

# 서울경제

Seoul Economic Bulletin

# 5

May 2006

## | 이달의 이슈 |

양극화 현안, 어떻게 풀어야 하는가

정 병 순(서울시정개발연구원 산업경제센터 연구위원)

## | 경제포커스 |

대·중소기업 양극화 현황과 완화방안

최 경 규(서울시정개발연구원 산업경제센터 연구위원)

지역불균형 및 양극화 진단과 해소방안

김 상 입(서울시정개발연구원 산업경제센터 연구위원)

## | 자치구경제이슈 |

「서울약령시 한방산업특구」 지정을 통한 지역경제 활성화  
이 동 직(동대문구청 생활복지국장)

## | 경제동향 |

경기/고용/금융/부동산

## | 부록 |

통계표

# 서울경제

2006.05

## 차 례

이달의 이슈	3	<b>양극화 현안, 어떻게 풀어야 하는가</b> 정병순(서울시정개발연구원 산업경제센터 연구위원)
경제포커스	13	<b>대·중소기업 양극화 현황과 완화방안</b> 최경규(서울시정개발연구원 산업경제센터 연구위원)
	25	<b>지역불균형 및 양극화 진단과 해소방안</b> 김상일(서울시정개발연구원 산업경제센터 연구위원)
	41	<b>「서울약령시 한방산업특구」 지정을 통한 지역경제 활성화</b> 이동직(동대문구청 생활복지국장)
자치구경제이슈	41	
경제동향	55	<b>요 약</b>
	56	<b>경 기</b>
	65	<b>고 용</b>
	74	<b>금 융</b>
	82	<b>부동산</b>
부록	95	<b>통계표</b>

# 양극화 현안, 어떻게 풀어야 하는가



정병순\*

서울시정개발연구원 산업경제센터 연구위원

jbs66@sdi.re.kr

## 들어가며

한때 우리 사회는 연평균 10%를 상회할 정도의 높은 경제성장을 구가하였는데, 오늘날 우리 사회의 중추 세력인 중산층의 성장도 그러한 경제성장의 귀결이라 할 수 있을 것이다. 물론, 이런 성장의 이면에 계층간 불평등의 심화라는 어두운 그림자가 짙게 드리워진 것도 사실이긴 하나, 경제성장이 지속되면 자연스레 해소될 현상이거나, 정책을 통해 치유될 수 있는 불가피한 현상에 불과한 것으로 인식되었다. 선진국에서는 복지국가에 대해 가혹한 비판과 작은 정부가 칭송되던 1980, 1990년대에 우리의 경우에는 사회 복지정책이 이제 갓 싹트기 시작한 것도 이러한 역사적 맥락에서 이해될만하다.

경제의 세계화가 도래하던 즈음, 마치 쓰나미와도 같이 우리 사회를 휩쓸고 간 1997

\* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 서울대학교 대학원 행정학 박사
- 양극화대책연구단장, 산업경제연구센터, 수도권정책센터 연구위원
- 서울시 디지털컨텐츠 산업클러스터 발전방안, 서울시정개발연구원, 2005
- 청계천 복원구조에 따른 도시구조·형태변화 모니터링 연구, 2003-2005
- 서울산업의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신체계 구축방안, 서울시정개발연구원, 2002
- 선진국의 혁신클러스터/세계의 지역혁신체계 외 다수

년 외환금융위기는 우리 사회의 많은 영역을 일거에 뒤바꾸어 놓았다. 이른바, 80대 20 사회는 이와 같은 세계화의 물결과 외환금융위기가 초래한 우리 사회의 어렵고도 음울한 현실을 대변하는 상징적 표현이다. 최근 정부가 들고 나온 양극화 문제는 소득불평등이 니 빈부격차니 하는 현상이 성장의 불가피한 결과이자 자연 치유될 현상으로만 볼 것이 아니라, 우리 사회 모두가 적극적으로 떠안아야 할 근원적인 정책과제임을 새삼 선언한 것이라 여겨진다. 그럼에도 불구하고, 양극화에 대한 논의와 해법 모두에 대해 우리 사회가 공유하고 합의할 수 있는 틀은 여전히 미흡하기 짝이 없음을 부인하기 힘들다. 본 고에서는 현재 우리 사회가 안고 있는, 향후 지속적으로 심화될 가능성을 내재한 양극화 현상을 진단하고, 그 대응책을 논의해보고자 한다.

## 양극화의 주요 현황과 원인

전통적으로 사회계층간 불평등을 측정하기 위한 유용한 수단으로 ‘지니계수’<sup>1)</sup>와 ‘소득5분위 배율’<sup>2)</sup>이 주로 활용되고 왔다. 이에 따르면, 우리 사회는 지난 1997년 외환금융위기를 계기로 불평등이 크게 심화된 이후, 일시적으로 완화되다가 최근 들어 다시 심화되는 모습을 보이고 있다(<표 1> 참조). 1998년 0.316으로 급상승한 지니계수가 2003년 이후 다시 증가하여 2005년 현재 0.326을 나타내고 있는바, 최근 양극화 논의에서 주목받고 있는 현상도 바로 이와 같은 소득불평등의 심화에 있다. 물론, 이 같은 추세가 지니는 중요성에도 불구하고, 국제비교 관점에서 보면 아직은 우리 사회의 소득불평등이 심각한 수준이라 보기는 어렵다. 실제, 2002년 현재 한국의 지니계수가 0.312 정도인 것과 비교해 볼 때, 미국이나 호주, 영국 등 선진국의 지니계수는 매우 불평등한 수준인 0.4 내외의 수준을 보이고 있는 점이 이를 입증하고 있다.

1) 소득의 불평등도를 측정하기 위한 지수로, 균등한 분배가 이루어진 상태인 로렌즈 곡선을 기준으로 불평등도가 어느 정도인지를 측정한다. 지니계수는 0과 1사이의 값을 가지며, 일반적으로 1에 가까울수록 불평등 정도가 높으며, 0.4 이상일 경우 상당히 불평등한 소득분배 상태라 할 수 있다.

2) 전체 조사대상 가구를 소득순위에 따라 5등분하여 소득수준이 높은 5분위의 평균소득을 소득수준이 낮은 1분위의 평균소득으로 나눈 지수로, 지수값이 클수록 소득분배가 불평등하다고 할 수 있다. 이 경우에 소득은 경상소득과 비경상소득으로, 다시 경상소득은 근로소득과 재산소득으로 구성된다.

〈표 1〉 지니계수와 소득 및 재산소득 5분위 배율

(단위: 배, %)

구분	1990	1997	1998	1999	2000	2001
지니계수	0.295	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319
소득5분위배율	4.64	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36
구분	2002	2003	2004	2005	'90~'97평균	'98~'05평균
지니계수	0.312	0.306	0.310	0.326	0.286	0.316
소득5분위배율	5.18	5.22	5.41	5.43	4.48	5.35

자료 : 통계청, 도시가계연보

〈표 2〉 연도별 지니계수 국제비교

구분	미국	일본	호주	영국	한국
지니계수('99)	0.445	0.031	0.446	0.380	0.320
지니계수('02)	0.448	-	0.448	0.380	0.312
조사대상	전가구	전가구	전가구	전가구	전국가구(농가제외)
공표주기	1년	5년	1년	-	1년

자료: 재정경제부 소득세제과, 보도자료, 2005.

여기서 앞의 소득불평등 추세와 더불어 주목해야 할 다른 중요한 점이 있는데, 그것은 전통적인 소득불평등 개념과 이 글에서 논의하고 있는 양극화 개념 간에는 일정한 차이가 존재한다는 점이다. 상술한 소득불평등이 소득분포의 상태, 즉 평등한가/불평등한가 혹은 얼마나 더 불평등해졌는가 등에 초점을 두는 접근이라 한다면, 양극화 논의는 그 개념과 논의의 초점이 다소 다르다. 일반적으로 극화(Polarization)란 '다양한 계층으로 구성된 특정 집단에서 계층내 동질성은 커지나, 계층간 이질성이 확대되는 현상'을 말하며, 극화 현상의 일환으로서 양극화(Bi-Polarization)란 중간층이 해체되어, 양극단으로 수렴하는 현상을 일컫는다. 이런 맥락에서 보면, 양극화의 논의에서는 하위계층에 대한 지원 외에 중간계층의 하층으로의 전락을 방지하고, 중간계층을 복원하는 것이 중요한 과제가 된다.

최근 한 연구는 상술한 개념과 양극화 지수에 기초하여 양극화를 측정하려는 시도를 한 바 있다. 이 연구에 따르면, 우리 사회는 지난 1997년 이후 2003년까지 미미하나다 양극화가 다소 심화된 것으로 나타났다(신동균, 2005). 1997년~2003년간 「노동패널조사」를 활용하여 양극화 지수를 측정한 결과, 1997년 0.104 정도이던 양극화 수준이 2003년 들어 0.1045( $\alpha=1$ )로 증가한 것으로 분석된 것이다(〈표 3〉 참조). 소득점유비(특정 계층의 소득이 전체 소득에서 차지하는 점유비) 또한 양극화 현상의 존재를 확인할

수 있는 다른 지표라 할 수 있는데, 1분위와 2분위 소득층의 소득점유비 증가와 함께, 양극화 개념에서 증가가 예견되는 3분위 중간층 소득점유비의 감소와, 4분위와 5분위 소득점유비의 하락이 나타나고 있다. 말하자면, 소득점유비로만 보면 앞의 양극화 지수 분석에서 관찰되었던 양극화 현상보다는 소득격차의 심화가 존재한다고 보는 편이 더 적절할 것으로 여겨진다.

〈표 3〉 노동패널조사를 통해 분석한 지니계수와 양극화 지수

연도	지니계수	양극화 지수		
		$\alpha=1.0$	$\alpha=1.3$	$\alpha=1.6$
1997	0.4053	0.1045	0.0571	0.0187
1998	0.4137	0.1379	0.0890	0.0499
1999	0.4057	0.1561	0.1056	0.0649
2000	0.4200	0.1554	0.1039	0.0626
2001	0.4274	0.1640	0.1119	0.0702
2002	0.4239	0.1651	0.1127	0.0706
2003	0.4352	0.1750	0.1205	0.0768

주 :  $\alpha$ 는 양극화 지수의 민감도를 나타내는 모수로, 값이 클수록 양극화지수는 지니계수와 큰 차이를 보이며, 0일 때 지니계수와 일치  
 자료 : KLIP(한국노동패널조사) 자료 분석

〈표 4〉 소득5분위별 소득점유비(1991-2005년)

근로자가구		1991	1995	1998	2000	2003	2005
소득	1분위	8.95	9.32	7.49	7.50	7.70	7.05
	2분위	13.76	13.54	12.74	12.54	13.03	12.50
	3분위	17.28	17.28	16.95	16.87	16.61	17.02
	4분위	22.29	22.54	22.42	22.34	23.15	22.50
	5분위	37.71	37.32	40.40	40.75	39.51	40.94
	계	100	100	100	100	100	100

(단위: %)

이렇듯, 최근 학계와 정책영역에서 활발하게 전개되고 있는 양극화 논의는 전통적인 소득불평등에서부터 새로운 양극화 개념에 이르기까지 다양한 개념과 측정수단이 혼재되어 있다. 이점이 현재 양극화 논의를 혼란스럽게 만드는 요인의 하나로써, 명확하고 일관된 개념의 부재와 측정수단의 다양성이 양극화에 대한 진단과 해석을 다르게 만드는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 그러나 이와 같은 논란에도 불구하고, 양극화 논의가 가지는 중요한 의의는 최소한 정책적 관점에서는 기존의 소득불평등에 관한 논의와 마찬가지로 계층이나 부문간 격차와 불평등에 관심을 두되, 기존의 접근과 달리 보다 종합적인 대책을 모색한다는 점에 있다. 이러한 관점에서 소득불평등이나 사회적 양극화를 유



발하는 원인은 양극화를 둘러싼 논의에서 매우 중요한 의미를 지니며, 아울러 취약한 하위계층의 열악한 사회경제적 여건을 해결하기 위한 대응책 또한 중요한 의미를 가진다.

이와 같은 사회적 양극화의 원인은 어디에 있는 것일까? 아마도 외환금융위기 이후 세계화와 함께 진행되고 있는 경제시스템의 질적 변화에서 찾을 수 있지 않을까 싶다. 잘 알려진 바와 같이, 20세기 후반 이후 전세계적으로 급속한 기술발전이 힘입어 유연한 생산시스템이 도입되고 새로운 산업이 출현하고 있으며, 기업조직 또한 전문화와 외부화 과정을 통해 매우 유연해지는 변화를 보이고 있다. 자연히, 이와 같은 경제시스템의 질적 변화는 계속해서 노동시장을 극도로 유연하게 탈바꿈시키고 있는바, 1990년대 중반 이후의 고용구조 변화가 이를 잘 나타내고 있다.

<표 5>는 이러한 변화를 잘 나타내고 있는데, 전체 취업자 가운데 내수경기에 극도로 취약한 비임금근로자(자영업자 및 가족종사자)의 비중은 최근의 미미한 감소세에도 불구하고, 여전히 전체의 1/3(05년 33.6%) 정도나 차지하는 것으로 나타나고 있다. 정규직과 비정규직(임시직과 일용직)간 양극화 또한 상당히 심각한 수준인데, 임금근로자 가운데 비정규직의 고용이 절반을 차지하고 있고, 게다가 여성의 경우에는 훨씬 더 어려운 여건을 보여주고 있다. 그래서 이와 같은 고용시장의 양극화는 부문간 심각한 임금격차로 이어지고 있는데, 가령 상용직과 비정규직간 임금배율이 2004년 2.06, 소규모 기업과 대규모 기업간 임금배율 또한 1.67에 달하고 있다. 물론, 부문별 임금격차를 경제성장에 따른 불가피한 현상으로도 볼 수 있겠으나, 문제는 이와 같은 양극화 추세가 점차 확대되고 있다는 사실에서 찾을 수 있다.

<표 5> 전국의 고용구조 주요 현황

구 분		1996	1998	2000	2002	2004	2005
임 금 근 로 자	정규직	56.8	53.6	47.9	48.4	51.2	52.1
	비정규직	43.2	46.6	52.2	51.6	48.8	47.9
		(52.6)	(53.7)	(53.4)	(53.1)	(54.3)	(54.4)
	임시직	29.6	32.6	34.5	34.4	34.1	33.3
	일용직	13.6	14.0	17.7	17.2	14.7	14.6
계	100	100	100	100	100	100	

주: ( )는 비정규직 가운데 여성의 비율

한편, 상술한 노동시장의 양극화와 이에 따르는 임금격차와 더불어, 금융 및 부동산 등의 불평등한 자산배분 또한 양극화를 심화시키는 주된 요인임을 지적하지 않을 수 없다. 자산은 소득에 비해 불평등도가 훨씬 더 심각한 양상을 나타내고 있는데, 실제 노동연구원의 「노동패널조

사」를 가지고 분석해 보면, 자산분배의 지니계수는 1998년 0.787(동년 소득 지니계수는 0.373), 2003년 0.757로 소득에 비해 두 배 이상 높은 수준을 보이고 있고, 또 계속 심화되는 양상을 나타내고 있다.

〈표 6〉 자산분배의 지니계수(1998-2003년): 노동연구원 노동패널조사 자료 분석

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003
자산	0.787	0.777	0.792	0.787	0.796	0.757
부동산자산	0.787	0.777	0.800	0.790	0.799	0.764
소득	0.373	0.379	0.376	0.390	0.394	0.398
근로소득	0.370	0.344	0.369	0.394	0.382	0.389

요약하자면, 비록 양극화에 대한 개념과 객관적 수준에 대한 합의는 없으나, 최근 들어 우리 사회의 여러 영역에서 다양한 격차 현상들이 초래되고 있다는 사실만은 부인하기 힘들다. 더욱이, 이와 같은 경제와 사회 영역에서 초래되고 있는 다양한 격차 현상들은 공간적으로도 투영되는 바, 최근 강남과 강북간 격차에서 볼 수 있듯이 지역간 불균형을 유발하는 공간적 양극화의 문제로도 표출되고 있음은 양극화가 우리 사회의 보다 근원적인 문제로 부상하고 있음을 시사하는 것이다. 중요한 점은 이 같은 다면적인 현상에 대해 격차의 심화로 부르든 양극화로 부르든, 우리 사회가 이 문제를 해결하기 위해 사회적 관심을 증대시켜야 함은 물론, 하위계층을 정책적으로 지원하고 중간계층을 복원하는 다각적인 해법을 모색해야 한다는 점이다.

## 양극화, 무엇을 할 것인가

우선, 작금의 경제환경의 변화와 양극화의 성격을 고려해 볼 때 향후 양극화의 해법의 기본방향은 궁극적으로 성장을 다시 촉발시킴으로써 성장-분배의 선순환을 다시 촉발시킬 수 있는 계기(trigger)를 찾는 데서 찾아야 할 것으로 생각된다. 이는 성장-분배와 일자리-소득-소비-재투자라는 선순환의 고리에 비춰볼 때, 취약한 경제여건 하에서는 그 어떤 좋은 분배정책도 지속가능하지도 장기적으로 효과적이지 못할 수밖에 없으며, 현재의 재정여건상 가능하지도 않기 때문이다. 다만, 사회의 최빈취약계층, 영세소기업과 같이 자생적 회복이 불가능한 사회적 양극화의 영역과 관련 계층에 대해서는 사회적 안정



망(social safety net)의 형태로 다각적인 지원이 수반되어야 할 것이다. 물론, 이 경우에도 이것을 누가 얼마나 부담할 것인가 또한 중요한 정책의제일 것이므로, 공공의 개입이 불가피한 최소영역에 대해 사회적 합의기반을 도출해가는 것도 중요한 부분이라 할 것이다.

이러한 기본적인 정책방향 하에 다음과 같은 단계적인 전략이 바람직할 것으로 판단된다. 우선 단기적으로는 앞서 언급한 바와 같이 자생적 회복이 어려운 사회적 최빈·취약 계층에 대해 생계를 지원하고 사회적 일자리를 창출할 필요가 있다. 이미 사회적 안정망 확보 차원에서 정부나 서울시에서 이에 대한 많은 관심과 노력을 기울이고 있기는 하나, 향후 이에 대한 보다 적극적인 대책과 공공투자가 매우 필요하다.

이러한 단기적 대책과 함께, 중기적으로는 양극화의 근본적 해결이 궁극적으로 양질의 일자리를 최대한 많이 창출하는데 있다는 관점에 입각해서, 중소기업의 체질을 개선하고, 시장기회와 투자를 확대할 수 있도록 경제활동의 여건과 기반을 조성하는 것이 필요할 것으로 보인다. 기업간 협력을 강화하고 경쟁력을 강화시키기 위해 현재 추진되고 있는 다양한 중소기업 지원책과 외국인투자 유치도 이와 같은 중기 양극화 대책의 일환으로 다시 정립되고 적극 모색될 필요가 있다. 이와 관련하여 강조되어야 할 점은 극도로 유연해지고 있는 노동시장, 그리고 새로운 일자리와 지식이 지속적으로 창출되는 산업시스템의 성격을 감안해 볼 때, 근로자들이 신속하게 적응할 수 있도록 다각적인 고용훈련시스템이 마련되고, 또 인력의 채용을 촉진하고 재교육에 적극적인 기업들에 대해 다각적인 지원인센티브도 마련되어야 한다는 점이다.

한편, 장기적으로는 산업구조의 전환과정에 공공이 보다 적극적으로 대응할 필요가 있다. 새로운 산업과 성장 영역을 창출함으로써 새로운 고급일job 자리를 확대해 가는 것이 필요하다는 지적인 것이다. 물론, 여기에는 전략산업 육성이나 첨단 산업환경 조성과 같이 산업구조의 변화추세에 주목하여 장기적 안목을 가지고 지속적인 투자가 뒷받침되어야 가능한 일이다.

마지막으로, 양극화를 해결하기 위한 종합적이고 체계적인 접근이라는 맥락에서 볼 때, 경제적, 사회적 대응과 함께 공간적 측면에서의 대응 또한 중요한 것으로 생각된다. 물론, 지역간 격차 현상이 장기간의 역사적 과정을 거쳐 형성되었고, 다차원적인 문제를 안고 있다는 점에서 장기간의 노력과 총체적인 접근을 요하므로, 매우 어렵고도 힘든 일임에는 틀림없다. 그럼에도 불구하고, 기초서비스 시설에서부터 교육, 재정, 주거환경

할 것 없이 모든 영역에서 심각한 격차를 보이고 있는 강남북간 불균형 문제에 보다 적극적으로 대응하여 그 격차를 조금씩 완화시켜 가야 할 것으로 판단된다.

이를 위해서 크게 두 가지 과제가 설정될 수 있는 바, 우선 강북 전반의 지역불균형을 완화하는 것이 필요하다. 여기에는 상대적으로 열악한 기초생활서비스 시설과 지역간 교육여건의 형평성을 제고하는 것이 포함되며, 이외에도 자치구간 재정격차를 완화하기 위한 다각적인 제도화 방안을 모색하는 것이 우선 필요한 조치라 생각된다. 이와 함께, 낙후지역의 주거환경을 재정비하고 생활권별로 중심지를 육성하는 대책이 필요하다. 실제, 강북의 일부 지역은 30년 이상 경과된 주택이 대거 밀집하고 있고, 차량통행이 불가능한 지역이 상당수 존재하는 바, 이러한 노후한 주거환경에 대한 종합적인 재정비가 시급하다고 할 수 있다. 이를 위해 현재 뉴타운사업이 추진되고 있기는 하나 공공투자가 미흡함으로 인해 일부 문제점이 노정되고 있는 바, 사업화 방안에 대한 체계적인 재검토를 통해 합리적인 방안이 모색될 필요가 있겠다.

이러한 정책의 방향과 단계적 대책들이 아무쪼록 오늘날 우리 사회가 처한 난망한 사회현안인 양극화를 풀어가는 데 있어서 하나의 실마리가 되기를 바라며, 이후에도 각계 각층의 관심, 지혜, 협력도 기대해 본다. **SDI**