

설 물가를 통해 본 한국의 생계비

2010.02.10 | 이은경_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

목 차

1. 소비물가의 지속적 상승
2. 최저생계비
3. 상대빈곤선
4. 양 노층의 표준생계비
5. 최저생계비 개선방안



<http://saesayon.org>

요약

설을 앞두고 물가가 들쭉거린다는 이야기가 많다. 통계청에 따르면 지난해 10월 2%로 저점을 찍은 소비자물가는 11월 2.4%, 12월 2.8%에 이어 올해 1월에는 전년 동월대비 3.1%를 기록해 연속 상승세를 이어가고 있다고 한다. 그 중에서도 소비자출액에서 식료품이 차지하는 비중(앵겔지수)은 8년 만에 최고치를 달성했으며 이는 OECD에서도 2위에 해당하는 수준이다. 물가상승률 또한 매우 높아 2.8%가 올라 OECD 평균치보다 2.3% 더 높은 상승률을 보였고 이는 OECD 평균 6배에 육박하는 수준이다. 특히 식품물가 상승률은 OECD 국가 중 6위에 이른다고 한다.

최저생계비 혹은 빈곤선을 확정하는 의미는 인간의 삶에 최소한으로 필요한 물질적 기초가 어느 정도여야 하느냐는 것을 사회적으로 결정한다는 의미이다. 정부는 우리사회에서 인간으로서 기본적인 삶을 유지할 수 있는 기준에 대해 4인 가족으로 136만원이면 충분하다고 보고 있는 것이다.

최저생계비는 현실에서 빈곤여부를 결정짓는 빈곤선으로 공공부조의 선정 및 급여 기준으로 활용될 뿐만 아니라 각종 복지정책의 기본선으로 활용되고 있기 때문에 사회적 영향력과 중요성이 매우 크다. 하지만 우리나라의 현실은 절대적 빈곤선을 기준으로 최소한의 생존만이 가능한 수준으로 제시하고 있다. 최저생계비는 1988년의 경우 평균 근로자가구 평균소득의 45% 수준에서 지속적으로 낮아지다가 2007년에는 31.7% 수준까지 낮아졌다. 또한 최저생계비와 표준생계비, 가구의 평균소득, 평균소비지출간의 격차가 매우 크다. 양 노총에서 계측한 표준생계비와의 직접 비교가 불가능한 수준이고 가구의 평균 소득, 소비수준과도 심각한 격차가 있다.

최저생계비의 개선과 그에 기초한 사회안전망의 확립을 위해서는 다음과 같은 변화가 선행되어야 한다.

- ① 최저생계비를 계측하는 이유와 정의에 대한 사회적 합의가 필요하다.
- ② 최소한의 삶을 규정하는 기준에 대한 폭넓은 시각이 필요하다.
- ③ 최저생계비=빈곤선=최저임금=공공부조=최저소득기준 이라는 기준을 극복할 필요가 있다.

소비물가의 지속적 상승

설을 앞두고 물가가 들쭉거린다는 이야기가 많다. 통계청에 따르면 지난해 10월 2%로 저점을 찍은 소비자물가는 11월 2.4%, 12월 2.8%에 이어 올해 1월에는 전년 동월대비 3.1%를 기록해 연속 상승세를 이어가고 있다고 한다. 그 중에서도 현 정부가 집중 관리하겠다고 밝히 소위 MB물가 역시 08년 3분기 7%에서 지난해 중순 마이너스대로 급락했다가 올 들어 다시 3% 중반으로 가파르게 상승하고 있다. 그 중에서도 소비지출액에서 식료품이 차지하는 비중(엔겔지수)은 8년 만에 최고치를 달성했으며 이는 OECD에서도 2위에 해당하는 수준이다. 엔겔지수는 다른 소비지출이 증가하는 선진사회의 국가비교에서는 큰 의미를 갖지 않게 된 지표이다. 하지만 식료품 비중이 높을수록 상대적으로 빈곤하다고 볼 수 있기 때문에 종종 빈곤의 지표로 사용되고 있다. 우리사회의 엔겔지수 상승폭이 크고 다른 나라에 비해 비중이 높다는 것은 경제지표가 호전되어 가는 중에도 기본적인 식료품구입 정도에만 지출을 할 수 있는 빈곤층의 비율이 증가하고 있다는 반증이기도 하다.

정부에서는 공공요금 동결 등 설물가 안정대책을 앞다투어 발표하고 있고 제빵·라면 업체들이 가격을 내리면서 물가 오름세는 안정을 찾을 것이라고 전망하고 있다. 하지만 경제위기 이후 경제성장율은 지속적으로 호전되고 있으나 국민의 삶을 대변하는 가계소득은 감소하고 있고 가계부채와 생활물가는 가파르게 상승하고 있다. 이는 경제발전의 원동력이 정부재정에 의한 공공지출과 가계의 희생에 있다는 사실을 보여주며 서민들은 개학을 앞두고 지출해야 할 교육비와 설 대비에 힘든 2월을 맞이하고 있는 것이다.

여기서 궁금한 점이 있다. 해마다 명절이나 김장철이면 발표하는 명절비용, 김장비용과 우리가 가정에서 실제 소비하는 비용과는 항상 차이가 있다.((사)한국물가협회는 4인 가족 기준으로 올해 설 차례상 비용이 지난해보다 3.1% 오른 16만 4천원이 될 것이라고 발표했다.) 주부들은 어디 그 돈으로 한번 차례상 차려보라지! 하는 불평을 하곤 한다. 이는 통계가 보여주는 수치와 우리의 삶이 괴리되어 있다는 것을 의미한다. 통계는 현실에 적용하는 정책을 수립하는 기초자료로서 수집되어야 한다. 과연 난무하는 수치들이 정책이 올바르게 수립되는데 활용할 수 있는가? 정부에서 발표하는 수치들은 우리 사회의 삶을 제대로 반영하지 못하고 있는 경우가 많으며 실제 정책을 입안하는데도 제대로 활용되지 못하다.

또한 우리는 해마다 최저생계비, 최저임금, 기초생활보장이라는 통계수치를 접하고 있다. 최저생계비는 단순 지표가 아니라 공공부조, 사회복지서비스 수급기준, 최저임금 등에 근거로 사용되고 있어 서민의 생활수준에 밀접한 연관을 맺고 있다. 따라서 최저생계비는 인간으로서 최소한의 삶을 유지할 수 있는 수준이 되어야 한다. 하지만 앞서 기술한 대로 물가상승만을 보더라도 정부에서 발표하는 최저생계비로는 현재 물가수준 마저도 따라가지 못한다는 것이 명확하다. 과연 현재 우리 사회의 최저생계비는 우리 삶을 제대로 반영하고 있는 지에 대한 검토가 필요하다.

최저생계비

생계비는 일정한 생활수준을 유지하는 데 드는 화폐적 비용이며, 생존에 필요한 최소한의 수준에 한정될 수도 있고 집단내 평균을 책정할 수도 있다. 복지부에서 최종적으로 발표하는 최저생계비는 국민이 생활을 유지하기 위한 필요 최소한의 비용으로 기초생활수급자 등 각종 복지대상자 선정 및 급여의 기준으로 활용하기 위해 공익대표, 민간전문가, 관계부처 공무원 등 12인으로 구성된 중앙생활보장위원회(중생보위)의 심의·의결을 거쳐 복지부장관이 공포한다. 2010년 보건복지부가 산정한 최저생계비는 136만원(4인 가족 기준)이라고 한다. 평균소득의 30%를 약간 웃도는 수준이다. 특히 올해는 내년 소비자물가상승률 예상치를 반영해 2.75%의 인상률을 적용했는데 이는 내년도 소비자물가상승률 예측치(한국은행 3.0%, 기획재정부 2% 후반, 삼성경제연구소 2.8%)에도 못 미치는 수준의 인상안이다.

최저생계비 혹은 빈곤선을 확정하는 의미는 인간의 삶에 최소한으로 필요한 물질적 기초가 어느 정도여야 하느냐는 것을 사회적으로 결정한다는 의미이다. 우리사회에서 인간으로서 기본적인 삶을 유지할 수 있는 기준에 대해 정부는 4인 가족으로 136만원이면 충분하다고 보는 것이다.(표-1)

<표-1> 2009년 및 2010년 가구원수별 최저생계비

(단위: 원/월)

구 분	2009년 최저생계비	2010년 최저생계비
1인 가구	490,845	504,344
2인 가구	835,763	858,747
3인 가구	1,081,186	1,110,919
4인 가구	1,326,609	1,363,091
5인 가구	1,572,031	1,615,263
6인 가구	1,817,454	1,867,435

자료원 : 보건복지가족부, 2010년 최저생계비 보도자료

최저생계비에 대한 비판은 지금까지 여러 측면에서 진행되어 왔다. 가장 먼저 최저생계비 기준인 ‘건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는’ 수준을 보장하고 있는가에 대한 의문이 존재한다. 산정 기준이 되는 품목이 현실생활을 반영하지 못해 결과적으로 현재 최저생계비로는 최소한의 건강과 문화적 생활을 할 수 없다는 것이다. 실제 최저생계비에는 담배값, 핸드폰 요금, 컴퓨터처럼 국민 기본생활이 된 품목들이 빠져있고 기본 소비수요가 훨씬 높은 아동, 장애인, 노인 등이 포함된 가구유형별 특성이 반영되어 있지 않다. 2004년에도 시민단체에서 주관한 ‘최저생계비로 한 달 살아보기’ 행사에 참가한 체험단들은 최저생계비가 빈곤한 사람들을 어떻게 생존권의 한계상황으로 몰아가는지를 몸으로 보여준 적이 있다. 다음으로는 여타의 다른 생계비 측정과 큰 격차를 보이고 있다는 점(한국노총이 밝힌 4인 가족 평균 생계비 502만원과 비교하면 3.7배 이상 차이가 난다)이다. 이는 사회계층간 격차가 매우 심하다는 반증인 동시에 최저생계비와 그에 기초한 기초생활보장이 사회격차 해소에 거의 기여하지 못하고 있다는 것을 보여준다. 마지막으로 최저생계비는 소위 전문가에 의한 전물량방식¹⁾으로 계측되는데 그 과정이 지나치게 전문적이고 자의적이어서 최저로 보장받아야 할 생활수준에 대한 사회적 합의를 포함하지 못하고 있는 점을 들 수 있다. 특히 계측조사 이후 이루어지는 재조정과정에서의 자의적 결정은 심각한 수준으로 중앙생활보장위원회(이하 중생보위)의 논의과정에서는 쓸 수 있는 복지예산의 규모를 먼저 정해놓고 최저생계비를 최종 결정하고 있는 것이 현실이다.

1) 전물량 방식(Market Basket,) 한 사회에서 최소한의 문화적이고 인간다운 생활을 영위하기 위해 필요한 필수품들을 비목별로 나누어 정하고, 각 필수품을 소비 또는 보유하기 위해 필요한 금액을 각각 정한 다음 모든 필수품의 금액을 총합하는 방식으로 계측된다.

상대적 빈곤선의 도입

이러한 최저생계비 계측의 문제로 일각에서는 상대적 빈곤선의 도입을 주장하기도 한다. 이는 평균소득의 ‘일정비율’ 이하에서는 그 사회의 대다수가 일반적으로 누리는 생활수준을 향유하지 못한다고 간주하여 그 수준을 최저생계비로 보는 것이다. 즉 평균소득 대비 일정한 수준을 최저생계비로 정하여, 국민의 평균적인 삶의 질이 상승 또는 하락하는 정도를 반영하는 것을 의미한다. 생계에 꼭 필요한 물품의 값을 책정하는 현재의 방식에 비해, 평균적으로 사람들이 영위하는 것에 대한 일정한 비율로 문화 생활과 자기개발 영역까지 담아낼 수 있어 빈곤층의 삶의 질 향상을 기대할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 상대빈곤선 역시 나라별, 연구자 별로 다양한 기준을 갖고 있고(표-2) 우리나라의 경우, 상대빈곤선에 대한 국가차원의 연구가 이루어진 적이 없다는 한계를 지닌다.

<표-2> 주요기관 및 국가들의 상대빈곤선(=상대적 최저생계비)

주요기관 및 국가	상대빈곤선
OECD	중위 가구소득의 40, 50, 60 %
EU	평균 가구소득의 40, 50, 60%
World Bank	개발도상국은 평균 가구소득의 1/3, 선진국은 평균 가구소득의 1/2
V. Fuchs	중위가구소득의 50%
P. Townsend	빈곤층은 평균 가구소득의 80% 이하, 극빈층은 50% 이하
Lee Rainwater	가구당 평균 소득의 46 ~ 58%
일본	근로자가구 소비지출의 68%

자료: 김미곤, 「최저생계비 계측현황과 정책과제」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 1997

양 노총의 표준생계비

한국노총과 민주노총에서도 임금협상의 기준을 위해 매년 표준생계비를 발표해왔다. 한국노총에서는 지난 1월 25일 2010년도 표준생계비를 발표했다. 이에 따르면 초등학생 자녀 2명을 둔 4인 가구 I의 경우, 전체 표준생계비는 477만 5천원, 중학생 1, 초등생 1을 둔 4인 가구 II의 표준생계비는 493만 2천원, 중학생 1, 고등학생

1을 둔 4인 가구 Ⅲ의 표준생계비는 537만 4천원이라고 한다.(표-3) 특히 그 중에서 4인 가구 I의 주거·의료(보건위생비)·교육비는 156만 5천원으로 전체 생계비의 32.8%를 차지하고 있다고 발표했다. 또한 2009년 전체 노동자 월평균 임금인 264만 원(2009년 3/4분기 기준)에 비교해 보면 표준생계비 대비 임금수준이 55.3%에 불과하다고 밝히고 있다. 민주노총에서도 표준생계비를 발표하고 있으며 한국노총과 거의 유사한 모형과 규모를 갖고 있다.

<표-3> 2010 한국노총 표준생계비

(단위 : 원)

구분	단신남성	단신여성	단신가구	2인가구	3인가구	4인가구 I	4인가구 II	4인가구 III
식료품	342,654	302,068	322,360	710,283	861,612	1,135,094	1,207,838	1,245,992
주거비	373,155	373,155	373,155	453,263	539,635	820,608	820,608	820,608
광열수도비	82,073	82,073	82,073	96,494	112,180	137,936	137,936	137,936
가구가사용품비	72,665	74,767	73,716	124,550	137,166	152,316	152,711	153,106
피복신발비	69,768	95,030	82,399	163,614	188,900	222,349	236,172	247,369
보건위생비	83,891	113,545	98,718	174,954	219,631	283,331	269,066	269,066
교육비	59,908	59,908	59,908	59,908	311,899	461,564	483,438	770,807
교통통신비	171,402	171,402	171,402	479,133	514,102	595,704	631,116	666,528
교양오락잡비	348,436	313,561	330,999	368,826	416,678	424,892	424,892	424,892
제세공과금	157,128	155,063	156,100	289,009	384,539	541,711	568,265	638,177
합계	1,761,080	1,740,572	1,750,830	2,920,034	3,686,342	4,775,505	4,932,042	5,374,481

양 노총의 표준생계비는 생애 주기적 관점에 근거하여 ‘우리 사회에서 보편적이고 정상적인 문화생활을 하면서 건강하게 사는데’ 드는 비용을 가정하는 반면, 정부에서 발표하는 최저생계비는 ‘건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위하여 소요되는 최소한의’ 비용이라고 (정의상으로는) 가정하고 있다. 이러한 정의 자체는 크게 다르지 않으나 품목의 구성과 수량, 비용에서는 큰 차이가 난다.

최저생계비 개선방안

최저생계비는 현실에서 빈곤여부를 결정짓는 빈곤선으로 공공부조의 선정 및 급여²⁾기준으로 활용될 뿐만 아니라 각종 복지정책의 기본선으로 활용되고 있기 때문에 사회적 영향력과 중요성이 매우 크다.(표-4) 하지만 우리나라의 현실은 최저생

2) 현행 국민기초생활보장법에 의해 기초생활수급자에 대한 생계급여 · 주거급여 · 의료급여 · 교육급여 등의 공공부조는 최저생계비를 넘지 않게 구성되어 있다.

계비의 기준인 ‘건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는’ 수준에 훨씬 못 미치는, 절대적 빈곤선을 기준으로 최소한의 생존만이 가능한 수준으로 제시하고 있다. 최저생계비가 실제 공적부조에 적용된 것은 1999년부터 인데, 계측이 시작된 시점인 1988년의 경우 평균 근로자가구 평균소득의 45% 수준에서 지속적으로 낮아지다가 2007년에는 31.7% 수준까지 낮아졌다.(표-5) 또한 최저생계비와 표준생계비, 가구의 평균소득, 평균소비지출간의 격차가 매우 크다. 양 노총에서 계측한 표준생계비와의 직접 비교가 불가능한 수준이고 가구의 평균 소득, 소비수준과도 심각한 격차가 있다.

<표-4> 최저생계비와 사회복지서비스 선정기준과의 관계 (단위 : %)

사회복지서비스	최저생계비
국민기초생활보장제도	100%
의료급여	120%
장애인자립자금대여	120~200%
장애수당, 장애아동수당, 장애인의료비지원 등	120%
장애인자연 교육비 지원, 모부자가정지원	130%
소년소녀가장책정	100%
영유아보육료지원	100~340%
노인장기요양보험무료	120%

자료원 : 최저생활이 아닌 기본생활을 보장을 위한 상대빈곤선 도입, 이선정

<표-5> 최저생계비의 상대적 수준 (단위: 원, %)

	최저생계비 (4인가구)	전가구 가계지출 (4인가구)	전가구 소비지출 (4인가구)	근로자가구 소득 (4인가구)
1988년	296,885	57.5%	63.1%	45.0%
1994년	665,107	50.6%	56.7%	38.6%
1999년	901,357	48.7%	56.4%	38.2%
2000년	928,398	44.7%	51.3%	35.4%
2004년	1,055,090	40.1%	46.5%	31.0%
2005년	1,136,332	41.5%	48.0%	32.3%
2006년	1,170,422	39.8%	46.7%	32.9%
2007년	1,205,535	38.4%	44.5%	31.7%
2008년	1,265,848	39.43%	50.26%	30.2%
2009년(1/3분기)	1,326,609	50.89%	40.1%	31.61%

자료: 통계청

최저생계비의 정의, 계측모형, 수준에 대한 개선방안은 상당부분 제출되었다. 류정순³⁾의 연구에 따르면 기존 연구를 통해 선정할 수 있는 빈곤선은 다음과 같다.(표 6) 연구에서는 최소한의 건강과 문화수준을 유지하기 위한 빈곤선은 국민 복지 적정선과 국민복지 최저선 사이가 되어야 할 것이나 실제 생물학적 생존수준과 상대적 빈곤수준 사이의 하한 상대빈곤선 정도가 최저생계비로 책정되고 있다는 것이다.

3) 류정순, 국민복지기본선의 개념, 기준 및 쟁점 고찰 - 소득보장 기준선을 중심으로, 한국사회복지학회 학술대회 및 정기총회 1999년도 춘계, 1999

<표-6> 제안된 빈곤선들과 빈곤수준

빈곤선	빈곤수준
평균소득	최소한의 품위유지수준
표준생계비	최소한의 충분수준
국민복지적정선	최소한의 건강과 문화수준
국민복지최저선	상대적 빈곤수준
하한 상대빈곤선	생물학적 생존수준
절대빈곤선(Floor)	기아빈곤수준

처음의 문제의식으로 돌아가서, 우리사회에서 최소한의 생활을 유지할 수 있는 수준이 정하는 문제는 논란의 여지가 많다. 어느 수준을 최소, 최저라고 할 것인가? 최소한 필요한 항목은 무엇인가? 각 항목의 비용을 어떻게 계량할 것인가? 등등 최저생계비와 기초생활수급이 시작된 1999년 이후 10여년이 넘도록 다양한 논쟁이 있어왔지만 그 대부분은 주로 기술적인 측면에서 이루어졌다. 계량모형을 기술적으로 잘 설정하는 것도 필요하지만 더 중요한 것은 우리사회가 ‘최소한’으로 보장해야 할 삶의 수준은 무엇인가에 대한 합의이다.

문제의 원인분석에 대한 논란은 있으나 확실한 것은 현재의 최저생계비는 사회 구성원의 최저생활을 보호하기는커녕 인간으로서의 삶을 가능하게 하지 못하는 수준이라는 것은 명확하다. 단지 사회지표로서가 아니라 최저생계비 계측에 근거해 공공부조와 사회복지서비스, 최저임금 등이 정해지는 구조에서 최저생계비의 개선 내지는 새로운 지표의 개발은 무엇보다 시급한 과제이다.

무엇보다 먼저 최저생계비를 계측하는 이유와 정의에 대한 사회적 합의가 필요하다. 특히 복지예산의 규모와 수혜자를 미리 정해놓고 정치적 역학관계에 따라 최저생계비를 산정하고 있는 상황에서 최소한의 삶을 보장하기 위한 사회의 지불능력과 사회적 안전망에 대한 사회 정책적 개입의 필요성 및 수준에 대한 합의가 선행되어야 한다. 최저생계비는 사회의 최약자 만을 위한 것이 아니라 모든 사회정책의 토대가 된다는 점에서 우리 모두의 관심과 정치적 압박이 필요한 것이다. 또한 최소한의 삶을 규정하는 기준에 대한 폭넓은 시각이 필요하다. 영국의 경우에는 건강한 삶을 위한 최저소득의 개념을 정책에 도입해 건강을 보장할 수 있는 최소한의 사회적 책임을 규정하고 있다. 이런 예에서 보듯이 생존을 위한 최소수준 만이 아닌 다

양한 가치에 대한 고민의 확대와 사회가 감당할 수 있는 범위에 대한 연구가 필요하다. 마지막으로 최저생계비=빈곤선=최저임금=공공부조=최저소득기준 이라는 기준을 극복할 필요가 있다. 최저생계비는 지금과 다른 계측을 해야 할 뿐만 아니라 최저생계비만 보장해서도 안된다. 대부분의 서구 국가에서는 다양한 형식의 사회보장을 하고 있고 최저생계비는 그 기준 중 하나일 뿐이나 우리는 모든 사회보장이 최저생계비에 맞춰져 있다. 국민최저의 개념과 사회가 기본적으로 보장해야할 수준은 달라야 하며 사회보장의 내용 또한 소득보장을 넘어 생계, 주거, 의료, 소득, 일

자리 등 삶의 전반적 영역으로 확대되어야 한다.

