

공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과 분석:

기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로

홍 경 준*

[요 약]

이 연구의 목적은 기초생활보장제도의 도입으로 대표되는 최근의 국가복지제도 변화가 사회성원들의 복지욕구에 대한 공적 이전과 사적 이전의 효과를 어떤 식으로 변모시켰는지를 경험적으로 분석하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 이 연구에서는 이전 소득의 원천을 기준으로 공적 이전과 사적 이전을 구분하고, 각각의 빈곤 감소 효과를 분석하는 접근 방식을 택한다. 즉, 기초생활보장제도의 시행을 반영하고 있는 2001년도 도시가계자료를 활용하였으며, 소득의 이전을 개인 간 혹은 가족 간에 이루어지는 사적 이전과 사회보장정책을 통해 이루어지는 공적 이전으로 구분하였으며, 각각의 빈곤 감소 효과를 효과성과 효율성 지표를 활용하여 비교했다. 그 결과, 두 가지의 흥미로운 사실이 발견되었다. 첫째, 선행연구들과 마찬가지로 여전히 사적 이전이 공적 이전보다 더 큰 빈곤 감소 효과를 가지지만, 그 격차는 상당히 완화되었다. 둘째, 사적 이전과 공적 이전의 빈곤 감소 효과는 가구 유형에 따라 달리 나타난다. 공적 이전의 확대 혹은 사적 이전의 축소가 이러한 분석결과를 가져왔겠지만, 이 연구에서는 기초생활보장제도의 도입으로 대표되는 공적 이전의 확대가 더 큰 영향을 미쳤을 것이라고 가정한다. 한편, 가구유형에 따라 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과가 상이하게 나타난다는 분석결과는 빈곤정책의 수립에 있어 빈곤계층의 다양성을 고려하는 것이 중요하다는 점을 다시 한번 일깨우는 것일 뿐 아니라, 사적 이전으로 대표되는 연복지의 제공논리에 대한 보다 상세한 분석의 필요성을 제기한다.

주제어 : 공적 이전, 사적 이전, 빈곤감소 효과성, 빈곤감소 효율성, 연복지

*성균관대학교 사회과학부 조교수

1. 서론

1997년 말 시작된 경제위기는 한국의 국가복지가 대단히 부실하다는 점을 사회성원들이 실제로 인식하는 계기가 되었다. 실직자와 빈곤계층이 급격하게 증가했지만, 이들을 보호할 체계적인 제도적 장치가 우리나라에는 별로 없다는 점을 알게 된 것이다. 우리나라의 국가복지가 부실하다는 점은 사회복지의 발전정도를 나타내는 다양한 지표들을 통해서도 쉽게 확인된다. 가령, 국가복지 지출 규모를 다른 나라들과 비교해보면, 한국의 국가복지가 상대적으로 어떠한 위상에 있는지를 한 눈에 알 수 있다. 1990년 이후의 복지지출규모를 OECD 기준에 맞추어 산출한 연구들(고경환·계훈방, 1998; 고경환·장영식·도세록, 1999; 문형표, 2001)을 살펴보면, 한국의 정부부문 복지지출 규모¹⁾는 매우 낮은 수준이다. 1999년의 정부부문 복지지출 규모는 미국, 일본, 호주 등 이른바 '복지 지체국(welfare laggard)'의 약 절반 정도의 수준이며, 스웨덴을 비롯한 이른바 '복지 선진국(welfare leader)'에는 절반의 절반 정도에 불과하다.

한국의 국가복지가 왜 이렇게 낙후되어 있는가에 대해서는 다양한 설명들이 제시될 수 있지만, 특히 다음과 같은 두 가지 요인은 여러 연구들에서 강조되어 왔다(홍경준, 1999; 손병돈, 1999). 우선, 1961년 이후 오랫동안 경제성장 위주의 정책결정 구조가 유지되어 왔으며, 정책 결정자들은 그 구조를 통한 정치적 학습에 제약되어 왔다. 경제성장을 중시하고 사회복지를 등한시하는 정책결정 구조와 그를 당연시하는 정책 결정자들 때문에 주요한 사회복지제도의 도입이 늦어졌고 그 결과로 오늘날 국가복지가 낙후되었다는 것이다. 물론 이러한 정책결정 구조가 유지될 수 있었던 것은 한국에 광범위하게 퍼져 있는 비공식적 연줄망이 사회성원들의 복지욕구를 일정 수준 해결해 왔기 때문이다. 즉, 비공식적 연줄망이 제공하는 연복지(緣福祉)가 일정 정도 국가복지의 역할을 대신해 왔다는 점이 한국의 국가복지가 낙후된 또 다른 이유라는 것이다.

하지만, 경제위기가 실직자와 빈곤계층의 급격한 증가를 낳고, 이러한 문제들에 대한 사회적 관심이 커지면서 지난 2~3년 사이에 한국의 국가복지제도는 크게 변화하였다. 실직자의 급증에 대응하여 고용보험의 적용대상과 수급조건, 급여수준은 급격하게 개선되었고, 노동시장정책의 영역에서도 공공근로를 비롯한 다양한 실업대책이 시행되었다. 특히 국민기초생활보장법의 제정과 그에 따른 기초생활보장제도의 시행은 빈곤정책 영역의 획기적인 변화를 초래하였다. 기초생활보장제도가 시행되기 전인 1998년과 비교해볼 때, 2001년의 관련 예산 규모는 2.6배, 생계급여 수급자 수는 3.5배나 증가했음(보건복지부, 2001)이 이러한 변화를 단적으로 보여준다.

이 연구의 목적은 최근의 국가복지제도 변화가 사회성원들의 복지욕구에 대한 공적 이전과 사적

1) 정부부문 복지지출 규모는 다음의 항목들을 모두 합산한 후, 법정퇴직금을 제외하여 산출한다. ① 노령, 장애, 산업재해 및 질병, 유족 급여 ② 질병 급여, 노인 및 장애자 복지 서비스, 가족 현금 급여, 가족서비스, 주거 급여, 기타 급여 ③ 적극적 노동시장정책, 실업 급여 ④ 보건

이전의 효과를 어떤 식으로 변모시켰는지를 경험적으로 분석하는 것이다. 이를 위해 소득의 이전을 개인간 혹은 가족간에 이루어지는 사적 이전(private transfer)과 사회보장정책을 통해 이루어지는 공적 이전(public transfer)으로 구분하고, 각각의 빈곤 감소 효과를 비교하는 방법을 활용할 것이다. 구체적인 분석의 방법을 설명하고 그에 따른 분석을 시도하기에 앞서, 선행연구의 검토를 통해 사회성원들의 복지욕구에 대한 공적 이전과 사적 이전의 효과가 어떻게 나타났는지를 살펴보자.

2. 선행연구에 대한 검토

가족을 비롯한 비공식적 연줄망이 제공하는 사적 이전이 우리나라에서 중요한 역할을 수행하고 있으며, 일정 정도 국가복지를 대신해 왔다는 점은 여러 연구들을 통해 확인된다(김기덕·손병돈, 1995; 손병돈, 1999; 홍경준, 1999; 석재은, 2000; 최정균, 2001; 최현수, 2001; 김교성, 2002). 이러한 연구들에 따르면 우선, 사적 이전은 그 규모가 공적 이전보다 크다.

김기덕·손병돈(1995)은 1982년부터 1992년까지의 도시가계연보에 기재된 총량자료를 활용하여 가구소득을 구성하는 각 구성요소들의 크기를 비교하였다. 그 결과 개인 간, 혹은 가족 간에 이루어지는 사적인 소득 이전이 사회보장정책을 통해 이루어지는 공적인 소득 이전보다 더 큰 역할을 수행하고 있음이 드러났다. 한편, 손병돈(1999)은 1996년부터 1998년까지의 도시가계조사 미시자료와 1998년의 실업가구조사 미시자료를 활용하여 사적 이전 소득의 빈곤완화 효과를 분석하였다. 분석의 결과, 한국의 사적 이전은 공공복지와는 비교가 안 될 정도로 큰 규모를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 1998년의 경우, 도시 근로자 가구 중 사적 이전 소득을 얻는 가구의 비율은 약 39%로 공적 이전 소득을 얻는 가구보다 10배 가량 많으며, 평균액 또한 약 3.1배 많다는 것이다.

사적 이전의 규모가 공적 이전보다 크다는 점은 실직자 가구나 노인가구 등 특정한 유형의 가구집단을 대상으로 한 연구들에서도 공통적으로 확인된다. 우선 홍경준(1999)은 1998년의 실업가구조사 미시자료를 활용하여 국가복지와 연복지, 기업복지의 규모를 수급자 수를 기준으로 측정했다. 그 결과, 국가복지의 수급 경험이 있는 실직자는 전체 표본의 15.3%, 기업복지의 수급 경험이 있는 실직자는 4.4%인데 비해, 연복지의 수급 경험이 있는 실직자는 전체 표본의 17.7%로 가장 많았다. 한편, 석재은(2000)은 65세 이상 노인들의 소득원천을 분석하였는데, 그 결과 근로소득이나 자산소득의 소득액 비중이 51.3%, 사적 이전 소득의 비중이 38.4%, 공적 이전 소득의 비중이 10.2%로 나타났다. 사적 이전 소득의 비중이 공적 이전 소득의 비중보다 3배 이상 높게 나타난 것이다.

규모 못지 않게 중요한 것은 소득분배나 빈곤 감소와 같은 사회복지 정책의 일반적 목표와 관련하여 가지는 효과이다. 규모가 아무리 크다 할지라도, 소득재분배 효과나 빈곤 감소 효과가 적다면 그 중요성은 반감될 수 있기 때문이다. 우선, 김기덕·손병돈(1995)은 사적 소득 이전과 공적 소득 이전의 소득 재분배 효과를 비교 분석했는데, 그 결과 일반적으로 시장경제의 불평등을 완화시키는 것으로 평가되는 소득 이전이 오히려 1차 소득분배의 불평등을 더 강화시키는 것으로 나타났다. 그러나

사적 소득 이전과 공적 소득 이전의 효과는 상이하게 나타나서, 오히려 사적 소득 이전이 공적 소득 이전보다 덜 불평등하게 분배되는 것으로 분석되었다. 한편, 손병돈(1999)은 사적 이전의 빈곤 감소 효과를 평균소득의 50% 수준과 중위소득의 50% 수준에서 설정한 상대적 빈곤선에 기초하여 측정했다. 그 결과, 사적 이전의 빈곤 감소 효과는 빈곤선과의 소득격차가 크지 않은 집단에서는 더 큰 반면, 빈곤선과의 소득격차가 큰 국민층에서는 거의 없는 것으로 나타났다.

하지만, 사적 이전의 빈곤 감소 효과를 보다 정확하게 평가하기 위해서는 공적 이전의 효과와 비교해 볼 필요가 있는데, 최근의 일부 연구(김태완, 2000; 최정균, 2001; 최현수, 2001; 김교성, 2002)는 그러한 비교 분석을 시도하였다. 김태완(2000)은 1996년 1분기부터 1999년 3분기까지의 분기별 도시가계조사 미시자료를 통해 소득 이전의 소득재분배 효과와 빈곤 감소 효과를 분석했다. 그 결과, 경제위기 이후의 국가복지 확대가 공적 이전의 역할을 증대시켜서 사적 이전과의 격차가 줄어들고 있지만, 전 기간에 걸쳐 사적 이전이 공적 이전보다 훨씬 큰 소득재분배 효과와 빈곤 감소 효과를 가지는 것으로 나타났다.²⁾ 한편 최정균(2001)은 내우경제연구소의 한국가구패널조사 자료를 활용하여 1992년부터 1998년까지의 6개년간 사회보장이전의 빈곤 감소 효과성을 분석하였는데, 사회보장이전의 빈곤 감소 효과성은 사적 이전의 1/3 수준에도 미치지 못한다.

최현수(2001)도 2000년의 연간 도시가계조사 자료를 통해 이전 소득의 원천별로 빈곤 감소 효과를 분석했다. 그 결과, 사적 이전에 의한 빈곤을 감소효과는 16.28%인데 비해 공적 이전에 의한 빈곤을 감소효과는 5.82%로 사적 이전의 약 1/3 수준에 머물고 있다. 이 연구에서는 또한 빈곤 감소 효율성도 분석하고 있는데, 공적 이전의 빈곤 감소 효율성이 사적 이전의 빈곤 감소 효율성보다는 더 큰 것으로 나타났다. 한국노동연구원의 1998년~99년 한국노동패널 자료를 활용한 김교성의 연구(2002)에서는 상대적 빈곤의 개념을 활용하여 공적 이전과 사적 이전의 빈곤을 감소효과를 분석했는데, 역시 사적 이전의 빈곤을 감소효과가 공적 이전의 그것보다 훨씬 더 큰 것으로 나타났다.

결국 선행연구들의 분석 결과를 종합해 보면, 사적 이전이 규모의 면에서나 빈곤 감소, 혹은 소득재분배의 효과 면에서 공적 이전보다 더 크다는 것을 확인할 수 있다. 하지만, 서론에서 언급한 바와 같이 최근 한국의 국가복지제도는 크게 변화하였다. 특히 근로능력 있는 빈곤계층에게까지 급여범위가 확대된 기초생활보장제도의 시행에 따라 공적 이전의 규모는 크게 늘어났고, 빈곤 감소 효과 또한 과거와는 다른 양상을 나타낼 가능성이 높다. 하지만, 지금까지 살펴본 선행연구들은 모두 기초생활보장제도가 시행되기 이전 시기를 분석한 것으로, 이러한 변화를 반영하지는 못하고 있다. 더욱이 가구주의 특성별로 빈곤 원인이 상이할 수 있고 빈곤정책의 수립에 있어 빈곤층의 다양성을 고려하는 것이 중요하다는 빈곤연구의 일반적인 함의들을 고려한다면, 가구 유형에 따라 소득 이전의 빈곤 감소 효과가 어떻게 다른지를 분석해 볼 필요성은 더욱 커진다.

2) 경제위기 전(1996~97년)의 경우 사적 이전은 공적 이전보다 65 배 이상의 소득분배 개선 효과를, 경제위기 후(1998~99년)에는 2.7배의 소득분배 개선효과를 가진다. 또한 경제 위기 전의 시기에 사적 이전은 공적 이전에 비해 5.8배 정도의 빈곤을 감소효과를, 경제 위기 후의 시기에는 4.2배 정도의 빈곤을 감소효과를 가지는 것으로 분석되었다.

3. 분석방법

이 연구는 2001년의 연간 도시가계조사 자료를 분석에 활용함으로써, 기초생활보장제도가 시행된 2000년 10월 이후의 변화상황을 분석한다. 즉, 소득 이전의 원천별 빈곤 감소 효과가 기초생활보장제도 시행 이후에 어떻게 달라졌는가를 분석하는 것이 이 연구의 목적이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 이 연구는 우선 소득 이전을 원천별로 구분한다. 사적 소득 이전은 개인간, 가족간에 이루어지는 소득이전으로 연봉지의 중요한 구성요소이다. 한편, 공적 소득 이전은 사회보장을 통해 이루어지는 소득이전으로 국가복지의 핵심적 구성요소라 할 수 있다. 사적 소득 이전과 공적 소득 이전의 빈곤 감소 효과는 가구주의 특성에 따라 구분된 가구유형별로 분석되는데, 그것은 가구주의 특성별로 빈곤 원인이 상이할 수 있고 빈곤정책의 수립에 있어 빈곤층의 다양성을 고려하는 것이 중요하다는 빈곤연구의 일반적인 함의들을 고려했기 때문이다. 한편, 이 연구에서 소득 이전의 빈곤 감소 효과는 빈곤 감소 효과성 분석과 빈곤 감소 효율성의 분석으로 구분된다.

1) 분석 자료의 특성과 한계

이 연구의 분석에는 2001년도 연간 도시가계조사 미시자료가 활용된다. 통계청에 의해 실시되는 도시가계조사는 조사 가구가 직접 가계부를 기장하는 방식을 통해 매 분기별로 가계수지 관련 자료를 수집함으로써, 비교적 신뢰성 있는 소득자료를 제공하는 장점을 가진다. 또한 가구 소득을 그 원천에 따라 구분하고 있기 때문에, 사적 소득 이전과 공적 소득 이전의 효과를 직접 비교하는데 적합하다. 하지만, 도시가계조사는 도시 지역에 비해 더 높은 빈곤율을 보이는 농어촌 지역을 조사대상에서 제외하고 있을 뿐 아니라 도시 지역에서도 빈곤율이 더 높을 것으로 예상되는 1인 가구와 비근로자 가구의 소득자료를 제공하고 있지 않다는 한계를 가진다. 즉, 빈곤율이 더 높은 가구의 자료가 포함되어 있지 않기 때문에, 이 자료를 통한 빈곤의 측정은 실제보다 과소 추정될 수밖에 없다는 것이다.

그러나 기초생활보장제도의 시행 이후의 변화상황을 분석할 수 있는 전국적 자료로는 도시가계조사 자료가 거의 유일하다는 점을 고려하여 이 자료를 분석에 활용하기로 한다. 2001년도 도시가계조사에 포함된 2인 이상 근로자 가구의 총 사례수는 34,040개이며, 분석에는 표본의 대표성을 고려하여 도시가계조사 자료에 사용되고 있는 가구별 가중치를 적용한다.

2) 분석의 방법과 절차

일반적으로 소득 이전의 빈곤 감소 효과는 소득 이전이 이루어지기 전의 빈곤(pre-transfer poverty)과 소득 이전이 이루어진 이후의 빈곤(post-transfer poverty)을 비교함으로써 측정된다. 이

연구에서는 소득 이전을 그 원천에 따라 사적 이전과 공적 이전으로 구분하므로, 사적 이전 후의 빈곤 정도와 공적 이전 후의 빈곤 정도를 이전 전의 빈곤 정도와 비교하게 된다. 한편, 소득 이전의 빈곤 감소 효과는 소득 이전이 빈곤을 감소시키는 정도를 측정하는 빈곤 감소 효과성과 그 감소에 기여하는 소득 이전의 비중을 측정하는 빈곤 감소 효율성으로 구분할 수 있다(Mitchell, 1991; Kim, 2000). 따라서 이전 전 빈곤의 정도와 이전 후 빈곤의 정도를 비교함으로써 소득 이전의 빈곤 감소 효과성은 구체화될 수 있고, 그 감소된 빈곤의 정도와 투입된 전체 노력의 정도를 비교함으로써 소득 이전의 빈곤 감소 효율성을 살펴볼 수 있다.

(1) 이전 전 빈곤과 이전 후 빈곤의 측정

소득 이전이 이루어지기 전의 빈곤과 사적 이전 후의 빈곤, 그리고 공적 이전 후의 빈곤을 비교하기 위해서는 먼저 분석 대상 가구의 빈곤지위가 결정되어야 한다. 가구의 빈곤지위를 결정하는 데에는 상대적 빈곤 개념이나 절대적 빈곤 개념이 활용된다. 상대적 빈곤 개념을 활용할 경우에는 일반적으로 전체 가구 소득의 중위값이나 평균값이 기준이 된다. 예를 들어, 중위소득의 50%에 해당하는 소득액을 상대적 빈곤선으로 잡고, 그에 기초하여 가구의 빈곤지위를 결정하는 것이다. 한편, 절대적 빈곤 개념을 활용할 경우에는 특정 수준에서 결정된 절대적 빈곤선에 기초하여 가구의 빈곤지위를 결정한다. 이 연구에서는 절대적 빈곤선과 가구의 소득액을 비교하여 가구의 빈곤지위를 결정하며, 여기에 사용되는 절대적 빈곤선은 정부에서 공식으로 발표한 2001년도 가구 규모별 최저생계비이다.⁴⁾

정부가 공식으로 발표하는 가구 규모별 최저 생계비는 기초생활보장제도의 수급자 선정 기준을 정하는 기준이기 때문에, 절대적 빈곤선의 의미 뿐 아니라 실제의 정책으로도 활용되는 정책적 빈곤선의 의미도 가진다. 그러나, 7인 이상 가구의 최저 생계비는 발표되지 않는다는 문제를 가진다. 따라서 7인 이상 가구는 가구 균등화 지수를 활용하여 별도로 최저 생계비를 계산해 내거나, 분석에서 누락시켜야 한다. 분석할 2001년도 연간 도시가계조사 자료에서 7인 이상 가구가 차지하는 비중은 0.9%에 불과하기 때문에, 이 연구에서는 해당 가구를 누락시키는 방법을 택했다.

한편, 가구의 빈곤지위는 이전 전 소득액과 사적 이전 후 소득액, 공적 이전 후 소득액에 따라 달리 결정되며, 그것은 각각 이전 전 빈곤, 사적 이전 후 빈곤, 공적 이전 후 빈곤으로 정의된다. 즉, 이 연구에서 이전 전 빈곤은 해당 가구의 최저생계비와 이전 전 소득액의 비교를 통해, 사적 이전 후 빈곤은 해당 가구의 최저생계비와 사적 이전 후 소득액의 비교를 통해, 공적 이전 후 빈곤은 해당 가구의 최저생계비와 공적 이전 후 소득액의 비교를 통해 도출된다. 가구의 이전 전 소득액, 사적 이전 후 소득액, 공적 이전 후 소득액을 정의하는 방법은 <표 1>에 제시되어 있다.

3) 일반적으로는 이러한 비교에서 조세의 효과도 함께 고려되지만, 본 연구에서는 조세의 효과는 고려하지 않는다.

4) 2001년도 가구규모별 최저생계비는 다음과 같다. 1인 가구는 333,731원, 2인 가구는 552,712원, 3인 가구는 760,218원, 4인 가구는 956,250원, 5인 가구는 1,087,256원, 6인 가구는 1,226,868원이다.

〈표 1〉 이전 전 소득과 사적 이전 후 소득, 공적 이전 후 소득에 대한 정의

	소득 원	구 성 요 소
+	근로소득	가구주 및 가구원의 급여소득과 상여금
+	사업소득	가구주 및 가구원의 사업소득
+	부업소득	가구주 및 가구원의 부업소득
+	재산소득	가구의 이자소득과 배당소득, 임대소득, 기타 재산소득
=	(1) 이전 전 소득	
(1) +	사적 이전 소득	다른 가구로부터 받은 생계, 또는 교육비 보조 성격의 보조금
=	(2) 사적 이전 후 소득	
(1) +	공적 이전 소득	연금과 공공부조, 건강보험 장래금 등의 현금급여
=	(3) 공적 이전 후 소득	

(2) 소득 이전의 빈곤 감소 효과

앞에서 이미 언급했듯이 소득 이전의 전체 빈곤 감소 효과는 소득 이전이 빈곤을 감소시키는 정도를 측정하는 빈곤 감소 효과성과 전체 소득 이전 중 빈곤 감소에 기여하는 소득 이전의 비중을 측정하는 빈곤 감소 효율성으로 구분할 수 있다.

우선, 소득이전의 빈곤 감소 효과성은 이전 전 빈곤의 정도와 이전 후 빈곤의 정도를 비교함으로써 구체화될 수 있다. 좀더 구체적으로, 이전 후 빈곤의 정도가 이전 전 빈곤의 정도와 비교하여 뚜렷하게 감소한다면 소득이전의 빈곤 감소 효과는 크다고 말할 수 있을 것이다. 따라서 소득이전의 빈곤 감소 효과성을 측정하기 위해서는 먼저 이전 전 빈곤의 정도와 이전 후 빈곤의 정도를 파악해야 하며, 여기에는 여러 종류의 빈곤 지표들이 활용될 수 있다.

- ① 가구 빈곤율 : 가구 빈곤율은 빈곤의 정도를 나타내는 지표로 흔히 사용된다. 가구 빈곤율은 가구 소득액이 빈곤선 이하에 있는 가구가 전체 가구에서 차지하는 비율을 말한다. 빈곤율이 전체 인구 중에서 빈곤계층이 차지하는 규모를 나타내는 지표라는 점을 감안하면, 가구 단위의 빈곤율보다는 개인 단위의 빈곤율이 더 적절할 것이다. 하지만, 상당수의 연구들에서 가구 단위로 측정된 빈곤율을 사용하며, 이 연구에서 활용하는 다른 빈곤 지표들과의 일관성을 유지하기 위해 여기에서는 가구 단위로 빈곤율을 계산한다.
- ② 빈곤 갭 : 빈곤율은 빈곤의 규모를 나타내는 지표로 널리 사용되고 있지만, 빈곤의 심도(poverty depth)를 측정하지 못한다는 한계를 가진다. 가령, 빈곤선이 10만원으로 설정되고 있고 10가구 중 1가구가 빈곤선 이하의 소득액을 가지고 있다면 빈곤율은 10%이다. 하지만, 그 가구의 소득액이 전혀 없는 경우와 8만원인 경우에 빈곤의 심도는 다르다. 빈곤율은 이 차이를 반영하지 못한다는 것이다. 빈곤 갭은 빈곤선과 해당 가구의 소득액 사이의 차이로 정의된다. 그러므로 빈

관계층의 총 빈곤 갭은 개별 가구의 빈곤 갭을 모두 더하여 산출할 수 있고, 이는 빈곤한 가구들을 빈곤선 수준으로 끌어올리는데 필요한 총액을 의미하게 된다. 이 연구에서는 총 빈곤 갭을 빈곤한 가구의 수로 나누어서 산출한 가구당 빈곤 갭을 계산한다.

- ③ 센 지수 : 빈곤율은 빈곤의 규모를 나타내지만 빈곤의 심도는 보여주지 못하는 한계를 가진다. 한편 빈곤 갭은 빈곤의 심도를 보여주지만 빈곤의 규모를 보여주지는 못한다. 또한 두 지수는 모두 빈자들간의 소득분배를 전혀 고려하지 않고 있다는 한계를 가진다. 즉, 빈곤선 이하에 있는 인구들 중에서 더 가난한 인구로부터 덜 가난한 인구로의 소득이전이 있을 경우 이것은 분명히 빈곤의 정도를 더 악화시킬 수 있지만, 이러한 변화를 반영하지는 못하는 것이다. 센 지수는 이러한 약점들을 동시에 해결해 주는 빈곤지수로 빈곤의 규모와 빈곤의 심도, 그리고 빈곤계층내의 소득분배 상태를 동시에 고려할 수 있도록 만들어졌다. 센 지수는 0과 1 사이의 값을 가지는데, 모든 사람들의 소득이 빈곤선 위에 있을 경우 0이고, 모든 사람의 소득이 0일 때는 1이 된다. 또한 빈자들의 소득이 모두 동일하다면 빈곤계층의 지니계수⁵⁾는 0이 되며, 센 지수는 빈곤율과 빈곤 갭 비율⁶⁾의 곱이 된다. 센 지수는 다음과 같은 공식에 의해 계산한다.

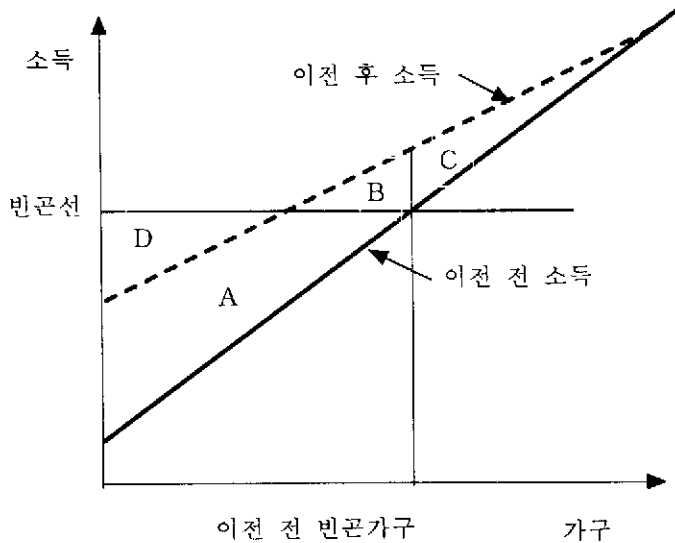
$$S = \text{빈곤율} * [\text{빈곤 갭 비율} + \text{빈곤계층의 지니계수}(1 - \text{빈곤 갭 비율})]$$

한편, 사회복지 급여의 빈곤 감소 효과를 효율성의 측면에서 분석하려는 최초의 시도는 Weisbrod(1969; Kim, 2000에서 재인용)에 의해 이루어졌다. 그는 수직적 효율성(vertical efficiency)과 수평적 효율성(horizontal efficiency)으로 세분되는 대상 효율성(target efficiency)의 개념을 고안했다. 수직적 효율성이란 전체 급여액 중에서 표적 집단에게 돌아간 급여액이 차지하는 비중을 말하며, 수평적 효율성은 ① 표적 집단의 전체 인구 중에서 급여를 받은 사람들의 비중, 혹은 ② 표적 집단이 필요로 하는 전체 급여액 중 실제로 돌아간 급여액이 차지하는 비중으로 정의된다.

소득 이전의 빈곤 감소 효과를 효율성의 측면에서 분석하는 모형은 빈곤 감소 효율성(poverty reduction efficiency)이라는 개념을 소개한 Beckerman(1979; Kim, 2000에서 재인용)에 의해 한 단계 발전한다. 빈곤 감소 효율성은 이전 소득의 총액 중에서 빈곤 감소에 기여한 이전 소득의 액수가 차지하는 비중으로 정의되는데, <그림 1>을 통해 보다 잘 이해될 수 있다.

- 5) 가구소득을 활용하여 지니계수를 구할 때에는 가구균등화지수를 통해 가구소득을 조정해야 한다. 이 연구에서는 OECD 가구 균등화 지수를 분석에 사용하는데, 다음과 같다. 1인 가구=1,000, 2인 가구=1,414, 3인 가구=1,732, 4인 가구=2,000, 5인 가구=2,236, 6인 가구=2,449
- 6) 빈곤 갭 비율은 (총 빈곤 갭)/(빈곤선 이하에 있는 가구의 수와 해당 가구 규모별 빈곤선을 곱한 총액)으로 계산한다. 이 계산식에서 분모는 모든 빈곤가구의 소득액이 0원일 때의 총 빈곤 갭을 의미한다. 따라서 모든 빈곤가구의 소득이 0원일 때는 1, 모든 빈곤가구의 소득이 빈곤선 위에 있을 때는 0의 값을 가진다.

<그림 1> Beckerman의 빈곤 감소 효율성 모형



<그림 1>의 가로축은 소득의 크기 순으로 가구를 나열한 것이며, 세로축에는 그 가구의 소득을 표시했다. 한편 실선으로 표시된 직선은 이전 전의 소득을 나타내며, 점선으로 표시된 직선은 이전 후의 소득을 나타낸다. 빈곤선이 위와 같이 정해질 때 이전 전 빈곤 갭은 A+D이며, 소득의 이전을 통해 감소한 빈곤 갭은 A만큼이다. D는 소득의 이전 후에도 남아있는 빈곤 갭이다. <그림 1>에서 이전 소득의 총액은 A+B+C로 표시되는데, 이 중 A+B는 이전 전 소득을 기준으로 빈곤한 가구에 돌아간 이전 소득인 반면 C는 빈곤하지 않은 가구에 돌아간 이전 소득이다. Beckerman은 이전 소득의 총액 중에서 이전 전 소득을 기준으로 빈곤한 가구에 돌아간 이전 소득의 총액이 차지하는 비중을 수직적 지출 효율성(vertical expenditure efficiency)으로 정의하는데, 이는 Weisbrod가 제시한 수직적 효율성과 유사한 개념이다. <그림 1>에서 수직적 지출 효율성은 $(A+B)/(A+B+C)$ 로 정의된다.

한편, B는 이전 전 소득을 기준으로 빈곤한 사람에게 돌아간 이전 소득이지만, 그들의 소득을 빈곤선 이상으로 과도하게 끌어올린 부분이다. 따라서, A에 해당하는 급여액만이 이전 전 빈곤 갭을 감소 시키는데 기여한 것이며, 이 부분이 이전 소득의 총액(A+B+C)에서 차지하는 비중을 Beckerman은 빈곤 감소 효율성으로 정의한다.

Weisbrod와 Beckerman의 개념정의를 따라, 이 연구에서는 소득 이전의 빈곤 감소 효율성을 세 가지 차원에서 구분한다. 또한, 사적 소득 이전의 빈곤 감소 효율성과 공적 소득 이전의 빈곤 감소 효율성을 각각 측정함으로써 소득 이전의 원천별 빈곤 감소 효율성을 비교해 본다.

① 수평적 효율성 : 수평적 효율성은 이전 전 소득을 기준으로 결정된 전체 빈곤 가구 중 이전 소

득을 받은 가구가 차지하는 비중으로 계산된다.

- ② 수직적 (비용) 효율성 : 수직적 (비용) 효율성은 이전 소득의 총액 중에서 이전 전 소득을 기준으로 빈곤한 가구에 돌아간 이전 소득액이 차지하는 비중이다.
- ③ 빈곤 감소 효율성 : 빈곤 감소 효율성은 이전 소득의 총액 중에서 이전 전 빈곤 겹을 감소시키는데 사용된 이전 소득액이 차지하는 비중으로 정의된다.

4. 분석결과

1) 빈곤의 규모와 심도

앞서 언급한 바 있듯이 이 연구에서 분석하는 도시가계조사 자료는 빈곤할 가능성이 더 높은 가구들이 포함되어 있지 않기 때문에, 이하에서 기술되는 빈곤 규모와 심도는 실제의 그것보다는 과소 추정되었을 가능성이 높다. 이러한 한계를 염두에 두면서 여기에서는 빈곤의 규모와 심도를 가구유형에 따라 살펴본다.

〈표 2〉는 가구단위로 계산된 이전 전 빈곤과 이전 후 빈곤의 규모를 가구유형에 따라 살펴본 것이다. 가구의 유형은 우선 가구주의 연령을 기준으로 노인가구와 비노인가구로 구분하였다. 노인가구는 가구주의 연령이 60세 이상인 가구이며, 비노인가구는 가구주의 연령이 18세 이상 60세 미만인 가구를 말한다. 한편, 비노인가구는 일반가구와 편부모가구로 세분하였는데, 편부모가구는 18세 미만의 아동을 부양하는 편부, 편모 가구를 말한다. 일반가구는 비노인가구 중 편부모가구가 아닌 가구로 정의한다.

〈표 2〉 가구유형에 따른 빈곤의 규모

가구유형	전체	소득 이전 전(%)		소득 이전 후(%)	
		빈곤가구에서의 비중	빈곤율	빈곤가구에서의 비중	빈곤율
전체가구	100.0	100.0	6.8	100.0	5.2
노인가구	5.7	12.1	14.5	10.6	9.7
비노인 일반가구	92.8	82.8	6.1	85.3	4.8
비노인 편부모가구	1.5	5.0	23.2	4.1	14.4

주: 1) 소득 이전 전이란 이전 전 소득을 기준으로 한 것이며, 소득 이전 후란 이전 후 소득(이전 전 소득+사적 이전 소득+공적 이전 소득)을 기준으로 한 것임.

2) 노인가구는 60세 이상의 노인이 가구주인 가구를 말하며, 편부모가구는 비노인가구 중 18세 미만의 아동을 부양하는 편부, 편모 가구를 말함. 노인가구와 편부모가구를 제외한 다른 가구는 일반가구에 포함됨.

3) 표본의 전체 사례수는 33,976개로, 2001년 도시가계조사의 가구별 가중치를 적용한 것임.

일반적으로, 노인가구나 편부모가구는 일반가구에 비해 빈곤의 위험에 더 많이 노출되어 있다고 알려져 있다. 분석 결과를 보아도 가구유형에 따라 빈곤의 규모는 매우 상이함을 알 수 있다. 소득 이전 후를 기준으로 비노인 일반가구에 속하는 가구들의 4.8%가 빈곤하지만, 노인가구에 속하는 가구들은 9.7%가 빈곤하다. 주목되는 것은 편부모가구인데 이들 가구 중 빈곤한 가구가 차지하는 비중은 14.4%에 달해 노인가구보다 더 많이 빈곤의 위험에 노출되어 있다. 노인가구나 편부모가구는 개인의 여건상, 혹은 아동양육이라는 가구의 여건상 근로활동에 종사하는데 큰 제약이 가진다. 따라서, 이들이 빈곤위험에 더 많이 노출되어 있다는 분석결과는 우리나라에서의 빈곤 확률이 가구주의 근로능력 정도에 결정적으로 의존한다는 선행연구들(박찬용·김진욱·김태완, 1999; 구인회, 2002)의 분석결과와도 일치하는 것이다. 특히 편부모가구의 빈곤율이 노인가구의 빈곤율보다 더 높다는 분석결과는 앞으로의 빈곤정책 방향과 관련하여 매우 큰 시사점을 제공하는 것이다. 국민연금의 수급이 본격적으로 개시되면, 노인가구의 빈곤율은 줄어들 가능성이 높다. 하지만, 편부모가구에 대한 보호장치는 공공부조와 같은 빈곤정책 외에는 별로 없다. 다른 나라들의 경우 편부모가구는 빈곤정책의 핵심적 표적집단이 된 지 이미 오래이며, 그 방향 또한 이들의 근로능력을 증진시킴과 동시에 근로활동을 제약하는 가구 여건을 개선시키는데 두어지고 있다.

한편, 전체 빈곤가구 중에서 각 가구유형에 속하는 가구들이 차지하는 비중을 살펴보면 일반가구의 유형에 속하는 가구가 가장 많다. 이들은 노인가구나 편부모가구에 비해 상대적으로 낮은 빈곤율을 가지지만, 전체 가구 중에서 압도적인 다수를 차지하기 때문에 전체 빈곤가구에서 차지하는 비중은 매우 높다. 편부모가구의 빈곤율은 가장 높지만, 전체 가구에서 차지하는 비중은 가장 낮기 때문에 전체 빈곤가구 중에서 차지하는 비중은 4.1%에 불과하다.

〈표 2〉에서는 소득 이전의 빈곤 감소 효과에 대해서도 대략적으로 파악할 수 있다. 모든 가구에서 소득 이전은 빈곤가구의 규모를 감소시키고 있다. 소득 이전을 통해 노인가구의 빈곤율은 6.8%에서 5.2%로 감소하고 있고, 일반가구의 빈곤율도 6.1%에서 4.8%로 감소한다. 편부모가구의 빈곤율 또한 소득 이전을 통해 감소하고 있는데, 소득 이전 전 편부모가구의 빈곤율은 23.2%였지만 소득 이전 후의 빈곤율은 14.4%이다.

앞서 언급했지만, 빈곤율은 빈곤의 규모를 파악하는 지표로 빈곤의 심도를 나타내지는 않는다. 빈곤의 심도를 살펴보기 위해 가구유형별 빈곤 갭을 추정한 결과가 〈표 3〉이다. 소득 이전 후를 기준으로 할 경우, 전체가구가 빈곤을 탈피하기 위해 필요한 금액은 가구 당 약 258,060원이다. 그러나 가구 유형별로 살펴보면 빈곤을 탈피하기 위해 필요한 금액의 크기가 가구유형에 따라 다르다는 것을 알 수 있다. 빈곤을 탈피하기 위해 가장 많은 금액이 필요한 가구는 비노인 일반가구이다. 비노인 일반가구가 빈곤을 탈피하기 위해서는 가구 당 약 270,670원이 필요하다. 한편 노인가구나 비노인 편부모가구가 빈곤을 탈피하기 위해 필요한 금액은 비노인 일반가구에 비해 상대적으로 적은 편이다. 비노인 일반가구가 빈곤을 탈피하기 위해서는 가구 당 약 197,980원이 필요하며, 편부모가구의 경우에는 150,360원이 필요하다.

한편, 모든 빈곤가구가 빈곤에서 탈피하는데 필요한 금액, 즉 총 빈곤 갭 중에서 각 유형에 속하는

빈곤가구의 총 빈곤 갭이 차지하는 비중을 살펴보면, 일반가구가 85.3%로 가장 크다. 이것은 전체 빈곤가구 중에서 일반가구가 차지하는 비중이 워낙 크기 때문이라고 할 수 있다. 빈곤한 노인가구의 총 빈곤 갭이 모든 가구의 총 빈곤 갭 중에서 차지하는 비중은 10.6%이며, 비노인 편부모가구의 경우는 4.1%이다. 소득 이전 전의 가구유형별 빈도의 심도는 소득 이전을 통해 완화된다. 전체 가구의 가구당 빈곤 갭은 소득 이전을 통해 감소하며, 이를 다시 가구유형별로 살펴보아도 마찬가지이다.

가구유형별로 빈곤의 규모와 심도를 살펴본 결과, 빈곤 규모와 심도가 가구유형에 따라 다를 수 있었다. 소득 이전 후를 기준으로 할 때 빈곤율은 비노인 편부모가구에서 가장 높지만, 빈곤 갭은 비노인 일반가구에서 가장 크다. 소득 이전 전을 기준으로 해도 이는 마찬가지이다.

〈표 3〉 가구유형에 따른 빈곤의 심도

가구유형	전체	소득 이전 전		소득 이전 후	
		총 빈곤 갭에서의 비중(%)	빈곤 갭(원)	총 빈곤 갭에서의 비중(%)	빈곤 갭(원)
전체가구	100.0	100.0	270,920	100.0	258,060
노인가구	5.7	10.1	225,970	10.6	197,980
비노인 일반가구	92.8	86.2	281,900	85.3	270,670
비노인 편부모가구	1.5	3.7	198,230	4.1	150,360

- 주: 1) 기준이 되는 소득, 가구유형에 대한 정의는 〈표 2〉와 동일함.
2) 빈곤 갭은 빈곤가구 당 평균값이며, 10원 단위에서 반올림함.

둘째로, 전통적으로 대표적인 빈곤 집단으로 간주되는 노인가구의 빈곤은 비노인 일반가구에 비해 훨씬 심각하다. 이러한 점은 노인가구에 대한 대표적이며 효과적인 소득보장정책인 국민연금제도의 완전 수급이 이루어지기 전까지는 지속될 것이다. 또한, 국민연금제도가 어느 정도 안정적인 노동시장 참여를 전제로 한다는 점에서, 여기에서 배제되는 노인가구에 대한 별도의 소득보장정책이 보다 충실하게 시행되어야만 할 필요성이 있음을 보여준다.

셋째로, 편부모가구의 빈곤 또한 노인가구 못지 않게 심각하다. 분석결과만을 살펴본다면, 오히려 편부모가구의 빈곤은 노인가구 보다 심각하다. 편부모가구의 가구주는 근로할 능력이 있다고 해도 아동의 양육과 같은 가구여건 때문에 노동시장에서 불리한 위치에 있다. 따라서 이들에 대해서는 가구여건을 보완할 수 있는 사회복지 서비스의 제공이 필수적으로 요구되는 것이다. 사회복지 서비스와 고용 서비스의 통합적 제공이라는 원칙이 빈곤정책의 기본방향이 될 때, 편부모가구가 빈곤에 빠질 가능성을 줄일 수 있을 것이다.

넷째로 확인된 점은 소득 이전은 빈곤을 완화시키는 효과를 가지며, 그 효과의 정도는 가구유형에 따라 상이하다는 것이다. 소득 이전은 특히 편부모가구와 노인가구의 빈곤을 완화시키는 효과를 가지는 것으로 나타났다. 물론, 이러한 효과는 소득 이전의 원천에 따라 그 크기와 양상이 다를 것이다. 이제, 소득 이전의 원천별 빈곤 감소 효과가 기초생활보장제도 시행 이후에 어떻게 달라졌는가를 분석

해 본다.

2) 소득 이전의 빈곤 감소 효과성

여기에서는 소득 이전을 그 원천에 따라 사적 이전과 공적 이전으로 구분한 후, 각각의 소득이전이 어느 정도의 빈곤 감소 효과성을 가지는지를 분석해 본다. 선행연구들에 따르면 한국의 사적 이전은 공적 이전보다 규모가 더 크다. 또한 빈곤을 감소 효과도 2000년의 경우, 사적 이전이 공적 이전보다 세 배 가까이 많은 것으로 보고되고 있다. 하지만 이러한 효과는 기초생활보장제도의 시행에 따른 공적 이전 확대에 따라 변화했을 가능성이 높다. 여기에서는 그러한 가능성을 탐색해 본다.

(1) 빈곤을 감소의 효과성

먼저, 사적 이전과 공적 이전이 빈곤율을 어느 정도 감소시키는지 분석한다. 여기에서는 ① 사적 이전 후의 빈곤율이 이전 전 빈곤율과 비교해서 얼마나 감소했는가, ② 공적 이전 후의 빈곤율이 이전 전 빈곤율과 비교해서 얼마나 감소했는가를 측정한다. 빈곤을 감소의 효과성은 가구유형에 따라 측정된다. <표 4>는 가구 빈곤율이 소득 이전의 원천에 따라 어떻게 달라지는지를 가구유형별로 살펴본 결과이다.

<표 4> 가구유형별 소득 이전의 빈곤 감소 효과성 ; 가구 빈곤율

(단위 : %)

	전체가구	노인가구	비노인 일반가구	비노인 편부모가구
이전 전	6.81	14.47	6.08	23.19
이전 후	5.19	9.66	4.77	14.34
공적 이전 후	6.19	12.16	5.65	16.83
사적 이전 후	5.77	11.61	5.16	21.74
소득 이전의 효과성	23.71	33.24	21.44	38.18
공적 이전의 효과성	9.10	15.98	6.99	27.45
사적 이전의 효과성	15.25	19.78	15.13	6.27

주 : 1) 가구유형에 대한 정의는 <표 2>와 동일함.

2) 이전 전은 이전 전 소득, 이전 후는 이전 후 소득, 공적 이전 후는 이전 전 소득 + 공적 이전 소득, 사적 이전 후는 이전 전 소득 + 사적 이전 소득을 말함.

3) 빈곤 감소 효과성은 [(이전 전 빈곤율 - 이전 후 빈곤율) / 이전 전 빈곤율]*100임.

공적 이전과 사적 이전의 빈곤율 감소 효과성을 가구유형에 따라 살펴보면 다른 양상이 발견된다. 먼저 노인가구의 경우, 소득 이전이 발생하기 전의 빈곤율은 14.47%인데, 공적 이전 이후에는 12.16%로 줄고, 사적 이전 이후에는 11.61%로 준다. 결국 노인가구에서는 사적 이전의 빈곤율 감소 효과성

이 공적 이전의 빈곤율 감소 효과성보다 더 크다는 것을 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 노인가구에서 공적 이전의 빈곤율 감소 효과성은 15.98%인데 비해 사적 이전의 빈곤율 감소 효과성은 19.78%로, 공적 이전의 효과성이 사적 이전의 80% 정도에 머무르고 있다. 비노인 일반가구의 경우에도 사적 이전의 빈곤율 감소 효과성이 15.13%, 공적 이전의 빈곤율 감소 효과성이 6.99%로 사적 이전이 더 커서, 공적 이전의 빈곤율 감소 효과성은 사적 이전의 46% 수준에 머무르고 있다. 결국 노인가구와 비노인 일반가구에서 사적 이전은 공적 이전보다 더 큰 빈곤율 감소 효과성을 가진다.

그러나 비노인 편부모가구에서는 다르다. 비노인 편부모가구는 소득 이전 전의 빈곤율이 23.19%, 소득 이전 후의 빈곤율이 14.34%로 다른 가구유형보다 빈곤율이 높다. 즉, 빈곤의 위험에 가장 많이 노출되어 있는 집단인 것이다. 그런데 공적 이전은 이 집단의 빈곤율을 16.83%로 줄이는 반면, 사적 이전은 21.74%로 줄인다. 그 결과로 공적 이전의 빈곤율 감소 효과는 27.45%이고, 사적 이전의 빈곤율 감소 효과는 6.27%로 공적 이전의 빈곤율 감소 효과성이 사적 이전의 437% 수준에 이르고 있다.

전체 가구를 살펴보면, 소득 이전이 발생하기 전에 가구의 빈곤율은 앞에서 살펴본 바와 같이 6.81%였다. 소득 이전을 통해 전체가구의 빈곤율은 5.19%로 감소하여, 소득 이전이 빈곤율을 감소시킨다는 것을 확인할 수 있다. 하지만, 소득 이전의 원천에 따라 빈곤율 감소의 정도는 다른 것으로 분석되었다. 우선 정부에서 제공하는 사회보장 급여, 즉 공적 이전을 통해 빈곤율은 6.19%로 감소한다. 그러나 다른 가구로부터 받은 생계, 또는 교육비 보조 성격의 보조금을 통해 빈곤율은 5.77%로 감소한다. 결국 전체 가구의 경우 사적 이전이 공적 이전보다 더 많이 빈곤율을 감소시키는데, 그 이유는 전체 빈곤가구의 대부분을 차지하고 있는 비노인 일반가구와 노인가구에서 사적 이전이 더 많은 역할을 하고 있기 때문이다. 그러나, 비록 그 수는 적지만 빈곤의 위험에 가장 많이 노출되어 있는 비노인 편부모가구의 경우는 빈곤율을 감소시키는데 사적 이전보다 공적 이전이 더 많은 역할을 하고 있다.

선행 연구들 중 2000년의 도시가계 자료를 분석한 연구(최현수, 2001)는 이 연구와 유사한 방법을 통해 소득 이전의 빈곤율 감소 효과를 분석했는데, 공적 이전의 빈곤율 감소 효과는 사적 이전의 35% 수준에 불과했다. 그러나 기초생활보장제도의 도입 이후를 분석한 이 연구에서는 공적 이전의 빈곤율 감소 효과는 사적 이전의 60% 수준이다. 위험을 무릅쓰고 말한다면, 기초생활보장제도의 도입 이후에도 빈곤율 감소효과의 측면에서 여전히 공적 이전은 사적 이전보다 작은 역할을 수행하고 있지만 그 격차는 상당 정도 줄어들었다.

(2) 빈곤 갭 감소의 효과성

여기에서는 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 갭 감소 효과성을 살펴본다. 앞의 빈곤율 감소 효과성이 빈곤의 양적 측면을 다룬다면 여기에서는 빈곤의 질적 측면, 즉 빈곤의 심도를 공적 이전과 사적 이전이 얼마나 완화시키고 있는지를 분석하게 된다. 분석에서는 가구 당 평균 빈곤 갭을 활용한다. 분석의 방법은 앞과 동일하다. 즉 ① 사적 이전 후의 빈곤 갭이 이전 전의 빈곤 갭과 비교해서 얼마나 감소했는가, ② 공적 이전 후의 빈곤 갭이 이전 전의 빈곤 갭과 비교해서 얼마나 감소했는가를 측정한다. 또한 빈곤 갭 감소의 효과성은 가구유형에 따라 측정된다. <표 5>는 그 결과를 나타낸 것이다.

〈표 5〉 가구유형별 소득 이전의 빈곤 감소 효과성 : 가구 당 빈곤 겹

(단위 : 원, %)

	전체가구	노인가구	비노인 일반가구	비노인 편부모가구
이전 전	270,920	225,970	281,900	198,230
이전 후	258,060	197,980	270,670	150,360
공적 이전 후	261,770	211,430	273,060	163,610
사적 이전 후	267,200	217,880	280,370	172,220
소득 이전의 효과성	4.75	12.39	3.99	24.15
공적 이전의 효과성	3.38	6.44	3.14	17.46
사적 이전의 효과성	1.38	3.58	0.55	13.12

주 : 1) 가구유형, 소득에 대한 정의는 〈표 4〉와 동일함.

2) 빈곤 감소 효과성은 [(이전 전 빈곤 겹 - 이전 후 빈곤 겹) / 이전 전 빈곤 겹]*100임.

우선, 노인가구부터 살펴보자. 노인가구의 가구 당 빈곤 겹은 소득 이전 전을 기준으로 225,970원이다. 즉, 노인가구가 빈곤으로부터 탈피하기 위해서는 평균적으로 가구 당 약 225,970원이 필요했다. 소득 이전을 통해 노인가구의 빈곤 겹은 줄어들었는데, 공적 이전은 노인가구의 빈곤 겹을 211,430원으로 줄이며 사적 이전은 노인가구의 빈곤 겹을 217,880원으로 줄인다. 종합적으로 모든 소득 이전은 빈곤 겹을 197,980원으로 줄이지만, 사적 이전보다는 공적 이전이 빈곤 겹을 줄이는 데 더 많이 기여한다. 그 효과의 정도를 비교하기 위해 빈곤 겹 감소의 효과성을 분석해 보았다. 그 결과 사적 이전의 빈곤 겹 감소효과는 3.58%이고 공적이전의 빈곤 겹 감소효과는 6.44%로, 공적 이전이 사적 이전에 비해 약 180% 정도 더 빈곤 겹을 줄이는 것으로 나타났다.

비노인 일반가구의 경우에도 공적 이전은 사적 이전보다 빈곤 겹을 더 많이 줄인다. 이전 전을 기준으로 비노인 일반가구가 빈곤에서 탈피하기 위해서는 가구 당 평균 281,900원이 필요하다. 그러나 소득 이전을 통해 빈곤에서 탈피하기 위해 필요한 액수는 줄어든다. 사적 이전은 비노인 일반가구의 빈곤 겹을 가구 당 약 280,370원으로 줄이며, 공적 이전은 약 273,060원으로 줄인다. 결국 공적 이전의 빈곤 겹 감소 효과성은 3.99%로 사적 이전에 비해 127% 정도가 더 크다. 공적 이전의 빈곤 겹 감소 효과가 사적 이전의 그것보다 더 크다는 것은 비노인 편부모가구의 경우에도 마찬가지이다. 비노인 편부모가구에서 이전 전 빈곤 겹은 가구당 약 198,230원이었는데, 공적 이전은 17.47%의 빈곤 겹 감소 효과를 가지고 있는 반면 사적 이전은 13.12%의 빈곤 겹 감소 효과를 가지는 것으로 분석되었다.

한편, 공적 이전의 빈곤 겹 감소 효과성은 비노인 편부모가구에서 가장 크며 비노인 일반가구에서 가장 적다. 즉, 공적 이전은 특히 비노인 편부모가구의 빈곤 겹을 줄이는데 가장 크게 기여하는 것이다. 사적 이전의 빈곤 겹 감소 효과성도 비노인 편부모가구에서 가장 크며, 비노인 일반가구에서 가장 적어서 공적 이전과 마찬가지이다.

결국 모든 가구에서 공적 이전은 사적 이전보다 더 큰 빈곤 겹 감소 효과성을 가지며, 이는 앞의

빈곤율 감소 효과성과는 상이한 결과이다. 빈곤율 감소 효과성의 경우에는 비노인 편부모가구에서만 공적 이전이 더 효과적인 것으로 분석되었기 때문이다. 이러한 측면을 가구유형별로 다시 정리하면 다음과 같다. 첫째, 노인가구와 비노인 일반가구의 빈곤 규모를 줄이는데는 사적 이전이 더 효과적인 반면, 빈곤의 심도를 줄이는데는 공적 이전이 더 효과적이다. 둘째, 비노인 편부모가구의 경우는 사적 이전보다는 공적 이전이 빈곤 규모와 빈곤 심도 모두를 줄이는데 더 효과적이다.

(3) 센 지수 감소의 효과성

가구유형에 따라 차이가 있긴 하지만, 앞에서의 분석을 통해 빈곤의 규모를 줄이는데는 공적 이전이 더 효과적인 반면, 빈곤의 심도를 줄이는데는 사적 이전이 더 효과적이라는 점을 알 수 있었다. 여기에서는 공적 이전과 사적 이전의 센 지수 감소 효과성을 분석함으로써 빈곤의 규모와 심도, 그리고 빈자들간의 소득분배 정도를 동시에 고려해 보자. 빈자들간의 소득 분배 정도는 전체 빈곤가구를 대상으로 지니 계수를 산출하여 측정했다. 센 지수는 0~1의 값을 가지며, 0에 가까울수록 개선된 것이며 1에 가까울수록 악화된 것이다. 소득 이전의 센 지수 감소의 효과성은 앞의 분석들과 마찬가지로의 방법을 사용했다. 즉 ① 사적 이전 후의 센 지수가 이전 전의 센 지수와 비교해서 얼마나 감소했는가, ② 공적 이전 후의 센 지수가 이전 전의 센 지수와 비교해서 얼마나 감소했는가를 측정한다. 또한 센 지수 감소의 효과성은 가구유형에 따라 측정된다. <표 6>은 그 결과를 나타낸 것이다.

<표 6> 가구유형별 소득 이전의 빈곤 감소 효과성; 센 지수

	전체가구	노인가구	비노인 일반가구	비노인 편부모가구
이전 전	.0329	.0686	.0296	.1020
이전 후	.0240	.0428	.0223	.0547
공적 이전 후	.0292	.0557	.0269	.0678
사적 이전 후	.0274	.0538	.0248	.0884
소득 이전의 효과성(%)	26.96	37.64	24.44	46.35
공적 이전의 효과성	11.20	18.71	8.95	33.51
사적 이전의 효과성	16.76	21.60	16.31	13.31

주 : 1) 가구유형, 소득에 대한 정의는 <표 4>와 동일함.

2) 빈곤층의 지니계수는 이전 전 소득 기준: .2382, 이전 후 소득 기준: .2270, 공적 이전 후 소득 기준: .2340, 사적 이전 후 소득 기준: .2322임

3) 빈곤 감소 효과성은 [(이전 전 센 지수 - 이전 후 센 지수)/ 이전 전 센 지수]*100임.

가구유형별로 센 지수를 살펴볼 때, 우선 알 수 있는 점은 빈곤의 규모와 심도, 빈자들간의 소득 분배 모두를 고려할 경우 이전 전 소득 기준이나 이전 후 소득 기준 모두에서 비노인 편부모가구의 빈곤 정도가 가장 심각하다는 것이다. 비록 사적 이전과 공적 이전 모두가 편부모가구의 빈곤을 줄이는데 있어서 가장 큰 효과를 보이지만, 소득 이전 후에도 여전히 비노인 편부모가구의 빈곤 정도는 다

른 가구유형보다도 더 심각하다. 노인가구 또한 비노인 일반가구에 비해 빈곤의 정도는 더 심각하다. 이제 가구유형별로 소득이전의 센 지수 감소효과를 살펴보자.

먼저 노인가구의 경우 소득 이전 전 센 지수는 .0686인데, 소득 이전 후의 센 지수는 .0428이다. 빈곤의 규모와 심도, 빈자들간의 소득 분배 모두를 고려할 경우에도 소득 이전은 노인가구의 빈곤을 감소시키는 것이다. 소득 이전의 원천에 따른 효과를 살펴보면 공적 이전 후의 센 지수는 .0557, 사적 이전 후의 센 지수는 .0538로 사적 이전의 효과성이 더 크다는 점을 확인할 수 있다. 보다 구체적으로, 사적 이전의 센 지수 감소 효과성은 약 21.60%인데 비해 공적 이전의 센 지수 감소 효과성은 약 18.71%로 사적 이전이 가지는 효과성의 87% 수준이다. 비노인 일반가구에서도 공적 이전보다는 사적 이전의 효과성이 더 큰 것으로 분석되었다. 구체적으로 살펴보면 비노인 일반가구는 소득 이전 전 센 지수가 .0296인데, 소득의 이전을 통해 .0223으로 감소한다. 역시 사적 이전의 효과가 공적 이전의 효과보다 더 크다. 공적 이전의 효과성은 8.95%, 사적 이전의 효과성은 16.31%로 공적 이전의 효과성은 사적 이전이 가지는 효과성의 55% 수준에 불과하다.

그러나 비노인 편부모가구의 양상은 다르다. 비노인 편부모가구에서 소득 이전 전의 센 지수는 .1020으로, 다른 유형의 가구들보다 빈곤의 정도는 더 심각하다. 소득 이전을 통해 빈곤의 정도는 완화되는데, 그 효과는 주로 공적 이전 때문이다. 즉 공적 이전을 통해 비노인 편부모가구의 센 지수는 .0678로 감소하는데 비해, 사적 이전을 통해서도 .0884로 감소하는데 머무르고 있다. 그에 따라 공적 이전의 센 지수 감소 효과성은 33.51%에 이르지만, 사적 이전의 센 지수 감소 효과성은 13.31%로 공적 이전 효과성의 40% 수준에 불과하다. 전체 가구를 살펴보면, 역시 비노인 일반가구와 노인가구의 비중이 비노인 편부모가구의 비중보다 훨씬 크기 때문에 공적 이전보다는 사적 이전의 효과성이 더 큰 것으로 분석되었다. 공적 이전과 사적 이전의 센 지수 감소 효과성을 종합적으로 살펴보면, 노인가구와 비노인 일반가구에서는 사적 이전의 효과성이 더 큰 반면 비노인 편부모가구에서는 공적 이전의 효과성이 더 크다는 점을 확인할 수 있다. 센 지수가 빈곤의 규모와 심도, 그리고 빈자들간의 소득분배 정도를 종합적으로 고려하는 빈곤지수라는 점을 감안하면, 이러한 분석결과는 적어도 이 시점에서 는 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과성은 가구유형에 따라 다르다는 판단을 가능케 한다.

3) 소득 이전의 빈곤 감소 효율성

소득 이전의 빈곤 감소 효과는 효율성의 측면에서도 분석될 필요가 있다. 소득 이전의 크기가 아무리 크다고 할지라도 그 소득 이전 중에 빈곤 감소에 실제로 기여하는 소득 이전의 비중이 작다면 소득 이전의 빈곤 감소 효과는 약화될 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면, 소득 이전의 빈곤 감소 효과는 소득 이전의 크기와 범위에 따라 달라질 뿐 아니라, 소득 이전 중 빈곤 감소에 실제로 기여하는 소득 이전의 비중에 따라서도 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 여기에서는 전체 소득 이전 중에 빈곤 감소에 실제로 기여하는 소득 이전의 비중이 공적 이전과 사적 이전에서 어떻게 다른지를 분석함으로써, 소득 이전의 빈곤 감소 효율성을 그 원천별로 비교해 본다.

(1) 수평적 효율성

Weisbrod는 수평적 효율성을 ① 표적 집단의 전체 인구 중에서 급여를 받은 사람들의 비중, 혹은 ② 표적 집단이 필요로 하는 전체 급여액 중 실제로 돌아간 급여액이 차지하는 비중으로 정의한다. 이 연구에서는 수평적 효율성을 표적 집단의 전체 인구 중에서 급여를 받은 사람들의 비중으로 정의한다. 즉, 수평적 효율성은 이전 전 소득을 기준으로 결정된 전체 빈곤 가구 중 소득 이전을 받은 가구가 차지하는 비중이다. 이 비중이 클수록 소득 이전의 수평적 효율성은 크다고 평가될 수 있다. <표 7>은 이러한 정의에 따라 가구유형별로 공적 이전과 사적 이전의 수평적 효율성을 측정한 결과이다.

<표 7> 가구유형별 소득이전의 빈곤 감소 효율성 ; 수평적 효율성

	전체가구	노인가구	비노인 일반가구	비노인 편부모가구
소득 이전의 효율성(%)	43.29	61.08	39.43	64.07
공적 이전의 효율성	21.44	39.29	17.18	48.52
사적 이전의 효율성	26.61	30.12	25.91	29.79

주 : 1) 가구유형, 소득에 대한 정의는 <표 4>와 동일함.

노인가구부터 살펴보면, 빈곤한 노인가구 중에서 소득 이전을 받은 가구가 차지하는 비중은 61.08%로 100가구 중 61가구 정도가 공적 이전이나 사적 이전을 받았다. 그런데 소득 이전의 원천별로 비교해 보면 공적 이전의 수평적 효율성이 39.29%, 사적 이전의 수평적 효율성이 30.12%로 나타났다. 즉, 빈곤한 노인가구 100가구 중에서 공적 이전을 받은 가구는 39가구 정도 되지만, 사적 이전을 받은 가구는 30가구 정도라는 것이다. 결국, 노인가구의 경우에는 사적 이전보다 공적 이전의 수평적 효율성이 더 크다.

비노인 편부모가구도 마찬가지이다. 빈곤한 비노인 편부모가구 중 64.07%가 소득 이전을 받았는데 공적 이전을 받은 가구는 48.52%이며, 사적 이전을 받은 가구는 29.79%이다. 즉 빈곤한 편부모가구 100가구 중에서 공적 이전을 받은 가구는 48가구 정도지만, 사적 이전을 받은 가구는 30가구 정도이다.

그러나 비노인 일반가구의 경우에는 사적 이전의 수평적 효율성이 더 큰 것으로 분석되었다. 비노인 일반가구의 경우 사적 이전의 수평적 효율성은 25.91%인데 비해 공적 이전의 수평적 효율성은 17.18%에 머물고 있다. 빈곤한 비노인 일반가구 중에서 공적 이전을 받은 가구보다 사적 이전을 받은 가구가 더 많다는 것이다. 앞에서 이미 살펴보았듯이, 전체 빈곤가구 중에서 비노인 일반가구가 차지하는 비중은 82.8%로 매우 크다. 따라서 가구유형별로 보면 노인가구와 비노인 편부모가구에서 공적 이전의 수평적 효율성이 더 크지만, 가구 전체를 살펴보면 사적 이전의 수평적 효율성이 더 크게 나타난다.

(2) 수직적 (비용) 효율성

이 연구에서 수직적 (비용) 효율성은 이전 전 소득 기준으로 빈곤한 가구에게 돌아간 소득 이전액이 전체 소득 이전액에서 차지하는 비중으로 정의된다. 따라서 빈곤한 가구에 대한 소득 이전의 선별성(selectivity) 정도가 높을수록 더 효율적이라고 판단하게 되는 것이다. <표 8>은 소득이전의 수직적 (비용) 효율성을 가구유형에 따라 분석한 결과이다.

먼저 노인가구부터 살펴보자. 노인가구의 경우 소득 이전의 수직적 (비용) 효율성은 24.17%이다. 즉, 노인가구에 대한 전체 소득 이전액 중에서 빈곤한 가구에게 돌아간 소득 이전액이 차지하는 비중이 24.17%이다. 이를 보다 알기 쉽게 설명한다면 노인가구에 대한 소득 이전의 총액이 100만원이라고 가정할 때 24만원 정도가 빈곤한 노인가구에 돌아갔으며, 나머지 76만원 정도는 빈곤하지 않은 노인가구에 돌아갔다는 것이다. 공적 이전과 사적 이전의 효율성을 비교해보면, 공적 이전이 21.37%, 사적 이전이 26.94%로 사적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 더 높다는 것을 알 수 있다. 즉 빈곤가구에 대한 선별성이 공적 이전보다 사적 이전이 더 크다는 것이다. 비노인 일반가구의 경우에도 공적 이전보다는 사적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 약간 더 큰 것으로 분석되었다.

하지만, 비노인 편부모가구에서는 공적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 64.15%, 사적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 23.58%로 나타났다. 즉, 비노인 편부모가구 전체에 대한 사적 이전과 공적 이전의 총액이 각각 100만원이라면 사적 이전의 경우는 24만원 정도가, 공적 이전의 경우에는 64만원 정도가 빈곤한 가구에게 돌아갔다는 것이다. 따라서 비노인 편부모가구의 경우에는 빈곤 가구에 대한 공적 이전의 선별성이 사적 이전보다 훨씬 더 크다는 점을 알 수 있다. 전체가구를 살펴보면 공적 이전의 효율성이 20.73%, 사적 이전의 효율성이 20.21%로 큰 차이는 없는 것으로 분석되었다.

<표 8> 가구유형별 소득이전의 빈곤 감소 효율성 ; 수직적 (비용) 효율성

	전체가구	노인가구	비노인 일반가구	비노인 편부모가구
소득 이전의 효율성(%)	20.37	24.17	19.13	44.07
공적 이전의 효율성	20.73	21.37	18.61	64.15
사적 이전의 효율성	20.21	26.94	19.32	23.58

주 : 1) 가구유형, 소득에 대한 정의는 <표 4>와 동일함.

공적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 사적 이전의 수직적 (비용) 효율성보다 크지 않으며, 가구유형별로 보면 오히려 작다는 이러한 분석결과는 두 가지 방향에서의 추론이 가능하다. 우선, 공적 이전의 각 프로그램에 따라 빈곤 가구에 대한 선별성 정도가 판이하게 다르기 때문에 이런 분석결과가 나왔을 가능성이 있다. 가령 연금급여와 같은 사회보험 급여는 빈곤여부에 의해 급여가 결정되는 것이 아니기 때문에 빈곤 가구에 대한 선별성은 작을 수밖에 없다. 특히 노인가구의 경우에는 이런 점 때문에 사적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 더 클 수 있다. 다른 방향에서의 추론은 사적 이전의 선별성

이 가구유형에 따라 다를 가능성이 있다. 즉, 사적 이전은 가구주가 노인인 빈곤가구에 더 많이 제공될 수 있다는 것인데, 이는 연복지의 제공 논리와 관련된 것으로 보다 세밀한 분석을 필요로 하는 사항이다.

(3) 빈곤 감소 효율성

소득이전의 빈곤 감소 효율성은 이전 소득의 총액 중에서 빈곤 갭을 감소시키는데 사용된 이전 소득액이 차지하는 비중으로 정의된다. 가령, 어떤 빈곤가구의 빈곤 갭이 100원인데 이 가구에 제공된 이전 소득액이 200원이라면, 이 중 100원 만이 빈곤 갭을 감소시키는데 기여한 것이며 나머지의 100원은 과도하게 지출⁷⁾되었다고 정의되는 것이다. 이 경우 소득이전의 빈곤 감소 효율성은 50%(100원/200원)로 측정된다. 물론 이 경우에도, 소득이전의 유일한 목표는 빈곤 탈피라는 전제가 있음을 잊어서는 안 된다.

〈표 9〉 가구유형별 소득이전의 빈곤 감소 효율성 ; 빈곤 감소 효율성

	전체가구	노인가구	비노인 일반가구	비노인 편부모가구
소득 이전의 효율성(%)	6.72	6.81	6.28	25.02
공적 이전의 효율성	9.80	7.05	9.53	37.42
사적 이전의 효율성	5.82	7.41	5.43	17.68

주: 1) 가구유형, 소득에 대한 정의는 〈표 4〉와 동일함.

〈표 9〉는 이런 방식으로 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효율성을 가구유형별로 측정한 결과이다. 우선 노인가구부터 살펴보자. 노인가구의 소득이전 효율성은 6.81%이다. 빈곤한 노인가구에게 이전된 소득액 중 6.81%만이 빈곤 갭을 감소시키는데 기여한 것이며, 나머지 이전소득액은 빈곤한 노인가구의 소득을 빈곤선 이상으로 끌어올리는데 사용된 과잉지출이다. 소득 이전의 원천별로 구분해서 살펴보면 공적 이전의 빈곤 감소 효율성이 7.05%, 사적 이전의 빈곤 감소 효율성이 7.41%로 공적 이전에서 과잉지출된 비율이 약간 더 큰 것으로 분석되었다.

하지만, 비노인가구의 경우에는 사적 이전보다는 공적 이전의 빈곤 감소 효율성이 2배 가량 더 큰 것으로 분석되었다. 비노인 일반가구의 경우 사적 이전의 빈곤 감소 효율성은 5.43%이지만 공적 이전의 빈곤 감소 효율성은 9.53%이며, 비노인 편부모가구에서는 사적 이전의 빈곤 감소 효율성은 17.68%인 반면 공적 이전의 그것은 37.42%였다. 즉 비노인가구에서는 공적 이전보다는 사적 이전에서 과잉 지출된 비율이 더 크다는 것이다. 가구 전체를 살펴보면 공적 이전의 빈곤 감소 효율성이 9.8%인 반면 사적 이전의 빈곤 감소 효율성은 5.82%로, 공적 이전보다는 사적 이전에서 과잉 지출된 비율이 더 높은 것으로 분석되었다.

7) 이 양을 Beckerman은 과잉 지출(spill-over)이라고 개념화한다.

5. 결 론

이 연구의 목적은 기초생활보장제도의 시행으로 대표되는 최근의 국가복지제도의 변화가 사회성원들의 복지욕구에 대한 공적 이전과 사적 이전의 효과를 어떤 식으로 변모시켰는가를 살펴보는 것이다. 이러한 목적을 위해 이 연구는 기초생활보장제도 도입 이후의 가계수지 관련자료를 포함하고 있는 2001년도 연간 도시가계자료를 활용하여 사적 이전과 공적 이전의 빈곤 감소 효과를 비교 분석하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 가구유형별로 빈곤위험에의 노출정도는 차이가 있다. 특히 근로능력이 약하거나 근로여건이 미약한 노인가구와 편부모가구는 일반가구에 비해 더 많이 빈곤위험에 노출되어 있다. 특히 이 연구에서는 편부모가구가 다른 가구유형보다 더 빈곤위험에 많이 노출되어 있는 것으로 분석되었다.

둘째, 공적 이전과 사적 이전이 빈곤의 규모를 얼마나 줄이는지를 살펴보기 위해 빈곤율 감소효과를 측정하였다. 그 결과 가구 전체를 대상으로 할 때 공적 이전의 빈곤율 감소 효과는 사적 이전의 60% 수준에 머물고 있다. 그러나 가구유형별로 보면 차이가 있는데, 노인가구와 비노인 일반가구에서는 사적 이전이 공적 이전보다 더 큰 빈곤율 감소효과를 가지는 반면, 비노인 편부모가구의 경우에는 사적 이전보다는 공적 이전의 빈곤율 감소 효과가 더 큰 것으로 분석되었다.

셋째, 공적 이전과 사적 이전이 빈곤의 심도를 얼마나 줄이는지를 살펴보기 위해 빈곤 갭 감소효과를 측정하였는데, 그 결과 모든 가구에서 공적 이전은 사적 이전보다 더 효과적이었다. 먼저 노인가구의 경우 사적 이전의 빈곤 갭 감소효과는 3.58%이고 공적이전의 빈곤 갭 감소효과는 6.44%로, 공적 이전이 사적 이전에 비해 약 180% 정도 더 빈곤 갭을 줄이는 것으로 나타났다. 비노인가구에서도 마찬가지였다. 비노인 일반가구의 경우, 공적 이전의 빈곤 갭 감소 효과성은 3.99%로 사적 이전에 비해 127% 정도가 더 크다. 비노인 편부모가구의 경우에도 공적 이전은 17.47%의 빈곤 갭 감소 효과를 가지고 있는 반면 사적 이전은 13.12%의 빈곤 갭 감소 효과를 가지는 것으로 분석되었다.

넷째, 빈곤의 규모와 심도를 동시에 고려한 센 지수를 활용하여 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과성을 분석한 결과 노인가구와 비노인 일반가구에서는 사적 이전의 효과성이 더 큰 반면 비노인 편부모가구에서는 공적 이전의 효과성이 더 크다는 점을 확인할 수 있다. 노인가구의 경우, 사적 이전의 센 지수 감소 효과성은 약 21.60%인데 비해 공적 이전의 센 지수 감소 효과성은 약 18.71%로 사적 이전이 가지는 효과성의 87% 수준이다. 비노인 일반가구에서도 사적 이전의 효과가 공적 이전의 효과보다 더 크다. 공적 이전의 효과성은 8.95%, 사적 이전의 효과성은 16.31%로 공적 이전의 효과성은 사적 이전이 가지는 효과성의 55% 수준에 불과하다. 그러나 비노인 편부모가구의 양상은 다르다. 비노인 편부모가구에서는 공적 이전의 센 지수 감소 효과성은 33.51%에 이르지만, 사적 이전의 센 지수 감소 효과성은 13.31%로 공적 이전 효과성의 40% 수준에 불과하다.

다섯째, 공적 이전과 사적 이전의 수평적 효율성도 가구유형에 따라 다르게 나타났다. 노인가구와

비노인 편부모가구의 경우, 사적 이전보다는 공적 이전의 수평적 효율성이 더 컸다. 우선 노인가구의 경우 공적 이전의 수평적 효율성이 39.29%, 사적 이전의 수평적 효율성이 30.12%로 나타났다. 또한, 비노인 편부모가구에서도 공적 이전의 수평적 효율성이 48.52%, 사적 이전의 수평적 효율성이 29.79%였다. 그러나 비노인 일반가구의 경우에는 사적 이전의 수평적 효율성이 더 큰 것으로 분석되었다. 비노인 일반가구의 경우 사적 이전의 수평적 효율성은 25.91%인데 비해 공적 이전의 수평적 효율성은 17.18%에 머물고 있다.

여섯째, 빈곤가구에 대한 선별성을 측정하는 수직적 (비용) 효율성의 경우, 노인가구와 비노인 일반가구에서는 공적 이전보다는 사적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 더 큰 것으로 분석되었다. 노인가구의 경우 공적 이전이 21.37%, 사적 이전이 26.94%로 사적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 더 높다. 비노인 일반가구의 경우에도 공적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 18.61%인 반면, 사적 이전의 그것은 19.32%로 약간 더 큰 것으로 분석되었다. 하지만, 비노인 편부모가구에서는 공적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 64.15%, 사적 이전의 수직적 (비용) 효율성이 23.58%로 나타나서 공적 이전의 효율성이 더 큰 것으로 나타났다.

일곱째, 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효율성은 노인가구와 비노인가구에서 달리 나타난다. 노인가구의 경우 사적 이전의 빈곤 감소 효율성이 7.41%, 공적 이전의 빈곤 감소 효율성이 7.05%로 사적 이전이 약간 더 크다. 하지만, 비노인 일반가구나 비노인 편부모가구에서는 공적 이전의 빈곤 감소 효율성이 사적 이전보다 두 배 가량 더 크다.

한편 이러한 분석결과는 사적 이전이 공적 이전보다 훨씬 큰 빈곤 감소 효과를 가진다는 선행연구들의 분석과 완전히 일치하지는 않는 것이다. 직접적인 비교가 가능하진 않지만, 특히 다음과 같은 측면은 주목할 만하다.

첫째, 여전히 사적 이전이 공적 이전보다 더 큰 빈곤 감소 효과를 가지지만, 그 격차는 상당히 완화되었다. 특히 2000년의 도시가계자료를 분석한 연구(최현수, 2001)에서는 전체 가구를 대상으로 할 때 공적 이전의 빈곤을 감소효과가 사적 이전의 35% 수준에 불과했다. 그러나 기초생활보장제도의 도입 이후를 분석한 이 연구에서는 공적 이전의 빈곤을 감소 효과는 사적 이전의 60% 수준이다. 위험을 무릅쓴다면, 기초생활보장제도의 도입 이후에도 빈곤을 감소효과의 측면에서는 여전히 공적 이전이 사적 이전보다 적은 역할을 수행하고 있지만, 그 격차는 상당 정도 줄어들었다고 말할 수 있다. 공적 이전과 사적 이전의 격차가 상당 정도 줄었을 것이라는 예측은 특히 빈곤의 심도와 관련된 빈곤 갭 감소 효과성의 분석을 통해 잘 드러난다. 분석 결과, 빈곤 갭을 감소시키는데 있어서는 오히려 사적 이전보다는 공적 이전이 더 효과적이었다.

둘째, 사적 이전과 공적 이전의 빈곤 감소 효율성은 가구 유형에 따라 달리 나타난다. 노인가구의 경우 수평적 효율성은 공적 이전이 더 큰 반면 수직적 (비용) 효율성과 빈곤 감소 효율성은 사적 이전이 더 큰 것으로 나타났다. 그러나 비노인 일반가구의 경우에는 수평적 효율성과 수직적 (비용) 효율성은 사적 이전이 더 크고, 빈곤 감소 효율성은 공적 이전이 더 큰 것으로 분석된다. 한편, 비노인 편부모가구에서는 모든 효율성 지표들에서 공적 이전이 사적 이전보다 더 효율적인 것으로 나타났다.

공적 이전과 사적 이전의 격차가 상당정도 축소되고 있으며, 빈곤 감소 효과가 가구유형에 따라 다르다는 분석결과는 중요한 함의를 가진다. 공적 이전과 사적 이전의 격차가 축소되고 있다는 점은 두 가지 측면의 가능성을 함축한다. 첫째로, 기초생활보장제도의 도입으로 대표되는 국가복지제도의 발전이 공적 이전을 확대시켰고, 그에 따라 사적 이전과의 격차가 줄어들었을 가능성이 있다. 또한 가족을 비롯한 비공식적 연줄망이 제공하는 연복지의 기능이 약화됨에 따라 사적 이전이 축소되었고, 그에 따라 공적 이전과 사적 이전의 격차가 줄어들었을 가능성도 있다. 이 연구에서는 두 번째의 가능성보다는 첫 번째의 가능성이 더 높다고 판단하는데, 그 이유는 기초생활보장제도의 도입 등과 같은 국가 복지제도의 발전양상이 이 기간 동안에 매우 뚜렷하게 관찰되기 때문이다(홍경준, 2002). 물론, 이러한 주장은 공적 이전과 사적 이전의 효과에 대한 중단면적 분석을 통해 실증적으로 입증되어야 할 것으로, 이 연구와 관련된 향후 과제일 것이다.

한편, 가구유형에 따라 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과가 상이하게 나타난다는 분석결과는 빈곤정책의 수립에 있어 빈곤층의 다양성을 고려하는 것이 중요하다는 점을 다시 한번 일깨우는 것일 뿐 아니라, 사적 이전으로 대표되는 연복지의 제공논리에 대한 보다 상세한 분석의 필요성을 제기한다.

참 고 문 헌

- 고경환·계훈방. 1998. 『OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 고경환·장영식·도세록. 1999. 『한국의 사회보장비 추계: 1990-1997』, 한국보건사회연구원.
- 구인회. 2002. “빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤 이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로”, 『한국사회복지학』, 통권 제48호, pp. 119-149.
- 김교성. 2002. “소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구”, 『한국사회복지학』, 통권 제 48호, pp. 119-149.
- 김기덕·손병돈. 1995. “1982-92년간 근로자가구의 소득분배 변화 추세: 소득원천별, 사회보장수혜, 사적 이전, 조세부담”, 『사회복지연구』, 제8호, pp. 91-115.
- 김태완. 2000. “조세 및 소득이전이 분배 및 빈곤율에 미치는 영향”, 『보건복지포럼』, 통권 제45호, 한국보건사회연구원, pp. 43-54.
- 문형표. 2001. “우리나라 복지위상에 대한 평가와 개선과제”, 한국사회보장학회 2001년 춘계학술회의 자료집, pp. 1-47.
- 박찬용·김진옥·김태완. 1999. 『경제위기에 따른 빈곤수준 및 소득불평등변화와 정책방향』, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. 2001. 『국민기초생활보장제도 시행 1년 보도자료』.
- 석재은. 2000. “노인의 소득원 구성과 공·사 역할분담 분석”, 『사회보장연구』 제16권 제1호, pp. 51-76.
- 손병돈. 1999. “사적 소득이전의 빈곤완화 효과”, 『한국사회복지학』 통권 39호, pp. 157-179.
- 최정균. 2001. “사회보장이전의 빈곤제거효과에 관한 연구: 빈곤규모와 빈곤기간에 미치는 영향을 중심으로”, 연세대학교 석사학위 논문.
- 최현수. 2001. “EITC 제도의 빈곤 감소효과 및 소득재분배효과 분석”, 서울대학교 석사학위 논문.
- 홍경준. 1999. 『한국의 사회복지체제 연구: 국가·시장·공동체의 결합구조』, 나남출판사.
- _____. 2002. “한국 빈곤정책의 변화와 향후과제: 자활지원사업을 중심으로”, 『사회보장연구』 제18권 제 1호.
- Kim Hwanjoon. 2000. “Poverty in Welfare States: A Comparative Study of the Anti-poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers”, *Doctoral Dissertation*, University of Wisconsin-Madison.
- Mitchell, D. 1991. *Income Transfers in Ten Welfare States*. Avebury.

An Analysis on the Anti-poverty Effectiveness of Public and Private Income Transfers; After the Enactment of National Basic Livelihood Security Act

Hong, Kyung-Zoon

(Assistant Professor of Social Welfare, SungKyunKwan University)

Using the 2001 Family Income and Expenditure Survey micro-data, this study analyses the anti-poverty effectiveness of public and private income transfers. In this study, the anti-poverty effectiveness of income transfers is summarized in two ways; 1) the poverty reduction effect of the income transfers, and 2) the poverty reduction efficiency of the income transfers. The poverty reduction effects are measured with several poverty indices including the head-count ratio, poverty gap, and Sen index. Using Beckerman's model, this study also analyses the poverty reduction efficiency of income transfers.

This analysis documents substantial differences in the anti-poverty effectiveness of public and private income transfers. Although the private income transfers contribute more to reduce the head-count poverty ratio and Sen index than public income transfers, their differences are significantly reduced after the enactment of National Basic Livelihood Security Act. The results also reveal that the anti-poverty effectiveness of public and private income transfers vary by the types of families. In families headed by elderly and working aged, private income transfers have more anti-poverty effectiveness. But, public income transfers contribute more to reduce poverty than private income transfers among families headed by single adults with children.

The results of this study suggest that recent changes in anti-poverty policies in Korea have been strengthened the Government's responsibility. And more importantly, to effectively reduce poverty among the poor families, anti-poverty polices must be designed to consider different family types.