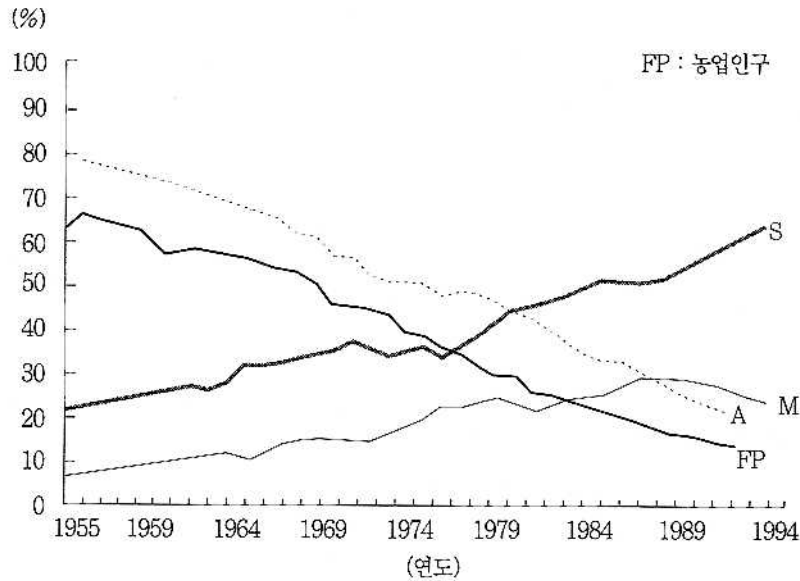


그림 2.1.b 취업구조 전환



자료: 경제기획원, 『경제활동인구조조사연보』

〈그림 2.1〉은 한국경제의 구조전환의 전반적인 과정을 보여준다. 1955년에 농업은 전체인구의 62%, 국내총생산(GDP)의 44%를 차지하였다. 그 후 농업의 비중은 계속 감소하여 1967~68년의 대규모 이농을 전환점으로 해서 농가인구의 비중은 1968년에 전체 인구의 절반 이하로 낮아졌다. 그리고 농업의 비중은 국내총생산에서는 1973년 이후부터, 전체 취업자에서는 1986년 이후부터 제조업보다 낮아졌다. 급속한 경제성장과 더불어 농업의 비중은 1994년에 전체 인구의 11.6%, 전체 취업자의 13.6%, 국내총생산의 7%로 떨어졌다.

渡邊(1982)가 지적하였듯이 한국경제는 선진국들이 오랜 기간에 걸쳐 달성한 경제성장을 짧은 기간에 ‘압축’하였다. 〈표 2.1〉은 선진국에서 농업 취업자의 비중이 40%로부터 16%로 그리고 농업생산의 비중이 40%에

서 7%로 낮아지는 데 걸린 시간을 보여준다. 이 표를 보면 한국의 구조전환이 다른 나라에 비해 얼마나 급격하였는가를 명백히 알 수 있다. 한국은 농업취업자의 비중에서는 겨우 14년 그리고 농업 생산의 비중에서는 26년이 소요되었는데, 이는 지금까지 선진국 가운데서 가장 빠른 구조전환을 하였다는 일본에 비해서도 절반에도 미치지 못하는 단기간이다.

표 2.1 구조전환의 속도

	농업취업자 비율			농업생산의 비중		
	40%	16%	소요시간	40%	7%	소요시간
영국	1800년 이전	1868년	약 70년	1788년	1901년	113
네덜란드	1855	1950	95	1800년 경	1965	165
서독	1897	1957	60	1854	1950	96
미국	1900	1942	42	1866	1958	92
덴마크	1920	1962	42	1850	1969	119
프랑스	1921	1965	44	1878	1972	94
일본	1940년 경	1971	약 30년	1896	1969	73
한국	1977	1991	14	1965	1991	26

자료: J. H. Lee (1993).

(2) 농업생산성의 증대와 농촌복지의 향상

한국경제의 전대미문(前代未聞)의 급속한 구조전환은 농업의 급격한 전환을 가져왔다. 농업전환이란 생산물의 구성, 생산방법 그리고 자원 사용에서의 주요한 변화를 말한다(Hayami & Ruttan 1985).

우선 일인당 국민소득이 증대하면서 농산물의 소비 패턴이 극적으로 변화하였다. 곡물과 같은 소득탄력성이 낮은 농산물의 소비가 감소한 반면에 축산물, 과일, 채소와 같은 소득탄력성이 높은 농산물의 소비가 크게 늘어났다. 소비 패턴의 변화에 따라 〈표 2.2〉에서 보듯이 전체 농업생산에서 차지하는 곡물의 비중은 1956년의 72.2%에서 1991년에 38.9%

로 저하한 반면에 채소, 과일 및 축산물의 생산 비중이 대폭 증대하였다. 특히 축산물 생산의 비중은 6.4%에서 32.4%로 비약적으로 높아졌다.

표 2.2 농업생산의 구성, 1956-1991

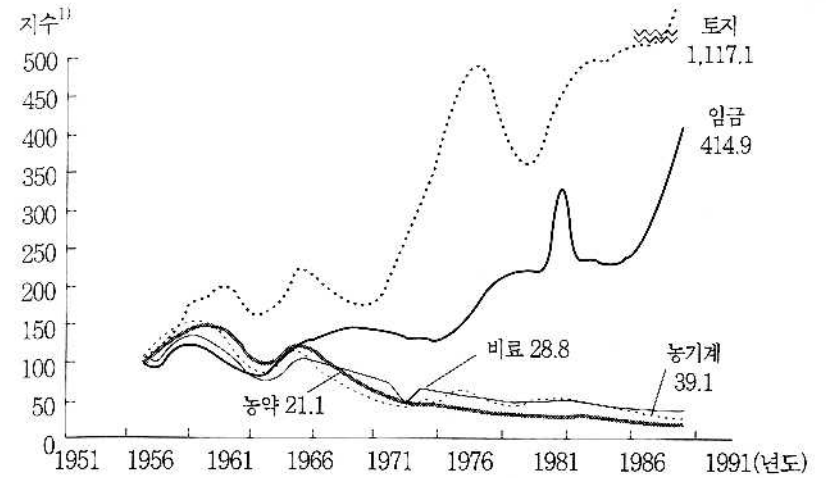
연도	곡물	채소	과일	축산물	기타	합계
1956	72.2	10.9	2.6	6.4	7.9	100.0
1966	63.5	16.2	3.8	9.2	7.3	100.0
1977	52.3	18.3	5.0	16.0	8.4	100.0
1991	38.9	15.8	6.8	32.4	6.1	100.0

자료: 농림수산부, 『농업통계연감』

농업전환의 또 다른 측면은 농업생산의 근대화이다. 이를 위해서는 비농업부문이 근대적인 기술적 투입재(비료, 농약, 농기계 등)를 농업부문에 효율적으로 공급하여야 한다. 渡邊(1982, 1990)는 Hayami- Ruttan (1985)의 유발적 기술혁신 이론을 이용하여 한국경제의 공업화가 농업부문의 생산성과 복지 향상에 어떻게 기여하였는가를 설명하였다. 와타나베의 설명은 다음과 같다. 급속한 공업화에 의해 유발된 1960년대 말 이후의 대규모 이농은 농업노동력 시장을 팽박하고 농업부문의 실질임금을 상승시켰다. 그리고 급속한 공업화는 토지가격의 양등을 가져왔다. 다른 한편 공업화는 농약, 비료, 농기계와 같은 농업투입재를 값싸고 풍부하게 공급하였다. 그리하여 농민의 농법은 전통적인 노동집약적인 농업으로부터 근대적인 자본집약적 농업으로 전환하였다. 그 결과 한국의 농업생산성은 크게 증대하였고, 농민의 복지는 현저하게 향상되었다. 달리 말해, 와타나베는 공업화와 농업 사이의 깊은 연관관계를 다음과 같이 도식화한 것이다. “공업화→생산요소의 상대가격의 변화→생산요소의 대체→농업노동생산성의 증대→농민 복지의 향상”.

〈그림 2.2〉는 1956~91년에 미가에 대한 농업노임의 상대가격이 415%

그림 2.2 생산요소의 상대가격, 1956-1991

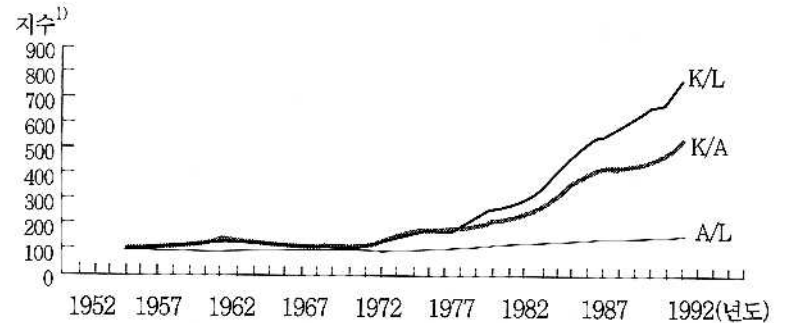


주: 1) 1956=100

2) 미가에 대한 상대가격

자료: 농림수산부, 『농림수산통계연보』

그림 2.3 상대 생산요소의 비율, 1957-1991



주: 1) 3년 이동 평균 1956=100

2) K/L은 자본-노동비율:

K/A는 자본-토지비율:

A/L은 토지-노동비율:

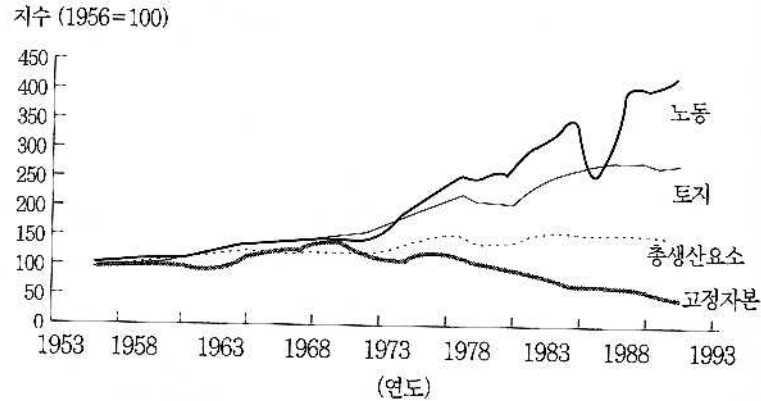
자료: 그림 2.2와 동일



그리고 농지의 상대가격이 1,177%로 상승하였음을 보여준다. 다른 한편, 비료, 농약, 농기계의 상대가격은 같은 기간에 각각 29%, 21%, 39%로 낮아졌다. 농민들은 상대적으로 비싼 생산요소인 노동력과 토지를 절약하면서 상대적으로 값싼 생산요소인 비료와 농기계의 사용을 늘렸다.

〈그림 2.3〉에서 보듯이 자본-토지 비율은 1956~91년에 7.7배 그리고 자본-토지비율은 5.3 배로 크게 증가한 반면에 토지-노동 비율은 약간 증가하였다. 그 결과 농업노동생산성은 1956~91년에 연평균 4.2%, 농업 토지 생산성은 연평균 2.9% 씩 증가하였으나, 고정자본의 생산성은 연평균 1.9%씩 감소하였다(그림 2.4).

그림 2.4 농업생산성의 추이<sup>1)</sup>, 1956-1991



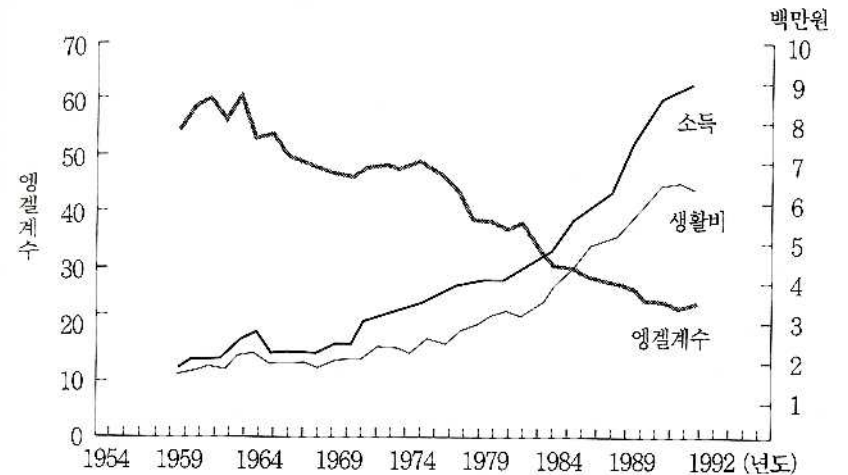
주: 1) 3년 이동 평균  
자료: 그림 2.2와 동일

농업생산성의 증대와 더불어 농가의 실질소득은 1959~92년에 170만원에서 900만원으로 5.2배로 되었다. 그리고 농가 소비지출의 현저한 증대와 함께 엔겔 계수는 1959년의 53.9%에서 1992년의 23.3%로 극적으로 낮아졌다(그림 2.5).

농가의 생활수준은 괄목할 정도로 향상되었고, 농가의 생활방식은 도

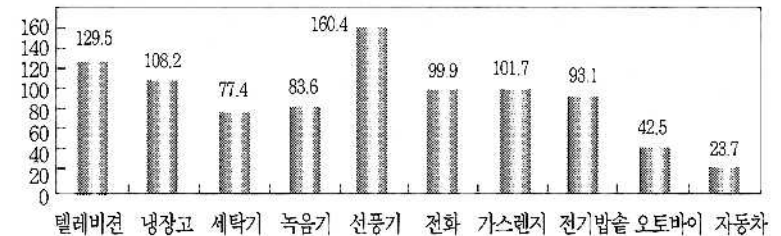
시화하였다. 오늘날 농민들은 〈그림 2.6〉에서 보듯이 현대적인 생활에 필요한 생활편의품의 대부분을 사용하고 있다. 컬러 텔레비전, 냉장고, 가스 렌지, 선풍기의 보급률은 이미 100%를 넘어섰고, 전화와 전기밥솥의 보급률도 거의 100%에 가깝다. 뿐만 아니라 대부분의 농민들은 세탁기와

그림 2.5 농가의 실질소득<sup>1)</sup>, 생활비, 엔겔계수, 1959-1992



주: 1) 불변가격 (1985=100)  
자료: 그림 2.2와 동일

그림 2.6 생활편의품의 보급률<sup>1)</sup>(1994)



주: 1) 100세대 당의 비율  
자료: 농림수산부, 『농가경제조사결과보고』

녹음기를 가지고 있고, 약 절반의 농민은 오토바이를, 그리고 약 25%의 농민이 승용차나 소형 화물차를 보유하고 있다.

(3) 농업과 제조업의 생산성 격차의 확대

급속한 공업화와 더불어 농업노동생산성도 크게 증가하였다. 그렇지만 농업과 제조업 사이의 생산성 격차는 축소되지 않고 확대되었다.

우선 노동생산성지수 (=생산성지수/취업자지수)를 농업과 제조업 사이에 비교해 보자. <표 2.3>에서 알 수 있듯이 농업부문의 물적 노동생산성 지수는 1971년의 42에서 1990년에는 115로 2.7배 높아졌다. 이는 농업부문의 취업자는 감소한 반면에 농업생산이 지속적으로 증대하였기 때문이다. 그렇지만 제조업부문에서는 노동생산성지수가 같은 기간에 30에서 135로 4.5배 증대하였다. 농업과 제조업 양 부문에서 노동생산성지수가 상당히 증대하였지만, 제조업에 비교한 농업부문의 상대노동생산성지수는 같은 기간에 140에서 85로 하락하였다. 이는 제조업부문의 노동생산성이 농업부문보다 훨씬 빨리 증대하였기 때문이다.

표 2.3 노동생산성의 상대지수의 변화, 1971-1990 (1985=100)

연도	생산지수		노동력지수		노동생산성지수 <sup>1)</sup>		노동생산성 상대지수
	A <sup>2)</sup>	M <sup>2)</sup>	A	M	A(1)	M(2)	(1)/(2)×100
1971	55.2	11.4	131.7	38.0	41.9	30.0	140
1983	97.4	83.2	113.8	93.2	85.6	89.3	96
1990	102.0	186.5	88.7	138.3	115.0	134.8	85

주: 1) 생산지수 / 노동력지수 × 100

2) A는 농업부문, M은 제조업부문을 나타냄

자료: 경제기획원, 『주요통계지표』.

둘째, 농업취업자의 소득을 제조업 노동자의 소득과 비교해 보자(표

2.4). 제조업 임금에 대한 농업소득의 상대비율은 1일 소득을 기준으로 1972년에 195% 그리고 1975년에 260%였다. 즉 1970년대 전반에는 농업취업자의 1일 소득이 제조업 노동자의 2배를 넘었다. 그러나 농업부문의 상대소득은 1970년대 후반 이후 지속적으로 악화되어 1980년대 후반 이후에는 130~140% 수준으로 저하하였다. 그런데 농민의 농업소득에는 노임뿐 아니라 지대와 이자가 포함되어 있다. 지대와 이자를 제외한 농업노동의 순 노임과 제조업 임금을 비교하면, 전체 농민의 10%에 지나지 않는 2정보 이상의 농민만이 제조업 노동자에 필적할만한 시간당 노동소득을 벌고 있을 뿐이다. 대부분의 농민의 시간당 노동보수는 제조업 노동자에 훨씬 미치지 못하고 있다.

표 2.4 농업소득과 제조업 임금의 비교 (1일 기준), 1972-1991

연도	(단위: 천원, %)		
	농업소득 <sup>1)</sup>	제조업 임금 <sup>2)</sup>	상대소득 <sup>1)2)</sup>
1972	1.4	0.7	194.5
1975	3.9	1.5	260.3
1979	7.8	4.8	162.2
1983	14.7	9.1	161.6
1987	18.2	13.2	138.0
1991	38.8	27.9	138.9

주: 1) 1일 농업소득 = 연간 농업소득 / 연간 농업취업 일수

2) 1일 제조업 임금 = 연간 평균 급여 / 연간 평균 제조업 노동일수

자료: 농림수산부, 『농가경제조사결과보고』, 경제기획원, 『한국의 통계연감』.

(4) 농업부문과 농촌사회의 환경문제

급속한 공업화에 따른 농업전환은 일반적으로 볼 때 농촌복지를 상당히 향상시켰다. 그렇지만 그것은 또한 농촌사회에 수질 오염, 토양오염, 쓰레기 문제 등 다양한 환경문제를 야기하고 있다.



①수질 오염

〈표 2.5〉는 4대 강에서 BOD(생물학적 산소 요구량)가 증가하고 있음을 보여준다. 특히 낙동강과 영산강은 생활하수 및 산업폐수의 방류로 인해 크게 오염되었다. 1994년의 환경백서에 따르면 전국 하천의 56.7%(361개의 하천 가운데 261개)의 수질이 삼등급 미만이다. 이것은 전국 하천의 절반 이상이 수자원으로서는 사용될 수 없음을 의미한다. 농어촌진흥공사의 한 조사에 따르면 지하수의 65%가 식수로서 부적당하고 농업용수원(저수지, 댐, 양수장 등)의 50%가 농업용수로서 부적당하다는 것이 밝혀졌다.

표 2.5 4대강의 주요 취수지의 생물학적 산소요구량(BOD), 1980-1994

(단위: 리터 당 mg)

	1980년	1985년	1990년	1994년
한강 (팔당)	1.1	1.4	1.2	1.3
낙동강 (남지)	1.8	2.8	3.2	5.7
금강 (부여)	2.0	2.5	3.1	4.3
영산강 (나주)	-	5.2	6.7	7.0

자료: 환경부, 『환경백서』

수질오염의 원인은 생활하수, 산업폐수, 농업 및 축산 폐수 등으로 분류할 수 있다. 농촌진흥청(1994)에 따르면 전체 하수의 60%가 생활하수이고, 39.4%가 산업폐수이고, 0.5%가 축산 폐수이다. 그리고 BOD 부담을 기준으로 보면, 생활하수가 수질오염의 52%, 산업폐수가 30%, 축산 폐수가 18%의 책임이 있다. 축산물 수요가 증대하면서 축산 폐수는 1980년의 7만 톤에서 1993년에는 17만톤으로 증대하였다. 축산 폐수는 많은 유기 오염물질을 포함하고 있기 때문에, 그것을 제대로 처리하지 않고 방류하면 하천을 오염시키고 하천의 부영양화를 유발하여 하천을 식수 및 농업용수의 공급원으로 사용할 수 없게 만든다.

②토양오염

토양은 일단 오염되면 다시 원상태로 회복하는 것이 불가능하고, 유해한 화학적 잔류물에 의한 토양오염은 인체에 다양한 만성적인 질병을 일으키기 때문에, 토양오염은 매우 심각한 문제이다. 토양은 수질과 공기오염에 의해 더럽혀진다. 쓰레기, 농약 그리고 화학적 비료는 오랜 기간동안 토양에 축적된다.

화학비료의 총 사용량은 1970년의 56만3천톤에서 1994년에는 97만톤으로 증가하였고, 1 정보당 비료 사용량은 같은 기간에 162kg에서 440kg으로 2.7배 늘어났다(표 2.6). 한국은 다른 나라에 비해 훨씬 많은 비료를 사용하고 있다. 예를 들면, 1988년에 한국은 1정보당 373kg의 비료를 사용하였는데, 태국, 필리핀, 미국은 각각 38.6kg, 63.8kg, 81.3kg의 비료를 사용하였다.

표 2.6 화학비료 및 농약의 소비, 1967-1994

연도	비 료		농 약	
	합계 (1,000톤)	헥타르 당 (kg)	합계(톤)	헥타르 당 (kg)
1957	219	-	1,339	-
1970	563	162	3,731	1.1
1980	828	288	16,132	5.8
1990	1,104	458	25,082	10.4
1994	970	440	26,391	11.5

자료: 농림수산부, 『농림수산 주요 통계』

농약의 판매량은 1973년에 3,731톤에 지나지 않았는데, 그것은 1980년에는 16,132톤 그리고 1994년에는 26,391톤으로 급증하였다. 1 정보당 농약소비량은 놀랍게도 1970~94년에 10 배 이상이나 늘어났다. 한국은 미국이나 독일과 같은 선진국에 비해 농약을 단위 면적당 4배 이상 사용하고 있다.

산업폐수 또한 관개 수로를 통해서 토양을 오염시킨다. 특히 농공단지 주변의 토양은 공해산업의 무분별한 유치로 인해 대단히 오염되어 있다.

③쓰레기

농촌지역의 쓰레기 문제는 농자재의 쓰레기와 생활 쓰레기로 분류할 수 있다. 농자재 쓰레기는 폐비닐, 빈 농약병, 폐기된 농기계 등에 의해서 발생한다. 한국자원재생공사의 자료에 따르면 1990~93년에 연간 8만톤의 농업용 비닐이 사용되었는데, 그 가운데 60~70%에 해당하는 4만7천톤 내지 5만6천톤만 수거되고 30~40%는 그대로 토지에 버려졌다. 그리고 같은 기간에 사용한 농약병은 57~74%만이 수거되었다. 전국적으로 급속히 늘어나고 있는 폐기된 농기계(트랙터, 이앙기, 수확기 등)가 농촌 마을에 아무렇게나 버려져서 농촌지역의 미관을 해치고 물과 토양을 오염시키고 있다.

농촌지역의 생활 쓰레기도 농촌 생활양식의 도시화와 더불어 급격히 증가하고 있다. 연탄재, 음식 쓰레기, 종이 쓰레기, 폐기된 가전제품, 포장용 비닐, 플라스틱 용기 등 도시지역 못지 않은 양의 각종 쓰레기가 농촌지역에서 발생하고 있다. 그런데 도시와는 달리 농촌지역에서는 쓰레기 수거 시스템이 발달하지 못하였기 때문에 쓰레기가 마을의 후미진 곳에 아무 데나 버려지고 있다. 또한 도시의 행락객들이 버린 쓰레기도 농촌 환경문제를 악화시키는 요인의 하나이다.

2) 농촌의 상대적 낙후와 이농의 악순환

(1) 도시지역과 농촌지역의 격차 확대

①개발 격차

한국의 불균형 공업화는 규모의 경제와 투자의 효율성을 추구하기 위

해 수도권과 특정의 공업단지를 집중적으로 개발하였기 때문에 도시지역과 농촌지역의 개발 격차를 야기하였다(국토개발연구원 1992). 또한 생활편의 시설 및 사회간접자본의 개발도 서울 및 기타 대도시에 치중하였기 때문에 도시와 농촌간에 생활환경에도 커다란 격차를 가져왔다.

〈표 2.7〉에서 보듯이, 제조업의 생산액 및 취업자에서 차지하는 수도권 및 영남지역의 중요성이 1963~89년에 증대하였다. 같은 기간에 전국에서 증가한 제조업 취업자 가운데 270만 명의 약 90%는 이 두 지역에서 일자리를 구하였다. 특히 수도권 지역은 전국 제조업 생산액의 45% 그리고 취업자의 49%에 달하는 압도적으로 중요한 비중을 차지하고 있다. 다른 한편 호남지방과 충청지방 등은 제조업의 발전이 낙후되어 있다.

표 2.7 권역별 제조업 생산액 및 취업자의 비중, 1963-1989

	생산액				취업자			
	1963	1970	1980	1989	1963	1970	1980	1989
수도권	44.1	46.3	38.6	44.8	33.6	46.0	45.9	48.8
영남권	35.3	36.4	42.3	38.9	39.5	34.4	40.4	37.9
충청권	9.2	8.8	6.0	6.5	10.5	7.6	6.3	6.2
호남권	8.7	6.6	11.5	8.5	12.4	9.1	6.0	6.0
기타	2.8	1.8	1.4	1.2	4.0	2.9	1.3	1.1
전국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 수도권은 서울, 인천, 경기도; 영남권은 부산, 경남, 대구, 경북; 충청권은 대전, 충남, 충북; 호남권은 광주, 전남, 전북; 기타는 강원도 및 제주도  
 자료: 경제기획원, 『광공업통계조사』

〈표 2.8〉은 1991년 현재 산업구조 및 경제력에서 도(道) 별로 커다란 차이가 있음을 보여주고 있다. 농림어업의 비중은 전국적으로 8.1%로 저하하였지만, 그것은 충청남도과 전라남도에서는 여전히 전체 도 생산액의 약 25%에 달하는 매우 중요한 지위를 차지하고 있고, 충청북도와 강원도에서도 14%의 비중을 차지하고 있다. 제주도에서 농림어업은 무려



36%의 비중을 차지하고 있다. 경제력의 관점에서 보면, 국내총생산의 거의 절반이 수도권 지역에 그리고 30%가 영남지역에 집중되는 등 이 두 지역이 한국의 국내 총생산의 4분의 3을 차지하고 있다. 일인당 지역내 총생산(GRP)을 보면, 제조업의 비중이 높은 도(경남, 인천, 경기, 경북)가 농업의 비중이 높은 도(충남, 전북, 전남, 제주)에 비해 상대적으로 높은 수준의 일인당 GRP를 생산하고 있다.

표 2.8 시, 도별 산업구조 및 경제력 비교 (1991)

(단위: %)

시, 도	산업 구조			생산비중	인구비중	일인당 지역총생산 (GRP) <sup>1)</sup>
	농림어업	광공업	기타			
서울	0.7	14.4	84.9	24.6	24.5	100.6
부산	2.8	29.7	67.5	7.6	8.7	86.9
대구	0.6	33.3	66.1	4.1	5.1	79.6
인천	1.1	52.5	46.4	4.9	4.3	114.1
광주	2.2	32.5	65.3	2.3	2.6	89.0
대전	1.3	33.2	65.5	2.4	2.4	99.5
경기	6.0	53.5	40.5	16.3	14.7	110.5
강원	13.8	26.0	60.2	3.0	3.5	83.9
충북	14.5	40.6	44.9	3.2	3.2	99.2
충남	26.6	24.4	49.0	3.6	7.0	78.6
전북	23.1	27.4	49.5	3.7	4.7	80.0
전남	24.4	29.0	46.6	5.2	8.3	92.9
경북	17.4	41.4	41.2	7.0	6.4	109.3
경남	8.0	52.3	39.7	11.1	8.4	131.8
제주	35.9	5.6	58.5	1.0	1.2	85.4
전국	8.1	27.9	64.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 전국=100

자료: 통계청, 『시도별 지역총생산 추계』 1993.5

산업구조와 경제력의 격차 이외에도 생활조건 및 사회간접자본에서도 지역격차가 또한 심각하다. <표 2.9>는 상수도, 의료시설, 도로 등 생활 환경에서 도시와 농촌간에 상당한 격차가 있음을 보여준다. 이러한 농촌 지역의 생활환경의 격차 확대와 악화가 최근의 농촌지역의 공동화의 주된 원인이 되고 있다.

표 2.9 사회개발의 지역간 격차 (1990)

사회개발지표	전국	도시지역		농촌지역
		대도시	중소도시	
도로포장률 (%)	71.5	83.8	84.1	62.9
100세대 당 자동차 대수	16.7	23.8	14.8	6.6
상수도 보급률(%)	78.4	97.4	88.2	8.3
100명당 전화대수	30.5	35.5	31.4	26.9
10,000명 당 의사수	9.3	13.2	8.3	2.9
10,000명 당 병원 침대수	30.8	34.2	38.3	16.8

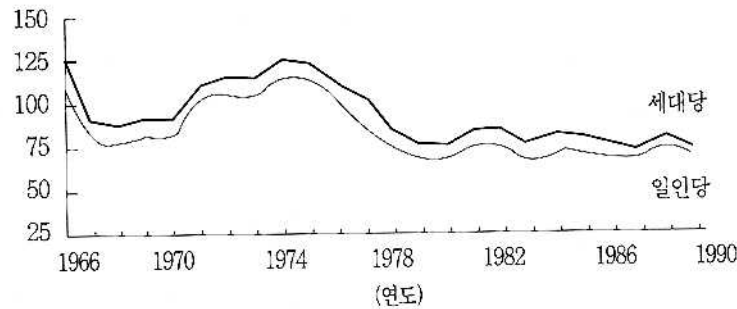
자료: 국토개발연구원 (1992)

②소득 격차

농촌소득은 1960년대 이후 크게 증대하였다. 예를 들면, 농가소득은 1965년의 413달러에서 1990년에는 15,391달러로 그리고 1994년에는 25,280달러로 늘어났다. 그러나 도시근로자세대소득과 비교한 농가의 상대소득은 개선되지 않고 오히려 악화되었다(그림 2.7). 1967년에 농가의 상대소득은 세대당 소득으로는 90.7%, 일인당 소득으로는 81%이던 것이 1960년대 말에 80~90% 수준으로 하락하였다. 1970년대 전반에 농가소득은 일시적으로 도시근로자세대소득을 상회하였으나, 그후 농가의 상대소득은 지속적으로 낮아져 1990년에는 71%까지 하락하였다.<sup>3)</sup>

3) 농가소득과 도시근로자세대소득을 비교하는 경우에 농가소득은 과대평가되고 있는 반면에 도시근로자 소득은 과소평가되고 있음에 주의하여야 한다. 농가경제조사에서 표본이 전국 평균에 비해 약간 상향조정되어 있는 반면에, 도시근로자조사에서는 일정 소득 이상의 고소득자가 제외되고 있다. 더욱이 농가소득에는 농산물

그림 2.7 농가 상대소득<sup>1)</sup>의 추이, 1966-1990



주 : 1) 도시근로자세대소득=100. 실질소득. 이전수입은 제외  
 자료 : 농림수산부, 『농가경제조사결과보고』  
 경제기획원, 『도시가계조사보고』

대우경제연구소의 가계조사자료는 농촌소득과 도시소득 사이에 상당한 격차가 있음을 보여준다(표 2.10). 서울의 평균소득은 농촌지역에 비해 가구당 소득으로는 약 1.7배에 달하고, 일인당 소득으로는 1.8배에 달한다.

표 2.10 농촌소득과 도시소득의 비교(1993)

	(만원, %)				
	전국	서울	5대 광역시 <sup>2)</sup>	중소도시	농촌지역
세대 소득 <sup>1)</sup>	136.4 (146.4)	160.1 (171.8)	140.3 (150.5)	144.2 (154.7)	93.2 (100)
일인당 소득 <sup>1)</sup>	37.6 (148.0)	45.9 (180.7)	37.2 (146.5)	39.6 (155.9)	25.4 (100)

주: 1) 월 소득

2) 부산, 대구, 인천, 대전, 광주

3) ( ) 속의 숫자는 농촌지역에 대한 도시지역의 상대소득지수

자료: 대우경제연구소 (1994).

계고 등 실현되지 않은 소득도 포함되어 있다.

또한 기타 도시의 소득도 농촌지역에 비해 가구당과 일인당 모두에서 1.5 배에 달한다.

(2) 이농과 도시화

공업화가 진전됨에 따라 농촌 도시간의 이농으로 인해 도시 인구의 비중(도시화율)이 급격히 높아지는 것은 어느 나라에서나 공통적인 현상이다. 이러한 경향은 개발도상국에서 특히 강한데, 1960년대 이후 한국은 개발도상국 가운데서도 가장 급속한 도시화를 경험하였다.

〈표 2.11〉에서 보듯이 1950년에 전체 인구의 약 18%만이 도시에 살고 있었다. 그런데 도시화의 비율은 1965년에 33.6%, 1975년에 50.9%, 1985년에 65.4%, 1995년에는 78.5%로 급속히 높아지고 있다.

표 2.11 도시화율과 비농업부문의 노동력 비율, 1950-1995

	(단위: %)									
	1950	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1990	1995	
도시인구비율	18.4	28.0	33.6	41.2	50.9	57.3	65.4	74.4	78.5	
비농업부문의 노동력비율	20.6	34.1	42.8	49.6	54.3	66.0	74.1	81.7	87.5	

자료: 경제기획원, 『통계연감』, 『인구 및 주택 센서스』

또한 취업자의 산업별 구성에도 급속한 변화가 일어났다. 1950년까지 전체 취업자의 약 80%가 농업부문에 종사하였고, 비농업 취업자는 20% 수준에 지나지 않았다. 그런데 1960~94년 사이에 농업부문의 취업자의 비율은 66%에서 13.5%로 하락한 반면에 비농업부문의 취업자의 비중은 34.3%에서 86.4%로 증대하였다.

〈표 2.12〉는 한국이 이른바 신흥공업국(NICs) 가운데서도 가장 급속한 도시화를 경험하였음을 보여준다. 1965년에서 1973년 사이에 한국의 도시인구는 연평균 6.5% 씩 증가하였는데, 이는 다른 신흥공업국에 비해 현저하게 높은 수준이다. 1973~84년에 도시인구의 증가율은 감소하였지



만, 다른 신흥공업국에 비하면 여전히 높다. <표 2.12>의 순도시인구증가율은 도시인구의 증가율에서 인구의 자연증가율을 뺀 것인데, 이것은 농촌 도시간의 순 인구이동(사회적 증가)으로 인한 도시인구의 증가율을 반영하고 있다고 볼 수 있다.

표 2.12 주요 신흥공업국(NICs)의 도시 인구 증가율, 1965-1984

(단위: %)

국가	1965 - 1973			1973 - 1984		
	도시인구 증가율	인구의 자연증가율	순도시 인구증가율	도시인구 증가율	인구의 자연증가율	순도시 인구증가율
한국	6.5	2.2	4.3	4.6	1.5	3.1
칠레	2.8	1.9	0.9	2.4	1.7	0.7
브라질	4.5	2.5	2.0	4.0	2.3	1.7
멕시코	4.8	3.3	1.5	4.0	2.9	1.1
말레이시아	3.3	2.6	0.7	3.6	2.4	1.2
베네주엘라	4.8	3.5	1.3	4.3	3.3	1.0

주: 연평균 증가율

자료: World Bank 1986, B. S. Lee (1991), p.80에서 재인용

한국의 순도시인구증가율은 다른 신흥공업국에 비해 상당히 높다. 1965~73년의 한국의 순도시인구증가율은 4.3%로 다른 신흥공업국의 2배 이상의 수준이다. 한국의 순도시인구증가율은 1973~84년에 3.1%로 둔화되었지만 여전히 다른 신흥공업국에 비하면 1% 이상 높다. 이것은 한국이 다른 개발도상국보다 훨씬 빠른 속도의 공업화를 달성하였고, 한국의 도시인구증가가 도시인구의 자연증가보다는 주로 농촌 도시간의 급격한 이농에 기인하였다는 것을 의미한다.

<표 2.13>은 1955~85년 사이의 농촌 도시간의 순 이농을 추계한 것이다. 표에 따르면 농촌인구의 순 이농이 1960년대 후반에 급속히 증대하였음을 알 수 있다. 순 이농인구는 1960~65년의 95만 명에서 1965~70년에는 252만 명으로 급증하였다. 그 이후 전체 농촌 인구의 2~3%에

해당하는 40~50만 명이 매년 농촌지역을 떠났다.

표 2.13 농촌인구의 순 이농, 1955-1985

연도	이농자 수 (1,000 명) <sup>1)</sup>			이농율 (%) <sup>2)</sup>		
	전체	남자	여자	전체	남자	여자
1955-60	584	258	327	3.2	2.8	3.6
1960-65	953	471	482	5.0	4.9	5.1
1965-70	2,522	1,281	1,241	13.6	13.9	13.5
1970-75	1,873	868	1,005	10.5	9.6	11.4
1975-80	2,573	1,304	1,269	16.1	16.2	16.0
1980-85	1,861	879	981	13.3	12.4	14.2

주: 1) 전방 센서스 생존율 방법에 의한 추계

2) 이농자수를 인구 센서스 년의 농촌인구로 나눈 것.

자료: 경제기획원, 『인구 및 주택 센서스』, T. H. Kwon(1975, 1978, 1988)에서 인용.

이농은 젊고 상대적으로 교육수준이 높은 층에 집중되었다. 인구센서스에 따르면, 1965~85년에 농촌을 떠난 사람의 60% 이상이 20세 미만이고, 20대와 30대가 각각 24%와 8%를 차지한다(표 2.14). 40세 이상의 비중은 8%에 지나지 않는다. 이농인구의 연령 구성이 기간별로 크게 다르지 않지만, 14세 이하의 가장 어린 연령층의 비율은 지속적으로 감소하고 있다. 이는 출산율의 전국적인 저하 경향에 더해 농촌지역에서는 젊은 여성의 이농으로 인해 출산율이 도시보다 현저하게 저하하고 있기 때문이다.

이농으로 인해 농촌지역의 취업자는 점차 고령화하고 있다. <표 2.15>에서 보듯이 1965년에는 농업취업자의 약 50%가 한참 일할 연령(20~39세)이었고, 60세 이상의 비율은 5%에 지나지 않았다. 그러나 20~39세 농업취업자의 비율은 1990년에 21.6%로 하락한 반면에 60세 이상의 취업자의 비율은 23.7%로 크게 늘어났다.

이농자의 교육수준은 초기에는 매우 낮았지만, 교육수준의 전반적인 향

표 2.14 이농자의 연령별 분포, 1965-1985

(단위: %)

연령	연도				
	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1965-85
14세 이하	43.3	46.2	41.1	36.4	41.3
15-19	15.5	16.3	19.6	20.2	18.2
20-29	23.7	20.9	23.4	26.5	23.8
30-39	9.4	8.5	8.1	7.9	8.4
40-49	4.0	3.9	3.7	3.9	3.9
50-59	2.5	2.6	2.3	2.6	2.5
60세 이상	1.4	1.7	1.8	2.4	1.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 경제기획원, 『인구 및 주택 센서스』

표 2.15 농업취업자의 연령별 구성, 1965-1990

(단위: %)

연도	연령						합계
	15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-	
1965	14.2	25.9	22.1	19.3	13.6	5.0	100.0
1970	13.2	18.4	26.0	21.8	14.2	6.4	100.0
1975	11.5	17.7	22.0	22.1	18.0	8.6	100.0
1980	4.9	15.5	19.3	28.1	21.0	11.2	100.0
1985	1.8	13.4	18.2	26.7	24.8	15.1	100.0
1990	0.6	6.3	15.3	21.6	32.6	23.7	100.0

자료: 경제기획원, 『경제활동인구연보』

상과 더불어 점차 높아졌다. 1965~70년의 이농자는 남자의 경우 41%, 여자의 경우 70%가 초등 학교도 졸업하지 않았는데, 1980~85년의 이농자는 남자의 경우 85%, 여자의 경우 75%가 적어도 중학교는 졸업하였다(표 2.16). 더욱이 중요한 사실은 이농자의 교육수준이 농촌에 남아 있는 사람에 비해 상당히 높았다는 점이다. 이는 농촌 도시간의 이농이 연령

뿐만 아니라 교육수준에서도 매우 선별적이었음을 의미한다.

표 2.16 이농자의 학력별 구성, 1965-1985

(단위: %)

	1965-70		1970-75		1975-80		1980-85	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자
무학	4.8	13.4	4.0	10.2	3.1	8.6	2.3	7.7
초등학교	36.9	56.9	33.1	48.9	23.0	33.5	12.1	17.7
중학교	27.3	20.6	30.1	28.3	31.2	35.9	25.4	32.4
고등학교	23.0	8.0	24.9	11.4	34.2	20.2	47.3	38.6
전문대 이상	8.1	1.1	7.8	1.2	8.5	1.8	12.9	3.5

주: 15세미만의 재학생 및 미취학 인구는 제외

자료: 경제기획원, 『인구 및 주택 센서스』

### (3) 이농이 농촌사회에 미친 영향: 이농의 악순환

대규모의 농촌 도시간 이농은 한국의 농촌사회에 어떠한 영향을 미쳤는가?

먼저 농업생산성에 미친 영향부터 검토해 보자. Lipton(1980)이 다른 개발도상국의 연구에서 밝힌 것처럼, 한국에서의 농촌 도시간의 이농도 젊고 교육수준이 높은 연령층에 압도적으로 집중되었다. 그럼에도 립튼의 주장과는 달리 한국에서는 농업 총생산과 농업생산성이 감소하지 않고 꾸준히 증가하였는데, 이는 노동절약적인 기술의 채택에 따른 것이었다. 그렇지만, 젊고 교육수준이 높은 연령층의 선별적 이농은 농촌지역에서 잠재적인 지도자를 박탈하였고, 농촌의 활력을 저하시키고, 보다 많은 소득을 위한 새로운 사업(소득원)의 창출을 곤란하게 만들었다. 이것은 결과적으로 오늘날 심각한 국제경쟁에 직면하여 한국 농업의 존립자체를 위협하고 있다.

둘째로, 이농은 농가경제와 농촌경제에 어떠한 영향을 미쳤는가? 이농은 농촌 노임을 상승시켰는데, 농민들은 비용상승을 소비자에게 전가할



수 없었기 때문에 농업의 수익성이 악화되었다.<sup>4)</sup> 그렇지만 농업 취업자의 1인당 생산성과 소득은 감소하지 않고 증가하였다. 이는 농업취업자는 감소한 반면에 농업경영규모가 커지고, 농민들이 전통적인 곡물생산으로부터 과일, 채소, 축산과 같은 현금 작물 생산으로 농업생산을 전환하였기 때문이다. 그런데 문제는 농업소득의 증대가 반드시 농가경제의 향상을 의미하지 않는다는 점이다. 한편에서는 농가의 생활양식의 도시화로 소득증대보다 더 빠른 속도로 생활비가 늘어나고, 다른 한편에서는 농업생산 투입재의 증가로 농업생산비가 크게 늘어남에 따라, 농업경영과 농가경제의 안정성을 위협할 정도로 많은 부채가 급증하고 있다.<sup>5)</sup>

농촌지역의 최대의 산업인 농업의 상대적 쇠퇴와 불안정은 농촌경제의 정체를 초래하였다.<sup>6)</sup> 전국의 군(郡) 가운데서 90%의 군에서 1975~85년에 인구가 감소하였다(B. S. Lee 1991). 10년간 17~19개 군에서 인구의 20% 이상이, 72개의 군에서 인구의 10~20%가, 29~38개 군에서 인구의 10% 미만이 감소하였다. 단지 수도권에 인접한 14~15개의 군만이 이 기간에 인구가 증가하였다.

셋째로, 농촌인구의 이농은 농촌 서비스 부문의 쇠퇴를 가져왔다. 서비스 부문(교육, 병원, 시장 등)은 지역적으로 한정된 공간에서만 제공될 수 있는 비교역제 부문이다. 이농은 농촌지역의 서비스에 대한 수요를 감소시키는 반면에 도시지역의 서비스에 대한 수요를 증대시킨다. 서비스 부문은 독점적 경쟁시장으로서 규모의 경제가 작용하기 때문에 도시지역은 더욱 다양하고 값싼 서비스를 공급할 수 있게 되는 반면에 농촌지역의 서비스 부문은 크게 위축되지 않을 수 없다. B. S. Lee (1991)이 지적하였듯이 이농은 농촌 서비스부문에 대한 수요와 서비스 부문의 취업기회

- 4) 예를 들면, 농업소득(농업소득/농업 조수익)은 1970년의 78%에서 1991년에는 70%로 하락하였다.
- 5) 농가의 평균부채 비율(농가부채/농가자산)은 1970년의 1.7%에서 1991년에 5.2%로 증대하였다.
- 6) 1990년 인구 센서스에 따르면, 농촌노동력의 62%가 농업부문에 취업하고 있다.

를 감소시킨다. 따라서 농촌 서비스 부문의 쇠퇴는 농촌지역의 소득원을 감소시킬 뿐 아니라 규모의 경제 상실에 따른 서비스 비용의 증대로 인해 농촌 소득과 복지에 불리하게 작용한다.

1983년의 인구이동특별조사에 따르면 농촌 세대이농의 22%가 자녀 교육을 위한 이농이다. 농촌 지역 학생은 교육환경이 도시에 비해 매우 열악하기 때문에 학업 성적에서 도시지역의 학생에 비해 크게 뒤떨어진다. 국립교육평가원의 1993년 조사에 의하면 농촌지역 중학생의 학업성적(평균 점수)은 도시지역의 중학생에 비해 국어와 과학에서 7점, 수학에서 11점, 영어에서 14점 낮다. 고등학생의 경우에는 이 차이가 더욱 커지는데, 국어와 수학에서 22점, 과학에서 12점, 영어에서 18점의 차이가 나타나고 있다. 자신의 자녀가 보다 좋은 학력을 갖기를 희망하는 농촌 부모들은 가족 전체가 도시에 이농하거나 혹은 적어도 자녀들을 대도시에 유학시킨다. 농촌 주민들은 열악한 교육을 받으면서 도시보다 더 많은 교육비를 부담하고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 이유 등으로 인해서 농촌지역의 학생 수는 1983~93년의 10년동안에 50% 이상이나 감소하였다(표 2.17).

표 2.17 농촌지역의 학교 및 학생수의 추이, 1983-1993

연도	초등학교		중학교	
	학교	학생	학교	학생
1983	5,152 (100)	2,128,348 (100)	1,406 (100)	1,094,911 (100)
1987	4,925 (95.5)	1,647,574 (77.4)	1,374 (97.7)	903,925 (82.5)
1991	4,320 (83.9)	1,135,352 (53.3)	1,331 (94.0)	559,582 (51.1)
1993	3,966 (77.0)	927,509 (43.6)	1,320 (93.9)	516,905 (47.2)
연평균감소율	-2.58%	-7.97%	-0.63%	-7.32%

자료: 교육부, 유현숙(1995), p. 9에서 인용.

7) 1970년에 농가의 연간 평균 교육비는 1970년에 14만원(가계비의 6.8%)으로 도시

넷째로, 대규모의 이농과 함께, 막대한 돈이 교육비, 송금, 농지 소작료 등의 형태로 농촌지역에서 도시지역으로 흘러 나간다.<sup>8)</sup>

이상의 논의로부터 우리는 농촌인구의 이농이 농촌 체류자의 노동생산성과 소득 증대에 기여한 것은 사실이지만, 이농은 일반적으로 농촌 잠재력의 저하, 농가 경제의 불안정, 농촌 경제의 정체, 서비스 부문의 수요 감소, 자본 유출 등을 통해서 농촌 사회에 불리하게 작용하였다는 것을 알 수 있다. 한국의 농촌 지역에서는 다음과 같은 형태로 이농의 악순환 현상이 나타나고 있다. 농촌지역의 상대적 낙후가 이농을 유발하고, 이농은 다시 농촌 경제를 악화시키고, 그것이 다시 이농을 촉진한다.

### 3. 농촌빈곤의 실태

#### 1) 농촌의 빈곤과 불평등: 도시빈곤과의 비교

〈표 2.18〉의 자료는 일관성면에서 시계열 자료로서는 문제가 있지만 우리에게 몇 가지 중요한 사실을 보여준다. 첫째, 절대빈곤선 이하의 농촌 인구 비율은 1965년의 35.8%에서 1970년에는 27.9%, 1980년에는 9%로 감소하고 있다. 둘째, 1988년에 농촌지역의 절대빈곤율(9.8%)은 도시지역의 절대빈곤율(9.3%)보다 높다. 셋째, 농촌지역의 상대빈곤율은 1965~80

가계의 교육비 22만원에 비해 부담이 적었다. 그러나 1970년대 말부터 농가의 교육비 부담이 도시 가계를 능가하기 시작하였고, 1990년에 농가의 평균 교육비는 86만원(가계비의 10.5%)으로 도시 가계의 66만원(가계비의 8.1%)보다 훨씬 많은 부담을 하고 있다.

8) 이 정환 외(1993)에 따르면 교육비를 통해서 농업부문에서 비농업부문으로 이전된 돈은 1964~70년에 전체 농업소득의 9.3%, 1971~80년에 10.5%, 1981~90년에 12.2%로 늘어나고 있다. 그리고 농촌과 도시의 가족 사이의 송금관계에 관한 이 은우(1993)의 분석에 따르면, 농촌거주 가족이 1983년에 도시에 사는 가족에게 평균 160만원을 송금한 반면에, 도시 거주 가족으로부터는 그 절반에 지나지 않는 80만원을 송금 받았다.

년에 10%에서 11.2%로 약간 증가한 반면에 도시지역의 그것은 같은 기간에 17.9%에서 15.1%로 감소하였다. 그리고 1988년에 농촌의 상대빈곤율(11.4%)은 도시지역(10.3%)보다 약간 높다.

표 2.18 농촌과 도시 지역의 빈곤율, 1965-1988

(단위: %)

세대	절대빈곤 <sup>1)</sup>					상대빈곤 <sup>2)</sup>				
	1965	1970	1976	1980	1988 <sup>3)</sup>	1965	1970	1976	1980	1988 <sup>3)</sup>
도시	54.9	16.2	18.1	10.4	9.3	17.9	7.0	16.0	15.1	10.3
농촌	35.8	27.9	11.7	9.0	9.8	10.0	3.4	9.2	11.2	11.4
전국	40.9	23.4	14.8	9.8	9.5	12.1	4.8	12.4	13.3	10.7

주: 1) 절대빈곤선은 5인 가족 월 소득 121,000원 (1981년 실질가격).

2) 상대빈곤선은 평균세대 소득의 3분의 1.

3) 절대빈곤선은 5인 가족 월 소득 290,000원 (1988년 명목가격), 그리고 상대빈곤선은 평균 세대소득의 2분의 1.

자료: 권순원 외 (1994).

이상의 기존 연구들로부터 오늘날의 한국의 농촌빈곤에 관한 다음과 같은 세 가지 중요한 가설을 세울 수 있다.

가설(i): 농촌빈곤은 지난 30년간 괄목할 만큼 감소하였지만 여전히 높은 수준이다.

가설(ii): 농촌빈곤은 도시에 비해 절대빈곤이나 상대빈곤 두 측면에서 모두 높다.

가설(iii): 농촌빈곤(특히 상대적 빈곤)은 최근 악화되고 있다.

#### (1) 농촌지역의 절대빈곤

한국에서 절대빈곤인구를 추계할 수 있는 공식적인 자료의 하나는 법적 생활보호대상자의 수이다. 〈표 2.19〉는 1989~1995년의 생활보호대상자의 수의 변화를 보여준다. 생활보호자격조건에 지속적인 완화(소득



및 자산 기준의 상향조정)에도 불구하고<표 2.20>, 전국의 생활보호대상자 수는 같은 기간에 210만 명에서 120만 명으로 6년간 41.6%나 감소하였다. 그리고 농촌지역의 생활보호대상자 수도 역시 같은 기간에 130만에서 70만으로 46.4%나 감소하였다. 그러나 전국 생활보호대상자에서 차지하는 농촌지역의 비율은 1989년의 60.6%에서 1995년의 55.6%로 약간 줄어들었을 뿐, 절대빈곤인구의 절반 이상은 여전히 농촌지역에 거주하고 있다.

표 2.19 농촌과 도시의 생활보호대상자의 추이, 1989-1995

연도	(1,000 명, %)						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
도시	838	503	720	612	617	584	551
농촌	1286	1542	1321	1197	1007	821	689
	(60.6)	(75.4)	(64.7)	(66.2)	(62.0)	(58.4)	(55.6)
전국	2123	2046	2041	1810	1624	1405	1240

주: 1) 계획이 아닌 실제 수혜자의 수

2) ( ) 속의 숫자는 전국의 생활보호대상자 가운데 농촌의 비중.

자료: 보건사회부, 『생활보호대상자의 실태』

더욱이 농촌지역의 절대빈곤율은 도시지역에 비해 훨씬 높다. <그림 2.8>에서 보듯이 생활보호대상자를 기준으로 한 절대빈곤율은 전국적으로 1989년의 4.9%에서 1995년에는 2.8%로 감소하였다. 마찬가지로 농촌지역의 절대빈곤율도 같은 기간에 11.6%에서 7.2%로 하락하였다. 그렇지만 그것은 도시지역의 절대빈곤율의 4.6배에 해당하는 매우 높은 수준이다. 더욱이 5년 이상 생활보호를 받고 있는 장기 수혜자의 비율도 농촌지역(1995년에 41.8%)이 도시지역(같은 해에 1.6%)보다 훨씬 높다.

위의 자료로부터 우리는 오늘날 한국의 농촌지역의 빈곤은 도시지역에 비해 훨씬 심각하다는 것을 알 수 있다. 농촌지역의 빈곤은 빈곤율이 높을 뿐 아니라 만성적이다. 더욱이 우리는 정부의 공식적인 통계가 절대

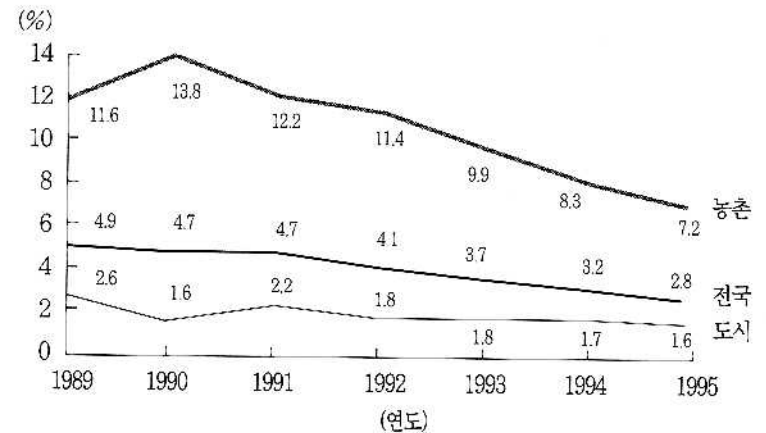
표 2.20 생활보호 수혜자격의 변화, 1989-1995

연도	소득기준	자산기준
1989	46,000원	3.4백만원
1990	48,000원	3.4백만원
1991	55,000원(A)	6.0백만원
	65,000원(B)	
1992	80,000원(A)	10.0백만원
	100,000원(B)	
1993	130,000원(A)	13.0백만원
	140,000원(B)	
1994	160,000원(A)	17.0백만원(A)
	170,000원(B)	
1995	190,000원(A)	25.0백만원
	200,000원(B)	

주 1) 소득은 일인당 월 소득; 자산기준은 세대당.

2) A는 거택보호; B는 자활보호

그림 2.8 생활보호세대 비율, 1989-1995



자료: 보건사회부, 『생활보호대상자 현황분석』

빈곤의 실태를 과소평가하고 있을 가능성이 있다는 점에 주의하여야 한다.

필자가 1996년에 조사한 충청남도 2개 마을의 생활보호대상자에 관한 자료를 검토해 보자. 두 마을 총 276세대 가운데서 15.6%에 해당하는 43세대가 정부에서 생활보호를 받고 있다. 이것은 전국 농촌지역의 평균 비율(7.2%)보다 두 배 이상 높은 수치이다. 이러한 높은 비율에도 불구하고, 보다 심각한 문제는 정부에서 생활보호를 받고 있는 사람은 농촌의 빈곤 인구의 일부에 지나지 않는다는 점이다. 두 마을의 생활보호대상 세대의 일인당 월 평균소득은 5만6천원에 지나지 않는다(표 2.21). 정부의 생활보호법의 소득기준이 1996년에 일인당 20만원 미만인데, 두 마을의 생활보호대상 세대의 85%가 일인당 월평균 소득이 10만원 미만이다. 이것은 생활보호대상의 법적 기준을 엄격하게 적용한다면, 농촌빈곤인구의 비율은 공식 통계보다는 적어도 3~4배 높아질 것이라는 것을 의미한다. 생활보호법은 농촌지역의 극단적인 빈곤 세대만을 대상으로 하고 있다. 실제로 가난한 사람들도 보잘 것 없는 정부의 생활보호를 받으면서 주위

표 2.21 두 농촌 마을의 월 소득별 빈곤 세대의 분포(1996)

일인당 월 소득	농가	비농가	무직	합계
5만원 미만	13		17	30 (69.8)
5-10만원		4	3	7 (16.3)
10-20만원	2	1	1	4 (9.3)
20만원 이상	1			1 (2.3)
미상	1			1 (2.3)
합계	17	5	21	43 (100.0)

주: 일인당 월 소득이 20만원 미만(생활보호대상법의 소득기준)인 세대를 빈곤세대로 정의.

자료: 박진도 (1996).

사람들로부터 '가난뱅이'로 멸시 당하고 싶지 않기 때문에 정부의 생활보호를 기피하는 경향조차 있다.

대우경제연구소(1994)의 가계조사자료를 이용해서 위의 사실을 확인해 보자. 정부의 1993년의 생활보호 자격기준인 일인당 월 14만원 미만의 소득을 적용해서 농촌지역의 절대빈곤율을 계산해 보면, 농촌세대의 약 40%가 절대빈곤 세대에 해당하고, 이는 정부의 공식 통계보다도 4배나 높은 수준이다(표 2.22). 농촌지역의 빈곤율은 서울(4.8%)보다 8.4배, 5대 광역시(10.9%)보다 3.7배 그리고 중소도시(8.6%)보다 4.7배 높다. 한편 한국보건사회연구원의 자료를 이용해서 지역에 따라서 상이한 빈곤선을 적용한다고 하더라도, 농촌지역의 빈곤율은 <그림 2.8>의 공식적인 통계보다 훨씬 높다. 예를 들면, 보건사회연구원은 1993년에 농촌지역의 사회적 최저 생존비를 일인당 10만8천원으로 추정하고 있는데, 이 수치를 대우가구조사에 적용해 보면, 농촌세대의 30.5%가 사회적 생존 수준 이하의 소득으로 생활하고 있다.

표 2.22 농촌과 도시지역의 절대빈곤율 (1993)

지 역	생활보호 자격기준 <sup>1)</sup>	사회적 최저 생존비기준 <sup>2)</sup>
서울	4.8%	7.7%
5대 광역시 <sup>3)</sup>	10.9	
기타 도시	8.6	7.4
농촌지역	40.1	30.5
전국	15.0	12.6

주: 1) 1993년에 생활보호를 받을 수 있는 자격은 1인당 월 소득 14만원 미만이다.

2) 박순일(1994)의 추계에 따르면 사회적 최저 생존을 위한 생활비는 1993년에 대도시에서 14만1천원, 중소도시에서 12만7천원 그리고 농촌지역에서 10만8천원이다.

3) 부산, 대구, 인천, 대전, 광주

자료: 박순일(1994), 대우경제연구소(1994).



(2) 농촌지역의 상대적 빈곤

상대적 빈곤을 측정하는 것은 매우 곤란하다. Abel-Smith와 Townsend (1965)는 평균소득의 50%를 상대빈곤선으로 그리고 Fuchs(1967)는 중위 소득의 50%를 상대빈곤선으로 설정한다.

박순일(1994)은 농가경제조사의 원자료를 이용하여 1988~1991년에 농촌의 상대빈곤을 추정하였다. <표 2.23>에서 보듯이 농촌의 상대빈곤율은 Fuchs의 기준에 따르면 1988년의 9.1%에서 1991년에 12.4%로 그리고 Abel-Smith와 Townsend의 기준에 따르면 11.9%에서 15.9%로 상승하였다. 농촌의 상대빈곤율이 상승한 이유는 제4절에서 자세히 다루겠지만 1980년대 말 이후 정부가 대규모농가에게 유리한 그러나 소규모 농가에게 불리한 차별적 농업정책(농업구조개선정책)을 실시하고 있기 때문이다.

표 2.23 농가의 상대빈곤율, 1988-1991

연도	농가 중위소득의 50% 기준 <sup>1)</sup>		농가 평균소득의 50% 기준 <sup>2)</sup>	
	빈곤선(원)	빈곤율(%)	빈곤선(원)	빈곤율(%)
1988	72,194	9.1	79,936	11.9
1989	85,713	9.4	95,492	12.9
1990	104,709	10.8	118,316	14.2
1991	132,757	12.4	147,224	15.9

주: 1) 빈곤선은 일인당 월 소득 기준

2) 빈곤율은 빈곤선 이하의 농가 비율

자료: 박순일(1994)

한편 <표 2.23>은 다음의 세 가지 점에 주의하면서 읽어야 한다. 첫째, <표 2.23>은 농촌지역 농가의 빈곤을 반영할 뿐, 비농가의 빈곤은 포함하고 있지 않다. 비농가 가운데 빈곤 세대가 많은 점을 고려하면 이들을 포함한 농촌 빈곤율은 <표 2.23>보다 높아질 것이다. 둘째로, 빈곤선은 전국의 소득이 아니라 농가 소득을 기준으로 해서 설정되었다. 농가소득은 전국 평균보다 낮기 때문에 전국 평균 소득을 적용하는 경우 농촌빈

곤율은 <표 2.23>보다 높아질 것이다. 셋째로, 농가경제조사의 표본은 상대적으로 규모가 큰 농가 쪽으로 치우쳐 있기 때문에 <표 2.23>의 빈곤율은 전국 농가의 빈곤율보다 낮다.

이러한 점을 고려해서 농촌의 상대적 빈곤을 대우경제연구소의 가계조사자료를 이용해서 추정해 보자. 1993년에 농촌의 상대빈곤율은 빈곤선을 농촌지역 중위소득의 50% 미만으로 설정하는 경우에는 25.2% 그리고 평균소득의 50% 미만으로 설정하는 경우에는 36.5%로 추정되었다. 그리고 농촌지역의 상대빈곤율은 다른 지역에 비해 현저하게 높게 나타났다(<표 2.24>). 특히 농촌지역의 상대빈곤율을 전국 평균소득 혹은 전국 중위소득의 50%를 기준으로 계산하면 각각 44%와 51%로 대단히 높다.

표 2.24 지역별 상대빈곤율 (1993)

지역	중위 소득의 50% 기준 <sup>1)</sup>	평균 소득의 50% 기준 <sup>2)</sup>
전국	17.4 %	22.5 %
서울	9.5	17.2
5대 광역시	12.9	18.0
기타 도시	11.8	16.3
농촌지역	25.2	36.5
	44.1 <sup>2)</sup>	51.3 <sup>2)</sup>

주: 1) 중위소득과 평균소득은 각 지역의 소득을 기준으로 계산함.

2) 상대빈곤율을 전국의 중위소득과 평균소득을 기준으로 계산한 경우

자료: 대우경제연구소 (1994)

2) 농촌빈곤의 특질과 분포

한국의 농촌빈곤에 대한 기존연구들<sup>9)</sup>로부터 다음과 같은 몇 가지 주요한 가설을 끌어낼 수 있다.

9) Chung and Oh(1992), 이필도(1993), D. S. Park(1995), 이은우(1996) 등.

첫째, 농촌빈곤율은 지역에 따라 크게 다르다. 일반적으로 말하면, 대도시와의 거리가 농촌빈곤율을 결정하는 중요한 요인의 하나이다.

둘째, 농촌지역의 농가세대는 일반적으로 비농가에 비해 빈곤하다. 그렇지만 비농가의 일부는 무직 세대이기 때문에 극단적으로 가난하다.

셋째, 빈곤한 농가의 대부분은 토지 없는 혹은 토지 적은 농민이다.

넷째, 노령층의 빈곤율이 젊은 층보다 훨씬 높다.

다섯째, 세대주가 여성인 세대의 빈곤율이 남성 세대주 세대보다 높다.

여섯째, 빈곤층의 교육수준이 매우 낮다.

(1) 농촌빈곤 세대의 지역적 분포

한국경제는 지역적으로 매우 불균형하게 발전하였다. 따라서 경제발전의 격차는 도시와 농촌간 뿐 아니라, 농촌 지역 내에서도 매우 크다.

<표 2.25>는 도별 빈곤율과 생활보호대상 세대의 도별 분포를 나타낸 것이다. 첫째, 1990년에 전국의 농촌지역의 생활보호대상 세대의 평균적인 비율은 9.8%(농가가 4.8%, 비농가가 5%)이지만, 도별로 커다란 차이를 보이고 있다. 수도권에 인접한 경기도의 농촌지역의 빈곤율은 3.2%에 지나지 않는 반면에 전라북도의 경우 농촌 세대의 17.4%가 생활보호대상이다. 전남, 경북 그리고 충남의 빈곤율은 제주, 강원 및 충북에 비해 높다.

대우가계조사 또한 농촌 빈곤율이 도별로 크게 다르다는 사실을 보여주고 있다. 1993년의 전국 농촌지역의 평균적인 절대 빈곤율은 40%인데, 전북의 절대빈곤율(53%)은 경기도(22.6%)보다 2.3배 높은 수준이다. 전남과 충청도 각각 49%와 45%라는 높은 빈곤율을 보이고 있다. 반면에 강원도와 충북의 빈곤율은 31~32%으로 상대적으로 낮은 수준을 나타내고 있다. 그리고 상대적 빈곤율에서 지역간에 커다란 차이가 있음을 확인할 수 있다.

D. S. Park(1995)과 이은우(1996)도 호남지역이 영남지역에 비해 상대적으로 빈곤하다는 사실과 대도시에 대한 근접성이 농촌 빈곤과 역의 관

표 2.25 도별 빈곤율(1990, 1993)

도	생활보호대상 세대비율 <sup>1)</sup> (1990)			대우경제연구소 (1993)		
	농가 <sup>2)</sup>	비농가 <sup>3)</sup>	전체	절대 빈곤율 <sup>4)</sup>	상대빈곤율	
					평균소득의 50% 기준 <sup>4)</sup>	중위소득의 50%기준 <sup>4)</sup>
경기도	0.8 %	2.4 %	3.2 %	22.6 %	28.8 %	25.4
강원도	3.7	4.1	7.8	31.1	51.1	35.6
충청북도	3.6	6.0	8.3	32.3	47.7	40.0
충청남도	6.2	7.7	12.2	45.3	55.5	50.8
전라북도	9.7	7.5	17.4	52.9	62.4	56.5
전라남도	7.3	5.6	14.8	49.6	63.7	53.3
경상북도	7.8	5.2	13.4	44.0	55.5	47.3
경상남도	5.9	5.2	11.1	42.6	53.9	46.1
제주도	1.3	3.8	5.1	-	-	-
전국	4.8	5.0	9.8	40.1	51.3	44.1

주: 1) 1990년의 생활보호의 자격 기준인 일인당 월 소득 14만원 미만을 기준으로 계산한것임.

- 2) 생활보호대상 농가 수를 각 도의 농촌지역의 전체 세대수로 나눈 값.
- 3) 생활보호대상 비농가 수를 각 도의 농촌지역의 전체 세대수로 나눈 값.
- 4) 전국의 평균소득과 중위소득을 기준으로 계산

자료: 김성호 외(1991), 대우경제연구소(1994)

계에 있음을 밝히고 있다.

(2) 여성세대주 가족

여성이 세대주인 가족의 빈곤율은 남성 세대주 가족에 비해 훨씬 높다. <표 2.26>에서 보듯이 여성 세대주 가족의 생활보호대상 비율은 남성 세대주 가족에 비해 3배 이상이나 높다. 그 비율은 특히 여성 세대주 비농가에서 높다. 그 이유는 여성 세대주들이 무직이면서 독신인 경우가 많기 때문이다.<sup>10)</sup> 한국농촌경제연구원의 조사에 따르면 1990년에 생활보호



를 받고 있는 비농가 가운데서 혼자 사는 세대의 비율이 1990년에 42%에 달한다.

표 2.26 농촌지역 빈곤 세대 세대주의 특징

세대주	빈곤율 <sup>1)</sup> (%)
성	
남성	7.4
여성	21.2 (32.3)
연령	
30세 미만	3.9
60세 이상	13.4 (28.1)
직업	
농가	7.1
비농가 <sup>2)</sup>	15.3
합계	9.8

주: 1) 생활보호를 받고 있는 농촌 세대의 비율. ( )의 숫자는 비농가의 빈곤율

2) 비농가에는 무직 세대를 포함.

자료: 김 성호 외 (1991)

여성 세대주 가족의 빈곤은 농촌지역에서 훨씬 심각하다. <표 2.27>에서 보듯이 1993년에 농촌빈곤가구 가운데서 여성 세대주 세대의 비율(18.4%)은 농촌의 비빈곤 세대의 여성 세대주 세대 비율(10.9%)이나 전국의 비빈곤 세대의 여성 세대주 세대 비율(7.8%)보다 훨씬 높다.

### (3) 노인 세대주 가족

부양율은 비노동인구(15세 미만과 65세 이상 인구)를 노동인구(15세~64세의 인구)로 나눈 비율이다. 농촌지역의 부양율은 1970년의 97%에서 1980년에 71% 그리고 1990년에 48%로 낮아졌다. 급격한 농촌 도시간의

10) 1995년의 필자의 조사에 의하면 충청남도 연기군 금남면의 한 마을의 경우 63호 가운데 13호가 할머니 혼자 사는 여성 가구이다. 그리고 논산군 채운면의 한 마을의 경우에는 68호 가운데 14호가 혼자 사는 단독 가구인데, 그 가운데 13호가 여성 단독 가구이다.

표 2.27 농촌지역의 빈곤 세대와 비빈곤 세대의 특징 비교(1993)

	농촌빈곤 세대	농촌 비빈곤 세대	전국의 비빈곤 세대
여성세대주 비율	18.4 %	10.9 %	7.8 %
세대주의 평균연령	58.7 세	48.6 세	42.3 세
취업자 수	1.15 인	1.3 인	1.19 인
가족 수	3.83 인	3.84 인	3.77 인
세대주의 직업			
①	2.4 %	30.3 %	46.5 %
②	4.8 %	21.1 %	27.6 %
③	54.5 %	27.8 %	5.0 %
④	4.8 %	3.4 %	6.4 %
⑤	8.6 %	7.2 %	7.4 %
⑥	24.9 %	10.2 %	7.1 %

주: 1) 빈곤세대는 1993년에 생활보호를 받을 수 있는 소득기준인 일인당 월 소득 14만원 미만의 세대를 말함.

2) 직업: ①봉급생활자, ②자영업, ③농업, ④임시직 노동자, ⑤ 무직, ⑥ 직업이 없는 노인

자료: 대우경제연구소 (1994)

이농이 농촌의 노령층 부양인구 비율을 증가시켰지만, 가임(可妊) 여성의 대량 이농과 출산율의 감소로 농촌의 부양 아동 비율이 급감하였기 때문에 농촌의 부양인구비율이 지속적으로 하락한 것이다.

<표 2.28>에서 분명하게 알 수 있듯이 급속한 농촌 도시간 이농은 농촌지역의 젊은 층의 인구비율을 급격히 감소시켰다. 15세 미만의 연령층의 비율은 농촌지역에서 1970년의 45%에서 1990년에 23.6%로 하락한 반면에 도시 지역에서는 같은 기간에 38%에서 26.4%로 하락하였다. 이와 대조적으로 농촌지역의 60세 이상의 노령인구의 비율은 6.7%에서 13.5%로 증대하여 1990년에 농촌지역의 노령인구의 비율은 도시지역(5.6%)의 2.4배에 달한다.

노인 세대주 가족의 빈곤율은 젊은 세대주보다 훨씬 높다. 한국농촌경

표 2.28 농촌인구와 도시인구의 연령 분포, 1970-1990

	농촌지역			도시지역		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990
14세 이하	45.1	35.7	23.6	38.0	32.4	26.4
15-19	8.1	10.3	10.2	12.2	12.1	10.3
20-29	12.4	15.3	16.9	18.8	21.9	21.2
30-39	12.0	10.4	13.0	14.1	14.4	18.5
40-49	8.9	11.4	10.5	8.4	9.8	11.0
50-59	6.8	8.3	12.3	4.8	5.2	7.0
60-64	2.5	3.0	4.5	1.5	1.6	2.0
65세 이상	4.2	5.6	9.0	2.1	2.6	3.6
합계	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	100.0
부양율	0.97	0.71	0.48	0.67	0.54	0.43

주: 부양율= (14세 이하인구 +65세 이상인구)/(15-64세 인구)

자료: 경제기획원, 『인구 및 주택 센서스』.

제연구원의 조사에 따르면, 세대주 연령이 60세 이상인 세대의 빈곤율은 1990년에 세대주 연령이 30세 미만인 세대에 비해 3배 이상 높다(표 2.26 참조). 또한 대우가계조사는 농촌빈곤세대의 세대주의 평균 연령(58.7세)이 농촌의 비빈곤 세대(48.6세)나 전국의 비빈곤세대(42.3세)보다 훨씬 높다는 것을 밝히고 있다(표 2.27 참조).

(4) 직업별 분포

일반적으로 농촌지역 내에서도 농가의 빈곤이 비농가의 빈곤보다 훨씬 심각하다. <표 2.29>는 농가의 절대빈곤율(56.7%)이 비농가(29%)에 비해 거의 두 배에 달한다는 사실을 보여준다.

1993년 대우가계조사를 이용해서 농촌 빈곤세대의 세대주의 직업을 분석해 보면 54.5%가 농업부문에 취업하고 있으며 8.6%는 무직이다. 또한 직업이 없는 노인 세대의 비율이 전체 농촌 빈곤 세대에서 차지하는 비

표 2.29 농촌지역의 농가와 비농가의 특징 비교(1993)

		농가	비농가
빈곤율	절대빈곤	56.7 %	29.0 %
	상대빈곤	I	59.9 %
		II	67.1 %
일인당 월평균 소득		206,4000 원	286,000 원
세대주의 평균연령		55.1 세	50.5 세

주: 1) 절대빈곤선은 1993년의 생활보호 수혜자격인 일인당 월 소득 140,000원 미만.

2) I 은 전국의 중위소득의 50% 기준; II는 전국 평균소득의 50% 기준

자료: 대우경제연구소 (1994)

율이 24.9%를 차지하고 있다. 반면에 농촌의 비빈곤 세대의 세대주 직업을 보면 봉급생활자(30.3%)와 자영업자(21.1%)의 비율이 높고, 농촌빈곤 세대에 비해 농업과 무직이 차지하는 비율이 상대적으로 훨씬 낮다(표 2.27 참조).

그런데 우리는 여기서 1990년의 한국농촌경제연구원의 조사와 1993년의 대우가계조사 사이에 서로 상반되는 사실을 발견할 수 있다. 한국농촌경제연구원의 조사에 따르면 생활보호를 받고 있는 비농가의 비율이 농가의 그것보다 두 배나 높다(표 2.26 참조). 반면에 대우가계조사는 위에서 보았듯이 농가의 빈곤이 비농가에 비해 훨씬 심각하다는 사실을 밝히고 있다. 두 조사의 상반된 결과는 앞서서도 지적하였듯이 정부의 생활보호정책이 극단적인 빈곤세대만을 대상으로 하고 있고, 이들의 대부분은 무직이기 때문에 생활보호대상자에 대한 한국농촌경제연구원의 조사에서 비농가의 빈곤율이 농가에 비해 높게 나타났다고 할 수 있다. 이는 한국농촌경제연구원의 조사에서 생활보호대상 비농가의 직업을 보면, 무직이 59.3%를 차지하고 있는 사실에서 단적으로 알 수 있다.



(5) 토지 없는 농민과 영세농

이농과 더불어 농가의 평균 경영면적은 1960년의 0.82 정보에서 1990년에는 1.04 정보로 증대하였다. 그렇지만 여전히 상당수의 농민의 경영면적은 영세하다(표 2.30). 전체 농가의 약 60%가 1 정보 미만의 경지를 경작하고 있고, 더욱이 약 30%의 농가는 경영규모가 0.5 정보에도 미치지 못하는 영세한 농민이다. 농업소득만으로 생활비를 충당할 수 있는 농민은 경영면적이 2정보 이상인 농민인데, 이들이 전체 농민에서 차지하는 비율은 10%에 지나지 않는다.

표 2.30 농지소유형태별 경영면적 분포 (1990)

	합계	자작농	소작농				100% 임차지
			소계	임차지비율		100% 임차지	
				50% 미만	50% 이상		
농지소유형태(%)	100.0	55.6	44.4	20.3	13.5	9.6	
경영면적	0.5ha미만	27.7	34.8	18.4	10.3	11.7	44.2
	0.5-1.0	31.2	32.8	29.3	30.5	28.0	28.2
규모별 농	1.0-2.0	31.2	25.7	38.2	44.7	41.4	20.6
	2.0-3.0	7.4	5.1	10.5	11.4	13.4	4.7
가구성(%)	3.0ha이상	2.5	1.6	3.6	3.1	5.5	2.3
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
호당 경지면적 (ha)	1.04	0.89	1.22	1.30	1.40	0.84	

자료: 농림수산부 『농업센서스』.

한편 전체 농민의 44.4%가 많은 적든 농지를 임차하고 있다. 그리고 전체 농민의 약 10%는 자신의 토지가 전혀없는 완전 소작농이다. 오늘날 임대치는 경지면적의 확대에 크게 기여하고 있는 것은 사실이지만, 여전히 많은 농민은 규모의 영세성을 벗어나지 못하고 있다. 예를 들면, 농지를 100% 임차하고 있는 완전소작농의 70%는 경영면적이 1 정보보다 적다.

오늘날 한국의 농촌지역에 비농업 취업기회가 별로 없다는 사실을 고려하면, 농촌의 영세농이나 소작농 가운데 상당수가 빈곤을 벗어나지 못하고 있으리라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다. <표 2.31>은 생활보호를 받고 있는 빈곤 농가의 거의 85%가 농지가 전혀 없거나 조금 밖에 소유하지 못한 농민이라는 사실을 보여준다. 그리고 빈곤 농가의 74% 이상은 경영면적이 1정보에 못 미치는 영세한 농민이다.

표 2.31 빈곤 농가의 소유지 및 경지면적

(단위: 호, %)

	소유지	경지면적
무	336 (31.1)	15 (1.4)
0.5 ha 미만	586 (54.3)	506 (46.9)
0.5-1.0	121 (11.2)	279 (25.8)
1.0-2.0	35 (3.2)	227 (21.0)
2.0 ha 이상	2 (0.2)	53 (4.9)
합계	1,080 (100.0)	1,080 (100.0)

주: 1) 빈곤농가는 생활보호를 받고 있는 농가

자료: 김성호 외(1991)

(6) 교육수준이 낮은 세대

저학력은 농촌빈곤 인구의 또 하나의 분명한 특징이다. 농촌지역의 교육수준은 일반적으로 도시지역보다 훨씬 낮다(표 2.32). 1990년의 인구 센서스에 의하면, 농촌지역 세대주의 약 60%가 전혀 교육을 받지 못했거나 초등학교밖에 졸업하지 못한 반면에, 도시지역의 세대주의 80%가 중학교 이상의 교육을 받았다.

농촌지역 빈곤세대의 세대주의 교육수준은 비빈곤 세대보다 훨씬 낮다. 1987년의 한국농촌경제연구원의 실태조사에 의하면, 농촌빈곤 세대주의 평균 교육기간은 3년으로 비빈곤 세대주의 5.7년에 비해 낮다. 더욱이 이는 1985년의 전국 세대주의 평균 교육기간 8.6년의 1/3 수준에 지나지 않

표 2.32 농촌과 도시의 세대주의 교육수준 (1990)

	무학	초등학교	중학교 혹은 고등학교	전문대학 이상	합계
전국	8.7	20.2	51.5	19.5	100.0
농촌지역	21.4	37.0	35.2	6.4	100.0
도시지역	4.4	14.5	57.1	24.0	100.0

자료: 경제기획원, 『인구 및 주택 센서스』

는다(표 2.33). 농촌빈곤 세대주 가운데서 55%는 전혀 정규 교육을 받지 못하였고 초등학교밖에 졸업하지 못한 사람도 33%나 되고, 그들 가운데 고등학교 이상의 교육을 받은 사람은 한 사람도 없다. 이와 대조적으로 빈곤 세대의 경우 무학자의 비율은 25%에 지나지 않고, 고등학교 이상의 교육을 받은 사람도 14.1%나 된다.

그리고 필자가 조사한 충남 논산군 가야곡면의 두 마을의 생활보호 대

표 2.33 농촌 빈곤 세대주의 교육수준

(단위: 명, %)

교육수준		1987년 조사				1996년의 두 마을	
		빈곤 <sup>1)</sup>		비빈곤		사례조사 <sup>2)</sup>	
		수	비율	수	비율	수	비율
무학	28	(54.9)	36	(25.3)	18	(41.9)	
초등학교	17	(33.3)	70	(49.3)	21	(48.8)	
중등학교	6	(11.8)	16	(11.3)	2	(4.7)	
고등학교	-		18	(12.7)	2	(4.7)	
대학	-		2	(1.4)	-		
합계	51	(100.0)	142	(100.0)	43	(100.0)	
평균 수학 연수 <sup>3)</sup> (년)		3.0		5.7		-	

주: 1) 농촌세대는 세대소득을 기준으로 상층, 중층, 하층의 세 계층으로 나누고, 하층을 빈곤세대로 분류.

2) 생활보호를 받고 있는 세대

3) 1985년의 전국 평균 수학연수는 8.6년.

자료: 1987년 자료는 Chung and Oh (1996), 1996년 자료는 박진도(1996).

상 세대 43호 가운데 42%의 세대주는 전혀 교육을 받지 못했고, 49%는 초등학교만을 졸업하였다. 한마디로 농촌 빈곤세대의 교육수준은 극히 낮다고 할 수 있다.

#### 4. 한국의 농촌개발정책의 개관과 평가

##### 1) 농지개혁

두 차례에 걸친 농지개혁은 한국의 농지소유관계를 극적으로 변화시켰다. 첫 번째 농지개혁은 1948년에 미점령군의 주도하에 그리고 두 번째의 농지개혁은 1950년에 한국정부의 주도하에 실시되었다. 해방 직후 1945년말 농지의 65%는 소작지였고, 전체 농민의 85.8%는 소작농이었고 그들의 대부분은 영세 소작농이었다. 농지개혁 이후 소작지와 소작농의 비율은 각각 8.1%와 19.3%로 감소하였다.

농지개혁은 농촌사회의 계급구조에 근본적인 변화를 가져왔다. 그것은 반봉건적 토지소유제도를 붕괴시키고 이른바 경자유전(耕者有田)의 이념에 따라 자작농적 농지소유제도를 창출하였다. 지주계급은 소멸되고 대부분의 농민은 자작농이 되었다. 농지개혁을 통해 지주들이 착취하던 농업 생산물은 농민의 몫이 되었다. 따라서 농민들은 더욱 열심히 일하였고 그 결과 농업생산성과 소득이 증대하였다.

그러나 농지개혁은 몇 가지 주요한 한계를 지니고 있었다(박진도 1994). 정부는 농민들이 그들의 농지소유를 유지할 수 있는 농업지원정책을 실시하지 않았고, 오히려 저농산물가격정책을 통해 농업발전을 저해하였다. 결과적으로 농지개혁을 통해 소작농에서 자작농으로 전환한 농민 가운데 많은 농민이 그들의 분배 농지를 유지하지 못하고 다시 소작농으로 전락하였다. 또한 농지개혁은 농업발전에 대한 어떠한 전망(비전)도 갖고 있지 않았다. 농지개혁은 전통적인 영세농경제를 강화하고 농업경영의 영



세성을 더욱 악화시켰다. 농지개혁 이후 농민의 평균적인 경영면적은 1945년의 1.08정보에서 1953년의 0.87정보으로 축소되었고, 1정보 미만의 소규모 농가의 비율은 68%에서 79%로 증대하였다. 농지개혁에 의해서 강화된 영세농경제가 오늘날까지 기본적으로 유지되고 있는데 이는 오늘날 한국농업의 발전을 저해하는 가장 주요한 요인의 하나로 작용하고 있다.

## 2) 미가정책과 녹색혁명

쌀은 한국 사람의 주식이고 농업소득의 가장 중요한 원천이기 때문에, 한국에서는 농산물가격정책은 종종 미가정책과 같은 것으로 이해된다. 정부는 공업화를 추진하기 위해 노동자의 임금을 최대한 억제하고 노동자의 생활비 부담을 줄이기 위해 미가는 1969년까지 가능한 한 낮은 수준에서 유지하였다. 저미가 정책으로 쌀 소비는 촉진된 반면에 쌀 생산은 정체되었다. 그 결과 부족한 식량을 해외에서 수입하지 않을 수 없었고, 그것이 국제수지의 적자를 초래하였다. 또한 농가경제의 교역조건은 악화되었다.

식량부족, 국제수지의 적자 그리고 농가경제의 악화로 인해서 정부는 저미가 정책을 고미가 정책으로 전환하지 않을 수 없었다(Chung and Oh 1992). 1969년에 쌀과 보리에 대한 이중가격제도가 도입되었다. 농가소득은 증대하였고 농촌과 도시간의 소득격차는 축소되었다(그림 2.7 참조).

미가지지정책은 농민의 쌀 증산 의욕을 고취시켰고, 때마침 도입된 다수확 신품종을 중심으로 한 녹색혁명 덕분에 쌀 생산은 상당히 증대하였다. 정부는 신품종 쌀을 우선적으로 수매하는 방식으로 미가지지정책과 신품종 도입을 적절히 결합하였다. 1965년에 350만 톤이었던 쌀 생산량은 1977년에 600만 톤으로 증대하여, 한국은 오랜 숙원이었던 쌀의 자급자족을 달성하였다. 쌀 생산의 급속한 증대는 단위면적당 수확량이 대폭 증가하였기 때문이다. 1965~69년에 1정보당 평균 수확량은 정미(精米)

3.03톤이었는데, 그것은 1975~79년에는 1.5배에 해당하는 4.5톤으로 증대한 것이다. 그러나 일단 쌀의 자급자족이 달성되자 미가지지정책은 후퇴하기 시작하고 재정적자와 인플레이션을 이유로 미가가 다시 억제되었다. 그리하여 미작 농가의 소득이 현저하게 감소하고 미작생산이 감소하였으며, 그 결과 1990년대 초반에는 쌀 생산은 자급자족할 수 있는 수준에도 미치지 못하게 되었다.

## 3) 새마을운동

한국 정부의 불균형 성장 전략은 1960년대에 공업부문에 투자를 집중한 반면에 농업부문과 농촌은 무시하였다. 그러한 전략으로 인해 국민총생산과 공업부문은 급속한 성장을 하였지만 농업과 농촌부문은 상대적으로 낙후되지 않을 수 없었다. 1967년과 68년의 극심한 가뭄으로 인한 흉년은 농촌인구의 엄청난 이동을 초래하였다. 60년대말 한국 정부는 도시와 농촌간의 심각한 격차 때문에 곤란한 처지에 놓였다(S. W. Kwon 1996).

1970년대 초 한국 정부는 새마을운동에 착수하였다. 그것은 일종의 농촌 자조(自助) 운동으로서 기본적인 아이디어는 ① 근면, 자립, 협동을 위한 정신혁명, ② 정신혁명을 촉진하기 위한 지도력 함양, ③ 농촌 주민 스스로에 의한 사업의 조직화와 실시 등이었다(Keun and Kim 1994). 새마을운동은 “깨끗한 환경에 건전한 정신이 깃든다”는 슬로건을 내걸고 원래 농촌 마을환경개선사업으로 시작되었다. 그것은 그후 농업생산기반을 확충하고 농촌소득과 복지를 증진하기 위한 사업으로 확대되었다. 자금은 주로 정부가 제공하였으며 새마을사업에 필요한 노동력은 농촌주민들로부터 동원되었다.

새마을운동의 성과는 농업생산기반의 개선, 농업소득의 증대 그리고 농촌 사회간접자본 및 복지 시설의 확충 등 크게 세 가지로 요약할 수 있다(Keun and Kim 1994). 농업생산기반을 강화하기 위해 농로 및 관개용



수용 저수지가 건설되었다. 그리고 이 기간동안에 약 6만4천정보의 논이 경지정리되었다. 또한 후술하듯이 농촌소득을 증대시킬 취업기회를 창출하기 위한 다양한 프로젝트가 실시되었다. 농촌생활환경 개선을 위해서 지붕개량, 부엌개량 사업을 실시하고, 전국 농촌의 90% 이상 세대에 전기가 공급되게 되었다. 아울러 마을회관, 유아원, 공중 목욕탕 등 공공 시설이 건설되었다.

새마을운동은 도시지역까지 확대되어 1979년까지는 활발하게 추진되었다. 농촌지역에서의 한국의 새마을운동의 성과는 전 세계의 저개발국에서 높게 평가되고 새마을운동을 배우기 위해서 한국에 오는 사람이 적지 않았다. 새마을운동 기간에 농업생산성과 소득은 상당히 증대하였고, 농촌의 복지수준은 크게 향상되었다.

그러나 우리는 이 기간에 한국 농촌이 달성한 모든 성과를 새마을운동의 덕분으로 돌리는 것은 타당치 못하다. 새마을운동은 기본적으로 사람들을 보다 열심히 일하게 하기 위한 정신운동이었다. 새마을운동은 “하면 된다”는 정신 개혁으로 농촌에 활력을 불어넣고자 하였고, 이를 위해 새마을운동의 핵심이라고 할 수 있는 새마을교육은 피교육자에게 정신적 기강, 협동심 그리고 엄격한 생활 자세를 부여하고자 하였다(S. W. Kwon 1996). 새마을운동은 “우리도 한번 잘 살아보자”는 농민들의 강한 의지를 자극하여 농촌사회의 외관을 일신하는데 크게 기여하였다. 그렇지만 새마을운동은 농촌지역의 생산성과 소득증대에는 별로 기여하지 못했다. 이 기간에 농촌소득이 상당히 증가한 것은 사실이지만, 그것은 새마을운동의 덕분이 아니라, 녹색혁명과 미가지지정책이 가장 중요한 기여요인이었다.

새마을운동은 농민들의 자발적인 운동을 가장하였지만, 실제로는 독재체제의 기반을 강화하고자 하는 정부의 정치적 목적에 의해서 조직되고 통제되었다. 서울에 이 운동을 실시하고 지도하기 위한 새마을운동본부와 새마을지도자교육원이 설립되었다. 새마을운동은 관료들에 의해서 계

획되고 실시되었으며, 이 과정에서 농촌주민의 요구와 의지는 무시되었다. 이 운동을 총괄할 대통령 특별보좌관이 임명되고, 정부의 각급 지방행정조직에 새마을운동을 실시할 특별기구가 설립되었다. 그것은 관료주의에 기초한 하향식 일방적 정책이었기 때문에 농촌주민의 자발적 참여를 유도하지 못했다. 새마을운동은 팔목할 만한 성과를 거둔 것처럼 평가되지만, 그 대부분은 겉치레의 형식적인 것에 지나지 않았다(Keun and Kim 1994). 그 결과 한 때 요원의 불길처럼 타오르던 새마을운동은 농촌주민들에 의해 외면되기 시작하고 박정희 대통령의 사망과 더불어 급속히 퇴조하였다. 오늘날 새마을운동은 명맥만 유지하고 있을 뿐 실제로는 농촌사회에 아무런 영향도 주지 못하고 있다.

#### 4) 농촌고용정책

미작농업의 노동력 수요는 이른바 M 사이클로 표현되듯이 봄 가을의 이앙과 수확기에 집중된다(Y. B. Choe 1986). 따라서 몬순 지역에서는 농가노동력을 연중 고르게 사용하기 위해서는 농한기에 비농업부문의 취업이 반드시 필요하다. 정부는 농한기의 비농업 취업기회 창출을 위해 농촌부업장려정책을 도입하였다. 정부의 적극적인 지원 하에 1985년까지 약 1,560개의 농촌부업단지가 만들어졌다. 그러나 1985년 현재 559개의 부업단지만이 가동 중이고 그것들의 농촌고용효과는 정부의 기대에 미치지 못하는 미미한 수준에 지나지 않았다. 농촌부업단지가 실패한 것은 변화하는 환경에 적응하지 못하고 정부의 지원이 불충분하였기 때문이었다(Chung and Oh 1992).

1960년대의 농촌부업단지는 농한기에 비농업 취업기회를 제공함으로써 농가소득을 보충하기 위한 정책이었다. 이외는 대조적으로 1970년대의 농촌공업화정책은 농가 유희노동력에 대해 일년 내내 비농업부문에 취업할 기회를 만들어 주고자 하였다. 예를 들면, 70년대의 대표적인 농촌공업화



정책인 새마을공장정책은 농외소득증대와 농촌개발을 목표로 하였다. 정부의 보조금, 조세감면 그리고 시설 및 운영 자금에 대한 저리 융자 등이 새마을공장을 지원하는 주요한 정책수단이었다(Chung and Oh 1992). 새마을공장은 원래 전국의 모든 읍 면에 하나 이상 세워질 예정이었다. 그러나 실제로는 새마을공장은 주로 대도시 주변에 집중되었다. 새마을공장은 63%가 도시지역 주변에 설립되었고, 27.7%가 준평야 농촌지역에, 6%가 평야지역에, 그리고 3.2%가 산간지역에 설립되었다(유병서 외 1992).

새마을공장정책은 기대하였던 만큼의 성공을 거두지 못하였다. 대부분의 새마을공장은 숙련노동자를 확보하지 못해 어려움을 겪었다. 숙련노동자를 구하기도 어려웠지만, 그나마 어렵게 구한 숙련노동자들도 오래 지 않아 농촌을 떠나 도시로 이농하였기 때문이다. 새마을공장은 규모의 경제나 농촌지역의 노동력과 사회간접자본의 제약을 고려하지 않고 무분별하게 설립되었다(Chung and Oh 1996). 1970년대의 새마을공장정책의 실패 경험이 1980년대의 농촌공업화정책에 영향을 주었다. 공장을 읍 면에 분산해서 설립하는 정책이 중단되고, 사회간접자본의 건설과 공장운영의 효율성을 제고하기 위해 농공단지의 개념이 도입되었다.

농공단지건설은 농외소득을 획기적으로 증대시키고 농촌지역의 개발을 촉진할 수 있는 매우 의욕적인 정책수단으로 인식되었다. 1983년에 한국 정부는 농외소득원개발촉진법을 공포하였다. 이 법에 기초해서 지방 정부는 농공단지 부지를 지정하고 도로와 용수, 전기, 통신 시설과 같은 사회간접자본을 건설한 뒤에 공장용지를 민간 기업가에게 값싸게 분양하였다. 그리고 법에 따라서 농공단지에 입주하는 기업에 대해서는 조세감면과 저리 융자 등의 특혜가 주어졌다.

1989년에 한국 정부는 농어촌발전종합대책을 수립하고 1993년까지 350개의 농공단지에 3,800개 기업을 입주시켜 100만 명 이상의 신규 취업기회를 농촌지역에 창출하겠다고 발표하였다. 정부 당국자는 이 계획이 성공적으로 실시되면, 농가 호당 소득은 두 배로 늘어나고, 농가소득에서

차지하는 농외소득의 비율은 1987년의 39%에서 1993년에는 70%로 증대할 것이라고 주장하였다.

그러나 1989년말까지 48만 명의 취업기회를 만들겠다는 정부의 약속과는 달리, 1990년 4월까지 농공단지에는 669개의 기업에 35,000명만이 취업하였다. 그 가운데서도 농촌주민의 취업자는 23,000명에 지나지 않았다. 결국 정부는 고용계획을 1993년까지 83,000명으로 수정하지 않을 수 없었다. 불과 2년 사이에 고용창출 목표가 원 계획의 11분의 1로 줄어드는 해프닝이 벌어진 것이다.

의욕적인 농촌공업화정책이 참담한 실패로 끝난 기본적인 이유는 정부가 충분한 고려 없이 처음부터 비현실적이고 무책임한 계획을 세웠기 때문이다(J. D. Park 1992). 한국의 경제구조를 고려할 때, 농촌지역에 공장을 분산한다는 것은 매우 어려운 일이다. 한국의 제조업이 농촌지역이 아니라 대도시와 임해공업지역에서 발달한 이유는 수출주도 불균형공업화정책과 중앙집권적인 정치·경제·사회·문화적 구조 때문이다.

농공단지는 투자자본이나 원재료의 조달 등에서 농촌지역사회와 아무런 관련이 없다. 뿐만 아니라 농공단지에 입주한 공장들은 농촌지역에서 필요한 노동력을 확보하지 못하고, 노동력 조달에 어려움을 겪고 있다. 지가 혹은 지대가 저렴하다는 것을 제외하면, 농공단지 내 기업들은 도시지역의 경쟁상대에 비해 오히려 매우 불리한 여건에 놓이게 되었다. 농공단지에 입주한 많은 기업들이 이미 도산하였고, 현재 가동중인 공장들도 노동력 및 자금 조달, 판매망의 확보 등 경영 전반에서 심각한 곤란에 시달리고 있다.

1990년말 현재 전국 농공단지의 1,378개 기업에서 57,000명이 취업하고 있는데, 그 대부분은 대도시와 고속도로 주변에 입지하고 있다. 농공단지의 개발이 농촌지역 주민에게 충분한 농외취업기회를 제공할 것이라는 기대와는 달리, 실제로 농공단지의 고용효과는 한계적인 수준에 지나지 않았다. 상대적으로 낮은 임금과 고용의 불안정으로 인해 농민들(특히



남성)은 농공단지에 상근 노동자로 취업하기를 기피하였다. 동시에 교육 수준이 낮고, 특별한 숙련이나 기술도 없고, 나이가 많다는 사실이 농촌 주민의 비농업취업을 저해하였다.

### 5) 농업구조 재편 정책

한국의 무역정책은 1967년 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정)에 가입한 후 자유무역 원칙에 입각하고 있으며, 수출지향적 공업화도 이 원칙에 충실한 것이었다. 그렇지만 동시에 한국은 가트 상의 저개발국 우대조항을 이용하여 가능한 한 자국 산업을 외국의 경쟁자로부터 보호하여 왔다. 특히 한국 농업은 두터운 수입제한장벽에 의해서 보호를 받아 왔다. 가트는 농업에 대해서 관대하고 자유무역에 대한 많은 예외조치를 인정하였다(박 진도 역 1991). 그러나 국제농업 환경의 변화로 인해 한국 정부는 80년대 말부터 농산물시장을 본격적으로 개방하지 않을 수 없게 되었다.

한국 정부는 1989년 4월, 농산물수입자유화율을 1988년의 71.9%에서 1991년에 84.9%로 높이겠다는 농수산물수입자유화계획을 발표하였다. 한국은 같은 해 10월에는 GATT 18조 B항을 졸업함에 따라 더 이상 무역적자를 이유로 농산물수입제한을 할 수 없게 되었고, 1994년까지 농산물 수입자유화율을 92.1%로 높이고 1997년까지 농산물에 대한 거의 모든 수입장벽을 제거하겠다고 약속하였다. 또한 1993년 12월에 끝난 가트 우루과이는 이른바 포괄적 관세화(comprehensive tariffication)에 기초해서 농업에 관한 모든 무역장벽을 제거하는데 합의하였다(Ingersent and others 1994). 한국은 우루과이 라운드 협정에 따라 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 과일 및 채소에 대한 수입확대를 약속하고, 쌀은 관세화는 피했지만 최소시장개방원칙에 따라 쌀 수입을 1995~2004년 10년간 국내 소비량의 4%까지 증대하겠다고 동의하였다(이 재욱 외 1994).

농산물무역자유화가 한국농업에 어떠한 영향을 미칠지 정확히 추정하기는 어렵다. 그렇지만, 한국의 농업구조는 국제경쟁을 감당하기에는 너무도 취약하기 때문에, 농산물무역자유화가 농업생산과 농민소득에 상당히 부정적 영향을 미칠 것은 분명하다. 새로운 무역질서에 대한 농민들의 불만과 불안이 증대함에 따라 한국 정부는 변화하는 농업환경에 대처하고 농민들의 손실을 보상해 주기 위한 일련의 새로운 농업정책을 수립하였다(MAFF 1996).

한국정부는 1989년에 농업구조개선과 농촌생활환경개선을 목표로 한 농어촌발전종합대책을 수립하였고, 이에 기초하여 1991년에는 1992년부터 2001년까지 10년간 42조원을 투자하겠다는 농어촌구조개선대책을 마련하였다. 1993년의 이른바 신경계계획은 농어촌구조 개선을 조기에 완료하기 위해 42조원 투자계획의 집행을 2001년에서 1998년까지로 3년간 앞당겼다. 그리고 정부는 우루과이 라운드 협상이 타결된 직후인 1994년에는 농어촌 특별세를 신설하여 1995~2004년까지 10년간 매년 1조5천억 원 총 15조 원의 투융자 재원을 확보하여 농어업 경쟁력 제고와 생활여건 개선 및 복지 증진에 사용하기로 하였다.

이와 같은 일련의 농업구조재편정책의 기본적인 아이디어는 다음과 같다. ① 한국농업은 국제적인 압력 때문에 국내시장의 완전 개방을 피할 수 없기 때문에, 살아남을 유일한 길은 농업구조를 전면 개혁해서 국제경쟁에 이길 수 있는 농업을 육성하는 것이다. ②이러한 목표를 달성하기 위해서는 정부는 모든 농민에게 동일한 정책이 아니라 차별적 정책을 실시한다. 즉 정부의 농업지원은 국제경쟁력 있는 대규모 상업적 농가로 성장할 수 있는 농가에게 집중하고, 중하층 농가에게는 농업을 그만두고 직업을 전환하도록 유도한다. ③농촌사회에 활력을 불어넣고 농가의 소득원을 다양화하여, 농촌주민들도 도시에 이농하지 않고 농촌에 살면서도 도시 사람 못지 않은 높은 소득과 안락한 생활을 즐길 수 있게 한다.

그리고 농업구조를 재편하기 위한 세부적인 계획(정책수단)은 다음과



같다(S. M. Lee 1993). ① 농지소유상한선을 완화(폐지)하고, 영농규모 확대와 사회간접자본의 개발에 특별 장기융자를 실시하여 규모의 경제를 실현한다. ② 농업을 완전히 그만두거나 농외부문에 겸업 취업을 희망하는 농민을 위해서 직업훈련과 고용계획을 확대한다. ③ 농촌공업화를 비롯해 농촌의 경제구조를 다양화한다. ④ 교육, 의료, 주택, 상하수도 등 농촌생활여건을 개선한다.

한국 정부의 농업구조재편정책의 궁극적인 목표는 2004년까지 국제경쟁력 있는 대규모의 농가를 약 15만호 육성하는 것이다. 그러나 이러한 목표는 실현 가능할 것 같지 않다. 정부의 농업구조재편정책은 실시과정에서 다음과 같은 많은 어려움에 직면하고 있다(C. H. Shu 1993). ① 재원이 확보되어 있지 않다, ② 목표 시한인 10년은 농업구조를 전면적으로 바꾸기에는 지나치게 짧다, ③ 농업구조조정이 완전히 실현된다고 해도 한국농업이 얼마나 국제경쟁력을 갖출 수 있을지는 불확실하다, ④ 농업경영규모의 확대가 고지가, 농업의 장래에 대한 불안감, 그리고 농지의 영세 분산성 때문에 용이하지 않을 것이다, ⑤ 농업부문의 물적 사회간접자본이 매우 취약하다, ⑥ 농촌인구의 압도적 다수를 점하고 있는 노령 농민에 대한 정책 방향이 불분명하다.

또한 정부의 농업구조재편정책은 현실 정책으로서는 몇 가지 근본적인 문제점을 안고 있다고 할 수 있다. 우선, 정책 입안자들은 산업으로서의 농업의 특수성을 경시하고 있다. 정부는 돈을 지원하지만 하면 정부 뜻대로 전업농이 육성된다고 생각하는 듯하다. 그러나 농업은 소수의 자본가에 의해서 지배되고 있는 철강이나 조선 혹은 자동차와 같은 제조업과는 근본적으로 다르다. 농업에는 수백만의 농민이 종사하고 있고, 농업은 유기물의 생산이기 때문에 생산성의 향상은 주로 농민의 영농의욕과 기술에 의해서 크게 좌우된다. 농민의 주체적 의사결정이 농업에 결정적으로 중요하다. 따라서 농업은 정부가 마음대로 명령하거나 통제할 수 있는 산업이 아니다. 구 사회주의국가의 중앙계획적인 정부도 농업 장악에

실패하였고, 그것이 체제 붕괴의 주요한 원인의 하나가 되었다. 한국 정부는 어떻게 수천 호도 아니고 15만 호의 대규모 농가를 정책적으로 육성할 수 있다고 하는가. 그것은 환상일지언정 현실은 아니다.

정부의 농업구조재편정책은 심지어 현대판 농업 엔클로우저 운동이라는 비난을 받고 있다. 왜냐하면 한국의 농업구조재편정책이 과거 영국의 두 차례(15세기와 16세기 그리고 18세기와 19세기)의 엔클로우저 운동과 마찬가지로 거의 대부분의 농민(140~150만호)이 농업을 포기하는 것을 전제로 하고 있기 때문이다. 정부는 취업기회의 창출과 직업훈련을 통해서 대부분의 농민이 재촌탈농(在村脫農)할 것을 기대하고 있지만 농촌지역의 비농업 취업기회는 여전히 매우 제한되어 있다. 앞에서 살펴본 농촌고용정책에서 알 수 있듯이 이러한 여건이 앞으로 쉽게 개선될 것으로 기대하기도 어렵다.

더욱이 대부분의 농민은 직업전환을 하기에는 너무 나이가 많다. 오늘날 농업경영주의 약 64%, 그리고 농업인구의 44%가 50세 이상이다. 이러한 여건 하에서 현재와 같은 농업구조재편정책은 비록 소수의 대규모 농가의 창출에는 성공할지 몰라도, 정부의 농업지원으로부터 배제되는 대부분의 가난한 농민 혹은 영세한 농민의 경제적 상황을 더욱 악화시킬 것이다. 이미 부유한 농민과 가난한 농민 사이의 부와 소득의 격차는 확대되고 농촌지역의 빈곤(특히 상대적 빈곤) 문제는 점차 악화되고 있다.

## 5. 결론: 교훈과 제언

1950년경에 경제학의 독립분과로서 등장한 개발경제학의 역사는 크게 세 시기로 나눌 수 있다. 우선 1950년대와 60년대에는 대부분의 개발 경제학자들은 경제성장과 공업화가 빈곤의 감소를 가져온다고 믿었고, 경제발전을 일인당 국민소득의 증대라고 정의하였다. 이 시기는 “경제성장과 근대화”(economic growth and modernization)의 이데올로기가 지배하



던 시대였다. 그러나 1970년경부터 서구 개발 경제학자들의 “상호 이익 주장”(mutual benefit claim)은 급진적 경제학자들에 의해서 심각한 도전을 받았다. 급진파 경제학자들은 경제성장의 성과는 흔히 빈곤층에까지 흘러내리지(trickle down) 않고, 부자와 빈자 사이의 소득 격차는 확대되고 있다고 비판하였다.

급진파의 비판을 받으면서, 대부분의 개발경제학자들은 연구영역을 확대하여 경제성장 뿐 아니라 소득분배, 고용 그리고 영양 등에 관해서도 관심을 가졌다. 이 시기는 “성장과 공평성”(growth-with-equity)이 동시에 강조되던 시대였다. 그런데 1980년대 초부터 많은 경제학자들은 또 다시 경제성장에 더 많은 비중을 두기 시작하였다. 기존의 자원을 재분배하는 것으로는 가난한 나라들에서 급속히 증대하고 있는 인구의 대부분에 대해서 최소한의 생활수준을 보장할 수 없다는 인식이 점차 확산되고 있었다. 이러한 인식은 1980년대 초 개발경제학들로 하여금 보다 성장지향적인 전략 특히 외향적 성장전략에 눈을 돌리게 하였다.

1970년대의 신흥공업국(NICs)의 성공은 개발경제학자들의 이러한 인식 전환을 촉진하였다. 한국은 높은 경제성장률과 철저한 외향적 성장전략 덕분에 NICs의 가장 전형적인 예로 평가되었다. 한국경제는 지난 30여년간 수출지향적 불균형 공업화 전략을 통해 급속히 성장하였다. 그 결과 빈곤은 극적으로 감소하였고, 한국 국민의 생활수준은 상당히 개선되었다. 빈곤 감소의 측면에서 한국경제가 달성한 성과는 전세계적으로 높이 평가되고, 세계은행과 같은 국제기구는 한국경제를 저개발국의 경제발전의 성공적인 모델로서 격찬하였다.

지난 30년간 급속한 경제성장을 통해서 한국의 농촌빈곤도 극적으로 감소되었다. 그렇지만 한국의 농촌빈곤은 아직도 상당히 광범하게 지속되고 있으며, 도시빈곤과 비교해도 훨씬 심각하다. 이것 역시 수출지향적 불균형 공업화 전략의 결과이다. 한국경제는 전대미문의 급속한 구조전환을 하였는데, 경제발전은 부문간 그리고 지역간 매우 불균형하게 이루

어졌다. 농업 부문과 제조업 부문 그리고 농촌지역과 도시지역간의 개발 격차는 불균형공업화로 인해 더욱 확대되었다.

농촌과 도시간의 취업기회, 소득, 생활여건 및 사회간접자본의 현저한 격차는 대규모의 이농과 농촌사회의 공동화를 재촉하였다. 이농(특히 젊고 교육받은 농촌인구의 이농)은 농촌지역의 인적 자원을 유출시키고 개발 잠재력을 약화시켰다. 상대적으로 교육수준이 낮고, 특별한 숙련이나 기술이 없고, 나이 많은 사람들이 농촌에 남았다. 따라서 그들의 노동생산성은 다른 지역의 사람들에 비해서 보다 낮았다. 또한 농촌인구의 이농으로 인해 농촌 서비스 부문이 쇠퇴하였고, 이는 다시 농촌주민의 사회적 복지를 악화시켰다.

이농의 악순환이 다음과 같은 형태로 되풀이되고 있다. 농촌지역의 상대적 낙후가 이농을 유발하고, 이농은 농촌경제를 쇠퇴시키고 그로 인해 다시 이농이 촉진되고 있는 것이다. 엄청난 규모의 이농 때문에 농촌지역은 활력을 잃고 공동화되고 있는 반면에, 도시지역(특히 대도시)은 인구과밀로 인해 고통을 당하고 있다.

1970년대 초 이후 한국정부는 농촌과 도시의 지역간 격차를 줄이기 위해 다양한 농촌개발정책을 실시해오고 있다. 정부의 노력이 농촌경제의 향상에 어느 정도 기여한 것은 사실이지만, 그러한 정책들이 성공적으로 추진되었다고 말하기는 어렵다. 농촌개발정책이 정부의 기대에 크게 못 미치는 성과밖에 거두지 못한 주요한 이유는 농촌 주민의 에너지와 능력을 충분히 동원하지 못하였기 때문이다. 농촌개발정책은 중앙정부에 의해서 입안되고 이른바 하향식으로 일방적으로 실시되었기 때문에 농촌개발과정에서 지방 정부와 농촌주민의 자발적인 참여를 적극적으로 유도할 수 없었다.

1989년 이후 한국정부는 농촌개발을 위한 종합적 프로그램을 마련하고 농업구조재편에 막대한 투자를 하고 있다. 그런데 많은 경제학자들은 이러한 정책들의 실효성에 대해서 의문을 제기한다. 농업과 제조업 그리고



농촌과 도시간의 격차가 이러한 정책들로 해소되기에는 너무도 크다. 또한 농업구조재편정책도 과거의 정책과 마찬가지로 여전히 하향식으로 입안되고 실시되고 있다. 대규모 상업적 전업농의 선별적 육성정책은 대부분의 농민의 경제적 상황을 악화시키고 농촌주민의 이농(rural exodus)을 촉진할 것이다.

심각한 농촌과 도시간의 격차를 줄이고 농촌빈곤문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 개혁이 필요하다.

첫째, 한국 정부는 부문간, 산업간 그리고 지역간에 보다 균형적인 성장을 가져올 수 있도록 경제발전전략을 수정하여야 한다.

둘째, 정부는 농촌지역의 종합적 발전에 충분한 재정적 지원을 하여야 한다. 이는 농촌발전 뿐 아니라 인구의 과도한 도시집중에 따른 각종 도시문제(주택부족, 교통혼잡, 공해 등)를 완화하는데 기여할 것이다. 그런데 정치적 역학관계의 불균형 때문에 한국정부는 농촌지역보다는 도시지역에 자원을 집중하려는 경향이 있다.

셋째, 정책의 입안 및 실시 과정에서 하향식 방식은 지양되고 상향식 방식으로 바뀌어야 한다. 농촌개발정책은 지방정부와 농촌주민의 자발적인 협조와 적극적인 참여 없이는 성공할 수 없다.

넷째, 농업구조재편정책은 대부분의 농민을 대상으로 하고 그들이 참여하는 정책으로 전환되어야 한다. 배제의 원리에 기초한 현재의 구조재편정책은 농촌지역사회의 전통적 행동 양식인 협동의 논리에 위배되기 때문에 성공할 수 없다. 뿐만 아니라 현재와 같은 차별적 구조정책은 농촌지역의 빈곤 문제를 더욱 악화시킬 수 있다. 농촌구조재편정책은 대규모 농가와 소규모 농가를 가릴 것 없이 모든 농민의 협동 속에서 추진되어야 한다. 그것은 결국 지역 내 한정되어 있는 지역자원(토지, 노동력, 자본)을 지역 전체의 관점에서 어떻게 효율적으로 결합·이용하여 지역 전체의 소득을 높일 것인가 하는 관점에서 추진되어야 한다. 한마디로 농산물의 생산, 가공, 유통, 소비의 총체적 체계(total system)로서의 지역농

업의 조직화가 농업구조재편의 과제인 것이다. 이 과정에서 각 농가는 자신의 부존자원과 능력에 따라 적절한 역할을 수행할 수 있어야 한다.

다섯째, 농촌의 빈곤을 보다 직접적으로 해결하기 위해서 정부는 농촌의 빈곤 인구에 대한 사회복지 프로그램을 다양하게 개발하고 그 적용 대상 범위를 확대해야 한다. 현재의 복지제도는 그 내용이 매우 불충분할 뿐 아니라 적용 대상 범위도 대단히 제한되어 있다. 예를 들면, 생활보호법은 보호의 내실이 매우 빈약하고 또한 농촌 빈곤인구의 일부만을 포괄하고 있다.

한국의 불균형공업화 모델을 배우고자 하는 저개발국이 있다면, 그들은 먼저 농촌지역과 도시지역 그리고 농업부문과 제조업부문간의 격차가 너무 벌어지지 않도록 정책을 추진하여야 한다. 농촌과 도시간의 이농의 악순환이 발생하기 전에, 농촌부문은 다른 부문과 균형 있게 발전되지 않으면 안된다. 한 번 이농의 악순환에 빠지면, 엄청난 사회적 비용에도 불구하고 그것에서 벗어나기 쉽지 않다.

## 참고문헌

### <국문>

경제기획원(연간) 『경제활동인구연보』.

\_\_\_\_\_ (연간) 『한국통계연감』.

\_\_\_\_\_ (연간) 『광공업통계조사』.

\_\_\_\_\_ (5년간) 『인구 및 주택 센서스』.

\_\_\_\_\_ (연간) 『주요경제통계』.

\_\_\_\_\_ (연간) 『도시가계경제조사』.

권순원, 이정우, 김매경(1994) 『저소득층의 생활안정과 자립대책』, 한국개발연구원.

국토개발연구원(1992) 『제3차 국토개발종합계획』, 제1권.

- 김성호 외(1991) 『촌락 및 농가실태조사 결과』, 한국농촌경제연구원.
- 김준보(1971) 『농업경제학서설』, 고려대학교 출판부.
- 농림수산부(연간) 『농가경제조사결과보고』.
- \_\_\_\_\_ (연간) 『농림수산물주요통계』.
- \_\_\_\_\_ (연간) 『농림수산물통계연보』.
- \_\_\_\_\_ (1960, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995) 『농업센서스』.
- 농촌진흥청(1994) 『환경보존형농업 지원계획』.
- 대우경제연구소(1994) 『한국가구 패널조사』.
- 박순일(1994) 『한국의 빈곤현실과 사회보장』, 일신사.
- 박진도 역(1991) 『가트와 농업』, 사에끼 나오미 저, 비봉출판사.
- 박진도(1994) 『한국자본주의와 농업구조』, 한길사.
- \_\_\_\_\_ (1996) 『농촌지역 두개 마을의 빈곤세대 실태조사』, 미발표.
- 보건사회부(연간) 『생활보호대상자 현황분석』.
- 유병서 외(1982) 『농의소득증대를 위한 종합대책』, 한국개발연구원.
- 유현숙(1995) “농어촌교육의 실태와 개선방안”, 농정연구포럼 제23차 연구발표회 논문집.
- 이은우(1993) 「한국의 농촌 도시간 인구이동에 관한 연구」, 서울대학교 경제학 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_ (1995) “농촌도시간 소득격차의 실증연구”, 한국경제발전학회, 『경제발전연구』, 제1권 제1호.
- \_\_\_\_\_ (1996) “저소득층의 경제적 특성에 관한 지역간 비교분석”, 서울사회경제연구소, 논문집 59~61호.
- 이재욱 외(1994) 『우루과이라운드 농산물협상 백서』, 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외(1987) 『농가소득의 결정과 분배』, 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_ (1993) 『경제사회발전과 농림수산업의 역할 변화』, 한국농촌경제연구원.

- 이필도(1993) 「농촌빈곤선 계측과 빈곤화 요인분석」, 고려대 박사학위논문.
- 정명채 외(1989) 『영세농의 생활과 복지실태』, 한국농촌경제연구원.
- 통계청(1993) 『도별 지역총생산의 추계』.
- 환경부(연간) 『환경백서』.

#### 〈일문〉

- 渡邊利夫(1982) 『現代韓國經濟分析』, 勁草書房.
- \_\_\_\_\_ 編(1990) 『概說 韓國經濟』, 有斐閣.

#### 〈영문〉

- Abel-Smith, Brian and Peter Townsend(1965) *The Poor and the Poorest*. London: Bell.
- Chenery, Hollis and Noises Syrquin, with the assistance of Hazel Elkington (1975) *Patterns of Development, 1950-70*. London: Oxford University.
- Choe, Yang Boo(1986) “M-cycle Hypothesis, Nonfarm Activities in the Asian Monsoon Economy,” in *Rural Industrialization and Nonfarm Activities of Asian Farmers*. Seoul: Korea Rural Economics Institute.
- Chung, Ki-Whan and Nae-Won Oh(1992) “Rural Poverty in the Republic of Korea: Trends and Policy Issues,” *Asian Development Review*, Volume 10, Number 1, pp.91-124
- \_\_\_\_\_ (1996) “Republic of Korea,” in *Rural Poverty in Developing Asia*. Manila: Asian Development Bank.
- Clark, Colin(1957) *The Conditions of Economic Progress*. 3rd ed. London: Macmillan.
- Fuchs, Victor(1967) “Redefining Poverty and Redistribution Income”, *The*



- Public Interest*, Number 8(Summer), pp.88-95.
- Hayami Yujiro and Vernon W. Ruttan(1985) *Agricultural Development: An International Perspective*. rev. and expanded ed. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Ingersent, K. A., A. J. Rayner, and R. C. Hine(eds) (1994) *Agriculture in the Uruguay Round*. New York: St. Martin's Press.
- Keun, E.M. and J. Y. Kim (1994) "A Review of Korean Rural Development Planning," *Journal of Rural Development*, Volume 17, Number 2.
- Kuznets, Simon(1966) *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Kwon, Soon-Won(1996) "Korean Experiences in Poverty Alleviation with Special Reference to the *Saemaul Undong*." Revision of a paper presented at the UNDP roundtable on "International Experiences in Poverty Alleviation: Models from South Korea and Pakistan," Manila.
- Kwon, Tae Hwan(1975) "Estimates of Net Internal Migration of Korea 1955-70," *Bulletin of The Population and Development Studies Center*, 4.
- \_\_\_\_\_ (1978) "Estimates of Net Internal Migration of Korea 1970-75," *Bulletin of The Population and Development Studies Center*, 7.
- \_\_\_\_\_ (1988) "Estimates of Net Internal Migration of Korea 1975-85," *Bulletin of The Population and Development Studies Center*, 17.
- Lee, Bun Song(1991) *Urbanization in a Rapidly Growing Economy: An Analysis of the Income Distribution Aspects of Korean Urbanization Problems*. Seonl: Korea Development Institute.
- Lee, Jung-Hwan(1993) "Economic Development and Transformation of Agricultural Structure in Korea: An International Perspective," *Journal of Rural Development*, Volume 16, Number 1.
- Lee, Sang Moo(1993) "Korean Agricultural Policy: Past, Present and Future," *Journal of Rural Development*, Volume 16.
- Lipton, Michael(1980) "Migration from Rural Areas of Poor Countries: The Impact on Rural Productivity and Income Distribution", *World Development*, Volume 8, Number 1(January), pp. 1-24
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries(1996) *Agricultural Policy Issues and Strategies of Korea*. Seoul.
- Park, Dae Shik(1995) "A Sociological Analysis of Rural Poverty in the Republic of Korea," *Journal of Rural Development*, Volume 18 (December).
- Park, J. D.(1992) "The Export-led Industrialization and the Crisis of Korean Agriculture", in Teruyaki Iwasaki and others (eds.) *Development Strategies for the 21st Century*. Institute of Developing Economies.
- Suh, Chong Hyuk(1993) "Structural Adjustment of Korean Agriculture: Government Policy Programs and Encountering Problems," *Journal of Rural Development*, Volume 16, Number 1.
- Syrquin, Moises(1988) "Patterns of Structural Change", in Hollis Chenery and T.N. Srinivan(eds.) *Handbook of Development Economics*. Volume 1. New York: North-Holland.
- The World Bank(1986) *World Development Report*. New York: Oxford University Press.
- Timmer, C. Peter(1988) "The Agricultural Transformation", in Hollis Chenery and T.N. Srinivan(eds.) *Handbook of Development Economics*. Volume 1. New York: North-Holland.

## 도시빈곤

이정우

경북대학교 경제통상학부 교수

## 1. 머리말

**이** 장의 목적은 한국에서 지난 30년 동안의 급속한 공업화를 거치면서 도시 빈민의 성격과 숫자가 어떻게 변화해 왔는가를 고찰하는 데 있다. 한국이 급속한 경제 성장과 빈곤 감소를 동시에 달성한 보기 드문 나라들 중의 하나로 인식되는 경우가 많으므로 한국은 이 문제를 연구하기에 아주 좋은 대상이 될 수 있을 것이다. 한국이 빈곤을 감소시킨 경험은 세계의 다른 후진국에게 특히 좋은 교훈을 줄 것으로 기대된다.

비록 오늘날 후진국에서 빈곤의 대부분이 농촌 지역에서 발견되고 있다고 하더라도 한국은 이제 그런 일반적 패턴에 맞지 않는다. 지난 30년 동안 한국은 급속한 도시화를 겪었기 때문에 도시빈민의 수가 대단히 크게 증가하였다. 오늘날 가장 정도가 심한 빈곤은 여전히 농촌 지역에 있을지 몰라도 적어도 숫적으로 따질 때 한국에서 빈민의 대부분은 도시지역에서 살고 있다.

앞으로 빈곤 문제를 개선시킬 정책을 입안하기 위해서는 빈민이란 어떤 사람들이며, 그들의 숫자는 얼마나 되며, 어디에 거주하며, 어떻게 생



계를 유지하는지 등을 이해할 필요가 있다. 첫째로 제기되는 문제는 빈민의 규모이다. 이 문제는 우리가 빈곤을 어떻게 정의하는가에 달려 있다. 한국에서 빈민의 수가 급격히 감소해 왔다는 사실은 이제 많은 사람들이 믿고 있다. 이러한 주장은 아마 사실일 것이다. 그러나 우리는 빈곤에 대해 보다 다양한 정의에 입각해서 빈곤의 변화를 올바르게 측정함으로써 이 사실을 확인할 필요가 있다.

빈민들이 일상적인 생계를 유지하기 위해서 가장 중요한 요소는 일자리를 가지고 있느냐 하는 것임은 두말할 필요도 없다. 한국의 실업률이 국제적 기준으로 볼 때 오랜 기간 예외적으로 낮은 수준을 유지해왔다는 사실은 상당한 정도로 빈곤 감소에 기여해왔음에 틀림없다. 따라서 한국의 공업화 기간 동안 고용기회의 창출이 빈곤 발생률을 어느 정도 감소시켜 왔는지를 측정해보는 것이 매우 중요하다.

또한 빈곤 감소가 정부의 적극적인 빈곤축소 정책에 기인하는 것인가 하는 문제도 흥미로운 주제이다. 한국의 빈민들을 부조하기 위한 정부예산의 규모가 아주 제한적이었다는 사실을 생각해 볼 때, 빈곤의 감소가 주로 정부의 정책에 기인한다고 보는 것은 별로 설득력이 없다. 만일 정부가 빈곤 감소를 위해 어떠한 역할을 했다고 한다면 그것은 아마 고도 성장 정책을 추진하고 그 결과 광범위한 고용기회를 제공해왔다는 데서 찾아질 것이다.

일자리는 보통 두 가지의 형태 즉, 정규직과 비정규직으로 분류된다. 후자는 낮은 보수, 비정규적인 고용형태, 그리고 공식적 부문으로 진입하는 데 필요한 기술을 보유할 수 있는 기회가 적다는 특징을 가지고 있다. 제3세계의 근대적 공업화의 중요한 특징 중의 하나는 빈민의 대다수가 그들의 생계수단을 획득하는 장소인 도시 비공식부문(urban informal sector)이 꾸준히 확대되어 왔다는 점이다. 우리는 몇몇 나라와의 비교를 통해 한국의 도시 비공식부문이 어느 정도 되는 규모인지를 추정하고자 한다.

대기업과 대규모 공장의 성장이라는 관점에서 볼 때, 한국의 도시 비공식부문의 크기는 몇몇 동남아시아 또는 라틴 아메리카 국가들의 도시에서 발견되는 것 만큼 크지는 않을 것 같다. 이러한 비공식부문의 크기가 구체적으로 어느 정도인지를 이해하는 것은 아주 중요하고도 흥미로운 일이다. 빈민들이 그들의 생계를 어떻게 꾸려 나가는지에 대해 몇 가지 고찰을 한 뒤 우리는 그들의 지출과 저축 행동을 분석할 필요가 있다. 예를 들면 식품에 대한 소비지출을 총 소비지출로 나눈 값인 엔겔계수를 계산함으로써 빈민가구의 생활수준에 관한 추측을 해볼 수 있다.

특히 이 문제와 관련해서 언급할만한 가치가 있는 것은 한국에서 가계 생활을 어렵게 만드는 두 가지 주요 항목인 주택과 교육에 대한 지출이다. 이 두 가지 항목은 빈민가구들로 하여금 추가적인 부담을 지게 함으로써 그들의 불리한 사회경제적인 지위가 지속되게끔 만든다. 극단적으로 높은 한국의 토지와 주택가격은 빈민들로 하여금 미래를 위해 얼마간의 저축을 하도록 하는 것은 고사하고 당장 살아가기도 벅차게 만들고 있다. 한국의 잘못된 교육제도에서 오는 엄청난 과외비 등 사교육비 부담은 어느 가구나 커다란 짐이 되지만 특히 저소득층 가구의 부담은 상상을 뛰어 넘는다.

만약 우리가 도시 지역들의 빈곤과 환경 사이에 어떤 관계가 있는지를 발견할 수 있다면 아주 바람직할 것이다. 빈곤이 환경의 악화를 초래하는가? 아니면 경제성장이 빈곤을 제거해주긴 하지만 그 부수적인 효과로서 환경의 악화를 발생시키는가? 우리는 이런 문제들이 대답하기 어려운 과제라는 것을 인정하면서 다만 한국의 빈민 지역의 환경조건에 대해 간단하게 언급하는 정도로 그치려 한다. 빈민들이 환경악화를 초래한 주범인지 그렇지 않으면 환경악화로 인해 손실을 입는 피해자인지는 앞으로 좀 더 깊이 살펴 볼 아주 중요한 문제일 것이다.

우리가 도시 빈민을 다루면서 분석할 필요가 있는 또 하나의 흥미있는 주제는 소위 '하위계급'(underclass)의 문제이다. 최근 미국의 몇몇 학자들



은 노동하지 않거나 노동할 능력이 미약한 젊은 흑인 남자 빈민들로 특징지어지는 새로운 '하위계급'이 존재한다고 주장하고 있다. 하위계급은 일반적으로 게으르고 종종 반(反)사회적인 행동에 탐닉하는 것처럼 보이기 때문에 '보호할만한 가치가 없는 빈민'(The undeserving poor)으로 간주된다. 이들의 숫자가 점점 더 늘어나고, 중산층 및 상류층 사이에서 관심과 경계심을 불러일으키기 때문에 하위계급 문제는 최근 미국에서 곤란한 사회문제로 대두되고 있다.

이러한 부류의 하위계급 사람들은 미국 대도시의 도시 한복판에 거주하고 있다. 마찬가지로 이러한 상황은 영국에서도 아주 흡사할 정도로 발견되는 것으로 보고된다. 한국의 도시에서도 과연 이와 비슷한 성격의 '하위계급'이 발견될까 하는 문제는 그 자체 대단히 흥미있고 중요한 문제이다. 이와 관련해서 빈민의 행태를 국가별로 비교한 몇몇 연구들은 흥미가 있으며, 한국의 빈곤 연구에 하나의 새로운 통찰력을 제공해 줄지도 모른다.

마지막으로 이 연구의 조사방법에 대해 몇 가지 언급할 사항이 있다. 새로운 독립적인 조사를 시도하는 대신, 필자는 두가지 주요한 자료 즉, 기존에 수행된 한국의 빈곤 지역 실태조사와 정부의 공식 통계자료를 이용할 것이다. 1960년대 초부터 한국의 빈민촌에 대한 여러 차례의 현장 실태조사가 있었다. 이러한 조사의 대부분은 대도시의 빈민가에 초점이 맞춰져 있다. 이러한 조사들을 연대순으로 살펴 보면 빈곤의 특성과 정도가 한국에서 어떻게 변화되어 왔는지, 어떤 추세 같은 것을 발견할 수 있을 것이다. 결국 이 장의 요점은 한국의 도시 빈곤을 여러 시기와 여러 국가들간의 비교를 통해 분석함으로써 다른 저개발국들에 적용할 수 있는 약간의 교훈을 도출하고자 하는 것이라고 할 수 있다.

## 2. 도시빈곤의 성격 변화

20세기 저개발국의 가장 두드러진 특징 중의 하나는 급속한 도시화의 진전이다. 19세기의 산업혁명 시기에 공업화 속도가 도시화 속도를 앞질렀던 현재의 선진국들과는 대조적으로 20세기의 저개발국들은 공업화보다 도시화의 속도가 더 빠른 양상을 보여주고 있다. 그 결과 도시는 일자리를 얻지 못하는 사람들로 가득 차 높은 실업률과 불완전고용률을 보여주고 있다.

한국도 도시화 속도가 빠르다는 점에서 이러한 경향의 예외가 아니다. 사실 한국은 공업화에서 뿐만 아니라 도시화의 측면에서도 매우 빠른 성장을 거듭해왔다. 1965년-1980년의 시기 동안 한국은 매년 도시 인구증가율이 3.8%를 나타내었는데 이것은 다른 저개발국들의 거의 두 배 수준이다. 그러나 1980-1990년의 기간 동안 이 비율은 2.7%로 하락하였다 (Pernia, 1994).

지금 한국은 세계에서 도시 인구의 비중이 가장 높은 나라 중의 하나로 손꼽을 수 있다. 한국의 도시에서 생활하고 있는 사람들의 비중은 심지어 몇몇 선진국들의 도시인구 비중을 능가하는 87% 수준이다. 한국의 몇몇 대도시에 인구가 집중되는 현상은 특히 주목할 만하다. 서울의 인구는 1960년 260만 명이던 것이 1990년에는 무려 1천만 명을 기록했다.

농촌 지역을 떠나 대도시로 이주해 들어오는 사람들의 숫자를 고려해 볼 때, 대량의 빈민들이 출현하고 도시에 빈민촌들이 난립하게 된 것은 당연하다. 여기서 새로운 사회적, 경제적 문제들이 발생하였다. 동시에 젊은이들의 이농은 농촌 지역에 노인들만 남겨놓은 결과를 초래하였으며 결국 농촌 지역은 생산성과 소득이 낮아지게 된 것이다.

현재 한국의 빈곤 수준은 과연 어느 정도 되는가? 지금 한국의 빈곤은 과거보다는 그 정도가 훨씬 덜한 것임은 의심할 나위가 없다. 오늘날 농촌 지역에서는 소위 '보리고개'나 '춘궁기(春窮期)'에 대한 이야기가 더



이상 나오지 않는 것이 사실이다. 빈궁한 농민들은 보리가 미처 수확되기 전인 봄철이 되면 가을에 저장해 놓은 쌀이 바닥나 버리는 바람에 생계를 유지하기 어려운 심각한 지경에 빠지곤 했다. 빈농은 풀이나 나무 뿌리로 목숨을 부지하곤 했다.

우리는 30년 전까지만 해도 매일 거리에서 거지들을 볼 수 있었지만, 지금은 더 이상 그런 거지들의 모습을 볼 수 없다. 한국의 빈곤이 극적으로 줄어들었다는 사실에 대해서 의심할 사람은 별로 없을 것이다. 따라서 몇몇의 학자들이 다른 이웃 신흥공업국(NICs)들과 함께 한국이 급속한 경제성장 과정에서 빈곤 감소를 기록한 가장 훌륭한 성과를 보여줬다고 평가한 것은 그다지 과장된 것이라고 할 수 없다(Chenery et al, 1979; Sen, 1981). 그럼에도 불구하고 선진국에서도 그러하듯이 빈곤은 여전히 한국에서 사라지지 않고 있는 실정이다.

1980년대 후반 한국에서 정치적 민주주의의 출현과 더불어 빈곤 문제에 대한 관심과 논의가 계속 증가하고 있다. 아래에서는 빈곤에 대한 기존의 연구 결과를 살펴볼 것이다. 그러한 연구의 상당수는 빈민지역에 거주하는 빈민들을 면접 방식으로 조사한 것이다. 몇몇 연구자들은 빈민들에 대한 직접적인 정보를 얻기 위해서 심지어는 빈민들과 더불어 빈민가에서 몇 달 동안 같이 생활하기도 하였다. 이런 연구자들이 파악한 한국 도시 빈민들의 주요한 특성은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다.

정부의 도시재개발 정책이 추진된 후 기존의 빈민촌들이 결국 중산층의 거주지로 변할 때까지 빈민들은 도시전역에 걸쳐 흩어진 빈민지역에서 살고 있다. 이러한 빈민지역들은 한국에서는 그리 오랜 역사를 가지지 않는다.

근대 한국에서 빈민 지역의 역사적 뿌리는 일제 식민지 시대로 거슬러 올라갈 수 있다. 일본의 한국에 대한 식민지 지배하에서 1940년 서울의 빈민지역들에 대한 조사가 있었다. 그 조사는 서울에 존재하는 빈민지역에 거주하는 사람들이 당시 약 3만명 정도가 되며, 이 숫자는 그 전 10

년동안 꾸준히 증가해 왔었다고 보고하고 있다(윤석범, 1994).

일제의 식민통치 기간 동안 국내에 남아 있던 사람들 중 빈민층에 의해서 몇몇 무단거주 지역들이 만들어졌다. 거기에다가 해외에 나가 살던 동포들이 해방후 무리를 지어 돌아 왔고, 또한 6.25가 발발하기 이전 그리고 전쟁 기간 동안 북한에서 내려온 수백만 명의 사람들이 존재했다. 이들이 빈민촌 거주자의 상당 부분을 차지하였다. 그러나 해방 이후 최초의 빈민촌은 많은 사람들이 그들의 고향을 떠나 대도시의 번두리 지역에 작은 지역을 형성하면서 함께 모여 살아가야 했던 한국전쟁 이후의 시기에 대규모로 나타났다고 볼 수 있다.

보다 최근에 생긴 빈민촌은 도시 지역에서 무언가 일자리를 구하려고 농촌 지역에서 이주해 온 사람들에 의해 형성되었다. 현재 우리는 빈민촌이 형성될 당시부터 도시에 살고 있던 사람들의 역사적 흔적을 좀처럼 살펴보기 어렵게 되었으며, 오늘날 한국의 빈민지역에 거주하는 빈민의 대다수는 일자리를 위해 도시의 번두리에서 이주해 온 사람들로 구성되어 있다고 할 수 있다. 아무도 정확하게는 알 수 없지만, 농촌 지역에서 이주해온 사람들이 도시 빈민촌에 살고 있는 사람들 중 약 60% 정도를 차지한다는 추정이 있다(정건화, 1987).

몇몇 연구에 따르면 농촌에서 도시로 이주한 사람들은 전형적인 빈농이었다. 그들의 대다수는 농지 0.5정보 미만을 보유한 가장 빈궁한 농촌 가구의 범주에 속하는 사람들이었다(배무기, 1968; 배진한, 1978, 1993). 한국의 평균적인 농지의 크기는 국제적인 수준에서 볼 때 아주 작은 수준이라고 할 수 있는 1정보도 채 되지 않았다.

그리고 초기의 전형적인 이주 형태는 새로운 장소에서 새로운 삶을 시작하기 위해서 가족 전체가 농촌을 떠나 도시로 이동하는 식이었다. 반면 후기에 오면 점차 독립적인 젊은이들의 이주가 주류를 이루게 된다.

농촌을 떠나 도시로 이주한 사람들은 도시 빈민촌에 정착한 새로운 이주민의 유일한 원천은 아니었다. 몇몇은 다른 도시에서 이주해온 사람들



로 형성되었다. 몇몇 빈민가는 동일한 또는 다른 도시의 빈민가에서 퇴거당한 빈민들로 형성되었으며, 이에 따라 도시재개발이 끝없이 진행되는 악순환이 이어졌으며 다른 지역에서 도시빈민 집단거주지가 다시 창출되곤 하였다.

빈곤가구의 가장은 전형적으로 농촌지역에서 이주해온 상대적으로 나이 많은 사람들이고, 교육수준은 상당히 낮다. 초등학교 교육을 받지 못했거나 겨우 마친 사람들이 대개 조사된 표본의 50-70%에 달한다. 여성이 가장인 가구의 비율은 빈민 지역 가구의 10-20% 정도로서 비교적 높다. 또한 노동 능력이 없는 사람들과 병에 걸린 사람들의 비율도 높은 편이다. 이런 사람들은 적절한 소득을 보장해주는 일자리를 얻기가 아주 어려워 노동시장에서 상당히 불리한 처지에 있다.

### 3. 소득불평등과 빈곤

도시 빈곤에 관한 어떠한 논의에서도 빠뜨릴 수 없는 아주 중요한 문제는 빈곤의 장기 추세에 관한 것이다. 과연 한국에서 빈곤이 증가해왔는가 아니면 감소해왔는가? 그리고 그 변화 속도는 얼마나 빨랐는가? 이 문제에 관해 가장 자주 인용되는 연구는 서상목의 책과 논문이다(서상목, 1981; Suh and Yeon, 1986).

그는 절대적 빈곤과 상대적 빈곤의 크기를 추정하려고 노력하였고, 시간이 지남에 따라 그러한 빈곤이 어떻게 변화해왔는지를 추적하였다. 그가 정의한 바에 따르면 절대적 빈곤은 식품, 의복, 주택, 그리고 기타 항목으로 계산된 최저생계비보다 낮은 수준의 소득을 가지는 가구를 의미했다. 그는 또한 상대적 빈곤을 평균소득의 1/3에 미달하는 가구로 정의하였다. 보통 상대적 빈곤은 전체의 평균 또는 중위소득의 1/2 수준을 기준으로 하여 정의되는데 비교한다면 서상목의 상대적 빈곤 기준은 다소 낮은 편이다. 그러나 어쨌든 하나의 정의에 충실히 따르는 한 1/3이나 1/2

이나 하는 것은 그다지 중요하지는 않다. 서상목이 분석한 결과는 <표 3.1>에 요약되어 있다.

표 3.1 절대적, 상대적 빈곤의 추세, 1965-1984

	1965	1970	1976	1980	1984
절대적 빈곤					
전국	40.9	23.4	14.8	9.8	4.5
도시	54.9	16.2	18.1	10.4	4.6
농촌	35.8	27.9	11.7	9.0	4.4
상대적 빈곤					
전국	12.1	4.8	12.5	13.3	7.7
도시	17.9	7.0	16.0	15.1	7.8
농촌	10.0	3.4	9.2	11.2	7.5

자료: Suh, Sang-Mok and Ha-Cheong Yeon, "Social Welfare during the Structural Adjustment Period in Korea" Working Paper 8604, KDI, Dec. 1986.

이 표와 관련해서 몇가지 주의해야 할 점이 있다. 그 중 하나는 자료의 신뢰성 문제이다. 저자들이 의존한 주요 통계는 『도시가계연보』인데, 이 자료는 빈곤이나 소득분배를 분석하기 위해 사용될 경우에는 몇 가지 중대한 결함을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 예를 들면 『도시가계연보』는 독신가구나 오두막에 거주하거나 혹은 자기 집에서 동시에 작은 여인숙을 운영하는 가구들과, 빈곤 가구를 대표할만한 많은 사람들을 제외하고 있다. 다른 말로 하면 이 자료를 가지고 우리가 빈곤의 정도를 추정하려고 한다면 하방편기(下方偏倚)를 가지게 된다는 것을 의미한다.

둘째, 최저생계비의 수준이 대단히 임의적이며 낮은 편이다. 예를 들면 우리에게 주어진 칼로리 섭취량을 제공하는 식비(食費)는 식품 바구니에 어떤 품목들이 들어가느냐에 따라 크게 달라진다. 많은 연구자들은 종종 서상목의 연구에서 정의된 최저생계비가 하방편기되어 있다고 주장한다.



이러한 두가지 문제 때문에 도시 빈곤에 대한 서상목의 추정도 역시 하방편향을 초래하게 되는 것으로 볼 수 있다.

표 3.2 5인 기준 도시가구의 최저생계비(1994년 불변 가격)

(단위: 원)

연구자	계산방법	조사연도	최저생계비	
			경상가격	1994년 가격
사보심(1)	Engel	1973	21,740	177,910
서상목	Engel	1973	23,165	189,572
사보심(2)	Engel	1978	168,240	607,638
윤석범	Leyden	1980	145,105	344,258
장현준	Rowntree	1984	208,463	359,390
이중희	Leyden	1985	214,000	360,289
배무기	Rowntree	1987	623,811	992,113
보사연(1)	Rowntree	1988	369,939	549,175
임창호	Leyden	1989	432,000	606,489
박태호	Leyden	1989	555,172	779,411
안병근	Rowntree	1991	720,550	852,398
보사연(2)	Rowntree	1994	817,401	817,401
한국노총	Rowntree	1994	2,077,619	2,077,619

자료: 이정우, 박덕제(1996)

우리는 다른 연구자들의 최저생계비 추정치와 서상목의 최저생계비를 한 번 비교해볼 필요가 있다. <표 3.2>는 지금까지 여러 연구자들이 제시한 5인 도시가구의 최저생계비를 나타낸 것이다. 서상목에 의해 추정된 값 즉, 1994년 물가 수준으로 189,572원에 상응하는 최저생계비는 지금까지 한국에서 수행된 최저생계비 추정치 중 가장 낮은 수준 근처에 위치하고 있다. 그의 최저생계비는 1994년 물가 수준으로 한국노동조합총연맹(이하 한국노총)이 제시한 최저생계비의 1/10조차 되지 않는다. 한국노총이 제기한 최저생계비는 노조가 사용자들과 매년 단체협상을 하기

위해 마련된 것임을 고려해 볼 때 한국노총의 이러한 최저생계비는 아마 상방편기되었을 가능성이 크다.

그러나 어쨌든 서상목의 추정치는 중립적으로 보이는 다른 연구자들의 최저생계비 추정치보다 분명히 낮은 것임에 틀림없다. 우리가 서상목의 기준을 채택하여 사용한다면 한국의 절대적 빈곤 수준은 결과적으로 상당히 낮게 될 것이다. 최저생계비의 선택은 어떤 측면에서 보자면 어느 것이나 자의적인 측면이 존재하긴 하지만 서상목이 도출한 최저생계비 수준은 어쨌든 너무 낮은 것으로 보인다.

이러한 점들을 염두에 두면서 <표 3.1>을 살펴 보기로 하자. 이 표에서 드러나는 한 가지 사실은 한국의 빈곤이 주목할만한 정도로 감소해왔다는 점이다. 절대적 빈곤선 아래에 있는 사람의 수는 1965년 1,180만명에서 1984년에는 360만명으로 감소했다. 이것은 아주 단기간 동안에 달성된 놀랄만한 성과라고 할 수 있다. 인구대비 비율로 볼 때 절대적 빈곤의 상태에 처한 사람의 비중은 40.9%에서 4.5%로 하락했다.

흔히 대만, 홍콩, 싱가포르, 중국, 그리고 유고슬라비아와 함께 한국은 경제성장 뿐만 아니라 빈곤 감소에 성공한 대표적 나라에 속하는 것으로 국제 사회에서 높이 평가받아 왔다(Chenery et al, 1979). 브라질, 멕시코, 필리핀, 말레이시아 등과 같이 높은 경제성장을 달성했지만 빈곤 감소에는 실패한 몇몇 나라들과 비교해 볼 때 한국의 성과는 틀림없이 괄목할 만한 것이라고 할 수 있다. 이와 동시에 인도, 파키스탄, 방글라데시, 인도네시아 등 경제가 오랫동안 정체되어 온 까닭에 빈곤 감소에는 신경을 쓸 여유가 없었던 몇몇 나라들과 비교하는 경우에도 한국은 30년간 지속된 성공적인 경제성장과 더불어 빈곤을 감소시킬 수 있었던 것을 자랑스럽게 여겨도 좋을 것 같다.

그러나 <표 3.1>에서 절대적 빈곤의 뚜렷한 감소와는 대조적으로 상대적 빈곤의 경우에는 시간에 따른 어떤 뚜렷한 추세도 발견하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 평균소득의 1/3도 되지 않는 소득을 가진 가구의 수는



이 시기 동안 올라갔다 다시 내려왔지만, 결국 큰 변화는 없다. 이것은 빈민들과 다른 가구들간의 소득불평등도가 증가하지도 감소하지도 않았다는 것을 의미한다. 만약 이것이 사실이라면, 그리고 빈민들이 느끼는 후생 수준이 그들의 절대적 소득수준 뿐만 아니라 다른 사람들과 비교한 상대적인 지위에도 의존한다는 사실을 생각할 때 상당히 중요한 사회문제라 하지 않을 수 없다.

또 하나 표에서 드러나는 한국 빈곤의 특징은 빈곤의 정도가 한국의 농촌보다 도시에서 훨씬 더 높다는 것이다. 1965년에 빈민의 2/3가 농촌 지역에 거주했으나 1980년대에 오면 빈민의 60% 이상이 도시에서 살고 있음을 알 수 있다. 이것은 빈민의 대다수가 농촌에서 살고 있는 다른 저개발국들과는 매우 대조적이다. 대규모 농촌 빈곤이라는 상황이 한국에서는 더 이상 발견되지 않는다. 왜냐하면 1960년대에 공업화가 시작된 이후로 농민들, 특히 가난한 농민들의 이농이 대규모로 진행되어 왔기 때문이다.

서상목·연하청의 연구가 현 시점에서 그렇게 큰 설득력을 갖지 못하는 또 다른 이유는 빈곤인구 비율이 믿을 수 없을 정도로 낮다는 것이다. 이것은 물론 이들 저자들에 의해서 가정된 낮은 최저생계비에 원인이 있다. 그 결과 이들이 파악한 1980년대 한국의 절대적 빈곤의 비율 - 4.5% - 은 심지어 선진국에서 발견되는 비율보다 더 낮다.

만약 우리가 이들 두 저자의 결론을 받아들인다면 한국의 절대적 빈곤은 국제 수준에서 볼 때 대단히 낮다고 해야 할 것이다. 이 연구에 따르면 한국의 절대적 빈곤은 그 수치가 몇몇 선진국에서 발견되는 것보다 훨씬 낮게 된다. 예를 들어 그러한 연구결과를 보려면 <표 3.3>에 요약된 것처럼 잘 알려진 룩셈부르크 소득 조사(Luxembourg Income Study)를 참고할 수 있다. 이 나라들의 빈곤 정도를 한국의 빈곤 정도와 비교해 보면 한국의 빈곤은 이들 나라보다 훨씬 낮다는 것을 알 수 있다. 두 말할 필요도 없이 한국의 빈곤 수준이 선진국의 통상적 빈곤 수준보다

더 낮다고 믿을만한 근거는 거의 없다.

표 3.3 선진국의 빈곤수준

(단위: %)

국 가	아동		성인 노동자		노인	
	절대적 빈곤	상대적 빈곤	절대적 빈곤	상대적 빈곤	절대적 빈곤	상대적 빈곤
미국	17.1	22.4	10.1	13.4	16.1	23.9
영국	10.7	9.3	6.9	5.7	37.0	29.2
캐나다	9.6	15.5	7.5	10.7	4.8	17.2
서독	8.2	4.9	6.5	4.5	15.4	11.1
노르웨이	7.6	4.8	7.1	5.4	18.7	5.6
스웨덴	5.1	5.0	6.7	6.7	2.1	0.8

자료: Timothy Smeeding, Babara Doyle Torrey, and Martin Rein, "Patterns of Income and Poverty : The Economics Status of the Young and Old in Six Countries," 이 논문은 The Conference on the Well-Being of Children and Aged, The Urban Institute, February 1987에서 발표된 것임. 1979년 또는 1981년 자료를 참조.

서상목·연하청의 분석에 사용된 자료를 보다 최근 연도로 경신한다면 어떤 결과가 나올 것인가를 살펴보기 위해서는 『도시가계연보』의 미시 자료를 분석해볼 필요가 있다. 『도시가계연보』의 최근 자료에 물가상승을 감안하여 필요한 조정을 덧붙이기만 하고 서상목과 연하청과 동일한 도시 빈곤선을 적용할 경우 우리는 최근의 한국 도시 빈곤인구 비율을 구할 수 있다. 그 결과는 <표 3.4>에 나타나 있다.

최저생계비가 그들의 연구가 진행되던 초기에는 매우 낮게 가정되었으며, 지난 25년 동안 사회 전체의 일반적인 생활수준이 상당히 상승했기 때문에, 그들의 최저생계비는 물가 수준의 변화를 조정하고 난 뒤에도 너무 낮은 것 같다. 우리가 이들의 25년전 최저생계비를 단지 물가상승만 감안해주고 그냥 사용하는 것은 이론적인 근거에서 볼 때 이들 연구자들의 입장을 다소 불공정하게 평가하는 것이 될지도 모른다.

그러나 더 나은 방법이 별로 없으므로 이들의 최저생계비에 물가상승



을 감안한 값을 기준으로 빈곤인구 비율을 한 번 계산해보는 것은 흥미로운 작업이 될 것이다. 이렇게 계산한 결과 <표 3.4>에서 보듯이 한국의 절대적 빈곤은 어떤 나라에서도 발견될 수 없는 낮은 수준인 1%로 나타났다. 만일 한국의 빈곤이 선진국보다 더 낮다고 주장한다면 그것은 그렇게 설득력이 있다고 보기 어렵다. 한편 상대적 빈곤은 시간이 경과함에 따라 명백한 추세를 보여주지 못한 채 대략 10-11% 근처에서 움직이고 있는 것으로 나타났는데, 이는 저소득층의 소득분배가 크게 변동이 없는 것으로 해석된다.

표 3.4 가상적으로 추정된 도시 빈곤인구 비율, 1982-1994

	1982	1985	1988	1991	1994
절대적 빈곤	6.4	3.6	1.5	1.1	1.0
상대적 빈곤	12.4	11.0	8.8	10.2	11.5

자료: 통계청, 『도시가계연보』 컴퓨터 테이프

주: Suh and Yeon(1986)의 방법을 최근 연도에 적용시켜 가상적인 상태의 빈곤인구 비율을 계산.

한국의 도시 빈곤인구의 크기에 대한 다른 몇몇 추정치들이 <표 3.5>에 표시되어 있다. 도시의 빈곤인구 비율(head count ratio)은 분석자료와 방법에 따라 그 범위가 5%에서 25% 까지 걸쳐 있다. 여기서 우리는 정부의 공식 추정치와 서상목·연하청의 추정치가 지금까지 나온 추정치들 중 가장 낮은 편에 속한다는 것을 알 수 있다.

한국의 도시 빈곤 수준에 대한 현재의 연구 상태를 고려해 볼 때, 우리는 새로운 연구가 반드시 필요함을 알 수 있다. 특히 절대적 빈곤은 어느 정도이며, 그것은 다른 나라들과 어떻게 비교될 것인지 알 필요가 있다. 연구의 출발점은 믿을만한 빈곤선을 파악하는 일이 될 것이다. 다행히 우리는 한국보건사회연구원에 의해 최근 보고된 새로운 최저생계비 추정치를 갖고 있다. 전국의 가계 조사에 기초해서 그들은 기존의 최저

표 3.5 빈곤인구 비율 추정에 나타난 도시 빈곤의 정도, 1980-1991

연도	(단위: %)						
	서·연 전국	맹정주 전국	보사연(1) 전국	고일동 도시	보사연(2) 도시	안병근 도시	정부 전국
1980	9.8						
1981					20.9		
1984	4.5						
1985		6.8	12.9		22.7		
1986			10.5				10.0
1987			9.8		20.0		9.9
1988				9.3	22.0		9.7
1989					24.1		9.4
1990						15.7	7.7
1991							6.0

자료: 안병근 (1992)

생계비 추정치보다 훨씬 더 설득력 있어 보이는 새로운 추정치를 발표했다(박순일, 1994). 우리는 빈민과 비빈민을 가르는 기준으로서 한국보건사회연구원에서 제시한 최저생계비를 채택하기로 한다.

그리고 우리가 분석할 자료로는 대우경제연구소에서 최근 만든 패널 자료를 이용하기로 한다. 많이 쓰이는 『도시가계연보』는 도시 지역만을 대상으로 하므로 한계가 있다. 대우경제연구소의 자료는 1993년 5천여 가구를 가지고 시작하였는데, 5년간 연속으로 동일 가구를 조사하는 것으로 되어 있는 우리나라 최초의 패널자료이다. 우리의 분석 결과는 <표 3.6>에 나타나 있다.

우리는 빈곤에 대한 두 가지 전통적인 측정 방법 즉, 빈곤인구비율(head count ratio)과 빈곤갭(poverty gap)이라는 개념을 사용한다. 빈곤인구비율이란 빈민가구의 수를 총 가구수로 나눈 값으로 정의되며, 빈곤갭은 빈곤한 가구의 소득을 적어도 빈곤선까지 끌어 올리기 위해 필요한 소득의

표 3.6 절대적 빈곤, 상대적 빈곤, 빈곤갭

집 단	절대적 빈곤		상대적 빈곤(평균값)		상대적 빈곤(중위값)	
	HCR	빈곤갭	HCR	빈곤갭	HCR	빈곤갭
전 국	19.02	2.94	12.71	3.13	8.69	1.53
농 촌	50.98	15.86	21.18	4.30	12.56	1.61
도 시	15.89	2.27	10.79	2.65	7.17	1.31
대도시	13.04	1.62	12.95	2.36	5.65	0.83
소도시	25.77	5.39	14.17	3.49	12.30	2.26

자료: 대우경제연구소, 『한국가구경제활동조사』 1993.

주: 빈곤인구비율(HCR) = 빈민의 가구수를 총가구수로 나눈 값.

빈곤갭 = 빈곤가구의 소득을 빈곤선까지 올리기 위해 필요한 소득 크기를 총 소득으로 나눈 값.

크기를 총소득으로 나눈 값이다. 전자는 빈민들의 상대적 수를 나타내주며 후자는 빈곤의 정도를 표시해 준다. 비록 많은 경우 편리하긴 하지만 이 두 가지 개념은 여기에서 다루어지지 않는 기술적 문제 즉, 피구-달톤의 이전원칙을 소홀히 하는 약점 때문에 비판을 받기도 한다. 그러나, 이 두 가지 개념은 이해하기 쉽다는 점과, 우리에게 직관적인 교훈을 가져다 준다는 장점을 가지고 있다. 이 두 가지 지표는 빈민의 숫자가 어느 정도이며 또 어느 정도 가난한가를 직관적으로 보여준다.

빈곤인구비율은 빈민의 숫자가 얼마인지를 알려주는데, 여기서 빈곤하지 않은 사람들과 빈민들을 구별하는 경계선은 앞서 언급했던 한국보건사회연구원의 최저생계비이다. 한국보건사회연구원의 최저생계비는 단지 1994년에 대해서만 보고되었지만 인접 연도에 대해서도 소비자물가지수를 사용하여 쉽게 조정할 수 있다. 이렇게 하여 얻은 새로운 추계에 의하면 절대적 빈곤에 처한 가계의 비율은 도시 지역에서는 15% 수준이고, 전국적으로는 19%로 나타났다. 이것은 선진국보다 명백히 더 높은 수준이며, 위의 <표 3.5>에서 나타난 기존 추계 결과들보다 더 설득력이 있

어 보인다.

대우연구소 패널자료는 도시에 비해 농촌 지역을 잘 대표하지 못하는 것으로 보인다. 어쨌든 이 자료에 나타난 농촌과 도시 사이의 비교는 농촌 지역의 빈곤이 도시의 빈곤보다도 절대적 숫자에서는 적을지 모르나 인구비율로는 훨씬 더 높다는 것을 보여준다. 이것은 언론에서 흔히 인용되는 빈곤한 농촌 가구들의 궁핍상에 대한 묘사와 부합하는 면이 있다. 도시간의 빈곤을 비교하면 소도시의 빈곤인구비율이 대도시의 빈곤 수준보다 더 높다. 다른 연구에 의하면 빈곤의 정도가 농촌이 가장 심각하며, 그 다음이 소도시이고, 서울은 가장 덜 심각한 것으로 나타난다고 한다(이은우, 1996).

이러한 발견으로 인해 우리는 빈곤의 핵심이 대도시에 존재하는 것으로 가정해 온 지금까지의 빈민촌 조사들이 과연 타당하며 유용한지 의문을 던지지 않을 수 없다. 빈곤의 정도는 대도시보다 농촌이나 소도시에서 더욱 더 심각한 것으로 판명되었기 때문에 앞으로는 빈곤에 관한 실태조사를 행하고, 빈곤 퇴치와 관련된 정책을 시행함에 있어 소도시나 농촌 지역에 보다 강조점을 둘 필요가 있을 것이다.

그러나 빈곤갭— 빈민가구들의 소득을 적어도 빈곤선 이상으로 끌어올리기 위해 필요한 소득의 크기—은 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 빈곤갭은 전체 가구 총소득의 3%에 가까운 값이다. 이 값은 정상적인 정부 정책의 범위 안에서 재분배가 가능한 크기로 보인다. 이것은 실질적인 빈곤 문제가 물질적인 복지의 절대적 부족 때문이라기보다는 소득분배의 불평등에 더 많이 달려 있다는 것을 보여준다. 소득분배가 적절히 개선됨으로써 빈곤은 상당한 정도로 감소될 수 있음을 우리의 빈곤갭 추정치는 시사해주고 있다.

우리의 상대적 빈곤은 또한 서상목·연하청의 연구에서보다 더 높게 나타난다. 왜냐하면 서상목·연하청의 연구에서는 빈곤선을 평균소득의 1/3로 가정한 반면 우리는 평균소득의 1/2로 빈곤선을 가정했기 때문이



다. 만약 우리가 상대적 빈곤을 중위소득의 절반으로 간주한다면 빈곤선은 약간 내려갈 것이다. 이것은 소득분배의 형태가 통상적으로 비대칭적인 것을 고려한다면 당연한 결과이다.

#### 4. 도시빈민의 고용조건

도시 빈민의 고용조건은 무엇보다 노동력 참가율이 높은 것을 특징으로 한다. 동시에 실업률이 아주 높아서 그들이 일자리를 구한다는 것은 아주 어렵다는 것을 알 수 있다. 실태조사 결과를 보면 빈민촌의 전형적인 실업률은 30~50%의 범위이다. 이것은 지난 25년 동안 한국의 평균 실업률인 3~5% 대의 실업률과는 너무나 대조적이다.

경제적으로 워낙 어렵다보니 빈민가구에서는 일하는 가족 구성원의 숫자가 비(非)빈민가구에 비해 많은 편이다. 빈민촌의 주부들과 아이들은 조금이라도 추가적인 소득을 벌기 위해 아주 열심히 일한다. 여성들은 봉투 붙이는 작업, 파출부, 행상, 그밖의 다양한 임시적인 일자리에 매달리고 있다. 여성들이 종사하게 되는 일자리의 종류는 그들의 나이에 따라 상당히 달라진다. 많은 젊은 여성들은 공장에서 육체노동에 종사하며, 소수는 사무노동에 종사한다. 그러나 기혼여성들이 이러한 일자리를 얻는다는 것은 상당히 어렵다. 그들은 구할 수 있는 온갖 임시직 업무를 담당한다. 한국은 여전히 노동하는 여성들에게 많은 장애와 차별이 있는 사회이다.

빈민들은 대개 특수한 숙련이 요구되지 않는 일에 종사하고 있으며, 또한 직무수행을 위해 필요한 훈련을 받을 기회도 갖지 못하는 경우가 많다. 그들 중 다수가 종사하는 대표적 일자리의 하나는 건설 현장의 막노동이다. 한국 건설업의 임시직 비율은 국제적인 수준에서 볼 때 악명높을 정도로 높은 수준이다. 이러한 일자리는 날씨나 경기순환에 많이 좌우되기 때문에 상당히 불안정하다. 몇몇 조사에 따르면 빈민들이 느끼는

가장 큰 애로 사항은 저임금 문제가 아니라 바로 일자리의 불안정성이라고 한다.

빈민들은 보통 일용직이나 임시직 말고는 달리 고용되기 어려운 처지에 놓여 있다. 도시빈민들이 얻게 되는 일자리는 대개 비정규적이고 불안정한 특성을 가진다. 일자리들은 건설현장의 막노동, 행상, 좌판, 소매업, 개인 서비스, 그리고 그밖의 임시적 직무 등 단순하고 힘든 노동이 많다. 이러한 일자리들은 흔히 도시 비공식부문이라고 불린다. 저개발국에서 이러한 도시 비공식부문은 총 고용에서 상당 부분을 차지한다. 몇몇 부문에서는 이러한 일자리들이 고용의 절반 이상을 차지하는 경우도 드물지 않다. 이것은 그 성질상 명확하게 규모를 파악하기 어려운 개념이긴 하지만, 기존의 조사에 의하면 제3세계에서 도시 비공식부문이 차지하는 비중은 전체 고용의 30~70%에 달한다고 한다(Todaro, 1985). 지금의 선진국들이 경제발전 과정에서 경험하지 못한 새로운 현상이 저개발국에서 벌어지고 있는 것이다.

도시 비공식부문의 개념 정의에는 여러 가지가 있다. 도시 비공식부문을 어떻게 정의하느냐에 따라 당연히 그 크기도 달라진다. 배무기(1982)는 10인 미만의 노동자들을 고용하는 기업이란 정의를 채택해서 도시 비공식부문의 크기를 추정하였다. 이 정의가 갖는 장점은 이해가 쉽고, 추정하기도 간단하다는 것이다. 따라서 많은 연구자들이 이 정의를 채택하여 분석을 하고 있다. 그러나 이 정의가 갖는 문제점 중의 하나는 건축 분야 등의 임시직 노동 등 몇몇의 일자리들이 대기업 소속이라는 이유로 이 정의에 따르면 정규직으로 분류된다는 것이다. 마찬가지로, 이 정의를 따르게 되면 규모가 작은 기업의 새로운 첨단직종들 - 예컨대 컴퓨터 소프트웨어 관련 업무 - 이 부당하게도 비공식부문의 일자리로 간주된다는 점이다.

이와 같은 개념상의 문제에도 불구하고 이 정의는 어쨌든 계산하기에는 아주 편리하다. 배무기의 연구에 따르면 한국 도시 비공식부문의 크



기는 1960년대 초에 총 고용의 15%에 불과했지만 그 이후 단지 20년만에 거의 두배로 증가했다고 한다. 이 연구에 사용된 자료를 최근 연도까지 연장해줌으로써 우리는 <표 3.7>에 요약된 것처럼 한국의 도시 비공식부문의 장기 추세를 얻을 수 있다. 1994년까지 그것은 총 고용의 거의 절반 수준에 달할 정도로 증가했음을 알 수 있다. 한국에서 도시 근대부문의 급속하게 성장하였다. 근대부문은 1960년에 고용의 7%를 차지하던 것이 1994년에는 33%로 늘어났다. 근대부문과 도시비공식부문, 이 두 부문에서 고용은 함께 증가했고, 그 대신 사상유례없이 빠른 속도로 농업부문의 고용 감소가 있었다. 그리고 이 모든 변화가 불과 30년만에 일어난 현상이라 함은 정말 믿기 어려울 정도이다.

표 3.7 도시 비공식부문의 크기, 1960-1994

(단위: 천명, %)

	총 고용 (1)	농업 및 임업 (2)	근대 부문			농촌의 비 농업부문 (6)	도시 비공식 부문 (7)= (1)-(2)-(3)-(6)
			전체(3)= (4)+(5)	10인 이상 고용사업체(4)	공무원 교사(5)		
1960	7,028(100.0)	4,632(65.9)	496( 7.1)	247	249	811(11.5)	1,089(15.5)
1966	8,423(100.0)	4,837(57.9)	882(10.5)	549	333	962(11.4)	1,703(20.2)
1970	9,745(100.0)	4,916(50.4)	1,494(15.3)	1,077	414	1,068(11.0)	2,267(23.3)
1975	11,830(100.0)	5,425(45.9)	1,982(16.8)	1,503	479	1,154( 9.8)	3,269(27.6)
1980	13,706(100.0)	4,658(34.0)	3,496(25.5)	2,900	596	1,186( 8.7)	4,366(31.9)
1985	14,970(100.0)	3,733(24.9)	4,445(29.7)	3,774	671	1,166( 7.8)	5,626(37.6)
1990	18,085(100.0)	3,237(17.9)	5,853(32.4)	5,035	818	1,145( 6.3)	7,850(43.4)
1994	20,326(100.0)	2,699(13.3)	6,577(32.6)	5,669	908	1,132( 5.6)	9,918(48.8)

자료: (1), (2): 통계청, 『경제활동인구연보』 각년도

(4): 노동부, 『사업체노동실태조사』 각년도

(5): 통계청, 『한국통계연감』 각년도

(6): 통계청, 『인구 및 주택 센서스』 1990.

이 표에서 우리는 미래의 고용 추세도 어느 정도 짐작할 수 있다. 1990년대 초 이후 도시 공식부문은 대략 총고용의 1/3를 차지하는 것으로 거

의 포화상태에 도달한 것처럼 보인다. 도시 부문에서 미래의 고용증가는 비공식적 부문에서 주로 발생할지 모른다. 그러나 도시부문 고용 증대의 두 가지 주요한 원인 - 인구증가와 농촌지역으로부터 도시로의 이주 - 중 그 어떠한 것도 미래에는 그렇게 활발하지 않을 것으로 예상된다. 우리는 도시 비공식부문이 약간 더 성장하는 것을 볼 수 있을지 모른다. 그러나 과거에 살펴본 것처럼 그것은 급속한 성장을 보이지는 않을 것이다.

사실 도시 비공식부문에 속하는 모든 사람들이 반드시 빈곤한 것은 아니다. 그러나 도시 비공식부문은 의심할 여지 없이 빈민들이 그들의 주요한 생계수단을 얻는 장소이다. 정부의 빈곤퇴치 정책은 빈민들이 실제로 머물면서 일하는 공간에 기반을 두어야 한다는 것은 두말할 필요도 없다. 이론적으로나 정책적인 이유로 보나 앞으로 도시 비공식부문을 연구할 필요가 있다. 그러나 우리는 이러한 과제에 대한 연구 상태가 지금까지 그렇게 만족스럽지 않음을 인정해야 한다. 도시 비공식부문의 기본적인 통계조차 아직 제대로 수집, 발표되지 않고 있는 실정이다.

### 5. 도시빈민의 소득과 지출

이 절에서 우리는 빈민촌의 현장조사 결과에서 나타나는 한국 빈민의 생활수준의 변화를 살펴보기로 하자. 당연히 예상되는 바와 같이 도시빈민의 생활수준은 대단히 낮다. 그들의 평균소득은 도시 노동자가구의 평균소득보다도 훨씬 낮다. 그들 중 소수는 저축할 여유가 약간 있으나 토지라든가 자산을 소유할 정도로 여유있는 가구는 거의 없다. 그들 중 대부분은 얼마간의 빚을 지고 있으며, 가끔 사채시장에서 빌린 돈에 대해 높은 이자를 지불해야 한다. 사채시장에서는 연 20~30%의 고금리가 보통이다. 그들은 금리가 훨씬 더 낮고 대부 조건이 더 유리한 공식 금융기관에 접근할 기회가 없다.

도시빈민들의 생활수준을 파악하기 위해 우리는 엔젤계수, 즉 식비를



소비지출로 나눈 값을 살펴볼 필요가 있다. 1960년대 한국 빈민들의 엔겔계수는 기아 상태의 생활수준이라고 일컬어지는 70% 보다 더 높았다. 그러나 우리는 지난 30년 동안 빈민가구의 엔겔계수가 계속 하락해왔다는 뚜렷한 장기추세를 발견할 수 있다. 만약 우리가 관례에 따라 엔겔계수 50%를 기준으로 빈민과 비(非)빈민을 구분한다면, 한국 도시의 빈민가구는 1980년대에 그 경계선을 넘어섰다고 추측할 수 있다. 지금은 한국에서 빈민과 비빈민간에 엔겔계수에서 의미있는 큰 차이가 더 이상 나타나지 않는다. 이것은 빈민들의 생활수준이 상대적으로 향상되었다는 것을 보여주는 하나의 증거로 보아야 할 것이다.

표 3.8 빈민가구 생활수준의 변화 (엔겔 계수), 1962-1989

연도	지역	전국	집단1	집단2	집단3	기타 빈민	연구자
1962	대구	77.9					경북대
1966	서울	70-90					서울대 의대
1973	전국			55.2		52.3	사보심
1979	서울		62.9	76.9		47.5	사복연
1982	4개도시	48.8					국토연
1985	서울			53.3			단국대
1989	6개도시	36.6					국토연

자료: 도시빈민촌에 대한 현장 실태조사(집단1: 거택보호 수혜가구; 집단2: 자활보호 수혜가구; 집단3: 의료보호 수혜가구).

오늘날 한국 빈민가구의 생활수준을 제약하는 가장 중요한 두 가지 문제는 바로 주택과 교육이다. 도시 노동자가구들의 월간 가구 예산을 분석한 바에 따르면, 총가구지출에서 이 두 항목이 차지하는 비중은 1988년에 26.9%였으나 1996년에는 34.2%인 것으로 나타난다. 이러한 두 가지 번거로운 항목 때문에 빈민가구의 생활은 훨씬 더 어려워지고 있다.

한국의 높은 땅값은 주택가격과 임대료를 극단적으로 높게 만들고 있

다. 이것은 자가 소비비율이 낮은 도시 빈민가구에 대단히 큰 추가 부담을 지운다. 한국의 주택임대료는 국제기준으로 볼 때 그 수준이 높을 뿐만 아니라 상승률에서도 아주 높은 특징을 갖고 있다. 빈민가구는 일반적으로 소비지출의 약 1/4을 주거비로 지출하고 있다.

교육은 한국에서 또 하나의 주요한 가계지출 항목이다. 외국인들은 한국의 학교에서 학생들이 서로 얼마나 심각한 정도로 경쟁하고 있는지 모를 것이다. 대학에 들어가기 위해 학생들은 치열한 경쟁을 벌이며 이 때문에 빈곤층을 포함한 모든 가구들은 참고서와 기타 교육자재 등 주입식 학교교육을 위한 막대한 추가비용을 떠안게 된다. 종종 이러한 추가비용

표 3.9 빈민가구의 생활수준의 변화 (월 평균소득), 1962-1995

(단위: 천원)

연도	지역	조사된 정부 수혜 빈민 저축률					전체 (%)	평균소득
		빈민가구	집단1	집단2	집단3	전체		
1962	대구	1.8					-6.6	6.0
1966	서울	4.8						11.8
1979	서울		108.8		139.4	50.9		194.7
1980	서울	121.0					0.9	234.1
1981	서울	153.1	105.2	124.7	165.0	183.8	5.7	281.0
1982	서울	132.2	52.7	120.5	169.4	186.4	1.9	313.6
1982	4개도시	175.0	153.0					313.6
1985	서울				400.7	82.0		423.8
1989	서울	315.7	238.7	290.6	425.0		-24.0	804.9
1989	6개도시	409.0	363.0				23.2	804.9
1995	전국	1,174.4					7.2	1,911.1

주: 집단1 = 거택보호를 받는 빈민가구(수혜자들 중 가장 빈곤한 빈민)  
 집단2 = 자활보호를 받는 빈민가구(수혜자들 중 빈곤상태가 중간 정도인 빈민)  
 집단3 = 의료부조를 받는 빈민가구(수혜자들 중 빈곤 정도가 낮은 빈민)  
 전체 = 정부보조금을 받는 모든 가구들 (집단1 + 집단2 + 집단3)

자료: 도시빈민촌에 대한 현장 실태조사 통계청, 『도시가계연보』각 연도.

은 학교에 지불하는 공교육비를 넘어설 정도로 크다.

전국 조사의 응답자들 중 60% 이상이 이러한 비용을 부담스럽게 느낄 정도로 교육비는 가계 예산에 막대한 부담으로 작용하고 있다. 교육비 지출이 가계에 부담이 된다고 대답한 비중은 소득수준과 역의 관계에 있고 따라서 소득이 낮은 가구일수록 교육비가 큰 부담이 됨을 알 수 있다. 이리하여 한국의 교육비는 부자들처럼 그들의 자녀들에게 큰 지출을 할 여유가 없는 빈민들에게 다음 세대의 지위 상승 기회를 제한하고 있다.

〈표 3.9〉는 1960년대부터 현재까지 도시 빈민지역에 대한 일련의 조사들을 통해 나타나는 도시 빈민가구의 생활수준 변화를 요약한 것이다. 조사 표본은 빈민촌에 거주하는 빈민가구들과 빈민들을 위한 정부 부조 프로그램의 혜택을 받는 수혜자들을 포함한다. 이들 자료를 종합해 볼 때 아주 확실한 것은 아니지만 도시가구의 평균소득과 비교한 빈민 가구의 상대적 소득 격차는 지난 30년 동안 줄어든 것처럼 보인다. 1960년대에 빈민가구들의 평균소득은 도시 가구 평균소득의 절반에도 미치지 못하고 있었지만 현재는 절반을 상회하고 있다.

그리고 빈민가구의 저축률은 1985년의 조사를 제외하면 증가 추세를

표 3.10 저축을 하거나 빚을 지고 있는 가구의 비율, 1962-1995

(단위: %)

	지 역	저 축	부 채
1962	대구	·	51.6
1981	서울	26.3	57.5
1982	서울	16.7	60.0
1982	4개 도시	45.1	·
1985	서울	18.1	74.8
1989	전국	28.4	·
1989	6개 도시	44.8	40.9
1995	전국	·	32.2

자료: 표 3.8과 같음

보이는 경향이 있다. 이를 증명하기 위해 빈민가구 중 저축을 하고 있는 가구의 비율과 부채를 지고 있는 가구의 비율을 보여주는 〈표 3.10〉을 살펴볼 필요가 있다.

이 표에서 조금이라도 저축을 할 여유가 있는 빈민가구의 비율이 뚜렷한 경향을 보여주지 못함은 우리의 예상 밖이다. 우리는 약간이라도 빚을 지고 있는 가구의 비율에서도 역시 장기추세를 발견할 수 없다. 적어도 약간의 저축이라도 하고 있는 가구의 비율은 완만하게 증가하고 있고, 빚을 지고 있는 가구의 비율은 하락하는 경향이 발견되지만, 두 경우 모두 반드시 일관성이 있는 것은 아니다.

결국 우리는 한국 빈민의 생활수준이 지난 30년 동안 절대적, 상대적 측면 모두에서 개선되어 왔다고 결론내릴 수 있다. 한국의 경제성장은 극빈층을 포함한 모든 사회계층들에 이익을 준 것으로 보인다. 이러한 차원에서 볼 때 한국의 성장은, 빈곤한 사람들이 더욱 주변화한 반면 부자들은 자신들의 부를 더욱 더 축적해 온 몇몇 라틴 아메리카 국가에서 보이는 성장 패턴과는 근본적으로 다르다고 할 수 있다.

## 6. 환경과 빈곤

### 1) 도시지역 환경의 문제

대도시의 대기오염은 지난 30년 동안 뚜렷하게 악화되어 왔다. 그 배경에 있는 두 가지 주요한 요인은 가정의 취사 및 난방용 연료와 자동차 배기가스이다. 도시 인구의 증가와 더불어 난방과 취사에 필요한 석탄과 석유의 소비는 아주 급속히 증가해왔다.

또 다른 대기오염원은 자동차이다. 한국의 차량 총 대수는 1997년 1천만대를 돌파하였다. 1960년 한국의 차량 수는 3만대에 채 미치지 못했고, 1985년까지도 1백만대 정도에 불과하였으니 차량 대수는 지난 12년 동안



무려 10배의 증가를 기록한 셈이다. 한국은 가장 높은 경제성장을 달성한 나라 중의 하나일 뿐 아니라, 차량의 숫자면에서도 매우 빠른 증가를 보여온 것이다.

최근 대도시의 대기오염의 주요 원인은 바로 자동차에서 뿜어져 나오는 배기가스이다. 배기가스의 원인으로서는 자동차가 차지하는 비중은 1973년에 불과 16%였던 것이 1994년에 이르러서는 36%에 달하고 있다. 이러한 비중이 미국과 일본에서는 절반 이상 수준이라는 것을 고려한다면, 한국에서도 이 숫자는 앞으로 훨씬 더 높아질 것으로 예상된다.

공기의 맑기가 농촌 지역보다 대도시에서 훨씬 나쁘다는 것은 두말할 필요가 없을 것이다. 서울에서 1평방 킬로미터당 대기오염은 전국 평균의 40-50배에 달한다(Mill and Song, 1970). <표 3.11>은 주요 도시의 아황산가스(SO<sub>2</sub>) 농도를 보여주고 있다.

표 3.11 주요 도시의 대기오염 (SO<sub>2</sub>), 1977-1995

	(단위: ppm)				
	서울	부산	대구	인천	울산
1977	0.083	0.046	0.031	0.022	0.018
1980	0.094	0.058	0.038	0.026	0.053
1985	0.058	0.047	0.040	0.052	0.030
1990	0.051	0.039	0.041	0.044	0.031
1995	0.017	0.023	0.031	0.023	0.028

자료: 환경부, 「환경통계연감」 각년도.

이 표는 대도시들에서 아황산가스(SO<sub>2</sub>)의 농도가 일반적으로 역U자 모양의 증감 경향을 띠어왔다는 것을 나타낸다. 즉, 처음 단계에는 급속한 공업화의 진척과 더불어 대기오염도 증대되어 왔으나, 니중 단계에 가서는 결국 감소하였다. 세계 여러 나라의 소득수준과 아황산가스 농도 사이에는 역U자의 관계가 있다는 연구 결과가 있는데(World Bank, 1992),

한국의 대도시들에서도 같은 경향이 나타나고 있음은 우리의 흥미를 끈다. 급속한 공업화를 달성해온 두 개의 대도시, 인천과 울산의 경우에는 단기간에 급속히 대기 상태가 악화하다가 최근에 와서야 비로소 개선의 움직임이 나타나고 있다.

1980년을 전후로 서울의 대기오염은 대단히 열악하였고 시민들의 경각심을 불러 일으킬만한 수준이었다. 이로 인해 정부는 아황산가스 농도가 낮은 저황유를 수입하게 되었고 석유와 석탄 대신 천연가스가 많이 사용되기 시작하였다. 1980년대에 와서 비로소 몇몇 대도시의 대기상태는 개선의 징조를 나타내었다. 이러한 변화는 두 가지 원인으로 설명할 수 있는데 먼저, 정부가 공장을 도시 밖에 설치하도록 유인했다는 점과, 두 번째로 저황유를 사용하는 것이었는데 이러한 경향은 서울에서 먼저 시작해서 다른 도시들로 확산되었다.

그러나 아황산가스는 대기오염의 일부만을 설명해줄 뿐이다. 아황산가스 뿐만 아니라 대기오염을 발생시키는 다른 많은 물질들(이산화탄소 CO<sub>2</sub>, 일산화탄소 CO, 부유분진(浮遊粉塵, TSP)이 존재한다. 비록 이러한 오염물질로 인해서 대도시의 대기가 지난 20년 동안 악화되었다가 다시 개선되었다고는 할지라도, 도시지역에 훨씬 더 적은 사람들이 살고 있었고 공업화가 지금과 같은 정도까지 이르지 않았던 30여년전의 상황보다는 더 악화되었음은 의심할 여지가 없는 사실일 것이다.

## 2) 환경과 빈곤

환경은 선진공업국들과 신흥공업국들에서 더 이상 자유재(free goods)가 아니다. 또한 서로 다른 소득계층의 가구들에 대해서도 환경은 중립적이지 않다. 빈민층은 전형적으로 더럽고 오염되어 있다는 것은 의심할 여지 없는 사실이다. 그러나 이것은 도시 빈민들이 환경에 관심을 덜 가지며 그들 스스로가 오염을 일으킨다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려



반대로 그들은 환경오염의 희생자일지도 모른다. 왜냐하면 요즈음 도시 지역 환경오염의 주요 원인이 전례없이 증가하는 자동차이기 때문이다. 빈민들은 두말할 나위도 없이 증가하는 자동차와는 별로 관련이 없다. 이 경우 그들은 오염의 주범이라기보다 오히려 환경 오염의 희생자들이라고 봐야 할 것이다.

오염의 발생과 소득간에는 역의 상관관계가 존재한다는 주장이 종종 제기된다. 고소득 지역들은 대개 깨끗하고 편안한 교외에 위치하는 반면 저소득 지역들은 공업용지 근처에 입지하는 경우가 많다. 빈민은 대기의 질이 아주 나쁜 지역에서 일을 해야 하고 오염에 노출된 지역에 주거지를 갖는 경우가 많다.

고소득 집단의 거주지역은 대기오염의 정도가 낮은 것으로 나타난다고 보고된다. 소득과 부유분진, 황산물 간에 엄격한 역의 관계가 존재한다는 사실은 미국의 캔사스 시티, 세인트 루이스, 워싱턴 D.C에서 보고된 바 있다(Freeman, 1971).

한국에서도 이와 같은 경향이 존재하는지에 대해서는 아직 연구가 되어 있지 않다. 한국이 미국과는 다른 한 가지 사실은 한국에서 부유한 사람들은 교외에 거주하지 않고 시내에 거주한다는 것이다. 한국의 이러한 특성을 고려해 볼 때 우리는 미국에서 관찰된 것과 같이 상이한 사회적 계층간 주거지역의 대기 질에서 나타나는 뚜렷한 차이를 한국에서는 발견할 수 없을지도 모른다.

그러나 한국에서도 이와 유사한 경향이 일부 있을 법하다. 상이한 사회적 계층간에 에너지를 소비하는 방법에서 하나의 주요한 차이점은 서로 다른 종류의 난방연료를 사용한다는 점이다. 부유층은 난방을 위해 천연가스나 석유를 이용하는 반면 빈민들은 여전히 연탄에 많이 의존하고 있다. 그 결과 부자와 빈민 주거지역의 대기의 질은 특히 겨울에 매우 차이가 난다.

〈표 3.12〉는 이 점을 잘 보여준다. 그것은 두 대도시 (서울, 대구)의 8

표 3.12 주거 지역간 아황산가스 집중도(1994)

(단위: ppm)

	서울				대구			
	중산층		하류층		중산층		하류층	
	반포	잠실	문래	구로	삼덕	대명	노원	종리
평균	0.016	0.022	0.023	0.020	0.043	0.031	0.052	0.049
겨울	0.023	0.024	0.030	0.030	0.050	0.048	0.065	0.071

자료: 환경부, 『환경통계연감』 1995.

개 주거지역의 아황산가스(SO<sub>2</sub>) 집중도를 나타낸다. 서울, 대구에서 각각 두 개의 중산층의 주거지역과 두 개의 하류층의 주거지역을 선택하여 비교해 보았다. 우리가 제시한 자료는 한국에서도 부유한 지역과 가난한 지역의 대기의 질에 있어 현저한 차이가 존재할지도 모른다는 점을 시사해 준다. 두 집단 사이의 차이는 연간기준으로 보면 그렇게 크지 않지만, 겨울철에는 큰 차이를 보이는 점이 주목할 만하다. 그 주요 이유는 아마 부자와 빈민들이 서로 다른 종류의 연료를 사용하는 데 있을 것으로 추측된다. 빈민들은 석유나 천연가스를 사용할 경제적 여유가 없고, 그들은 난방과 요리를 위해 값이 싼 연탄에 의존하게 된다. 이 결과, 겨울철에는 빈민 주거지역의 대기오염은 더욱 심하게 된다.

또한 서울과 대구의 차이도 언급할 가치가 있다. 비록 서울의 경우 인구와 차량 모두 더욱 높은 집중도를 나타냄에도 불구하고 서울에 있어 대기의 질은 다른 도시보다 더 나은데, 그 이유는 저황유를 수도에 우선 공급하기 때문으로 추측된다.

### 7. 한국에도 ‘하위계급’이 존재하는가?

한국의 도시 빈민지역은 전형적인 서구의 빈민촌과는 상당히 다르다. 우선 한국의 빈민촌은 서구의 빈민지역 만큼 역사가 오래되지 않는다. 서



구의 빈민 거주지에서 발견되는 황폐한 정신문화와 사회적 이동의 제한 등의 현상은 한국에서는 좀처럼 발견되지 않는다. 한국의 빈민촌에 살고 있는 사람들은 노인들이나 장애인들을 제외하고는 통상적으로 아침 일찍부터 밤 늦게까지 열심히 일한다. 그들은 아이들이 학교교육을 마치고 적당한 일자리를 찾을 수 있도록 하기 위해 최선을 다해서 일한다. 그들은 열심히 일할 의욕이 결여되어 있고 음주, 도박, 마약, 그리고 심지어는 범죄에까지 빠져 있는 서구의 빈민들과는 아주 대조적이다. 서구의 빈민가에서 거리를 확보하는 것은 아주 위험한 것으로 알려져 있다. 그러나 한국에서는 상황이 전혀 다르다. 빈민 거주지역은 중산층의 거주지와 마찬가지로 안전한 지역이다. 유일한 차이점은 그 지역에 거주하는 사람들이 다른 지역에 거주하는 사람들보다 가난하다는 것 뿐이다.

최근 미국과 영국의 도시 하위계급을 둘러싸고 많은 논의가 진행되고 있다(이정우, 1997). 하위계급의 핵심적인 요소는 도심에 사는 빈민들의 행동양식이다. 하위계급의 특징은 일하려는 동기와 의욕이 낮고, 범죄 발생률이 높으며, 10대 미혼모, 혼외 출산 등으로 요약된다. 남편은 없이 애를 키우고 있는 10대 미혼모의 수는 미국과 영국에서 급속히 늘고 있다. 범죄 발생률은 두 나라 모두 급증하고 있다. 1992년 로스 엔젤레스에서 발생한 흑인 폭동은 오늘날 미국 대도시가 갖는 폭발적 성격을 극명히 보여주는 사건이었다.

이와는 반대로 한국 도시의 빈민촌에서는 하위계급의 특성이 보이지 않는다. 한국의 도시 빈민촌에 거주하는 빈민들과 미국 하위계급 사이의 중요한 차이점 중 하나는 그들의 입지조건이다. 미국의 하위계급은 대도시의 도심에서 살고 있는 반면 한국의 빈민들은 대도시의 외곽지역에서 살고 있다. 과거에는 많은 빈민촌이 도시의 중심부에 있었으나 오랜 기간 동안 추진된 정부의 도시재개발 정책으로 말미암아 빈민촌은 강제로 파괴되고, 거주자들은 강제로 쫓겨나곤 했다. 지금은 대부분의 한국 빈민 지역은 도시의 외곽이나 언덕 꼭대기에 위치하고 있다.

그러나 하위계급과 한국의 도시 빈민 사이의 더욱 근본적인 차이점은 그들의 행동양식에서 나타난다. 한국도 오늘날 세계적인 범죄 증가 경향에서 예외일 수는 없다. 한국의 총 범죄발생건수는 1979년에 30만건에서 1995년 140만건으로 증가하고 있다. 이러한 범죄 증가는 놀랄만한 수준이다. 그러나 대부분의 범죄는 중상류 계층의 주거지역에서 발생한다. 우리는 한국의 빈민촌에서 강력범죄가 발생하는 것을 좀처럼 볼 수 없으며, 그러한 지역들에 거주하는 범죄자들도 발견하기 어렵다.

혼외출산은 전통적인 한국사회에서 항상 금기시되어 온 사항이며 아직 까지도 그러한 관행은 유지되고 있다. 빈민지역에서도 마찬가지로 사생아들은 찾아보기 어렵다. 그런 지역에 살고 있는 사람들은 다른 지역에 거주하는 사람들 만큼 도덕 수준이 높다. 그들은 적절한 일자리가 있다면 가능한 한 일하고 싶어 한다. 이 사람들이 갖고 있는 문제는 그들이 일하기를 싫어한다는 것이 아니라 일할 기회가 그렇게 많지 않다는 것이다.

어떠한 일자리도 갖지 못한 사람의 비율은 사실 빈민지역에서 대단히 높다. 그러나 그 이유가 그들이 일할 동기나 의욕이 없기 때문은 아니다. 만성병에 시달리고 있는 상태이거나 일하기에는 너무 나이가 많은 사람들을 제외하면 그들은 일반적으로 일하기를 강력히 원하고 있다. 실제로 이들 지역의 노동력참가율은 전국 평균수준보다 높다.

결론적으로 한국 도시의 빈민들은 높은 도덕적 수준과 노동에 대한 건전한 태도를 가진 것으로 특징지을 수 있다. 그들은 몇몇 서구 국가에서 최근 급증하고 있는 소위 하위계급과는 전혀 다른 면모를 가지고 있으며, 이러한 점에서 서구에서 존재하는 하위계급이 가까운 장래에 한국에서 나타날 것 같지는 않다. 단, 최근 IMF 구제금융과 긴축정책으로 말미암아 급속한 구조조정과 대량 실직이 불가피한 사정인 바, 앞으로 한국에서 하위계급이 전혀 없으리라는 보장은 없다.



## 8. 요약 및 결론

이상의 논의를 통해 우리는 무엇을 말할 수 있는가? 우리는 한국의 도시 빈민의 숫자가 몇몇 학자들의 주장처럼 그렇게 작지는 않다는 것을 숫자를 갖고 증명해 보였다. 사실 한국이 지난 30년간의 급속한 경제성장 과정에서 팔목할만큼 빈곤을 줄이는 데 성공했음은 널리 알려진 사실이다. 그러나 빈곤인구 비율은 몇몇 학자들이 제기하는 것과 같은 5% 미만 수준은 결코 아니다. 우리가 시도한 추정치에 따르면 그것은 10%를 넘는 것으로 나타난다. 이 수치는 전형적으로 5%~10% 사이에 있는 선진국과 비교해 볼 때 상당한 타당성을 갖는 것으로 보인다. 한국은 지난 30년 동안 성공적으로 성장을 거둔 뒤에도 여전히 선진국 진입에 성공하지 못하고 있으므로 빈곤인구 비율이 선진국들보다 더 높다는 것이 보다 설득력 있는 주장으로 들린다.

그러나 그렇다고 해서 한국의 빈곤 상태가 여전히 형편없다고 결론내릴 수는 없다. 오히려 그것과는 반대로 한국의 빈곤 감소는 팔목할만한 성공을 거둔 것으로 평가할 수 있으며, 이런 측면에서 볼 때 제3세계에서 좋은 성적을 거둔 나라로 손꼽힐 것이다. 빈민의 숫자가 눈에 띄게 감소해왔을 뿐만 아니라 그들의 생활수준도 상당한 정도로 개선되었다. 오늘날 빈민촌에 가보면 집집마다 웬만하면 TV와 전화, 냉장고, 세탁기를 갖추고 있다.

빈민들의 소득과 지출은 사회 전체의 평균 소득·지출과 비슷한 속도로 향상되어 왔다. 빈민들의 소득 증가 속도는 적어도 사회의 다른 계층에 비교할만한 수준이었다. 빈민들과 부유한 계층들간 생활수준의 상대적 격차가 지난 몇 년 동안 줄어들었다는 것을 보여주는 몇몇 증거들이 제시될 수 있다. 빈곤 가구의 엔겔계수는 60년대 초에 70% 이상 수준을 기록한 이후 줄곧 하락해왔으며 전국 평균에 접근하는 30% 정도까지 하락했다. 빈민들 중 일부는 미래를 위해서 그들의 소득 중 적어도 일부를

저축할 여유가 생겼다. 즉, 한국의 빈민들은 많은 제3세계 국가의 빈민들의 경우처럼 경제성장 과정에서 뒤쳐진 채로 앞서가는 부유층을 우두커니 지켜보기만 하는 그런 상황은 아니었다.

그들이 이런 생활수준 향상을 경험할 수 있었던 것은 무엇보다도 그들이 무언가 일자리를 가질 수 있었기 때문이다. 이 글을 쓰고 있는 현재, 한국의 고용조건은 오랜 기간 동안의 경기 호황을 겪은 이후 오랫동안 경험하는 경기 하강으로 인해 큰 경제적 타격을 받아서 별로 좋은 상태는 아니다. 게다가 1997년말에는 IMF의 구제금융을 받아야 할만큼 한국 경제의 최근 상황은 지극히 나빠지고 있다. 정부의 긴축정책과 기업의 감량경영이 눈 앞에 와 있으므로 대량의 감원과 실직 사태가 불가피한 실정이다.

그러나 한국의 실업률은 장기적 관점에서 보면 아주 낮은 수준을 유지해 온 것이 사실이다. 3~4%의 실업률을 오래 동안 유지해 온 나라는 한국, 일본, 대만 등을 제외하고는 별로 찾아볼 수 없다. 동아시아 발전 모델이 최근에는 빛을 잃고, 많은 비판을 받고 있지만 적어도 장기간 높은 수준의 고용을 달성한 것은 높이 평가할만하다.

도시 빈민의 주요한 일자리는 건설 부문, 행상, 노점상, 가사 등의 임시직을 포함하고 있다. 이러한 일자리들은 아주 충분한 정도의 보수를 보장해주지는 못하지만, 빈민들은 이러한 형태의 임시적인 일자리에 의지하여 생계를 꾸려나가고 있다.

이러한 일자리들은 흔히 도시 비공식부문이라고 불린다. 보고된 바에 따르면, 이 부문의 규모는 제3세계 국가의 전체 일자리의 30~70%를 차지하는 것으로 밝혀지고 있다. 이 연구에서 새롭게 추정한 결과에 의하면 한국의 도시 비공식부문의 크기는 총 고용의 거의 절반 수준에 달하고, 공식부문의 성장이 거의 한계에 봉착한 것처럼 보이는 반면 이러한 비공식부문의 일자리는 장래에도 더욱 더 증가할 것으로 기대된다.

이와 같은 추정은 우리가 기대했던 것보다 도시 비공식부문이 더 크다



는 점을 보여준다. 만약 공식부문에서 발견되는 일자리들을 ‘좋은 일자리’로 정의한다면, 우리의 분석에서 시사할 얻을 수 있는 하나의 우울한 전망은 앞으로는 이와 같은 ‘좋은 일자리’가 별로 많지 않을 것이라는 점이다. 오히려 대기업의 감원과 신규고용 감소 경향으로 인해 근대부문은 앞으로 상대적 비율이 축소해갈 것으로 보는 것이 정확할 것이다.

빈곤과 환경 간에는 밀접한 관계가 있다는 주장이 종종 제기된다. 빈민지역의 환경조건은 보통 그다지 만족스럽지 못하다. 그러나 그것은 빈민들이 환경에 관심을 덜 기울이거나 그들이 곧 환경오염의 주범이라는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 그들은 환경 악화의 희생자인 경우가 많다.

빈민 지역의 환경상태는 상대적으로 경제적인 풍요로움을 누리는 사람들이 거주하는 지역보다 훨씬 더 나쁘다. 그들의 대다수는 난방과 취사를 위해 값이 싸다는 이유로 여전히 연탄을 많이 이용하고 있다. 이것이 대기오염을 가져온다는 증거를 우리는 발견하였다. 그러나 실제로 오늘날 도시 지역의 대기오염의 주요한 원인은 가정용 연탄이 아니라 자동차의 배기가스라고 할 수 있다. 거리의 수많은 차량은 아직도 중상류층이 소유하고 있는 자가용들이므로 빈민들은 오염 발생자가 아니라 환경오염의 희생자에 가깝다.

마지막으로 한국 빈민들의 행동양식에 대해 몇 가지 지적하고자 한다. 미국과 영국의 대도시에 거주하는 빈민들의 우려스러운 행동과는 정반대로 한국의 빈민들은 여전히 아주 건전한 태도를 보여주고 있다. 도시 빈민촌에서는 범죄가 거의 일어나지 않으며 미혼모가 낳은 아이들도 그렇게 많지 않다. 한국의 빈곤은 사회의 다른 부류의 사람들처럼 부지런하고 노동하려는 의지가 강하다.

한국의 빈민들이 안고 있는 문제는 일을 하지 않으려는 것이 아니라 일할 기회가 부족하다는 것이다. 그들은 비록 가난하고 많은 어려움에 처해 있다 하더라도 개인적인 태도나 도덕적인 차원에서 별다른 문제가 없

다. 한국의 빈민은 사회적 행동양식에서 위협하며, 숫적으로 마냥 증가해 가는 선진국의 하위계급과는 근본적으로 다르며, 한국에는 아직 하위계급이 없다고 자신있게 말할 수 있다. 그러나 앞으로 닥칠 대량 실업을 생각할 때 앞으로도 계속 그럴 것인지는 불확실하다.

## 참고문헌

### 〈국문〉

- 국토개발연구원(1982) 『자조활동을 통한 도시 서비스 공급개선방안 연구』.
- 권순원·이정우·김매경(1994) 『저소득층의 생활안정과 자립대책』, 한국개발연구원.
- 대우경제연구소(1993) 『한국가구의 경제활동』 패널 자료.
- 박순일(1993) 『우리나라의 빈곤화 요인과 정책방향』, 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_ (1994) 『한국의 최저생계비 추계연구』, 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_ (1994) 『한국의 빈곤현실과 사회보장』, 일신사.
- 배무기(1968) “농지 규모의 변동에 관한 연구: 1949 - 1968” 『경제논집』 제7권 제4호.
- 배진현(1978) “농촌 노동력 유출과 노동시장” 『노동경제논집』 제2권 1호.
- \_\_\_\_\_ (1993) “농산물 무역자유화와 농촌 노동력 유출” 『노동경제논집』 제16권.
- 서울대 사회복지연구소(1995), 『한국의 소득분배구조에 관한 연구』.
- 서상목 외(1981) 『빈곤의 실태와 영세민대책』, 한국개발연구원.
- \_\_\_\_\_ (1979) “빈곤의 크기과 그 특성 분석”, 『한국개발연구』, 한국개발연구원, 6월.