

정책현안자료 2007-08

기초노령연금 수급률에 관한 소고

김 미 곤

한국보건사회연구원

목 차

1. 들어가는 글	1
2. 이론적 배경	2
3. 국내외 사회부조제도의 수급률 및 요인	6
4. 기초노령연금 수급률 결정요인 및 영향도	15
5. 정책건의	20

1. 들어가는 글

- 2008년부터 노인의 60%에게 기초노령연금제도가 실시될 예정임.
 - 1단계 : '08.1.1(70세 이상, 1937.12.31이전 출생)자 중 소득인정액 하위 60%이하
 - 2단계 : '08.7.1(65세 이상)자 중 소득인정액 하위 60%이하
 - ※ 대상자수 : '08년 **300만명**(1단계 192만명, 2단계 300만명),

- 사회보장제도를 도입함에 있어서는 누구를 대상으로(선정), 얼마를 지원하고(급여), 어떻게 전달하며(전달체계), 이에 대한 소요예산이 얼마인지에(재정) 대한 종합적인 검토가 이루어져야 함.
 - 이러한 총체적인 사항들은 법 또는 하위법령에서 이미 기본적인 안이 마련되었음.
 - 하지만, 새로운 제도 도입에 따른 시행착오를 줄이기 위해서는 보다 하위 차원의 구체적인 사항에 대해서도 체계적인 검토가 이루어져함.

- 제도 시행에 따라 검토 되어야 할 구체적인 사항은 매우 광범위하나, 본 고에서는 상기의 길버트·스펙트의 4가지 차원 중 선정의 한 부분인 수급률(take-up rate)에 대한 검토를 함을 목적으로 함.
 - 수급률은 1차적으로 대상 효율성(target efficiency)와 관련되는 문제이나, 수급률이 낮을 경우 궁극적으로는 제도의 목적을 훼손하는 결과를 초래함.
 - 실제로 과거 경로수당(?) 시행에 있어서도 목표한 대상보다 훨씬 적은 수를 선정함으로써 소기의 목적을 달성하지 못한 적이 있음.
 - 이러한 이유는 합리적인 선정기준을 설정하고 제도를 시행할지라도 실제에 있어서는 다양한 요인 때문에 대상자의 일정 비율만이 수급하는 것이 일반적이기 때문임.
 - 반대로 목표인원보다 많은 대상을 선정할 경우 예산 제약의 문제를 야기함.

- 따라서 수급률에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 밝혀내고, 이들의 영향도가 얼마인지를 실제 data로 검증하는 것이 필요함.
 - 하지만 이러한 목적을 달성한다는 것은 매우 어려움. 그 이유는 수급률에 미치는 영향도를 확

인할만한 실제 data가 없고, 실제 data가 있을 지라도 다양한 요인들 복합적인 작용, 시차 (time-lag)의 문제 등이 존재하므로 어쩌면 '현자의 돌'을 찾는 시도와 같을 수 있음.

- 금년들어 보건복지부에서 약 1000명에 대한 전화조사를 실시한 바 있으나, 이는 의식조사이므로 실제 태도에서는 이와 달라질 수 있음. 따라서 부분적인 함의만 도출 가능
- 그러므로 본고에서 부분적으로 또는 간접적(우회적)으로 대강의 윤곽만 파악하고자 함. 즉, 선행 연구 및 외국의 제도에서 수급률 및 관련요인들을 기초노령연금 제도에 대한 타산지석으로 삼고자 함.

2. 이론적 배경

가. 수급률(take-up rate)

□ 사회보장제도 수급여부(수급/비수급)와 표적여부(표적집단/비표적집단)를 기준으로 나누면, 다음과 같은 3 그룹으로 구분이 가능함(그림 1 참조).

- A 그룹: 표적 집단이 아니나 수급하고 있는 집단
- B 그룹: 표적 집단으로서 수급하고 있는 집단
- C 그룹: 표적 집단이지만 수급을 받지 못하고 있는 집단

□ 여기서, 수급률(take-up rate)은 대상집단(표적집단) 중 급여를 받는 자의 비율을 의미함.

- 이는 제도가 설계한 대로 성공적으로 집행되었는지에 대한 지표로서, 수평적 표적 효율성 (Horizontal targeting efficiency)이라고도 함.

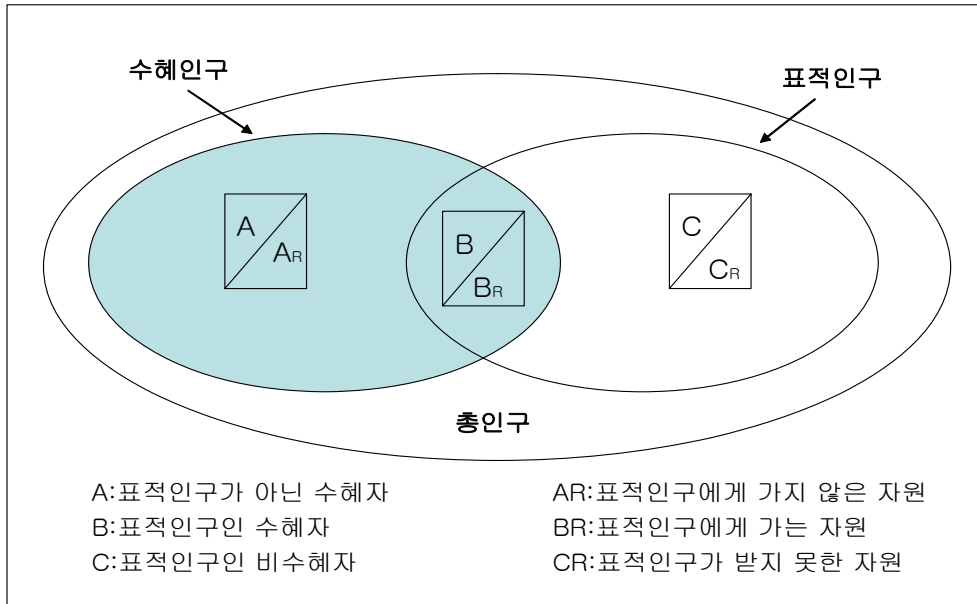
- 수평적 표적 효율성(Horizontal targeting efficiency) = $B/(B+C)$

- 반면, 수급집단에서 유자격자가 차지하는 비율을 수직적 표적 효율성(vertical targeting efficiency)이라고 하며, 이는 부정수급과 관련된 지표로서, 다음과 같이 표현됨.

- 수직적 표적 효율성(Vertical targeting efficiency) = $B/(A+B)$

※ 현행 기초노령연금의 경우 부정수급을 방지하는 것이 아니라, 목표인원 채우는 것이 1차적인 목표이므로 우리의 주된 관심사는 수평적 표적 효율성(Horizontal targeting efficiency) 문제로 귀착됨.

[그림] 수급률에 대한 기본개념



나. 사회급여 수급률(take-up rate) 관련 경제학적 모형¹⁾

□ 효용극대화 과정으로 사회보장제도 수급을 설명하는 모형

○ Moffitt(1983)의 모형

- Moffitt은 자산조사 제도 참여의 주요 비용으로써 stigma를 강조하나, 거래비용과 같은 여타 비용으로까지 모형 확장

모형: $U = U(Y + aPB) - bP$

여기서, U: 효용

Y: 프로그램 참여(수급) 이전의 소득

B: 프로그램 급여

P: 프로그램 참여(수급)시 1, 비참여(비수급)시 0

a: 변동 스티그마(급여수준에 따라 달라지는 비용)

b: 고정 스티그마(급여수준과 무관하게 프로그램 참여시 발생하는 비용)

1) J. Currie(2004), *The Take-Up Social Benefits*, NBER Working Paper에서 발췌

- Moffitt은 프로그램 참여에 따른 고정(flat) 스티그마와 급여액의 함수인 변동(variable) 스티그마를 구분하고, 두 가지 스티그마가 프로그램 참여에 미치는 영향이 상이함을 밝히고 있음. 즉, 고정스티그마만 있는 경우 참여는 항상 급여수준의 증가함수가 되는 반면, 변동스티그마가 있는 경우는 그렇지 않음.
 - 만일 $B = G - tWH - rN$ (단, G는 보장수준, t는 한계세율, W는 임금, H는 근로시간, r은 비임금소득에 대한 한계세율, N은 비임금소득)이라고 하면 고정스티그마가 의미하는 바는 참여확률은 G의 증가함수, t, W, H, r, N의 감소함수
 - 만일, 변동스티그마가 있는 경우라면 $a > 0$ 일 경우에만 참여
- 이 모형의 함의는 스티그마는 제도 참여비용을 증가시킴으로써 수급률을 저해한다는 것임.

※ 스티그마 이외 제도참여에 영향을 미치는 요인

- 자산조사 제도 수급자격이 있는 개인들은 학습(learning about)과 지원(applying)과 관련된 비용에 직면하고, 이 비용들이 제도 참여선택에 일정정도 영향을 미침.
- 더욱이 수급이 가장 절실한 개인들에게 이들 비용이 가장 클 것이고, 수급자가 어린이나 노약자일 경우 그 부담이 더욱 커짐.
- 이 같은 기초적인 비용편익 분석들은 사회제도에 대한 비참여에 관한 실증분석의 기본틀을 제공하고 있음.

□ 사회적 네트워크(social network)의 비용하락과 참여(수급)

- 특정 급여의 수급가능성에 대한 정보전달을 용이하게 하거나 스티그마를 줄이는 민족 네트워크(ethnic network)의 존재
 - Bertrand, Luttmer and Mullainathan(2000): 제도이용 성향이 높은 같은 민족의 이웃이 지역에 많을수록 여성의 제도이용 성향이 증가
 - Borjas and Hilton(1996): 초기 이민자의 수급유형이 같은 국가 출신의 신규 이민자의 수급유형에 영향을 미침.
- Manski(1993, 2000), Brock and Dulauf(2001), Moffitt(forthcoming) 등의 내생효과(endogenous effect), 외생효과(exogenous effect), 상관효과(correlated effect)

- 내생효과: 특정방식으로 행동하는 개인의 성향은 집단내 다른 구성원의 행동에 의해 영향을 받음.
- 외생효과: 집단의 멤버쉽을 규정하는 외생적 특성에 의해 개인의 행동이 영향을 받음.
- 상관효과: 동일 집단내 개인들은 유사한 개인특성을 갖거나 혹은 유사한 제약에 직면함에 따라 동일한 방식으로 행동하는 경향이 있음.

※ 패널데이터를 사용한 검증

- Aizer and Currie(2004)는 패널데이터(Vital Statistics data from California)를 사용하여 위 효과들을 구분하고 공적제도인 출산전간호서비스(prenatal care service)를 이용하는 상이한 집단의 여성들의 성향을 관찰
- 실증분석 결과 공적제도의 이용은 인종/민족, 우편번호와 높은 상관관계에 있으며, 이 같은 상관관계는 다수의 비관측 특성을 통제하고, 다른 집단 성원과의 접촉가능성을 고려함에도 여전히 유효함.

○ 정보와 참여(수급)

- Duflo and Saez(2001)은 근로자의 retirement plan option²⁾의 수급에 있어서 정보가 미치는 영향을 실험
- 급여에 관한 정보를 제공하는 워크샵에 참여했던 근로자들 중 수급자를 무작위로 선정, 집단내 한 개인에게 주어진 정보가 다른 동료에게 영향을 미치는지를 관찰한 결과 통계적으로 유의하지만 미미한 효과를 발견

□ “행동경제학(behavioral economics)”적 접근

① O’Donoghue and Rabin(1999)

- 전통적인 경제학 모형은 지수할인(exponential discounting)에 대한 그릇된 가정을 하고 있다고 주장. 즉, 한 개인의 웰빙에 대한 현재(at an earlier date)와 미래(at a later date)의 상대적 선호는 항상 동일
- 보다 엄밀한 모형을 통해 사람들이 미래보다 현재에 더 가중치를 부여한다는 점에서의 시간불

2) 일종의 직역연금제도

일치(time inconsistency)를 설명할 수 있는데, 이를 위해서 지수할인이 아닌 **hyperbolic discounting**을 채택

- 사회 제도 등록에 관한 많은 비용들은 당장 부담을 해야하지만 수급은 나중에 발생한다는 점에서 시간불일치 선호를 가진 개인은 제도 등록을 미루고, 나중에 참여함으로써 효용극대화가 가능해짐을 알게 됨.
- 공적 건강보험과 같이 미래 건강충격(health shock)이 발생하기 전까지 급여가 필요치 않은 제도에 잘 적용

② Madrian and Shea(2001)

- 한 기업이 401(k)로 기업연금을 전환할 경우, 즉 별도의 가입이 필요하던 제도에서 자동적으로 등록이 되도록 하는 제도로 전환할 경우 참여율이 확연하게 증가.
- 즉각적으로 발생하는 제도등록 비용을 줄임으로써 참여율을 높일 수 있음을 의미

3. 국내의 사회부조제도 수급률 및 요인

가. 국내 현황

□ 공공부조성 제도

- 국내 공공부조성 제도의 수급률은 38.4%~98.0%을 보이고 있음.
 - 하지만 자료에서 제시하고 있는 수급률은 사업량 대비 수급률이므로 엄밀한 의미에서 대상 효율성(Horizontal targeting efficiency)을 의미 한다고 볼 수 없음.
- 기초노령연금과 매우 유사한 경로연금의 경우 사업량 대비 수급률은 2006년 현재 매우 높은 것으로 나타나고 있음.
 - 이는 우리나라의 낮은 스티그마에 기인하는 것으로 볼 수 있으나, 경로수당(?) 도입 초기 수급률은 매우 낮았다는 점을 감안하면, 기초노령연금 도입 시에는 수급률이 현재의 경로연금 수준에 미달할 가능성이 높음.

- 이러한 점들을 감안하면, 현행 국내 제도로써 기초노령연금의 수급률(take-up rate)을 유추하기에는 많은 한계가 있고,
 - 또한 기초노령연금 수급률 결정요인에 대한 시사점을 얻기에는 더욱 어려움.

〈표〉 공공부조성 급여의 목표사업량, 신청율 및 수급률(전국단위)

구분	연도	예산사업량 (연간, 명, 건)	신청율(%)	수급률(%)
경로연금	2006	625,278명	-	612,756(98.0)
장애수당	2006주)	299,294명	-	346,024명
	2007	506,861명		
불임부부지원사업	2006	16,426명	16,606명(101)	14,262명(86.8)
	2007	11,693명	9,657명(82)	4,428명(37.8)
노인돌보미(누적)	2007.5.	24,975건	4,064건(16.3)	2,618건(10.5)
	2007.6.	24,975건	7,894건(31.6)	6,063건(24.2)
	2007.7	24,975건	11,764건(47.1)	9,580건(38.4)
장애인활동보조인	2007.5	16,000명	4,266명(26.6)	3,662명(22.8)
	2007.6	16,000명	6,052명(37.8)	5,396명(33.7)
	2007.7	16,000명	7,581(47.3)	6,877(42.9)

주: 2006년 장애수당 예산액: 111,931백만원 / 예산현액: 124,840백만원 / 실집행액: 124,449백만원

자료: 보건복지부, 내부자료

□ 기초노령연금제도에 대한 전화조사 결과

- 조사명: 기초노령연금제도에 대한 인식 및 태도에 관한 전화조사
- 조사일시: 2007. 7.2~7.9.
- 표본수: 1,000명
- 조사대상 연령층: 30세 이상
- 주요 조사결과
 - 기초노령연금에 대한 인지도 : 들어 본 적이 없다(39.0%), 들어 본적이 없는 것 같다(6.3%), 들어 본 적이 있다(37.4%), 확실히 들어 봤다(17.3%)
 - 인지경로 : TV(60.9%), 신문(24.1%), 기타(25.0%)
 - 노인 빈곤문제 해소효과에 대한 전망 : 매우 효과가 있을 것이다(8.3%), 효과가 있을 것이다(43.4%), 보통이다(22.2%), 효과가 없을 것이다(22.9%), 전혀 효과가 없을 것이다(3.2%)
 - 노인 빈곤문제 해소효과에 대한 전망 : 매우 효과가 있을 것이다(8.3%), 효과가 있을 것이다(43.4%), 보통이다(22.2%), 효과가 없을 것이다(22.9%), 전혀 효과가 없을 것이다(3.2%)
 - 노인 대상 확신 정도(질문대상자 : 노인) : 대상이 될 것으로 확신(26.9%), 대상이 될 수 있

을 것으로 생각(21.3%), 잘 모름(32.5%), 대상이 될 가능성이 적은 편임(10.3%), 대상이 될 가능성이 전혀 없음(9.1%)

- 신청여부 1 (질문대상자 : 전계층 노인) : 꼭 신청하겠다(70.1%), 그때 봐서 결정하겠다(25.8%), 신청하지 않겠다(4.1%)
- 신청여부 2 (질문대상자 : 49만원 이하 노인) : 꼭 신청하겠다(74.5%), 그때 봐서 결정하겠다(22.8%), 신청하지 않겠다(2.7%)
- 신청하지 않는 이유(질문대상자 : 전계층 노인) : 선정 가능성 낮아서(18.4%), 신청 절차가 번거러울 것 같아서(11.5%), 제도에 대해 잘 몰라서(57.5%), 받고 싶지 않아서(3.4%), 자식에 게 피해가 갈까봐(1.1%), 지급액이 적어서(1.1%), 가타(6.9%)

- 주요 조사결과의 함의

- 생략

나. 외국 현황

□ 미국의 자산조사 프로그램 추정수급률 및 요인

프로그램	추정수급률	수급률에 미치는 요인
Medicaid	<ul style="list-style-type: none"> • 1980년대 초, 복지제도에 의한 금전적원조를 받는 아동들의 경우 자동적으로 medicaid 프로그램의 유자격자가 되었고, 이러한 아동들의 거의 대부분이 수급(take-up)을 받았다. • 1996년에는 아동의 31%가 수급자격이 있었으나, 단지 22.6%의 아동만 등록이 되었다. 즉, 평균 수급률(take-up rate)이 73%로 나타났다(Gruber, 2003). • Cutler & Gruber(1996a) 와 Currie & Gruber(1996a)는 신규 진입자인 아동과 임신가능한 연령의 여성들 각각의 수급이 단지 23%, 34%로 적용대상이 됨을 추정하였다. 그러나, 이 수급자들 중 대부분은 이미 다른 보험제도에 의해 적용되었다. • 미국에서 출산분만의 경우 35%이상이 현재 Medicaid에 적용된다(NGA, 2002). • 노인과 장애인의 경우 Medicaid 지출의 2/3이상을 차지하지만, 이들에 대한 수급추정은 가능하지 않다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지제도에 의한 금전적 원조를 받지 않은 신청자들의 경우 거주를 증명하는 출생증명서와 시민권 증서, 집세영수증, 공과금 납부서류가 요구된다. 그리고, 소득에 관한 증명서류를 제출해야한다. 많은 주에서는 지원자들이 서류를 제출하는 데 시간제한을 두며, 신청인들은 자주 여러 인터뷰에 응해야 한다. 신청자들이 이러한 행정적인 요구들을 제대로 이행하지 못하기 때문에 Medicaid 신청인의 1/4 이상은 자격이 거부된다 : 즉, 신청인들은 제한된 시간에 필요한 서류를 제출하지 못하거나 혹은 요구된 인터뷰에 모두 참석하지 못한 경우들로 인해 자격이 주어지지 못한다.(GAO, 1994). • 적용범위(coverage)는 매 6개월 마다 자주 바뀌도록 요구되어진다. • 대부분의 의사들은 낮은 수가보상을 때문에 공적보험에 가입한 환자들을 치료하지 않는다. • 역으로 환자들은 Medicaid 적용을 받으려고 한다. • 신규 진입자들은 그들의 급여에 대해 잘 알지 못하며, 특히 만약 이들이 이전에 공공부조 프로그램에 이용 경험이 없는 경우라면 더욱 그러하다.
State Children's Health Insurance Program	<ul style="list-style-type: none"> • LoSasso & Buchmueller(2002)는 신규 진입자의 수급률(take-up rate)범위는 8.1%에서 14%까지로 추정하였다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 진입자들은 그들의 급여에 대해 잘 알지 못하며, 특히 만약 이들이 이전에 공공부조 프로그램에 이용 경험이 없는 경우라면 더욱 그러하다.

프로그램	추정수급률	수급률에 미치는 요인
Supplement Security Income program (SSI)	<ul style="list-style-type: none"> • Daly & Burkhauser(2003)는 노인빈곤층 중 참여 비율은 1974년 78.5%에서 1982년 53.6%로 감소한 것으로 추정하였다. 이후로 참여율은 해마다 변동되었으나, 초기 해의 최고 기록치 보다는 아래 수준으로 유지되었다. • 근로빈곤층 성인들 중에서 수급비율은 1974년 14.8%에서 1998년 20.7%로 상승하였다. • 저소득 아동들의 수급비율 또한 1989년 2.1%에서 1998년 6.6%로 1990년대에 빠르게 증가하였다. 이는 1990년에 Sullivan vs. Zebley가 아동 장애의 정의를 변화시켰기 때문이다. • 노인빈곤층 중에서 추정된 참여비율은 45~60% 범위로 나타났다 (Menefee, Edwards and Schieber(1981); Warlick(1982); Coe(1985); Shields et al.(1990); McGarry(1996)). 	<ul style="list-style-type: none"> • 노인들의 등록이 저조한 것은 프로그램에 대한 지식 부족과 자격기준 미달, 스티그마, 처리비용의 부족함 때문일 수 있다. • 근로빈곤층(성인)과 아동 중 참여(participation)는 SSI와 연계된 타 프로그램에 참여할 경우 얻게 되는 비용편익계산에 의해 영향을 받을 가능성이 있다.
EITC (The Earned Income Tax Credit)	<ul style="list-style-type: none"> • Scholz(1994)에 따르면 1990년에 EITC 수급자격이 있는 납세자 중 80-86%가 급여를 받음. • 미국국세청(IRS, 2002a)에 따르면 EITC 수급자격이 있는 가구 중 납세신고서를 공식적으로 제출함으로써 EITC를 요구한 비율이 82.2-87.2%라고 추정함. • Scholz(1997)에 따르면 EITC 청구자의 약 95%가 납세신고서를 공식적으로 제출하도록 요구받거나 과도한 원천징수세(over-withheld taxes)에 대한 권리를 되찾기 위해 서류를 작성함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 급여요구는 잠재적인 급여수준이 크고, 프로그램과 미국조세제도에 대한 문서담당자(filer)의 숙지수준이 클수록 더 잘 관철됨. • 상업적 세무대행사(Commercial tax preparation firm)들은 EITC 수급자격을 가진 사람을 대상으로 "신속한 환급(rapid refunds)"을 제공함으로써 실질적인 이윤을 거둘 수 있음. • 미국국세청(IRS) 발표에 따르면 EITC를 요구하지 않지만, 수급자격이 있는 모든 납세자에게 납세서류정보를 근거로 (수급자격유무)를 통보함.
The Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF)	<ul style="list-style-type: none"> • 수급은 1990년과 1999년 사이에 1150만명에서 720만명으로 수급자수가 감소하였다. 1990년에 전체 아동 중 12.1%가 AFDC제도의 수급자가 되었고, 이와 견주어 1999년에는 전체 아동 중 7.2%가 TANF제도의 수급자였다(Green Book, 2000). • Blank(2001)는 여성이 가구주인 가구들의 수급률(take-up rate)을 추정하였다. 수급률은 행정적인 데이터를 사용했을 때 80~90% 범위로 나타났고, 12개 주(수급자수 2/3)를 대상으로 한 CPS 데이터를 이용했을 경우 60~70% 범위로 수급률이 나타났다. Blank(2002)는 수급자 수의 감소는 복지개혁으로 인한 것인지 경제적 팽창으로 인한 것인지에 대해 조사한 보고서를 작성하였다. 복지개혁 때문에 수급률이 1/3~2/3 정도 감소했다. • Moffit(2003b)은 미혼모와 빈곤한 미혼모들이 시간이 지남에 따라 TANF 프로그램의 참여율이 어떻게 변화하는지 제시하였다. 두 집단 모두 시간이 지남에 따라 참여율은 감소하였고, 참여율의 경우 미혼모는 약 40%, 빈곤한 미혼모는 50~55% 범위로 나타났다. Moffit(2003c)은 비재정적 요인들이 TANF의 진입과 탈피에 큰 영향을 미침을 보였다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지수급을 받기 위한 비용은 TANF 수급자들이 준수해야 하는 많은 규정들에 의해 상승된다. • 몇 가지 예외사례를 통한 연구결과들에 따르면 주정부가 AFDC 수급자에게 근로의무와 기타 요구들을 부과하도록 하는 사전 TANF 포기각서(pre-TANF waiver)는 프로그램 참여에 부정적 영향을 미친다.

프로그램	추정수급률	수급률에 미치는 요인
Housing Programs	<ul style="list-style-type: none"> • 주거보조금의 제도에서 수급자격 가구들 중 참여 비율은 소득과 가족의 수에 따라 살펴볼 때 50% 미만으로 나타났다(Olson, 2003). • Reeder(1985)는 1977년에 HUD 프로그램에 참여한 가구들을 소득과 가족 수에 따라 집단별로 나누어 참여비율을 살펴보았다. 77개의 집단 중에서 가장 높은 참여율은 25%보다 낮은 비율이었다. 이유는 알 수 없지만, 가구규모별로 가장 빈곤한 가구들의 참여율은 매우 낮았다. 각각의 소득집단별로 살펴보면, 참여 비율은 1인 가구에서 가장 높게 나타났는데, 이는 주거급여에 대한 노인들의 강한 선호를 반영한다고 볼 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금지원은 수급자격 있는 가구 중 일부에게만 해당되며, 다수의 주거담당부서들은 긴 대기후보자명단을 가지고 있고, 또한 대기자명단을 비공개로 하고 있다. • 소득이 급여기준선 이상의 참여자들은 거의 제외되지 않고, 지역주거담당기관은 중위소득의 50% 이상의 소득자에게 프로그램 참여를 허락한다. 그래서 소득이 더 높은 사람들이 더 낮은 사람들을 수급대상층에서 밀어내고 있다.
Food Stamp Program (FSP)	<ul style="list-style-type: none"> • FSP 수급자격이 있는 가구들 중 단지 69%만이 1994년에 참여하였다. 1988년과 1993년 사이에 등록의 40% 증가는 주로 수급자격이 있는 가구들 수의 증가라기보다는 수급자격 가구 중에서 실제로 참여하고 있는 사람의 비율이 더 높기 때문이다(Currie, 2003). • 1994년에 FSP 수급자격이 있는 아동 중 86%가 참여하였으나, 수급자격이 있는 노인 중에서는 단지 1/3만이 참여하였다. 사실상 모두 수급자로써 등록이 가능한 한부모 가구들과 비교할 때 아동과 돌 혹은 그 이상의 성인들로 구성된 가구들의 경우 단지 78%만이 등록되었다. 참여비율은 또한 소득이 증가함에 따라 낮아지는 경향이 나타났다(U.S. Committee on Ways and Means, 1998). • Blank & Ruggles(1996)는 FSP의 참여는 급여의 크기에 따라 증가된다는 것을 발견하였다. 그들은 또한 수급자격이 되는 가구 중 수급률(take-up rate)을 54~66% 범위로 추정하였다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 참여하지 못하는 이유 : 수급자격에 대한 지식의 부족; 프로그램에 등록과 관련한 처리비용; 프로그램 참여에 의한 스티그마. • 처리비용(Transaction costs): FSP 신청을 완성하는데 평균 거의 5시간 정도 걸린다. 개인부담 신청비용의 경우 평균 10.31\$가 들며 이는 매달 받는 평균 급여액의 6%이다.
National School Lunch Program (NSNP)	<ul style="list-style-type: none"> • 공립학교의 99%와 전체학교(공립과 사립)의 83%가 참여하고 있다. 전국적으로 학생들의 92%는 그들 학교에서 이 프로그램을 이용할 수 있다(Burghardt et al, 1995). • 1996년에 학생의 57%는 NSLP에 연관된 참여제도에 등록이 되었다. 이러한 참여자들 중 86%는 무료로 점심식사를 제공받았다. • 1998년에는 소득이 빈곤선의 130% 미만이고, 5세에서 17세 사이아동이 있는 가구 중 87.2%가 참여하였다(Currie, 2003). 	<ul style="list-style-type: none"> • 추가적으로 참여하지 못하는 이유들로, 만약 아동이 급식을 먹기를 원하지 않는다면 가족들은 이 프로그램을 등록하지 않을 수 있다.

프로그램	추정수급률	수급률에 미치는 요인
The Special Supplemental Nutrition Programs for Women, Infants and Children (WIC)	<ul style="list-style-type: none"> 미국농무부(USDA)에 따르면 1995년에 유자격자 대비 프로그램 참여자 비율을 75%로 추정함. 유아(infants)를 대상으로 한 수급률은 100%를 상회함(Rossi, 1998). Bitler et al.(2003)에서는 이와 연계된 다른 프로그램에 참여함으로써 수급자격을 가지고 있는 계층도 포함하여, 1998년 특정 월 기준으로 전체 아동 중 58%가 WIC 급여를 받을 자격이 있다고 계산함. WIC 수급자격아동 중 수급률은 73.2%임. 14세 아동에 한정할 경우, WIC 수급자격이 있는 아동은 전체 아동의 57%, 수급자격 있는 아동 중 수급률은 38%임. 임신과 산후 여성에 대한 추정치는 정확성이 떨어지는데, 그 이유는 유아에 대한 영양실태정보가 없기 때문임. 전체 임신, 산후 여성 중 54%가 WIC 수급자격이 있고, 이 중 66.5%가 급여를 받음. 	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램에 참여하지 못하는 이유는 자격조건에 대한 지식의 부족, 등록관 관련된 처리비용, 그리고 참여에 따른 낙인 때문임. 게다가, WIC는 수혜자격프로그램(entitlement program)이 없어서 모든 수급자격대상자들을 지원할 만큼 충분한 기금이 없음. 그러나, 실질적으로, 최근 몇 년간 대기자명단은 없었음(National Research Council, 2003). 수급률 추정치는 선정될만한 영양학적 결핍을 가지고 있어야 한다는 사실 때문에 복잡함. 그러나 실제로 소득기준을 충족하는 사람들은 영양학적 위험기준도 충족시킬 가능성이 높은 것으로 나타남(National Research Council, 2003). Medicaid를 포함한 다른 프로그램 수급자들은 자동적으로 WIC의 수급권이 발생함. 미국농무부는 이런 연계를 무시해왔기 때문에, 그 결과 수급자격대상자는 과소추정, 참여률은 과대추정을 하게 됨.
Child care Subsidy Programs	<ul style="list-style-type: none"> 아동가족청(Administration for Children and Families, 1999)에 따르면 수급률은 유자격아동의 15%로 추정됨. 비록 보조금의 유형에 대한 정보는 알 수 있지만, 아동보호및발달기금(CCDF, Child care and Development Fund)이 유자격 아동에게 어떻게 분배되는지에 관한 체계적인 정보가 없음. 유자격 아동들이 다른 보조프로그램에 의해 지원 받는 비율에 대해 이용가능한 수치가 없음. Witte(2002)는 모든 수급자격가구를 대상으로 보조금을 받는 주정부의 행정자료와 실태자료를 가지고, 2000년 초 시점에서 아동보호지원금의 수급률을 약 40%(가구단위)로 추정함. 주마다 큰 편차가 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 일하는 부모에게 등록절차가 특히 어려울 수 있음. 어떤 아동보호제공자는 주정부의 보조금을 인정하지 않음. 소득이 바뀌면 보조금에 대한 수급자격을 지속적으로 유지하기가 어려움. 이용가능한 다양한 프로그램들에 대한 정보를 얻기가 어려움. 수요를 충족하기 위해 기금은 불충분한 상태임. CCDF의 정액 교부금(block grant)에 더하여, 1998년에는 아동보호에 대한 TANF 정액교부금 10억 달러를 재분배함.
Head Start	<ul style="list-style-type: none"> 2000년 3-4세인 빈곤아동의 2/3 정도가 혜택을 받음. 공급부족으로 인해 얼마나 많은 아이들이 혜택을 받지 못했는가에 대해서는 알려진 바 없음. 흑인과 히스패닉 아동들은 일반 아동집단에 비해 수급률이 더 높음. 프로그램에서는 가장 취약한 신청자들을 추려내어 급여를 제공하도록 요구하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 대부분의 프로그램이 전일제가 아닌 정시제(定時制, part-day)임. 이것은 그 프로그램들이 근로가구의 모든 아동보호육구를 충족시키지 못함을 의미함. 프로그램들은 결코 충분한 재정지원을 받고 있지 못하고, 많은 프로그램들은 대기자명단을 가지고 있음.

자료출처 : The Take-up of Social Benefits(2004).

□ 영국의 추정수급률 및 요인

프로그램	추정수급률	수급률에 미치는 요인
Working Families' Tax Credit	<ul style="list-style-type: none"> Clark and McCrae(2001)에 따르면 가족수당에 대한 공식적인 추정수급률(72%)는 TAXBEN 모델을 이용한 추정치(48%)보다 훨씬 높음. 수급률은 집 단별로 편차가 큼(예컨대 한부모가구의 수급률은 67%로, 양부모가구의 수급률 40%보다 높음). 또한 수급률은 급여수준이 커지면 증가함. Brewer et al.(2002)에 따르면 한부모가구의 경우 수급률은 1993년 4월 기준 77%에서 1998년 9월 기준 81%임(양부모가구의 경우는 각각 66%, 58% 임). 	<ul style="list-style-type: none"> Blundell(2002)에 따르면 급여가 조세제도를 통해 운영되기 때문에, 낙인효과는 최소화된 것임. Dorsett and Heady(1991)는 가족수당과 주거급여 간 연계가 긴밀함을 지적함. 주거급여 수급자격은 가족수당과 주거급여 양쪽의 수급률을 결정하는데 중요한 요인임을 발견함.
Child Benefit	<ul style="list-style-type: none"> Brewer(2000)에 따르면 아동수당의 수급률은 2000-2001년 사이 거의 100%에 달함. 	
Income Support	<ul style="list-style-type: none"> Brewer(2000)에 따르면 소득보조프로그램의 수급률은 약 80% 정도로 추정됨. Duclos(1995)에 따르면 1985년 수급자격대상자 대비 수급률이 64%였지만, 급여는 82.8% 수준으로 받음. 수급자의 6% 정도가 수급자격이 없는 부적격자임. 	<ul style="list-style-type: none"> Duclos(1995)에 따르면 급여수준이 높아질수록 수급률이 높아짐. 급여가 100% 수준보다 낮은 것은 거래비용(transaction cost)이 반영된 것임.
Job Seeker's Allowance		<ul style="list-style-type: none"> 수급자들은 "구직자 계약(job-seekers agreement)"을 준수해야 하며, 어길 경우 급여를 받지 못할 위험을 감수해야 함.
New Deal Programmes	<ul style="list-style-type: none"> 2003년 6월말에, 프로그램에 참여하고 있는 18-24세 청년층의 수는 91,000명임(Blundell, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> 18-24세일 경우는 실업상태로부터 6개월, 25-50세일 경우 18개월 이후에 의무적으로 참여해야 함. 참여를 거부하는 수급자격대상자는 급여를 받을 권리를 상실하게 됨.
Income Support for Pensioners	<ul style="list-style-type: none"> 2000-2001년 사이 소득보조를 받을 권리가 있는 연금수급자 대비 64-78%가 급여를 받음(사회보장부, 2001) 	<ul style="list-style-type: none"> Hancock et al.(2003)에 따르면 제출서류가 복잡하고, 급여액수가 적은 대상자들은 신청하지 않음. 또한 지방의회세급여(Council Tax Benefit)와 같은 다른 형태의 지원프로그램에 비해 소득보조를 받는다는 낙인이 큼.
Housing Programs	<ul style="list-style-type: none"> Brewer et al.(2002)에 따르면 1999-2000년 사이 주거급여의 수급률은 연금수급자 대비 89%, 아동과 함께 사는 연금비수급자 대비 99%, 아동이 없는 연금비수급자 대비 92%임. 노동연금부(DWP, 2003)에 따르면 주거급여자격요건을 충족하는 노인의 7%가 주거급여를 받지 않고 있는데, 지방의회세급여(CTB)의 경우 자격요건을 충족하는 노인의 31%가 급여를 받지 않고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> Clark et al.(1999)는 지방의회세급여(CTB)가 너무 복잡해서 수급률을 감소시킨다는 점에 주목함. 그러나 소득보조(Income Support)를 받을 자격이 있는 사람들은 자동적으로 주거급여와 지방의회세 급여 자격이 생기며, 소득보조의 수급률을 높일 수 있는 형태가 쟁점이 되고 있음.

자료출처 : ibid(2004).

□ 추정수급률에 대한 국제 비교

○ OECD국가들의 복지프로그램 수급률

국가	프로그램유형	프로그램명	준거집단	추정수급률	시점	비고
미국	공공부조	SSI(Supplementary Security Income)	전체인구	53%(Warlick, 1982) 56%(McGarry, 1996) 63%(Davies et al., 2001a) 54%(Davies, 2001b)	1974-1975 1984 1991 1993	
		Food Stamp	전체인구	41-46%(Coe, 1979) 54-66%(Blank et al., 1996) 32%(Kim et al, 1997) 75%(Daponte et al., 1999)	1976-1979 1986-1987 1988-1989 1993	근로빈곤층 대비
		AFDC	전체인구	60-70%(Blank, 1997) 80-90%(Blank, 1997) 45%(Moffit, 1983) 62-70%(Blank et al., 1996) 64%(Kim et al, 1997)	1970년대 중반 -1980년대 중반 1970년대 중반 -1980년대 중반 1976 1986-1987 1988-1989	근로빈곤층 대비
		아동보호보조(Child Care Subsidy)	전체인구	44-53%(Queralt et al.,2002)	1990년대 후반	
	실업급여	실업보험	실업자수	76-61-46%(Anderson et al., 1997) 73%(Blank et al., 1991) 65%(McCall, 1995)	1979-1982 1977-1987 1982-1991	
영국	공공부조	보충급여(Supplementary Benefit)	전체인구	81%(Fry et al., 1989) 86%(Fry et al., 1989)	1984 1984	연금비수급자 대비 연금수급자 대비
		소득보조(Income Support)	전체인구	50-70%(Bramley et al., 2000) 64-65%(Pudeny et al.) 86-95%(DWP, 2003)	1996 1997-2000 2000-2001	연금수급자 대비 연금비수급자 대비
		최저소득보장(Minimum Income Guarantee)		68-76%(DWP, 2003)	2000-2001	연금수급자 대비
		가구소득보조(Family Income Supplement)		59%(Dorsett et al., 1991)	1984-1987	근로자가구 대비
	주거급여	주거급여(Housing Benefit)	전체인구	60%(Blundell et al., 1991) 50%(Dorsett et al., 1991) 87-94%(DWP, 2003) 80-81%(Bramley et al., 2000)	1984 1984-1987 2000-2001 1996	스코틀랜드 지역 내
		지방의회세급여(Council Tax Benefit)	전체인구	70-76%(DWP, 2003)	2000-2001	
	실업급여	구직자수당(Jobseeker's Allowance)		62-71%(DWP, 2003)	2000-2001	실업자 대비

국가	프로그램유형	프로그램명	준거집단	추정수급률	시점	비고
프랑스	공공부조	최저보장(<i>Revenu Minimum</i>)	전체인구	52-65%(Terracol)	1994-1996	
독일	공공부조	소득보조(<i>Hilfe zum Lebensunterhalt</i>)	전체인구	37%(Kayser et al., 2000) 37%(Riphahn, 2001) 36-79%(van Oorshot, 1991)	1976-1981 1993	
		공공부조(<i>Sozialhilfe</i>)		48%(Hartmann, 1981)	1970년대 -1980년대	
네덜란드	공공부조	특별공공부조(<i>Bijzondere Bijstand</i>)	전체인구	37%(van Oorshot, 1995) 47%(van Oorshot, 1995) 83%(네덜란드정부자료)	1990 1990 1994	로테르담 지역 내 네이메헌 지역 내
		보충급여법(<i>Toeslagenwet</i>)		98%(네덜란드정부자료) 90%(네덜란드정부자료)	1994 1999	
	주거급여	개별주거급여(<i>Individuele Huur Subsidie</i>)	전체인구	24-55%(van Oorshot, 1991) 64%(Koning, 1997) 74%(van Oorshot, 1995) 92%(van Oorshot, 1995) 45-62%(Rouwendaal, 2002) 70%(네덜란드정부자료)	1975-1981 1985-1986 1990 1990 1998 1994	로테르담 지역 내 네이메헌 지역 내
덴마크	주거급여	일반주거급여(<i>Ordinary housing benefit</i>) 특별주거급여(<i>Special housing benefit</i>)	전체인구	67%(Hultin, 1997) 85%(Hultin, 1997)	1987-1992	연금수급자 대비
캐나다	실업급여	실업보험(<i>Unemployment Insurance</i>)		77%(Storer et al., 1995) 73%(1990년 기준), 49%(1993년 기준) (Kuhn, 1995)	1981-1986 1990-1993	실업자 대비 실업자 대비

자료출처 : Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence(2004: 11-12).

○ 프로그램유형별 공식 추정수급률(영국)

프로그램유형	연도	추정수급률	
		최대추정치	최소추정치
소득보조(Income support)	1997-1998	90	78
	1999-2000	89	79
	2000-2001	87	77
Housing Benefit	1997-1998	98	91
	1999-2000	97	91
	2000-2001	95	89
Council Tax Benefit	1997-1998	82	76
	1999-2000	81	75
	2000-2001	80	73
Jobseeker's Allowance	1997-1998	74	71
	1999-2000	82	68
	2000-2001	78	67

자료출처 : DWP, "Income Related Benefits Estimates of Take-up"(각년도), ibid(2004: 13).

4. 기초노령연금 수급률 결정 요인

가. 수급률 결정요인

□ 이론검토 및 외국의 현황에서 살펴본 수급률(take-up rate) 결정요인은 다음과 같음.

- OECD 자료에 정리된 결정요인

결정요인	효과	효과의 특성	프로그램유형	국가	연구자
급여					
① 예상급여수준	(+)	개인의 복지증진에 대해 급여가 중요하다더라도 고소득집단의 수급률은 낮음. 조세개혁으로 인해 급여의 상대적 가치가 감소할 경우 수급률은 감소함	• 실업급여	• 미국	• McCall, 1995 • Ashenfelter, 1983
② 예상급여기간	(+)		• 공공부조		• Anderson et al., 1997
정보비용					
① 프로그램의 존재, 신청과정에 대한 정보접근성	(+)	소도시, 농촌지역 거주자들의 수급률이 대도시 지역보다 낮음	• 공공부조	• 영국 (스코틀랜드)	• Warlick, 1982 • Bramley et al., 2000
② 타프로그램 수급경험	(+)	이미 복지혜택을 받아본 개인일수록 수급률이 높음	• 주거급여	• 미국	• Daponte et al., 1999 • Coe, 1979
			• 공공부조	• 영국	• Dorsett et al., 1991
			• 주거급여	• 미국	• Zedlewski et al., 1999
행정비용					
① 행정적 지연	(-)	급여신청과정이 길수록 수급률이 낮음	• 실업급여	• 캐나다	• Storer et al., 1995
② 신청결과에 대한 불확실성	(-)	신청결과에 대한 불확실성이 클수록 수급률이 낮음	• 장애급여	• 미국	• Halpern et al., 1986
사회심리적 비용					
① 낙인	(-)	수급자에 대한 낙인이 클수록 수급률이 낮음	• 공공부조 • 가족수당	• 독일 • 미국	• Moffit, 1983 • Daponte et al., 1999 • Kayser et al., 2000

자료출처 : Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence(2004: 19).

- 상기 자료에 정리되지 않은 결정요인
 - 거래비용

□ 수급률 결정요인에 대한 한국적 특수성

- 자식에 대한 배려
- 기타

나. 수급률 결정요인별 영향도

□ 급여

○ 급여수준

- 급여수준이 수급률에 미치는 효과는 주관적 느낌과 객관적인 효과로 나누어짐.
 - 본 자료에서는 객관적인 소득증가 효과와 빈곤율 감소효과를 기준으로 살펴보고자 함.
 - ※ 주관적 느낌은 전화조사 참조
- 기초노령연금의 노인가구 소득분위별 소득증가 효과
 - 현행 기초노령연금의 급여수준은 국민연금 전체가입자 평균소득월액(A값)의 5%로 규정되어 있음.
 - 동 급여수준이 2인 가구³⁾의 분위별 소득증가에 미치는 효과를 살펴보면, 1분위의 경우 기초노령 연금 전 경상소득은 최저생계비의 38.4%이었으나, 기초노령연금 후 57.9%로 높아지고, 2분위의 경우 66.2%에서 84.7%로 증가함.
 - 한편, 기초노령연금 전 경상소득이 최저생계비이하의 분위는 4분위 이하였으나, 기초노령연금제도를 시행할 경우 경상소득이 최저생계비이하인 분위는 2분위 이하로 줄어듦.

3) 65세 이상 노인이 있는 2인가구를 대표가구로 가정하고 분석. 다른 가구에 대해서는 원 자료 참조

〈표〉 기초노령연금 시행에 따른 노인 2인가구의 소득 10분위별 소득증가

(단위 원, %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
경상소득(B)	226,088 38.4	389,958 66.2	491,459 83.4	584,028 99.1	687,641 116.7	801,237 136.0
노인 교통비(C)와 경로연금(D) 제외 경상소득 (=B-C-D=E)	211,407 35.9	369,143 62.6	473,573 80.4	567,848 96.4	672,786 114.2	789,284 134.0
E + 기초노령연금(F)	341,407 57.9	499,143 84.7	603,573 102.4	697,848 118.4	802,786 136.2	919,284 156.0
구분	7분위	8분위	9분위	10분위	전체	
경상소득(B)	969,394 164.5	1,191,112 202.2	1,603,718 272.2	2,873,891 487.7	982,005 166.7	
노인 교통비(C)와 경로연금(D) 제외 경상소득 (=B-C-D=E)	957,682 162.5	1,180,835 200.4	1,594,285 270.6	2,864,630 486.2	968,326 164.3	
E + 기초노령연금(F)	957,682 162.5	1,180,835 200.4	1,594,285 270.6	2,864,630 486.2	1,046,106 177.5	

자료: 김미곤, 「기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과비교」, 한국노인인력개발원 세미나 자료집, 2007

- 기초노령연금의 노인가구 빈곤율 감소효과
 - 노인 가구 빈곤율은(EHP) 30.3%에서 23.1%로 하락
 - 노인 인구 빈곤율은(EPP) 31.8%에서 23.8%로 하락
 - 노인가구 가구원 빈곤율은(EHP) 22.8%에서 18.3%로 하락

〈표〉 기초노령연금 제도 시행 전후 노인 빈곤율 변화(전체노인가구)

(단위: %)

구분	제도 시행 전 빈곤율 (A)	제도 시행 후 빈곤율 (B)	빈곤율 변화 (A-B)
노인가구빈곤율 ¹⁾	30.3	23.1	7.2
노인인구빈곤율 ²⁾	31.8	23.8	8.0
노인가구가구원빈곤율 ³⁾	22.8	18.3	4.5

주 1) 빈곤 노인가구수/전체노인가구수 2) 빈곤노인수/전체노인수. 3) 빈곤노인가구 가구원수/전체노인가구 가구원수.

자료: 김미곤, 「기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과비교」, 한국노인인력개발원 세미나 자료집, 2007

○ 급여기간

- 기초노령연금 도입 초기에 수급자로 결정되면, 대부분의 노인들은 사망 시 까지 수급을 할 것이므로 급여기간 또한 수급 결정에 큰 영향을 미칠 것으로 판단됨.
- 이러한 사실을 종합하면, 급여(수준 및 기간)는 기초노령연금 수급 결정에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 판단됨.

□ 정보비용

○ 프로그램의 존재, 신청과정에 대한 정보접근성

- 전화 조사 결과 비록 현재는 인지도가 낮은 것으로 나타나고 있지만, 향후 TV, 신문 등으로 홍보가 활성화 된다면, 수급 결정에 긍정적으로 작용할 것으로 판단됨.

○ 타 프로그램 수급경험

- 현행 경로연금 수급자는 약 61만명을 초과하고, 노인 교통비는 거의 대부분의 노인들이 수급하고 있음. 따라서 타 프로그램 수급경험도 기초노령연금 수급에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단됨.

□ 행정비용 및 거래 비용

○ 행정적 지연

- 제도상의 규정, 우수한 공무원, IT 강국 등의 Infra를 고려하면, 우리나라의 경우 행정적 지연 문제는 수급신청에 별로 영향을 미치지 않을 것으로 판단됨.

○ 신청결과에 대한 불확실성

- 경계선에 있는 노인들의 경우 다소 영향을 미칠 것으로 판단됨.

○ 거래 비용

- 비교적 신청 절차가 간소하므로 수급신청에 별로 영향을 미치지 않을 것으로 판단됨.

□ 사회심리적 비용

○ 스티그마

- 스티그마는 주로 공공부조제도 많이 나타나고, 기초노령연금과 같은 보편성 제도에서는 거의 나타나지 않음.
- 우리나라의 경우 공공부조제도에서도 스티그마가 비교적 낮은 편임. 따라서 인지하고 있는 대상자는 대부분 신청할 것으로 판단됨.

○ 자녀에 대한 배려

- 자녀에 대한 배려는 부분적으로 영향을 미칠 것으로 판단되나, 기초노령연금이 보편성 띠고 있으므로 그 영향은 매우 미약할 것으로 판단됨.

다. 기초노령연금 수급률 결정요인에 대한 종합의견

- 선행 연구에서 제시된 요인들 중 자녀에 대한 배려, 신청 결과에 대한 불확실성을 제외하고는 대부분 수급신청에 긍정적인 요인을 작용할 것으로 판단됨.

5. 정책건의

- 본 자료의 목적은 기초노령연금 수급률에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 살펴보고, 이들의 영향도가 얼마인지를 살펴보는 것이었음. 이를 통하여 초기 제도 설계시 어느 선까지 신청을 받는 것이 효율적인가를 모색할 수 있음.
 - 하지만 이러한 목적을 달성하기에 매우 어려움. 이는 수급률에 미치는 영향도를 확인할만한 실제 data가 없음.
 - 따라서 본 자료에서는 선행 연구 및 외국의 제도에서 수급률 및 관련요인들을 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 정리하였음.

- 외국 제도의 수급률은 제도간 또는 나라간 많은 편차가 있지만, 대부분 40~98%의 범주에 속하고, 수급률 결정요인으로는 급여수준 및 기간, 정보비용, 행정비용 및 거래비용, 사회심리적 비용 인으로 밝혀지고 있음.
 - 외국의 수급률에 대한 주요 특징은 공공부조제도는 낮고, 보편적 급여는 높은 편임.
 - 외국의 연구 및 제도에서 밝혀진 수급률 결정요인 대부분은 기초노령연금제도의 수급신청에 긍정적으로 작용할 것으로 판단됨.

- 다만, 제도 도입 초기에는 제도에 대한 인지도 미흡, 신청 결과에 대한 불확실성 등의 요인 때문에 다소 낮은 신청률을 보일 수도 있음.
 - 따라서 하위 60%를 목표로 삼는다면 약 10% 정도의 여분을 두고 신청을 받는 것이 타당할 것으로 판단됨.