

## 요약 및 정책건의

### 1.

#### 1) 연구 배경

- 1997년 외환위기 이후 기업의 도산과 대규모 실업으로 중산층 붕괴가 시작되었음.
  - 외환위기 당시 대규모 정리해고와 명예퇴직이 중산층의 핵심을 이루고 있던 중·장년의 금융계 종사자를 중심으로 진행되었기 때문에 중산층이 가장 큰 타격을 받음.
  - KDI 분석결과 중산층의 비중은 외환위기 이전인 1996년 68.5%에서 2000년 58.5%로 10% 포인트 감소하였고, 이중 7%가 빈곤층으로 전락하였음.
- 그럼에도 불구하고 현행 사회안전망은 저소득층 대상 공공부조와 정규직 근로자 위주 사회보험 중심으로 이루어져 중산층의 빈곤예방과 탈빈곤 지원에 제한적임.
  - 경제위기 이후 한시적으로 지원 대상을 늘리기는 했지만 여전히 제한적이어서 중산층의 몰락을 방지하는 효과는 미미함.
  - 서울시에서 발표한 “서울, 희망드림 프로젝트”, 정부가 발표한 “신빈곤층 대책”도 사업 대상을 다소 확대하였지만, 여전히 중산층 문제를 다루고 있지 못함.
- 외환위기로 인한 경기침체와 고용불안이 완전히 해소되지 못한 상황에서 작년에 붙어 닥친 글로벌 금융위기로 중산층의 경제적 어려움은 가중되고 있음.
  - 중산층의 붕괴는 세계적인 추세로 지속적으로 심화될 것으로 전망됨.
  - 중산층의 붕괴는 계층 간 갈등을 초래하여 사회통합을 저해하며, 성장 동력 기반의 붕괴로 경기침체 악순환을 초래하기 때문에 정책적인 지원이 필요함.

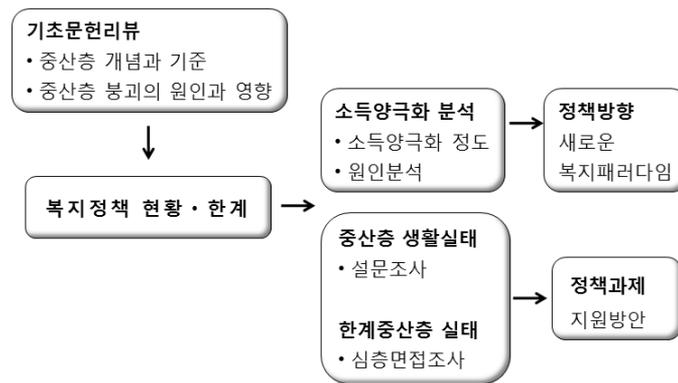
#### 2) 연구 목적

- 이러한 배경에서 이 연구는 서울시 중산층의 실태 분석을 토대로 복지정책의 방향 및 과제를 도출하는 데 목적이 있음.
  - 특히 현재와 같은 경제위기 상황에 대응하여 서울시의 복지정책이 지향해야 할 새로운 패러다임을 도출하는 데 초점이 주어짐.

### 3) 연구내용

○이 연구의 전체적인 구성 체계는 <그림 1>과 같음.

- 제1장과 제2장에서 중산층에 대한 선행연구와 우리의 복지정책 현황 등 기초적인 분석을 실시함.
- 제3장에서는 소득양극화 지수를 추정하고 소득양극화 영향요인을 분석하여 향후 복지패러다임의 방향성에 대한 시사점을 도출함.
- 제4장과 제5장에서는 중산층의 실태와 복지욕구를 파악하기 위해 실태조사를 실시함. 제4장에서는 서울시 중산층 1,000가구를 대상으로 설문조사를 실시하고, 제5장에서는 한계중산층 대상 심층인터뷰를 실시하였음.
- 이상의 분석을 토대로 서울시 복지정책 방향과 중산층 지원을 위한 정책과제를 도출함.



< 1 >

### 4) 연구방법

○가계동향조사 데이터 분석

- 통계청 가계동향조사 데이터를 이용하여 서울시 소득양극화 지수인 Wolfson지수와 ER지수를 산출하고, 소득양극화 결정모형을 분석하였음.

○설문조사

- 지난해 금융위기 이후 서울시 중산층 가구의 생활변화와 문제, 복지욕구 등을 파악하기 위하여 서울시 중산층 1,000가구를 대상으로 설문조사를 실시하였음.
- 조사대상은 월평균소득이 150~450만원인 가구이며, 가구방문을 통한 일대일 면접조사로 진행됨.

○심층면접조사

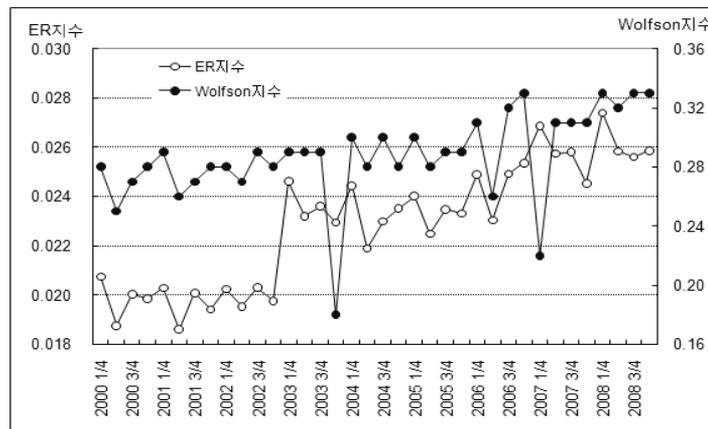
- 외환위기와 금융위기를 거치면서 중산층에서 빈곤층으로 탈락한 집단을 대상으로 심층면접조사를 실시함.
- 심층면접조사는 중산층이 빈곤층으로 전락하는 것을 방지하고 빈곤층으로 전락한 계층을 다시 중산층으로 복원시키기 위해 어떤 지원이 필요한지를 확인하는 데 목적이 있음.

2.

1) 서울시 소득양극화 실태와 원인

○서울의 소득양극화는 지속적으로 악화됨.

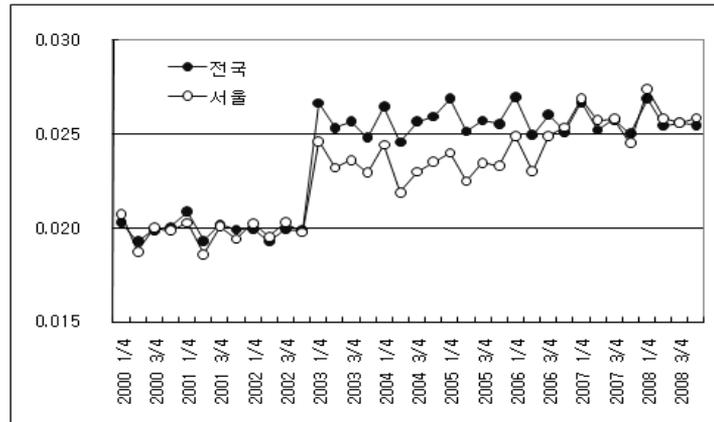
- 서울시 중산층 비중은 2000년 67.8%에서 2008년 59.4%로 감소하였고, 같은 기간 동안 빈곤층은 10.9%에서 16.6%로 증가함.
- 2000~2008년 사이 소득양극화 정도를 보여주는 Wolfson지수와 ER지수가 모두 상승함.



< 2 >

○서울의 소득양극화는 대체로 전국과 유사한 추세임.

- 2003년 이전까지 서울과 전국의 양극화 지수는 대체로 유사한 수준이나, 2003년 1/4분기부터 2006년 3/4분기까지는 전국의 소득양극화 수준이 서울보다 심각함.
- 그러나 2008년 4/4분기 서울의 ER지수는 0.0259로 전국 평균 0.0255보다 다소 높음.



< 3> (ER )

- 서울의 소득양극화를 악화시키는 가장 중요한 요인은 실업률과 임시직비율임.
  - ER지수를 종속변수로 회귀분석한 결과, 실업률이 1% 상승하면 소득양극화 지수는 0.4% 증가하고, 임시직 비율이 1% 상승하면 소득양극화 지수는 1.1% 감소함.
  - 임시직 비율의 증가가 소득양극화 완화에 기여하는 것은 새로운 임시직 일자리가 추가로 창출되어 근로빈곤층에게 더 많은 고용기회를 줄 때 소득양극화가 완화됨을 시사함.

## 2) 서울시 중산층 생활실태와 복지욕구

- 외환위기 때와 같은 대량실업이나 고용환경 변화는 적은 편임.
  - 설문조사 결과 가구주의 94.9%가 현재 취업 중이고, 글로벌 금융위기로 실업상태로 전락하거나 고용조건이 악화된 경우는 많지 않음.
  - 이는 지난해 금융위기 후에는 외환위기 때와 같은 대규모 구조조정이나 정리해고가 가시화되지 않았기 때문임.
- 그러나 전반적인 경기침체로 수입이 감소하여 가구 경제 상태는 악화됨.
  - 31.1%가 금융위기 후 가구수입이 감소하였고, 39.5%가 수입이 지출보다 적어 적자채정을 경험함.
  - 31.8%는 은행이나 친지에게 또는 사채를 빌려 부채를 졌다고 응답하였으며, 8.6%는 저축이나 보험 등을 해약하였음.
  - 54.1%는 이전보다 생활비를 줄였으며, 지출을 줄인 항목은 외식비, 식료품비, 사교육비 순임.

< 1> 가

( : %)

가		150~200	200~300	300~400	400~450
가	31.1	39.5	33.6	26.5	27.7
	54.1	57.8	61.5	51.0	46.4
가	39.5	54.1	47.0	35.1	24.7

○ 학업이나 결혼 등 기초생활과 사회·문화생활에도 영향을 받음.

- 경제적인 이유에서 학업을 중단하거나 휴학한 가족이 있는 경우가 2.6%이고, 결혼·출산 등을 미루거나 포기한 경우도 1.2%임.
- 병원 이용을 하지 못한 비율은 평균 5.9%이고, 월평균 가구소득 200만원 미만은 11.9%로 높은 편임. 월소득 200만원 미만 계층 중 고령자 가구가 많다는 점에서 문제가 심각함.
- 금융위기 이후 중산층은 사회·문화생활에서 가장 큰 변화를 경험함. 중산층의 생활양식을 보여주는 외식이나 취미활동, 여행, 사회활동 등 문화생활 향유가 모든 계층에서 크게 감소함.

< 2>

( : %)

		150~200	200~300	300~400	400~450
	2.6	4.3	3.9	1.0	1.7
,	1.2	2.2	1.8	0.7	0.4
	5.9	11.9	8.8	3.0	1.3

< 3>

( : %)

		150~200	200~300	300~400	400~450
	67.2	67.6	68.6	66.6	66.0
,	59.1	58.4	64.3	59.6	52.8
	61.0	61.6	62.5	61.3	58.3
	46.8	51.9	53.0	47.0	34.9

○경제적 문제로 가족관계도 악화됨.

- 금융위기 이후 가족 간의 대화가 감소한 경우가 12.6%, 다툼이 늘어난 경우가 10.1%, 이혼이나 자살을 고려해 본 경험은 각각 5.5%와 4.4%임.

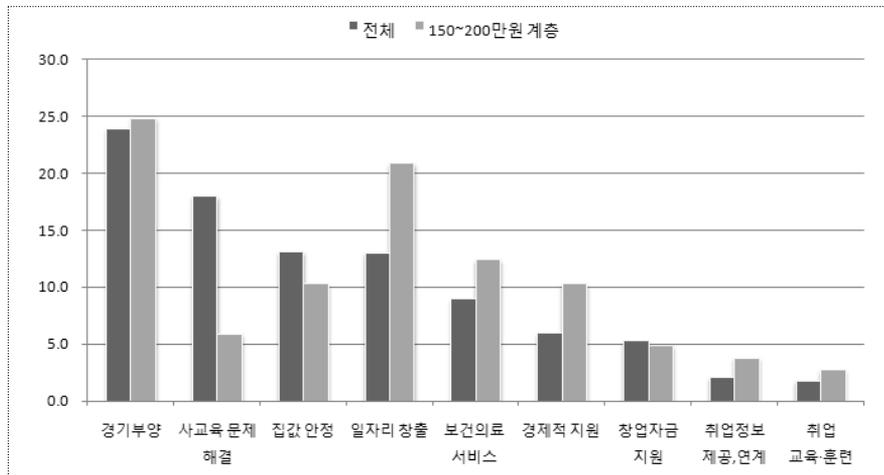
< 4> 가

( : %)

		150~200	200~300	300~400	400~450	
가		12.6	17.3	16.3	8.3	10.2
가	가	10.1	16.2	12.4	6.6	7.2
		5.5	7.6	8.5	3.3	3.0
가	가	1.9	2.7	2.1	1.3	1.7
		4.4	8.1	6.0	1.7	3.0

○필요한 복지욕구 우선순위는 경기부양, 사교육문제 해결, 집값안정, 일자리 창출 순임.

- 중하계층은 사교육비나 집값보다 경기부양과 일자리 창출 욕구가 우선순위임.



< 4>

### 3) 한계중산층 심층인터뷰 결과

○조사대상가구의 경제상태가 악화된 가장 큰 원인은 가구주의 실직과 사업 부진임.

- 가구주의 실직으로 많은 가구가 경제상태가 악화되었고, 이를 시작으로 저소득·빈곤층으로 추락하였음.

- 여성의 경우 이혼 또는 사별 등이 경제상태 악화의 주요 원인으로 작용하고, 질병이나 사고 등 개인적인 문제도 경제상태 악화에 영향을 미침.
- 대부분 외환위기의 여파로 경제적 어려움이 시작되었고, 그 이후 회복이 되지 못한 상태에서 현재에 이른 것으로 나타남.
  - 작년 글로벌 금융위기 이후에 어려워진 경우도 있지만, 이들은 이미 그 이전부터 문제 상황에 놓여있었음.
- 대부분 취업이나 창업을 계획하고 있어, 창업이나 취업지원에 대한 요구가 가장 많음.
  - 한계중산층의 탈빈곤을 위해서는 경제활동에 참여할 수 있는 기회와 여건을 제공하는 것이 일차적 과제임.
  - 그러나 자녀교육비, 주거비, 의료비 부담이 이들의 재기에 장애요인으로 작용하고 있어, 가계부담 문제가 동시에 해결되어야 탈빈곤이 가능할 것으로 판단됨.

### 3.

#### 1) 복지패러다임의 전환

- 중산층 위기 상황에서는 소득양극화 관리가 필요함.
  - 소득불균등과 소득양극화는 유사한 추이로 변하는 경향이 있기 때문에 두 개념이 혼용되고 있음. 그러나 두 지표는 개념적으로 다르기 때문에 문제를 보는 시각이 다르고, 결과적으로 정책방향도 다른 방식으로 접근해야 함.
  - 소득불균등 관점은 소득격차와 빈곤문제에 관심을 가지며, 소득재분배를 통한 빈곤해결이 핵심적 과제인 반면, 소득양극화는 중간계층의 해체가 주요 문제로, 중산층의 유지·복원이 정책적 관심임.
  - 따라서 중산층 위기시대에는 소득양극화 동향에 정책적 관심을 기울여야 함.
- 중산층을 포함한 보편적 복지 패러다임으로의 전환이 필요함.
  - 중산층은 미래성장의 동력이고 사회갈등의 완충기능을 담당하는 핵심 계층으로, 중산층이 두터운 사회가 건강하고 안정된 사회임.
  - 국가의 복지지출이 커지면 경제성장에 부정적인 영향을 미쳐 중산층이 감소할 것이라는 시각과는 달리, 보편적 복지패러다임을 지향하는 북유럽 국가에서 중산층이 가장 두텁고 사회경제적 효과도 가장 우수함.

- 중산층에게는 노동을 장려하고 노동할 수 있는 여건을 만들어주는 것이 최대의 사회안전망임.
  - 소득불균등은 빈곤층 대상 소득재분배가 목표이기 때문에 공공부조사업을 통한 소득이전이 주요정책수단이 될 수 있음.
  - 그러나 중산층은 일할 능력과 의지가 있으나 일할 기회가 없다는 것이 주요 문제임. 따라서 중산층에게는 일할 수 있는 기회와 여건을 조성해주는 것이 핵심임.
  - 설문조사에서도 중산층이 가장 원하는 욕구우선순위는 경기부양, 일자리 창출 순이었음.

## 2) 중산층 종합대책

### (1)

- 중산층 종합대책의 정책목표는 i) 중산층 탈락방지 또는 유지와 ii) 탈빈곤 또는 중산층 복원임.
  - 이를 위해 소득양극화 지수(ER지수 또는 Wolfson지수)를 주기적으로 추정하여, 중산층의 붕괴 정도를 모니터링하는 정책지표로 활용함.
- 중산층의 유지·복원은 전통적인 사회복지 분야에 국한되는 것이 아니라, 종합적 접근이 필요함.
  - 중산층 대책에 포함되어야 할 정책분야는 경제, 노동, 교육, 사회, 복지분야 등 다양함.
- 다양한 행정영역을 포괄하는 종합적인 접근을 수행되기 위해서는 전달체계 구축이 필요함.
  - 중앙정부의 중산층 종합대책인 휴먼뉴딜 정책과 같이 서울시 차원에서도 중산층 문제를 정책의 주요 어젠다로 설정하고 종합적 대응 로드맵을 작성해야 함.
  - 또한 효과적인 실천을 위해서는 총괄 헤드쿼터가 필요함. 중산층 대책은 고용·교육분야 업무가 핵심이고 전반적인 경기회복이 전제조건이므로 시장실 직속 TF팀을 구성하거나 서울시정 전반을 총괄하는 경영기획실에서 관리하는 것이 효과적임.

### (2)

- 경기부양을 통한 실업률 감소
  - 2008년 4/4분기 기준 서울의 소득양극화 지수(ER지수)는 0.0259로 전국의 ER지수 0.0255를 상회함. 서울의 양극화 지수를 전국 수준으로 낮추기 위해서는 2009년 9월 현재 실업률 4.3%를 4.09%까지 낮추어야 함.
  - 서울의 실업률을 4.09%까지 낮추기 위해서는 경기부양과 일자리 창출이 선결과제임.

○양질의 일자리 창출

- 정부의 일자리 창출사업은 인위적으로 임시적인 일자리를 만들어 경제위기 충격을 완화하고 가장 먼저 타격을 받는 저소득층에게 일자리를 제공하는 효과가 있음.
- 그러나 임시직 일자리 창출은 단기적 처방에 불과함. 두텁고 안정적인 중산층을 구축하기 위해서는 양질의 안정적 일자리 창출이 필요함.

○개인역량 강화를 위한 교육·훈련 강화

- 중산층 대책에서 강조되어야 하는 것은 교육, 훈련을 동반한 고용정책임.
- 세계화와 경제구조 변화로 노동시장은 유연화되고 평생직장개념은 사라지고 있음. 이로 인해 모든 계층에서 전업과 재취업이 필요함. 중산층도 언제라도 전업, 재취업할 수 있는 기본능력을 갖추도록 평생직업교육체계 구축이 필요함.

○사회·문화적 지원

- 실업, 빈곤, 재해, 노령, 질병 등 위기상황은 일차적으로 경제적 어려움을 초래하지만 이는 가정해체, 건강문제, 주거문제 등 다양한 사회문제로 연결됨.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서 돌봄서비스, 가족지원, 정서적 지원, 사회적 네트워크 구축 등 사회·문화적 지원이 필요함.

### 3) 한계중산층 지원방안

○접근방법의 차별화

- 중산층 내에서도 핵심중산층과 한계중산층은 다른 접근이 필요함. 핵심중산층은 비교적 학력과 소득수준이 높고, 고용측면에서도 상대적으로 안정적이므로 현재의 일자리를 유지하여 안정적 중산층으로 남아있게 하는 것이 목표임.
- 반면에 한계중산층은 근로빈곤층과 유사한 특성을 보임. 현재 노동에 참여하고 있지만, 교육과 기술수준이 낮아 고용조건이 열악하고 실업상태로 탈락할 가능성이 높음.
- 따라서 빈곤층으로의 탈락방지와 함께 좀 더 안정적인 핵심중산층으로 상향 이동할 수 있도록 하는 것이 목표임.

○직업교육 지원

- 한계중산층은 학력과 기술이 낮기 때문에 특히 교육의 필요성이 강조됨.
- 단기적으로는 현재의 일자리를 유지하고 장기적으로는 보다 안정적인 핵심중산층으로 상향이동할 수 있도록 직업교육 및 재취업훈련이 강화되어야 함.
- 한계중산층의 경우 실직자를 대상으로 하는 교육이 중요하지만, 재직자들도 좀 더 나

은 일자리로 상향 이동할 수 있도록 역량강화 교육이 필요함.

○가계부담 경감

- 설문조사와 심층면접조사에서 교육비, 주거비, 의료비 등 가계부담이 빈곤층으로 탈락하는 원인이 되거나 재기·재활의 장애요인으로 작용하고 있음이 확인됨.
- 중산층 지원대책은 노동기회와 여건을 마련하는 것이 핵심이지만, 한계중산층은 근로 빈곤층에 가까운 특성을 가지고 있기 때문에, 생계를 위협하는 가계부담에 대해서는 직접적인 보조도 필요함.

○희망드림 프로젝트를 통한 자산형성 지원

- 교육과 기술수준이 낮은 한계중산층에게는 취업보다는 창업기회를 제공하는 것도 효과적임. 이러한 점에서 자산형성 프로그램인 서울시 희망드림 프로젝트는 의의가 있음.
- 따라서 서울시 희망드림 프로젝트 수혜대상 기준인 최저생계비 150%를 180% 수준까지 상향 조정하여 한계중산층(중위소득의 50~70%)도 참여가 가능하도록 함.
- 설문조사 결과, 한계중산층에서 희망드림 프로젝트 사업에 대한 이용욕구가 매우 높음. 월소득 150~200만원 미만 한계중산층의 이용희망율을 적용하면 주요 희망드림 프로젝트에 대한 잠재적 수요는 <표 5>와 같음.

< 표 5 >

(단위: 가, %)

	가	가		가	
		가	가	가	가
	4,098,562	11.07	453,711	24.3	110,251
				17.8	80,760
				17.3	78,492

단위: 가 2008 .