수효과는 작동하지 않음을 시사한다. 반면 하위 20%의 빈곤층 소득비중이 1%p 증가하면, 오히려 GDP 성장률이 0.38%p 가량 증가한다(OECD, 2015).

소득 불평등은 사회·경제·정치적 불안정성을 가중하면서 투자와 성장을 위축시키고, 중산층과 빈곤층의 소득이 정체되는 반면 부유층에 부가 더욱 편중되어, 한 사회의 경제체제의 안정성을 뒤흔들게 된다. 장기간 지속되는 소득불평등은 치솟는 부채, 과잉대출, 주택 담보 대출, 금융 규제 완화로 이어졌던 지난 국제 금융 위기의 촉발 요인 중 하라는 점이 연구자들의 공통된 주장이다.

(3) 중산층과 빈곤층의 위기

소득격차는 중산층과 빈곤층의 위기를 뜻한다. 다수의 선진국과 일부 신흥국에서는 중위 20%의 소득 비중이 감소하고 있다. 중산층의 감소는 가구의 주 수입원인 근로 소득의 제자리에 머물고 저숙련과 고숙련 일자리에 비해 중간수준의 숙련 일자리의 비중이 감소하였기 때문이다. 한편, 선진국은 1990년대 이래로 빈곤문제가 지속적으로 심화되고 있다. 비정규직이 늘어나고 산업별 노동조합의 교섭집중력이 없어지면서 개별 교섭력이 약한 비정규직 저임금일자리의 임금수준이 정체되거나 혹은 줄어들고 있기 때문이다. OECD 국가들의 경우, 평균 임금의 증가속도가 생산성 성장률보다 느리다. 이 속도차이 만큼의 경제적 이익이 고소득자들에게 귀속됨으로써 계층 간 소득불평등이 심화되고 있는 것이다(OECD, 2015).

소득격차가 뚜렷해지고 양극화 현상이 고착될수록 상대적 박탈감은 크게 증가한다. 국가 내 소득수준에 따라 객관적으로 분류되는 중산층 규모의 축소도 문제지만 스스로

를 더 이상 중산층으로 여기지 않는, “체감 중산층”의 붕괴는 소비위축과 사회불안의 원인이 되고 있다(OECD, 2015; 한국일보, 2015.01.08.)

(4) 교육격차로 인한 불평등 심화

교육수준은 직업의 결정, 일자리 접근성, 급여 수준 등을 결정할 뿐만 아니라 개인의 노동능력과 생산성을 평가하는 핵심적 기준이다. 따라서 양질의 교육을 받을 기회를 확대시키는 시도는 불평등 해소에 상당히 기여 할 수 있다. 앞서 여러 연구들도 교육의 기회를 확대하는 것이 불평등을 줄이는 가장 근본적인 방법이라고 말하고 있다. 그러나 가정의 경제적 배경, 부모의 경제적 수준이 교육기회의 불평등을 가져오는 직접적인 원인이라는 점이 문제이다. 부모의 경제력 격차는 자녀의 교육격차를 야기하며, 이후 자녀의 구직기회와 구직의 질을 좌우함으로써 후속세대의 소득격차로 이어진다. 스스로의 노력으로 상위 계층으로 이동할 수 계층이동의 사다리가 더 이상 존재하지 않은 채, 오히려 교육이 소득격차를 확대·재생산하는 수단이 되는 것이다.

3) 소득격차의 유발요인

국가와 지역차원의 소득격차를 유발하는 일반적인 요인으로 크게 ①노동 및 고용구조의 변화, ②금융서비스의 발달, ③기술혁신, 그리고 ④공공정책의 실패 등이 꼽힌다.

(1) 노동 및 고용구조 변화

노동 및 고용구조는 소득격차를 유발하는 가장 중요한 요인이다. 저임금 일자리 또는 비정규직이 많아지면 사회의 소득격차가 증가한다. 특히 여성, 청년, 고령자와 같은 일자리에 대한 권리방어가 취약한 집단이 격차로 인한 피해를 고스란히 받게 된다. 그러므로 고용안정성의 약화를 초래하는 노동시장 구조개혁은 불평등의 주요원인이다. 경제학의 이론상 논의에 따르면 자원을 생산성 높은 기업에 재분배하고 구조조정을 통해 더욱 유연한 노동시장을 조성하면 경제의 역동성을 제고할 수 있다. 하지만 이러한 정

책들은 본질적으로 노동소득분배율을 낮추고 중산층 이하 근로자의 고용안정성 저해한다. 뿐만 아니라 기업수준에서의 구조조정 역시 노동조합의 교섭력을 약화시키고 이는 근로자 간 임금 불평등과 산업사회 내 권력불균등을 형성해 근로자들의 주관적 만족감을 낮춘다.

(2) 금융 및 자본시장 확대

금융시장의 확대, 즉 금융기관의 신용대출증가와 주식시장 규모의 확대는 소득격차를 가져온다(한국은행, 2013). 30개 OECD 회원국의 1963년~2011년간의 금융·자본시장 발달과 가계소득 불평등의 관계를 실증 분석한 결과, 금융기관 신용중개 잔액 비중과 상장주식의 시가총액 비중이 높을수록 지니계수가 상승한다. 금융·자본시장의 확대로 인한 부정적인 영향은 특히 중간소득층과 저소득층에서 더욱 두드러진다. GDP에서 대출 등 신용중개가 차지하는 비중이 10%p 늘어나면, 총 가계소득에서 고소득층이 점하는 비율이 0.1%p 증가한다. 반면 중간소득층은 0.4%p 줄고 저소득층의 비중은 10%p나 급감한다. 뿐만 아니라 주식시장의 규모가 10%p 확대되면 고소득층과 중간소득층은 각각 0.5%p와 0.1%p 소득 비중이 증가하는 반면 저소득층의 소득 비중은 0.2%p 축소됐다. 이러한 불평등 심화의 원인으로 금융서비스의 불균등한 제공이 지적된다. 빈곤층의 금융배제는 이들을 더욱 빈곤하게 만든다. 수익창출을 우선으로 하는 금융기관들은 대출상환 능력을 담보할 수 없는 저신용등급자의 사금융에 대한 의존성을 높인다. 사금융은 제도권 금융기관에 비해 이자부담이 매우 높으므로 채무자들은 대부분의 소득을 자산의 재투자 및 교육에 지출하는 대신 부채상환에 사용한다. 그 결과 현재시점의 가처분소득 감소하고 동시에 미래 성장 잠재력을 소실하게 되는 것이다.

(3) 기술혁신

정보 기술의 발달로 인해 생산성과 삶의 만족도가 현격히 향상되었지만, 동시에 기술프리미엄이 높아지면서 노동소득의 불평등이 심화되고 있다. 기술진보가 숙련노동자에게 유리하게 전개되면 이들과 미숙련노동자 간 소득격차는 확대된다. 또한 개발도상국

과의 교역 확대는 노동집약적으로 생산된 제품의 수입을 증가시키며 그 결과 국내 미숙련노동자의 입지가 더욱 약화된다. 가격경쟁력에서 우위를 차지하지 못하기 때문에 노동 집약적 산업에 종사하는 국내 미숙련 근로자들의 실질 임금은 거의 늘지 않는다. 기술의 변화로 가속화된 자동화에 따라 많은 일자리가 없어지고 직업 유지를 위한 직능요건이 높아지면서 저숙련 혹은 미숙련 노동력보다는 자본과 고숙련 노동력에 대한 수요가 비대칭적으로 증가하고 있기 때문이다. 노동력 대체기술의 도입과 고용의 해외이전은 국내 제조업을 쇠퇴시키고 기술프리미엄을 높인다. 세계화나 국가를 초월한 기업 이전 등이 모든 국가에게 부정적인 영향을 미치는 것은 아니지만 안정적인 재취업 정책이 마련되어 있지 않은 상태에서 더 싼 인건비를 위해 기업을 이전하는 경우, 기존의 근로자들을 실업을 유발하고 그로 인해 빈곤이 늘어난다. 이러한 사실을 고려했을 때 기술혁신은 일정부분 소득격차의 유발한다고 볼 수 있다(Koukiadaki et al, 2016).

(4) 공공정책 실패

국민연금 또는 누진적 조세제도 등의 공공정책은 소득재분배의 효과가 있지만 최근 들어 누진세율 인하로 인해 고소득 가구와 기업의 실효세율이 감소하여 세수 확보가 어려워졌다. 공공연금을 운영할 재정적 재원을 확보문제가 불거지게 된 것이다. 이는 소득 불평등을 제어하기 위한 공공정책이 그 역할을 하지 못한다는 사실 뿐만 아니라 불평등의 심화로 인해 공공정책의 존립자체가 위협받게 된 상황을 뜻한다. 저소득층의 가계부채 부담을 줄이기 위해 정책당국은 맞춤형 금융상품에 대한 지원규모를 확대하고 있지만 이러한 시도가 오히려 계층 간 소득불평등을 심화시킨다. 정부 지원대책이 저소득층의 이자비용을 일부 줄이는 데에만 제한적으로 효과를 보인다. 따라서 안정적인 소득원 확보를 통한 부채상환 능력에 소홀해 저, 대출금을 갚고 나면 남는 돈이 부족해지고 현재의 빈곤상태를 벗어나기 어려운 악순환에 직면할 가능성을 높인다(국민일보, 2015.09.20.).

2. 소득격차 완화를 위한 정책적 대응

1) 국제 정책기구의 접근 방향과 논의

전 세계적으로 나타나는 불평등과 격차심화의 양상은 어떠하고 그 원인은 무엇인지를 확인하는 것은 매우 시급한 과제이다. 이하에서는 불평등 또는 격차에 대한 주요 국제기구와 연구기관, 그리고 싱크탱크들의 논의를 살펴보고자 한다. 본 장에서 선정한 국제기구 별 논의는 다음 <표 2-1>에 제시된 연구보고서들의 중심으로 살펴보았다. 해당 연구보고서들은 가장 최근의 소득격차에 관한 논의와 개별이슈에 대한 분석을 담고 있기 때문이다. 아울러 논지전개 상 필요한 경우, 해당 보고서 외 관련기사와 학술문헌들을 참고하였다.

<표 2-1> 정책기구별 논의자료

연구기관 및 연구자	자료성격	제 목
OECD(2015)	연구보고서	In It Together: Why Less Inequality Benefits All
Norris et al. (2015)	IMF 현안 보고서	Cause and Consequences of Income Inequality : A Global Perspective
Lavoie & Stockhammer (2012)	ILO 연구보고서	Wage-led growth: Concept, theories and policies
Koukiadaki et al (2016)	social Europe 연구보고서	Structural Labour Market Reforms And The Collective Bargaining Landscape In Europe
이병희 외(2014)	한국노동연구원 연구보고서	노동소득분배율과 경제적 불평등

(1) OECD가 바라보는 소득격차

가. 발생양상 및 원인

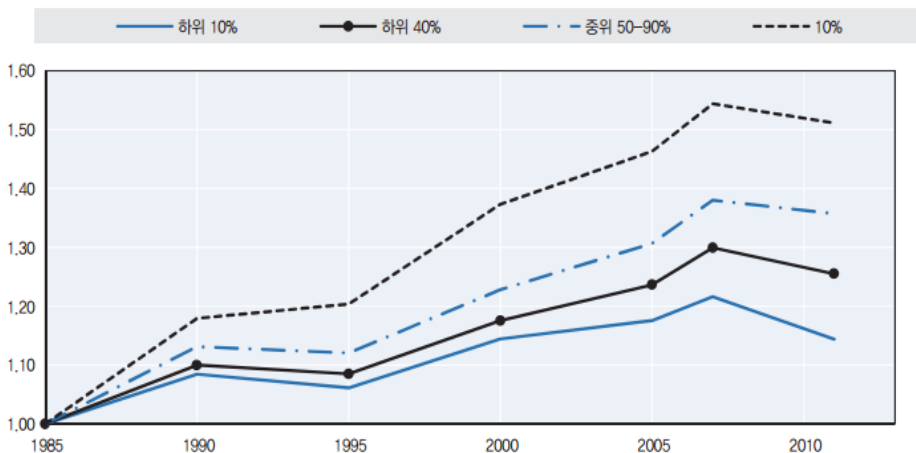
OECD(2015)가 주목한 소득격차의 양상은 다음과 같다. 첫째, 소득불평등의 심화가 매년 지속적으로 증가하고 있다는 점이다. 지난 30년간 소득불평등은 경기의 좋고 나쁨

에 상관없이 심화되었다. 대부분의 국가에서 빈부격차는 지난 30년 중 최고 수준이다. 현재 OECD 국가에서는 인구 상위 10%가 하위 10% 소득의 9.6배를 벌어들이고 있다. 이는 1980년대에는 7대 1 수준에서 1990년대에 8대 1, 2000년대에 9대 1까지 격차가 지속적으로 확대되고 있다²⁾.

일반적으로 경제호황기에는 금융의 영향으로 고소득층의 수익증가가 나타나지만 경제침체와 경제위기가 발생했던 기간에도 소득 계층 간 불평등은 계속해서 심화되었다. 이러한 격차증가는 고용률 하락으로 인한 시장의 부정적 효과가 중산층 이하 계층의 소득감소에 직격탄이 되었다. 특히 경제위기의 타격을 가장 크게 입은 국가들의 경우, 조세 및 이전(移轉)제도를 통한 재분배의 효과가 제한적으로 나타났으며 소득분위 최하위집단의 실질 가계소득의 감소시키는데 효과를 거두지 못했다. <그림 2-2>에서 확인할 수 있듯 2008년도 경제위기 시, 모든 소득계층에서 실질소득 감소가 나타났지만 그 감소폭은 저소득층일수록 크다.

<그림 2-2> 하위, 중위, 상위집단의 실질 가구소득추세

(OECD평균, 1985=1)



출처: OECD (2015)

- 2) 불평등을 둘러싼 최근 논의 대부분은 상위 소득자, 특히 상위 1%에 그 초점이 맞춰져 왔다. OECD의 분석에 따르면 소득불평등의 영향은 하위 10%뿐만 아니라 하위 40%까지 폭넓게 영향을 미치면서 상대소득을 축소시켰다고 한다. 그 결과 최근 수십 년간 분배 하위 40%에 달하는 인구집단은 많은 국가에서 경제 성장의 혜택을 거의 누리지 못했다.

주지할 점은 OECD는 소득불평등 그 자체를 모두 부정적인 것으로 간주하지 않는다는 점이다. 불평등의 수준이 저소득층의 계층이동성을 방해할 정도로 구조화 되어 있는 경우에만 부정적으로 평가한다. 이에 OECD의 불평등완화 정책기조는 불평등을 완화하는 모든 정책이 성장에 이로운 것은 아니라는 유보적 태도를 취한다. 불평등에 대응하는 정책이 성장을 유지하는데 유의미한 영향을 미치는지 여부만이 중요한 것이다.

둘째, OECD는 소득불평등은 경제성장 저해와 사회격차 구조의 양극화의 주요 원인으로 간주한다. 불평등의 심화는 사회 통합은 물론 장기적 경제성장에도 매우 부정적인 영향을 미친다. 특히, “교육”, “성취”, “기술과 고용”이라는 세 분야에서 부모의 학력을 고, 중, 저로 구분한 각 집단별로 교육적 성과를 비교했을 때 해 보면 “저”로 분류된 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 세 가지 측면 모두에서 성과가 낮은 것으로 나타난다고 한다. 인적자본에 대한 투자는 소득불평등과 경제성장 간의 주요 전달경로가 되고 있다. 불평등이 큰 국가의 경우 저소득 가구 사람들은 좋은 교육을 받기가 쉽지 않기 때문에 계층에 따른 사회적 성과 차이가 더욱 크다. 이는 엄청난 잠재력이 낭비되고 있으며 사회 이동성이 낮아진다는 것을 의미한다.

셋째, 고용상태에 따라 소득불평등이 심화될 가능성이 높다. 비정규직 증가는 고용기회를 늘릴 수는 있지만 반대로 불평등을 심화시키기도 한다. 일반적으로 고용사정이 좋으면 급여를 못 받거나 실업급여에 의존하는 사람들의 수가 줄어들기 때문에 소득불평등은 완화된다. 그러나 최근 수십 년간 그 반대의 현상이 나타나고 있다. 평생직장의 개념은 점차 사라지고 시간제, 임시직, 자영업 등 비정규직 일자리의 비중이 늘어났다. 따라서 고용의 절대적인 양은 늘어났지만 그와 동시에 임금편차도 커졌기 때문에 가구소득의 불평등 정도는 커지게 되었다. 비정규직 소득에 크게 의존하고 있는 가구의 빈곤율이 훨씬 높으며(평균 22%), OECD 국가에서 이러한 가구의 비중이 증가하는 경우 사회 전체가계소득의 불평등이 심화될 수밖에 없다. 특히 여성과 청년층은 핵심생산연령대의 남성들보다 비정규직으로 종사할 확률이 높기 때문에 성별과 연령에 따라 사회적 격차구조의 양극화 양상이 다양하게 발생할 가능성이 크다.

넷째, 부의 편중으로 인한 투자 기회 제한문제이다. 투자자산(asset)과 같은 부는 소득(income)보다 특정계층에 더욱 집중되어 있다. OECD 회원국 평균 하위 40%가 전체 부의 3%만을 소유하고 있는 반면 상위 10%가 차지하는 비중은 전체 자산의 절반이다.

이런 경향의 주요한 요인은 소비자 물가보다 더 많이 오른 주식가격과 주택가격의 상승이다. 부의 이면에는 부채가 있다. 이들 부채는 대개 가족이 거주하는 주택 담보 대출의 형태로 이루어진다. 최근 금융위기에서 볼 수 있었던 것 같이 일부 가구집단에 부채가 집중된 경우 그 가구들이 상당한 자산을 보유하고 있다 하더라도 경기변동에 따라 자산가치가 급작스럽게 변할 수 있다.

나. 대응방안

소득 불평등에 대해서 OECD는 유동적 태도를 취한다. 불평등 그 자체는 문제가 되지 않지만 이것이 국가와 지역의 성장잠재력을 약화시키는 경우에는 적극적으로 대처해야 한다는 것이다. 소득불평등 완화를 목적으로 하는 모든 정책이 다 유의미한 것은 아니고 궁극적으로 경제성장에 기여 할 수 있는 정책만이 바람직하다는 입장이다. 경제 성장에 우선순위를 두는 국가의 정책적 우선순위와 성장혜택의 분배에 중점을 두는 국가의 정책적 우선순위는 서로 다를 수 있다. 중요한 점은 활용할 수 있고, 활용해야 하는 중요한 대비책이 동시에 갖춰야 한다는 점이다. 예를 들어, 성장 강화정책을 추구하는 동시에 그 정책이 분배에 미칠 악영향을 보완할 정책을 동시에 도입할 수 있다는 것이다.

OECD가 발간한 연구보고서(OECD, 2015; OECD, 2011)들은 불평등이 어떻게 성장을 약화시킬 수 있는지, 정부가 불평등을 성공적으로 감소시키는 경우, 해당 국가의 장기적 성장을 촉진할 수 있는지 여부를 확인하면서 불평등해소의 필요성을 강조한다. OECD연구들은 지속적 경제성장을 위해선 정책표적이 소득하위 40%집단으로 맞춰져야 한다고 주장한다. 소득격차완화를 위해서 가장 효과적인 정책은 불평등의 발생시점에 즉각적으로 적용될 수 있는 수단들이다. 조세제도와 같이 사후 재분배 전략은 그 효과를 담보하기 어렵다. 따라서 불평등 정책은 목표 집단과 정책 도구를 더 광범위하게 설정할 필요가 있다. 즉, 절대적 빈곤의 감소만을 겨냥하는 것은 올바른 해법이 아니다. OECD(2015)의 분석에 의하면 성장을 가로막는 불평등은 최빈곤층의 상황뿐만이 아니고 서민층 및 중하위 집단이라는 좀 더 광범위한 집단에 대해서 영향을 미친다. 그러므로 최빈층과 저소득층을 아우르는 하위 40%를 겨냥하는 정책이 필요하다. 정책 입안자

들은 불평등 심화를 해결하고 모두를 위해 기회를 늘릴 다양한 수단과 도구를 갖고 있다. 이러한 정책 패키지가 성공을 거두려면 제도에 대한 굳건한 신뢰와 효과적인 사회적 대화가 반드시 필요하다. 증가하는 빈부격차를 줄이고 사회적 격차 구조를 완화하기 위해서는 크게 다음의 네 가지 요건: ①노동시장 내 남녀 차별적 요소 철폐, ②양질의 일자리를 중시하는 포용적 노동정책, ③인적자본에 대한 투자확대, ④종합적이고 신속한 정책처방이 필요하다.

첫째, 정부는 노동시장에서 남녀차별을 근절하고 여성 고용 및 경력 발전의 장애물을 제거해야 한다. 모든 형태의 직간접적인 차별과 괴롭힘(성별, 임신, 출산, 가정에 대한 책임을 근거로 근로자를 차별하는 행위 포함)으로부터 근로자를 보호하기 위해 명확한 법적 체제를 수립해야 한다. 또한 여성근로자가 출산 이후 동일한 직무로 돌아올 수 있도록 권리를 보장하는 입법이나 동일노동 또는 동일가치노동에 대한 동일임금 원칙을 규정하고 이를 위한 노동법, 노동관행, 단체협약을 준수토록 하는 것도 필요하다. 일·가정이 양립된 속에서의 노동시장에 참여토록 하기 위한 육아휴직, 보육 방과 후 보육, 탄력근무제 등도 의미를 갖는다. 무급가사노동을 분담할 수 있도록 하는 ‘아버지 휴가제’나 여성들이 대부분을 차지하는 비공식 노동(informal labor) 분야의 법제화도 의미 있는 시도이다. 더불어 여기에는 저임금 여성들의 소득 잠재력을 키우고 유리천장 문제를 해결하기 위한 조치가 포함된다.

둘째, 질 좋은 일자리에 대한 접근성을 높이는 것이다. OECD(2015)의 분석에 따르면, 경제위기 전에는 고용세가 크게 성장했음에도 불구하고 소득불평등도 커졌다. 이는 비정규직 증가로 인해, 중숙련(middle-skill), 중소득(middle-income)일자리가 사라지고 저숙련 비정규직 근로자들의 소득이 감소했기 때문이다. 고용증가와 소득 격차 증가의 역설적 관계를 해소하기 위해서는 일자리의 질적 측면에 초점을 두는 “포용적인 노동정책”이 필요하다. 일자리의 질을 높이기 위한 시도는 일자리의 3가지 측면, 즉 ①소득의 질, ②노동시장 안정성, ③업무환경의 질 모두에 초점을 맞춰야 한다. “소득의 질”은 일자리를 통한 소득이 근로자의 물질적 생활수준에 어느 정도 기여하는가를 의미한다. “노동시장 안정성”은 고용과 실업이 공존하는 노동시장 전체에 있어 경제적 안정성을 의미한다. 선진국은 실직 위험과 실직 근로자가 받을 수 있는 소득 지원에 초점을, 신흥 국가는 드러나지 않는 실업과 극도의 저임금을 받는 불완전고용(under-employment)에

대한 정책이 필요하다. 한편 “업무환경의 질”은 근로자의 건강과 삶의 질을 저해할 수 있는 업무긴장도의 발생 등 업무의 비경제적 측면을 의미한다. 일자리의 질과 양 모두에 있어서 불평등을 완화하기 위해서는 특히 청년층과 저숙련 근로자들을 대상으로 정책이 시행되어야 한다. 실제로 일자리의 질과 포용성은 경제성장과 사회 안정에 긍정적인 역할을 수행한다는 증거가 속속 나오고 있다. 마지막으로 “업무 환경의 질”을 개선하는 것은 근로자의 삶의 질과 생산성 향상 및 공공보건 비용 감소 등 직접적인 경제적 영향도 미친다. 이 분야에서 정책은 노동건강 문제를 예방하기 위해 산업보건제도(occupational health system)를 효과적으로 운용하는 것뿐만 아니라 해당 문제에 관한 공적대화와 고용주의 사회적 책임을 촉구해야 한다.

공정한 급여제도, 직업훈련프로그램 및 공공고용서비스제도와 같은 적극적 노동시장 정책은 실업이나 불완전 고용, 사회보험급여에 대한 의존정도를 완화시킬 뿐만 아니라 근로자와 일자리를 연결시켜주는 정도에 있어서도 중요한 역할을 담당한다. 제도의 효과를 높이는 방법에는 정해진 공식은 없다. 장기실업자에 대해 특화된 기술교육과 고용알선 프로그램(호주), 사례관리와 실행계획의 개인 맞춤형 서비스를 제공하는 고용서비스센터(일본), 수동적 장애인 고용 개척을 통한 장애인 고용의 증진(네덜란드, 스위스, 영국 등), 고령자 노동자들에 대한 시간제/기간제 등에 대한 일자리 선택권 증대(독일, 캐나다) 등이 좋은 예이다. 또한 청년을 대상으로 삼는 정책이 중요하다. 청년들이 기능을 익히도록 하고 노동시장에서 더 좋은 출발을 하며 경력 상 발전할 수 있도록 지원함으로써 이탈을 낮추고 저임금 일자리로 가는 것을 막으려면 더 많은 조치가 이루어져야 한다.

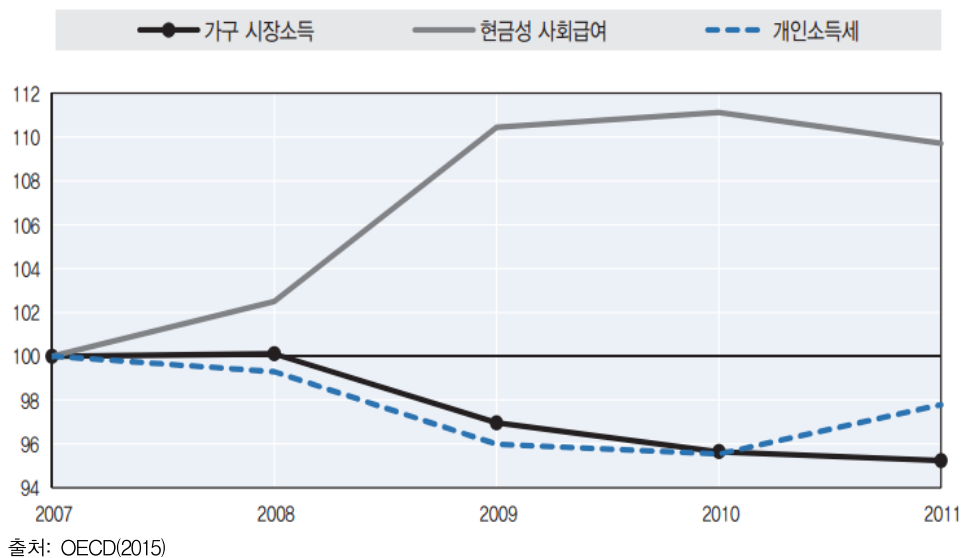
셋째, 기회의 평등을 촉진하고 높은 불평등을 해결하기 위한 세 번째 요건은 더 나은 기술 및 교육 정책을 통해 인적자본에 투자하는 것이다. 사회경제적 배경이 열악한 개인은 고등교육을 통해 스스로의 인적자본을 개발하기 어렵다는 사실은 소득불평등 구조의 핵심으로 자리 잡고 있다. 그 반대도 사실이다. 높은 교육적 성과와 더 나은 기술이 장기적으로 경제 성장을 촉진하고 동시에 소득불평등 심화 추세를 부분적으로 완화시키는 가장 중요한 해결책이 될 수 있다. 인적자본에 대한 투자는 중요한 유아기에 시작되어야 하며 의무교육기간 전반에 걸쳐 지속적으로 이루어져야 한다. 이렇게 되면 소외된 환경에 처한 아동들이 성장의 기회를 얻는데 도움이 될 것이다. 학교에서 직장으

로의 이행이 성공적으로 이루어진다면 근로자와 고용주 모두 근로기간 내내 자신의 역량 개발을 위해 투자할 충분한 인센티브를 갖게 될 것이다.

넷째, 조세이전을 통해 적절히 수행된 재분배정책은 평등과 성장에 기여할 수 있다. 최근 수십 년간 많은 국가에서 재분배 정책의 효과성이 약화되었는데, 이는 실질 임금 증가 속도를 따라가지 못하는 급여(benefits)와 세금부과의 누진효과가 약화되었기 때문이다. 정책을 통해 부유한 개인 및 다국적 기업들이 자기 몫에 해당하는 세금 부담을 지도록 해야 한다. 저소득 집단의 크고 지속적인 손실은 잘 설계된 소득지원 정책과 경기 대응적인(counter-cyclical) 사회지출이 필요하다는 의미다. OECD 국가의 경우, 경제 위기 전 10년 간 세금 및 급여 전 소득불평등은 안정세를 찾은 경우가 많았다. 하지만 재분배 기능이 약화된 탓에 소득불평등 수준은 높아졌다. 약하게나마 경기가 회복된 지난 몇 년간 높은 실업률이 지속되었음에도 각국 정부는 여전히 실업급여, 교육 및 투자 예산 삭감 등 재정 건실화에 초점을 맞추는 쪽을 선택했다. 그 결과 세금 및 급여 전 소득불평등이 계속해서 심화된 반면 세금과 급여의 완충 효과는 약화되면서 가처분소득불평등이 가속화되었다.

〈그림 2-3〉 조세 및 사회보장의 불평등 연관효과

(2007=100, OECD전체인구)



OECD(2015)에서 밝힌 자산분배의 발전에 대한 분석 결과에 따르면 부의 분배는 소득보다 훨씬 더 편중되어 있고 이는 앞으로도 계속해서 심화될 것으로 예측된다. 그러므로 세금 규정을 광범위하게 재검토하여 부유한 이들이 세금을 제대로 낼 수 있도록 제도를 집행하는 것이 필요하다. 이러한 정책은 몇 가지 수단들을 통해 달성할 수 있는데 부자들에 대한 “한계세율 인상”뿐만 아니라 “납세 준수율 제고”, 고소득자에게 유리하게 되어 있는 “세금공제 감축 또는 철폐”, 자산 이전을 포함해 모든 형태의 재산과 자산에 있어서 “세금의 역할 재평가” 등³⁾을 꼽을 수 있다.

3) OECD(2015)의 보고서는 국가에서는 세수기반을 넓히는 조치를 도입하거나(호주, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드) 세금공제를 축소(프랑스, 영국)하고 있음을 지적하고 있다.

(2) 사회적 유럽(Social Europe)⁴⁾이 바라보는 소득격차

가. 발생양상 및 원인

사회적 유럽(Social Europe: SE)에 속한 여러 전문가들은 소득불평등 그자체가 근대 민주주의 국가의 근간을 위협한다고 간주한다. 소득불평등은 비단 경제의 문제를 야기 하는데 그치지 않고 계층이동성, 계층 간 갈등, 정치권력의 독점, 현재의 격차를 심화·악순환의 사회 근본적 문제를 야기하기 때문이다(Koukiadaki et al, 2016). 이러한 주장은 소득불평등 감소를 위한 모든 정책이 다 유의미한 것은 아니고 경제성장에 이바지 할 수 있는 정책에 한정하여 시행해야한다는 OECD(2015)의 입장과 정면으로 배치된다.

사회적 유럽은 소득격차가 심화된 이유를 각종 노동시장 개혁과 같은 조치들을 통해 노동자의 권한이 약화되었기 때문이라고 본다. 노동시장구조개혁의 영향은 국가적 수준 또는 각 산업별교섭(전국적 사용자단체 vs 산업별노동조합)을 축소에 상당한 영향력을 미쳤다. 최근 노동시장개혁 조치들이 실시되고 있는 유럽의 일곱 국가(그리스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 스페인)에서 나타나는 임금과 고용영역에서의 퇴보를 통해 여실히 드러난다.

노동시장의 구조개혁은 실질임금에서의 하락뿐만 아니라 성과, 연령, 생산라인에 따른 재직자와 신규고용인 사이의 근로조건의 차별 그리고 정규직과 비정규직 사이에서의 근로조건의 차별과 같이 작업현장에서의 작업조직의 분열을 가져왔다. 특히 노사 간 교섭의 붕괴현상은 개별 사용자 측면에서도 부정적인 영향을 주기 시작했는데 많은 기업들이 단체협약이 해지하면서 더 낮은 임금을 줄 수 있는 이점을 누리게 되었을지는 모르지만 임금교섭을 두고 다른 기업들과 경쟁을 해야 하거나 근로자들과의 갈등상황을 대처해야만 하는 부수적인 비용이 발생한다.

사회적 유럽이 주목한 사실은 노동조합 가입이 소득불평등을 감소시킨다는 점이다. 노동조합은 시장논리의 대척점에 위치하고 있다는 점에서 시장주체들 간의 권력 균형과 밀접한 관련을 가진다. 노동조합은 단체교섭과정을 통해서 임금과 근로조건들을 일률적인 기준으로 적용하려는 고용자 측의 경영권에 저항하고, 저임금 노동자들과 중간

4) 미국과 유럽지역 학자들이 웹에 기반 해 토론과 혁신적 사고를 나누기 위해 구성한 연구자포럼이다.

임금 노동자들을 위한 교섭권을 확보함으로써 근로자들 간의 공평한 임금체계를 구축하는데 기여한다. 이를 통해 주주들과 최고경영진들이 근로자에 비해 지나치게 많은 영업이익을 가져가는 행위에 제동을 걸 수 있다. 특히 대항 권력(counter-veiling power)으로서의 노동조합의 위상은 회사수준을 넘어서 사회의 근본구조에서 작동한다. 이는 노동조합이 조세와 복지 시스템을 근로자에 유리한 방식으로 개편하는 데에 광범위한 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 그 결과 폐쇄적인 소수의 자본가들이 자신에게 유리한 방식으로 시스템을 재설계 하는 것을 막을 수 있다.

한편 노동자의 권한약화 뿐만 아니라 다른 사회구조의 변화 역시 소득격차를 발생시킨다는 블랑코 밀라노비치에 따르면 소득격차의 원인을 다음의 네 가지 -①많은 서구사회의 탈구(disarticulation)⁵⁾, ②정치적 영향력을 가진 대자본의 금권정치(plutocracy), ③기회의 불평등(inequality of opportunity), ④기술발전-등이 있다. 첫째, 중간계층의 소득은 30~40년 동안 정체된 반면 세계경제에 부정적인 측면에 의해 영향을 받는다. 중간층의 노동자들은 해외의 개발도상국으로 이전한 미국기업의 노동자, 그리고 이민을 통해 저임금으로 노동을 공급하는 이들과 경쟁을 벌이고 있다. 일자리경쟁의 심화는 노동자들에게 실직과 소득원 상실이라는 두려움을 지속적으로 갖게 만든다. 따라서 소득 최하위층에 비해 이민자나 국제적 분업 등과 같이 고용경쟁을 심화시킬 수 있는 정책에 대해 매우 부정적인 태도를 취할 가능성이 크다. 이처럼 소득 계층별로 이해관계가 달라질 때, “일국의 경제적 이해관계”를 말하는 것은 어렵게 되며 이는 삶의 방식, 정치에 대한 관념, 문화적 이해관계들의 수많은 분열들을 낳게 된다.

반면, 미국 정치영역에서 자산가들의 입지는 지속적으로 강화되었다⁶⁾. 특정한 정치적 혜택을 바라는 자산가들은 사회 전체적으로는 소수에 불과하지만 이들은 정치인들을 움직일만한 충분한 자산을 보유하고 있다. 정치인들에게 금전적 지원을 제공하는 대신, 현재와 같이 자신들에게 유리한 제도를 유지하도록 압력을 행사함으로써 현재의 불

5) Disarticulation은 원래 의학에서 뼈가 이탈하는 현상(탈구)을 설명하는 말이지만, 사회학적으로는 1960년대 이후, 개도국의 각 계급들이 국제적 노동분업 구조에서 상위계층은 높은 이익을 얻게 되는 반면, 하위계층들은 빈곤에 머물게 되면서 보이는 계급/계층간의 단절화(斷絶化) 현상을 의미하는 용어로 사용되었다(Koukiadaki et al, 2016).

6) 시민단체인 Citizens Unites가 민주당후보를 실명으로 비판하고 낙선의사를 표명한 정치광고에 대해 미국 연방선거위원회(FEC)의 처분이 위법하다면서 취소를 청구한 사건. 미국 연방대법원은 판결을 통해 노동조합과 기업의 특정후보의 당선 또는 낙선을 위한 광고, 그 광고를 후원하는 것은 위법하지 않다고 보았다.

평등 상태를 고착화하는 것이다.

세 번째는 교육과 구직과 같이 개인에게 주어지는 기회의 불평등 문제이다. 소득불평등이 점점 더 공고하게 자리 잡게 됨에 따라, 단순하게 현재의 소득불평등으로 마감하는 것이 아니라 다음 세대로 이전될 가능성을 높인다. 라틴아메리카 등의 제3세계에서 목격되는 소득과 교육 불평등의 밀접한 관련성은 개인이 상속받은 재산이 이들의 교육(특히 사교육)과 사회적 성취를 결정짓는 네트워크의 양과 질을 결정하는 데에서 불거진다.

마지막으로 기술발전은 미래의 불평등을 심화시킬 수 있다(Degryse, 2016). 기술진보는 중산층의 '공동화'를 가져오고 고도로 숙련된 노동자들만이 할 수 있는 컴퓨터공학, 엔지니어링, 네트워크의 분야 등에서 전혀 새로운 직업들을 창출하여 매우 양극화된 직업구조를 만들어 낼 것이다. 이때 발생하는 양극화는 사회보장제도 운영을 위한 재원 구축을 위축시키고 세원을 축소시킬 것이라는 점에서 중요하게 다뤄져야 한다. 새로운 경제체제는 현행법 상의 체제와 규제의 전반적 틀에 큰 변화를 초래한다. 예를 들어, 독일에 위치한 본사 고용주가 브라질에서 근무하는 노동자들로 하여금 미국 내 디지털 플랫폼을 이용해 일을 하도록 지시하는 식이다. 특히 급속한 성장을 이루고 있는 스타트업 기업들은 대체로 현재의 규제들과 입법사항에 순응하기보다 무시하는 태도를 취한다. 이러한 노동시장의 특성은 결국 노동기준(labor standards)을 포함하는 사회모델에 전체에 대한 점진적인 붕괴를 가져오게 될 것이다. 뿐만 아니라 노동생산성을 대체할 기술생산성, 다시 말해 자동화된 공장, 딥-러닝에 의해 스스로 진화하는 인공지능, 4차 산업혁명에 의한 산업구조의 전면적인 변화는 직업의 형성과 소멸, 그리고 다른 형태의 전환과 재배치에 영향을 미칠 것이다. 일반적으로 기술발전이 낳는 새로운 직업은 사라지는 직업보다 그 규모가 작다. 따라서 사회 전체적인 수준에서의 비자발적인 실업의 증가는 불가피하다(Degryse, 2016).

〈표 2-2〉 기술진보가 노동시장에 미치는 영향

1. 세계와의 접촉, 개방형 시스템, 지식경제 2. 오너쉽(Ownership)에 비해 보다 기능적인 토대 위에서의 네트워크, 교환, 공유, 그리고 협업 3. 서비스와 산업의 통합(integration) : 지능형 공장, 에너지 시스템, 이동성(mobility), 운송, 도시 그리고 최적화된 지배구조(optimize governance) 4. 자동화, 로봇화(robotisation), 자기학습기계(learning machine) 5. 생산성, 효율성, 수익성의 획득 6. 한계비용 제로 경제 7. 혁신적 생산과 서비스, “삶을 더 편하게 만드는”(make life easier) 모바일 애플리케이션의 확산	1. 새로운 직업(컴퓨터 엔지니어, 과학자, 네트워크 전문가) 2. 보다 “기민한” 작업 조직화, 보다 유연하고 자율적인 새로운 작업형태 3. 반복적이고 틀에 박힌 작업의 폐지 4. 증진된 인체공학에 의한 중복합작업에 대한 도움 5. 근로자 간 새로운 형태의 협업과 협동 6. 리쇼어링 또는 온쇼어링(산업과 새로운 “스마트”공장-그리고 일자리-의 자국복귀) 7. 생산성으로 얻은 분배의 새로운 방식의 도입 가능성(근로시간 단축) 8. 사회적 해방의 가능성들, 정보공유(peer-to-peer)와 공유재로 이끄는 경제모델의 변화(탈 자본주의자 사회)
강점(Strengths)	기회(Opportunities)
1. 일자리 없는 성장, 일자리 없는 미래 2. 초강력 독점자들의 등장, 새로운 세계적 데이터 점유자 3. 가치사슬(value chains)에서의 권력과 부의 집중(다른 기업에 대한 동일한 손실, 부문과 국가들) 4. 규제의 준수, 행정, 노동 그리고 과세기준금에 대한 빈번한 문제들 5. 개인정보 유출 보호에 대한 본질적 과제 6. 개인행동의 “알고리즘화”, 작업과 소비자 취향, 사회적-문화적 선호, 개인의 보편화-표준화 7. 상위 근로자집단의 수적감소와 하위 근로자집단의 팽창 사이에 나타나는 중간층의 퇴출과 사회적 분극화 8. 저소득층의 사회적 해방을 위한 디지털 수단에 대해 이루어지는 투자부족과 사용부족	1. 중속권 일자리의 대량 소멸(컴퓨터화) 2. “anytime, anywhere”작업(work)의 증대 : 사생활과 직장생활의 영역구분의 불분명해 짐에 따른 스트레스와 탈진 3. 전문지식과 노우하우, 그리고 자유의지를 가진 노동자에 의한 컨트롤 축소(기계의 도구화) 4. 디지털 매니지먼트, 노동자에 대한 관리감독, 피고용인과 관리자 사이의 상호적 신뢰상실 리스크 증가 5. 일자리와 고용상태의 불안정화, “data master”와 “서비스화(servification)”에 대한 전반적인 의존 6. 단체행동과 집단적 노사관계의 약화 7. 기술과 훈련/노동력 수요의 불일치 8. 불평등의 악화, 임금 정체 9. ‘디지털 작업장 관리’(Digital Taylorism)와 디지털 갤러리 worker 계층의 등장(클라우드 소싱) : 대면접촉을 요구하지 않는 모든 직업에서의 노동자들의 세계적 경쟁 10. 줄어드는 세원과 사회보험 자원

출처: Degryse (2016)

나. 대응방안

사회적 격차구조 해소를 위해서 사회적 유럽이 제시한 방안은 ①사회구조적 프레임 전환, ②구체적 실행전략의 차원으로 대분할 수 있다. 첫째, 사회구조적 프레임 전환은 사회와 노동세계에 대한 영향 분석과 함께 미래 디지털 세계 도래에 따른 인식론적 전환을 뜻한다. 기술개발은 특권층에게는 대한 더 많은 번영을 주겠지만 다수 대중들을 더 불안정한 조건으로 내몰 수도 있는 위험성을 내포한다. 현재 선진국의 소득불평등이 소득의 측면보다 부의 불평등 측면에서 더욱 크게 발생하고 있는데 이 부분에 대한 진지한 접근이 부재하고 있다는 점을 비판한다. 소득 격차를 벌이는 구조적 원인은 동류 교배, 스마트 미디어 환경에서의 승자독식, 임금제도의 비합리성, 부자들의 정치권력 독점 등이 있다(Frankel, 2016).

이에 대부분의 민주사회들은 진보적 정책으로서의 재분배 정책들을 통해 혹은 보수적 정책으로서의 공급측면에서 격차구조 문제를 해결하고자 했다. 그러나 각각의 접근법들에는 한계가 존재한다. 디지털 혁명은 누군가에게는 더 나은 직업을 제공하겠지만 지금의 직업보다 고용안전성이 보장되지 못하는 미니 직업(mini job), 비자발적인 실업상태를 초래할 수 있다. 즉 소수에게는 더 많은 자유를 부여하겠지만, 많은 이들을 더 예측적 상태에 머물게 만들 것이다. 이를 해결하기 위한 시나리오를 만들기 위해, 정치적 행위자들과 경제적 행위자들이 세력을 합치고, 학술적·문화적·사회적이며, 노동조합을 포함한 이해관계자들과의 논의를 필요로 한다(Degryse, 2016).

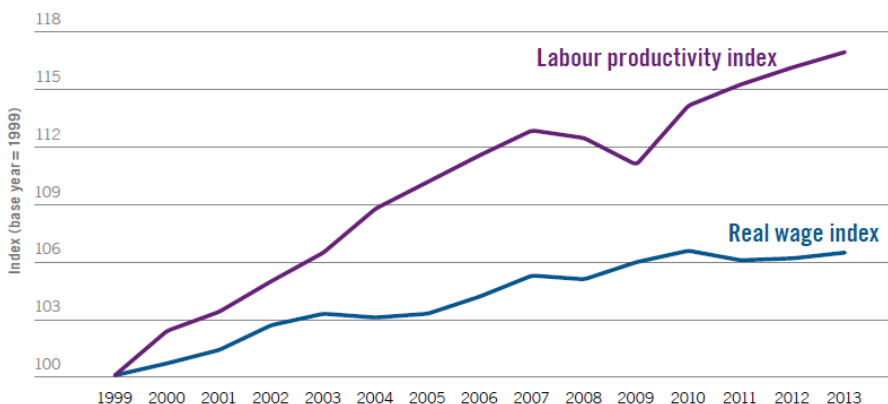
둘째, 구체적인 제도개선안으로는 최저임금제도의 실질적 운영과 함께 노동조합의 실질적 협상 능력강화를 제안한다. 선진국과 신흥국 모두 높은 노동조합 결성율과 노조협상 적용률, 그리고 임금교섭의 중앙 집중화는 전반적으로 임금 불평등을 줄이는 효과를 수반한다. 다만 이러한 효과가 규모면에서 유의미한지, 여성들에게도 유효한지 등에 있어서는 일부 이견이 있다. 그러나 사회적 대화와 노사관계를 개선하는 것은 좀 더 평등하고 포용적인 성장에 필요한 다른 주요 동인이다.

(3) 국제노동기구(ILO)가 바라보는 소득격차

가. 발생양상 및 원인

국제노동기구(ILO)는 사회전반에서 발생하는 격차와 불평등의 원인으로 노동구조의 왜곡을 지적한다. 매년 간행하는 세계임금보고서에 따르면 근로소득은 국가의 발전단계를 막론하고 모든 불평등의 원인이다(Lavoie & Stockhammer, 2012; ILO, 2014). 여타의 국제기구들이 공통적으로 지적하듯 노동생산성과 임금 상승률 간의 격차가 해마다 증가하고 있기 때문이다.

<그림 2-4> 노동생산성과 실질임금 간 격차발생추이



Note: Wage growth is calculated as a weighted average of year-on-year growth in average monthly real wages in 36 economies (for a description of the methodology, see Appendix I). Index is based to 1999 because of data availability.

Sources: ILO Global Wage Database; ILO *Trends Econometric Models*, Apr. 2014. Data accessible at: www.ilo.org/gwr-figures

출처: ILO (2014)

이는 자본과 노동 간 분배악화를 뜻하는데 생산된 대부분의 이익이 근로자가 아닌 기업주와 자산가에게 귀속되고 있음을 시사한다. <그림 2-4>에서 확인할 수 있듯, 노동생산성 상승률과 실질임금 상승률 간 격차(노동소득분배율)는 글로벌 금융위기를 기점으로 더욱 확대(노동소득분배율의 악화)되고 있다. 이는 경제위기의 비용을 노동자가 부담하게 된다는 증거이기도 하다. 근로자들의 임금인상 요구에 대해 비정규직 채용을 통해 비용 부담을 근로자에 전가시킨 것이다. 금융위기 이후 임금수준은 전반적으로 낮아졌음에도 불구하고 기업들은 경영수익을 고용확대에 지출하지 않기 때문에 이 같은

격차가 발생한 것으로 풀이된다. 또한 그래프에서 주목할 점은 실질임금 상승의 정체가 고착화되고 있다는 사실이다. 2013년 매우 소폭의 실질임금 상승이 있었지만 과거와 같은 상승세는 담보하기 어렵다. 임금증가 정체의 원인으로 ILO가 지목한 것은 기업 내 근로자간 임금격차 확대였다. 개인의 임금수준을 좌우하는 것은 고용종사상의 지위이다. 경제위기 이후, 많은 기업들이 고용유연화를 표방하면서 정규직보다는 비정규직을 우선으로 채용하는 경향을 보인다. 그 결과 근로자 평균 임금 하락과 고용종사상의 지위에 따른 근로자간 소득격차가 동시에 나타나게 된 것이다.

나. 대응방안

소득격차에 대해 국제노동기구(ILO)는 국제연합무역개발협의회(UNCTAD)와 공조하여, 소득분배를 명시적이고 체계적으로 고려한 새로운 패러다임 소득주도성장(income-led growth)⁷⁾을 해결책으로 제시한다(Lavoie & Stockhammer, 2012). 소득이 주도하는 성장의 의미는 소득분배 형평성을 통한 지속적이고 안정적인 성장을 꾀한다는 뜻이다. 따라서 매우 다양하고 광범위한 정책이 여기에 포함될 수 있으며 이를 지지하는 학자들은 소득분배 개선과 경제성장 간의 선순환 구조의 가능성을 실증적으로 규명하는데 초점을 둔다(이상현, 2014). 소득주도성장론의 주요 입장을 기술하면 다음의 세 가지 측면으로 요약할 수 있다.

첫째, 소득주도성장론은 분배형평성을 매우 강조한다. 소득분배가 총수요와 투자를 촉진시킴으로써 경제 성장과 경제 안정성에 영향을 미치기 때문이다. 경제성장의 정체는 불평등심화가 가져오는 부정적 지표 중 하나이다.

둘째, 조세나 이진지출을 통한 부의 재분배의 편향성은 제한된 효과밖에 가져오지 못한다고 간주한다. 사후재분배 정책은 사전적 정책보다 효과가 미미하며 심각한 정책적

7) 이들의 연구에 의하면 OECD 회원국의 평균 노동자소득비율(≒노동소득분배율)이 0.50(60년대초)→0.58(70년대말)→0.52(1999년말)으로 변동한 점, 실증을 통해 부동산 경기 변동기에 자본소득비율과 노동소득비율이 변동했다는 점이 확인되었다. 이는 기존 주류경제학의 전통적 전제가 현실과 다르다는 점을 확인시켜 주는 것이었다. 따라서 최근 노동소득분배율의 추락과 불평등의 확장에 대한 경고는 국제기구들을 통해 지속적으로 제기되고 있다. 이와 같이 새로운 연구결과가 속속 제시됨에 따라 최근 경제학계에서는 노동소득분배율의 조정을 위한 정책적 과제가 필요하다는 의견이 제시되고 있고, 이를 토대로 경제성장을 촉진하기 위한 연계정책을 고민하기 시작했다. 이를 「소득주도성장」(Income(Wage) Led Growth)으로 부른다(Lavoie & Stockhammer, 2012).

오류를 가져온다는 것이다. 따라서 사후대처와 달리 생산과정에서 발생하는 분배문제를 근본적으로 개선하는 구조를 갖춰야 한다고 주장한다. 개인별 소득분배가 이루어진다고 하더라도 부채, 조세, 공적보험 등으로 인해 재유입되면 실제 소득분배의 기능적 측면을 충분히 만족시키지 못한다. 이 경우 재분배 정책은 미봉책에 불과하다. 또한 정책집행에 소요되는 비용이 계속 증가하므로 정치적 반발이 심화될 수 있다. 따라서 소득주도성장론은 분배형평성에 대한 종합적 이해에 기초하며, 다면적이고 포괄적인 정책 개입이 필요하다고 본다. 이것은 소득주도성장론이 대안적 모델로 자리잡기 위해 선결적으로 마련되어야 할 과제이다.

셋째, 소득주도성장론은 소득분배의 “시장결정론”을 극복하고, 정치경제학적 접근의 중요성을 강조한다. 보다 근본적인 차원에서는 소득불평등과 정치적 불평등 간 고착관계를 해소하는 것이 시급하다. 소득불평등은 정치적 불평등을 야기한다. 정치적인 영향력을 확대할 수 있는 기회는 개인의 소득수준에 크게 의존한다. 소득상층부 스스로의 이해를 대변하는 행위(지대추구행위, rent-seeking activities)를 견제할 수 있는 새로운 추진력과 동기를 확보하기 어렵게 된다. 따라서 현재의 불평등한 자원분배가 구조적으로 고착되고 재생산된다.

소득주도성장론에 임금격차 감소와 그로인해 발생할 사회적 비용을 절감하기 위해 다음의 정책적 수단들을 제안한다. 구체적으로 노동조합의 단체 교섭권 및 협상력 강화, 재정정책을 통한 재분배 메커니즘 구현, 누진세 인상, 실효성 있는 최저임금제 실행, 단체교섭권 강화, 취약집단에 대한 차별제한, 그리고 사회안전망구축을 담보할 수 있는 사회보장시스템 등으로 매우 포괄적이다. 그 중 노동조합의 역량강화가 가장 중요하다. 노동소득분배율은 노동조합이 실제 행사할 수 있는 권한의 범위와 매우 밀접한 관계를 지닌다. 노동소득분배율의 상승은 노동생산성이 일정하게 유지되는 상황일 때, 근로자의 임금수준을 결정하는 노동조합에 의해 실질임금이 상승했음을 의미한다. 반면 노동소득분배율의 악화는 노동자의 힘이 약화되고 고용주들의 힘이 강화됨을 의미한다.

(4) 국제통화기금(IMF)가 바라보는 소득격차

가. 발생양상 및 원인

Norris et al.(2015)는 명시적으로 소득 분배의 형평성이 성장의 원동력이라고 밝히고 있다. 특히 상위 20%(부유층)의 소득 비중이 증가하여, 한 국가 내 소득불평등이 심화되면 중기(intermediate ranage) GDP 상승률이 저하된다는 사실에 근거하여 중산층 확대(빈곤층 감소)의 중요성을 피력한다⁸⁾. 중산층은 소득이 증가하지 않으면 소비를 줄이는 대신, 현재의 소비수준을 유지하기 위해 가계대출을 늘린다. 가계대출 증가는 가시적인 소비 진작과 경제성장을 가져왔지만 그 효과는 영속적이지 못하다. 대출에 따르는 리스크 역시 증가하기 때문이다. 특히 대출의 담보가 되는 부동산 가치하락은 대출이자 부담을 크게 높인다. 이러한 양상은 2008년 경제위기의 가장 큰 원인이 되었다.

한편, 국가 간의 소득격차의 원인으로 IMF는 기술의 진보를 꼽는다. 기술프리미엄(skill premium)은 노동집약적 시장을 구축하고 노동집약적 사업에 종사하는 인구가 대부분을 차지하는 신흥 개도국의 평균소득을 낮추는 직접적인 원인이 된다. 이에 IMF는 금융 포용(financial inclusion)역시 불평등 개선 정책의 범주 내에 포함되어야 한다고 지적한다.

나. 대응방안

IMF는 무엇보다 단일 정책만으로 모든 유형의 불평등을 해소하고자 하는 일괄적인 접근법을 지양한다. 소득격차에 대한 대응은 국가경제의 발달수준에 따라 달라야 한다는 것이다. 선진국의 경우에는 세제의 누진율을 높이면서 인적 자본과 직업 능력을 강화하는 적극적인 개혁 정책을 단행해야 하는 반면, 신흥 개도국은 포용적 금융정책의 구현과 지하경제를 양성화할 수 있는 유인체계를 마련하는 등의 근본적 개선정책이 필요하다고 제언한다. 또한 소득 격차의 양상의 심각성에 따라 취할 수 있는 정책 수단을 다양화하는 것이 요구된다(Norris et al., 2015).

8) 하위 20%(빈곤층)의 소득 전체소득에서 차지하는 비중이 증가할 때 GDP 상승률이 높은 것으로 나타났다.

첫째, 교육 정책의 확대는 효과적인 불평등 해소 수단이다. 기술변화로 인해 생산성이 향상되고 노동의 자동화가 가속화되는 상황에서 직능을 강화하는 것은 소득 격차의 해소에 중대한 역할을 한다. 교육의 수준을 높이고 고등 교육에 대한 재정장벽을 허물며 견습 프로그램을 지원하는 정책은 교역 부문과 비교역 부문을 불문하고 직능을 강화하는 데 효과적이다. 교육 수준이 높은 근로자일수록 생산성에 영향을 미치는 기술적 변화 및 여타 산업 환경변화에 쉽게 적응할 수 있기 때문에 앞서 미래 세대의 소득 전망을 더욱 밝게 만든다. 선진국은 이미 근로가능연령대의 인구대비 고졸자 및 대졸자가 차지하는 비중이 높다. 따라서 고등 교육의 양적규모를 확대하기보다 현재의 교육수준을 내실화하는 것이 효과적이다. 반면 고등교육의 이수율이 낮은 개도국은 기초 교육에 대한 접근성을 보장하는 정책을 통해 인적 자본의 축적을 촉진함으로써 불평등 해소해 나갈 수 있다.

둘째, 소득격차의 수준이 매우 큰 폭으로 발생하는 경우에는 적극적인 재정정책을 시행해야한다. 재정정책은 다른 계층에 비해 취약 계층에 더 큰 타격을 입힐 수 있는 갑작스런 경제위기의 부정적 영향력을 최소화할 수 있다. 재정정책을 통한 재분배와 다른 거시적 경기부양 정책이 동일하게 시행되면 중산층과 빈곤층의 소득 비중이 동시에 높아지게 된다. 소득의 동반상승 효과는 경제성장의 원동력이 된다. 이미 여러 선진국에서 재정정책의 소득불평등 개선 효과가 검증된 바 있다. 그러나 근로 및 저축의 유인 동기 측면에서 비용을 최소화하고 부유세와 재산세의 강화하며 조세 회피와 탈세의 근절하는 강력한 제재방안과 맞춤형 사회 보장 혜택 등의 동시에 마련된다면 재정정책의 재분배 역할은 더욱 강화된다. 또한 고소득층에게 편익이 집중된 사업의 세출을 줄이고 자본 소득, 주식 옵션, 성과 보수에 대한 세금 경감 등과 같이 세제혜택을 제한하는 정책은 불평등을 완화하는데 기여할 수 있다. 일부 국가의 노동 소득 한계세율을 낮춰 성장을 촉진한 사례도 있다. 신흥 개도국의 경우, 공공재원을 교육 및 보건 접근성의 개선, 맞춤형 조건부 현금 이전, 효율적인 사회 안전망 확충 등에 지출하면 빈곤층의 가처분 소득 비중을 높일 수 있다. 따라서 공공 지출의 확대는 세수강화, 세제의 허점과 탈세에 대한 보완, 유가 보조금과 같이 실효성 있고 비용 절감이 가능한 지출 방안과 동시에 추진되어야 한다.

셋째, 금융 안정성과 포용성의 균형점 모색이다. 신흥 개도국의 금융시장의 발달은 불평등을 심화시키므로 금융 포용력이 높이는 방안이 마련되어야 한다. 정부는 (채권자 권리의 보호, 기업 행위의 규제, 소비자 구제 지원 제도의 감독 강화 등) 관련 법규와 규제에 대한 프레임워크를 마련하고(정보 공개 및 투명성 기준을 설정하고 신용 정보 공유 시스템과 담보물 등록 시스템을 확충하는 등) 정보 환경을 조성하며, 소비자에 대한 교육과 보호를 통해 금융 포용에 대한 장해 요소를 적극적으로 제거해야 한다. 여러 국가들의 사례를 비추어 볼 때, 번거로운 서류 요건을 면제해주거나 은행의 보통예금계좌제공을 의무화하고 환거래 은행을 도입하는 등의 정책은 금융 포용의 확대에 크게 기여할 수 있다. 하지만 금융 안정성에 대한 충분한 고려 없이 신용확대 정책을 무분별하게 추진할 경우, 미국의 2008년 서브프라임 모기지 사태와 같이 중산층과 빈곤층에 거센 역풍이 집중되는 위기를 촉발할 수 있다. 또한 글로벌 금융 위기는 유동성을 공급하는 것만으로는 주요 문제들을 해결할 수 없다는 교훈을 남긴 바 있다. 그러므로 정책 결정자들은 혁신과 창조의 기초 아래 금융안정성과 포용성에 대한 균형점을 찾아야 한다.

넷째, 효과적 노동시장 정책의 운용이다. 고용창출에 부정적인 영향을 미치는 노동시장의 불균형과 제도적 실패를 보완하는 정책을 통해 중산층과 빈곤층 근로자의 생활수준을 제고할 수 있다. 예를 들어 적정수준의 최저임금과 구직활동 및 직업능력 개발을 위한 적극적인 노동시장 지원은 중요하다. 사회보장 수혜자를 위한 효과적인 소득과 근로의 연계정책은 격차해소에 기여할 수 있다. 또한 (특히 청년층과 이민자 계층의) 정규직과 임시직 근로자 간 고용보호와 같이 노동시장 내 양극화 완화 정책은 고용안정성을 강화하고 근로자 간 소득 불평등 완화에 긍정적인 영향을 미친다. 뿐만 아니라 극단적인 수준의 규제나 노동시장의 현실을 무시한 정책은 지양되어야 한다. 노동시장에 대한 미약한 규제나 유명무실한 고용보호정책은 정보의 부실, 권력의 불균형, 허술한 리스크 관리 등의 문제를 양산하여 중산층과 빈곤층이 과도한 처벌을 받는 상황을 초래할 수 있다. 반면 지나치게 엄격한 규제는 오히려 시장 불균형과 제도적 질서를 악화시켜 고용 창출과 효율성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

다섯째, 성장과 소득불평등의 상호보완성이다. 불평등 해소정책의 범위는 노동, 사회 복지, 금융 포용, 세제에 국한되지 않는다. 선진국에서 세계화와 기술변화의 부작용을 최소화할 수 있는 핵심정책 기조는 바닥을 향한 경쟁(the race to the bottom)이 아닌

정상을 향한 경쟁(the race to the top)이다. 정상을 향한 경쟁은 혁신을 촉진하고 경쟁과 기술 확산을 저해하는 과도한 제품 시장 규제를 완화하며 생산된 제품을 가치 사슬의 상부로 격상시킨다. 그 결과 성장에 따른 편익을 모든 이들에게 균등하게 배분할 수 있다. 개도국에서는 농업생산성 향상, 자본축적 가속화, 노동집약부문의 기술확산을 통해 경제성장과 균등한 부의 분배를 동시에 달성할 수 있다. 신흥국의 경우, 종전의 성장 기조를 유지하기 위해서는 왜곡된 경제구조의 근본적 개선, 부문 내·부문 간 자원 변환을 위한 유연성, 지식·기술 집약적 생산기법을 적용하는 것이 효과적이다.

2) 국내 정책기구의 접근 방향과 논의

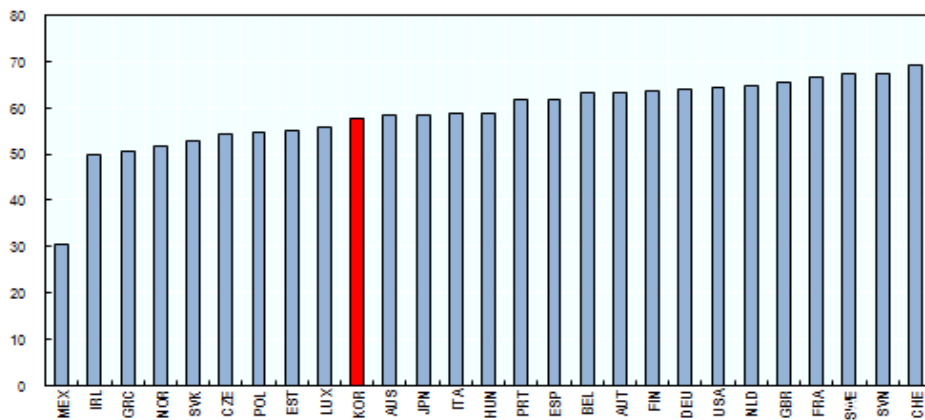
(1) 사회적 격차구조에 관한 한국노동연구원의 논의

최근 국내에서도 불평등과 관련된 논의가 진전되면서 한국의 불평등 수준에 대한 정밀한 진단이 필요하다는 목소리가 높아졌다.

가. 발생양상 및 원인

한국노동연구원은 최근 2005년~2011년 국민계정과 경제활동인구부가조사를 이용해 한국의 노동소득분배율 추이를 조사했다(이병희 외, 2014). 해당조사는 임금근로자에 국한된 기존 조사방식에서 벗어나 자영업자를 포함하여 조사의 범위를 넓혔다는 장점이 있다. 분석결과, <그림 2-5>에서 제시한 바와 같이 한국의 평균 노동소득분배율은 비교 가능한 27개국 중 10번째로 낮았다.

<그림 2-5> 조정 노동소득분배율의 국제비교

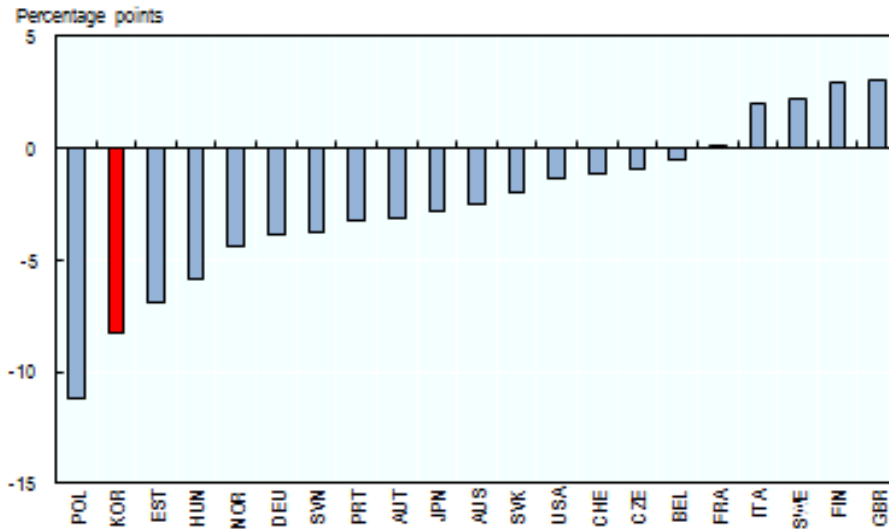


출처 : 이병희 외(2014)

또한 한국은 1996~2012년 간 발생한 노동소득분배율 하락폭은 폴란드 다음으로 가장 높았다(<그림 2-6>).

9) 10인 미만 임금근로자 평균임금과 같다고 간주하는 방식으로 추계했다.

<그림 2-6> 노동소득분배율 변화폭 (1996년~2012년)

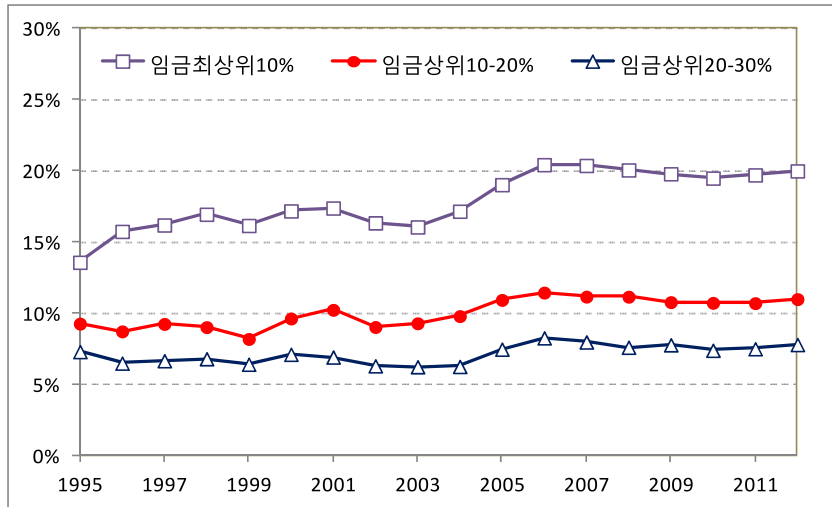


출처 : 이병희 외(2014)

<그림 2-7>에 따르면, 한국의 노동소득분배율은 지속적으로 낮아지다가 2000년대 중반 소폭 상승하고 이후 다시 낮아지는 추세를 보이고 있다. 더 우려할만한 사안은 상위구간의 소득분배율은 상승-안정 성향을 보이는 반면, 하위구간과 자영업 종사자의 소득분배율은 여전히 낮은 수준에 머무르고 있다는 점이다. 결국 한국의 소득분배과정은 점차 낮아지는 소득분배율과 그 안에서의 격차심화라는 두 개의 덫에 갇혀 있다고 볼 수 있다.

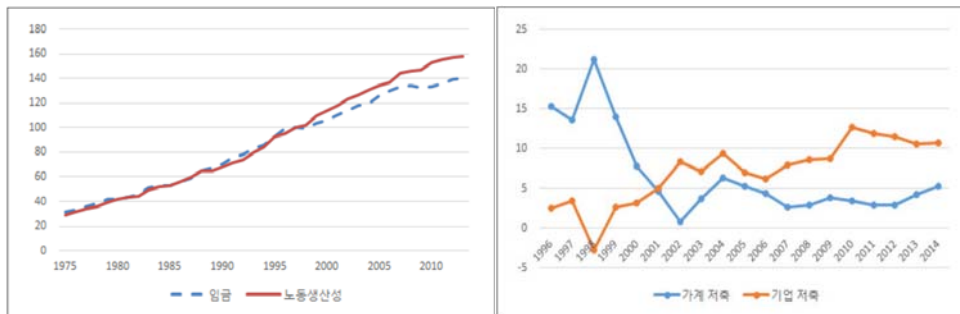
이러한 연구결과의 내용을 종합하면 다음과 같다. 우리나라에서 발생하는 소득 불평등의 증가의 원인은 노동과 자본 간 소득의 불균형 때문이다. 노동소득분배율은 1996년 (79.3%)에 비해 2014년(70.6%) 크게 낮아졌다. 이는 가계소득의 부진으로 이어졌다. 민간부문의 실제 구매력은 1996년 93.1%에서 2014년 83.2%로 감소하였다. 둘째, 가구 간 소득격차는 노동소득의 불평등이 그 원인이다. 특히 근로소득의 경우 노동생산성 증가세보다 낮은 임금 상승율을 보임으로써 불평등 악화의 주원인으로 지목된다. 한편, 2001년 들어 기업저축과 가계저축의 역전이 발생해 생산된 이익이 임금을 통해 가계부문으로 이전되지 못하고 대부분 기업에 의해 사내 유보되면서 가계와 기업 간의 소득양극화현상을 만들고 있다.

<그림 2-7> 임금상위구간 노동소득분배율



출처 : 이병희 외(2014)

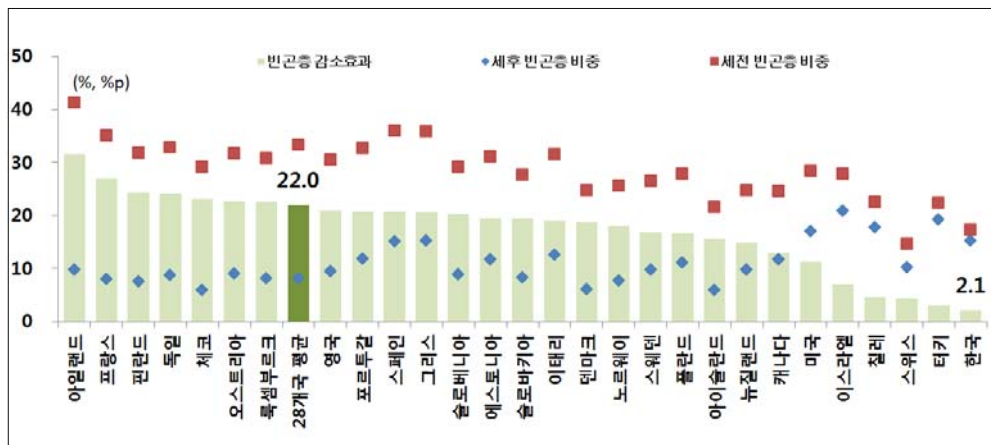
<그림 2-8> 임금-노동생산성 및 가계저축-기업저축



출처 : 이병희 외(2014)

셋째, 한국은 OECD 국가와 달리 누진적 조세정책이나 복지규모 확대와 같은 정책의 효과가 제한적으로 나타난다. 이는 조세재정 정책이후 지니계수 변화분으로 가늠할 수 있다. <그림 2-9>을 살펴보면 한국의 제외한 OECD 회원국의 빈곤층 감소에 미치는 조세재정정책의 효과는 평균 22.0%이지만 한국은 평균의 1/10 수준인 2.1%의 매우 제한적인 효과만 거둔다. 2010년 기준, 한국의 세후 지니계수(0.31)는 세전 지니계수에 비해 0.03만큼 개선되고 있다. 이와 같은 결과는 재정정책 이후 지니계수가 0.1p이상 낮아지

〈그림 2-9〉 조세정책의 불평등 조정효과 비교 (단위 : %)



넷째, 우리나라는 최상위 계층의 소득점유율과 기업의 저축이 동시에 증가하는 경향을 보인다. 이는 미국과 독일과 정반대의 양상이다. 즉, 시장의 이익이 가계로 유입되는 것이 아니라 극소수의 자산가와 기업에게 집중된다는 의미이다. 이처럼 시장수익이 가계의 소득증가로 귀결되지 않기 때문에 기업저축은 노동소득분배율의 하락 시킨다. 앞서 국제기구들의 연구에서 확인하였듯 노동소득분배율을 경제성장의 원동력이 되는데 연구결과는 한국경제의 성장동력이 미흡하다는 점을 강하게 시사한다.

나. 대응방안

소득분배에 관한 한국노동연구원의 논의를 종합하면 다음의 세 가지 측면의 함의를 도출할 수 있다.

첫째, 노동소득분배율이 높아지면 소득불평등의 개선되므로 현재 수준의 소득불평등을 완화하기 위해서는 노동-자본 간의 분배 양상을 전면적으로 재편해야 된다. 이는 소득격차 완화를 위해 노동시장 측면의 접근과 동시에 구조적이고 근본적인 기업 정책, 금융 정책, 공공정책에 대한 검토가 필요하다는 의미이다. 노동소득분배율은 단순히 고용안정성 강화, 노동자의 권익 강화와 같은 노동시장 내 접근법만으로는 한계가 있다.

둘째, 노동소득의 불평등 심화는 “노동시장의 이중화 해소”가 중요한 정책 아젠다가 되어야 한다는 점을 시사한다. 즉 경제전반에 걸쳐 공생경제에 대한 인식 확산과 시장의 공정성 확보를 위한 노력이 필요하다. 대표적인 예로 노사관계의 통합성 제고 방안을 들 수 있다. 앞서 분석에서 노동소득분배율이 증가하면 일자리가 창출되고 기업의 이윤이 증가한다. 따라서 노동비용 절감을 통한 단기적인 인력 확충을 사용하는 대신, 노동자의 가처분 소득확대를 통해 이들의 실질구매력 강화하는 것이 장기적인 관점에선 기업에게 더 많은 이윤을 보장할 수 있다.

셋째, 적극적인 사회정책이 필요하다. 사회정책은 자원분배를 둘러싼 갈등을 불식시키고 시장의 변동성을 완화시킨다. 계량분석모형에서 다른 요인들을 영향을 통제한 이후에도, 원청업체의 임금소득분배율은 하도급업체 또는 하도급 관계를 맺지 않는 기업에 비해 월등하게 높다. 이러한 결과는 하도급 업체에서 발생하는 자본소득이 원청 업체에 집중적으로 귀속된다는 의미이다. 따라서 공정한 자본배분을 위한 원·하청 간 불공정거래 행태를 개선하는 것이 필요하다.

(2) 소득불평등과 격차에 관한 정당들의 입장

2015년 하반기부터 다수의 전문가들은 2016년 총선과 2017년 대선을 관통할 가장 중요한 이슈로 “불평등”을 들었다. 이미 2000년대 초중반부터 감지되어 오던 소득불평등이 더 많은 사회문제로 전이되고 있음 체감했기 때문이다. 현저한 계층 간 차별문제와

계층이동의 경직성 문제는 공동체운영의 근간을 위협하는 상황에까지 이르렀다. 소득 불평등 문제를 얼마나 효과적으로 대응할 수 있느냐에 따라 한국사회를 이끌어갈 주체가 누구인지 결정될 수 있기 때문에 각 정당이 총선시기에 불평등 정책을 어떻게 공약으로 내세웠는지, 그와 같은 공약패키지가 어떤 의미를 가지고 있는지를 검토하는 것이 유용하다.

가. 새누리당

① 소득격차 해소 정책

20대 총선 국면에서 새누리당은 “새누리의 공정 곱하기: 차별과 격차 해소 통한 공정 사회 구현”이라고 이름 붙인 사회적 격차해소 공약을 내세웠다. 새누리당이 “불평등”이라는 개념을 의도적으로 사용하지 않고 “사회격차”를 사용하는 이유는 언어순화를 통해 지지층의 거부감을 최소화하는 동시에 현 정부의 정책기조를 유지하는 선에서 발언강도를 조정하기 위한 것이다(새누리당, 2016a; 새누리당, 2016b). 격차해소를 위한 수 행정전략으로 “상생협력의 강화”를 제시하면서 이를 위한 세부 실천방안으로 ①희망사다리, ②불공정타파, ③대·중·소 상생협력 강화를 제안한다(새누리당, 2016a)

첫째, 「희망사다리」는 이른바 사회적 격차발생의 원인이 되는 계층 간 격차를 해소하기 위한 정책과제들을 묶은 정책패키지이다. 세부적인 내용으로는 저소득층 및 중소기업 재직자의 국비유학기회 확대를 통한 흡수저 타파, 저소득층 영재 발굴확대로 계층이동 사다리 구축, EBS 2TV(교육방송) 조기 실시로 사교육비 대폭 절감, 한국형 무료 온라인공개강좌(K-MOOC) 서비스 활성화, 마이스터고 활성화 및 전문대학 특성화, 취약근로자의 직업훈련 지원 확대(비정규직·청년 등에 대한 훈련지원비 증액 및 응시료 지원) 등이 있다.

둘째, 「불공정타파」는 고용분야와 중소기업·세상인의 거래질서 분야에서 발생하는 불공정행위 등에 대한 정부의 정책운용 방향성을 제시하는 방식으로 구성되어있다. 구체적으로는 임금체불 원천봉쇄(임금체불 사업주 제재강화 및 기초고용질서 확립), 인사청탁근절을 통한 공정사회 구현(공공기관 인사 투명성 제고), 공공기관의 불공정 계약근절로 투명성·접근성 제고, 국민 체감의 가맹분야 공정거래 질서 확립(징벌적 손해배상제도

도입) 등의 내용이 있다.

셋째, 『대중소기업 상생협력 강화』는 대기업과 중소기업 간의 상생협력활동을 확대하는 방향의 정책들이다. 소기업 초기 제작자금 지원원활화(납품 전 발주계약 근거로 자금을 지원하는 시스템 신규도입), 성과공유제 확산으로 상생협력기반강화(2020년까지 성과공유제 도입기업 500개 확대)등의 내용이 담겨있다(새누리당, 2016a)

② 의의 및 한계

새누리당의 정책공약은 교육기회의 불평등이 근본적 원인이라고 가정하고 “교육기회의 확대”를 최우선적인 목표로 설정한다. 그러나 목표달성을 위해 제시한 실행수단은 외국유학 지원, 영재교육 교육기회 확대 등과 같이 효과성을 담보하기 어려운 것들이 다수 존재하고 있다. 교육기회의 불평등의 핵심은 개인의 근면성만으로는 뚫을 수 없는 보이지 않는 천정때문에 아무리 노력해도 성공할 수 없다는 데에 있다. 그러나 이에 대한 처방은 해외대학의 스펙을 갖추어 특권층으로의 진입로를 넓혀주는 식의 미봉책이 아니다. 한국사회에 만들어지고 있는 계층장벽을 허물어 특권층 형성가능성을 억제하고 보편적 교육강화와 공공과 민간을 넘는 양질의 일자리 창출과 같은 중산층확대 정책이 근본적으로 모색되어야 한다.

불공정타파 분야의 공약들 중에 눈에 띄는 것은 “공공기관의 불공정계약 근절”과 “가맹사업자에 대한 불공정행위 근절”이다. 이는 19대 국회에서 야당들이 주력한 활동 분야로 특권층의 “갑질”에 국민의 비판여론이 모여면서 법률개정이나 행정관행 개선 등의 요구가 일었던 분야다. 특히 이 부분들 중 정부의 갑질행위 문제는 2015년 국정감사 과정에서 광범위하게 다루어졌던 문제로, 정부 스스로도 문제점에 대해 동의하고 해결을 약속했던 부분이기도 하다. 갑질의 대표적인 사안으로 임금체불을 들었다. 그러나 새누리당의 임금체불 대책은 이미 국회 상임위 과정에서 야당이 제출한 법안을 논의하는 과정에서 나온 정부 측의 대안과 동일하다. 아울러 임금체불의 증가원인에 대해 집권여당으로서 자기책임에 대한 평가 없이 그냥 “책임지겠다”는 형태의 공약을 내놓는 것은 설득력이 높지 않다.

성장률 목표치 3%를 설정하고 이를 위한 금융개혁 등의 조치를 통해 성장을 이어가겠다는 입장을 고수하고 있다. 이와 같은 조치는 여전히 대기업 중심의 경제정책을 통

해 총량적 성장을 관리 방식을 유지하겠다는 의미에 가깝다. 결국 기존의 낙수경제론의 한계인, 성장의 독과점 현상에 대한 근본적 개선은 시도하지 않겠다는 것이다. 국내의 불평등 분배구조를 개선해야 한다는 여러 국제기구의 지적에 반하는 것이어서 논쟁이 불가피해 보인다.

마지막으로 최저임금 인상이나 기초연금 지급과 같은 소득증대에 관한 공약이 소득 격차 완화 정책에서 찾아볼 수 없다. 이는 지난 19대 국회 내내 새누리당이 견지했던 정책태도와 일치하는 부분이다. 새누리당의 소득증대정책에 대한 소극적 태도가 이후 20대 국회에서도 지속된다면 이후 대선국면까지 정책경쟁으로 이어질 가능성이 크다.

나. 더불어민주당

① 소득격차 해소정책

더불어민주당은 한국사회의 양극화에 대한 처방으로 다양한 대안적 성장론을 제시하였다. 특히 2014년부터 당 내부적으로 국제노동기구(ILO)가 제시한 임금주도성장(Wage-led-growth)을 한국적으로 재해석하여 지금에 이르고 있다¹⁰⁾. 대부분 대선주자급 정치인들의 경제정책 아젠다였는데, 문재인 전 대표가 주도한 당내 「유능한 경제정당 위원회」가 이를 대안경제이론과 통합한 「더불어성장론」을 제시하였다.

더불어성장론은 크게 「공정경제」, 「선도경제」, 「네트워크경제」영역으로 구성되고, 각 영역은 다시 개별과제로 세분화 되어 있다. 「공정경제」는 ①청년일자리 70만개 · 쉐어하우스형 공공임대 5만호 제공을 통해 ‘청년경제 활성화’, ②동일노동 · 동일임금 및 비정규직 사용 사유제한제를 묶은 ‘비정규직 차별철폐’, ③최저임금인상 · 생활임금 확대 · 적정임금제 · 임금분포공시제 등의 임금정책을 묶은 ‘소득불평등 완화’, ④이익공유제 전면 확대를 내용으로 하는 ‘상생협력을 통한 공유가치창출’ 등의 정책으로 구성되어 있고, 「선도경제」는 ①핵심 신산업분야 집중육성을 통한 ‘미래산업 선점’, ②과학기술부총리 · 중소기업 R&D특별회계를 통한 ‘혁신 중소기업 육성’, ③남북경협을 통한 성장률-일자리 정책인 ‘한반도 신경제지도 정책’으로 구성되어 있으며, 「네트워크경제」

10) 지금까지 소득주도성장론, 공정성장론, 분수경제론 등 다양하게 이름 붙여진 불평등 이슈에 대한 대안적 성장론이 제출되면서 논의되어 왔다.

는 ①국가전략산업 클러스터-국토균형발전시도지사협의회-국토균형발전차관(次官) 신설 등을 골자로 하는 ‘국토균형발전’, ②사회적경제기본법 제정을 통한 ‘사회적 경제 활성화’, ③국가먹거리 플랜과 공공기관 친환경 급식확대를 포함하는 ‘도농상생’ 정책 등으로 구성되어 있다(더불어민주당, 2016b).

한편, 2016년 초, 20대 총선을 준비하면서 더불어민주당은 양극화 해소 공약으로 “777플랜(쓰리세븐플랜)’을 내세웠다. 777이란 GNI대비 가계소득 비중 70%(現 61.9%), 노동소득분배율 70%(現 68.1%), 중산층 비중 70%(現 65%)와 같은 목표수치를 의미하는 슬로건이다. 이를 위해 대통령 직속 ‘불평등해소위원회’를 설치하고 양극화 해소정책을 총괄하는 777플랜의 구체 운용방안, 현재 재벌대기업 중심 ‘나홀로 성장’에서 중소기업·중산서민과 ‘더불어성장’ 틀로 구조개혁, 대기업 사내유보금 과세체계에서 임금증가분에 가중치를 두는 인센티브를 부여하여 가계소득 증가 유도, 대·중소기업간 성과공유제의 확산 및 개선을 통한 중소기업 이익 증대, 노동자간 임금격차 완화를 위해 ①생활임금제 확산 ②최저임금(시급)을 2020년까지 1만원으로 단계적 인상 ③‘비정규직 사용부담금제’ 도입과 ‘비정규직 정규직 전환 지원금’ 최대 1,200만원(1인) 지원 ④ 3同원칙(동일가치노동, 동일임금, 동일처우) 법제화, 재벌총수 일가의 ‘꿈수 연봉 공개’ 방지를 위해 보수 공시제도 개선, 계층 간 교육기회 격차 완화 위해 대학등록금에 대하여 저소득층 대상으로 최대 200만원까지 세액공제 및 환급, 장기적으로는 ‘소득연계형 등록금제도’ 도입 검토 등을 제시하고 있다(더불어민주당, 2016a).

② 의의 및 한계

공약의 핵심은 기업에게 과중하게 쏠린 소득분배율을 개선(노동소득 분배율 제고)하여 중산층을 확대하겠다는 것이다. 이 같은 공약 중에 주의 깊게 검토할 정책대안은 ① 대기업 사내유보금에 대한 과세체계 수정, ②소득분배제도 개선 패키지 등을 들 수 있다.

첫째, 대기업 사내유보금에 대한 과세체계 수정은 박근혜 정부의 과세체계를 손보는 것으로, 사내유보금을 이전시킬 때 배당 등의 다른 항목보다 임금증가 이전분에 더 큰 가중치를 부여하는 방식이다. 그러나 이는 사내유보금을 보유한 대기업 근로자의 임금 인상에 그칠 수 있다는 한계도 존재한다. 현재 다단계 하청구조로 이루어진 기업구조 하에서 임금상위 10%구간의 임금소득이 1995년 대비 260배 증가한 반면 하위 70%구간

에서 사실상 정체현상을 보였다. 따라서 임금분야의 불평등을 개선하기 위해선 대기업을 정점으로 하는 과도한 이익독점상태를 해소하고 이를 하위기업이나 그 기업의 근로자들에게 이전될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 소득분배제도 개선 패키지에 포함된 구체적 정책수단들은 생활임금제 확대, 최저임금 1만원(2020년까지), 비정규직 사용 부담금제, 비정규직 정규직 전환 지원금, 1년 미만 근속자들에 대한 퇴직급여 적용, 3동(동일가치노동 동일임금 동일처우)원칙 법제화, 재벌총수일가 보수공시제도, 저소득층 대학등록금 세액공제 및 환급, 소득연계형 등록금제 등이 있다. 특히 생활임금제는 지난 지방선거 때 당시 새정치민주연합이 공약으로 내세운 것으로 현재 상당수 지방자치단체들이 이를 시행하고 있다. 지자체 공공부문의 임금을 인상해 민간으로까지 그 효과를 확산시키겠다는 취지로 일정한 성과를 얻고 있다는 평가가 나온다. 다만 현재 각 지자체별로 시행하는 제도가 일률적이지 않고, 근거법률이 되는 최저임금법이 본회의에 상정된 상태에서 통과되지 못하고 있어 실질적인 제도시행을 위한 몇 가지 후속조치들이 필요한 상황이다.

한편, 최저임금제는 새누리당을 제외한 다른 정당들이 대부분 인상을 공약하고 있다. 다만 정부주도로 이루어지는 최저임금심의에 국회가 개입하기 위해선 입법적 조치들이 필요하다. 비정규직 사용부담금제는 비정규직을 다수 사용하는 기업에게 부담금을 부과하고 이를 재원으로 비정규직을 보호하는 조치들을 시행하겠다는 취지에서 도입된 제도이다. 이 제도는 비정규직을 채용한 기업이 아닌 “사용”하는 기업에 부담금을 부과한다는 측면에서 현재 비정규직의 남용에 따른 문제를 일정하게 해결할 수 있을 것이다. 다만 구체적으로 어떻게 이 공약을 제도화 할 것인지에 대해서는 더 많은 논의가 필요할 것으로 보인다.

다. 국민의당

① 소득격차 해소 정책

국민의당은 창당과 총선 사이의 활동기간이 길지 않아 구체적인 당의 정책방향을 가늠할 수 있는 종합화 된 아젠다를 찾아보기는 어려운 것으로 보인다. 다만 당의 ‘강령 및 기본정책’ 전문에서 “국민대중의 삶이 피폐해지는 위험 사회에서 국민의당은 생산과 분배가 선순환하는 공정성장으로 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직, 수도권과 지방, 부유층과 빈곤층 사이의 증가하는 격차를 해소하고자 한다.”고 선언하고, 제1장 제1절에 “우리는 경제정책의 최우선 목표인 경제역동성을 회복하고 붕괴하고 있는 중산층을 재건하기 위해 시장의 불공정성과 왜곡된 분배 및 재분배 구조를 개혁하여 안정적이고 좋은 일자리를 창출하여 청년실업과 비정규직을 해소할 것이다.” 등의 내용을 포함하고 있는 것으로 볼 때, 일정하게 불평등해소를 당론에 포함하고 있다. (국민의당, 2016).

국민의당은 불평등 문제를 직접 언급하는 독립된 공약패키지를 제시하지 않았다. 그러나 노동공약을 통해 일부 관련 공약들의 내용을 가늠해 볼 수 있다. 예를 들어, 중소기업 공약 중 「갑질방지」 항목은 기본적으로 대기업과 중소기업 사이에 발생하는 기업소득 간 격차해소를 목적으로 하고 있다. 세부적으로는 성과공유제 활성화와 상생법 개정을 통한 이익공유제 도입, 유통분야 불공정 개선을 위한 입찰내용 및 결과 공개, 공정위 고발제도 개선, 징벌적 손해배상제도 범위확대 등을 포함하는 공정거래질서 확립, 중소기업의 글로벌화 지원 등을 그 내용으로 하고 있다(국민의당, 2016).

한편, 노동분야와 관련된 국민의당의 「일자리와 격차해소」 공약을 보면, 비정규직 포함 90%의 미조직 노동자 이익대표기구로 ‘노동회의소 설립’, 기간제, 파견, 용역근로자의 자기부담 사회보험료 사용자 부담, 청년고용할당제 민간 확대, 상시직속업무에 기간제 근로자 사용 후 교체사용 시 6개월 채용금지기간 부여, 하도급법 제18조에 인사·노무관리 사항을 포함한다. 위반 시에는 불법파견으로 간주, 공공기관이 근로자파견업 직접 시행하여 파견수수료 인하, 원사업자 회생절차 시 공사대금 포함된 임금을 공익채권으로 처리하여 하도급근로자 임금보장하는 방안 등으로 구성되어 있다. 특히 일자리 분야의 경우, 공정임금법 제정, 임금정보공개요구권, 차별임금여부의 사용자 입증책임 전환, 적정임금제 도입 등을 포함한 임금정책을 포함되어 있다.

② 의의 및 한계

별도로 불평등 공약을 제시하지는 않으므로 분산된 공약들 중에서 관련 내용을 선별하여 평가하고자 한다. 먼저, 중소기업 분야에서 이익공유제, 불공정거래 근절 등을 불평등 공약으로 선정해 볼 수 있다. 새누리당이 공정한 시장 규칙 확립을 중심으로 성과공유제를 다루었다면, 국민의당은 중소기업 지원방안으로 다루었다는 점에서 정당간의 정책을 바라보는 관점의 차이를 볼 수 있다.

국민의당은 일자리 공약 분야에서 격차해소를 언급하고 있다. 먼저 노동회의소를 설립하겠다는 공약은 전통적으로 인정되어 온 노동자 이익단체로서의 노동조합을 대체하는 방안이다. 비조직부분 대표조직으로 노동회의소를 만들고 상공회의소와 같이 이익집단으로 활동하도록 하겠다는 것이다. 그러나 이 공약은 현존하는 노동조합의 가입율을 제고하는 방식이 아닌 정부주도형 관계 노동기구를 만드는 결과로 이어질 수 있고, 이럴 경우 노사자율주의의 근간을 위협하는 문제로 확산될 수 있어 이런 부분에 대한 세부적인 대안이 마련되어 있는지 여부를 추가로 검토할 필요가 있다.

비정규직 사회보험료의 사용자부담 방안은 저임금 노동자들의 사회보험 가입율이 낮은 현실을 개선하기 것으로 보인다. 특히 비공식노동 부문에서 가족의 피부양자로 등록되어 사회보험 혜택을 입으면서 정작 자신의 급여소득에서 사회보험료를 부담하지 않는 문제를 해결하기 위해 사용자에게 부담을 지우겠다는 것이다. 다만, 이럴 경우 절대적으로 임금결정교섭력이 없는 비정규직 노동자들의 자연적인 임금상승을 압박하는 효과로 이어져 결과적으로 근로자들의 부담으로 우회하게 되는 문제를 어떻게 예방하면서 제도의 취지를 살릴 것인지는 엄밀히 검토되어야 할 문제로 보인다.

공공기관의 근로자파견업 실시에 관한 공약도 눈에 띄는 부분이다. 파견 수수료를 낮추기 위해 공인된 기관에서 근로자파견사업을 하겠다는 것인데, 결과적으로 공공기관이 간접고용을 늘리는데 직접 기여하게 된다는 문제와 간접고용 노동시장을 장악하고 있는 기존 민간사업자들과 경쟁해서 공공기관이 효과적으로 근로자파견비율을 높일 수 있는지 여부 등의 문제가 면밀히 검토되지 않은 공약으로 평가된다.

임금제도와 관련해 국민의당이 추가한 공정임금공약은, 임금정보공개 요구권과 차별임금의 입증책임의 사용자 부과, 적정임금제 정도를 핵심적으로 볼 수 있다. 다만 임금정보의 실체가 무엇인지 불분명하여 이를 공개하도록 하는 제도의 취지역시 모호하다.

임증책임의 사용자 전환은 수궁이 가지만 현재 임금차별에 대한 분쟁해결제도 자체에 비정규직 등이 쉽게 접근할 수 없는 환경을 개선하는 것이 우선이다. 따라서 현실성 있는 대안으로 받아들이기 어렵다는 한계 역시 존재한다. 아울러 생활임금이나 최저임금 인상과 같은 임금정책개념이 가시적으로 보이지 않는 것도 특징이다.

라. 정의당

① 소득격차 해소 정책

정의당은 진보정당답게 오래 전부터 소득불평등에 대한 대안마련을 위해 정책역량을 집중해 왔다. 정의당은 기존의 논의를 묶어 2016. 2. 「정의로운 경제론」을 공개했다. 정의로운 경제론은 ‘경제민주화’와 ‘사회연대’의 실천과제를 토대로 “소득주도성장 전략”, “정의 선진복지전략”, “미래녹색평화 성장전략”의 3대 추진전략을 수립하고 그에 따른 정의경제비전을 제시하고 있다. ‘소득주도성장’을 키워드로 내세움으로써 정책적으로 더불어민주당과 상당히 유사하다. 그러나 노동법적 측면에서 구체적인 개선방향을 제안하고 있으며 실제로 향후 20대 국회에서 노동관계법 분야의 입법개정안으로 제출될 수 있는 내용들로 구성되어 있다(정의당, 2016).

정의당은 비정규직 차별철폐와 가계부채 해소, 불공정거래 근절 등의 과제를 ‘경제민주화’ 과제로, 노동시간 단축, 동일가치노동-동일임금, 사회보험료 지원대상 확대, 청년고용 의무제, 사회적 경제 활성화 등을 ‘사회연대’ 과제로 각각 상정하고 있다. 아울러 3대 전략으로, 노조교섭권 강화, 최저임금 1만원, CEO최고임금제, 소상공인 고용보험 지원 등을 통해 시장분배의 정상화를 이끄는 ‘소득주도성장전략’, 고교무상교육, 청년임대주택 확충, 대기업 및 부유층 과제 강화 등을 통해 자산과 소득배분 및 복지투자 재원을 확충하는 ‘정의선진복지전략’, 녹색인프라투자 확대, 미래성장산업 인프라 투자 확대, 탄소세 도입, 평화경제 구축 등을 통한 ‘미래녹색평화성장전략’을 각각 제시하고 있다(정의당, 2016).

이러한 전략을 통해 정의당은 ① 2020년 국민평균임금 300만원, ② 2025년 소득격차 5배차 수준으로 감축, ③ 2025년 OECD평균수준 복지국가 실현, ④ 2040년 탈핵 신재생 에너지 혁신경제 실현이라는 4대 정의경제비전을 제시하고 있다. 정의당은 정의로운 경

제론의 차별성을 강조하면서 경제민주화를 실천할 주체 형성 없이 경제민주화는 진척될 수 없는데 더불어민주당과 국민의당의 경제성장론은 정책의 추진동력이 빠져있다는 점을 지적하면서 비정규직노동자, 영세자영업자 등을 경제민주화 활동의 주체로 상정한다고 설명하고 있다(정의당, 2016).

정의당이 제출한 불평등분야 공약은 크게 '일자리', '근로소득', '재벌개혁 및 을-살리기' 등 3가지 분야로 구분된다. 먼저 일자리 공약인 「내 일자리가 좋아지는 경제」분야는 간접고용차별금지, 기간제 사용사유 제한, 파견법 폐지, 특고노동자 근로자성 인정 등으로 비정규직사용제한과 동일노동 동일임금으로 일자리 정상화, 공공부문 비정규직 감축을 위한 고용상한제, 고용공시제, 정규직 전환대상포함, 전환성과에 따른 세액공제 확대 등을 내용으로 하는 공공부문 비정규직 감축 공약, 연장근로시간 제한과 근로시간 단축 등을 위한 5시 칼퇴근법 도입 공약, 휴가 사용 확대를 위한 선진국형 연차휴가 한 달 도입으로 휴식이 있는 삶 공약, 직장 내 괴롭힘 예방과 감정노동자 보호공약, 공기업과 대기업의 신규정규직 5% 의무할당과 고졸·전문대·지방대·여성 등의 고용할당을 포함한 공기업 대기업 청년고용할당제와 기회균형채용 공약 등을 내용으로 하고 있다.

근로소득과 관련된 공약인 「내 월급이 좋아지는 경제」분야는 초과이익 공유제, 임금 차별 금지 등을 통한 2020년까지 국민평균 월급 300만원 실현, 최저임금 1만원으로, CEO등 고위 임원 임금상한제, 초과이익공유제와 성별임금 격차 해소, 비정규직 사회보험료 지원확대 및 실업부조 등을 내용으로 하고 있다. 「재벌개혁과 '을'살리는 경제민주화 실현」분야는 대체로 재벌정책으로 구성되어 있다. 계열사 간 순환출자 해소, 국민연금 공익적 의결권 강화 등을 내용으로 하는 재벌대기업의 지배구조개선과 금산분리 강화, 시민단체 고발권과 당사자 권리 강화를 내용으로 하는 재벌대기업의 갑질(불공정거래)행위 근절, 사익편취행위 근절과 조세포탈·횡령·배임행위에 대한 형량강화를 내용으로 하는 재벌일가의 특혜와 기득권근절, 갑질행위 근절, 초과이익 공유제 등을 내용으로 하는 재벌대기업 규제, 중소기업 및 중소기업인 지원과 육성 등으로 구성되어 있다(정의당, 2016).

② 의의 및 한계

정의당의 불평등관련 공약은 다른 정당들에 비해 볼 때 대체로 노동관련 공약과 차별 개혁으로 압축해 볼 수 있다. 정의당의 불평등 공약이 이처럼 노동공약 중심으로 소득을 늘리는 방향으로 마련되어 있으면서 상대적으로 거시경제정책이나 산업정책적 공약은 다소 빈약하다. 예를 들어 과건법 폐지, 특고노동자 노동자성 인정, 기간제 엄격화 등 전통적인 공약들과 함께 간접고용 상한제, 5시 칼퇴근법, 하루에 한 시간 더 일하고 주4일 근무, 휴가제 확대 등 아이디어가 빛나기는 하지만 공약을 실제 실행으로 옮길 수 있을지 의심하게 할 공약들도 눈에 들어온다. 소득공약 역시 최저임금 CEO 최고임금상한제 등과 같은 획기적인 공약들이 분에 보인다. 전통적으로 노동권을 중시해 온 야당답게 차별금지와 비정규직 지원 확대 등의 공약에 힘을 실은 것이 드러나고 있다.

여야 각 정당의 공약과 정책들을 종합하면, 과거와 달리 한국사회의 불평등의 현실에 온도의 차이는 있지만 정치권이 일정하게 반응하고 있고, 각 정당별로 명확한 자기색깔을 드러내고 있다고 평가할 수 있다. 새누리당의 경우 지난 19대 총선에서 경제민주화와 복지국가를 공약으로 들고 나오면서 좌클릭 논쟁을 만들기까지 했는데, 이번 총선에서는 넘지 말아야 할선을 분명하게 치고 그 내부에서 “가능한” 수준의 공약만을 제시하고 있다는 점에 특징적이다. 또한 집권여당답게 기존의 정부가 추진해 오던 정책과제들을 “확대”하거나 “강화”하는 수준에서 공약을 제시하고 있다. 야당들은 예전과 달리 불평등분야를 비정규직과 영세 자영업자들을 위한 공약을 묶어 제출하고 있다. 정당마다 약간의 무게중심을 달리하고는 있지만 대체로 노동권강화, 차별금지, 비정규직보호, 소득증대, 공정거래질서강화, 대·중·소상생 등과 같은 정책과제들을 고루 거론하고 있다. 특히 이번 총선시기의 공약은 한국경제의 위기라는 큰 틀에서 여야를 막론하고 한국경제의 질서 자체를 어떻게 재편할 것인가에 대한 각 정당의 입장이 반영되었다는 점에서 의의를 둘 수 있다.

제 3 장 충청남도 사회적 격차구조의 현황과 특징

1. 선행연구 검토 및 연구방법

1) 소득격차에 관한 선행연구 검토

사회적 격차에 관한 최근 연구들은 과거 소득격차를 중심의 불평등 논의를 주거, 건강의 격차 그리고 격차로 인한 사회계층 및 지역 간 갈등양상으로 확대하고 있다. 아울러 격차의 존재여부만을 평가하던 경향에서 격차의 발생 원인에 대한 심층적 접근도 이루어지기 시작했다. 임금불평등에 대한 우리나라의 연구는 1990년대 이후 임금격차의 증가가 관측되면서 재개되어 2000년 이후 많은 연구들이 수행되었다. 일반적으로 소득격차를 측정하기 위해서는 지니계수 또는 엡킨슨 지수와 같이 부와 건강의 불균형 수준을 측정하는 계수(index, 지표)를 활용하거나, 격차수준에 영향을 미치는 세부 집단별 영향력을 추정하기 위해 지표를 분해(decompose)한다(김성제 외, 2008).

국내 임금불평등에 관한 연구들은 주로 교육수준에 따른 임금격차를 중심으로 수행되었다. 민주화 이후 시장경제가 완전히 정착된 1990년대 이후에 근로자 간 임금격차가 매우 크게 나타나기 시작하면서부터 격차연구들이 본격적으로 수행되었다(최강식·김안국, 2008 재인용). 박세일(1983)은 직종별임금조사테이프(임금구조기본통계조사의 전신)의 자료를 활용하여 학력상승이 임금격차 감소의 원인 된다는 점을 밝혔다. 고학력자의 근로자의 비중이 증가하고 비근로가계의 소득수준 개선을 위한 국가차원의 배분정책, 산업기술 발달로 인한 근로자의 생산성 강화 등도 소득격차 감소의 원인으로 꼽혔다. 실제로 미국과 영국, 캐나다와 유럽국가들에서 발생하는 소득불평등의 가장 큰 원인은 교육수준이다. 지난 30년 간 이들 국가에서는 지속적으로 대졸자의 임금프리미엄과 노동공급이 증가하는 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 숙련 편향적인 기술진보 덕분이다.

소득격차를 유발하는 주요원인으로 꼽히는 것은 노동시장에서의 구조적 왜곡이다. 이에 대한 근거들은 개인 차원의 임금을 분석대상으로 삼아, 기업환경과 근로자의 인구사회학적 특성 그리고 근무능력과 관련된 변수들이 소득격차를 얼마나 유발하는지를

분석한다. 최근 노동구조의 유연화에 따른 비정규직 근로자의 규모증가로 인해 비정규직 종사여부가 유발하는 기업 내 효과에 대한 관심이 높아지게 되었다. 집단 내 동질성-집단 간 이질성¹¹⁾을 전제로 하여, 종사상 지위의 차이만으로 설명할 수 있는 소득격차의 수준이 어느 정도인지에 대해 추정한다. 분석결과, 기업 내 근로자의 학력과 직종의 다양성이 높아진 1993년 이후에 임금격차가 커지고 있는 것으로 나타났으며 이는 교육과 연공과 같은 개인의 특성보다 기업 내 노조존재여부에 의해 더 큰 영향을 받고 있다(정이환, 2002; 최강식·김안국, 2008). 즉 근로자의 노동시장 지위가 이들에게 돌아가는 보상을 매우 유의미하게 결정짓는다. 따라서 불공정한 지위가 유발하는 소득격차를 개선하기 위한 기업수준, 사회 및 국가수준의 제도개선이 필요하다는 결론으로 귀결된다.

2) 연구방법

(1) 분석 자료

국가수준에서 소득격차가 존재하는지 여부를 밝히기 위한 연구들이 주로 활용한 대표적인 데이터는 통계청이 수행한 가계소득 및 경제활동조사이다. 일부 연구들의 경우 개인의 시점별로 달리 나타나는 환경요소의 영향력을 보기위해 고용노동부가 주관하는 노동패널 자료를 활용하기도 한다. 그러나 이러한 데이터들은 지방자치단체를 구분하지 않고 한국 전체 사회를 연구대상으로 삼고 있기 때문에 특정 지역 내에서 발생하는 불평등과 격차의 수준을 파악하기에 제한이 따른다. 설령 전국단위의 모집단을 기반으로 삼은 설문조사(예. 노동패널)라고 할지라도 설문대상의 규모가 충분하지 못해 조사 결과의 타당성을 담보하기 힘들다¹¹⁾.

이에 본 연구는 지역 간 소득불균형 문제가 두드러지기 시작한 2010~2015년을 시간적 범위로 삼아, 「지역별 고용조사(Regional Employment Survey)」를 활용한다. 해당 조사는 지역 연구를 위해 수집된 대표성 있는 자료로서 2008년부터 통계청의 주관 하에 시행되었다. 일반적으로 특정 지역의 속성을 보려고 할 때 상당한 규모의 표본소실이

11) 전국단위의 연구들은 임금, 소득격차에 관한 연구들은 주로 한국노동연구원의 한국노동패널조사(KLIPS)나 한국고용정보원의 산업직업별 고용구조조사(OES)를 사용한다. 그러나 이 조사들에서 특정 지역 내 고용구조를 파악할 수 있는 표본수는 지역별 고용조사에 비해 매우 미미한 수준이다.

발생하므로 분석결과의 신뢰성을 담보하기 어렵다(김우영, 2012). 반면 지역별 고용조사는 대규모 표본을 대상으로 삼아 지역 내 노동시장, 근로자의 특성을 파악하기 위한 설문들로 구성되어 있다. 취업자의 구직상태, 구직에 소요된 기간, 직종의 특성, 실업자 및 비경제활동인구에 대한 정보를 모두 포함하고 있으므로 지역 내 노동시장의 구조를 파악하기에 효과적이다(김우영, 2012). 따라서 노동시장의 특성이 야기하는 소득격차의 현황과 구조적 원인을 규명하는 데에도 적합하다. 그러나 지역별 고용조사는 자영업자와 임대 및 기타소득자의 소득정보는 수집하지 않는다. 따라서 본 연구가 산출하는 소득격차는 근로자의 소득격차에 국한하여 논의될 수밖에 없다는 한계가 존재한다.

한편 경제활동인구조사는 행정구역을 구별하지 않고 도시와 읍면부의 지역구분 방식을 취하고 있어서 분석 자료로 적합하지 않다. 그 외 활용 가능한 자료로 “충남사회지표”조사가 있다. 해당 조사는 충남거주 중인 3만 여명의 가구주와 가구원에 대한 정보를 수집하는 것을 목적으로 한다. 충남의 다양한 정책에 대한 도민의 전반적인 인식을 측정하는 조사로서 시군별로 달리 설계된 설문지를 사용한다는 특징이 있다. 그러나 이 조사는 도민의 평균소득을 특정 값으로 기입하게 하는 대신 100~200만원, 200~300만원과 같이 100만원 단위의 소득급간에 해당하는지 여부만 묻고 있기 때문에 지역 내 소득격차를 추정하는데 제한이 따른다. 따라서 본 연구는 분석대상을 지역별 고용조사에 한정한다.

<표 3-1> 설문 응답대상의 인구통계학적 특성 (단위: %, 만원)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
성별	남자: 47.09 여자: 52.91	남자: 46.85 여자: 53.15	남자: 47.41 여자: 52.59	남자: 47.34 여자: 52.66	남자: 47.07 여자: 52.93	남자: 47.18 여자: 52.82
연령	10대: 6.16 20대: 8.29 30대: 14.09 40대: 17.34 50대: 18.03 60대: 36.10	10대: 6.26 20대: 8.10 30대: 13.41 40대: 17.01 50대: 18.32 60대: 36.90	10대: 6.29 20대: 9.05 30대: 14.06 40대: 17.02 50대: 18.82 60대: 34.76	10대: 6.18 20대: 8.14 30대: 13.58 40대: 16.96 50대: 18.94 60대: 36.19	10대: 6.38 20대: 7.60 30대: 12.83 40대: 16.81 50대: 18.86 60대: 37.53	10대: 6.03 20대: 7.79 30대: 12.48 40대: 16.52 50대: 18.74 60대: 38.45
교육 수준	초등: 35.28 중·고등: 44.06 전문대이상:	초등: 34.76 중·고등: 43.46 전문대이상:	초등: 31.66 중·고등: 42.83 전문대이상:	초등: 31.01 중·고등: 43.34 전문대이상:	초등: 30.45 중·고등: 43.51 전문대이상:	초등: 29.46 중·고등: 44.17 전문대이상:

	20.66	21.78	25.52	25.65	26.04	26.37
종사 상 지위	상용직 :65.57 임시직: 21.91 일용직: 12.62	상용직 :63.00 임시직: 22.35 일용직: 14.64	상용직 :63.37 임시직: 24.35 일용직: 12.28	상용직 :64.11 임시직: 25.27 일용직: 10.62	상용직 :68.90 임시직: 21.96 일용직: 9.14	상용직 :70.84 임시직: 19.62 일용직: 9.54
평균 소득	173,645	163,164	175,951	185,810	201,418	217,095
거주 지	산업벨트: 28.69 기타: 71.31	산업벨트: 29.40 기타: 70.60	산업벨트: 27.97 기타: 72.03	산업벨트: 28.56 기타: 71.44	산업벨트: 28.48 기타: 71.52	산업벨트: 30.98 기타: 69.02
관측 치	16,118 (2,900)	36,302 (6,087)	48,026 (8,129)	20,520 (3,285)	28,464 (4,355)	18,875 (-)
충남 전체 인구	555,821	596,367	590,803	624,610	653,636	-

주: 2015년 충남전체 근로자에 대한 정보는 아직 공개되지 않아서 (-)처리 하였음

<표 3-1>은 각 연도별 지역별 고용조사의 표본특성이 제시되어 있다. 매년 조사대상이 상이하지만 연도별 응답자의 인구사회학적 특성의 큰 차이는 없다. 표의 마지막에서 두 번째 열에 제시되어 있듯, 설문조사가 반영하고 있는 인구비중은 충청남도 전체 근로자의 2.9%~8.1%에 그친다. 그러나 연도별 세부집단의 유사성이 높기 때문에 지역 내 인구특성에 따른 가중치를 적용하여 최대한 모집단 인구구성에 부합하는 표본추출이 이뤄졌다고 볼 수 있다. 따라서 통계청의 관측표본 선정의 절차적 타당성을 전제하고 해당 관측표본이 충청남도 임금 근로자를 대표한다고 가정하고 분석결과를 해석하고자 한다.

(2) 소득격차의 분해 방식

본 연구는 소득불평등 수준을 나타내는 합성계수를 산정하고 이를 다시 세부요인으로 분해함으로써, 충남지역 내 발생하고 있는 소득격차에 각 요인이 미치는 영향력의 정도를 심층적으로 규명하고자 한다. 먼저 소득격차를 측정하기 위해 연구진이 선택한 합성계수는 “타일지수(Theil index 또는 Theil's entropy index)”이다. 일반적으로 불평등과 격차연구에서는 지니계수가 널리 활용되고 있는 편이다. 그러나 계수를 구성하

는 구조적 요인에 대해 이해하는 데에 타일지수가 다음과 같은 이유로 더 낫다고 판단하였다. 지니계수를 분해(Gini coefficient decomposition analysis)하는 경우는 주로 전체 소득불평등에 영향을 미치는 소득원천(예: 근로소득, 재산소득, 이전소득)에 관한 정량데이터가 존재할 때에 국한된다. 특히 지니계수는 로렌츠 곡선에 근거하기 때문에 분해를 하더라도 타일지수의 결과만큼 직관적으로 이해되기 어렵다. 반면 타일지수를 전체 소득격차에 특정 사회집단(예: 성별, 연령별, 교육수준별)의 집단 내 격차와 집단 간 격차를 구분하여 볼 수 있다. 전체 소득 격차를 의미 있는 횡단적인 하위집단으로 나눈 뒤, 집단 내에서 기인하는 격차와 집단 간 특성에서 기인하는 격차로 분리하여 정량화할 수 있다(손병돈, 2009). 따라서 사회구조적 특성이 격차에 기여하는 정도를 직관적으로 파악할 수 있다는 장점을 갖는다.

분석에 앞서, 타일지수의 계산방식에 대해 살펴보도록 하겠다. 타일(Theil)은 횡단적으로 관찰되는 개인과 집단에 대한 자료를 정보이론 중 엔트로피(entropy) 개념을 활용하여 불평등을 측정할 수 있는 지표를 제안하였다(강신욱 외, 2006). 엔트로피는 체제 내 무질서의 정도를 나타내는 개념으로, “체제 내에서 한 사건 가 일어날 확률 와 그 사건이 일어났다는 사실이 가져다주는 정보의 크기 에 의존한다”는 특징을 가진다(강신욱 외, 2006: 93). 특히 한 사건이 발생한 확률 이 높아지면 이에 상응하여 의 값은 감소한다. 만약 어떤 사건이 서로 독립적으로 발생한다면 양자 간의 관계를 반영하여 엔트로피의 수준은 다음의 수식 1의 관계와 같이 표현될 수 있다. 이렇게 산출된 엔트로피를 지역 내 소득분배에 적용하면 각 계수의 값들은 다음과 같은 의미를 지닌다. 이때 는 소득의 총합에서 개인 가 차지하는 비율 로 대체할 수 있다.

-----수식 1

아래의 수식 2는 사회 전체의 소득에서 개인의 소득수준이 차지하는 비중이 높아짐에 따라 엔트로피가 어떻게 변화하는지를 나타낸다. 첫 번째 줄의 첫 번째 항은 집단 구성원 모두에게 균등한 소득이 분배되었을 때의 엔트로피 수준을 의미한다. 여기에서 차분되는 두 번째 항은 수식 1에서 변환하여 산출된 한 사회의 실제 엔트로피 값이다. 그러므로 소득분배의 형평성이 높은 경우 이 값은 0에 가까운 값을 가지게 되지만 소득

이 한 사람에게만 집중된 완전 불평등 상황에서는 의 값을 갖는다. 수식 2에서 n은 전체인구의 규모를 뜻하며, i는 특정 인구를 지칭한다.

따라서 타일지수도 지니계수와 마찬가지로 소득분배가 불평등할수록 지수의 값이 커지지만 불평등 수준의 상한선은 존재하지 않는다.

-----수식 2

$$\text{단, } s_i = \frac{y_i}{n \cdot y}$$

그러나 타일지수의 값은 한 사회 전체의 불균등 수준에 대한 정보만을 제공할 뿐, 이러한 불균등이 어떠한 구조적 특성에 의해 유발하는지에 대해서는 알 수 없다. 따라서 전체적 불평등 상황을 세부 집단, 혹은 소득 원천별로 분해(decomposing)하는 것이 필요하다. 타일지수 분해분석의 방법은 다음의 수식 3과 같다(황선재·김정석, 2013).

$$T = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{y_i}{y} \right) \ln \left(\frac{y_i}{y} \right) = \sum_{j=1}^J p_j \left(\frac{\bar{y}_j}{y} \right) \ln \left(\frac{\bar{y}_j}{y} \right) + \sum_{j=1}^J p_j \left(\frac{\bar{y}_j}{y} \right) T_j. \quad \text{-----수식 3}$$

Theil's Index (T) = T(between group inequality) + T(within group inequality).

T는 N명으로 구성된 사회에서의 전체 소득불평등 수준의 값이며 여기서 p_j 는 전체인구에서 j번째 하위 집단이 차지하는 인구비율, T_j 는 특정 하위집단 j의 타일지수를 나타낸다. 이 값은 사회를 구성하는 세부집단(J, 예컨대 고용수준, 연령, 교육, 성별)들에서

비롯되는 집단 간 불평등(between-group inequality)과 세부집단 내에서 존재하는 격차에 의한 집단 내 불평등(within-group inequality)의 합으로 분해할 수 있다.

(3) 변수의 구성

가. 소득격차

소득격차를 산정하는 소득은 지역별 고용조사에서 제공하고 있는 근로자의 3개월 평균임금(단위: 만원) 데이터를 활용한다. 임금과 같은 직접적인 근로소득액은 근로자의 삶의 질의 차이를 파악하는 데 있어 1인당 GRDP보다 적합하다. 많은 지방자치단체들이 지역 경제를 활성화하기 위해 역내로 기업들을 유치하려고 하지만 이러한 노력이 실제 지역주민의 삶의 질 향상과 직결하는지 여부는 불분명하다. 기업유치는 1인당 GRDP 상승을 가져올 수는 있다. 그러나 기업에서 발생한 수익은 기업의 본사가 위치한 수도권 등으로 유출되고 근로자의 채용도 본사에서 이루어지기 때문이다. 따라서 지역 주민 1인당 실질소득과의 간극이 발생한다.

나. 소득격차 유발 요인

본 연구는 다음의 세 가지 구조적 측면에서 충남지역에서 발생하는 소득(임금)불평등을 분해한다. 충남지역에서 발생하는 총소득격차(소득 불평등)를 소득격차를 유발하는 주요원인인 ①산업별, ②근로자 종사상 지위별, ③근로자의 인구사회학적 특성별로 구분한다(<표 3-2> 참조).

<표 3-2> 변수와 주요 내용

대분류	변수 세부 내용	
산업 유형	1차	• 농업, 임업 및 어업
	2차	• 광업 • 제조업 • 전기, 가스, 증기 및 수도사업 • 건설업
	3차	• 하수 · 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업

		• 도매 및 소매업 • 운수업 • 숙박 및 음식점업 • 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업 • 금융 및 보험업 • 부동산업 및 임대업 • 전문, 과학 및 기술 서비스업 • 사업시설관리 및 사업지원 서비스업 • 공공행정, 국방 및 사회보장 행정 • 교육 서비스업 • 보건업 및 사회복지 서비스업 • 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 • 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업
근로 종사상 지위		• 상용근로자: 계속적으로 고용되어 월정액에 의하여 급여를 지급 받는자 • 임시근로자: 고용계약기간이 1개월 이상 1년 미만인 자 또는 일정한 사업완료(사업완료기간 1년 미만)의 필요에 의해 고용된 자 • 일용근로자: 고용계약기간이 1개월 미만인 자 또는 매일매일 고용되어 근로의 대가로 일급 또는 일당제 급여를 받고 일하는 자
인구 사회학적 특성	성별	• 남성 • 여성
	교육 수준별	• 초등교육 이하 • 중·고등학교 졸업 • 전문대 재학 이상
	연령별	• 10대(15~19세), 20대, 30대, 40대, 50대, 60세 이상
	거주 지별	• 서북산업벨트: 천안, 아산, 당진, 서산 • 기타 지역: 그 외 충남 내 시·군

① 산업별 요인

산업유형화의 보편적인 기준은 클라크(C. Clark)의 산업분류를 따른다. 이에 연구는 해당 기준에 맞춰 지역별 고용조사가 제공하는 9차 한국표준산업분류에서 중범위 분류를 다음의 1,2,3차 산업으로 코딩하였다.

- ① 1차 산업 : 지표나 지하로부터 자원을 채취하는 농림·수산업
- ② 2차 산업 : 1차 산업에서 생산된 산출물을 가공하는 산업(광업, 제조업, 건설업)
- ③ 3차 산업 : 1, 2차 산업 외 모든 산업으로, 사람들에게 편의를 제공하는 서비스산업

일반적으로 임금격차는 과거 20년간 다소 기복은 있었으나 지속적으로 유지되어 왔기 때문에(박성준, 2001) 충남지역의 소득 불평등에서 산업유형이 기여하는 효과를 분리하여 살펴보는 것이 유용하다.

② 종사상 지위

지역별 고용조사는 상용근로자(정규직), 임시근로자, 일용 근로자(계약직)을 고용의 지속성, 고용 계약의 여부, 근로관계법에 의해 고용이 보장되는지 여부로 구분한다. 비정규직(지역별 고용조사의 경우, 임시 및 일용근로자)의 개념에 대해 국제적으로 통일된 기준은 없다¹²⁾. 좋은 일자리란 안정적이고 상대적으로 높은 임금을 제공하는 일자리이다¹³⁾. 그러나 일반적인 설문데이터는 안정적 일자리인 동시에 임금수준도 높은 일자리 여부를 동시에 파악할 수 있는 있는 정보를 담고 있지 못하다. 따라서 차선택적인 대리지표가 필요한데, 연구들은 이러한 대리지표로 근로자의 종사상의 지위를 가장 많이 활용한다. 구체적으로 고용안정성이 높은 상용종사자의 임금수준이 상대적으로 불안정한 고용계약을 맺고 있는 임시직 및 일용직 근로자에 비해 어떻게 다른지를 분석함으로써 좋은 일자리가 개인소득에 미치는 효과를 확인한다(김영수, 2013).

③ 인구통계학적 요인

설문에서 연령은 연속형 변수로 기입하도록 되어있으나 연구의 편의상 십 년 단위의 연령대로 가공(10대, 20대 ... 60세 이상, 총 6개 연령대 서열척도)하여 사용한다. 학력 구분은 초등졸업 이하, 중·고등졸업, 전문대 졸업 이상의 3가지로 한다. 마지막으로 지역은 산업단지가 입지한 서북산업벨트(천안-아산-당진-서산 산업벨트)와 그렇지 않은 지역으로 구분하여 살펴보았다.

이상의 내용을 중심으로 충남 내 소득격차가 하위집단별로 어떻게 다르게 나타나는지에 초점을 맞추어 하위집단 간 및 하위집단 내 격차의 영향력을 산출하고자 한다.

12) “OECD는 통상 임시직근로자(temporary worker)를 비정규직으로 파악하고 있으며, 임시직근로자에는 유기계약근로자(worker with fixed-term contract), 파견근로자(temporary agency worker), 계절근로자(seasonal worker), 호출근로자(on-call worker) 등을 포함”한다.

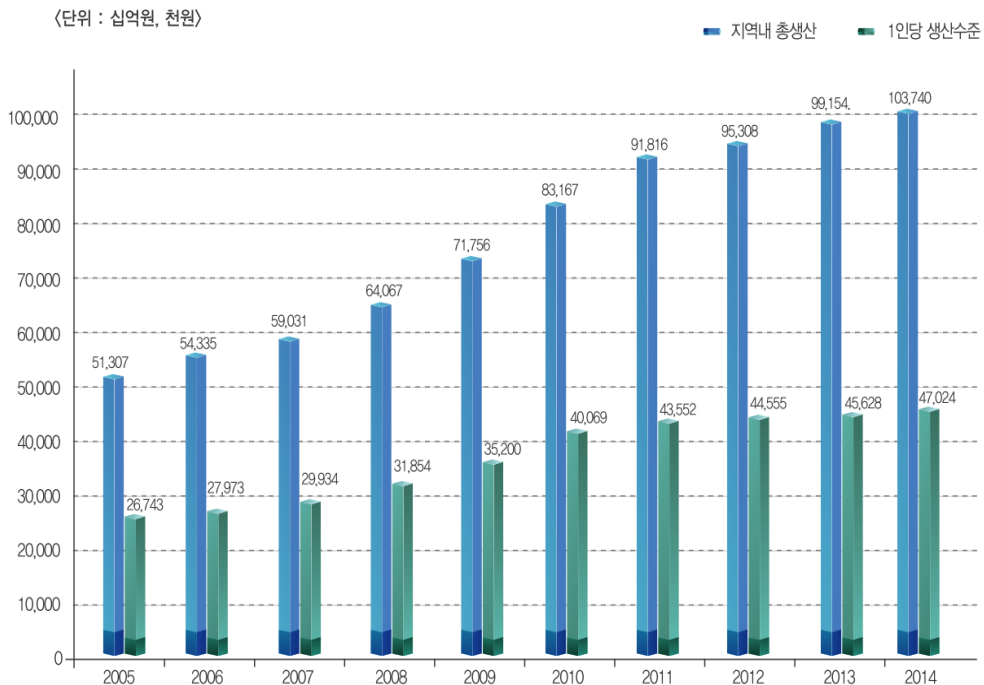
13) 빈곤선(최저생계비)의 150% 이상의 보수를 제공하는 일자리는 ‘괜찮은 일자리’, 빈곤선의 200% 이상의 보수를 제공하는 일자리는 ‘좋은 일자리’, 빈곤선의 300% 이상의 소득을 제공하는 일자리는 ‘아주 좋은 일자리’로 정의하고 있다(김영수, 2013).

2. 충청남도의 사회적 격차구조 : 소득격차를 중심으로

1) 충청남도 소득격차의 현황과 특징

지난 10년(05~14년)동안 충청남도의 경제력은 지속적으로 높아지고 있다. 충남지역의 지역총생산액은 2014년 현재 103조 7,400억원으로 전국의 4.9%를 차지하고 있으며, 1인당 GRDP는 47,024천원, 1인당 지역총소득은 35,429천원으로 전국평균 (1인당 GRDP: 29,460천원, 1인당 지역소득: 29,553 천원)보다 20%이상 높다. 이 기간 동안 지역내 총생산은 거의 2배 가까이 증가한 것으로 나타났다.

〈그림 3-1〉 충청남도 지역총생산 추이 (05~14년도)



출처: 충남통계연보(2015)

<표 3-3> 충청남도 15세 이상 인구, 경제활동인구, 비경제활동인구 추이

(단위: 천명, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15세이상인구	1,517	1,547	1,564	1,588	1,613	1,643	1,717	1,811	1,855	1,915
경제활동인구	991	1,021	996	991	1,003	1,025	1,080	1,170	1,198	1,237
비경제활동인구	526	526	568	597	610	618	637	641	657	678
실업률 (전국평균)	2.4 (3.5)	2.2 (3.2)	2.4 (3.2)	3.0 (3.6)	2.9 (3.7)	2.3 (3.4)	2.3 (3.2)	2.8 (3.1)	3.4 (3.5)	3.5 (3.6)

출처: 충남통계연보(2015)

충남의 경제적 성장은 <표 3-3>의 생산가능인구 규모의 증가에서 확인할 수 있다. 생산 가능인구는 2015년 현재 191만 5천명으로 매년 증가하고 있다. 10년 전에 비해 26.2%나 증가한 수치이다. 충남의 고용사정은 최근까지 전국 평균에 비추어 볼 때 좋은 편이다. 그러나 최근 들어서 충남의 지역내총생산 증가율과 전국평균증가율 간의 격차가 줄어들고 있는 것으로 나타나, 경제 성장이 점점 둔화되고 있는 것으로 보인다. 이와 유사하게 실업율도 2014년 기점으로 전국 평균에 근접하는 것으로 분석되었다.

충남 경제의 성장은 도내 수도권과 인접한 서북부권(천안-아산-당진-서산 산업벨트)을 중심으로 산업집적화가 성공적으로 진행되었기 때문이다. 제조업을 성장의 발판으로 삼아 충남 지역경제의 기반이 확충되었다. 제조업 주도의 경제발전은 외부자본과 기업 유치에 기인하며, 이는 수출중심의 선도산업 육성이라는 국가수준의 정책기조가 기여한 측면이 크다. 실제 <표 3-4>와 같이 전체산업에서 제조업이 차지하고 있는 비중은 기간평균 12%이상 성장했으며 2010년 이후 4년 연속 높아지고 있다.

<표 3-4> 충청남도 산업별 비중 (06~14년, 단위: %)

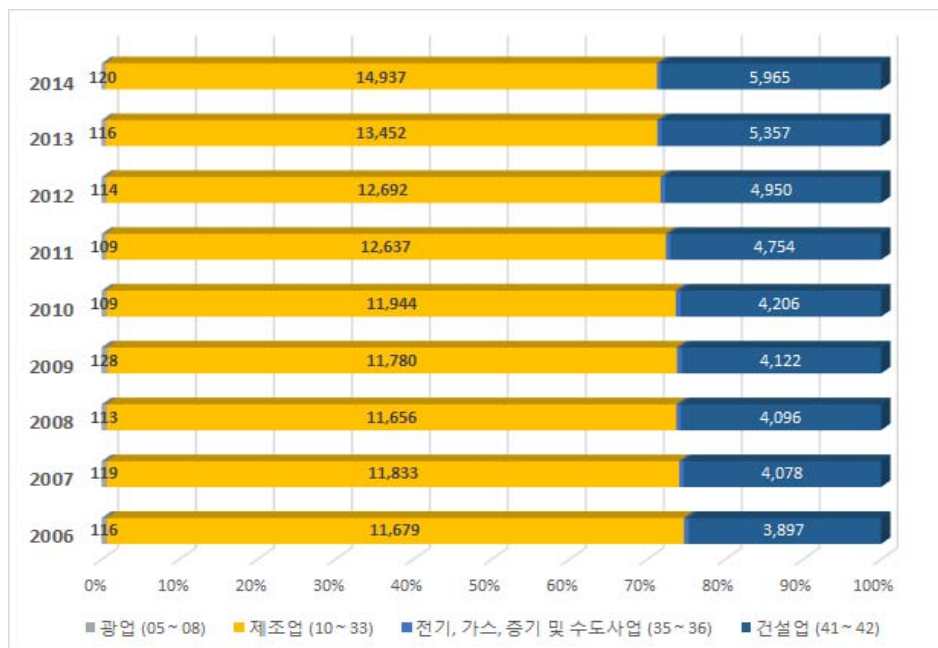
산업별	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1차	0.19	0.19	0.18	0.18	0.18	0.18	0.17	0.17	0.20
2차	12.38	12.39	12.13	12.26	12.18	12.53	12.65	13.03	13.72
3차	87.43	87.41	87.69	87.56	87.64	87.29	87.18	86.79	86.08

출처: 충남통계연보(2015)

제조업사업체의 총규모는 <그림 3-2>와 같이 08년을 제외하고 매년 증가하고 있다. 산업단지 조성을 목적으로 건설업 사업체의 수 크게 늘었다. 전체 2차 산업에서 차지하고 있는 비중은 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다. 전체 지역총생산에서 제조업이 차지하는 비중은 2000년 34%에서 2010년 57.4%로 크게 증가하였다. 같은 기간 제조업의 성장률은 연평균 9.4%로, 전국 평균 4.4%를 상회한다.

<그림 3-2> 충청남도 제조업 성장추이 추이 (06~14년)

(단위: 사업체 수)



출처: 충남통계연보(2015)

그러나 외부주도형 경제성장은 지역 간 경제 불균형을 야기하였다. <표 3-5>에서 확인할 수 있듯 도내 시군 간 생산 격차가 매우 큰 편이다. 지역내 총생산 현황을 보면 2010년 당시 아산시가 총생산 23조 7천억 원을 기록해 도내 1위를 기록한 반면, 계룡시가 4천 9백억 가량을 생산해 최하위를 기록했다. 이후 2013년을 기준으로 봤을 때 천안시가 25조원을 기록해 도내 1위를 기록했고, 계룡시의 경우 여전히 최하위이 수준이지만 7천 3백억 가량을 생산해 49.8%가량의 성장을 기록했다. 둘 간의 생산격차는 40배가

넘는다. 지역평균을 기준으로 하는 상대수준을 볼 때, 2010년 최대 456.3(아산), 401.6(천안)부터 최소 9.4(계룡)까지 매우 큰 편차를 보이고 있고, 이는 2013년에도 426.1(천안), 404.0(아산)부터 12.4(계룡)로 약간 편차가 줄어들기는 했지만 여전히 천안시와 아산시를 중심으로 하는 높은 집중도를 보여주고 있어 지역내 총생산이 현격한 차이를 나타내고 있음을 보여주고 있다.

<표 3-5> 충청남도 시·군별 지역내총생산(당해년가격)

(단위 : 백만원)

	2010		2011		2012		2013	
	생산액	상대수준	생산액	상대수준	생산액	상대수준	생산액	상대수준
천안시	20,876,406	401.6	22,674,291	395.1	23,431,426	415.0	25,150,436	426.1
공주시	2,935,518	56.5	3,170,598	55.3	2,860,131	50.7	3,156,206	53.5
보령시	2,613,476	50.3	2,513,800	43.8	2,442,953	43.3	2,949,548	50.0
아산시	23,718,508	456.3	25,437,085	443.3	25,156,707	445.5	23,848,295	404.0
서산시	8,819,701	169.7	9,680,173	168.7	9,925,431	175.8	11,048,991	187.2
논산시	2,718,436	52.3	2,890,185	50.4	2,869,990	50.8	3,011,244	51.0
계룡시	489,182	9.4	512,898	8.9	591,372	10.5	732,832	12.4
당진시	7,635,977	146.9	10,691,980	186.3	11,318,536	200.4	11,629,862	197.0
금산군	1,595,877	30.7	1,700,782	29.6	1,846,402	32.7	2,041,331	34.6
부여군	1,573,006	30.3	1,602,598	27.9	1,636,498	29.0	1,767,331	29.9
서천군	1,549,462	29.8	1,648,857	28.7	1,632,835	28.9	1,651,283	28.0
청양군	718,460	13.8	747,168	13.0	752,720	13.3	841,848	14.3
홍성군	1,760,950	33.9	1,860,349	32.4	2,175,180	38.5	2,356,062	39.9
예산군	1,882,420	36.2	1,940,320	33.8	2,161,180	38.3	2,253,652	38.2
태안군	1,708,929	32.9	1,603,173	27.9	1,545,634	27.4	2,010,318	34.1
연기군	2,570,510	49.5	3,142,125	54.8	-	-	-	-
평 균	5,197,926	100.0	5,738,524	100.0	5,646,687	100.0	5,903,077	100.0

출처 : 충청남도 통계연보(2015)

각 지역내총생산을 지역 내 인구수로 나눈 1인당 지역내총생산으로 보면 지역 간 격차는 다소 완화되지만 여전히 큰 수준이다. 2010년도 충청남도 전체를 기준으로 1인당 지역총생산은 4천만원으로 집계된다. 그러나 아산시의 9천1백만원, 서산시의 5천5백만원, 당진시의 5천4백만원을 제외한 다른 시군은 전부 충청남도 전체 1인당 생산액 수준에 이르지 못한다. 이러한 흐름은 2013년에도 동일하게 이어지고 있다. 2013년 충청남도 전체 1인당 지역총생산은 4천6백만원이지만 이를 상회하는 시군은 아산시(8천4백만원), 당진시(7천4백만원), 서산시(6천7백만원)에 불과하다.

<표 3-6> 충청남도 1인당 지역내총생산(당해년가격)

(단위 : 백만원/명)

	2010		2011		2012		2013	
	생산액	상대수준	생산액	상대수준	생산액	상대수준	생산액	상대수준
천안시	38.38	118.3	40.59	117.0	40.81	122.8	43.15	121.7
공주시	23.69	73.0	25.40	73.2	23.00	69.2	26.94	76.0
보령시	24.50	75.5	23.44	67.6	23.02	69.3	27.96	78.9
아산시	91.78	282.9	95.69	275.8	91.36	274.9	84.83	239.3
서산시	55.42	170.8	60.33	173.9	61.42	184.8	67.57	190.6
논산시	21.42	66.0	22.69	65.4	22.59	68.0	23.81	67.2
계룡시	11.39	35.1	4.03	11.6	13.94	42.0	17.78	50.2
당진시	54.55	168.2	73.67	212.4	74.95	225.5	74.86	211.2
금산군	28.41	87.6	30.10	86.8	33.07	99.5	36.71	103.6
부여군	20.92	64.5	21.40	61.7	22.19	66.8	24.18	68.2
서천군	25.87	79.7	27.48	79.2	27.52	82.8	28.07	79.2
청양군	22.09	68.1	22.99	66.3	23.40	70.4	26.30	74.2
홍성군	20.12	62.0	21.13	60.9	24.69	74.3	26.55	74.9
예산군	21.68	66.8	22.32	64.3	25.07	75.4	26.26	74.1
태안군	27.15	83.7	25.39	73.2	24.71	74.4	32.15	90.7
연기군	31.66	97.6	38.45	110.8	-	-	-	-
평 균	32.44	100.0	34.69	100.0	33.23	100.0	35.45	100.0
충남	40.68	-	44.22	-	42.90	-	46.53	-

출처 : 통계청 자료에 충남도 시군별 인구현황을 대입해 추출

시도 간 평균을 기준으로 본 상대수준 분석에서, 2010년 평균을 웃도는 지역은 아산시(282.9), 서산시(170.8), 당진시(168.2), 천안시(118.3) 정도였고, 계룡시(35.1)는 가장 낮았다. 2013년을 봤을 때도 아산시(239.3), 당진시(211.2), 서산시(190.6), 천안시(121.7), 금산군(103.6)으로 나타났고, 계룡시(50.2)가 여전히 최하위를 기록했다.

실제 충남 지역 간 경제력 격차가 어느 정도 수준인지 판단하기 위해서는 지역 간 불평등도 지수를 산출해야 한다. 이에 본 연구는 불평등을 측정하는 변이계수와 지니계수의 두 개의 지수를 동시에 고려하여 충청남도의 경제력 격차를 평가하였다¹⁴⁾. <표 3-7>의 충청남도 16개 시·군의 지역총생산의 불균형을 살펴보면 두 가지의 격차지수에서 시점 변화에 따라 도내 시군 간 경제력 격차가 심해지고 있음을 알 수 있다. 먼저 변이계수의 경우, 연도별 소폭 등락이 있지만 시점에 따라 증가하고 있다. 지니계수도 2008년을 제외하고는 시점에 따라 부의 불균등성이 심화되고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 충청남도의 지역 경제력 불균등성이 점점 심화되고 있다.

<표 3-7> 충청남도의 경제력(시·군 총생산, GRDP) 격차 (2004~2014년)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
변이계수	0.966	1	1	1.065	1.144	1.15	1.219	1.235	1.243	1.32	1.421
지니계수	0.438	0.446	0.451	0.474	0.501	0.509	0.531	0.537	0.548	0.569	0.598

충청남도 내 경제력 격차가 다른 광역단체에 비해 어느 정도로 심화되고 있는지를 비교하기 위해 타 광역단체의 변이계수를 분석하였다. <표 3-8>에는 울산광역시를 제외한 우리나라 광역단체의 시점별 변이계수 추이가 제시되어 있다. 광역단체 내의 산업 구조와 인구구조의 특성에 의해 변이계수의 차이가 있음에도 불구하고 충청남도의 경제력격차 확대는 다른 광역단체들에 비해 주목할 만한 특징을 보인다. 2000년에는 경제력 격차순위가 전국에서 7번째로 높았지만 2012년에는 4번째로 높은 수준으로 분석

14) 변이계수(CV: Coefficient of Variation): 개별 시군 i 는 X 라는 선택된 지표(X_i)가 시군 전체(X)의 평균(μ)에 대한 편차($X_i - \mu$)를 구한 다음, 그것을 표본표준편차(S)로 나누어 계수를 산출하는 것이다. 변이계수의 값이 클수록 지역 간 상대적인 차이가 크다. 지니계수(Gini index)는 로렌츠 곡선(Lorenz curve)을 이용하여 산출된다. 여기에서 로렌츠 곡선은 “한 사회의 구성원을 소득 순으로 배열할 때, 하위 소득자의 소득 합계가 전체소득에서 차지하는 비율을 나타내는 점들로 이루어진 곡선”을 말한다(박승규·윤종현, 2008: 36). 지니계수는 0~1사이의 값을 가지는데, 한 지역이 완전히 평등하다면 지니계수는 0이 될 것이며, 완전 불평등한 상태라면 1이 된다.

되었다. 이는 인근에 위치한 충청북도에 비해서도 매우 높은 수준이라고 할 수 있다 (<표 3-8> 참조).

<표 3-8> 광역단체의 시점별 변이계수 변화(2000~2012년)

지역	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울	0.920	0.990	1.254	1.207	0.910	0.920	0.897	0.942	0.921	0.914	0.917	0.893	0.870
부산	0.496	0.487	0.489	0.488	0.441	0.426	0.465	0.457	0.444	0.444	0.439	0.434	0.430
대구	0.405	0.445	0.433	0.480	0.441	0.445	0.444	0.465	0.481	0.503	0.530	0.519	0.520
인천	0.800	0.772	0.758	0.751	0.742	0.739	0.724	0.732	0.750	0.725	0.721	0.725	0.716
광주	0.372	0.423	0.421	0.416	0.429	0.454	0.465	0.456	0.447	0.487	0.528	0.538	0.526
대전	0.267	0.325	0.327	0.330	0.372	0.377	0.363	0.352	0.392	0.381	0.361	0.390	0.377
경기	0.827	0.830	0.932	0.957	0.831	0.805	0.800	0.799	0.799	0.786	0.793	0.808	0.811
강원	1.030	1.042	1.036	1.062	1.086	1.090	1.065	1.101	1.115	1.120	1.113	1.157	1.143
충북	1.177	1.171	1.161	1.187	1.166	1.142	1.153	1.153	1.140	1.113	1.086	1.073	1.091
충남	1.021	1.059	1.082	1.112	1.215	1.236	1.269	1.285	1.253	1.280	1.331	1.311	1.299
전북	1.323	1.305	1.339	1.327	1.294	1.331	1.331	1.374	1.364	1.371	1.354	1.355	1.356
전남	1.069	1.128	1.063	0.956	0.928	0.925	0.943	1.018	0.963	0.958	0.979	1.001	1.007
경북	1.364	1.318	1.259	1.291	1.390	1.397	1.414	1.427	1.399	1.378	1.415	1.412	1.377
경남	1.287	1.287	1.258	1.249	1.280	1.272	1.284	1.277	1.249	1.228	1.493	1.492	1.457
전체	1.211	1.244	1.407	1.362	1.180	1.179	1.173	1.192	1.183	1.183	1.196	1.192	1.181

충남의 높은 생산력격차는 산업구조, 사업 내 근로자의 고용구조와 같은 경제여건의 “구조적 특성”에 기인할 가능성이 크다. 충청남도의 경우, 2000년 이후에는 수도권 규제를 피해 대규모 산업단지 입주가 이어지고 다수의 근로자가 도내로 유입되었다. 이에 지역 내 생산총량의 규모에서 차이가 발생한 것이다.

그러나 이러한 논의가 지역 내 존재하는 사회적 격차, 특히 소득격차를 뜻하지는 않는다. 생산격차는 어디까지나 지역 내 산업구조에 의한 지역 내 특징이며 그 곳 주민의 삶의 수준이 다른 주민에 비해 얼마나 낮은지 여부를 판단하는 기준은 아니다. 이에 본 연구는 충청남도에서 발생하는 격차 문제를 다루기 위해서 3개월 평균 임금수준의 개인 간 차이를 반영하는 타일지수를 이용하여 소득격차를 산정하였다.

분석에 앞서 충청남도 소득의 현황을 파악하기 위해 연도별 근로자 평균임금을 산출

하였다. 지역별 고용조사의 임금수준은 임금근로자에 한정한다는 점을 다시 한번 밝힌다. <표 3-9>에는 응답자의 평균소득과 표준편차가 제시되어 있다. 이 값은 물가인상분이 포함된 명목임금이다.

조사기간 동안 임금증가율은 25%에 이르며 이는 연평균 5%의 임금인상이 있었다는 의미이다. 임금의 분포수준을 나타내는 표준편차를 살펴보면, 1표준편차(1SD)에 가까운 것으로 나타나 임금분산의 폭이 크다. 이를 통해 지역 내 존재하는 임금격차의 수준을 직관적으로 확인할 수 있다.

<표 3-9> 충청남도의 근로자 3개월 평균명목임금 (2010~2015년, 단위: 만원)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
평균소득	173.645	163.164	175.951	185.810	201.418	217.095
표준편차	121.196	127.552	132.098	135.353	131.866	132.092

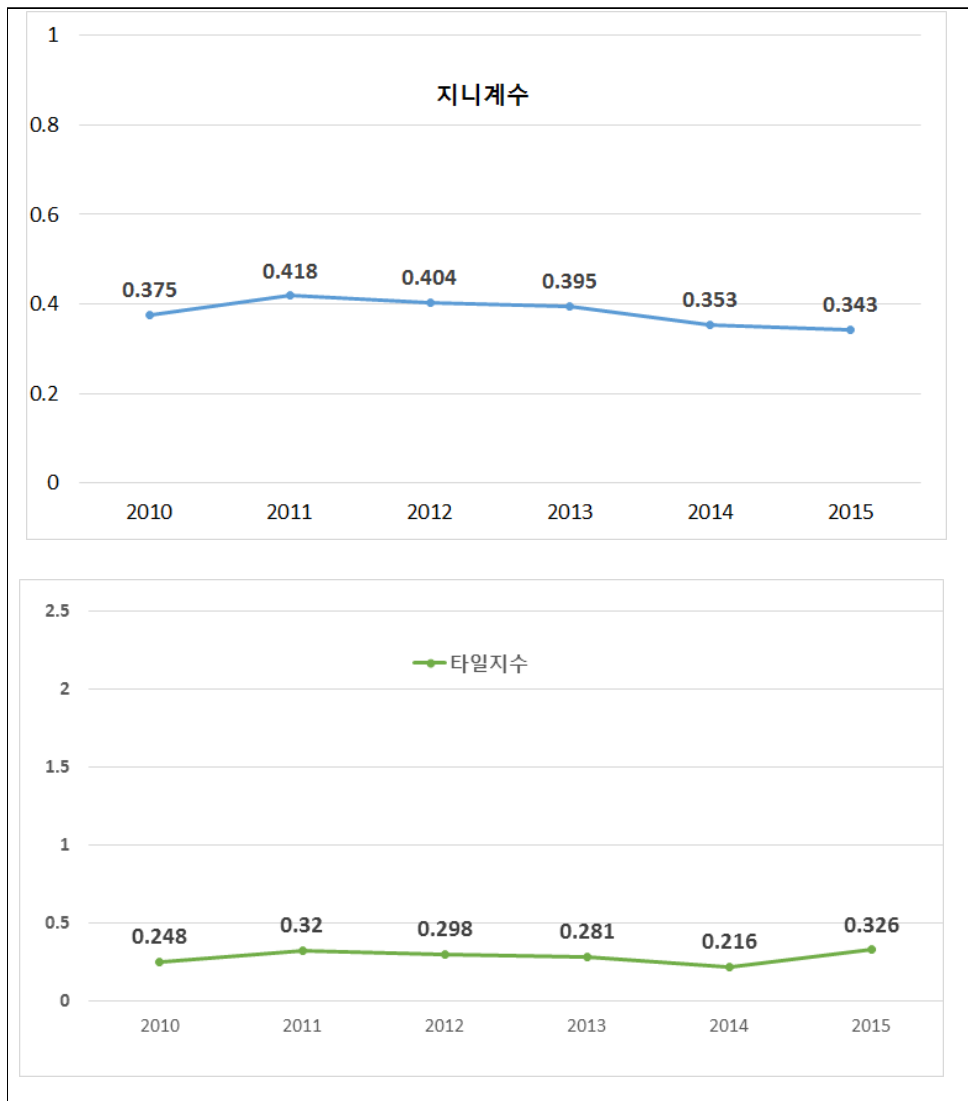
다음의 <표 3-10>은 지수로 측정된 충청남도 내 근로자의 소득불평등 수준이 조사연도별로 어떻게 달라지고 있는지를 보여주고 있다. 표에서는 타일지수와 함께 지니계수의 분석 값도 동시에 포함되어 있다. 지니계수의 값을 같이 제시한 이유는 지역 내 불평등 및 격차수준을 가장 보편적으로 측정하는 지수 값을 통해 타일지수 변화양상의 타당성과 의미를 비교하여 설명하기 위해서이다. 지니계수는 로렌츠 곡선(Lorenz curve)을 이용하여 산출된다. 그러나 상이한 로렌츠 곡선들이 존재하는 경우 상호 비교하기 위해 기수적(cardinal)인 지니계수의 값을 다시 도출한다. 그 결과 지니계수는 0~1사이의 값을 가지는데, 한 지역이 완전히 평등하다면 지니계수는 0이 될 것이며, 완전 불평등한 상태라면 1이 된다.

2010년부터 2015년까지 충청남도 근로자들의 소득격차는(지니계수: 0.3점대, 타일지수: 0.2 점대)의 다소 높은 불평등 수준을 보인다. 긍정적으로 평가할 수 있는 점은 조사기간 내내 지니계수의 값이 줄어들고 있다는 사실이다. 충청남도의 지니계수는 2011년 (0.418)을 기점으로 지속적으로 하락하고 있다. 이는 충청남도 지역총생산의 격차가 증가하는 것과 반대로, 도내 근로자의 소득불평등이 점차적으로 완화되고 있다는 의미이다.

<표 3-10> 충청남도의 소득불평등 추이 (2010~2015년)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
지니계수(G_T)	0.375	0.418	0.404	0.395	0.353	0.343
타일지수(T_T)	0.248	0.320	0.298	0.281	0.216	0.326

<그림 3-3> 연도별 지니계수 및 타일지수의 변화 양상 (2010~2015년)



타일지수의 증감패턴은 2015년을 제외하고 지니계수와 크게 다르지 않다. 타일지수는 2010년 0.248에서 2011년의 경우, 0.320으로 상승하였다. 이후 타일지수의 값은 지니계수의 변동과 마찬가지로 미세하게나마 지속적으로 줄어드는 추세를 보이다가 2015년에 전년대비 0.110만큼 증가한 0.326의 수준을 보이고 있다. 그러나 이를 두고 충청남도 소득격차가 다시 악화되었다고 말하기는 곤란하다. 왜냐하면 지니계수에서는 같은 년도에 소득불평등이 완화되고 있기 때문이다. 또한 같은 0.110의 상승이라도 타일지수의 0.110과 지니계수의 값은 서로 의미가 다르다. 상한선(최저 0, 최고 1)이 존재하는 지니계수와 달리, 타일지수는 한 지역 내 소득의 엔트로피 규모로서, 수식 2에서 확인할 수 있듯 전체인구규모의 크기(y)에 의해 영향을 받는다. 뿐만 아니라 소득규모, 극단값의 존재에 의해서도 영향을 받는다. 이처럼 타일지수는 개인의 소득이 전체인구에서 차지하는 비율을 로그함수로 변환한 것이기 때문에 절대적 불평등 수준을 나타내는 지니계수의 값과는 달리, 상대적 크기 변화의 개념으로 이해할 필요가 있다.

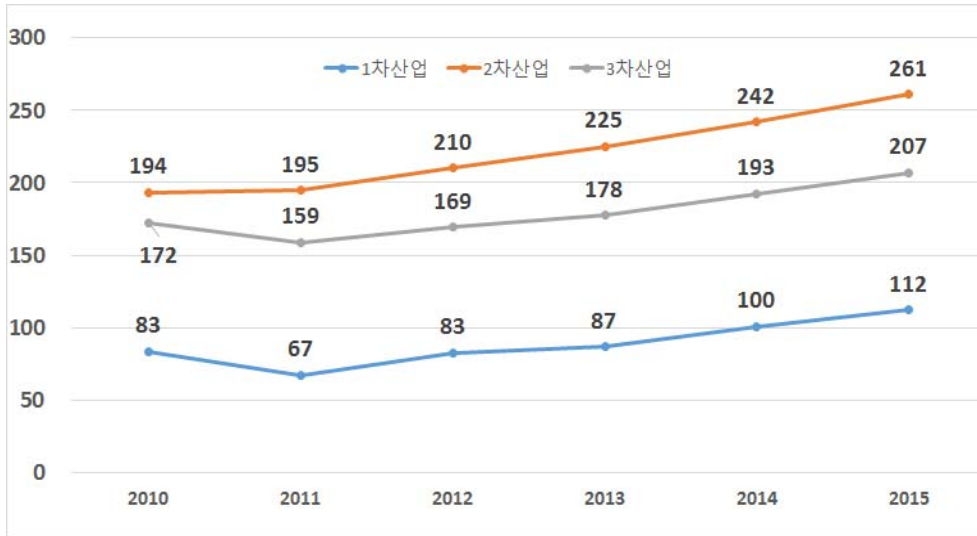
이상의 내용을 토대로 충청남도 격차 구조의 특징을 다시 정리해 본다면 다음과 같다. 도내 시 군간 경제력 격차의 증가세에도 근로자 소득의 격차는 감소하고 있다. 지니계수와 타일지수를 통해 살펴 본 충남의 소득불평등 수준 자체는 앞서 경제력 격차와 마찬가지로 높은 수준이었다. 그러나 2011년 이후 미세하게나마 불평등 정도가 완화되는 양상을 보이고 있다. 과연 이러한 변화가 의미하는 바는 무엇이며, 어떤 이유에서 소득불평등의 완화가 이뤄진 것인지에 대한 분석이 필요하다.

따라서 본 장은 타일지수 분해를 통해 충청남도의 소득불평등 구조에 영향을 미치는 요인에 대한 분석을 시도한다. 그리고 이하 4장에서 소득불평등을 완화시키기 위한 충청남도 차원의 정책적 대응들을 살펴봄으로써 소득불평등 정도 완화의 정책적 요인 여부를 추론하고자 한다.

2) 요인의 영향력 분해¹⁵⁾

(1) 산업별 소득격차

<그림 3-4> 산업유형별 3개월 평균명목임금 (2010~2015년, 단위: 만원)



<그림 3-4>를 살펴보면 평균소득이 가장 높은 산업은 2차 산업이며 매년 임금이 증가하고 있다. 가장 낮은 임금수준을 형성하고 있는 것은 1차 산업으로 2010년에는 월평균 83만원이었다가 2011년 조사에선 67만원으로 하락하였다. 이는 당해연도 2차산업 종사자의 1/3에 불과한 낮은 수준이다. 1차 산업이 자연환경과 농작물시장의 수급상황에 맞춰 소득안정성이 낮다는 점을 고려하더라도 지나치게 낮다.

충남 지역 전체의 소득격차에서 산업유형이 차지하는 비중을 구분한 결과는 다음의 <표 3-11>에 제시되었다. 각 산업별로 존재하고 있는 소득격차는 전체 소득격차(T_T)지수와 유사한 양상을 보인다. 모두 2011년을 기점으로 격차가 감소되고 있는 것이다. 가장 큰 폭으로 격차수준이 감소한 것은 1차 산업이다. 기간 동안 0.094의 완화를 보여,

15) 본 보고서에서 고려한 격차유발요인은 2장에서 주로 살펴 본 선행연구와 해외기관의 논의에서 가장 중요한 원인으로 꼽히는 ①산업별 요인, ②종사상 지위요인, ③인구통계학적 등으로 한정하였다. 기타 유발요인들로는 조직규모, 조직의 완하정 여부 등의 조직수준의 특성들이 있다. 그러나 기타요인들의 영향력을 충남의 지역적 범위 내에서 규명할 수 있는 데이터는 현재 존재하지 않는다. 따라서 현재 데이터로 분석 가능하고, 기존 연구를 통해 확인된 일반적인 격차 유발요인들을 분석대상으로 삼았음을 미리 밝혀 둔다.

2010년 대비 24.6%의 격차개선이 발생하였다. 3차 산업에 종사하는 근로자들 사이의 소득격차수준도 2010년 0.261로 높았던 것이, 2014년 0.229 그리고 2015년 0.183으로 개선되었다. 제조업이 대부분 비중을 차지하고 있는 2차 산업은 가장 낮은 임금격차를 보이는데 제조업 종사자들 간의 암묵적인 임금선이 존재하고 있기 때문이다. 제조업 평균 임금수준을 기점으로 근로자들의 임금이 집중적으로 포진하고 있기 때문에 근로자 간 임금격차의 수준이 다른 산업에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

<표 3-11> 산업별 격차구조 분석 (2010~2015년)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1차산업 T_1	0.366	0.650	0.523	0.415	0.339	0.272
2차산업 T_2	0.173	0.209	0.193	0.182	0.141	0.114
3차산업 T_3	0.261	0.335	0.320	0.302	0.229	0.183
T_B/T_T	2.823	4.688	3.691	4.270	4.630	3.374
집단간(T_B)	0.007	0.015	0.011	0.012	0.010	0.011
집단내(T_W)	0.240	0.305	0.287	0.269	0.205	0.315

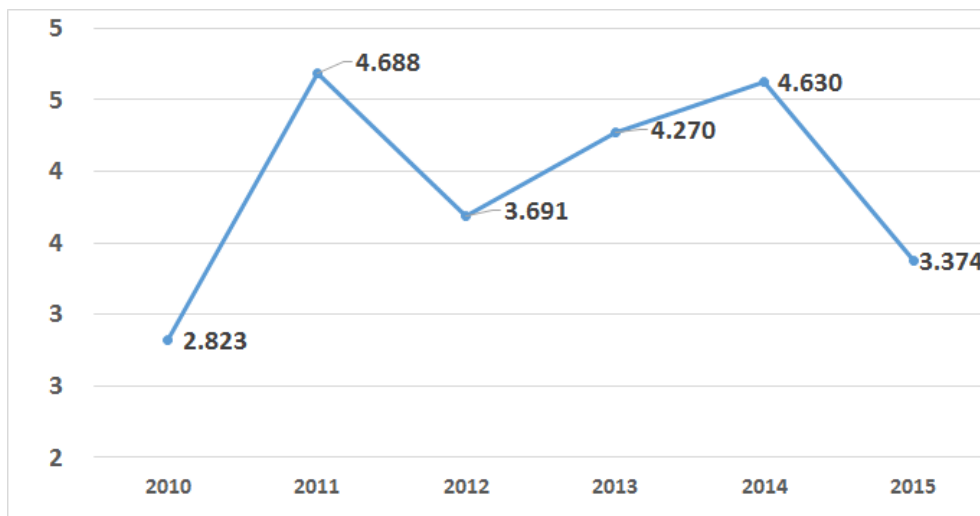
그렇다면 충남지역 전체 소득 격차지수(T_T , <표 3-10의 두 번째 행>)에서 산업별 특성이 차지(기여)하는 비중이 어느 정도인지 살펴보고자 한다. 본 연구에서의 소득격차 요인의 영향력은 전체 타일지수 값(T_T)에서 각 요인이 야기한 불평등의 크기를 뜻하는 집단간 지수(T_B)의 비율을 통해 확인할 수 있다. 집단내(T_W)는 산업별 특성이 아닌 다른 특성에 의한 불평등의 크기를 뜻한다. 산업별 격차분석을 이 시각에서 해석하면, 각 산업에 속한다는 사실만으로 유발되는 불평등의 효과를 T_B , 산업이 아닌 그 외 요인의 영향력은 T_W 인 것이다. 그러므로 각 요인별 격차구조의 결과가 제시된 표의 네 번째 열인 T_B/T_T 의 비중을 해당 요인이 야기한 불평등의 크기로 해석하면 된다.

이러한 방식으로 분석된 산업별 특성이 충남의 임금격차에 미치는 영향은 <표 3-11>의 네 번째 행(T_B/T_T)과 <그림 3-5>에 제시되어 있다. 산업유형이 소득불평등에서 차지하는 비중은, T_T 로 정의된 총소득 불평등에서 하위집단인 산업유형으로 분해하여 산정한 불평등 값(T_B)을 나눈 값이다. 여기에서 같은 산업에 속하지만 세부 사업체의 특징,

경력, 연령 등의 요인에 의해 발생하는 임금격차의 값은 T_w 으로 표시한다.

분석년도 별로 산업유형이 불평등에서 차지하는 비중은 4%로 남짓한 수준으로 이는 소득격차에서 산업유형이 큰 설명력을 가지지 못함을 뜻한다. 다만 연도별로 영향력의 크기는 소폭의 증감을 반복한다. 충남에서 발생하는 소득격차의 정보를 100이라고 간주 하였을 때, 종사자가 속한 산업유형의 차이가 차지하는 영향력의 크기가 증감을 반복한 다는 의미이다. 2010년의 경우 충남 전체의 소득불평등에서 산업간 임금격차가 차지하 는 비중은 2.823%으며 이듬해인 2011년에 4.688%로 1.865%p 만큼 상승했다가 이듬해 0.987%p 감소하였다. 이러한 변화폭을 다음의 <그림 3-5>와 같은 시계열 그래프로 제 시하면 좀 더 쉽게 확인된다.

<그림 3-5> 산업유형이 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015년 TB/TT)



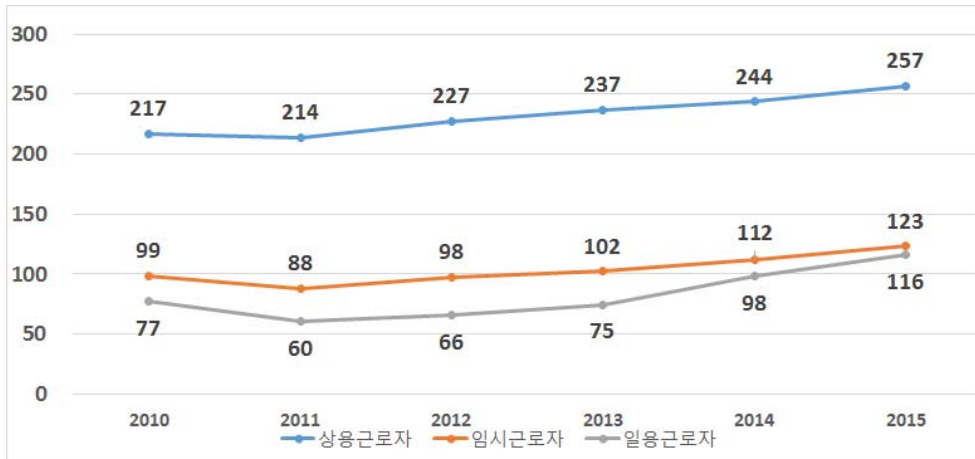
불평등이 다소 개선된 2015년은 소득격차에서 산업유형의 차이의 영향력 크기는 3.374이다. 3.374%를 제외한 나머지 96%이상의 영향력은 각 산업 유형 내에서 발생하는 불평등 요소에서 비롯된다. 즉 산업유형 간의 불평등보다는 산업 내에 존재하는 불평등이 더 크다.

(2) 종사상 지위별 소득격차

앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 종사상의 지위는 한 지역과 국가의 임금격차를 유발하는 핵심요인 중 하나이다. 고용이 안정적으로 보장되는 정규직의 경우, 초기 노동시장에 진입한 시점에서는 개인의 인적자본 수준이 임금을 결정짓는다. 아울러 근속연수가 누적될수록 연공서열에 따른 추가임금상승을 보장받는다. 그러나 비정규직(임시직, 일용직)의 경우, 연공서열 또는 연령증가는 불리한 신호로 기능한다. 개인의 생산성과 전문성이 임금에 미치는 영향력이 상대적으로 낮은 것이다.

충청남도의 상용근로자 임금은 임시근로자의 약 2배, 일용근로자의 약 3배가량 높다. 모든 종사상 지위의 평균 임금은 2011년 이후 지속적으로 상승하고 있는데 특히 일용근로자의 임금증가가 높은 것이 특징이다. 일용직은 2011년 월평균 60만원에서 2015년 116만원으로 93.3% 상승하였다. 반면 상용근로자는 20%, 임시근로자는 28%의 인상률을 보이고 있다.

<그림 3-6> 종사상 지위별 평균 명목임금 (2010~2015년, 단위: 만원)



충남 지역 전체의 소득격차에서 근로자의 종사상 지위 유형이 차지하는 비중을 구분한 결과는 다음의 <표 3-12>에 제시되었다. 세 가지 종사지위에서 모두 2011년을 기점으로 격차가 지속적으로 감소하고 있다. 가장 큰 폭으로 격차수준이 감소한 것은 일용근로자($T_{\text{일용}}$)이다. 소득 불평등수준이 가장 높아, 격차가 크게 나타났던 2011년(0.612)에

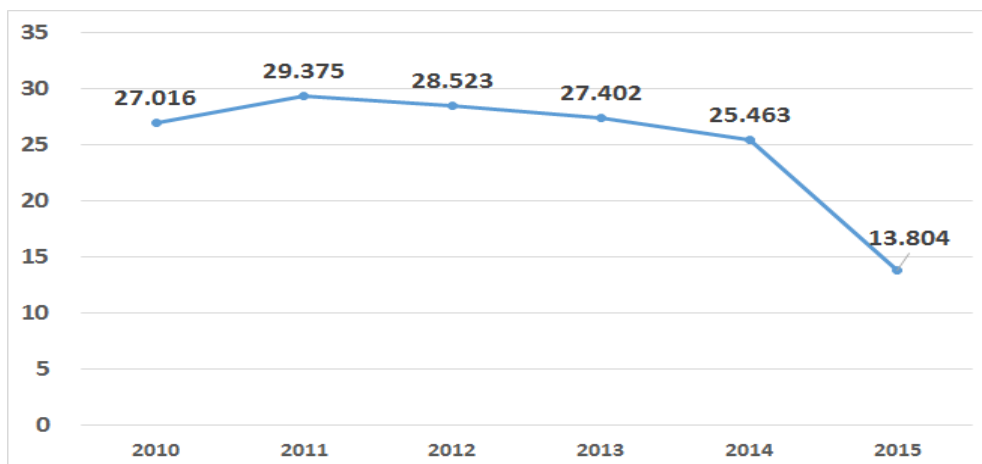
비해 2015년(0.183)에 격차가 감소한 것이다. 한편, 상용근로자($T_{상용}$)들 간 임금격차는 매년 가장 낮으며 임시근로자($T_{임시}$)는 상용근로자와 일용근로자 중간 수준의 격차를 보인다.

충남지역 전체 소득 격차지수에서 종사상의 지위의 차이가 차지(기여)하는 비중은 다 음의 <표 3-12>와 <그림 3-7>과 같다. 2010년 이후 충남 전체의 소득불평등에서 종사상 지위의 차이가 야기하는 격차의 비중은 감소하는 추세이다. 2011년 29.375%로 가장 높 았다가 지속적으로 감소하여 2015년은 전년대비 11%p 감소한 13.804%에 이른다. 이를 풀어쓰면, 2014년까지 소득격차에서 종사상 지위 차이가 야기하는 격차가 충남에서 발 생하는 임금격차의 25%가량을 설명하고 있으며, 2015년 큰 폭으로 감소하여 전체불평 등의 13.804% 수준을 설명한다. 이상의 결과를 종합하면, 다른 격차유발 요인보다 종사 상의 지위가 소득격차에 더 큰 영향을 미치고 있다고 결론 내릴 수 있다.

<표 3-12> 종사상 지위별 격차구조 분석 (2010~2015년)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
상용근로자 $T_{상용}$	0.151	0.173	0.162	0.157	0.135	0.117
임시근로자 $T_{임시}$	0.273	0.413	0.388	0.383	0.284	0.201
일용근로자 $T_{일용}$	0.409	0.612	0.609	0.504	0.312	0.183
T_B/T_T	27.016	29.375	28.523	27.402	25.463	13.804
집단간(T_B)	0.067	0.094	0.085	0.077	0.055	0.045
집단내(T_W)	0.180	0.225	0.213	0.203	0.161	0.281

<그림 3-7> 종사상 지위가 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015년 T_B/T_T)

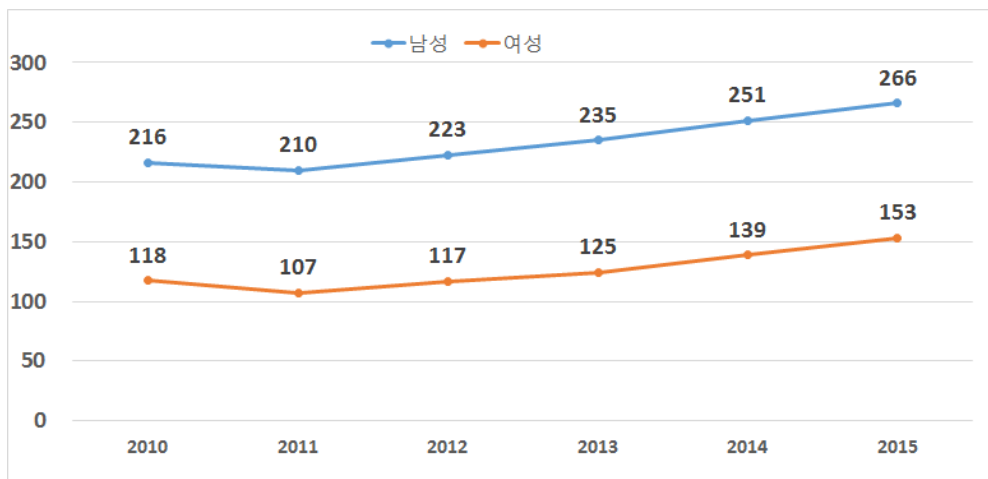


(3) 인구통계학적 특성별 소득격차

가. 성별

조사기간 충청남도 남성 근로자의 평균명목임금은 여성에 비해 많게는 8배(2013년), 적게는 1.7배(2015년) 높다. <그림 3-8>에 의하면 2010년 남성근로자의 명목임금은 102만원에 반해 여성근로자는 절반 수준인 52만원에 그친다. 여성 근로자의 임금인상률이 남성에 비해 높게 나타났음에도 불구하고 저임금에 고착되어 있기 때문에 상대적 격차를 좁히기는 어려워 보인다. 높은 성별격차는 비단 충청남도에서만 나타나는 것이 아니다. 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 한국은 남녀 간 임금 격차가 가장 큰 나라이다. 여러 연구들의 공동된 결과는 성별로 인해 발생하는 임금 차이가 근로자의 근속연수, 교육수준, 직종 등에 따른 차이보다 더 크다.

<그림 3-8> 성별 평균 명목임금 (2010~2015년, 단위: 만원)



2015년의 자료를 세부 분석한 <표 3-13>의 결과에 따르면, 2015년 1인 최저생계비 60만원 3천원에 미치지 못하는 근로자에서 여성이 차지하는 비율은 73.3%인 1,096명이다. 반면 최저생계비 이상의 소득을 얻고 있는 근로자에서 남성이 차지하는 비중은 59.1%(10,272명)로 여성보다 10%p 가량 높다.

〈표 3-13〉 성별 간 저임금분포 (2015년 최저생계비 기준, 단위: 명, 괄호: %)

월평균소득	60만원 이하	60만원 이상	전체
남성	399 (26.7)	10,272 (59.1)	10,671
여성	1,096 (73.3)	7,107 (40.9)	8,203
전체	1,495 (100.0)	17,379 (100.0)	18,874

남녀 간 성별격차와 종사상 지위 간 상호작용이 존재하는지 확인하고자 임금격차 요인 간 상호교차비교를 하였다. <표 3-14>에 따르면 성별 소득격차는 취약한 종사상 지위에 여성 근로자가 포진하고 있기 때문에 발생한다는 점을 확인할 수 있다. 남녀 간 높은 소득 격차는 고용형태별 임금편차가 심한 상황에서 상대적으로 취약한 직종에 여성쏠림 때문이다. 전체 상용근로자 13,371명중에 남성의 비중은 61.4%로 여성비율인 38.6%보다 매우 높다. 반면 임시 근로자에서 여성이 차지하는 비중은 61.9%로, 성별에 따른 종사상 지위의 구조적 쏠림이 확인되었다.

〈표 3-14〉 성별에 따른 종사상 지위 분포 (2015년)

	상용 근로자	임시 근로자	일용근로자	전체
남성	8,215	1,410	1,046	10,671
여성	5,156	2,293	755	8,204
전체	13,371	3,703	1,801	18,875

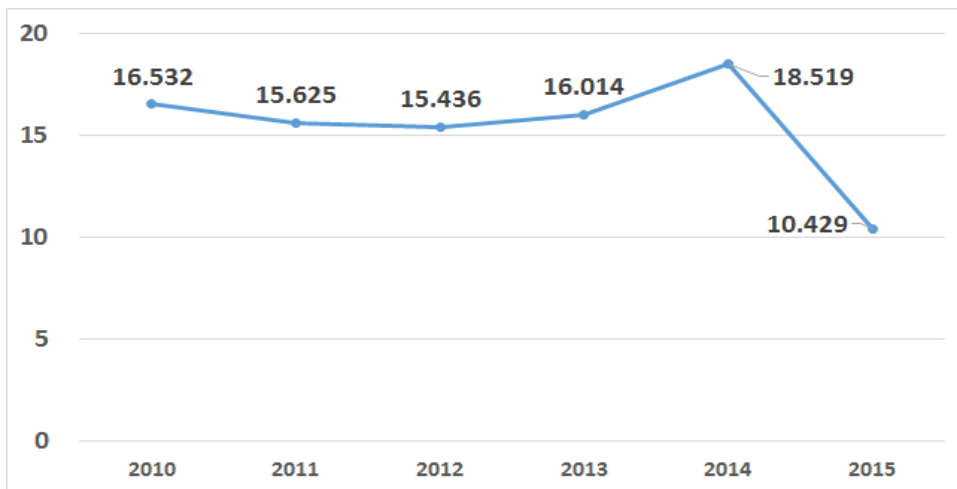
다음의 <표 3-15>의 첫 번째와 두 번째 행에 제시된 결과에 의하면 남성인 근로자들 간의 소득격차($T_{남}$)와 여성인 근로자들 간의 소득격차($T_{여}$)모두 2011년 가장 크게 나타났다가 2012년 이후 지속적으로 개선되고 있다. 2011년 남성은 0.231로 가장 높았다가 이후 지속적으로 감소하여 2015년은 0.127에 이른다. 여성의 경우 소득격차의 감소가 더 크게 나타나고 있다. 2011년 여성의 소득격차지수는 0.270이었지만 지속적인 감소세에 힘입어 2015년에 0.170으로 격차가 완화되었다.

〈표 3-15〉 성별 격차구조 분석 (2010~2015년)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
남성 $T_{남}$	0.181	0.231	0.218	0.203	0.154	0.127
여성 $T_{여}$	0.270	0.360	0.333	0.313	0.226	0.170
T_B/T_T	16.532	15.625	15.436	16.014	18.519	10.429
집단간(T_B)	0.041	0.050	0.046	0.045	0.040	0.034
집단내(T_W)	0.207	0.270	0.252	0.235	0.176	0.292

충청남도 전체 소득 불평등에 성별격차가 차지하는 비중은 평균 15.426%로 2014년까지 거의 변화하지 않다가 2015년에 다소 큰 폭으로 감소하였다. <표 3-15>, <그림 3-9>에서 성별 간 소득격차의 설명력을 뜻하는 T_B/T_T 가 매년 16~18%수준이다. 그러다가 2015년 10.429%로 전년대비 8.089p%만큼 감소하였다.

〈그림 3-9〉 성별이 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015년 T_B/TT)

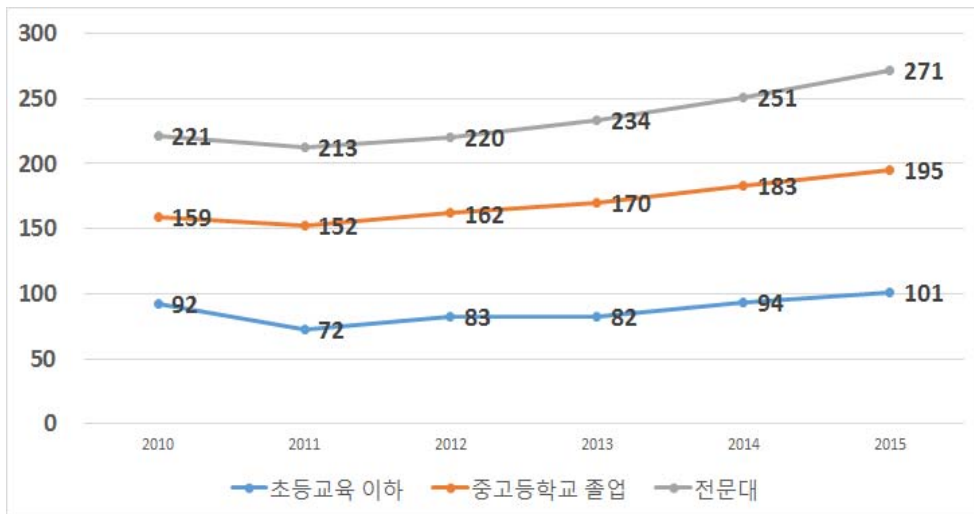


즉, 성별 내에서 나타나는 소득의 불균형은 거의 변하지 않다고 안정적으로 존재하다가, 저임금계층의 소득개선이 크게 나타난 2015년에 민감하게 반응하였다. 이를 통해 저소득층의 소득개선의 효과는 여성에게 강하게 나타나고 있음을 시사한다. 여성근로자의 처우개선과 실질적 소득증대를 위한 교육사업의 필요성이 제기되는 대목이다.

나. 교육수준별

일반적으로 교육수준은 기업채용과 보상수준을 결정짓는 개인의 중요한 인적자본 중 하나이다. 따라서 교육수준이 높을수록 더 높은 소득을 얻는 것이 일반적이다. 이러한 경향을 충청남도에서도 확인할 수 있다. <그림 3-10>에 따르면 매년 전문대학이상의 고등교육을 받은 근로자의 평균임금이 가장 높으며, 중·고등학교 졸업과 초등교육 이하가 그 뒤를 잇는다. 전문대이상의 교육을 받은 근로자의 평균명목임금은 가장 교육기간이 짧은 초등학교 이하의 근로자에 2.7배까지 더 많은 임금을 받는다. 분석에 따르면 2010년 전문대 이상 졸업한 근로자의 명목임금은 221만원으로 초등교육 이하를 받은 근로자가 얻은 92만원의 소득보다 129만원이나 많았다. 2015년에는 교육수준이 낮은 근로자들의 소득이 큰 폭으로 늘어났지만 전문대졸 이상의 고학력 근로자의 임금은 20만원이 나 상승하였다. 교육수준별로 소득상승의 효과가 차별적으로 나타나는 것이다.

<그림 3-10> 교육수준별 평균 명목임금 (2010~2015년, 단위: 만원)



교육수준은 근로의 종사상 지위를 결정짓기 때문에 성별과 마찬가지로 현재 관찰된 소득 격차는 두 가지 구조적 요인 간의 상호관계에서 비롯된다. <표 3-16>에는 교육수준과 종사상 지위 간 교차분석 결과가 제시되어 있다. 분석결과, 교육수준이 높을수록 더 나은 일자리를 얻는 것으로 나타났다. 먼저 전체 상용근로자(13,371명)에서 전문대

이상 근로자(6,893명)가 차지하는 비중은 51.5%로 초등교육 이하의 근로자의 비중인 4.88%보다 10배 이상 높다. 반면 일용 근로자의 36.4%가 초등교육 이하의 종사자이다. 임시근로자의 경우 중·고등학교 교육을 이수한 근로자의 비중이 51.3%로 가장 높고 전문대 이상이 26.8%, 초등교육 이하는 21.8%로 가장 낮다.

〈표 3-16〉 교육 수준에 따른 종사상 지위 분포 (2015년, 단위: 명)

	상용 근로자	임시 근로자	일용근로자	전체
초등교육 이하	653	808	655	2,116
중·고등교육	5,825	1,900	980	8,705
전문대 이상	6,893	995	166	8,054
전체	13,371	3,703	1,801	18,875

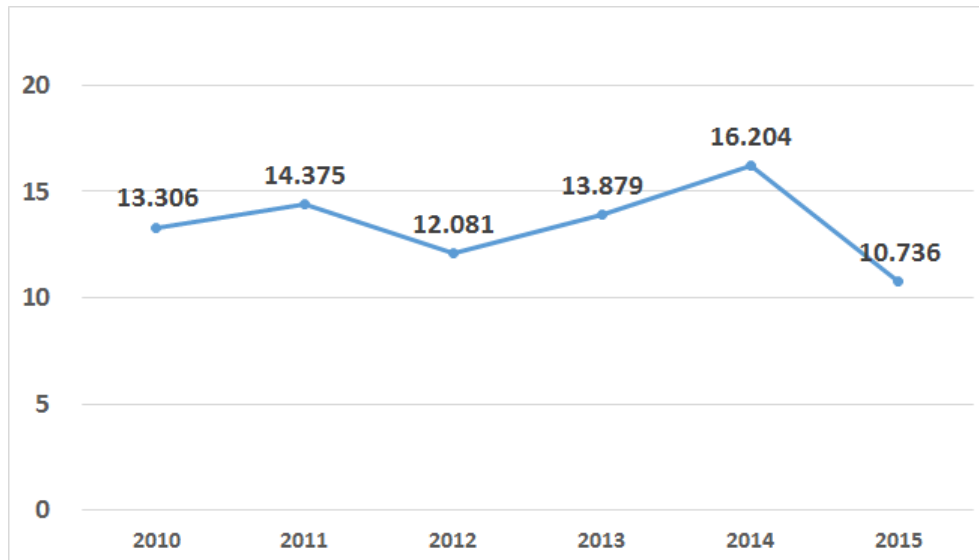
같은 교육수준을 가진 근로자들 간의 소득격차는 2011년을 기점으로 소폭 상승하였지만 이후 모든 교육수준에서 지속적으로 감소하고 있다. 2010년 가장 큰 임금격차를 보였던 교육수준은 초등교육($T_{\text{초}}$)으로 0.261였으나 2015년에는 0.212로 격차의 크기가 다소 개선되었다. 한편 전문대 이상의 교육을 받은 근로자들 간의 임금격차($T_{\text{전문}}$)는 매년 가장 낮은 수준이다. 교육수준이 지역 내 소득격차에 미치는 영향력은 소폭 증감을 반복하고 있지만 대체로 13~16% 남짓의 설명력을 가진다(〈표 3-17〉 네 번째 행, 〈그림 3-11〉).

〈표 3-17〉 교육 수준별 격차구조 분석 (2010~2015년)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
초등교육 이하 $T_{\text{초}}$	0.261	0.458	0.395	0.369	0.274	0.212
중고등학교 졸업 $T_{\text{중고}}$	0.221	0.276	0.253	0.244	0.183	0.142
전문대 이상 $T_{\text{전문}}$	0.205	0.248	0.253	0.226	0.168	0.131
T_B/T_T	13.306	14.375	12.081	13.879	16.204	10.736
집단간(T_B)	0.033	0.046	0.036	0.039	0.035	0.035
집단내(T_W)	0.216	0.274	0.262	0.241	0.180	0.291

2010년 13.306%이던 영향력이 이듬해엔 2011년 14.375%까지 증가했다가 2012년 12.081%로 소폭 감소하였다. 학력의 격차영향력이 가장 컸던 해는 2014년으로 소득격차의 영향력은 16.204%에 이른다. 다른 격차유발요인에 비해 교육수준이 차지하는 의미는 다시금 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 교육수준은 다른 요인에 비해 개인의 후천적인 노력에 의해 변화여부가 달라질 여지가 크다. 교육역량의 강화를 통해 학위가 제공하는 역량의 신호(signal)을 충분히 보완할 수 있다면 교육수준이 소득격차에 미치는 현재의 10% 수준의 격차를 어느 정도 완화할 수 있다고 해석할 수 있다.

〈그림 3-11〉 교육수준이 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015년)

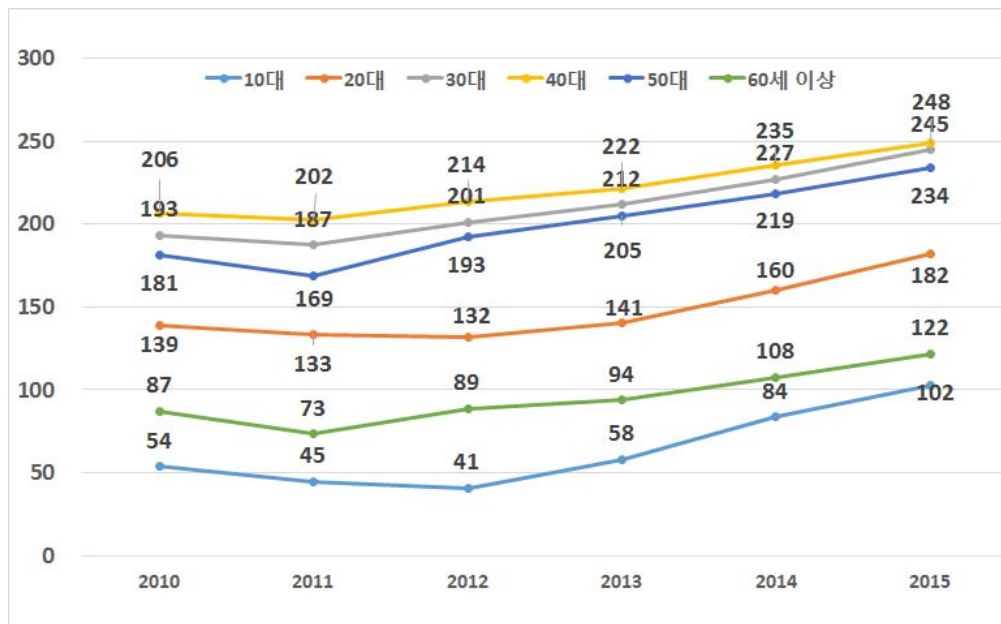


다. 연령별

경제활동 초기의 경우, 사측으로 하여금 개인의 능력이 아직까지 확실하게 검증되지 않기 때문에 근로자 간 소득 격차는 작다. 반면 경력이 쌓일수록 개개인의 업무능력의 차별화가 크게 불거지면서 본격적으로 소득 격차가 발생한다. 또한 노후소득에 대한 기본소득이 잘 보장될수록 60세 이후의 소득 격차가 줄어든다. 또한 10대와 은퇴 이후에는 임시직과 일용직에 종사할 가능성이 크기 때문에 연령별 소득격차가 뚜렷하게 나타날 것으로 예측된다.

실제 분석결과에 의하면, 충청남도 근로자들의 연령대별 소득은 40대가 가장 높았으며 10세 이상의 연령층의 소득이 가장 낮은 편이다. 특히 가장 높은 소득을 얻고 있는 40대에 비해 가장 적은 소득을 거두는 10대와의 소득격차가 매우 크다. 10대 근로자의 임금은 2010년 54만원이었다가 2015년 102만원으로 2배 가까이 증가하였다. 60세 이상 근로자의 경우 조사기간 동안 87만원에서 122만원으로 증가하였다. 그러나 이들이 거둔 소득은 40대 근로자 월평균소득의 절반에도 미치지 못한다. 이처럼 10대와 60대의 근로자의 실질임금이 낮았던 가장 큰 이유는 이들의 종사상지위와 최저임금제도가 불리하게 작용했기 때문이다. 10대와 60세 이상이 차지하는 비중은 각각 0.58%와 7.27%에 불과하다. 이들 연령대의 대부분이 비정규직에 속하는 것이다(<표 3-18> 참조). 가령, 임시근로자와 일용근로자 중 60세 이상의 고령층은 각각 1,089명과 645명으로 29.9%와 35.8%에 이른다.

〈그림 3-12〉 연령별 평균 명목임금 (2010~2015년, 단위: 만원)



〈표 3-18〉 연령에 따른 종사상 지위 분포 (2015년, 단위: 명)

	상용 근로자	임시 근로자	일용근로자	전체
10대	77	84	41	202
20대	1,549	449	107	2,105
30대	3,532	530	135	4,197
40대	4,039	797	346	5,182
50대	3,201	754	527	4,482
60세 이상	973	1,089	645	2,707
전체	13,371	3,703	1,801	18,875

〈표 3-19〉에서 확인할 수 있듯, 최근 지속적인 소득격차완화 추세에도 불구하고 2015년 소득격차가 가장 큰 연령대는 60세 이상이다. 이는 고령사회 진입을 목전에 앞둔 한국 사회에 중요한 시사점을 제시해준다. 분석에서 60세 이상의 소득격차(T_{60})는 2010년 0.408에서 2011년 0.616으로 정점을 찍고 이후 지속적으로 하락하였다. 일반적으로 연금 제도와 누진세 제도가 잘 발달된 서구유럽과 역시 고령층의 소득격차는 감소한다. 연도 별로 격차의 크기는 줄어들지만 전 연령대를 비교할 때 가장 높은 수준의 격차를 보이고 있기 때문에 일정수준 이상의 소득을 보존하기 위한 제도의 도입이 필요한 것으로 보인다.

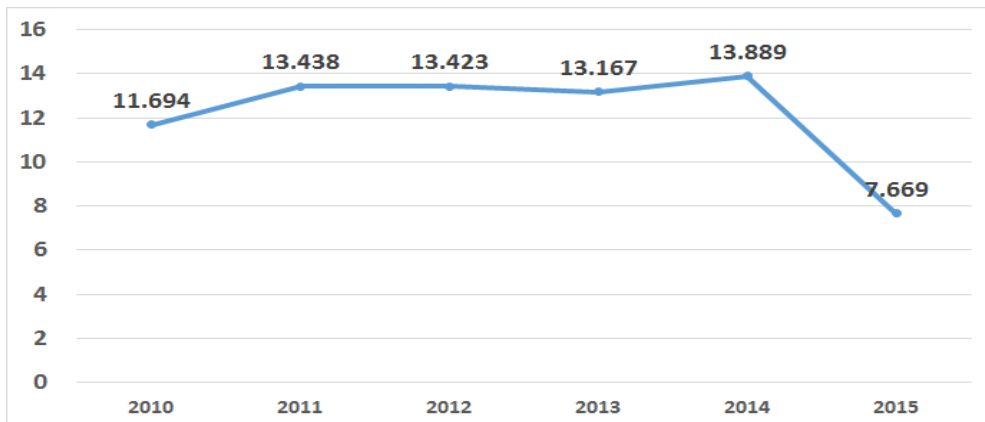
〈표 3-19〉 연령별 격차구조 분석 (2010~2015년)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
10대 T_{10}	0.652	0.861	0.899	0.699	0.367	0.145
20대 T_{20}	0.216	0.275	0.303	0.282	0.168	0.093
30대 T_{30}	0.157	0.199	0.179	0.167	0.126	0.100
40대 T_{40}	0.210	0.237	0.217	0.207	0.162	0.136
50대 T_{50}	0.267	0.342	0.298	0.276	0.217	0.183
60세 이상 T_{60}	0.408	0.616	0.568	0.529	0.411	0.318
T_B/T_T	11.694	13.438	13.423	13.167	13.889	7.669
집단간(T_B)	0.029	0.043	0.040	0.037	0.030	0.025
집단내(T_W)	0.218	0.277	0.258	0.244	0.186	0.301

우리나라 고령층의 소득격차가 심각한 이유는 고령층에 대한 복지제도의 실효성이 미흡하기 때문이다. 공적연금제도가 존재하고 있음에도 실제 고령층의 소득을 담보하

기에는 부족하다. GDP 대비 공적 연금의 급여지출 비중은 OECD 평균인 6%임을 비추어 보았을 때 매우 부족하다(최지민·김순은, 2016). 한국 노인가구의 소득구성을 살펴보면, 소득의 대부분을 공적연금에 의존하고 있는 헝가리, 룩셈부르크, 벨기에와 비교해볼 때 매우 다른 양상을 보인다. 이를 통해 우리나라의 소득보전체계가 매우 왜곡되고 있으며 공공연금이 실질적 소득보장 기능을 수행하지 못하고 있다고 평가할 수 있다. 아울러 자녀양육에 지나치게 많은 비용을 지출하기 때문에 소득에서 저축이 차지하는 비율이 낮다. 이러한 자산 부족은 사회적 은퇴 시점을 넘긴 노년기에도 계속해서 일을 하게끔 만든다. 문제는 이들이 종사하는 일자리가 안정적인 수입이 보장되는 정규직일 가능성이 낮다는 점이다. 결국 사망에 이를 때까지 불안정한 수입으로 인해 고통을 겪을 가능성이 크다(최지민·김순은, 2016). 앞서 <표 3-18>에 제시된 바와 같이 고령노동자는 주로 고용안정성이 낮은 비정규직(임시 및 일용직)에 종사한다. 따라서 사적 이전소득, 즉 자녀나 가족들에게서 받는 지원이 줄어드는 가운데 사회보장 수혜도 충분히 얻지 못하면서 저임금의 일자리에 종사하기 때문에 향후 고령층의 경제적 어려움은 더욱더 커질 것으로 예상할 수 있다. 한편, 충남에서 발생하는 전체 소득 격차에서 연령대의 차이가 유발하는 불평등의 영향력은 대략 10% 초반 수준이다(<그림 3-13>). 2011년 11.694%고 이후 지속적 13%대에서의 안정수준을 보이다, 2015년 7.669%로 낮아졌다. 이는 10대 근로자의 소득격차가 개선되었기 때문이다. 실제 근로현장에서 본격적으로 도입된 최저임금제의 효과로 보인다.

〈그림 3-13〉 연령이 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015년)

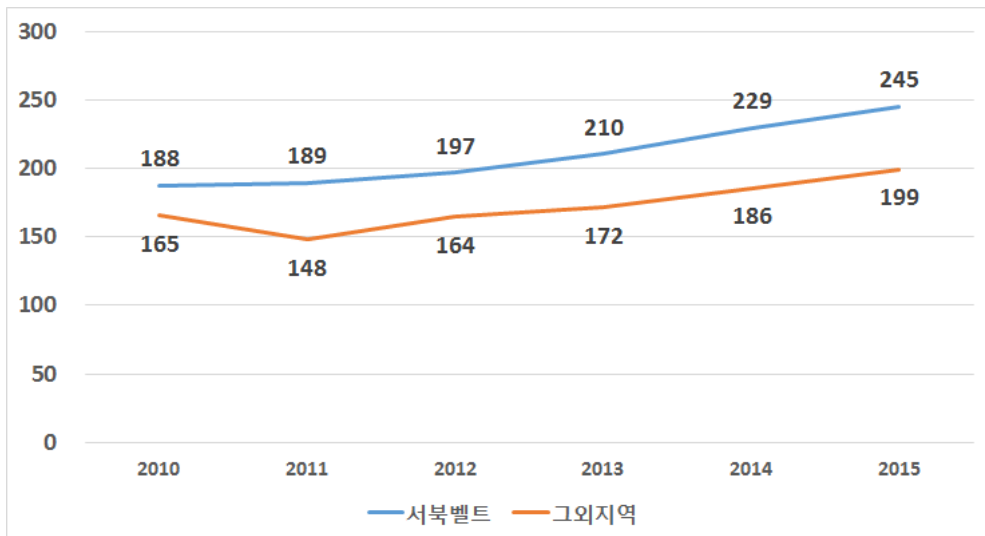


고용 상 지위구조의 영향력보다는 작지만 고령층 내의 높은 소득격차 수준에 대해 반드시 주의를 기울여야 할 것이다. 국가수준의 낮은 고령자 연금 및 복지제도와 맞물려 높은 고령화율을 보이고 있는 도내 기초자치단체에서 심각한 문제를 야기할 가능성이 높기 때문이다. 향후 인구고령화와 산업성장 동력의 감소로 인해 충청남도의 재정위기가 발생한다면 이미 비슷한 문제를 겪었던 남부 유럽과 마찬가지로 저소득층 및 은퇴 연령층에 대한 사회보장 지출의 축소와 같은 일련의 조치를 단행할 가능성이 크다.

(4) 거주지 별 소득격차

서북산업벨트로 불리는 도내 천안, 아산, 당진, 서산은 석문국가산업단지(1,200만㎡), 송산지방산업단지(317만㎡), 합덕지방산업단지(98만㎡) 등의 대규모 공업단지가 조성되어 있다. 이들 지역은 서해안 고속도로 개통으로 인해 수도권으로부터의 접근성이 높아짐에 따라 충청남도의 신성장지대로 급부상하였다. 분석결과 서북산업벨트와 그 외 지역간 명목임금차이가 존재하는 것으로 확인되었다. 2010년 두 지역 간 소득격차는 23만원이었으며 2011년 41만원으로 다소 격차가 커졌으나, 이후 격차폭은 30만원대 수준으로 유지되었다. 그러나 2015년에 격차가 확대되어 두 지역 간 명목임금 차이는 46만원에 이른다. 지역 간 산업구조의 차이로 인해 소득격차가 발생하는 것은 불가피하지만 만약 현재의 상태가 지속된다면 서북산업벨트 지역을 제외한 다른 도내 시군의 청년층 인구유출과 경제위축 등의 문제가 지속적으로 불거질 우려가 있다.

〈그림 3-14〉 거주지별 평균 명목임금 (2010~2015년, 단위: 만원)



서북산업벨트 근로자 1차 산업에 종사하는 근로자는 2,075명으로 18.2%, 2차 산업 종사자는 2,657명으로 23.3% 그리고 3차 산업 종사자는 6,672명으로 58.5%에 이른다. 반면 그 외 지역의 경우, 1차 산업종사자는 10,260명(39.2%)이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

제조업에 종사하는 인구는 2,650명에 불과하여 그 외 지역 근로자의 10.2%에 머무른다 (<표 3-20> 참조).

<표 3-20> 지역별 산업 유형 분포 (2015년, 단위: 명)

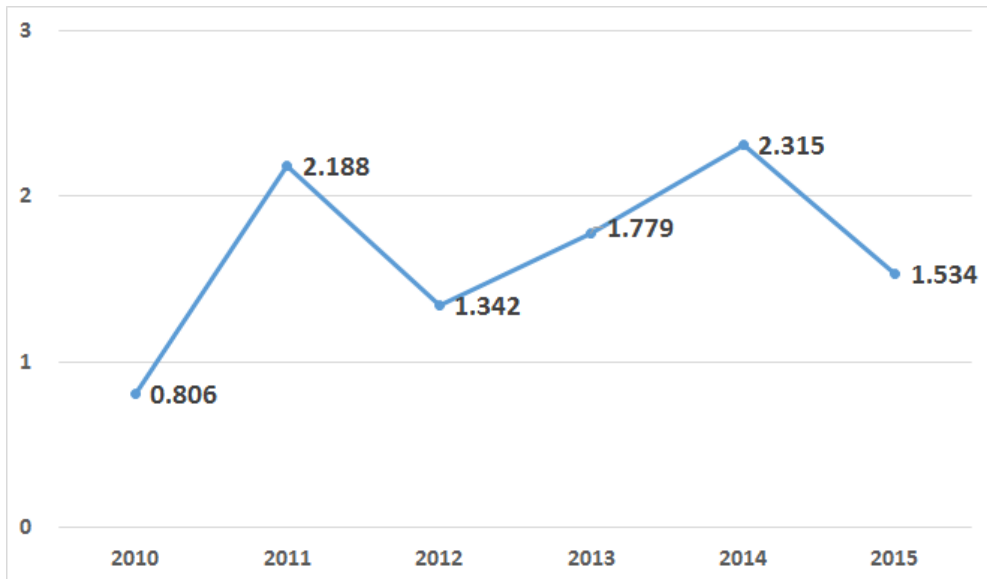
	서북산업벨트	그 외 지역	총합
1차산업	2,075	10,260	12,335
2차산업	2,657	2,670	5,327
3차산업	6,672	13,188	19,860
총합	11,404	26,118	37,522

그러나 거주지역의 차이가 충청남도의 소득격차에 기여하는 정도는 매우 미미하다. 거주지역 자체의 설명력은 2% 남짓에 불과하다. 예상과는 달리 거주지역이 소득격차에 미치는 영향력이 낮게 나타난 이유 중 하나로 사업장과 거주지의 분리 현상이 발생했기 때문이다. 임시직의 경우, 거주지 이전 없이 근무할 가능성이 높다. 또한 산업벨트내 거주자의 경우, 사업장 종사자 뿐 아니라 자영업자들의 비중이 높는데 이들의 소득은 현재 조사에서 반영되지 않기 때문에 소득격차에 대한 주거지의 효과가 작게 나타난 것이다. 2차와 3차 산업종사자의 평균임금이 1차 산업에 비해 높은 결과를 비추어 볼 때 기타 지역의 근로자의 경우, 낮은 수준의 임금에 대부분의 근로자들이 포진하고 있는 것으로 유추할 수 있다.

<표 3-21> 거주지 별 격차구조 분석 (2010~2015년)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
서북산업 벨트 $T_{서북}$	0.247	0.271	0.256	0.256	0.186	0.148
그 외 지역 $T_{기타}$	0.246	0.343	0.319	0.289	0.227	0.186
T_B/T_T	0.806	2.188	1.342	1.779	2.315	1.534
집단간(T_B)	0.002	0.007	0.004	0.005	0.005	0.005
집단내(T_W)	0.247	0.313	0.294	0.276	0.210	0.321

〈그림 3-15〉 거주지가 소득격차에서 차지하는 비중 (2010~2015년)



3) 소결

지금까지의 충남의 소득격차 분석결과를 통해 다음의 두 가지 중요한 사실을 발견할 수 있었다. 첫째, 충남의 소득격차 완화현상이다. 충남도의 지니계수 변화는 물론 2015년을 제외하고, 조사기간 동안 타일지수로 측정한 충남의 소득 불균형 상태는 개선되고 있다. 이는 우리나라의 국가수준 지니계수의 하락추세와 동일한 양상을 보인다. 통계청의 보고에 따르면, 가처분소득에 대한 지니계수는 2006년의 0.306에서 2015년 0.295로 0.1 정도 하락하였다(국가지표체계, 2016). 이처럼 충청남도의 빠른 경제성장과 그에 따른 지역간 경제력 격차 등이 심화되고 있는 상황에서 개인별 소득불평등이 미세하게나마 줄고 있다는 사실은 주목할 만하다. 물론 국가 수준 지니계수의 하락추세도 같은 기간 확인되지만 충청남도에서의 소득불평등 완화가 어떤 요인에 의한 것인지에 대한 엄밀한 추가 분석이 필요하다.

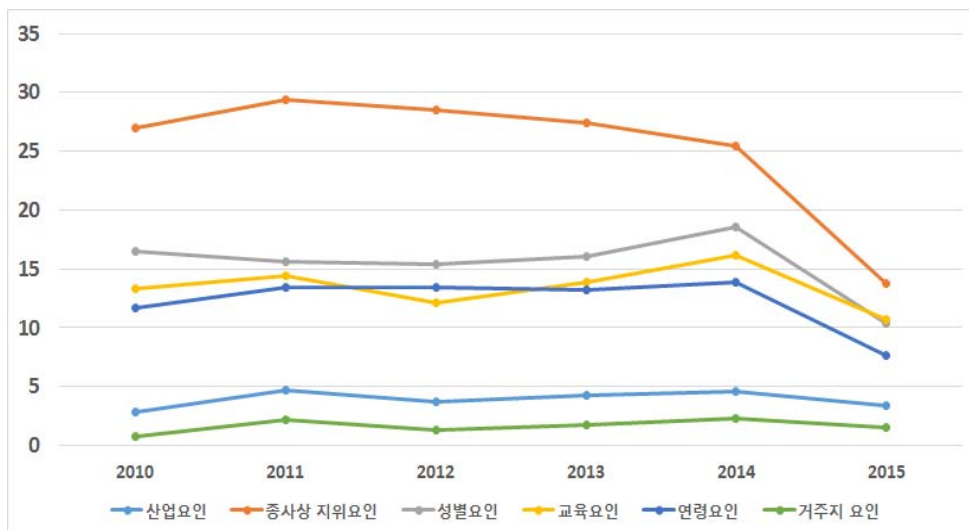
또한 격차를 유발하는 구조적 요인의 영향력이 최근 5년 동안 지속적으로 감소하고 있었다. 불평등을 유발하는 요인들의 개별 영향력이 2011년을 제외하고 매년 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 불평등의 구조적 요인 그 자체의 영향력보다는 구조

내부에서 발생하는 요인의 영향력이 커졌음을 시사한다. 가령 본 분석에 포함되지 못한 원하청 구조, 조직의 성과급 도입여부, 조직 재무건전성 등이다. 성별요인을 예로 들어 설명하자면, 2010년에는 성별 그 자체만으로 소득의 격차를 16%가량 설명할 수 있었지만 2015년에는 그 영향력이 6%p 감소하였다. 이렇게 감소한 영향력은 경력, 근로연차 등과 같이 성별을 제외한 다른 임금결정요인으로 이동한 것으로 보인다.

〈표 3-22〉 분석결과와 요약(타일지수 및 요인별 격차 영향력, 단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
년도별 타일지수	0.248	0.320	0.298	0.281	0.216	0.326
산업요인	2.823	4.688	3.691	4.270	4.630	3.374
종사상 지위요인	27.016	29.375	28.523	27.402	25.463	13.804
성별요인	16.532	15.625	15.436	16.014	18.519	10.429
교육요인	13.306	14.375	12.081	13.879	16.204	10.736
연령요인	11.694	13.438	13.423	13.167	13.889	7.669
거주지 요인	0.806	2.188	1.342	1.779	2.315	1.534

〈그림 3-16〉 소득격차 유발요인들의 영향력 변화추이 요약



둘째, 소득격차를 유발하는 가장 영향력 있는 요인이 노동시장의 구조적 특성이라는 사실이 본 연구를 통해 확인되었다. 매년 지역 내 소득격차를 가장 크게 설명하는 요인이 종사상 지위요인이었다. 이는 곧 고용계약 조건의 요인이 다른 모든 요인보다 소득격차 규모를 가장 잘 설명해주는 강력한 원인이라는 의미이다. 근로자가 정규직(상용근로자)에 있다는 사실은 경력과 연차, 또는 종사상 지위를 제외한 기존의 격차유발요인들이 소득격차에 미치는 영향보다 더욱 크다.

그러나 흥미롭게도 같은 기간 동안 다른 격차유발요인에 비해 영향력의 정도가 가장 크게 감소한 요인 역시 종사상 지위요인이었다. 타일지수 분해분석만으로 정책평가의 수단으로 활용하는 것은 무리이지만 정책 효과성의 개관은 가능하다는 점에서 주목할 만한 변동이다. 결과에 따르면 충남의 고용차별과 관련된 정책의 효과성이 어느 정도 확인된 것이라 할 수 있다. 또한 다른 격차유발요인의 경우도 소득격차에 대한 영향력이 조금씩 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이는 최근 5년 동안 수행된 충남도의 소득격차 완화정책이 일정한 성과를 거둔 것이라는 추정을 가능케 한다. 이를 보다 구체적으로 확인하기 위해, 4장에서는 충남도의 불평등 완화정책에 대한 전반적 검토와 평가를 시도한다.

다만 <표 3-22>와 <그림 3-16>의 요인별 영향력 결과를 해석할 때 다음과 같은 사항을 유의해야 한다. 격차유발 요인들은 각각 독립적으로 소득격차에 영향력을 미친다는 점이다. 이는 개별적 요인들의 영향력을 단순합산해서 소득격차의 크기를 설명할 수 없다는 의미이다. 앞서 분석에서도 교육수준과 성별 그리고 연령은 종사상 지위형태와 밀접한 관련을 가진다. 여자일수록 상용 근로자로 근무하는 비중이 낮아지며 연령이 지나치게 낮거나 높은 경우에도 상용근로자로 일할 가능성이 줄어든다. 이처럼 격차유발요인들은 상호영향을 주고받기 때문에 단지 개별 요인의 영향력을 물리적으로 합산하는 것은 요인의 격차유발효과를 과다 측정할 우려가 존재한다.

이상의 논의를 바탕으로 다음 4장에서는 지금까지 충청남도에서 진행되어 온 격차 및 불평등 완화정책이 무엇인지를 파악하고, 특히 어떠한 정책요소가 이와 같은 격차완화 효과를 가져왔는지를 개괄적으로 살펴보고자 한다.

제 4 장 사회적 격차구조 개선을 위한 정책적 대응

1. 충청도의 사회적 격차구조 개선 노력

1) 불평등 관련 정책의 실국별 체계와 주요 내용

2016년 현재, 충청남도는 저성장, 저출산·고령화 지속, 다양한 가치들의 분출, 빈부·세대·지역 간 갈등의 증가추세를 위기로인하고, 「도정관리 안정화·고도화」, 「도민 행복으로 직결되는 도정」, 「인권·양성평등 관점의 도정」, 「쟁점과제 관리」등을 2016년 도정 운영방향으로 제시하고 있다.¹⁶⁾ 충청남도의 주요업무계획 중 불평등분야와 연계성이 높은 분야를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-1〉 충청남도 주요 정책 중 불평등 대응 과제

주무살·국	사업목표	세부사업계획	비고
경제 산업실	안정적인 양질의 일자리 창출	◇ 산학 협력 맞춤형 취업지원 및 청년 고용시책 확대 운영 ○ 일자리창출 관련기관 협력을 한 '지역고용혁신 추진단' 구성·운영 * 도, 지방노동관서, 교육청, 일자리종합센터, 인적자원개발위원회, 공동훈련기관(4개소) 등 참여 -고용·인적자원 개발정책 기획·심의 등 고용창출 플랫폼 역할 수행 ○ 지역산업 맞춤형 인력양성을 위한 공동훈련센터 운영 -희망 기업과 협약, 채용예정자·재직자대상 90개과정 4,235명 훈련 ○ 충남형 유스개런티(청년보장) 추진, 질적인 취업지원 서비스 제공 -일자리매칭·직업교육·창업지원 등 맞춤형 고용서비스 제공(500명) ○ 중견기업 대상 청년 구직자 중심의 취업박람회 개최 -대학생 기자단 운영, 기업분석 발표 및 통합 취업박람회, 기업방문 행사 등 ○ 청년창업을 위한 CEO500프로젝트(120명), 청년사관학교(30명)사업 지속 추진	-청년일자리 에 대한 대응 -직업훈련 및 구직안선 사업 추진

주무살·국	사업목표	세부사업계획	비고
	상생과 협력의 노사문화 정착	-졸업기업 네트워킹, 업종별 협동조합 설립, 멘토 연결 등 지속경영 지원 ◇ 대화와 소통을 통한 노사 신뢰구축 및 노동시장 변화 적극 대응 ○ 노동시장에 능동적·체계적 대응을 위한 「충남 노동정책 수립」(5월) -노동계 및 전문가 참여, 실무위원회 운영 등 핵심추진과제* 발굴 * 생활임금, 비정규직, 고용차별, 아르바이트 노동권익 보장 등 ○ 노사민정협의회 등을 통한 지역현안과제 개선·발전방안 논의 -노동시장 구조개혁 지역차원 대응 및 노사안정 협력방안 등 ○ 노사갈등 및 노동관련 연구·조사기능 강화를 위한 노동전담 사무국 운영 -인력보강(3명 / 사무국장, 상근직원 2), 사무국 운영 규정 훈령 제정(2월)	-지역차원의 노사민정 체계 구축
자치 행정국	조직원 모두가 만족하는 후생복지 시책 추진	○ 비정규직근로자 생활임금제 시행 및 공무원직전환(12명) 등 고용 안정 추진	-생활임금제 실행
건설 교통국	갑을문화 개선	○ 하도급개선 시책의 지속적 추진 동력 확보 -추진할 시책의 효율성과 파급효과를 감안한 선택과 집중 전략 추진 -하도급 현장에 대한 점검 확대와 하도급 민원의 신속한 접수처리 ○ 하도급관련 법령 및 시책에 대한 공감과 확산 -건설업관련 협회 등과 협력 확대, 추진 시책의 파급력 확보 기회로 활용 -담당공무원 등의 업무 여건을 반영한 교육 기회 확대 및 역량 강화 ○ 건전한 하도급문화 조기 정착을 위한 중점 과제 추진 -건설분야 표준 하도급계약서 사용(100%) -하도급대금 직접지불제 및 지급보증제도 정착(100%) ○ 건설현장의 불공정행위 근절 시책 추진 -하도급실태점검 확대(2회→4회), 하도급계약심사위원회 운영 -도 및 시군의 하도급부조리신고센터 운영 내실화(연중) ○ 지역 건설관련협회 및 담당공무원의 관심도 제고와 공유 시책 추진 -건설업관련 협회와 간담회 추진(4회)	-지자체 발주 사업을 포함 민간영역까지 하도급 공정화 질서 구축

주무살·국	사업목표	세부사업계획	비고
		-공사감독계약 등 담당공무원에 대한 교육 기회 확대(1회→2회) ○ 하도급 건설업의 보호를 위한 보완발전시책 추진 -주계약자 공동도급제 추진 → 계약발주부서와 지속적 협의 추진 -건설기계관련 제도 정착 → 표준계약서 작성 및 지급보증제 확립 등	
여성가족 정책관실	양성평등 사회 구현을 위한 기반 구축	◇ 양성평등한 도정 실현을 위한 양성평등 정책 조정 기능 강화 ◇ 지역성평등 지수 관리로 지역정책의 실효성 점검 ○ 「여성발전기본조례」를 「양성평등기본조례」로 전부 개정 -양성평등 위원회 및 양성평등 조정위원회 구성·운영 규정 등 추진체계 마련 ○ 성별영향분석평가 위원회 및 모니터링단 구성(50명)·운영 -성별영향분석평가 계획 수립 및 개선의견 이행 여부 점검 등 ○ 도 소관 위원회 여성위원 위촉을 제고(여성위원 28% ⇨ 32%이상) ○ 양성평등 인식개선 대토론회 및 포럼 개최 등 사회 분위기 확산 ○ (가칭)양성평등 충남 비전 2026 마련(2017~2026)	-양성평등 문화 확신을 위한 기본계획 마련
	경력단절여성 취·창업 확대 및 여성인력개발 강화	◇ 경력단절여성의 경험과 기업 인력수요에 맞는 직업교육훈련 운영 ◇ 찾아가는 취업서비스 제공과 지역의 특성화된 전문 인력 양성 ○ 여성·기업이 요구하는 교육·훈련 프로그램 운영으로 미스매치 최소화 -10개 새일센터 교육·훈련 프로그램 심의·조정 : 39개 과정 선정 -3농 혁신 사업과 연계한 마을기업, 협동조합, 사회적기업 등 창업 창출 ○ 도의 통합·조정기능 강화로 새일센터 운영 활성화 -도 거점센터 신규 지정(1개소), 새일센터 협의회 구성·운영 -새일센터 기능강화 프로그램 운영 : 업무컨설팅, 종사자 교육, 워크숍 등 ○ 여성사회참여 및 역량강화 프로그램으로 여성의 잠재적 능력개발	-경력단절여 성 지원을 통한 고용평등 추구

주무살·국	사업목표	세부사업계획	비고
		-여성인력개발센터(3개소)를 통해 자신감회복·취업정보제공, 여성리더 양성	

전반적으로 일자리의 양적 측면에서는 양호한 상태를 유지하고 있지만 지역 내 노동 시장이 원-하청 중심의 산업구조, 비정규직 및 불법파견의 확대, 산업안전 및 노동건강 권 문제, 장시간 근로, 노사갈등의 장기화, 이주노동자의 증가, 낮은 노동조합 가입율 및 단협적용률 등으로 영향을 받아 충청남도 내 고용의 질은 상대적으로 문제시 되고 있다. 3장 분석에서 드러난 바와 같이 소득격차를 유발하는 가장 큰 요인이 바로 고용 구조적 특성이었다. 그러나 객관적으로 관찰 가능한 소득격차만큼이나 종사상 지위로 인해 경험할 수 있는 더욱 심각한 문제는 복지 후생 제도에서의 차별이다. 따라서 소득 격차 뿐만 아니라 근로자의 종사상 지위별로 존재하는 차별에 종합적으로 대응할 필요가 있다.

이와 관련하여 충청남도는 충남지역에 “좋은 일자리”를 확대하여 기업경쟁력 제고와 역내 산업경쟁력 확보 이를 통한 다시 일자리 질 확충이라는 선순환 구조 구축에 집중 하였다. 이를 위해 2016. 4. 「노동정책기본계획」(안)을 수립, 도정 차원에서 노동정책에 대한 종합적인 대응계획을 수립·집행 중에 있다. 이와 같은 노동정책의 기초는 충청남도 가 채택한 「충남인권선언문」(2014)¹⁷⁾에 근거하고 있다. 이 기본계획은 “노동과 함께 하는 행복한 충남 - 땀 흘려 일하는 노동이 존중받는 충남”이라는 비전 하에 ‘도민의 노동권익 보호’, ‘노동존중의 사용자 역할’, ‘사회적 인프라 조성’ 등 3대 정책목표를 두고, 18개 정책분야 50개 단위과제로 구성되었다.

16) 충청남도, 「2016년 주요업무계획」 2016. 1. 14.

17) 충남인권선언문 제11조는 다음과 같이 제정되어 있다. 동조 제1항은 “충남도민은 차별없이 공정하고 안전한 작업환경에서 노동할 권리와 실업으로부터 보호받을 권리가 있다.”라고 규정되어 있고, 동조 제2항 “충청남도 는 도민의 고용안정과 적절한 임금보장, 노동조건 개선의 책임을 진다. 특히 비정규직 노동자, 특수고용 노동 자, 여성 및 이주노동자, 장애인 노동자, 고령노동자 등 노동약자와 노동기본권을 보장할 책무가 있다.”라고 규정되어 있다.

〈표 4-2〉 충청남도 노동정책기본계획(안) 18개 정책분야별 50대 단위과제

정책목표	정책과제	정책분야	단위과제
노동권익 보호	취약근로자 권익보호	여성	①가족친화 인증기업의 인센티브 ②직장맘 지원서비스 확대
		청소년	③청소년 노동인권 보호 ④청소년 고용사업주 인식전환
		고령자	⑤고령자 고용촉진 및 노동권익 보호
		이주노동자	⑥이주노동자 인권보호 ⑦이주노동자 지원센터 설치확대 ⑧이주노동자 복지지원강화
		장애인	⑨장애인 자립기반 조성 ⑩장애인 복지시설 종사자 처우개선
	노동기본권 보장	노동교육	⑪근로자 노동교육 ⑫공무원 노동교육 ⑬고용지원사업 참여자 노동교육
		노동상담	⑭명예노동음부즈만 운영 ⑮노동상담소 운영 활성화 ⑯충남 노동권익센터 설립
		안전한 노동환경	⑰건강관리 체계 구축 ⑱공공부문 '감정노동 가이드라인' 마련 ⑲산업안전 교육 및 점검강화 ⑳유해화학물질로부터 안전한 사회만들기
	노동 존중의 사용자 역할	노사관계	㉑합리적 노사관계 구축 ㉒공공부문 노사정협의회 운영
		노동행정	㉓노동행정 역량강화 및 실행력 확보 ㉔노동지표개발 및 실태조사 ㉕사·군 노동행정 지원 ㉖공공조달시스템 구축
		삶의 질 개선	㉗비정규직 정규직 전환 ㉘사회복지시설 종사자 처우개선
		생활안정	㉙생활임금제 실시 ㉚체불임금 없는 관급공사 추진 ㉛휴게시설 등 근로환경 개선 ㉜노동시간 단축모델 구축
		균등대우	㉝차별해소 및 근로환경 개선 ㉞고충처리 상담 활성화 ㉟민간위탁업체 및 사회적 기업 노무진단 및 근로환경 개선
		고용환경 개선	㊱직업소개소 지도점검 ㊲불법파견 실태조사 및 직접고용 유도 ㊳건설노동자 고용서비스 활성화 ㊴공공 고용서비스 강화
사회적 인프라 조성	고용환경 개선	노동시장 개선	㊵직업소개소 지도점검 ㊶불법파견 실태조사 및 직접고용 유도 ㊷건설노동자 고용서비스 활성화 ㊸공공 고용서비스 강화

정책목표	정책과제	정책분야	단위과제
		소득불평등 해소	④0기초고용질서 확립 ④1동일노동 동일임금 제도기반 구축 ④2적극적 노동복지
		영세사업장 개선	④3영세사업장 노동자 사회안전망 강화 ④4소상공인 및 영세사업주 노동인식 개선교육 ④5특수고용직 처우개선
	사회적 협력	노사갈등해결	④6노사갈등 이해당사자의 역량강화와 네트워크 구축
		지역사회네트 워크	④7노사민정 협의회 운영활성화 ④8노정협의회 운영 ④9노동교육문화센터 건립 ⑤0노동정책 거버넌스 구축

이와 같은 종합적이고 체계적인 대응방안이 3장에서 나타난 종사상 지위 요인의 격차유발 영향력을 감소시키고 있는 것으로 보인다.

2) 기타 체계 : 지역노사민정협의체를 중심으로

충청남도는 이상에서 보는 바와 같이 각 실국별로 분담된 단위사업을 기초로 불평등 이슈에 대응하고 있다. 다만 이와 별도로 충남노동기본계획 수립과정에서 볼 수 있는 것과 같이 실무위원회를 두어 기본계획 수립을 담당하는 방식이나 혹은 노사갈등 및 노동관련 연구·조사기능 강화를 위해 도에 노동전담사무국 운영하는 방안, 그리고 2009년부터 운영해 오던 지역노사민정협의회 등을 통해 불평등과 관련한 세부 이슈들에 대응할 수 있는 체계를 갖추고 있다.

특히 이 중, 충청남도가 추진 중인 지역노사민정협의체 구성과 관련한 기획은 협치를 통한 노동의제관리라는 측면에서 의미를 부여할 수 있을 것이다. 충청남도 노사민정협의회는 2010년 운영조례를 제정하였고, 세 차례의 개정을 통해 현재에 이르고 있다. 현재 협의회 총인원은 노사민정 각 5인, 6인, 6인, 8인 등 총 25인으로 구성되어 있다.

충청남도 노사민정협의회는 2009년에 설립되어 올해로 6차년에 걸쳐 사업을 수행하고 있다. 초기 협의회는 노사민정 파트너십을 형성하면서 지역 HRD 전문가 과정에서 출발하여 취약계층에 대한 “찾아가는 서비스”를 수행해왔고, 2012년부터는 사회적책임

확산과 취약계층 중심의 지원에 초점을 두어 왔다. 특히 해고노동자에 대한 심리치유와 비정규직, 해고노동자, 노동현장 스트레스 관리에 대한 사업으로 그 영역을 확장해 왔다.¹⁸⁾

3) 불평등 관련 정책의 평가

이상에서 본 충청남도의 정책체계를 세분해 보면 불평등 발생을 예방하기 위한 “예방정책”과 현재 존재하는 불평등 문제에 직접적으로 대응하기 위해 수립된 “대응정책”으로 나누어 볼 수 있다. 이들을 기반으로 대응정책을 평가해 보고, 그 밖에 현재 충청남도가 추가로 확보해야할 부분은 무엇인지 검토해 본다.

(1) 예방정책

① 근로자, 공무원, 고용지원사업 참여자 노동교육 및 소상공인·영세사업주 노동인식 개선교육

충청남도는 기본적인 노동관련 인식을 확산하고 당사자들의 권리관계에 대한 이해를 높이기 위해 근로자, 공무원, 고용지원사업 참여자에 대한 교육프로그램을 구축하고 있다. 이는 기본적으로 경기침체 시 발생하는 체불임금 등의 임금채권관련 분쟁이나 해고 등 당사자들의 권리분쟁과 관련된 법적 지식을 교육하는 것으로 계획되어 있다. 한편 동일한 취지에서 준비되고 있는 소상공인 및 영세사업주 노동인식 개선교육도 노동관계법 이행정도가 부실한 업종에 대한 맞춤형 교육프로그램이 될 수 있을 것이다. 이와 같은 노동교육은 노·사 당사자는 물론 지방자치단체나 지역 시민들을 대상으로 노동권에 대한 인식을 높여 노동관계법이 추구하는 공정한 분배과정을 형성하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 평가된다.

그러나 이와 같은 교육체계구축은 매우 기초적 수준의 대응이라는 점과, 현재 국내법의 적용기준만으로는 현실에서 나타나는 각종 이슈들에 충분히 대응하기 어렵다는 점에서 본질적으로는 충청남도 독자적인 불평등관련 가이드라인을 구축하고 이를 도민과 공유하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

18) 노사발전재단, 『2015년도 지역노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 협의회 개선방안 연구』, 고용노동부, 2015. 12

② 노동행정 역량강화 및 실행력 확보

충청남도는 도와 산하단체에 근로자 보호를 위한 5년 단위 기본계획과 매년단위 실행계획을 수립하도록 하고 노동정책협의회를 설치해 자치행정기관이 노동행정을 실질적으로 운용해 갈 수 있는 기획과 역량을 갖추도록 하고 있다. 이와 같은 행정기관의 역량강화는 지자체의 행정력이 미치는 영향권 내에서 노동관계의 공정성을 형성하는데 기여할 수 있을 것이다.

다만 이와 같은 계획은 매우 초기적 사업으로 보다 구체적으로 도내 노동행정의 역할과 과제를 구체화 하는 과정단계로 들어섰을 때 명확한 평가가 가능할 것이다.

③ 노동지표개발 및 실태조사

충청남도는 도내 공공기관, 민간기관 등을 망라 해 비정규직 사용실태, 노동시장 규모, 일자리 특성 조사 등을 진행하고 이를 통해 '노동 사회 책임보고서' 발행 등을 위해 진행 중인 노동지표 개발을 심화하게 추진하겠다는 계획을 수립하고 있다. 최근 한국의 불평등 연구 과정에서 필요한 통계가 충분히 확충되지 않고 있다는 점이 문제로 지적되고 있는 점 등을 감안하면 이와 같은 도의 자체적인 노동지표 개발은 불평등 이슈에 대한 대응력을 높여줄 수 있을 것이다. 다만 실제 구체적으로 어떤 지표를 개발하고 어떤 목적으로 사용할 것인지에 대한 구체적 목표가 제시될 필요는 있다고 본다.

④ 합리적 노사관계 구축, 공공부문 노사정협의회 운영

앞서 OECD나 IMF 등의 국제기구는 물론 국내 전문연구기관의 분석에서도 언급된 것과 같이 불평등의 문제는 결국 생산된 가치를 어떻게 분배할 것인지의 문제이고, 이를 담당하는 우리사회의 가장 핵심적 시스템이 노사관계를 기반으로 하는 “대화과 협약”시스템이라고 할 때, 합리적 노사관계의 구축이나 분야별 노사정 협의회의 구축은 매우 유의미한 효과를 가져 올 수 있을 것이다. 특히 최근 중앙정부 수준에서의 노사정 대화가 경색국면으로 들어가고 있는 상황에서 지방정부 주도의 대화채널 확대는 더욱 의미를 갖는다고 할 수 있다.

⑤ 영세사업장 노동자 사회안전망 강화

대기업을 정점으로 하는 다단계 하도급 구조로 특징되는 한국의 경제구조 하에서 영세사업장 근로자는 대부분 저임금 노동자로 몰리고 있다. 앞서 선행연구나 충청남도의 저임금노동자 현황을 감안해보면 일정하게 저임금노동자의 발생을 억제하고 이들이 다시 중간층으로 재진입할 수 있도록 안전망을 구축하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 다만 현실적으로 노동자 사회안전망 구축에 대한 사업재원을 지방정부가 자체적으로 조달할 수 있는지에 대해서는 치밀한 계획수립이 필요한 부분이라 하겠다.

⑥ 노사갈등 이해당사자의 역량강화와 네트워크 구축 및 노동정책 거버넌스 구축

이미 발생된 노사갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 역량을 지방정부가 갖는다는 것은 지방화 확대를 준비하는 지방정부의 입장에서 매우 필요한 부분이라고 하겠다. 특히 충청남도의 경우 최근 악성분쟁사업장이 늘어가고 있고, 전통적인 단일 사업장 내의 노사갈등을 포함해 최근 문제가 되는 하청노동 등의 문제가 동시에 나타나고 있기 때문에 이러한 문제를 지역 네트워크를 통해 해결하도록 한다는 것은 매우 바람직하다.

(2) 대응정책

① 충남형 유스개런티(청년보장) 추진

서울시와 성남시에서 추진되고, 최근 국회에서 전국적 적용을 목적으로 하는 관련입법이 논의되고 있다. 이와 같은 청년보장프로그램은 세계적으로 고령자 노동시장에 집중되던 고용불안이 청년 노동시장으로 전이되면서 청년에 대한 직접적인 지원으로 구직이나 창업과 같은 직업탐색을 보다 수월하게 하고, 당장의 생계를 위해 저임금 단기 일자리를 전전하는 문제점을 일정하게 해결할 것으로 보기 때문이다. 이러한 청년보장 프로그램을 지방정부 차원에서 추진한다는 점은 지역의 노동시장 특수성과 지역의 산업발전 계획과 연계될 수 있다는 점에서 더욱 긍정적으로 평가할 수 있다.

② 건설분야 표준 하도급계약서 사용 및 하도급대금 직접지불제 및 지급보증제도 정착

건설 하도급분야에서 분배질서의 재정립에 대한 요구가 많았다. 특히 다단계 하도급 구조에서 사실상 시공에 전혀 참여하지 않는 브로커들이 중간에 개입해 수익을 편취하여 저임금, 부실시공의 문제를 발생시킨다. 그로 인해 장시간 노동과 안전 소홀 관행의 문제로 이어진다는 지적이 많았다. 이를 근절하기 위해 직접적인 감독권한이 있는 지방자치단체가 직접 개입하여 하도급계약의 공정성을 담보하고 대금에 대한 직접지불제나 지급보증제도를 안착시키도록 만든다면 매우 긍정적인 효과를 기대해 볼 수 있을 것이다.

③ 비정규직근로자 생활임금제 시행 및 공무원전환(비정규직 정규직 전환) 등 고용안정 추진

충청남도는 생활임금제 도입과 비정규직 12명에 대한 공무원 전환을 계획하고 있다. 2015년 12월 15일 현재 전국의 광역자치단체 2곳(서울특별시, 광주광역시)과 기초단체 10곳이 생활임금제도를 도입해 운용하고 있다. 충청남도는 2015. 12. 30. 생활임금조례를 제정해 생활임금제 도입의 근거를 마련했다. 충청남도는 생활임금심의위원회를 구성해 2017년부터 생활임금을 지급하겠다는 계획이다. 생활임금제는 현재의 최저임금이 실제 법정 임금하한선의 의미 이외에 실제 근로자들의 생활을 보장하는 임금으로서 의미를 가지지 못한다는 지적에 따라 공공부분부터 실질적 임금보장을 해야 한다는 취지로 시작되었다.

한편, 공공부분 비정규직을 기간의 정함을 없애고 공무원으로 전환하여 고용안정을 도모하겠다는 정책도 중요한 의미를 갖는다.

다만 이들 제도가 갖는 긍정적인 의미에도 불구하고 그간의 적지 않는 시행착오들이 있었던 만큼 실제 불평등을 해소하는 유의미한 정책으로 효과를 갖도록 하기 위해선 더 치밀한 계획수립이 필요할 것이다.

④ 사회복지시설 종사자 처우개선, 특수고용직 처우개선

근로조건이 상대적으로 열악한 사회복지시설 종사자와 도내 특수고용직에 대한 처우개선으로 일정하게 소득불평등의 문제가 개선될 수 있을 것이다. 다만 이와 같은 정책

이 실제 효과를 가질 수 있을 정도로 충분하고 빠르게 만들어 질 수 있는지는 살펴 봐야 할 문제이다.

⑤ 차별해소 및 근로환경 개선

충청남도는 정부가 추진 중인 공공부문 비정규직 고용개선 종합대책의 일환으로 공공부문이 고용하고 있는 기간제 종사자와 무기계약 근로자의 처우개선을 추진하고 있다. 이와 같은 처우개선은 근로조건이 열악한 비정규직이나 무기계약직의 근로조건과 소득을 개선할 수 있다는 점에서 긍정적이지만 현행 『기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률』에 의해 준수해야 할 차별금지 의무 기준 이하에서 개선을 추진할 경우 여전히 범위밖의 문제가 발생할 수 있고, 공무원들에 대한 고용형태에 따른 차별 문제도 동시에 등장할 수 있는 문제이므로 이 부분에 대한 면밀한 정책구사가 필요하다 하겠다.

⑥ 동일노동 동일임금 제도기반 구축과 적극적 노동복지

충청남도는 동일노동-동일임금의 원칙에 따라 도 및 산하기관 등 공공기관에서 적용 하도록 하기 위해 실태조사를 시작한다는 계획을 밝히고 나아가 민간기업에 이를 확대 해 나가겠다고 하는 한편, 민간기업의 비정규직에 대한 복지서비스를 강화하여 비정규 직들의 생활보장체계를 강화하겠다고 밝혔다.

동일노동-동일임금은 임금실태는 물론 임금체계와 임금결정방법 등 보다 복잡한 문제로 구성되어 있고, 이를 도입하기 위해선 노사주체들의 정치적 결단을 필요로 한다. 그런 점에서 충청남도가 이와 같은 과제를 명확하고 세부적인 접근을 하지 않으면 이 사업은 구호에 그치는 사업이 될 수밖에 없을 것이다.

(3) 기타

충청남도는 상대적으로 다른 지방자치단체보다 빠르게 불평등대응체계를 갖추기 위한 노력을 하는 것으로 보인다. 그러나 현실적으로 기간의 도정 시스템 내에서 이를 가능하게 하기 위해선 보다 더 많은 노력이 필요할 것으로 보인다. 관련 행정력이 충분히 확충되어 있지 않고, 경험도 아직 충분하지 않다는 점이 그 이유다.

그밖에도 현재 충청남도는 “직장맘 지원서비스 확대”와 “양성평등한 도정 실현을 위한 양성평등 정책 조정 기능 강화”를 제시하고 있는데 실제 우리나라의 임금불평등의 가장 큰 원인이 남녀 간 임금불평등에 있다는 점에서 적어도 남녀차별과 관련한 부분만큼은 보다 직접적이고 근본적인 대응이 필요하다고 판단된다. 이를 위해선 도가 추진하는 인권위원회 사무소 설치 등의 업무와 연계해 여성노동권을 인권 차원에서 접근하고, 선제적으로 남녀 간 차별요소들을 적극적으로 검색, 해소해 나가는 노력이 필요하다고 판단된다.

아울러 충청남도는 “청소년 노동인권 보호”와 “고령자 고용촉진 및 노동권의 보호”를 제시하고 있다. 앞서 여성노동과 마찬가지로 청년분야와 고령자분야는 전통적으로 단결력이 미약해 근로조건이 취약한 분야로 취급되어 왔다. 따라서 이 분야는 각각 다르게 관리될 것이 아니라 여성노동과 함께 취약한 고용분야를 통합해 적극적인 노동보호조치들이 도정 차원에서 기획될 필요가 있다.

마지막으로 대응체계의 임의성을 평가할 수가 있겠다. 현재 충청남도는 도내 노동행정 행정력을 확대한다는 등의 계획을 수립하고 노사민정위원회 등을 가동해 민관협치의 활동을 벌이고 있지만 현재까지 대부분의 계획수립과 이행이 임의적 협의회에 의해 수립되고 추진되는 것은 문제로 여겨진다.

2. 사회적 격차구조 개선을 위한 충청도의 향후 대응과제

1) 불평등 감지체계의 구축

가장 중요한 과제는 불평등을 향후 도정행정차원의 중요한 이슈로 접하도록 설정하는 것이다. 아울러 각 영역에서 발생하는 불평등 상황을 빠르게 확인하고 이를 행정에 반영해 대응책을 마련해 나가는 실행방안 구축 역시 소홀히 해서는 안된다.

이를 위해 현재의 도정 시스템 내에 불평등 감지체계를 두어 통계적 방식, 인지방식, 유관기관과의 협조, 민관협치체계의 활용 등을 통해 불평등 이슈를 발굴하고, 이런 문제점이 역내에서 혹은 국내에서 발생하는지를 확인할 수 있는 전담체계의 구축 등의 노력이 필요하다.

2) 역내 사회적 대화 및 기존 교섭체계의 개선

현재 충청남도에서 운영하는 노사민정위원회는 비교적 사회적 대화기구로 제 역할을 수행하는 것으로 보인다. 그러나 중앙정부 차원의 대화기구인 경제사회노사정위원회의 활동한계에서 노정한 참여주체, 관련의제, 그리고 집행력의 한계 등이 지적될 수 있다.

다른 한편, 앞서 유럽의 다른 국가에서의 사례나 최근 국내의 변화양상에서도 마찬가지로 중앙집중적 교섭체계가 점차적으로 그 힘을 잃어가면서 교섭력이 약한 비정규직이나 자영업시장의 소득분배가 불균형적으로 형성되는 모습이 나타나고 있다. 그런 점에서 충청남도 차원에서는 첫째, 노사민정위원회의 참여주체를 질적/양적 측면에서 확대해 다양한 주체들, 예를 들어 사회적 경제 주체들, 자영업자, 경제적으로 중앙과 연계되어 있는 프랜차이즈 점주 등이 참여할 수 있는 공간으로 확대하고 관련의제도 노동의 제를 넘어 공정거래, 산업정책, 재정정책의 영역까지 포함하는 조직으로 확대해 나가는 방안을 제기해 보고자 한다.

둘째, 임금교섭체계는 현행법 상 엄격히 제한되어 있고 이를 다시 중앙으로 집권화하기 위해선 법개정이 요구되는 부분이 분명히 있다. 다만 현재 충청남도가 추진하고자 하는 생활임금이나 적정임금제도와 관련해 공공부문에 한정하지 말고 민간을 포함해

적정한 임금을 결정하고 이를 권고적으로 적용시킬 수 있는 방법도 있다. 이와 관련해 최근 고용노동부가 추진한 국가직무표준(NCS)을 연계하는 방법도 적극적으로 고려해 볼 수 있다.

3) 차별해소를 위한 통합지원체제 구축 및 재분배정책 강화

도정 차원에서 노동시장에 널리 퍼져있는 차별과 재분배기능의 약화를 해결할 대안을 적극적으로 만들어내는 것이 중요하다. 이는 현재 지방자치단체 차원에서는 어디에서도 실행된 바가 없는 사업이라는 점이 한계로 여겨지기도 하지만 현재 중앙정부가 운영 중인 인권위원회법상 차별해소제도나 장애인차별, 남녀고용차별, 고령자 연령차별, 비정규직 차별과 같은 영역을 전부 분할해서 차별을 해소하겠다는 시스템으로는 적극적으로 차별을 해소할 수 없을 것이다. 이와 관련해 지방자치단체 차원에서 차별해소와 관련된 통합지원체제를 만들어 사회적 약자들에 대한 강력한 보호행정을 실시하는 것은 매우 의미 있는 시도라고 할 수 있다.

아울러 청년수당을 비롯한 재분배 제도의 치밀한 설계가 필요하다. 현재 중앙정부가 시행 중인 청년희망펀드와 같은 수준을 넘어 지역에 사업장을 둔 기업들의 초과이익을 지역에 적극적으로 재분배할 수 있는 방안을 검토해 볼 필요가 있고, 특히 지역에서 예상되는 정유산업 구조조정과정에서의 충격을 방지하기 위한 제도로 설계해 나가는 방식도 의미 있을 것이다. 이를 위해 첫째, 충청남도 차원의 차별예방 가이드라인을 만들어 민간과 공공영역에서 기준으로 활용될 수 있도록 하고, 둘째, 최근 미국에서 논의가 진행 중인 ATAA(Alternative Trade Adjustment Assistance)와 같은 방식을 구조조정 및 기술개발에 의한 인력 구조조정까지 확대해 운영하는 방식이나 비정규직, 청년근로자, 여성근로자 등 취약노동계층에 대한 적극적 우대정책 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

제 5 장 연구의 요약과 정책제언

1. 연구의 요약

본 연구의 주요내용을 장별로 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저, 2장을 국제기구와 국내 정당들의 논의를 종합하여 한국의 소득격차를 유발하는 구조적 원인이 무엇인지를 조망하였다. 모든 계층에서 노동소득이 전체소득에서 차지하는 비중은 90% 이상이다. 불평등을 만들어내는 원인은 임금으로 받는 노동소득이다. 따라서 고용구조와 같이 임금격차가 유발하는 구조적 특성을 개선하는 것이 중요하다. 이에 대한 대응으로 ILO와 UNCTAD는 소득을 늘려 성장의 모멘텀을 유지하자는 소득주도성장론을 제기했고, OECD는 불평등 약화를 위한 정책패키지로 여성의 경제활동 확대, 고용촉진과 좋은 일자리 창출, 더 나은 기술교육과 인적자본에 대한 투자, 재분배를 위한 조세 및 이전제도 개선 등을 제안했다. IMF의 전문가들은 정부의 적극적 재정정책, 교육정책의 확대, 금융의 안정성·포용성 확대, 노동시장 정책 등을 제시한다. 한국노동연구원은 공평한 과세, 노동시장 구조개혁의 재점검, 가계소득 증진, 고용의 제고, 노동시장 이중구조 개선, 노사관계 통합성 확대, 한국형 실업부조제도의 도입 등을 제안한다. 정당들도 약간의 무게중심을 달리하고는 있지만 대체로 이 영역에서 노동권 강화, 차별금지, 비정규직보호, 소득증대, 공정거래질서강화, 대·중·소기업 상생 등과 같은 정책과제들을 포괄적으로 거론하고 있다.

3장에서는 충남지역의 경제적 현황과 소득격차 수준을 조망하고 이것의 구조적 원인을 분석하였다. 충청남도도 최근 성장하는 산업지역으로 수도권 규제로 인해 입지상의 이점이 존재한 덕분에 기업이 댁 유치되었으나 기업 내 생산가치를 지역 차원으로 전환하지 못하고 있다. 생산으로 인한 이윤이 서울 등 외지로 유출되고, 하도급 기업이 늘어나면서 비정규직 고용과 노사관계의 충돌 등의 문제가 불거지고 있는 것이다.

이러한 격차는 산업구조, 사업 내 근로자의 고용구조와 같은 충청남도 경제의 “구조적 특성”에 기인할 가능성이 크다. 충청남도의 경우, 2000년 이후에는 수도권 규제를 피해 대규모 산업단지 입주가 이어지고 다수의 근로자가 도내로 유입되었다. 특히 사업

체 특성에 따라 근로자의 종사상 지위의 차이가 발생하고 이에 지역별로 소득의 격차가 크게 나타나게 된 것이다. 이러한 가설적 논의를 바탕으로 실증데이터를 활용하여 충남 내 격차를 유발하는 구조적 원인이 무엇이며 그 영향력이 얼마나 큰 지에 대해 규명하였다.

또한 3장에서는 충청남도 소득격차의 구조적 요인을 확인하였는데, 이중 가장 큰 설명력을 가진 것은 고용종사상의 지위였다. 충남지역의 고용사정은 전국에 비해 양호한 편이지만 근로자의 임금분포를 균등하게 만들 수 있는 좋은 일자리의 비중이 늘어난 것은 아니라는 점을 시사한다. 그러나 동시에 충남이 현재 시행중인 격차완화 정책의 긍정적 성과를 일부 확인할 수 있다. 다른 격차유발요인에 비해 격차유발의 효과가 가장 크게 감소한 것 역시 종사상 지위요인이다. 따라서 충남의 추진했던 고용차별철폐 등의 정책의 효과가 가시적인 수준으로 드러나 것으로 해석할 수 있다.

4장을 통하여 충청남도의 정책적 대응방안들을 종합적으로 살펴보았다. 충청남도는 지역에 “좋은 일자리”를 확대하여 기업경쟁력을 높이는 동시에 역내 산업경쟁력 확보함으로써 다시 일자리의 창출하는, 선순환적 경제구조 구축의 중요성을 인지하고 있다. 이를 위해 2016. 4. 『노동정책기본계획』(안)을 수립, 도정 차원에서 노동정책에 대한 종합적인 대응계획을 마련해 놓은 상태이다. 뿐만 아니라 각 실국별로 분담된 단위사업을 기반으로 하여 불평등이슈에 대응하고 있다. 이와 별도로 실무위원회를 두어 불평등 대응에 관한 기본계획 수립하는 방식이나 혹은 노사갈등 및 노동관련 문제에 관한 연구·조사기능을 강화하기 위해 노동전담사무국을 설치한 것, 그리고 2009년부터 운영해 오던 지역노사민정협의회 등을 통해 불평등에 대응할 수 있는 정책체계를 갖추고 있다. 이와 같은 종합적인 불평등 대응체계가 본 연구에서 확인된 바와 같은, 충남전체의 소득격차 감소와 주요 유발요인의 영향력 감소의 일부성과를 거둔 것으로 보인다.

그러나 추후 격차문제를 효과적으로 대응하기 위해서는 지금까지 상대적으로 중요하게 다뤄지지 않았던 근로자층의 노동권 보호, 다시 말해 성별격차 해소와 같은 정책이슈에 보다 적극적으로 개입할 필요가 있다.

2. 정책 제언

1) 격차해소를 위한 충남도의 정책적 대응방안

높은 지역경제성장률과 고용율, 낮은 청년실업률 등에 힘입어 전반적으로 일자리의 양적 측면에서는 양호한 상태를 유지하고 있지만 지역 내 노동시장이 원-하청 중심의 산업구조, 비정규직 및 불법파견의 확대, 산업안전 및 노동건강권 문제, 장시간 근로, 노사갈등의 장기화, 이주노동자의 증가, 낮은 노동조합 가입율 및 단협적용율 등으로 영향을 받아 충청남도 내 고용의 질은 낮을 여지가 크다.

이와 관련하여 충청남도의 불평등 정책을 예방정책과 대응정책으로 구분해 볼 수 있다. 우선 예방정책 차원에서 충남도는 노동교육, 노동행정역량강화 노동지표 개발 및 실태조사 등의 사업을 추진 중에 있다. 교육체계구축은 일정하게 긍정적이나 매우 기초적 수준의 대응이라는 점과, 현재 국내법의 적용기준만으로는 현실에서 나타나는 각종 이슈들에 충분히 대응하기 어렵다는 점에서 본질적으로는 충청남도 독자적인 불평등관련 가이드라인을 구축하고 이를 도민과 공유하는 과정이 필요하고, 현재의 노동행정 역량 강화 정책은 역시 매우 초기적인 단계에 불과하다. 따라서 향후 구체적으로 무엇을 할 것인지가 분명히 설정할 필요가 있으며 노동지표개발의 목표와 활용계획 등이 보다 구체적으로 드러날 필요가 있다.

한편, 충남도가 추진하는 합리적 노사관계 구축과 공공노사정협의회, 영세사업장 노동자 사회안전망 강화, 노동정책 거버넌스 구축 등은 모두 유의미한 불평등 예방행정의 일환이라고 평가된다. 특히 청년보장프로그램은 지방정부 차원에서 지역의 노동시장 특수성과 지역의 산업발전 계획과 연계될 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있고, 건설 하도급 공정화는 직접적인 감독권한이 있는 지방자치단체가 개입해 하도급계약을 공정하게 유리토록 하고, 대금에 대한 직접지불제나 지급보증제도를 안착시킬 수 있다면 매우 긍정적인 정책효과를 기대해 볼 수 있을 것이다. 생활임금제도는 도입 초기라는 문제점을 제외하면 추진의 방향 자체는 충분히 동의할 만하고, 비정규직 공무원 전환은 공공부분 비정규직을 기간의 정함을 없애고 공무원으로 전환하여 고용안정성을 도모하겠다는 정책도 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 다만 이들 제도가 갖는 긍정

적인 의미에도 불구하고 그간의 적지 않은 시행착오들이 있었던 만큼 실제 정책이 유의미한 효과를 양산하도록 만들기 위해선 치밀한 계획수립이 뒷받침 되어야 할 것이다. 한편, 동일노동-동일임금은 임금실태는 물론 임금체계와 임금결정방법 등 보다 복잡한 문제로 구성되므로 이를 도입하기 위해선 노사주체들의 정치적 결단이 필요하다. 그런 점에서 충청남도가 이와 같은 과제를 명확하고 세부적인 접근을 하지 않으면 이 사업은 구호수준에 그칠 가능성이 높다.

충청남도는 상대적으로 다른 지방자치단체보다 빠르게 불평등대응체계를 갖추기 위한 노력해 왔다. 그러나 기간의 도정 시스템 내에서 이를 가능하게하기 위해선 보다 더 많은 노력이 필요할 것으로 보인다. 이에 3장의 소득 격차구조 분석을 통해 확인된 각 요인별 정책적 대응방안을 다음의 <표 5-1>과 같이 추가적으로 제시해 볼 수 있다.

<표 5-1> 소득격차 유발 요인별 대응방안

유발요인	구체적 대응 방안
산업별	• 산업구조에 대한 정책적 개입이 소득분배에 미치는 효과에 대한 숙고가 필요 • 저소득 종사자가 많이 분포되어 있는 업종의 파악과 이들 종사자의 최저생계비 보장을 위한 정책적 접근이 요구
종사상 지위별	• 산업유형별 소득격차가 견고하게 유지되고 있는 상황에서 양적 고용 지표를 개선하기 위해 저소득, 비정규직 종사자 구성이 높은 서비스업 양산은 지양 • 기본소득의 보장
성별	• 노동시장 진입 전후에 발생하는 차별 해소를 위한 직업훈련 • 적극적 고용개선조치와 더불어 적극적 훈련개선조치 도입을 적극 검토
교육 수준별	• 노동시장 전후에 발생하는 차별 해소를 위한 직업훈련
연령별	• 과도하게 역진적인 세금환급 제도의 정비를 통한 조세누진성 강화 • 직접적인 사회수혜금 재원확보를 통한 청년 및 고령층 지원 • 근로능력이 없는 가계에 대한 실질적 지원방안 마련(기본소득 제공)
거주 지별	• 지역 소재 기업들의 지역 청년고용제 내실화

그 밖에도 현재 충청남도는 남녀 간 임금불평등에 있다는 점에서 적어도 남녀차별과 관련한 부분은 보다 직접적이고 근본적인 대응이 필요해 보인다. 여성노동과 마찬가지로 청년분야와 고령자분야는 전통적으로 단결력이 미약해 근로조건이 취약한 분야로 취급되어 왔으므로 이 분야는 각각 다르게 관리될 것이 아니라 통합적으로 관리 할 필요가 있다. 불평등 대응체계가 대체로 임의기구에 의해 운영되어 사업 체계 내에 안착되지 못할 수 있다는 우려를 낳을 수 있기 때문이다.

마지막으로, 본 보고서는 충청남도에 대해 도정 시스템 내에 불평등 감지체계를 두어 통계적 방식, 인지방식, 유관기관과의 협조, 민관협치체계의 활용 등을 통해 불평등 이슈를 발굴하고, 이런 문제점이 역내에서 혹은 국내에서 발생하는지를 확인할 수 있는 조직을 두고, 이를 적극적으로 관리하는 노력이 필요하다는 점을 제안한다.

둘째, 노사민정위원회의 참여주체를 질적/양적 측면에서 확대하고 관련의제도 노동의제, 공정거래, 산업정책, 재정정책의 영역까지 포함하는 조직으로 확대해 나가는 방안과 현재 충청남도가 추진하는 생활임금이나 적정임금제도를 활용해 임금교섭의 중앙집중화를 선도할 수 있으므로 이를 적극 검토하고 나아가 최근 도입예정인 국가직무표준(NCS)를 연계하는 방법도 적극적으로 고려할 것을 제안한다.

아울러 충청남도 차원의 차별예방 가이드라인을 만들어 민간과 공공영역에서 기준으로 활용될 수 있도록 하고, 둘째, 최근 미국에서 논의가 진행 중인 ATAA(Alternative Trade Adjustment Assistance)와 같은 방식을 구조조정 및 기술개발에 의한 인력구조조정까지 확대해 운영하는 방식이나 비정규직, 청년근로자, 여성근로자 등 취약노동계층에 대한 적극적 우대정책, 청년수당을 비롯한 재분배 제도의 치밀한 설계가 필요하다는 점을 제안하고자 한다.

2) 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구의 한계는 다음과 같이 두 가지 측면에서 존재한다. 먼저, 현재의 연구는 충남 지역의 임금근로자의 소득격차에 국한하여 소득불평등 수준과 구조적 특성을 탐색적으로 연구하고 있지만 이러한 구조적 특성을 동시에 고려했을 때의 불평등 변화에 관한 직접적인 인과성을 추정하지는 못하고 있다. 소득격차에 대한 집단별 설명력은 각각의 공분산이 존재하여 독립적인 효과 추정은 패널 회귀방정식을 통한 고급계량 분석을 통해서만 산출할 수 있다. 따라서 소득 격차가 이러한 구조적 특성 중 어느 요인에 의한 것인지를 판단하기 위한 후속 연구가 뒷받침 되어야 할 것이다.

또한 임금 종사자의 임금수준만 제공하고 있는 지역별 고용조사를 이용하고 있기 때문에 대부분의 서비스업에 종사하는 자영업자들의 소득격차에 대해서는 다루지 못하고 있다. 이는 부분적으로 충남사회조사를 통해 보완될 수 있다. 충남사회조사는 소득을 원점수가 아닌 급간의 형태로 제공한다는 단점이 있지만 자영업에 종사하는 주민에 대한 소득정보가 존재한다. 이 경우는 서브그룹 서열 로짓분석(ordered logit analysis)을 통해 임금격차에 미치는 다양한 구조적 원인을 일부 추정할 수 있다.

마지막으로 본 연구는 충청남도의 불평등 정책에 대한 효과성 검증까지는 이어지지 못하고 있다. 추후 실제 정책 도입에 따른 소득격차 완화의 직접적 효과가 어떻게 나타나는지를 읍면동 지역수준의 데이터와 연계하여 진행하는 방안도 고려할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강신욱·여유진·김진욱·김태완·최현수·임완섭. (2006). 「우리나라의 빈곤 및 불평등 관련 지표변화 추이: 주요 OECD 국가들과의 비교」. 한국보건사회연구원.
- 국가지표체계 (2016). 소득 분배(Gini계수)변화 추이.
- 국민의당. (2016). 「힘든 중소기업을 힘든 캠페언으로; 일자리와 격차해소가 대한민국의 미래입니다」. 국민의당 정책보고서.
- 김성제·최상화·윤정란. (2008). 지역별 양극화와 자산소득 시계열적 변화와 소득 항목별 영향력. 제9회 한국노동패널 학술대회 논문집.
- 김영수. (2013). 지역산업의 고용구조 변화와 일자리창출 전략. 산업연구원 ISSUE PAPER.
- 김우영. (2012). 한국의 지역간 임금격차 : 지역별 고용조사(RES)를 중심으로. 「노동정책연구」, 12(1): 1-28.
- 더미래연구소. (2016). 「4.13총선 정당별 주요 공약패키지 분석 : 불평등과 사회격차」. 더미래 연구소 연구보고서.
- 더불어민주당. (2016a). 「777플랜(쓰리세븐플랜)으로 양극화 해소」. 더불어민주당 정책보고서.
- _____. (2016b). 「더불어성장 보고서」, 더불어민주당 정책보고서.
- 박성준. (2001). 「산업간 임금격차의 결정요인과 정책적 시사점」. 한국경제연구소.
- 박승규·윤종현. (2008). 수도권 지역개발 격차 분석. 「지방행정연구」, 22(4): 31-67.
- 박완규. (2010). 지방자치단체의 경제력 격차에 대한 분석-GRDP 대리변수를 이용하여. 「지역연구」, 26(4): 75-101.
- 반정호. (2010). 고용구조 변화와 임금불평등: 종사상지위를 중심으로. 「노동리뷰」, 49-62.
- 백흥기. (2014). 「우리나라의 지역 간 경제력 격차 현황과 시사점」. 현대경제연구원.
- 새누리당. (2016a). 「새누리의 공정 곱하기 차별과 격차 해소 통한 공정사회 구현」, 새누리당 정책보고서.
- _____. (2016b). 「차별과 격차해소 통한 공정사회 구현」. 새누리당 정책보고서.
- 손병돈. (2009). 노인 소득의 불평등 추이와 불평등 요인분해. 「한국노년학」, 4: 1445-1461.
- 유경준. (2007). 「소득불평등도와 양극화」. 정책연구시리즈 2007-01, 한국개발연구원.
- 이병희·황덕순·홍민기·오상봉·전병유·이상헌. (2014). 「노동소득분배율과 경제적 불평등」. 한국노동연구원.
- 이병희·강병구·성재만·홍민기. (2015). 「경제적 불평등 실태와 정책대응」. 한국노동연구원.
- 정의당. (2016). 「정의로운 경제론 해설자료」. 정의당 보도자료.

- 정이환. (2002). 노동시장 불평등과 조직내 불평등 : 1990년대 임금불평등 추세 연구, 「한국사회학」, 36(6): 1-25.
- 최강식·김안국. (2008). 「근로소득 불평등 심화의 분석 및 완화방안: 인적자본 기업패널 분석」. 한국직업능력개발원 연구보고서.
- 최지민. (2015). 「사회자본이 참여의 제도화에 미치는 영향: 지방정부 주민참여 제도를 중심으로」. 서울대학교 박사학위 논문.
- 최지민·김순은. (2016). 「사회자본과 한국행정: 지방정부 노인정책에의 시사점」. 서울: 조명문화사.
- 충청남도. (2016). 2016년 주요업무계획. 충남넷
- _____. (2016). 충청남도 노동정책기본계획(안) 18개 정책분야별 50대 단위과제. 충남넷
- _____. (2015). 충청남도 통계연보. 충남넷
- 통계청. (2015). 2014년 지역소득(잠정).
- 한국은행. (2013). 「금융 및 자본시장 발달이 소득불평등에 미치는 영향」. 해외 경제포커스. 한국은행.
- 황규성. (2012). 한국의 격차 재생산 구조화. 「동향과전망」, 85: 164-188.
- 황선재·김정석. (2013). 노년기 소득불평등 분해 분석. 「한국사회학」, 47(4): 201-226.
- Degryse, C. (2016). Here are the new social risks of the fourth industrial revolution), Social Europe 연구보고서.
- Frankel, J. (2016). 불평등을 감안하기(Reckoning with Inequality), Social Europe.
- ILO. (2014). Global Wage Data base. International Labour Office
- Jaumotte F & Buitron. C. (2015). 불평등과 노동시장제도(Inequality and Labor Market Institutions), IMF Staff Discussion Note. IMF 연구보고서.
- Koukiadaki, A., Miguel, T., Lucio, M. (2016). Structural Labour Market Reforms And The Collective Bargaining Landscape In Europe), Social Europe 연구보고서.
- Lavoie M & Stockhammer. E. (2012). Wage-led growth : Concept, theories and policies. International Labour Office research paper.
- Norris, E., Kochhar, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F. and Tsounta, E. (2015). Cause and Consequences of Income Inequality. Staff Discussion Notes
- OECD. (2011). Divided We Stand. research paper.
- _____. (2015). In It Together Why Less Inequality Benefits All. 연구보고서.

국민일보. 저소득층 금융지원이 빈부격차만 키웠다+미미한 세금의 소득재분배 효과. 2015.09.20.

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0009877246&code=61141111&sid1=al>

연합뉴스. 조세의 소득불평등 개선 효과, 한국이 OECD 꼴찌 수준. 2014. 08. 07
http://www.huffingtonpost.kr/2014/08/07/story_n_5656331.html

한국일보 하프타임. 중산층 위기의 본질. 2015.01.28.
<http://www.koreatimes.com/article/898392>

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 김철희 (재)더미래연구소 연구위원

공동연구 · 최지민 (재)더미래연구소 선임연구원

홍일표 (재)더미래연구소 선임연구위원

전략연구 2016-04 · 충청남도의 사회적 격차구조 연구

-소득격차 구조에 대한 이해와 대응책 마련을 위한 기초연구 -

글쓴이 · 김철희, 최지민, 홍일표

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2016년 9월 30일 / 발행 · 2016년 9월 30일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1124(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-345-2 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2016. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.