

도시 근로자가구의 소득원 구성과 분배구조의 변화: 1996-2002

김 교 성
(숭실대학교)

[요 약]

본 연구는 국민의 정부 집권 기간동안 도시 근로자가구의 소득원 구성 가운데 공·사이전소득의 비중, 빈곤 가구의 규모, 그리고 소득분배의 불평등 수준의 변화 정도를 파악하고, 그 수치를 이전 시기의 그것들과 비교하였다. 또한 공적이전소득의 빈곤감소와 소득불평등 완화 효과를 분석하여, 국민의 정부에서 일어난 국가복지제도의 변화가 가지는 파급효과를 간접적으로 평가하였다. 이를 위해 1996년부터 2002년까지 도시기계연보의 원자료(매년, 2/4분기)를 분석의 자료로 활용하였다. 분석의 결과, 국민의 정부 들어 도시 근로자가구의 공적이전소득의 비중은 이전의 시기에 비해 조금 증가하고 있다. 그러나 빈곤 근로자가구의 공적이전소득의 비중은 상대적으로 크게 증가한 것으로 나타나, 국민 기초생활보장제도의 파급효과가 입증되었다. 국민의 정부 집권 기간동안 상대적 빈곤율과 소득불평등의 수준은 매우 악화되었지만, 공적이전소득의 빈곤감소 효과나 소득불평등 완화 효과는 이전의 시기에 비해 크게 증가하였다. 그러나 그 효과는 서구 선진국의 그것과 비교해 볼 때, 매우 낮은 수준이다. 결국 정부가 빈곤율을 감소시키고 소득분배 구조의 개선을 위해서는 보다 적극적인 국가복지의 확대를 위해 노력하여야 할 것이며, 그것이 개별 사회성원의 소득원 구성 가운데 공적이전소득의 비중 확대로 이어져야 할 것이다.

주제어: 소득원 구성, 공적이전소득, 빈곤율, 소득불평등, 빈곤감소효과

1. 서 론

외환위기라는 사회경제 전반의 총체적 위기 가운데 1998년 2월 출범한 국민의 정부의 복지에 대한

* 본 논문은 숭실대학교 교내연구비 지원에 의해 이루어졌음.

관심은 출범 이전부터 큰 기대를 가지게 하였다. 그 이유는 김대중 전(前) 대통령이 가지고 있는 상대적(?)으로 진보적인 이념적 성향과 외환위기라는 사회적 위기에 대한 필연적인 국가복지 확대의 필요성 때문으로 기억된다. 이러한 기대에 부합이라도 하듯이 국민의 정부에서는 ‘생산적 복지’를 국정 지표의 하나로 설정하고, 국가복지의 확대를 위해 많은 노력을 기울였다. 국민의 정부는 사회보험과 공적부조의 적용대상이 꾸준히 확대하여 보편주의적인 복지국가의 토대를 마련하였으며, 급여의 수준을 개선함으로써 저소득층의 실질적인 최저생활을 보장하기 위해 노력하였다. 또한 관리운영체계 및 전달체계의 개편을 통해 지속가능한 복지시스템을 구축하였고, 일자리 창출과 고용안정을 통한 근로기회의 확대, 직업능력개발 촉진, 취약계층을 위한 노동시장정책 등의 고용관련정책을 추진하였다(대통령비서실 삶의질향상기획단, 2002: 446-460).

국민의 정부와 문민정부의 복지발전의 노력과 성과를 비교한 성경룡(2001)은 국민의 정부의 복지개혁은 대공황 시기의 미국과 2차 세계대전 후반 영국에서 이루어진 복지개혁과 같은 높은 수준의 것이라는 긍정적인 평가를 내리고 있다. 그러나 그의 주장과는 달리, 국민의 정부에서 실시한 복지증진의 노력과 결과에 대한 평가는 매우 상반되게 이루어지고 있다. 그것들은 국민의 정부의 사회복지정책은 시장과 개인의 복지책임을 강화하는 것이 아닌 국가와 사회의 책임을 강화시킨 국가복지 강화노선(김연명, 2001: 136)라는 주장과, 국민의 정부에 실시한 복지제도에 대한 개선은 우리나라 복지발전의 과정에서 매우 획기적인 것은 사실이나 그 내용과 성과는 신자유주의적 가치에 충실한 것이라는 주장(조영훈, 2000; 정무권, 2000)이다. 결국 국민의 정부의 복지개혁에 대한 견해는 국가(state)와 시장(market)의 상대적 비중 가운데, 국가의 비중이 증가한 것으로 보는 김연명의 입장과 시장의 비중이 증가한 것으로 평가하는 조영훈의 입장으로 요약할 수 있다(남찬섭, 2002: 559). 이렇듯 상반된 주장들은 한국 복지국가의 성격논쟁으로 발전하였으며, 각각의 주장에 대한 비판(김영범, 2002; 남찬섭, 2001; 정무권, 2002; 조영훈, 2001)과 재비판(김연명, 2002)도 활발하게 이루어졌다. 그러나 이러한 주장의 대부분은 논리적인 해석이나 경험적인 자료에 근거하고 있다. 경험적인 근거들은 정부에서 제시하는 거시자료(macro data)를 이용하거나 기존 통계자료(existed statistics)를 정리하여 주장의 근거로 삼고 있다. 그러나 이러한 복지제도의 변화로 인해 복지의 수혜자인 일반 시민의 소득원의 구성 가운데 국가에서 제공하는 공적이전소득의 비중이 어떻게 변화되었는지, 그로 인해 빈곤 인구는 얼마나 감소하였는지, 그리고 사회 전반의 소득불평등의 정도는 얼마나 완화되었는지에 대한 미시적인 자료(micro data)에 근거한 실증적인 연구는 매우 부족한 실정이다.

본 연구는 국민의 정부 집권 기간동안 사회성원의 소득원 구성과 분배구조가 어떻게 변화하였는지를 분석하였다. 이를 위해 1998년부터 2002년까지 도시 근로자가구의 소득원 구성 가운데 공·사이전소득의 비중, 빈곤 가구의 규모, 그리고 소득불평등 수준의 변화를 살펴보았다. 또한 공적이전소득의 빈곤감소 효과와 소득불평등 완화 효과를 분석하였다. 그리고 이러한 분석의 결과를 국민의 정부 이전 시기(1996~1997년)의 그것과 비교함으로써, 국민의 정부에서 실시한 복지제도 개선의 파급효과를 간접적으로 평가하였다. 따라서 본 연구의 기간은 1996년부터 2002년까지이고, 분석 자료는 각 년도 도시가계조사의 원자료를 종단자료(trend data)로 이용하였다.

2. 이론적 배경

1) 국민의 정부에서 일어난 복지제도 변화의 주요 내용

본 절에서는 국민의 정부에서 일어난 복지제도의 변화 가운데 본 연구와 직·간접적으로 연관이 있다고 생각하는 소득보장제도의 변화를 중심으로 그 내용들을 정리하였다. 국민의 정부에서 실시한 복지제도의 개선을 대표할 수 있는 용어는 생산적 복지이다. 생산적 복지란 “사회적 취약계층의 기본 생활을 국가가 보호하고, 근로자의 고용안정과 근로생활의 질 향상을 꾀하며 산업민주주의를 실현하는 동시에 문화·레저·스포츠·환경문제 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상까지를 도모하는 종합적인 복지정책”을 의미한다(대통령비서실 삶의질향상기획단, 2002: 31). 이러한 생산적 복지의 이념 하에 이루어진 복지개혁의 성과 가운데, 가장 대표적인 것은 사회복지 관련제도의 적용대상을 확대한 것이다. 국민의 정부는 1998년 10월부터 고용보험제도의 적용대상을 1인 이상 전 사업장으로 확대하였고, 1999년 4월에 국민연금제도의 가입대상을 도시지역 자영업자에게로 확대하여 전국민 연금제도를 실현하였으며, 2000년 7월부터 산재보상보험제도의 적용범위를 1인 이상 사업장으로 확대하여, 보편주의적 사회보험제도의 기틀을 마련하였다. 그러나 국민의 정부의 복지개혁 가운데 가장 주목을 받는 것은 국민기초생활보장법의 제정과 시행이다. 1999년 9월에 제정되어 2000년부터 시행된 국민기초생활보장법은 구빈법적인 성격을 가지고 있던 기존의 생활보호법을 대체하는 공적부조제도로 사회적 안정망에 대한 국가의 책임과 사회적 권리를 보장하는 여건을 마련하는 계기가 되었다.¹⁾ 또한 이로 인해, 의료급여에서 본인부담이 없는 1종 대상자는 이전의 65세 이상 노인에서 61세 노인으로 확대되었고, 차상위 계층에게 의료급여와 교육급여를 제공함으로써 보호대상이 확대되었다. 사회복지서비스부 분에서도 적용대상을 확대하기 위한 여러 조치들이 취해졌는데, 우선 1998년 7월에는 65세 이상 저소득 노인에 대한 무각출 경로연금제도가 시행되었고, 2000년 1월에는 장애인의 범주에 만성신장이나 심장질환과 같은 내부 장애를 포함시켰으며, 2000년 7월에는 의료비 본인부담금 경감대상을 70세 이상에서 65세 이상으로 확대하였고, 2002년부터 보육활성화 방안에 기초하여 무상보육대상을 전국의 저소득층 만 5세아로 확대하였다. 또한 노동분야에서 1999년 1월 근로기준법을 4인 이하 사업장 근로자까지 확대·적용하고, 2000년 11월부터 최저임금제도를 모든 사업장의 근로자까지 확대·적용하였으며, 2001년 8월에 근로자복지기본법을 제정하여 근로자의 안정된 생활을 도모하기 위한 제도적 기반을 마련하였다(대통령비서실 삶의질향상기획단, 2002: 36-46, 447-449, 456-460).

이러한 복지대상자의 확대와 더불어 각종 복지제도의 급여수준이 대폭 개선되었는데, 우선 2000년 4월 고용보험제도의 실업급여 지급기간이 이전의 60~120일이었던 것이 90~240일로 연장되었고, 최

1) 국민의 정부의 공적부조제도의 개혁과 관련하여, 1998년에는 생활보호법의 시행령을 개정하여 부양 의무자 기준과 거택보호대상자 기준을 완화함으로써 대상자를 확대하기 위한 한시적 생활보호제도를 실시하기도 하였다.

저지급수준도 최저임금의 70%에서 90%로 인상되었다. 그리고 산재보상보험제도의 휴업급여도 상향 조정되었고, 2000년 7월부터 건강보험제도의 급여일수 제한도 폐지되었으며, 고액의료비에 대한 본인 일부 보상금도 확대되었다. 국민연금제도의 경우, 1998년의 연금개혁과정에서 연금수급연령의 상향조정(2013년부터 매 5년마다 1세씩 증가하여 2033년에는 65세)과 소득대체율의 하향조정(40년 가입기준 이전의 70%에서 60%)으로 급여의 수준은 조금 하락하였으나, 이는 재정안정화를 위한 불가피한 선택이었다. 그러나 급여수급에 필요한 최소가입기간의 축소, 이혼시 연금분할제도의 도입, 유족연금 수급요건의 완화, 자동물가연동장치 도입 등의 제도개선을 통해 급여수준을 확대하려는 노력을 병행하였다. 또한 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도의 생계급여 지급방식을 보충급여방식으로 전환하고, 주거급여와 긴급급여를 신설하였으며, 2002년 1월부터 경로연금의 수준을 이전의 3~5만원에서 4~5만원으로 인상하여 저소득층의 실질적인 최저생활이 보장되도록 하였다(대통령비서실 삶의 질향상기획단, 2002: 36-46, 449-451).²⁾

2) 국민의 정부의 복지증진 노력에 대한 평가

최근 사회복지학계에서는 국민의 정부에서 일어난 복지제도의 개선과정에 대한 평가와 우리나라 복지국가의 성격에 관한 활발한 논의가 이루어지고 있다. 이러한 평가는 크게 두 가지 입장으로 구분할 수 있는데, 경제위기 이후 국민의 정부에서 시행한 복지제도의 개선이 국가책임을 강화한 것이라는 김연명(2001)의 견해와 신자유주의적 논리에 입각한 것이라는 정무권(2000)과 조영훈(2000)의 주장이 그것이다. 김연명(2001)은 국민의 정부의 사회복지정책은 국가와 시장, 그리고 가족의 복지공급의 주체 가운데 시장과 개인의 복지책임을 강화하는 것이 아닌 국가와 사회의 책임을 강화시킨 국가 복지 강화의 노선으로 크게 성장하였다고 주장하고 있다. 그는 이러한 주장의 근거로 ① 연금제도의 개혁과정에서 사회연대성 원리가 적용된 단일연금체계가 유지되었고 적용대상이 전국민으로 확대되었다는 점, ② 건강보험제도의 통합으로 국가의 의료보장에 대한 책임이 강화되었고, 지위의 차별화 현상이 제거되었으며, 급여의 범위도 약간 확대되었다는 점, ③ 산재보험과 고용보험의 적용대상이 확대되었고, 급여수준은 상승하였으며, 산재보험에 대한 민영화의 시도가 없었다는 점, 그리고 ⑤ 국민기초생활보장법의 도입과 시행으로 빈곤에 대한 사회적 책임과 저소득층의 복지권이 강화되었다는 점 등을 제시하고 있다.

그러나 조영훈(2001)은 ① 사회보험의 확대가 국가의 재정부담으로 이어지지 않아 국가책임을 확대가 이루어졌다고 보기 어렵다는 점, ② 보다 진보적인 국민기초생활보장제도의 도입과 같은 공공부조제도의 강화는 신자유주의 국가에서 공통적으로 나타나는 현상이라는 점, ③ 국민기초생활보장법의 수급조건으로 근로나 훈련을 강제하는 것은 시민들로 하여금 더욱 시장에 의존하도록 한다는 점, ④ “국가, 시장, 시민사회의 모든 주체가 참여하는 사회연대에 기초한 참여형 복지체계를 지향한다(대통령비서실 삶의 질향상기획단, 1999: 27)”는 생산적 복지의 기본 이념은 사회복지의 책임을 민간에 떠

2) 이외에도 사회복지 관리운영과 전달체계 부분의 대표적인 복지개혁의 성과는 2000년에 실시한 건강보험공단 관리조직의 통합과 의약분업의 실시이다.

넘기기 위한 차원에서 제시된 것이라는 점 등을 근거로 김연명의 주장을 정면으로 반박하고 있다. 조영훈(2000)은 국민의 정부가 우리나라의 복지수준을 한 단계 높이는데 일조하였으나 그것이 국가책임의 강화노선은 아니며, 국민의 정부의 복지개혁의 성격은 신자유주의적인 것이라고 평가하고 있다. 그는 이러한 주장의 근거로 ① 국민의 정부의 복지개혁을 대표하는 생산적 복지의 주요 대상은 저소득층이며, 사회보장제도 가운데 공공부조제도의 활성화에 초점을 맞추고 있다는 점, ② 국가 최소개입주의에 근거하여 민간의 역할을 강조함으로써 국가의 책임을 전가하고 있다는 점, 그리고 ③ 철저하게 영·미식의 근로연계복지(workfare)를 답습하고 있다는 점 등을 제시하고 있다. 또한 정무권(2000)도 국민의 정부의 복지개혁은 우리나라 복지발전의 과정에서 매우 획기적인 것은 사실이나, 그 내용과 성과는 신자유주의적인 가치에 충실한 것이라고 주장하여 조영훈의 주장에 동의하고 있다. 결국 국민의 정부의 복지개혁에 대한 견해는 국가와 시장의 상대적 비중 가운데 국가의 비중이 증가한 것으로 보는 김연명의 입장과 시장의 비중이 증가한 것으로 평가하는 조영훈의 입장으로 요약할 수 있다(남찬섭, 2002: 559).

3) 선행연구에 대한 검토

최근 들어 우리나라 빈곤의 실태와 변화추이, 그리고 빈곤가구나 가구주의 특성을 밝히려는 연구들이 늘어나면서, 개별 가구의 소득원 구성과 빈곤수준, 그리고 소득불평등 수준의 변화에 대한 연구들이 증가하고 있다.³⁾ 이러한 연구들은 크게 횡단적(cross-sectional)인 연구들(석재은, 2000; 석재은·김태완, 2000, 홍경준, 2002)과 종단적(longitudinal)인 연구들(김기덕·손병돈, 1993; 박찬용 외, 2002; 이해경·김진욱, 2001; 유경준, 2003; 정진호, 2001; 정진화·남기곤, 1999)로 구분할 수 있는데, 횡단적인 연구들은 한 시점의 소득원 구성과 분배구조에 대한 분석이므로 본 연구의 목적과는 일치하지 않는다. 다만 홍경준(2003)은 2001년의 도시가계조사 원자료에 기초하여 공·사소득이전의 빈곤감소 효과를 분석하고 그 결과를 기존의 연구 결과와 비교하여 국민기초생활보장법 시행의 효과를 간접적으로 검증하고 있다. 이러한 분석을 통해 그는 우리나라에서는 아직도 사적이전이 공적이전보다 더 큰 빈곤감소의 효과를 가지는 것으로 나타났지만, 그 격차는 국민기초생활보장법 시행 이후 상당 정도 줄어들었다고 보고하고 있다.

종단적 연구들 가운데 김기덕·손병돈(1995)의 연구는 1982년부터 1992년까지의 도시가계조사 자료를 활용하여 우리나라 소득분배의 변화추이를 분석하였다. 그들은 소득원의 구성과 사회보장수혜, 사적이전소득, 조세부담의 계층별 분배정도를 분석하였는데, 연구의 결과는 1980년대 중반 이후 우리 사회의 소득불평등의 수준은 점차 완화되나, 사회보장수혜는 소득의 불평등 정도를 오히려 악화시키며, 조세정책만이 불평등 수준의 완화에 긍정적인 역할을 하는 것으로 보고하고 있다. 그러나 그들의 연구는 연구의 기간이 1982~1992년으로 본 연구의 기간과는 일치하지 않고 있다. 이해경·김진욱

3) 서구 선진국의 빈곤동향과 분배구조의 변화를 분석한 대표적인 연구들로는 Atkinson, Rainwater, and Smeeding(1995a), Oxley, et. al.(1997), Förster and Pearson(2002)과 같은 OECD의 보고서와 Atkinson, Rainwater, and Smeeding(1995b), Gottschalk and Smeeding(1997)의 연구가 있다.

(2001)은 1992년부터 1998년까지의 대우패널자료를 이용하여 우리나라 소득분배의 변화추이를 분석하였다. 그들의 연구결과를 보면, 우리나라의 시장을 통한 일차적 소득의 불평등 정도는 매우 높고, 공적이전소득의 소득 재분배의 효과는 매우 미약하며, 사적이전소득은 소득불평등을 개선시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 연구는 빈곤가구의 비중이나 소득의 불평등 정도는 외환위기 이후인 1998년도에 더욱 악화되는 것으로 보고하고 있다. 그러나 그들의 연구도 본 연구의 기간과는 일치하지 않는다.

한편 박찬용 외(2002)는 1996년과 2000년의 도시가계조사의 원자료를 이용하여 우리나라 근로가구의 소득불평등도와 빈곤율 계측 및 변화요인 분석, 그리고 이전소득과 직접세 및 사회보장부담금이 소득불평등 축소에 미친 효과를 분석하였다. 연구의 결과는 국민의 정부 시기인 2000년의 소득불평등 정도는 1996년도에 비해 악화되었으며, 이를 시정해야 할 공적이전소득의 규모는 매우 미흡한 수준으로 소득재분배의 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 것으로 보고하고 있다. 또한 절대적 빈곤율과 상대적 빈곤율도 국민의 정부시기에 더욱 증가하였고, 빈곤율 상승의 가장 큰 요인은 하위 소득 10% 이하 가구의 경상소득이 하락하였기 때문이며, 공적이전소득의 빈곤율 축소효과는 그리 크지 않지만 국민의 정부 들어 그 효과는 이전의 시기에 비해 강화된 것으로 평가하고 있다. 유경준(2003)은 1996년과 2000년의 가구소비실태조사의 원자료에 대한 분석을 통해 우리나라 소득의 불평등도와 빈곤율을 파악하고 그 결과를 선진국의 그것과 비교하고 있다. 분석의 결과 우리나라의 소득불평등도와 빈곤율은 외환위기를 겪으면서 급속히 증가하고 있는 것으로 밝혀졌다. 특히 2000년의 시장소득을 기준으로 한 소득불평등도의 수준은 OECD 국가 중 중간이하로 나타나고 있으나, 가처분소득을 기준으로 한 소득불평등도의 수준은 상당히 높은 수준에 있다. 이러한 결과에 기초하여 그는 일자리 창출을 통해 근로능력이 있는 무직자의 경제활동참여를 독려하고, 국민기초생활보장법을 중심으로 한 탈빈곤정책에 주력할 필요가 있다고 주장하고 있다. 그러나 박찬용 외의 연구와 유경준의 연구는 1996년과 2000년의 두 시점에 대한 비교·분석이라는 한계를 가지고 있다.

본 연구와 비교적 연구의 기간이 일치하는 선행연구는 정진호(2001)와 정건화·남기곤(1999)의 연구이다. 정진호(2001)는 1990년부터 2000년까지의 도시가계조사의 원자료에 기초하여 경제위기를 전후한 소득불평등 수준과 그 변화를 측정하고, 이를 소득원 구성별로 분해하여 그 요인을 분석하고 있다. 지니계수, 아트킨스지수, 소득점유율을 이용한 분석의 결과에 따르면, 1990년 이후 1997년까지 등락을 거듭하던 소득불평등도는 경제위기 이후 1998년에 급격하게 높아졌으며, 2000년까지 그 수준을 유지하고 있다. 또한 이러한 소득불평등도에 대한 소득원 구성별 기여도는 근로소득이 가장 높으며, 재산소득이 전체소득의 불평등도에 미친 기여도는 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 정건화·남기곤(1999)은 1996년부터 1999년까지의 도시가계조사(1/4분기)의 원자료를 분석하여 경제위기 이후 소득과 소비구조의 변화를 분석하고 있다. 그들은 소득계층별 명목소득증가지수와 지니계수를 이용하여 계층간 소득격차를 분석하였는데, 연구의 결과에 의하면 경제위기 이후 소득분배의 상황은 전반적으로 악화되었으며, 상·하위층의 소득격차는 더욱 확대되고 있다. 또한 그들은 소득계층별 명목소득증가율과 지니계수를 이용하여 계층간 소비격차의 변화도 분석하였는데, 연구의 결과 경제위기 이후 소비지출의 불평등도도 증가하고 있으며, 계층간 가계지출이나 소비지출의 격차도 확대되고 있는 것으

로 나타났다.

3. 연구 방법

1) 연구의 목적

본 연구가 가지는 목적은 다음과 같다.

첫째, 국민의 정부 집권 기간동안 정부의 사회복지 예산과 지출의 변화를 분석하고, 그것을 이전의 시기와 비교한다.

둘째, 국민의 정부 집권 기간동안 도시 근로자가구의 소득 구성원 가운데, 공·사이전소득의 비중 변화를 분석하고 그것을 이전의 시기와 비교한다.

셋째, 국민의 정부 집권 기간동안 도시 근로자가구의 빈곤율과 소득불평등 수준의 변화를 분석하고 그것을 이전의 시기와 비교한다.

넷째, 국민의 정부 집권 기간동안 도시 근로자가구의 공적이전소득이 가지는 빈곤감소 효과와 소득 불평등 완화 효과를 분석하고 그것을 이전의 시기와 비교한다.

2) 분석 자료

본 연구에서 활용한 자료는 1996년부터 2002년까지의 도시가계연보의 원자료(raw data)이다. 도시가계연보는 통계청에서 도시가구의 생활수준실태와 그 변동사항을 파악하기 위해 매월 전국 도시에 거주하고 있는 2인 이상 가구 중 약 5,200개 표본가구를 대상으로 가계의 수입과 지출을 조사하는 도시가계조사에 근거하고 있다(통계청, 2003). 도시가계조사는 분기별로 실시하고 있으며, 본 연구에 활용된 도시가계연보의 자료는 매년 2분기에 발표된 것에 기초하였다. 그러나 도시가계조사는 농·어촌 가구, 음식업, 여관, 하숙업을 경영하는 겸용주택가구, 영업상 사용인이 2인 이상 동거가구, 비혈연 자취가구, 단독가구, 외국인가구 등을 제외한 도시민가구만을 대상으로 하기 때문에 표본의 대표성 측면에서 큰 결함을 가지고 있다. 특히 제외된 조사대상의 대부분이 빈곤가구의 특성을 가지고 있다는 점을 고려할 때, 전국민의 소득원 구성과 분배구조에 관한 분석에는 기본적인 한계가 있다.⁴⁾ 그러나 도시가계연보는 소득분배의 시계열 연구에 있어 일관성과 신뢰성을 갖춘 사용 가능한 유일한 미시자료(micro data)로써, 본 연구는 자료의 선택에 다른 대안이 없다.⁵⁾

4) 이러한 한계를 극복하기 위해 일부 연구들(나성린·현진권, 1993)은 도시가계연보에 농촌가계자료를 더하여 분석의 자료로 사용하기도 하나, 두 조사의 주무 부처가 다르고 조사목적도 달라 기술적 어려움이 존재하며, 자료의 신뢰성측면에서 문제가 된다.

5) 도시가계연보 이외에 소득분배의 연구에 많이 사용되는 자료는 대우경제연구소의 한국가구경제활동조사자료와 한국노동연구원의 한국노동패널조사자료가 있다. 그러나 대우경제연구소의 패널자료는 1998년 이후 조사가 중단된 상태이고, 한국노동연구원의 노동패널자료는 1998년부터 조사되어, 본

3) 분석 방법

(1) 소득원 구성에 대한 분석

본 연구는 1996년부터 2002년까지 도시 근로자가구의 총소득과 소득원 구성의 변화정도를 살펴보았다. 개별 가구의 소득원 구성은 근로소득, 자산소득, 사적이전소득, 그리고 공적이전소득으로 구분하여 분석하였다. 이 가운데 자산소득은 시장(market)을 통한 소득이고, 사적이전소득은 가족(family)을 통한 소득이며, 공적이전소득은 국가(state)를 통한 소득이다(Reinwater, Rein and Schwartz, 1995a). 그러나 에스핑앤더슨(1990)은 근로소득(work)과 자산소득 모두를 시장(market)을 통한 소득으로 구분하기도 하였다.⁶⁾ 본 연구는 이러한 소득 구성원의 비중이 가구주의 특성에 따라 어떻게 변화하는지를 살펴보기 위해, 소득원 구성의 변화를 연구대상별로 전체 도시 근로자가구, 소득 하위 10분위의 빈곤가구주 가구, 65세 이상 노인가구주 가구, 그리고 여성가구주 가구로 구분하여 분석하였다.

도시가계연보의 소득원의 유형은 경상소득과 비경상소득(기타소득)으로 구분할 수 있으며, 경상소득은 다시 근로소득, 자산소득, 사적이전소득, 그리고 공적이전소득으로 구분된다. 도시가계연보에서 제공하는 각 소득원 유형별 소득의 조작적 정의는 다음과 같다. 근로소득은 가구주, 배우자 및 기타 가구원이 근로의 대가로 받은 일체의 보수와 자영으로부터의 순수입 및 사업이윤과 부업소득의 합계를 의미하며, 자산소득은 예금, 저금이자, 공사채 이자와 남에게 빌려준 돈의 이자, 주식배당금, 신탁 투자에 의한 배당금과 남에게 빌려준 가옥 및 토지 등 부동산 임대료 및 기타재산의 임대료와 권리금을 의미한다. 공적이전소득이란 각종 연금법 또는 국가유공자에게 지급되는 연금과 공공단체로부터 받은 영세민 생활보조금의 합계를 의미하고, 사적이전소득은 타가구로부터 받은 송금 및 생활보조금을 의미하며, 기타소득은 상기 이외의 비경상적인 소득으로서 당해 조사기간 동안 실제로 가계지출에 충당된 금액을 의미한다(통계청, 2002). 본 연구는 자료의 구성상 가처분소득(disposable income)의 규모를 산출하지 못하는 한계를 가지고 있다.⁷⁾

본 연구의 연구 기간은 1996년에서 2002년이지만, 소득원 구성의 변화과정을 보다 구체적으로 비교하기 위해, 통계청에서 1982년, 1987년, 그리고 1992년에 발표한 도시가계연보의 기존자료(existed statistics)를 첨부하였다. 다만 65세 이상 노인가구주와 여성가구주 가구의 총소득과 소득원의 구성은

연구에서 분석하고자 하는 연구의 기간과는 맞지 않는다.

- 6) 에스핑앤더슨(1990)은 복지에 대한 국가와 시장의 상대적 비중을 살펴보기 위해 65세 이상 가구주 가구의 소득원 구성비를 이용하였다. 남찬섭(2002)은 에스핑앤더슨의 기준에 근거하여 우리나라 복지국가의 성격을 경험적으로 분석하였는데, 그의 연구에 의하면, 우리나라 65세 이상 노인 가구주 가구의 소득원 구성비 가운데 사회보장이전과 개인연금의 비중이 매우 낮은 것으로 밝혀졌다.
- 7) 가처분소득은 총소득에 조세지출과 사회보험기여금 지출을 포함한 소득을 의미한다. 따라서 가처분소득의 규모가 파악될 경우, 조세제도의 소득불평등 완화 효과도 분석할 수 있다. 실제 소득 분배구조의 변화는 복지제도와 더불어 조세제도의 영향을 크게 받는다는 점을 감안할 때, 가처분소득을 연구의 범위에 포함하지 못한 것은 연구의 한계로 인정할 수밖에 없다.

각 년도의 도시가계연보에서 제공하고 있지 않아 보충자료를 첨부할 수 없었다.

(2) 빈곤과 소득불평등 수준에 대한 분석

본 연구는 1996년부터 2002년까지 도시 근로자가구의 총소득과 시장소득에 기초한 빈곤율, 지니계수, 그리고 소득계층별 누적소득점유비율의 변화를 살펴보았다. 또한 빈곤율 감소와 소득불평등도의 완화를 위한 국가(state)의 노력, 혹은 공적이전소득의 효과를 검증하기 위해 공적이전소득이 이전되기 전의 시장소득(일차소득 + 사적이전소득)과 이전된 후의 총소득(시장소득 + 공적이전소득)에 기초하여 빈곤율, 지니계수, 그리고 소득계층별 누적소득점유비율의 변화를 살펴보았다.⁸⁾

본 연구에서 활용한 빈곤율은 상대적 빈곤의 기준을 통해 결정하였다.⁹⁾ 즉, OECD에서 제시한 중간소득(median income)의 1/2를 빈곤선¹⁰⁾으로 이용하였으며, 가구원 수의 차이를 반영하기 위해 1999년 한국보건사회연구원에서 발표한 가구균등화지수(equivalent scale)¹¹⁾를 사용하여 가중치가 부여된 소득에 기초하여 빈곤가구의 기준을 설정하였다.

소득불평등의 수준을 가장 요약적으로 제시해 주는 지표는 지니계수(Gini coefficient)이다. 지니계수는 0과 1 사이의 값을 가지며, 수치가 작을수록 소득분배가 평등하다는 것을 의미한다.¹²⁾ 그러나 지니계수는 소득계층별 분배의 정도에 관한 구체적인 정보를 제공하지 못하는 한계가 있어 본 연구에서는 지니계수 이외에 소득분위별 누적소득점유비율을 보충적으로 살펴보았다. 앞서 설명한 모든 분석을 위해 본 연구는 SPSS for window(11) 프로그램을 사용하였고, 지니계수에 대한 분석만

- 8) 일반적으로 소득과 관련한 선행연구들은 근로소득과 자산소득을 합친 소득을 일차소득(primary income)으로 구분하고, 일차소득에 사적이전소득을 합친 소득은 시장소득(market income), 그리고 시장소득에 공적이전소득을 합친 소득은 총소득(gross income)으로 구분하고 있다(Atkinson, Rainwater, and Smeeding, 1995a; 박찬용 외, 2002: 28; 유경준, 2003: 5).
- 9) 절대적 빈곤선을 사용하지 않은 이유는 2000년의 국민기초생활보장법의 수급자 선정에 관한 가구규모별 최저생계비의 기준과 이전의 생활보호법의 대상자 선정기준이 너무 상이하기 때문이다. 특히 생활보호법상의 빈곤선은 1인 가구 23만원을 기준으로 가구원수가 1인 증가할수록 23만원씩 단순 증가하는 비과학적인 방법이었으므로 본 연구의 빈곤선으로 활용하기에는 부적절하다.
- 10) 상대적 빈곤선에 대한 정의는 국제기구와 개별국가, 그리고 학자들마다 다르게 제시하고 있는데, 가장 대표적으로 활용되고 있는 것이 OECD의 중간소득 40%, 50%, 60%와 World Bank의 평균소득의 1/2(선진국 기준)과 1/3(개발도상국 기준)이다(김미곤, 1997).
- 11) 한국보건사회연구원(1999)에서 제시한 가구균등화 지수의 값은 1인가구 0.349, 2인가구 0.578, 3인가구 0.795, 4인가구 1.000, 5인가구 1.137, 6인가구 1.283, 7인가구 1.426이다.
- 12) 일반적으로 지니계수를 구하는 방식은 <수식 1>과 같으나, 원자료(raw data)를 이용할 경우, <수식 2>와 같이 표현할 수 있다(박찬용 외, 2002: 61-62).

$$\text{<수식 1> } Gini = 1 - \sum_{i=1}^n (y_i + y_{i+1})(n_{i+1} - n)$$

$$\begin{aligned} \text{<수식 2> } Gini &= \left[\frac{2}{\mu n^2} \sum_{k=1}^n k \cdot W_k \right] - \frac{n+1}{n} \\ &= \frac{2}{n} \frac{\sum_{k=1}^n (W_k - \mu) \cdot \left(\frac{k}{n} - \frac{1}{n^2} \sum_{k=1}^n k \right)}{\mu} \end{aligned}$$

STATA(8) 프로그램을 사용하였다.

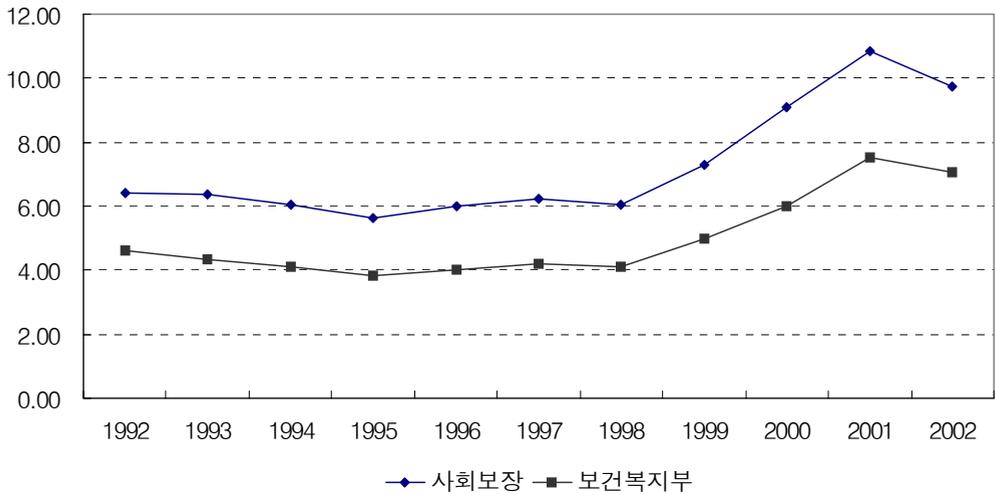
4. 분석 결과

1) 사회복지 예산과 지출의 변화

사회복지제도의 변화는 정부의 사회복지 예산과 지출의 규모에 영향을 미칠 것이고, 사회복지 예산과 지출 규모의 변화는 사회성원의 공적이전소득의 비중에도 영향을 줄 것이다. 이러한 가정 하에 본 연구는 소득원 구성과 분배구조에 대한 분석에 앞서 정부의 일반회계예산 중 사회보장 예산과 보건복지부 예산의 비중을 변화를 살펴봄으로써, 국민의 정부에서 실시한 복지제도의 변화가 사회복지 예산과 지출 규모의 확대에 반영되었는지 분석하였다.¹³⁾ <그림 1>을 보면, 국민의 정부의 출범 초기인 1998년의 일반회계 예산 중 사회보장 예산의 비중(6.05%)과 보건복지부 예산의 비중(4.12%)이 이전의 시기에 비해 그리 높지 않으나, 1999년부터 그 비중이 각각 7.30%와 4.97%로 큰 폭으로 증가하고 있다. 특히 2001년에는 사회보장 예산과 보건복지부 예산의 비중이 각각 10.84%와 7.52%로 역대 최고의 수준을 나타내고 있으며, 이러한 수치는 문민정부¹⁴⁾의 가장 낮은 수준인 1995년(각각 5.64%와 3.82%)과 비교해 볼 때, 거의 두 배에 이르는 높은 수준이다. 결국 국민의 정부는 출범 초기 외환위기로 인해 사회복지 예산을 이전의 시기에 비해 크게 확대하지는 못하였으나, 그 이후 1999년부터 높은 수준의 예산을 사회복지 부분에 투자한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 결과에 대해 김연명(2002)은 복지정책에 대한 국가의 재정부담이 ‘폭발적’으로 급팽창한 것으로 표현하고 있으나, 조영훈(2001)은 복지예산의 증가율은 높아졌지만 비교기점의 수준이 워낙 낮고, 사회보험 지출 총액의 증가에 의한 외양적인 확대에 불과하다고 해석하고 있다. 이러한 지적에 따라 본 연구에서는 사회복지 지출의 구성과 재원별 변화의 추이를 살펴봄으로써, 그 성격을 보다 심층적으로 검증하고자 한다.

13) 국민의 정부의 복지개혁의 성과와 성격을 규명하는 일부 연구들(김연명, 2002; 성경룡, 2001; 조영훈, 2000; 조영훈, 2001)도 사회복지 예산이나 지출 규모를 주장의 근거로 활용하고 있다.

14) 참고로 문민정부의 사회복지 예산의 비중은 노태우 정부 시기인 1992년의 그것보다도 낮게 나타나고 있다.



자료: 보건복지부(인터넷 자료, 2003)

<그림 1> 사회복지 예산의 변화

고경환 외(2002)는 OECD 기준에 근거하여 우리나라 사회복지 지출규모의 추이를 살펴보았는데, 사회복지 지출의 재원별 구성을 공공부문과 민간부문으로 구분하고, 공공부문은 다시 사회보험과 사회복지(공공부조와 사회복지서비스)로 구분하여 분석하였다. <표 1>을 보면, GDP 대비 사회복지 총지출의 비중은 1997년부터 조금씩 증가하였고 1998년에는 큰 폭으로 증가하여 1999년에는 9.77%에 이르고 있다. 그럼에도 불구하고 1999년의 사회복지 총지출의 비중은 스웨덴(31.4%)은 물론이고 미국(14.9%)이나 일본(15.0%)에 비해서도 매우 낮은 수준이다(고경환, 2002: 135). 국민의 정부에 들어서면서 공공부문과 민간부문의 사회복지 지출은 큰 폭으로 증가하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 공공부문의 지출을 사회보험과 사회복지로 구분하여 살펴보면, 1998년 들어 사회보험과 민간부문은 급격하게 증가하고 있으나, 사회복지로 대표되는 정부의 사회복지 지출은 완만하게 증가하고 있다. 한편, 민간부문의 사회복지 지출은 1998년에 큰 폭으로 증가했으나, 1999년에는 다시 감소하는 경향을 보인다. 이에 대해 고경환 외(2002: 129)는 1998년 외환위기 이후 대규모 실직과 퇴직에 의한 법정퇴직금이 일시적으로 증가하였기 때문이라고 설명하고 있다. 결국, 국민의 정부 초반의 사회복지 총지출의 비중은 그 이전의 시기에 비해 크게 성장하였지만, 성장의 주요 이유는 사회보험지출과 민간부문의 변화에 기인한 것이며, 실질적인 정부의 사회복지 지출은 완만하게 증가한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 연구의 기간이 1999년까지로 제한되어 있어, 이러한 국민의 정부의 복지지출 규모에 대한 평가는 잠정적인 성격을 가지는 한계가 있다. 사회보험, 사회복지, 그리고 민간부문의 GDP 대비 사회복지 지출의 비중

15) 중앙정부의 지출 가운데 사회보장비 지출 비율의 평균값을 보면, 전두환 정부(1981-1987)가 3.6%로 가장 낮고, 김영삼 정부(1993-1997)가 6.0%, 노태우 정부(1988-1992)가 6.1%의 순이며, 김대중 정부(1998-2002)가 8.3%로 가장 높은 것으로 나타났다(한국대통령평가위원회·한국대통령학연구소, 2002: 64-65).

변화는 <그림 2>와 같다.

<표 1> 사회복지 지출의 변화

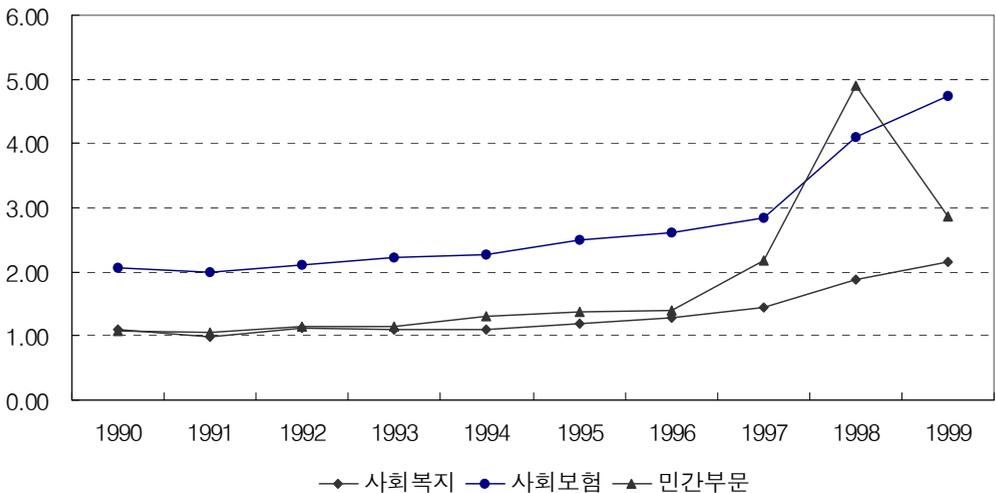
	(단위: %)									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
총 지출	4.24	4.48	4.39	4.48	4.68	5.05	5.29	6.46	10.86	9.77
공공부문	3.16	2.96	3.25	3.33	3.38	3.67	3.90	4.28	5.97	6.91
사회복지 ¹⁾	1.10	0.98	1.13	1.11	1.11	1.18	1.28	1.44	1.87	2.16
사회보험 ²⁾	2.06	1.98	2.12	2.22	2.28	2.49	2.62	2.84	4.10	4.75
민간부문 ³⁾	1.09	1.06	1.14	1.15	1.30	1.38	1.39	2.18	4.90	2.86

자료 : 교경환 외 (2002)

비고 : 1) 사회복지지는 공공부조와 사회복지서비스의 지출 금액

2) 사회보험은 4대 사회보험의 급여액

3) 민간부문은 법정민간부문과 자발적 민간부분의 지출 금액



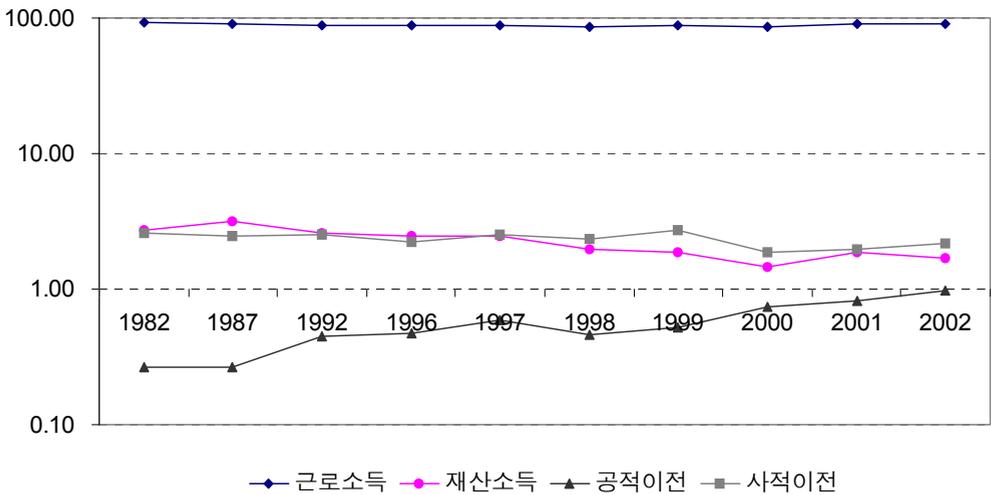
<그림 2> 사회복지 지출의 변화

2) 소득원 구성의 변화

본 절에서는 국민의 정부 집권 기간동안 도시 근로자가구의 소득원의 구성비를 시계열적인 자료에 기초하여 분석하고 그것을 이전의 시기와 비교함으로써, 국민의 정부에서 일어난 복지제도의 변화가 도시 근로자가구의 소득원 가운데 국가와 시장의 상대적 비중의 변화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴볼 것이다. 또한 전체 가구를 가주주의 특성에 따라 빈곤가주주 가구, 노인가주주 가구, 여성가주주 가구로 구분하여 소득원의 구성 변화를 살펴볼 것이다.¹⁶⁾ 우선 <그림 3>의 전체 도시 근로자가구의

16) 본 연구에 활용된 도시가계연보의 원자료(raw data)에 포함된 대상가구의 특성은 아래의 <표>와

소득원 구성비를 보면, 2002년을 기준으로 할 때, 총소득의 89.0% 이상을 가구원의 근로소득에 의존하고 있으며, 시장을 통한 재산소득의 규모는 1.71%에 이른다. 그러나 도시 근로자가구의 국가복지 제도를 통한 공적이전소득(0.97%)과 가족과 친지에 의한 사적이전소득(2.16%)의 수준은 매우 낮다.¹⁷⁾ 이러한 근로:시장:국가:가족으로 표현되는 소득원의 구성은 국민의 정부시기를 포함한 전체 연구기간동안 크게 변화하지 않고 있다. 다만 국가에서 제공하는 공적이전소득의 비중은 국민의 정부 집권 시기에 들어 완만하게 증가하는 모습을 보이고 있다. 전체 가구의 소득원 구성 가운데 공적이전소득의 비중은 1982년에 0.27%이었던 것이 문민정부시기인 1997년에 0.59%로 조금 증가하였다. 그 후, 외환위기와 국민의 정부 출범 초기인 1998년에 0.46%로 감소하나, 1999년(0.53%)부터 다시 조금씩 증가하여, 2002년에는 0.97%에 이르고 있다. 결국 국민의 정부의 집권 기간동안 도시 근로자가구의 공적이전소득의 비중은 매년 조금씩 증가하지만, 증가의 폭은 그리 크지 않다.



비고: 1982년, 1987년, 1992년 수치는 도시가계연보(각년도)에서 제공하는 수치임.

<그림 3> 전체 근로자가구의 소득원 구성의 변화

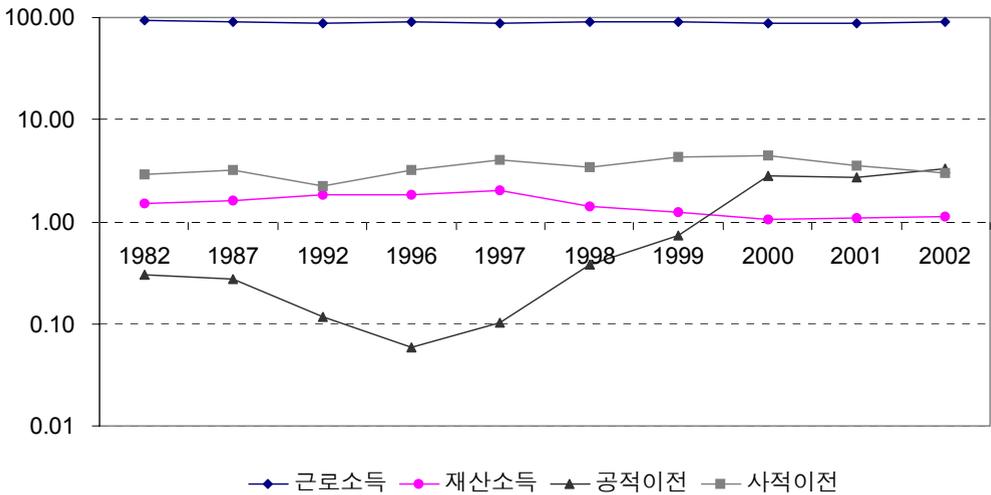
같다. 전체가구원의 수는 1996년의 9,825가구에서 2002년의 8,371가구로 조금 감소하였다. 이 가운데 여성가구주 가구의 수는 1996년의 1,374가구에서 2002년의 1,483가구로 조금 증가하였으며, 노인가구주 가구의 수도 1996년의 130가구에서 2002년의 160가구로 증가하였다. 그러나 소득 분위별 하위 10분위 가구의 수는 1996년의 982가구에서 2002년의 843가구로 감소하였다.

(단위: 명)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
노인 가구주 가구	130	162	100	106	145	134	160
여성 가구주 가구	1,374	1,408	1,117	1,276	1,416	1,452	1,483
하위10분위가구주가구	982	950	931	878	885	857	843
전체 가구	9,825	9,487	9,303	8,779	8,776	8,572	8,371

17) 본 연구의 공적이전소득과 사적이전소득의 비중은 조금 낮게 나타나고 있다. 참고로 김교성(2002)은 1999년 노동패널자료를 이용하여 소득원 구성비를 분석한 결과, 공적이전소득과 사적이전소득의 비중은 각각 2.27%와 3.76%인 것으로 보고하고 있다.

전체 도시 근로자가구 가운데 상대적 빈곤층이라고 할 수 있는 소득계층 하위 10분위 근로자가구의 소득원 구성 변화를 살펴보면 <그림 4>와 같다. 빈곤 근로자가구의 소득원 구성비의 특성은 공적이전소득과 사적이전소득의 비중이 전체 근로자가구의 그것에 비해 상대적으로 높다는 것이다. 또한 빈곤 근로자가구의 사적이전소득의 비중은 전 연구기간에 걸쳐 재산소득의 비중보다 높게 나타나고 있다. 그리고 공적이전소득의 비중은 국민의 정부 집권 초기인 1998년까지 총소득의 0.38% 이하로 그리 높지 않으나,¹⁸⁾ 2000년(2.85%)부터 큰 폭으로 증가하여 재산소득의 비중보다 높게 나타나고 있으며, 2002년에는 3.26%로 증가하여 사적이전소득의 비중보다도 높게 나타나고 있다. 이는 국민의 정부에서 2000년부터 시행한 국민기초생활보장제도의 영향으로 빈곤 근로자가구의 공적이전소득의 비중이 크게 증가한 것으로 이해된다. 결국 국민의 정부에서 일어난 복지제도의 변화는 빈곤 근로자가구의 공적이전소득의 비중을 증가시키는데 어느 정도 역할을 한 것으로 평가할 수 있다.



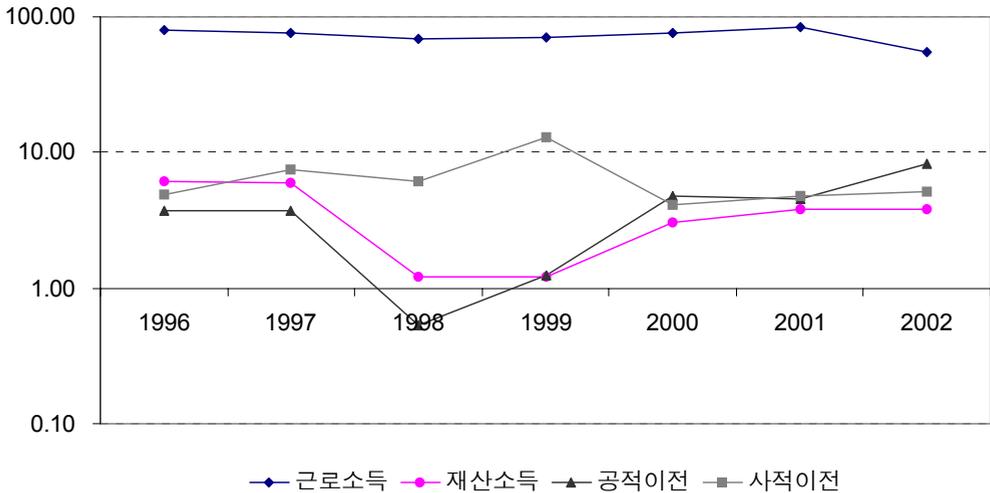
비고: 1982년, 1987년, 1992년 수치는 도시가계연보(각년도)에서 제공하는 수치임.

<그림 4> 소득계층 하위 10분위 근로자가구의 소득원 구성의 변화

한편, <그림 5>의 노인인구로 표현되는 65세 이상 도시 근로자가구의 소득원 구성비를 살펴보면, 근로소득의 비중이 전체 근로자가구의 그것에 비해 상대적으로 매우 낮게 나타나고 있는 반면, 공적이전소득과 사적이전소득의 비중은 상대적으로 매우 높게 나타나고 있다. 또한 사적이전소득의 비중도 재산소득이나 공적소득이전의 그것보다 상대적으로 높은 수준이다. 그 가운데 국가에서 제공하는 공적이전소득의 비중은 문민정부 시기인 1996년과 1997년에 각각 3.74%와 3.75%의 수준이었던 것이, 외환위기 시기인 1998년과 1999년에 0.54%와 1.23%로 급격하게 감소하였다. 그러나 2000년에 4.77%

18) 참고로 문민정부 시기의 빈곤 근로자가구의 공적이전소득의 비중은 전두환 정권이나 노태우 정권의 그것에 비해서도 낮은 것으로 나타나 문민정부가 복지문제에 얼마나 소홀했는지를 보여주고 있다.

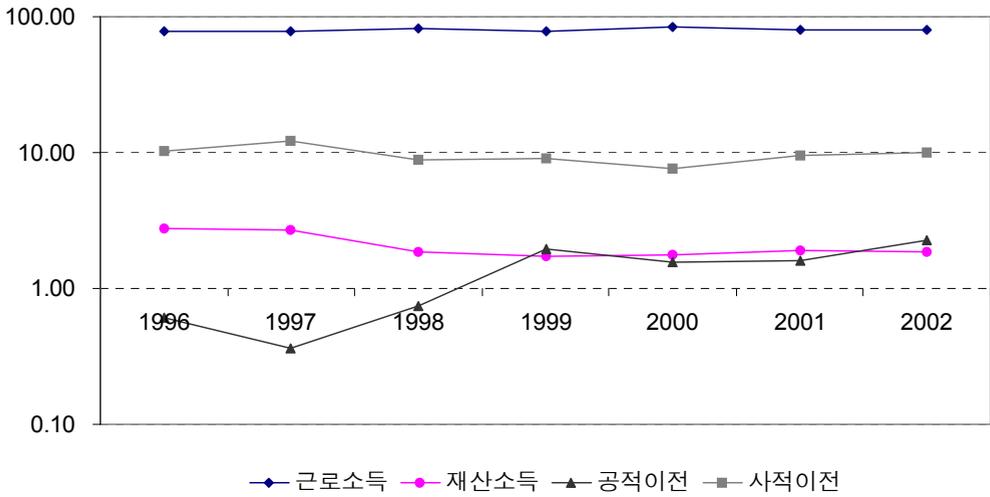
로 다시 증가하기 시작하여, 2002년에는 8.21%로 증가하여 그 비중이 사적이전소득의 비중보다 높게 나타나고 있다.¹⁹⁾ 그러나 이러한 노인 근로자가구의 공적이전소득의 규모는 에스핑앤더슨(1990)이 분석한 서구 선진국 65세 이상 노인 가구주의 그것과 비교해 볼 때 턱없이 낮은 수준이다. 이는 대표적인 공적연금제도인 국민연금제도가 성숙되지 않은 결과로 이해할 수 있다. 결국 국민의 정부시기에 국가에서 노인 근로자가구에게 제공하는 공적이전소득의 비중은 이전의 시기와 비교해 볼 때, 감소와 증가를 반복하였지만, 2002년에 와서 크게 증가하고 있다.



<그림 5> 65세 이상 근로자가구의 소득원 구성의 변화

여성 근로자가구의 소득원 구성비의 특성은 전체 근로자가구에 비해 사적이전소득의 비중이 매우 높다는 것이다. <그림 6>에 의하면, 여성 근로자가구의 소득원 구성 가운데 사적소득이전이 차지하는 비중은 전 연구기간에 걸쳐 10.0% 수준에 이르고 있어, 여성 근로자가구의 가족이나 친지에 대한 높은 의존도를 보여주고 있다. 그리고 국가에서 제공하는 공적소득이전의 비중은 전체 근로자가구의 그것과 같이 낮은 수준이나, 국민의 정부 시기인 1998년(0.74%)부터 조금씩 증가하고 있어 2002년(2.28%)에는 재산소득의 비중보다 높게 나타나고 있다. 여성 근로자가구의 소득원의 구성비 가운데 국가의 비중은 이전의 시기와 비교해 볼 때, 국민의 정부 들어 크게 증가하고 있다.

19) 참고로 <그림 5>를 보면 노인 근로자가구는 외환위기시기에 감소하는 공적이전소득의 규모를 사적이전소득으로 충당하고 있다는 것을 알 수 있다.



<그림 6> 여성 근로자가구의 소득원 구성의 변화

3) 빈곤과 소득불평등 수준의 변화와 공적이전소득의 효과

본 절에서는 빈곤율, 지니계수, 그리고 소득 10분위별 점유도의 변화 정도에 관한 시계열적인 분석을 통해 국민의 정부 집권 기간동안 도시 근로자가구의 공적이전소득이 빈곤감소와 소득불평등도 완화에 어떠한 효과를 가지고 있는지를 파악할 것이다.²⁰⁾ 우선 <그림 7>의 상대적 빈곤율의 변화를 살펴보면, 1996년도 총소득에 기초한 도시 근로자가구의 빈곤율은 7.8%인 것으로 나타났다. 그러나 이러한 빈곤율은 IMF 외환위기를 맞아 크게 증가하여 1998년에 9.8%, 1999년에 10.4%에 이른다. 그리고 2001년에 8.8%로 그 수치가 조금 감소하였으나, 2002년에는 다시 9.7%로 높아지는 경향을 보인다. 이러한 상대적 빈곤율은 OECD 국가 가운데 높은 국가군에 속하는 수치이다.²¹⁾ 결국 국민의 정부 들어 빈곤율의 감소현상은 일어나지 않고 있으며, IMF 외환위기 이후 우리나라의 빈곤율은 9.0%대에 고정되어 있음을 알 수 있다. 그러나 시장소득(일차소득 + 사적이전소득)과 총소득(시장소득 + 공적이전소득)에 기초한 빈곤율을 비교해 보면, 국민의 정부 집권 기간동안 공적이전소득의 빈곤감소 효과는 이전의 시기에 비해 크게 증가하고 있다. 국민의 정부 출범 초기인 1998년까지 시장소득과 총소득에 기초한 빈곤율은 큰 차이를 보이지 않으나, 1999년부터 2002년까지 총소득에 기초한 빈곤율이 시장소득에 기초한 빈곤율보다 약 0.3~0.7% 포인트 정도씩 감소하고 있다. 또한 <표 2>를 보면, 공적

20) 본 연구에서 활용한 빈곤선은 상대적인 빈곤의 개념이기 때문에 오히려 전반적인 소득분배의 양상으로 이해하는 것이 보다 바람직하다(이혜경·김진욱, 2001: 235).

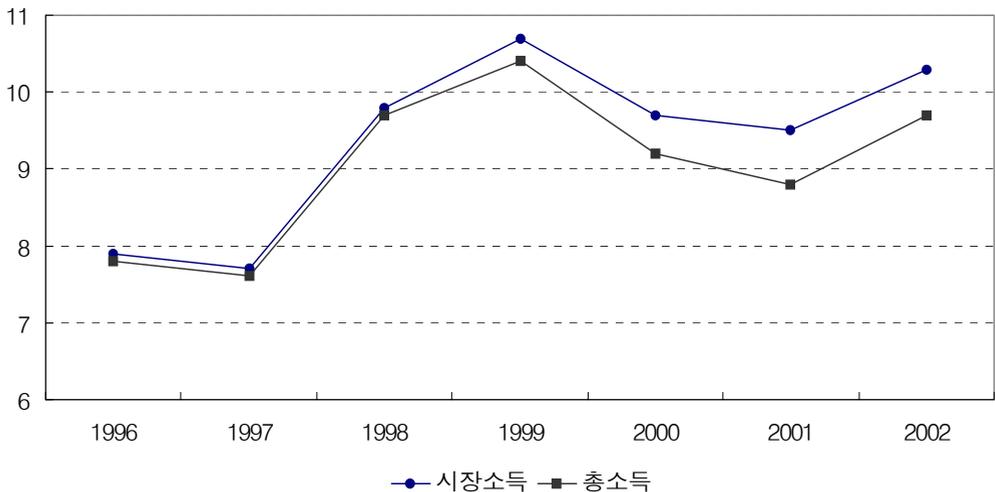
21) 상대적 빈곤선을 중간소득 50%로 규정했을 때, 스웨덴의 빈곤율은 6.4%(1995)이다. 프랑스는 7.5%(1994), 일본은 8.1%(1994), 독일은 9.4%(1994), 영국은 10.9%(1995), 그리고 미국은 17.1%(1995)이다(Förster, 2000, 박찬용 외, 2002: 121에서 재인용). 또한 동일 기준에 의한 Oxley, et.al.(1997: 62)의 보고서에 의하면, 스웨덴은 6.4% (1983-1995), 프랑스는 6.8%(1979-1990), 일본은 8.1%(1984-1994), 독일은 9.1%(1984-1994), 그리고 미국은 17.1%(1985-1995)이다.

이전소득의 빈곤감소 효과도 1999년부터 크게 증가하고 있다. 특히 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 이후 공적이전소득의 빈곤감소 효과는 5.43~7.95%로 이전의 시기(1.03~2.88%)에 비해 크게 증가하고 있다. 결국 국민의 정부는 출범 초기에 발생한 외환위기로 인해 증가한 빈곤 인구의 규모를 감소시키지 못하였지만, 공적이전소득을 통한 빈곤감소의 효과는 이전의 시기보다 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 그러나 이러한 공적이전소득의 빈곤을 감소의 효과는 OECD 국가들의 그것과 비교해 볼 때, 아직도 매우 미흡한 실정이다.²²⁾ 정부가 빈곤율을 더욱 낮추기 위해서는 공적이전소득의 규모를 더욱 확대하여야 한다.

<표 2> 상대적 빈곤율의 변화

	(단위: %)						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
시장소득	7.9	7.7	9.8	10.7	9.7	9.5	10.3
총 소득	7.8	7.6	9.7	10.4	9.2	8.8	9.7
감소효과	1.28	1.31	1.03	2.88	5.43	7.95	6.18

비고: 빈곤감소 효과 = (시장소득 빈곤율 - 총소득 빈곤율) / 시장소득 빈곤율 × 100



<그림 7> 상대적 빈곤율의 변화

본 연구는 소득불평등 수준의 변화를 살펴보기 위해 지니계수와 소득 10분위별 점유율을 활용하였다. 아래의 <표 3>과 <그림 8>에 의하면, 소득분배의 결과는 외환 위기 이후 크게 악화되었음을 알 수 있다. 총소득을 기초로 한 지니계수를 보면, 1996년과 1997년에 각각 0.2195와 0.28557이었던 것이

22) 스웨덴의 공적이전소득과 직접세의 빈곤을 감소 효과는 28.7%(1995)이다. 그리고 프랑스는 28.0%(1994), 영국은 19.3%(1995), 독일은 15.1%(1994), 그리고 미국은 9.4%(1995)이다(박찬용 외, 2002: 132).

1998년에는 0.33567로 치솟았다. 더욱이 2000년에는 소득불평등의 수준이 0.34545로 최고로 악화되었으며, 2001년과 2002년에는 증·감을 반복하는 경향을 보이나, 외환위기 이후 소득불평등의 수준은 분명히 악화되었다는 것을 알 수 있다.²³⁾ 또한 이러한 불평등의 정도는 OECD 국가들과 비교해 보았을 때도 매우 높은 수준이다.²⁴⁾ 그러나 공적소득이전의 소득불평등도 완화의 효과를 살펴보면, 국민의 정부 출범 초기인 1998년까지 시장소득과 총소득에 기초한 지니계수의 차이는 0.001% 포인트 정도이나, 1999년부터 총소득에 기초한 지니계수는 시장소득에 기초한 지니계수에 비해 0.002~0.004%포인트 정도 감소하고 있다. 또한 공적이전소득의 소득불평등 완화 효과도 1998년까지 0.15%에 불과하던 것이 1999년부터 0.91%로 증가하기 시작하여 2002년에는 1.10% 수준에 이르고 있다. 따라서 국민의 정부시기에 사회 전체의 소득불평등수준은 이전의 시기에 비해 더욱 악화되었지만, 공적이전소득의 소득불평등 완화의 정도는 오히려 증가하였다.

<표 3> 지니계수의 변화

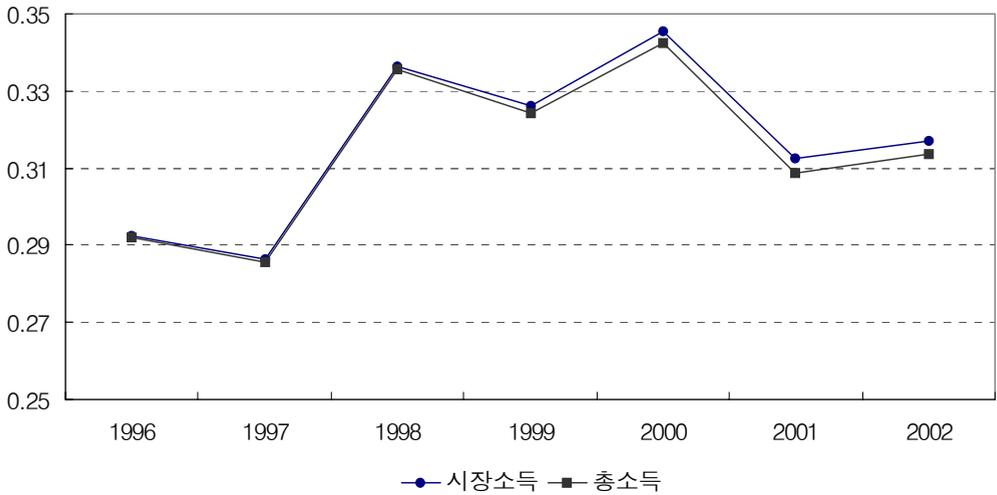
(단위: 지수; %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
시장소득	0.29239	0.28634	0.33618	0.32602	0.34545	0.31258	0.31706
총 소득	0.29195	0.28557	0.33567	0.32410	0.34229	0.30881	0.31356
완화효과	0.15	0.26	0.15	0.58	0.91	1.20	1.10

비고: 소득불평등 완화 효과 = (시장소득 지니계수 - 총소득 지니계수) / 시장소득 지니계수 × 100

23) 한국대통령평가위원회·한국대통령학연구소(2002: 64-65)에 의하면, 김영삼 정부(1993-1997)의 지니계수의 평균값이 0.285로 가장 낮고, 김대중 정부(1998-2000)의 지니계수 평균값이 0.318인 것으로 나타났다. 참고로 전두환 정부 시기인 1985년의 지니계수는 0.345이고, 노태우 정부 시기인 1988년의 지니계수는 0.336이다.

24) 가처분소득에 기초한 스웨덴의 지니계수는 0.230(1995)이다. 또한 일본은 0.265(1994), 프랑스는 0.278(1994), 독일은 0.282(1994), 영국은 0.312(1995), 그리고 미국은 0.344(1995)이다(Förster, 2000, 박찬용 외, 2002: 71에서 재인용). 그리고 Oxley, et.al.(1997: 62)의 보고서에 의하면, 스웨덴은 0.230(1983-1995), 일본은 0.265(1984-1994), 독일은 0.282(1984-1994), 프랑스는 0.291(1979-1990), 그리고 미국은 0.344(1985-1995)이다.



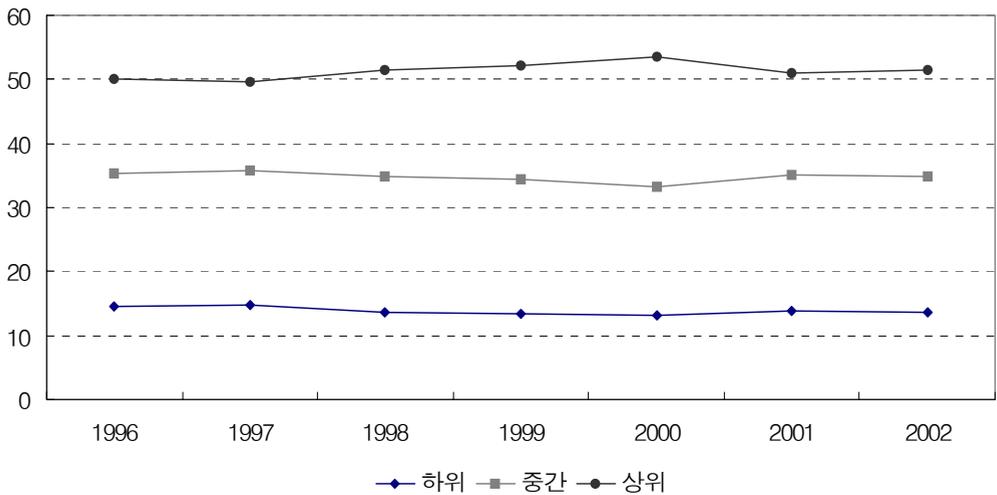
<그림 8> 지니계수의 변화

소득분배의 구조를 파악하는데 있어 지니계수가 가지고 있는 한계를 극복하기 위하여 소득 10분위별 점유율의 정도를 살펴보았다. <표 4>는 시장소득과 총소득에 기초한 소득 10분위별 점유율의 변화를 보여주고 있다. <그림 9>를 통해 지니계수의 수치가 가장 작은 1996년과 가장 큰 2000년의 소득계층별 총소득의 점유율을 비교해 보면, 하위계층이라고 할 수 있는 1~3분위 계층의 2000년 점유율(13.26%)은 1996년(14.61%)에 비해 1.35% 포인트 정도 하락하였고, 중간계층이라고 할 수 있는 4~7분위 계층의 2000년 점유율(33.34%)도 1996년(35.31%)에 비해 1.97% 포인트 정도 하락하였다. 그러나 8~10분위의 상위계층의 2000년 점유율(53.47%)은 1996년(50.09%)에 비해 2.46% 포인트 정도 증가하여, 국민의 정부 시기의 상위계층의 점유율은 높아진 반면 중간계층과 하위계층의 점유율은 오히려 낮아진 것으로 확인되었다. 이러한 2002년의 소득계층별 점유율은 조금 완화되는 모습을 보이나, 그 비중이 2000년의 그것과 크게 다르지 않다. 따라서 국민의 정부 시기의 소득계층간 불평등의 정도는 오히려 악화되는 추세를 보이는 것으로 평가할 수 있다.²⁵⁾ 그러나 1996년에는 시장소득과 총소득에 기초한 소득 점유율의 변화가 큰 차이를 보이지 않은 반면, 2000년에는 총소득에 기초한 점유율의 격차가 시장소득에 기초한 점유율보다 작은 것으로 나타났다. 즉, 총소득에 기초한 상위계층의 점유율은 시장소득에 기초한 그것보다 다소 감소하고 있으며, 중간계층과 하위계층의 총소득에 기초한 점유율은 시장소득에 기초한 그것보다 증가하고 있는 것이다. 국민의 정부 집권 기간동안 공적이전소득에 의한 각 계층의 점유율 변화의 정도는 그리 크지는 않지만, 공적이전소득의 소득불평등 완화 효과는 어느 정도 인정할 만하다.

25) 본 연구에서 제시한 상층, 중층, 하층에 대한 스웨덴(1995)의 소득점유율의 분포는 17.2%, 37.9%, 44.9%이고, 일본(1994)의 분포는 15.7%, 36.5%, 47.8%이며, 독일(1994)의 분포는 14.8%, 36.1%, 49.1%이고, 미국(1995)의 분포는 11.5%, 35.0%, 53.5%이다(Oxley, et.al., 1997: 68).

<표 4> 소득계층 10분위별 소득점유율의 변화

		(단위: %)						
분위	유형	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	시장소득	3.27	3.31	2.89	2.70	2.75	2.95	2.89
	총 소득	3.27	3.33	3.02	2.74	2.86	3.04	3.02
2	시장소득	5.10	5.15	4.66	4.68	4.57	4.77	4.66
	총 소득	5.11	5.16	4.72	4.73	4.63	4.82	4.72
3	시장소득	6.22	6.31	5.89	5.88	5.71	5.90	5.89
	총 소득	6.23	6.35	5.92	5.91	5.77	5.94	5.92
4	시장소득	7.19	7.33	7.01	6.88	6.72	6.96	7.01
	총 소득	7.19	7.35	7.02	6.90	6.73	6.98	7.02
5	시장소득	8.17	8.30	8.05	7.92	7.71	8.06	8.05
	총 소득	8.17	8.30	8.04	7.94	7.72	8.05	8.04
6	시장소득	9.34	9.38	9.24	9.14	8.81	9.33	9.24
	총 소득	9.35	9.38	9.23	9.15	8.81	9.31	9.23
7	시장소득	10.61	10.67	10.56	10.53	10.07	10.78	10.56
	총 소득	10.60	10.67	10.54	10.51	10.08	10.76	10.54
8	시장소득	12.33	12.38	12.38	12.18	11.66	12.53	12.38
	총 소득	12.33	12.37	12.38	12.16	11.64	12.50	12.38
9	시장소득	14.93	14.90	14.95	14.81	14.10	14.97	14.95
	총 소득	14.94	14.89	14.91	14.78	14.05	14.91	14.91
10	시장소득	22.85	22.30	24.38	25.31	27.93	23.82	24.38
	총 소득	22.82	22.27	24.24	25.22	27.78	23.69	24.24



<그림 9> 소득계층 10분위별 소득 점유율의 변화(총소득 기준)

5. 결 론

지금까지 본 연구는 국민의 정부의 집권 기간동안 도시 근로자가구의 소득원 구성의 변화, 빈곤율과 소득불평등 수준의 변화, 그리고 공적이전소득의 빈곤감소 및 소득불평등 완화 효과를 분석하고, 그 수치를 이전 시기의 그것과 비교하였다. 또한 이러한 분석에 앞서 사회복지 예산과 지출의 변화추이를 사정하여, 국민의 정부에서 일어난 복지제도 변화가 사회복지 예산과 지출의 변화로 이어졌는지를 검증하였다. 우선 사회복지 예산의 변화추이를 살펴보면, 일반회계예산 가운데 사회보장 예산과 보건복지부 예산의 비중은 1999년부터 크게 증가하고 있어 국민의 정부 시기동안 복지 관련 부분에 대한 정부의 투자는 크게 성장한 것으로 평가할 수 있다. 또한 GDP 대비 사회복지 지출의 규모도 크게 성장하고 있다. 그러나 이러한 지출규모의 증가는 사회보험과 민간부분의 성장에 기인한 것이며, 공공부분 가운데 사회복지 지출 부분의 성장은 다른 부분에 비해 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다.

본 연구의 주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 근로 : 시장 : 국가 : 가족으로 대표되는 소득원 구성의 비중 가운데, 국가(state)의 영역으로 인정할 수 있는 공적이전소득의 비중은 국민의 정부 들어 조금씩 증가하고 있지만, 증가의 폭은 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 그러나 도시 빈곤 근로자 가구와 여성 근로자가구의 공적이전소득의 비중은 이전의 시기와 비교해 볼 때, 크게 성장한 것으로 평가할 수 있다. 또한 65세 이상 노인 근로자가구의 공적이전소득의 비중은 외환위기 시기인 1998~1999년에 크게 감소하였다가, 2000~2001년에 크게 증가하여 문민정부 시기의 수준으로 환원하였으며, 2002년에는 그 비중이 매우 크게 증가하였다. 둘째, 국민의 정부시기에 도시 근로자가구의 상대적 빈곤율과 소득불평등의 정도는 매우 악화되었다. 이는 1998~1999년 외환위기시기에 급증한 빈곤율과 같은 시기에 확대된 소득불평등의 정도가 국민의 정부 후반기에 들어서도 개선되지 못하고 고착된 것이다. 그러나 국민의 정부 들어 시장소득에 기초한 빈곤율과 소득불평등 수준에 비해 총소득에 기초한 수치들이 조금 축소·완화되고 있어, 공적이전소득의 빈곤감소 효과와 소득불평등 완화 효과는 이전 시기에 비해 크게 증가하고 있다. 이처럼 도시 근로자가구의 소득원 구성 가운데 공적이전소득의 비중이 증가하고, 공적이전소득의 빈곤감소 효과와 소득불평등 완화 효과가 확대되는 현상은 국민의 정부에서 실시한 국가복지 제도의 변화에 기인한 것일 수 있다. 특히 이러한 현상들은 2000년 이후 더욱 크게 나타나는데, 이는 국민의 정부에서 실시한 국민기초생활보장법의 파급효과로 인정할 수 있을 것이다.

국민의 정부 들어 사회복지 예산과 지출의 규모가 증가하였다는 것은 국민의 정부의 국가복지의 확대에 대한 의지와 실천의 정도를 보여주는 것이다. 그러나 우리나라의 사회복지 예산과 지출의 수준은 서구의 복지선진국(welfare leader)의 그것과 비교해 볼 때, 아직도 초보적인 단계에 머물러 있는 낮은 수준이다. 국민의 정부 들어, 도시 근로자가구의 공적이전소득의 비중은 이전의 시기에 비해 어느 정도 증가하였고, 공적이전소득의 빈곤감소 효과와 소득불평등 완화 효과는 이전의 시기에 비해 확대되었지만, 그 상대적인 비중이나 효과 또한 서구의 복지선진국에 비해 매우 미흡한 것이 현실이

다. 따라서 정부는 빈곤 가구의 규모를 감소하고 소득불평등의 정도를 완화하기 위해서는 보다 적극적인 복지개혁을 통해 국가복지의 확대를 위해 노력하여야 하며, 그 결과가 일반 시민들의 소득원 구성 가운데 공적이전소득 규모의 확대로 이어져야 할 것이다.

본 연구는 정부에서 제공하는 신뢰할 수 있는 미시자료(micro data)에 기초하여 국민의 정부 집권 기간동안 도시 근로자가구의 소득원 구성과 분배구조의 변화를 살펴보고, 그에 대한 공적이전소득의 효과를 실증적으로 검증하였다는 점에서 연구의 의미가 있다고 생각한다. 다만, 본 연구는 연구의 시점상 분석 내용에 대한 사후검증(post-test)을 하지 못했다는 한계가 있다. 또한 소득불평등과 같은 분배구조의 분석에 조세제도의 효과를 포함하지 못한 것은 연구의 또 다른 한계로 지적하고 싶다. 이러한 것들은 후속 연구의 과제로 남긴다.

참고문헌

- 김교성. 2002. “소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구”. 『한국사회복지학』 48.
- 김기덕·손병돈. 1995. “1982-92년간 근로자가구의 소득분배 변화추이: 소득원천별, 사회보장수혜, 사적이전, 조세부담”. 『사회복지연구』 8
- 김미곤. 1997. “최저생계비 계층현황과 정책과제”. 『보건복지포럼』 13.
- 김연명. 2001. “김대중 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서”. 『한국 사회복지의 새로운 도전』. 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집.
- 김연명. 2002. “국가복지강화론 비판에 대한 재비판과 쟁점”. 『상황과 복지』 11.
- 김영범. 2002. “한국 복지국가의 유형화에 대한 비판적 검토: 제도의 미성숙성과 그에 따른 한계를 중심으로”. 『상황과 복지』 11.
- 나성린·현진권. 1993. “모집단화 적용을 통한 조세 및 사회부조정책의 소득재분배 효과 측정”. 『재정논집』 7.
- 남찬섭. 2002. “한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구: 에스핑앤더슨의 기준을 중심으로”. 『상황과 복지』 11.
- 남찬섭. 2001. “신자유주의론의 내용과 평가: 조영훈의 입장을 중심으로”. 김연명(편). 『한국 복지국가 성격논쟁 I』. 서울: 인간과 복지.
- 대통령비서실 삶의질향상기획단. 2002. 『생산적 복지: 복지 패러다임의 대전환』. 서울: 대통령비서실 삶의 질향상기획단.
- 대통령비서실 삶의질향상기획단. 1999. 『새 천년을 향한 생산적 복지의 길: 국민의 정부 사회정책 청사진』. 서울: 대통령비서실 삶의질향상기획단.
- 박찬용·강석훈·김태완. 2002. 『소득분배와 빈곤동향 및 변화요인 분석』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 석재은. 2000. “노인의 소득원 구성과 공·사역할분담 분석”. 『사회보장연구』 16(1).
- 석재은·김태완. 2000. 『노인의 소득실태 분석과 소득보장체계 개선방안 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 성경룡. 2001. “민주주의의 공고화와 복지국가의 발전: 문민정부와 국민의 정부 비교”. 『한국사회복지학』

46.

- 유경준. 2003. "소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향". 『KDI 정책포럼』 167. <http://www.kdi.re.kr>.
- 이혜경·김진욱. 2001. "한국의 소득분배와 빈곤: 1992-1998년". 『연세사회복지연구』 6-7.
- 정진화·남기곤. 1999. "경제위기 이후 소득 및 소비구조의 변화". 『산업노동연구』 5(2).
- 정무권. 2000. "국민의 정부의 사회정책: 신자유주의로의 확대? 사회통합으로의 전환". 임혁백(편). 『세계화와 신자유주의: 이념, 현실, 대응』. 서울: 나남
- 정무권. 2002. "김대중 정부의 복지개혁과 한국복지제도의 성격논쟁에 대하여: 발전주의 유산과 복지개혁의 한계".
- 조영훈. 2000. "생산적 복지론과 한국 복지국가의 미래". 『경제와 사회』 45. 김연명(편). 《한국 복지국가 성격논쟁 I》, 서울: 인간과 복지.
- 조영훈. 2001. "현 정부 복지정책의 성격: 신자유주의를 넘었나?". 『사회복지와 노동』 3.
- 정진호. 2001. "최근의 소득불평등도 변화와 소득원천별 분해". 『노동정책연구』 1.
- 통계청. 각년도. 도시가계연보
- 한국대통령평가위원회·한국대통령학연구소(편). 『한국의 역대 대통령 평가』. 서울: 조선일보사.
- 홍경준. 2003. "공적이전과 사적이전의 빈곤 감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로". 『한국사회복지학』 50.
- 보건복지부. 2003. 인터넷 자료 (2003, 8). <http://www.mohw.go.kr>
- 통계청. 2003. 인터넷 자료 (2003, 8). <http://nso.go.kr>
- Atkinson, A. B., L. Rainwater, and T. M. Smeeding. 1995a. "Income Distribution in OECD Countries, Evidence from the Luxembourg Income Study." *Income Distribution in OECD Countries*, OECD Social Policy Studies 18.
- Atkinson, A. B., L. Rainwater, and T. M. Smeeding. 1995b. "Income Distribution in European Countries." in A. B. Atkinson (ed.), *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*. Chapter 2. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Anderson, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Förster, M. 2000. "Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area." *Labour Market and Social Policy Occasional Papers* 42.
- Förster, M., and M. Pearson. 2002. "Income Distribution and Poverty in the OECD Area: Trends and Driving Forces." *OECD Economic Studies* 34.
- Gottschalk, P., and T. M. Smeeding. 1997. "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality." *Journal of Economic Literature* XXXV (2).
- Oxley, H., J. Burniaux, T. Dang, and M. M. d'Erocole. 1997. "Income Distribution and Poverty in 13 OECD Countries." *OECD Economic Studies* 29.
- Rainwater, L., M. Rein, and J. Schwartz. 1986. *Income Packaging in the Welfare State: A Comparative Study of Family Income*. Oxford: Clarendon Press.

Changing Trends of Income Packaging and Income Distribution : 1996 - 2002

Kim, Kyo-Seong
(Soong Sil University)

The purpose of this study was to offer a comprehensive analysis of the changing trends of the Korean income packaging, poverty rate, and level of income inequality from 1996 to 2002. In order to do that, this study used the micro-data of "Income and Expenditure Survey of Urban Households" by the National Statistical Office(NSO). Major results were as follows: (1) A ratio of public transfer in family income packaging increased at the DJ administration. (2) Poverty rate and Gini coefficient, which were 7.8% and 0.29 in 1996, rose to 8.8~10.4% and 0.30~0.34 respectively during the year of 1998-2002. (3) However, poverty reduction effect and income inequality reduction effect of public income transfer increased preferably at the DJ administration. Those effects increased more since the enactment of National Basic Livelihood Security in 2000. Therefore, government should provide more national welfare programs to reduce the poverty rate and to improve better structure of income distribution.

Key words: income packaging, public transfer, poverty rate, income distribution,
poverty reduction effect

[접수일 2003. 9. 18 게재확정일 2003. 10. 31]