

최저생계비 쟁점 및 정책과제

- 최저생계비가 지닌 사회적 중요성에 비례하여 최저생계비 관련 쟁점도 다양하며 쟁점들 중 최대 이슈로 등장하고 있는 것은 최저생계비 수준의 적정성(최저생계비의 높낮이), 최저생계비 계측방식의 타당성(전물량 방식 vs 상대적 방식)임

- 본 자료에서는 빈곤 및 최저생계비에 대한 개념과 연도별 최저생계비 변화를 살펴보고, 쟁점을 정리한 후 정책과제로 지역별 최저생계비 도입방안과 상대방식 도입방안을 제시하고 있음

1. 빈곤선과 최저생계비

□ 빈곤의 개념

○ 빈곤(poverty)이란 단어는 일상생활에서 자주 사용하는 개념이지만, 이를 학문적으로 엄격하게 정의 내리는 것은 쉬운 일이 아님

· 그 이유는 “아름다움(美)이 보는 사람의 눈에 달렸듯이 빈곤도 그와 같이 하나의 가치판단”이며(Orshansky, 1969: 37), OECD보고서(1976: 62)에서 언급한 바처럼 “가치판단으로부터 자유로운 빈곤개념은 있을 수 없기” 때문임

· 이러한 점을 감안하면 빈곤을 정의하는 것은 ‘현자의 돌(philosopher's stone)’¹⁾을 찾으려는 시도일 수도 있음(Rein, M. 1968)

· 그럼에도 빈곤을 개념적으로 정의하고 이를 조작적으로 정의내리는 것은 사회복지정책의 가장 기본적이고 일차적인 과업 중 하나이며, 사회적 적절성을 논하는 출발선이 됨

○ 학자들(Rowntree, Townsend, Sen 등)이 내린 빈곤의 개념적 정의는, 첫째 ‘객관적으로 정의된 절대적 최소보다 적게 가지고 있는 것’, 둘째 ‘상대적으로 그 사회의 다른 사람들보다 적게 가지고 있는 것’, 셋째 ‘스스로가 생활을 꾸려나가기 어렵다고 느끼는 것’으로 구분됨

□ 빈곤선의 개념

○ 빈곤선(poverty line)이란 빈곤의 개념을 화폐 단위로 나타낸 수치이며, 계측방식에 따라 절대빈곤선, 상대빈곤선, 그리고 주관적 빈곤선으로 나누어짐

□ 빈곤선과 최저생계비의 관계

○ 우리나라의 최저생계비는 “국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 공표하는 금액”(국민기초생활보장법 제2조)으로 정의됨

1) '현자의 돌'은 중세 연금술사들이 찾으려 했던 신비의 돌을 말하며, 모차르트가 5명의 작곡가와 더불어 작곡했던 오페라 곡 이름이기도 하다

- 따라서, 최저생계비는 활용 목적상 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여기준선으로서의 역할을 한다는 점에서 공공부조기준선이며, ‘한 나라의 국민이 존엄성을 유지하며 살기 위해 필요한 최저소득에 대한 정치적 · 정책적 견해를 반영하는 것’이라는 점에서 최저소득기준이라 할 수 있음. 또한, 최저생계비는 3년을 주기로 전물량방식(Market Basket Method)에 의해 계측되는 일종의 절대적 빈곤선임
- 그러므로 우리나라의 최저생계비는 절대빈곤선이면서, 최저소득기준이자 공공부조기준선이라 할 수 있음

2. 최저생계비 수준의 변화

□ 최저생계비와 중위 소득 및 지출(4인 근로자가구 기준)

- 공식적 의미를 지닌 최저생계비는 1999년에 처음으로 계측되었으며, 당시 4인 가구 최저생계비는 901,357원으로서 중위소득의 45.5%, 중위 가계지출의 57.8%였음
- 이후 2004년, 2007년, 2010년 최저생계비가 계측되어 절대적인 수준이 인상되었으나, 최저생계비와 중위소득 및 중위 가계지출간의 비율은 감소하고 있음(표 1 참조)

〈표 1〉 최저생계비와 중위 소득 및 지출과의 관계(4인 근로자 가구기준)

(단위: 원, %)

구분	최저생계비		중위 소득			중위 가계지출		
	금액	상승률	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
1999년 (계측치)	901,357	-	1,980,520	-	45.5%	1,558,456	-	57.8%
2000년	928,398	3.0%	2,128,370	7.5%	43.6%	1,739,481	11.6%	53.4%
2001년	956,250	3.0%	2,300,000	8.1%	41.6%	1,896,301	9.0%	50.4%
2002년	989,719	3.5%	2,460,000	7.0%	40.2%	1,979,695	4.4%	50.0%
2003년	1,019,411	3.0%	2,650,000	7.7%	38.5%	2,200,630	11.2%	46.3%
2004년	1,055,090	3.5%	2,900,000	9.4%	36.4%	2,356,760	7.1%	44.8%
2004년 (계측치)	1,103,235	8.2%	2,900,000	-	38.0%	2,356,760	-	46.8%
2005년	1,136,332	7.7%	3,050,000	5.2%	37.3%	2,441,491	3.6%	46.5%
2006년	1,170,422	3.0%	3,232,350	6.0%	36.2%	2,584,440	5.9%	45.3%
2007년	1,205,535	3.0%	3,445,830	6.6%	35.0%	2,731,890	5.7%	44.1%
2007년 (계측치)	1,232,569	5.3%	3,445,830	-	35.8%	2,731,890	-	45.1%
2008년	1,265,848	5.0%	3,638,480	5.6%	34.8%	2,982,148	9.2%	42.4%
2009년	1,326,609	4.8%	3,604,950	-0.9%	36.8%	2,903,539	-2.6%	45.7%
2010년	1,363,091	2.8%	3,814,960	5.8%	35.7%	3,125,602	7.6%	43.6%
2010년 (계측치)	1,397,488	5.3%	3,814,960	-	36.6%	3,125,602	-	44.7%

자료: 최저생계비: 김미곤 · 여유진 외(2010), 중위 소득 및 지출: 통계청(각년도)

3. 최저생계비 수준의 적정성관련 쟁점

□ 사회적 적절성 vs 경제적 효율성

- 최저생계비를 심의·의결하는 중앙생활보장위원회 및 전문위원회에서는 최저생계비 수준이 높다는 주장과 낮다는 주장이 팽팽하게 대립하고 있음
 - 높다는 주장의 주요 논거 중의 하나는 우리나라의 최저생계비 수준이 국민연금 급여수준보다 높다는 점을 들고 있음. 예컨대, 2인 가구 최저생계비가 20년 연금보험료를 납부하고 받을 수 있는 완전노령연금액보다 높다는 것임. 이러한 주장의 근거에는 '열등처우의 원칙'이 내재하고 있음
 - 반면, 낮다는 주장은 '최저생계비 체험' 등을 통하여 현재의 최저생계비로는 국민기초생활보장법에서 규정하고 있는 건전하고 문화적인 최저한의 생활을 유지할 수 없다는 것임
- 최저생계비 수준의 적정성관련 쟁점의 핵심은 경제적 효율성(economic efficiency)과 사회적 적절성(social adequacy)간의 상충성 문제임
 - 최저생계비 수준이 높다는 주장은 경제적 효율성(economic efficiency)에, 낮다는 주장은 사회적 적절성(social adequacy)에 무게 중심을 두고 있음
 - 서로 다른 가치(경제적 효율성 vs 사회적 적절성) 간의 상충성 문제를 적정성이라는 잣대로 규명한다는 것은 결국 '현자의 돌'을 찾는 과정일 수도 있으나, 이하에서는 몇 가지 지표들을 중심으로 살펴보고자 함

□ 외국의 최저소득보장 수준과 최저생계비 간의 비교

- 전술한 바와 같이 우리나라의 최저생계비는 최저소득기준이자 공공부조기준선임. 그러므로 외국의 최저소득기준과 비교하여 그 수준의 적정성을 가늠해보는 것은 나름대로의 의미가 있음
- 최저소득보장(Minimum Income Protection)이란 공공부조 수급자가 받을 수 있는 모든 공적 소득패키지를 합한 금액을 말함. 여기에는 공공부조제도와 별개로 운영되고 있는 주거급여, 가족급여(아동수당) 등이 포함됨
- <표 2>는 부부와 미성년 자녀로 구성된 3인 가구를 가정할 때, 평균생산직근로자임금(APW: Average Production Worker Wage) 대비 최저소득보장 수준을 나타낸 것임
- 우리나라의 최저소득보장 수준은 미국보다는 높으나, <표 2>의 비교대상국가 보다 낮음

〈표 2〉 APW 대비 최저소득보장의 최대 현금급여 비율(2002년)

구분	공공부조 3인가구기준 (부부+1자녀)	주거 급여	가족급여(FB) (3-12세 한 자녀)		최대급여액 /APW
			보편적	자산 조사	
오스트리아	37	공공부조에 포함	6	-	43
벨기에	35-41	-	4(실업가구)	-	45
덴마크	72	6	4	-	82
핀란드	36-39	16	4	-	59
프랑스	29	20	9	-	58
독일	25-30	17	6	-	53
아이슬란드	56	10	6	6	78
아일랜드	43	공공부조에 포함	4	-	47
이탈리아	32-33	지역에 따른 차이	-	5	38+
일본	43-44	공공부조에 포함	-	1	45
룩셈부르크	57	공공부조에 포함	8	-	65
네덜란드	43	10	3	-	56
노르웨이	53	10	4	-	67
포르투갈	50	-	-	4	54
스페인	33	-	-	2	35
스웨덴	34-39	11	5	-	55
스위스	40	공공부조에 포함	3	-	43
영국	32	20	4	-	56
미국	13	-	-	3	16
한국	35-36	공공부조에 포함	-	-	36

주: 각 나라마다 수급자의 조건에 따라 수급자가 받을 수 있는 기타급여의 최대액은 약간씩 다를 수 있으나, 본 연구에서는 각 급여의 최대액을 적용하였음. 따라서 실제 대체율과는 다소 차이가 날 수 있음

자료: 여유진(2005)

□ 상대빈곤선과 최저생계비 간의 비교

○ 우리나라의 최저생계비는 절대빈곤선이므로 OECD 등의 상대빈곤선 수준과 비교하는 것은 다소 의미가 약할 수 있으나, 우리나라도 상대빈곤선 도입 논의가 활발하게 진행되고 있는 점을 감안하면 어느 정도의 의미를 찾을 수 있음

○ 주요 기관 및 연구자들이 주장하고 있는 상대빈곤선은〈표 3〉과 같음

〈표 3〉 주요기관 및 연구자들의 상대빈곤선

주요 기관 및 연구자	상대빈곤선
OECD	중위 가구소득의 40, 50, 60%
EU	중위소득의 60%
World Bank	개발도상국은 평균가구 소득의 1/3, 선진국은 평균가구소득의 1/2
V. Fuchs	중위가구소득의 50%
P. Townsend	빈곤층은 평균가구 소득의 80% 이하, 극빈층은 50% 이하
Lee Rainwater	가구당 평균소득의 46~58%

자료 : 김미곤(1997)

○〈표 1〉에서 살펴본 바처럼 2010년 현재 우리나라의 최저생계비는 중위소득의 약 36.6% 이고, 그리고〈표 1〉에서 제시하고 있지 않지만 평균소득 대비 비율은 32.8%임. 이는 OECD의 중위소득의 40% 기준과 세계은행의 1/3 수준에 미달하는 수준임

□ 최저생계비 인상률과 물가상승률 간의 비교

○이론적인 측면에서 최저생계비 인상폭은 물가상승률 이상이고, 기타지표(예, 중위소득)와의 비율이 유지되는 수준이하여야 함. 즉, 물가상승률 ≤ 최저생계비 인상률 ≤ 수준균형 방식 최저생계비 인상률의 관계임

- 여기서, 1999년²⁾ 최저생계비를 적정 수준이라고 간주한다면, 이후의 최저생계비 적정 수준의 범위는 다음과 같음
- 첫째, 1999년 최저생계비에 물가상승률(생활물가상승률)을 적용한 절대적인 관점에서 서의 추정치 이상이 되어야 함. 왜냐하면, 최저생계비의 변화는 물가의 변화와 생활의 질의 변화가 포함되기 때문임
- 둘째, 1999년 최저생계비와 기타 지표와의 비율이 유지되는 수준이하여야 함(수준균형 방식으로 추정한 상대적 최저생계비 이하)

○이러한 관점에서 최저생계비 인상률과 물가상승률 등의 관계를 살펴보면 다음과 같음

- 우리나라의 최저생계비 인상률은 물가상승률 보다 높음. 이는 우리나라의 최저생계비가 절대적 관점으로 산출되지만, 계측 과정에서 '생활의 질의 변화'가 부분적으로 반영되었음을 의미함
- 반면,〈표 1〉에서 알 수 있듯이 2010년 최저생계비의 중위소득 대비 비율은 1999년 최저생계비의 중위소득 비율보다 낮음
- 이상의 결과를 종합하면 1999년 이후 2010년까지의 최저생계비 변화는 물가 상승률 이상이나 수준균형에는 도달하지 못한 상태임. 이는 이론적으로 규정한 넓은 의미의 적정선 범위 내에 존재함을 의미함

2) 과거의 최저생계비(1988, 1994)는 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거친 최저생계비가 아니고, 연구자 수준의 계측인 이었음. 1999년 최저생계비는 처음으로 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거친 최저생계비임

〈표 4〉 최저생계비와 물가상승률과의 비교

(단위: 원, %)

구분	최저생계비		소비자물가상승률		생활물가상승률	
	금액	상승률	상승률	추정생계비 ¹⁾	상승률	추정생계비 ¹⁾
1999년 ²⁾	901,357	-	-	-	-	-
2000년	928,398	(3.0%)	(2.3%)	921,720	(3.7%)	934,397
2001년	956,250	(3.0%)	(4.1%)	959,206	(5.1%)	982,040
2002년	989,719	(3.5%)	(2.8%)	985,709	(2.5%)	1,006,408
2003년	1,019,411	(3.0%)	(3.5%)	1,020,345	(4.0%)	1,047,054
2004년	1,055,090	(3.5%)	(3.6%)	1,056,986	(4.9%)	1,098,829
2004년 ²⁾	1,103,235	(8.2%)	-	-	-	-
2005년	1,136,332	(7.7%)	(2.8%)	1,086,099	(4.0%)	1,143,270
2006년	1,170,422	(3.0%)	(2.2%)	1,110,447	(3.1%)	1,178,526
2007년	1,205,535	(3.0%)	(2.5%)	1,138,589	(3.2%)	1,215,876
2007년 ²⁾	1,232,569	(5.3%)	-	-	-	-
2008년	1,265,848	(2.7%)	(4.7%)	1,191,811	(5.3%)	1,280,376
2009년	1,326,609	(4.8%)	(2.8%)	1,224,669	(2.1%)	1,306,770
2010년	1,363,091	(2.8%)	(3.0%)	1,260,868	(3.4%)	1,350,793
2010년 ²⁾	1,397,488	(5.3%)	-	-	-	-

주 : 1) 소비자물가 및 생활물가 실측치를 적용하여 추정된 최저생계비임. 정확한 생계비를 산출하기 위해 소수점아래까지 계산하였으므로 상승률로 산출한 값과 차이가 날 수 있음.

2) 최저생계비 계측치임. 나머지는 연도는 최저생계비 보건복지부 장관 발표치임

자료 : 최저생계비: 김미곤 · 여유진 외(2010), 물가상승률, 통계청 KOSIS

□ 최저생계비 적정성관련 정책과제(지역별 점유형태별 최저생계비 도입)

- 앞에서 살펴본 바처럼 최저생계비는 서로 다른 가치(사회적 적절성 vs 경제적 효율성)를 바탕으로 중앙생활보장위원회의 심의 · 의결을 거쳐 결정됨. 즉, 일종의 사회적 합의로 결정됨
- 사회적 합의로 결정된 최저생계비의 수준에 대하여 아직도 쟁점이 형성되고 있는 주요한 이유 중의 하나는 지역별 점유형태별 최저생계비가 도입되지 않고 있기 때문임
- 최저생계비는 살고 있는 지역, 가구규모, 주거 점유형태, 가구의 특성에 따라 달라짐. 그러므로 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비가 정책에 적용되는 것이 가장 바람직함. 그러나 현재 정책에 적용하고 있는 최저생계비는 중소도시 전세기준 가구규모별 최저생계비 임
- 그 결과 대도시 월세 가구의 경우 현재의 최저생계비가 낮다고 인식하고 있고, 반대로 농어촌 자가 가구의 경우 어느 정도 충분한 수준임
- 따라서 지역별 점유형태별 최저생계비를 정책에 도입하여야 함. 동 지역별 점유형태별 최저생계비는 기존의 최저생계비 연구에서는 이미 계측되었으므로, 이를 바탕으로 매년 최저생계비 인상 시 점진적 차등 인상 적용이 필요함

4. 최저생계비 계측방식관련 쟁점

□ 절대적 방식 vs 상대빈곤선

- 1999년 이후 2010년까지 계측된 최저생계비는 절대적 빈곤관에 따른 절대적 최저생계비로서 전물량 방식(마켓바스켓방식)으로 계측이 이루어졌음
 - 전물량 방식의 최저생계비는 여러 가지 관점의 장점이 있으나, 연구자의 주관(자의성)이 개입될 여지가 많음
- 이 결과 중앙생활보장위원회 및 전문위원회에서의 합의과정에서 비생산적인 논의를 반복하는 결과를 초래하였음
- 이러한 문제점을 해결하기 위하여 학계 및 위원회(중앙생활보장위원회 및 전문위원회)에서는 상대빈곤선 도입 또는 합리적인 대안 개발이 필요하다는 주장이 제기되었음

□ 정책과제(상대적 최저생계비 도입)

- 상대방식에 의한 최저생계비 추정은 다음과 같은 간단한 식으로 먼저 중소도시 4인 가구의 최저생계비를 결정한 후

$$\cdot PL_{4t} = Y_{4t} \times \alpha$$

PL_{4t} : 기준연도 4인가구 최저생계비

Y_{4t} : 기준연도 4인가구의 소득(또는 지출)의 추정치 또는 과거 몇 년간의 실적치

α : 상대적 비율

- 다음 단계에서 지역별 승수를 곱하여 지역별 4인 가구 최저생계비를 결정. 과거 20여년간의 대도시, 중소도시, 농어촌의 지역별 최저생계비의 비율이 107: 100: 85로 안정적인 점을 감안하여 중소도시 최저생계비에 동 비율을 적용하여 지역별 4인 가구 최저생계비를 결정
- 그리고 지역별 4인 가구 최저생계비에 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비 추정³⁾함. 즉, 지역별 가구규모별 최저생계비 = 지역별 4인 가구 최저생계비 × 가구균등화지수. 만약, 주거급여 등이 분리된다면 가구균등화지수 대신 주거 균등화지수를 산출하여 적용

³⁾ 상대방식에 의한 가구규모별 최저생계비 계측은 다음과 같은 두 가지 방식이 있음. 1) 4인가구의 최저생계비를 상대방식으로 결정한 후 가구균등화지수를 적용하는 방식. 2) 상대방식의 기본이념에 따라 가구규모별 를 결정한 후 상대적 비율을 곱하는 방식이 있음. 즉, = ×. 그러나 두 번째 방식은 최저생계비의 가구규모별 인상을 달리할 수 있음. 따라서 첫 번째 방식이 더 바람직함

- 상대적 최저생계비 도입 시 핵심적인 요소는 상대적 비율을 얼마로 결정하여야 하는가의 문제임. 이는 원칙적으로 중앙생활보장위원회에서 사회적 합의로 결정되어야 하며, 동 비율은 한번 결정되면 특별한 사정이 없는 한 매년 고정되어야 함. 중앙생활보장위원회에서 동 비율을 심의·의결 할 때에는 직전 계측연도의 최저생계비와 중위소득(지출)의 비율을 바탕으로 논의하는 것이 바람직함

김미곤(기초보장연구실 연구위원)

문의(02-380-8203)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp