

## 경제위기 시대의 사회안전망: 정책대상과 정책방향

김 경 혜\*

### Social Safety Net in an Era of Economic Crisis: Policy Target and Direction

Kyung Hye Kim\*

#### I. 서론

우리나라에서 사회안전망에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 1997년 외환위기를 경험하면서부터이다. 외환위기로 대량실업과 고용불안, 소득양극화, 빈곤층의 증가 등 사회문제가 나타나면서 기존의 사회보장제도 아래에서 보호받을 수 없는 위기계층을 보호하기 위한 사회안전망의 필요성이 제기되었다. 외환위기로 경기가 침체되고 대량실업이 발생하면서 빈곤층의 생활이 더 어려워진 것은 사실이지만, 대규모 정리해고와 명예퇴직이 중·장년 화이트칼라가 많은 금융계를 중심으로 진행되었기 때문에 그동안 비교적 안정적 생활을 유지하던 중산층까지도 어려움을 겪게 되었다. 더군다나 외환위기로 인한 경기침체와 고용불안이 완전히 해소되지 못한 상황에서 작년에 불어 닥친 글로벌 금융위기로 전통적 빈곤층 외에 근로빈곤층, 신용불량자 등 신빈곤층이 증가하고 있다.

사회안전망이란 모든 국민을 실업, 빈곤, 재해, 노령, 질병 등 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 제도적 장치이다(김상균 외, 2005). 일반적인

로 1차 사회안전망은 취약계층으로 전락하는 것을 예방하는 사회보험, 2차 사회안전망은 취약계층을 대상으로 하는 공공부조와 사회서비스를 의미하며, 3차 안전망은 위기상황에 대한 긴급지원 및 구호제도로 구분한다. 현재 사회보험으로는 건강보험, 고용보험, 산재보험, 국민연금 등 4대 보험이 운영 중이고, 2008년부터 기초노령연금제도와 노인장기요양보험제도 등 고령화에 대비한 제도가 도입되었다. 2차 사회안전망인 공공부조는 1961년 생활보호제도로부터 시작되었는데, 국민의 정부가 들어서면서 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도로 확대 개편되었다. 국민의 정부와 참여정부를 거치면서 국민기초생활보장제도의 수급 범위가 확대되고, 취약계층을 위한 사회서비스도 확대되었다.

이처럼 제도적으로는 선진국 수준으로 갖추어져 있지만, 사회지출 비중은 여전히 OECD 국가들 중 최하위 수준이고, 사회안전망 사각지대에 놓인 계층도 많은 것이 현실이다. 본 연구는 외환위기와 금융위기로 인한 경제위기 상황에서 소득계층 구조변화와 취약계층의 실태 분석을 통해 사회안

\* 서울시정개발연구원 창의시정연구본부 선임연구위원(Senior Research Fellow, Metropolitan Policy Research Group, Seoul Development Institute), E-mail: khkim@sdi.re.kr, Tel: 02-2149-1253

전망 정책이 지향해야 할 방향과 과제를 제안하고자 한다.

## II. 소득계층 구조 변화

### 1. 소득불평등과 소득양극화

소득계층 구조의 변화를 확인하는 지표로 소득 불평등과 소득양극화가 있다. 소득불평등은 소득 분배가 균등하지 못하여 고소득층과 저소득층의 소득격차가 커지는 상태를 보여주는 것이고, 소득 양극화는 중간 소득계층은 줄어들면서 소득분포가 양 극단으로 이동하는 현상이다. 일반적으로 소득분배의 불평등도가 심해지면 양극화 현상도 심화되는 경향이 있으나, 두 가지는 서로 다른 개념으로 불평등 정도가 소득계층의 양극화를 보여 주지는 못한다.

실제 데이터 분석결과도 두 지표가 서로 다른 방향으로 이동할 수 있음을 보여준다. 남준우(2007)가 한국노동연구원의 노동패널데이터를 이용하여 분석한 결과, 1998~2004년 사이 소득불평등 정도를 보여주는 지니계수는 감소한 반면, 양극화 정도를 보여주는 지수는 증가하였다(〈표 1〉참조). 즉, 이 기간에 소득불평등 정도는 다소 개선된 반면, 양극화 정도는 더 심화되었다고 해석할 수 있다. 그러나 유경준(2007)은 두 가지 지표는 이론적으로 차이가 있으나, 실증적으로는 큰 차이가 없으며 지니계수와 양극화지수가 서로 다른 방향으로 변화하는 것으로 나타난 것은 데이터의 한계 때문이라고 지적하고 있다. 실질적으로 추정된 결과치에서 두 지수의 차이가 거의 나타나지 않으며 두 지수는 비슷한 비율로 증가하고 있다는 주장이다(유경준, 2007).

〈표 1〉 소득불평등 지수와 소득양극화 지수

	1998	2000	2002	2004
지니계수	0.388	0.389	0.369	0.381
양극화지수	0.301	0.309	0.303	0.318

자료: 남준우(2007)

그럼에도 불구하고 두 지표는 개념적으로 다르기 때문에 문제를 보는 시각이 다르고, 결과적으로 정책방향에도 차이가 있다. 즉, 소득불평등 관점에서 보면 소득재분배, 빈곤문제 해결이 핵심적 과제인 반면, 소득양극화 관점에서는 중산층의 감소가 정책적 관심이 된다. 이러한 점에서 사회안전망 정책을 논의하기 위해서는 소득 불평등 정도와 양극화 정도를 함께 검토할 필요가 있다.

### 2. 소득계층 구조 변화

여러 선행연구를 통해 소득양극화와 소득불평등 정도가 심화되고 있음을 확인할 수 있다. KDI가 통계청의 「가구소비실태조사」와 「가계조사」, 원자료를 분석한 결과에 따르면, 중산층(중위소득의 50~150%)의 비중은 가처분소득을 기준으로 1996년 68.45%에서 2006년 58.48%로 10%가 감소한 반면, 빈곤층 비율은 11.25%에서 17.94%로 증가하였고 상류층 비율도 20.3%에서 23.59%로 증가하여 소득계층 구조가 양 극단으로 모이는 현상을 보이고 있다. 그 결과, 소득양극화 정도를 보여주는 W지수는 같은 기간에 0.2388에서 0.2941로 증가하였으며, 소득불평등 정도를 보여주는 지니계수도 0.2981에서 0.3397로 증가하여 소득양극화와 불평등 정도가 동시에 악화되었다(유경준·최바울, 2008).

〈표 2〉 소득계층 변화 추이

		1996			2000			2006		
		시장	가처분	경상	시장	가처분	총소득	시장	가처분	총소득
중위소득 대비 가구비중(%)	빈곤층	11.76	11.25	11.19	17.39	15.74	15.48	21.23	17.94	17.40
	중산층	68.00	68.45	68.73	58.86	61.88	61.13	53.63	58.48	58.54
	상류층	20.24	20.30	20.08	23.75	22.38	23.39	25.14	23.59	24.06
소득점유율 (%)	하위 20%	7.62	7.91	7.88	5.45	6.21	6.20	4.22	5.65	5.80
	중위 60%	54.41	54.25	54.33	51.47	51.62	50.40	54.35	54.74	53.79
	상위 20%	37.97	37.84	37.79	43.08	42.17	43.40	41.43	39.61	40.40
Index	5분위배율	4.98	4.79	4.79	7.90	6.79	7.00	9.80	7.02	6.96
	지니	0.3020	0.2981	0.2978	0.3739	0.3576	0.3689	0.3716	0.3397	0.3454
	W지수	0.2397	0.2388	0.2369	0.2980	0.2799	0.2908	0.3231	0.2941	0.2985

자료: 유경준·최바울(2008)

이러한 경향은 서울시 자료에서도 동일하게 나타난다. 통계청 가계동향조사의 서울시 표본 원자료를 이용하여 분석한 결과, 서울시민의 소득계층 구조도 중간계층은 감소하고 빈곤층은 증가하였다. 중산층 비중은 2000년 67.8%이던 것이 2008년 59.4%로 감소한 반면, 같은 기간에 빈곤층은 10.9%에서 16.6%로, 상류층은 21.3%에서 24.0%로 증가하였다. 감소한 중산층 8.4% 중 5.7%는 빈곤층으로 전락하였는데, 이는 개략적으로 중산층에서 탈락한 집단의 68%가 빈곤층으로 추락한 것이다.

〈표 3〉 서울시 소득계층 구조

(단위: %)

	빈곤층	중산층	상류층
2000	10.9	67.8	21.3
2001	11.0	68.0	21.0
2002	11.6	65.8	22.7
2003	15.0	61.5	23.6
2004	14.9	61.9	23.2
2005	16.0	62.1	21.9
2006	16.6	59.2	24.2
2007	17.3	58.6	24.1
2008	16.6	59.4	24.0

주: 1. 중산층 = 중위소득의 50~150%

2. 1인 가구 제외, 경상소득 기준

한국노동연구원의 노동패널데이터를 이용하여 소득계층 이동 경로를 분석한 남준우(2007)의 연구에서도 중산층에서 탈락한 집단의 상당수가 빈곤층으로 이동하는 것으로 확인되었다. 1998~2004년 기간에 1년간 평균 전이확률을 분석한 결과, 기준시점인 1998년도에 중산층이었던 집단 중 64.5%는 중산층에 잔류한 반면, 21.3%는 하위층으로, 14.2%는 상위층으로 이동한 것으로 나타났다. 즉, 중산층에 잔류하지 못한 집단의 60%가 하위층으로 전락한 것이다. 중산층에서 하위층으로 전락할 가능성은 가구주가 여성이고 학력이 낮으며, 자영업인 경우에 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 1998~2004년 기간의 1년간 평균 전이확률

전 \ 후	하위층	중산층	상위층
하위층	0.626	0.321	0.052
중산층	0.213	0.645	0.142
상위층	0.062	0.282	0.657

자료: 남준우(2007)

한편, 주관적 계층의식도 악화되고 있다. 통계청 사회조사에서 주관적 계층의식을 하층이라고

응답한 비율이 1999년 44%에서 2006년 45.2%로 증가한 반면, 중산층으로 인식한 계층은 감소하였다. 이러한 경향은 서울시민 응답자에서도 동일하게 나타났다. 한편, 중앙일보가 2005년과 2008년에 실시한 조사에서 중층과 하층의 경계에 있는 한계 중산층(중하층+하상층)이 급증하고 있는 것으로 나타났다. 중산층 가운데 비교적 안정적인 핵심 중산층(중상+중중)은 2005년 39.1%에서 2006년 36.3%로 감소한 반면, 한계중산층은 27.8%에서 35.3%로 증가하였다(중앙일보, 2008. 12. 15).<sup>1)</sup>

〈표 5〉 주관적 계층의식(Ⅰ)

(단위: %)

		1999	2003	2006
전국	상	1.1	1.4	1.5
	중	54.9	56.2	53.4
	하	44.0	42.4	45.2
서울	상	1.5	2.0	2.1
	중	57.4	58.4	54.2
	하	41.1	39.5	43.8

자료: 통계청, 각 연도, 「사회조사」

〈표 6〉 주관적 계층의식(Ⅱ)

(단위: %)

		2005	2008
핵심 중산층	중의 상	6.5	6.9
	중의 중	32.6	29.4
	(소계)	(39.1)	(36.3)
한계 중산층	중의 하	16.4	21.0
	하의 상	11.4	14.3
	(소계)	(27.8)	(35.3)

자료: 중앙일보(2008. 12. 15)

이상의 분석을 종합할 때, 소득불평등과 소득양극화가 더욱 심화되는 것을 확인할 수 있다. 현재의 경제위기 상황에서 소득불평등 정도가 심해지고 있다는 것은 전통적 취약계층인 빈곤층에 대한 사회안전망 확보를 더욱 강화해야 할 필요가 있음을 시사한다. 한편, 소득양극화가 심화된다는 것은 다시 말해서 소득중간계층, 즉 중산층의 감소를 의미한다. 중산층의 붕괴는 계층 간 갈등을 초래하여 사회통합을 저해하며, 성장 동력 기반의 붕괴로 경기침체 악순환을 초래하기 때문에 정책적인 개입이 필요하다. 특히 중산층에서 탈락한 집단의 상당수가 빈곤층으로 전락한다는 점에서 중산층의 유지·복원을 위한 사회안전망 확보도 주요 정책대상으로 간주되어야 한다.

### III. 경제위기 상황에서의 취약계층 생활실태

#### 1. 개요

소득계층 구조 변화를 통해 전통적 빈곤층뿐 아니라, 중산층 또한 사회안전망을 통한 보호가 필요한 집단임을 확인하였다. 경제위기 상황에서 사회안전망 정책방향을 논의하기 위해서는 주요 정책대상인 빈곤층과 중산층의 생활실태를 파악하는 것이 유용하다. 이러한 점에서 서울시정개발연구원에서 실시한 두 가지 실태조사는 중요한 정보를 제공한다.

서울시정개발연구원에서는 1997년 외환위기 이후 서울시 저소득시민 생활실태를 파악하기 위하여 저소득층 800가구를 대상으로 설문조사를 실시하였다(김경혜, 1998). 본 조사에서 저소득층의

1) '한계중산층'과 '핵심중산층'이라는 용어는 학술적 용어가 아니다. 다만 개념적으로 사회에서 통용되는 중산층을 핵심중산층으로, 생활에 불안함을 느끼는 저소득층을 한계중산층으로 정의하고 있다(중앙일보, 2009. 12. 15).

기준을 엄밀히 정의하기 어려워 서울시내에서 저소득층 밀집지역으로 알려진 7개 지역에서 조사를 실시하였고, 조사기간은 1998년 6월 15일~7월 4일이었다. 한편, 올해에는 2008년 금융위기 이후 서울시 중산층의 생활실태 파악을 목적으로 서울시 중산층 1,000가구를 대상으로 설문조사를 실시하였다(김경혜 외, 2009). 이 조사에서 중산층은 중위소득의 50~150%로 정의하였으며, 2008년 가계동향조사에서 1인가구를 포함한 서울시 전 가구의 중위소득이 277만원임을 감안하여 월수입 150만원 이상 450만원 이하인 가구를 조사대상으로 하였다. 조사는 2009년 6월 12일부터 7월 9일까지 실시되었다.

본 절에서는 이 두 조사결과를 토대로 외환위기 이후의 저소득층 생활변화와 금융위기 이후 중산층의 생활변화를 파악하고 상호 비교해보고자 한다. 이 두 조사는 조사대상 및 조사시점이 서로 달라 조사결과를 직접 비교하기에는 무리가 있지만, 외환위기와 금융위기라는 중요한 전환점에서 주요 위험집단인 저소득층과 중산층의 생활실태를 파악하고 어떠한 차이를 보이고 있는지를 확인할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

특히 저소득층 조사 대상집단 중 소득수준이 상대적으로 높은 '하상' 계층과 중산층 조사 대상 집단 중 소득수준이 가장 낮은 '중하' 계층은 직접

비교도 가능할 것으로 판단된다. 외환위기 이후 저소득층 조사 대상은 공공부조 수급집단, 공공부조 희망집단, 일반저소득층 집단으로 나눌 수 있는데, 이 중 일반저소득층은 상대적으로 양호한 집단으로 조사 당시 월평균 가구수입이 118만원이었다. 반면, 금융위기 후 중산층 조사도 가구 월평균 수입에 따라 집단화가 가능한데, 이 중 가장 낮은 계층은 월수입 150만~200만원이었다. 두 조사시점이 11년의 차이가 나고 그 기간의 물가상승을 감안할 때, 이 두 집단은 직접 비교도 가능할 것으로 판단된다. 이 두 집단 간의 차이는 외환위기에 의한 파급효과와 금융위기에 의한 파급효과의 차이를 파악하는 데 유용한 자료를 제시한다.

## 2. 주요 결과

### 1) 취업상태

우선 외환위기와 금융위기 이후 가구주의 취업상태 변화를 확인할 수 있다. <표 7>에 나타난 것과 같이 외환위기 이후 저소득층 가구주의 취업률 감소가 두드러진 반면, 금융위기 이후 중산층 가구주의 취업률 변화는 크지 않다. 그러나 중산층 가운데 하층에 해당하는 집단(150만~200만원 미만), 즉 한계중산층은 다른 중산층 계층보다 취업률 감소가 더 크게 나타나고 있고, 외환위기 이후

<표 7> 저소득층과 중산층의 취업률 변화

조사대상	기준시점	계층구분	취업률(%) 변화
외환위기 이후 저소득층	외환위기 전 → 현재	공공부조 희망계층	75.6 → 53.6
		일반 저소득층	86.7 → 80.9
금융위기 이후 중산층	2008년 → 현재	150만~200만원 미만	91.4 → 87.0
		200만~300만원 미만	97.2 → 95.1
		300만~400만원 미만	97.4 → 97.0
		400만~450만원	98.3 → 98.3

일반저소득층 가구주 취업률 변화에 근접하는 수준을 보인다는 것은 의미있는 결과이다.

외환위기 후 저소득층의 취업률보다 금융위기 이후 중산층 취업률의 변화가 크지 않은 것은 조사 대상의 차이와 조사시점의 차이 모두의 영향을 받은 결과라고 해석된다. 우선 경제위기가 중산층에도 타격을 준 것은 사실이지만, 가장 위험한 집단은 여전히 저소득층이며 소득수준이 올라갈수록 영향이 감소하는 것을 알 수 있다. 이는 저소득층 가운데서도 일반저소득층은 상대적으로 변화가 적음(86.7% → 80.9%) 반면, 중산층 가운데 중하계층인 월수입 150만~200만원 집단에서 변화가 가장 크다(91.4% → 87.0%) 점에서도 확인할 수 있다.

그러나 다른 한편으로 외환위기로 인한 파급효과와 금융위기로 인한 파급효과의 차이에서 기인한 점도 있다. 중산층 조사에서 현재 미취업상태인 가구주가 일을 하지 않은 시점을 보면 금융위기가 발생한 2008년 이후인 경우는 31.9%에 불과하며, 59.6%는 1997년 외환위기 이후에서 2008년 이전 사이에 미취업상태가 되었다. 이는 작년 말 불어 닥친 금융위기는 전반적인 경기침체에는 영

향을 주었지만 외환위기 당시만큼의 대량실업을 유발하지는 않았기 때문이다. 실제로 외환위기 이후에는 금융권을 중심으로 핵심중산층인 화이트 칼라의 대량실업이 있었지만, 이번 금융위기 이후에는 대량 정리해고나 기업체 파산 등이 나타나지 않고 있다.

## 2) 고용환경의 변화

외환위기 이후 저소득층 가운데 일감이 줄어들거나 임금삭감, 임금체불 등의 경험이 많았으며, 부당해고나 명예퇴직 등을 경험한 비율도 10% 내외에 이른다. 반면 금융위기 이후 중산층 집단에서 고용환경의 악화 경험은 상대적으로 적은 편이다. 이는 앞서 취업률 변화에서 차이가 나타난 것과 마찬가지로 계층 간 차이와 함께, 외환위기와 금융위기의 파급효과 차이 때문인 것으로 해석된다. 그러나 중산층 가운데서도 월수입 150만~200만원의 한계중산층은 중산층 전체 평균에 비해 모든 영역에서 부정적 경험을 한 비율이 높아 상대적으로 더 위험군에 속하는 것으로 보인다.

〈표 8〉 금융위기 후 고용환경 변화 경험

(단위: %)

	외환위기 이후 저소득층		금융위기 이후 중산층	
	전체	일반 저소득	전체	한계중산층
일거리(일감, 손님) 줄어들음	67.0	66.3	24.9	37.8
근로시간 또는 영업시간 감소	-	-	6.5	8.6
임금삭감 또는 동결	43.3	53.2	5.7	3.2
하던 사업(장사) 폐업	-	-	3.7	5.9
임금체불(월급, 일당을 제때 못 받음)	27.3	27.7	1.9	3.2
부당해고, 정리해고	9.0	6.7	1.4	1.6
명예퇴직, 희망퇴직	2.4	2.8	1.4	2.2
정규직에서 비정규직으로 고용형태 변화	5.9	6.7	1.1	1.6
퇴직금을 못 받음	7.1	5.8	0.2	0.5

## 3) 경제상태

외환위기 이후 저소득층은 수입과 지출 모두 감소하였으며, 부채는 증가한 것으로 조사되었다. 수입은 외환위기 이전 월평균 123만원에서 87만원으로 약 30% 감소하였고, 그에 따라 지출은 월평균 82만원에서 72만원으로 약 12% 감소하였다. 중산층 조사에서도 응답자의 31.1%가 금융위기 이후 가구수입이 감소하였고, 54.1%가 지출을 줄였다고 응답하였다. 특히 한계중산층인 월수입 150만~200만원 집단에서는 39.5%가 수입이 감소하였고, 57.8%는 지출을 줄인 것으로 조사되었다.

소비특성에 있어 저소득층이 가장 큰 부담으로 느끼는 지출은 일상생활비, 교육비, 주거비, 부채 갚기 순인 반면, 중산층은 교육비, 생활비, 공과금 등 사회지출 항목에서 부담이 더 큰 것으로 나타났다. 외환위기와 금융위기 이후 지출을 줄인 항목으로는 저소득층의 경우 식료품비, 피복비, 가족들 용돈, 사교육비 순이며, 중산층은 외식비와 식료품비를 가장 많이 줄였고 그 다음으로 피복비와 여가문화비 순으로 다소 차이를 보였다.

대체로 저소득층은 모든 항목에서 지출감소 경험률이 높지만, 중산층의 경우 상대적으로 지출감소가 높은 항목은 외식비, 여가문화비, 교통통신비이다. 이들은 비교적 생활필수 품목이 아니라는 특징이 있다. 즉, 경제위기는 저소득층과 중산층 모두에게 부담이 되지만 저소득층은 식료품비와 같이 생필품의 지출까지도 많이 줄였지만, 중산층은 상대적으로 필수적이라고 볼 수 없는 항목에 지출을 줄임으로써 경제위기에 대응하는 것으로 보인다.

〈표 9〉 소비실태

(단위: %)

구분		저소득층	중산층
지출 부담항목	일반생활비	27.3	28.7
	교육비	25.6	39.3
	주거비	17.3	4.4
	의료비	8.9	3.0
	공과금, 사회보험 등	7.0	13.8
	부채상환	11.7	5.3
	기타	2.1	5.5
	계	100.0	100.0
지출감소 경험항목*	식료품비	70.6	32.9
	외식비	na**	36.7
	사교육비	31.8	11.2
	주거비	2.9	0.8
	피복비	45.6	17.7
	의료비	11.0	1.2
	가족들 용돈	37.4	10.9
	여가·문화비	18.5	15.8
	내구재비	7.2	1.9
	전기수도가스료	31.0	na
	교통통신비	11.9	14.0
	경조사비	12.2	na

\* 중복응답으로 전체 응답자 중 해당 항목의 지출감소를 경험한 비율임.

\*\* na: 해당항목 없음.

수입이 감소함에 따라 빚을 지거나 저축 등을 해약한 경우도 많았다. 저소득층 가운데 외환위기 이후 부채를 추가로 갖게 된 경우는 33.4%이고, 저축, 보험 등을 해약한 가구는 53.1%이다. 중산층의 39.5%가 금융위기 후 수입 대비 지출초과를 경험하였고, 31.8%는 은행이나 친지, 사채를 통해 부채를 졌다고 응답하였으며, 8.6%는 저축이나 보험 등을 해약한 경험이 있다. 그러나 저소득가구 조사대상 중 일반 저소득층과 중산층 조사에서 한계중산층 실태와 비교하면, 금융위기 이후 한계중산층 집단에서 부채경험 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 10〉 부채 및 저축 해약

(단위: %)

	외환위기 이후 저소득층		금융위기 이후 중산층	
	전체	일반 저소득	전체	한계 중산층
부채경험	33.4	30.6	31.8	41.1
저축 등 해약 경험	53.1	56.5	8.6	11.4

한계중산층은 전반적으로 금융위기 이후 경제적 위기상황을 더 많이 경험한 것으로 조사되었다. 27%가 월세, 임대료, 관리비 등을 체불한 적이 있고, 31.9%가 세금, 공과금, 이자 등의 체납경험이 있으며, 7.6%는 가족 중 신용불량자가 발생했다(〈표 11〉 참조). 즉, 한계중산층은 저소득층과 유사한 수준의 어려움을 경험하고 있다.

#### 4) 생활의식과 행태

실업, 빈곤, 재해, 노령, 질병 등 위기상황은 일차적으로 경제적 어려움을 초래하지만 그 결과가 가정해체, 자녀양육, 건강문제 등 사회적인 문제로 연결된다. 두 조사에서 외환위기와 금융위기 이후 가족 간 다툼이 늘었다는 응답은 각각 39.2%, 10.1%이고, 이혼을 생각해본 경우도 15.1%, 5.5%이다. 반대로 미래에 대한 긍정적인 태도는 중산층에서 더 높다.

〈표 12〉 생활의식

(단위: %)

구분	저소득층	중산층
가족 간 다툼 증가	39.2	10.1
이혼을 심각하게 고려	15.1	5.5
자살 충동을 느낀 적 있음	20.9	4.4
노력하면 잘살 수 있음	43.0	69.3

경제적 문제는 생활양식의 변화에도 영향을 미친다. 특히 중산층의 경우, 앞서 외식비, 여가문화비를 많이 줄인 것으로 나타난 바와 같이 금융위기 이후 중산층의 생활양식을 많이 포기한 것으로 조사되었다. 중산층의 개념과 범위는 시기별, 학문분야별, 연구자 및 연구목적별로도 다양하다. 외환위기 이후 정부 및 정책연구기관들의 연구에서는 경제극복을 통한 중산층 복원에 관심이 집중되어 중산층을 중간소득계층으로 간주하였다. 본 연구에서도 경제적 요인을 강조한 측면이 있다. 그러나 사회학계에서 중산층은 유사한 생활양식과 수준을 공유하는 집단으로 본다. 즉, 중산층은 궁극적으로 인간다운 삶을 영위할 수 있는 정도의 경제적 여건을 구비하였으며 체면치레할 정도의 교제도 하고 자녀를 대학도 보내고 필요한 만큼의 문화생활도 하는 집단으로, 경제적·사회적·문화적 차원에서 복합적인 의미를 가진다고 할 수 있다(문숙재 외, 2000).

따라서 〈표 13〉에서와 같이 금융위기 후 상당

〈표 11〉 금융위기 후 중산층의 체납·체불 경험

(단위: %)

구분	전체	150만~200만원 미만	200만~300만원 미만	300만~400만원 미만	400만~450만원 이하
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



〈표 13〉 금융위기 후 중산층의 사회·문화생활 변화 경험

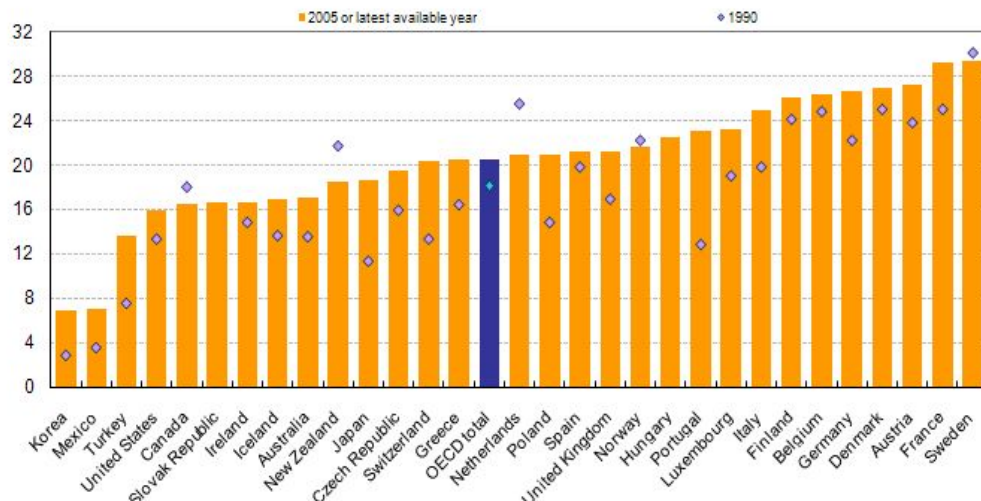
(단위: %)

구분	전체	150만~200만원 미만	200만~300만원 미만	300만~400만원 미만	400만~450만원 이하
외식 축소	67.2	67.6	68.6	66.6	66.0
문화, 취미생활 축소	59.1	58.4	64.3	59.6	52.8
여행 축소	61.0	61.6	62.5	61.3	58.3
자가용 대신 대중교통 이용	52.9	54.1	59.0	53.3	44.3
모임 참석 축소	46.8	51.9	53.0	47.0	34.9

수의 중산층이 외식이나 문화생활, 사회활동 등을 줄였다는 것은 중산층으로서의 소속감에 부정적 영향을 미치고 이는 상대적 빈곤감을 늘리는 요인이 될 수 있다. 중산층은 경제, 사회, 문화적 차원에서 안정된 집단으로 다양한 이해를 조정하고 집단 간 갈등을 완충하는 역할을 한다. 경제적으로 뿐만 아니라 사회·문화적으로 중산층의 생활수준을 유지하지 못하는 집단이 늘어날수록 사회안전성과 사회건전성에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다는 점에서 유의해야 할 결과이다.

#### IV. 사회안전망 현황과 한계

우리나라의 복지체계는 대체로 1990년대 이후 국가의 역할이 점차 증가하는 형태로 발전해왔고, 주요 사회안전망 체계들도 이 시점에 제정되거나 강화된 것을 확인할 수 있다(김상균 외, 2005). 현재는 4대 사회보험과 국민기초생활보장제도가 전 국민을 대상으로 적용되고 있고, 국민의 정부와 참여정부를 거치면서 국민기초생활보장제도의 수급 범위가 확대되고 취약계층을 위한 사회서비스도 확대되었다.



자료: OECD(2009)

〈그림 1〉 OECD 국가별 공공사회지출 (GDP 대비 %)

〈표 14〉 임금근로자 사회보험 가입자 비율

(단위: %)

	2007. 8			2008. 8		
	국민연금 <sup>1)2)</sup>	건강보험 <sup>2)</sup>	고용보험	국민연금 <sup>1)2)</sup>	건강보험 <sup>2)</sup>	고용보험
임금근로자 전체	63.2	64.4	55.3	64.3	65.6	56.8
정규직	76.3	76.7	64.3	77.3	78.0	65.8
비정규직	40.0	42.5	39.2	39.0	41.5	39.2
한 시 적	57.2	60.0	55.5	56.4	59.8	56.0
기 간 제	59.3	62.7	57.6	62.6	66.5	62.3
비기간제	51.8	53.4	50.2	40.3	42.5	39.9
시 간 제	3.3	4.0	3.7	6.4	6.1	6.3
비 전 형	23.0	27.7	23.9	23.6	28.2	25.8

주: 1) 특수직 연금 포함

2) 직장가입자만 집계한 수치임(지역가입자 및 수급권자는 제외).

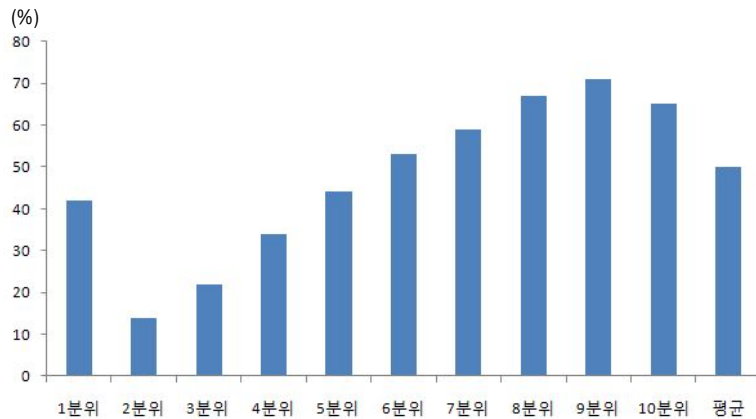
자료: 통계청(2008. 10.)

이처럼 제도적으로는 선진국 수준으로 갖추었지만, 그 효과는 아직 미미한 것으로 평가된다. 정부의 사회지출 비중은 1990년 2.9%에서 외환위기 이후인 1999년 6.3%로 증가한 후 2005년 6.9%에 이르렀다. 그러나 OECD가 발표한 자료에 따르면 2005년 현재 한국의 GDP 대비 사회지출 비중 6.9%는 OECD 국가들 평균인 20.5%의 1/3 수준으로, 30개 OECD 국가 중 가장 낮다(OECD, 2009).

사회보험과 공공부조 등 사회안전망 체계가 갖추어져 있음에도 불구하고 여전히 다양한 사각지대도 존재한다. 1차 사회안전망인 사회보험은 국민이 사회적 위험에 처하는 것을 예방하는 것이 목적이다. 현재 4대 사회보험 중 건강보험과 국민연금은 전국민을 대상으로 하고 산재보험과 고용보험은 1인 이상의 모든 사업장이 가입대상이다. 그러나 통계청이 2008년 8월 실시한 경제활동인구 부가조사 결과, 임금근로자의 국민연금 가입률은 64.3%이고, 건강보험은 65.6%, 고용보험은 56.8%로 나타났다. 특히 고용불안이 심한 비정규직의 가입률이 낮아 예방적 사회안전망 기능을 제

대로 하지 못하고 있다. 여기에 소규모사업장, 자영업자들의 사회보험 가입률도 낮아 사회안전망의 사각지대에 놓여 있다.

한편, 빈곤층의 기초생활 보장을 목적으로 하는 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 국민의 정부와 참여정부를 거치면서 수급 범위가 확대되었지만, 이 또한 취약계층의 기초생활 보장을 제대로 하지 못한다는 지적이다. 기초생활 수급 자격기준은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액인 가구 소득인정액이 가구별 최저생계비 이하이고, 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우이다. 그러나 소득은 없으나 자산이 있는 경우, 또는 부양의무자가 있으나 부양을 받지 못하는 경우 등 절대빈곤층의 상당수가 혜택을 받지 못하고 있다. 서울시정개발연구원의 분석에 따르면 2006년 현재 기초생활보장제도의 혜택을 받는 수급자는 서울시민의 1.8%인 179천명으로, 이는 소득이 최저생계비 이하인 절대빈곤층의 34%에 불과하다. 결국 절대빈곤층의 66%가 혜택을 받지 못하고 있고, 최저생계비



자료: 정부 관계부처 합동, 2009

〈그림 2〉 실직 시 작동하는 사회안전망의 계층별 적용률(2006)

150% 수준까지 확대하여 보면 전체 인구의 9.2%가 기초생활보장 사각지대에 놓인 빈곤층이라고 할 수 있다(서울시정개발연구원, 2006. 5).

또한 한국보건사회연구원의 분석에 따르면 실직 시 사회안전망이 적용되는 비율은 소득 2~3분위 계층에서 가장 낮다(정부 관계부처 합동, 2009). 이 계층은 경제위기 시 빈곤층으로 전락할 위험이 높은 한계중산층 집단이지만 공공부조의 대상이 되지 못하기 때문에 극빈층인 소득 1분위보다도 오히려 사회안전망 사각지대에 놓여있다고 할 수 있다.

결국, 현재의 사회안전망은 빈곤층 대상의 공공부조와 정규직 근로자 중심의 사회보험 중심으로 이루어져 있지만, 빈곤층에서조차 사각지대가 존재하고 경제위기 시 일반서민과 중산층의 빈곤예방과 탈빈곤 지원에 한계가 있다.

작년 금융위기를 겪으면서 정부는 중산층에 관심을 갖기 시작하였다. 2008년 12월 금융위기로 어려움을 겪는 신빈곤층 대책을 발표하였고, 금년 3월에는 중산층 복원·유지를 위한 '중산층 살리기 휴먼뉴딜' 정책을 발표하였다. 지난 7월에는 신빈곤층 대책과 휴먼뉴딜 정책을 바탕으로 6대 분야

15개 과제로 구성된 서민안정대책을 발표하였지만 아직 시작단계에 불과하다. 더구나 한국개발연구원이 실시한 국민의견조사에서 응답자의 60.4%가 서민안정대책에 대해서 부정적이라고 답했으며, 그 이유로는 '실효성 있는 정책이 부족하다'(49.4%), '서민생활 안정을 위한 정책의지가 부족하다'(30.5%)는 의견이 많아, 그 효과에 대해서는 아직 회의적이다(연합뉴스, 2009. 9. 1).

## V. 결론 및 제언

1997년 외환위기로 경기침체와 고용불안정이 초래되었고, 이러한 문제가 완전히 해소되기도 전에 다시 글로벌 금융위기를 경험하면서 경기침체가 계속되고 있다. 경제위기는 저소득층에게 가장 큰 타격을 주었지만, 그동안 비교적 안정적 생활을 유지하던 중산층에게도 영향을 미쳤다. 소득불평등 정도뿐 아니라 소득양극화도 심화되고 있는 것으로 확인되었고, 특히 감소한 중산층의 상당부분이 빈곤층으로 전락하였다. 그럼에도 불구하고 현재의 사회안전망은 빈곤층 대상의 공공부조와

정규직 근로자 중심의 사회보험 중심으로 이루어져 한계가 있다.

외환위기와 금융위기 이후의 생활실태 분석결과, 전반적으로 외환위기 이후 저소득층이 경제·사회적으로 더 큰 어려움을 경험한 것으로 나타났다. 경기침체에 따른 파급효과는 소득수준이 낮을수록 더 크기 때문에 이는 당연한 결과이다. 그러나 이러한 결과를 토대로 중산층은 저소득층에 비해 타격이 적어 크게 문제될 것이 없다고 해석하기는 어렵다. 저소득층에 비해서는 상대적으로 적지만, 앞서 조사결과에서 나타난 바와 같이 중산층도 경제·사회적 변화를 경험하고 있다. 특히 한계중산층은 상대적으로 영향이 크고, 외환위기 이후 저소득층 가운데 하상층에 해당하는 집단에 가까운 정도의 타격을 받은 것으로 해석된다. 또한 서울시정개발연구원의 중산층 실태조사는 조사시점 현재 중산층에 남아있는 계층을 대상으로 한 것이다. 즉, 금융위기를 거치면서 이미 중산층에서 빈곤층으로 전락한 계층은 조사대상에 포함되지 못했기 때문에 금융위기의 파급효과가 과소평가되었을 가능성도 있다.

이상의 분석결과를 종합하여 향후 사회안전망 정책에 있어서 고려해야 할 시사점과 정책과제를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 소득불평등과 소득양극화의 두 가지 지표를 모두 관리해야 한다는 점이다. 우리나라에서는 대체로 소득불평등과 소득양극화 정도가 유사한 추이로 변화하는 경향이 있고, 따라서 두 개념이 혼용되는 것이 사실이다. 그러나 두 지표는 개념적으로 다르기 때문에 문제를 보는 시각이 다르고, 결과적으로 정책방향에도 차이가 있다. 즉, 소득불평등 관점에서 보면 소득재분배, 빈곤문제 해결이 핵심적 과제인 반면, 소득양극화 관점에서는

중산층의 유지·복원이 정책적 관심이 된다.

둘째, 보편적 사회안전망 확보를 위해서는 기존의 취약계층인 빈곤층뿐 아니라, 중산층 보호 정책도 함께 추진해야 한다. 소득구조 분포 분석 자료에 따르면 소득불평등과 소득양극화 두 가지 모두 악화되고 있다. 즉, 빈곤층의 어려움이 더욱 악화될 뿐 아니라 중산층 붕괴가 심화되고 있다는 것이다. 한 사회의 중심인 중산층이 두터울수록 건강한 사회이다. 중산층의 붕괴는 계층 간 갈등을 초래해 사회통합을 저해하고, 성장동력 기반이 붕괴되어 경기침체의 악순환이 계속되며, 상대적 박탈감 증가는 사회 정치적 분노로 표출될 우려가 있다. 특히 중산층의 위기를 논의함에 있어서 정책적으로 가장 관심을 갖는 것은 중산층이 빈곤층으로 전락하는 문제, 즉 빈곤층으로 전락할 위험이 높은 한계중산층이다. 현재의 경제위기 아래에서 모든 국민을 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 사회안전망 정책에 있어 빈곤층 문제와 함께 중산층의 유지·복원이 주요한 정책과제로 간주되어야 한다.

셋째, 빈곤층과 중산층 대상 정책은 접근방법을 달리 해야 한다. 빈곤층은 노동능력을 상실한 경우가 많기 때문에 공공부조를 통한 기초생활보장이 정책수단이 될 수 있다. 반면 중산층은 노동능력과 노동의지가 높은 집단이다. 외환위기와 금융위기로 경기가 침체되면서 중산층의 일거리가 줄어 소득이 감소한 것으로 나타났다. 따라서 중산층 대상 정책은 빈곤층과 같이 소득이전을 통한 소득보장보다는 노동을 장려하고 노동할 수 있는 여건을 만들어주는 것이 우선적인 과제이다. 사회민주적 복지국가 유형인 스칸디나비아 국가들이 이와 관련하여 유용한 시사점을 제시한다. 사회민주적 복지국가는 복지와 노동의 완벽한 결합이 가

장 큰 특징이다. 중산층을 포함한 대다수의 국민은 보육·교육보장, 노동시장 안전장치와 관련된 사회서비스를 제공받는데, 이런 프로그램들은 단기적으로 전 국민이 생산에 기여할 수 있도록 할 뿐 아니라 인적 자원에 대한 투자는 미래성장 동력이라는 점에서 궁극적으로 복지국가의 효율성을 증진시키는 효과도 있다(안상훈, 2008). 특히 스칸디나비아 국가들은 1990년대 이후 복지개혁을 통해 소득이전 방식의 복지혜택을 엄격히 제한하는 대신 노동을 더욱 장려하는 정책을 추진하고 있다(Jeong Taik Lee, 2009). 실제로 금융위기 후 중산층 실태조사에서 중산층이 가장 원하는 것은 경기부양과 일자리 창출이었다. 한국개발연구원이 실시한 하반기 서민안정대책에 대한 국민의견 조사에서도 가장 신경을 써야 할 분야로 일자리 만들기과 고용불안 해소 등 고용대책이 가장 많이 지적되었다는 점은 시사하는 바가 크다(연합뉴스, 2009. 9. 1).

넷째, 경제적 측면과 함께 사회·문화적 지원도 필요하다. 사회안전망은 실업, 빈곤, 재해, 노령, 질병 등으로 인해 위기상황에 처한 국민들에게 기초생활을 보장해주는 역할을 한다(김상균 외, 2005). 여기서 기초생활은 협의적으로 보면 경제적인 측면에 초점이 맞춰진다. 그러나 실업, 빈곤, 재해, 노령, 질병 등 위기상황은 일차적으로 경제적인 어려움을 초래하지만 이는 가정해체, 건강문제, 노인문제 등 다양한 사회문제로 연결된다는 점에서 경제적 접근뿐 아니라 사회·문화적 접근도 필요하다. 실태조사에서도 경제위기 이후 가족 간 불화, 이혼, 자살 등 사회적 문제를 경험하는 것으로 나타나, 가족 지원, 정서적 지원, 사회적 네트워크 구축 등 사회적 지원체계를 구축하는 것도 사회안전망의 주요 요소로 간주될 필요가 있다. 한

편, 중산층의 경우 외식이나 여가문화생활, 사회활동 등을 줄임으로써 중산층으로서의 생활수준을 포기하는 경우가 많았다. 외식비, 여가문화비 등을 줄인 것은 경제적으로 보면 큰 문제가 아닐 수 있지만, 사회적 측면에서는 의미있는 변화이다. 여가문화는 상대적으로 필수적인 지출항목은 아니지만, 중산층으로서의 생활수준을 유지하지 못하면 주관적 계층의식이 낮아지고 상대적 박탈감이 증가하게 된다는 점에서 정책적 관심이 필요한 부분이다.

마지막으로 지방정부의 역할강화가 요구된다. 우선 공공부조사업인 기초생활보장제도의 한계를 보완하기 위한 지방정부의 노력이 필요하다. 현재 기초생활보장 자격 기준이 되는 최저생계비는 전국에 획일적으로 적용되고 있다. 지역 간 물가, 특히 주거비의 편차 등을 고려하지 않고 전국에 동일한 기준을 적용함으로써 대도시 빈곤가구의 상당수가 보호대상에서 탈락되는 문제가 있다. 따라서 이러한 지역 간 편차를 보충하기 위한 부가급여 사업을 자체 발굴하는 적극적인 노력이 필요하다.

한편, 현재의 경제위기는 세계화 경향, 신자유주의적 경제제도 도입, 글로벌 경기침체 등 거시적 환경요인의 영향을 받기 때문에 그 해결에 있어서도 중앙정부의 대응이 우선적으로 필요하다. 그러나 국민들이 경험하는 사회적 위험은 경제적 문제뿐 아니라 다양한 사회·문화적 문제도 포함한다는 점에서 지자체 차원에서도 문제 진단과 대응방안 모색이 필요하다. 특히 보편적 사회안전망 체계를 구축하기 위해서는 고용, 교육, 돌봄서비스 등의 사회서비스에 대한 투자 확대가 필요한데, 사회안전망 체계 중 사회보험이나 공공부조와 달리 사회서비스는 지방정부가 담당할 부분이 많다.

외환위기와 금융위기로 인한 현재의 경제위기

는 우리 사회 전체에 영향을 미치고 있다. 따라서 공공부조 중심의 전통적 정책수단만으로는 사회안전망 역할을 수행하는 데 한계가 있다. 기존의 빈곤계층에 중산층을 포함한 보편적 접근방식과 경제적 측면뿐 아니라 사회·문화적 차원까지 포괄하는 종합적 접근방식이 필요하다.

## 참고문헌

- 김경혜, 1998, 「서울시 저소득시민 최저생활 보장을 위한 연구」, 서울시정개발연구원.
- 김경혜·조달호·박은철, 2009, 「중산층 위기시대 복지패러다임과 정책과제」, 서울시정개발연구원, 발간 예정
- 김상균·최일섭·최성재·조흥식·김혜란, 2005, 「사회복지개론」, 나남출판사.
- 남준우, 2007, “외환위기 이후 중산층 규모 및 소득변화의 추이”, 「노동정책연구」, 제7권 제4호, 한국노동연구원.
- 문숙재·최혜경·정순희, 2000, 「한국 중산층의 생활문화」, 집문당.
- 서울시정개발연구원, 2006. 5, “서울시 양극화 대책”, 미발간자료.
- 안상훈, 2008, “유럽의 복지국가와 중산층, 한국에의 교훈”, 「기रो에 선 중산층」, 한국사회학회(편).
- 연합뉴스, 2009. 9. 1, “국민 절반이상 서민대책 부정적 평가”.
- 유경준, 2007, 「소득불평등도와 양극화」, KDI 정책연구 시리즈 2007-01.
- 유경준·최바울, 2008. 8, “중산층의 정의와 추정”, 「KDI 자정·사회정책동향」, 제2권 제1호.
- 정부 관계부처 합동, 2009. 3. 23, “중산층 키우기 휴먼뉴딜”.
- 중앙일보, 2008. 12. 15, “성장동력 중산층이 꺼지고 있다”.
- 통계청, 2008. 10, “경제활동인구 부가조사 결과”.
- Lee, Jeong Taik, 2009. 8, “Scandinavian Social Safety Net Reform Initiatives and Lessons for other Countries”, 한국지방자치학회 국제세미나 및 하계 학술대회논문집 「지방자치단체의 사회안전망과 문화마케팅 선진화 방안」.
- OECD, 2009, *OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*.