

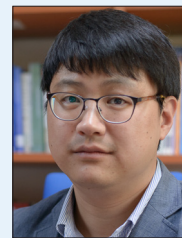
보건복지 ISSUE & FOCUS

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for
Health and Social Affairs
www.kihasa.re.kr

제328호 (2016-28)
발행일 2016. 12. 05.
ISSN 2092-7117

발행인 김상호 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

최근 빈곤 추이의 특성과 정책적 함의: 1인 가구를 중심으로



임완섭
기초보장연구실 부연구위원

- 최근 가처분소득의 빈곤율은 하락하는 추이를, 시장소득 빈곤율은 상승하는 추이를 보이고 있는데 이는 정부 소득재분배 정책의 빈곤 감소 효과가 확대되고 있음을 의미함.
- 2008년 이후 큰 폭으로 상승한 1인 가구 빈곤율은 아직 이전 수준을 회복하지 못하고 있는데, 1인 빈곤 가구 증가는 경제적으로 취약한 독거노인 가구의 증가에서 기인한 것으로 볼 수 있음.
- 2014년 기초연금 도입되면서 독거노인 가구를 포함한 1인 가구에 대한 빈곤 감소 효과가 확대되었지만 아직까지 빈곤 감소 효과는 1인 가구보다 2인 이상 가구에서 더 크게 나타나고 있으며, 노인 빈곤 정책의 방향성도 절대적 빈곤 해소에 맞춰져 있는 상태이기 때문에 향후 상대적 빈곤 감소 등에 대한 대책 마련이 필요함.

1. 들어가며

■ 정부의 공적이전소득이 고려된 가처분소득 적용 빈곤율의 최근 추이를 살펴보면 큰 폭의 변화 없이 하락하는 경향을 보이지만 인구집단 특성으로는 다른 양상을 나타냄.

○ [그림 1]을 살펴보면 빈곤율은 2009년 정점에 이르는데, 이때는 글로벌 금융위기의 충격으로 인한 경기 침체가 가장 심했던 시기임.¹⁾

- 2009년 이후 빈곤율은 하락하는 추이를 보이다가 최근에는 시장소득 적용 빈곤율과 1인 가구 빈곤율이 상승하는 추이를 보임(그림 1, 그림 2 참조).

○ 시장소득 빈곤율과 1인 가구 빈곤율이 상승한 것과 함께 최근 정부 공적이전소득의 빈곤 감소 효과가 대폭 확대된 점 역시 주목할 만한 변화라 할 수 있음.

1) 글로벌 금융위기의 충격으로 경제성장률(실질GDP성장률)이 2007년 5.5%에서 2008년 2.8%, 2009년 0.7%로 급격히 하락하였지만 2010년에 6.5%로 회복함 (<http://stats.oecd.org>, Economic Outlook No 100에서 2016.11.29. 인출).

- 빈곤 특성을 파악하기 위해 가구원수별 최저생계비를 기준으로 하는 절대적 빈곤율과 중위소득 50%를 기준으로 적용하는 상대적 빈곤율을 적용하였으며, 빈곤율에 적용된 소득의 구성은 아래와 같음.

○ 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득

○ 경상소득 = 시장소득 + 공적이전소득

○ 공적이전소득 = 공적연금 + 기초(노령)연금 + 사회수혜금 + 사회적 현물 이전 등

○ 가처분소득 = 경상소득 - 경상조세 - 사회보장분담금

2. 빈곤 감소 효과의 확대

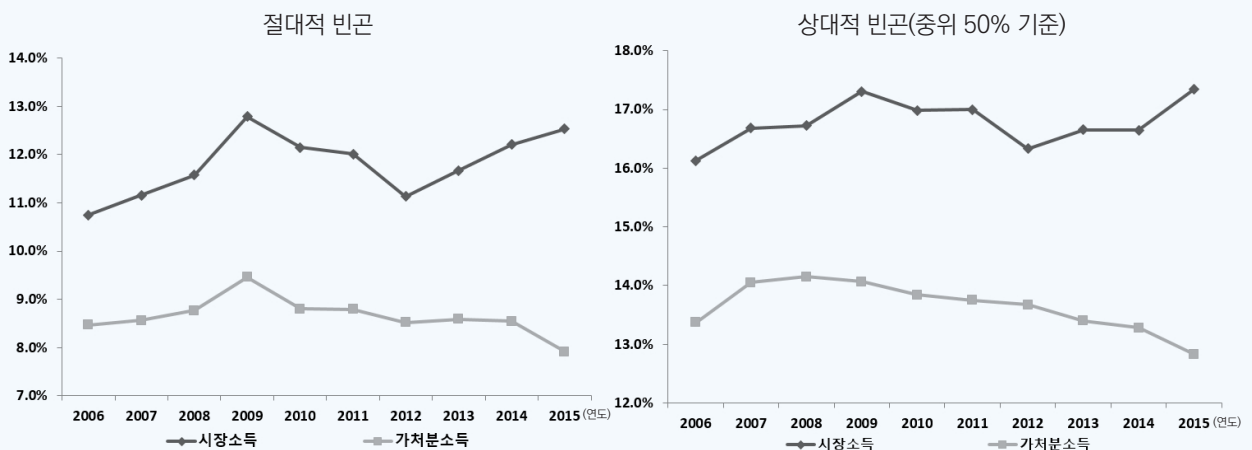
- 한국의 빈곤율 추이와 현황을 살펴보면 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율 간 차이가 큼을 확인할 수 있음.

○ 최근 절대적·상대적 기준 모두에서 시장소득 빈곤율은 상승하는 추이를, 가처분소득 빈곤율은 하락하는 추이를 나타냄.

○ 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율 간 차이가 커졌다는 것은 공적이전소득의 빈곤 감소 효과가 확대되었다는 것을 나타내며, 빈곤층이 최소한의 소득 수준을 유지하는 데 공적이전소득의 역할이 커지고 있음을 보여 줌.

- 하지만 시장소득 빈곤율 상승은 복지정책 대상의 확대와 이를 통한 복지지출의 확대를 의미함.

[그림 1] 빈곤 추이: 시장소득 및 가처분소득 기준



자료: 통계청, 가계동향조사 원자료, 각 연도.

- 빈곤 감소 효과를 절대적 빈곤율 감소 효과를 통해 살펴보면, 지난 10년간 빈곤 감소 효과는 확대되는 추이를 보였으며, 글로벌 금융위기 직후 큰 폭으로 증가한 후 잠시 하락했던 빈곤 감소 효과가 2013년 이후 큰 폭으로 다시 증가하기 시작한 것을 확인할 수 있음.

○ 이러한 최근의 빈곤 감소 효과 확대 추이는 2014년 7월 도입된 기초연금과 2015년 7월 도입된 맞춤형 급여와 관련성이 큼을 유추할 수 있음.

〈표 1〉 절대적 빈곤율 감소 효과

(단위: %)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
가처분소득 적용	21.2	23.2	24.2	26.0	27.6	26.8	23.4	26.4	30.0	36.9
경상소득 적용	29.2	30.2	30.8	34.3	34.7	34.8	31.6	34.0	36.8	43.3

* 빈곤 감소 효과 = [시장소득 빈곤율 - 경상(가처분)소득 빈곤율]/시장소득 빈곤율.

** 자료: 통계청, 가계동향조사 원자료, 각 연도.

3. 1인 가구의 빈곤 증가

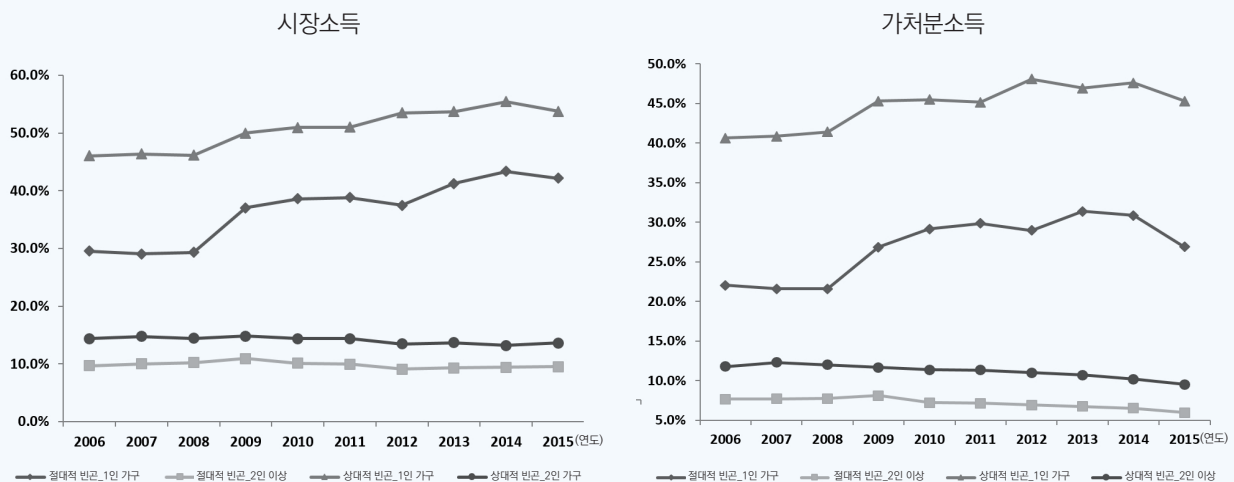
■ 지난 10년간의 빈곤 추이에서 가장 도드라진 특징은 1인 가구 빈곤율의 상승임.

○ 2008년 이후 큰 폭으로 상승한 1인 가구 빈곤율은 지속적으로 오르는 추이를 보이다 최근(2015년) 상승세가 꺾인 것으로 나타남.

○ 2인 이상 가구는 1인 가구와는 달리 빈곤율의 변화 폭이 좁았으며 현재도 안정적인 추이를 보이고 있지만 1인 가구 빈곤율은 2008년 이전 수준으로 회복하지 못한 상태임.

- 1인 가구의 절대적 빈곤율은 등락 폭이 상대적 빈곤에 비해 크게 나타났지만 절대적 빈곤율과 상대적 빈곤율 모두 2008년 이전 빈곤율 수준과는 아직도 큰 차이가 있는 상태임.

〈그림 2〉 빈곤 추이: 1인 가구와 2인 이상 가구



자료: 통계청, 가계동향조사 원자료, 각 연도.

■ 최근 1인 가구 빈곤율은 상승 추이를 보이다 2015년에는 절대적·상대적 빈곤율 모두 하락하였지만 전체 빈곤 인구에서 1인 가구가 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있음.

○ 이는 2인 이상 가구보다 빈곤 가능성이 높은 1인 가구가 전체 가구에서 차지하는 규모가²⁾ 지속적으로 증가한 것에서 원인을 찾을 수 있음.

○ 한편, 시장소득 적용 빈곤에서 1인 가구가 차지하는 비중보다 1인 가구가 가처분소득 적용 빈곤에서 차지하는 비중이 더 큰 것은 정부의 빈곤 대책 효과가 1인 가구보다 2인 이상 가구에서 더 크게 나타남을 의미함.

- 빈곤 감소 효과 추이를 살펴보면, 2009년까지는 1인 가구 빈곤 감소 효과가 2인 이상 가구보다 크지만 2010년부터는 2인 이상 가구의 빈곤 감소 효과가 더 큰 것으로 나타났는데, 2010년부터 빈곤 인구에서 1인 가구 비중이 시장소득 적용 시보다 가처분소득 적용 시에 더 큼을 알 수 있음.

〈표 2〉 빈곤층에서의 1인 가구 비중 및 1인 가구의 빈곤 감소 효과: 절대적 빈곤 기준

(단위: %)

	빈곤 인구에서의 1인 가구 비중		빈곤 감소 효과	
	시장소득	가처분소득	1인 가구	2인 이상 가구
2006년	15.0	14.2	25.4	20.4
2007년	15.9	15.4	25.6	22.8
2008년	18.3	17.8	26.3	23.8
2009년	20.7	20.3	27.5	25.7
2010년	22.8	23.8	24.4	28.5
2011년	23.0	24.2	23.1	27.9
2012년	24.3	24.5	22.7	23.7
2013년	26.2	27.1	23.9	27.2
2014년	29.1	29.7	28.8	30.5
2015년	31.0	31.4	36.2	37.2

자료: 통계청, 가계동향조사 원자료, 각 연도.

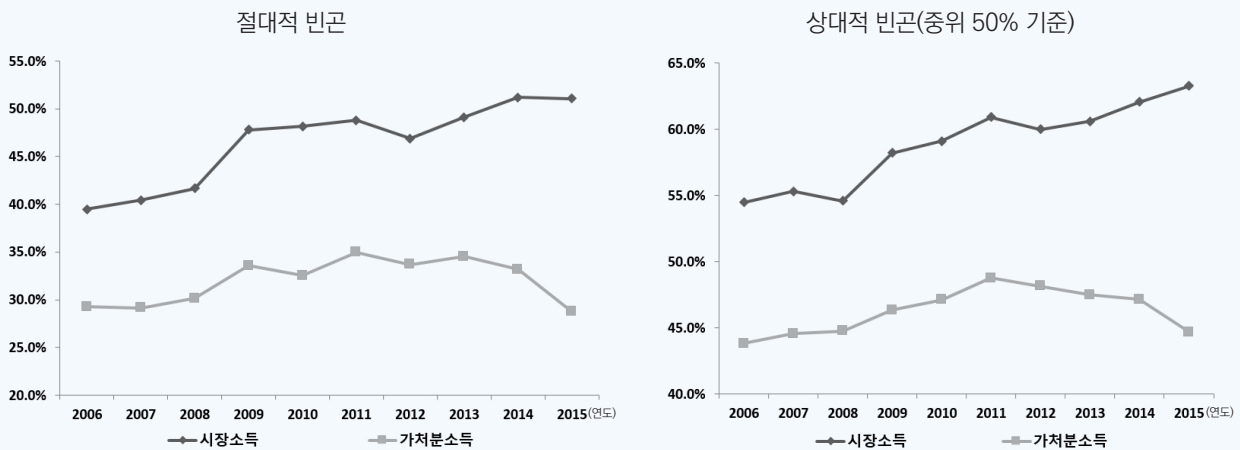
2) 통계청 인구총조사에 따르면 1인 가구가 전체 가구에서 차지하는 비중은 2000년 15.5%, 2005년 20%, 2010년 23.9%, 2015년 27.2%로, 2015년 기준으로 전체 가구 수에서 차지하는 비중이 가장 큰 것으로 나타남(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1GA0001&conn_path=I3에서 2016.10.15. 인출).

4. 1인 노인 빈곤 가구(독거노인 가구)의 증가

■ 노인 빈곤율(가처분소득 적용)은 최근 감소하는 추이지만 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서 매우 높은 수준이며, 특히 빈곤층에서 노인 1인으로 구성된 독거노인 가구의 비중이 빠르게 증가하고 있음.

○ 노인 집단의 전반적인 빈곤 추이를 살펴보면 전체 집단에 비해 빈곤율은 매우 높은 수준이면서 시장소득 빈곤율은 증가하는 추이를, 가처분소득 빈곤율은 감소하는 추이를 나타내는 등 그 경향은 전체 집단과 크게 다르지 않음.

[그림 3] 노인 빈곤율 추이: 시장소득 및 가처분소득 기준



자료: 통계청, 가계동향조사 원자료, 각 연도.

○ 노인 빈곤에서도 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율의 격차가 최근 더욱 커지고 있으며 이는 시장소득 빈곤율 증가와 공적이전소득 증가로 인한 빈곤 감소 효과의 확대에서 기인한 것으로 볼 수 있음.

○ 노인 집단의 시장소득 빈곤율이 증가하는 것은 시장(노동시장, 서비스시장, 금융시장 등)에서 벌어들이는 소득으로는 빈곤선에 해당하는 소득 수준에 도달하지 못하는 노인들이 증가한다는 의미로, 이들에 대한 소득 보전을 위해 공적이전소득의 규모가 확대되는 것을 의미함.

- 한편, 지난 10년간 빈곤 노인 문제에서 가장 주목할 만한 변화는 노인 빈곤층에서 독거노인이 차지하는 비중이 급격히 증가하고 있다는 사실임.

〈표 3〉 노인 빈곤층에서의 노인 1인 가구 비중 추이

(단위: %)

	절대적 빈곤		상대적 빈곤	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2006년	27.9	27.1	29.8	30.8
2007년	28.5	28.3	30.7	32.7
2008년	31.9	31.4	34.6	34.4
2009년	34.5	34.7	35.2	35.1
2010년	35.0	36.5	34.0	35.5
2011년	35.0	36.9	34.9	38.8
2012년	37.3	39.6	37.6	42.3
2013년	37.7	39.5	36.9	45.6
2014년	39.2	41.0	38.7	47.6
2015년	43.0	45.9	41.1	49.1

자료: 통계청, 가계동향조사 원자료, 각 연도.

- 먼저 절대적 빈곤 상태(가처분소득 적용)에 있는 노인 빈곤층에서 독거노인이 차지하는 비중은 2006년 27.1%에서 2015년 현재 45.9%로 1.7배 가까이 증가한 것으로 나타났으며, 상대적 빈곤도 2015년 49.1%로 2006년에 비해 비중이 약 1.6배 증가하였음.

○ 빈곤 독거노인의 증가는 노동능력 감퇴로 근로를 할 수 없을 경우 전적으로 공적이전과 사적이전에 의존할 수밖에 없는 정책 대상이 증가함을 의미하며, 빈곤 독거노인의 비중이 시장소득보다 가처분소득에서 더 커지는 것은 정부의 빈곤 감소 정책의 효과가 독거노인 가구보다 비독거노인 가구(비노인 가구원 1인 이상 포함)에서 더 크게 나타남을 뜻함.

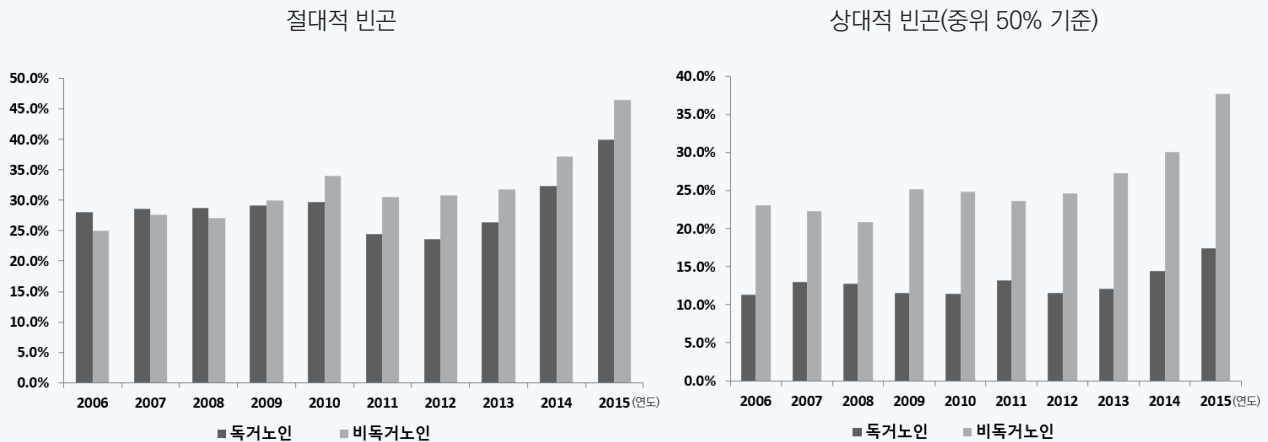
○ [그림 4]를 통해 절대적 빈곤과 상대적 빈곤 모두에서 비독거노인의 빈곤 감소 효과가 독거노인보다 큼을 확인할 수 있음.

- 독거노인과 비독거노인의 빈곤 감소 효과는 절대적 빈곤과 상대적 빈곤 모두에서 2012년 이후 확대되고 있는 것으로 나타남.

○ 하지만 [그림 4]에 나타난 빈곤 감소 효과는 정부의 공적이전 효과가 독거노인의 경우 아직까지 상대적 빈곤보다는 절대적 빈곤 해소에 초점이 맞추어져 있음을 보여 줌.

○ 한편, 독거노인과 비독거노인 모두 기초연금 도입(2014년) 이후 빈곤 감소 효과가 대폭 확대된 것을 확인할 수 있음.

[그림 4] 노인 빈곤의 감소 효과 비교: 독거노인, 비독거노인



자료: 통계청, 가계동향조사 원자료, 각 연도.

5. 나가며

- 최근 가처분소득 적용 빈곤율은 하락하는 추세이지만 2008년 이후 1인 가구 빈곤율의 급격한 상승과 최근의 공적이전소득 빈곤 감소 효과의 확대는 매우 중요한 변화라 할 수 있음.
 - 2인 이상 가구는 1인 가구와는 달리 빈곤율 변화 폭이 좁았으며 현재도 안정적인 추이를 보이고 있지만 1인 가구 빈곤율은 2008년 이전 수준으로 회복하지 못한 상태임.
 - 1인 가구의 빈곤율 상승은 노인 1인으로 구성된 독거노인 가구의 규모 및 빈곤율 증가에서 기인한 것으로 볼 수 있음. 독거노인은 근로능력이 감퇴되면 공적이전과 사적이전 외에는 추가적인 소득원을 찾기 어렵다는 점에서 이들에 대한 앞으로의 정책적 대응 방향이 매우 중요함.
 - 최근 기초연금 도입으로 전반적인 노인 빈곤은 물론 독거노인 가구에 대한 빈곤 감소 효과가 대폭 확대되어 향후 노인 빈곤 및 심각해지는 빈곤 독거노인 문제에서 기초연금의 정책 방향성이 매우 중요해짐에 따라 이에 대한 심도 있는 논의가 필요함.
- 기초연금 도입 등을 통해 독거노인 가구의 빈곤 감소 효과가 대폭 확대되었지만 아직까지 빈곤율 감소 효과는 1인 가구보다 2인 이상 가구에서, 독거노인 가구보다는 비독거노인 가구에서 더 크게 나타남.
 - 또한 독거노인의 빈곤 해소는 아직까지 절대적 빈곤 해소에 초점이 맞추어져 있으므로 상대적 빈곤 완화 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 2015년 맞춤형 급여 도입으로 국민기초생활보장제도의 정책 기준선이 절대적 빈곤선에서 상대적 빈곤선으로 변경된 이상 1인 가구 역시 상대적 빈곤 완화 방안에 초점을 맞출 필요가 있음.
 - 한편, 시장소득 빈곤율의 상승은 정부 복지지출 증가로 인한 재정 부담을 가중시키게 되므로 저성장하에서의 빈곤 정책의 방향성 설정과 구체적 대안에 대한 검토가 필요한 시점임.

집필자 임완섭 (기초보장연구실 부연구위원)
문의 044-287-8272

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
www.kihasa.re.kr