

연구보고서 2017-08

다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(Ⅰ)



윤석명 · 고경표 · 김성근 · 강미나 · 이용하 · 이정우

【책임연구자】

윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

독일통일 총서 13 사회복지·연금분야
통일부, 2016(공저)

공적연금 연계제도 활성화 방안 연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2014(공저)

【공동연구진】

고경표 한국보건사회연구원 연구원

김성근 한국행정연구원 부연구위원

강미나 국토연구원 연구위원

이용하 국민연금연구원 선임연구위원

이정우 인제대학교 교수

연구보고서 2017-08

다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

발행일 2017년 12월

저자 윤석명

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 고려씨앤피

가격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2017
ISBN 978-89-6827-450-3 93330

발간사 <<

한 사회의 빈곤율은 그 사회에 속한 구성원들의 삶의 질 수준을 진단하고 복지정책을 설계하는 데 유용하게 활용되는 지표라고 할 수 있다. 이러한 중요성으로 인해 그동안 빈곤을 측정하는 방안들이 다양하게 개발되어 왔는데, 일반적으로 활용되는 빈곤지표는 상대 소득빈곤지표 또는 절대 소득빈곤지표라 할 수 있다. 경제협력개발기구(OECD)에서도 회원국들의 노인빈곤 현황을 파악할 목적에서 국가별 상대 노인빈곤율을 집계해 발표하고 있다. 이때 이용되는 빈곤지표가 중위 가치분소득 50%를 빈곤선으로 한 상대 소득빈곤지표이다.

그동안 여러 전문가들이 이러한 소득 중심의 빈곤 측정 방식에 대해 다양한 측면에서의 문제점들을 제기해 왔다. 소득 중심 빈곤지표는 인간 삶의 다양한 측면들을 반영하지 못하고 국가의 고유한 특성들을 포착하는데 한계가 있다는 것이다. 이러한 문제의식으로 인해 그동안 여러 빈곤지표 산정 방안들이 제안되어 왔는데, 그 중에서도 특히 알카이어(Alkire)와 포스터(Foster)가 제안한 조정 다차원 빈곤지표가 주목받고 있다. 본 연구는 기존 소득 중심 빈곤지표를 보완하려는 차원에서 우리나라 노인들의 다양한 삶의 측면들을 반영할 수 있는 빈곤지표 산정을 위해 알카이어-포스터의 차원 계수 접근(AF Counting approach)을 바탕으로 한 빈곤 연구를 시도하였다.

본 연구는 한국보건사회연구원의 윤석명 박사의 책임하에 고경표 연구원의 참여로 완성되었다. 특히 외부 연구진으로 참여한 한국행정연구원 김성근 부연구위원, 국토연구원 강미나 연구위원, 국민연금연구원 이용

하 선임연구위원, 인제대학교 이정우 교수에게 사의를 표한다. 또한 본 연구에 관하여 유익한 조언을 해 주신 한국행정연구원 탁현우 부연구위원, 보건복지부 송영조 서기관, 국민연금연구원 이은영 전문연구위원, 서울사이버대학교 임세희 교수, 보험연구원 김세중 연구위원과 익명의 검독위원들께도 감사의 뜻을 전한다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 연구자의 개인적인 의견이며, 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2017년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	5
제1절 연구의 배경과 목적	7
제2절 연구의 주요 내용과 함의	11
제2장 우리나라 노인가구의 경제사회적 실태	15
제1절 우리나라 노인가구의 일반적 특성	17
제2절 우리나라 노인가구의 주거 특성	29
제3장 빈곤에 관한 선행 연구	35
제1절 빈곤에 관한 논의의 흐름	37
제2절 기존 빈곤지표의 측정 방식과 문제점	49
제4장 다차원 빈곤지표 산정 방안	55
제1절 다차원 빈곤지표 개관	57
제2절 다차원 빈곤지표 분석 방법론	66
제5장 다양한 노인빈곤지표 산정	79
제1절 단차원 노인빈곤지표의 산정	81
제2절 다차원 노인빈곤지표의 산정	87
제3절 분석 결과의 종합	115

제6장 결론	123
제1절 종합 및 시사점	125
제2절 향후 과제	129
참고문헌	133
부 록	143
부록 1 독일의 노인빈곤과 기초보장제도 운영 현황	143
부록 2 노인빈곤과 복지정책 등에 관한 OECD 정책권고	160
부록 3 자문위원 명단 및 자문 내용	165

표 목차

〈표 2-1〉 노인인구 및 노인가구주 가구 비중	17
〈표 2-2〉 노인가구주 특성	20
〈표 2-3〉 노인가구주 가구의 평균 가구원 수 및 기초생활보장 수급가구비율	21
〈표 2-4〉 노인가구주 가구의 소득계층별 분포	22
〈표 2-5〉 노인가구주 가구의 가계수지 현황(월평균)	23
〈표 2-6〉 전체 가구와 노인가구주 가구의 자산계층별 월소득 등 비교	25
〈표 2-7〉 노인가구주 가구의 총자산계층별 월평균 생활비	26
〈표 2-8〉 노인가구주 가구의 총자산계층별 월평균 소득 대비 생활비 비중	27
〈표 2-9〉 노인가구주 가구의 총자산계층별 월평균 주거비	27
〈표 2-10〉 노인가구주 가구의 총자산계층별 평균주택자산 규모	28
〈표 2-11〉 노인가구주 가구의 주택 유형	29
〈표 2-12〉 노인가구주 가구의 점유 형태	30
〈표 2-13〉 노인가구주 가구의 자산계층별 주거 수준	31
〈표 2-14〉 지역별 노인가구주 가구 유형별 주거비 부담	32
〈표 2-15〉 노인가구주 가구의 자산계층별 주택가격 및 주거비 부담	33
〈표 4-1〉 최균 등(2011)의 차원 및 결핍선 선정: 한국복지패널 2006~2008년 이용	63
〈표 4-2〉 김경혜, 윤민석(2013)의 차원 및 결핍선 선정: 2011년도 노인실태조사 이용	64
〈표 4-3〉 남상호(2013)의 차원 및 결핍선 선정: 한국복지패널조사 2005~2009 이용	65
〈표 4-4〉 성취 행렬(achievement matrix,)	67
〈표 4-5〉 결핍선 벡터(deprivation cutoff vector,)	68
〈표 4-6〉 결핍 행렬(deprivation matrix,)	69
〈표 4-7〉 결핍 점수 벡터(deprivation score vector,)	70
〈표 4-8〉 다차원 빈자(multidimensional poor)의 식별	71
〈표 4-9〉 절단 결핍 행렬(censored deprivation matrix,)	72
〈표 4-10〉 절단 결핍 점수 벡터(censored deprivation score vector,)	73
〈표 4-11〉 다차원 빈곤지표 분석 결과	76

〈표 4-12〉 다차원 빈곤지표의 차원별 분해(65세 이상 인구 대상, 2014년 기준)	78
〈표 5-1〉 상대빈곤율 빈곤선	82
〈표 5-2〉 노인가구의 분류	83
〈표 5-3〉 상대 노인빈곤율 추이: 2013~2016	84
〈표 5-4〉 성, 연령대 및 거주지역별 상대 노인빈곤율 추이	86
〈표 5-5〉 가구특성별 상대 노인빈곤율	87
〈표 5-6〉 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수	90
〈표 5-7〉 분석 자료의 인구분포	91
〈표 5-8〉 차원 간 상관계수	92
〈표 5-9〉 차원별 결핍률: 2016년도 한국복지패널조사 이용(2015년 기준)	94
〈표 5-10〉 다차원 빈곤지표 산정: 2016년도 한국복지패널조사 이용(2015년 기준)	96
〈표 5-11〉 차원별 분해: 2016년도 한국복지패널조사 이용(2015년 기준)	97
〈표 5-12〉 노인집단 유형별 특성: 자산분포(2015년 기준)	100
〈표 5-13〉 노인집단 유형별 특성: 성별, 거주지역별(2015년 기준)	101
〈표 5-14〉 노인집단 유형별 특성: 가구원 수, 점유 형태별(2015년 기준)	103
〈표 5-15〉 노인집단 유형별 특성: 근로 능력, 건강상태(2015년 기준)	104
〈표 5-16〉 분석 자료의 인구분포	106
〈표 5-17〉 차원 간 상관계수	106
〈표 5-18〉 차원별 결핍률: 2016년도 가계금융·복지조사 이용(2015년 기준)	108
〈표 5-19〉 다차원 빈곤지표 산정: 2016년도 가계금융·복지조사 이용(2015년 기준) ...	109
〈표 5-20〉 차원별 분해: 2016년도 가계금융·복지조사 이용(2015년 기준)	110
〈표 5-21〉 노인집단 유형별 특성: 자산분포(2015년 기준)	112
〈표 5-22〉 노인집단 유형별 특성: 수도권 거주, 가구원 수(2015년 기준)	113
〈표 5-23〉 노인집단 유형별 특성: 주거지 점유 형태별(2015년 기준)	114
〈표 5-24〉 분석 결과의 종합 1	115
〈표 5-25〉 분석 결과의 종합 2	116
〈표 5-26〉 분석 결과의 종합 3	117
〈표 5-27〉 분석 결과의 종합 4	118

〈표 5-28〉 자료원별·노인집단 유형별 자산 분포(2015년 기준)	120
〈부표 1〉 장애인 기초보장제도 수급자의 성별·연도별 추이(각 연도 말 기준)	144
〈부표 2〉 기초보장제도 수급자의 성별·보호형태별·대상별 현황(2013년 말 기준)	146
〈부표 3〉 기초보장제도 수급자 비율의 성별·대상자별 추이(각 연도 말 기준)	149
〈부표 4〉 국민연금 수급자 중 노인·장애인 기초보장제도 수급자 현황(각 연도 말 기준)	151

그림 목차

[그림 1-1] 우리나라 상대 노인빈곤율(2006~2016)	8
[그림 1-2] 보건복지부의 노인복지예산 규모 추이(1993~2015)	8
[그림 2-1] 노인인구 및 노인가구주 가구 추이	18
[그림 5-1] 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자 여부별 가구원당 총자산 분포(2015년 기준)	121
[부도 1] 기초보장제도 수급자의 성별·대상별 분포 현황(2013년 말 기준)	147
[부도 2] 기초보장제도 수급자 중 사회부조 급여 수급자 규모(2015년 기준)	152
[부도 3] 기초보장제도 수급률의 지역별·성별 분포 현황(2013년 말 기준)	154
[부도 4] 기초보장제도 수급률의 대상별·지역별 분포 현황(2013년 말 기준)	155
[부도 5] 최저소득보장제도 수급률의 지역별 분포 현황(2014년 말 기준)	157
[부도 6] 65세 이상 노인의 최저소득보장제도 수급률의 현황	158
[부도 7] 65세 이상 노인 빈곤위험도의 연도별 현황(2011년, 2013년)	159
[부도 8] 대상별 빈곤위험도(2013년 말 기준)	159

Abstract <<

A Study on The Assessment of Various Elderly Poverty Indices (I)

Project Head · Yun, Sukmyung

In 2015, the Korean National Assembly's "Special Committee and Social Organization for the Strengthening of the Public Pension and Alleviation of Elderly Poverty" raised the issue of the significant difference between the OECD-based relative elderly poverty rate and the current living conditions of the elderly population of Korea. Against this backdrop, this study aimed to assess the diverse range of poverty indices with a view toward reflecting various aspects of elderly citizens' lives in those indices. The analysis revealed that about 46 out of 100 seniors were living in poverty in terms of income as of 2015. Among those 46 seniors, however, 25 were living in poverty only in terms of income and not in terms of housing or assets, while 21 were experiencing poverty in terms of income, as well as housing and/or assets. Based on this analysis, this study proposes three policy implications. First, it is necessary to identify the group of elderly citizens who require more support by taking a multidimensional approach to poverty and prioritizing policies. Second, limited resources can be used more efficiently

Co-Researchers: Ko, Kyungpyo · Kim, Sunggeun · Kanmg, Mina · Lee, Yongha · Lee, Jungwoo

2 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

by designing customized policies based on the results of an analysis of the various aspects of joint distribution. Third, to produce reliable poverty indices from various perspectives, more national-level studies should be conducted in depth on multidimensional poverty approaches.

1. 연구의 배경 및 목적

지난 2015년 국회 ‘공적연금 강화 및 노후빈곤 해소를 위한 특위·사회적 기구’에서는 경제협력개발기구(OECD) 기준 상대 노인빈곤율과 우리나라 노인들의 실제 상황 간 괴리가 적지 않다는 문제를 제기한 바 있다. 일찍이 학계에서도 현행 소득 중심 빈곤지표가 빈곤 측정의 필요조건은 갖추고 있지만 충분조건은 갖추지 못하고 있음을 인식하고 있었다. 소득 중심 빈곤 접근은 충분한 저축이나 살기 좋은 집을 보유하고 있어도 소득이 없는 자를 ‘빈자’로 분류하는 문제가 있기 때문이다. 이런 배경에서 본 연구는 다차원 빈곤지표의 산정을 통해 기존 빈곤지표로는 포착할 수 없었던 노인 생활의 다양한 측면을 빈곤지표에 반영하고자 하였다.

2. 주요 연구결과

알카이어-포스터 차원 계수 접근(AF counting approach)을 바탕으로 다차원 노인 빈곤지표를 산정한 결과, 2015년 기준 우리나라 (OECD 기준) 소득 빈곤 노인은 노인인구 100명당 46명꼴로 나타났다. 하지만 이들 중 약 21명만이 소득과 함께 주거 또는 자산 차원에서도 결핍을 겪고 있는 다차원 빈자들이었다. 심지어 이들은 대부분 최저자산층에 해당하였고(95.2%), 건강 상태가 비교적 열악하였으며, 혼자서 월세 형태로 거주하는 비율이 높은 집단인 것으로 나타났다. 반면 나머지 25명은 소득

4 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

차원에서만 결핍을 경험하고 있을 뿐, 주거와 자산 차원에서는 결핍을 겪고 있지 않았다. 그리고 이들 중 66.3%가 고자산층 이상에 해당하였고, 최저자산층은 2%에 불과하였다. 또한 건강 및 주거 측면에서도 비교적 나은 여건에서 생활하는 집단임을 알 수 있었다.

3. 결론 및 시사점

분석 결과를 바탕으로 “OECD 기준 상대 노인빈곤율에 따르면 우리나라 노인들의 절반이 가난하다고 하는데 정말 이들이 모두 가난한 것인가?”라는 물음에 답을 하자면, 다차원 빈곤 관점에서는 그렇지 않다는 결론을 내릴 수 있었다. 과연 OECD 기준 소득 빈곤 노인들 모두가 정책 우선순위에 포함되어야 할 만큼 열악한 상황인지에 대해서는 좀 더 깊은 숙고가 요구되며, 노인 빈곤 정책은 소득 분포만이 아닌 소득과 그 외 영역(건강, 자산 등) 간 결합분포를 바탕으로 접근할 필요가 있다. 정책 함의는 크게 세 가지이다. 첫째, 소득 빈곤 노인 중 가장 지원이 필요한 집단을 식별함으로써 정책 우선순위를 정할 수 있다는 점이다. 둘째, 여러 차원들의 결합 분포를 파악하여 맞춤형 정책을 설계한다면 한정된 자원을 더욱 효과적으로 쓸 수 있을 것이다. 셋째, 다차원 빈곤지표 산정 연구의 질을 높일 기초 자료의 확보가 중요하다는 점이다. 최근 국내 다차원 빈곤 연구가 점차 활발해지는 추세이지만 아직까지 연구 범위나 깊이 측면에서 제한된 측면이 없지 않다. 향후 다차원 빈곤지표의 활용 가능성을 제고하기 위해 관련 전문가들의 적극적인 관심과 연구 노력이 필요해 보인다.

*주요 용어: 노인빈곤율, 상대 노인빈곤지표, 다차원 빈곤지표, 다차원 노인빈곤지표, 알카이어-포스터 차원 계수 접근

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 주요 내용과 함의



제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

우리나라 상대 노인빈곤율은 OECD 회원국 중에서 상당히 높은 수준에 속한다.²⁾ [그림 1-1]을 살펴보면, 2006년 43.8%를 시작으로 점차 증가하기 시작하여 2011년 최고점 48.8%를 기록하였다. 이후 감소세로 전환하였고, 기초노령연금 및 기초연금이 도입된 2013~2015년 사이에는 상대적으로 큰 폭의 감소를 보여 2015년 44.7%에 도달하였다. 그러나 이듬해 반등하여 2016년 기준 우리나라 상대 노인빈곤율은 46.7%인 것으로 나타났다. 즉, 조사기간 동안 우리나라 노인인구 중 거의 절반에 가까운 이들이 중위소득 50% 미만에 해당됨을 알 수 있었다.

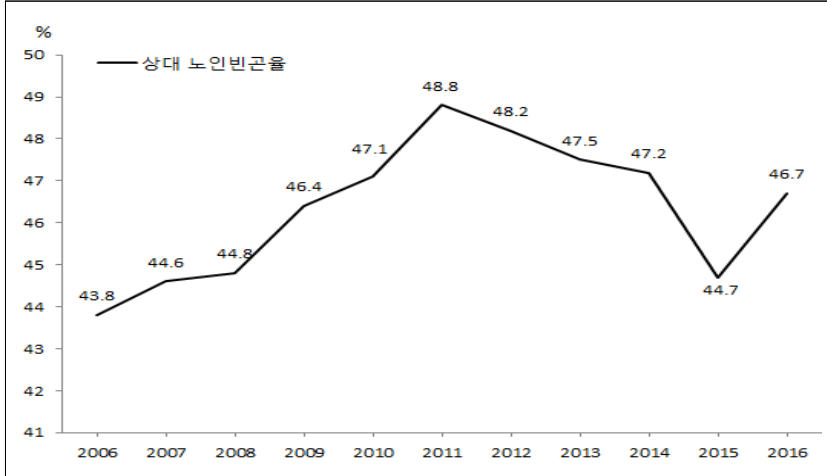
[그림 1-2]는 우리나라 보건복지부의 노인복지예산 규모 추이를 나타낸다. 그림에서 확인할 수 있듯이, 2000년 이후 보건복지부의 노인복지예산 규모는 꾸준히 증가해 왔다(정경희 등, 2016, p. 35). 그럼에도 불구하고 우리나라 상대 노인빈곤율이 높다는 것은 복지정책을 통한 노인빈곤 해소 효과가 전반적으로 저조했음을 의미한다.

2) 상대 노인빈곤율은 균등화 가치분 중위소득 50% 미만에 해당하는 노인인구가 전체 노인인구에서 차지하는 비율을 의미함.

8 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

[그림 1-1] 우리나라 상대 노인빈곤율(2006-2016)

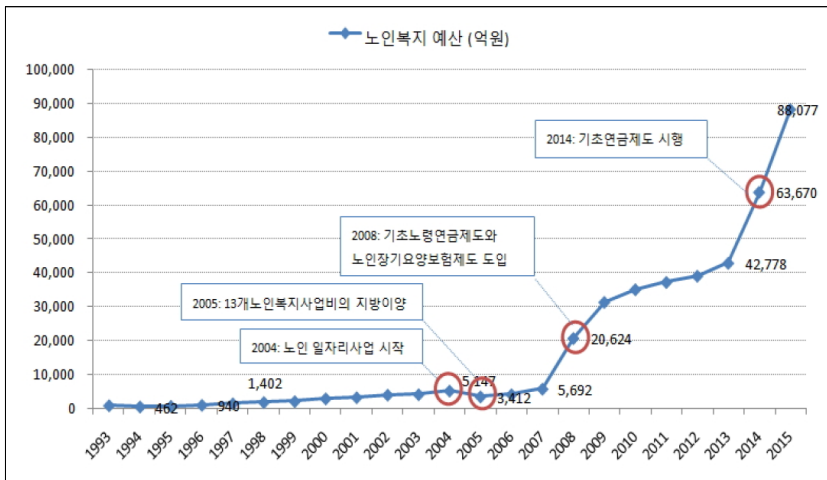
(단위: %)



주: 상대 노인빈곤율은 중위 가치분소득 50% 미만에 해당하는 노인들이 전체 인구에서 차지하는 비율을 의미함. 2012년까지의 빈곤율은 강신욱 등(2016)을 인용하였으며, 2013년 이후 빈곤율은 동일 자료를 이용하여 직접 계산하였음.

자료: 통계청, (각 연도) 가계동향조사.

[그림 1-2] 보건복지부의 노인복지예산 규모 추이(1993~2015)



자료: 정경희, 강은나, 이윤경, 황남희, 양찬미. (2016). 노인복지정책 진단과 발전 전략 모색. p. 36 (원자료: 각 연도 보건복지부 소관 세입 세출 예산서).

한편 지난 2015년 하반기 가동되었던 국회 ‘공적연금 강화 및 노후빈곤 해소를 위한 특위·사회적 기구’에서 상대 노인빈곤율에 대한 논의 및 검토 요청이 있었다. 이에 따르면, 상대 노인빈곤율에는 캐시 플로어(cash flow) 개념만 들어가 있고 스톡 개념이 고려되지 않은 문제가 있다. 또한 우리나라의 경우 재산에서 부동산이 차지하는 비중이 높고, 주거 형태 중 전세라는 제도가 있기 때문에 상대 노인빈곤율과 노인의 실제 상황 간 괴리가 적지 않다는 문제가 제기되었다(국회예산정책처, 2016, p. 302).

이러한 정책적 요구와 함께 한편에서는 최근 일부 연구자들이 현행 상대 노인빈곤지표의 문제점을 보완하기 위한 다양한 연구를 시도해 왔다. 예컨대 국회예산정책처(2016)는 주택가격을 고려하지 않은 우리나라의 노인빈곤율이 2014년 45.6%, 2015년 44.1%이나, 주택가격을 고려할 경우 2014년 19.1%, 2015년 18.9%로 하락한다는 결과를 보고하였다. 최현수 등(2016)은 자산을 소득으로 환산하는 세 가지 방식을 이용하여 노인빈곤율을 계산한 바 있다. 이를 보면, 기초생활보장제도 환산율을 적용할 때 노인빈곤율은 49.6%, 기초연금 환산율을 적용할 때 약 37.4%, 귀속임대료 방식을 적용할 때 약 36% 내외인 것으로 나타나 자산을 고려하여도 노인빈곤 수준이 크게 완화되지 않는 것으로 나타났다.

그러나 이처럼 자산가치를 반영한 노인빈곤율 산정 방식은 아직까지 초기 단계에 머물고 있는 것으로 보인다. 해당 연구를 수행한 국회예산정책처(2016, p. 303)는 자산가치 반영과 관련하여 추후 관계부처와 연구기관에서 보다 심층적인 논의 및 연구가 필요하다고 평가하고 있다. OECD도 마찬가지로 아직까지 자산을 정확히 반영할 수 있는 표준적 방안을 제시하지 못하고 있는 실정이다.

2. 연구의 목적

현 시점에서 노인빈곤 실태를 비교적 정확히 측정·평가할 수 있는 빈곤 지표의 탐색과 산정이 시급해 보인다. 이에 본 연구는 다차원적 빈곤 접근을 바탕으로 우리나라 노인빈곤 수준을 측정하고자 한다.³⁾ 다차원적 빈곤 접근은 기존 소득 중심의 단차원 빈곤지표의 한계점을 보완하면서도 정책적으로 유용한 함의를 이끌어낼 수 있는 빈곤지표라고 판단된다. 특히 자산가치의 소득 환산과 같은 방법을 적용하지 않고도 자산과 소득 모두를 고려한 빈곤의 측정이 가능하다는 이점이 있다.

물론 이러한 문제의식 아래서 이루어질 검토 작업이, 국제적으로 통용되고 있는 현행 상대 노인빈곤율에 대한 통계방법과 지표 자체의 변경을 의도하는 것은 아니다. 단지 한국적인 특수한 현실을 제대로 반영하는 동시에, 노인 빈곤문제를 보다 다양한 지표분석을 통해 접근해 보자는 것에 본 연구의 근본 취지가 있다.

3. 연구 방법

본 연구에서는 연구 목적 달성을 위해 문헌 고찰과 실증 연구를 수행하고자 한다. 먼저 광범위한 문헌 조사를 바탕으로 다차원 빈곤지표가 도입된 배경과 그 필요성을 부각하고자 한다. 다음으로 실증 연구는 소득 중심 단차원 노인빈곤지표와 다차원 노인빈곤지표 간 차이점이 명확히 드러날 수 있도록 설계하였다. 구체적으로 소득과 그 외 주요 차원(자산, 주

3) 본 연구의 초기 단계에서는 여러 국가와 문헌에서 고려되고 있는 자산의 소득환산에 관한 다양한 방식을 적용하여 국내 노인빈곤율을 계산하는 것이 주요 목적이었다. 그러나 이후 관련 전문가들과 정책 당국의 다양한 의견 및 조언들을 수렴하여 연구의 초점을 다차원 노인빈곤지표의 산정으로 전환하였다.

거) 간 결합분포를 바탕으로 산정된 다차원 노인빈곤지표를 계산한 후, 차원별 분해기법을 이용해 기존 소득 중심 단차원 빈곤지표와 비교 분석을 수행할 것이다. 이와 함께 소득 빈곤 노인 중 다차원 빈자와 다차원 비빈자 간 자산 분포, 인구사회학적 특성 등을 비교하여, 기존 소득 빈곤 노인으로 분류되고 있는 노인집단들의 세부적인 특성들을 면밀히 조사하고자 한다.

제2절 연구의 주요 내용과 함의

1. 연구의 주요 내용과 차별성

가. 연구의 주요 내용

본 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 제2장에서는 국토교통부·국토연구원(2016)의 ‘주거실태조사’를 바탕으로 우리나라 노인의 경제사회적 실태에 관한 분석을 시도할 것이다. 특히 우리나라 노인가구의 일반적 특성과 주거 특성을 연령별, 거주지역별, 자산계층별로 면밀히 조사하여 노인빈곤 연구를 위한 중요한 기초자료로 활용하고자 한다.

제3장에서는 국제적으로 통용되고 있는 현행 빈곤지표를 비판적으로 리뷰(critical review)할 것이다. 구체적으로 빈곤의 정의, 빈곤지표의 측정 대상 즉, 빈곤의 차원에 관한 기존의 연구들을 정리할 것이다. 이와 함께 경제학적 효용 중심 접근을 바탕으로 하는 기존 (단차원) 소득빈곤지표의 한계점도 정리할 것이다. 나아가 다차원 빈곤지표에 관한 이론적 논의를 종합하여, 다차원 빈곤지표가 기존 빈곤지표의 보완적 지표가 될 수

있는 이유를 명확히 밝히고자 한다.

제4장에서는 다차원 빈곤지표에 관한 분석을 수행하기에 앞서 관련 실증연구들을 리뷰하면서, 다차원 빈곤지표의 종류, 산정 방안, 정책적 활용 사례 등을 정리할 것이다. 최근 들어 다차원적 빈곤 분야에서 학술적 진전을 주도한 알카이어-포스터 차원 계수 접근을 상세히 소개하고자 한다.

제5장에서는 이상의 논의들을 바탕으로 알카이어-포스터 차원 계수 접근을 활용한 다차원 노인빈곤지표를 측정하고, 제6장에서 결론과 함의를 도출할 것이다. 특히 기존의 소득 중심 노인빈곤지표와 다차원 노인빈곤지표 분석 결과 간 비교를 통해 유용한 정책적 시사점을 도출할 것이다. 이러한 비교·분석이 기존 노인빈곤 연구들과 본 연구의 차별되는 부분이라 할 수 있을 것이다.

나. 연구의 차별성

최근까지 다차원 빈곤 접근을 바탕으로 노인 빈곤 문제를 다룬 국내 연구는 상대적으로 소수에 불과하다(예: 정의진, 2012; 김경혜, 윤민석, 2013; 황남희, 2015a, 2015b; 김태완 등, 2015 등). 이들 대부분의 연구들은 빈곤의 영역을 다차원으로 확장하여 노인 빈곤 문제를 다뤘다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다. 하지만 대다수 문헌들이 전국 또는 서울과 같은 특정 지역 측면의 노인 빈곤 현황을 평가하는 데 초점을 두고 있거나(예: 김경혜, 윤민석, 2013), 우울증과 같은 특정 현상과 빈곤의 연계성 차원에서 분석(예: 김태완 등, 2015)을 시도했다는 점에서, 기존 소득 중심 노인빈곤지표와 다차원 노인빈곤지표 간 비교·평가에 초점을 둔 본 연구와는 차이가 있다는 점을 강조하고자 한다.

또한 기존 연구들의 대부분은 비교적 단순한 방법론을 채택하는 경향

을 보였다. 예컨대 대부분의 다차원 빈곤 연구들이 차원별 결핍률만 계산하여 제시한다거나, 다차원 빈곤선을 적용하여도 다차원 (머릿수) 빈곤율(headcount ratio)만 계산하는 등 분석의 깊이가 다소 제한적이었다.⁴⁾ 물론 차원별 결핍률이나 다차원 (머릿수) 빈곤율은 해석이 직관적이라는 장점이 있으나, 빈곤지표의 주요 공리(예: 차원 단조성 공리)를 만족시키지 못하는 등 이론적 취약성을 지니고 있다. 이와 관련하여 본 연구가 채택한 알카이어-포스터 차원 계수 접근은 이러한 이론적 한계를 극복했다는 이점을 지니고 있다.⁵⁾

2. 연구 결과의 기대 효과

본 연구는 향후 우리나라 노인빈곤 현황을 정확하게 파악하는 데서 중요한 출발점이 될 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 우리나라 노인집단의 빈곤 현황을 다양한 영역에서 살펴볼 수 있는 지표 생산을 통해 노인 집단 내에서의 소득 불평등, 주거 빈곤, 자산보유 등에 대한 다양한 분석틀을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 우리나라 노인빈곤 현황 파악을 위한 다양한 지표 생산을 요구하는 행정부와 국회의 정책 수요를 충족할

4) 알카이어-포스터 차원 계수 접근에서는 다차원 빈곤율을 나타내는 것과 관련하여, 특정 인구 집단 내 다차원 빈자의 비율을 의미하는 빈곤율(headcount ratio)과 이 빈곤율에 다차원적 빈곤 강도(intensity) 개념을 반영한 조정 다차원 빈곤율(adjusted headcount ratio) 두 가지를 제시하고 있다. 본 연구에서는 표기상의 혼동을 피하기 위해 전자를 다차원 (머릿수) 빈곤율, 후자를 조정 다차원 빈곤율로 표기하였다.

5) 한편, 알카이어-포스터 차원 계수 접근을 명시적으로 활용한 연구로는 최균 등(2011), 남상호(2013) 등이 있으나 노인빈곤 문제를 집중적으로 다루지는 않았다. 예외적으로 정의진(2012)은 차원 계수 접근을 바탕으로 노인 빈곤 문제를 다뤘다는 점에서 본 연구와 유사하다. 단, 본 연구는 노인인구와 비노인인구의 빈곤 실태 비교 차원에서 한국복지패널조사, 가계금융·복지조사 등 전국 대표성을 지니고 있는 다양한 자료원들을 이용한 반면, 정의진(2012)은 표본이 중고령층으로 제한된 고령화연구패널조사를 이용했다는 점에서 본 연구와 차이가 있다. 또한 본 연구는 현행 단차원 빈곤지표를 보완하려는 목적에서 상대 소득빈곤선 등 통용되고 있는 기준을 그대로 적용한 반면, 정의진(2012)은 절대 소득빈곤선 개념을 적용했다는 점에서 본 연구와 차이가 있다.

14 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

수 있을 것으로 예상된다.

또한 다차원 빈곤지표 산정 연구를 통해 기존 소득 중심 빈곤지표에 대한 보조적 빈곤지표의 활용 토대를 마련함으로써, 노인빈곤 완화를 위한 효과적인 정책집행 수단을 제공할 수 있을 것으로 전망된다. 가령 노인빈곤·복지 정책을 설계할 때, 소득 외에 자산, 주거, 건강, 사회적 관계 등 인간 삶의 다양한 영역을 종합적으로 고려한 빈곤 측정을 할 수 있기 때문이다. 이를 통해 맞춤형 노후대책·복지 정책 설계에서 유용한 방향을 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

제 2 장

우리나라 노인가구의 경제사회적 실태

제1절 우리나라 노인가구의 일반적 특성

제2절 우리나라 노인가구의 주거 특성



2

우리나라 노인가구의 << 경제사회적 실태

제1절 우리나라 노인가구의 일반적 특성

1. 노인인구 및 가구 현황

행정안전부 조사 결과, 2017년 8월 말 기준 우리나라 주민등록인구는 5175만 3820명이며 이 중 65세 이상 인구가 전체의 14.0%인 725만 7288명으로 집계되어, 우리나라가 고령사회에 진입한 것으로 나타났다(행정안전부, 2017). 초고령 사회에 속하는 시도는 전남(21.4%), 고령사회에 속하는 시도는 제주(14.1%), 경남(14.7%), 전북(18.8%), 경북(18.8%) 등을 포함한 8곳이고, 고령화 사회인 지역은 세종(9.7%), 울산(9.8%), 경기(11.3%), 광주(12.2%), 서울(13.6%), 대구(13.8%) 등 8곳으로 집계되고 있다(행정안전부, 2017). 결국 전국의 모든 광역시도가 최소 고령화 사회에는 진입한 셈이다. 또한 노인인구 증가와 가구분화가 함께 이루어지면서 노인가구주 가구는 2015년 기준 전체 가구 중 약 20%로 1990년 이후 가장 높은 비중을 보이고 있다.

〈표 2-1〉 노인인구 및 노인가구주 가구 비중

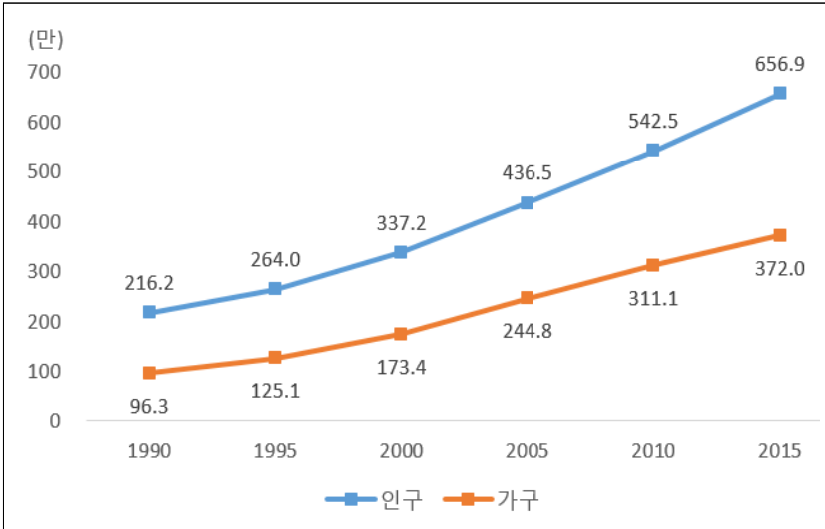
(단위 : %)

구분	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년
노인인구	5.0	5.9	7.3	9.3	11.3	13.2
노인가구주	8.5	9.7	12.1	15.4	17.9	19.5

주: 노인인구는 내국인 기준. 2000년 이후는 일반가구 기준, 이전은 일반가구 기준 없음.
자료: 통계청. (2015). 인구주택총조사.

18 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

[그림 2-1] 노인인구 및 노인가구주 가구 추이



자료: 통계청. (2015). 인구주택총조사.

이하에서는 최신의 자료를 활용하여 우리나라 노인가구주 가구의 특성을 살펴보고자 한다. 특히 소득 수준, 생활비 지출, 자산 보유 현황 등 인구사회학적·경제적 특성과 주거 특성을 가구 유형별로 파악하기 위해 국토교통부, 국토연구원(2016)의 주거실태조사를 활용한다. 주거실태조사는 다른 자료원들에 견줘 노인집단의 주거 및 일반 특성을 지역별·계층별로 살펴볼 수 있다는 장점이 있다.

이때 노인가구주 가구 특성은 전체 노인가구주 가구뿐만 아니라 지역별(도시와 농촌)로 세분화하여 살펴본다. 또한 최근 가구 분화와 함께 노인단독가구의 비율이 점차 증가하고 있어, 노인단독가구의 특성도 추가적으로 조사한다. <표 2-2>를 보면 알 수 있듯이, 전체 노인가구주 가구 중 69.5%가 노인단독가구로 구성되어 있다.

2. 노인가구주 가구의 일반적 특성

가. 노인가구주 및 노인가구주 가구의 인구사회학적 특성

노인가구주의 인구사회학적 특성을 가구유형별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 노인가구주의 평균 연령은 가구유형별로 73.2세에서 75.4세의 분포를 보이고 있어 유형별로 큰 차이가 없었다. 전체 노인가구주의 평균 연령은 73.8세이며, 농촌 거주 노인가구주의 평균 연령(평균 75.2세)이 도시 거주 노인가구주 연령(평균 73.2세)보다 약 2세 많았다. 가구주 성별을 살펴보면, 전체 노인가구주의 59.7%가 남자인 것으로 나타났다. 도시에 거주하고 있는 노인가구주의 남성 비율이 농촌의 경우보다 높았으며, 노인1인가구에서 가구주가 남성인 경우가 20.3%였고, 노인부부가구에서 남성인 경우가 98.4%인 것으로 나타났다.

결혼 상태를 살펴보면, 전체 노인가구주 중 배우자와 동거하는 가구주의 비율은 50.5%로 전체의 절반 정도였다. 농촌 거주의 경우 배우자 동거 비율이 약 44.0%로, 도시 거주 노인가구주의 배우자 동거 비율인 53.2%보다 낮았다. 마지막으로 교육 정도를 살펴보면, 전체 노인가구주의 절반 이상이 초졸 이하(50.3%)인 것으로 나타났다. 지역별로 살펴보면 농촌 거주 노인가구주의 초졸 이하 비율이 71.7%로 도시 거주의 경우(41.2%)에 비해 약 30%포인트 높았다. 노인단독가구 중에서는 노인1인가구 가구주의 초졸 이하 비율이 약 70.1%로 노인부부가구 가구주의 경우(38.9%)에 비해 높게 나타났다.

20 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

〈표 2-2〉 노인가구주 특성

(단위: 만 가구, %)

구분		전체 노인 가구주 가구	지역별		노인 단독 가구	노인 1인가구	노인부부 가구
			도시거주	농촌거주			
평균 연령(세)		73.8	73.2	75.2	75.3	75.4	75.2
가구주 성별 (%)	남	59.7	62.8	52.3	51.2	20.3	98.4
	여	40.3	37.2	47.7	48.8	79.7	1.6
결혼 상태 (%)	배우자 동거	50.5	53.2	44.0	39.6	0.0	100.0
	배우자 비동거	0.3	0.3	0.5	0.7	1.2	0.0
	배우자 없음	49.2	46.5	55.5	59.7	98.9	0.0
가구주 학력 (%)	초졸 이하	50.3	41.2	71.7	57.8	70.1	38.9
	중졸	20.4	23.2	13.6	18.6	15.3	23.7
	고졸	21.0	25.0	11.4	16.6	11.4	24.4
	대졸이상	8.3	10.5	3.2	7.0	3.2	13.0
가구 수(만, %)		396.1 (100.0)	278.3 (70.3)	117.8 (29.7)	275.3 (69.5)	166.4 (42.0)	108.9 (27.5)

자료: 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사.

전체 노인가구주 가구의 평균 가구원 수는 약 1.79명인 것으로 나타났고, 지역별로는 도시 거주 노인가구주 가구의 평균 가구원 수가 약 1.86명으로 농촌 거주(1.63명)보다 많았다. 기초생활보장 등의 수급가구 비율을 살펴보면, 전체 노인가구주 가구의 약 6.9%가 수급가구에 해당하였고, 수급가구 비율은 농촌 거주보다 도시 거주 가구에서 더 높은 수준인

것으로 나타났다(도시 거주 가구: 8.1%, 농촌 거주 가구: 4.0%). 노인단독가구 내에서는, 노인1인가구의 13.6%, 노인부부가구의 1.5%가 수급 중인 것으로 나타났다.

〈표 2-3〉 노인가구주 가구의 평균 가구원 수 및 기초생활보장 수급가구비율

(단위: 명, %)

구분	전체 노인 가구주 가구	지역별		노인 단독 가구	노인1인 가구	노인 부부가구
		도시거주	농촌거주			
평균 가구원 수	1.79	1.86	1.63	1.40	1.00	2.00
수급가구 비율	6.9	8.1	4.0	8.8	13.6	1.5

자료: 국토교통부, 국토연구원, (2016). 주거실태조사.

다음으로 노인가구주 가구의 소득계층별 분포를 살펴보았다. 먼저 가구유형에 관계없이 연령이 증가할수록 소득 수준이 열악해짐을 알 수 있었다. 예컨대 전체 노인가구주 가구 기준 저소득층 비율은 만 75세 미만 이 72.8%인 데 비해 만 75세 이상의 경우에는 이 비율이 89.1%로 증가 하였다. 지역별로는 농촌 거주 노인가구주 가구의 저소득층 비율이 도시 거주 노인가구주 가구에 비해 높았다. 농촌 거주 노인가구주 가구 중 저 소득층 비율은 만 75세 미만 가구 82.9%, 만 75세 이상 가구 95.7%인 것으로 나타나 대부분이 저소득가구에 해당됨을 알 수 있다. 노인1인가구의 경우, 연령대에 관계없이 저소득계층 비율이 96%대를 넘어 혼자 사는 노인 대부분이 저소득층임을 알 수 있다.

22 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

〈표 2-4〉 노인가구주 가구의 소득계층별 분포

(단위 : %)

구분	전체 노인 가구주 가구		지역별				노인1인가구		
	만 75세 미만	만 75세 이상	도시 거주		농촌 거주		만 75세 미만	만 75세 이상	
			만 75세 미만	만 75세 이상	만 75세 미만	만 75세 이상			
소득 계 층 별	저	72.8	89.1	69.6	85.2	82.9	95.7	96.8	98.2
	중	20.2	8.4	22.2	11.3	13.9	3.6	2.6	1.5
	고	7.0	2.5	8.2	3.5	3.2	0.8	0.5	0.4
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사.

나. 노인가구주 가구의 경제적 특성

2015년 기준 노인가구주 가구의 월평균 소득수준과 생활비, 주거비 지출을 가구유형별로 살펴보았다. 전체 노인가구주 가구의 월평균 소득은 약 146만 3000원으로 장년가구 327만 2000원의 절반이 안 되는 것으로 나타났다. 도시 거주 노인가구주 가구의 월평균 소득은 약 162만 7000원으로 농촌 거주 노인가구주 가구의 월평균 소득 107만 9000원보다 높았다. 노인단독가구 중에서는 노인1인가구의 월평균 소득수준이 약 73만 9000원으로 경제적으로 매우 열악함을 알 수 있었다.

생활비를 살펴보면, 전체 노인가구주 가구의 2015년 월평균 생활비는 108만 8000원으로 월 소득의 74.4%를 차지하였다. 농촌 거주 노인가구주 가구의 생활비 비중은 약 79.7%로 도시거주 노인가구주 가구의 생활비 비중 72.8%보다 높다. 노인단독가구의 생활비 비중은 83.5%로 상대적으로 높은 편인데, 특히 노인1인가구의 생활비 비중이 87.3%에 달해

소득 대부분을 생활비로 사용하고 있었다. 이들 가구들의 경우 자산이나 저축이 부족할 경우, 질병 등의 문제가 발생했을 때 큰 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

주거비의 경우 전체 노인가구주 가구의 평균이 약 18만 2000원인 것으로 나타났으며, 이는 장년가구의 주거비 평균인 21만 5000원보다 낮은 수준이다. 노인가구주 가구의 평균 주거비는 지역별로 큰 차이를 보이지 않았으나, 노인단독가구 중에서는 가구원 수가 적은 노인1인가구가 노인부부가구에 비해 주거비가 낮았다.

〈표 2-5〉 노인가구주 가구의 가계수지 현황(월평균)

(단위: 만 원, %)

구분		총소득	생활비	총소득 중 생활비 비중	주거비
전체 노인가구주 가구		146.3	108.8	74.4	18.2
지역 별	도시	162.7	118.5	72.8	18.2
	농촌	107.9	86.0	79.7	18.2
노인단독가구		101.4	84.7	83.5	16.5
노인1인가구		73.9	64.5	87.3	14.0
노인부부가구		143.4	115.6	80.6	20.3
장년가구(45~64)		327.2	214.0	65.4	21.5

주: 생활비에는 주거비와 의료비 등이 포함됨.

자료: 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사.

노인가구의 경제 상태를 제대로 파악하려면 소득뿐 아니라 자산도 함께 고려되어야 한다. 이를 위해 조사된 가구 총자산의 10분위수를 이용하여 가구 자산계층을 저자산층(1~4분위), 중자산층(5~8분위), 고자산층(9~10분위)으로 구분하였다.

전체 노인가구주 가구의 총자산액은 평균 약 2억 3500만 원으로 전체 가구 2억 3000만 원보다 소폭 많은 것으로 나타났다. 자산계층별로 살펴보면 고자산층 노인가구주 가구의 총자산액이 약 7억 원으로 전체가구 기준 6억 6000만 원보다 약 4000만 원 높다.

부동산 자산 기준, 노인가구주 가구의 평균 자산액은 약 2억 원으로 전체 가구 평균 1억 8000만 원보다 높음을 알 수 있다. 특히 고자산층의 격차가 상대적으로 큰 편인데, 고자산층 노인가구주 가구의 부동산 자산액은 평균 6억 2000만 원으로 고자산층 전체가구 5억 5000만 원보다 약 1억 원 많은 것으로 나타났다. 주택자산도 이와 유사한 경향을 보였다. 반면 금융자산의 경우 자산계층에 관계없이 전체 가구가 노인가구에 비해 전반적으로 높은 수준임을 알 수 있다.

자산계층별 월평균 소득 수준을 살펴보면, 저자산층 노인가구의 월평균 소득은 86만 원, 중자산층은 약 160만 원, 고자산층은 약 270만 원인 것으로 나타났다. 노인들의 월평균 소득 수준은 자산계층에 관계없이 전체 가구에 비해 낮은 경향이 있음을 알 수 있다.

자산을 유동화하여 생활비로 사용하는 방안은 소득이 낮은 노인들에게 일정 수준 도움이 될 수 있을 것이다. 그런데 주택연금 등 자산 유동화와 관련된 정책을 설계할 때, 자산 유동화 유인이 자산계층별로 서로 다를 수 있음에 유의할 필요가 있다. 예컨대 중자산층 이상 노인가구는 월 소득으로 생활비를 충당할 수 있으므로 자산을 활용한 추가적인 소득창출(예; 임대사업 등)에 관심이 있을 수 있다. 반면 저소득층은 생활비나 의료비를 마련하기 위해 자산을 활용하려는 동기가 강할 수 있지만, 거주 주택의 노후도가 높거나 유동화로 인해 주거 안정성이 크게 악화될 가능성이 상대적으로 클 수 있다.

〈표 2-6〉 전체 가구와 노인가구주 가구의 자산계층별 월소득 등 비교

(단위: %, 만 원)

구분	전체 가구				
	월소득	총자산	부동산 자산		금융자산
			주택자산		
전체 (100.0%)	287.7	22,979.9	17,988.8	16,197.2	4,451.9
자산 없음 (2.4%)	131.7	-	-	-	-
저자산층 (39.1%)	190.9	4,309.0	1,757.2	1,526.4	2,377.5
중자산층 (39.5%)	311.1	22,196.0	17,144.7	15,919.1	4,471.1
고자산층 (19.0%)	458.1	66,024.2	55,290.7	48,951.8	9,309.5
구분	전체 노인가구주 가구				
	월소득	총자산	부동산 자산		금융자산
			주택자산		
전체 (100.0%)	146.4	23,465.3	20,332.5	17,786.2	2,877.3
자산 없음 (3.0%)	60.9	-	-	-	-
저자산층 (40.0%)	85.9	4,791.8	3,476.0	3,053.0	1,264.3
중자산층 (37.9%)	157.0	21,461.3	18,222.6	16,091.5	2,857.3
고자산층 (19.1%)	265.7	70,200.2	62,540.0	54,494.6	6,762.1

주: 조사된 전체 가구의 총자산(주택, 토지, 건축물, 분양권, 임차보증금, 현금 등)을 10분위수를 이용하여 저자산층(1~4분위), 중자산층(5~8분위), 고자산층(9~10분위)으로 구분하였음.

자료: 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사.

26 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

다음으로 노인가구주 가구의 월평균 생활비를 자산계층별로 비교하였다. 먼저 전체 노인가구주 가구의 경우 월평균 생활비 수준이 자산계층에 관계없이 장년가구에 비해 낮은 경향이 있으며, (자산 없음을 제외하면) 저자산층, 중자산층, 고자산층 순으로 월평균 생활비 지출 수준이 증가함을 알 수 있다. 그리고 지역별로도 비교해보면, 자산이 없는 경우를 제외한 모든 자산계층에서 도시 생활비 수준이 농촌 생활비 수준보다 더 높았다. 그리고 도시-농촌 간 생활비 격차는 저자산층, 중자산층, 고자산층 순으로 커지는 경향을 보였다.

〈표 2-7〉 노인가구주 가구의 총자산계층별 월평균 생활비

(단위: 만 원)

구분	전체 노인 가구주 가구	지역별		노인 단독 가구	노인1인		장년 가구
		도시	농촌		노인1인	노인부부	
전체	108.8	118.5	86.0	84.7	64.5	115.6	214.0
자산 없음	54.8	52.3	60.6	52.0	46.0	84.8	98.8
저자산층	71.8	75.8	65.8	61.0	55.8	80.0	148.4
중자산층	117.1	121.4	105.4	91.5	74.1	106.4	224.8
고자산층	177.6	183.0	143.8	150.9	114.8	167.7	302.6

주: 조사된 전체 가구의 총자산(주택, 토지, 건축물, 분양권, 임차보증금, 현금 등)을 10분위수를 이용하여 저자산층(1~4분위), 중자산층(5~8분위), 고자산층(9~10분위)으로 구분하였음.

자료: 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사.

월소득 대비 생활비 비중을 살펴보면, 모든 자산계층에서 농촌 거주 노인가구주 가구의 생활비 비중이 도시 거주 노인가구주 가구에 비해 높음을 알 수 있다. 이는 농촌 거주 노인가구주 가구의 소득 수준이 도시 거주 노인가구주 가구에 비해 낮기 때문이다. 이러한 측면을 감안할 때 자산이 없는 노인가구, 이 중에서도 노인단독가구에 대한 특별한 정책적 관심이 필요해 보인다.

〈표 2-8〉 노인가구주 가구의 총자산계층별 월평균 소득 대비 생활비 비중

(단위 : %)

구분	전체 노인 가구주 가구			노인 단독 가구	노인 가구		장년 가구
	도시 거주	농촌 거주	노인1인		노인부부		
전체	74.4%	72.8%	79.7%	83.5%	87.3%	80.7%	65.4%
자산 없음	90.0%	88.0%	94.0%	90.9%	89.5%	96.5%	74.2%
저자산층	83.6%	81.6%	87.0%	89.3%	89.9%	87.9%	71.6%
중자산층	74.6%	74.3%	75.4%	84.6%	88.2%	82.5%	66.7%
고자산층	66.8%	66.0%	74.0%	75.0%	76.3%	74.6%	59.9%

주: 조사된 전체 가구의 총자산(주택, 토지, 건축물, 분양권, 임차보증금, 현금 등)을 10분위수를 이용하여 저자산층(1~4분위), 중자산층(5~8분위), 고자산층(9~10분위)으로 구분하였음.

자료: 국토교통부, 국토연구원, (2016). 주거실태조사.

주거비 현황을 자산계층별로 살펴보면, 고자산층을 제외한 모든 경우에서 도시 거주 노인가구주에 비해 농촌 거주 노인가구주 가구의 주거비가 더 많은 경향을 보였다. 예컨대 자산이 없는 경우 농촌 거주 노인가구주 가구의 주거비가 도시의 경우보다 약 6만 원 많았지만, 고자산층의 경우 도시 거주 노인가구주 가구의 주거비가 농촌보다 약 3만 원 많았다.

〈표 2-9〉 노인가구주 가구의 총자산계층별 월평균 주거비

(단위 : 만 원)

구분	전체 노인 가구주 가구			노인 단독 가구	노인 가구		장년 가구
	도시 거주	농촌 거주	노인1인		노인부부		
전체	18.2	18.2	18.2	16.5	14.0	20.3	21.5
자산 없음	12.2	10.3	16.6	11.7	10.5	18.1	15.9
저자산층	14.3	13.0	16.2	13.7	12.9	16.6	16.8
중자산층	19.2	18.8	20.2	17.8	15.7	19.6	22.0
고자산층	24.8	25.2	22.5	23.1	19.8	24.7	27.6

주: 조사된 전체 가구의 총자산(주택, 토지, 건축물, 분양권, 임차보증금, 현금 등)을 10분위수를 이용하여 저자산층(1~4분위), 중자산층(5~8분위), 고자산층(9~10분위)으로 구분하였음.

자료: 국토교통부, 국토연구원, (2016). 주거실태조사.

28 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

평균주택자산 규모를 살펴보면, 전체 노인가구주 가구의 평균주택자산 규모는 약 1억 8천만 원임을 알 수 있다. 지역별로 비교해보면, 도시 거주 노인가구주 가구의 주택자산은 평균 약 2억 2천만 원으로 농촌 거주 노인가구주 가구 주택자산(약 8천만 원)의 3배에 달하고 있다. 노인단독가구의 평균주택자산 규모는 약 1억 5천만 원으로 나타났고, 노인부부가구가 보유하고 있는 주택자산 가치가 약 2억 3천만 원, 노인1인가구의 주택자산 가치는 약 8천만 원인 것으로 나타났다.

자산계층별로 살펴보면, 저자산층을 제외한 모든 자산계층에서 도시 거주 노인가구주 가구의 평균주택자산 규모가 농촌 거주 노인가구주 가구에 비해 높음을 알 수 있다. 이러한 절대적 격차는 저자산층, 중자산층, 고자산층 순으로 커지는 경향을 보이고 있다.

〈표 2-10〉 노인가구주 가구의 총자산계층별 평균주택자산 규모

(단위: 만 원)

구분	전체 노인가구주 가구			노인 단독 가구			장년 가구
	도시 거주	농촌 거주	노인1인	노인부부			
전체	17,786.2	21,822.2	8,280.7	14,733.6	8,206.9	23,274.2	19,086.8
	(9,870.4)	(13,609.0)	(5,484.7)	(7,132.1)	(3,905.9)	(14,414.0)	(12,843.0)
저자산층	3,053.0	2,481.6	3,903.9	2,908.2	2,566.6	4,151.3	1,582.4
	(1,454.4)	(515.2)	(3,774.7)	(943.1)	(263.7)	(4,278.2)	(150.5)
중자산층	16,091.5	17,736.8	11,625.5	15,597.5	15,183.0	15,951.0	16,926.9
	(15,336.8)	(17,628.8)	(10,207.9)	(14,878.1)	(14,513.3)	(15,172.5)	(17,050.7)
고자산층	54,494.6	59,265.9	24,655.7	53,748.0	48,001.4	56,423.2	50,043.7
	(42,292.5)	(45,325.0)	(20,000.6)	(42,273.0)	(41,628.7)	(43,554.6)	(42,413.5)

주: 조사된 전체 가구의 총자산(주택, 토지, 건축물, 분양권, 임차보증금, 현금 등)을 10분위수를 이용하여 저자산층(1~4분위), 중자산층(5~8분위), 고자산층(9~10분위)으로 구분하였음. 괄호 안은 중위수.

자료: 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사.

제2절 우리나라 노인가구의 주거 특성

1. 노인가구주 가구의 거주지 특성

전체 노인가구주 가구의 주택 유형을 살펴보면, 단독주택 비중이 54.6%로 가장 높다. 농촌 거주 노인가구주 가구의 대부분(86%)은 단독주택에 거주하는 반면, 도시 거주 노인가구주 가구는 아파트 비중이 42.9%로 상대적으로 높았다. 노인단독가구의 단독주택 비중도 58.5%로 상대적으로 높은 편이었다. 자산계층별로 살펴보면 저자산층은 단독주택 거주 비율이 상대적으로 높고, 고자산층은 아파트 거주 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 자산이 없는 노인가구의 14%는 주택 이외의 거처에서 사는 것으로 나타나 이들 가구에 대한 정책적 관심이 필요해 보인다.

〈표 2-11〉 노인가구주 가구의 주택 유형

(단위 : %)

구분	단독	아파트	연립	다세대	비주거용	주택 이외 거처
전체 노인가구주 가구	54.6	32.8	2.3	7.4	1.8	1.1
도시 거주	41.3	42.9	2.6	10.0	1.7	1.5
농촌 거주	86.2	8.9	1.5	1.1	2.2	0.1
노인단독가구	58.5	29.3	2.3	6.5	1.9	1.5
노인1인가구	62.1	26.3	2.1	6.9	0.7	1.9
노인부부가구	53.0	33.8	2.5	5.9	3.8	0.9
자산계층별						
자산 없음	63.0	12.6	1.4	8.5	0.4	14.1
저자산층	65.2	21.1	2.9	8.5	1.3	1.1
중자산층	47.6	39.6	2.4	8.2	1.8	0.5
고자산층	42.7	49.3	1.0	4.1	2.7	0.3
장년가구	33.4	49.7	2.8	9.8	2.2	2.1

자료: 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사.

30 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

우리나라 노인가구주 가구의 주거 점유 형태를 살펴보면, 자가인 경우가 73.4%로 장년 가구의 자가 비율 61.8%보다 높음을 알 수 있었다. 특히 농촌 거주 노인가구주 가구의 자가 비율(84%)이 도시 거주 노인가구주 가구의 자가 비율(68.8%)보다 높게 나타났다. 노인단독가구의 자가비율은 69.0%로 특히 노인부부가구의 자가 비율이 85.1%로 높은 편이었다. 자산계층별로 살펴보면 중자산층과 고자산층의 자가 비율이 90% 이상에 해당됨을 알 수 있었다. 반면 저자산층의 경우 자가 비율이 52.0% 이기는 하나, 다른 계층과 비교했을 때는 보증부 월세 비중이 상대적으로 높은 편이다. 자산이 없는 노인가구주 가구의 점유 형태는 대부분이 월세(39%) 또는 무상(55%)에 해당된다.

〈표 2-12〉 노인가구주 가구의 점유 형태

(단위 : %)

구분	자가	전세	보증부 월세	월세	사글세	무상
전체 노인가구주 가구	73.4	7.7	9.5	2.6	0.5	6.0
도시 거주	68.8	10.2	12.4	2.9	0.4	5.3
농촌 거주	84.3	2.0	3.7	1.7	0.6	7.7
노인단독가구	69.0	8.4	11.0	3.5	0.6	7.5
노인1인가구	58.6	10.5	15.7	4.9	0.8	9.4
노인부부가구	85.1	5.0	3.8	1.3	0.2	4.5
자산 계 층 별						
자산 없음	-	-	0.5	39.0	5.7	54.8
저자산층	52.0	12.6	22.9	3.4	0.8	8.3
중자산층	90.8	5.6	1.6	0.0	-	2.0
고자산층	92.6	3.9	1.2	0.3	-	2.1
장년가구	61.8	13.0	19.1	3.0	0.6	2.5

자료: 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사.

이하에서는 주거면적과 최저주거기준 측면에서 노인가구의 주거 수준을 살펴보고자 한다. 우리나라 노인가구주 가구당 주거면적은 72.8㎡이며 1인당 주거면적은 46.6㎡인 것으로 나타났다. 그리고 가구당 또는 1인당 주거면적은, 자산이 많아질수록 더 넓어지는 경향을 보였다.

면적, 방수, 시설의 측면에서 최저주거기준 미달 가구 비율을 산정해 보면, 자산이 없는 노인가구주 가구의 33.8%가 최저주거기준에 미달되는 환경에서 생활하고 있는 것으로 나타난다. 저자산층 노인가구주 가구의 10.3%도 최저주거기준에 미달되는 것으로 나타났다. 반면 중자산층과 고자산층의 경우 최저주거기준 미달 가구 비율이 약 1%에 불과하였다.

〈표 2-13〉 노인가구주 가구의 자산계층별 주거 수준

(단위: ㎡, 만 가구, %)

구분	주거면적(㎡)		최저주거기준 미달 가구 비율(%)
	가구당	1인당	
전체 노인가구주 가구	72.8	46.6	5.8
자산 없음	46.4	40.0	33.8
저자산층	56.7	44.7	10.3
중자산층	78.4	46.4	1.2
고자산층	98.2	51.2	1.3

자료: 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사.

2. 노인가구주 가구의 주거비 부담

노인가구주 가구는 소득이 낮고 자가 비율이 높다는 특성이 있어, 장년 가구나 다른 가구와 동일한 기준으로 주거비 부담 정도를 비교하는 것은 합리적이지 않다. 이러한 측면을 고려하여 이용이 가능한 두 종류의 주거비 부담 지표가 있다. 주택 가격 대비 소득 비율(PIR: Price Income

32 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

Ratio)은 현재 소득을 몇 년 동안 저축해야 주택을 구입할 수 있는가를 나타내는 지표이다. 거주 지역의 주택가격이 높을수록, 소득이 낮을수록 PIR이 높게 측정된다는 점에서 PIR은 참고지표로만 활용할 필요가 있다.

반면에 소득 대비 임대료 지출 비율(RIR: Rent to Income Ratio)은 임차가구의 주거비 부담능력을 나타내는 지표이다. 임차가구만을 대상으로 산정하기 때문에 자가 가구의 주거비를 측정하지 못하는 단점이 있으나, 노인 임차가구의 주거상황을 파악할 수 있는 유용한 지표라고 할 수 있다. 일반적으로 RIR이 30% 이상인 가구를 주거비 부담 과다가구로 간주하고 있다.

우리나라 노인가구주 가구에 대한 조사 결과에 따르면 RIR이 평균 33.6%인 것으로 나타나 주거비 부담 수준이 결코 낮지 않음을 알 수 있다. 반면 장년 가구의 RIR은 19.5%로 노인가구주 가구에 비해 약 14%포인트 낮은 것으로 나타나고 있다. 노인가구주 가구의 RIR을 지역별로 살펴보면, 도시 거주 노인가구주 임차가구의 RIR(중위수 기준)이 34.3%로 주거비 부담이 과다한 상황임을 알 수 있다. 반면에 농촌거주 노인가구주 임차가구의 RIR은 25.9%로 도시 거주 노인들에 비해 부담 수준이 낮은 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-14〉 지역별 노인가구주 가구 유형별 주거비 부담

(단위 : %)

구분	장년가구	전체 노인 가구주 가구	지역별	
			도시 거주	농촌 거주
PIR	5.7 (4.8)	10.8 (11.4)	12.1 (11.9)	6.6 (6.8)
RIR	19.5 (16.4)	33.6 (32.6)	34.6 (34.3)	25.0 (25.9)

주: 평균값. ()안은 중위수.

자료: 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사.

정확한 실태 파악을 위해 이하에서는 노인가구주 가구의 주택가격과 임대료 수준을 점유 형태별로 살펴보고자 한다. 참고로 주택과 전세금 등의 보증금은 각각 주택자산과 금융자산에 해당된다. 우리나라 노인가구주 가구의 주택자산 가치는 평균 약 2억 1000만 원이며, 전세금은 8500만 원, 보증금 있는 월세의 보증금은 약 1600만 원, 월세는 20만 원 전후이다.

그러나 점유 형태별 주택가격 또는 임대료는 자산계층별로 크게 차이가 발생하고 있다. 고자산층 노인가구주 가구의 주택가격은 약 4억 8000만 원, 전세금 약 2억 8000만 원, 보증금 있는 월세 약 70만 원이다. 반면에 중자산층 노인가구주 가구의 주택가격은 약 1억 7000만 원, 전세보증금 약 1억 3000만 원으로 고자산층의 절반에도 미치지 못하고 있다. 특히 저자산층의 경우 주택가격과 전세보증금이 각각 5800만 원과 3800만 원 정도에 불과하여, 고자산층 노인가구주에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

〈표 2-15〉 노인가구주 가구의 자산계층별 주택가격 및 주거비 부담

(단위: 만 원)

구분	주택가격	전세	보증금 있는 월세		월세
			보증금	월세	
전체 노인가구주 가구	21,179.4	8,542.9	1,641.6	21.9	19.5
자산 없음	-	-	-	-	20.0
저자산층	5,786.5	3,792.8	1,139.5	19.3	19.0
중자산층	16,769.1	13,212.1	4,512.0	43.8	-
고자산층	47,541.9	27,546.8	14,210.2	69.7	-

주: 평균값. ()안은 중위수.

자료: 국토교통부, 국토연구원, (2016). 주거실태조사.



제 3 장

빈곤에 관한 선행연구

제1절 빈곤에 관한 논의의 흐름

제2절 기존 빈곤지표의 측정 방식과 문제점



3

빈곤에 관한 선행 연구 <<

제1절 빈곤에 관한 논의의 흐름

1. 빈곤의 정의

빈곤이라는 사회현상의 본질이 무엇이라는 질문을 던질 경우, 적절한 대답보다는 종종 다양한 질문들에 직면하는 경향이 있다. “무엇의 빈곤인가?”라는 질문부터 시작해서 절대적 빈곤과 상대적 빈곤(Seidl, 1988), 객관적 빈곤과 주관적 빈곤(Hagenaars, 1991; Sen, 1979b) 등 빈곤에 대한 시각 차이에서 오는 정의 등이 매우 다양하기 때문이다. 이러한 맥락에서 빈곤 관련 주제들은 상이한 의견들에 대한 토론으로 점철되어 왔다고 볼 수 있다.

기존 경제학의 효용(utility) 중심 시각에 정면으로 반기를 들었던 아마르티야 센(Amartya Sen)의 강의 제목을 보면 이러한 사실을 단적으로 확인할 수 있다. 그는 “무엇에 대한 평등인가?(Equality of what?)”라는 질문을 던지면서 기존의 후생경제학적 빈곤에 관한 논의를 할 때 당연히 받아들여졌던 빈곤의 차원에 대한 질문을 던지고 있어서다(Sen, 1979a).

한편에서는 통상적으로 사용되고 있는 절대적 빈곤 개념의 적절성에 대한 문제 제기도 지속되고 있다. 예컨대 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)에서 발표하고 있는 다차원 빈곤 지수(Multidimensional Poverty Index), 미국의 보조 빈곤지표(SPM: Supplemental Poverty Measurement) 등이 대표적이다. 반면에 유럽

을 중심으로 상대적 빈곤 개념이 빠르게 확산되고 있는 상황이다.

이러한 변화과정에 있음에도 아직까지는 빈곤의 정의에 대한 합의가 이루어지지 않았다고 보는 편이 나올 정도로 여전히 다양한 논의들이 진행되고 있다.

빈곤이 무언가의 결핍이라는 점에 대해서는 전문가들 사이에서 어느 정도 합의가 이루어진 것으로 보이지만, 정확하게 무엇이 결핍된 것인지에 관해서는 즉, 다시 말해 측정의 대상에 관한 가장 기본적인 물음에 대해서는 여러 이견들이 존재하고 있다. 여기에 덧붙여 빈곤이 절대적 개념인지 또는 상대적 개념인지에 관해서도 전문가들의 시각 차이가 존재한다. 최근 들어 주관적 빈곤 개념의 타당성이 조금씩 인정되어 가는 추세 이기는 하나, 여전히 정책 결정과정에서 주관적 빈곤 개념이 활용될 여지는 매우 적어 보인다.

이하에서는 빈곤의 정의에 관한 기존 논의의 흐름을 빈곤의 차원과 빈곤을 바라보는 시각 측면에서 정리해 보고자 한다.

2. 빈곤의 차원

가. 전통적 단차원 빈곤의 차원: 효용

오늘날 가장 일반적으로 사용되는 빈곤의 차원은 바로 화폐소득이다. 화폐소득이란 직관적으로 이해하기 무척 쉬울 뿐 아니라 빈곤 측정의 바탕이 되는 경제학이 가정하고 있는 개념과도 상당히 밀접한 관련이 있기 때문이다. 사실 엄밀하게 봤을 때, 기존 경제학적 빈곤 개념이 가정하고 있는 빈곤의 차원은 바로 효용이다.⁶⁾ 효용이란 간단하게 말하면 인간이

6) 경제학적 관점에서 빈곤을 바라보는 기본 시각은 공리주의(utilitarianism)에 바탕을 두고 있

살아가는 과정에서 얻는 만족감으로 정의할 수 있다(Sen, 1979c, 1979a). 그러나 실제로 효용은 측정할 수 없는 개념이기 때문에 학자들은 화폐소득을 효용의 대리 변수로 활용해 왔다.

최초로 빈곤 측정을 경험적으로 시도했던 시봄 라운트리(Seebohm Rowntree, 1901)나 찰스 부스(Charles Booth, 1892)의 연구들을 살펴보면, 이들이 측정하고 있는 것이 화폐소득이라는 경제적 조작화의 결과가 아니라 그보다 더 추상적 개념인 효용이라는 것을 알 수 있다(Bradshaw, 2000; Grusky & Kanbur, 2006; Rowntree, 1971).

나. 전통적 단차원 빈곤 개념에 대한 비판

그러나 빈곤이 하나의 사회현상으로서 개념화되기 시작한 시점에서부터 이러한 정의와 조작화에 문제가 있다는 점이 지적되어 왔다. 이러한 정의의 가장 큰 문제는 무엇보다 개인이 얻는 만족감이라는 정의로는 사회적 조건들로부터 받는 영향들을 빈곤의 측정에 포함할 수 없다는 점이 었다. 또한 빈곤이란 궁극적으로 사회적인 현상이라는 점을 생각해 보면 이러한 점은 기존 빈곤의 정의가 충분히 포괄적이지 않다는 점을 의미하기도 했다.

하지만 이러한 문제 제기가 최근 들어 시작된 것은 아니다. 일찍이 국부론의 저자인 애덤 스미스도 이러한 문제점을 지적한 바가 있었는데, 그는 빈곤 개념에는 반드시 빈곤의 내재적 요소인 '수치심과 낙인(shame and stigma)'이 포함되어야 한다고 보았다(Tomlinson, Walker, & Williams, 2008). 이러한 문제의식이 있었음에도 불구하고 여전히 지금

으므로 효용 개념이 그 논의의 중심이 되는데, Sen은 이러한 경향을 "mono-concentration"이라고 비판하고 있다(Sen, 2000).

까지도 빈곤은 소득이라는 차원에서만 정의되어 사용되고 있다.

‘빈곤=화폐소득’ 관점에서 봤을 때, 어떤 사람이 빈곤하다는 말은 곧 그 사람의 소득이 ‘가장 기본적인’ 욕구를 충족할 정도로 충분한 소득을 갖고 있지 못하다는 말과 완전히 동의어인 것이다. 결과적으로 봤을 때 이렇게 빈곤의 정의가 화폐소득과 떨어질 수 없게 된 것은 사실상 자연스러운 과정이었다. 미시경제학의 철학적 바탕인 공리주의가 화폐와 효용 간의 치환 가능성과 잘 맞아떨어졌기 때문이다(Hayati, Karami, & Slee, 2006).⁷⁾ 그러나 이렇게 공리주의에 입각한 빈곤의 정의는 곧 여러 가지 비판에 직면하기 시작했다.

다. 공리주의적 접근에 대한 비판

가장 중요하고도 기본적인 비판은 빈곤 개념의 중심에 있는 인간의 삶의 질(well-being)이라는 개념이 화폐단위로 완전히 표현되기는 어렵다는 점이었다(Bossert, Chakravarty, & D’Ambrosio, 2009; Brady, 2003; Jenkins & Micklewright, 2007; Ringen, 1988). 예컨대 인간의 삶의 질을 구성하는 중요한 요소 중 하나인 ‘건강’은 화폐단위를 통해 표현하는 것이 쉽지 않으며, 경우에 따라 부적절할 수 있다.

물론 이는 건강을 화폐로 측정하는 것 자체에 관한 윤리적 판단과는 전혀 다른 문제이다. 이는 단지 삶의 질을 구성하는 여러 요소들을 고려해 볼 때 단지 건강하지 못한 부자가 건강하지만 가난한 사람에 비해 삶의 질이 낮을 수도 있다는 의미에서, 빈곤을 화폐소득으로만 측정하는 것에는 한계가 있다는 것이다. 요컨대 화폐소득과 같은 빈곤에 관한 단차원적

7) 이에 대한 비판으로 화폐소득과 효용의 관계는 기본적으로 서열적인 것이며, 효용을 측정하는 데서 화폐소득이란 오직 하나의 지표일 뿐이라는 점이 이미 경제학자들 사이에서도 언급되고 있었다(Sen, 1979c; Zheng, 1997).

접근은 인간 삶의 질의 다차원적 특성들을 고려하지 못한다는 비판에서 자유롭지 않다고 볼 수 있다.

3. 빈곤에 관한 새로운 시각

단차원적 빈곤 개념에 대한 비판과 함께 다차원적 빈곤에 관한 논의가 점차 활발해지기 시작하였다. 다차원적 빈곤에 관한 기존 논의의 흐름을 크게 세 가지로 정리해보면 다음과 같다.

가. 사회적 배제 접근

빈곤의 차원에 관한 첫 번째 새로운 시각은 이른바 ‘사회적 배제’ 접근이다. 주로 유럽연합에 속하는 국가들을 중심으로 형성되기 시작한 사회적 배제 접근은 경제적 자원으로부터의 분리가 삶의 질에 중요한 영향을 미친다는 점은 기꺼이 인정하면서도, 그와 동시에 노동과 사회적 관계의 상호작용 속에서 나타나는 사회적 삶으로부터의 분리를 보다 강조하는 관점이다(Demeyer & Farrell, 2005; Smeeding, 2006).

유럽연합은 어떤 상황에서 개인들이 사회적 배제를 경험하는지에 대하여 “사회에 완전한 참여를 할 수 없는 상태(the exclusion from full participation in the society)”라고 정의하고 있다. 비록 이 정의 내에는 빈곤의 다차원성이 직접적으로 포함되어 있지는 않지만(Costa, 2002; Millar, 2003), 분명히 다양한 차원들을 빈곤의 정의에 포함시킬 이론적 바탕을 제공하는 것이라 볼 수 있다.

이러한 정의에 의하면 어떤 사람의 직업이 없는 것은 단순히 수입이 없음을 의미하는 것이 아니라 노동시장 참여를 통한 사회적 활동에의 참여

기회가 없음을 의미한다. 가령 직업이 없는 사람은 직업이 있는 사람에 비해 사회적 배제에 가까운 상태에 있다고 파악하게 된다.

나. 인간개발지수(HDI)

두 번째로 다차원적 빈곤 개념이 논의되기 시작한 것은 유엔개발계획(UNDP)이 ‘인간개발지수(HDI: Human Development Index)’를 발표하기 시작하면서부터라고 볼 수 있다. 기대수명, 문자 해독능력, 경제 수준을 하나의 지표로 통합한 이 지수는 많은 국가들에서 이미 타당성을 인정받은 여러 지표들을 하나의 지표로 통합한 첫 사례로 인정받고 있다. 동시에 인간개발(human development)이라는 다차원적인 목적을 측정하기 위한 인식론적, 경험론적 기반을 만들었다는 평가를 받고 있기도 하다(Alkire, 2002).

물론 현재에도 학계에서는 HDI에 포함된 하위지표들의 적정성을 두고 다양한 토론이 계속되고 있는 것은 사실이다. 하지만 보편적으로 인정받을 수 있는 공통된 빈곤의 차원을 정의하는 일이 사실상 거의 불가능한 현실을 고려해 볼 때 이러한 시도는 충분한 가치를 인정받을 수 있다(Narayan et al., 2000). 게다가 전문가들 사이에서는 HDI가 기존의 소득 중심 빈곤지표에 비해 인간개발이라는 종합적 목표 달성과 관련된 정보를 더 잘 보여 줄 수 있다는 점이 종종 부각되기도 한다(Streeten, 1994).

다. 역량 기반 접근(또는 실현능력 접근)

세 번째로 다차원적 빈곤 개념을 측정의 수준으로 도입한 사례는 경제학자인 아마르티야 센의 주장으로부터 시작된 역량 기반 접근(capability approach)이다(Sen, 1979c, 1979b, 1979a). 국내에서 이 방식은 종종 실현능력 접근으로 번역되기도 한다.

이 접근법은 궁극적으로 인간의 삶의 질을 측정하는 가장 기본적인 차원은 무언가를 하거나 하지 않을 자유라는 생각에 근거하고 있다. 즉, 빈곤을 측정하는 데서 단순히 경제적 자원의 부족을 측정하기보다는 어떤 차원에서 사람의 자유 혹은 역량이 제한되는가를 측정하자는 제안인 것이다. 예를 들자면 두 사람이 똑같이 굶고 있는데 한 사람이 단순히 종교적인 이유에서 굶고 있고, 다른 한 사람은 먹을 것이 없어서 굶고 있는 것이라면 단순히 굶고 있다는 사실만으로 빈곤 혹은 삶의 질을 측정하는 것은 합당하지 않다는 것이다.

따라서 빈곤이란 사람들의 역량이 제한된 상태로 정의해야 한다. 그리고 이 제한된 상태를 측정하기 위해서는 단순히 객관적인 조건뿐 아니라, 환경적인 제약이라든가 각 사람들의 내재적 특성,⁸⁾ 그리고 삶의 질을 향상시키는 요소로서 자원을 사용할 수 있는 능력 등을 모두 고려해야 한다는 것이다(Chiappero-Martinetti, 2000).⁹⁾

8) Sen(1985b)은 같은 자원을 가진 사람들이 같은 조건에 있다고 가정하여도 자신의 삶의 질을 평가하는 방식이 다를 수 있다는 면에서 기존 후생경제학적 접근은 '가치평가 무시(valuation neglect)'를 범하고 있다고 비판하고 있다.

9) 이렇게 다양한 조건들이 동시에 고려되어야 하는 이유로 Sen(1985b)은 이러한 요소들이 고려되지 않는 한 객관적으로 존재하는 자원들의 의미가 확실하지 않기 때문이라고 주장한다. 예컨대 성별이나 인종의 차이가 객관적 조건들, 이를테면 소득에 직접적인 영향을 미치는 것은 아니라고 가정해도 대부분의 사회에서 성별이나 인종의 차이는 소득을 사용하는 사람들의 능력에 영향을 미친다는 점을 인정해야 한다는 것이다.

라. 다차원적 빈곤에 관한 최근의 논의

이렇게 다차원적 빈곤 문제에 관한 다양한 접근과 시각들이 존재하고 있는 상황이지만, 여전히 어떠한 접근이 인간의 삶의 질을 평가하는 데 더 유용한 정보를 제공할 수 있는지에 관한 논의는 계속되고 있다. 처음에는 단순히 빈곤의 다차원적 접근이라는 제목으로 시작되었던 다양한 연구와 실천들이 점점 더 그 용도에 따라 다른 역할을 할 수 있다는 깨달음이 나타나고 있기 때문이다.

사회적 배제 접근이나 역량 기반 접근과 같은 빈곤에 관한 다차원적 접근은 노동시장 참여와 사회적 참여, 혹은 그보다 더 넓은 다양한 차원들을 인간의 삶의 질을 결정하는 중요한 요소로 바라보고 있다는 점에서 매우 유용한 접근이라 할 수 있다.

그런데 구체적으로 어떤 차원들이 여기에 포함되어야 하는지에 관한 논의는 여전히 계속되고 있다. 즉, 무슨 차원들을 대상으로 빈곤을 측정할 것인지를 두고 객관적 합의가 아직까지 이루어지지 않고 있다. 또한 소득 빈곤지표와 마찬가지로 다차원 빈곤선을 어떻게 설정할 것인지에 관한 합의도 이루어지지 못한 상황이다.

4. 빈곤을 바라보는 시각

빈곤을 정의하는 데서 또 하나 고려해야 할 사항은 빈곤의 시각에 관한 것이다. 보통 학계에서는 빈곤의 시각을 종종 두 가지로 구분하곤 하는데, 절대적 빈곤과 상대적 빈곤, 그리고 주관적 빈곤과 객관적 빈곤이 그것이다(Chiappero-Martinetti & Moroni, 2007).

물론 이러한 구분은 개별적으로 존재하는 것은 아니고 서로 얽혀서 존

재하는데, 이를테면 절대적 빈곤의 관점에서 본다고 하더라도 그 절대적 빈곤선은 주관적인 방법 혹은 객관적인 방법으로 결정할 수 있다. 물론 상대적 빈곤의 경우에도 마찬가지이다. 따라서 빈곤을 보는 시각은 어떤 독립적인 시각들의 병렬적 관계가 아닌 상호복합적인 관계로 이해될 필요가 있다.

가. 절대적 빈곤

절대적 빈곤이란 빈곤을 어떤 차원이든 간에 인간으로서 가장 기본적인 수준의 욕구를 충족하지 못한 상태로 정의하는 것이다. 따라서 빈곤을 측정하려면 ‘가장 기본적인 수준의 욕구’를 정의하는 일이 중요한 문제라고 할 수 있다. 그런데 절대적 빈곤 개념을 둘러싼 비판이 시작되는 거의 모든 지점은 바로 이 가장 기본적인 수준의 욕구를 정의하는 일이다 (Kakwani, 1984; Rowntree, 1901).

일반적으로 의식주의 욕구가 해결되는 지점을 가장 기본적인 수준의 욕구가 충족되는 것이라고 볼 수도 있지만, 이러한 제안에는 결국 ‘욕구의 해결’이라는 가치평가(valuation) 문제가 결부되는데(Schokkaert, 2009; Sen, 1985b), 가치평가란 결국 그 평가를 내리는 각 개인의 특성에 따라 결정되는 것이어서 문제가 그렇게 쉽게 해결되지 않는다.

이러한 문제점에도 불구하고 절대적 빈곤은 대부분의 국가들에서 빈곤을 측정할 때 가장 기본적으로 통용되는 시각인데, 이것이 가능했던 이유는 절대적 빈곤이 특별히 다른 시각에 비해 큰 장점이 있어서가 아니라 단순히 가장 먼저 시도된 시각이었다는 점이 무엇보다 크다.

특히 1960년대 미국에서 절대적 빈곤 시각이 제안된 이후로 지금까지 여러 나라에서 채택되고 있는 최저생계(minimal living) 기준이라는

개념은, 그 자체로 어떤 종류의 필연적인 이론적 바탕에 근거하기보다는 우연적이고 정치적인 이유에서 사용되기 시작한 개념이라는 평가가 많다(Orshansky, 1965; Ruggles, 2008; Seidl, 1988).¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고 절대적 빈곤 개념은 직관적으로 쉽게 이해된다는 이점을 가지고 있어서, 대부분의 국가들과 국제기구들에서는 이를 기본적인 빈곤의 정의로 인정하는 경우가 많다.

나. 상대적 빈곤

다음으로 상대적 빈곤이란 기본적인 수준의 욕구를 충족하지 못하는 상태를 빈곤이라고 보는 점에서는 절대적 빈곤 개념과 유사하지만, 그 기본적인 수준이 사회의 전반적인 수준에 따라 변한다고 보는 점이 다르다. 언뜻 보면 절대적 빈곤과 상대적 빈곤이 완전히 대립되는 개념인 것처럼 보이지만, 사실은 빈곤을 절대적 시각에서 이해하려고 노력했던 많은 학자들이 결국에는 상대적 빈곤의 요소를 어느 정도 고려했다는 점에 주목할 필요가 있다.

예컨대 처음으로 빈곤을 객관적으로 측정하려고 노력했던 Rowntree(1901)만 살펴보자. 그는 비록 제1빈곤(primary poverty)의 대상으로 현재의 절대적 빈곤 개념과 거의 동일한 최소한의 소득 이하인 사람들을 지목했지만, 제2빈곤(secondary poverty)을 정의할 때는 소득이 절대적 빈곤선 이상에 해당되는 사람들도 다른 종류의 어려움을 겪을 수 있다는 점을 지적함으로써 상대주의적 개념을 도입하였다(Baulch, 1996).¹¹⁾

10) Ruggles(2008)는 미국의 빈곤선 설정 과정에서 세전 현금소득(pretax cash income)이 사용된 이유로 당시 Orshansky가 이용 가능했던 유일한 데이터가 세전 현금소득 자료였기 때문이라는 주장을 하고 있으며, Orshansky도 스스로 자신이 제안한 빈곤지표가 현실을 잘 반영하는 지표가 아님을 분명히 밝히고 있다(Blank, 2008).

11) Rowntree(1901)는 제2빈곤에 속하는 사람으로 '결핍과 비참한 조건이 분명히 드러나

그렇다고 상대적 빈곤의 개념이 언제나 절대적 빈곤의 개념으로부터 파생한 것이라고 볼 수는 없다. 이미 애덤 스미스가 지적한 것처럼 '사회의 전반적인 시각 혹은 수준'이라는 요소가 빈곤에 포함되어야 한다는 주장은 예전부터 꾸준히 있어 왔다.

최초로 이러한 논의를 체계적으로 정리한 사람은 피터 타운센드(Peter Townsend, 1979)라고 할 수 있다. 그는 빈곤을 잘 측정하기 위해서는 측정지표가 후술되는 두 가지 요소를 모두 포함해야 한다고 주장하였다. 이때 두 가지 요소란 '사회에 참여할 수 있는 능력의 결핍(inability to participate in the society)'과 '자원의 부족(inadequate resources)'을 의미한다(Nolan & Whelan, 2010). 이러한 요소들을 통해 궁극적으로 의도한 것은 '일상적인 삶의 양태들(ordinary living patterns)'을 빈곤의 개념에 포함시키는 것이었다(Callan, Nolan, & Whelan, 1993).

현재는 이러한 일상적 삶의 양태라는 요소가 주로 중위소득의 몇 %라는 형태로 표현되곤 하지만, 처음 타운센드(1979)가 제안한 상대적 빈곤 개념은 많은 비판에 직면했다. 그럼에도 그의 제안은 오늘날 상대적 빈곤의 개념을 정의하고 실제적인 측정을 시도하는 데서 좋은 전범으로 여겨진다(Brandolini & D'Alessio, 1998; Callan & Nolan, 1991; Muffels, 1993).

다. 주관적 빈곤과 객관적 빈곤

다음으로 살펴볼 것은 주관적 빈곤과 객관적 빈곤이다. 사실 이러한 구분은 1970년대 주관적 빈곤 개념의 중요성이 제기되기 시작하면서 나타난 것이라고 할 수 있다. 1976년 Ben-Chieh Liu가 삶의 질(quality of

는(appearance of obvious want and squalor)' 사람들을 포함시키고 있다.

life)을 측정하는 방법으로 주관적 방법과 객관적 방법을 모두 언급(Liu, 1976)한 이후로 많은 학자들이 주관적 빈곤 개념을 실제 측정지표로 나타내기 위해 많은 노력을 쏟았다. 한편에서는 주관적 빈곤지표의 활용 가치가 실질적으로 크지 않다는 주장이 제기되곤 했지만(Michael, 1981), 사회현상이란 '인식'의 대상이라는 측면에서 주관적 빈곤 개념에 관한 학문적, 실질적 성찰은 여전히 지속되고 있다(Wagle, 2008).

Kahneman, Krueger, Schkade, Schwarz & Stone(2004)에 따르면 행복 혹은 생에 대한 만족(life satisfaction)을 주관적으로 측정하려고 시도한 연구들이 점점 늘어나는 경향이 있다고 한다. 그리고 이들 연구들을 종합해 보면 대부분의 삶의 질(well-being)에 영향을 미친다고 언급되는 요인들(예컨대 교육, 소득, 결혼 상태 등)의 영향은 매우 작은 반면, 생에 대한 만족의 국가별 차이는 '믿을 수 없을 정도로 크게(implausibly large)' 나타난다고 한다. 즉, 특정 국가 내에서 측정된 주관적 빈곤지표는 실질적으로 많은 정보를 제공해 주지 못하는 반면, 국제적 비교 차원에서는 주관적 빈곤지표를 통해 상당한 정도로 효과적인 정보를 얻어낼 수 있다는 것이다.

물론 여전히 주관적인 인식을 어떤 종류의 지표로 사용하는 데 대한 궁극적 반대, 다시 말해서 선호적응(adaptive preference)의 문제에 대한 대답은 명쾌하지 않지만, 최소한 지금까지 독점적으로 사용되어 온 객관적 지표를 보조하는 지표로서 주관적 지표를 사용하자는 주장은 계속되고 있다(Sen, 1985a; Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2009).

제2절 기존 빈곤지표의 측정 방식과 문제점

이상에서 살펴본 것이 빈곤의 정의와 관련된 여러 가지 사항이었다면 이하에서는 실제로 빈곤이 측정되는 방식에 대해 논의해보기로 한다.

1. 빈곤측정의 표준적 방법

빈곤이 측정되는 가장 전통적인 방법은 빈곤율(head count ratio) 혹은 빈곤갭 지표(poverty gap index)이다. 이 두 지표들은 주로 화폐단위로 나타나는 소득에 한정하여 빈곤 수준을 평가하는 방식이다.

빈곤율은 가장 간단한 종류의 빈곤 측정 방식이라고 할 수 있는데, 전체 인구 중 소득이 일정한 기준(빈곤선)보다 낮은 사람의 비율을 의미한다. 빈곤율은 19세기 말 부스(Booth)나 라운트리(Rowntree)에 의해 사용되기 시작하였다.¹²⁾ 반면에 빈곤갭은 미국 사회보장국(U.S. Social Security Administration)이 제안한 빈곤 척도인데, 기본적으로 빈곤의 '강도(intensity)'를 나타내는 것으로 모든 빈곤한 사람들의 소득과 빈곤선과의 차이를 합산한 것으로 측정한다.¹³⁾

이러한 측정 방식들은 소득과 사람들의 후생 혹은 복지(welfare)가 비례한다는 가정 하에서 복지 수준이 낮은 사람을 빈자로 구분한다는 점에서 상당히 직관적인 방식이라고 할 수 있다.

이 전통적인 빈곤 측정 방식은 쉽게 이해될 수 있다는 점으로 인해 빈곤과 관련된 거의 모든 연구와 정책 분야에서 활용되고 있다. 예컨대 학

12) 빈곤의 발생(incidence of poverty)을 측정하는 지표라고 표현되기도 한다.

13) x_i 가 각 개인의 소득, z 는 빈곤선, n 이 전체 국민들의 숫자라고 할 때 빈곤갭 지표는

$$G = \sum_{i=1}^n (z - x_i) \text{로 나타낼 수 있다.}$$

문적 연구에서부터 정책 결정과정까지 가장 널리 사용되는 빈곤율의 경우 빈곤한 사람들의 비율이라는 매우 직관적인 해석이 가능하다. 또한 빈곤갭의 경우에도 모든 빈곤한 사람들의 소득을 빈곤선까지 올리기 위해 필요한 화폐의 양을 측정할 수 있다는 점에서 상당히 유용하게 활용되고 있다.

물론 빈곤율과 빈곤갭보다 여러 측면에서 더 나은 빈곤지표도 존재한다. 대표적인 것이 센(Sen)의 빈곤지표와 와츠(Watts)의 빈곤지표이다.¹⁴⁾ 예컨대 빈곤율은 빈곤의 강도라든가 빈곤한 사람들 사이에 존재하고 있는 불평등에 대한 정보를 전혀 알려주지 못하는 지표라는 측면에서 한계점을 지니고 있다. 반면, 센의 지표는 이 두 가지 요소를 모두 고려하여 하나의 숫자로 나타낼 수 있다는 측면에서 이론적·실질적으로 활용하기에 더 우수한 지표라고 볼 수 있다. 하지만 실제로 학계가 아닌 곳(예: 정책 분야)에서 센의 빈곤지표가 언급되는 일은 거의 없다고 볼 수 있다 (Atkinson, 1999; Ravallion, 1996).

실제 여러 나라의 빈곤에 관한 정책적 결정 과정에서는, 센의 빈곤 지표나 와츠의 지표와 같이 이론적으로 훨씬 바람직한 특성을 가지고 있는 빈곤 지표들이 아닌, 오로지 전통적인 지표들만이 사용되는 것은 바로 이 쉽고도 유용한 해석 때문이라는 평가가 지배적이다(Blackorby & Donaldson, 1980; Haughton, 2009; Kakwani, 1984). 가령 미국의 경

14) Sen(1976)의 빈곤지표는 빈곤지표가 마땅히 가져야 할 몇 가지 공리(axioms)들에 관한 논의와 함께 개발된 지표이다. H 가 빈곤율, I 가 빈곤갭 비율(빈곤갭을 빈곤한 사람의 숫자로 나눈 것), G 가 빈곤한 사람들 사이의 지니 계수라고 할때, Sen 빈곤지표는 다음과 같이 표현될 수 있다: $S = H[I + (1 - I)G]$. Watts(1968)가 제안한 지표는 영구소득(permanent income)과 빈곤선의 비율을 활용하는 지표로 다음과 같이 나타낼 수 있다: $P = \sum_{i=L}^N N_i \log(W_i)$. 여기에서 N 은 가구 크기, W 은 어떤 가구의 '복지 비율'로 특정 가구의 영구소득과 적절한 빈곤선과의 비율이며, L 은 어떤 가구의 복지비율이 1보다 큰 지 작은지를 나타내는 변수이다.

우 기존 빈곤지표에 대한 보완으로서 보조 빈곤지표(SPM: Supplemental Poverty Measure)가 도입된 바 있지만, 이 지표를 정책 결정에는 사용하지 않는다는 조건이 붙어 있을 정도로 전통적 지표의 영향력이 매우 크다고 할 수 있겠다.

2. 표준적 방법의 문제점

가. 소득 단차원의 문제

현재 사용되고 있는 전통적 또는 표준적 빈곤 측정의 문제점으로는 우선 소득이 빈곤을 측정하는 유일한 차원이라는 점을 지적할 수 있다. 이미 경제학자들도 소득이란 효용을 측정하는 다양한 변수 중 하나일 뿐이라는 점을 인정하고 있을 뿐 아니라(Sen, 1979c; Zheng, 1997), 효용과 소득의 관계는 오로지 서열적인 관계라는 점에서 소득만을 이용한 빈곤의 측정에는 한계가 있는 것이 분명하다. 이러한 면에서 소득을 이용한 빈곤지표가 빈곤 측정의 필요조건은 갖추고 있지만 충분조건은 갖추지 못하는 것으로 파악할 수 있다(Anand, 1977).

더 나아가 Sen(1985b)은 효용이란 심리학적인 현상일 뿐이며 여러 가지 외부 환경적 여건에 쉽게 영향을 받는 삶의 질의 복잡한 양상을 소득만으로는 포착할 수 없다는 점에서, 소득 중심 빈곤지표를 비판하고 있다. 예를 들면 어떤 개인이 시장에서의 소비가 그 사람의 개인적 조건들에 따라 결정되는 경우, (예컨대 아주 보수적인 사회에서의 여성의 경우) 소득이 높다고 해서 그 사람이 실제로 시장에서 자기가 원하는 대로 소비할 수 있음을 보장하지 못한다는 점에서, 소득이 곧바로 삶의 질을 반영한다고 볼 수는 없다.

물론 이러한 비판은 단순히 이론적인 차원에서만 그치지 않고 실제 경험적인 발견들에 근거하기도 한다. 예컨대 Callan 등(1993)이 아일랜드 가정을 대상으로 수행한 설문조사를 바탕으로, 빈곤과 실질적으로 관련성이 높은 필수재의 소유 여부를 나타내는 변수와 소득 간의 상관관계를 분석한 결과 그 상관관계는 -0.51 로 나타났다. 즉 소득과 필수적 재화들의 소유 간 상관관계가 일반적으로 예상되는 것처럼 높은 수준은 아니었으며, 그 방향도 예상과 다르게 나타난 것이었다. 비슷한 목적으로 진행된 다른 문헌들에서도 유사한 결과가 관찰된 바 있다(Klassen, 2000; Townsend, 1979).

나. 빈곤선의 결정 문제

표준적 빈곤 측정 방식의 두 번째 문제는 바로 빈곤선의 결정 문제이다. 빈곤선이란 간단하게 말하면 사회 내의 전체 인구를 빈자 그룹과 아닌 그룹으로 나누는 기준선을 의미하는데, 사실 이러한 선을 정한다는 자체에 기본적인 문제가 존재한다.

이 문제를 질문의 형태로 표현하자면 다음과 같다. 만약 어떤 사람의 소득이 빈곤선보다 100원 적다면 이 사람은 과연 가난한 것인가? 반면에 어떤 사람의 소득이 빈곤선보다 100원 많다면 이 사람은 빈곤하지 않은 사람인가?

이러한 질문들을 다른 형태로 서술하자면 결국 빈곤 측정이 가지고 있는 근본적인 문제는 빈곤이라는 것이 어떤 사람이 가지고 있거나 그렇지 않다는 이분법적인 현상은 아니라는 점이다. Watts(1968)는 이미 이 사실을 지적하고 있기도 하다. “빈곤이란 연속적인 현상이다. 한 사람이 빈곤선보다 많거나 작은 소득을 갖게 될 때 그 사람이 갑자기 빈곤을 경험

하거나 벗어난다고 볼 수 없다(Poverty is not really a discrete condition. One does not immediately acquire or shed the afflictions we associate with the notion of poverty by crossing any particular income line).

물론 빈곤선의 이분법적인 문제를 감수하고 논의를 진행한다고 할지라도 실제로 빈곤선을 정하는 문제 자체가 쉽게 해결되지는 않다. 예컨대 미국에서 처음 사용된 이후 많은 국가들에서 비슷한 맥락으로 사용되고 있는 ‘최소한의 물리적 생존을 위한 필요(minimum necessities of merely physical efficiency)’라는 정의만 하더라도, 도대체 ‘최소한’이라는 말이 무엇을 의미하는 가를 물어보게 되면 곧 수많은 논쟁이 발생하게 된다(Anand, 1977; Kakwani, 1984).

처음으로 미국에서 소득과 식품소비 간 관계에 근거하여 빈곤선의 정의를 제안한 오샨스키조차도 음식 소비를 결정하는 순간에도 사람들은 사회적 인식과 문화적 관습에 근거하여 행동한다는 점을 인정하고 있으며(Orshansky, 1965), 빈곤선을 정하는 방법론에 대해서도 많은 문제 제기가 있는 상황이다(Foster, 1984; Ravallion, 1998).

다. 소득지표의 문제

세 번째로 종종 지적되는 전통적 빈곤 측정 방식의 문제점은 바로 소득을 측정한다는 문제 자체의 어려움이다. 우선적으로 소득의 어떤 요소들이 '소득'으로 인정되어야 하는지 즉, 소득의 정의를 정하는 문제는 결코 쉬운 일이 아니다.

예컨대 노동으로 벌어들인 부분만이 소득으로 인정되어야 하는가? 여러 사회프로그램으로부터 받은 급여를 포함해서 소득을 계산할 것인가?

만약에 포함한다면 현금 급여와 현물 급여를 어떤 방식으로 포함할 것인가? 등등과 같이 수많은 질문들에 대한 명확한 대답을 내린 후에야 비로소 소득을 측정할 수 있는 것이다. 또한 Seidl(1988)이 일찍이 지적한 것처럼 수많은 사람들이 지하경제(the black economy)나 소유 자산으로부터의 소득에 의존할 경우, 정부가 파악할 수 있는 소득과 실제 소득 간의 괴리는 매우 커질 수 있다.

하지만 소득을 매우 다양하게 정의할 수 있다는 점보다 더욱 중요한 문제는 오히려 정반대로 이렇게 다양한 소득의 정의 중 하나를 선택할 근거가 충분하지 않다는 점에 있다.

소득의 측정과 관련하여 우리가 경험하는 두 번째 문제는 측정 기간과 관련된 것이다. 보통 소득을 측정하는 기간이 짧아질수록 소득의 변동성이 더욱 커지는 경향이 있는데, 이러한 각 개인들의 소득 변동에 따라 전체 사회의 소득 분포 자체가 완전히 달라질 수 있다는 점이다(Wagle, 2008).

마지막 문제점은 실제로 서베이를 바탕으로 소득을 측정할 때 사람들이 자신의 소득을 정확하게 대답하지 않을 유인이 충분하다는 점이다(Deaton, 1997). 물론 이는 비단 소득 측정 과정에서만 나타나는 문제점은 아니지만, 전통적 빈곤 측정 과정에서 다른 사회경제적 변수들에 비해 소득이 갖는 중요성을 감안해볼 때 쉽게 간과할 수 없는 문제임에는 틀림이 없다.

제 4 장

다차원 빈곤지표 산정 방안

제1절 다차원 빈곤지표 개관

제2절 다차원 빈곤지표 분석 방법론



4

다차원 빈곤지표 산정 방안 <<

제1절 다차원 빈곤지표 개관

이하에서는 3장의 이론적 논의를 바탕으로 다차원 빈곤지표에 관한 핵심 내용들을 개관하고, 실제 노인빈곤지표 산정에 활용될 다차원 빈곤지표 산정 방법론을 소개한다.

1. 다차원 빈곤지표의 활용 필요성

가. 단차원 빈곤지표의 문제점

제3장에서 설명한 대로, 현행 상대 소득빈곤지표는 단차원 빈곤지표라는 한계점을 지니고 있다. 즉, 소득이 효용(utility)을 측정하는 다양한 변수 중 하나(Sen, 1979c; Zheng, 1997)일 뿐이라는 점에서, 소득을 이용한 빈곤지표는 빈곤 측정의 필요조건은 갖추고 있지만 충분조건은 갖추지 못하고 있다는 것이다(Anand, 1977). 실제로도 여러 문헌들에서, 소득과 필수적 재화들의 소유 간 상관관계는 그렇게 높지 않다는 것이 보고되고 있다(Callan et al., 1993; Klassen, 2000; Townsend, 1979).

즉, 일반적인 상대빈곤지표는 소득만을 기준으로 하고 있어, 특정 집단의 빈곤 실태를 정확히 파악하는 데 어려움이 있다. 가령 단차원 소득빈곤지표의 경우 충분한 저축이나 살기 좋은 집을 보유하고 있어도 소득이 없으면 '빈곤'으로 분류되는 문제점이 있다. 특히 노인들은 일반적으로 소득

활동을 하지 않기 때문에, 빈자로 구분될 가능성이 상대적으로 높다. 또한 일반적으로 한 나라에는 근로기 인구가 상대적으로 많기 때문에 자연스럽게 빈곤선(중위소득 50%)이 높게 설정될 가능성이 적지 않다. 이에 따라 대체로 소득활동이 낮은 노인들은 상대적 빈자로 분류될 가능성이 커진다.

나. 단차원 빈곤지표의 대안

빈곤은 다차원적 현상이므로 소득 기준 빈곤지표는 다차원적 특성 중 오직 한 가지만을 살펴보는 것에 불과하다는 지적에 대해 여러 연구자들이 공감하고 있다(남상호, 2013, p. 186).

단차원 빈곤지표가 갖는 한계점을 보완하기 위해 다차원 빈곤지표를 고려해볼 수 있다. 다차원 빈곤지표는 다양한 삶의 영역을 고려한 빈곤지표 산출이 가능하기 때문이다. 또한 다차원 빈곤지표는 기존 빈곤 측정에서 중심이 되어 왔던 소득과 자산 이외의 다른 여러 영역들을 고려한 빈곤 현상을 진단할 수 있다. 따라서 특정 집단(예: 노인)의 빈곤 정책을 설계할 때 다각도로 접근할 수 있다는 이점이 있다.

물론 다차원 빈곤지표가 모든 면에서 단차원 빈곤지표보다 우월하다고 할 수는 없다. 후술되는 내용을 통해 알 수 있는 것처럼 다차원 빈곤지표 또한 차원 설정의 문제, 다차원 빈곤선의 설정 문제 등 해결이 쉽지 않은 문제들을 가지고 있기 때문이다. 그러나 단차원 소득빈곤지표의 한계점을 일정 수준 보완할 수 있다는 점에서 유용성이 크다고 할 수 있겠다.

지난 2012년 일본 정부는 OECD에서 발표하는 상대빈곤율이 빈곤 실태를 제대로 반영하지 못한다는 지적을 수렴해 독자적 지표개발을 검토한 바 있다(아주경제, 2012). 당시 후생노동성은 빈곤지표에 실업률, 의료, 영양, 생필품 구입 등 실생활에 관련된 항목을 추가하는 방안을 검토

한 바 있다. 이는 기존 소득빈곤지표를 보완하기 위한 목적으로 다차원적 빈곤 개념의 도입을 검토한 사례로 이해될 수 있다.

최근 이러한 다차원 빈곤지표의 활용 사례는 점차 증가하고 있다. 예컨대 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)의 인간개발 보고서(Human Development Reports)는 100여 개발도 상국의 다차원 빈곤지표(MPI: Multidimensional Poverty Index)를 추정하여 보고하고 있다. 또한 멕시코, 콜롬비아, 부탄, 필리핀에서는 다차원 빈곤지표를 공식 지표로 사용하고 있다(Alkire et al., 2015, p. 2). 제 3장에서 언급한 대로 미국의 보조 빈곤지표(SPM)와 같이 기존 빈곤지표의 보조 지표로서 활용되는 사례도 있다.

2. 다차원 빈곤지표 산정 절차

가. 실현능력 접근 기반

본 연구는 Sen(1979a)의 ‘실현능력 접근(capability approach)’에 기초하여 개발된 다차원적 빈곤 지표를 활용하여 노인빈곤 수준을 평가하고자 한다.¹⁵⁾ 실현능력 접근 기반 다차원적 빈곤 관점에서는 빈곤을 복지(개인이 가치 있다고 평가하는 삶의 상태)에 관한 기본적 실현능력의 결핍으로 파악하고 있다. 현재까지 센의 실현능력 접근법에 근거한 대표적인 다차원 빈곤지표로는 UNDP의 인간 빈곤지수(human poverty index), 알카이어와 포스터가 제안한 조정 다차원 빈곤지수(adjusted multidimensional poverty index, M_0) 등이 있다.

15) 실현능력 접근과 대비되는 이론적 틀로 기본욕구 접근이 있는데, 최근 이 두 접근법은 점차 수렴되는 경향을 보이고 있다(최균 등, 2011, p. 88).

나. 다차원 빈곤지표 산정 절차와 국내 사례

다차원 빈곤지표의 산정 절차는 차원 선정 → 가중치 설정 → 차원별 결핍선 설정 → 빈곤선 설정 → 빈곤율 계산과 같은 총 5가지 단계로 구성된다. 이하에서 각각에 대해 상세히 소개하고자 한다. 각 단계에서 명심해야 할 점은 차원, 가중치, 다차원 빈곤선 등을 어떻게 설정했는지에 관한 합리적인 설명이 필수적이라는 것이다. 이러한 과정에 연구자의 주관 이 일정 수준 개입될 수 있기 때문이다. 따라서 합리적 산정 방법론을 제시하는 것이 곧 다차원 빈곤지표가 갖는 정책적 함의와 유용성을 제고시킬 수 있는 최선이라 해도 과언이 아니다.

1) 차원의 선정

다차원 빈곤 선정에서 가장 중요한 과제는 개인들이 가치 있다고 평가하는 삶의 다양한 차원들이 무엇인지를 설정하는 문제이다. 빈곤 실태를 정확히 포착할 수 있는 차원이 무엇인지에 대한 절대적 기준은 아직까지 없다. 차원 선정은 결국 연구자의 선택과 사회적 합의의 문제라고 볼 수 있다.

관련 국내 문헌들을 살펴보면, 전문가 설문조사를 통해 차원과 지표를 선정하거나(예: 김경혜, 윤민석, 2013), 이용 자료의 가용 범위와 연구자의 판단 등에 따라 차원과 차원 지표가 선정되는 경향이 있다(황남희, 2015b, p. 4).

본 연구에서는 자의성을 최소화하기 위해 관련 문헌들에서 공통적으로 활용되고 있는 차원들을 우선적인 분석 대상으로 삼되, 자료의 가용 범위, 전문가 의견, 정책적 활용 가능성을 추가적으로 고려하여 차원을 선정하고자 한다.

2) 가중치 설정

차원별 가중치의 설정은 다차원 빈곤지표 산정 때 고려되는 차원 간 중요성의 문제와 직결된다. 가중치의 설정은 다양한 방식으로 설정될 수 있다. 예컨대 유엔개발계획(UNDP)의 경우 차원별로 동일 가중치를 부여한다. 다른 일부 학술논문에서는 주성분 분석법과 같은 통계학적 기법을 이용하여 가중치를 설정하기도 한다(예: 남상호, 2013). 또는 빈곤을 대표할 수 있는 특정한 변수(예: 삶의 만족도, 삶의 질적 수준 등)와 차원을 대표할 수 있는 지표 간 상관관계에 따라 가중치를 부여하는 방법도 고려해 볼 수 있다.

차원별 가중치의 결정은 차원 선정과 마찬가지로 규범적인 가치판단이 요구되는 문제이며, 상당한 학술적 고민과 광범위한 사회적 합의를 통해 결정될 필요가 있다. 차원별로 상이한 가중치를 부여하는 문제들이 본 연구의 범위를 벗어난다고 판단되어 향후 연구 주제로 남겨두고자 하며, 본 연구에서는 차원별로 동일 가중치를 적용하기로 한다.

3) 차원별 결핍선과 다차원 빈곤선 설정

차원별 결핍선과 다차원 빈곤선의 설정은 특정한 정책 목적을 위한 선택의 문제이다.¹⁶⁾ 현행 상대 소득빈곤지표의 빈곤선을 중위소득의 40%, 50%, 60% 중 하나로 선택하는 것과 차원별 결핍선 또는 다차원 빈곤선(k)을 설정하는 문제는 본질적으로 동일한 문제이다(최균 등, 2011, p. 102).

16) 정부는 정책집행을 위해 의도적으로 빈곤선을 책정하기도 하는데 이를 의사빈곤선 또는 정책빈곤선이라고 한다(서병수, 2008; 최균 등, 2011, p. 102에서 재인용). 가령 중위 소득의 50%나 최저생계비는 모두 정책적 판단을 위해 인위적으로 설정된 빈곤선이다.

관련 문헌들을 살펴보면 소득이나 자산 차원의 경우, 상대빈곤선(예: 중위값의 50%) 또는 절대빈곤선(예: 최저생계비)과 같은 일반적으로 통용되는 기준을 결핍선으로 설정하는 경우가 대다수이다. 그러나 그 외 차원, 특히 건강과 같은 차원(예: 건강만족도)의 경우 결핍선을 정하는 기준이나 가이드라인이 특별히 제시되고 있지 않다.

한편 다차원 빈곤선(k) 설정을 위해서는 우선 빈곤선이 갖는 기술적 의미를 파악할 필요가 있다. 차원 계수 접근에서 빈곤선 k 는 0과 1사이의 값을 갖는다. 수리적으로 k 를 1에 가까운 값으로 설정하게 되면, 거의 모든 차원에서 결핍되는 사람들만이 다차원적 빈자로 분류되며, 반대로 k 를 0에 가까운 값으로 설정하면 적어도 1개 차원에서만 결핍되어도 다차원적 빈자로 분류된다. 따라서 k 가 클수록 빈곤율이 과소평가되고, k 가 작을수록 빈곤율이 과대평가되는 현상이 발생하는데, 이 문제를 제거하기 위해서는 k 를 전체 차원 수의 절반으로 하는 것이 바람직할 수 있다.

기술적 의미보다 중요한 것은 빈곤선 k 가 갖는 실제적 의미이다. k 는 얼마나 많은 차원에서 결핍되어야만 빈곤한 것으로 인식할 것인지를 결정하는 기준이 된다는 의미에서, 빈곤 현상에 대한 사회의 용인 수준으로 이해될 수 있다. 가령 국민들이 대다수 가난한 나라(예: 파키스탄)의 시민들은 가난의 용인 수준이 상대적으로 클 것이므로, 빈곤선(k)을 높게 설정하는 것이 자연스러울 수 있다.

4) 국내 문헌들의 차원, 지표, 가중치 등 설정 현황

먼저 최균 등(2011, pp. 96-99)은 차원 선정을 위해 한국의 기본적 실현능력 모델을 구축한 바 있다. 이를 위해 이들은 Doyal과 Gough(1991)의 기본욕구 일람표와 Jackson(2005)의 모델 계층화 방식을 이용

하여 차원 구성을 단순화하고, 알카이어의 차원 선정 기준에 따라 국가의 정책지원 시행이 가능한 차원 지표들을 중심으로 선정하였다.

이들은 <표 4-1>과 같이 4개 차원, 6개 지표를 선정한 후 한국복지패널 2006~2008년 자료를 이용하여 변수들을 구축하였다. 결핍선은 정부의 법령상 기준 또는 사회적 합의가 가능한 수준으로 설정하였다. 차원별 가중치는 동일하게 적용하였고, 다차원 빈곤선은 여러 개로 설정하여 다양한 분석 결과를 제시하였다.

<표 4-1> 최근 등(2011)의 차원 및 결핍선 선정: 한국복지패널 2006~2008년 이용

차원	차원지표	실제 지표	결핍선	비고
자원의 확보	소득/소비	가구 균등화 시장소득	중위소득 50%	
	자산	순자산=총자산-총부채	지역별 기본재산액	
개인적 실현 능력	적절한 건강 상황	건강상태 등급(5등급)	건강이 좋지 않은 경우	
	적절한 근로 능력	근로능력 등급(4등급)	근로능력 미약자 또는 근로 능력이 없는 경우 등	
사회적 관계 실현 능력	가족·사회 친분 관계	가족관계 만족도, 사회적 친분만족도	불만족에 해당하는 경우	합집합
사회 구조적 실현 능력	사회 및 경제적 권리 보장	공적연금 및 건강보험금 관련 자료: 사회보험 가입 여부, 보험료 납부 여부	2006: 보험료 미납자 등 2007~2008: 공적연금 비 해당과 미가입자, 보험료 미납 가구 등	합집합

다음으로 김경혜, 윤민석(2013, p. 3)은 선행연구, 데이터 이용 가능성, 정책적 활용도를 고려하여 6개 차원 15개 지표로 지표체계의 초안을 구성한 후, 전문가 자문을 반영한 최종안을 도출하였다(<표 4-2> 참조). 차원별 가중치에 대해서는 특별한 언급이 없으나 동일 가중치를 적용한

64 다양한 노인빈곤지표 선정에 관한 연구(1)

것으로 추측된다. 결핍선은 보편적으로 통용되는 기준과 선행연구를 참조하여 우선 적용하였다. 차원 빈곤선은 최균 등(2011)과 마찬가지로 다양하게 설정하였다.

〈표 4-2〉 김경혜, 윤민석(2013)의 차원 및 결핍선 선정: 2011년도 노인실태조사 이용

차원	지표	지표설명	결핍선	비고
소득	소득수준	가구 균등화 가구소득	중위소득 50% 미만	
노동	노동접근성	참여 욕구가 있으나 미취업	경제활동 의사가 있으나 일하지 않는 경우	합집합
	노동만족도	현재 일자리 불만족	일자리 만족도가 불만족 상태	
건강	신체적 건강	만성질환수	만성질환 4개 이상	합집합
	정신적 건강	우울증상 점수	우울증상 8점 이상	
	기능장애	ADL, IADL 장애	1개 이상 장애	
대인관계	부부관계	배우자 유무 및 부부관계 만족도	배우자가 없거나, 부부관계 불만족	교집합
	자녀관계	생존 자녀 유무와 자녀관계 만족도	자녀가 없거나, 자녀관계 불만족	
	친지관계	가까운 친척, 친구, 이웃 존재	가까이 지내는 친척, 친구, 이웃이 없음.	
사회참여	여가문화활동	여가 문화 활동 참여여부	참여경험 없음	교집합
	사회활동	모든 유형의 사회활동 참여	활동하지 않음.	
	평생교육	생교육 참여여부	참여 경험 없음	
주거	주거적정성	주거위치의 적절성	지하, 반지하, 옥탑방 거주	합집합
	주거편리성	주택구조의 편리성	생활이 불편한 구조	
	주거안정성	비자발적 이동가능성	월세 거주	

남상호(2013)는 <표 4-3>과 같이 5개 차원 5개 지표를 구성하였다. 자료(한국복지패널조사)의 용이성을 기준으로 지표를 선정하여 최종 소득, 소비, 자산, 건강, 주거 5개 영역으로 구성하였다. 가중치는 주성분 분석법을 이용하여 설정하였다. 차원 빈곤선은 기본적으로 특정 값을 사용하였고, 추가적으로 합집합, 교집합 방식을 적용하였다.

<표 4-3> 남상호(2013)의 차원 및 결핍선 선정: 한국복지패널조사 2005~2009 이용

차원	지표	지표 설명	결핍선	비고
소득	소득수준	1인당 가처분소득	중위값의 50%	특이값 제거
자산	순자산	1인당 순자산	중위값의 50%	
지출	가계지출	균등화 가계지출, 향상소득의 대리변수	중위값의 50%	규모경제 고려
주거	주거면적	균등화 주거면적	중위값의 50%	최소 주거기준 적용, 규모경제 고려
건강	건강수준	주관적 건강상태	건강하지 않은 경우	

제2절 다차원 빈곤지표 분석 방법론

이하에서는 알카이어-포스터 차원 계수 접근(Alkire et al., 2015)을 바탕으로 한 다차원 빈곤지표 산정 방법론을 소개한다.¹⁷⁾

1. 알카이어-포스터 차원 계수 접근의 소개와 분석 예시

먼저 다차원 빈곤지표 산정을 위해서는 성취 행렬(achievement matrix, X)을 정의할 필요가 있다. 성취행렬은 n 명의 개인(row)들에 대해 d 개 차원(column)별 성취(achievement) 수준을 나타낸 $n \times d$ 크기의 행렬로 정의된다. 아래의 표는 예제로서, 한국고용정보원(2014)의 2014년 고령화연구패널조사(KLoSA: Korean Longitudinal Study of Ageing) 가구주 자료의 일부를 이용하여 만든 성취행렬이다.¹⁸⁾

예제에서의 차원은 소득, 자산, 건강, 경제 상태로 선정하였다. 소득 차원의 지표는 균등화 경상소득(경상소득을 $\sqrt{\text{가구원수}}$ 로 나눈 값), 자산 차원 지표는 순자산(총자산-총부채), 건강 차원 지표는 건강상태 만족도, 경제상태의 지표는 경제상태 만족도로 설정하였다. 건강상태 및 경제상태 만족도는 0부터 100까지의 값을 가지며, 100에 가까울수록 만족도가 높음을 의미한다. 여기서 경상소득은 임금소득, 자영업/사업체소득, 농업소득, 부업소득, 기타소득, 공적 이전소득, 사적 이전소득 등을 포함한다. 그리고 소득과 경제 상태 만족도는 유사해 보이지만 객관적 지표와 주관적 지표라는 점에서 큰 차이가 있다. 예컨대 소득수준은 낮아도 경제

17) 알카이어-포스터 차원 계수 접근에 관한 보다 상세한 설명은 Alkire 등(2015)을 참조할 수 있다.

18) 고령화연구패널조사는 한국(제주도 제외)에 거주하는 45세 이상의 중고령자 약 10,000명 추출을 목표로 실시되었다.

만족도는 높을 수 있고, 그 반대도 가능하다.

〈표 4-4〉 성취 행렬(achievement matrix, X)

(단위: 만 원)

구분 가구주 일련번호	성취 행렬(X)			
	균등화경상소득	순자산	건강만족도	경제상태만족도
1	2,600	164,000	50	90
2	141	20,300	80	30
3	127	15,500	80	30
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
1143	120	16,000	50	50
1144	1,080	3,300	70	50
1145	218	10,100	40	10
1146	350	100	50	10
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
2581	481	8,000	50	30

자료: 한국고용정보원(2014), 2014년 제5차 고령화연구패널조사의 표본 일부.

다음으로 결핍선 벡터(deprivation cutoff vector, z)를 정의할 필요가 있다. 결핍선 벡터는 특정 개인에 대해 각 차원별 결핍 여부 판단 기준이 되는 벡터이다. 특정 차원(j)에서 한 개인의 성취도(X_{ij})가 결핍선 벡터의 j 번째 원소(z_j)에 미달되는 경우, 그 사람은 그 차원에서 결핍(deprivation)되어 있다고 본다.

한 예로, 순자산 차원 결핍선이 6500만 원이라 할 때, 순자산이 6000만 원인 사람은 그 차원에서 결핍상태에 있다고 볼 수 있다. 예제에서는 모든 차원들의 결핍선을 중앙값의 50%로 설정하였다.

68 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

〈표 4-5〉 결핍선 벡터(deprivation cutoff vector, z)

(단위: 만 원, 점)

구분 가구주 일련번호	성취 행렬(X)			
	균등화경상소득 (연소득 기준)	순자산	건강만족도	경제상태만족도
1	2,600	164,000	50	90
2	141	20,300	80	30
3	127	15,500	80	30
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
1139	120	16,000	50	50
1140	1,080	3,300	70	50
1141	218	10,100	40	10
1142	350	100	50	10
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
2581	481	8,000	50	30
결핍선 벡터(z)	394.91 (증양값의 50%)	6,500 (증양값의 50%)	25 (증양값의 50%)	25 (증양값의 50%)

자료: 한국고용정보원(2014), 2014년 제5차 고령화연구패널조사의 표본 일부.

다음으로 결핍선 벡터를 성취행렬에 적용하여 결핍행렬(deprivation matrix, g^0)을 도출할 수 있다. 결핍행렬은 성취행렬을 변환한 것으로 모든 개인(row)들에 대해 모든 차원(column)별 결핍 여부를 나타내주는 행렬이다. 각 원소는 결핍의 경우 1, 아니면 0의 값을 갖게 된다.

〈표 4-6〉 결핍 행렬(deprivation matrix, g^0)

구분	결핍 행렬(g^0)			
	균등화경상소득	순자산	건강만족도	경제상태만족도
가구주 일련번호				
1	0	0	0	0
2	1	0	0	0
3	1	0	0	0
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
1139	1	0	0	0
1140	0	1	0	0
1141	1	0	0	1
1142	1	1	0	1
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
2581	0	0	0	0

자료: 한국고용정보원(2014), 2014년 제5차 고령화연구패널조사의 표본 일부.

결핍행렬을 이용하여 결핍 점수(deprivation score, c_i)를 도출하고, 개인별 결핍점수를 취합하여 결핍 점수 벡터(deprivation score vector, c)를 생성할 수 있다. 여기서 결핍 점수란 결핍 행렬에서 특정 개인이 갖는 결핍 분포(deprivation profile)의 가중평균값을 의미한다. 즉, i 의 결핍 점수는 다음과 같이 정의된다.

$$c_i = \sum_j w_j \times g_{ij}^0 .$$

이때 가중치 벡터(w)의 원소인 w_j 는 차원별 상대적 중요도를 의미하여 연구자의 판단에 따라 값이 결정된다. 전술한 대로 차원별 가중치의 설정 문제는 본 연구의 범위를 넘어서므로, 여기 예제와 이후 분석에서는 차원별 동일 가중치를 적용하였다. 차원별 가중치가 동일하므로 한 개인의 결

70 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

핍점수는 (0, 0.25, 0.5, 0.75, 1) 중 어느 한 가지 값을 가지게 된다.

한 개인의 결핍 차원 수가 증가하면 그 사람의 결핍 점수가 최대 1까지 증가한다는 것을 쉽게 추론해 볼 수 있다. 한편 모든 개인들의 결핍 점수 정보는 결핍 점수 벡터(deprivation score vector, c)로 표현될 수 있다.

〈표 4-7〉 결핍 점수 벡터(deprivation score vector, c)

구분 가구주 일련번호	결핍 행렬(g^0)				결핍점수 벡터(c)
	균등화 경상소득	순자산	건강만족도	경제상태만족도	
1	0	0	0	0	0
2	1	0	0	0	0.25
3	1	0	0	0	0.25
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
1139	1	0	0	0	0.25
1140	0	1	0	0	0.25
1141	1	0	0	1	0.5
1142	1	1	0	1	0.75
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
2581	0	0	0	0	0
가중치 벡터(w)	0.25	0.25	0.25	0.25	

자료: 한국고용정보원(2014), 2014년 제5차 고령화연구패널조사의 표본 일부.

한 개인의 결핍 점수가 빈곤선(poverty cutoff: k) 이상일 경우, 그 사람은 (다차원적) 빈자(poor)로 식별된다.¹⁹⁾ 만약 $k=0.4$ 이면, 결핍점수가

19) 개인 i 에 대한 빈자의 식별은 식별함수(identification function) $\rho_k(x_i; z)$ 에 의해 이루어진다. 이때 식별함수는 결핍선 z 와 빈곤선 k 에 의존하는데 이러한 방식을 이중 절단(dual cut-off) 접근법이라고도 하며, 단차원 빈곤지표 방법론과 가장 큰 차이를 보이는 부분이다.

0.5, 0.75, 1인 사람들을 다차원 빈자로 분류하겠다는 것을 의미한다. 즉, 결핍차원 수가 2개(결핍점수 0.5), 3개(결핍점수 0.75), 4개(결핍점수 1)인 개인들은 모두 빈자로 집계된다. 마찬가지로 $k=0.6$ 이면 결핍점수가 0.75 또는 1인 사람들을 다차원 빈자로 분류하겠다는 것을 의미한다.

빈곤선(k)은 0과 1사이의 값을 갖는다. 빈곤선을 높게 설정할수록 더 많은 차원에서 결핍되어야만 빈자로 분류될 수 있다. 따라서 k 를 1에 가까이 잡을수록 빈자를 구분 짓는 기준이 까다로워지며, 반대로 0에 가까울수록 (예컨대) 1개 차원에서만 결핍되어도 빈자로 분류될 수 있다. 예제에서는 빈곤선을 예시 차원에서 0.4로 설정하였다.²⁰⁾

〈표 4-8〉 다차원 빈자(multidimensional poor)의 식별

구분 가구주 일련번호	결핍 행렬(g^j)				결핍점수 벡터(c)	다차원 빈자($k=0.4$)
	균등화 경상소득	순자산	건강만족도	경제상태만 족도		
1	0	0	0	0	0	0
2	1	0	0	0	0.25	0
3	1	0	0	0	0.25	0
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
1139	1	0	0	0	0.25	0
1140	0	1	0	0	0.25	0
1141	1	0	0	1	0.5	1
1142	1	1	0	1	0.75	1
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
2581	0	0	0	0	0	0
가중치 벡터(w)	0.25	0.25	0.25	0.25		

자료: 한국고용정보원(2014), 2014년 제5차 고령화연구패널조사의 표본 일부.

20) k 가 0.26~0.49 내에서 어느 값을 취해도 0.4인 경우와 같은 결과가 산출된다.

절단 결핍 행렬(censored deprivation matrix, $g^0(k)$)은 결핍 행렬에서 다차원 빈자 이외의 모든 이들의 원소를 0으로 만든 행렬이다. 그리고 이때 비빈자의 절단 기준이 바로 k 이다. 절단 결핍 행렬을 새롭게 정의하는 이유는 후술되는 대로 다차원 빈자가 아닌 사람의 정보를 이후 분석에서 제외하기 위함이다.

〈표 4-9〉 절단 결핍 행렬(censored deprivation matrix, $g^0(k)$)

구분	절단 결핍 행렬($g^0(k)$)				결핍점수 벡터(c)	다차원 빈자 ($k=0.4$)
	가구주 일련번호	균등화 경상소득	순자산	건강만족도		
1	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	0.25	0
3	0	0	0	0	0.25	0
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
1139	0	0	0	0	0.25	0
1140	0	0	0	0	0.25	0
1141	1	0	0	1	0.5	1
1142	1	1	0	1	0.75	1
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
2581	0	0	0	0	0	0
가중치 벡터(w)	0.25	0.25	0.25	0.25		

자료: 한국고용정보원(2014), 2014년 제5차 고령화연구패널조사의 표본 일부.

절단 결핍 점수 벡터(censored deprivation score vector, $c(k)$)는 절단 결핍 행렬을 기반으로 만든 결핍 점수 벡터이며, 개인 i 의 절단 결핍 점수는 $c_i(k)$ 로 표시한다. 이는 곧 다차원 빈자들의 결핍 점수 외에 모든 결핍점수(다차원 비빈자들의 결핍점수)들을 0으로 변환한 벡터이다. 이

와 같은 절단 방식은 현행 소득빈곤지표에서 빈곤선 이상에 해당되는 사람들을 빈곤을 집계에서 고려하지 않겠다는 것과 일맥상통한다.

〈표 4-10〉 절단 결핍 점수 벡터(censored deprivation score vector, $c(k)$)

구분 가구주 일련번호	절단 결핍 행렬($g^0(k)$)				결핍점수 벡터(c)	절단결핍 점수벡터 ($c(k)$)	다차원 빈자 ($k=0.4$)
	균등화 경상소득	순자산	건강 만족도	경제상태 만족도			
1	0	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	0.25	0	0
3	0	0	0	0	0.25	0	0
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
1139	0	0	0	0	0.25	0	0
1140	0	0	0	0	0.25	0	0
1141	1	0	0	1	0.5	0.5	1
1142	1	1	0	1	0.75	0.75	1
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
2581	0	0	0	0	0	0	0
가중치 벡터(w)	0.25	0.25	0.25	0.25			

자료: 한국고용정보원(2014), 2014년 제5차 고령화연구패널조사의 표본 일부.

2. 다차원 빈곤지표의 산정

조정 (다차원적) 빈곤율(Adjusted Headcount Ratio, M_0)은 다음과 같이 정의된다.

$$M_0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n c_i(k) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^d w_j g_{ij}^0(k).$$

M_0 는 전체 인구가 모든 차원에서 결핍을 겪는 경우를 100%(또는 1)라고 봤을 때, 실제 다차원적 빈자들이 평균적으로 겪고 있는 결핍의 강도가 어느 정도인지를 말해 준다. 예컨대 인구 100명 모두가 다차원적 빈자이고, 모든 차원에서 결핍을 겪고 있으면 M_0 은 1이며, 인구 100명이 평균적으로 절반의 차원에서 결핍을 겪고 있으면 M_0 는 0.5가 된다. 또는 인구 100명 중 80명이 다차원적 빈자이고 80명이 평균적으로 겪고 있는 결핍 차원 수가 전체 차원 수의 절반이라면 M_0 는 0.4(0.8×0.5)가 된다. 이를 보다 명확하게 보여 주기 위해 M_0 를 다음과 같이 크게 두 요소로 나누어 살펴 볼 필요가 있다. 즉,

$$M_0 = H \times A.$$

여기서 H 는 다차원적 (머릿수) 빈곤율(multidimensional head-count ratio)로 다음과 같이 정의된다.

$$H = q/n.$$

q 는 다차원적 빈자(multidimensional poor)의 수를 의미하고 n 은 전체 인구(total population)의 수를 나타낸다.

그리고 A 는 다차원적 빈자들이 평균적으로 겪는 결핍비율(average deprivation share across the poor)을 의미하며 수식은 다음과 같다. $c_i(k)$ 는 다차원적 빈자의 (절단) 결핍 점수이다(즉, poor person i 's deprivation score or person i 's censored deprivation score).

$$A = \sum_{i=1}^q c_i(k)/q.$$

H 는 빈곤의 발생빈도(incidence of poverty)를 측정하며, A 는 빈곤의 강도(intensity of poverty)를 측정한다. 즉, H 는 전체 인구 중 다차원 빈자가 몇 명인지, 그리고 A 는 그러한 다차원 빈자들이 겪는 결핍 차원의 수가 평균적으로 얼마나 많은지에 관한 정보를 나타낸다.

따라서 빈자의 수가 증가할수록 H 는 증가하며(최대 1), 빈자의 결핍점수(또는 결핍 차원 수)가 증가할수록 A 도 최대 1까지 증가한다. M_0 가 H 와 A 의 곱으로 정의된다는 것의 의미는, 두 집단 간 M_0 가 유사하여도 두 요소의 차이에 따라 다른 빈곤 양상이 나타날 수 있다는 것이며, 이에 따라 정책적 접근법도 달라질 수 있음을 시사한다.

H 는 현행 (단차원) 소득빈곤지표처럼 해석이 직관적이고 다루기 편리하다는 장점이 있다. 그런데 이론적 관점에서 봤을 때 H 는 다차원 빈곤지표가 지녀야 할 바람직한 성질인 차원 단조성 공리(property of dimensional monotonicity)를 만족하지 못한다는 점에서 불충분한 지표라 할 수 있다. 차원 단조성 공리란 다차원 빈자의 결핍 차원 수가 증가하면 다차원적 빈곤 수준이 증가해야 함을 의미한다. 반면 조정 다차원 빈곤율(M_0)은 A 에 의해 차원 단조성 공리가 만족되기 때문에, H 에 비해 이론적으로 우월하다고 할 수 있다(Alkire et al., 2015).

아래 표를 살펴보면, 조정 다차원 빈곤율(M_0)이 13.2%인 것으로 나타나고 있다. 즉, 모든 인구가 모든 차원에서 결핍을 겪을 때의 빈곤 수준을 100%라고 봤을 때, 이 집단의 실제 수준은 13.2%인 셈이다. 그리고 M_0 을 분해하여 살펴보면, 먼저 다차원적 (머릿수) 빈곤율(H)은 21.5%로 인구 5명 중 1명이 다차원 빈자인 것으로 나타나고 있다.²¹⁾ 또한 다차원적

빈자들이 평균적으로 겪는 결핍의 정도(A)는 61.3%임을 알 수 있다. 즉, 다차원적 빈자들이 평균적으로 겪는 결핍 차원 수가 전체 4개 중 약 2.4 개임을 의미한다.

〈표 4-11〉 다차원 빈곤지표 분석 결과

(단위: %)

다차원 빈곤율($H=q/n$)	평균 결핍 비율 ($A = \sum_{i=1}^q c_i(k)/q$)	조정 다차원 빈곤율 ($M_0 = H \times A$)
21.5	61.3	13.2

주: $k = 0.4$, $w = (0.25, 0.25, 0.25, 0.25)$. 표의 수치들은 예시 차원에서 원자료의 일부 표본만을 이용하여 계산한 것이므로 수치 활용에 주의할 필요가 있음.

자료: 한국고용정보원(2014), 2014년 제5차 고령화연구패널조사의 표본 일부를 이용하여 계산함.

3. 다차원 빈곤지표의 분해

M_0 은 앞서 언급한 빈곤의 발생빈도와 강도로의 분해 외에, 다른 형태의 분해도 가능하다. 먼저 하위그룹별 분해(subgroup decomposition)는 다음과 같이 수식으로 표현된다.

$$M_0(X) = \sum_{l=1}^m v_l M_0(X^l).$$

전체 집단을 m 개의 하위그룹으로 나눌 수 있다고 한다면, l 번째 하위 그룹의 인구비율은 $v^l = \frac{n^l}{n}$ 이고, 하위그룹 l 의 성취행렬은 X^l 로 표현된

21) 예제에서는 65세 이상 가구주만을 대상으로만 분석하였으며, 이때 각 차원의 결핍선은 65세 이상 인구 분포의 중앙값 50%임. 따라서 인구 전체를 대상으로 빈곤선을 설정하는 통상적 방식과는 결과가 상이할 수 있음.

다. 즉 특정 집단의 (조정) 다차원 빈곤율을 각 하위집단들의 (조정) 다차원 빈곤율의 인구가중합으로 나타낼 수 있다. 또한 각 하위집단들의 전체 빈곤율에 대한 기여를 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$D_l^0 = v^l \frac{M_0(X^l)}{M_0}.$$

즉, D_l^0 은 M_0 에 대한 l 번째 하위그룹의 기여도를 의미한다. 전체 인구 집단을 하위그룹으로 나누는 기준은 연령, 성별, 지역별 등 경우에 따라 매우 다양하게 고려해볼 수 있다.

본 연구의 주요 관심은 노인 집단이므로 우선 전체 인구의 다차원 빈곤율을 산정한 후 노인과 비노인 그룹으로 나누어 각각의 하위그룹별 다차원 빈곤율을 도출해 볼 수 있을 것이다. 또한 노인과 비노인 그룹 각각의 전체 다차원 빈곤에 대한 기여율도 살펴볼 수 있을 것이다.

다음으로 M_0 는 차원별 분해(dimensional breakdown)가 가능하다. 수식은 다음과 같다.

$$M_0(X) = \sum_{j=1}^d w_j h_j(k).$$

여기서 $h_j(k)$ 는 차원 j 의 절단빈곤율(즉, $h_j(k) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n g_{ij}^0(k)$)을 의미한다. 차원별 절단빈곤율은 전체 인구 중 다차원 빈자이면서 동시에 그 차원에서 결핍을 경험하고 있는 인구의 비율을 의미한다. 가령, <표 4-12>를 보면 소득 차원 (절단) 빈곤율이 14.9%임을 알 수 있다. 이 수치

는 다차원적 빈자이면서 소득에서 결핍을 겪고 있는 이들의 비율이 인구 100명 중 약 15명임을 의미한다. 또한 전체 조정 다차원 빈곤에 대한 차원별 기여율 계산은 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$\phi_j^0(k) = w_j \frac{h_j(k)}{M_0}.$$

〈표 4-12〉를 살펴보면, 차원별 기여율은 순자산 차원이 32.3%로 가장 높으며, 건강상태 만족도의 기여율이 15.9%로 가장 낮음을 알 수 있다. 참고로 전술한 차원별 결핍률은 다차원 빈자 식별 이전에 적용되는 개념이라는 점에서 차원별 절단빈곤율과는 차이가 있다. 즉, 차원별 결핍률은 결핍행렬에서 다차원 비빈자를 절단(즉, 0으로 변환)하기 전의 차원별 빈곤율을 의미하는 반면, 차원별 (절단) 빈곤율은 다차원 비빈자를 절단한 이후의 차원별 빈곤율을 의미한다.

〈표 4-12〉 다차원 빈곤지표의 차원별 분해(65세 이상 인구 대상, 2014년 기준)

(단위: %)

구분	균등화 경상소득	순자산	건강상태 만족도	경제상태 만족도	가중평균합 (가중치 w_j)
차원별 절단 빈곤율($h_j(k)$)	14.9	17.0	8.3	12.4	13.2(= M_0)
차원별 기여율 ($\phi_j^0(k)$)	28.2	32.3	15.9	23.5	100

주: $k = 0.4$, $w = (0.25, 0.25, 0.25, 0.25)$. 표의 수치들은 예시 차원에서 원자료의 일부 표본만을 이용하여 계산한 것이므로 수치 활용에 주의할 필요가 있음.

자료: 한국고용정보원(2014), 2014년 제5차 고령화연구패널조사의 표본 일부.

제 5 장

다양한 노인빈곤지표 산정

- 제1절 단차원 노인빈곤지표의 산정
- 제2절 다차원 노인빈곤지표의 산정
- 제3절 분석 결과의 종합



5

다양한 노인빈곤지표 산정 <<

제1절 단차원 노인빈곤지표의 산정

다차원 노인빈곤지표 산정에 앞서 소득 기준 상대 노인빈곤지표를 먼저 계산한다. 단차원 (소득 기준) 노인빈곤지표는 그 자체로도 의미를 가지고 있으나 다차원 노인빈곤지표와의 비교를 위해서도 산정해 볼 필요가 있다. 또한 후술되는 다차원 빈곤 맥락에서 산정되는 소득 차원 결핍률과 여기서 계산되는 소득 기준 상대 노인빈곤율이 서로 얼마나 일치하는지를 비교함으로써 본 연구의 분석 결과가 자료원의 선택에 얼마나 민감한지를 가늠해 볼 수 있을 것이다.

1. 단차원 노인빈곤지표의 계산: 소득 기준 상대 노인빈곤지표

가. 분석방법: 자료, 단위, 기간, 빈곤선 등

단차원 노인빈곤지표 계산을 위해 가급적 대표성 있는 자료를 선정하고자 하였다. 현재 우리나라 노인의 소득빈곤지표 산정에 사용이 가능한 대표성 있는 통계 자료로는 통계청의 가계동향조사와 소득분배 지표조사가 있다. 가계동향조사는 농어를 제외한 도시가계를 중심으로 조사된 통계이며, 소득분배 지표조사는 가계동향조사와 농어가 가계동향조사를 결합한 통계이다.

물론 이 외에도 가계금융·복지조사(통계청), 노후보장 패널조사(국민

연금연구원), 노동패널조사(노동연구원), 복지패널조사(보건사회연구원) 등의 패널조사 자료가 있다. 하지만 패널조사 자료는 조사소득이기는 하나 통계청의 가계동향조사 자료에 비해 산출된 상대빈곤율에 대한 신뢰성이 다소 낮고, 상세 소득조사가 이루어지 않아 분석에 한계가 있다는 것이 일반적인 의견이다.²²⁾

전술한 대로 통계청 가계조사 중 소득분배 지표조사는 도시 가계조사와 농어가 가계조사를 합친 것으로 도시가계 중심 가계동향조사에 비해 대표성이 크다는 장점이 있다. 노인 소득빈곤율을 분석하는 데 소득분배 지표조사를 활용하는 것이 가장 적절하다고 판단되나 통계청을 직접 방문해 데이터 작업을 해야 될 필요가 있다는 점에서 접근성이 취약하다. 이로 인해 본 연구에서는 (도시) 가계동향조사 자료에 기초하여 분석을 시도해보고자 한다.

분석 단위는 개인 단위(즉, 노인이 가구주가 아닌 가구원으로 있는 가구도 포함)이다. 물론 가구 단위로도 빈곤율 산출이 가능하나 국제비교 등을 위해 개인 단위로 산정한다. 분석기간은 2013~2016년으로 설정하였고, 빈곤선은 개인 기준 중위수 가처분소득을 산출하여 이 소득의 50%를 빈곤선으로 설정하였다. 2013~2016년간 빈곤선은 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 상대빈곤율 빈곤선

(단위 : 원)

연도	2013년	2014년	2015년	2016년
중위 50%	925,657	952,949	983,270	991,506

주 : 빈곤선은 균등화 중위 가처분소득의 50%임.

자료 : 통계청(각 연도), 가계동향조사를 바탕으로 계산하였음.

22) 물론 후술되는 다차원 빈곤지표 산정을 위해서는 여러 영역의 조사가 이루어진 패널조사 자료가 가장 적합하다고 판단된다.

참고로 빈곤율은 빈곤의 개념(절대 대 상대), 분석 단위(개인 대 가구), 산출 기준(소득 대 자산) 및 사용 자료 등에 따라 달라질 수 있으나(정은희, 이주미, 2015), 본 연구에서는 일반적으로 가장 많이 활용되는 중위 가처분소득의 50%를 기준으로 개인 단위 소득 상대빈곤율을 계산한다.

또한 심도 있는 분석을 위해 노인의 특성 즉, 성별과 연령대(60대, 70대 80대 이상), 거주 지역(동부와 읍면부), 노인이 속한 가구의 특성 등을 기준으로 노인가구를 유형화하여 빈곤율을 산정하고자 한다. 노인가구 유형은 노인가구주 가구뿐만 아니라 노인을 한 명이라도 포함하는 전체 가구를 기준으로 <표 5-2>와 같이 분류하였다.

<표 5-2> 노인가구의 분류

구분	정의
노인가구원 포함 가구	가구원 가운데 65세 이상 노인이 포함된 가구
노인단독	65세 이상 노인만으로 이루어진 단독 가구
노인부부	65세 이상 노인부부가구
비노인배우자 부부	배우자 연령이 65세 미만인 부부가구
자녀동거1(노인가구주)	가구원 가운데 자녀 및 자녀의 배우자가 포함된 가구이면서 노인이 가구주인 가구
자녀동거2(자녀가구주)	가구원 가운데 자녀 및 자녀의 배우자가 포함된 가구이면서 18세 이상 65세 미만 자녀가 가구주인 가구
기타	위 분류에 포함되지 않는 경우 * 노인의 부모가 가구원으로 포함된 경우, 조손가구 등이 해당

나. 분석 결과

이상을 바탕으로 가처분 중위소득 50%를 기준으로 우리나라 상대 노인빈곤율을 계산한 결과, 2013년 47.5%, 2015년 44.7%, 2016년 46.7%의 수준을 보였다. 2014년 하반기부터 2배로 증액된 기초연금이 지급됨에 따라 상대 노인빈곤율이 2015년에 큰 폭으로 감소하는 모습을 보였다. 그러나 2016년부터 노인빈곤율이 다시 급등한 것으로 나타나 기초연금의 증액 효과가 감소한 것으로 보인다.

〈표 5-3〉 상대 노인빈곤율 추이: 2013~2016

(단위: %, %p)

구분	2013	2014	2015	2016
상대 노인빈곤율	47.5	47.2	44.7	46.7
증감율	-	-0.3	-2.5	+2.0

주: 상대 노인빈곤율은 균등화 가처분 중위소득 50% 미만에 해당하는 노인인구가 전체 노인인구에서 차지하는 비율을 의미함.

자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사를 바탕으로 계산하였음.

다음으로 노인집단을 인구사회학적 특성별로 나누어 빈곤율을 계산한 결과를 〈표 5-4〉에 제시하였다. 먼저 성별 기준으로 볼 때 여성의 빈곤율이 남성의 그것에 비해 10%포인트 안팎의 차이로 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이는 여성의 경우 근로기에 경제활동 참가율이 낮고 그로 인해 국민연금 수급률도 자연히 상대적으로 낮으며, 기대수명의 차이로 고령기에 배우자의 사망과 함께 단신가구를 형성할 가능성이 높아지기 때문으로 풀이된다. 게다가 남녀 간 빈곤율의 격차가 시간이 흐를수록 확대되는 점도 유의해야 할 부분이다. 아울러 남녀 빈곤율 모두 2015년까지 지속적으로 감소하다가 2016년에 접어들어 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

연령대별로 보면, 연령대가 높아질수록 상대빈곤율이 높아지는 경향을 보이고 있다. 80대 이상의 빈곤율이 높은 이유는 국민연금의 수혜대상에서 거의 배제된 집단인 데다 통상 남편의 사망 후 소득의 급격한 감소를 체험하게 되는 여성 단신가구가 크게 늘어나기 때문으로 풀이된다. 또 시간이 흐를수록 연령대 간 빈곤율 격차가 성별 간 격차에 비해 더욱 커지는 현상이 관찰되는데, 이는 특히 초고령기의 여성 단독가구가 늘어나는데 기인하는 것으로 보인다.

거주 지역별 상대 노인빈곤율을 살펴보면, 도시(동부)보다는 농어촌(읍면부)에 거주하는 노인들의 빈곤율이 높게 나타나고, 시간이 경과할수록 빈곤율 격차가 커지는 경향이 관찰되고 있다. 이러한 경향은 농어촌 지역의 경우 전반적으로 도농 간 소득격차가 심화되고 있는 데다 국민연금 시행이 상대적으로 늦어지는 점에 기인한다고 볼 수 있다.

특히 성, 연령대 등 노인 특성에 따른 우리나라 노인빈곤율은 OECD에 가입한 다른 국가와 비교해 보면 유사한 특성을 보이고 있다. 이들 국가들의 경우에도 여성이 남성에 비해 빈곤율이 높고, 연령대가 높아질수록 빈곤율이 높은 경향을 보이고 있기 때문이다. 다만, 다른 선진국들의 경우 성별, 연령대별 빈곤율의 격차가 우리나라처럼 심하지 않고, 시간에 따라 심화되지 않고 있다는 점에서는 큰 차이가 있다. 특히 우리나라의 경우 시간이 흐를수록 노인집단 내에서 빈곤이 더욱 뚜렷하게 양극화되는 양상이 발견되고 있다.

〈표 5-4〉 성, 연령대 및 거주지별 상대 노인빈곤율 추이

(단위: %)

구분	성별		연령대			거주지역	
	남	여	60대	70대	80대	동부	읍면부
2013년	41.5	51.5	35.0	54.1	54.8	45.7	55.5
2014년	40.0	51.9	31.4	52.9	62.2	45.1	56.6
2015년	36.0	50.3	32.2	48.8	57.2	42.4	55.0
2016년	38.7	51.8	32.7	51.3	58.9	44.3	57.4

주: 상대 노인빈곤율은 균등화 가처분 중위소득 50% 미만에 해당하는 노인인구가 전체 노인인구에서 차지하는 비율을 의미함.

자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사를 바탕으로 계산하였음.

가구 형태별 노인빈곤율을 산정한 결과, 노인단독가구의 빈곤율이 절대적으로 가장 높았으며, 노인부부가구가 그 다음으로, 비노인 배우자 노인가구, 자녀동거 노인가구주 가구, 기타 가구가 유사한 수준으로 나타났다. 특히 자녀 동거 비노인가구주 가구의 빈곤율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 자녀와 동거하는 가구 형태(자녀 동거 비노인가구주 가구, 자녀 동거 노인가구주 가구 등)에 속한 노인이 다른 가구 형태(노인단독가구 등)에 비해 비교적 낮은 빈곤율을 보이는 것은 동거 자녀들의 높은 근로소득에 의한 부양이 큰 몫을 하고 있기 때문인 것으로 보인다.

추세를 살펴보면, 특히 노인단독가구, 비노인 배우자 가구 및 자녀동거 비노인가구주 가구의 경우 빈곤율이 꾸준히 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 후자의 두 가구의 경우 비노인 동거인에 의한 근로소득의 꾸준한 획득에, 노인단독가구의 경우 기초연금의 인상 등에 크게 힘입었을 가능성이 높은 것으로 판단된다.

〈표 5-5〉 가구특성별 상대 노인빈곤율

(단위: %)

구분	노인단독	노인부부	비노인 배우자 부부	자녀동거		기타
				노인 가구주	비노인 가구주	
2013년	74.3	58.6	26.8	25.3	9.7	27.3
2014년	75.0	53.1	29.3	24.4	9.1	29.2
2015년	72.9	47.2	23.7	21.9	8.2	25.5
2016년	71.5	51.4	23.1	26.0	7.3	27.7

주: 상대 노인빈곤율은 균등화 가처분소득이 전체 인구 중위소득의 50% 미만에 해당하는 노인인구가 전체 노인인구에서 차지하는 비율을 의미함.

자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사를 바탕으로 계산하였음.

제2절 다차원 노인빈곤지표의 산정

본 절에서는 제4장에서 소개한 방법론(AF counting approach)을 활용하여 우리나라 다차원 노인빈곤율을 산정한다. 앞 절의 소득 기준 빈곤 지표 산정 시, 표본 대표성과 소득 변수의 신뢰성이 상대적으로 높은 가계동향조사 자료를 활용하였다. 그런데 다차원 빈곤지표 산정에서는 소득 외 자산, 주거 등 다양한 영역을 조사한 자료가 요구된다. 이러한 이유로 다차원 빈곤지표 산정에 적합한 자료로서 특정 가구 또는 개인들을 대상으로 여러 주제 영역들의 조사가 이루어진 패널조사 자료를 고려하였다. 다만 패널조사 자료들은 표본 수가 상대적으로 적거나 표본 추출 과정이 조사주체마다 상이하여 특정 패널조사 자료를 선택하는 데 어려움이 있다. 이에 본 연구는 연구의 신뢰성을 제고하기 위해 두 개 이상의 패널조사 자료들을 활용하여 빈곤율을 산정·비교함으로써 결과의 강건성을 확보하고자 하였다. 여러 패널조사 자료들을 검토한 결과 한국복지패널 조사와 가계금융·복지조사가 적합하다고 판단되었고, 이하에서는 이 두

가지 자료를 바탕으로 노인빈곤지표를 산정한다.

1. 2016년 한국복지패널조사를 이용한 다차원 노인빈곤지표 계산

가. 한국복지패널조사 개관

한국복지패널조사는 2005년 인구주택총조사 90% 자료로부터 517개 조사구를 표본으로 추출하여 가구소득을 조사(487개 조사구 조사 완료)한 다음, 그 중에서 총 7000가구(일반가구와 조사가구 절반씩)를 표본가구로 추출하는 방식으로 표본설계가 이루어졌다. 조사주기는 2006년부터 매년 조사되기 시작하여 2016년 11차 조사가 이루어졌다. 한국복지패널조사의 특징은 제주도와 농어를 포함하고 있어 전국적 대표성을 지니고 있으며, 저소득을 과대 표집함으로써 빈곤 연구에 적합하다는 것이다.²³⁾ 또한 타 자료원들보다 훨씬 다양한 복지 관련 영역들이 조사되었다는 점에서, 다차원 빈곤지표 연구에 유용할 것으로 판단된다. 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016)의 2016년도 한국복지패널조사는 2016년 3월 2일부터 2016년 6월 8일까지 조사가 이루어졌으며, 소득은 2015년 한 해 동안 발생한 유량(流量)이고, 자산은 2015년 12월 31일 시점을 기준으로 측정된 저장(貯量)이다.

나. 차원, 차원지표, 결핍선의 설정

차원을 선정하기 위해 다차원 빈곤지표에 관한 국내 문헌들을 살펴보았다. 연구자들은 대체로 이용 자료의 가용 범위 내에서 차원을 선정하였

23) 저소득층의 과대표집으로 인해, 빈곤율 산출 시에는 개인가중치를 적용하였다.

으며, 다소 차이는 있지만 공통적으로 소득, 자산, 건강, 주거를 선정하는 경향을 보였다.

본 연구에서는 문헌 연구와 전문가 의견을 바탕으로 소득, 자산, 주거 3가지 차원을 분석 대상으로 하였다.²⁴⁾ 노인 복지에서 건강이 차지하는 중요성이 크다고 판단되지만, 이를 제외한 이유는 본 연구에서 이용하는 자료원별로 건강 영역이 조사되지 않은 경우가 있기 때문이다(예: 가계금융·복지조사). 전술한 대로 차원별 가중치는 동일하게 설정하였다.

차원별 지표와 결핍선은 가급적 보편적 기준이나 선행연구를 따르고자 하였다. 먼저 소득과 자산 차원의 지표는 학술 및 정책적으로 빈번히 활용되어 온 균등화 가처분소득과 가구원당 순자산을 각각 선정하였다. 가처분 소득은 규모의 경제를 고려하여 가구원 수로 균등화하였다. 즉, 가구 기준 가처분소득을 가구원 수 제곱근으로 나누어주었다. 순자산은 관련 선행연구를 따라 가구원 수 1인당 기준으로 환산하였다(예: 김경혜, 2011; 남상호, 2013).

다음으로 소득과 자산 차원의 결핍선은 널리 활용되는 중위값의 50%로 설정하였다. 이 두 차원의 결핍선을 설정하는 방식은 크게 절대적 기준과 상대적 기준 두 가지가 있으나(최현수 등, 2016, p. 118), 본 연구에서는 두 차원 모두 공통적으로 상대적 기준을 활용하였다.

주거 차원의 지표로는 최저주거기준(주거면적)을 고려하였다. 제2장에서 설명한 대로 주거 빈곤을 측정하기 위해 널리 활용되는 지표로 최저주거기준과 RIR(소득 대비 임대료)이 있다. 그런데 RIR은 정의상 임차가구의 주거비 부담을 측정하는 데 적절한 지표이므로, 전체 가구의 주거비

24) 한 전문가는 우리나라 복지정책 입안자와 빈곤 전문가들의 주요 관심이 소득과 자산에 있으므로 다른 무엇보다도 이 두 가지 차원을 중심으로 빈곤지표를 산출하는 것이 가장 중요할 것이라는 의견을 제시한 바 있다. 실제 그간 국내에서 소득빈곤지표의 대안으로 제시된 빈곤지표 유형들을 살펴보면, 자산가치를 반영한 소득빈곤지표이거나 자산 차원을 고려한 다차원 빈곤지표인 경우가 대부분이다.

부담 수준을 측정하는 데는 부적절하다.

이에 최저주거기준(주거면적)을 활용하기로 한다.²⁵⁾ 최저주거기준은 주거면적 이외에도 주택의 구조·성능 및 환경과 시설종류 등의 기준이 있다. 그러나 자료원별로 공통 조사된 영역은 주거면적이 유일하여 이를 주거 차원의 지표로 활용하였다. 2011년 국토교통부에서 발표한 최저주거기준(가구원 수별 주거면적)은 <표 5-6>에서 확인해 볼 수 있다. 본 연구에서는 가구원 수별 최소 주거면적을 결핍선으로 설정하였다.²⁶⁾

<표 5-6> 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성	총주거면적(㎡)
1	1인 가구	1 K	14
2	부부	1 DK	26
3	부부+자녀 1	2 DK	36
4	부부+자녀 2	3 DK	43
5	부부+자녀 3	3 DK	46
6	노부모+부부+자녀 2	4 DK	55

주: K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, 숫자는 침실(거실 겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함.

자료: 최저주거기준. (일부개정 2011. 5. 27., 국토해양부공고 제2011-490호)

<http://www.law.go.kr/admRulSc.do?menuId=1&query=%EC%B5%9C%EC%A0%80%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%B0%EC%A4%80#AJAX>에서 2017. 9. 1. 인출.

25) 연구자들에 따라 최저주거기준과 RIR 두 지표를 합집합 방식으로 종합하여 활용하기도 한다. 그러나 여전히 RIR은 임대가구에만 적용되는 개념이므로 본 연구는 최저주거기준만을 활용하기로 하였다.

26) 이 외에도 균등화 주거면적의 중위 $x\%$ 를 결핍선(예: 남상호, 2013)으로 고려해 볼 수 있으나 주거면적은 공유재의 성격이 강하다고 판단하여 본 연구에서는 채택하지 않았다.

다. 다차원 노인빈곤지표 분석 결과

2016년도 한국복지패널조사의 인구 분포는 <표 5-7>과 같다. 우리나라 만 65세 이상 노인 표본 수는 4840명으로 전체 표본 수의 약 43.4%임을 알 수 있다.²⁷⁾ 개인가중치를 적용한 결과 노인인구 비중은 약 13.2%로 나타났다.

<표 5-7> 분석 자료의 인구분포

(단위: 명)

구분	표본 수	인구 수 (개인가중치 적용)
전체	15,989	50,617,045
노인 (만 65세 이상)	4,840	6,656,872
비노인	11,149	42,960,173

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 작성하였음.

다음으로 차원 간 상관관계를 조사하였다.²⁸⁾ 차원 간 상관관계가 1에 가까울 경우 다차원 빈곤지표를 분석하는 것이 무의미할 수 있다. 가령 소득 분포를 보는 것만으로 자산 분포를 충분히 파악할 수 있다면 굳이 자산을 추가적으로 고려할 이유가 없다. 실제로 소득 지원으로 다른 차원

27) 2016년도 한국복지패널조사(2015년 기준)에서는 연령 변수가 아닌 태어난 연도 변수만 제공한다. 이에 2015년 시점의 만 나이를 계산하기 위해 2015년에서 태어난 연도를 빼 주었다. 예컨대 2015년 1월 1일부터 12월 31일 사이에 태어난 모든 이들은 만 0세로 취급된다.

28) 분석에 앞서 이상치 처리 과정을 설명하면 다음과 같다. 먼저 다른 변수와 합산되는 변수의 값 중 sysmis(빈 칸)로 처리되어 있는 경우는 0으로 변환하였고, 모든 이용 변수 들에서 모름/무응답 코드(예: 999999 또는 9999999)는 결측치로 처리하였다.

의 결핍도 완화할 수 있다는 것이 단차원적 소득빈곤접근의 주장이기도 하다(최균 등, 2011, p. 101). 이에 차원별 상관관계를 계산해 본 결과 소득-자산 간 상관관계는 0.12, 소득-주거 간 0.24, 자산-주거 간 0.31으로 나타나 차원 간 상관관계가 크지 않은 것으로 나타났다(〈표 5-8〉 참조).²⁹⁾

〈표 5-8〉 차원 간 상관계수

구분	소득 (균등화 가처분소득, 연소득 기준)	자산 (가구원 1인당 순자산)	주거 (최저주거기준: 주거면적)
소득	1		
자산	0.12***	1	
주거	0.24***	0.31***	1

주: ***: $p < 0.01$, **: $p < 0.05$, *: $p < 0.1$.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 계산하였음.

2016년도 한국복지패널조사 자료를 이용하여 차원별 결핍률을 계산한 결과는 다음과 같다. 먼저 2015년 우리나라 전체 인구의 소득 차원 결핍률은 13.5%인 것으로 나타났다. 이때 결핍선은 균등화 가처분소득(연 기준) 중위 50%이므로, OECD 기준 상대 소득빈곤선과 동일하다. 따라서 소득 차원 결핍률은 일반적인 상대 소득빈곤율과 동일한 개념이라 할 수 있다.

다음으로 2015년 노인인구의 소득 차원 결핍률(즉, 상대 노인빈곤율)은 46.3%로 노인인구 절반이 결핍선 미만에 속하는 것으로 나타났다. 이

29) 여기서 자산은 총재산에서 총부채를 뺀 순자산으로, 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소에서 제공하는 유저가이드의 자산 정의를 참조하여 계산하였다.

수치는 앞서 제1절에서 가계동향조사를 이용하여 산정한 2015년 상대 노인빈곤율 약 44.7%보다 1.6%포인트 높다. 비록 소폭이지만, 이러한 차이가 나타나는 이유는 자료원이 다름으로 인한 표본 대표성의 차이 때문인 것으로 판단된다.

반면 비노인인구의 2015년 소득 차원 결핍률은 약 8.5%로 노인인구의 경우에 비해 38%포인트 정도 낮다. 따라서 우리나라 노인집단은 비노인 집단에 비해 소득 차원에서 더 많은 결핍을 경험하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 2015년 자산 차원 결핍률(즉, 상대 자산빈곤율)을 살펴보자. 전체 인구 기준 자산 결핍률은 약 30.3%인 것으로 나타났다. 그리고 비노인인구 기준 자산 결핍률은 약 30.4%로 전체 인구의 자산 결핍률과 유사하였다. 반면 노인인구 기준 자산 결핍률은 약 29.6%로 비노인인구 집단에 비해 자산 결핍률이 약 0.8%포인트 낮다.

마지막으로 2015년 기준 주거 차원(최저 주거 기준: 주거면적) 결핍률을 살펴보자. 전체 인구 및 비노인인구 기준 모두 주거 차원 결핍률은 약 1.7%인 것으로 나타났다. 노인인구 기준 주거 차원 결핍률은 이보다 소폭 낮은 1.4%로, 비노인인구보다 0.3%포인트가량 낮다.³⁰⁾

각 차원별 결핍 현황을 종합해보면, 우리나라 노인인구 집단은 비노인인구 집단에 비해 소득 차원에서 상대적으로 높은 결핍률을 경험하고 있었고, (소득의 경우에 비해 그 차이는 미미하지만) 자산과 주거 차원에서는 상대적으로 낮은 결핍률을 경험하고 있었다. 물론 소득 차원에서 결핍을 경험하고 있다고 하여 반드시 자산과 주거 차원에서 결핍을 경험한다고 볼 수는 없다. 이를 조사하기 위해 다차원 노인빈곤지표를 산정해 볼 필요가 있다.

30) 최저주거기준(주거면적) 기준을 적용하면, 주거 결핍률이 매우 낮게 산출되어 주거 빈곤 수준을 실제보다 과소평가할 소지가 있다. 그러나 주거결핍률의 집단별 비교 차원에서 는 이러한 점이 큰 문제가 되지 않을 것으로 판단하였다.

94 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

〈표 5-9〉 차원별 결핍률: 2016년도 한국복지패널조사 이용(2015년 기준)

(단위: %)

구분	소득 (균등화 가처분소득, 2015년 한 해 기준)	자산 (가구원 1인당 순자산, 2015년 말 기준)	주거 (최저주거기준: 주거면적, 2015년 말 기준)
전체			
차원별 결핍률(%)	13.5	30.3	1.7
노인(만 65세 이상)			
차원별 결핍률(%)	46.3	29.6	1.4
비노인			
차원별 결핍률(%)	8.5	30.4	1.7
결핍선	1,365.3만 원	3010.0만 원	가구원 수별 최소 주거면적

주: 소득과 자산의 결핍선은 중위값의 50%이며, 주거의 결핍선은 최저주거기준(주거면적)임.
자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 계산하였음.

제4장에서 설명한 대로 다차원 빈곤율의 산정은 기본적으로 조정 다차원 빈곤율(M_0)을 계산한 후, 이를 다차원 (머릿수) 빈곤율(H)과 빈곤의 강도(A)로 분해하는 과정으로 이루어진다. 그 분석 결과는 〈표 5-10〉에 제시되어 있다.

먼저 2015년 조정 다차원 빈곤율은 전체 인구 기준, 노인인구 기준, 비노인인구 기준 순서로 각각 5.5%, 14.3%, 4.2%인 것으로 나타났다. 노인집단의 M_0 값 14.3%는 우리나라 전체 노인인구가 모든 차원에서 결핍을 겪고 있는 상황을 100%로 두었을 때, 실제 다차원 노인빈자들이 겪고 있는 결핍 수준을 의미한다. 한편 노인집단의 M_0 는 비노인집단에 비해 약 10.1%포인트 높은 것으로 나타났다. 다차원적 개념을 적용하여도 노인은 비노인보다 빈곤한 것으로 나타났지만, 그 격차는 소득 기준으로도만

평가했을 때보다 훨씬 줄어들었다. 집단 간 차이가 소득 빈곤율의 사례에 비해 대폭 줄어드는 원인을 추측해 보면, 후술되는 대로 우리나라 소득 빈곤 노인들 중 자산과 주거에서 결핍을 겪고 있지 않는 이들의 비율이 비노인 집단에 비해 상대적으로 높기 때문인 것으로 보인다.

좀 더 쉬운 해석을 위해 조정 다차원 빈곤율(M_0)을 다차원(머릿수) 빈곤율과 다차원 빈자의 평균 결핍 비율 두 요소로 분해하여 살펴볼 필요가 있다. 먼저 우리나라 전체 인구의 다차원(머릿수) 빈곤율(H)은 8.1%로, 즉 전체 인구 100명 중 8명꼴로 다차원 빈자에 속하였다. 그리고 비노인 인구의 약 6%가 다차원 빈자에 해당하였다.

노인인구 기준 다차원(머릿수) 빈곤율은 21.1%로 우리나라 노인 5명 중 1명이 다차원 빈자임을 알 수 있었다. 이 수치는 비노인인구에 비해 약 13%포인트 높은 것으로, 그 차이는 두 집단 간 소득 차원 결핍률(즉, 상대 소득빈곤율) 차이인 약 35%포인트보다는 훨씬 적은 수준이었다.

다음으로 평균 결핍 비율(A)은 전체, 노인, 비노인 집단 모두 약 68% 내외로 큰 차이가 없었다. A 의 값 68%는 다차원 빈자가 평균적으로 겪는 결핍 차원 수가 약 2개(3×0.68)임을 의미한다.³¹⁾

노인집단은 비노인 집단에 비해 명목상 M_0 이 높았지만, M_0 에 대한 집단별 기여율을 살펴보면, 비노인집단의 기여율이 약 65.9%로 노인집단의 기여율 34.1%보다 31.8%포인트가량 높은 것으로 나타났다. 이는 전체 인구에서 비노인인구가 차지하는 비중(약 86.8%)이 매우 높기 때문인 것으로 보인다.

31) 집단별로 평균 결핍 비율이 유사한 것은 전체 차원 수가 3개이기 때문에 발생한 기술적인 문제로 보인다. 향후 연구에서는 차원을 좀 더 다양화함으로써 빈곤 강도에 관한 보다 심도 있는 논의를 수행할 필요가 있다.

〈표 5-10〉 다차원 빈곤지표 산정: 2016년도 한국복지패널조사 이용(2015년 기준)
(단위: %)

구분	조정 다차원 빈곤율 ($M_0 = H \times A$)	다차원 (머릿수) 빈곤율 ($H = q/n$)	평균 결핍 비율 ($A = \sum_{i=1}^q c_i(k)/q$)	인구집단별 M_0 에 대한 기여율
전체	5.5	8.1	68.2	100.0
노인	14.3	21.1	68.1	34.1
비노인	4.2	6.2	68.2	65.9

주: 차원별로 동일한 가중치를 적용하였음. $k = 0.5$ 로 설정하였는데, 이것의 의미는 3개 차원 중 최소 2개 이상 결핍된 이들이 다차원적 빈자 그룹에 속한다는 것임.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 계산하였음.

다차원 빈곤율을 산정한 후, 차원별 분해를 통해 다차원적 빈자이면서 특정 차원에서 결핍을 겪고 있는 인구의 비율을 계산해 보았다(〈표 5-11〉 참조).

먼저 전체 인구 기준으로 다차원적 빈자이면서 소득 결핍 상태에 있는 인구의 비율은 약 7.1%인 것으로 나타났다. 그리고 다차원적 빈자 중 자산 결핍 상태인 이들은 약 8.1%로 소득(절단) 결핍률보다 소폭 높았다. 주거의 경우에는 약 1.4%임을 알 수 있었다. 전체 인구 기준으로 조정 다차원 빈곤율(M_0)에 대한 차원별 기여율을 살펴보면 자산 차원이 48.6%로 가장 높고, 소득 차원이 43.0%로 자산 차원보다 5.6%포인트가량 낮았으며, 주거 차원은 8.4%로 가장 낮았다.

다음으로 비노인인구 기준으로 살펴보면, 다차원적 빈자이면서 소득 결핍 상태에 있는 이들의 비율은 약 5.1%이고, 자산 결핍 상태에 있는 인구 비율은 약 6.1%, 주거 차원의 경우는 1.4%인 것으로 나타났다. 차원별 기여율을 살펴보면 자산 차원이 48.6%로 가장 높고 주거 차원이

11.2%로 가장 낮았다.

마지막으로 노인인구 기준으로 살펴보면, 다차원적 빈자이면서 소득 결핍 상태인 노인들과 자산 결핍 상태인 노인들의 비율이 모두 약 21%인 것으로 나타났다. 주거 차원의 경우 1.3%로 다른 집단보다 약간 낮았다. 차원별 기여율을 살펴보면 소득과 자산이 약 48.5% 내외로 상당히 높은 수준이었고, 주거 차원 기여율이 3.0%로 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 5-11〉 차원별 분해: 2016년도 한국복지패널조사 이용(2015년 기준)

(단위: %)

구분	소득 (균등화 가처분소득, 연소득 기준)	자산 (가구원 1인당 순자산)	주거 (최저주거기준: 주거면적)	가중평균합 (가중치 w_j)
전체				
차원별 (절단) 빈곤율 ($h_j(k)$)	7.1	8.1	1.4	5.5(= M_0)
차원별 기여율 ($\phi_j^0(k)$)	43.0	48.6	8.4	100.0
노인				
차원별 (절단) 빈곤율 ($h_j(k)$)	20.8	20.9	1.3	14.3(= M_0)
차원별 기여율 ($\phi_j^0(k)$)	48.4	48.6	3.0	100.0
비노인				
차원별 (절단) 빈곤율 ($h_j(k)$)	5.1	6.1	1.4	4.2(= M_0)
차원별 기여율 ($\phi_j^0(k)$)	40.2	48.6	11.2	100.0

주: $k = 0.5$. 차원별 동일 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 계산하였음.

라. 노인집단 유형별 인구사회학적 특성

다음으로 노인집단 유형별로 인구사회학적 특성을 비교해 본다. 먼저 노인집단 유형을 크게 소득 비결핍 노인, 소득 결핍 노인으로 구분하였다. 그리고 소득 결핍 노인집단은 다차원 비빈자 집단과 다차원 빈자 집단으로 좀 더 세분하였다. 각 유형별 비중을 계산해 보면 다음과 같다. 우리나라 전체 노인을 100%로 봤을 때, 이 중 소득 차원에서 결핍을 겪고 있는 노인들의 비중은 46.3%이고, 소득 비결핍 노인 비중은 53.7%이다. 이때 소득 결핍 노인 비중은 OECD 기준 상대 소득빈곤율과 동일한 개념이다. 다음으로 소득 결핍 노인 중 약 45.0%가 다차원 빈자이며, 약 55.0%가 다차원 비빈자에 해당하였다.

본 연구에서는 다차원 빈곤선(k)을 0.5로 설정하였기 때문에 결핍을 겪고 있는 차원의 개수가 최소 2개 이상일 때 다차원 빈자로 식별하므로, 소득 결핍 노인 중 다차원 비빈자(약 55.0%)들은 소득 결핍은 경험하고 있지만 주거와 자산 차원에서는 결핍을 겪지 않는 이들이라고 해석할 수 있다. 마찬가지로 소득 결핍 노인인구의 45.0%인 다차원 빈곤 노인들은 소득과 함께 주거 또는 자산 차원(또는 둘 다)에서 결핍을 겪고 있는 이들이다.

〈표 5-12〉는 노인집단의 빈곤 유형별 자산분포를 나타낸 것이다. 이때 자산은 순자산이 아닌 총자산을 의미하며, 가구 총자산을 가구원 수로 나눠주었다. 자산계층은 최저/저/고/최고층의 총 4층으로 구분하였는데, 각 층을 구분하는 경계값들은 각각 전체 인구 자산분포의 25백분위수, 50백분위수, 70백분위수에 해당하는 값들을 이용하였다. 우리나라 전체 인구 가구원당 총자산분포의 25백분위수는 3148만 원이고 50백분위수는 7433만 원, 75백분위수는 1억 4875만 원이다.

우리나라 노인 전체의 가구원당 총자산 평균은 약 1억 5598만 원이다.

소득 결핍 여부별로 살펴보면, 소득 비결핍 노인들의 가구원당 총자산 평균은 2억 1884만 원이고 소득 결핍 노인들의 평균은 약 8302만 원이다. 다음으로 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자 여부별로 가구원당 총자산 평균을 비교해 보면, 다차원 비빈자의 평균은 약 1억 4188만 원인 데 반해 다차원 빈자의 자산 평균은 1118만 원으로 매우 낮다.

자산계층별로 살펴보면 우리나라 노인 전체의 28.2%가 최저층에 해당되었고, 33.4%가 최고층에 속하였다. 우리나라 노인 집단 내 자산양극화가 존재하는 것으로 보이며, 특히 최고층에 속하는 노인 비중이 상대적으로 높았다. 소득 비결핍 노인들의 경우 무려 절반에 가까운 46.3%가 최고자산층에 속하는 것으로 나타났다. 이와 반대로 소득 결핍 노인 즉, OECD 기준 상대 소득 빈곤 노인들의 경우 절반에 가까운 44.0%가 최저자산층에 해당하였다.

소득 결핍 노인 중 다차원 빈자 여부별 자산 분포를 비교해 보면 다음과 같다. 먼저 소득 빈곤 노인(소득 결핍 노인) 중 57.2%를 차지하는 다차원 비빈자 집단의 최저자산층 비율은 겨우 2.0%에 불과하였으나, 고자산층과 최고자산층에 속하는 비율은 각각 33.3%와 33.0%인 것으로 나타났다. 반면, 소득 빈곤 노인의 46.3%를 차지하는 다차원 빈곤 노인들의 95.2%가 최저자산층에 속하였고, 오직 0.4%만이 최고자산층에 속하였다. 요약하면 OECD 기준 우리나라 소득 빈곤 노인들의 절반은 고자산층 이상에 속하는 비율이 상대적으로 높은 반면, 나머지 절반은 대부분 최저자산층에 속함을 알 수 있다.

〈표 5-12〉 노인집단 유형별 특성: 자산분포(2015년 기준)

(단위: %)

구분	평균자산액 (가구원당 총자산 기준)	자산계층별 분포 (가구원당 총자산 기준)				
		계	최저	저	고	최고
노인 전체 (100%)	15,598만 원	100.0	28.2	18.0	20.4	33.4
소득비결핍 노인 (53.7%)	21,884만 원	100.0	14.7	16.8	22.2	46.3
소득결핍 노인 (46.3%)	8,302만 원	100.0	44.0	19.4	18.3	18.3
다차원 비빈자 (55.0%)	14,188만 원	100.0	2.0	31.7	33.3	33.0
다차원 빈자 (45.0%)	1,118만 원	100.0	95.2	4.3	0.1	0.4

주: 1) 노인 전체를 100%로 봤을 때 소득 비결핍 노인은 53.7%이며, 소득 결핍 노인은 46.3%임. 이때 소득 결핍 노인 비중은 OECD 기준 상대 노인빈곤율과 동일한 개념임. 그리고 소득 결핍 노인 중 55.0%가 다차원 비빈자이며, 45.0%는 다차원 빈자에 해당함.

2) 자산은 순자산이 아닌 총자산 기준이며, 총자산을 가구원 수로 나눈 것임에 유의하기 바람. 그리고 자산계층 구분은 전체 인구 기준 가구원당 자산 분포의 25, 50, 75백분위수들을 경계선으로 하여 최저(25백분위수 미만)/저(25~50백분위수)/고(50~75백분위수)/최고층(75백분위수 이상)으로 구분하였음. 이때 각 경계값은 다음과 같음. 25백분위수=3,148만 원, 50백분위수=7,433만 원, 75백분위수=14,875만 원.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 계산하였음.

〈표 5-13〉은 노인 빈곤유형별 성별 분포와 거주지역별 분포를 보여 준다. 먼저 노인 전체를 기준으로 성별 분포를 살펴보면 여성 비중이 58.2%로 전체의 절반 이상이다. 또한 소득 결핍 노인집단의 여성 비율은 64.6%로 소득 비결핍 노인집단에 비해 높다. 다음으로 소득 결핍 노인 중 다차원 비빈자의 여성 비율은 60.8%이며, 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자의 여성 비율 69.3%보다 약 8.5%포인트 낮다. 즉, 전체 노인, 소득 결핍 노인, 다차원 빈곤 노인 집단으로 갈수록 여성 비율이 점점 증가하고 있다. 이를 통해 우리나라 노인 여성들이 남성 노인들에 비해 더욱 열악한 빈곤 상황에 놓여 있음을 알 수 있다. 또한 소득 비결핍 노인 집단 내 남녀 비율

차이가 그리 크지 않은 반면, 소득 또는 다른 차원들에서 일정한 빈곤선 미만에 속한 노인들 중 여성 비율이 훨씬 높다는 사실로부터 여성 노인이 남성 노인에 비해 경제 상태의 양극화 수준이 더욱 심각하다는 것을 추측해 볼 수 있다.

거주지역별 분포를 살펴보면, 빈곤 유형에 관계없이 우리나라 노인들은 서울·광역시·시에 거주하는 비율이 월등히 높다. 다만 군·도농복합군에 거주하는 비율은 소득 빈자일수록, 다차원 빈자일수록 증가하는 경향을 보이고 있다. 한 예로 소득 결핍 노인 중 다차원 비빈자의 경우 군·도농복합군 지역에 사는 이들의 비율이 약 18.1%인 데 반해, 다차원 빈자의 경우 그 비율은 약 20.1%였다.

〈표 5-13〉 노인집단 유형별 특성: 성별, 거주지역별(2015년 기준)

(단위: %)

구분	성별			거주지역별			
	계	남성	여성	계	서울·광역시·시	군	도농복합군
노인 전체 (100%)	100.0	41.8	58.2	100.0	84.7	13.9	1.4
소득비결핍 노인 (53.7%)	100.0	47.3	52.7	100.0	87.9	10.9	1.2
소득결핍 노인 (46.3%)	100.0	35.4	64.6	100.0	81.0	17.5	1.5
다차원 비빈자 (55.0%)	100.0	39.2	60.8	100.0	81.9	16.2	1.9
다차원 빈자 (45.0%)	100.0	30.7	69.3	100.0	79.9	19.1	1.0

주: 노인 전체를 100%로 봤을 때 소득 비결핍 노인은 53.7%이며, 소득 결핍 노인은 46.3%임. 이때 소득 결핍 노인 비중은 OECD 기준 상대 노인빈곤율과 동일한 개념임. 그리고 소득 결핍 노인 중 55.0%가 다차원 비빈자이며, 45.0%는 다차원 빈자에 해당함.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 계산하였음.

다음으로 <표 5-14>는 노인집단 유형별 가구원 수 및 주거지 점유 형태별 분포를 나타낸다. 먼저 가구원 수별 분포를 살펴보면, 우리나라 전체 노인 기준 독거 노인 비중이 약 24.1%인 것으로 나타났다. 이 중 소득 비결핍 노인의 독거 비중은 약 10.3%인 반면, 소득 결핍 노인의 독거 비중은 40.2%로 전자의 약 4배였다. 그리고 소득 결핍 노인 중 다차원 비빈자의 독거노인 비율은 약 31.3%인 반면, 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자의 독거노인 비율은 51.0%인 것으로 나타났다. 즉, 독거노인들은 상대적으로 더욱 열악한 빈곤 상황에 놓여 있음을 알 수 있다.

주거지 점유 형태별 분포를 살펴보면, 전체 노인의 약 7할이 자가에서 거주하고 있는 것으로 나타났다. 소득 결핍 노인의 자가 비율은 약 56.4%로, 소득 비결핍 노인의 자가 비율 78.8%보다 낮다. 소득 결핍 노인 중 다차원 비빈자의 자가 비율은 84.0%로 그 외 점유 형태들에 비해 압도적으로 높았다. 반면 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자의 경우 자가 비율은 22.7%에 불과했으며, 월세(월세, 보증부 월세, 사글세) 비중이 43.2%에 달했다. 소득 결핍 노인 중 다차원 비빈자 집단과 비교해 보면, 월세(월세, 보증부 월세, 사글세) 비율은 31.7%포인트 가량 높고, 자가 비율은 61.3%포인트 가량 낮았다.

〈표 5-14〉 노인집단 유형별 특성: 가구원 수, 점유 형태별(2015년 기준)

(단위: %)

구분	가구원 수			주거지 점유 형태별					
	계	1인	그 외	계	자가	월세	보증부 월세	월세 (사글세)	기타
노인 전체 (100%)	100.0	24.1	75.9	100.0	68.5	7.0	10.8	1.2	12.5
소득비결핍 노인 (53.7%)	100.0	10.3	89.7	100.0	78.8	5.6	7.1	0.6	7.9
소득결핍 노인 (46.3%)	100.0	40.2	59.8	100.0	56.4	8.7	15.2	1.9	17.8
다차원 비빈자 (55.0%)	100.0	31.3	68.7	100.0	84.0	8.9	2.5	0.1	4.5
다차원 빈자 (45.0%)	100.0	51.0	48.9	100.0	22.7	8.3	30.8	4.1	34.1

주: 노인 전체를 100%로 봤을 때 소득 비결핍 노인은 53.7%이며, 소득 결핍 노인은 46.3%임. 이때 소득 결핍 노인 비중은 OECD 기준 상대 노인빈곤율과 동일한 개념임. 그리고 소득 결핍 노인 중 55.0%가 다차원 비빈자이며, 45.0%는 다차원 빈자에 해당함.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 계산하였음.

마지막으로 〈표 5-15〉는 노인집단 유형별 근로 능력 정도와 건강상태 분포를 나타낸다. 전체 노인 집단을 기준으로 살펴보면, 정상 근로 가능 비율이 약 61.6%인 것으로 나타났다. 그 외 38.4%의 노인들은 집에서만 근로가 가능하거나, 근로 미약, 또는 근로 불가능인 것으로 나타났다. 소득 결핍 노인의 정상 근로 가능 비율은 51.1%로 소득 비결핍 노인 70.7%보다 낮았다. 이때 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자의 정상 근로 가능 비율은 39.0%로 소득 결핍 노인 중 다차원 비빈자의 정상 근로 가능 비율 61.0%보다 22%포인트 낮음을 알 수 있었다.

건강상태의 경우, 노인 집단 유형에 관계없이 건강하지 않다고 응답한 노인들이 상대적으로 더 많은 것으로 나타났다. 소득 결핍 상태이면서 다차원 비빈자인 노인들 중 건강하다고 응답한 이들의 비율은 22.7%였다.

반면 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자의 경우 건강하다고 응답한 비율은 12.9%에 불과했으며, 건강하지 않다고 응답한 이들의 비율은 57.0%인 것으로 나타났다.

〈표 5-15〉 노인집단 유형별 특성: 근로 능력, 건강상태(2015년 기준)

(단위: %)

구분	근로 능력 정도			건강상태			
	계	정상 근로 가능	그 외	계	건강함	보통	건강 하지 않음
노인 전체 (100%)	100.0	61.6	38.4	100.0	25.8	32.6	41.6
소득비결핍 노인 (53.7%)	100.0	70.7	29.3	100.0	32.3	33.4	34.3
소득결핍 노인 (46.3%)	100.0	51.1	48.9	100.0	18.3	31.7	50.0
다차원 비빈자 (55.0%)	100.0	61.0	39.0	100.0	22.7	33.1	44.2
다차원 빈자 (45.0%)	100.0	39.0	61.0	100.0	12.9	30.1	57.0

주: 노인 전체를 100%로 봤을 때 소득 비결핍 노인은 53.7%이며, 소득 결핍 노인은 46.3%임. 이때 소득 결핍 노인 비중은 OECD 기준 상대 노인빈곤율과 동일한 개념임. 그리고 소득 결핍 노인 중 55.0%가 다차원 비빈자이며, 45.0%는 다차원 빈자에 해당함.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 계산하였음.

2. 2016년도 가계금융·복지조사를 이용한 다차원 빈곤지표 계산

가. 가계금융·복지조사 개관

가계금융·복지조사는 기존의 가계금융조사(2010~2011년)에 복지부문을 추가하여 2012년부터 매년 전국의 읍면동에 거주하는 1인 이상 일인가구를 대상으로 이루어지고 있는 패널조사이다. 표본설계를 살펴보

면, 2010년 인구주택총조사 전수 및 표본조사 결과를 모집단으로 하고, 조사구를 65개로 층화하여 확률비례 계통추출로써 전국 약 2만 가구를 표본 추출하고 있다. 본 연구의 활용 측면에서 가계금융·복지조사는 다른 패널조사 자료에 비해 전국 대표성이 높다는 장점이 있으나, 다차원 빈곤 측정에 활용할 만한 지표들이 비교적 풍부하지 않다는 단점이 있다.

본 연구에서 활용한 2016년도 가계금융·복지조사는 2016년 3월 30일부터 2016년 4월 18일까지 수행된 조사로, 자산과 부채는 2016년 3월 31일 시점에 측정된 저량이며, 소득과 지출은 2015년 한 해 동안 발생한 유량이다.³²⁾

나. 다차원 노인빈곤지표 분석 결과

통계청(2016) 가계금융·복지조사의 인구 분포는 <표 5-16>과 같다. 우리나라 만 65세 이상 노인 표본 수는 8287명으로 전체 표본 수의 약 16.3%임을 알 수 있다. 이는 한국복지패널조사(2016년) 기준 43.4%보다 낮은 수치이다. 가중치를 적용한 경우 노인인구 비중은 약 13.6%로 한국복지패널조사(2016년) 기준 13.2%와 거의 유사하다.³³⁾ 표본 자체만으로 계산한 노인인구 비율이 가중치 적용 노인인구 비율에 가깝다는 것은 상대적으로 표본의 대표성이 높다는 것을 알게 해 준다.

32) 즉, 소득은 자산, 가구구성 등의 조사가 이루어진 시점의 직전년도 기준으로 측정되었다. 이하에서는 논의의 단순화를 위해 자산, 가구구성 등의 정보를 조사 시점의 직전 연도 말에 측정된 것으로 간주하였다.

33) 통계청 가계금융·복지조사는 가구가중치만 제공하고 있어, 가구가중치에 가구원 수를 곱한 값을 각 가구원에게 동일하게 배분해 주었다.

〈표 5-16〉 분석 자료의 인구분포

(단위: 명)

구분	표본 수	인구 수 (가중치 적용)
전체	50,872	54,485,891
노인 (만 65세 이상)	8,287	7,420,823
비노인	42,585	47,065,068

주: 통계청의 가계금융·복지조사는 개인가중치를 따로 제공하지 않아, 가구가중치에 가구원 수를 곱하여 전체 인구수를 산출하였음.

자료: 통계청. (2016). 가계금융·복지조사.

다음으로 차원 간 상관관계를 조사한 결과 소득-자산 간 상관관계는 0.44로 한국복지패널조사(2016) 기준 소득-자산 간 상관관계(0.12)에 비해 약 4배 높다. 그 외 소득-주거 간 상관관계는 0.25, 자산-주거 간 상관관계는 0.31인 것으로 나타나 한국복지패널조사(2016)의 경우와 큰 차이가 없는 것으로 나타났다(〈표 5-8〉과 〈표 5-17〉 참조).

〈표 5-17〉 차원 간 상관계수

구분	소득 (균등화 가처분소득, 연소득 기준)	자산 (가구원 1인당 순자산)	주거 (최저주거기준: 주거면적)
소득	1	0.44***	0.25***
자산		1	0.31***
주거			1

주: ***: $p < 0.01$, **: $p < 0.05$, *: $p < 0.1$.

자료: 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

가계금융·복지조사(2016년)를 이용하여 차원별 결핍률을 계산한 결과는 다음과 같다. 먼저 2015년 우리나라 전체 인구의 소득 차원 결핍률은 16.3%로 나타났다. 다음으로 노인인구의 소득 차원 결핍률은 46.2%로 나타나 노인인구 10명 중 약 5명이 결핍선 미만에 해당함을 알 수 있었다. 반면 비노인인구의 소득 차원 결핍률은 약 11.5%로 노인인구의 경우에 비해 약 35%포인트 정도 낮다. 전체 인구 및 비노인인구의 소득 결핍률은 한국복지패널조사(2016년)의 경우에 비해 3%포인트 정도 높게 나타났다지만, 노인인구의 결핍률은 유사하였다.

다음으로 2015년 기준 자산 차원(가구원 1인당 순자산) 결핍률의 경우, 전체 인구 기준 약 29.0%, 비노인인구 기준 약 29.1%, 노인인구 기준 약 28.7%인 것으로 나타났다. 한국복지패널조사 기준에 비해 자산 결핍률이 1%포인트가량 낮게 형성되었으나 전반적인 경향은 유사하였다. 예컨대 한국복지패널조사 기준과 유사하게 여기에서도 노인인구 집단이 비노인인구에 비해 자산 차원 결핍률이 소폭 낮음을 알 수 있었다. 마지막으로 주거 차원(최저주거기준: 주거면적) 결핍률은 전체 인구 기준 3.7%, 노인인구 기준 2.0%, 비노인인구 기준 4.0%인 것으로 나타났으며, 이는 한국복지패널조사 기준에 비해 약 0.7%포인트~2%포인트가량 높은 수치이다.

결과를 종합해 보면, 우리나라 노인은 상대적으로 소득 차원에서 높은 결핍을 경험하고 있었고, 자산과 주거 차원에서는 상대적으로 낮은 결핍률을 보였다. 이는 한국복지패널조사 기준 분석 결과와 유사하다.

〈표 5-18〉 차원별 결핍률: 2016년도 가계금융·복지조사 이용(2015년 기준)

(단위: %)

구분	소득 (균등화 가처분소득, 연소득 기준)	자산 (가구원 1인당 순자산)	주거 (최저주거기준: 주거면적)
전체			
차원별 결핍률(%)	16.3	29.0	3.7
노인			
차원별 결핍률(%)	46.2	28.7	2.0
비노인			
차원별 결핍률(%)	11.5	29.1	4.0
결핍선	1,074.5만 원	3,113.8만 원	가구원 수별 최소 주거면적

주: 소득과 자산의 결핍선은 중위값의 50%이며, 주거의 결핍선은 최저주거기준(주거면적)임.
 자료: 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

2015년 기준 조정 다차원 빈곤율(M_0)을 산정한 결과, 전체 인구 기준, 노인인구 기준, 비노인인구 기준 순서로 7.4%, 13.4%, 6.4%인 것으로 나타났다. 다음으로 다차원(머릿수) 빈곤율(H)은 각각 10.6%, 19.6%, 9.2%인 것으로 나타났고, 평균 결핍 비율(A)은 세 경우 모두 68~69%로 큰 차이가 없었으나, 노인인구의 평균 결핍 비율이 68.1%로 비노인인구의 경우에 비해 약 1.7%포인트 낮았다. 전반적인 경향성은 한국복지패널 조사 기준과 가계금융·복지조사 기준 모두 유사하였다.

〈표 5-19〉 다차원 빈곤지표 산정: 2016년도 가계금융·복지조사 이용(2015년 기준)
(단위: %)

구분	조정 다차원 빈곤율 ($M_0 = H \times A$)	다차원 (머릿수) 빈곤율($H = q/n$)	평균 결핍 비율 ($A = \sum_{i=1}^q c_i(k)/q$)	인구집단별 M_0 에 대한 기여율
전체	7.4	10.6	69.3	100.0
노인	13.4	19.6	68.1	24.7
비노인	6.4	9.2	69.8	75.3

주: $k = 0.5$, 차원별 동일 가중치 적용.

자료: 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

가계금융·복지조사 기준 차원별 분해 결과는 〈표 5-20〉과 같다. 먼저 전체 인구 중 다차원적 빈자이면서 소득 결핍 상태에 있는 인구의 비율은 약 8.6%인 것으로 나타났다. 자산의 경우 약 10.6%로 소득의 경우에 비해 소폭 높았다. 주거의 경우에는 약 2.9%임을 알 수 있었다. 조정 다차원 빈곤율에 대한 차원별 기여율을 살펴보면, 자산이 47.9%로 가장 높고, 소득이 38.9%로 그보다 8%포인트 정도 낮았으며, 주거가 13.2%로 가장 낮았다.

노인인구 기준으로 살펴보면, 다차원적 빈자이면서 소득 결핍 상태인 노인들과 자산 결핍 상태인 노인들의 비율이 각각 19% 내외인 것으로 나타났다. 주거 차원의 경우 1.6%였다. 기여율을 살펴보면 소득과 자산이 약 48% 내외인 것으로 나타났고, 주거 차원의 기여율이 4.0%로 낮게 나타났다.

비노인인구 중 다차원적 빈자이면서 소득 결핍 상태에 있는 이들의 비율은 약 7.0%이고, 자산 소득 결핍은 약 9.2%, 주거 결핍이 3.1%인 것으로 나타났다. 기여율을 살펴보면 자산 차원이 47.6%로 가장 높고 주거

110 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

차원이 16.2%로 가장 낮았다. 전반적인 경향성은 한국복지패널조사 기준과 유사하였다.

〈표 5-20〉 차원별 분해: 2016년도 가계금융·복지조사 이용(2015년 기준)

(단위: %)

구분	소득 (균등화 가처분소득, 연소득 기준)	자산 (순자산)	주거 (최저주거기준: 주거면적)	가중평균합 (가중치 w_j)
전체				
차원별 (절단) 빈곤율 ($h_j(k)$)	8.6	10.6	2.9	7.4(= M_0)
차원별 기여율 ($\phi_j^0(k)$)	38.9	47.9	13.2	100.0
노인				
차원별 (절단) 빈곤율 ($h_j(k)$)	18.9	19.6	1.6	13.4(= M_0)
차원별 기여율 ($\phi_j^0(k)$)	47.3	48.8	4.0	100.0
비노인				
차원별 (절단) 빈곤율 ($h_j(k)$)	7.0	9.2	3.1	6.4(= M_0)
차원별 기여율 ($\phi_j^0(k)$)	36.2	47.6	16.2	100.0

주: $k = 0.5$, 차원별 동일 가중치 적용.

자료: 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

다. 노인집단 유형별 인구사회학적 특성

앞서와 마찬가지로 여기에서도 노인집단 유형별 인구사회학적 특성을 비교해 본다. 먼저 <표 5-21>은 노인집단 유형별 자산 분포를 조사한 것으로, 앞서 한국복지패널조사 자료를 이용하여 작성한 <표 5-12>와 동일한 형태를 갖는다. 하지만 여기에서는 가계금융·복지조사 자료를 이용하였기 때문에 자산계층 구분 시 이용되는 각 경계값 수치들이 한국복지패널조사 기준과 소폭 차이가 있다. 2016년 가계금융·복지조사를 이용할 경우, 우리나라 전체 인구 기준 가구원당 총자산의 25백분위수는 3589만 원, 50백분위수는 7808만 원, 75백분위수는 1억 4848만 원인 것으로 나타났다. 이 수치들을 2016년 한국복지패널조사를 이용하여 산정한 경계값들과 비교하면, 그 차이가 유의미할 만큼 크지 않음을 알 수 있다.

두 자료원을 이용하여 도출한 패턴들은 전반적으로 유사한 경향을 보였다. <표 5-21>을 보면, 우리나라 노인 전체의 평균 자산액(가구원당 총자산 기준)은 약 1억 5779만 원인 것으로 나타났고, 이 중 소득 비결핍 노인의 평균 자산액은 2억 1391만 원, 소득 결핍 노인의 평균 자산액은 9251만 원인 것으로 나타났다. 소득 결핍 노인들 중 다차원 비빈자가 보유하고 있는 자산 가치가 다차원 빈자가 보유하고 있는 자산 가치에 비해 월등히 높은 것은 한국복지패널조사를 이용한 분석에서도 이미 확인된 바 있다.

이는 집단유형별 자산계층 분포를 살펴봐도 마찬가지이다. <표 5-21>에서 확인할 수 있듯이, 우리나라 노인들은 자산 양극화를 경험하고 있으며, 소득비결핍 노인 및 소득 결핍 노인 중 다차원 비빈자의 경우 상대적으로 고자산층 비율이 높고, 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자의 경우 저자산층 비율이 압도적으로 높았다.

〈표 5-21〉 노인집단 유형별 특성: 자산분포(2015년 기준)

(단위: %)

구분	평균자산액 (가구원당 총자산 기준)	자산계층별 분포 (가구원당 총자산 기준)				
		계	최저	저	고	최고
노인 전체 (100%)	15,779만 원	100.0	28.0	21.3	20.5	30.2
소득비결핍 노인 (53.8%)	21,391만 원	100.0	16.5	20.0	23.5	40.0
소득결핍 노인 (46.2%)	9,251만 원	100.0	41.5	22.7	16.9	18.9
다차원 비빈자 (59.0%)	14,727만 원	100.0	3.5	36.3	28.3	31.9
다차원 빈자 (41.0%)	1,367만 원	100.0	96.1	3.0	0.5	0.4

주: 1) 노인 전체를 100%로 봤을 때 소득비결핍 노인은 53.8%이며, 소득결핍 노인은 46.2%임. 이 때 소득결핍 노인 비율은 OECD 기준 상대 노인빈곤율과 동일한 개념임. 그리고 소득 결핍 노인 중 59.0%가 다차원 비빈자이며, 41.0%는 다차원 빈자에 해당함.

2) 자산은 순자산이 아닌 총자산 기준이며, 총자산을 가구원 수로 나눈 것임에 유의하기 바람. 그리고 자산계층 구분은 전체 인구 기준 가구원당 자산 분포의 25, 50, 75백분위수들을 경계선으로 하여 최저(25백분위수 미만)/저(25~50백분위수)/고(50~75백분위수)/최고층(75백분위수 이상)으로 구분하였음. 이때 각 경계값은 다음과 같음. 25백분위수=3,589만 원, 50백분위수=7,808만 원, 75백분위수=14,848만 원.

자료: 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

〈표 5-22〉는 노인집단 유형별 거주지 특성과 가구원 수 분포를 나타낸 것이다. 먼저 거주 지역 특성을 살펴보면, 전체 노인 기준 약 58.3%가 비수도권 지역에 거주하고 있음을 알 수 있다. 이 중 소득 결핍 노인의 비수도권 거주 비율은 64.8%로 소득 비결핍 노인의 비수도권 거주 비율 52.7%보다 약 12%포인트 높음을 알 수 있었다. 그리고 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자의 비수도권 거주 비율은 약 68.4%로 다차원 빈자의 비수도권 거주 비율 62.3%에 비해 6%포인트 정도 높았다.

다음으로 가구원 수 분포를 살펴보면, 노인집단 유형에 관계없이 독거 노인 비중보다 2인 이상 거주하고 있는 비중이 더 높은 것으로 나타났다.

하지만 빈곤 상황이 열악해질수록 독거 노인 비중이 증가하였다. 먼저 전체 노인 기준 독거 노인 비중은 약 19.8%이며, 이 중 소득 비결핍 노인의 독거 노인 비중은 7.4%, 소득 결핍 노인의 독거 노인 비중은 34.3%였다. 다음으로 소득 결핍 노인 중 다차원 비빈자 집단에서의 독거 노인 비중은 29.0%가량인 반면, 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자 집단의 독거 노인 비중은 약 41.9%로 비빈자 집단에 비해 약 12.9%포인트 높았다.

〈표 5-22〉 노인집단 유형별 특성: 수도권 거주, 가구원 수(2015년 기준)

(단위: %)

구분	수도권 거주 여부			가구원 수		
	계	수도권	비수도권	계	1인	그 외
노인 전체 (100%)	100.0	41.7	58.3	100.0	19.8	80.2
소득비결핍 노인 (53.8%)	100.0	47.3	52.7	100.0	7.4	92.6
소득결핍 노인 (46.2%)	100.0	35.2	64.8	100.0	34.3	65.7
다차원 비빈자 (59.0%)	100.0	37.7	62.3	100.0	29.0	71.0
다차원 빈자 (41.0%)	100.0	31.6	68.4	100.0	41.9	58.1

주: 노인 전체를 100%로 봤을 때 소득비결핍 노인은 53.8%이며, 소득결핍 노인은 46.2%임. 이때 소득결핍 노인 비율은 OECD 기준 상대 노인빈곤율과 동일한 개념임. 그리고 소득 결핍 노인 중 59.0%가 다차원 비빈자이며, 41.0%는 다차원 빈자에 해당함.

자료: 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

마지막으로 〈표 5-23〉의 노인집단 유형별 주거지 점유 형태를 살펴보면, 우리나라 노인 전체 기준 자가 비율이 71.3%인 것으로 나타났다. 반면 월세 비중은 8.9%에 불과하였다. 소득 비결핍 노인 기준 자가 비율은 80.1%로 소득 결핍 노인 자가 비율 61.1%보다 약 19%포인트 높았다. 반면 월세 비율은 각각 6.1%와 12.2%인 것으로 나타났다. 소득 결핍 노인

중 다차원 비빈자의 자가 비율은 86.0%로 소득 비결핍 노인 기준에 비해서도 높게 나타났다. 반면, 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자의 자가 비율은 약 25.4%에 불과하였고, 월세 거주 비율이 약 28.8%로 상대적으로 높았다. 즉, 다차원 빈자는 다차원 비빈자에 비해 자가 비율이 낮고 월세 비율이 높았다. 이는 한국복지패널조사 기준과 유사한 결과이다.

〈표 5-23〉 노인집단 유형별 특성: 주거지 점유 형태별(2015년 기준)

(단위: %)

구분	주거지 점유 형태별				
	계	자가	전세	월세	기타 (무상주택 등)
노인 전체 (100%)	100.0	71.3	11.4	8.9	8.4
소득비결핍 노인 (53.8%)	100.0	80.1	9.4	6.1	4.4
소득결핍 노인 (46.2%)	100.0	61.1	13.7	12.2	13.0
다차원 비빈자 (59.0%)	100.0	86.0	10.7	0.6	2.7
다차원 빈자 (41.0%)	100.0	25.4	18.0	28.8	27.8

주: 노인 전체를 100%로 봤을 때 소득비결핍 노인은 53.8%이며, 소득결핍 노인은 46.2%인. 이때 소득결핍 노인 비율은 OECD 기준 상대 노인빈곤율과 동일한 개념임. 그리고 소득 결핍 노인 중 59.0%가 다차원 비빈자이며, 41.0%는 다차원 빈자에 해당함.

자료: 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

제3절 분석 결과의 종합

지금까지의 분석 결과를 모두 종합해 보면 다음과 같다.

1. 단차원 노인빈곤율 산정

지금까지 OECD 기준 즉, 균등화 가처분 중위소득의 50%를 빈곤선으로 하여 소득 기준에 따른 우리나라의 단차원 노인빈곤율 계산 결과가 <표 5-24>에 요약되어있다. 표를 보면 세 가지 자료원을 바탕으로 계산된 2015년 소득 기준의 단차원 노인빈곤율 범위가 약 45% 안팎으로 나타나고 있어 자료원별로 큰 차이가 나타나지 않았다.

<표 5-24> 분석 결과의 종합 1

(단위: %)

구분	가계동향조사				한국복지패널조사 (2015년 기준)	가계금융·복지조사 (2015년 기준)
	2013	2014	2015	2016		
상대 노인빈곤율 (단차원 노인빈곤율)	47.5	47.2	44.7	46.7	46.3	46.2

주: 빈곤선은 균등화 가처분 중위소득의 50%임. 개인 단위이며 가중치를 적용하였음.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사, 통계청(2016), 가계금융·복지조사, 통계청(각 연도), 가계동향조사를 바탕으로 계산하였음.

2015년 기준 노인인구와 비노인인구 간 상대 빈곤율의 격차는 한국복지패널조사 기준 37.8%포인트, 가계금융·복지조사 기준 34.7%포인트인 것으로 나타났다. 즉, 자료원에 관계없이 노인과 비노인 집단 간 빈곤율의 격차가 매우 크게 나타나고 있다.

〈표 5-25〉 분석 결과의 종합 2

(단위: %, %p)

구분	한국복지패널조사	가계금융·복지조사
2015년 상대 노인빈곤율(전체 인구)	13.5	16.3
노인(A)	46.3	46.2
비노인(B)	8.5	11.5
차이(A-B)	37.8	34.7

주: 빈곤선은 균등화 가처분 중위소득의 50%임. 개인 단위이며 가중치를 적용하였음.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사와 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

2. 조정 다차원 노인빈곤율 산정

자료원별 조정 다차원 빈곤율이 〈표 5-26〉에 요약되어 있다. 노인인구의 조정 다차원 빈곤율(M_0)이 한국복지패널조사 기준 14.3%, 가계금융·복지조사 기준 13.4%로 나타나 자료원별 차이는 미미했다. 노인인구의 다차원 (머릿수) 빈곤율(H)은 한국복지패널조사 기준 21.1%, 가계금융·복지조사 기준 19.6%인 것으로 나타났다. 이는 우리나라 노인 5명 중 1명이 다차원 빈자임을 의미한다. 그리고 빈곤선(k)이 0.5이므로 이들 다차원 빈자들이 소득+자산, 소득+주거, 자산+주거, 또는 소득+자산+주거 차원에서 결핍을 겪고 있음을 알 수 있다.

노인인구와 비노인인구 간 다차원 (머릿수) 빈곤율의 격차는 한국복지패널조사 기준 14.9%포인트, 가계금융·복지조사 기준 10.4%포인트였다. 두 경우 모두의 빈곤율 격차가 단일 소득 기준을 적용한 상대 노인빈곤율의 집단 간 격차에 비해 대폭 줄어들었다는 특징이 있다.

〈표 5-26〉 분석 결과의 종합 3

(단위: %, %p)

구분	한국복지패널조사				가계금융·복지조사			
	조정 다차원 빈곤율 (M_0)	다차원 머릿수 빈곤율(H)	평균 결핍 비율 (A)	집단별 M_0 에 대한 기여율	조정 다차원 빈곤율 (M_0)	다차원 머릿수 빈곤율(H)	평균 결핍 비율 (A)	집단별 M_0 에 대한 기여율
전체 인구	5.5	8.1	68.2	100.0	7.4	10.6	69.3	100.0
노인(A)	14.3	21.1	68.1	34.1	13.4	19.6	68.1	26.5
비노인(B)	4.2	6.2	68.2	65.9	6.4	9.2	69.8	73.5
차이(A-B)	10.1	14.9	-0.1	-31.8	7.0	10.4	-1.7	-47.0

주: $k = 0.5$. 차원별 동일 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사와 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

한편, 〈표 5-27〉을 보면, 2015년 우리나라 노인 중 다차원 빈자이면서 소득 빈자의 비율 즉, 소득 차원 절단 빈곤율은 한국복지패널조사 기준 약 20.8%, 가계금융·복지조사 기준 18.9%임을 알 수 있다. 이는 우리나라 노인 5명 중 약 1명이 소득과 함께 자산 또는 주거(또는 둘 다) 차원에서 결핍을 겪고 있음을 의미한다. 반면 자산+주거에서만 결핍을 겪고 있는 노인의 비율은, 다차원 (머릿수) 노인빈곤율에서 소득 차원 절단 노인빈곤율을 뺀 값인 0.3%(=21.1-20.8)에 불과하였다.

결국 OECD 기준 소득 빈자로 분류되는 우리나라 노인들은 100명당 46명꼴이지만, 이들 중 약 21명만이 소득 빈자인 동시에 주거 또는 자산 차원에서도 결핍을 겪고 있는 극심한 빈곤층이었다. 반면 나머지 25명은 소득 차원에서만 빈곤할 뿐 주거와 자산 차원에서는 빈자로 분류되지 않아 상대적으로 덜 빈곤한 집단에 속하였다.

〈표 5-27〉 분석 결과의 종합 4

(단위: %)

구분	한국복지패널조사			가계금융·복지조사		
	소득 차원 결핍률 (소득 기준 상대 빈곤율)	다차원 (머릿수) 빈곤율 (H)	소득 차원 절단 빈곤율	소득 차원 결핍률 (소득 기준 상대 빈곤율)	다차원 (머릿수) 빈곤율 (H)	소득 차원 절단 빈곤율
전체 인구	13.5	8.1	7.8	16.3	10.6	8.6
노인	46.3	21.1	20.8	46.2	19.6	18.9
비노인	8.5	6.2	5.1	11.5	9.2	7.0

주: $k = 0.5$. 차원별 동일 가중치 적용. 여기서 소득 차원 결핍률은 OECD에서 집계하는 소득 기준 상대 빈곤율과 동일한 개념임. 다차원(머릿수) 빈곤율은 다차원 빈자가 해당 인구에서 차지하는 비율을 의미하며 이때 고려된 차원은 소득, 자산, 주거 차원임. 소득 차원 절단 빈곤율은 다차원 빈자이면서 소득 차원에서 결핍을 겪고 있는 이들이 해당 인구에서 차지하는 비율을 의미함.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사와 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

3. 우리나라 소득 빈곤 노인 중 다차원적 빈자 여부별 특성 비교

앞 절에서 우리나라 소득 결핍(또는 빈곤) 노인을 다차원 빈자와 비빈자로 구분하여 여러 가지 특성들을 비교한 바 있다. 여기에서는 그 중에서도 특히 자산분포에 관한 비교 결과를 요약해 본다. 〈표 5-28〉은 노인 집단 유형별 가구원당 총자산 분포를 자료원별로 제시한 것이다.

두 자료원에서 나타난 공통적인 특징은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 노인인구 전체 기준으로 봤을 때 최저 자산층과 최고 자산층 비중이 다른 자산층들에 비해 상대적으로 높다(이때 계층 간 경계값은 전체 인구 기준 가구원당 총자산의 사분위수를 이용하였다). 둘째, 소득 비결핍 노인 즉, OECD 기준 소득 빈자에 해당되지 않는 노인들의 고자산층 비율이 상대적으로 높다. 예컨대 한국복지패널조사 기준 소득 비결핍 노인 중 고자산

층 이상의 비율은 약 68.5%인 것으로 나타났다. 셋째, 이와 반대로 소득 결핍 노인 즉, OECD 기준 소득 빈곤 노인들은 상대적으로 저자산층 비율이 높은 편이었다. 예컨대 한국복지패널조사 기준 소득 결핍 노인의 최저 자산층과 저자산층 비율은 약 63.4%였다.

마지막으로 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자와 비빈자의 자산 분포는 매우 상이한 양상을 보였다. 소득 결핍 노인 중 다차원 비빈자의 자산분포는 한국복지패널조사 기준 최저 자산층 2.0%, 저자산층 31.7%, 고자산층 33.3%, 최고 자산층 33.0%인 것으로 나타나 고자산층 이상 비중이 컸다. 반면에 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자의 자산분포를 살펴보면 최저 자산층이 무려 95.2%에 달했고, 최고 자산층은 0.4%에 불과하였다. (가계금융·복지조사 기준 결과도 이와 유사하다.) [그림 5-1]은 이러한 두 집단 간 자산분포의 상이한 양상을 시각적으로 보여 주고 있다.

120 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

〈표 5-28〉 자료원별·노인집단 유형별 자산 분포(2015년 기준)

(단위: %)

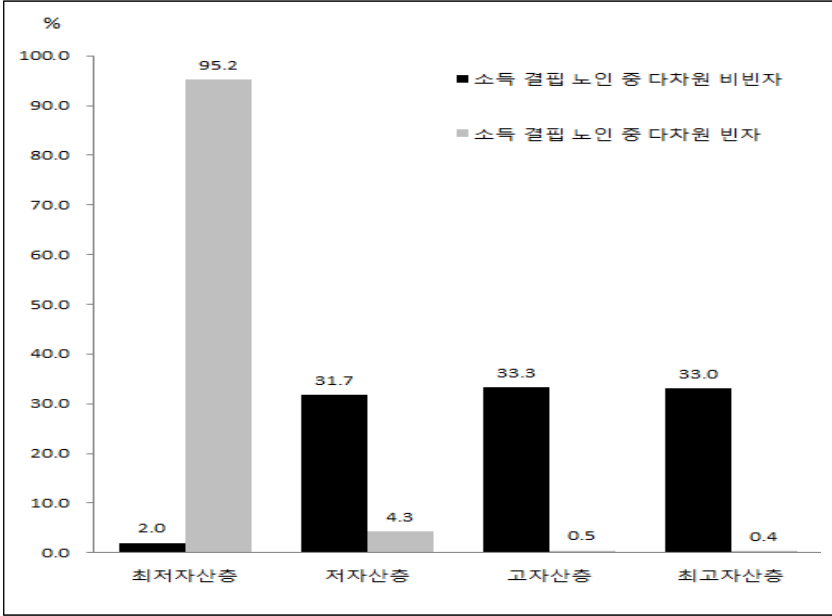
구분	자산계층별 분포 (가구원당 총자산 기준)				
	계	최저	저	고	최고
한국복지패널조사					
노인 전체 (100%)	100.0	28.2	18.0	20.4	33.4
소득비결핍 노인 (53.7%)	100.0	14.7	16.8	22.2	46.3
소득결핍 노인 (46.3%)	100.0	44.0	19.4	18.3	18.3
다차원 비빈자 (55.0%)	100.0	2.0	31.7	33.3	33.0
다차원 빈자 (45.0%)	100.0	95.2	4.3	0.1	0.4
가계금융·복지조사					
노인 전체 (100%)	100.0	28.0	21.3	20.5	30.2
소득비결핍 노인 (53.8%)	100.0	16.5	20.0	23.5	40.0
소득결핍 노인 (46.2%)	100.0	41.5	22.7	16.9	18.9
다차원 비빈자 (59.0%)	100.0	3.5	36.3	28.3	31.9
다차원 빈자 (41.0%)	100.0	96.1	3.0	0.5	0.4

주: 자산은 순자산이 아닌 총자산 기준이며, 총자산을 가구원 수로 나눈 것임에 유의하기 바람. 그리고 자산계층 구분은 전체 인구 기준 가구원당 자산 분포의 25백분위수, 50백분위수, 75백분위수를 경계선으로 하여 최저(25백분위수 미만)/저(25~50백분위수)/고(50~75백분위수)/최고층(75백분위수 이상)으로 구분하였음.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사와 통계청(2016), 2016년도 가계금융·복지조사를 바탕으로 계산하였음.

[그림 5-1] 소득 결핍 노인 중 다차원 빈자 여부별 가구원당 총자산 분포(2015년 기준)

(단위: %)



주: 자산은 순자산이 아닌 총자산 기준이며, 총자산을 가구원 수로 나눈 것임에 유의하기 바람. 자산 계층 구분은 전체 인구 기준 가구원당 자산 분포의 25백분위수, 50백분위수, 75백분위수를 경계선으로 하여 최저(25백분위수 미만)/저(25~50백분위수)/고(50~75백분위수)/최고층(75백분위수 이상)으로 구분하였음.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소(2016), 2016년도 한국복지패널조사를 바탕으로 작성하였음.



제 6 장

결론

제1절 종합 및 시사점
제2절 향후 과제



제1절 종합 및 시사점

1. 연구의 종합

우리나라의 상대 노인빈곤율은 OECD 회원국 중 가장 높다고 알려져 있다. 본 연구의 계산 결과에 따르면, 2015년 기준 상대 노인빈곤율은 자료원별로 45% 내외인 것으로 나타났다. 반면에 세계보건기구(WHO)에 따르면 우리나라의 기대수명은 세계 1위로 전망되고 있다(한겨레, 2017). 즉, 우리나라는 세계적으로 기대수명이 높고 노인빈곤율도 높은 아이러니한 상황에 빠져 있는 셈이다(Guardian, 2017). 이에 본 연구는 OECD 기준 상대 노인빈곤율이 우리나라 노인 빈곤 실태를 정확하게 포착하지 못하는 것 아닌가 하는 의문을 가지게 되었다.

사실 이러한 문제의식은 이미 예전부터 정책 당국 차원에서 제기되었다. 특히 2015년 하반기 가동되었던 국회 ‘공적연금 강화 및 노후빈곤 해소를 위한 특위·사회적 기구’에서 상대 노인빈곤율에 대한 논의 및 검토 요청이 있었으며, 상대 노인빈곤율과 우리나라 노인의 실제 상황 간 괴리가 적지 않다는 문제가 논의된 바 있다.

이런 배경에서 본 연구가 해결하고자 했던 질문은 다음과 같다. “OECD 기준 상대 노인빈곤율에 따르면 우리나라 노인들의 절반이 가난하다고 하는데 정말 이들이 모두 가난하다고 말할 수 있는가?” 사실 이에 답하기 위해서는 가난 즉, 빈곤이 의미하는 것이 무엇인지를 분명히 정의

할 필요가 있다.

기존 소득 중심 빈곤지표에서는 단지 소득 분포만을 이용하여 빈자를 구분 짓는 접근 방식을 취하고 있다. 그러나 일찍이 여러 학자들은 이러한 소득 중심 빈곤지표가 빈곤 측정의 필요조건은 갖추고 있지만 충분조건은 갖추지 못하고 있다는 점을 인식해 왔다. 심지어 소득과 필수적 재화들의 소유 간 상관관계가 그렇게 높지 않다는 연구 결과들도 수차례 보고되고 있는 실정이다. 소득 중심 빈곤 접근법은 충분한 저축이나 살기 좋은 집을 보유하고 있어도 소득이 없는 자를 ‘빈곤’으로 분류하는 문제점이 있으며, 특히 소득활동을 하지 않는 노인들을 빈자로 구분할 가능성이 상대적으로 높다. 이러한 문제의식에 기반을 둔 최근 국내 일부 연구자들이 소득 중심 노인빈곤지표를 보완하기 위한 다양한 시도를 해 왔다. 이 중에서도 자산가치를 소득으로 환산하여 소득빈곤율을 계산하는 산정방안이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 그러나 현재까지 자산가치를 소득으로 환산할 수 있는 표준적인 방법론은 개발되지 않았다.

이에 본 연구는 알카이어-포스터 차원 계수 접근(AF counting approach)을 바탕으로 한 다차원 빈곤지표의 산정을 통해 기존 소득 중심 단차원 빈곤지표로는 포착할 수 없었던 노인 삶의 다양한 측면을 빈곤지표에 반영하고자 하였다. 이를 위해 소득뿐 아니라 다른 중요하다고 생각되는 영역들(자산, 주거 등) 사이의 결합분포를 바탕으로, 예컨대 모든 차원들 중 최소 x 개 이상 차원에서 결핍을 겪고 있는 사람을 빈곤하다고 간주하는 방식을 취하였다. 분석 결과, 2015년 우리나라 노인 100명 중 소득 빈자는 46명꼴이지만, 이들 중 약 21명은 소득 빈자이면서 주거 또는 자산 차원에서도 결핍을 겪고 있음을 알 수 있었다. 반면 나머지 25명은 소득 차원에서는 가난하지만 주거와 자산 차원에서는 빈곤하지 않음을 알 수 있었다.

따라서 노인인구 100명당 46명꼴로 나타나는 소득 빈곤 노인들이 모두 비슷한 수준으로 가난한 것이냐는 물음에 대해서는 그렇지 않다는 결론을 내릴 수 있었다. 즉, OECD 기준으로 계산한 소득 빈곤 노인(전체 노인의 46.3%)의 약 55%에 해당하는 노인들(전체 노인의 약 25.5%)의 분포 상 위치는 소득만 결핍선(또는 빈곤선) 미만일 뿐, 자산과 주거는 결핍선 이상에 위치함을 알 수 있었다. 과연 이들 노인들이 정책 우선순위에 포함되어야 할 만큼 열악한 상황인지에 대해서는 좀 더 고민이 필요해 보인다.

가령 어떤 노인들은 현금소득이 (상대적으로) 낮다고 하여도 넓고 좋은 집에 주거하면서 최소한의 생활비 지출로 생활을 영위할 수 있으며, 심지어 자산을 보유하고 있다면 유동화를 통해 생계를 이어갈 수 있을 것이다. 물론 반대로 현금 소득이 빈곤선 이상이라고 하더라도, 최저주거기준에 미달되는 집에 거주하면서 빚더미 상태에 있을 수도 있다. 어떤 경우이건 소득만을 기준으로 빈곤율을 산정하는 것은 일부만을 보고 정책을 집행하게 되는 우를 범할 가능성이 높다. 즉, 노인 빈곤에 관한 정책적 문제를 다룰 때에는 소득 분포만이 아닌, 소득과 그 외의 주요 영역(건강, 자산 등) 간의 결합분포를 바탕으로 접근할 필요가 있어 보인다.

본 연구가 의도한 바가, 이러한 분석과 결론을 이용하여 국제적으로 통용되고 있는 현행 상대 노인빈곤지표 자체를 부정하기 위함이 아니라, 점에 주목할 필요가 있다. 올바른 문제인식과 정책 효과 제고 측면에서 현재 사용되는 지표를 보완할 목적으로 보조 빈곤지표(Supplemental Poverty Measurement)를 활용하는 미국의 사례처럼, 우리의 경우에도 현행 빈곤지표의 한계를 다차원 빈곤지표를 통해 보완해보려는 시도로 이해하여야 할 것이다.

2. 연구의 시사점

본 연구의 분석 결과를 토대로 크게 세 가지 정책적 시사점을 제시해 볼 수 있다. 첫째, 소득 빈곤 노인을 대상으로 정책을 설계할 때, 이들 중에서 정책 지원이 가장 필요한 집단을 식별하여 지원의 우선순위를 정할 필요가 있다. 여러 문헌들에서 보고되고 있는 것처럼 2015년 기준으로 우리나라 상대 노인빈곤율은 45% 안팎이기는 하나, 이들 노인들 모두가 정부의 지원 없이 생계를 이어 갈 수 없을 정도로 절박한 상황에 속해 있다고 볼 수는 없기 때문이다. 제5장에서 살펴본 것처럼, 소득 빈곤 노인의 절반은 상대적으로 많은 자산을 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면 나머지 절반에 해당하는 소득 빈곤 노인들은 소득 수준이 열악함은 물론, 보유한 자산의 가치도 다른 집단에 비해 상당히 낮거나 자산도 없는 편이어서, 그 누구보다도 생계가 곤란한 집단이라고 할 수 있다. 심지어 이들 대부분은 건강상태도 좋지 않고, 혼자서 월세 형태로 거주하고 있을 가능성이 높다는 점에서 정책 지원이 가장 우선시되어야 할 집단이라고 볼 수 있다. 또한 성별로 살펴봤을 때, 여성 노인들은 남성 노인들에 비해 상대적으로 더 많은 이들이 빈곤 위험에 노출된 것으로 나타났으며, 경제, 주거 측면에서의 양극화 수준도 더욱 높은 것으로 확인되어 정책 지원이 시급해 보인다.

둘째, 빈곤에 관한 여러 차원들의 정보를 종합적으로 파악하여 주거 등 현물 지원이 요구되는 집단, 현금 지원만 요구되는 집단, 둘 다 필요한 집단 등을 파악하여 맞춤형 정책을 설계한다면, 한정된 재원을 더욱 효과적으로 쓸 수 있을 것이다. 예컨대 다차원 빈곤지표는 소득, 자산, 주거와 같이 여러 차원들의 결합분포를 바탕으로 빈자를 구분 짓는 방식을 취하고 있다. 이로써 다차원 빈곤 노인들이 어느 차원에서 결핍 상태를 겪고

있는지를 세밀히 파악할 수 있다. 어떤 노인들은 소득 수준이 낮고 보유 자산도 없을 수 있는 반면에, 어떤 노인들은 보유 자산이 적고 주거 환경도 열악할 수 있다. 즉 노인들마다 결핍을 경험하고 있는 차원 유형이 다름에 따라 복지 수요의 형태가 상이할 수 있다. 상이한 복지 수요에 효과적으로 대응하기 위해 낮은 소득 수준에 대해서는 현금 지원을, 열악한 주거 환경의 경우에는 주택 보수와 같은 현물 지원을 제공하는 등 맞춤형 정책을 수행한다면 재원투입 총량측면에서 동일한 자원으로도 빈곤 노인들이 더 많은 효용을 누릴 수 있을 것이다.

셋째, 다차원 노인빈곤지표에 특화된 국가 차원의 기초 자료 확보가 중요하다라는 점이다. 본 연구에서는 상대적으로 조사 영역 범위가 넓은 특정 패널조사 자료들을 바탕으로 다차원 빈곤 분석을 수행하였다. 하지만 패널조사별로 공통된 조사 영역이 많지 않아 차원 선정이 쉽지 않았다. 차원이 선정되어도 차원을 대표할 수 있는 지표들을 선정하는 데에 여러 가지 제약 요인들이 있었다. 또 어떤 특정 패널조사 자료의 경우에는 이용 가능한 변수들이 충분할 지라도 결측치 역시 많아 분석 자료로 활용하기에는 한계가 있었다. 연구자들이 지금보다 양질의 분석을 수행할 수 있도록 다차원 빈곤지표 산정에 특화된 국가 차원의 조사 작업이 수행될 필요가 있어 보이는 배경이다.

제2절 향후 과제

향후 연구과제는 다음과 같다. 첫 번째로 소득, 자산, 주거 외에 삶의 질을 반영하는 다양한 차원들을 추가적으로 고려한 빈곤지표를 산정할 필요가 있다. 본 연구는 자료 가용성, 선행연구, 여러 전문가 의견들을 반

영하여 우리 사회에서 우선적으로 증시되는 주요 차원 세 가지를 선정함으로써 연구의 자의성을 최소화하고자 했다. 이로 인해 빈곤 차원이 단순해지는 측면이 있었다. 다른 한편으로는 빈곤의 다차원성을 면밀하게 살펴본다는 의미에서, 보다 다양한 차원들을 충실히 반영한 빈곤지표 산정이 요구된다. 예컨대 노인집단의 경우 건강 수준, 의료 서비스나 사회보험과 같은 제도적 혜택, 가족, 친지, 이웃 등과의 사회적 유대관계 등이 삶의 질 수준을 결정하는 데 중요한 역할을 할 수 있다는 점에서, 이러한 차원들을 빈곤지표 산정에 반영할 필요가 있어 보인다. 물론 그동안 국내 여러 연구자들이 다양한 차원들을 활용하여 빈곤을 산정을 시도해 왔음에도, 아직까지 우리나라 사회상을 대표할 수 있는 표준적 차원-지표 체계에 관한 사회적 합의는 이루어지지 않은 상황이다. 또한 노인집단의 생활양식이나 필수적인 생계비용 수준이 다른 집단과 차이가 있을 수 있다는 점을 빈곤지표에 반영하는 것도 중요한 정책과제가 될 수 있을 것 같다(예: 미국의 보조 빈곤지표).

두 번째는 조정 다차원 빈곤지수(M_0)의 집단별 분해 기법을 활용하여 우리나라 노인 집단의 빈곤 실태를 보다 세부적으로 조사해 볼 필요가 있어 보인다는 점이다. 예컨대 우리나라 광역수준별 노인빈곤율 산정, 도시-농촌 간 노인빈곤율 산정 등을 시도해 볼 수 있을 것이다. 그뿐만 아니라 전기노인-후기노인과 같이 연령별로 세분화된 다차원 노인빈곤율을 산정해 볼 수도 있다. 빈곤 노인들의 복지 수요는 인구사회학적 유형별로 상이할 수 있기 때문에 이러한 분석은 정책적으로 충분히 가치 있는 시도가 될 것이다.

세 번째로 다차원적 빈곤 동학(dynamics)에 관한 분석을 시도해 볼 필요가 있어 보인다. 서론에 언급된 것처럼 우리나라 노인복지예산은 2000년대 이후 지속적으로 증가해 왔음에도 탈빈곤 효과는 저조한 것으로 나

타나고 있기 때문이다. 그 원인을 좀 더 면밀히 분석하고자 할 경우 단순히 집단별 빈곤율 비교 또는 빈곤율의 추세를 살펴보는 것만으로는 부족할 것이다. 이를 위해서는 보다 엄밀한 방법론, 예컨대 회귀분석을 이용한 동태적 분석이 시도될 필요가 있다. 이를 통해 특정한 노인 혹은 노인가구의 다차원적 빈곤 상태의 변화와 그 원인을 면밀히 조사해 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 다차원 빈곤율 산정의 신뢰성을 제고하기 위해서는 강건성 점검(robustness check)과 통계적 추론(statistical inference)이 추가적으로 수행될 필요가 있다. 분석을 통해 나타나는 특정한 패턴이나 결론들이 각종 모수들(차원별 결핍선, 빈곤선, 가중치 등)의 변화에 민감하지 않은지 점검해 볼 필요가 있어서다. 또한 (다른 빈곤 문헌들과 마찬가지로) 본 연구에 이용된 모든 분석 결과들은 전수조사가 아닌 표본조사 자료들을 통해 얻어진 것들이다. 따라서 빈곤율 등의 추정치들은 필연적으로 추정오차를 갖게 된다는 점에서, 분석의 신뢰도를 높이기 위해서는 빈곤율에 관한 통계적 추론을 시도해 볼 필요가 있어 보인다.

본 연구는 다차원 빈곤지표의 활용 토대를 마련하고자 보고서 전반에 걸쳐 기존 소득 중심 빈곤지표와의 차별성을 강조하기 위해 노력하였다. 이로 인해 구체적인 정책 제언보다는 다차원 빈곤지표의 특징적인 면들을 부각하는 데 연구의 초점을 맞추었다. 향후 전술한 연구 과제들과 함께, 다차원 빈곤지표의 정책적 활용 방안을 구체화하는 데 많은 노력을 기울일 필요가 있다. 최근의 국내 연구 경향들을 살펴보면, 다차원 빈곤 연구가 점차 활발해지는 추세이기는 하나, 아직까지 연구 범위나 깊이 측면에서 제한된 점이 없지 않다. 향후 다차원 빈곤지표의 정책적·학술적 활용 가능성을 높이기 위해서는 이 분야의 정책 입안자, 실무자, 학계 전문가들의 적극적인 관심과 연구 노력이 더욱 필요해 보인다.



참고문헌 <<

- 강신욱, 유진영, 이주미. (2016). 2016년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 국토교통부, 국토연구원. (2016). 주거실태조사. 국토교통부, 국토연구원.
- 국회예산정책처. (2016). 2015회계연도 재정사업 평가 II: 제3장 사회·행정. 국회예산정책처.
- 김경혜. (2011). 빈곤문제를 보는 새로운 시각: 소득빈곤에서 다차원적 빈곤으로. SDI 정책리포트, 100, 1-21.
- 김경혜, 윤민석. (2013). 서울시 노인 빈곤실태의 다차원적 진단과 대응방안. 서울연구원.
- 김태완, 이주미, 정진욱. (2015). 노인의 빈곤과 우울에 관한 연구: 다차원적 빈곤개념을 적용하여. 보건사회연구, 35(3), 71-102.
- 남상호. (2013). 우리나라 빈곤의 다차원적 분석. 한국재정학회 학술대회 논문집, 181-204.
- 서병수. (2008). 한국의 최저생계비 개념에 대한 비판적 고찰. 사회복지정책, 34, 383-411.
- 아주경제. (2012. 1. 18.). 일본, 빈곤지표 새로 만든다.
<http://www.ajunews.com/common/redirect.jsp?newsId=20120118000164>에서 2017. 5. 1. 인출.
- 윤석명. (2013). 노인 빈곤 및 소득분포 실태와 소득지원 방향. 보건복지포럼. 통권 제206호, 한국보건사회연구원.
- 이정우. (2014). 독일의 노후기초보장제도와 정책적 시사점. 한국사회정책, 21(1), 105-142.
- 정경희, 강은나, 이윤경, 황남희, 양찬미. (2016). 노인복지정책 진단과 발전 전략 모색. 한국보건사회연구원.
- 정은희, 이주미. (2015). 2015년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 정의진. (2012). 한국 노인의 다차원적 빈곤 구조 분석. 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

최균, 서병수, 권종희. (2011). 차원계수방식에 의한 다차원적 빈곤 측정. *한국사회복지학*, 63(1), 85-111.

최저주거기준. (일부개정 2011. 5. 27., 국토해양부공고 제2011-490호)

<http://www.law.go.kr/admRulSc.do?menuId=1&query=%EC%B5%9C%EC%A0%80%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B8%B0%EC%A4%80#AJAX>에서 2017. 9. 1. 인출.

최현수, 여유진, 김태완, 임완섭, 오미애, 황남희 등. (2016). 한국의 노인빈곤실태 심층분석 및 정책적 시사점. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

통계청. (각 연도). 가계동향조사. 대전: 통계청.

통계청. (2015). 인구주택총조사. 대전: 통계청.

통계청. (2016). 가계금융·복지조사. 대전: 통계청.

한겨레. (2017. 2. 22.). 한국인 기대수명은 남녀 모두 세계 1위다.

http://www.huffingtonpost.kr/2017/02/22/story_n_14924176.html에서 2017. 11. 22. 인출.

한국고용정보원. (2014). 2014년 제5차 고령화연구패널조사. 한국고용정보원.

한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소. (2016). 한국복지패널조사. 한국보건사회연구원, 서울대학교사회복지연구소.

행정안전부. (2017. 9. 3.). '17년 8월말 주민등록 인구수 5,175만 명.

http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=59453에서 2017. 10. 1. 인출.

황남희. (2015a). 한국 노인의 다차원 빈곤에 대한 중단연구: 차원별 빈곤여부에 따른 복지서비스 이용 경험의 비교. 제8회 한국복지패널 학술대회.

황남희. (2015b). 한국 노인의 다차원 빈곤실태와 시사점. 연금포럼, 제60호.

Alkire, S. (2002). Dimensions of Human Development. *World Development*, 30(2), 181-205.

Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., & Ballon P.

- (2015). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Anand, S. (1977). Aspects of Poverty in Malaysia. *Review of Income & Wealth*, 23(1), 1-16.
- Atkinson, A. (1999). The Contributions of Amartya Sen to Welfare Economics. *Scandinavian Journal of Economics*, 101(2), 173-190.
- Baulch, B. (1996). *Editorial: The New Poverty Agenda: A Disputed Consensus*. IDS Bulletin, 27(1), 1-10.
- Blackorby, C., & Donaldson, D. (1980). Ethical Indices for The Measurement of Poverty. *Econometrica*, 48(4), 1053-1060.
- Blank, M. (2008). Presidential Address: How to Improve Poverty Measurement in The United States. *Journal of Policy Analysis & Management*, 27(2), 233-254.
- BMAS. (2013). *Übersicht über das Sozialrecht*.
- Booth, C. (1892). *Life and Labour of The People of London*. London, U.K.: Macmillan.
- Bossert, W., Chakravarty, R., Satya, & D'Ambrosio, C. (2009). *Multidimensional Poverty and Material Deprivation*. Society for The Study of Economic Inequality (ECINEQ).
- Bradshaw, J. (2000). Prospects for Poverty in Britain in The First Twenty-Five Years of The Next Century. *Sociology*, 34(1), 53-70.
- Brady, D. (2003). Rethinking The Sociological Measurement of Poverty. *Social Forces*, 81(3), 715-751.
- Brandolini, A., & D'Alessio, G. (1998). *Measuring Well-being in The Functioning Space*. Mimeo. Banca d'Italia.
- Callan, T., & Nolan, B. (1991). Concepts of Poverty and The Poverty Line. *Journal of Economic Surveys*, 5(3), 243-261.
- Callan, T., Nolan, B., & Whelan, C. T. (1993). Resources, Deprivation

- and The Measurement of Poverty. *Journal of Social Policy*, 22(02), 141-172.
- Chiappero-Martinetti, E. (2000). A Multidimensional Assessment of Well-being Based on Sen's Functioning Approach. *Rivista Internazionale Di Scienze Sociali*, 2, 207-239.
- Chiappero-Martinetti, E., & Moroni, S. (2007). An Analytical Framework for Conceptualizing Poverty and Re-examining The Capability Approach. *Journal of Socio-Economics*, 36(3), 360-375.
- Citro, C. & Michael, R. (editors) (1995). *Measuring Poverty: a New Approach*, Washington, DC: National Academy Press.
- Costa, M. (2002). *A Multidimensional Approach to The Measurement of Poverty* (IRISS Working Paper Series). IRISS at CEPS/INSTEAD. Retrieved from <http://ideas.repec.org/p/irs/iriswp/2002-05.html>
- Deaton, A. (1997). *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Demeyer, B., & Farrell, F. (2005). Indicators of Social Quality and The Anti-poverty Strategies. *European Journal of Social Quality*, 5(1), 262-274.
- Doyal, L. & Gough, I. (1991). *A Theory of human need*. Oxford: Clarendon Press.
- Deutsche Rentenversicherung. (2017). *Rentenversicherung in Zahlen, 2015*.
- Duscheck, K.-J. und Proksch, J. (2016). *Neukonzeption der Statistik der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*. Statistisches Bundesamt(ed.) WISTA No. 3, 22-42.
- Foster, J. E. (1984). On Economic Poverty: A Survey of Aggregate

- Measures. *Advances in Econometrics*, 3, 215-252.
- Grusky, D. B., & Kanbur, R. (2006). *Poverty and Inequality*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Guardian. (2017. 8. 2.). *South Korea's Inequality Paradox: Long Life, Good Health and Poverty*. Available at <https://www.theguardian.com/inequality/2017/aug/02/south-koreas-inequality-paradox-long-life-good-health-and-poverty>.
- Hagenaars, A. J. M. (1991). The Definition and Measurement of Poverty. In L. Osberg (Ed.), *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Haughton, J. H. (2009). *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington, DC: World Bank.
- Hayati, D., Karami, E., & Slee, B. (2006). Combining Qualitative and Quantitative Methods in The Measurement of Rural Poverty: The Case of Iran. *Social Indicators Research*, 75(3), 361-394.
- Jackson, W. A. (2005). Capabilities, Culture and Social Structure. *Review of Social Economy*, 33(1), 101-124.
- Jenkins, S. P., & Micklewright, J. (2007). *Inequality and Poverty Re-examined*. New York, NY: Oxford University Press.
- Kahneman, D., Krueger, A. B., Schkade, D., Schwarz, N., & Stone, A. (2004). Toward National Well-being Accounts. *American Economic Review*, 94(2), 429-434.
- Kakwani, N. (1984). Issues in Measuring Poverty. *Advances in Econometrics*, 3, 253-282.
- Klassen, S. (2000). Measuring Poverty and Deprivation in South Africa. *Review of Income and Wealth*, 46(1), 33-58.
- Liu, B. (1976). *Quality of life indicators in U.S. metropolitan areas*. New York: Praeger Publishers.

- Michael, C. (1981). *Social Measurement and Social Indicators: Issues of Policy and Theory*. London, UK: George Allen & Unwin.
- Millar, J. (2003). Gender, Poverty and Social Exclusion. *Social Policy and Society*, 2(3), 181-188.
- Muffels, R. (1993). Deprivation Standards and Style of Living Indices. In J. Berghman & B. Cantillon (Eds.), *The European Face of Social Security: Essays in Honour of Herman Deleeck*. Brookfield, VT: Avebury.
- Narayan, D., Pater, R., Schaft, K., Rademacher, A., & Koch-Schulte, S. (2000). *Can Anyone Hear Us?: Voices from 47 Countries* (Vol. 1). New York, NY: Oxford University Press.
- Nolan, B., & Whelan, C. T. (2010). Using Non-monetary Deprivation Indicators to Analyze Poverty and Social Exclusion: Lessons from Europe? *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(2), 305-325.
- OECD. (2014). *OECD Economic Surveys: Korea 2014*. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2014-en
- OECD. (2015). *Pensions at a Glance*. Paris: OECD.
- OECD. (2016). *OECD Economic Surveys: Korea 2016*. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en
- Orshansky, M. (1965). Counting The Poor: Another Look at The Poverty Profile. *Social Security Bulletin*, 28(1), 3-29.
- Ravallion, M. (1996). Issues in Measuring and Modelling Poverty. *Economic Journal*, 106, 1328-1344.
- Ravallion, M. (1998). *Poverty Lines in Theory and Practice*. Living Standards Measurement Study Working Paper No. 133. Washington, DC: World Bank.

- Ringen, S. (1988). Direct and Indirect Measures of Poverty. *Journal of Social Policy*, 17(03), 351-365.
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. London, U.K.: Macmillian.
- Rowntree, B. S. (1971). Poverty: A study of town life. In G. D. Smith, D. Dorling, & M. Shaw (Eds.), *Poverty, Inequality, and Health in Britain, 1800-2000: A Reader* (pp. 97-106). Bristol, U.K.: Policy Press.
- Ruggles, P. (2008). Poverty Measurement and Politics: Why Is It So Hard to Change The Way We Measure Poverty? *Review of Agricultural Economics*, 30(3), 591-599.
- Schokkaert, E. (2009). The Capabilities Approach. In P. Anand, P. K. Pattanaik, & C. Puppe (Eds.), *The Oxford Handbook of Rational and Social Choice: An Overview of New Foundations and Applications*. New York, NY: Oxford University Press.
- Seidl, C. (1988). Poverty Measurement: A Survey. In D. Bös, M. Rose, & C. Seidl (Eds.), *Welfare and Efficiency in Public Economics* (pp. 71-147). New York, NY: Springer-Verlag.
- Sen, A. K. (1976). Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica*, 44(2), 219-231.
- Sen, A. K. (1979a, May 22). *Equality of What?* Stanford University: The Tanner Lecture on Human Values.
- Sen, A. K. (1979b). Issues in The Measurement of Poverty. *The Scandinavian Journal of Economics*, 81(2), 285-307.
- Sen, A. K. (1979c). Personal Utilities and Public Judgements: Or What's Wrong With Welfare Economics. *The Economic Journal*, 89(355), 537-558.
- Sen, A. K. (1985a, march 11 & 12). *The Standard of Living*. Cambridge

- University: The Tanner Lecture on Human Values.
- Sen, A. K. (1985b). *Commodities and Capabilities (Vol. 7)*. New York, NY: Elsevier Science.
- Sen, A. K. (2000). A Decade of Human Development. *Journal of Human Development*, 1(1), 17-23.
- Smeeding, T. (2006). Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 69-90.
- SoVD. (2016). *Bekämpfung von Altersarmut - Vorschläge und Forderungen des SoVD*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2012). *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2016). *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2015*.
- Statistisches Bundesamt. (2012). *Sozialleistungen: Empfänger und Empfängerinnen von Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2009*.
- Statistisches Bundesamt. (2015). *Sozialleistungen: Sozialhilfe 2013*.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. K., & Fitoussi, J.-P. (2009, feb. 11, 2011). *Report by The Commission on The Measurement of Economic Performance and Social Progress*. The Commission on The Measurement of Economic Performance; Social Progress.
- Streeten, P. (1994). Human Development: Means and Ends. *The American Economic Review*, 84(2), 232-237.
- Tomlinson, M., Walker, R., & Williams, G. (2008). Measuring Poverty in Britain as a Multi-dimensional Concept, 1991 to 2003. *Journal of Social Policy*, 37, 597-620.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in The United Kingdom: A Survey of*

- Household Resources and Standards of Living* (pp. 31-62). U.K.: Penguin Books.
- Wagle, U. (2008). Multidimensional Poverty: An Alternative Measurement Approach for The United States? *Social Science Research*, 37(2), 559-580.
- Watts, H. (1968). An Economic Definition of Poverty. In D. P. Moynihan (Ed.), *On Understanding Poverty* (pp. 316-329). New York, NY: Basic Books.
- Zheng, B. (1997). Aggregate Poverty Measures. *Journal of Economic Surveys*, 11(2), 123-162.



부록 1 독일의 노인빈곤과 기초보장제도 운영 현황³⁴⁾

1. 기초보장제도의 운영 일반

가. 기초보장제도 수급자의 현황과 추이

1) 노인 및 장애인 기초보장제도 수급자 규모의 추이와 장래 전망

독일의 노인 및 장애인 기초보장제도 수급자 수(연말 기준)는 제도가 도입된 2003년 이후 매년 증가해 왔다(〈부표 1〉 참조). 2003년 수급자 수는 약 43만 9000명인 가운데, 이 중 장애인이 약 18만 1000명 그리고 65세 이상 빈곤 노인이 약 25만 8000명이었다. 이후 꾸준히 증가하여 2010년 수급자 수는 약 79만 7000명으로, 이 중 장애인과 노인이 각각 38만 5000명, 41만 2000명인 것으로 나타났다. 2015년 전체 수급자 규모는 약 103만 8000명으로 2003년 대비 136% 증가하였다.

수급자 구성 추이를 살펴보면 2003년 수급자 10명 중 약 6명이 노인이고 나머지는 장애인이었으나, 이후 그 격차는 점차 감소하여 2015년 기준 노인과 장애인의 구성비는 거의 5 대 5임을 알 수 있다. 성별 구성의 경우, 2015년 장애인 수급자의 약 56%가 남성이었고, 노인 수급자의 약 60%가 여성임을 알 수 있었다.

이러한 증가 추세는 해당 기간 동안의 높은 실업률, 경력단절, 고용환경의 악화 등 고용불안 현상에 기인하는 것으로 밝혀졌다(Statistische

34) 이하 내용 중 일부는 이정우(2014)를 참조하여 작성하였다.

144 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

Ämter des Bundes und der Länder, 2012; 이정우, 2014, pp. 128-129에서 재인용). 요컨대 기초보장제도 수급자 추이는 노동시장 상황과 이에 대처하는 국가의 정책 역량에 의해 상당한 영향을 받고 있는 것을 보여 준다.

<부표 1> 노인·장애인 기초보장제도 수급자의 성별·연도별 추이(각 연도 말 기준)

(단위: 천 명, %)

구분	합계			18세 이상 65세 미만 장애인			65세 이상 빈곤노인		
	소계	남성	여성	소계	남성	여성	소계	남성	여성
2003	439	174	265	181	99	82	258	75	183
2004	526	219	309	233	128	105	293	89	204
2005	630	269	362	287	159	129	343	110	233
2006	682	294	388	311	172	139	371	122	249
2007	733	319	414	340	189	151	392	130	263
2008	768	338	429	358	200	158	410	139	271
2009	764	344	419	364	204	160	400	140	260
2010	797	363	434	385	216	169	412	147	265
2011	844	388	456	408	229	178	436	158	278
2012	900	416	484	436	245	191	464	171	293
2013	962	447	515	465	262	203	497	185	312
2014	1,003	477	525	490	278	213	512	200	312
2015	1,038	498	540	502	283	218	536	214	322
변화율 (2003-2015)	136.5	185.9	104.1	177.1	185.5	166.9	108.0	186.4	76.0

자료: Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2016). Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2015.

그런데 수급자 규모 증가 추이는 점차 둔화되고 있는 것으로 나타났다. 예컨대 2004년과 2005년의 전년 대비 증가율은 약 20%였으나, 2006년과 2007년의 전년 대비 증가율은 약 8% 내외였고, 2009년에는 마이너스 증가율을 보였다. 이후 반등하였으나 그 증가세는 예전 수준으로 회복하지 못하였다. 초기의 높은 증가율은 급여 신청 쇄도 및 행정 처리 단축을 위한 조치에 기인하였다(Statistisches Bundesamt, 2012; 이정우, 2014, p. 129에서 재인용). 수급자 규모는 장기적으로 꾸준히 증가할 것으로 전망된다. 현재 독일은 인구고령화가 빠르게 진행 중이며, 이에 대한 정부의 연금재정 안정화 방안(급여 삭감, 보험료인상, 수급 연령 인상 등)이 노후빈곤 위험을 가중시킬 수 있기 때문이다(이정우, 2014, p. 129).

2) 기초보장제도 수급자의 구성에 대한 분석

〈부표 2〉는 2013년 기초보장제도의 수급자 구성을 성별, 보호형태별 그리고 대상별로 구분한 것이다. 먼저 성별 구성을 살펴보면 여성이 약 52만 명으로 남성 약 45만 명보다 16%가량 많다. 남성의 경우 제도적 보호의 원인으로서 장애 비중이 높은 반면, 여성의 경우 노령 비중이 높았다. 다음으로 전체 수급자를 보호 형태별로 살펴보면, 재가보호자가 시설보호자의 3배 이상을 차지하였다. 그리고 재가의 경우 빈곤노인이 약 43만 명으로 장애인 약 33만 명보다 30% 높다. 반면 시설의 경우 장애인이 약 1만 3000명으로 빈곤노인 약 7000명보다 많았다. 전체 수급자를 대상별로 구분해 보면, 전체 약 96만 명 가운데 빈곤노인이 약 50만 명으로 장애인 약 46만 명보다 많은 것으로 나타났다.

〈부표 2〉 기초보장제도 수급자의 성별·보호형태별·대상별 현황(2013년 말 기준)

(단위: 천 명, 세)

구분	전체			재가			시설		
	계	노령	장애	소계	노령	장애	소계	노령	장애
합계	962	499 (73.9)	463 (44.6)	757	428 (73.2)	329 (45.0)	205	71 (78.1)	134 (43.5)
남성	447	186 (72.4)	261 (43.8)	341	161 (72.1)	180 (44.0)	106	25 (74.2)	81 (43.4)
여성	515	313 (74.9)	202 (45.5)	416	267 (74.0)	149 (46.1)	99	46 (80.2)	53 (43.6)

주: 괄호 안은 평균연령을 나타냄.

자료: Duscheck, K.-J. und Proksch, J. (2016). Neukonzeption der Statistik: Der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Statistisches Bundesamt.

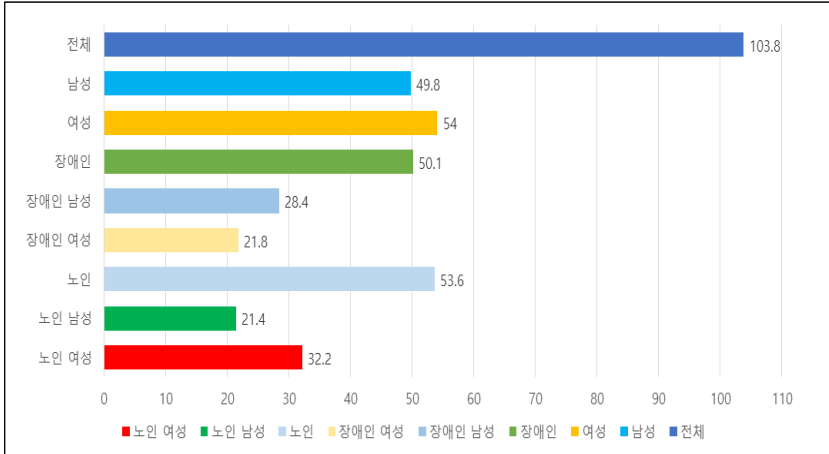
나. 기초보장제도 수급자들의 성별·대상별 분포 현황

일반적으로 빈곤구제를 목표로 하는 제반 사회보장제도들의 경우와 유사하게 기초보장제도의 경우에도 전체 수급자 중 여성이 차지하는 비중이 남성보다 크다. [부도 1]에서 보는 바와 같이 2013년 연말 기준 여성 수급자의 규모는 약 54만 명이며, 남성 수급자 49만 8000명보다 많은 수준이다.

또한 노인 여성 수급자 수는 약 32만 2000명으로 남성 21만 4000명에 비해 많다. 이는 여성이 남성에 비해 노동시장 참여 환경이 열악하여 노후 대처가 절대적으로나 상대적으로 취약하다는 사실을 보여 주고 있다(이정우, 2014, p. 132). 반면 장애인 수급자의 경우, 남성 수급자 수(28만 4000명)가 여성 수급자 수(21만 8000명)보다 많았다. 이러한 현상은 경제활동 참여 등으로 인한 장애 위험이 남성이 상대적으로 크기 때문인 것으로 보인다.

[부도 1] 기초보장제도 수급자의 성별·대상별 분포 현황(2013년 말 기준)

(단위: 만 명)



자료: Statistisches Bundesamt. (2015). Sozialeleistungen: Sozialhilfe 2013.

2. 기초보장제도의 운영 성과: 은폐된 빈곤 문제 해소 기능을 중심으로

가. 기초보장제도 도입 전후 성과 비교

독일 정부는 기존 사회부조제도에서 엄격한 부양의무자 기준 적용 등으로 인해 급여 신청을 포기하는, 은폐된 빈곤 문제를 방지하기 위해 기초보장제도를 도입하였다. 또한 기초보장제도는 장애인이 최저생활을 스스로 유지할 수 있도록 지원한다(BMAS, 2013; 이정우, 2014, p.133에서 재인용). 특히 후자는 엄격한 기여 원칙을 강조하고 있는 독일 사회보장체계에서는 획기적인 사례로서, 선천성 또는 중도장애인들에게 기초적 수준의 소득을 보장해 줄 수 있는 제도적 근거라고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때 기초보장제도의 성과는 제도 도입으로 인해 추가적으로 얼마나 많은 수의 사람들이 혜택을 받을 수 있게 되었는지를 파

악함으로써 평가할 수 있다. 연방통계청에 따르면 기초보장제도 시행 이듬해인 2004년 말 수급자 수는 총 52만 6000명으로, 이는 전년보다 약 8만 7000명 증가한 수치이다. 그리고 당시 전체 수급자의 56%가 빈곤노인, 44%가 장애인인 것으로 나타났다(이정우, 2014, p. 133).

Weber(2006)에 따르면 2004년 말 기준 기초보장제도 수급 노인들의 58%가 종전 사회부조제도의 수급자였던 반면, 나머지 42%는 신규 수급자인 것으로 파악되었다. 따라서 후자들 가운데 상당수는 그동안 은폐되어왔던 빈자일 가능성이 높다(Weber, 2006; 이정우, 2014, p. 133에서 재인용).

기초보장제도는 기존 사회부조 생계급여의 노인과 장애인의 보호기능을 대체하는 성격이 있어, 제도 시행 이후 기초보장제도 수급자 증가와 함께 생계급여 수급자는 줄어들었다. 사회부조제도 수급 노인의 규모는 2002년 말 약 19만 명에서 2003년 말 약 9만 8000명으로 절반 가까이 감소하였다. 그리고 이듬해 그 규모는 다시 20%가량 축소되었다. 사회부조제도 수급 장애인의 규모도 2003년과 2004년 사이 약 18% 감소하였다(이정우, 2014, p. 133에서 인용).

나. 기초보장제도의 도입 이후 제도 수급자 비율의 추이

기초보장제도 수급자 비율은 인구 100명당 수급자 수를 나타내는 지표이다. <부표 3>은 수급자 비율을 성별, 대상별로 세분화하여 보여 주고 있다. 이를 보면, 2003년부터 2015년까지 기초보장제도의 수혜자격을 갖춘 노인과 장애인 그리고 남성과 여성이 꾸준히 증가했음을 알 수 있다. 해당 기간 동안 전체 기초보장제도의 수급자 비율은 2003년 0.7%에서 2014년 1.5%로 증가하였다.

〈부표 3〉 기초보장제도 수급자 비율의 성별·대상자별 추이(각 연도 말 기준)

(단위: %)

구분	합계			65세 미만 장애인			65세 이상 노인		
	소계	남성	여성	소계	남성	여성	소계	남성	여성
2003	0,7	0,5	0,8	0,3	0,4	0,3	1,7	1,2	2,1
2004	0,8	0,7	0,9	0,4	0,5	0,4	1,9	1,4	2,2
2005	0,9	0,8	1,0	0,6	0,6	0,5	2,2	1,7	2,5
2006	1,0	0,9	1,1	0,6	0,7	0,5	2,3	1,8	2,6
2007	1,1	1,0	1,2	0,7	0,7	0,6	2,4	1,9	2,7
2008	1,1	1,0	1,2	0,7	0,8	0,6	2,5	2,0	2,8
2009	1,1	1,0	1,2	0,7	0,8	0,6	2,4	1,9	2,7
2010	1,2	1,1	1,2	0,7	0,8	0,7	2,4	2,0	2,7
2011	1,3	1,2	1,3	0,8	0,9	0,7	2,6	2,2	2,9
2012	1,3	1,3	1,4	0,9	1,0	0,8	2,8	2,4	3,1
2013	1,4	1,4	1,5	0,9	1,0	0,8	3,0	2,6	3,3
2014	1,5	1,4	1,5	1,0	1,1	0,8	3,0	2,7	3,3

주: 기초보장제도 수급자 비율이란, 인구 100명당 수급자의 수를 의미함.

자료: Duscheck, K.-J. und Proksch, J. (2016). Neukonzeption der Statistik: Der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Statistisches Bundesamt.

다. 사회보장급여의 이중수급자 현황과 그 배경

기초보장제도 도입에도 불구하고 기존 제도의 수급을 받는 노인과 장애인들의 규모는 2004년 말 각각 7만 8000명, 3만 2000명인 것으로 나타났다(이정우, 2014, p. 133). 이러한 현상의 주요 원인은 기초보장제도 급여만으로는 욕구가 제대로 충족되지 않아 추가적인 사회부조가 필요하기 때문일 수 있다. 또한 기초보장제도의 장애 인정 요건을 충족시키

기가 쉽지 않은 경우가 많아 사회부조제도에 의존하게 될 수도 있다. 마지막으로 빈곤지표의 상이성(예: 연령, 건강상태, 근로능력의 차이 등)으로 말미암아 부부가 각각 기초보장제도와 사회부조제도의 대상자가 되고, 경우에 따라 한 개인이 두 제도 혜택을 동시에 누리는 경우가 있을 수 있다(Weber, 2006; 이정우, 2014, pp. 133-134에서 재인용).

지난 10년간 기초보장제도의 운영 성과는 대체로 긍정적인 것으로 평가되고 있다. 특히 기초보장제도 대상자 규모가 꾸준히 확대되고 있다는 사실은 고무적이다. 왜냐하면 이들 중 상당수는 기존 사회부조제도 하에서 은폐된 빈곤층이었을 가능성이 있기 때문이다. 하지만 동시에 빈곤 상태가 상대적으로 덜한 저급여 수급자의 비중이 증가하여 그 성과를 반감시키는 측면이 있는 것도 사실이다(이정우, 2014, p. 134).

국민연금제도의 노령연금과 장애연금 수급자들 가운데 일부는 급여수준이 충분하지 않아, 별도로 노령·장애 기초보장급여를 신청하여야만 하는 경우가 있을 수 있다. 아래의 <부표 4>는 이러한 이중적 수급자의 비율이 매년 꾸준히 증가하고 있음을 보여 준다. 그리고 이런 현상은 특히 장애연금 수급계층에서 두드러지게 나타나, 2016년 기준 전체 국민연금제도 장애연금 수급자 약 128만 명 가운데 약 15%에 해당되는 약 19만 명이 별도로 기초보장제도에 의존하고 있는 것으로 나타났다.

〈부표 4〉 국민연금 수급자 중 노인·장애인 기초보장제도 수급자 현황(각 연도 말 기준)
(단위: 명, %)

연도	정규 노령연금 수급자 (A)	A중 노인 기초보장제도 수급자 (P)		국민연금 장애연금 수급자 (B)	B중 장애인 기초보장제도 수급자 (Q)	
		규모	$\frac{P}{A}$		규모	$\frac{Q}{B}$
2003	13,207,454	158,269	1.2%	1,362,080	55,559	4.1%
2005	14,209,596	218,105	1.5%	1,202,540	77,989	6.5%
2006	14,615,855	237,989	1.6%	1,132,971	83,827	7.4%
2008	15,040,947	270,909	1.8%	1,065,792	94,233	8.8%
2009	15,222,539	271,749	1.8%	1,064,148	95,305	9.0%
2010	15,194,578	283,327	1.9%	1,075,242	102,578	9.5%
2011	15,228,473	308,421	2.0%	1,100,520	118,622	10.8%
2012	15,256,721	338,371	2.2%	1,131,329	136,680	12.1%
2013	15,351,530	371,335	2.4%	1,166,388	158,099	13.6%
2014	15,473,951	388,093	2.5%	1,199,897	176,028	14.7%
2015	15,612,187	414,698	2.7%	1,235,845	190,523	15.4%
2016	15,741,615	404,836	2.6%	1,276,161	187,485	14.7%

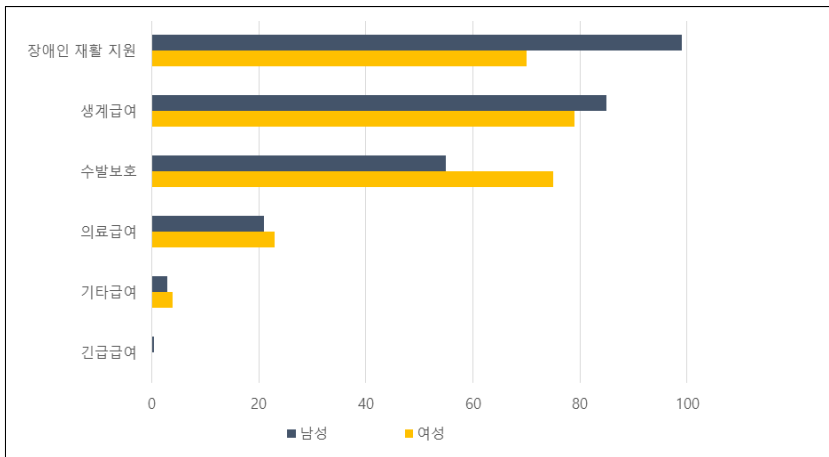
자료: Deutsche Rentenversicherung. (2017). Rentenversicherung in Zahlen, 2015.

나아가 기초보장제도의 수급자로서 추가적으로 사회법전 제12집 사회부조제도에서 제공하는 급여를 받고 있는 사람들 또한 상당수 존재하는 것으로 나타나고 있다. 여기에 해당되는 대표적인 급여로는 장애인 재활지원, 생계급여, 수발급여가 있다. [부도 2]를 보면 2015년 연말 기준 남성들은 기초보장급여와 별도로 장애인 재활지원(약 9만 9200명) 혜택을 받은 것으로 나타났으며, 여성들 역시 기초보장급여와 함께 생계급여(약 7만 9100명)를 수급한 것으로 집계되었다.

전체적으로 봤을 때, 2015년 연말 기준 총 17만 1200명의 기초보장제도 수급자들이 장애인 재활지원 혜택을 추가적으로 받았던 것으로 집계되었다. 그리고 이들 가운데 약 90%는 65세 미만 장애인인 것으로 밝혀졌다. 다음으로 16만 6800명의 기초보장제도 수급자들이 별도로 생계급여를 수급하였으며, 이들 가운데 65%는 65세 미만의 장애인인 것으로 집계되었다. 끝으로 17만 2200명의 기초보장제도 수급자들은 별도로 수발보호를 받았으며, 이들의 69%가 65세 이상의 빈곤노인이었던 것으로 집계되었다.

[부도 2] 기초보장제도 수급자 중 사회부조 급여 수급자 규모(2015년 기준)

(단위: 천명)



자료: Duscheck, K.-J. und Proksch, J. (2016). Neukonzeption der Statistik: Der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Statistisches Bundesamt.

3. 기초보장제도 수급률의 지역별 분포

이하에서는 기초보장제도 수급률(Bezugsquote)의 지역별 분포를 살펴본다. 이를 통해 지역 간 빈곤 수준이나 빈곤 양상의 차이를 파악해 볼 수 있다.

가. 동서독의 수급률 분포

동서독 통일 이후 25년이 경과했음에도, 두 지역 간 소득수준이나 실업률 등 주요 경제지표는 여전히 상당한 격차를 보이고 있다. 심지어 국민연금이나 기타 각종 사회보장급여의 산정 기준이 되는 평균소득월액도 지역 간 차이가 존재한다. 동서독 간 정치적 통일은 1990년 10월 3일 완성되었지만, 양 지역 간 내적 일체성을 의미하는 경제통합과 사회통합은 아직도 당면한 과제로 남아 있음을 알 수 있다.

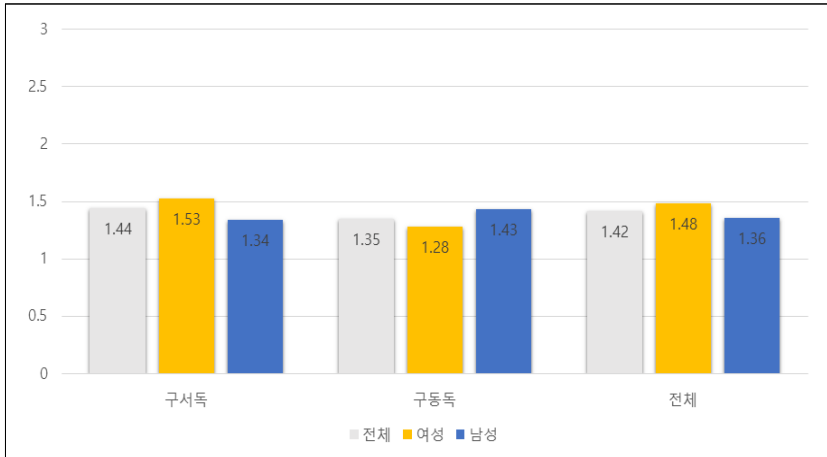
[부도 3]을 보면 2013년 기준 독일 전체인구 가운데 기초보장제도의 수급자가 차지하는 비율은 1.42%로 나타났으며, 구서독 지역 수급률은 1.44%로 구동독 지역의 수급률 1.35%에 비해 높은 수치를 보이고 있다. 이러한 수급률의 지역 간 편차는 여성에게서 두드러지게 나타나고 있다. 같은 해 구동독 여성의 수급률은 1.28%로, 이는 구서독의 경우(1.53%)보다 현저히 낮다. 구동독 지역 수급률이 상대적으로 낮게 나타나는 주요 원인을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 통일 과도기 연방정부 차원에서 동독의 국민연금제도에 대한 각종 특례조치(일례로 1 : 1의 화폐통합, 연금급여의 인상을 목적으로 하는 연금조정법의 적용, 1998년까지 매년 2차례씩의 급여조정 등)에 기인하기도 했지만, 다른 한편으로는 분단시절 동독에 적용되었던 노동의 권리에 대한 헌법적 보장(= 상대적으로 긴 국민연

154 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(1)

금 가입기간)과 국민연금 재산정 과정에서의 혜택(= 높은 임금상승률의 반영) 또한 증대한 요인으로 작용했던 것으로 파악된다.

[부도 3] 기초보장제도 수급률의 지역별·성별 분포 현황(2013년 말 기준)

(단위: %)



주: 수급률=대상별 전체 인구 대비 수급자 비율(%)

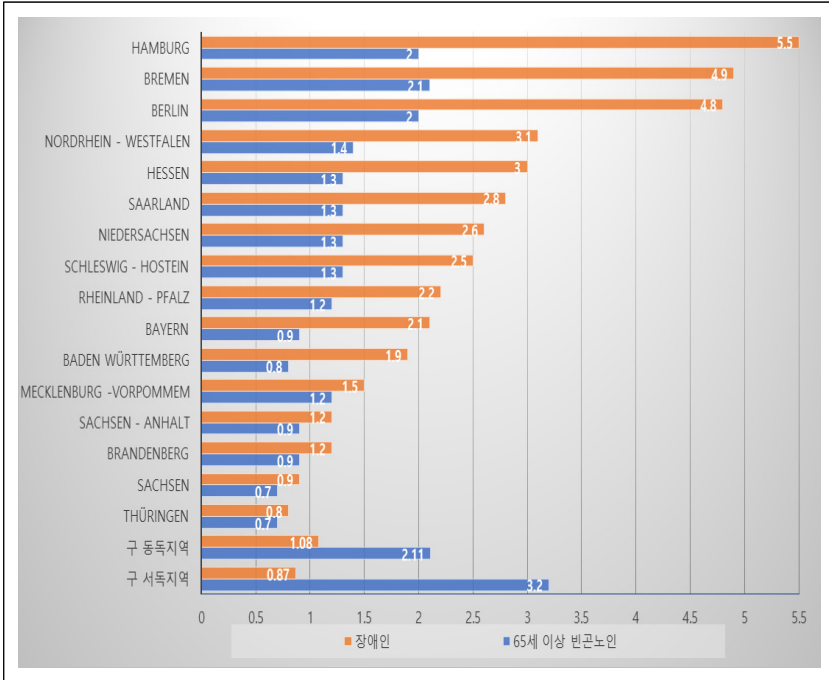
자료: Statistisches Bundesamt. (2015). Sozialleistungen: Sozialhilfe 2013.

나. 수급률의 지역별 분포

[부도 4]는 세분화된 지역별 수급률 분포를 보여 준다. 이에 따르면 과거 동독 지역인 작센주, 튀링겐주 그리고 브란덴부르크주의 노인과 장애인의 기초보장제도 수급률은 낮은 수준을 보인 반면, 과거 서독 지역인 함부르크, 브레멘, 베를린의 경우 높은 수준을 기록하고 있다.

[부도 4] 기초보장제도 수급률의 대상별·지역별 분포 현황(2013년 말 기준)

(단위: %)



주: 수급률=대상별 전체 인구 대비 수급자의 비율(%).

자료: Statistisches Bundesamt. (2015). Sozialleistungen: Sozialhilfe 2013.

또한 남북지역 간 편차도 뚜렷하다([부도 4] 참조). 남부 지역에 속하는 바덴-뷔르템베르크주와 바이에른주의 노후 기초소득보장 수급률은 각각 0.8%와 0.9%인 반면, 북부 지역 함부르크주와 브레멘주의 경우 각각 2.0%, 2.1%이다.

다. 독일의 최저보장 수급률의 현황

독일에는 빈곤구제를 목적으로 하는 다양한 종류의 최저소득보장제도(Mindest-sicherungssystem)가 운영되고 있다. 대표적인 제도로는 사회부조제도의 생계급여, 노인 및 장애인 기초보장제도, 실업자 기초보장제도, 난민급여제도(Asylbewerber-leistungen), 독일인 전쟁피해자 구호제도(Kriegsopferfürsorge) 등이 있다. [부도 5]는 전체 독일인구 가운데 각종 빈곤 구제제도의 수급자가 차지하는 비율, 즉 최저소득보장제도 수급률의 지역별 분포를 보여 주고 있다.

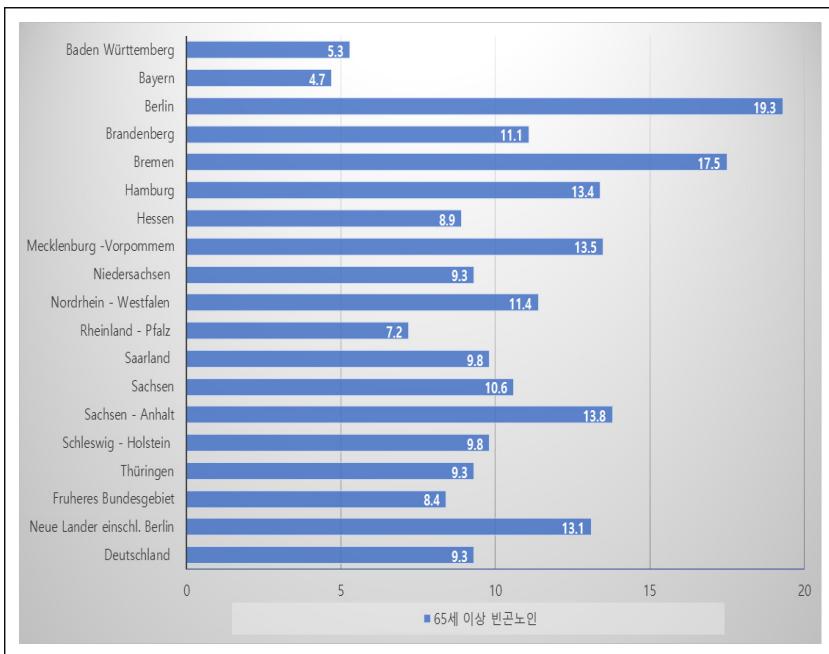
그림 상의 특징들을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 독일 전체적으로 봤을 때 '최저소득보장제도 수급률(Mindestsicherungsquote)'은 2014년 연말 기준 9.3%로 나타났다. 구동서독 지역으로 구분해 보면, 그 결과는 [부도 4]의 경우와 완전히 상이하다. 구체적으로 최저소득보장제도 수급률은 구동독지역의 경우 13.1%로, 구서독지역의 8.4%보다 월등히 높다. 그 원인은 무엇보다도 구동독 지역 주민들의 경우 비록 1층의 국민연금 급여 산정 과정에서 다양한 혜택을 받음에도 불구하고, 2층의 기업연금이나 3층의 개인연금의 축적에 있어서는 구서독 지역의 주민들에 비해 절대적으로나 상대적으로 불리한 위치에 놓일 수밖에 없기 때문이다. 전체적으로 볼 때 구동독지역 주민들의 생애총소득은 구서독 지역의 주민들에 비해 낮을 수밖에 없고, 따라서 이러한 현상은 구동독 지역 주민들의 경우 자본주의적 삶으로의 편입 이후 직면하게 되는 각종 위기요인들에 대한 독자적 대처능력을 제약하는 요인으로 작용하게 된다는 것이다.

둘째, 독일 남부지역과 북부지역 간 빈곤구제제도 수급률의 편차는 앞서 [부도 4]에서 살펴본 기초보장제도 수급률의 편차와 매우 유사한 경향을 보이고 있다는 것이다. 구체적으로 2014년 말 현재 빈곤구제제도 수

급률은 남부지역 바이에른주와 바덴-뷔르템베르크주의 경우 각각 4.7%와 5.3%를 기록하고 있는 반면에, 북부지역 브레멘과 베를린의 경우 각각 17.5%와 19.3%로 남부지역의 경우보다 최대 4배가량 높은 수치를 보이고 있다.

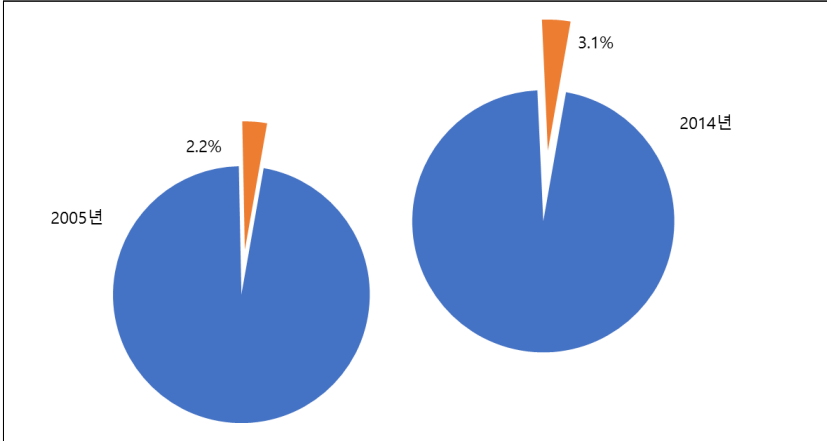
[부도 5] 최저소득보장제도 수급률의 지역별 분포 현황(2014년 말 기준)

(단위: %)



[부도 6]은 전체 65세 이상 노인인구 가운데 기초보장제도 등 다양한 사회부조적 성격의 급여를 받고 있는 사람의 비율을 보여 주고 있다. 이러한 최저소득보장제도 수급률은 2005년 2.2%(34만 2855명)에서 2014년 3.1%(51만 1915명)로 증가하였으며, 이는 독일에서 노인빈곤 문제가 점차 심각한 사회문제로 부각하고 있음을 의미한다.

[부도 6] 65세 이상 노인의 최저소득보장제도 수급률의 현황



자료: Duscheck, K.-J. und Proksch, J. (2016). Neukonzeption der Statistik: Der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Statistisches Bundesamt.

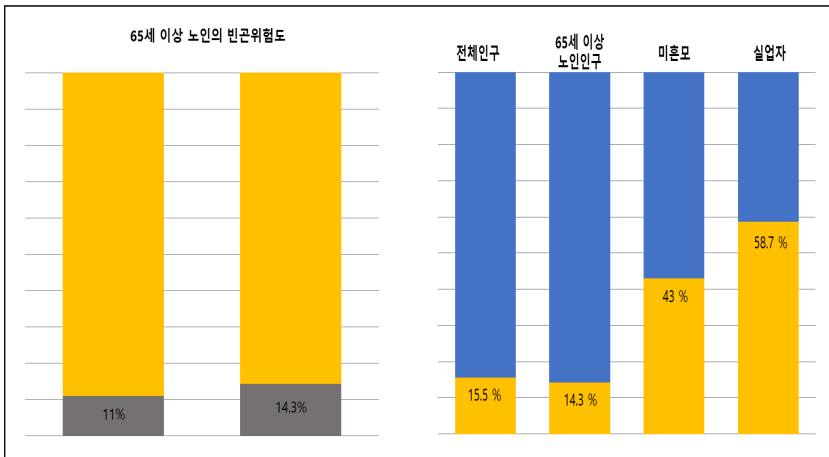
라. 독일의 빈곤위험도 현황

상대적 빈곤의 관점에서 볼 때 빈곤은 소득의 분포상황을 통해 파악해 볼 수 있다. 이러한 원리에 기초하여 독일의 연방통계청은 정기적으로 ‘빈곤위험도(Armuts-gefährdungsquote)’를 발표하고 있으며, 이는 전체 국민들 가운데 중위소득의 60% 미만으로 생활하고 있는 사람의 수로 집계된다.

[부도 7]는 65세 이상 노인들의 빈곤위험도를 시기별로 보여 주고 있다. 이를 보면, 독일 노인의 빈곤위험도는 2005년 11%에서 2013년 14.3%로 증가하였던 것으로 나타났다. 다음으로 [부도 8]은 2013년 말 기준 다양한 집단별 빈곤위험도를 보여 주고 있다. 여기서 독일 노인의 빈곤위험도는 14.3%로 전체 국민의 빈곤위험도 15.5%보다 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다. 나아가 노인의 빈곤위험도를 각각 미혼모와 실

업자의 빈곤위험도 43%와 58.7%를 대비시켜 보면, 독일 노인들의 빈곤 위험은 다른 집단들에 비해 상대적으로 양호한 상태임을 알 수 있다. 하지만 [부도 7]에서 보는 바와 같이 노인들의 빈곤위험이 시간에 따라 점차 증가하고 있다는 점에서 봤을 때 정치적·사회적 경각심이 커지고 있다.

[부도 7] 65세 이상 노인 빈곤위험도의 [부도 8] 대상별 빈곤위험도(2013년 말 기준)
연도별 현황(2011년, 2013년)



자료: SoVD. (2016). Bekämpfung von Altersarmut - Vorschläge und Forderungen des SoVD.

부록 2 노인빈곤과 복지정책 등에 관한 OECD 정책권고

〈OECD 보고서 발췌 내용〉

OECD Pension at A Glance 2015

노인에 대한 지출은 직접적인 급여지급에만 한정되지 않는다. TV 시청권, 연료비 지급 또는 대중교통 요금 감액 등 연령기준에 따른 다수의 보편적 지급제도들이 존재한다. 이들 서비스에 대한 지급이 대개 보편적이기 때문에 이러한 서비스 비용(예를 들면 대중교통 요금 등)을 쉽게 감당할 수 있는 상당수 사람들도 덩달아 혜택을 받고 있다. 최소한 이들 지급액의 일부에 대해서라도 자산조사적인 성격의 정책수단이 도입된다면 미래에 급증할 지출액 감소가 가능할 것이다(OECD, 2015, p.68에서 인용하여 번역하였음).³⁵⁾

35) *Expenditure for the elderly is not solely limited to direct benefit payments. There are often many universal payments solely dependent on age, for example television licenses, fuel payments or public transport concessions. As the payments of these services are generally universal many recipients who could easily afford the cost of such services are also benefitting. By introducing an element of means-testing for at least some of these payments, future expenditure could be reduced* (OECD, 2015, p. 68에서 인용).

〈2017년 OECD와의 토론 내용〉

[이하 내용은 2017년 7월 5일 한국보건사회연구원(규장실)에서 OECD 사무국의 빈센트 코엔(Vincent Koen, Head of Country Studies 3), 랜달 존스(Randall Jones, Head of the Korea/Japan Desk)가 작성하여 한국보건사회연구원 윤석명 연구위원과 토론한 주제들임.]³⁶⁾

OECD 회원국들 중 인구고령화 속도가 가장 빠른 한국의 사회보장 지출이 2005년에 GDP 대비 6.5%, 2014년 10.6% 수준으로 OECD 회원국 중에서 하위 3번째에 속하고 있다. 그러나 현행 사회보장제도를 유지할지라도 2060년에는 GDP 대비 29%로 증가할 것으로 예상되어 현재 OECD 평균인 20%를 훌쩍 넘어설 것으로 전망되고 있다. 한국이 재정 건전성을 유지하면서도 적절한 사회복지 지출을 할 수 있는 정책 수단들이 무엇일까?³⁷⁾

(Korea faces the most rapid population ageing in the OECD area. Public social spending has risen from 6.5% of GDP in 2005 to 10.6% in 2014, which is still the third lowest in the OECD as a share of GDP. However, the government projects it will reach 29% of GDP by 2060 under the current framework, well above the current OECD average of around 20%. How can the government provide adequate social welfare for Korea while maintaining fiscal soundness?)

2060년 국민연금 급여지출이 GDP의 7%에 달할 것으로 예상된다.

현행제도를 유지할 경우 2015년 GDP 대비 3.3%의 흑자를 보이는 국민연금이 2060년에는 GDP 대비 4.1%의 적자를 보일 것으로 전망되고 있다. 이러한 상황에서 어떻게 하면 국민연금의 재정 건전성을 유지하면서도 노인 빈곤율을 떨어뜨릴 수 있을까? 또한 국민연금의 사각지대는 어떻게 축소할 수 있을까?

(Outlays under the National Pension Scheme (NPS) are expected to rise by nearly 7% of GDP by 2060. Under the current parameters, the NPS would shift from a surplus of 3.3% of GDP in 2015 to a deficit of 4.1% in 2060. How can Korea ensure that the NPS is effective in reducing poverty among the elderly while ensuring its financial sustainability? How could its coverage be expanded?)

한국노인의 상대 빈곤율이 50%에 육박하고 있어 OECD 평균보다 4배 가까이 높다. 높은 한국의 노인 빈곤율을 떨어뜨리기 위해서는 어떠한 정책수단이 필요한가?

(The relative poverty rate for the population over age 65 is nearly 50%, four times higher than the OECD average. What polices are needed to reduce poverty among the elderly?)

36) 출처: Meeting Material at the Korea Institute of Health and Social Affairs, OECD Secretariat Mission to Korea.

37) 해당 수치들은 OECD 측에서 직접 제시한 것으로 우리 연구원에서 발표하는 수치와 차이가 있을 수 있다.

〈우리나라 기초연금 발전 방향에 대한 OECD 권고 내용: 2014년〉

OECD Economic Surveys: KOREA 2014

국민기초생활 보장제도(BLSP)가 가난한 취약계층의 빈곤문제 해결을 위해 최저생계 보장의 역할을 충분히 해내지 못하는 상황에서, 기초(노령)연금(BOAP, Basic Old-age Pension)제도가 노인들의 빈곤문제 해결을 위해 일정 역할을 할 수 있다. 정부의 예산 제약이 상존하는 상황에서, 기초연금을 통해 노인빈곤 완화 효과를 얻으려면 기초연금 수급 대상자를 축소하여, 최저생계비 이하에 속하는 취약 노인들, “재정적으로 고통을 겪고 있는(Yun, 2013)”³⁸⁾ 취약 노인들에게 혜택을 준다는 기초연연금제도 도입 취지에 부합할 수 있도록 제도를 운영하여, 이들 취약 노인들이 절대빈곤에서 벗어나도록 하여야 할 것이다. 근로세대보다 노인들 집단 내에서의 소득 불평등이 훨씬 심하다는 점을 고려할 때, 기초연금(BOAP) 대상자를 축소하는 대신, 저소득 노인에게 연금을 더 지급하는 것이 적절한 정책 방향이 될 수 있을 것이다 (OECD, 2014, p.120에서 인용하여 번역하였음).³⁹⁾

38) 윤석명(2013), 노인 빈곤 및 소득분포 실태와 소득지원 방향. 보건복지포럼, 통권 제 206호, 한국보건사회연구원.

39) *Inasmuch as the BLS has not achieved the goal of ensuring that all poor have an income that at least matches the minimum cost of living, the BOAP could play that role for the elderly. Given the budget constraint, this would require narrowing the coverage of the BOAP to provide larger benefits to the elderly below the minimum cost of living, in line with its stated goal of aiding the “financially distressed” (Yun, 2013), so that they can escape absolute poverty. As poverty and income inequality are much higher among the elderly than the working age population, narrowing the BOAP’s coverage and increasing its benefits is appropriate* (OECD, 2014, p.120에서 인용).

〈우리나라 기초연금 발전 방향에 대한 OECD 권고 내용: 2016년〉

OECD Economic Surveys: KOREA 2016

한국 정부는 2020년 노인 빈곤율을 39%로 낮추는 목표를 설정하고 있다. 한국의 노인 빈곤율이 39%로 낮추어질지라도 이는 OECD 평균의 3배에 달하는 높은 수준이다. 한국의 높은 노인 빈곤율을 빠르게 떨어뜨리기 위해서는 모든 노인들에게 최소한의 소득이 보장되도록 잘 조준된 사회보장 지출이 필요하다. 상대빈곤은 차치하고 절대 빈곤에 서라도 벗어날 수 있도록 2014년 보고서에서 강조한 것처럼 저소득 노인에게 기초연금 혜택을 집중할 필요가 있다(OECD, 2016, p.161에서 재인용하여 번역하였음).⁴⁰⁾

40) *The government has a target to reduce the elderly poverty rate to 39% in 2020, which would still be three times the OECD average. A faster reduction in elderly poverty would require well-targeted social spending to ensure an adequate minimum level of income for all elderly. The government should focus the Basic Pension on the lowest-income elderly to ensure that they at least escape from absolute poverty* (OECD, 2016, p.161에서 재인용).

부록 3 자문위원 명단 및 자문내용

자문위원(회의 당시 소속기관)	자문 내용
탁현우(국회예산정책처)	- 연구 동기에 대한 공감대 형성 - 다양한 노인빈곤지표 산정 방식에 관한 기술적 논의 - 연령별 빈곤율 통계 확보 필요성 - 빈곤 개념과 노후소득보장 대책 논의
김세중(보험연구원)	- 노인층 자산 현황 파악 및 정책적 시사점 논의
최옥금(국민연금연구원)	- OECD 주요 회원국 노인가구 빈곤과 자산 현황 파악
김동섭(조선일보)	- 노인가구 빈곤 현황 및 기초연금제도 운영 실태 논의
정지운(한국직업능력개발원)	- 상대빈곤지표 및 자산 반영 노인빈곤지표에 관한 논의
Vincent Koen, Randall Jones 등(OECD)	- OECD 회원국 노인빈곤과 복지 현황 및 우리나라 노인 관련 정책에 대한 시사점 파악
임용재(서울경제신문)	- 빈곤지표 분석에 관한 사회적 쟁점 및 개선 방향 - 노인빈곤 현황 및 정책방향 논의
최균(한림대학교)	- 소득 기준 노인 상대빈곤지표의 문제점 - 다차원 노인빈곤지표 분석 시 고려되어야 할 사안
서병수(참누리 빈곤문제연구소)	- 한국의 기대수명과 노인빈곤율 간 모순적 상황에 관한 의견 교환 - 차원, 차원별 지표, 가중치 설정 문제 논의
이은영(국민연금연구원)	- 차원, 가중치, 결핍선 설정 방안 및 주관적 지표 활용 시 고려사항, 자료원 선정 관련 쟁점 논의 - 다차원 분석과 관련하여 보완 및 개선 사항 논의
임세희(서울사이버대학교)	- 자산을 기반으로 하는 복지 이슈 논의 - 다차원 빈곤지표의 해석과 관련된 논점들을 논의 - 주거 빈곤 측정 방안
이창곤(한겨레신문사)	- 다차원 빈곤 접근방법에 대한 사회적 공감대 확보 필요성 등 논의



간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |