

공적연금의 빈곤 완화 효과: OECD 34개 회원국의 비교연구*

김 윤 태** · 서 재 욱*** · 박 연 진****

요약

이 논문의 목적은 공적연금제도의 양적인 측면과 질적인 측면의 어떠한 결합형태가 노인빈곤감소율을 설명하는 원인조건이 되는지를 분석하는데 있다. 이를 위해 노인빈곤감소율을 결과조건변수로, 공적연금지출 비중, 재분배지수, 1층 공적연금비중, 2층 공적연금비중과 2층 강제적 사적연금비중을 원인조건변수로 하는 퍼지셋 질적비교분석을 수행했다. 분석결과, 높은 공적연금지출 비중, 낮은 2층 공적연금비중과 높은 2층 강제적 사적연금비중의 결합은 높은 노인빈곤감소율의 원인조건이 되고 있었다. 그리고 낮은 노인빈곤감소율의 원인조건으로는 보다 다양한 결합 형태가 발견되었다. 이 논문은 이상의 연구결과를 토대로 정책적 제언을 제시했다.

주요어: 공적 연금, 노인 빈곤, 빈곤 감소 효과, 다층연금체계, 퍼지셋 질적비교분석

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다(NRF-2014S1A5A2A03066237). 투고 논문에 유익한 심사평을 해주신 익명의 세 분 심사위원들께 감사드립니다.

** 고려대학교 공공정책대학 교수

*** 청주복지재단 연구원

**** 고려대학교 사회복지학과 박사 수료

1. 서론

이 논문의 목적은 공적연금의 양적 특성과 질적 특성을 중심으로 어떠한 특징을 가진 국가가 보다 효과적으로 노인 빈곤을 완화하고 있는지를 분석하는 데 있다. 노인빈곤감소율을 결과조건변수로 하고 공적연금지출 비중, 재분배지수, 1층 공적연금비중, 2층 공적연금비중과 2층 강제적 사적연금 비중을 원인조건변수로 하는 퍼지셋 질적비교분석을 수행하여 어떠한 조건들을 결합하는 국가가 우수한 빈곤감소 효과를 달성하고 있는지 국가 간 비교 분석(cross-national comparative study)의 맥락에서 살펴보고자 한다.

한국의 노인 빈곤은 1997년 외환위기 이후 매우 심각한 사회문제가 되었다. 한국의 노후 보장은 사적이전소득에 크게 의지하는 특징을 가졌던 것으로 보고된다(김희삼, 2008; 손병돈, 2009). 그러나 전통적인 자녀와 가족의 경제적 부양이 약화되면서 노인들의 경제적 상태도 악화되었다. 주지하다시피 한국의 노인빈곤율은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 가장 높다. 2014년 현재 65세 이상 노인의 상대적 빈곤율(균등화 가구 중위소득의 50% 기준)은 48.8%로 압도적인 1위를 기록했다(OECD Stats, 2017). 최저생계비를 기준으로 할 때도 한국 노인의 빈곤율은 33.2%에 달한다(정은화·이주미, 2015: 9). 이에 정부는 노인 빈곤을 완화하기 위해 적지 않은 노력을 기울였으나 아직까지 노인 빈곤은 해결되지 않은 문제로 남아있다(최옥금·이은영, 2018).

때문에 노인 빈곤을 효과적으로 완화할 정책 대안에 대한 논쟁이 계속해서 이루어지고 있다. 크게 보아 2층 연금의 강화를 통해 연금의 비례성을 강화해야 한다는 주장과 1층 연금의 강화를 통해 재분배성을 강화해야 한다는 주장이 치열하게 맞서고 있다. 먼저 연금의 비례적 성격을 강화해야 한다는 주장은 현재의 국민연금 설계 하에서는 급여 수준이 중산층의 노후소득 불안을 해결하는 것조차 어렵다는 것을 근거로 내세운다. 때문에 보험료 인상과 급여 인상을 동시에 진행하여 중산층 이상 가입자의 실질 소득대체율을 제고해야 한다는 것이다(양재진, 2016). 그러나 연금의 재분배적 성격을 강화해야 한다는 주장은 현재의 연금제도가 역진적이며, ‘하후상박’의 연금제도가 노인 빈곤 완화에 보다 효과적이라는 주장을 제기한다(오건호, 2016). 이와 관련하여 한국의 기초연금과 국민연금이 각각 노인빈곤의 완화에 얼마나 기여하는지를 분석한 실증연구들이 진행되고 있다(임완섭, 2016; 윤희숙, 2016). 김원섭 외.(2016)는 한국 연금제도의 방향을 비스마르크형 연금모델의 복귀와 베버리지 연금 체계로의 개혁으로 대별한 다음 국민연금 강화론과 기초연금 강화론의 절충안으로 보편적 중층보장 체계가 필요함을 주장했다.

그러나 아직까지 국가 간 비교분석의 측면에서 연금제도의 개편의 바람직한 방향을 다룬 연구는

충분히 진행되지 못 하였다. 공적연금제도의 국가 간 비교 연구로 김진욱(2011)은 공적·사적이전의 혼합 형태의 국가 간 비교를 시도하면서 공적이전이 중심이 되는 서구 국가들이 우수한 빈곤감소 효과를 거두고 있다는 결론을 제시했다. 유호선(2013)은 공적연금제도의 적정성과 지속가능성을 기준으로 국가 간 비교분석을 실시했다. 그 밖에 경제협력개발기구 회원국의 기초소득보장제도의 현황과 유형을 비교한 연구들이 진행되었다(석재은 외., 2004; 이용하, 2007; 우해봉, 2012; 이용하·최옥금·최인덕, 2014). 하지만 공적연금지출 비중으로 대표되는 연금의 양적 측면과 재분배지수, 1층·2층의 공적·사적 연금비중으로 대표되는 연금의 질적 측면이 어떻게 결합하여 우수한 노인빈곤감소 효과를 만들어내는지를 분석한 연구는 드물었다.

이에 이 논문은 경제협력개발기구(OECD)의 ‘사회지출데이터베이스’(SOCX: Social expenditure database) 자료와 ‘한 눈에 보는 연금 2013’(Pension at a Glance 2013) 보고서 자료를 활용하여 34개 회원국의 공적연금제도의 양적·질적 특성의 결합 형태에 따른 노인빈곤 완화 효과를 분석하고자 한다. 이 논문은 향후 노인빈곤의 완화를 위한 정책 방향의 설정에 기여할 것을 기대한다.

2. 이론적 배경

1) 공적연금의 빈곤감소 효과

빈곤은 국가의 노력에 의해 많은 영향을 받는다. 특히 노동시장에서 은퇴하는 노인 세대의 빈곤은 대부분 연금에 의해 결정된다고 해도 과언이 아니다. 노인 세대는 근로연령 세대에 비해 경제 성장률과 실업률 등 노동시장의 상황에 직접적으로 노출되지는 않지만 연금 제도의 변화에는 많은 영향을 받는다. 때문에 19세기 말과 20세기 초에 영국과 독일에서 도입된 공적 연금은 노인 빈곤을 줄이는데 획기적인 기여를 한 것으로 평가받는다(Ritter, 1983). 현대에도 공적 연금의 중요성은 줄어들지 않았다. Smeeding & Williamson(2001)은 높은 수준의 공적 사회복지지출은 낮은 수준의 소득불평등 및 빈곤과 관련이 있다는 경험적 분석 결과를 제시한 바 있다. 연금에서 점차 민간 부문의 역할이 늘어나고 있지만 사적 연금은 일반적으로 공적 연금에 비해 소득재분배 효과가 미약하다(Pestieau, 1992; Pedersen, 1999; Behrendt, 2000; Goudswaard & Caminada, 2010).¹⁾ 사회지출의 한 구성요소로서 공

1) 물론 사적 연금 제도도 재분배의 성격을 가질 수 있다. 경제협력개발기구(OECD)는 민간에 의해 제공되는 연금이 의무적이거나 개인 간의 재분배를 동반하면 사회적인 것으로 보고 있다.

적 연금에 초점을 맞춘 다수의 거시적 횡단면(cross-sectional) 연구들은 노인의 소득에서 공적 연금이 차지하는 비중이 높아질수록 노인들 사이의 소득 불평등이 완화된다는 분석결과를 제시했다(Brown & Prus, 2004; Fukawa, 2006; Weller, 2004). 또한 전체 연금에서 공적 연금이 차지하는 비중이 높을수록 노인 빈곤 감소 효과가 제고된다는 연구결과도 제시된다(Oshio & Shimizutani, 2005; Milligan, 2008). 그러나 한국과 대만에서는 공적이전보다 사적이전에 의한 노인빈곤 감소 효과가 크게 나타났다(김진욱, 2011). 한국의 경우 근로소득, 사적이전과 공적이전이 혼합된 구조를 가지고 있었지만 사적이전의 감소에 따른 노인빈곤 위험의 확대가 중요한 문제로 대두했다.

2) 공적연금의 비례성 및 재분배성과 빈곤감소 효과

보편적·선별적 지출 등 복지지출의 특성에 따라 빈곤 완화 효과가 서로 다르게 나타난다는 논쟁도 활발하게 전개되고 있다. 모든 선진 복지 국가들은 시민들의 개별적인 요구를 만족시키기 위해 자산 조사를 거친 프로그램과 ‘보편적인’ 제도를 혼합하여 사용한다. 하지만 이런 접근방법들 사이의 균형은 상당히 다양하다. 학자들과 정책 결정자들은 어떤 접근방법이 빈곤을 줄이는 데 효과적인지 오랫동안 논쟁해왔다. 논쟁은 하나의 의견으로 합의되지 못했지만, 각 접근방법들의 강점과 약점을 파악하는 데 도움이 되었다.

‘보편적’, ‘표적화 된(targeted)’ ‘선별적’ 또는 ‘자산조사’에 따른 프로그램의 분류는 다양하고 때로는 산만하다(윤홍식, 2011). 많은 경우 저소득 가정에게만 자원을 지원하는 ‘선별적’ 프로그램과 가계자원과 상관없이 지원하는 ‘보편적’ 프로그램을 구분한다. 그러나 노인 세대의 경우 연금의 제공은 일종의 권리로 확립된 지 오래로, 대부분의 선진 복지국가에서는 공적 연금의 수급률이 100%에 달한다(ILO, 2017). 이는 노인들이 한 종류 이상의 공적 연금을 수급하고 있기 때문이다. 한국에서도 기초연금의 도입과 함께 공적 연금의 수급률이 비약적으로 상승했다. 기초연금은 자산조사를 요구한다는 점에서 선별적 제도라 할 수 있지만, 소득기준 하위 70% 국민을 포괄한다는 점에서는 보편적인 성격도 갖는다. 때문에 공적 연금에서 선별적·보편적 프로그램의 구분은 수급 자격의 제한보다도 급여의 재분배적 성격 또는 비례적 성격이 더 중요한 의미를 가질 수 있다. 동일한 수급권이 보장되더라도 ‘하후상박’의 원리에 따라 저소득층에게 더 많은 지원을 제공하는지, 아니면 은퇴 이전의 생활수준을 최대한 보장하는 목적에 걸맞게 기여에 상응하는 혜택을 제공하는지에 따라 급여의 성격이 달라질 수 있다. 이는 에스핑-안데르센이 지적한 ‘계층화(stratification)’ 개념과도 관련이 있다(Esping-Andersen, 1990). 급여의 재분배적 성격이 강할수록 노동시장에서의 계층구조가 약화되고 불평등이 완화되는 반면,

비례성이 강할수록 노동시장에서의 계층구조가 온존되고 불평등이 유지될 것으로 볼 수 있다.

보편적인 성격을 가지는 급여에는 인구학적 수당과 기여에 의한 사회보험 급여가 포함된다. 이들 급여는 특별히 도움을 필요로 하는 사람들을 표적으로 하지 않는다. 이들 급여는 선진 복지국가에서 크게 늘어난 사회 지출의 대부분을 설명한다. 공적 연금이 대표적인 예다. 그런데 보편적 제도 하에서는 소수의 가난한 이들보다 그렇지 않은 이들에게 자원이 더 배분될 수 있다. 이로 인해 중산층 이상의 가구가 많은 혜택을 볼 수 있다. 이처럼 소득 및 기여금과 연동되는 공적 연금급여는 역진적인 결과를 초래할 수 있다. 소득에 따른 기여와의 연동을 통해 급여의 비례적 성격이 강화되면 ‘수평적 재분배’의 원칙에 따라 더 많은 기여금을 낸 이들에게 많은 양의 사회적 이권이 먼저 주어지게 된다. 급여 상한액의 설정으로 이러한 현상은 어느 정도 제한될 수 있지만 많은 국가에서 연금은 고용이 안정적이고 더 많은 기여금을 낼 수 있는 이들에게 가입 유인을 가지도록 설계되어 있다.²⁾ 따라서 보편적 접근방법은 빈곤의 완화에 있어 낙인효과와 낮은 수급률을 특징으로 하는 선별적 접근방법(Titmuss, 1968; Sen, 1995; Rothstein, 2001; Stuber & Schlesinger, 2006)과 마찬가지로 이상적인 해결방법이 아닐 수 있다.

그러나 복지지출의 규모가 빈곤 완화에 중요하다는 점을 감안하면 정치적 고려도 무시할 수 없다. 공공지출의 대부분을 차지하는 연금과 건강보험은 저소득층을 표적으로 하지 않는다. 이처럼 보편적 서비스가 선호되는 이유는 빈민만을 위한 복리후생은 흔히 결국 빈곤한 혜택이 되기 쉽기 때문이다(Sen, 1995). 복지혜택을 경험하는 중산층 인구는 국가의 전반적인 크기를 축소하는 것을 지지하지 않으며 어느 정도 범위 내에서 공공지출을 유지하는 것을 지지한다. 이러한 맥락에서, Korpi & Palme(1998)의 연구는 보편적인 접근방법이 공공지출의 수준뿐만 아니라 엄청난 재분배 효과와도 연관되어 있음을 보여주었다. 그들의 논지는 중산층을 포괄하여 혜택을 주는 보편적 제도가 훨씬 더 강력한 정치적 지지를 이끌어 내 복지지출의 총량을 늘리는데 따른 부담을 감내할 수 있게 한다는 것이다. 한모 가구의 빈곤에 대한 사회정책의 효과를 분석한 Brady & Burroway(2012)도 보편적인 정책이 선별적인 정책에 비해 효과적이라는 결론을 제시했다.

그러나 보편적인 접근방법의 효과에 대해서는 반론도 존재한다(Kenworthy, 2011; Whiteford, 2008; Marx, Salanauskaitė & Verbist, 2013). 최근의 연구들은 전반적인 재분배 효과의 합보다 빈곤 가정에게 이익이 되는 재분배 효과를 세밀하게 파악했다. 이들 연구들은 보편적 지출이 낙인효과를 없애고 수급률을 높이는 등 긍정적 측면이 있지만, 실증적으로 보편적 지출과 빈곤율과의 관계는 과거에 비해

2) 이 때문에 Le Grand(1982)은 공공지출이 잘 사는 집단에게 유리한 경향이 있다고 주장했다. 그러나 Sefton(2002)은 ‘사회임금(social wage)’의 분배가 전반적으로 빈곤층에 친화적이고 친서민적인 결과임을 제시했다.

상당히 약화되었다고 주장한다. 따라서 재정제약을 감안할 때 표적화(targeting)를 통한 선별적 지출의 확대가 효과적일 수 있다고 본다. 보편주의 전략과 빈곤감소 효과의 관계는 분석대상 국가의 선정과 자료의 선택에 따라 일정하지 않은 가운데 복지지출 수준이 높은 조건 하에서 선별주의 전략이 보다 강한 재분배 효과를 갖는다는 것이다(Marx, Salanauskaite & Verbist, 2013). Kenworthy(2011)는 비례성이 강한 보편적 복지의 비중 증가가 더 많은 재분배로 이어지지 않는다고 비판한다. 미국의 경우 공공부조가 집중적인 사각의 대상이 되어 기여금과 급여가 연동되는 보편적인 사회보험의 비중이 높아졌지만 이로 인해 빈민에게 돌아가는 자원의 총량이 증가하는 일은 발생하지 않았다. 이와는 반대로 덴마크에서는 표적화의 증가를 통해 급여의 재분배성이 강화되면서 상대적으로 빈곤율의 증가를 효과적으로 억제하고 있었다. 이러한 보편주의-선별주의 논쟁은 공적 연금의 재분배성 및 비례성과 노인빈곤 완화 효과 사이의 관계를 주목하게 한다.

3) 공적연금의 다층 구조와 빈곤감소 효과

공적연금은 크게 1차 연금(the first tier)과 2차 연금(the second tier)으로 구분된다. 1차 연금의 가장 큰 목적은 노인이 빈곤에 빠지지 않도록 하는 것이다. 이에 비해 2차 연금의 목적은 노인의 적절한 생활수준을 최대한 보장하는데 있다(OECD, 2005). 2차 연금은 국가가 직접 연금혜택을 제공하기도 하지만 복지혼합(welfare mix)의 방법을 통해 사적연금의 가입을 강제하는 방식으로 제공하기도 한다. 최근에는 1층에서 4층(또는 0층에서 3층)까지의 중층적인 다층연금체계의 구축이 권고되기도 한다. 다층연금체계는 여러 원천을 통해 노후의 소득보장을 달성하도록 하는 방식을 말한다. 1층은 기초연금으로 기본적인 생존권을 보장하는 역할을 맡고, 2층은 소득비례 연금으로 보편적인 생활수준을 보장하며, 3층은 가입이 의무화되는 사적 연금으로 은퇴 이전의 생활수준을 유지하는 역할을 맡고, 4층은 가입이 자유로운 사적 연금으로 저축의 기능을 하게 된다. 과거에는 스위스와 영국 등 일부 국가에서 예외적으로 공적연금, 기업연금과 자발적인 개인연금으로 구성된 다층연금체계를 운영했다면, 현재는 갈수록 많은 국가에서 다층연금체계를 도입하고 있다(OECD, 2017).

공적연금의 구조와 빈곤감소 효과에 대해서는 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 복지자본주의 유형론에 따른 사회보험의 성격 별 효과가 가장 먼저 연구되었다. 조합주의적 국가주도형 사회보험 체계(corporative state-dominated insurance system)를 갖춘 대륙유럽 국가에서는 사적연금의 비중이 낮고 공적연금은 1층 보다 2층의 비중이 더 높은 특징을 가진다. 이에 비해 잔여주의적 체계(residualist system)를 갖춘 영미권 국가에서는 사적연금의 비중이 높은 것으로 평가된다. 그리고 보편

주의적 국가주도형 사회보험 체계(universalistic state-dominated system)를 갖춘 사회민주주의 복지국가가는 사적연금의 비중이 낮은 대신 기초연금이 폭넓은 사회보장을 제공하는 것으로 나타났다(김진욱, 2011). 그러나 최근 들어서는 북유럽 국가에서도 사적연금이 폭넓게 도입되고 장려되는 등 많은 변화가 관찰된다.³⁾ 전 세계적인 연금 제도 개혁에 대한 정책 접근법의 재평가는 크게 세 가지 변화의 결과라 할 수 있다(Holzmann, 2012). ① 목표의 재조정 (취약 계층 노인에 대한 기본적 보호에 대한 재집중); ② 변화하는 개혁 요구 (인구 고령화 및 퇴직 연령 지연의 영향을 다루는 것의 긴급성을 인식); ③ 권능을 부여하는 환경의 인식된 그리고 실제 변화 (위험을 관리하기 위한 재정 계획의 규모에 대한 보다 현실적인 견해, 달성 가능한 수익률, 그리고 과도기 적자(transition deficits)에 재정을 대는 것의 재정적 제약).

여전히 공적연금이 지배적인 국가에는 독일, 프랑스, 이탈리아와 벨기에 등 대륙유럽 국가들이 포함된다. 그리고 과거부터 노후보장의 수단으로 공적·사적연금을 혼합해 활용하는 성숙한 다층연금 체계를 갖춘 국가에는 영국, 네덜란드와 스위스가 포함된다. 반면 덴마크, 핀란드와 스웨덴 등 북유럽 국가는 새롭게 다층연금체계를 구축하여 우수한 성과를 거두는 경우로 지적된다(Ebbinghaus, 2011). 프라이스(Price, 2018)에 따르면, 공적 연금과 사적 연금의 혼합은 적용 범위, 적절성, 지속가능성, 효율성 및 보장이라는 5가지 핵심 연금 성과(pension outcomes)의 최상의 조합을 제공하는 가장 효과적인 선택이다. 공적 연금(명목확정기여(NDC) 여부와 관계없이) 또는 개인 연금(확정 급여, 확정 기여 또는 혼합형 여부와 관계없이)에만 의존하는 방식은 선진산업국과 발전도상국 모두에서 뚜렷하게 지속적인 성공 사례가 없다. 유호선(2013)은 1990년대 이후 유럽 국가들에서 위험의 분산과 재정안정화를 추구하는 다층연금체계가 대세가 되고 있다고 주장하면서, 네덜란드와 같이 사적연금이 공적연금의 기능을 수행할 수 있게 하는 지배구조의 구축이 중요하다고 보았다. 똑같은 다층연금 체계를 구축하고 있는 영국에서는 노인빈곤율이 높게 나타난 반면, 네덜란드에서는 낮게 나타났다. 그는 다층연금체제와 공적연금지출 비중 등 비슷한 제도의 보유에도 불구하고 노인빈곤율에는 국가 간에 상당한 차이가 나타난다고 지적했다.

한국에서도 국민연금과 기초연금을 중심으로 바람직한 다층연금체제의 구축방향에 대한 논의가 진행되고 있다. 김원섭 외.(2016)는 연금제도 간 통합성을 강화하는 ‘보편적 중층보장체제’를 제안하면서 구체적인 내용으로 기초연금의 급여수준 제고, 보충적 선별부조의 도입, 국민연금의 비례성 강화와 급여수준 하향 조정을 제시했다. 고재성(2017)은 노후보장을 위해 사적연금의 육성이 필요하다

3) 1990년대에 국제기구들은 공통적으로 연금개혁의 필요성을 강조했다. 세계은행(World Bank)은 재정안정화를, 국제노동기구(ILO)는 빈곤예방을, 경제협력개발기구(OECD)는 각국의 상황에 맞는 개혁을 추진하되 다층연금체제의 구축과 수급부담의 균형, 노인 노동력 활용을 원칙으로 삼도록 권고했다(고재성, 2017).

고 주장하고, 구체적으로 퇴직연금 도입 의무화를 위한 근로자퇴직급여보장법 개정이 필요하다는 대안을 제시했다. 영세기업 노동자들이 퇴직연금의 혜택을 받을 수 있게 하고, 개인연금에 국가 보조금을 제공하여 사적연금에 공적 성격을 강화해야 한다는 것이다. 그리하여 국민연금 가입자들이 개인 연금을 통해 노후를 보장받을 수 있게 해야 한다는 것이다. 그러나 박진화(2017)는 한국의 노인빈곤이 공적연금의 광범위한 사각지대에서 기인하므로 국가의 공적 책임을 강화하는 방향으로 개선이 필요하다고 주장했다.

이상의 논의들을 종합하면 공적 연금과 사적 연금을 혼합하는 다층연금체계의 구축 필요성에 대해서는 상당한 합의가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 아직까지 각 층의 연금제도를 어떤 방식으로 유기적으로 연결할 때 더 성공적인 노인빈곤 감소 효과를 거둘 수 있을지에 대해서는 충분한 연구가 이루어지지 못 했다. 만약 공적연금 지출이 많은 1층 공적연금의 비중이 높은 국가들이 노인빈곤을 완화하는데 보다 성공적이라면 1층 공적연금 중심의 연금 강화가 필요하다고 할 수 있다. 반면 2층 강제적 사적연금의 비중이 높은 국가에서 노인빈곤의 감소효과가 더 크게 나타난다면 복지 혼합을 활용한 다층연금체계 구축이 설득력을 얻을 수 있을 것이다.

3. 연구 방법

1) 연구 자료

이 논문의 분석에 활용된 모든 자료는 경제협력개발기구(OECD)가 발표하는 ‘사회지출데이터베이스(SOCX: Social expenditure database)’ 자료와 ‘한 눈에 보는 연금 2013(Pension at a Glance 2013)’ 보고서 자료를 활용했다. 시장소득·가처분소득 기준의 노인 빈곤율, 1층과 2층 공적연금비중, 강제적 사적연금비중은 ‘사회지출데이터베이스’ 자료를 활용했다. 다음으로 재분배지수는 ‘한 눈에 보는 연금 2013’에 수록된 자료를 활용했다. 이 논문은 경제협력개발기구가 가장 최근에 재분배 지수 값을 발표한 2013년 자료를 분석에 투입했다.

2) 주요 변수

이 논문의 주요 변수는 노인빈곤감소율, 공적연금 지출 비중, 사적연금 지출 비중, 재분배 지수, 노인

인구비율이다. 먼저 노인빈곤감소율은 국가의 공적인 노력에 의한 빈곤 감소 효과로 정의되며 (시장소득 기준 빈곤율-가처분소득 기준 빈곤율)의 식을 통해 계산된다. 시장소득은 1차 소득과 사적 이전소득만을 반영하지만 가처분소득은 공적 이전소득, 조세와 사회보험료를 모두 반영한다(김윤태·서재욱, 2013: 110). 따라서 시장소득 기준 빈곤율에서 가처분소득 기준 빈곤율을 제한 값은 국가의 노력이 얼마나 빈곤을 완화했는지를 나타낸다.

다음으로 공적연금 지출 비중은 국내총생산(GDP)에서 기초연금과 노령연금 등 공적연금 지출이 차지하는 비중으로 정의된다. 재분배지수(progressivity index)는 $\{1-(\text{연금 수급액의 지니계수}/\text{소득의 지니계수}) \times 100\}$ 의 산식으로 계산되며, 순전한 비례적 연금제도가 0, 순전한 재분배적 연금제도가 100의 값을 가지도록 설계된 지표이다. 1층 연금과 2층 연금의 비중은 공적 연금과 강제적 사적 연금의 구성 요소가 가중 평균 연금자산에 기여하는 비율에 의해 측정된다. 여기서 1층 연금 비중은 모든 연금수급자들이 최저한의 생활수준을 유지할 수 있도록 설계된 모든 제도의 지출 비중을 의미한다. 2층 연금 비중은 저축의 효과를 가지며 소득과 기여금에 따라 비례하도록 설계된 제도의 지출 비중을 말한다. 2층 연금 비중은 공적 연금과 강제적 사적 연금의 비중으로 다시 구분할 수 있다.

3) 분석 방법

이 논문은 퍼지셋 질적비교분석(fuzzy-set qualitative comparative analysis)을 통해 효과적인 노인빈곤감소의 원인조건들이 어떻게 결합되는지를 파악하고자 했다. 퍼지셋 질적비교연구(Fs/QCA)는 사례중심의 질적 분석과 변수중심의 양적 분석을 통합하려는 목적으로 개발되었다. 국가 간 비교 연구에서는 선형관계의 유의성을 확인하기 위해 활용할 수 있는 자료가 충분하지 않다. 이에 비하여 퍼지셋 질적비교연구는 퍼지 점수법과 집합이론을 활용하여 다양한 원인조건들이 결합하는 것을 허용하여 폭넓은 비교를 가능하게 한다. 퍼지셋 질적비교연구가 상관관계 분석이나 회귀분석과 구분되는 가장 큰 특징은 종속변수에 대한 한 변수의 독자적인 영향력을 살펴보는 대신 변수들 사이의 상호작용에 따른 결합적 인과성을 규명하는데 초점을 맞춘다는데 있다. 퍼지셋 질적비교연구는 눈금매기기를 통해 조건에 대한 퍼지셋 점수를 부여하여 상대적인 소속의 정도를 살펴볼 수 있게 한다. 이렇게 계산된 퍼지셋 점수는 원인조건변수가 결과조건변수의 필요조건 또는 충분조건이 되는지를 분석할 수 있게 한다. 퍼지셋 질적비교연구는 하나의 현상이 발생하는 다양한 원인조건들의 결합인 인과 연쇄(causal chains)를 규명하는데 강점을 가진다(이승윤, 2015). 즉, 변수들 간의 단순 상관관계를 분석하거나, 사례를 몇 가지 군집으로 분류하는데서 한 걸음 더 나아가 다양한 인과관계의

가능성을 알 수 있게 한다는 점에서 보다 풍부한 이론적·정책적 함의를 도출하는데 기여할 수 있다. 이 논문이 살펴보고자 하는 공적연금의 빈곤 완화 효과는 공적연금제도의 양적인 측면과 질적인 측면이 상호작용하여 영향을 미칠 것으로 예상되는 만큼 퍼지셋 질적비교연구 방법의 활용이 타당성을 가지는 것으로 판단했다.

이 논문은 원 점수로 구성된 데이터셋을 구축한 다음 Ragin(2008)이 제시한 바와 같이 눈금매기기(calibration)에서 95%에 해당하는 값, 중위값, 5%에 해당하는 값을 투입하여 퍼지셋점수를 생성했다. 이를 사례 수 1과 일관성(consistency) 0.8을 기준으로 진실표(true table)를 추약 구성한 다음 표준분석(standard analysis)을 수행하였다. 모든 분석에는 FSQCA 2.5 프로그램이 활용되었다.

4. 분석 결과

1) 기술통계의 분석결과

분석대상이 된 34개국의 결과조건변수와 원인조건변수의 기술통계 분석 결과는 [표 1]에 정리되어 있다. 먼저 시장소득 기준의 노인 빈곤율은 벨기에, 핀란드, 아일랜드, 체코와 오스트리아에서 가장 높았고 캐나다, 이스라엘, 멕시코, 터키와 칠레에서 가장 낮았다. 그러나 가처분소득 기준의 노인 빈곤율은 한국, 오스트레일리아, 멕시코와 이스라엘과 에스토니아에서 가장 높았고 슬로바키아, 프랑스, 아이슬란드, 체코와 네덜란드에서 가장 낮았다. 노인빈곤감소율은 체코, 핀란드, 벨기에, 프랑스와 아일랜드에서 가장 높았고 이스라엘, 칠레, 터키, 한국과 멕시코에서 가장 낮았다.

공적연금지출 비중은 그리스, 오스트리아, 이탈리아, 포르투갈과 프랑스에서 가장 높은 반면 오스트레일리아, 칠레, 한국, 아이슬란드와 멕시코에서 가장 낮았다. 재분배지수는 뉴질랜드, 아일랜드, 캐나다, 영국과 이스라엘에서 가장 높은 반면 이탈리아, 폴란드, 헝가리, 포르투갈과 스웨덴에서 가장 낮았다. 1층 연금의 비중은 뉴질랜드, 아일랜드, 영국, 한국과 캐나다에서 가장 높은 반면 미국, 프랑스, 오스트리아, 독일과 스페인에서 가장 낮았다. 2층 공적연금비중은 미국, 프랑스, 오스트리아, 독일과 스페인에서 가장 높았고 2층 강제적 사적연금비중은 아이슬란드, 칠레, 멕시코, 이스라엘과 네덜란드에서 가장 높았다.

[표 1] 결과조건변수와 원인조건변수의 원점수

(단위: %)

국가명	시장소득 빈곤율(A)	가처분 소득 빈곤율(B)	빈곤 감소율 (A-B)	공적연금 지출 비중	재분배지 수	1층 공적연금 비중	2층 공적연금 비중	2층 강제적 사적연금 비중
그리스	82.3	8.2	74.1	12.9	39.0	45.0	55.0	0.0
네덜란드	62.7	2.5	60.2	5.3	3.9	36.7	0.0	63.3
노르웨이	70.1	4.3	65.8	5.6	45.3	0.7	88.1	11.2
뉴질랜드	58.8	8.2	50.6	4.8	100.0	100.0	0.0	0.0
덴마크	61.8	3.8	58.0	8.0	57.0	45.2	0.0	54.8
독일	80.6	8.4	72.2	8.2	25.4	0.0	100.0	0.0
룩셈부르크	80.1	6.0	74.1	6.7	21.1	22.1	77.9	0.0
멕시코	33.8	27.0	6.8	1.5	47.4	27.5	0.0	72.5
미국	55.5	20.6	34.9	6.3	42.6	0.0	100.0	0.0
벨기에	89.0	8.5	80.5	8.3	60.6	0.0	97.9	0.0
스웨덴	67.4	8.9	58.5	7.3	-13.1	3.1	52.5	44.4
스위스	51.9	19.7	32.2	5.9	66.9	0.0	65.4	34.6
스페인	76.5	5.3	71.2	9.0	24.1	0.0	100.0	0.0
슬로바키아	75.9	3.6	72.3	6.3	13.9	0.0	57.8	42.2
슬로베니아	82.4	12.1	70.3	10.2	50.7	6.3	93.7	0.0
아이슬란드	71.4	2.9	68.5	2.0	16.6	14.8	0.0	85.2
아일랜드	85.9	6.8	79.1	4.5	100.0	100.0	0.0	0.0
에스토니아	82.9	20.8	62.1	6.4	25.6	29.4	28.2	42.4
영국	60.2	13.5	46.7	6.1	85.4	87.5	12.5	0.0
오스트레일리아	67.8	33.5	34.3	4.0	71.9	38.8	0.0	61.2
오스트리아	84.2	9.7	74.5	11.5	27.5	0.0	100.0	0.0
이스라엘	46.3	24.1	22.2	4.2	79.5	34.0	0.0	66.0
이탈리아	78.5	9.2	69.3	13.6	1.4	0.0	100.0	0.0
일본	64.3	19.0	45.3	8.8	46.9	42.7	57.3	0.0
체코	85.5	2.6	82.9	8.0	62.2	18.2	81.8	0.0
칠레	30.8	15	15.8	2.4	27.9	17.0	0.0	83.0
캐나다	51.6	8.5	43.1	4.1	92.1	49.5	50.5	0.0
터키	31.1	18.8	12.3	6.6	3.5	1.1	98.9	0.0
포르투갈	82.6	9.7	72.9	12.1	-0.8	2.8	97.2	0.0
폴란드	72.8	7.4	65.4	8.8	0.9	0.0	51.1	48.9
프랑스	83.0	3.5	79.5	12.1	30.6	0.0	100.0	0.0
핀란드	88.5	7.8	80.7	10.3	4.0	0.5	99.5	0.0
한국	61.3	49.6	11.7	2.1	71.5	54.1	45.9	0.0
헝가리	77.7	5.6	72.1	9.0	0.0	0.0	100.0	0.0
평균	68.7	12.2	56.5	7.14	39.2	22.9	56.2	20.9

2) 퍼지셋분석의 결과

결과조건변수와 원인조건변수를 퍼지셋점수로 변환한 값은 [표 2]에 정리되어 있다. 주지하다시피 0 점부터 1점 사이의 값으로 표시되는 연속형 퍼지셋점수는 그 값이 0.5점 이상이고 그 값이 높을수록 해당 집합에 강하게 포함된 것을 의미한다(류연구, 2005).

분석결과, 빈곤감소율이 높은 집합에 강하게 포함되는 국가는 그리스, 룩셈부르크, 벨기에, 아일랜드, 오스트리아, 체코, 포르투갈, 프랑스, 핀란드로 나타났다. 공적연금지출 비중이 높은 집합에 포함될 가능성이 높은 국가는 그리스, 슬로베니아, 오스트리아, 포르투갈, 프랑스, 핀란드였다. 연금의 재분배성이 강하여 재분배지수가 높게 나타날 가능성이 높은 국가는 뉴질랜드, 스위스, 아일랜드, 영국, 오스트레일리아, 이스라엘, 캐나다와 한국이었다. 1층 공적연금의 비중이 대단히 높은 집합에 포함될 가능성이 높은 국가에는 뉴질랜드, 아일랜드, 영국과 한국이 있었다. 2층 공적연금의 비중이 높은 국가에는 미국, 벨기에, 스페인, 슬로베니아, 오스트리아, 이탈리아, 체코, 터키, 포르투갈, 프랑스와 핀란드가 해당되었다. 2층 강제적 사적연금비중이 높은 국가에는 네덜란드, 덴마크, 멕시코, 아이슬란드, 이스라엘, 칠레와 폴란드가 해당되었다.

[표 2] 결과조건변수와 원인조건변수의 퍼지셋점수

국가명	빈곤감소율	공적연금 지출 비중	재분배지수	1층 연금비중	2층 공적연금비중	2층 강제적 사적연금비중
그리스	0.84	0.95	0.55	0.76	0.47	0.5
네덜란드	0.43	0.3	0.07	0.71	0.05	0.91
노르웨이	0.51	0.34	0.62	0.06	0.9	0.6
뉴질랜드	0.30	0.23	0.95	0.95	0.05	0.5
덴마크	0.40	0.66	0.74	0.76	0.05	0.88
독일	0.79	0.68	0.31	0.05	0.95	0.5
룩셈부르크	0.84	0.51	0.24	0.6	0.81	0.5
멕시코	0.04	0.03	0.64	0.64	0.05	0.93
미국	0.15	0.44	0.59	0.05	0.95	0.5
벨기에	0.95	0.69	0.77	0.05	0.95	0.5
스웨덴	0.40	0.58	0.02	0.11	0.43	0.83
스위스	0.13	0.38	0.81	0.05	0.64	0.78
스페인	0.75	0.76	0.29	0.05	0.95	0.5
슬로바키아	0.79	0.44	0.15	0.05	0.5	0.82
슬로베니아	0.72	0.85	0.68	0.23	0.93	0.5
아이슬란드	0.64	0.05	0.18	0.54	0.05	0.96
아일랜드	0.94	0.2	0.95	0.95	0.05	0.5

국가명	빈곤감소율	공적연금 지출 비중	재분배지수	1층 연금비중	2층 공적연금비중	2층 강제적 사적연금비중
에스토니아	0.45	0.46	0.32	0.65	0.18	0.82
영국	0.26	0.41	0.91	0.93	0.09	0.5
오스트레일리아	0.15	0.15	0.85	0.72	0.05	0.9
오스트리아	0.85	0.91	0.35	0.05	0.95	0.5
이스라엘	0.08	0.17	0.89	0.69	0.05	0.92
이탈리아	0.68	0.97	0.06	0.05	0.95	0.5
일본	0.24	0.74	0.64	0.75	0.5	0.5
체코	0.97	0.66	0.78	0.56	0.85	0.5
칠레	0.06	0.06	0.36	0.55	0.05	0.95
캐나다	0.22	0.16	0.93	0.79	0.41	0.5
터키	0.05	0.49	0.07	0.06	0.95	0.5
포르투갈	0.81	0.93	0.05	0.1	0.94	0.5
폴란드	0.50	0.74	0.05	0.05	0.42	0.85
프랑스	0.94	0.93	0.41	0.05	0.95	0.5
핀란드	0.95	0.85	0.07	0.05	0.95	0.5
한국	0.05	0.05	0.84	0.81	0.35	0.5
헝가리	0.78	0.76	0.05	0.05	0.95	0.5

높은 노인빈곤감소율에 영향을 미치는 원인조건의 결합 형태를 분석한 결과는 [표 3], [표 4]와 같다. 분석결과, 복잡한 결과와 중간 결과는 동일하게 나타났다. 원인조건변수의 결합은 2개의 모형이 제시되었다. 일치도와 포괄성에는 큰 문제가 없었다. 간명한 결과에서는 높은 공적연금지출 비중이 유일한 조건인 것으로 나타났다.

먼저 모형1은 ‘높은 공적연금지출 비중, 낮은 재분배지수, 낮은 1층 공적연금비중, 낮은 2층 공적연금비중과 높은 2층 강제적 사적연금비중’을 특징으로 하고 있었다. 다음으로 모형2는 ‘높은 공적연금지출 비중, 높은 재분배지수, 높은 1층 공적연금비중, 낮은 2층 공적연금비중과 높은 2층 강제적 사적연금비중’의 결합을 원인조건으로 하고 있었다.

[표 3] 높은 노인빈곤감소율에 영향을 미치는 원인조건 결합의 진실표

공적연금 지출 비중	재분배지수	1층 연금비중	2층 공적연금비중	2층 강제적 사적연금비중	사례 수	노인빈곤 감소율	일치도
1	0	0	0	1	2	1	0.928717
1	1	1	0	1	1	1	0.840000
0	1	0	1	1	2	0	0.792910
0	0	1	0	1	4	0	0.744721
0	1	1	0	1	3	0	0.552055

[표 4] 높은 노인빈곤감소율에 영향을 미치는 원인조건 결합의 축약된 진실표

원인조건 결합	raw coverage	unique coverage	consistency
복잡한 결과 & 중간결과			
공적연금지출 비중*~재분배지수*~1층 공적연금비중*~2층 공적연금비중*2층 강제적 사적연금비중	0.258211	0.090600	0.928717
공적연금지출 비중*재분배지수*1층 공적연금비중*~2층 공적연금비중*2층 강제적 사적연금비중	0.225934	0.058324	0.840000
간명한 결과			
공적연금지출 비중	0.815402	0.815402	0.821449

한편 FSQCA 2.5 버전의 '부정'(negation) 기능(1-높은 노인빈곤감소율 퍼지점수)을 활용하여 낮은 노인빈곤감소율에 영향을 미치는 원인조건의 결합형태를 분석한 결과는 [표 5]와 [표 6]에 정리되어 있다. 분석 결과, 복잡한 결과와 중간 결과는 동일하게 나타났다. 원인조건변수의 결합은 4개의 모형이 제시되었다. 일치도와 포괄성에는 큰 문제가 없었다. 다만 간명한 결과에서는 유의한 조건이 발견되지 않았다.

먼저 모형1은 '낮은 공적연금지출 비중, 높은 1층 공적연금비중, 낮은 2층 공적연금비중과 높은 2층 강제적 사적연금비중'을 특징으로 하고 있었다. 다음으로 모형2는 '높은 재분배지수, 높은 1층 공적연금비중, 낮은 2층 공적연금비중과 높은 2층 강제적 사적연금비중'을 특징으로 하고 있었다. 모형3은 '높은 공적연금지출 비중, 낮은 재분배지수, 낮은 1층 공적연금비중, 낮은 2층 공적연금비중과 높은 2층 강제적 사적연금비중'을 특징으로 하고 있었다. 마지막으로 모형4는 '낮은 공적연금지출 비중, 높은 재분배지수, 낮은 1층 공적연금비중, 높은 2층 공적연금비중과 높은 2층 강제적 사적연금비중'의 결합을 원인조건으로 하고 있었다.

[표 5] 낮은 노인빈곤감소율에 영향을 미치는 원인조건 결합의 진실표

공적연금 지출 비중	재분배지수	1층 연금비중	2층 공적연금비중	2층 강제적 사적연금비중	사례 수	노인빈곤 감소율	일치도
0	1	1	0	1	3	1	0.919178
0	0	1	0	1	4	1	0.911708
1	0	0	0	1	2	1	0.890020
1	1	1	0	1	1	1	0.854737
0	1	0	1	1	2	1	0.833955

[표 6] 낮은 노인빈곤감소율에 영향을 미치는 원인조건 결합의 축약된 진실표

원인조건 결합	raw coverage	unique coverage	consistency
복잡한 결과 & 중간결과			
~공적연금지출 비중*1층 공적연금비중*~2층 공적연금비중* 2층 강제적 사적연금비중	0.483476	0.051408	0.897727
재분배지수*1층 공적연금비중*~2층 공적연금비중* 2층 강제적 사적연금비중	0.449205	0.030600	0.872770
공적연금지출 비중*~재분배지수*			
~1층 공적연금비중*~2층 공적연금비중*2층 강제적 사적연금비중	0.267442	0.059364	0.890020
~공적연금지출 비중*재분배지수*~1층 공적연금비중* 2층 공적연금비중*2층 강제적 사적연금비중	0.273562	0.108323	0.833955
간명한 결과			
-	-	-	-

5. 결론

이 논문의 목적은 공적연금제도의 양적인 특성과 질적인 특성이 어떻게 결합할 때 우수한 노인빈곤 감소 효과를 달성할 수 있는지를 탐색적으로 살펴보는 데 있다. 이를 위해 경제협력개발기구(OECD)의 ‘사회지출데이터베이스(SOCX: Social expenditure database)’ 자료와 ‘한 눈에 보는 연금 2013(Pension at a Glance 2013)’ 보고서 자료를 활용하여 노인빈곤감소율을 결과조건변수로 하고 공적연금지출 비중, 재분배지수, 1층 공적연금비중, 2층 공적연금비중과 2층 강제적 사적연금비중을 원인조건변수로 하는 퍼지셋 질적비교분석을 수행했다. 주요 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 시장소득 기준의 노인 빈곤율이 높은 국가와 가처분소득 기준의 노인 빈곤율이 높은 국가는 매우 상이하게 나타났다. 시장소득 기준의 노인 빈곤율과는 독자적으로 노인빈곤 감소율이 높은 국가에서 가처분소득 기준의 노인 빈곤율이 낮게 나타났다. 이는 국가의 재분배 노력이 노인 빈곤의 수준을 결정하는 유력한 변수임을 보여준다. 실제로 퍼지셋 질적비교분석에서도 높은 공적연금지출 비중은 높은 노인빈곤감소율의 기본적인 원인조건이 되는 것으로 나타났다. 이는 무엇보다도 충분한 복지지출 수준이 효과적인 빈곤 완화의 전제가 된다는 Smeeding & Williamson(2001), Brown & Prus(2004), Weller(2004), Oshio & Shimizutani(2005)와 Fukawa(2006) & Milligan(2008)의 선행연구 결과를 지지한다.

둘째, 높은 노인빈곤감소율에 대한 재분배지수와 1층 공적연금비중의 영향은 일관되지 않은 것으로 나타났다. 공적연금지출 비중이 높은 국가에서는 연금의 재분배성과 1층 공적연금비중은 높은 노인빈곤감소율의 원인조건이 되기도 했고, 그렇지 않기도 했다. 이에 비해 공적연금지출 비중이 높은 국가에서 낮은 2층 공적연금비중은 높은 노인빈곤감소율의 원인조건이 되는 것으로 나타났다. 이는 일정 수준의 복지지출 수준을 전제로 할 때 선별적 접근방법이 반드시 빈곤 완화에 불리하지 않다는 Whiteford(2008), Kenworthy(2011)와 Marx, Salanauskaite & Verbist(2013)의 연구결과와 같은 맥락으로 해석할 수 있다.

셋째, 공적연금지출 비중이 높은 국가에서 높은 2층 강제적 사적연금비중은 효과적인 노인빈곤감소의 원인조건이 되는 것으로 나타났다. 이는 공적연금지출 비중이 일정 수준 이상일 때 공적·사적연금의 혼합을 통한 다층연금체계를 구축하는 것이 노인빈곤 완화에 효과적으로 작동할 수 있음을 보여준다. 이는 사적연금을 활성화하는 동시에 퇴직연금 도입 의무화와 개인연금에 대한 국가 보조금 제공으로 사적연금의 공적 성격을 강화해야 한다는 고재성(2017)의 연구결과를 뒷받침하는 것으로 해석할 수 있다. 다만 공적연금지출 비중이 높은 국가에서 낮은 재분배지수, 낮은 1층·2층 공적연금비중과 높은 2층 강제적 사적연금비중의 결합은 낮은 노인빈곤감소율의 원인조건이 되기도 하는 것으로 나타났다. 이는 사적연금을 활용하더라도 연금의 재분배적 성격을 유지하는 적절한 공적·사적연금의 혼합이 필요함을 보여준다. 특히 네덜란드, 뉴질랜드, 덴마크와 아일랜드의 사례를 보면 관대하고 보편적인 혜택을 제공하는 1층 공적연금의 존재가 다층연금체계의 성공에 중요하게 작용하는 것으로 볼 수 있다.

넷째, 공적연금지출 비중이 낮은 국가에서 높은 1층 공적연금비중 또는 높은 재분배지수와 높은 2층 강제적 사적연금비중의 결합은 낮은 노인빈곤감소율의 원인 조건이 되었다. 이는 충분한 지출 수준을 담보하지 못 할 정도로 공적연금이 성숙하지 못한 상태에서 기초연금과 강제적 사적연금을 중심으로 다층연금체계를 갖추는 것이 오히려 부작용을 가져올 수 있음을 의미한다.

이상의 분석 결과는 심각한 노인빈곤의 감소를 위해 한국사회에서 우선적으로 공적연금지출수준의 제고가 필요하다는 점을 보여준다. 국민적 합의를 통해 공적연금지출 수준을 점검하기 위해서는 양재진(2016)의 주장처럼 보험료 인상과 급여 인상을 동시에 진행하여 중산층의 노후소득 불안을 해소하는 비례성 강화 전략이 보다 효과적일 것으로 판단할 수 있다. 일견 선별주의 전략의 손을 들어 주고 있는 것처럼 보이는 Marx, Salanauskaite & Verbist(2013)의 연구도 어떻게 복지 지출을 확대하여 빈곤을 완화하는데 유리한 조건을 형성할 것인지에 대해서는 다루고 있지 않으며, 이 점을 감안하면 다른 논리 전개가 가능하다는 점을 인정하고 있다. 그러나 막대한 비용을 감안할 때 공적연금의 비례

성을 강화하는 것이 노인빈곤 완화의 가장 효과적인 방안이라 하기는 어려울 것이다. 특히 높은 수준의 공적연금지출 비중을 전제로 했을 때 낮은 2층 공적연금비중은 효과적인 노인빈곤감소의 원인이 되었다. 공적연금지출 비중이 일정 수준을 넘어서면 소득비례 연금의 빈곤 완화 효과는 크게 감소하는 것으로 볼 수 있다. 이 경우 오히려 2층 공적연금보다도 2층 강제적 사적연금을 강화하는 것이 빈곤 완화에 더 효과적일 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 공적연금지출이 충분하지 않은 상태에서 기초연금과 강제적 사적연금을 결합하는 것은 효과적인 노인빈곤완화 효과를 거두기 어려운 것으로 나타났다.

결국 한국에서 공적연금제도의 과제는 충분한 공적연금지출 수준을 확보하면서 연금의 재분배성을 강화하는 것이라 할 수 있다. 공적연금지출 수준이 일정 정도를 충족하면 국가가 공공성을 규제하는 사적연금의 활성화를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 공적연금의 역사가 오래 된 서구 복지국가를 단순히 모방하여 다층연금체계의 틀을 갖추는 것만으로는 부족하다. 순차적이고 전략적인 과제를 설정해야 한다. 공적연금은 노후소득보장을 위한 중요한 요소일 뿐 아니라 노후빈곤을 예방하는 중요한 기능을 수행한다는 공감대를 바탕으로 관련 예산을 증액해야 한다. 그리고 기초연금과 국민연금을 모두 강화하되 연금의 재분배성이 보다 강화되는 방향의 개혁이 이루어져야 한다. 특히 이 논문은 현재 한국에서 기초연금이 노인의 안정적 소득보장을 위한 기본적인 공적연금체제로 고려되어야 함을 강조하고자 한다. 한국에서 기초연금은 노후의 소득보장을 위한 다층연금체계에서 가장 기초적인 1층 공적연금으로 볼 수 있다. 마지막으로 복지혼합을 통한 사적연금의 활성화를 통해 재정지출의 급격한 팽창을 완화하면서 충분한 노후보장이 달성되도록 해야 한다.

이 논문은 자료의 한계로 인해 자발적 사적연금을 분석에 포함하지 못한 한계를 가진다. 자발적 사적연금도 다층연금체계의 일부로 인정받고 있는 만큼 향후 신뢰할 수 있는 데이터가 구축되면 이를 포함한 분석이 진행될 필요가 있다.

■ 참고문헌 □

- 고재성(2017). 국제기구·주요국 공적연금 개혁방안연구. 연금연구. 7(2). 53-81.
- 김원섭, 강성호, 김형수, 이용하(2016). 우리나라 공적연금의 보편적 중층보장체계로의 재구조 방안
에 관한 연구. 사회보장연구. 32(4). 1-29.
- 김윤태, 서재욱(2013). 빈곤: 어떻게 싸울 것인가. 파주: 한올아카데미.
- 김진옥(2011). 노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제비교연구. 韓國老年學.
2011. (31). 111-127.
- 김희삼(2008). 사적이전과 노후소득보장. 한국개발연구, 30(1), 71-130.
- 류연규(2005). 복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 비교 연구. 서울대학교 박사학위 논문.
- 박진화(2017). 노후빈곤 완화를 위한 기초소득보장제도 연구: 스웨덴과 영국의 제도 변화를 중심으로.
인문사회 21. 8(3). 455-476.
- 석재은, 김수봉, 이정우, 지은정(2004). OECD 국가의 기초보장과 공적연금체계 비교연구. 한국보건사
회연구원.
- 손병돈(2009). 노인 소득의 불평등 추이와 불평등 요인분해. 한국노년학. 29(4). 1445-1461.
- 양재진(2016). 노후소득보장제도의 재구조화와 재정동원 전략: 국민연금 강화를 중심으로. 한국정책
학회 기획세미나. 2016(1). 3-11.
- 오건호(2016). 기초연금 중심 노후소득보장론. 한국정책학회 기획세미나. 2016(1). 13-34.
- 우해봉(2012). OECD 국가의 노후최저소득보장 운영현황과 시사점. 국민연금연구원.
- 유호선(2013). 다층노후소득보장제도의 유형화 및 유형별 특성의 분석-유럽연합 국가들을 중심으로.
사회보장연구. 29(4). 169-199.
- 윤홍식(2011). 보편주의를 둘러싼 주요쟁점. 한국사회복지학. 63(2). 57-79.
- 윤희숙(2016). 최근 소득분배 추이가 국민연금 개혁 논의에 갖는 시사점. KDI Focus. 76.
- 이용하(2007). 국민연금 급여수준의 국제비교연구. 국민연금연구원.
- _____, 최옥금, 최인덕(2014). 노인 기초보장제도와 국민연금간 역할분담관계에 관한 연구. 국민연금
연구원.
- 이승윤(2015). 퍼지셋 질적 비교연구 방법론의 이론과 적용. 서울: 고려대학교 출판부.
- 임완섭(2016). 기초연금의 빈곤 감소효과 분석. 보건복지포럼. 2016. (06). 82-97.
- 정은희, 이주미(2015). 2015년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 최옥금, 이은영(2018). 기초연금 도입 전·후 노인빈곤 실태분석. 국민연금연구원.
- Behrendt, C. (2000). Private pensions - a viable alternative? Their distributive effects in a comparative
perspective. International Social Security Review. 53(3). 3-26.

- Brady, D. & Burroway, R. (2012). Targeting, universalism, and single-mother poverty: a multi-level analysis across 18 affluent democracies. *Demography* 49, 710-746.
- Brown, L. & Prus, S. G. (2004). Social transfers and income inequality in old age: A multinational perspective. *North American Actuarial Journal*, 8(4), 30-6.
- Ebbinghaus, B. (2011). *Varieties of Pension Governance. The Privatization of Pensions in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fukawa, T. (2006). Sustainable structure of the Japanese public pension system viewed from a Germany-Japan comparison. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 6(1), 131-43.
- Goudswaard, K. & Caminada, K. (2010). The redistributive effect of public and private social programmes: A cross-country empirical Analysis. *International Social Security Review*, 63(1), 1-19.
- Holzmann, R. (2012). Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends, and Challenges, IZA DP, No. 6800, August 2012.
- ILO (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: International Labour Organization.
- Kenworthy, L. (2011). *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Le Grand, J. (1982). *The strategy of equality: redistribution and the social services*. London: G. Allen & Unwin.
- Marx, I., Salanauskaite, L. & Verbist, G. (2013). *The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace?* Bonn: IZA.
- Milligan, K. (2008). The evolution of elderly poverty in Canada. *Canadian Public Policy*, 34(4), 79-94.
- OECD. (2005). *Pensions at a glance 2005*. OECD, Paris.
- _____. (2013). *Pensions at a glance 2013*. OECD, Paris.
- _____. (2017). *Pensions at a glance 2017*. OECD, Paris.
- OECD Stats (2017). *Income Distribution and Poverty*. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>.
- Oshio, T. & Shimizutani, S. (2005). The impact of public pension benefits on income and poverty of the elderly in Japan. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 4(2), 54-66.
- Pedersen, A. W. (1999). The taming of inequality in retirement. A comparative study of pension policy

- outcomes, Doctoral dissertation, Fafo-report No. 317. Oslo: Fafo.
- Pestieau, P. (1992). The distribution of private pension benefits: How fair is it? In E. Duskin (ed.), *Private Pensions and Public Policy*, Social Policy Studies, No. 9. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Price, W. (2018). Designing Pension Systems with Coherent Funded Private Pillars Including Issues for Notional Defined Contribution Schemes. Policy Research Working Paper. 8420.
- Ragin, C. (2008). *User's Guide to Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis*. Department of Sociology, University of Arizona.
- Ritter, G. (1983). *Sozialversicherung in Deutschland und England*. C.H. Beck Verlag.
- Rothstein, B. (2001). The universal welfare state as a social dilemma. *Rationality and Society*, 13(2), 213-234.
- Sefton, T. (2002). Recent Changes in the Distribution of the Social Wage [Online]. Available from: http://eprints.lse.ac.uk/6377/1/Recent_Changes_in_the_Distribution_of_the_Social_Wage.pdf [Accessed 03/09/2013].
- Sen, A. (1995). The political economy of targeting. In: Van de Walle, D. and Nead, K. eds. *Public Spending and the Poor: theory and Evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Smeeding, T. M. & Williamson, J. (2001). Income maintenance in old age: What can be learned from cross-national comparisons. Luxembourg Income Study Working Paper. No. 263.
- Stuber, J. & Schlesinger, M. (2006). Sources of stigma for means-tested government programs. *Social Science and Medicine*, 63(4), 933-945.
- Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to welfare*. Allen & Unwin.
- Weller, C. E. (2004). The future of public pensions in the OECD. *Cambridge Journal of Economics*, 28(4), 489-504.
- Whiteford, P. (2008). How much redistribution do governments achieve? The role of cash transfers and household taxes. In: OECD ed. *Growing Unequal?* Paris: OECD.

◀ Abstract ▶

The Effect of Poverty Reduction by Public Pension: A comparative study of 34 OECD Countries

Kim, Yun Tae*·Suh, Jae Wook**·Park Yeon Jin***

The purpose of this paper is to analyze whether any combination of the quantitative and qualitative aspects of the public pension system is a causal factor for the elderly poverty reduction rate. For this, fuzzy-set qualitative comparison analysis was conducted with the poverty reduction rate as the outcome condition variable, the public pension expenditure ratio, the redistributive index, the first floor public pension weight, the second floor public pension weight and the second floor forced private pension weight did. As a result of the analysis, the combination of high public pension expenditure ratio, low two - tier public pension share and high two - tier compulsory private pension share has become a cause of high poverty reduction rate of the elderly. And more various forms of association were found as the cause of low poverty reduction rate of the elderly. This paper suggests policy proposals based on the above findings.

Key words: Public Pension, Elderly Poverty, Poverty Alleviation, Multi-pillar Pension Scheme, Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis

◆ 2018. 11. 13. 접수 / 2018. 12. 11. 1차수정 / 2018. 12. 22. 게재확정

* Professor, Korea University, yunkim@korea.ac.kr.

** Researcher, Cheongju Welfare Foundation, highhopes@naver.com

*** Graduate Student, Korea University, arhan0@hanmail.net