

## 조세 및 소득이전이 분배 및 빈곤율에 미치는 영향

저소득층 지원정책은 국민들에 대한 정부 공적이전의 증가를, 개인지출의 감소는 동시에 다른 저소득층에 대한 이전소득의 감소를 의미한다. 본 연구에서는 이러한 공·사적이전의 변화가 경제위기를 전후하여 국민들의 소득분배와 빈곤율에 어떠한 영향을 주었는지 살펴보고자 하였다. 분석을 통해 우리 나라는 공적이전보다는 사적이전에의 의존성이 높게 나타났으며, 경제위기이후 개인들에 의한 저소득층의 이전지출이 줄어들어 따라 그 분배개선 효과도 낮아지고 있었다. 즉, 저소득층의 생활안정과 국가 전체적인 소득분배개선을 위해서는 정부 공적이전 정책의 확대나 빈곤층에게 직접적인 도움이 될 수 있도록 개선이 필요하다.

金泰完

한국보건사회연구원 주임연구원

### 1. 서 언

지난 경제위기 이후 우리 나라는 실업자, 노숙자 및 빈곤층의 증가 등 사회 전반적인 문제를 겪고 있다. 이에 정부는 실업자 및 저소득층의 생활안정을 위해 공공근로, 한시적 생활보호, 직업훈련 등 각종 정책들을 실시하였으며, 개인들은 자신의 지출을 감소시

키는 방향으로 어려움을 극복해 나갔다. 저소득층 지원정책은 국민들에 대한 정부 공적이전의 증가를<sup>1)</sup>, 개인지출의 감소는 동시

1) 정부 세출예산규모를 볼 때 실업자 및 저소득층 지원예산이라 할 수 있는 사회보장(공공부조와 사회복지서비스) 및 인력개발과 인구대책(직업안정, 직업훈련 등)의 예산증가율이 전년대비 1997년 18%, 1998년 11%, 1999년 32%로 전체예산증가율

에 다른 저소득층에 대한 이전소득의 감소를 의미한다.

정부재정지출인 공적이전의 증가가 소득 분배 및 빈곤율에 미친 영향에 관한 연구는 있었으나 대부분의 연구들은 소득 또는 지출을 기준으로 소득분배 및 빈곤율의 변화 수준을 분석한 것이었다. 이런 연구로는 본 연구원의 박순일, 박찬용 등의 연구와 참여연대가 연구한 논문들이 있다<sup>2)</sup>. 사적이전에 관한 연구는 미진하여 손병돈의 연구가 있다<sup>3)</sup>. 즉, 기존 연구들은 공적이전과 사적이전을 서로 분리하여 각각의 영향만을 분석하고 있을 뿐이다. 공적이전, 사적이전 및 조세 효과를 조합 또는 종합하여 고려한 연구는 예를 찾아보기가 어렵다.

이에 본 연구에서는 정부정책으로서 공적이전과 개인들의 사적이전의 변화가 경제위기 전후에 소득분배 및 빈곤율에 미친 효과를 분석하고자 한다. 즉, 사적이전과 공적이전의 크기가 실제로 경제위기를 전후하여 국민들의 소득분배와 빈곤율에 어떠한 영향을 주었는지 살펴보고자 한다. 우리 나라는 공적이전보다 사적이전에 대한 의존율이 높게 나타나는 것으로 알려져 있는데, 이에 대

한 분석도 함께 시도해 보겠다. 또한 소득분배 측면에서는 공·사적이전인 이전소득 이외에 조세에 의한 소득분배 개선효과도 함께 분석해 보고, 이전소득과 조세에 의한 정부정책의 효과를 측정하여 향후 정부정책이 지향해야 할 방향을 모색하고자 한다.

분석을 위해 사용된 자료는 1996년 1분기부터 1999년 3분기까지의 통계청 도시가계자료이며, 기간구분은 경제위기전인 1996~97년과 1998~99년의 2기간으로 나누어 분석하였다. 분석기간을 경제위기 전후로 구분한 이유는 과거에도 저소득층을 위한 정부정책이 있었지만, 경제위기 이후 기존정책과 더불어 새로운 지원정책들이 사용됨으로써 그 전후의 전체적인 효과를 분석하고자 하였다. 각 정책별 분석을 통해 그 효과를 측정하는 것이 정확하지만 통계청 자료의 한계로 개별 정책에 대한 분석은 어려운 점이 있다. 또한 사용된 도시가계자료에는 1인가구, 농어촌가구, 비근로자가구에 대한 소득자료가 빠져 있다는 것이다. 따라서 본 보고서에서 분석한 것은 순수하게 도시근로자만을 대상으로 하여 소득분배 및 빈곤율의 효과를 추정하였다. 조세에 대한 효과 분석에 있어서는 통계청 자료가 직접세만 나타나 있어 간접세에 대한 효과가 제외됨으로써 전체적인 조세효과를 파악하는 데는 미흡한 점이 있다. 이러한 점들이 본 연구의 한계이다.

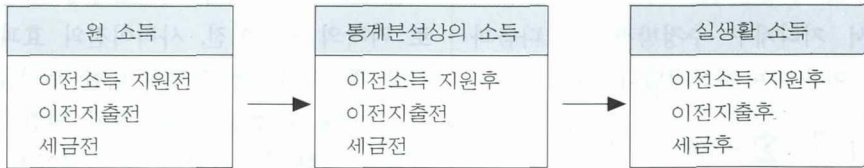
## 2. 소득분배 변화

2000년 4월에 정부가 발표한 소득분배현황

인 동년도 15%, 12%, 6%에 비해 높게 나타나고 있다. 특히 1999년은 32%로 전년도에 비해 높은 증가를 보이고 있다.

- 2) 박순일, 「빈곤 및 소득분배 실태」, 『보건복지포럼』, 2000. 2.; 박찬용 외, 『경제위기에 따른 빈곤수준 및 소득불평등 변화와 정책방향』, 1999.; 류정순, 「도시빈곤의 규모와 빈곤가구의 생활수준」, 참여연대·UNDP 공동포럼, 1999. 11.
- 3) 손병돈, 「비공식복지의 빈곤완화 효과와 그 한계」, 『월간 복지동향』, 2000. 2.

그림 1. 근로자 가구 소득 변화



자료에 의하면<sup>4)</sup>, 소득불평등도에 있어 1996년과 1997년에는 지니계수가 0.291, 0.283으로서 소득분배상태가 다소 개선되고 있었으나, 경제위기 이후인 1998년과 1999년에는 0.316과 0.320으로 악화된 것으로 나타났다. 소득배율(상위 20%소득/하위 20%소득)에 있어서도 1996년 4.63, 1997년 4.49 수준에서 1998년 5.41, 1999년에는 5.49로 높아짐으로써 역시 지니계수와 같이 소득분배가 악화되었음을 알 수 있다.

그러나 통계청의 도시가계자료를 기준으로 하여 계산된 소득분배상태는 도시근로자들이 실질적으로 느끼고 있는 분배상태를 나타낸 것이라 하기에는 미흡하다. 계산에 사용된 근로자 가구소득의 미비점은 추정소득이 이전소득이 지원된 후, 세금부과전, 그리고 이전지출전의 소득이므로 실질적인 도시근로자가구의 소득을 가지고 분석한 것이라 할 수 없다. 실생활에서 지출에 사용되는 소득은 세금공제후, 이전소득 지원후, 이전지출후의 소득이기 때문이다.

위와 같은 문제로 볼 때 근로자가구의 소득은 크게 3가지 단계로 변화하는 것으로

분석할 수 있다. [그림 1]과 같이 첫단계는 원소득으로서 근로자가 근로나 기타 소득을 통해 벌어들이는 것으로 여기에는 이전소득 및 이전지출이 없는 상태의 소득을 의미한다. 두 번째 단계는 정부 통계분석에 사용되는 소득으로 여기에는 이전소득은 포함되지만 이전지출 및 세금이 제외되기전의 소득이다. 세 번째가 실생활 소득으로 이는 앞에서 설명되었다. 본 연구에서는 실생활에서 사용되는 소득에 대해서도 분석을 해 보겠다.

#### 1) 지니계수 추정식

소득분배효과를 측정하는 방법으로는 타일 지수(Theil Index), 앳킨슨지수(Atkinson Index) 등 여러 방법이 있지만, 기존 연구들이 지니계수를 이용하여 소득분배효과를 분석하고 있어 본 연구에서도 지니계수를 이용하였다<sup>5)</sup>. 지니계수는 소득불평등도를 측정하기 위해 일반적으로 사용되는 지표이다. 그 값은 보통 0과 1사이에서 나타나며, 0에 가까울수록 소득이 평등한 것이며, 1에 가까울수록

4) 재정경제부, 『소득분배 현황과 향후 개선방향』, 경제정책조정회의, 2000. 4.

5) 정부는 소득분배현황을 발표시 지니계수를 이용하고 있으며, 이정우·황상현(KDI, 1998)의 연구도 지니계수를 이용·분석하고 있다. 지니계수 이외에 다른 방법을 통해 소득분배효과를 분석한 연구로는 박찬용(1999)의 연구가 있다.

록 소득분배가 불평등하다는 것을 의미한다.

지니계수의 추정방식은 여러 방법이 있지만, 여기서 지니계수 추정방정식은 다음과 같은 식을 이용하여 계산하였다<sup>6)</sup>.

$$Gini = \frac{\left[ \frac{2}{\mu n^2} \sum_{k=1}^n k \cdot W_k \right] - \frac{n+1}{n}}{\frac{2}{n} \sum_{k=1}^n (W_k - \mu) \cdot \left( \frac{k}{n} - \frac{1}{n^2} \sum_{k=1}^n k \right)}$$

(n: 누적인원,  $\mu$ : 평균소득, k: 순위,  $W_k$ : k계급의 소득)

분석에 사용된 도시가계자료의 소득은 경상소득과 비경상소득으로 구분되며, 소득은 가구 전체의 소득으로 가구의 일반적인 소득원 이외에 경조소득, 기타소득 등이 포함되어 있다. 경상소득은 근로소득, 부업소득, 재산소득, 이전소득으로 구성되어 있어 한 가구 소득원의 구성을 파악할 수 있다. 또한 이전소득은 공적이전과 사적이전으로 구성되며, 공적이전에는 각종 연금 및 사회보장제도에 의해 수혜받는 금액(예, 저소득 생활보조금)이 포함된다. 사적이전은 타 가구로부터 받은 생계 또는 교육비 보조 성격 등의 지원금으로 구성된다.

〈표 1〉은 지니계수의 변화를 나타낸 것

6) 일반적인 지니계수 계산은 다음의 식을 이용한다. 계층의 누적인원비율을  $n_i(i=0, 1, 2, \dots, N)$ , 그리고 그 다음 계층의 누적인원비율을  $n_{i+1}$  이들 각각의 누적소득비율을  $y_i, y_{i+1}$ 이라 할 때 지니계수는 다음과 같이 계산해 낼 수 있다(박찬용 외, 『경제위기에 따른 빈곤수준 및 소득불평등 변화와 정책방향』, 한국보건사회연구원, 1999).

$$Gini = 1 - \sum_{i=1}^n (y_i + y_{i+1})(n_{i+1} - n_i)$$

이다. 지니계수를 통한 추정에는 원소득<sup>7)</sup>을 기준으로 하여 먼저 이전소득에 의한 효과로 각각의 공적이전, 사적이전의 효과를 분석한 후, 이전소득 전체에 대한 분석을 하였다. 조세효과 추정은 원소득에 의한 조세효과를 추정한 후, 각각의 공·사적이전 및 전체 이전소득과 조세를 결합하여 각각의 소득분배 변화를 분석하였다.

먼저 원소득의 지니계수를 분석해 보면, 전체적인 규모에 있어서 1996년 0.3145, 1997년 0.3027로 개선효과를 보이다 경제위기이후인 1998년 0.3242, 1999년 0.3295로 경제위기 이후 전반적으로 소득분배가 악화되고 있음을 볼 수 있다. 각 요인에 의한 분석의 경우 원소득에 비해 공적이전, 사적이전, 이전소득 및 조세가 원소득과 결합됨에 따라 그 지니계수가 낮아지고 있음을 볼 수 있다. 1996년 1분기를 기준으로 볼 경우 원소득의 지니계수가 0.3121에서 공적이전이 원소득에 추가됨에 따라 지니계수가 0.3114로 낮아지고 있다. 또한 사적이전의 경우는 0.3063으로 이전소득이 모두 포함 될 경우는 0.3059로 원소득에 비해 낮은 수준을 보이고 있다. 조세의 경우도 원소득에 비해 1996년 1분기를 볼 경우 원소득이 0.3121에서 원소득에서 세금효과 만 보는 경우(세후1)는 0.3067로, 이

7) 경제적인 측면의 원소득은 직접 생산에 참여해 부가가치를 높여 얻은 생산적인 소득을 의미하지만, 본연구에서는 분석의 편의를 위해 원소득을 통계청자료의 경상소득과 비경상소득의 합인 세금공제 전 소득에서 이전소득을 제외한 소득으로 하였다. 소득에서 비경상소득이 차지하는 비중이 평균적으로 5%내외이기에 이를 포함하여 분석하였다.

표 1. 연도별 이전소득 및 조세에 의한 지니계수 변화

기간	원소득 (A) <sup>1)</sup>	공적 이전 <sup>2)</sup>	사적 이전 <sup>3)</sup>	이전소득 (B) <sup>4)</sup>	세후1 (A-T) <sup>5)</sup>	세후2 (B-T) <sup>6)</sup>	공적· 세금 <sup>7)</sup>	사적· 세금 <sup>8)</sup>	실생활 소득 <sup>9)</sup>	
1996	1	0.3121	0.3114	0.3063	0.3059	0.3067	0.3007	0.3061	0.3010	0.3025
	2	0.3144	0.3132	0.3102	0.3092	0.3086	0.3038	0.3073	0.3048	0.3076
	3	0.3079	0.3076	0.3030	0.3027	0.3011	0.2964	0.3009	0.2966	0.2982
	4	0.3237	0.3229	0.3185	0.3177	0.3171	0.3112	0.3164	0.3120	0.3147
1997	1	0.3103	0.3100	0.3083	0.3080	0.3046	0.3027	0.3043	0.3029	0.3049
	2	0.3030	0.3017	0.2985	0.2972	0.2970	0.2918	0.2958	0.2930	0.2949
	3	0.2990	0.2987	0.2975	0.2973	0.2937	0.2923	0.2934	0.2926	0.2942
	4	0.2984	0.2978	0.2928	0.2922	0.2933	0.2874	0.2928	0.2878	0.2904
1998	1	0.3244	0.3232	0.3194	0.3183	0.3183	0.3128	0.3171	0.3138	0.3161
	2	0.3322	0.3313	0.3278	0.3270	0.3301	0.3249	0.3292	0.3257	0.3321
	3	0.3259	0.3249	0.3221	0.3212	0.3194	0.3151	0.3184	0.3159	0.3180
	4	0.3142	0.3127	0.3105	0.3092	0.3079	0.3039	0.3067	0.3050	0.3078
1999	1	0.3438	0.3414	0.3396	0.3374	0.3391	0.3329	0.3367	0.3351	0.3366
	2	0.3244	0.3222	0.3219	0.3198	0.3188	0.3144	0.3166	0.3165	0.3158
	3	0.3204	0.3188	0.3137	0.3123	0.3145	0.3068	0.3131	0.3082	0.3072

주: 1) 원소득(A) = 근로소득+사업·부업소득+재산소득+비경상소득

2) 공적이전후 소득 = 원소득(A)+공적이전

3) 사적이전후 소득 = 원소득(A)+사적이전

4) 이전소득지원후(B) = 원소득(A)+이전소득(공적이전+사적이전)

5) 세후1(A-T) = 원소득(A)-세금(직접세: T)

6) 세후2(B-T) = 이전소득 지원후 소득(B)-세금(직접세: T)

7) 공적·세금 = 원소득(A)+공적이전-세금

8) 사적·세금 = 원소득(A)+사적이전-세금

9) 실생활소득 = 원소득(A)+이전소득-이전지출-세금

자료: 통계청, 『도시가계원시자료』, 각 연도.

전소득이 포함된 상태에서는 0.3007로 낮아지고 있다. 국민들의 실제생활에서 느끼게 되는 지니계수는 0.3025로 통계청 발표 지니계수에 비해서는 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 다른 해에도 똑같이 나타나고 있다.

## 2) 공·사적이전에 의한 소득분배효과

다음에는 각 요인들의 영향력을 경제위

기전후의 양기간으로 나누어 분석한 것으로, <표 2>는 <표 1>의 지니계수를 이용하여 경제위기를 전후로 공·사적이전 및 조세에 의한 지니계수의 평균비율을 계산한 것이다<sup>8)</sup>.

8) 평균비율의 계산은 다음과 같이 하였다. 예를 들어, 1996년 1분기 원소득 지니계수 0.3121, 공적이전 지원후 지니계수가 0.3114이므로 이의 감소비율을 계

표 2. 경제위기 전후 공·사적이전 및 조세에 의한 지니계수 변화

(단위: %)

기간	소득							
	공적이전	사적이전	이전소득	세후1	세후2	공적·세금	사적·세금	실생활소득
1996~97	0.21	1.36	1.56	1.89	3.34	2.10	3.16	2.48
1998~99	0.50	1.33	1.78	1.64	3.29	2.10	2.86	2.36
전기간평균	0.34	1.35	1.65	1.77	3.30	2.10	3.02	2.86

1996~97년까지 공적이전에 의한 소득분배 개선효과는 0.21%에 불과하나, 반면에 사적이전의 개선효과는 1.36%로서 공적이전에 비해 사적이전이 6.5배 더 소득분배 개선효과가 크게 나타나고 있다. 우리가 일반적으로 알고 있는 공적이전에 비해 사적이전이 개인의 소득에 미치는 영향이 높다는 것을 알 수 있다. 1998~99년의 공적이전의 개선효과는 0.50%로 전동기에 비해 2배 이상의 개선효과를 보이고 있다. 이는 정부에 의한 저소득층에 대한 각종 지원정책이 다소 효과를 거두고 있어 전동기에 비해 높은 개선효과를 보여준 것으로 판단된다. 동기간 사적이전에 의한 분배개선효과는 1.33%로서 공적이전에 비해 약 2.7배로서 역시 공적이전에 비해서는 높은 개선효과를 보이고 있다. 경제위기전의 6.5배에 비해 매우 낮은 개선효과를 보이는데, 경제위기 이후 개인들이 지출을 줄임에 따라 저소득층으로의 사적이전이 감소한 결과라 할 수 있다.

산하였다. 이후 각 연도 매 분기의 감소비율을 계산한 후 이를 경제위기전후 2기간으로 나누어 평균 감소율을 구해 분석하였다. 이후의 빈곤율자료 계산에도 동일한 방법을 이용하여 계산하였다.

원소득에 이전소득을 지원한 이후의 소득분배 개선효과는 경제위기전 1.56%에서 경제위기이후 1.78%로 이전소득에 의한 소득분배 개선효과가 0.22% 포인트 증가하고 있다(표 2 참조). 개인지출 축소로 인한 사적이전의 감소비율에 비해 정부지출증가를 통한 공적이전의 지원비율이 높아짐으로 인해 이전소득 전체적으로는 소득분배효과가 증가한 것으로 판단된다. 경제위기이후 정부의 각종 실업자 및 저소득층 지원정책이 과거에 비해서는 높은 효과를 보여준 것으로 보인다.

### 3) 조세에 의한 소득분배효과

도시가계자료를 이용하여 조세효과를 분석할 경우에는 직접세에 의한 효과만 볼 수 있다. 도시가계자료의 직접세는 소득세, 재산세, 자동차세, 기타 세금으로 구성되며, 자료상의 미비로 인해 간접세에 대한 효과를 분석하기에는 어려움이 있다.

조세를 통한 소득분배 개선효과를 볼 때 전반적으로 공·사적이전을 포함하는 이전소득에 비해서는 좀 더 긍정적인 방향으로 그 효과가 나타나고 있다. 우선 원소득에서의 직접세 효과를 볼 때 지니계수에 의한 분배

개선효과는 1996~97년 1.89%, 경제위기 이후는 1998~99년은 1.64%로 나타나고 있다. 이는 이전소득에 의한 분배개선효과보다는 다소 높은 것이다.

원소득에 이전소득을 지원한 후 분석한 조세효과는 1996~97년 3.34%, 1998~99년 3.29%로 소득분배 개선효과가 높게 나타나고 있다. 이는 조세의 분배개선효과 및 이전소득으로 인한 분배개선효과가 동시에 나타난 결과라 할 수 있다.

이를 좀 더 세분하여 공적이전과 사적이전을 분리한 후, 세금과의 동시효과를 고려해 보면 순수하게 정부정책에 의한 소득분배의 개선상황을 파악할 수 있다. <표 2>의 경우 1996~97년, 1998~99년 양기간 동안의 분배개선효과는 동일한 수준인 2.10%로 나타나고 있다. 이는 공적이전의 감소효과와 세후1(원소득-세금)의 감소효과를 합한 것과 비슷한 수준을 보이고 있다. 즉, 정부정책이 향후 더 높은 소득분배 개선을 위해 노력한다면 하나의 정책만을 가지고 소득분배 개선에 노력하기보다는 여러 정책을 동시에 수행함으로써 그 효과가 더 커진다는 것을 보여주고 있다. 사적이전과 세금을 동시에 분석한 경우는 1996~97년은 3.16%, 1998~99년은 2.86%로서 다소 감소하고 있다. 이는 사적이전의 축소로 인한 영향으로 분석된다.

#### 4) 원소득, 이전소득후 소득 및 실생활소득과의 비교

본 연구에서는 실질적인 근로자가구의 소

득변화에 따른 지니계수의 분석을 함께 시도해 보았다(그림 1 참조). 이는 실질적으로 소득이 변화함에 따라 근로자가구가 체감하게 되는 소득분배수준의 변화를 보여 줄 수가 있다.

먼저 근로자가구 소득 중 어느 것도 제외되거나 포함되지 않은 원소득에서의 지니계수는 각종 보조금이나 세금에 의한 효과가 나타나기 이전이기에 지니계수가 높게 나타나고 있다(표 1 참조). 반면에 통계청 분석에 사용되는 소득의 경우는 <표 1>에서 이전소득만이 포함되고 조세는 제외되지 않은 상태에서의 지니계수를 의미한다. 이를 볼 경우, 본 연구의 지니계수가 정부발표 지니계수보다는 높게 나타나고 있다. 1997년의 경우 정부발표 지니계수가 0.283인데 비해, 본 연구의 경우는 1997년 평균이 0.2987로서 차이가 나고 있다. 이러한 차이는 지니계수를 계산함에 있어 통계청 자료가 가구데이터이므로 이를 균등화방법을 이용하여 가구당 균등소득으로 변환하게 되는 데, 변환과정에서 차이가 발생하며(본 연구에서는 OECD의 균등화 방법을 이용), 또한 추정 지니계수식에 의해서도 차이가 발생하는 것으로 판단된다. 이전소득이 포함된 이후 소득(통계청 사용 소득)의 지니계수는 원소득을 통한 지니계수에 비해 소득분배가 개선되었다는 점은 앞에서 이미 설명하였다.

실생활 소득의 경우는 근로자가 최종적으로 사용하게 되는 소득을 의미한다. 각종 소득에 대해 세금이 공제된 가처분소득과 다른 가구에 대한 이전소득 지원후 그리고 이

표 3. 1999년 최저생계비를 기준으로 한 수준균형방식에 의한 빈곤선<sup>1)</sup>

(단위: 원)

연도	가계지출	가구원수					
		1	2	3	4	5	6
		0.349 <sup>2)</sup>	0.578	0.795	1	1.137	1.283
1996	1,693,780	283,742	469,922	646,346	813,014	924,397	1,043,097
1997	1,762,320	295,224	488,938	672,502	845,914	961,804	1,085,308
1998	1,617,324	270,934	448,711	617,171	776,316	882,671	996,013
1999	1,873,073	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441

주: 1) 본 방법은 근로자 4인가구의 가계지출과 1999년 4인가구 최저생계비의 비율인 48%를 기준으로 하여 계산한 빈곤선이다.

2) 2000년 가구규모별 최저생계비 설정에 사용된 가구균등화지수(김미곤 외, 『1999년 최저생계비 계측 조사연구』, 한국보건사회연구원, 1999.)

전지출이 제외된 상태에서 근로자가구가 실질적으로 사용하게 되는 최종적인 소득이라 할 수 있다. 이를 기준으로 할 경우 각 연도 평균 지니계수는 1996년 0.3058, 1997년 0.2981로 다소 개선되다가 경제위기로 인해 1998년 0.3185, 1999년 0.3199로 악화되고 있다. 실생활소득에 의한 소득분배는 원소득에 비해 1996~97년 2.48%에서 1998~99년 2.36%로 비슷한 소득분배 개선효과를 보이고 있다.

### 3. 빈곤율 변화

빈곤율을 추정하기 위해서는 분석의 기본이 되는 기준 자료를 선택해야 하는데, 앞의 지니계수 추정과 같이 소득자료를 기준으로 하여 분석하였다. 외국의 많은 연구들이 소득을 기준으로 하여 분석하고 있으며, 생활보호대상자 선정에 있어서도 소득을 기준으

로 하고 있으므로 이를 이용하였다.

정확한 빈곤율 추정을 위해서는 빈곤선의 설정이 필요하다. 빈곤선을 설정하는 데 있어서는 다양한 방법이 있지만, 본 연구에서는 다음과 같은 빈곤선을 사용하였다. 빈곤선은 1999년 한국보건사회연구원에서 계측한 후, 보건복지부에서 발표한 최저생계비를 기준으로 하였다. 이를 1999년 도시근로자 4인가구의 가계지출과의 비율(약 48%수준)을 구한 후, 수준균형방식에 의해 1996년까지의 빈곤선을 추정하였다. 가구원수별 빈곤선은 1999년에 추정된 가구균등화지수를 이용하여 가구규모별 빈곤선을 설정하였다.

본 방법을 이용한 까닭은 1999년 이전의 빈곤선은 1994년에 추정된 후, 최저생계비를

9) OECD의 경우 중위 혹은 평균소득의 40, 50, 60% 수준을 빈곤선으로 설정하고 있으며, EU연합은 동일 비율의 평균소득개념을 이용하고 있다. 반면 지출기준을 이용한 국가로는 일본을 들 수가 있다.



표 4. 연도별 이전소득 및 조세에 의한 빈곤율 변화

(단위: %)

기간	원소득 (A) <sup>1)</sup>	공적 이전 <sup>2)</sup>	사적 이전 <sup>3)</sup>	이전소득 (B) <sup>4)</sup>	세후1 (A-T) <sup>5)</sup>	세후2 (B-T) <sup>6)</sup>	공적·세금 <sup>7)</sup>	사적·세금 <sup>8)</sup>	실생활 소득 <sup>9)</sup>	
1996	1	6.4	6.3	5.7	5.6	6.5	5.7	6.4	5.7	7.2
	2	5.4	5.2	4.4	4.3	5.6	4.9	5.5	4.7	5.9
	3	4.3	4.3	3.7	3.6	4.4	3.7	4.4	3.7	4.8
	4	4.6	4.6	4.0	4.0	4.9	4.1	4.8	4.2	5.6
1997	1	5.3	5.2	4.4	4.4	5.4	4.5	5.3	4.5	5.8
	2	4.7	4.4	3.9	3.6	5.0	4.0	4.8	4.3	5.3
	3	3.8	3.7	3.1	3.0	3.9	3.1	3.7	3.2	4.0
	4	4.3	4.1	3.8	3.6	4.7	3.9	4.5	4.1	5.1
1998	1	6.3	6.1	5.7	5.5	6.4	5.7	6.2	5.9	7.0
	2	6.6	6.4	5.9	5.7	7.2	6.2	7.0	6.4	7.7
	3	6.9	6.8	6.1	6.0	7.2	6.3	7.1	6.4	8.0
	4	6.3	6.1	5.2	5.1	6.7	5.4	6.5	5.5	6.7
1999	1	10.1	9.8	8.8	8.5	10.2	8.6	10.0	8.9	10.7
	2	9.2	8.8	8.3	7.9	10.0	8.5	9.5	8.9	10.4
	3	8.0	7.8	6.9	6.6 <sup>5)</sup>	8.1	6.7	7.8	7.0	8.4

주: <표 1> 참조  
 자료: 통계청, 『도시가계원시자료』, 각 연도.

기준으로 매년 소비자물가상승률을 적용하여 생활보호대상자 선정을 위해 사용된 소득기준 자료였다. 하지만 이 빈곤선은 실질적으로 저소득층의 생활실태를 실제적으로 반영하지 못하고 있어, 5년만에 새로이 계측된 최저생계비와 차이가 발생하고 있다. 따라서 1999년 12월 정부에 의해 발표되어진 자료인 최저생계비와 가구균등화지수를 이용하여 빈곤선을 설정하였다.

수준균형방식에 의한 최저생계비를 기준으로 추정된 빈곤율은 <표 4>에 나타나 있다. 본 연구에서는 원소득을 기준으로, 공·사적이전, 조세에 의한 빈곤율과 실생활소득에 의한 빈곤율 변화를 추정하였다.

전체적인 빈곤율 변화에 있어 원소득을 이용한 빈곤율의 경우 1996년과 1997년까지는 4~5%수준의 빈곤율을 유지하고 있다가 경제위기이후인 1998년에는 6%를 넘어서는 빈곤율을 나타내고 있다<sup>10)</sup>. 그러나 이러한 빈곤수준도 경제위기 초반에는 저소득층도 저축이나, 재산 등을 통해 생활을 유지할 수 있었지만, 시간이 흐름에 따라 이들 재산이 소진됨에 따라 빈곤화될 가능성이 높게 나

10) 이는 도시근로자의 빈곤율을 의미한다. 전국빈곤율이 도시근로자 빈곤율에 비해 1.35배 높게 나타나므로 이를 도시근로자 빈곤율에 곱하여 전국빈곤율을 추정하였다. 이를 이용할 경우 1999년 3분기 이전소득후의 소득에 대한 빈곤율은 8.9% 수준으로 추정된다.

표 5. 경제위기 전후 공·사적이전에 따른 빈곤율 변화비율

(단위: %)

기간	소득		
	공적이전 <sup>1)</sup>	사적이전 <sup>2)</sup>	이전소득 <sup>3)</sup>
1996~97	2.6	15.1	17.5
1998~99	2.9	12.2	15.1
전기간평균	2.8	13.7	16.4

주: 1) 공적이전만을 지원할 경우의 소득을 의미함.  
 2) 사적이전만을 지원할 경우의 소득을 의미함.  
 3) 이전소득 전체를 지원한 것임.

타나며, 빈곤율을 높이는 결과를 초래할 수 있다. 이는 추정된 자료에서도 잘 나타나고 있다. 즉, 1999년에는 빈곤율이 높아져 원소득 자료를 기준으로 소득의 경우 1, 2, 3분기가 각각 10.1%, 9.2%, 8.0%로 높게 나타나고 있다. 각각의 요인분석으로 볼 경우 공·사적이전 및 이전소득이 포함된 상태에서는 빈곤율이 낮아지고 있다. 1996년 1분기의 경우 원소득기준 빈곤율이 6.4%에서 공·사적이전이 지원된 이후는 빈곤율이 6.3%, 5.7%로 낮아지고 있다. 이전소득 전체로는 5.6%의 빈곤율을 보이고 있다. 반면에 조세에 의한 효과는 원소득에서 세금을 제외한 이후 빈곤율은 6.5%로 조금 높아지고 있음을 볼 수 있다. 이러한 현상은 다른 연도에서도 동일하게 나타나고 있다.

국민이 실제로 체감할 수 있는 실생활소득에 의한 빈곤율은 1996년 평균 5.9%, 1997년 평균 5.0%, 1998년 평균 7.3%, 1999년 1~3분기 평균 9.8%로 높게 나타나고 있다. 즉, 원소득이나 통계청 분석 소득인 이전소

득지원후 소득 빈곤율에 비해 높게 나타나고 있다. 이는 실질적으로 국민들이 정부나 연구기관 등에서 발표하는 빈곤수준에 비해 주변생활에서 체감하게 되는 빈곤율이 높게 나타나고 있다 할 수 있다.

〈표 5〉에서 이전소득에 의한 빈곤율 변화 현상을 분석해 보면, 1996~97년까지 이전소득으로 인한 빈곤율 감소는 1996~97년의 경우 17.5%의 빈곤율 감소효과를 나타내고 있다. 이를 통해 볼 때, 이전소득이 저소득층의 생활안정에 많은 기여를 하고 있다고 할 수 있다. 이러한 현상은 1998~99년 사이에도 나타나는데, 평균적으로 소득은 15.1%의 빈곤율을 감소시키고 있다.

여기서 특이한 점은 단순 수치로 분석시, 1998년 이후 전체적으로 이전소득을 통한 빈곤율 감소폭이 줄어들었음을 알 수 있다. 즉, 빈곤율 감소효과를 볼 때 1996~97년에 비해 1998~99년 사이에 2.4% 포인트(17.5~15.1%) 감소하고 있음을 볼 수 있다. 소득분배에서 나타난 것과 같이 경제위기 이후 일

반가구들의 전반적인 지출감소로 인해, 저소득층에 대한 지원인 사적이전의 지원수준이 감소함에 따라 나타난 현상으로 파악된다.

공적이전에 의한 빈곤율 감소효과는 1996~97년 2.6%, 1998~99년에는 2.9%의 빈곤율 감소효과를 보이고 있다. 경제위기전에 비해 0.3% 포인트 증가한 것으로, 경제위기 이후 정부의 각종 지원정책들이 큰 폭은 아니지만 적게나마 실업자와 저소득층의 생활 안정에 기여하고 있음을 볼 수 있다. 그러나 이러한 빈곤율 감소효과는 사적이전에 따른 빈곤율 감소에 비하면 매우 낮다는 것을 볼 수 있다. 1996~97년 사이 사적이전에 의한 빈곤율 감소는 15.1%이며, 1998~99년 사이에는 12.2%로 빈곤율 감소효과를 보이고 있다. 여전히 공적이전에 의한 빈곤율 감소효과는 사적이전에 의한 빈곤율 감소효과에 비해 매우 낮게 나타나고 있다. 경제위기 이후 일반국민의 저소득층에 대한 지원수준이 감소함에 따라, 사적이전에 의한 빈곤율 감소 추세도 경제위기이전보다 2.4% 포인트 빈곤율 감소효과를 보이고 있다.

이전소득 전체적으로 파악할 때 1996~97년은 사적이전이 공적이전에 비해 빈곤율 감소폭이 5.8배, 1998~99년은 4.2배 높게 나타나고 있다. 이는 저소득층이 실질적으로 공적이전에 의존하기보다 사적이전에 의지하는 비중이 크다는 것을 의미한다<sup>11)</sup>.

조세에 의한 빈곤율 효과는 오히려 조세가 빈곤율을 높이는 방향으로 나타나고 있다. 우선 세후1(원소득-세금)의 경우 원소득과 비교하여 빈곤율이 조세로 인해 1996년 평균 약 5.2%에서 5.3%로 0.1%포인트 증가시키고 있다. 1999년은 9.1%에서 9.4%로 0.3% 포인트 증가시키고 있다. 세후2(원소득+이전소득-세금)는 이전소득 지원후의 소득과 빈곤율을 비교시 1997년 평균 3.6%에서 3.9%로 조세가 빈곤율을 증가시키고 있다. 이러한 조세로 인한 빈곤율 증가현상은 소득수준이 차상위계층에 속하는 저소득층의 경우 조세부과가 오히려 빈곤으로 떨어뜨리는 결과를 초래한 것이다. 따라서 이들에게 속하는 저소득층이 벌어들이는 소득에 대해서는 조세감면 등의 방법을 통해 빈곤화되는 것을 방지할 필요가 있다.

#### 4. 결론 및 함의

전체적으로 공·사적이전과 조세에 의한 소득분배 및 빈곤율 개선효과와 결과는 다음과 같다. 공적이전과 조세간의 소득분배개선효과를 비교시, 조세효과가 공적이전에 비해 1996~97년은 9배(1.89/0.21), 1998~99년은 3배로 높게 나타나고 있다. 이는 소득분배개선을 위해 정부가 나아갈 방향을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 또한 공적이전후

11) 이에 비해 손병돈 교수는 공적이전에 비해 사적이전의 효과가 크지만, 실질적으로 빈곤율 감소에는 큰 영향을 미치지 않았다고 주장하였다. 또한 그 효과를 계층별로 분석할 때도 사적이전의 빈

곤감소효과는 극빈층에 비해, 상대적으로 소득이 높은 계층에서 나타나고 있다고 분석하였다(손병돈, 『비공식복지의 빈곤완화 효과와 그 한계』, 『월간 복지동향』, 2000. 2).

소득에 대한 지니계수가 1996~97년 0.21%에서 1998~99년 0.5%로 0.3%포인트 상승했으며, 공적이전후 소득에 의한 빈곤율 개선 역시 1996~97년에서 1998~99년 0.3% 포인트 상승하였지만, 그 배수에서는 지니계수에 의한 소득분배가 2배 높은 효과가 있는 것으로 나타났다. 그 이유는 정부의 지원정책이 소득분배측면에 있어서는 실업자 및 저소득층에 대한 정부지출의 상승으로 이들 계층에 대한 전반적인 소득분배 개선효과를 보여준 반면에 빈곤율의 경우는 정부지원의 수준이 소득분배와 동일한 실업자 및 저소득층에 영향을 주었다. 이는 저소득층을 계층별로 볼 경우 빈곤선에 가까운 계층은 적은 소득지원으로도 빈곤율을 감소시켰지만, 극빈층에 해당되는 사람은 소득지원을 받더라도 그 지원 수준이 빈곤선 이상으로 올라가기에는 부족함을 의미한다. 따라서 좀 더 심도있는 극빈층의 지원방안이 마련되어야 할 것이다.

따라서 본 연구를 통해서서는 다음과 같은 결론을 도출할 수가 있다. 첫째, 정부가 소득분배에 대한 적극적인 의지를 지니고 있다면, 조세제도의 개혁을 통해 가진 자에게는 높은 과세를, 불로소득자들에게는 공평과세

를, 저소득층에게는 적정수준의 과세를 부과하는 조세제도에 대한 개선 노력이 있어야 할 것이다. 분석결과도, 조세에 의한 분배개선효과가 공적이전에 비해 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 따라서 향후 국가의 소득분배와 저소득층의 생활안정을 위해서는 조세제도의 정비가 중요하다고 판단된다.

둘째는 저소득층이나 실업자 구제에 있어, 국민 개개인들에게 의지하기보다는 정부의 적극적인 개입이 필요하다는 것이다. 분석을 통해 우리 나라는 공적이전보다는 사적이전에 의존성이 높게 나타났으며, 또한 경제위기이후 개인들에 의한 저소득층의 이전지출이 줄어들어 따라 그 분배개선 효과도 낮아지고 있음이 나타났다. 즉, 저소득층의 생활안정과 국가 전체적인 소득분배개선을 위해서는 국민개개인에게 의지하기보다 정부 공적이전정책의 확대나 빈곤층에게 직접적인 도움이 될 수 있도록 개선이 필요하다는 것이다. 그런 의미에서 국민기초생활보장법의 시행은 저소득국민들의 생활향상이라는 긍정적인 효과와 더불어 향후 정부의 빈곤율 및 소득분배 개선에 있어 개인이전에 비해 정부의 공적이전이 차지하는 몫이 증가하는 효과도 볼 수 있다. 본문