

한국의 빈곤과 분배

윤 석 범

이 논문은 이제까지 이루어진 빈곤과 소득분배를 총괄적으로 개관하여 체계적으로 정리한 것이다. 소득을 기초로 하거나 다른 사회적 지표를 기초로 하건 관계없이 빈곤이라는 개념은 극히 상대적이며 또한 주관적이다. 이 논문에서 이용된 빈곤의 개념은 상대적 빈곤으로 효용함수에 기초하고 있다.

I. 서 론

한국전쟁 이후 당시의 한국경제의 사정은 빈곤이나 소득분배, 특히 소득계층별 소득분배를 논의하기에는 지나치게 열악하였기 때문에 학계는 물론 언론에서조차 빈곤이나 분배 그 자체에 관해서는 전혀 관심이 없었다. 전쟁의 파괴가 가져온, 생계비 이하의 1인당 국민총생산과, 거의 완전하게 가까운 계층별 소득분포는 논의의 대상이 될 수가 없었다.

여러 차례에 걸친 경제개발계획의 노력이 효과를 가져오면서 1차적으로 계층별 소득분포에 관한 관심은 학계의 일각에서 대두되기 시작하였고¹⁾ 소득분포에 대한 관심도 따라서 높아지게 되었다. 빈곤에 관한 관심과 논의는 이보다 훨씬 늦게 나타나게 되었다. 우선 빈곤상태가 만연되었던 시기에는 빈곤이 너무 광범위하게 편재하고 있었던 만큼 빈곤 해결 자체가 한국의 경제정책에 있어서 일관된 목표이었을 뿐더러, 빈곤의 계층이나 성격의 구명은 학술적 연구대상으로 지나치게 막연할 수밖에 없었다.

연세대학교 경제학과, 서울시 서대문구 신촌동 134, 120-749.

이 논문의 초고는 2000년 10월 27일 한국은행과 공동으로 개최한 제21차 연세 금요 경제연구모임과 11월 23일 연세대학교 대학원 개교 50주년 기념 학술대회에서 발표된 바 있음.

1) 尹起重 [2].

생활수준이 안정되면서부터 당시에 부분적으로 존재하고 있던 빈곤에 대한 관심이 고조되기는 하였으나 정치적 분위기등으로 연구에 박차를 가하기에는 여러 가지 곤란한 점들이 있었기 때문에 학계에서의 논의는 유착상태에 머물다 한국개발연구원이 빈곤에 관하여 본격적으로 연구에 박차를 가한 것은 1981년에 들어서였다.²⁾ 1960년도에서부터 1980년 말에 이르기까지 정권을 찬탈하여 유지하고 있었던 당시의 군사정권에서의 논의는 정권창출에 있어서의 정당성보다는 경제발전과 국민경제생활의 안정에서 자신들 정권의 정당성과 합목적성을 유지하였던 만큼, 빈곤이나 불평등에 관한 학술적 연구는 결과에 따라, 그들 나름대로의 정권 자체의 당위성에 도전하거나 비판하는 충격을 가져올 수 있었기 때문에 이에 관한 연구에는 백안시될 수밖에 없었다. 또한 이러한 분야에서의 연구는 전통적으로 맑스 경제학에서의 접근방법을 활용함으로써, 노동계층에 대한 착취와 수탈을 주된 원인으로 삼고 있는 시각이 없지 않았던 이유로, 당시의 지적 분위기 속에서는 긍정적으로 수용될 수 있었으나 정치적 분위기가 이를 달가워하지 못하였다.

또한 이 기간 동안 우리 나라에 새로운 차원의 경제학을 도입하기 시작한 소장, 중견 경제학자들의 대부분이 미국의 경제학 연구 추세에 편승하면서, 이론적인 도구의 개발이나 계량적인 실증분석에 더 큰 주안점을 두었기 때문에 경제학에서 아주 가느다란 지류라고 할 수 있는 이 분야의 관심은 저조할 수밖에 없었던 실정이었다. 또한 국부의 지속적인 창출없이 빈민의 경제적 복지와 후생을 논의한다는 것이 논의의 순서를 전도시킬 수 있다는 관점에서 미시경제이론적 산업개발정책이나 거시경제이론적인 재정금융정책쪽으로 더 활발한 연구가 진행될 수밖에 없었다.

빈곤의 문제는 궁극적으로 지속적인 부와 가치의 창조를 통하여 1차적으로 해결의 필요조건을 충족시킬 수 있고, 이어서 올바른 분배정책이라는 충분조건이 성취되었을 때 만족스럽게 다루어질 수 있는 특수성을 가지고 있었기 때문에 경제발전을 전제로 하지 않은 상태에서 이의 근본적인 해결을 시도하는 것은 미봉책이고도 극히 단견적일 수밖에 없다.

본 논문은 최근까지 우리 나라의 경제학계에서 이루어진 빈곤과 분배에 관한 연구결과를 개관함으로써, 이를 필자의 시각으로 정리하여 체계화하고 그간의 연구로부터 얻을 수 있는 결론의 도출을 시도하고 있다. 따라서, 본 논문은 새로운 가설이나 도구를 가지고 빈곤과 분배의 현상을 새롭게 학술적으로 분석하는 것보

2) 徐相繼 外 [1].

다는 기존의 연구결과를 체계화하여 하나의 망라된 총괄적 기초를 형성하는 데에 목적이 있다. 이러한 종류의 논문은 따라서 새로운 조사나 통계자료의 분석보다는 이 분야의 문헌을 총체적으로 섭렵함으로써 이루어질 수 있다고 하겠으나 빈곤과 분배를 다루는 비경제학 분야에서의 문헌을 포함시키는 데에는 한계가 있을 수밖에 없음을 전제로 하는 바이다.

II. 빈곤의 경제적 정의

'가난하다'는 것은 통상적인 언어의 뜻으로 볼 때는 정의가 필요하지 않은 것으로 보일지 모른다. 물질적인 결핍을 흔히 빈곤이라고 본다면, 물질적인 결핍의 정도가 항상 문제가 되며 결핍의 정도에 따라서 가난은 상대적으로 존재하는 개념이 될 수밖에 없다. 경제학 외의 다른 사회과학 분야에서는 빈곤을 단순한 물질적 결핍으로만 보지 않고, 다양한 사회적 참여기회의 결여, 즉 극장의 출입회수, 치과의사와의 면접가능성, 문화시설의 이용정도 등과 같이 부나 소득과 직접적으로 관계를 갖지 않는 요인들의 이용빈도 등으로도 파악하려는 시도가 없지 않다.

경제학에서도 소의 또는 일탈감과 같은 사회적 지표를 가지고 빈곤을 파악하려는 시도가 없지 않았으나 오늘날의 일반적인 기준은 가구 또는 개인이 취득하는 소득의 크기를 가지고 빈곤을 정의하려는 시도가 정착되어 가고 있다. 전통적으로 경제학에서 시도하고 있는 빈곤의 정의는 소비자 가구나 또는 개인이 소득으로부터 종합적으로 느끼는 효용의 크기로 이루어지고 있다.³⁾

빈곤이 효용의 크기로 느끼는 정도에 따라 정의되는 경제학적인 빈곤의 개념에는 효용 자체가 주관적인 것이기도 하지만, 다시 객관적인 개념으로서의 빈곤과 주관적인 개념으로서의 빈곤, 또는 절대적 빈곤과 상대적 빈곤으로 분류될 수 있다.

흔히 절대빈곤이라고 불리는 빈곤의 개념은 인간이 동물로서 생존에 필요한 식량의 소비, 의류 및 주거의 비용을 이른바 생계비라는 개념으로 산정하고 이 수준의 소득 이하에 있는 경제적 결핍상태를 의미한다. 인간이 살아 남기에 필요한 비용은 '살아 남는다'는 것에 대한 정의가 다시 필요하기 때문에, 이 경우 객관적인 정의처럼 보일 수 있을지 모르나 다시 주관적인 판단의 여지가 남게 된

3) Hageaars and Praag [8].

다. 즉, '살아 남는다'는 정의가 극히 동물적인 상태에서부터 사람다운 상태에 이르기까지 다양한 수준에서 이루어질 수 있기 때문이다. 따라서 이 경우에 문화적, 사회적 그리고 관행적 측면이 모두 고려됨으로써 절대적인 개념으로 남아 있기에는 극히 상대적이라고 말할 수 있다.

이와는 달리 상대적 빈곤은 주관적으로 느끼는 빈곤감을 고려하여, 개인이나 가구가 비록 생존을 유지할 수 있는 소득은 확보하고 있으나 그 개인 또는 가구가 소속되어 있는 사회에서 볼 때 소득수준이 상대적으로 낮음으로써 상대적 박탈감을 갖게 되는 수준의 빈곤을 의미한다. 이는 곧 빈곤을 생존수준의 소득에 맞추는 것이 아니라, 그보다는 박탈감, 소외 그리고 무소속 감정과 같은 주관적 요인에 더 강조점을 두고 있다.

어느 경우를 막론하고 절대빈곤이든 또는 상대빈곤이든 주관적인 판단이 개입되고 있으므로 절대적인 객관적 기준으로서 빈곤의 정의는 성립하기가 어렵다고 볼 수 있다. 더욱이 개인이나 가구가 소속하고 있는 경제사회가 항상 다양한 차이를 가지고 있기 때문에, 도시와 농촌, 추운 나라와 더운 나라, 불안한 사회와 안정된 사회 등 여러 가지 비경제적 요인들에 따라, 빈곤도 다양하게 정의될 수밖에 없는 상대성을 갖는다.

이러한 기술적인 문제에 더하여 빈곤의 정의에 따르는 문제는 소득 외에 다른 사회적 변수들에 의하여서도 다양하게 정의될 수 있다는 복잡성을 추가적으로 갖게 된다. 따라서, 빈곤을 사회과학 전반에 걸쳐서 만족스럽게 수용될 수 있는 통일적인 개념으로 정립한다는 것은 거의 불가능하다고 보겠다.

이상에서 논점을 통합하여 요지만을 다시 정리한다면 다음과 같다. 개인이나 가구가 지니는 후생함수(厚生函數)를 다음과 같이 표기하자.

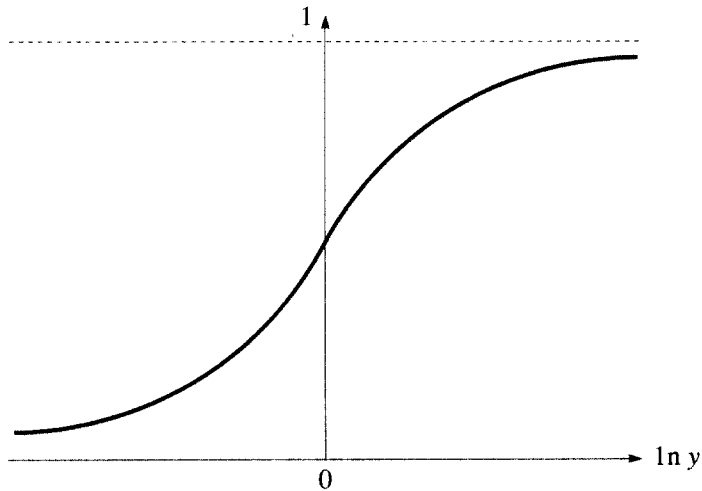
$$U = U(y_1, y_2, \dots, y_n) \quad (1)$$

식 (1)에서 U 는 후생의 수준, y_i 는 개인이나 가구가 소비에 충족하는 소비재, 서비스, 그리고 각종 자산을 의미한다. 식 (1)에서 y_i 를 모두 소득이라고 통일된 개념으로 통합한다면 우리는 식 (2)와 같이 간단한 함수를 얻게 된다.

$$U = U(y) \quad (2)$$

여기에서 y 는 소득수준을 의미한다. 식 (2)의 함수형태는 흔히 누적도수분포의 형태를 취하게 되는데, y 의 값이 통상 0보다 크기 때문에 이에 가장 가까운 함수형

〈그림 1〉 누적대수정규분포



태를 찾으면 다음과 같이 누적대수정규분포(累積對數正規分布, cumulative lognormal distribution)를 생각할 수 있을 것이다.

$$U = \int_0^x \frac{1}{(2\sigma^2\pi)^{1/2}} e^{-\frac{1}{2\sigma^2}(\ln y - \mu)^2} d(\ln y) \tag{3}$$

식 (3)은 흔히 〈그림 1〉의 형태를 취한다.

이 경우 식 (3)이나 〈그림 1〉에서처럼 소득 y 가 낮으면 낮을수록 0과 1 사이로 표시되는 후생수준이 낮아지고, 반대로 y 가 커질수록 후생수준은 1에 가까워지게 된다.

여기에서 이른바 절대빈곤수준을 생존수준에서의 필요소득으로 삼게 되면 y 는 일방적으로 \tilde{y} 에서 결정되며, 따라서 0과 1 사이에서 정하여지는 후생수준은 빈곤 개인이나 가구의 느낌과는 관계없이 일정하게 \tilde{U} 로 결정될 수밖에 없게 된다. 이 경우 이른바 절대적인 빈곤은 생계비로부터 역산되기 때문에 빈곤가구가 느끼는 빈곤에 대한 후생수준은 고려하지 않게 된다. 즉, \tilde{y} 는 그대로 \tilde{U} 를 결정하게 되고 \tilde{y} 는 다시 생계비에서 역산되는 연쇄관계를 갖게 된다.

이와는 달리 만일 빈곤 개인이나 가구가 소속하여 있는 사회적 여건을 모두 고려하여 후생수준 U 가 어느 수준에 있을 때, 그 개인이나 가구가 가난하다고 느끼게 되나 하는 것을 먼저 결정하여 이를 \bar{U} 라고 한다면 이렇게 얻어진 \bar{U} 를 가지고 이번에는 반대로 식 (3)이나 〈그림 1〉에서 \bar{y} 를 구하게 되면 이것이 바로 생계

비수준과는 직접적인 관계없이 상대적 빈곤을 결정해 주는 소득수준이 된다.

어떤 방식으로 계산하였는지를 불문하고 공식적으로 발표되는 각국의 빈곤소득수준은 다양할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 경제적으로 잘 사는 어떤 한 나라의 빈곤소득수준이 못 사는 나라의 부자들의 소득수준이 되는 것을 쉽게 발견할 수 있다. 즉, 미국이 공식적으로 채택하는 빈곤소득수준은 방글라데쉬에서는 부자들의 소득수준이 될 수 있을 것이다. 이러한 현상은 빈곤이라는 개념이 상대적이라는 사실을 단적으로 지적하여 주고 있다.

이러한 문제는 빈곤의 개념 설정에만 국한되는 것이 아니다. 국민소득이라는 개념이 시간에 걸치거나 또는 국가에 걸쳐서 절대적으로 비교함에 있어서는 심한 자의성을 가지고 있기 때문에, 그 하위 개념이라고 할 수 있는 빈곤 개념도, 그 개념이 정의되는 경제사회의 다양한 요인들에 의하여 독특하게 결정될 수밖에 없고, 따라서 통일된 개념으로 확립하기는 어렵게 된다. 상술한 바와 같이 이러한 문제는 범사회과학적으로 빈곤의 개념을 정립하는 데 있어서는 더 크게 부각될 수밖에 없다.

한국에서 빈곤을 다루는 데에 있어서도 이러한 문제는 예외가 될 수 없다. 한국사람이 살아 남을 수 있는 생계비를 계산함에 있어서 '살아 남는다'는 개념의 정의는 '짐승처럼에서부터 한국사람답게까지'라는 넓은 영역에서 한 점으로 낙착될 수밖에 없기 때문에 역시 주관적 판단이 불가피하게 개입될 수밖에 없게 된다.

Ⅲ. 빈곤소득수준의 계측

한국에 있어서의 빈곤소득수준의 계측은 그 역사가 아주 일천하다. 빈곤에 대한 관심은 조선조 후기까지 지속적으로 정책당국자들이나 지식인들 사이에서 존재하였으나 빈곤을 과학적으로 정의하려는 시도는 없었다. 이러한 현상은 일제강점기에도 마찬가지였다. 다만 당시 조선반도에서의 빈곤의 형태를 간접적으로 보여 주는 통계를 분석하면 1912년부터 1925년 사이 조선반도의 미곡생산량은 1,157만 석 수준에서 1,322만 석 수준으로 상승하였으나 일본동지로의 유출량을 고려하면 1인당 연평균 소비량은 0.772석에서 0.519석 수준으로 하락하였고 부족분은 만주로부터 수입된 좁쌀로 충당하였다.⁴⁾ 이러한 상황으로 미루어 볼 때 당

4) 윤석범 [3], 83~85쪽.

시 조선반도에서의 빈곤은 가히 전국적인 현상이라고 볼 수 있을 것이다.

식민 강점기의 구체적인 연구는 1924년 후지이 藤井忠治가 조사한 당시 조선 농민의 빈곤상과 1940년 경성제국대학이 조사한 이른바 토막민(土幕民) 조사로서⁵⁾ 앞의 경우는 농촌에서의 빈곤, 그리고 뒤의 경우는 도시에서의 빈곤을 각각 다루고 있다. 두 조사의 경우 모두 농촌과 도시에서의 절대 빈곤은 전국적으로 만연한 상태에 있음을 보여 주고 있다.

정부수립 이후 공식적으로 우리 나라의 빈곤소득수준이 추정·발표된 적은 전무하다. 다만 보건사회부 또는 보건복지부가 생활보호대상자를 선정하는 데에 기준으로 사용하기 위한 지침으로서의 빈곤소득수준은 발표되어 왔으나, 학술적인 기준에 의하여 추정된 것은 아니고 해당 연도의 구빈예산을 배분하는 데에 편리하도록 설정한 것에 불과하다. 따라서, 이러한 빈곤소득수준을 구태여 학술적으로 합리화한다면 이를 '대표시민' 정의라고 볼 수 있을 것이다. 대표시민 정의라 함은 학술적 추정이나 또는 과학적인 생계비수준 등의 계산이 없이 '평균적인' 시민이 느끼는 빈곤수준이라고 볼 수 있다. 따라서, 행정부가 예산을 책정하고, 이를 배분함에 있어서, 이 결정과정에 참여한 공무원을 평균적인 시민으로 보고 내려지는 빈곤선의 정의라고 간주할 수 있다.

물론 이러한 빈곤소득수준 이외에도 노동조합과 같은 여러 가지 형태의 이익집단들이 최저생계비를 추정하여 이를 기준으로 삼으려는 시도도 없지 않았다. 1969년 전국 섬유노동조합은 최초로 최저생계비를 추정하여 5인기준의 소득을 1만 9,772원으로 삼은 바 있다.⁶⁾ 대체로 노동조합과 같은 이익집단이 추정하고 있는 최저생계비수준은 속성상 예외없이 다른 기관에서 추정하는 수준에 비하여 과대계상되는 경향을 보이고 있다.

1981년 한국개발연구원이 추정하여 제시한 한국의 최저생계비는 우리 나라 평균가구의 가구원들이 정상적으로 활동할 경우 소요되는 열량을 음식물소비구조에 맞추어 계산하고, 다시 여기에 주거비·광열비·피복비, 그리고 잡비를 추가하여 농촌과 도시를 구분하여 얻은 것으로 <표 1>과 같다.⁷⁾

<표 1>에서 보여지는 바와 같이 월 한 사람 당 도시와 농촌의 최저생계비는 도시가 농촌에 비하여 20% 정도 더 높게 추정되는 것으로 나타났다. 물론 이 이후 최저생계비 추정은 상술한 바와 같이 노동조합등에 의하여 다양하게 이루어지고 있으나 서로 격차가 극심하여 참고하는 데에는 크게 도움이 되지 않는다.

5) 윤석범 [3], 85~90쪽.

6) 徐相權 外 [1], 100쪽.

7) 徐相權 外 [1], 100쪽.

〈표 1〉 한국의 연도별 최저생계비

	1인1일(원)		1970=1000		도시/농촌
	도시	농촌	도시	농촌	
1965	1,720	1,441	37.1	37.1	1.194
1966	1,959	1,461	42.3	42.3	1.194
1967	2,256	1,876	48.7	48.4	1.203
1968	2,486	2,070	53.7	53.4	1.201
1969	2,807	2,348	60.6	60.5	1.195
1970	3,233	2,714	69.8	90.0	1.191
1971	3,715	3,104	80.2	80.7	1.197
1972	4,241	3,547	91.5	91.4	1.196
1973	4,633	3,879	100.0	100.0	1.194
1974	6,305	5,273	136.1	135.9	1.196
1975	8,030	6,738	173.3	173.7	1.192
1976	9,432	7,890	203.6	203.4	1.195
1977	10,744	9,015	232.5	232.4	1.195
1978	12,930	10,853	279.1	279.8	1.191
1979	15,297	12,840	330.2	331.0	1.191
1980	19,687	16,525	424.9	426.0	1.191
1981	23,624	29,830	509.9	511.2	1.191

자료: 한국개발연구원.

우리 나라의 공적구빈사업의 기초가 되는 생활보호법은 1961년 12월 30일 법률 제913호로서 제정되었으나 이 법을 시행하기 위한 시행령은 1969년 11월 10일에 대통령령 제4218호로 공포되었기 때문에, 우리 나라에서의 공적구빈사업은 1970년대에 들어서야 비로소 이루어진 것으로 간주할 수밖에 없다.

공식적으로 정부가 생활보호대상자로 선정하기 위하여 책정한 최저소득은 정부가 설정한 빈곤소득수준에 준하는 소득으로 볼 수 있는데, 이 소득수준은 최저생계비수준과는 직접적인 관계없이 정부의 구빈지원예산을 할당하기 위한 기준으로 책정된 것으로 볼 수밖에 없다. 따라서, 이렇게 책정된 기준 소득은 이 논문에서 정의된 절대빈곤소득수준이나 상대빈곤소득수준과 어느 모로 보나 직접 연계되기는 어렵다.

〈표 2〉에서 보여지고 있는 바와 같이 공적구빈예산인 생활보호법에 의해 배정된 보조금의 규모는 극히 작을 뿐만 아니라 보호대상인구도 일부에 해당하는 미미한 숫자에 불과하다.

한국개발연구원이 1981년 추정한 절대빈곤율은 〈표 4〉에서 보여지는 바와 같이 비교적 더 큰 수렴력을 갖게 한다. 1965년 우리 나라의 절대빈곤인구가 40.9%

〈표 2〉 우리 나라 공적구빈 실태

연도	인구(천 명)	생활보충대상자				영세인
		계(대인구비율)	거액보조	시설보조	자활보조	
1975	34,707	1,279,222(0.04)	375,350			903,872
1976	35,849	1,971,540(0.05)	339,979			1,631,561
1977	36,412	2,045,172(0.06)	318,204			1,726,969
1978	36,969	1,993,835(0.05)	289,013	50,200	1,654,622	
1979	37,534	1,989,389(0.05)	318,204	47,287	1,623,898	
1980	37,436	1,829,056(0.05)	282,000	47,000	1,500,056	
1981	38,723	2,089,519(0.05)	282,000	47,000	1,760,519	
1982	39,426	3,419,866(0.09)	282,000	52,300	3,085,566	
1983	39,910	2,953,940(0.07)	282,000	55,605	2,616,335	
1984	40,406	2,555,659(0.06)	282,000	59,558	2,214,101	
1985	40,448	2,273,150(0.06)	282,000	63,150	1,928,000	
1986	41,214	2,173,550(0.05)	283,650	70,900	1,819,000	
1987	41,622	2,353,650(0.06)	295,000	74,650	1,984,000	
1988	42,031	2,300,071(0.05)	318,294	65,020	1,916,757	
1989	42,449	2,352,530(0.06)	340,595	79,000	1,932,935	
1990	43,411	2,256,191(0.05)	339,423	82,383	1,835,385	
1991	43,296	2,246,145(0.05)	338,168	81,556	1,826,421	
1992	43,748	2,176,447(0.05)	338,168	83,279	1,755,000	
1993	44,195	2,001,043(0.05)	338,168	82,875	1,580,000	
1994	44,642	1,902,862(0.04)	320,414	81,448	1,501,000	
1995	44,609	1,754,904(0.04)	307,401	77,671	1,369,832	
1996	45,545	1,506,010(0.03)	295,767	76,001	1,134,242	
1997	45,991	1,413,665(0.03)	296,988	76,769	1,039,908	
1998	46,430	1,175,187(0.03)	300,902	76,265	798,020	

자료 : 보건사회부 [5].

를 차지하고 있던 것이 1981년에는 9.8%로 하락하므로 빈곤퇴치에 있어서 극적인 진전을 보여 주고 있다. 1965년에는 국민의 두 사람 가운데 거의 한 사람이 절대빈곤수준의 소득밖에 못 버는 상태에 있었으나 16년이 지난 1981년에는 빈곤인구가 열 명 가운데 하나로 줄어들었다. 상대적으로 농촌에 비하여 도시가 이 기간 동안 항상 더 높은 빈곤인구비율을 보이고 있다.

한국개발연구원의 이와 같은 추정은 〈표 2〉에서 보여 주고 있는 정부의 공적 구빈대상인구가 지난 20여 년에 걸쳐 일률적으로 총인구의 3~4% 사이에 있었다는 사실과 대비하여 볼 때 매우 극명하게 차이를 보인 연구결과라고 판단된다. 유사한 정부기관 사이에서도 빈곤을 보는 시각이 이렇게 현격하게 차이를 시험하고 있다는 사실에 그간의 우리 나라 구빈정책이 지녔던 부정적 측면을 분명하

〈표 3〉 생활보호대상자 책정기준

연 도	1인당 월소득(월 미만)		가구당 재산액(만 원 미만)		가구당 월평균(월보 미만)	
	대도시/중소도시	농촌	대도시/중소도시	농촌	도 시	농촌
1966	600	400	-	-	3	3
1970	800	700	-	-	3	3
1975	2,400	1,800	50	30	3	3
1976	3,500	2,900	60	40	3	3
1977	4,400	3,600	80	60	3	3
1978	8,000	7,000	44	33	3	3
1979	15,000	1,3000	50	40	3	3
1980	20,000 / 18,000	16,000	70 / 60	50	3	3
1981	26,000 / 23,000	20,000	-	-	-	3
1982	26,000 / 23,000	20,000	200 / 175	150	-	3
1983	35,000 / 31,000	27,000	210 / 185	160	-	3
1984	36,000 / 32,000	28,000	230 / 200	180	-	3
1985	38,000 / 34,000	30,000	290 / 260	230	-	3
1986	42,000 / 38,000	34,000	320 / 290	260	-	3
1987	43,000		320			
1988	44,000		320			
1989	46,000		340			
1990	48,000		340			
1991	55,000(거택) / 65,000(자활)		600			
1992	80,000 / 100,000		1,000			
1993	130,000 / 140,000		1,300			
1994	160,000 / 170,000		1,700(거택) / 2,000(자활)			
1995	190,000 / 200,000		2,500 / 2,500			
1996	200,000 / 210,000		2,500 / 2,700			
1997	210,000 / 220,000		2,600 / 2,800			
1998	220,000 / 230,000		2,800 / 2,900			
1999	230,000 / 230,000		2,900 / 2,900			

자료 : 보건사회부 [4].

게 드러내고 있다고 볼 수 있을 것이다. 물론 정부의 공식 구빈대상인구는 빈곤 인구의 추정으로부터 얻어진 것이 아니고 책정된 구빈예산을 할당하는 과정에서 얻어진 수치인 만큼 신빙성이 적다고 보겠으나 결과적으로는 구빈정책 집행에 있어서의 무계획성을 노정하고 있는 것이다.

〈표 5〉는 1970년부터 1995년까지 4인가족 기준으로 1인당 월 빈곤소득수준을 필자가 추계하여 가구평균소득 등과 비교한 결과를 제시하고 있다.

〈표 6〉은 필자가 추정한 빈곤선을 정부통계등과 간략하게 비교한 결과로서

<표 4> 한국개발연구원 추정 빈곤실태

		빈곤인구(천 명)	빈곤율(%)	빈곤소득(1인 1월 분)
1965	도시	4,264	54.9	1,720
	농촌	7,505	35.8	1,441
	전국	11,749	40.9	1,542
1976	도시	3,072	18.1	9,432
	농촌	2,126	11.7	7,890
	전국	5,198	14.8	8,081
1981	대도시	1,580	10.2	20,161
	중소도시	670	11.4	18,343
	시/군	2,250	10.4	19,687
	농촌	1,391	9.0	16,525
	전국	3,644	9.8	18,350

자료 : 한국개발연구원.

<표 5> 우리 나라 평균가구소득, 빈곤소득 및 불평등도

연도	가구평균소득 (명목가액)	가구평균소득 (1980년 물가)	정실빈곤 소득선	불변빈곤 소득선	소득불 평등도	예측빈곤선 (명목)	예측빈곤선 (정실)	소비자물가 지수 역수
1970	28180	233177.0	2751	22763.31	0.22220			8.27
1971	33340	243185.0	3438	25077.08	0.20490			7.29
1972	38080	248732.7	4129	26969.99	0.20820			6.53
1973	45850	290608.1	5276	33440.52	0.23830			6.33
1974	47780	243259.4	7290	37115.13	0.22450			5.09
1975	65540	266276.5	10190	41400.02	0.31770			4.06
1976	88270	311128.8	13829	48743.62	0.34790			3.52
1977	105910	338836.2	17156	54886.92	0.37860			3.19
1978	144510	403921.8	22465	62792.22	0.35130			2.79
1979	194794	460276.7	28239	66741.05	0.33010			2.36
1980	234048	429873.0	33744	61967.12	0.33800			1.83
1981	280953	424362.9			0.33730	58639.68	38834.23	1.51
1982	317052	447239.1			0.34120	61642.95	43718.40	1.41
1983	364019	496805.8	49088	66994.31	0.33860			1.36
1984	402297	536670.8			0.35770	73784.81	55477.30	1.33
1985	431183	561400.3			0.36520	77708.45	59775.73	1.30
1986	481018	609227.1			0.36040	82047.34	65116.93	1.26
1987	561675	690557.9			0.37730	93960.20	77016.56	1.22
1988	657215	754580.1	74221	85216.70	0.35140			1.14
1989	804900	874044.0	79491	86319.66	0.33870			1.08
1990	943300	943300.0	85055	85055.00	0.33910			1.00
1991	1155860	1056371.0	90766	82757.23	0.32130			0.91
1992	1356100	1168044.0			0.29062	118723.80	138050.93	0.86
1993	1477800	1211796.0			0.28904	121205.06	163790.62	0.82
1994	1701300	1310001.0	266953	205553.81	0.30237			0.77
1995	1911100	1414214.0	275315	203732.73	0.30414			0.74

자료 : Yoon [9].

〈표 6〉 우리 나라의 빈곤선, 빈곤인구비율 비교

(단위 : 천원, %)

연도	정부 공식		윤		필자	
	빈곤선	빈곤인구비율	빈곤선	빈곤인구비율	빈곤선	빈곤인구비율
1985	34.0	5.6	59.8	18.3	-	-
1986	38.0	5.3	65.1	16.4	-	-
1987	43.0	5.7	77.1	16.8	-	-
1988	44.0	5.5	74.2	14.5	-	-
1989	46.0	5.5	79.5	10.0	-	-
1990	48.0	5.3	85.0	7.1	-	-
1991	55.0	5.2	90.8	3.9	131.8	7.6
1992	80.0	5.0	138.0	4.3	-	-
1993	130.0	4.5	163.8	5.4	-	-
1994	160.0	4.3	267.0	16.4	-	-
1995	190.0	3.9	275.3	12.3	-	-

자료 : Yoon [10].

〈표 5〉가 갖고 있는 복잡성을 배제하고 단순화한 결과이다. 〈표 6〉에서 제시되고 있는 바와 같이 정부의 공식 빈곤인구비율은 연도와 직접적인 관계없이 상기한 바 대로 3~6% 수준에 있는 반면에, 필자의 추정과 또 다른 학계의 추정은 동기간 중 4~18% 사이에 놓여져 있음을 볼 수 있다.

IV. 계층별 소득분배 계측

계층별 소득 또는 부의 분배를 추정하는 데에는 흔히 로렌스 곡선을 이용하는 데 로렌스 곡선에서의 소득 또는 부의 불평등도를 추정함에 있어서는 이른바 지니 계수(Gini Coefficient)를 이용하고 있음은 널리 주지되고 있다. 로렌스 곡선에서의 지니 계수는 또한 여러 가지 방법으로 추정될 수 있다. 지니 계수에 추가하여 일반적으로 계층별 소득 또는 부의 분포가 대수정규분포를 취한다는 전제 아래 이 분포에서의 분산을 불평등 지수로 이용하는 예도 흔히 있으며, 지니 계수와 대수정규분포의 분산 사이에도 일정한 통계적 관계가 있다는 점도 밝혀진 바 있다.

〈표 7〉은 우리 나라에서 그간 추정된 소득분배를 비교하고 있다. 〈표 7〉에서 정부의 추계(1)와 윤기중의 추계(2)는 모두 지니 계수로 추계된 것이며 필자의 추계(3)는 대수정규분포의 분산으로 추정된 결과이다. 〈표 7〉에서는 1985년 이후 분배

〈표 7〉 우리 나라 계층별 소득분배 추정결과

연 도	정부 공식(1)	윤석필(2)	윤기홍(3)
1985	0.312	0.365	0.318
1986	-	0.360	0.313
1987	0.307	0.377	0.309
1988	0.031	0.351	0.300
1989	-	0.339	0.309
1990	0.295	0.339	0.302
1991	0.287	0.321	0.294
1992	0.284	0.290	0.290
1993	0.282	0.289	0.287
1994	0.285	0.302	-
1995	0.284	0.304	-

자료 : Yoon [10].

만이 발표되고 있으나 장기적인 분배지수를 분석하면 흔히 다음과 같은 결과를 얻게 된다.

첫째로 한국의 계층별 소득분배는 지수로 볼 때 같은 수준에 있는 아시아의 다른 나라에 비하여 균등한 상태에 있다. 즉, 한국의 분배지수는 싱가포르, 홍콩, 말레이시아, 태국보다 좋은 상태를 보여 주고 있으며 인도네시아, 오스트렐리아, 이탈리아 수준과 동일하며, 일본, 대만에 비하여 불균등한 상태에 있다.⁸⁾

둘째로, 이와 같은 계층별 소득분배는 다음과 같은 이유로 균등쪽으로 편기를 갖는 것으로 국내학자들에 의하여 추리되고 있다. 소득분포의 지표를 추정함에 있어서 흔히 납세 통계가 이용되고 있기 때문에 대다수의 면세점 이하에 있는 국민자가 계산과정에서 탈락하고 있을 뿐만 아니라, 만연된 지하경제에서 발생하는 고소득층의 소득이 누락되고 있기 때문에 추정에 있어서 불가피하게 균등쪽으로 편기를 갖지 않을 수 없게 된다는 것이다.

셋째로 상대적으로 낮은 지니 계수에도 불구하고 많은 사람들은 현실적으로 계층별 소득분배의 추정결과에 대하여 불만을 가지고 있다. 그 이유는 상기한 두 번째의 지하경제 요인과 더불어 한국경제가 성장하기 시작한 한국전쟁 직후의 소득분배가 전쟁중의 파괴와 1949년 실시된 농지개혁의 결과 때문에 극히 균등하였다는 사실에 기인하고 있다. 즉, 전쟁 직후 모든 것이 파괴되고, 농지도 균등하게 분배되어 모두가 가난한 상태에서 거의 완전한 균등분배로부터 출발하여 성장과 더불어 분배가 악화되었기 때문이다. 따라서, 통계상으로는 다른

8) World Bank [13], pp. 30~32.

유사한 발전단계에 있는 나라에 비하여 균등하나 역사적인 인식이 다르기 때문에 소득분배에 대하여서는 불만족스러운 생각을 가질 수밖에 없게 된다.

넷째로 한국의 그간의 계층별 소득분배는 이른바 쿠즈넛스의 U자 가설의 형태를 따르지 않으며, 뚜렷하게 좋아지거나 나빠지는 추세도 또한 보이지 않고 있다. 쿠즈넛스의 U자 가설은 주지하는 바와 같이 발전 초기에 비교적 균등하게 나타나는 소득분배는 발전과 더불어 악화되다가 다시 점차적으로 좋아진다는 가설로서, 여러 나라의 경제발전과정에서 나타나고 있다는 사실이 통계적으로 검증된 바 있다.

다섯째로 한국에서의 계층별 소득분배는 농촌부문과 도시부문이 상이하게 나타나고 있다는 사실을 들 수 있다. 경제발전의 결과에 따라 농업인구가 차지하는 비중은 줄어들고 있으나 상대적으로 농촌부문의 균등도가 도시에 비하여 높다고 할 수 있다. 그와 같은 이유는 부유층과 빈곤층의 이농, 농지의 균등한 소유, 그리고 농업 외의 소득창출 기회에 대한 참여도의 균등에 있다고 할 수 있다.

V. 지역별 소득과 부의 분배 계측

1985년 이전의 우리 나라 지역별 소득통계는 공식적으로 존재하지 않는다. 1986년 이후 정부는 공식적으로 특별시, 광역시, 직할시, 그리고 도별로 국내총생산을 발표하고 있다. 흔히 우리 나라는 과거 역대 정권이 영남출신의 정치인에 의하여 장악되어 왔기 때문에 경제정책의 입안과 집행이 영남쪽으로 유리하도록 이루어졌고 또한 야당 정치인이 주로 호남출신이었다는 점에서 호남이 상대적으로 불리하다고 믿어져 왔다. 따라서, 지역별 소득과 부의 분포도 불균등도가 클 것으로 여겨져 왔다.

필자의 우리 나라 지역별 소득분배에 관한 연구는⁹⁾ 이 부분에 관한 최초의 것으로, 축차적으로 가장 가난한 도나 시가 점유하는 인구와 소득비율을 가지고 지니 계수를 1986년 이후 1997년까지 12년에 걸쳐서 추정하였다. 추정된 연도별 지니 계수는 <표 8>에 제시되고 있다.

추정결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째로 동 12년 기간 동안 어느 한 해도 예외없이 우리 나라의 지역별 소득분포는 거의 완전한 균등에 가깝게 이루어지고 있다는 사실이다. 따라서, 소득분배 측면에 있어서는 '호남푸대접'이라는

9) Yoon [12].

〈표 8〉 연도별 지역 소득분배 지니 계수

연도	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
지니 계수	0.1006	0.1110	0.1143	0.1332	0.1040	0.1030	0.1049	0.0982	0.1036	0.1106	0.0915	0.0959

자료 : Yoon [12].

〈표 9〉 지역별 부의 분포

연 도	GTA	NRFA
1987	0.1164	-
1997	0.0960	0.1028

주 : GTA는 총자산, NRFA는 생산가능순고정자산.

자료 : Yoon [11].

주장은 통계적으로 뒷받침되어 있지 않다.

둘째로 추정대상 기간 12년 동안에도 지니 계수의 변화에 일정한 추세가 존재하지 않음으로써 개선 또는 악화의 경향이 발견되지 않고 있다.

셋째로 1인당 국내총생산을 기준으로 한 빈곤순위는 1986년 제주도가 1위로 가장 높았고 경남이 13위로 가장 낮았던 것이 1995년에는 대구가 1위로 가장 높아졌고 경남이 15위로 가장 낮아졌다. 따라서, 동기간을 기준으로 할 때 항구적으로 가난한 도나 시는 존재하지 않는 것으로 밝혀지고 있다.

넷째로 이와 같은 빈곤순위는 동기간 중 대폭적으로 바뀌고 있으므로 또 다른 측면에서 지역별 소득분포가 균등하게 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

지역별 소득분배와 별개로 지역별 부의 분배는 같은 방식으로 계산될 수 있다. 우리 나라에서는 1987년과 1997년 기준으로 두 해분의 국부통계가 조사된 바 있다.¹⁰⁾ 1997년 기준 국부조사에서 나타나고 있는 중요한 국부개념은 총자산(Gross Total Asset : GTA)과 재생산가능순고정자산(Net Reproducible Fixed Asset : NRFA)의 두 가지로서, 전자는 재생산가능총고정자산, 총재고자산, 순해외자산으로 구성되어 있으며, 후자도 이 중 재생산가능총고정자산에서 감가상각을 가감한 개념이 된다. 1987년 기준 조사 때에는 후자의 개념이 조사대상에서 빠져 있다.

지역별 소득분포를 계산하는 방법과 동일하게 지역별 부의 분포를 지니 계수로 해당년도 계산한 결과는 〈표 9〉에서 보여지는 바와 같이 지역별 부의 분포에 있어서도 추정된 지니 계수는 소득의 경우와 대동소이한 결과를 보여 주고 있음으로써 극히 균등하게 분배가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 다만 1987년 총자

10) 통계청 [6].

산의 분배지수가 0.1164이었던 것이 1997년에는 0.0960으로 개선되어 있음을 볼 수 있다.

지역별 부의 분포의 분석에서 얻어지는 결과는 다음과 같다. 첫째, 지역별 부의 분포도 지역별 소득의 분포에 있어서와 같이 거의 완전히 가까운 균등도를 보이고 있다. 이 점은 총자산 또는 재생산가능한 순고정자산 두 가지 형태의 국부에서 모두 동일하게 나타나고 있다.

둘째로 예측이 이루어졌던 1987년과 1997년까지 10년 사이의 지역별 부의 분포에는 커다란 변화가 없으며, 이 점 또한 지역별 소득분포에서의 경향과 동일하다.

셋째로 1987년 1인당 총자산이 가장 작았던 광주가 부로 본 빈곤순위 1위였으나 1997년에는 대구가 빈곤순위 1위가 되었고, 1987년에는 1인당 부가 가장 많았던 경남이 국부로 본 빈곤순위 14위에 있었으나 1997년에는 경북으로 바뀌었다.

넷째로 시도별 1인당 국부의 크기는 총자산으로 보나 재생산가능한 순고정자산으로 보나 커다란 차이가 존재하지 않았다.

이상의 고찰에서 볼 때 우리 나라의 소득과 부의 분배는 균등할뿐더러, 영구적으로 가난한 시나 도시는 존재하지 않는 것으로 판명된다.

VI. 빈곤과 분배 사이의 관계

필자가 본 연구에서 정의하고 추정한 빈곤소득수준은 이미 앞에서 언급한 바와 같이 주관적으로 느끼는 효용에 입각하여 도출한 상대빈곤소득수준이라고 할 수 있다. 이론적으로 상대빈곤소득수준은 경제사회의 발전에 따라 느껴지는 수준이 다르게 영향을 받게 될 뿐만 아니라 소득분배의 균등여부에 따라서도 다르게 느껴지는 상대성을 갖는다. 이 점은 이미 학술적으로 그 논거의 타당성이 입증되고 있다.

이를 다시 한번 요약하면 다음과 같다. 첫째, 사회적인 평균소득수준이 높아지면 높아질수록 상대적으로 느끼는 빈곤소득수준도 높아진다.

둘째로 사회적으로 계층별 소득분배가 악화되면 상대빈곤수준도 상향으로 조정된다.

위 두 가정을 수식으로 정리하면 다음 식 (4), 식 (5)와 같다.

〈표 10〉 빈곤감 소득탄력성 및 소득분배빈곤감 성향 추정

	β	γ	상대빈곤	소득 분배지형
추정량	0.7911	2.1561	$\gamma^2 = 0.8904$	1.0876
t-통계량	33.7969	2.1698	$\overline{\gamma^2} = 0.8874$	

자료 : Yoon [9].

$$\text{빈곤감의 소득탄력성} = \frac{\partial \bar{y}}{\partial \mu} \frac{\mu}{y} > 0 \tag{4}$$

$$\text{분배불균형에 대한 빈곤감 성향} = \frac{\partial \bar{y}}{\partial \sigma^2} > 0 \tag{5}$$

식 (4)와 (5)는 가구의 효용함수에 가구소득, 사회적 평균소득 μ , 그리고 계층별 소득분포지수 σ^2 을 포함시키고 상대적 빈곤을 느끼는 \bar{U} 에서의 소득을 \bar{y} 로 정한 다음 이 효용함수를 전미분하여 얻은 식에서 각각 도출될 수 있다.¹¹⁾

식 (4)와 (5)를 통계적으로 검정하기 위하여 추정된 식은 다음과 같다.

$$\ln \bar{y} = \beta \ln \mu + \gamma \sigma^2 + u_i \tag{6}$$

식 (6)에서 \bar{y} , μ 그리고 σ^2 은 이 위에서 정의된 것과 같으며 u 는 오차항이다. 추정된 결과는 〈표 10〉과 같다.

이 추정결과에서 얻어지는 결과는 다음과 같다.

첫째로 빈곤소득수준에 미치는 소득효과, 즉 상대빈곤감 소득성향은 0보다 크지만 1보다 작다. 둘째로 빈곤소득수준이 미치는 소득분배효과 또한 정(+)으로 나타나고 있다. 따라서, 소득분포의 불균등은 크면 클수록 빈곤감은 더 커지게 된다. 셋째로 경제발전에 따른 빈곤인구는 격감하였지만, 상대빈곤소득수준은 평균 소득의 증가 때문에 따라서 증가하였고, 소득분배가 불균등할 때에는 상대적으로 더 높아지게 마련이다.

이상과 같은 결과는 한국에서의 소득 중심초점이 이동함에 따라 인구의 중심점도 같은 방향으로 이동함으로써 지역별 분포의 불균형이 개선되고 있다는 사실로 뒷받침된다. 즉, 우리 나라는 상대적으로 지역간 인구가동과 소득창출이 원활하게 이루어지고 있기 때문에 지역간 불균형은 쉽게 해결된다는 특징을 보이고 있다. 1986년부터 1995년까지 10년 동안 우리 나라에서 이루어진 인구의 중심

11) Yoon [9].

과 소득의 중심 사이의 정측상관계수(canonical correlation coefficient)는 0.9509로 계산되어 높은 상관관계를 보이고 있다.¹²⁾

Ⅶ. 결론 및 요약

소득을 기초로 하거나 다른 사회적 지표를 기초로 하건 관계없이 빈곤이라는 개념은 극히 상대적이며 또한 주관적일 수밖에 없다. 본 연구는 이제까지 이루어진 빈곤과 소득분배를 총람적으로 개관하면서 필자의 체계에 맞추어 정리된 결과이다. 본 연구에서 이용된 빈곤의 개념은 상대적 빈곤으로 효용함수에 기초하고 있음을 다시 한번 밝히면서 다음과 같은 결론과 요약을 정리하고자 한다.

첫째로 우리 나라에서의 빈곤은 경제발전과 더불어 그 절대인구가 대폭적으로 격감되었으나 경제발전애 따른 평균소득의 증가로 빈곤소득선도 높아지고 있다. 평균소득 변화에 따른 한계빈곤감성향은 1만 원 증가수준에서 약 0.14로 추정되고 있다.

둘째로 우리 나라는 계층별 소득분포에 있어서 다른 나라에 비하여 높은 균등도를 보이고 있다. 그러나 지하경제의 만연등 여러 가지 요인으로 인하여 실제로 시민들이 느끼는 불평등감은 이보다 높게 나타나고 있다.

셋째로 1949년의 농지개혁과 1950~1953년의 한국전쟁 때문에 모두가 동일한 경제수준에서 시작하여 발전을 경험한 만큼 낮은 지니 계수에도 불구하고 불평등감이 높을 수밖에 없는 역사적 특수성이 존재한다.

넷째로 우리 나라의 소득과 부의 지역별 분포는 균등하게 이루어져 있다. 그간의 정치적·사회적 편견 때문에 '지역 불균형적인 발전'이 있었다는 주장은 근거를 상실한 셈이다.

다섯째로 소득과 부의 지역별 분포를 계측 대상에 걸쳐서 관찰하여 볼 때 항구적인 빈곤지역, 이른바 '가난 주머니'(poverty pocket)에 해당하는 시나 도는 존재하지 않는다.

여섯째로 우리 나라의 상대빈곤은 소득분배에 의하여서도 영향을 받는다. 즉, 소득분배의 불균형이 높아지면, 상대빈곤소득수준은 따라서 높아진다.

일곱째로 우리 나라의 소득중심 이동과 인구중심 이동 사이에는 높은 정(+의 상관관계가 존재하므로 소득분배의 균등도는 개선될 수 있는 여지를 늘 갖고 있다.

12) Yoon [10].

◆ 참고 문헌 ◆

1. 徐相穆 外, 「貧困의 實態와 零細民對策」, 서울: 韓國開發研究院, 1981.
2. 尹起重, 「韓國의 所得分布」, 서울: 연세대학교 대학원 경제학 석사학위논문, 1958.
3. 윤석범, 『韓國의 貧困』, 서울: 세경사, 1994.
4. 보건사회부, 「보건사회백서」, 서울: 보건사회부, 각 연도.
5. _____, 「보건사회통계연보」, 서울: 보건사회부, 각 연도.
6. 통계청, 「1997년 국부조사」, 대전: 통계청, 1999.
7. _____, 「지역내총생산」, 각 호, 대전: 통계청, 각 연도.
8. Hagenaars, Aldi J. M. and Bernard M. S. van Praag, "A Synthesis of Poverty Line Definition," *Review of Income and Wealth*, 30(2), 1985, pp. 139 ~ 153.
9. Yoon, Suk Bum, "Poverty Perception and Income Distribution in Korea," *Yonsei Economic Studies*, IV(2), September, 1997, pp. 197 ~ 207.
10. _____, "Poverty Lines, Income Inequality, and Gravity Centers of Population and Income in Korea," *Yonsei Economic Studies*, VI(1), March, 1999, pp. 75 ~ 85.
11. _____, "Some Remarks on Regional Distributions of Income and Wealth in Korea," *Yonsei Economic Studies*, VII(1), March, 2000, pp. 43 ~ 52.
12. _____, "Regional Income Distribution in South Korea," *Journal of the Asia Pacific Economy*, 5, 2000, pp. 57 ~ 72.
13. World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1993.