

# 서울시 소득양극화, 어떻게 완화할 것인가?

2010. 6. 28 제66호

김경혜 / 서울시정개발연구원 선임연구위원

## 〈 목 차 〉

### 요약

- I. 경제위기와 중산층 붕괴
- II. 서울의 소득양극화 실태와 원인
- III. 금융위기 이후의 중산층 생활실태와  
복지욕구
- IV. 중산층 위기시대의 복지패러다임과 과제

## 요 약

### 중산층 붕괴와 소득양극화 악화

1997년 외환위기에 이어 2008년 말 글로벌 금융위기 이후 중산층 위기가 심화되고 있다. 서울의 중산층 비중은 2000년 67.8%에서 2008년 59.4%로 감소하였고, 이로 인해 소득양극화 정도는 지속적으로 악화되어 왔다. 2008년 서울의 소득양극화 지수는 전국 평균보다 높은 것으로 나타났는데, 서울의 소득양극화를 악화시키는 결정요인은 실업률과 임시직 비율로, 실업률이 1% 상승하면 소득양극화 지수는 0.4% 증가하고, 임시직 비율이 1% 상승하면 소득양극화 지수는 1.1% 감소한다. 임시직 일자리는 근로빈곤층에게 고용기회를 제공함으로써 소득양극화 완화에 기여하는 것으로 해석된다. 실제 경제위기 이후 공공에서 제공한 임시직 일자리인 희망근로사업으로 실업자 수가 감소하는 효과가 발생하였다.

### 글로벌 금융위기 이후 중산층의 생활실태 악화와 복지욕구의 변화

글로벌 금융위기 이후에는 외환위기 때와 같은 대량실업이나 고용환경의 악화는 크게 일어나지 않았지만, 전반적인 경기침체로 중산층 가구의 수입이 감소하고 경제상태가 악화되었다. 서울의 중산층을 대상으로 한 설문조사에 의하면, 적자재정을 경험한 가구가 39.5%에 달하고 추가로 부채가 생긴 가구도 31.8%다. 특히 중하계층 가구의 어려움이 가장 심각해 가구원 중에서 신용불량자가 발생한 비율은 7.6%다. 경제적 어려움으로 가족관계도 악화되었으며, 중산층으로서의 사회·문화생활 향유도 감소하여 외식이나 취미활동, 여행, 사회활동 등 문화생활 향유가 크게 줄어들었다. 글로벌 금융위기 이후 중산층의 복지욕구 우선순위는 경기부양, 사교육 문제 해결, 집값 안정, 일자리 창출 순으로 조사되었는데, 특히 소득이 150만~200만 원에 해당하는 중하계층에서는 사교육비나 집값보다 경기부양과 일자리 창출에 대한 욕구가 우선시되는 것으로 나타났다.

### 중산층 위기시대의 서울시 과제: 복지패러다임의 전환

현행 복지정책은 저소득층 대상 공공부조 중심으로 이루어져 있어 중산층은 사회안전망의 사각지대에 놓여 있다. 따라서 중산층이 붕괴되는 현 상황에서 중산층을 포함한 보편적 복지로 패러다임을 전환할 필요가 있다. 그러나 중산층 복지는 공공부조사업을 통한 소득이전 방식이 아니라 노동과 교육·훈련 기회를 제공하는 고용정책이 핵심이 되어야 한다. 전국 평균을 상회하는 서울의 양극화 지수를 전국 수준으로 낮추려면 2010년 5월 현재의 실업률 4.2%를 4.04% 이하로 낮추어야 한다. 이를 위해서는 결국 경기부양과 양질의 안정적인 일자리 창출이 선결과제다. 한편, 빈곤층으로 전락할 위험이 가장 높은 한계중산층인 중하계층을 위해서 서울시 대표 복지사업인 '서울 희망드림 프로젝트'의 사업대상을 서울시 중위소득의 70%까지 확대할 필요가 있다. 희망드림 프로젝트 참여를 희망하는 한계중산층의 잠재수요는 약 20만 가구에 달하며, 매년 잠재수요의 5% 정도를 추가로 지원하는 경우 2010년 기준 최소 252억 원에서 최대 696억 원의 예산이 소요된다.

## I. 경제위기와 중산층 붕괴

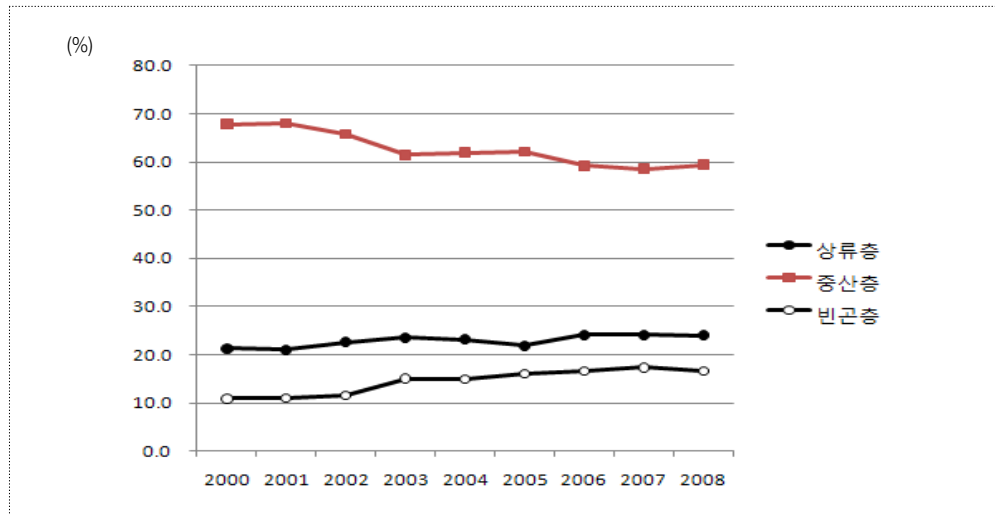
### 경제위기 이후 중산층 비중이 점진적으로 감소

- 1997년 외환위기 이후 기업의 도산과 대규모 실업으로 중산층 붕괴 시작
  - 외환위기 당시 대규모 정리해고와 명예퇴직이 금융권을 중심으로 진행되었기 때문에 중산층이 가장 타격
  - KDI 분석 결과, 중산층의 비중은 외환위기 이전인 1996년 68.5%에서 2000년 58.5%로 감소하였고, 이 중 7%가 빈곤층으로 전락

#### 중산층의 정의

- 학술적으로 명확한 개념 정의는 없으나, 대체로 소득, 주택, 교육수준, 직업 등을 종합해서 중간적 생활양식을 지닌 집단으로 정의
- 경제위기 이후 정부 및 정책연구기관에서는 중산층을 중간소득계층으로 간주하고, 해당 집단 중 위소득의 50~150%를 중산층으로 정의
- 일반적으로 사회에서 통용되는 안정적 중산층을 '핵심중산층'으로, 빈곤층으로 전락할 위험이 높은 저소득층을 '한계중산층'으로 구분. 한계중산층은 중위소득의 50~70%로 정의

- 외환위기로 인한 경기침체와 고용불안이 완전히 해소되지 못한 상황에서 2008년에 불어 닥친 글로벌 금융위기로 중산층의 경제적 어려움이 가중
  - 중산층의 붕괴는 세계적인 추세로, 지속적인 심화 전망
- 서울시 중산층 비중도 2000년 67.8%에서 2008년 59.4%로 감소
  - 같은 기간 동안 빈곤층은 10.9%에서 16.6%로 증가
  - 중산층에서 이탈한 가구의 60%는 빈곤층으로 탈락하는 것으로 추정



[그림 1] 서울시 소득계층별 구성비 변화

□ 중산층의 붕괴는 사회 안정에 위험 요소

- 중산층의 감소는 중간 소득계층이 줄어들면서 소득분포가 양 극단으로 쏠리는 소득양극화를 초래
  - 빈곤층의 증가와 부익부 빈익빈 심화는 계층 간 갈등을 초래하여 사회통합을 저해
  - 부의 축적에 실패하거나 소외되어 상대적 박탈감을 느끼는 계층이 많아지면 사회나 정치에 대한 분노와 적개심으로 표출
- 사회의 기반이 되는 중산층의 붕괴는 성장기반 붕괴로 이어져 경기침체의 악순환을 초래
  - 중산층이 쇠퇴하면 구매력이 감소하여 내수시장이 축소되고 생산이 위축되어 경기침체가 지속

## 사회안전망 사각지대에 놓인 중산층

□ 중산층의 붕괴가 심해지고 있으나, 중산층의 빈곤예방과 탈빈곤 지원을 위한 사회안전망은 미약

- 1차적 사회안전망인 사회보험은 정규직 임금근로자 중심으로 운영
  - 2009년 임금근로자의 사회보험 가입률은 85%이고, 특히 비정규직 근로자의 가입률은 50%대로 열악한 실정
  - 소규모 사업자, 자영업자 등도 사회보험 사각지대에 포함

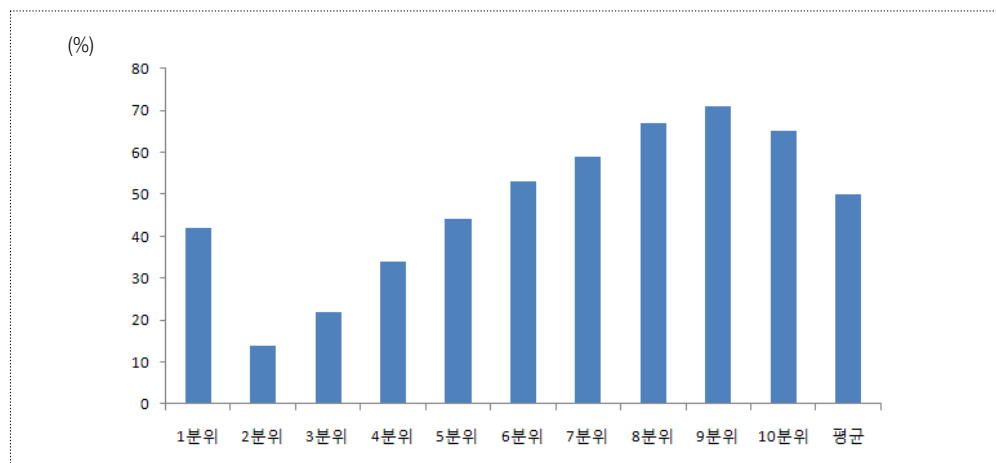
<표 1> 임금근로자의 사회보험 가입률(2009)

(단위: %)

	국민연금	건강보험	고용보험
임금근로자 전체	85.9	87.4	87.1
정규직	95.6	96.6	96.4
비정규직	51.9	49.7	46.8

자료: 통계청, 국가통계포털

- 실직시 중산층이 사회안전망의 보호를 받을 수 있는 기회도 제한적
  - 중산층과 빈곤층의 경계에 있는 소득 2~4분위 집단에서 실직 시 고용보험과 기초생활보장제도 적용 비율이 30% 이하로 최저 수준



자료: 관계부처 합동(2009), “중산층 키우기, 휴먼뉴딜”

[그림 2] 실직시 사회안전망의 계층별 적용률

□ 서울시 복지사업도 여전히 빈곤층 대상에 집중

- 2009년 정부는 경기회복이 더딜 것으로 예상됨에 따라 일자리 창출과 저소득층 보호를 위하여 대규모 추경을 마련
  - 서울시도 2009년 두 차례에 걸쳐 약 3조 원의 추경예산을 경기활성화와 서민생활 안정에 투입
- 서울시는 일자리 창출사업으로 희망근로사업, 공공근로사업, 사회적 일자리, 노인일자리, 청년인턴제 사업 등을 추진 중
  - 이 중 가장 큰 부분을 차지하는 것은 희망근로사업으로, 2009년 5만 개 일자리에 이어 금년도에는 1만 7천 개 일자리 마련 계획
  - 그러나 희망근로사업 참여자격은 소득이 최저생계비의 120% 이하, 재산은 1억 3500만 원 이하로 제한
  - 근로기간이 6개월로 한시적이고 단순노무 직종에 국한되어 안정적 일자리 제공 효과로는 한계
  - 실제로 서울시 희망근로 참여자의 43.5%가 60세 이상이고 참여자의 이전 직업은 일용근로, 주부, 자영업자 순으로, 노년층·저소득층 대상 사업성격

<표 2> 희망근로사업 참여자 실태

		전국		서울	
		인원수(명)	구성비(%)	인원수(명)	구성비(%)
선발인원	전체	250,550	100.0	49,278	100.0
연령	20대 이하	9,086	3.6	2,138	4.3
	30대	21,063	8.4	4,442	9.0
	40대	42,855	17.1	9,546	19.4
	50대	61,469	24.5	11,703	23.8
	60대 이상	11,6077	46.3	21,449	43.5
이전 직업	자영업	16,836	6.7	4,743	9.6
	회사원	18,270	7.3	2,987	6.1
	일용근로	47,057	18.8	8,013	16.3
	제조서비스	15,455	6.2	2,886	8.9
	학생	3,984	1.6	690	1.4
	농림수산	23,672	9.5	181	0.4
	주부	54,940	21.9	7,482	15.2

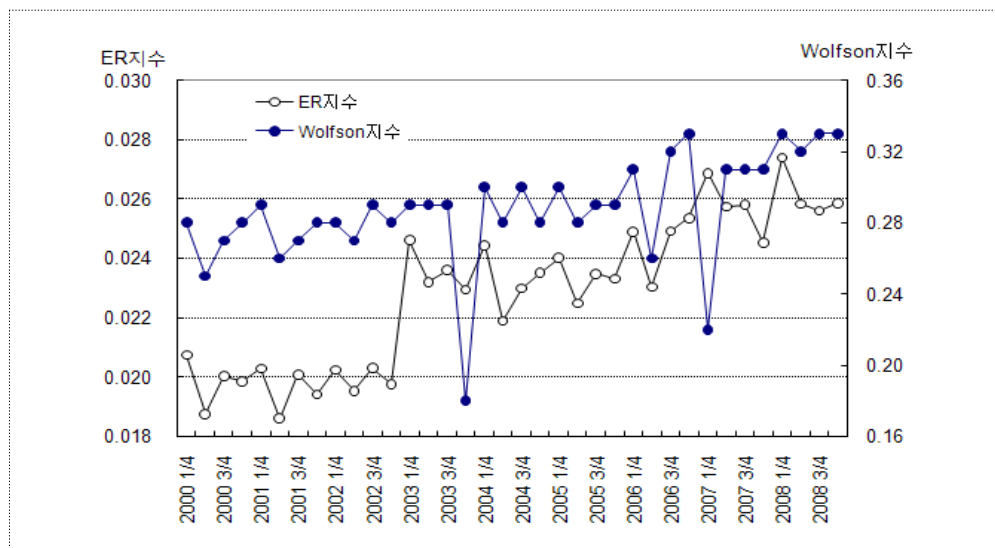
자료: 행정안전부 (2009.5.29 현재)

- 서울시 대표 복지사업인 '희망드림 프로젝트'도 중산층 보호에는 역부족
  - 서울 희망드림 프로젝트는 저소득층의 자립·자활능력을 키워 빈곤의 원인을 사전에 예방하는 것이 목표
    - 대표 사업인 희망플러스 통장, 꿈나래 통장 사업은 대상가구가 일정액을 저축하면 동일 금액을 서울시 예산과 민간후원금으로 적립 지원하는 자산형성 프로그램
    - 사업대상은 기존의 기초생활 수급자에서 탈피하여 최저생계비 150% 이하인 차차상위까지 확대
  - 사업대상을 차차상위까지 확대한 것은 바람직한 방향이나, 여전히 중산층이 혜택을 받기에는 한계
    - 보건복지부가 발표한 2009년 3인 가구 최저생계비 1,081,000원을 기준으로 할 때, 차차상위에 해당하는 소득수준은 1,622,000원
    - 이는 서울시 가구 중위소득 2,772,000원(2008년 기준)의 58.5% 수준으로 중산층(중위소득의 50~150%)은 극히 일부만 수혜 가능한 기준

## II. 서울의 소득양극화 실태와 원인

### 악화 주세를 보이는 서울시 소득양극화

- 가계동향 조사 데이터 분석 결과, 서울의 소득양극화는 지속적으로 악화
- 2000~2008년 사이 소득양극화 정도를 보여주는 Wolfson 지수와 ER 지수가 모두 상승 추세
- Wolfson 지수는 2003년 4/4분기와 2007년 1/4분기에 일시적으로 급락한 것을 제외하고는 완만하게 상승
- ER 지수도 2003년 1/4분기 한 단계 뛰어오른 후 지속적으로 상승



[그림 3] 서울의 소득양극화 지수

- ER 지수가 2003년에 급격히 상승한 것은 데이터상의 문제가 가장 큰 요인
- 가계동향 조사 데이터는 2003년 이전까지 임금근로자 가구의 소득만 수록하였다가 이후 자영업자를 포함한 전 가구 자료를 제공하여 소득양극화 지수의 급격한 상승을 초래



- 다른 한편으로 2003년 카드 대란과 내수 버블 붕괴 등 경제적 타격도 양극화를 심화시키는 요인으로 작용했을 것으로 추정

#### 소득양극화(Income Polarization)의 정의와 측정지표

##### □ 정의

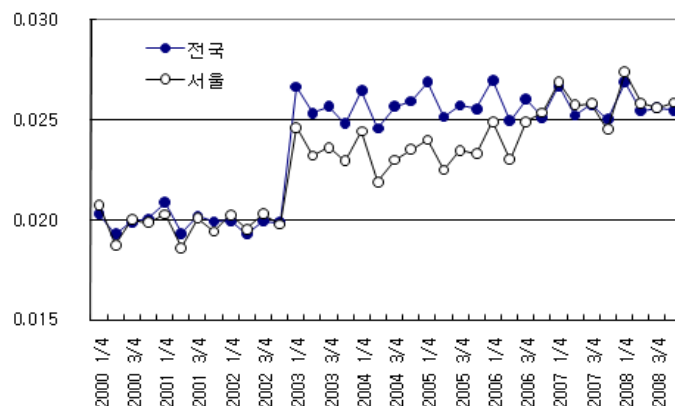
- 소득양극화는 중간소득계층이 줄어들면서 소득분포가 양 극단으로 쏠리는 현상으로, 중간층의 해체에 대한 기본 인식을 바탕으로 접근
- 중간소득계층을 어떻게 정의하느냐에 따라 양극화 정도에 대한 분석이 달라지는 한계 존재

##### □ 측정지표

- 중간소득계층의 인구 비중을 기준으로 추계하거나 중간계층과 다른 계층의 소득격차를 추정하여 소득양극화 정도를 측정
- Wolfson 지수와 Esteban & Ray(ER) 지수가 대표적인 지표로 지수 값이 증가할수록 소득양극화가 악화된 것으로 해석

#### □ 서울의 소득양극화는 대체로 전국과 유사한 추세

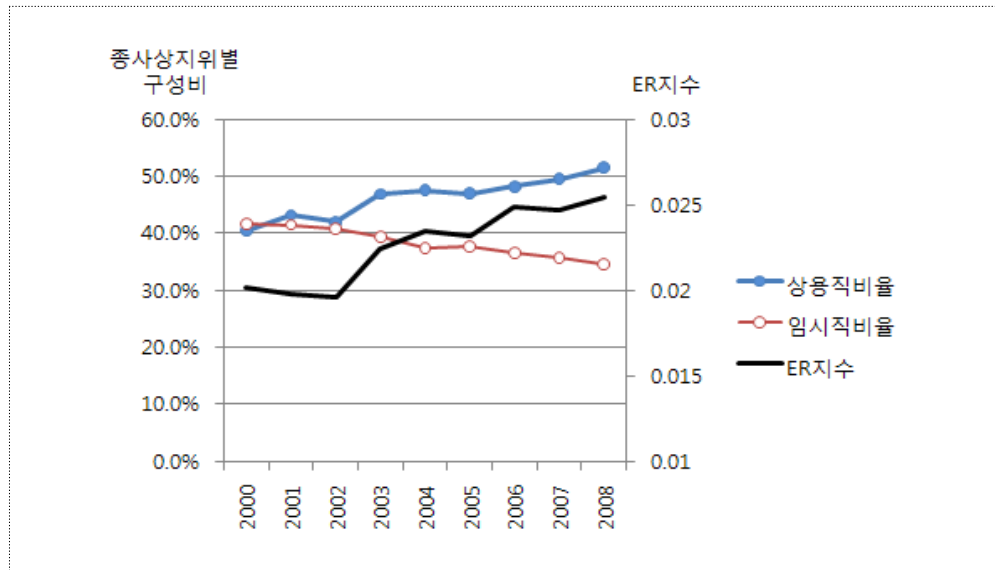
- 2003년 이전까지 서울과 전국의 양극화 지수는 대체로 유사한 수준
- 2003년 1/4분기부터 2006년 3/4분기까지는 전국의 소득양극화 수준이 서울보다 심각
- 2007년부터 서울의 양극화 지수가 전국 평균을 상회하여 2008년 4/4분기 서울의 ER 지수는 0.0259로 전국 평균 0.0255보다 다소 높은 상태



[그림 4] 전국과 서울의 소득양극화 추이(ER지수)

## 서울의 소득양극화 결정요인

- 서울의 소득양극화를 악화시키는 가장 중요한 원인은 실업률과 임시직 비율
  - ER 지수를 종속변수로 회귀분석한 결과, 실업률이 1% 상승하면 소득양극화 지수는 0.4% 증가하고, 임시직 비율이 1% 상승하면 소득양극화 지수는 1.1% 감소
  - 삼성경제연구소(2006)의 전국 단위 분석에서는 경제성장률과 수출-내수의 성장률 격차가 가장 중요한 변수로 확인
  - 전국 단위에서는 거시경제적 요인이 중요한 반면, 서울시 단위에서는 고용 관련 변수가 소득양극화에 주로 영향을 미침을 시사
- 임시직 비율의 증가가 소득양극화 완화에 기여하는 것은 해석상의 주의 필요
  - 일반적으로 외환위기 이후 대량 해고로 비정규직이 늘어난 것을 중산층 붕괴와 소득양극화의 원인으로 지목
  - 본 연구에서 임시직 비율의 증가가 서울의 소득양극화를 완화시키는 것으로 나타난 결과는 노동시장 유연화와는 다른 문제
  - 임시직 비율의 증가는 정규직이 비정규직으로 전환된 것이 아니라 새로운 임시직 일자리가 추가로 창출된 것으로, 늘어난 임시직 일자리가 근로빈곤층에게 더 많은 고용기회를 줌으로써 소득양극화가 완화됨을 시사
  - 실제로 소득양극화가 지속적으로 악화된 2000~2008년 동안 상용직 근로자는 절대적 숫자뿐 아니라 구성 비율에서도 증가한 반면, 임시직 근로자는 숫자와 비율이 모두 감소
  - 즉, 이 기간 동안 임시직 일자리 수의 감소로 저소득층의 고용 기회가 더욱 감소하였고, 이것이 소득양극화 악화에 기여한 것으로 해석



[그림 5] 종사상지위별 구성비 추이(서울시)

- 저임금 임시직 일자리의 공급은 특히 여성들의 경제활동 참여에 영향
  - 통계청 자료에 따르면, 소득수준이 낮은 계층에서 기혼여성이 맞벌이에 나서는 경우가 많고, 이들의 대부분이 비정규직에 종사
  - 임시직 일자리가 늘어나면 저소득 기혼여성이 맞벌이를 통해 가구소득에 기여할 수 있는 기회가 늘어나고, 이것이 양극화를 완화시키는 요인으로 작용

### Ⅲ. 금융위기 이후의 중산층 생활실태와 복지욕구

#### 중산층 가구의 경제상태 악화

- ☐ 전반적인 경기침체로 경제적 어려움을 경험하나, 외환위기 때와 같은 대량 실업이나 고용환경 변화는 적은 편
  - 설문조사 결과, 가구주의 94.9%가 취업상태이고 연령이 높고 소득수준이 낮을수록 가구주 취업률이 감소
  - 글로벌 금융위기로 실업상태로 전락하거나 고용조건이 악화된 경우는 일부
    - 이는 2008년 금융위기 후에는 외환위기 때와 같은 대규모 구조조정이나 정리해고가 가시화되지 않았기 때문
    - 또한 금융위기로 이미 중산층에서 빈곤층으로 탈락한 계층은 본 조사 대상에 포함되지 못하여 실업문제가 과소평가되었을 가능성도 존재

#### 서울시 중산층 가구 생활실태 조사

- 2008년 금융위기 이후 서울시 중산층 가구의 생활변화와 복지욕구 파악을 목적으로 설문조사 실시
- 조사대상은 서울시 가구 중위소득의 50~150%를 기준으로, 가구총소득이 월평균 150만~450만원인 가구로 1,000가구 조사 완료
- 2009년 6월 12일부터 7월 9일까지 가구방문 면접조사로 실시

- ☐ 그러나 전반적인 경기침체로 일거리 또는 손님이 줄어들고 수입이 감소하여 가구 경제 상태는 악화
  - 31.1%가 금융위기 후 가구수입이 감소하였고, 39.5%가 수입이 지출보다 적어 적자재정을 경험

- 31.8%는 은행이나 친지, 사채를 통해 부채를 졌다고 응답하였으며, 8.6%는 저축이나 보험 등을 해약
- 54.1%는 이전보다 생활비를 줄였으며, 지출 감소항목은 외식비, 식료품비, 사교육비 순

&lt;표 3&gt; 금융위기 후 가계변화 경험

(단위: %)

가구소득 변화경험	전체	150만~200만 원 미만	200만~300만 원 미만	300만~400만 원 미만	400만~450만 원 이하
가구수입 감소	31.1	39.5	33.6	26.5	27.7
생활비 지출감소	54.1	57.8	61.5	51.0	46.4
적자가계 경험	39.5	54.1	47.0	35.1	24.7

- 금융위기 후 주거상황이 악화된 경우는 6.4%이고, 세금이나 공과금의 체불·체납 경험은 10% 내외
- 주거상황이 악화된 경우 살던 집의 규모를 줄인 경우가 32.8%, 자가에서 전세 또는 월세로 옮긴 경우가 31.3%
- 월세, 관리비 체불경험은 12.0%이고, 세금, 공과금 체납경험은 17.9%
- 가구소득 150만~200만 원인 중하계층 가구가 가장 어려운 상태로, 가구원 중 신용불량자가 발생한 비율은 7.6%

&lt;표 4&gt; 체납·체불 경험

(단위: %)

구분	전체	150만~200만 원 미만	200만~300만 원 미만	300만~400만 원 미만	400만~450만 원 이하
주거상황 악화	6.4	7.6	7.8	4.6	6.0
월세, 임대료, 관리비 등 체불	12.0	27.0	13.8	7.9	3.4
세금, 공과금, 이자 등 체납	17.9	31.9	21.6	14.2	7.2
학비(학원비) 체불	9.9	15.7	12.0	8.3	4.7
가구원 중 신용불량자 발생	2.9	7.6	3.2	1.3	0.9

## 사회·문화생활 향유 감소

### □ 경제적인 이유로 학업이나 결혼 등 기초생활의 제약도 경험

- 경제적인 이유에서 학업을 중단하거나 휴학한 가족이 있는 경우가 2.6%이고, 결혼·출산 등을 미루거나 포기한 경우도 1.2%
- 병원 이용을 하지 못한 비율은 더 높아 평균 5.9%이고, 월평균 가구소득이 200만 원 미만인 가구는 11.9%로 높은 편
- 200만 원 미만 중하계층 중 고령자 가구가 많다는 점에서 문제가 심각

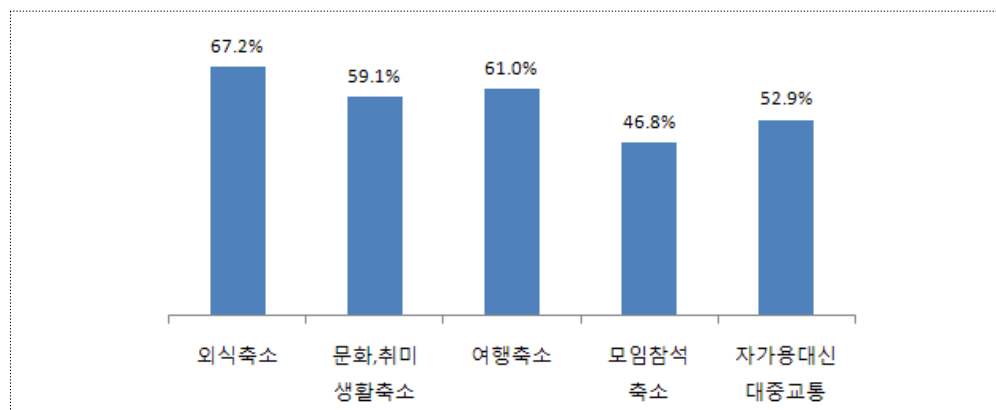
<표 5> 기초생활 제약 경험

(단위: %)

구분	전체	150만~200만 원 미만	200만~300만 원 미만	300만~400만 원 미만	400만~450만 원 이하
학업 중단 또는 휴학	2.6	4.3	3.9	1.0	1.7
결혼·출산 연기 또는 포기	1.2	2.2	1.8	0.7	0.4
병원이용 연기 또는 포기	5.9	11.9	8.8	3.0	1.3

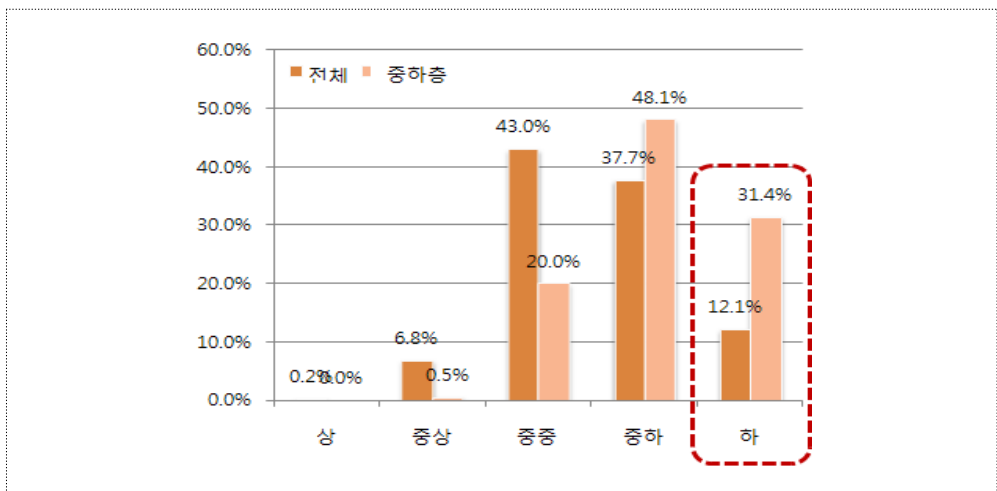
### □ 금융위기 이후 중산층은 사회·문화생활에서 가장 큰 변화를 경험

- 중산층의 생활양식을 보여주는 외식이나 취미활동, 여행, 사회활동 등 문화생활 향유가 크게 감소



[그림 6] 사회·문화 생활변화

- 사회·문화적으로 중산층의 생활수준을 유지하지 못하게 되면 상대적 빈곤감 증가
- 실제로 전체 가구의 43%만이 스스로를 중산층으로 인식하고 12%는 주관적으로 하층으로 인식
- 월수입 150만~200만 원 미만 중하계층은 31.4%가 하층으로 인식



[그림 7] 주관적 계층의식

□ 경제적 문제로 가족관계도 악화

- 금융위기 이후 가족 간의 대화가 감소한 경우가 12.6%, 다툼이 늘어난 경우도 10.1%

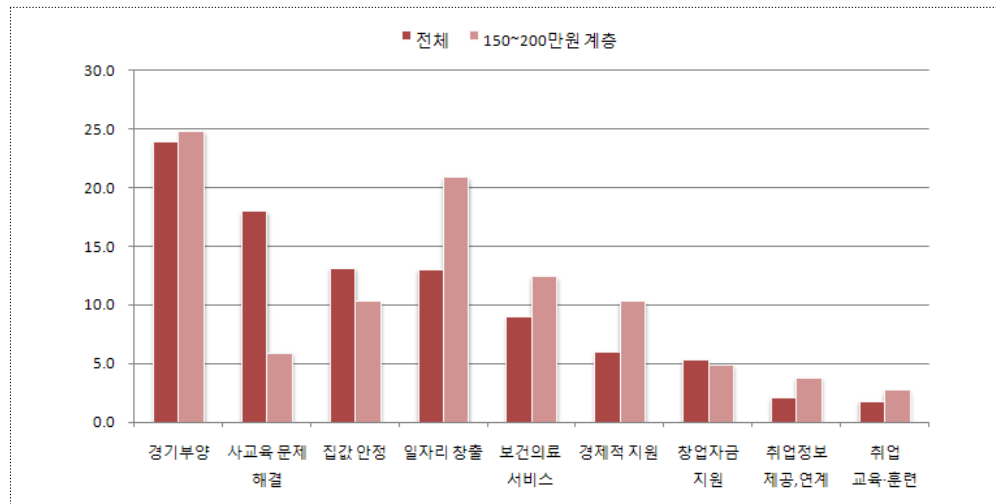
<표 6> 가족생활 변화 경험

구분	전체	(단위: %)			
		150만~200만 원 미만	200만~300만 원 미만	300만~400만 원 미만	400만~450만 원 이하
가족 간 대화 감소	12.6	17.3	16.3	8.3	10.2
가족과 다툼 증가	10.1	16.2	12.4	6.6	7.2
이혼을 심각하게 고려	5.5	7.6	8.5	3.3	3.0
가출한 가족 있음	1.9	2.7	2.1	1.3	1.7
자살 충동 느낀 적 있음	4.4	8.1	6.0	1.7	3.0

## 복지욕구의 우선순위

□ 필요한 복지욕구 우선순위는 경기부양, 사교육문제 해결, 집값 안정, 일자리 창출 순

- 중하계층은 사교육비나 집값보다 경기부양과 일자리 창출 욕구가 가장 우선



[그림 8] 복지욕구 우선순위

□ 서울 희망드림 프로젝트 사업 인지도는 30% 내외, 이용 희망률은 15~20%

- 소득수준이 낮을수록 인지도는 낮으나 이용욕구는 높은 편

<표 7> 서울시 희망드림 프로젝트 인지도와 이용욕구

(단위: %)

구분		전체	150만~200만 원 미만	200만~300만 원 미만	300만~400만 원 미만	400만~450만 원 이하
희망플러스 통장	인지도	38.4	31.3	39.2	40.7	40.0
	이용희망	21.3	24.3	24.4	18.9	18.3
희망드림 뱅크	인지도	25.7	23.2	26.2	25.8	26.8
	이용희망	15.7	17.8	15.2	15.2	15.3
꿈나래 통장	인지도	29.9	26.5	32.2	28.8	31.1
	이용희망	15.9	17.3	16.3	15.9	14.5

\* 인지도는 '잘 안다'와 '들어본 적 있다'를 합한 비율임.



## Ⅳ. 중산층 위기시대의 복지패러다임과 과제

### 중산층을 포함하는 보편적 복지패러다임으로 전환 필요

- 중산층 위기 상황에서는 소득양극화 지수 관리가 필요
  - 소득양극화와 소득불균등은 소득분포의 서로 다른 측면을 파악하는 개념
    - 소득양극화는 중간 소득계층이 줄어들면서 소득분포가 양 극단으로 쏠리는 현상인 반면, 소득불균등은 소득분배가 균등하지 못하여 고소득층과 저소득층의 소득격차가 커지는 상태
    - 대체로 소득불균등과 소득양극화는 유사한 추이로 변하는 경향이 있기 때문에 두 개념이 혼용되는 것이 사실
  - 그러나 두 지표는 개념적으로 다르기 때문에 문제를 보는 시각이 다르고, 결과적으로 정책방향도 다른 방식으로 접근
    - 소득불균등 관점은 소득격차와 빈곤문제에 관심을 가지며, 소득재분배를 통한 빈곤 해결이 핵심적 과제
    - 반면, 소득양극화는 중간계층의 해체가 주요 문제로, 중산층의 유지·복원이 정책적 관심
- 중산층을 포함한 보편적 복지 패러다임으로의 전환
  - 중산층이 두터운 사회가 건강하고 안정된 사회
    - 중산층은 미래 성장의 동력이고 사회 갈등의 완충 기능을 담당하는 핵심 계층
  - 국가의 복지 지출이 많아지면 경제성장에 부정적인 영향을 미쳐 중산층이 감소할 것이라는 시각은 잘못

- 중산층도 복지혜택을 받게 되면 조세저항도 낮아지고 친복지적 태도가 형성
- 중산층에 대한 서비스 제공은 미래 성장 동력에 대한 투자라는 점에서 궁극적으로 경제성장에도 기여
- 실제로 보편적 복지패러다임을 지향하고 복지재정 지출이 많은 북유럽 국가에서 중산층이 가장 두텁고, 사회경제적 효과도 우수

□ 중산층 대책은 노동, 교육, 복지의 종합적 접근 필요

- 중산층 문제는 복지에산만으로 해결되지 못하며 종합적 접근이 필요
- 전통적인 사회복지 분야에 국한되는 것이 아니라, 노동, 교육·훈련, 사회 서비스 등 광범위한 분야를 포함
- 중산층에게는 일할 수 있는 기회와 여건을 조성해주는 것이 핵심
- 소득불균등은 빈곤층 대상 소득재분배가 목표이기 때문에 공공부조사업을 통한 소득 이전이 주요 정책수단
- 그러나 중산층은 일할 능력과 의지가 있으나 일할 기회가 없다는 것이 주요 문제
- 설문조사에서도 중산층은 경기부양과 일자리 창출에 대한 복지욕구가 높은 실정
- 노동시장 유연화가 확대되고 평생직장 개념은 사라지는 상황에서 인적 자원에 대한 투자 확대도 중요한 과제
- 중산층도 언제라도 전업, 재취업할 수 있는 기본능력을 갖추도록 평생직업 교육 체계 구축 필요
- 미래 중산층 육성을 위해서도 인적자원에 대한 투자 확대가 중요

- 이와 관련하여 북유럽 국가들의 복지개혁 사례가 시사적
  - 사회민주적 복지국가인 북유럽 국가는 모든 국민에게 보편적이고 평등한 복지혜택 권리를 주지만, 동시에 노동과 교육을 강조하는 것이 특징
  - 특히 1990년대 이후 소득 이전 방식의 복지혜택을 엄격히 제한하는 대신 노동과 직업교육을 더욱 장려하는 방향으로 복지개혁 실시

### 소득양극화 완화를 위한 서울시의 과제

#### ☐ 경제활성화를 통한 실업률 감소

- 2008년 4/4분기 기준 서울의 소득양극화 지수(ER 지수)는 0.0259로 전국의 지수 0.0255를 상회
  - 분석 결과, 실업률이 1% 감소하면 소득양극화 지수는 0.4% 감소
  - 서울의 양극화 지수를 전국 수준으로 낮추기 위해서는 2010년 5월 현재 실업률 4.2%를 4.04%까지 하향 달성할 필요
- 서울의 실업률을 4.04%까지 낮추기 위해서는 경기부양과 일자리 창출이 선결과제
  - 서울의 소득양극화 결정모형에서 경제성장률이 소득양극화에 미치는 영향은 통계적 유의도가 미미
  - 그러나 서울의 소득양극화에 영향을 미치는 것으로 나타난 실업률 감소와 일자리 창출을 위해서는 결국 경제활성화가 기본전제

#### ☐ 양질의 안정적 일자리 창출

- 일자리의 양적 확대는 고용기회를 제공함으로써 소득양극화 완화에 기여

- 이런 점에서 정부의 희망근로를 비롯한 공공 일자리 창출사업도 긍정적
- 실제로 공공부문 일자리 공급으로 실업자가 2009년 3월 952,000명에서 2009년 4월 932,000명으로 감소하여 단기적인 효과 발생
- 그러나 임시직 일자리 제공이 소득양극화 완화에 기여한다고 해서 임시직 일자리를 양산하는 것은 단기적 처방에 불과
- 임시직 일자리는 여성, 고령자, 저학력 계층 등 근로빈곤층에게 고용기회를 제공함으로써 일정 부분 소득 증대에 기여
- 그러나 이는 경기침체가 지속되고 단기간에 고용사정이 호전되지 않는 현재와 같은 상황에 적합한 인위적, 단기적 처방에 불과
- 두텁고 안정적인 중산층을 구축하기 위해서는 양질의 안정적 일자리 창출이 필요
- 산업구조의 변화와 고도의 기술발전으로 제조업 분야에서의 일자리 창출에는 한계
- 민간부문의 경기활성화와 녹색산업, 지식서비스산업, 사회서비스 등 미래지향적인 새로운 일자리 창출에 대한 투자 확대 필요

#### ☐ 한계중산층 지원

- 한계중산층은 안정적인 핵심중산층과는 다른 특성
- 설문조사에서 중산층 가운데 하층에 해당하는 한계중산층이 모든 측면에서 고위험 집단으로 확인
- 이들은 고령, 저학력, 여성가구주가 많아 근로빈곤층과 유사하고, 자녀나 노부모 등 부양가족 문제도 자활·자립의 걸림돌로 작용

- 한계중산층과 근로빈곤층은 정부의 일자리창출 사업 등을 통한 임시직 일  
자리의 주요 타깃
- 학력과 기술수준이 낮기 때문에 안정적인 핵심중산층으로 상향이동 할  
수 있도록 직업교육, 재취업훈련 강화도 필요
- 희망드림 프로젝트 신청대상을 한계중산층, 즉 중위소득의 70%까지 확대  
하여 한계중산층의 자산형성 기회를 제공할 필요
- 설문조사 결과, 월소득 150만~200만 원 미만 한계중산층의 희망드림 프  
로젝트 참여욕구가 높은 편
- 이들의 참여 희망률을 적용하면 희망플러스 통장 사업은 약 11만 가구,  
꿈나래 통장 사업에도 약 8만 가구의 추가적 잠재 수요가 존재

&lt;표 8&gt; 한계중산층의 희망드림 프로젝트 잠재적 수요

(단위: 가구, %)

	서울시 가구 수	한계중산층		한계중산층 잠재수요	
		구성비	해당가구 수	희망률	희망가구 수
희망플러스 통장	4,116,660 (2009년말)	11.07	455,714	24.3	110,738
꿈나래 통장				17.3	78,838

- 한계중산층 잠재수요의 약 5%씩(희망플러스 통장 5천 가구, 꿈나래 통장  
4천 가구) 매년 추가 지원하면 2020년까지 50% 내외의 수요 충족이 가능

&lt;표 9&gt; 한계중산층의 희망드림 프로젝트 잠재수요 지원 계획

(단위: 가구, %)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
희망 플러스 통장	수혜가구수 (누적)	5,000	10,000	15,000	20,000	25,000	30,000	35,000	40,000	45,000	50,000	55,000
	충족률	4.5	9.0	13.5	18.1	22.6	27.1	31.6	36.1	40.6	45.2	49.7
꿈나래 통장	수혜가구수 (누적)	4,000	8,000	12,000	16,000	20,000	24,000	28,000	32,000	36,000	40,000	44,000
	충족률	5.1	10.1	15.2	20.3	25.4	30.4	35.5	40.6	45.7	50.7	55.8

- 이에 따른 재정소요는 2010년 최소 252억 원에서 최대 696억 원
- 희망플러스 통장은 3년, 꿈나래 통장은 5년 또는 7년간 지원되기 때문에 2014~2016년 이후는 소요예산 증액은 불필요
- 서울시 지원분은 민간후원금을 발굴해 예산부담 경감이 가능. 현재도 사회복지공동모금회 등의 민간후원금으로 지원금 일부를 충당 중

<표 10> 한계중산층의 희망드림 프로젝트 잠재수요 지원 소요예산

(단위: 억 원)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
희망 플러스 통장	가구당 10만원/월 3년간	180	360	540	540	540	540	540	540	540	540	540
	가구당 20만원/월 3년간	360	720	1,080	1,080	1,080	1,080	1,080	1,080	1,080	1,080	1,080
꿈나래 통장	가구당 3만원/월 5년간	72	144	216	288	360	360	360	360	360	360	360
	가구당 10만원/월 7년간	336	672	1,008	1,344	1,680	2,016	2,352	2,352	2,352	2,352	2,352
계	최소	252	504	756	828	900	900	900	900	900	900	900
	최대	696	1,392	2,088	2,424	2,760	3,096	3,432	3,432	3,432	3,432	3,432

김경혜 | 서울시정개발연구원 선임연구위원

02-2149-1253

khkim@sdi.re.kr