

기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석

강 성 호* · 최 옥 금**

〈 요약 〉

본 연구에서는 제2차 한국복지패널자료를 활용하여 기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과에 대해 살펴보았다. 분석결과 첫째, 탈빈곤 효과의 측면에서 기초노령연금 수급자는 탈빈곤 기회가 증가하는 반면 비수급자의 경우에는 오히려 상대적 빈곤에 처할 가능성이 있는 것으로 나타났다. 특히 차상위 가구의 경우 빈곤계층의 상향이동 및 비빈곤계층의 하향이동으로 인해 차상위계층의 수가 증가, 혹은 감소할 수 있어 다른 소득계층에 비해 제도 효과가 크게 작용하는 것으로 분석되었다. 둘째, 기초노령연금은 대부분의 소득계층에서 소득보장 효과가 존재하지만 그 효과가 저소득계층에 집중되어 빈곤계층이 차상위로 이동하는데 영향을 미치는 것으로 나타나 현실적인 노후소득보장에는 한계가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 현행 기초노령연금이 일정 수준의 탈빈곤 및 소득보장 효과가 존재한다는 점과, 제도를 확대(포괄성 및 급여수준 증대)할수록 이러한 효과가 커질 것임을 제시한다. 그러나 급여수준의 한계로 인해 빈곤의 완전한 탈출이 아닌 차상위계층의 증가로 나타난다는 점에서, 기초노령연금 수준의 현실화와 제도 개혁의 논의가 필요하다는 점 또한 제시한다고 할 수 있다.

* 국민연금연구원 부연구위원 (powerksh0515@hanmail.net)

** 교신저자, 국민연금연구원 부연구위원 (ogchoi@nps.or.kr)

1. 서론

2007년 7월, 국민연금 보험료율은 9%로 유지하면서 평균소득자의 소득대체율이 현재의 60%에서 2008년 50%, 2028년까지 소득대체율의 40%가 되도록 하는 국민연금법 개정안이 통과되었다. 이 개정안은 국민연금의 재정안정화만 고려한 것이며 공적연금으로서 국민연금이 중요하게 다루어야 할 노후소득보장 기능이 실종된 것이라는 여러 비판이 제기되었다(김종건, 2007). 그러나 이러한 비판에는 국민연금의 제도 개혁과 동시에 국민연금의 노후소득보장 기능을 보완하기 위해 도입된 기초노령연금에 대한 고려가 부각되지 못한 측면이 있다.¹⁾ 곧 기초노령연금의 도입은 국민연금제도의 노후소득보장 기능의 감소에 대비하여 이를 보완하기 위해 설계된 제도이지만, 각각의 제도가 별개의 제도로 인식되어 국민연금제도는 노후소득보장기능이 후퇴하였다는 비판을 받음과 동시에 보완책으로 도입된 기초노령연금의 노후 소득보장 기능은 크게 부각되지 못하였다는 것이다.

물론 이는 현재 기초노령연금의 성격이 모호하다는 점과도 관련이 있다. 즉, 기초노령연금을 공적연금의 일부로 보는 시각과 공공부조 성격으로 보는 시각이 있다. 기초노령연금법 제1조(목적)에는 “후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 노인 중 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하기 위함”으로 포괄적으로 규정하고 있다. 따라서 동 제도의 탄생 배경을 보면, 국민연금 개혁과 관련하여 노후소득보장 사각지대 해소 필요성과 기초연금 도입 주장에 대한²⁾ 타협의 산물로 탄생된 것으로 이해할 수 있다. 이는 현행 기초노령연금

¹⁾ 2003년부터 2007년 연금개혁이 이루어진 시점에서 연금개혁의 방향을 재정안정화에 초점을 둔 모수적 개혁이나, 혹은 기초연금의 도입 및 사각지대 해소에 초점을 둔 근본적이고 구조적인 개혁이나를 두고 학계는 물론 정치계에서 격렬한 논쟁이 이루어졌으며, 결국 두 방향 가운데 어느 것도 완전하게 채택되지 못하고 그 중간 형태라 할 수 있는 ‘국민연금의 소득대체율 감소, 그리고 기초노령연금의 도입’이 이루어진 것이다(이용하, 2009).

²⁾ 노후소득보장 사각지대 해소 대책 및 국민연금 개혁 논의 촉매제로 기초노령연금 도입 제기(‘06.5, 국민연금 신개혁방안) 적용 대상을 전 노인의 45% 에게 8만원 지급, 기초노령연금법(안) 의원 발의(‘06.9, 열린우리당 강기정의원 대표발의)

제도는 제정 당시 국민연금사각지대 해소와 현세대 노인의 빈곤해소라는 측면에서 다소 모호한 성격을 가지고 출발하였음을 보여주는 것이다(보건복지부, 2007a). 또한 급여의 절대적인 수준이라는 측면에서 볼 때 노후소득을 지원하기에는 한계가 있고, 국민연금과 기초노령연금을 동시에 받고 있는 사람들의 비중이 낮다는 점에서 기초노령연금을 국민연금의 줄어든 급여를 보충하는 제도로 인식하기에도 한계가 있다.

이러한 제도 성격의 모호성에도 불구하고 노후소득보장이라는 제도의 관점에서 공적연금인 국민연금제도와 연계되어 급여가 산정된다는 점(국민연금 평균소득월액 A값의 일정비율로 급여조정)에서 기초노령연금제도는 공적연금제도를 보완하는 노후소득보장 기능을 하는 것으로 이해할 수 있다. 또한 2009년 현재 기초연금제도는 65세 이상 노인의 70%에게 지급되고 있으며, 특히 그 대상이 저소득 노인이라는 점에서 기초노령연금은 어느 정도의 탈빈곤 효과 및 소득보장 효과를 담보하고 있을 것이라는 추정이 가능하다.

본 연구는 노후 소득보장 체제로서의 기초노령연금의 기능에 주목하여 기초노령연금이 갖는 탈빈곤 효과 및 소득보장 효과가 어떠한지 분석하고자 한다. 이를 바탕으로, 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 살펴보고자 한다. 첫째, 기초노령연금이 탈빈곤에 어느 정도 기여하는지 그 정도를 살펴본다. 좀 더 구체적으로, 65세 이상 노인 가운데 소득수준이 하위 60%(혹은 70%, 80%)에 해당하는 집단을 대상으로 기초노령연금의 시행 후 노인의 탈빈곤 및 소득보장 효과가 어느 정도인지 살펴볼 것이다. 둘째, 현행 기초노령연금은 수급자 모두에게 동일 급여액을 주는 것이 아니라 소득 수준에 따라 차등적으로 지급하고 있다는 점에 주목하여 기초노령연금의 각 소득계층별 소득보장 효과에 대해 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 본 연구는 기초노령연금이 공적연금체제의 하나로써 노후소득보장에 어느 정도 기여할 수 있는지 살펴보고, 정책적 함의를 제시하고자 한다.

이를 위한 본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 기초노령연금의 현황 및 노인가구의 소득구성원이 어떠한지 살펴보고, 노인가구를 대상으로 실시한 공 사적이전의 탈빈곤 및 소득보장 효과를 분석한 선행연구를 살펴보고, 다음으로 3장에서는

○ 전체 노인의 60% 대상, 국민기초수급자 및 차상위계층 노인은 각각 10만원, 일반 노인은 7만원씩 차등 지급 함

본 연구의 분석자료 및 분석가정, 분석방법에 대해 간단히 소개하며, 4장에서는 이러한 분석가정을 고려하여 기초노령연금의 탈빈곤 효과와 소득보장 효과가 어떠한지 분석하고 그에 대한 분석결과를 제시하도록 하겠다. 마지막으로 5장에서는 분석결과를 통한 결론 및 정책적 함의를 제시하도록 한다.

2. 선행연구 검토

현재 기초노령연금은 도입 초기이므로 이를 분석할 수 있는 실증자료가 미흡하므로, 본 연구에서 초점을 맞추고 있는 기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과를 직접적으로 분석한 선행연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 우선 여기에서는 기초노령연금 수급 현황에 대해 간단히 살펴보도록 하겠다. 이는 본 분석에 앞서 기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과를 간접적으로 살펴보기 위해서이다. 다음으로 기초노령연금의 대상이 되는 노인가구의 소득구성에 대한 연구 및 이들을 대상으로 실시한 공 사적이전의 탈빈곤 및 소득보장 효과를 분석한 선행연구들을 통해 기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과를 간접적으로 살펴보고자 한다.

1) 기초노령연금 현황

2008년 5월 말 기준으로 기초노령연금 수급자는 1,946천명으로 65세 노인인구(2007년 기준 4,810천명) 대비 41.1% 수준인 것으로 나타난다. 가구형태별로 살펴보면, 노인단독 가구가 67.2%, 노인부부 가구가 32.8%로 노인단독 가구 비중이 매우 높은 것으로 나타났다, 수급자 형태별로는 일반수급자가 69.0%로 특례수급자³⁾ 31.0%에 비해 높은 것으로 나타났다.

³⁾ 2007년 12월 31일 현재 기준 경로연금 수급자 혹은 2008년 1월 1일부터 2008년 6월 30일 사이에 「국민기초생활보장법」에 따른 국민기초생활보장 수급자 가운데 65세 이상이 된 자, 또는 65세 이상으로 신규 국민기초생활보장 수급자가 된 자로 이에 해당하는 경우에는 별도로 신청을 받을 필요가 없으며, 신청한 것으로 간주한다(보건복지부, 2008년 기초노령연금사업안내, 2008 참조).

[표 1] 기초노령연금 수급자 현황

(단위 : 천 명)

구분	계	노인단독	노인부부		
			소계	1인수급	2인수급
계	1,946	1,307(67.2)	639	172	467
일반수급자	1,343(69.0)	862	481	144	337
특례수급자	603(31.0)	445	158	27	130

자료 : 국민연금공단(내부자료), 2008년 5월 기초노령연금 주요통계 현황, NPS국민연금

다음으로 기초노령연금 급여수준별로 살펴보면, 2008년 5월 현재 전체 대비 72.5%가 8.4만원을 수급받고 있으며, 나머지 27.5%는 8만원 이하를 받고 있어 수급자의 대부분이 기초노령연금에서의 최고금액을 받고 있는 것으로 조사되었다. 이들 평균수급액은 약 7.8만원으로 나타났으며, 8만원 이하를 받는 사람들(27.5%)의 평균수급액은 6.3만원으로 나타났다.

[표 2] 기초노령연금액별 수급자 현황

(단위 : 천 명)

구분		계	2만원	4만원	6만원	6.7만원	8만원	8.4만원
계		1,946(100)	29	30	33	422	21	1,411(72.5)
노인단독		1,307	11	12	13	-	17	1,254
노인	1인	172	4	3	4	-	4	157
부부	2인	467	14	15	16	422	-	-

주: ()안은 비율

자료 : 국민연금공단(내부자료), 2008년 5월 기초노령연금 주요통계 현황, NPS국민연금

한편, 기초노령연금과 국민연금을 동시에 수급하고 있는 노인을 살펴보면, 2008년 4월 기준 동시 수급자는 약 106천명⁴⁾으로, 현재 국민연금 노령연금 수급자(1,793천명)의 5.9%, 65세 이상 노령연금 수급자(약 894천명)의 11.9% 수준이며, 기초노령연금 수급자(1,946천명) 대비로는 5.4%수준이다. 이는 기초노령연금과 국민연금의 수급집단이 중복되는 수치가 낮다는 것을 보여주며, 기초노령연금의 도입을 국민연금 가입유인

⁴⁾ 국민연금공단 내부자료(2008)에 의하면, 동시 수급자 약 106천명 가운데 노인단독 가구는 54천명, 노인부부 가구는 53천명으로 나타났다.

으로 활용한다거나 낮아진 국민연금 수준을 보충하는 제도로 활용하기에는 한계가 있음을 의미한다.

두 제도의 동시 수급자에 대해 기초노령연금 급여수준을 중심으로 구분하면, 수급액이 6.7만원 이하인 자의 비율은 전체의 15.2%였으며, 8만원 이하인 경우는 37.3%여서, 대부분(62.7%)은 최고금액인 8.4만원을 수급하는 것으로 분석되었다.

[표 3] 국민연금 동시 수급자 가운데 기초노령연금액별 수급자 현황

(단위 : 명)

구분	계	2만원	4만원	6만원	6.7만원	8만원	8.4만원
계	106,227	4,913	5,139	5,409	648	23,542	66,576
비율		4.6(4.6)	4.8(9.5)	5.1(14.5)	0.6(15.2)	22.2(37.3)	62.7(100.0)

주: () 안은 누적비율임.

자료 : 국민연금공단(내부자료), 2008년 5월 기초노령연금 주요통계 현황, NPS국민연금

[표 3]에서 확인할 수 있듯이, 기초노령연금 수급자의 62.7%가 최고 금액을 수급하는 것으로 나타나고 있지만 급여의 절대적 수준측면에서 볼 때 노후소득을 지원하기에는 한계가 있고, 앞에서 보았듯이 국민연금과 기초노령연금을 동시에 수급하는 비율이 매우 낮다는 점에서 기초노령연금을 국민연금을 보충하는 제도로서 인식하기에는 여전히 한계가 있다. 이러한 상황에서 기초노령연금의 도입이 노인가구의 탈빈곤, 소득보장에 어떠한 효과를 나타내는지 살펴보는 작업은 전체 노후 소득보장 체제의 틀에서 기초노령연금이 어떠한 역할을 담당하고 있는지 살펴볼 수 있다는 점에서 의미가 있을 것이라 판단된다.

2) 노인가구의 소득구성 및 공 사적이전의 탈빈곤 및 소득보장 효과

2006년 통계청 조사에 의하면 노인부부 가구의 월평균 소득은 약 121만원으로 비노인가구 소득인 316만원의 38.2%이었으며, 이들의 소득 구성은 전체 소득 가운데 이전소득이 56.9%로 가장 높고, 다음으로 근로소득이 9.9%, 사업소득은 7.1%인 것으로 나타났다. 이전소득을 공 사적이전소득으로 구분해 보면, ‘연금 및 사회보장수혜’에 따른 공

적이전소득은 25.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 고령화연구패널 자료를 이용하여 50~64세 및 65세 이상 고령자 가구의 소득구성원에 대해 분석한 장지연 외(2008)의 연구에 의하면, 국내 고령자의 소득 가운데 자녀 등 가족으로부터 얻는 소득(사적이전)은 28.2%, 근로소득이 23.6%를 차지하는 반면 국민연금과 같은 공적이전소득은 13.9%에 불과한 것으로 제시되고 있다.

이러한 경향은 연구 대상을 정의하느냐에 따라 조금씩 달라지긴 하지만, 노인가구의 소득구성을 살펴본 다른 연구에서도 유사하게 나타난다. 노인만으로 구성된 가구의 소득구성원을 분석한 최효미(2007)의 연구에서도 사적이전소득, 근로소득, 공적이전소득, 사회보험소득, 부동산 소득, 금융소득의 순으로 나타났으며, 노인가구주 가구의 소득구성원을 살펴본 최옥금(2007) 손병돈(2009)의 연구에서도 노인가구주 가구의 소득구성을 살펴본 결과 근로소득, 사적이전소득, 공적이전소득, 부동산소득, 금융소득, 기타소득의 순으로 나타났다.⁵⁾

그렇다면 이는 다른 국가들과 비교할 때 어떠한가? 일본 내각부 자료(2002)에 의하면, 일본은 60세 이상 고령자의 주된 수입원은 공적연금 67.5%, 자녀지원 3.4%, 재산소득 2.3%수준으로 나타나고 있으며(2000년 기준), 미국, 독일, 스웨덴의 경우에도 2000년 기준으로 공적연금이 각각 56.6%, 75.8%, 80.1%로 공적연금 의존율이 50%를 넘어선 것으로 나타났다. 이는 노인가구의 소득구성원을 분석한 대부분의 연구(김수완 조유미, 2005; 장지연 외, 2008)에서도 살펴볼 수 있는데, 분석결과 국가마다 비교 대상의 시점에서 다소 차이는 있었지만 외국의 경우 공적이전소득이 차지하는 비중이 40% 이상이 대부분이고 독일(1994년 기준)의 경우 70%에 이르는 것으로 분석하고 있다. 곧 국내 노인들의 가구에서 공적이전소득이 차지하는 비율은 스웨덴(79.3%)이나 덴마크(64.1%), 오스트리아(81.0%)는 물론, 스페인(81.7%)이나 그리스(85.4%) 등과 비교할 때 매우 낮은 수준이라는 것을 확인할 수 있는 것이다(문화일보 사회면, 2008).

이러한 상황에서 노인가구를 대상으로 공적이전의 탈빈곤 효과는 그리 크지 않다는 것이 선행연구들에서 지적하고 있는 결과이다(홍경준, 2002 등). 공적이전의 탈빈곤 효과 및 소득보장 효과를 살펴본 연구들은 전체 가구를 대상으로 사적이전과 공적이전

⁵⁾ 통계청 조사와 최효미(2007)의 연구에서는 ‘노인 부부 가구’로 정의하여 이전소득이 가장 높은 것으로 나타나며, 이후의 연구들에서는 ‘노인가구주 가구’로 정의하여 근로소득이 가장 높게 나오는 것으로 판단된다.

의 탈빈곤 효과를 비교한 것이 대부분이다(홍경준, 2002; 김교성, 2002 등). 이 가운데 노인가구를 대상으로 하여 공적이전과 사적이전의 효과를 비교하면 대부분의 연구에서 사적이전이 공적이전보다 그 효과성이 큰 것으로 나타난다.

이렇듯 선행연구에서는 노인가구의 소득구성 및 공적이전의 빈곤 감소 효과를 살펴보면서 외국과 비교할 때 공적이전소득의 비중이 상당한 격차가 있음을 지적하고 있으며, 노인가구를 대상으로 분석할 때에도 공적이전보다는 사적이전의 효과가 더 큰 것으로 제시하고 있다. 그러나 대부분의 선행연구들은 공적이전소득에서 최근 도입된 기초노령연금도 고려하지 않았을 뿐 아니라 기초노령연금이 노인가구의 탈빈곤 및 소득보장에 어떠한 효과를 미칠 것인지 분석하지 않았다는 한계가 있다. 이에 여기에서는 기초노령연금까지 고려할 경우 노인의 소득구성이 어떻게 변화하는지 살펴보고, 이를 바탕으로 노인가구의 탈빈곤 및 소득보장 효과를 분석하고자 한다.

3. 자료 및 분석방법

1) 분석자료

본 연구에서 활용하는 자료는 「한국복지패널자료」 2차년도 가구자료이다.⁶⁾ 본 연구에서는 이를 활용하여 65세 이상 노인가구의 인적특성, 근로소득, 자산상태 등에 대해 살펴보고⁷⁾, 기초노령연금 적용여부를 통해 제도 도입에 따른 탈빈곤 및 소득보장 효과를 추정하고자 한다. 그러나 기초노령연금은 2008년부터 실시되었기 때문에 조사자료 내에서는 동 제도와 관련된 변수가 존재하지 않으므로 제도적용에 따른 효과는 시뮬레이션 분석을 활용하는 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 조사 시점에서의 소득과 자산

⁶⁾ 2008년부터 기초노령연금제도가 시행되고 있음에도 불구하고 본 연구에서 2006년 자료를 활용하여 시뮬레이션 방법을 적용한 이유는 조사자료의 접근성과 관련이 있다. 대부분의 조사자료에서 소득은 '작년 한해'를 묻고 있다는 점을 고려할 때, 2008년의 가구 소득 상황을 파악하기 위해서는 적어도 2009년에 조사된 데이터를 요한다. 그러나 현재 이러한 자료는 아직 접근할 수 있는 상황이 아니므로 본 연구에서는 2006년도의 자료를 활용하여 시뮬레이션을 적용하는 방식을 채택하였다. 예를 들어, 한국노동패널(KLIPS)자료는 현재 10차까지 공개되어 있으며, 10차년도 자료의 소득 기준은 2006년이다. 또한 한국복지패널의 최근 공개자료인 3차 자료의 소득 기준은 2007년이므로 2008년 기준소득은 2010년 후반기에나 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

⁷⁾ 노인가구가 자산을 노후생활에 어떻게 활용하고 있는지에 대한 분석은 강성호·김경아(2008)를 참고할 수 있다.

자료를 활용하여 소득인정액을 산출하고, 이를 서열화하여 하위 60%(혹은 70%, 80% 이하)의 노인가구에 대해 기초노령연금을 차등적으로 배분하여 분석하고자 한다.

[표 4] 소득인정액 산정방식

- 소득인정액(월) = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
- 소득평가액(월)⁸⁾ = 소득산정에 포함되는 종류별 소득 금액을 합산하여 월 평균한 금액
- 재산의 소득환산액(월) = {(재산-부채) × 소득환산율(5%)} ÷ 12개월

주: 소득평가액 및 재산의 소득환산액은 월 기준이며, (-)인 경우는 0원으로 처리
 자료: 보건복지부, 2009 기초노령연금 사업안내, 2009.

2) 분석가정 및 분석방법

기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과를 분석하기 위해서는 몇 가지 분석가정을 필요로 한다. 여기에서는 원칙적으로 현 기초노령연금제도 내용을 적용하되, 현실적으로 적용이 어려운 것은 다음과 같이 가정하였다. 첫째, 기초노령연금제도는 2008년부터 실시되었기 때문에 실태 분석결과를 사용할 수 있기 위해서는 2010년 후반에나 가능하다.⁹⁾ 따라서 2006년을 2008년 시점으로 가정하여 분석한다. 이렇게 분석하더라도 제도가 절대기준이 아닌 상대기준인 소득인정액의 하위 60%(혹은 2009년 70%)이하의 집단에 대해 적용하므로 분석시점에 따른 논리적 모순은 발생하지 않는다. 이를 위해, 소득인정액 기준을 2008년 기준인 노인 단독가구 월 40만원, 노인부부 가구¹⁰⁾ 월64만원(소득인정액 기준)으로 하는 것이 아니라, 65세 이상 노인 중 소득인정액 기준 60%이하를 수급자로 하였다. 또한 기초노령연금제도는 2009년 이후에는 70%로 확대적용하고 있으므로 제도적용에 따른 탈빈곤 및 소득보장 효과를 분석하기 위해 전체 노인의 70%, 80%까지 기초노령연금 지급을 확대하여 추가적으로 분석하였다.

⁸⁾ 소득평가액(연간)에 활용한 소득변수는 근로소득, 사업소득, 자산소득, 공적이전소득이다.
⁹⁾ 이는 각주 6)의 서술과 관련이 있다.
¹⁰⁾ 신청인이 65세 이상 노인('08.1~6월까지)는 70세 이상, 배우자 연령은 무관)으로 배우자가 있는 경우를 의미한다.

[표 5] 현행 기초노령연금 제도내용 및 분석가정

구분	현행 제도	본 연구의 분석 가정
선정기준 및 범위	○ 2008년 기준 노인단독 가구 월40만원, 노인부부 가구 월64만원(소득인정액 기준)	○ 65세 이상 노인의 60%에게 적용(소득인정액 기준) - 전체 노인의 70, 80%까지 확대지급 ※ 소득인정액에 대해 가구균등화 지수를 적용하여 소득계층을 구분
선정대상별 차등적용 여부	○ 노인단독과 노인부부의 생활비 차이를 인정하여 차등적용(1:1.6)	좌동
재산의 소득환산율	○ 5%	좌동
연금액	○ 국민연금 가입자 전체 평균소득월액(A값)의 5%	○ 조사대상자(59세이하)평균 소득의 5% - 상한선은 국민연금과 동일하게 360만원 이상의 경우는 360만원으로 함
소득인정액+기초노령연금액 > 선정기준액	○ 단계별로 감액 : 선정기준액과 소득인정액의 차액에 따라 20,000원 단위(본인만 수급), 40,000원 단위(부부 모두 수급)로 절상하여 지급	○ 합산금액(소득인정액+기초노령연금액)이 선정기준액과 동일하도록 감액.
빈곤선	※ 국민기초생활보장법의 절대빈곤선인 최저생계비 이하 가구를 기준으로 적용	○ OECD기준인 중위소득(가구 총소득 기준)의 50%선으로 설정 ¹¹⁾ - 차상위계층은 빈곤선의 120%이하(중위소득의 60%이하)로 설정

자료 : 보건복지부, 2009 기초노령연금 사업안내, 2009.

둘째, 본 연구에서는 현행 제도와 마찬가지로 노인단독과 노인부부의 생활비 차이를 인정하여 차등적용(1:1.6)하는 것으로 가정하였다. 동 차등적용 비율(1:1.6)은 가구균등화 비율과 동일한 성격을 가진다(정경희 외, 2007)고 볼 수 있으므로 분석의 명료화를 위해 가구균등화 지수로 활용하여 분석하였다. 셋째, 재산의 소득 환산율 적용은 현행 제도와 같이 재산종류에 무관하게 순재산의 연 5%를 적용하여, 재산¹²⁾을 소득으로 환

11) 여유진·김미곤·김태완·양시현·최현수(2005) 등 국내외 다양한 연구에서 빈곤선을 중위소득의 50%로 설정하여 분석하였다.

산하였다.

넷째, 연금액 수준은 현재 국민연금 가입자 전체평균소득월액(A값)을 기준으로 5%를 지급하는 것으로 되어 있으나, 동 가정에서는 외부자료에서 오는 편의문제를 고려하여 조사대상자(59세 이하) 평균소득의 5%를 적용하는 것으로 가정하였다. 다만 상한소득의 존재에서 오는 차이를 보완하기 위해 현 국민연금상한선인 360만원 이상자는 360만원으로 가정하였다. 다섯째, 소득인정액과 기초노령연금액을 합산한 금액이 선정 기준액을 초과하는 경우 현행 제도와 동일하게 단계별로 감액하는 것은 동일하게 적용하지만, 소득인정액과 기초노령연금액의 합산금액이 선정기준액과 동일하도록 지급하는 것으로 가정한다. 여섯째, 빈곤선은 전체 가구를 대상으로 OECD기준인 중위소득(가구총소득 기준)의 50%선으로 설정하였으며, 차상위계층은 최저생계비의 120%(중위 소득의 60% 이하¹³⁾)로 상정하였다.

이렇게 6가지 형태의 단계를 거쳐서 가구기준 소득인정액을 산출하고, 제도 적용 전후의 효과를 통해 가구유형별, 소득계층별로 구분하여 탈빈곤 및 소득보장효과를 분석할 것이다. 즉, 본 연구에서의 탈빈곤 효과는 기초노령연금의 적용범위를 확대함(제도비적용→60%→70%→80%)에 따라 빈곤, 차상위, 비빈곤의 비중이 어떻게 달라지는지를 중심으로 살펴보고, 특히 노인가구를 대상으로 제도 적용전후의 지니계수 변화효과도 동시에 분석할 것이다. 한편, 소득보장 효과분석에서는 기초노령연금의 적용범위를 확대함에 따라 이들의 소득이 얼마나 증가하는지를 가구유형을 중심으로 살펴본다.

4. 분석결과 : 기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과

1) 소득인정액과 기초노령연금 산출

동 분석에 활용될 변수를 노인 및 비노인가구로 구분하여 자료에 대해 설명하면 다음

¹²⁾ 재산에는 부동산자산(주택, 주택의 건물, 토지, 전세보증금 준 것, 기타(권리금 등)), 금융자산(예금, 적금, 주식, 채권, 갯돈(타기 전), 기타) 등을 활용하였으며, 부채 변수로는 금융기관대출, 일반사채, 카드빚, 전세보증금, 외상, 미리 탄 갯돈, 기타부채, 주거관련 부채의 이자, 기타이자를 활용하였다.

¹³⁾ 일반적으로 차상위계층은 절대 빈곤선의 120%라고 정의하고 있는데, 이를 중위소득의 50%라는 상대 빈곤선을 적용하게 되면 차상위계층은 중위소득의 60%와 동일하다.

[표 6]과 같다. 이때, 노인 및 비노인가구에 대한 구분은 가구에 65세 이상 노인이 존재하는지의 여부로 구분하였으므로 가구주가 노인인 경우와는 구분된다. 이는 기초노령연금의 대상이 노인이므로, 가구주가 노인인 경우를 분석대상으로 하는 것과는 차별화되어야 하기 때문이다.

[표 6] 연구 대상의 소득 구성 및 인적 특성

(단위 : 만원, %)

구분		근로 및 사업소득	자산소득	공적이전	사적이전 등 기타	경상소득	순자산	가구주 평균연령
비노인가구	평균	4,628	398	395	696	4,902	7,620	45.0세
	N	4,231	1,282	1,420	1,226	4,386	4,377	
노인가구	평균	2,538	556	378	574	2,321	14,176	67.1세
	N	1,392	721	2,081	420	2,138	2,003	
전체	평균	4,111	455	385	665	4,056	9,678	52.2세
	N	5,623	2,002	3,500	1,646	6,524	6,379	

분석결과, 노인가구주 평균 연령은 52.2세로 이 가운데 노인가구는 67.1세, 비노인가구는 45.0세로 나타났다. 비노인가구의 경상소득 평균은 연간 4,902만원이었으며, 노인가구는 평균 2,321만원, 전체 가구의 평균은 4,056만원으로 나타났다. 이를 구체적으로 살펴보면, 비노인가구의 경우 근로 및 사업소득의 평균이 4,628만원으로 2,538만원으로 나타난 노인가구에 비해 높았으나 자산소득은 평균 398만원으로 평균 556만원으로 나타난 노인가구에 비해 낮게 나타났다. 공적이전, 사적이전및기타소득의 경우에도 노인가구의 평균 소득보다 비노인가구의 평균 소득이 높게 나타났다.¹⁴⁾ 반면 순자산의 경우에는 노인가구의 평균이 14,176만원으로 나타난 반면, 비노인가구의 평균은 7,620만원으로 나타나 노인가구의 순자산이 비노인가구에 비해 높은 것을 확인할 수 있다.

한편 기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과를 분석하기 위해서는 기초노령연금의 수급기준인 소득인정액을 산출해야 한다. 또한 소득인정액의 60%이하인 노인가구

¹⁴⁾ 이러한 결과는 본 연구에서 공적이전소득의 항목은 공적연금 뿐 아니라 고용보험, 산재보험과 같은 사회보험 뿐 아니라 장애수당, 모부자가정수당, 국민기초생활보장 급여 등을 포함한 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 또한 사적이전및기타소득의 경우에도 증여 및 상속, 경조금, 보상금, 사고보험금, 기타소득과 관련된 급여를 모두 포함한 것과 관련이 있다.

에 대해 기초노령연금을 적용하고 있으므로 수급 노인가구의 기초노령연금 수급액 수준을 살펴볼 필요가 있다. [표 7]에서는 노인가구 및 비노인가구의 소득유형별로 수준을 비교하였다. 비노인가구의 경우 수급자가 아니므로 기초노령연금액이 없는 것으로 나타나며, 노인가구 가운데 기초노령연금을 수급하는 경우는 소득보장 수준이 다소 증가하는 것으로 나타난다. 즉, 균등화 소득인정액 대비 보장수준¹⁵⁾은 수급적용 범위가 확대될수록 2.6%, 3.0%, 3.5%로 증가하는 것으로 나타나고 있다.

[표 7] 노인가구 및 비노인가구의 소득유형별 수준 비교

(단위 : 만원, 가구)

노인가구 여부	균등화 경상소득	균등화 소득인정 액(A)	기초노령연금(B)			보장수준(C=A+B)			
			60% 적용	70% 적용	80% 적용	60% 적용	70% 적용	80% 적용	
비노인	평균	2,779	2,857	-	-	-	-	-	-
	Gini	0.2706	0.2835	-	-	-	-	-	-
	N	4,386	4,429	-	-	-	-	-	-
노인	평균	1,328	1,654	97	97	99	1,697	1,704	1,712
	Gini	0.6974	0.7079	-	-	-	0.6906	0.6897	0.6890
	N	2,138	2,147	942	1,101	1,261	2,147	2,147	2,147
전체	평균	2,304	2,464	97	97	99	2,478	2,481	2,484
	Gini	0.4864	0.4929	-	-	-	-	-	-
	N	6,524	6,575	942	1,101	1,261	6,575	6,575	6,575

주 : 1) 360만원의 상한을 적용하여 국민연금가입자 전체 평균소득월액(A)의 5%를 구한 결과 100.19만원(연간)이었으며 분석에 이를 적용함(10% 적용은 동 결과에서 기초노령연금이 2배 정도 증가하는 수준임).

2) 지니계수 산출 시 균등화를 적용한 후 가구가중치를 활용함.

또한 비노인가구 대비 노인가구의 균등화 경상소득의 비율은 47.8%(1328/2779), 균등화 소득인정액의 비율은 57.9%(1654/2857)로 나타나, 경상소득에 비해 소득인정액을 기준으로 할 때 노인가구의 경제상태가 상대적으로 개선되는 것으로 나타난다. 앞에서 살펴보았듯이 노인가구의 경우 비노인가구에 비해 순자산이 많기 때문에, 자산의 활용가치를 높일수록(즉 stock에서 flow로 전환할수록) 소득이 증가하는 것으로 볼 수 있다. 한편, 기초노령연금을 60%, 70%, 80%로 적용할수록 보장수준(C)은 조금씩 높아지지만 급여의 절대적 수준(B)이 낮기 때문에 증가폭은 그리 크지 않다.

¹⁵⁾ [표 7]에서, (C-A)/A×100%로 산출하였다.

마지막으로 기초노령연금 전 후의 지니계수를 분석하여 기초노령연금 적용 전 후의 소득분배를 살펴보았다. 우선 균등화 경상소득을 기준으로 했을 때 전체의 지니계수는 0.4864이었으며, 이 가운데 비노인가구의 지니계수는 0.2706이었다. 반면 노인가구를 대상으로 지니계수를 구하면 0.6974로 나타나는데, 이는 노인가구의 경우 비노인가구에 비해 경상소득의 편차가 크지 않은 것에서 비롯된 결과인 것으로 보인다. 다음으로 균등화 소득인정액을 기준으로 했을 때 전체의 지니계수는 0.4929로 균등화 경상소득을 기준으로 했을 때보다 불평등 지수가 높은 것으로 나타났는데, 이는 자산까지 포함하게 되면 불평등의 편차가 커지는 것에서 비롯된 것으로 보인다. 이 가운데 비노인가구의 지니계수는 0.7079이며, 노인가구의 지니계수는 0.2835로 노인가구의 소득불평등이 비노인가구보다 큰 것으로 나타났다. 이는 노인가구의 경우 재산을 소득으로 환산하면 그 분배의 편차가 비노인가구보다 큰 것에서 비롯된 것으로 판단된다.

[표 8] 인가구 중 수급여부에 따른 소득유형별 소득수준 비교

(단위 : 연간 만원, 가구)

수급여부 (노인가구)		60% 적용			70% 적용			80% 적용		
		균등화 소득 인정액	기초 노령 연금 ¹⁾	계 ²⁾	균등화 소득 인정액	기초 노령 연금 ¹⁾	계 ²⁾	균등화 소득 인정액	기초 노령 연금 ¹⁾	계 ²⁾
비수급	평균	2,667	-	2,667	3,078	-	3,078	3,837	-	3,837
	N	635	-	635	477	-	477	317	-	317
수급	평균	978	97	1,075	1,043	97	1,140	1,111	99	1,210
	N	942	942	942	1,101	1,101	1,101	1,261	1,261	1,261
합계	평균	1,658	97	1,716	1,658	97	1,726	1,658	99	1,738
	N	1,577	942	1,577	1,577	1,101	1,577	1,577	1,261	1,577

주: 1) 평균소득의 5% 적용(10% 적용은 동 결과에서 기초노령연금이 2배 증가하는 수준임)

2) 보장수준(소득인정액+기초노령연금)

이후 기초노령연금을 적용했을 때 노인가구의 소득분배가 어떻게 변하는지 살펴보았다. 분석결과, 적용범위를 60%로 했을 때의 지니계수는 0.6906 70%로 적용했을 때에는 0.6897, 80%로 적용하면 0.6890으로 나타나 노인가구의 균등화 소득인정액 지니계수인 0.7079보다 그 크기가 감소했으며, 적용범위를 확대할수록 소득분배가 개선되는 것으로 나타났다.

그러나 노인가구 모두가 수급자가 되는 것은 아니므로 [표 8]과 같이 수급여부로 구분하여 살펴보면, 비수급자의 경우(60% 적용범위, 평균소득의 5% 적용) 전체 노인가구 대비 수급 노인가구의 균등화 소득인정액 비율은 59.0%(978/1658)가 되며, 수급 후 보장수준의 비율은 62.6%(1075/1716)로 약 3.6%p 개선되는 것으로 나타났다. 또한 60%에서 70%, 80%로 적용범위를 확대할수록 수급노인가구의 보장수준은 평균 1,075만원, 1,140만원, 1,210만원으로 점차적으로 증가하는 것을 확인할 수 있다.

2) 기초노령연금의 탈빈곤 효과

본 절에서는 노인가구에 기초노령연금 제도를 적용하면 빈곤 탈출에 얼마나 효과가 있는지 65세 이상 노인가구원이 있는 가구의 가구유형별로 빈곤 상태변화를 살펴보고자 한다. 이때, 제도적용에 따른 탈빈곤 효과를 살펴보기 위해 노인가구의 유형을 빈곤, 차상위, 비빈곤가구의 3가지 유형으로 구분하였으며, 여기서 사용한 빈곤선은 앞의 가정에서 설정한 기준과 동일하다.

본 분석에 앞서 소득인정액 기준 빈곤선 추정결과를 살펴보면 기초노령연금제도 적용전의 빈곤선(가구균등화 적용)은 연간 9,269천원 수준이었으며, 기초노령연금제도 적용 후 60%의 보장범위를 가정하였을 때에는 연간 9,325천원, 70% 보장범위 가정 시에는 9,327천원, 80% 보장범위 가정 시에는 9,328천원으로 추정되었다.

노인 빈곤가구는 차상위 및 비빈곤계층에 비해 순자산 수준이 모두 떨어져 수급자격 조건이 충족될 확률은 높지만, 급여수준은 예산 범위에 맞춰져 있으므로 빈곤탈피에 한계가 존재할 수 밖에 없다. 여기서는 이러한 기초노령연금 도입의 한계에도 불구하고, 여전히 동 제도의 적용으로 노인가구의 빈곤완화¹⁶⁾ 효과에 기여할 것으로 보고 이에 대한 시뮬레이션 분석을 수행하였다. 현행 기초노령연금에서 수급자 선정은 가구 내 노인(65세 이상)이 1명 이상 존재하는 가구에서 노인(부부)의 소득인정액이 전체 노인의 60% 이하에서 결정된다. 물론, 가구 내 젊은 가구주에게 자산을 모두 물려준 이후 3년 이상 경과하고 소득과 자산이 없는 노인의 경우에는 과거 소득인정액 기준을 충족시

¹⁶⁾ 이와 유사하게 국민연금제도 등 공적연금제도의 빈곤 완화 효과를 분석한 논문에는 권문일(2004), 홍백의(2005)를 참고할 수 있다.

킨다면 수급자가 될 수 있다.

현행 제도에 따르면, 가구소득 기준에 의한 선정이 아니라 노인부부단위의 경제적 능력(소득인정액)에 의한 선정이므로 노인(부부) 단위로 분석되어야 한다. 따라서 본 연구에서의 기초노령연금 수급기준은 노인(부부)의 소득인정액을 산출하고, 노인 단독가구와 노인 부부가구의 경제적 평가를 조정하기 위해 가구균등화 지수¹⁷⁾로 조정한 후 소득인정액을 서열화하여 60% 이하¹⁸⁾에 있는 노인을 수급자로 가정하였다.

그러나 현실적으로 빈곤 탈피 및 소득보장 효과는 가구단위로 분석하는 경향이 있고, 실제 수급자 선정은 노인개인(부부) 단위로 이루어지지만 경제활동 단위는 기본적으로 가구라고 볼 수 있으므로 분석에서는 이를 조정하여 가구단위로 분석하였다. 다만, 가구원수에 따른 경제적 격차를 통제하기 위해 가구균등화 지수를 활용하였다.

[표 9] 노인가구의 빈곤 상태 변화 추이

(단위 : 가구, %)

적용 전 \ 적용 후		적용범위 60%				적용범위 70%				적용범위 80%			
		빈곤	차상위	비빈곤	계	빈곤	차상위	비빈곤	계	빈곤	차상위	비빈곤	계
빈곤	빈도	1097	13	0	1110	1068	42	0	1110	1064	46	0	1110
	비율	98.83	1.17	0.00	100	96.22	3.78	0.00	100	95.86	4.14	0.00	100
차상위	빈도	3	96	15	114	0	86	27	113	0	67	46	113
	비율	2.63	84.21	13.16	100	0.00	76.11	23.89	100	0.00	59.29	40.71	100
비빈곤	빈도	0	4	919	923	0	1	922	923	0	1	923	924
	비율	0.00	0.43	99.57	100	0.00	0.11	99.89	100	0.00	0.11	99.89	100
전체	빈도	1100	113	934	2147	1068	129	949	2146	1064	114	969	2147
	비율	51.23	5.26	43.50	100	49.77	6.01	44.22	100	49.56	5.31	45.13	100

주 : 1) 노인가구 기준은 가구 내 노인(65세 이상)이 1명이상 존재하는 가구

2) 전체가구를 기준으로 노인가구의 빈곤상태 변화를 추정한 것임.

[표 9]는 소득인정액 기준으로 빈곤상태를 구분하여, 기초노령연금 적용 전후의 빈곤상태와 적용 후 빈곤상태의 변화 양상을 살펴본 것이다. 여기서 적용 후는 현행과 같이 저소득 노인계층을 중심으로 60%까지 허용하는 경우와 2009년 이후 70%로 확대하는 경우, 그리고 80%까지 확대하는 것을 가정한 경우의 빈곤의 변화 양상을 살펴본 것

¹⁷⁾ 가구균등화 지수는 부부의 경우 1.6을 나누는 것으로 가정하였다. 이는 기초노령연금수급자의 경우 노인부가 노인단독세대 보다 1.6배를 더 수급하는 이유와 동일한 취지로 가정한 것이다.

¹⁸⁾ 적용범위를 70%, 80%로 확대한 경우에도 추정방법은 동일하다.

이다.

분석 결과에 의하면, 빈곤가구의 경우 적용범위 60%에서 80%로 확대할 경우 비빈곤으로 이동하는 가구는 없지만 차상위가구로 이동하는 가구는 1.17%, 3.78%, 4.14%로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 또한 차상위 가구의 경우 비빈곤 가구로 이동하는 비율이 13.16%에서 23.89%, 40.71%로 증가하는 것으로 나타난 반면, 기초노령연금 적용 후 상대적으로 빈곤가구로 이동한 가구는 2.63%로 지속되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 제도 적용 후에 기초노령연금 수급권을 획득하는 가구는 소득이 증가하여 빈곤에서 탈피하게 되지만, 기초노령연금 수급권을 획득하지 못한 비수급 가구는 소득변화가 없으므로 상대적으로 빈곤에 처하기 때문인 것으로 판단된다.

그러나 기초노령연금 적용범위가 확대됨에 따라 이러한 상대적 빈곤경향은 줄어들 것으로 예상된다. 즉, 적용범위가 확대될수록 빈곤가구 비율은 꾸준히 감소하고, 차상위가구는 증가하다가 감소하며, 비빈곤가구의 경우는 꾸준히 증가할 것으로 분석되기 때문이다. 특히 주목해야 할 점은 적용범위가 확대될수록 빈곤계층이 차상위계층으로 상향이동할 수 있고, 비빈곤계층은 차상위계층으로의 하향이동이 나타난다는 것이다. 또한 그 정도에 따라 차상위가구의 수가 증가 혹은 감소하게 된다. 곧 전반적으로 제도 적용 전후를 비교할 때 제도 적용 후 빈곤탈출에 효과가 존재하는 것으로 분석되지만, 적용범위가 10%씩 증가할 때마다 빈곤탈피 노인가구는 1.46%p(51.23-49.77%), 0.21%p(49.77-49.56%) 수준으로 매우 낮은 것으로 나타난다. 제도가 적용되기 이전에는 빈곤계층이 아니었지만 제도 적용 이후에 빈곤계층으로 이동한 경우, 적용 전 소득에 변화가 없는 것이 아니라 수급자로 선정되지 못해 소득계층에서의 서열이 변화한 것에 그 이유가 있다고 볼 수 있다.

[표 10]은 수급여부에 따른 노인가구의 빈곤 상태 변화가 적용범위의 확대과정에서 어떻게 나타나고 있는지 보여주는 것이다. 이 결과에 의하면, 빈곤 노인가구의 수급자 비율은 적용범위 60%의 경우 92.6%, 적용범위 70%의 경우 98.8%, 적용범위 80%의 경우 99.9%로 현행 기초노령연금 제도의 수급자 범위로 하더라도 수급 적용범위의 문제는 그리 심각하지 않은 것으로 나타난다. 또한 적용범위가 확대될수록 차상위계층 비율이 급격히 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 기초노령연금이 차상위계층을 두텁게 하는 효과를 갖고 있는 것으로 이해될 수 있다. 곧 기초노령연금은 빈곤층을 줄이는 효

과는 있지만, 급여수준의 한계로 인해 빈곤의 완전한 탈출이 아닌 차상위계층의 증가라는 결과를 가져올 것이라는 점이다. 따라서 현재와 같이 기초노령연금의 급여수준을 국민연금 A값의 5~10% 수준을 유지하는 것으로 가정하게 되면 기초노령연금의 노후소득보장의 적절성 문제는 여전히 존재할 수 있다. 이에 대해서는 다음에서 살펴해보도록 한다.

[표 10] 수급여부에 따른 노인가구의 빈곤 상태 변화 추이

(단위 : 가구, %)

구분	적용범위 60%				적용범위 70%				적용범위 80%				
	빈곤	차상위	비빈곤	계	빈곤	차상위	비빈곤	계	빈곤	차상위	비빈곤	계	
배수급	빈도	62	57	516	635	10	16	450	476	1	2	314	317
	비율	7.37	65.52	79.51	40.27	1.19	18.60	69.34	30.20	0.12	2.30	48.31	20.08
수급	빈도	779	30	133	942	831	70	199	1100	841	85	336	1262
	비율	92.63	34.48	20.49	59.73	98.81	81.40	30.66	69.80	99.88	97.70	51.69	79.92
전체	빈도	841	87	649	1577	841	86	649	1576	842	87	650	1579
	비율	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

3) 기초노령연금의 소득보장 효과

여기에서는 기초노령연금의 소득보장 효과를 두 가지 단계로 살펴볼 것이다. 첫째, 기초노령연금 적용으로 인해 빈곤상태가 변화될 것으로 추정되는 가구를 대상으로 제도 적용 전 후의 소득수준 개선효과를 살펴본다. 둘째, 이들의 소득원천을 구분하여 기초노령연금 수급액이 전체 소득에서 차지하는 비중의 변화를 비교함으로써 각 집단별 소득보장 효과를 분석한다.

우선 제도 적용 전 후의 소득증가 수준을 각 집단별로 비교분석하기 위해 분석대상을 총 9개 집단으로 유형화하였다. 이는 제도 적용 전·후에 대해 빈곤, 차상위, 비빈곤으로 구분한 것을 3×3 형태로 구분한 것이다. 제도 적용 전·후 소득인정액 변화에 따른 노인가구의 경제상태 유형을 9가지로 나타내면 [표 11]과 같으며, 아래에서는 이 9가지 가구유형을 중심으로 분석한다.

[표 11] 수급여부에 따른 노인가구의 경제상태 변화 유형

제도적용 후 제도적용 전	빈곤	차상위	비빈곤	전체
빈곤	1유형	2유형	3유형	A유형
차상위	4유형	5유형	6유형	B유형
비빈곤	7유형	8유형	9유형	C유형

[표 12] 노인가구의 빈곤상태 변화 유형별 소득증가 효과

(단위 : 연간 만원, %)

구분 상태변화	적용 전 평균소득	적용범위 60% (증가율)		적용범위 70% (증가율)		적용범위 80% (증가율)	
		평균소득 5% 적용	평균소득 10% 적용	평균소득 5% 적용	평균소득 10% 적용	평균소득 5% 적용	평균소득 10% 적용
		1유형 빈곤→빈곤	349	19.5	38.2	22.0	46.4	22.5	47.8
2유형 빈곤→차상위	877	10.8	23.0	11.3	23.7	11.3	24.1
3유형 빈곤→비빈곤	-	-	-	-	-	-	-
4유형 차상위→빈곤	929	0.0	0.0	-	0.0	-	0.0
5유형 차상위→차상위	1,012	1.4	0.1	4.2	1.8	5.8	0.0
6유형 차상위→비빈곤	1,076	9.1	18.8	9.2	17.9	9.4	19.6
7유형 비빈곤→빈곤	.	.	.	.	.	.	.
8유형 비빈곤→차상위	1,116	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
9유형 비빈곤→비빈곤	3,303	0.4	0.8	0.6	1.1	1.1	2.1
전체	1,654	2.6	4.9	3.0	5.9	3.5	7.0

주: 1) 노인가구 기준은 가구내 노인(65세 이상)이 1명이상 존재하는 가구
 2) 전체가구를 기준으로 노인가구의 빈곤상태 변화를 추정한 것임.
 3) ‘-’은 0에 근접한 수치를 의미하며, ‘.’은 케이스가 존재하지 않는 경우를 의미함.

먼저 기초노령연금 도입으로 인한 소득보장 순효과를 기초노령연금이 도입되지 않았을 때를 가정한 평균소득과 기초노령연금을 평균소득의 5% 혹은 10%로 적용한다고 가정하였을 때의 효과를 추정해 보았다. [표 12]는 수급권 적용범위를 소득인정액 기준

60%이하인 경우에서 70%, 80%로 확대할 경우의 효과까지 모두 고려하고 있다. 다만, 소득인정액 기준으로 70%, 80%이하 소득수준을 가진 노인가구에 대해서는 적용범위 60% 보다 소득보장이 다소 두텁다는 것 외에는 거의 동일한 추이를 보이므로 별도의 서술은 생략하도록 하겠다.

우선 소득인정액 기준으로 60%이하 소득수준을 가진 노인가구에 대해서 살펴보자. 제1유형(빈곤->빈곤)은 제도적용 후에도 빈곤상태에 있는 노인가구로서 빈곤에는 탈출하지 못하였으나 기초노령연금 적용으로 소득수준은 향상되는 것으로 추정된다. 즉, 평균소득의 최대 5% 수준에서 기초노령연금액이 지원되는 것으로 가정할 경우 19.5% 향상되고, 평균소득의 최대 10% 수준까지 기초노령연금액이 지원되는 것으로 가정할 경우 38.2% 향상되는 것으로 추정되었다. 제2유형(빈곤->차상위)은 제도적용 후에 빈곤을 탈피한 노인가구로 기초노령연금 적용으로 소득수준도 향상되는 유형이다. 즉, 평균소득의 최대 5% 수준에서 기초노령연금액이 지원되는 것으로 가정할 경우 10.8% 향상되고, 평균소득의 최대 10% 수준까지 기초노령연금액이 지원되는 것으로 가정할 경우 23.0% 향상되는 것으로 추정되었다. 다음으로 3유형(빈곤->비빈곤)은 제도적용 후에 빈곤상태에서 완전히 탈피한 노인가구 유형이다. 그러나 평균소득의 최대 5% 혹은 10% 수준까지 기초노령연금액을 지원하더라도 빈곤을 완전히 탈피하기는 어려운 것으로 추정되었다.

4유형(차상위->빈곤)은 제도적용 후에 차상위계층에서 빈곤상태로 악화되는 경우로 차상위 가구 가운데 기초노령연금 지원을 받지 못할 경우 상대빈곤의 기준으로 보게 되면 소득이 빈곤선 이하로 떨어지지만, 절대적 수준의 소득이 감소하는 것은 아니기 때문에 소득보장에 있어서의 변화는 없다. 제5유형(차상위->차상위)은 제도적용 후에도 차상위에 머물러 있는 노인가구이지만 기초노령연금 적용으로 인해 소득수준은 향상되는 유형이다. 곧 평균소득의 최대 5% 수준에서 지원될 경우 소득이 1.4% 향상되고, 최대 10% 수준까지 지원되는 경우 0.1% 향상되는 것으로 추정되었다. 또한 6유형(차상위->비빈곤)은 제도적용 후에 차상위에서 완전히 탈피한 노인가구 유형으로 평균소득의 최대 5% 혹은 10% 수준까지 기초노령연금액을 지원할 경우 각각 9.1%, 18.8%의 소득개선효과가 존재하는 것으로 분석되었다.

[표 13] 노인가구의 빈곤상태 변화 유형별 소득보장증가 효과

(단위 : 연간 만원, %)

상태변화	구분	적용 전 소득 인정액	적용범위 60% (증가율)		적용범위 70% (증가율)		적용범위 80% (증가율)	
			평균소득 5% 적용	평균소득 10% 적용	평균소득 5% 적용	평균소득 10% 적용	평균소득 5% 적용	평균소득 10% 적용
A유형	빈곤	417	10.6	20.5	11.5	22.9	11.7	23.4
B유형	차상위	1,021	0.8	1.6	1.9	3.3	2.6	5.1
C유형	비빈곤	3,346	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.4
전체		2,464	0.6	1.1	0.7	1.3	0.8	1.5

주: 1) 노인가구 기준은 가구내 노인(65세 이상)이 1명이상 존재하는 가구
2) 전체가구를 기준으로 노인가구의 빈곤상태 변화를 추정한 것임.

다음으로 7유형(비빈곤->빈곤)은 제도적용 후에 비빈곤에서 빈곤으로 상황이 악화되는 유형을 가정하였지만, 현행 제도 형태에서는 존재하지 않는 것으로 나타났다. 8유형(비빈곤->차상위)은 제도적용 후에 비빈곤계층에서 차상위계층으로 악화되는 경우로 비빈곤 가구 가운데 기초노령연금 지원을 받지 못하여 상대적으로 차상위계층으로 전락할 수 있으나 절대적인 소득수준에는 변화가 없다. 마지막으로 제9유형(비빈곤->비빈곤)은 제도 적용 전·후 비빈곤 상태에 있는 노인가구로 기초노령연금 적용으로 소득수준은 향상되는 유형이다. 즉, 평균소득의 최대 5% 혹은 10% 수준까지 기초노령연금액을 지원할 경우 각각 0.4%, 0.8%의 소득개선효과가 존재하는 것으로 추정되었다. 모든 유형을 가중평균한 전체 평균의 기준으로 보면, 평균소득의 최대 5% 혹은 10% 수준까지 기초노령연금액을 지원할 경우 각각 2.6%, 4.9%의 소득개선 효과가 존재하는 것으로 추정되었다.

9가지 유형을 빈곤, 차상위, 비빈곤의 3가지 유형을 구분하여 재정리 한 [표 13]을 살펴보면 기초노령연금의 소득보장 효과는 다른 유형과 비교할 때 빈곤 노인가구에 대해 매우 높다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 소득보장 효과는 빈곤 노인가구를 중심으로 강하게 나타난다고 할 수 있으며, 이는 저소득 노인을 대상으로 하고 있는 기초노령연금의 제도적 특성에서 기인한다고 할 수 있다. 다만 앞에서 살펴본 바와 같이 이러한 빈곤가구의 소득보장수준도 빈곤의 완전한 탈피가 아니라 차상위로의 이동이라는 점에서, 기초노령연금의 급여수준이 현실적으로 매우 낮은 것을 반영한 결과라 볼 수 있다.

[표 14] 노인가구의 빈곤 상태 변화 추이

(단위 : %, 만원, 가구)

구분	평균소득의 최대 5% 지원(적용 범위 60%)							평균소득의 최대 10% 지원(적용 범위 60%)						
	가구 경상 소득	근로 및 사업 소득	자산 소득	공적이전소득		사적 이전	순자산 (만원)	가구 경상 소득	근로 및 사업 소득	자산 소득	공적이전소득		사적 이전	순자산 (만원)
				전체	기초 노령 연금						전체	기초 노령 연금		
1유형	100.0	32.4	7.2	50.5	(20.3)	9.9	15	100.0	26.9	6.2	58.5	(33.5)	8.4	4
2유형	100.0	71.6	2.9	25.5	(10.0)	0.0	433	100.0	50.1	1.5	45.4	(18.6)	3.0	546
3유형	-	-	-	-	-	-	-	100.0	78.6	0.0	21.4	(17.9)	0.0	200
4유형	100.0	89.1	1.1	9.8	(0.0)	0.0	7,541	100.0	88.5	1.0	10.5	(0.0)	0.0	7,123
5유형	100.0	56.7	6.9	30.7	(8.4)	5.7	2,733	100.0	57.8	8.0	27.8	(4.2)	6.4	3,031
6유형	100.0	77.1	4.2	15.5	(8.7)	3.2	3,561	100.0	66.2	3.1	27.8	(16.0)	2.8	2,243
7유형	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
8유형	100.0	90.0	0.0	9.9	(0.0)	0.1	4,416	100.0	90.0	0.0	9.9	(0.0)	0.1	4,416
9유형	100.0	69.1	9.1	18.1	(3.6)	3.8	30,635	100.0	67.0	8.8	20.5	(6.5)	3.6	30,635
전체	100.0	62.4	8.6	24.1	(6.8)	4.8	14,176	100.0	58.8	8.1	28.6	(12.3)	4.6	14,176

- 주: 1) 노인가구 기준은 가구 내 노인(65세 이상)이 1명이상 존재하는 가구
 2) 전체가구를 기준으로 노인가구의 빈곤상태 변화를 추정한 것임.
 3) ‘-’은 0에 근접한 수치를 의미하며, ‘.’은 케이스가 존재하지 않는 경우를 의미함.
 4) 순자산의 경우 각 유형의 평균을 의미하며, 단위는 만원임.

다음으로 기초노령연금의 소득보장 효과를 소득원천별로 구분하여 기초노령연금 수급액이 전체 소득에서 차지하는 비중을 통해 각 집단별 소득보장 효과를 비교·분석하고자 한다. [표 14]는 기초노령연금을 평균소득의 최대 5% 혹은 10%로 지원한다고 가정하였을 때의 효과를 가구 경상소득을 100으로 할 때의 소득원천별 비율로 산출하여 분석한 결과를 정리한 것이다.

첫째, 평균소득의 최대 5%를 기초노령연금액으로 지원하는 것을 가정할 경우 각 유형별 기초노령연금의 비중을 살펴보면, 제1유형(빈곤->빈곤)은 20.3%, 2유형(빈곤->차상위)은 10.0%, 4유형(차상위->빈곤)은 0으로 존재하지 않았으며, 제5유형(차상위->차상위)은 8.4%, 6유형(차상위->비빈곤)은 8.7%, 8유형(비빈곤->차상위)은 0으로 존재하지 않았다. 마지막으로 9유형(빈곤->비빈곤)은 3.6% 정도가 제도 도입에 따른 가구 경상소득대비 기초노령연금의 소득보장 효과가 있는 것으로 추정되었다. 이를 전체적으로 살펴보면 가구 경상소득의 약 6.8%가 기초노령연금 도입에 따른 소득개선

효과로 나타나는 것이다.

둘째, 평균소득의 최대 10%를 기초노령연금액으로 지원하는 것을 가정할 경우에도 이러한 경향과 유사한 것으로 나타난다. 제1유형(빈곤->빈곤)은 33.5%, 2유형(빈곤->차상위)은 18.6%, 3유형(빈곤->비빈곤)은 17.9%, 4유형(차상위->빈곤)은 0으로 존재하지 않았으며, 제5유형(차상위->차상위)은 4.2%, 6유형(차상위->비빈곤)은 2.8%, 8유형(비빈곤->차상위)은 0으로 존재하지 않았다. 마지막으로 9유형(빈곤->비빈곤)은 6.5%정도가 제도 도입에 따른 가구 경상소득대비 기초노령연금의 소득보장 효과가 있는 것으로 추정되었다.

[표 15] 노인가구의 빈곤 상태 변화 추이

(단위 : %, 만원, 가구)

구분	평균소득의 최대 5% 지원(적용 범위 60%)							평균소득의 최대 10% 지원(적용 범위 60%)							
	가구 경상 소득	근로 사업 소득	자산 소득	공적이전 전체	사적 이전	순자산 (만원)	가구 경상 소득	근로 사업 소득	자산 소득	공적이전 전체	사적 이전	순자산 (만원)			
A 유형	비율	100.0	33.3	7.1	50.0	(20.1)	9.6	20	100.0	28.0	6.0	57.9	(32.7)	8.1	20
		1,101	1,101	1,101	1,102	(779.2)	1,101	975	1,101	1,101	1,101	1,102	(779.2)	1,101	975
B 유형	비율	100.0	59.8	6.4	28.6	(8.8)	5.2	2,926	100.0	55.4	5.9	33.9	(15.5)	4.9	2,926
	전체	113	113	113	113	(29.8)	113	108	113	113	113	113	(29.8)	113	108
C 유형	비율	100.0	69.2	9.0	18.1	(3.7)	3.7	30,518	100.0	67.1	8.8	20.5	(6.6)	3.6	30,518
	빈도	922	922	922	923	(133.1)	922	919	922	922	922	923	(133.1)	922	919
전체	비율	100.0	62.4	8.6	24.1	(6.8)	4.8	14,176	100.0	58.8	8.1	28.6	(12.3)	4.6	14,176
	빈도	2,137	2,137	2,137	2,139	(942.1)	2,137	2,003	2,137	2,137	2,137	2,139	(942.1)	2,137	2,003

- 주: 1) 노인가구 기준은 가구내 노인(65세 이상)이 1명이상 존재하는 가구
- 2) 전체가구를 기준으로 노인가구의 빈곤상태 변화를 추정한 것임.
- 3) 순자산의 경우 각 유형의 평균을 의미하며, 단위는 만원임.

앞의 [표 14]에서 9가지 유형을 빈곤, 차상위, 비빈곤의 3가지 유형을 구분하여 재정리하여 살펴보면 [표 15]와 같이 나타나, 역시 빈곤 가구에서 기초노령연금 수급액이 전체 소득에서 차지하는 비중이 크다는 것을 확인할 수 있다.

5. 결론

1999년 전(全) 국민을 대상으로 제도를 적용한지 10년이 지났지만, 여전히 국민연금은 수급권의 포괄성이나 급여의 적절성이라는 측면에서 여러 한계를 갖고 있다. 이러한 한계를 보완하기 위해 2007년 7월 개정된 국민연금법은 재정안정화를 위한 개선의 노력으로 제도의 지속성 문제는 어느 정도 개선되었다는 평가를 받고 있지만, 제도의 본질적 문제인 수급권 포괄성 및 급여적절성 문제는 제자리 걸음이거나 오히려 후퇴하였다는 평가를 받고 있다.

물론 국민연금제도에만 의지하여 노후를 보장하기에는 현실적인 한계가 있다. 따라서 퇴직연금과 개인연금이 노후소득보장을 위한 공·사적소득보장 체계로 다층화되어 현재 다층노후소득보장 체계는 외형적으로 갖추어져 있다고 할 수 있지만, 실질적으로는 노후소득보장이 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 지적된다. 이러한 상황에서 2008년부터 시행되고 있는 기초노령연금은 저소득 노인의 노후소득보장을 강화할 것이라는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다.

본 연구는 이러한 상황에서 기초노령연금이 노후 소득보장이라는 측면에서 갖는 효과를 살펴보기 위하여 기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과를 중심으로 제도 효과를 분석하였다. 본 연구의 주요 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 기초노령연금의 탈빈곤 효과를 살펴본 결과 기초노령연금 적용 후 수급권을 획득하게 될 가구는 소득이 증가하지만, 그렇지 못한 가구는 소득변화가 없기 때문에 상대적 빈곤에 처하게 될 것으로 예상되었다. 그러나 기초노령연금 적용범위가 확대됨에 따라 이러한 상대적 빈곤경향은 줄어드는 것으로 나타났다. 곧 제도의 적용범위가 확대될수록 빈곤가구 비율은 꾸준히 감소하고, 차상위가구는 증가하다가 감소하는 것으로 나타나며, 비빈곤가구의 경우는 꾸준히 증가할 것으로 분석되었다. 특히 주목해야 할 것은 차상위 가구의 빈곤상태 변화인데, 기초노령연금의 적용범위가 확대될수록 빈곤계층의 상향이동과 비빈곤계층의 하향이동이 나타날 수 있기 때문에 그 정도에 따라 상대빈곤선 기준으로 산출된 차상위가구의 수는 증가 혹은 감소할 수 있다. 또한 수급 여부에 따른 노인가구의 빈곤 상태 변화가 적용범위의 확대과정에서 어떻게 변화하는

지 살펴본 결과, 적용범위가 확대될수록 기초노령연금이 빈곤탈피에 영향을 미쳐 차상위계층이 두터워지는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과는 빈곤 계층을 감소시키는 효과는 갖고 있지만 급여수준의 한계로 인해 빈곤의 완전한 탈출이 아닌 차상위계층의 증가로 나타난다는 특성을 갖고 있다.

둘째, 기초노령연금의 소득보장 효과를 살펴보기 위해 제도 적용 전·후의 '소득변화유형별 총 소득수준 개선효과'와 '소득변화유형별 소득원천 가운데 기초노령연금 비중변화'를 9개 유형으로 구분하여 살펴보았다. 전자의 경우, 대부분의 유형에서 소득보장 효과가 존재하였지만 특히 저소득계층을 중심으로 소득보장 효과가 나타나는 것으로 분석되었다. 그러나 탈빈곤 효과에서와 마찬가지로 이러한 소득보장수준도 빈곤의 완전한 탈피가 아니라 차상위로의 이동이라는 점에서 현실적인 소득보장에는 한계가 있는 것으로 분석되었다. 또한 후자의 경우 평균소득의 최대 5%(10%)를 기초노령연금액으로 지원하게 되면, 각 유형별 기초노령연금의 비중은 저소득유형에서 비중이 큰 것으로 나타났으며, 평균적으로 6.8%(12.3%)가 기초노령연금 도입에 따른 소득개선 효과가 있는 것으로 분석되었다.

현재 기초노령연금은 조세에 의해 재정이 마련된다는 점에서 공공부조의 성격을, 또한 노후소득보장을 목적으로 한다는 점에서 공적연금제도로서의 복합적 성격을 갖고 있다. 이 가운데 향후 저소득 노인의 60%, 70%까지 적용할 것이라는 측면에서 본다면 공적연금 형태를 가질 것으로 기대되고 있다. 그러나 본 연구의 분석 결과에 의하면 기초노령연금이 탈빈곤 및 소득보장 효과에 효과적일 수는 있지만, 빈곤의 완전한 탈피라기보다는 차상위계층으로의 이동을 의미한다는 점에서 기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과는 그리 크지 않을 것으로 보인다. 이는 기초노령연금의 성격과도 관련이 있다.

기초노령연금은 국민연금의 제도 내실화가 개선되지 않아 제도의 사각지대 문제가 지적되고, 현 세대 노인의 빈곤문제가 부각됨에 따라 현 저소득 노인에게 정액급여를 지급하기 위해 도입되었다. 따라서 기초노령연금은 노인 빈곤 완화를 위해 국민연금 제도가 성숙하기 이전까지 과도기적 단계로 도입된 '한시적 공공부조' 제도의 성격을 갖고 있다(김성숙·권문일·배준호·이용하·김순옥·박태영·정해식, 2008). 이러한 상황에서 기초노령연금이 탈빈곤 및 소득보장 효과에 효과적일 수는 있지만 빈곤의 완전

한 탈피라기보다는 차상위계층으로의 이동을 의미한다는 본 연구의 분석 결과는 기초 노령연금이 급여의 현실성을 고려하여 노후소득을 보다 충실히 보장할 수 있는 안전망으로서의 역할 전환이 필요한 것으로 제시할 수 있을 것이다.

다만 이러한 논의는 기초노령연금 그 자체에 대한 분석 뿐 아니라 전체 공적연금제도라는 큰 틀에서 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 기초노령연금 급여의 선별성과 관대성에 대한 후속 연구 뿐 아니라 공적연금제도에 따른 빈곤완화 효과 및 소득분배 효과에 대한 연구(Smeeding, 2001; Whitehouse, 2003; 홍경준, 2005 등 참고)들이 보다 깊이 있게 이루어질 필요가 있다. 이와 관련된 후속 연구들이 활발히 이루어지길 기대한다.

■ 참고문헌 □

- 강성호, 김경아 (2008). 역모기지 활용에 따른 중·고령자 가구유형별 빈곤 완화 효과분석: 거주주택 및 순자산의 역모기지 전환 효과를 중심으로. *사회보장연구*, 24(3), 171-198.
- 국민연금발전위원회 (2003). 2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안.
- 권문일 (2004). 국민연금제도의 빈곤완화 기대효과. *사회복지정책*, 18, 291-310.
- 김교성 (2002). 소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구. *한국사회복지학*, 48, 119-149.
- 김성숙 (2005). 노령연금 수급자의 소득보완대책: 최저연금과 최저소득보장을 중심으로. *연금포럼*, 17, 57-66.
- 김성숙, 권문일, 배준호, 이용하, 김순옥, 박태영, 정해식 (2008). 공적연금의 이해. 국민연금연구원.
- 김수완, 조유미 (2005). 우리나라 노인가구 소득원의 실태분석: 가구소비실태조사(2000)를 중심으로. 국민연금연구원.
- 김종건 (2007). 국민연금 개혁과 노후 소득보장의 대안 모색. *상황과 복지*, 23, 7-35.
- 한국 노인 빈곤율 OECD평균의 3배, 65세 이상 34.2%가 빈곤가구에 속해. (2008. 6. 13.). *문화일보* 사회면. <http://www.munhwa.com>
- 보건복지부 (2007a). 기초노령연금법 하위법령(안) 주요내용. 보건복지부 보도자료. <http://www.mw.go.kr>
- 보건복지부 (2007b). 기초노령연금제도에 대한 인식 및 태도에 관한 설문조사 결과. 보건복지부 보도자료. <http://www.mw.go.kr>
- 보건복지부 (2008). 2008년 기초노령연금사업안내.
- 보건복지부 (2009). 기초노령연금 사업안내.
- 손병돈 (2009). 노인 소득의 불평등 추이와 불평등 요인 분해. *한국노년학*, 29, 1445-1461.
- 석재은 (2002). 노령소득보장체계의 재구조화 경로연금제도의 발전방향. *한국사회복지학*, 50, 235-264.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수 (2005). 빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해. *한국보건사회연구원*.
- 이용하 (2009). 국민연금제도의 현황과 개선방향: 사각지대 문제와 구조적 개편 논의를 중심으로. *한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집*, 1-24.
- 장지연, 부가청, 이혜정, 신현구, 이철희, 장숙량, 조성일, Lisa F. Berkman (2008). 중고령자 노동시장 국제비교연구. 한국노동연구원.
- 정경희, 최현수, 방효정 (2007). 기초노령연금 시행방안에 관한 연구. 한국보건사회연구원 보건복지부.

- 정해식 (2008). 기초노령연금 관리체계 개선방안. 국민연금연구원.
- 최옥금 (2007). 노인 빈곤에 영향을 미치는 요인에 대한 연구: 패널자료를 활용한 분석. 한국사회복지학. 59(1). 5-25.
- 최효미 (2007). 노인가구의 소득원천. 월간 노동리뷰. 28. 69-79.
- 통계청 (2006). 가계조사.
- 통계청 (2007). 2007년 고령자통계.
- 7월 11일 『세계 인구의 날』에 즈음한 세계 및 한국의 인구현황. (2009. 7. 9.) 통계청 홈페이지.
<http://www.mw.go.kr>
- 홍경준 (2002). 공적이전과 사적이전의 빈곤 감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로. 한국사회복지학. 50. 61-85.
- 홍경준 (2005). 공적 연금 체제의 빈곤완화 효과 연구. 사회보장연구. 21(2). 77-104.
- 홍백의 (2005). 우리나라 노인 빈곤의 원인에 관한 연구. 한국사회복지학. 57(4). 275-290.
- Smeeding, T. (2001). *Income Maintenance in Old Age: What can be learned from Cross-national Comparisons*. Luxembourg Income Study Working Paper No. 263.
- Whitehouse, E. (2003). *The Value of Pension Entitlement: A Model of Nine OECD Countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No.9.

The Impact of the Basic Old-Age Pension Scheme on Poverty Reduction and Income Guarantee

Kang, SungHo* · Choi, OkGeum**

The purpose of this study is to explore the impact of the basic old-age pension scheme on poverty reduction and income guarantee. Using the KOWEPS(Korean Welfare Panel Study), we analyzed the impact of basic old-age pension scheme on poverty reduction and income guarantee.

The results of this study are as followed: first of all, the basic old-age pensioner have chance to get out of the state of poverty. But people who cannot receive the basic old-age pension have risk to be the state of relative poverty. Second, the basic old-age pension has the impact of income guarantee. However, this impact has the limitation because it is only focused on the poor.

Such results suggest that the basic old-age pension has the impact on poverty reduction and income guarantee, but the impact is very marginal, therefore it is needed to increase the benefit of the basic old-age pension and make a reform the basic old-age pension.

Key words: The Basic Old-Age Pension, Poverty-Reduction Effects, Income Guarantee Effects

◆ 2010.4.6. 접수 / 2010.5.6. 1차수정 / 2010.5.24. 게재확정

* Associate Research Fellow, National Pension Research Center(powerksh0515@hanmail.net)

** Associate Research Fellow, National Pension Research Center(ogchoi@nps.or.kr)