

[기윤실 특별포럼]
“20대 대선의 시대정신을 묻는다”

- 3차 : 불평등 완화와 약자 보호 -

2021년 10월 19일(화) 오후 7시

유튜브 중계 

발제 1 _ 신광영 교수 (중앙대 사회학)

발제 2 _ 조흥식 회장 (사회복지공동모금회)

논찬 _ 신하영 교수 (세명대 교양대학)

_ 김규찬 교수 (강릉원주대 다문화학과)

대담 _ 사회 정병오 공동대표



(사) 기독교 윤리실천운동

불평등, 빈곤과 부채

신광영

(중앙대 사회학과 교수)

1. 불평등 현실

한국의 불평등에 관한 이미지는 두 가지이다. 하나는 한국은 불평등이 낮은 사회였고, 산업화 가정에서도 낮은 불평등을 유지한 보기 드문 사례라는 이미지이다. 전쟁을 통해서 지배층이 사라졌고, 토지개혁을 통해서 지주계급이 약화되면서, 모두가 못사는 사회가 되었다는 해석이 이러한 이미지를 만들어 내는 내러티브가 되었다. 빈곤의 평등이 출발점이 되었다는 것이다. 다른 하나의 이미지는 1960년대 이후 진행된 산업화 과정에서도 불평등은 다른 나라들처럼 높지 않았다는 것이다. 산업화 시기의 불평등은 데이터를 통해서 분석한 지니계수를 근거로 한 이미지였다. 첫 번째 이미지가 사건을 중심으로 한 해석이었다면, 두 번째 이미지는 통계 자료를 근거로 한 객관적인 분석의 결과로 받아들여졌다. 국내외 학자들에 의해서 공유되고 확산된 두 번째 이미지는 하나의 정설로 받아들여졌다. 그리고 첫 번째 이미지와 두 번째 이미지가 연결되어 한국의 경제성장은 불평등을 제어하면서 이루어졌다는 점에서 상당히 예외적인 사례로 받아들여졌고, 일본이나 대만 사례와 더불어 동아시아 예외주의 논의로 이어지기도 하였다.

두 번째 이미지는 <가계동향조사>라는 정부 데이터에 근거하고 있다. 이 데이터 분석 결과가 다양한 국제기구에서 한국의 불평등을 논의할 때 사용하는 데이터이다. <가계동향조사>의 역사를 살펴보면, 국내외에서 사용된 불평등 지표가 얼마나 문제가 많은지를 쉽게 이해할 수 있다. 그리고 문제가 많은 데이터에 기초하여 이루어진 많은 논의들이 얼마나 위험한 정치적 논의로 귀결되는지를 확인할 필요가 있다.

<가계동향조사>는 1954년 한국은행이 서울 근로자 200가구를 대상으로 소비자 물가를 측정하기 위하여 시작한 조사였다. 전쟁 직후 서울에 거주하는 200가구를 조사하여 소비자 물가를 측정한 것이다. 1963년 전국 도시 2인 이상의 근로자 1,700가구를 대상으로 가계지출을 조사하기 시작하면서, 가계지출조사로 조사의 성격이 바뀌었다. 1969년에 도시 2인 이상 근로자 가구소득 조사로 본격적으로 가구소득조사가 이루어지기 시작하였다. 여기에서 농촌이 빠졌고, 1인 가구가 빠졌다. 1990년에는 도시 2인 이상 근로자 가구 5,500가구를 표본의 크기를 늘려서 지니계수를 작성하기 시작했다. 민주화가 시작되고, 노동운동이 크게 활성화된 시기였다. 2003년에는 도시 이외에 읍면동을 포함한 2인 이상의 가구 7,500가구를 조사대상으로 하였다. 2003년도에 읍면동이 포함되었지만, 1인 가구가 빠졌기 때문에, 극

빈층이 빠진 표본을 분석하여 지니계수가 추정되었다. 2006년 전국의 전체 가구를 대상으로 하고 또한 1인 가구를 포함하여 총 8,200가구의 소득, 지출, 소득분배 지표를 작성하기 시작하였다. 2006년 조사부터 실질적으로 한국의 불평등을 논의할 수 있다. 자료가 만들어진 셈이다. 산업화 시기 1960년대부터 1990년대까지 실질적으로 도시 2인 가구만을 대상으로 한 소득이 파악되었다.

위와 같은 이유로 정확한 통계는 2006년부터 작성되기 시작했다. 그러므로 그 이전의 자료들은 그다지 정확하지 않은 통계라는 점을 먼저 이해할 필요가 있다. 부정확한 통계치를 가지고서라도 불평등의 추이를 추정하는 것은 가능하다. 왜냐하면 불평등 추이가 매우 뚜렷한 양상을 보여주고 있기 때문이다. 그러나 대강의 추이를 추적할 수는 있지만, 다른 나라와의 비교는 여전히 불가능하다.

가장 신뢰할만하고 또한 다른 나라와 비교가능한 통계치는 2010년부터 통계청이 수집하기 시작한 <가계금융복지패널조사>이다. 이 조사는 2008년 세계금융위기 이후 소득뿐만 아니라 부채 상황을 파악하기 위한 대규모 조사였다. <가계동향조사>의 2배 정도의 표본을 조사하여 지역별 소득과 부채의 상황을 파악할 수 있는 조사라는 점에서 정부도 2015년부터 국제가구에 <가계금융복지패널조사>을 이용하여 불평등과 빈곤율을 보고하고 있다. 대표적으로 OECD 자료에는 바로 <가계금융복지패널조사> 결과가 보고되어 있다. 이 조사 자료는 자산에 대한 정보도 포함되어 있어서, 소득, 자산, 부채의 변화를 추적할 수 있는 양질의 자료이다. 한 가지 덧붙일 점은 소득이나 자산의 경우, 조사에서 응답자가 부정확한 대답을 할 가능성이 매우 높다. 정확하게 소득이나 자산을 파악하기 힘들기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여, 국세청으로부터 개인 소득과 자산에 관한 자료를 받아서 <가계금융복지패널조사> 자료를 보완하고 있어서, 상당히 신뢰할 만한 자료라고 볼 수 있다.

<표 1> 불평등 지니계수

	~6	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
가	.30 6	.31 2	.31 4	.31 4	.31	.31 1	.30 7								
금										.35 2	.35 5	.35 4	.34 5		

자료: OECD, Stat

한국의 불평등은 북유럽형, 유럽대륙형, 아메리카형(남북미 아메리카), 아시아 형으로 분류할 수 있다. 북유럽형은 지니계수 .25 내외를 보이며, 유럽대륙형은 .25~.29를 보이며, 아메리카 형은 .4를 넘는 수준을 보인다. 아시아형은 .30 내외를 보이고 있어, 상대적으로 불평등이 심한 편이다. 한국은 .35 정도를 보이고 있다. 미국이 .39로 선진 자본주의 사회에서 가장 불평등이 심한 상태를 보이고 있다. 대규모 슬럼지역이 도심 내 형성되어 있고, 승자독식의 원리가 지배적인 시장자본주의 사회라는 점에서 남미보다는 나지만, 불평등은 대단히 높은 수준을 보이고 있다. 한국은 유럽보다는 미국에 더 가까운 불평등한 소득분배를 보이고 있다.

불평등과 같이 많이 사용되는 개념이 격차이다. 격차는 집단간 격차를 의미하며, 소득 상층과 하층 간

의 격차나 남성과 여성 간의 격차를 불평등과 같은 개념으로 사용한다. 그러나 격차는 불평등과 다르다. 집단 간 격차는 집단 간 평균 소득의 차이를 의미하며, 보통 상위 10%의 소득과 하위 10%의 소득 격차는 P90/P10으로 측정된다. 2017년 전후로 미국이 6.2, 멕시코 5.8, 한국 5.5, 일본 5.2로 격차가 큰 경우에 속하고, 독일 3.6, 스웨덴 3.2, 핀란드 3.1, 덴마크 3로 격차가 적은 경우에 속한다. 한국은 지니계수로 측정한 소득 불평등이나 상위소득 10%와 하위 소득 10%의 격차로 측정한 소득 격차가 모두 높은 국가에 속한다. P90/P10 격차는 최상층과 최하층 간의 비교라는 점에서 빈부격차라고 볼 수 있다.

〈표 2〉 최상층 10%와 최하층 10%의 소득 격차(P90/P10)(2018)

한국	일본	미국	멕시코	영국	독일	프랑스	스웨덴	핀란드	덴마크
5.5	5.2	6.2	5.8	4.5	3.6	3.5	3.2	3.1	3.0

자료: OECD.Stat.

〈표 3〉 빈곤율

	~6	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
가	.14 3	.14 8	.15 2	.15 3	.14 9	.15 2	.14 6								
금										.15 7	.17 6	.17 3	.16 7		

〈표 3〉에서 볼 수 있듯이, 한국은 빈곤율도 매우 높아서, 전체 가구의 1/6~1/7 정도가 빈곤층에 속한다고 볼 수 있다. 이것은 6가구나 7가구 중 한 가구가 빈곤가구라는 것을 의미한다. 빈곤은 중위소득의 50% 이하의 소득이며, 2020년 월소득 147만원 이하의 소득을 올리는 가구가 여기에 속한다(균등화 가구소득으로는 116만원 정도에 해당).

그렇다면, 부자는 어떠한가? 누가 부자인가? 보통 사람들은 다른 사람의 소득을 잘 알지 못한다. 주택이나 소비를 중심으로 부자와 부자가 아닌 사람을 구분한다. 부잣집이나 부자 동네라는 표현은 모두 주거나 주거지역을 중심으로 부자들에 관한 논의하고 있다는 것을 보여 준다. 요즘에는 아파트 가격이 높은 곳이 부자 동네로 꼽힌다. 강남구가 부자들이 사는 지역으로 인식되는 것은 아파트 가격이 높기 때

문이다. 주택은 재산에 속하는 것이고, 값비싼 아파트를 매입하는 것은 소득이 많아야 가능하기 때문에, 소득과 재산은 불가분의 관계를 지닌 것으로 생각한다. 소득은 보통 근로소득 즉 일을 해서 얻는 소득으로 대부분의 경우, 임금소득을 얻는다. 그러나 금융자산이나 건물 임대를 통해서 얻는 소득도 급격히 늘고 있다. 재산소득이 1000만원 이상인 경우는 2019년 전체 가구 중에서 9.39%였다. 재산소득이 월 400만원 이상인 경우는 전체 가구 중 1.4%에 불과하였다. 청소년들이 미래에 되고 싶은 것이 건물주라고 하여, “조물주 위에 건물주”라는 말도 유행하였지만, 극히 소수의 가구가 임대소득을 포함한 재산소득을 누리고 있다고 볼 수 있다. 1대 99사회의 현실이 마치 한국 사회의 대세인 것처럼 대중적인 담론이 만들어진 결과라고 볼 수 있다.

자산 불평등은 소득불평등보다 훨씬 더 심하다. 모든 OECD 회원국들에서 하위 40%의 자산 점유율은 전체 자산의 10%도 되지 않았다(〈표 4〉 참조). 상위 1%의 자산 점유비율은 미국에서 가장 높아서 무려 42.5%로 나타났다. 그다음이 네덜란드, 오스트리아와 독일 순으로 각각 27.8%, 25.5%, 23.7%로 나타났다. 극심한 자산 불평등은 모든 국가들에서 공통적으로 나타나는 현상이지만, 그 정도는 국가별로 대단히 큰 편차를 보이고 있다. 한국의 자산불평등은 다른 나라에 비해서 특별히 더 심하다고 볼 수는 없다. OECD 자료는 아파트 가격 폭등이 일어나기 전인 2015년 자료이고, 2019년 한국 자료(붉은 색)를 추가하였지만, 한국의 자산불평등은 2020-2021년에 크게 높아졌기 때문에 〈표 4〉가 현재 상태를 충분히 반영하고 있지는 않다.

〈표 4〉에서 하위 40%의 자산 점유율이 마이너스인 경우는 부채가 자산가치보다 더 크기 때문이다. 덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 아일랜드 등에서 하위 40%의 부채가 자산가치보다 더 큰 것으로 나타났다. 하위 60%의 점유율도 미국처럼 극단적인 수준을 보여주고 있지는 않다. 미국은 하위 60%의 자산 점유율이 2.3%에 불과하여 극단적인 양극화 수준을 보여준다. 한국에서 하위 60%의 자산 점유율은 17.1%로 OECD 다른 나라들보다 더 심하다고 평가하기는 어렵다.

〈표 4〉 OECD 자산 불평등(2015년 혹은 가장 최근 자료)

참고: 붉은 숫자는 2020년 한국 가계금융복지패널조사 분석 결과로 2019년 가계자산 상황을 보여줌
 자료: Carlotta Balestra and Richard Tonkin(2018) Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database, OECD SDD?DOC(2018), p. 15.

그러나 한국은 소득과 자산과의 상관관계가 높아, 소득과 자산 두 차원에서 소득이 높고, 자산이 많은 사람들과 소득이 낮고 자산이 적은 사람들이 몰려 있는 양상을 보여주고 있다. 즉, 양극화의 양상을 보여주고 있다. 〈그림 1〉은 소득분포 분위와 자산분포 분위가 일치하는 가구의 비율을 보여주고 있다. 이 비율이 높을수록

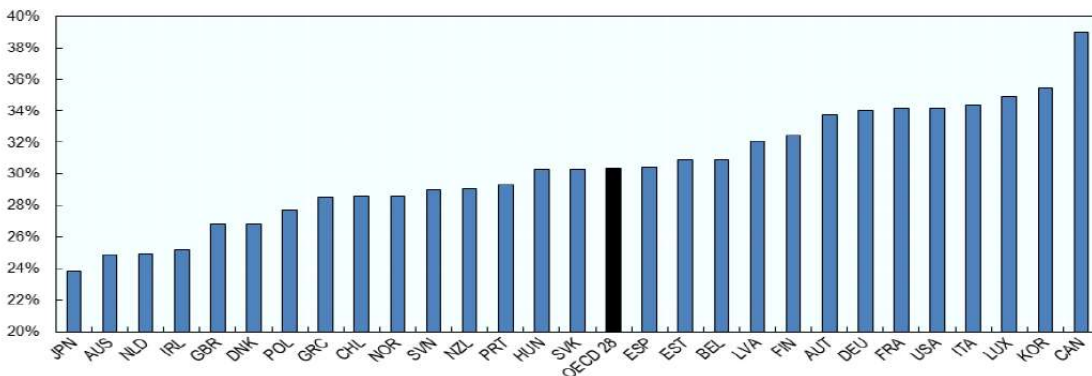
	Bottom 40% share	Bottom 60% share	Top 10% share	Top 5% share	Top 1% share
Australia	4.9	16.5	46.5	33.5	15.0
Austria	1.0	8.0	55.6	43.5	25.5
Belgium	5.7	19.0	42.5	29.7	12.1
Canada	3.4	12.4	51.1	37.0	16.7
Chile	0.0	8.5	57.7	42.7	17.4
Denmark	-8.6	-3.9	64.0	47.3	23.6
Estonia	3.8	12.8	55.7	43.2	21.2
Finland	2.2	13.6	45.2	31.4	13.3
France	2.7	12.1	50.6	37.3	18.6
Germany	0.5	6.5	59.8	46.3	23.7
Greece	5.3	17.9	42.4	28.8	9.2
Hungary	5.0	15.4	48.5	35.6	17.2
Ireland	-2.1	7.2	53.8	37.7	14.2
Italy	4.5	17.3	42.8	29.7	11.7
Japan	5.3	17.7	41.0	27.7	10.8
Korea	6.0 (6.0)	17.7 (17.2)	..(44.3)	..(30.7)	..(11.9)
Latvia	0.0	7.1	63.4	49.1	21.4
Luxembourg	3.9	15.3	48.7	36.3	18.8
Netherlands	-6.9	-4.0	68.3	52.5	27.8
New Zealand	3.1	12.3	52.9	39.7	..
Norway	-3.0	7.3	51.5	37.8	20.1
Poland	6.2	18.3	41.8	29.0	11.7
Portugal	3.2	12.4	52.1	36.5	14.4
Slovak Republic	10.6	25.9	34.3	23.0	9.3
Slovenia	5.6	17.3	48.6	37.9	23.0
Spain	6.9	18.7	45.6	33.3	16.3
United Kingdom	3.4	12.1	52.5	38.8	20.5
United States	-0.1	2.4	79.5	68.0	42.5

Note: “..” refers to non-available data.

Source: OECD Wealth Distribution Database, oe.cd/wealth.

소득과 자산의 상관관계가 높다는 것을 의미한다. 다시 말해서, 고소득이 고자산이며, 저소득자가 저 자산인 비율이 높은 사회라는 것을 의미한다.

〈그림 1〉 소득 분위와 자산 분위가 같은 가구의 비율



자료: Carlotta Balestra and Richard Tonkin(2018) Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database, OECD SDD?DOC(2018), p.25.

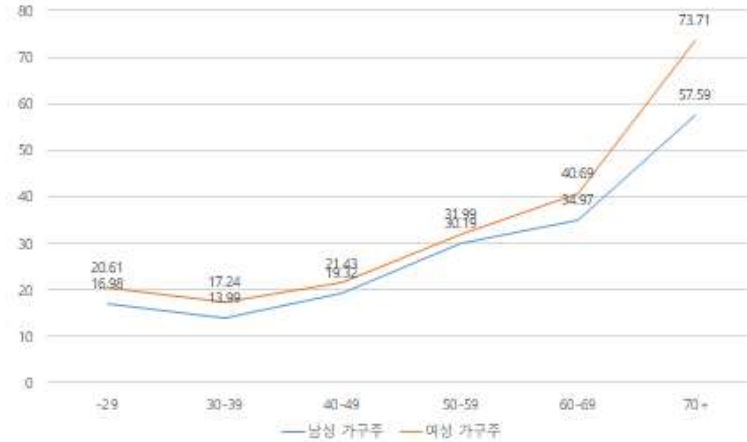
1. 누가 왜 빈곤한가?

현대 자본주의 사회는 불평등한 사회이다. 현실적인 의미에서 불평등도 중요한 이슈이지만, 빈곤 문제가 더 시급한 해결 과제이다. 빈곤층은 경제적으로 어려움을 뿐만 아니라 정신적으로 또한 육체적으로 어려운 삶에서 벗어나기 힘들기 때문이다.

2020년 가계금융복지패널 조사 분석을 통해서, 현재 한국의 빈곤에 영향을 미치는 몇 가지 요소들을 확인할 수 있다. 먼저 가구주가 여성일수록, 교육수준이 낮을수록, 고령층일수록, 비정규직일수록 빈곤층에 속할 가능성이 높게 나타났다. 가구주가 여성일 때 빈곤층에 속할 가능성은 남성 가구주 가구보다 1.27배 높게 나타났고, 중졸 이하의 학력은 대졸자에 비해서 빈곤층에 속할 가능성이 1.83배 더 높게 나타났다. 고졸자도 대졸자에 비해서 빈곤층에 속할 가능성이 1.36배 더 높았다. 이것은 학력이 한국사회에서 경제상태에 영향을 미치는 중요한 요인이라는 점을 보여준다. 연령도 대단히 중요하여, 경제활동이 어려운 65세 이상의 경우 65세 이하보다 2.09배 빈곤층에 속할 가능성이 더 높았다. 1인 가구가 2인 가구보다 빈곤층에 속할 가능성도 1.52배 높았다. 외환위기 이후 계속 사회적인 문제가 되고 있는 비정규직과 관련하여, 비정규직 종사자는 정규직 종사자보다 2.29배 빈곤층에 속할 가능성이 더 높았다. 자영업자인 경우에도 정규직 피고용자에 비해서 빈곤층에 속할 가능성이 2.09배나 더 높게 나타났다. 이것은 경제활동과 관련된 계급과 고용형태가 빈곤에 영향을 미치고 있음을 보여준다. 종합하면, 한국 사회에서 빈곤의 늪에 빠질 수 있는 몇 가지 집단을 확인할 수 있다. 경제활동을 할 수 없는 노인들의 경우, 여성 저학력 1인 가구가 빈곤 가구가 될 가능성이 대단히 높다. 노인가구가 아닌 경우에는 가구주가 여성 1인 가구이면서 실업인 경우이거나 취업을 한 경우에도 여성 저학력 비정규직 1인 가구인 경우가 빈곤 가구가 될 가능성이 대단히 높았다.

다른 사회적인 요인들을 고려하지 않고, 인구학적인 요인인 성별과 나이만을 중심으로 빈곤율을 측정하면, <그림 2>와 같은 분포가 나타난다. 30대 이후부터 빈곤율이 높아지며, 여성이 남성보다 빈곤율이 더 높게 타나 났다. 그리고 나이가 들수록 빈곤율을 가파르게 증가하여, 60대부터는 남성과 여성의 1/3 이상이 빈곤층이고, 70세 이상의 경우는 여성의 3/4, 남성의 2/3 정도가 빈곤층에 속했다. 극단적으로 높은 노인 빈곤층이 한국 전체 평균 빈곤율을 높이는 결과를 낳고 있다. 대체로 60세 이후의 경우, 절반 정도만이 일을 하고 있어서, 근로소득이 없는 경우가 많기 때문이다. 그리고 연금제도가 제대로 발달하지 못하여, 노후소득이 대단히 낮기 때문이다. 또한 사적 이전소득도 많지 않기 때문에 노인빈곤율을 OECD 최고 수준을 보이고 있다.

<그림 2> 성별 1인 가구 빈곤율(2019)



자료: 통계청(2020), 2020 가계금융복지패널조사 원자료 필자 분석

2. 한국의 부채 문제

최근 영끌(영혼까지 끌어모은다)이라는 신조어가 말해주듯, 아파트 청약이나 매입을 위해서 빚을 지는 사람들이 늘었다. 대출이자율이 낮아지면서, 대출을 통한 사업자금이나 주택자금을 마련하는 일이 크게 증가한 것으로 나타났다. 영세자영업자들은 매출 하락에 따른 사업장 유지를 위해서 대출을 하는 경우도 크게 늘어났다. 이러한 추세는 일부 매체의 선정적인 보도도 있지만, 현실과 부합하는 현상이라고 볼 수 있다. <표 5>에서 볼 수 있듯이, 청년들의 부채/자산 비율이 다른 연령 세대에 비해서 높게 나타났다. 또한 2017년 이후 지속적인 증가 추세를 보였다. 특히 29세 이하의 청년들의 부채액은 2017년 2,393만 원에서 2020년 4,479만 원으로 증가하였고, 자산 대비 부채의 비율도 2017년 24.2%에서 2020년 32.5%로 8.3% 포인트 높아졌다. 30~39세 청년들의 경우도 부채액이 2017년 6,920만 원에서 2020년 10,082만 원으로 3,162만 원 증가하였고, 자산 대비 부채비율도 24.0%에서 28.4%로 4.4% 포인트 높아졌다. 전체적으로는 부채/자산 비율은 2017년 18.4%에서 2020년 18.5%로 크게 늘어나지는 않았다. 그러므로 불구하고, 청년층에서 부채를 통한 주택 마련이 수도권에서 열기를 띠면서 이러한 영끌 현상이 나타났다고 볼 수 있다. 자산 대비 부채 비율의 증가는 29세 이하 청년들에게서 가장 가파르게 이루어졌고, 40대에서는 같은 기간 1.6% 증가에 그쳤으며, 그 이상의 세대에서는 오히려 줄어들었다.

<표 5> 부채액 추이과 부채/자산 비율 추이(2017-2020)

	2017	2018	2019	2020
부채액(전체)	7,099	7,668	7,910	8,256
(29세 이하)	2,393	2,591	3,197	4,479
(30~39세)	6,920	8,080	8,915	10,082
부채/자산(전체)	18.4	18.2	18.3	18.5
(29세 이하)	24.2	26.2	29.1	32.5
(30~39세)	24.0	25.7	27.3	28.4

현대 금융자본주의 시대에 부채는 두 가지 의미를 지닌다. 하나는 부채가 개인이나 가구의 능력과 관련이 있다는 점이다. 신용이나 자산을 바탕으로 하여 대출을 받는 것이기 때문에, 소득이 높거나 자산이 많은 사람들이 더 많은 금융을 이용한다. <표 6>은 최상위 20%의 부채가 최하위 20%의 부채보다 10대 이상 더 많은 것을 보여준다. 금융기관에서 대출을 받을 수 있다는 것은 그 만큼 더 많은 자원을 활용할 수 있다는 것을 말해준다. 빈곤층은 생활과 관련하여 어려움이 닥쳤을 때, 활용할 수 있는 수단이 별로 없다. 소득이 낮고, 자산이 적기 때문에 은행 대출을 받기 힘들다. 이것은 소득이 낮은 집단의 수락, 사회적 위험에 대처할 수 있는 수단이 더 미약하다는 것을 함의한다. 부채 유무의 큰 격차는 바로 이러한 점을 잘 보여주고 있다.

<표 6> 소득분위별 부채비율 및 부채액 (% , 만원)

	1분위 (하위20%)	2분위	3분위	4분위	5분위 (상위 20%)
부채 유무	28.94	56.47	69.87	75.32	78.96
부채액	1752.42	4055.95	6850.63	9974.75	18645.21
비율 (부채/소득)	.9669	2.1826	1.7452	1.8407	1.6792
비율 (부채/자산)	3.3126	4.8335	.3036	.2464	.2002

다른 하나는 부채의 또 다른 측면으로 부채는 정해진 기간 내에 상환해야 경제적 부담이다. 부채와 관련하여 변화가 생기는 경우(이자율 상승, 지불능력 상실 등)에는 채무자의 책임을 다 할 수 없는 상황이 발생하기 때문에, 더 큰 위험에 빠질 수 있다. 개인파산이나 기업도산으로 이어질 수 있기 때문이다. 그러므로 부채는 기회이자 또한 잠재적인 위험이다. 위험성은 소득 대비 부채 비율이나 자산 대비 부채 비율을 통해서 추정할 수 있다. 고소득 계층에서 위험성은 매우 낮고, 저소득 계층에서 위험성은 높게 나타났다. 2019년 현재 한국사회에서 소득 대비 부채 비율과 자산 대비 부채 비율은 소득 2분위에서 4.8335로 가장 높게 나타났다. 한국 사회에서는 차상위 빈곤층에 속하는 2분위가 금융과 관련하여 가장 위험한 상황에 노출되어 있다고 말할 수 있다. 그다음으로 최하층도 자산 대비 부채의 비율이 3.3126으로 대단히 높은 수준이다. 이것은 부채액이 적더라도 부채를 감당할 능력이 취약하기 때문에 빈곤층이 더 빈곤해질 수 있다는 것을 의미한다.

<표 7>에서 볼 수 있듯이, 연령별로는 “영끌”을 하고 있는 청년 세대가 아니라 중년 세대라고 볼 수 있는 40대에서 가장 높은 금융 위험성이 나타나고 있다. 소득 대비 부채 비율과 자산 대비 부채 비율이 가장 높은 연령 세대가 40대인 것으로 나타났다. 그다음이 60대로 나타났다. 이러한 점은 생애주기와 관련되어 있기 때문이다. 대체로 한국의 40대는 직업 활동을 통하여 주택을 마련하고자 노력하는 세대이며, 자녀들이 학업을 시작하는 시기이기 때문에, 주거 안정을 찾고자 하는 세대이다. 한국의 60대는 대체로 자녀들이 결혼을 하게 되는 세대이다. 결혼하는 자녀의 주택이나 혼수와 관련하여 경제적으로 많은 자원이 소요되는 시기이다. 노인 빈곤율이 높아지는 이 시기에 부모로서의 역할을 하기 위해

서 경제적으로 무리한 상황을 경험하게 된다. 자신들의 노후 준비가 되어 있지 않은 많은 노인들이 이 후에 빈곤에 내몰리게 되는 현실을 고려할 때, 아이러니한 한국의 60대가 경험하고 있는 현실이다.

〈표 7〉 연령별 소득 대비 부채 비율과 자산 대비 부채 비율(2019)

	-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80+
부채/소득	1.1144	1.3919	2.2116	1.6832	1.9849	1.1640	.8645
부채/재산	.3743	.3812	4.5346	1.3501	2.4999	.8475	.5450

3. 무엇을 어떻게 할 것인가?

불평등 심화와 빈곤 확대가 갑자기 나타난 것은 아니다. 역사적으로 누적된 제도와 경제구조의 산물이 다. 산업자본주의 발전과정이 나라마다 다르기 때문에, 경제구조와 제도도 매우 다양한 양상을 보이고 있다.

한국은 국가주도 산업화를 경험하였다, 경제성장을 추구하면서, 정부는 대기업을 산업화의 하위 파트너로 하여 지원과 동시에 국가가 요구하는 투자와 경영을 하도록 하였다. 정부가 1963-1996년까지 7차에 걸친 경제개발5개년 계획을 통해서 산업구조를 바꾸고, 수출을 장려하면서 국가가 주도 산업화가 이루어졌다. 그리고 수출은 대기업을 중심으로 이루어져, 정부-대기업 동맹관계가 강하게 형성되었다. 정부는 수출 목표를 정하고 이를 달성한 기업에게 세금감면이나 금융지원을 해주어 대기업이 단기간에 글로벌 기업으로 성장할 수 있었다.

노동시장에서 임금격차가 확대되기 시작한 것은 1980년대로 기업규모에 따른 임금격차가 커지면서, 대학교육을 마친 청년들의 직장 선택과 관련하여 영향을 미치기 시작하였다. 경제력 집중이 이루어지면서 재벌기업에서 일하는 노동자들과 일반 중소기업에서 일하는 노동자들 사이의 임금격차가 지속적으로 커졌다.

국가가 제공하는 복지혜택이 거의 없는 상태에서 대기업은 종업원들에게 높은 임금을 제공할 뿐만 아니라 기업복지를 제공하여 임금 이외의 다양한 혜택을 제공하였다. 재벌 기업들이 일본 기업의 경영방식을 받아들여 기업복지가 이들 기업에서 발달하였다. 기업복지는 의료보험 및 치료비 지원, 자녀 대학 등록금 지원, 경조사 지원, 교통 및 식비 지원, 휴가 및 민간 보험료 지원, 퇴직금 등 다양한 내용의 지원을 포함하고 있다.

국가복지가 외환위기 이후 강화되고 있지만, 아직 기업복지 수준의 혜택을 전국민에 제공하지 못하고 있다. 모든 국민들을 대상으로 제공되는 국가복지의 수준을 현행 주요 기업들의 기업복지 수준까지 높인다는 것을 장기적인 목표로 세울 수 있을 것이다. 그만큼 기업복지는 포괄적이고 수준이 높았다. 이럴 경우, 많은 유럽 국가들에서 실시되고 있는 고등교육까지 복지에 포함시키는 것을 포함한다. 또한 영유아 보육과 교육이 점점 더 중요해지고 있기 때문에, 영유아 보육과 교육까지 공보육과 공교육이 영역으로 제도화하는 것이 필요하다.

빈곤문제를 해결하기 위하여서는 보다 단기적이고 구체적인 정책이 필요하다. 하나는 공적 이전 소득을 통한 지원이다. 공적 이전소득은 국가가 현금으로 빈곤한 상태에 있는 가구를 지원하는 것이다. 기


존의 자산조사(means-test)를 통한 이전소득보다는 소득에 기반한 이전소득 결정이 더 효율적이다 (행정데이터 기반).

또한 아동기본소득제를 도입하여 전체 아동을 대상으로 기본소득을 제공하여, 아동빈곤 문제를 해소한다. 아동 빈곤은 아동의 교육과 건강에 악영향을 끼쳐서 청년기 경제활동에도 부정적인 영향을 미친다. 그리고 그것은 장년기와 노년기로 이어져 전 생애과정에서 박탈된 삶을 피하기 어렵게 된다. 심각한 노인빈곤의 문제도 또 다른 생애과정의 문제이다. 소득이 없거나 낮은 노인들이 많기 때문에, 노인빈곤은 노인 당사자뿐만 아니라 자녀들과 사회의 문제로 대두되었다.

다른 하나는 공공서비스이다. 생애과정에서 맞벌이 부부가 늘어나고 있고, 양육과 돌봄의 어려움을 출산을 기피하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 또한 노인기 노인 돌봄이 제대로 이루어지지 못하여, 자녀들이 노인을 돌보는 경우가 많고, 그렇지 않은 경우, 노인들이 양노원이나 요양병원에 거주하면서 간병인의 도움을 받는 방식으로 노인 돌봄이 이루어지고 있다. 아동 양육서비스와 노인 요양서비스의 수준을 높이고, 서비스의 만족도를 높이기 위하여 서비스의 질을 제고하는 것이 필요하다. (국공립 어린이집과 유치원이 민간 어린이 집이나 유치원보다 선호되고 있는 것은 서비스 제공자들의 서비스 수준이 높고 신뢰를 주기 때문이다).

불평등과 빈곤 문제를 동시에 해결하기 위한 공공서비스는 적극적 노동시장 정책을 통한 고용서비스이다. 실업자나 이직을 원하는 사람들을 대상으로 직업훈련, 재교육, 일자리-구직자 알선 등을 공공기관이 수행해야 한다. 실업자의 빈곤율이 가장 높게 나타났고, 실업자를 대상으로 한 급여도 기간이 상대적으로 짧다.

한국의 40대와 60대를 어려운 상황으로 내모는 문제는 주택 문제이다. 싱가포르처럼 주택을 국가가 제공하는 과감한 주택 정책의 전환을 할 때가 되었다. 싱가포르는 주택개발부(Housing and Development Board)가 싱가포르 주택의 80%를 공급하고 있다. 주택개발청이 아파트를 건설하여 99년 임대로 개인들에게 분양한다. 보편적 주택 소유를 주택 정책이념으로 내세워 임대 주택의 비율은 6%정도 불과하다. 다른 사회복지지는 발달하지 않은 반면에, 주거복지는 확실하게 보장하여, 주택 문제를 해결하였다. 많은 싱가포르 시민들이 연금을 주택 구입에 사용하면서, 연금은 낮지만, 주거에 있어서 형평을 보장하는 주거 정책이 실시되고 있다.

이러한 복지재원을 마련하기 위하여 세제 개편이 요구된다. 한국의 담세율은 복지 수준이 낮고 불평등이 극심한 대표적인 나라인 미국처럼 낮은 수준이다. 세수를 통한 복지재원 마련을 위해서는 부유층 세율을 높이는 것이 우선적으로 필요하다. 또한 디지털세를 도입하여 플랫폼 노동을 이용하여 부를 축적하는 플랫폼 기업 과세도 필요하다. 최상층의 소득은 경제성장률 이상으로 계속 증가하고 있기 때문에, 최상층 소득에 대한 과세율을 높여, 근로빈곤층과 비근로 빈곤층 지원에 필요한 재원을 확보하는 것이 중요한 과제이다. 

코로나 이후 불평등 해소 정책의 과제

조흥식

(사회복지공동모금회 회장)

1. 불평등 실태

2021년 현재 한국은 국내총생산이 세계 10위권에 들었고(IMF, 2021) 유엔무역개발회의에서 선진국 그룹으로 지위가 변경되었음(외교부, 2021). 한국은 명실상부한 선진국으로서 이제는 성장 자체에만 주목하기보다 분배의 불평등 문제에 관심을 가져야만 할 때임.

- 현대사회에서 불평등은 경제체제의 효율성을 저해하여 저성장을 유발하고 민주주의 사회에 위기를 초래하는 요소(Stiglitz, 2012). 자본과 자산에 유착된 불평등은 세대를 이어 상속되고 결국 사람들의 삶의 질을 저해하게 됨(Piketty, 2013).

- ‘산업의 불평등’ → ‘고용의 불평등’ → ‘소득 및 자산, 금융의 불평등’ → ‘건강/교육/주거/돌봄의 불평등’ → ‘불평등의 대물림’ 초래

- 대기업과 중소기업의 격차, 하청구조 등으로 나타나는 ‘산업 불평등’은 ‘공정경제’, ‘경제 민주화’의 영역으로서 시장의 공정한 질서를 잡는 게 중요함.

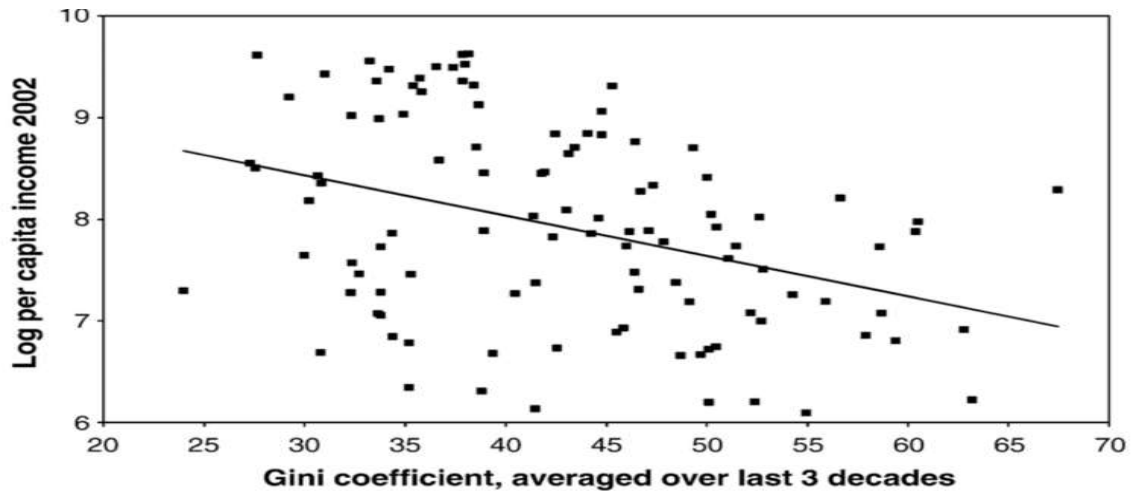
- 고용 상태와 임금의 균형. ‘대/중/소기업’, ‘정규직/비정규직’, ‘남/녀’ 등 다중 격차와 교섭력의 불균형. 대기업/정규직에 치우친 노조 조직률. 노조 구성의 방식(기업별 VS 초기업 노조) 등의 양상으로 드러나는 ‘고용 불평등’은 임금격차를 악화시킴.

- 제4차 산업혁명에 의한 고급 지식과 기술이 갖춰져 있지 않은 소상공인 및 자영업자의 비중이 점차 증가하고 있으며, 청년 고용의 문제 및 디지털 기업의 성장에 반해 플랫폼 저임금 노동자의 증가로 인한 고용 불평등이 심화됨.

- <그림1>은 장기간의 불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향을 보여줌. 따라서 경제성장이 이루어지려면 분배의 기제가 잘 작동되는 게 중요하고 매우 필요해짐.



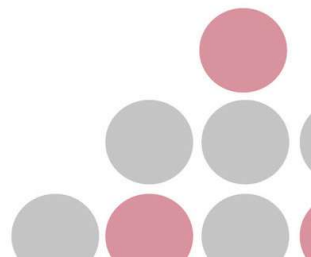
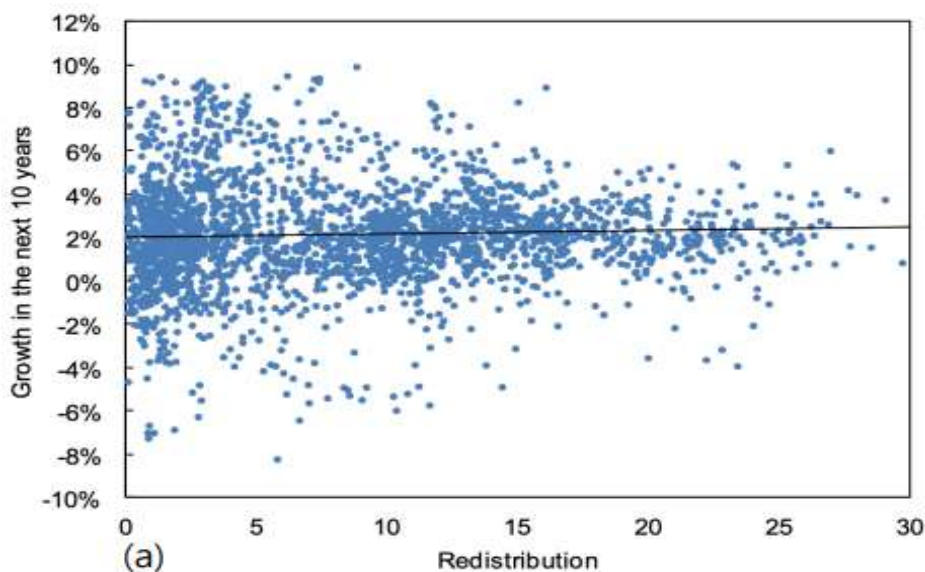
〈그림1〉 일인당소득(수직축)과 과거 30년간 평균지니계수(수평축)의 관계

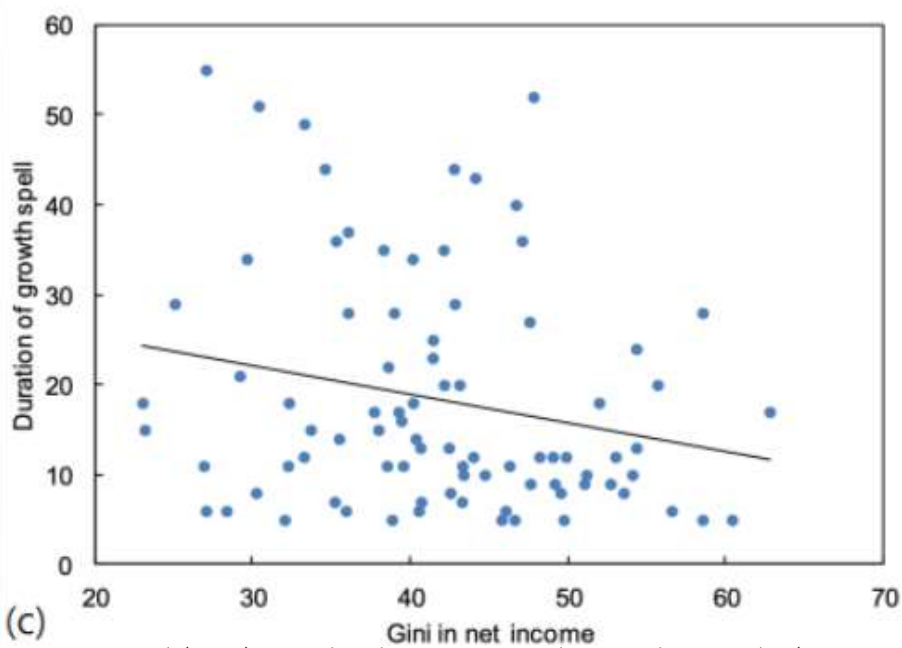
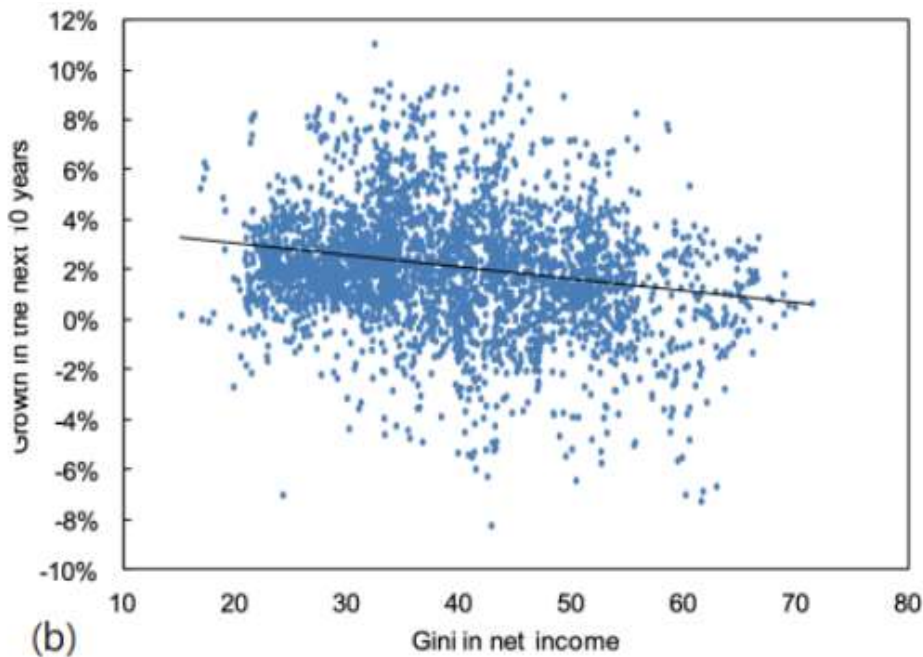


자료: W. Easterly(2007). Inequality Does Cause Underdevelopment: Insights from a New Instrument. *Journal of Development Economics* 84(2):755-776.

- 아래 그림 (a)는 재분배와 10년간 평균성장률의 관계, (b)는 소득불평등과 10년간 평균 성장률의 관계, (c)는 소득불평등과 성장지속기간의 관계를 나타낸 것임.

- (a)에서 보듯이, 재분배와 성장지속성 간에는 정(+)의 관계가 있음. 즉 재분배 기능이 강할수록 성장이 더 오래 지속됨.
- 그림 (b), (c)에서 보듯이, 성장지속과 (재분배 후) 소득불평등 간에는 부(-)의 관계가 있음. 즉 불평등이 낮을수록 성장은 더 오래 지속되고, 동일 재분배 조건 하에서도, 소득불평등과 경제성장 및 성장지속성은 모두 부(-)의 관계로 나타남.





자료: Ostry et al.(2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. (IMF Staff Discussion Note). IMF.

- 불평등과 빈곤에 대응하는 사회복지정책을 발전시켜 나가기 위해서는 우선 소득분배 실태를 정확하게 파악해야 함. 2016년 이전까지 통계청은 가계동향조사 데이터를 활용하여 소득분배지표를 작성하였으나, 2017년에 소득분배지표 분석데이터를 가계금융·복지조사 데이터로 변경하였고, 현재 행정자료로 소득조사 데이터를 보완하여 소득분배지표를 작성하고 있음.

1) 소득 불평등

- 소득 불평등 수준을 측정하는 지표는 다음과 같음.

(1) 상대 빈곤율은 전체 인구의 중위소득을 기준으로 소득 수준이 중위소득의 50%에 미치지 못하는 인구의 비율.

(2) 소득 점유율은 전체 인구의 소득 총액에서 해당 분위 인구의 소득 총액이 차지하는 비율임. 상위 10%인 10분위 인구의 소득 점유율을 하위 10%인 1분위 인구의 소득 점유율로 나누어 10분위 배율을 측정함. 5분위 배율은 상위 20%인 10분위 인구의 소득 점유율을 하위 20%인 1분위 인구의 소득 점유율로 나눈 값.

(3) 지니계수는 소득이 낮은 사람부터 높은 사람 순으로 나열하여 전체 인구의 누적 비율을 소득의 누적 비율로 나눈 값임. 0에 가까울수록 소득분배가 평등하고 1에 가까울수록 불평등

(4) 팔마 비율(Palma ratio)은 소득 상위 10% 인구의 소득 점유율을 하위 40% 인구의 소득 점유율로 나눈 값임. 세계은행 세계개발지표(World Development Indicators)의 130여 개 국가 자료를 분석한 결과, 상대적으로 5~9분위의 소득 점유율이 상대적으로 안정적으로 유지되는 데 비해 상위 10분위와 하위 1~4분위의 소득 점유율은 국가에 따라 상이한 것을 확인한 Palma(2011)에 근거를 두고 있음. 즉, 소득 변화가 비교적 강고한 중간층 이외에 상대적으로 유동적인 고소득층과 저소득층의 소득을 비교하여 양극화 실태를 반영

가) 코로나19 이전 10년 동안(2011년부터 2019년까지)의 소득불평등

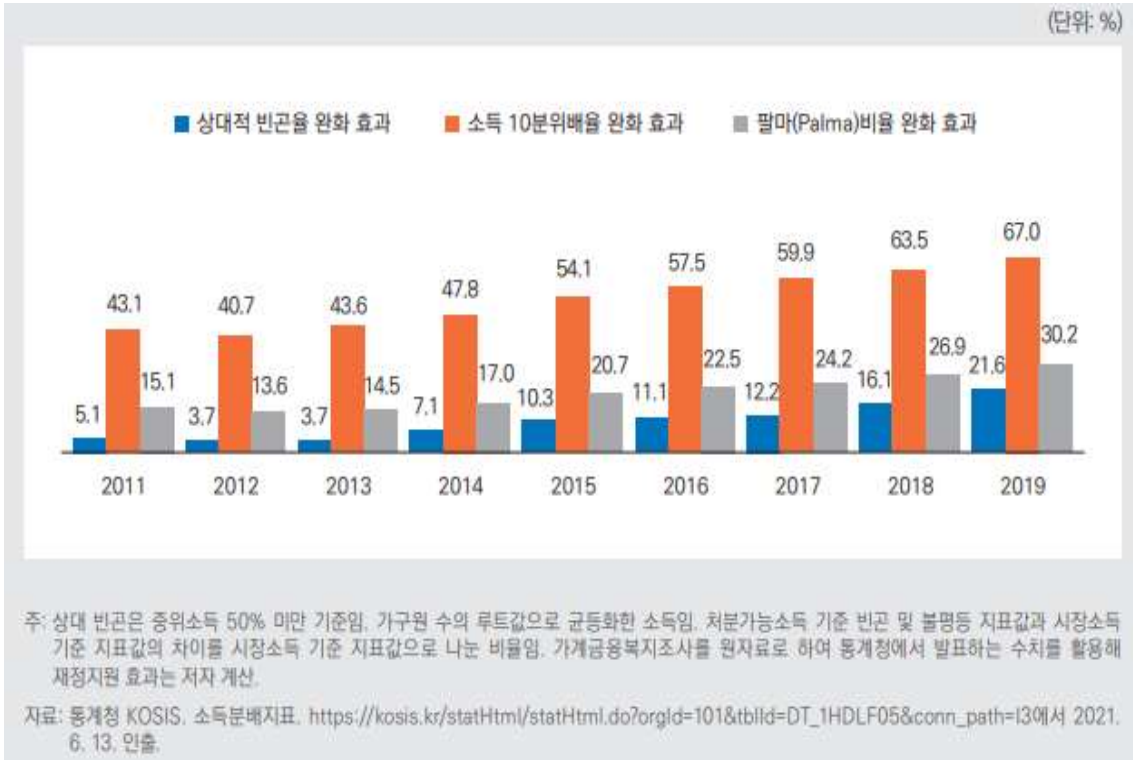
- <그림2>에 있듯이, (1) 상대 빈곤율에 대한 소득재분배 효과는 2011년 5.1%에서 2012~2013년에 3.7%로 감소하였다가 2014년 7.1%로 증가한 이후 증가 추세를 보이며 2019년에는 21.6%에 이릅니다.

(2) 소득 10분위 배율에 대한 소득재분배 효과는 더 뚜렷하여 2011년 43.1%에서 2012년에 40.7%로 다소 감소하였다가 2013년 43.6%로 2011년 수준을 회복한 이후 계속 증가하여 2019년에 67.0%에 이릅니다.

(3) 2010년대의 불평등에 대한 소득재분배 효과의 추세는 팔마 비율에서도 유사하게 나타남. 2011년 팔마 비율에 대한 소득재분배 효과는 15.1%였고 2012년 13.6%로 약간 감소함. 2013년에 14.5%로 다시 증가한 이후 증가 추세를 유지하여 2019년에 30.2%로 늘어남.

◆ 결론적으로 코로나19 이전 10년 동안(2011년부터 2019년까지)의 소득불평등을 지표로 보았을 때, 2010년대 시장소득 기준, 즉 노동시장에서의 1차 소득분배는 적극적으로 개선되기보다 유지되거나(팔마 비율) 악화됨(상대 빈곤율, 10분위 배율).-----> 그러나 처분가능소득 기준 불평등은 다양한 지표에서 완화되는 것으로 나타나, 공적이전과 조세 정책을 통해 시장에서의 불평등을 완화하는 소득보장정책의 재분배 기능이 확대되고 있는 것을 볼 수 있음.

〈그림2〉 상대 빈곤율과 불평등 지표에 대한 소득재분배 효과



나) 코로나19 이후 소득불평등

- 〈표1〉에 있듯이, 코로나19 확산이 본격화된 2020년 1분기 공적이전의 5분위 배율 기준 불평등 완화 효과는 41.5%로 2019년 1분기 40.1%에 비해 1.4%포인트 증가하였음. 전 국민 재난지원금 등 추경을 통한 긴급재난지원금이 본격적으로 지급되기 시작한 2020년 2분기 공적이전의 5분위 배율기준 불평등 완화 효과는 54.3%로 전년 동기 40.4%에 비해 13.9%포인트 대폭 증가하였음. 이후 공적이전의 5분위 배율 기준 불평등 완화 효과는 2020년 3분기에 전년 동기 대비 5.5%포인트, 4분기에 2.8%포인트, 2021년 1분기에는 5.1%포인트 증가하였음. -----> 이와 같이 추경을 통한 전 국민 재난지원금이 지급된 2020년 2분기에 공적이전의 불평등 완화 효과가 가장 크고 3분기 이후에도 전년 동기 대비 효과가 큰 추세는 10분위 배율과 팔마 비율, 지니계수의 불평등 지표에서도 일관되게 나타남.

◆ 결론적으로 불평등 완화 효과가 크다는 것은 코로나19 확산이 본격화된 당시 시장에서의 1차 분배에 의한 불평등이 심화하였고, 이에 적극적인 재정지원, 특히 공적이전 지원이 작용한 것으로 해석할 수 있음. 그러나 저부담-저복지 구조 하에서 불평등 완화는 그렇게 크다고 할 수 없음.

〈표1〉 2019~2021년 분기별 불평등 지표 완화 효과

(단위: %)

구분	2019년				2020년				2021년
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기
〈5분위 배율〉									
공적이전 효과	40.1	40.4	42.7	39.7	41.5	54.3	48.2	42.5	46.6
소득재분배 효과	38.2	44.2	42.6	41.9	41.1	56.7	49.9	45.2	47.5
〈10분위 배율〉									
공적이전 효과	53.6	52.3	55.1	55.7	55.7	65.5	62.4	56.8	58.4
소득재분배 효과	49.6	52.4	50.9	51.4	48.5	63.6	59.4	56.0	51.7
〈말마 비율〉									
공적이전 효과	23.9	24.6	24.7	22.3	24.1	35.3	28.7	25.3	29.3
소득재분배 효과	25.7	29.9	28.3	26.2	27.8	40.4	33.3	29.6	33.8
〈지니계수〉									
공적이전 효과	15.6	14.5	16.6	14.3	14.6	21.8	17.1	16.0	17.6
소득재분배 효과	14.5	15.4	15.2	13.0	14.4	22.2	17.1	15.4	17.3

주: 개인 단위 가중치를 적용한 값임. 가구원 수의 루트값으로 균등화한 소득임. 공적이전 효과는 경상소득 기준 지표와 시장소득 기준 지표의 차이를 시장소득 기준 지표로 나눈 비율임. 소득재분배 효과는 처분가능소득 기준 지표와 시장소득 기준 지표의 차이를 시장소득 기준 지표로 나눈 비율임.

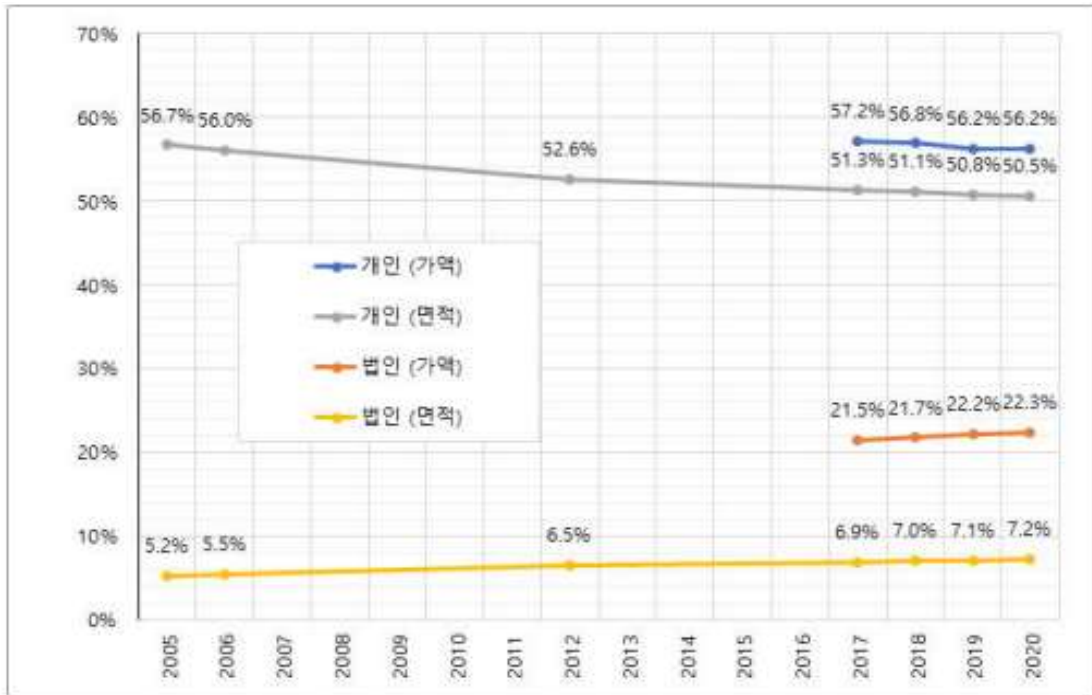
자료: 통계청, 2019-2021년 가계동향조사(분기) 원자료 저자 분석.

자료: 김성아(2021). 불평등, 지표로 보는 10년. 〈보건복지 Issue & Focus〉. 409호. 한국보건사회연구원.

2) 자산 불평등(2019년, 2020년)

- 아래 〈그림3〉에서 보듯이 소유주체별 토지소유 추이의 주요 특징은 법인의 토지점유율이 면적으로나 가액으로나 모두 계속 증가하고 있다는 점임.

〈그림3〉 민유지(개인)와 법인 토지의 점유율 변화 추이



자료: 국토교통부, 2020 토지소유현황

- 시장가치를 반영하는 공시지가로 생산한 〈표2〉에서 보듯이, 상위 1%의 점유율뿐만 아니라 점유액 증가가 압도적임.

〈표2〉 상위법인의 토지 점유율 추이

(단위: %, 조원)

연도	상위 1%		상위 5%		상위 10%	
	점유율	점유액	점유율	점유액	점유율	점유액
2012	70.2	491.1	84.6	491.2	89.9	628.7
2017	70.6	675.7	84.2	805.4	89.5	855.2
2018	70.5	738.0	84.0	879.2	89.3	933.6
2019	73.3	915.9	85.4	1,067.4	90.1	1,125.9
2020	75.1	1,044.9	86.2	1,199.6	90.6	1,260.7

자료: 국토교통부 통계누리

- 〈그림4〉는 지니계수로 확인한 최근 자산 불평등 수준임. 비교를 위해 소득 지니계수를 제시함. 시장 소득 지니계수는 0.404, 경상소득은 0.358, 처분가능소득은 0.346임.

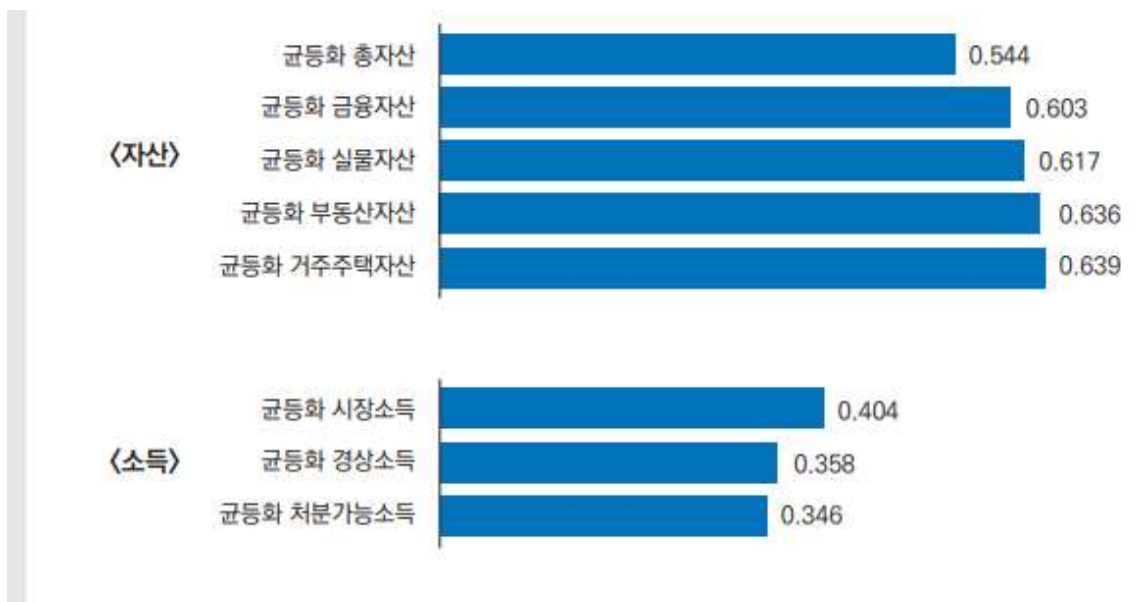
- 총자산, 즉 실물자산과 금융자산의 합산 기준 지니계수는 0.544로 경상소득 기준 지니계수에 비해 52.1% 높음.

- 금융자산의 지니계수는 0.603으로 소득 기준 지니계수에 비해 불평등 수준이 높음.

- 실물자산의 지니계수는 0.617로 소득 기준 지니계수뿐 아니라 금융자산 지니계수에 비해서도 불평등 수준이 높음. 실물자산 중 부동산자산의 지니계수는 0.636으로 실물자산 지니계수에 비해 높음. 부동산 자산 중 거주주택자산의 지니계수는 0.639로 부동산자산 지니계수에 비해 높음.

◆ 결론적으로 모든 자산 유형의 불평등 수준이 소득 불평등에 비해 높음. 특히 부동산, 그중에서도 실제 거주하는 주택자산의 불평등 수준이 높게 나타났음.

<그림4> 2019년 자산 및 소득 지니계수



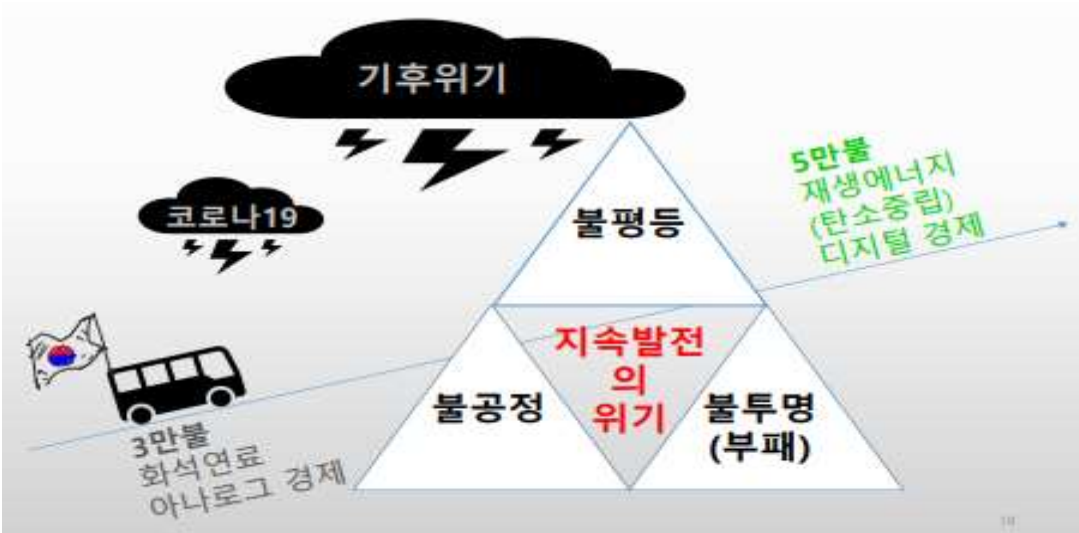
주: 개인 단위 가중치를 적용한 값임. 가구원 수의 루트값으로 균등화한 자산, 부채, 소득임.

자료: 통계청, 2020년 가계금융복지조사(가구)(2019년 기준) 원자료 저자 분석.

자료: 김성아(2021). 불평등, 지표로 보는 10년. <보건복지 Issue & Focus>. 409호. 한국보건사회연구원.

2. 불평등 해소 정책의 과제

- 생태적 지속가능발전(ecologically sustainable development)의 개념으로 복지국가를 조망



자료: 주병기(2021). '대전환시대의 공정성장 전략' 발제문.

- 1) 약육강식식 금융자본주의에 대한 대안은? 저부담-저복지 체제를 '중부담-중복지' 체제로 일대 전환이 필요함
- 2) 복지국가의 생산체제로서 정부와 민간의 상생 구조와 협력적 관계 가능성은?
- 3) 생산체제의 변화 전략과 긴밀한 상호보완 관계를 가질 수 있도록 하는 '포용복지' 제도들인 급여-할당체제(benefit-allocation systems)로서 의료, 주거, 교육, 돌봄서비스 등 4대 복지급여 분야에 대한 확고한 '탈상품화' 목표와 전략 등을 구비한 설계 준비가 구축돼 있는가? 즉 복지급여 범위의 포괄성/ 복지급여의 양과 질의 관대성/ 적극적 노동시장정책에 의한 고용 활성화/ 4대 복지급여에 대한 국가 책임성 등이 갖춰져 있는가?
- 4) 민주주의의 성숙과 새로운 사회적 대타협 가능성은? 지배세력이 유포한 신자유주의(시장만능주의) 이념과 담론의 퇴각 필요
- 5) 소득보장 보다 사회서비스 보장 강조; 사회서비스 보장은 일자리(고용) 창출에 유리 -----> 중위소득 50% 이내의 '빈곤선' 설정이 필요함
- 6) 남성생계부양자모델로 구조화 되어 있는 가족영역을 획기적으로 전환하여 전체 재생산영역의 구조를 개편; 부양의무자를 확인하는 방식을 지양하고 가족 책임의 사회화를 확장할 필요
- 7) '분권형 지역거버넌스' 구축; 지역자치 연대운동의 활성화 ----- 지역복지동맹의 구축(실질생활형 주민 주체조직의 활성화가 우선)
- 8) 탄소중립화 선언에 대한 실천 의지와 능력은?
- 9) 민족 분단국가인 한국의 특수성과 맞물려 있는 전쟁의 불안을 종식; 남북관계협력(-통일)과 평화는 양자택일이 아님- 평화복지국가 모색

10) 국제 스탠다드 기준에 의한 법령(노동법, 이주노동자 관련법, 사회보장법 등) 개정 의지는? 개발도상국가에 대한 국제적 원조 체제와 자원 마련 계획은?

- 한국판 뉴딜에 휴먼뉴딜이 디지털뉴딜, 그린뉴딜과 함께 재수정됨(2021 7. 14, '한국판 뉴딜 2.0 추진계획' 발표) -----> 휴먼뉴딜: 사람투자, 고용사회안전망, 청년정책, 격차해소,

• 한국판 뉴딜 2.0의 5대 대표과제; 1) 디지털 초혁신 프로젝트(메타버스 산업 활성화 등) 2) 탄소중립 인프라 3) 청년정책 4) 교육향상 4대 패키지(기초학력 강화, 다문화·장애인 맞춤 프로그램, 사회성 회복, 저소득층 장학금) 5) 돌봄 격차해소(한부모, 노인, 장애인, 아동 등 계층별 양질의 돌봄 안전망 강화)

◆ 결론적으로, 불평등 해소정책을 성공적으로 이루어가려면 적어도 재정과 제도화, 인력 등 세 가지 문제에 대한 깊은 논의를 거쳐야 함.

1) 재정문제: 중부담-중복지 체제에 대한 대중적인 합의와 지지를 얻어 내어야 할 문제

2) 제도화 문제: 중앙정부와 지방자치단체의 행정체계 구축(service delivery system) 문제와 직결-----> 협치(Local Governance)의 활성화; Government가 아닌 Governance!!!

3) 인력문제: 4차 산업혁명 시기에 사회서비스보장은 소득보장과 달리 전문성을 요구하며, 일자리 창출의 견인차 기능을 할 수 있음

- 복지국가가 되려면 구호나 상상이 아닌 국민 개개인의 삶과 생활에서 피부에 닿는 '구체성'과 '실현성'을 담보해야 함. 기실