연구보고서 2019-08

노인빈곤율 변동의 원인 분해 및 정책과제

고제이
구인회·우해봉·이아영

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

【책임연구자】
고제이 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】
지방분권과 복지재정 운영체계 연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2018(공저)
저출산·고령사회 대응을 위한 아동수당제도 도입에 관한 연구
한국보건사회연구원, 2017(공저)

【공동집필진】
구인회 서울대학교 사회복지학과 교수
우해봉 한국보건사회연구원 연구위원
이아영 한국보건사회연구원 부연구위원

【연구지원】
고경표 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2019-08

노인빈곤율 변동의 원인 분해 및 정책과제

발 행 일 2019년 10월
저 자 고 제 이
발 행 인 조 흥 식
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)
인 쇄 처 고려씨엔피

ⓒ 한국보건사회연구원 2019
ISBN 978-89-6827-604-0 93330

발간사

우리나라는 1960년 공무원연금제도를 시작으로 1988년 국민연금제도 도입을 통해 노후소득보장의 골격을 구성하였고, 유례없이 빠른 인구고령화와 세계 최고 수준의 노인빈곤 문제에 대응하여 기초연금, 노인 일자리 등 노후소득을 보장하기 위한 다양한 정책들이 도입·시행되고 있다.

그럼에도 여전히 노인 10명 중 4명 이상이 빈곤 상태라는 현실은 관련 정부 정책의 실효성에 대한 의문을 던지고 있다. 현재 정부는 노인빈곤 문제 해결을 위하여 기초연금 기준금액 인상, 노인 일자리 지원 사업 확대 등에 재원을 집중하고 있다. 인구 고령화가 가속화되는 가운데 확대되는 노인빈곤 관련 정책들의 재정적 영향과 실효성에 대한 신중한 검토가 필요한 시점이다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 노후소득보장을 강화하기 위한 정부 정책의 외형적 다양성에도 불구하고 노인빈곤율이 높게 유지되는 원인에 대한 분석을 수행하였다. 이를 위하여 하나의 자료나 분석 방법론에 의존하지 않고 세부 정책별 제도 분석, 빈곤율 변동 요인분해, 노인 경제활동과 빈곤에 대한 실증분석 등 다양한 방법론을 활용하여 현행 노인빈곤 관련 제도의 개선 방향을 모색하고 있다. 이 연구는 우리 연구원의 고제이 연구위원 책임하에 우해봉 연구위원, 이아영 부연구위원과 서울대학교 사회복지학과 구인회 교수가 외부 연구진으로 참여하여 완성되었다. 연구행정을 맡아 준 고경표 연구원과 집필에 노고를 아끼지 않은 연구진에게 큰 격려를 보내며, 그 과정에서 유용한 조언과 평가를 해 준 황남희 연구위원과 경남대학교 권혁진 교수님께 감사의 마음을 전한다.

2019년 10월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract ····· 1

요 약 ····· 3

제1장 서 론 ····· 9

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 11

제2절 연구의 내용 및 방법 ····· 13

제2장 노인빈곤 관련 정책의 전개 과정 ····· 15

제1절 공적연금 및 기초연금제도의 발전 과정 ····· 17

제2절 국민기초생활보장제도의 발전 과정 ····· 24

제3절 노인 일자리 사업 및 근로장려세제 ····· 32

제3장 노인빈곤율 변동 원인 및 노인빈곤 완화 정책 효과 ····· 41

제1절 문제의식 ····· 43

제2절 노인빈곤율 변동 추이와 원인 ····· 44

제3절 노인 공적이전소득 수급 분포 ····· 58

제4절 노인빈곤 완화 정책 효과 ····· 65

제4장 노인의 경제활동과 빈곤 ····· 73

제1절 문제의식 ····· 75

제2절 연구의 방법 및 자료 ····· 80

제3절 분석 결과 ····· 85

제4절 소결 ····· 111

제5장 제도 실태와 쟁점 ····· 115

제1절 연금제도 실태와 쟁점 ····· 118

제2절 기초생활보장제도 실태와 쟁점 ····· 149

제6장 노인빈곤 해소를 위한 정책과제 ····· 157

제1절 연금제도 개선 과제 ····· 159

제2절 기초생활보장제도 개선 과제 ····· 166

제3절 노인 일자리 사업과 근로장려세제의 역할 ····· 174

참고문헌 ····· 177

부 록 ····· 189

표 목차

〈표 2-1〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 주요 특성 비교 ····· 27
〈표 2-2〉 기초생활보장 소득인정액 산정 방식 변화 과정 ····· 28
〈표 2-3〉 기초생활보장 부양의무자 범위 기준 변화 과정 ····· 30
〈표 2-4〉 기초생활보장 부양의무자 판정 기준 변화 과정 ····· 30
〈표 2-5〉 노인 일자리 및 사회활동 지원 사업 개요(2019년) ····· 33
〈표 2-6〉 근로장려세제 주요 제도 변경 사항 ····· 38
〈표 2-7〉 근로장려세제 수급 가구 수, 총지급액, 가구당 평균 지급액 ····· 39
〈표 3-1〉 기간별 노인빈곤율 변동 요인 분해 ····· 50
〈표 3-2〉 기간별 노인빈곤 지표 변동에 대한 요인별 기여도 ····· 53
〈표 3-3〉 노후소득보장급여의 소득계층별 수급률(2017년) ····· 60
〈표 3-4〉 사회보험급여 소득계층별 수급률 변화(2005, 2009, 2013, 2017년) ····· 61
〈표 3-5〉 기초보장급여 소득계층별 수급률의 변화(2005, 2009, 2013, 2017년) ····· 62
〈표 3-6〉 노후소득보장제도 수급자의 구성(2017년) ····· 64
〈표 3-7〉 노후소득보장급여의 노인빈곤 감소 효과(2017, 2013, 2009, 2005년) ····· 67
〈표 3-8〉 국민기초생활보장제도 노인(전체 인구) 사각지대(2017년) ····· 71
〈표 4-1〉 취업 의사 및 취업 동기 ····· 78
〈표 4-2〉 기초통계: 65세 이상 ····· 86
〈표 4-3〉 일자리 특성 ····· 87
〈표 4-4〉 기초통계: 65~79세 ····· 90
〈표 4-5〉 고령자의 노동시장 참가 결정 모형 ····· 91
〈표 4-6〉 고령자의 노동시장 참가 결정 모형(공적연금, 기초연금, 기초생활보장소득) ····· 93
〈표 4-7〉 고령자의 노동공급 함수: 65세 이상 ····· 95
〈표 4-8〉 고령자의 노동공급 함수: 65~79세 ····· 98
〈표 4-9〉 고령자의 노동공급 함수(공적연금, 기초연금, 기초생활보장소득): 65세 이상 ····· 100
〈표 4-10〉 고령자의 노동공급 함수(공적연금, 기초연금, 기초생활보장소득): 65~79세 ····· 102

〈표 4-11〉 고령자의 노동공급 함수: 65세 이상 ····· 105
〈표 4-12〉 고령자의 빈곤 위험 결정 요인 I ····· 108
〈표 4-13〉 고령자의 빈곤 위험 결정 요인 II ····· 109
〈표 5-1〉 공적연금 적용 현황(2017년 12월 말) ····· 120
〈표 5-2〉 65세 이상 인구의 공적연금 수급 현황(2018년 5월 말) ····· 121
〈표 5-3〉 국민연금(노령연금) 수급률 및 가입 기간(1954~1995년생) ····· 123
〈표 5-4〉 OECD 국가의 노후최저보장제도 급여 수준과 수급률(2016년) ····· 126
〈표 5-5〉 OECD 국가의 공·사적 연금 총소득대체율 ····· 128
〈표 5-6〉 국민연금(노령연금) 수급자의 소득대체율과 연금 월액(1954~1995년생) ····· 129
〈표 5-7〉 퇴직연금 도입 의무화 일정(상시근로자 수 기준) ····· 130
〈표 5-8〉 퇴직연금 수급률 및 가입 기간(1954~1995년생) ····· 132
〈표 5-9〉 공·사적 연금 수급권의 중층 구조(1954~1995년생) ····· 133
〈표 5-10〉 소득계층별 국민연금 가입 기간(1952~1984년생) ····· 137
〈표 5-11〉 국민복지연금법(1973년)과 국민연금법(1986년)의 기본 연금액 산식 ····· 141
〈표 5-12〉 소득계층별 다층보장의 중층 구조(1955~1992년생) ····· 142
〈표 5-13〉 공·사적 연금 중복 수급권자의 소득대체율(1955~1992년생) ····· 142
〈표 5-14〉 연금 수급 유형별 공·사적 연금 가입 기간(1955~1992년생) ····· 143
〈표 5-15〉 전체 인구 대비 노인층의 상대 소득 ····· 145
〈표 5-16〉 국민기초생활보장제도의 수급자 추이 ····· 150
〈표 5-17〉 제도 개편 전후 급여별 수급 가구 및 수급자 추이 ····· 152
〈표 5-18〉 지방생활보장위원회 수급 대상자 보호 실적 ····· 155
〈표 6-1〉 가구균등화지수 비교 ····· 172

그림 목차

[그림 2-1] 근로장려세제 개편 구조(2019년) ····· 37
[그림 3-1] 빈곤노인과 비빈곤노인의 사회수혜금 누적소득 분포 ····· 52
[그림 3-2] 65세 이상 노인 기초연금 수급 분포 ····· 54
[그림 3-3] 노인 가처분소득 누적 분포 변화(2006~2016년) ····· 55
[그림 3-4] 노인 가처분소득 분위별 연평균 실질 소득증가율(2006~2016년) ····· 56
[그림 4-1] OECD 국가 65세 이상 경제활동 참가율(2017년 기준) ····· 76
[그림 4-2] 연령별 노동참여 비율(Labour Force Statistics), 2017년 기준 ····· 77
[그림 4-3] 65세 이상 경제활동 참가율 변화 ····· 77
[그림 4-4] 고령자의 노후소득보장 소득 분포('0' 제외) ····· 87
[그림 4-5] 고령자의 노후소득보장제도 수급 여부에 따른 가구총소득 구간별 빈도 (frequency) ····· 88
[그림 4-6] 고령자의 노후소득보장제도 수급 여부에 따른 가구총소득 분포(density) ····· 89
[그림 5-1] 국민연금 재정수지 전망(2018 국민연금 재정계산) ····· 147

Abstract

Understanding changes in the elderly poverty rate of Korea: a decomposition approach

Project Head: Ko, Jayee

It is a key policy issue for the Korean government to reduce the high old-age poverty rate, which is now so severe that more than four out of ten senior citizens face poverty.

This study aims to develop effective poverty alleviation measures based on a detailed analysis of the causes of the high elderly poverty rate despite a diverse range of policies implemented to reinforce old-age income security.

For this purpose, we empirically analysed the effects of the government's policies based on a Shapley decomposition over the last ten years. Public pension schemes and the basic old-age pension, which directly transfer income to the elderly, have positive effects on the reduction of the elderly poverty rate. On the other hand, population aging contributed to the rise of the elderly poverty rate for all periods. The negative effects of population aging means that reducing the elderly poverty rate in a short time is highly unlikely. The relative poverty rate formula currently used as a policy indicator does not control the effects of an increase in the elderly population, and thus the indicator may send a distorted policy signal. In this re-

Co-Researchers: Woo, Heabong · Ku, HnHoe · Lee, Ayoung

gard, it is important to use various supplementary indicators in addition to the relative poverty rate in policy review.

According to the empirical analysis of the effects of policies on elderly poverty, public pensions and the basic old-age pension can play the biggest role in resolving poverty. However, the national pension needs to focus on preventing poverty in old age. Considering the strong constraints on securing the appropriateness of old-age income security through the replacement rate of national pension income, it may be more realistic to strengthen the role of the basic pension.

In addition, labor incomes were also found to contribute significantly to the elimination of the elderly poverty. Thus, the senior employment program may be an alternative, although it is not a direct income transfer system for the elderly. However, it would be appropriate to set the senior employment program and the EITC as a complementary role to the old-age income security system centered on public pensions.

On the other hand, it was confirmed that the basic living security plan, which is a representative public assistance in Korea, may need some improvement in terms of poverty alleviation function.

요 약

1. 연구의 배경 및 목적

현재 노인 10명 중 4명 이상이 빈곤에 직면할 정도로 심각한 수준에 이른 노후 빈곤 문제에 체계적으로 대응하는 것은 정부의 핵심 정책 현안이다. 심각한 노인빈곤의 가장 큰 원인으로 국민연금제도 미성숙에 따른 공적연금체계의 한계가 지목되었고, 사회보험 방식에 기초한 국민연금이 현 노인층의 소득보장 측면에서 한계가 있다는 인식하에 기존 기초노령연금을 확대 개편한 기초연금제도가 도입되어 시행되고 있다. 더불어 최근에는 노인 일자리 지원 사업과 근로장려세제 등 노후소득보장과 관련한 제도 범위 또한 확대되고 있으나, 노인빈곤 완화에 대한 가시적인 효과는 확인되지 않고 있다. 기초연금 도입을 비롯하여 노후소득보장을 강화하기 위한 정책의 외형적 다양성에도 현재까지 노인빈곤율이 계속 높은 수준에 머무르는 원인에 대한 구체적인 분석 결과를 토대로 실효성 있는 대응 전략을 논의해야 하는 시점이다. 이에 이 연구에서는 현재의 노인빈곤 문제에 대한 정부 정책의 효과를 실증적으로 분석하여 제도적 개선 방향을 검토한다.

2. 주요 연구 결과

한국 노인빈곤율 측정의 기초 자료인 통계청 가계동향조사(2006~2016)를 기준으로 섀플리분해를 통해 기간별 노인빈곤율 변동의 8가지 변인에 대한 40,320가지 잠재적 변동경로를 반영하여 분석한 결

과, 예상과 같이 노인에 대한 직접적인 소득이전이 이루어지는 공적연금과 기초연금이 노인빈곤율 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인하였다. 전반적으로 공적연금보다 기초연금의 노인빈곤율 감소 효과가 상대적으로 크게 나타났다. 한편, 모든 기간에 대하여 인구 고령화가 노인빈곤율 상승의 한 원인인 것으로 분석되었다. 2006년과 2016년의 가처분소득 중위값에 대한 65세 이상 노인 가처분소득 누적 분포를 통해 중위소득 20% 이하에서 빈곤 개선이 이루어진 것을 확인할 수 있었다. 또한 같은 기간 노인가처분소득의 증가율이 빈곤선에서 멀리 떨어져 있는 극빈노인층에서 가장 높게 나타난다는 점에서, 정부의 관련 정책이 다른 부정적인 영향을 상쇄하고 노인빈곤율 하락을 이끌어 낼 만큼 충분하지 못한 것일 뿐 정책 효과가 없었다고 보기 어려운 것으로 볼 수 있다. 특히 최근으로 올수록 인구 고령화의 노인빈곤율 하락에 대한 부정적 영향이 크게 나타나는 것을 보았을 때, 정부 정책 확대에 따른 노인빈곤율 하락이 여의치 않은 주요 원인이 인구 고령화에 있음을 알 수 있다. 현재 정책 지표로 사용하고 있는 상대빈곤율 산식은 노인인구 증가의 영향을 통제하지 못함에 따라 급격한 고령화를 겪는 상황에서 이 지표는 자칫 왜곡된 정책 신호를 보낼 수 있다. 이러한 점에서 정책 검토에 있어서는 상대빈곤율 이외 다양한 보완지표의 활용이 중요할 것으로 판단된다.

노인 관련 공적이전제도별 수급 여부를 확인할 수 있는 한국복지패널조사(2005~2017)를 통해 노인빈곤 완화 정책의 효과를 살펴보면, 공적연금과 기초연금의 빈곤 감소 효과가 가장 크게 나타나며, 최근으로 올수록 긍정적 효과가 커지고 있다. 반면, 기초생활보장제도 효과는 정체하고 있는데, 기초보장의 사각지대가 넓어 많은 빈곤층이 그 혜택을 보지 못하였다는 점이 지적된다. 한편, 최근 들어 확대되고 있는 노인 일자리 지원사업의 경우에도 일정 정도 노인 빈곤 완화 기능을 제공하는 것으로 확인

되었다.

고령자의 경제활동과 빈곤의 관계를 보다 심도 있게 살펴보기 위하여 고령화패널자료를 이용하여 노인들의 노동시장 참여 요인과 노동공급함수를 추정해 보았다. 선형확률모형을 통한 노동시장 참여 요인 실증 결과, 연령이 증가할수록, 고학력일수록, 가구원 수가 많을수록, 건강이 나쁠수록, 총가구자산이 많을수록 노동시장에 참가할 확률이 감소하며, 남성일수록, 소도시 거주자일수록 노동시장에 참가할 확률이 높은 것을 확인하였다. 한편, 공적이전 그리고 사적이전의 수급 여부는 노동시장 참여와 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 연령 범위를 65세 이상 80세 미만으로 좁혀서 살펴본 결과 또한 유사하게 나타나는 것을 확인하였다. 공적이전소득을 공적연금, 기초연금, 기초생활보장소득으로 구분하여 추정한 결과, 공적연금의 경우 노동시장 참여 가능성을 높이는 것으로 나타났으며, 이와 달리 기초연금과 기초생활보장의 경우 노동시장 참여 가능성을 낮추는 것으로 나타났다. 전체적으로 고령자의 경우 소득효과가 대체효과보다 크게 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 결과가 노후소득보장제도의 보장액이 노후 생활을 충분히 보장하는 수준으로 지급되기 때문에 나타난 결과로 해석하기에는 무리가 있는 것으로 판단된다.

고령자의 노동공급 함수를 추정한 결과에 따르면, 공적연금과 기초연금을 받는 사람일수록 그리고 수급액이 증가할수록 노동공급 시간을 감소시키는 것으로 나타나나 표본선택 편의를 보정한 경우 구축 효과가 나타나지 않거나 효과 크기가 큰 폭으로 줄어드는 것으로 분석되었다. 기초생활보장 수급자의 경우 노동공급 시간을 증가시키는 것으로 나타났으며, 표본선택 편의를 보정한 경우 그 효과 크기는 큰 폭으로 증가하였다. 고령자의 빈곤 위험 요인을 살펴본 결과, 경제활동 참여와 공적이전·사적

이전소득은 빈곤 위험 가능성을 낮추는 요인으로 작용하는 것을 확인할 수 있다. 경제활동 참가 여부는 노인빈곤 해소 측면에서 상대적으로 큰 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 빈곤한 고령자 비율이 높은 상황으로 서구 선진국가에서 나타난 공적소득보장 확대의 고령자 고용률 감소 효과가 크지 않을 것으로 예상되며, 실제 분석 결과를 통해서도 어느 정도 예상 가능하다. 노후소득보장제도에서의 급여 충분성 해결을 위한 정책 지원과 고령자의 활발한 경제활동을 위한 일자리 지원 정책 간의 조율을 통한 해결 방안 모색이 필요한 것으로 보인다.

3. 결론 및 시사점

기간별 노인빈곤율 변동 원인 분해와 노인빈곤 관련 정책 효과에 대한 실증 분석에 따르면, 노후소득보장을 목적으로 하는 공적연금과 기초연금의 경우 노인빈곤 해소에서 가장 큰 기능을 할 수 있는 것으로 확인된다. 특히 기초연금제도가 노인빈곤 해소에 가장 핵심적인 역할을 수행할 수 있을 것으로 파악되었다. 또한 노인들의 경제활동 역시 노인빈곤 해소에 상당 부분 기여할 수 있는 것으로 확인되어, 노인을 대상으로 한 직접적인 소득이전제도는 아니지만 노인 일자리 정책 역시 하나의 대안이 될 수 있음을 보았다. 반면에 대표적인 공공부조인 기초생활보장제도의 경우 노인빈곤 완화와 관련해서는 정책적 기능 측면에서 다소 보완이 필요할 수 있음을 확인하였다. 그럼에도 가시적으로 확인되는 노인빈곤 감소에 대한 이들 주요 제도의 노인빈곤 완화 효과는 재정 규모에 비해 낮은 것으로 진단되었다.

효과적인 노후소득보장정책의 수행은 국민연금과 기초연금 그리고 기

초생활보장제도를 중심으로 노후소득보장의 적정성과 재정적 지속 가능성을 동시에 고려하면서 각 제도 고유의 정책 기능을 강화하면서 조화로운 관계를 갖도록 발전시켜 나가는 것이 중요한 과제이다. 이를 위해서는 우선 현행 국민연금이 노후소득보장과 관련하여 노후 빈곤 방지를 목표로 하는지, 아니면 노후 적정 생활 수준 보장을 목표로 하는지 명확하게 규정할 필요가 있다. 제도 도입 시 목표의 불명확성 그리고 제도 운영의 현실을 고려할 때 향후 국민연금은 노후 빈곤 방지 기능에 초점을 맞출 필요가 있다. 국민연금 소득대체율 인상을 통한 노후소득보장의 적정성 확보 방안에 수반된 제약 조건이 상당히 강함을 고려할 때 기초연금의 역할을 강화하는 방안이 보다 현실적일 수 있다.

기초연금을 통해 노후소득보장의 적정성을 제고하는 한편 장기적인 재정 안정성을 확보하기 위해서는 기초연금제도의 설계가 중요한데, 우선 국민연금의 성숙에 따라 급여 수준이 조정될 수 있도록 유연하게 설계될 필요가 있다. 기초연금을 운영하는 국가들 중 기초연금을 중층 구조로 운영하는 국가들의 사례를 참고할 필요가 있다. 기초연금과 별도로 작동하는 보충급여(사회연금)를 생각해 볼 수는 있지만, 기초연금의 장기 지속성을 강조하는 차원에서 본다면 별도의 제도가 아닌 중층의 기초연금을 운영하는 것이 바람직할 수 있다. 기초연금의 역할 강화 추진 과정에서는 현재 기초연금의 급여산식에 국민연금 급여(A급여액)를 연계하는 조치에 대해서도 추가적인 검토가 필요하다. 현재와 같은 역할 분담 대신 국민연금을 완전소득비례연금으로 전환하는 한편 기초연금이 소득재분배 역할을 전담하는 구조적인 개혁 또한 검토할 수 있다. 중단기적으로 사적연금이 우리나라 전체 노후소득보장체계에서 국민연금에 준하는 중요한 역할을 담당하기에는 한계가 있다.

실효성 있는 노후소득보장체계의 확립은 국민연금과 기초연금 간 기능

정비를 통한 연금제도 내실화를 중심으로 이루어지는 것이 바람직할 것이나, 상당한 시간이 필요할 것이라는 점에서 단기적으로 기초생활보장제도나 노인 일자리 지원, 근로장려세제 등 조세를 재원으로 한 제도의 활용 방안에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다. 사각지대 발생의 원인으로는 재산의 소득환산, 부양의무자 기준 이외에도 소득과 관련된 선정 기준의 문제를 검토할 필요가 있다.

노인 일자리 사업과 근로장려세제에 대해서는 그 한계를 인정하고 주요 노후소득보장제도를 보완하는 역할로 발전 방향을 분명히 할 필요가 있다. 노인의 사회활동 지원 기능을 논외로 하고 소득보장 기능을 중심으로 본다면, 노인 일자리 사업은 중고령자의 민간 일자리와 연금을 중심으로 하는 노후소득보장제도의 주된 축을 보완하는 역할로 설정하는 것이 적절할 것으로 보인다. 근로장려세제 또한 연금 중심의 노후소득보장이 정착됨에 따라 정년 전 중고령 근로층에 대한 지원 제도로서 역할을 하도록 장기적으로 조정되는 것이 바람직할 수 있다.

*주요 용어: 노인빈곤, 섀플리분해, 공적연금, 기초연금, 노인 경제활동

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 내용 및 방법

1 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라 노인의 상대빈곤율은 1990년대 이래로 급격하게 악화되었다가 최근에는 다소 개선되는 추세를 보였지만 노인의 상대빈곤율은 여전히 45~50%에 달하여 국제적인 기준에서 보아 매우 높은 수준이다. 높은 노인빈곤율은 우리나라의 가장 심각한 사회문제로 지적되고 있다. 1990년대 후반 이래로 정부는 노후소득보장을 위해 다양한 노력을 기울였으나 노인빈곤 해소 대책을 마련하지 못하고 있다. 따라서 기존의 노인빈곤 해소 정책의 실태를 진단하고 정책 효과를 평가해 개선 방안을 마련하는 것이 시급하다.

현재 우리나라 노후소득보장 관련 정책에서 핵심적인 과제는 심각한 노후 빈곤을 완화하는 것과 함께 급격한 인구 고령화에 따른 장기 재정 불안정 문제에 동시적으로 대응하는 것이다. 2016년부터 시행되고 있는 제3차 '저출산·고령사회 기본계획'은 노인빈곤율을 2020년까지 39%로 낮추는 것을 주요 성과 지표로 설정한 바 있다(대한민국정부, 2018, p.41). 통계청이 발표하는 가계동향조사 기준 65세 이상 노인빈곤율은 2013년 48.1%에서 기초연금이 도입된 2014년 47.4%, 2015년 44.8%까지 떨어졌지만 2016년 46.5%로 다시 상승하였다.[1] 국제 비교가 가능한 최근 연도인 2014년을 기준으로 한국의 노인빈곤율은 비교 대상국

1) 통계청, 소득분배지표(전체가구, 성별 및 연령구분별). (http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L6E003&conn_path=I2 2019. 1. 3. 인출.)

(33개국) 중 가장 높은 수준을 기록하였으며, 경제협력개발기구(OECD) 평균(12.4%)의 4배 수준에 이른다. 노인 10명 중 4명 이상이 빈곤에 직면할 정도로 심각한 수준에 이른 노후 빈곤 문제에 체계적으로 대응하는 것은 정부의 핵심 정책 현안이다. 노인빈곤의 가장 큰 원인으로 국민연금 제도 미성숙에 따른 공적연금체계의 한계가 지목되었고, 사회보험 방식에 기초한 국민연금이 현 노인층의 소득보장 측면에서 한계가 있다는 인식하에 기존 기초노령연금을 확대 개편한 기초연금제도가 도입되어 2014년부터 시행되고 있다. 2014년부터 2016년까지 65세 이상 노인인구의 약 66.2%(누적 수급자 수 1343만 명, 연평균 약 448만 명)에 대한 기초연금 지급 누적액 규모는 27조 2천억 원(연평균 약 9조 원)[2]에 이르렀으나 기초연금의 노인빈곤 완화 효과는 정책적 기대에 부응하지 못하는 것이 아닌가 하는 의문이 제기되기도 한다. 이와 관련하여 2016년 정부는 한국의 노인빈곤율 통계가 현실보다 과대평가되는 경향이 있다는 인식하에 새로운 노인빈곤율 지표 개발을 시도하였고, 정부가 실제 노인빈곤 문제 완화를 위한 노후소득보장 강화 대책 대신 통계 기준을 바꾸어 외형적 수치를 낮추고자 한다는 비판이 제기된 바 있다. 실제로 2015년 국회 '공적연금 강화와 노후 빈곤 해소를 위한 특별위원회'에 노인빈곤율이 현실과 괴리돼 있다는 정부 의견이 보고되기도 하였다. 현 정부 들어 기초연금을 2018년 25만 원, 2021년 30만 원으로 인상하는 한편 사회적 합의를 전제로 국민연금 소득대체율 상향 조정을 국정운영 계획으로 설정하였다(국정기획자문위원회, 2017). 이에 따라 기준연금액 인상이 단행되어 올해 4월부터는 소득 하위 20% 노인들에 대해서는 월 최대 30만 원의 기초연금이 지급되고 있으며, 계획된 바에 따라 꾸준한 기초연금

2) 국회예산정책처. 재정경제통계시스템.
(https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/directStatPage.do 에서 2019. 1. 3. 인출.)

기준금액 인상이 이루어질 것으로 예상된다.

그러나 이러한 정책적 대응으로 현재의 심각한 노후 빈곤 문제를 어느 정도 완화할 것인가를 정확히 가늠하기는 쉽지 않다. 기초연금 도입을 비롯하여 노후소득보장을 강화하기 위한 정책의 외형적 다양성에도 현재까지 노인빈곤율이 계속 높은 수준을 유지하는 원인에 대한 구체적인 분석과 이를 토대로 한 실효성 있는 대응 전략에 대한 논의가 부족했기 때문이다.

이에 이 연구에서는 현재의 노인빈곤 문제에 대한 정부 정책의 효과를 실증적으로 검토하고 제도별 한계와 쟁점에 대한 심층적인 분석을 통해 그 개선 방향을 모색하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

상기의 연구 목적을 위하여 제2장에서는 먼저 공적연금을 포함하여 노인빈곤 완화 기능을 제공하는 주요 제도들의 형성과 발달 과정을 살펴본다. 우선 우리나라 노후소득보장에서 핵심적인 역할을 하는 국민연금 및 기초연금을 중심으로 제도 확대 과정을 살펴보고, 대표적인 공공부조인 기초생활보장제도의 역사적 발전 과정과 함께 최근 노후소득보장과 관련하여 중요한 정책 방안으로 등장한 노인 일자리 사업과 근로장려세제 현황을 검토한다.

제3장과 제4장은 다양한 조사 자료와 방법론을 적용하여 효과적인 노인빈곤 완화 기능을 제공할 수 있는 정부 정책 방향 설정을 위한 실증적 분석을 수행한다. 제3장에서는 통계청 가계동향조사 2006~2016년 자료를 기준으로 기간별 노인빈곤율 변동의 원인을 하위 요인으로 구분하여

검토하고, 한국복지패널조사 2005~2017년 자료를 기준으로 국민기초생활보장제도, 기초연금, 국민연금, 근로장려세제 등 주요 노후소득보장 정책과 노인빈곤율 변동 간의 관계를 살펴보고 제도별 노인빈곤 개선 효과의 변화 추이를 분석한다. 제4장은 우리나라 고령층의 가장 큰 특징 중 하나인 경제활동, 즉 노동공급 결정 요인을 먼저 살펴보고, 공적연금, 기초연금, 그리고 기초생활보장제도가 고령 근로자의 노동공급에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 실증 연구를 수행한다. 나아가 경제활동과 노후소득보장제도가 빈곤 위험에 어느 정도의 영향을 주는지 살펴본다. 제5장은 노후소득보장과 관련한 주요 제도 실태와 쟁점을 구체적으로 진단하고, 마지막 제6장에서는 노인빈곤 해소를 위한 제도별 개선 방향을 제시하며 결론에 갈음한다.

제 2 장

노인빈곤 관련 정책의 전개 과정

제1절 공적연금 및 기초연금제도 발전 과정

제2절 국민기초생활보장제도의 발전 과정

제3절 노인 일자리 사업 및 근로장려세제

2 노인빈곤 관련 정책의 전개 과정

본장에서는 먼저 노인빈곤 완화 정책의 형성 및 발달 과정을 살펴본다.[3] 우선 우리나라 노후소득보장에서 중심적인 역할을 하는 국민연금 및 기초연금을 중심으로 연금제도 발전 과정을 검토하고, 다음으로 노후 빈곤 해소 정책과 관련해서 대표적인 공공부조인 기초생활보장제도의 전개 과정과 현황을 진단한다. 마지막으로 최근 들어 노후소득보장과 관련한 주요 정책 방안으로 활용되고 있는 노인 일자리 지원 사업과 근로장려세제의 현황을 살펴본다.

제1절 공적연금 및 기초연금제도의 발전 과정

지난 20세기 복지국가의 황금기 동안 선진국들은 노후 빈곤을 효과적으로 해소하였는데, 이 과정에서 핵심적인 역할을 한 것이 바로 연금제도이다. 우리나라 또한 1960년에 도입된 공무원연금을 선두로 하여 군인연금, 사학연금과 같은 직역연금체계가 구축되었으며, 1988년에는 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금제도가 도입되었다.

이렇게 국민연금이 도입된 지 30년 그리고 전국 단위의 제도로 자리를 잡은 지도 이미 20년이 경과하였다. 그럼에도 심각한 노후 빈곤 문제는 좀처럼 해소되지 못하고 있으며, 더 나아가 한국 사회는 전 세계적으로

3) 이 장은 우해봉 한국보건사회연구원 연구위원이 공적연금과 기초연금제도에 대하여 집필한 내용과 구인회 서울대학교 사회복지학과 교수가 국민초생활보장제도와 노인 일자리지원 및 근로장려세제에 대하여 집필한 내용을 편집하여 구성한 것이다.

유례가 없는 수준으로 진행되고 있는 저출산과 인구구조의 고령화 문제에도 적절히 대응해야 하는 상황이다.

이하에서는 우리나라 노후소득보장에서 중심적인 역할을 하는 국민연금과 기초연금을 중심으로 하여 최근까지의 발전 과정을 살펴본다. 검토 대상과 관련하여 이 연구에서는 국민연금과 기초연금을 중심으로 연금제도의 운영 현황과 쟁점들을 살펴보되 직역연금과 사적연금은 분석 과정에서 제한적인 수준에서 언급하기로 한다.

국민연금과 기초연금을 포함한 제도 전반에 대한 소개가 이미 많이 이루어진 관계로, 이 장에서는 각 제도의 주요 내용은 생략하며, 연금제도의 전반적인 발전 과정과 주요 현안들에 초점을 맞춰 논의를 진행하고자 한다.

1. 제도 도입 및 초기 발전

우선, 제도 도입 및 초기 발전 단계인데, 이 기간은 대략 1960년대부터 1990년대 전반까지의 기간을 지칭한다.

우리나라의 공적연금은 사회보험 방식이 중심을 이루고 있는데, 전체 국민을 대상으로 하는 국민연금과 공무원연금, 군인연금 그리고 사립학교 교직원을 대상으로 하는 사학연금제도가 운영되고 있다. 공무원연금은 1960년에 도입되었으며, 3년 뒤인 1963년에는 군인이라는 직역의 특수성을 감안하여 공무원연금에서 군인연금이 분리되어 독립적인 제도로 운영되게 된다. 사학연금은 공무원연금보다 15년 늦은 1975년에 도입되었으며, 3년 뒤인 1978년에는 현재와 같이 교원뿐만 아니라 직원에게도 사학연금이 적용되는 구조로 전환하게 된다.

사학연금 도입에 앞서 1973년에 국민복지연금법이 제정되어 1974년

부터 시행될 예정이었지만, 같은 해에 있었던 석유파동 및 이에 따른 경제 불황으로 제도의 도입이 무기한 연기된다. 이후 1986년 국민복지연금법을 전면 개정하여 새롭게 국민연금법을 제정하였으며, 1988년에 상시 근로자 10인 이상을 고용하는 사업장의 근로자와 사용자를 대상으로 실시되었다. 국민연금은 1995년 농어촌 지역으로 확대되었으며, 1999년에는 최종적으로 도시 지역으로 확대 적용됨으로써 1988년 제도시행 후 대략 11년 만에 전국 단위의 제도로 자리를 잡게 된다.

이 기간에 노인층을 대상으로 사회보험을 보완하는 성격의 범주형 공공부조 또한 도입된다. 노인층을 대상으로 한 최초의 공공부조는 70세 이상 생활보호자를 대상으로 하여 1991년에 도입된 노령수당이다. 1999년부터 국민연금제도를 전국 단위로 확대 적용하는 내용을 담은 국민연금법 개정(1998년 12월)이 이루어진 1998년에는 연령 조건(65세 이상)으로 인해 국민연금의 가입 대상에서 제외된 노인들 중 저소득층 노인들을 대상으로 한 경로연금제도가 도입된다(1998년 7월, 노령수당 대체). 생활보호(기초생활보호) 대상자를 제외한 저소득층 수급 대상을 1933년 7월 1일 이전 출생자로 제한한 관계로 경로연금 수급자 규모는 2006년 말 기준으로 65세 이상 전체 노인의 14% 정도에 불과했다. 이렇게 경로연금의 도입에도 노후소득보장 사각지대 문제가 좀처럼 해소되지 못함에 따라 경로연금은 2008년 기초노령연금제도로 대체된다(김성숙 외, 2008, pp. 243-244).

전반적으로 우리나라 노후소득보장체계 역사의 초기에는 전체 국민을 대상으로 노후소득보장체계가 구축되는 시점에서 이미 노년기에 진입한 개인들의 노후소득보장에 대한 고려가 크게 부족한 모습을 보였다. 현재까지 심각한 노후 빈곤 문제가 한국 사회의 주요 현안으로 남아 있는 것은 이러한 제도 설계와 무관하지 않다.

2. 제1차 국민연금제도 개혁 및 전국 단위로의 제도 확대

1988년 국민연금 도입 이후 두 차례에 걸쳐 큰 개혁이 이루어졌는데, 1998년 개혁과 2007년 개혁이 여기에 해당한다. 이 연구에서는 1998년 국민연금법 개정을 제1차 개혁으로, 2007년 개정을 제2차 개혁으로 구분하여 관련 내용들을 소개하기로 한다.

1986년 국민연금법이 제정된 다음해인 1987년 대통령 선거 과정에서 당시 여당(노태우 후보)은 1998년까지 국민연금을 전국 단위로 확대하는 목표를 수립하였고, 이러한 목표는 1992년 선거 공약(김영삼 후보)에서도 유지된다. 국민연금제도의 도시 지역 확대 적용과 맞물려 1990년대 초부터 국민연금의 장기 재정 불안정 문제 또한 본격적으로 제기되는 모습을 보였다. 이에 따라 국민연금 도시 지역 확대 적용, 국민연금 장기 재정 안정화 등 국민연금제도가 직면한 문제들을 종합적으로 검토하기 위하여 1997년 6월에 국민연금제도개선기획단이 발족된다(김성숙 외, 2008, p. 258).

국민연금제도개선기획단이 최종적으로 제시한 개선안은 국민연금을 도시 지역으로 확대 적용하는 것과 동시에 큰 폭의 제도 개선 방안들을 담고 있었다. 기획단의 다수 의견은 국민연금을 기초연금(부과 방식)과 소득비례연금(적립 방식)으로 이원화하는 한편 평균소득자 기준 급여 수준을 제도 도입 당시의 70%에서 40%로 조정하고 보험료를 단계적으로 12.65%까지 상향 조정하는 개선안을 제시하였다(국민연금공단, 2008, pp. 94-97).

이러한 국민연금제도개선기획단의 논의에 기초하여 1998년 12월 31일에 국회에서 최종적으로 확정된 국민연금개혁 방안은 제도 확대, 재정 안정화, 급여 및 기금운용 관련 사항들을 담고 있다. 재정 안정화 관련 조

치들로는 40년 가입을 기준한 평균 소득대체율을 10%포인트 인하(70%→60%)하는 내용과 함께 노령연금 수급 연령을 2013~2033년에 걸쳐 65세로 상향 조정하는 내용이 포함되어 있다. 또한 재정계산제도를 도입하여 5년마다 국민연금의 장기 재정을 전망하고 재정 안정화를 위한 계획을 수립하도록 하는 조치도 마련되었다. 급여 제도에서의 개선 또한 이루어졌는데, 급여산식에서 균등 부분(A)과 소득비례 부분(B)의 비율을 4대 3에서 1 대 1로 변경하였다. 노령연금 최소 가입 기간을 15년에서 10년으로 단축하는 한편 유족연금과 장애연금의 최소 가입 기간 요건을 폐지하는 조치들도 포함되었다(김성숙 외, 2008, p. 260).

다른 한편으로, 1999년 국민연금의 도시 지역 확대 적용 그리고 공적연금의 재정 불안정과 관련된 우려는 노후소득보장에서 공적연금과 사적연금 간 역할 분담과 연계 강화의 필요성을 검토하게 되는 계기가 되었다. 이에 따라 1998년 12월에 공사연금제도개선실무위원회가 설치되어 2000년 8월에 공·사적연금제도 개선 방안들을 제시하였다(국민연금공단, 2008, pp. 158-159).

이 시기에 OECD 또한 한국의 연금 체계가 지닌 문제점을 지적하며 기초연금(대략 20%)과 소득비례연금(대략 20%)으로 이원화된 1층 공적연금과 더불어 의무적 기업연금을 도입하여 다층노후소득보장체계를 구축할 것을 제안한 바 있다(OECD, 2001, pp. 114-118). 이러한 논의들이 다층노후소득보장체계 구축의 방향성을 검토하는 계기가 되었지만, 어떤 구체적인 성과로 이어지지는 못하였다.

3. 제2차 국민연금제도 개혁 및 노후소득보장체계 재편

1998년의 개혁을 통해 도입된 재정계산제도가 처음으로 실시된 것이

2003년 국민연금 재정계산이다. 2003년의 제1차 국민연금 재정계산 결과 국민연금 적립금은 2047년에 소진될 것으로 전망되었다. 1998년의 국민연금 개혁을 통해 적립금 소진 시기가 2031년에서 2047년으로 16년 연기되었지만, 장기 재정 불안정 문제가 해결되지 않고 있다는 문제가 본격적으로 제기된다. 국민연금 재정계산의 일환으로 운영된 국민연금발전위원회에서 재정 안정화 방안들을 검토하였지만, 합의에 이르지는 못하였다. 이에 정부는 국민연금발전위원회의 다수안을 중심으로 2004년 국민연금 재정 안정화 방안을 추진하게 되는데, 2070년 기준 적립률을 2배 이상으로 유지하고자 보험료를 2010년부터 5년마다 1.38%포인트씩 올려 2030년까지 15.9%로 조정하며, 소득대체율을 60%에서 2008년까지 50%로 낮추는 것을 주요 내용으로 하고 있었다(국민연금공단, 2008, pp. 233-234).

그러나 국민연금 개혁 방안이 재정 안정화에 초점을 맞춘 반면 노후소득보장 사각지대 해소에는 관심이 부족하다는 비판이 제기되었다. 이에 따라 2004년 '노후소득보장사각지대해소대책위원회'가 설치되어 사각지대 완화 방안을 모색하였으나 위원회에서도 뚜렷한 해결책을 마련하지 못하였다. 2004년 말에는 당시 야당이었던 한나라당이 국민연금을 조세방식 기초연금과 보험방식 소득비례연금의 이원 체계로 전환하는 것을 골자로 하는 법안을 제출하게 된다. 이 안은 기초연금의 급여 수준을 2028년까지 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 20%로 점진적으로 상향 조정하는 한편 소득비례연금은 보험료 7%에 본인 생애평균소득(B값)의 20%를 지급하는 내용을 담고 있었다(김성숙 외, 2008, p. 262).

이후 정부와 여당 그리고 야당 간 일련의 국민연금 개혁 방안들에 대한 논의가 진행되었으며, 2007년 4월에 65세 이상 노인인구의 60%를 대상으로 국민연금 A값의 5%를 지급하는 기초노령연금이 별도의 법안으로

통과되었다. 국민연금 재정 안정화를 주요 내용으로 하는 개정법이 기초노령연금법안과 함께 통과되지는 못했지만, 이에 대한 비판 여론이 커짐에 따라 2007년 7월에는 기초노령연금법 개정안과 함께 국민연금법 개정안이 통과되었다. 2007년의 국민연금 개혁에서도 급여 체계의 합리화 등의 조치들이 있었지만, 그 핵심은 재정 안정화라고 볼 수 있다. 2007년 개혁에서도 보험료율 상향 조정 조치가 포함되지는 못했지만, 급여 수준을 평균소득의 60%에서 2008년 50%, 그리고 2009년부터 2028년까지 매년 0.5%포인트씩 낮추어 최종적으로 40%까지 하향 조정하는 조치가 포함되었다. 이 개혁 조치의 적용으로 국민연금 적립금의 소진 시점은 개혁 이전에 비해 13년 연장된 2060년으로 전망되었다(김성숙 외, 2008, p. 265).

2007년에 기존의 경로연금을 대체하여 도입된 기초노령연금은 최초 제정법에서 65세 이상 인구의 60%를 목표로 하였지만, 개정법은 대상자를 70%(2009년)로 확대하는 한편 급여율을 국민연금 A값의 5%에서 2028년까지 점진적으로 10%로 상향 조정하는 내용을 담고 있었다. 그러나 2014년 기초노령연금이 기초연금으로 전환될 때까지 이러한 급여 상향 조정 조치가 실제로 이루어지지는 못하였다. 2014년 박근혜 정부에서 도입된 기초연금은 기존 기초노령연금에 비해 급여 수준을 대략 2배 정도인 20만 원으로 상향 조정하였는데(시행일 기준), 이는 당시 기준으로 국민연금 A값의 대략 10%에 해당하는 수준이다. 기존 기초노령연금에 비해 2014년 도입된 지금의 기초연금은 급여산식에서도 차이를 보인다. 기존 기초노령연금 급여가 국민연금 A값의 5%로 설정된 반면 2014년에 새롭게 도입된 기초연금은 국민연금 급여(A급여액)와 연계된 특징을 가지고 있다.

2018년 9월에는 다시 기준연금액이 25만 원으로 인상되었고, 2019년

부터 2021년까지 3년에 걸쳐 하위 소득자부터 단계적으로 30만 원으로 급여 인상이 추진되고 있다(보건복지부 보도자료, 2017. 8. 21.).

제2절 국민기초생활보장제도의 발전 과정[4)]

이하에서는 생활보호제도로부터 국민기초생활보장제도가 등장하는 과정, 국민기초생활보장제도에서 대상자 선정 및 급여 기준, 재산의 소득환산제 등 소득인정액 제도, 부양의무자 기준 등 주요 정책 요소의 변화, 2015년의 맞춤형 개편 등 기초보장제도의 발전 과정을 살펴본다.

1. 국민기초생활보장제도의 역사와 개요

국민기초생활보호제도와 그 전신인 생활보호제도 등 우리나라에서 빈곤층을 지원하는 제도의 역사적 뿌리는 일제강점기인 1944년 제정된 「조선구호령」에서 찾을 수 있다. 「조선구호령」은 일본이 자국에서 시행하던 빈곤층에 대한 구호제도를 제2차 세계대전 전시 동원 체제 아래 있던 식민지 조선으로 확장한 것으로 볼 수 있다. 동 법령은 제1조에서 65세 이상의 노약자, 13세 이하의 유자, 임산부, 불구폐질, 질병, 상이, 기타 정신 또는 신체장애로 인하여 노동을 할 수 없는 자로 피구호자를 한정하여 정부의 비용 부담으로 구호를 행할 것을 규정하였다(「조선구호령」 제1조). 다만, 제2조에서 구호 대상자의 부양의무자가 부양할 수 있는 경우 구호하지 않는다는 가족 부양 원칙을 명시하였다(제2조). 1948년 7월 17

4) 이 절의 국민기초생활보장제도에 대한 설명은 보건복지70년사편찬위원회(2015)와 보건복지부(2000-2018).기초생활보장사업안내를 중심으로 김미곤(2010), 이태진 외(2010), 허용창(2017)을 참고하여 구성하였다.

일 제정된 우리나라 제헌 헌법에서도 제19조에 “노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자는 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.”라고 기초보장의 규정을 두었다. 「조선구호령」은 독립이후 1961년 폐지될 때까지 제헌 헌법 기초보장 규정의 하위 법령으로서 역할을 하였으나, 당시 우리나라의 빈곤정책은 전쟁이재민에 대한 구호사업이 중심이었다(보건복지70년사편찬위원회, 2015, pp.65-72).

1961년 12월 30일 「생활보호법」이 제정되어 1962년 1월1일 시행되면서 「조선구호령」은 폐지된다. 「생활보호법」은 “노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자등에 대한 보호와 그 방법을 규정”하였다(제1조). 그러나 실제 제도의 집행은 구호양곡 배급과 밀가루 배급과 같은 기존의 구호 행정을 크게 벗어나지 못하는 수준이었다. 1968년에는 「자활지도사업에 관한 임시조치법」이 제정되어 영세민에 대한 근로구호와 자활 지원사업의 방식으로 근로능력자에 대한 지원 정책을 도입하였다.[5] 이후 1981년에는 생활보호대상자에 대한 직업훈련사업을 도입하고 1982년 ‘영세민 종합대책’을 마련하였고, 1982년에는 「생활보호법」을 개정하여 교육보호, 자활보호 등을 추가하였다. 1996년에는 그간 1인당 일정액의 급여를 지급하던 획일적인 급여체계를 소득과 재산에 따라 구간별로 차등적으로 지급하는 급여체계로 대체하였고, 1997년 8월에는 다시 「생활보호법」을 개정하여 5년마다 최저생계비를 계측하도록 하였다(보건복지70년사편찬위원회, 2015, pp.73-77).

한편, 1997~1998년에 일어난 외환위기는 우리나라의 공공부조제도를 크게 혁신하는 계기가 되었다. 급증하는 실업과 빈곤 문제에 대응하기

5) 1977년 12월 「의료보호법」 제정으로 생활보호법에 따른 의료보호사업이 분리되어 1978년부터 시행되었다.

위해 근로능력 있는 빈곤층에 현금 지원을 하는 '한시생계보호제도'가 실시되었고 공공고용으로 실직자의 생활 안정을 기하는 '공공근로사업'이 시행되었다. 그리고 시민단체를 중심으로 추진되던 새로운 법 제정 요구가 김대중 대통령의 호응 발언으로 이어지면서 1999년 「국민기초생활보장법」이 여야 만장일치로 국회를 통과하여 입법되었다.

국민기초생활보장제도가 기존 생활보호제도와 가장 큰 차이를 갖는 점은 국민기초생활보장제도에서는 급여가 시민의 권리로서 보장되게 되었다는 점이다. 〈표 2-1〉에서 제시하였듯이, 생활보호제도는 제도의 선정기준을 충족하는 경우에도 수급권자의 급여 수급은 정부의 예산 상황에 따라 결정되는 정부의 재량적 프로그램이었다. 그러나 국민기초생활보장제도는 수급권자에 대한 급여를 정부가 의무적으로 지급해야 하는 의무적 지출 프로그램으로 바꾸었다. 국민기초생활보장제도에서는 그 대상도 인구학적 기준에 상관없이 모든 빈곤층은 수급 자격을 인정받게 되어 시민의 권리성이 한층 강화되었다. 대상자 선정 시의 소득 기준은 중앙생활보장위원회에서 의결하는 최저생계비 혹은 기준중위소득의 일정 비율을 따르게 되었고 급여는 소득 기준과 소득인정액의 차액을 제공하는 보충급여방식으로 결정되어 급여 결정에서의 행정적인 자의성도 크게 줄었다.

그러나 기초생활보장제도에서도 여전히 부양의무자 기준이 유지되었고, 새로 수급 자격을 얻게 된 근로능력 있는 빈곤층에 대해서는 자활사업 참여 등을 조건으로 급여가 제공되는 근로의무 부과 제도가 도입되었다.

〈표 2-1〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 주요 특성 비교

구분	생활보호제도	국민기초생활보장제도
권리성 여부	정부의 재량적 프로그램	정부의 의무적 지출 프로그램
선정 기준	부양의무자 기준, 소득/재산 기준, 인구학적 기준	부양의무자 기준, 소득/재산(소득인정액) 기준
소득 기준	최저생계비(보건복지부 장관 결정, 제도 반영 1999년부터)	최저생계비 혹은 기준중위소득의 일정 %(중앙생활보장위원회가 의결, 보건복지부 장관 결정)
급여	생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호의 6종을 통합급여로 제공	생계급여, 주거급여, 의료급여, 자활급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여의 7종. 2015년 통합급여에서 개별급여로 전환
급여 결정 원리	차등급여	보충급여
근로의무	관련 조항 없음	근로능력자에게 자활사업 참여 등을 조건으로 급여 제공

자료: 보건복지70년사편찬위원회(2015). p.98 〈표 3-16〉「생활보호법」과 「국민기초생활보장법」의 비교, 수정 인용.

기초생활보장제도의 현금급여는 생계급여와 주거급여의 명목으로 제공되는데 이들 급여는 보충성의 원리에 따라 현금급여 기준에서 소득인정액을 차감한 금액으로 지급되었다. 현금급여 기준의 근거가 되는 최저생계비는 기초생활보장제도 도입 이후 5년 또는 3년 단위로 계측되어 증액되었고 계측 연도 사이에는 물가인상을 반영한 액수 조정이 이루어졌다.

개별 가구의 현금급여 수준은 가구 규모별 최저생계비와 함께 해당 가구의 소득인정액에 따라 결정된다. 기초생활보장제도 출범 시에는 소득 및 재산 관련 선정 기준으로 소득평가액과 재산의 별도 기준이 적용되었으나, 2003년부터 재산의 소득환산제를 통해 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액으로 단일 선정 기준이 적용되고 있다.

〈표 2-2〉 기초생활보장 소득인정액 산정 방식 변화 과정

연도	내용
2000년	- 소득 기준과 재산 기준을 이원적으로 적용. 소득이 가구 규모별 최저생계비 이하이고, 재산이 재산 기준 이하인 가구가 수급자로 선정됨. - 소득 기준: 소득평가액(실제 소득-가구 특성별 지출비용-근로소득공제) - 재산 기준: 재산금액 기준, 실물재산 기준(주택, 농지 면적, 자동차)을 고려하여 재산평가
2003년	- 재산 소득환산제를 시행하여 소득인정액(=소득평가액+재산의 소득환산액)이 최저생계비 이하인 가구를 수급자로 선정함. - 재산의 소득환산액=(재산-기초공제액-부채)×소득환산율 - 소득환산율: 일반재산 월 4.17%, 금융재산 월 6.26%, 승용차 월 100% 환산율 적용. - 기초공제액: 대도시 3300만 원, 중소도시 3000만 원, 농어촌 2900만 원
2004년	- 기본재산액 상향 조정: 대도시 3800만 원, 중소도시 3100만 원, 농어촌 2900만 원
2007년	- 근로 유인 제고를 위해 실제 소득에서 차감하는 자활근로사업의 범위 제한
2009년	- 기본재산액 상향 조정: 대도시 5400만 원, 중소도시 3400만 원, 농어촌 2900만 원
2010년	- 근로무능력 가구 재산 소득환산 제외: 근로무능력자로만 구성, 주거+일반+금융재산이 기준액(대도시 8500만 원, 중소도시 6500만 원, 농어촌 6000만 원) 미만, 금융재산이 기본공제액 미만, 자동차 미보유인 경우 대상.
2013년~현행	- 재산 소득환산 시 일정 한도의 주거용 재산에 대해 환산율 월 1.04% 적용. - 주거용 재산 한도: 대도시 1억 원, 중소도시 6800만 원, 농어촌 3800만 원

자료: 보건복지부(2000~2018), 국민기초생활보장사업안내, 김미곤(2010), 이태진 외(2010), 허용창(2017)의 제도설명을 참고하여 저자 정리.

이러한 재산 소득환산제도 도입 당시에는 재산을 일반재산, 금융재산, 승용차로 구분하고 일반재산에 대해서는 2년 동안 사용한다는 가정에서 4.17%의 환산율을 적용하고 금융재산은 일반재산의 1.5배의 환산율, 승용차의 경우 월 100%의 환산율을 적용하였다. 재산의 기본공제액은 지역별 전세 기준 등을 감안하여 대도시 3300만 원, 중소도시 3000만 원, 농어촌 2900만 원으로 설정하였다.

하지만 기초생활보장제도 시행 이후 사각지대의 존재가 계속 쟁점으로 제기되면서 재산의 기본공제액 상향 조정, 주거용 재산의 소득환산율 인

하와 같은 재산의 소득환산제도 개선과 부양의무자 기준 완화가 간헐적으로 추진되었다. 2004년에는 기본재산액을 지역별 4인 가구의 최저주거비 등을 반영하여 대도시 3800만 원, 중소도시 3100만 원, 농어촌 2900만 원으로 상향 조정하였고, 2009년에는 대도시 5400만 원, 중소도시 3400만 원, 농어촌 2900만 원으로 다시 기본재산액을 인상하였다. 또 2010년에는 일정 요건을 갖춘 근로무능력 가구에 대해 재산의 소득환산을 적용하지 않았다. 재산의 소득환산율은 2003년 이후 변화가 없다가 2013년에 재산의 종류에 주거용 재산을 추가하고 일정 한도의 주거용 재산(대도시 1억 원, 중소도시 6800만 원, 농어촌 3800만 원)에 대해서는 환산율을 월 4.17%에서 1.04%로 대폭 인하하였다(〈표 2-4〉 참조).

기초생활보장제도에서는 소득인정액 기준과 함께 부양의무자 기준을 충족한 경우에 수급 자격이 인정된다. 부양의무자 기준은 부양의무자가 없는 경우, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우에 충족된 것으로 인정된다. 또 부양의무자가 부양능력이 미약한 경우에는 수급권자에 대한 부양비 지원이 이루어진다는 것을 전제로 부양능력이 충족된 것으로 본다. 기초생활보장제도 도입 시의 급여 수급 자격 판정에서 고려하는 부양의무자 범위는 생활보호법을 그대로 따라 "수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족"으로 규정되었다(「국민기초생활보장법(1999.9.7.,제정)」, 제2조의5). 그러나 이러한 부양의무자 범위가 과도하게 넓어 사각지대를 양산하고 빈곤의 세대 간 대물림을 초래한다는 비판이 제기되면서 범위가 축소되었다. 2005년에는 '수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족'으로 축소되었고, 2006년에는 '수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자'로 축소되었다(〈표 2-3〉).

〈표 2-3〉 기초생활보장 부양의무자 범위 기준 변화 과정

연도	범위 기준
2000년	- 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌 이내 혈족
2005년	- 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족
2006년	- 수급권자의 1촌의 직계혈족과 그 배우자로 변경
2015년	- 수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자. 단, 사망한 1촌 직계혈족의 배우자는 제외. - 교육급여 수급자에 부양의무자 제도 미적용.
2018년	- 주거급여수급자 부양의무자 제도 미적용.

자료: 보건복지부(2000-2018). 국민기초생활보장사업안내, 이태진 외(2010), 허용창(2017)의 제도설명을 참고하여 저자 정리.

〈표 2-4〉 기초생활보장 부양의무자 판정 기준 변화 과정

연도	판정 기준
2000년	- 부양능력 없음(소득 및 재산 기준 모두 충족): 부양의무자 가구 소득〈최저생계비×120%, 부양의무자 가구 재산〈재산 선정 기준×120% - 부양능력 있음(소득 또는 재산 기준 충족): 부양의무자 가구 소득≥(수급권자 가구 최저생계비+부양의무자 가구 최저생계비)×120%, 부양의무자 가구 재산≥(수급권자 가구 재산 기준+부양의무자 가구 재산 기준)×120% - 부양능력 미약: 부양비 50%(출가한 딸 30%) 부과
2001년	- 부양비 40%(출가한 딸 15%)
2002년	- 출가한 딸 등의 범위에 배우자와 이혼·사별한 딸, 사망한 아들의 배우자(며느리) 추가
2003년	- 재산의 소득환산 도입 - 부양능력 없음의 재산 기준 소득환산: 재산의 소득환산액이 수급권자 및 부양의무자 가구 각각 최저생계비 합의 42% 미만(환산율은 월 4.17% 적용, 부양의무자 기초공제액은 수급권자 가구 기초공제액의 2.5배 적용) - 30% 부양비 부과자(2촌 이상 직계 존·비속 관계, 형제자매) 신설
2006년	- 부양능력 없음의 판정 기준 중 소득 기준 변경: 부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120%→130% 미만으로 변경
2009년	- 부양의무자 재산 기초공제액: 수급자 기본재산액 2.5~3.5배로 변경 - 부양비 부과율(1촌 직계 존·비속) 30%
2012년	- 취약가구에 한해 부양능력 없음의 소득 기준을 부양의무자 가구 최저생계비의 185% 미만으로 변경
2013년	- 부양의무자 기본재산액 공제 확대 - 재산의 소득환산 시 환산율 변경. 주거용 재산 월 1.04%, 주거용 재산 이외의

연도	판정 기준
	재산에 4.17% 적용
2015년	- 2015년 국민기초생활보장제도 개편에 따라 부양능력 기준도 개편 - 부양능력 없음(소득 및 재산 기준 모두 충족): 부양의무자의 부양능력 판정 소득액<부양의무자 가구의 기준중위소득 100%, 부양의무자의 재산의 소득환산액<수급권자 및 당해 부양의무자 가구 각각의 기준중위소득 합의 18% - 부양능력 있음(소득 또는 재산 기준 충족): 부양능력 판정 소득액≥수급권자 가구 기준중위소득의 40%+부양의무자 가구 기준중위소득 100% - 재산 소득환산액≥수급권자, 부양의무자 가구 각각 기준중위소득 합의 18%

자료: 보건복지부(2000-2018). 국민기초생활보장사업안내, 김미곤(2010), 이태진 외(2010). 허용창(2017)의 제도설명을 참고하여 저자 정리.

이렇게 부양의무자 범위를 2촌에서 1촌으로 축소함과 함께 '부양능력 있음' 판정 기준을 상향 조정하는 개선이 추진되었다. 기초생활보장제도에서는 부양의무자 가구의 자산이 일정 기준 미만이면 부양의무자의 부양능력이 없다고 판정하고, 일정 기준 이상이면 부양능력이 있는 것으로 판정되어 수급 결정이 이루어진다.

제도 시행 당시 소득 기준 최저생계비 120% 미만인 부양의무자 가구에 대해 부양능력 없음으로 판정하던 것을 2006년부터는 최저생계비 130% 미만으로 완화하였고 2012년에는 취약가구에 대해 185% 미만으로 완화하였다. 또 2003년에는 재산의 소득환산액이 수급권자 및 부양의무자 가구 각각의 최저생계비 합의 42% 미만이 되도록 하였고 부양의무자 기초공제액은 수급권자 가구 기초공제액의 2.5배로 하였다가 2009년 다시 2.5~3.5배로 하였다.

빈곤 완화, 사각지대 해소, 탈수급 지원을 내세운 2015년 7월 맞춤형 개별급여가 시행되면서 기초생활보장제도의 큰 변화가 이루어졌다. 그동안 기초생활보장제도의 선정 및 급여 기준이었던 최저생계비 개념 대신 상대빈곤 접근을 따르는 기준중위소득 개념이 채택되었다. 또 통합급여의 개별급여로의 개편 논의에 따라 급여별 선정 기준의 다층화가 이루어져 국민기초생활보장제도의 급여 대상은 급여별 선정 기준에 따라 달리

정해지게 되었다. 기존 최저생계비가 중위소득의 약 40%이고 현금급여 기준선이 중위소득의 약 33%였는데, 새로운 제도에서는 생계급여는 현금급여 기준보다 낮은 선정 기준을 적용하되 주거급여는 기준중위소득의 43%로 인상되고, 현물급여 중 의료급여는 기준중위소득 40%의 기준을 유지하되 교육급여는 50%로 인상하는 변화가 일어났다.

2018년 현재 생계급여는 가구 규모별 기준중위소득의 30%, 의료급여는 40%, 주거급여는 43%, 교육급여는 50%를 그 기준으로 하고 있다(보건복지부, 2018년 국민기초생활보장사업안내, 일러두기(p.x)).

또한 부양의무자 기준 적용을 완화하여 교육급여에서는 부양의무자 기준을 적용하지 않게 되었고 나머지 급여에서는 부양능력 판정 기준을 완화하였다. 부양능력 없음의 소득 기준은 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 수준이었는데, 개편 이후에는 부양의무자 가구 기준중위소득의 100%로 변화하였다. 부양능력 있음의 소득 기준은 개편 전 〔수급권자 가구 최저생계비+부양의무자 가구 최저생계비〕의 130%에서 개편 후에는 〔수급권자 가구 중위소득 40%+부양의무자 가구 기준중위소득의 100%〕로 상향 조정하였다.

제3절 노인 일자리 사업 및 근로장려세제

1. 노인 일자리 사업 현황

정부는 취약한 노후소득보장제도를 보완하는 한 정책으로 노인 일자리 사업을 확장하여 왔다. 노인에게 적합한 일자리를 제공함으로써 노인의 사회참여와 소득을 지원한다는 것이다. 2004년 3만 5천여 개의 일자리

를 만들어 내는 것으로 시작하여 2008년 상반기에 13만 4307명 노인에게 일자리를 제공하였다(보건복지부 보도자료, 2004.12.30., 2008.7.28.). 그 뒤에도 2013년까지 매년 20만 개 이상의 일자리를 제공하였고 2014년부터는 33만 6천여 개의 일자리에서 다시 급속히 늘기 시작하여 2018년에는 약 54만4천여 개에 달하였고 정부는 2022년까지 노인일자리를 80만 개까지 늘리는 계획을 추진 중이다(e-나라지표, 노인일자리 및 노후생활 현황; 보건복지부 보도자료, 2019.1.3.).

〈표 2-5〉 노인 일자리 및 사회활동 지원 사업 개요(2019년)

유 형		내용	지원	대상	평균 월보수	일자리 수 ('19년)	예산 ('19년, 억 원)
총 계						610천 개	8,220
사회활동	공익활동	老老케어, 보육시설 봉사, 청소년 선도 등 지역사회 공익 증진을 위한 23개 프로그램	월 27만 원/(9개월/12개월) 활동비	기초연금 수급자	27만 원	441	5,917
	재능나눔	노인의 재능(자격, 경력)을 활용한 상담안내, 학습 지도 등	월 10만 원/6개월 활동비	만 65세 이상	10만 원	47	300
사회서비스형		지역아동센터 및 장애인시설 식사보조, 방과후학교 안전 돌봄 등	월 65만 원 /10개월	만 65세 이상	65만 원	20	741
민간일자리	시장형 사업단	실버카페, 반찬가게 등 제품 제조·판매, 서비스 제공 등 사업을 통해 수익 창출	연 230만 원 사업비	만 60세 이상	26만 원	60	645
	인력파견	가사·간병인, 경비원, 지역일손 도우미 등 수요처에 파견 지원	연 15만 원 사업비		113만 원	26	19
	시니어 인턴십	민간기업 인턴 기회(3개월) 제공 후 계속 고용을 유도	연 평균 180만 원		137만 원	9	160
	고령자 친화기업	노인 적합업종 분야 내 노인 다수 고용 기업 지원	최대 3억 원 사업비		98만 원	2	90
	기업연계형	기업과 함께 노인 일자리 창출 모델 개발 및 관련 설비·서비스 등을 지원	연 200만 원 내외 사업비(설비 등)		124만 원	5	100

자료: 보건복지부 보도자료(2019.1.3.). 노인일자리 2019년 10만개 확대, 총 61만개 운영, p.4.

노인 일자리 사업 현황은 〈표 2-5〉와 같다. 정부의 2019년 사업 예산액은 1조 6487억 원(국비 8220억 원, 지방비 8268억 원)으로 61만 개의 일자리 창출을 추진 중인데, 이 가운데 공익활동이 약 44만 개를 차지하고 있다. 그다음으로는 약 6만 개 수준의 시장형사업단, 4만 7천여 개 수준의 재능나눔활동, 2만 6천여 개의 인력파견형 사업단, 2만여 개의 사회서비스형의 차례로 분포되어 있다(보건복지부 보도자료, 2019. 1. 3.).

노인 일자리 지원사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 공익활동은 재능나눔활동과 함께 봉사 성격을 지니는 노인사회활동의 한 범주로서 이루어진다. 노인 일자리 지원 사업에서 다음으로 중요한 사업은 민간일자리로서 사회서비스형 일자리와 함께 근로활동의 성격을 지닌다. 노인 일자리 중 민간일자리에서 비중이 가장 큰 것으로는 시장형 사업단과 인력파견형 사업단 등이 있다. 시장형 사업단은 노인 적합 업종 중에서 소규모 매장 등의 공동 사업단 운영을 통해 노인 일자리를 창출하는 사업이다. 이 외에 사회서비스형 노인 일자리는 취약계층 지원시설 및 돌봄시설 등 영역의 일자리로서 2019년 신설되었다.

노인사회활동에 속하는 공익활동은 기초연금수급자를 대상으로 하며, 사회서비스형 노인 일자리사업에는 만 65세 이상이 참여하는 것을 원칙으로 한다. 시장형 사업단과 인력파견형 등 민간일자리에는 만 60세 이상의 사업 특성 적합자가 참여할 수 있다. 그러나 2019년 기준으로 국민기초생활보장제도의 생계급여·의료급여 수급자는 노인 일자리 및 사회활동 지원 사업에 신청할 수 없다.

이러한 노인 일자리 사업은 최근 들어 더욱 빠르게 확대되고 있는데, 그 필요성이나 효과에 대해서 중간 검토가 필요한 시점이다. 노인 일자리 사업 확장 필요성의 근거로는 그간의 실태조사를 통해서 노인 일자리에 대한 수요가 공급보다 훨씬 많다는 점이 강조되었다. 그런데 이러한 수요

중 상당 부분은 점점 증가하는 고학력의 젊은 노인의 일자리 수요를 반영하는 것이어서 이러한 수요를 정부 재정을 통한 노인 일자리 사업으로 충족할 수 있는지에 대해서는 이견이 존재한다. 강은나(2017)는 노인 일자리 사업에 참여하는 이유로는 생계비 마련이 64.4%, 용돈 마련이 27.9%로 생계비 마련의 필요성이 크지만, 노인 일자리 사업의 경우 인건비가 낮은 수준이어서 이러한 욕구를 충족하기 어렵다고 설명한다(강은나, 2017, pp.36-37).

노인 일자리 사업의 효과에 대해서도 의견이 갈린다. 다수의 연구는 노인 일자리 사업이 참여자 가구의 소득을 증대시키며, 동시에 빈곤을 일정하게 감소시킨다는 결과를 제시하고 있으나, 일부의 연구는 노인 일자리 사업의 참여가 가구소득의 증대에 별 영향을 미치지 않으며, 급여가 낮아 빈곤의 감소에도 크게 이바지하지 못하고 있음을 지적하였다(강소랑, 2016; 강은나, 백혜연, 김영선, 오인근, 배혜원, 2017; 이지혜, 황남희, 2019). 이와 관련해서 지은정(2017)은 노인 일자리를 통한 빈곤완화 효과를 기대하기 위해서는 일자리 질 개선이 필요함을 강조하였다(지은정, 2017, p.70).

2. 근로장려세제 현황[6)]

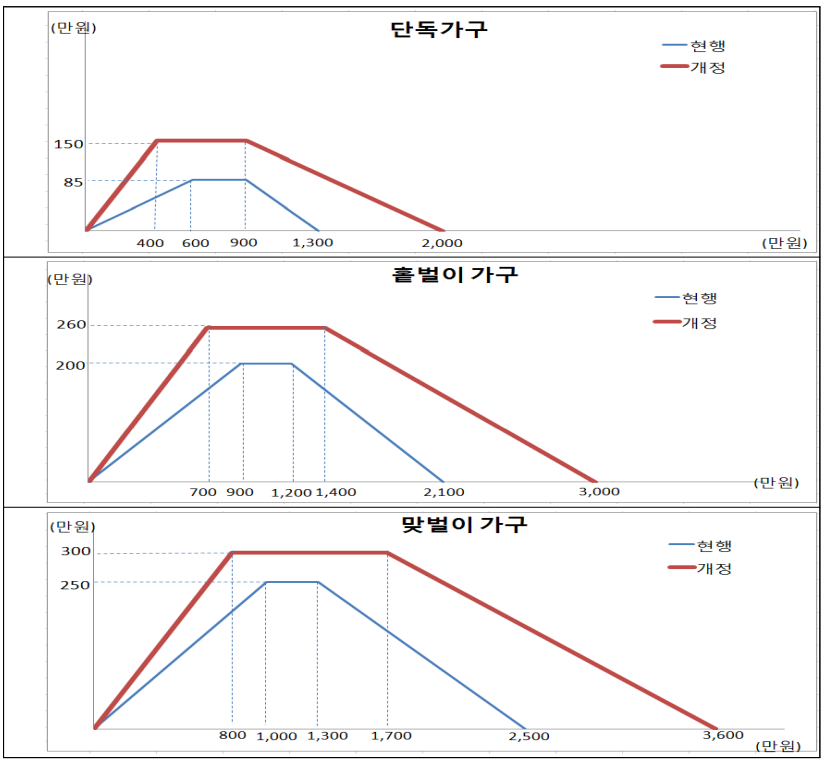
1970년대부터 미국에서 발전되어 온 근로소득세액 공제제도(Earned Income tax Credit)는 1990년대 이후 국제적으로 확산되었다. 2008년 도입되어 2009년부터 급여가 지급된 우리나라의 근로장려세제 또한 근로 유인을 강화하면서 저소득층에 소득을 지원하는 제도로서의 성격을

6) 이하의 근로장려세제 제도 변화에 대한 설명은 김재진(2018)의 내용을 중심으로 최근 변화를 보완하여 정리한 것임을 밝힌다.

갖는다.

이러한 저소득 가구에 대한 근로유인형 소득 지원 제도의 성격은 그 급여 구조에 잘 반영되어 있다. 근로장려세제는 일정한 수준까지는 근로소득이 증가할수록 급여가 많아지도록 되어 있어 소득을 지원하면서 근로를 유인하는 기능을 한다. 근로소득이 점증 구간을 넘어서면 다시 일정 소득 수준까지는 급여가 정책으로 유지되는 평탄 구간, 그 이후에는 근로소득이 증가할수록 급여가 감소하는 점감 구간이 이어져 저소득층으로 급여가 제한되는 구조다. 아래 〔그림 2-1〕에서 제시된 것과 같이 2019년 현재 근로장려세제는 맞벌이 가구의 경우 근로소득 800만 원까지의 점증 구간에서는 근로소득의 37.5%를 급여로 지급하고, 1700만 원까지의 평탄 구간에서는 300만 원의 정액 급여를 지급하며, 3600만 원까지의 점감 구간에서는 3600만 원과 근로소득 차액의 약 15.8%를 300만 원에서 삭감한 급여를 지급하도록 하는 구조다(기획재정부 보도자료, 2018. 7. 18.).

〔그림 2-1〕 근로장려세제 개편 구조(2019년)



자료: 기획재정부 보도자료(2018. 7. 18.), 근로장려금 개편방안 “혜택은 크게, 대상은 더 넓게, 지급은 빠르게”, p.7.

제도 시행 이후 근로장려세제는 근로소득 있는 저소득 가구를 지원하는 제도로서의 성격을 유지하면서 몇 차례에 걸쳐 큰 변경을 겪었다. 제도 도입기부터 2014년까지는 자녀 부양 가구를 주요한 지원 대상으로 하는 정책의 성격을 띠었다. 특히 2011년까지는 18세 미만의 자녀를 부양하는 가구만을 지원 대상으로 하였고, 2012년부터는 무자녀 가구를 지원 대상에 포함하되 부양 자녀 수에 따라 근로장려금을 차등 지급하는 급여 구조로 변경되었다. 그러나 2014년 자녀장려세제가 별도의 제도로 도입

되면서 근로장려세제는 큰 변화를 겪게 되었다. 이렇게 자녀 부양 가구에 대한 지원 역할을 자녀장려세제가 맡게 되면서, 근로장려세제는 결혼과 여성의 경제활동을 지원하는 것을 목표로 하여 가구 유형(단독 가구, 홑벌이 가구, 맞벌이 가구)과 총소득 기준에 따라 최대지급액(각각 70만 원, 170만 원, 210만 원)을 차등화하여 급여를 지급하게 되었다(김재진, 2018, pp.91-92).

〈표 2-6〉 근로장려세제 주요 제도 변경 사항

연도	주요 제도 변경 내용
2008년	-조세특례제한법 개정에 따라 근로장려세제 도입
2009년	-제도에 따른 근로장려금 첫 지급 -지원 금액 확대: 제도 설계 당시 최대 근로장려금 80만 원→120만 원
2012년	-무자녀 가구에 대해서 근로장려금 지급 -부양 자녀 수에 따라 총소득 기준금액과 근로장려금 지급액에 차등을 둠 -지원 대상 확대: 일부 사업자(보험모집인, 방문판매원) 포함
2013년	-자녀와 배우자가 없는 60세 이상 단독 가구에 근로장려금 지급 시작
2014년	-자녀장려세제 도입 -고소득 전문직을 제외한 모든 사업자를 지원 대상에 포함 -가구 유형에 따라 급여 산정 방식 변화: 결혼 여부, 맞벌이 등 구분
2015년	-근로장려금 자영업자에게도 지급 -자녀와 배우자가 없는 50세 이상 단독 가구에 근로장려금 지급 -지원 대상 확대(기초생활수급자, 저소득 사업자 포함)
2016년	-자녀와 배우자가 없는 40세 이상 단독 가구에 근로장려금 지급 -주택 보유 요건 삭제
2017년	-최대급여액 10% 상향 조정 -자녀와 배우자가 없는 30세 이상 단독 가구에 근로장려금 지급
2018년	-최대급여액 10% 상향 조정
2019년	-30세 미만 단독 가구 기존 배제→신청 가능 -소득 요건 완화(홑벌이·맞벌이가구 중위소득 50%→65%까지 대상 확대) -재산 요건 가구당 1.4억 원 미만→가구당 2억 원 미만 -최대지급액 인상 및 최대 지급 구간 조정 -기존에는 5월 신청, 9월 지급(1년에 1회)→1년 중 2회 나누어 신청·수급 가능

자료: 기획재정부 보도자료(2018. 7. 18.), 근로장려금 개편방안 “혜택은 크게, 대상은 더 넓게, 지급은 빠르게”,; 김재진(2018), 근로장려세제(EITC)의 어제, 오늘, 그리고 내일. 현황 및 개선방안 자료를 수정·보완함.

지원 대상도 확대되었다. 2013년 60세 이상의 무자녀 단독 가구로 대상이 확대된 이래, 2015년에는 50세 이상으로 확대되었고 그 이후로도 계속 확대되어 2019년에는 30세 미만 단독 가구로도 대상이 확대되어 단독 가구에 대한 연령 제한이 없어졌다. 2015년에는 피용자로 제한했던 지원 대상을 자영업자까지 확대하였고, 기초생활수급자도 대상에 포함하였다.

소득 요건, 재산 요건도 완화하여 제도 도입기에는 부부 합산 소득 1700만 원 미만, 무주택자 혹은 5천만 원 이하 주택 소유자, 재산 합계액 1억 원 미만이었던 자산 기준을 2019년에는 총소득 3600만 원(맞벌이 가구의 경우) 미만, 재산 합계액 2억 원 미만으로 변경하였다. 또한 최대 급여액도 제도 도입기 120만 원에서 2019년 360만 원으로 크게 인상되었고 급여 구간의 경우 점증 구간은 그대로 두고, 평탄 구간은 다소 연장되고 점감 구간은 크게 늘었다(김재진, 2018; 기획재정부 보도자료, 2018. 7. 18).

〈표 2-7〉 근로장려세제 수급 가구 수, 총지급액, 가구당 평균 지급액

(단위: 천 가구, 억 원, 만 원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
수급 가구	591	566	522	752	783	846	1281	1439	1570
총 지급액	4537	4369	4020	6140	5618	7745	10565	10573	11416
가구당 평균	76.8	77.2	77.0	81.6	71.7	91.5	82.5	73.5	72.7

자료: 김재진(2018), 근로장려세제(EITC)의 어제, 오늘, 그리고 내일. 현황 및 개선방안, p. 93

이러한 제도 확대로 수급 가구 규모도 크게 증가하였다. 수급 가구는 2009년 59만 1000가구에서 2012년 소득 요건 완화, 2013년 이후의 단독 가구 지급 확대, 2015년 이후의 자영자로의 대상이 확대되면서 2017

년에는 157만 가구로 크게 증가하였다. 총지급액은 2009년 약 4537억 원이었는데, 2017년 1조 1416억 원까지 증가하였다. 하지만 평균급여액은 늘지 않아 2017년에도 연 72만 7000원의 낮은 수준에 머물렀다(김재진 2018, p.93).

근로장려세제 수급액의 연령 분포를 보면, 2017년 기준 40~60세 미만이 53.2%를 차지하였고, 만 60세 이상인 경우는 전체 수급액의 28.3% 정도를 차지하여 노인 가구가 수급 가구의 상당 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다(통계청, 2018). 2017년을 기준으로 65세 이상 노인의 취업률은 30.9%로 세 명 중 한 명이 노동활동을 하고 있는데, 취업 노인의 종사직종은 농어축산업 종사자(25.2%), 단순노무 종사자(21%), 서비스/판매 종사자(20.7%) 순서였다(e-나라지표, 노인취업률 현황).

한국의 고령자는 생애 주된 일자리에서 은퇴하고 새로운 일자리에 진입하지만 일자리는 한시적 일자리, 저임금 등으로 일자리의 질은 낮아지고 근로소득도 감소한다(정성미, 2011). 취업한 노인의 저임금 근로자 비율은 2014년 76.5% 정도였다(김복순, 2014, p.28). 이러한 점에서 근로장려세제는 저임금 일자리에서 근무하는 노인들에 대한 소득 지원 제도로서 무시하지 못할 역할을 하는 것으로 평가되기도 한다.

지금까지 한국의 노인빈곤 완화 기능을 하는 노후소득보장 관련 주요 제도들의 성립 과정과 현황을 살펴보았다. 이하의 제3장과 제4장에서는 이들 제도가 빈곤정책으로서 어떠한 효과를 내는지 그리고 그러한 효과의 원인이 무엇인지 서로 다른 데이터와 방법론을 적용하여 실증적으로 분석하고 비교·검토해 보기로 한다.

제 3 장

노인빈곤율 변동 원인 및 노인빈곤 완화 정책 효과

제1절 문제의식
제2절 노인빈곤율 변동 추이와 원인
제3절 노인 공적이전소득 수급 분포
제4절 노인빈곤 완화 정책 효과

3 노인빈곤율 변동 원인 및 노인빈곤 완화 정책 효과

제1절 문제의식

앞서 살펴본 바와 같이 공적연금을 비롯하여 노후소득보장을 위한 각종 제도가 도입·확대됐는데도 우리나라 노인들의 빈곤 문제는 좀처럼 해소되지 못하는 상황이다. 여전히 OECD 최고 수준의 초고령층 고용률과 노인빈곤율을 기록하는 등 정책의 성과가 지표로 확인되지 못하고 있다. 이와 관련해서 최근 들어 노인빈곤 해소에 대한 정부 정책의 효과를 측정하고 제도 개편 방안을 모색하는 연구가 활발하게 진행되고 있다. 특히 기초연금의 노인빈곤 완화 효과와 관련된 연구들이 크게 증가하고 있다(Lee, Ku & Shon, 2019; 김연명, 한신실, 2017; 남상호, 2018; 박명호, 박대근, 2018; 이용하 외, 2015; 임완섭, 2016; 최옥금, 이은영, 2018; 김지훈, 강욱모, 염동문, 2015). 그 밖에 이지혜, 황남희(2019) 등은 공적이전과 사적이전의 효과나 노인 일자리 사업의 효과를 분석하였고, 이상은, 정찬미, 조영식(2017)과 같이 노인빈곤 해소의 새로운 대안을 검토한 연구들도 등장하고 있다. 하지만 국민기초생활보장제도, 기초연금, 국민연금 등 주요 노후소득보장정책의 효과를 한꺼번에 고려하여 검토한 연구는 드물다. 인구변동이나 경기변동에 따른 소득 분포의 변화, 노후소득보장제도 변화가 노인빈곤율에 미치는 상호 복합적인 영향을 분리하여 정책의 순 효과를 검토하는 연구는 극히 적다. 더 나아가서 노후소득보장정책이 노인빈곤에 미치는 효과가 시기적으로 어떻게 변하였는지를 살펴본 연구는 더욱 찾아보기 어렵다.

2014년 기초연금 도입으로 공식적으로 발표하는 노인빈곤율이 감소하였으나, 최근 다시 증가하는 모습을 보였는데, 2007년 기초노령연금 도입 이후 최근까지의 노인빈곤율 변동의 원인을 하위 요인으로 구분하여 검토할 필요가 있다. 이에 이 연구에서는 동 기간에 대해 OECD가 공개하는 한국 노인빈곤율 측정의 기초 자료인 통계청 가계동향조사(2006~2016)와 한국복지패널조사(2005~2017년)를 활용하여 국민기초생활보장제도, 기초연금, 국민연금 등 주요 노후소득보장정책과 노인빈곤율 변동의 관계를 검토하고, 제도별 노인빈곤 개선 효과가 시기적으로 어떻게 변하였는가를 살펴본다.[7)]

제2절 노인빈곤율 변동 추이와 원인

1. 분석 방법 및 자료

빈곤율이나 소득불평등과 같은 복지지표의 원인을 분석하는 데는 다양한 방식을 활용할 수 있지만, 통상 복지지표의 기준이 되는 소득분포를 만들어내는 하위 요인들에 대한 분해가 자주 사용된다. 전통적으로 소득원천별 또는 연령집단이나 지역 등 부문별(sector-based) 분해나 Datt & Ravallion(1992), Kakwani & Subbarao(1990), Jain & Tendulkar(1990)에 제시된 바 있는 이원분해(성장원인-분배원인) 방법론이 상당수 연구에서 사용되고 있다(Ravallion & Huppi 1991;

7) 이 장의 통계청 가계동향조사(2006~2016) 기준 섀플리밸류 분해는 고제이 한국보건사회연구원 연구위원이 책임을 맡아 분석을 수행하였고, 한국복지패널조사(2005~2017) 기준 빈곤개선 효과 분석은 구인회 서울대학교 사회복지학과 교수가 책임을 맡아 분석한 결과이다.

Grootaert 1995; Sahn & Stifel 2000 등). 한편, 최근 들어서는 기존 이원분해에서 문제가 되는 시간회귀불일치성에 대한 해법으로 섀플리밸류를 응용한 다원적 분해도 시도되고 있다(Shorrocks, 1999; Kolenikov & Shorrocks, 2005; Maasoumi & Mahmoudi, 2013; Azevedo, Inchauste, Olivieri, Saavedra & Winkler, 2013). Shorrocks-Shapley 분해는 단순히 성장과 분배 두 가지 요인에 그치지 않고, 이론상 무한하게 확장이 가능하면서 각 요인의 한계기여의 평균을 활용하기 때문에 시간회귀일치성을 담보할 수 있다.

Shapley(1953)에서 소개된 섀플리밸류는 효용이전적(transferable utility) 협조게임 또는 연합형(coalitional form) 게임[8]의 대표적인 해(solution)로 수익이나 비용 배분 문제를 다루는 연구에 널리 응용된다. 여러 사람이 협력해서 하나의 성과물을 만들어 내었을 때, 이를 어떻게 기여도가 서로 다른 참여자들에게 배분할 것인가 하는 문제에 대한 섀플리 해는 여러 방식으로 설명할 수 있는데, 여기에서는 빈곤율 변동 요인 분해에 직접적으로 관련된 한계가치 접근법을 중심으로 간략히 보겠다.[9]

우선 효용이전적 연합게임의 전체 참여자 집합을 N={1,2,..n}, 이들이 구성할 수 있는 모든 부분 집합을 연합($S \subset N$)이라 하고 각 연합의 총보수(payoff)를 결정하는 특성함수 $v(\bullet)$는 $v(\varnothing)=0$을 만족한다고 가정하자. 임의의 참여자 $\{i\}$, $i \in N$ 단독으로 구성된 집합도 연합으로 파악하며, 편의상 i로도 표기한다. s는 연합 S에 참여하는 참여자의 수를 의미한다고 했을 때, i의 한계기여도는 자신이 포함되지 않은 연합

8) 참여자 집합과 그 참여자들의 부분집합인 연합의 효용가능집합으로 구성되는 협조게임 또는 연합형 게임은 각 연합의 효용가능집합이 임의의 참여자가 1단위 효용을 포기했을 때 다른 참여자의 효용 또는 다른 참여자들의 효용의 합이 1단위 증가하는 효용이전적 게임과 그렇지 않은 비이전적 게임으로 구분된다. 섀플리밸류는 효용이전적 협조게임의 대표적인 해이다.

9) 섀플리밸류 개념은 Roth(1988) pp.1-7의 설명을 참고하여 정리하였다.

($S \subset N - \{i\}$)에 참여함으로써 창출하는 한계가치 ($v(S \cup \{i\}) - v(S)$)의 가중평균으로 정의된다. 이때 i가 S에 참여하는 형태는 이미 S를 구성하고 있는 s명의 구성원들과의 결합 순서에 따라서 다양하므로 i가 S에 포함되는 순서를 고려한 평균적인 한계기여도를 계산해야 한다. 전체 경기자 n은 $n!$개의 순서로 나열되며, s의 순열의 수는 $s!$, 그리고 S에 참여하지 않고 있는 $n-s-1$명의 외부 참여자들은 $(n-s-1)!$가지 방식으로 정렬할 수 있다. 이 경우 i가 S의 각 정렬 방식에 따라 포함되는 방식은 $s!(n-s-1)!$로 나타내고 $n!$로 나눈 값들의 합으로 정의된다. 즉, 임의의 참여자 i의 섀플리밸류 $\psi_i(v)$는 i가 제외된 상태로 이미 결성되어 있는 연합들에 참여함으로써 얻을 수 있는 기대가치를 의미하며, 모든 임의의 게임 참여자 $i \in N$에 대하여 다음과 같이 정의된다.[10]

$$(1)\ \psi_i(v) = \sum_{\substack{S \subset N \\ s \in \{0, n-1\}}} \frac{s!(n-s-1)!}{n!}(v(S \cup \{i\}) - v(S))$$

Shorrocks(1999)는 이러한 섀플리밸류 개념을 소득불평등요인 분해 이외에도 빈곤율과 같은 다른 함수로 정의되는 복지지표의 분해에 적용할 수 있음을 보였다. 이러한 섀플리분해 방법론을 활용하여 시간의 흐름

10) 한편, i를 제외한 부분집합에 i를 추가하는 방식 대신 이를 포함한 부분집합에서 i를 제거하는 방법으로도 섀플리밸류를 구할 수 있다.
$$\psi_i(v) = \sum_{all\ s\ with\ i} \frac{(s-1)!(n-s)!}{n!}(v(S) - v(S \setminus \{i\})).$$

에 따른 노인빈곤율 변화의 요인을 다음과 같이 분리 측정하는 방식을 고안해 볼 수 있다. 예컨대 노인빈곤율 변화를 야기한 결정 요인이 1, 2, 3, 4 총 4개로 구성되어 있다고 하면, 이들 각각의 빈곤율 변동에 대한 한계기여도를 측정할 수 있다. 우선 이들 요인은 4!=24가지 방식으로 정렬되며, 1, 2, 3, 4가 결합하는 방식에 따라 서로 다른 조건이 구비된다. 그리고 이러한 각기 다른 상태에서 발생하는 가상의 변화를 측정하는 것이다. 변화 요인별 섀플리밸류를 계산하는 구체적인 방식은 다음과 같다. 먼저 첫 번째 $\psi_1(v)$는 2, 3, 4만으로 변화가 나타날 수 있는 모든 상태에 변인 1이 추가됨으로써 나타나는 1의 한계가치를 구해서 계산하는 것이다. 즉 {1}이 공집합과 결합해서 나타나는 차이는 $v(\{1\})-v(\{\varnothing\})$인데, 공집합의 경우 이를 구성하는 요인들의 순서와 상관없이 동일하다. 마찬가지로 $\{2\}$와 결합함으로써 $v(\{1,2\})-v(\{2\})$만큼, $\{3\}$, $\{4\}$와 각각 결합 시, 그리고 $\{2,3\},\{2,4\},\{3,4\}$와 결합할 때, 마지막으로 $\{1,2,3\}$과 결합할 때 총 $2^{4-1}=8$가지 한계가치의 가중평균을 구한다. 이러한 방식으로 계산되는 빈곤율 변동에 대한 변인 1의 섀플리밸류는 다음의 산식으로 쓸 수 있다.

$$\psi_1 = \frac{3!}{4!}(v(\{1\}) - v(\{\varnothing\})) + \frac{2!}{4!}(v(\{1,2\}) - v(\{2\}))$$
$$+ \frac{2!}{4!}(v(\{1,3\}) - v(\{3\})) + \frac{2!}{4!}(v(\{1,4\}) - v(\{4\}))$$
$$+ \frac{2!}{4!}(v(\{1,2,3\}) - v(\{2,3\})) + \frac{2!}{4!}(v(\{1,2,4\}) - v(\{2,4\}))$$
$$+ \frac{2!}{4!}(v(\{1,3,4\}) - v(\{3,4\})) + \frac{3!}{4!}(v(\{1,2,3,4\}) - v(\{2,3,4\})).$$

동일한 과정을 나머지 2, 3, 4에 대해서 반복하여 각각의 평균적인 기여도를 측정할 수 있다. 여기서 볼 수 있듯이 서로 다른 시점(t_0, t_1) 간의 빈곤율 차이에 대해 0기와 1기 각각을 기준 시점으로 설정하여 계산한 평균을 의미하므로 시간회귀불일치성 문제가 해결된다.

이 연구에서는 2006~2016년 통계청 가계동향조사 원자료를 개인화하여 노인빈곤율 변화 요인을 인구 고령화와 소득원천 요인들로 구분하여 섀플리분해를 통해 변동 요인을 확인한다. 현재 통계청은 가계동향조사와 가계금융복지조사를 기준으로 노인빈곤율 지표를 공개하고 있다. 통계청이 제공하는 가계동향조사 노인빈곤율은 OECD 정의에 따른 시장소득과 처분가능소득을 기준으로 중위소득 50% 미만에 해당하는 65세 이상 노인 수를 측정한 것으로 2006년부터 2016년까지 공개되어 있다. 한편, 가계금융복지조사는 2011년부터 2017년까지 65세 이상과 66세 이상 노인들에 대하여 각각 중위소득 50% 이하와 60% 이하를 기준으로 한 상대빈곤율을 공개하고 있다. OECD에는 두 가지 자료를 기초로 별도 산출된 노인빈곤율지표가 함께 보고되어 있다. 그러나 최근 가계동향조사에 대한 조사 방식과 공개 기준이 변경됨에 따라 2016년 이후 국내의

공식적인 노인빈곤율 지표는 가계금융복지조사를 기준으로 둔 것으로 일원화되었다. 그럼에도 이 연구에서는 기초연금 도입 이전부터 최근까지의 노인빈곤율 추이를 관련 정책 변화 요인들의 영향과 함께 살펴보기에 적합한 가계동향조사 자료를 사용하였다.

노인빈곤율 변동 요인 분해를 위하여, 2006년부터 2016년까지 가계동향조사 원자료에서 가구원 정보를 기준으로 개인화하여 노인빈곤율을 계산하고, 기초연금과 국민연금제도 개혁이나 세계 금융위기에 따른 제도 및 거시경제적 영향이 있는 시점을 중심으로 노인빈곤율 변동에 대한 인구사회적 변화와 경기변화 그리고 주요 공적이전제도의 영향을 분리하여 측정하였다. 기간별 인구사회적 변인으로 Azevedo,Inchauste, Olivieri, Saavedra & Winkler(2013)을 참조하여 가구원 중 65세 노인이 차지하는 비율을 설정하고, 보완적으로 가구 연령(모든 가구원 연령의 평균)을 대체 활용해서 분석해 보았다.[11] 소득원천별로는 본원소득(근로소득+사업소득+재산소득) 중 노인 일자리 정책과 다소 관련될 수 있는 근로소득을 분리하고, 상대적으로 경기변화의 영향을 크게 받는 사업소득과 재산소득은 경기요인을 반영하는 것으로 가정하여 구분하였다. 이전소득은 공적연금, 기초연금, 사회수혜금(현금), 세금 환급과 나머지 기타 소득(가구 간 이전+할인 혜택+사회적 현물이전+기타 이전소득)으로 구분하였다. Araar & Duclos(2009)의 알고리즘에 따라 섀플리밸류 행렬 계산을 통해 총 8개 변인의 기간별 노인빈곤율 변동에 대한 평균적인 기여도를 측정하였다.

11) 가구원 중 65세 이상 노인이 차지하는 비율과 가구원 연령 평균을 각각 고령화 요인으로 가정하여 측정한 결과에서 큰 차이는 확인되지 않았다.

2. 분석 결과

〈표 3-1〉은 기간별 노인빈곤율 변동에 대한 각 변인의 분해 결과를 보여 준다. 표 상단의 노인빈곤율은 통계청 가계동향조사가 공개하는 처분가능소득 중위 50% 기준 65세 이상 노인빈곤율이며, 마지막 행의 값은 분해 과정에서 측정된 기간별 노인빈곤율 차이이다. 공표된 지표와의 편차는 이 연구의 자료 정제 방식의 차이와 더불어 8!=40320가지 잠재적인 분해 경로가 반영된 노인빈곤율 계산 과정에서 나타난 차이로 이해할 수 있다.[12)]

〈표 3-1〉 기간별 노인빈곤율 변동 요인 분해

	08/09	10/13	14/15	06/11	12/16	전체 기간 06/16
초기	44.1	48.1	47.4	42.8	47.2	42.8
말기	45.9	46.3	44.8	47.6	46.5	46.5
편차	1.8	1.8	-2.6	4.8	-0.7	3.7
가구 연령	0.12	0.52	0.22	1.49	0.61	2.38
근로소득	0.12	0.28	-0.24	-1.24	0.36	0.06
사업/재산소득	0.05	0.20	0.11	0.71	1.44	1.77
공적연금	-0.36	-0.44	-1.51	-0.41	-2.31	-3.30
기초연금	-1.92	-0.06	-1.60	-1.89	-2.85	-5.59
사회수혜금	0.44	0.15	-0.29	0.94	0.09	1.38
세금 환급금	0.29	0.52	0.20	1.57	0.61	2.47
기타 공·사적이전	3.24	0.12	0.36	3.26	0.63	3.68
총격차	1.97	1.29	-2.76	4.43	-1.42	2.85

자료: 통계청 가계동향조사 원자료 활용 분해 결과.

12) 이 연구에서 사용한 가계동향조사 원자료는 1인 가구를 포함되지만 농어가는 제외된 자료이다.

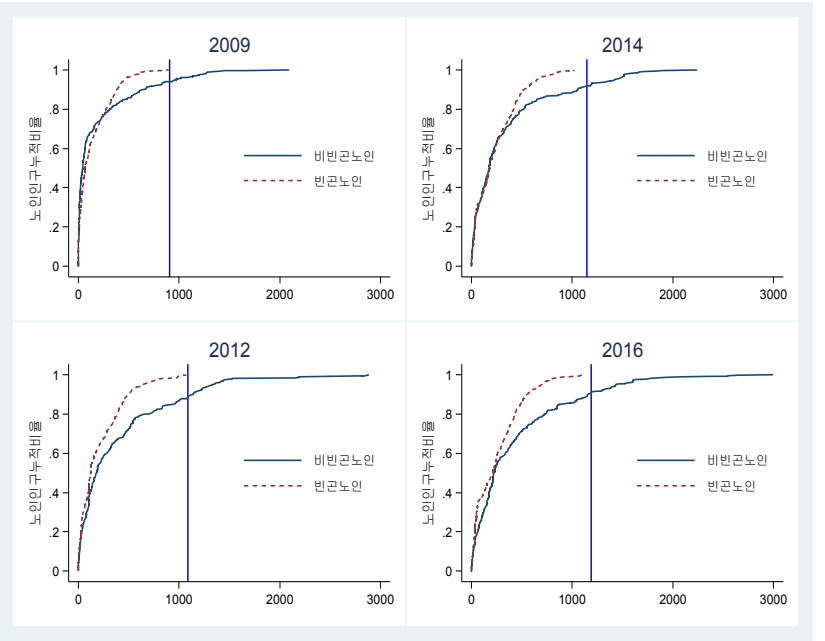
노인빈곤율 변화 기간의 구분은 우선 전체 분석 기간(2006~2016)에 대하여 전기와 후기로 나누어 측정하였다. 또한, 국민연금 개혁 및 기초노령연금 도입(2008)의 효과가 어느 정도 반영되고, 세계 금융위기가 시작된 시점(2008/2009), 큰 제도 변화 없이 세계 금융위기에 따른 경기침체가 지속되는 시기(2010~2013), 경기회복과 기초연금 도입(2014) 효과가 완전히 반영된 시점(2014/2015)으로 세분하였다. 분해 결과에 따르면, 예상과 같이 노인에 대한 직접적인 소득이전이 이루어지는 공적연금과 기초연금이 노인빈곤율 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 또한 2010년에서 2013년 사이 기간을 제외하고 공적연금보다 기초연금의 노인빈곤율 감소 효과가 항상 크게 나타난다.

2010~2013년 기간에 대한 기초연금의 효과가 예상과 달리 극히 작게 나타나는 이유는 여러 가지로 설명될 수 있을 것이나 무엇보다 인구 고령화와 더불어 노인에 대한 직접적인 공적이전소득 이외 기타 소득의 평균적 증가로 인한 빈곤선의 변화 또는 당시 기초노령연금을 받은 노인들의 분포 변화에 따른 결과로 해석할 수 있다.

예컨대 사회수혜금을 보면 전반적으로 노인빈곤율을 상승시키는 요인으로 파악된다.[13] 이는 가계동향조사 자료가 파악하는 사회수혜금이 기초연금을 제외한 기초생활보장 수급 대상 가구 또는 차상위계층 등에 대한 현금성 공공부조뿐만 아니라 고용보험 및 산재보험으로부터의 현금수혜를 모두 포함하기에 나타나는 결과라 할 수 있다([그림 3-1] 참조).

13) 생계급여 등 기초생활보장급여 포함된 사회수혜금의 경우 국민기초생활보장제도 맞춤형 개편이 이루어진 14/15 기간에서 노인빈곤율을 감소시킨 것으로 나타났다. 다만, 자료의 한계로 기초생활보장제도 맞춤형 개편에 따른 노인수급자 증가에 기인하는 것인가는 이 연구를 통해 구체적으로 확인하기 어렵다.

〔그림 3-1〕 빈곤노인과 비빈곤노인의 사회수혜금 누적소득 분포



주: 사회수혜금 0 제외, 수직 실선은 연도별 전체 가구 가처분소득 중위 50%(노인빈곤선)임.
자료: 통계청 가계동향조사 원자료 연간 개인화 기준 산출.

취약계층에 대한 공적 현금이전이라 하여도 그 대상이 기초연금이나 공적연금과 달리 노인계층에 한정되지 않음에 따라 노인빈곤율을 측정하는 산식의 구조상 그 영향이 나타나지 않을 수 있다. 또한, 고용·산재보험 수혜의 경우 경제활동인구에 대한 소득이전으로 전체 평균소득에 영향을 주지만 노인소득에는 영향을 미치지 않음으로써 결과적으로 빈곤선 위치를 이동시켜 노인빈곤율 상승의 한 원인을 제공할 수 있는 것이다. 이러한 점은 연말정산 환급금 등으로 구성된 세금 환급에 대한 측정 결과에서도 마찬가지로 설명된다.

〈표 3-2〉 기간별 노인빈곤 지표 변동에 대한 요인별 기여도

(단위: %)

	08/09	10/13	14/15	06/11	12/16	전체 기간 06/16
노인빈곤율						
가구 연령	6.0	40.2	8.0	33.7	43.0	83.4
근로소득	6.3	21.6	-8.8	-28.0	25.6	1.9
사업/재산소득	2.3	15.5	3.8	16.0	101.1	62.1
공적연금	-18.2	-33.9	-54.6	-9.2	-162.5	-115.6
기초연금	-97.6	-4.2	-58.0	-42.7	-200.4	-195.8
사회수혜금	22.2	11.7	-10.5	21.2	6.0	48.5
세금 환급	14.7	40.0	7.3	35.5	43.2	86.6
기타 공·사적이전	164.3	9.1	12.9	73.5	44.1	128.9
총격차	100	100	-100	100	-100	100
빈곤갭						
가구 연령	3.0	28.3	5.5	19.3	11.7	86.6
근로소득	-4.0	51.4	-5.3	6.4	18.1	76.2
사업/재산소득	9.6	1.0	20.8	30.5	33.1	128.5
공적연금	-17.6	-50.8	-28.9	-19.2	-58.6	-191.2
기초연금	-127.1	-29.0	-93.3	-64.0	-131.0	-459.5
사회수혜금	39.7	23.2	-9.2	22.5	-3.0	80.0
세금 환급	14.5	28.2	4.8	20.5	11.8	90.5
기타 공·사적이전	182.0	47.7	5.6	84.0	17.9	288.9
총격차	100	100	-100	100	-100	100
빈곤갭 비율						
가구 연령	2.3	34.8	4.0	16.2	8.7	104.7
근로소득	-10.8	68.8	-2.0	14.1	20.7	149.2
사업/재산소득	12.2	-0.7	25.3	34.4	28.8	203.9
공적연금	-23.1	-88.0	-25.6	-27.5	-52.5	-322.3
기초연금	-134.4	-63.9	-105.9	-79.7	-131.8	-792.0
사회수혜금	46.4	31.8	-6.7	25.6	-1.2	127.1
세금 환급	14.3	34.9	3.2	17.5	8.7	111.1
기타 공·사적이전	193.0	82.4	7.7	99.5	18.6	518.3
총격차	100	100	-100	100	-100	100

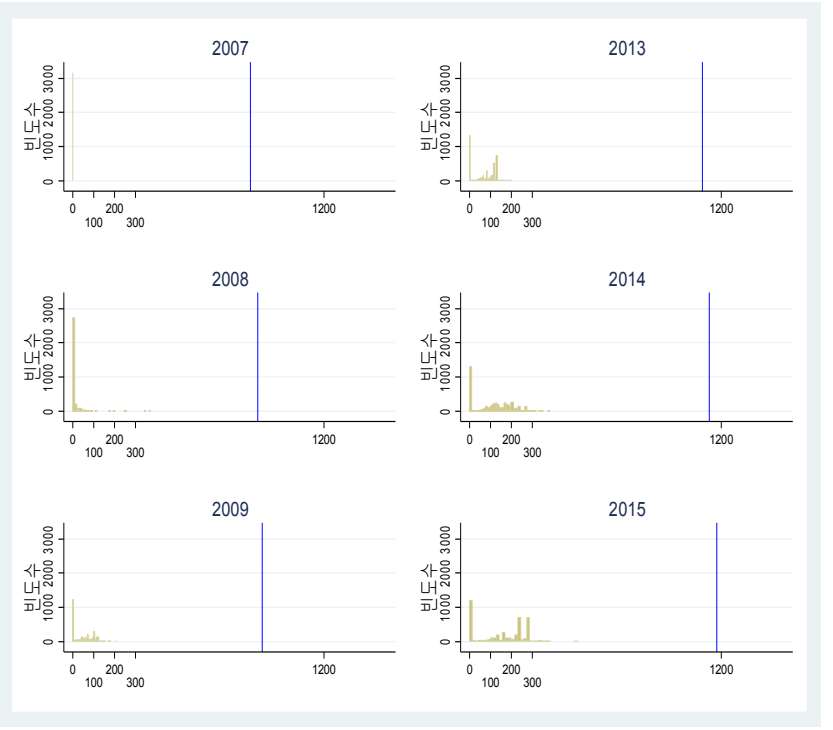
주: 빈곤갭과 빈곤갭 비율은 각각 Foster, Greer & Thorbecke(1984)의 FGT1과 FGT2를 의미함.

자료: 통계청 가계동향조사 원자료 활용 분해 결과.

〈표 3-2〉를 보면 이 기간 동안 기초연금이 노인빈곤율 감소에는 큰 영향을 주지 못하지만 빈곤심도를 완화하는 데는 긍정적인 효과를 주고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 당시의 기초연금(구, 기초노령연금)제도가 경기변동을 포함한 다양한 소득 분포의 변화 요인이 복합적으로 반영된 상대빈곤선을 기준으로 한 노인빈곤 위험을 효과적으로 제어할 수 있을 만큼 지급 수준이나 대상 범위가 크지 않았다는 것을 의미한다고 볼 수 있다([그림 3-2] 및 [그림 3-3] 참조).

[그림 3-2] 65세 이상 노인 기초연금 수급 분포

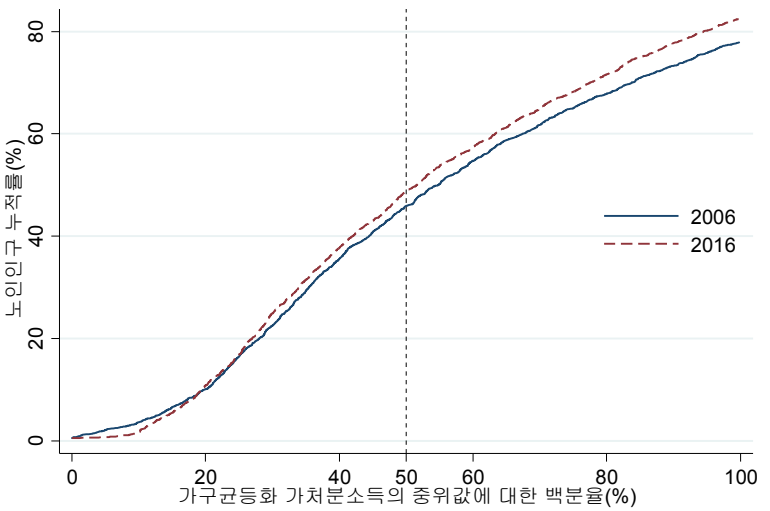
(단위: 연간, 만 원)



주: 수직의 실선은 연도별 전체 가구 가처분소득 중위 50%(노인빈곤선)임.
자료: 통계청 가계동향조사 원자료 연간 개인화 기준 산출.

〔그림 3-3〕은 2006년과 2016년의 가처분소득 중위값에 대한 65세 이상 노인 가처분소득 누적 분포를 보여 준다. 이는 노인빈곤의 기준으로 중위소득의 50%가 아닌 다른 기준을 적용할 경우 가능한 노인빈곤율 변화를 의미하며, 중위소득의 20% 이하에서 빈곤 개선이 나타났음을 보여준다. 즉 국민연금제도가 성숙하고 기초연금이나 각종 노인소득보장과 관련한 정책이 확대되고 있으나, 노인빈곤율 지표를 통해 나타나는 빈곤 완화 효과는 일부 소득 하위 노인을 제외하고 확인되지 않는 것이다.

〔그림 3-3〕 노인 가처분소득 누적 분포 변화(2006~2016년)

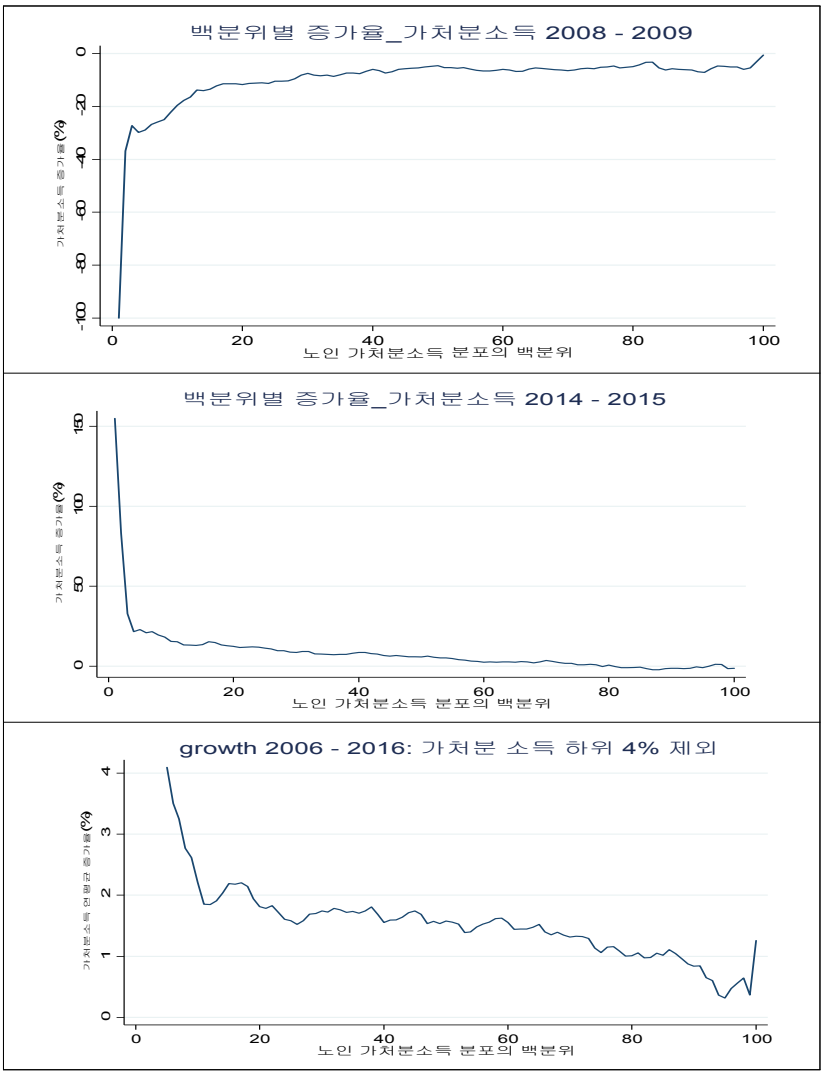


자료: 통계청 가계동향조사 원자료 활용 산출.

이는 전술한 여러 가지 경제사회제도 변화의 복합적인 영향에 따름일 것이다. 하지만 〔그림 3-4〕에서와 같이 동 기간 노인 가처분소득의 증가율이 빈곤선에서 멀리 떨어져 있는 극빈노인층에서 가장 높게 확인된다는 점에서, 노인빈곤 관련 정책이 다른 부정적인 영향을 상쇄하고 노인빈

곤율 하락을 이끌어 낼 만큼 충분하지 못한 것일 뿐 정책 효과가 없었다고 보기는 어렵다.

〔그림 3-4〕 노인 가처분소득 분위별 연평균 실질 소득증가율(2006~2016년)



자료: 통계청 가계동향조사 원자료 활용 산출.

한편, 본원소득을 보면 예상과 같이 상대적으로 고소득층에 집중된 사업 및 재산소득 변화가 노인빈곤율 상승의 한 원인인 것으로 나타난다. 사업 및 재산소득에 비해 균등한 분포를 갖는 근로소득 변화의 경우 분석 전반기에는 노인빈곤을 낮추는 방향으로 기능하였으나 후기로 올수록 빈곤 완화 영향이 상대적으로 낮게 측정된다. 이와 관련해서는 제4장의 노인 경제활동에 관한 분석을 통해 자세히 살펴보겠지만, 노인빈곤과 관련한 제도 확대가 이루어지고 경기 상황에 의존적인 노동 수요에 대한 노인들의 소득집단별 노동공급 선택이 이질적일 수 있는데, 이러한 모든 영향요인이 복합적으로 작용한 결과일 수 있다. 예컨대 소득 수준이 낮은 기초연금 수급 노인을 대상으로 하는 공익활동형 노인 일자리 확대는 이들의 노동공급을 유인할 수 있는 데 반해, 경기침체로 노동 수요가 위축된 상황에서 상대적으로 높은 연금소득을 지닌 노인집단에서는 구축 현상이 나타날 수 있다. 특히 최근의 공익활동형 노인 일자리 사업 확대에도 불구하고 노인 근로소득 변화가 노인빈곤율을 상승시키는 작용을 한 것으로 나타난 위의 결과를 앞의 〔그림 3-2〕와 〔그림 3-3〕을 통해 해석해 보면, 해당 정책의 대상이 빈곤선에서 멀리 떨어져 있는 계층에 한정되어 있어 동 일자리 지원을 통해 많은 노인을 빈곤선 위로 이동시킬 만큼 충분하지 못한 것으로 볼 수 있다.

한편, 모든 분석 기간에 대하여 가구원 평균연령으로 정의한 인구 고령화가 노인빈곤율 상승의 한 원인인 것으로 확인된다. 또한 근래에 올수록 이러한 경향이 강화되는 것을 보았을 때, 공적연금제도 성숙과 노후소득보장제도의 확대에도 노인빈곤율이 기대만큼 하락하지 않는 주원인이 인구 고령화에 있다고 볼 수 있다. 현재 우리가 핵심적인 노후소득보장정책 지표로 사용하는 상대빈곤율 산식은 경제활동을 중단한 노인인구 증가의 영향을 고려하지 못한다. 지금과 같이 급격한 고령화를 겪는 상황에서 동

지표가 자칫 왜곡된 정책 신호를 보낼 가능성을 배제하기 어렵다는 점에서 노인빈곤 관련 정책을 검토할 때는 노인빈곤율 이외에 다양한 보완 지표를 활용하는 것이 중요할 것으로 판단된다.

이상의 분석 결과는 가구단위 조사 자료를 활용한 것으로 노인개인의 제도 수혜 여부를 정확히 고려하지 못하는 한계가 있다. 특히 노인빈곤율 지표 변동에 미치는 정책 영향에 대한 논의는 분석 방법론적 특성과 자료의 한계를 고려하지 않은 단순 기간별 노인빈곤율 변동 요인 분해 결과에 대한 직관적 해석에 한정된 것이라는 점에 유의해야 한다. 노인빈곤율 변동과 같이 한 개 이상의 정책과 기타 사회경제적 요인이 상호 복합적으로 작용하는 과정에 대한 보다 구체적이고 엄밀한 실증은 이 연구에서 적용한 방법론의 확장이나 별도의 분석 방식을 적용하여 신중하게 검토할 필요가 있다. 이는 장기간의 연구가 요구되는 사항으로 향후의 과제로 남기며, 이 연구에서는 주요 노인빈곤 관련 공적이전제도의 영향을 확인하는 것에 초점을 둔다.

이에 노인 관련 공적이전제도별 수급 여부를 확인할 수 있는 한국복지패널조사(2005~2017)를 통해 노인빈곤 완화 정책의 효과를 살펴보기로 한다.

제3절 노인 공적이전소득 수급 분포

먼저 기초생활보장제도 등 여러 노후소득보장제도의 노인빈곤 감소 효과를 살펴보기 위하여 공적이전소득 수급 노인들이 가처분소득의 분포에서 어디에 위치하는지를 살펴보았다. 〈표 3-3〉의 결과에 따르면 2017년 현재 공적연금이 가장 큰 비율을 차지하는 사회보험은 노인 전체에서

60% 정도가 수급을 하고 있다. 단, 여기에서 개인 단위 공적연금 수급률보다 수치가 높게 나오는 것은 가구가 사회보험을 수급하는 경우 가구의 노인 구성원이 모두 급여를 수급하는 것으로 분류되었기 때문임에 유의할 필요가 있다.

〈표 3-3〉을 보면, 가처분소득 분포상 60퍼센타일 이상의 상위 소득층들은 74% 이상의 공적연금 수급률을 보이고, 40~60퍼센타일은 55~70%, 40퍼센타일 이하의 하위 소득자들은 30~40%의 수급률을 보인다. 이와 같은 공적연금 수급률 분포는 사회보험 수급이 상위 소득층 노인에서 많이 이루어지고 있음을 시사한다.

한편, 전체 노인의 69.5%를 차지하는 기초연금 수급자 분포는 사회보험과 반대의 양상을 보인다. 60퍼센타일 이상의 상위 소득층에서는 60%에 미달하는 수급률을 보이고, 30퍼센타일 이하의 하위 소득층에서는 90%가량의 수급률을 보인다. 그러나 5퍼센타일 이하의 최하위 소득층에서 수급률이 다시 떨어져 저소득층의 일부가 기초연금 수급에서 제외되고 있을 가능성이 시사된다.

전체 노인의 8.2%에 해당하는 노인 일자리 수급자는 중하층에 두껍게 분포하는 경향을 보인다. 60퍼센타일 이상의 상위 소득층에서는 6%대 이하의 참여율을 보이지만 20~60퍼센타일에서는 10% 이상의 참여율을 보인다. 20퍼센타일 이하에서는 다시 수급률이 낮아지고 10퍼센타일 이하의 최하위층에서는 5%에 미달하여 노인 일자리 사업이 하위 소득층 노인의 지원에는 효과적이지 않을 수 있음을 보여 준다.

〈표 3-3〉 노후소득보장급여의 소득계층별 수급률(2017년)

(단위: %)

퍼센타일	사회보험 (공적연금)	기초연금	노인 일자리	근로장려세제	기초생활보장 급여
전체	60.09 (58.76)	69.54	8.22	4.04	12.45
90~100	80.51 (80.08)	33.90	1.69	0.00	0.42
80~90	75.69 (75.05)	52.01	6.55	2.33	2.33
70~80	74.05 (72.15)	56.75	6.54	5.91	6.75
60~70	75.48 (72.30)	59.41	6.13	5.07	11.21
50~60	60.59 (58.69)	71.19	11.44	6.14	7.84
40~50	70.61 (67.02)	73.36	10.36	4.65	10.15
30~40	54.66 (53.81)	85.17	16.31	6.36	15.47
20~30	40.42 (39.79)	89.89	13.68	7.37	27.58
10~20	38.56 (38.56)	91.53	6.99	2.12	32.84
5~10	31.65 (31.65)	92.41	3.38	0.84	14.35
0~5	29.96 (29.96)	73.00	2.11	0.00	5.06

주: 개인 가중치 적용, 퍼센타일 기준은 균등화가처분소득.
자료: 한국보건사회연구원·서울대학교. 한국복지패널조사 활용 저자 산출.

한편, 기초생활보장급여는 전체 노인의 12.45%가 수급하는 것으로 나와 한국복지패널에서 기초생활보장 수급자가 과대 표집된 것을 알 수 있다. 이점을 고려하더라도 기초생활보장 수급자 분포를 보면 10~20퍼센타일이 32.8%로 가장 높고, 20~40퍼센타일이나 5~10퍼센타일도 비교적 높은 수급률을 보이는 등 저소득층에 가장 집중된 공공부조제도임을 확인할 수 있다. 그런데 흥미로운 점은 5퍼센타일 이하에서는 기초생활보장급여 수급이 5%대에 그쳐 매우 낮게 나타난다는 점이다. 이에 대해

서는 두 가지 해석이 가능할 것인데, 최하위층 노인들 가운데 기초보장 혜택도 받지 못하는 층이 있다는 증거일 수도 있고 수급 빈곤층이 기초보장급여로 인해 최하위 소득층을 벗어나 나타난 현상일 가능성도 있다. 반면에 노인 중 상위 소득층에서도 기초보장 수급자가 적지 않게 발견되고 있다. 현재 소득 분포가 재산을 고려하지 않는 것이기 때문에 이들 중 일부는 재산 없이 소득만 있어 수급 자격을 얻은 층일 가능성이 있다.

〈표 3-4〉 사회보험급여 소득계층별 수급률 변화(2005, 2009, 2013, 2017년)

(단위: %)

퍼센타일	2005년	2009년	2013년	2017년
전체	31.12	40.98	51.47	60.09
90~100	47.14	59.19	75.46	80.51
80~90	49.15	57.26	69.72	75.69
70~80	46.74	54.03	67.07	74.05
60~70	42.61	42.97	59.55	75.48
50~60	32.58	51.47	64.02	60.59
40~50	21.31	44.74	54.55	70.61
30~40	17.80	32.43	43.61	54.66
20~30	20.45	28.15	33.20	40.42
10~20	14.45	17.79	27.79	38.56
5~10	19.32	22.04	20.24	31.65
0~5	18.64	20.97	20.65	29.96

주: 개인 가중치 적용, 퍼센타일 기준은 균등화가처분소득.
자료: 한국보건사회연구원·서울대학교. 한국복지패널조사 활용 저자 산출.

노후소득보장급여 중에서 2000년대 이후 가장 빠른 수급률 변화를 보인 것은 공적연금이다. 한국복지패널조사에서는 사회보험급여가 공적연금을 포함하는데 노인의 사회보험급여는 대부분 공적연금이기 때문에 이를 통해 공적연금 급여의 시간적 변화를 짐작할 수 있다. 노인 중 공적연금 수급자 비율은 2005년 31.1%에서 2009년 41.0%, 2013년 51.5%, 2017년 60.1%로 4년 단위로 대략 10%포인트씩 증가하였다. 그런데 이러한 증가는 상위 소득층에서 더 크게 일어나는 경향을 보였다.

한편, 〈표 3-5〉에 제시된 기초보장급여의 경우에는 노인 중 수급자 비율이 2005년 9.45%에서, 2009년 10.8%, 2013년 10.9%로 큰 변화를 보이지 않다가 2017년 12.45%로 다소 증가되는 양상을 보인다. 2017년의 수급률 증가는 2015년 기초보장의 맞춤형 개혁의 영향이 반영된 것이다. 전반적으로 보아 2000년대 이후 국민연금 수급자가 늘었고 기초연금이 실시된 큰 변화가 일어났음과 비교할 때 기초생활보장제도 수급자는 뚜렷한 증가를 보이지 않음이 확인된다.

〈표 3-5〉 기초보장급여 소득계층별 수급률의 변화(2005, 2009, 2013, 2017년)

(단위: %)

퍼센타일	2005년	2009년	2013년	2017년
전체	9.45	10.80	10.92	12.45
90~100	0.86	0.00	2.03	0.42
80~90	0.56	0.81	2.44	2.33
70~80	4.53	3.76	2.42	6.75
60~70	2.27	3.78	6.91	11.21
50~60	7.93	9.65	8.74	7.84
40~50	17.05	14.82	9.09	10.15
30~40	18.93	14.32	13.18	15.47
20~30	17.90	18.50	25.51	27.58
10~20	15.58	28.03	28.60	32.84
5~10	14.77	22.04	14.17	14.35
0~5	3.95	5.91	6.07	5.06

주: 개인가중치 적용, 퍼센타일 기준은 균등화가처분소득.
자료: 한국보건사회연구원·서울대학교. 한국복지패널조사 활용 저자 산출.

〈표 3-6〉은 노후소득보장제도 수급자의 구성을 보여 준다. 제도별로 검토한 결과를 제시하였지만, 여러 제도의 급여를 중복 수급하는 경우도 적지 않다는 점도 유념할 필요가 있다. 가령, 사회보험 수급 노인 가구 중 56.%는 기초연금 급여를 받고 있고 기초보장 수급 가구의 95.9%는 기초연금 급여를 받고 있다. 제도별 수급자 구성에서는 앞의 수급자 소득계층별 분포에서와 일관된 모습을 발견할 수 있다.

연령 분포를 보면, 사회보험의 수급자들은 74세 이하에 3분의 2 이상이 있어 젊은 연령대에 집중되어 있고 기초보장 수급자들은 75세 이상 연령대에 59.2%가 있어 고령층에 많이 존재하는데 기초연금은 비교적 연령대별로 고르게 분포한 편이다. 노인 일자리 사업의 경우에는 70대 후반 노인의 참여자가 전체 참여자의 35.2%, 70대 전반이 28.9%로 70대의 참여 비율이 높은 것이 주목된다. 이는 노인 일자리 사업의 대다수가 봉사활동 성격의 공익사업 일자리여서 나타난 현상이다. 근로장려세제의 경우에는 60대 후반 수급자가 가장 다수이지만 70대 후반 수급자도 적지 않은 것으로 나타났다. 여성 수급자들의 비율은 사회보험에서 53.3%로 가장 낮고 기초연금, 기초보장급여로 갈수록 늘어나 각각 64.7%, 67.1%가 된다. 노인 일자리의 경우에는 여성 참가자의 비율이 66.8%로 기초보장급여에 버금가는 수준으로 높았으나, 근로장려세제의 경우에는 60.8%로 기초연금보다 낮은 비율을 보였다.

학력을 보면, 초졸 이하의 저학력자 비율이 사회보험 수급자에서는 46.5%인데 기초연금 수급자에서는 68.2%, 기초보장 수급자에서는 69.7%로 높아진다. 노인 일자리의 경우에는 초졸 이하의 저학력자 비율이 65.7%, 근로장려세제 수급자는 68.0%로 사회보험 수급자 중 저학력자 비율이 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 사회보험 수급자에서는 단신 수급자의 비율이 30%에 그치는데, 기초연금에서는 52%, 기초보장에서는 68.8%로 늘어 부부 수급자가 소수임을 알 수 있다. 노인 일자리 사업에서는 43.6%로 낮았고, 근로장려세제 수급자에서는 51.0%로 나타났다.

〈표 3-6〉 노후소득보장제도 수급자의 구성(2017년)

구분(%)	사회보험	기초연금	노인 일자리	근로장려세	기초보장
월평균 급여 (1인 가구)	76.3만 원 (52.7만 원)	22.5만 원 (19.9만 원)	24.7만 원 (20.6만 원)	4.4만 원 (2.9만 원)	42.6만 원 (35.5만 원)
65~69	37.1(74.8)	25.2(58.8)	18.4(5.1)	32.6(4.4)	26.9(11.3)
70~74	30.3(74.7)	22.4(64.0)	28.9(9.7)	24.5(4.1)	13.9(7.1)
75~79	19.0(51.5)	24.8(77.7)	35.2(13.1)	31.4(5.7)	30.2(17.0)
80+	13.6(34.6)	27.6(81.2)	17.5(6.1)	11.5(2.0)	29.0(15.2)
여성	53.3(53.7)	64.7(75.5)	66.8(9.2)	60.8(4.1)	67.1(14.0)
초졸 이하	46.5(49.4)	68.2(83.9)	65.7(9.6)	68.0(4.9)	69.7(15.4)
중졸 이하	18.9(68.4)	15.1(63.4)	15.1(7.5)	11.6(2.8)	13.8(10.4)
고졸 이하	22.9(76.1)	13.6(52.4)	12.8(5.8)	17.5(3.9)	13.3(9.1)
대입 이상	11.7(80.3)	3.0(24.1)	6.3(6.0)	2.9(1.3)	3.1(4.5)
단신	30.2(42.1)	52.0(83.9)	43.6(8.3)	51.0(4.8)	68.8(19.9)
노인 가구주	69.3(60.4)	66.3(66.8)	79.2(9.4)	75.0(4.4)	58.8(10.6)
노인 가구주+성인	23.2(68.3)	20.2(68.8)	16.5(6.7)	15.7(3.1)	31.1(19.0)
비노인 가구주+노인	7.5(42.6)	13.6(88.8)	4.4(3.4)	9.3(3.5)	10.1(11.9)
취업	36.1(71.0)	30.1(68.5)	70.4(18.9)	68.5(9.1)	13.5(5.5)

주: 1. 기초보장급여는 생계급여, 주거급여, 교육급여를 포함함.
2. ( ) 안 수치는 소집단별 수급자 비율임.
자료: 한국보건사회연구원·서울대학교. 한국복지패널조사 활용 저자 산출.

세대 구성을 보면, 노인이 독립 가구를 이룬 노인 가구주 가구가 사회보험 수급자의 경우 69.3%, 기초연금 수급자의 경우 66.3%인데 기초보장 수급자는 58.8%로 줄어든다. 기초보장 수급 가구에서는 노인 가구주가 성인 자녀와 같이 사는 비율이 높아 노인 독립 가구의 비율이 낮은 것으로 보인다. 노인 일자리 사업과 근로장려세제에서는 노인 가구주 가구의 비율이 각각 79.2%, 75%로 매우 높게 나타나는데 이는 이들 제도가 선정 기준에서 노인 독립 가구에 이점을 주기 때문으로 보인다.

마지막으로 취업자 비율을 보면, 사회보험 수급자 가운데 취업자 비율이 36.1%, 기초연금 수급자에서는 30.1%로 나타났고 기초보장 수급자의 경우 취업자 비율이 13.5%로 가장 낮았다. 이에 비해 노인 일자리 사업과 근로장려세제의 경우 취업자 비율이 매우 높게 나타났다. 이는 이들 프로그램이 취업 기회를 주거나 취업자를 지원하는 성격이어서 당연한 결과로 보인다.

제4절 노인빈곤 완화 정책 효과

〈표 3-7〉은 주요 노후소득보장 관련 정책의 노인빈곤 감소 효과를 추정한 결과를 보여 준다. 공적이전의 빈곤 감소 효과를 보는 표준적인 방법은 시장소득과 공적이전소득을 합한 소득의 빈곤율을 시장소득만을 기준으로 한 빈곤율과 비교하여 그 차이를 공적이전소득의 빈곤 감소 효과로 보는 것이다. 세금의 경우에도 세전소득의 빈곤율과 세후소득의 빈곤율을 비교하여 빈곤 감소 효과를 볼 수 있다. 공적이전을 세분하여 사회보험급여, 기초연금, 노인일자리소득, 근로장려금, 기초생활보장급여 등 여러 공적이전의 빈곤 감소 효과 각각을 볼 때는 각각의 공적이전을 고려하는 순서가 중요하다. 각각의 공적이전을 고려하는 순서에 따라 그 빈곤 감소 효과가 달라지기 때문이다. 일반적으로는 사회보험과 같이 대상이 넓은 보편 프로그램부터 공공부조처럼 대상이 빈곤층으로 제한된 프로그램의 차례로 시장소득에 더하면서 빈곤율의 변화를 보는 방법을 이용한다. 아래 표에서도 시장소득 기준 빈곤율에서 시작하여 사회보험급여, 기초연금, 노인일자리소득, 근로장려금, 기초생활보장급여 각각을 누적하면서 각 단계에서의 빈곤율을 구하고 전 단계 빈곤율과의 차이를 해당 공

적이전의 빈곤 감소 효과로 보았다. 공적이전의 효과를 모두 고려한 후에 조세의 빈곤 감소 효과를 보았다.

여기에서는 중위소득 50%, 40%, 30%를 빈곤선으로 이용하여 시장소득에서 시작하여 각 급여를 누적해 나갈 때 나타나는 빈곤율과 빈곤갭, 빈곤갭 비율의 수치를 제시하였다. 2005년 자료로 추정한 결과에 따르면, 시장소득 빈곤율(중위소득 50% 기준)은 59.6%였는데 공적연금 등 사회보험급여가 노인빈곤을 49.6%로 10%포인트 감소시켰고 기타 공적이전이 1.7%포인트, 기초보장급여가 추가로 1.0%포인트 감소시킨 것으로 나타났다. 그러나 세금과 사회보험 기여금 등의 비소비 지출로 인해 빈곤율이 다시 1.7%포인트 증가하여 가처분소득 빈곤율은 48.6%로 나타났다.

2009년에는 사회보험급여의 효과에는 큰 차이가 나타나지 않지만 2008년부터 도입된 기초(노령)연금 등의 공적이전이 3.7%포인트의 빈곤 감소 효과를 냈고 노인 일자리 사업도 빈곤을 약간 감소시켰다. 기초보장급여의 경우에는 1.4%포인트의 빈곤을 감소시켰다. 2013년부터는 공적연금 등 사회보험급여의 빈곤 감소 효과가 증대하는 것이 두드러져서 2017년에는 14.2%포인트의 빈곤 감소 효과를 나타냈다. 기초연금 등의 효과도 주목되는데 2017년에는 2014년부터 이루어진 기초연금 급여 인상의 영향이 나타나 7.6%포인트의 빈곤 감소 효과를 보였다. 노인 일자리 사업은 여전히 미약한 효과를 나타낼 뿐이다.

〈표 3-7〉 노후소득보장급여의 노인빈곤 감소 효과(2017, 2013, 2009, 2005년)

구분	2005년	2009년	2013년	2017년
	중위소득 50% 기준 빈곤율			
시장소득	59.6	57.9	67.4	64.5
+사회보험급여	49.6	47.7	54.7	50.3
+기초연금 등	47.9	44.0(45.3)	50.7(52.6)	42.7(44.8)
+노인 일자리		43.6	50.0	41.9
+근로장려 등		43.6	49.9	41.9
+기초보장급여	46.9	42.2	49.2	40.6
-조세	48.6	43.8	50.7	42.4
	중위소득 40% 기준 빈곤율			
시장소득	51.1	49.2	58.5	56.8
+사회보험급여	40.6	39.9	45.9	41.3
+기초연금 등	37.5	33.1(35.3)	39.1(41.4)	31.2(33.6)
+노인 일자리		32.6	38.4	29.7
+근로장려 등		32.6	38.4	29.5
+기초보장급여	35.3	30.5	37.0	27.1
-조세	37.5	31.6	38.2	28.8
	중위소득 30% 기준 빈곤율			
시장소득	37.9	37.5	46.3	46.2
+사회보험급여	27.9	27.0	33.9	31.4
+기초연금 등	24.2	19.7(21.9)	25.2(27.4)	19.5(22.2)
+노인 일자리		19.3	24.5	18.6
+근로장려 등			24.5	18.5
+기초보장급여	20.0	15.2	20.7	12.8
-조세	22.0	16.2	22.1	14.3
	중위소득 50% 기준 빈곤갭			
시장소득	33.8	31.2	38.4	39.8
+사회보험급여	24.9	23.2	27.8	26.8
+기초연금 등	22.0	17.5(19.2)	21.1(23.4)	17.0(19.3)
+노인 일자리		17.2	20.7	16.3
+근로장려 등		17.2	20.7	16.3
+기초보장급여	19.1	14.5	18.0	13.3
-조세	19.1	15.0	18.4	13.6

구분	2005년	2009년	2013년	2017년
	중위소득 50% 기준 빈곤갭비율			
시장소득	56.8	53.8	56.9	61.7
+사회보험급여	50.2	48.6	50.8	53.2
+기초연금 등	45.9	39.7(42.3)	41.7(44.6)	39.7(43.0)
+노인 일자리		39.5	41.5	38.9
+근로장려 등		39.5	41.5	38.8
+기초보장급여	40.7	34.4	36.7	32.7
-조세	39.2	34.3	36.3	32.2

주: 시장소득: 근로+사업+재산+사적이전소득-사적이전지출(타 가구 또는 비영리단체에 지출하거나 기부한 금액), 사회보험급여: 공적연금+고용보험+산재보험, 기초연금 등: 기초연금+기타공적이전(장애수당, 한부모가족지원, 양육수당, 보육료지원 등 포함), 근로장려 등: 근로장려금+자녀장려금, 조세: 세금+공적연금·사회보험료.
자료: 한국보건사회연구원·서울대학교. 한국복지패널조사 활용 저자 산출.

공적연금과 기초연금의 빈곤 감소 효과가 크게 증대하고 있는 것에 반해 기초생활보장제도의 효과는 정체상태를 면하지 못하고 있다. 2009년에 비해 2013년부터는 효과가 더욱 줄어들어 불과 0.7%포인트의 빈곤 감소 효과를 보일 뿐이다. 맞춤형 급여 개편이 일어난 후인 2017년에도 빈곤 감소 효과에서 개선은 매우 작은 것으로 나타났다.

그런데 중위소득 50%의 빈곤선을 기준으로 빈곤 감소 효과를 평가하면 평균 급여액이 높은 사회보험의 영향은 잘 나타나지만, 급여 수준이 낮은 기초연금과 기초생활보장제도의 효과는 잘 포착되지 않는다. 이러한 문제점을 고려하여 〈표 3-7〉의 두 번째, 세 번째 패널에서는 중위소득 40%와 30%의 빈곤선을 기준으로 빈곤 감소 효과를 평가한 결과를 제시하였다. 이들 패널에서 사회보험의 빈곤 감소 효과는 중위소득 50% 빈곤선을 기준으로 한 결과와 차이가 나지 않는다. 이에 비해 기초연금의 빈곤 감소 효과는 중위소득 40% 기준에서는 2005년 3.1%포인트에서 2017년 10.1%포인트로 증가하였고, 중위소득 30% 기준에서는 3.7~12%포인트로 증가하였다. 기초생활보장제도는 중위소득 40% 기준

에서는 2005년 2.2%포인트의 빈곤을 감소시키는 효과를 냈으나 2009년 2.1%포인트, 2013년 1.4%포인트, 2017년 2.4%포인트의 빈곤을 감소시키는 수준에 머물렀다. 또 중위소득 30% 기준에서는 2005년 4.2%포인트의 큰 효과를 냈으나 2009년 4.1%포인트, 2013년 3.8%포인트로 효과가 줄었다가 2017년에는 5.7%포인트로 다소 회복되었다.

노후소득보장제도의 빈곤 감소 효과를 보다 정밀하게 측정하기 위해서는 빈곤율보다는 빈곤층의 소득과 빈곤선 사이의 격차를 보는 것이 더 적절하다. 빈곤율은 노후소득보장정책으로 빈곤선 아래에서 빈곤선 위로 이동하는 노인들의 규모를 보여 줄 뿐이지만, 빈곤 격차는 노후소득보장정책이 빈곤선 아래에 머무르는 빈곤층 노인의 소득을 증대시키는 정도까지 반영하기 때문이다. 빈곤 격차를 반영하는 측정치로는 빈곤 격차를 전체 인구수로 나누는 빈곤갭과 빈곤 격차를 빈곤층 수로 나누는 빈곤갭 비율, 두 가지가 있다. 후자는 보다 직관적인 측정치로 보이지만, 소득보장정책으로 빈곤층의 수가 줄어드는 경우를 적절하게 반영하지 못하는 문제가 있다. 이런 이유로 표에는 중위소득 50%를 빈곤선으로 하여 빈곤갭과 빈곤갭 비율을 측정한 결과를 추가하였다.

이들 결과는 중위소득 50% 빈곤율 결과와 비교할 때, 사회보험과 기초연금의 경우 빈곤 감소 효과에서 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 기초생활보장제도의 경우 빈곤갭 감소 효과는 2005년 기준 2.9%포인트, 빈곤갭 비율 감소 효과는 5.2%포인트로 빈곤율 감소 효과 1.0%포인트에 비해 크게 증가하였다. 빈곤갭 감소 효과에 초점을 맞추어 보면 이러한 기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과는 중위소득 40% 기준 빈곤율 감소 효과보다는 크고, 중위소득 30% 기준 빈곤율 감소 효과보다는 작았다.

우리나라 노후소득보장제도의 빈곤 감소 효과는 국제적인 기준에서 보아 매우 낮은 수준이다. 가장 중요한 이유는 공적인 노령연금제도가 충분

한 역할을 하지 못하는 데에 있다. 그런데 이러한 한계 내에서 시간적 추이를 볼 경우 2000년대 이후에는 국민연금, 기초노령연금의 수급자 규모와 수급액이 급증하면서 노인빈곤 감소에서 역할을 늘려 왔음을 알 수 있다. 이에 비해 최후의 사회안전망으로서 기초생활보장제도의 노인빈곤 감소 역할은 매우 미흡한 상태였다. 2015년 맞춤형 개혁 이후 기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과는 다소 회복되는 기미를 보였지만 여전히 낮은 수준을 벗어나지 못하였다.

이렇게 기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과가 낮은 이유로는 기초보장의 사각지대가 넓어 많은 빈곤층이 그 혜택을 보지 못하였다는 점이 지적되어 왔다. 〈표 3-8〉은 한국복지패널조사 자료를 이용하여 2017년 현재 기초보장 사각지대의 규모를 보여 준다. 가처분소득 빈곤율은 중위소득 40%를 빈곤선으로 이용하고 가구 규모의 제곱근을 가구균등화지수로 적용하여 추정된 것이다. 2017년 현재 전체 빈곤율은 8.9%, 노인빈곤율은 28.8%로 나타났다. 기초생활보장제도에서는 재산을 소득으로 환산한 금액을 소득평가액과 합산한 소득인정액을 자산으로 보고 기준중위소득의 일정 비율(예를 들어 의료급여의 경우 40%)을 기준으로 이용하여 선정 여부를 결정한다. 먼저 소득평가액만을 자산으로 고려하고 기준중위소득 40%를 기준으로 빈곤율을 추정한 결과 노인의 경우 22.9%로 나타났다. 따라서 가처분소득 빈곤율과는 5.9%포인트 차이가 나타난다. 즉 소득평가액만을 대상으로 기준중위소득 40% 선정 기준을 충족하는 모든 노인에게 급여를 제공하더라도 노인의 5.9%는 여전히 빈곤층으로 남는다는 것이다. 이러한 차이는 기초보장의 기준중위소득 40% 수준이 빈곤율 추정에 이용되는 중위소득 40%보다 낮아 나타난 것이다.

〈표 3-8〉 국민기초생활보장제도 노인(전체 인구) 사각지대(2017년)

(단위: 명, %)

구분	가처분소득 빈곤율 (중위 40%)	소득평가액 빈곤율 (기준중위 40%)	소득인정액 빈곤율 (기준중위 40%)	소득인정액 빈곤층 중 수급률
노인	28.8	22.9	14.6	55.7(56.1)[2]
(전체)	(8.9)	(8.1)	(5.4)	68.0(70.6)

주: 1. 수급률은 생계급여 수급자 비율을 나타냄. ( ) 안은 기초보장 수급자 비율임.
자료: 빈곤율 및 수급자 비율은 한국보건사회연구원·서울대학교. 한국복지패널조사 활용 저자 산출.

다음으로 재산의 소득환산액을 소득평가액에 더한 소득인정액 빈곤율은 14.6%로 나타났다. 이렇게 소득인정액 빈곤율이 소득평가액 빈곤율보다 훨씬 낮은 것은 재산의 소득환산액을 자산으로 포함했기 때문이다. 소득평가액으로는 빈곤한 것으로 분류되지만 소득인정액으로는 빈곤하지 않은 것으로 분류되는 8.3%의 노인 중 적지 않은 수는 현행 제도에서 재산의 범위와 소득환산율의 설정이 과도하여 급여 대상에서 제외된 사각지대 빈곤층이다.

마지막으로 소득인정액 빈곤층 노인 중 56% 정도(전체 노인 대비 비율로는 8.1%)만이 기초보장급여를 받았고, 나머지 비수급층은 부양의무자 기준을 충족하지 못했거나 수급 자격을 충족하지만 비신청 등의 사유로 비수급 상태인 빈곤층으로 보인다.

이러한 분석 결과에 따르면 기초생활보장제도의 사각지대 해소를 통해 노인빈곤 완화 효과의 개선을 기대할 수 있을 것이다. 예컨대, 부양의무자 기준의 완화나 재산 소득환산 기준 개편, 또는 기준중위소득 산정 방식의 개선 등을 통해 현재 소득평가액 또는 가처분소득을 기준으로 했을 때 현실적으로 빈곤층에 해당하지만, 동 제도에 따른 소득인정액을 기준으로 비빈곤층으로 분류되는 정책 사각지대 해소와 관련해서 보다 심도 있는 정책적 검토가 필요하다고 하겠다.

제 4 장 노인의 경제활동과 빈곤

제1절 문제의식
제2절 연구의 방법 및 자료
제3절 분석 결과
제4절 소결

4 노인의 경제활동과 빈곤

제1절 문제의식

최근 고령자가 차지하는 비율이 적었던 시기에 확립된 여러 제도의 지속 가능성에 대한 문제가 야기되고 있다(원종학, 김종면, 전병힐, 우석진, 2008). 심각한 노인빈곤의 가장 큰 원인으로 국민연금제도 미성숙에 기인한 공적연금체계의 한계가 지목돼 기존 기초노령연금을 확대 개편하여 2014년에 기초연금제도를 도입했다. 그러나 기초연금의 노인빈곤 완화 효과는 기대에 부응하지 못하는 실정이다.

일반적으로 고령인구 증가는 비경제활동 인구 증가, 경제활동 참여 인구의 부담이 커짐을 의미한다. 따라서 인구 고령화 문제에 직면한 많은 나라들에서 고령자의 근로를 유인하는 정책을 추진하고 있다[14)15)](원종학 외 2008, p.2).

우리나라 노인의 가장 큰 특징 중 하나는 늦은 나이까지의 경제활동으로, 최근까지 고령층의 경제활동 참가율은 지속적으로 증가하는 추이를 보인다. 우리나라 노인들의 경제활동 참가율은 2017년 기준 31.51%로 OECD 평균 14.78%보다 2배 이상 높으며(OECD, 2019a), 은퇴 연령은 2018년 기준 약 72.3세(남성: 72.3세, 여성: 72.3세)로 OECD 평균 64.6세(남성: 65.4세, 여성: 63.7세)보다 높다(OECD, 2019b, p.178).

---

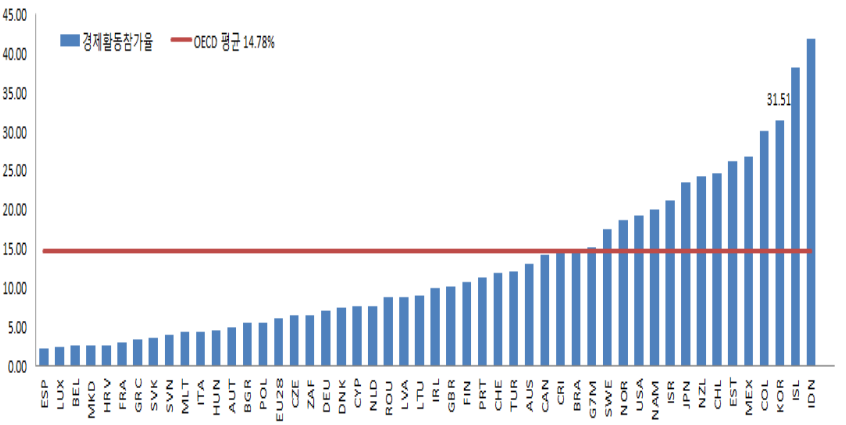
14) 이 장은 이아영 한국보건사회연구원 부연구위원 책임으로 분석하여 집필한 내용으로 구성되었다.

15) 고령자의 근로 유인 정책은 납세(tax payments) 증가와 공적 이전(government transfer) 감소를 통해 정부 예산에 직접적인 효과를 가져온다(de Grip · Dupuy · Jolles·van Boxtel, 2015; Heller-Sahlgren, 2017; 이아영·고경표, 2018 재인용).

또한 65세 이상 소득원천 중 근로소득이 차지하는 비율은 52.5%(OECD 평균 24.6%)로 경제활동이 중요한 역할을 하고 있다(OECD, 2019b, p.185).

〔그림 4-1〕 OECD 국가 65세 이상 경제활동 참가율(2017년 기준)

(단위: %)

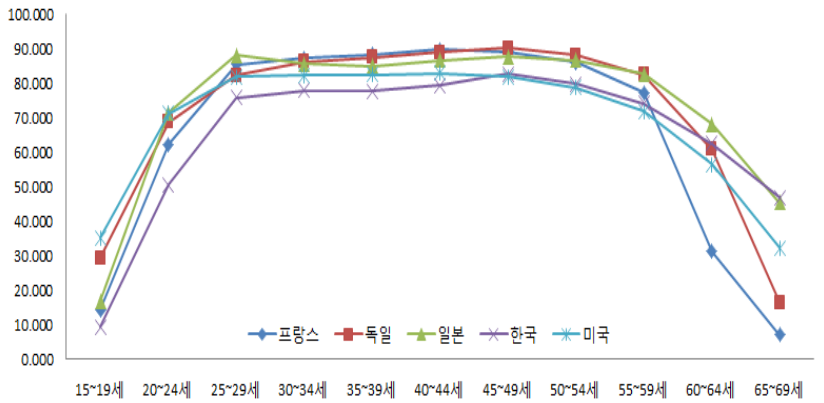


자료: OECD(2019a), Labour force participation rate(indicator). doi: 10.1787/8a801325-en(2019. 6. 10. 인출)

선진국의 경우 연금 수급 연령 시점에서 경제활동 참가율이 현저하게 줄어드는 현상이 확인되나 우리나라는 연령 증가에 따른 경제활동 참가율 감소가 완만한 양상을 보이는 것을 확인할 수 있다. 2000년부터 우리나라 고령자의 경제활동 참가율 변화를 살펴보면 지속적으로 증가하는 것을 알 수 있다.

[그림 4-2] 연령별 노동참여 비율(Labour Force Statistics), 2017년 기준

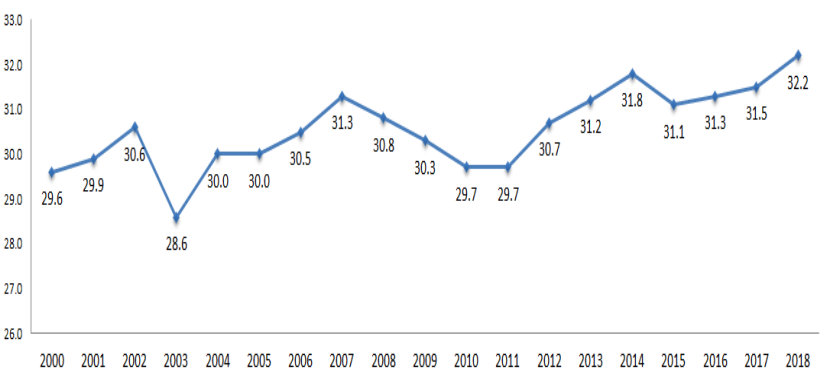
(단위: %)



자료: OECD Stat. LFS by sex and age (https://stats.oecd.org 2019. 6. 10. 인출).

[그림 4-3] 65세 이상 경제활동 참가율 변화

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사. 각 연도.
(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I2 2019. 6. 10. 인출).

늦은 나이까지의 경제활동과 높은 경제활동 참가율은 최근 빠른 고령화를 고려한다면 긍정적으로 볼 수도 있으나 한편으로 노후소득 불안정이라는 부정적 의미를 내포하고 있을 수 있다. 아래 〈표 4-1〉을 보면 실제 노후 근로 희망 비율은 약 65%로 많은 사람이 노후 근로를 희망하고 있다. 이러한 근로 희망 사유를 살펴보면 경제적 요인에 따른 일자리 유지 비율이 약 60%로 가장 높게 나타나고 있다. 그러나 한편으로는 일하는 즐거움과 사회 공헌 등을 위한 근로 희망 비율도 높게 나타나고 있다. 따라서 일할 의사와 능력이 있는 고령자는 지속적으로 일할 수 있도록 하는 제도 및 사회시스템 구축이 필요하며, 동시에 고령자의 활발한 경제활동과 사회보장제도 간의 적절한 조율이 중요하다(이아영,고경표, 2018, p.118).

〈표 4-1〉 취업 의사 및 취업 동기

(단위: %)

	2016년	2017년	2018년
노후 근로 희망 비율	61.50	62.63	64.08
-생활비에 보탬	58.10	58.31	59.04
-일하는 즐거움	34.79	34.37	33.94
-사회가 필요로 함	2.17	2.32	2.22
-건강 유지	1.54	1.61	1.46
-무료해서	3.33	3.32	3.30
-기타	0.05	0.06	0.03

자료: 통계청. 경제활동인구조사 고령층 부가조사. 각 연도.
(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE8044S&conn_path=I2 2019. 6. 10. 인출).

현재의 노인빈곤 문제 해결을 위해 우리나라 노인들의 가장 큰 특징 중 하나인 경제활동에 집중하여 경제활동을 통한 빈곤 완화 효과, 사회정책과 노동공급 행태 변화에 대한 검토를 진행할 필요가 있다. 고령자의 경

제활동 촉진을 위한 사회정책적 노력에 앞서 고령자의 높은 경제활동 참가율의 원인, 노동공급 특성 등에 대한 연구가 선행될 필요가 있다. 고령자의 경제활동 참가 여부에 국민연금 및 기초연금이 미치는 영향은 매우 클 수 있으며, 2000년대 중반 이후 우리나라는 노후소득보장제도가 지속적으로 확대되기 시작하였다. 외국의 경우 고령층을 대상으로 한 노후소득보장제도의 확대는 이들의 노동시장 참여를 감소시키는 방향으로 작용하는 것으로 알려져 있다. 고령층의 빈곤 문제 해결을 위해서는 노후소득보장제도에서의 급여 충분성이 해결되어야 할 과제이나, 재정 부담 문제를 고려하면 노후소득보장제도 측면에서만 해결 방안을 모색할 수는 없는 실정이다. 고용 측면에서도 함께 해결 방안이 모색될 필요가 있다.

따라서 이 장에서는 우리나라 고령층의 가장 큰 특징 중 하나인 경제활동, 즉 노동공급 결정 요인을 우선적으로 살펴보고 공적연금, 기초연금, 그리고 기초생활보장제도가 고령 근로자의 노동공급에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 실증 연구를 수행한다. 나아가 경제활동과 노후소득보장제도가 빈곤 위험에 어느 정도의 영향을 주는지 살펴본다. 이를 통해 이 연구의 결과가 고령자의 경제활동과 사회보장제도 간의 관계를 고려한 빈곤 완화 정책의 기초 자료를 제공할 수 있을 것으로 사료된다.

제2절 연구의 방법 및 자료

1. 연구 방법

개인의 노동공급 결정에 관한 가장 일반적인 모델로 신고전학파 모델을 살펴볼 수 있다. 개인은 자신의 유보임금(reservation wage)과 일할 경우 받게 되는 임금(market wage)을 비교하여 노동공급을 결정한다. 시장임금은 교육 수준, 건강, 연령 등 개인의 인적자본 수준에 의해 결정되며, 유보임금은 일을 하지 않을 때 소유하고 있는 부(wealth)와 여가 선호도에 따라 결정된다(원종학 외 2008, pp.32-33).

$$P_r(W_{market\,wage} \geq W_{reservation\,wage}) =$$
$$f(\text{연령, 성별, 교육수준, 배우자유무, 가구원수, 총가구자산, 거주지역, 건강, 비근로소득(공적이전), 그 외 비근로소득})$$

기존 연구들에 따르면 고령자의 노동공급은 다른 연령층에 비해 탄력적인 것으로 밝혀져 있다. 이러한 요인 중 하나로 비근로소득을 들 수 있다. 즉 자산수입, 자녀로부터의 이전소득, 공적연금 및 기초연금 등 비근로 소득으로 인해 노동시장에서 일을 하지 않는 선택이 가능해져 상대적으로 노동공급이 탄력적이게 된다. 공적연금과 기초연금은 고령근로자의 노동 기회비용을 높이는 대체효과와 소득효과를 통해 고령근로자의 노동공급 결정에 중요한 역할을 한다(원종학 외 2008, pp.33-35. p.76).

따라서 이 연구에서는 우리나라 고령층의 경제활동 특성을 보다 심도 있게 살펴보기 위해 노동시장 참여(labor force participation) 요인과 노동공급 함수(labor supply function)를 추정하였다. 우선 첫 번째로 노동참여 요인을 살펴보기 위해 노동참여 여부를 종속변수로 하고, 연령,

성별, 교육 수준, 배우자 유무, 가구원 수, 거주 지역, 만성질환 수, 총가구자산, 지난해 공적이전 수급 여부, 지난해 사적이전 수급 여부를 설명변수로 포함, 선형확률모형(Linear probability model)으로 추정하였다(모형 1). 그리고 지난해 공적이전 수급액과 사적이전 수급액을 연속변수로 포함, 선형확률모형을 활용하여 추정하였다(모형 2). 나아가 공적이전소득액과 경제활동과의 관계를 좀 더 구체적으로 살펴보기 위하여 공적연금(국민연금+특수직역연금), 기초연금, 기초생활보장을 구분하여 수급 여부와 수급액을 각각 모형에 포함하여 분석하였다.

다음으로 고령 근로자의 노동공급 함수를 추정하였다. 주당 근로시간에 대한 로그값을 종속변수로 하고, 로그-시간당 임금,[16] 연령, 성별, 교육 수준, 배우자 유무, 가구원 수, 거주 지역, 만성질환 수, 총가구자산을 설명변수로 포함하여 분석하였다. 그리고 모형 1에는 지난해 공적이전과 지난해 사적이전의 수급 여부, 모형 2에는 지난해 공적이전소득과 지난해 사적이전소득액을 연속변수로 포함하여 분석하였다. 또한 공적연금(국민연금+특수직역연금), 기초연금, 기초생활보장을 구분하여 수급 여부와 수급액을 각각 모형에 포함하여 분석하였다.노동공급함수는 자기선택성에 대한 고려 없이 최소제곱법에 기초한 선형 회귀분석을 하게 되면 전형적인 표본선택에 의한 편의(sample selection bias)의 문제가 발생한다. 즉 노동시장에 참여하여 근로활동을 하는 사람만을 대상으로 분석한다면, 이 대상자들은 무작위로 추출된 표본이 아니며 또한 비무작위적으로 미취업자 표본들이 배제됨으로써 표본선택 편의 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해, 통상적으로 사용하는 헤크먼(Heckman)의 표본선택 모형을 이용하여 노동공급 함수를 추정하였다.

16) 고령화연구패널조사 자료에서 노동시간의 경우 주당 노동시간으로 묻고 있으며 사업 및 근로소득의 경우 월평균으로 질문하고 있다. 따라서 분석을 위해 주당 근로시간과 주당 사업 및 근로소득으로 변환하여 모형에 투입하였음을 밝힌다.

헤크먼의 표본선택 모형은 전체 표본에서 근로시간이 없는 미취업자의 값들이 갖는 분포에 대한 고려가 반영된 것이며, 독립변수가 취업 여부와 근로시간(노동공급) 정도에 영향을 미치는 과정이 상이하다고 가정하고 각각의 경우에 적합한 분석 모형을 적용하여 2단계로 나누어 추정하는 방법(Heckman, 1976)이다. 구체적 모형 설명은 다음과 같다. Heckman Selection model은 표본선택 여부를 결정하는 선택방정식(Selection equation)과 주요 관심사에 대한 성과방정식(Regression)으로 이루어진다. 즉 1단계 결과는 경제활동 참가 여부를 결정하는 변인에 대한 추정이며, 2단계 결과는 노동시간 크기에 대한 변인들의 영향력을 추정한 것이다. 선택방정식과 성과방정식은 각각 다음과 같다.

$$s = I(z\delta + \nu > 0), \quad y = x\beta + u$$

선택방정식은 $s = 1$때만 정의되고 $s = 0$이면 y값이 관측되지 않는다. 위 식을 보면 선택방정식의 비관측 요소인 ν와 성과방정식의 오차항 u가 상관되어 있을 가능성이 매우 높다. 설명변수들인 z와 x가 외생적이라고 하고 두 오차항 ν와 u는 이변수 정규분포를 갖는다고 가정한다. 이때 평균은 0이며, 분산은 $var(\nu) = 1$, $var(u) = \sigma^2$, 상관계수는 ρ, 즉 $cov(\nu, u) = \rho\sigma$으로 가정하는 모형이 Heckman Selection 모형이다. 만일 ρ가 크다면 표본선택에 내생성이 강하다는 것을 뜻하므로 선택 편의를 고려하지 않은 모형은 크게 편향된 값을 추정할 것이다. 하지만 ρ가 매우 작다면 표본선택이 비교적 랜덤하게 일어났다는 것을 의미하므로 관측된 자료를 사용해도 큰 문제가 없다는 것을 나타낸다. 본 모형에서는 잔차를 통해 모형의 적합성을 검증하기보다는 해당 상관계수값을 통해 본 모형의 사용이 모형 추정에 적합한지를 검증하는 것이 적합한 것이라

할 수 있어 분석 결과에 ρ값을 살펴본 결과 Heckman Selection 모형 사용이 적절한 것으로 확인되었다. 오차항들이 정규분포를 갖는다는 가정하에서 다음을 구할 수 있다.

$$E(y|s=1) = x\beta + E(u|s=1) = \beta x + \rho\sigma\lambda(z\delta)$$

여기서 $\lambda(\bullet)$는 Inverse mill ratio(IMR)이다. 만일 $z\delta$가 관측 가능하다면 IMR를 구할 수 있고, 따라서 y를 x와 $\lambda(z\delta)$에 대해 회귀함으로써 β와 $\rho\sigma$를 추정할 수 있다. δ는 선택방정식의 프로빗 추정으로 추정이 가능하므로 다음의 two step estimation을 이용해 분석한다.

1. 선택방정식을 추정하여 $z\delta$에 해당하는 맞춤값을 구하고, 이로부터 각 관측치에 대하여 IMR를 구한다. 이를 $\hat{\lambda}$이라 한다.
2. 제대로 관측된(s=1) 관측치들에 대해 y를 x와 $\hat{\lambda}$에 대하여 OLS 회귀한다. 이때 x의 계수는 β의 추정값이고 $\hat{\lambda}$의 계수는 $\rho\sigma$의 추정값이 된다.

s=1로 선택한 자료로부터 σ^2을 추정할 수 있으므로 ρ와 σ를 따로 식별할 수 있다. 본 연구에서 분석한 노동공급 모형 결과를 살펴보면 Heckman Selection 모형을 활용한 노동공급함수를 추정하는 것이 적절한지를 보여 주는 λ(inverse mills ratio)는 유의한 것으로 나타나 본 모형 선택이 바람직함을 보여 준다.

마지막으로 고령자의 경제활동상태 및 노후소득보장제도와 빈곤 위험과의 관계를 살펴봤다. 이를 위해 빈곤선은 OECD에서 널리 이용하는 방식인 전체 가구의 중위소득 50% 미만으로 설정하였다. 따라서 총가구소득[17]을 제곱근한 가구원 수로 나눈 균등화소득을 이용하여 중위소득의 50% 기준으로 산출하였다. 모형 1은 경제활동 참가 여부와 공적이전과

사적이전 소득액을 연속변수로 포함하고 연령, 성별, 교육 수준, 배우자 유무, 가구원 수, 거주 지역, 만성질환 수, 총가구자산을 설명변수로 포함하여 분석하였다. 모형 2는 공적이전소득 변수를 공적연금(국민연금+특수직역연금), 기초연금, 기초생활보장소득으로 구분하여 수급액을 연속변수로 모형에 포함하여 분석하였다.

2. 자료

이 연구의 분석을 위해 한국고용정보원의 한국고령화연구패널을 이용하여 고령층의 노동시장 참여와 노동공급 함수, 그리고 빈곤 위험 요인을 추정한다. 고령화연구패널조사는 2006년 당시 제주도를 제외한 지역에 거주하는 45세 이상 중고령자 중 일반 가구 거주지를 대상으로 표집 및 조사를 실시한 자료로 2년마다 동일한 대상자를 반복적으로 조사하여 구축한 대규모 패널 자료이다(한국고용정보원, 2018). 2005년 인구주택총조사를 표집 틀로 지역과 주거 형태별로 층화하여 약 1만 명이 조사되었고, 이 장에서는 6차를 활용하여 분석한다.

17) 고령화연구패널조사에서의 총가구소득을 활용하였음. 본 자료에서 총가구소득은 가구원의 근로소득+사업소득+농어업소득+부업소득+국민연금+특수연금+개인연금+사회보장소득+기타소득 총액을 의미함.

제3절 분석 결과

1. 분석 대상자 특성

아래 표는 분석 대상자들에 대한 기초통계량을 나타낸다. 우리의 분석 관심 대상자인 65세 이상 고령자들의 노동 참가율은 27%, 주당 근로시간은 평균 38.33시간, 월평균 근로 및 사업소득은 310만 원이다. 평균연령은 74.12세이며, 성별은 남성이 43%, 고등학교 졸업 이상 31%, 배우자가 있는 사람의 비율은 68%, 가구원 수는 2.24명이다. 총가구자산은 2억 8415만 원, 지난해 공적연금과 사회보장액을 포함한 공적이전은 480만 원, 사적이전은 267만 원이다.

공적이전을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 기초연금의 경우 수급 비율 45%, 수급액 117만 원, 공적연금의 경우 수급 비율 42%, 수급액 621만 원, 그리고 기초생활보장의 경우 수급 비율은 5%, 수급액 334만 원이다. 수급액 분포를 살펴보면 낮은 수급액 집단의 비율이 높은 현상을 보여 저소득에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 월 근로 및 사업소득의 경우에도 저소득계층에 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 원인은 일자리 특성을 통해 확인 가능하다. 일자리 종사상 지위의 비율을 살펴보면 상용직 종사자 17.50%, 임시·일용직 종사자 25.97%, 자영업자 44.97%, 무급가족종사자 11.56%로 자영업자와 임시·일용직 종사자의 비율이 높은 것을 확인할 수 있다. 또한 일자리 직종을 살펴보면 단순노무 종사자가 32.98%, 농림어업 종사자가 20.77%로 높은 비율을 보인다. 고령자는 한시적 혹은 생계형 자영업, 그리고 저임금 등의 상대적으로 일자리 질이 낮은 곳에서 근무할 가능성이 높은 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-2〉 기초통계: 65세 이상

VARIABLES	Obs	Weight	Mean	SD	Min	Max
경제활동(1: 참가, 0=미참가)	4,550	7,386,422	0.27	0.44	0	1
주당 근로시간	1,075	1,964,196	38.33	19.07	2	105
월 근로 및 사업소득	920	1,725,677	310	835	5	10000
연령	4,550	7,386,422	74.12	7.05	65	108
성별(1: 남성, 0: 여성)	4,550	7,386,422	0.43	0.50	0	1
학력(1: 고졸 이상, 0: 중졸 이하)	4,550	7,386,422	0.31	0.46	0	1
배우자 유무(유: 1, 무: 0)	4,550	7,386,422	0.68	0.47	0	1
가구원 수	4,526	7,342,914	2.24	1.11	1	9
지역(1: 대도시, 2: 중소, 3: 읍면)	4,550	7,386,422	1.84	0.81	1	3
만성질환 수	4,550	7,386,422	1.59	1.26	0	7
총가구자산(만 원)	4,485	7,272,928	28415	36191	0	450000
공적이전 수급 여부	4,527	7,349,494	0.74	0.44	0	1
공적이전(공적연금+사회보장, 만 원)	3,404	5,410,659	480	716	10	6600
기초연금 수급 여부	4,541	7,371,110	0.45	0.50	0	1
기초연금(만 원)	2,222	3,286,191	117	33	10	240
공적연금 수급 여부	4,540	7,371,175	0.42	0.49	0	1
공적연금(만 원)	1,810	3,080,776	621	864	12	6600
기초생보 수급 여부	4,546	7,380,053	0.05	0.22	0	1
기초생활보장(만 원)	193	363,610	334	229	10	1080
사적이전 수급 여부	4,550	7,386,422	0.77	0.42	0	1
사적이전(만 원)	3,635	5,705,739	267	406	5	6290

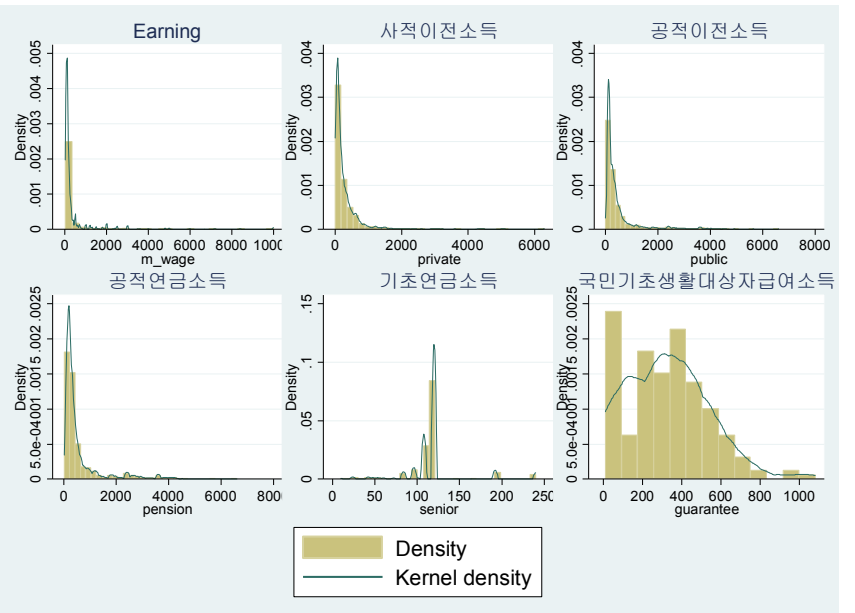
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

〈표 4-3〉 일자리 특성

종사상 지위		직종	
상용	17.50	관리자 및 전문가	7.57
임시·일용	25.97	사무직	3.10
자영업	44.97	서비스 및 판매	15.83
무급가족	11.56	기능원 및 기능/장치 및 기계	13.83
		농림어업	20.77
		단순노무	32.98
		기타	5.92

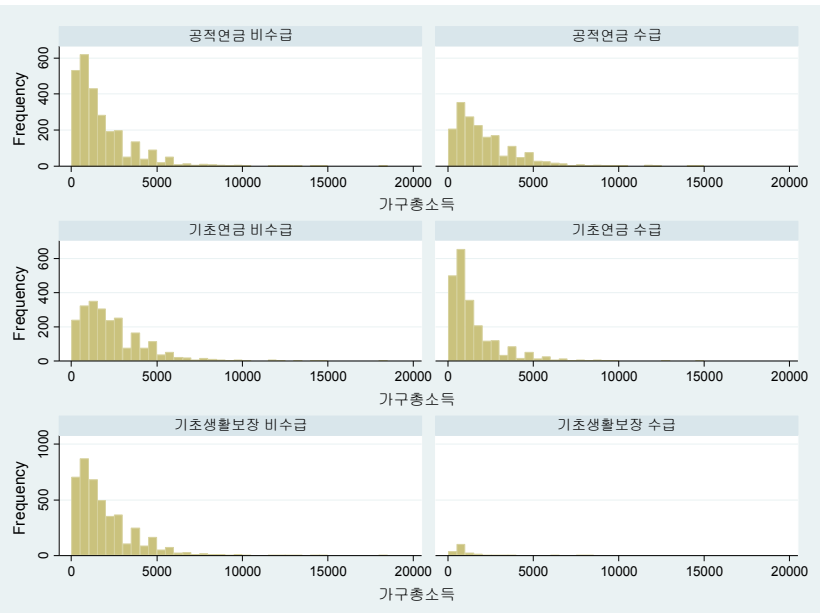
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차.

[그림 4-4] 고령자의 노후소득보장 소득 분포('0' 제외)



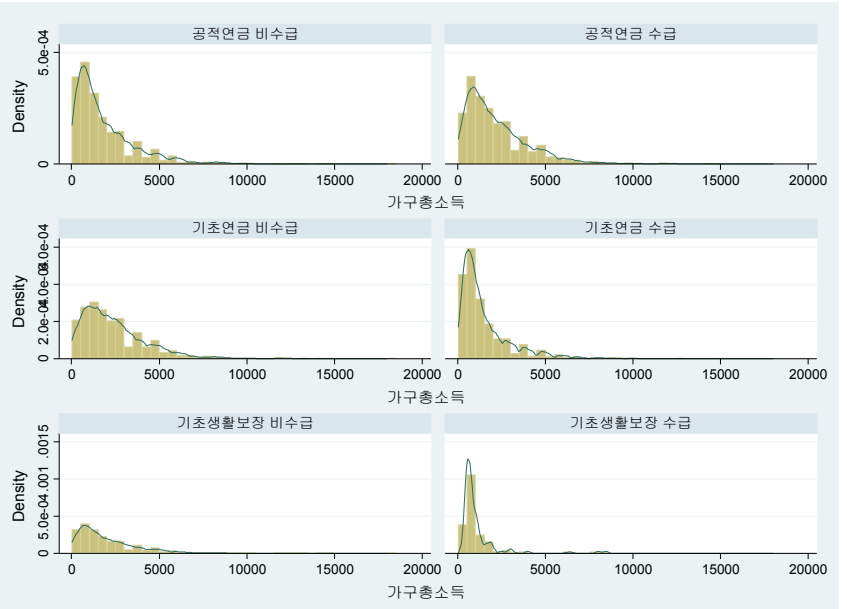
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

[그림 4-5] 고령자의 노후소득보장제도 수급 여부에 따른 가구총소득 구간별 빈도 (frequency)



자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

[그림 4-6] 고령자의 노후소득보장제도 수급 여부에 따른 가구총소득 분포(density)



자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

분석 대상을 65세 이상 80세 미만으로 좁혀서 살펴보면, 노동 참가율 33%, 주당 근로시간은 평균 38.67시간, 월평균 근로 및 사업소득은 319만 원이다. 평균연령은 71.06세이며, 성별은 남성이 47%, 고등학교 졸업 이상 35%, 배우자가 있는 사람의 비율은 76%, 가구원 수는 2.26명이다. 총가구자산은 3억 292만 원, 지난해 공적연금과 사회보장액을 포함한 공적이전은 538만 원, 지난해 사적이전은 250만 원이다. 공적이전을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 기초연금의 경우 수급 비율 39%, 수급액 117만 원, 공적연금의 경우 수급 비율 47%, 수급액 647만 원, 그리고 기초생활보장의 경우 수급 비율은 4%, 수급액 340만 원이다.

〈표 4-4〉 기초통계: 65~79세

VARIABLES	Obs	Weight	Mean	SD	Min	Max
경제활동(1: 참가, 0=미참가)	3,184	5,691,994	0.33	0.47	0	1
주당 근로시간	980	1,853,814	38.67	18.90	2	102
월 근로 및 사업소득	839	1,629,374	319	856	5	10000
연령	3,184	5,691,994	71.06	4.34	65	79
성별(1: 남성, 0: 여성)	3,184	5,691,994	0.47	0.50	0	1
학력(1: 고졸 이상, 0: 중졸 이하)	3,184	5,691,994	0.35	0.48	0	1
배우자 유무(유: 1, 무: 0)	3,184	5,691,994	0.76	0.43	0	1
가구원 수	3,169	5,659,794	2.26	1.06	1	9
지역(1: 대도시, 2: 중소, 3: 읍면)	3,184	5,691,994	1.80	0.80	1	3
만성질환 수	3,184	5,691,994	1.48	1.24	0	7
총가구자산(만 원)	3,144	5,613,506	30292	36868	0	450000
공적이전 수급 여부	3,171	5,667,814	0.72	0.45	0	1
공적이전(공적연금+사회보장, 만 원)	2,321	4,081,400	538	770	10	6600
기초연금 수급 여부	3,178	5,680,826	0.39	0.49	0	1
기초연금(만 원)	1,345	2,191,931	117	34	10	240
공적연금 수급 여부	3,179	5,682,977	0.47	0.50	0	1
공적연금(만 원)	1,457	2,662,001	647	880	12	6600
기초생보 수급 여부	3,182	5,687,999	0.04	0.20	0	1
기초생활보장(만 원)	106	235,633	340	254	10	1080
사적이전 수급 여부	3,184	5,691,994	0.75	0.43	0	1
사적이전(만 원)	2,477	4,274,407	250	417	5	6290

자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

2. 고령자의 노동시장 참가 결정 모형

아래 표는 노동시장 참여에 대한 추정 결과를 나타낸다. 분석 결과를 살펴보면 연령이 증가하고, 고학력일수록, 가구원 수가 많을수록, 건강이 나쁠수록 노동시장에 참가할 확률이 감소하며, 남성일수록, 소도시 거주

자일수록 노동시장에 참가할 확률이 높게 나타났다. 65~79세의 고령층의 경우에도 유사한 결과임을 확인할 수 있다. 또한 총가구자산의 경우 노동 참가와 유의한 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타나나 그 효과는 매우 미미한 수준이다.

65세 이상의 경우 공적연금액과 사회보장 수급액을 의미하는 공적이전, 그리고 사적이전의 수급 여부는 노동시장 참여와 음(-)의 상관관계를 가지고 있으며 통계적으로 매우 유의함을 확인할 수 있다. 즉 고령자의 경우 소득효과가 대체효과보다 크게 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 공적이전과 사적이전액을 연속변수로 포함한 모형 2의 분석 결과를 살펴보면, 공적이전액이 1만 원 증가하는 경우 노동시장에 참여할 확률이 약 0.01% 낮아지는 방향의 상관관계가 존재한다. 사적이전액 또한 1만 원 증가하는 경우 노동시장에 참여할 확률이 약 0.01% 낮아지는 방향으로 작용한다. 연령 범위를 65세 이상 80세 미만으로 좁혀서 살펴본 결과 또한 유사하게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-5〉 고령자의 노동시장 참가 결정 모형

노동 참가	65세 이상		65~79세	
	모델 1	모델 2	모델 1	모델 2
연령	-0.0193***	-0.0194***	-0.0255***	-0.0247***
	(2.40e-05)	(2.34e-05)	(4.51e-05)	(4.37e-05)
남성(기준: 여성)	0.198***	0.213***	0.224***	0.243***
	(0.000353)	(0.000346)	(0.000423)	(0.000413)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)	-0.0570***	-0.0310***	-0.0660***	-0.0386***
	(0.000369)	(0.000370)	(0.000433)	(0.000433)
배우자 유(기준: 배우자 무)	0.0209***	0.00195***	0.0455***	0.0211***
	(0.000389)	(0.000382)	(0.000488)	(0.000480)
가구원 수	-0.00932***	-0.0120***	-0.0159***	-0.0175***
	(0.000142)	(0.000140)	(0.000183)	(0.000181)
중소도시(기준: 대도시)	0.0214***	0.0221***	0.0208***	0.0237***
	(0.000349)	(0.000344)	(0.000423)	(0.000417)

노동 참가	65세 이상		65~79세	
	모델 1	모델 2	모델 1	모델 2
읍면부	0.160***	0.151***	0.186***	0.180***
	(0.000383)	(0.000378)	(0.000479)	(0.000472)
만성질환 수	-0.0335***	-0.0319***	-0.0370***	-0.0353***
	(0.000121)	(0.000119)	(0.000151)	(0.000149)
총가구자산÷1000	-0.00025***	-0.00012***	-0.0004***	-0.0002***
	(4.39e-06)	(4.29e-06)	(5.25e-06)	(5.14e-06)
공적이전(공적연금+사회보장) 수급(기준: 미수급)	-0.0165***		-0.0085***	
	(0.000359)		(0.000438)	
사적이전 수급(기준: 미수급)	-0.00224***		0.00834***	
	(0.000361)		(0.000431)	
공적이전(공적연금+사회보장)÷1000		-0.0887***		-0.0956***
		(0.000243)		(0.000278)
사적이전÷1000		-0.107***		-0.111***
		(0.000401)		(0.000487)
Constant	1.663***	1.711***	2.078***	2.076***
	(0.00184)	(0.00182)	(0.00323)	(0.00318)
Observations	4,440 (7,196,031)	4,440 (7,196,031)	3,116 (5,557,125)	3,116 (5,557,125)
R-squared	0.192	0.214	0.161	0.185

주: 1) Standard errors in parentheses.
2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

다음으로 공적이전소득액을 공적연금, 기초연금, 기초생활보장소득으로 구분하여 고령자의 노동시장 참가와의 관계를 추정하였다. 분석 결과를 살펴보면, 공적연금을 받는 사람일수록 미수급자에 비해 노동시장에 참여할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 공적연금과 달리 기초연금과 기초생활보장의 경우 수급자일수록 노동시장 참가 확률이 낮은 것으로 나타났다. 수급액을 연속변수로 포함하여 분석한 모형의 경우 수급액이 높을수록 노동시장 참가 가능성은 낮아졌다. 이러한 결과가 노후소득제도의 보장액이 노후 생활을 충분히 보장하는 수준으로 지급되기 때문인 것으로 해석하기에는 무리가 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-6〉 고령자의 노동시장 참가 결정 모형(공적연금, 기초연금, 기초생활보장소득)

노동 참가	65세 이상		65~79세	
연령	-0.0185***	-0.0188***	-0.0247***	-0.0240***
	(2.48e-05)	(2.41e-05)	(4.64e-05)	(4.56e-05)
남성(기준: 여성)	0.190***	0.212***	0.215***	0.244***
	(0.000363)	(0.000345)	(0.000439)	(0.000413)
고졸 이상(기준:	-0.0618***	-0.0380***	-0.0693***	-0.0441***
중졸 이하)	(0.000369)	(0.000370)	(0.000431)	(0.000432)
배우자 유(기준:	0.0137***	-0.00435***	0.0319***	0.0130***
배우자 무)	(0.000390)	(0.000383)	(0.000490)	(0.000481)
가구원 수	-0.0109***	-0.0125***	-0.0176***	-0.0179***
	(0.000142)	(0.000140)	(0.000183)	(0.000181)
중소도시(기준:	0.0173***	0.0194***	0.0163***	0.0214***
대도시)	(0.000348)	(0.000343)	(0.000421)	(0.000416)
읍면부	0.154***	0.148***	0.180***	0.176***
	(0.000383)	(0.000379)	(0.000478)	(0.000472)
만성질환 수	-0.0294***	-0.0297***	-0.0310***	-0.0315***
	(0.000121)	(0.000120)	(0.000152)	(0.000150)
총가구자산÷1000	-0.000459***	-0.000302***	-0.000610***	-0.000404***
	(4.47e-06)	(4.40e-06)	(5.36e-06)	(5.28e-06)
공적연금 수급	0.0136***		0.0202***	
(기준: 미수급)	(0.000329)		(0.000400)	
기초연금 수급	-0.0340***		-0.0241***	
(기준: 미수급)	(0.000338)		(0.000425)	
기초생활보장 수급	-0.169***		-0.239***	
(기준: 미수급)	(0.000725)		(0.000966)	
공적연금÷1000		-0.0824***		-0.0885***
		(0.000252)		(0.000288)
기초연금÷1000		-0.337***		-0.270***
		(0.00266)		(0.00337)
기초생보÷1000		-0.430***		-0.560***
		(0.00170)		(0.00216)
사적이전	-0.0149***	-0.108***	-0.00500***	-0.111***
수급(기준: 없음)	(0.000365)	(0.000401)	(0.000432)	(0.000486)
Constant	1.636***	1.693***	2.055***	2.048***
	(0.00190)	(0.00184)	(0.00330)	(0.00326)
Observations	4,440	4,440	3,116	3,116
	(7,196,031)	(7,196,031)	(5,557,125)	(5,557,125)
R-squared	0.200	0.217	0.172	0.190

주: 1) Standard errors in parentheses.
2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

3. 고령자의 노동공급 추정 모형

아래 표는 고령자의 노동공급 함수에 대한 추정 결과를 나타낸다. OLS 모형을 통해 추정하였을 때, 노동공급 탄력성(labor supply elasticity)은 -0.3, 즉 임금이 10% 증가할 때, 노동공급이 약 3% 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 선택 편의 문제를 고려해 분석한 경우 임금에 대한 노동공급 탄력성은 -0.15로, 임금이 10% 증가할 때, 노동공급이 약 1.5% 감소하는 것으로 나타났다. 즉 여가에 대한 소득효과가 대체효과보다 큰 방향으로 작용하나 표본선택 편의를 보정한 경우 효과 크기가 큰 폭으로 줄어드는 것으로 해석할 수 있다.

공적이전 수급 여부는 OLS 모형을 통한 추정에서는 노동공급에 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타나며, 표본선택 편의를 보정한 경우에도 효과 크기는 줄어드나 동일한 방향으로 나타났다. 그러나 공적이전소득액을 연속변수로 모형에 포함하여 살펴본 분석 결과에 따르면, OLS 모형을 통한 추정에서는 노동공급에 음(-)의 상관관계를 갖고 있으나, 표본선택 편의를 보정한 경우 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 사적이전의 경우 OLS 모형을 통한 추정에서는 노동공급에 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났으나, 표본선택 편의를 보정한 경우 노동공급에 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 사적이전소득액을 연속변수로 모형에 포함하여 살펴본 분석 결과 또한 OLS 모형을 통한 추정에서는 노동공급에 음(-)의 상관관계를 갖고 있으나, 표본선택 편의를 보정한 경우 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 고령자의 노동공급 함수: 65세 이상

ln(근로시간)	모델 1		모델 2	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman
ln(earning)	-0.331***	-0.152***	-0.329***	-0.159***
	(0.000466)	(0.000412)	(0.000461)	(0.000426)
연령	-0.0357***	0.0513***	-0.0379***	0.0455***
	(0.000110)	(0.000153)	(0.000111)	(0.000153)
남성(기준: 여성)	0.449***	-0.402***	0.446***	-0.434***
	(0.00124)	(0.00174)	(0.00124)	(0.00175)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)	-0.0240***	0.137***	0.00155	0.0863***
	(0.00114)	(0.00150)	(0.00115)	(0.00149)
배우자 유(기준: 배우자 무)	-0.0182***	-0.0944***	-0.0116***	-0.0216***
	(0.00151)	(0.00183)	(0.00150)	(0.00181)
가구원 수	0.0401***	0.0745***	0.0387***	0.0765***
	(0.000599)	(0.000719)	(0.000599)	(0.000710)
중소도시(기준: 대도시)	0.0211***	-0.0199***	0.0260***	-0.0244***
	(0.00120)	(0.00152)	(0.00120)	(0.00151)
읍면부	0.0876***	-0.351***	0.0774***	-0.327***
	(0.00128)	(0.00172)	(0.00128)	(0.00170)
만성질환 수	-0.0312***	0.0798***	-0.0307***	0.0728***
	(0.000449)	(0.000564)	(0.000448)	(0.000559)
총가구자산÷1000	0.00232***	0.00195***	0.00255***	0.00190***
	(1.61e-05)	(2.03e-05)	(1.60e-05)	(2.00e-05)
공적이전(공적연금+사회보장) 수급(기준: 미수급)	-0.163***	-0.146***		
	(0.00118)	(0.00154)		
사적이전 수급(기준: 미수급)	-0.00608***	0.0357***		
	(0.00114)	(0.00149)		
공적이전(공적연금+사회보장)÷1000			-0.131***	0.156***
			(0.00100)	(0.00121)
사적이전÷1000			-0.144***	0.422***
			(0.00231)	(0.00272)
Constant	5.629***	1.135***	5.696***	1.297***
	(0.00784)	(0.0103)	(0.00793)	(0.0104)
(Selection)				
연령		-0.0741***		-0.0733***
		(0.000107)		(0.000107)
남성(기준: 여성)		0.718***		0.788***
		(0.00131)		(0.00131)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)		-0.208***		-0.127***
		(0.00130)		(0.00132)

ln(근로시간)	모델 1		모델 2	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman
배우자 유(기준: 배우자 무)		0.0257***		-0.0404***
		(0.00153)		(0.00154)
가구원 수		-0.0642***		-0.0692***
		(0.000595)		(0.000599)
중소도시(기준: 대도시)		0.0519***		0.0592***
		(0.00130)		(0.00132)
읍면부		0.376***		0.372***
		(0.00142)		(0.00143)
만성질환 수		-0.111***		-0.106***
		(0.000468)		(0.000471)
총가구자산÷1000		-0.000615***		-0.000239***
		(1.69e-05)		(1.68e-05)
공적이전(공적연금+사회보장) 수급(기준: 미수급)		0.0332***		
		(0.00134)		
사적이전 수급(기준: 미수급)		0.00461***		
		(0.00130)		
공적이전(공적연금+사회보장) ÷1000				-0.310***
				(0.00101)
사적이전÷1000				-0.484***
				(0.00226)
Constant		4.540***		4.679***
		(0.00780)		(0.00795)
ρ		-0.9761		-0.9745
σ		1.1202		1.1005
λ		-1.0934		-1.0725
		(0.00096)		(0.00097)
observation	901 (1,690,988)	4,289 (Censored 3,388; Uncensored 901)	901 (1,690,988)	4,289 (Censored 3,388; Uncensored 901)

주: 1) Standard errors in parentheses.
2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

65세 이상 80세 미만으로 분석한 결과, 노동공급 탄력성은 -0.3, 즉 임금이 10% 증가할 때, 노동공급이 약 3% 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 선택 편의 문제를 고려해 분석한 경우 임금에 대한 노동공급 탄력성은 -0.15로, 임금이 10% 증가할 때, 노동공급이 약 1.5% 감소하는 것으로 나타나 65세 이상을 분석 대상자로 분석한 결과와 유사하다. 즉 연령을 좁혀서 분석하여도 여가에 대한 소득효과가 대체효과보다 큰 방향으로 작용하나 표본선택 편의를 보정한 경우 효과 크기가 큰 폭으로 줄어드는 것으로 해석할 수 있다.

공적이전 수급 여부는 OLS 모형을 통한 추정에서는 노동공급에 음(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타나며, 표본선택 편의를 보정한 경우에도 효과 크기는 줄어드나 동일한 방향으로 나타났다. 그러나 공적이전소득액을 연속변수로 모형에 포함하여 살펴본 분석 결과에 따르면, OLS 모형을 통한 추정에서는 노동공급에 음(-)의 상관관계를 갖고 있으나, 표본선택 편의를 보정한 경우 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 사적이전의 경우 OLS 모형을 통한 추정과 표본선택 편의를 보정한 경우 모두 노동공급에 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 사적이전소득액을 연속변수로 모형에 포함하여 살펴본 분석 결과는 OLS 모형을 통한 추정에서는 노동공급에 음(-)의 상관관계를 갖고 있으나, 표본선택 편의를 보정한 경우 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 고령자의 노동공급 함수: 65~79세

ln(근로시간)	모델 1		모델 2	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman
ln(earning)	-0.330***	-0.147***	-0.328***	-0.148***
	(0.000473)	(0.000396)	(0.000468)	(0.000399)
연령	-0.0378***	0.0416***	-0.0408***	0.0347***
	(0.000134)	(0.000180)	(0.000134)	(0.000177)
남성(기준: 여성)	0.473***	-0.366***	0.466***	-0.410***
	(0.00125)	(0.00171)	(0.00125)	(0.00172)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)	-0.0347***	0.122***	-0.00963***	0.0766***
	(0.00114)	(0.00149)	(0.00115)	(0.00149)
배우자 유(기준: 배우자 무)	-0.0488***	-0.119***	-0.0374***	-0.0380***
	(0.00154)	(0.00188)	(0.00153)	(0.00186)
가구원 수	0.0336***	0.0624***	0.0307***	0.0609***
	(0.000610)	(0.000732)	(0.000610)	(0.000726)
중소도시(기준: 대도시)	0.0128***	-0.0132***	0.0187***	-0.0212***
	(0.00120)	(0.00152)	(0.00120)	(0.00152)
읍면부	0.0602***	-0.334***	0.0480***	-0.325***
	(0.00130)	(0.00173)	(0.00129)	(0.00171)
만성질환 수	-0.0283***	0.0887***	-0.0281***	0.0828***
	(0.000459)	(0.000579)	(0.000459)	(0.000575)
총가구자산÷1000	0.00256***	0.00256***	0.00276***	0.00241***
	(1.64e-05)	(2.06e-05)	(1.64e-05)	(2.04e-05)
공적이전(공적연금+사회보장) 수급 여부	-0.182***	-0.153***		
	(0.00119)	(0.00155)		
사적이전 수급 여부	0.00758***	0.0382***		
	(0.00114)	(0.00149)		
공적이전(공적연금+사회보장)÷1000			-0.137***	0.138***
			(0.000988)	(0.00117)
사적이전÷1000			-0.106***	0.462***
			(0.00233)	(0.00273)
Constant	5.802***	1.789***	5.923***	2.042***
	(0.00942)	(0.0123)	(0.00950)	(0.0122)
(Selection)				
연령		-0.0702***		-0.0669***
		(0.000149)		(0.000148)
남성(기준: 여성)		0.718***		0.780***
		(0.00138)		(0.00137)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)		-0.202***		-0.121***
		(0.00135)		(0.00137)

ln(근로시간)	모델 1		모델 2	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman
배우자 유(기준: 배우자 무)		0.00806***		-0.0579***
		(0.00164)		(0.00165)
가구원 수		-0.0580***		-0.0621***
		(0.000634)		(0.000638)
중소도시 (기준: 대도시)		0.0415***		0.0527***
		(0.00136)		(0.00137)
읍면부		0.364***		0.363***
		(0.00151)		(0.00152)
만성질환 수		-0.108***		-0.103***
		(0.000500)		(0.000503)
총가구자산÷1000		-0.00111***		-0.000590***
		(1.80e-05)		(1.79e-05)
공적이전(공적연금+사회보장) 수급 여부		0.0171***		
		(0.00140)		
사적이전 수급 여부		0.00753***		
		(0.00135)		
공적이전(공적연금+사회보장) ÷1000				-0.298***
				(0.00102)
사적이전÷1000				-0.487***
				(0.00237)
Constant		4.301***		4.248***
		(0.0106)		(0.0107)
ρ		-0.9794		-0.9798
σ		1.0864		1.0758
λ		-1.0640		-1.0541
		(0.00090)		(0.00090)
observation	821 (1,595,675)	2,978 (Censored 2,157; Uncensored 821)	821 (1,595,675)	2,978 (Censored 2,157; Uncensored 821)

주: 1) Standard errors in parentheses.
2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

다음으로 공적이전소득액을 공적연금, 기초연금, 기초생활보장소득으로 구분하여 고령자의 노동공급 함수를 추정하였다. 분석 결과를 살펴보면, 공적연금과 기초연금을 받는 사람일수록 그리고 수급액이 증가할수록 노동공급 시간을 감소시키는 것으로 나타났다. 그러나 표본선택 편의를 보정한 경우 효과 크기가 큰 폭으로 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 반면 기초생활보장 수급자의 경우 노동공급 시간을 증가시키는 것으로 나타났으며, 표본선택 편의를 보정한 경우 그 효과 크기는 큰 폭으로 증가하는 것을 확인할 수 있다. 연령 범위를 65세 이상 80세 미만으로 좁혀 분석한 결과도 유사한 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-9〉 고령자의 노동공급 함수(공적연금, 기초연금, 기초생활보장소득): 65세 이상

ln(근로시간)	모델 1		모델 2	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman
ln(earning)	-0.327***	-0.150***	-0.330***	-0.161***
	(0.000463)	(0.000418)	(0.000460)	(0.000437)
연령	-0.0303***	0.0522***	-0.0327***	0.0464***
	(0.000119)	(0.000158)	(0.000119)	(0.000159)
남성(기준: 여성)	0.411***	-0.410***	0.427***	-0.439***
	(0.00128)	(0.00178)	(0.00124)	(0.00176)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)	-0.0254***	0.140***	-8.40e-05	0.0925***
	(0.00114)	(0.00149)	(0.00114)	(0.00148)
배우자 유(기준: 배우자 무)	-0.0159***	-0.0555***	-0.0122***	0.00683***
	(0.00150)	(0.00183)	(0.00150)	(0.00180)
가구원 수	0.0412***	0.0799***	0.0376***	0.0795***
	(0.000597)	(0.000714)	(0.000596)	(0.000707)
중소도시(기준: 대도시)	0.0195***	-0.0168***	0.0232***	-0.0222***
	(0.00119)	(0.00151)	(0.00119)	(0.00150)
읍면부	0.0920***	-0.325***	0.0903***	-0.294***
	(0.00128)	(0.00172)	(0.00128)	(0.00170)
만성질환 수	-0.0281***	0.0648***	-0.0301***	0.0626***
	(0.000447)	(0.000563)	(0.000447)	(0.000559)
총가구자산÷1000	0.00182***	0.00213***	0.00217***	0.00198***
	(1.64e-05)	(2.06e-05)	(1.63e-05)	(2.03e-05)
공적연금 수급 (기준: 미수급)	-0.0386***	-0.0988***		
	(0.00105)	(0.00136)		

ln(근로시간)	모델 1		모델 2	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman
기초연금 수급 (기준: 미수급)	-0.219*** (0.00126)	-0.149*** (0.00153)		
기초생활보장 수급 (기준: 미수급)	0.374*** (0.00691)	1.254*** (0.00643)		
공적연금÷1000			-0.129*** (0.00102)	0.126*** (0.00121)
기초연금÷1000			-1.352*** (0.0101)	-0.624*** (0.0122)
기초생보÷1000			0.440*** (0.0186)	3.122*** (0.0183)
사적이전 수급(기준: 없음)	8.09e-05 (0.00114)	0.0742*** (0.00150)	-0.130*** (0.00230)	0.444*** (0.00275)
Constant	5.245*** (0.00836)	0.969*** (0.0107)	5.400*** (0.00833)	1.209*** (0.0106)
(Selection)				
연령		-0.0731*** (0.000112)		-0.0730*** (0.000112)
남성(기준: 여성)		0.717*** (0.00137)		0.802*** (0.00133)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)		-0.213*** (0.00131)		-0.141*** (0.00133)
배우자 유(기준: 배우자 무)		-0.0122*** (0.00155)		-0.0718*** (0.00156)
가구원 수		-0.0709*** (0.000599)		-0.0742*** (0.000602)
중소도시(기준: 대도시)		0.0400*** (0.00132)		0.0522*** (0.00133)
읍면부		0.363*** (0.00144)		0.360*** (0.00145)
만성질환 수		-0.0968*** (0.000478)		-0.0978*** (0.000480)
총가구자산÷1000		-0.00127*** (1.76e-05)		-0.000728*** (1.75e-05)
공적연금 수급 (기준: 미수급)		0.0787*** (0.00120)		
기초연금 수급 (기준: 미수급)		-0.00169 (0.00131)		
기초생활보장 수급 (기준: 미수급)		-1.231*** (0.00499)		
공적연금÷1000				-0.279*** (0.00102)

ln(근로시간)	모델 1		모델 2	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman
기초연금÷1000				-0.311***
				(0.0106)
기초생보÷1000				-3.361***
				(0.0151)
사적이전 수급(기준: 없음)		-0.0241***		-0.514***
		(0.00132)		(0.00230)
Constant		4.562***		4.716***
		(0.00818)		(0.00817)
ρ		-0.9750		-0.9726
σ		1.1049		1.0861
λ		-1.0773		-1.0563
		(0.00096)		(0.00098)
observation	901 (1,690,988)	4,289 (Censored 3,388; Uncensored 901)	901 (1,690,988)	4,289 (Censored 3,388; Uncensored 901)

주: 1) Standard errors in parentheses.
2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

〈표 4-10〉 고령자의 노동공급 함수(공적연금, 기초연금, 기초생활보장소득): 65~79세

ln(근로시간)	모델 1		모델 2	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman
ln(earning)	-0.326***	-0.144***	-0.329***	-0.150***
	(0.000469)	(0.000396)	(0.000467)	(0.000405)
연령	-0.0313***	0.0427***	-0.0345***	0.0354***
	(0.000144)	(0.000185)	(0.000144)	(0.000183)
남성(기준: 여성)	0.443***	-0.360***	0.448***	-0.419***
	(0.00129)	(0.00175)	(0.00125)	(0.00172)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)	-0.0376***	0.124***	-0.0111***	0.0821***
	(0.00114)	(0.00148)	(0.00114)	(0.00149)
배우자 유(기준: 배우자 무)	-0.0460***	-0.0724***	-0.0383***	0.00122
	(0.00153)	(0.00187)	(0.00153)	(0.00186)
가구원 수	0.0349***	0.0670***	0.0304***	0.0643***
	(0.000607)	(0.000726)	(0.000607)	(0.000723)
중소도시(기준: 대도시)	0.0103***	-0.0118***	0.0164***	-0.0206***
	(0.00119)	(0.00151)	(0.00119)	(0.00151)

ln(근로시간)	모델 1		모델 2	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman
읍면부	0.0627***	-0.315***	0.0628***	-0.295***
	(0.00130)	(0.00172)	(0.00129)	(0.00170)
만성질환 수	-0.0254***	0.0729***	-0.0279***	0.0711***
	(0.000457)	(0.000579)	(0.000457)	(0.000576)
총가구자산÷1000	0.00207***	0.00287***	0.00240***	0.00262***
	(1.67e-05)	(2.10e-05)	(1.66e-05)	(2.08e-05)
공적연금 수급 (기준: 미수급)	-0.0752***	-0.143***		
	(0.00106)	(0.00139)		
기초연금 수급 (기준: 미수급)	-0.232***	-0.138***		
	(0.00128)	(0.00156)		
기초생활보장 수급 (기준: 미수급)	0.535***	1.480***		
	(0.00805)	(0.00722)		
공적연금÷1000			-0.135***	0.113***
			(0.00100)	(0.00117)
기초연금÷1000			-1.395***	-0.466***
			(0.0103)	(0.0125)
기초생보÷1000			0.663***	4.089***
			(0.0249)	(0.0236)
사적이전 수급(기준: 없음)	0.0122***	0.0737***	-0.0906***	0.485***
	(0.00114)	(0.00149)	(0.00232)	(0.00275)
Constant	5.353***	1.605***	5.545***	1.950***
	(0.00998)	(0.0126)	(0.00999)	(0.0126)
(Selection)				
연령		-0.0685***		-0.0653***
		(0.000156)		(0.000157)
남성(기준: 여성)		0.707***		0.793***
		(0.00145)		(0.00139)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)		-0.209***		-0.135***
		(0.00136)		(0.00138)
배우자 유(기준: 배우자 무)		-0.0385***		-0.104***
		(0.00167)		(0.00168)
가구원 수		-0.0628***		-0.0661***
		(0.000638)		(0.000643)
중소도시(기준: 대도시)		0.0291***		0.0440***
		(0.00137)		(0.00139)
읍면부		0.354***		0.352***
		(0.00153)		(0.00154)
만성질환 수		-0.0914***		-0.0920***
		(0.000514)		(0.000515)

ln(근로시간)	모델 1		모델 2	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman
총가구자산÷1000		-0.00188***		-0.00125***
		(1.88e-05)		(1.87e-05)
공적연금 수급 (기준: 미수급)		0.0897***		
		(0.00128)		
기초연금 수급 (기준: 미수급)		-0.0361***		
		(0.00140)		
기초생활보장 수급 (기준: 미수급)		-1.417***		
		(0.00585)		
공적연금÷1000				-0.271***
				(0.00103)
기초연금÷1000				-0.593***
				(0.0114)
기초생보÷1000				-4.279***
				(0.0203)
사적이전 수급(기준: 없음)		-0.0169***		-0.512***
		(0.00137)		(0.00242)
Constant		4.274***		4.222***
		(0.0110)		(0.0111)
ρ		-0.9789		-0.9788
σ		1.0710		1.0625
λ		-1.0485		-1.0340
		(0.00090)		(0.00089)
observation	821 (1,595,675)	2,978 (Censored 2,157; Uncensored 821)	821 (1,595,675)	2,978 (Censored 2,157; Uncensored 821)

주: 1) Standard errors in parentheses.
2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

한편 각 노후소득보장제도는 배타적(not inclusive)이지 않으므로 하나의 모형으로 분석 시 다중공선성 문제가 발생할 수 있다. 따라서 각 노후소득보장제도를 구분하여 추가 분석을 하였다. 노후소득보장제도와 노동공급의 관계는 각 수급액을 구분하여 살펴보아도 유사한 결과를 보이는 것으로 나타났다.

〈표 4-11〉 고령자의 노동공급 함수: 65세 이상

ln(근로시간)	공적연금		기초연금		기초생활보장	
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman		
ln(earning)	-0.328***	-0.157***	-0.327***	-0.153***	-0.325***	-0.152***
	(0.000461)	(0.000421)	(0.000461)	(0.000427)	(0.000462)	(0.000421)
연령	-0.0382***	0.0458***	-0.0313***	0.0490***	-0.0366***	0.0457***
	(0.000111)	(0.000153)	(0.000119)	(0.000159)	(0.000111)	(0.000153)
남성(기준: 여성)	0.444***	-0.425***	0.403***	-0.405***	0.423***	-0.411***
	(0.00124)	(0.00174)	(0.00123)	(0.00172)	(0.00123)	(0.00172)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)	0.000115	0.0934***	-0.0137***	0.130***	-0.0122***	0.137***
	(0.00115)	(0.00150)	(0.00114)	(0.00150)	(0.00115)	(0.00150)
배우자 유(기준: 배우자 무)	-0.0136***	-0.0379***	-0.0204***	-0.0510***	-0.0225***	-0.0168***
	(0.00150)	(0.00180)	(0.00151)	(0.00181)	(0.00151)	(0.00182)
가구원 수	0.0383***	0.0751***	0.0406***	0.0736***	0.0410***	0.0788***
	(0.000599)	(0.000712)	(0.000599)	(0.000716)	(0.000601)	(0.000714)
중소도시(기준: 대도시)	0.0250***	-0.0237***	0.0187***	-0.0257***	0.0210***	-0.0206***
	(0.00120)	(0.00151)	(0.00120)	(0.00152)	(0.00120)	(0.00152)
읍면부	0.0789***	-0.335***	0.0831***	-0.327***	0.0729***	-0.326***
	(0.00127)	(0.00170)	(0.00128)	(0.00173)	(0.00128)	(0.00171)
만성질환 수	-0.0295***	0.0762***	-0.0288***	0.0753***	-0.0282***	0.0624***
	(0.000446)	(0.000557)	(0.000449)	(0.000563)	(0.000447)	(0.000563)
총가구자산÷1000	0.00256***	0.00177***	0.00203***	0.00165***	0.00241***	0.00231***
	(1.60e-05)	(2.00e-05)	(1.63e-05)	(2.05e-05)	(1.60e-05)	(2.02e-05)
공적연금÷1000	-0.117***	0.120***				
	(0.00102)	(0.00121)				
기초연금÷1000			-1.235***	-0.790***		
			(0.0101)	(0.0122)		
기초생보÷1000					0.401***	2.970***
					(0.0187)	(0.0185)
사적이전÷1000	-0.149***	0.420***	-0.126***	0.422***	-0.143***	0.446***
	(0.00231)	(0.00273)	(0.00231)	(0.00273)	(0.00232)	(0.00275)
Constant	5.712***	1.317***	5.288***	1.165***	5.597***	1.299***
	(0.00795)	(0.0104)	(0.00833)	(0.0106)	(0.00793)	(0.0104)
(Selection)						
연령		-0.0733***		-0.0709***		-0.0707***
		(0.000107)		(0.000110)		(0.000106)
남성(기준: 여성)		0.768***		0.701***		0.721***
		(0.00130)		(0.00128)		(0.00129)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)		-0.138***		-0.189***		-0.196***
		(0.00132)		(0.00131)		(0.00131)

ln(근로시간)	공적연금		기초연금		기초생활보장
	OLS	two-step Heckman	OLS	two-step Heckman	
배우자 유(기준: 배우자 무)		-0.0201***		-0.000899	-0.0400***
		(0.00153)		(0.00152)	(0.00154)
가구원 수		-0.0688***		-0.0653***	-0.0723***
		(0.000598)		(0.000596)	(0.000597)
중소도시(기준: 대도시)		0.0573***		0.0467***	0.0443***
		(0.00132)		(0.00131)	(0.00132)
읍면부		0.373***		0.367***	0.350***
		(0.00143)		(0.00143)	(0.00143)
만성질환 수		-0.109***		-0.108***	-0.0935***
		(0.000468)		(0.000469)	(0.000476)
총가구자산÷1000		-9.52e-05***		-0.000538***	-0.000983***
		(1.68e-05)		(1.72e-05)	(1.71e-05)
공적연금÷1000		-0.256***			
		(0.00100)			
기초연금÷1000				-0.0293***	
				(0.0104)	
기초생보÷1000					-3.182***
					(0.0150)
사적이전÷1000		-0.477***		-0.443***	-0.478***
		(0.00225)		(0.00223)	(0.00226)
Constant		4.639***		4.435***	4.487***
		(0.00791)		(0.00801)	(0.00787)
ρ		-0.9748		-0.9743	-0.9749
σ		1.1048		1.1128	1.1098
λ		-1.0769		-1.0842	-1.0820
		(0.00096)		(0.0010)	(0.00098)

주: 1) Standard errors in parentheses.
2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

4. 고령자의 빈곤 위험 결정 모형

아래 표는 고령자의 경제활동상태, 노후소득보장제도와 빈곤 위험의 관계를 살펴본 표이다. 분석 결과를 살펴보면 연령이 증가하고, 남성일수록, 배우자가 있을수록, 가구원 수가 적을수록 , 읍면부 거주자일수록, 만

성질환 수가 많을수록, 그리고 총가구자산이 적을수록 빈곤 위험 가능성이 높은 것으로 나타났다.

경제활동 참가는 빈곤 위험 가능성을 14~15% 낮추는 것으로 나타났다. 공적이전과 사적이전은 소득액이 증가할수록 빈곤 위험 가능성이 낮아지는 것으로 나타났다. 그러나 공적이전과 사적이전액의 경우 빈곤 위험 가능성은 각각 약 0.01%, 0.001% 낮추는 것으로 매우 미미한 수준이다.

65세 이상을 대상으로 한 분석 결과의 공적이전을 좀 더 자세히 살펴보면, 공적연금액이 1만 원 증가하는 경우 빈곤 위험 가능성이 약 0.01%(0.007%) 낮아지며 기초생활보장액 1만 원 증가는 빈곤 위험 가능성을 약 0.015% 낮추는 것으로 나타났다. 65세 이상 80세 미만을 대상으로 살펴본 분석 결과도 유사한 것을 확인할 수 있다. 그러나 기초연금과 빈곤 위험은 양(+)의 상관관계를 보이는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 제도의 수급 특성(만 65세 이상 소득 하위 70% 대상)에 기인한 것으로 예상되며, 수급 집단과 비수급 집단이 이질적인 특성을 보임으로 인한 결과로 추측된다. 또한 수급액 급여 수준이 낮으며 표준편차(표준편차 33만 원, 평균 117만 원)도 다른 노후소득보장제도에 비해 작은 것을 확인할 수 있다. 이에 반해 기초생활보장제도 수급 비율은 약 5%로 수급자 수가 적으며 표준편차는 229만 원(평균 334만 원)임을 확인할 수 있다. 동시에 각 노후소득보장제도는 배타적이지 않다. 하나의 모형으로 분석 시 다중공선성 문제가 발생할 수 있다. 따라서 각 노후소득보장제도를 구분하여 추가 분석하였다. 구분하여 분석한 모형 또한 유사한 결과를 보이며, 65세 이상 80세 미만을 대상으로 살펴본 결과 기초연금과 기초생활보장제도의 경우 빈곤 위험과 양(+)의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 양(+)의 관계의 명확한 규명을 위해서는 계량적 분석과 제도적 특성을 고

려한 면밀한 분석이 요구된다. 실제 기초생활보장제도의 경우 '보충성' 원리로 인해 최빈곤층인 기초생활보장 대상 노인은 기초연금 혜택에서 사실상 제외되고 있다. 기초생활보장 대상 노인들도 기초연금을 지급받지만, 기초연금액만큼 기초생활보장급여가 삭감되어 실질적 혜택이 없는 실정이다. 따라서 추후 연구로 제도 간의 수급 조건 및 수급 여부를 함께 고려한 분석(수급 조건에 따른 제도 간 특성 및 중복 수급 여부)이 필요할 것으로 사료된다.

〈표 4-12〉 고령자의 빈곤 위험 결정 요인 I

VARIABLES	65세 이상		65~79세	
	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
경제활동 참가	-0.150***	-0.147***	-0.151***	-0.144***
	(0.000360)	(0.000360)	(0.000372)	(0.000370)
연령	0.0110***	0.00985***	0.0167***	0.0139***
	(2.37e-05)	(2.42e-05)	(3.94e-05)	(4.08e-05)
남성(기준: 여성)	0.00734***	0.00616***	0.00927***	0.00691***
	(0.000343)	(0.000341)	(0.000373)	(0.000371)
고졸 이상 (기준: 중졸 이하)	0.000525	0.00305***	-0.0103***	-0.00903***
	(0.000357)	(0.000358)	(0.000380)	(0.000377)
배우자 유 (기준: 배우자 무)	0.0166***	0.0289***	-0.0459***	-0.0291***
	(0.000369)	(0.000369)	(0.000420)	(0.000419)
가구원 수	-0.0809***	-0.0836***	-0.0665***	-0.0683***
	(0.000136)	(0.000135)	(0.000159)	(0.000158)
중소도시 (기준: 대도시)	-0.00103***	-0.00388***	0.00322***	0.00103***
	(0.000332)	(0.000331)	(0.000366)	(0.000363)
읍면부	0.0441***	0.0388***	0.00821***	0.00191***
	(0.000370)	(0.000370)	(0.000419)	(0.000417)
만성질환 수	0.0152***	0.0151***	0.0250***	0.0227***
	(0.000116)	(0.000116)	(0.000131)	(0.000132)
총가구자산÷1000	-0.00096***	-0.000771***	-0.00110***	-0.000850***
	(4.14e-06)	(4.25e-06)	(4.51e-06)	(4.61e-06)

VARIABLES	65세 이상		65~79세	
	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
공적이전÷1000	-0.0856***		-0.0751***	
	(0.000237)		(0.000247)	
사적이전÷1000	-0.00625***	-0.0119***	-0.0380***	-0.0397***
	(0.000390)	(0.000389)	(0.000429)	(0.000426)
공적연금÷1000		-0.0704***		-0.0607***
		(0.000245)		(0.000253)
기초연금÷1000		0.539***		0.640***
		(0.00257)		(0.00294)
기초생보÷1000		-0.149***		-0.0296***
		(0.00164)		(0.00189)
Constant	-0.357***	-0.318***	-0.711***	-0.570***
	(0.00187)	(0.00187)	(0.00289)	(0.00294)
Observations	4,440 (7,196,031)	4,440 (7,196,031)	3,116 (5,557,125)	3,116 (5,557,125)
R-squared	0.171	0.172	0.170	0.174

주: 1) Standard errors in parentheses.
2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

〈표 4-13〉 고령자의 빈곤 위험 결정 요인 II

VARIABLES	65세 이상			65~79세		
	모델 1	모델 2	모델 3	모델 1	모델 2	모델 3
경제활동 참가	-0.148***	-0.133***	-0.138***	-0.149***	-0.133***	-0.136***
	(0.00036)	(0.00036)	(0.00036)	(0.00037)	(0.00037)	(0.00037)
연령	0.0110***	0.0104***	0.0117***	0.0162***	0.0139***	0.0168***
	(2.37e-05)	(2.42e-05)	(2.37e-05)	(3.92e-05)	(4.08e-05)	(3.94e-05)
남성(기준: 여성)	0.00260***	-0.0162***	-0.0181***	0.00439***	-0.0146***	-0.0197***
	(0.00034)	(0.00034)	(0.00034)	(0.00037)	(0.00036)	(0.00036)
고졸 이상(기준: 중졸 이하)	-0.00194***	-0.0131***	-0.0218***	-0.0143***	-0.0232***	-0.0305***
	(0.000358)	(0.000355)	(0.000354)	(0.000378)	(0.000374)	(0.000375)
배우자 유(기준: 배우자 무)	0.0272***	0.0394***	0.0326***	-0.0375***	-0.0239***	-0.0293***
	(0.000367)	(0.000368)	(0.000370)	(0.000417)	(0.000418)	(0.000420)

VARIABLES	65세 이상			65~79세		
	모델 1	모델 2	모델 3	모델 1	모델 2	모델 3
가구원 수	-0.0824***	-0.0819***	-0.0817***	-0.0668***	-0.0676***	-0.0656***
	(0.000136)	(0.000136)	(0.000136)	(0.000158)	(0.000158)	(0.000159)
중소도시 (기준: 대도시)	-0.00401***	-0.00397***	-0.00424***	0.00135***	0.000808**	-0.000554
	(0.000332)	(0.000333)	(0.000334)	(0.000364)	(0.000364)	(0.000366)
읍면부	0.0455***	0.0383***	0.0409***	0.00950***	-0.000415	0.00531***
	(0.000369)	(0.000371)	(0.000372)	(0.000417)	(0.000418)	(0.000419)
만성질환 수	0.0135***	0.0150***	0.0160***	0.0223***	0.0233***	0.0235***
	(0.000116)	(0.000116)	(0.000117)	(0.000131)	(0.000131)	(0.000132)
총가구자산 ÷1000	-0.00092***	-0.00080***	-0.00106***	-0.00106***	-0.00092***	-0.00116***
	(4.15e-06)	(4.25e-06)	(4.18e-06)	(4.51e-06)	(4.60e-06)	(4.53e-06)
공적연금÷ 1000	-0.0759***			-0.0677***		
	(0.000243)			(0.000252)		
기초연금÷ 1000		0.635***			0.730***	
		(0.00256)			(0.00292)	
기초생보÷ 1000			-0.112***			0.0252***
			(0.00166)			(0.00190)
사적이전÷ 1000	-0.00581***	-0.00299***	0.000425	-0.0347***	-0.0354***	-0.0290***
	(0.000389)	(0.000390)	(0.000392)	(0.000427)	(0.000428)	(0.000430)
Constant	-0.369***	-0.385***	-0.437***	-0.691***	-0.583***	-0.745***
	(0.00186)	(0.00186)	(0.00186)	(0.00287)	(0.00294)	(0.00289)
Obs	7,216,037	7,215,784	7,223,050	5,572,289	5,570,138	5,577,310
R-squared	0.169	0.165	0.159	0.167	0.166	0.155

주: 1) Standard errors in parentheses.
2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
자료: 한국고용정보원, 고령화연구패널조사 6차 기준 저자 산출.

제4절 소결

고령자의 노동시장 참여 요인을 살펴본 결과, 연령이 증가할수록, 고학력일수록, 가구원수가 많을수록, 건강이 나쁠수록, 총가구자산이 많을수록 노동시장에 참가할 확률이 감소하며, 남성일수록, 소도시 거주자일수록 노동시장에 참가할 확률이 높은 것을 확인할 수 있었다. 공적이전, 그리고 사적이전의 수급 여부는 노동시장 참여와 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 또한 공적이전액과 사적이전액이 1만 원 증가하는 경우 노동시장에 참여할 확률이 각각 약 0.01% 낮아지는 방향으로 작용하는 것으로 분석되었다. 공적연금의 경우 노동시장 참여 가능성을 높이는 것으로 나타났으며, 이와 달리 기초연금과 기초생활보장의 경우 노동시장 참여 가능성을 낮추는 것으로 나타났다. 전체적으로 고령자의 경우 소득효과가 대체효과보다 크게 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 결과가 노후소득보장제도의 보장액이 노후 생활을 충분히 보장하는 수준으로 지급되기 때문인 것으로 해석하기에는 무리가 있는 것으로 판단된다.

다음으로 고령자의 노동공급 함수를 추정한 결과는 다음과 같다. 근로 및 사업소득을 통해 살펴본 결과 여가에 대한 소득효과가 대체효과보다 큰 방향으로 작용하나 표본선택 편의를 보정한 경우 효과 크기가 큰 폭으로 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 공적이전과 사적이전은 노동공급량을 줄이는 구축효과가 있는 것으로 나타나나 표본선택 편의를 보정한 경우 구축효과는 나타나지 않는 것(혹은 효과 크기가 줄어듦)을 확인할 수 있다. 나아가 노후소득보장제도를 구분하여 살펴보면 공적연금과 기초연금을 받는 사람일수록 그리고 수급액이 증가할수록 노동공급 시간을 감소시키는 것으로 나타나나 표본선택 편의를 보정한 경우 구축효과가 나타

나지 않거나 효과 크기가 큰 폭으로 줄어드는 것으로 분석되었다. 기초생활보장 수급자의 경우 노동공급 시간을 증가시키는 것으로 나타났으며, 표본선택 편의를 보정한 경우 그 효과 크기는 큰 폭으로 증가하였다. 이러한 결과는 기초노령연금 수급이 경제활동과 사적이전 소득을 구축하지 않았다고 밝힌 정경희 외(2009)의 연구와도 일치함을 확인할 수 있다.

마지막으로 고령자의 빈곤 위험 요인을 살펴본 결과, 경제활동 참여와 공적이전, 사적이전소득은 빈곤 위험 가능성을 낮추는 요인으로 작용하는 것을 확인할 수 있다. 경제활동 참가 여부는 노인빈곤 해소 측면에서 상대적으로 큰 상관관계를 갖는 반면 공적이전과 사적이전소득의 경우 그 효과가 매우 미미한 수준이다.

서구 선진국가의 공적소득보장 확대는 고령자 고용률을 감소시키며(Galiani,Gertler, & Bando, 2016), 사적이전을 구축(crowd out)하는 현상이 있다고 밝히고 있다(Amuedo-Dorantes & Juarez, 2015). 그러나 한편으로 노령연금과 관련 현금이전은 고령층에게 좋은 수단임을 밝힌 연구들도 존재한다(Barrientos, 2003; 2005). 현금이전을 통해 근로나 저축을 구축하는 부작용이 다른 연령보다 고령층에게는 적을 뿐 아니라, 가구 내 노인의 지위와 결정 권한을 높여 준다는 점에서다. 즉 고령층에 대한 현금이전은 경제활동에 대한 보완재가 되어 노동유인을 제공할 수 있고, 가구 소비나 투자로 인한 위험의 보험 기능을 한다고 밝히고 있다(Barrientos, 2003, 2005). 분석 결과를 통해 예측하건대, 전자보다는 후자가 현시점에서 우리나라에 적용되는 현상인 것으로 추측된다. 즉 가구 내 노인의 지위와 결정 권한을 높여 준다는 점에서 고령층에 대한 공적소득보장 확대는 경제활동에 대한 보완재로 작용될 것으로 추측된다.

또한 경제적 이론에 따르면 현금이전(cash transfer)은 수급자의 노동공급에 영향을 준다(Moffit,2002). 효용 극대화 모형(Utility max-

imization model)에서 무기여형 현금이전(income windfall)은 노동공급(근로시간과 비근로시간)의 재균형을 통해 여가와 소비를 증가시킨다고 밝히고 있다. 그러나 빈곤한 사람들의 경우 상대적으로 비탄력적인 노동공급을 보이므로 예측하기 쉽지 않다. 즉 우리나라의 경우 빈곤한 고령자 비율이 높은 상황으로 서구 선진국가에서 나타난 공적소득보장 확대의 고령자 고용률 감소 효과가 크지 않을 것으로 예상되며, 실제 분석 결과를 통해서도 어느 정도 예상 가능하다. 게다가 노후소득보장제도의 공적연금과 기초연금의 낮은 급여 수준이 노인빈곤 해소 정책으로서 한계를 가지고 있기 때문이다(황남희, 2016).

현재 우리나라 노인의 노동공급 행태와 서구 선진국가 노인의 특성은 다르다. 따라서 노인빈곤 문제 해결을 위해서는 현재 우리나라 노후소득보장정책과 노동공급 행태 변화를 면밀히 고려해 정책 방안을 모색해야 한다. 즉, 노후소득보장제도에서의 급여 충분성 해결을 위한 정책 지원과 고령자의 활발한 경제활동을 위한 일자리 지원 정책 간의 조율을 통한 해결 방안 모색이 필요하다.

제 5 장

제도 실태와 쟁점

제1절 연금제도 실태와 쟁점
제2절 기초생활보장제도 실태와 쟁점

5 제도 실태와 쟁점

앞서 기간별 노인빈곤율 변동 원인 분해와 노인빈곤 관련 정책 효과에 대한 실증 분석에 따르면, 노후소득보장을 목적으로 하는 공적연금과 기초연금의 경우 노인빈곤 해소에서 가장 큰 기능을 할 수 있는 것으로 확인된다. 특히 기초연금제도가 노인빈곤 해소에 가장 핵심적인 역할을 수행할 수 있을 것으로 파악되었다. 또한 노인들의 경제활동 역시 노인빈곤 해소에 상당 부분 기여할 수 있는 것으로 확인되어, 노인을 대상으로 한 직접적인 소득 이전제도는 아니지만 노인 일자리 정책 역시 하나의 대안이 될 수 있음을 보았다. 반면에 대표적인 공공부조인 기초생활보장제도의 경우 노인빈곤 완화와 관련해서는 정책적 기능 측면에서 다소 보완이 필요할 수 있음을 확인하였다. 그럼에도 가시적으로 확인되는 노인빈곤 감소에 대한 이들 주요 제도의 노인빈곤 완화 효과는 재정 규모에 비해 매우 낮은 것으로 진단되었다. 그 원인은 각 제도의 한계와 제도 간 분절적 기능 구조에서 찾을 수 있을 것으로 예상되는데, 이하에서는 앞서서의 실증 자료 분석을 통해 구체적으로 확인하지 못한 핵심 제도별 실태와 구조적 한계를 검토하고, 향후 제도 개선과 관련하여 고려해야 하는 쟁점 사항을 점검해 보기로 한다.[18]

18) 이 장은 우해봉 한국보건사회연구원 연구위원과 구인회 서울대학교 사회복지학과 교수가 각각 연금제도와 국민기초생활보장제도 등에 관련한 쟁점사항을 정리한 내용을 편집하여 구성한 것이다.

제1절 연금제도 실태와 쟁점

1. 노후소득보장 사각지대

최근까지의 해외 연금제도 개혁 동향은 사회적 배제 해소, 노후의 적정 생활수준 보장, 사회적 연대 강화, 재정적 지속 가능성 제고, 연금제도의 현대화 등을 강조하고 있다(EC, 2003, 2006). 다른 나라들과 마찬가지로 우리나라 또한 이러한 개혁 현안들에서 예외가 아니다. 본 절에서는 노후소득보장 사각지대, 노후소득보장의 적정성, 연금제도의 사회통합 기능, 공적연금의 장기 재정 불안정 측면에서 우리나라 연금제도를 검토하기로 한다.

공적연금의 핵심 기능이라고 할 수 있는 노후 빈곤 방지 혹은 적정 생활수준 유지 기능을 충실히 수행하기 위해서는 공적연금 적용의 사각지대를 최소화하는 한편 노년기 연금 수급권의 보편성을 달성할 필요가 있다. 우선, 본 소절에서는 공적연금의 적용과 수급 측면에서 사각지대의 현황을 살펴보기로 한다. 다음으로 노후소득보장 사각지대가 쉽게 해소되지 않는 원인을 살펴본다.

국민연금 의무 가입 대상 연령대(18~59세)를 대상으로 공적연금(국민연금+특수직역연금) 적용 현황을 보여 주는 것이 아래의 표이다. 참고로, 공적연금 가입 관련 제도 간 차이 혹은 자료 부재 등으로 인해 특정 시점 기준으로 정확한 사각지대 규모를 산출하는 것은 쉽지 않음을 고려할 필요가 있다.

특수직역연금 가입자의 경우 사각지대가 없다고 가정할 때 전체 18~59세 인구 중 공적연금 보험료를 납부하는 인구의 비율은 2017년 기준으로 56% 수준이다. 국민연금제도의 적용 대상자이지만, 납부예외자,

보험료 장기 미납자, 경제활동인구임에도 보험료를 납부하지 않는 개인들의 비율은 대략 16%인데, 좁은 의미에서 이들을 공적연금 사각지대로 볼 수 있다. 그러나 18~59세 전체 인구 중 경제활동을 하지 않아 국민연금제도의 적용에서 제외되는 인구의 비율이 28~29%로 공적연금 사각지대의 가장 큰 비율을 차지하고 있다. 사회보험방식에 기초한 국민연금제도의 특성상 이러한 사각지대 발생이 불가피한 점도 있지만, 전체 국민의 노후소득보장 측면에서 볼 때 이들 비경제활동인구를 제외할 수는 없다.

다른 한편으로 특정 시점에 사각지대에 있더라도 이들이 반드시 노후에 소득보장 사각지대에 위치할 것임을 의미하는 것은 아님에 유의해야 한다. 개인들의 전체 생애를 고려하면 공적연금의 적용 상태에서 변화가 빈번한 것이 현실이다. 예컨대, 아래의 표에서 비경제활동인구의 규모가 상당하지만, 이들 중에는 학교 교육을 종료하지 않은 개인들도 포함되어 있으며, 이들이 학교 교육 종료 후 소득활동을 할 경우 공적연금 적용 상태에서 변화가 나타나게 됨은 물론이다.

그럼에도 이러한 적용 사각지대 현상이 장기적으로 지속될 경우 최종적으로 국민연금 수급권 확보 측면에서 부정적인 효과를 초래할 수 있다. 다른 한편으로 국민연금 수급권 확보에도 불구하고 가입기간이 충분히 길지 않아 이른바 '저연금 사각지대' 문제에 직면할 수 있다는 점에서 공적연금 적용 사각지대를 지속적으로 축소하는 노력이 필요하다.

〈표 5-1〉 공적연금 적용 현황(2017년 12월 말)

<table>
<tr><td colspan="6">[18~59세 총인구]
32,632천 명(100.0%)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">[비경제활동인구]
9,293천 명</td><td colspan="5">[경제활동인구]
23,338천 명</td></tr>
<tr><td rowspan="3">[공적연금
비적용자]
239천 명</td><td colspan="4">[공적연금 적용자]
23,099천 명</td></tr>
<tr><td colspan="3">[국민연금 적용자]
21,479천명</td><td rowspan="2">[직역연금
적용자]
1,620천 명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">[납부예외자]
3,852천 명</td><td colspan="2">[소득신고자]
17,627천 명</td></tr>
<tr><td>[장기 미납자]
1,036천 명</td><td>[보험료 납부자]
16,591천 명</td><td></td></tr>
<tr><td>28.48%</td><td>0.73%</td><td>11.81%</td><td>3.17%</td><td>50.84%</td><td>4.96%</td></tr>
</table>

자료: 국민연금공단. (2018). 2017 국민연금 생생통계 Fact Book. p. 21. 〈표 4〉 일부 수정 https://institute.nps.or.kr/에서 2019. 8. 21. 인출.

위의 공적연금 적용 사각지대 현황에 기초하여 추측해 볼 수 있듯이 현재의 공적연금 수급률 또한 상당히 취약한 상황이다. 다만, 공적연금 수급 사각지대 측면에서 주목할 만한 점은 기존의 경로연금을 대체하여 2008년부터 시행하고 있는 기초연금의 역할이다. 앞에서 살펴보았듯이 '기초노령연금'은 2014년 현재의 기초연금으로 전환되었다. 65세 이상 노인인구의 70%를 지급 대상으로 하는 기초연금은 급여 수준의 적정성을 논외로 할 때, 수급권의 보편성 강화 측면에서는 기존의 경로연금제도와 큰 차이를 보인다. 기초연금의 도입으로 공적연금의 수급권 사각지대가 획기적으로 축소된 것이다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이, 2018년 5월 기준 65세 이상 인구 대비 기초연금 수급자 비율은 66.9% 수준이다. 국민연금만을 고려하면 65세 이상 인구 대비 국민연금 수급자의 비율은 40% 미만으로 현 노인 세대의 경우 국민연금 수급의 사각지대가 광범위하다. 그러나 기초연금의 도입으로 공적연금 수급권 사각지대 규모가 크게 축소되었다. 국민연금과 기초연금을 아우른 공적연금 수급률(국민연

금 또는 기초연금 수급)은 전체 65세 이상 인구의 81.4%에 이른다. 특수직역연금 수급자 규모를 추가적으로 고려해 보면 65세 이상 인구 중 공적연금 수급권 사각지대의 규모는 15% 미만일 것으로 추정 가능하다.[19)]

결국 현시점에서 공적연금 수급권 사각지대 규모는 크지 않다고 볼 수 있다. 공적연금 수급 측면에서 보면 급여 수준의 적정성이 보다 중요한 이슈일 수 있는 것이다. 특히, 외국의 기초연금에 비해 우리나라 기초연금의 급여 수준이 상대적으로 낮은 동시에 국민연금 수급자의 상당수가 특례노령연금 수급자란 점에서 급여 수준의 적정성 문제를 더욱 중요한 이슈로 볼 수 있다.

〈표 5-2〉 65세 이상 인구의 공적연금 수급 현황(2018년 5월 말)

구분	인원(명)	65세 이상 인구 대비 구성비(%)
65세 이상 전체 인구	7,481,724	
기초연금 수급	5,003,410	66.9
국민연금 수급	2,943,131	39.3
국민연금 또는 기초연금 수급	6,088,552	81.4
국민연금과 기초연금 동시 수급	1,857,989	24.8
기초연금 단일 수급	3,145,421	42.8
국민연금 단일 수급	1,085,142	14.8

주: 기초연금 단일 수급과 국민연금 단일 수급 자료는 보도 자료에 기초하여 계산한 수치임.
자료: 국민연금공단 보도참고자료 (2018. 9. 20). 기초연금 수급자 500만 명 돌파, 9월부터 최대 25만 원으로 인상. https://www.nps.or.kr에서 2019. 8. 21. 인출.

19) 2017년 기준으로 65세 이상 공무원연금 수급자와 사학연금 수급자는 32만 5475명으로 전체 65세 이상 인구의 4.4%에 해당한다(보건복지부, 2018). 현재까지 65세 이상 군인연금 수급자 규모는 파악되지 않고 있다. 참고로, 저소득층의 대부분이 기초연금 수급 대상자란 점에서 볼 때 공적연금 사각지대에 속한 개인들이 반드시 사회적 취약계층에 속하는 것은 아니다.

앞에서는 우리나라 공적연금 적용 사각지대 규모가 매우 크게 존재함을 살펴보았다. 반면 국민연금과 기초연금을 아울러 공적연금 수급권 그 자체는 보편성 수준이 상당히 높다고 할 수 있다. 선진 복지국가들에 비해 상대적으로 짧은 기간에 걸쳐 전국 단위로 제도를 확대 적용했지만, 노후소득보장 사각지대 문제는 현재까지도 충실히 해소되지 못하고 있다. 물론 국민연금과 기초연금을 아우른 공적연금 수급권 사각지대의 규모가 크지는 않다. 이는 기본적으로 65세 이상 인구의 70%를 목표로 하는 기초연금의 도입과 관련이 있다. 그러나 앞에서도 언급했듯이 현행 기초연금은 외국의 기초연금에 비해 노후소득보장 기능이 상당히 제한적인 측면이 있다.

위에서 살펴보았듯이, 국민연금의 경우 수급권 사각지대 규모가 매우 크게 남아 있다. 2018년 5월 현재 국민연금 수급률은 전체 65세 이상 인구 대비 40% 미만에 그치고 있다. 더욱이 국민연금 수급권 사각지대는 향후 상당한 기간에 걸쳐 지속될 것으로 전망된다. 최근의 연구(우해봉, 고제이, 양지윤, 한정림, 2016, p. 48)에 따르면 1954~1995년 출생코호트의 국민연금(노령연금) 수급률은 61~62% 정도로 전망된다. 국민연금(노령연금) 수급권 사각지대와 관련하여 특히 문제가 되는 것은 여성의 국민연금(노령연금) 수급권 사각지대가 상당히 크게 남아 있을 것으로 전망된다는 점이다. 국민연금 수급권의 보편성을 강화하기 위해서는 연금 수급권에서의 성별 격차 문제를 완화하는 문제가 중요한 이슈가 될 것임을 시사하고 있다.

〈표 5-3〉 국민연금(노령연금) 수급률 및 가입 기간(1954~1995년생)

(단위: %, 년)

구분	노령연금 수급률	노령연금 수급자 가입 기간
남성	75.84	24.61
여성	48.52	22.63
전체	61.76	23.81

주: 국민연금 수급률은 노령연금 수급률을 의미하며, 장애연금과 유족연금은 포함하지 않음.
자료: 우해봉, 고제이, 양지윤, 한정림. (2016). 인구구조별·계층별 특성에 따른 다층노후소득보장 체계 가입자 및 수급자 분석. p. 48.

2. 노후소득보장의 적정성

우리나라 연금제도가 직면한 또 다른 주요 현안으로 노후소득보장의 적정성 문제가 있다. 연금제도가 추구하는 가장 기본적인 목적은 노후 빈곤 방지와 노후 적정 생활수준 보장이라고 할 수 있다. 일반적으로 급여 적정성은 빈곤 방지 혹은 최저보장뿐만 아니라 적절한 생활수준 보장(consumption smoothing)을 동시에 의미한다. 아래에서 보다 자세히 살펴보겠지만, 적절한 노후 생활수준 보장에서는 공적연금뿐만 아니라 사적연금을 포함하는 다층노후소득보장의 강화 혹은 내실화가 주요 이슈로 제기된다.

노후소득보장의 적정성과 관련하여, 우선 연금제도를 통한 노후 빈곤 방지는 연금제도가 추구하는 가장 기본적인 기능이라고 할 수 있다. 1990년대 이후 선진 복지국가들을 가로질러 공적연금의 재정 안정화를 강조하는 모습을 보이고 있음에도 공적연금이 노후 빈곤을 효과적으로 방지해야 한다는 점에서는 이견이 없다고 할 수 있다. 오히려 공적연금의 관대성 축소 추세와 달리 공적연금의 노후최저보장 기능은 더욱 강화되는 패턴을 살펴볼 수 있으며, 다른 한편으로 노후최저보장 기능 강화는 공적연금의 재정 안정화 개혁에 대한 사회적 수용성을 높이는 측면이 있

음이 지적된다(우해봉, 2012).

앞에서 살펴보았듯이 우리나라 또한 공적연금 수급권의 보편성 수준은 상당히 높다. 그러나 공적연금 수급권의 보편성이 적정 수준의 급여를 수반하지 못하는 관계로 공적연금의 노후 빈곤 방지 기능은 여전히 취약한 상황이다. 이는 선진 복지국가들에서 공적연금의 노후최저보장 기능이 견고하게 유지되는 것과는 대조를 보이는 점이라고 할 수 있을 것이다.

2019년 4월부터 적용되는 기초연금 급여액은 일반 수급자는 월 최고 25만 3750원, 저소득 수급자(소득 하위 20%)는 월 최고 30만 원이다(보건복지부, 2019). 기초연금 급여의 상대 가치를 산출하기 위해 국민연금 A값을 사용하면[20] 일반 수급자의 기초연금 최고 급여액은 국민연금 A값의 10.76%, 저소득 수급자의 기초연금 수급액은 국민연금 A값의 12.73% 수준이다. 한편 국민연금 가입자 평균소득(A값)과 우리나라 전체 근로자의 평균소득 간에는 괴리가 있다. 참고로, OECD(2017)가 연금 관련 국제 비교에서 사용하고 있는 평균소득(AW)을 적용할 경우 우리나라의 기초연금은 2016년 근로자 평균소득(연 4385만 7243원, 월 365만 4770원)의 5.5% 수준에 그치고 있음을 볼 수 있다. 현재 기초연금 최고 수준인 30만 원(저소득 수급자)을 적용하더라도 2016년 기준으로 평균소득의 8.21%에 그친다. 전반적으로 우리나라의 노후최저보장 수준은 상대적으로 낮음을 살펴볼 수 있다.

참고로, 아래의 OECD(2017, p. 88) 자료에 따르면 기초연금(기초연금과 유사한 기능을 수행하는 기초보장 포함)을 운영하는 18개 국가의 기초연금 급여액은 평균소득의 19.9%, 노인 대상 범주형 공공부조를 운영하는 27개 국가의 공공부조 급여액은 평균소득의 18.1% 수준으로 나타

20) 2018년 12월부터 2019년 11월까지 적용되는 국민연금 A값은 235만 6670원이다(국민연금공단, 2019a).

나고 있다. 또한 최저연금제도를 운영하는 14개 국가들도 대체로 기초연금이나 범주형 공공부조에 비해 높은 수준의 급여를 제공하는데, 완전연금 기준으로 최저연금은 평균소득의 25.6% 수준이다.

또한 해외 사례들에서 기초연금의 급여 수준이 상대적으로 낮은 국가들의 경우 기초연금 급여를 보완하는 범주형 공공부조제도들이 운영되기도 한다. 캐나다(GIS), 영국(Pension Credit) 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 종합적으로 우리나라 소득보장체계의 경우 노후최저보장 기능이 상대적으로 취약한 것으로 볼 수 있으며, 이는 현재 한국 사회가 경험하고 있는 심각한 노후 빈곤 문제와도 관련이 있다.[21]

21) OECD 국가들이 운영하는 노후최저소득보장제도의 자세한 내용에 대해서는 우해봉(2012)의 연구를 참고할 수 있다.

〈표 5-4〉 OECD 국가의 노후최저보장제도 급여 수준과 수급률(2016년)

구분	급여액 (평균소득 대비 %)			수급률 (65세 이상 인구 대비 %)	
	기초연금	최저연금	범주형 공공부조	안전망	최저연금
그리스	23.0	-	-	19	-
네덜란드	26.3	-	-	-	-
노르웨이	32.5	-	-	18	-
뉴질랜드	40.0	-	-	-	-
덴마크	17.6	-	18.6	81	-
독일	-	-	20.1	3.1	-
라트비아	-	-	7.6		
룩셈부르크	9.8	36.7	28.8	1	29
멕시코	-	29.4	6.2	60	NA
미국	-	-	16.7	4	-
벨기에	-	30.1	27.1	7	31
스웨덴	22.3	-	-	35	-
스위스	-	16.5	22.6	12	NA
스페인	-	33.3	19.3	6	25
슬로바키아	-	40.7	19.8	1	7
슬로베니아	-	13.2	17.4	17	2
아이슬란드	5.7	-	17.9	NA	-
아일랜드	34.1	-	32.4	17	-
에스토니아	14.7	-	14.7	6	-
영국	22.2	-	-	14	-
오스트리아	-	-	27.8	10	-
이스라엘	12.9	-	23.5	25	-
이탈리아	-	21.3	19.0	5	32
일본	15.3	-	19.0	3	-
체코	8.9	11.7	12.4	NA	NA
칠레	14.0	-	-	60	-
캐나다	13.5	-	19.2	33	-
터키	-	41.2	7.1	22	
포르투갈	-	30.4	17.6	2	38
폴란드	-	22.2	15.2	12	NA
프랑스	-	21.7	25.3	4	49
핀란드	17.4	-	21.0	40.6	-
한국	-	-	5.5	67	-
헝가리	-	10.3	8.3	0.39	0.6
호주	27.6	-	-	76	-

주: - 해당 사항 없음, NA 자료 없음. 그리스, 룩셈부르크, 슬로베니아, 아일랜드, 에스토니아, 이스라엘, 이탈리아, 터키, 폴란드, 프랑스(안전망), 한국의 수급률 자료는 2012년 자료임.

자료: OECD (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. p. 89.

노후소득보장체계는 노후 빈곤 방지를 넘어 노후 적정 생활수준 보장을 추구하기도 한다. 특히 제2차 세계대전 후 복지국가의 황금기 동안 비스마르크형 연금 체계를 운영한 국가들에서 공적연금은 적정 생활수준 보장 측면에서 중요한 기능을 수행하였다는 점은 잘 알려져 있다. 그러나 1970년대 이후의 경기침체와 저출산 및 인구 고령화 현상은 공적연금의 관대성을 축소시키는 요인이 되었다. 1990년대 이후 진행된 일련의 연금 개혁 과정을 거쳐 현재 공적연금만으로 노후 적정 생활수준을 보장하는 사례는 점점 축소되는 경향이 있다.

아래의 OECD(2017) 자료에서 35개국 전체의 (준)의무적 연금제도의 평균소득자 기준 명목 총소득대체율(gross replacement rate)은 52.9% 수준이다. 다른 한편 국가별 편차 또한 상당히 크게 나타남을 볼 수 있다. 공적연금의 노후최저보장 기능이 취약한 영국의 평균소득자 기준 소득대체율은 22.1%에 불과한 반면 제1층의 기초연금(AOW)과 준 보편적 기업연금이 노후소득보장에서 핵심적인 역할을 하는 네덜란드의 평균소득자 소득대체율은 96.9%로 나타나고 있다.

〈표 5-5〉 OECD 국가의 공·사적 연금 총소득대체율

구분	공적+사적(의무)			공적+사적(의무)+사적(임의)		
	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
그리스	67.4	53.7	49.2	67.4	53.7	49.2
네덜란드	98.1	96.9	96.5	98.1	96.9	96.5
노르웨이	63.6	45.1	36.5	63.6	45.1	36.5
뉴질랜드	80.0	40.0	26.7	98.8	58.8	45.4
덴마크	123.4	86.4	79.5	123.4	86.4	79.5
독일	38.2	38.2	38.2	50.9	50.9	50.9
라트비아	47.5	47.5	47.5	47.5	47.5	47.5
룩셈부르크	89.5	76.7	72.5	89.5	76.7	72.5
멕시코	34.7	26.4	25.1	34.7	26.4	25.1
미국	48.3	38.3	31.7	81.3	71.3	64.7
벨기에	47.7	46.7	36.4	61.8	60.8	47.5
스웨덴	55.8	55.8	64.5	55.8	55.8	64.5
스위스	56.0	42.1	28.5	56.0	42.1	28.5
스페인	72.3	72.3	72.3	72.3	72.3	72.3
슬로바키아	72.3	64.3	62.2	72.3	64.3	62.2
슬로베니다	44.0	38.1	36.3	44.0	38.1	36.3
아이슬란드	77.6	69.0	67.9	77.6	69.0	67.9
아일랜드	68.2	34.1	22.7	106.2	72.1	60.7
에스토니아	62.0	49.7	45.6	62.0	49.7	45.6
영국	44.3	22.1	14.8	74.3	52.2	44.8
오스트리아	78.4	78.4	78.4	78.4	78.4	78.4
이스라엘	99.4	67.8	45.2	99.4	67.8	45.2
이탈리아	83.1	83.1	83.1	83.1	83.1	83.1
일본	47.8	34.6	30.2	71.0	57.7	53.3
체코	74.1	45.8	36.4	74.1	45.8	36.4
칠레	39.1	33.5	33.6	39.1	33.5	33.6
캐나다	54.1	41.0	28.5	82.9	75.2	72.6
터키	69.9	69.9	69.9	69.9	69.9	69.9
포르투갈	75.5	74.0	72.6	75.5	74.0	72.6
폴란드	31.6	31.6	31.6	31.6	31.6	31.6
프랑스	60.5	60.5	54.8	60.5	60.5	54.8
핀란드	56.6	56.6	56.6	56.6	56.6	56.6
한국	58.5	39.3	28.7	58.5	39.3	28.7
헝가리	58.7	58.7	58.7	58.7	58.7	58.7
호주	82.8	32.2	32.1	82.8	32.2	32.1
OECD	64.6	52.9	48.4	70.3	58.7	54.4

주: 1 = 평균소득.

자료: OECD. (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. p. 103.

물론 위에서 살펴본 OECD의 연금 모델은 20세부터 통상적인 의무 가입 연령까지 경력 단절 없이 지속적으로 공적연금에 가입할 경우의 소득대체율이라는 점에서 실제 소득대체율과는 간극이 존재할 수밖에 없다. 앞의 우해봉, 고제이, 양지윤, 한정림(2016)의 자료에서 볼 수 있듯이 우리나라 1954~1995년생 중 노령연금 수급권자의 평균 가입 기간은 23~24년 정도로 나타나고 있는데, 이는 OECD 연금 모델이 상정하고 있는 가정과는 큰 차이를 보인다. OECD 연금 모델이 상정하는 노동시장 이력과의 간극이 큰 상황에서 실질 소득대체율 또한 OECD 모델과는 차이가 날 수밖에 없다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이, 1954~1995년생 중 노령연금 수급권자의 평균 소득대체율은 대략 24% 수준에 그칠 것으로 전망되며 성별 차이는 크지 않은 것으로 확인된다.

〈표 5-6〉 국민연금(노령연금) 수급자의 소득대체율과 연금 월액(1954~1995년생)

(단위: %, 천 원)

구분	소득대체율	연금 월액
남성	23.28	566
여성	25.02	419
전체	23.98	506

주: 연금 월액은 2014년 기준으로 현가화된 금액임.
자료: 우해봉, 고제이, 양지윤, 한정림. (2016). 인구구조별·계층별 특성에 따른 다층노후소득보장 체계 가입자 및 수급자 분석. p. 50.

물론 노후 적정 생활수준을 반드시 공적연금으로 보장할 필요는 없을 것이다. 최근까지의 추세는 공적연금 재정안정화 개혁으로 인한 급여수준 하락의 문제를 다층노후소득보장 체계를 통해 보완하는 모습으로 나타나고 있다. 앞에서 언급했듯이 우리나라 또한 1999년 도시 지역으로 국민연금제도의 확대 적용이 예정된 상황에서 공적연금과 사적연금의 역

할 분담과 관련된 논의를 검토하기 위해 1998년에 공사연금제도개선실무위원회가 설치되어 운영된 바 있다.

다른 한편으로, 2014년 기초노령연금을 기초연금으로 전환한 후 정부는 사적연금 활성화 대책을 발표하였다. 이 사적연금 활성화 대책의 핵심에는 퇴직금과 퇴직연금으로 이원화된 퇴직급여를 퇴직연금으로 점진적으로 일원화하는 조치가 있다. 더 구체적으로, 사적연금 활성화 대책에는 2016년 1월 1일부터 300인 이상 사업장을 시작으로 2022년까지 전체 사업장으로 퇴직연금 전환을 의무화하는 내용을 담고 있다(기획재정부 보도자료, 2014. 8. 27.).

〈표 5-7〉 퇴직연금 도입 의무화 일정(상시근로자 수 기준)

기한	2016. 1. 1.	2017. 1. 1.	2018. 1. 1.	2019. 1. 1.	2022. 1. 1.
대상 사업장	300인 이상	300~100인	100~30인	30~10인	10인 미만

자료: 기획재정부 보도자료(2014. 8. 27.) 안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 사적연금 활성화 대책. 보도자료(별첨). p. 3. 부분 인용 http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155990729에서 2019. 8. 23. 인출.

2014년 발표된 사적연금 활성화 대책은, 제대로 실행될 수만 있다면 우리나라 노후소득보장체계에서 사적연금의 기능이 한층 강화될 수 있는 조치라고 볼 수 있다. 그러나 아래에서 살펴볼 수 있듯이, 이 대책은 기본적으로 실현 가능성 측면에서 근본적인 한계가 있는 것으로 보인다. 정부의 사적연금 활성화 대책은 위에서 명시한 기한 내에 퇴직연금을 도입하지 않는 사업장에 과태료 등 벌칙을 부과하여 이행력을 확보하고자 하고 있다(기획재정부 보도자료, 2014. 8. 27.). 그러나 이 계획이 그대로 실현될 개연성은 거의 없다. 이미 국민연금이 도입된 지 30년이 넘은 상황에서도 공적연금 적용 사각지대 해소는 쉽지 않은 과제로 남아 있다. 또

한 국민연금의 경우 제도의 확대 적용과 사각지대 축소에 전념하는 국민연금공단이라는 조직이 존재함을 고려할 필요가 있다(우해봉, 백혜연, 한정림, 안형석, 2015).

국민연금의 역사를 고려할 때 2014년 사적연금 활성화 대책이 정부가 기대하는 바와 같이 실현될 개연성이 매우 희박하다고 볼 수 있다. 이미 2012년 7월 이후 신설된 사업장의 경우 퇴직연금 도입이 의무화되고 있지만, 이 규정에 따라 퇴직연금 도입을 하지 않은 사업장에 대해 과태료 등 강제적인 조치가 취해지지 못하고 있는 점은 이러한 어려움을 잘 보여준다. 현시점에서 볼 때 2014년에 논의된 퇴직연금 도입 의무화 조치가 추진될 동력은 이미 상실된 것으로 보인다.

2014년 발표된 정부의 사적연금 활성화 조치가 실현 개연성 측면에서 근본적인 한계가 있음과 동시에 지적될 필요가 있는 점은 이 조치가 비록 정부 계획대로 실행된다고 하더라도 과연 사적연금이 우리나라 노후소득보장체계에서 어느 정도의 역할을 할 것인가라는 점이다. 사적연금 활성화 대책이 정부의 계획대로 추진된다면 우리나라 노후소득보장체계에서 퇴직연금이 국민연금의 역할 축소를 보완하여 적정 노후 생활수준 보장에 충실히 기여할 수 있는가? 이 문제를 검토한 경험적 분석 결과(우해봉, 고제이, 양지윤, 한정림, 2016)는 2014년의 사적연금 활성화 대책에서 논의된 퇴직연금 도입 의무화 조치가 정부의 계획대로 실현되더라도 중단기적으로 퇴직연금의 역할은 상당히 제한적일 개연성이 높음을 보여준다.

아래의 표에서 볼 수 있듯이, 1954~1995년 출생코호트의 퇴직연금 수급률은 전체적으로 26.85%에 그칠 것으로 추정된다. 물론 2014년 사적연금 활성화 대책이 적용될 경우 생애 주기의 상이한 시점에 퇴직연금 도입이 의무화된다는 점에서 퇴직연금 수급률은 출생코호트에 따라 차이

를 보일 것이다. 그러나 표에서 볼 수 있듯이, 1995년 출생자의 경우에도 퇴직연금 수급률은 45% 수준에 그칠 것으로 전망된다. 국민연금이나 퇴직연금 각각의 수급권 전망과 더불어 연금 수급권의 중층 구조를 살펴보더라도 연금제도를 통한 적정 노후 생활수준 확보는 쉽지 않다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 1954~1995년에 태어난 사람들 중에서 국민연금, 퇴직연금, 개인연금의 3층 구조를 통해 노후를 기대할 수 있는 개인의 비율은 13% 정도에 그칠 것으로 전망되고 있다.

〈표 5-8〉 퇴직연금 수급률 및 가입 기간(1954~1995년생)

(단위: %, 년)

구분		퇴직연금 수급률	퇴직연금 수급자 가입 기간
전체		26.85	25.41
성별	남성	32.63	25.25
	여성	21.41	25.65
출생코호트	1965년	14.09	14.00
	1975년	30.77	19.82
	1985년	42.29	27.12
	1995년	45.35	32.44

주: 지면상의 제약으로 출생코호트별 수급률과 가입 기간은 전체 출생코호트(1954~1995년생) 대신 4개 코호트 결과만을 발췌하여 제시함.
자료: 우해봉, 고제이, 양지윤, 한정림. (2016). 인구구조별·계층별 특성에 따른 다층노후소득보장체계 가입자 및 수급자 분석. pp. 52-53.

종합적으로 사적연금의 역할 강화와 내실화는 중장기적인 관점에서 체계적으로 추진될 필요가 있다. 사적연금 활성화의 필요성이 인정된다고 하더라도 가까운 미래에 사적연금이 우리나라 노후소득보장체계에서 국민연금을 충실히 보완하는 역할을 할 것으로 기대할 수는 없을 것이다. 다른 한편으로, 이러한 논의는 중단기적으로 우리나라 노후소득보장체계에서 공적연금 혹은 공·사적 연금을 통한 적정한 노후 생활수준 보장이 쉽지 않은 정책 과제라는 점을 의미한다.

〈표 5-9〉 공·사적 연금 수급권의 중층 구조(1954~1995년생)

(단위: %; 열 기준)

구분	전체	남성	여성
무연금	31.55	19.39	42.99
국민연금	26.30	33.24	19.77
개인연금	6.73	4.78	8.56
국민연금 + 퇴직연금	13.85	16.98	10.91
국민연금 + 개인연금	8.58	10.09	7.17
국민연금 + 퇴직연금 + 개인연금	12.99	15.52	10.60

자료: 우해봉, 고제이, 양지윤, 한정림. (2016). 인구구조별·계층별 특성에 따른 다층노후소득보장 체계 가입자 및 수급자 분석. p. 59.

3. 연금제도의 사회통합 기능

연금제도는 위험 분담(risk-sharing), 세대 내 그리고 세대 간 연대를 강화하여 사회통합에도 기여하며, 이를 통해 여러 세대를 거쳐 연금제도의 지속 가능성을 견고히 하는 역할을 할 수 있다. 위험 분담(공유)이 공적연금과 사적연금을 아우른 공통의 특성이라고 한다면 세대 내 그리고 세대 간 연대 강화는 대체로 공적연금이 지향하는 목표라고 할 수 있다. 물론 모든 공적연금이 동일하게 세대 내 혹은 세대 간 연대 강화를 지향하는 것은 아니며 개별 국가의 사회정책 지향에 따라 차이를 보인다. 그럼에도 여러 세대를 거쳐 연금제도의 장기적 지속 가능성을 높이기 위해서는 사회적 연대 강화를 통해 연금제도의 사회통합 기능을 높일 필요가 있다.

공적연금의 경우 세대 내 연대를 강화하기 위해 연금제도를 통한 위험 분담과 함께 빈곤 방지와 소득불평등 완화를 추구한다. 현재까지도 빈곤 방지가 공적연금의 핵심 기능이라는 점에서는 큰 변화가 없다. 그러나 상당수 국가에서 1990년대 이후 공적연금의 급여 수준을 축소하는 한편 사적연금을 통해 급여 적정성을 보완하고자 하는 다층소득보장 전략이 추

진되고 있는데, 이러한 사적연금 의존성 강화는 연금제도로 소득불평등 완화를 추구하는 것이 점차 쉽지 않은 과제가 되고 있음을 시사한다.

우리나라의 국민연금 또한 급여산식에 소득재분배 기제를 포함하고 있다. 이는 과거부터 보건복지부나 국민연금공단이 사적연금에 대비한 국민연금의 중요한 특징이자 장점으로 부각한 사항이다. 현 국민연금의 소득재분배 기제를 보다 자세히 살펴보면, 우선, 평균소득자 기준으로 40년 가입 시 보장하는 소득대체율을 40%로 하면 노령연금의 기본 연금액(BPA)은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$BPA = 1.2\times(A+B)\times(1+\frac{n}{20})$$
$$= 1.2\times(A+B)\times(1+0.05\times n)$$

여기에서 1.2는 40년 가입 평균소득자의 소득대체율을 40%로 만드는 상수, A는 가입자 전체의 평균소득 월액(연금 수급 직전 3개 연도), B는 가입자의 생애 평균소득, n은 20년 초과 가입 기간(년)을 의미한다. 위의 산식에서 현 국민연금의 기본 연금액은 20년 이상을 기준으로 설계되어 있음을 볼 수 있다. 기본 연금액을 연금 월액($MonthlyBPA$) 산식으로 환산하면 아래와 같이 나타낼 수 있다.

$$MonthlyBPA = \frac{1.2}{12}\times(A+B)\times(1+0.05\times n)$$
$$= 0.1\times(A+B)\times(1+0.05\times n)$$

국민연금 가입 기간과 연금 월액의 관계를 보다 구체적으로 살펴보기

위해 (20년 초과 가입 기간 대신) 가입자의 실제 가입 기간(20년 초과)을 c라고 하면 위의 연금 월액 산식은 아래와 같이 표현할 수 있다.

$$MonthlyBPA = 0.1 \times (A + B) \times (1 + 0.05 \times (c - 20))$$
$$= 0.005 \times (A + B) \times c$$

국민연금의 소득재분배 기능을 보여 주기 위해 흔히 사용되는 지표가 소득계층별 소득대체율(GRR: Gross Replacement Rate)이다. 위의 연금 월액을 통해 개인의 생애 평균소득 대비 소득대체율을 표시하면 아래와 같다.

$$GRR = \frac{MonthlyBPA}{B} = \frac{0.005 \times (A+B) \times c}{B}$$
$$= 0.005 \times c \times (1 + \frac{A}{B})$$

위의 급여산식에서 국민연금에 40년 가입한 평균소득자($B = A$)의 소득대체율이 40%임을 확인할 수 있다($0.005 \times 40 \times (1+1) = 0.4$). 동일하게 40년을 가입한 저소득층($B = 0.5A$)과 고소득층($B = 2A$)의 소득대체율을 계산해 보면 소득대체율은 각각 60%와 30%로 나타남을 살펴볼 수 있다. 소득의 증가에 따라 소득대체율이 감소하는 구조는 다음과 같이 미분을 통해서 보다 명확히 살펴볼 수 있다. 비록 감소 폭이 줄어드는 패턴을 보이기는 하지만 소득이 증가함에 따라 소득대체율이 감소하는 패턴을 살펴볼 수 있다.

$$\frac{\partial}{\partial B} GRR = \frac{\partial}{\partial B} [0.005 \times c \times (1 + \frac{A}{B})]$$

$$= -0.005 \times c \times A \times B^{-2}$$

일반적으로 위의 논의는 국민연금제도에서 소득재분배 기능이 강하게 작용하고 있음을 보여 주는 징표로 사용된다. 그러나 분석 대상 및 사용된 분석 모형에서의 차이에도 국민연금의 소득재분배 효과를 분석한 최근까지의 경험적 연구들(예컨대 최기홍, 김현태, 신승희, 2016; 최기홍, 신승희, 2015)은_국민연금의 소득재분배 기능이 상당히 제한적이거나 오히려 역진적임을 시사한다. 이들 연구는 국민연금의 소득재분배와 관련하여 소득대체율이나 수익비와 같은 상대적 지표에서는 대체로 소득재분배 현상이 관측되지만, 생애 총연금액에서 보험료를 제한 순이전액(net transfer)과 같은 절대적 지표에서는 역진적인 현상이 관측됨을 지적하고 있다.[22] 이러한 분석 결과는 1998년과 2007년의 국민연금 재정 안정화 개혁이 소득대체율에서는 저소득층에게 미친 부정적 효과가 더욱 큰 반면 연금 월액에서는 고소득층의 급여가 더욱 큰 폭으로 감소했음을 보여 주는 분석 결과(우해봉, 한정림, 2015)와 일맥상통하는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 최근의 연구(최기홍, 이진웅, 2017)는, 소득대체율 지표를 사용하더라도, 국민연금의 소득재분배 기능이 대표적인 자유주의 복지국가인 미국의 OASDI에 비해서도 적절히 작동하지 못함을 시사하고 있다. 이러한 점에 기초하여 최기홍, 이진웅(2017, p. 54)은 국민연금의 수급부담 적정화가 국민연금 재정 안정화뿐만 아니라 역진적 소득재분배 문

22) 참고로, 최기홍, 김현태, 신승희 (2016)는 소득재분배 효과 지표로 수익비와 같은 상대적 지표가 적절하지 않음을 지적하며, 순이전액(순혜택)처럼 절대 금액으로 표현되는 지표가 더 바람직한 지표임을 지적한다.

제를 바로잡는 측면에서도 필요함을 지적하고 있다.

국민연금의 소득재분배 효과가 제대로 나타나지 않거나 혹은 역진적으로 작용하는 것은 최기홍(최기홍, 김현태, 신승희, 2016; 최기홍, 신승희, 2015)이 지적하고 있듯이 소득계층별로 국민연금 가입 기간 격차가 상당히 큰 것과 관련이 있다. 앞의 소득대체율 산식에서 볼 수 있듯이, 국민연금 가입 기간(c)을 30년 혹은 40년으로 고정한 후 소득대체율이나 수익비 등을 계산하면 소득재분배 효과가 상대적으로 크게 나타나지만 이는 현실적이지 않은 가정이다. 일반적으로 교육 수준이 높을수록 직업의 안정성이 높고 소득 또한 높은 경향을 고려하면 소득계층별 가입 기간 격차는 중요한 이슈임이 분명하다고 할 수 있다. 참고로, 2011년 12월 기준으로 국민연금 기여 이력이 있는 27~59세(1952~1984년생) 개인들을 기초로 연금수리 모형(actuarial model)을 구축한 우해봉, 한정림(2014)의 분석 결과에 따르면 제1분위의 국민연금 가입 기간이 15.512년임에 비해 제5분위의 가입 기간은 27.836년으로 그 격차는 10년 이상으로 추정되고 있다.

〈표 5-10〉 소득계층별 국민연금 가입 기간(1952~1984년생)

(단위: %, 천 원)

구분	전체	남성	여성
제1분위	15.512	15.596	15.382
제2분위	17.439	17.920	16.686
제3분위	21.121	22.415	19.092
제4분위	24.660	26.674	21.501
제5분위	27.836	29.481	25.256

주: 분석 대상은 국민연금 DB에서 2011년 12월 기준으로 27~59세(1952~1984년생) 중에서 국민연금 기여 이력이 있는 개인들의 표본에 기초하여 구축한 모형임.
자료: 우해봉, 한정림. (2014). 국민연금 가입자의 가입이력 및 급여수준 분석. pp. 111-112.

국민연금의 소득재분배 효과를 이해하기 위하여 1986년 제정된 국민연금법과 1973년에 제정된 국민복지연금법을 비교해 보는 것도 의미가 있다. 1973년 국민복지연금법과 13년 후의 국민연금법은 급여산식이 균등 부분(A)과 소득비례 부분(B)으로 구성된 측면에서는 동일하다. 국민복지연금법과 국민연금법의 급여산식은 1954년부터 1985년까지 적용된 일본 후생연금을 벤치마킹한 것으로 알려진다(국민연금사편찬위원회, 2015, p. 70). 잘 알려져 있듯이, 1986년부터 현재까지 일본의 노후소득보장체계는 1층의 기초연금(국민연금)과 2층의 소득비례연금(후생연금)의 이원 체계로 구성되어 있다. 1986년 우리나라 국민연금법 제정 시 일본은 균등 부분(A)과 소득비례 부분(B)의 조합으로 구성된 급여산식이 아니라 기초연금과 소득비례연금의 이원체계로 전환하였다. 그럼에도 1986년의 우리나라 국민연금법은 일본의 1985년 연금 개혁 이전의 후생연금 급여산식에 기초하고 있는 것이다.

비록 동일하게 1954년부터 1985년까지 적용된 일본 후생연금의 급여산식을 벤치마킹하고 있지만, 1973년 국민복지연금법과 1986년의 국민연금법은 급여산식에서 중요한 차이를 보인다. 1973년의 국민복지연금법은 의무 가입자(1종)와 임의 가입자(2종)를 구분하여 급여산식을 구성하고 있는데, 국민복지연금법은 보험료율을 제1종 가입자 7%, 제2종 가입자 월 900원 이상으로 규정하고 있었다(국민복지연금법 제66조). 참고로, 국민복지연금법에서 제1종 가입 대상이 사업장 근로자 중 보수 월액이 1만 5천 원 초과자였음을 고려하면 제1종 가입자의 최저 보험료는 월 1050원 이상이었다(국민복지연금법 제7조 제2항).

국민복지연금법 제1종 가입자의 급여산식과 국민연금법의 급여산식을 비교해 보면, 아래의 〈표 3-11〉에서 볼 수 있듯이, 국민복지연금법은 균등 부분(*A*)을 국민연금 가입 기간과 연계하지 않는 방식을 통해 국민연

금법에 비해 소득재분배 기능을 강화하고 있다. 다른 한편으로 국민복지연금법에 비해 국민연금법은 균등 부분과 소득비례 부분의 비율을 4 대 3으로 설계하는 방식을 통해 소득재분배를 강화하고자 하는 측면이 있다. 또한 국민연금법에서는 가입 기간이 20년을 초과하더라도 급여율이 동일하게 5%로 증가하는 반면 국민복지연금법에서는 가입 기간이 20년을 초과할 경우 급여율 증가율이 4%로 감소함으로 인해 장기 가입에 대한 벌칙이 주어지는 방식으로 급여산식이 설계되었다.

그러나 저소득층의 가입 기간이 상대적으로 짧을 개연성이 높다는 점에서 장기 가입에 대한 벌칙이 반드시 소득재분배 기능을 악화하는 것은 아님에 유의할 필요가 있다. 예컨대, 아래의 급여산식을 통해 20년 가입 평균소득자의 소득대체율을 계산해 보면 국민복지연금법이 40%인 반면 국민연금법은 35%로 국민복지연금법이 상대적으로 단기 가입에 대해 보다 충실한 보호를 제공하고 있음을 살펴볼 수 있다. 마찬가지로, 20년 가입 저소득층($B = 0.5A$)의 소득대체율을 계산해 보면 국민복지연급법의 소득대체율이 60%인 반면 국민연금법의 소득대체율은 55%이다.

다른 한편으로, 40년 가입 평균소득자($B = A$) 기준 소득대체율은 국민복지연금법이 56%, 그리고 국민연금법이 70%로 국민연금법의 보장수준이 14%포인트 높다. 40년 가입 저소득자($B = 0.5A$) 기준 소득대체율은 국민복지연금법이 76%, 국민연금법이 110%이다. 다만, 1973년 국민복지연금법은 소득대체율 한도를 70%로 설정하고 있었으며(국민복지연금법 제39조 제1항), 1986년 국민연금법은 연금액의 한도를 가입자였던 최종 5년간의 평균표준보수(소득) 월액을 연금 수급 직전 연도 기준으로 조정한 금액을 초과하지 못하게 함으로써 그 한도를 100%로 설정하고 있다(국민연금법 제49조).

전반적으로 1973년의 국민복지연금법이 상대적으로 가입 기간이 짧은

저소득층의 소득보장에 보다 충실한 측면이 있는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 1973년 국민복지연금법이나 1986년의 국민연금법 모두 가입 기간과 급여 간 강한 연계로 인해 제도 도입 당시 머지않은 미래에 은퇴가 예정된 계층의 소득보장에는 뚜렷한 한계가 있었다. 노령연금 최소 가입 기간이 10년(국민복지연금법)과 15년(국민연금법)이지만, 가입 기간에 따라 급여의 감액이 이루어지는 동시에 20년 미만 가입에 대해서 추가적인 벌칙이 주어지는 구조를 취하고 있었다(국민복지연금법 5%, 국민연금법 2.5%).

다른 한편으로, 1973년 국민복지연금법은 법 시행 당시 40세 이상 55세 미만(여성과 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 근로자는 35세 이상 50세 미만)의 개인들에 대해서 출생코호트에 따라 최소 60개월, 최대 172개월의 가입 기간을 요건으로 하는 특례노령연금을 설계하여 기본 연금액의 45%(60개월 이상 68개월 미만)에서 100%(172개월 이상 240개월 미만)를 지급하도록 하였다(국민복지연금법 부칙 제3조). 반면 1986년 국민연금법은 1988년 1월 1일 현재 45세 이상 60세 미만(특수직종 근로자는 40세 이상 55세 미만)인 개인이 5년 이상 가입 시 특례노령연금을 지급하는데, 급여 수준은 5년 가입 시 기본 연금액의 25%, 5년 초과 시 매 초과 기간(년)마다 5%를 추가로 지급하도록 하였다(국민연금법 부칙 제5조). 비록 급여 종별 형평성을 높인 측면이 있지만, 1973년의 국민복지연금법에 비해 1986년의 국민연금법은 가까운 미래에 은퇴가 예정된 중고령 가입자의 빈곤 방지와 같은 노후소득보장의 적정성 측면에서 뚜렷한 한계를 가지고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 5-11〉 국민복지연금법(1973년)과 국민연금법(1986년)의 기본 연금액 산식

국민복지연금법	국민연금법
(1종) $2.4[A+B(1+0.04n)]$	$2.4\,(A+0.75\,B)\,(1+0.05n)$
(2종) $1.8\,A+2.4\,B(1+0.04n)$	
A: 수급 직전 연도 전체 가입자 평균보수 월액	A: 수급 직전 연도 전체 가입자 평균보수 월액
B: 수급 전 3년 평균표준보수(소득) 월액	B: 전체 가입 기간 평균표준보수 월액
n: 20년 초과 가입 기간(년)	n: 20년 초과 가입 기간(년)

자료: 국민연금사편찬위원회. (2015). 실록: 국민의 연금(부분 발췌). p. 108.

앞에서는 국민연금제도 내에서의 소득재분배 문제를 언급하였다. 국민연금 개혁으로 인해 국민연금을 통한 적정한 노후 생활수준 유지는 현실적으로 가능하지 않은 목표이다. 이에 따라 다층노후소득보장체계 구축을 통한 적정 소득보장이 강조되고 있다. 그렇지만 사적연금의 역할이 강화될수록 노후소득보장에서 불평등 혹은 양극화 문제에 대한 우려가 커질 수밖에 없다. 연금수리 모형을 활용한 최근의 연구(우해봉, 한정림, 2017)는 1955~1992년 전체 출생자(비경제활동인구 포함) 중에서 국민연금, 퇴직연금, 개인연금을 아우른 다층노후소득보장 수급권 구조에서 소득계층별로 뚜렷한 분화가 있을 것임을 전망하고 있다. 예컨대, 소득계층 5분위의 경우 대략 3분의 1이 국민연금, 퇴직연금, 개인연금 수급권을 모두 획득하여 3층의 보장을 받을 것으로 전망됨에 비해 소득계층 1~2분위의 경우 중층(다층)보장은커녕 국민연금 수급권도 확보하지 못하는 사람들의 비율이 매우 높을 것으로 전망되고 있다.

〈표 5-12〉 소득계층별 다층보장의 중층 구조(1955~1992년생)

(단위: %)

구분	무연금	국민	개인	국민+퇴직	국민+개인	국민+퇴직+개인
계층 1	78.00	5.61	14.99	0.00	1.40	0.00
계층 2	46.60	30.18	11.47	0.79	10.47	0.49
계층 3	21.76	39.08	4.80	12.97	14.39	6.99
계층 4	10.25	29.28	1.85	25.65	9.27	23.70
계층 5	1.23	30.42	0.12	28.27	7.96	32.01

자료: 우해봉, 한정림. (2017). 소득계층별 다층노후소득보장 전망과 정책적 시사점(부분 발췌). p. 226.

다른 한편, 비록 상당히 낙관적인 가정에 기초하고 있기는 하지만, 이들의 분석 결과는 공·사적 연금을 충분히 활용할 수 있다면 적정한 노후생활수준 유지가 가능할 수 있음을 시사하고 있다. 예컨대, 아래의 표에서 볼 수 있듯이, 국민연금, 퇴직연금, 개인연금을 모두 수급하는 개인들의 평균 소득대체율은 대략 60% 수준에 이른다. 그러나 앞에서도 살펴보았듯이 상위 소득계층을 중심으로 중층 보장이 가능할 개연성이 높음을 고려할 때 사회적 취약계층이 다층 체계를 통한 적정 노후소득보장을 기대하는 것은 현실적으로 어렵다고 할 수 있다.

〈표 5-13〉 공·사적 연금 중복 수급권자의 소득대체율(1955~1992년생)

(단위: %)

구분		전체	남성	여성
중복 수급 유형	국민+퇴직	41.34	40.63	42.36
	국민+개인	42.53	38.75	47.81
	국민+퇴직+개인	59.22	55.30	64.85

주: 1955~1992년 출생자 중 중복 수급권자를 대상으로 산출한 소득대체율임.
자료: 우해봉, 한정림. (2017). 소득계층별 다층노후소득보장 전망과 정책적 시사점. p. 230.

다층노후소득보장체계가 초래할 수 있는 노년기 불평등 문제는 연금수급 유형별 공·사적 연금의 가입 기간을 통해서도 살펴볼 수 있다. 아래

의 표는 국민연금만을 수급하는 집단과 국민연금에 추가하여 퇴직연금이나 개인연금을 추가로 수급하는 집단 간에는 국민연금 가입 기간에서 뚜렷한 격차가 존재할 것임을 시사하고 있다. 안정적인 직업 활동을 하는 개인들의 경우 국민연금 가입 기간이 긴 동시에 퇴직연금이나 개인연금 등 사적연금을 수급할 개연성 또한 높다. 더욱이 동일하게 국민연금을 수급하더라도 국민연금만을 수급하는 개인들과 중층 보장 집단 간에는 국민연금 가입 기간에서도 뚜렷한 격차가 발생하는 것이 현실이다.

〈표 5-14〉 연금 수급 유형별 공·사적 연금 가입 기간(1955~1992년생)

(단위: 년)

구분		국민연금	퇴직연금	개인연금
단일 수급	국민	18.90	-	-
	개인	-	-	17.76
중복 수급	국민+퇴직	28.81	23.45	-
	국민+개인	18.77	-	19.25
	국민+퇴직+개인	30.52	25.41	22.03

주: 1955~1992년 출생자 중 연금 수급 유형별 평균 가입 기간임.
자료: 우해봉, 한정림. (2017). 소득계층별 다층노후소득보장 전망과 정책적 시사점. p. 231.

세대 내 연대와 함께 세대 간 연대 강화를 통한 사회통합도 공적연금이 추구하는 중요한 목표 중의 하나이다. 무엇보다도, 세대 간 연대를 강화하기 위해서는 전체 인구 대비 노인 세대가 적정한 소득을 획득할 수 있어야 하며, 1970년대 이후 모든 선진국을 아울러 공통의 현안으로 등장한 저출산 및 인구 고령화로 인한 비용 부담을 세대 간에 공평하게 분담하는 것이 필요하다.

일반적으로 부과 방식(PAYG) 연금제도를 젊은 세대와 나이 든 세대 간의 연대를 보장하는 주된 기제로 이해하는 경향이 있다. 그러나 부과 방식이 세대 간 연대와 동의어는 아님에 유의할 필요가 있다. 부과 방식

에서도 본인의 기여와 급여 간에 명확한 연계가 있음은 물론이다. 다른 한편으로, 제도의 설계 방식에 따라 부과 방식 연금제도가 세대 간 연대 형성에 배치되는 방식으로 작동하는 것 또한 가능하다. 이러한 측면에서 세대 간 연대 기제가 적절히 작동하기 위해서는 단순히 부과 방식으로의 이행이 아니라 공정한 제도 설계 또한 중요한 이슈임이 지적될 필요가 있다(EC, 2003). 세대 간 적절한 부담의 공유 문제는 다음 절의 공적연금 재정 불안정 부분에서 논의하기로 하며, 아래에서는 노인 세대의 소득 수준을 간략히 살펴보기로 한다.

세대 간 연대를 표상하는 지표 중의 하나로 사용되는 것이 전체 인구 대비 노인층의 상대적 소득 수준이라고 할 수 있다. 우리나라는 짧은 기간 동안 압축적인 경제성장을 경험한 관계로 경제성장의 결과를 향유하는 데 있어서 세대별 격차가 상당히 크다고 할 수 있다. 결과적으로 전체 인구 대비 노인층의 소득 수준이 크게 떨어지는 문제가 나타나며, 이는 한국 사회가 직면한 중요한 이슈 중의 하나인 심각한 노후 빈곤의 원인으로 작용한다고 할 수 있다. 아래의 OECD 자료를 보면 우리나라는 전체 인구 대비 노인층(66세 이상)의 상대적 소득 수준이 낮은 국가군에 속함을 확인할 수 있다.

〈표 5-15〉 전체 인구 대비 노인층의 상대 소득

구분	전체 인구 소득 대비 노인층의 상대 소득(%)			
	66세 이상 전체	66~75세	75세 초과	연도
그리스	97.0	103.0	90.0	2014
네덜란드	83.4	89.4	74.1	2015
노르웨이	90.4	100.3	75.7	2014
뉴질랜드	86.2	95.5	71.1	2014
덴마크	79.5	84.9	71.0	2014
독일	88.5	93.8	83.5	2014
라트비아	72.0	77.6	65.2	2014
룩셈부르크	100.6	101.8	98.3	2014
멕시코	89.1	94.0	81.4	2014
미국	94.5	102.8	82.1	2015
벨기에	80.3	85.0	74.6	2014
스웨덴	85.9	97.7	68.0	2014
스위스	82.4	87.7	74.9	2014
스페인	98.8	106.2	90.9	2014
슬로바키아	87.5	90.8	80.9	2014
슬로베니아	90.6	94.4	85.4	2014
아이슬란드	85.7	93.7	74.7	2014
아일랜드	89.2	93.9	81.4	2014
에스토니아	66.5	71.5	60.7	2014
영국	82.6	90.2	72.3	2015
오스트리아	93.4	97.9	86.7	2014
이스라엘	99.9	105.9	91.5	2015
이탈리아	98.8	105.7	91.5	2014
일본	89.8	92.8	86.2	2012
체코	78.1	80.5	73.9	2014
칠레	96.0	97.7	93.6	2015
캐나다	91.1	94.8	85.6	2014
터키	86.4	90.1	80.5	2014
포르투갈	95.0	103.4	85.6	2014
폴란드	91.5	91.1	91.9	2014
프랑스	103.4	110.6	95.3	2014
핀란드	85.7	94.1	74.0	2015
한국	68.8	68.8	-	2015
헝가리	85.2	88.8	78.8	2014
호주	70.6	75.3	63.5	2014
OECD	87.6	92.9	80.4	

주: 가구균등화 가처분소득 기준.

자료: OECD. (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. p. 133.

4. 장기 재정 불안정

공적연금이 여러 세대를 거쳐 지속되기 위해서는 재정적으로 지속 가능성이 있어야 한다. 물론 공적연금의 재정적 지속 가능성은 그 자체가 목적이라기보다는 노후소득보장이 추구하는 노후 빈곤 방지나 노후 적정 생활수준 유지와 같은 목적을 달성하기 위한 수단이라고 볼 수 있다. 그러나 공적연금의 노후소득보장 기능이 강하다고 하더라도 재정적으로 지속 가능한 방식으로 제도가 설계되지 못할 경우 장기적으로 이러한 목적 달성 자체가 불가능하다는 점에서 재정적 지속 가능성 문제는 공적연금이 제공하는 소득보장 기능과 통합적으로 검토될 필요가 있는 이슈이다.

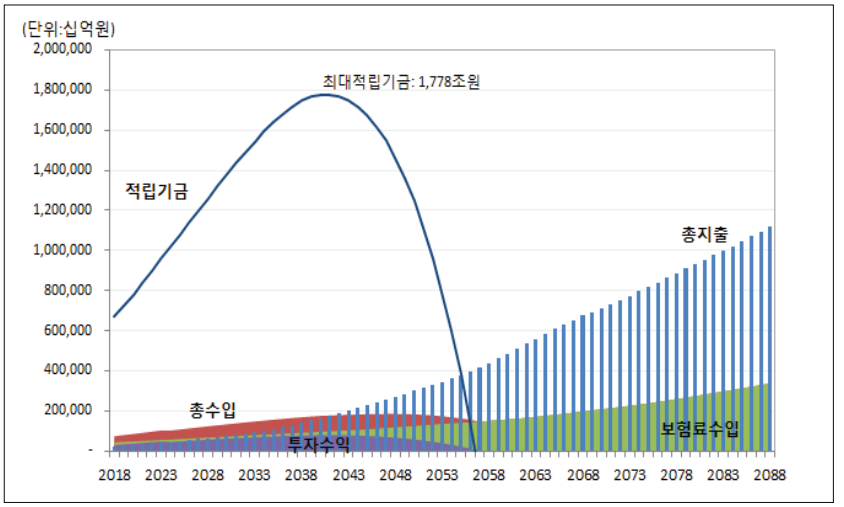
공적연금의 노후소득보장 기능과 장기 재정 건전성 문제는 특정 제도가 아니라 전체 노후소득보장제도를 고려한 차원에서 논의될 필요가 있다. 이는 특정 제도가 수행하는 노후 빈곤 방지 기능이나 장기 재정 건전성 문제가 다른 제도들에 파급 효과를 초래하는 것과 관련이 있다. 예컨대, 우리나라 국민연금은 현 노인층의 소득보장 차원에서 그 기능이 미흡한데, 이는 2007년의 기초노령연금 그리고 2014년의 기초연금 도입과 밀접한 관련이 있다. 국민기초생활보장제도의 변천 과정 또한 이와 관련이 있다. 공적연금이 노후 빈곤 방지 기능을 적절히 수행하지 못할 경우 공공부조의 부담이 커질 개연성이 높다. 다른 한편으로, 특정 제도의 장기 재정 불안정 문제는 다른 노후소득보장제도의 운영에 재정적 제약 조건으로 작용할 수 있다.

물론 공적연금의 재정적 지속 가능성 문제가 현재 국민연금을 둘러싼 이슈 중의 하나인 보험료 상향 조정의 문제로 축소될 수는 없다. 공적연금의 재정적 지속 가능성 문제는 제도의 기여-급여 체계의 조정뿐만 아니라 노동시장 환경(예컨대 취업률, 은퇴 연령)이나 국가의 재정적 지원을

포괄하는 것으로 이해할 필요가 있다.

외국과 마찬가지로 한국 사회 또한 저출산과 인구 고령화로 인한 공적연금의 장기 재정 불안정에 대한 우려가 매우 높다. 이를 반영하여 1988년 제도 시행 후 10년 만에 급여율을 70%에서 60%로 10%포인트 하향 조정하는 한편 2007년의 제도 개혁을 통해 2028년까지 추가적으로 급여율을 40%까지 추가적으로 내리는 조정이 진행 중에 있다. 선진 복지국가들의 경우 공적연금을 도입해 노후 빈곤을 충실히 완화한 후 재정 안정화 문제에 직면하고 있는 반면 우리나라는 노후 빈곤 문제가 심각한 상황에서 일련의 국민연금 재정 안정화 개혁들이 추진된 모습을 보였다. 그럼에도 국민연금의 장기 재정 불안정 문제는 여전히 해소되지 못하고 있다.

〔그림 5-1〕 국민연금 재정수지 전망(2018 국민연금 재정계산)



자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회. (2018). 2018 국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향. p. 7. https://institute.nps.or.kr/에서 2019. 8. 21. 인출.

참고로, 지난 2018년에 있었던 제4차 국민연금 재정계산에 따르면 국민연금은 2042년에 재정수지 적자가 발생하기 시작하여 2057년에 기금이 소진되는 것으로 전망됐다. 2013년에 이루어진 제3차 재정계산에 비해 국민연금기금 소진 연도가 3년 앞당겨질 것으로 전망된 것이다(국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 2018).

국민연금 기금이 소진되는 배경을 연금수리 측면에서 살펴보면 기여-급여 체계의 불균형에서 그 원인을 찾을 수 있다. 기여-급여 체계의 불균형은 모든 소득계층에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 공적연금의 세대 내 소득재분배 기능이 지속 가능한 방식으로 작동하기 위해서는 고소득층의 경우 생애 동안 부담하는 총보험료에 비해 수급하는 총급여액이 작아야 하지만(수익비 〈 1), 현 국민연금의 기여-급여 체계에서는 모든 소득계층이 기여 수준에 비해 높은 급여를 받고 있다(예컨대 우해봉, 한정림, 2014; 최기홍, 신승희, 2015). 국민연금의 재정 불안정 문제로 인해 미래에 보험료가 크게 상승할 경우 세대 간 부담의 공정성, 그리고 세대 간 연대의 문제로 이어진다고 할 수 있다.

최근까지의 해외 및 국내 논의들을 고려하면, 상대적으로 어떤 측면을 강조하느냐 하는 차이가 있지만 연금제도가 노후소득보장의 적정성(adequacy)과 지속 가능성(sustainability)을 통합적으로 고려하고 조화시켜야 한다는 점에서는 대체로 큰 이견은 없는 것으로 판단된다. 사실, Grech(2013)에서 표현하듯이 공적연금의 적정성과 재정적 지속 가능성은 상호 갈등적인 목표가 아니라 동전의 양면과 같은 성격을 띠는 것으로 볼 수 있다. 물론 적정 소득보장과 재정적 지속 가능성을 조화시켜야 한다는 점에 공감하더라도, 최근 국내의 공적연금제도 개편과 관련된 논의에서 볼 수 있듯이, 전문가들을 포함하여 집단 간 견해차가 매우 크다는

점 또한 분명하며, 이에 따라 제도 개편을 둘러싼 공감대 형성이 쉽지 않은 것이 현실이다.

제2절 기초생활보장제도 실태와 쟁점

국민기초생활보장제도는 우리 사회의 가장 대표적인 공공부조제도이자 노인빈곤 해소를 위한 주요 정책으로서 작지 않은 성과를 거두었지만, 빈곤 해소 효과에서 많은 한계를 보이기도 하였다. 여기에서는 제도의 성과와 한계를 주로 수급자 규모와 사각지대 해소의 측면에서 검토하기로 한다. 그리고 국민기초생활보장제도의 한계를 낳는 제도적 요인에 대해서는 자격 조건인 선정 및 급여 기준의 설정 방식, 재산의 소득환산제와 부양의무자 기준의 세 가지 제도 특성 중심으로 논의한다.

1. 수급자 규모 추이

국민기초생활보장제도의 성과는 우선 수급자 규모를 통해 살펴볼 수 있다. 2000년 10월 제도가 도입되기 전 약 50만 명이었던 수급자 수는 제도 도입으로 10월에서 12월까지 약 149만 명으로 증가하였다(보건복지부 보도자료, 2002.5.30.). 〈표 5-16〉에 정리된 수급자 추이를 보면, 제도가 안정화된 2002년 약 135만 명에 달했던 수급자 수는 꾸준히 증가하여 2009년까지 약 157만명에 이르렀다. 그러나 2010년부터 감소세로 돌아 2014년에 133만명 이하로 줄어들었다. 하지만 맞춤형 급여 개편이 이루어진 2015년에는 수급자가 급증하여 약 165만 명까지 기록하였다가 다소 감소하였으나, 이후 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지된 2018

년에는 174만여 명으로 다시 증가하였다. 60세 이상 일반수급자 규모도 거의 유사한 추이를 보였다. 일반수급자 중 60세 이상이 차지하는 비율은 제도 도입 초기부터 30%대에서 다소 부침을 겪으면서 증가하여 2014년에 36.6%까지 늘었다가, 2018년에는 41%까지 확대되었다. 이렇게 기초생활보장 수급자 중 노인이 차지하는 비율은 다소 늘었지만, 노인인구 대비 노인 수급자의 비율은 전반적으로 줄어드는 추세를 보이는데, 제도 도입 초기인 2001년 7.9%에서 2017년 5.3%까지 하락하였다가 2018년에 다시 6.3%로 상승하였다.

〈표 5-16〉 국민기초생활보장제도의 수급자 추이

(단위: 천 명, %)

구분	총수급자수	시설수급자	일반수급자			전체수급자 기준			
			계	60세 이상	비중	생계	의료	주거	교육
2000. 10.~12.	1,490	-	-	-	-	-	-	-	-
	(3.1)								
2001	1,420	74	1,346	417	31.0	-	-	-	-
	(3.0)			(7.9)					
2002	1,351	76	1,276	411	32.2	-	-	-	-
	(2.8)			(7.4)					
2003	1,374	82	1,293	421	32.6	-	-	-	-
	(2.8)			(7.2)					
2004	1,424	86	1,338	430	32.1	-	-	-	-
	(2.9)			(7.1)					
2005	1,513	88	1,426	444	31.1	-	-	-	-
	(3.1)			(7.1)					
2006	1,535	85	1,450	446	30.7	-	-	-	-
	(3.1)			(6.9)					
2007	1,550	87	1,463	454	31.1	-	-	-	-
	(3.2)			(6.8)					
2008	1,530	86	1,444	449	31.1	-	-	-	-
	(3.1)			(6.5)					
2009	1,569	86	1,483	458	30.9	-	-	-	-
	(3.2)			(6.3)					
2010	1,550	92	1,458	463	31.7	-	-	-	-
	(3.1)			(6.1)					

구분	총수급자수	시설수급자	일반수급자			전체수급자 기준			
			계	60세 이상	비중	생계	의료	주거	교육
2011	1,469	89	1,380	448	32.5	-	-	-	-
	(2.9)			(5.7)					
2012	1,394	94	1,300	445	34.2	-	-	-	-
	(2.8)			(5.5)					
2013	1,351	92	1,259	445	35.4	-	-	-	-
	(2.7)			(5.3)					
2014	1,329	91	1,237	453	36.6	-	-	-	-
	(2.6)			(5.1)					
2015	1,646	92	1,554	512	32.9	-	-	-	-
	(3.2)			(5.5)					
2016	1,631	91	1,540	523	34.0	1,241	1,410	1,388	381
	(3.2)			(5.4)					
2017	1,582	90	1,492	541	36.3	1,235	1,391	1,351	335
	(3.1)			(5.3)					
2018	1,744	90	1,654	678	41.0	1,229	1,395	1,530	310
	(3.4)			(6.3)					

주: 2016년 이후 생계, 의료, 주거, 교육급여 수급자 수는 일반과 시설수급자를 모두 포함하며, 2015년 이전 자료는 공개되지 아니함.

자료: 1. 보건복지부 보도자료(2002.5.30.).2001년도 국민기초생활보장 수급자 주요현황 분석.
2. 보건복지부(2015~2018). 국민기초생활보장 수급자 현황
3. 통계청. 시군구/성/연령(5세별) 주민등록연앙인구, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M5&conn_path=I3, (2019.10.30. 인출) 기초로 저자 작성.

그런데 기초생활보장제도가 통합급여체제였던 2014년까지의 기간과 개별급여로의 개편이 일어난 맞춤형 개혁 이후의 기간 사이의 수급자 규모 추이에 대해서는 주의할 필요가 있다. 맞춤형 개혁 이후 수급자 증가는 급여별로 상이하게 나타나기 때문에 급여별로 구분하여 파악할 필요가 있다. 맞춤형 개혁을 거치면서 전체 수급자는 2014년 약 133만 명에서 2016년 163만여 명으로 대략 30만 명이 늘었고 60세 이상 노인 일반 수급자는 같은 기간에 약 7만 명 정도가 늘었다(〈표 5-16〉). 이렇게 증가한 수급자의 상당수는 선정 기준선이 높아진 주거급여와 교육급여에서 나타난 것으로 보인다. 그러나 〈표 5-17〉을 보면 제도 개편 전에 비해 의료급여 수급자 수가 약 18만 명 정도 늘어나 교육급여 다음으로 수급자규

모 증가를 보인 것으로 확인된다.

맞춤형 급여제도 개편을 검토한 연구들은 대부분 개편 전 급여 항목별 수급자 규모추정치에 비해 개편 이후 수급자 규모가 상당한 증가를 보인다는 점에서 사각지대 축소에 성과가 있는 것으로 평가하였다(노대명, 2016; 신현웅, 여나금, 2016).

노대명(2016)에서 분석한 결과를 인용한 〈표 5-17〉을 보면 제도 개편 직전인 2015년 6월과 제도 개편 후인 2015년 12월 사이에 기초보장 전체 수급자와 급여별 수급자가 전반적으로 증가하였음을 알 수 있다. 전체 수급 가구는 87만 가구에서 97만 가구로 증가하였고 수급자는 129만 명에서 164만 명으로 증가한 것으로 나타났다. 이러한 수급자 증가에는 21만 명이 증가한 교육급여 수급자 변화가 크게 영향을 미쳤다. 그러나 생계급여 수급자가 4만 5000명, 주거급여가 7만 5000명, 의료급여가 18만 명 느는 등 주요 급여에서도 상당한 규모의 수급자 증가가 확인된다. 〈표 5-17〉의 수치가 〈표 5-18〉의 공식통계 수치와 일정한 차이를 보이기는 하나 모든 급여에서 적지 않은 수급자 증가가 일어난 것은 분명해 보인다.

〈표 5-17〉 제도 개편 전후 급여별 수급 가구 및 수급자 추이

(단위: 가구, 명)

구분	수급 가구			수급자		
	개편 전	개편 후	증감	개편 전	개편 후	증감
생계급여	718,374	760,676	42,302	1,064,497	1,109,734	45,237
주거급여	683,742	704,201	20,459	1,035,392	1,110,096	74,704
의료급여	834,558	940,262	105,704	1,217,266	1,399,037	181,771
교육급여	-	-	-	201,813	411,987	210,174
전체	874,960	972,254	97,294	1,293,130	1,647,769	354,639

자료: 노대명(2016), 맞춤형 급여체계 도입 이후 기초생활보장제도의 평가와 향후 정책과제, p.5 〈표 1〉 제도 개편 전후 급여별 수급 가구 및 수급자 추이.

2. 수급자 규모에 대한 영향 요인

이러한 수급자 규모 추이는 어떠한 요인에 의해 영향을 받았을까? 수급자 규모는 빈곤층의 증감, 제도와 행정의 변화, 수급행위의 변화 등에 영향을 받은 것으로 보인다. 우선 사각지대 규모 변화에는 빈곤층 규모의 변화가 영향을 미친다. 제도적, 행정적 요인이 일정한 상태에 있다면 빈곤층 증가는 수급 자격자 규모를 늘리고 이는 수급자의 증가로 이어질 것이기 때문이다. 〈표 5-16〉에서 나타났듯이 수급자 규모는 2009년까지 증가하다가 2010년 이후로 감소하는 추이를 보이는데 이러한 추이는 같은 시기 빈곤의 추이를 어느 정도 반영한 것으로 보인다. 특히 2009년까지의 빈곤 증가 추세는 수급자 증가와 연관된 것으로 보인다(구인회, 2019).

수급자 규모에는 제도의 개편이나, 행정적인 변화가 영향을 줄 수 있다. 제도적 변화로는 그간 몇 차례에 걸쳐 이루어진 재산의 소득환산제, 부양의무자 기준 등의 개편과 2015년 맞춤형 개혁을 들 수 있다. 재산의 소득환산제는 2003년 도입 이래 2009년 재산의 기초공제액을 인상한 것과 2010년 일정 요건을 갖춘 근로무능력 가구에 대한 재산의 소득환산 적용 제외, 2013년 일정 한도의 주거용 재산에 대해 소득환산율을 1.04%로 낮추는 등의 주요한 개선을 거쳤다. 재산의 기초공제액 인상은 실제 전세가 인상율 등을 반영하는 데 부족하였고, 주거용 재산의 소득환산율이 여전히 전월세 전환율 등에 비해 높은 등 엄격한 편이어서 실제 수급 규모에 미친 영향이 크지는 않았을 것으로 보인다. 또 과도하게 엄격하다는 비판을 받아 온 부양의무자 기준은 1촌 직계혈족과 그 배우자로 범위를 좁히고 부양능력 판정 기준을 완화하는 개선을 이루어 왔다. 그러나 대다수 부양의무자가 1촌의 직계혈족이라는 점, 부양능력 판정

기준에서 의미 있는 변화가 없었다는 점을 고려할 때 수급자 규모 증가에는 큰 영향을 미치지 못했을 것으로 보인다.

수급자 규모에 영향을 미친 주목할 만한 제도적 변화는 2015년 이루어진 맞춤형 개혁과 2018년 주거급여에 대한 부양의무자 기준 적용 중지를 들 수 있다. 맞춤형 개혁에서는 급여별로 선정 기준을 완화하여 주거급여와 교육급여에서 수급자 규모를 늘리는 영향을 미쳤다. 또 부양능력 판정 기준도 상당한 폭으로 완화하여 생계급여와 의료급여의 수급자 규모에도 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 특히 교육급여에서 부양의무자 기준을 폐지한 것이 수급자 규모 증가에 기여했을 것으로 보인다. 또 2018년 주거급여에서 부양의무자 기준 적용을 폐지한 것이 18만 명 정도의 수급자를 증가시킨 것으로 보인다(〈표 5-16〉 참조). 하지만 이러한 주거급여에서의 수급자 증가는 예측에 비해서 훨씬 작은 것이어서 그 원인에 대한 검토가 필요한 상황이다.

행정적 변화로는 사회보장정보시스템의 도입과 지역생활보장위원회의 활동 등이 수급자 규모 변화와 관련하여 관심을 기울일 부분이다. 먼저 2010년 사회복지통합관리망(행복e음)과 범정부 사회보장정보시스템이 구축되고 이후 그 기능이 개선되면서 관련 기관의 소득 및 재산 자료와 정보를 연계, 활용하여 대상자의 선정과 관리 업무를 효율적으로 처리할 수 있게 되었다. 이러한 사회정보시스템의 도입은 대상자 선정의 정확성을 높여 수급자 감소로 이어질 수 있는 한편, 복지 사각지대에 있는 빈곤층을 발굴하는 역할이 기대되었다. 이윤식, 서영빈, 전지현(2016)에 따르면, 행복e음 도입 이후 대상자 선정의 정확성 제고로 수급자 감소가 나타났다. 수급 자격 기준과 관련되는 재산, 소득, 부양의무자 기준 관련 정보의 주기적인 점검을 통해 자격 기준을 벗어나게 된 수급자를 탈락시킨 결과로 보인다. 하지만 복지 사각지대 빈곤층 발굴에서는 그 효과가 미흡하

였다. 재산 기준과 부양의무자 기준 등 엄격한 선정 기준이 유지되는 상황에서 복지행정전산망의 기능 확대가 수급 탈락자 증가로만 이어지고 복지 사각지대의 해소로 이어지지 않았다는 비판이 제기되었다(노대명, 2016).

기초보장 수급자의 규모 증감에는 지방생활보장위원회의 활동이 영향을 미쳤다. 지방생활보장위원회는 기초보장 수급 신청자 중 탈락자에 대해서 권리 구제를 실시하는 기관으로서 심의를 통해 수급자 보호 결정을 하고 있다. 윤기찬, 박규범, 한민희(2018)의 연구에 따르면 지방생활보장위원회 활동에 의한 수급자 보호 실적이 2013년 5만 1011명(3만 3440가구)에서 시작하여 2017년 9만 9895명(6만 5986가구)으로 증가하였으며 2013년 이후 평균 약 8만 8000명이 지방생활보장위원회를 통해 수급자로 선정되어 보호되고 있다(〈표 5-18〉 참조). 이렇게 지방생활보장위원회에서 보호 결정된 사례의 대다수는 부양의무자의 부양 거부, 기피, 관계 단절을 인정받아 수급 자격을 얻게 된 경우였다. 지방생활보장위원회의 활동은 사각지대 해소에 적지 않은 역할을 하는 것으로 보인다.

〈표 5-18〉 지방생활보장위원회 수급 대상자 보호 실적

(단위: 가구, 명)

연도	가구	수급자
2013년	33,440	51,011
2014년	60,810	96,515
2015년	59,989	97,256
2016년	60,994	95,585
2017년	65,986	99,895

자료: 윤기찬, 박규범, 한민희(2018).지방생활보장위원회 기초생활수급자 보호 현황 분석 및 개선 방안 연구, p.44 〈표 4-1〉 지방생활보장위원회 개최 및 보호실적. 일부 발췌 수정.

제 6 장

노인빈곤 해소를 위한 정책과제

제1절 연금제도 개선 과제
제2절 기초생활보장제도 개선 과제
제3절 노인 일자리 사업과 근로장려세제의 역할

6 노인빈곤 해소를 위한 정책과제

효과적인 노후소득보장정책의 수행은 국민연금과 기초연금 그리고 기초생활보장제도를 중심으로 노후소득보장의 적정성과 재정적 지속 가능성을 동시에 고려하면서 각 제도 고유의 정책 기능을 강화하면서 조화로운 관계를 갖도록 발전시켜 나아가는 것이 중요하다. 이 장에서는 노후소득보장의 적정성 제고와 재정적 지속 가능성을 고려한 연금제도와 기초생활보장제도의 개선 과제를 검토하고, 노인 일자리 사업과 근로장려세제의 보완적 역할을 논의하는 것으로 결론에 갈음한다.

제1절 연금제도 개선 과제

노후소득보장의 적정성 제고가 강조되지만, 적정성 개념을 둘러싼 공감대 형성 또한 쉽지 않다. 현 정부는 2028년까지 40%로 조정 중인 국민연금 소득대체율을 사회적 합의하에 상향 조정하는 제도 개편을 국정 과제로 제시한 바 있다(국정기획자문위원회, 2017). 이러한 논의는 2018년 국민연금 재정계산에서 제시된 재정 안정화 방안(급여-재정 패키지 '가'안)에서도 제시된 바 있다. 다른 한편으로, 국민연금의 소득대체율은 기존 개혁 내용을 유지하되 다층 체계를 통해 노후소득보장의 적정성을 확보해야 한다는 주장(급여-재정 패키지 '나'안)도 제기된다(국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 2018).

현 국민연금이 노후소득보장과 관련하여 노후 빈곤 방지를 목표로 하는지 아니면 노후의 적정 생활수준 보장을 목표로 하는지는 명확하게 규정되어 있지 않다. 1988년 국민연금제도 도입 시의 40년 가입 평균소득자의 소득대체율이 70%임을 고려하면 국민연금이 전통적인 비스마르크형 연금제도를 운영한 국가들처럼 노후 빈곤 방지를 넘어 가입자의 적정 노후 생활수준 유지를 목표로 하고 있다고 생각할 수도 있다. 그러나 1998년과 2007년 제도 개혁에서 추정해 볼 수 있듯이 국민연금의 적정 노후 생활수준 유지 목표가 강건했던 것으로 보기는 쉽지 않다. 더욱이 1988년 제도 도입 당시 40년 가입 평균소득자 기준 소득대체율이 70%라고 하더라도 국민연금으로 적정 노후 생활수준 유지를 보장할 수는 없음에 유의할 필요가 있다.

보다 구체적으로, 1988년 제도 도입 당시 국민연금 보험료 부과 대상 소득 하한은 7만 원이었으며, 1995년 4월부터 22만 원으로 상향 조정되었다. 2010년부터 보험료 부과 대상 소득의 상·하한은 국민연금 A값 변동률에 연동되는 방식으로 변경되었는데, 2019년 7월부터 적용되는 소득 하한은 31만 원이다(국민연금공단, 2019b). 국민연금 보험료가 부과되는 소득 하한은 보험료 산정의 하한일 뿐 소득 하한 아래의 소득자 또한 원칙적으로 소득활동을 할 경우 국민연금제도 가입은 의무 사항이다. 보험료 부과 대상 하한 수준의 소득을 통해서는 적정 노후 생활 유지는 물론 국민연금을 통한 노후 빈곤 방지 또한 가능하지 않다. 결국 우리나라 국민연금제도의 경우 적정 노후 생활수준 유지를 목표로 설정했다고 보기도 어려운 측면이 있다.

제도 도입 시 목표의 불명확성 그리고 제도 운영의 현실을 고려할 때 향후 국민연금은 노후 빈곤 방지 기능에 초점을 맞출 필요가 있다고 판단된다. 물론 제도 운영의 현실을 고려하면 적정 노후 생활수준 유지는 물

론 노후 빈곤 방지(특히, 여성) 또한 쉬운 과제가 아님이 지적된다(한정림, 우해봉, 2014).[23] 물론 2007년의 연금 개혁을 되돌려 국민연금 소득대체율을 45% 혹은 50%로 상향 조정한다고 하여 국민연금을 통해 노후 빈곤을 충실히 방지할 수 있는 것도 아니다. 노후소득보장의 적정성은 국민연금제도에 국한하여 논의될 수는 없으며, 국민연금과 기초연금 그리고 국민기초생활보장을 아우른 통합적인 접근이 필요하다.

국민연금이 지향하는 목표가 불명확했던 것과 마찬가지로 다른 소득보장제도와의 역할 분담 또한 명확하지 않다. 예컨대, 기초연금의 역할과 관련하여 국민연금 사각지대에 속한 노인층의 소득보장을 위한 제도인지 아니면 2007년 국민연금 급여율 축소를 보완하는 제도인지를 둘러싼 상이한 해석이 가능하다. 그러나 국민연금 사각지대에 속한 노인층의 소득보장과 국민연금 급여율 축소에 따른 보완 측면 모두에서 한계가 있다. 국민연금의 소득보장 목표가 명확하지 않은 상태에서 국민연금을 보완하는 제도로서의 기초연금의 기능 또한 불명확할 수밖에 없다. 다른 한편으로, 국민연금 사각지대에 속한 노인층에 대한 소득보장 측면에서도 국민연금 A값의 대략 10~12% 수준인 기초연금을 통해 노후 빈곤 문제를 충실히 해소하기는 쉽지 않다. 국민연금 A값 대신 전 산업 평균임금을 사용할 경우 기초연금의 보장 수준은 외국의 기초연금 국가들에 비해 더욱 취약함은 이미 앞에서 지적한 바 있다. 결국 최근까지의 우리나라 노후소득보장제도 개편은 제도 간 체계적인 역할 분담에 기초하는 것이 아니라 다양한 제도의 느슨한 연계에 기초한 비체계적인 방식으로 진행되었다고 볼 수 있다.

그러면 향후 국민연금과 기초연금을 아우른 공적연금을 어떠한 방식으

23) 한정림, 우해봉(2014)의 분석 결과에 의하면 남성의 예상 연금 월액이 2012년 1인 가구 기준 최저생계비 수준과 유사한 반면 여성의 경우 노령연금 급여액이 이러한 절대빈곤선에도 미치지 못할 것임이 전망되고 있다.

로 운영해야 하는가? 정책 지향에 따라 다양한 해법의 제시가 가능할 것이다. 우선, 현 정부의 국정 과제로 논의된 국민연금의 소득대체율 인상을 생각해 볼 수 있다. 그러나 국민연금 소득대체율 상향 조정이 현 노후빈곤 문제를 완화할 수는 없다. 물론 소득대체율 상향 조정이 미래 노인층의 노후소득보장 강화 측면에서는 일정 수준의 역할을 할 것으로 기대할 수는 있을 것이다. 2018년 국민연금 재정계산에서 제시된 것처럼 소득대체율 인상(국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 2018)을 추진하는 방안은 소득대체율 상향 조정 폭에 상응하는 보험료율의 인상을 제시하지만, 현 국민연금제도가 직면한 기여-급여 불균형 문제를 교정하는 수준으로 보험료율 인상을 고려하지는 않고 있다. 설정된 적립배율을 유지하기 위해, 현시점에서의 일시적 조정 대신, 재정계산이 진행될 때마다 주기적으로 조정하면 된다는 논거가 제시되지만(국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 2018). 그 실현 가능성을 가늠하기는 쉽지 않다. 불균형한 기여-급여 체계라는 지적에도 1988년 도입 시 9%로 설정된 보험료율이 현재까지 한 번도 인상되지 못한 것은 보험료 인상이 정치사회적으로 얼마나 어려운 문제인가를 잘 보여 주고 있다.[24] 이 방안에 대한 사회적 수용성을 높이기 위해서는 주기적 조정의 실현 가능성과 관련된 보다 명확한 논거가 필요한 것으로 보인다.

물론 국민연금 재정 안정화가 반드시 보험료율 인상을 통해 해결될 필

24) 더욱이 최기홍, 이진웅(2017, p. 54)의 분석 결과는 국민연금 보험료 상향 조정 방안 중에서 보험료를 4%포인트 정도 인상할 경우 세대 내 소득재분배가 누진적인 모습을 보이는 반면 완전한 재정 안정화 수준에 해당하는 수준(8%포인트)으로 보험료를 상향 조정할 경우 모든 소득계층이 고부담-저급여 수급부담 구조를 경험함으로 인해 제도 존립의 차원에서 추진하기 어려운 방안임을 지적하고 있다. 이들은 이러한 분석 결과를 국민연금 개혁 과정에서 기초연금을 포함한 포괄적 재구조화의 형태로 추진될 필요성을 시사하는 것으로 해석하고 있다.

요는 없다. 예컨대, 국민연금 소득대체율 인상을 지지하는 입장에서는 보험료율 인상 외에 출산율 상승이나 고용률 증가 등과 같은 기여 기반 확대를 주장하기도 한다(주은선 외, 2017). 한국 사회가 직면한 인구변동, 특히 향후 장기적으로 진행될 급격한 인구 감소 현상을 고려할 때 기여 기반 확대 방안으로 고용률 제고는 한계가 있다고 볼 수 있으며, 출산율 상승이 보다 근본적인 방안이라고 할 수 있다.[25]

그러나 출산율 상승을 통한 국민연금 재정 안정화 논의는 실현 개연성이 낮은 논의인 것으로 판단된다. 현재 한국 사회가 직면한 저출산 문제는 국민연금 장기 재정 안정화 문제보다 그 해결이 더욱 어려운 문제임을 이해할 필요가 있다. 저출산 문제와 관련한 최근까지의 논의에 대한 충분한 이해와 검토 없이 출산율 상승을 전제하고 이를 국민연금 재정 안정화 기제로 연계하는 것은 인구학적 논거가 희박한 논의인 것으로 판단된다.[26]

다른 한편으로, 보험료 기반 확대 정책은 중단기적으로 보험료 수입의 증가를 가져오지만, 우리나라 국민연금처럼 기여-급여 체계가 불균형할 경우 보험료 수입 기반 확대에 기여한 개인들이 장기적으로 연금 수급 단계에 진입할 경우 재정 불안정 문제를 더욱 가중시킴에 유의할 필요가 있다. 현재의 불균형한 기여-급여 체계가 사각지대 해소를 위한 노령연금 최소 가입 기간 단축(예컨대, 10년→5년)이나 급여 적정성을 강화하기 위한 기준소득 월액 상향 조정 조치들을 도입하는 데 걸림돌이 되고 있는 것도 모두 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

---

25) 참고로, 주은선 외(2017) 또한 보험료 수입 기반 확대와 관련하여 출산율 상승의 효과를 반영한 모의실험을 진행하고 있다. 저출산 현상과 이로 인한 인구 감소와 고령화 현상의 전개 양상에 대해서는 우해봉, 한정림(2018)의 연구를 참고할 수 있다.

26) 인구이동(이민) 또한 현재 한국 사회가 경험하고 있는 인구 고령화 문제에 대한 근본적인 해결책이 될 수는 없다. 최근까지의 저출산·고령사회 기본계획을 포함하여 인구정책 현황과 평가에 대해서는 우해봉, 장인수(2017)의 연구를 참고할 수 있다.

소득대체율 상향 조정에 따른 추가 재원 확보를 위해 조세를 사용하는 것도 쉽지 않은 선택이다. 특히, 일반재정을 통한 국민연금 재정 지원의 규모가 커질 경우 조세방식에 기초하고 있는 기초연금이 장기적으로 적절히 기능할 것인가에 대한 의문을 제기하는 측면이 있다. 다른 한편으로 국민연금 수급권 사각지대가 크게 남아 있는 상황에서 국민연금 수급권을 획득한 개인들에 한하여 조세를 지원하는 것이 공정한가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 전반적으로, 국민연금 소득대체율을 상향 조정하여 급여 적정성을 강화하는 방안을 추진하기 위해서는 이 방안의 실현에 수반된 조건들이 충족될 수 있는가에 대해서 보다 심층적인 검토가 필요한 것으로 보인다.

국민연금 소득대체율 인상을 통한 노후소득보장의 적정성 확보 방안에 수반된 제약 조건이 상당히 강함을 고려할 때 기초연금의 역할을 강화하는 방안이 보다 현실적일 수 있다. 물론 현 정부 또한 국민연금 소득대체율 상향 조정 논의와 별도로 기초연금 인상 조치를 취한 바 있다. 그러나 장기적인 재정 측면에서 볼 때 두 가지 조치를 동시에 추진하기는 쉽지 않을 수 있다. 기초연금의 역할 강화는 무엇보다도 급여 적정성 강화 측면에서 국민연금 수급권 사각지대에 놓인 개인들은 물론 국민연금 급여가 충분하지 않은 개인들을 아우르는 장점이 있다. 그러나 현재의 기초연금제도에도 해결해야 할 다양한 문제가 있다.

무엇보다도, 기초연금을 통해 노후소득보장의 적정성을 제고하는 한편 장기적인 재정 안정성을 확보하기 위해서는 기초연금제도의 설계가 중요하다. 과거의 기초노령연금에 비해 현재의 기초연금이 과연 본연의 기초연금인가에 대한 의문은 여전한 것으로 보인다. 현 제도가 미래 세대들을 거쳐 지속적으로 유지될 것인지 혹은 장기적으로 저소득층 노인을 대상으로 한 공공부조로 재편될 것인지를 예단하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도

현재의 심각한 노후 빈곤 문제를 생각한다면 단기적으로 기초연금의 역할을 강화하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

다만, 재정적 지속 가능성을 고려할 때 중장기적으로 국민연금의 성숙도가 높아지는 시점에서 기초연금의 역할 축소를 고려할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 기초연금은 국민연금의 성숙에 따라 급여 수준이 조정될 수 있도록 유연하게 설계될 필요가 있다. 특히 현재와 같이 전체 노인의 하위 70%에게 일률적인 수준의 급여를 지급하는 체계는 재정적 부담이 큰 동시에 노후소득보장의 적정성 제고 측면에서 효과적이지 않을 수 있다. 이러한 측면에서 기초연금을 운영하는 국가들 중 기초연금을 중층 구조로 운영하는 국가들의 사례를 참고할 필요가 있는 것으로 보인다(예컨대 덴마크, 아이슬란드). 전체 노인층을 대상으로 한 '기초급여'와 함께 저소득층에 대한 소득자산조사에 기초하여 추가적인 '보충급여'를 제공하는 것이 하나의 방법일 수 있다. 물론 기초연금과 별도로 작동하는 보충급여(사회연금)를 생각해 볼 수는 있지만, 기초연금의 장기 지속성을 강조하는 차원에서 본다면 별도의 제도가 아닌 중층의 기초연금을 운영하는 것이 바람직할 수 있다.

기초연금의 역할 강화 추진 과정에서는 현재 기초연금의 급여산식에서 국민연금 급여(A급여액)를 연계시키는 조치에 대해서도 추가적인 검토가 필요하다. 2014년 도입된 기초연금은 국민연금과 기초노령연금 간의 근본적인 역할 분담을 고려하지 못한 한계가 있다. 정치적인 부담이 큰 국민연금 개혁 대신 기초연금 급여산식 속에서 두 제도 간 역할 분담을 시도한 측면이 있다. 그러나 현재의 기초연금 급여산식에 대한 국민들의 이해 수준은 높지 않은 것으로 판단된다. 현재와 같은 역할 분담 대신 국민연금을 완전소득비례연금으로 전환하는 한편 기초연금이 소득재분배 역할을 전담하는 보다 구조적인 개혁 또한 검토할 수 있다. 그러나 이론적

인 설득력에도 과연 정치적으로 실현될 수 있는가와 관련된 의문이 제기되는 것도 현실이다.

마지막으로, 다층소득보장체계를 통한 노후소득보장의 적정성 제고와 관련하여 사적연금의 역할에 대해서 언급할 필요가 있다. 다층소득보장의 중요성을 강조하지만, 최근까지도 현실성 있는 사적연금 강화 논의가 진행되지 못하는 것으로 판단된다. 앞에서도 살펴보았듯이, 중단기적으로 사적연금이 우리나라 전체 노후소득보장체계에서 국민연금에 준하는 중요한 역할을 담당하기에는 한계가 있다. 우리나라 노후소득보장체계에서 중단기적 핵심 과제는, 공·사적 연금 간 역할 분담에 앞서 공적연금 내부에서의 역할 분담 즉, 국민연금과 기초연금 간의 기능 재배분과 내실화에 있다. 퇴직연금 등 사적연금 활성화를 통해 가까운 미래에 급여 적정성이 획기적으로 높아질 수 있다는 논의는 바람직하지 못하다. 국민연금 사각지대 해소 문제의 현황을 고려할 때 사적연금(퇴직연금)이 우리나라 노후소득보장체계에서 제대로 작동하기 위해서는 장기적인 안목에 기초한 보다 체계적인 접근이 필요하다.

제2절 기초생활보장제도 개선 과제

실효성 있는 노후소득보장체계의 확립은 국민연금과 기초연금 간 기능 정비를 통한 연금제도 내실화를 중심으로 이루어지는 것이 바람직할 것이나, 상당한 시간이 필요할 것이라는 점에서 단기적으로 기초생활보장제도나 노인 일자리 지원, 근로장려세제 등 조세를 재원으로 한 제도의 활용 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 특히 공공부조로서의 기초생활보장제도는 노인빈곤 해소를 위한 최후의 안전망인데 현재의 기초생활보장제

도는 넓은 사각지대로 인해 그 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 앞서 보았듯이 국민기초생활보장제도의 수급자 규모는 일정한 시기적 변화를 거쳐 점진적으로 확대되고 있으나, 여전히 상당한 규모의 사각지대가 남아 있는 것으로 보인다.

기초생활보장의 사각지대는 빈곤층이지만 비수급 상태에 있는 인구의 규모를 말하는데, 빈곤층의 정의에 따라 다양하게 추정될 수 있다. 사각지대를 넓게 정의하는 하나의 방법은 소득 기준으로 빈곤층이지만 비수급 상태에 있는 인구집단을 사각지대로 파악하는 것이다. 이 경우 소득기준으로 빈곤하지만 소득인정액 기준으로 빈곤하지 않은 집단은 재산소득환산제와 관련된 사각지대로 분류되고 소득인정액 기준으로 빈곤하지만 비수급 상태에 있는 집단은 부양의무자 기준으로 인한 사각지대로 분류된다(손병돈, 구인회, 노법래, 한경훈, 2016). 이런 접근은 소득인정액 기준의 엄격함에 따른 비수급 빈곤층을 폭넓게 고려하는 장점이 있지만, 선정 기준에서 소득 이외의 자원을 고려하지 않아 사각지대를 과대추정하는 경향이 있다.

사각지대를 좁게 정의하는 방법은 기초생활보장제도의 수급권자 정의에 따라 빈곤층을 정의하고 이들 중 비수급자를 사각지대로 보는 것이다. 이 경우는 사각지대보다는 비수급(non-takeup) 빈곤층 정의에 가깝다. 부양의무자 기준을 충족하고 소득인정액이 기준중위소득 30%(생계급여 기준선) 혹은 40%(의료급여 기준선)에 미달하지만 기초보장급여를 수급하지 않고 있는 가구 혹은 개인을 사각지대 빈곤층으로 정의하는 것이다. 그런데 이러한 협의의 사각지대 정의는 기존 기초생활보장제도의 선정기준이나 재산의 소득환산 등을 전제한 상태에서 이루어지는 것이므로 이들 제도가 과도하게 엄격하게 설계되어 나타나는 사각지대에 대해서는 고려하지 않는다. 제도 규정을 충족하는데도 수급을 하지 않는 비수급 빈

곤층의 행위적 특성과 관련된 사각지대(비수급 사각지대)만을 반영하게 된다.

그러나 일반적인 조사 자료를 통해서는 부양의무자 기준 충족 여부를 확인하기 어렵기 때문에 현실에서는 소득인정액만 고려하여 추정하는 방법이 이용된다. 따라서 이러한 방법으로 추정된 사각지대에는 부양의무자 기준에 의한 제도적 배제 사각지대와 비수급 사각지대에 속하는 집단이 포함되는 것이다. 보건복지부와 한국보건사회연구원이 수행한 실태조사 자료를 이용하여 소득인정액으로 빈곤하지만 비수급 상태인 빈곤층의 규모를 보면, 2015년 시점에서 기준중위소득 30% 이하인 비수급 빈곤층이 41만 명(28만 가구), 기준중위소득 40% 이하인 비수급 빈곤층은 93만 명이고 기준중위소득 50% 이하는 144만 명으로 나타났다(김태완 외, 2017).

그간 사각지대 발생의 주요 원인으로는 재산의 소득환산제, 부양의무자 기준 등이 제시되어 왔다. 재산의 소득환산제에 대해서는 다양한 문제 제기가 있었다. 재산의 소득환산제는 소득으로는 빈곤하지만, 일정 수준 이상의 재산, 특히 주거용 재산의 소유만으로도 소득인정액 기준을 초과하여 수급 자격을 잃게 하는 문제가 있다. 특히 소득은 적지만 재산이 있는 노인빈곤층에게 재산의 소득환산제는 급여 탈락 및 실질적인 급여 축소로 불이익을 주기 쉽다.

그런데 재산이 소득과 함께 주요한 경제적 자원이라는 점에서 기초생활보장제도의 선정 및 급여 기준으로 재산을 고려하는 것 자체가 부적절하다고 볼 수는 없다. 가령 소득은 같지만 재산이 없는 개인과 일정액의 재산이 있는 개인을 다르게 처우하는 것은 형평성 기준에 어긋나지 않는다. 따라서 중요한 점은 재산을 반영하는 것이 합리적인 수준에서 적정한 방식으로 이루어지느냐다.

이와 관련해서 주거용 재산을 선정과 급여 기준에서 고려하는 재산의 범위에 포함하는 것이 쟁점이 된다. 기본적인 생활을 위해서는 주거와 생계비가 동시에 요구되고, 기초생활보장제도에서도 생계급여와 주거급여를 별도로 두어 지원을 하고 있다. 이러한 점에서 자가용 주거가 있다는 점을 이유로 충분한 소득이 없는 빈곤층에게 생계지원을 거부하는 것은 과도한 면이 있다. 따라서 소득은 없지만 주거가 있는 빈곤층에 대해서는 생계급여만을 지원하는 것이 적절한 대응이라 볼 수 있다. 특히 2015년 맞춤형 개혁으로 주거급여제도가 도입되어 임차 가구에게는 임대료를 지원하면서, 자가 가구에 대해서는 임대료도 지원하지 않고 주거용 재산을 소득으로 환산하는 것은 이중의 불이익을 주는 것으로 형평성에서도 문제가 된다. 이러한 이유로 임차 가구에 대한 임대료 지원에 상응하는 수준에서 주거용 재산을 재산액에서 공제하는 방향으로 개선하는 것이 필요하다. 물론 주택이 투자자산으로 활용되는 우리의 현실에서 주거용 재산으로 인정하는 한도액을 설정하는 것은 불가피하다. 현행 주거급여의 기준임대료 수준, 전월세 전환율, 매매가격 대비 전세가격 비율 등을 고려하여 주거용 재산 공제한도를 크게 완화해야 한다.

재산을 반영하는 방식으로 소득과 별도의 기준을 둘 것인지, 재산을 소득으로 환산하여 단일화된 소득 기준을 이용할지에 대해서도 장단점을 고려할 필요가 있다. 형평성을 높이되 제도의 복잡성으로 인하여 빈곤층의 급여 신청 등 제도에 대한 접근성을 떨어뜨리지 않도록 주의해야 한다. 빈곤층의 저축과 재산 형성을 장려할 필요성까지를 고려한다면 재산 기준을 관대하게 적용하면서 소득과 재산의 이중 기준을 제시하는 것이 제도에 대한 이용자 이해를 높이는 데에 도움이 될 것이다. 재산의 소득 환산을 적용할 때에는 가능한 한 단순화된 환산율을 적용하는 것을 고려할 필요가 있다.

기초보장 사각지대 발생의 가장 큰 원인으로는 부양의무자 기준이 지목되어 왔다. 부양의무자 기준으로 인한 사각지대는 통상적으로 소득인정액 기준은 충족하지만 비수급층으로 남아 있는 집단으로 정의되어 상당한 규모에 달하는 것으로 지적되어 왔다. 부양의무자 기준을 충족하지 못하여 기초생활보장제도의 급여 수급에서 탈락하는 빈곤 노인, 즉 기초보장 사각지대 노인을 광범위하게 발생시킴으로써 노인빈곤의 악화를 초래한다는 지적을 받았다. 이와 아울러 일부 기초보장 수급 노인들의 생계급여를 실질적으로 삭감하는 요인으로 작용하여 노인빈곤에 부정적으로 영향을 미치기도 한다.

그런데 이러한 사각지대 발생의 원인을 부양의무자 기준 자체에서 찾는지, 부양의무자 기준이 과도하게 엄격한 점에서 찾는지는 논자의 가치기준에 따라 상이한 입장이 존재한다. 부양의무를 강제하는 기존의 접근이 가족 간의 부양행위 등 가족관계에 미치는 영향에 대해서도 검토가 필요하다. 가족 간에 경제적 부양행위가 이루어지고 있는 현실을 고려하면 경제적 부양을 받는 빈곤층과 그렇지 못한 빈곤층을 상이하게 처우하는 것을 합리적으로 보는 견해도 있다. 그런데 이러한 기준에서 보아도 현재의 부양의무자 기준은 과도하게 엄격하다는 비판을 받아 왔다. 그간 여러 차례 개선을 거쳤지만, 현재도 부양의무자 가구의 소득이 가구 규모별 중위소득을 넘으면 부양능력이 있는 것으로 판정되어 부양비를 제공하게 되어 있어 부양의무자 가구는 중위소득 이하의 생활을 하도록 규정하고 있다. 또 부양의무자 가구의 재산 소득환산액이 두 가구의 중위소득 합의 18%를 초과하면 부양능력이 있는 것으로 판정하여 부양의무자 가구는 재산을 처분하여 부양비를 제공할 것을 요구받는다.

부양의무자 기준은 그 기준의 엄격함만이 아니라 집행 방식에 대해서도 비판이 제기되었다. 우선 선정과 급여 기준에서 실제 부양행위가 이루

어지는가와 상관없이 부양의무자 기준이 적용되기 때문에 부양의무자의 부양을 받지 못하는데도 수급 자격을 잃거나 급여가 삭감되는 빈곤층이 존재하게 된다. 부양의무자 기준은 실제의 부양행위를 근거로 적용하는 것을 원칙으로 해야 하는 것이다. 또 부양의무자 기준의 집행 과정에서 부양의무자의 금융정보 제공 동의서를 신청자에게 요구하는 것은 많은 빈곤 노인이 기초생활보장제도의 급여 신청 자체를 포기하게 만드는 요인으로 지적되었다. 신청자들이 부양의무자들의 소득 및 재산 상황을 알기 어려운 상황에서 부양의무자에게 부담을 줄 수 있는 행위를 요구함으로써 급여 신청을 포기하게 만드는 것이다.

그간 부양의무자 기준은 부양의무자의 범위를 축소하고 부양능력 판정 기준을 완화하는 등 개선을 거쳤지만, 뚜렷한 성과가 나타나지 않았다. 그 이유로는 부양의무자 기준을 실제 부양행위와 상관없이 적용하고 신청자에게 제3자인 부양의무자에 대한 정보의 제출을 요구하는 방식으로 집행하는 현행의 제도가 유지되는 한 부양의무자 기준으로 인한 신청 포기 등의 문제를 해결할 수 없다는 점이 지적된다. 이러한 시각에서 본다면 부양의무자 기준은 폐지하는 방향으로 대책을 마련해야 하며 사회통념상 허용되기 어려운 경제적 수준에 있는 부양의무자가 존재하는 경우에만 예외적으로 적용되도록 개선되어야 한다. 이렇게 부양의무자 기준의 합리적 개편이 이루어진다면, 노인의 가구 단위를 노인 개인 및 부부로 한정하여 정의하는 개편도 검토될 필요가 있다.

사각지대 발생의 원인으로는 재산의 소득환산, 부양의무자 기준 이외에 소득과 관련된 선정 기준의 문제도 검토될 필요가 있다. 우선, 선정 기준의 근거가 되는 기준중위소득의 산출 방식이 빈곤 연구에서 널리 이용되는 중위소득 산출 방식과 상이하다는 점을 지적할 필요가 있다. 현재 기초생활보장제도에서 기준중위소득은 가구 단위의 중위소득을 산출한

후, OECD 가구균등화지수를 적용하여 가구 규모별 기준중위소득을 산출하는 방식으로 이루어진다. 반면 빈곤 연구에서 널리 이용되는 것은 개인 단위의 중위소득이다. 1~2인 가구 등 소규모 가구에서 저소득 가구의 비율이 높기 때문에 모든 가구에 동일한 가중치를 주는 가구 중위소득은 다인 가구에 높은 가중치를 주는 개인 중위소득의 수준보다 낮아지게 된다. 이러한 이유로 기초생활보장제도에서 이용하는 기준중위소득 수준은 일반적인 빈곤 연구에서 이용하는 중위소득보다 낮다.

더 나아가서는 선정 및 급여 기준의 근거가 되는 기준중위소득의 추정에 이용되는 소득자료의 개선이 필요하다. 기존 이용 자료인 가계동향조사는 고소득층이 과소하게 포착되는 등 실제의 소득분배 상태를 잘 반영하지 못하여 이를 이용하여 추정된 기준중위소득 또한 과소하게 추정될 위험이 크다. 따라서 대표성 있는 자료를 이용하여 중위소득의 추정을 개선하는 것이 필요하다.

〈표 6-1〉 가구균등화지수 비교

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2000~2004	0.349	0.578	0.795	1	1.137	1.283
2005	0.3533	0.5883	0.799	1	1.1466	1.3005
2006	0.3574	0.5988	0.803	1	1.1562	1.3178
2007	0.3616	0.6092	0.807	1	1.1658	1.3352
2008	0.3658	0.6196	0.811	1	1.1754	1.3526
2009~현행	0.37	0.63	0.815	1	1.185	1.37
OECD 수정균등화	0.476	0.714	0.857	1	1.143	1.286
제곱근지수	0.500	0.707	0.866	1	1.118	1.225

자료: 김태완 외(2017), 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구, p. 317 〈표 7-1-9〉 실측자료 활용한 가구 균등화지수 적용방식의 예시(4인 가구 기준) 와 p.318 〈표 7-2-1〉 2000년 이후 가구균등화지수(중앙생활보장위원회 의결안)을 재구성.

기초생활보장제도 선정 기준과 관련된 또 하나의 중요한 문제는 계측된 표준가구(4인 가구) 기준중위소득을 가구 규모별 기준중위소득으로 전환할 때 적용하는 가구균등화지수에 관한 것이다. 〈표 6-1〉은 그간 기초생활보장제도에서 적용하여 온 가구균등화지수와 국제적으로 이용되는 대안 지수를 보여준다. 그간 기초생활보장제도에서 적용된 가구균등화지수의 특징은 국제적으로 널리 적용되어 온 제곱근지수 등에 비해 1, 2인 가구에게 불리한 방식으로 생계비를 환산한다는 점이다. 이러한 문제를 개선하기 위해 2009년까지 과거의 OECD 균등화지수(옥스퍼드 스케일)로 조정을 하였다. OECD 수정균등화지수나 국제적 빈곤 비교에 널리 이용되는 제곱근지수에 준한 개선이 필요하다.

장기적으로 우리나라 생계급여의 선정 및 급여 기준을 현행 기준중위소득의 30%에서 상향 조정하는 노력이 필요할 수 있다. 국제적인 빈곤 비교에서는 일반적으로 중위소득 50%를 빈곤선으로 사용하며, 빈곤선을 낮게 설정할 경우 중위소득 40%를 사용하는 데 비해, 우리나라 생계급여는 중위소득의 30%를 기준으로 생계급여를 제공하고 있다. 따라서 빈곤선인 중위소득 40%와 기초생활보장제도의 생계급여를 통해 보장하는 수준인 중위소득 30% 사이에 격차가 존재하고 그 결과 현재의 생계급여는 빈곤율을 완화하는 데 제한적인 효과를 나타낼 수밖에 없다.

마지막 사각지대 발생의 원인으로 수급 자격을 갖추었으나 미신청이나 중도포기 등으로 인한 비수급 빈곤층 문제가 있다. 이러한 비수급의 원인으로 전통적으로는 낙인이 주요하게 검토되었고, 근래에는 정보, 기대편익의 크기 등이 제기되었다(Currie, 2004). 기초생활보장제도는 그 복잡성 등으로 인해 이러한 비수급 빈곤층의 규모가 클 것으로 예상된다. 그러나 이에 대한 국내 연구는 거의 없다.

제3절 노인 일자리 사업과 근로장려세제의 역할

현재 한국의 노인 관련 소득보장제도는 공적연금과 기초연금 그리고 기초생활보장제도를 주축으로 하고 있으며, 최근 노인 일자리 사업과 근로장려세제가 크게 확장되면서 소득보장제도의 포괄 범위가 커지고 있다. 그러나 노인 일자리 사업과 근로장려세제에 대해서는 그 한계를 인정하고 주요 노후소득보장제도를 보완하는 역할로 발전 방향을 분명히 할 필요가 있다.

취약한 노후소득보장제도를 보완하고 노인의 사회활동 기회를 확장하는 제도로서 정부의 노인 일자리 사업이 크게 확대되고 있다. 노인의 사회활동 지원 기능을 논외로 하고 소득보장 기능을 중심으로 본다면, 노인 일자리 사업은 중고령자의 민간일자리와 연금을 중심으로 하는 노후소득보장제도의 주된 축을 보완하는 역할로 제한하는 것이 적절할 것으로 보인다. 중고령자의 민간일자리 기회 확충을 위한 방안으로는 현재의 정년제도가 중고령자의 고용안정제도로서 역할을 하도록 하는 것이 중요하다. 현재와 같이 광범위하게 발생하는 중고령자의 조기퇴직 문제에 대한 대책 없이 정부 재정의 공공일자리 공급으로 대응하는 것은 한계가 분명하다. 더 나아가 정년을 2028년 시점 연금 수급 연령인 65세 이상으로 늘려 나가는 것이 중요하다. 중고령자 고용에 대한 책임을 정부와 기업이 적절하게 분담하는 것이 고령화시대에 절대적으로 필요하다. 이렇게 하여 65세 이하의 일자리 욕구의 많은 부분을 민간일자리로 채워 나가고 연금을 중심으로 퇴직자 소득보장을 이룬다면 노인 일자리 사업은 노인에게 사회활동 기회를 제공하면서 보완적인 소득 지원을 하는 제도로서 역할을 하게 될 것이다.

근로장려세제 또한 연금 중심의 노후소득보장이 정착됨에 따라 정년

전 중고령 근로층에 대한 지원 제도로서 역할을 하도록 장기적으로 조정되는 것이 적절할 것이다. 연금의 기능이 강화되고 조기퇴직이 해소되고 정년제도가 정착된다면 근로장려세제는 근로 연령대 저소득 가구를 지원하는 제도로서 기능하게 될 것이다. 또 공공일자리 사업 참가자에 대한 근로장려세제 지원 문제도 재검토되어야 한다.

참고문헌

강소랑(2016). 노인일자리사업의 사회 경제적 효과 연구, 정책분석평가학회보, 26(1), 109-138.

강은나(2017). 노인일자리사업 현황과 향후 과제. 보건복지포럼, 9, 28-39.

강은나, 백혜연, 김영선, 오인근, 배혜원(2017), 노인일자리 정책효과 분석 연구, 고양: 한국노인인력개발원, 한국보건사회연구원.

구인회(2019). 소득불평등의 원인과 실태, 창작과 비평 47(3).54-70.

국민연금공단 보도참고자료 (2018.9.20). 기초연금 수급자 500만 명 돌파, 9월부터 최대 25만 원으로 인상. https://www.nps.or.kr에서 2019. 8. 21. 인출.

국민연금공단(2008). 함께 나누고 함께 누려요: 국민연금 20년사. 서울: 국민연금공단.

국민연금공단(2018). 2017 국민연금 생생통계 Fact Book. https://institute.nps.or.kr/에서 2019. 8. 21. 인출.

국민연금공단(2019a). 연금정보: 알기 쉬운 국민연금. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_01.jsp (연금급여) 에서 2019. 8. 22. 인출.

국민연금공단(2019b). 연금정보: 알기 쉬운 국민연금. https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_03_01.jsp (보험료 금액 및 보험료율) 에서 2019. 8. 22. 인출.

국민연금사편찬위원회(2015). 실록: 국민의 연금. 서울: 국민연금공단.

국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회(2018). 2018 국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향. https://institute.nps.or.kr/에서 2019.8.21. 인출.

국정기획자문위원회(2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595에서

2019. 8. 29. 인출.

국회예산정책처. 재정경제통계시스템. https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/directStatPage.do 에서 2019. 1. 3. 인출.

기획재정부 보도자료(2014.8.27.). 안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 사적연금 활성화 대책. 보도자료(별첨) http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155990729에서 2019. 8. 23. 인출.

기획재정부 보도자료(2018. 7. 18.). 근로장려금 개편방안 “혜택은 크게, 대상은 더 넓게, 지급은 빠르게” http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_000000000018154&searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028# 2019. 8. 7. 인출

김미곤(2010). 국민기초생활보장제도 발전과정과 성과. 국민기초생활보장제도의 과거, 현재, 미래 심포지엄 자료집.9-35.

김복순(2014). 65세 이상 노인 인구의 고용구조 및 소득, 노동리뷰, 115, 21-35.

김성숙, 권문일, 배준호, 이용하, 김순옥, 박태영, 정해식(2008). 공적연금의 이해 . 서울: 국민연금연구원.

김연명, 한신실(2017). 빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책목표 설정. 한국사회정책, 24(4),.89-112.

김재진(2018). 근로장려세제(EITC)의 어제, 오늘, 그리고 내일. 현황 및 개선방안. 격월간 사회적 대화 7·8월호. 경제사회노동위원회.90-99. http://www.eslc.go.kr/newsletter/201808/pdf/430.pdf 2019. 6.2. 인출.

김지훈, 강욱모, 염동문(2015). 이전소득의 빈곤 및 소득불평등 감소효과: 독거 및 부부노인가구 중심으로. 사회복지정책, 42(1), 135-159.

김태완, 김문길, 김미곤, 여유진, 김현경, 임완섭, 정해식, 황도경, 김성아, 박형존, 윤시몬, 이주미, 신재동, 김선, 김은지, 김혜승, 우명숙, 윤상용, 이선우, 정재훈, 최민정(2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구,

세종 : 보건복지부·한국보건사회연구원.
남상호(2018). 기초연금 지급액 확대가 소득불평등과 빈곤에 미치는 효과 분석, 재정정책논집, 20(1), 143-177.
노대명(2016). 맞춤형 급여체계도입 이후 기초생활보장제도의 평가와 향후 정책과제, 보건복지 issue & focus, 326, 1-8.
대한민국법령. 국민기초생활보장법. 법률 제6024호, 1999. 9. 7., 제정.
대한민국법령. 국민복지연금법. 법률 제2655호, 1973. 12. 24., 제정.
대한민국법령. 국민연금법, 법률 제5623호, 1998. 12. 31., 일부개정.
대한민국법령. 국민연금법. 법률 제3902호, 1986. 12. 31., 전부개정.
대한민국법령. 생활보호법. 법률 제913호, 1961. 12. 30., 제정.
대한민국법령. 의료보호법. 법률 제3076호, 1977. 12. 31., 제정.
대한민국법령. 자활지도사업에 관한 임시조치법, 법률 제2039호, 1968. 7. 23., 제정.
대한민국정부(2018). 2016-2020 제3차 저출산·고령사회 기본계획. 브릿지 플랜2020.
대한민국헌법. 헌법 제1호, 1948. 7. 17., 제정.
박명호, 박대근(2018). 기초연금제도의 변화가 소득분배 및 빈곤에 미치는 효과: 미시시뮬레이션 분석, 한국재정학회 2018년도 추계학술대회논문집, 1-21.
보건복지70년사편찬위원회(2015). 보건복지 70년사: 가난의 시대에서 복지사회로. 세종 : 보건복지부.
보건복지부 보도자료(2002.5.30.). 2001년도 국민기초생활보장 수급자 주요현황 분석. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&SEARCHKEY=&SEARCHVALUE=&page=726&CONT_SEQ=22789 2019.9.3.인출.
보건복지부 보도자료(2004.12.30.). '04년 「노인일자리마련사업」 성공적 출발!. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=4&CONT_SEQ=31837&SEARCHKEY

=TITLE&SEARCHVALUE=%EB%85%B8%EC%9D%B8%EC%9D%BC%EC%9E%90%EB%A6%AC 에서 2019.7.12. 인출.

보건복지부 보도자료(2008.7.28.). 금년 상반기 노인일자리 참여노인 13만4천명 돌파. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=3&CONT_SEQ=45009&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EB%85%B8%EC%9D%B8%EC%9D%BC%EC%9E%90%EB%A6%AC 에서 2019.7.12.인출.

보건복지부 보도자료(2017.8.21.), 기초연금, `18년 4월부터 25만 원 지급. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=341186에서 2019.7.12. 인출.

보건복지부 보도자료(2019.1.3.). 노인일자리 2019년 10만개 확대, 총 61만개 운영. https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=347260 2019.5.1.인출.

보건복지부(2000-2018). 국민기초생활보장사업안내.

보건복지부(2015~2018). 국민기초생활보장 수급자 현황.

보건복지부(2018). 통계로 보는 사회보장 2018. 세종: 보건복지부.

보건복지부(2019). 기초연금 제도 안내. https://basicpension.mohw.go.kr/Nfront_info/basic_pension_3.jsp에서 2019. 8. 22. 인출.

손병돈, 구인회, 노법래, 한경훈(2016). 맞춤형 급여체계 도입에 따른 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 개선방안. 보건복지부·평택대학교 산학협력단.

신현웅, 여나금(2016). 맞춤형 급여체계 도입 이후 의료급여제도 현황과 정책과제, 보건복지포럼, 241, 32-42.

우해봉, 고제이, 양지윤, 한정림(2016). 인구구조별·계층별 특성에 따른 다층노후소득보장체계 가입자 및 수급자 분석. 서울: 감사원.

우해봉, 백혜연, 한정림, 안형석(2015). 공·사적 연금 체계의 노후소득보장 효과

전망과 발전 방향. 세종: 한국보건사회연구원.

우해봉, 장인수(2017). 인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향. 세종: 한국보건사회연구원.

우해봉, 한정림(2014). 국민연금 가입자의 가입이력과 급여수준 분석. 서울: 국민연금연구원.

우해봉, 한정림(2015). 국민연금 재정 안정화 개혁의 소득계층별 노후소득보장 효과 분석. 사회보장연구, 31(4), 161-185.

우해봉, 한정림(2017). 소득계층별 다층노후소득보장 전망과 정책적 시사점. 사회보장연구, 33(4), 211-239.

우해봉, 한정림(2018). 저출산과 모멘텀 그리고 한국의 미래 인구변동. 보건사회연구, 38(2), 9-41.

우해봉(2012). OECD 국가의 노후최저소득보장제도 운영 현황과 시사점. 서울: 국민연금연구원.

원종학, 김종면, 전병힐, 우석진(2008). 고령자의 노동공급과 조세·재정정책. 서울: 한국조세연구원.

윤기찬, 박규범, 한민희(2018). 지방생활보장위원회 기초생활수급자 보호 현황 분석 및 개선방안 연구. 서울 : 사회보장정보원.

이상은, 정찬미, 조영식(2017). 한국에서의 노인소득보충급여 도입방안: 선진국의 경험과 제도도입 효과분석, 사회복지연구, 48(3): 209-232.

이아영, 고경표(2018). 중고령층 근로활동(은퇴/재근로)이 인지기능 및 정신건강에 미치는 효과-효과 발생 메커니즘을 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.

이용하, 임병인, 성명기, 최옥금, 이상붕, 한신실, 이은영(2015). 2015년도 기초연금의 사회경제적 효과분석 연구. 세종 : 보건복지부.

이윤식, 서영빈, 전지현(2016). 우리나라 사회복지정보화사업에 관한 평가연구 : 행복e음을 중심으로, 한국사회와 행정연구, 26(4), 245-264.

이지혜, 황남희(2019). 노인일자리사업이 노인가구의 경제적 생활수준에 미치는 영향 분석 : 소득과 소비 변화를 중심으로. 보건사회연구, 39(1), 11-38.

이태진, 박경희, 유진영, 김정은, 박형존, 강신욱, 김미곤, 김태완, 여유진, 강혜규, 신영석(2010). 국민기초생활보장제도 10년사. 서울 : 보건복지부·한국보건사회연구원.

임완섭(2016). 기초연금의 빈곤 감소효과 분석, 보건복지포럼, 82-97.

정경희, 이윤경, 최현수, 김태완, 이현주, 이소정, 손창균, 강성호, 권혁지, 이은진, 윤지은(2009). 기초노령연금 도입의 사회·경제적 영향평가. 정책보고서, 서울: 한국보건사회연구원.

정성미(2011). 고령자 노동시장의 구조변화, 노동리뷰, 79, 70-91.

조선총독부제령. 조선구호령. 조선총독부제령 제12호, 1944. 3. 1., 제정.

주은선, 권혁진, 김우창, 유희원, 원종현, 이은주, 이재훈, 정해식, 구창우, 김정목(2017). 국민연금의 발전적 재구성. 공적연금강화국민행동. http://www.ppip.or.kr/에서 2019. 8. 29. 인출.

지은정(2017). 노인일자리 종합계획(2018~2022) 수립에 관한 연구 -Encore Life Plan. 고양 : 한국노인인력개발원.

최기홍, 김현태, 신승희(2016). 국민연금의 소득계층별 수급부담 통계모형. 전주: 국민연금공단·국민연금연구원.

최기홍, 신승희(2015). 미시모의실험 모형에 의한 국민연금의 세대간·세대내 재분배 측정. 전주: 국민연금공단·국민연금연구원.

최기홍, 이진웅(2017). 우리나라 국민연금과 미국 OASDI의 소득계층별 수급부담 구조 비교분석. 전주: 국민연금공단·국민연금연구원.

최옥금, 이은영(2018). 기초연금 도입 전·후 노인빈곤 실태분석, 전주 : 국민연금연구원.

통계청(2018). 국세통계연보(12.3.16_연령별_근로장려금_지급_현황_총급여액등_근로장려금 통계). http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01 2019. 9. 10. 인출.

통계청. 가계동향조사, 2006~2016.

통계청. 경제활동인구조사 고령층 부가조사. 각 연도.http://kosis.kr/statHtml/

statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE8044S&conn_path=I2 2019. 6. 10. 인출.

통계청. 경제활동인구조사. 각 연도. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I2 2019. 6. 10. 인출.

통계청. 소득분배지표(전체가구, 성별 및 연령구분별). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L6E003&conn_path=I2 2019. 1. 3. 인출.

통계청. 시군구/성/연령(5세별) 주민등록연앙인구.http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M5&conn_path=I3, 2019.10.30. 인출.

한국고용정보원(2018). 2018년 고령화 연구패널 이용자 가이드(1~6차 고령화 연구패널 기본조사 자료 유저가이드). 한국고용정보원 고령화연구패널팀.

한국고용정보원. 고령화연구패널조사 6차.

한국보건사회연구원·서울대학교. 한국복지패널조사, 2005~2017.

한정림, 우해봉(2014). 국민연금 수급률과 급여 수준의 적정성: 성별 및 출생코호트별 차이를 중심으로. 사회보장연구, 30(2), 401-431.

허용창(2017). 부양의무자 기준 변천에 대한 역사적 제도주의 분석: 점진적 제도변화 이론을 적용하여, 사회복지정책, 44(4), 127-153.

황남희(2016). 노인의 빈곤, 어떻게 보호할 것인가?. 한국노인복지학회 학술대회, 6(1), 113-130.

Amuedo-Dorantes, C., & Juarez, L. (2015). Old-age government transfers and the crowding out of private gifts: The 70 and above program for the rural elderly in Mexico. Southern Economic Journal, 81(3), 782-802.

Araar, A. and J-Y., Duclos, (2009). An algorithm for computing the Shapley Value http://dad.ecn.ulaval.ca/pdf_files/shap_dec_aj.

pdf에서 2019. 6.17.인출.

Azevedo, J.P., Inchauste, G., Olivieri, S., Saavedra, J., and Winkler, H., (2013). Is labor income responsible for poverty reduction ? a decomposition approach (English). Policy Research working paper ; no. WPS 6414. Washington, DC: World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/882051468340821632/Is-labor-income-responsible-for-poverty-reduction-a-decomposition-approach. 2019.3.2.인출.

Barrientos, A., (2003). What is the impact of non-contribuitory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa. CPRC WO 33, University of Manchester.

Barrientos, A., (2005). Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa. IDPM, University of Manchester.

Currie, J, (2004), The Take-up of Social Benefits. Working Paper 10499. National Bureau of Economic Research, https://www.nber.org/papers/w10488.pdf 2019.7.12. 인출.

Datt, G. and M. Ravallion (1992): Growth and redistribution components of changes in poverty measures - a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s, Journal of Development Economics, 38, 275-296.

de Grip, A., Dupuy, A., Jolles, J., & van Boxtel, M. (2015). Retirement and cognitive development in the Netherlands: Are the retired really inactive?. Economic and Human Biology, 19, 157-169.

European Commission (EC). (2003). Adequate and Sustainable Pensions. Joint Report by the Committee and the Council. Brussels: European Communities.

European Commission (EC). (2006). Adequate and Sustainable

Pensions: Synthesis Report 2006. Brussels: European Communities.

e-나라지표, 노인 취업률 현황. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1409 2019. 9.10. 인출.

e-나라지표, 노인일자리 및 노후생활 현황. 노인일자리 창출·제공건수 http://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2767 2019.9.10.인출.

Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. Econometrica, 52(3), 761-766. doi:10.2307/1913475. 2019.5.18. 인출.

Galiani, S., Gertler, P., & Bando, R., (2016). Non-contributory pensions. Labour Economics. 38, 47-58.

Grech, A. G. (2013). Assessing the sustainability of pension reforms in Europe. Journal of International and Comparative Social Policy, 29(2), 143-162.

Grootaert, C.(1995). Structural Change and Poverty in Africa: A Decomposition Analysis for Cˆote d'Ivoire. Journal of Development Economics 47, 375-401.

Heckman, J.(1976). The common structure of statistical models of truncation, sample selection and limited dependent variables and a simple estimator for such models. In Annals of Economic and Social Measurement, 5(4), 475-492. National Bureau of Economic Research, Inc.

Heller-Sahlgren, G. (2017). Retirement Blues. Journal of Health Economics, 54, 66-78.

Jain, L.R., and S.D. Tendulkar.(1990). The Role of Growth and Distribution in the Observed Change in Head-Count Ratio-Measure of Poverty: A Decomposition Exercise for India.

Indian Economic Review 25(2), 165-205.

Kakwani, N., and K. Subbarao.(1990). Rural Poverty and Its Alleviation in India. Economic and Political Weekly 25(13), A2-A16.

Kolenikov, S., and A. Shorrocks(2005). A Decomposition Analysis of Regional Poverty in Russia. Review of Development Economics 9(1), 25-46.

Lee, S., Ku, I., & Shon, B.(2019), The Effects of Old-Age Public Transfer on the Well-Being of Older Adults: The Case of Social Pension in South Korea. Journals of Gerontology - Series B Psychological Sciences and Social Scie›nces, 74(3), 506-515.

Maasoumi, E., and V. Mahmoudi(2013). Robust Growth-Equity Decomposition of Change in Poverty: The Case of Iran (2000-2009). Quarterly Review of Economics and Finance 55, 268-279.

Moffit, R. (2002). Welfare programs and labour supply. Handbook of Public Economics, 4, 2394-2430.

OECD (2001). OECD Economic Surveys: Korea. Paris: OECD Publishing.

OECD (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing.

OECD Stat. LFS by sex and age, https://stats.oecd.org 2019.6.10. 인출.

OECD(2019a). Labour force participation rate(indicator). doi: 10.1787/8a801325-en 2019.6.10.인출.

OECD(2019b). Pensions at a Glance. Paris : OECD Publishing.

Ravallion, M., and M. Huppi(1991). Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia during an Adjustment Period. World Bank Economic Review 5(1), 57-82.

Roth, A. E. (Ed.). (1988). The Shapley value: essays in honor of Lloyd S. Shapley. Cambridge University Press. http://library.fa.ru/files/

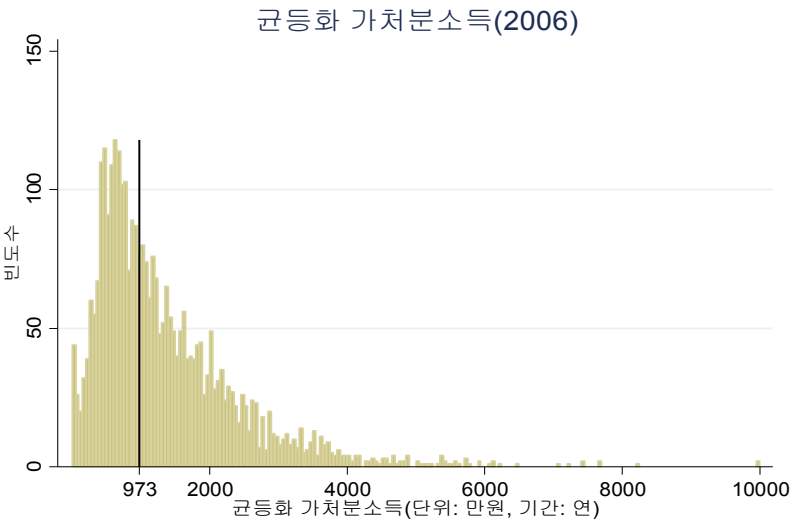
Roth2.pdf#page=39 2019.4.17.인출.

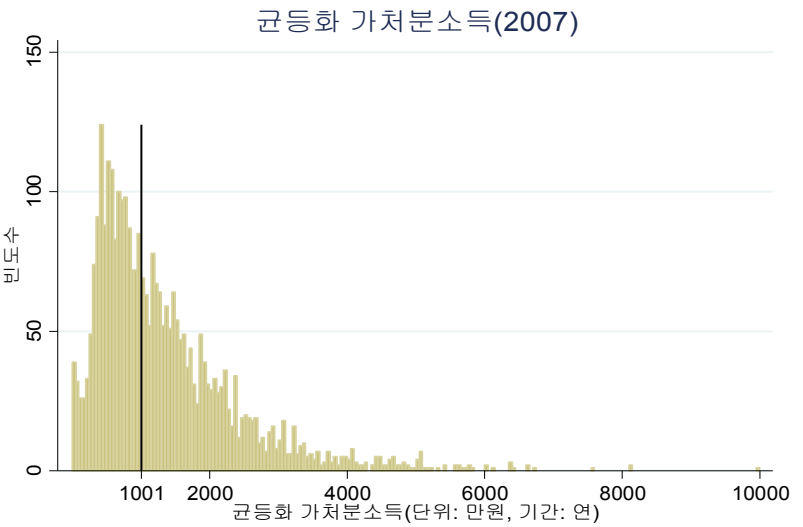
Sahn, D.E., and D.C. Stifel(2000). Poverty Comparisons over Time and across Countries in Africa. World Development 28(12), 2123-2155.

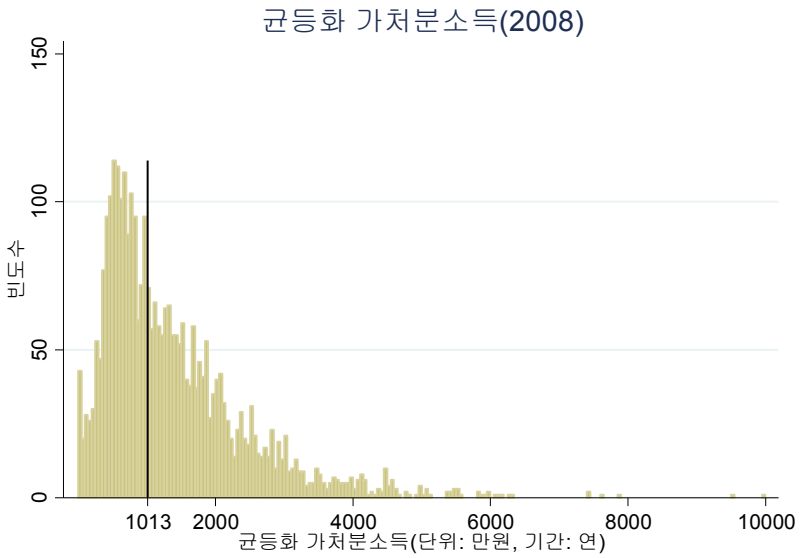
Shapley, L. (1953) A Value for n-Person Games. Reprinted from Contributions to the Theory of Games, vol. 2, eds. H. Kuhn and A. W. Tucker (Princeton: Princeton University Press, 1953, 307-17). In A. Roth (Ed.), The Shapley Value: Essays in Honor of Lloyd S. Shapley(.31-40). Cambridge: Cambridge University Press, 1988. http://library.fa.ru/files/Roth2.pdf#page=39 2019.4.17.인출.

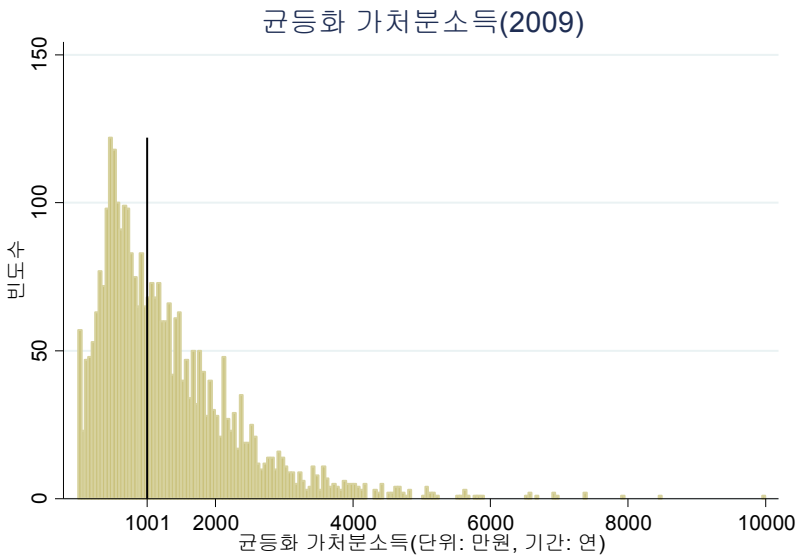
Shorrocks, A. (1999), Decomposition Procedures for Distributional Analysis: A Unified Framework Based on the Shapley Value. Mimeo. University of Essex. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.2940&rep=rep1&type=pdf 2019.2.14. 인출.

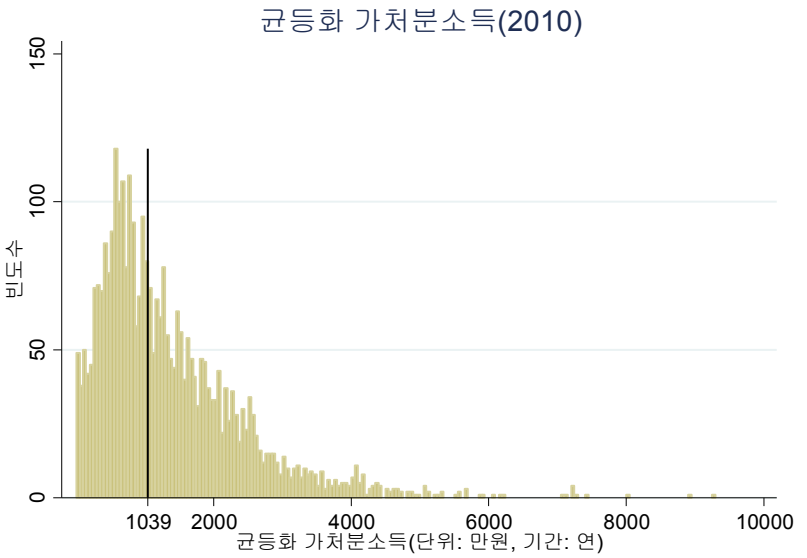
[부도] 65세 이상 노인인구 균등화 가처분소득 분포 변화(실질)

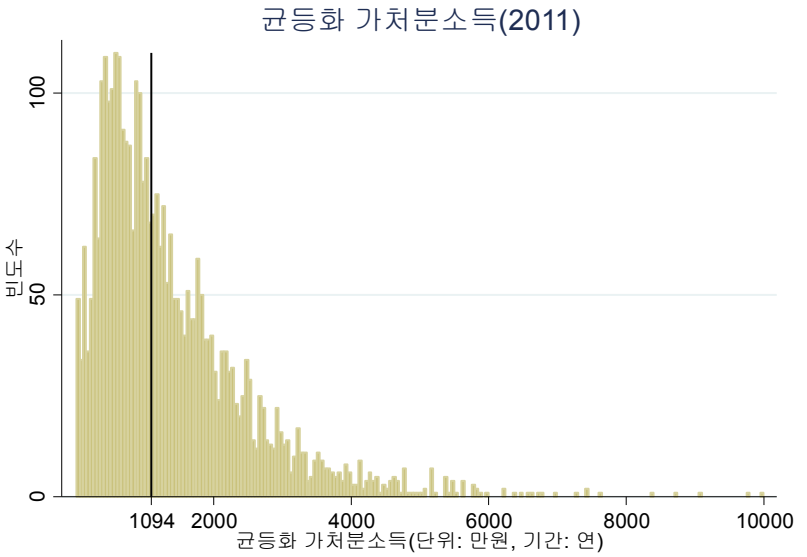


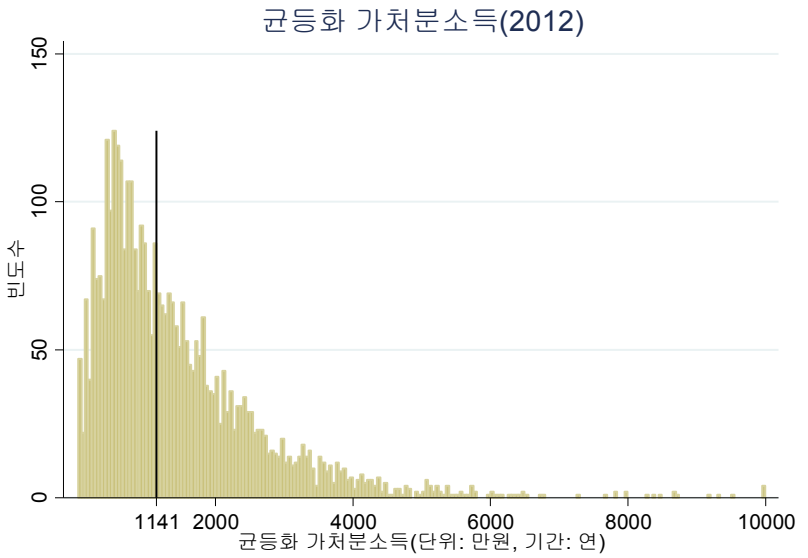


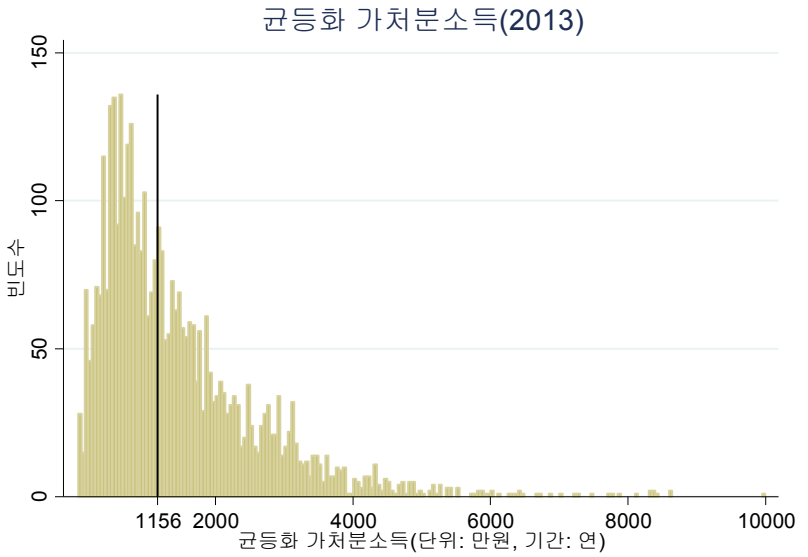

균등화 가처분소득(2008)
빈도수
0
50
100
150
1013
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)

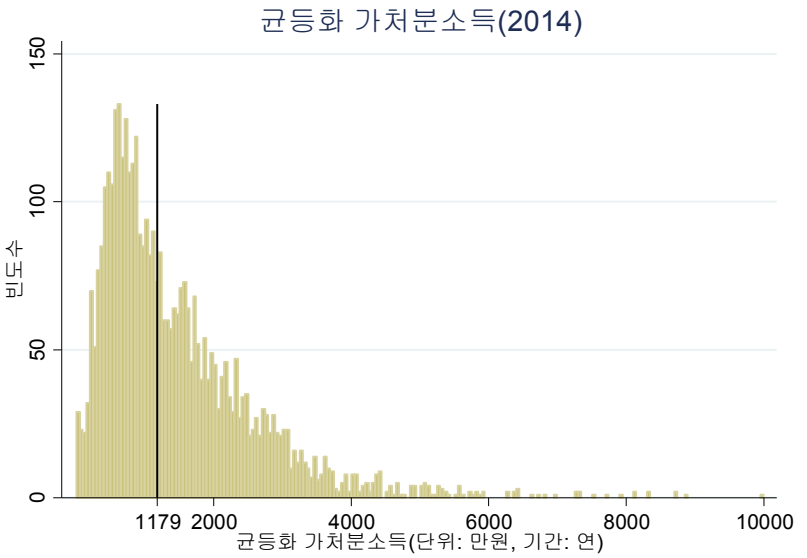

균등화 가처분소득(2009)
빈도수
0
50
100
150
1001
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)

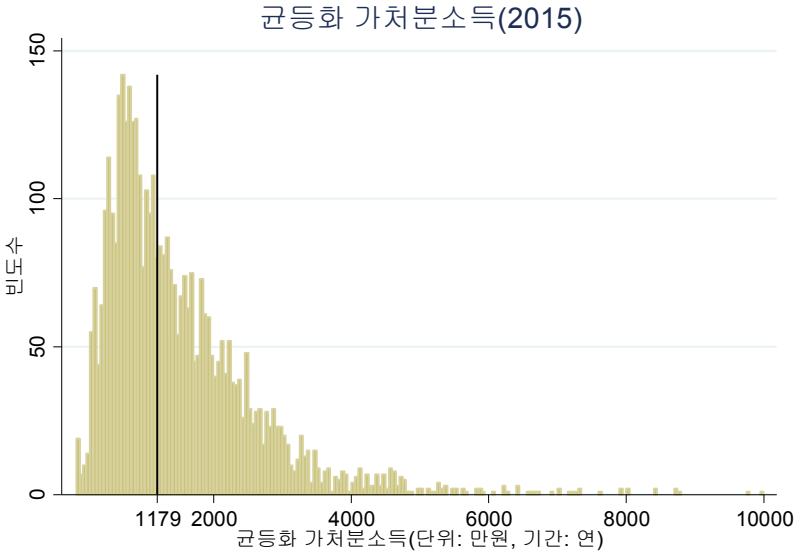

균등화 가처분소득(2010)
빈도수
0
50
100
150
1039
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)

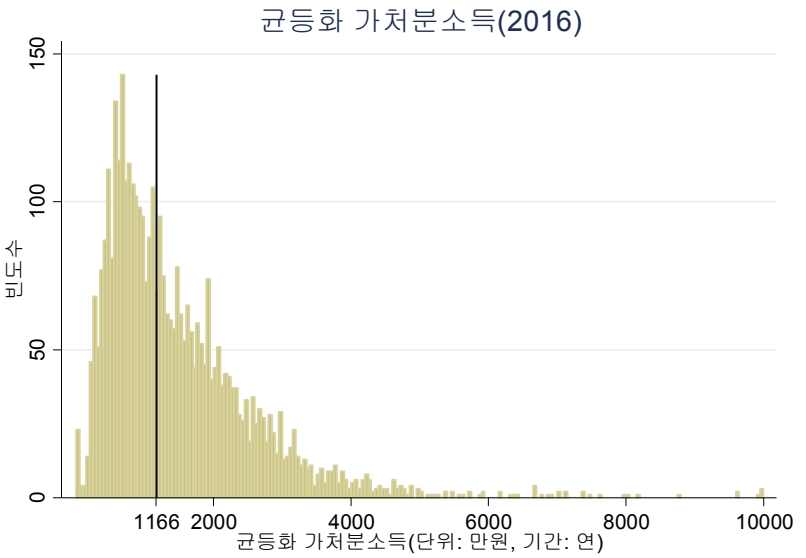

균등화 가처분소득(2011)
빈도수
0
50
100
1094
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)

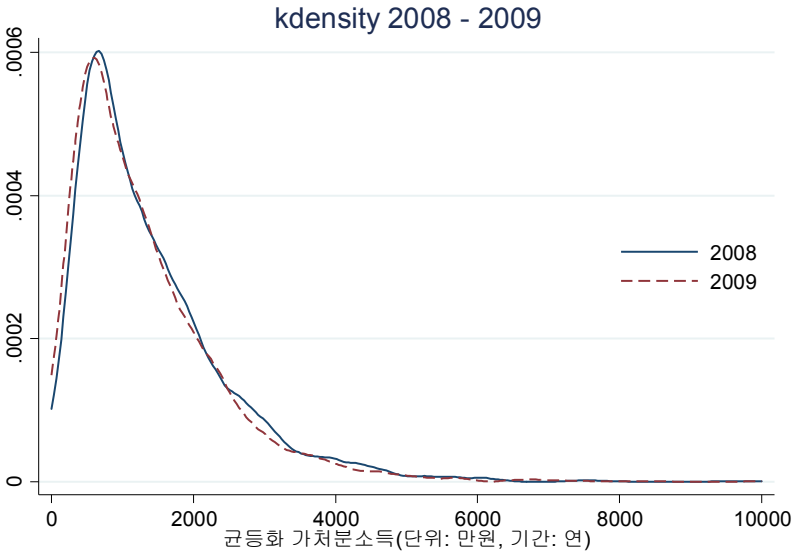

균등화 가처분소득(2012)
빈도수
0
50
100
150
1141
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)

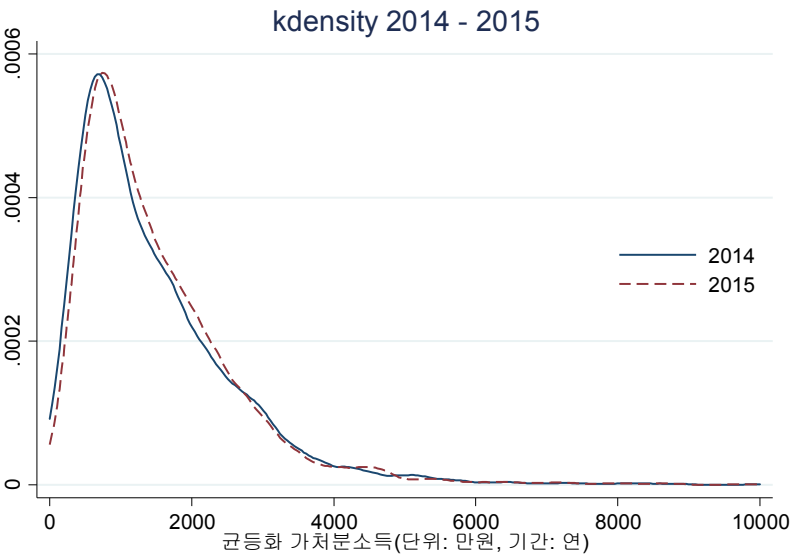

균등화 가처분소득(2013)
빈도수
0
50
100
150
1156
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)

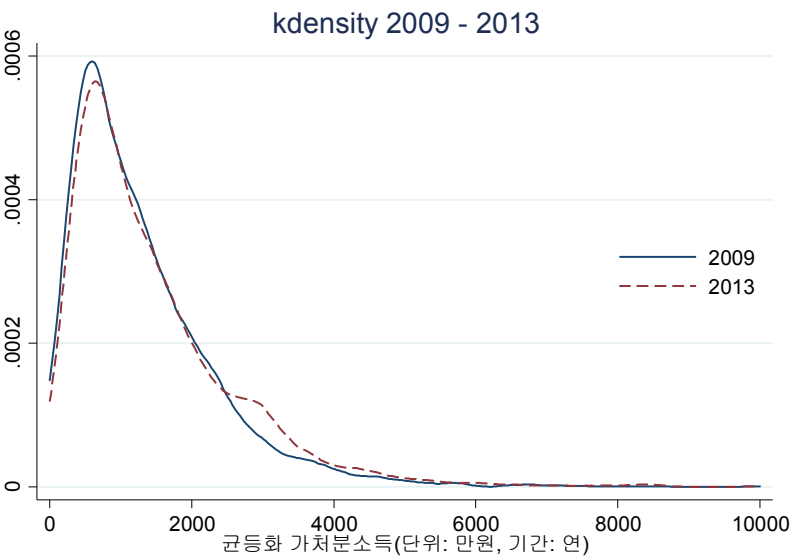

균등화 가처분소득(2014)
빈도수
0
50
100
150
1179
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)

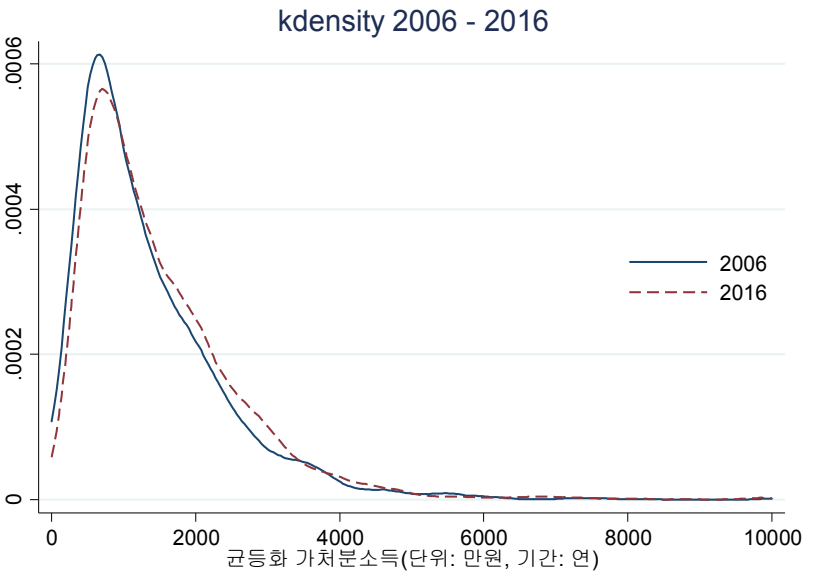

균등화 가처분소득(2015)
빈도수
0
50
100
150
1179
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)


균등화 가처분소득(2016)
빈도수
0
50
100
150
1166
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)


kdensity 2008 - 2009
0
.0002
.0004
.0006
2008
2009
0
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)


kdensity 2014 - 2015
.0006
.0004
.0002
0
2014
2015
0
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)


kdensity 2009 - 2013
.0006
.0004
.0002
0
2009
2013
0
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)


kdensity 2006 - 2016
.0006
.0004
.0002
0
2006
2016
0
2000
4000
6000
8000
10000
균등화 가처분소득(단위: 만원, 기간: 연)

간행물 회원제 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.

회원 종류

전체 간행물 회원	보건 분야 간행물 회원
120,000원	75,000원
사회 분야 간행물 회원	**정기 간행물 회원**
75,000원	35,000원

가입방법

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