

그러나, 경제개발정책이 상대적 빈곤수준을 감소시키는데 얼마나 기여했는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. <표 6.3>은 상이한 인구집단 간의 소득분포에 있어서의 변화를 나타낸 것이다. 최하위 10%의 총가구소득은 1965년 국민소득의 1.3%, 그리고 1988년에는 2.8%를 차지했다. 같은 기간 동안 2분위 소득집단의 가구소득이 차지하는 비율은 4.4%에서 4.6%로 증가했다. 반대로, 3분위와 4분위 소득집단의 소득이 차지하는 비율은 6.5%에서 5.7%, 7.1%에서 6.6%로 각각 줄어들었다.

표 6.3 한국의 소득계층별 소득분포 추이, 1965-1988¹⁾

10분위	1965	1970	1976	1980	1985	1988
1	1.32	2.78	1.84	1.56	2.59	2.81
2	4.43	4.56	3.86	3.52	4.37	4.58
3	6.47	5.81	4.93	4.86	5.48	5.65
4	7.12	6.48	6.22	6.11	6.47	6.64
5	7.21	7.63	7.07	7.33	7.57	7.60
6	8.32	8.71	8.34	8.63	8.73	8.67
7	11.31	10.24	9.91	10.21	10.10	10.01
8	12.00	12.17	12.49	12.38	11.97	11.80
9	16.03	16.21	17.84	15.93	15.10	14.62
10	25.78	25.41	27.50	29.46	27.62	27.62
지니	0.37	0.35	0.40	0.39	0.41	0.40

주: 1) 국민소득에서의 %
자료: 김대모·안국신; 권순원.

최하위 40% 가구의 소득이 총소득에서 차지하는 비율은 1965년에서 1988년 사이에 19.3%에서 19.7%로 약간 증가하긴 했지만, 최상위 20%가 차지하는 비율 역시 이 기간동안 41.8%에서 42.2%로 늘어났다. 이와 같이, 국부는 계속 팽창하였지만 소득분배의 상태는 같은 수준을 유지하였다. 이는 <표 6.3>에서 제시된 지니계수값으로부터 더욱 확실히 알 수 있다. 표에 의하면, 1965년 0.37이던 지니계수는 1988년 0.40으로 약간 약

화되었다. 이와 같은 소득분배에서의 변화는 주로 조세체계의 불완전성이 저소득층에게 불리하게 작용한 것으로 알려지고 있다.

경제개발과정에서의 토지 및 부동산 가격의 높은 상승 등을 고려할 때, 소득분배의 상태는 더욱 악화되었을 것으로 추론된다(표 6.4). 1988년의 경우, 상위 30%의 가구가 금융자산의 88.9%와 실물자산(부동산)의 73.4%를 소유한 것으로 나타났다. 대부분의 인구가 농업에 종사하던 초기 개발단계에서, 토지가격의 차이는 미미한 것이었다. 그러나, 경제개발과정에서 도시 땅값과 실물자산의 가격은 크게 상승하였다.

결과적으로, 절대빈곤의 감소와 상대빈곤의 증가는 동일한 경제개발정책의 상반된 결과로 나타났다.

표 6.4 한국의 소득계층별 부의 분배(1988)

분위	(단위: %)			
	금융자산	실물자산	총자산	소득
1	-	0.3	0.5	1.4
2	-	1.0	1.3	3.5
3	-	1.9	2.2	4.6
4	0.1	3.2	3.4	6.1
5	1.6	4.6	4.9	7.5
6	3.6	6.6	6.6	8.7
7	5.8	9.0	9.0	10.1
8	10.1	12.1	12.0	12.5
9	17.4	17.2	17.0	15.6
10	61.4	44.1	43.1	29.9
지니계수	0.77	0.60	0.58	0.40

자료: 권순원.

2) 지역사회개발정책과 새마을운동

(1) 지역사회개발정책과 빈곤

2차대전 후, 한국을 포함한 많은 국가들이 정치적으로 독립을 성취했

음에도 불구하고 경제적으로는 그렇지 못했다. 어떤 면에서, 경제적 상황은 식민지 통치하에서보다 훨씬 더 악화되었다. UN과 미국 행정부는 개발도상국에 대해 도시지역에서의 산업화와 농촌지역에서의 지역사회개발을 강조하는 '근대화전략'을 채택할 것을 강력히 권고했다. UN 사회국(1955: p. 6)은 '지역사회개발'을 "지역사회의 적극적인 참여와 완전한 주도하에서 전체 지역사회의 경제적, 사회적 발전조건을 마련하기 위해 설계된 과정..."이라고 정의내리고 있다(최일섭·류진석 1996, p.45). 한국은 그러한 전략을 충실히 따르려고 노력했던 나라 중의 하나였다. 1950년대말까지 지역사회개발 프로젝트는 농촌개발을 위한 미국원조프로그램의 주요 프로그램으로서의 위치를 확립하였다.

표 6.5 도시와 농촌의 월평균가구소득 변화추이, 1963-1979

(단위: 원)

연도	도시임금근로자의 월평균 가구소득(A)	농촌의 월평균 가구소득(B)	B/A(%)
1963	6,680	7,765	116.2
1964	8,100	10,474	129.3
1965	9,380	9,350	99.7
1966	13,460	10,848	80.6
1967	20,720	12,456	60.1
1968	23,830	14,913	62.3
1969	27,800	18,156	65.3
1970	31,770	21,317	67.1
1971	37,660	29,699	78.9
1972	43,120	35,783	83.0
1973	45,850	40,059	87.4
1974	53,710	56,204	104.6
1975	71,610	72,744	101.6
1976	95,980	96,355	100.4
1977	117,080	119,401	102.0
1978	159,690	157,016	98.3
1979	219,133	185,624	84.5

자료: 경제기획원, 각년도; 농림수산부, 각년도.

1960년대 초, 박정희대통령은 노동집약적 수출산업을 촉진하는데 목표를 둔 획기적인 경제개발계획을 추진했다. 급속한 산업화전략은 전국적 차원에서 성공을 거두었지만, 도시와 농촌 간의 생활수준 격차는 계속해서 확대되었다. <표 6.5>는 1962년 이래 소득수준의 지역적 불균형 증가 현상을 보여준다. 1965년경 산업화의 영향이 피부로 느껴지기 시작하였다. 그 이전에는 농촌가구의 평균소득은 도시임금소득자가구의 소득보다 더 높았으나, 그 이후 역전되어 도농간 불균형이 확대되기 시작했던 것

표 6.6 농촌인구 비율, 1956-1994

(단위 : %)

연도	농촌인구비율	연도	농촌인구비율
1956	64.9	1976	35.7
1957	63.7	1977	33.8
1958	62.8	1978	31.2
1959	58.2	1979	29.0
1960	56.3	1980	28.4
1961	56.9	1981	25.8
1962	55.6	1982	24.6
1963	55.1	1983	23.7
1964	53.6	1984	22.3
1965	53.4	1985	20.9
1966	51.6	1986	19.8
1967	49.4	1987	18.7
1968	44.8	1988	17.3
1970	44.7	1989	16.0
1971	43.8	1990	15.5
1972	38.8	1991	14.0
1973	37.5	1992	13.1
1974	35.7	1993	12.3
1975	33.8	1994	11.5

자료: 통계청(d), 각년도.

이다. 농가가구소득은 새마을운동이 시작된 2년 후인 1974년 다소 균형을 회복하기 시작했다.

이 기간동안 많은 인구가 농촌에서 도시로 이주하였다. 이러한 사람들의 대부분은 농촌에 남은 사람에 비해 젊고 교육수준이 높은 사람들이었다. 1962년에 총인구의 55%를 조금 넘는 사람들이 농촌에 거주하였지만, 그 수는 계속 줄어들어 1972년에는 38.8%, 1980년에는 28.4%, 그리고 1994년에는 11.5%가 농촌인구로 남게되었다(표 6.6).

(2) 정책발달 과정

1960년대에 걸쳐, 한국의 농촌개발정책은 “농촌이 근대화되지 않으면 우리나라는 근대화될 수 없다. 농촌이 근대화되어야만 한국은 근대화될 것이다”라는 슬로건하에서 이루어졌다. 이 시기까지 지역사회개발운동은 일반적으로 정부의 최소개입과 지역지도자의 주도라는 원칙하에 수행되었다.

1970년 4월 22일에, 박정희대통령은 기존의 농촌개발사업을 새마을운동으로 전환할 것을 계기하였다. 그의 제의는 곧 전국 33,267개 마을에서 정부주도적 시범사업으로 이어졌으며, 이는 10월과 3월 사이 농한기 동안 큰 효과를 거두었다. 이러한 사업이 기대이상의 성공을 거둔데 힘입어, 1971년에 국가계획가들은 추가적인 사업을 시작하기로 하였다. 새로운 부서와 지부가 이 운동을 전폭적으로 지원하기 위해 설립되었다. 정부도 또한 내무부장관의 주재하에 관련부처의 차관으로 구성된 새마을운동 중앙위원회를 발족했다. 새마을운동 지도자를 대규모로 양성하기 위한 각종 교육 및 훈련시설들도 세워졌다.

새마을운동은 1979년 박정희대통령 시해 때까지 계속적으로 번성했다. 그의 뒤를 이은 전두환대통령은 이듬해 정부주도적 운동을 비정부주도의 조직으로 변형한다고 발표했다. 중앙위원회를 대체할 새마을운동중앙본부가 설립되었다. 노태우대통령 정권하(1987 - 1992)에서, 새마을운동은 그

것이 정치적 목적으로 변질되고 타락했다는 민주세력의 비판에 직면했다. 오늘날, 새마을운동은 과거의 열정과 확신이 사라진 채 미미한 명맥만을 유지하고 있다.

(3) 빈곤감소 효과

시초부터, 새마을운동은 ‘근대화’의 기치아래 농촌의 생산기반조성과 소득증대의 중요성을 강조했다. 농촌교량건설과 기타의 농촌 하부구조를 건설하는 데 중점적인 투자가 이루어졌다. 후반부에 와서 그 비율이 약간 떨어지긴 했지만, 프로그램 예산의 많은 부분이 이러한 사업에 투자되었다(표 6.7). ‘복지환경’사업으로는 정화수의 공급과 소득, 주택개량, 전화 및 대중교통의 보급 등이 포함되었다. 또한, ‘정신계발’사업으로 성인교육, 저축캠페인, 그리고 공중질서와 참여 등을 들 수 있다. 새마을운동은

표 6.7 새마을운동의 투자부문, 1974-1987

연도	생산소득	환경	정신	도시	합계
1974	68.0	21.7	2.4	7.9	100.0
1975	84.9	10.3	1.6	3.2	100.0
1976	75.7	20.9	1.8	1.6	100.0
1977	68.2	23.6	2.3	5.9	100.0
1978	58.9	38.5	2.0	0.6	100.0
1979	64.0	32.0	1.0	3.0	100.0
1980			자료부재		
1981	64.8	28.0	2.9	4.3	100.0
1982	65.3	24.5	4.1	6.1	100.0
1983	58.4	31.8	3.6	6.2	100.0
1984	60.6	28.3	3.9	7.2	100.0
1985	57.7	31.9	3.3	7.1	100.0
1986	57.0	31.5	4.2	7.3	100.0
1987	49.4	37.1	11.3	2.2	100.0

자료: 내무부(a), 각년도

자원보존, 거리정화, '국산품 애용' 캠페인, 그리고 도덕성 회복운동을 통해 도시 및 공장으로도 확대되었다.

새마을운동은 지역의 일인당소득, 산업발달, 그리고 노동잠재력의 수준에 따라 세 가지 발전단계로 구분되었다: 기초단계, 자조단계, 자족단계. 1972년의 경우, 새마을 사업의 약 절반이상이 기초단계에 있었으며, 7%만이 자족단계에 도달했다고 평가되었다(표 6.8). 그러나, 1977년에 와서는 모든 마을이 자조단계 이상으로 성장했으며, 1979년에는 97%가 자족단계로까지 발전했다.

표 6.8 새마을운동하에서의 지역사회 발전, 1972-1979

(단위: %).

연도	기초	자 조	자 족	합 계
1972	53	40	7	100
1973	31	57	12	100
1974	18	62	20	100
1975	11	60	29	100
1976	1	54	45	100
1977	0	33	67	100
1978	0	18	82	100
1979	0	3	97	100

자료: 내무부(a), 각년도

기초확립을 새마을운동의 첫 번째 단계로 강조한 이유는 정신적인 것과 동시에 실용적인 것이었다. 정신적으로는, 하부구조 건설활동을 통해 협동의 가치를 인식시키고 나태, 의존을 없애며, 가난을 운명으로 여기는 체념을 불식시킬 수 있다고 굳게 믿었다. 실용적 이유에 따르면, 도로, 교각, 관개, 저수지, 수로, 창고 등과 같은 기반시설 구축은 농가소득을 증대시키는 상업적 영농의 전제조건으로 간주되었다. 이러한 기초확립사업에서 몇몇 눈부신 성과가 기록되었다- 예를들면, 78,931km의 농촌도로 포

장, 84,347개의 새로운 다리건설, 그리고 35,097개소의 저수시설 마련(표 6.9). 대부분의 사업들이 90% 이상의 목표를 달성하긴 했지만, 일부 사업은 이에 못미치기도 했다. 예를들면, 창고건설은 78%, 농가개축은 57%의 목표만을 달성했다.

표 6.9 새마을운동의 주요한 사업, 1972-1986

	성과	목표달성(%)
농촌도로	78,931 km	99
다리건설	84,347	97
수 로	7,987 km	98
저 수 지	13,942	92
창 고	22,546	78
마을회관	39,462	81
농가개축	326,000	57
하 수 도	17,465 km	91
저수시설	35,097	99

자료: 내무부(a), 1987

새마을운동의 투자는 사회간접자본이라는 명목으로 지출되었으며, 어떤 면에서 그것은 생산성을 높이는데 사적 자본보다 더 효율적이었다. 새마을운동에 대한 투자의 경제적 효과는 초기에는 그 산출율이 매우 높았지만 점차로 낮아지는 추세를 보였다(표 6.10).

막대한 공공재정이 사회간접자본 구축에 필요하였다. 그러나, 이러한 투자수준을 유지할 수 있는 정부의 능력은 제한되어 있었다. 새마을운동을 통해 자금, 토지, 노동과 실물 등의 지역사회 자원을 동원함으로써 정부의 기폭제 효과는 배가되었다. 이는 특히 새마을운동의 초기단계에서 매우 큰 효과를 나타내었는데, 부분적 이유로는 많은 기초확립사업이 지역사회 자원을 동원하는데 효과적으로 작용했기 때문이었다. 1973년의 경

표 6.10 새마을운동에 대한 정부투자의 보상율, 1971-1987

연도	보상(10억원)(A)	정부보조(B)	A/B(%)
1971	122	41	297.6
1972	313	33	948.5
1973	411	48	865.3
1974	304	48	633.3
1975	467	90	518.9
1976	474	78	607.0
1977	1,039	101	1,028.7
1978	1,015	102	995.1
1979	1,039	94	1,105.3
1980	1,263	151	836.4
1981	872	204	427.5
1982	783	143	547.6
1983	702	116	605.2
1984	595	72	826.4
1985	663	129	514.0
1986	642	145	442.8
1987	697	213	327.2

자료: 내무부(a), 1987.

우, 정부보조는 새마을운동의 총투자에서 11%에 불과했던 반면, 마을 주민의 참여에 의한 투자는 그 여덟배에 달하는 84%에 이르렀다(표 6.11).

앞에서 언급한 바와같이, 새마을운동의 일차적 목표는 전체적인 농업 생산력을 향상시키고 농가소득을 증대시키는 것이었다. 그러나, 새마을운동은 그 이상으로 경제발전을 자극했다. 또한 새마을운동은 급속하게 변화하는 도시산업사회에 농촌인구가 적응하도록 그들에게 지적 자극을 주는 것을 목표로 했다. 이를 활용해서, 새마을운동은 도시에까지 확산되었다. 정신계발사업에 대한 매년 정부투자는 전체 사업의 2-4%, 그리고 도시새마을운동의 경우는 3-7%에 이르렀다.

표 6.11 새마을운동에서의 비용분담, 1973-1987

(단위: %)

연도	정부보조	주민분담				기타 (기부금 등)	합계
		비용	노동	물리적 자원	토지		
1973	11.0	2.0	63.3	15.7	3.0	5.0	100.0
1974	23.2	13.5	40.8	7.6	1.4	13.5	100.0
1975	55.9	18.1	21.6	2.9	0.9	0.6	100.0
1976	51.2	17.6	24.2	3.9	0.9	2.2	100.0
1977	52.7	차	료	부	채	0.8	100.0
1978	53.4	17.9	16.2	6.7	5.7	0.1	100.0
1979	56.1	11.2	27.9	3.7	0.4	0.6	99.9
1980			차	료	부	채	
1981	59.7	12.5	21.7	4.8	0.3	1.0	100.0
1982	65.1	12.7	16.7	4.5	0.2	0.8	100.0
1983	63.3	9.1	20.0	7.0	0.2	0.3	99.9
1984	72.3	10.2	13.2	4.0	0.2	0.1	100.0
1985	73.2	12.4	11.8	2.4	0.1	0.0	99.9
1986	78.6	12.0	7.6	1.4	0.2	0.2	100.0
1987	85.7	9.2	3.5	1.0	0.1	0.5	100.0

자료: 내무부(a), 각년도

정신계발사업의 가장 중요한 성과 중 하나는 그것이 국민저축 증대에 기여했다는 것이다(표 6.12). 1960년대 초반, 민간부문 저축을 자극하기 위한 비정부기구(NGO)로서 신용협동조합운동이 시작되었다. 1963년 박정희대통령에 의해 출범한 국가재건운동은 국민의 근검과 근면을 자극하기 위한 저축캠페인을 전개하였다.

표 6.12 신용협동조합과 새마을금고의 저축액, 1970-1987

	(단위: 억원, %)																		
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	
GNP	27,884	34,191	41,935	53,775	75,917	101,292	138,997	177,958	240,627	308,721	368,570	457,029	524,605	600,860	710,446	793,011	929,093	1,097,265	
(경상지역)			22.6	22.6	28.2	41.2	33.4	37.2	28.0	35.2	28.3	19.4	24.0	14.8	18.3	14.4	11.6	17.2	18.1
국민총저축	5,047	5,505	7,255	12,153	15,411	18,333	33,637	48,938	71,947	87,985	85,508	104,659	128,015	171,357	212,423	238,317	314,964	409,280	
신협저축액(B)	7.3	9.7	13.2	29.7	63.5	167.0	243.5	407.8	727.4	1,136.9	1,890.0	2,896.6	4,263.3	5,306.0	6,386.7	7,591.0	9,559.5	12,845.0	
신협저축률(%)	32.4	35.8	125.2	113.5	163.0	45.8	67.5	78.4	56.3	59.1	60.1	60.1	47.2	24.5	20.4	18.9	25.9	34.4	
새마을금고			27.0	58.6	127.0	172.8	235	484.5	1,080.3	2,177.9	3,786.2	4,490.1	5,493.0	6,748.4	7,383.6	9,475.6	12,085.7	17,055.4	24,630.0
새마을금고저축액(C)																			
새마을금고저축률(%)			117.0	116.9	36.1	36.0	122.0	122.9	73.8	80.0	18.6	22.3	22.9	12.4	24.9	27.5	41.1	44.1	
B+C	36.7	71.8	156.7	236.3	402.0	728.0	1,488.1	2,905.3	4,923.1	6,399.1	8,389.6	11,011.7	12,891.6	15,862.3	19,676.7	26,614.9	37,475.0		
$\frac{B+C}{A}$ (%)	0.6	1.0	1.3	1.5	2.2	2.2	3.0	4.0	5.6	7.5	8.0	8.6	7.5	7.5	8.3	8.5	9.2		

자료: 한국은행, 각년도; 신용협동조합중앙회, 각년도; 새마을금고연합회, 각년도

3) 교육정책

(1) 교육과 빈곤

한국은 부존자원이 부족한 대신 인적자원이 풍부하다. 이러한 이유로, 교육은 종종 국가의 경제적, 사회적 발전에서 가장 중요하고도 핵심적인 요소로 인용된다. 교육지출은 지속적인 경제성장을 위해 노동의 질과 생산성 향상을 도모하기 위한 '인적자본'을 창출하는 투자이다.

교육은 생산과정에서 유용한 특수적 숙련을 가진 노동자를 양성하고 일반적 지식과 문제해결능력을 습득하게 하며, 생산에 유익한 태도를 가르치고, 자질과 능력에 따라 노동자를 선별하고 배치함으로써 경제성장을 촉진시킨다(Rogers and Ruchlin, 1971: pp. 209-210). 그러나, 인적자본 이론에 대해 회의적인 사람들은 '과잉교육열'이 국가와 민간자원의 낭비

1972년 마을금고법과 신용협동조합법의 통과로 저축장려운동의 새로운 전기를 마련하였다. 그때까지 대부분의 저축조합은 자발적인 조직이었다. 그러나, 1972년의 법은 이러한 조직을 공식적인 금융기관으로 변모시켰다. 1973년 이래로, 총국민저축의 증가율은 GNP 증가율을 앞질렀으며, 새마을금고와 신용협동조합의 성장률은 훨씬 더 높아서, 총저축에서 이들이 차지하는 비중은 1972년 1%에 불과하던 것이 1980년 이후에는 7.5%에서 9.2%에 이르게 되었다.

새마을운동은 전체 경제개발정책의 일부로 수행되었기 때문에, 새마을운동이 빈곤제거에 미치는 효과를 일반적인 경제개발정책의 효과로부터 분리해내는 것은 극히 어렵다. 새마을운동이 인위적이고 비민주적이라는 비난에도 불구하고, 그것이 특히 농촌지역에서 일반 주민들의 생활수준을 향상시키는데 크게 기여했다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 요컨대, 새마을운동은 사회간접자본의 축적, 생산성과 저축의 증대, 그리고 장래의 발전에 대한 낙관적 기대의 형성 등에 크게 기여하였다.

적 지출과 세대간 빈곤의 세습을 초래한다고 주장한다(김영화 외, 1996: p. 20). 자원불균형은 또한 교육체제와 직종체제 간의 부조화를 초래하여, 낭비적인 노동잉여와 노동부족을 유발할 수 있다.

(2) 정책발달 과정

조선시대 이래 600여년간 이어져온 유교문화의 영향으로 한국 사람들은 교육의 중요성을 매우 강조해 왔다. 한국의 부모들은 자녀교육에 거의 맹목적으로 투자하는 것을 당연시해왔다. 1945년 일제 식민치하로부터 해방되고 근대국가가 출범한 이래로 이러한 교육열은 교육정책에 큰 영향을 미쳤다. 부모들 뿐만 아니라 정부도 교육에 대한 투자에 적극적이었다(표 6.13). 1982년까지 총교육지출은 GNP의 7-9%에 달하던 것이 그 이후로는 두자리 숫자로 늘어났다. 특히 1985년 이후로는 사교육비 비중이 1970년대에 비해 2-3배로 늘어났고, 현재는 사교육비 지출이 공교육비 지출을 초과하고 있는 실정이다.

표 6.13 공교육비와 사교육비 지출, 1968-1990

(단위: 100만원)

	1968	1970	1977	1982	1985	1990
GNP	2,183,637	2,777,000	17,729,000	50,725,000	72,850,000	138,767,000
총교육비지출	154,581	249,914	1,277,259	3,403,048	9,355,928	18,124,297
GNP 대비 (%)	7.08	9.00	7.20	6.71	12.84	13.06
공교육비지출	81,193	157,764	849,236	2,140,730	4,659,928	8,697,197
GNP 대비 (%)	3.72	5.68	4.79	4.22	6.40	6.27
사교육비지출	73,388	92,150	428,023	1,262,318	4,696,000	9,427,100
GNP 대비 (%)	3.36	3.32	2.41	2.49	6.45	6.79

자료: 공은배.

1945년부터 1948년까지의 미군통치기간 동안, 약 30개소의 중학교가 설립되었는데, 이는 일제치하 36년동안 세워진 것보다 더 많은 숫자이다.

이러한 중학교의 증가에도 불구하고, 1950년 한국전쟁 발발때까지 극심한 고교입학 경쟁이 가속화되었다. ‘입시지옥’이라는 말은 이같은 교육관문에 대한 심한 압박을 단적으로 나타내는 말이다(김영화 외, 1993). 대학교육의 진흥을 위해, 정부는 “1도 1국립대학”이라는 정책을 마련하였다. 그 결과, 1952년에서 1955년 사이에 7개 국립대학이 설립되었다. 이와 더불어, 1950-54년 사이에 16개 사립대학이 설립되었다.

교육정책에서 가장 획기적인 정책은 의무교육법(1954), 교육세법(1958)과 교육지원금법(1958) 등을 통한 의무교육의 도입이었다. 국민학교 의무교육제가 도입된 것이다. 의무교육제 도입의 결과, 국민학교 진학률은 1953년 72.9%에서 1959년 96.4%로 급격한 증가를 보였다(표 6.14).

표 6.14 의무교육 진학률, 1953-1959

연도	적용대상	진학률
1953	-	72.9
1955	91.8	89.9
1956	93.5	89.9
1957	95.8	91.1
1958	96.0	92.5
1959	96.1	96.4

자료: 교육부, 1988.

의무교육정책 하에서의 국민학교 진학률의 증가는 중학교 입시경쟁을 심화시켰다. 심한 입시경쟁으로 심각한 입시부정과 부패가 조장되었으며, 결국 정부는 1969년 중학교 입시체제를 추첨방식으로 바꾸게 되었다.

1960년대에 교육정책에서 두 가지 중요한 변화가 일어났다. 직업기술학교의 창설과 중학교 입학시험의 폐지. 훈련받은 숙련노동자는 국가발전계획에서 경제개발의 목표를 달성하는데 일차적으로 요구되는 인력이었다. 숙련노동자의 부족을 메우기 위해 5년제 기술학교가 설립되었다.

1970년대 들어, 교육정책의 주요한 목표는 직업교육을 강화하고, 교육 기회를 확대하며, 고등학교 입시제도를 개혁하는 것이었다. 이 시기에 새로운 체제와 제도들이 도입되었다: 방송통신고등학교와 방송통신대학이 설립되었다; 산업체 부설고등학교가 인가되었다; 산학협력체제가 강화되었다; 그리고 1973년에는 중학교와 마찬가지로 고등학교 입학시험이 추천방식으로 바뀌었다.

1980년대의 교육정책은 자녀를 일류학교에 보내려는 부모의 과잉교육 열로 유발되는 해악을 줄이는데 역점을 두었다. 그러나, 과열경쟁을 완화시키기 위한 정부의 여러 가지 조치에도 불구하고 상황은 더욱 악화되었다. 생활수준이 향상됨에 따라, 더 많은 부모들이 자녀를 소위 '명문대학'에 보내려고 열을 올렸다. 1980년에 정부는 방과후 모든 종류의 과외를 완전히 금지하는 극단적인 조치를 취하였다. 그러나, 이러한 조치도 자녀의 성적을 향상시키기 위한 부모의 교육열을 막지는 못했다.

또한, 1980년대에는 의무교육이 중학교까지 확대되었으며, 영재교육을 위해 과학고등학교가 설립되었다. 계속 증가하는 교육비를 충당하기 위해 교육세(특별세)가 부과되었다.

(3) 빈곤감소 효과

한국에서 교육정책은 빈곤제거에 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 가졌다. 긍정적 효과 중 가장 중요한 것으로는 거대한 숙련노동자의 '풀'을 형성했다는 것이다. 이는 절대빈곤 해소에 필수적인 국부를 창출하는데 기여했다. 김경근(1992)에 따르면, 이같은 숙련노동자 풀의 형성은 한국에서의 경제개발계획의 성공에 크게 기여했다는 것이다. 1965년에, 210,000명 이상의 학생이 실업계고등학교에서 교육받았다. 일반고등학교 대비 실업계고등학교의 비율은 계속 줄어들었지만, 1980년까지 실업계 졸업생의 수는 5년 단위로 50% 이상씩 계속 증가하였다(표 6.15).

경제발전에 대한 교육의 기여는 발전의 초기단계, 즉 1960-1965년 사

표 6.15 계열별 고등학교 학생수 변동추이, 1965-1996

(단위: 명, %)

연도	학 교			학 생		
	계	일반계	실업계	계	일반계	실업계
1965	703	389(55.3)	314(44.7)	426,531	216,338(50.7)	210,193(49.3)
1970	889	408(45.9)	481(54.1)	590,382	315,367(53.4)	275,015(46.6)
1975	1,152	673(58.4)	479(41.6)	1,123,017	648,149(57.7)	474,868(42.3)
1980	1,353	748(55.3)	605(44.7)	1,696,792	932,605(55.0)	764,187(45.0)
1985	1,602	967(60.4)	635(39.6)	2,152,802	1,266,840(58.8)	885,962(41.2)
1990	1,683	1096(65.1)	587(34.9)	2,283,806	1,473,155(64.5)	810,650(35.5)
1995	1,830	1068(58.3)	762(41.6)	2,157,880	1,246,427(57.8)	911,453(42.2)
1996	1,856	1085(58.4)	771(41.6)	2,243,307	1,303,874(57.8)	939,433(42.2)

자료: 김영화 외, 1996

이에 특히 두드러진다(표 6.16). 교육이 절대빈곤 제거에 미치는 긍정적 인 효과는 생산적 노동에 투입된 대다수의 인적자본 육성을 통해 이루어 졌다. 이러한 것은 국가적인 교육열에 의해 가능한 것이었다. 그러나, 그러한 교육열은 자원의 비효율적 배분, 삶의 질 저하, 그리고 사회이동의 저해 때문에 빈곤제거에 부정적인 영향을 미치기도 했다.

표 6.16 경제성장예의 요소투입, 1960-1974

(단위: %)

	1960-74	1960-64	1965-69	1970-74
GNP 성장률	9.07 (100)	7.25 (100)	10.78 (100)	10.14 (100)
자 본	2.88(31.8)	1.50(20.7)	4.17(38.7)	3.71(36.6)
노 동	2.13(23.5)	1.27(17.5)	3.76(34.9)	1.84(18.1)
교 육	0.71 (7.8)	1.03(14.2)	0.49 (4.5)	0.44 (4.3)
기 타	3.35(36.9)	3.45(47.6)	2.36(21.9)	4.15(40.9)

자료: 김영봉 외.

과잉교육은 인력의 수요와 공급의 균형을 왜곡함으로써—기술교육과 대학교육 간의 불균형으로 인한 일부 직종의 과잉과 다른 일부 직종에서

의 부족—투자가 최적수준을 초과할 경우 비효율성을 초래한다(표 6.17).

표 6.17 인력의 수요와 공급, 1990-1996

(단위: 천명)

연도	기술학교졸업자			대학졸업자		
	수요(A)	공급(B)	A-B	수요(A)	공급(B)	A-B
1990	227	158	69	자료부재	자료부재	-
1991	252	158	94	자료부재	자료부재	-
1992	254	158	96	168	268	-100
1993	256	158	98	197	281	-84
1994	266	158	108	205	296	-91
1995	254	158	96	214	316	-102
1996	245	158	87	219	334	-115

자료: 한국교육신문.

교육자원의 비효율성을 나타내는 또 다른 지표로 대졸자와 고졸자 간의 상대적 소득률을 살펴볼 수 있다. 1983-1994년의 11년 동안 대졸자의 소득률은 거의 절반으로 줄어든 반면, 고졸자의 소득률은 거의 그대로 유지되었다(표 6.18). 고등학교 교육에 대한 투자는 대학교육 투자에 비해 거의 두 배나 효율적이었다.

표 6.18 교육투자의 소득률, 1983-1994

(단위: %)

연도	고등학교	대학교
1983	12.3	13.0
1985	7.6	14.5
1994	7.3	7.2

자료: 한국교육개발원.

삶의 질과 관련해서 볼 때, 부모가 그들 자녀의 학력을 높이기 위해 자신의 복지를 희생한다면, 가구소득 증가가 더 높은 생활수준으로 이어지지 않을 것이다. 1968년에서 1990년 사이, 사교육비에 대한 지출은 소득

증가보다 훨씬 더 급속하게 팽창하였다(표 6.19). 과외에 대한 과도한 지출은, 불충분한 소득때문이 아니라 비합리적인 지출 때문에, 가계에 불필요한 부담을 안겨주고 있는 것이다.

표 6.19 사교육비 지출 추이, 1968-1990

	1968	1977	1982	1985	1990
사교육비지출 ¹⁾	880.0	1,325.0	3,094.2	5,981.8	9,427.1
증가율(%)	..	49.2	133.5	93.3	57.6
도시 월가구소득 ²⁾	256,237	338,371	442,324	551,807	943,272
증가율(%)	..	32.1	30.7	24.8	70.9

1) 억원(1990년 고정가격)

2) 원(1990년 고정가격)

자료: 공은배 외; 경제기획원, 통계청(c), 해당연도.

또한, 농촌가구는 도시가구에 비해 소득의 더 많은 부분을 교육에 지출해왔다. 1980년 이래로, 도시가구는 6-9% 정도를 교육에 지출한 반면, 농촌가구는 9-11%를 교육에 지출한다(표 6.20).

부모들은 현재 그들의 자녀에게 지출하고 있는 교육비 수준에 대해 어

표 6.20 가구의 교육비 지출, 1980-1994

연도	도시가구	농촌가구
1980	6.3	9.4
1982	7.2	10.6
1984	7.4	11.5
1986	7.9	11.7
1988	7.6	11.1
1990	8.4	10.5
1992	9.3	10.4
1994	9.3	10.1

자료: 경제기획원, 통계청(c), 각년도; 농림부, 각년도

떻게 느끼고 있는가? 60% 이상의 부모들이 교육비 지출에 대해 부담을 느끼고 있으며, 특히 교육수준이 낮은 부모들일수록 교육비 부담을 더욱 심하게 느끼고 있는 것으로 나타났다(표 6.21).

표 6.21 부모의 교육수준에 따른 교육비 지출에 대한 인식도(1993)

학력/부담정도	매우 크다	크다	보통이다	작다	매우 작다
국졸 이하	32.4	38.3	19.0	8.5	1.8
중 졸	23.2	42.8	21.6	10.2	2.2
고 졸	18.8	42.6	24.9	11.1	2.6
대졸이상	17.0	38.1	29.2	12.6	3.1
계	21.9	40.9	24.0	10.7	2.5

자료: 통계청(b).

과잉교육의 또 다른 부정적 효과는 그것이 사회이동을 저해한다는 것이다. 과외교육비가 증가할수록 이러한 비용을 부담하기 어려운 부모를 가진 저소득층 자녀들의 상대적 기회는 줄어들게 된다. 고학력의 부모를 가진 아동들은 학력수준이 낮은 부모를 가진 아동들보다 대학입학이 훨

표 6.22 대학생之父의 학력, 1967-1984

부의 학력	입학년도			
	1967-69	1972-74	1977-79	1982-84
국졸 이하	17.3	17.5	17.9	17.8
중 졸	20.7	17.8	16.3	16.8
고 졸	23.4	21.6	25.0	31.4
전문대	10.3	7.2	2.6	2.3
대학 이상	28.3	36.0	38.1	31.7
계	100.0	100.1	99.9	100.0

주: 김영화.

씬 더 용이한 것으로 나타났다(표 6.22).

대학 입학의 계층적 편차는 도시 저소득계층의 자녀와 중상층의 자녀를 비교함으로써 더욱 확실해진다(표 6.23). 중상층 자녀의 대학입학률은 저소득층 자녀의 입학률에 비해 거의 세 배 정도 높은 것으로 나타났다. 그러한 경향은 학력 차이가 결국 계층적 특권과 빈곤을 초래한다는 점에서 볼 때 주목할 만한 결과라 할 수 있다.

표 6.23 사회계층별 대학입학의 가능성, 1967-1984

사회계층	1967-69	1972-74	1977-79	1982-84
중상층	.119	.162	.159	.234
신중산층	.053	.062	.079	.134
구중산층	.064	.056	.064	.134
근로계층	.043	.048	.053	.087
도시저소득층	.041	.057	.055	.083
농민	.054	.064	.068	.114

자료: 김영화.

4) 인구정책

(1) 인구정책과 빈곤

대부분의 제3세계 국가들은 근대적인 의료기술이나 의약품의 도입으로 사망률이 급격히 감소하는 반면 출산률은 종전과 같은 높은 수준을 유지하는 공통된 현상을 경험하였다. 생산력의 증가가 수반되지 않은 이와같은 급격한 인구의 증가는 이른바 “멜서스의 덩”이라는 빈곤상태를 촉발하였다. 출산률을 감소시키고 이러한 덩에서 벗어나기 위해, 일부 학자들은 경제개발과 함께 출산억제정책 등의 가족계획사업이 효과적인 정책이라고 보았다.

가족계획은 빈곤제거에 세 가지 긍정적인 효과를 미칠 수 있다. 첫째,

빈곤가구의 아동양육 비용을 줄일 수 있다. 둘째, 아동의 숫자가 적음으로 해서 보호자들(특히 여성)의 사회참여를 통한 근로소득 향상의 가능성이 커진다. 셋째, 아동양육의 질이 향상된다. 가족계획사업과 함께, 해외입양과 해외고용 또한 인구정책의 범주에 포함될 수 있다.

(2) 정책발달 과정

1952년 인도와 1960년 파키스탄에 이어서, 한국은 1961년 산아제한주의 정책으로서 가족계획을 국가시책으로 추진할 것을 결의하였다. 이와 더불어 한국 노동력의 해외고용을 증진시킴으로서 국내 인구압력을 다소나마 줄이고자 1962년 해외이주법을 제정하였다. 이후 1994년까지 약 80만명이 고국을 떠나 해외로 이주하였다(표 6.24).

표 6.24 지역별 해외이주 현황, 1962-1994

지역	미국	캐나다	호주	뉴질랜드	남미	유럽	아시아	기타	합계
이주인원	626,535	45,676	15,212	7,879	56,333	33,546	6,911	298	792,390
점유율(%)	79.1	5.8	1.9	1.0	7.1	4.2	0.9	-	100.0

※지역별 실적에는 83년도까지 현지이민 및 국제입양이 포함되어 있음.
자료: 유상백; 김우택.

1970년대와 1980년대에, 한국의 건설노동자들은 중동과 아시아국가들에서 새로운 직업기회를 찾았다. 그 이전인 1963년부터, 서독정부는 247명의 한국인 광부를 받아들였으며, 그 후 이주노동자의 수는 급속히 증가하여 1980년대 초반에는 단일연도의 이주 노동자 수가 1963년에서 1976년 기간동안의 총이주노동자의 수를 초과했다(표 6.25).

1950-53년의 한국전쟁을 거치면서 많은 전쟁고아와 혼혈아가 생겨났으나, 예산제한 때문에 정부는 그들을 적절히 보살필 수 없었다. 이와 같은 사정으로 1961년 해외입양을 장려하기 위한 특별법이 통과되었으며,

표 6.25 한국노동자의 해외고용, 1963-1983

연도	1963~76	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
합계	152,051	69,623	109,998	120,990	146,436	175,114	196,855	184,227

자료: 노동부, 1984.

이후 120,000명 이상의 아동이 해외로 입양되었다(표 6.26).

표 6.26 입양 추이, 1958-1990

연도	합계	국내입양 (1)	해외입양 (2)	(단위: 명, %)
				(1)/(1)+(2)
1958-1960	2,700	168	2,532	6.2
1961-1970	11,481	4,206	7,275	36.6
1971-1980	63,551	15,304	48,247	24.1
1981-1990	98,497	28,934	69,563	29.4
합계	176,229	48,612	127,617	27.6

자료: 김근조: p.238; 보건사회부(a), 1986-1990.

(3) 빈곤감소 효과

한국의 인구정책은 과도한 인구의 위협을 막기 위해서, 경제개발계획의 일부로 설계되었다. 이러한 인구정책은 세계에서 유래를 찾기 어려울 만큼 성공적인 것이었다. 1960년에 6명이던 평균출산자녀수는 가족계획사업 실시이후 계속해서 떨어져서 1970년에는 4.3명, 1980년에는 2.0명, 그리고 1987년에는 1.61명까지 감소했다. 마찬가지로 인구증가에 관한 통계치 또한 이러한 정책효과를 입증하고 있다. 가족계획정책을 채택하기 전인 1960년 인구의 자연증가율은 3.0% 수준이던 것이 가족계획정책의 실시를 고비로 이후 30년간 급격히 둔화되어 현재는 1.1% 수준으로 저출산국 대열에 들어서게 되었다.

이러한 인구증가의 둔화는 빈곤감소에 여러 가지 함의를 가진다. 첫째,

<표 6.27>에서 볼 수 있듯이, 인구정책의 영향은 1960-94년 사이 거의 200배 증가한 GNP 성장과 107배 정도 증가한 일인당 GNP 성장의 수치에서 잘 나타난다. 인구증가의 둔화는 GNP와 1인당 GNP 성장률 간의 격차를 줄임으로써, 절대빈곤 해소에 기반을 마련하였다고 할 수 있다.

표 6.27 1994년 대비 국민소득 증가율

(단위: 배)		
연도	GNP 성장률	1인당 GNP 성장률
1994/1960	198.4	107.4
1994/1970	46.5	33.5
1994/1980	6.2	5.3
1994/1990	0.497	0.442

자료: 통계청(c).

인구정책은 또한 인적자본투자를 증진시킴으로써 빈곤제거에 간접적으로 기여해왔다고 할 수 있다. 가족계획을 통한 인구성장률의 감소는 인구의 양적 측면 뿐만 아니라 질적 측면에도 관련된다. 즉, 아동의 수에 반(反)비례해서 건강과 교육에 대한 투자가 늘어날 수 있는 것이다(표 6.28).

예를들면, 취학률은 극적으로 증가해서 1966년과 1980년 사이 중학교 취학률은 42%에서 95%로, 고등학교 취학률은 27%에서 64%로 증가하였

표 6.28 인구와 경제성장, 1960-1995

	1960	1970	1976	1995
총출산율(%)	6.0	4.7	3.2	2.1
인구증가율(%)	-	2.21	1.61	0.90 ²⁾
1인당 GNP(\$)	82	285	2,023	10,076
실업률(%)	8.2	3.9	3.8	1.8

주: 1) 가족당 아동의 수

2) 1993

자료: 조남훈; 통계청(c).

다(표 6.29).

표 6.29 취학률, 1966-1980

(단위: %)		
연도	중 학교	고 등 학교
1966	41.4	26.4
1970	50.9	27.9
1975	71.6	40.8
1980	95.0	63.3

자료: 교육부, 각년도.

인구정책의 또 다른 영향은 여성-특히 기혼여성-의 경제활동을 증가시키는데 기여했다는 것이다(표 6.30). 1960년대 이래로 여성의 경제활동 참가율은 꾸준히 늘어났으며, 여성의 소득은 가구의 경제적 수준 향상과 나아가 빈곤의 감소 및 예방에 중요한 기여를 해왔다.

표 6.30 경제활동인구(EAP)의 변화추이, 1963-1995

	1963	1970	1980	1990	1995
경제활동인구(천명)					
남 성	5,395	6,447	9,019	11,013	12,433
여 성	2,835	3,615	5,412	5,412	8,363
경제활동참가율(%)					
남 성	78.4	77.9	76.4	73.9	76.5
여 성	37.0	39.3	42.8	47.0	48.3
경제활동인구 중 여성의 비율(%)	34.4	35.9	37.5	40.4	40.2

자료: 통계청(a).

해외고용정책 또한 국내실업 감소와 외화송금을 통해 빈곤 제거에 기여해왔다고 할 수 있다(표 6.31). 예를들면, 중동건설붐은 1970년대 중반에서 1980년대 초 사이에 한국 경제성장의 가속화에 중요한 역할을 하였

다. 이 기간동안 외화송금은 GNP의 2% 이상을 차지하였다.

표 6.31 경제성장과 외화송금액, 1978-1983

(단위: 10억원, %)

	GNP(A)		외화송금액(B)	B/A
	금액	성장률		
1978	36,851.6	9.7	679.2	1.84
1979	39,249.2	6.5	880.2	2.24
1980	37,205.0	△5.2	785.6	2.11
1981	39,509.1	6.2	948.1	2.39
1982	41,736.7	5.6	1,141.0	2.73
1983	45,718.1	9.5	1,032.7	2.26

자료: 한국은행, 1985.

마지막으로, 이민정책은 새로운 고용기회를 제공함으로써 빈곤제거에 약간의 효과를 가졌던 것으로 추정된다(표 6.32).

고용효과와 덧붙여서, 이민정책은 해외동포가 가족에게 보내온 외화송금을 통해서 빈곤 경감에 기여했다. 예를들면, 1981년부터 1985년까지

표 6.32 국외이주의 고용개선 효과, 1981-1986

(단위: 천명, %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹⁾
경제활동인구(A)	14,710	15,080	15,128	14,984	15,554	16,115
실업자수(B)	661	656	613	567	619	618
이민출국자수(C) ²⁾	19	16	14	19	17	21
실업률(D)	4.5	4.4	4.1	3.8	4.0	3.8
(C/B)	2.9	2.4	2.3	3.4	2.7	3.4

주: 1) 1-11월

2) 15세 이상의 이민자 수

자료: 김수곤 · 최돈길.

300만 달러 이상이 매해 송금되었다(표 6.33). 그러나, 전체적으로 볼 때 그 액수는 미미하여 교포송금의 순소득(송금-지출)은 GNP의 약 0.5%에 불과하였다.

표 6.33 교포송금의 국제수지 개선효과, 1981-1985

(단위: 백만달러, %)

	1981	1982	1983	1984	1985
교포송금(A)	337	393	482	472	547
지급이주비(B)	39	101	85	90	101
GNP (C)	66,200	69,300	76,000	82,400	83,100
무역의수입(D)	6,598	7,476	7,197	7,361	6,641
(A-B)/C	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5
(A-B)/D	4.5	3.9	5.5	5.2	6.7

자료: 김수곤 · 최돈길.

5) 국방정책과 군대

(1) 국방정책과 빈곤

국방정책과 빈곤과의 관계를 일반적으로 말하기는 어렵지만, 우리나라의 경우 50년 동안 지속된 거대한 군대의 존재는 빈곤완화에 긍정적, 부정적으로 상당한 영향을 미쳐왔다. 긍정적인 측면으로는 군의 인력양성, 특히 기술훈련 및 근대적 교육 등을 통한 군의 실질적인 인적자본개발과 도로포장, 교량건설과 같은 하부구조 건설에의 참여라는 측면을 들 수 있다. 부정적인 측면으로는, 정부의 막대한 군비지출이 사회복지비의 상대적 감소를 가져온다는 데 있다.

(2) 정책발달 과정

1945년 일제식민지로부터의 해방 이후, 두 나라의 군대—미군은 남한에 러시아군은 북한에—가 한반도에 상주하였다. 두 진영간의 냉전은 마

침내 1950년 한국전을 초래했다. 전쟁은 1953년 종결되었지만 휴전상황은 한반도의 계속적 긴장상태를 유지시켰다. 이러한 상황이 한국에서의 대규모 군대와 높은 군비지출을 설명해 주고 있다(표 6.34).

표 6.34 한국 군사비의 연도별 구성비 추이, 1949-1990

(단위: 10억원)

연도	① 회계 국내재원	② 대출자금 및 파월 지원비	③ 국방예산 (①+②)	④ 미국직접 지원	⑤ 총군사비 (③+④)	⑥ 정부재정	⑦ 직접지원 비율 (④/⑤)	⑧ 군사비비율 (⑤/⑥)
1949	0.02	-	0.02	-	-	0.09	-	22.2
1955	5.5	5.1	10.6	21.0	31.6	28.1	66.5	112.5
1960	9.4	5.3	14.7	11.4	26.1	42.0	43.7	62.1
1965	10.8	19.0	29.9	30.6	60.5	93.5	50.6	64.7
1970	83.6	18.7	102.3	44.9	147.2	441.3	30.5	33.4
1975	442.4	-	442.4	41.6	484.0	1,550.2	8.6	31.2
1980	2,145.9	-	2,145.9	-	2,145.9	5,804.1	-	37.0
1985	3,957.9	-	3,957.9	-	3,957.9	14,867.0	-	26.6
1990	6,637.8	-	6,637.8	-	6,637.8	22,689.4	-	29.3

자료: 백종천 외.

(3) 빈곤감소 효과

군비지출이 빈곤에 미치는 영향을 포괄적으로 이해한다는 것은 극히 어렵지만, 정부의 인적자원개발에 대한 투자가 지속적인 산업화에 중요한 역할을 했다는 것은 의심할 여지가 없다. 숙련된 노동에 대한 근대적 교육과 훈련은 산업화의 필요조건이다. 1960년대까지 한국은 여전히 농업국가였으며 교육기회는 매우 제한되어 있었다. 1966년 중학교 취학률은 42%였으며, 고교취학률은 28%에 불과하였다. 이러한 상황에서, 군대는 강제징집제를 통해 기초교육과 기술훈련에 크게 기여하였다. 1951년에서 1991년 사이에 200만명이 넘는 신규인력이 군대를 통해 기술자로 훈련받았다(표 6.35).

표 6.35 군의 기술인력 양성 현황, 1951-1991

(단위: 명)

연도	훈련인원	연도	훈련인원	연도	훈련인원
51	28,755	65	46,339	79	41,948
52	32,064	66	45,553	80	47,276
53	76,860	67	40,826	81	41,278
54	77,787	68	45,068	82	42,406
55	59,876	69	47,847	83	78,878
56	58,667	70	39,558	84	35,656
57	64,595	71	40,674	85	38,056
58	63,597	72	11,130	86	43,011
59	58,483	73	45,423	87	25,722
60	78,392	74	61,629	88	47,539
61	64,329	75	74,500	89	56,645
62	46,615	76	27,728	90	48,470
63	51,769	77	41,612	91	48,914
64	48,799	78	41,976	합계	2,016,250

자료: 백종천 외.

또한, 1만명이 넘는 인원과 5만명에 이르는 인력이 각각 외국어교육과 행정교육을 받았다(표 6.36).

군대의 다른 인력들은 기계 및 건설분야에서 훈련받았다(표 6.37).

군대에서의 훈련은 1960년대 후반과 1970년대 초반의 경우 민간부문에서 활용가능한 숙련인력의 풀을 배가시켰다(표 6.38). 군을 제대한 후 이러한 훈련인력 중 얼마나 많은 사람들이 관련된 직종에서 일했는지는 알려져 있지 않지만, 상당수가 유사직종에서 군의 경험을 활용했을 것으로 추정된다.

군대는 주요한 고용창출자의 역할도 했다. 1960년대 후반까지 군대는 건설부문에서 민간보다 더 많은 노동자를 고용하였다.

학교, 병원과 기타 공공시설물과 같은 많은 건물들이 군에 의해 지어졌다. 군대의 도로 및 교량건설 실적은 특히 두드러진다(표 6.39).

표 6.36 군의 어학 및 행정인력 양성 실적, 1951-1975

(단위: 명)

연도	외국어교육	행정교육	연도	외국어교육	행정교육
51	자료부재	156	64	580	4,491
52	자료부재	287	65	591	4,321
53	326	616	66	430	3,936
54	258	434	67	430	1,208
55	302	1,584	68	561	501
56	439	1,545	69	413	412
57	344	3,152	70	700	774
58	547	4,180	71	732	1,321
59	290	3,384	72	599	764
60	693	3,238	73	414	596
61	518	3,234	74	201	1,122
62	435	3,448	75	223	668
63	516	3,708	합계	10,542	49,080

자료: 백종천 외.

표 6.37 기계 및 건설부문의 군 기술인력 양성 실적, 1951-1990

(단위: 명)

연도	'51~'60	'61~'70	'71~'80	'81~'90
기술부문	145,251	65,929	47,698	41,042
건설부문	193,130	111,691	67,410	30,752

자료: 백종천 외.

표 6.38 군에서의 기능공 양성과정 훈련인원, 1967-1988

(단위: 천명)

구분	합계	'67-'70	'71-'75	'76-'80	'81-'85	'86-'88	
민간	합계	1,353	86	248	536	302	181
	공공직업훈련기관	449	31	112	114	125	67
	사업내직업훈련기관	813	55	136	397	144	81
인정직업훈련기관	91	-	-	25	33	33	
군	합계	958	173	233	200	236	116

자료: 노동부, 각년도.

표 6.39 군에 의한 도로 및 교량공사 실적, 1956-1976

(단위: km, 개소)

연도	도로포장	교량건설	연도	도로포장	교량건설
56	자료부재	60	67	35.1	2
57	자료부재	121	68	44.5	31
58	자료부재	13	69	45.1	30
59	자료부재	95	70	30.8	14
60	12.0	56	71	18.8	15
61	67.5	35	72	자료부재	21
62	42.5	22	73	자료부재	자료부재
63	73.9	40	74	자료부재	13
64	69.5	1	75	자료부재	9
65	56.7	25	76	자료부재	20
66	55.9	11	합계	552.3	634

자료: 화랑대.

간접적이긴 하지만, 군대가 빈곤감소에 미친 기여는, 특히 민간부문이 상대적으로 발전되어 있지 않았던 산업화 초기 단계에서 매우 중요한 것이었다. 그러나, 1970년대 중반이후 국방비에 대한 과도한 지출은 특히 빈곤퇴치조치를 위한 사회적 지출의 성장을 저해하는 요인이 되었다.

6) 사회복지정책

(1) 사회복지정책과 빈곤

경제개발정책이나 교육정책은 국부를 증대시킴으로써 간접적으로 빈곤 감소에 기여하는 반면, 사회복지정책은 단기에 효과를 나타내는 다양한 소득이전정책을 통해 직접적으로 빈곤을 감소시킨다.

(2) 정책발달 과정

근대적 형태의 사회입법은 1960년 군사쿠데타를 통해 등장한 박정희

정권 직후에 형성되었다. 그 해에 공무원연금법이 통과되었으며, 이어서 군사원호보상법(1961), 생활보호법(1961), 선원보험법(1962), 군인보험법(1962), 재해구호법(1963), 군인연금법(1963), 산업재해보상보험법(1963), 의료보험법(1963)과 같은 사회복지 관련법이 제정되었다. 그러나, 이러한 많은 입법에도 불구하고 실제로 시행된 제도는 단지 몇 개에 불과했다.

1970년대에도 많은 사회복지입법들이 제정되었다: 국민복지연금법(1973), 사립학교교직원연금법(1973), 의료보험법(1977), 의료보호법(1977)과 공무원 및 사립학교교직원 의료보험법(1977). 이들 중 1988년에야 비로소 실시된 국민복지연금법을 제외하고는 대부분이 법 제정 후 1년 이내에 실시되었다.

1980년대 후반의 새로운 사회입법은 상승하는 노조운동의 영향을 받았다: 최저임금법(1987), 국민연금법(1987), 고용보험법(1994). 앞에서 설명했듯이 공무원, 군인, 교사와 같은 강력한 이해집단들은 이미 이전의 입법으로부터 혜택을 누려왔으며, 이 시기에는 그러한 특권적 혜택이 전국민에게 확산되는 시기였다.

보편적 사회보험은 의료보험의 적용범위가 전국민에게로 확대된 1989년에 와서야 비로소 그 첫번째 모습을 보여주었다. 그러나, 오늘날까지도 5인미만 사업장의 노동자들은 산재보험의 보호를 받지 못하고 있다. 또한, 노동자들의 50% 정도만이 강제적 연금의 적용을 받고 있다. 도시자영자 또한 전혀 적용되지 않는다. 또, 고용보험은 10인 이상 사업장에만 적용된다.

(3) 빈곤감소 효과

사회입법의 제정시기가 정치적, 사회적으로 불안정한 시기와 일치한다는 것은 이러한 입법이 정권 정당화의 수단으로서 제정되었음을 의미한다. 그러나, 이러한 입법의 실제적인 수혜자는 일부 특권적인 이해집단이였다. 사회적으로 취약한 계층은 이러한 정책으로부터 계속 소외당했다.

한국정부의 사회복지정책은 빈곤을 제거하거나 부자와 빈자 사이의 간극을 줄이기 위해 추구된 것은 결코 아니었다.

한국 사회복지정책의 또 다른 특징은 그것이 경제성장정책에 종속되어

표 6.40 한국의 정부지출, 1970-1993

(단위: %)

연도 \ 항목	국방	교육	사회보장 및 사회복지	경제개발	기타
1970	22.7	16.7	4.9	27.4	28.3
1971	27.2	18.0	4.9	20.3	29.6
1972	26.0	16.1	5.0	24.8	28.1
1973	28.1	16.6	5.9	20.1	29.3
1974	26.7	12.9	5.1	32.1	23.2
1975	26.4	12.7	4.8	31.1	25.0
1976	30.6	13.9	4.3	29.3	21.9
1977	30.8	14.4	4.4	26.9	23.5
1978	32.6	13.7	4.3	26.2	23.2
1979	26.7	14.4	4.7	31.8	22.4
1980	30.6	14.6	5.7	26.0	23.1
1981	28.0	14.4	4.9	24.7	28.0
1982	27.3	17.0	8.5	21.6	25.6
1983	27.9	17.9	4.7	19.9	29.6
1984	26.6	16.8	5.0	19.1	32.5
1985	26.6	16.6	5.2	21.9	29.7
1986	27.5	17.0	6.1	18.1	31.3
1987	25.5	17.5	6.2	17.7	33.1
1988	25.2	17.7	7.2	19.4	30.5
1989	23.1	17.1	8.0	18.9	32.9
1990	20.0	17.0	8.1	20.4	34.5
1991	19.6	13.9	8.5	20.7	37.3
1992	19.3	14.4	9.3	18.7	38.3
1993	18.6	14.5	9.3	21.0	36.6

자료: 재무부(a); 재무부(b).

있다는 것이었다. 사회복지지는 경제개발과 비교해 볼 때 항상 우선순위에 서 밀려나 있었다(표 6.40).

경제부문에 치우친 정부지출은 국부와 사회개발 간의 심한 불균형을 초래했다. 한국은 1인당 GNP의 측면에서 볼 때 중상위국가의 선두에 있지만, GDP 대비 사회지출의 측면에서 볼 때는 중하위국가 중에서도 하위권에 속한다(표 6.41).

표 6.41 각국의 사회보장지출(1986)

국가군	국 가	1인당 GNP (1987: USD)	GDP대비 사회보장지출 (1986)
상위국가군	영국	10,420	20.4
	미국	18,530	12.5
	일본	15,760	12.2
	스웨덴	15,550	31.3
	네덜란드	11,860	28.6
중상위국가군	스페인	6,010	18.1
	싱가폴	7,940	14.7
	포르투갈	2,830	10.4
	한국(1994)	8,508	2.52
중하위국가군	브라질	2,020	5.0
	아르헨티나	2,390	6.1
	말레이시아	1,810	2.2
	칠레	1,310	13.1

자료: 박순일.

이와같은 측면에서 볼 때, 생활보호급여가 가능한 낮은 수준으로 유지되어왔다는 사실 또한 놀라울 것이 없다. 그러한 생활보호제도에만 의존하는 수혜자들은 간신히 연명해가는 수준이었으며, 급여의 수준은 절대 빈곤선에 비해서도 턱없이 낮은 것이었다(표 6.42). 생활보호제도는 사회적 '안전망'의 장치로서 고안되었음에도 불구하고, 이 부문에 대한 미약한 지출로 인하여 이러한 역할을 제대로 수행하지 못하였다.

표 6.42 생활보호제도의 수준과 내용, 1965-1990

연도	월 보호수준(인/월, 원)	절대빈곤선(인/월, 원)
1965	244	1,542
1970	259	..
1976	1,010	8,801
1980	8,885	..
1985	19,159	18,350
1990	43,000	99,000

자료: 박순일.

사회보험이 빈곤감소에 미친 효과는 그 급여수준이 매우 낮고 주요한 급여는 아직 지급되고 있지 않기 때문에 무시해도 좋을만큼 미미한 것이다. 예를들면, 완전노령연금을 받을 자격이 있는 사람은 2008년에 가서야 비로소 등장하게 된다.

한국의 사회복지정책이 절대빈곤 혹은 상대빈곤의 경감에 기여해왔는지에 대해 긍정적으로 답하기는 상당히 어렵다. 절대빈곤 수준에 있는 도시가구의 비율은 1967년 78.1%에서 1991년 11.5%로 급격히 줄어들었지만(표 6.2 참조), 그러한 절대빈곤의 감소가 어떠한 의도적 사회복지정책과 연관이 있다고 말할 수는 없다.

이유는 간단하다: 절대빈곤률의 극적변화는 주로 1962년에서 1977년 기간 동안의 급속한 경제발전에 기인하는 것이었으며, 주요한 사회복지입법은 1970년대 후반에 가서야 비로소 제정되기 시작하였기 때문이다. 그러나, 이러한 사실이 이 기간동안 소득이전이나 재분배가 전혀 일어나지 않았다고 말하는 것은 아니다. 그것은 대부분의 금전, 재화나 서비스가 가족, 친인척과 사적부문이나 자원조직과 같은 비공식 지원체계를 통해 이전되었음을 의미하는 것이다. 사실, 한국에서의 절대빈곤의 감소는 사회복지정책과 거의 어떠한 연관성도 없다.

이러한 결론은 보건정책과 의료보호의 사례에 의해서도 뒷받침된다. 한

국의 평균기대수명은 1960년의 52.4세에서 1991년 71.6세로 30년만에 거의 20년이나 늘어났다(표 6.43). 이러한 기대수명의 연장은 특히 1960년대에 두드러졌다.

표 6.43 평균기대수명, 1960-1991

연도	1960	1970	1979	1985	1989	1991
평균기대수명	52.4	63.2	65.8	69.1	70.7	71.6

자료: 통계청(c).

모성사망률과 유아사망률도 이와 상응해서 크게 줄어들었다(표 6.44).

표 6.44 모성사망률과 유아사망률, 1962-1990

사망률	1962	1970	1975	1980	1990
모성(100,000명당)	56	42	30
유아(1000명당)	69.1	53.0	38.0	17.3	12.8

자료: 한국보건신문; 한국인구보건연구원.

이 기간동안의 수명연장과 사망률 감소가 의도된 보건정책의 결과였는가, 만약 그러하다면 그것은 어느 정도 영향을 미쳤는가 하는 의문이 남는다. 한국의 의료서비스는 대부분 민간부문에 의해 공급된다(표 6.45). 1960년까지, 국공립병원의 수는 민간병원의 수보다 많았다. 그러나, 그 이후로는 민간병원이 총 병원의 85%를 차지할 정도로 증가해왔다. 이러한 민간 의료부문의 급속한 발전은 사회복지정책에 의해서라기보다는 민간 시장의 역동성에 의해 이루어져 왔다. 문옥륜(1989: pp. 20-21)에 의하면, 의료부문에 있어서의 민간부문의 지배는 의료보호가 국가의 책임이라기 보다는 개인 혹은 가족의 책임이라는 전통적인 믿음의 결과라는 것이다.

수명연장이나 사망률의 감소가 정부의 의료보험이나 의료보호프로그램

표 6.45 부문별 병원소유, 1957-1994

연도	국공립		민간		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
1957	59	60.0	40	40.0	99	100.0
1960	53	51.5	50	48.5	103	100.0
1965	57	41.9	79	58.1	136	100.0
1970	59	28.0	152	72.0	211	100.0
1975	60	34.3	115	65.7	175	100.0
1979	56	18.8	250	81.2	308	100.0
1984	66	14.8	380	85.2	446	100.0
1989	69	12.3	493	87.7	562	100.0
1994 ¹⁾	20,958	14.8	120,309	85.2	141,267	100.0

주: 1) 침상수

자료: 보건사회부(b), 각년도; 이두호 외, 1992; 보건복지부.

에 기인하는 것이라고 보기는 어렵다. 왜냐하면, 이러한 프로그램들은 각종 건강지표가 이미 높은 향상을 보이고 있었던 1977년 이후에야 비로소 실시되었으며, 또한, 실시 당시 이러한 정책의 적용대상이 되는 인구는 전체인구의 각각 8.8%와 5.8%에 지나지 않았기 때문이다(표 6.46).

표 6.46 의료보험과 의료보호의 수혜자, 1977-1994

연도	의료보험 수혜자		의료보호 수혜자	
	수(천명)	비율	수(천명)	비율
1977	3,202	8.8	2,095	5.8
1980	9,226	24.2	2,142	5.6
1985	17,995	44.1	3,259	7.9
1990	40,180	93.7	3,930	9.2
1994	43,262	97.3	2,136	4.8

자료: 통계청(c).

한국의 경우 사회복지정책의 도입에도 불구하고, 상대적 빈곤감이 증가함과 동시에 소득분배에 있어서의 불평등은 실제적으로 악화되어 왔다고 볼 수 있다. 적은 수의 수혜자—총인구의 약 5%—와 생존수준에도 미치지 못하는 미약한 급여수준 때문에, 생활보호제도의 재분배효과는 미미한 것이었다. 국민연금제도의 역진적 경향은 상대적으로 부유한 계층이 우선적으로 적용대상에 포함되는 이른바 “하향적(top-down) 확대전략”에 기인하는 것이다. 산재보험과 고용보험 또한 이러한 전략에 의해 영향을 받았다. 이러한 역진성의 또 다른 이유는 현재 373개로 파편화되어 있는 의료보험의 분립식 운영방식 때문이다(김기덕·손병돈, 1995: 101-103).

이러한 역진적 경향은 공적 이전소득의 분배에서도 발견된다. 1982년부터 1992년의 전기간에 걸쳐 전체 사회보장수혜액중 40% 이상을 최상위 10분위계층이 차지하고 있으며, 또한 8분위, 9분위, 10분위 계층을 상

표 6.47 소득계층별 공적 소득이전의 분포, 1982-1992

십분위	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1	1.3	0.5	1.1	0.8	0.9	1.3	1.1	2.4	3.3	2.2	0.8
2	1.0	1.2	1.4	1.7	1.5	2.1	2.2	2.8	3.9	3.6	2.3
3	2.0	2.3	2.3	3.0	2.5	2.7	2.8	1.7	4.1	5.0	9.2
4	2.9	2.8	3.7	3.5	3.6	3.5	3.2	4.6	5.4	7.0	7.0
5	4.3	4.7	4.7	5.2	4.2	4.1	3.7	5.3	9.6	13.9	4.7
6	5.4	5.9	6.5	5.9	5.5	6.1	5.0	12.3	15.0	10.4	11.5
7	9.4	8.9	8.9	7.3	6.7	7.6	6.8	13.0	13.2	8.2	7.2
8	13.0	10.4	12.3	10.6	10.5	12.2	8.4	9.1	10.6	12.7	8.1
9	18.1	17.9	15.6	14.5	14.5	16.1	12.9	24.9	14.5	14.1	7.9
10	42.6	45.4	43.5	47.5	50.1	44.1	53.9	23.9	20.4	22.9	41.3
계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
지니	0.6304	0.6448	0.6098	0.6227	0.6488	0.6008	0.6554	0.4628	0.3207	0.3307	0.4511

자료: 김기덕·손병돈.

위계층으로 본다면 이 계층이 전체 사회보장수혜액의 대략 60-70%를 차지하고 있다(표 6.47).

어떤 사회에서 부의 분배의 불평등은 저소득계층이 고소득계층보다 의료보호지출에서 상대적으로 더 무거운 부담을 져야한다는 것을 의미한다. 의료지출과 소득 간의 관계에 대한 최근의 한 연구에 의하면, 소득에서 의료지출이 차지하는 비율은 소득 5분위의 최하위 소득집단이 최상위소득집단보다 4배 이상 높은 것으로 나타났다(표 6.48).

표 6.48 소득에서 의료보호지출의 비율

소득(만원)	201이상	151-200	101-150	51-100	50이하
비율	1.0	1.3	1.8	2.5	4.5

자료: 이수연: p. 87.

요컨대, 국가발전을 위한 경제성장전략이 매우 급속하고 빠르게 추진되었던 것과 대조적으로, 사회개발은 정체되어 왔으며 사회복지정책은 저발전되었다. 결국, 그러한 정책은 절대빈곤의 해소에 거의 기여하지 못하였으며, 오히려 상대적 빈곤을 악화시켰다. 이와같이, 경제성장전략은 절대빈곤의 경감에 긍정적인 영향을 미치기도 했지만 또한 상대적 빈곤의 악화와 같은 부정적 결과를 초래하기도 했다.

7) 주택정책

(1) 주택정책과 빈곤

한국에서의 급속한 산업화는 가내공업이나 소규모작업장 생산을 도시공장생산으로 전환시켰다. 한국의 인구는 농촌형에서 도시형으로 변형되었다. 1960년 39%이던 도시인구는 1986년 75%로 증가하였다(표 6.49). 그 결과 대도시를 중심으로 심각한 주택부족현상이 나타났다.

표 6.49 한국인구의 도시화, 1960-1986

연도	전체인구 (1,000명)	도시인구 (1,000명)	농촌인구 (1,000명)	도시화율 (%)
1960	24,989	9,784	15,205	39.1
1966	29,193	12,440	16,753	42.6
1970	31,435	15,750	15,685	50.1
1976	35,341	21,288	14,053	59.1
1978	36,628	23,238	13,390	63.4
1979	37,354	25,377	11,977	67.9
1980	38,449	25,738	11,711	68.7
1981	38,317	26,717	11,600	69.7
1982	39,114	27,577	11,537	70.5
1983	39,669	28,598	11,071	72.1
1984	40,430	29,599	10,831	73.2
1985	40,467	30,086	10,381	74.3
1986	41,161	30,936	10,225	75.2

자료: 내무부(b).

주거는 기본적인 인간욕구이며 인간의 삶의 질에 있어서 핵심적인 요소이다. 구조적으로 튼튼하고 환경적으로 건강한 주택은 인간의 안정과 복지에 필요조건이 된다. 주택은 또한 부나 빈곤과 밀접하게 연관되어 있으면서 사람들의 선호나 지위를 반영하는 것이다.

상품으로서, 그리고 활동의 중심공간으로서 주택의 경제적 중요성-주택의 건설, 유지, 판매나 임대-은 사회적, 경제적 목표를 위해 정부가 공급, 할당과 규제에 어느 정도 개입해야 하는가 하는 문제를 제기한다. 한국에서의 주택정책은 오랜동안 소비자수요를 저하시키거나 고용을 촉진하는 것과 같은 경제적 목표를 추구하기 위해 사용되어왔다(서성환, 1994: 15). 최근에 와서야, 영구임대주택의 건설을 계기로 주택정책은 사회정책의 수단으로 등장하였다. 규제와 보조를 통한 정부 개입은 한국에서 주택상황에 지대한 영향을 미쳤다.

(2) 정책발달 과정

일제식민지 지배 기간동안의 주택에 대한 무관심과 한국전으로 인한 파괴로 인해, 1950년대와 1960년대 초반까지 한국의 주택상황은 극히 열악했다. 주택에 대한 최초의 정부개입은 1차 경제개발5개년 계획이 시작되던 해인 1962년 대한주택공사의 설립을 통해서였다. 공영주택법을 기초로 대한주택공사는 시장을 통해 주택을 사거나 임대할 여유가 없는 저소득층에게 판매할 주택을 제공할 목적으로 설립되었다.

2차 5개년계획(1967-71)동안 신규주택 자금을 제공하기 위해 한국주택은행이 설립되었다. 이 기간동안, 대량주택공급의 새로운 모형으로서 아파트 양식이 도시에 도입되었다. 또한, 주택에 대한 총투자도 5년 전에 비해 현저하게 증가하였다(표 6.50).

표 6.50 GNP 대비 주택투자, 1962-1986

경제개발 5개년계획	1962-66(1차)	1967-71(2차)	1972-76(3차)	1977-81(4차)	1982-86(5차)
GNP 대비 주택투자	1.5	3.7	4.6	5.3	5.2

자료: 신방현.

3차 5개년계획(1972-76) 시기에, 주택의 질을 개선하고 도시환경을 정비하기 위한 주택건설촉진법 통과와 주택건설 10개년계획(1972-1981)의 발표로 주택정책은 가속화되었다. 불량주택재개발과 도시재개발에 일차적 우선순위가 부여되었다. 그러나, 이 과정에서 도시재개발사업은 무주택 철거민들의 저항과 같은 심각한 사회적, 정치적 문제를 유발시켰다.

4차 5개년계획(1977-81) 기간동안, 주택의 대량생산이 활성화되었으며, 도시는 교외 개발이나 새로운 위성도시의 건설을 통해 영역을 확대해나갔다. 건설산업을 육성하기 위해, 정부는 주택건설에서 등록업자와 지정업자를 선정하여 이들을 집중 육성하였다. 이로 인해, 민간 건설업자들은

판매를 위한 주택 건설에 열을 올리게 되었고 그러한 과열현상은 투기를 조장했다.

주택소유에 대한 국민적 선호는 한국 주택발전의 요소에 있어 가장 중요한 특징이었다. 분명 집을 사거나 짓는데 필요한 자본은 많은 사람들의 능력에 벽찬 것이었다. 정부는 이에 대해 5년에서 20년에 걸친 상환을 조건으로 하는 낮은 이자율의 특별주택자금을 대부하였다. 또한, 이와 같은 특별주택자금에 대한 이자를 갚는데 사용되는 돈에 대한 세금을 면제해 줌으로써 주택소유자를 간접적으로 지원하였다.

5차 5개년계획(1982-1991) 동안, 치솟는 주택가격과 부동산 투기가 일차적 관심사가 되었다. 정부는 임대인이 비싼 임대료를 부과하여 세입자에게 고통을 주는 것을 방지하고, 세입자를 보호하기 위해 임대차보호법을 제정하였다.

6차 5개년계획(1989-1991) 기간에는 저소득가구를 위한 영구임대주택의 공급으로 사회주택이라는 개념이 도입되었다.

한국주택정책의 역사를 볼 때, 주택정책은 주택소유자의 증가라는 개념을 강조해왔다. 이러한 정책은 상대적으로 부유한 사람들이 자신의 집을 소유할 수 있게끔 함으로써 주택수요를 충족시키는데 긍정적인 역할을 하였다. 그러나, 역으로 이러한 정책은 주택가격을 인상시켜서 많은 빈곤가구들을 민간시장으로부터 배제시킴으로써 부정적인 영향을 미친 것도 사실이다. 1980년대 초의 임대차보호법 또한 역효과를 초래했다. 이러한 통제가 실시된 후, 임대인은 그들의 투자에 대한 만족할 만한 보상을 얻지 못한다고 생각했기 때문에 임대주택의 공급은 급격히 감소했다. 만성적인 주택부족이 그러한 규제를 비효과적인 것으로 만든 것이다.

이러한 주택정책 실패로 무주택자 문제는 심각한 이슈로 떠올랐다. 이에 대한 정책적 반응은 두 가지 방향으로 시도되었다: 대량 주택공급 프로그램과 무주택자를 위한 공영주택의 공급.

(3) 빈곤감소 효과

주택정책과 경제정책은 역사적으로 혼합되어 진행되어 왔기 때문에, 한국의 주택정책이 빈곤해소에 미친 영향을 분석하는 것은 상당히 어렵다. 한국의 주택정책은 1980년대 말까지만해도 경제정책의 부속물로 간주되었다. 그 일차적 목적은 잠재적 주택수요자에게 최대한의 신규건설주택을 공급하는 것이었다(표 6.51).

표 6.51 주택공급 추이, 1970-1993

(단위: 천호)

연도	주택건설(계)	공공	민간
1970	115	12	103
1975	180	63	117
1976	170	62	108
1977	204	78	126
1978	300	115	185
1979	251	118	133
1980	212	106	105
1981	150	78	72
1982	191	68	123
1983	226	82	144
1984	222	114	108
1985	227	132	95
1986	288	153	135
1987	244	167	77
1988	317	115	202
1989	462	162	300
1990	750	269	481
1991	613	164	449
1992	575	195	380
1993	695	227	468

자료: 통계청(b).

그러나, 지속적인 신규주택 건설 노력에도 불구하고, 주택부족은 지속

되었으며 오히려 악화되기도 했다(표 6.52). 주택소유자의 비율이 계속 감소하고 있는 것으로 볼 때, 전통적인 주택정책은 분명 실패했다고 할 수밖에 없다.

표 6.52 주택소유비율과 주택공급, 1960-1990

연도	(단위: %)						
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
주택소유자 비율	79.1	..	68.2	63.1	58.4	53.6	49.9
주택공급율	84.2	..	78.2	75.6	72.7	71.7	72.4

자료: 국토개발연구원.

또한, 1988년의 경우 주택가격은 1975년에 비해 4.5배가 상승하였으며, 토지가격은 같은 기간동안 8배 이상 올랐다(표 6.53). 주택가격 상승으로 민간주택업자들은 정부통제가격 이상으로 임대료를 올림으로써 세입자들에게 고통을 안겨주었다. 지가상승은 주로 투기붐에 의해 조장되었다.

표 6.53 토지, 주택 및 임대가격 상승률, 1975-1988

상승률 ¹⁾	1975	1980	1983	1985	1987	1988
토지 가격	100.0	328.1	440.5	533.5	656.5	839.0
주택 가격	100.0	355.3	328.7	397.0	400.8	466.5
임대 가격	100.0	220.9	297.2	311.5	329.9	353.3

주: 1) 1975=100

자료: 김태동·이근식.

1988년에서 1992년 사이 주택가격과 도매물가는 1/3 인상된 데 비해, 임대료는 같은 기간동안 1/2이 상승하였다(표 6.54).

분명 이러한 불균형적인 상승률은 주택을 소유할 가능성이 가장 적은 사람, 즉 저소득가구에 가장 많은 부담을 안겨준다(표 6.55). 최하위계층의 주택관련 지출의 상대적 비중은 가장 부유한 계층에 비해 거의 두 배

표 6.54 주택, 임대 및 도매물가 인상률, 1988-1992

인상률 ¹⁾	1988	1989	1990	1991	1992
주택 가격	100.0	114.6	138.7	138.0	131.1
임대 가격	100.0	117.6	137.2	139.9	150.5
도매 물 가	100.0	105.7	114.8	125.5	133.3

주: 1) 1988=100

자료: 한국주택은행.

표 6.55 소득계층별 가구예산에서 주택관련지출이 차지하는 비중, 1985-1989

연도	(단위: %)										
	계층 ¹⁾	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1985		28.6	22.2	19.7	18.8	18.1	18.1	17.1	17.1	16.8	13.2
1987		22.6	18.1	16.4	16.0	16.6	17.2	17.2	16.6	15.9	13.7
1989		26.1	19.5	18.4	17.9	17.6	17.2	16.3	15.8	15.3	12.3

주: 1) 계층 I = 최저소득계층

자료: 국토개발연구원.

에 이른다.

이러한 분석을 통해 볼 때, 전통적인 주택정책은 경제개발정책을 지원함으로써 절대빈곤 감소에 간접적으로 기여했을 수도 있지만, 상대적 빈곤의 상황을 완화시켜주지는 못했다. 영구임대주택은 이와같은 주택 불평등 문제를 해결하기 위한 방안으로 1989-1993년에 도입되었으며, 총 주택재고의 약 2%에 상당하는 약 190,000호가 건설되었다(표 6.56). 무주택 생활보호대상자-최빈자-가 이러한 주택입주에 있어 최우선순위를 부여받았다.

영구임대주택은 무주택 저소득층에게 싼 값의 주택을 공급함으로써 이들에게 혜택을 주었다. 대체로 영구임대주택의 임대료는 시장가격의 약

표 6.56 영구임대주택 공급, 1989-1993

연도	1989	1990	1991	1992	1993	계
공급호수	43,253	60,004	49,607	36,706	176	189,746

자료: 건설교통부.

40%에 불과한 것이었다(하성규 외, 1995). 그러나, 1994년 영구임대주택의 건설은 중단되었으며, 다시 주택불평등이 악화될 것이라는 우려가 되살아나고 있다.

8) 환경정책

(1) 환경정책과 빈곤

환경문제는 빈곤과 분리될 수 없는 문제이다. 저개발국가에서는 국민의 절대다수가 생존수준 이하에서 생활하고 있으며, 식량 부족, 전염병 만연, 에너지자원의 부족, 지저분한 주거환경 등의 문제가 발생한다. 많은 경우, 이러한 사회에서는 자연으로부터 식량, 연료 등을 무분별하게 채취함으로써 그 해결책을 찾게 되는데, 그 과정에서 자연자원의 파괴화가 발생하게 된다.

또한, 급속한 경제성장을 통해 절대빈곤으로부터 벗어나기 시작한 개발도상국의 경우, 산업화로 인한 심각한 환경오염의 문제가 대두된다. 그러나, 이 과정에서 환경파괴로 인한 피해는 모든 사회성원에게 동일하게 돌아가지는 않는다. 궁핍 속에서 생활하는 취약계층과 사회적 한계계층이 환경오염의 피해에 가장 많이 노출되는 것이다.

(2) 정책발달 과정

환경문제에 있어서 한국은 선진국과 개발도상국의 경험을 모두 겪은 특성을 가졌다. 1980년대까지, 국가발전정책의 일차적 목표는 산업화를

통한 경제발전이었다. 환경보호가 경제발전과정을 방해한다는 성장론적 관념에 대한 반대는 거의 없었다. 이러한 사회적 분위기로 인해 경제개발과정에서 발생하는 환경오염문제는 개발과정에서의 필요악 정도로 생각되었다.

그러나, 환경보호를 위한 초기의 노력이 전혀 없었던 것은 아니었다. 1963년에는 공해방지법이 제정되었으며 1977년에는 환경기준의 설정, 환경영향평가제의 도입, 배출부과금제도의 도입, 피해보상 등을 내용으로 하는 환경보전법이 제정되었다. 또한 1967년에는 보건사회부 내에 환경대책기구로서 공해계가 신설되었으며, 1970년에는 공해과로, 그리고 1977년에는 공해국으로 승격되었다. 그러나, 이러한 환경관련법들은 엄격한 적용이 이루어지지 않았다.

1980년대에 들어 두 가지 주요한 요인의 결과로서 국민들의 환경문제에 대한 인식이 전반적으로 고양되었다(김익기·김성언, 1993). 먼저, 3차 5개년계획 하에서 중화학공업의 급속한 진전으로 인해 환경상황이 크게 악화되었다. 둘째, 국민소득 수준의 향상으로 삶의 질에 대한 국민적 관심이 높아졌다. 이러한 환경문제에 대한 관심 고조에 부응하여 정부 또한 환경 관련지출을 지속적으로 증가시켜 나갔다(표 6.57).

정부는 1980년에 환경문제를 전담하는 정부기구로 환경청을 발족하였으며, 1986년에는 지방에 6개 환경지청을 설치하였다. 또한, 구체적인 환경관련 대책으로 환경오염방지사업단법(1983)과 폐기물관리법(1986)을 제정하였다. 1984년에는 1984-2001년에 걸친 환경보전장기종합계획을 수립하였다.

또한, 1980년대 초부터 환경보존과 환경오염 조사를 위한 반공해시민운동단체들이 결성되기 시작하였다. 한국공해문제연구소(1982), 반공해운동협의회(1984), 공해반대시민운동협의회(1986), 공해추방운동연합(1988) 등이 이 시기에 설립된 대표적인 환경단체들이다.

그러나, 1980년대의 정부조직과 시민단체들에 의한 이러한 노력에도 불

표 6.57 환경관련지출, 1980-1991

연도	환경관련지출(A)	총정부지출(B)	%(A/B)
1980	120.5	64,668	0.186
1981	152.2	80,440	0.189
1982	207.7	95,781	0.216
1983	206.9	104,167	0.199
1984	343.1	109,667	0.313
1985	420.5	122,751	0.343
1986	433.0	138,005	0.313
1987	670.8	160,596	0.418
1988	772.9	184,291	0.420
1989	644.9	192,284	0.335
1990	902.1	274,557	0.329
1991	2,434.0	313,823	0.776

자료: 환경청, 1992

구하고, 환경기초시설의 미흡, 환경투자재원의 부족, 행정체계의 미흡 등으로 늘어나는 환경오염문제에 적절히 대처하지 못하였다. 1990년에, 환경청은 국무위원급인 환경처로 승격하였고, 환경정책기본법이 제정되었다. 정부는 1991년 환경보전중기계획을 수립하고 자연환경보전 10개년계획 등을 발표하였다.

1992년 권위주의 정권의 붕괴와 민주화로, 환경오염문제는 더욱 급속하게 정치적 중심이슈로 부상하게 되었다. 더 많은 시민들이 환경운동에 동참하였으며, 환경운동단체의 수 또한 90여개로 늘어났다. 1994년에 환경처가 환경부로 승격함으로써 환경문제 해결에 대한 정부의 적극적인 대책수립 의지를 표명하였다. 이에 따라, 1993년의 환경영향평가법을 포함하여 90년대 들어 20여개의 환경관련입법이 대대적으로 제정되었다.

그러나, 환경정책에 대한 이러한 변화는 국내의 내적인 발전에 의해서

만 설명될 수는 없는 것이다. 1992년 리오데자네이로에서 열린 UN 환경개발회의-지구정상회담-와 같은 국제적 사건들이 한국 국민과 정부로 하여금 환경보호의 중요성을 환기시켰던 것이다. 1995년 세계무역기구의 창설 또한 환경과 무역의 연계를 지구적 이슈로 부상시켰다.

(3) 빈곤감소 효과

한국의 산업화가 심각한 환경문제를 야기했다는 것은 이제 널리 인식되고 있는 사실이다. 비록 그러한 공해는 그 국가의 어떤 곳에서나 발생하고 누구에게나 영향을 미치기는 하지만, 빈곤자가 그 비용을 가장 많이 부담하게 된다는 점에서 빈곤문제와 불기분의 관계를 갖는다. 빈곤은 환경적 열악함이라는 의미도 포함되어 있기 때문이다. 도시빈민은 물론이고 농촌빈민도 이러한 환경적 열악함에 노출되어 있다. 공단은 대개 농촌지역에 입지해 있으면서 공기, 물, 토양 등에 건강이나 생활을 위협하는 독성물질을 방출한다(환경과 공해연구회, 1991). 그러나, 아직 이러한 영향에 대한 어떠한 체계적 연구도 이루어지지 않고 있다. 결국, 현재의 우선적 과제는 특히 공기오염 및 수질오염과 관련해서 환경실태를 측정하기 위한 경험적 기준을 확립하는 것이다.

자료에 의하면 도시의 공기오염이 가장 극심했던 해가 1980년으로 나타났다. 당시 서울의 경우 아황산가스의 평균농도는 0.094ppm, 부산의 경우 0.058ppm이었다(표 6.58). 이러한 서울의 아황산가스 농도는 WHO

표 6.58 서울과 부산의 아황산가스 농도, 1980-1993

	(단위: ppm)												
	1980	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
서울	0.094	0.057	0.066	0.056	0.054	0.056	0.062	0.056	0.051	0.043	0.035	0.023	
부산	0.058	0.065	0.050	0.047	0.042	0.039	0.044	0.047	0.039	0.038	0.033	0.028	

자료: 환경청, 각년도.

기준인 0.022ppm보다 4배나 높은 수치이다. 그러나, 공해방지대책들이 실질적으로 실시되기 시작한 1980년 이후 그 수치는 계속 하락하여 1993년에는 거의 WHO 수준에 도달했다.

수질오염과 관련해서는 더욱 복잡한 경향이 나타난다. 서울을 관통하는 한강의 생물학적 산소 요구량(BOD)은 1981년 가장 높은 수치를 기록했다(표 6.59). 한강의 수질은 1985년 이후 다소 나아졌지만, 다른 주요

표 6.59 한국 4대강의 생물학적 산소 요구량(BOD) 현황, 1981-1991

(단위: BOD)

지점 \ 연도	연도										
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
한 강 ¹⁾	5.2	5.4	6.1	6.7	4.7	3.6	4.3	4.3	3.4	3.4	3.9
금 강 ²⁾	2.0	2.4	2.3	2.9	2.5	3.0	2.9	3.2	3.5	3.1	3.0
영 산 강 ³⁾	3.8	3.9	5.6	6.5	5.2	5.2	4.2	7.0	6.6	6.7	5.6
낙 동 강 ⁴⁾	3.6	3.7	3.1	3.7	3.7	3.6	3.9	3.6	3.6	3.0	4.0

주: 1) 노량진에서 측정

2) 부여에서 측정

3) 나주에서 측정

4) 물금에서 측정

자료: 환경청, 각년도.

강들의 오염은 더욱 심해졌다. 그러나, 한강의 수질이 개선된 것만을 놓고 볼 때, 국민의 관심과 정책적 의지가 뒷받침된다면 환경정책은 효과를 거둘 수 있다고 할 수 있다.

3. 한국의 경험: 교훈과 전망

한국의 경험이 주는 교훈과 전망은 다음과 같이 요약될 수 있다.

교훈

- 권위주의적 정권하에서 채택된 경제성장전략은 절대빈곤 해소에 큰 기여를 했다.
- 그러나, 경제성장에 대한 과도한 강조는 소득불평등과 상대적 빈곤을 악화시켰다.
- “산업화 우선주의” 정책은 환경파괴와 도시문제와 같은 형태로 가시적인 사회적 손실을 가져왔을 뿐만 아니라 공동체정신과 일체감을 파괴하는데 일조했다.

전망

- 경제적 불평등과 상대적 빈곤으로부터 초래되는 사회적 역기능은 국가발전정책 및 전략의 근본적인 수정을 요한다.
- 대안적 패러다임은 부를 재분배하고 사회적 안정을 향상시킴으로써 경제개발과 사회개발의 조화를 모색하는 것이어야 한다.
- 그러한 국가발전 패러다임은 또한 환경적, 인본주의적 가치관을 증진시키고 전체적인 삶의 질을 향상시키는 것이어야 한다.

참고문헌

<국문>

건설교통부(1996) 『주택건설종합계획』.

경제기획원(각년도) 『도시가계연보』.

공은배(1989) 『한국교육투자정책의 진단』, 한국교육개발원.

공은배 외(1990) 『한국의 교육투자정책의 진단』, 한국교육개발원.

교육부(1988) 『교육 40년사』.

_____ (각년도) 『교육통계연보』.

국토개발연구원(1994) 『도시 저소득층을 위한 주택정책의 평가와 개선방

- 향』.
- 권순원(1992) 『한국에서의 분배 불평등과 주요 정책이슈』, 한국개발연구원.
- 김경근(1992) “한국의 경제개발과 교육의 영향”, 『새교육』.
- 김근조(1987) “국내입양에 관한 일연구”, 『사회복지』, Vol.33, No.2.
- 김기덕·손병돈(1995) “1982-1992년간 근로자가구의 소득분배 변화 추세: 소득원천별, 사회보장 수혜, 이전소득, 조세부담”, 『사회복지연구』, Vol.6.
- 김대모·안국신(1987) 『한국에서의 소득분배, 그 결정요인 및 분배에 대한 인식』, 문교부.
- 김수곤·최돈길(1985) 『해외 인력진출의 경제적 효과 분석』, 한국개발연구원.
- 김영봉 외(1984) 『한국의 교육과 경제발전』, 한국개발연구원.
- 김영화(1993) 『한국의 교육불평등』, 교육과학사.
- 김영화 외(1993) 『한국인의 교육열 연구』, 한국교육개발원.
- 김영화 외(1996) 『국가발전에서의 교육의 역할 분석(1)』, 한국교육개발원.
- 김우택(1987) “해외이주정책의 재조명” 『해외동포』, Vol.24, No.3.
- 김익기·김성연(1993) 『한국의 공해문제와 환경사범』, 한국범죄학연구소.
- 김태동, 이근식(1991) 『땅: 투기의 대상인가 삶의 터전인가』, 비봉출판사.
- 김태성(1995) “저소득층 소득분배 형태의 변화 추세: 1966-1992”, 『사회복지연구』, Vol.6.
- 내무부(a)(각년도) 『새마을운동』.
- _____ (b)(1987) 『한국도시연감』.
- 노동부(각년도) 『노동통계연감』.
- _____ (1984) 『노동백서』.
- 농림수산부(각년도) 『농가경제통계』.
- 문옥륜(1989) “A Memorandum on the Role of the Public and Private

Sectors of Health Care in the Republic of Korea”, 『보건학논집』, 제42호.

- 박순일(1994) 『한국의 빈곤현실과 사회보장』, 일신사.
- 백종천 외(1994) 『한국의 군대와 사회』, 나남.
- 보건복지부(1995) 『보건복지통계연보』.
- 보건사회부(a)(각년도) 『보건과 사회』.
- _____ (b)(각년도) 『보건사회통계연보』.
- 새마을금고연합회(각년도) 『새마을금고의 현황』.
- 서성환(1994) 『한국 부동산 시장의 경제적 분석』, 홍문관.
- 신방현(1990) 『한국주택행정론』, 단국대학교출판부.
- 신용협동조합중앙회(각년도) 『신용협동조합운동』.
- 유상백(1995) “한국의 이민정책과 향후과제”, 『한민족공동체』.
- 이두호 외(1991) 『빈곤론』, 나남.
- _____ (1992) 『국민의료보장론』, 나남.
- 이수연(1997) 「도시 근로자 소득수준간 의료서비스 이용 및 치료비 부담률의 형평성」, 서울대 박사학위 논문.
- 재무부(a)(각년도) 『결산개요』.
- 재무부(b)(각년도) 『한국의 재정통계』.
- 조남훈(1988) “산아제한정책의 현실과 전망”, 『한국인구논집』, Vol.11, No.1.
- 최일섭·류진석(1996) 『지역사회복지론』, 서울대학교출판부.
- 통계청(a)(각년도) 『경제활동인구연보』.
- _____ (b)(1994) 『한국의 사회지표』.
- _____ (c)(1995) 『통계로 본 한국의 발자취』.
- _____ (d)(각년도) 『한국통계연감』.
- _____ (e)(각년도) 『도시가계연보』.
- 허성규 외(1995) 『공공임대주택정책의 재평가와 발전방향』, 한국도시연

구소.

한국교육개발원(1994) 『한국교육투자의 실태와 수익률 분석에 관한 연구』.

구소.

한국교육신문(1993) 『한국교육연감』.

한국보건신문(1995) 『보건연감』.

한국은행(각년도) 『경제통계연감』.

한국인구보건연구원(1986) 『인구와 보건지표 및 통계』.

한국주택은행(각년도) 『주택금융』.

화랑대(1992) 『한국군과 국가발전』.

환경과 공해연구회(1991) 『공해문제와 공해대책』, 한길사.

환경청(각년도) 『한국환경연보』.

_____ (1992) 『환경백서 '91』.

〈영문〉

Adelman, Irma and Sherman Robinson(1978) *Income Distribution Policy in Developing Countries*, Stanford, California: Stanford University Press.

Bureau of Social Affairs(1955) *Social Progress through Community Development*, New York: United Nations.

Cumings, Bruce(1984) "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences", *International Organization*, Vol.38, Winter.

International Labor Office(1990) *The Cost of Social Security: Thirteenth International Inquiry, 1984-1986*, Geneva: International Labor Organization.

Rogers, Daniel C. and Hirsch S. Ruchlin(1971) *Economics and Education: Principles and Applications*, New York: The Free Press.

World Bank(1989) *The World Development Report*, New York: Oxford University Press.

Zeigler, Harmon(1988) *Pluralism, Corporatism, and Confucianism*, Philadelphia: Temple University. Press.

요약 및 결론

김상균

서울대 사회복지학과 교수

이정우

경북대 경제통상학부 교수

1. 서론

한 국은 지난 30년간 세계 역사상 유례를 찾기 어려울 정도의 고도성장을 달성하였다. 1인당 국민소득은 1966년 125달러에서 1995년 1만 달러로 증가하였다. 한국의 경제성장 속도에 비견할만한 나라는 대만과 아주 소수의 신흥공업국 이외에는 없다. 현재 선진국 중 가장 빠른 속도의 경제성장을 자랑해온 일본조차 한국의 경제성장 속도에 비교가 되지 않는다.

성장의 속도보다 더 괄목할만한 현상은 이러한 경제성장이 경제적 불평등의 큰 증가 없이 달성되었다는 사실이다. 한국의 소득불평등은 개발 초기에도 국제적으로 그렇게 나쁘지 않은 상태였고, 급속한 경제발전 과정에서 크게 나빠지지 않았다. 다른 동아시아 국가처럼 한국도 경제성장과 경제적 형평을 성공적으로 결합한 나라로 평가된다(세계은행, 1993). 한국의 이런 경험은 급속한 경제성장에는 어느 정도 성공을 거두었으나 그 과정에서 소득분배가 아주 나빠진 남미 여러나라와 대조적이다.

한국이 달성한 급속한 경제성장과 안정적 소득분배를 생각해보면 공업화 시기 동안 한국의 빈곤이 크게 줄어들었으리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 공식적 빈곤 추계에 의하면 한국의 절대적 빈곤은 1960년대에 인구의 40%였으나 최근에는 5% 이하로 하락하였다고 한다. 한국경제가 아직 정체하고 있던 1960년대초만 해도 빈곤은 아주 심각한 사회경제적 문제였다. 1970년대초까지만 해도 도시 빈곤보다는 농촌 빈곤이 더 심각한 문제였다. 그러나 급속한 공업화와 더불어 가난한 농민들이 일자리를 찾아 도시로 이주해감으로 인해 빈곤의 중심은 점차 도시로 이동하게 되었다. 그리하여 다른 후진국에서는 대부분의 빈곤이 농촌 지역에 존재하는데 비해 한국에서는 이제 농촌보다 도시에 사는 빈민의 숫자가 더 많게 되었다.

한국의 빈민이란 어떤 사람들인가? 최근의 조사에 의하면 한국의 빈곤율이 특히 높은 집단은 가정의 교육수준이 낮거나 실직 또는 불완전고용 상태에 있는 가정으로 나타났다. 그리고 가정의 나이가 아주 적거나 아주 많은 경우에도 빈곤이 심한 것으로 드러났다. 그러나 빈곤율이 가장 높은 집단은 뭐니해도 역시 애들이 있는 편모 가정에서이다.

한국의 절대빈곤율이 5% 이하라고 하면 이것은 선진국보다 낮은 수준이다. 위에서 우리가 새로 추계한 바에 의하면 한국의 절대적 빈곤은 대체로 인구의 10%를 넘는 것으로 나타났다. 그러나 이런 숫자라고 하더라도 한국이 비교적 짧은 기간에 빈곤을 크게 축소하였다는 것은 움직일 수 없는 사실이다. 세계은행의 추계에 의하면 동아시아 중에서도 한국과 말레이시아가 빈곤 축소에 가장 성공한 나라로 나타났다(Johansen, 1993). 다른 인간개발지수, 특히 교육, 보건 등에서도 한국의 성적은 아주 양호한 편이다(표 7.1).

표 7.1 동아시아 주요 국가의 인간개발 지표들, 1960-1993

인간개발 지수순위 ¹⁾	기대여명 ²⁾			유아사망률 ³⁾			추적률 ⁴⁾			성인 문자해독률 ⁵⁾			공공지출 ⁶⁾		빈곤율 ⁷⁾		소득분배 ⁸⁾		1인당 GDP ⁹⁾	
	1960	1983	1993	1960	1983	1993	1970	1980	1993	1970	1980	1993	교육	보건	사회보장	도시	농촌	0-40%	20:20	1960
29 한국	53.9	71.3	85	11	66	74	88	66	74	88	97.6	4.2	2.7	2.3	5	4	19.7	5.7	690	9,710
52 태국	52.3	69.2	139	56	49	45	79	56	49	79	93.6	4.0	1.1	0.1	7	29	15.5	18.3	895	6,350
53 말레이시아	53.9	70.9	150	44	54	58	60	54	58	60	82.2	5.5	1.3	2.3	8	23	12.9	11.7	1,783	8,360
95 필리핀	52.8	66.5	73	13	61	64	83	61	64	83	94.2	2.9	1.0	1.2	40	54	16.6	7.4	1,183	2,590
102 인도네시아	41.2	63.0	80	43	51	58	54	51	58	54	82.9	2.2	0.7	1.2	20	16	20.8	4.9	490	3,270
108 중국	47.1	68.6	103	36	50	43	-	36	50	43	80.0	2.0	2.1	1.2	20	12	17.4	6.5	723	2,330

주: 1) 인간개발지수는 출생시 기대여명으로 측정된 장수의 정도, 성인 문자해독률과 취학률을 결합해서 측정하여 추정한 교육 성취도, 그리고 1인당 실질GDP(PPP)로 측정된 생활수준을 가지고 산출한다 (p.106)

- 2) 출생시 기대여명 (p.148)
- 3) 인구 천명 출생량 (p.148)
- 4) 모든 학교의 취학률(6-23세 연령 인구 대비) (p.148)
- 5) 총인구 대비 (p.148)
- 6) 교육=1992년 GDP대비; 보건=1990년 GDP대비; 사회보장=1993년 GDP 대비 (p.170)
- 7) 1990년 총인구 대비 (p.170)
- 8) 1981-1993년 최저 40% 기구의 몫; 1981-1993년 최고 20%대 최저 20% 기구의 소득 몫 비율 (p.170)
- 9) 실질 GDP(PPP) (p.148)

자료: UNDP, Human Development Report 1996.

2. 발전전략과 빈곤

한국이 이와 같이 빈곤 축소에 성공할 수 있었던 요인은 무엇인가? 정부의 역할이 이런 결과를 가져왔다고 보기는 어렵다. 한국의 국민소득 대비 정부의 사회보장 지출 규모는 아주 작아서 2% 정도 수준인데, 이것은 한국보다 가난한 후진국보다도 낮고, 아마 세계적으로 가장 낮은 편에 속할 것이다. 그러나 1995년 코펜하겐에서 열린 '사회정상회담'(The Social Summit)에 대통령이 참석한 이후로 한국 정부는 복지정책에 전보다는 약간 높은 관심을 보이고 있다. 그러나 실제 이것이 어떤 정책적 노력으로 결실을 맺게 될런지는 아직 두고볼 일이다.

한국에서 빈곤이 크게 줄어든 데 정부가 약간이라도 공이 있다면 그것은 무엇보다 경제성장을 추진하려는 정부의 정책적 노력의 간접적 결과였다고 해석할 수 있다. 물론 경제성장은 그 자체 빈곤 감소를 보장해주는 것은 아니다. 경제성장과 더불어 성장의 열매를 가난한 계층에 돌아갈 수 있게 하는 어떤 메카니즘이 필요하다. 실제로 한국의 경제성장 과정에서 빈민들의 생활수준이 적어도 다른 계층의 그것과 비슷한 정도로 향상되어 왔다는 증거가 있다. 즉, 빈민들은 경제성장 과정에서 완전히 소외되어 있지는 않았다는 것이다.

일반적으로 후진국의 경제발전 전략은 크게 세 가지 정도로 나눌 수 있는데, 각각은 분배에 미치는 영향이 다르다(Fields, 1980). 첫째는 근대부문의 양적 확대 전략이고, 둘째는 근대부문을 부유하게 만드는 전략이며, 셋째는 전통부문을 부유하게 만드는 전략이다.

첫번째 전략은 전통부문과 근대부문의 상대적 소득은 그대로 유지하면서 근대부문의 규모를 확대해 나가는 것이다. 높은 소득을 추구하는 사람들은 상대적으로 가난한 농촌에서 도시로 이주해간다. 그리하여 근대부문은 계속해서 확대되어 가고, 전통부문은 줄어든다. 이것은 경제학의 고전인 루이스 모델에서 설명하는 과정이다. 현재의 선진국은 모두 이런

과정을 거친 나라라고 할 수 있으며, 한국과 대만도 여기에 속한다.

두번째 전략에서도 경제성장은 이루어지지만 그 혜택은 주로 근대부문에 속하는 소수의 엘리트에게 돌아가고, 전통부문에서 일하는 대다수 민중들은 거의 소외된다. 이것은 지금까지 남미와 아프리카의 여러 나라에서 경험해왔다. 세번째의 전략에서는 전통부문에서 일하는 다수에게 성장의 혜택이 골고루 돌아간다는 이점이 있으나 문제는 근대부문의 성장이 거의 이루어지지 않는다는 것이다. 이 전략은 마오쩌둥 영도하의 중국과 다른 혁명적 정권에서 실험된 적이 있으나 지금은 인기가 없다.

이들 세 가지 발전전략이 소득분배 및 빈곤에 미치는 영향은 판이하게 다르다. 두번째 전략은 근대부문의 소수 엘리트들만 부유하게 하고, 여타부문의 빈곤은 그대로 방치되므로 소득분배를 악화시킬 가능성이 크다. 전통부문을 부유하게 하는 혁명적 전략은 소득분배를 개선하고, 빈곤을 감소시키는 효과가 아주 크다. 그러나 이 전략은 전형적인 내향적 공업화 전략으로서 근대기술을 개발하여 선진국을 따라잡을 가능성이 거의 없다는 치명적 약점을 갖고 있다.

첫번째 전략은 그 분배 효과 면에서 이들 두 가지 전략의 중간쯤 되는 전략이다. 대체로 소득분배는 약간 개선되며, 빈곤도 감소하는 것으로 알려져 있다. 단, 이 모델을 따를 때 소득분배는 쿠즈넛츠가 시사한 것처럼 처음에는 악화했다가 나중에는 개선할 가능성이 크다(Kuznets, 1955). 이런 경험은 현재 선진국 중 여러 나라가 경험한 바이다.

한국과 대만, 싱가포르, 홍콩 등 동아시아 여러 나라가 채택한 외향적 공업화 전략은 전형적인 근대부문 확대 개발전략이라고 할 수 있다. 수출부문으로 섬유, 신발 등 노동집약적 산업에 집중적으로 투자한 뒤 점차 전자, 조선, 자동차 등 자본 및 기술집약적 산업으로 이행하는 전략을 택함으로써 한국에서는 방대한 농촌 인력이 도시 근대부문에서 일자리를 찾을 수 있었다.

이 개발전략을 따름으로써 한국의 빈민들은 저임금이지만 그런대로 안

정적인 일자리를 가질 수 있게 되었고, 이것이 빈곤 축소에 결정적으로 기여하였다. 한국이 취한 외향적 개발 전략은 남미의 여러 나라가 과거에 채택하였던 내향적 개발 전략에 비해 경제성장, 고용, 인플레이션, 국제수지, 소득분배, 빈곤 축소 등 거의 모든 측면에서 우월한 것이 판명되었다. 예를 들어 브라질은 1960년대에 급속한 경제성장에는 성공하였지만 그것은 소득분배를 악화시키고, 빈곤을 해결하지 못하고, 소수의 부자들만 살찌우는 부익부빈익빈의 성장이었다. 이런 개발전략에 비해 한국이 취한 전략은 빈곤 완화에 상당히 긍정적인 효과가 있었음을 인정하지 않을 수 없다.

3. 고용과 일자리

한국이 취한 발전전략은 저소득가구에 대단히 풍부한 일자리를 제공하였다. 다른 저개발국이 막대한 실업과 불안전고용—합계가 때로는 노동력의 1/4에 달한다—에 시달리고 있는 데 비해 한국의 고용 상태는 지극히 양호하였다. 한국의 실업률은 1960년대초에는 10% 이상에 달한 적도 있었으나 1970년대에는 4-5% 정도로 하락하였다. 그 후로 한국의 실업률은 계속 낮은 수준을 유지하였다. 지난 4반세기 동안 한국의 실업률은 2-3% 수준이 정상이었고, 가끔 닥치는 불황기에도 5%를 넘지 않았다.

지난 4반세기 동안 실업자 수는 꾸준히 4-5십만명 수준을 유지한 반면 노동력의 크기는 1970년의 1천만명에서 1995년에는 2천만명으로 늘어났다는 사실을 본다면 한국의 고용 사정이 얼마나 호전되었는가를 알 수 있다. 고용 증가율은 연 3% 수준에 달하였는 데 비해 인구 증가율은 원래 2% 수준에서 최근에는 1% 수준으로 하락하였다. 인구의 증가보다 일자리가 빠른 속도로 증가하였다. 단, 최근에는 한국경제의 외환위기가 가속되면서 IMF에 구제금융을 신청하기에 이르렀다. 대규모의 구조조정

과 긴축정책이 불가피한 상황에 있으므로 앞으로 실업률은 사상 유례 없을 정도로 높아질 전망이다. 그리고 이런 고통이 얼마나 계속될지는 아직 알 수 없다.

그러나 장기적 관점에서 본다면 한국 경제가 오래 동안의 성장을 통해 많은 일자리를 만들어왔음은 부정할 수 없다. 고용의 전반적 증가와 더불어 고용의 내용도 지난 4반세기 동안 크게 변화하였다. 1차산업 종사자는 1970년에 노동력의 1/2이었으나 1995년에는 1/8로 감소하였다. 그 대신 같은 기간 동안 제조업 종사자는 13%에서 23%로, 서비스업 종사자는 35%에서 64%로 크게 증가하였다.

서비스업 종사자 중에는 최신 기술을 필요로 하는 첨단 산업 종사자도 있는가 하면 전혀 기술다운 기술이 필요없는 불안정하고 저임금의 일자리에 종사하는 사람들도 있다. 후자는 소위 ‘도시 비공식부문’ 종사자로 불린다. 한국의 도시 비공식부문의 규모는 지난 30년간 지속적으로 증가하여 최근에는 총 고용의 거의 절반을 차지하는 것으로 나타나고 있다.

좋은 일자리라고 할 수 있는 근대부문의 일자리가 거의 성장을 멈춘 포화상태를 보여주고 있기 때문에 앞으로의 일자리 증가는 주로 비공식 부문에서 나타날 것 같다. 도시 비공식부문에서 일하는 사람이라고 해서 모두 가난한 것은 아니지만 도시의 가난한 사람들은 주로 여기에서 생계를 꾸려나간다고 해도 과언이 아니다. 정부의 빈곤대책이 빈민들이 있는 곳에 초점을 맞추어야 한다는 것은 두말할 필요도 없다. 그러나 지금까지 한국의 도시 비공식부문에 대한 연구나 정책 개발은 만족할만한 수준에 이르고 있지 못하다.

한국의 빈민들을 예를 들어 미국이나 영국의 ‘하위계급’(下位階級, underclass)과 구별짓는 가장 큰 특징은 그들은 대단히 부지런하며, 기회만 있으면 열심히 일하려고 하는 자세를 가지고 있다는 점이다. 한국의 빈민들은 서양의 하위계급이 갖는 여러 가지 사회적 병리현상—나태, 실직, 범죄, 마약중독, 미혼모의 출산—과는 거리가 먼 건전한 생활양식을

보여준다. 도시의 빈민촌에서 일어나는 범죄나 미혼모 출산은 중산층 지역과 비교해서 더 높다고 할 수 없다. 한국의 빈민촌에서는 미국의 대도시 도심에서 발견되는 반사회적(反社會的)행동을 찾아보기 어렵다.

한국의 빈민들은 일할 기회만 있으면 얼마든지 열심히 일할 태세가 되어 있다. 그들의 노동력참가율은 다른 계층에 비해 조금도 낮지 않고, 아마 오히려 더 높을 것이다. 그러나 이들이 일자리를 발견한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 고령자, 장애인, 저학력자, 비숙련공의 고용기회는 낮은 편이기 때문에 이들이 일자리를 유지한다는 것은 대단히 어렵다. 전국적 실업률이 3%대를 오르내릴 때에도 빈민촌 거주자의 실업률은 보통 30-50%에 달하는 경우가 많은 것은 바로 이런 이유 때문이다.

생계를 유지하기 위하여 빈민 가구에서 약간이라도 노동능력이 있는 사람은 무슨 일이라도 해서 생계에 보탬이 되려고 노력한다. 여성은 길거리에서 과일, 채소를 팔거나 집에서 종이 봉투를 만들거나 파출부 일을 나간다. 미혼 여성의 다수는 공장의 생산직에 종사한다. 기혼 여성은 상용직의 일자리를 얻기 어렵기 때문에 각종 비정규직 일에 종사한다. 한국은 아직도 여성의 고용에 차별이 많은 사회이다.

빈민들이 가지는 일자리는 대개 특별한 기술이 필요없고, 장래성이 보장되지 않는 성질의 일자리들이다. 그들의 일자리란 건축 공사장의 막노동이라든가 행상, 좌판, 개인서비스업 등 비정규직 일이 대부분으로서 비정규성, 불안정성을 특징으로 한다. 건축 공사장의 일은 대단히 위험하며, 실제 한국 건설업의 산업재해율은 세계적으로 가장 높은 수준이다. 그런 일자리는 기후, 계절, 경기상황에 따라 크게 영향을 받는 대단히 불안정한 성질을 갖고 있다. 빈민들이 가장 고통스러워 하는 것은 저소득이 아니고 직무의 불안정성이며, 그들이 가장 바라는 게 있다면 그것은 안정된 일자리를 갖는 것이다.

4. 교육, 훈련과 빈곤

가난한 사람을 도와주는 최선의 방법은 돈을 주는 것이 아니고 교육과 훈련을 제공함으로써 그들이 스스로 빈곤을 벗어나게 만드는 길이라는 주장이 자주 제기된다. 이런 관점에서 본다면 한국은 아마 빈곤 축소를 위해 많은 투자를 한 셈이 된다. 로널드 도어(1976)는 후발국일수록 교육을 높이 평가하는 경향이 있으며, 교육에 대한 과잉투자가 이루어진다는 가설을 제시하였다. 한국은 이 가설에 부합하게 공업화 과정에서 교육에 대해서 막대한 투자를 해왔고, 그 결과 세계적으로 높은 교육 수준을 갖게 되었다. 예를 들어

“1903년 영국에서는 인구 1만명당 5명의 대학생이 있었고, 독일에는 7.87명이 있었다. 1985년 한국에서는 217.5명의 대학생이 있었다. 1899년 현재 인구 1천명당 공립고등학교에 다니는 학생수는 영국 버밍햄에서는 4.3명이었고, 독일 베를린에서는 10.0명이었다. 1984년 한국에서는 이 수가 남녀학생을 합하여 20.0명이었다”(Amsden, 1989, p.216).

교육에 대한 투자에서 한국은 다른 나라를 능가한다. 1966년에서 1995년 사이에 국민의 평균 교육년수는 5.0년에서 10.1년으로 배로 늘었다. 한국의 인구대비 학생수나 진학생 수는 비슷한 소득수준을 가지는 어떤 나라보다 높다. 한국의 대학생 수 비율은 영국이나 일본조차 앞선 세계 7위에 위치해 있다.

이와 같은 교육의 확대가 빈민들에게는 어떤 영향을 미쳤을까? 원칙적으로 교육의 확대는 빈민들의 교육기회를 증가시킴으로써 그들의 소득을 증대시킬 것으로 기대된다. 그리고 또한 고등교육을 받은 사람들이 가지는 소득프리미엄을 낮춤으로써 빈부간의 소득격차를 축소시키는 효과를 가질 것이다. 이와 같이 교육의 확대는 일반적으로 빈민들에게 유리하게 작용할 것이다. 그러나 한국에서는 반드시 이런 결과가 나타나고 있다고

볼 수 없다.

한국 교육이 갖는 특징 중의 하나는 교육비의 대부분이 국가가 아니라 개인에 의해 부담되고 있다는 것이다. 학교에 내는 등록금, 교과서 값 이외에 각 가정에서는 참고서, 문제집, 학원비, 과외비에 엄청나게 큰 돈을 쓰고 있다. 몇몇 이름난 고액과외 선생들이 요구하는 과외비는 상상을 초월하는 액수이다. 전반적으로 공교육비보다 사교육비가 더 많이 들어가고 있다.

과외비 등 사교육비가 워낙 많이 들기 때문에 가난한 집의 아이들이 시험에서 좋은 성적으로 올리는 것은 불가능한 것은 아니지만 상대적으로 상당히 어려운 상황에 있다. 교육은 이론적으로는 신분 상승을 위한 좋은 기회가 될 수 있지만 한국의 특수한 교육 현실은 빈민층의 자제들에게 결코 유리하지 않고, 상대적으로 불리하다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 이렇게 본다면 한국의 교육 확대는 빈민들에게 반드시 축복이 된 것이 아니고, 양날을 가진 칼이었다는 점을 이해할 수 있다.

사회적 이동성을 보장해주는 두번째 경로는 직업훈련이다. 한국의 직업훈련 학교는 국제적으로 그렇게 나쁘지 않은 평가를 받고 있지만(예를 들어 Caillods, 1994) 문제는 실업계 고등학교는 성적이 낮은 학생이나 가난한 학생들이 가는 2류 학교라는 낙인이 찍혀 있다는 사실이다. 학생들은 가능하면 인문계 고등학교로 진학하기를 바란다. 성적이 좋은데도 불구하고 실업계 고등학교에 진학하는 학생은 예외적이다. 그러나 지금까지는 노동시장이 아주 활발했기 때문에 실업계 고등학교 졸업자들은 쉽게 일자리를 구할 수 있었다.

유럽 여러 나라가 학생들을 인문계와 실업계로 일찍 가르치는 양선체제(兩線體制, double track system)임에 비해 한국의 교육제도는 미국과 비슷한 단선체제(單線體制, single track system)라고 할 수 있다. 그런데 미국과 다른 점은 한국의 대학은 오로지 입학생의 시험성적에 따라 학교의 서열이 매겨진다는 것이다. 좋은 대학에 진학하기를 원하는 학생은 우선

인문계 고등학교에 진학하여 좋은 성적을 올려야 한다. 이것은 반드시 좋은 판단은 아니지만 일반적으로 실업계 고등학교에 가는 학생은 일단 시험에 실패한 학생으로 간주되어 버린다.

이런 낙인이 찍히는 것을 좋아하는 학생이나 학부모는 없으므로 모든 학생들은 과외에 추가적 비용을 들여서라도 좋은 성적을 얻기 위해 노력한다. 좋은 성적을 얻기 위한 경쟁은 소위 '입시지옥'에서 절정에 도달하는데, 인문계 고등학교 학생들은 하루 16시간씩 학교에 머물면서 공부에만 매달리는 일이 보통이다.

가난한 집의 아이들은 경제적 이유 때문에 실업계 고등학교에 진학할 확률이 더 높다. 이들 학생들은 재학중 학교 교육이나 졸업후 갖게 되는 직업에 대해 사회적 평판이 낮다는 것을 잘 알고 있으므로 스스로 자신감을 갖기 어렵다.

나이 많은 빈민들도 새로운 일자리를 얻기 위해 도움이 되도록 정부가 지원하는 직업훈련 제도가 마련되어 있다. 훈련 기간 동안 정부는 훈련 비용 전부와 약간의 생활비를 보조해준다. 그러나 이들이 배우는 교육과정은 내용이 부실하고, 훈련을 마친 뒤에 취업할 확률도 낮아서 직업훈련은 별로 인기가 없다. 한국의 직업훈련의 교육과정과 시설은 크게 개선을 요구하고 있는 실정이다.

5. 농촌의 빈곤

제3세계 빈민들의 대부분은 농촌에서 거주한다는 것이 일반적 패턴으로 되어 있다. 한국에서도 역시 이런 패턴이 성립하고 있었으나 지난 40년간 농민들의 즐기찬 이농으로 인해 이제 더 이상 이런 현상을 찾을 수 없다. 아마 현재 한국 빈민의 다수는 도시에서 발견될 것이다. 물론 농민들이 농촌에서 도시로 이주하는 것은 모든 저개발국에서 발견되는 현상이지만 한국에서는 그 속도가 엄청나게 빨랐다는 특징이 있다. 한국에서

는 경제성장의 속도만 빨랐던 것이 아니고 도시화의 속도도 대단히 빨랐으며, 사실 이 두가지 현상은 밀접한 관련을 가지고 한국의 소위 '압축형 성장'을 가져왔다.

비록 한국 빈민의 과반수가 도시에서 살고 있지만 농촌 빈곤은 결코 무시될 수 없다. 도시 노동자의 평균임금에 비해 상대적으로 본 농촌의 평균 소득은 지속적으로 하락해왔다. 농촌을 떠나 도시로 옮겨 간 사람들 중에는 학력이 높은 젊은 층이 많다 보니 농촌에 남은 사람들은 자연히 나이가 많거나 학력이 낮고 가난한 농민들이 많았다. 사람들이 농촌을 떠나는 이유는 그곳이 가난하고, 교육시설과 고용기회가 부족하다고 느끼기 때문이다. 그리하여 이농과 빈곤의 악순환이 농촌에 계속된다.

최근 한국의 시장이 국제적으로 개방을 강요당하면서 농촌의 사정은 더욱 어려워지고 있다. 오래 동안 농업은 보호받던 산업이었으나 이제 WTO체제 하에서는 농업도 더 이상 보호되기 어렵다. 치열한 국제경쟁에서 살아남을 수 있는 농민은 비교적 대규모의 농사를 짓는 상업적 부농밖에 없을 것이다. 빈농들의 고통은 앞으로 더욱 가중될 전망이다.

위에서 보았듯이 빈민의 대다수는 이제 도시에 거주하고 있지만 아마 가장 정도가 심한 빈곤은 여전히 농촌에 있을지 모른다. 가난한 농민들의 소득, 재산, 고용기회 등을 도시의 빈민과 비교해본다면 아마 전자의 궁핍상이 더 심각할 것으로 추측된다. 농촌 빈민들의 연령과 교육, 고용기회 등을 생각해 보면 그들이 빈곤을 벗어나는 길은 아주 어려워 보인다. 본문에서 분석한 바와 같이 농촌 빈민의 대다수는 정부가 정한 생활보호 대상자에 포함되어야 마땅할 정도로 가난함에도 불구하고 실제로 공공부조를 받는 사람은 소수에 불과하다.

그렇다고 해서 농촌 빈민들의 생활조건이 아주 나쁘고, 시간이 지날수록 더욱 악화하고 있다는 뜻은 아니다. 오히려 반대로 농촌 빈민들의 생활수준은 도시 빈민들과 마찬가지로 지난 30년간 괄목할만큼 향상되었다. 현대적 전자기기나 생활용품의 사용에서 도시거주자들보다는 떨어지지만

농촌 빈민들의 소득은 농업생산성의 증대와 더불어 지속적으로 상승해왔다. 농촌의 가난한 가구에서도 텔레비전, 냉장고, 그 밖의 현대적 문명의 이기가 대개 갖추어져 있다.

농업생산성과 소득을 향상시킨 배후의 힘으로 가장 중요한 것을 들라고 한다면 역시 1970년대 이후의 고미가정책(高米價政策)과 녹색혁명(綠色革命, green revolution)이다. 정부는 1960년대에는 쌀 값을 낮게 유지하다가 1970년대초에 와서는 고미가정책으로 전환하였다. 이것과 더불어 토지생산성을 50%나 증가시키는 각종 신품종 벼가 도입되기 시작함으로써 농민 소득을 크게 증대시키는 데 이바지하였다.

그러나 녹색혁명이 가져온 하나의 문제점은 농촌의 자연환경을 크게 파괴했다는 점이다. 신품종 벼는 우리의 토양에 적응력이 낮았기 때문에 살아남도록 하기 위해서 많은 양의 살충제와 비료를 필요로 하였고, 그 결과 농촌에는 토질오염, 대기오염, 수질오염 등의 새로운 문제가 발생하게 된 것이다.

농촌 개발에 또 하나 중요한 계기가 된 사건이 바로 1970년대초에 시작한 새마을운동이다. 이것은 농촌의 기반시설 건설, 일자리 마련, 각종 농업진흥사업, 그리고 정신적 무장 운동이 결합된 대규모 사업이었다. 새마을운동에 대한 평가는 크게 두 가지로 갈라진다. 한 쪽은 이 운동이 농촌 소득을 올리고, 농민들의 정신을 개조하는 데 크게 기여했다고 긍정적인 평가를 내린다. 이것은 정부의 공식 견해이자 외국에도 이런 내용을 널리 선전해왔기 때문에 여러 저개발국에서는 이런 평가가 상당히 넓게 받아들여지고 있다. 새마을운동이 막을 내린 지 오래인 지금까지도 이 운동에서 무언가 배우려고 찾아오는 외국인들이 있을 정도로 외국에서는 평판이 좋은 편이다.

그와는 반대로 새마을운동을 혹평하는 쪽에서는 이 운동이 농민들의 밑으로부터의 참여 없이 정치적인 의도를 가지고 정부 주도로 시작되었고, 추진되었기 때문에 별다른 성과도 없었다고 보고 있다. 이렇게 보는

사람들은 새마을운동이 민주주의와 인권이 가장 깃뚫혔던 시절에 독재정권을 유지하는 데 이용되었다고 비판한다.

이와 같이 상반된 두 개의 견해 중 어느 쪽이 과연 옳은 지를 가려내기란 쉬운 일이 아니다. 이 운동은 분명히 농촌에 긍정적 영향을 미친 것이 틀림없으나 동시에 그것이 정치적 의도를 갖고 추진되었다는 것도 부정할 수 없는 사실이다. 지금으로서는 양자의 견해에 대해 최종적 평가를 내리는 일은 좀더 시일을 두고 연구해야 할 과제라고 할 수밖에 없다.

6. 주택과 빈곤

한국은 현저한 경제적 성과에도 불구하고 주택의 질과 양 모두 심각한 문제를 경험하고 있다. 급속한 도시화로 특히 도시지역의 주택부족은 지속적이고도 심각한 문제가 되어왔다. 농촌지역의 경우는 특히 상수도, 개량화장실과 입식부엌 등의 시설이 결여된 불량주택이 문제시된다.

분배불평등은 전반적인 국부가 증대할수록 더욱 부각되기 때문에 주택은 결정적인 사회적 이슈이다. 주택공급은 소득집단, 가족규모와 지역에 따라 불평등하게 이루어지고 있다.

한국에서의 주택정책은 주택소유를 장려하는 경향이 지배적이었다. 이러한 정책에 의해 상대적으로 부유한 사람들은 그들의 집을 소유할 수 있었던 반면, 주택가격의 급격한 상승으로 인해 가난한 사람들의 상황은 더욱 악화되었다. 이는 가난한 사람들을 민간주택시장으로부터 배제시켰을 뿐만 아니라, 주택가격 상승압력때문에 임대료가 계속 상승하였기 때문이다. 만성적인 주택부족으로 인해 정부의 전세값 통제는 전혀 효과를 거두지 못했다. 도시 빈민들은 이러한 상황에서 종종 달동네에 무허가주택단지를 형성하였다.

저소득가구들은 과밀화, 공중시설과 위생의 결핍, 노후화와 같은 열악한 주택사정 속에서 계속 생활해 왔다. 한국에서 도시재개발계획은 빈민

가구가 밀집해 있는 지역에 대해 주택을 허물고 주민을 쫓아내는 '합동재개발방식'을 통해 이루어졌다. 이 때문에, 한국은 남아프리카와 함께 가장 잔인하고 비인간적인 강제철거를 시행하는 두 나라 중 하나로 인용되곤 하였다.

한국주택정책의 가장 중요한 특징 중의 하나는 그것이 경제정책을 추구하는 수단으로 사용되었다는 것이다. 기본적인 주택전략은 더 많은 부유한 사람에게 주택을 공급함으로써 가난한 사람들의 주택도 결국 향상될 것이라고 가정하는 '필터링'(filtering) 개념으로 이해되었다. 그러나, 이러한 전략이 분배적 형평성에 미치는 영향은 감안되지 않았다.

최근 공공영구임대주택의 건설로 사회주택(social housing)정책이 진행되었다. 지금까지 지어진 영구임대주택의 호수는 전체 주택의 2%에 불과하며, 최빈자와 가장 욕구가 큰 가구가 이러한 프로그램으로부터 혜택을 받고 있는지는 분명치 않다.

한국의 전체적인 경제전략과 마찬가지로, 정부의 주택정책은 전반적으로 빈민들의 희생 위에 부자들에게 혜택을 주는 것이었다. 공공주택은 빈민들이 구매하기에는 너무 비싼 것이었다. 또한, 한국에서 전체 소득중 임대료가 차지하는 비율은 국제 평균수준의 거의 두 배에 달하며, 이와 같이 높은 가격은 많은 빈민가구들을 민간임대시장으로부터 배제시켰다. 임대료 상승은 빈민에게 더욱 무거운 부담을 안겨주었다. 한국의 주택정책은 경제정책을 촉진함으로써 빈곤완화에 기여한 반면, 빈민에게 적절한 주택을 제공하지 않고, 그들을 분산시키고, 그들의 욕구를 무시함으로써 빈곤감소에 악영향을 미쳐왔다.

7. 여성과 빈곤

한국 여성은 1960년대 초이래로 매우 많은 변화를 겪었다. 수명이 연장되고, 더 많은 교육을 받고, 더 적은 자녀를 출산하고, 더 좋은 의료혜

택을 누리고, 이전보다 더 많은 수입을 얻는다. 그럼에도 불구하고, 여성은 여전히 남성보다 교육수준이 떨어지고 노동시간은 더 길다. 한국문화에 깊이 뿌리박혀 있는 강력한 유교 가치관과 규범하에서, 전반적인 사회적 변화에도 불구하고 여성이 남성보다 가난한 것은 당연한 일이다.

빈곤의 정의가 어떠한 간에, 정확한 정보의 부재로 인하여 한국에서의 여성 빈곤을 기술하는 데 많은 어려움이 있다. 예를들면, 얼마나 많은 여성들이 빈곤상태에 있으며, 도시와 농촌의 저소득여성들이 어떠한 생활을 하고 있는지에 대한 신뢰할 만한 통계는 없다.

또한, 빈곤선의 정의나 그 적용의 관례를 볼 때, 단지 소수의 빈곤여성만이 생활보호대상자에 포함될 뿐이라고 말할 수 있다. 전반적으로 자료가 불충분하기는 하지만, 기록에 의하면 생활보호대상자—법정 빈민—의 63%가 여성으로 나타났다.

여성에 대한 편견은 빈곤가구를 낮게 보고하는 경향이 있는 공식적인 통계에서도 발견된다. 예를들면, 1989년 보건사회부 조사에 따르면, 18세 미만의 아동을 한 명 이상 가진 여성가구주 가구는 전체의 0.7%에 불과했다. 이러한 낮은 비율은 전반적인 사회의 가치관을 반영하는 것이라 볼 수 있다. 유교적 가부장주의 가치관으로 볼 때, 가구주로서 혼자 살면서 자식을 키우는 여성은 경멸의 대상이 된다. 그들은 남편없이 사는 기구한 팔자라는 손가락질을 당한다.

서울대학교 사회복지연구소의 1995년 조사는 도시빈곤가구 가운데 여성이 집중되어 있음을 보여준다. 여성가구주 가구 중 50%가 생활보호 소득기준 이하의 소득을 버는 반면, 남성가구주 가구의 경우 그 비율은 36%로 낮다. 여성가구주 가구의 소득은 남성가구주 가구 소득의 약 30%에 불과하다.

이와같이 한국에서 빈곤층 가운데 여성이 밀집되어 분포하는 것은 자본주의적 산업화와 결합된 강한 가부장주의 전통의 당연한 결과라 하겠다. 여성의 빈곤을 제거하기 위해서는 자본주의에 수반되는 계층분리와

가부장주의에 의해 조장되는 여성차별을 허물기 위한 정부의 직접적인 개입이 요구된다.

여기에는 세 가지 조치들이 필요하다. 첫째는 티트머스(Timmuss, 1969)의 세 가지 복지(조세복지, 기업복지, 사회복지) 각각에 대한 자원과 기회의 재분배 조치이다. 둘째는 가치관과 이데올로기의 변화이다. 이를 위해서는 학력에서의 남녀격차를 줄이는 것 뿐만 아니라 전통적인 가부장주의적 가치관을 불식시키는 것을 포함하는 교육이 핵심적이다. 마지막으로, 자본주의적 경제발전은 일부 국민을 빈자로 만드는 것과 마찬가지로, 일부 여성을 가난하고 의존적으로 만든다. 이러한 점에서 여성의 빈곤을 제거하기 위해서는 위의 두 유형의 조치들 외에도 빈곤여성을 표적으로 하는 특별한 조치들이 필요하다.

8. 사회복지, 보건과 빈곤

사회복지와 보건정책은 그 대상이 되는 인구집단이 빈자나 욕구를 가진 사람이라는 측면에서만 아니라 그러한 정책의 소득재분배적 역할이라는 측면에서도 빈곤감소와 직접적으로 연관되어 있다. 그러나, 한국정부는 빈곤을 제거하거나 경제적 불평등을 완화하기 위해 사회복지정책을 추구해야 한다는 명확한 인식을 가지고 있지 않았다.

모든 국민이 의료보험의 적용을 받게된 1989년에야 비로소 보편적 사회보험의 원칙이 확립되었다. 사회입법의 과정과 그 수행과정을 통해 볼 때, 공무원, 군인이나 교직원과 같은 강력한 이해집단이 우선적인 혜택을 받았다. 사회적 피박탈계층들은 계속 이러한 제도들로부터 소외되었다.

이러한 무관심은 경제발전과 사회발전 간의 심각한 불균형을 낳았다. 한국은 1인당 국민소득에서 중상위 국가의 선두에 위치해 있음에도 불구하고, GDP대비 사회지출에서는 중하위 국가 중에서도 최하위에 속한다(표 6.41 참조).

한국사회복지정책이 절대적 혹은 상대적 빈곤의 경감에 기여해 왔는가는 질문에 대해 긍정적으로 답하기는 매우 어렵다. 비록 도시 절대 빈곤가구의 비율은 1967년 78.1%에서 1991년 11.5%까지 극적으로 감소했지만(표 6.2 참조), 이러한 극적 감소가 의도적 정책과 연관되어 있다고 보기는 어렵다.

이유는 간단하다. 절대빈곤율에서의 극적 변화는 주로 1962년에서 1977년 사이의 급속한 경제성장에 기인하여 일어난 것이며, 주요한 사회복지입법은 1970년대 후반에야 비로소 제정되었다. 이는 이 기간 동안 소득 이전이나 소득재분배가 일어나지 않았다는 것이 아니라, 그러한 대규모의 금전, 재화나 서비스의 이전과 재분배가 가족, 친족, 민간복지기관 혹은 원조기관을 통해 이루어졌다는 것을 의미하는 것이다. 사실, 한국에서의 절대빈곤 감소는 사회복지정책과 거의 관계가 없다 해도 과언이 아니다.

결론적으로, 경제개발전략이 너무 오래, 너무 과도하게, 그리고 너무 편중되어 추진되었던 것과 대조적으로, 사회개발은 거의 정체되어 있었으며, 사회복지정책은 저발전되어 왔다. 결국, 그러한 사회정책은 절대빈곤 제거에 거의 기여하지 못하였으며 상대적 빈곤을 악화시켜 왔다.

9. 한국의 경험: 교훈과 전망

이 책의 주요한 목적은 빈곤문제, 특히 개발도상국의 빈곤문제를 다루는 사람들의 통찰력을 넓히기 위한 것이다. 한국의 경험으로부터 일반적인 교훈을 이끌어 내고자 하는 사람에게 있어 제기되는 첫 번째 질문은 어떠한 정책이 한국에서의 절대빈곤 해소에 기여했는가 하는 것이다. 이러한 이슈와 관련된 몇 가지의 정책들이 이 연구에서 분석되었다. 방법론상의 많은 한계로 인해 일반적인 결론을 도출해낸다는 것은 거의 불가능하지만, 여러 정책들 중 세 가지 정책이 특별한 중요성을 가진다는 것

을 확인할 수 있었다.

- 권위주의적 체제하에서 채택된 경제성장전략은 직업창출과 소득수준 향상이라는 두 가지 통로를 거쳐 절대빈곤 해소에 크게 기여하였다.
- 교육에 대한 강조는 인적자본을 창출하고 사람들의 사고와 행동을 개혁함으로써 절대빈곤 감소에 많은 기여를 하였다.
- 지역개발의 한국적 모델이라 할 수 있는 새마을운동은 자조와 상부상조정신을 고취함으로써 절대빈곤 경감에 기여하였다.

한국의 경험과 관련해서, 두 번째 질문은 만일 빈곤상태가 지속되고 있다면 누가 최빈층(最貧層)인가라는 것이다. 본 연구의 분석을 통해, 경제성장과정에서 빈곤의 성격이 변화하였다고 주장하였다. 노동가능한 사람들(able-bodied)은 노동시장에 흡수된 반면, 취약계층 혹은 한계계층은 빈곤 상태로 방치되었다. 교육수준이 낮은 실업자나 일고노동자 가구주세대, 소년·소녀가장, 노인, 아동이나 병자, 장애인을 부양해야 하는 여성 등이 이러한 취약계층 혹은 한계계층을 구성하고 있다.

경제성장전략이 빈곤문제에 미친 부작용에 대해서 본 연구는 또 다른 질문을 제기해 왔다. 이는 두 가지 교훈으로 요약될 수 있다.

- 경제성장에 대한 과도한 강조는 소득불평등과 상대적 빈곤을 악화시켰다.
- “산업화 우선주의” 정책은 환경파괴와 도시과밀화와 같은 형태로 측정가능한 사회적 손실을 가져왔을 뿐만 아니라 지역사회의 공동체정신과 개인의 정체성 파괴와 같은 측정불능의 사회적 손실을 초래했다.

이 점에 대해서는 좀 더 자세히 언급할 필요가 있다. 첫째, 비록 절대빈곤이 실질적으로 감소되었음에도 불구하고, 최근 상대빈곤문제가 사회

적 이슈로 부각되었다. 일부 도시엘리트계층에게 부가 집중됨으로 인해 1980년대 후반 이래로 소득과 부의 분배상태는 악화되어 왔다. 이는 경제성장 하나만을 지나치게 오래도록 과도하게 강조하고 사회개발과 사회복지를 무시해 온 국가발전전략의 산물이라 할 수 있다.

둘째, 1987년에 시작된 급속한 민주화과정에서 수많은 노사분규가 발생했고 일반 국민들의 삶의 질에 대한 불만이 급속도로 촉발되었다. 성공적인 경제발전에 대한 국민적 인식이 특히, 주택, 교통, 교육, 의료와 같은 사회적 서비스부문의 질적 향상을 바라는 국민의 기대수준을 상승시켰다. 이와같이 “산업화 우선주의” 정책은 절대빈곤 감소와 같은 긍정적 결과를 가져왔을 뿐만 아니라 사회적 저발전과 같은 부정적 결과도 동시에 초래하였다.

선진국의 경험은 우리가 빈곤을 상당히 감소시킬 수는 있지만 완전히 제거할 수는 없는 것임을 보여준다. 한국의 경험으로 판단컨대, 빈민을 부양하는 정책과 프로그램을 설계함에 있어 다음과 같은 사항들이 고려되어야만 한다.

- 경제적 불평등과 상대적 빈곤으로 야기되는 사회적 역기능으로 인해 국가개발정책과 전략에서의 근본적인 전환이 요구된다.
- 부를 재분배하고 사회보장을 향상시킴으로써 경제개발과 사회개발의 균형을 추구하는 대안적 패러다임이 강조되어야 한다.
- 대안적 패러다임의 최우선순위는 ‘최빈층’을 직접적인 표적집단으로 삼는 빈곤퇴치 프로그램을 채택하는 데 두어져야 한다.
- 빈곤문제를 효과적으로 다루기 위해, 중앙정부는 빈곤대책을 향상시키는 데 주도권을 행사하며, 지방정부는 비정부기구를 포함한 사적 부문으로 하여금 지역사회중심의 사회복지활동에 참여하도록 고무시켜야 한다.
- 그러한 국가발전 패러다임은 환경보호적이고 인본주의적인 가치관과

모든 사람의 삶의 질을 향상시키는 활동을 고양해야 한다.

한국의 국가발전 전략은 한국의 고유한 문화적 전통, 제도적 틀 그리고 역사적 상황 속에서 진화를 거듭했다. 따라서, 한국의 경험은 모방을 위한 모형이 아니라 그것을 통해 통찰력을 얻을 수 있는 하나의 재료로 간주되어야 할 것이다. 전지구적 빈곤퇴치를 위해 한국의 경험이 줄 수 있는 최고의 교훈은 나라마다 나름대로의 고유성이 존재한다는 사실이다.

참고문헌

<영문>

- Amsden, Alice H.(1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Caillidos, Françoise(1994) “Converging Trends amidst Diversity in Vocational Training Systems”, *International Labour Review*, Volume 133, Number 2, pp.241-67.
- Dore, Ronald(1976) *The Diploma Disease: Education, Qualification, and Development*, London: George Allen and Unwin.
- Fields, Gary S.(1980) *Poverty, Inequality, and Development*, New York: Cambridge University Press.
- Jahnasen, Frida(1993) “Poverty Reduction in East Asia: The Silent Revolution”, World Bank Discussion Paper 203, Washington D.C.: The World Bank.
- Kuznets, Simon(1955) “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, Volume 45, Number 1(March), pp. 1-28.
- Titmuss, Richard M.(1969) *Essays on the Welfare State*, 2nd ed., Boston:

Beacon Press.

United Nations Development Programme(1996) *Human Development Report 1996*, New York: Oxford University Press.

The World Bank(1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press.

후기

권순원

덕성여자대학교 교수

한국은 지난 40년간 동아시아 “경제 기적”의 주도적 역할을 수행해왔다. 광범위한 경제성장의 기반위에서, 노동력을 흡수하여 그 생산적 이용을 촉진하는 정책을 통해 한국은 빈곤감소에 큰 성과를 거두어 왔다. 한국의 경제적 성공은, 근면하고 숙련된 노동력, 기업의 주도적 노력과 혁신, 시의적절한 정부정책과 그 효과적 수행 등 여러가지 요인의 결과라고 할 수 있다.

그러나 최근들어 한국경제는 국내외 부문에서 모두 어려움을 겪고 있다. 1997년 11월이후 동아시아의 다른 나라들과 다름없이 경제적 위기가 한국전체를 휩쓸고 있다. 크게 보아 이러한 문제들은 그 동안 한국사회에 빠른 성장과 번영을 가져다준 개발정책의 부작용이라고 할 수 있다. 한국은 지금 경제·사회적 문제들을 극복하기 위해 어떻게 제도들을 구축하고 조정할 것인가라는 중요한 역사적 도전에 직면해 있다.

성장지향적인 개발이라는 “한국식 모형”에서 정부는 주도적 역할을 맡아왔다. 초기의 정부개입은 생산적 자원을 동원하고 효율적인 자원 배분을 확보하기 위한 건설적인 힘이였다. 정부는 정치적 힘을 국가에 집중하는 반면, 의도적으로 소수의 재벌에게 경제력을 집중시켰다. 그러나 한국경제가 점점 대규모화하고 복잡해 짐에 따라 그러한 개입은

국가발전과정을 저해하고 왜곡하는 부당한 간섭으로 간주되게 되었다(Hong 1991).

이 책의 저자들은 지난 30년간 한국의 정부주도적 성장전략이 사회적 병리현상을 낳고 사회 각 부문들간의 불평등을 악화시켜왔다는 점에서 그 전략을 여러 면에서 비판적으로 검토하고 있다. 저자들은 성장과 임금의 증가가 일반적인 생활수준을 개선시키기에는 필요조건이지만, 저임금계층의 기본욕구 충족과 관련하여 상응하는 개선을 가져오지는 않는다는 점을 지적한다.

특히 경제적 엘리트에게 혜택을 주는 불균형적 성장과 그들의 특수한 이해관계는 바람직하지 못한 부작용을 낳고 있는데, 경제활동의 집중, 소득과 부의 분배 악화, 불로소득의 확산, 지대추구의 제도화, 투기와 방만한 투자, 재정운용의 실패와 부정행위, 규제권의 남용, 정치적 부패 등이 그것이다. 간단히 말해서 국가와 자본주의의 유착형 병폐를 모두 드러내고 있는 것이다.

최근의 경제적 위기는 정치적 합법성과 국가 연대의 위기이기도 하다. IMF(국제통화기금)의 요구사항을 충족시키려는 경제조정 조치는 한국사회의 각 부문에 다른 영향을 주게 될 것이다. 최저임금 계층이 가장 심각한 영향을 받게 될 것인데, 이들은 높은 인플레이, 낮은 성장, 대규모 실업등으로 고통받을 것이다. 특히 생활필수품 가격의 상승은 빈민들에게는 더 무거운 부담을 안겨줄 것이다.

현재 한국은 과거의 성장지향적 정책이 가져온 불평등과 불균형에 따른 완전히 새로운 도전을 경험하고 있다. 많은 한국인들은 경제적 위기가 주로 정책결정자와 재벌의 잘못 때문에 발생했다고 느끼고 있기 때문에 과거 구조조정 부담을 가장 크게 짊어졌던 빈민이나 취약계층 등 저소득층이 아니라 부유층이 가장 큰 희생을 감수해야 한다고 생각하고 있다.

현재의 위기를 적절히 헤쳐나가기 위해서는 경제정의의 요소를 회복

하고 저소득층의 적극적인 참여 등 인간중심적 발전을 실천할 수 있도록 근본적인 개혁을 수행해야 할 것이다(Kwon 1997). 한국의 경우 현재의 경제적 곤경과 과거의 희생자들을 보호하기 위한 사회적 안전망을 포함하여 더욱 적합한 경제사회개발 모형이 필요하다. 이러한 도전은 특히 빈민을 포함하는 모든 한국국민의 잠재력을 존중하고 고양시킬 제도를 구축하고 강화할 기회가 될 것이다.

한국의 개발경험은 국민이야말로 가장 커다란 자원임을 시사해 준다. 과거의 경험을 토대로 판단하건대, 한국의 국민들은 자신들과 후대(後代)를 위해 더 나은 사회를 건설하려는 헌신과 결단력으로 현재의 도전에 대처할 것으로 본다. 이 책의 저자들 역시 이러한 입장을 지지하고 있다. 이 책과, 그 이후 책의 주안점을 검토하고 빈곤퇴치 전략을 실행에 옮기기 위해 개최될 워크숍의 결과물은 이러한 목적에 맞추어 헌정되고 있다.

참고문헌

- Hong, Wontack(1991) "Export-Oriented Growth and Equity in Korea." Paper presented at the NBER Second Annual East Asian Seminar on Economics, Taipei, Taiwan.
- Kwon, Soon-Won(1997) "Economic Justice and Social Welfare: New Principles of Economic Policy." Paper presented at the International Conference on Democratization and Globalization in Korea: Assessment and Prospect, Seoul.

저자 소개

권순원

존스 홉킨스 대학에서 경제학 박사학위를 받았다. 한국개발연구원 연구위원을 지냈으며, 현재는 덕성여자대학교에서 경제학과 교수로 재직중이다. 의료정책, 소득분배, 사회복지, 빈곤 등의 분야에서 연구 업적을 남기고 있다. 저서로 *Improvements in Anti-Poverty Programs: A Study of Poverty Alleviation and Government Initiatives in Korea* 등이 있다.

김상근

에버딘 대학에서 정치학 박사학위를 받았다. 현재 서울대학교 사회복지학과에서 사회정책을 가르치고 있으며, 이 분야에서 많은 글을 써왔다. 1994년부터 대통령자문 정책기획 위원회의 위원으로 일하고 있으며 현재는 후기산업사회에 적합한 복지모형개발에 관한 연구를 수행중이다.

박진도

동경대학에서 경제학 박사학위를 받았다. 하버드 대학의 객원연구원으로 근무하였으며, 현재 충남대학교 경제학과 교수로 재직중이다. 경제발전, 농업정책, 농촌문제, 식량문제 등의 분야에서 많은 글을 써왔다.

아미트 바타차리야(Amit K. Bhattacharyya)

캘커타대학에서 경제학 석사학위를 받고, 브라운 대학에서 인구학 전공으로 사회학 박사 학위를 받았다. 그는 현재 유엔 경제사회국 소속이며, 인구, 빈곤, 개발 분야에서 많은 글을 써 왔다.

이정우

하버드대학에서 경제학 박사학위를 받았다. Harvard-Yenching Institute의 객원교수를 지냈고 경북대학교 경제통상학부 교수로 재직중이다. 소득분배, 빈곤, 노동 등의 분야에서 글을 써왔다. 저서로 도시빈곤층 대책연구(1989), 소득분배론(1991) 등이 있다.

이예경

버클리대학에서 사회복지학 박사학위를 받았다. 현재 연세대학교 사회복지학과 교수겸 사회복지연구소 소장으로 재직 중이며, 사회보장학회 부회장, 대통령행정혁신위원회의 위원으로 활동하고 있다. 사회보험, 공적부조, 여성문제 등 사회복지관련 분야에서 많은 글을 써왔다.

하성규

런던대학에서 도시 및 지역계획학 박사학위를 받았다. 현재 중앙대학교 지역개발학과에 재직중이며, 한국주택학회의 회장이고 1994년부터 한국도시연구소장으로 활동하고 있다. 저서로 주택정책론(1995), *Housing Policy and Practice in Asia*(1987) 등이 있다.

색인

〈주제어〉

ㄱ

가구 형태 178

가도시화(pseudo-urbanization) 233

가부장적 가치 25

가부장적 국가 217

가부장적 질서 170

가부장적 필요 217

가부장제 21, 169, 170, 173, 185, 213, 216, 217

가부장주의 330

가족계획 176, 217, 279, 280, 281, 282

가족주의 170

개발 격차 82

개발경제학 122

개발도상국 4, 12, 19, 24, 26, 233, 235, 236, 332

개발모형 4

개발전략 19

개입주의적인 경제 성장 170

개입주의적 정부 170

기폭제 267

결핍 36

경제개발과 사회개발의 균형 334

경제발전 전략 318

경제사회개발계획 257

경제적 불평등 331

경제정의실천시민연합 245

경제 활동 인구 182

계급 구조 185

고도 경제성장 2

고도성장 315

고도성장 정책 132

고령화 89

고미가정책(高米價政策) 327

고용기회 34, 36, 43, 63, 64

공공임대주택 237, 239

공공주택 238, 239, 240

공적 부조 35, 48, 51, 58, 175, 193, 197, 208, 209

공적 부조의 소득 기준 188, 209, 214

공정한 분배 27

과외비 133, 324

과잉교육 275, 278

과잉교육열 271

관료적 권위주의 256

관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 118

교육 3, 20, 24, 26, 49, 52, 53, 54, 55, 133, 152, 170, 218, 219, 323, 331,

333

구체금융 162, 163, 320

국가재건운동 269

- 국내총생산 84
 권위주의적 국가 217
 권위주의적인 가부장적 국가 170
 권위주의적 체제 333
 규율과 교육 34
 균등화지수 37, 40, 191, 208
 근대화 264, 265
 근대화전략 262
 급진적 여성학자 173
- L**
 내향적 개발 전략 320
 내향적 공업화 319
 노동력 참가율 148
 노동의 성별 분업 219
 노동집약적인 산업화 34, 52
 노동흡수적 산업화 31
 녹색혁명 112, 327
 농가소득 85
 농가의 상대소득 85
 농가의 생활방식 76
 농가의 실질소득 76
 농공단지 116, 117
 농산물무역자유화 119
 농어촌발전종합대책 117
 농어촌 특별세 119
 농업과 제조업 사이의 생산성 격차 78
 농업구조개선정책 100
 농업구조재편정책 120, 124
 농업부업단지 115
 농업생산 구조조정정책 25
 농업생산성 76
 농업소득 79
- 농업전환 73
 농의소득 116
 농지개혁 111
 농촌개발 123
 농촌공업화정책 116
 농촌사회의 공동화 123
 농촌 서비스 부문의 쇠퇴 92
 농촌의 부양인구비율 105
 농촌의 빈곤 70
 농촌의 상대적 빈곤 101
 농촌인구의 순 이농 88
- ㄷ**
 대규모 고용을 창출하는 경제성장 24
 대기오염 155, 156, 157, 158, 159, 164
 대우경제연구소 99
 도시로의 이주 151
 도시로의 인구이동 233
 도시 비공식부문 132, 149, 150, 151, 163, 164, 321
 도시 빈곤 지역 202
 도시재개발 138, 161
 도시재개발지역 220
 도시화 2, 9, 20, 24, 25, 87, 135, 196, 213, 232, 233, 243, 328
- ㄹ**
 루이스 모델 318
 룩셈부르크 소득 조사 142
- ㄴ**
 마을금고법 271
 맑시스트 여성학자 173
- 멜서스의 뒷 279
 명문대학 274
 모자 가구 발생 197
 모자복지법 193
 문자해독률 176
 문화적인 배경 34
 미가정책 112
- ㄷ**
 박탈지수 36
 발전전략 320
 배분적 정당성 242
 법정 빈민 191, 192
 보릿고개 69, 135
 보증부월세 245
 복지의 사회적 분화 218
 부계 혈통적인 가족 이데올로기 196
 부동산 투기 230, 241
 분권화 13
 분배불평등 328
 분배적 형평성 329
 분양주택 247
 불공평 5
 불균형공업화 모델 125
 불량주거지(squatter settlements) 228, 231, 236
 불량촌 228, 231, 234, 235
 불평등 23, 36, 172, 220
 비결정 217
 비공식 부문(informal sector) 233
 비법정 빈민 가구 175
 비정부기구(NGOs) 32, 60, 61, 245, 246, 269
- 빈곤갭(poverty gap) 42, 44, 45, 146, 147
 빈곤계층의 특징 41
 빈곤률 212, 213
 빈곤문화 235
 빈곤선 15, 16 36, 38, 43, 44, 45, 46, 143, 146, 148, 175, 191, 197, 199, 208, 215, 330
 빈곤실상 31, 32
 빈곤율 316
 빈곤의 개념 37
 빈곤의 귀착 42
 빈곤의 실태 62
 빈곤의 악순환 19, 34, 235, 326
 빈곤의 여성화(feminization of poverty) 5, 21, 171, 172, 173, 216
 빈곤의 원인 15, 35, 45, 46, 213
 빈곤의 원인과 결과 216
 빈곤의 정의 35, 36
 빈곤의 측정 35
 빈곤인구비율(head count ratio) 144, 145, 146, 147
 빈곤인구의 비율 43
 빈곤퇴치의 해 12
 빈민촌 134, 135, 136, 137, 154, 158, 160, 161, 162, 322
- ㄷ**
 사회간접자본 267, 271
 사회개발 3, 12, 292, 297
 사회보장제도 248
 사회 안전망 13
 사회재개발 248

- 사회적 규율 26
 사회적 불평등 232
 사회적 안전망 186, 293
 사회적 역기능 334
 사회적 통합 24
 사회적 형평성 242, 250
 사회정상회담 318
 사회주택 238, 329
 사회통합 27
 산업화 31
 산업화 우선주의 정책 333, 334
 삶의 질 192
 상대빈곤율 95
 상대적 빈곤 4, 15, 23, 25, 27, 36, 37, 51, 70, 100, 138, 144, 260, 261, 293, 295, 297, 309, 304, 332, 333, 334
 상부상조 34
 상의하달 방식 20
 상향식 방식 124
 새마을운동 19, 20, 34, 52, 57, 113, 114, 261, 264, 265, 266, 267, 268, 271, 327, 328, 333
 생산적 고용 10, 26
 생활보호대상자 95, 326, 330
 생활보호법 186
 생활보호 소득기준 330
 성간 노동 분화 171
 성별 노동 분업 170, 173, 185
 성별 노동 분화 217
 성 분절 173, 185, 217
 성 차별 219
 세계은행 44, 61, 316
 소득 격차 211
 소득과 부의 분배 51
 소득분배 17, 28, 37, 147, 148, 319, 320
 소득재분배 331, 332
 소작농 109, 111
 수질오염 80
 수출주도적 한국경제 3
 수출주도형의 불균형 공업화 전략 70
 수출지향적 불균형 공업화 122
 수혜 기준 188, 220
 순도시인구증가율 88
 시민단체 245, 246
 시민사회 5, 7, 27
 시설에 대한 접근성 211
 시장바스켓 38, 39
 신경계 5개년 계획 257
 신용협동조합 269
 신용협동조합법 271
 신흥공업국(NICs) 87
 실업률 132, 135, 148, 163, 320, 322
 ○
 아래로의 파급효과 58
 아황산가스 156, 157, 159
 안전망 214
 압축형 성장 326
 엔클로우저 121
 앵겔계수 133, 152, 163
 앵겔의 법칙 38
 여성 가구주 198
 여성가구주 가구 196
 여성가구주 비율 46
 여성의 고용 322
 여성의 빈곤 171, 172, 175, 215, 216, 330
 여성의 빈곤 인구 집중도 186
 여성의 생활 주기 178
 여성 조직 220
 여성 집중 현상 191, 192
 역량빈곤 척도(CPM, Capability Poverty Measure) 18
 영구임대주택 196, 299, 300, 304, 329
 영세농 108
 외향적 개발 전략 320
 외향적 공업화 319
 외향적 성장전략 122
 원가연동제 241
 위계적인 불평등 관계 170
 위로 올려주는 접근방법 60
 유교 170, 330
 유교문화 272
 유교적 규범 196
 유발적 기술혁신 이론 74
 유엔 인간정주회의(UN HABITAT II) 246
 유엔 인권위원회 236
 의무교육 176, 217, 273
 이농 20, 74, 87, 89, 94, 124, 135, 325, 326
 이농의 악순환 82, 91, 94, 123
 이진지출 62
 이혼율 24
 이혼률 196
 인간개발지수 17
 인간중심적 전략 8
 인적자본 4, 34, 271, 275, 282, 285, 333
 인적자본의 개발 26
 인적자원 286
 인적자원 개발 2, 3
 인적자원에 대한 지속적인 투자 55
 인적자원에 대한 지속적인 투자 31
 일반 빈곤 가구 197
 임대주택 247
 임대차보호법 249
 입시지옥 273, 325
 ㄱ
 자구(自救) 221
 자본주의적 경제성장 220
 자본주의적 산업화 175, 330
 자산 조사 193
 자원과 기회의 재분배 218, 331
 재혼 196
 전통적 사회보장 34
 절대적 빈곤 4, 12, 14, 15, 25, 36, 37, 50, 51, 95, 138, 141, 142, 144, 225, 255, 258, 259, 261, 274, 275, 282, 293, 294, 297, 304, 305, 309, 316, 332, 333, 334
 절대빈곤율 23, 94, 99
 종속 173
 주거권 237, 246, 248, 249
 주거보장 236
 주거빈곤선 250
 주민조직체 245, 246
 주택가격규제 240
 주택건설촉진법 240
 주택공급률 226, 227
 주택보급률 242
 주택 빈곤선 22

주택순환과정 242
 주택점유형태 229, 230, 243, 245
 지구정상회담 307
 지니계수 260
 지속가능성 12, 13
 지속가능한 개발 7
 지속적 경제발전 34, 63
 지역내 총생산(GRP) 84
 지역농업의 조직화 125
 지역사회개발 262, 264
 직업훈련 324, 325

ㄷ
 참여적 개발 9
 철거재개발 231, 237, 245
 최소주의 187
 최소한의 필요 35
 최저생계비 39, 63, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 146
 최저생활수준 40
 최저주거기준 250

ㄹ
 토양오염 81
 토지개혁 26, 31

ㅍ
 판자촌 235
 편모 가정 316
 포괄적 관세화 118
 필터링 329

ㅎ
 하부구조 265, 266, 282
 하비슨과 마이어교수의 추정 55
 하위계급 133, 134, 160, 161, 162, 164, 321
 하향식 방식 124
 하향적(top-down) 확대전략 296
 한국경제의 구조전환 72
 한국농촌경제연구원 104
 한국보건사회연구원 99, 145, 178
 합동재개발 231, 236, 329
 핵가족화 196, 213
 협동조합주택 246
 혼인 상태 201

<인명>

A
 Abel-smith 100, 172
 Adelman 54, 64, 259

B
 B. S. Lee 92, 92
 Bachrach 217
 Baratz 217
 Bhattacharyya 1

C
 Chung and Oh 110
 Cumings 256

D
 Diana Pearce 172

Dorothy Miller 174, 217

E
 Emily Northrop 173

F
 Fuchs 100

H
 Hagenaars 37
 Hayami & Ruttan 73
 Heidi Hartman 174

J
 Johnson 255

K
 Kuznets 70, 319
 Kwon 37, 40

L
 Lipton 91

M
 Mary Daly 218
 McGinn 55

R
 Robinson 259
 Rogers 271
 Ronald Dore 323
 Ruchlin 271

S
 Seligman 8
 Sen 17, 37
 Suh 43
 Sundaram and Tendulkar 40

T
 Timmer 71
 Titmuss 218, 331
 Townsend 36, 39, 100, 172

Z
 Zeigler 256

ㄱ
 공은배 272, 277
 권순원 31, 95, 260, 261
 김경근 274
 김근조 281
 김기덕 297
 김대모 260
 김상균 255, 315
 김성언 305
 김수곤 284, 285
 김영봉 275
 김영삼 257
 김영화 272, 273, 275, 278, 279
 김우택 280
 김익기 305
 김태동 303
 김태성 259

- L
 나성린 43
 노인철 47
 노태우 257, 264
- ㄷ
 도변(渡邊) 72, 74
- ㄹ
 류진석 262
- ㄱ
 문옥륜 295
- ㅅ
 박순일 38, 39, 49, 99, 100, 145, 259, 292, 293
 박정희 19, 23, 26, 69, 262, 264, 269, 290
 박진도 69, 111
 반성환 58
 배무기 149
 백종천 286, 287, 288
- ㅈ
 서상목 38, 143
 서성환 299
- 손병돈 297
 신방현 299
- ㅇ
 안국신 260
 안창수 38
 연하청 143
 유상백 280
 이근식 303
 이두호 257, 295
 이수연 297
 이은우 103
 이정우 131, 160, 315
 이해경 169
- ㅊ
 전두환 264
 조남훈 282
- ㅋ
 최돈길 284, 285
 최일섭 262
- ㅎ
 하성규 225, 304
 현진권 43