

한국의 빈곤, 왜 감소하지 않는가?

- 1990년대 이후 빈곤 추이의 분석 - * **

구 인 회

(서울대학교)

[요 약]

외환위기와 함께 본격적으로 등장한 빈곤문제가 위기의 진정에도 불구하고 위기 이전 수준으로 대폭 감소되지 않을까? 본 연구는 가구소비실태조사 자료를 이용한 1990년대 이후 빈곤추이 분석을 통해 이러한 물음에 답한다. 1990년대 전반기는 급속한 빈곤 감소를 특징으로 한다. 이 시기의 빈곤 감소에는 경제성장이 결정적인 요인으로 작용하였고 소득불평등도의 완화 또한 영향을 미쳤다. 1990년 후반에는 빈곤율이 크게 높아졌다. 경제성장의 침체로 소득수준은 감소하거나 정체상태에 머무른 한편, 소득불평등도가 증대되고 빈곤취약가구가 증가하는 인구학적 변화가 일어나 빈곤 증대를 초래하였다. 이러한 추이에는 주로는 경제활동을 수행하는 성인의 소득격차 확대가, 부차적으로는 노인가구의 증대가 영향을 미쳤다. 절대빈곤의 추이에서는 경제성장의 영향이 주로 부각되고, 상대빈곤의 추이에서는 분배구조 변화의 역할이 크게 나타난다. 준절대빈곤의 경우 1990년대 전반부에는 경제성장으로 상당한 빈곤감소가 발생하고 후반부에는 소득불평등 악화와 경제성장 정체로 빈곤증가가 이루어진 것으로 나타났다.

주제어: 빈곤, 절대빈곤, 상대빈곤, 준절대빈곤, 경제성장, 소득불평등, 인구학적 변화

1. 서론

1990년대 중반을 거치며 빈곤문제는 우리 사회의 커다란 주목을 받아왔다. 다수의 사회 구성원이 지속적인 경제성장의 혜택을 누릴 수 있었던 외환위기 이전 시기에는 빈곤문제는 소수 노인이나 장애인 등 일부 취약계층의 문제로 치부되었고 대다수 사회구성원의 삶과는 그다지 관련이 없는 것으로

* 이 연구는 서울대학교 신입교수 연구정착금으로 지원되는 연구비에 의하여 수행되었음.

** 이 연구는 2004년 한국사회보장학회 춘계학술대회와 2004년 한국사회복지학회·조선일보 심포지엄 “한국사회안전망의 현황과 대책”에서 발표한 논문을 수정 보완한 것이다. 꽃동네 현도사회복지대학 이태수 교수, 고려대 김태일 교수, 성균관대 홍경준 교수와 다른 참석자들의 토론에 감사드린다.

받아들여졌다. 그러나 1997년 시작된 외환위기는 절박한 처지에 놓인 빈곤층의 급증을 초래하였고 빈곤문제를 한국사회의 우선적인 현안의 하나로 등장시켰다.

관련 연구들 또한 외환위기를 계기로 하여 우리 사회에서 빈곤 문제가 심각한 양상으로 지속되고 있음을 보여준다. 빈곤 문제는 근로능력 없거나 취약한 노인, 장애인, 편부모가구에서 특히 심각한 상태인 것으로 나타난다. 그러나 외환위기 이후의 빈곤문제는 다수의 근로능력 있는 빈곤층의 대두를 특징으로 한다는 점에서 이전 시기의 빈곤문제와 큰 차이를 보인다. 이는 외환위기로 인한 대량실업 사태가 빈곤층 급증의 직접적인 원인이었다는 점에서 볼 때 당연한 결과이기도 하다. 더욱이 몇몇 연구는 우리사회의 빈곤문제가 실업자의 문제일 뿐만 아니라, 열심히 일을 해도 빈곤을 벗어나지 못하는 근로 빈곤층(working poor)의 문제로까지 심화되고 있음을 보여준다(박찬용·김진욱·김태완, 1999; 구인회, 2002).

2000년대에 들어서서 실업률이나 소득수준 등의 지표는 외환위기가 본격화되기 이전의 수준으로 회복되었다. 또 빈곤 증가에 대응하여 국민기초생활보장제도를 도입하는 등 빈곤층을 위한 공적인 소득지원정책도 대폭적으로 개선되었다. 그러나 빈곤문제가 크게 개선되었다는 증거는 별로 발견되지 않는다. 오히려 빈곤문제는 가족해체, 유기 아동의 증가, 생활고로 인한 자살의 빈발 등 다양한 위기적 증상을 보이며 악화되고 있는 것으로도 보인다. 왜 외환위기와 함께 등장한 빈곤문제가 외환위기의 진정에도 불구하고 1990년대 중반 이전의 수준으로 대폭 감소되지 않는 것일까?

1990년대를 거치며 우리사회에서는 빈곤문제의 악화를 초래할 수 있는 다양한 사회적 변화가 지속되었다. 비정규직 양산 등으로 표현되는 노동시장의 구조 변화, 급속한 고령화의 진행, 이혼 등 가족해체 증가 등 과거 한국사회의 특징과는 사뭇 다른 구조적 변화들이 우리 사회의 곳곳에서 감지되었다. 이러한 변화는 소득분배구조의 악화, 빈곤에 취약한 특성을 지닌 가구집단의 증가를 시사하는 것이다. 서구사회에서는 이들 요인은 경제성장의 정체와 함께 빈곤추이에 부정적 영향을 미치는 주요 원인으로 지적되어 왔다(Danziger and Gottschalk, 1995). 우리 사회에도 이러한 구조적 원인들이 본격적으로 작동함으로써 외환위기 이전의 저빈곤 시대로의 복귀를 어렵게 하는 것은 아닐까?

그간 우리나라 빈곤문제에 대한 연구는 그 다수가 한 시점에서의 횡단적 분석이었고, 시계열적 추이를 분석한 경우에는 전반적인 빈곤 수준 및 그 추이를 다룰 뿐 빈곤 수준 변화의 원인을 규명하는 데에로 나아가지 못하였다. 본 연구는 가구소비실태조사 1991년, 1996년, 2000년의 3개년 자료를 분석하여 1990년대에서 2000년대에 이르는 기간의 빈곤 변화의 실태를 파악함과 함께 그 변화의 원인분석을 시도함으로써 이러한 연구의 공백을 메우고자 한다.

본 연구에서는 우선 선행연구의 검토를 통해 1960년대 이후 우리나라의 장기적인 빈곤추이를 알아보고 가구소비실태조사 자료의 분석을 통해 1990년대 전반에서 2000년대에 이르기까지의 빈곤추이를 제시한다. 본론에서는 1990년대 빈곤수준 변화의 원인을 분석한다. 본 연구에서는 서구의 선행 연구(Danziger and Gottschalk, 1995; Iceland, 2003)를 따라 빈곤추이 변화요인을 경제성장, 분배구조의 변화, 인구학적 변화의 세 가지로 분해하는 분석을 수행한다. 결론에서는 본 연구의 발견을 요약하고 정책적 함의를 끌어낸다.

2. 빈곤수준 변화의 결정요인

1) 우리나라 빈곤의 장기적 추이

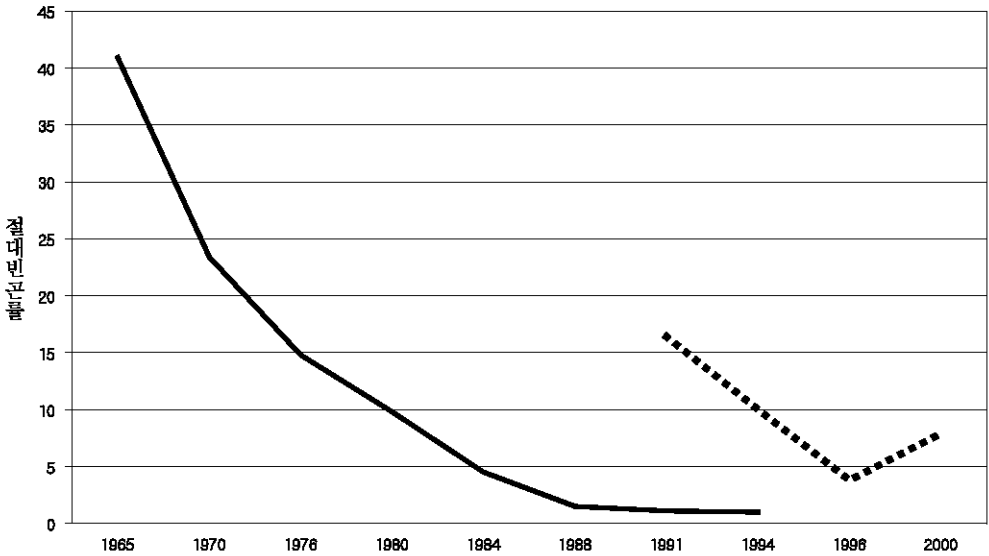
길게는 1945년 일제로부터의 해방 이후, 짧게는 1960년대에 시작된 산업화 이후 현재에 이르기까지의 우리나라의 장기적 빈곤 추이를 일관된 기준에 따라 분석, 제시하고 있는 연구는 존재하지 않는다. 그 이유는 기본적으로는 이러한 분석에 이용할 수 있는 통계자료가 없다는 데에 있다. 장기적인 빈곤 추이 연구에 센서스 자료를 이용하는 서구의 경우와는 달리 우리나라의 센서스 자료에는 소득에 관한 정보가 담겨 있지 않다. 우리나라에서 소득자료로서 가장 긴 역사를 지닌 자료인 도시가계조사(경우에도 1982년부터 자료가 이용가능하다. 따라서 우리나라의 장기적 빈곤추이의 파악은 선행 연구에서 이루어진 분석 결과를 종합함으로써만 가능하다(이에 대한 문헌검토는 이정우·황성현(1998)을 참조).

우리나라 산업화 초기의 빈곤추이를 다루고 있는 연구로는 서상목(1982), Suh and Yeon(1986) 등을 들 수 있다. 이들 연구에 따르면 해방과 한국전쟁 기간의 광범한 절대적 빈곤은 1950년대 내내 큰 변화 없이 지속되었다. 당시의 빈곤 추이를 알 수 있는 통계자료는 존재하지 않지만 1950년대는 일인당 소득이 연간 0.7%의 미미한 증가세를 보이는 저성장의 시기로서 이 시기에 빈곤 상황이 개선되었으리라 판단할 이유는 없다. 그러나 1960년대 이후 진행된 성공적인 산업화는 취업기회의 확대를 통해 가구소득을 증대시킴으로써 지속적인 빈곤감소를 결과하였다. 서상목(1979)과 Suh and Yeon(1986)은 1973년을 시점으로 계측한 최저생계비를 기준으로 할 때 절대빈곤율의 하락추세는 1960년대부터 본격화되어 1970년대와 1980년대를 거치며 지속되었음을 보여준다.

<그림 1>의 실선은 이러한 서상목(1979)과 Suh and Yeon(1986)의 분석결과를 그림으로 제시한 것이다. 1965년 40.9%에 달했던 절대빈곤율이 불과 5년 후인 1970년에는 23%로 급격히 떨어졌고 이후에도 절대빈곤이 지속적으로 감소하여 1984년에는 4.5%까지 낮아졌음을 보여준다. 이정우·황성현(1998)은 서상목(1979)의 빈곤선을 적용한 절대빈곤율의 추이를 1980년대 중반 이후 시기까지 확장하여 보여준다. 이들에 따르면 절대빈곤율은 1988년에는 1.5%, 1990년대에는 약 1.0%까지 하락하였다.

<그림 1>의 점선은 통계청의 가구소비실태조사 1991, 1996, 2001년 자료를 이용하여 2000년 정부 발표 최저생계비를 기준으로 1990년대 이후의 빈곤율 추이를 추정한 결과를 보여준다. 그런데 점선이 나타내는 빈곤율 수치는 비슷한 시기 실선이 나타내는 빈곤율 수치와 크게 다르다. 이러한 차이는 실선에서 빈곤지위 판정의 기준이 된 최저생계비가 20년 이상 과거에 계측된 것으로서 그간 사회의 생활수준 변화를 반영하지 않았고 따라서 빈곤추이를 파악하는 기준으로서 유효성을 잃었음을 보여주는 것이다.

<그림 1> 우리나라 빈곤의 장기적 추이: 1965-2000



따라서 1990년대 이후의 빈곤추이를 점선을 이용하여 살펴보면 1990년대 이전부터의 장기적인 빈곤 감소 추이가 1990년대에 들어서서도 지속되었음을 알 수 있다. 1991년 16.4%에 달했던 빈곤율은 1996년 3.8%로 떨어져 1990년대 전반기는 빈곤감소의 속도로 볼 때 1960년대 후반에 버금가는 급속한 빈곤감소기로 특징지어진다. 이러한 급속한 빈곤 감소의 결과 1990년대 중반에 이르면 절대빈곤은 우리나라 역사상 가장 낮은 수준에 달하게 된 것으로 보인다.¹⁾

그러나 1990년대 중반 이후 특히 1997년 외환위기 이래로는 이러한 감소세는 크게 반전되어 우리나라에서 산업화가 시작된 이래 처음으로 빈곤층의 급증을 발견하게 된다. 이렇게 증대된 빈곤은 외환위기의 진정과 함께 다소 감소하였지만 2000년 빈곤율은 7.9%라는 높은 수준을 유지한다.²⁾ 이 시기 도시가구의 실질소득이 외환위기가 본격화되지 않았던 1997년의 소득수준을 회복하였다는 점을 고려할 때 이러한 빈곤수준은 매우 높은 것이다. 그렇다면 어떠한 이유로 빈곤수준은 감소하지 않는 것일까?

1) 1990년대 중반 우리나라의 낮은 빈곤수준과 양호한 소득분배 상태는 국제적인 주목을 받기도 하였다. 외국의 한 연구자는 대만과 한국 등 국제적인 기준에서 볼 때 이렇다할 소득재분배 정책이 발전하지 못한 상태에서 비교적 양호한 소득분배 상태를 보이는 동아시아 국가의 특징을 “낮은 재분배 하의 낮은 불평등(low inequality with low redistribution)”이라고 규정하였다(Jacobs, 2000).
 2) 많은 연구들이 외환위기 직후 빈곤율이 10% 이상의 수준으로 급증하였고 1999년을 거치며 빈곤율이 감소하는 추세가 시작됨을 보여준다(박순일, 2000).

2) 빈곤 추이에 영향을 미치는 요인

서구의 연구에 따르면 빈곤수준의 시간별 추이에는 경제성장이나 분배구조의 변화와 같은 경제적 변화와 인구구성이나 가족유형의 변화 같은 인구학적 변화 등의 요인들이 주요하게 영향을 미친다. 우선 경제성장은 평균적인 소득수준의 상승을 의미하는 것으로서 빈곤, 특히 절대적 빈곤을 감소시킨다. Danziger and Gottschalk(1995)에 따르면 미국에서 제2차 세계대전 이후 1970년대 이전 시기까지 급속한 경제성장으로 평균소득이 두 배 이상 증가하였고 이러한 소득증가는 빈곤감소에 커다란 영향을 미쳤다. 또 1970년대 이후 1990년대 초까지의 낮은 속도의 경제성장은 빈곤감소에 미약한 영향을 미쳤다.

우리나라의 경우에도 산업화가 본격화된 이래 1990년대 중반까지 지속적인 경제성장으로 풍부한 일자리가 창출되었다. 그 결과 실업률은 떨어지고 임금수준은 상승하여 전반적인 소득수준의 상승이 이루어졌다. 도시가구의 소득을 분석한 한 연구에 따르면 실질소득이 1980년대에 꾸준히 증가하였고 1980년대 후반에서 1990년대 중반에 이르는 시기에는 더욱 빠르게 증가하였다. 반면에 1990년대 중반 이후에는 경제가 위기를 경험하고 정체상태에 들어섬에 따라 도시가구의 실질소득은 크게 하락하였다. 1997년에는 실질소득이 전년대비 3.1% 감소하였고, 1998년에는 전년대비 18.2%가 감소하였다. 1999년과 2000년에는 10% 이상 실질소득이 증가하여 1997년 수준에 달하게 되었다(성명재, 2002a). 이러한 가구소득수준의 변화 추이는 1990년대 중반까지의 빈곤수준의 지속적 하락, 외환위기 시기의 빈곤 급증 등의 빈곤 추이와 동일한 양상을 보인다. 그러나 도시가구의 실질소득이 외환위기 이전 수준으로 회복된 2000년대에 빈곤수준은 과거의 수준으로 감소하지 않은 것으로 볼 때 1990년 후반 이후의 빈곤 추이를 설명하는 데에는 소득수준의 증가 이외의 다른 요인을 고려하는 것이 필요하다.

빈곤수준의 변화에 중요한 영향을 미치는 다른 주요 요인으로는 분배구조 즉 소득불평등도의 변화를 들 수 있다. 평균 소득수준이 동일한 경우 소득불평등이 심한 사회에서는 더 많은 저소득층이 경제적 궁핍을 경험할 것이고 빈곤율, 특히 상대적 빈곤율이 크게 나타날 것이다. 미국의 경우 인구를 소득오분위로 나누어 볼 때 1970년대와 1980년대에 부유한 상위 20%는 연평균 1.3%의 소득상승을 경험하였지만 빈곤한 하위 20%는 소득의 감소를 경험하였다. Danziger and Gottschalk(1995)는 이 시기 소득불평등의 증가는 경제성장의 빈곤감소효과를 상쇄하는 정도의 영향을 미쳤음을 보여준다.

우리나라에서 소득불평등도는 1970년대에 악화되는 추세를 보이다가 1980년대에서 1990년대 중반까지는 감소되는 추세를 보였다.³⁾(이정우·황성현, 1998) 이러한 소득분배의 지속적인 개선에는 임금격차의 완화, 특히 학력별 임금격차의 완화가 크게 작용한 것으로 보인다(유경준, 1998; 최장식·정진

3) 1990년대 이후 소득분배상태가 개선되었다는 점에 대해서는 기존 연구가 일치된 결과를 보여준다. 그러나 1980년대의 소득분배 추세에 대해서는 소득분배가 개선되었다는 주장과 악화되었다는 주장의 두 가지 대립적 견해가 존재한다. 하지만 도시근로자가구의 경우에는 소득분배가 개선되는 추세를 보이고 기타 가구에서 이를 상쇄할 만큼 소득분배의 악화가 진행되었다는 이유와 증거가 분명하지 않은 만큼 1980년대에 걸쳐 소득분배상태가 악화되었다고 보기는 어려울 것이다(이정우·황성현, 1998).

호, 2003). 그러나 1990년대 중반 이후 소득불평등도는 악화되는 추세로 반전하였다(유경준·김대일, 2002). 이전 시기와는 반대로 학력별 임금격차가 확대되어 소득불평등도 악화를 초래하였고 외환위기는 이러한 추세를 증폭시켰다. 특히 기술 변화로 인한 고숙련 인력의 수요 확대가 임금격차의 확대 원인으로 지적되어 소득불평등도의 악화 추세는 외환위기가 진정된 2000년대에도 지속될 것으로 보인다(최강식·정진호, 2003; 최희갑, 2002). 요컨대, 이러한 소득불평등도의 변화는 1990년대 중반 이후의 빈곤 증대 추세를 설명할 수 있는 중요한 요인으로 보인다.

급속한 노인인구의 증가, 이혼 등을 통한 여성가구주 가구의 증가, 단독가구의 증가 등 인구학적 변화 또한 빈곤을 증대시키는 중요한 구조적 요인으로 작용한다. 미국의 경우 여성가구주의 비율은 1950년 9%에서 1998년 18%로 배증하였고, 단독가구의 비율 또한 1950년 11%에서 1998년 크게 31%로 증가하였다. 그런데 빈곤율이 낮은 수준(1999년 현재 5.8%)인 기혼부부가구 구성원과는 달리 이들 가구 구성원의 빈곤율은 매우 높아(1999년 현재 여성가구주 가구는 30.4%, 단독가구는 19.1%) 이들 인구집단의 증가는 빈곤율의 증가에 크게 기여한 것으로 나타났다(Iceland, 2003).

우리 사회의 경우 전체 가구에서 여성가구주 가구가 차지하는 비율은 1980년에는 15.1%, 1990년에는 15.7%로 1980년대에는 큰 변화를 보이지 않았다. 그러나 1990년대에는 여성가구주 가구는 상당한 증가세를 보여 2000년에는 18.5%에 달하였다. 이들 여성가구주 가구 중 유배우 가구나 사별가구, 미혼가구는 그 비율이 감소하거나 정체상태에 있는 반면 이혼가구의 비율은 1990년 6%에서 2000년 12%로 급증하였다. 전체 가구에서 60세 이상 노인가구주 가구가 차지하는 비율은 1980년 12.2%에서 1990년 14.1%, 2000년 19.4%로 증가하여 특히 90년대 이후 급속한 증가세를 보이고 있다. 이러한 노인가구주 가구의 증가는 노인인구의 가구주화 경향의 증대와 노인인구의 증가를 반영한다. 전체 인구에서 60세 이상(65세 이상) 노인인구가 차지하는 비율은 1980년 6.1%(3.9%)에서 1990년 7.7%(5.0%), 2000년 11.2%(7.3%)로 증가하였다(통계청, 각년도). 이들 여성가구주 가구, 노인가구주 가구가 경제적 취약집단이라는 점을 고려할 때 우리사회의 이러한 인구학적 변화는 적어도 1990년대 이후 빈곤의 감소를 저지하거나 빈곤을 증대시키는 구조적 요인으로 작용한 것으로 보이고 향후에는 그 영향이 더욱 커질 것으로 예측된다.⁴⁾

3) 빈곤에 대한 상이한 개념적 접근의 비교

지금까지 빈곤과 그 추이에 대해서 논의하였지만 빈곤의 추이, 더 나아가서는 빈곤 추이를 결정하는 요인들의 중요성은 빈곤을 어떻게 정의하고 측정하는가에 따라 크게 달라질 수 있다. 빈곤의 측정 은 기본적으로는 자원(resources)을 욕구(needs)에 비교하는 과정을 통해서 이루어진다. 우리가 빈곤이라는 개념을 사용할 때에는 최저한의 인간적 생활수준(minimum decent standard of living)을 위해서는 반드시 충족되어야 할 욕구가 있다는 전제가 깔려있고 이러한 욕구수준에 자원이 미치지 못하는

4) 인구학적 변화는 소득불평등에도 영향을 미친다. 관련된 한 연구는 1995년에서 2000년까지의 소득 불평등도의 악화 중 약 12%가 이러한 인구학적 변화로 인해 발생하였음을 보여준다(성명재, 2002b).

경제적 복지의 상태를 나타내는 개념으로 빈곤을 사용한다(Ruggles, 1990). 그간 대다수의 관련 연구에서는 이러한 욕구수준을 측정하는 기준으로 절대적 빈곤선과 상대적 빈곤선이 이용되었다.

절대 빈곤 개념에서는 최저한의 인간적 생활수준을 위해 필요한 욕구의 수준을 절대적인 것으로 해석하여 절대빈곤선을 기본적 욕구(basic needs)의 충족을 위해 요구되는 수준의 소득이나 소비로 규정한다. 이렇게 절대적인 수준의 욕구를 빈곤의 기준으로 보는 접근은 기아나 공핍 같은 경험적 빈곤 현상을 개념적으로 포착한다는 점에서 장점을 가진다(Sen, 1983). 통상적으로 절대적 빈곤선은 한 시점에서 결정된 이후에는 매년의 물가 변화만을 고려하여 그 액수가 조정된다. 그러나 이러한 절대적 빈곤선에 대해서는 시간과 공간에 따라 기본적 욕구의 수준이 다를 수 있다는 점, 즉 욕구가 사회적으로 결정된다는 점을 고려하지 못한다는 비판이 제기되어 왔다.

이러한 빈곤에 대한 절대주의적 접근법에 대한 대안으로 등장한 상대주의적 접근에서는 빈곤선을 나타내는 욕구수준이 사회의 소비수준에 따라 달라진다. 즉 상대 빈곤에서는 최저 생활수준을 상대적인 것으로 보아 다른 사회구성원들의 생활수준과 비교하여 측정된 소득이나 소비수준으로 빈곤선을 측정한다(Citro and Michael, 1995). 기존 연구에서는 통상적으로 중위소득의 50% 기준을 상대 빈곤선으로 이용하였다. 그러나 이러한 상대적 빈곤선에서는 빈곤은 소득불평등도의 개선을 통해서만 감소될 수 있다. 또 상대빈곤선은 정책이나 경기의 변화에 따른 빈곤의 증감에 민감하지 않다(Sen, 1983). 소득이나 소비의 전반적인 상승이나 하락으로 비참한 지경에 있는 사람들의 숫자가 크게 변화하더라도 빈곤선의 기준이 되는 중위소득 또한 등락하기 때문에 상대빈곤의 수준에는 변화가 크게 나타나지 않을 수 있다. 이러한 문제점은 상대 빈곤이 본질적으로 불평등을 반영하는 지표라는 데에서 기인한다.

Sen(1983)은 절대적 빈곤의 개념을 확장하여 빈곤에 대한 새로운 개념적 접근법을 제기하였다. 그는 절대적 빈곤선은 시공간적으로 고정되어 있는 것이라고 보는 견해에 대해 반박하며 빈곤의 절대적 수준을 설정하는 것과 그 수준이 사회적으로, 시대적으로 상이할 수 있다는 점 사이에는 모순이 없다는 주장을 한다. 예컨대 사회활동에 대한 참여를 절대적 욕구로 설정하는 경우 사회활동 참여에 필요한 자원의 양은 시간과 공간에 따라 다르다는 것이다. 이러한 중간적 접근은 빈곤을 불평등 개념으로 해소하는 상대주의적 접근을 취하지 않으면서도 절대적 빈곤의 개념에 욕구가 사회적으로 결정된다는 상대주의적 문제의식을 충분히 반영할 수 있다는 장점을 가진다(이하에서는 편의상 이러한 개념적 접근을 준절대빈곤이라고 부른다.).

이러한 접근의 한 예로서 미국의 National Research Council에서 권고한 빈곤측정방법을 들 수 있다. 이 방법의 핵심은 의식주 영역에서의 기본적 재화와 서비스 항목의 총액으로 표준가구의 빈곤수준 예산액을 결정하고 이 액수를 중위가족의 해당품목 지출의 일정 퍼센티지로 환산한 것을 기준으로 빈곤선을 설정한다. 그리고 빈곤선은 매년 중위가족이 기본적 재화와 서비스 항목 영역에 대해 지출하는 액수의 동일 퍼센티지로서 자동적으로 갱신된다(Citro and Michael, 1995). 이 방법은 빈곤에 대한 절대주의적 접근을 취하면서도 그 수준을 결정하는 데에는 사회문화적 변화를 반영하는 준절대빈곤선의 한 예라 하겠다.⁵⁾

우리나라의 최저생계비도 준절대빈곤 개념을 따르는 것으로 볼 수 있다. 국민기초생활보장법에 따

르면 우리나라의 최저생계비는 2004년까지는 5년마다 주기적인 계측을 하도록 되어 있었고 최근 법개정으로 인해 2004년 이후로는 3년마다 계측을 하도록 되어 있다. 이러한 주기적인 계측은 최저생계비에 우리사회 생활수준의 변화, 발전을 반영하기 위한 것이다. 이러한 점에서 우리의 최저생계비는 1960년대 초반 계측한 빈곤선을 물가상승만을 고려하여 매년 조정함으로써 사회의 생활수준 변화를 반영하지 않은 미국식의 절대빈곤선과 크게 다르다.⁵⁾ 우리의 최저생계비는 기본적 욕구(basic needs) 충족을 위해 요구되는 수준을 계측한다는 점에서 중위소득을 기준으로 결정하는 상대적 빈곤과도 다르다.

이와 같은 빈곤에 대한 상이한 세 가지 개념적 접근 중 어느 것을 선택하는가에 따라 빈곤의 추이나 이에 영향을 미치는 각 요인의 중요성은 크게 달라질 수 있다. 만약 우리가 절대빈곤의 개념을 선택한다면 빈곤 추이는 대체로 시간의 경과에 따라 크게 감소하는 것으로 나타날 것이고 전반적인 경제성장과 이에 따른 소득수준의 향상이 빈곤추이를 결정하는 가장 중요한 요인으로 부각될 것이다. 그러나 이러한 결과는 상대적 빈곤 개념을 선호하는 사람에게는 현재의 빈곤 정도를 과소평가하고 경제성장의 역할을 과대평가하는 것으로 보일 것이다(Iceland, 2003). 반면에 상대 빈곤의 개념에 따라 빈곤 추이를 파악한다면 경제성장은 본질적으로 빈곤수준에 영향을 미치지 않으며 소득불평등의 변화가 빈곤추이에 크게 영향을 미치는 것으로 나타날 것이다.

한편 준절대빈곤 개념에 따르면 위의 두 가지 접근에 의한 분석의 중간적 성격을 띤 결과가 나올 가능성이 크다. 준절대빈곤은 빈곤선의 설정에 사회의 생활수준 변화를 반영한다는 점에서 빈곤감소 요인으로서 소득불평등의 변화를 중시하는 상대적 빈곤 개념을 일부 반영한다. 그러나 준절대빈곤에서는 경제성장에 따른 소득수준의 상승이 빈곤을 감소시키는 요인으로서 여전히 중요성을 지닌다는 점에서는 절대빈곤의 개념과 유사한 점이 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 빈곤 추이와 그에 영향을 미치는 요인에 대한 이해는 빈곤에 대한 세 가지 접근법 중 어느 것을 선택하느냐에 크게 영향 받는다. 따라서 위의 세 가지 접근법을 모두 이용하여 분석할 때 편향되지 않은 결과를 얻는 것이 가능할 것으로 보인다. 그러나 본 연구에서는 빈곤에 대한 개념적 접근에서의 우월성을 고려할 때 세 번째의 준절대빈곤 개념에 따른 결과가 타당도가 가장 높은 것으로 평가한다. 앞에서 논의했듯이 우리나라의 최저생계비도 본질적으로 준절대빈곤의 개념을 이용하고 있다는 점에서 세 번째 접근법은 우리 현실에 부합하는 것이기도 하다.

5) Sen의 접근법이나 미국 National Research Council(NRC)의 제안은 빈곤선을 설정할 때 사회의 생활수준 변화를 일정하게 반영한다는 점에서 준상대빈곤이라고도 할 수 있다. 실제 NRC의 패널 연구진은 자신들의 접근을 상대적 빈곤 개념에 준한 것으로 설명한다.

6) 그간 정부는 최저생계비 계측년도 사이의 최저생계비 조정에서는 물가수준의 변화만을 반영하였고, 이러한 점에서 절대빈곤의 개념을 이용한 면이 있다. 이것은 최저생계비의 주기적 계측을 명시한 법의 정신에 어긋나는 것으로서 이후 개선이 필요한 사항이다.

3. 연구 방법

1) 분석 자료

본 연구의 분석에는 통계청의 가구소비 실태조사, 1991년, 1996년, 2001년도 자료를 이용한다.⁷⁾ 통계청은 가구소비실태조사에서 전국에 거주하는 가구를 대표하는 약 27,000가구를 대상으로 1991년부터 5년 주기로 가구의 소득과 소비, 자산보유실태 등을 조사하였다.

본 연구의 주요 분석대상인 가구소비실태조사의 소득 정보는 다른 조사에 비교해 훨씬 신뢰성 있는 것으로 알려져 있다(이정우·이성림, 2001). 가구소비실태조사에서는 소득에 대한 조사방법으로 1996년까지는 가계부 기장방식과 면접방식을 병행하였으나 2001년부터는 조사상의 어려움으로 인해 면접방식만을 이용하였다. 본 연구에서 3개년도 모두 면접방식으로 정보가 수집된 연간소득 변수를 분석하여 조사방식의 차이로 인한 비일관성 문제를 피하고자 하였다.⁸⁾

또 기존의 대다수 빈곤 연구에서 이용된 도시가계조사 자료에 비해 표본의 대표성 면에서 우월하다. 도시가계조사는 도시지역에 비해 높은 빈곤율을 보이는 농어촌지역을 조사 대상에서 제외하고 있고, 도시지역의 경우 빈곤율이 높은 일인가구와 비근로자 가구를 제외하고 있다는 한계를 가지고 있다. 이와 비교해 가구소비실태조사는 단독가구와 실업자와 자영업자 등의 비근로자 가구에 대한 소득 정보를 조사 발표하여 표본의 대표성 면에서 훨씬 낫다. 그러나 가구소비실태조사 자료 또한 1991년 자료는 농촌가구를 포함하지 않았고 1996년 자료는 농촌지역을 포함하였지만 농어업 가구를 제외하였다. 2000년 자료는 조사대상에 농어업 가구를 포함하여 표본의 대표성 문제가 개선되고 있으나 여전히 농어업 가구의 소득자료가 공표되지 않는 문제가 남아 있다.

2) 빈곤수준 변화의 요인분해

본 연구에서는 각 개인이 속한 가족의 소득수준을 빈곤선과 비교하여 해당 개인의 빈곤여부를 결정하고, 전체 개인 중 빈곤개인의 비율로 계산되는 빈곤율로 빈곤의 수준 및 추이를 파악한다. 가족소득은 이론적으로는 가족의 가치분 화폐소득 및 준화폐소득으로 규정된다. 이는 총화폐소득에 현물급여를 더하고 조세 등의 비재량적 지출을 뺀 소득으로 측정된다(Citro and Michael, 1995). 그러나 본 연구의 분석 자료인 가구소비실태조사의 경우 1991년과 1996년의 전체가구를 대상으로 한 소득 자료

7) 1991년도와 1996년도 가구소비실태조사자료는 당해연도의 연간소득 정보를 담고 있는 한편 2001년도 자료는 전년도인 2000년의 연간소득 자료를 담고 있다. 따라서 가구소비실태조사 자료를 이용하는 본 연구의 분석에서는 1991년부터 2000년에 이르는 시기의 빈곤추이의 분석이 가능하다.

8) 그러나 2000년의 경우 이전조사와는 달리 가계부 기장방식의 조사가 이루어지지 않았고 이것이 응답자의 연간소득 보고태도에 차이를 초래했을 가능성을 배제할 수는 없다.

는 경상소득에 관한 것이고 2000년의 자료는 총소득과 경상소득을 포함하고 있다. 본 연구에서는 일관성을 유지하기 위해 1991년, 1996년, 2000년 모두 총소득 대신 경상소득을 가족소득에 관한 자료로 이용하였다. 또한 경상소득에서 조세 및 사회보험 기여금을 제외한 가치분 경상소득이 가족소득 개념에 보다 적절할 것이나 우리나라의 빈곤선인 최저생계비 산정에서는 조세나 사회보험 기여금 지출이 항목으로 포함되어 있어 일관성을 위해 소득에도 조세 및 사회보험기여금을 포함하였다.

본 연구에서 빈곤선으로는 절대빈곤선, 상대빈곤선, 준절대빈곤선의 세 가지 지표를 이용한다. 절대빈곤선으로는 정부가 최초로 공표한 2000년도 가구규모별 최저생계비를 이용하며, 2000년 이전의 최저생계비로는 2000년도 기준액을 소비자물가 상승분을 감안하여 조정한 액수를 이용한다. 상대빈곤선으로는 중위소득의 40%를 이용한다. 기존연구에서 일반적으로 사용된 상대빈곤선은 중위소득의 50%이다. 그러나 본 연구에서는 비교의 편의를 위해서 절대빈곤선과 유사한 소득수준인 중위소득 40%를 상대빈곤선으로 이용한다.⁹⁾ 중위소득은 가족소득을 규모의 경제를 고려한 균등화지수(가구규모의 체급근)로 나누어 계산된 일인기준 균등소득(equivalency income)의 분포로부터 얻어진 중위값이다 (Smeeding, Rainwater, and Burtless, 2001).

전반적인 생활수준의 변화에 맞추어 절대적 빈곤선도 조정하는 접근법인 준절대빈곤선을 설정하는 데에는 1988년과 1994년에 한국보건사회연구원에서 계측한 최저생계비와 2000년 정부가 공표한 최저생계비를 이용한다. 이들 최저생계비는 5~6년의 간격을 두고 계측된 절대빈곤선으로서 매시기 사회문화적 현실을 반영하여 기본적 욕구 충족에 필요한 자원의 양을 나타낸 것이다. 예컨대, 1988년과 1994년에는 필수품 영역에서 제외되어 있던 신문구독료가 2000년에는 최저생계비 구성 항목으로 포함되었다. 이렇게 주기적인 계측을 통해서 절대빈곤선의 수준에 사회 생활수준의 변화를 반영하고 있다는 점에서 이들 최저생계비는 준절대빈곤선으로 규정할 수 있다. 문제는 비계측년도의 빈곤선을 구하는 것인데 본 연구에서는 계측년도 사이의 기간 매년 최저생계비가 비례적으로 증가한다는 가정에 따라 비계측년도의 빈곤선을 구했다.¹⁰⁾

빈곤수준 변화원인을 요인별로 분해하기 위해서 본 연구에서는 Danziger and Gottschalk(1995)의 방법을 이용한다. 이 방법에 따르면 노인가구나 여성가구주 가구 등의 증가와 같은 인구학적 변화나 경제적 요인의 변화가 빈곤추이에 미치는 영향력을 분해하는 것이 가능하다. 본 연구에서는 인구학적 변화는 가구주 연령과 성, 혼인상의 지위 등에 따라 구분한 인구집단의 비중 변화로서 파악한다. 그리고 경제적 요인으로는 소득수준의 변화와 소득불평등도의 변화를 분석한다.

먼저 인구학적 변화 즉 인구집단 구성비율의 변화가 빈곤추이에 미치는 영향을 구한다. 본 연구에서 인구집단은 노인가구주가구, 유배우가구, 남성가구주가구, 여성가구주가구, 단독가구의 5개 가구유

9) 2000년 4인가족 대상 최저생계비는 4인가족 중위소득의 40%에 약간 모자라는 액수이다.

10) 예컨대, 1991년의 준절대빈곤선은 계측년도인 1988년에서 1994년 사이 최저생계비의 연간 증가치(1994년과 1988년 최저생계비의 차액을 6년으로 나눈 액수)를 3배한 액수를 1988년에 최저생계비에 더하여 구하였다. 마찬가지로 1996년의 준절대빈곤선은 계측년도인 1994년에서 2000년 사이 최저생계비의 연간 증가치(2000년과 1994년 최저생계비의 차액을 6년으로 나눈 액수)를 2배한 액수를 1994년에 최저생계비에 더하여 구하였다. 2000년의 준절대빈곤선은 2000년의 최저생계비와 동일한 액수이다.

형으로 구분한다. 우선 가구주의 연령이 65세 이상인 노인가구주가구와 18세 이상 65세 미만인 비노인가구주 가구를 구분한다.¹¹⁾ 비노인가구주 가구는 다시 일인가구인 단독가구와 가구원이 2인 이상인 비단독가구로 구분한다.¹²⁾ 비단독가구는 혼인상태에 따라 유배우가구와 무배우가구(미혼, 사별, 이혼을 포함)로 구분하고 무배우가구는 다시 가구주의 성에 따라 남성가구주 가구와 여성가구주 가구로 구분하였다. 이들 5개 가구유형의 구성원들은 빈곤과 관련하여 상이한 특성을 띠고 있다.

t 년과 $t+i$ 년 사이의 빈곤추이에 미친 인구학적 변화의 영향을 알기 위해 우선 비교년도인 t 년과 $t+i$ 년의 실제 전체 빈곤율과 인구집단의 구성비율 및 인구집단별 빈곤율을 구한다. 그리고 2개 비교년도 사이에 전체 인구 중 각각의 인구집단이 차지하는 비중은 변화하고 각 인구집단별 빈곤율은 변화하지 않았다고 가정할 때 $t+i$ 년도의 전체 빈곤율을 구한다. 이 가정에서는 인구집단 구성비율은 $t+i$ 년도의 값을 갖고 소득수준이나 소득불평등 등의 경제적 요인은 t 년도와 같다. 이 가상적인 빈곤율은 t 년도의 인구집단별 빈곤율에 $t+i$ 년의 인구집단 구성비율의 값으로 가중치를 주어 계산할 수 있다.¹³⁾ 그리고 이 가상적인 빈곤율과 t 년도의 실제 빈곤율의 차이가 t 년에서 $t+i$ 년 사이에 인구학적 변화로 인해 증가 혹은 감소된 빈곤율로 해석된다.

다음으로 경제적 요인의 변화가 빈곤추이에 미치는 영향을 구한다. 빈곤추이에 영향을 미치는 경제적 요인은 소득수준의 변화와 소득불평등도의 변화 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 소득 증가는 경제성장의 직접적인 영향을 나타내는 것으로 다음과 같이 측정한다. 먼저 t 년과 $t+i$ 년 각년도의 자료를 이용하여 가족소득을 빈곤선으로 나누어 욕구대비소득 배율(income-to-needs ratio) 값을 구하고 그 평균값을 구한다. 소득증가의 정도는 $t+i$ 년의 욕구대비소득 배율의 평균값을 t 년의 평균값으로 나누어 계산한다. 이러한 소득증가의 영향을 알기 위해 비교년도 사이에 인구집단의 구성비율이 변화하고 이와 함께 각 인구집단별 소득이 전체 소득증가율만큼 동일한 비율로 변화했다고 가정할 때 빈곤율을 구한다. 이를 위해 t 년도의 소득자료에 t 년과 $t+i$ 년 사이의 소득증가율을 곱하여 가족별 가상소득을 구한다. 이 가상소득의 분포는 t 년과 소득불평등도는 동일하고 평균소득은 $t+i$ 년과 동일한 수준이다. 이 가상소득을 해당가족의 가구규모에 맞는 $t+i$ 년 빈곤선과 비교하여 빈곤율을 구한다. 그리고 이렇게 구해진 빈곤율과 인구학적 변화만을 가정했을 때의 빈곤율의 차이를 구하면 이것이 소득변화가 빈곤추이에 미친 영향을 나타낸다.

소득불평등도의 변화가 빈곤추이에 미친 영향의 정도는 위의 두 번째 가정을 한 상황의 빈곤율과 $t+i$ 년의 실제 빈곤율을 비교함으로써 알 수 있다. 두 번째 가정의 빈곤율은 인구학적 변화와 소득증가만 발생한 상황의 빈곤율인 한편 $t+i$ 년의 실제 빈곤율은 인구학적 변화와 소득증가 및 소득불평등도의 변화 모두가 발생한 상황의 빈곤율이기 때문이다.

11) 가구소비실태조사 표본가구 중 18세 미만 가구주 가구는 극소수로 분석에서 제외하였다.

12) 단독가구는 다른 유형의 가구와는 특성을 달리하는 다양한 성격을 지니고 있는 것으로 보여 비단독가구와 구분하였다.

13) 이 가상적 빈곤율은 다음과 같은 공식에 의해 계산된다.

$$\text{가상 빈곤율} = \sum_{f=1}^n (P_{ft}) (L_{f(t+i)} / N_{t+i})$$

P_{ft} 는 t 년도 f 가구유형에 사는 개인의 빈곤율이고 $L_{f(t+i)}$ 는 $t+i$ 년의 f 가구유형 가구원의 수, N_{t+i} 은 $t+i$ 년의 전체 인구수.

그러나 이러한 방법으로 구해진 소득불평등의 영향력은 실제보다 과대하게 추정될 가능성이 있다. 이는 분석방법의 원리상 인구집단 구성비율의 변화와 소득증가 이외의 요인으로 인한 빈곤추이의 변화는 모두 소득불평등도 변화의 영향으로 발생한 것으로 되기 때문이다. 가구규모의 변화나 가구주 연령의 변화 등의 인구학적 변화와 같은 기타 요인을 통제하면 할수록 소득불평등 변화의 영향력은 더욱 작아질 것이다(Iceland, 2003).

4. 분석 결과

<표 1>은 절대적 빈곤과 상대적 빈곤, 준절대빈곤의 세 가지 접근방법을 이용하여 1991년, 1996년, 2000년의 빈곤율을 측정한 결과를 보여준다. 먼저, 2000년 최저생계비를 기준으로 물가조정만을 한 빈곤선을 기준으로 이용한 절대빈곤율은 1991년 16.4%에서 1996년 3.8%로 급속히 하락하였다가 2000년에는 7.9%로 다시 상승하였다. 이러한 추이를 통해 우선 1990년대 전반기에는 지속적인 경제성장으로 절대빈곤율이 매우 낮은 수준으로 급속하게 하락하였음을 알 수 있다. 한편 1990년대 중반이후의 추이는 1997년 경제위기의 영향으로 급증한 빈곤율이 위기의 진정에도 불구하고 2000년까지 그다지 감소하지 않고 있음을 보여준다. 한국보건사회연구원에서 계측한 1994년 최저생계비를 기준으로 하는 경우에는 그 절대액수가 2000년 최저생계비보다 낮기 때문에 빈곤율은 낮게 추정되지만 빈곤율의 시간적 추이는 동일한 양상을 보인다.

그러나 상대빈곤개념을 이용하는 경우 빈곤 추이는 상이하게 나타난다. 중위소득 40%를 빈곤선으로 이용하는 경우 빈곤율은 1991년 5.0%, 1996년 4.4%, 2000년 7.4%로 절대빈곤율과는 달리 2000년의 빈곤율이 1991년보다 증대한 것으로 나타난다. 이러한 추이는 중위소득 50%를 기준으로 하는 경우에도 동일하게 나타난다. 이러한 결과는 1990년대 후반기에 진행된 소득분배의 악화추세를 반영한 것으로 보인다.

준절대빈곤율의 시간적 추이는 절대빈곤과 상대빈곤의 중간적 모습을 보여 1991년이 8.0%로 가장 높은 빈곤율을 보이고 1996년 1.7% 수준으로 떨어졌다가 2000년에는 1991년 수준에 근접한 7.9%를 보인다. 1996년의 준절대빈곤율은 절대빈곤율보다 다소 낮지만 1991년의 준절대빈곤율은 절대빈곤율보다 크게 떨어져서 2000년의 준절대빈곤율에 근접한 수준을 보인다. 이렇게 준절대빈곤율의 경우에는 과거로 갈수록 절대빈곤율보다 낮은 수치를 보이는데 이는 기본적 욕구의 측정에서 사회의 생활수준 상승을 일정부분 반영하는 준절대빈곤율의 성격을 고려할 때 당연한 결과이다. 또 준절대빈곤율의 추이는 전반적인 소득수준의 상승을 고려치 않고 주로 소득불평등도 변화에 영향을 받는 상대빈곤율의 추이와도 다르다. 2000년의 빈곤율이 1991년보다 훨씬 높게 나타난 상대빈곤의 경우와는 달리 준절대빈곤에서는 2000년의 빈곤율은 1991년과 유사한 수준을 보인다. 이는 준절대빈곤율에서는 소득불평등도의 변화와 함께 1991년과 2000년 사이의 소득수준 상승이 반영되었기 때문이다. 준절대빈곤율의 추이는 이렇게 소득수준의 상승과 소득불평등도 변화를 모두 반영한다는 점에서 일반국민의 체감 빈곤율의 변화에 비교적 근접한 것으로 보인다.

<표 1> 빈곤율 추이(괄호 안은 가구단위 빈곤율)

	1991년	1996년	2000년
절대빈곤율			
00년 최저생계비 기준	16.4% (15.9%)	3.8% (5.1%)	7.9% (10.1%)
94년 최저생계비 기준	12.5% (12.1%)	2.7% (3.6%)	6.0% (7.5%)
상대빈곤율			
중위소득 40% 기준	5.1% (5.9%)	4.6% (7.0%)	8.1% (11.8%)
중위소득 50% 기준	9.4% (10.4%)	9.0% (11.9%)	13.3% (17.4%)
준절대빈곤율			
88, 94, 00년 최저생계비 기준	8.0% (7.9%)	1.7% (2.6%)	7.9% (10.1%)

주: (가구단위 가중치x가구원수)로 가중한 결과임.

자료: 가구소비실태조사, 1991, 1996, 2001

<표 2>는 빈곤율과 전체 인구에서 차지하는 인구비중을 가구유형별로 나누어 보여준다. 가구유형별 빈곤율에서 두드러지는 현상은 여성가구주 가구와 노인가구주 가구의 높은 빈곤율이다. 여성가구주 가구 구성원의 절대빈곤율은 1991년 31.3%에서 1996년 8.7%로 떨어졌다가 2000년 12.7%로 다시 올라 전체빈곤율의 시간적 추이와 비슷한 양상을 보인다. 그러나 여성가구주 가구의 빈곤율은 시기에 상관없이 가장 다수의 인구가 속한 유배우가구 절대빈곤율의 2-3배를 넘는다. 노인가구주 가구의 절대빈곤율은 더욱 심각한 수준이어서 1991년에는 거의 절반에 가까운 47.9%가 빈곤층이었다가 1996년 30.5%, 2000년 33.5%로 하락하였다. 경제적 상황이 좋아 전체 빈곤율이 극히 낮은 수준으로 떨어진 1996년에도 노인빈곤율은 30%를 넘어 호경기의 경제적 여건만으로는 노인빈곤을 감소하는 데에 결정적인 한계가 있음을 알 수 있다. 남성가구주 가구도 유배우가구에 비해 높은 빈곤율을 보이며 단독가구의 경우도 대체로 유배우가구보다 빈곤에 취약한 성격을 지니는 것으로 보인다.

상대빈곤의 경우에는 앞에서 언급했듯이 전체빈곤율의 시간적 추이는 절대빈곤의 경우와 상이하지만, 가구유형별 양상은 절대빈곤율의 경우와 유사하다. 여전히 여성가구주와 노인가구주가 가장 빈곤에 취약한 집단으로 나타나고 유배우가구는 4%대 이하의 가장 낮은 빈곤율을 보인다. 흥미롭게도 전체빈곤율이 가장 낮은 해인 1996년에 노인빈곤율은 40%에 가까운 가장 높은 수치를 보인다. 이는 경제성장의 영향으로 중위소득의 수준은 향상되어 빈곤선은 높아졌지만 노인가구주 가구의 소득은 그에 상응하는 만큼 오르지 못한 결과로 보인다.

준절대빈곤율의 경우에도 가구유형별 빈곤양상은 크게 다르지 않다. 노인가구주 가구의 빈곤율은 전체빈곤율과 같이 1991년에서 1996년 사이 감소하지만 2000년에는 빈곤율이 33.5%에 달해 1991년의 29.2%를 상회하는 모습을 보이는 것이 특징적이다. 이는 노인가구의 경우 다른 가구유형 집단보다 빈곤에 매우 취약할 뿐만 아니라 90년대를 지나며 빈곤에 대한 취약성이 더욱 커지고 있다는 점을 시사한다. 이에 반해 여성가구주 가구는 빈곤율이 1991년에 19.1%에서 2000년에는 12.7%로 90년대를 거치며 빈곤에 대한 취약성이 크게 낮아지는 특성을 보인다. 이러한 우리사회 여성가구주 가구의 빈곤율은 유배우가구의 빈곤율의 2배를 넘는 높은 수준이지만, 1999년 현재 30%를 넘는 미국에 비해 상당히 낮은 수준이다(Iceland, 2003).

<표 2> 가구유형별 빈곤율과 인구비율 추이

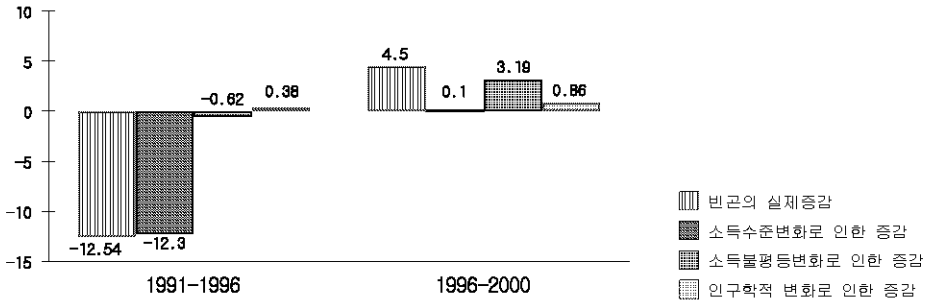
	1991년	1996년	2000년
절대빈곤율			
전체 가구	16.3%	3.8%	7.9%
단독가구	8.9	3.9	9.2
유배우 가구	14.7	2.3	5.5
남성가구주 가구	17.5	4.7	10.7
여성가구주 가구	31.3	8.7	12.7
노인가구주 가구	47.9	30.5	33.5
상대빈곤율			
전체 가구	5.0%	4.6%	8.1%
단독가구	7.1	9.4	16.4
유배우 가구	3.8	2.4	4.9
남성가구주 가구	7.1	6.0	11.6
여성가구주 가구	13.1	11.0	14.6
노인가구주 가구	27.0	40.3	38.8
준절대빈곤율			
전체 가구	7.9%	1.7%	7.9%
단독가구	4.6	2.1	9.2
유배우 가구	6.7	0.9	5.5
남성가구주 가구	8.7	2.0	10.7
여성가구주 가구	19.1	3.5	12.7
노인가구주 가구	29.2	17.3	33.5
인구분포			
전체 가구	100.0%	100.0%	100.0%
단독가구	1.8	2.9	3.1
유배우 가구	88.3	84.9	82.8
남성가구주 가구	2.7	3.2	3.4
여성가구주 가구	4.3	5.4	5.0
노인가구주 가구	2.9	3.6	6.7
평균 욕구대비소득 배율 (2000년 빈곤선 기준)	1.817	2.979	2.945
일인기준 중위소득 (만원, 2000년 가격기준)	74	117	109
표본크기	26,835가구(98,506명)	24,266가구(79,321명)	23,655가구(73,327명)

인구분포의 비율을 보면 유배우가구 가구원이 압도적인 다수를 차지함을 알 수 있다. 그러나 그 비율은 1991년 88.3%에서 2000년 82.8%로 크게 감소하고 다른 가구유형의 가구원 비율은 모두 증가한다. 특히 노인가구주 가구의 가구원 비율은 1991년 2.9%에서 2000년 6.7%로 급증세를 보인다. 남성가구주 가구와 여성가구주 가구 등의 무배우 가구도 증가추세에 있음을 알 수 있다.

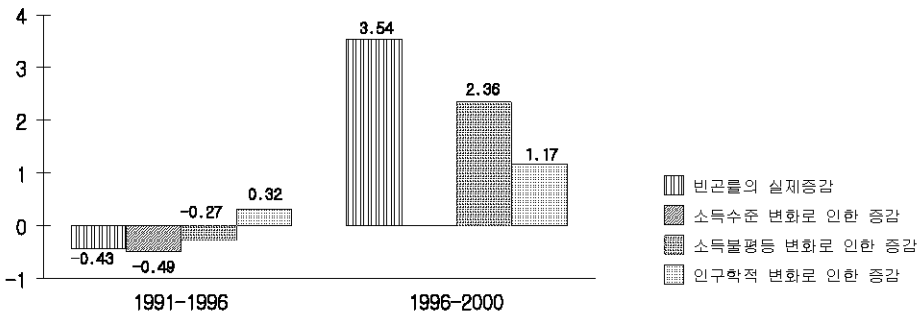
마지막으로 소득수준의 지표인 욕구소득비를 보면 1991년 1.8에서 1996년 3.0으로 164% 증가하였다가 2000년에는 2.9로 감소하여 2000년까지 외환위기 이전의 소득수준을 회복하고 있지 못한 현실을 보여준다. 일인기준 중위소득은 2000년 가격기준으로 1991년 74만원에서 1996년 116만원으로 157%

증가하였다가 2000년 104만원으로 91년 대비 141% 수준으로 하락하였다.

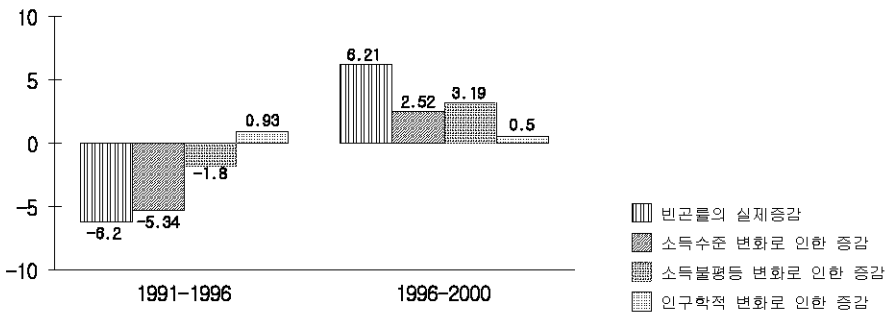
<그림 2> 빈곤률 변화의 요인분해 - 절대 빈곤 (단위: 퍼센티지 포인트)



<그림 3> 빈곤률 변화의 요인분해 - 상대빈곤 (단위: 퍼센티지 포인트)



<그림 4> 빈곤률 변화요인 분해 - 준절대빈곤 (단위: 퍼센티지 포인트)



<그림 2>와 <그림 3>, <그림 4>는 인구학적 변화, 소득수준 변화, 소득불평등도 변화의 세 가지 요인이 빈곤율의 퍼센티지 포인트 변화에 미친 영향을 분해한 결과이다. <그림 2>의 절대빈곤의 경우를 먼저 보면, 급속한 경제성장의 시기인 1991년에서 1996년 사이에는 빈곤율이 무려 12.5% 포인트 감소하였다. 그런데 소득수준 변화로 인한 감소분이 12.3% 포인트에 달해 빈곤율 감소분의 대부분이 경제성장으로 인한 전반적인 소득수준 상승 때문에 발생한 것으로 설명된다. 1990년대 중반까지 지속된 소득불평등도의 완화는 이 시기 절대빈곤을 0.6% 포인트 정도 감소시킨 한편, 인구학적 변화는 절대빈곤을 0.3% 포인트 정도 증대시키는 미미하지만 부정적인 영향을 미쳤다.

1996년에서 2000년 사이에는 빈곤율이 증가세로 돌아섰는데 이러한 반전에는 90년대 중반 이후의 소득수준 감소는 물론 소득불평등의 악화가 크게 기여하였다. 1996년에서 2000년 사이 실질소득이 약간 하락한 결과 빈곤율은 0.1% 포인트 정도 미미하게 증가하였는데, 이와 동시에 소득분배상태는 악화하여 빈곤율을 3.2% 포인트 정도 증대시켰다. 여기에 인구학적 변화의 영향력도 증가하여 0.9% 포인트 정도 빈곤율을 증대시켰다.

<그림 3>에서 상대빈곤의 경우를 보면 1990년대 전반기에는 0.4% 포인트 정도가 감소하여 큰 변화가 없는 것으로 나타나 절대빈곤의 경우와는 확연한 차이를 보인다. 이는 절대빈곤 감소의 주요인인 소득수준 상승의 영향이 상대빈곤에서는 원리상 배제되기 때문이다. 그러나 그림에서는 소득수준 상승이 상대빈곤을 0.5% 포인트 정도 감소시키는 것으로 나타나는데 이러한 결과는 <표 2>에서 나타나듯이 이 시기 평균소득 상승폭이 빈곤선의 기준이 되는 중위소득의 상승보다 다소 컸기 때문에 발생한 것으로 보인다. 또한 1990년대 전반기의 소득분배구조의 개선도 상대빈곤을 미미하게나마 감소시키는 영향을 미쳤다. 그러나 노인가구주 가구나 여성가구주가구와 같은 빈곤취약가구의 증가는 0.3% 포인트 정도 상대빈곤을 증가시키는 요인으로 작용하였다. 1990년 후반기의 경우 상대빈곤율은 3.5% 포인트 정도 증대하여 적지 않은 변화를 보였다. 이러한 상대빈곤 증가의 삼분의 일 정도는 소득불평등 악화로 인한 것이고 나머지는 인구학적 변화로 인한 것이다.

<그림 4>의 준절대빈곤의 경우에는 1990년대 전반기에는 빈곤율이 6.2% 포인트 정도 감소하고 후반기에는 그만큼 증가하여 1990년대 전체적으로는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 전반기의 빈곤 감소에는 역시 소득수준 상승이 결정적인 영향을 미쳤으나 소득불평등 완화 또한 무시할 수 없는 영향을 미친 것으로 나타났다. 인구학적 변화는 여전히 빈곤을 증대시키는 요인으로 작용하였다. 반면에 후반기의 빈곤 증대에는 소득수준의 감소가 적지 않은 영향을 미쳤지만 소득불평등 악화가 가장 중요한 영향요인으로 등장하였다.

이상의 결과에서 빈곤에 대한 어느 접근법을 채택한다 하더라도 공통된 하나의 결론은 1990년 전반기에는 소득수준의 상승이 주도하여 빈곤을 감소시켰고 1990년 후반에는 소득불평등도의 악화가 빈곤 증대를 초래한 주요인이라는 점이다. 그리고 1990년대를 거치며 인구학적 변화가 빈곤증대를 초래하는 무시하지 못할 요인으로 등장하였다는 점 또한 분명하다.

<표 3>에서는 전체 인구를 19세 이하의 아동, 20세에서 59세까지의 성인, 60세 이상의 노인의 세 연령대로 나누어 1996년과 2000년의 빈곤율을 제시하였다.¹⁴⁾ 아동의 경우 1996년과 2000년의 절대빈곤율이 각각 3.6%, 7.4%로서 각년도의 전체빈곤율 3.8%, 7.9%에 근접한 수준이다. 또 아동을 18세 미만

으로 구분한 2000년의 절대빈곤율은 19세 이하로 분류했을 때의 빈곤율보다 약간 상승하여 7.7%정도가 된다. 20세에서 59세까지의 성인의 경우에는 아동보다 빈곤율이 1-2% 포인트 정도 낮아 1996년과 2000년에 각각 2.4%와 5.3%의 낮은 빈곤율을 보인다. 이는 아동 등의 피부양자가 없이 성인만으로 구성된 가구의 빈곤율이 낮다는 점을 반영한 것으로 보인다.

반면 60세 이상 노인의 경우에는 1996년과 2000년의 빈곤율이 각각 15.1%, 23.5%로 매우 높은 빈곤수준을 보이고 있다.¹⁵⁾ 하지만 이러한 빈곤수준은 <표 3>에서 본 노인가구주 가구의 빈곤율 31%, 34%보다는 훨씬 낮은 수치이다. 노인가구주의 경우처럼 65세를 기준으로 노인을 분류한 경우에도 2000년에 빈곤율이 28%정도여서 노인가구주 가구에 사는 노인이 비노인가구주 가구에 사는 노인보다 빈곤위험에 크게 노출되어 있음을 짐작하게 한다. 노인의 경우 1996년과 2000년 사이에 빈곤율의 급격한 증가가 이루어지고 있다는 점에서도 아동이나 성인과 차이가 있다.

이러한 빈곤율의 연령대별 차이와 시간적 추이는 상대빈곤에서도 유사하게 나타난다. 눈에 띄는 차이 중 하나는 상대빈곤에서는 노인빈곤율이 더욱 높게 나타난다는 점이다. 그리고 준절대빈곤율의 경우에는 <표 1>에서처럼 절대빈곤이나 상대빈곤과 비교해 1996년과 2000년 사이의 빈곤율 격차가 더욱 크게 나타난다.

<표 3> 연령별 빈곤율 추이

	1996년	2000년
19세 이하 (괄호 안은 17세 이하)		
절대빈곤율	3.55%	7.42% (7.68%)
상대빈곤율	3.71	6.28 (6.47)
준절대빈곤율	1.40	7.42 (7.68)
20-59세 (괄호 안은 18-64세)		
절대빈곤율	2.35%	5.33% (5.87%)
상대빈곤율	2.85	5.39 (6.17)
준절대빈곤율	1.02	5.33 (5.87)
60세 이상 (괄호 안은 65세 이상)		
절대빈곤율	15.08%	23.46% (28.37%)
상대빈곤율	20.34	27.90 (32.83)
준절대빈곤율	8.07	23.46 (28.37)

14) 아동은 18세 미만, 성인은 18-64세, 노인은 65세 이상으로 나누는 것이 보다 일반적인 연령 구분일 것이다. 2000년 가구소비실태조사에서는 가구원의 출생년도를 제공하고 있어 이러한 구분을 적용할 수 있으나 1996년 가구소비실태조사 자료에서는 가구원의 연령을 범주별로 나누어 제공하고 있어 이러한 구분이 불가능하다. 또한 1991년 가구소비실태조사 자료의 경우에는 가구원에 대한 인구학적 정보가 없다. 따라서 여기에서는 1996년과 2000년의 자료만을 분석한 결과를 제시하였으며, 1996년 가구소비실태조사 자료에서 이용가능한 가구원 연령정보를 고려하여 위와 같은 연령구분방식을 채택하였다.

15) 그러나 이러한 노인빈곤율은 앞에서 살펴본 65세 이상 노인가구주 가구의 빈곤율보다는 10-15% 포인트 정도 낮은 수준인데 여기에는 비노인가구주 가구에 거주하는 노인의 경우는 빈곤율이 낮고, 60-64세의 노인가구주 가구는 65세 이상 노인가구주 가구에 비해 빈곤율이 낮은 점이 작용한 것으로 보인다.

<표 4> 1996-2000년간 연령대별 빈곤율 변화의 요인 분해 (단위: % 포인트)

	19세 이하	20-59세	60세 이상
절대빈곤			
빈곤율의 실제 증감	+3.87	+2.98	+8.38
소득수준 변화로 인한 증감	+0.09	+0.06	+0.28
소득불평등 변화로 인한 증감	+3.52	+2.83	+4.84
인구학적 변화로 인한 증감	+0.26	+0.09	+3.25
상대빈곤			
빈곤율의 실제 증감	+2.57	+2.54	+7.56
소득수준 변화로 인한 증감	+0.00	+0.00	+0.00
소득불평등 변화로 인한 증감	+2.27	+2.43	+3.06
인구학적 변화로 인한 증감	+0.30	+0.11	+4.50
준절대빈곤			
빈곤율의 실제 증감	+6.02	+4.31	+15.39
소득수준 변화로 인한 증감	+2.36	+1.43	+8.56
소득불평등 변화로 인한 증감	+3.52	+2.83	+4.84
인구학적 변화로 인한 증감	+0.13	+0.05	+1.98

<표 4>에서는 연령대별로 빈곤추이의 요인을 분해한 결과를 제시하고 있다. 전체 인구를 대상으로 한 분석과 비교할 때 연령대별 분석결과에서 나타나는 하나의 특징은 아동과 성인의 경우 모든 빈곤 지표에서 소득불평등 변화의 영향이 확대되고 인구학적 변화의 영향은 크게 축소되는 반면 노인의 경우에는 인구학적 변화의 영향이 크게 확대되어 나타난다는 점이다.

성인의 경우에는 가구유형의 변화로 인한 빈곤증가 정도가 0.05-0.11% 포인트 정도에 그쳐 거의 영향이 없는 것으로 나타나고, 아동의 경우 1996년과 2000년 사이 유배우가구의 비중이 감소하고 여타 가구의 비중이 증대하는 인구학적 변화가 빈곤을 증가시킨 것으로 보이나 그 정도는 미미하다. 이는 이들 집단에서 빈곤증가를 초래하는 가장 중요한 인구학적 변화로 꼽히는 유배우가족의 감소와 편부모가족의 증가가 우리 사회에서 아직 본격적으로 진행되지 않았음을 반영하는 결과이다. 반면에 소득불평등 악화는 이 시기 빈곤증가의 대부분을 설명하는 요인으로서 특히 성인의 경우 이 점이 두드러진다. 이러한 결과는 빈곤증가의 원인이 임금 등 성인의 소득의 격차확대에 있음을 반영하는 것으로 보인다.

그러나 <표 4>는 노인의 경우 가구유형의 변화가 빈곤율 증대에 중요한 요인으로 등장하고 있음을 보여준다. 표로 제시되어 있지는 않지만, 노인의 경우 1996년과 2000년 사이에 비노인 유배우가구에 사는 노인의 비율이 49%에서 42%로 7% 포인트 감소하고 노인가구주 가구에 사는 노인의 비율은 35%에서 45%로 10% 포인트가 증가하여 노인 가구주화 경향이 급증한 것이 빈곤증대에 크게 영향을 미친 것으로 보인다. 노인의 경우 이렇게 인구학적 변화의 중요성이 더욱 부각되지만, 소득불평등의 변화 또한 중요한 요인으로서 남아 있다. 한편 준절대빈곤의 경우에는 1996년에서 2000년의 소득수준 정체가 노인빈곤의 증대에 가장 큰 영향을 미친 것으로 나타나 아동이나 성인의 경우와 차이가 있다. 이러한 결과는 노인의 경우 소득의 분포가 빈곤선 주변에 밀집되어 있어 소득수준의 정체나 약간의

감소만으로도 빈곤이 큰 폭으로 증대될 수 있음을 시사한다. 또 이 결과는 성인의 소득수준 정체가 노인부양을 위한 사적 이전을 크게 감소시켰기 때문에 나타났을 수도 있다.

5. 결 론

본 연구에서는 먼저 1990년대 이후 우리나라 빈곤실태의 추이를 분석하여 1990년대 중반까지 지속적인 감소추세를 보이던 빈곤이 그 이후 외환위기를 거치며 급속하게 악화되었고 위기가 진정된 2000년대에 들어서서도 크게 개선되고 있지 않음을 보였다. 1990년대 후반 빈곤 급증의 주요 원인으로는 외환위기 연간의 대량실업사태가 꼽혔는데 이러한 대량실업사태가 진정되고 소득수준도 위기가 본격화되기 전 수준을 회복한 2000년대에도 우리나라 빈곤추이가 1990년대 중반의 낮은 수준으로 돌아서지 않는 이유는 무엇인가?

본 연구에서 우선 두드러지게 나타난 발견은 1990년대 중반에 이르는 시기까지의 급속한 빈곤 감소이다. 이 시기의 빈곤감소에는 경제성장이 결정적인 요인으로 작용하였다. 이와 더불어 경제성장으로 인한 소득수준의 전반적 상승이 소득계층간에 균등하게 이루어지거나 저소득층에 유리한 방향으로 이루어지는 분배구조의 역할 또한 빈곤감소에 기여하였다. 반면 1990년 후반에는 빈곤율이 상당 정도 증가하였다. 이 시기동안 경제성장의 침체로 소득수준은 감소하거나 정체상태에 머무른 반면, 소득불평등도가 증대되는 방향으로 분배구조가 악화되고 빈곤취약가구가 증가하는 방향으로의 인구학적 변화가 일어난 것이 빈곤 증대를 초래하였다.

1990년대 후반기 빈곤증가의 결정요인을 연령대별로 나누어 분해한 결과에 따르면 소득불평등도의 악화는 아동과 성인 집단의 빈곤추이와 크게 관련을 갖는 반면, 인구학적 변화는 주로 노인의 빈곤추이와 관련을 가진다. 이러한 결과는 이 시기 빈곤증가의 원인이 주로는 경제활동을 수행하는 성인의 소득격차 확대에, 부차적으로는 노인가구주 가구의 증대 경향에 있음을 시사한다.

그러나 어떠한 빈곤개념을 선택하는가에 따라 분석결과에는 상당한 편차가 있다. 절대빈곤의 개념을 이용할 경우 1990년대(특히 그 전반부)는 경제성장이 주로 작용하여 급속한 빈곤감소가 일어난 시기로 나타나지만, 상대빈곤의 개념을 채택할 경우 1990년대(특히 그 후반부)에는 분배구조의 악화로 인해 빈곤이 상당정도 증대한 것으로 나타난다. 준절대빈곤의 경우 1990년대 전반부에는 경제성장으로 상당한 빈곤감소가 발생하고 후반부에는 소득불평등 악화와 경제성장 정체로 빈곤증가가 이루어져 1990년대 전체적으로는 거의 빈곤수준에 변화가 없는 것으로 나타났다.

이상과 같은 본 연구의 발견을 평가함에 있어서 몇 가지 유의할 사항이 있다. 첫째, 본 연구에서 분석한 인구학적 변화나 경제적 변화와 빈곤추이의 관계는 반드시 인과관계를 의미하는 것은 아니며 각 현상간의 상호관련성을 보일 뿐이다(Iceland, 2003). 예컨대, 편부모가구의 증가와 같은 가족유형의 변화는 빈곤을 증가시키는 결과를 초래할 수 있지만, 이와는 반대로 빈곤의 증가가 가족해체를 초래하는 원인으로 작용할 수 있다.

둘째, 소득증가나 소득불평등도 변화와 같은 경제적 요인의 변화는 다양한 원천으로부터 발생할 수

있다. 예를 들어 취업자 수나 취업시간과 같은 경제활동의 양상이나 임금수준의 변화, 소득이전정책의 변화 등이 경제적 변화를 초래할 수 있다. 본 연구의 결과만으로는 빈곤 증가의 경제적 원천을 파악하는 데에는 한계가 있다.

마지막으로 본 연구에서는 경제성장과 분배구조 변화, 인구학적 변화를 상호 독립되어 있는 것으로 가정하고 있으나 이들 사이에는 다양한 행위적 관련이 있을 수 있다(Danziger & Gottschalk, 1995). 예컨대, 편모가구의 증가는 편모의 경제활동참가를 증진시켜 이들 소득수준의 변화를 초래할 가능성이 있다. 반대로 소득수준이나 소득불평등도의 변화는 인구학적 변화를 일으키는 요인으로 작용할 수 있다. 본 연구에서 제외된 이러한 행위적 관련성의 분석은 후속연구의 몫으로 남아 있다.

본 연구에서 분석한 1990년대의 빈곤추이에 비추어 볼 때 2000년대의 빈곤 추이에 대해서는 어떠한 전망이 가능할까? 만약 2000년대에도 1990년 중반 이전과 같은 경제성장의 속도와 분배유형이 회복될 수 있다면 향후의 빈곤 추이에 대해서 우리는 비교적 낙관적인 예측을 할 수 있을 것이다. 경제성장을 주축으로 하여 노인, 장애인 등 경제활동에 제약이 있는 취약집단 대상의 빈곤정책을 개선하는 것만으로도 빈곤을 크게 감소시킬 수 있을 것이다. 그러나 향후 경제성장이 90년대 중반 이전과 같은 속도로 이루어지기는 어려우리라는 것이 일반적 예측이다. 또 관련 연구에 따르면 90년대 중반 이후의 소득분배구조의 악화는 노동시장의 변화와 같은 구조적인 원인을 가지고 있어 상당기간 지속될 가능성이 크다. 따라서 경기가 회복된 시기에도 경제성장의 혜택은 과거와는 달리 불균등하게 분배될 가능성이 높다. 더구나 가족해체와 노인가구의 증가와 같은 인구학적 변화는 1990년 중반을 거치며 본격화되어 향후에는 이러한 변화가 더욱 급속하게 진행될 것이 예측되는 상황이다.

이러한 예상에 따르면 과거와 같이 경제성장의 힘에 의존하는 것만으로는 1990년대 중반 이전의 지속적 감소추세로 복귀하는 것은 불가능하다. 분배구조의 악화와 빈곤취약집단의 증대에 대응하여 적극적인 국가 개입의 확대가 요구된다. 노인 등 근로능력 없는 빈곤취약집단에 대한 사회적 보호장치가 매우 미흡한 현실은 어떠한 논리로도 정당화되기 어렵다. 더욱이 이들 집단의 증가가 본격화된 현 시점에서 이들에 대한 사회안전망의 획기적 개선을 이루는 것은 우리 사회에 커다란 재앙을 불러올 수 있다. 재정부담 완화를 위한 국민연금 개혁으로 약화될 수 있는 노후소득보장기능을 보완하는 방안이 마련될 필요가 있다. 논란이 되고 있는 기초연금제도와 함께 저소득층 중심의 경로연금 대상 확대 및 급여수준 향상, 국민연금 내 최저연금제도의 도입 등의 대안들이 심층적으로 검토되어야 한다.

이와 더불어 국가 개입의 새로운 초점은 분배구조의 악화에 대한 대응책에 맞추어질 필요가 있다. 차상위 빈곤층 등을 포함한 근로능력 있는 저소득층의 취업기회와 소득수준을 향상시키는 데에 두어야 한다. 외환위기 직후에는 근로능력 있는 실업빈곤층에 대한 지원체계를 마련하는 것이 주요한 과제였고 그 일환으로 국민기초생활보장제도가 도입되었다. 향후의 시기에는 사회안전망의 사각지대에 놓여 있는 비정규직 근로자 등 저숙련 취업빈곤층에 대한 지원체계를 마련하는 데에 역점을 두어야 할 것이다. 저소득 근로층 대상의 근로소득보조제도(Earned Income Tax Credit)의 도입, 의료, 교육, 주거 영역에서의 지불부담 완화를 위한 저소득층 지원제도의 확장, 저소득층 근로활동의 장애요인인 보육, 간병에 대한 지원 등은 소득을 지원하면서 근로를 장려하고, 따라서 분배구조를 개선하면서

경제성장을 촉진하는 유력한 방안이 될 것이다.

참고 문헌

- 구인회. 2002. “빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로”. 『한국사회복지학』 48: 82-112.
- 박순일. 2000. “빈곤 및 소득분배 실태”. 『보건복지포럼』 41: 17-25.
- 박찬용·김진욱·김태완. 1999. 『경제위기에 따른 빈곤수준 및 소득불평등 변화와 정책과제』~한국보건사회연구원.
- 방하남·안주엽·장지연·박은경·호정화·정혜원. 1999. 『한국 가구와 개인의 경제활동: 한국노동패널 1차년도 자료분석』~한국노동연구원, 고용보험연구센터.
- 서상목. 1979. “빈곤인구의 추계와 속성분석”. 『한국개발연구』 여름: 13-30. 한국개발연구원.
- 성명재. 2002a. “소득분배 변화 취와 결정요인 분석: 도시가구를 중심으로”. 『재정포럼』 한국조세연구원.
- 성명재. 2002b. “인구학적 특성 변화가 도시가구 소득분배에 미치는 영향 분석”. 『재정포럼』 한국조세연구원.
- 유경준. 1998. “임금소득불평등도의 분해와 원인분석”. 『KDI 정책연구』 20(3/4): 223-268.
- 유경준·김대일. 2002. 『외환위기 이후 소득분배구조 변화와 재분배정책 효과분석』~한국개발연구원.
- 이정우·이성림. 2001. 『경제위기와 빈부격차: 1997년 위기 전후의 소득분배와 빈곤』 『국제경제연구』 7(2): 79-109.
- 이정우·황성현. 1998. “한국의 분배문제: 현황, 문제점과 정책방향”. 『KDI 정책연구』 20(1/2): 153-230.
- 통계청. 각년도 『인구주택총조사 보고서』.
- 최강식·정진호. 2003. “한국의 학력간 임금격차 추세 및 요인분해”. 『국제경제연구』 9(3): 183-208.
- 최희갑. 2002. “외환위기와 소득분배의 양극화”. 『국제경제연구』 8(2): 1-20.
- Citro, C. F. and R. T. Michael. (eds.) 1995. *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Danziger, S. and P. Gottschalk. 1995. *America Unequal*. New York: Russell Sage Foundation.
- Iceland, J. 2003. “Why Poverty Remains High: The Role of Income Growth, Economic Inequality, and Changes in Family Structure, 1949-1999”, *Demography* 40(3), 499-519.
- Jacobs, D. 2000. “Low Inequality with Low Redistribution? An Analysis of Income Distribution in Japan, South Korea and Taiwan Compared to Britain”, Casepaper 33, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Ruggles, P. 1990. *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and their Implications for Public Policy*. Washington, D.C.: Urban Institute.
- Sen, A. 1983. “Poor, Relatively Speaking”, *Oxford Economic Papers* 35, 153-169.
- Smeeding, T., L. Rainwater and G. Burtless. 2001. “U.S. Poverty in a Cross-national Context”, *Understanding Poverty*, edited by S. Danziger and R.H. Haveman. New York: Russell Sage Foundation.
- Suh, Sang-Mok and Ha-Cheong Yeon. 1986. “Social Welfare during the Structural Adjustment Period in Korea”, Working Paper 8604, Korea Development Institute.

Poverty in Korea, Why It Remains High?: Analysis of the Trend in Poverty since the 1990s

Ku, In-Hoe
(Seoul National University)

The economic crisis in 1997~1998 caused massive unemployment and unprecedentedly increased the number of the poor in Korea. As many unemployed families fell into poverty, the poverty rate skyrocketed to higher than 10 percent. Not later than 2000, unemployment rate got back to normal and real average income among urban households approached to the income level prior to the economic crisis. Although the economic crisis has been passed through, poverty was not decreased to the low level prior to the crisis by 2000. Why does it remain high? This study attempts to provide an answer to this question by analysing the poverty trend over the 1990s. Data come from the National Survey of Household Income and Expenditures 1991, 1996, and 20001.

Results show that poverty was rapidly reduced in the first half period of the 1990s. This reduction in poverty is largely explained by steady and rapid economic growth. Modest improvement in income inequality also contributed. In contrast, the poverty rate considerably increased in the latter half of the 1990s. Average income was not fully recovered to its prior level, which reflected the economic crisis and the subsequent economic stagnation. Worsened income inequality led to higher poverty rate too. In addition, demographic changes increased the share of economically vulnerable types of families, such as families headed by single parents and the elderly. The most significant factor in explaining the higher poverty rate was extended income differential among non-elderly adults, while the next was the increased number of the elderly families.

Yet, findings a little differ depending on which concepts of poverty to adopt. In the analyses based on the concept of absolute poverty, economic growth the most significantly affected the poverty trends in the 1990s. Changes in income inequality played the most important role in explaining the trend in relative poverty. Adopting the concepts of quasi-absolute poverty, which is preferred in this study, results show that rapid economic growth significantly reduced poverty in the first half of the 1990s and both worsened income inequality and stagnated economic growth increased poverty in the latter 1990s.

Key words: Poverty, Absolute Poverty, Relative Poverty, Quasi-absolute Poverty, Economic Growth, Income Inequality, Demographic Change

[접수일 2004. 7. 6. 게재확정일 2004. 10. 15.]