

# 노인가구와 근로연령가구의 소비 수요 비교: 정책적 빈곤선에 대한 함의\*

김태일\*\* · 이영빈\*\*\*

## 요약

본 연구에서는 노인가구와 근로연령가구의 소비 수요가 다름을 확인하고 노인가구에 적절한 정책적 빈곤선은 어느 정도인지 추정하였다. 2016년도 가계동향조사 자료를 사용하였으며, 정책적 빈곤선은 '소비<소득'이 발생하는 소득수준으로 설정하였다. 주요결과는 다음과 같다.

동일한 소득일 때 노인가구의 소비지출액은 근로연령가구에 비해 낮다.; 이는 소득수준에 상관없이 일관되게 나타난다.; 이러한 경향은 총 소비지출액뿐만 아니라 식비지출액을 기준으로 해도 마찬가지다.; 1인 가구 기준으로 노인가구의 생계 곤란을 벗어나는 소득수준(정책적 빈곤선)은 추정방법에 따라 43만 원에서 61만 원까지 분포한다.; 근로연령가구의 생계 곤란을 벗어나는 소득수준은 추정방법에 따라 77만 원에서 102만 원까지 분포한다.; 어느 경우든 노인가구의 소비 수요를 고려할 때 노인가구의 빈곤 완화를 위한 정책적 빈곤선은 '중위소득 50%' 기준보다는 상당히 낮아진다.; 근로연령가구의 국민기초생활보장제도 현금급여 수준은 현행보다 높아져야 한다.

주요어: 노인빈곤, 근로연령빈곤, 빈곤선, 국민기초생활보장 급여, 기초연금

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2923475).  
이 연구의 주제는 공저자인 이영빈의 석사학위 논문과 동일하다. 그러나 두 논문의 내용과 방법론은 매우 다르다.

\*\* 고려대학교 행정학과 교수(tikim@korea.ac.kr)

\*\*\* 고려대학교 행정학과 박사과정(lyb1011@korea.ac.kr)

## 1. 서론

본 연구의 목적은 저소득 노인가구와 근로연령대 가구의 소비 수요가 차이를 보이고, 이를 통하여 국민기초생활보장 급여 기준 등 정책적 빈곤선 설정에 관한 시사점을 도출하는 데 있다.

빈곤선은 빈곤율, 즉 빈곤계층의 규모를 파악하기 위한 소득 기준선이다. 우리나라에서 공식적으로 통용되는 빈곤선에는 두 가지가 있다. 하나는 OECD 등 국제 비교에 사용되는 빈곤선으로서 중위소득의 50%를 기준으로 한다.<sup>1)</sup> 또 하나는 국민기초생활보장 급여 수급 기준이 되는 정책적 빈곤선이다. 국민기초생활보장 급여 기준은 급여 유형에 따라 다르다. 중위소득 대비 생계급여 30%, 의료급여 40%, 주거급여 43%, 교육급여 50%이다. 이 네 유형의 급여 중 현금을 지급하는 것은 생계와 주거급여이며 의료와 교육급여는 현물급여이다.

국민기초생활보장 급여 중 현금급여인 생계와 주거급여를 합치면 2016년 1인 가구의 경우 월 66.6만 원이다(서울 거주 기준). 이에 비해 OECD 등 국제 비교에 적용되는 빈곤선인 중위소득 50%는 2016년 1인 가구 기준 월 81만 원이다. 따라서 국민기초생활보장 급여의 빈곤선은 대략 국제 비교 빈곤선의 80% 정도임을 알 수 있다.

한 사회의 빈곤 정책 수립을 위한 정책적 빈곤선은 그 사회의 제도·문화·경제 수준 등 다양한 특성에 따라 정해진다. 따라서 한국 사회의 국민기초생활보장 급여 기준 빈곤선이 OECD의 기준 빈곤선과 동일할 이유는 없다. 하지만 한국의 정책적 빈곤선이 OECD 기준 빈곤선보다 낮다는 것은 한국의 정책적 빈곤선의 적절성에 관한 검토가 필요하다는 것을 보여준다.

국민기초생활보장 급여를 생계, 주거, 의료, 교육급여의 네 유형으로 분류한 이유는 가구 특성에 따라 (빈곤을 벗어나기 위한) 소비 수요가 다르기 때문이다. 자가소유 여부 및 거주지역 등에 따라 주거 수요는 달라진다. 질환 여부 및 연령에 따라 의료 수요는 달라진다. 학령기 가구원의 존재 여부에 따라 교육 수요는 달라진다.

이와 같은 국민기초생활보장 급여 체계 구성의 논리에 따르면, 생계급여는 주거, 의료, 교육처럼 가구 특성에 따라 달라지는 특정 소비 수요를 제외한 나머지 공통적인 소비 수요를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 주거, 의료, 교육 수요를 제외하면 나머지 소비 수요는 가구 특성과 상관없는 공통수요라고 할 수 있을까? 물론 개별 가구마다 욕구는 다르며 그에 따라 소비 수요도 다르기 마련이다. 따라서 개별 가구의 다양한 소비 수요를 모두 반영할 수는 없다. 하지만 연령 등 보편적인 특성에 따라 소비 수요에 뚜렷한 차이가 발생한다면 이를 반영하는 것이 무시하는 것보다 타당함은 물론이다.

1) 국제 비교를 위한 빈곤선으로 중위소득의 50%만 사용되는 것은 아니다. 40% 혹은 60%도 사용한다. 하지만 우리 사회에서 참조하는 것은 거의 OECD에서 사용하는 빈곤선으로서 이는 중위소득의 50%이다.

이상의 논의에 따른 본 연구의 문제의식은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ① 우리 사회의 정책적 빈곤선(국민기초생활보장 급여 빈곤선)은 적절한가.
- ② 노인가구와 근로연령대 가구의 정책적 빈곤선은 다르게 설정해야 하는가.

전술했듯 우리 사회의 정책적 빈곤선은 OECD 기준 빈곤선보다 낮은데, 그렇다면 우리의 정책적 빈곤선이 빈곤층이 급여를 수급함으로써 빈곤을 벗어나게 하는데 적절한가를 검토할 필요가 있다는 것이 본 연구의 첫 번째 문제의식이다.

의료 수요는 노인가구가 더 많고 교육 수요는 학령기 가구원이 존재하는 근로연령대 가구가 더 많다. 그래서 의료와 교육급여는 수요에 따라 현물로 지급한다. 하지만 본 연구진은 의료와 교육을 제외하더라도 노인가구와 근로연령대 가구의 소비 수요는 현저하게 다르다고 판단한다. 가령 근로연령대 가구가 노인가구에 비해 외출을 더 자주 한다면 외식비가 더 많이 들 것이며, 교통비는 확실히 더 많이 든다(외출 빈도의 차이에 더하여 노인은 지하철 등 무료 대중교통 수단을 이용할 수 있으며, 지자체에 따라 버스비 등을 보조한다)<sup>2)</sup>. 통신비 지출 역시 아무래도 근로연령대가 더 많이 할 것이다.

이처럼 노인가구와 근로연령대 가구의 소비 수요가 구분된다면, 이를 반영하여 정책적 빈곤선도 다르게 설정되어야 할 것이다. 그렇다면 구체적으로 빈곤을 벗어나기 위한 소득수준이 노인가구와 근로연령대 가구는 각각 어느 정도인가? 이를 추정함으로써 향후 두 집단의 정책적 빈곤선 설정에 정보를 제공하자는 것이 두 번째 문제의식이며, 또한 본 연구의 목적이다.

이하에서 논의할 본 연구의 순서는 다음과 같다. 1장의 서론에 이어 2장에서는 빈곤선 추정과 노인가구의 소비 행태에 관한 선행연구를 정리한다. 3장에서는 노인가구와 근로연령 가구의 소비지출 행태를 비교하며, 4장에서는 두 집단의 “생계 곤란을 벗어나는 소득수준” 즉 정책적 빈곤선을 추정한다. 끝으로 5장에서는 본연구의 분석결과가 갖는 함의에 관하여 논의한다.

## 2. 빈곤선에 관한 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 1) 빈곤선

본 연구에서는 생계 곤란을 벗어나는데 필요한 소득수준을 빈곤 완화 정책을 위한 정책적

2) 물론 학령기 자녀의 경우 대중교통비가 지급되지만 액수가 작다. 이를 감안하더라도 노인가구의 교통비가 더 적게 들 것이다.

빈곤선으로 정의한다. 빈곤선은 통상 절대적 빈곤선, 상대적 빈곤선, 그리고 주관적 빈곤선으로 분류된다.

절대적 빈곤선 측정방식은 Rowntree(1901)가 제시한 전물량 방식(Market basket)이 대표적이다. Rowntree는 빈곤선(primary poverty threshold)<sup>3)</sup>을 육체적 효율성을 달성하는 데 필요한 최소한의 필수품 구입이 어려운 소득수준으로 정의하였다. 이를 측정하기 위해 모든 필수품을 포함한 장바구니를 구성하고, 이를 구입하는 데 필요한 금액을 측정하는 방식을 사용한다. Rowntree(1901) 이후 전물량방식은 빈곤선 측정에 널리 적용되었다. 그런데 전물량방식은 모든 필수품을 포함하기가 어렵고, 필수품 구성에 자의성이 개입된다는 한계가 있다(김미곤, 2007).

그래서 이에 대한 대안으로 Orshansky(1965)는 반물량방식을 제안하였다. Orshansky는 전물량방식에 포함되는 필수품 중에서 식료품 지출(food expenditure)을 제외한 다른 재화들은 무엇을 포함할지에 대한 합의 및 비용 선정이 어렵다고 비판하고, 대안으로 식료품비에 3을 곱한 금액을 빈곤선으로 제안하였다.<sup>4)</sup> Orshansky 방식은 이후 1969년부터 미국의 공식적인 정책적 빈곤선으로 사용되었다.

Townsend(1979)는 사람들이 빈곤하다고 느끼는 것은 다른 사람과의 비교를 통해서 이뤄지는데, Rowntree와 Orshansky 방식은 이런 빈곤의 상대성을 반영하지 못한다고 비판하면서 상대적 박탈 지표(relative deprivation index)를 제안하였다. Townsend는 평균 가구소득의 80% 이하를 빈곤 가구, 50% 이하를 극빈곤층으로 분류하였다(김미곤, 1997). 이런 '상대적 빈곤' 개념은 EU 및 OECD 등에서 사용하는 빈곤선 기준이 되었는데, 대개 중위소득 또는 평균소득의 40, 50, 60%를 빈곤선 기준으로 사용한다.

절대적 및 상대적 빈곤선은 객관적 빈곤선에 해당한다. 이들과 달리 주관적 빈곤선은 사람들이 스스로 빈곤하다고 느끼는 소득수준이 얼마인지에 의해 결정된다. 이에 본인 평가에 의한 방식(Leyden 방식)과 제 3자적 평가에 의한 방식(겔럽 방식)이 존재한다. 주관적 방식은 각자가 느끼는 빈곤선 기준이 다르므로, 설문에 따라 소득수준이 달라진다는 한계를 가지고 있다. 이 때문에 공공부조의 기준이 되는 정책적 빈곤선으로는 사용되기 어렵다(문진영, 2015).

전술했듯 한국의 현행 국민기초생활보장제도는 급여 유형에 따라 중위소득의 30, 40, 43, 50%를 적용하는 상대적 빈곤선이다. 하지만 2015년 7월 이전까지는 절대적 방식인 전물량방

3) Rowntree(1901)는 일차적 빈곤선(primary poverty threshold)을 생계유지를 위해 필요한 의식주를 구입할 수 없는 소득수준으로 정의하였고, 이차적 빈곤선(Secondary poverty threshold)은 필수품을 구입할 수 있지만, 그 외에 다른 곳에는 소비할 수 없는 상태로 정의하였다(P. Townsend, 1954).

4) Orshansky(1965)는 1955년의 Household Food Consumption Survey와 1960-61년의 Consumer Expenditure Survey를 바탕으로 저소득 가구가 총 세전 소득의 1/3를 식비지출에 사용하는 것을 확인하였다(Michele. V. Ploeg & Constance. F. Citro, 2008).

식을 사용하여 빈곤선(최저생계비)를 추정하였다. 최저생계비 추정을 위한 표준가구는 '중소도시에 거주하는 42세 남성 가구주, 39세의 여성 배우자, 12세의 첫째 아들, 10세의 둘째 딸'로 구성된다(2013년 기준). 이 가구가 생활하는 데 필요한 모든 소비 품목을 포함하는 장바구니를 구성하고, 사용량 및 내구연수 등을 고려해 결정한다. 그리고 이 4인 가구에 OECD의 가구 균등화 지수를 반영해서<sup>5)</sup> 가구 규모별 최저생계비를 결정한다(김태완 외, 2013; 이영빈, 2018).

## 2) 노인가구 소비지출 행태 관련 연구

본 연구에서는 노인가구는 근로연령대 가구에 비해 소비 수요가 작아서, 생계 곤란을 벗어나는 데 필요한 소득수준이 낮을 것으로 예상하고 있다. 이하에서는 이러한 본 연구의 주제 및 가정과 관련한 선행연구들을 검토한다.

성영애·양세정(1997)은 노인(60세 이상)과 비노인 가구(60세 미만)의 소비지출 수준 및 행태를 분석하였다. 노인가구의 월평균 소비지출액은 93.3만 원, 비노인가구는 113.9만 원으로 나타났다(비노인 가구 대비 82%). 소비지출 세부항목별로 비노인가구와 노인가구의 지출액을 비교하면 노인가구는 비노인가구보다 보건의료비 지출은 많지만, 교육비, 교양오락비, 교통통신비 지출은 현저히 적었다. 그런데 이 연구에서 노인가구의 평균 가구원 수는 2.96명이고, 비노인가구는 3.83명이다. 비노인가구의 가구원 수가 많으므로 (소비 행태가 동일해도) 소비지출액은 더 많을 것인데 이를 통제하지 못했다. 그리고 노인가구에 비노인 가구원이 포함되어 있어서 노인가구만의 소비지출 특성을 보여주지는 못했다. 또한, 평균 가계소득만 보여줬을 뿐(노인 159.4만 원, 비노인 168.5만 원), 소득계층에 따른 소비지출 행태 차이는 알 수 없다.

석재은(2003)은 가구소비실태조사(2000년)를 이용하여 2인 노인가구(65세 이상)와 2인 이상 근로연령가구(20-64세)의 소비지출 수준 및 결정요인을 분석하고, 노인가구가 생활하는 데 필요한 소득수준을 추정하였다. 분석결과를 보면 노인가구의 소비지출은 근로연령가구 대비 63.0% 수준이었다. 세부항목별로 보면 보건의료비(근로연령대비 158.3%)만 노인가구의 지출액이 많았으며, 나머지 항목은 모두 근로연령가구의 지출액이 더 많았다. 한편, 소비지출을 종속변수, 가구 특성을 독립변수로 하는 회귀분석을 실시하였는데, 연령은 -, 소득은 +, 가구원 수는 +로 유의미한 영향을 미쳤다.

이상의 분석을 바탕으로 노인가구가 생계유지를 위해 필요한 소득수준은 평균 소득계층을 기준으로 근로연령가구의 60-70% 수준인 것으로 추정하였다.<sup>6)</sup> 이 연구는 노인가구와 비노인

5) 단, OECD의 가구균등화 지수를 그대로 사용하는 것이 아니라 중앙생활보장위원회의 의결을 통해서 조정하여 사용한다.

6) 근로연령의 경우 20~59세를 분석대상으로 삼았으며, 소득효과를 통제하기 위해서 소득 분위별(1~10분위)로

가구의 소비 행태가 다른 점을 확인하고, 노인가구가 생계유지를 위해 필요한 소득수준을 추정하였다는 점에서 본 연구의 주제와 유사하지만, 분석 방법론은 본 연구와 상당히 다르다. 그런데 석재은(2017)은 석재은(2003)의 연구를 업데이트하고 발전시켰다. 따라서 본 연구와의 차별점 등에 대해서는 뒤에서 석재은(2017)을 다룰 때 상세히 논의한다.

노인 가구가 근로연령대 가구에 비해 지출수요가 작다는 것 자체는 널리 알려진, 어찌 보면 상식에 속하는 것이라고도 할 수 있다. 예를 들어 OECD에서는 노인 시기에 근로 시기와 비슷한 생활 수준을 유지하는 데 필요한 소득수준은 근로 시기의 70% 정도로 추정하고 있다<sup>7)</sup>. 그런데 주의할 것은 이는 앞선 연구나 OECD의 추정은 빈곤가구가 아니라 일반가구를 기준으로 한 것이라는 점이다. 빈곤 가구는 소득제한으로 인해 비빈곤 가구와는 소비 행태가 다를 수 있다. 조금 극단적인 상황을 상정해서, 최소한의 생계유지도 힘들 정도의 최하위 빈곤계층이라면 노인이나 중장년층이나 모두 일정 소득수준에 도달하기까지는 소득 전부를 소비해도 모자랄 것이다.

노인가구와 근로연령대 가구의 정책적 빈곤선 설정을 위해 두 집단의 소비 수요를 추정할 때는 일반가구가 아닌 빈곤가구를 대상으로 해야 한다. 빈곤가구 대상의 소비 수요 혹은 빈곤선 추정이 본 연구의 핵심이며 선행연구들과 차별화되는 본 연구의 특징인데 이의 구체적인 방법은 3장에서 논의한다.

빈곤한 노인가구와 근로연령대 가구의 소비 수요가 다를 수 있음을 확인하고 이에 따른 빈곤선을 추정하는 데는 두 집단의 소비 항목 구성이 어떻게 다른가를 이해하는 것도 필요하다. 총 소비지출액의 차이는 결국 개별 항목별 소비 수요가 달라서 발생하기 때문이다.

백학영(2010)은 노인가구를 빈곤 여부(중위소득의 50% 기준)와 가구 유형<sup>8)</sup>에 따라 구분한 후, 각각의 소비지출 행태를 분석하였다. 결과를 살펴보면, 빈곤 여부와 상관없이 노인가구의 식비(식료품비+외식비) 비중은 소득의 1/3 수준으로 나타났다. 이는 Orshansky(1965)의 연구 결과와 일치한다. 최옥금(2011)은 1-2인 노인가구(65세 이상)의 소비지출을 분석하였다. 최저생계비를 기준으로 빈곤 노인가구는 총 소비지출에서 식비 비중이 34%, 광열수도비 15%, 보건의료비 14%, 기타소비지출 12%로 나타났고, 비빈곤 노인가구는 총 소비지출에서 식비 29%, 기타소비지출 19%, 보건의료비 14%, 광열수도비 11%를 지출하는 것으로 나타났다.

임완섭(2015)은 최저생계비 이하 빈곤 가구를 대상으로 노인가구와 비노인가구의 항목별 소

분석을 실시하였다.

7) OECD(2015)는 퇴직 전 평균 소득을 바탕으로 퇴직 후 필요 소득 수준을 근로연령기의 70%로 제시하였다. World Bank는 적정 노후 소득대체율(퇴직연금+공적연금 포함, 단, 사적연금 제외)을 60%로 설정하였다.

8) 65세 이상인 노인 가구주를 기준으로, 단독가구, 부부1가구(가구주와 배우자가 모두 65세 이상)부부2가구(가구주는 65세 이상, 배우자는 65세 미만), 그리고 기타가구로 분류하였다.

비지출을 비교하였다. 결과를 보면, 소비지출 대비 항목별 지출 비중이 높은 순으로 빈곤 노인 가구는 식료품비 26.9%, 주거 및 수도광열비 20.5%, 보건의료비 17.3%였다. 이에 비해 빈곤 비노인가구는 식료품비 17.6%, 주거 및 수도광열비 14.9%, 음식숙박비 10.3% 순이었다. 비노인가구의 식료품비 비중이 노인가구에 비해 상당히 낮은 것은, 비노인가구는 음식숙박비에 포함된 외식비 지출이 많기 때문일 것이다.

### 3) 석재은(2017)의 연구

본 연구의 대상은 빈곤가구다. 즉 소득이 제약된 빈곤 가구에서도 노인가구는 근로연령대 가구의 소비 수요에 차이가 있는지를 분석하려는 것이다. 이러한 본 연구의 목적과 직접 관련된 선행연구는 드문 데, 이하에서 논의할 석재은(2017)은 그 드문 예에 해당한다. 따라서 선행 연구 중 석재은(2017)의 연구는 특히 중요하다. 이하에서는 석재은(2017)에서는 어떤 방법론을 적용하여 무엇을 규명하였고, 그것이 본 연구와는 어떻게 다른지, 또 석재은(2017)의 한계는 무엇이며 본 연구는 이를 어떻게 극복하려 했는지에 대해 설명하기로 한다.

석재은(2017)은 석재은(2003)의 연구결과를 바탕으로 소비지출에 영향을 주는 연령, 소득, 그리고 가구규모 효과를 통제하여 노인가구의 최저 생활에 필요한 소득수준을 근로연령대 가구와 비교하여 파악하고자 하였다. 이 연구에서는 한국복지패널 2015년 자료를 이용하여, 65세 이상 노인만으로 구성된 노인가구와 가구주 연령이 25세 이상 59세 이하면서 자녀를 양육하는(자녀양육) 근로연령대 가구를 추출했다. 그리고 중위소득의 50%를 기준으로 빈곤가구와 비빈곤가구로 분류하였다. 가구 규모를 통제하기 위해서는 소득과 소비를 ①가구원 수로 나눈 것과 ②가구원수의 제곱근으로 나눈 것(가구균등화 지수)의 두 경우를 사용하였다.

빈곤 가구는 낮은 소득으로 최저 생활을 위해 필요한 소비지출이 제약될 수 있으나 비빈곤 가구는 그러한 제약이 없는 것으로 가정했다. 그래서 비빈곤 노인과 근로연령대 가구의 필요 소비지출을 비교함으로써 최저 생활에 필요한 소비지출 규모가 노인가구와 근로연령대 가구 간에 어떻게 다른가를 파악하고자 하였다.

이를 위해 소비항목을 가구 특성과 상관없이 공통적으로 소비하는 항목과 가구 특성에 따른 맞춤 소비지출 항목으로 구분하였다. 맞춤 소비지출 항목은 국민기초생활보장제도에서 생계급여 이외에 별도로 지급되는 급여 항목인 주거·의료·교육 항목을 말하며 그 외의 소비지출 항목은 공통소비지출에 포함된다. 즉 공통소비지출은 생계급여의 기준이 된다.

비빈곤 노인가구의 공통소비지출액은 비빈곤 근로연령가구 대비 65.3%로 나타났다. 한편 맞춤소비지출액은 항목에 따라 차이가 컸다. 비빈곤 노인가구의 보건의료비는 근로연령가구

대비 227.9%, 주거임차료의 경우 131.6%로 나타났다. 반면에 교육비의 경우 노인가구는 지출이 없으며 근로연령가구만 지출했다. 이에 따라 전체 맞춤형지출액을 보면 비빈곤 노인가구는 근로연령가구 대비 57.8%인 것으로 나타났다.

이러한 분석결과를 바탕으로 노인가구의 필요 소득수준을 산출하였다. 필요 소득수준은 공통소비지출항목만을 기준으로 하였다. 현행 국민기초생활제도와 마찬가지로 주거·의료·교육 항목의 지출은 욕구에 따라 별도로 지급할 것을 제안하였으며, 생계급여의 대상이라고 할 공통 소비지출만으로 빈곤선을 추정하는 것이다. 그리고 총소비지출을 기준으로 하는 기존의 빈곤선과 구분하여 조정빈곤선이라고 명명했다. 비빈곤 가구 비교에서 노인가구의 공통소비지출액은 근로연령가구 대비 65.3%인 것을 근거로 노인가구가 생활하는데 필요한 소득수준, 즉 조정빈곤선(선)은 근로연령가구 대비 65% 정도인 것으로 제시하였다. 그런데 이는 맞춤형지출을 포함하지 않은 것이다. 따라서 생계비를 지급할 때 이 조정빈곤선을 기준으로 하되 연령별 맞춤형 소비지출 욕구는 개별 정책으로 충족시킬 것을 제안하였다.

석재은(2017)은 노인가구 필요 소득수준을 근로연령대 가구와 비교하여 추정하였다는 점에서 본 연구와 동일한 문제의식을 지닌다. 하지만 석재은(2017)의 방법론에는 중요한 한계가 존재한다. 이는 비빈곤층에서의 노인가구와 근로연령대 가구의 소비지출 규모 차이가 빈곤층에서도 동일하게 유지될 것으로 가정하였다는 점이다.

소득수준에 따라 소비의 품목, 규모, 질은 달라진다. 앵겔의 법칙(소득이 증가할수록 소득 대비 소비지출 비중 감소)이 성립하는 것이나 한계소비성향(소득 증가에 따른 소비 증가액)이 1보다 낮은 것도 그 때문이다. 그래서 중·상 소득계층에서 노인과 근로연령대 가구의 소비지출 규모 차이가 (소득제약이 없다면) 하위 소득계층에서도 유사하게 유지될 것이라고 주장할 근거는 없다. 물론 실제로 유사할 수도 있고 아닐 수도 있다. 하지만 이는 선형적으로 가정할 수 있는 문제가 아니라 실증으로 판단할 문제다.

본 연구에서는 석재은(2017)과 같은 가정을 하지 않는다. 그 대신 직접 빈곤층의 소득·소비 행태를 분석한다. 이의 구체적인 방법은 3장에서 상세히 논의한다.

#### 4) 국민기초생활보장제도 급여 기준

##### (1) 국민기초생활보장제도의 도입 및 개편

1999년 도입된 기초생활보장제도의 수급 기준인 최저생계비는 절대적 빈곤선인 전물량방식으로 추정했다. 전술했듯 전물량방식은 생계에 필요한 '모든' 필수품을 포함시키는 것이 어렵고, 장바구니를 구성하는 데 자의성이 개입되는 문제점이 있다. 또한, 기초생활보장 수급자에

게 제공하는 복지 패키지(급여, 주거, 의료보호)는 이 최저생계비 기준을 벗어나면 일괄 탈락하는 문제점이 존재했다.

이런 문제점 때문에 2015년 7월에 기존의 기초생활급여 수급자격을 맞춤형으로 개편하면서 기준을 절대적 빈곤선에서 상대적 빈곤선으로 바꾸었다. 전술했듯 급여 유형에 따라 기준 중위소득의 n%를 빈곤선으로 설정하였다. 중위소득을 기준으로 하는 상대적 기준선은 한 사회의 상대적인 경제 수준 차이를 반영할 수가 있다. 또 절대적 빈곤선처럼 일정 주기마다 조사할 필요가 없이, 소득이 변동하는 경우 이에 맞춰 기준 빈곤선도 적절히 조절된다는 장점이 있다(문진영, 2015).<sup>9)</sup> 또한, 맞춤형으로 변화하면서, 급여, 주거, 의료보호, 교육급여 등을 수급 여부를 개별적으로 판단하게 되었다.

## (2) 국민기초생활보장제도의 선정기준 및 급여수준: 2016년 기준

국민기초생활보장제도의 기준 중위소득 및 급여 기준이 [표 1]에 제시되어 있다. 본 연구의 분석자료가 2016년 것이므로 2016년 기준을 제시하였다.

[표 1] 2016년 기준 중위소득 및 급여종류별 선정기준

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구
기준 중위소득	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849
생계급여기준 (기준중위소득의 29%)	471,201	802,315	1,037,916	1,273,916	1,509,116
의료급여기준 (기준중위소득의 40%)	649,932	1,106,642	1,431,608	1,756,574	2,081,540
주거급여기준 (기준중위소득의 43%)	698,677	1,189,640	1,538,978	1,888,317	2,237,656
교육급여기준 (기준중위소득의 50%)	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925

자료: 보건복지부(2015), "2016년 기준중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준", 보건복지부 고시 제 2015-136호(2015.7.29.) 및 보건복지부(2017), 『국민기초생활보장 수급자 현황』. 이영빈(2018)에서 재인용.

교육급여와 의료급여는 현물 급여이며 현금급여로 수령하는 것은 생계급여와 주거급여이다. 주거급여는 거주지역에 따라 다소 다르다. 기준 중위소득 29% 이하의 1인 가구는 생계급여와 주거급여를 합쳐서 60.4만 원에서 66.6만 원까지 현금급여를 받는다. 이는 1인 가구 기준 중위소득의 37.2%에서 41.0%에 해당한다(평균 38.9%). 물론 이는 소득인정액이 0원이라서 생계

9) 문제는 IMF 경제위기처럼 경기가 안 좋아지면, 사람들의 소득이 감소하면서 기준 중위소득 기준의 빈곤선도 낮아지게 된다. 이 때문에 중앙생활보장위원회에서는 기준 중위소득을 결정할 때 소득 증가율 등을 적절하게 고려한다.

급여를 모두 받으며, 임차 거주하고 있다는 기준이다. 2인 가구의 경우 생계급여를 모두 받을 수 있는 임차 가구의 경우, 거주지에 따라 94.5만 원에서 102.7만 원까지 급여를 받을 수 있다. 이는 2인 가구 기준 중위소득의 34.2%에서 37.1%에 해당한다.

### 3. 노인가구와 근로연령가구의 소비지출 비교

#### 1) 분석자료와 대상

본 연구의 분석자료는 통계청의 2016년 가계동향조사 연간자료이다. 가계동향조사는 인구주택총조사의 10%를 표본 가구로 선정한다. 가계동향조사는 가구의 소득 및 소비, 그리고 가구 실태를 분석하는 데 적합하며, 인구주택총조사를 바탕으로 표본을 추출하므로 전국 모든 가구에 대해서 가장 표본 대표성이 있는 자료이다(통계청, 가계동향조사 이용 가이드). 이 때문에 가계동향조사 자료는 노인가구와 근로연령대 가구의 소득 및 소비 수준을 파악하는 데 적합하다. 그런데 2017년과 2018년 가계동향조사에서는 소비부문과 소득부문 조사 가구가 분리되었다. 그래서 특정 가구의 소득과 소비 자료가 함께 있는, 이용 가능한 가장 최근 자료인 2016년도 자료를 분석하였다.

본 연구에서는 노인가구와 근로연령 가구의 소득과 소비특성을 비교한다. 노인가구는 만 65세 이상의 노인만으로 구성된 가구로서 노인 단독가구와 노인 부부가구가 포함된다. 비노인 가구원이 포함된 경우는 제외한다. 근로연령 가구는 가구주 연령이 만 30세에서 만 59세인 경우로 설정하였다. 통상 근로연령대라고 하면 만 19세에서 만 64세를 지칭한다. 그런데 20대 청년층은 대다수가 취업준비기에 해당하며 혼인 등에 의한 통상적인 가구를 형성하기 이전으로서 30대 이상과는 소비 행태가 상당히 다를 것으로 예상하여 제외하였다. 그리고 60-64세 연령층은 다수가 주된 일자리에서 은퇴한 이후로서 65세 이상 노인과 소비 행태의 차이가 크게 다르지 않으리라고 판단하여 역시 제외하였다. 한편 가구원으로 학령기가 지난 25세 이상의 자녀를 포함한 가구도 제외하였다.

또한, 중위소득 이하의 가구만을 분석대상으로 하였다. 중상위 소득계층의 소비 행태는 그 이하 소득계층의 소비 행태와는 다를 것이다. 가령 중상위 계층의 소비에는 생계에 필요한 기본적인 소비지출 이외의 소비지출이 상대적으로 더 많을 것이다. 그런데 생계 곤란을 벗어나는 소득수준은 생계에 필요한 기본적인 소비에 곤란을 느끼지 않는 소득수준을 지칭한다. 따라서 이를 파악하는 데는 중상위 계층의 소비 행태를 분석하는 것은 적절하지 않다고 판단하여 제외하였다.

가계동향조사(2016) 원자료 표본은 8,947가구인데 만 65세 이상의 노인가구수가 있는 경우는 2,384가구(26.6%)였다. 이 중 본 연구의 분석대상인 중위소득 이하면서 노인만으로 구성된 노인 단독가구(878가구)와 노인 부부가구(690가구)는 1,568가구(전체 가구 중 17.5%)이다. 그리고 중위소득 이하면서 만 30세-만 59세 가구(단독가구, 부부로만 구성된 가구, 자녀 존재하는 3·4인 가구)는 1,561가구이다(전체 가구 중 17.4%).

[표 2] 분석대상 가구 특성

	노인가구	근로연령가구	전체가구
가구원 수 평균	1.44명	2.99명	2.53명
가구주 연령평균	75.13세	44.28세	54.20세
표본 수	1,568가구 (17.5%)	1,561가구 (17.4%)	8,947가구 (100%)

## 2) 노인가구와 근로연령 가구의 항목별 소비지출 비교

노인가구와 근로연령 가구의 정책적 빈곤선을 추정하기에 앞서 두 집단의 소비지출 특성을 항목별로 비교하기로 한다. 이는 [표 3]에 제시되어 있다. 이 표의 소득과 소비는 가구균등화지수를 적용한 값이다. 가구균등화지수는 가구원 수 차이를 통제하기 위한 것으로서 가구의 소득과 소비를 가구원 수의 제곱근( $\sqrt{n}$ )으로 나눈 값이다.<sup>10)</sup> 단, 주거비는 본 연구의 분석대상인 중위소득 이하의 가구에서는 가구원 수의 영향이 크지 않을 것으로 판단하여 가구균등화지수를 적용하지 않는다. 그리고 가계동향조사의 주거비에는 ‘기타 의제 주거비(가상의 임대료)’가 포함되어 있는데, 본 분석에서는 이를 제외한 실제 주거비만을 포함하였다.<sup>11)</sup>

각 가구는 빈곤 가구와 비빈곤 가구로 구분하였다. 빈곤 가구는 OECD 기준 빈곤선인 중위소득 50% 이하의 가구를 말한다. 따라서 비빈곤 가구는 중위소득 50% 초과부터 100% 이하 가구이다.

[표 3]에서 ‘노인가구’와 ‘근로연령 가구’ 열의 각 항목의 %는 가처분소득 대비 몇 %인가를 나

10) 가구 소비에는 규모의 경제가 존재하기 때문에 통상 가구원 수 차이를 통제할 때는  $n^k$  ( $0 < k < 1$ )로 나누어 주는데,  $k = \frac{1}{2}$  이 가장 흔히 사용된다.

11) 가계동향조사의 실제 주거비는 월세와 기타 의제주거비로 구성된다. 이 중 기타 의제주거비는 무상주택, 사택, 영구임대주택에 거주하는 경우, 유사한 주거지를 빌린다고 가정할 때 지급해야 하는 시장임대료(월세평균가액)에서 해당 주택 거주를 위해 지출한 실제 임대료의 차액을 의미한다(가계동향조사, 항목분류설명). 즉, 실제 지출한 금액이 아니라, 가상의 임대료로 이를 포함할 경우 정확한 주거비 지출을 확인하기 어렵다. 이 때문에 기타 의제주거비를 제외하고, 실제 지출한 주거비(월세)만 포함해 변수로 사용하였다.

타낸다. 가령 노인 빈곤 가구 소비지출 항목의 101.5%는 가처분소득 54.0만 원 대비 101.5%라는 것을 의미하며, 근로연령 비빈곤 가구 식비 항목의 22.1%는 가처분소득 161.3만 원의 22.1%라는 것을 의미한다. 다음으로 ‘근로연령대비’ 열의 %는 각 항목에서 노인가구의 지출액이 근로연령 가구 대비 몇 %인가를 나타낸다. 가령 이 열에 속하는 빈곤 가구 보건 항목의 149.4%는 노인 빈곤 가구의 보건비 지출액은 근로연령 빈곤 가구의 149.4%라는 것을 의미한다.

**[표 3] 빈곤 여부에 따른 가구별 소비지출 비교(가구균등화지수 적용)**

단위: 만 원/월평균

	노인가구		근로연령가구		근로연령대비	
	빈곤가구	비빈곤가구	빈곤가구	비빈곤가구	빈곤가구	비빈곤가구
가처분소득	54.00	124.85	66.67	161.33	81.0%	77.4%
	100%	100%	100%	100%		
가계지출	64.88	104.31	112.15	164.81	57.9%	63.3%
	120.2%	83.6%	168.2%	102.2%		
소비지출	54.83	82.44	92.84	131.05	59.1%	62.9%
	101.5%	66.0%	139.3%	81.2%		
01 식비 (식료품비 및 외식비)	18.53	27.55	24.95	35.59	74.3%	77.4%
	34.3%	22.1%	37.4%	22.1%		
02 주류 및 담배	0.83	0.84	2.43	2.17	34.3%	38.7%
	1.5%	0.7%	3.6%	1.3%		
03 의류 및 신발	1.67	3.66	4.43	7.98	37.8%	45.8%
	3.1%	2.9%	6.6%	4.9%		
04 조정주거비	10.59	13.39	14.16	14.12	74.8%	94.8%
	19.6%	10.7%	21.2%	8.8%		
05 가정용품 및 서비스	2.37	4.80	3.35	5.37	70.8%	89.4%
	4.4%	3.8%	5.0%	3.3%		
06 보건	10.181	13.284	6.815	8.233	149.4%	161.4%
	18.9%	10.6%	10.2%	5.1%		
07 교통	3.441	6.200	8.830	16.068	39.0%	38.6%
	6.4%	5.0%	13.2%	10.0%		
08 통신	1.859	2.783	6.193	8.168	30.0%	34.1%
	3.4%	2.2%	9.3%	5.1%		
09 오락·문화	2.005	3.722	5.428	7.382	36.9%	50.4%
	3.7%	3.0%	8.1%	4.6%		
10 교육	0.034	0.152	7.556	14.025	0.4%	1.1%
	0.1%	0.1%	11.3%	8.7%		
11 숙박비	0.010	0.152	0.365	0.542	2.7%	28.1%
	0.0%	0.1%	0.5%	0.3%		
12 기타상품 및 서비스	3.304	5.907	8.338	11.392	39.6%	51.9%
	6.1%	4.7%	12.5%	7.1%		
비소비지출 (조세/보험료 제외)	8.22	18.12	10.37	16.21	79.2%	111.8%
	15.2%	14.5%	15.6%	10.0%		
가구원 수	1.41	1.49	2.33	3.14	-	-
표본 수	1004	564	273	1288	-	-

자료: 이영빈(2018) p. 82의 <표 4-2-16> 빈곤 여부에 따른 가구집단별 소비지출 비교(가구균등화지수 적용)를 수정함.

이제 노인과 근로연령 빈곤 가구의 지출 행태를 비교하자. 노인과 근로연령 빈곤 가구의 소득 평균액은 각각 54만 원과 66만 원 정도이다. 그런데 지출액은 상당히 다르다. 노인 빈곤 가구는 가계지출액과 소비지출액이 각각 소득의 120.2%, 101.5%이다. 이에 비교해 근로연령 빈곤 가구는 각각 소득의 168.2%와 139.3%로서 노인 빈곤 가구보다 상당히 지출액이 많다. 노인 빈곤 가구는 가치분소득과 소비지출 평균이 대략 비슷한 데 비해 근로연령 빈곤 가구는 소비지출 평균이 가치분소득의 1.4배 정도이다. 노인 빈곤 가구의 가계지출 및 소비지출 규모는 각각 근로연령 빈곤 가구의 57.9%, 59.1%이다.

빈곤 가구의 소비지출 항목 중에서 가장 비중이 큰 것은 노인가구와 근로연령 가구 모두 식비지출이다. 식비지출의 가치분소득 대비 비중은 빈곤 노인가구는 34.3%, 빈곤 근로연령 가구는 37.4%이다. 단, 여기에서 식비에는 식료품비 이외에 외식비가 포함되어 있음에 주의해야 한다. 그다음으로 비중이 큰 지출항목은 주거비로서 빈곤 노인가구는 19.6%, 빈곤 근로연령 가구는 21.2%이다.

노인가구와 근로연령 가구의 소비 행태가 두드러지게 다른 항목은 보건과 교육이다. 노인가구는 근로연령 가구보다 보건, 즉 의료비 지출이 많고 근로연령 가구는 노인가구보다 교육비 지출이 특히 많은데, 이는 충분히 예상할 수 있는 일이다. 노인가구와 근로연령 가구의 의료비와 교육비 지출 규모의 차이는 빈곤 가구뿐만 아니라 일반 가구에서도 마찬가지이다.

## 4. 노인가구와 근로연령가구의 빈곤선 추정

### 1) 생계 곤란을 벗어나는 소득수준(정책적 빈곤선) 추정의 논리

가구소득 증가에 따른 가구소비 증가 추이를 보면 소득이 아주 낮을 때는 소비가 소득보다 많다. 이후 소득이 늘어나면서 소비도 늘어나지만 소비 증가속도는 소득 증가속도보다 낮다. 그래서 일정 소득수준이 넘어가면 소득이 소비보다 많아지며 소득이 증가할수록 둘의 격차는 벌어진다. 즉 소비와 소득은 교차해서 낮은 소득수준에서 높은 소득수준까지 '소비>소득→소비=소득→소비<소득'으로 진행된다.

'소비<소득'이라는 것은 소비 여력이 있음에도 더 소비하지 않는다는 것을 의미한다. 더 소비할 돈이 있지만 소비하지 않는다면, 이 구간에서는 생계 곤란을 벗어났다고 간주해도 무리는 없을 것이다. 이는 '소비<소득'이 되어야만 생계 곤란을 벗어난 것이라는 주장이 아니다. 소비에는 필수재뿐만 아니라 사치재도 있으므로 필수재를 감당할 소득수준이 넘더라도 사치재의

소비 때문에 '소비>소득'이 발생할 수 있다. 그래서 '소비>소득'인 가구라고 해서 모두 생계 곤란을 겪고 있다고 하기는 어렵다. 하지만 적어도 '소비<소득'이면 생계 곤란은 벗어났다고 할 수 있을 것이다. 이런 의미에서 '소비<소득'은 생계 곤란을 벗어나는 소득수준(혹은 정책적 빈곤선)이 되기 위한 충분조건은 되지만 필요조건은 아니다.

물론 생계 곤란을 겪고 있음에도 미래의 지출수요에 대비하기 위해 현재의 필수적인 소비를 줄일 수 있다. 이 경우는 '소비<소득'이더라도 생계 곤란을 벗어난 것이 아닐 것이다. 그런데 생계 곤란을 겪으면서 '소비<소득'을 유지하는 경우보다는 사치재를 소비하느라 생계 곤란을 벗어났지만 '소비>소득'인 생활을 하는 경우가 더 많을 것이다. 따라서 평균으로 따지면 여전히 '소비<소득'이면 적어도 생계 곤란은 벗어났다고 할 수 있다.

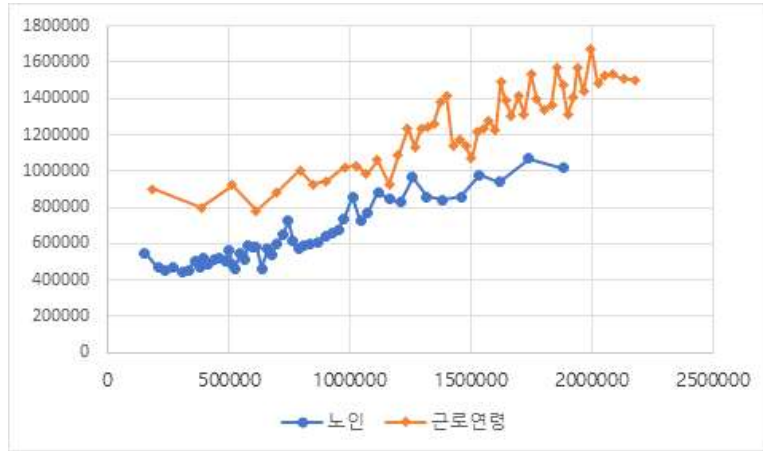
이런 논리에 따라 본 연구에서는 '소비<소득'이 시작되는 소득수준, 즉 소비선과 소득선이 교차하는 지점인 '소비=소득'에 해당하는 소득수준을 생계 곤란을 벗어나는 소득수준 혹은 정책적 빈곤선으로 설정한다.

## 2) 노인가구와 근로연령가구의 정책적 빈곤선의 추정

소비=소득이 발생하는 소득수준을 추정하기 위해 우선 분석대상 노인 1,568가구와 근로연령대 1,561가구를 각각 소득수준에 따라 50분위로 나누어 각 분위의 소득과 소비지출액 평균을 구하였다. 개별 가구는 주어진 소득에서 소비지출액 변동이 심하므로 소득에 따른 소비성향을 파악하려면 50개 구간에 대한 구간별 평균을 분석하는 것이 더 적합하다고 판단하였기 때문이다.

노인가구와 근로연령가구의 소득구간별 소비지출액 추이는 [그림 1]에 제시되어 있다. 노인가구의 가구원 수는 2인 이하이지만 근로연령가구의 가구원 수는 4인 이하이다. 따라서 노인가구의 소득 상한은 2인 가구 중위소득의 균등화 소득인 195만6천 원이며, 근로연령가구의 소득 상한은 4인 가구 중위소득의 균등화 소득인 219만6천 원이다.

[그림 1] 노인가구와 근로연령가구의 소득 구간별 소비지출액 추이

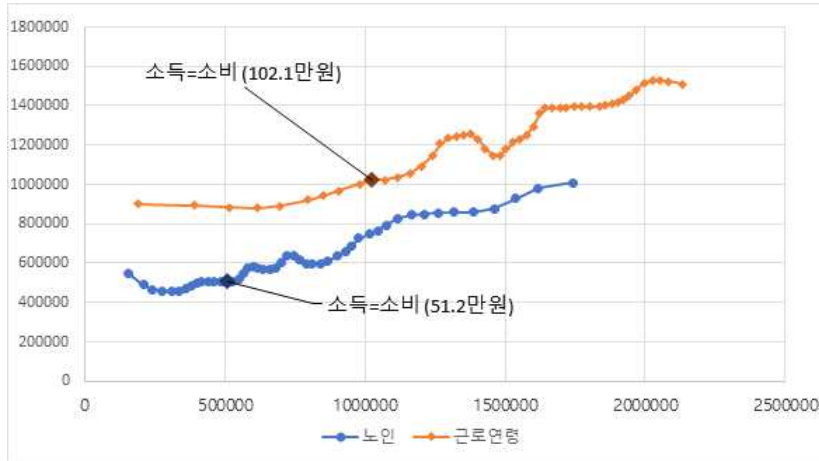


[그림 1]을 보면 모든 구간에 걸쳐 동일한 소득일 때 근로연령가구의 소비지출액이 노인가구보다 많음을 알 수 있다. 이 자체는 근로연령가구의 소비 수요가 노인가구보다 크다는 점에서 예상할 수 있는 일이다. 의외인 것은 소득수준별 근로연령가구와 노인가구의 소비지출액 격차이다.

통상 소득이 낮을 때는 소득제약으로 생계에 필요한 기본소비를 충족하지 못하며, 일정 소득 이상부터 소득제약이 풀려서 소비 수요의 차이에 따라 소비지출액이 달라질 것으로 기대한다. 그렇다면 낮은 소득수준에서는 노인가구나 근로연령가구나 모두 소득제약 상태일 것이므로 두 집단의 소비지출액 차이가 없거나 작고, 소득수준이 높아질수록 두 집단의 소비지출액 차이가 증가해야 한다. 그런데 [그림 1]을 보면 최하위 소득수준에서도 노인가구와 근로연령가구의 소비지출액 차이는 크다. 오히려 최하위 소득에서 점차 소득이 높아지면서 두 집단의 소비지출액 격차가 줄어들다가 다시 증가하는 경향을 보인다. 이러한 경향은 [그림 1]의 결과를 스무딩(smoothing)한 [그림 2]의 추세를 보면 더욱 뚜렷하다. 스무딩 방법으로는 3RSSH를 적용하였다.<sup>12)</sup>

12) 스무딩은 실제의 개별 값에 포함되어 있는 오차 혹은 잡음(noise)을 제거함으로써 추세 파악을 용이하게 해주는 통계기법이며, 3RSSH는 대표적으로 활용되는 스무딩 방법이다.

[그림 2] 노인가구와 근로연령가구 소비 비교 smoothing(3RSSH) 결과



소비>소득에서 시작해서 소비<소득으로 전환되는 지점의 소득수준(정책적 빈곤선)이 어느 정도인지를 보다 분명히 하기 위해 이번에는 소비 대비 소득의 비율(소득/소비)을 세로축, 소득을 가로축으로 하는 그래프를 [그림 3]으로 제시하였다. 또한 [그림 1]-[그림 3]에 사용된 통계를 [표 4]에 제시하였다.

[그림 3] 노인과 근로연령가구의 '소득/소비' 비율 비교



[그림 3]에서 세로축의 100%가 소득=소비인 지점이며, 100% 미만이면 소득<소비, 100% 초과면 소득>소비이다. 이 그림은 소비<소득이 발생하는 소득수준은 근로연령가구가 노인가구에

비해 훨씬 높다는 것을 명확히 보여준다. 노인가구의 경우 대략 51만 원 미만에서는 소비>소득이며, 그 이상부터 소비<소득으로 전환된다. 이에 비해 근로연령가구는 대략 102만 원 미만에서는 소비>소득이며, 그 이상부터 소비<소득으로 전환된다. 따라서 1인 가구 기준으로 노인가구는 51만 원 이상이면 생계 곤란에서 벗어난다고 할 수 있으며, 근로연령가구는 102만 원 이상이면 생계 곤란에서 벗어난다고 할 수 있다.

**[표 4] 노인가구와 근로연령가구의 소득구간별 소득과 소비**

(단위: 천원)

소득구간	노인			근로연령대		
	평균소득	평균소비	스무딩소비	소득	소비	스무딩소비
1	153	550	550	188	900	900
2	209	469	489	387	798	895
3	240	451	464	515	925	884
4	274	467	458	614	783	878
5	308	443	454	698	878	891
6	334	454	458	796	1,006	921
7	360	502	468	849	929	942
8	379	468	485	905	947	965
9	398	518	499	980	1,021	1,003
10	414	484	507	1,028	1,031	1,021
11	439	509	509	1,070	984	1,024
12	462	524	509	1,115	1,058	1,035
13	485	508	508	1,163	927	1,058
14	502	567	508	1,200	1,086	1,091
15	512	489	506	1,239	1,237	1,146
16	527	463	508	1,269	1,132	1,208
17	548	546	520	1,295	1,233	1,235
18	567	515	547	1,324	1,241	1,243
19	580	589	572	1,350	1,264	1,253
20	598	581	581	1,376	1,379	1,255
21	614	584	578	1,402	1,418	1,232
22	637	465	572	1,427	1,139	1,184
23	659	569	569	1,456	1,175	1,148
24	678	537	577	1,481	1,136	1,148
25	700	602	605	1,504	1,069	1,178
26	722	647	636	1,528	1,217	1,213
27	746	727	638	1,554	1,237	1,232
28	766	612	616	1,577	1,278	1,248

29	790	576	598	1,602	1,223	1,295
30	813	594	595	1,624	1,488	1,360
31	838	596	599	1,644	1,387	1,387
32	867	609	613	1,667	1,306	1,387
33	901	639	636	1,696	1,411	1,389
34	930	655	657	1,720	1,313	1,392
35	953	680	689	1,749	1,535	1,394
36	977	740	725	1,774	1,394	1,394
37	1,014	858	749	1,804	1,336	1,394
38	1,045	726	765	1,836	1,367	1,397
39	1,075	774	791	1,856	1,565	1,404
40	1,117	884	827	1,881	1,472	1,407
41	1,165	845	845	1,902	1,308	1,415
42	1,211	827	848	1,924	1,407	1,430
43	1,260	965	854	1,942	1,573	1,449
44	1,319	857	857	1,968	1,438	1,483
45	1,386	841	857	1,997	1,676	1,516
46	1,461	858	878	2,028	1,483	1,528
47	1,538	980	929	2,051	1,528	1,528
48	1,619	939	979	2,085	1,534	1,522
49	1,740	1,068	1,009	2,135	1,505	1,511
50	1,882	1,018	1,018	2,181	1,505	1,505

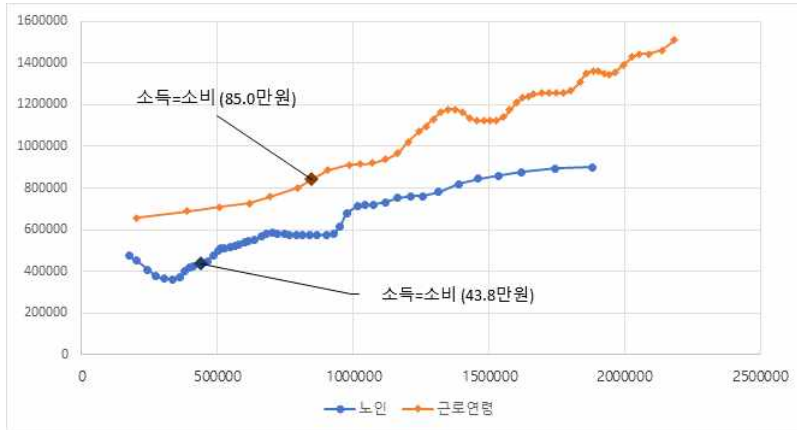
### 3) 조건변화에 따른 정책적 빈곤선 변화

#### (1) 평균값 vs. 중위값

앞에서 분석한 생계 곤란을 벗어나는 소득수준 추정에서는 각 소득 구간별 소득과 소비지출액 평균을 사용하였다. 그런데 평균은 극단값의 영향을 많이 받는다. 소득의 경우는 중위값을 상한으로 50개 분위로 나누었기 때문에 각 분위 내 평균값은 극단값의 영향을 받지 않는다. 하지만 소비는 그런 제한이 없기 때문에 극단값의 영향을 받는다. 물론 소비는 소득에 의해 일정한 제약을 받기 때문에 아주 심한 극단값을 갖기는 어렵지만 그래도 낮은 수준에서는 극단값을 갖는다. 이러한 극단값의 영향을 배제하려면 평균값 대신 중위값을 사용하면 된다.

평균값 대신 중위값을 사용하여 재분석한 결과를 [그림 4]에 제시하였다. 지면 제약으로 인해 스무딩한 결과만을 제시하였다.

[그림 4] 노인가구와 근로연령가구의 소비 추세 비교(중위값, smoothing)



모든 소득 구간에서 근로연령가구의 소비지출액이 노인가구에 비해 높은 것은 평균값을 기준으로 했을 때와 동일하다. 소득 변화에 따른 소비 추세도 평균값을 기준으로 했을 때와 유사하다. 차이점은 소비액과 소득액이 역전하는 지점, 즉 소비=소득이 성립하는 소득수준이다. 중위값을 기준으로 했을 때는, 노인가구는 43만 원 이상부터 소비<소득이 성립하며 근로연령가구는 85만 원 이상부터 소비<소득이 성립한다. 즉 평균값을 기준으로 했을 때보다 노인가구는 8만 원, 근로연령가구는 17만 원이 더 작다. 따라서 중위값을 기준으로 생계 곤란을 벗어나는 소득수준을 측정하면 1인 가구 기준으로, 노인가구는 43만 원, 근로연령 가구는 85만 원이 되어 평균값을 기준으로 했을 때보다 감소한다.

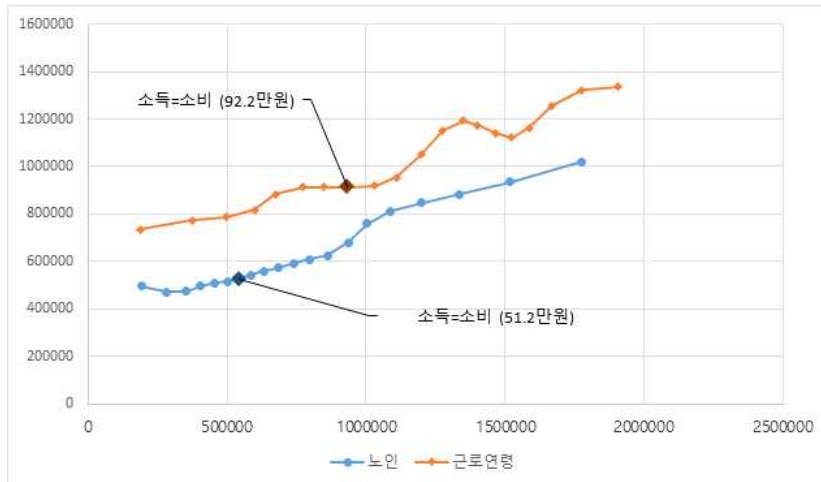
## (2) 가구원 수 차이

앞에서의 분석에서 노인가구의 가구원 수는 2인 이하인데 비해 근로연령가구의 가구원 수는 4인 이하였다. 비록 균등화지수를 적용했지만,  $\sqrt{\text{가구원수}}$ 로 나누는 것이 가구원 수 차이의 영향을 완벽하게 제거하지는 못한다. 따라서 앞서 분석한 노인가구와 근로연령가구의 소비 행태 차이에는 이러한 가구원 수 차이에 따른 영향이 일부 포함되어 있을 수 있다. 이러한 가구원 수 차이에 따른 영향을 배제하기 위해 이번에는 근로연령가구의 가구원 수도 2인 이하로 제한하여 다시 분석을 실시한다.

앞서 분석한 4인 이하 근로연령가구는 1,561가구였다. 그런데 이 중에서 2인 이하 가구는 1인가구 285명, 2인 가구 181명으로 모두 466명이다. 그런데 466개의 표본에 대해 50개 구간으로 구분하면 한 구간 당 표본 수가 10개 이하로 너무 작아서 추세선의 변동이 심하다. 이에 따라 2인 이하 가구에 대한 분석에서는 소득을 20개 구간으로 구분하였다. 2인 이하 가구 중 1인

가구의 비율은 노인가구는 56.0%이며 근로연령가구는 61.2%이다. 노인가구의 독신비율이 다소 낮지만 큰 차이는 아니다. 2인 이하 가구에 대한 분석 결과는 [그림 5]에 제시되어 있다. 이는 평균값을 기준으로 한 것이며, 역시 원래의 추세선을 스무딩한 결과이다.

[그림 5] 노인가구와 근로연령가구 소비 추세 비교(2인 이하 가구만, smoothing)



2인 이하 가구만을 대상으로 한 [그림 5]를 보면 4인 이하 가구를 대상으로 했을 때에 비하여 노인가구와 근로연령가구의 추세선 간격이 다소 좁아졌음을 알 수 있다. 노인가구는 표본은 동일한 채 소득 구간만 50개에서 20개로 되었으므로 추세선이 다소 완만해졌지만 높이에는 변함이 없다. 따라서 두 집단의 간격이 좁아진 것은 근로연령가구의 추세선 높이가 낮아졌기 때문이며, 이는 동일한 가계균등화 소득에서 2인 이하 가구의 가계균등화 소비 수준이 3-4인 가구의 가계균등화 소비 수준에 비해 다소 낮음을 의미한다.

소비지출을 초과하기 시작하는 소득수준 역시 노인가구는 표본이 동일하므로 변함이 없고 근로연령가구만 변한다. 평균값을 기준으로 했을 때 근로가구연령의 소비(소득이 시작되는 소득수준은 대략 92만 원이다. 따라서 4인 이하 가구를 대상으로 했을 때보다 약 9만 원 정도 줄었음을 알 수 있다.

## 5. 연구결과의 정리 및 시사점

지금까지의 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

- 동일한 소득일 때 노인가구의 소비지출액은 근로연령가구에 비해 낮다.
- 이는 소득수준에 상관없이 일관되게 나타난다.
- 노인가구의 생계 곤란을 벗어나는 소득수준(정책적 빈곤선)은 추정방법에 따라 43만 원에서 51만 원까지 분포한다(1인가구 기준).
- 근로연령가구의 생계 곤란을 벗어나는 소득수준(정책적 빈곤선)은 추정방법에 따라 85만 원에서 102만 원까지 분포한다(1인가구 기준).

본 연구의 주제는 노인가구와 근로연령가구는 소비 수요가 다름을 확인하고, 노인가구와 근로연령가구에 적절한 정책적 빈곤선은 어느 정도인지 추정하는 것이다. 본 연구에서는 정책적 빈곤선을 소득이 소비보다 많아지는 지점의 소득수준으로 정의하였다. 소득이 소비보다 많아지는 지점의 소득수준은 노인가구는 43만 원(중위값 기준)과 51만 원(평균값 기준)이었으며, 근로연령가구는 85만 원(중위값 기준)과 102만 원(평균값 기준)이었다(2016년 1인가구 기준).

본 연구에서 추정한 노인가구의 정책적 빈곤선 소득은 대략 근로연령가구의 50% 정도이다. 이에 비해 석재은(2017)에서는 노인가구의 정책적 빈곤선(노인가구가 생활하는데 필요한 소득 수준)을 근로연령가구의 65%로 제시하였다. 본 연구의 근로연령가구 대비 노인가구의 정책적 빈곤선 소득 비율이 석재은(2017)보다 훨씬 낮게 나온 것은 왜일까? 석재은(2017)에서는 공통 소비항목만을 기준으로 했고 비빈곤가구를 대상으로 했기 때문에 본 연구와는 소비항목의 기준과 대상가구가 다르다는 것이 한 이유가 될 수 있다. 하지만 그보다는 본 연구의 정책적 빈곤선인 '소득>소비'가 발생하는 소득수준은 생계 곤란을 벗어나는 소득수준보다 높을 수 있다는 것이 더 중요한 이유일 것 같다. 앞서 논의하였듯 '소득>소비'라는 것은 소비 여력이 있음에도 더 소비하지 않는다는 것을 의미한다. 소비 여력이 있어도 소비하지 않는다면 생계 곤란을 벗어났다고 할 수 있지만, 역으로 '소비<소득'이 되어야만 생계 곤란을 벗어난다는 것은 아니다. 소비에는 필수재뿐만 아니라 사치재(필수재가 아닌 재화를 모두 지칭)도 있으므로 필수재를 감당할 소득수준이 넘더라도 사치재 소비 때문에 '소비>소득'이 발생할 수 있기 때문이다. 그런데 이런 경우는 아무래도 노인가구보다는 근로연령가구에서 더 많을 것 같다. 그렇다면 본 연구의 정책적 빈곤선은 근로연령가구가 노인가구에 비해 상대적으로 과대 추정되었을 수 있다. 물론 이는 짐작에 의한 것이므로 정말 그러한가를 판단하려면 추후연구가 필요하다.

본 연구에서는 평균값과 중위값 기준으로 각각 정책적 빈곤선을 추정하였다. 그런데 통상

소비지출을 이용하여 빈곤선을 추정하는 연구에서는 중위값보다는 평균값을 이용하므로, 본 연구의 결과 중에서도 평균값이 좀 더 타당할 것 같기는 하다. 하지만 노인가구와 근로연령가구의 정책적 빈곤선 기준소득을 단일값으로 산출하는 것이 본 연구의 주목적은 아니다. 그보다는 노인가구와 근로연령가구의 생계 곤란을 벗어나는 소득수준은 현저하게 다르므로 정책적 빈곤선을 설정할 때는 두 집단을 구분할 필요가 있다는 것을 보인 것이 더 중요하다. 아울러 노인가구의 생계 곤란을 벗어나는 소득수준은 '중위소득 50%' 기준보다 낮다는 것을 보인 것도 의미가 있다.

이와 같은 본 연구의 분석결과는 국민기초생활보장 급여와 기초연금의 중복수급 여부에 관한 최근 논의에도 유용한 시사점을 준다. 현행 제도하에서는 기초연금을 수령하면 그 금액만큼 제하고 생계급여를 지급한다. 이에 대해 일각에서는 소위 “줬다 뺏는 기초연금”이라고 부르면서 기초연금 수령액을 생계급여에서 제하지 않도록 제도를 고쳐야 한다고 주장한다.<sup>13)</sup> 국민기초생활보장제도는 보충성의 원리에 따른다. 즉 다른 소득이 빈곤선에 미달하면 그 차액만큼 급여를 지급한다. 따라서 기초연금을 수령하면 이를 제하고 지급하는 것이 당연하다. 하지만 이런 제도의 취지와는 별개로, 가장 빈곤한 노인(생계급여 수급 노인)에게 기초연금 혜택을 주지 않는 것은 가혹하며 형평성에도 맞지 않는다는 다분히 정서적인 주장은 일정한 공감을 얻기도 한다.

만일 기초연금액을 생계급여 산정에서 제외하지 않으면 어떻게 될까. 이 경우 생계급여를 수급하는 노인가구는 추가로 기초연금액(30만 원)을 수령하지만, 생계급여를 수급하는 근로연령가구는 아무런 혜택이 없다. 그런데 생계 곤란을 벗어나는 소득수준은 근로연령가구가 노인가구에 비해 더 높다(그리고 본 연구의 추정에 따르면 현행의 국민기초생활보장 급여 수준은 노인가구의 정책적 빈곤선보다 낮지 않다). 따라서 소비 수요는 빈곤 노인가구보다 빈곤 근로연령가구가 더 크지만 공적급여 수급액은 빈곤 노인가구가 빈곤 근로연령가구보다 더 많아진다. 이는 빈곤한 근로연령가구와 노인가구 사이의 형평성을 훼손하며, 빈곤 정책의 효과성(욕구에 대한 대책) 측면에서 바람직하지 않다.

현행 제도에서 근로연령가구는 노인가구에 비해 가구 특성에 따라 교육급여와 아동수당을 더 받는다. 따라서 이를 포함하면 빈곤한 근로연령가구가 수령하는 공적급여액은 노인가구에 비해 많다. 하지만 이 정도의 추가급여만으로 근로연령가구의 정책적 빈곤선이 생계 곤란을 벗어나는 소득수준에 도달했다고 할 수 있을 것 같지는 않다. 더욱이 교육급여 및 아동수당과는 거의 상관이 없는 2인 이하 가구만을 대상으로 분석했을 때도 근로연령가구의 정책적 빈곤선

13) 물론 기초연금은 “줬다 뺏는” 것이 전혀 아니다. 기초연금은 그냥 주는 것이고, 생계급여 산정에서 추가된 소득만큼 생계급여가 감소하는 것뿐이다. 이는 생계급여 삭감을 반대하는 측에서 정서적인 공감을 얻기 위해 사용하는 슬로건이다.

은 노인가구보다 매우 높았으며, 국민기초생활보장제도의 현금급여(생계+주거급여)보다 훨씬 많았다. 물론 본 연구에서 추정한 근로연령가구의 정책적 빈곤선은 실제로 생계곤란을 벗어나는 소득수준보다 높은 개연성이 있으므로, 이에 대한 명확한 판단이 어렵다. 이를 위해서는 근로연령가구의 가구 특성에 따른 상세한 지출수요 분석이 필요하다.

본 연구의 결과는 정책적 빈곤선을 설정할 때 다양한 가구 특성에 따른 수요를 추정하고 그에 따라 다양한 집단의 정책적 빈곤선을 설계하는 것이 필요함을 보여준다. 비록 본 연구에서는 노인가구와 근로연령가구 두 집단만을 구성하여 분석했지만, 추후연구에서는 노인가구와 근로연령가구 내에서 보다 다양한 특성(1인가구, 2인가구, 학령기 가구원 있는 가구 등)에 따라 세부 집단을 구분하고 이들의 소비 수요를 추정하는 것이 필요하다.

## ■ 참고문헌 ■

- 강신욱(2016). 기초생활보장 개편의 효과. 보건복지포럼, 20-31.
- 김경혜(2011). 빈곤문제를 보는 새로운 시각. 정책리포트, 100, 1-21.
- 김미곤(1997). 최저생계비 계측 현황과 정책과제. 보건복지포럼, 13, 72-81.
- \_\_\_\_\_ (1999). 빈곤대책으로서의 기초생활 보장법. 도시연구, 5, 63-83.
- \_\_\_\_\_ (2007). 최저생계비 계측 대안 모색. 월간 복지동향, 105, 9-12.
- 김민정(2015). 베이비부머 가계의 가구인수별 소비지출패턴 분석. 소비자정책교육연구, 11(4), 205-230.
- 김을식, 이지혜(2016). 국민기초생활보장제도의 사증손실 측정: 내생성을 고려한 도구변수 분석. 재정학 연구, 9(1), 113-148.
- 김학주(2008). 빈곤층의 의료비지출 과부담에 관한 연구: 의료급여 수급여부를 중심으로. 한국사회, 9(1), 229-254.
- 남기철(2007). 최저생계비 설정의 문제점과 개선방안에 대해. 한국빈곤문제연구소, 창립 6주년 기념 세미나 자료집(2007년 7월), 26-33.
- 남상호(2014). 우리나라 다차원적 빈곤의 현황과 과제. 보건·복지 Issue&Focus, 224, 1-8.
- 노대명(2016). 기초생활보장제도 개편. 보건복지포럼, 6-19.
- 류정순(2007). 최저생계비 설정의 문제점과 개선방향. 한국빈곤문제연구소, 창립 6주년 기념 세미나 자료집(2007년 7월), 1-26.
- 문진영(2015). 빈곤선 측정방식에 대한 비교 연구. 비판사회정책, 46, 202-236.
- 박능후(2007). 최저생계비 개념과 계측에 관한 고찰. 사회복지정책, 28, 297-314.
- 박상현, 김태일(2011). 국민기초생활보장제도가 노동 공급과 성과에 미치는 영향. 한국정책학회보, 20(4).
- 반정호(2012). 1인 가구의 사회·경제적 특성과 변화. 노동리뷰, 55-67.
- 백학영(2010). 빈곤지위와 가구유형에 따른 노인가구의 소비특성 차이 분석. 한국노년학, 30(3), 911-931.
- 석재은(2003). 노령계층의 소득계층별 필요소득수준 연구. 한국인구학, 26(1), 79-113.
- \_\_\_\_\_ (2017). 세대간 공평성 관점에서 한국 노령층의 빈곤선과 최저급여수준 연구. 사회복지정책, 44(2), 55-84.
- 성영애, 양세정(1997). 노인가계와 비노인가계의 소비지출구조 및 관련 요인의 비교분석. 대한가정학회지, 35(5), 103-117.
- 성영애(2013). 군집분석을 통해 살펴본 1인가구의 연령대별 소비지출패턴. 소비지학연구, 24(3), 157-181.
- 송은철, 신영전(2010). 과부담 의료비 지출이 빈곤화 및 빈곤 지속에 미치는 영향. 예방의학학회지, 43(5), 423-435.
- 안종범, 김철희, 전승훈(2002). 빈곤과 실업의 원인과 복지정책의 효과. 노동경제논집, 25(1), 75-95.
- 여유진(2004). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준과 빈곤사각지대: 공적부양과 사적부양과 관계를 중심으로. 보건사회논집, 24(1), 3-29.
- \_\_\_\_\_ (2005). 국민기초생활보장제도와 생계보장. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 2005-10, 16-26.
- 여유진, 김수정(2011). 공적 서비스와 소비지출 불평등: 한국과 영국의 교육 및 보건의료비 지출 비교. 한

국사회정책, 18(1).

- 여윤경, 양세정(2001). 가구유형에 따른 소비지출패턴 비교 분석. 소비자학연구, 12(4), 66-81.
- 여윤경(2003). 노인부부가계와 노인독신가계의 소비패턴비교. 한국가정관리학회지, 25(5), 1-12.
- 우석진(2011). 우리나라 빈곤의 실태와 대응방안. 예산정책연구, 1(1).
- 이승기(2006). 소득기준에 의한 빈곤가구와 박탈기준에 의한 빈곤가구의 가구구성에 있어서의 차이에 관한 연구. 사회복지정책, 37-54.
- 이영빈(2018). 노인가구의 소비지출 특성에 따른 빈곤선 재설정. 고려대학교 석사학위 논문.
- 임완섭(2015). 빈곤 노인가구의 유형별 소득 및 지출 특성과 정책과제. 보건복지포럼, 226, 90-103.
- 전상민(2013). 단독가구의 소비지출패턴 유형 및 결정요인 분석. 소비자문제연구, 44(3), 21-43.
- 정영숙(2000). 소비지출패턴 : 연구동향과 미래전망. 소비자학연구, 11(2), 85-101.
- 조성한(2002). 공식적 빈곤선 계측에 대한 소고. 한국공공관리학보, 16(2), 157-180.
- 최근, 서병수, 권중희(2011). 차원계수방식에 의한 다차원적 빈곤 측정. 한국사회복지학, 63(1), 85-111.
- 최옥금(2011). 노인 가구의 소비지출 유형화 및 영향 요인 분석. 노인복지연구, 51, 277-296.
- 최홍철 (2014). 가구유형을 고려한 생애주기와 소비지출양식에 관한 연구. 서울대학교 석사학위 논문.
- 허석균(2005). 횡단면 자료를 이용한 가구소비 결정요인에 관한 연구: 유동성 제약과 가구별 특성을 중심으로. 한국개발연구, 27(1), 1-38.
- Atkinson, A. B.(2003). Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches. Journal of Economic Inequality, 1(1), 51-65.
- Callan, Tim(1991). Concepts of Poverty and The Poverty Line. Journal of Economic Surveys. 5(3).
- Carlson, A., Lino, M., & Fungwe, T.(2007). *The Low-Cost, Moderate-Cost, and Liberal Food Plans, 2007 (CNPP-20)*. U.S. Department of Agriculture, Center for Nutrition Policy and Promotion
- Hicks, N.(1998). An analysis of the index of unsatisfied basic needs(NBI) of Argentina, with suggestions for improvement. Latin America and Caribbean Region. World Bank, 101-110.
- Ploeg, Michele. V. & Citro, Constance. F.(2008). Poverty Measurement: Orshansky's Original Measures and the Development of Alternatives. Review of Agricultural Economics, 30(3), 581-590.
- Meyer & Sullivan(2007). *Measuring The Well-Being of The Poor Using Income and Consumption*. NBER, Working Paper Series 9760, <http://www.nber.org/papers/w9760>.
- Rowntree, Seebohm(1901). *Poverty: A Study of Town Life*. London, Macmillan and Co.
- Saunders, Peter(2004). Towards a Credible Poverty Framework: From Income Poverty to Deprivation. The Social Policy Research Centre(SPRC) Discussion Paper, 131.
- Sen, Amartya(1992). The Political Economy of Targeting. unpublished manuscript presented at the World Bank Conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting, Washington, DC, June 1992.
- Townsend, Peter(1954). Measuring Poverty. British Journal of Sociology, 5(2).
- \_\_\_\_\_ (1979). *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*. University of California Press.
- 보건복지부(2017). “모든 국민의 기본 생활을 보장”하는 제1차 기초생활보장 종합계획(‘18~20년) 수립“.

- \_\_\_\_\_ 보도자료. 2017년 8월 10일. [www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156219586](http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156219586)
- \_\_\_\_\_ (2003). “참여정부 출범 6개월: 보건복지분야의 성과와 과제”. 보도자료, 2003년 8월 26일. [www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&CONT\\_SEQ=26473&page=828](http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=26473&page=828)
- \_\_\_\_\_ (2015a), 기초생활보장제도 개편.
- \_\_\_\_\_ (2015b). 국민기초생활보장 해설서.
- \_\_\_\_\_ (2015c). 2015년 국민기초생활보장사업: 맞춤형급여 운영방안.
- \_\_\_\_\_ (2017). 국민기초생활보장 수급자 현황.
- \_\_\_\_\_ (2019). 2019년 달라지는 기초생활보장제도 발표!. 보도자료, 2019년 1월 14일. [http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&page=1&CONT\\_SEQ=347381](http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=347381)
- 보건복지부 홍보자료(2015). 기초생활수급제도 개편 내용. [http://www.mohw.go.kr/sotong/cy/scy0102ls.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=12&MENU\\_ID=12040502](http://www.mohw.go.kr/sotong/cy/scy0102ls.jsp?PAR_MENU_ID=12&MENU_ID=12040502)
- 통계청(2006). 가계금융·복지조사.
- \_\_\_\_\_ (2010). 장래추계인구.
- \_\_\_\_\_ (2011, 2015). 사회실태조사.
- \_\_\_\_\_ (2014). 경제활동인구조사. 연령별 경제활동인구 총괄.
- \_\_\_\_\_ (2016). 가계동향조사.
- 한국고용정보원(2013). 2012년 상반기 기업체 신규인력실태조사(2013.1).
- 한국교육개발원(2010). 교육통계분석자료집.
- 행복e음([www.ssis.or.kr](http://www.ssis.or.kr)). 2017 복지서비스 가이드북. 사회보장조정과 중앙부처 사회보장사업 현황조사.
- OECD (2015). Pensions at a Glance 2015. OECD Publishings.
- OECD Data. Poverty rate(2013, 2014, 2015). 2018.04.07. 검색
- OECD. equivalence scales. [www.oecd.org/social/inequality.htm](http://www.oecd.org/social/inequality.htm) . 2018.04.07. 검색

Abstract

## The analysis of policy poverty line for elderly and working-age households

Taeil Kim\* & Youngbin Lee\*\*

In this study, we identified the different consumption needs of the elderly and the working-age households. Then, we estimated the appropriate policy poverty lines for elderly and working-age households using 2016 Household Trends Data. The main results are as follows.

The consumption expenditure of old households is lower than that of working-age households after controlling for income and household size. This is a consistent trend regardless of income level; Income levels that are out of the difficulty of subsistence for older households range from 430,000 won to 520,000 won according to the estimation methods.; Income levels that are out of the difficulty of living for working-age households range from 850,000 won to 1.02 million won; The appropriate policy poverty line for elderly households is considerably lower than the '50% of median income' criterion when considering their consumption needs.

**Key words:** Elderly poverty, Poverty line, Public assistance

◆ 2019. 5. 3. 접수 / 2019. 6. 17. 1차수정 / 2019. 6. 25. 게재확정

\* Professor, Department of Public Administration, Korea University(tikim@korea.ac.kr)

\*\* Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, Korea University(lyb1011@korea.ac.kr)