

〈한국사회 양극화 심화에 따른 위기진단과 사회보장 대응방향¹⁾〉

김태완(한국보건사회연구원)

I. 현시점에서 양극화 대응 필요성 및 배경

1. 양극화 대응 필요성

◇ 일반의 질문 : 왜 양극화 연구를 또 하는가? 양극화 무엇이 문제인가?

- 2000년대 들어 IMF 외환위기 극복과정에서 배제, 소외된 계층이 상존
 - 기초생활보장제도 도입으로 최빈층, 빈곤층 대상 사회안전망지속적으로 강화
 - 근로빈곤층, 노인 등은 물론 신취약계층(비정규직, 소수자 등)에 대한 대응은 부족
 - ⇒ 소득, 돌봄 사각지대
- 소득을 넘는 새로운 형태의 사회불평등(자산, 주거, 노동시장 등)현상에 국민이 체감할 수 있는 양극화 해소를 위한 국가 대응 부족
 - 상대적 양극화를 넘어 절대적 양극화(=격차)에 초점을 두어야 하지만 이에 대한 논의는 부족
 - ⇒ 국민통합 저해
- 전통적 위험인 빈곤, 실업, 질병 등을 넘어 신사회적위험은 다층화, 계층화, 중첩화되고 있지만 현재의 사회정책은 이에 대한 대응 부족
 - 중산층, 근로연령층 대상 위기 발생(코로나 19, 소득분배 위기('18년), 가족내돌봄등) 등 사회안전망취약
 - ⇒ 누구나 취약계층, 빈자가 될 수 있다는 두려움
 - 경직적 사회보장제도 운영에 따른 제도 간 연계 부족(소득+서비스보장)과 새로운 위기(감염병, 인구위기, 디지털전환 등)에 대한 대응 부족
 - ⇒ 현재를 넘어 미래에 대한 희망 부재

1) 이번 발표문은 “김태완, 이주미 외(2022). 한국사회양극화 진단과 사회정책 대응. 한국보건사회연구원”을 기반으로 하고 있으며, 여기에 발제자가 최근 정부 및 위원회 등에서 발표한 자료를 취합하여 새롭게 구성한 것임을 밝히는 바입니다. 이번 글에 수록된 내용은 기관 공식의견이 아닌 발제자 개인의견임을 밝힙니다.

2. 최근의 양극화 대응

□ 대통령실 '24년 11월 11일 “양극화 타개” 집권 후반기 정책목표 설정

- 윤석열 대통령은 “임기 후반기에는 정부가 직접 개입해서라도 소득·교육 불균형 등 양극화를 타개하기 위한 전향적인 노력을 해야 한다” 라고 발표

□ 양극화 정책 방향 : “중산층이 두터워지는 사회 추진”

- ① 1차적 분배 미흡시 2차적 분배 기능 강화를 통해 양극화 해소
- ② 중산층의 생활, 문화 수준 등 향상을 위한 노동, 교육, 주택 및 자산 분야별 정책 추진
- ③ 청년과 미래세대 등 경제주체가 일하고 교육 받을 기회를 제공해 노동시장과 사회적 자본의 선순환 구조 조성

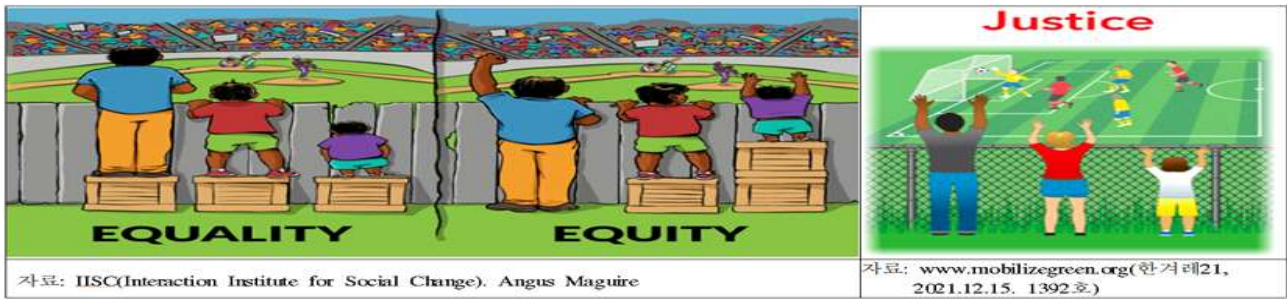
II. 양극화 개념과 원인

1. 양극화 개념

□ 빈곤은 1901년 라운트리의 연구를 시초로 하여 많은 관심과 연구가 이루어졌다면, 불평등에 대한 연구 역시 20세기 초 로렌쯔, 지니, 피구 및 달튼 등의 연구를 시초로 하여 많은 논의와 연구

□ 불평등(Inequality)이란 두가지 의미를 지니고 있음. 첫째는 객관적인 사실에 기인하여 소득, 부, 지출 등에 차이가 발생하는 것을 의미하는 것과 둘째는 소득 등에 차이가 있는 것과 동시에 분배가 공평하지 않다는 의미의 윤리적 판단을 지니고 있음.

- 앳킨슨의 경우 첫 번째는 격차(difference), 분산(disposition), 집중(concentraion)이란 의미로 사용하고 두 번째는 불평등(Inequality)라는 용어를 사용함.
- 앳킨슨의 정의에 따를때 불평등이란 소득이나 부에 대해 격차가 존재하며 이 격차가 공정하게 분배되지 않은 상태를 의미하게 됨.
 - － 그러나 현실에서는 첫 번째와 두 번째 의미를 큰 차이 없이 사용하고 있음. 또한 불평등과 소득분배란 용어도 같은 의미로서 다루게 됨.
- 평등(平等, Equality)는 모든 사람이 동일하게 나누어 갖는 것임(아래 왼쪽그림). 하지만 이는 공평(公平, Equity)하지는 않음
 - － 평등하게 나누면 누군가는 어려움에 처할 수 있으므로,공평하게 나누는 것을 고려해야 하며 이것이 공정(公正, Fairness),정의(正義, Justice)로운 것임



□ 양극화(兩極化, bipolarization)

- 자원의 분포(the resource distribution) 또는 자원의 사다리(the resource ladder)에서 최상층과 최하층이라는 2개 극점(極點, spike)에 인구의 빈도(頻度, frequency)가 집락(集落, clustering)된 상태로 정의(신동균·전병유, 2005, pp. 79-80; 신동균, 2006, pp. 63-64)
- 자원의 분포에서 인구의 빈도가 특정수준 또는 극점(極點, spike)에 집중된 상태를 극화(極化, polarization) 또는 다극화(多極化, multipolarization)라 하고, 여기서 극점이 2개(N=2)이면 양극화라고 부름(신동균, 2006, pp. 64-67). 즉, 양극화는 자원의 분포가 양끝으로 나뉘어·몰림·쏠림·집중·편중을 뜻하는 개념
 - “분포에 있어 중간이 줄어들고 분포의 양 끝단으로 밀집되는 현상”, 또는 “자원의 분포(the resource distribution) 또는 자원의 사다리(the resource ladder)에서 최상층과 최하층이라는 2개 극점(極點)에 인구 빈도(頻度, frequency)가 집락(集落, clustering)된 상태”로 정의
- 양극화는 협의적(狹義的) 개념으로 경제적 양극화, 특히 소득양극화를 의미하지만, 광의적(廣義的) 개념으로 경제적 양극화를 포함하는 사회 전체적 양극화(경제 및 사회 전반에서 집단 간 격차로 인한 사회집단 간 정치적 가치관의 대립, 생활양식의 분화, 상대적 박탈감의 증가 등)를 의미(장미혜 외, 2009, pp. 25-27).

□ 격차(隔差, disparity)

- 격차는 ‘(빈부, 임금, 기술 수준이) 서로 떨어져 다른 정도’를 뜻하고, 자원의 분포에서 집단 간 편차를 기술하는 개념
 - ‘가격, 자격, 품질, 등급이 서로 다름’을 뜻하는 격차(格差⇒일본)와는 구별(국립국어원, 2008)
- 격차의 추가적 이해 : 격차의 절대성을 활용한 이해
 - 사례를 보면, 소득 1분위 평균소득은 10만원, 소득 10분위 평균 소득은 100만원 ⇒ 소득10배율은 10배, 소득 1분위와 소득 10분위 평균소득격차는 90만원(A)
 - 시간이 지나 소득 1분위 평균소득은 1,000만원, 소득 10분위 평균 소득은 1억원 ⇒ 소득10배율은 10배, 소득 1분위와 소득 10분위 평균소득격차는 9,000만원(B)
 - A와 B의 절대적 소득격차는 100배가 증가, 하지만 소득분배율은 동일

□ 양극화 지수

○ ER 지수(Esteban and Ray, 1994)

- 단순 ER지수는 동질성 (π_i^α)과 이질성($|\mu_i - \mu_j|$)의 곱들의 합(신동균, 2006, p. 66)

$$ER(\alpha, \rho) = \sum_i \sum_j \pi_i^{1+\alpha} \pi_j |\mu_i - \mu_j|$$

- 여기서 π = 확률밀도(해당 극점에서의 인구비율), μ = 해당 극점에서의 평균소득, j = 집단(극점)의 개수, i = 집단(극점) 내 i 번째 개인, α = 지수의 민감도(0~1.6사이의 값을 가짐)를 의미. $\alpha = 0$ 이면 단순 ER지수는 지니계수(G)와 같음

○ 울프슨 지수(Wolfson Index, 유경준, 2007, p. 5)

- 울프슨 지수는 “중산층의 축소” 개념을 이용하고, 다음과 같이 표현

$$W = \frac{\mu}{m} \left[\frac{1}{2} - L - \frac{G}{2} \right]$$

- 여기서 μ = 평균소득, m = 중위소득, L = 중위소득 이하 소득계층의 소득점유율, G = 지니계수를 의미. 중위소득 대비 평균소득 비율(μ/m)이 커질수록, 중위소득 이하 소득계층의 소득점유비율(L)이 작아질수록 지수(W)가 증가(양극화 정도가 커짐)

2. 양극화 등장 배경과 원인

□ 등장배경

- 2005년 신동균·전병유논문이 발표되면서 관심이 높아짐. 여기서는 소득양극화에 초점(신동균, 전병유, 2005)
- 2005년 노무현대통령이 신년사와 신년기자회견에서 시작(김왕배, 2009). 성장과 분배 선순환, 동반성장론 대두
 - 노무현정부에서 양극화 담론을 주도한 이유로 외환위기 이후 사회안전망, 분배정책 강화를 위한 사회적 지지와 자세 및 보험료 체계 개편 등을 위한 추동력 차원에서 시작한 것으로 평가(김왕배, 2009)

□ 양극화 원인 : 한국사회 성장 단계를 통해 본 관점

○ 60~80년대 한국의 성장정책 : 고도 성장기

- 재벌, 중공업 및 제조업, 전문엘리트(관료, 전문가 집단 등) 중심의 발전사회 : 노동운동, 민주화 운동은 있었지만 절대빈곤을 벗어나야 한다는 생각, 정부주도 인식사업 등으로 양극화, 분배 현상에 무관심(?). 경제성장이 최우선

⇒ 산업과 노동시장에서 격차 시작 : 기업규모별, 산업별 격차 발생

- 교육격차 : 우리 자녀 혹은 내가 열심히 공부해서 좋은 대학 가면 우리 가족도 좋아질 수 있다는 교육 열 → 상류층은 기득권 유지, 중간계층은 더 높은 계층으로의 상승 희망, 하층은 직업을 가지기 위한 수단으로서 교육 (남인숙, 2011, 20)

⇒ 교육에서 격차 시작 : 학벌사회, 수도권 중심(☞부동산문제 시작)발전 등

- 90년대 사회발전과 경제성장 정책 : 마지막 고도성장기
 - 전문엘리트중심의 사회고착화. 이 속에서 민주화 운동을 반영한 사회정책 확대
 - 절대빈곤에서 벗어나면서 상대빈곤, 상대적 불평등에 관심을 두는 시기
 - 제조업, 중공업 중심의 산업구조에서 90년대로 들어서면서 기술집약산업으로 전환에 따른 일자리 창출 능력의 저하 → 2000년대 들어 저성장 기조에 맞물리면서 일자리 창출 능력이 악화 → 양극화의 한 원인으로 진단(김원식, 2013)
- 2000년대 저성장기(=잠재성장률 하락)
 - 재벌 일자리 창출능력 한계, 산업구조 재편이 늦어짐(대기업에서 중소기업 중심 전환, 디지털 중심 산업으로 전환이 늦어짐)에 따른 청년, 조기은퇴 이후 일자리 부족

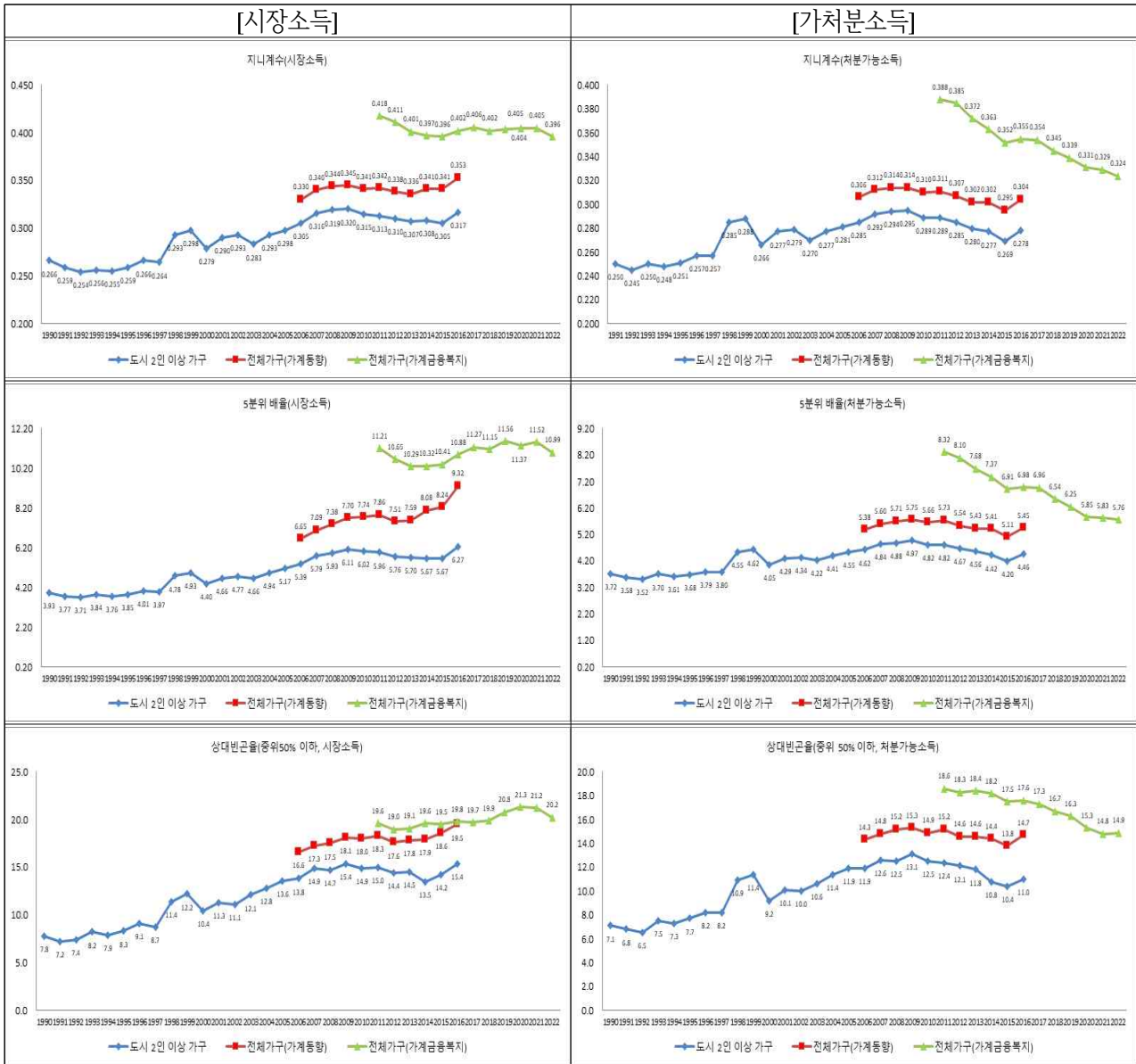
III. 한국 사회 양극화 현상

□ 한국의 소득분배 변화

- 가처분소득을 기준으로 하는 소득분배는 공적이전소득의 확대에 따라 분배 및 상대빈곤율이 지속적으로 감소중
 - 노인을 대상으로 하는 국민연금 노령연금 수급자 확대, 기초연금 급여 상향, 근로장려세제, 국민취업지원제도 등 노인과 빈곤층을 대상으로 한 소득보장제도 확충 중
 - 아동을 대상으로 한 아동수당 및 부모급여 도입 등도 공적이전소득 확장에 영향
- 반면 시장소득을 기준으로 하는 분배 및 상대빈곤율은 여전히 크게 개선되고 있지 않은 상황
 - 2022년 시장소득 분배지수도 소폭 개선되는 경향을 보여주고 있지만, 가처분소득과 비교해서는 변화가 크지 않음
 - 노동시장 이중구조, 영세자영업자 및 불안정 고용층의 근로 및 사업소득의 불안정성이 영향. 여기에 고령화로 인한 베이비 부머세대의 은퇴로 향후 시장소득 개선 가능성은 높지 않은 상황

[그림 III-1] 주요 소득분배 지표 변화

(단위: %, 배)



자료: 통계청, 국가통계포털(소득분배지수-가계금융복지조사), 원자료

□ 중간계층 규모 변화

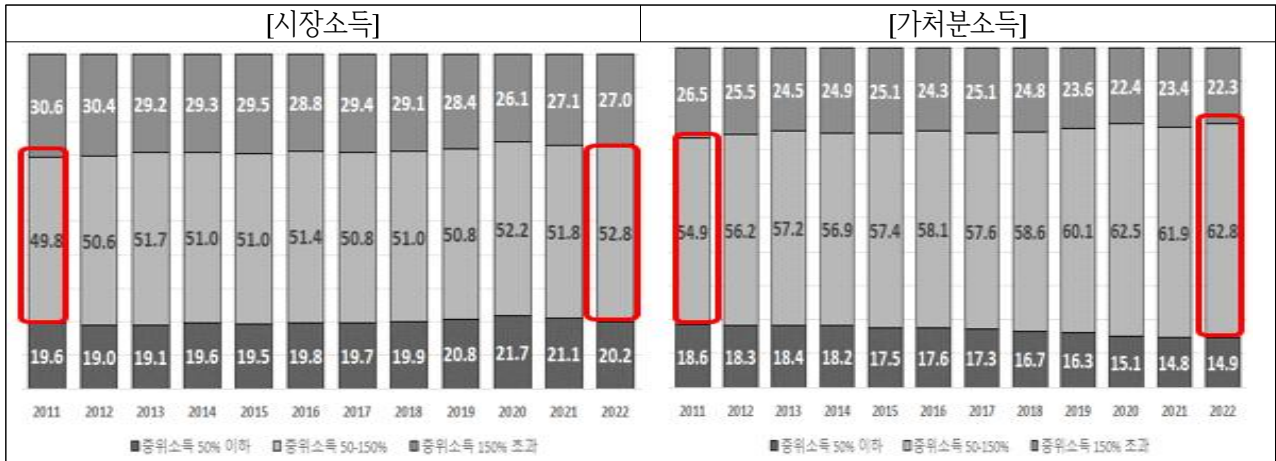
○ 소득을 기준으로 한국의 중간계층 변화를 살펴보면, 시간이 지남에 따라 중간계층의 규모가 증가

— 시장소득 기준으로 2011년 49.8%에서 2022년 52.8%로 증가. 가처분소득 역시 동일 기간 54.9%에서 62.8%로 증가

○ 소득을 기준으로 보면, 중간계층이 증가하고 있어서 양극화 현상을 바로 진단하기 어려움

[그림 III-2] 중간계층 변화

(단위: %)



자료: 김태완, 이주미 외(2022). 한국사회양극화 진단과 사회정책 대응. 한국보건사회연구원. 재인용 및 추가분석

□ 지역별 빈곤율 격차

○ 도시 및 농어촌 거주 가구 간 빈곤율 변화 추이를 보면, 두 지역 간에 상대빈곤율에 많은 차이가 있음을 확인

－ 가처분소득 기준으로는 차이가 줄어들고 있지만, 시장소득에서 도농 간에 격차가 발생 중

<표 III-1> 도시와 농어촌 가구빈곤율 변화

(단위: %)

전체 (가구)	시장소득						가처분소득					
	전체		농촌		도시		전체		농촌		도시	
	중위 30% 미만	중위 50% 미만	중위 30% 미만	중위 50% 미만	중위 30% 미만	중위 50% 미만	중위 30% 미만	중위 50% 미만	중위 30% 미만	중위 50% 미만	중위 30% 미만	중위 50% 미만
2019 1/4	19.7	27.0	32.2	40.2	16.9	24.0	10.6	21.5	18.5	33.9	8.8	18.8
2019 2/4	18.1	25.3	28.6	37.2	15.8	22.6	8.5	19.5	13.4	27.9	7.4	17.7
2019 3/4	18.7	25.6	28.1	37.2	16.6	23.0	9.1	19.5	14.7	29.8	7.8	17.3
2019 4/4	17.5	24.4	24.0	32.2	16.0	22.7	8.9	18.4	11.9	24.3	8.2	17.2
2020 1/4	20.0	26.6	33.2	40.6	17.1	23.4	10.1	20.8	17.4	32.9	8.4	18.1
2020 2/4	20.5	26.8	33.2	41.1	17.6	23.7	7.3	17.1	12.1	27.6	6.2	14.7
2020 3/4	19.3	26.2	29.9	37.6	17.0	23.6	9.0	19.1	13.5	28.4	7.9	17.0
2020 4/4	18.3	25.2	22.1	30.4	17.4	24.0	8.1	17.9	7.9	20.8	8.2	17.3
2021 1/4	21.0	27.8	31.4	39.4	18.7	25.3	9.2	20.3	13.9	28.8	8.2	18.4
2021 2/4	19.4	26.2	29.3	37.8	17.2	23.6	8.5	18.4	13.1	28.3	7.5	16.2
2021 3/4	18.3	25.0	26.2	34.5	16.6	22.9	7.9	18.0	10.4	24.9	7.3	16.5
2021 4/4	17.8	24.5	21.1	29.9	17.1	23.4	8.0	18.4	9.6	21.1	7.7	17.8
2022 1/4	19.6	25.9	30.3	37.2	17.3	23.4	8.5	18.4	14.5	27.6	7.2	16.3
2022 2/4	18.1	24.3	27.5	34.8	16.0	22.0	8.0	17.4	12.6	26.1	7.0	15.5
2022 3/4	17.8	24.7	26.6	34.5	15.8	22.6	9.1	18.3	12.4	25.4	8.3	16.8
2022 4/4	17.2	24.3	21.6	30.3	16.2	23.0	7.9	17.8	9.9	21.4	7.5	17.1

자료 : 통계청, 가계동향조사, 원자료, 저자 산출(김태완, 이주미, 최준영, 2023. 보건복지포럼)

○ 광역단위별 빈곤 격차를 보면, 서울 및 수도권에 비해 지역 광역시와 자치도 간의 빈곤격차도 상당

〈표 III-2〉 지역별 빈곤율 변화

(단위 : %)

구분	전국	서울	수도권 (인천/경기)	부산/경남/울산	대구/경북	대전/충남/세종	강원/충북	광주/전남/전북/ 제주도
2005	20.0	15.4	17.9	17.9	27.7	21.0	19.8	30.9
2006	18.9	13.0	15.0	18.6	25.0	19.6	23.8	30.5
2007	18.2	12.5	14.0	16.7	26.0	21.0	20.2	30.3
2008	18.9	13.0	16.2	18.1	25.9	19.6	23.3	27.9
2009	18.1	14.1	14.5	18.4	26.6	18.2	20.6	25.1
2010	17.6	14.2	14.5	16.7	23.4	16.9	20.6	26.0
2011	18.0	13.4	14.8	18.4	25.2	16.3	24.9	25.0
2012	17.2	14.8	13.4	16.9	25.7	12.5	23.0	24.1
2013	18.7	15.1	14.4	18.2	29.5	15.4	22.9	27.2
2014	18.0	13.5	14.7	18.9	26.0	17.0	23.2	23.9
2015	17.9	15.3	14.6	16.6	22.6	18.1	22.8	25.3
2016	17.9	14.4	14.3	17.7	24.0	19.8	23.9	24.1
2017	17.8	15.1	12.9	18.5	24.6	19.6	23.6	23.6
2018	18.5	15.3	12.1	21.7	25.4	20.8	28.5	24.4
2019	18.3	15.2	12.7	21.1	24.1	22.3	24.6	23.4
2020	19.6	16.2	13.9	22.4	24.7	23.6	30.9	23.7
2021	20.1	17.8	13.8	23.8	26.1	25.1	27.4	24.7

주 : 1) 한국복지패널조사 기준

자료 : 김태완. 2024. 부산이니셔티브 포럼 발표자료. 부산연구원. 재인용

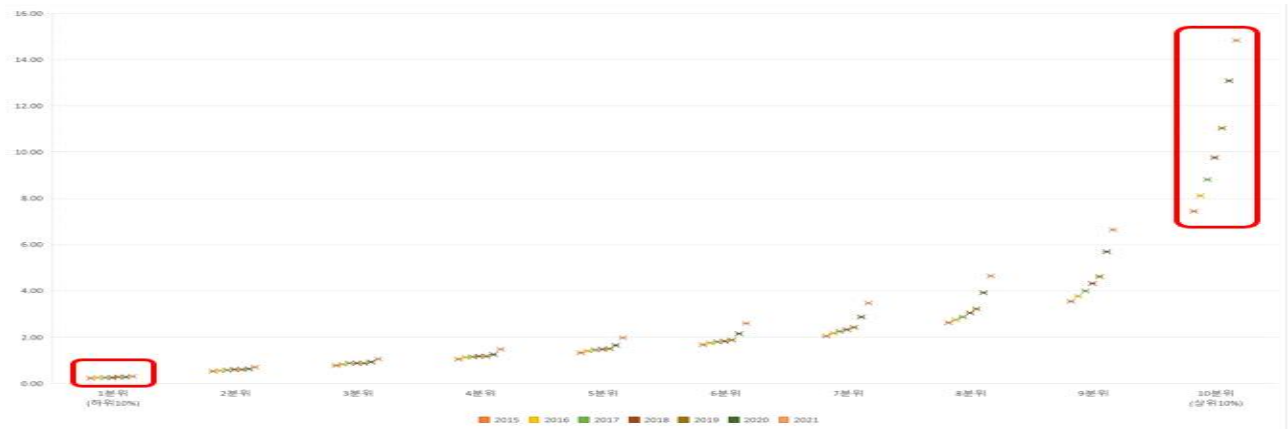
□ 자산양극화 현상

○ 주택소유통계 결과, 10분위(상위 10%)와 1분위(하위 10%)의 자산 격차를 확인

- － 1분위(하위 10%)의 경우, 2015년 대비 2021년 800만원 상승할 때
- － 10분위(상위 10%)의 경우, 2015년 대비 2021년 7억 4천만원상승

〔그림 III-3〕 분위별주택 자산가액

(단위: 억원)



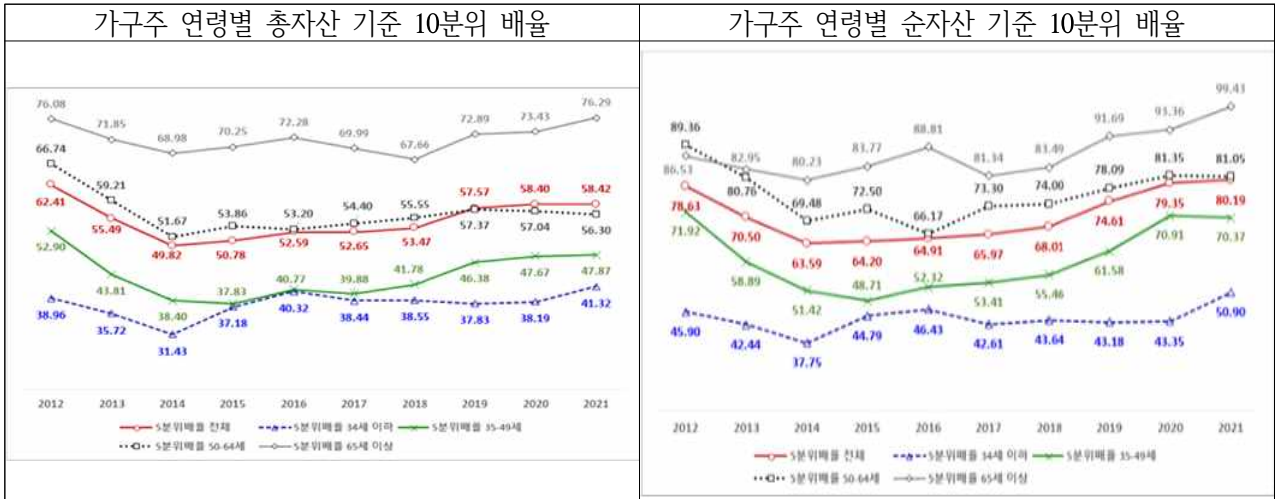
자료: 통계청. 주택소유통계. KOSIS ‘주택자산가액기준10분위별주택소유가구 기본현황’. 2023.

○ 34세 이하 청년층, 65세 이상 노년층의 자산 10분위 배율이 최근 증가

— 35세 이상 연령층 가구주 가구 의 경우 최근 시점인 2020년과 2021년 사이에 순자산 10분위 배율이 감소한 반면, 34세 이하 청년층 가구주 가구의 경우 유일하게 그 격차가 증가

[그림 III-4] 가구주 기준 자산 10분위 배율 변화

(단위: %)



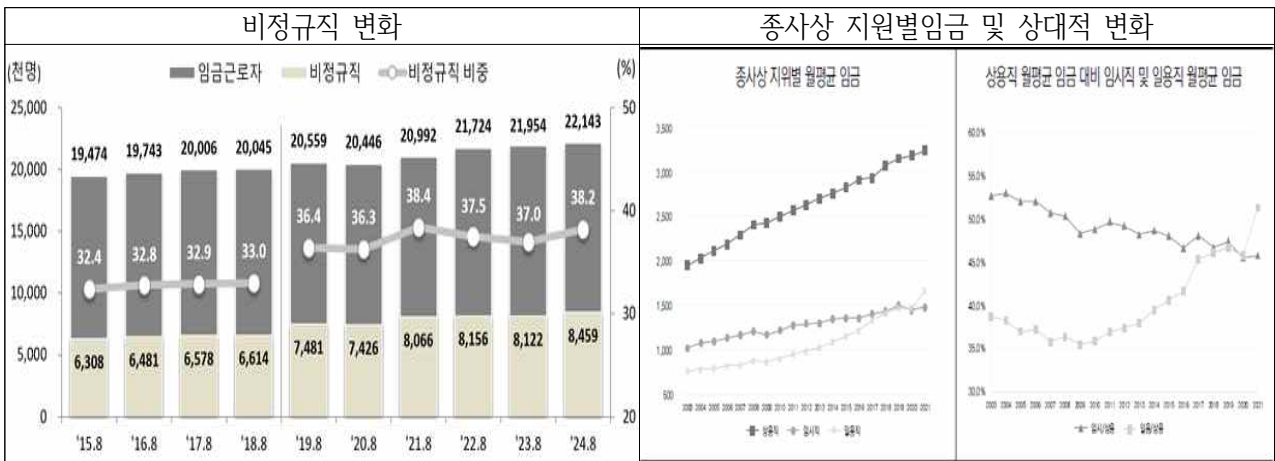
자료: 김태완, 이주미 외(2022). 한국사회양극화 진단과 사회정책 대응. 한국보건사회연구원. 재인용

□ 노동시장 양극화 : 노동시장 이중구조

○ 노동시장 유연화 조치로 본격 등장한 비정규직 규모는 시간이 지나도 개선되고 있지 못하며, 상용직과 임시직 간의 임금차이도 여전히 발생 중

[그림 III-5] 비정규직 규모 및 임금 상대변화

(단위: %, 천원)



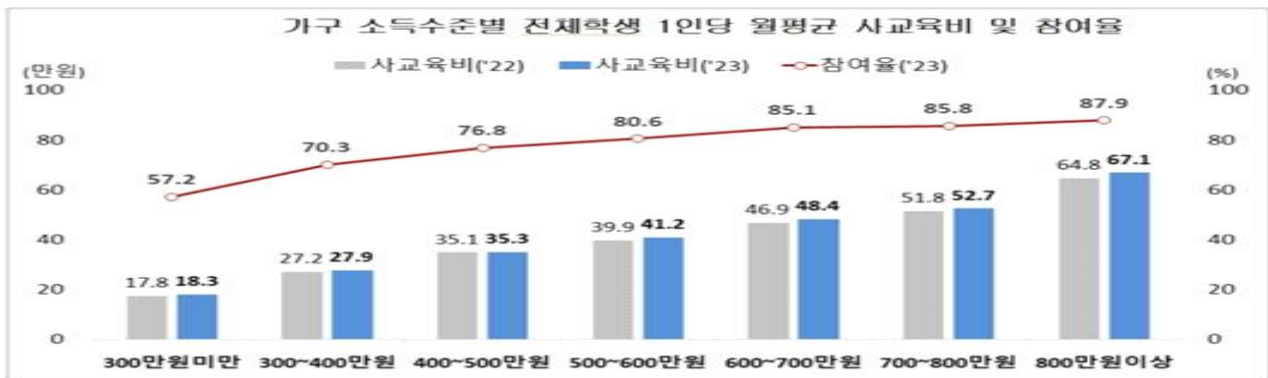
자료: 통계청. 2024년 8월 경제활동인구조사: 근로형태별 부가조사 결과(2024. 10.22). 재인용
임완섭(2023). 노동양극화 현황과 과제. 보건복지포럼 316호. 재인용

□ 교육 양극화 및 격차 현상

- 통계청 사교육비 조사 결과 소득에 따라 사교육비 지출 수준과 참여율에서 큰 차이 발생
 - － 300만원 미만은 월 18.3만원, 800만원 이상은 67.1만원으로 세배 이상 큰 차이를 보임. 사교육 참여도 소득이 증가할수록 증가하여, 300만원 미만은 57.2%, 800만원 이상은 87.9%로 집계됨

[그림 III-6] 수도권과 비수도권 가구당 총자산 추이

(단위: 만원, %)



자료: 뉴스핌. 사교육 양극화 더 심해졌다---교육이 계층장벽. 2024.03.15. 재인용.

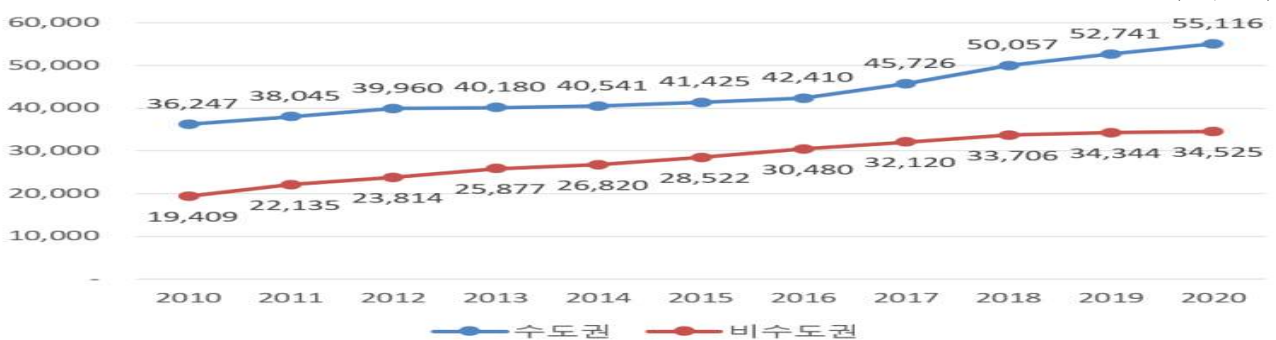
- 학생들의 사교육 참여 현상은 결국 부모의 소득 및 자산에 의해 영향을 받고 있으며, 이는 중장기적으로 자녀의 학업성취에도 영향
 - － 소득이 높은 5분위(월 소득 558만원) 자녀는 69%가 일반 대학에 진학, 1분위(월 소득 104만원) 자녀는 40%만 진학. 명문대학(서연고) 재학생 50% 이상은 부모 소득이 5분위(뉴스핌, '24, 재인용)

□ 지역간 양극화 현상

- 수도권과 비수도권 간 총자산 변화 추이를 보면, 격차가 줄어들고 있지 않은 상황, 일부 감소하는 경향이 있었지만, 다시 확대되는 중

[그림 III-7] 수도권과 비수도권 가구당 총자산 추이

(단위: 만원)



자료: 하수정 외(2021). 지역불평등 현황과 개선방안. 협동보고서(총괄편). 국토연구원. 재인용.

- 지역별로 자산빈곤율을 살펴보면, 서울이 가장 낮았으며, 강원충북과 호남권과 제주 등의 자산빈곤율이 상대적으로 높았음

〈표 III-3〉 지역별 자산 빈곤율

(단위: %)

	전체	서울	수도권 (인천/경기)	부산/경남/ 울산	대구/경북	대전/충남/ 세종	강원/충북	광주/전남/ 전북/제주도
2011	25.9	20.3	26.9	17.7	33.9	24.7	31.4	35.5
2012	24.8	19.7	26.0	21.3	28.2	20.0	33.2	30.9
2013	25.4	22.2	26.0	23.6	26.0	20.0	30.3	31.9
2014	25.1	21.3	28.7	20.9	23.9	21.0	29.3	29.6
2015	26.0	20.7	29.3	22.7	24.4	21.4	30.0	33.4
2016	25.7	21.4	28.1	21.8	25.0	24.5	29.9	30.8
2017	26.3	20.8	25.8	24.0	27.7	26.1	34.3	34.3
2018	27.8	21.4	27.7	26.6	30.9	28.3	38.2	31.4
2019	28.4	21.0	28.0	28.0	33.7	27.5	35.9	34.1
2020	27.9	21.0	26.0	27.6	35.0	28.0	39.3	33.0
2021	28.9	21.4	27.7	27.3	34.1	27.3	43.4	35.6

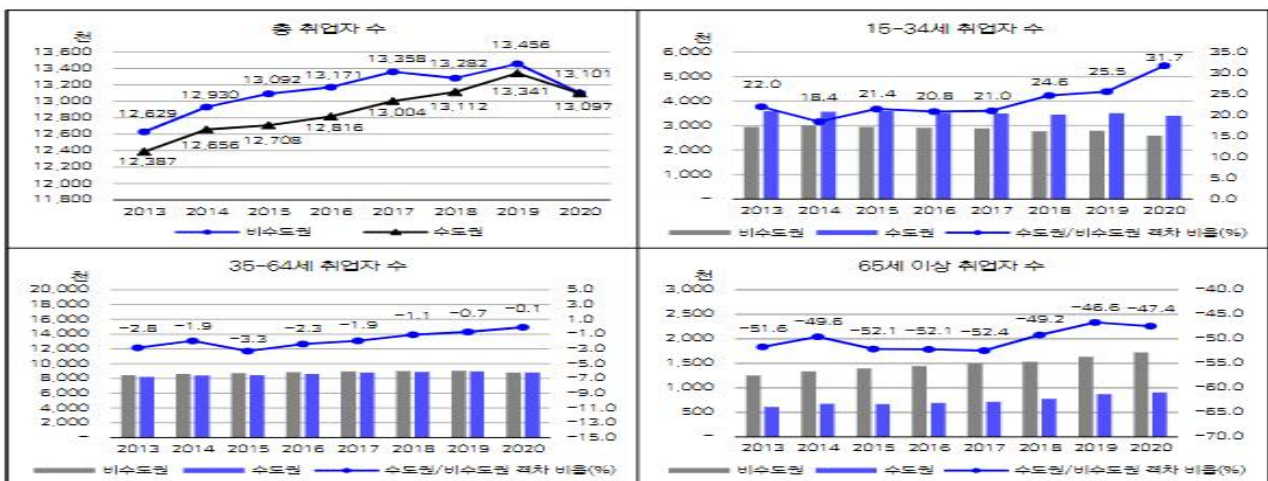
주: 자산은 순자산을 의미함

자료: 김태완, 2024. 부산이니셔티브 포럼 발표자료, 부산연구원, 재인용

- 인구와 기업이 수도권으로 집중되면서 일자리 및 임금 등에서 수도권과 비수도권 격차가 차이를 보임
 - － 2017년 이전에는 비수도권의 취업자수가 수도권에 비해 많았지만, 2018년 이후에는 지역 간 취업자 규모가 감소하다 2020년에는 거의 동일한 수준을 보임. 향후가 암울한 이유는 34세 이하의 취업자에서 수도권이 비수도권을 압도하고 있다는 것임
 - － 반면에 중장년, 특히 고령취업자에서는 비수도권이 수도권에 비해 많은 것으로 분석됨

〔그림 III-8〕 수도권과 비수도권 취업자수 변화

(단위: 천명, %)

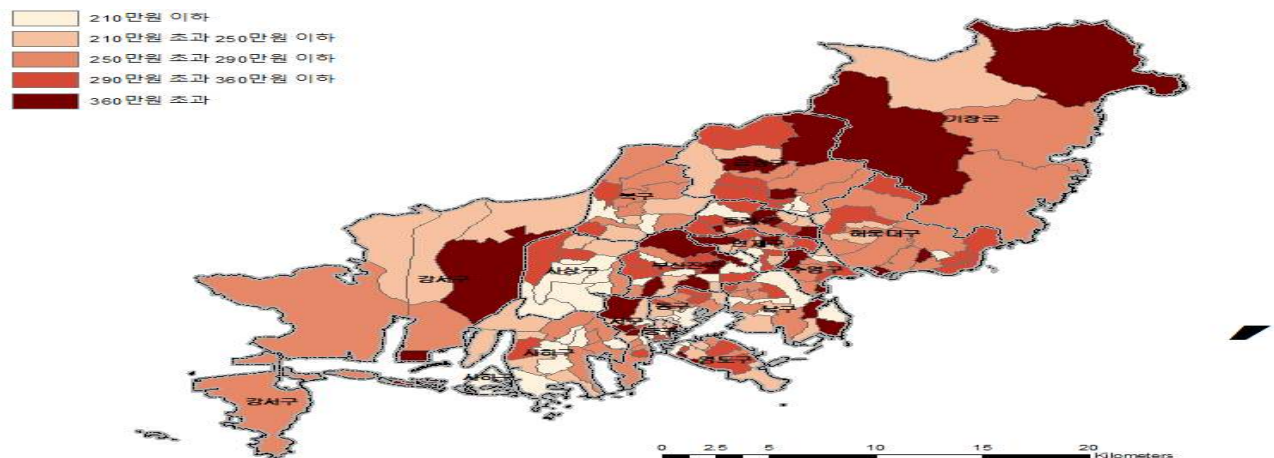


자료: 강동우(2023). 일자리분포의 지역격차, 월간노동리뷰. 한국노동연구원, 재인용

□ 지역격차에 대한 새로운 접근2)

- 전국단위의 분배비교가 아닌 내가 사는 지역내에서의 분배 격차에 대한 새로운 인식
- 소득격차는 주거 공간의 분리로 이어지고, 주거 공간의 분리는 다시 교육격차에 영향. 사례연구(부산시)를 통해 공간 관점에서 다중격차 현상을 진단
 - － 주거 측면에서 부산 읍면동들은 사회경제적 측면과 비교하여 심각한 양극화와 불평등 문제를 겪고 있음(아파트비율, 노후주택 비율 등)
 - － 아파트 비율, 노후주택 비율, 평균 주택 공시가격으로 측정된 주거측면에서 양극화와 불평등의 문제가 사회경제적 측면에 비해서 심각. 학업 성취 측면에서 특히 읍면동 중학교 수준의 양극화와 불평등의 문제가 심각
 - － 소득격차, 주거격차, 교육격차 간 연계는 사람 중심의 사회적 접근뿐만 아니라, 장소 기반의 공간적 접근이 중요. 격차와 불평등 수준이 유사한 인접한 읍면동이 일정 규모의 군집을 이루는 것으로 나타남.

[그림 III-9] 부산시 읍면동 월평균 소득 5분위 지도



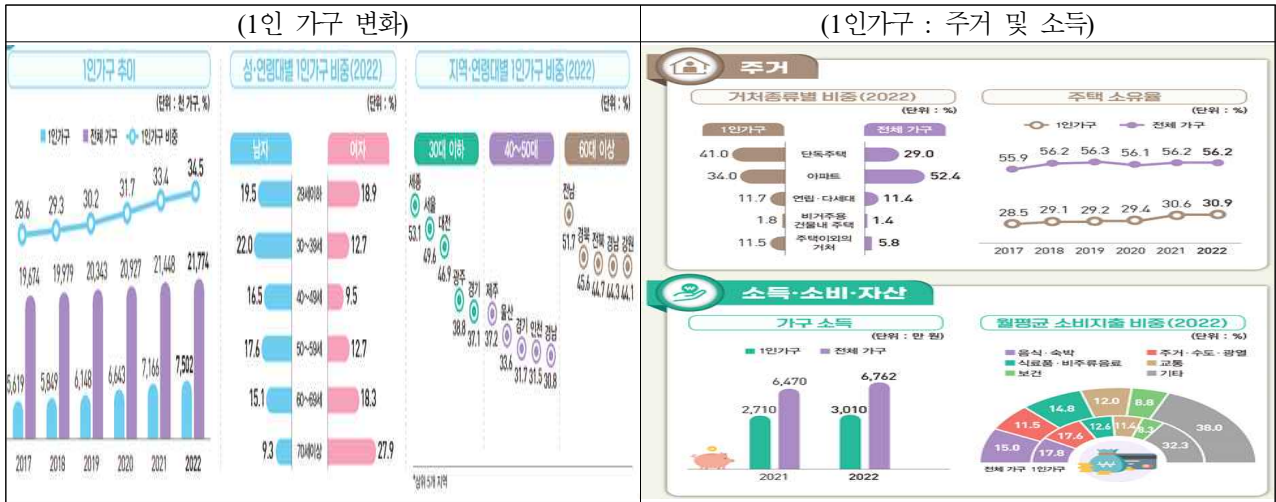
자료: 김태완 외, 2023. 한국사회격차진단과 대응전략. 경제인문사회연구회, 재인용

- 베이비부머 세대가 고령화되면서, 향후 가족구조 변화 특히 1인 가구가 크게 증가할 것으로 예측. 주로 노인 세대에서 1인 가구 증가가 예상
 - 1인 가구 연령별 비중을 보면 60대 16.0%(2040년), 70대 18.4%(2040) 등 고령 노인이 많은 비중을 점유할 것으로 예측

2) 김태완 외, 2023. 한국사회격차진단과 대응전략. 경제인문사회연구회, 재인용

[그림 III-10] 장래 가구 추계

(단위: %)



자료 : 통계청. 2023 통계로 보는 1인가구. 보도자료

- 가계금융복지조사 기준으로 1인 가구 빈곤율은 시장소득 중위 50% 기준으로 2020년 55.9%, 가처분소득기준으로 47.2% 수준이었음
- 전체 가구 빈곤율에 비해 1인 가구 빈곤율이 상당히 높았음. 여기에 더해 65세 이상 노인빈곤율은 시장소득 중위 50%기준으로 80%대 후반을 가처분소득 기준으로는 약 70%대 초반의 수준을 보여줌
- 1인 가구 빈곤율이 높은 속에서 노인 1인 가구의 빈곤상황은 더욱 열악한 상황임

〈표 III-4〉 1인 가구 및 노인 1인 가구 빈곤율 변화

(단위: %)

전체	시장소득			경상소득			가처분소득		
	중위40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위50%	중위60%	중위40%	중위 50%	중위 60%
2016	52.0	58.8	64.8	45.7	54.9	61.9	44.2	54.0	61.1
2017	51.7	58.5	63.2	45.0	53.7	59.9	42.9	52.1	58.6
2018	51.9	58.9	64.3	45.0	54.1	60.9	43.1	52.7	59.6
2019	53.1	59.6	64.7	44.2	53.9	61.0	41.7	51.8	59.3
2020	50.3	55.9	60.9	39.6	49.4	56.4	36.7	47.2	55.2
2021	46.9	52.3	57.4	37.6	46.2	53.8	34.4	44.5	52.4
65세 이상	시장소득			경상소득			가처분소득		
	중위40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위50%	중위60%	중위40%	중위 50%	중위 60%
2016	83.3	88.3	91.9	71.1	79.9	85.3	68.7	78.4	83.7
2017	82.3	87.4	91.1	70.1	78.8	83.5	67.5	76.7	81.7
2018	81.7	87.2	90.8	68.9	77.9	83.8	65.6	75.5	81.6
2019	81.6	87.1	90.0	66.8	77.1	82.9	62.6	73.9	80.7
2020	82.2	86.9	90.1	63.7	75.8	81.9	58.4	72.1	80.0
2021	83.0	87.2	90.2	64.3	75.1	81.9	57.9	71.6	79.5

주: 가계금융복지조사는 전가구에 농업, 임업 및 어업 포함됨.

자료: 김태완, 최준영. (2023). 2022년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원

IV. 양극화 해소를 위한 사회보장 정책 대응방향

1. 시장에서의 양극화 극복방향

가. 지역양극화(=지역격차) 해소 방향

□ 새로운 사회적 변화에 대한 대응 필요

○ 과거의 양극화 및 격차에 대한 논의 핵심은 소득 및 자산으로 인한 양극화 문제이었음

- 한국의 경제성장이 지속되고 중간계층이 증가하면서 소득에 대한 양극화 현상은 점진적으로 감소하고, 자산으로 인한 양극화 현상이 심각하게 대두

□ 자산양극화 현상은 지역양극화 혹은 지역격차와 연계됨

- 실태분석에서 제시한 것과 같이 수도권과 비수도권 간의 자산격차는 해소되기 보다는 여전히 진행중에 있음. 이외에 인구, 기업 등의 수도권 집중 현상은 해소되기 보다는 더욱 심화 중
- 인구의 약 50.7%, 1,000대 기업의 약 87%가 수도권에 집중되어 있으며, GRDP 역시 격차를 보임. 반면 일반기업수는 수도권에 비해 비수도권이 많은 상황

[그림 IV-1] 수도권 인구집중 현상

(단위: %)



자료 : 김창길(2024). 지역소멸 위기 대응을 위한 농산어촌 뉴빌딩 추진전략. 농산어촌 소멸위기 극복을 위한 정책토론회. 대통령 소속 농어업·농어촌특별위원회

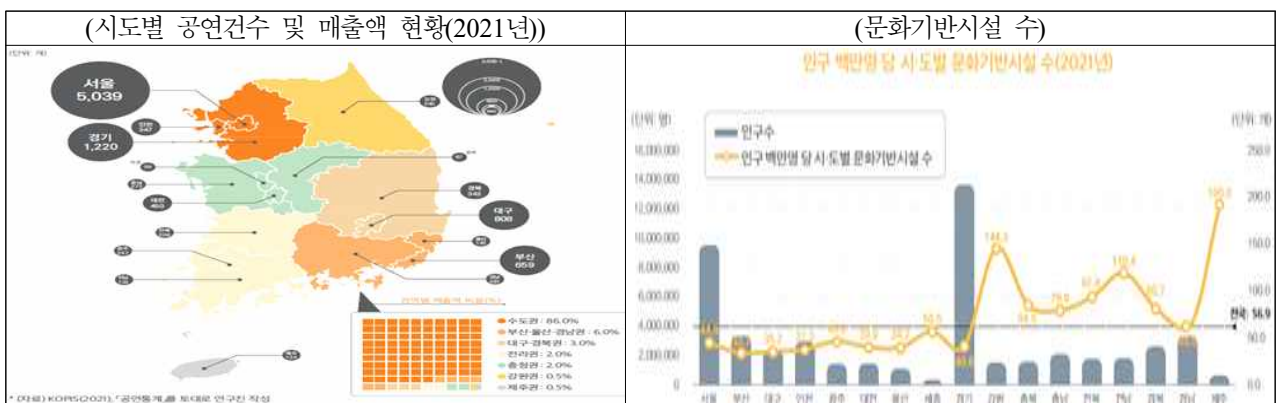
<표 IV-1> 수도권과 비수도권 간 주요 격차

항목	수도권	비수도권	항목	수도권	비수도권
면적(2021년)	12.1%	87.9%	1,000대 기업 수(2020년)	86.9%	13.1%
인구(2021년)	50.3%	49.7%	GRDP(2020년)	52.5%	47.5%
청년(20~39세)인구(2021년)	55.0%	45.0%	1인당 GRDP(2020년)	37.1백만원	34.1백만원
취업자 수(2021년)	50.5%	49.5%	신용카드 개인 사용액(2021년)	75.6%	24.4%
사업체 수(2019년)	47.0%	53.0%	주택매매가격(중위단위값)(2022년 6월)	6,460천원	2,142천원

자료 : 김현우 외(2022). 수도권·비수도권 간 발전격차와 정책방향, 월간산업경제 286호. 산업연구원. 재인용

- 지역양극화 실태에서 본 것과 같이 수도권은 청장년층이 비수도권은 고령층의 취업자 규모가 많음. 이는 지역 간 산업구조와 여기에 기인하는 기업 및 임금 등에 의한 차이로 볼 수 있음
- 수도권의 경우 첨단 산업, 금융산업 등이 주요하게 분포하고 있지만, 비수도권은 제조업이 중심이 되어 발전하고 있음(강동우, 2023). 또한 대기업 집단이 주로 수도권에 분포함으로써 청장년이 수도권으로 집중되고 있음
 - 인구 및 산업구조로 인한 지역 격차를 해소하기 위해서는 지역 특성에 부합되는 중견기업을 적극적으로 육성하는 것과 동시에 중견, 중소기업에서 근무하는 노동자를 대상으로 한 지자체 차원의 복지정책이 지원되어야 함
 - 산업구조, 기업규모 별로 차이가 발생하는 격차는 민간기업이 해소하기는 어려움. 지역에서는 지역기업, 특화기업 등이 제대로 성장할 수 있도록 인센티브(규제해소, 조세부담 경감 등) 제도가 적극적으로 제안될 필요가 있음
 - 중견, 중소기업 등에서 근무하는 노동자를 위해 기업에의 접근성 제고, 가족이 있는 경우 가족돌봄 및 필수지출 등에 대한 부담을 줄여주기 위한 지자체의 적극적 노력이 결합 될 필요가 있음
 - 최근 지자체 군 중에서 인구가 증가하고 있는 지역으로 증평군을 들 수 있음. 증평군의 경우 자녀를 둔 가정이 일상생활 속에서 자녀 양육, 보육 등으로 인한 부담을 줄이기 위해 아동돌봄서비스를 적극적으로 시행하고 있으며, 이에 대한 주민 반응이 높은 상황(이재영, 2024)
- 지역간 발생하는 문화적 격차 해소 역시 필요
- 문화적 측면에서도 수도권지역과 비수도권 지역간에 격차가 발생중. 이때의 차이는 인프라로 인한 것도 있지만, 주요하게는 소프트웨어 측면인 공연건수 등에 의한 차이임

[그림 IV-2] 지역간 문화 격차



- 인프라 측면에서 비수도권의 문화기반시설도 많이 확충되어 있지만, 대부분의 매출은 수도권과 광역도시가 중심이 되고 있음. 이와 같은 차이가 지역주민의 문화적 결핍을 초래

- － 지역에서의 문화적 결핍, 배제는 일자리를 찾아 지역으로 내려온 청장년층이 다시 도시로 이동하게 되는 양상을 초래. 지자체만이 아닌 문화예술계 등과 협업을 통해 지역사회 문화예술 프로그램이 적극적으로 추진될 수 있도록 할 필요가 있음

나. 노동시장 양극화 해소 방향

□ 노동시장 이중구조 문제 해소

- 노동시장 이중구조 문제는 양극화를 심화시키는 주요한 요인으로 지적
 - － 노동시장 문제는 실태 분석에서 본것과 같이 현재적 문제이면서, 현재 및 미래에 발생할 디지털전환(Digital transition) 속에서도 주요한 사회적 이슈로 등장할 것임
 - － 무엇보다 AI 등의 급격한 발전은 정보(Information)와 데이터(Data)에 대한 집중현상과 차이(=숙련도)를 유발하고 가진 자와 못가진자 간의 양극화 및 격차를 심화시킬 것으로 보임
- 성별, 연령별, 기업규모별, 학력별, 정규직과 비정규직 등 다양하게 나타나는 노동시장 차별 현상에 대한 시정 필요. 비정규직, 간접고용 등 불안정 고용 형태 남발 방지 등
 - － 우선 검토될 수 있는 차별금지법은 2017년 10월 유엔 경제 사회 문화적 권리 위원회는 정부에 2009년에 이어 성별·연령·인종·장애·종교·성적 지향·학력 등이 포함된 포괄적 차별금지법 제정을 권고한 바가 있음³⁾
 - － 차별금지법이외에도 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률(남녀고용평등법)」, 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률(기간제법)」, 등에서 노동시장에서 발생하는 차별을 금지하고 있음
 - － 노동시장 차별로 인한 사회적 문제를 방지하고, 사회적 약자, 노동취약계층 등을 보호하기 위한 조치가 선행 및 강화될 필요가 있음

□ 노동시장 차별요소 해소

- 동일가치노동 동일임금 확립
 - － 남녀고용평등법에서는 “동일가치노동에 대한 동일 임금 지급(제8조(임금))”의 필요성을 명시하고 있지만, 여전이 시장에서 남녀 간의 차이는 지속적으로 발생 중
 - － 남녀 간 이외에도 직무, 학력, 숙련 등은 물론이고 2000년대 들어서는 정규직과 비정규직 간의 차별이 지속해서 발생하고 있음
 - 사회적으로 임금으로 인한 차이는 물론이고 근무환경 및 작업조건, 안전, 복지 등에서 차이를 보이고 있으므로 이에 대한 개선책이 마련될 필요가 있음

3) 한국에서는 성소수자와 관련된 조항으로 인해 기독교를 중심으로 하는 종교계에서 반발이 거센 상황. 따라서 차별금지법 제정을 위한 사회적 논의 및 타협 등이 조속히 시행될 필요가 있음

○ 임금격차 해소를 위한 정부 지출지원 정책 지원 등 필요

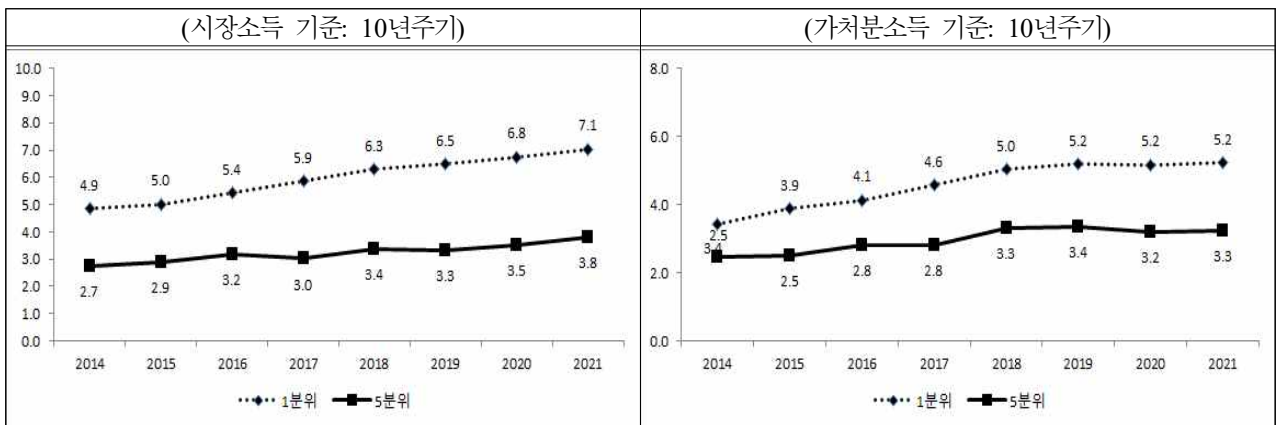
- 청년실업이 높아지면서, 구직청년과 구인 기업 간 일자리 미스매칭에 대한 현상이 지속되고 있음. 청년의 경우 사회적으로 인정받는 대기업, 공공기관 등을 선호하고 있지만 이들 일자리는 한정됨
 - 구직 단계에서 청년층이 위와 같은 기업을 선택하는 것은 임금 및 사내복지 그리고 근무환경 등에서 차이 발생하고 있기 때문임
 - 청년층에서 발생하는 일자리 미스매칭을 줄이고 해소하기 위해서는 기업지원 측면에서 안정적이고 강건한 기업을 발굴하고 육성하고, 이들 기업에 종사하는 노동자 등에 대한 지원방안이 마련되어야 할 것임
- 기업이 임금을 통해 노동시장 격차를 해소하는 것은 한계가 존재하며 정부의 적극적 지출 경감 정책(주거비, 교육비, 의료비 등)을 통한 간접 지원 방안이 함께 마련되어야 할 것임
 - 중견, 중소기업 등에서 근무하는 노동자 및 그 가족 등을 위한 주거, 자녀 양육 및 교육, 필수지출(식비, 교통비, 공공요금 등) 등에 대한 부담을 줄여주면서 기업 간 발생하는 임금 및 복지격차를 사회적으로 축소할 필요가 있음

□ 교육개혁을 통한 교육 격차 해소

- 과거와 다르게 한국 사회에서 계층 사다리, ‘개천에서 용’이라는 교육을 통한 계층 상승 현상이 감소하고 있음
 - 시장이 지나며 소득분위가 고착화되는 비율이 증가 중. 교육측면에서 발생하는 양극화 및 격차 현상을 줄여주기 위한 방안 마련이 필요

[그림 IV-3] 사회이동성 평가 : 동일비율유지 비율

(단위: %)



자료 : 김태완, 이주미 외(2024). 사회이동성 현황분석 : 패널을 중심으로. 한국보건사회연구원. 재인용 및 추가분석

○ 사교육비 경감과 사회적 취약계층에 대한 입시에서의 지원방안 마련

- 공교육 강화, 창의적 교육 등을 통한 과도한 사교육 부담 경감 방안 마련
- 취약계층 대상 균형선발, 지역 및 개별 특성 등을 고려한 선발체계
- 특정 직업군 쏠림 현상에 대한 대응 방안 모색
 - 전문직(의사, 변호사 등), 대기업 등 청년층 쏠림 현상에 대한 대응필요
 - 기업규모, 종사상 지위 등에 따른 임금, 복지 등 차별적 조건 개선을 위한 대응방안 마련

□ 시장에서의 노동취약계층 대응 방안 마련

- 코로나19 팬데믹을 거치며 영세자영업자, 플랫폼 노동, 특수고용 노동자 등 노동취약계층의 삶의 불안정성 증가
- 코로나시기 정부재정지출 증가로 인해 중앙은행 기준금리가 크게 상향 조정되었으며, 이후 높은 인플레이션을 경험
 - 영세자영업자 등의 경우 기준금리 인상에 따른 이자부담이 가중되고 있으며, 여기에 인플레이션으로 인한 소비감소 등으로 매출이 감소하는 등 직접적 영향하에 있음
 - 위기극복을 위한 채무조정, 위기 소상공인 대상 사회안전망 확충 필요

2. 사회정책을 통한 양극화 극복방향

가. 기본 방향

□ 세대별, 위험유형별 사회안전망 플랜 : 현재 및 미래적 위험으로부터 탈출

- 빈곤층 대응⁴⁾
 - 빈곤위험 Map 구축을 통한 단계별 다층적 소득보장제도 구축 : 빈곤층, 차상위 및 근로빈곤, 신취약계층 등
 - 가구 및 개인 특성을 고려한 사회서비스 연계 방안 마련 : 가구내 취약가구원 대상 사회복지서비스 강화, 가구내 근로능력자 대상 고용, 주거 등 사회서비스 연계 마련
- 취약계층 대응 : 돌봄체계구축을 통한 사회안전망 구축
 - 소득보장을 넘어 서비스 보장 강화 ⇒ 지역 특성을 고려한 지역별 사회복지서비스 지원방안 마련
 - 전통적 취약계층에 대한 대응 강화 ⇒ 장애인, 노인, 취약여성 등 대응 강화(예, 노인빈곤 감소를 위한 안전망구축 등)
 - 새로운 취약계층에 대한 대응 강화 ⇒ 1인가구, 소수자, 경계선 장애, 고립은둔층, 외국인 노동자 등 사회안전망 구축

4) 빈곤층 대응은 발제자의 다른 자료에서 여러 차례 발표한 바가 있어, 여기서는 제외하고자 하며, 기존 발표자료를 참조해주시기 바랍니다.

나. 소득보장 사각지대 해소 : 사회안전망 강화

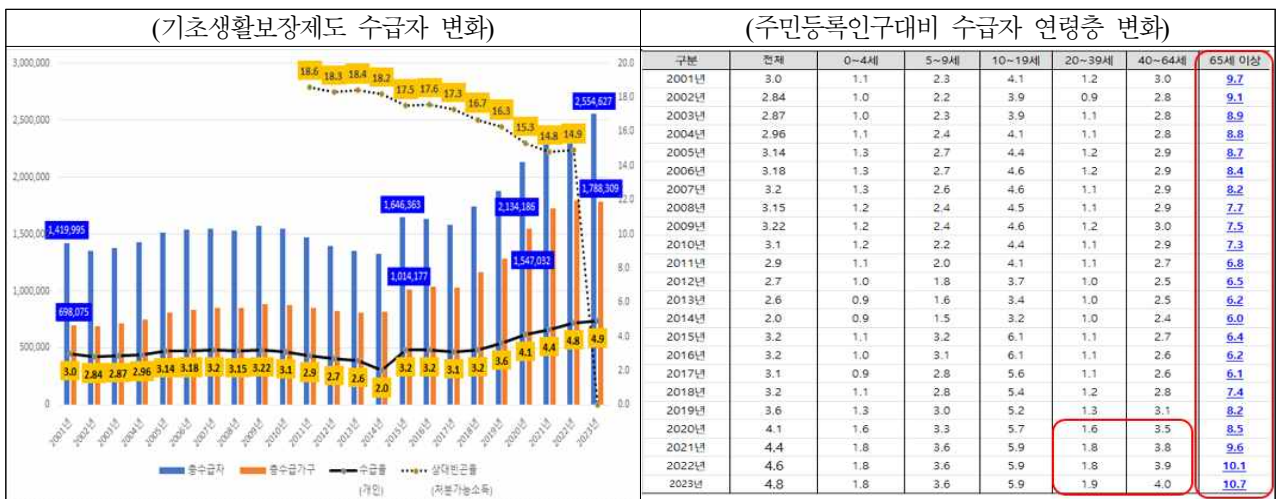
□ 근로빈곤층 양극화 해소 방안

○ 빈곤층 및 취약계층 등에 대한 보호 강화 가운데 소외되는 근로빈곤층 대응 강화 필요

- 2020년 코로나19 팬데믹을 전후로 기초생활보장제도 및 근로장려세제 수급요건 완화, 기초연금 급여 확대, 국민취업지원제도 도입 등 빈곤 및 취약계층 지원제도가 강화됨
- 기초생활보장제도 제도 완화로 2023년 기준 수급자는 약 255만명으로 증가중, 이중 65세 이상 노인 중에서의 수급 비율은 10%(전체수급자 중 41.3%)를 넘어섬. 반면 경제위기, 감염병 위기 등으로 일을 해도 생활고를 경험하는 근로연령대의 수급비율은 2.4% 내외로 65세 이상과 차이

[그림 IV-4] 국민기초생활보장제도 수급총 변화

(단위: 명, %)



자료 : 보건복지부. (2024). 국민기초생활보장제도 수급자 현황. 저자 수정

○ 근로빈곤층을 대상으로 하는 제도인 근로장려세제와 국민취업지원제도가 운영중에 있음. 하지만 동 제도 역시 각각의 제도가 가진 한계로 인해 근로빈곤층을 위한 안정적 소득보장제도 역할을 하고 있지 못함

- 근로장려세제는 국세청이 정한 소득 및 자산기준 이하일 경우 조세를 통해 소득을 환급받는 제도임. 2019년 이후 수급규모가 증가하고 있지만, 지급 금액이 낮고, 연간 1회(근로자는 2회) 지급에 불과하여, 실질적 소득보장제도 역할 보다는 일시적 위기 혹은 특정시점의 보너스 역할 밖에 수행하고 있지 못함
- 국민취업지원제도는 한국형 실업부조제도를 천명하며 2021년 도입되었으며, 수당과 취업지원서비스를 연계하는 제도로 운영됨
- 국민취업지원제도 역시 수급자에 대한 수당 수준이 낮고(월 50만원, 6개월), 부양가족에 대한 지원이 배제되어, 취업지원서비스를 받는 동안에 생계를 유지하기가 쉽지 않음

5) 국민취업지원제도가 부양가족에 대해 월 10만원, 최대 40만원까지 지급을 하고 있지만, 그 대상이 18세 미만, 65세 이상이거나 중증장애를 가진

○ 근로빈곤층 대응 : 일을 통한 사회안전망 구축

－ 근로능력 있는 빈곤층 : 생계급여 이상의 사각지대 빈곤층 지원 방안 마련(소득+고용안전망 연계)

- 근로능력 있는 빈곤층 혹은 취약계층 등을 대상으로 보건복지부 긴급복지지원제도, 고용노동부 국민취업지원제도, 국세청 근로장려세제 등이 운영중에 있음
- 지방자치단체에서는 대안적 소득보장제도로써 디딤돌 소득(서울시), 기본 혹은 기회소득(경기도), 각종 출산 및 직역수당(청년, 농어민 수당 등) 등을 운영하고 있음
- 각각의 제도가 복잡하고 연계 또한 쉽지 않은 구조임. 무엇보다 최근의 사회적 위험의 양상은 소득 즉 현금만을 지원해서 위기를 벗어나지 못하고, 고용, 주거 등 복합적 서비스와의 연계가 필요한 상황. 특히 근로가능한 빈곤 및 취약계층에게는 소득보장과 고용보장이 함께 제공될 수 있는 구조를 제 공함으로써 위기를 벗어날 수 있도록 지원하는 방안이 마련되어야 함

－ 개인과 가구단위 보장 : 개인은 고용서비스를 가구는 사회서비스(주거, 의료, 교육 등)보장 강화

□ 청년, 신중년(특히 베이비부머 세대) 대응 마련

○ 청년, 장년 대상 사회 안전망 구축

－ 현재 분절적으로 운영되고 있는 긴급복지지원제도, 국민취업지원제도, 근로장려세제 등에 대한 평가를 통해 실질적 실업부조 역할을 할 수 있는 제도로의 전환 모색

- 긴급복지지원제도는 기준중위소득 75% 이하로 위기조건에 부합시 생계, 주거, 의료 급여 등을 지원 중. 이중 생계와 주거를 우선 하여 통합방안 모색 ⇒ “긴급”이라는 내재적 특성을 넘어서 대응방안 마련 필요
- 국민취업지원제도는 기준중위소득 60% 이하이며 취업조건(최근 2년 이내 100일 또는 800시간 이상의 취업경험)에 부합시 수급자격이 부여 ⇒ 취업조건에 대한 완화내지 폐지와 취업수당 성격을 생계급여 수준(급여기간 등)으로 조정하고 부가급여 및 서비스와 연계를 추가함으로써 실질적 실업부조 역할로 조정
- 근로장려세제는 가구유형별 소득 및 재산기준에 부합시 소득 수준에 따라 점증, 평탄, 점감구간에 해당하는 급여를 받음. 목적은 소득보장과 근로유인 확보 ⇒ 현재 근로유인보다는 소득보장의 특성이 강화되고 있으므로, 다른 소득보장제도와와의 통합을 통해 실질적 소득보장제도 역할을 할 수 있도록 조정 필요
- 각 제도에 대한 정확한 평가(대상, 급여조건, 전달체계 등)를 통해 위기 상황에 처하게 되는 청년, 중장년층과 중간계층으로 갑작스러운 위기로 소득활동이 어려운 대상을 중심으로 한 사회안전망 구축

－ 자녀 양육 및 교육, 청장년 대상 일자리 연계(고용서비스(소득+직업연계) 강화)

경우에만 지원을 받도록 하고 있어, 과거 생활보호제도에서 운영하던 인구학적 기준을 다시 연상하게 하고 있음. 국민취업지원제도가 실업부조 본연의 역할을 수행하기 위해서는 그 기층에 대한 부가급여 역시 확대될 필요가 있음

- 현대 사회가 경험하는 위기는 단순 소득 위기를 넘어 실생활(감염병, 주거, 교육 등)과 연계되어 복합적으로 발생중(최영준, 2011)
- 근로빈곤층은 물론 중간계층에게 공히 필요한 자녀 양육 및 교육, 부모돌봄 등에 대한 부담을 완화하기 위한 서비스연계 방안 필요 ⇒ 사회전반적인 돌봄정책에 대한 강화 방안 마련(후술)
- 현재는 소득보장은 보건복지부, 고용서비스는 고용노동부가 중심적 역할을 수행중. 현재적 위기는 소득과 고용안전망이 유기적으로 연결되어야 하지만 서로 분절적으로 운영중. 이에 대한 연계 및 협력 방안 모색 필요 ⇒ '24년 6월 금융위원회에서 금융-복지-고용 연계 방안을 발표한 바가 있음. 점진적으로 확대 개편 검토

○ 신중년대응 강화 : 조기 은퇴, 미래 노후준비 미비층대상

- 1차 베이비부머세대(1955~63년생) 약 705만명, 2차 베이비부머세대(1964~74년생) 약 954만명이 이미 고령세대에 진입하거나 진입할 예정
 - 이들 세대는 기존 고령세대에 비해 소득, 자산, 노동시장 숙련도 등에 있어 차이를 보이고 있지만, 조기퇴직(주된 일자리 은퇴 49세), 60세 정년 등으로 인해 노동시장에서 조기에 벗어나고 있지만, 노후 소득보장 미비로 소득 단절구간(일명 크레바스)의 위기를 경험중
 - 일할 수 있는 세대가 많다는 점, 저출산으로 생산가능인구가 감소되는 것을 고려하여 현재 사회적으로 논의되고 있는 정년연장과 관련된 사회적 합의를 통해 계속해서 노동시장에 남아 소득활동을 할 수 있도록 지원 필요 ⇒ 임금 및 복지제도 전반에 대한 검토, 연금가입기간 연계 등을 사회적 타협을 통해 마련
- 지역일자리 사업 확충(지역 중소기업 연계 강화 및 인센티브지원 등), 노후대비 재무 관리 등
 - 중고령층, 베이비 부머 세대 중 노동시장 참여가 어려운 대상에게는 정부가 운영하고 있는 재정지원 일자리사업을 통해 부족한 소득에 대한 보충과 일정수준의 사회적 기여, 역할을 할 수 있도록 지원
 - 재정지원 일자리사업 특성 상 단기, 단순 작업 중심임으로 고용서비스와 연계되어 지역 소상공인과 연계하여 기업내에서 취업활동이 가능한 시장형 일자리 사업 등을 발굴 및 지원
 - 안정적 소득 및 재산 관리를 위해 금융서비스와 연계된 노후대비 재무관리 서비스를 제공 ⇒ 사회적 기업, 사회적 협동조합 등과의 연계 모색

다. 돌봄보장 사각지대 해소 : 돌봄안전망 강화

□ 취약계층 지출부담 경감

- 소득 저분위가구는 상시적으로 적자 생활 유지 중. 가계동향조사를 통해 보면, 소득 고분위 가구에 비해 소득 저분위가구는 소득 대비 지출이 많은 적자가구를 유지 중
 - 결국 부족한 소득을 채우기 위해 저소득 가구는 금융기관에 채무를 지거나, 사채 등 사금융에 의존할

수 밖에 없는 상황

- 사금융으로 인한 피해는 이미 언론, 연구 등을 통해 지속적으로 문제가 지적되고 있어 이에 대한 대응도 필요함

〈표 IV-1〉 가계동향조사 기준 소득분위별 소득 및 지출

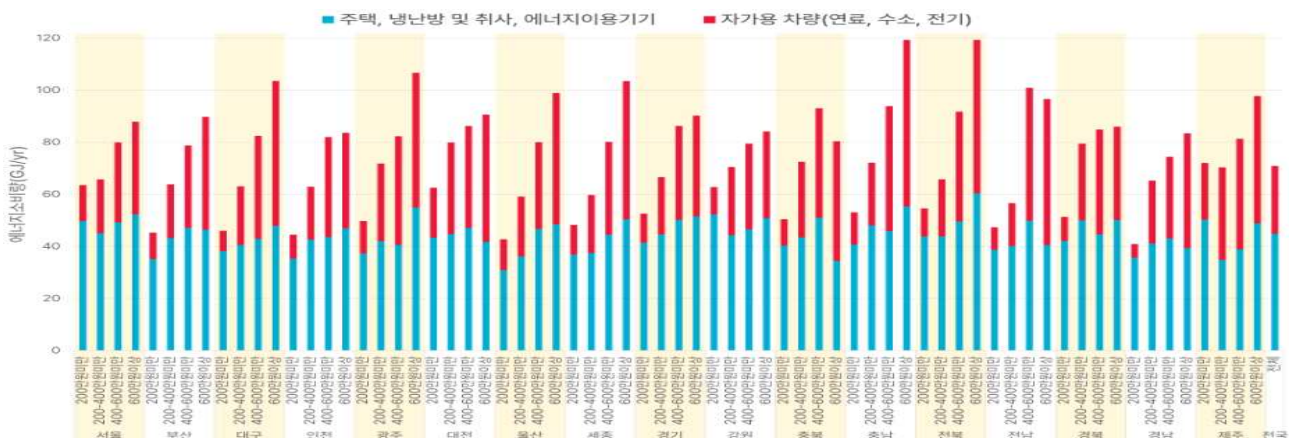
(단위: 만원)

		2019	2020	2021	2022	2023
전체 평균	가계지출	333	324	337	359	381
	소비지출	246	240	249	264	279
	소득	426	436	451	484	498
1분위	경상소득	419	427	443	475	489
	가계지출	120	122	133	141	147
	소비지출	102	106	115	122	127
2분위	소득	90	94	102	111	112
	경상소득	89	94	101	110	111
	가계지출	207	200	210	227	230
3분위	소비지출	168	164	170	182	186
	소득	226	233	246	265	269
	경상소득	224	232	244	264	267
4분위	가계지출	304	283	295	319	329
	소비지출	235	220	228	243	252
	소득	361	363	379	405	415
5분위	경상소득	358	360	377	402	411
	가계지출	405	392	405	434	469
	소비지출	300	289	303	321	346
6분위	소득	525	534	549	588	610
	경상소득	519	529	544	582	603
	가계지출	629	622	644	675	729
7분위	소비지출	422	421	431	452	486
	소득	926	952	978	1,050	1,082
	경상소득	904	921	947	1,017	1,050

자료 : 통계청, 국가통계포털-가계동향조사: 소득5분위별, 재인용 및 분석

- 저분위가구 지출 경감방안을 마련할 필요가 있으며, 이는 저분위가구는 물론 중간계층의 소비부담에도 영향을 줄 수 있음
- 지출경감 방안은 두가지 방향에서 검토될 수 있음. 첫째는 저분위가구, 중간계층 가구에 대한 돌봄부담 경감(후술), 둘째는 필수지출에 대한 소득수준별 차등가격제 도입을 통해 필수지출에 소요되는 부담을 완화하는 것임
- 소득수준별 가구당 에너지 소비량을 보면 냉난방, 취사는 물론 자동차 등에서 고소득층의 에너지 소비량이 많은 것을 확인할 수 있음

〔그림 IV-5〕 소득수준별 가구당에너지 소비량(2019년 기준)



자료 : 기후변화행동연구소. (2023). 17개 시도의 소득수준별 가구당 에너지소비량. ICCA카드뉴스. 재인용

- 에너지소비량이 많은 고소득층에 대한 추가적인 에너지 사용에 따른 비용을 추가하고, 저분위가구의 에너지 가격을 낮춤으로써 기후위기 대응과 저분위 및 중간계층에 대한 에너지비용에 대한 부담을 경감하도록 함
- 에너지이외에도 생활에 있어 필수적으로 소요되는 주거비, 교통 및 통신비, 금융이용 비용 등에 대한 저분위 가구의 부담을 완화할 수 있는 사회적 방안마련과 이를 실현하기 위한 합의가 필요
- 사회적 합의 필요성이 제기되는 사유는 필수지출을 공급하는 주요 기관이 공사, 공공기관 등으로 이들 기관이 공공복리를 우선하느냐 시장이익 창출을 우선하느냐에 따라 공공요금 등이 영향을 받게 됨으로 이에 대한 논의가 필요 ⇒ 그동안 한국 사회는 정권의 성격에 따라 변화하는 과정을 겪고 있음으로 필수지출 요금에 대한 적용방안에 대한 사회적 합의가 필수적

□ 통합돌봄 강화

○ 소득수준별 자녀양육에 들어가는 비용 격차 해소

- 가족과 출산조사 결과 자녀1인당 월 지출 비용은 72.1 만 원으로 추정. 가구소득 수준별로 차이가 있어 소득 60%미만은 46.1만 원, 160% 이상은 108.3만 원으로 격차가 62.2만원(2.35배 격차)차이가 발생 중

〈표 IV-2〉 자녀 1인당 월평균 지출비용

(단위: 만원, 명)

구분	자녀1인당 월 지출 비용	표준편차	사례수
전체	72.1	49.0	4,055
지역			
동부	75.1	51.1	3,314
읍면부	58.7	34.7	741
성별			
남자	60.5	46.4	174
여자	72.6	49.0	3,881
연령			
19-24세	36.9	21.0	35
25-29세	57.0	37.2	189
30-34세	57.9	36.2	510
35-39세	65.1	39.0	951
40-44세	75.3	42.8	1,142
40-49세	83.9	62.7	1,227
교육			
고졸이하	60.7	35.8	1,320
대졸	75.7	45.8	2,509
대학원졸	99.5	103.1	226
취업여부			
취업	76.0	52.5	2,254
비취업	67.3	43.7	1,801
가구소득			
60% 미만	46.1	27.2	451
60-80% 미만	52.9	26.0	682
80-100% 미만	65.6	35.1	749
100-120% 미만	71.8	39.0	730
120-140% 미만	77.4	38.9	443
140-160% 미만	82.8	41.0	333
160% 이상	108.3	79.0	667
자녀 수			
1명	75.9	57.1	1,470
2명	72.0	42.8	2,126
3명	63.2	47.1	406
4명	43.4	22.8	46
5명	31.0	13.2	7

자료 : 박종서외. (2021). 2021년도 가족과 출산조사. 한국보건사회연구원. 재인용

- 소득수준별로 차이가 발생하는 양육비용은 결국 저분위, 중간계층의 부담을 가중함으로써 소득수준별로 차등적인 출산율을 보여주기도 함
- 한국경제연구원이 발표(2022)에 따르면, 소득 하위층의 100가구당 출산가구 수는 2010년 2.72에서 2019년 1.34로 51.0% 감소. 소득 중위층은 같은 기간동안 6.50에서 3.56으로 45.3%, 소득 상위층은 7.63에서 5.78로 24.2%로 감소

- 정재훈 서울여대 교수 '0.6의 공포, 사라지는 한국'에서 아이를 낳은 가구가 100가구 있다고 전제시, 저소득층이 차지하는 비율은 2010년 11.2%에서 2019년 8.5%로 감소. 고소득층 가구 비율은 46.5%에서 54.5%로 8%포인트 증가. 즉 가난한 집일수록 아이를 낳지 못하는 현상이 심화

[그림 IV-6] 소득분위별 출산율 변화

(단위: 100가구당 출산가구수)



자료 : 매일경제. 소득 낮으니 출산도 꺼려...9년간 출산율 하락폭 가장 커, 2022.05.03. 재인용

— 자녀 양육 비용을 최소화 하기 위한 방안 마련 필요

- 소득이 낮은 가구의 아동이 안정적 생활할 수 있는 환경을 조성하고 마련해야 함 ⇒ 폭력, 지출 등으로 부터 자유로운 가정

○ 자녀돌봄 부담 경감과 더불어 늘어나는 고령인구에 대한 대응 역시 필요. 최근 국회와 정부는 ‘의료-요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률’(‘24. 2.29)을 제정하여 시범사업을 거쳐 2026년 전국적으로 시행예정

— 이는 노인이 생활하던 곳(Aging in Place, AIP)에서 편하게 서비스를 받을 수 있도록 서비스를 통합적으로 지원하는 것을 목표로 두고 있음

— 현재 시범사업을 통해 지자체 특성과 인프라를 고려한 사업 개발을 통해 민관협력 서비스 모델체계 구현을 준비하고 있음. 따라서 민간, 중앙 및 지방정부간 유기적 협업체계 구축이 요구됨

다. 양극화 해소 사회정책 추진을 위한 자원 확보 방안 필요

□ 조세 및 국민부담률 증대에 따른 자원마련의 한계

○ 양극화 해소를 위해 우선 고려될 수 있는 것은 조세의 형평성을 강화하는 것으로 조세의 원칙인 소득있는 곳에 과세를 강화하는 것임

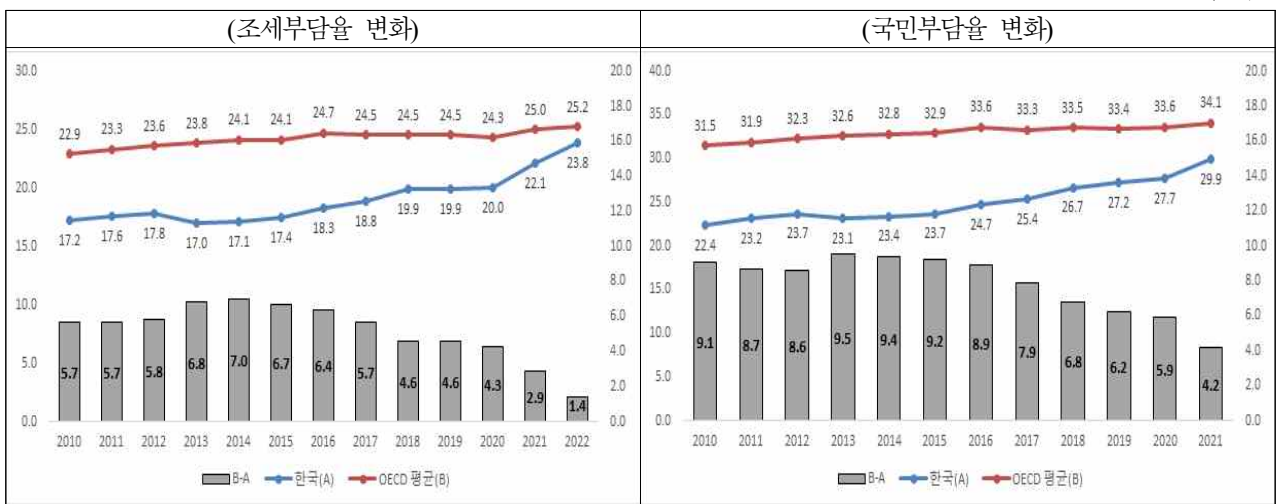
— 하지만 조세와 관련해서는 오랜 기간 사회적 갈등을 반복적으로 경험한 바가 있으며, 현재의 사회구조상 자원마련 역시 쉽지 않은 상황

○ 한국의 조세 및 국민부담률 추이를 보면, 과거와 다르게 OECD국가의 평균과 이제 큰 차이를 보이고 있지 않음

- 국민부담율(=(총조세+사회보장기여금)/명목GDP)은 2010년 9.1%p차이에서 2022년에는 4.2%p로 절반 이상 감소함. 현재 연금개혁을 통해 국민연금 보험료가 조정될 것이 예상되고, 고령화로 인한 건강보험 보험료, 실업자 및 고용서비스 지원 확대를 위해 고용보험의 보험료 등이 조정될 것으로 예측되어, 향후 국민부담율은 더 높아지고, OECD국가와의 차이는 더욱 줄어들 것으로 예측
- 조세 및 국민부담율을 낮추기 위해서는 명목 GDP가 크게 증가하면 되지만, 한국의 잠재성장률이 계속 감소되는 것을 고려시 조기에 이를 해소하기는 어려운 상황

[그림 IV-7] 조세 및 국민부담률 추이

(단위: %)



주: 1) OECD 평균은 38개국 기준임

자료 : 국회예산정책처. (2024). 대한민국 조세.

□ 양극화 해소를 위한 새로운 조세 방안 마련 필요

- 양극화 극복을 위해서는 재원이 안정적으로 공급되어야 하지만, 현재 정부는 계속해서 재정적자를 경험하고 있어서, 양극화 극복을 위한 추가정책 마련이 쉽지 않음
- 양극화를 해소하고 안정적으로 사회안전망을 강화하기 위해서는 사회적 타협을 통해 새로운 세원에 대한 불굴이 필요한 상황

참고문헌

- 강동우(2023). 일자리분포의 지역격차, 월간노동리뷰. 한국노동연구원
- 국회예산정책처. (2024). 대한민국 조세
- 기후변화행동연구소. (2023). 17개 시도의 소득수준별 가구당 에너지소비량. ICCA카드뉴스.
- 김왕배(2009), 양극화와 담론의 정치, 언론과 사회 17(3), 78-115.
- 김창길(2024). 지역소멸 위기 대응을 위한 농산어촌 뉴빌딩 추진전략. 농산어촌 소멸위기 극복을 위한 정책토론회. 대통령소속 농어업·농어촌특별위원회
- 김태완, 이주미 외(2022). 한국사회양극화 진단과 사회정책 대응. 한국보건사회연구원
- 김태완, 이주미, 최준영(2023), 도농 1인가구 빈곤특성 비교, 보건복지포럼323.
- 김태완 외(2023). 한국사회격차 진단과 대응전략. 경제인문사회연구회
- 김태완, 최준영(2023), 2022년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원
- 김태완(2024). 부산이니셔티브 포럼 발표자료. 부산연구원.
- 김태완, 이주미 외(2024). 사회이동성 현황분석 : 패널을 중심으로. 한국보건사회연구원
- 김현우 외(2022). 수도권·비수도권 간 발전격차와 정책방향, 월간산업경제 286호. 산업연구원
- 남인숙(2011). 한국의 사회·경제적 양극화와 교육 격차. 현상과인식, 35(3), 15-38.
- 뉴스핌. 사교육 양극화 더 심해졌다---교육이 계층장벽. 2024.03.15.
- 매일경제. 소득 낮으니 출산도 꺼려...9년간 출산율 하락폭 가장 커, 2022.05.03
- 박종서외(2021). 2021년도 가족과 출산조사. 한국보건사회연구원
- 보건복지부. (2024). 국민기초생활보장제도 수급자 현황
- 신동균, 전병유(2005). 소득 분포의 양극화 추이: 1997-2003. 노동경제논집, 28(3). 한국노동경제학회. 77-109
- 신동균(2006). 소득분포의 양극화: 개념과 실태. 노동리뷰, 63-80.
- 유경준(2007). 소득 불평등도와 양극화: 오해와 실태. KDI.
- 이재영(2024), 온 마을이 함께하는 행복 ON 돌봄사업, 농어촌 활력을 ON 하다. 농산어촌 소멸위기 극복을 위한 정책토론회. 대통령소속 농어업·농어촌특별위원회
- 임완섭(2023). 노동양극화 현황과 과제. 보건복지포럼 316호.
- 장미혜, 민현주, 이택면, 염유식(2009). 경제·사회 양극화의 현황과 대응 방안(3차년도): 한국사회의 양극화와 사회 자본. 한국보건사회연구원.
- 최영준, (2011), 위험 관리자로서의 복지국가-사회적 위험에 대한 이론적 이해, 정부학연구 17(2), 31~57
- 하수정 외(2021). 지역불평등 현황과 개선방안. 협동보고서(총괄편). 국토연구원
- 통계청. 2023 통계로 보는 1인가구. 보도자료
- 통계청. 2024년 8월 경제활동인구조사: 근로형태별 부가조사 결과(2024. 10.22)
- 통계청. 국가통계포털-소득분배지수-가계금융복지조사.
- 통계청. 국가통계포털-주택소유통계. '주택자산가액기준10분위별주택소유가구 기본현황'.
- 통계청. 국가통계포털-가계동향조사: 소득5분위별