

서울시 지역최저생계비 계측에 관한 연구

김 경 혜*

현재의 생활보호제도는 거택 및 시설보호대상자의 선정기준이 지나치게 낮아 생계 보조를 필요로 하는 많은 집단이 보호대상에 포함되지 못하고 있으며, 급여수준도 최저생계비를 충족시켜 주지 못하는 수준이다. 뿐만 아니라, 전국에 동일한 대상자 선정기준 및 급여수준을 일률적으로 적용하고 있어 지역간 물가, 특히 주거비 편차에 따른 최저생계비 차이가 반영되지 못하고 있다. 이 연구는 현재의 생활보호사업이 지역간 편차 및 최저생계비를 충족시키지 못하고 있다는 점에 논의의 초점을 두고, 서울시를 연구대상으로 지역 최저생계비를 계측하였다. 계측된 서울시 최저생계비를 전국기준과 비교함으로써 지역간 편차를 규명하였으며, 현재의 생활보호사업으로부터 보호받지 못하는 실질적인 빈곤인구 규모를 파악하였다. 생활보호사업에서 이용하고 있는 전국기준과의 비교를 위하여 현재 대상자 선정기준 및 급여수준 결정의 근간이 된 1994년 한국보건사회연구원의 《최저생계비 계측조사연구》에서 사용한 데이터 및 계측방법을 이용하여 1994년 서울시 최저생계비를 계측하였다. 계측결과 1994년 서울시 4인, 표준가구의 최저생계비는 88만 7,611원으로, 이는 보사연에서 계측한 전국평균 최저생계비보다 약 1.33배 높은 값이다. 이를 빈곤선으로 간주하고 1994년도 도시가계조사데이터 서울시 표본을 이용하여 빈곤인구를 추정한 결과, 서울시 인구의 약

* 서울시정개발연구원 연구위원

5.9%인 63만 6천여명이 이 기준에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 1994년 서울시 생활보호대상자 12만 3천명의 약 5.2배에 이르는 수치이다.

1. 서론

빈곤은 어느 시대, 어느 사회에서나 찾아볼 수 있는 공통된 사회문제로 빈곤문제 해결은 정부가 해야 할 기본의무 가운데 하나로 간주된다. 우리나라도 헌법에서 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며, 국가는 생활능력이 없는 국민을 보호해야 할 의무가 있다고 명시하고 있다. 외부의 도움이 없이는 살아가기 힘든 빈곤계층을 보호하기 위한 직접적이고 구체적인 사회보장제도로 우리나라에서는 생활보호사업이 시행되고 있다.

현재 시행되고 있는 생활보호사업은 보호대상자를 거택보호, 시설보호, 자활보호로 구분하고, 거택 및 시설보호대상자에게는 기초생계 보장을 그리고 자활보호대상자에게는 자활기반 조성을 목표로 사업을 전개하고 있다. 공공부조사업은 생존문제와 직결된 절대적 빈곤인구를 그 정책대상으로 한다. 절대적 빈곤인구란 최저한의 생활을 유지하는 데 필요한 자원을 스스로 충족할 수 없는 집단으로, 이 최저한의 생활수준을 결정하는 기준이 바로 최저생계비이다. 따라서 생활보호사업이 모든 국민의 기초생계 보장이라고 하는 기본 목표를 달성하기 위해서는 자가소득으로는 필요한 최저생계비를 충족할 수 없는 모든 집단을 사업대상으로 하고, 급여수준도 최저생계비가 충족되도록 지급되는 것이 합리적이다. 그러나 현재의 생보제도에서는 기초생계를 보장받아야 하는 거택 및 시설보호대상자의 선정기준이 지나치게 낮아 생계보조를 필요로 하는 많은 집단이 보호대상에 포함되지 못하고 있으며 급여수준도 최저생계비를 보장하지 못하는 수준이다. 뿐만 아니라, 대상자 선정기준 및 급여수준은 보건복지부에서 책정한 전국 동일한 기준을 일률적으로 적용하고 있어 지역간 물가, 특히 주거비 편차에 따른 생활비 차이가 반영되지 못하고 있다.

이처럼 지역간 편차를 고려하지 않은 획일적인 기준의 가장 큰 피해자는 물가수준이 가장 높은 서울에 거주하는 저소득시민이다. 1998년 현재 생보자 선정 재산기준은 거택보호는 가구당 2,800만원, 자활보호 2,900만원이다. 서울시의 주택가격 및 전·

월세가격을 고려할 때, 빈민촌의 아무리 작은 불량주택도 그 가격이 이 기준을 훨씬 넘는다. 이러한 이유에서 아무리 소득이 낮고 가족수가 많아도 생보자로 선정되지 못하는 한계계층이 상당수 있다. 물론 오래된 건물의 낡은 지하셋방 같이 열악한 조건이라면 이 정도 수준에서 방을 구할 수도 있다. 그러나 생활보호사업이 인간다운 최저생활을 보장하는 데 목적이 있다면 주거생활에서도 최소한의 적절한 주거수준을 유지할 주거권(住居權) 또한 보장되어야 한다.

최저한의 생활수준을 결정하는 기준인 최저생계비는 지역마다 차이가 있다. 물가가 비싼 지역에 거주하는 시민들이 물가가 싼 지역에 사는 사람과 동일한 수준의 생활을 유지하기 위해서는 실질적으로 더 많은 자원이 필요하며, 궁극적으로 삶의 질은 모든 지역에서 형평해야 하기 때문이다. 따라서 서울시 저소득시민의 실질적인 최저생활을 보장하기 위해서는 서울의 경제상황 및 지역특성을 반영한 대상자 선정기준 및 급여수준이 필요하다. 이 연구는 이러한 문제인식 하에, 서울시의 경제상태와 지역여건을 고려할 때 공공부조사업의 대상이 되어야 할 저소득시민의 기준으로서 서울시 지역 최저생계비를 계측하는 데 일차적인 목적이 있다. 또한 이를 전국기준과 비교함으로써 최저생계비의 지역간 편차를 규명하고, 실질적인 서울시 빈곤인구 규모를 파악함으로써 현재의 생활보호사업으로부터 보호받지 못하는 한계계층을 파악하는 데 또다른 목적이 있다.

2. 선행연구 고찰

1) 빈곤 및 빈곤인구

가장 일반적으로 이용되는 빈곤의 척도는 절대적 빈곤개념이다. 절대적 빈곤이란 최저한의 생활이라고 하는 절대적 기준, 즉 빈곤선을 설정하고 소득 또는 소비수준이 그 기준에 미치지 못하는 상태를 의미한다. 절대적 빈곤은 생존문제와 직결되어 있기 때문에 대부분 사회에서 빈곤대책을 추진하기 위한 기준으로 사용하고 있으며, 최저생활수준 유지에 필요한 최저생계비를 산출하여 이를 빈곤선으로 설정하고 있다. 절대적 빈곤개념이 빈곤의 궁핍이라고 하는 측면을 강조한다면, 상대적 빈곤개념은 빈

곤의 불평등 측면을 강조하는 개념이다. 상대적 빈곤은 그 사회의 평균소득 또는 소비 수준과 비교하여 상대적으로 낮은 계층을 빈곤층으로 정의한다. 상대적 빈곤선을 결정하고 추정하는 방법에는 순소득을 기준으로 하위 일정비율을 빈곤층으로 정의하는 순수상대빈곤개념과 빈곤선을 전체 평균소득 또는 소비의 일정비율로 정의하는 유사상대빈곤개념 두 가지가 주로 이용된다(권순원 외, 1993:16~18).

가장 일반적으로 이용되는 빈곤의 척도는 절대적 또는 상대적 빈곤선 이하의 빈곤 인구 비율을 파악하는 빈곤율이다. 우리나라의 빈곤율을 추계한 자료로는 한국개발연구원(서상목 외, 1981)의 연구가 최초로 지금까지도 가장 많이 인용되고 있는 자료이다. <표 1>에서 서상목 등이 추계한 최저생계비를 기준으로 할 때, 우리나라의 절대적 빈곤율은 1965년 40.9%에서 1984년에는 4.5% 수준으로 크게 떨어지고 있다. 이는 선진국에 비해서도 낮은 수준인데, 그렇다고 해서 우리나라가 선진국보다 빈곤문제가 심각하지 않다고 해석하는 것은 문제가 있다. 왜냐하면 빈곤선을 어떻게 설정하느냐에 따라 빈곤율은 다르게 추계되기 때문이다. 서상목 등이 빈곤선으로 이용한 최저생계비는 앵겔방식에 의해 추계되었으며, 많은 연구자들이 그 수준이 임의적이고 낮은 편이라고 주장하고 있다(이정우, 1998:139). 실제로 이만우 등이 한국보건사회연구원에서 추계한 최저생계비(안창수 외, 1989)를 기준으로 1991년 절대빈곤율을 계산

<표 1> 우리나라 빈곤율 변화추이

단위 : %

구분 연도	절대적 빈곤율 ¹⁾			상대적 빈곤율 ²⁾			
	전국	도시	농촌	전국	도시	도시 ⁴⁾	농촌
1965	40.9	54.9	35.8	12.1	17.9	-	10.0
1970	23.4	16.2	27.9	4.8	7.0	12.9	3.4
1976	14.8	18.1	11.7	12.5	16.0	16.6	9.2
1980	9.8	10.4	9.0	13.3	15.1	14.6	11.2
1984	4.5	4.6	4.4	7.7	7.8	18.5	7.5
1991 ³⁾	7.6	8.7	2.8	-	-	-	-
1992	-	-	-	-	-	19.9	-

주 : 1) 절대적 빈곤선은 5인 가족 월소득 12만 1천원(1981년 실질가격) 기준

2) 상대적 빈곤선은 가구당 평균소득의 1/3

3) 절대적 빈곤선은 4인가구 월소득 52만 7천원(현재가격) 기준

4) 도시가구 평균소비지출의 50% 이하

자료 : 1), 2) 서상목(1979); Suh & Yeon(1986); 3) 이만우 외(1993); 4) 박순일(1994)

한 결과 서상목의 기준을 적용한 것보다 더 높게 나타났다.

절대빈곤은 크게 감소한 반면에 상대적 빈곤은 반드시 그런 것만은 아니다. 상대적 빈곤은 소득분배 문제와 연관이 되는데, 전반적인 소득수준의 향상으로 기대수준이 높아지고 여기에 경제적 불평등, 즉 소득분배의 형평성 측면이 악화되었기 때문에 상대적인 빈곤은 오히려 늘어나고 있다. 서상목 등이 가구당 평균소득의 1/3 수준 이하를 빈곤계층으로 정의하고 상대적 빈곤율을 추계한 자료에 의하면 1965년 전국기준 12.1%에서 1984년 7.7%까지 감소한 것으로 나타난다. 그러나 1976년과 1980년에는 오히려 증가세를 보이고 있다.

한편 도시가구의 평균소비지출의 50% 이하를 빈곤인구로 정의하고 추계한 자료에 의하면 도시지역의 상대적 빈곤율은 1970년 12.9%에서 점차 증가하여 1992년 19.9%에 이르며, 빈곤선 기준을 도시가구 평균지출의 60%로 하는 경우 28.6%에까지 이르는 것으로 나타나고 있다(박순일, 1994). 우리나라는 소득분배구조의 왜곡으로 인하여 상대적 빈곤율이 높으며, 이는 전반적인 소득수준 향상으로 절대빈곤인구는 감소하였으나 지출측면에서 분배상태는 오히려 악화되고 있음을 의미한다.

경제개발 초기단계인 1960년대 빈곤은 주로 농촌지역에 집중되어 있었다. 그러나 1970년대 이후 이농과 급격한 도시화로 대부분의 빈민들은 현재 도시에 살고 있다. 오늘날 가장 정도가 심한 빈곤은 여전히 농촌지역에 있을지 몰라도 적어도 인구수로는 대부분의 빈민은 도시지역에 살고 있다. <표 1>에서도 1970년을 제외하고는 도시지역의 절대빈곤율이 농촌을 상회하고 있으며, 상대적 빈곤율도 도시지역에서 더 높은 것으로 나타나고 있다. 도시지역 거주자 비율이 1990년 전 인구의 80%를 넘고 있다는 점에서 도시지역은 농촌지역에 비해 빈곤율뿐만 아니라 빈곤인구의 절대수도 많은 것을 알 수 있다.

이촌향도(離村向都)의 주요 목표는 서울이었다. 서울인구는 1960년 260만명이던 것이 1990년 1천만명을 넘고 있다. 이는 전국인구의 약 1/4에 해당되며, 수도권 인구까지 포함하면 전국민의 절반 가량이 서울과 그 주변에 모여 살고 있다. 전반적으로 볼 때, 서울의 소득수준은 농촌이나 여타 도시에 비해 높다는 것이 일반적인 인식이다. 그렇다고 해서 서울의 빈곤문제를 간과해서는 안된다. 왜냐하면 농촌에서 도시로 이주한 사람들은 전형적인 빈농들로서 그들의 대다수는 농지 0.5정보 미만을 보유한 가장 빈궁한 농촌가구의 범주에 속하는 사람들이기 때문이다. 서울을 비롯한 도시지

역으로 이주한 이들 빈곤계층의 상당수가 도시빈민을 형성하고 있다고 추정된다(이정우, 1998:137에서 재인용).

우리나라에서 공식적으로 빈곤대책의 대상이 되는 빈곤인구는 생활보호대상자이다. 생활보호대상자의 선정기준은 자산기준과 법정기준으로 구성되는데, 자산기준과 법정기준을 모두 충족한 경우에 대상자로 선정된다. 생활보호대상자는 일정한 자산기준 이하의 집단을 대상으로 한다는 점에서 절대적 빈곤개념이라고 볼 수 있지만, 그 중에서도 부양의무자 유무 또는 연령제한과 같은 법정기준을 충족하는 경우로 한정하고 있기 때문에 절대적 빈곤인구 모두를 포함하지는 못하는 협의적 개념이다.

생활보호대상자수는 1966년 전국인구의 11.3%에 이르는 337만 6천명이었으며, 1980년 이전까지 계속 감소하다가 1980년부터 다시 증가추세를 보이고 있다. 1985년 이후부터 대상자수는 전 인구의 5% 수준을 상회하는 200만여명 수준에 머물렀으나 최근 들어 다시 감소하는 추세를 보이고 있다. 1997년 현재 전 인구의 2.3%인 104만 8천명이 생활보호대상자로 지정되었다. 그러나 실제로 생활보호대상자수는 예산에 따라 중앙정부에서 미리 결정하고 이를 각 읍면동에 할당해주기 때문에 이들 법정생활보호대상자 비율을 그대로 우리나라의 빈곤율로 볼 수는 없다. 서울의 생활보호대상자

〈표 2〉 생활보호대상자 지정 현황

구분 연도	자산기준 ¹⁾		생활보호대상자 ²⁾			
	재산액 (만원)	1인당소득 (원)	전국		서울	
			생보자(천명)	인구대비(%)	생보자(천명)	인구대비(%)
1966	-	600	3,376	11.6	576	15.2
1970	-	800	2,489	7.9	140	2.6
1975	30	2,400	1,290	3.7	187	2.7
1980	70	20,000	1,829	4.9	203	2.4
1985	290	38,000	2,273	5.6	252	2.6
1990	340	48,000	2,256	5.2	201	1.9
1995	2,500	190,000	1,755	3.9	147	1.4
1997	2,600	210,000	1,048	2.3	94	0.9

주: 1) (대)도시지역, 거택보호 기준임.

2) 거택보호, 자활보호, 시설보호자수의 합계임.

자료: 보건사회부, 《보건사회백서》, 해당년도; 보건사회부, 《보건사회통계연보》, 해당년도; 서울특별시, 《서울통계연보》, 해당년도

변화추이도 전반적으로는 전국의 그것과 유사한 형태를 보이고 있다. 1960년대에는 서울시 인구대비 생보자 비율이 전국의 비율보다 높았다가 1970년대로 접어들면서 급격하게 감소하여 1997년 현재 전국의 생보자 비율이 2.3%인 반면에 서울은 0.9%에 불과하다. 그러나 이는 서울의 빈곤인구가 그만큼 감소했다고 볼 수도 있지만 앞서 제기한 바와 같이 생보자 선정기준이 서울의 물가수준을 반영하지 않은 전국 동일기준이기 때문인 것으로 추측된다.

2) 최저생계비 계측

(1) 최저생계비의 개념

일반적으로 빈곤정책을 펼 때 그 대상을 누구로 할 것인가, 즉 빈곤선을 어떻게 설정할 것인가 하는 것은 중요한 문제이다. 상대적 빈곤은 절대적 궁핍보다는 상대적 불평등 또는 박탈감에 더 초점이 주어지기 때문에 일반적으로 빈곤퇴치의 정책대상으로 삼는 인구집단은 절대적 빈곤선 이하의 집단이 된다. 이 절대적 빈곤선을 설정하기 위한 기준이 바로 최저생계비라고 할 수 있다.

최저생계비란 인간이 최저한의 생존수준을 유지하는 데 필요한 식품, 주거, 피복 등 기본적인 용도에 필요한 자원을 의미한다. 그러나 그 최저생활의 개념은 절대적인 것이 아니며 시대와 사회에 따라 다양하게 받아들여진다. 최저생활수준은 최저생존수준(*minimum of subsistence level*), 최저생계수준(*minimum of health and decency level*), 표준생계수준(*normal level*) 등으로 구분할 수 있다(안창수 외, 1989). 최저생존수준은 협의적 의미로 단순히 생존만 가능하고 그 이상은 아무 것도 할 수 없는 수준을 의미하며, 최저생계수준은 생존에 덧붙여 건강하고 최소한의 문화생활을 유지하면서 노동재생산이 가능한 수준을 의미한다. 표준생계수준은 건강하게 문화생활을 유지하면서 약간의 선택도 할 수 있는 정상적인 생활수준으로 그 사회의 보편적인 생활수준을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

최근 노동계에서는 임금협상 기준으로 최저생계비보다는 표준생계비 개념을 도입하고 있다. 민주노총은 1996년부터 표준생계비를 계측하여 발표하고 있는데, 표준생계비는 '우리 사회에서 보편적이고 정상적인 문화생활을 하면서 건강하게 사는 데 드는 비용'으로 정의하고 있다. 한편 한국노총은 1976년부터 도시근로자 가구의 최저생계

비를 추계하였으나, 1996년부터 생계비 모형을 개정하여 최저생계비가 아닌 삶의 질을 고려한 '도시근로자 생계비'를 작성하여 발표하고 있다. 이것은 종전의 최저생계비에 주거, 교육, 건강, 여가생활 등 삶의 질과 관계있는 영역에서 최소한의 지출을 더 해준 것이다. 그러나 노동계의 이러한 생계비 개념은 삶의 질을 향상시키는 정상적인 생활을 추구한다는 점에 초점이 주어지기 때문에 빈곤층의 최저생활보장을 위한 정책적인 생계비 개념으로 받아들이기에는 현실적으로 어려움이 있다.

우리나라 빈곤정책의 근간이 되는 생활보호법에서는 “국가는 모든 국민이 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있도록 보호할 의무가 있다”고 규정하고 있어, 생리적 욕구를 넘어서 사회적 욕구까지를 포함하는 최저생계수준(*minimum of health and decency level*)을 기준으로 하고 있다고 볼 수 있다.

(2) 최저생계비 계측방법

최저생계비 계측방법은 크게 이론생계비 방식과 실태생계비 방식으로 구분되며 이론생계비 방식에는 전물량방식(全物量方式)과 반물량방식(半物量方式)이 있다. 이외에도 라이덴 방식으로 대표되는 주관적 생계비방식도 있다.

이론생계비 방식은 과학적 기준에 의하여 각 생활비목별로 최저필요량의 기준을 설정하여 생계비를 계측하는 방식으로 각 가계비목별로 생활에 필요한 최저기준을 설정하여 필요한 생활자료의 품목과 수량에 관한 일람표(*market basket*)를 작성한 다음, 구매 가능한 가장 낮은 가격을 적용하고 이를 합산하여 최저생계비를 산출하는 전물량방식(라운트리방식)과 식료품비에 대해 전물량방식을 적용하여 최저식료품비를 계산한 다음, 최저생활수준에 해당하는 엔겔계수의 역수를 곱하여 최저생계비를 구하는 반물량방식(엔겔방식)이 있다.

실태생계비는 가구에서 실제로 소비한 생활자료의 수량과 취득가격을 기초로 하여 계산된 생활비이다. 실태생계비 방식은 적당수의 표본 가구에 대해 실제 생활내용에 대한 가구조사를 실시하고 가계실태조사 자료를 기초로 하여 가계비를 분석하는 방식이다. 이러한 실태생계비 방식은 가계조사결과에 구속을 받게 되는데, 가계의 생활내용이라는 것은 가구수입의 많고 적음에 따라 비목별 지출정도가 다르기 때문에 실태생계비 방식은 단순히 가계지출과 소득수준을 반영하는 것에 불과하다는 지적도 있다.

이론생계비 방식이 절대적 기준을 바탕으로 생필품이나 식료품 등의 객관성에 근거

하여 최저생계비를 추정하는 것에 비해 주관적 생계비 방식은 개인의 응답을 바탕으로 주관적으로 접근하는 방식이다. 이 방식은 개인의 소득후생함수(*individual welfare function of income*)를 이론적 기반으로 하여 후생수준을 측정한 후 이 수준보다 낮은 후생상태를 유발하는 소득수준을 추정하려는 접근이다(황재한, 1997). 가장 대표적인 방법은 네덜란드 라이덴 대학의 학자들에 의하여 개발된 방법으로 개인상황을 고려하여 필요한 최소소득을 묻고 이를 실제소득과의 관계로 분석하여 빈곤선을 결정하였다. 이 방식은 다른 가구의 최저생계비가 아니라 각자 자신의 생계비에 대해 대답하도록 요구하는 것이기 때문에 더욱 정확한 정보를 기대할 수 있다는 장점이 있으며, 상이한 가구구성에 대해 달라지는 생계비를 감안할 수 있다는 장점이 있다(권순원 외, 1993). 라이덴 방식 이외에 빈곤을 제3자적 입장에서 평가하려는 주관적 계측방식으로, 그 사회의 대표적인 가구가 최저한의 생활을 유지하는 데 필요한 소득수준 정도를 묻고, 그 답을 평균하여 최저생계비를 추정하는 방식이 있다. Rainwater, Kilpatric 등이 미국의 갤럽 여론조사를 이용하여 빈곤선을 추정한 것이 이 방식에 속한다고 할 수 있다.

(3) 국내 최저생계비 계측연구

최저생계비 추계는 추계방법, 연구주체, 조사시점, 지역 및 조사대상 등에 따라 많은 차이를 보이며, 특히 분석자의 주관적 태도가 반영되기 때문에 최저생계비에 대한 신뢰도에 문제가 제기될 수 있다. 예를 들어 노동계에서 주장하는 최저생계비와 생활보호대상자 선정기준으로 이용하는 한국보건사회연구원의 최저생계비는 그 목적이 상이함에 따라 편차도 크게 나타나고 있다. 즉, 한국노총이나 민주노총 등의 생계비는 단체협상을 위한 근거로 제시되는 것이므로 최저생계비 개념보다는 표준생계비 개념에 더 적절한 것이라고 할 수 있으며, 보사연에서 계측한 최저생계비는 정책적 빈곤선을 설정하기 위한 것이기 때문에 과소평가될 개연성을 가지고 있다. 따라서 여러 연구에서 추계한 최저생계비를 단순 비교한다는 것은 어려운 일이다.

우리나라에서 최저생계비를 계측한 본격적인 연구는 1973년 사회보장심의위원회의 국민생활실태조사에서 시작되었으며, 이후 많은 연구자들이 최저생계비 계측을 시도하였다. 최저생계비 연구의 초기인 1970년대에는 계산이 용이하다는 장점 때문에 식료품비만을 추정하는 반물량방식이 많이 이용되었다(사회보장심의위원회, 1974, 1978; 서상목, 1979). 그러나 반물량방식에 의해 계측된 최저생계비들은 일반적으로 다른 방

식에 의한 것보다 임의적이고 그 수준이 너무 낮다는 비판을 받고 있다(이정우, 1998: 139). 1990년대 이후로는 반물량방식을 이용한 연구는 거의 없는 반면 최근에는 주로 전물량방식을 이용하는 경향이 나타나고 있는데, 이는 생활수준의 향상으로 더 이상 식료품비만으로 최저생활을 추정하는 것에 한계가 있기 때문으로 판단된다.

전물량방식을 이용한 연구로는 우선 1976년 이후 한국노총에서 매년 도시근로자의 최저생계비를 추계하여 발표하는 자료가 있다. 그러나 이는 '삶의 질'을 고려한 생계비 개념으로 최저생계비보다는 표준생계비 개념에 더 근접하고 있으므로 다른 결과들보다 과대평가되어 나타나는 경향이 있다. 한편 한국보건사회연구원에서는 1989년(조사는 1988년에 실시) 소득계층 하위 30% 집단에 대한 가계지출조사에 이어, 1994년에도 소득계층 하위 30% 내외에 위치한 집단에 대한 가계지출조사를 기초로 최저생활을 비목별로 구체화할 수 있는 마켓바스켓을 구성하여 표준가구의 최저생계비를 추계하였다. 그리고 안병근(1991)은 대구지역의 일반 및 빈곤가구를 총괄한 500여개 사례의 실태조사를 기초로 마켓바스켓을 구성하고, 이에 포함된 품목들의 가격을 시장조사하여 최저생계비를 추정하고 있다. 이 연구에서는 특히 동일 가구규모일지라도 가족 구성원의 차이에 따라 추정 생계비에 차이가 나타나고 있음을 지적하고 있다. 한편 윤성민(1997)은 기존의 연구가 가구규모를 가구구분 기준으로 설정한 것에 대해 비판을 하고, 좀더 세분화된 구분기준으로 가구주 연령별 최저생계비를 계측하고 있다. 도시 가계연보를 이용한 분석결과 20~50세까지는 가구주 연령이 증가할수록 최저생계비가 높아지는 반면, 가구주 연령이 51세 이상인 경우에는 반대로 최저생계비가 낮아지는 것으로 나타나고 있다.

주관적 생계비 방식에 의한 연구로는 이중희(1985), 임창호 외(1989), 박순일 외(1990), 박태규(1991), 황재한(1997) 등의 연구가 있으며, 주로 라이덴 방식을 이용하고 있다. 라이덴 방식은 가구의 응답에 의해 최저생계비를 추계하는 것이므로, 전물량방식 및 반물량방식으로 최저생계비를 추계하는 경우에 문제가 되는 객관적 기준에 대한 논쟁의 여지가 거의 없으며, 사회 전계층의 최저생계에 대한 견해를 기초로 하기 때문에 사회 전체의 생활수준 변화가 최저생계비 산출에 반영된다는 점이 긍정적으로 평가받고 있다(박태규, 1991). 지금까지 이루어진 주요 최저생계비 계측결과는 <표 3>과 같다.

계측방식 및 자료에 차이가 있어 직접 비교는 어렵지만 모든 계측치들을 1998년 6월 소비자물가지수로 환산한 값을 비교해 볼 때, 서상목(1979)이 계측한 최저생계비가

가장 낮은 반면 한국노총의 연구결과가 가장 높은 값을 보여주고 있다. 현재 생활보호 사업의 기준설정의 근간이 된 한국보건사회연구원(박순일 외, 1994)의 전국 최저생계비 81만 8천원은 다른 연구들과 비교할 때 중간수준을 보이고 있다. 서울의 최저생계비를 계측한 것으로는 박태규(1991), 황재한(1997) 등의 연구가 있는데, 모두 라이덴 방식을 의한 주관적 최저생계비이다. 박태규의 연구에 의하면 서울시민의 주관적 최저생계비는 4인 가족 기준 84만 1천원(98년 기준)인 반면, 황재한의 연구결과는 125만 4

〈표 3〉 기존연구의 최저생계비 계측결과

발표자	발표연도	기준연도	산출방식	최저생계비(천원) ¹⁾
사회보장심의위원회	1974	1973	반물량방식	전국 218
서상목	1979	1973	반물량방식	도시 207 농촌 178
서울대학교	1987	1987	전물량방식	전국 935
임창호 등	1989	1989	라이덴방식	전국 688
박순일 등	1991	1990	주관적 빈곤선	전국 610
한국보건사회연구원	1989	1988	전물량방식	전국 667
	1994	1994		전국 818
한국노총	1995	1994	전물량방식	전국 1,908
	1996	1995		전국 2,179
	1998	1997		전국 2,396
안병근 ²⁾	1991	1991	전물량방식	대구 803
윤성민 ³⁾	1997	1996	전물량방식- 사회적 최저만족수준	전국 1,642
박태규	1991	1989	라이덴방식	농촌 521
				기타도시 741
				서울 841
황재한 ⁴⁾	1997	1997	라이덴방식	전국 1,176
				도시 1,086
				농촌 999
				서울 1,254

주: 1) 1998년 6월 소비자물가 환산치 가구규모는 4인 가족을 기준으로 함. 단, 사회보장심의위원회(1974)는 5인 가구 기준임.

2) 모자가구의 경우임.

3) 가구주 연령이 35~36세인 경우임.

4) 기본모형 1에 의해 추계한 결과임.

천원으로 박태규의 연구결과보다 약 1.5배 높다.

3. 서울시 지역최저생계비 계측

1) 계측방법

최저생계비의 계측방법은 여러가지가 있으며, 어떤 데이터를 이용하여 어떤 방법으로 계측하느냐에 따라 다른 결과를 가져온다. 또한 최저생활을 어떻게 정의하느냐 하는 점도 최저생계비 계측에서 매우 중요한 영향요인이다. 이 연구에서 서울의 최저생계비를 계측하는 목적은 현재의 생보사업에서 제시하는 기준으로는 많은 서울시 저소득시민이 생활보호사업의 혜택을 받지 못하기 때문에 지역적인 기준을 마련해 보고자 하는 것이다. 다시 말해서 이 연구에서는 서울시의 지역특성을 반영한 최저생계비를 계측하고 이를 현재의 생활보호제도에서 적용하고 있는 기준과 비교해 봄으로써 생활보호대상자 선정기준 및 급여수준의 한계성을 찾아보는 데 목적이 있다.

따라서 기존의 생활보호사업과의 비교를 위해 이 연구에서는 현재 생보사업의 대상자 선정기준 및 급여수준 결정의 근간이 된 한국보건사회연구원의 《최저생계비 계측조사연구》(박순일 외, 1994)에서 사용한 데이터 및 계측방법을 이용하였다. 보사연의 연구에서는 소득수준이 하위 30% 내외에 속하는 전국 600가구(서울 101가구)를 대상으로 가계부를 작성토록 하고, 실태조사 결과 및 전문가 의견을 바탕으로 최저생계에 필요한 마켓바스켓의 품목과 수량을 결정하는 전물량방식을 이용하였다. 여기에 조사대상가구가 사용한 최빈가격, 또는 그것이 불가능할 경우 시장조사를 통해 각 품목당 가격을 적용하여 최저생계비를 계산하였다.

보사연의 연구결과와 비교를 위해 이 연구에서는 보사연이 1994년에 실시한 실태조사 데이터 가운데 서울 표본(101가구)을 이용하여 보사연의 계측방식에 따라 1994년도 기준 서울시 지역최저생계비를 계산하였으며, 지역편차의 고려(예를 들어, 품목별 가격 차이 등)가 필요한 부분에 대하여만 부분적으로 조정하는 방식을 취하였다. 보사연과 마찬가지로 최저생계비는 40세 아버지와 36세 어머니, 그리고 11세 아들과 9세 딸로 구성된 4인 가구를 표준가구로 상정하고 월단위로 계산되었다.

2) 비목별 계측결과

(1) 식품비

기초식품의 구성은 지역간 편차가 없을 것으로 판단되어 보사연의 마켓바스켓을 그대로 적용하고 단지 각 식품의 가격만 서울표본의 최빈가격을 적용하였다. 최빈가격을 구할 수 없는 식품에 대하여는 1994년도 서울지역 현재가격을 적용하였으며(한국물가협회, 1994), 물가자료로부터도 구할 수 없는 식품의 가격은 보사연에서 적용한 가격을 그대로 이용하였다. 외식의 경우, 보사연의 연구에서 가장(家長)이 한 달간 매일 출근하여 점심을 사먹는 것으로 가정하였는데 서울표본에서도 별다른 차이를 찾을 수가 없어 동일하게 가정하였다. 이렇게 하여 계산된 서울의 최저식품비는 4인 가구 기준 32만 2,699원이다.

(2) 주거비

주거비는 지역간 편차가 가장 클 것으로 예상되는 비목이다. 보사연과 마찬가지로 주거비는 임대료와 이주비로 구분하였으며, 보사연과 동일한 변수로 서울데이터를 이용하여 회귀분석을 통해 각 비용을 추정하였다. 임대료에 대한 회귀분석 결과는 아래 식(1)과 같으며, 괄호 안은 t값을 보여준다.¹⁾ 여기에 최저주거기준으로 설정한 방수 2, 방당 평수 2.5, 입식부엌 및 전용수세식화장실 그리고 일반주택에 1값을 주어 계산한 임대료는 19만 9,877원이다.

$$\begin{aligned}
 (1) \text{ 임대료} = & - 5.74549 + 8.651409 \ln(\text{방수}) + 5.874936 \ln(\text{방당평수}) \\
 & (0.86) \quad (1.55) \quad (1.82) \\
 & + 2.999321(\text{입식부엌}) + 5.898207(\text{전용수세식}) + 5.272361(\text{전용재래식}) \\
 & (.87) \quad (1.58) \quad (1.16) \\
 & + 1.879135(\text{목욕탕}) + 5.455779(\text{일반주택}) \\
 & (0.44) \quad (1.66) \\
 & (F \text{ value}=3.015, \quad \text{Prob}>F=0.0179, \quad \text{Adj. } R^2=0.2932)
 \end{aligned}$$

1) 데이터의 규모가 작고, 소득 30%이하의 유사(homogeneous) 집단이기 때문에 개별 변수간의 유의한 차이가 적게 나타날 가능성이 높다. 따라서 각 변수의 t값의 유의도를 표시하는 대신에 전체 모델의 F값을 제시하였다.

이주비에 대해서도 보사연과 같은 변수를 이용하여 회귀분석하였으며 결과는 식(2)와 같다. 여기에 가구원수 4인, 임대료 19만 9,877원을 대입하여 이주비를 계산하였다. 한편 서울데이터 가운데 자가(自家)를 제외한 임차가구의 평균 이사주기는 4.6829년이었으므로 계산된 이주비를 월평균 이사비용으로 환산한 값은 3,487원이다. 따라서 임대료와 이주비를 합한 최저주거비 총액은 203,364원이다.

$$(2) \ln(\text{이주비}) = 1.154819 + 0.096427 \ln(\text{가구원수}) + 0.563210 \ln(\text{임대료})$$

(1.41) (0.22) (2.18)

$$(F \text{ value}=2.58, \text{ Prob}>F=0.0943, \text{ Adj. } R^2=0.0983)$$

(3) 보건의료비

보건의료비는 보건의료비와 의료보험료로 구성된다. 보사연의 연구에서 보건의료비는 각 가구의 보건의료비 지출을 종속변수로 하고, 보건의료비에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수들을 독립변수로 하여 회귀분석을 실시한 후 통계적으로 유의한 변수를 찾아내는 방식이다. 회귀분석 결과, 만성병환자 유무, 4세 이하 이동유무 그리고 60세 이상 노인유무가 유의한 변수로 밝혀졌다. 따라서 만성병환자가 없고, 4세 이하 이동도 없으며, 60세 이상의 노인도 없는 가구의 보건의료비 지출을 최저보건의료비로 상정하였다. 서울표본의 경우, 이러한 가구유형의 평균보건의료비 지출액은 2만 3,043원이었다. 또한 서울표본의 평균 의료보험료는 1만 2,436원으로 총 보건의료비는 3만 5,479원이다.

(4) 교육교양오락비

우선 교육비는 납입금, 교재비, 부교재비, 학용품비, 기타교육비, 학습지로 구성되었다. 납입금은 표준가구의 자녀가 모두 초등학생이므로 전국이 동일하게 1,070원/인/월이며, 교재비는 없다. 부교재비, 학용품비는 보사연과 같은 모형으로 서울표본을 회귀분석한 결과 2자녀에 대하여 부교재비는 3만 1,042원(식 3), 학용품비는 2만 2,708원(식 4)이 소요되었다.²⁾

2) 보사연의 연구에서는 교육비 추계함수에 적용하는 가구소득을 영겉함수를 이용하여 계산하였다. 즉, 최저식품비에 해당되는 소득점을 구하고 이를 가구소득으로 하였다. 그러나 이 방법을 이용하

$$\begin{aligned}
 (3) \ln(\text{부교재비}) = & -1.721698 - 1.214456(\text{초등학생수}) + 0.427849(\text{중학생수}) \\
 & (0.28) \quad (3.69) \quad (1.08) \\
 & -0.180027(\text{고등학생수}) + 0.321844(\text{자녀수}) + 0.892127\ln(\text{가구소득}) \\
 & (0.50) \quad (1.26) \quad (1.97) \\
 & (\text{F value}=7.614, \text{ Prob}>\text{F}=0.0002, \text{ Adj. } R^2=0.5161)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 (4) \ln(\text{학용품비}) = & 6.516233 - 0.992387(\text{초등학생수}) + 0.178853(\text{중학생수}) \\
 & (1.08) \quad (2.71) \quad (0.46) \\
 & -0.342114(\text{고등학생수}) + 0.449909(\text{자녀수}) + 0.244802\ln(\text{가구소득}) \\
 & (0.80) \quad (1.70) \quad (0.55) \\
 & (\text{F value}=3.136, \text{ Prob}>\text{F}=0.0179, \text{ Adj. } R^2=0.1953)
 \end{aligned}$$

기타교육비는 보사연 연구에서와 같이 (부교재비+학용품비)의 64%를 적용하여 1만 7,200원/인/월, 학습지는 1,500원/인/월을 적용하였다. 이렇게 하여 계산된 초등학교에 다니는 2자녀에 대한 최저교육비 총액은 9만 3,290원이다.

교양오락비는 보사연의 마켓바스켓에 서울의 가격만 적용하여 1만 3,007원으로 나왔다. 따라서 교육교양오락비는 총 10만 6,297원이다.

(5) 피복·신발비

최저생활에 필요한 피복신발비 항목은 지방과 서울에 큰 차이가 없을 것으로 판단되어 보사연의 마켓바스켓을 그대로 적용하고 가격만 서울자료를 이용하여 계산한 최저피복신발비는 4만 1,111원이다.

(6) 광열·수도비

광열수도비는 보사연의 추계자료 가운데 대도시의 최저비용을 그대로 적용하여 3만 3,138원으로 하였다.

여 서울표본을 계산한 결과 가구소득이 176만 원이 나왔다. 이는 비정상적으로 높으며, R^2 값도 0.0444로 매우 낮아 적당하지 않은 것으로 판단된다. 따라서 이 연구에서는 서울표본의 엔겔계수가 평균 0.3445인 것을 이용하여 최저식품비 32만 2,669원에 해당하는 소득을 계산하였다. 그 결과 가구소득은 93만 6,630원이 나왔으며 이를 교육비 추계모형에 적용하여 부교재비 및 학용품비를 추계하였다.

〈표 4〉 서울의 교통·통신비 마켓바스켓 및 비용

비목	구분	단가(원)	수량	월지출액(원)	
교통비	시내버스	가장	290	52(26일×2회)	15,080
		주부	290	18(9일×2회)	5,220
		자녀	140	24(6일×2회×2인)	3,360
	택시		2,800	월 4회	11,200
기차	부부/자녀	8,700/4,350	年 2회×왕복×4인	8,700	
통신비	전화	기본요금	2,500	-	2,500
		시내통화료	40	60(4인×15회)	2,400
		시외통화료	675	월 3회	2,025
		전화세	-	전화요금의 10%	1,165
		공중전화	40	16(4인×4회)	640
	우편		110	월 1회	110
계				52,425	

(7) 교통·통신비

보사연의 교통통신비 마켓바스켓을 기본으로 하되 서울의 지역특성을 반영하여 교통비 중 택시와 기차이용 항목을 재구성하였다. 택시와 기차이용을 제외한 나머지 항목은 보사연의 마켓바스켓과 동일하다. 택시의 경우 서울표본을 분석한 결과 가구당 월평균 택시이용 횟수가 약 4회이며 1회당 평균 택시비용이 2,768원인 것으로 나타나 이를 적용하였다. 또한 기차이용은 보사연보다 다소 높게 잡았는데, 이는 서울 거주 가구, 특히 저소득가구의 상당수가 지방으로부터 이주하였고 고향과의 관계가 계속되기 때문에 적어도 1년에 설날과 추석에 2회 전 가족이 고향을 방문하는 것으로 가정하였다. 여기에 서울지역 단가를 적용하여 계산한 교통통신비는 총 5만 2,425원이다.³⁾

(8) 가구집기 및 가사용품비

보사연의 마켓바스켓에 서울의 가격자료를 적용하여 추계한 최저가구집기·가사용품비는 3만 5,144원이다.

3) 이는 앵겔합수를 이용하여 추계한 서울시 표본가구의 최저교통통신비 5만 4,473원과 근사치를 보이고 있다.

(9) 기타 소비지출

기타소비지출 가운데 담배, 이미용, 장신구는 보사연의 마켓바스켓에 서울의 가격 자료를 적용하여 계산하였다. 경조사비, 교제비, 관혼상제비, 용돈으로 구성되는 잡비는 지역간의 생활양식의 차이가 나타날 것으로 예상되어 보사연과 같이 회귀분석을 통해 추정하였다. 이렇게 구해진 기타소비지출 비용은 총 5만 7,407원이다.

(10) 비소비지출

비소비지출은 주민세, 교육세, 오물수거료로 구성되며 이는 대도시와 동일한 수준인 577원으로 계산했다.

3) 추계결과 종합

이상의 계측결과를 종합하면 1994년 서울의 4인 가구 최저생계비는 월 88만 7,611원이다. 여기에 소비자 물가지수를 적용하여 1998년 가격으로 환산하면 107만 2,876원으로, 이는 <표 3>의 기존 연구에서 서울시 최저생계비를 계측한 황재한의 계측치 125만 4천원(1998년 환산가격) 보다는 다소 낮으며, 박태규의 계측치 84만 1천원(1998년 환산가격) 보다는 높은 결과이다.

한편 서울시 최저생계비를 보사연의 추계결과와 비교하면 <표 5>와 같다. 지역별 편차가 큰 비목은 주거비, 교육교양오락비, 교통통신비 등이다. 일반적으로 지역간 편차가 가장 큰 비목은 주거비인데 비해 본 자료에서는 교육교양오락비에서 가장 큰 차이를 나타내고 있는데, 이러한 편차의 주원인은 교육비 차이에 기인하고 있다. 서울의 거주자들은 저소득 가구라 하더라도 교육비에 대한 지출이 상당히 높아, 교양오락비까지 포함한 교육교양오락비가 전국의 2.86배, 농촌에 비해서는 3.19배나 높은 것으로 나타났다. 도시지역의 최저생계비를 추계한 안병근(1991)의 연구에서도 교육비의 구성비가 다른 연구에 비해 높게 나온 것과 유사한 결과이다. 이는 우리 사회의 높은 교육열 및 생활수준의 향상으로 교육수요가 보편화되고 있음을 보여주는 결과이다. 특히 서울로 유입되는 가구의 이주목적 중 주요인 가운데 하나가 자녀교육이라는 점에서 서울시민은 저소득 가구에서도 교육수요가 상당히 높을 것이라는 해석도 가능하다.⁴⁾

〈표 5〉 1994 최저생계비 추계결과 비교

비 목	보사연			본연구			
	전국(A)	대도시(B)	농촌(C)	서울(D)	D/A	D/B	D/C
식료품비	275,258	278,020	271,630	322,669	1.17	1.16	1.19
주거비	136,982	170,906	64,127	203,364	1.48	1.19	3.17
광열수도	32,482	33,138	31,489	33,138	1.02	1.00	1.05
가구집기·가사용품	26,585	26,875	26,042	35,144	1.32	1.31	1.35
피복신발	38,560	38,579	38,499	41,111	1.07	1.07	1.07
보건의료	32,062	32,411	30,957	35,479	1.11	1.09	1.15
교육교양오락	37,209	39,749	33,276	106,297	2.86	2.67	3.19
교통통신	33,445	37,925	26,235	52,425	1.57	1.38	2.00
기타소비	53,586	53,586	53,586	57,407	1.07	1.07	1.07
비소비	515	577	573	577	1.12	1.00	1.01
합계	666,684	711,766	576,414	887,611	1.33	1.25	1.54

서울의 4인 표준가구의 최저생계비 월 88만 7,611원은 전국 66만 6,684원의 약 1.33배, 대도시 71만 1,766원의 1.25배, 그리고 농촌 57만 6,414원의 1.54배에 해당된다. 이는 서울에서 다른 지역과 동일한 생활수준을 유지하기 위해서는 평균 1.33배의 비용이 더 든다는 것을 의미하며, 따라서 생활보호사업이 모든 국민에게 최저생활을 보장하는 궁극적인 목표를 달성하기 위해서는 서울시의 경우 전국기준의 약 130%에 해당하는 지역기준을 적용하는 것이 형평할 것으로 판단된다.

앞에서 계측한 최저생계비는 4인 표준가구를 기준으로 계산된 값이다. 현재 생활보호대상자 선정기준 가운데 소득기준은 가구규모별 편차를 고려치 않고 1인당 정액으로 지정되어 있다. 그러나 가구당 생활비에는 규모의 경제가 적용되기 때문에 1인 가구에 비해 4인 가구에 소요되는 생활비가 4배라고 말할 수는 없다. 따라서 가구규모별 생계비를 계산하기 위해서 가구규모별 지출액 비율을 나타내는 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비를 계측하였다.

- 4) 그럼에도 불구하고 본 자료에서 추계된 교육비는 과대평가된 경향이 있는데, 이는 보사연의 1994 실태조사에서 서울시 표본이 101개에 불과하기 때문에 나타난 sampling bias의 결과라고 추측된다. 그러나 이를 교정할 만한 근거자료가 없기 때문에 실태조사로부터 추계된 결과를 그대로 이용하였다.

기존 연구에 의하면 가구균등화지수는 추정모형에 따라 여러 가지 결과치를 보여주고 있으나, 이 연구에서는 한국보건사회연구원에서 추정한 일반가구의 가구균등화지수를 적용하였다. <표 6>에서 보는 바와 같이, 1994년을 기준으로 서울시에 거주하는 1인가구가 최소한의 인간다운 생활을 영위하기 위하여 필요한 최저생계비는 30만 1,386원인 것으로 나타났으며, 7인 가구의 경우에는 최소한 월평균 118만 5,640원이 소요되는 것으로 계측되었다.

<표 6> 가구규모별 최저생계비(1994)

가구규모	균등화지수	최저생계비(원)
1인	0.343416	301,386
2인	0.601675	528,037
3인	0.818573	718,389
4인	1	887,611
5인	1.148412	1,007,859
6인	1.265135	1,110,296
7인	1.350986	1,185,640

4. 서울시 빈곤인구

계측된 서울시 최저생계비보다 수입이 적은 가구는 자가수입만으로는 최저생활을 유지하지 못하는 집단이므로 이들은 모두 공공부조를 통해 부족한 생계비를 지원 받아야 할 대상이다. 법정 생활보호대상자가 아니라 이 연구에서 계측된 최저생계비를 기준으로 실질적으로 공공부조 대상이 되어야 할 빈곤인구 규모를 파악하기 위하여 1994 도시가계조사 데이터 서울시 표본을 이용하여 이 기준에 해당되는 인구규모를 추계하였으며, 그 결과는 <표 7>과 같다.

빈곤인구의 추계는 소득을 기준으로 하는 방법과 지출을 기준으로 하는 두 가지 방법을 모두 시도하였다. 빈곤인구 개념은 소득 또는 소비수준이 일정기준 이하인 집단을 의미하지만 지금까지 빈곤율, 특히 절대적 빈곤율 계산에는 일반적으로 소득자료를 활용하고 있다. 그러나 도시가계조사에서는 소득자료가 근로자 가구에 대해서만

〈표 7〉 서울시 빈곤인구(1994)

단위 : %, 명

	소득기준		지출기준		생활보호 대상자 ²⁾
	가구소득	가구소득+ 전세·자가평가액	가계지출	가계지출+ 전세·자가평가액	
빈곤가구율	6.4	2.2	23.9	6.2	-
빈곤인구율	6.4	2.1	23.4	5.9	1.1
빈곤인구 ¹⁾	688,736	226,104	2,523,025	636,132	123,304

주 : 1) 1994년 서울시 주민등록인구 10,798,700명을 기준으로 하였음.

2) 생활보호대상자는 거택, 자활, 시설보호대상자 총수임.

자료 : 도시가계조사 서울데이터(1994); 서울통계연보(1995).

조사되었기 때문에 소득자료에 대한 대리변수로 지출자료를 이용하는 방법도 적용하였다. 지출수준이 낮다고 반드시 소득이 낮은 것은 아니지만 저소득층으로 갈수록 소득대비 지출수준이 100% 또는 그 이상인 것이 일반적이기 때문에 필요한 최저생계비 수준에 미치지 못하는 지출수준을 보이는 가구를 빈곤가구로 추정하는 데는 큰 문제가 없을 것으로 판단된다. 한편, 최근 들어 빈곤인구를 규정하는 기준이 되는 가용자원의 개념을 '소득'보다는 오히려 '지출'자료를 이용하는 것이 더 타당하다는 논의(Jogenson, 1998; Triest, 1998)도 이루어지고 있다.

우선 가구당 월평균 소득을 기준으로 앞에서 계측된 가구규모별 최저생계비를 빈곤선으로 하여 그 이하에 해당되는 가구 및 인구를 추계한 서울시 빈곤가구율 및 빈곤인구율은 모두 6.4%인 것으로 나타났다. 그러나 도시가계조사에 나타난 소득에는 각 가구의 자산이 반영되어 있지 않기 때문에 실질적인 가용자원이 과소평가되었다고 할 수 있다. 따라서 우리나라 대부분 가구에 가장 대표적인 자산이라고 할 수 있는 주택에 대한 자산가치를 포함함으로써 소득자료를 현실화하였다. 즉, 가구소득에 주택에 투입된 자산가치로서 전세 및 자가평가액을 추가하고 이 자료를 이용하여 빈곤인구를 추계한 결과, 빈곤가구율 2.2%, 빈곤인구율 2.1%로 낮아졌다.

그러나 도시가계조사에서 소득자료는 근로자가구만 조사되었으며, 저소득계층의 상당수가 일용직 등 비근로자 가구이기 때문에 소득자료를 기준으로 한 추계는 저소득계층을 정확히 대표한다고 볼 수 없다. 따라서 소득자료의 대리변수로 지출자료를 이용하여 빈곤인구를 파악해 보았다. 우선 가계지출만을 기준으로 월평균 가계지출이

가구규모별 최저생계비 이하에 해당되는 가구 및 인구는 각각 23.9%와 23.4%이다. 이 결과에 의하면 서울사람 4명 중 1명은 빈곤인구라고 할 수 있다. 그러나 여기서 도시가계연보에 나와있는 가계지출 자료에 대한 검토가 필요하다. 문제는 주거비 부문에서 나타나는데, 도시가계연보의 주거비는 월세를 내는 가구가 매달 실제로 지불하는 월세액만을 기입하고 있다. 즉, 전세나 자가의 경우 매달 지출하는 비용이 없기 때문에 이들 가구의 주거비는 0으로 나타난다. 그러나 이러한 주거비 개념은 서울의 주거비 부담 및 전체 가계지출 수준을 과소평가 하는 결과를 초래한다. 전세나 자가에 사는 경우도 전세금 또는 집값에 대한 기회비용이 일종의 귀속임대료(*imputed rent*)의 개념으로 포함되는 것이 일반가구의 지출수준을 좀더 정확하게 반영한다고 판단된다. 따라서 두 번째로 가계지출에 자가 및 전세에 사는 가구의 전세 및 자가평가액을 더한 총지출을 기준으로 빈곤인구를 파악하였다. 이렇게 하여 얻어진 결과는 빈곤가구율 6.2%, 빈곤인구율 5.9%이다.

위의 네 가지 추정방법 가운데 소득자료를 이용한 경우 근로자가구만 조사되었기 때문에 저소득계층을 정확히 대표한다고 볼 수 없다. 한편 가계지출을 기준으로 하는 경우, 앞서도 언급한 바와 같이 주거비가 과소평가 되어 있기 때문에 가계지출에 전세 및 자가평가액을 포함한 기준이 가장 합리적이라고 판단된다. 따라서 서울시 최저생계비 계측결과를 빈곤선으로 볼 때, 1994년도 서울시 절대빈곤 인구율은 5.9%에, 빈곤인구 약 63만 6천명 정도인 것으로 추정된다. 이는 1994년 생활보호대상자 12만 3천명의 약 5.2배에 해당된다. 다시 말해서 지역편차를 고려하지 않은 전국의 일률적인 생보자 선정기준 때문에 상당수의 서울시 저소득시민이 공공부조의 혜택을 받지 못하고 있음을 보여준다.

5. 논의 및 결론

최저생계비란 인간이 최저한의 생활을 유지하는 데 필요한 식품, 주거, 피복 등 기본적인 용도에 필요한 자원을 의미한다. 절대적 빈곤인구는 최저생존을 유지하기 위해 필요한 자원조차 스스로 갖추고 있지 못한 집단으로, 일반적으로 최저생존수준 유지에 필요한 최저생계비를 산출하고 이를 빈곤선으로 설정하여 빈곤선 이하의 집단을

절대적 빈곤인구로 정의한다. 빈곤선을 무엇으로 하느냐에 따라 공공부조사업의 정책 대상이 바뀌기 때문에 한 사회의 최저생계비를 계측하는 일은 매우 중요하고 민감한 정책과제이다. 이 연구에서 추계된 결과에 의하면 서울시에서 최저한의 인간적인 삶을 유지하기 위해 필요한 최저생계비는 전국 평균보다 약 130% 더 높은 것으로 추정된다.

광의적 안목에서 물가 및 소득수준, 생활양식을 모두 고려하여 '삶의 질'은 모든 지역에서 형평해야 하며, 따라서 서울시 저소득시민의 실질적인 최저생활을 보장하기 위해서는 현재의 경제상황 및 서울시라는 지역특성을 반영한 서울의 빈곤선, 즉 서울시 최저생계비 계측이 필요하다. 또한 생활보호사업의 궁극적인 목표가 모든 국민의 최저생활보장에 있다면, 물가수준 및 생활양식의 차이에 따른 지역간 최저생계비 편차를 생활보호사업의 대상자 선정기준 및 급여수준에 반영하여 모든 국민에게 동일한 수준의 삶의 질을 보장해야 할 것이다.

그러나 지역간 최저생계비를 차별적으로 적용할 경우, 복지혜택이 더 많이 지급되는 지역으로의 인구유입효과가 발생할 수 있다는 지적도 있다. Citro & Michael (1995)은 복지혜택의 지역간 편차 때문에 급여수준이 높은 지역으로 저소득층이 이동할 가능성이 있지만 다음과 같은 세 가지 이유에서 이동효과가 크지 않을 것이라고 주장하고 있다. 첫 번째 요인은 주거이동 비용으로 주거이동에는 직접적인 이사비용뿐만 아니라 새로운 지역에서의 재적응문제, 기타 비금전적 비용이 많이 소요된다는 것이다. 두 번째는 저소득층일수록 다른 지역의 소득기회나 기타 정보에 취약하기 때문에 다른 지역의 급여수준이 어느 정도인지, 기타 주어지는 혜택이나 대안들에 대해 잘 알고 있지 못하다. 마지막으로 주거이동이 단순히 금전적인 이유에서만 결정되는 것은 아니라는 것이다. 친지와 가까이 살면서 비금전적인 지원을 받을 수도 있으며, 저소득층 특히 여성의 경우 새로운 곳으로 이주함에 따른 위험을 감수하지 않으려는 경향이 높다는 것이다. 아직 우리나라에서는 복지혜택의 지역간 편차에 따른 인구유입 효과에 대해 증명된 연구가 없다. 이러한 효과를 정확히 규명하기 위해서는 지역간 급여수준 및 주거이동뿐만 아니라 각 개인이 가지고 있는 정보, 이주에 따른 기대정도, 각 지역마다 제공되는 경제적인 기회 및 다양한 복지혜택 등의 내용을 포함한 시계열 데이터가 있어야 하지만 외국의 경우에도 데이터 및 방법론상의 한계 때문에 실질적으로 증명하는 것이 거의 어려운 상태이다. 다만 미국의 경우 각주마다 차별적으로 적용

되고 있는 AFDC로 인한 주거이동효과에 대한 연구가 실시된 바 있지만 데이터상의 한계로 신뢰성이 높지 못하며, 그나마 대부분의 연구결과에서 인구이동 효과는 아주 작은 것으로 나타나고 있다(Citro & Michael, 1995:345~350).

결론적으로 지역간 복지혜택의 편차에 따른 인구이동 효과는 크지 않을 것으로 예상되며 또한 증명되지 않은 간접적인 영향 때문에 기본적인 생계보장을 위한 최저생계비의 지역편차를 반영하는 것을 주저하는 일은 바람직한 정책결정자의 자세라고 보기 어렵다. 물가가 비싼 지역에 거주하는 사람들이 물가가 싼 지역에 사는 사람과 동일한 수준의 생활을 유지하기 위해서는 실질적으로 더 많은 자원이 필요하다. 물론 물가수준이 높은 지역은 그 지역이 제공하는 편의수준(*amenity*)도 높으며 소득수준 또한 높을 수 있다. 그러나 생활편의의 차이가 소득수준 차이로 나타나지는 않으며, 절대적 소득수준에는 차이가 있다 하더라도 이를 지역간 물가수준에 따라 조정한다면 상대적 소득수준의 지역간 편차는 크게 줄어들 것이다. 물론 지역간의 물가수준 차이 중 어느 정도가 지역간 소득수준 차이로 상쇄되는지, 또는 이것이 삶의 질 차이에 얼마나 영향을 미치는지는 정확히 알 수 없다. 그러나 적어도 지역간의 물가차이가 상대적 삶의 질에 심각한 왜곡을 가져오고 있음은 사실이다. 비록 어느 한 지역의 삶의 질이 추상적인 개념에서 더 높다고 하더라도, 거기에 살고 있는 사람들이 적정수준의 임대료를 지불하고 먹을 것을 사기에 충분한 소득이 없다면 그들은 여전히 가난한 사람이기 때문이다(Ruggles, 1990).

물가수준의 차이뿐만 아니라 지역간 소득수준이나 환경적 차이에서 오는 생활양식의 차이도 반영되어야 한다. 인간은 사회적 동물이기 때문에 소속된 사회의 보편적인 생활양식을 따르기 마련이고 그렇지 못할 경우 상대적 박탈감을 느끼게 된다. 물론 생활보호사업은 절대적 빈곤개념에 의한 최저생계비를 기준으로 하고 있지만, '최저생활'은 시대와 사회마다 다르게 정의될 수 있다. 예를 들어 교육비 가운데 부교재나 학용품 구입은 소득에 따라 차이를 보이는 비목이다. 서울에 사는 대부분의 가구가 자녀들에게 참고서를 사주는 것이 일반적인 생활양식이라면 아무리 저소득층이라고 하더라도 이 정도 수준을 유지하는 것이 정상적(*normal*)인 생활이기 때문이다.

■ 참고 문헌

- 권순원 외. 1993. 《저소득층의 생활안정과 자립대책》 한국개발연구원.
- 김경혜. 1998. 《서울시 저소득시민 최저생활보장을 위한 연구》 서울시정개발연구원.
- 김미곤. 1997. “최저생계비 계층현황과 정책과제.” 《보건복지포럼》 제 13 호.
- 박순일. 1994. 《한국의 빈곤현실과 사회보장》 일신사.
- 박순일 외. 1991. 《저소득층의 사회복지 수요분석》 한국보건사회연구원
- 박순일 외. 1994. 《최저생계비 계층조사연구》 한국보건사회연구원.
- 박태규. 1991. “한국의 최저생계비 추계에 관한 연구 : 라이덴 방법을 중심으로.” 《재정논집》 제 5 권 한국재정학회.
- 보건복지부. 각년도 《보건사회통계연보》.
- 사회보장심의위원회. 1974. 《국민생활실태조사 보고서》.
- _____. 1978. 《빈곤선 설정을 위한 최저생계비에 관한 연구》.
- 서상목. 1979. “빈곤인구의 추계와 속성분석.” 《한국개발연구》 제1권 제2호. 한국개발연구원.
- 서상목 외. 1981. 《빈곤의 실태와 영세민 대책》 한국개발연구원.
- 서울특별시. 각년도. 《서울통계연보》.
- 안병근. 1991. “한국의 도시부문 최저생계비 추정과 그 정책적 함의.” 박사학위논문. 경북대학교.
- 안창수 외. 1989. 《최저생계비 계층조사 연구》 한국인구보건연구원.
- 윤성민. 1997. “가구주 연령별 최저생계비의 계층과 분석.” 《부경대학교 논문집》 제2권 제1호.
- 이만우. 1993. “현행 공적부조의 경제적 효과 및 개선방안 : 빈곤측정 방법론을 중심으로.” 《재정논집》 제 8 권.
- 이정우. 1998. “도시빈곤.” 《빈곤퇴치 : 한국의 경험과 교훈》 UNDP 한국대표부.
- 이중희. 1985. 《도시빈곤의 실태와 정책과제》 단국대학교.
- 임창호 외. 1989. 《도시빈곤층 대책에 관한 연구》 국토개발연구원.
- 통계청. 1994. 《도시가계연보》.
- 한국물가협회. 1994. 《소비자 물가자료》.
- 황재한. 1997. “최저생계비 추계방법 및 계층에 관한 연구 : 라이덴 방식을 중심으로.” 박사학위 논문. 경기대학교.
- Citro, C. F. & R. T. Michael. 1995. *Measuring Poverty : A New Approach*. Washington D. C. : National Academy Press.
- Jogenson, D. W. 1998. “Did We Lose the War on Poverty.” *Journal of Economic Perspectives*. 12(1). Winter. pp. 79~96.

- Ruggles, P. 1990. *Drawing the Line : Alternative Poverty Measures and their Implications for Public Policy*. Washington: Urban Institute Press.
- Suh & Yeon. 1986. "Social Welfare during the Structural Adjustment Period in Korea." Working Paper 8604. KDI.
- Triest, R. K. 1998. "Has Poverty Gotten Worse." *Journal of Economic Perspectives*, 12(1). Winter. pp.97~114.

Estimation of the Minimum Cost of Living in Seoul

Kim, Kyung-Hye

(Seoul Development Institute)

Providing the income support program for people under the poverty level has been regarded as the basic obligational role of modern government. The target population of this program should include all the poor who are unable to maintain the minimum health and decency level with their own income. The minimum living cost, however, varies within a country because there are regional differences in consumer price and the mode of living. The current program does not count for the regional differences, leaving a significant portion of Seoul's poor needy people being ineligible for this public care.

Recognizing these regional differences, this paper attempts to estimate the minimum living cost in Seoul area, comparing it to the national one. It employs the data and method that the Korea Institute of Health and Social Affairs adopted in its 1994 study, since it has been served as a basis of the current public assistance program. The minimum cost of living in Seoul is estimated to be ₩887,611 per month for a 4-person household. It is 1.33 times greater than the national monthly minimum of ₩666,684. Based upon the '94 urban household expenditure survey data, some 5.9 percent of Seoul's population, 636,132 people, are found to be under the Seoul's minimum living level. This number is 5.2 times greater than those 123,304 people who are eligible for the current public assistance program in Seoul.