빈곤의 정의와 측정



2015. 8. 31 | 송민정_새사연 연구원 | smj@saesayon.org

빈곤문제는 과거부터 현재까지, 그리고 선진국부터 개발도상국까지 해결해야 하는 중요한 과제로 여겨지고 있다. 하지만 다양한 정의와 국내 지표들을 통해 보이듯이 사회적 상황과 정의의 하나의 분명한 해결방법이 있는 것은 아니다. 그리고 빈곤계층으로 분류가 되었다고 하더라도 조손가구, 여성가구주가구, 노인가구 등 가구 구성 형태에 따라 빈곤을 탈출할 수 있는 방법과 요구가 다르다.

빈곤 정의 및 측정의 다양성

일반적으로 빈곤의 개념에 대한 질문을 들었을 때, 사람들은 공통적으로 '부족'하고 '결핍'되어 생활이 어려운 상태를 가정하고 대답을 한다. 추상적으로 빈곤의 개념을 대할 때에는 비교적 간단명료한 답을 얻을 수 있지만, 정책 제안이나 특정 연구를 목표로 두고 빈곤에 대해 정의를 내릴 때에는 많은 것들이 고려된다. 연구자들은 각자의 목적에 맞게 빈곤의 정의를 내리고 그 정의에 따라 빈곤을 측정 한다. 따라서 연구 목적이 다양한 만큼 빈곤의 정의도 다양하고 그에 따른 빈곤율이나 원인분석도 차이가 난다. 빈곤을 연구하는 것에는 빈곤문제를 해결하고자 하는 의지가 담겨 있다. 그러므로 빈곤의 정의에 따라 빈곤의 측정방법이 달라지고, 해결하는 방식 또한 달라진다.

빈곤의 정의는 당시 사회의 영향을 많이 받는다. 빈곤을 탈출하는 것이 개인적인 노력보다 사회의 인식수준과 공적 보조 등을 통해 이루어지므로 사회적 합의가 필수 적이기 때문이다. 그러므로 특정 계층의 빈곤이 부각되는 등 과거와는 다른 새로운 측면이 문제화 되는 현 시점에서 빈곤에 대한 여러 가지 관점과 그에 따른 측정 방 법을 보는 것은 의미가 있다. 과거부터 최근까지 빈곤의 정의에 영향을 미친 연구들 을 보고 국내 자료를 통해 정의의 차이에 따라 빈곤을 측정하는 것의 차이에 대해 살펴보고자 한다.

여러 가지 빈곤의 정의와 그에 따른 측정방법

1) Rowntree의 최초로 제시된 빈곤의 생계개념

20세기 초반에 최초로 빈곤을 측정을 시도한 Rowntree는 생계측면에서 엄격하게 빈곤을 정의하고자 했다. 절대적 기준으로 빈곤을 측정하기 위해 영양학을 빈곤연구에 접목하여 과학적으로 빈곤을 측정하고자 노력했다. 삶을 영위하기 위해 필요한 최소한의 영양소를 설정하고 이를 충족시킬 수 있는 재화와 서비스의 품목을 설정하여 화폐가치로 환산한 후 빈곤을 측정하였다. 이러한 방법을 사용하여 빈곤을 측정하는 것을 전물량 방식 또는 마켓 바스켓 방식이라고도 하며, 한국에서 최저생계비를 계측할 때 사용하는 방법이다.

Rowntree는 영국 요크지역을 대상으로 한 연구에서 빈곤을 일차적 빈곤과 이차적 빈곤으로 나누었다. 일차적 빈곤은 재정이 생계를 유지하는데 필요한 최소한의 자원을 얻지 못하는 상황을 의미한다. 이차적 빈곤은 소득만 본다면 빈곤하지 않지만 사치품이나 도박 등 필수품 이외의 소비로 인해 빈곤해진 상태이다. 일차적 빈곤에 비해 이차적 빈곤은 불충분한 자원 보다는 타고난 지능이나 도덕성의 결핍으로 인하여 발생한다고 주장하였다. 이러한 Rowntree의 연구결과는 '최소 기준선'의 개념을 정책에 도입시켰고, 복지국가가 들어서는데 논리적 배경으로서 큰 역할을 하였다.

2) Orshansky의 빈곤 측정

Orshansky는 빈곤을 정의내릴 때에는 모든 종류의 가치판단이 개입된다고 하였다. 따라서 빈민의 개념을 잡을 때에는 의도하는 목적에 제한되어 개념을 내려야 하고, 그 결과 필연적으로 빈곤의 정의는 주관적일 수밖에 없다고 주장하였다.

Orshansky는 최저생계비를 도출할 때 반물량 방식을 사용하였다. 이 방식은 검소한 수준의 식품비 지출에 엥겔계수의 역을 곱하여 빈곤을 측정하는 방식이다. Rowntree의 전물량 방식을 간소화 한 것으로 모든 품목이 아닌 식료품만으로 측정하여 과정을 단순화 하였다. 하지만 일반적으로 상대적 빈곤에 비하여 상당히 낮은 수준에서 최저생계비가 결정되므로 현실적으로 빈곤을 탈출할 수 있는 기준인가에 대한 타당성 여부가 논란이 되어왔다.

3) Townsend의 박탈지표를 사용한 사회적 합의

Townsend는 각 사회에서 일반적으로 공유하고 있고 인정하는 생활양식을 정의하고 이에 못 미치는 집단을 빈곤층으로 규정하고자 노력하였다. 절대적 기준에 의한 빈곤 측정은 필수품을 결정할 때 발생하는 자의성을 배재할 수가 없고, 최저생계비가 너무 낮게 측정된다는 문제점을 갖고 있다. 그리고 절대적 빈곤 개념도 의식주외에도 여러 기본욕구를 기본적으로 가정하므로 '상대적으로 절대적인', 즉 덜 상대적인 기준일 뿐 완벽한 절대적 개념이 아니다.

따라서 Townsend는 빈곤을 측정하는데 있어서 객관적이고 일관적인 기준은 상대적 박탈개념 뿐이라고 여겼다. 이를 연구하기 위해 박탈에 처한 각 집단별로 설문조사를 통한 연구를 통해 박탈지표를 만들었다. 하지만 상대적 박탈을 측정하기 위한사회의 보편적이고 관례화된 생활양식이 명쾌하게 존재하지 않는다는 단점이 있다. Townsend방식이라고 하는 상대적 빈곤 측정은 중위소득의 40%, 50%, 60% 지점을 빈곤선으로 지정하는 방식(OECD), 선진국은 평균소득의 1/2, 개발도상국은 평균소득의 1/3 지점을 빈곤선으로 지정하는 방법(World Bank) 등으로 사용하고 있다.

4) 라이덴 방식 접근방법 라이덴 방식에 의한 주관적 생계비와 그 영향요인

라이덴 방식을 통한 빈곤 측정은 소득대용법이라고도 불리며 '개인들의 상황에 대한 가장 훌륭한 판단자는 그들 자신'이라는 가정 하에 정의된다. 두 가지 질문을 통해 주관적 최저생계비를 산출하는데, 첫 번째 질문은 실제로 빈곤하다고 느끼는 총 소득과 생활하는데 있어서 곤란함을 겪지 않기 위해 필요한 총소득에 대한 것이다. 두 번째는 소득이 잉여상태에서 불충분상태로, 불충분에서 극단적 결핍상태로 가는 순소득의 현금가치를 묻는다.

두 질문의 결과를 통해 합의적 빈곤선을 도출하는데, 이 방법은 첫 번째 질문을 통해 빈곤의 한계적 수준을 찾고, 두 번째 질문을 통해 빈곤의 의미상의 차이를 소득이라는 필터로 계량화를 했다. 자의성 문제에서는 어느 정도 자유로운 부분이 있으나, 개인적인 인식의 편차와 인간다운 삶의 최저수준에 대한 이견이 존재한다. 따라서 공식적인 빈곤선 및 공공부조의 기준선을 위한 근거자료로 사용하기에는 어려움이 있다.

위의 네 가지 방법은 저마다 장단점을 갖고 있다. 모두를 만족하는 빈곤을 측정하는 기준은 찾기 어렵고 빈민과 비빈민을 구분하는 것은 쉬운 일이 아니다. 확실하게 빈민에 속하는 사람도 있지만 빈민과 비빈민의 경계에서 구분이 어려운 사람들도 있

기 때문이다. 다음 절에서 국내에서 발표한 빈곤정책의 기준이 되는 여러 빈곤 관련 지표를 정리하였다. 최저생계비는 절대적 빈곤지수로 볼 수 있고, 중위소득을 기준으로 산출한 빈곤율은 상대적 빈곤지수로 이해할 수 있다. 최저생계비 및 중위임금의 변화와 각각의 빈곤율의 추이를 보고 가상의 인물을 설정하여 빈민과 비빈민의 경계가 정의에 따라 달라지는 것을 보겠다.

국내에서 발표하는 빈곤 지표

먼저 절대적 빈곤의 기준이 되는 국내지표는 최저생계비가 있다. 보건복지부에서 최저생계비 계측조사를 3년 마다 실시하고 있고, 표 1은 2006년부터 2014년까지의 조사 결과이다. 가구 규모별로 1인 가구부터 6인 가구까지 최저생계비를 각각 산출하였다. 이 최저생계비가 절대 빈곤을 측정하는 빈곤선의 역할을 하는데, 가구 규모가 커지고 시간이 흐를수록 상승하였다. 최저생계비 미만의 월 소득으로 생활하고 있는 사람들의 비율을 절대 빈곤율이라고 한다.

표 1. 2006년-2014년 가구규모별 최저생계비

(단위 : 원)

시점	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2006	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2007	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630
2008	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
2009	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2010	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435
2011	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	1,971,995
2012	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904
2013	572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	2,118,566
2014	603,403	1,027,417	1,329,118	1,630,820	1,932,522	2,234,223

출처 : 보건복지부, 최저생계비 계측조사

최저생계비는 전물량 방식으로 측정한다. 각 비목별로 필수품을 설정하고 사용량과 내구연수, 그리고 가격을 결정해 마켓 바스켓을 구성한다. 식료품, 주거비, 광열·수도비 등등 12가지의 비목별로 상세하게 결정하나, 연구자의 자의성을 최대한 배제하고 객관적이고 과학적인 근거로 항목을 설정하기 위해 노력한다. 그 결과 표 1과 같은 최저생계비가 발표되고 그에 따른 각종 공공부조 정책 기준이 마련된다.

한국보건사회연구원에서는 빈곤통계연보를 매년 발간하고 있다. 빈곤통계연보에서 통계청에서 제공하는 가계동향지수 원자료를 활용하여 절대적 빈곤율과 상대적 빈곤 율을 소득 및 지출유형에 따라 산출한다. 절대적 빈곤개념을 적용할 때에는 정부발 표 최저생계비¹⁾와 동일비율 최저생계비²⁾ 개념을 모두 사용하여 산출한다. 상대적 빈곤개념을 적용할 때에는 OECD 기준을 따라서 가구소득을 가구원수의 제곱근으로 나누어 균등화한 지수로 나타냈다.

아래 그림 1과 그림 2는 빈곤통계연보에 포함된 절대적 빈곤율과 상대적 빈곤율³⁾의 변화 추이이다. 1인 가구를 포함하고, 농어가는 제외하고 집계한 결과로서, 절대적 빈곤율이 상대적 빈곤율에 비해 낮게 나타난다. 가처분소득을 기준으로 절대적 빈곤율은 2009년을 제외하고는 9% 대에서 움직이고 있지만, 상대적 빈곤율은 13%~14%수준에서 변하고 있다.

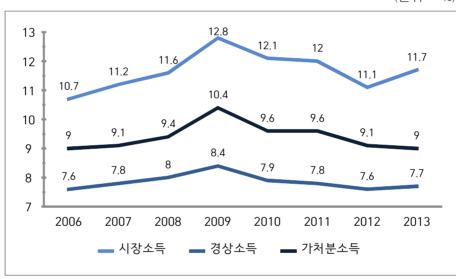


그림 1. 절대적 빈곤율의 변화 추이

(단위:%)

출처 : 2014 빈곤통계연보 (통계청, 『가계동향조사』, 원자료, 각 연도)

두 번째 절에서 설명하였듯이 절대적 빈곤은 상대적 빈곤에 의해 낮게 나타나는 경향이 있다. 그 결과 절대적 빈곤율도 낮게 나오므로 현실적인 빈곤 해결을 위한 정책 수립 시 과소평가 된 대상을 기준으로 대안설정을 한다면 실효성이 없는 정책이나올 수도 있다. 때문에 최저생계비 즉 절대적 빈곤에 대한 비판은 계속해서 제시되고 있다.

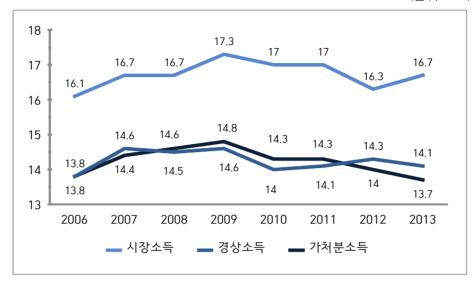
¹⁾ 정부발표 최저생계비 : 정부가 1999년 이후 발표하는 가구원수별 최저 생계비 (출처 : 2014 빈곤통계 연보)

²⁾ 동일비율 최저생계비 : 계측년도 (1999년, 2004년, 2007년, 2010년, 2013년) 사이의 기간동안 동일한 삶의 수준을 유지한다는 가정 하에 산출한 빈곤선(출처 : 2014 빈곤통계연보)

³⁾ 중위소득 50% 이하

그림 2. 상대적 빈곤율(중위 50%)의 변화 추이.

(단위 : %)



출처 : 2014 빈곤통계연보 (통계청, 『가계동향조사』, 원자료, 각 연도)

표 2. 2006-2014 중위임금, 평균소득 및 빈곤율 추이

(단위 : 천원, %)

연도	소득구분	중위임금	평균	빈곤율
2006	시장소득	1448	1733	18.3
2006	가처분소득	1428	1673	12.81
2007	시장소득	1514	1839	19.21
2007	가처분소득	1514	1802	14
2008	시장소득	1756	2116	18.42
2006	가처분소득	1743	3 1733 3 1673 4 1839 4 1802 6 2116 3 2043 4 2185 5 2152 2 2323 2 2304 1 2448 3 2318 3 2318 3 2444 2 2455 1	13.58
2009	시장소득	1854	2185	18.56
2009	가처분소득	1875	2152	12.92
2010	시장소득	1932	2323	17.2
2010	가처분소득	1952	2304	11.49
2011	시장소득	2079	2448	17.18
2011	가처분소득	2096	2426	11.58
2012	시장소득	1983	2318	20.5
2012	가처분소득	2033	2318 20. 2318 14.2	
2013	시장소득	2117	2444	21.04
2013	가처분소득	득 2169 2455		14.42
2014	시장소득	2107	2546	22.49
2014	가처분소득	2188	2568	16.08

출처 : 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 원자료, 각 연도

참고 : 빈곤율 - 중위임금의 50% 미만 비율

표 2는 저소득층 연구에 중점을 두고 조사된 한국복지패널의 원자료를 사용하

여 측정한 상대적 빈곤율이다. 가구 균등화 소득을 사용하여 1인당 임금으로 환 산한 것으로써 시장소득이 가처분 소득보다 낮은 선에서 중위임금이 형성되어 빈곤윸은 시장소득이 더 높게 나타난다. 하지만 그림 2와 비교했을 때는 전체적 으로 높은 비율로 측정되었다. 이처럼 측청 기준 뿐 아니라 표본집단에 따라 조 사 결과가 달라지므로 발표되는 빈곤율에 차이가 있다. 이처럼 빈곤을 정의하고 측정하려면 목적이 분명하고 정책의 대상이 될 계층의 범위를 면밀히 파악해야 만 한다.

맞춤형 빈곤정책의 필요성

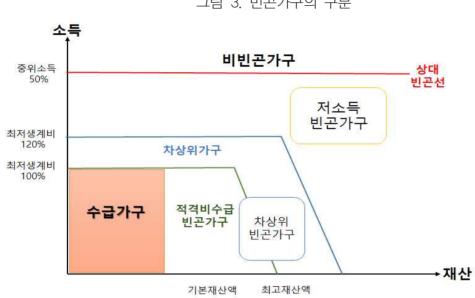


그림 3. 빈곤가구의 구분

출처 : 초록우산 어린이재단 아동복지연구소 (2014) 복지사각지대 빈곤아동가구 현황분석 및 복지서비스 욕구에 관한연구

국내에서 발표 된 최저생계비 및 상대적 빈곤율을 통해 빈곤의 정도를 알아보았다. 빈곤은 그림 3과 같이 재산과 소득을 기준으로 나뉜다. 상대빈곤선과 최저생계비(절 대빈곤선)을 기준으로 빈곤과 비빈곤을 나눌 수 있지만, 빈곤도 여러 계층으로 나누 어진다. 빈곤문제에는 항상 정책적 요구가 있으므로 그림 3의 빈곤 계층 중 어느 계 층이 타겟이 되는지에 따라 그에 맞는 정의와 측정이 가능할 것이다.

역으로 정의와 통계수치만 먼저 보고 빈곤과 비빈곤을 명확하게 구분하기란 쉽지 않다. 동일한 소득수준이나 같은 지역에 사는 대상이더라도 어떤 범주에 속 하는지에 따라 빈민일수도 비빈민일 수도 있다. 예를 들어 2014년 기준으로 무 직인 어머니를 모시고, 자녀가 1명 있는 여성 A씨가 유통업 계열에서 계약직으

로 150만원의 월급을 받고 생활한다고 가정해 보자. 일을 하는 동안 미성년의 아이를 돌보아 줄 사람이 없어 어머니에게 부탁을 하였고, 배우자의 부재로 혼자 생계를 책임져야 하는 상황이다.

표 1의 2014년 기준 3인가구의 최저생계비는 132만 9,118원이다. 이 기준으로 보면 빈곤선 위에 있기 때문에 A씨는 빈곤가구가 아닌 차상위 가구로 분류된다. 하지만 상대적 빈곤으로 보면 가처분 소득 기분으로 보았을 때, 중위임금 218만 8천원의 50%인 109만 4천원이 균등화 된 소득으로 도출된 빈곤선인데부양가족이 있으므로 빈곤계층이 된다. A씨가 현재의 직장을 다니며 빈곤을 탈출하기 위해 공적 도움을 받기 위해서는 지역 및 상황에 맞는 제도를 찾아 발로뛰어야 한다.

빈곤문제는 과거부터 현재까지, 그리고 선진국부터 개발도상국까지 해결해야 하는 중요한 과제로 여겨지고 있다. 하지만 다양한 정의와 국내 지표들을 통해 보이 듯이 사회적 상황과 정의에는 하나의 분명한 해결방법이 있는 것은 아니다. 그리고 빈곤계층으로 분류가 되었다고 하더라도 조손가구, 여성가구주가구, 노인가구 등 가구 구성 형태에 따라 빈곤을 탈출할 수 있는 방법과 요구가 다르다. 또한 제도의 혜택을 받아야하는 계층이 정보의 부족으로 소외되어 있는 경우도 있다. 빈곤을 정의할 때 공통적으로 포함되는 문구는 '생활이 어려움'이다. 이 생활의 어려움을 타계하기 위해서는 소득 기준의 한 가지 방법의 정책적 지원보다는 지원받는 대상의 상황을 고려한 맞춤형 지원이 큰 효과를 볼 것이다. ▶

2015년 새사연 발간 보고서

2015년 8월 25일 현재

0.1="-1	111=151	2010C 0 <u>2</u> 20	
아젠다	발간일	제목	작성자
한국경제	1/8	'가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살	정태인
세계경제	1/12	약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러'의 시대 도래?	박형준
고용,노동	1/15	노동시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?	김수현
주거	1/22	소수자가 된 무주택 서민의 미래는?	강세진
돌봄	1/26	'좋은 돌봄', 현 상황에서는 불가능	최정은
복지	2/3	복지 없는 노후는 '재앙'이다	이은경
잇:북	2/11	2015년 전망보고서 종합 : 침체의 지속, 복지 축소 정책의 위기	미디어팀
고용,노동	2/16	허점투성이 월급으로 은페되는 '장시간 노동'	이정아
고용,노동	2/24	월간 노동시장 모니터 : 2015년 1월 노동시장 분석	김수현
경제	2/27	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:①자본주의 다양성 모델들	박형준
경제	3/5	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:②한국사회경제모델의 나아갈 길	박형준
돌봄	3/9	아동학대와 CCTV 논란, 보육정책 방향	최정은
고용,노동	3/16	노인을 위한 나라가 아니다	이정아
고용,노동	3/19	월간 노동시장 모니터 : 2015년 2월 노동시장 분석	김수현
주거	3/23	주택시장동향분석(5) : 아파트 실거래가 동향	강세진
보건,의료	4/9	의료급여와 노인환자가 재정위기의 주범?	이은경
경제	4/13	'생활' 과 '생명' 사이	이전아
고용,노동	4/16	월간 노동시장 모니터 : 2015년 3월 노동시장 분석	김수현
고용,노동	4/21	글인 모증시경 모되다 · 2013년 3월 모증시경 문국 끝없는 최저임금 논쟁, 출산·양육 가능한 최저임금은 "최소 7,466원"	서사연
	-	법인세의 모든 것 : ① 분배의 민주주의를 위하여	
경제	4/24		이상동
고용,노동	4/28	감춰진 제3의 지표, '체감 실업률'	송민정
경제	5/7	법인세의 모든 것 : ②대기업들의 합법적 탈세비법 세 가지	이상동
주거	5/14	기업형 임대주택(New Stay) 사업, 아직은 시기상조	진남영
고용,노동	5/18	2015년 4월 노동시장 분석 : 불안정 노동자의 개념 및 규모	김수현
고용,노동	5/21	노동자가 소비자다 : 떠오름과 빈곤의 역학	이정아
주거	6/5	동아시아 주거복지 컨퍼런스 후기① 더 많은 사람들의 주거권 보장을 위하여	민달팽이 유니온
171	0/0	: 새로운 주체의 발견과 청년의 사회혁신	유니온
주거	6/8	주거문제의 혁신, 해답은 '현장'에 있다	민달팽이 유니온
지역,사회	6/12	센서스로 살펴보는 우리 사회 (1) : 인구기초통계 ①	강세진
경제	6/15	죽을 때까지 저축하는 이유	이정아
복지	6/19	국민연금 적정선 논의, '현실'에서부터 시작되어야	최정은
고용,노동	6/23	열심히 일해도 가난한 '근로빈곤충'	송민정
고용,노동	6/25	2015년 5월 노동시장 분석 : 최저임금제, 도입 목적에 맞게 운영해야	김수현
복지	6/29	공무원 연금 개정안으로 열린 '기회의 창'	이은경
고용,노동	7/3	가구생계비로서의 최저임금	이정아
주거	7/6	주택가격, 미래세대의 희생으로 쌓는 사상누각	강세진
고용,노동	7/20	공유지식 혹은 상징폭력 : 최저임금의 고용효과	이정아
고용,노동	7/24	2015년 6월 노동시장 분석 :계속되는 청년고용문제, 출구는 있을까	김수현
지역,사회	7/27	센서스로 살펴보는 우리 사회 (2) : 인구기초통계 ②	강세진
고용,노동	8/3	서비스 · 판매 종사자를 통해 본 감정노동	송민정
주거	8/10	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안①	강세진
주거	8/17	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안②	강세진
주거	8/21	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안③	강세진
고용,노동	8/24	2015년 7월 노동시장 분석 : 늘어나는 여성 노동자, 계속되는 성별 격차	김수현
경제	8/31	빈곤의 정의와 측정	송민정