

사회보장정책 효과성 평가 국제비교 연구

: 미국·영국·한국의 저소득 노인대상
소득보장을 중심으로

임완섭

정은희·황안나·최혜진·안 영·송치호·이지은

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

【연구책임자】

임완섭 한국보건사회연구원 연구위원

【내부공동연구진】

정은희 한국보건사회연구원 부연구위원

황안나 한국보건사회연구원 연구원

최혜진 한국보건사회연구원 부연구위원

안 영 한국보건사회연구원 전문연구원

【외부연구진】

송치호 워싱턴대학교 박사후연구원

이지은 사회정책학 박사

연구보고서 2020-52

사회보장정책 효과성 평가 국제비교 연구

: 미국·영국·한국의 저소득 노인대상 소득보장을 중심으로

발 행 일 2020년 12월

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 (주)에이치에이엔컴퍼니

발 간 사

한국의 사회보장제도는 다른 선진국들에 비해 짧은 역사를 가지고 있지만, 급격한 경제성장과 민주화 과정 그리고 이에 수반한 국민의 복지욕구 확대에 발맞추어 빠르게 성장하였다. 노후소득보장제도 역시 다른 선진국들에 비해 늦게 도입되었지만 빠르게 확대되어, 현재는 노인집단을 대상으로 다양한 사회보장제도가 수행되고 있다. 이러한 제도들 중에서 그 예산규모와 적용범위를 볼 때 국민연금과 기초연금은 노인에 대한 가장 핵심적인 소득보장제도로 볼 수 있다. 1988년 시행된 국민연금제도는 현재 한국 노후소득보장제도에서 가장 중요한 역할을 수행하고 있는 제도로 볼 수 있으며, 2014년 7월 기초노령연금에서 개편된 기초연금은 보장수준의 강화로 인해 국민연금과 함께 노인 대상의 대표적인 소득보장 제도로서의 역할을 수행하고 있다. 한편 국민기초생활보장제도는 노인만을 위한 제도는 아니지만 전체 수급자에서 노인들이 차지하는 비중이 매우 높은 제도이다.

이러한 노인 대상 또는 노인을 포괄하는 소득보장제도의 성장과 발전에도 불구하고 한국의 노인빈곤율 수준과 불평등도는 전체 국민에 비해 상대적으로 매우 높은 수준이며, 소득재분배 정책의 효과성은 매우 낮은 수준이다. 하지만 이러한 비교로는 한국의 노인대상 소득보장제도의 소득재분배 효과를 제대로 파악하기 어렵다. 보다 정확하고 객관적인 평가를 위해서는 주요 선진국의 유사제도에 대한 사례연구를 통한 맥락적 파악과 함께, 데이터 분석 등을 통한 상대적 차원의 소득재분배 효과의 규모를 가늠하는 것이 필요하다. 이를 위해 본 연구는 사례의 공통적 특성을 파악하는 정량적 접근과 사례의 특수성 파악을 위한 정성적 접근을 모두 시도하였으며, 단 하나의 프로그램이 아닌 목표 집단에 대한 다양한

프로그램을 포괄적으로 분석하였다. 지금까지 이뤄진 대다수의 평가 연구들은 개별 프로그램에 집중되거나, 국내 제도 자체에 국한된 연구, 사례연구와 실증분석 중 하나에만 치중한 연구들이 대부분인 것을 볼 때 본 연구의 의의는 저소득 노인 대상의 주요 프로그램들의 소득재분배 효과를 주요 국가에 사례분석과 함께 데이터 분석 등 실증분석을 동시에 수행하여 다양한 정책함의 도출과 함께 정책판단의 중요한 기초자료를 제공한 것에 있다고 하겠다.

이 보고서는 임완섭 연구위원의 책임 하에 본원의 정은희 부연구위원, 최혜진 부연구위원, 안영 전문연구원, 황안나 연구원이 연구진으로 참여하였으며, 미국과 영국의 사례연구에는 각각 송치호 박사와 이지은 박사가 외부 필진으로 집필에 참여하였다. 모든 연구진의 수고와 노력에 감사드린다. 보고서 작성과 관련하여 유익한 의견을 주신 김태완 선임연구위원, 직업능력개발원의 김철희 선임연구위원 그리고 익명의 평가자에게 감사의 마음을 전한다. 마지막으로, 본 보고서의 내용은 본원의 공식적인 의견이 아님을 밝힌다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요 약	3
 제1장 서론	 7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구 구성과 방법	12
제3절 주요 선행 연구	22
 제2장 미국	 35
제1절 노인 대상 소득보장제도의 현황과 동향	37
제2절 노인 대상 주요 소득보장제도의 특성과 정책함의	62
제3절 빈곤 및 불평등 개선 효과 : 집계자료 분석	69
 제3장 영국	 75
제1절 노인 대상 소득보장제도의 현황과 특성	77
제2절 노인 대상 주요 소득보장제도의 특성과 정책함의	110
제3절 빈곤 및 불평등 개선효과 : 미시자료 분석	129
 제4장 한국	 155
제1절 노인 대상 소득보장제도의 현황과 동향	157
제2절 노인 대상 소득보장제도의 특성과 함의	171
제3절 빈곤 및 불평등 개선효과 : 미시자료 분석	180



제5장 주요 결과와 정책적 함의	201
제1절 사례국 주요 결과 비교	203
제2절 정책함의	215
 참고문헌	 221
 부 록	 245
[부록 1] 사례국가의 노인 소득보장제도 현황	245
[부록 2] 국가별 주요 지표 비교	291

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 분석틀과 구성 변수 분류	19
〈표 1-2〉 평가 방법에 대한 선행 연구	22
〈표 1-3〉 국민기초생활보장제도의 정신건강에 미치는 영향에 관한 선행연구	26
〈표 1-4〉 기초연금제도의 정책 효과에 대한 선행연구	31
〈표 2-1〉 미국 전체인구 및 노인에 대한 빈곤율 추이: 2017-2019	51
〈표 2-2〉 미국 복지지출 프로그램별 빈곤감소효과: 전체인구 및 노인	55
〈표 2-3〉 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 빈곤감소효과: 연령집단별	60
〈표 2-4〉 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 노인빈곤감소효과: 성·인종별	60
〈표 2-5〉 미국의 빈곤율 및 빈곤율 감소효과	69
〈표 2-6〉 미국의 노인 빈곤율 및 노인 빈곤율 감소효과	70
〈표 2-7〉 미국의 불평등도 및 불평등도 감소 효과	72
〈표 2-8〉 미국 노인의 불평등도 및 불평등도 감소 효과	72
〈표 3-1〉 기초국가연금과 신국가연금의 주요 차이점	88
〈표 3-2〉 기초국가연금과 신국가연금의 평균소득 대비 급여수준	96
〈표 3-3〉 영국, OECD, EU 평균 성별 기대수명 차이	111
〈표 3-4〉 영국의 노인부양비(20-64세) 추이	111
〈표 3-5〉 영국의 노인부양비(15-64세) 추이	112
〈표 3-6〉 영국의 고령자 고용률(55-64세)	112
〈표 3-7〉 영국의 GDP 대비 공적연금 지출 추이	113
〈표 3-8〉 영국의 연금크레딧의 지출 및 수급자 수 추이	116
〈표 3-9〉 공적연금 및 사적연금의 순소득대체율 (2018년도)	117
〈표 3-10〉 고령자의 주요 소득원 (2016년도)	117
〈표 3-11〉 공공부조 및 기초보장제도 신청률(take up rates, 2009년도)	120
〈표 3-12〉 연금소득의 성별격차(gender gap in pension income)	121
〈표 3-13〉 연도별 노인 빈곤율 추이	135
〈표 3-14〉 공적연금의 노인 빈곤율 감소 효과 추이 : 경상소득의 중위소득 50% 기준	136
〈표 3-15〉 연금크레딧의 노인 빈곤율 감소 효과 추이 : 경상소득의 중위소득 50% 기준	137

〈표 3-16〉 공공부조의 노인 빈곤율 감소 효과 추이 : 경상소득의 중위소득 50% 기준	139
〈표 3-17〉 전체 공적이전의 노인 빈곤갭 비율 개선 효과	140
〈표 3-18〉 공적연금의 노인 빈곤갭 비율 개선 효과	141
〈표 3-19〉 연금크레딧의 노인 빈곤갭 비율 개선 효과	142
〈표 3-20〉 공공부조의 노인 빈곤갭 비율 개선 효과	143
〈표 3-21〉 지니계수-노인인구 : 시장소득, 경상소득, 적용	144
〈표 3-22〉 지니계수-노인인구 : 경상소득 기준 공적연금제외, 연금크레딧, 공공부조제외	145
〈표 3-23〉 노인 인구의 소득 유형별 지니계수 감소효과	146
〈표 3-24〉 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 영점 샤프리값 분해	148
〈표 3-25〉 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 평균 샤프리 분해 결과	151
〈표 4-1〉 종사상 지위와 고용형태별 임금근로자의 국민연금 가입률	162
〈표 4-2〉 부양의무자 폐지에 따른 신규 수급자 수	164
〈표 4-3〉 기초생활보장급여의 자산기준 변경 내용	165
〈표 4-4〉 노인빈곤율 변화 (가처분 소득 기준)	167
〈표 4-5〉 기초연금 만족도	171
〈표 4-6〉 기초생활보장 부양의무자 기준 및 재산기준에 대한 개혁안	174
〈표 4-7〉 노인 가구 빈곤율 감소 효과	185
〈표 4-8〉 노인 빈곤율 감소 효과	186
〈표 4-9〉 공적연금의 노인 가구 및 노인 빈곤율 감소 효과 추이	188
〈표 4-10〉 지니계수-노인인구 : 시장소득, 경상소득, 가처분소득 적용	193
〈표 4-11〉 지니계수-노인인구 : 경상소득 기준, 공적연금제외, 기초연금제외, 국기초 제외	194
〈표 4-12〉 지니계수 감소효과	196
〈표 4-13〉 한국 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 영점 샤프리값 분해	198
〈표 4-14〉 한국 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 평균 샤프리 분해 결과	200
〈표 5-1〉 제도명	203
〈표 5-2〉 제도별 목적	204



〈표 5-3〉 제도별 사회보장제도 유형	205
〈표 5-4〉 제도별 적용법률(근거법령)	205
〈표 5-5〉 제도별 수급자수	207
〈표 5-6〉 제도별 수급조건	208
〈표 5-7〉 제도별 자산조사 비교	209
〈표 5-8〉 빈곤감소 효과 비교: 시장소득과 가처분소득의 중위소득 50% 기준	210
〈표 5-9〉 제도별 노인 빈곤감소 효과 비교: 시장소득과 경상소득의 중위소득 50% 기준	211
〈표 5-10〉 불평등도 감소 효과 비교: 시장소득과 가처분소득 적용 지니계수 기준	213
〈표 5-11〉 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도	214
〈부표 1-1〉 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 수급자 수와 비율: 2019년	247
〈부표 1-2〉 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 급여수준: 2019년	248
〈부표 1-3〉 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 성별 급여수준: 2019년	249
〈부표 1-4〉 미국 고용지위별·프로그램별 사회보장세 부담비율: 2020년	250
〈부표 1-5〉 영국 국가보험 가입유형	265
〈부표 1-6〉 기초국가연금과 신국가연금의 평균소득 대비 급여수준	267
〈부표 1-7〉 영국 국가보험 보험료율 (2020/2021)	268
〈부표 1-8〉 연금크레딧 수급자수 (2020.2)	272
〈부표 1-9〉 노령연금 수급 유형	276
〈부표 1-10〉 국민연금 가입자수 및 수급자수	277
〈부표 1-11〉 국민연금 노령연금 월평균 지급액(2019년 말 기준)	278
〈부표 1-12〉 국민연금기금 지출 현황: 2015~2019	279
〈부표 1-13〉 2019년 징수 현황	280
〈부표 1-14〉 2019년 기금 현황	280
〈부표 1-15〉 기초연금 연도별 선정기준액	282
〈부표 1-16〉 기초연금 연도별 수급규모 : 수급자수 및 수급률	283
〈부표 1-17〉 연도별 기초연금 기준연금액과 평균연금액	284
〈부표 1-18〉 기초연금액 세부지출	285

〈부표 1-19〉 기초연금액 예산	286
〈부표 1-20〉 생계급여 평균급여액 현황: 2015~2018년	289
〈부표 1-21〉 국민기초생활보장제도 지출액 현황	290
〈부표 1-22〉 중기재정계획 상 연도별 계획	290
〈부표 2-1〉 사회보장 관련 지출(종합): 1인당 경상가격 및 PPP 기준	291
〈부표 2-2〉 사회보장 관련 지출(종합): GDP percentage 기준	292
〈부표 2-3〉 국가별 지니계수 비교: 전체인구	293
〈부표 2-4〉 국가별 지니계수 비교: 65세 이상 인구	294
〈부표 2-5〉 국가별 빈곤선 50% 이하 비교: 전체인구	295
〈부표 2-6〉 국가별 빈곤선 50% 이하 비교: 65세 이상 인구	296
〈부표 2-7〉 국가별 GDP 성장률	297
〈부표 2-8〉 국가별 실업률	298

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1] 미국 보충적 보장소득(SSI) 수급자 수 변화: 1974-2019	44
[그림 2-2] 미국 일반부조(GA) 시행 주의 수 감소: 1989-2015	45
[그림 2-3] 미국 주별 일반부조(GA) 시행유무 및 형태: 2020년	46
[그림 2-4] 미국 일반부조 급여수준의 변화: 17개 주와 워싱턴DC	47
[그림 2-5] 미국 연령별(노인·청장년·아동) 빈곤율 추이: 1966-2017	52
[그림 2-6] 미국 소득기준별 지니계수의 연도별 추이: 1979-2017	57
[그림 2-7] 미국 소득기준별 지니계수의 연도별 추이: 1979-2017	59
[그림 2-8] 미국의 빈곤율 추이	71
[그림 2-9] 미국의 빈곤율 감소효과 추이	71
[그림 2-10] 미국 전체 불평등도 및 불평등도 감소효과 추이	73
[그림 2-11] 미국 노인의 불평등도 및 불평등도 감소효과 추이	74
[그림 3-1] 영국의 노후 소득보장체계	78
[그림 3-2] 영국의 66세 이상 노인과 전체인구의 빈곤율 추이	91
[그림 3-3] 영국의 66세 이상 노인과 전체인구의 소득5분위 배율	92
[그림 3-4] 영국의 연도별 연금수급 대상자의 빈곤율	93
[그림 3-5] 영국의 66세 이상 노인과 전체인구의 지니계수	94
[그림 3-6] 연금크레딧 신청률(Take-up range of Pension Credit)	102
[그림 3-7] 사적부문 종사자의 주당 소득구간별 기업연금 가입률 추이	105
[그림 3-8] 남녀의 기업연금 가입률 현황	107
[그림 3-9] 기존연금체계제와 신국가연금의 예상 급여액의 분포(2040년도)	109
[그림 3-10] 영국의 연금수급 대상자의 가구 유형별 주당 평균소득 변화	130
[그림 3-11] 노인가구의 소득구성비율	132
[그림 3-12] 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 영점 샐러리갭 분해	147
[그림 3-13] 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 평균 샐러리갭 분해	149
[그림 4-1] 우리나라 노후소득보장체계	159
[그림 4-2] 노후보장제도의 분위별 수급률	169
[그림 4-3] 기초보장 제도 수급자의 분위별 수급율	170



[그림 4-4] 분위별 노후소득보장 제도 경험	173
[그림 4-5] 노후준비를 하고 있다고 응답한 비중	175
[그림 4-6] 국민연금을 통해 노후준비를 하고 있다는 응답	176
[그림 4-7] 가구 빈곤율 추이 : 상대적 빈곤율	181
[그림 4-8] 개인단위 빈곤율 추이	182
[그림 4-9] 노인 가구 빈곤율 추이	183
[그림 4-10] 노인 빈곤율 추이	184
[그림 4-11] 노인 가구 빈곤율 감소 효과	185
[그림 4-12] 노인 빈곤율 감소 효과	187
[그림 4-13] 프로그램별 노인 가구 빈곤율 감소 효과 : 감소분	190
[그림 4-14] 프로그램별 노인 가구 빈곤율 감소 효과 : 감소율	190
[그림 4-15] 프로그램별 노인 빈곤율 감소 효과 : 감소분	191
[그림 4-16] 프로그램별 노인 빈곤율 감소 효과 : 감소율	192
[그림 4-17] 지니계수-노인인구 : 시장소득, 경상소득, 가처분소득 적용	193
[그림 4-18] 지니계수-노인인구 : 경상소득 기준, 공적연금제외, 기초연금제외, 국기초제외	195
[그림 4-19] 지니계수 감소효과	196
[부그림 1-1] 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 수급자 유형: 2019년	247
[부그림 1-2] 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 가입 사업장 노동자 임금소득 중 과세대상 소득비율과 최대과세액 이상 임금소득자 비율: 1937-2009	252
[부그림 1-3] 미국 보충적 보장소득(SSI) 급여 지출액: 연령별·장애유무별	256
[부그림 1-4] 미국 일반부조 최대표준급여수준: 23개 주와 워싱턴DC	261
[부그림 1-5] 연령대별 국민연금 수급률 (2019)	277
[부그림 1-6] 노인인구 대비 생계급여 수급률	288
[부그림 2-1] 사회보장 관련 지출: 한국(1인당 경상가격 및 PPP 기준)	299
[부그림 2-2] 사회보장 관련 지출: 미국(1인당 경상가격 및 PPP 기준)	299
[부그림 2-3] 사회보장 관련 지출: 영국(1인당 경상가격 및 PPP 기준)	300



[부그림 2-4] 사회보장 관련 지출: 한국(GDP 대비 % 기준)	300
[부그림 2-5] 사회보장 관련 지출: 미국(GDP 대비 % 기준)	301
[부그림 2-6] 사회보장 관련 지출: 영국(GDP 대비 % 기준)	301
[부그림 2-7] 지니계수 비교(시장소득): 한국	302
[부그림 2-8] 지니계수 비교(시장소득): 미국	302
[부그림 2-9] 지니계수 비교(시장소득): 영국	303
[부그림 2-10] 지니계수 비교(가처분소득): 한국	303
[부그림 2-11] 지니계수 비교(가처분소득): 미국	304
[부그림 2-12] 지니계수 비교(가처분소득): 영국	304
[부그림 2-13] 빈곤선 50% 이하 비교(시장소득): 한국	305
[부그림 2-14] 빈곤선 50% 이하 비교(시장소득): 미국	305
[부그림 2-15] 빈곤선 50% 이하 비교(시장소득): 영국	306
[부그림 2-16] 빈곤선 50% 이하 비교(가처분소득): 한국	306
[부그림 2-17] 빈곤선 50% 이하 비교(가처분소득): 미국	307
[부그림 2-18] 빈곤선 50% 이하 비교(가처분소득): 영국	307
[부그림 2-19] 국가별 GDP 성장률	308
[부그림 2-20] 국가별 실업률	308



Abstract

Comparative Study on Evaluation of Social Security Policy Effectiveness for the Low-Income Elderly

Project Head: Lim, Wan Sub

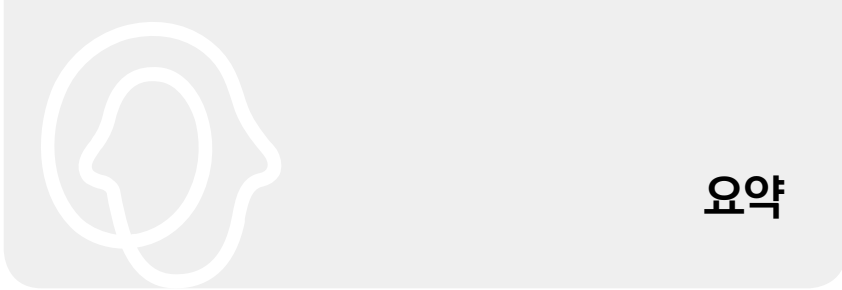
Focusing on the elderly, this study examined the effects of reducing poverty and inequality in the US and the UK.

The UK is classified as a selective welfare state along with the US, but the UK has a greater income redistribution effect than Korea and the US because of the maturity of the public pension system, the application of a universal pension system to low-income people, and various welfare programs. When the analysis results on poverty reduction are summarized, it can be inferred that in order to alleviate poverty, it is still necessary to expand the cash benefit-centered system and raise the level of security.

Regarding the decrease in inequality, the effect in Korea is still small compared to the US and the UK, but the effect of reducing inequality in Korea has been found to be continuously increasing. and Taking the research results together, it seems that the role of public pensions is more necessary to reduce inequality.

***Key words: Poverty, Inequality, Effectiveness, Comparative Study**

Co-Researchers: Joung, Eun Hee · Hwang, Anna · Choi, Hye-jin · Ahn, Young · Song, Chiho · Lee, Jieun



1. 연구의 배경 및 목적

사회보장제도는 국민의 행복과 직결되면서 국민의 조세 부담과도 연결되기 때문에 엄정하고 체계적인 방법론을 통해 제도의 목적에 부합한 성과와 효과성에 대해 포괄적이고 객관적인 평가를 수행해야 한다. 하지만 지금까지 이뤄진 대다수의 평가 연구들은 개별 프로그램에 집중되거나, 국내 제도 자체에 국한된 연구, 사례연구와 실증분석 중 하나에만 치중한 연구들이 대부분이다. 본 연구는 중기적 차원의 연구로 수행하되 올해 연구에서는 노인, 특히 저소득 노인 집단에 대한 사회보장제도에 대해 하나의 프로그램이 아닌 주요 소득보장사업들을 포괄한 소득재분배 차원의 사례 및 효과성 분석을 국제비교를 통해 수행하고자 한다.

한국과 주요 선진국들의 주요 유사 사회보장사업을 체계적이고 엄정한 방법론을 통해 주요 정책 대상별(노인, 아동, 장애인 등)로 순차적으로 평가하고 국가 간 비교를 통해 정책판단의 기초자료와 이를 통한 제도개선 방안을 제시하는 것이 중기적 차원에서 본 연구의 목적이며, 한국과 영국 그리고 미국의 저소득 노인대상의 주요 소득보장 프로그램의 빈곤 및 불평등 완화 등의 효과에 대해 사례연구 및 실증적 차원의 자료축적과 정책 함의를 도출하는 것이 올해 연구의 목적이다.

2. 주요 연구결과

노후소득보장 프로그램은 은퇴 후 빈곤으로부터 대상자를 보호하고 경제적 안정성을 보장한다는 공통적인 목적을 가지고 있지만, 미국, 영국, 한국의 노후소득보장제도는 사회보험과 공공부조라는 큰 틀은 공유하면서도 세부적인 제도설계는 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 빈곤에 대한

최종적인 안전망으로 미국은 일반부조와 보충적 보장소득, 영국의 연금 크레딧, 그리고 한국은 국민기초생활보장제도가 존재한다. 미국의 일반 부조와 한국의 국민기초생활보장제도의 경우, 사회 내 모든 연령층의 빈곤문제에 대처하기 위해 설계된 제도이지만, 상당수의 노인이 수급대상 에 포함되어 있다. 이보다 노후빈곤 문제에 초점을 둔 제도로는 미국의 노인과 장애인의 빈곤에 대처하기 위한 보충적 보장소득제도와 한국의 기초연금이다. 이들 제도들은 공통적으로 노인빈곤 문제에 대처하는 성격을 가진다. 반면, 안정적인 노후소득 보장을 위한 제도는 미국의 노령·유족·장애보험(OASDI), 영국의 국가연금, 그리고 한국의 국민연금이 있다. 이들은 기여에 기반을 두어 운영되는 보험제도로 빈곤의 문제를 넘어 노후에 경제적 안정을 누릴 수 있도록 설계되어 있다.

빈곤 및 불평등 감소효과를 살펴보면, 한국의 시장소득 적용 빈곤율은 전체집단의 경우 미국과 영국보다 낮은 것으로 나타났으며, 노인집단의 경우 비슷한 수준인 것으로 나타났지만, 공적이전 등을 고려할 경우 큰 차이가 나타났다. 영국은 미국과 한국에 비해 시장소득 적용 빈곤율이 다소 높았지만, 공적이전소득과 세금 및 사회보장분담금을 고려했을 때, 노인 빈곤율은 대폭 낮아졌으며, 노인 빈곤감소 효과가 한국과 미국에 비해 더 큰 것으로 나타났다. 이는 연금제도의 성숙과 다른 공적이전의 규모에 기인한 것으로 볼 수 있다. 불평등도 차원에서도 한국은 영국과 미국에 비해 불평등도 감소효과가 상대적으로 작았는데, 특히 영국과의 차이가 더 큰 것으로 나타났다. 영국의 불평등도를 샤프리 분해를 통해 살펴본 결과, 불평등 해소에 공적연금과 기타공적이전의 영향이 큰 것으로 나타났다. 영국은 지속적인 복지개혁을 통해 복지급여의 조건을 강화하고 그 지출수준을 억제하기 위해 노력하고 있지만, 노후소득 보장측면에서 다양하고 견고한 프로그램들의 수행을 통해 정부의 공적이전에 따라 소득

분배의 차이가 확연하게 달라지는 것을 확인할 수 있었다. 한편, 한국의 경우 불평등 감소 효과는 상대적으로 작았지만, 비교 국가들과 달리 그 효과의 크기는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

3. 결론 및 시사점

사례국에 대한 노인 빈곤 및 불평등도 개선효과를 중심으로 살펴보면 다음과 같은 함의를 얻을 수 있다. 영국은 대표적인 선별적 복지 국가로 간주되지만 공적연금제도의 성숙과 보편적인 적용 그리고 자산조사형 현금급여의 폭넓은 적용을 통해 한국과 미국보다 빈곤감소 효과가 더 크게 나타났다. 미국의 경우도 빈곤에 대해 감소분 차원에서는 우리와 큰 차이가 없으나 감소율 측면에서는 매우 큰 차이가 존재했다. 한국은 빈곤감소 효과의 크기는 상대적으로 작지만 공적연금과 기초연금의 이전의 효과가 큰 것으로 나타나, 노인빈곤 완화를 위해서는 아직까지는 현금급여 중심의 제도확대와 보장성 수준의 제고가 필요함을 알 수 있다.

한편 영국의 경우 불평등도 감소효과도 다른 비교국가들에 비해 높은 것으로 나타났으며, 이는 공적연금과 기타공적이전에 기인한 것임을 확인할 수 있었다. 한국의 경우 공적연금은 기초연금 다음으로 불평등도 개선효과가 큰 것으로, 빈곤감소효과는 가장 큰 것으로 나타났는데, 공적연금의 소득재분배 효과를 확대시키기 위해서는 연금 가입을 촉진하기 위한 각종 인센티브의 확대가 필요하다고 판단된다. 한편, 기초연금은 소득재분배 효과가 높기 때문에, 공적연금제도가 온전히 성숙되기 전까지 지속적인 제도 간 연계와 적정 보장수준을 통해 저소득 노인에 대한 핵심적인 소득보장제도로서 역할을 수행해야 할 것으로 판단된다.

*주요 용어: 노인빈곤, 공적연금, 공공부조, 소득보장

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구 구성과 방법

제3절 주요 선행 연구

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구 배경 및 필요성

한국은 경제성장률 측면에서 급격한 성장을 보이던 과거와 달리 다른 선진국과 마찬가지로 저성장 시기에 도입한 것으로 볼 수 있으며, 인구구조 측면에서 급격한 저출산·고령화 현상 등의 변화를 겪고 있다. 또한 IMF 경제위기, 글로벌 금융위기, 코로나19로 인한 경기침체 등 전 세계 경제에 큰 영향을 주는 경기변동이 잦아지고 있는데, 앞서 언급한 저성장과 인구구조와 변화와 맞물려 경제 및 사회 환경을 변화시키고 복지지출 수요와 규모를 증가시키고 있다. 사회보장지출의 증가는 국민의 행복과 직결되면서 국민의 조세 부담과도 연결되기 때문에 엄정한 방법론을 통해 사회보장제도의 성과 및 이를 통한 제도의 지속 가능성을 가늠케 할 수 있는 효과성 평가에 대한 필요성은 점차 커지고 있다.

이러한 사회보장 프로그램의 수요 증가와 정책 평가의 필요성이 커짐에 따라 사회보장제도의 주요 프로그램에 대해 다양한 평가가 이뤄지고 있다. 하지만 대다수의 평가들이 개별 프로그램에 집중되거나, 국내 제도 자체에 국한된 연구로서 객관적으로 비교할 대상이 부재하거나, 사례연구와 실증분석 중 하나에만 치중하여 해당 제도에 대한 객관적이면서도 포괄적인 효과성을 파악하고 이에 대한 정책 시사점을 도출하는 데에는 한계점을 노정하고 있다.

이런 한계점을 극복하기 위해 노인, 장애인, 아동 등 범주적 대상에 대

해 생계(소득보장), 교육, 돌봄, 주거, 고용(또는 근로) 등 기능별로 사회 보장 프로그램에 대한 효과성을 사례연구와 실증분석을 통한 국가 간 상대적 비교를 통해 파악해본다면, 보다 객관적이고 실질적인 정책함의가 도출될 수 있을 것이다.

이러한 국제비교에 있어서 중요한 것은 평가 대상 국가 및 제도(또는 프로그램)에 대한 선정이다. 평가 대상 국가의 선정에 있어서는 복지레짐 및 사회·경제적, 제도적 특성을 고려해야 하는데, 1회성 연구로는 복지레짐 및 다양한 국가의 특성을 반영하기 어려우므로 1차 연도 연구는 한국과 유사한 선별적 복지제도를 특징으로 하는 자유주의 국가를 비교대상으로 삼고 2차 연도 이후 보수주의 국가, 사민주의 국가 등으로 그 대상을 확대할 필요가 있다. 그리고 정책대상별 효과성 평가를 위해서는 대상 집단을 선정하고 이에 해당하는 프로그램을 선택해야 한다.

앞에서도 언급한 정책대상 집단은 노인, 장애인, 아동이었는데, 이를 중기적 차원에서 접근한다면 연도별로 대상을 달리해서 해당 대상에 대한 효과성을 파악할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 이러한 정책 대상 중에 노인, 특히 저소득 노인 집단에 대한 사회보장 프로그램의 효과성을 파악하고자 한다. 그 이유는 저소득 노인 집단의 경우 정부의 사회보장지출의 주요 대상이면서, 사회보장 측면에서 소득보장, 건강보장 등의 취약 계층이자 사각지대 포함될 가능성이 높은 집단이기 때문이다. 특히 1차 연도에 해당하는 본 연구에서는 저소득 노인의 소득보장을 중심으로 이들에 대한 빈곤과 불평등 감소효과에 초점을 맞추고자 한다. 그 이유는 노인에 대한 다양한 정책목표 중 소득보장 측면의 성과 파악이 그 어느 때보다 요구되기 때문이다. 물론 건강보장 측면의 접근도 중요하지만, 2014년 기초노령연금에서 기초연금으로 개편, 2015년 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여로의 개편 등 노인 대상 또는 노인과 관련도 높은

소득보장제도의 개혁이 추진되었고, 이제는 이에 대한 정확한 평가가 요구되는 시점이기 때문이다. 따라서 본 연구에서 지칭하는 사회보장정책은 노인에 대한 소득보장정책을 의미한다. 직접적으로는 저소득 노인을 대상으로 실시하는 기초연금제도가 포함되며, 저소득층을 대상으로 제도가 시행되고 있지만 지급 대상에 있어 연령기준 등이 적용되지 않는 국민기초생활보장제도 역시 본 연구의 범위에 포함된다. 해당 제도에 연령기준은 없지만 지급 대상에는 상당수의 노인이 포함되기 때문이다. 국민연금과 같은 공적연금제도의 경우도 저소득층만을 대상으로 실시되는 소득보장제도는 아니지만 연금수급연령에 도달한 공적연금 가입자에게 연금이 지급되며, 여기에는 저소득 노인도 포함되기 때문에 본 연구의 분석대상에 포함된다. 즉, 저소득 노인대상의 소득보장제도는 물론, 대상이 포괄적이지만 저소득 노인의 주요 소득원으로 작용할 수 있는 소득보장제도들이 본 연구의 범위에 포함되는 것이다.

이러한 저소득 노인 대상의 사회보장 프로그램에 대해, 사례연구와 실증분석이 분리되어 수행되어온 지금까지의 비교연구와 달리 분석 대상 국가의 제도들에 대해, 맥락적 파악을 통한 특수성과 정량적 파악을 통한 보편적 성질을 동시에 파악할 수 있도록 사례연구와 실증분석 연구를 동시에 수행하는 방식으로 접근하고자 한다.

2. 연구 목적

동일한 또는 유사한 목적 달성을 위해 수행되는 한국과 주요 선진국들의 주요 사회보장사업들을 체계적이고 엄정한 방법론을 통해 주요 정책대상별(노인, 아동, 장애인 등)로 순차적으로 평가하고 국가 간 비교를 통해 정책판단의 기초자료와 이를 통한 제도개선 방안을 제시하는 것이 중

기적 차원에서 본 연구의 목적이다.

한편, 한국에서 노인빈곤 문제는 정책 현안이자 장기적 관점에서도 지속적 개선과 개혁이 필요한 부문이며, 현재 시행중인 노인대상의 주요 소득보장제도인 기초연금과 국민기초생활보장제도는 주요 선진국에서 유사 제도가 시행중에 있어, 소득재분배 차원의 제도적 성과를 국제 비교 차원에서 우선적으로 검토하고자 한다. 즉, 한국과 영국 그리고 미국의 저소득 노인대상의 주요 소득보장 프로그램의 빈곤 및 불평등 완화 등의 효과에 대해 사례연구 및 실증적 차원의 자료축적과 정책함의를 도출하는 것이 올해 연구의 목적이다.

제2절 연구 구성과 방법

1. 연구의 구성과 대상

본 연구는 한국과 영국 그리고 미국의 노인대상 주요 소득보장사업들에 대한 국제비교를 통한 정책판단의 기초자료 및 관련 정책함의 제시를 위해 크게 국가별 사례연구와 실증분석(미시자료 분석 또는 집계자료 분석) 연구로 구성된다. 사례연구와 실증분석은 국가별 분석에 공통적으로 수행하지만, 국가별 특성에 따라 그 내용이 달라질 수 있다. 연구의 구성은 국가별 분석에 앞서, 연구의 배경 및 목적, 주요 선행연구 등의 연구개요 부문과 국가별 비교분석을 위한 평가방법과 평가 틀 구축에 대해 제시하고 있으며, 이후에는 미국, 영국, 한국에 대한 국가별 분석과 결론부문으로 보고서가 구성되고 있다.

국가별 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 각 국가별 사회보장제도의

개요를 설명하고 노인 대상의 주요 소득보장제도의 현황과 특성을 제시하였다. 그리고 해당 국가들의 복지개혁 또는 제도별 개혁¹⁾에 대해 살펴본 후, 주요 제도들의 성과를 문헌 및 각종 통계자료를 통해 파악하였다. 그리고 이러한 결과들을 바탕으로 저소득 노인대상의 주요 소득보장제도에 대한 미시자료 분석 또는 집계자료 분석을 실시하여 해당 제도들의 효과성을 파악하였다. 이러한 연구 구성과 내용은 각 국가 연구에 있어 공통적인 부분으로 하되, 앞서 언급한 바와 같이 국가별 특성과 맥락에 따라 그 내용은 달리하였다. 국가별 분석 후에 결론부분에 국가별 주요 결과를 비교하고 이에 대한 정책함의를 제시하고자 한다.

본 연구의 분석 대상 프로그램의 선정을 위해서는 다음과 같은 사항들을 고려했다. 본 연구를 중기 차원에서 다양한 집단에 대한 효과성을 평가를 실시한다고 할 때, 어떤 집단을 설정할지에 대한 검토가 필요하다. 즉, 노인, 아동, 장애인 등 범주적 대상의 사업군 중에 한국에서 제도개선과 관련한 평가가 필요한 사업들을 국제비교 가능성을 고려하여 선택해야 했다. 한국은 노인들은 경제활동에 참여하지 않는 이상, 사적이전과 국민연금 등 공적연금을 제외하고는 별다른 소득원이 없는 상태이다. 이러한 상황은 OECD 국가 중 노인빈곤율이 가장 높다는 결과에서 그 문제점을 확연히 알 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 기초노령연금이 도입되었고 이후 기초연금으로의 전환을 통해 보장수준이 대폭 확대되고 있다. 또한 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화 등 노인과 관련한 주요 정책의 개편이 최근까지 이뤄지고 있으며, 향후에도 지속될 것으로 예상되므로, 이러한 제도 효과성을 파악과 정책함의 도출을 위해서는 한국의 기초연금 또는 국민기초생활보장제도와 유사한 제도를 수행하

1) 본 연구에서 개혁은 대상자에게 큰 영향을 미치는 프로그램 차원의 근본적 변화 또는 복지 시스템의 구조적 변화를 의미하는 것으로, 긍정적 또는 부정적인 가치판단을 내포하지 않음.

는 국가들의 효과성을 비교해 볼 필요가 있다.

사회보장제도 주요 프로그램을 유사한 성격의 사업들을 선택할 필요가 있다. 이는 본 연구에서의 효과성 평가는 단일 사업이 아닌 유사한 목적과 성격을 가진 일종의 사업군 평가 형식의 접근이 필요하다. 물론 본 연구에서 정부부처에서 수행하고 있는 평가들처럼 많은 사업들을 대상으로 평가를 수행하지는 않지만, 최소한 2개 이상의 사업들을 고려해서 해당 사업들의 성과를 파악해야한 정책 대상 집단에 대한 보다 효과적인 시사점 도출이 가능하다.

본 연구에서 평가대상 사업은 노인의 기초적 생계를 보장하는 기초연금 또는 국민기초생활보장제도와 같은(또는 유사한) 노인대상의 공공부조 제도를 중심으로 선정하고 한다. 그리고 제도들과의 비교를 위해 노후 소득보장의 가장 핵심적인 제도인 공적연금에 대한 분석도 같이 제시하였다. 효과성 평가지표 검토 및 선정은 해당 사업들의 목표를 측정할 수 있는 정량적 지표들로 선정함과 동시에 제도적 차원의 주요 변수들은 뒤에 제시된 제도분석의 분석틀에서 적합한 지표를 선정하여 활용하고자 한다. 해당 제도의 분석은 국가별 특성과 제공되는 데이터에 따라 그 수행여부를 판단하였다.

사례 및 비교 대상 국가 선정은 앞서 언급한 바와 같이 복지레짐과 국가의 제도적 특성을 반영하여 선정하였다. 1차 연도에 해당하는 본 연구에서는 한국과 유사한 제도적 특성을 가지고 있는 영미형 자유주의 국가를 대상으로 평가를 수행하였다. 비교대상 국가 중 검토된 국가는 미국, 영국, 호주 등 선별적 복지를 특징으로 하는 국가들이며, 이들 국가 중 제도의 유사성, 정책함의 도출 정도, 데이터 활용 가능성 등을 고려하여 2개국을 선정하였다. 최종적으로 한국과 함께 미국과 영국을 대상국가로 선정하였으며, 해당 국가들에 대한 사례분석과 실증분석을 실시하였다. 해

외 소득보장제도는 각 국의 맥락에서 발생한 사회문제 해결을 위한 노력들이 제도화된 것이다. 따라서 미국과 영국의 사례 검토를 통해 한국 노인 대상 사회보장제도가 한국적 맥락에서 발생한 사회문제를 해결하기 위한 함의를 이끌어내고자 한다. 향후 2차 연도 연구부터 사민주의 국가, 보수주의 국가 중 분석 대상 국가를 선정하여 중기적 차원의 비교연구 실시할 예정이다.

이렇게 미국, 영국, 한국에 대한 국가별 분석을 실시하고 주요 저소득 노인대상의 소득보장 사업을 중심으로 사례연구와 효과성 분석을 실시하였다. 각 국가별 초점을 맞춘 프로그램들은 아래와 같다.

- 한국 : 국민연금과 기초연금 그리고 국민기초생활보장제도
- 미국 : 노령·유족·장애보험(Old-Age, Survivors, and Disability Insurance, OASDI), 보충적 보장소득(Supplemental Security Income, SSI)²⁾, 일반부조(General Assistance, GA)
- 영국 : 기초국가연금(basic State Pension)과 신국가연금(new State Pension), 그리고 공공부조 성격의 연금크레딧(Pension Credit)

위 제도들 중에서 한국의 국민연금과 미국의 노령·유족·장애보험(OASDI), 영국의 신국가연금(new State Pension)은 공적연금으로서 뒤에 제시되는 저소득 대상의 공공부조성 제도들을 비교하기 위한 일종의 통제변수로서의 역할도 수행하였다. 즉, 해당 제도들의 대상은 저소득 노인을 특정하지 않지만, 전체 노인에 대한 가장 중요한 노후소득보장제도이기 때문에 사례연구 측면에서는 저소득 노인대상의 주요 프로그램의 설명할 때 그 도입 배경 또는 관계성 측면에서 주로 서술되고, 실증분석

2) 보충적소득보장 또는 생활보조금으로도 불린다.

에서는 저소득 노인대상 주요 프로그램의 성과를 파악할 때 일종의 통제 변수로서 비교의 기준이 되는 역할을 수행하였다.

2. 연구 방법

가. 개요

본 연구는 사례연구와 실증분석 연구로 구성되며, 사례연구의 경우 주된 수행 연구 방법은 선행연구와 통계자료를 활용한 문헌 연구를 중심으로 수행된다. 제도적 차원의 국내외 복지제도 사례연구와 실증적 차원의 성과평가 비교 연구 등 국내외 선행연구 결과를 정리하고 이를 기반으로 분석 내용을 확정하였다. 연구방법에 대해 좀 더 살펴보면 다음과 같다.

Ragin(1994), 안상훈(2002) 등에 의하면, 사례연구는 연구대상의 보편성보다는 특수성에 대한 파악을 지향하고 연구대상에게 발생한 사건을 맥락적 접근을 통해 대상에 대한 상황적 특성과 이에 대한 이해를 밝히는 데 초점을 맞춘 방법이다. 이를 사례 중심방법(Case-oriented)이라 지칭하기도 한다. 한편, 정량분석에서 주로 적용되는 변수중심적(Variable-oriented) 방법은 해당 프로그램의 경제적·사회적 배경과 해당 프로그램의 전개과정의 특성 등 맥락(context)적 차원을 고려하기 어려워 분석결과가 해당 국가의 현실과 제도의 특성을 제대로 반영하지 못하는 경우가 발생한다(임완섭 외, 2015, pp. 27-28에서 재인용). 따라서 평가 대상이 되는 제도의 해당 국가 사례연구를 통해 맥락적 상황을 고려한 접근방법이 필요하며 이를 위해 선행연구 및 사례국 프로그램 소관부처의 자료를 활용하였다. 사례연구를 통한 맥락적 연구를 통해 해당 프로그램이 실시되고 있는 사회적·경제적 배경과 해당 프로그램 전개과정의

특성 파악을 통해 향후 실시될 실증적 분석 결과의 해석을 뒷받침할 수 있다. 사례연구는 주로 문헌검토방법을 이용하여 미국, 영국, 한국의 노후소득보장제도의 현황·특성·성과·한계점을 검토한다. 주요 선행연구와 최신 자료를 이용하여 제도의 현황부분을 보완한다.

이러한 맥락 중심의 사례연구와 함께 “변수중심방법(variable-oriented methods)”을 통해 정략적 결과를 도출하였다. 성과평가의 다양한 평가기준에서 효과성 평가를 중심으로 기본적인 평가항목 선정하고 이에 대한 결과를 도출하고 비교하였다. 또한 사회정책 효과성 평가에 있어 효율성 중심의 과정평가보다는 결과 및 영향 중심의 효과성 평가를 주안점을 둔 지표 개발 및 선정하였다.

이러한 변수중심방법을 수행하기 평가지표에 대한 정량분석을 실시하고자 하며, 효과성 평가 방향은 다음과 같다. 먼저, 정책 목표 달성의 정도를 파악하며, 이와 함께 불평등 완화 차원의 지표에 대한 평가를 병행하여 실시하고, 두 번째는 국가별로 대상제도에 대한 효과성 평가를 실시하고 이를 앞서 언급된 공통의 평가 틀에 따라 분석하고 비교하고자 한다. 마지막으로 평가결과 활용을 통한 정책함의 및 제도개선 방안 제시하고자 한다.

나. 분석틀과 지표(분석내용) 선정

공적연금, 공공부조 등의 주요 사회보장 프로그램에 대한 비교분석을 수행하기 위해서는 비교대상에 대해 체계적으로 접근하면서 효과적인 연구결과를 도출하여 연구목적을 달성케 할 수 있는 논리적이면서 적절한 분석유형의 선택과 이에 대한 체계적인 분석틀 적용이 필요하다(노대명 외, 2014, p. 26).

본 연구의 목적은 저소득 노인 대상의 주요 소득보장제도에 대한 효과성을 평가하고 이에 대한 정책함의를 도출하는 것이기 때문에 변수중심적 접근방식이 매우 중요하다. 하지만, 변수중심적인(Variable-oriented) 실증적 분석 방법은 해당 프로그램의 경제적·사회적 배경과 해당 프로그램의 전개과정의 특성 등 맥락(context)적 차원을 고려하기 어려워 분석결과가 해당 국가의 현실과 제도의 특성을 제대로 반영하지 못하는 경우가 발생하게 된다. 따라서 평가 대상이 되는 제도의 해당 국가 사례연구를 통해 맥락적 상황을 고려한 접근방법이 필요하며 이를 위해 선행연구 및 사례국 정부의 자료를 활용하고자 한다. 즉, 해당 프로그램이 실시되고 있는 사회적·경제적 배경과 해당 프로그램 전개과정의 특성 파악을 통해 사례연구 차원의 제도개선 방향을 제시하고 이후 실시될 실증적 분석의 근거이자 결과 해석의 바탕으로 활용할 필요가 있다.

본 연구는 사례연구와 변수중심적인 정량적 분석을 동시에 수행하기 때문에 이에 대한 체계적인 접근이 필요하다. 효과성 평가를 위한 실증분석(정량적 분석)의 한계를 보완하고 효과적이 정책함의를 도출하기 위해서는 사례연구와 실증연구를 구성하는 주요 변수(요인과 결과)들을 공통으로 선정할 필요가 있다. 또한 제도적 차원의 국내외 복지제도 비교연구와 실증적 차원의 성과평가 비교 연구 등 국내외 선행연구 결과를 정리하고 이를 기반으로 평가 틀과 분석 변수들에 대한 선정이 요구된다. 이를 위해서는 국내외 평가 사례를 정리하고 주요 선진국들 성과평가 방법과 성과평가 지표를 고찰할 필요가 있다.

사회정책 효과성 평가에 있어 효율성 중심의 과정평가보다는 결과 및 영향 중심의 효과성 평가를 주안점을 둔 지표 개발 및 선정이 중요하다. 아래 분석틀과 이에 따른 구성변수들을 통해 분석 대상이 되는 사회보장 프로그램들에 대한 분석방법과 각 분석방법에 공통적으로 적용할 수 있

는 분석내용들을 설정해 볼 수 있다.

〈표 1-1〉 분석틀과 구성 변수 분류

산출 및 결과 측면				효과성 측면	
구분	의미	선택	검토변수	영역	선택변수
공통			제도명(designation), 적용법률(applicable statutory basis), 기본원칙 (basic principles), 급여의 목적(goal)	기본 공통변수 : 제도명, 목적, 적용법률, 제도유형 (제도원칙에 따른 구분)	
대상	수급 자격 (할당 영역)	사회적 할당의 기반(근거)은 무엇인가?	수급권자(entitled persons) 수급일반조건(general conditions) : 기간(duration), 국적(nationality), 거주조건(residence), 연령(age), 근로참여의사(willingness to work), 다른 급여청구와의 관계(exhaustion of other claims), 기타 조건(other conditions) 최저보장관련 : 자산조사적용 가구 범위(domestic unit for the calculation of resources), 고려되는 자산(resources taken into account),	적용범위 측면	수급자, 수급조건, 자산조사 ↓ 빈곤율(빈곤의 규모) 개선
급여	급여 종류 (대책 영역)	사회적 급여형태는 무엇인가?	최저보장관련 : 최저보장수준의 결정(determination of the minimum), 결정 수준(level of determination) 급여관련 : 급여의 범위(categories), 특수목적의 부가 및 단일급여 (specific supplements & Single benefits), 최저보장과 가족수당과의 관계(family allowances), 급여액(amounts), 급여환수 관련(recovery), 급여수준 조정방법(indexation), 사회통합촉진(measures stimulating social and professional integration) 관련 권리(associated rights) : 의료(health), 주택 및 난방(housing & heating) 등	보장수준 측면	급여의 범위, 최저보장수준, 보장수준 ↓ 최저보장충족수준, 소득갭·빈곤 갭개선 불평등도 개선 (보장수준확대 확대, 소득원천별 불평등 기여도, 개혁의 성과
재정	재원 마련 (재정 영역)	사회적 급여에 필요한 재정을	재원조달원칙(Financing principle), 가입자 및 고용주의 기여, 보험료를 또는 보험료를 상한(ceiling), 공공부문 기여,	제도의 지속가능성	가입자 기여 여부, 보험료, 고용주 기여여부

산출 및 결과 측면				효과성 측면	
구분	의미	선택	검토변수	영역	선정변수
	마련하기 위한 방법은?	세 목적세 등/위의 혼합	장기급여 재원마련 시스템 등		및 수준, 개혁의 성과
전달 방법 체계 (전달 체계)	사회적 급여를 전달하기 위한 전략은?		행정기구의 조직과 성격 -공공전달체계(중앙집권/지방분권) -민간전달체계(영리조직/비영리조직) -위의 혼합(공공조직과 민간조직의 혼합형태, 영리와 비영리조직의 혼합)	제도의 효율성 측면	전달체계 조직·성격, 개혁의 성과

자료: 닐 길버트, 폴테렐 (2005), p.111과 전연일(2011) p.178; MISSOC Comparative table (2007, 2009)과 이성기(2006:22); 노대명 외(2014) pp.34-35 <표 1-2>, <표 1-3>에서 재인용 및 저자 재구성.

첫째, 적용범위 측면에서의 평가가 필요하다. 포괄성의 의미는 제도가 목표한 대상자를 얼마나 포함시키고 있는가 하는 것이다. 포괄성은 제도의 수급자격의 엄격성이나 제도의 설계와 관련이 깊다. 수급자격이 엄격하게 정해져있다면, 해당 자격을 충족시키기 어렵기 때문에 포괄성이 낮아진다. 또한, 제도의 설계단계에서 예상하지 못한 사회적 위험으로 인해 다수의 대상자가 제도에서 배제되어 있다면 포괄성이 낮아지게 된다. 대개 포괄성에 대한 평가는 제도를 통해 보호가 필요한 대상의 규모에 대한 추정치(A) 대비 각 사업별 선정기준을 만족하는 대상자의 규모추정치(B)를 비교하는 방식으로 이루어진다(강신욱 외 2017).

제도의 포괄성은 대개 재정적 지속가능성 원칙과 관련된다. 노인빈곤의 문제를 가장 빠르게 해결하는 방법은 기여에 기반하지 않은 급여를 모든 노인에게 충분하게 제공하면 된다. 그러나 이러한 방식은 재정적 지속가능성에 매우 부정적인 영향을 미치기 때문에 대부분의 국가에서는 채택하지 않는다. 제도가 보호가 필요한 대상을 충분히 포괄하면서도, 재정적 지속가능성을 담보해 가는 것이 현대 복지국가 당면한 과제라고 할 수 있다.

둘째, 보장수준 측면에서의 평가가 필요하다. 노후소득보장제도의 존재 목적은 노령(old age), 조기사망(premature death), 취업불가능(invalidity)으로 인해 상실된 노동소득을 대체하는 것이다(Burtless, 2009, p. 2). 이때 사회보장제도가 고려해야 할 두 원칙은 개인적 형평성(individual equity)과 사회적 충분성(social adequacy)이다(Panis & Lillard, 1996, p. 1). 노후소득보장제도의 개인적 형평성 원칙은 은퇴한 시민이 그 기여실적에 입각하여 은퇴 전 평균생활수준을 유지하도록 보장하는 것이다. 노후소득보장제도의 사회적 충분성 원칙은 은퇴한 시민 중 급여가 가장 필요한 시민에게 더 많은 급여를 줌으로써 노인 빈곤을 줄이는 것이다. 이 두 원칙은 상충적(trade-off)이기 때문에(Panis & Lillard, 1996, p. 1), 대부분의 복지국가들은 고유한 정치·경제·사회적 맥락 속에서 이 두 원칙 간 균형을 잡기 위해 고심하고 있다.

하지만 복지국가들이 노후소득보장제도에서 개인적 형평성과 사회적 충분성 원칙 간 균형을 잡는 문제는 점점 어려워지고 있다. 많은 복지국가들이 현재 심각한 고령화와 재정위기를 동시에 겪고 있기 때문이다(Yao & Peng, 2012, p. 1). 특히 많은 복지국가들은 노후소득보장제도의 급여충분성(Benefit Adequacy), 즉, 은퇴한 시민의 노후소득을 제도적으로 어떻게 충분히 보장할 것인지 문제에 공통적으로 직면해 있다(Yao & Peng, 2012, p. 1).

앞서 논의한 분석틀과 선행연구들(1장 3절 참조)의 주요 변수들과 분석 내용을 바탕으로 사례연구와 실증분석의 내용을 제시해 볼 수 있다. 효과성 평가 방향은 다음과 같다. 첫째, 사례연구와 실증분석 연구를 통한 평가를 병행한다. 둘째, 정책 목표 달성의 정도를 파악하고, 빈곤과 불평등 완화 차원의 지표에 대한 평가를 실시한다. 셋째, 국가별로 대상제도에 대한 효과성 평가를 실시하고 이를 앞서 언급된 공통의 평가 틀에

따라 분석하고 비교한다. 넷째, 평가결과 활용을 통한 정책함의 및 제도 개선 방안 제시한다.

제3절 주요 선행 연구

주요 선행연구는 효과성 평가와 관련하여 평가 방법과 평가 틀 구축에 관한 연구와 국내에서 수행된 저소득 노인에 대한 소득보장제도에 대한 성과 및 효과성 평가에 대한 연구 그리고 주요 선진국의 소득보장제도에 대한 성과 및 효과성 평가에 대한 연구들을 살펴보았다.

1. 평가 방법에 대한 연구

성과 및 효과성 평가에 대한 분석 방법 및 분석 틀 제공에 대한 주요 연구들은 아래와 같다.

〈표 1-2〉 평가 방법에 대한 선행 연구

저자, 과제명	분석목적	연구방법	주요연구내용
- 강신욱 외 (2015), 주요 기초 소득보장 정책의 효과성 평가	- 소득보장제도 전반 및 현안에 대한 종합적인 성과 평가를 수행할 수 있는 평가 틀을 구축 - 기초 소득 보장정책에 대한 평가를 실시	- 선행연구 및 해외사례 조사를 통한 평가기준, 평가방법, 평가과정 등 평가체계 정리 - 평가를 구축을 위한 전문가 자문회의 - 효과성분석 방법론 검토 및 적용	- 평가를 구축(성과평가 개념구축, 성과평가기준마련, 평가프로세스구축, 평가방법론 정리, 성과지표 개발 및 선정 등) - 주요 기초소득보장제도에 대한 효과성 평가, 제도개선 방향 등 정책시사점 제시 등
- 김용성 외 (2011), 2010년 재정사업심	- 재정사업 심층평가사업의 일환으로 기초생활보장제도와 해당제	- 기초생활제도 평가와 기초생활보장 수급자 지원사업 평가로 분류	- 기초생활보장제도 전반평가(급여대상 및 수준의 적절성, 전달

저자, 과제명	분석목적	연구방법	주요연구내용
층평가 : 기초생활보장수급자 지원사업군	도의 수급자가 누릴 수 있는 각종 사업의 효과성 및 효율성을 평가하여 개선방향을 모색	- 평가기준을 제시하고 이를 통한 평가를 기초로 평가결과 개선방안을 제시 - 빈곤관련 지수를 산출하고 준수험적 방법을 통해 효과성 평가를 실시	- 체계의 적절성 등) - 의료급여 평가 및 진료비전망 - 자활사업분야 평가(탈수급 및 취업, 소득, 만족도 측면 등) - 기초생활보장제도와 관련제도와의 관계 등
- 고영선, 김정호 (2007), 재정사업 심층평가지침, KDI	- 재정사업 심층평가에 대한 일반적인 방법론을 설명, 평가 작업에 대한 가이드라인 제시	- 선행연구 및 해외 평가 사례를 정리하며 재정사업 심층평가 방법에 대한 지침을 제시	- 재정사업 심층평가를 위한 기초작업 관련 절차 및 방법제시 - 재정사업 심층평가 주요 논점 정리 - 적절성 평가, 효과성 평가, 사업체계 분석 지침 제시

2. 저소득 노인 대상의 사회보장 프로그램 효과성 파악에 대한 연구

저소득 노인을 대상으로 하는 공공부조인 국민기초생활보장제도와 사회수당제인 기초연금의 효과성에 대한 선행연구를 살펴보고자 한다.

국민기초생활보장제도 분석은 우울, 생활만족도, 자아존중감과 같은 정신적 건강영역과 주관적 건강상태로 측정되는 신체적 건강상태에 미치는 영향에 대하여 이루어졌다. 연구 내용은 국민기초생활보장 수급이 정신건강에 미치는 영향에 대한 분석과(최요한, 2018; 안서현, 조미라, 2019; 서동희, 전희정, 2018; 남재현, 이래혁, 2020), 65세 이상 노인을 대상으로 노후소득보장제도의 틀에서 살펴본 연구로 구분될 수 있다(권혁창, 조혜정, 2018; 권혁창, 홍다영, 2020).

정신건강 분석에 대한 주요 결과를 정리하면, 국민기초생활보장제도의 수급이 수급자의 정신건강 개선에 효과가 없는 것으로 나타나기도 했으며(최요한, 2018; 권혁창, 조혜정, 2018; 안서현, 조미라, 2019; 권혁창,

홍다영, 2020), 일부 연구에서는 긍정적인 영향이 나타나기도 했다(남재현, 이래혁, 2020). 이처럼 기초생활보장제도가 정신건강에 미치는 영향에 대한 통일된 결론은 없는 상태로 볼 수 있다(남재현, 이래혁, p.195).

최요한(2018)은 국민기초생활보장제도의 수급이 우울에 미치는 영향을 분석하였다. 우울은 CES-D 척도의 11개 문항으로 측정한 뒤, 보다 명확한 인과관계 도출을 위해 개인의 시간 불변의 미관측된 이질성을 통제하고, 종속변수의 조건부 상태의존성과 피드백의 영향을 고려하여 다양한 추정모형을 사용하여 분석하였다. 여기서 분석 대상을 59세 이하와 60세 이상으로 구분함으로써 노인에 대한 분석을 시도하였으나, 두 집단 모두에서 국민기초생활보장제도의 수급은 수급자의 우울에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이에 대해 국민기초생활보장제도의 급여 및 서비스의 불충분성 또는 우울증상의 완화 자체의 어려움으로 인해 나타난 결과로 보았다(최요한, 2018).

안서현과 조미라(2019)는 국민기초생활보장제도의 수급지위 변화가 우울과 신체적 건강상태인 주관적 건강에 미치는 영향을 분석하였다. 국민기초생활보장제도의 수급동태 수급지위 변화에 따른 건강상태를 분석하기 위해 이중차이분석을 시행하였으며, 패널 고정효과 모형도 함께 분석하였다. 주요 결과를 살펴보면, 수급지위를 수급 경험 및 탈출 경험을 기준으로 6개의 집단으로 구분하여 수급지위 변화가 수급자의 건강에 미치는 영향을 분석한 결과, 수급 경험을 기준으로 보면 수급을 한번이라도 경험한 집단과 계속 수급 상태인 집단은 계속 비수급 집단보다 우울이 유의미하게 높고, 주관적 건강상태가 유의미하게 낮은 것으로 나타났다. 그러나 수급에서 비수급으로 수급탈출을 살펴볼 경우 주관적 건강상태는 유의미하게 향상되었으나, 우울에 미치는 영향을 미비한 것으로 나타났다. 이를 통해 이미 우울 정도가 높은 사람, 즉 불건강 상태의 개인이 수

급에 진입할 확률이 높으며, 수급지위가 건강상태를 결정하는 것이 아니라 건강상태가 수급지위를 결정짓는 것이 더 설명력이 높다는 것을 유추해 볼 수 있다(안서현, 조미라, 2019).

서동희와 전희정(2018)은 2017년도 한국복지패널자료에서 국민기초생활보장 급여를 수급하는 개인을 대상으로 자아존중감과 2015년 맞춤형급여체계의로의 개편에 따른 급여의 적절성에 대한 평가가 수급자의 생활만족도에 미치는 영향을 살펴보았다. 국민기초생활수급자를 대상으로 다중회귀분석을 시행한 결과, 자아존중감이 높을수록, 생계급여수준과 의료급여수준에 대한 평가가 높을수록 생활만족도가 높아지는 것으로 나타났다. 인적특성을 살펴보면, 연령이 높을수록, 남자보다 여자가 생활만족도가 높은 것으로 나타났다. 이를 통해 수급자의 생활만족도 향상을 위한 방안으로서 자아존중감을 높여주는 프로그램이나 서비스 제공 및 연계를 제안하였다(서동희, 전희정, 2018).

남재현과 이래혁(2020)은 2015년 7월 국민기초생활보장제도 급여체계 및 선정기준 개편이 소득 증대를 통해 수급자들의 정신건강에 미치는 영향을 분석하였다. 정신건강을 우울, 자아존중감, 자살생각의 세 가지 변수를 통해 살펴보았으며, 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준 이하인 빈곤자를 대상으로 인과매개효과를 시행하였다. 주요 결과를 살펴보면, 국민기초생활보장제도 개편으로 인한 수급자가구의 가처분소득 증대는 수급자의 우울과 자살생각을 감소시키고 자아존중감을 높여 정신건강에 긍정적으로 작용하였으며, 또한, 남녀 및 노인과 비노인의 세부집단에 대하여 분석한 결과, 여성집단과 노인집단에 소득효과의 정신건강향상효과가 더 크게 나타났다. 이를 통해 여성이나 노인과 같은 취약 집단을 대상으로 기초연금과 같은 공적부조를 확대하는 방안을 제안하고 있다(남재현, 이래혁, 2020).

한편, 65세 이상 노인을 대상으로 국민기초생활보장제도, 기초연금, 특수직역연금, 공적연금의 노후소득보장제도의 수급에 따른 정신적 건강 상태를 살펴봄으로써 제도별 특성에 주목한 연구도 다수 수행되었다.

권혁창과 조혜정(2018)은 기초생활보장, 특수직역연금, 국민연금의 노후소득보장제도 수급상태가 노인의 생활만족도에 미치는 영향을 분석하였는데, 패널 확률효과 분석결과, 노후소득보장제도에서 비수급군에 비해 기초생활보장 수급 집단은 생활만족도가 낮은 반면, 특수직역 수급 집단과 국민연금 수급 집단은 생활만족도가 높은 것으로 나타났다. 이를 통해 공적 수급의 사각지대를 축소하기 위하여 기초연금 확대를 통한 생활만족도 향상을 제안하고 있다(권혁창, 조혜정, 2018).

권혁창과 홍다영(2020)은 국민기초생활보장, 특수직역연금, 국민연금, 기초연금 월 급여액이 노인의 자아존중감에 미치는 영향을 분석하였다. 패널 확률효과 분석 결과, 국민 기초생활보장 급여는 노인의 자아존중감과 부정적으로 연관되어 있으며, 기초연금은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 반면 특수직역연금과 국민연금의 기여에 기반한 사회보험 수급액은 노인의 자아존중감에 긍정적으로 영향을 주는 것으로 분석되어, 노후소득보장제도별로 심리적 효과에 차이가 있는 것으로 나타났다(권혁창, 홍다영, 2020).

〈표 1-3〉 국민기초생활보장제도의 정신건강에 미치는 영향에 관한 선행연구

연구자	연구주제	분석방법 및 자료	주요 결과
최요한 (2018)	- 국민기초생활보장제도 수급이 우울에 미치는 영향 분석	- 한국복지패널 1~12차 - 개인의 시불변한 미관측 이질성, 종속 변수의 조건부 상태의존성, 피드백 영향을 고려한 5개의 모델 분석 - 분석대상을 59세 이하와 60세 이상으로 구분 - 우울(CES-D) 여부	- 엄밀하게 통제된 모형에서는 국민기초생활보장제도의 수급은 수급자의 우울에 영향을 미치지 않았음.

연구자	연구주제	분석방법 및 자료	주요 결과
안서현, 조미라 (2019)	- 국민기초생활보장제도의 수급지위 변화가 건강상태(우울, 주관적 건강상태)에 미치는 영향 분석	- 한국복지패널 1~12차 - 이중차이분석(DID), 패널 고정효과 모형, 고정효과 순위로짓 - 우울(CES-D) 척도, 주관적 건강상태	- 우울은 수급을 한번이라도 경험하거나 계속 수급인 경우 비수급보다 우울정도가 높았으나, 수급지위 변화와 우울은 상관관계가 미미함. - 주관적 건강상태는 수급을 한번이라도 경험하거나 계속 수급인 경우 비수급보다 건강상태가 좋지 않았으나, 수급탈출은 건강상태 향상에 기여함. - 이를 통해 수급자들의 불건강상태가 수급진입에 미치는 영향이 크다고 할 수 있음.
서동희, 전희정 (2018)	- 자아존중감과 2015년 맞춤형 급여 개편에 대한 주관적 평가가 국민 기초생활보장 수급자의 생활만족도에 미치는 영향 분석	- 한국복지패널 9~12차 - 다중회귀분석 - 생활만족도	- 수급자의 생활만족도에 자아존중감이 가장 큰 영향을 미치며, 자아존중감이 높을수록 생활만족도가 높음. - 생계급여 수준과 의료급여수준에 대한 평가가 높을수록 생활만족도가 높음. - 따라서 자아존중감을 높여주는 서비스나 프로그램 제공 및 연계 필요함.
남재현, 이래혁 (2020)	- 국민기초생활보장제도의 개편(2015년)이 소득을 통해 수급자의 정신건강에 미치는 영향	- 한국복지패널 10~13차 - 인과매개효과분석(causal mediation analysis) - 우울(CES-S), 자아존중감, 자살생각	- 제도 개편으로 인한 수급자가 구의 가치분소득 증대는 정신건강 향상에 긍정적인. - 특히 소득효과를 통한 정신건강향상은 여성집단과 노인집단에서 두드러짐
권혁창, 조혜정 (2018)	- 노후소득보장제도 수급이 생활만족도에 미치는 영향 분석	- 한국복지패널 7~12차 - 패널 확률효과 모형 - 65세 이상 노인 대상 - 생활만족도	- 노후소득보장 비수급군에 비해 기초생활보장 수급군은 생활만족도가 낮았으나, 특수지역군과 국민연금군은 더 높았음. - 따라서 공적 연금 수급 사각지대 축소방안으로 기초연금 확대를 통한 생활만족도 향상 제안
권혁창, 홍다영 (2020)	- 소후소득보장제도의 월 급여액이 노인의 자아존중감에 미치는 영향 분석	- 한국복지패널 7~12차 - 횡단면 회귀분석, 패널 확률효과 모형 - 65세 이상 노인 대상 - 자아존중감	- 사회보험(특수직역연금, 국민연금) 수급액은 자아존중감과 긍정적(+)으로 연관되어 있으나, 국민기초생활보장 급여액은 부정적(-) 관계, 기초연금은 통계적으로 유의미하지 않음.

기초연금의 효과성 연구는 노인 가구의 빈곤율 및 소득불평등에 미치는 영향과 소득과 지출에 대한 영향, 삶의 질에 미치는 영향에 대한 분석으로 구분할 수 있다.

우선 기초연금의 노인 가구 빈곤율 및 소득불평등에 미치는 영향을 분석한 연구를 살펴보면, 기초연금의 도입과 기초연금 지급액 확대는 저소득 노인가구의 빈곤율을 감소시키고(김혜연, 2017; 남상호, 2018; 이경배, 2018; 이채정, 탁현우, 2018; 허수정, 박희란, 2018; 박명호, 박대근, 2019), 소득불평등을 완화시키는 것으로 분석되었다(남상호, 2018; 허수정, 박희란, 2018; 최승훈, 2020).

남상호(2018)는 기초연금 도입이 소득불평등과 빈곤에 미친 영향을 분석한 결과, 기초노령연금에서 기초연금으로의 제도변화는 중위소득 이하의 저소득층에 대해 상대빈곤율과 빈곤갭이 완화되고 지니계수가 개선된 것으로 나타났다(남상호, 2018).

이채정과 탁현우(2018)는 기초연금 도입 전후 65세 이상 노인 가구의 공적연금 수급여부에 따른 빈곤격차의 변화를 분석한 결과, 2012년에 비해 2014년에 빈곤격차가 감소한 것으로 나타나 기초연금이 노인 가구 간 빈곤격차를 완화하고 있음을 확인하였다(이채정, 탁현우, 2018).

허수정과 박희란(2018)은 기초연금이 노후소득보장의 기제로서 빈곤 감소와 소득불평등 완화에 미치는 영향을 분석하였는데, 분석 결과 기초노령연금에 비해 상대빈곤율 감소효과가 크게 나타났으나, 여성노인 및 75세 이상 후기고령 노인의 빈곤감소에는 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 한편 소득불평등 완화는 75세 이상 후기노령인에게, 남성에 비해 여성에게 효과가 더 큰 것으로 나타났다(허수정, 박희란, 2018).

박명호와 박대근(2019)은 마이크로시뮬레이션 모형을 이용하여 기초연금제도의 세부적인 변화가 소득분배 및 빈곤에 미치는 사전적 효과를

분석하였다. 분석 결과, 기초연금제도의 도입은 소득분배 개선 및 빈곤완화에 효과가 있으며, 기초연금액 인상은 소득분배 개선 및 빈곤완화에 긍정적인 영향이 있으나, 인상액이 작아 효과가 미미할 것으로 분석되었다(박명호, 박대근, 2019).

최승훈(2020)은 국민연금과 기초연금을 수급하는 가구의 소득분위 변동을 분석함으로써 기초연금이 노인빈곤 완화에 미치는 효과를 분석하였는데, 동태적 소득이동성 분석 결과, 조사기간동안 전체가구의 소득계층 간 경직성이 높아진 것으로 나타났으며, 기초연금 평균 월 수령액의 증가는 소득의 하방이동을 막아주는데 큰 역할을 하는 것으로 나타났다(최승훈, 2020).

기초연금의 분석대상을 전체노인가구 외에도 단독가구 또는 노인가구와 같이 가구유형별로 세분화하여 분석한 연구를 살펴보면, 부부가구에 비해 단독가구에서(김혜연, 2017; 이경배, 2018, 김정현, 전미애, 2020), 남성노인보다 여성노인에게(김혜연, 2017; 김정현, 전미애, 2020) 빈곤완화 효과가 더 큰 것으로 나타났다.

김혜연(2017)은 기초연금 도입에 의한 성별, 가구유형별 상대적 빈곤율과 빈곤갭, 지니계수를 활용한 소득불평등도 변화정도를 분석하였는데, 기초연금에 의한 빈곤갭과 소득불평등 감소효과는 남성노인보다 여성노인에게서 더 크게 나타났으며, 가구유형별로는 여성독거노인가구의 기초연금 효과가 가장 크게 나타났다(김혜연, 2017).

이경배(2018)는 노인가구에 대해 기초연금의 확대가 사적이전소득에 미치는 영향을 절대적 빈곤율을 활용하여 가구유형별 빈곤완화효과를 분석한 결과, 기초연금 수령액 증가로 인한 빈곤완화효과 크기가 노인부부가구에 비해 노인단독가구에서 더 큰 것으로 나타났다(이경배, 2018).

김정현과 전미애(2020)는 기초연금 도입 전후 노인가구의 소득구성 변

화를 성별, 가구유형별로 분석하였다. 분석 결과 기초연금이 빈곤감소에 미친 영향의 크기는 여성 독거노인, 남성독거노인, 부부가구노인 순으로 큰 것으로 나타났다(김정현, 전미애, 2020).

한편, 기초연금과 빈곤완화효과의 긍정적인 연관성을 도출하기 어려운 연구도 존재한다. 김연명과 한신실(2017)은 기초연금 인상에 대한 5가지 대안별 노인빈곤율 완화효과를 절대빈곤율과 상대빈곤율을 통해 살펴보았는데, 기초연금액 인상은 노인의 절대빈곤율은 상당히 완화하였으나, 상대빈곤율 완화는 제한적인 것으로 나타났다(김연명, 한신실, 2017).

앞서 살펴본 빈곤율, 빈곤갭을 통한 빈곤완화효과 및 지니계수를 활용한 소득불평등도 완화효과 외에 소득을 활용하여 기초연금의 효과를 분석한 연구도 있다.

이주현, 이대웅, 권기현(2018)은 기초연금 수급여부와 수급액이 노인 가구의 가구균등화 소비지출과 소득에 미치는 영향을 분석하였는데, 기초연금 수급액의 증가는 노인가구의 소득에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 기초연금이 빈곤위험이 높은 노인에게 최소한의 생활유지의 토대로 작용하며, 경제 활동을 장려하는 것을 알 수 있다(이주현, 이대웅, 권기현, 2018).

허수정과 박희란(2019)은 기초연금 수급으로 인한 노인의 노동공급 간의 관계를 살펴보기 위해 근로소득 변화를 살펴보았는데, 기초연금 시행 이후인 2015년 자료를 활용하여 이중차분법 분석 결과, 기초연금은 노인들의 전체소득을 유의미하게 증가시켰으며, 근로소득을 통계적으로 유의미하게 감소시키지 않은 것으로 나타났다. 이를 통해 기초연금 정책과 고령자 근로정책 간 부정적인 영향이 없다고 볼 수 있는 것으로 해석하고 있다(허수정, 박희란, 2019).

기초연금은 노인가구에 소득보장효과와 함께 삶의 질에도 긍정적인 영

향을 미칠 수 있다. 진정란과 김원섭(2018)은 기초연금 수급이 노인가구의 삶의 질에 미치는 영향을 경제(가처분소득), 신체건강(주관적 건강인지), 우울감, 생활실태 만족감의 네 가지 항목으로 측정하였는데, 분석 결과, 기초연금 수급가구는 2013년에 비해 2015년에 삶의 질이 향상되었으며, 가구형태별로는 단독가구는 부부가구에 비해 연간가처분소득, 우울감, 생활실태 만족감이 통계적으로 유의미하게 낮은 것으로 나타났다. 이를 통해 노인 단독가구의 삶의 질을 향상시키기 위한 정책적 배려가 필요함을 유추해 볼 수 있다(진정란, 김원섭, 2018).

김혜연(2020)은 기초연금 수급 여부가 주관적 삶의 질에 미치는 영향을 분석한 결과, 개인 및 소득, 가족 특성 등의 요인을 통제하였을 때 기초연금 수급자가 비수급자에 비해 주관적 삶의 질을 높게 인식하는 것으로 나타났다(김혜연, 2020).

〈표 1-4〉 기초연금제도의 정책 효과에 대한 선행연구

구분	연구자	연구주제	분석방법 및 자료	주요 결과
빈곤완화 및 소득증가	남상호 (2018)	- 기초연금 도입이 소득불평등과 빈곤에 미친 영향 분석	- 한국복지패널 2015~2016년 - 일반화된 베타분포함수 이용한 소득분포함수 추정 - 빈곤 지수(상대빈곤율, 빈곤갭 비율), 불평등 지수(지니계수)	- 기초노령연금에서 기초연금으로의 제도변화와 지급액 확대는 저소득층에 대한 빈곤완화와 불평등 완화효과가 함께 나타남.
	이채정, 탁현우 (2018)	- 기초연금 도입전후 노인 가구의 공적연금 수급여부에 따른 빈곤격차 변화	- 한국복지패널 8차, 10차 - 옥사카-블라인더 분해법, 이항로지스틱 회귀 분석 - 빈곤 여부(중위소득 50%)	- 공적연금 수급여부에 따른 빈곤격차는 2012년에 비해 2014년에 감소하여 기초연금 도입이 노인 가구 간 빈곤격차를 완화함.
	허수정, 박희란 (2018)	- 기초연금의 빈곤감소와 소득불평등 완화 효과 분석	- 가계동향조사 2012~2016년 - 상대빈곤율(중위소득	- 기초연금은 기초노령연금에 비해 빈곤율 감소효과가 큼. 그러

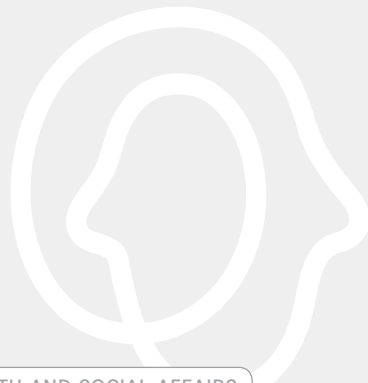
32 사회보장정책 효과성 평가 국제비교 연구: 미국·영국·한국의 저소득 노인대상 소득보장을 중심으로

구분	연구자	연구주제	분석방법 및 자료	주요 결과
			50%), 저소득 가구 규모(중위소득 60%), 소득불평등(지니계수)	나 저소득층 규모가 큰 여성노인 및 75세 이상 후기고령노인에게는 영향 미미. 소득불평등 완화 정도는 75세 이상 후기고령노인에게서, 여성에게서 효과가 더 크게 나타남.
빈곤완화 및 소득증가	박명호, 박대근 (2019)	- 기초연금의 제도적 변화가 빈곤과 소득재분배에 미치는 효과에 대한 사전적 분석	- 재정패널조사 10차 - 마이크로시뮬레이션 모형 - 소득재분배(지니계수, 5분위 배율), 빈곤(상대 빈곤율(중위소득 30%, 40%, 50%), 빈곤갭 비율)	- 기초연금제도 도입은 소득분배 개선 및 빈곤완화에 효과가 있었을 것임. - 기초연금액 인상은 소득분배 개선 및 빈곤완화에 긍정적 영향
	최승훈 (2020)	- 공적연금 수급가구의 소득이동 분석	- 한국복지패널 9~13차 - 이행행렬 분석, 다항로지스틱회귀분석 - 소득재분배, 소득분위 변동	- 기초연금은 소득이 낮아질 확률(하향이동)을 낮추고, 소득이 상승될 확률(상향이동)을 높여줌.
	김혜연 (2017)	-기초연금 도입의 성별 빈곤 및 소득불평등 영향 파악	- 가계동향조사 2013~2015년 - 상대적 빈곤율(중위소득 50%), 빈곤갭 비율, 소득불평등도(지니계수)	- 기초연금 도입에 의한 빈곤갭과 소득불평등도 감소효과는 남성보다 여성이 더 크게 나타남. - 공적연금은 남성독거노인가구, 노인부부가구에 빈곤 감소, 기초연금은 여성독거노인가구에 빈곤 개선함.
	이경배 (2018)	- 2014년 기초연금 확대가 노인가구의 사적이전소득에 미치는 영향을 가구유형별로 분석	- 재정패널조사 7~9차 - 이중차이매칭(DID matching), 패널토빗 모형 - 적대적빈곤율(최저생계비 50%)	- 기초연금제도 확대 이후 가구빈곤율이 개선되었으나, 기초연금 수령액 증가는 노인단독가구에서 빈곤완화 효과가 가장 큼.
	김정현, 전미애 (2020)	- 기초연금 도입 전후 노인가구 소득구성별 소득구성 변화	- 노인실태조사 자료 2008년, 2017년 - 소득 변화율, 변화량	- 기초연금이 빈곤감소 효과는 여성독거노인, 남성독거노인, 부

구분	연구자	연구주제	분석방법 및 자료	주요 결과
		분석		부가가구노인 순으로 크.
빈곤완화 및 소득증가	김연명, 한신실 (2017)	- 기초연금 인상대안 별 노인빈곤율 완화 효과 추정	- 한국복지패널 11차 - 절대적 빈곤율(2015년 최저생계비), 상대적 빈곤율(중위소득 50%), 빈곤갭 비율	- 기초연금액 증가는 노인의 절대빈곤율을 상당히 완화하였으 나, 상대빈곤율 완화 에는 제한적임. - 따라서 상대빈곤 해소 는 국민연금 소득대체 율 조정등을 통한 통 합적 접근이 필요함.
	고제이, 우해봉, 김현경, 신정우 (2018)	- 기초연금 도입이 소 득불평등과 빈곤에 미친 영향 분석	- 한국복지패널 2015~2016년 - 일반화된 메타분포함수 이용한 소득분포함수 추정 - 빈곤 지수(상대빈곤율, 빈곤갭 비율), 불평등 지수(지니계수)	- 기초노령연금에서 기 초연금으로의 제도변 화와 지급액 확대는 저소득층에 대한 빈 곤완화와 평등 완화 효과가 함께 나타남.
소득	이주현, 이대웅, 권기현 (2018)	- 기초연금 수급과 수 급액이 노인가구의 소득 및 소비지출에 미치는 영향 분석	- 한국복지패널 11~12차 - 패널 고정효과 모형 - 가구균등화 소비지출, 소득	- 기초연금 수급액 증 가는 노인가구 총소 득을 증가시킴. 그러 나 가구유형별로는 일반가구에서는 소비 지출과 소득을 모두 증가시키나, 저소득 층 가구는 구축효과 로 인해 가구 총 소 득을 감소시킴.
	허수정, 박희란 (2019)	- 기초연금 수급으로 인한 노인 근로소득 변화 분석	- 한국복지패널 7~9차, 11차 - 이중차분법(DID) - 근로소득, 근로소득 비 중	- 기초연금은 노인의 총소득을 유의미하게 증가시켰으며, 근로소 득은 유의미하게 감 소시키지 않음. 즉 기 초연금 급여는 고령 자의 노동공급 감소 시키지 않음.
삶의 질 향상	진정란, 김원섭 (2018)	- 기초연금이 노인가 구의 삶의 질 향상 에 미치는 영향 분 석	- 한국복지패널 11차, 13 차 - 다중회귀분석 - 삶의 질(가처분소득, 주 관적 건강 인지, 우울감, 생활실태 만족감)	- 수급가구의 삶의 질 은 2013년에 비해 2015년에 향상되었 음. - 가구형태별로는 단독가 구가 부부가구에 비해

34 사회보장정책 효과성 평가 국제비교 연구: 미국·영국·한국의 저소득 노인대상 소득보장을 중심으로

구분	연구자	연구주제	분석방법 및 자료	주요 결과
				삶의 질이 상대적으로 낮았음.
	김혜연 (2020)	- 기초연금 수급이 고령자의 주관적 삶의 질에 미치는 영향 분석	- 고령화연구패널자료 2008~2016년 - 패널 고정효과 모형 - 주관적 삶의 질	- 다른 요인을 통제할 때 수급자는 비수급자에 비해 주관적 삶의 질을 높게 인식함. - 경제적 만족도가 높을수록, 배우자가 있는 경우, 주관적 건강상태가 좋을수록 삶의 질이 높음.



제2장

미국

제1절 노인 대상 소득보장제도의 현황과 동향

제2절 노인 대상 주요 소득보장제도의 특성과 정책함의

제3절 빈곤 및 불평등 개선 효과 : 집계자료 분석

제2장 미국

제1절 노인 대상 소득보장제도의 현황과 동향

1. 개요

본 장의 목적은 미국 노인 대상 주요 사회보장제도의 현황과 특성을 소득보장제도를 중심으로 검토하고, 이를 바탕으로 한국 노인 대상 사회보장제도 개선을 위한 정책적 함의를 도출하는 것과 실증분석을 통해 미국의 노인대상 소득보장제도의 소득 재분배 측면의 효과성을 파악하는 것에 있다.

본고의 연구내용은 미국 노인 대상 사회보장제도이다. 노령·유족·장애보험(Old-Age, Survivors, and Disability Insurance, OASDI)³⁾, 보충적 보장소득(Supplemental Security Income, SSI)⁴⁾, 일반부조(General Assistance, GA)⁵⁾ 3개 제도가 검토대상이다.

미국 노인 대상 사회보장제도는 크게 세 기둥(three pillars)으로 구성된다(Yao & Peng, 2012, p. 3). 1층 사회보장(Social Security, SS), 1층을 보충하는 2층 사적연금(private pensions), 2층을 보충하는 3층 자발적 저축계좌(voluntary saving arrangements)가 있다. 이 중 사회보장(SS)이 바로 노인 대상 공적연금제도이다.

첫째, 사회보장(SS)은 ‘노령·유족·장애보험(Old-Age, Survivors, and

3) 노령·유족·장애연금으로도 불린다.

4) 보충소득보장 또는 생활보조금으로도 불린다.

5) 일반구호(General Relief, GR)라고도 불린다.

Disability Insurance, OASDI)’로 명명된 사회보험을 말한다(Yao & Peng, 2012, p. 3). 노령·유족·장애보험(OASDI)은 제도명처럼 노인(OA), 유족(S), 장애인(D) 세 집단의 소득보장을 목적으로 한다. 미국 노인 대상 소득보장은 1935년 사회보장법(SSA)의 ‘노령보험(Old-Age Insurance, OAI)’에서 시작했고(임완섭 외, 2015, p. 119; 김원섭, 최옥금, 최인덕, 2019, p. 87), 유족 대상 소득보장은 4년 뒤인 1939년 제1차 사회보장법(SSA) 개정으로 시작했다(이정희, 2011, p. 149; 김태완 외, 2020, p. 249). 장애인 대상 소득보장은 이후 17년 뒤인 1956년 제4차 사회보장법(SSA) 개정으로 시작했다(이정희, 2011, p. 149; 김태완 외, 2020, p. 249). 노령·유족·장애보험(OASDI)은 1956년 이래 미국의 대표적 공적연금으로 자리매김해왔다(이정희, 2011, p. 146; 김태완 외, 2020, p. 249).

둘째, 사적연금은 사적으로 관리되는 강제저축제도(준법정 직역연금)이다(Yao & Peng, 2012, p. 4). 미국 사적연금은 고용주 제공의 확정기여형 연금(employer-sponsored defined contribution pension)을 말하고, 대표적 예로 401(k)⁶⁾가 있다. 401(k)는 크게 전통적 401(k)와 로스 401(k)⁷⁾로 나뉜다. 전통적 401(k)와 로스 401(k)의 공통점은 개인 계좌에 적립된 연금기여액, 즉 적립금(savings)이 투자된다는 점이다. 전통적 401(k)의 특징은 적립금을 인출할 때까지 그 적립금에 대한 소득세가 유예(猶豫)될 수 있다는 점이다. 한편 로스 401(k)의 특징은 연금기여액의 일부 또는 전부를 로스 계좌로 할당할 수 있고, 로스 계좌에 할당된 연금기여액은 세후소득으로 간주되어 비과세된다는 점이다(Yao &

6) 이것이 401(k)라고 불리는 이유는 그 법적 근거가 1978년 미국 내국세법(Internal Revenue Code)의 401조 k항에 있기 때문이다 (이종은, 2020, p. 2).

7) 법의 주창자(legislative sponsor)인 델라웨어 주 상원의원, 고(故) 윌리엄 로스(William Roth)의 성을 딴 것으로, 2006년부터 시행되었다(Yao & Peng, 2012, p. 4).

Peng, 2012, p. 4).

셋째, 자발적 저축계좌는 개인연금과 같이 자발적 저축이다(Yao & Peng, 2012, p. 5). 개인연금의 대표적 예는 개인퇴직연금(Individual Retirement Arrangement, IRA)⁸⁾이다. 개인퇴직연금(IRA)은 가입자 선택에 따라 사회보장세 일부가 개인별 퇴직계좌로 적립되고, 그 적립기금이 주식에 투자되어 발생하는 수익으로 노후소득을 보완하는 제도이다(이정희, 2011, p. 148; 강성호·류건식, 2017, p. 4; 김태완 외, 2020, p. 251에서 재인용)

미국 노인 대상 3층 구조의 소득보장체계와 별도로, 저소득 노인을 위한 사회안전망으로서 0층 보충적 보장소득(SSl)과 일반부조(GA)가 있다(임완섭 외, 2015, pp. 121-122; 김원섭 외, 2019, p. 89; 김태완 외, 2020, p. 252). 두 제도는 모두 공공부조라는 공통점이 있지만, 차이점은 ① 어떤 사회보험(산재보험/실업보험)에 대한 공공부조인가, ② 운영주체가 연방정부인가 주정부인가에 있다. 보충적 보장소득(SSl)은 산재보험에 대한 공공부조로 연방정부 차원에서 운영된다. 반면 일반부조(GA)는 실업보험에 대한 공공부조로 주정부 차원에서 운영된다(임완섭 외, 2015, p. 122; 임완섭, 전지현, 2016, p. 105).

본 연구는 노인 대상 공적연금인 노령·유족·장애보험(OASDI), 연방정부 차원의 공공부조인 보충적 보장소득(SSl), 그리고 주정부 차원의 공공부조인 일반부조(GA)를 중심으로 검토한다. 노령·유족·장애보험(OASDI)은 65세 이상⁹⁾ 은퇴자·유족·장애인에 대한 현금급여를 제공하는 사회보험이고, 보충적 보장소득(SSl)은 연방정부 차원에서 현금급여를 제공하는 공공부조이며, 일반부조(GA)는 주정부 재량으로 운영되는 현금

8) 개인퇴직계좌, 개인퇴직계좌, 또는 개인저축계좌이라고도 불린다.

9) 수급연령은 2019년부터 66세 이상으로 상향조정되었다(김원섭 외, 2019, p. 94).

급여를 제공하는 공공부조이다.

본고는 위 3가지 제도 각각에 대해 다음과 같이 검토한다. 첫째, 제도의 개괄적 검토이다. 제도의 개괄적 검토는 ① 법적 근거, ② 대상자 선정 조건, ③ 급여수준, ④ 재원 및 세부지출, 그리고 ⑤ 전달체계를 포함한다. 이는 “[부록 1] 사례국가의 노인 소득보장제도 현황”의 “I. 미국”에 제시하였다.¹⁰⁾ 둘째, 제도의 최근 개혁 동향에 대한 검토이다. 셋째, 제도의 성과·한계점·정책적 시사점에 대한 검토이다. 아래는 제도별 개혁동향을 제시하고 있는데, 최근 제도별 개혁 동향은 물론 개혁으로 보기에는 어렵지만, 대상 또는 제도의 성격의 영향을 미치는 주요 조치와 그 내용에 대해서도 살펴보았다.

2. 최근 제도별 개혁 동향(주요 변화 포함)

1) 노령·유족·장애보험(OASDI)

2020년 현재 노령·유족·장애보험(OASDI)은 1983년 제10차 사회보장법(SSA) 개정에 근거한다(김원섭 외, 2019, p. 101; 김태완 외, 2020, p. 250). 미국 노령·유족·장애보험(OASDI)에 대한 개혁은 1972년 제9차 및 1983년 제10차 사회보장법(SSA) 개정이 대규모 모수적 개혁의 마지막이었다(이정희, 2011, pp. 146-152; 김원섭 외, 2019, pp. 100-102; 김태완 외, 2020, p. 250). 1983년 이후 노령·유족·장애보험(OASDI)에 대한 구조적 개혁은 클린턴 및 부시 정부에서 몇 차례 논의되었으나 실제 단행되지 못했다(이정희, 2011, p. 161; 김원섭 외, 2019, p. 100).

10) 미국의 주요 소득보장제도에 대한 현황(법적근거, 급여수준, 재원, 전달체계 등)에 대한 사항은 본 보고서의 부록을 참조바람.

첫째, 1972년 사회보장법(SSA) 개정은 급여수준을 소비자물가지수(consumer price index, CPI)에 연동함으로써 물가상승으로 인한 급여가치 하락 또는 의회의 임의적 결정으로부터 급여가치를 보호하기 위한 개혁으로 평가된다(McGarry, 2013, p. 183). 예컨대, 1969년-1972년 3년간 노령·유족·장애보험(OASDI)의 급여수준은 의회의 지속적 임의 인상(continued ad hoc increase) 결정에 따라 약 52% 상승했다. 먼저, 1969년 조세개혁법을 통해 15% 인상되었으며, 2년 뒤인 1971년 10% 인상되었으며, 그 1년 뒤인 1972년 의회에 의한 20% 인상되었다. 이처럼 의회의 의결에 의한 급격한 급여인상을 통제하기 위해 1972년 개혁이 단행되었다(McGarry, 2013, p. 183).

둘째, 1983년 제10차 개정은 급여수준을 6개월간 동결¹¹⁾하고, 기초급여액을 소비자물가지수와 임금인상지수 중 낮은 지수로 조정하는 개혁으로 평가된다(이정희, 2011, p. 148; 김태완 외, 2020, p. 250). 이 1983년 개혁은 연금재정 안정화를 위해 고소득자의 연금급여를 과세하고, 수급개시연령을 단계적으로 상향조정하며(2003년부터 65세→2027년에 67세), 급여수준을 삭감(80%→70%)하는 조치였다(이정희, 2011, p. 149; 김원섭 외, 2019, p. 101; 김태완 외, 2020, p. 250). 이에 따라 2020년 현재 수급개시연령은 66세, 2027년 67세로 상향조정될 예정이다(김원섭 외, 2019, p. 101).

2000년대에는 1층 노령·유족·장애보험(OASDI)과는 별도로 2층 사적 연금과 3층 자발적 저축계좌에 대한 모수적 개혁이 있었다(세계법제정보센터, 2007). 부시 행정부는 연금보험법(Pension Protection Act, PPA)을 2006년에 제정하고, 2008년부터 시행했다. 이 연금보험법

11) 연금급여액 산식에 이용되는 자동급여 조정방식(Cost-of-Living Adjustment, COLA) 기준이 회계연도(Fiscal Year, FY)에서 역연도(Calendar Year, CY)로 변경됨으로써 급여수준이 동결되었다(이정희, 2011, p. 149; 김태완 외, 2020, p. 250).

(PPA)의 핵심은 고용주들이 사업장 내 노동자들을 401(k)에 자동적으로 가입시키고, 추후에 노동자들이 탈퇴 여부를 결정하도록 하는 자동가입 제도(*automatic enrollment*) 도입에 있다(Butrica, Dworak-Fisher, & Perun, 2015). 이 개혁은 노동자들의 현상유지경향(*tending to remain with the default options*)이 연금보험 가입자 증가로 이어질 것을 기대한 조치였다(Butrica & Karamcheva, 2015). 또한 2006년 개혁은 노동자에게 연금을 안정적으로 지급하기 위해 연방 연금보험체계를 강화하는 조치도 시행했다. 이에 따라 기업은 연금재원 부족분에 대한 추가보험료 지불 의무를 갖게 되었다(세계법제정보센터, 2007; Butrica et al., 2015).

2010년대 들어 노령·유족·장애보험(OASDI)의 재정고갈을 막기 위한 여러 모수적 개혁안들이 미 의회에서 논의되었다. 2015년 기준 모수적 개혁안은 크게 12가지, 즉, ① 완전퇴직연령(*full retirement age*) 상향 조정, ② 장수지수(*longevity indexing*) 실시(기대수명 증가시 급여액 삭감), ③ 자동급여조정방식(COLA) 재계산, ④ 근로소득세 상한선(*payroll tax cap*) 인상, ⑤ 근로소득세 상한선 폐지, ⑥ 고소득자에 대한 급여 삭감, ⑦ 근로소득세 세율(*payroll tax rate*) 인상, ⑧ 모든 임금감소플랜들(*salary reduction plans*)에 근로소득세 적용, ⑨ 주정부 및 지방정부에서 신규채용 노동자를 가입시킴, ⑩ 급여수준 개선(*benefit improvements*), ⑪ 최초 급여 계산에 사용되는 기여년수 상향조정, ⑫ 자산조사 기반 사회보장급여 실시가 있었다(American Association of Retired Persons, 2015).

2019년 ‘은퇴 향상을 위한 전 지역사회 설정법(*Setting Every Community Up for Retirement Enhancement*, 이하 SECURE Act)’은 제정되고, 2020년 1월부터 시행되고 있다(이종은, 2020). 이 법

(SECURE Act)의 골자는 401(k) 등 기업연금의 가입범위를 소규모 사업장으로 확대하고, 개인연금 가입제한 연령을 상향조정하여 보험 가입자를 증가시키는 것이었다(이종은, 2020). 또한 이 개혁은 그간 논의된 주요 모수적 개혁사항들(예컨대, 노동자의 보험료를 2020년 6.2%→2043년 7.4%로 단계적 상향조정)을 포함하고 있다(Konish, 2019). 노령·유족·장애보험(OASDI)에 대한 신탁기금의 지불능력(solvency)은 다음 세기로 연장될 것으로 기대된다(Konish, 2019).

2) 보충적 보장소득(SSI)

보충적 보장소득(SSI)의 수급자 수의 추이를 살펴보면 [그림 2-1]과 같다(Social Security Administration, [SSA], 2020d, p. 28). 제도가 첫 시행된 1974년 이후 45년 동안 수급자 수는 약 2.5배(1974년 320만 명→2019년 790만 명) 증가했다. 보충적 보장소득(SSI) 급여지출이 막 시작된 1974년 1월 기준 수급자 수는 320만 명이었다. 1974년 12월까지 수급자 수는 거의 400만 명으로 증가했지만, 이후 1980년대 중반까지 400만 명대를 유지했다. 1980년대 중반 이후 수급자 수는 다시 점증하여 1993년 600만 명, 2004년 말에는 700만 명에 도달했다. 2019년 12월 기준 수급자 수는 810만 명이었다(SSA, 2020d, p. 28).

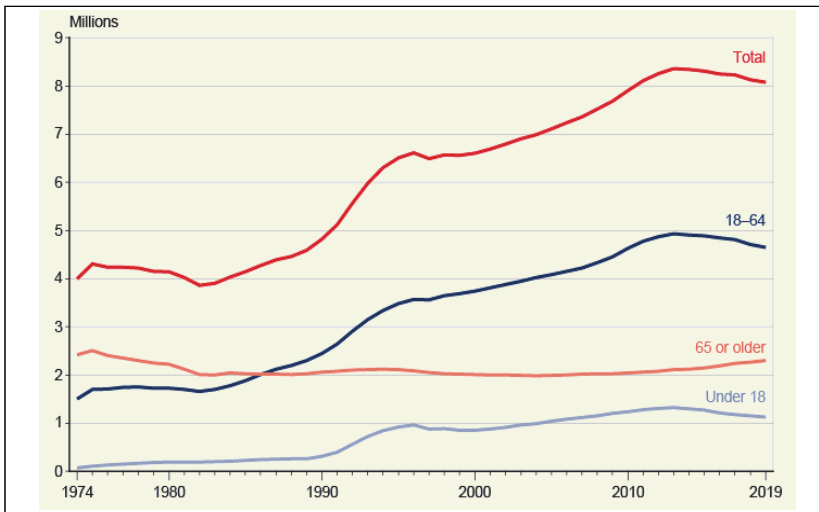
연령별 수급자 비율을 살펴보면, 18-64세가 460만 명 이상으로 가장 많았고, 다음으로 65세 이상(230만 명) 그리고 18세 미만(110만 명) 순이었다(SSA, 2020d, p. 28).

제도의 실질적 체감도 관점에서 보충적 보장소득(SSI) 최근 동향은 다음과 같이 요약된다(Justice in Aging, 2017). 첫째, 저소득 노인과 장애인이 극빈곤(deep poverty)에서 탈출할 수 있도록 지원했다(비록 여전히 빈곤선 미만에 있음). 둘째, 저소득 노인과 장애인이 노숙자가 되는 것

을 방지했다. 셋째, 수급자들에게 지원된 급여가 지역사회(local community)에 직접 지출됨으로써 지역 경제에 도움을 주었다. 2018년 12월 캘리포니아 주에서 보충적 보장소득(SSI) 수급자들은 각종 지출(주거비, 식료품비, 건강보호서비스비, 교통비 등)을 통해 총 8억 달러를 지출했다(Justice in Aging, 2017).

[그림 2-1] 미국 보충적 보장소득(SSI) 수급자 수 변화: 1974-2019

(단위: 백만 명)



주: 빨간선은 총수급자 수, 파란선은 18-64세 수급자 수, 오렌지선은 65세 이상 수급자 수, 연한 파란선은 18세 이하 수급자 수임.

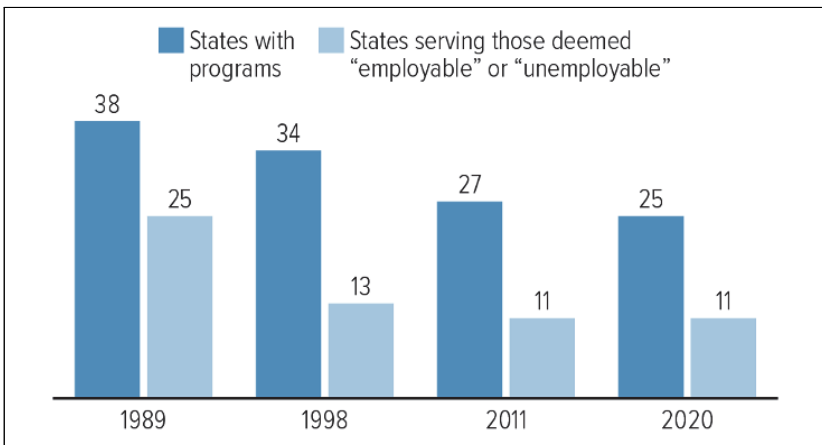
자료: SSA. (2020d). Fast Facts & Figures About Social Security, 2020. Persons receiving federally administered SSI payments, December, p. 24.
(https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20.pdf에서 2020.10.31. 인출.)

3) 일반부조(GA)

지난 30년간 일반부조(GA)의 적용범위와 급여 관대성은 크게 감소했

다(Center on Budget and Policy Priorities [CBPP], 2020a). 1980년대 후반부터 대부분의 주들은 일반부조(GA) 자체를 폐기 또는 최소한도 유지(기금 삭감, 수급자격 및 수급기간 제한 강화, 급여액 삭감)해왔다(Schott, 2020, pp. 6-8). [그림 2-2]에서 보듯 일반부조(GA) 시행 주의 수는 38개(1989년)에서 25개(2020년)로 줄었다. 상대적으로 관대한 일반부조(고용불가능 또는 고용가능한 개인을 지원)를 시행하는 주의 숫자도 같은 기간 25개에서 11개로 줄었다. 지난 30년간 일반부조(GA) 시행 주는 34.21%만큼, 상대적으로 관대한 일반부조(GA) 시행 주는 56%만큼 감소했다.

[그림 2-2] 미국 일반부조(GA) 시행 주의 수 감소: 1989-2015

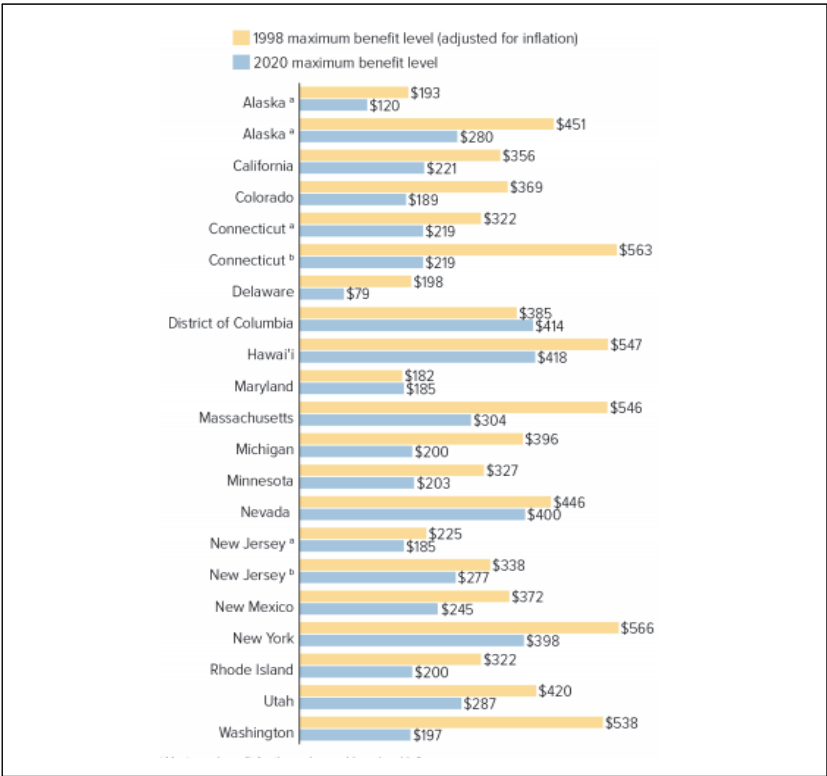


- 주: 1) 파란색은 일반부조가 있는 주의 개수임. 하늘색은 상대적으로 관대한 일반부조(고용가능 또는 고용불가능으로 간주되는 자에 대한 지원)를 시행하는 주의 개수임.
 2) '고용불가능으로 간주되는 자'란 신체장애가 있거나, 연령이 55세 이상이거나, 아동 또는 장애가 있는 가구를 돌봐야 하는 자를 말함. 고용불가능 정의는 주마다 다름.
 3) '고용가능으로 간주되는 자'란 고용불가능으로 간주되지 않지만 재정적 욕구 때문에 주에서 지원해주는 자를 말함

자료: CBPP. (2020a). Fewer States Providing General Assistance.
<https://www.cbpp.org/fewer-states-providing-general-assistance>에서
 2020.10.31. 인출.)

일반부조(GA) 급여수준은 지난 20년간 변화가 거의 없었고, 물가상승을 고려한 실질 급여수준은 크게 감소했다(Schott, 2020, p. 2).

[그림 2-4] 미국 일반부조 급여수준의 변화: 17개 주와 워싱턴DC



- 주: 1) 노란색은 1998년 최대급여수준(물가상승분 조정). 파란색은 2020년 최대급여수준
2) 알래스카, 코네티컷, 뉴저지 3개 주에서 최대급여액 수준은 고용가능(첨자 a로 표시됨)과 고용불가능으로 간주되는 자(첨자 b로 표시됨)에 대한 금액이 다름
3) 인디애나, 아이오와, 메인, 네브라스카, 뉴햄프셔, 싸우스 다코타, 버몬트 7개 주의 최대급여액은 자료의 한계로 제시되지 않음. 나머지 26개 주들은 일반부조 없음

자료: Schott. (2020). State General Assistance Programs Very Limited in Half the States and Nonexistent in Others, Despite Need, p. 9.
(<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-9-15pov.pdf>에서 2020.11.18. 인출.)

1998년과 2020년의 주별 일반부조(GA)의 실질 급여수준을 비교하면 [그림 2-4]와 같다. 일반부조(GA)가 있는 거의 대부분의 주에서 2020년 실질 급여수준은 1998년보다 낮다(Schott, 2020, p. 9). 자료를 확인할 수 있는 18개 주 중 2020년 실질 급여수준이 1998년보다 높은 곳은 메릴랜드 주와 워싱턴DC이다. 다음으로 명목 급여수준의 변화를 살펴보면, 2011년 이후 증가한 주는 8개(콜로라도, 코네티컷, 워싱턴DC, 네브라스카, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 유타)였고, 감소한 주는 4개(델라웨어, 미시건, 싸우스 다코타, 워싱턴)였다(Schott, 2020, p. 8).

일반부조(GA)는 연방정부의 재정지원 없이 주 또는 지방정부 재정만으로 운영되므로 주정부가 재정위기에 처할 때 더욱 취약해진다(Schott, 2020, p. 7). 현재 공중보건·경제 위기로 세입 감소가 예상되는 주 및 지방정부는 예산상 우선순위가 낮은 일반부조(GA) 예산을 삭감할 가능성이 크다. 주 및 지방정부의 일반부조(GA) 예산 삭감 확률은 연방정부의 주정부와 지방정부에 대한 충분한 재정적 구호 제공 여부에 달려있다(Schott, 2020, p. 7).

3. 성과와 문제점

1) 빈곤율 추이

미국 통계청(U.S. Census Bureau)이 2020년 9월 발간한 ‘미국의 소득과 빈곤: 2019(Income and Poverty in the United States: 2019)’ 자료에 따르면, 2019년 기준 미국 전체인구는 약 3억2천만 명(324,754천명)이었다(Semega, Kollar, Shrider, & Creamer, 2020, p. 57).

미국 빈곤측정방법은 공식적 빈곤측정(Official Poverty Measure,

OPM)과 보충적 빈곤측정(Supplemental Poverty Measure, SPM)이 있다(Short, 2011, pp. 1-3; 김태완 외, 2013b, pp. 39-54). 첫째, 공식적 빈곤측정(OPM)은 1963년 몰리 오샨스키(Mollie Orshansky)가 최초 설정하고, 1969년 공식빈곤선으로 채택한 빈곤선을 매년 소비자물가지수(Consumer Price Index, CPI)만큼 조정해 온 빈곤측정방법이다(Short, 2011, p.1; 김태완 외, 2013b, p. 39). 공식적 빈곤측정(OPM)의 빈곤선은 1963년 빈곤선(최저식료품비 곱하기 3)에 매년 소비자물가지수(CPI)의 변화량을 곱하여 설정된다(김태완 외, 2013b, p. 47). 따라서 공식적 빈곤측정(OPM)은 ① 빈곤선 수준이 실질적 생활수준 변화를 반영하지 못하고, ② 정부의 탈빈곤 프로그램(보충영양지원프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP), 주거비 지원 등)에 의한 가구자원의 변화를 파악하지 못하며, ③ 연방·주·지방정부에 내는 소득세 또는 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)를 통한 조세환급을 고려하지 못하고, ④ 지역별 생계비(주거비 포함)의 차이를 반영하지 못한다는 비판을 받는다(Li & Dalaker, 2019, p. 15; Short, 2011, p.1; 김태완 외, 2013b, p 45).

둘째, 보충적 빈곤측정(SPM)은 앞서 제기된 공식적 빈곤측정(OPM)의 문제를 개선하기 위해 50년간 정책적 노력의 결과로 2011년 만들어진 빈곤측정방법이다(Fox, 2020, p. 1; Short, 2011, p. 18). 보충적 빈곤측정(SPM)은 공식적 빈곤측정(OPM)이 고려하지 못하는 ① 정부로부터 지원받는 현물급여, ② 조세 및 이전지출(근로장려세제(EITC) 지원 포함), 그리고 ③ 추가적 기본욕구 충족을 위한 필수지출(의료비, 출·퇴근 교통비, 아동양육비 등)을 자원측정(resource measure)에서 고려하는 빈곤측정방법이다(Fox, 2020, p. 2). 이 보충적 빈곤측정(SPM)의 빈곤선은 식료품·의복·주거비 및 부대비용(Food, Clothing, Shelter, and

Utilities, FCSU)에 대한 지출 백분위 분포에서 하위 30분위에 해당하는 지출액을 구한 뒤, 그 지출액에 1.2를 곱한 값(추가적 기본욕구 반영)으로 설정된다(김태완 외, 2013b, p. 48). 미국 통계청(U.S. Census Bureau)은 2011년 11월 ‘2011년 연구 보충적 빈곤측정(The Research Supplemental Poverty Measure: 2011)’이란 보고서로 2010년 기준 보충적 빈곤측정(SPM) 기준 빈곤율을 발표했다(Short, 2011). 미국 통계청은 2011년 이후 매년 9-11월 ‘보충적 빈곤측정: 20XX(Supplemental Poverty Measure: 20XX)’ 보고서를 발표하고 있다(Li & Dalaker, 2019, p. 16). 보충적 빈곤측정(SPM) 보고서는 2012-2013년 11월, 2014년 10월, 2015-2018년 9월, 2019년 10월, 그리고 2020년 9월 발표되었다(U.S. Census Bureau, 2020, 2020.11.18. 인출).

위에 제시된 2가지 빈곤측정방법에 따른 미국 전체 빈곤인구 및 빈곤율을 살펴보면, 첫째, 공식적 빈곤측정(OPM) 기준 빈곤인구는 2019년 기준 3천4백만 명(33,984천명)이었고, 전체 빈곤율은 10.5%였다(Semega et al., 2020, p. 57). 둘째, 보충적 빈곤측정(SPM) 기준 빈곤인구는 3천8백만 명(38,163천명)이었고, 2019년 기준 전체 빈곤율은 11.7%였다(Fox, 2020, p. 1).

미국 노인 중 빈곤인구 및 빈곤율을 살펴보면, 미국 노인(65세 이상)인구는 2019년 기준 약 5천4백만 명(54,642천명)이었다(Semega et al., 2020, p. 57). 전체 노인 중 공식적 빈곤측정(OPM)기준 빈곤노인은 2019년 기준 약 4백9십만 명(4,858천명)이었고, 노인빈곤율은 8.3%였다(Semega et al., 2020, p. 57). 둘째, 보충적 빈곤측정(SPM) 기준 빈곤노인은 2019년 기준 약 6백9십만 명(6,972천명)이었고, 노인빈곤율은 12.8%였다(Fox, 2020, p. 22).

특히 최근 3개년도(2017-2019년) 전체인구 및 노인(65세 이상)에 대

한 빈곤측정방법별 빈곤율 추이는 <표 2-1>과 같다. 2017년부터 2019년까지 전체인구에 대한 빈곤율은 1.8%p(OPM 기준), 1.3%p(SPM 기준)만큼, 노인에 대한 빈곤율은 1.3%p(OPM 기준), 0.6%p(SPM 기준)만큼 감소했음을 알 수 있다.

<표 2-1> 미국 전체인구 및 노인에 대한 빈곤율 추이: 2017-2019

(단위: %, 천명)

구분	빈곤측정방법	최근 3개년도		
		2017년	2018년	2019년
전체인구	OPM	12.3	11.8	10.5
	SPM	13.0	12.8	11.7
노인(65세 이상)	OPM	9.6	9.7	8.3
	SPM	13.6	13.6	12.8

주: 1) 공식적 빈곤측정(OPM) 또는 보충적 빈곤측정(SPM) 기준 빈곤율임.

2) 일반적으로 보충적 빈곤측정(SPM) 기준 빈곤율이 공식적 빈곤측정(OPM) 기준 빈곤율보다 조금 높게 나타나는 경향이 있음.

자료: 1) Semega, Kollar, Creamer, & Mohanty. (2019), Income and Poverty in the United States: 2018, p. 50. (<https://www.census.gov/library/publications/2019/demo/p60-266.html>에서 2020.10.31. 인출.)

2) Semega et al. (2020). Income and Poverty in the United States: 2019, p. 57. (<https://www.census.gov/library/publications/2020/demo/p60-270.html>에서 2020.10.31. 인출.)

3) Fox. (2019). The Supplemental Poverty Measure: 2018, p. 1. (<https://www.census.gov/library/publications/2020/demo/p60-272.html>에서 2020.10.31. 인출.)

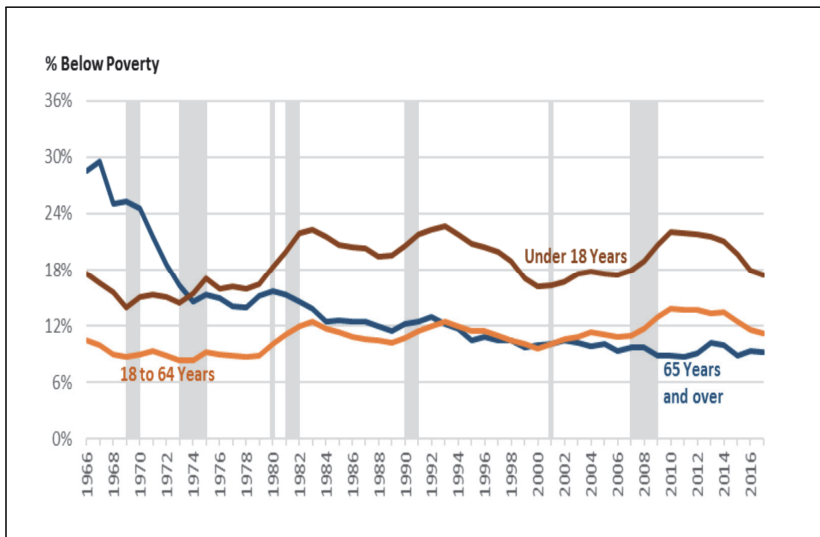
4) Fox. (2020). The Supplemental Poverty Measure: 2019, p. 1. (<https://www.census.gov/library/publications/2019/demo/p60-268.html>에서 2020.10.31. 인출.)

지난 50년간(1966-2017년) 미국 노인(65세 이상) 빈곤율을 청장년(18-64세) 및 아동(18세 미만)과 비교하면 [그림 2-5]와 같다. 미국 노인 빈곤율은 지난 50년간 약 70% 감소했다. 1966년 공식적 빈곤측정(OPM) 기준 노인 빈곤율(28.5%)은 2017년 9.2%로 줄었다. 1966년 노인 빈곤율은 아동 및 청장년 빈곤율보다 높았다. 하지만 노인 빈곤율은 1974년 이후 아동 빈곤율보다 낮아졌고, 1990년대 초반 청장년(18-64

세) 빈곤율보다 낮아졌다.

따라서 현재 미국 노인 빈곤율은 청장년 빈곤율 또는 아동 빈곤율보다 훨씬 낮게 나타난다. 2017년 기준 노인빈곤율(9.2%)은 청장년 빈곤율(11.2%)보다 2%p만큼, 아동 빈곤율(17.5%)보다 8.3%p만큼 낮다(Li & Dalaker, 2019, p. 4). 또한 2019년 기준 노인빈곤율(8.3%)은 청장년 빈곤율(9.4%)보다 1.1%p만큼 낮고, 아동 빈곤율(14.4%)보다 6.1%p만큼 낮다(Semega et al., 2020, p. 57).

[그림 2-5] 미국 연령별(노인·청장년·아동) 빈곤율 추이: 1966-2017



주: 공식적 빈곤측정(OPM) 기준 빈곤율임. 파란색은 노인(65세 이상), 오렌지색은 청장년(18-64세), 빨간색은 아동(18세 미만)의 빈곤율을 말함.

자료: Li and Dalaker. (2019). Poverty Among Americans Aged 65 and Older. Figure 2. Poverty Rates, by Age Group: 1966 to 2017, p. 4.

(<https://fas.org/sgp/crs/misc/R45791.pdf>에서 2020.10.31. 인출.)

2) 빈곤 감소효과

빈곤감소효과는 가구소득에서 차지하는 각 자원(또는 비용)을 제거할 때 빈곤율(A)과 각 자원(또는 비용)을 포함할 때 빈곤율(B)의 차이인 $A-B$ 로 계산된다. X라는 프로그램 지원을 제외한 가구소득 기준 빈곤율이 12%이고, X라는 프로그램의 지원을 포함한 가구소득 기준 빈곤율이 10%면, 프로그램 X에 의한 빈곤감소효과는 2%p이다. 해석의 편의를 위해 그 값에 (-)를 붙이면 -2%p가 된다. 이는 프로그램 X가 포함되어 빈곤율이 -2%p만큼 감소했다고 해석할 수 있다.

한편 Y라는 비용을 제외한 가구소득 기준 빈곤율이 15%이고, Y라는 비용 포함한 가구소득 기준 빈곤율이 12%면, 비용 Y에 의한 빈곤증가효과는 3%p이다. 해석의 편의를 위해 그 값에 (+)를 붙이면 +3%p가 된다. 이는 비용 Y가 포함되어 빈곤율이 +3%p만큼 증가했다고 해석할 수 있다.

빈곤감소효과 계산에서 각 자원(또는 비용)이 제거될 때 발생할 수 있는 행동적 효과(behavioral effects)는 고려하지 않는다(Li & Dalaker, 2019, p. 16). 해당 자원 또는 비용이 제거될 때 개인은 행동적 선택(노동공급, 저축, 거주형태 등)을 통해 자원의 손실분(비용의 절약분)을 상쇄하려 할 수 있다. 하지만 여기서는 자원(또는 비용) 변화가 행동적 선택에 미치는 영향은 없다고 가정한다.

2019년 기준 미국 전체인구 및 노인인구에 대한 자원(12가지) 및 비용(5가지) 요소(현금·현물급여 프로그램, 조세 포함)별 빈곤감소효과는 <표 2-2>와 같다(Fox, 2020, p. 31). 먼저 12가지 자원 및 각 자원 요소에 의한 빈곤감소효과를 살펴본다. 전체 인구에 대한 빈곤감소효과는 사회보장급여(Social Security, SS), 즉, 노령·유족·장애보험(OASDI)이

8.13%p로 가장 컸다(Fox, 2020, p. 31). 다음으로 빈곤감소효과가 큰 프로그램을 살펴보면, 환급가능한 조세급여 2.31%p, 보충적 보장소득(SSI) 0.88%p, 주거비 보조 0.81%p, 보충영양지원프로그램(SNAP) 0.77%p 순이었다(Fox, 2020, p. 31).

노인에 대한 빈곤감소효과를 살펴보면, 사회보장급여(SS)의 빈곤감소효과가 32.10%p로 가장 컸다(Fox, 2020, p. 31). 다음으로 빈곤감소효과가 큰 프로그램을 나열하면, 주거비 보조 1.16%p, 보충적 보장소득(SSI) 0.93%p, 보충영양지원프로그램(SNAP) 0.51%p, 환급가능한 조세급여 0.21%p 순이었다(Fox, 2020, p. 31).

다음으로 5가지 비용 및 각 비용 요소에 의한 빈곤증가효과를 살펴보면 다음과 같다. 전체 인구에 대한 빈곤증가효과를 살펴보면, 본인부담 의료비 지출(Medical expenses)이 2.36%p로 가장 높고, 본인부담 노동관련 지출(Work expenses)이 1.53%p, 연방보험기여법(FICA)에 의한 사회보장세 납부가 1.25%p 순으로 나타났다.

노인에 대한 빈곤증가효과를 살펴보면, 본인부담 의료비 지출이 4.02%p로 월등히 높고, 본인부담 노동관련 지출이 0.45%p, 연방보험기여법(FICA)에 의한 사회보장세 납부가 0.30%p 순이었다.

한편 아동에 대한 프로그램별 빈곤감소효과는 환급 가능한 조세급여 5.49%p, 사회보장급여(SS) 1.96%p, 보충영양지원프로그램(SNAP) 1.36%p, 주거비 보조 1.04%p, 학교급식프로그램 0.90%p 순이었다(Fox, 2020, p. 31). 청장년에 대한 프로그램별 빈곤감소효과는 사회보장급여(SS) 3.79%p, 환급가능한 조세급여 1.70%p, 보충적 보장소득(SSI) 0.93%p, 주거비 보조 0.63%p, 보충영양지원프로그램(SNAP) 0.62%p 순이었다.

〈표 2-2〉 미국 복지지출 프로그램별 빈곤감소효과: 전체인구 및 노인

(단위: %, %p)

복지지출 프로그램(자원 및 비용)	전체	연령집단별		
		아동	청장년	노인
보충적 빈곤측정(SPM) 기준 빈곤율(%)	11.73	12.47	11.18	12.76
자원(12가지)별 빈곤감소효과(-로 표시, %p)				
사회보장급여(Social Security)	-8.13	-1.96	-3.79	-32.10
환급가능한 조세급여(Refundable tax credits)	-2.31	-5.49	-1.70	-0.21
보충영양지원프로그램(SNAP)	-0.77	-1.36	-0.62	-0.51
보충적 보장소득(SSI)	-0.88	-0.73	-0.93	-0.93
주거비 보조(Housing subsidies)	-0.81	-1.04	-0.63	-1.16
다른 가구로부터 받는 아동양육지원 (Child support received)	-0.20	-0.50	-0.14	-0.02
학교급식프로그램(School lunch)	-0.36	-0.90	-0.24	-0.04
빈곤가구한시지원 및 일반부조(TANF/GA)	-0.09	-0.22	-0.06	-0.02
실업보험(Unemployment insurance)	-0.15	-0.18	-0.15	-0.07
저소득가구연료비지원(LIHEAP)	-0.05	-0.04	-0.05	-0.08
산재보험(Workers' compensation)	-0.04	-0.02	-0.05	-0.04
여성·영아·아동을 위한 보충영양프로그램(WIC)	-0.07	-0.17	-0.05	0.00
비용(5가지)별 빈곤증가효과(+로 표시, %p)				
다른 가구에 지출하는 아동양육비용 (Child support paid)	+0.08	+0.11	+0.08	+0.02
연방소득세(Federal income tax)	+0.34	+0.20	+0.44	+0.15
연방보험기여법(FICA)에 의한 사회보장세	+1.25	+1.75	+1.33	+0.30
본인부담 노동관련 지출(Work expenses)	+1.53	+2.08	+1.62	+0.45
본인부담 의료비 지출(Medical expenses)	+2.36	+1.94	+2.05	+4.02

주: 1) 빈곤율은 보충적 빈곤측정(SPM) 기준 빈곤율임.

2) 빈곤감소효과 = 개별 프로그램(자원)을 제거할 경우 빈곤율 - 개별 프로그램(자원)을 포함할 경우 빈곤율임. 해석의 편의를 위해 그 값에 (-)를 붙임. 즉, 해당 프로그램(자원)이 포함되었기 때문에 빈곤율이 그만큼 감소했다고 해석할 수 있음.

3) 빈곤증가효과 = 개별 프로그램(비용)을 제거했을 경우 빈곤율 - 개별 프로그램(비용)을 포함할 경우 빈곤율임. 해석의 편의를 위해 그 값에 (+)를 붙임. 즉, 해당 비용이 포함되었기 때문에 빈곤율이 그만큼 증가했다고 해석할 수 있음.

4) 연방보험기여법(FICA)에 의한 사회보장세는 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부에 내는 소득세 및 사회보장세를 의미함.

5) 본인부담 노동관련 지출(Work expenses)은 출·퇴근을 위한 교통비, 직장 내 제복(制服) 또는 필수작업도구 구입비 등을 포함함.

자료: Fox. (2020). The Supplemental Poverty Measure: 2019, p. 31.

(<https://www.census.gov/library/publications/2019/demo/p60-268.html>에서 2020.10.31. 인출.)

3) 불평등 감소효과

미국의 소득불평등도를 나타내는 지니계수는 2019년 기준 0.484로 2차대전 이후 최고치를 경신하고 있다(이강국, 2020; Semega et al., 2020, p. 38). 최근 5년간 지니계수의 변화를 살펴보면, 2015년 0.479, 2016년 0.481, 2017년 0.489, 2018년 0.486, 2019년 0.484로 나타났다(Semega et al., 2020, p. 38). 즉, 미국의 소득불평등도는 2015-2017년 상승하였고, 2018-2019년 다소 주춤하고 있지만, 그 불평등도가 여전히 매우 높음을 알 수 있다

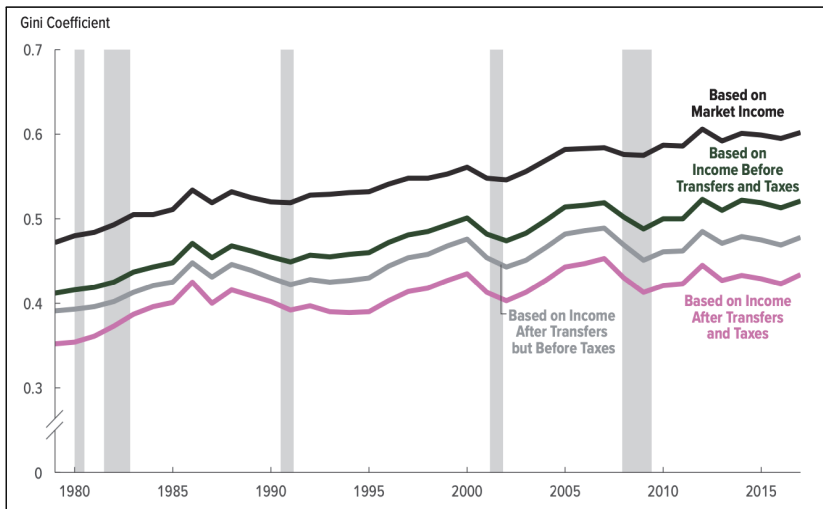
소득불평등감소효과는 공적이전 및 조세 고려 전 소득(income before transfers and taxes, IBTT) 기준 지니계수(A)와 공적이전 및 조세 고려 후 소득(income after transfers and taxes, IATT) 기준 지니계수(B)의 차이인 A-B로 계산된다(Congressional Budget Office [CBO], 2020b, p. 30). 공적이전 및 조세 고려 전 소득(IBTT)은 시장소득(노동소득, 사업소득, 자본소득, 기타소득)과 사회보험급여(사회보장급여(SS), 메디케어(Medicare), 실업급여, 산재급여)를 더한 것이다(CBO, 2020b, p. 38). 공적이전 및 조세 고려 후 소득(IATT)은 공적이전 및 조세 고려 전 소득(IBTT)에 공적이전 프로그램(연방·주·지방정부에 의해 제공되는 다양한 현금·현물급여) 지원을 더하고, 연방세(개인소득세, 사회보장세, 법인세, 소비세)를 뺀 것이다(CBO, 2020b, p. 38).

지난 40년간(1979-2017년) 미국의 소득기준별 지니계수의 변화는 [그림 2-6]과 같다(CBO, 2020b, p. 31). 전체적으로 4개 소득기준별 지니계수는 증가해왔다. 소득기준별 지니계수 간 차이를 보면, 시장소득 기준 지니계수와 공적이전·조세 고려 전 소득(IBTT) 기준 지니계수와의 차이가 가장 컸다. 이는 노인 대상 사회보험급여(사회보장급여(SS)와 메

디케어(Medicare))의 불평등감소효과가 공적이전 또는 조세의 불평등감소효과보다 훨씬 큼을 나타낸다.

미국 지니계수는 1990년대 중반과 2000년대 중반 경제확장(economic expansion) 시기 동안 증가했고, 이는 소득불평등 증가를 뜻한다(CBO, 2020b, p. 31). 한편 지니계수는 2차례 감소했다. 2008년 지니계수 감소는 경기대침체(GR)로 인해 소득분포의 최상단에서 자본소득이 상당히 감소하고, 노동소득도 약간 감소했기 때문이다. 2013년 지니계수 감소는 몇몇 고소득가구의 자본소득을 전년도에 실현하게 한 조세제도의 변화 때문이다(CBO, 2020b, p. 31).

[그림 2-6] 미국 소득기준별 지니계수의 연도별 추이: 1979-2017



주: 검은색은 시장소득 기준 지니계수, 녹색은 공적이전 및 조세 고려하기 이전 소득, 회색은 공적이전은 고려했지만 조세 고려하기 전 소득, 분홍색은 공적이전 및 조세를 모두 고려한 이후 소득임. 회색은 경기침체(economic recession)의 시기를 뜻함.

자료: CBO. (2020b). The Distribution of Income: 2017, p. 31.

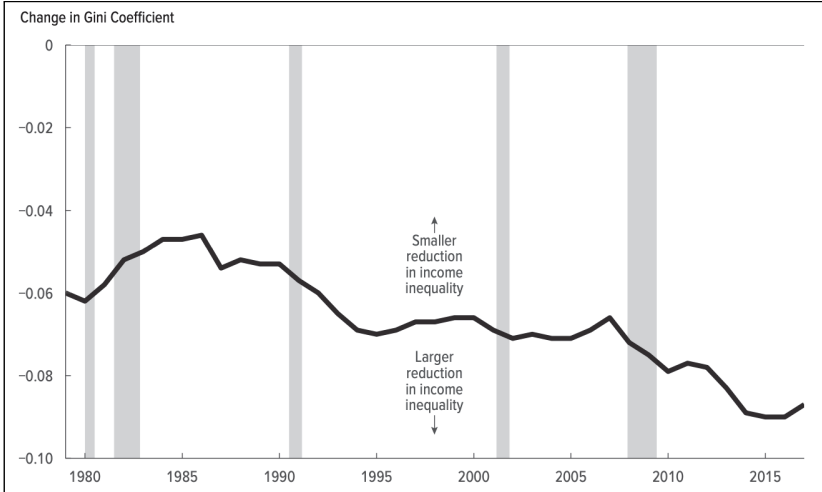
(<https://www.cbo.gov/publication/56575>에서 2020.11.18. 인출.)

지난 40년간(1979-2017년) 미국 공적이전 및 조세에 의한 소득불평등감소효과는 아래 그림과 같다(CBO, 2020b, p. 32). 공적이전 및 조세의 소득불평등감소효과는 공적이전 및 조세 고려 후 소득(IATT) 기준 지니계수에서 공적이전 및 조세 고려 전 소득(IBTT) 기준 지니계수를 뺀 값이다. 두 지니계수 차이가 (-)방향으로 커지면 공적이전 및 조세의 소득불평등감소효과는 크다. 전체적으로 미국 공적이전 및 조세의 소득불평등감소효과는 증가해왔다. 2017년 기준 공적이전 및 조세의 소득불평등감소효과는 $0.087(=0.434-0.521)$ 로 1979년 $0.060(=0.352-0.412)$ 보다 컸다(CBO, 2020b, p. 32).

조세의 소득불평등감소효과는 2차례 증가하였다(CBO, 2020b, p. 32). 첫째, 1990년대 초반 조세의 소득불평등감소효과 증가는 1975년 제정된 근로장려세제(EITC)가 1980년대 확대되고, 최고소득자에 대한 한계세율이 증가된 결과였다. 둘째, 2013년 조세의 소득불평등감소효과 증가는 2013년 소득분포의 상위 가구에 더 높은 개인소득세가 부과된 결과였다(CBO, 2020b, p. 32).

공적이전(자산조사에 의한 현금·현물급여)의 소득불평등감소효과는 시간에 따라 감소했다(CBO, 2020b, p. 32). 이는 공적이전 및 조세 고려 전 소득(IBTT) 중 공적이전 지원액 비율인 이전율(transfer rate, TR)이 소득하위 1분위(하위20%)에서 증가했기 때문이다. 즉, 공적이전이 저소득층 소득에서 차지하는 비중이 증가하면, 공적이전은 저소득층 내부 소득불평등을 주로 조정하게 되기 때문이다.

[그림 2-7] 미국 소득기준별 지니계수의 연도별 추이: 1979-2017



주: 세로축은 공적이전 및 조세 고려 후 소득(IAT) 기준 지니계수와 공적이전 및 조세 고려 전 소득(IBTT) 기준 지니계수의 차이임. 그 차이가 (-)로 클수록 소득불평등 감소가 큼을 의미함. 회색은 경기침체(economic recession)의 시기를 뜻함.

자료: CBO. (2020b). The Distribution of Income: 2017, p. 32.

(<https://www.cbo.gov/publication/56575>에서 2020.11.18. 인출.)

다음으로, 개별 제도별 성과를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 노령·유족·장애보험(OASDI) 제도는 미국 노인의 경제적 복지에 크게 기여했다(McGarry, 2013, p. 198). 특히 제도의 가장 큰 성과는 노인 빈곤의 획기적 감소이다(Romig, 2020). 빈곤감소효과는 노령·유족·장애보험(OASDI)을 제외한 소득 빈곤율(A)에서 노령·유족·장애보험(OASDI)을 포함한 소득 빈곤율(B) 간 차액으로 알 수 있다. 먼저 연령집단별 노령·유족·장애보험(OASDI)의 빈곤감소효과는 <표 2-3>과 같다. 노령·유족·장애보험(OASDI)의 빈곤감소효과는 6.7%p였다. 노인에 대한 빈곤감소효과는 28.1%p로 다른 연령집단보다 매우 높았다.

다음으로 노령·유족·장애보험(OASDI)의 노인에 대한 빈곤감소효과를 성별·인종별로 살펴보면 <표 2-4>와 같다. 제도의 성별 빈곤감소효과는

남성 25.5%p, 여성 30.2%p였다. 즉, 제도의 여성 노인에 대한 빈곤감소 효과가 남성보다 4.7%p 높았다. 제도의 인종별 노인 빈곤감소효과는 흑인이 31.7%p로 가장 높고, 다음으로 백인(28.1%p), 라티노(27.7%p), 기타 혼혈(22.9%p) 순으로 높았다.

〈표 2-3〉 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 빈곤감소효과: 연령집단별

(단위: %, 천명)

연령집단	빈곤율(%)		빈곤감소효과 (A-B)	OASDI에 의한 빈곤탈출인구(천명)
	OASDI 제거시(A)	OASDI 포함시(B)		
아동(18세 미만)	17.8	16.2	1.2	1,197
청장년(18-64세)	13.5	10.7	2.8	5,653
노인(65세 이상)	37.8	9.7	28.1	14,810
전체연령	18.5	11.8	6.7	21,661

주: 빈곤율은 공식적 빈곤측정(OPM) 기준 빈곤율임.
자료: Romig. (2020). Social Security Lifts More Americans Poverty Than Any Other Program, p. 1.
(<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/10-25-13ss.pdf>에서 2020.10.31. 인출.)

〈표 2-4〉 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 노인빈곤감소효과: 성·인종별

(단위: %, 천명)

노인(65세 이상)	빈곤율(%)		빈곤감소효과 (A-B)	OASDI에 의한 빈곤탈출인구(천명)
	OASDI 제거시(A)	OASDI 포함시(B)		
성별				
남성	33.6	8.1	25.5	6,104
여성	41.3	11.1	30.2	8,707
인종별				
백인	35.4	7.3	28.1	11,287
흑인	50.5	18.8	31.7	1,525
라티노(히스패닉)	47.2	19.5	27.7	1,260
기타(혼혈)	35.6	12.7	22.9	738
전체노인	37.8	9.7	28.1	14,810

주: 빈곤율은 공식적 빈곤측정(OPM) 기준 빈곤율임.
자료: Romig. (2020). Social Security Lifts More Americans Poverty Than Any Other Program, p. 3.
(<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/10-25-13ss.pdf>에서 2020.10.31. 인출.)

다음으로, 보충적 보장소득(SSI) 제도의 첫번째 성과는 연방정부 차원에서 노인·시각장애인·장애인에 대해 ‘보장된 연간 최저소득선(guaranteed annual income floor)’을 제공했다는 점이다(McGarry, 2013, p. 185). 제도가 사회적 취약집단에 대한 분배적 정의(distributive justice)를 얼마만큼 개선했는지 평가하는 ‘정의기반 사회부조(justice-based social assistance)’ 관점(Barrientos, 2016, p. 154)에서 당시 빈곤선 이하에 있던 많은 노인들에 대한 공공부조 제공은 노인 빈곤 감소에 크게 기여했다(McGarry, 2013, p. 185).

보충적 보장소득(SSI) 제도의 두번째 성과는 노인·시각장애인·장애인에 대해 고용을 강요하지 않고, 정부가 욕구 충족을 할 수 없는 이 집단을 돕는 부조를 제공해야 한다는 국가 차원의 인정(the nation's recognition)을 제도화했다는 점이다(McGarry, 2013, p. 185). 또한 제도의 셋째 성과는 수급자에게 소득보장이라는 현금급여 수급자격과 의료부조(Medicaid)와 식품권(Food Stamps)과 같은 현물급여 수급자격을 동시에 부여했다는 점이다(McGarry, 2013, p. 185).

마지막으로, 일반부조(GA)의 제도적 성과는 연방정부 차원의 현금급여 지원을 전혀 못 받고 있는 아동 없는 빈곤 성인을 지원하는 최후의 사회안전망 기능을 한다는 점이다(Schott, 2020, p. 1). 물론 아동 있는 빈곤 성인은 빈곤가구 한시지원(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)을 받을 수 있고, 아동 없는 빈곤 성인 중 심각한 장애가 있는 성인은 연방차원의 보충적 보장소득(SSI)의 지원을 받을 수 있다. 하지만 아동 없는 빈곤 성인 중 심각하지 않은 장애를 갖거나 장애가 없는 성인은 연방차원의 현금지원이 없기 때문에 이 집단에 대한 사회안전망 역할을 일반부조(GA)가 담당하고 있다.

제2절 노인 대상 주요 소득보장제도의 특성과 정책함의

1. 주요 특성

1) 노령·유족·장애보험(OASDI)

노령·유족·장애보험(OASDI) 제도는 1935년 도입 이후 미국 사회보장 제도의 근간(根幹)이 되고 있다(김원섭 외, 2019, p. 88). 미국은 1930년대 후반~1980년대 초반까지 총 10차례에 걸친 사회보장법(SSA) 개정(1939년, 1950년, 1954년, 1956년, 1958년, 1960년, 1965년, 1967년, 1972년, 1983년)으로 노령·유족·장애보험(OASDI)의 재정안정화와 노후소득보장의 다층화를 시도해왔다(김태완 외, 2020, pp. 249-250).

앞서 언급했듯 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 개혁은 1983년 사회보장법(SSA) 개정 이후 구조적 개혁이 없었다(김원섭 외, 2019, p. 100; 김태완 외, 2020, p. 251). 구조적 개혁이 없었던 이유 중 하나는 미국 복지정치가 자유지상주의적 개인주의와 정치적 보수주의에 기반하기 때문이다(이정희, 2011, pp. 155-161). 양대정당(공화당, 민주당) 중심으로 고착된 보수적 정치질서는 노령·유족·장애보험(OASDI)의 개혁에서 공공성·보편성 강화보다 민영화·시장화 촉진을 강조해오고 있다(이정희, 2011, p. 162).

미국 노령·유족·장애보험(OASDI)의 구조적 개혁과제로 크게 3가지를 들 수 있다(Yao & Peng, 2012, pp. 5-6). 첫째, 베이비붐 세대의 은퇴가 노령·유족·장애보험(OASDI)의 재정에 미치는 부정적 영향을 감내할 수 있도록 연금재정을 안정화하는 문제이다(Yao & Peng, 2012, p. 5).

미국 노인 대상 사회보장제도는 부과방식으로 운영된다. 기여율(the contribution rate=contribution/covered wages)이 불변(不變)일 때, 인구부양비(dependency ratio=retirees/workers)가 증가하면 비용을(the cost rate=pension cost/covered wages)이 기여율을 초과하게 된다. 즉, 기여수준이 고정된 채 노동인구 수 대비 부양인구 수가 증가하면 연금지출이 연금수입을 초과하게 되고, 재정불균형이 필연적으로 발생한다.

베이비붐 세대의 은퇴, 평균수명의 증가, 출산율의 저하 등으로 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 급여보장을 위한 신탁기금은 향후 15년 이내에 고갈될 위기에 있다(SSA, 2020d, pp. 36-37). 미국 수급자 1인 대비 부양노동자 수는 2019년 1대 2.8에서 2037년 1대 2.2로 줄어들 것으로 예상된다(SSA, 2020d, p. 36). 2020년 7월 발표된 사회보장청(SSA) 신탁관리보고서(Trustees Report)에 따르면 노령·유족보험(OASI)과 장애보험(DI)이 결합된 신탁기금(trust fund)은 2035년 고갈 예정이다(SSA, 2020d, p. 37). 더불어 2020년 9월 발표된 미 의회예산국(CBO)에 따르면 노령·유족보험(OASI) 신탁기금은 2031년, 장애보험(DI)은 2026년 고갈 예정이다(CBO, 2020a, p. 5).

둘째, 은퇴시점의 지연(delaying retirement)이 노동시장에 미치는 영향을 종합적으로 검토하는 문제이다(Yao & Peng, 2012, p. 5). 노인의 은퇴시점이 늦춰지면 그만큼 노동시장에서 일하는 기간을 증가시켜 노인 대상 사회보장제도의 재정부담을 줄여줄 수 있다. 하지만 높은 실업률(특히 청년실업률)이 지속되고 경기침체가 반복되는 노동시장 조건에서 은퇴시점의 지연이 노인 및 다른 연령집단의 고용에 미치는 영향은 다각도로 검토될 필요가 있다.

셋째, 노인 대상 사회보장제도의 순재분배효과(net redistribution

effect)를 파악하는 문제이다(Yao & Peng, 2012, p. 6). 공적 노후소득 보장제도의 존재 이유가 노인의 최저소득보장이라는 관점에서 노인 대상 사회보장제도가 저소득 또는 인종적 소수자(흑인·히스패닉) 노인에게 미치는 효과에 대한 관심이 높아지고 있다. 하지만 노인 대상 사회보장제도가 저소득 빈곤노인에 미치는 순효과를 파악하려면 보다 심층적인 분석이 요구된다. 사회보장제도의 재분배적 효과는 소득의 정의에 따라 달라지고, 그 효과 자체가 시간에 따라 변하기 때문이다(Brown, Coronado, & Fullerton, 2009, p. 37).

2) 보충적 보장소득(SSI)

보충적 보장소득(SSI)의 제도적 한계점은 크게 6가지로 요약될 수 있다(Justice in Aging, 2017; Davies, 2003, p. 38; McGarry, 2013, p. 186). 첫째, 제도에 대한 재정적 기반의 불안정성이다(Justice in Aging, 2017). 의회는 보충적 보장소득(SSI) 제도 내 수급자격 제한 및 급여수준 감소를 통해 재정을 삭감하려는 여러 법안을 지속적으로 제출하고 있다. 둘째, 지난 40년간 많은 규칙과 요구조건들이 갱신되지 못했기 때문에 급여수준이 현재 수급자가 처한 경제적 현실을 제대로 반영하지 못한다. 특히 주거와 건강보호와 같은 필수적 비용이 증가하면서 보충적 보장소득(SSI) 급여수준은 수급자들을 빈곤위험으로부터 보호하기에 불충분하다.

셋째, 수급자에 대한 최소자원규정(a low resource limit)은 저축을 방해한다. 1인 수급자의 경우 2,000달러, 2인(부부) 수급자의 경우 3,000달러 이상의 저축을 할 수 없다. 넷째, 수급자가 비고용자원(non-employment sources)¹²⁾으로부터 최대 월 20달러까지만 지원받

12) 노령·유족·장애보험(OASDI)과 사적 연금 등도 포함한다(Justice in Aging, 2017).

을 수 있도록 한 규정은 수급자의 기본생계를 위협하고 있다.

다섯째, 수급자가 노동으로부터 최대 월 65달러까지만 벌 수 있다는 규정은 수급자의 노동동기를 저해하고 있다(Justice in Aging, 2017). 여섯째, 보충적 보장소득(SSI)에 대한 참여율은 여전히 낮다(Davies, 2003, p. 38; McGarry, 2013, p. 186). 1980년-2000년대 초반의 연구결과에 따르면 보충적 보장소득(SSI) 수급자격이 있는 인구 중 실제 수급률은 50~60%이다(McGarry, 2013, p. 186). 특히 보충적 보장소득(SSI) 수급자격이 있는 70세 이상 노인 중 실제 수급률은 53.9%에 불과하다(Davies, 2003, p. 38).

보충적 보장소득(SSI) 제도는 저소득 노인과 장애인을 위한 연방정부 차원의 공공부조로, 수급자격기준과 급여기준이 미국 전역에 걸쳐 단일화(nationally uniform)된 제도이다(SSA, 2020c).

3) 일반부조(GA)

일반부조(GA)의 제도적 한계점은 아동 없는 저소득 성인들을 위한 효과적인 사회안전망으로 기능하지 못한다는 점이다(Schott, 2020, p. 10). 미국은 2008년 경기대침체(GR) 이후 가장 심각한 경제 위기에 직면하고 있지만, 일반부조(GA)가 없는 25개 주에서 경제적 어려움을 겪는 아동 없는 성인들은 급여를 받을 수 없다. 설령 일반부조(GA)를 수급할 수 있더라도, 그 급여수준은 매우 낮다. 또한 그 낮은 수준의 급여는 엄격한 수급조건에 매여 있다.

일반부조(GA)가 아동 없는 저소득 성인에 대한 사회안전망 역할을 상실한 이유는 연방정부가 지난 30년간 그 책임을 주정부에 전가해왔기 때문이다(Schott, 2020, p. 10). 주정부 차원에서 이 집단에 대한 실질적

지원은 거의 이루어지지 않았다. 또한 일반부조(GA)는 욕구가 있는 사람 중 소수만 이용가능하다(Schott, 2020, p. 10). 물론 아동 없는 저소득 성인이 고용불가능으로 간주되면 보충영양지원프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)이나 의료부조(Medicaid)를 이용할 수 있다(Schott, 2020, p. 1). 하지만 보충영양지원프로그램(SNAP)도 수급기간 제한(3개월)이 있기 때문에 그 이용이 제한적일 수밖에 없다. 현재 이 수급기간 제한은 일시 유예되었지만 경기가 다시 회복되면 이 수급기간 제한은 다시 부활할 것이다(Schott, 2020, p. 10).

2. 정책적 함의

미국 노령·유족·장애보험(OASDI)에 대한 검토가 한국 노인 대상 사회보장제도의 재구조화 방향에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 한국의 ‘저부담-중급여’ 공적연금(양재진, 2018)에 대한 구조적 개혁은 세대간·계층간 연대의 실질화(여유진, 남찬섭, 조한나, 2018)를 통해 공적연금의 공공성을 강화하는 방향으로 실행되어야 한다는 점이다. 둘째, 노령·유족·장애보험(OASDI)의 노인에 대한 빈곤감소효과에서 보듯 노인 빈곤 문제 해결의 핵심은 바로 노인에 대한 직접적이고 충분한 현금급여 지원에 있다는 점이다. 셋째, 대상자 포괄성과 급여수준 관대성, 그리고 급여수준의 형평성을 지속적으로 제고해야 한다는 점이다. 이를 위해 정부는 노인의 복지 증진을 위한 과감한 재정계획을 수립·집행하고, 새로운 재원을 발굴하는 정책적 창의성을 발휘할 필요가 있다. 특히 연금보험에 대한 핵심적 기여자와 그렇지 못한 사회적 약자 간 노후소득보장수준의 격차를 점진적으로 감소시킬 수 있는 장기적 계획도 수립될 필요가 있다.

다음으로, 미국 보충적 보장소득(SSI) 검토가 한국 노인 대상 사회보장

제도의 재구조화에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 차원에서 도입한 복지제도가 개혁 초기의 원칙과 취지를 살려 제대로 운영되려면 해당 제도에 대한 확실한 재정적 뒷받침과 일관성 있는 실천이 필요하다는 점이다. 둘째, 특정 복지제도가 취약계층이 처한 경제적 현실을 반영하기 위해 장기적 관점에서 수급자격과 급여수준의 지속적인 실질화가 필요하다는 점이다. 셋째, 특정 복지제도의 낮은 참가율 또는 수급율(low take-up rate)을 개선하기 위해 잠재적 수급자들의 제도 이용을 방해하는 비자발적 또는 구조적 요인들을 제거해야 한다는 점이다. 그 방해 요인은 특정 복지제도에 대한 지식·이해의 부족, 복지급여에 대한 자격이 없다거나 수급 필요성을 못 느끼는 수급자 지위에 대한 부정적 인식, 복지급여 수급에 대한 사회적 낙인을 포함한다(McGarry, 2013, p. 186).

마지막으로 미국 일반부조(GA) 검토가 한국 노인 대상 사회보장제도의 재구조화에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 차원의 건실한 재정지원 없이 특정 복지제도에 대한 재정 및 운영 책임을 지방정부로 이양해서는 안 된다는 점이다. 무조건적 지방이양은 지방정부의 재정을 악화시켜 취약계층에 대한 사회안전망 붕괴로 이어질 수 있다.

둘째, 재정상황에 따라 원칙 없이 제도를 폐기 또는 축소해서는 안 된다는 점이다. 미국 일반부조(GA)처럼 제도가 운영되면 이는 사회안전망 뿐 아니라 복지제도 전체에 대한 신뢰를 붕괴시킬 수 있다. 이를 막으려면 제도의 존재 이유와 대원칙에 대한 사회적 합의를 바탕으로 수급자격, 기간, 급여수준에 대한 단계적 조정이 필요하다.

미국 노인 대상 사회보장제도에 대한 검토가 한국 노인 대상 사회보장제도의 재구조화에 주는 가장 중요한 함의는 노인 빈곤의 궁극적 해결은 바로 연대와 보편주의에 입각한 세대 간 연대의 실질화(여유진 외, 2018)에 있다는 점이다. 세대 간 연대를 통해 노인에 대한 사적 부양을 사회적

부양으로 치환할 때 불안정 노동계층의 노후소득보장 문제도 함께 고려되어야 한다. 왜냐하면 불안정 노동의 증가는 한국 노인 빈곤을 장기적으로 악화시키기 때문이다. 한국의 불안정 노동계층은 2010년 기준 경제활동인구 대비 절반가량(43~50%)이다(백승호, 2014, p.80). 불안정 노동계층은 현재 최저수준 생존을 유지하는 소득활동만 하는데, 미래 노인이 될 이들의 소득보장을 어떻게 제도적으로 보장할 것인지 논의될 필요가 있다.

결론적으로 미국 사회보장제도의 역사는 우리보다 선진(先進), 즉 먼저 나아갔을 뿐이므로 우리는 미국 사회보장제도 발전의 역사에서 나타난 공과(功過)를 비판적으로 성찰할 필요가 있다. 예컨대, 미국 사회보장제도의 역사에 대한 비판적 견해는 1930년대~1940년대 중반 시행된 뉴딜 정책들이 매우 선별적인 사회적 입법으로 미국 내 인종적·사회적 계층화를 확대·재생산하는 수단으로 기능했다고 평가한다(Lieberman, 1998; Massey, 2009). 특히 1935년 사회보장법(SSA)은 ‘설계에 의한 차별(discrimination by design)’로 북부 산업노동자 및 남부 대농장주의 이익을 위해 당시 노동자의 절반인 흑인과 여성을 사회보장에서 배제한 정치적 타협의 산물로 평가된다(Lieberman, 1998, p. 44). 따라서 우리가 연대와 보편주의 없는 미국식 사회보장제도 개혁의 역사를 무비판적으로 따라간다면 제도 자체에 대한 사회적 신뢰를 축적할 수 없고, 장기적으로 구조적 개혁이 요원(遼遠)해질 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

제3절 빈곤 및 불평등 개선 효과 : 집계자료 분석

OECD에서 제공하는 국가별 소득 및 재분배 관련 집계자료인 ‘OECD Stats’를 활용하여 미국의 빈곤 및 불평등 개선 효과를 파악해 보았다. 미국의 시장소득 적용 빈곤율이 하락하는 추이를 보이고 있는데, 시장소득 빈곤율은 경기를 반영하기 때문에 상대적으로 미국에 있어 호황이라 할 수 있는 아래 기간에 시장소득 적용 빈곤율은 다소 감소하는 추이를 보이고 있다. 한편 공적이전과 세금 및 사회보장분담금을 고려한 가처분소득 적용 빈곤율은 오히려 다소 증가한 추이를 보이고 있다. 아래 제시된 빈곤율 상대적 방식으로 도출된 빈곤율이다. 이는 별도의 기준선 없이 대상 집단의 소득분포를 기준으로 기준중위 소득을 도출하고 기준중위소득의 50% 빈곤선으로 책정하여 이를 기준으로 빈곤여부를 판단 것인데, 아래 제시된 결과는 정부의 공적이전과 과세 정책 등으로 인해 상대적 빈곤층이 오히려 증가한 것을 알 수 있다.

빈곤감소 효과의 경우 가처분 소득 적용 빈곤율이 증가하는 추이를 보이고 있기 때문에 이를 기반으로 하는 빈곤감소 효과역시 전반적으로 그 크기가 감소하는 추이를 보이고 있다.

〈표 2-5〉 미국의 빈곤율 및 빈곤율 감소효과

연도	빈곤율		빈곤감소효과	
	시장소득 (A)	가처분소득 (B)	(A-B)	(A-B)/A
2013	27.6	17.2	10.4%p	37.7
2014	27.2	17.5	9.7%p	35.7
2015	26.7	16.8	9.9%p	37.1
2016	26.6	17.8	8.8%p	33.1
2017	26.8	17.8	9.0%p	33.6

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution base. : by country - POVERTY를 인용 및 재계산.

(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

〈표 2-6〉 미국의 노인 빈곤율 및 노인 빈곤율 감소효과

연도	빈곤율		빈곤감소효과	
	시장소득 (A)	가처분소득 (B)	(A-B)	(A-B)/A
2013	55.5	20.6	34.9%p	62.9
2014	57.0	21.0	36.0%p	63.2
2015	57.3	20.9	36.4%p	63.5
2016	57.1	22.9	34.2%p	59.9
2017	56.6	23.1	33.5%p	59.2

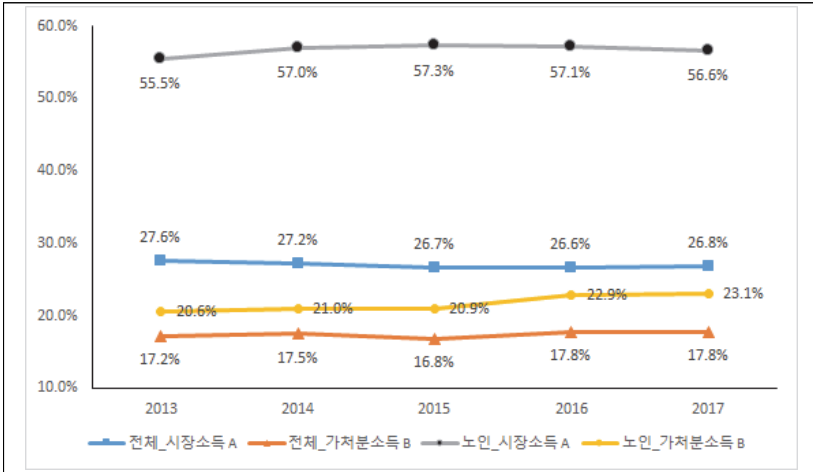
자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution base. : by country - POVERTY를 인용 및 재계산.

(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

미국의 전체 빈곤율은 시장소득의 경우 20%대 중후반을 나타내지만, 65세 이상 노인의 경우 50% 중후반인 것을 알 수 있다. 노인의 시장소득 적용 빈곤율이 전체 빈곤율보다 약 2배 가까이 높다는 것은 그만큼 시장에서 벌어들이는 소득이 적고 경제적으로 취약하다는 것을 의미한다. 하지만, 미국의 가처분 소득 빈곤율은 20% 초반을 나타내는데 이는 전체 가처분 소득 적용 빈곤율보다 3~5% 포인트 밖에 차이가 나지 않는다. 이는 미국에서 공적연금 등 공적이전소득이 빈곤감소 효과가 작지 않다는 것을 알 수 있다. 미국에서는 노령·유족·장애보험(OASDI)의 비중이 절대적이기 때문에 노인빈곤의 감소효과는 공적연금의 영향이 매우 큼을 유추해 볼 수 있다. 빈곤율 감소효과를 살펴보면, 감소분 '(A-B)'의 경우 30%대 초중반을 나타내고 있으며, 2015년을 정점으로 다소 하락하는 추이를 보이고 있다. 증가율 '(A-B)/A'의 경우도 2015년을 정점으로 다소 하락하는 추이를 보이고 있다.

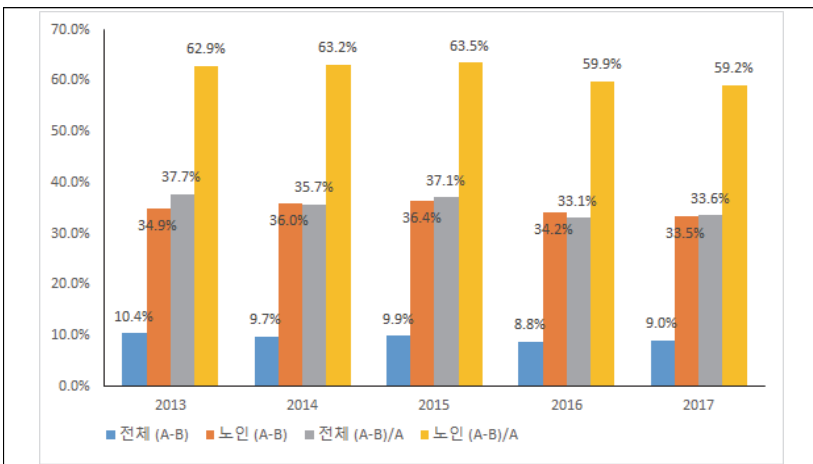
아래 그림은 빈곤율의 변화와 빈곤율 감소효과를 비교한 것으로 빈곤율과 빈곤율 감소효과 모두 큰 변화는 보이지 않지만 최근 빈곤율 감소효과가 다소 축소되고 있는 것을 확인 할 수 있다.

[그림 2-8] 미국의 빈곤율 추이



자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution base. : by country - POVERTY를 인용 및 재계산.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

[그림 2-9] 미국의 빈곤율 감소효과 추이



자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution base. : by country - POVERTY를 인용 및 재계산.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

미국의 불평등도를 지니계수를 통해 살펴보면, 시장소득 적용 지니계수는 등락을 보이기는 하지만 감소하는 추이를 보이고 있으며, 가처분 소득 적용 지니계수 역시 하락하는 추이를 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 미국 경기에 영향을 받은 것으로 판단된다. 불평등도 감소효과는 2017년의 경우 이전년도 보다 다소 하락한 것으로 나타났다.

〈표 2-7〉 미국의 불평등도 및 불평등도 감소 효과

연도	시장소득 (A)	가처분소득 (B)	(A-B)
2013	0.513	0.396	0.117
2014	0.508	0.394	0.114
2015	0.506	0.390	0.116
2016	0.507	0.391	0.116
2017	0.505	0.390	0.115

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - INEQUALITY를 인용 및 재계산.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

〈표 2-8〉 미국 노인의 불평등도 및 불평등도 감소 효과

연도	시장소득 (A)	가처분소득 (B)	(A-B)
2013	0.682	0.406	0.276
2014	0.674	0.404	0.270
2015	0.677	0.397	0.280
2016	0.681	0.408	0.273
2017	0.677	0.411	0.266

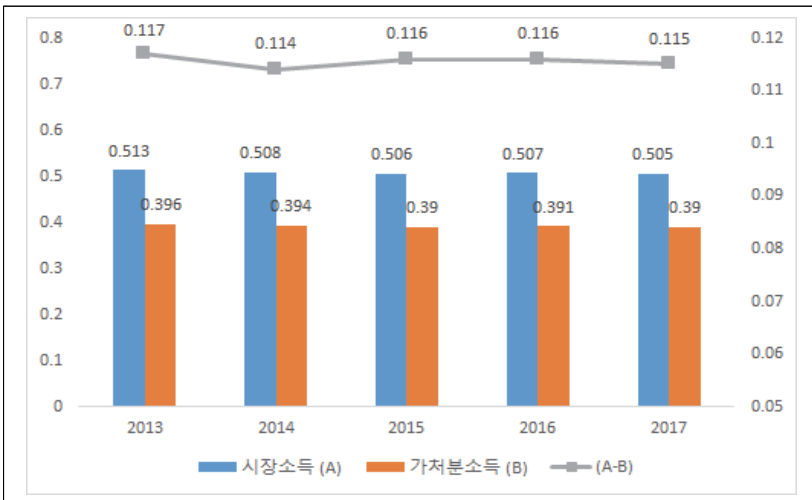
자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - INEQUALITY를 인용 및 재계산.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

미국 노인의 불평등도를 지니계수를 통해 살펴보면, 전체집단에 비해 불평등도가 높지만 그 차이는 시장소득보다 가처분소득 적용 불평등도에서 적게 나타나 미국의 공적이전과 조세지출의 불평등도 감소효과가 적지 않음을 알 수 있다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 최근 추이에서는 가처

분 소득 적용 지니계수가 시장소득과 달리 최근 증가하는 추이를 보이고 있는데 이는 공적이전과 조세지출 등이 노인의 불평등도 감소에 이전보다 큰 영향을 미치지 못함을 유추해 볼 수 있다. 불평등도 감소효과는 2017년이 2013년 보다 낮은 것으로 나타났다.

아래 그림들은 전체 집단과 노인 집단의 불평등도 수준과 시장소득과 가처분소득 적용 지니계수 차이로 파악한 불평등도 감소효과의 크기를 보여주고 있다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 시장소득 적용 불평등 지수는 대체로 감소하는 추이를 보이지만 가처분 소득의 경우 노인집단의 경우 다소 증가하는 추이를 보이고 있으며 불평등도 감소효과의 경우 최근 다소 감소하는 추이를 보이는데 노인의 경우가 전체 집단보다 그 정도가 큰 것을 확인 할 수 있다.

[그림 2-10] 미국 전체 불평등도 및 불평등도 감소효과 추이

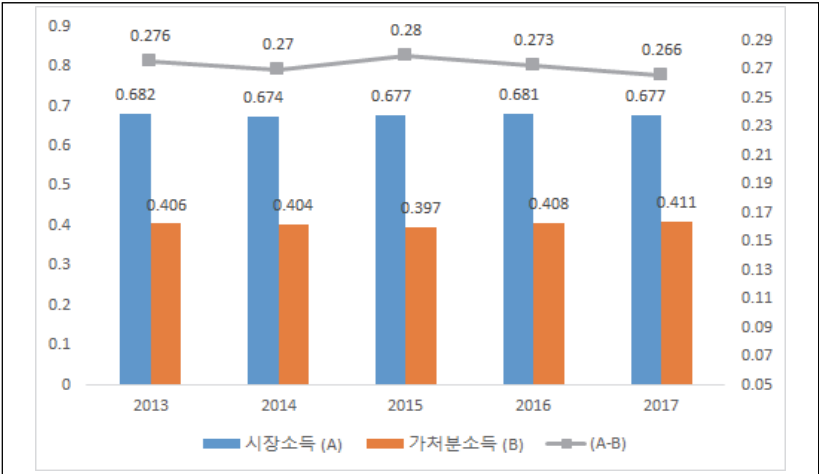


자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - INEQUALITY를 인용 및 재계산.

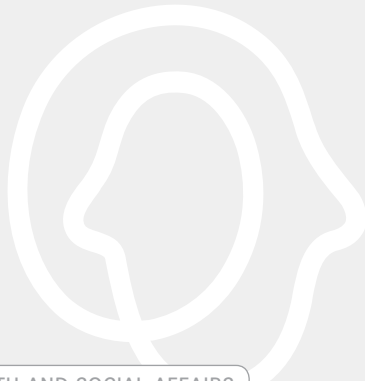
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

74 사회보장정책 효과성 평가 국제비교 연구: 미국·영국·한국의 저소득 노인대상 소득보장을 중심으로

[그림 2-11] 미국 노인의 불평등도 및 불평등도 감소효과 추이



자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - INEQUALITY를 인용 및 재계산.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)



제3장

영국

제1절 노인 대상 소득보장제도의 현황과 특성

제2절 노인 대상 주요 소득보장제도의 특성과 정책함의

제3절 빈곤 및 불평등 개선효과 : 미시자료 분석

제3장 영국

제1절 노인 대상 소득보장제도의 현황과 특성

1. 개요

영국의 노인 대상 소득보장제도는 크게 공적연금(state pensions)과 사적연금(private pensions)으로 구분할 수 있으며, 공적연금은 신국가연금(the new state pension)과 기초연금(the basic state pension)으로 분류되며, 사적연금은 직역연금(occupational pension) 또는 기업연금과 개인연금(personal pension)으로 구분된다(Pensions Policy Institute [PPI], 2020).

연금크레딧은 공공부조적 성격인데, 2014년 이후 축소됐다(성혜영 외, 2019, p. 211). 신국가연금은 2016년 4월 6일 이후에 연금수급연령에 도달한 자(남성은 1951년 4월 6일, 여성은 1953년 4월 6일 이후 출생자)에게 적용되고 그 전에 연금수급연령에 도달한 자는 이전 제도의 적용을 받는다. 신국가연금을 수급하기 위해서는 최소 10년간 가입해야 한다. 완전수급 기간은 35년이다(PPI, 2020).

[그림 3-1] 영국의 노후 소득보장체계¹³⁾

	〈2016년 4월 이전〉			〈2016년 4월 이후〉		
3층	개인연금			개인연금		
2층	국가이층 연금 (S2P)	기업연금 (NEST 포함)		기업연금 (NEST 포함)		
1층	국가기초연금 (BSP)			신국가연금(nSP)		
0층	연금크레딧 (Pension Credit)			연금크레딧 (Pension Credit)		
대상	근로자 (공무원 포함)	자영자	비경제 활동인구	근로자 (공무원 포함)	자영자	비경제 활동인구

주: 남성은 1951년 여성은 1953년을 기준으로 4월 6일 이후 출생한 자가 신국가연금의 가입자이며 그 이전 출생자는 국가기초연금과 국가이층연금을 적용

자료: 성혜영 외. (2019). 해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구. 국민연금공단·국민연금연구 원. p. 184. 그림 III-4 그림 III-5를 저자 재구성.

영국은 긴 소득보장제도의 역사를 자랑하는 국가이나 현대적 의미에서
의 노인 소득보장제도는 1940년대에 형성되었다고 할 수 있다. 영국은 2
차 세계대전 이후 전후 복구와 재건을 위해 포괄적인 사회보장제도를 구
상하였고, 그 일환으로 베버리지 보고서를 토대로 보편적 기초연금제도

13) 다층소득보장체제는 각 층을 제도의 기능 및 목적에 따라 분류하는 방식(tier)과 제도의 주된 공급 주체에 따라 분류하는 방식(pillar)으로 나타낼 수 있다. 이 그림은 영국의 노인 소득보장제도를 pillar에 따라 0층은 공공부조, 1층은 공적연금, 2층은 기업연금, 3층은 개인연금으로 분류한 것이다. 그러나 영국 공공기관의 제도 구분은 tier에 따르는 것이 일반적이므로 본 보고서에서도 후술하는 제도설명에서는 tier 별로 제도를 구분하고 있음에 유의.

가 도입되었다. 그 때부터 뿌리 깊게 자리 잡은 영국 노인 소득보장제도의 기본 철학은 노후를 준비하는데 있어서 최대한 개인의 책임과 자유를 중시하는 것이다. 국가는 공적 소득보장제도를 관리·운영하되 노후 소득에 있어서 국가의 역할은 빈곤 방지로 제한되고, 대신 개인과 시장의 역할이 강조된다(Thane, 2002). 따라서 영국의 공적연금 및 공공부조제도는 원칙적으로 기초보장 수준의 급여를 지급하여 왔으며, 그 수준 이상의 노후소득은 개인이 자발적으로 사적연금을 통해 보장받도록 제도적인 유인을 제공해왔다.

베버리지 보고서 이후 지난 70여 년간 영국의 노인 소득보장제도는 수차례 개혁이 이루어졌으나 그 기본적인 철학은 여전히 유지되고 있다. 물론 시대와 집권 정당의 변화에 따라 개인의 노후소득 보장의 책임을 국가와 시장이 어떻게 나누어 질 것인지에 대한 해법은 변화해왔다(Thane, 2002). 예컨대 1960년대에는 노인 소득보장에 있어서 국가의 보다 적극적인 개입이 요구되어 최초의 공적 소득비례연금이 도입되었고 기존의 기초연금제도와 함께 2층으로 구성된 다층 노후소득보장체제를 확립시켰다(Taylor-Gooby, 2005). 그러나 이때에도 적용제외제도(contract-out)를 함께 도입함으로써 개인이 기업연금과 공적 소득비례연금 사이에서 선택할 수 있는 장치를 만든 것에서 드러나듯이 영국은 항상 노인의 소득보장에 있어서 공적제도와 사적연금 양쪽의 역할을 강조해왔다. 다층 소득보장체제를 확립한 이후에도 공적연금과 사적연금의 적절한 균형점을 찾기 위한 시도들은 계속 이어져 1980년대에는 보수당 대처 정권에서 강도 높은 공적연금축소와 함께 사적연금이 널리 장려되었으며, 1990년대에는 신노동당이 집권하며 노인 대상 공공부조제도의 개편과 확대, 그리고 사적연금의 정비가 이루어졌다. 그리고 2000년대부터는 다시 공적연금을 통해 취약계층에 대한 보장성을 강화하기 위한 일련의 모수개

혁들이 이어지는 한편 사적연금의 재정비와 확산을 위한 제도들이 도입되었다(Thane, 2002; Pierson, 2001; Taylor-Gooby, 2005).

이처럼 영국의 노인소득보장제도는 계속해서 변화를 겪어왔으나 그 중에서도 특히 지난 2014년도 연금개혁은 중요한 의미를 갖는다. 이는 2016년부터 1층과 2층으로 구성되었던 영국의 다층체제의 공적연금제도를 단일 정률제(flat rate) 기초연금제도로 변경하는 구조적 개혁으로, 지난 50여 년간 운영되었던 공적 소득비례연금을 폐지하고 1942년의 베버리지 보고서의 제도 원형으로 회귀하는 조치이다. 즉 노후소득에 대한 국가의 책임을 빈곤 방지로 제한하고 그 이상의 소득에 대해서는 전적으로 사적연금제도를 통해서 보장을 받도록 하는 것이다. 영국은 이러한 대대적인 노인 소득보장제도의 구조변화를 통해 현재 쟁점이 되고 있는 취약계층에 대한 보장성 강화, 제도의 효율화, 성별격차 해소 뿐 아니라 공공부조에 대한 과도한 의존도와 소득보장제도의 지속가능성 문제까지 완화할 수 있을 것으로 기대하고 있다(DWP, 2013; PPI, 2011; 2013; 2016; 2019).

이러한 영국의 노인 소득보장제도를 둘러싼 여러 가지 쟁점에 대해서는 다음 장에서 구체적으로 살펴볼 것이다. 그에 앞서 다음 절에서는 영국의 노인 소득보장제도를 구성하는 주요 제도들에 대해서 간략하게 서술하고자 한다. 각 층별 제도의 내용은 다음과 같다(이하 PPI(2020)의 자료를 참조하여 재구성).

현재 영국의 노인 소득보장제도는 빈곤 완화를 목적으로 국가가 지급하는 보편적 정액급여와 공공부조로 구성된 1층(1st tier), 소득보전을 목적으로 국가가 소득비례연금을 운영하는 2층(2nd tier), 그리고 추가소득을 위한 기업연금 및 개인연금으로 구성된 3층(3rd tier)으로 구성되어 있다.¹⁴⁾

첫째, 영국의 다층 노후소득보장체제의 0층에 해당하는 주요 제도로는 공공부조 성격의 연금크레딧(Pension Credit)¹⁵⁾¹⁶⁾이다. 이 제도는 자산 조사를 통해 65세 이상의 저소득노인에게 지급되는 공공부조제도이며, 일반조세로 운영된다. 연금크레딧은 보장크레딧(Guarantee Credit)과 저축크레딧(Savings Credit)으로 구성되어 있다. 보장크레딧은 개인 또는 부부의 인정소득이 기준선보다 낮을 경우, 그 미달 금액만큼을 급여로 지급함으로써 최소생활수준을 보장해주는 제도이다. 한편 저축크레딧은 저소득노인의 저축을 장려하기 위한 제도로 개인 또는 부부가 특정소득 구간(저축크레딧 기준선 이상 보장크레딧 급여액 이하)에서 저축할 때마다 일정액을 지급하는 제도이다. 그러나 저축크레딧은 신국가연금제도의 도입과 함께 2016년 4월자로 폐지되었으며 현재는 기존 수급권자에게만 지급되고 있다.

둘째, 영국의 다층 노후소득보장체제의 1층에 해당하는 주요 제도로는 기초국가연금(basic State Pension)과 신국가연금(new State Pension)이 있다. 1층의 연금제도를 살펴보자면, 현재의 구성은 기존의 1층 기초 연금제도였던 기초국가연금이 2016년 4월부터 신국가연금으로 대체됨에 따라 기간한정 적으로 두 연금제도가 공존하는 상황이라고 할 수 있다. 2016년 4월 이후로는 더 이상 기초국가연금의 신규가입자는 발생하지 않으며, 기존의 수급권자만 유지되고 있다. 기초국가연금과 신국가연

14) 다층소득보장체제는 각 층을 제도의 기능 및 목적에 따라 분류하는 방식(tier)과 제도의 주된 공급 주체에 따라 분류하는 방식(pillar)으로 나타낼 수 있다. 영국의 노인 소득보장제도는 후자의 경우를 따를 경우, 1층은 공적연금, 2층은 기업연금, 3층은 개인연금으로 분류하게 된다. 본 보고서에서는 영국 공공기관의 표시를 따라 전자를 택하고 있다.

15) “providing a minimum level of retirement income”(PPI, 2020: 3).

16) 영국의 연금크레딧제도(Pension Credit)는 공적연금제도 안에서 가입기간을 인정해 주기 위한 크레딧과는 전혀 별개의 제도이다. 전자는 공공부조제도이며 후자는 공적연금의 소득재분배 기능과 관련된 연금 내부 규정이라고 할 수 있다. 후자에 관해서는 이후 서술한다.

금은 급여수준, 급여계산방식, 완전연금을 위한 가입기간에서 차이가 있으나 기초보장이라는 제도 목적과 기능에 있어서는 동일하다.

두 연금제도는 원칙적으로 전 국민을 강제적용대상으로 한다. 연금수급권을 획득하기 위해서는 보험료를 납부하거나 크레딧을 인정받음으로써 가입기간을 충족시켜야 한다. 급여는 기초국가연금과 신국가연금 모두 정률제로 보험료납부액과 상관없이 모든 수급자에게 동일한 금액이 지급된다. 단, 연금급여는 가입기간이 완전연금을 위한 가입기간보다 짧은 경우 이에 비례하여 낮아지도록 되어 있어 실질적으로는 이에 미치지 못하는 급여를 받는 수급자가 다수 존재하고 있다. 연금제도는 부과방식으로 운영되며 재원은 보험료로 충당된다. 한국의 국민연금제도와 달리 영국의 공적연금제도의 재원은 국가보험제도(National Insurance)라는 울타리 안에서 다른 급여를 위한 보험료와 함께 통합 징수되고 있으며, 국가보험료는 피용자, 저소득 자영자, 임의가입자, 고소득 자영자의 네 가지 유형으로 구분되어 유형과 소득수준에 따라 보험료율이 다르게 적용되고 있다. 보험료율 등 구체적인 사항과 관련 통계는 후술 하도록 하겠다.

셋째, 다층 노후소득보장체제의 2층은 소득보전을 목적으로 하는 소득 비례연금들로 구성되어 있다. 1층의 공적연금이 최소수준의 소득만을 보장하기 때문에 여기에 덧붙여 개인의 근로소득과 더 밀접하게 연계되는 연금을 지급하기 위한 것으로, 2층에 속하는 연금제도들을 통틀어 부가 국가연금(Additional State Pension)으로 칭하기도 한다. 영국의 부가 국가연금제도로는 1961년 Graduated Retirement Benefits, 1975년 국가소득비례연금(State Earnings-Related Pension Scheme), 1998년 국가이차연금(State Second Pension)이 차례로 기존 제도를 대체하는 방식으로 도입되었다. 그러나 2016년 신국가연금제도가 도입되면서

2층의 부가국가연금은 폐지의 수순을 밟았으며, 현재는 기존의 수급권자의 수급권만 보호되고 있다.

가장 최근의 제도였던 국가이충연금을 중심으로 간략하게 살펴보도록 한다. 적용대상은 일정 소득 이상의 피용자¹⁷⁾이며, 이들은 통합 사회보험료 징수시스템으로 인해 자동으로 국가이충연금제도에 가입된다. 그러나 피용자는 본인의 선택으로 국가이충연금으로부터 탈퇴하여 사적연금에 가입될 수 있는데, 이 제도가 앞서 언급한 적용제외제도이다. 구체적으로는 적격사적연금에 가입한 자가 주당 155파운드 이상 770파운드 이하의 소득이 있을 경우, 본인의 신청에 의해 국가이충연금제도에서 적용제외될 수 있다. 이 때 피용자는 본인이 납부하는 사회보험료에서 국가이충연금의 부분에 해당하는 금액만큼을 환불(contracting-out rebate)받는 대신, 연금 수급 연령에 도달했을 때 1층 공적연금만 수령할 수 있다. 즉, 국가이충연금의 수급권은 소멸되고 본인이 가입한 사적연금으로부터 소득비례연금을 수급하게 되는 것이다. 적용제외제도가 적용되는 적격사적연금은 이전에는DC형 기업연금 및 개인연금도 포함되었으나, 보장성 강화를 위해 2012년부터는 DB형 기업연금만 허용되었다. 그러나 이 적용제외 제도 역시 2016년 신국가연금 도입으로 인해 부가국가연금과 함께 폐지되었고, 현재는 모든 근로자가 신국가연금에 적용되고 그 위에 추가로 국가가 관리하는 사적연금제도인 National Employment Saving Trust(NEST) 또는 기업연금에 가입하도록 되어 있다.

국가이충연금은 소득비례급여를 지급한다. 급여는 두개의 소득구간(band) 별로 각각 다른 방법으로 산정되고, 이를 합산하여 최종급여가 산출되도록 되어 있다. 먼저 5,824파운드에서 15,300파운드 사이의 소득

17) 국가이충연금에도 크레딧제도가 있기에 돌봄노동을 인정받는 자는 피용자가 아니더라도 국가이충연금에 가입되며, 크레딧을 인정받는 기간 동안 최저수준의 보험료를 납부한 것과 동일하게 간주된다.

은 저소득구간(Lower Earnings Limit - Low Earnings Threshold)으로, 연금산식에서 연 93.6 파운드로 인정된다. 15,300 파운드 이상 40,040파운드 이하는 고소득구간(Low Earnings Threshold - Upper Accrual Point)으로, 여기에 해당되는 가입자의 소득의10%를 연금산식에서 인정한다. 이 두 소득구간에서 발생한 연금가치를 합하여 개인의 총 기여 기간으로 나눈 값이 개인의 연금급여가 된다.

국가이충연금은 1층의 공적연금과 동일하게 적립금이 거의 없는 부과 방식으로 운영되었다. 앞서 서술했듯이 영국의 연금제도의 보험료는 ‘국가보험료’ 형식으로 다른 여러 제도들의 보험료와 통합징수 되기 때문에 연금제도의 보험료율을 특정할 수 없다. 단, 국가이충연금에서 적용 제외될 경우 환불되는 금액을 국가이충연금의 보험료로 간주할 수 있을 것이다. 이 규모는 5년마다 정부의 계리국에서 공포하였으며, 가입자의 연령 및 가입한 사적연금 종류에 따라 다르나 사회보험료의 약 1.4-1.6%에 해당되었다(Royal London, 2020, 2020.10.31. 인출).

넷째, 영국 노인 소득보장체제의 3층은 추가 소득을 목적으로 하는 사적연금제도로, 기업연금과 개인연금, DB형과 DC형, 신탁기금형(Trust-based schemes)과 계약기금형(Contract-based schemes), 공공성을 띠는 기업연금제도인 NEST 등 매우 다양한 형태의 연금제도로 구성되어 있다. 앞서 언급하였듯이 영국은 전통적으로 사적연금제도의 발달을 통한 노인의 소득보장을 강조해왔으며 현재도 지속적으로 사적연금 가입률을 높이기 위한 제도적 유인을 제공하는 한편 보장성을 담보하기 위해 국가의 관리감독책임을 강화하고 있다.

영국의 노인 대상의 주요 소득보장제도에 대한 현황은 “[부록 1] 사례 국가의 노인 소득보장제도 현황”의 “II. 영국”에 제시하였다

2. 최근의 개혁 동향 또는 주요 변화

영국의 노인 소득보장제도의 최근 개혁 중 가장 중요한 내용은 2016년부터 시행된 신국가연금제도의 도입이다. 영국정부는 2013년 1월 단층 공적연금제도의 도입을 골자로 하는 국가연금개혁에 관한 백서를 발표하였고 상하원의 심사와 수정을 거쳐 2014년 5월 2014 연금법(Pensions Act 2014)이 의회를 통과하였다. 이 법에 근거하여 2016년 4월부터 신국가연금이 기존의 1층연금인 기초국가연금을 대체하고 2층연금인 국가이층연금은 폐지됨에 따라 영국의 공적연금제도는 다층체계에서 단층으로 구조적 변화를 겪었다(PPI, 2020).

이러한 구조적 개혁을 단행한 목적으로는 크게 세 가지가 있다. 첫째, 연금제도를 보다 합리적이고 이해하기 쉽게 만들기 위함이다(PPI, 2020). 기존의 공적연금제도는 기초국가연금과 국가이층연금으로 구성되었고 적용제외제도를 통해 국가이층연금을 탈퇴하면 대신 기업연금을 통해 소득보장을 받는 형태였다. 제도가 너무 복잡하고 많은 선택지를 주고 있어 국민이 자신의 노후소득을 예측하기가 어렵고 노후계획을 적극적으로 세우기 어렵다는 문제가 있었다. 따라서 구조적 개혁을 통해 연금제도를 단순하게 만들고 현대화시킬 필요가 있었던 것이다. 또한 이를 통해 공적연금의 책임범위를 축소하고 사적연금을 더 확대하고자 하는 목적도 있었다(DWP, 2013; PPI, 2020). 노인 소득보장체제의 1층만을 공적연금이 담당하고 2층은 사적연금이 전담하게 함으로써 공적연금과 사적연금의 역할을 단순명료하게 하여 전 국민의 사적연금 가입을 촉진하고자 함이다. 이때 기존 노인 소득보장체제보다 지출이 늘어나지 않도록 함으로써 인구고령화가 예상되고 있는 미래에도 연금제도를 안정적으로 지속 가능케 하고자 하였다(DWP, 2013; PPI, 2013; HM Treasury,

2011).

둘째, 연금제도의 보장성 강화이다. 구체적으로는 모든 국민에게 “공공 부조보다 높은 수준의 포괄적인 기초소득을 제공하는 것(To provide a more comprehensive basic level of income to pensioners above the level of means-tested benefits(PPI, 2020, p. 3))”을 신국가연금의 제도 목적으로 공표하고 있다. 이를 위해 특히 저소득층에게 유리하도록 재분배요소의 강화가 강조되었다. 이때 신국가연금의 적정 급여수준으로 “공공부조보다 높은 수준”을 제시하는 배경에는 공공부조인 연금크레딧의 지출증가 문제가 있었다. 기존 소득보장체계에서 기초국가연금의 수령액이 작아 최저생계비 수준(연금크레딧 중 보장크레딧의 소득수준선)에 미치지 못하는 자의 수가 증가했고 그 결과 연금크레딧제도의 수급자수와 지출은 연금크레딧제도 도입 이후 가파르게 상승하였다. 2013년도 기준으로 연금수급자의 약 40%가 연금크레딧 수급요건에 해당될 정도로 연금크레딧에 대한 의존도가 높아짐에 따라 국가재정에 큰 부담으로 작용하게 되었던 것이다(DWP, 2013). 따라서 신국가연금의 급여를 보장크레딧 수준보다 높여 도입함으로써 연금급여의 보장성을 높이고 이를 통해 연금크레딧의 지출을 줄이고자 하였다 (PPI, 2013).

셋째, 연금제도 안에 존재하는 불평등의 완화이다. 공적연금제도의 가입기간의 격차로 인해 남녀간의 연금격차가 벌어져 여성은 평균적으로 남성보다 주당 30파운드가 적은 공적연금을 수급하고 있었고(PPI, 2019), 이러한 격차는 2050년대 중반까지 해소되지 못할 것으로 예상되고 있었다(DWP, 2013). 또한 고용유연화로 인한 비정규근로자의 증가와 잦은 일자리 이동 역시 노동시장 내부자와 외부자(labour market insider and outsider) 간 연금격차를 야기했다. 자영자의 경우 국가이충연금 적용대상이 되지 못하는데다 기업연금에도 가입하기 어렵다는 문

제 역시 제기되었다. 이러한 배경 속에서 신국가연금제도 도입과 함께 노후 소득의 불평등을 완화시키고자 하는 시도가 이루어졌다(PPI, 2019).

신국가연금제도의 세부사항에 대해서는 이미 앞의 제도현황에서 자세히 언급된 바 있기 때문에 여기에서는 기존제도인 기초국가연금과의 차이를 중심으로 간략하게 정리하도록 하겠다. 먼저 가장 큰 차이점은 연금급여액이다. 필요가입기간을 모두 충족시킬 경우 신국가연금 하에서 연금수급자는 주당 175.20파운드(2020/21년도)를 수급하게 된다. 이는 기초국가연금의 완전연금급여액보다 주당 40.95파운드 높은 금액이며, 신국가연금의 도입 취지에 따라 보장크레딧의 소득기준선인 주당 173.75파운드보다 높게 설정되었다. 그러나 연금급여가 상향조정된 대신 연금수급요건은 더 까다롭게 바뀌었다. 완전연금을 수급하기 위한 가입기간은 기존의 30년에서 35년으로 늘어났으며, 기존제도에서는 연금을 수급하기 위한 최소가입기간이 없었던 것과 달리 신국가연금을 수급하기 위해서는 최소 10년의 가입기간이 필요하다. 가입기간이 10년 미만일 경우 감액연금도 지급되지 않는다. 10년 이상 35년 미만의 가입기간을 가진 자는 가입기간에 비례하여 급여가 감액지급 되도록 되어있다. 또한 공공부조인 연금크레딧의 경우, 신국가연금의 도입과 함께 저축크레딧이 폐지되어 보장크레딧 기능만 유지되게 되었다. 신국가연금의 완전연금급여액이 보장크레딧 소득기준선보다 높기 때문에 35년의 가입기간을 채우지 못하여 감액연금을 수급하거나 연금을 수급하지 못하는 자만 연금크레딧을 수급하게 된다. 마지막으로 신국가연금에서는 적용제외제도가 폐지되었다는 점이 기존제도와 중요한 차이점이다. 기존제도에서 국가이충연금에서 적용제외되었던 가입자는 신국가연금 도입시점부터는 이전에 환급받았던 국가보험 보험료만큼 보험료가 인상되어 공적연금 가입이력을 이어가게 되며, 연금수급연령에 달할 때 적용제외된 기간을

감안하여 연금급여액이 산정된다(PPI, 2020). 기초국가연금과 신국가연금의 주요 차이점을 정리하자면 아래와 같다.

〈표 3-1〉 기초국가연금과 신국가연금의 주요 차이점

	기초국가연금	신국가연금
완전연금 급여액	주당134.25파운드	주당175.20파운드
완전연금을 위한 가입기간	30년	35년
감액연금을 위한 최소가입기간	없음	10년
연금크레딧	보장크레딧과 저축크레딧	보장크레딧
적용제외제도	적용	폐지

자료: PPI. (2020). The Pensions Primer: A Guide to the UK Pensions System. London: Pensions Policy Institute를 토대로 요약.

2011년의 연금 삼중 보장제도(pension triple lock) 도입 역시 주목할 만한 움직임이다. 연금 삼중 보장제도는 급여의 실질가치를 보장하기 위한 급여 조정장치로 공적연금의 급여인상률을 임금, 물가, 2.5% 중 가장 높은 수치와 동일하게 보장함으로써 급여의 적정성을 유지하는데 크게 기여하고 있다(Social Protection Committee [SPC], 2018). 영국에서는 1970년대부터 지금까지 급여적정성과 제도의 지속가능성을 둘러싸고 연금급여를 어떻게 조정할 것인가 오랜 논의를 계속해왔는데(김영순, 1996), 현행 방식은 급여조정방식에 한해서는 지난 30여년간 가장 수급권자를 두텁게 보호하는 방식이라고 할 수 있다. 참고로 노인빈곤의 해결을 위해 복지확대의 필요성이 제기되었던 1970년대에는 물가상승률과 임금상승률을, 긴축정책이 요구되었던 1980년대에는 물가상승률을 기준으로 급여를 조정하였다(김영순, 1996). 2011년 도입된 연금 삼중 보장제도는 급여방식을 1970년대로 회귀시켰을 뿐 아니라 2.5%라는 고정된 최저보장률을 포함하고 있어 삼중으로 급여의 적정성을 보장하고

있다(PPI, 2020).

한편 사적연금 분야에서 실시된 중요한 개혁으로는 2012년도에 도입된 기업연금 자동등록제도(automatic enrolment)를 들 수 있다. 이것은 사적연금제도 가입률이 낮던 저소득계층 근로자들을 폭넓게 기업연금 제도에 편입시키기 위한 제도로, 단순히 사적연금의 영역에서 일어난 변화가 아니라 위의 공적연금제도의 개편과 긴밀히 연계되어 있다. 이 자동등록제도를 통해 이전에는 사적연금 가입이 미비하던 노동취약계층을 포함하여 최대한 많은 근로자가 사적연금제도에 가입할 수 있는 환경을 조성하였고, 이를 토대로 2016년도에 구조적 개혁이 이루어졌기 때문이다(DWP, 2013). 영국정부는 이 자동등록제도가 있기 때문에 노후 소득보장에 관한 정부의 역할을 기존의 빈곤방지와 소득비례보장(기초국가연금+국가이충연금)에서 빈곤방지(신국가연금)로 제한하는 것이 바람직하다고 언급한 바 있다(DWP, 2013). 이 자동등록제도의 도입은 노후소득을 최대한 공적연금과 사적연금의 양 축을 통해서 보장하고자 하는 영국의 노인소득보장제도의 특징을 잘 반영하는 사례라고 할 수 있다(DWP, 2013; PPI, 2020; Häusermann & Schwander, 2012).

자동등록제도의 도입으로 인해 2021년부터 22세 이상의 연소득 만 파운드 이상인 피용자들은 고용주가 선택한 기업연금제도에 자동등록 되고 있다. 피용자는 본인의 희망에 의해 탈퇴할 수 있으나 고용주는 3년마다 한 번씩 재 자동등록(re-automatic enrolment)을 실시해 피용자가 기업연금 가입에 대해 재고할 수 있는 기회를 제공한다. 기업연금은 최소한 임금의 8%에 해당하는 보험료를 납부해야 하며, 이 때 고용주는 최소 3%, 국가는 세제혜택을 통해 최소 1%를 부담하고 나머지는 피용자가 부담하도록 되어 있다. 이 자동등록제도는 2012년 도입부터 점진적으로 적용대상 사업장을 확대하여 2018년부터는 모든 사업장의 고용주가 기업

연금을 도입하고 근로자를 등록시키도록 강제하고 있다(PPI, 2020). 이렇듯 국가의 적극적인 기업연금 확대 촉진 노력에 의해 영국의 사적연금 가입률은 2013년부터 2018년 사이 24% 증가했으며, 보험료총액도 35% 증가한 것으로 나타났다(GOV.UK).

3. 성과와 문제점

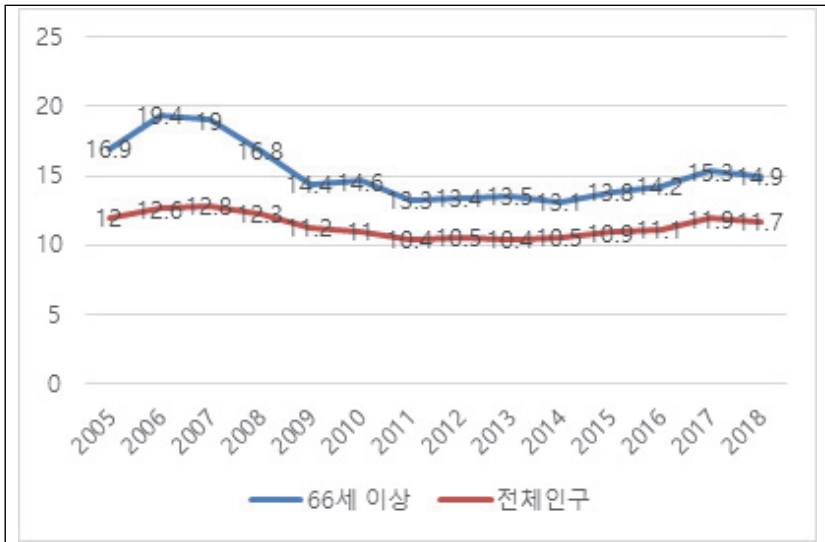
최근의 제도변화를 통해 노인 소득보장과 관련하여 어떤 성과가 있었으며 또 어떤 문제점들이 지적되고 있는지 살펴보도록 하겠다. 먼저 노인 소득보장제도의 변화가 직접적인 영향을 끼치는 노인빈곤 및 불평등에 관한 전반적인 상황을 살펴보도록 하자.

1) 빈곤 감소 효과

아래 그래프는 2005년부터 2018년까지 영국 전체인구와 66세 이상 노인의 중위소득 60% 기준 상대적 빈곤율을 나타내고 있다. 노인빈곤율의 경우, 2006년부터 2011년까지 19.4%에서 13.3%로 지속적으로 노인 빈곤율이 완화되었음을 볼 수 있다. 이는 같은 시기 전체인구의 빈곤율의 감소는 그만큼 크지 않았음을 볼 때, 다른 사회경제적인 요인과 더불어 1999년에 도입된 기본소득보장제도(Minimum Income Guarantee)와 그 연장선으로 2003년 도입된 연금크레딧제도를 통한 보장성 강화정책이 노인 빈곤완화에 효과가 있었음을 나타낸다(PPI, 2011). 그러나 2010년대 이후로는 노인빈곤이 더 이상 개선되지 않고 있다. 2011년부터 2014년까지는 노인빈곤율이 비슷한 수준을 유지하였고, 그 이후에는 다소 악화되는 모습을 보여주고 있다. 또한 영국의 노인 빈곤율은 전체인구

빈곤율보다 계속 높게 유지되고 있으며, 2017년도 OECD 평균 노인빈곤율이 14.1%라는 점을 감안하면 현재의 영국의 노인빈곤율은 낮은 편은 아니다(OECD Income Distribution Database, 2020, 2020.10.31. 인출).

[그림 3-2] 영국의 66세 이상 노인과 전체인구의 빈곤율 추이

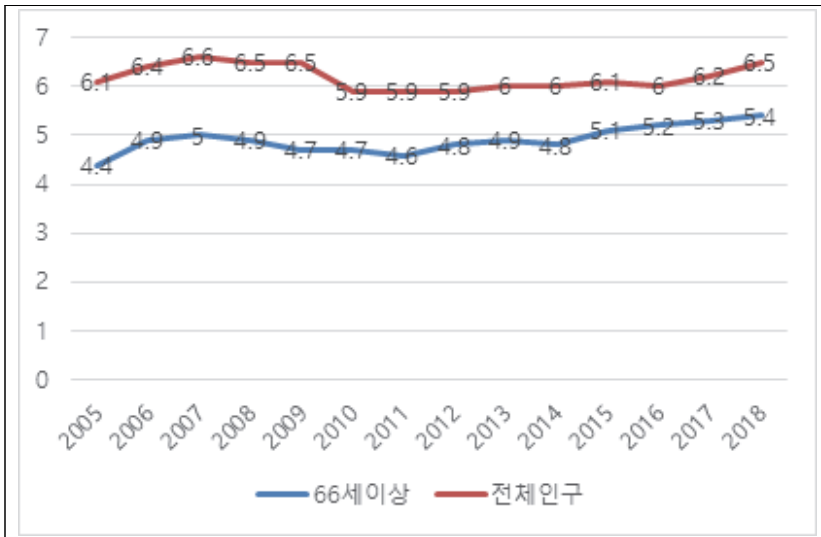


자료: OECD . (2020). OECD Income Distribution Database : by country - POVERTY.
(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>에서 2020.10.31. 인출)

영국의 노인빈곤율은 전체인구의 빈곤율보다 2-3% 포인트 높게 나타나고 있는 것과 달리 불평등지수는 도리어 노인층에서 더 낮게 나타난다. 다음 그래프에서 볼 수 있듯이 가처분소득에 대한 소득5분위배율($S80/S20$)을 살펴보면 노인인구의 불평등지수는 전체인구의 불평등지수에 비해 지속적으로 낮은 것으로 나타났다. 단 전체인구의 소득5분위배율이 2009년을 정점으로 다소 떨어진 것과 달리 노인인구의 소득5분위

배율은 크게 완화되지 않았다. 둘 다 최근 수년간 다시 증가세를 보이고 있다. 참고로 2017년도 전체인구에 대한 OECD 평균 소득 5분위배율은 5.4로 영국의 6.5보다 낮다(OECD Income Distribution Database, 2020, 2020.10.31. 인출).

[그림 3-3] 영국의 66세 이상 노인과 전체인구의 소득5분위 배율



자료: OECD. (2020). OECD Income Distribution Database : by country.
(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>에서 2020.10.31. 인출)

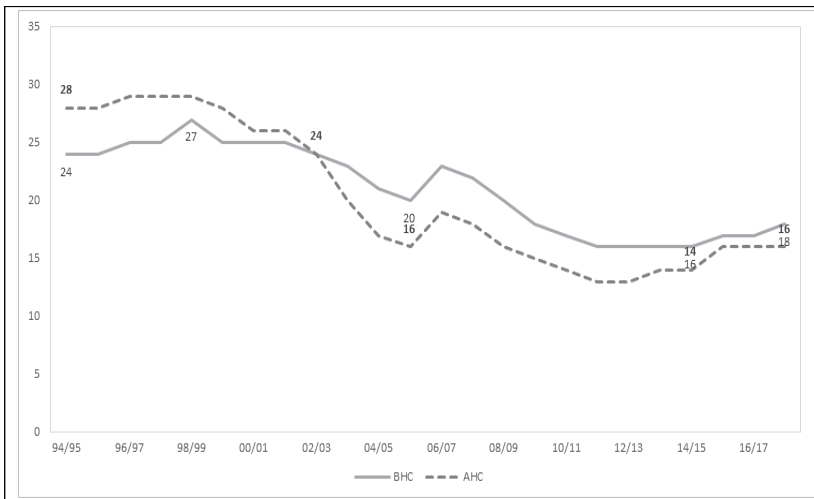
주거비용을 제외하기 전(Before housing costs:BHC)과 주거비용을 제외한 후(After Housing Cost: AHC)의 노인빈곤율을 살펴보면 다음과 같다. 노인¹⁸⁾의 3/4기 주택을 소유하고 있기 때문에 이들의 생활수준을 반영하기 위해 두 가지 소득을 기준으로 빈곤율을 발표하고 있다. 영국의

18) 여기서 노인은 영국의 공적연금 개시연령 이상인 자를 의미함. 영국에서 발표하는 빈곤율과 같은 기초 통계는 연금수급대상자(pensioner)를 기준으로 발표하기 때문.

노인 빈곤율 추세는 전반적으로 감소하고 있는 추세이지만, 최근에는 조금씩 증가하고 있다. 아래 그림을 살펴보면, 주거비용을 제외하기 전의 빈곤율이 더 높게 나타난 시기가 있었지만, 2002/03년 이후부터는 주거비용을 제외하기 전의 노인빈곤율이 주거비용을 포함한 후보다 더 높게 나타나고 있다.

1994/95년 당시 노인 빈곤율은 BHC 기준 24% 였으며, 노인 빈곤율의 전반적인 추세는 2005/06년 까지는 20%와 16%로 감소하다가 2006/07년에 증가한 뒤에 다시 감소하여 2014/15년에는 16%와 14%로 감소하다가 그 2016/2017년부터는 조금씩 증가하기 시작했다.

[그림 3-4] 영국의 연도별 연금수급 대상자의 빈곤율

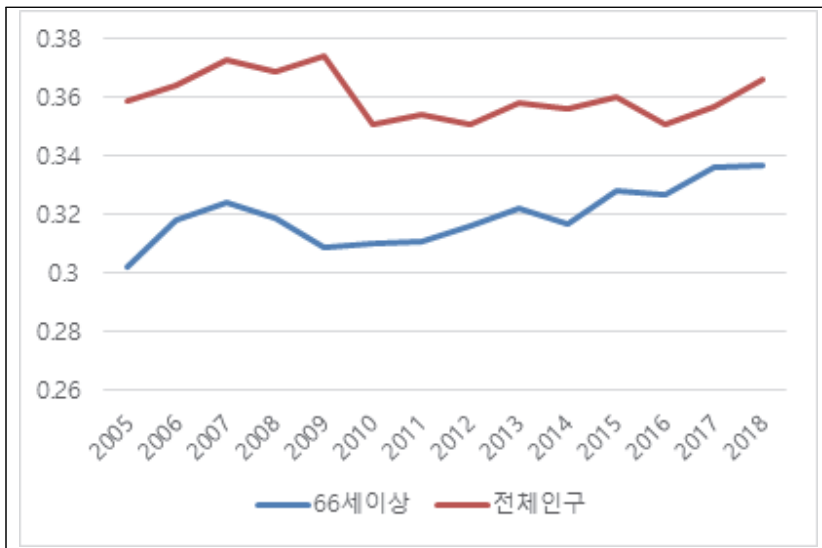


자료: DWP. (2020a). Households Below Average Incomes (HBAI)* quality and methodology information report 2018/2019.
<https://www.gov.uk/government/statistics/households-below-average-income-199495-to-201718>에서 2020.05.01. 인출)

2) 불평등 감소 효과

지니계수는 전체인구보다 66세 이상 노인인구의 수치가 지속적으로 낮게 나타났다. 2007/08년도의 경제위기를 거쳐 다소 완화되었으나 2018년도까지 증가세를 보이고 있다. 참고로 2017년도 전체인구에 대한 OECD 평균 지니계수는 0.315로 영국의 0.366보다 낮다(OECD Income Distribution Database, 2020, 2020.10.31. 인출).

[그림 3-5] 영국의 66세 이상 노인과 전체인구의 지니계수



자료: OECD. (2020). OECD Income Distribution Database. : by country.
(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>에서 2020.10.31. 인출)

즉, 2011년도 연금 삼중 보장제도의 도입과 2016년도 신연금제도의 도입, 그리고 그 사이의 다양한 사적연금 확대 정책들에도 불구하고 현재로써는 노인빈곤을 완화하는 데에는 큰 성과가 나타나고 있지 않다. 불평

등 지수의 경우, 전체인구에 비해 노인계층의 불평등도가 낮다는 것은 영국의 노인 소득보장제도가 소득재분배 기능을 적절하게 수행하고 있음을 보여준다. 실제로 영국의 노동시장에서의 소득불평등도는 기타 유럽국가에 비하면 높은 편이지만 조세 및 공적 소득보장제도를 거친 후에 크게 완화된다는 실증분석도 이를 뒷받침하고 있다(Häusermann & Schwander, 2012). 그러나 2010년대 이후 노인의 불평등지수는 특별히 완화되지 않았다는 점에서 최근 제도개혁들의 성과를 찾아보기는 어렵다.

최근 개혁들이 노인 소득보장제도의 지속가능성을 고려하되 보장성을 강화하는 방향으로 도입되었음에도 불구하고 노인빈곤 및 불평등에 큰 성과를 내지 못하고 있는 이유로는 먼저 제도의 미성숙을 들 수 있다. 예를 들어 신국가연금제도의 경우 2016년 4월에 도입되어 이 이후에 연금 수급개시연령에 달하는 노인에게만 신 제도가 적용된다. 따라서 신국가연금이 기초국가연금보다 보장성이 높더라도 그 효과가 전반적인 노인인구에서 나타나려면 상당한 시일이 걸리게 되는 것이다. PPI(2011)의 추계에 따르면 신국가연금제도를 2016년도에 도입할 때 기존 수급자부터 적용시킬 경우 노인빈곤율¹⁹⁾이 2011년 15%에서 2017년 9%, 2025년까지 7%로 줄어드는 반면, 2016년도 이후에 발생하는 수급자에게만 적용시킬 경우 노인빈곤율은 2017년 14%, 2025년까지 10%로 줄어들게 되어 빈곤감소효과가 더 느리게 발생한다고 분석한 바 있다.

따라서 현재는 아직 제도개혁으로 인한 빈곤감소효과가 반영되지 않았으나, 장기적으로 보면 보장성 강화의 효과는 긍정적으로 나타날 것으로 기대된다. 최근 개혁이 노인 빈곤 및 불평등도를 완화하는데 있어서 큰

19) 여기에서의 노인빈곤율은 주거비용을 제외한 소득(AHC)의 중위 60% 기준의 빈곤율이며 2011년도에 추계되었음에 유의.

성과를 나타내지 못한 또 하나의 이유는 제도개혁으로 인한 보장성 강화가 빈곤층보다는 빈곤선 위의 노인인구의 전반적인 개선으로 연결되었기 때문이다(PPI, 2016). 연금 삼중 보장제도와 신국가연금의 도입은 노인 소득의 증가에 분명 큰 영향을 끼치고 있다. 예컨대 연금 삼중 보장제도로 인해 2015/16년도의 기초국가연금 급여액은 2011/12년도에 비해 14% 증가하였으며, 2022/23년도에는 약 39%의 급여인상효과를 가져올 것으로 예상되고 있다(SPC, 2018). 또한 신국가연금의 도입으로 완전연금의 급여수준을 주당 40파운드 넘게 상향조정한 것 또한 급여의 적정성을 상당부분 높이고 있다(PPI, 2019; 2020).

아래 <표 3-2>와 같이 기초국가연금과 신국가연금의 완전노령연금의 급여액을 국가평균소득(national average earnings)과 비교해보면, 기초국가연금의 급여수준은 평균소득의 18.4-18.5% 수준에 머무른 것에 반해 신국가연금의 급여수준은 평균소득의 24.0-24.1%에 달해 보장성이 크게 높아진 것을 알 수 있다(PPI, 2020). 그러나 빈곤선 아래의 노인인구를 감소시키기 위해 가장 효과적인 제도는 공공부조인 연금크레딧이며, 후술하였듯이 연금크레딧의 사각지대는 2009/10년 이후 현재까지 큰 변함이 없는 것으로 나타났다.

<표 3-2> 기초국가연금과 신국가연금의 평균소득 대비 급여수준

구분	기초국가연금		신국가연금	
	급여액(파운드)	평균소득대비	급여액(파운드)	평균소득대비
2016	119.30	18.5	155.65	24.1
2017	122.30	18.5	159.55	24.1
2018	125.95	18.4	164.35	24.0
2019	129.20	18.4	168.60	24.0
2020	134.25	18.4	175.20	24.1

자료: PPI. (2020). The Pensions Primer: A Guide to the UK Pensions System. London: Pensions Policy Institute.

한편 영국의 노인 소득보장제도가 최근 여러 차례 제도를 개혁하였으나 노인빈곤 및 불평등 관련 우려되는 문제들도 여럿 존재한다. 먼저 지속적으로 상향조정되고 있는 연금 수급개시연령의 문제가 있다. 영국의 노인소득보장제도는 기대수명의 증가로 인한 사회보장지출의 증가를 이유로 지속적으로 연금 수급개시연령을 상향조정해왔다. 이는 대다수 복지국가에서 관찰되는 일이지만 영국의 경우 이미 수차례 수급개시연령이 조정되었으며, 공표된 일정보다 여러 번 앞당겨지기도 했다. 여성의 수급연령이 2020년까지 60세에서 65세로 조정되어 남성과 동등하게 될 예정이었으나 2011년 연금법에 의해 2018년까지 65세로 상향조정하기로 일정을 앞당겼고, 2018년부터 2020년까지 남녀 모두 연금연령을 66세로 높이도록 하였다(OECD, 2019).

또한 2034년부터 2036년까지 67세로, 2044년부터 2046년까지 68세로 상향조정하도록 규정하였다. 그러나 기대수명의 증가가 예상보다 빠르자 2014년 연금법을 통해 기존 계획을 다시 앞당겨 2026년부터 2028년까지 67세로 상향조정하는 것으로 변경하였다. 또한 최근 영국의 독립적인 연금연령 조사 위원회(Independent State Pension Age Review)에서 재정균형을 맞추기 위해서는 또다시 연령인상계획을 앞당겨 2037년부터 2039년까지 68세로 조정해야 한다고 발표함에 따라 다시 한 번 추가적인 변경안을 검토하고 있다(SPC, 2018).

이처럼 계속되는 연금 개시연령의 상향조정과 잦은 계획의 변경으로 인해 제도의 예측가능성이 떨어지고 있으며 국민의 혼란이 가중되고 있어 문제가 되고 있다. 또한 연금수급연령을 올리면 저소득근로자 및 여성 노인의 빈곤위험이 높아질 우려가 있다. 특히 영국의 연금 수급개시연령은 공적연금제도에만 적용되는 것이 아니라 연금크레딧을 비롯하여 노인을 대상으로 하는 공공부조제도에도 적용됨에 따라 그 여파가 상당하게

된다. 영국의 재정연구소(Institute for Fiscal Studies)에 의하면 수급개시연령을 1년 늦추면 60-62세의 여성의 절대빈곤율이 6.4%포인트 증가하는 것으로 분석되었다(SPC, 2018).

현재 연금급여의 실질가치를 두텁게 보호하고 있는 연금 삼중 보장제도의 미래에 대해서도 우려가 많다. 연금 삼중 보장제도는 급여수준을 향상시키는 대신 장기적으로 연금재정에 큰 압박으로 작용할 것으로 분석되어 2011년의 제도 도입 이후에도 존치 여부를 두고 공방이 이어지고 있기 때문이다(Office for Budget Responsibility [OBR], 2015; Mason, 2016; Steward & Asthana, 2017). 영국의 독립적인 공공재정 감시기관인 the Office for Budget Responsibility는 연금 삼중 보장제도의 도입으로 인해 예상보다 연금지출을 크게 늘리고 있으며, 고령화 및 임금상승률의 가파른 상승이 예상됨에 따라 재정에 대한 제도적인 압박요인이 될 것이라는 비판적인 전망을 내놓았다(OBR, 2015). 또 보수당 역시 2015년 총선 당시 연금 삼중 보장제도를 2020년까지 유지할 것이라고 공약하며 당시 노령층 유권자를 움직였음에도 불구하고, 2017년도 정책공약에서는 연금 삼중 보장제도를 2020년까지만 유지하고 그 뒤에는 연금급여를 물가상승률 또는 임금상승률에 연동시키는 연금 이중 보장제도를 도입하겠다고 발표한 바 있다. 그러나 2017년 6월 보수당과 민주연합당은 연금 삼중 보장제도를 그대로 두기로 합의함에 따라 아직 이 제도가 유지되고 있는 상황이다(Mason, 2016; Steward & Asthana, 2017). 따라서 향후 연금 삼중 보장제도가 법규화되어 항구적인 제도로 운영되지 않는 한 언제까지 지속될지 불투명한 상황이라고 할 수 있다.

2016년 연금제도의 구조적 개혁을 통해 기초보장 수준 이상의 노후소득은 전적으로 사적연금시장에 의존하게 된 점도 저소득층과 노동 취약계층에게 불리하게 작용할 수 있다. 신국가연금이 기초국가연금보다 높

은 연금급여를 지급하도록 설계됨에 따라 전반적인 보장성이 강화되었지만, 이는 어디까지나 다층 소득보장체계의 1층 제도 간의 비교일 뿐이다. 소득보전을 목적으로 하는 2층의 소득비례연금제도의 경우, 기존 체계에서는 공적연금제도인 국가이충연금에 소득재분배 기능이 있어 저소득 근로자에게 유리하게 작용하고 있었다. 그러나 이제 모든 근로자가 사적연금을 통해 노후 소득을 충당하게 됨에 따라 노인 소득보장체계의 2층제도에서 소득재분배 기능이 약화되었다(SPC, 2018). 또 기존 체계에서는 보험료 납부 없이 연금 가입기간을 인정받는 28 종류의 크레딧제도를 통해 많은 무소득자 및 가입기간이 짧은 자가 국가이충연금까지 수급할 수 있었다. 이들은 이제 신국가연금에서만 가입기간이 인정되어 기초국가연금보다는 높은 수준이지만 기초보장만을 받을 수 있는 상황이다(SPC, 2018). 영국 정부는 공적연금제도에서 줄어드는 보장성을 사적연금제도를 통해서 채울 수 있도록 사적연금의 가입률 증가에 총력을 기울이고 있으나, 빈곤에 가장 취약한 계층에게 사적연금의 확대가 얼마만큼 실효성이 있을지 의문이다.

3) 연금크레딧에 대한 의존도 완화와 사각지대 해소

공공부조인 연금크레딧과 관련하여 두 가지 이슈가 언급된 바 있다. 하나는 연금크레딧에 대한 의존도 완화의 필요성이다. 신국가연금 도입 이전의 공적연금체계에서는 연금의 급여수준이 낮아 연금수급자의 약 40%가 연금크레딧 수급자격을 충족(2013년도)시킬 정도가 되어 기초연금과 공공부조가 제 역할을 다하지 못하고 있다는 문제가 있었다. 2016년도 신국가연금 도입 시 이점을 해결하기 위해 연금급여를 연금크레딧 중 보장크레딧의 소득기준선보다 약간 높은 수준으로 상향조정하였고, 그 결

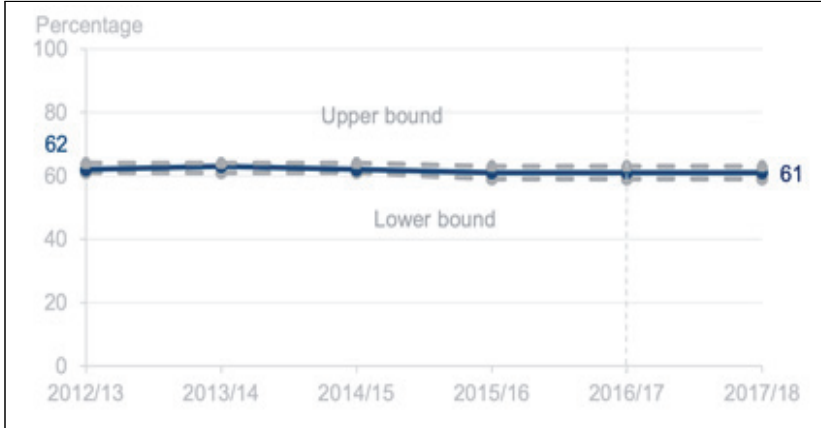
과 연금크레딧에 대한 연금수급자의 의존도는 상당히 줄어들 것으로 보인다. 연금수급자 중 연금크레딧 수급자격을 충족시킬 정도로 연금급여가 낮은 자의 비율은 2050년까지 10% 수준으로 줄어들고 2060년까지 10% 미만으로 떨어질 것으로 예상되고 있다(DWP, 2013).

그러나 또 한편으로는 연금크레딧 중 저축크레딧이 폐지됨에 따라 공공부조 수급자에 대한 보장성이 저해되기도 하였다. 영국정부는 저축크레딧의 폐지와 관해 다음과 같은 이유를 들었다(Thruley & Kennedy, 2013; Thurley & McInnes, 2020). 첫째, 신국가연금 도입으로 연금의 급여수준이 연금크레딧 소득기준선보다 높아졌기 때문에 저축크레딧의 필요성이 줄어들었다. 둘째, 연금크레딧제도를 단순화시켜서 가장 빈곤하고 도움이 필요한 노인을 대상으로만 안전망을 제공하도록 해야 한다. 셋째, 주거보조와 지방세감면 등 기타 공공부조제도를 통해 필요한 보호를 받을 수 있다. 넷째, 저축크레딧의 신청률은 이미 43-48% 수준으로 저조하여 제도가 올바르게 기능하고 있지 않다. 그러나 신국가연금이 연금크레딧 소득기준선보다 높은 연금급여를 지급하더라도 완전연금을 수급하지 못하는 자는 여전히 존재하며, 저축크레딧의 폐지는 이들의 보장성을 저해하는 조치이다(PPI, 2013). 특히 신국가연금을 수급하기 위해서는 이전 제도에는 없었던 10년의 최소가입기간을 충족시켜야 한다는 점을 감안한다면 저축크레딧의 필요성은 그다지 줄어들지 않을 수 있다. 한편 정부문서에서 직접적으로 언급되지는 않지만 저축크레딧의 폐지의 또 다른 동기는 사회보장지출의 억제였던 것으로 판단된다. 2016년도의 제도개혁 시 기존 노인소득보장체계의 지출보다 늘어나지 않도록 하는 것이 영국정부의 주요 목표 중 하나였기 때문이다(PPI, 2013; HM Treasury, 2011). 이에 따라 신국가연금의 급여수준을 기초국가연금보다 높게 도입하되, 이를 통해 보장크레딧 의존도를 낮추고 저장크레딧을

폐지함으로써 사회보장비 지출을 억제하는 형태로 개혁이 이루어졌다.

연금크레딧 관련 두 번째 이슈는 사각지대의 문제이다. 연금크레딧제도는 그 수급자격을 갖는데도 불구하고 신청을 하지 않아 급여를 수급하지 못하는 사례가 많은 것으로 분석되어 왔다. 연금크레딧의 급여수준은 영국의 최저생계비 수준에 근접(JRF, 2020)하기 때문에 연금크레딧이 공부조로써 제대로 기능할 수 있다면 노인빈곤의 문제는 크게 해소될 것이다. 이런 맥락에서 연금크레딧 사각지대 축소의 필요성이 학계와 관련 부처를 중심으로 지속적으로 제기되어 왔다(DWP, 2013; 2020b; Finn & Goodship, 2014; SPC, 2016; 2018). DWP는 매년 연금크레딧의 수급자격을 갖춘 것으로 추정되는 노인의 수와 이 중 실제로 연금크레딧을 신청하여 수급한 노인의 수를 비교하여 연금크레딧 신청률(Take-up rates of Pension Credit) 자료를 공표하는데 이 수치를 살펴보면 연금크레딧 사각지대의 규모와 변화를 파악할 수 있다. 2009/10년도부터 가장 최근 통계인 2017/18년도의 자료에 따르면 연금크레딧 사각지대 해소는 전혀 진전이 없는 것으로 판단된다. 연금크레딧 신청률은 2009/10년도 61%를 시작으로 60-63% 사이를 맴돌았으며 2017/18년도에는 다시 61%였던 것으로 분석되었다(DWP, 2020b). 즉, 연금크레딧의 사각지대는 약 40% 수준으로 유지되고 있는 것이다. 또 그 구성을 살펴보면 독신 남성의 신청률은 67%로 가장 높았고 독신 여성은 62%, 그리고 부부의 신청률은 55%로 가장 낮게 나타났다(DWP, 2020b).

[그림 3-6] 연금크레딧 신청률(Take-up range of Pension Credit)



자료: DWP. (2020b). Income-Related Benefits: Estimates of Take-up.

이처럼 연금크레딧의 신청률이 저조한데에는 복합적인 요인이 있는 것으로 분석된다(Finn & Goodship, 2014). 수급자격에 대한 정보의 부족, 수급자격을 유지하기 위한 엄격한 요건들, 자격신청절차의 복잡성, 전달체계의 문제, 낙인효과 등 여러 가지 요인이 작용한 결과로 사각지대가 유지되고 있다는 것이다. 또한 2016년 신국가연금의 도입으로 연금크레딧 의존도가 낮아졌지만, 그 결과로 연금크레딧이 더욱 소수의 빈민을 위한 공공부조로 인식되어 낙인효과가 더 강해져 사각지대 해소에는 부정적인 영향을 줄 수 있다는 우려가 있다. 게다가 새로운 제도에 대한 정보획득 및 공공서비스의 정착에 시간이 소요되기 때문에 향후 수년간 연금크레딧 사각지대의 규모는 유지될 것이라는 전망도 나온다. 이에 대한 대책으로는 제도의 단순화, 전달체계의 개혁, 고위험군에 대한 맞춤형 정보전달 등이 제시되고 있다(Finn & Goodship, 2014).

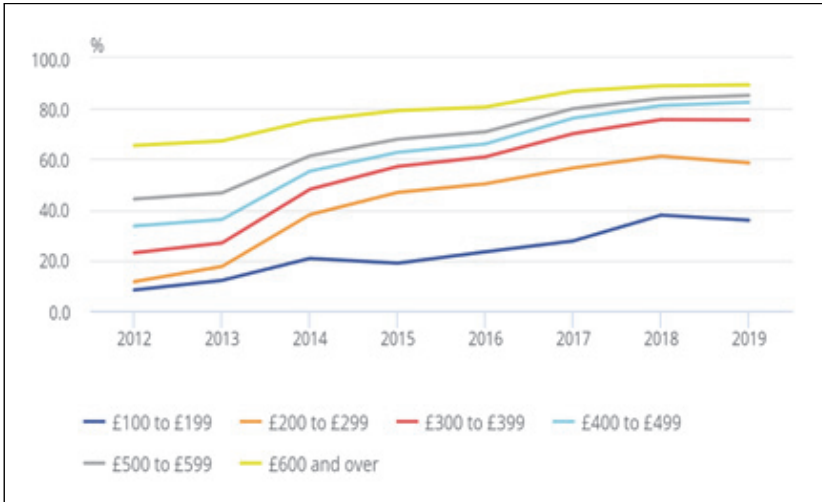
4) 노동취약계층에 대한 사적연금 확대

노동취약계층에 대한 사적연금 확대는 청년층과 파트타임 근로자를 중심으로 괄목할만한 성과를 거두었다. 2012년 기업연금 자동등록제도가 도입됨에 따라 기업연금 가입자가 2012년도 전체 근로자의 47%에서 2019년도 77%까지 증가하였고, 이 중 22-29세의 가입자 비율은 전체 근로자의 31%에서 80%로 증가하여 사상최대의 가입률을 기록하였다. 또한 파트타임 근로자의 경우, 특히 공공부문에서 가입률이 향상되었으며 여성의 가입률이 남성보다 더 높게 나타났다. 2019년도의 가입률을 살펴보면 남성 근로자의 73%, 여성 근로자의 84%가 기업연금에 가입된 것으로 나타났다. 사적부문의 파트타임 근로자의 경우, 남성 근로자의 41%, 여성 근로자의 51%가 사적연금이 가입된 것으로 나타나 공공부문 보다는 훨씬 가입률이 떨어지나 공공부문 파트타임 근로자와 마찬가지로 여성 근로자의 가입률이 남성보다 높게 나타났다(Office for National Statistics [ONS], 2020).

그러나 이러한 성과에도 불구하고 여전히 상대적으로 노후소득보전이 미흡해지는 취약계층이 있어 이들에 대한 지원방안이 요구된다. 사적연금 가입률을 분석해보면 소득과 사적연금가입률 간 뚜렷한 연관성이 확인되며, 저소득층일수록 사적연금 가입률이 떨어지고 있다. 또한 공공부문 종사자와 사적부문 종사자 간에도 전일제근로와 파트타임근로를 막론하고 사적연금 가입률의 큰 격차가 존재한다. 이를 종합해볼 때, 사적부문의 저소득근로자가 노후에 경제적 어려움을 겪을 위험이 가장 높을 것으로 예상되며, 실제로 여러 통계자료가 이를 뒷받침하고 있다. 소득구간별로 사적연금의 가입률을 살펴보면 지난 2012년 이후 모든 소득구간의 가입자가 크게 증가하였으나 사적부문 종사자 중 저소득자의 사적연금

가입률은 가장 낮게 유지되고 있다 ([그림 3-7] 참조). 또 같은 저소득자 여도 공공부문 종사자의 경우 사적부문 종사자에 비해 기업연금에 가입하는 비율이 훨씬 더 높게 나타난다. 주당 100-199파운드 소득구간의 근로자의 경우, 2012년 공공부문 종사자의 기업연금 가입률은 사적부문 종사자의 가입률의 일곱 배에 달했으며 2019년에는 그 차이가 두배 정도로 줄어들었으나 여전히 사적부문 저소득 근로자의 기업연금 가입률이 가장 낮다. 2019년도 공공부문 전일제 종사자의 약 80%가 기업연금에 가입된 반면, 사적부문 종사자는 주당 400파운드 이상 소득구간에서만 가입률이 80%를 넘는 것으로 나타났다(ONS, 2020). 사적부문의 저소득 근로자는 낮은 고용안정성으로 인해 실업 및 빈곤에 취약하며 공적연금 제도에서 완전연금을 수급하기 위한 가입기간을 다 충족시키기 가장 어려운 집단이기도 하다. 신국가연금의 도입으로 인해 기초보장수준 이상의 노후소득은 전적으로 사적연금에 맡겨진 지금 이들을 적극적으로 사적연금제도에 편입시키기 위한 제도적 검토가 필요하다. 이와 관련 현재 연소득 10,000파운드 미만인 자에게는 적용되지 않고 있는 기업연금 자동등록제도의 기준선을 하향조정함으로써 더 많은 저소득층을 가입시킬 수 있도록 하려는 정책적 움직임이 있으나(SPC, 2018), 아직 뚜렷한 대책이 도출되지는 않은 상황이다.

[그림 3-7] 사적부문 종사자의 주당 소득구간별 기업연금 가입률 추이



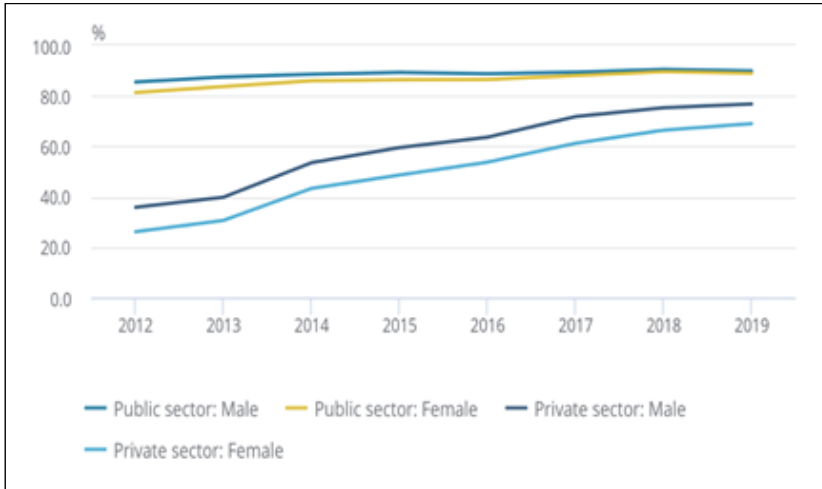
자료: ONS. (2020). Employee workplace pensions in the UK: 2019 provisional and 2018 final results.

한편 사적연금 분야에서도 성별격차는 완화된 것으로 나타났다. 2012년도 기업연금 자동등록제도가 도입되기 직전부터 2019년도까지의 가입률을 살펴보면 다음 그래프와 같다. 공공부문의 근로자의 경우, 남녀 모두 2012년부터 2019년까지 기업연금 가입률이 80-90% 수준으로 대단히 높게 나타났다. 성별격차의 경우, 2012년에는 남성의 가입률이 여성에 비해 조금 높게 나타났으나 이 격차는 점점 줄어들어 2019년에는 성별격차가 거의 사라진 것으로 분석되었다. 그러나 사적부문 근로자의 기업연금 가입현황은 공공부문만큼 양호하지는 않다. 남녀 모두 2012년 이후 2019년까지 가파르게 기업연금 가입률이 높아지기는 하였으나 성별격차는 좁혀지지 않았다. 2019년도의 사적부문 근로자 중 남성의 기업연금 가입률은 77%인 반면, 여성은 69%로 나타났다(ONS, 2020).

5) 노후소득의 성별격차 완화

노후소득의 성별격차의 문제의 경우, 공사적 연금분야에서 모두 상당한 진전이 있는 것으로 평가된다. 이는 신국가연금의 도입과 기업연금 자동등록제도 도입을 포함한 사적연금 활성화 정책의 성과라고 할 수 있다. 먼저 공적연금의 성별격차와 관련해서 살펴보자. 신국가연금의 도입 이전의 연금체계에서는 여성은 남성에 비해 주당 평균 30파운드 적은 연금급여를 수급하였고, 공적소득비례연금까지 합산할 경우 신국가연금의 완전연금액 수준의 연금급여를 수급할 수 있었던 여성의 비율은 전체의 25% 미만에 불과하였다(PPI, 2019). 그러나 신국가연금이 기초국가연금보다 높은 연금급여를 지급함에 따라 여성수급자의 전반적인 급여향상이 이루어졌다. 신국가연금의 도입 이후 약 40%의 여성은 인상된 수준인 신국가연금의 완전연금급여를 받으며, 나머지 60%의 여성 또한 적어도 기존 기초국가연금 수준의 급여를 받고 있는 것으로 나타났다. 신국가연금 도입 후 공적연금의 성별격차 역시 감소되었다. 신국가연금 도입으로 인한 연금급여인상률이 남성보다 여성에게 높이 나타났기 때문이다. 평균적으로 여성은 주당 126.37파운드에서 143.76파운드로 급여가 인상된 반면, 남성은 평균 주당 154.20 파운드에서 151.95 파운드로 오히려 다소 떨어진 것으로 분석되었으며, 이로 인해 공적연금의 성별격차는 70% 가량 감소되었다(PPI, 2019).

[그림 3-8] 남녀의 기업연금 가입률 현황



자료: ONS. (2020). Employee workplace pensions in the UK: 2019 provisional and 2018 final results.

이처럼 연금제도에서의 성별격차는 상당히 완화되었으나 여전히 공적 연금과 사적연금 모두에서 여성은 남성만큼 충분히 보장받지 못하고 있어 지속적인 제도개선이 요구된다. 첫째, 신국가연금 도입으로 인해 여성의 평균 연금급여수준이 향상되었으나 기존 제도에 비해 크레딧으로 가입기간을 인정받던 가입자들에 대한 보호는 약화되었다. 여성의 비율이 압도적으로 높은 돌봄노동 크레딧을 예로 들어보자. 영국에서 자녀를 양육하거나 장애가 있는 가족구성원을 돌보는 자는 크레딧을 통해 돌봄노동기간을 공적연금 가입기간으로 인정받을 수 있다. 2016년 이전의 연금체계에서는 이 크레딧이 기초연금과 국가이충연금 양쪽에 적용되었기 때문에 돌봄노동을 담당하는 많은 여성이 공적연금을 통해 두터운 소득보장을 받을 수 있었다. 그러나 2016년 이후부터는 크레딧을 통해 보장받을 수 있는 연금제도는 신국가연금 하나로 제한되어 기초보장수준의 노

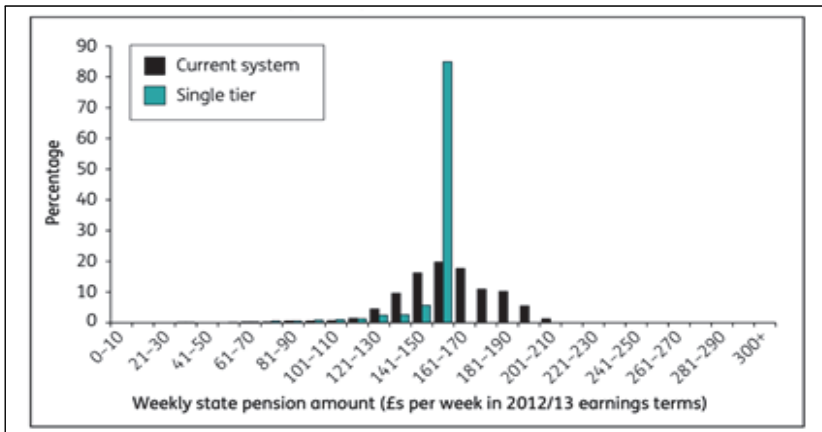
후소득만 보장받게 되었다. 따라서 이들에 대한 대책으로 돌봄노동 크레딧을 사적연금까지 확대하는 방안이 요구되며 정부지원금으로 공공성이 높은 사적연금제도(NEST)에 가입되게 하는 등의 방안이 고려될 수 있을 것이다(SPC, 2018). 둘째, 기업연금 자동등록제도는 여성 근로자의 사적연금 가입률을 대폭 높이는데 기여하였으나 여전히 많은 수의 여성이 이 제도에서 제외되고 있다. 이 제도는 현재 연소득 10,000파운드 미만의 저소득 근로자에게는 적용이 되지 않고 있어 여기에 해당하는 상당수의 여성근로자가 사적연금 가입에서 멀어지며 가정에서 무급돌봄노동을 담당하는 여성 또한 기회가 주어지지 않고 있다는 문제가 있다. 또 자동등록제도 도입 이후 사적부문 근로자의 가입률이 크게 높아졌으나 남녀 간의 간극은 크게 달라지지 않았다는 점도 해결되어야 할 문제로 지적된다(ONS, 2020).

6) 제도의 효율화

제도의 효율화 측면에서 2016년에 도입된 신국가연금과 그에 앞서 2012년에 도입된 기업연금 자동등록제도는 긍정적인 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 기존 노인 소득보장제도에서는 소득보전의 역할이 공적연금과 사적연금제도 양쪽에 의해 수행되고 있었다. 그러나 신국가연금 도입과 함께 국가이충연금이 폐지됨에 따라 영국 공적연금체제에서는 소득 비례부분이 사라졌고 기초보장 기능만 남게 되었다. 즉, 2016년 이후 다층 노후소득보장체제의 1층 기초보장의 역할은 공적연금과 공공부조인 연금크레딧이, 2층 소득보전기능은 사적연금이 전담하는 형태로 제도가 단순화되었다. 이러한 구조적 변화를 위해 영국 노인소득보장제도에서 긴 역사를 자랑했던 적용제외제도 또한 폐지되었다. 그 결과 동일 국가보험가입자 유형이라면 모두 동일 보험료를 납부하고 가입기간이 동일하다

면 동일 급여를 지급하게 되어 제도 급여와 보험료율의 표준화가 이루어졌다(DWP, 2013). 이에 연금수급자간 급여액의 차이도 줄어들어(아래 그래프 참조) 가입자에게 노후소득이 이전보다 예측 가능한 것이 되었고 계획적인 노후준비를 하기에 효율적인 제도로 바뀌었다고 판단된다. 이와 같은 변화는 1942년 베버리지 보고서의 소득보장제도의 구상으로 회귀하는 것이다. 영국정부는 베버리지 원칙으로 돌아가 노인의 빈곤방지에 힘쓰고 개인이 노후를 위해 저축할 수 있는 토대를 만들겠다는 방침이다. 그러나 위에서 설명하였듯이 저소득층 및 노동 취약계층의 경우 소득 재분배 효과가 적은 사적연금을 통해서 이전보다 효과적으로 노후 소득을 보장받을 수 있을지에 대한 우려가 있으며, 이들에 대한 정책적 지원이 요구된다.

[그림 3-9] 기존연금체계제와 신국가연금의 예상 급여액의 분포(2040년도)²⁰⁾



자료: DWP. (2013). The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528. London: The Stationery Office.

20) 이 그래프는 2013년 추계된 것으로 신국가연금의 완전연금급여액은 주당 144파운드로 설정되어 있음에 유의.

제2절 노인 대상 주요 소득보장제도의 특성과 정책함의

1. 주요 지표의 평가와 특성

제도의 지속가능성과 급여적정성은 연금제도를 비롯하여 노인 소득보장제도를 평가하는 양대 축이라고 할 수 있다. 노인 소득보장제도가 이 두가지 요소를 어떻게 만족시키고 있는지에 따라 정책의 방향이 결정되며 제도의 축소 또는 확대로 이어지게 된다. 본 절에서는 영국의 연금제도 및 공공부조제도의 지속가능성과 급여적정성을 분석하며 영국 노인소득보장제도의 쟁점을 짚어보고자 한다. 다양한 기관에서 공표한 최신 통계를 인용하고 특히 영국 사례를 OECD 및 EU 평균 통계와 함께 비교함으로써 영국의 상황을 객관적으로 평가하도록 하겠다.

1) 노인 소득보장제도의 지속가능성

노인 소득보장제도의 지속가능성을 평가하기 위한 지표로 EU의 Social Protection Committee는 지속지수 (sustainability indicators)를 사용하고 있다(SPC, 2018). 이 지속지수는 기대수명, 노인 부양비(20-64세), 경제적 노인부양비(15-64세), 고령자 고용률, GDP 대비 공적연금 지출 비율의 다섯 가지 요소로 구성되어 있다. 이를 기준으로 영국을 살펴보면 영국의 노인 소득보장제도의 지속가능성은 전반적으로 거의 OECD평균 수준이거나 조금 더 양호한 정도로 나타나고 있다.

먼저 영국 남성의 기대수명은 79.4세, 여성의 기대수명은 82.9세이다. OECD평균 및 EU평균과 비교했을 때 남성은 다소 높은 편이고 여성은 다소 낮은 편이다.

〈표 3-3〉 영국, OECD, EU 평균 성별 기대수명 차이

(단위: 세)

	남성	여성
영국	79.4세	82.9세
OECD	78.1세	83.4세
EU	77.2세	82.9세

자료: OECD Stats. (2020). Health Status : Life expectancy
(<http://stats.oecd.org>에서 2020.12.01. 인출)

노인부양비의 경우, 생산가능인구(20-64세) 100명 당 65세 이상 인구 비율을 살펴보면 2015년 기준 노인부양비는 31.0%이며 2075년 53% 수준까지 지속적으로 상승할 것으로 추계되었다. 2015년 현재 영국의 노인 부양비는 OECD평균 27.9%나 EU평균 29.9%보다 다소 높다. 그러나 장기적으로는 OECD평균이나 EU평균보다 낮아져 2025년과 2050년에는 각각 EU와 OECD 평균을 하회하게 되는 것으로 나타나고 있다. 한편 경제적 노인부양비(15-64세)의 경우, 2016년 현재 영국의 노인부양비 수준은 이미 EU 평균보다 7.6포인트 낮은 34.6%이며 2056년에는 12.7 포인트까지 격차가 벌어지는 것으로 추계되었다.

〈표 3-4〉 영국의 노인부양비(20-64세) 추이

(단위: %)

	2000	2015	2025	2050	2075
영국	27.0	31.0	35.9	48.0	53.0
OECD	22.5	27.9	35.2	53.2	58.6
EU	24.3	29.9	37.5	55.9	59.7

자료: OECD. (2019a). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris, France: OECD Publishing.
(https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en에서 2020.10.31. 인출)

〈표 3-5〉 영국의 노인부양비(15-64세) 추이

(단위: %)

	전체	남성	여성	전체	남성	여성
영국	34.6	28.6	41.4	50.8	44.6	57.5
EU	42.2	-	-	63.5	-	-

자료: SPC. (2018). The 2018 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EU의 지속지수는 연금수급연령 이전인 55-64세의 고용률을 비교하고 있으나, 최근의 연금수급연령의 증가를 고려하여 55세-69세의 고용률을 살펴보면 다음과 같다. 55-59세의 영국의 고용률은 74.4%, 60-64세는 54.2%, 65-69세는 21.3%이다. 영국의 고용률은 64세까지는 OECD 평균보다 높은 편이며, 특히 60-64세의 고용률은 4.6 포인트 높게 나타났다. 참고로 현재 영국의 평균 은퇴연령은 남성의 경우 64.7세, 여성의 경우 63.6세이다.

〈표 3-6〉 영국의 고령자 고용률(55-64세)

(단위: %)

	55-59세	60-64세	65-69세
영국	74.4	54.2	21.3
OECD	72.5	49.6	22.3

자료: OECD Stats.(2020). LFS by sex and age - composition.
(<http://stats.oecd.org>에서 2020.12.01. 인출)

다음으로는 영국의 공적연금의 지출규모를 살펴보자. 2015년의 경우 노령연금 및 유족연금 지출은 전체 공공지출의 14.8%를 차지하였는데 이는 OECD 평균 18.4%보다 낮은 규모이다(OECD, 2019a). 또한 GDP 대비 공적연금지출 규모 역시 2015/2016년도의 경우 7.7%로, OECD

평균인 8.8%나 EU 28개국 평균인 10.3%를 밑돌았다. 이러한 추이는 2060년까지 지속될 것으로 예상되고 있다. GDP 대비 공적연금지출은 2050년도에 8.3%까지 증가할 것으로 추계되었으나, 이는 다른 OECD 및 EU국가들에 비하면 높은 편이라고 할 수 없다.

〈표 3-7〉 영국의 GDP 대비 공적연금 지출 추이

(단위: %)

	2015/ 2016	2020	2030	2040	2050
영국	7.7	7.7	8.0	8.6	8.3
OECD	8.8	-	-	-	9.4
EU	10.3	10.0	10.2	10.6	10.7

자료: OECD. (2019a). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris, France: OECD Publishing.

(https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en에서 2020.10.31. 인출)

이렇듯 다섯 가지의 지속지수를 살펴보면 영국의 노인 소득보장제도를 둘러싸고 있는 사회경제적 상황은 대체로 안정적이라고 할 수 있다. 2015년 기준으로 대체로 모든 지수가 OECD 또는 EU 평균보다 양호한 편이며, 이러한 추세는 장기적으로도 이어질 것으로 판단된다. 예컨대 앞서 살펴본 바와 같이, 영국의 노인부양비는 2015년 31.0%에서 2050년 48.0%까지 증가하고 동일시기 GDP 대비 공적연금 지출 비중은 7.7%에서 8.3%로 증가할 것으로 전망되나 다른 복지국가들에 비하면 제도의 지속가능성에 대한 위험은 여전히 낮은 편이다. 이는 영국의 경우 1980년대에 이미 강도 높은 사회보장제도의 축소개혁이 잇달아 이루어졌고(김영순, 1996; Pierson, 2001), 그 이후로도 공적연금의 적용제외에 제도적 인센티브를 부과하는 등 사적연금 활성화를 통해 노후보장에 대한 책임을 적극적으로 시장과 양분해온 결과(Ebbinghaus & Neugschwender, 2011)라고 할 수 있다.

이러한 배경으로 말미암아 지난 이십여 년간 재정안정화는 영국 노인 소득보장제도에 있어서 시급한 사안은 아니었다. 따라서 대다수 유럽국가들이 2000년대 들어 보험료율 인상이나 급여연동방식의 변화 등 강도 높은 제도 개혁을 통해 공적연금제도의 비용삭감을 시도하였던 것과 달리 영국의 연금제도에서는 연금수급개시 연령의 지속적인 상향조정 이외에는 강도 높은 축소는 이루어지지 않았다(SPC, 2018). 그러나 미래의 인구구조의 변화가 예상되는 만큼 공적연금제도의 지속가능성에 대한 장기 대책의 필요성은 지난 이십 년 간 보수당 정부 하에서 꾸준한 강조되어 왔다. 2010년 집권한 보수당과 자유민주당의 연립정권은 경제정책의 목표로 강하고 지속가능하며 균형 잡힌 성장을 내세웠으며, 연금 정책과 관련해서는 특히 공정함(fairness)을 강조했다. 여기에서 말하는 연금제도의 공정함이란 개인이 자신의 노후보장을 위한 책임을 다함으로써 미래세대에 과도한 짐을 지우지 않도록 하는 것을 의미한다(HM Treasury, 2011).

이로 인해 논의된 두 가지 이슈는 다음과 같다. 첫째, 제도의 효율성과 관련된 이슈이다. 영국의 공적연금제도는 1998년 연금개혁으로 국가이충연금이 국가소득비례연금을 대체하는 형태로 도입된 이후에도 수차례 모수적 개혁을 통해 제도가 변경되었으며, 국가이충연금에 가입된 자와 적용제외 되는 자 등 다양한 보장형태가 하나의 연금제도 안에 혼재하고 있었다. 문제는 이러한 복잡한 연금제도로 인해 국민 개개인이 자신의 노후보장계획을 주체적으로 세우기 어렵다는 점이다. 영국의 노인 소득보장제도는 공적연금과 사적연금의 결합을 통해서 적정한 노후소득을 얻도록 하고 있어 개인이 적극적으로 자신에게 적합한 기업연금 또는 개인연금에 가입하는 것이 대단히 중요하다. 그러나 잦은 제도 변화와 다양한 선택지로 인해 국민은 자신이 연금수급연령이 되면 정확히 얼마나 연금

을 수급하게 되는지 알기가 어려웠으며, 안정적인 노후생활을 위해 어느 정도의 금액을 얼마나 오랫동안 준비해야 하는지 올바른 선택을 내리기가 어려웠다. 실제로 DWP의 설문조사에 의하면 63%의 응답자가 연금제도가 너무 복잡하여 어떤 선택을 내리는 것이 가장 본인에게 유리한지 이해할 수 없다고 대답하였다(DWP, 2013). 이렇듯 복잡한 연금제도가 국민의 혼란과 불신을 야기하고 있다는 점이 2000년대 초반부터 문제로 지적되어왔다(Pensions Commission, 2004).

둘째, 연금크레딧에 대한 의존도에 관한 이슈이다. 기초국가연금의 급여를 수급하는 연금수급자 가운데 그 급여액이 너무 낮아 공공부조인 연금크레딧의 수급자격을 만족시키는 비율이 높아졌고, 이에 따라 기초국가연금과 연금크레딧이 제대로 기능하고 있지 못하다는 점이 문제로 떠올랐다. 두 제도 모두 노인소득의 기초보장을 담당하는 제도이나, 기초국가연금이 일차적으로 본인의 기여를 바탕으로 노후에 필요한 최소한의 소득을 보장하고, 이것이 미흡한 소수에게 연금크레딧이 일반조세를 사용하여 최후의 안전망 역할을 하도록 설계되었다. 그런데 기초국가연금의 보장성이 떨어짐에 따라 연금크레딧이 최소한의 소득을 보장하는 역할을 하게 된 것이다. 연금크레딧이 도입된 2003년 이후 현황을 살펴보면 2009/2010년까지 급여지출 및 수급자수가 급증하였음을 알 수 있다. 연금크레딧 지출 및 수급자수는 2009/2010년을 정점으로 감소하였으나, DWP는 연금크레딧의 수급자가 2020년대 중반까지 연금수급자의 15-20%에 달할 것이며 2060년에는 10% 내외로 유지될 것으로 예상하였다(PPI, 2013). 이렇듯 공공부조제도에 대한 의존도가 점차 높아지자 지출증가에 대한 부담감이 커지게 되었다. 위의 제도의 효율성 이슈와 함께 이 문제는 공적연금의 역할을 강화하고 연금크레딧의 의존도를 낮추기 위한 제도의 구상으로 이어져 2014년 노인 소득보장제도의 구조적 개혁이 이루어지게 된다.

〈표 3-8〉 영국의 연금크레딧의 지출 및 수급자 수 추이

(단위: 천만 파운드, 천명)

	2003/04	2006/07	2009/10	2012/13
지출(천만 파운드)	6,698	8,864	9,795	8,487
수급자 수(천명)	1,979	2,741	2,746	2,505

자료: DWP. (2020c). Benefit expenditure and caseload tables - Outturn and forecast: Spring Budget 2020.

2) 노인 소득보장제도의 급여적정성

연금 및 공공부조제도의 급여의 소득대체율은 노인 소득보장제도의 급여적정성을 평가할 수 있는 주요 항목이라고 할 수 있다. 아래 표는 개인이 20세에 노동시장에 진입하여 정년까지 근로했을 경우의 순 연금 수급액을 퇴직 전 순 소득으로 나눈 연금의 순소득대체율이다. 영국의 임금근로자 평균소득(1)인 자의 연금 대체율을 살펴보면 공적연금만 수급할 경우 소득대체율은 28.4%에 불과하여 OECD의 58.6%나 EU의 63.5%에 크게 못미치는 수준이다. 그러나 공적연금에 더해 사적연금을 수급할 경우에는 평균소득(1)인 자의 연금 대체율은 61%까지 올라가게 되어 OECD의 65.4%나 EU의 67%에 근접하게 되는 것을 알 수 있다. 이러한 영국의 특징은 저소득층에서 더욱 두드러진다. 영국의 임금근로자 평균소득의 50%(0.5)인 자의 연금 대체율은 공적연금만 수급할 경우 51%로 OECD의 68.3%나 EU의 69.8%보다 낮으나, 사적연금을 합할 경우에는 82.3%에 달해 OECD의 75.0%나 EU의 73.6%보다도 소득대체율이 높아지게 된다.

〈표 3-9〉 공적연금 및 사적연금의 순소득대체율 (2018년도)

(단위: 천만 파운드, 천명)

	2003/04	2006/07	2009/10	2012/13
공적연금	0.5	51.0	68.3	69.8
	1	28.4	58.6	63.5
	1.5	20.2	54.7	60.4
공적연금+사적연금	0.5	82.3	75.0	73.6
	1	61.0	65.4	67.0
	1.5	47.4	61.6	64.0

주: OECD와 EU의 공적연금의 순소득대체율에는 의무가입 사적연금(quasi-mandatory private pension)을 포함되어 있으며, 사적연금은 임의가입 사적연금을 의미함.

자료: OECD. (2019a). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris, France: OECD Publishing.

(https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en에서 2020.10.31. 인출)

영국 노인의 노후 소득에 있어서 사적연금의 중요성은 다음 표를 통해서도 알 수 있다. 고령자의 주요 소득원을 살펴보면 영국의 경우 공적연금이 차지하는 비율은 42.6%로 OECD 57.1%보다 작은 반면, 기업연금의 비율은 28.6%로 OECD의 8.3%보다 훨씬 크게 나타나 노후소득 중 큰 몫을 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 고령자의 주요 소득원 (2016년도)

(단위: %)

	영국	OECD
공적연금	42.6%	57.1%
기업연금	28.6%	8.3%
자본소득	11.3%	10%
근로소득	17.5%	24.6%

자료: OECD Stats. (2020). Income source of older people, share in disposable income. (<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

다음으로는 노인을 대상으로 하는 공공부조제도의 대표적인 연금크레딧의 급여적정성을 살펴보고자 하자. 연금크레딧은 보장크레딧과 저축크

레딧으로 나뉘며 이 중 보장크레딧이 그 명칭에서도 알 수 있듯이 생계를 유지하기 위해 필요한 최소한의 소득을 보장하는 최소생계비의 역할을 하고 있다. 보장크레딧의 현재 급여액은 주당 173.75파운드(독신) 또는 265.20 파운드(부부)이고 일정 요건에 따라 감액 또는 증액될 수 있다(다음 장의 제도 현황 참조). 이 보장크레딧의 급여수준의 적정성은 영국의 저명한 민간 씽크탱크인 Joseph Rowntree Foundation [JRF]이 매년 발표하는 최소소득기준(Minimum Income Standard)과 비교를 통해 평가할 수 있다. 이 최소소득기준은 영국에 거주하는 개인과 가구가 사회적으로 수용할만한 최소 수준의 삶을 영위하기 위한 소득 (the income that people need in order to reach a minimum socially acceptable standard of living in the UK today)으로 마켓바스켓 방식으로 계측된다. 한국의 최저생계비의 개념과 유사하다고 할 수 있을 것이다. 2020년도 연금수급연령의 부부를 위한 최소소득기준은 주당 286.62파운드²¹⁾로 발표되었다(JRF, 2020). 이를 보장크레딧 급여(부부)와 비교해 보면 보장크레딧 급여는 최소소득기준의 92%에 해당된다. 따라서 보장크레딧을 수급할 경우 최저생계비에 근접한 급여를 받는 것이라고 판단할 수 있다.

위의 내용들을 종합해 보자면 영국 노인소득보장제도의 급여적정성은 양호한 편이라고 할 수 있다. 영국은 다른 복지국가에 비해 공적연금의 소득대체율이 낮으나 사적연금을 포함시킬 경우 전체의 소득대체율이 낮은 편이라고 할 수 없다. 노인을 대상으로 하는 대표적인 공공부조제도인 연금크레딧의 급여수준 또한 최저생계비에 근접하는 수준으로 공공부조 급여로써 적절한 수준이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 다음 장에서 후

21) 이 기준금액은 주거임대비, 자녀양육비, 지방세, 수도세를 제외한 금액으로 연금수급연령인 부부가 공공부조제도를 통해 이 항목의 지출을 지원받는 경우를 전제하여 연금크레딧 급여와 비교하였다. 이 비교방식은 SPC (2018)의 영국 사례를 참고하였다.

술하듯이 현재 영국의 노인 빈곤율과 불평등지수는 OECD 또는 EU 평균에 비해서 높은 편이다. 1990년대에 비하여 2000년대에 괄목할만한 개선이 이루어졌지만, 2010년대부터 노인빈곤율과 불평등지수 모두 뚜렷한 변화 없이 비슷한 수준을 유지하고 있어 이에 대한 정책적인 개입이 요구되고 있다(PPI, 2011).

노인 소득보장제도의 급여적정성과 관련하여 쟁점이 되고 있는 주요 이슈들을 뽑자면 다음과 같다. 첫째, 노동취약계층에 대한 사적연금의 확산이다. 영국의 연금제도는 공적연금이 기초소득보장의 역할을 담당하고 그 이상의 보장은 사적연금을 통해서 이루도록 설계되어 있다. 공적연금 제도에서 완전연금을 수급한다 해도 소득대체율이 낮기 때문에 노인이 연금제도를 통해 소득적정성을 제대로 확보하기 위해서는 추가로 사적연금 가입이 필수적이다(Ebbinghaus & Neugschwender, 2011). 이에 따라 영국의 노인 소득보장제도는 오랫동안 근로자의 사적연금의 가입률을 높이기 위한 제도적 유인을 제공해왔다. 특히 지난 2007년 연금개혁을 통해 사적연금의 세제혜택을 확대하는 한편, 국가이충연금의 소득구간별 소득대체율을 개정하여 중산층 이상의 가입자에게 불리하도록 만든 바 있다. 그러나 이러한 조치로는 저소득층의 사적연금 가입률을 높이는 데 한계가 있었으며, 특히 비정규직이 많이 분포하고 있는 소규모 영세 사업장 피용자들을 폭넓게 기업연금제도에 편입시키기 위한 장치의 필요성이 대두되었다. 그 결과 2012년도에 기업연금 자동등록제도 (automatic enrolment)가 도입되어 일정 소득 이상의 피용자들을 고용주가 선택한 기업연금제도에 자동가입 시키도록 하고 있다. 다음 장에서 후술하겠지만 이 제도를 통해 청년층의 사적연금 가입률이 크게 증가하는 성과를 거두었다. 그러나 여전히 무급돌봄 노동자와 자영자 등 사적연금 가입률이 크게 떨어지는 집단이 존재한다. 이들은 잦은 이직과 실직으

로 생애 근로기간이 길지 않고 저소득층인 경우가 많아 공적연금제도에 서도 완전노령연금을 수급하기 위한 기간을 충족시키지 못하는 경우가 많은 실정이다. 이러한 취약계층까지 사적연금제도를 확대하기 위한 정책이 요구되고 있다(Ebbinghaus & Neugschwender, 2011).

둘째, 연금크레딧 사각지대의 문제가 있다. 앞서 보았듯이 연금크레딧의 보장크레딧은 최저생계비에 근접한 급여를 지급하도록 되어 있다. 그러나 문제는 영국에서 이 연금크레딧의 신청률이 높지 않다는 점에 있다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 연금크레딧은 수급조건을 갖춘 자의 약 32-38%가 급여를 수급하지 않은 것으로 조사되었으며, 이는 기타 공공 부조제도와 비교해보았을 때에도 높은 편이다(Finn & Goodship, 2014). 연금크레딧의 사각지대는 노인빈곤과 직결되는 문제로, 영국 노인빈곤율의 상당부분은 연금크레딧의 수급을 통해서 해결될 수 있을 것으로 전망되는 만큼 보장크레딧의 사각지대 축소의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다(SPC, 2016; 2018).

〈표 3-11〉 공공부조 및 기초보장제도 신청률(take up rates, 2009년도)

(단위: %)

제도	신청률
Pension Credit	62~68
Income Support-Employment & Support Allowance	77~89
Jobseeker's Allowance	60~67
Housing Benefit	78~84
Council Tax Benefit	62~69
Basic State Pension	97
Child Benefit	95~96
Child Tax Credit	79~83
Working Tax Credit	59~63

자료: Finn & Goodship. (2014). Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review. JRF/CESI Report.

셋째, 노후소득의 성별 격차 문제이다. 노인빈곤문제가 심각했던 1990년대부터 여성 노인의 빈곤율은 남성노인의 빈곤율을 크게 웃돌았으며(JRF, 2020), 이에 대한 대책으로 돌봄노동에 대한 크레딧제도를 확대하는 등 여성의 연금 수급권을 강화시키기 위한 지속적인 노력을 기울여왔다. 그 결과 노후소득 관련 성별격차는 지속적으로 줄어들어 2016년 기준 EU 평균 아래로 떨어진 것으로 나타났다.

〈표 3-12〉 연금소득의 성별격차(gender gap in pension income)

(단위: %)

	2008	2016	변화율
영국	42.17	34.77	-7.40
EU 평균	33.34	37.22	+3.88

주: 65세-79세의 남성의 연금소득 대비 여성의 연금소득.

자료: SPC. (2018). The 2018 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

이렇듯 노후소득에 대한 성별격차는 과거에 비하면 상당부분 완화되었으나 여전히 개선의 필요성이 제기되고 있다. 특히 2016년 신국가연금 도입 이전의 경우, 공적연금체제에서 여성은 평균적으로 남성보다 주당 30파운드가 적은 공적연금을 수급하고 있었고, 사적연금의 경우 60-64세 여성의 연금자산(median private pension wealth)은 51,100파운드로 남성의 연금자산 156,500파운드의 1/3수준에 불과한 것으로 나타났다(PPI, 2019). 이러한 연금소득의 격차를 발생시키는 주요원인은 남녀간의 임금격차와 돌봄노동으로 인한 여성의 경력단절이다. 영국의 여성은 남성보다 평균 약 18% 낮은 임금을 받으며 이것이 여성의 노후연금소득의 28%를 감소시키는 것으로 나타났다. 또한 여성 다섯 명 중 한 명만이 16세에서 54세에 이르기까지 지속적으로 ‘풀타임’ 상근직으로 근로

하며 나머지는 돌봄노동 등을 위해 노동시장을 완전히 또는 부분적으로 이탈하는 것으로 나타났다(PPI, 2019). 이는 공적연금 가입기간을 축소 시킬 뿐 아니라 사적연금 가입 이력에도 막대한 영향을 끼친다. 공적연금과 사적연금을 노후 소득보장제도의 양대 축으로 삼는 영국에서 남녀 간의 이러한 연금격차는 고스란히 노인빈곤을 심화로 이어질 수 있다는 점에서 제도 개선의 필요성이 대두되었다.

2. 정책적 함의

지난 십여 년 간 영국의 노인 소득보장제도는 다른 OECD 또는 EU 국가들에 비해 재정안정화가 시급한 사안은 아니었으며 공사적 연금 및 공공부조의 법정소득대체율 역시 양호한 편이었다. 그러나 구체적으로 제도의 현황을 들여다보면 개선이 필요한 다양한 제도적 이슈가 존재하였음을 알 수 있다. 영국의 노인 소득보장제도는 전반적으로 지속가능성이 높은 편이지만 장기적으로 인구구조의 변화에 대응하기 위한 제도의 효율화와 연금 및 공공부조제도의 재구조화의 필요성이 대두되고 있었다. 기존의 다층 소득보장체제는 공사적 연금제도와 공공부조의 역할이 중첩되고 잦은 변화로 인해 제도의 예측가능성이 떨어진다는 문제가 있었기 때문이다. 이로 인해 기존 체제가 개인이 사적연금을 통해 노후에 필요한 소득을 주체적으로 준비하는데 장애가 된다는 점, 국가가 소득비례연금을 통해 소득보전까지 책임지는 것이 비효율적이며 재정적 부담이 된다는 점, 공공부조인 연금크레딧과 기초연금제도의 역할이 혼용되고 있다는 점 등이 제도개선과 관련된 쟁점으로 부각되었다.

노인 소득보장제도의 급여적정성 또한 문제가 되었다. 공사적연금을 모두 수령할 경우 평균소득인 자의 소득대체율은 61%이고 평균소득의

50%인 자는 소득대체율이 무려 75%에 이르는 것으로 나타났지만 (OECD, 2019a), 노동 취약계층일수록 이러한 연금급여를 수급하기 위한 수급요건을 충족시키기 어렵다는 문제가 있었다. 공적연금제도에서 완전연금을 수급하기 위해서는 30년의 보험료 납부기간 또는 크레딧 인정기간이 필요한데다 사적연금에도 추가로 보험료를 납부하여야 하기 때문이다. 이로 인해 고용안정성이 낮은 비정규근로자, 저임금근로자, 사적 부문 근로자, 여성 그리고 무급 돌봄노동자 등 취약계층이 다층 소득보장 체제에 적용되기 어려웠고 노후빈곤에 노출될 가능성도 높았다. 또 공공 부조의 경우, 연금크레딧의 급여수준이 최저생계비에 근접함에도 불구하고 신청률이 저조하여 실효성이 낮다는 문제도 있었다.

이런 배경 속에서 지난 십년 간 영국의 노인 소득보장제도는 크게 세 가지 방향으로 제도를 개선하였다. 첫째는 연금 삼중 보장제도를 통한 급여의 실질가치의 보호이다. 공적연금의 급여를 물가상승률에 연동시키는 것이 아니라 2011년부터 물가상승률, 임금상승률, 2.5% 중 가장 높은 수치를 반영하도록 하는 것이다(PPI, 2020). 둘째로는 사적연금의 확충을 위한 기업연금 자동등록제도의 도입이다. 2012년부터 22세 이상의 연소득 만 파운드 이상인 피용자들은 고용주가 선택한 기업연금제도에 자동 등록되며 보험료를 고용주와 피용자, 국가가 함께 부담하도록 하는 것이다. 그리고 이와 연결되는 중요한 세 번째 제도개혁으로 다층 노후소득보장체제의 구조적 개혁이 있다. 2016년부터 기초국가연금이 신국가연금으로 대체되고 국가이충연금이 폐지됨에 따라 다층 소득보장체제의 1층은 공적연금이 책임지고 2층은 사적연금이 전담하는 형태로 명확한 역할 분담이 이루어졌다. 또한 연금크레딧 중 저축크레딧은 폐지하고 보장크레딧 기능만 유지하게 함과 동시에 신국가연금의 급여수준을 보장크레딧 소득기준보다 높게 설정하여 연금크레딧은 최후의 안전망 역할을 하도록

하였다(PPI, 2020; DWP, 2013).

이러한 제도개선이 노인빈곤 및 불평등에 미치는 영향은 현재로써는 미미한 것으로 보인다. 이는 신국가연금이 전체 공적연금지출에서 차지하는 비중이 약 8.3% 수준(DWP, 2020c)으로 현 노인의 극히 일부에게만 적용되는 중이고 새로 도입된 제도들의 노인빈곤층을 선별적으로 보호하는 것이 아니라 노인 전반의 급여적정성을 높이는데 기여하기 때문인 것으로 판단된다. 한편 노인 소득보장제도 관련 구체적인 쟁점들을 살펴본 결과, 최근의 제도 개혁을 통해 다양한 성과가 있는 것으로 확인되었다. 노인 소득보장제도의 구조적 개혁으로 인해 제도의 효율화가 이루어졌고, 신국가연금의 보장성이 강화되어 연금크레딧에 대한 의존도가 떨어질 것으로 판단되며, 공적연금에서의 성별격차 역시 상당부분 해소되었다. 또 사적연금 가입률이 청년층과 파트타임 근로자를 중심으로 크게 증가하여 사적연금을 통한 노동취약계층에 대한 보장성이 강화되었다. 그러나 이와 함께 여러 문제점 역시 관찰되고 있다. 노인빈곤율과 직결되는 연금크레딧의 사각지대는 지난 2009/10년 이후 현재까지 40% 수준으로 전혀 줄어들지 않았고(DWP, 2020b), 고용안정성이 가장 떨어지는 사적부문 종사자 중 저소득 근로자의 사적연금 가입률은 다른 근로자에 비해 가장 낮은 실정이다(ONS, 2020). 또한 다층 소득보장체제에서 소득보전의 역할을 하던 공적소득비례연금이 폐지되고 그 자리를 사적연금이 전담하게 되면서 저소득층에 대한 소득재분배 효과가 떨어졌으며, 무급 돌봄노동자 등 크레딧을 통해 공적연금 가입이력을 인정받던 무소득자들의 보장성이 크게 떨어진다는 우려를 낳고 있다.

영국의 사례를 통해서 얻을 수 있는 한국에 대한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 고용취약계층을 노인 소득보장제도에 적극 편입시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 영국과 유사하게 한국의 노동시장에서도

고용유연성이 지속적으로 확대되어 왔고 이로 인한 비정규 근로자의 증가가 관찰되어 왔다. 한시적 근로자, 시간제근로자, 비전형근로자 등으로 대표되는 이들은 낮은 고용안정성으로 인해 낮은 소득 단절을 경험하며 그 결과 근로빈곤이 노후빈곤까지 연결되는 문제를 낳는다. 한국의 노인 소득보장제도의 대표적인 국민연금의 경우, 40년의 가입기간을 충족시킬 때 40%의 소득대체율(2028년 기준)을 보장하고 있으나 2018년도의 실질 국민연금 평균가입기간은 22년에 불과하여 고용취약계층일수록 국민 연금을 통해 노후에 적정수준의 연금급여를 수급하기 어려울 것임을 예측할 수 있다. 영국의 경우, 이러한 취약계층을 소득보장제도에 편입시키기 위한 방법으로 공적연금에서는 크레딧인정제도를 도입하여 28 종류의 크레딧만으로도 연금수급이 가능하도록 폭 넓게 크레딧제도를 운영하고 있다. 또한 사적연금의 경우, 파트타임 근로 등 비정규근로자와 저소득근로자의 가입률이 가장 떨어진다는 점에 착안하여 기업연금 자동등록제를 도입하였고, 그 결과 현재 기업연금 가입률은 전체 근로자의 77%로 영국 연금역사상 최고치를 기록하였으며 특히 그 중 20대 가입률은 80%에 달하는 성과를 달성하였다(ONS, 2020). 물론 영국의 노인 소득보장제도는 한국의 실정과 다른 부분이 많기 때문에 이러한 정책을 그대로 차용하기는 어렵다. 베버리지 모델을 따르는 영국의 경우, 공적연금의 소득대체율이 28.4%(OECD, 2019a)에 불과하기에 취약계층의 적정소득을 보장하기 위해서는 이들에게 사적연금을 확대하는 것이 필수적이었으며, 공적연금보다도 오랜 사적연금의 전통이 있는 사회적 환경(Thane, 2002)의 영향도 컸을 것이다. 또 영국은 공적연금 내의 평균소득자와 취약계층간의 소득격차가 한국에 비하면 양호하다는 점에서 사적연금을 확대할 만큼 공적연금제도가 내실화 되었다는 분석도 있다(김경아, 한정림, 이지은, 2012). 이러한 점들을 고려하였을 때, 한국의 실정에 맞는 정책은 고

용취약계층이 우선 국민연금을 통해 적정수준의 급여를 수급할 수 있도록 하는 것이다. 국민연금 가입기간이 짧아 연금수급을 위한 10년의 최소 가입기간을 충족시키지 못하는 취약계층을 대상으로 하는 선별적인 보장성 강화 정책이 필요할 것으로 사료된다. 현재 국민연금은 저소득층을 위한 두루누리 사회보험료 지원제도와 농어업인 사회보험료 지원제도, 그리고 출산, 군복무, 실업 크레딧제도를 운영하고 있다. 그러나 크레딧제도의 경우 인정가입기간이 최대 12-50개월에 불과하여 이를 통해서 취약계층을 두텁게 보호할 수는 없는 상황이다. 고용취약계층의 연금 수급권 강화를 위해서는 보험료 지원 및 크레딧 지급대상자의 확대와 더불어 인정 기간을 더 길게 허용할 필요가 있다. 이를 통해서 장기적으로 노인빈곤의 감소 뿐 아니라, 취약계층과 일반 근로자 간의 연금격차가 줄어들 것으로서 불평등도 완화될 수 있을 것이다.

영국의 제도개혁 사례를 통해서 얻을 수 있는 또다른 정책적 함의는 노인 소득보장제도의 효율화에 대한 부분이다. 영국의 경우, 2014년도 다층 노후소득보장체제의 구조적 개혁을 단행하게 된 여러 가지 이유 중 하나는 관련제도의 복잡성과 기능의 중첩이었다. 한국의 노인 소득보장제도는 영국과 그 구성이 다르지만 비슷한 맥락의 문제를 경험하고 있다. 먼저 제도의 복잡성의 경우, 국민연금제도가 도입된 지 아직 30년 남짓이나 그동안 수차례의 연금개혁이 있었으며 특히 1990년대 후반부터는 기금고갈의 우려가 커지기 시작하면서 연금연령의 상향조정과 소득대체율 하향조정이 이루어졌다. 그러나 근본적인 해결책이 되지 못하여 2007년 개혁 이후 현재까지 이에 대한 논의가 지속 중이다. 이로 인하여 제도의 지속가능성과 적정성에 대한 국민의 불신이 커졌으며 제도의 예측가능성도 떨어지고 있다. 또 기능의 중첩과 관련해서는 국민연금과 기초연금의 관계정립의 문제가 있다. 국민연금은 균등부분과 소득비례부분으로 구성되

어 있는데, 이 중 소득재분배 기능을 하는 균등부분이 기초연금의 기능과 매우 흡사하다. 즉, 다층 노후소득보장체제 중 1층 기초보장의 기능이 기초연금과 국민연금에 의해 중복적으로 수행되고 있는 것이다. 이와 관련하여 여러 가지 방안이 제시되어 왔다. 기초연금의 급여수준을 높여 기초보장의 기능을 전담하게 하고 국민연금은 균등부분을 제거하여 소득보전의 기능을 수행하게 하는 방안과 국민연금은 지금과 같이 기초보장과 소득보전의 역할을 맡고 기초연금을 축소하여 공공부조의 역할을 담당하게 하는 방안이 대표적이다. 이는 기초연금 제도설계 시부터 제기되던 문제이나 여전히 두 제도의 재구조화에 대한 사회적 합의를 이루지 못한 상태이다. 영국이 수년에 걸쳐 연금위원회와 대국민토론회를 통해 사회적 합의에 이르고 마침내 2014년 노인 소득보장제도의 구조적 개혁을 단행할 수 있었다는 점이 한국에도 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 노인 소득보장제도가 안정적으로 발전하고 국민의 노후준비에 걸림돌이 되지 않도록 기초연금과 국민연금의 역할을 명확하게 재정립하고 기능을 단순화할 필요가 있다.

마지막으로 우리는 영국 사례를 통해서 노인 소득보장제도의 사각지대 해소의 필요성을 알 수 있다. 영국의 연금크레딧은 최저생계비 수준에 근접하도록 설계되어 저소득 노인이 빈곤으로 떨어지는 것을 상당부분 방지할 수 있다. 그러나 영국은 지난 십년 간 연금크레딧의 사각지대를 축소하는데 성공적이지 못하였으며, 그 결과 노인빈곤 역시 완화하지 못하였음을 알 수 있다. 이렇듯 노인 소득보장제도의 사각지대의 문제는 노인 빈곤의 문제와 직결된다는 점에서 대단히 중요하다. 한국의 노인빈곤율²²⁾은 2018년도 43.4%로 OECD 가운데 압도적인 1위이며(통계청, 2020), 이는 일차적으로 국민연금의 넓은 사각지대에 기인하고 있다.

22) 중위소득 50% 빈곤선 기준.

2018년도 통계에 따르면 경제활동인구 중 약 27%가 국민연금에 가입하고 있지 않은 것으로 나타났다. 가입률이 가장 떨어지는 집단은 비정규직 근로자로 상용직 근로자의 90% 이상이 가입된 반면 비정규직 근로자의 경우 42.8%만 국민연금에 가입되어 있었다(원시연, 2020). 국민연금 사각지대를 해소하기 위해서는 비경제활동인구를 국민연금에 최대한 포함 시킴과 동시에 납부예외자를 줄여나가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 위에서도 언급되었듯이 두루누리 사업의 적용범위를 점진적으로 확대하고 크레딧제도를 확충할 필요가 있다. 또한 공공부조의 사각지대의 경우, 2015년 사회복지통합관리망의 도입 등을 통해 공공기관이 수급자의 신청에만 의지하지 않고 적극적으로 수급자를 발굴하도록 하고 있으나 빅데이터망에 걸리지 않는 경우가 많다는 문제가 지적되고 있다. 부양의무자 기준 역시 2019년 다소 완화되었으나 사각지대의 해소를 위해서는 완전 폐지의 필요성 역시 제기되고 있는 상황이다. 영국의 사례를 반면교사로 삼아 노인 소득보장제도의 사각지대의 해소에 제도적 초점을 맞춘다면 노인 빈곤과 불평등 완화에 있어서 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것으로 사료된다.

이 절은 영국의 소득보장제도가 노인의 빈곤율과 빈곤정도에 미치는 영향을 분석하고자 하며, 분석에 사용되는 데이터는 영국정부가 OECD와 LIS(Luxemburg Income Study)에 제공하는 가구소득조사(Family Resource Survey: 이하 FRS) 자료를 활용했다. FRS는 가구의 소득에 대한 다양한 원천자료를 제공하고, 전국을 대표하는 조사로 매해 실시하는 횡단면 조사다.

제3절 빈곤 및 불평등 개선효과 : 미시자료 분석

이 절은 영국의 노인 대상 소득보장제도가 노인의 빈곤규모와 빈곤심도, 불평등에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이 절에서 다루는 노인 대상 소득보장제도는 공적연금에 해당하는 국가연금과 저소득 노인을 대상으로 하는 연금크레딧, 공공부조 성격의 유니버설 크레딧을 포함한 기타 현금급여를 포괄하고자 한다. 실증분석을 위해 영국정부가 OECD와 LIS(Luxemburg Income Study)에 제공하는 가구소득조사(Family Resource Survey: 이하 FRS)와 저소득층 가구소득자료(Household Below Average Income: 이하 HBAI)를 활용했다.

실증분석에 앞서, 영국정부에서 발간하는 연금수급 대상자의 소득구성 현황에 대해 먼저 살펴보고자 한다. 영국정부는 매년 가구소득조사인 FRS를 활용하여 연금수급 대상자에 대한 보고서를 발간하고 있다.

1. 영국의 연금수급 대상자 소득수준과 소득구성²³⁾

1994/95년에는 연금수급 연령에 도달한 자의 59%가 개인연금을 수급했다. 2017/18년에는 67%가 수급함으로써 세 명 중 한 명은 개인연금 수급 하고 있다. 전체인구대상 소득분포 상(주거비용 제외) 상위50%에 해당하는 소득계층의 연금수급 대상자 비율은 94/95년에는 38%였으나, 94/95년과 09/10년 사이에 증가하여 17/18년에는 49% 정도가 수급했다. 직접세 및 사회보장 기여금과 주거관련 비용을 제외하면 17/18년에 모든 연금수급대상자의 평균 소득은 (다른 연급이 없다면 중

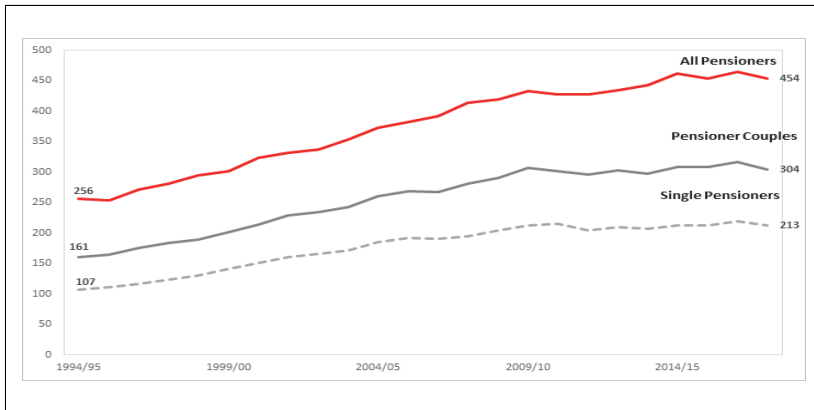
23) 영국의 연금수급 대상자의 소득수준과 소득구성에 대한 내용은 DWP(2019a)의 "pensioners' Incomes Series: An analysis of trends in Pensioner Incomes: 1994/95 to 2017/18" 자료를 참조하여 발췌 번역하여 정리하였음.

위소득을 의미)은 주당 304파운드이다(DWP, 2019a).

연금수급 대상자의 평균소득이 상승한 원인은 공적연금(state pension)과 직역연금(Occupational Pension)이 확대되고 급여 수준도 올랐기 때문이다. 연금을 수급하는 부부가구는 단독으로 연금을 수급하는 가구에 비해 수급액이 약 2배 정도 높게 나타난다. 17/18년에 소득이 주당 454파운드이며, 단독 연금수급 대상자는 주당 213파운드로 나타났다(DWP, 2019a).

[그림 3-10] 영국의 연금수급 대상자의 가구 유형별 주당 평균소득 변화

(단위: £/week)



주: 연금수급 대상자의 주당 중위소득(AHC)을 2017/18 가격으로 조정한 것이며, 2002/2003년 이전에는 Great Britain의 값을 의미하며 그 이후부터 영국 전체(UK)의 값을 나타냄.

자료: DWP. (2019a). Pensioners' Incomes Series: An analysis of trends in Pensioner Incomes:1994/95 to 2017/18, p. 3.
(<https://www.gov.uk/government/statistics/pensioners-incomes-series-financial-year-2017-to-2018>. 2020.04.06. 인출.)

연령이 높은 수급자는 소득의 절반 이상이 복지급여(benefit income)로 가구주 연령이 75세 이상인 연금수급가구의 전체 경상소득에서 복지급여가 차지하는 비중이 절반이 넘는다. 최근에 퇴직한 것이 아닌 경우

전체 경상소득의 47%가 복지급여 비중이다. 최근 퇴직자의 경우에는 35%이며 가구주 연령이 75세 미만인 경우에는 37% 비중이다(DWP, 2019a).

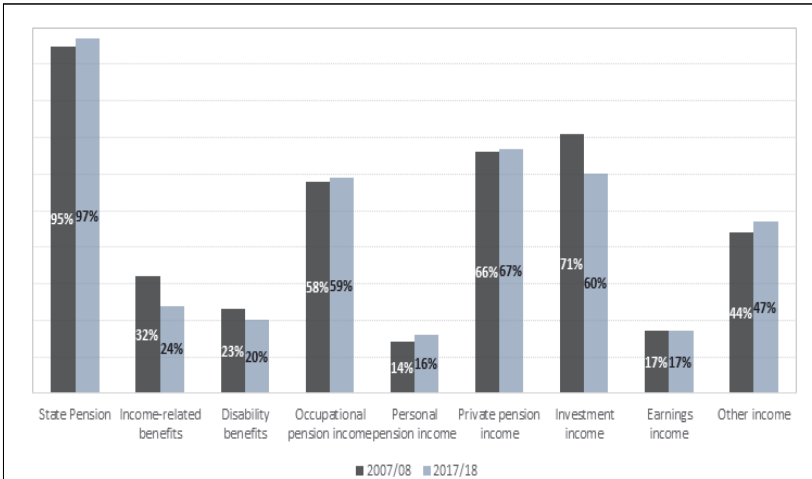
직역연금 비중은 최근 퇴직자의 경우 전체 경상소득에서 26%를 차지하고, 75세 미만의 가구주 경우 27%를 차지한다. 최근에 퇴직하지 않은 연금수급자의 경우에는 29%를 차지하며, 75세 이상의 연금수급자의 경우에는 30%를 차지하는 것으로 나타난다. 평균 직역연금 수급액은 젊은 그룹이 더 높고, 젊은 그룹은 전체 소득 또한 높다. 따라서 직역연금 수급액이 젊은 그룹의 전체소득에 기여하는 바는 작다(DWP, 2019a). 근로 소득(earnings)이 전체 소득에서 차지하는 비중은 최근퇴직자의 경우에는 26%이며, 75세 미만은 24%로 나타난다. 최근 퇴직자가 아닌 경우에는 13%를 차지하고 있으며, 75세 이상인 경우에는 5%정도를 차지한다. 나이가 많은 수급자일수록 일을 하지 않기 때문이다(DWP, 2019a).

대부분의 연금수급 대상자는(97%) 공적연금을 받고 있고(17/18 기준)지만, 이렇게 공적연금 수급 대상자의 수급비율이 높아진 시기는 대부분은 97/98과 07/08 사이에 증가한 것이다. 07/08년에 이미 95%가 공적연금 수급자였다. 17/18년도에 소득과 연계된 복지급여는 모든 연금수급 대상자 중 24%가 수급했는데, 97/98년도의 36%에 비해 감소했다(DWP, 2019a). 이는 공적연금과 개인연금이 지난 20년 동안 증가한 결과로 볼 수 있다. 공적연금과 개인연금으로 인한 소득의 증가는 소득연계 복지급여 수급을 감소시키기 때문이다. 17/18에 연금수급 대상자의 20%는 장애급여(disability benefits)을 받았는데, 이는 97/98의 19% 보다는 증가한 것이지만, 07/08의 23%에 비해서는 감소한 것이다. 지난 20년간 직역연금 수급비율은 약 59%를 유지하고 있다. 개인연금은 1988년에 도입했으며, 수급비율이 97/98에는 5%이지만 점차 확대되어

17/18년에 개인연금 수급자는 16%로 나타났다. 근로소득(earning)은 모든 연금수급 대상자 중 7%만이 있다(DWP, 2019a).

[그림 3-11] 노인가구의 소득구성비율

(단위: %)



주: 연금수급 대상자 기준임

자료: DWP. (2019a). Pensioners' Incomes Series: An analysis of trends in Pensioner Incomes:1994/95 to 2017/18, p. 4.

(<https://www.gov.uk/government/statistics/pensioners-incomes-series-financial-year-2017-to-2018>. 2020.04.06. 인출.)

2. 영국의 소득보장제도 효과성

가. 분석자료

영국의 소득보장제도 효과성 평가는 가족소득조사(FRS)와 저소득 가구의 소득조사(HBAI)를 활용하였다. FRS 조사는 영국에서 가장 규모가 큰 횡단 가구조사이며, 이 조사의 목적은 가구의 소득을 파악하기 위함인

다. 따라서 FRS 는 다양한 소득원천에 대한 정보가 매우 세부적으로 제공되고 있다. FRS 회계연도에 기초하여 매년 조사하는 데이터이며 94/95년부터 시작했다. 2011년 4월부터 GB(Great Britain)의 목표 표본 규모는 5,000가구씩 줄어들었으며 그 이후로 영국의 목표 샘플규모는 20,000 가구다. 01/02까지 FRS 는 GB(Great Britain)만 대표했으나 02/03 이후부터는 북 아일랜드가 추가되어 현재는 영국 전체를 대표하고 있다(DWP, 2019b).

여기서는 2013/14 회기년도 이후 자료만을 분석하고자 한다. 노인 대상 소득보장제도에 해당하는 연금크레딧과 신국가연금 제도 변화를 포괄하는 시기이기 때문이다. 연금크레딧은 2014년 이후 축소되었고, 신국가연금제도 도입은 2014년도에 추진되었지만 수급자 발생이 2016년 4월 이후부터 발생하기 때문이다.

FRS는 영국에서 빈곤, 삶의 질과 박탈 관련 지수를 발표하는 자료인 HBAI의 기본자료로 활용되고 있다. 여기서는 FRS 자료를 기본으로 하는 HBAI 자료를 동시에 활용했다. 서베이 자료의 한계인 고소득자의 과소표집의 단점을 일부 보정하기 위해 다른 소득조사 자료(SPI: Survey of Personal Income)를 활용하여 보정한 소득 값도 동시에 제공하고 있으며 다양한 소득에 대한 정보를 동시에 제공하고 있기 때문이다(DWP, 2019c, p. 10).

HBAI자료는 개인 단위와 급여 단위(benefit unit)의 데이터를 제공하고 있다. 개인 단위 데이터에서 조사 대상자의 연령을 추출하여 급여단위 데이터와 결합하고 연령이 65세 이상인 노인을 대상으로 분석했다. 분석에서는 기본적으로 급여단위 데이터를 활용하고, 개인 가중치를 적용했다. FRS 데이터는 연금데이터, 복지급여 데이터 등 데이터에서 제공하는 주요한 내용별로 다양하게 데이터를 제공하고 있다. 또한 FRS 데이터는

HBAI와 결합하여 사용할 수 있다. 여기서는 HBAI의 급여단위 데이터를 중심으로 FRS의 복지급여 데이터와 연금데이터를 결합하여 분석했다.

나. 빈곤율 감소효과

먼저 공적이전의 빈곤율 감소 효과를 살펴보기 위해 시장소득과 경상소득 기준의 빈곤율을 살펴보고자 한다. 빈곤선은 중위소득의 50%를 활용했으며, 가구소득의 균등화를 위해 가구원 수 제곱근으로 소득을 나눴다²⁴⁾. <표 3-13>은 연도별 노인 빈곤율 변화를 제시한 것이다. 시장소득을 기준으로 중위소득의 50% 미만을 빈곤선으로 정했을 때, 노인 빈곤율은 2013/14년도에 가장 높게 나타나며, 이후 다소 등락한다. 그러나 가장 최근인 2017/18년도에는 전년도에 비해 다소 증가하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 2013/14년도에 노인 빈곤율은 시장소득을 기준으로 했을 때 47.2%인데, 2014/15년에는 44.6%로 감소하지만 이후 약 45% 내외에서 조금씩 증가와 감소를 반복한다. 그러나 2017/18년에 46.2%로 이전의 45% 내외에 있던 빈곤율이 조금 올라가고 있다.

빈곤선은 시장소득 중위 50%미만으로 고정하고 소득을 경상소득으로 했을 때 노인 빈곤율은 급격하게 떨어진다. 공적이전으로 인한 노인의 빈곤감소 효과가 매우 크게 나타남을 알 수 있다. 먼저 2013/14년도 경상소득 기준 노인 빈곤율을 5.7%로 가장 낮게 나타낸다. 2013/14년도에는

24) HBAI에서 제공하는 중위소득이 있지만, 이 경우 가구소득의 균등화를 가구원수 제곱근으로 나눈 값이 아니어서 활용하지 않았는데, 데이터에서 제공하는 중위소득 값은 연구자가 계산한 중위소득에 비해 높게 나타남. 이러한 차이는 대부분은 소득을 균등화하는 방식에서 오는 것으로 확인함. HBAI에서 사용하는 균등화 방식은 수정 OECD 방식을 적용하고 있는데 성인 한명은 0.67 이며 이 후 성인 한 명이 증가할 때 0.33을 적용하고 14세 미만 아동의 경우에만 아동 한 명당 0.20을 적용하는 방식임(DWP, 2020a, p. 22).

시장소득 기준 빈곤율은 가장 높지만, 경상소득 기준 빈곤율은 가장 낮다. 공적이전으로 인한 빈곤감소 효과가 가장 큰 해라고 할 수 있다. 2014/15년에는 6.2%로 경상소득 기준 노인 빈곤율과 달리 전 년도에 비해 다소 증가하고 있다. 이후 경상소득 기준 노인 빈곤율은 약 6% 대를 유지하고 있다.

공적이전이 노인 빈곤율을 감소시키는 효과는 앞서 설명했듯이 2013/14년도에 41.4%p 로 가장 높게 나타나며, 2014/15년에 다소 감소한 이후, 2013/2014년 수준과 비교하면 높지 않지만 조금씩 증가하고 있다고 볼 수 있다. 2013/14년도는 아직 연금크레딧이 축소되기 전이지만, 연금크레딧이 축소된 2014년 이후인 2014/15년에는 공적이전의 노인 빈곤율 감소효과가 38.4%p 로 가장 낮게 나타난다. 2016년 신국가연금 도입 이후에 공적이전의 노인 빈곤율 감소효과는 2016/17년도와 2017/18 년도에는 약간 증가한다.

〈표 3-13〉 연도별 노인 빈곤율 추이

(단위: %p, %)

	시장소득 빈곤율 (A)	경상소득 빈곤율 (B)	빈곤율 감소효과	
			(A-B)	(A-B)/A
2013/14	47.2	5.7	41.4	87.8
2014/15	44.6	6.2	38.4	86.0
2015/16	45.4	6.4	39.0	85.9
2016/17	45.2	6.2	39.1	86.4
2017/18	46.2	6.7	39.5	85.4

주: 소득은 시장소득을 기준으로 했으며 빈곤선은 시장소득 기준 중위50%미만을 기준으로 설정했으며, 균등화 지수는 가구원수의 제곱근으로 소득을 나눈 값을 활용함. 2018/2019 회기년도 데이터에서 노인 빈곤율은 가구원의 연령에 대한 정보를 활용할 수 있는 데이터가 없어 제외함. 노인은 만 65세 이상을 기준으로 구분함.

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19.

[data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석.
(<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

공적이전을 크게 세 가지 범주로 구분하여 각 제도가 노인 빈곤을 감소에 기여하는 효과를 살펴보았다. 공적이전은 사회보험 형태인 공적연금, 노인을 대상으로 하는 공공부조성 공적이전인 연금크레딧, 유니버설 크레딧과 같은 기타 공공부조성 현금급여 세 가지로 구분했다. 먼저 공적연금의 빈곤감소 효과를 살펴보고자 한다. <표 3-14>는 공적연금의 노인 빈곤을 감소 효과 추이를 제시한 것이다. 빈곤선은 경상소득 기준 중위소득 50% 미만을 기준으로 했다. 경상소득에서 공적연금을 제외 한 소득과 경상소득을 기준으로 빈곤을 차이를 비교했으며 그 차이를 공적연금의 빈곤 감소효과로 봤다. 공적연금을 제외했을 때 빈곤율(A)은 2013/14년에는 44.3%이며, 2014/15년에는 42.1%로 감소하다 이후 42% 내외를 유지했지만, 2017/18년에는 45.0%로 증가했다.

<표 3-14> 공적연금의 노인 빈곤을 감소 효과 추이 : 경상소득의 중위소득 50% 기준

(단위 : %p, %)

	공적연금 제외 소득 빈곤율(A)	경상소득 빈곤율 (B)	빈곤율 감소효과	
			(A-B)	(A-B)/A
2013/14	44.3	5.7	38.5	87.0
2014/15	42.1	6.2	35.8	85.2
2015/16	42.8	6.4	36.4	85.1
2016/17	42.6	6.2	36.5	85.5
2017/18	45.0	6.7	38.3	85.1

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19. [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828. 연도별 원자료 분석.
(<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

공적연금의 노인 빈곤율 감소효과는 2013/14년에 38.5%p 로 가장 높게 나타나고 이후 등락이 있지만 약 36%p 대의 감소효과를 보이지만, 2017/18년에 38.3%p 로 2013/14 년도 수준과 비슷한 것으로 나타났다. 신국가연금의 신규 수급이 2016년도 4월 이후에 발생하지만 실질적

인 대상자는 2017년도부터 발생하고 이후 점차 증가한다고 보면 그 효과는 단기간에 추정하기 어려운 측면이 있다. 그럼에도 공적연금의 노인 빈곤율 감소효과는 2017/18년도에 어느 정도 증가했다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 공적연금은 노인 빈곤율을 적게는 85.1%를 많게는 87.0%까지 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 노인의 소득 원천 중 노인 빈곤율 감소에 가장 많이 기여하는 소득이라고 볼 수 있다.

연금크레딧의 노인 빈곤율 감소효과는 앞서 공적연금의 빈곤율 감소효과를 측정하는 방식과 같은 방식으로 측정했다. 경상소득 기준 중위 50% 미만을 빈곤선으로 활용했고, 경상소득(B)과 경상소득에서 연금크레딧을 뺀 소득(A)을 기준으로 노인 빈곤율을 측정하여 그 차이를 연금크레딧에 의한 노인 빈곤율 감소효과로 측정했다.

〈표 3-15〉 연금크레딧의 노인 빈곤율 감소 효과 추이 : 경상소득의 중위소득 50% 기준

(단위 : %p, %)

	연금크레딧 제외 소득 빈곤율 (A)	경상소득 빈곤율 (B)	빈곤율 감소효과	
			(A-B)	(A-B)/A
2013/14	7.2	5.7	1.5	20.6
2014/15	7.2	6.2	1.0	13.9
2015/16	7.5	6.4	1.1	15.2
2016/17	7.3	6.2	1.1	15.3
2017/18	7.9	6.7	1.2	15.1

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19.

[data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석.

(<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

연금크레딧을 제외한 소득의 빈곤율은 2013/14년에 7.2%로 경상소득 기준의 빈곤율이 5.7%와 1.5%p로 크게 차이가 나지 않는다. 연금크레딧의 노인 빈곤율 감소효과가 작다는 것을 의미한다. 2014/15년에 연

금크레딧의 빈곤율 감소효과는 더욱 축소된 것으로 나타났다. 이는 연금 크레딧이 2014년 이후 축소된 것이 어느 정도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 2015/16년도 이후에 연금크레딧의 노인 빈곤율 감소효과는 1.1%p를 유지하다 2017/18년도에 1.2%p로 약간 증가한 것으로 나타났다. 살펴본 바와 같이 연금크레딧이 노인 빈곤을 완화하는데 일정 부분 기여하고는 있지만, 공적연금에 비해서는 그 크기가 매우 작다고 할 수 있다. 당연히 연금만으로는 연금크레딧은 취약한 저소득 노인에게 자산조사를 통해 제공하는 공공부조성 연금이기 때문에 대상자 규모나 급여액에 있어서도 공적연금과는 차이가 나기 때문이라고 볼 수 있다.

영국의 공공부조 제도인 통합급여(Universal Credit)는 2012년에 제정되어 2013년에 도입되었다. 기존의 부조적 성격의 구직자 수당(Jobseeker's Allowance), 고용지원수당(Employment and support Allowance) 소득 지원(Income Support), 근로장려세제(Working Tax Credit), 자녀 장려세제(Child Tax Credit) 주거급여(Housing Benefit)를 통합한 공공부조라고 할 수 있다. 아직까지 전면적 시행을 하고 있는 것이 아니기 때문에 현재까지는 기존 제도와 통합급여가 모두 시행되고 있다. 또한 통합급여는 대체로 근로가능연령대 인구가 주요한 수급 대상자이기 때문에 주거급여를 제외하면 노인이 그 대상이 되기는 어렵다. 따라서 공공부조의 노인 빈곤 감소효과나 불평등 감소효과는 매우 작을 것으로 예상되며, 그 효과의 상당 부분은 주거급여로 인한 것일 가능성이 크다는 점은 유의해야 한다. 여기서는 두 가지 제도 모두 합산한 급여를 공공부조로 정의하고, 공공부조의 노인 빈곤율 감소효과를 측정했다. <표 3-16>는 공공부조의 노인 빈곤율 감소효과 추이를 제시했다.

경상소득에서 공공부조를 제외한 소득의 빈곤율은 2013/14년에 가장 낮은 7.7%였으며, 이후 8.4%로 빈곤율이 증가하다 2016/17년까지 비슷

한 수준으로 유지된다. 그러나 2017/18년에 8.9%로 증가한다. 공공부조의 노인 빈곤율 감소효과는 증가와 감소를 반복하고 있지만, 2015/16년에 23.8%로 그 효과가 가장 낮게 나타난다. 공공부조의 노인 빈곤율 감소효과가 가장 큰 시기는 2014/15년으로 나타났다. 노인의 다른 소득 원천과 비교해 볼 때 공공부조의 노인 빈곤율 감소효과는 연금크레딧보다는 다소 높지만, 공적연금보다는 낮게 나타났다.

〈표 3-16〉 공공부조의 노인 빈곤율 감소 효과 추이 : 경상소득의 중위소득 50% 기준

(단위 : %p, %)

	공공부조 제외시 빈곤율 (A)	경상소득 빈곤율 (B)	빈곤율 감소효과	
			(A-B)	(A-B)/A
2013/14	7.7	5.7	1.9	25.0
2014/15	8.4	6.2	2.2	26.0
2015/16	8.4	6.4	2.0	23.8
2016/17	8.3	6.2	2.1	25.2
2017/18	8.9	6.7	2.2	24.6

주: 공공부조는 통합급여인 유니버설 크레딧(Universal Credit:이하 UC)과 UC로 통합되기 전 구직자 수당(Jobseeker's Allowance), 고용지원수당(Employment and support Allowance) 소득 지원(Income Support), 근로장려세제(Working Tax Credit), 자녀 장려세제(Child Tax Credit) 주거급여(Housing Benefit)를 모두 의미함

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19.

[data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828. 연도별 원자료 분석.

(<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

빈곤갭 비율은 빈곤층의 소득과 빈곤선과의 격차가 빈곤선의 몇 %인가를 나타내며, 빈곤선으로부터 멀리 떨어져 있을수록 값이 크기 때문에 빈곤의 깊이 또는 정도를 나타낸다. 아래 〈표 3-17〉는 영국의 공적이전급여가 시장소득 기준의 노인의 빈곤갭을 어느 정도 줄여줄 수 있는지를 제시한 것이다. 여기서 공적이전의 빈곤갭비율 감소효과는 시장소득 기준의 빈곤갭 비율과 경상소득 기준의 빈곤갭 비율과의 차이를 통해 측정했

다. 빈곤선은 시장소득 기준 중위50%미만을 의미한다.

시장소득 기준 노인의 빈곤갭 비율은 2013/14년에는 30.6%이다. 빈곤한 노인이 빈곤을 벗어나기 위해 빈곤선의 30.6%만큼의 소득이 더 필요하다는 의미이다. 2013/14년 이후 노인의 빈곤갭 비율은 약간의 감소와 증가를 반복하다 2017/18년에는 2013/14년보다 약간 더 증가하였다. 그러나 시장소득 기준의 노인 빈곤갭 비율은 매우 극적인 변화가 있다고 보기는 어렵고 일정한 수준을 유지하고 있다고 볼 수 있다.

경상소득 기준의 노인 빈곤갭 비율은 2013/14년도에는 1.1%로 매우 그 비율이 낮다. 이러한 결과는 시장소득 기준의 빈곤갭 비율을 공적이전이 크게 완화하고 있다는 의미다. 2013/14년 이후 빈곤갭 비율은 약간씩 증가하여 2016/17년에 1.4%로 그 비율은 이후에도 유지하고 있다.

시장소득과 경상소득의 빈곤갭 비율과의 차이를 살펴보면, 공적이전은 빈곤갭 비율을 95%이상 감소시키고 있다. 그러나 그 추이는 2013/14년에 96.4%에서 2016/17년 까지 아주 미세하게 감소하다 2017/18년에 약간 증가했다. 살펴봤듯이 영국의 노인 빈곤갭 비율은 공적이전급여가 크게 줄이는 것으로 보인다. 그러나 공적이전의 빈곤갭 비율 감소효과는 2016/17년을 제외하면 2013/14년 이후 감소하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-17〉 전체 공적이전의 노인 빈곤갭 비율 개선 효과

(단위 : %p, %)

	시장소득 적용 빈곤갭 비율(A)	경상소득 적용 빈곤갭 비율(B)	빈곤갭 비율 개선 효과	
			(A-B)	(A-B)/A
2013/14	30.6	1.1	29.5	96.4
2014/15	29.2	1.1	28.1	96.1
2015/16	30.0	1.3	28.8	95.8
2016/17	29.6	1.4	28.2	95.1
2017/18	31.1	1.4	29.6	95.4

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19. [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석. (<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

공적연금의 노인 빈곤갭 비율 감소효과는 <표 3-18>에 제시했다. 공적연금 제외 소득 기준의 빈곤갭 비율은 2013/14년에 19.5%이지만, 이후 한 차례 감소 후 지속적으로 증가하고 있으며, 2017/18년에는 21.9%로 2013/14년에 비해서도 약간 증가했다. 공적연금의 급여 수준을 강화하는 개혁이 시행되고 신국가연금 대상자가 2016년 이후부터 발생했지만, 노인의 소득 보장성 강화에는 크게 기여했다고 보기 어렵다. 그러나 새로운 제도 도입으로 인한 효과를 판단하기에는 이른 측면도 존재한다.

그럼에도 불구하고 공적이전 급여 중 공적연금의 빈곤갭 비율 감소 효과는 큰 것으로 나타났다. 공적연금의 빈곤갭 비율 감소효과는 2013/14년에 94.4%로 매우 높다. 이후 2017/18년을 제외하면 2013/14년 이후 공적연금의 빈곤갭 비율 감소효과는 감소하고 있다.

<표 3-18> 공적연금의 노인 빈곤갭 비율 개선 효과

(단위 : %p, %)

	공적연금 제외 소득 빈곤갭 비율(A)	경상소득 적용 빈곤갭 비율(B)	빈곤갭 비율 개선 효과	
			(A-B)	(A-B)/A
2013/14	19.5	1.1	18.4	94.4
2014/15	18.7	1.1	17.5	93.9
2015/16	19.7	1.3	18.4	93.5
2016/17	19.9	1.4	18.4	92.7
2017/18	21.9	1.4	20.5	93.4

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19. [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석. (<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

연금크레딧 제외 소득 기준 노인의 빈곤갭 비율은 1.5%다. 연금크레딧을 제외한 소득을 기준으로 했을 때 빈곤갭 비율이 낮은 것은 이 외 다른 공적이전이 빈곤갭 비율을 상당부분 줄여주기 때문이다. 특히 공적연금이 노인의 빈곤갭 비율을 대부분 줄여주기 때문이기도 하며, 역으로 연금

크레딧은 노인의 빈곤갭 비율을 크게 개선시키지 못하고 있기 때문이기도 하다. 연금크레딧 제외 소득과 경상소득 빈곤갭 비율과 의 차이를 보면, 빈곤갭 비율 감소효과는 0.3%p에서 0.4%p 수준이며, 연금크레딧 제외 소득 빈곤갭 비율의 16.6%에서 26.7% 정도만 감소시키기 때문이다.

연금크레딧의 빈곤갭 비율 감소효과는 지속적으로 감소하고 있다. 2013/14년도에는 연금크레딧의 노인 빈곤갭비율 감소효과가 26.7%이지만 2014/15년에는 22.3%로 낮아졌고 이후에도 지속적으로 감소하여 2017/18년에는 16.6%로 낮아졌다. 연금크레딧 제외 소득의 빈곤갭 비율이 올라가는 기저효과 때문이기도 하지만, 연금크레딧이 축소됨으로써 보장성이 약해진 것 또한 영향을 미친 것으로 보인다.

〈표 3-19〉 연금크레딧의 노인 빈곤갭 비율 개선 효과

(단위 : %p, %)

	연금크레딧 제외 소득 빈곤갭 비율(A)	경상소득 적용 빈곤갭 비율(B)	빈곤갭 비율 개선 효과	
			(A-B)	(A-B)/A
2013/14	1.5	1.1	0.4	26.7
2014/15	1.5	1.1	0.3	22.3
2015/16	1.6	1.3	0.4	22.0
2016/17	1.8	1.4	0.3	17.8
2017/18	1.7	1.4	0.3	16.6

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19.
[data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석.
(<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

공공부조 제외 소득 기준 빈곤갭 비율은 2017/18년을 제외하면 지속적으로 증가하고 있다. 2013/14년에 공공부조 제외 소득의 빈곤갭 비율은 1.4%이지만 2014/15년에는 1.5%였으며 2016/17년에는 1.8%로 증가했다. 그러나 2017/18년에는 전년도에 비해 약간 감소한 수준인 1.7%다. 공공부조의 빈곤갭 비율 감소효과의 크기는 0.2%p에서 0.4%p 로 크

지 않다.

공공부조의 노인 빈곤갭 비율 감소효과는 2016/17년을 제외하면 감소하고 있다고 볼 수 있다. 2013/14년에 빈곤갭 비율 감소효과는 22.0%였지만, 2015/16년에는 16.3%로 감소됐다. 2016/17년에 21.3%로 증가했지만 2017/18년에는 17.3%로 감소했다.

〈표 3-20〉 공공부조의 노인 빈곤갭 비율 개선 효과

(단위 : %p, %)

	공공부조 제외 소득 빈곤갭 비율(B)	경상소득 적용 빈곤갭 비율(A)	빈곤갭 비율 개선 효과	
			(A-B)	(A-B)/A
2013/14	1.4	1.1	0.3	22.0
2014/15	1.5	1.1	0.3	22.4
2015/16	1.5	1.3	0.2	16.3
2016/17	1.8	1.4	0.4	21.3
2017/18	1.7	1.4	0.3	17.3

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19.

[data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석.

(<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

다. 불평등 감소효과

영국은 시장소득을 기준으로 할 때 빈곤율도 높지만 불평등 수준 또한 높은 것으로 나타난다. 2013/14년 시장소득 기준 노인인구의 지니계수는 0.611로 매우 높게 나타난다. 이후 지니계수는 뚜렷한 추이가 있는 것은 아니며 감소와 증가를 반복하고 있다. 시장소득 기준 지니계수와 경상소득 지니계수를 비교해보면 공적이전 급여로 인해 불평등이 큰 폭으로 감소하고 있다. 2013/14년에 경상소득을 기준으로 할 때 지니계수는 시장소득 기준의 지니계수에 비해 0.2684만큼 감소하여 약 0.343으로 나타난다. 공적이전 급여의 지니계수 감소 효과는 감소나 증가 추이가 보이지는 않지만 2014/15년 이후부터는 2013/14년도 수준에 비해 감소

했다. 2013/14년을 제외하면 공적이전 급여의 지니계수 감소효과가 가장 큰 해가 2017/18년인데 이 때 그 크기는 0.259로 2013/14년의 0.268에 비해 다소 작다.

〈표 3-21〉 지니계수-노인인구 : 시장소득, 경상소득, 적용

	시장소득 적용	경상소득 적용	전체 공공이전 급여의 지니계수 감소효과
2013/14	0.6110	0.3426	0.2684
2014/15	0.5987	0.3448	0.2539
2015/16	0.6096	0.3540	0.2556
2016/17	0.5979	0.3454	0.2525
2017/18	0.6216	0.3625	0.2591

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19. [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828. 연도별 원자료 분석. (<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

다음 〈표 3-22〉는 공적연금과 연금크레딧 공공부조 소득을 제외한 노인의 지니계수를 연도별로 제시했고, 〈표 3-23〉는 공적연금과 연금크레딧 공공부조의 불평등 완화효과를 제시했다. 먼저 〈표 3-22〉에 제시된 지니계수를 소득 유형별로 살펴보면, 경상소득과 연금크레딧 제외 소득 공공부조 제외 소득 기준의 지니계수는 커다란 차이를 보이지 않는다. 그러나 공적연금 제외 소득 기준의 지니계수는 경상소득 기준 지니계수와 크게 차이가 난다. 공적연금을 제외한 소득을 기준으로 할 때 불평등 지수가 높아지고 공적연금까지 합산한 소득인 경상소득을 기준으로 할 때 지니계수가 낮아진다는 것은 이 둘의 차이만큼 공적연금이 불평등을 완화하는데 크게 기여한다는 의미다. 보다 구체적으로 개별 소득 원천이 지니계수를 얼마나 감소하는지는 〈표 3-23〉에 제시했다.

〈표 3-22〉 지니계수-노인인구 : 경상소득 기준 공적연금제외, 연금크레딧, 공공부조제외

	경상소득	공적연금 제외 소득	연금크레딧 제외 소득	공공부조 제외 소득
2013/14	0.3426	0.4981	0.3500	0.3542
2014/15	0.3448	0.4964	0.3512	0.3563
2015/16	0.3540	0.5086	0.3609	0.3649
2016/17	0.3454	0.5021	0.3511	0.3562
2017/18	0.3625	0.5320	0.3683	0.3729

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19.
 [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석.
 (<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

전체 공적이전이 지니계수를 감소하는 효과는 2013/14년에는 약 0.268 정도이며, 이후 약간의 감소와 증가를 반복하고 있다. 가장 최근인 2017/18년에는 전체 공적이전의 지니계수 감소효과는 0.259로 2013/14년에 비해서는 감소했다.

공적연금의 지니계수 감소효과는 다른 공적이전 급여에 비해 지니계수 감소효과가 가장 크다. 2013/14년 공적연금의 지니계수 감소효과는 0.1555이며 2014/15년에 한 차례 감소한 이후 조금씩 지속적으로 증가했다. 2017/18년에는 0.169로 2013/14년에 비해 공적연금의 지니계수 감소효과는 0.014 만큼 증가했다.

연금크레딧의 지니계수 감소효과는 다른 소득 유형에 비해 가장 작다. 2013/14년에 연금크레딧의 지니계수 감소효과는 0.007 이지만, 공공부조의 지니계수 감소효과는 0.02다. 연금크레딧의 지니계수 감소 효과는 연도별로 감소와 증가를 반복하고 있지만 그 크기는 매우 작다. 공공부조의 경우에도 지니계수의 감소효과는 크지 않다. 공공부조의 지니계수 감소효과 또한 연도별로 증가와 감소를 반복하고 있다.

〈표 3-23〉 노인 인구의 소득 유형별 지니계수 감소효과

	전체 공적이전	공적연금	연금크레딧	공공부조
2013/14	0.2683	0.1555	0.0073	0.0200
2014/15	0.2539	0.1516	0.0064	0.0224
2015/16	0.2556	0.1546	0.0069	0.0212
2016/17	0.2525	0.1567	0.0057	0.0228
2017/18	0.2591	0.1695	0.0058	0.0187

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19. [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석. (<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

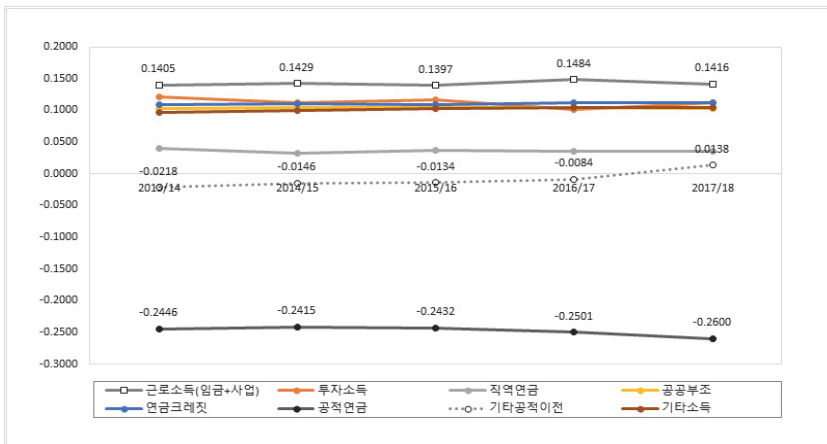
라. 불평등도(지니계수)에 대한 기여도 분석

노인 인구의 소득불평등 변화에 어떤 소득이 기여했는지 보다 구체적으로 살펴보기 위해 샤플리 분해 방법을 활용하여 소득 원천별 불평등에 기여한 정도를 분해했다. 여기서는 영점 샤플리 값과 평균 샤플리 값 두 가지 결과를 제시했다. 둘의 가장 큰 차이는 영점 샤플리 값은 개별 소득의 점유율을 고려하지 않는다는 점이다(이우진, 2016, p. 4). 영점 샤플리 값과 평균 샤플리 값의 결과는 불평등 완화 목적에 따라 다른 함의를 준다. 평균 샤플리 값은 전체 소득 불평등을 완화하기 위해 전체 소득 불평등도에 기여도가 가장 큰 소득을 중심으로 접근할 수 있도록 근거를 제공하지만, 영점 샤플리 값의 결과는 불평등도가 가장 높은 특정 소득 원천에 대한 정보를 제공할 수 있다(이우진, 2016, p. 32).

노인의 소득 불평등도를 지니계수로 이용하여 소득원천별 불평등에 기여하는 정도의 연도별 변화는 그림과 표로 제시했다. 먼저 영점 샤플리 값 분해 결과는 [그림 3-12]와 〈표 3-24〉에 제시했다. 2017/18년도를 기준으로 볼 때 공적연금이 노인의 전체 불평등도인 0.3628에 대해 음의 방향으로 영향을 준다. 즉, 불평등도를 0.26 만큼 71.7% 완화하는 방향

으로 작용한다. 2014/15년 이후부터는 공적연금이 불평등 완화에 기여하는 정도는 증가하고 있다. 2016년 이후 공적연금의 보장성을 강화하는 신국가연금 수급 대상자가 발생하게 되는데 이미 그 전해부터 공적연금은 불평등 완화에 점차 기여하고 있는 것으로 보인다.

[그림 3-12] 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 영점 샤플리값 분해



주: 여기서는 절대적 기여도의 년도별 변화만을 그림으로 제시함.

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19.

[data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석.

(<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

공적연금 외에 노인 소득불평등 완화에 기여하는 것은 기타 공적이전이다. 그러나 기타 공적이전은 2017/18년에는 절대적 기여 정도가 양의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타나 불평등 완화에 기여하는 정도가 낮아졌다. 연금크레딧과 공공부조는 투자소득과 유사한 수준으로 소득불평등도에 기여하는 것으로 나타났다. 그러나 앞서 설명했듯이 영점 샤플리값 분해 결과는 특정 소득의 점유율을 고려하지 않았기 때문에 소득원천별 불평등도에 기여하는 정도를 과대 추정한다.

〈표 3-24〉 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 영점 샐러리갭 분해

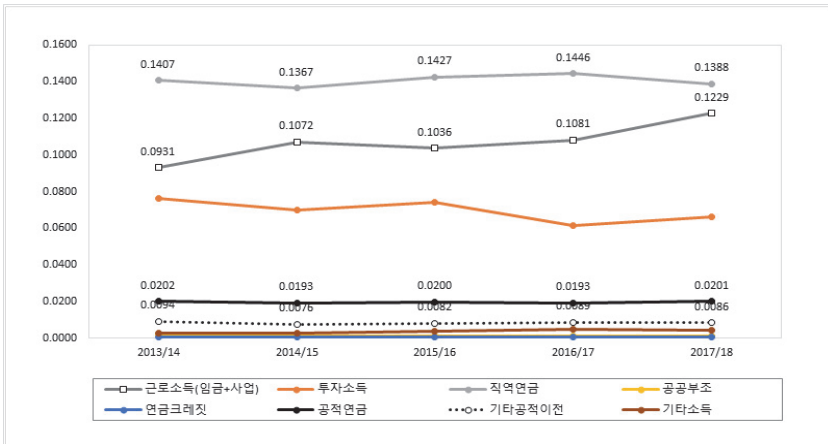
(단위: %)

연도	소득원천	소득점유율	절대적기여	상대적기여
2013/14	근로소득(임금+사업)	0.1509	0.1405	0.4081
	투자소득	0.1229	0.1212	0.3521
	직역연금	0.3009	0.0400	0.1163
	공공부조	0.0160	0.1034	0.3005
	연금크레딧	0.0098	0.1090	0.3165
	공적연금	0.3153	-0.2446	-0.7107
	기타공적이전	0.0778	-0.0218	-0.0633
	기타소득	0.0064	0.0965	0.2805
2014/15	합계	1.0000	0.3442	1.0000
	근로소득(임금+사업)	0.1733	0.1429	0.4136
	투자소득	0.1184	0.1125	0.3257
	직역연금	0.3003	0.0326	0.0944
	공공부조	0.0154	0.1038	0.3006
	연금크레딧	0.0088	0.1102	0.3189
	공적연금	0.3078	-0.2415	-0.6993
	기타공적이전	0.0686	-0.0146	-0.0424
2015/16	기타소득	0.0074	0.0996	0.2885
	합계	1.0000	0.3454	1.0000
	근로소득(임금+사업)	0.1674	0.1397	0.3941
	투자소득	0.1214	0.1173	0.3309
	직역연금	0.3041	0.0370	0.1044
	공공부조	0.0146	0.1045	0.2947
	연금크레딧	0.0091	0.1097	0.3096
	공적연금	0.3066	-0.2432	-0.6862
2016/17	기타공적이전	0.0689	-0.0134	-0.0379
	기타소득	0.0079	0.1029	0.2904
	합계	1.0000	0.3544	1.0000
	근로소득(임금+사업)	0.1702	0.1484	0.4259
	투자소득	0.1099	0.1007	0.2889
	직역연금	0.3086	0.0359	0.1032
	공공부조	0.0141	0.1048	0.3008
	연금크레딧	0.0078	0.1121	0.3217
2017/18	공적연금	0.3127	-0.2501	-0.7178
	기타공적이전	0.0678	-0.0084	-0.0240
	기타소득	0.0089	0.1050	0.3013
	합계	1.0000	0.3484	1.0000
	근로소득(임금+사업)	0.1935	0.1416	0.3902
	투자소득	0.1089	0.1118	0.3082
	직역연금	0.2908	0.0357	0.0983
	공공부조	0.0137	0.1035	0.2852
2017/18	연금크레딧	0.0079	0.1124	0.3099
	공적연금	0.3184	-0.2600	-0.7167
	기타공적이전	0.0577	0.0138	0.0380
	기타소득	0.0091	0.1041	0.2868
	합계	1.0000	0.3628	1.0000

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19. [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828. 연도별 원자료 분석. (<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

노인의 불평등도를 소득원천별로 평균사플리 값으로 분해한 결과는 [그림 3-13] 과 <표 3-25>에 제시했다.

[그림 3-13] 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 평균 샤플리값 분해



주: 여기서는 절대적 기여도의 년도별 변화만을 그림으로 제시함.

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19.

[data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석.

(<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

평균 샤플리값은 특정 소득의 점유율을 고려한 값이다. 따라서 앞서 제시한 영점 샤플리값과는 차이가 있다. 공적연금의 평균 샤플리값 분해 결과는 앞선 결과와 달리 음의 값을 가지지 않는다. 2017/18년도를 기준으로 살펴보면 공적연금의 불평등기여도는 전체 불평등도인 0.3628에 대해 0.0201 만큼 약 5.6% 기여한다. 노인의 전체 소득에서 공적연금이 차지하는 점유율은 31.84%로 다른 소득 원천에 비해 높음에도 불평등도에 영향을 미치는 정도는 낮다고 할 수 있다. 연금크레딧과 공공부조가 전체 소득불평등에 기여하는 바는 매우 낮다. 앞서 영점 샤플리값 분해와 다른 결과를 보여준다. 이는 연금크레딧이나 공공부조가 소득점유율이

매우 낮은데서 기안한다고 볼 수 있다. 소득점유율이 공공부조는 1.37%이며 연금크레딧은 0.79%로 매우 낮다. 소득분배적 기능이 있는 소득임에도 전체 소득에서 차지하는 비율이 낮아 불평등도에 영향을 미치는 정도도 매우 낮다고 볼 수 있다.

영점 샵플리값 분해와 평균 샵플리값 분해 결과를 살펴보면, 두 결과 모두 근로소득이 노인의 소득 불평등에 미치는 영향이 가장 큰 것으로 나타났다. 따라서 노인의 전체 소득 불평등도를 완화하기 위해서는 근로소득의 불평등도를 완화하기 위한 노력이 선행되어야 한다. 다음으로 소득 불평등도에 크게 영향을 미치는 소득은 직역연금 소득이다. 약간의 등락이 있긴 하지만 전반적으로는 직역연금이 노인의 전체 소득 불평등도에 기여하는 정도는 증가하고 있다.

〈표 3-25〉 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 평균 샤플리 분해 결과

연도	소득원천	소득점유율	절대적기여	상대적기여
2013/14	근로소득(임금+사업)	0.1509	0.0931	0.2704
	투자소득	0.1229	0.0762	0.2212
	직역연금	0.3009	0.1407	0.4089
	공공부조	0.0160	0.0016	0.0046
	연금크레딧	0.0098	0.0005	0.0014
	공적연금	0.3153	0.0202	0.0588
	기타공적이전	0.0778	0.0094	0.0272
	기타소득	0.0064	0.0026	0.0075
2014/15	합계	1.0000	0.3442	1.0000
	근로소득(임금+사업)	0.1733	0.1072	0.3103
	투자소득	0.1184	0.0698	0.2022
	직역연금	0.3003	0.1367	0.3956
	공공부조	0.0154	0.0012	0.0036
	연금크레딧	0.0088	0.0005	0.0015
	공적연금	0.3078	0.0193	0.0560
	기타공적이전	0.0686	0.0076	0.0221
2015/16	기타소득	0.0074	0.0030	0.0088
	합계	1.0000	0.3454	1.0000
	근로소득(임금+사업)	0.1674	0.1036	0.2924
	투자소득	0.1214	0.0741	0.2090
	직역연금	0.3041	0.1427	0.4027
	공공부조	0.0146	0.0014	0.0039
	연금크레딧	0.0091	0.0005	0.0015
	공적연금	0.3066	0.0200	0.0563
2016/17	기타공적이전	0.0689	0.0082	0.0231
	기타소득	0.0079	0.0039	0.0111
	합계	1.0000	0.3544	1.0000
	근로소득(임금+사업)	0.1702	0.1081	0.3104
	투자소득	0.1099	0.0613	0.1758
	직역연금	0.3086	0.1446	0.4151
	공공부조	0.0141	0.0011	0.0032
	연금크레딧	0.0078	0.0005	0.0014
2017/18	공적연금	0.3127	0.0193	0.0554
	기타공적이전	0.0678	0.0089	0.0254
	기타소득	0.0089	0.0046	0.0133
	합계	1.0000	0.3484	1.0000
	근로소득(임금+사업)	0.1935	0.1229	0.3387
	투자소득	0.1089	0.0660	0.1820
	직역연금	0.2908	0.1388	0.3827
	공공부조	0.0137	0.0012	0.0033
2017/18	연금크레딧	0.0079	0.0006	0.0018
	공적연금	0.3184	0.0201	0.0555
	기타공적이전	0.0577	0.0086	0.0236
	기타소득	0.0091	0.0045	0.0125
	합계	1.0000	0.3628	1.0000

자료: DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19. [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828. 연도별 원자료 분석.
(<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)

마. 분석결과 함의

이 절은 영국의 FRS와 HBAI 데이터를 활용하여 정부의 공공이전 급여가 노인의 빈곤과 불평등을 얼마나 감소하는지 분석했다. 영국의 경우 정부의 공공이전 급여를 제외한 소득을 기준으로 노인빈곤율을 살펴보면 매우 높게 나타나지만 공공이전 급여를 더한 정상소득을 기준으로 노인빈곤율을 살펴보면 매우 큰 폭으로 감소하는 것을 알 수 있다. 영국은 복지국가 분류에서 자유주의 국가로 분류되고 있지만 연금제도의 성숙과 기타 다양한 공적급여를 통해 노인빈곤율을 상당부분 감소시키는 것으로 보인다. 또한 영국정부의 공공이전 급여는 노인의 빈곤갭 비율 감소에 기여하는 정도가 상당히 높게 나타난다. 영국의 노인에 대한 공적급여의 수준이 노인의 소득 보장성 강화에 큰 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

영국정부의 공공이전 급여 중 공적연금인 노인의 빈곤완화에 가장 크게 기여하고 있는 것으로 나타났다. 시기에 따라 등락하지만, 공적연금이 빈곤율 완화에 기여하는 정도는 신국가연금 수급자가 발생하는 2016/17년도를 이전 년도인 2015/16과 비교해 보면 약간 상승했다. 그러나 신국가연금 도입의 영향을 단기간에 평가하기는 어렵다. 수급 대상자 증가가 충분히 이루어져 신국가연금의 보장성 강화 방향성을 충분히 평가할 수 있으려면, 장기적인 자료를 통해 평가해야 할 것이다.

영국 정부의 공적이전 급여는 노인의 빈곤갭 비율은 상당 부분 줄인다. 그러나 공적연금은 가장 최근인 2017/18년을 제외한다면 빈곤갭비율을 감소시키는 효과는 감소하고 있다. 여전히 다른 공적이전 급여에 비해 공적연금이 빈곤갭 비율을 크게 완화하기는 하지만 보장성이 조금씩 약화되고 있는 측면이 있다. 앞서 언급했듯이 연금개혁의 방향이 보장성을 강화하는 방향인 측면이 있겠지만, 그 효과가 2017/18년 이후부터 나타난

것이라고 해석할 수 있겠지만, 아직까지 평가 결과를 단정하기에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 영국의 공적연금은 대상자 포괄성이나 급여 적정성 측면에서 보자면 노인 빈곤율과 빈곤갭 비율을 매우 큰 폭으로 감소하기 때문에 우리나라 연금제도에 주는 시사점이 크다.

영국 노인의 불평등도는 시기별 경향성이 뚜렷하지는 않다. 다만 가장 최근 3년 동안(2015/16~2017/18)에는 증가하고 있다. 공공이전 급여가 불평등을 완화시키는 효과 또한 뚜렷한 경향성은 없다. 그러나 다른 공공이전 급여에 비해 공적연금이 지니계수를 감소시키는 효과는 연금크레딧이나 공공부조보다는 크다. 보다 구체적으로 노인의 소득 원천별로 소득 불평등도에 기여하는 정도를 분해하기 위해 영점 샵플리값과 평균 샵플리값 분해를 했다. 두 유형의 분석 결과 모두 영국의 노인 소득 불평등도 가장 영향을 미치는 소득원천은 근로소득으로 나타났다. 따라서 노인 전체의 소득 불평등도를 완화하기 위해서는 근로소득 불평등을 완화하는 것이 필요하다.

많은 연구들에서 지적한 바와 같이 우리나라 연금제도는 도입의 역사가 짧고 아직까지 수급 대상자 규모가 크지 않아 노인의 빈곤율은 큰 폭으로 감소시키지 못하고 있다. 그렇다고 연금제도가 성숙할 때까지 기다리기에 는 우리나라 노인빈곤율은 매우 높다. 제도 성숙이 이루어질 때까지 기초 연금과 공공부조 강화를 통해 해결하려는 노력을 기울일 필요가 있다. 영국은 대부분 공적연금으로 노인 빈곤에 대응하고 있기 때문에 연금크레딧이나 공공부조가 노인 빈곤완화에 기여하는 바는 크지 않지만, 공적연금으로 포괄하지 못하는 대상자를 포괄하여 노인 빈곤 완화에 대응하고 있다. 또한 공적연금의 보장성을 강화하면서 동시에 공공부조성 연금인 연금크레딧은 축소하고 있다. 아직까지 우리나라는 연금제도의 보장성 강화보다는 연금제도가 포괄하지 못하는 노인에 대해 공공부조성 연금이라고 할 수 있는 기초연금확대가 더 필요한 시점이라고 할 수 있다.



제4장

한국

제1절 노인 대상 소득보장제도의 현황과 동향
제2절 노인 대상 소득보장제도의 특성과 함의
제3절 빈곤 및 불평등 개선효과 : 미시자료 분석

제4장 한국

제1절 노인 대상 소득보장제도의 현황과 동향

1. 개요

한국은 노인소득보장과 관련하여 인구구조의 변화와 함께 노인집단의 복지수요가 대폭 증가한 것에 기인하여 노인에 대한 사회보장지출이 급격하게 증가하고 있다. 하지만, 노인을 65세 이상의 고령자들로 정의해 본다면, 1988년에 도입된 국민연금 제도에 가입한 노인들은 연령대가 높아질수록 그 수가 적어지고 국민연금에 의한 보장수준도 적어질 것임을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 노인의 소득보장 측면에서 사회보장정책들이 어떠한 효과를 발생시켰는지를 파악해 보고자 한다. 그리고 노인 중 저소득노인 대상의 제도에 집중하고자 한다. 이는 최근의 사회보장지출에서 자산조사를 기반으로 하는 급여들이 대폭 증가하고 있으며, 공적연금으로 인해 노후소득이 어느 정도 보장되는 노인들에 대한 제도 개선보다는 공적연금을 수령하지 못하거나 수령하더라도 그 수준이 미미한 생계 차원에서 취약한 노인집단들의 제도 개선이 우선적으로 필요하기 때문이다.

평가 대상 프로그램에 대해 살펴보면 다음과 같다. 앞서 언급한 노인대상 사회보장지출의 증가에는 연금제도의 성숙으로 인한 연금급여 지출의 증가와 함께 자산조사 방식으로 선정자와 급여수준이 결정되지만 적용대상이 전체 노인의 70%인 기초연금의 영향이 매우 크다고 볼 수 있다. 한국에서 노인에 대한 대표적인 소득보장 정책은 앞서 언급한 국민연금 등

의 공적연금과 기초연금을 먼저 꼽을 수 있는데, 그 중 기초연금은 저소득 노인대상의 가장 대표적인 노후 소득보장제도로 볼 수 있다. 기초연금의 전신은 기초노령연금이다. 노후소득 보장에 취약한 노인들을 위해 2008년 기초노령연금이 도입되었으며, 2014년 7월에는 기초노령연금의 보장수준을 제고시킨 기초연금 제도가 도입되었다. 기초연금의 경우 전체 노인 중 소득인정액 기준 하위 70%를 지급하고 있으며, 노인에 대한 빈곤율이 매우 높다는 점을 고려할 때 저소득 노인에게 지급되는 가장 대표적인 사회보장급여로 볼 수 있다. 한편, 노인만을 대상으로 하지는 않지만 저소득층의 생계 및 자립지원을 위해 국민기초생활보장제도가 시행되고 있으며, 2015년 7월 맞춤형 급여로 개편되면서 기존의 통합급여가 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여로 개편되었다. 근로능력이 취약하고 기초연금 이외에는 별다른 공적이전이 없는 노인들이 국민생활보장제도 수급자의 상당수를 차지하고 있다.

이러한 상황들을 보았을 때 기초연금과 국민기초생활보장제도는 저소득 노인에 대한 노후보장의 핵심적인 제도라고 할 수 있다. 앞서 논의한 영국과 미국 사례에서도 공적연금보다는 자산조사를 기반으로 수행되는 노인 대상 또는 노인을 포괄하는 정책들이 주요한 역할을 담당해왔다. 물론 공적연금 자체가 노인 소득보장에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 그 전반적인 수준과 규모 등 기본적인 사항은 파악될 것이다. 공적연금을 감안한 상황에서 자산조사 방식으로 수행되는 저소득 노인에 대한 소득보장정책의 효과성에 대해 파악하고자 한다.

우리나라의 노후소득보장체계는 다층구조를 가지고 있다. [그림 4-1]과 같이 0층에 해당되는 기초생활보장은 빈곤층의 소득보장을 위한 제도이며, 기초연금과 함께 실질적으로 노후소득보장제도로 일정 부분 기능을 담당하고 있다. 1층에 해당되는 제도는 국민연금과 특수직역연금이

있다. 1층 제도는 가입이 강제 되고 가입자에게 보험료가 부과되는 공적 연금제도이다. 2층에는 퇴직연금제도가 포함된다. 퇴직연금은 기본적으로 당연가입 연금인데, 사업장 근로자를 대상으로 하며, 현재기준으로 10인 이상 사업장이 가입이 의무화되고 있다. 2022년부터는 10인 미만 사업장까지 확대될 예정이다. 보충형 연금으로 분류할 수 있는 3층에 속하는 연금에는 개인연금, 주택연금 등이 있다.

[그림 4-1] 우리나라 노후소득보장체계

3층	임의가입	개인연금·농지연금·주택연금 등			
2층	당연가입	퇴직금·퇴직연금(DB·DC)	개인형 퇴직연금(IRP)		
1층	당연가입 공적연금	국민연금		특수직역연금	
0층	공공부조	기초연금			
		국민기초생활보장			
대상		근로자	자영자	기타	공무원 등

자료: 김우림. (2020). 사회보장정책 분석Ⅱ(소득보장), 국회예산정책처. p. 23.

국민연금제도는 도입 당시에 비해 많은 변화를 겪었다. 1998년에 인구 고령화 및 재정안정화 문제를 완화하기 위해 급여수준(소득대체율)이 70%에서 60%로 하향되었고, 지급연령도 60세에서 65세로 조정(2013년에서 2033년까지 5년에 1세씩 상향)되었다. 2007년에는 60%인 소득 대체율을 2028년까지 40%로 축소하고 이를 위해 2008년 이후 20년에 걸쳐 소득대체율을 연 1%p씩 축소하여, 40%에 도달하게 하는 것이 결정되었다(김대환, 오병국, 2011, p.4). 이 같은 조치들은 재정수지적자연도와 기금소진연도를 연장하는 것에 초점이 있었다.

이러한 국민연금의 개혁과정에서 이뤄진 중요한 변화 중 하나는 기초노령연금의 도입이다. 기초노령연금은 노후빈곤문제를 완화하기 위해 1991년 도입된 노령수당과 1998년에 도입된 경로연금을 발전시켜 2007년에 도입한 것이라고 할 수 있으며, 2014년 7월에 기초연금으로 개편되었다. 노령수당은 1988년 국민연금제도 도입에 당시 노후빈곤문제에 대처하기 위해 논의되어 1991년에 도입된 제도이다. 국민연금 도입 시기에 이미 고령자로 진입한 사람들은 국민연금의 적용대상에서 제외되었기 때문이다(탁현우, 2016).

도입 당시 적용연령은 70세 이상의 저소득 노인인데, 기여를 바탕으로 급여가 제공되지 않기 때문에 자산조사를 거쳐 급여를 지급하였다. 이후, 1997년에는 65세 이상 생활보호대상자까지 포괄하면서 수급연령을 확대하였다. 1997년 기준 노령수당의 수급률은 노인인구의 9.0% 수준이었다. 당시 급여수준은 65세 이상 생활보호대상자에게는 1인당 3.5만원, 그리고 80세 이상의 대상자에게는 1인당 5만원을 지급하였다(윤성주, 2014).

1998년에 노령수당은 경로연금제도로 개편되었는데, 국민연금제도의 전 국민 확대와 함께 연금제도에 적용대상이 아닌 노령층의 노후소득보장을 위해 도입되었다. 경로연금제도는 사업목적으로 “국민기초생활보장 수급노인과 연령상의 이유로 국민연금에 가입할 수 없는 노인들에게 경로연금을 지원하여 노후생활의 안정도모”로 제시된다(보건복지부, 2002).

이후, 2007년 국민연금 개혁과 함께 노인빈곤 문제에 대한 대책으로 기초노령연금이 도입되었다. 기초노령연금이 앞서 언급된 노령수당이나 경로연금과 근본적으로 구분되는 특성은 제도의 적용범위이다. 기초노령연금은 도입 당시 만 70세 이상 노인 중하위 60%를 지급대상으로 설정하

였다는 점에서 보편성이 크게 증진되었고, 적용범위를 2008년 7월부터 65세 이상 노인으로 확대하였으며, 2009년부터는 소득 하위 70%까지 확대하였다. 조세를 기반으로 운영되기 때문에 수급자격은 소득·재산수준 등이 반영된 소득인정액을 적용하였다.

국민기초생활보장제도는 2000년 10월 1일부터 시행된 공공부조제도이다. 노후소득보장을 목표로 설계된 제도는 아니지만, 빈곤 문제에 대처하는 ‘최후의 안전망’으로서의 기능을 수행해 왔으며 우리나라의 높은 노인빈곤율 문제로 인해 실질적으로 노후기초보장제도의 한 축으로 역할을 담당해왔다. 국민기초생활보장제도는 1961년에 도입된 생활보호법을 전신으로 한다. 생활보호제도는 근로불가능한 대상에게 잔여적인 보호를 제공하는 제도였으나 기초생활보장제도는 인구학적 기준을 철폐하는 방향으로 개편되었다. 기초생활보장제도는 원래 통합급여의 성격을 가지고 있었는데, 이는 수급자가 소득이 발생하여 수급자격을 충족시키지 못하게 되며, 기초생활보장 제도 내의 모든 급여의 수급자격을 동시에 상실하게 되는 ‘전부 혹은 전무(all or nothing)’식으로 운영되었다. 이에 대한 문제제기를 기반으로 2015년 7월 ‘맞춤형 급여제도’로 개편함으로써, 생계·의료·주거·교육 등 주요 급여별 수급자 선정 기준을 중위소득과 연동·다층화하고, 부양의무자 소득 기준을 대폭 완화하였다.

한국의 노인 대상의 주요 소득보장제도에 대한 현황은 “[부록 1] 사례 국가의 노인 소득보장제도 현황”의 “Ⅲ. 한국”에 제시하였다

2. 최근의 개혁 동향

앞서 살펴본 국민연금의 주요 변화에서와 마찬가지로, 최근의 개혁논의 역시 여전히 기금고갈 문제에 따른 보험료율 상향 문제를 논의하고 있

지만, 가입 사각지대 문제 및 급여 적정성 문제 역시 중요한 이슈로 다루어지고 있다.

〈표 4-1〉 종사상 지위와 고용형태별 임금근로자의 국민연금 가입률

(단위: %)

	자영업자 ¹⁾	고용원이 있는 자영업자	고용원이 없는 자영업자	임금 근로자	상용-정 규	상용-비 정규	임시일용 -정규	임시일용- 비정규
2010	65.7	80.8	60.3	75.9	99.4	96.2	42.4	34.1
2012	66.9	80.3	62.2	78.6	99.6	97.3	41.2	36.1
2014	67.3	81.6	62.1	81.0	99.4	97.7	46.1	38.9
2016	67.9	80.9	63.2	82.3	99.6	97.9	47.7	39.0
2017	70.3	82.8	65.3	83.9	99.5	97.4	53.6	40.1
2018	73.3	84.1	69.3	85.1	99.5	97.6	53.8	42.8

자료: 1) 국민연금공단. (2018). 국민연금 생생통계 Facts Book.

(<http://pbrking.com/wp-content/uploads/2019/12/%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%97%B0%EA%B8%88%EC%97%B0-2018%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%97%B0%EA%B8%88%EC%83%9D%EC%83%9D%ED%86%B5%EA%B3%84191100.pdf>에서 2020.11.24. 인출.)

2) 국민연금공단. (2019a). 국민연금 공표통계.

국민연금은 18세 이상 60세 미만의 모든 국민이 가입대상자로 제시되었으나, 실제 가입자 수는 2019년 기준 2,222만 명이다(국민연금공단, 2019a). 이는 앞서 언급한 바와 같이 소득활동을 하고 있지 않은 비경제활동인구 등 납부예외자와 소득활동을 하고 있는 경제활동인구 중 상당수가 연금에 가입되어있지 않기 때문이다. 〈표 4-1〉과 같이 국민연금 가입률을 종사상 지위와 고용형태별로 살펴보면, 2008년 이후 정규직과 비정규직의 가입률은 지속적으로 향상되는 추세이다. 그러나 상용정규직은 2018년 기준 99.5%까지 가입률이 상승한 반면, 임시일용직 근로자의 가입률은 정규직이 53.8%, 비정규직은 42.8%로 저조한 양상을 보인다(국

민연금공단, 2019a).

2012년부터 영세 사업장 및 지역가입자의 가입률을 높이기 위해 두루누리 사업을 시행하고 있다. 이 사업은 10인 미만 사업장에 종사하는 저임금 노동자를 고용한 사업주와 근로자에게 연금보험료의 50%를 지원한다. 그리고 2007년 출산 및 군복무에 따라 가입기간을 인정해 주는 크레딧 제도를 도입하였으며, 2016년부터는 실업크레딧 제도를 시행하여 실업 기간 중에도 연금 가입기간을 충족할 수 있도록 지원하고 있다.

최근까지 기초연금에 대한 제도개선은 주로 국민연금 및 기초생활보장제도 등 다른 제도와 연계성 문제와 급여액 상향을 중심으로 이루어졌다. 먼저, 제도와 연계성 문제는 수급자와 비수급자 간 소득역전을 방지하기 위해 도입한 감액제도의 문제점을 개선하기 위해 「기초연금법 시행령」을 개정하였다(법제처 국가법령정보센터, 2018). 기존의 구간별 감액방식에서 선정기준액과 소득인정액의 차액을 기초연금으로 지급하는 방식으로 지급하고 있다. 이를 통해 소득인정액 인상분만큼 기초연금이 감액되어 소득역전문제를 해소하는 것이다. 보건복지부는 2017년 기준으로 20만 6,050원이었던 기준연금액을 2018년 4월에 25만원, 2021년에 30만원으로 상향하였다(보건복지부, 2017a; 2020a). 또한, 경제사회노동위원회 국민연금개혁특위는 소득 하위 80% 노인에게까지 기초연금 적용확대를 제안하였다(경제사회노동위원회, 2019).

국민기초생활보장제도를 둘러싼 제도 개혁 논의는 ‘부양의무자 기준’을 중심으로 전개되어왔다. 제도 도입 당시 국민기초생활보장법에는 ‘수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족’(법제처 국가법령정보센터, 2000)으로 상당히 광범위한 부양의무자 범주를 가지고 있었으나 여러 차례의 법 개정을 통해 현재 국민기초생활보장법에는 ‘수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자’(법제처 국가법령정보센터

터, 2020a)로 규정되어 있다. 2017년 8월 10일 발표된 ‘제1차 기초생활 보장종합계획안(2018~2020)’에서는 3단계에 걸쳐 고령자 또는 장애인의 부양의무자 기준 우선 폐지하겠다는 계획을 발표하였다(관계부처 합동, 2017). 이 계획에 따르면 기초생활보장 수급자는 2016년 163만 명에서 2020년 252만 명으로 90만 명이 증가하고, 비수급 빈곤층은 93만 명에서 2020년 33~ 64만 명(최대 60만 명 감소), 그리고 2022년에는 20~47만 명(최대 73만 명 감소)까지 감소할 것으로 전망되었다.

그러나 실제로는 1차 종합계획보다 조기에 부양의무자가 완화되었으며, 이에 따라 기존의 비수급빈곤층 중 일부가 기초생활보장 제도 내로 편입되었다. 아래 표는 부양의무자 폐지에 따른 국민기초생활보장제도의 신규 수급자 규모를 보여주고 있다. 아래 표를 살펴보면, 재산 소득환산을 완화로 인한 신규 수급자 규모 증가가 가장 큰 것으로 나타났다. 그리고 2020년부터는 생계급여와 의료급여 수급자 가구에 장애정도가 심한 장애인(종래 장애등급 1~3급)이 포함되는 경우 부양의무자 기준을 적용받지 않고 있다(김우림, 2020, p. 65).

〈표 4-2〉 부양의무자 폐지에 따른 신규 수급자 수

(단위: 명)

연도	내용	수급자
2017.11~	수급가구에 노인 또는 중증장애인이 포함되어 있고, 부양의무자가구에 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자가 포함된 경우	28,625
2019.1.~	부양의무자 가구에 장애인연금 수급자 또는 기초연금 수급자가 포함된 경우	9,178
2019.9.~	부양의무자 재산 소득환산을 완화	67,744
2020.1.~	수급자 가구에 장애 정도가 심한 장애인(종래 장애등급 1~3급)이 포함된 경우	22,267

자료: 김우림. (2020). 사회보장정책 분석Ⅱ(소득보장), 국회예산정책처. p. 65를 발췌 및 재구성.

또한, 정부는 생계급여 지급과 관련하여 수급자 재산을 소득으로 환산할 때 일부를 공제해 주려는 목적으로 설정한 기본재산액을 상향조정하였다(보건복지부 2019f). 아래 제시된 표를 통해 살펴보면, 대도시 거주자에 대해서는 기본재산액을 5,400만원에서 6,900만원으로, 중소도시 거주자는 3,400만원에서 4,200만원으로, 농어촌 거주자는 2,900만원에서 3,500만원으로 상향 조정하였다. 또한, 주거용재산의 한도액을 대도시는 1억원에서 1억 2천만원으로, 중소도시는 6,800만원에서 9,000만원으로, 농어촌은 3,800만원에서 5,200만원으로 상향 조정하였다. 기본재산공제를 적용한 이후 한도액까지 주거용재산의 소득환산율(월 1.04%)을 적용하게 되며, 한도액을 초과하는 금액에 대하여는 일반재산의 소득환산율(월 4.17%)을 적용하게 된다. 정부는 이를 통해 5천 가구가 신규로 기초생활보장 급여를 수급할 것으로 예상하고 있다.

〈표 4-3〉 기초생활보장급여의 자산기준 변경 내용

(단위: 만원)

	기본재산공제액		주거용재산	
	현행	변경	당초	변경
대도시	5,400	6,900	10,000	12,000
중소도시	3,400	4,200	6,800	9,000
농어촌	2,900	3,500	3,800	5,200

자료: 보건복지부. (2019f). 국민기초생활보장법 제정 20주년 일하는 수급자 대상 근로소득 30% 공제 실시 (2019.09.10.). 보도자료. p. 5
http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=350832&page=1에서 2020.11.12. 인출.)

3. 성과와 문제점

1) 빈곤 감소 효과

2000년대 초반까지 국민연금의 낮은 수급률과 기초보장제도의 미비로 인해 노인의 소득구성은 공적이전소득보다는 사적이전소득이나 근로소득에 집중되어 있었다(김수완 외 2005; 정경희 2009; 석상훈 2009; 손병돈 2009). 이에 따라 공적이전의 빈곤감소 효과는 제한적이며, 사적이전의 빈곤감소효과가 더 높은 수준으로 나타났다(김진옥, 2011). 그러나 기초연금이 도입되면서 기초연금이 소득에서 차지하는 비중이 크게 증가하면서 공적이전소득에 의한 빈곤감소 효과성이 노인인구의 소득원천별 비중이 사적이전소득에서 공적이전소득으로 변화한 것으로 나타났다(최옥금 외 2016).

이에 따라 공적연금, 기초연금, 기초생활보장 등 노후보장제도의 빈곤감소 효과가 보고되고 있다. 먼저, 공적연금의 노인빈곤감소 효과에 대해서 임완섭 외(2017)은 2013년 8.9%p에서 2015년 10.5%p로 소폭 증가하는 모습을 보여주고 있다. 또한, 빈곤갭비율의 경우, 2013년 5.1%p에서 2015년에는 6.5%p로 증가하였다. 고제이 외(2019)는 2017년 기준 공적연금 등 사회보험급여가 노인빈곤율을 14%p 감소시켰다고 제시한 바 있다. 공적연금의 수급률 향상은 노인빈곤 문제에 대해 효과적인 대안으로 제시되고 있다.

기초연금이 빈곤층 규모에 미치는 효과는 빈곤율과 빈곤갭의 완화로 볼 수 있다. 임완섭(2016)은 2014년 7월 도입된 기초연금을 통해 최저생계비 기준의 절대적 빈곤이 약 10%p 가량 감소하는 것으로, 빈곤갭은 약 8%p 정도 감소하는 결과를 제시하였다. 임완섭 외(2017)은 2015년 기준 6.6%p의 빈곤감소효과가 있었다고 제시하였다. 또한, 남상호(2018)

와 고제이 외(2019)는 기초연금액 지급액 확대에 따른 빈곤율이 3%p만큼 낮아졌으며 변화율로는 6.6%가 낮아졌다는 결과를 제시하였다.

기초연금은 특히 가구유형에 따라 효과가 상이하게 나타나고 있었는데, 노인부부가구 및 노인독거가구의 빈곤감소에 더 효과가 크게 나타나고 있다고 일관적으로 제시되고 있다(김혜연 2017; 임완섭 외 2017; 이경배 2018; 김정현, 전미애 2020). 기초생활보장제도의 경우, 빈곤층 규모에 비해 매우 낮은 수급률로 인해 효과가 제한적이라고 지적되고 있다. 임완섭 외(2017)은 노인과 노인가구주가구 대상 기초생활보장제도의 빈곤율 감소효과는 1%p 이내로 기초연금과 공적연금에 비해 그 효과가 크지 않았다고 제시하였다.

〈표 4-4〉 노인빈곤율 변화 (가처분 소득 기준)

(단위: %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2018
중위40%	39.3	39.1	37.2	34.7	36.3	34.2	33.2	32.7
중위50%	48.2	47.5	47.2	44.7	46.7	43.6	42.3	42

자료: 이현주, 박형준, 이정윤. (2019). 2019 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원. p. 48 재구성.

2) 불평등 감소 효과

노후소득보장제도가 체계화됨에 따라 불평등 감소 효과 역시 나타나고 있다. 임완섭 외(2017)는 기초연금, 공적연금, 기초생활보장제도 중에서 가장 높은 불평등 개선효과를 보여주는 것은 공적연금이다. 노인을 대상으로 급여를 지급하는 기초연금과 공적연금 모두 소득 분배 측면에서 긍정적 효과를 주는 것으로 나타나고 있다. 기초연금은 약 10% 대의 불평등 개선효과를 나타내고 있으며, 공적연금은 약 8% 내외에서 노인들 간

의 소득분배를 개선하는 것으로 분석되었다. 한편, 국민기초생활보장제도가 노인 소득불평등에 미치는 영향은 다른 제도들에 비해 크지 않은 것으로 나타났으며, 2015년의 경우 2014년에 비해 소득분배 개선효과가 감소한 것으로 나타났다.

최옥금, 이은영(2018)은 기초연금의 도입 이후 상대적/절대적 빈곤율 및 빈곤갭비율은 하락하다가 2016년 다시 상승하는 추세. 또한 소득불평등 지표(지니계수 및 5분위 배율)도 개선되다가 2016년 다시 악화되고 있다. 남상호(2018)는 기초노령연금을 기초연금으로 대체함에 따라 지니계수 및 빈곤율과 빈곤갭 비율이 모두 개선되었다고 보았다. 이재민, 설윤, 이충기(2020)는 기초연금 수령가구와 비수령가구의 소비지출 불평등도를 지니계수와 일반화된 로렌츠 곡선을 통한 분포비교를 통해 분석하고, 기초연금이 소비지출 불평등도를 완화하고 있으며 사회복지수준이 개선되었다고 제시하였다.

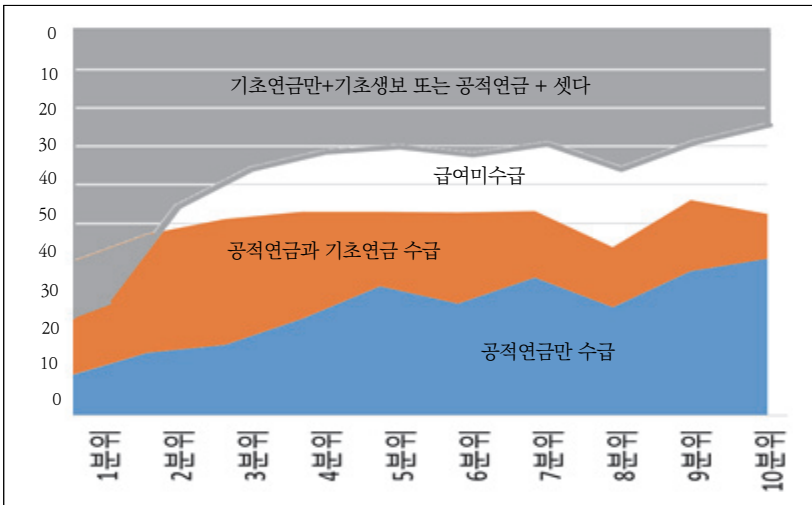
3) 포괄성 확대 및 사각지대 감소

포괄성 확대에 따른 형식적 차원의 사각지대가 감소하였다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 80세 이상 고령노인에서 국민연금의 낮은 포괄성(coverage) 문제로 인해 80세 이상 고령 노인의 빈곤문제가 심각한 수준이었다. 이러한 상황에서 기초연금의 도입을 통해 수급자의 비중이 급격히 확대되었다. 아래 [그림 4-2]는 65세 이상 노인 인구 중 시장소득을 기준으로 소득분위를 할당한 후 현재 수급하고 있는 급여를 제시한 결과이다. 중간점을 50%로 아래 영역은 공적연금을 수급하는 사람을 기준으로 공적연금과 기초연금을 수급하는 사람을 누적해서 제시했고, 위 영역은 기초연금만 수급하는 사람과 기초생보 수급권을 가지면서 기초연금

및 공적연금을 수급하는 사람이다. 이 두 영역 중 어느 곳에서 편입되지 못하는 가운데 영역이 급여를 미수급하는 영역인데, 시장소득 기준 1분위와 2분위에서 급여를 수급하지 못하는 사람은 다른 분위에 비해 매우 낮음을 알 수 있다.

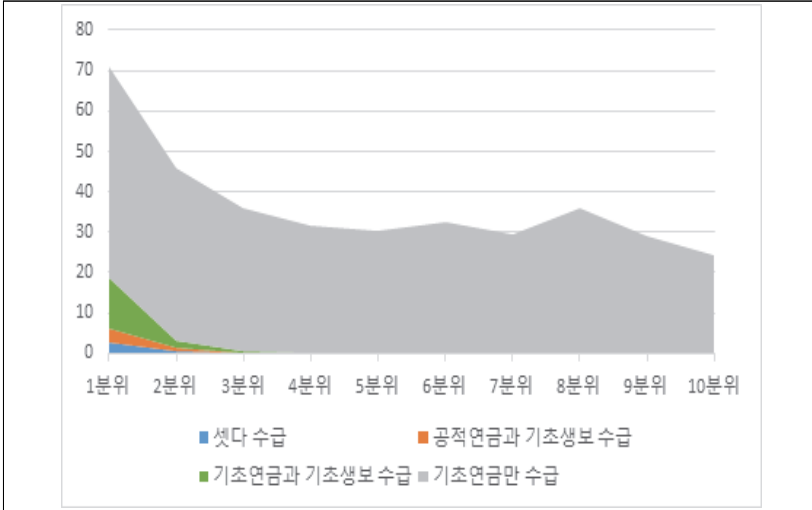
[그림 4-2]에서 회색영역에 해당하는 기초연금만 수급하거나 기초생활보장제도 수급권을 가지면서 부가적으로 국민연금을 수급하는 사람들을 다시 정리하면 다음 [그림 4-3]과 같다. 1분위와 2분위에서 기초연금 및 다른 제도를 경험하는 비중이 다른 제도에 비해서 높지만 여전히 대다수는 기초연금만 수급하는 것으로 나타났다.

[그림 4-2] 노후보장제도의 분위별 수급률



주: 아래와 위 모두 0에서 시작하여 가운데를 50%로 재구성. 가운데 빈 영역이 급여미수급지대임.
 자료: 노대명 외. (2020). 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로, 경제인문사회연구회 협동연구총서. p.216에서 저자 재작성.

[그림 4-3] 기초보장 제도 수급자의 분위별 수급율



자료: 노대명 외. (2020). 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로, 경제인문사회연구회 협동연구총서. p.216에서 저자 재작성.

4) 만족도 및 심리적 효과

나아가 심리적 효과도 창출하고 있는 것으로 보인다. 기초연금에 대한 만족도는 2014년 제도 도입 이후 대체로 높은 수준을 유지하고 있지만, 2016년까지 78%까지 감소하였고, 2017년에 증가하였으나 다시 감소하는 양상을 보이고 있다. 남상호(2018) 기초노령연금을 기초연금으로 대체함에 따라 지니계수 및 빈곤율과 빈곤갭 비율이 모두 개선된 것으로 보고. 문재인정부의 기준연금액 인상(20만원→30만원)도 유사한 개선 효과를 유발할 것으로 예상된다. 최옥금 외(2016)에 의하면 기초연금을 통한 소득 증진을 통해 가족관계 및 이웃관계가 증진 되는 등의 긍정적 변화가 파생됨을 제시하였다.

〈표 4-5〉 기초연금 만족도

(단위: 점)

	2014	2015	2016	2017	2018
만족도	93.8	90.2	77.9	86.7	82.4
평균급여액	178,155	181,469	181,488	183,205	186,281

자료: 1) 이용하 외. (2015). 2015년도 기초연금의 사회경제적 효과분석 연구. 국민연금연구원.
 2) 최옥금 외. (2016). 2016년 기초연금의 사회경제적효과 분석연구. 국민연금연구원.
 3) 최옥금 외. (2017). 2017년 기초연금의 사회경제적효과 분석연구. 국민연금연구원.
 4) 최옥금 외. (2019). 2019년 기초연금의 사회경제적효과 분석연구. 국민연금연구원.
 5) 안서연 외. (2018). 2018년 기초연금의 사회경제적효과 분석연구. 국민연금연구원.

제2절 노인 대상 소득보장제도의 특성과 함의

이러한 성과에도 불구하고 노후소득보장제도의 한계점에 대한 논의가 꾸준히 제기되고 있다. 이는 현재의 노인빈곤 문제를 해결하는데 기초생활보장제도와 기초연금이 여전히 충분하지 못하다는 점, 그리고 미래의 노후보장 문제와 관련한 국민연금 가입사각지대, 제도 간 관계 정립, 그리고 젠더 이슈로 요약할 수 있다.

한국의 노인 대상 사회보장제도의 핵심적 문제는 노인 대상 사회보장 제도가 노인 빈곤감소를 위해 제 기능을 발휘하지 못하고 있다는 점이다. 한국은 노인빈곤율이 매우 높지만 노인에 대한 공적사회지출 수준은 매우 낮은 복지국가이다. 한국의 노인 빈곤율은 OECD 평균의 약 3배지만, 노인에 대한 공적사회지출은 OECD 평균의 1/3 수준이다(여유진, 2019, pp. 2-3; OECD, 2019). 노인 대상 사회보장제도의 1차적 존재 이유가 은퇴한 모든 시민에게 충분하고 적절한 소득을 보장하는 제도로서 기능하는 것이라면, 한국 노인 대상 사회보장제도는 유명무실(有名無實)한 상태라고 볼 수 있다.

한국 노인 대상 사회보장제도는 왜 노인 빈곤을 효과적으로 해결하지 못하고 있는가? 우선 ‘세대 간 연대의 결렬’(여유진 외, 2018, p. 210)로

인한 노인부양에 대한 공적 책임의 방기(放棄) 때문이다. 현 중·장년층, 특히 노인세대는 일종의 낀 세대로 부모 봉양 및 자녀 부양이라는 ‘이중 부양(二重扶養)’을 위해 젊은 시절 물질적·정신적 헌신을 감내한 세대이다(김유경, 이진숙, 손서희, 조성호, 박신아, 2018, pp. 47-50). 하지만 불과 수십 년 사이 한국 사회는 노인부양에 대한 사적 연대를 사회적 연대로 치환하지 못하고 미국보다 더 자본주의화·개인주의화를 거쳤고, 그 결과 현 노인세대의 사회경제적 고통에 둔감한 야만적 사회로 존재하고 있다. 한국 노인빈곤의 심각성과 그 해결을 위한 노후소득보장제도의 공공성 강화는 오래된 문제제기이지만, 문제의 근원적 해결법인 ‘보편주의적 연대의 실질화’ 관점에 대한 사회적 관심과 정치적 의지는 부족하다고 논의되고 있다(여유진 외, 2018, pp. 203-213).

1) 급여 불충분 사각지대

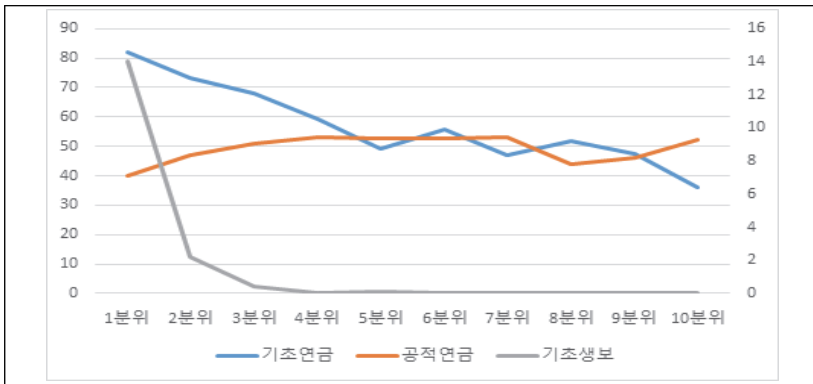
기초연금은 최근까지 급여수준이 꾸준히 향상되어왔지만, 여전히 노인 빈곤 문제를 해결하기에는 낮은 급여 수준으로 인해 실질적 사각지대 문제를 해결하지 못하고 있다고 지적되고 있다. 그러나 기초연금의 경우, 현재 10% 수준의 소득대체율을 높여서 노인빈곤 문제를 해결하는 것은 상당한 재정적 부담이 예상된다. 현재의 기초연금 급여액을 물가상승률에 연동해서 증가시키는 것만으로도 2027년 25조 1천억원의 재정이 소요되는 것으로 논의되고 있다(유희수, 2018). 더구나 인구의 고령화로 인한 경제활동인구 비중의 감소는 세원의 감소를 의미하므로 이는 취약계층의 노후소득보장을 위한 연금급여수준의 상향조정, 보편적 수급권을 보장하기 위한 기초연금의 보편화 및 급여액 상향조정은 한계가 클 것으로 논의되고 있다(김태일, 최영준, 2017).

반면, 기초생활보장제도도 기초연금에 비해 상대적으로 높은 급여를 제공하지만 포괄성이 제한된다는 한계점이 지적되고 있다. 빈곤층을 선

별적으로 타겟팅하는 방식의 기초생활보장제도는 보충성 원리에 따라 수급액이 정해지기 때문에 현재의 노인빈곤 문제를 해결하는데는 보다 적절할 수 있기 때문이다. 그러나 기초생활보장제도의 수급률은 매우 제한적이며, 이는 아래 [그림 4-4]에서와 같이 시장소득이 2분위에 해당하는 사람부터 제도 경험률이 급격히 감소하는 것에서 확인할 수 있다. 최근까지 국민기초생활보장 제도의 논의에서의 실제 빈곤층에 해당하나 기초생활보장제도의 수급권을 가지지 못하는 ‘비수급 빈곤층’을 줄이는 문제로 논의가 진행되고 있다.

[그림 4-4] 분위별 노후소득보장 제도 경험

(단위: %)



자료: 노대명 외. (2020). 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로, 경제인문사회연구회 협동연구총서. p.216에서 저자 재작성.

「제1차 기초생활보장 종합계획 (2018~2020)」에서는 ①부양의무자 기준 단계적 폐지 및 ②수급자 재산 기준 완화를 추진하여 빈곤의 사각지대를 해소하겠다는 계획을 수립하였다(관계부처합동 2017). 이 계획에 따르면, 정부는 「2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구」 결과에 근거하여 기준중위소득 40% 이하 비수급 빈곤층을 총 93만명(63만 가구)

으로 추산하고, 비수급 빈곤층을 현재 수준에서 2022년까지 47만 명으로 감소시키겠다고 제시하고 있다(김태완 외, 2017). 구체적인 실행전략으로는 부양의무자 기준 완화 및 재산기준 조정 등을 시행함으로써 생계급여는 9만 명, 의료급여는 23만 명, 주거급여는 90만 명을 확대할 것이라고 제시하고 있다.

그러나 기초생활보장제도를 통한 빈곤을 해소는 한계점에 대한 논의가 지속되고 있다. 임완섭 외(2017)은 부양의무자 미적용 시 빈곤을 감소 효과가 제한적이었다고 지적한 바 있으며, 실질적으로 부양의무자 기준 적용 해제 및 재산기준 완화에 따라 수급률을 높인다 하더라도 장기적으로 국민연금 가입에 대한 유인효과를 반감시킬 수 있기 때문이다. 이 문제는 전술한 영국 노후보장제도에서 뚜렷이 나타난다.

〈표 4-6〉 기초생활보장 부양의무자 기준 및 재산기준에 대한 개혁안

계획	목표	세부내용	성과목표
제2차 사회보장기본계획 (2019~2023)	기초생활보 장제도의 포괄범위 확대	- 부양의무자 기준 단계적 폐지 - 기준중위소득 산출 가구 기준 변경 방안 검토 - 수급자 및 부양의무자 가구의 보유재산 기준 완화 - 기초생활보장제도 기준선 조정방안 중장기 검토	기초생활보장제도 비수급 빈곤층: 89만명('18) → 47만명('23)
한국판 뉴딜 종합계획	복지 사각지대 해소	'22년까지 생계급여 부양의무자 기준 폐지(고소득고재산가 제외), 보장성이 강화되도록 기준중위소득 산정방식 개편	'22년까지 수급가구 113만 가구로 확대(+23만 가구)

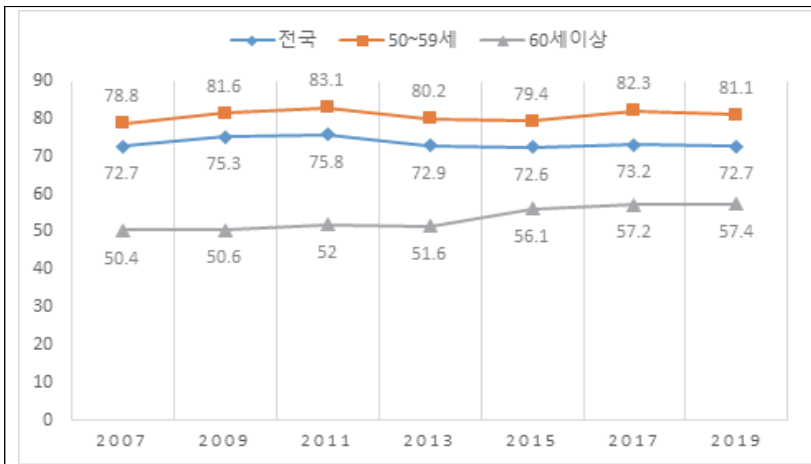
자료: 1) 보건복지부. (2019f). 국민기초생활보장법 제정 20주년 일하는 수급자 대상 근로소득 30% 공제 실시 (2019.09.10.). 보도자료.
http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=350832&page=1에서 2020.11.12. 인출.)
 2) 관계부처합동. (2020). 「한국판 뉴딜」 종합계획. (2020.07.14.). 보도자료.
https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId=MOSFBBS_000000000028&searchNtlId=MOSF_000000000040637&menuNo=4010100에서 2020.11.14. 인출)을 바탕으로 저자 제작성

2) 국민연금 가입률 확대

사회조사에 따르면 50대와 60대 가구 중 노후준비를 하고 있다고 응답한 가구 비중은 다른 연령계층에 비해 뚜렷이 증가하고 있는 양상을 보이거나 2019년 기준 노후준비를 하고 있지 않다는 응답이 여전히 43.6%로 나타난다(e나라지표, 2020). 베이비부머 세대의 노령층 진입에 따라 노령층의 노후준비가 개선되고 있는 것으로 해석되나, 여전히 40% 이상의 노인의 노후준비에 있어 어려움이 있음을 알 수 있다.

[그림 4-5] 노후준비를 하고 있다고 응답한 비중

(단위: %)



자료: e-나라지표. (2020a). 노후준비방법.

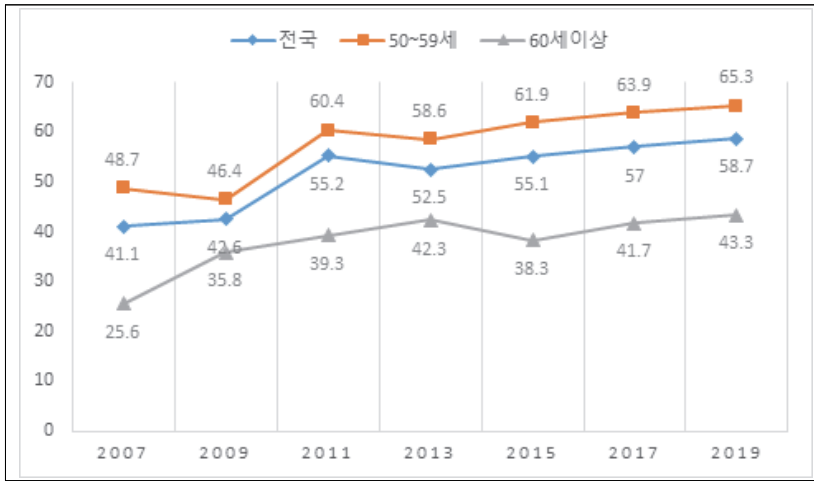
(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2692에서 2020.11.14. 인출)

노후준비를 하고 있다고 응답한 사람 중 노후준비 방법에 대한 응답은 2019년 기준 50대의 65%, 60대 이상의 60% 가까이가 국민연금을 통해 준비하고 있다고 응답하였다. 2019년 기준 65세 이상 인구대비 수급률

이 43% 수준에 불과한 것을 고려할 때, 노후준비 인식에 비해 실제 노후 준비 양상이 더욱 제한된 양상을 보이는 것으로 나타났다.

[그림 4-6] 국민연금을 통해 노후준비를 하고 있다는 응답

(단위: %)



자료: e-나라지표. (2020a). 노후준비방법,
(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2692에서
2020.11.14. 인출)

또한, 청년층에서의 국민연금 가입률 제고도 지속적으로 논의되고 있다. 국민연금 가입자는 비교적 임금수준이 높고 고용안정성이 높은 임금 근로자의 비중이 높다. 현행의 국민연금제도에서는 임금수준이 낮고 근로 조건 및 환경이 취약한 근로자들이 제도 사각지대에 놓일 가능성이 크다. 국민연금 당연가입자인 사업장 가입자 중 소규모 사업장, 특히 5인 미만 사업장의 임시 일용직 근로자의 국민연금 가입률이 낮다. 또한 소규모 사업장의 무급가족종사자와 자영업자의 상당부분이 국민연금에 가입하지 못하고 있다.

이러한 문제는 비정규직 근로자 비중이 증가 맞물려 우려가 커지고 있다. 전영준(2020)은 통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」를 분석한 연구에 따르면, 현행 공적연금제도는 근로자 중 임금수준과 고용안정성이 높은 집단이 주된 대상이고 상대적으로 취약한 집단의 적지 않은 부문이 사각지대로 남아 있기 때문에 국민연금제도 등 공적연금 제도만의 성숙으로는 그 역할에 한계가 있을 것임을 지적하였다.

이상에서 논의한 바와 같이 노후를 준비하기 어려운 이들이 국민연금 제도의 혜택에서 제외된다는 점에서 국민연금제도가 제도의 취지에 맞지 않게 운영되고 있다고 할 수 있다. 정부는 소득이 있으나 보험료 납부 여력이 낮아 국민연금의 사각지대에 놓인 근로자(사업장 가입자)와 지역가입자 중 농어업인에게 각각 사회보험 사각지대해소 사업과 농어업인 연금보험료 지원사업을 통해 보험료의 일부를 지원하고 있다.

정부는 10인 미만 사업장의 사업주와 소속 근로자의 고용보험 및 국민연금 보험료의 일부를 지원해주는 사회보험 사각지대해소 사업을 추진하고 있는데, 김태일, 최영준(2017)에 의하면, 이러한 두루누리 사회보험료 지원사업의 핵심은 한정적 성격의 현행 지원대상을 보다 광범위한 저임금근로자 집단(단시간근로자, 자영업자 등)으로 확대하는 것에 있다.

3) 제도 간 관계 정립

현재 제도 간 관계로 인해 서로 간의 역유인을 발생할 수 있는 문제점에 대한 논의가 꾸준히 제기되고 있다. 먼저, 최근까지 제도개선이 이루어져 온 기초연금제도와 국민연금 간의 연계감액과 소득역전 방지 감액과 같은 감액장치를 두고 있다. 기초연금액은 국민연금 급여 중 소득재분배값 A 와 역의 관계를 가지는데, 최종적인 기초연금 급여액은 기준 연금액에서 국민연금 중 소득재분배값 A 를 반영하여 삭감되도록 되어 있다.

이는 국민연금제도와 소득재분배 기능이 중복되자 상대적으로 과다해진 소득재분배 효과를 줄이려는 것이다(탁현우, 2016; 김원섭, 이용하, 2014: 99; 정다은, 임현, 2016: 129). 그러나 국민연금을 ‘강제적’으로 매달 성실하게 납부한 가입자에게 미가입자보다 더 적은 수준의 혜택을 주는, 이른바 국민연금 가입자를 ‘역차별’하여 국민연금에의 유인을 억제할 수 있다는 점에서 문제점이 제기되고 있다.

이에 대한 제도개선으로 최근 소득역전방지를 슬라이딩 방식으로 변화시켰다. 기초연금액을 합산한 소득인정액이 선정기준액을 초과하는 범위에서 기초연금액 일부를 단계적으로 감액하는 소득역전방지 장치를 두고 있다. 이는 기초연금 수급자가 기초연금을 받지 못하는 비수급자보다 소득이 높아지는 경우를 방지하게 위한 것이다. 이 제도는 이전에는 계단식의 형태를 띠고 있었는데, 한 계단에서 다음 계단으로 변화하는 지점에서 소득역전이 나타날 수 있는 문제점이 제기되어 슬라이딩 방식으로 변화되었다(보건복지부, 2018e).

뿐만 아니라 ‘국민연금 제도발전위원회’는 기초연금의 국민연금 연계 폐지 검토에 관한 내용을 권고하였다. 이는 현재의 슬라이딩 방식의 적용 뿐 아니라 국민연금 수급으로 인해 기초연금이 감액되거나 혹은 수급권이 배제되는 경우가 발생하지 않도록 제도 연계를 폐지하는 것이다. 또한, 기초급여의 급여량을 확대하고자 할 때, 국민연금의 사각지대를 축소하려는 정책 방향성과 충돌가능성 존재(노대명 외, 2020) 및 제4차 국민연금 종합운영계획에서와 같이 이를 해소하기 위한 정책조합에 대한 논의 진행되고 있다(보건복지부, 2018f).

4) 성별격차 완화

노후소득의 성별격차의 문제의 경우, 지속적으로 문제가 되고 있다. 기

초연금은 여성에게 보다 유리하다고 인식되고 있지만, 성과적 측면에서는 제한적이라는 것이다. 기초연금이 여성에게 유리할 수 있는 이유는 노령연금 수급자중 여성은 절반에 미치지 못하며, 여성노인의 빈곤율이 남성보다 높기 때문이다(김경아, 2010; 김혜연, 2017). 그러나 이채정, 탁현우(2018)는 공적연금과 기초연금이 상대적 빈곤율 감소에 미치는 효과를 분석한 연구에서, 여성보다 남성이 공적연금에 의한 상대적 빈곤율 감소 정도가 높은 것은 사실이지만 상대적 빈곤율에 대한 기초연금의 효과는 성별로 거의 차이가 없게 나타났다. 이는 앞서 지적한 바와 같이 기초연금의 급여수준이 너무 낮기 때문에 최하층 여성노인들이 빈곤선 이상으로 상향이동 하는데 한계를 가지는 것으로 판단된다.

노후소득보장에 있어서 성별격차의 문제는 기초연금만으로 한계가 있으며 이에 대해 기초생활보장제도의 역할 강화 및 국민연금에서 성별격차를 완화할 수 있는 정책대안이 꾸준히 제시되고 있다. 전자의 경우, 이미 논의한 부양의무자 기준 완화 등을 통해 실질적인 사각지대를 줄이는 것이라면 후자는 여성의 가입기간 및 가입률 저조 문제를 완화하기 위한 다양한 제도적 장치가 논의되고 있다. 출산 등 일시적으로 노동시장 외부에 있는 이들을 위한 제도로 출산크레딧이 시행중이다. 출산크레딧 제도는 시장소득이 발생하지 않는 전업주부와 같은 대상자의 가입기간을 인정하는 제도이다. 현행 제도에서는 두 자녀 이상을 출산한 전업주부에게 12개월의 가입기간을 추가로 산입해주고 있다(보건복지부, 2020e).

제3절 빈곤 및 불평등 개선효과 : 미시자료 분석

1. 분석자료

본 절에서는 한국의 저소득층 대상 소득보장제도의 노인 빈곤 및 불평등 완화 측면의 효과성을 파악하기 위해 한국보건사회연구원에서 수행하는 한국복지패널 자료를 활용하였다. 한국복지패널은 1997년 외환위기 이후 빈곤층의 급격한 증가 및 불평등의 악화 등 소득분배 구조의 변화와 가구 및 취업형태의 변화 등에 따른 다양한 사회경제적 특성을 파악하고 이를 통해 정부의 정책 설계에 기여하고 그 효과를 제고하기 위해 수행되었으며(한국복지패널, 2019, p.1), 현재 15차 조사가 완료되었다.

현재 데이터를 활용할 수 있는 가장 최근의 자료는 2018년을 기준으로 작성된 14차 조사 자료이다. 한국복지패널은 저소득층에 대한 과대 표집을 통해²⁵⁾ 저소득 대상의 사회보장제도에 대해 보다 대표성 있는 표본을 구성하고 있으며, 다양한 사회보장급여에 대한 정보를 제시해 주고 있다. 또한 저소득층에 대한 소득보장을 목적으로 수행되고 있는 기초연금과 국민기초생활보장제도는 물론이고 국민연금과 같은 공적연금에 대한 정보들도 상세히 제시되어 있어 본 연구의 분석 자료로 활용하였다.

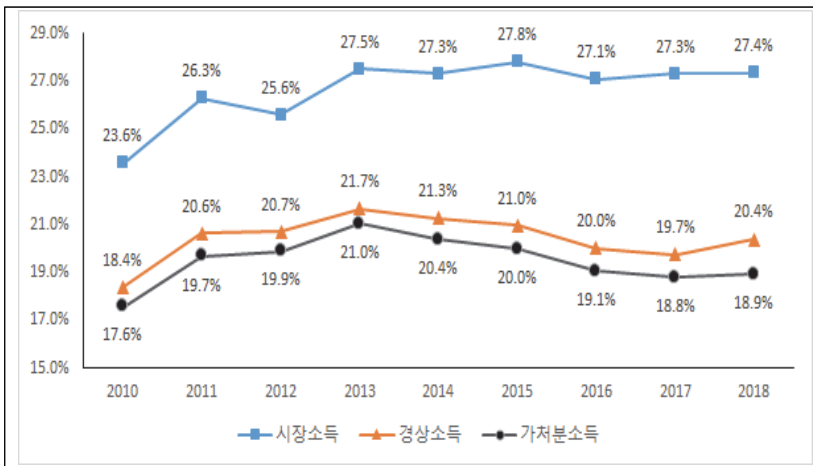
2. 빈곤율 추이 및 감소효과

2010년 이후 빈곤율 추이를 가구단위와 개인단위로 구분하여 살펴본 결과는 다음과 같다. 먼저 가구단위의 빈곤율 추이를 살펴보면, 시장소득

25) 한국복지패널은 저소득층 대상의 정책연구를 위해 표본추출에 있어 전체표본중 저소득층(중위소득 60%미만)을 약 50%를 할당함(한국복지패널, 2019, p.2)

적용 빈곤율은 2015년을 정점으로 다소 하락한 추이를 보이고 있으나 2010년에 비해 높은 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 이는 경기침체로 인한 전반적인 저성장 추이를 반영한 것으로 볼 수 있다. 경상소득 적용 빈곤율은 2013년 이후 하락하는 추이를 보이다 2018년에 증가한 것으로 나타났다. 한편, 가처분소득 적용 빈곤율의 경우 2013년 이후 대체로 하락하는 추이를 보이고 있다. 아래 그림에서 알 수 있듯이 경상소득 적용 빈곤율보다 가처분소득 적용 빈곤율이 더 낮은 것을 확인할 수 있으며, 전반적으로 시장소득 적용 빈곤율과 경상소득 또는 가처분소득 적용 빈곤율간의 차이가 확대되는 경향을 보이고 있다.

[그림 4-7] 가구 빈곤율 추이 : 상대적 빈곤율



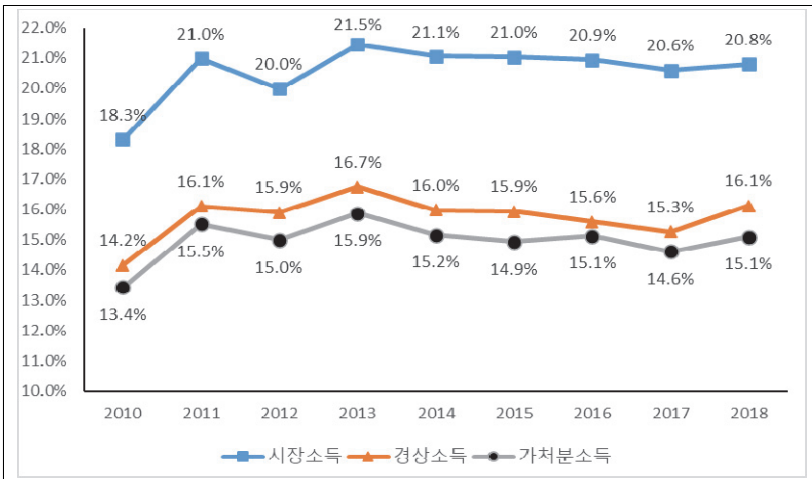
자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

개인단위의 빈곤율 역시 가구단위와 유사한 추이를 보이고 있다. 즉, 가구 빈곤율보다 개인 빈곤율이 그 절대적 수준은 낮지만 시간에 따라 경과하는 추이는 유사하게 나타난 것을 확인 할 수 있다. 전반적으로 시장

소득 적용은 빈곤율은 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있는 반면, 경상 소득 또는 가처분 소득 적용 빈곤율은 대체로 하락하는 추이를 보이고 있다. 또한 경상소득 적용 빈곤율보다 가처분소득 적용 빈곤율 수준이 낮은 것으로 나타났는데, 이는 빈곤율의 측정이 상대적 방식으로 측정된 것과 세금 및 사회보험료의 역할로 인해 가처분소득 적용 빈곤율이 경상소득 적용 빈곤율보다 더 낮게 나타난 것으로 유추된다.

[그림 4-8] 개인단위 빈곤율 추이



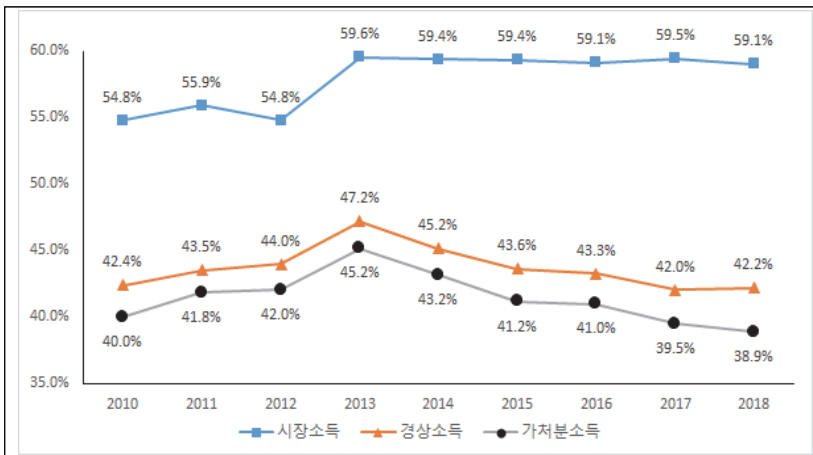
자료 : 한국복지패널, (각 연도) 데이터&설문지, 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

노인 가구 빈곤율을 살펴보면, 전체 가구에 비해 그 수준이 매우 높음을 알 수 있다. 노인가구의 시장소득 빈곤율은 전체가구에 비해 2배 이상 높았으며, 가처분소득과 경상소득 적용 빈곤율도 비슷한 추이를 보이고 있다. 그리고 노인의 시장소득 적용 가구 빈곤율은 2013년 이후 약 59%대에서 머무르고 있는 것으로 나타났다. 이는 노인이 가구원으로 포함된 가구 중 시장에서 발생하는 소득으로 볼 때 약 60%정도가 빈곤층에 분류

된다는 것으로, 이러한 가구들은 시장소득만으로는 기본적인 생계를 영위하는 것이 어렵다는 유추해 볼 수 있다. 여기에 공적이전을 적용한 경상소득 적용 노인 가구 빈곤율의 경우 2018년 기준 42.2%로 나타났으며, 여기에 세금과 사회보험료 지출을 적용한 가처분소득 적용 빈곤율은 38.9% 인 것으로 나타났다.

[그림 4-9] 노인 가구 빈곤율 추이

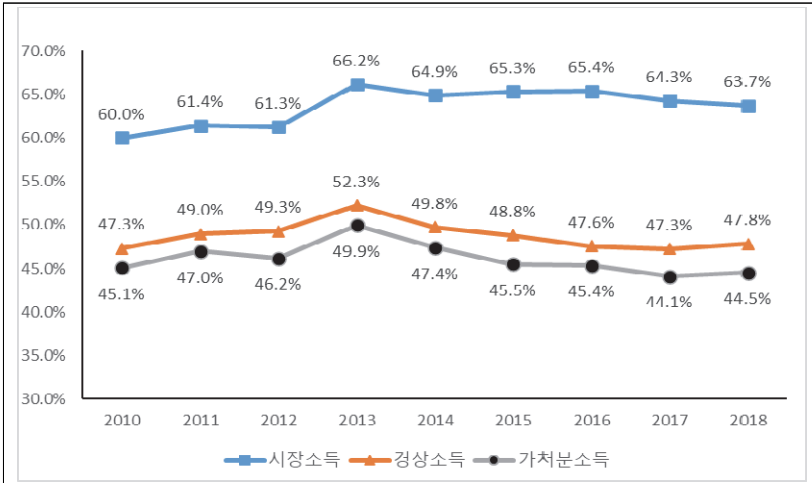


자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

한편, 노인 인구에 대한 빈곤율 추이를 살펴보면, 노인 가구 단위의 빈곤율에 비해 그 수준이 전반적으로 높다는 것을 알 수 있다. 이는 전체가구의 경우 가구빈곤율이 개인빈곤율보다 높게 나타나지만, 노인 가구의 경우 가구빈곤율이 개인빈곤율보다 낮게 나타난다. 이는 노인 가구의 경우 비노인 가구원이 존재하지만 노인 빈곤율의 경우 노인만으로 빈곤율을 산출하기 때문에, 경제적으로 취약한 노인만으로 구성된 개인단위의 빈곤율이 비노인 가구원도 포함된 노인 가구 빈곤율보다 더 높은 빈곤율 수준을 나타나게 된다.

[그림 4-10] 노인 빈곤율 추이



자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

노인 가구의 빈곤율 감소효과를 살펴보면, 가처분 소득 적용 시 빈곤율 감소효과는 2012년 이후 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있으며 그 크기가 경상소득 적용시의 빈곤율 감소효과 보다 더 큰 것으로 나타났다. 이는 감소분 $(A-C)$ 과 감소율 $(A-C)/A$ 모두에서 공통적으로 적용된다. 즉 상대적 빈곤율의 경우 조세와 사회보험료를 모두 고려한 경우가 그렇지 않은 경우보다 빈곤율 감소 효과가 더 큰 것을 알 수 있다. 하지만 정부가 공표하는 가구원수별 최저생계비 등 기준선이 변하지 않은 빈곤 측정의 경우 일반적으로 경상소득의 빈곤감소효과가 가처분소득의 빈곤감소효과보다 더 크게 나타난다. 한편, 빈곤율 감소효과는 2014년과 2015년에 특히 크게 증가하였는데, 이 시기는 기초노령연금의 기초연금으로 개편과 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여로의 개편이 발생했던 시점이다. 이후에도 빈곤율 감소효과는 증가하는 추이를 보였다.

〈표 4-7〉 노인 가구 빈곤율 감소 효과

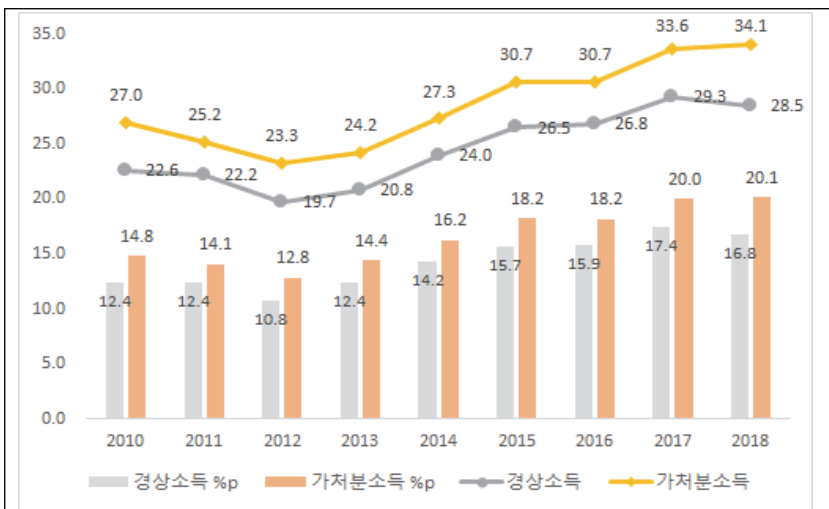
연도	빈곤율			빈곤율 감소효과			
	시장소득 (A)	경상소득 (B)	가처분소득 (C)	경상소득 (A-B)	가처분소득 (A-C)	경상소득 (A-B)/A	가처분소득 (A-C)/A
2010	54.8	42.4	40.0	12.4%p	14.8%p	22.6	27.0
2011	55.9	43.5	41.8	12.4%p	14.1%p	22.2	25.2
2012	54.8	44.0	42.0	10.8%p	12.8%p	19.7	23.3
2013	59.6	47.2	45.2	12.4%p	14.4%p	20.8	24.2
2014	59.4	45.2	43.2	14.2%p	16.2%p	24.0	27.3
2015	59.4	43.6	41.2	15.7%p	18.2%p	26.5	30.7
2016	59.1	43.3	41.0	15.9%p	18.2%p	26.8	30.7
2017	59.5	42.0	39.5	17.4%p	20.0%p	29.3	33.6
2018	59.1	42.2	38.9	16.8%p	20.1%p	28.5	34.1

자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

[그림 4-11] 노인 가구 빈곤율 감소 효과

(단위 : %, %포인트)



자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

개인단위로 살펴보면, 노인 빈곤율 감소효과도 2014년과 2015년을 기점으로 빈곤율 감소효과의 크기가 확대된 것을 확인할 수 있다. 즉, 기초노령연금의 기초연금으로 개편(2014.8월)과 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여로의 개편(2015.8)의 영향으로 그 효과가 확대된 것으로 유추해 볼 수 있다. 그리고 노인 가구와 마찬가지로 경상소득에 비해 가처분소득을 적용한 빈곤율 감소효과가 더 큰 것은 확인할 수 있다.

〈표 4-8〉 노인 빈곤율 감소 효과

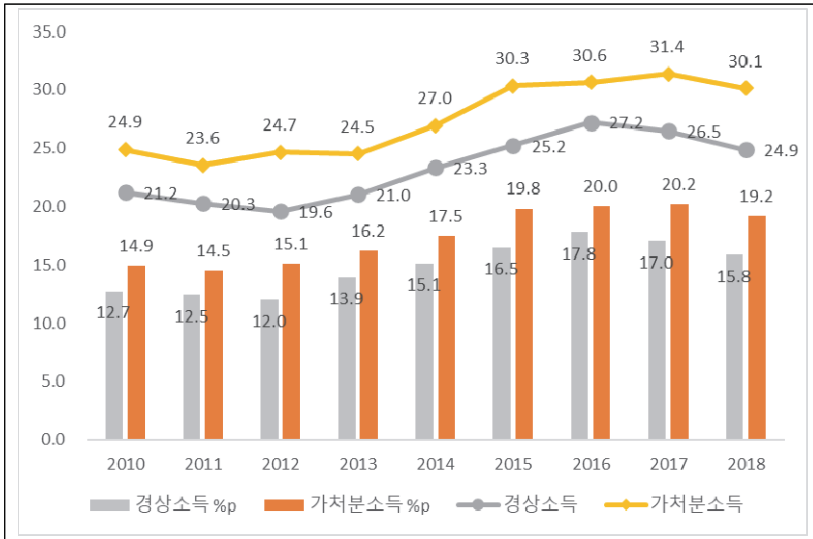
연도	빈곤율			빈곤율 감소효과			
	시장소득 (A)	경상소득 (B)	가처분소득 (C)	경상소득 (A-B)	가처분소득 (A-C)	경상소득 (A-B)/A	가처분소득 (A-C)/A
2010	60.0	47.3	45.1	12.7%p	14.9%p	21.2	24.9
2011	61.4	49.0	47.0	12.5%p	14.5%p	20.3	23.6
2012	61.3	49.3	46.2	12.0%p	15.1%p	19.6	24.7
2013	66.2	52.3	49.9	13.9%p	16.2%p	21.0	24.5
2014	64.9	49.8	47.4	15.1%p	17.5%p	23.3	27.0
2015	65.3	48.8	45.5	16.5%p	19.8%p	25.2	30.3
2016	65.4	47.6	45.4	17.8%p	20.0%p	27.2	30.6
2017	64.3	47.3	44.1	17.0%p	20.2%p	26.5	31.4
2018	63.7	47.8	44.5	15.8%p	19.2%p	24.9	30.1

자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

[그림 4-12] 노인 빈곤율 감소 효과

(단위 : %, %포인트)



자료 : 한국복지패널, (각 연도) 데이터&설문지, 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

아래 표는 공적연금, 기초연금, 국민기초생활보장장제도의 빈곤율 감소효과를 파악하여 제시한 것이다. 이를 위해 기준이 되는 경상소득 적용 노인(가구) 빈곤율과 경상소득에서 공적연금, 기초연금, 국민기초생활보장장제도 급여액을 각각 차감한 소득으로 측정한 빈곤율을 제시하고 있다. 경상소득에서 공적연금을 제외한 소득으로 측정한 가구 빈곤율은 최근 다소 낮아지는 추이를 보이고 있지만, 일정 수준(55%대)을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 개인 빈곤율의 측면에서도 빈곤율이 다소 낮아지는 추이를 보이고 있다. 하지만 기준이 되는 경상소득 적용 빈곤율 역시 낮아지는 추이를 보이고 있어 빈곤율 감소효과는 2015년 이전보다 여전히 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 가구빈곤율에서도 유사하게 나타나고 있다. 기초연금과 국민기초생활보장제도에서도 각각의 급여를 경상소득

에서 차감한 소득의 빈곤율은 최근 감소하는 경향을 보이고 있다. 경상소득 빈곤율과 각 급여를 제외한 소득의 빈곤율의 차이를 통해 빈곤감소 효과를 파악할 수 있다.

〈표 4-9〉 공적연금의 노인 가구 및 노인 빈곤율 감소 효과 추이

(단위 : %)

공적연금		경상소득적용 빈곤율 (A)	공적연금 제외시 빈곤율 (B)	빈곤율 감소효과	
				B-A	(B-A)/B
노인 가구	2010	42.4	52.5	10.1%p	19.3
	2011	43.5	53.9	10.4%p	19.3
	2012	44.0	53.9	9.9%p	18.4
	2013	47.2	57.9	10.7%p	18.5
	2014	45.2	56.3	11.2%p	19.8
	2015	43.6	55.6	11.9%p	21.5
	2016	43.3	55.6	12.3%p	22.2
	2017	42.0	55.0	12.9%p	23.5
	2018	42.2	55.0	12.7%p	23.2
노인 (인구)	2010	42.6	53.3	10.7%p	20.1
	2011	42.6	53.8	11.2%p	20.8
	2012	42.6	53.5	10.9%p	20.3
	2013	45.7	57.6	11.9%p	20.6
	2014	43.5	55.9	12.4%p	22.2
	2015	41.6	55.2	13.7%p	24.7
	2016	41.3	55.5	14.2%p	25.6
	2017	40.1	54.7	14.5%p	26.6
	2018	40.4	54.5	14.2%p	26.0
기초연금		경상소득적용 빈곤율 (A)	기초연금 제외시 빈곤율 (B)	빈곤율 감소효과	
				B-A	(B-A)/B
노인 가구	2010	42.4	45.5	3.1%p	6.8
	2011	43.5	47.0	3.5%p	7.5
	2012	44.0	46.7	2.7%p	5.7
	2013	47.2	49.7	2.5%p	5.0
	2014	45.2	49.6	4.5%p	9.0
	2015	43.6	50.2	6.6%p	13.1
	2016	43.3	49.2	6.0%p	12.1
	2017	42.0	48.2	6.2%p	12.8
	2018	42.2	48.6	6.4%p	13.1
노인 (인구)	2010	42.6	45.8	3.2%p	7.1
	2011	42.6	46.4	3.8%p	8.2
	2012	42.6	45.7	3.1%p	6.8
	2013	45.7	48.2	2.5%p	5.2
	2014	43.5	48.2	4.7%p	9.7
	2015	41.6	48.5	7.0%p	14.3
	2016	41.3	47.6	6.3%p	13.3
	2017	40.1	46.5	6.4%p	13.7
	2018	40.4	46.7	6.3%p	13.6

국민기초생활보장제도		경상소득적용 빈곤율 (A)	국기초 제외시 빈곤율 (B)	빈곤율 감소효과	
노 인 가 구				B-A	(B-A)/B
	2010	42.4	43.4	1.0%p	2.3
	2011	43.5	44.5	1.0%p	2.2
	2012	44.0	44.8	0.8%p	1.7
	2013	47.2	48.1	0.9%p	1.8
	2014	45.2	46.2	1.1%p	2.3
	2015	43.6	44.9	1.2%p	2.8
	2016	43.3	44.5	1.3%p	2.8
	2017	42.0	43.3	1.3%p	3.0
	2018	42.2	43.2	1.0%p	2.2
노 인 (인구)	2010	42.6	43.5	0.9%p	2.1
	2011	42.6	43.5	0.9%p	2.1
	2012	42.6	43.3	0.7%p	1.6
	2013	45.7	46.6	0.8%p	1.8
	2014	43.5	44.5	1.0%p	2.2
	2015	41.6	42.6	1.0%p	2.4
	2016	41.3	42.3	1.1%p	2.5
	2017	40.1	41.2	1.1%p	2.6
	2018	40.4	41.2	0.8%p	2.1

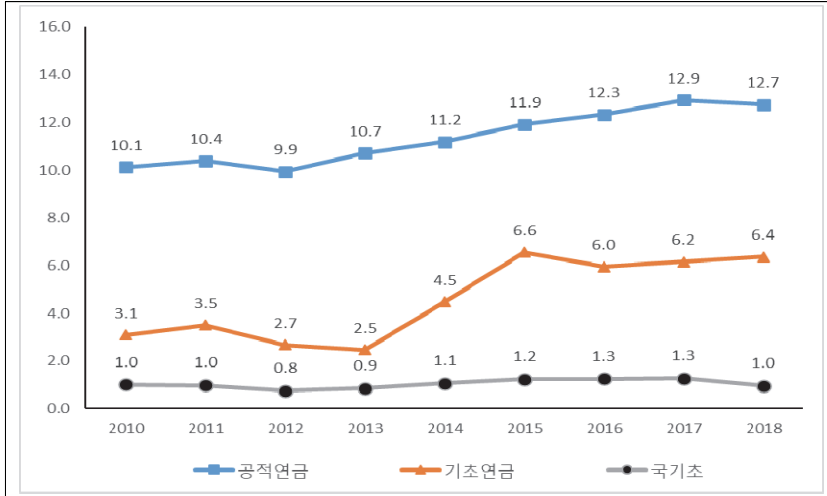
자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

프로그램별 노인가구의 빈곤율 감소효과는 공적연금이 가장 큰 것으로 나타났다. 2018년 감소분을 기준으로 공적연금의 빈곤율 감소효과는 기초연금보다 약 두 배 가까이 더 큰 것으로 나타났다. 기초연금은 빈곤율 감소효과가 공적연금과는 상당한 차이가 있지만, 앞서 언급한 바와 같이 기초노령연금의 기초연금의 전환으로 인한 보장수준의 제고로 인해 2014년과 2015년에 그 효과성이 대폭 확대되었다. 국민기초생활보장제도의 경우 맞춤형 급여로의 개편이 발생한 2015년을 기점으로 빈곤율 감소효과가 증가하였다가 다소 하락하는 추이를 보이고 있다. 국민기초생활보장제도의 생계급여의 경우 보충성의 원칙이 적용되고 있어, 기초연금이 소득인정액에 산정되기 때문에 빈곤율 감소효과가 어느 정도는 감소될 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 한편, 감소율의 경우 감소분에 비해 그 수치가 더 높은 것을 제외하면 비슷한 추이를 보이고 있다.

[그림 4-13] 프로그램별 노인 가구 빈곤율 감소 효과 : 감소분

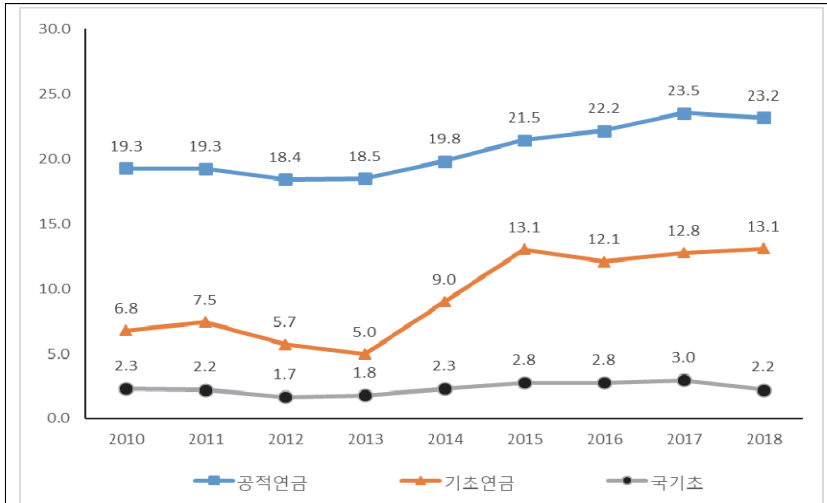
(단위: %포인트)



자료: 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.
<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

[그림 4-14] 프로그램별 노인 가구 빈곤율 감소 효과 : 감소율

(단위: %)

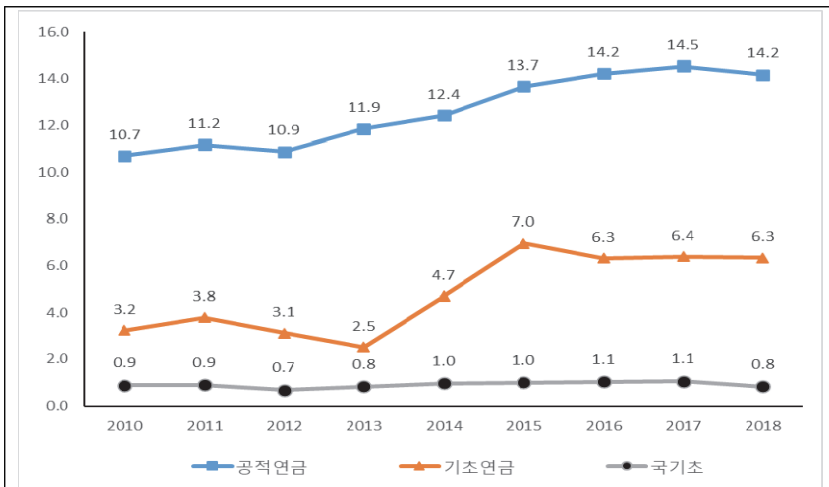


자료: 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.
<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

노인의 개인단위 프로그램별 빈곤율 감소효과를 살펴보면 노인가구와 매우 유사한 추이를 보이고 있음을 알 수 있다. 개인단위 노인에 있어서도 공적연금의 빈곤율 감소효과가 기초연금과 국민기초생활보장제도에 비해 훨씬 높은 것을 알 수 있다. 또한 기초연금의 경우도 노인가구에 비해 빈곤율 감소효과가 더 크게 나타났다. 기초연금의 대상이 전체 노인의 소득하위 70%라는 점과 기초노령연금에서 기초연금의 전환으로 보장수준이 대폭 높아진 것은 빈곤율 감소에 대한 효과성이 커질 수밖에 없음을 보여준다. 공적연금과 기초연금의 빈곤감소효과가 큰 것은 65세 노인들의 경우 경제활동에 참여하지 않는 경우 사적이전과 공적이전에 의지해야 하는데, 공적이전의 경우 국민연금 등 공적연금과 기초노령연금 외에는 별다른 소득원이 없는 것에 기인한 결과로도 볼 수 있다.

[그림 4-15] 프로그램별 노인 빈곤율 감소 효과 : 감소분

(단위 : %포인트)

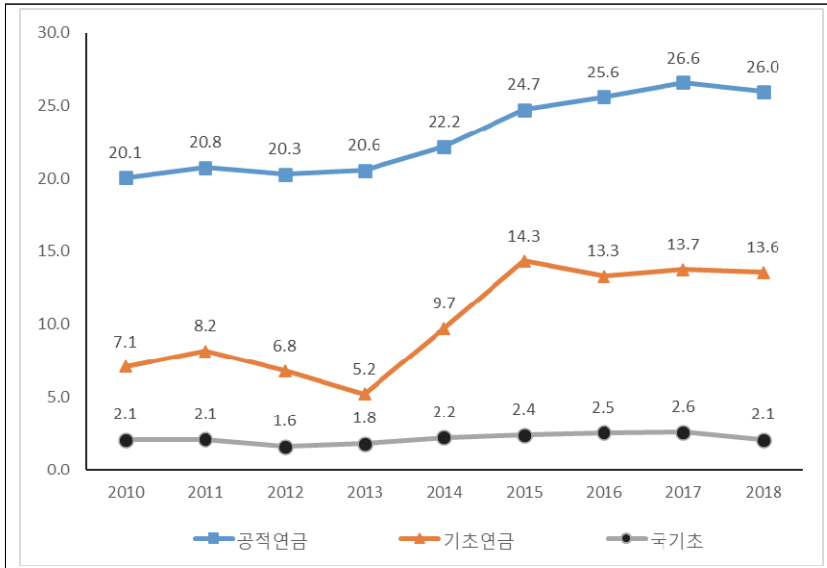


자료 : 한국복지패널, (각 연도) 데이터&설문지, 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

[그림 4-16] 프로그램별 노인 빈곤율 감소 효과 : 감소율

(단위 : %)



자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

3. 불평등도(지니계수) 추이 및 감소효과

지니계수로 측정한 불평등도를 살펴보면, 먼저 시장소득 적용 불평등도의 경우 2015년까지 상승하는 추이를 보이다가 해당연도를 정점으로 하락하는 추이를 보이고 있다. 경상소득과 가처분소득의 경우도 그 수준은 시장소득 적용 불평등도 보다는 낮지만 2015년을 정점으로 하락하는 추이를 보이고 있다. 다만, 2018년의 경우 불평등도가 전년도에 비해 높아진 것으로 나타났다. 그리고 빈곤율과 마찬가지로 불평등도 역시 가처분소득을 적용한 경우가 경상소득을 적용한 경우보다 그 정도가 낮은 것으로 나타났다.

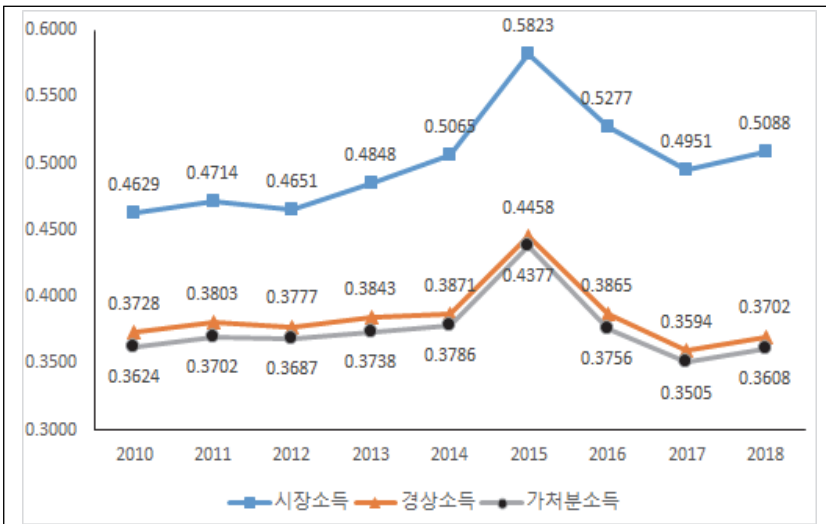
〈표 4-10〉 지니계수-노인인구 : 시장소득, 경상소득, 가처분소득 적용

	시장소득 적용	경상소득 적용	가처분소득 적용
2010	0.4629	0.3728	0.3624
2011	0.4714	0.3803	0.3702
2012	0.4651	0.3777	0.3687
2013	0.4848	0.3843	0.3738
2014	0.5065	0.3871	0.3786
2015	0.5823	0.4458	0.4377
2016	0.5277	0.3865	0.3756
2017	0.4951	0.3594	0.3505
2018	0.5088	0.3702	0.3608

자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

〔그림 4-17〕 지니계수-노인인구 : 시장소득, 경상소득, 가처분소득 적용



자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

아래 표는 경상소득에서 공적연금, 기초연금, 국민기초생활보장급여를 각각 차감한 소득의 불평등도 현황과 추이를 보여주고 있다. 각 항목별 불평등도는 앞서 살펴본 시장소득, 가처분소득, 경상소득 불평등도와 마찬가지로 2015년을 정점으로 하락하는 추이를 보이다가, 2018년의 경우 전년도에 비해 불평등도가 증가한 것으로 나타났다.

각 항목별 불평등도를 통해 불평등도 감소효과의 크기를 산출할 수 있다. 아래 그림을 보면 불평등도 감소효과를 유추해 볼 수 있는데, 기초연금을 제외한 소득의 불평등도가 가장 크고 그 다음은 공적연금이고 국민기초생활보장제도는 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 각 급여의 불평등도 감소효과에 있어 기초연금의 감소효과가 가장 크고 국민기초생활보장제도의 불평등도 감소효과가 가장 낮음을 보여준다.

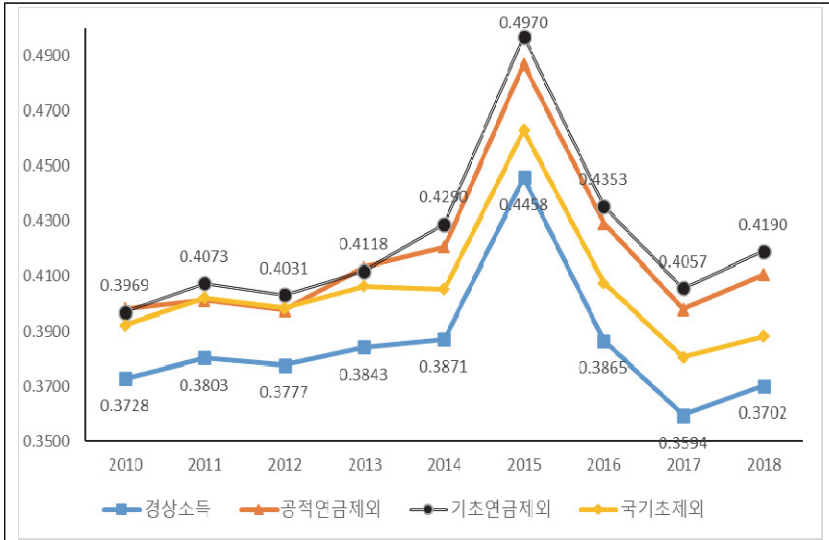
〈표 4-11〉 지니계수-노인인구 : 경상소득 기준, 공적연금제외, 기초연금제외, 국기초 제외

	경상소득 적용	공적연금제외	기초연금제외	국기초제외
2010	0.3728	0.3982	0.3969	0.3922
2011	0.3803	0.4012	0.4073	0.4020
2012	0.3777	0.3976	0.4031	0.3982
2013	0.3843	0.4132	0.4118	0.4063
2014	0.3871	0.4205	0.4290	0.4053
2015	0.4458	0.4870	0.4970	0.4629
2016	0.3865	0.4292	0.4353	0.4076
2017	0.3594	0.3979	0.4057	0.3805
2018	0.3702	0.4106	0.4190	0.3882

자료 : 한국복지패널, (각 연도) 데이터&설문지, 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

[그림 4-18] 지니계수-노인인구: 경상소득 기준, 공적연금제외, 기초연금제외, 국기초제외



자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

지니계수 감소효과를 살펴보면, 전체 공적이전 불평등도 감소에 미치는 효과는 2012년을 기점으로 증가하다 2017년 다소 감소한 것을 알 수 있다. 하지만, 2018년의 경우 다시 불평등도 감소효과가 커진 것으로 나타났다. 각 급여별로 살펴보면, 공적연금의 불평등도 감소효과는 전반적으로 증가하는 추이를 보이나 연도에 따라 등락을 보이는 것으로 나타났다. 한편 기초연금(기초노령연금)의 경우 기초노령연금에서 기초연금으로 전환되는 2014년부터 불평등도 감소효과가 대폭 커진 것으로 나타났다. 이는 기초노령연금에서 기초연금으로 전환되면서 급여지급 수준이 대폭 높아진 것에 기인한 것에서 그 이유를 찾을 수 있다. 국민기초생활보장제도의 경우 대체로 일정수준을 유지하고 있는 것으로 나타났는데, 맞춤형 급여로의 개편영향으로 그 효과가 다소 커진 것으로 나타났지만

2018년에 감소효과의 작아진 것으로 나타났으며, 기초연금과 달리 급여 개혁이후 불평등도에 미치는 영향도 그리 크지 않는 것으로 나타났다.

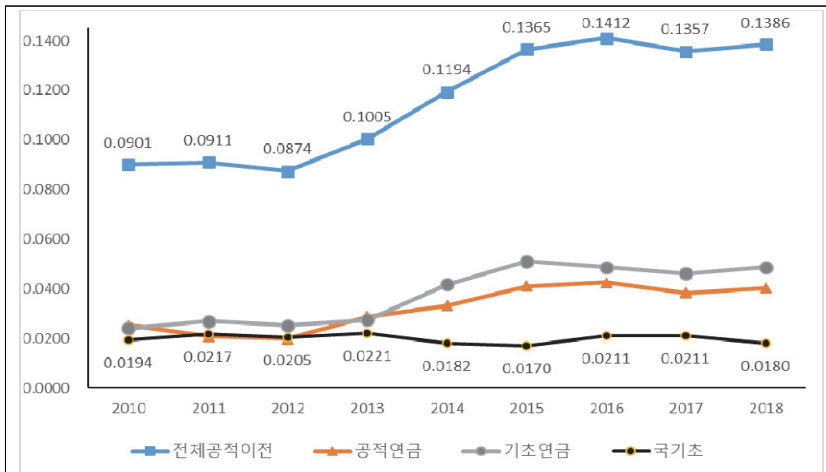
〈표 4-12〉 지니계수 감소효과

	전체 공적이전	공적연금	기초연금	국기초
2010	0.0901	0.0254	0.0242	0.0194
2011	0.0911	0.0209	0.0271	0.0217
2012	0.0874	0.0199	0.0254	0.0205
2013	0.1005	0.0289	0.0275	0.0221
2014	0.1194	0.0334	0.0418	0.0182
2015	0.1365	0.0412	0.0512	0.0170
2016	0.1412	0.0427	0.0487	0.0211
2017	0.1357	0.0384	0.0462	0.0211
2018	0.1386	0.0405	0.0489	0.0180

자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

〔그림 4-19〕 지니계수 감소효과



자료 : 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

4. 불평등도(지니계수) 기여도 분석

불평등에 대한 기여도 분석시 분석대상이 되는 원천별 소득의 합산순서에 따라 그 결과가 달라지는 단점을 극복하기 위해 ‘샤플리 값(Shapley Value)’을 통한 소득원천별 분해를 수행하였다. 지니계수를 ‘샤플리 값(Shapley Value)’을 적용할 경우 부분집합에 해당하는 각 원천 소득이 전체에서 점유하는 비중은 다르다. 또한 원천별 소득 중 제시된 부분집합에 속하지 않는 경우에 대해, 영점 샤플리 값 분해는 부분집합에 속하지 않는 원천별 소득은 모두 0으로 가정하고 부분집합의 불평등도를 계산하는 방법이며, 평균 샤플리 값(Shapley Value) 분해는 부분집합에 속하지 않는 소득을 모두 평균값으로 가정하고 부분집합의 불평등도를 계산하는 방법이다(이성재, 이우진, 2017, p. 66)

영점 샤플리값 분해를 통해 소득원천별 불평등 기여 정도를 살펴보면 아래와 같다. 가장 최근 자료(2018년) 중심으로 살펴보면, 사적이전소득과 기초연금이 전체 불평등도(0.3702)에 대해 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 사적이전소득의 경우 불평등도를 절대적 측면에서 0.0371, 상대적 비율로는 약 10.0%만큼 완화시킨 것으로 나타났다. 기초연금은 절대적 측면에서는 0.0445, 상대적 비율로는 약 12.0%만큼 불평등도를 완화시킨 것으로 나타났다. 기초연금의 경우 2014년 기초노령연금에서 전환된 이후 대체로 소득불평등도 완화 효과가 확대된 것으로 나타났다. 사적이전소득은 우리나라에서 두드러지는 특성으로 볼 수 있는데, 최근 소득불평등도를 완화시키는 효과가 다소 감소하는 경향을 보이고 있지만 기초연금과 함께 불평등 완화에 기여가 큰 항목임을 알 수 있다. 빈곤층에 대한 대표적인 공적이전인 기초보장제도의 경우 불평등에 불평등도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데 이는 소득점유율을 고려할 경우 달라질 수 있다.

〈표 4-13〉 한국 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 영점 샤플리값 분해

연도	소득원천	소득점유율	절대적기여	상대적기여
2014	근로및사업소득	0.4321	0.0702	0.1813
	재산소득	0.0955	0.1115	0.2880
	사적이전소득	0.1854	-0.0513	-0.1324
	공적연금	0.1802	0.0780	0.2014
	기초연금	0.0600	-0.0322	-0.0832
	기초보장	0.0176	0.1146	0.2960
	기타공적이전	0.0293	0.0964	0.2489
2015	합계	1.0000	0.3871	1.0000
	근로및사업소득	0.4817	0.1463	0.3281
	재산소득	0.0843	0.1041	0.2335
	사적이전소득	0.1594	-0.0434	-0.0972
	공적연금	0.1656	0.0734	0.1646
	기초연금	0.0670	-0.0444	-0.0995
	기초보장	0.0162	0.1146	0.2571
2016	기타공적이전	0.0258	0.0952	0.2135
	합계	1.0000	0.4458	1.0000
	근로및사업소득	0.4338	0.1012	0.2617
	재산소득	0.0921	0.1064	0.2753
	사적이전소득	0.1736	-0.0510	-0.1318
	공적연금	0.1771	0.0653	0.1688
	기초연금	0.0712	-0.0408	-0.1055
2017	기초보장	0.0214	0.1096	0.2836
	기타공적이전	0.0308	0.0958	0.2478
	합계	1.0000	0.3865	1.0000
	근로및사업소득	0.4212	0.0712	0.1981
	재산소득	0.0947	0.1042	0.2898
	사적이전소득	0.1724	-0.0471	-0.1312
	공적연금	0.1848	0.0625	0.1738
2018	기초연금	0.0699	-0.0368	-0.1024
	기초보장	0.0219	0.1092	0.3038
	기타공적이전	0.0351	0.0964	0.2681
	합계	1.0000	0.3594	1.0000
	근로및사업소득	0.4345	0.0831	0.2246
	재산소득	0.0983	0.1019	0.2753
	사적이전소득	0.1538	-0.0371	-0.1002
2018	공적연금	0.1861	0.0562	0.1518
	기초연금	0.0739	-0.0445	-0.1202
	기초보장	0.0188	0.1123	0.3034
	기타공적이전	0.0345	0.0982	0.2653
	합계	1.0000	0.3702	1.0000

자료 : 한국복지패널, (각 연도) 데이터&설문지, 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr/442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

앞서 살펴본 영점 샵플리값 분해는 소득 점유율을 불평등 기여에 반영하지 않지만 아래 제시된 평균 샵플리값 분해는 소득 점유율을 불평등 기여에 반영한다. 평균 샵플리값 분해를 통해 소득원천별 불평등 기여 정도를 2018년을 기준으로 살펴보면, 기초연금과 기초보장이 전체 불평등도(0.3702)에 대해 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 기초연금의 경우 불평등도를 절대적 측면에서는 0.0019, 상대적 비율로는 약 0.5%만큼 완화시킨 것으로 나타났다. 기초보장은 절대적 측면에서는 0.0001, 상대적 비율로는 약 0.04%만큼 불평등도를 완화시킨 것으로 나타났다. 기초연금의 경우 영점 샵플리값 분해에서 살펴본 바와 같이 2014년 이후 대체로 소득불평등도 완화 효과가 확대된 것을 평균 샵플리값 분해에서도 확인할 수 있었다. 기초보장의 경우 앞서 살펴본 영점 샵플리값 분해와 달리 불평등도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 영점 샵플리값 분해가 불평등도 자체를 중심으로 기여도를 산출하는 반면 평균 샵플리값 분해는 소득점유율을 고려하기 때문에(이성재, 이우진, 2017, p.71), 그 결과가 달라진 것이다. 또한 소득점유율을 고려했기 때문에 그 영향력의 크기는 영점 샵플리값 분해 보다 적은 것을 확인할 수 있었다.

또한 근로 및 사업소득, 재산소득, 공적연금은 소득점유율에 비해 불평등도에 미치는 영향이 상대적으로 큰 것으로 나타났으며, 사적이전소득은 소득점유율에 비해 불평등도에 미치는 영향이 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 즉, 앞서 살펴본 영점 샵플리값 분해의 결과처럼 불평등도에 부(-)의 영향을 미치지 않는 불평등에 미치는 영향을 상대적으로 적은 것을 알 수 있다.

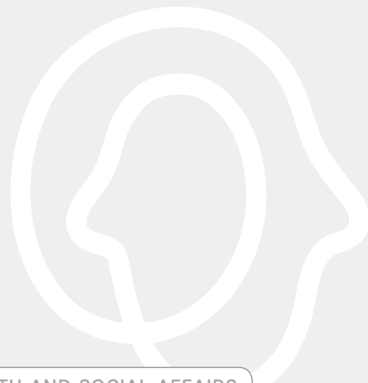
평균 샵플리값 분해에 대한 결과를 종합해 볼 때 공공부조 성격의 소득 이전제도가 불평등도를 완화시키는 영향이 있는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 4-14〉 한국 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도: 평균 샤플리 분해 결과

연도	소득원천	소득점유율	절대적기여	상대적기여
2014	근로및사업소득	0.4321	0.2211	0.5710
	재산소득	0.0955	0.0480	0.1240
	사적이전소득	0.1854	0.0329	0.0849
	공적연금	0.1802	0.0806	0.2082
	기초연금	0.0600	-0.0021	-0.0054
	기초보장	0.0176	-0.0004	-0.0011
	기타공적이전	0.0293	0.0071	0.0183
2015	합계	1.0000	0.3871	1.0000
	근로및사업소득	0.4817	0.2995	0.6717
	재산소득	0.0843	0.0406	0.0911
	사적이전소득	0.1594	0.0286	0.0642
	공적연금	0.1656	0.0735	0.1649
	기초연금	0.0670	-0.0020	-0.0045
	기초보장	0.0162	0.0000	-0.0001
2016	기타공적이전	0.0258	0.0057	0.0128
	합계	1.0000	0.4458	1.0000
	근로및사업소득	0.4338	0.2359	0.6102
	재산소득	0.0921	0.0442	0.1143
	사적이전소득	0.1736	0.0279	0.0722
	공적연금	0.1771	0.0727	0.1880
	기초연금	0.0712	-0.0014	-0.0037
2017	기초보장	0.0214	0.0001	0.0002
	기타공적이전	0.0308	0.0072	0.0187
	합계	1.0000	0.3865	1.0000
	근로및사업소득	0.4212	0.2069	0.5757
	재산소득	0.0947	0.0443	0.1232
	사적이전소득	0.1724	0.0274	0.0762
	공적연금	0.1848	0.0742	0.2066
2018	기초연금	0.0699	-0.0020	-0.0056
	기초보장	0.0219	-0.0002	-0.0006
	기타공적이전	0.0351	0.0088	0.0245
	합계	1.0000	0.3594	1.0000
	근로및사업소득	0.4345	0.2215	0.5983
	재산소득	0.0983	0.0453	0.1224
	사적이전소득	0.1538	0.0230	0.0622
2018	공적연금	0.1861	0.0735	0.1985
	기초연금	0.0739	-0.0019	-0.0050
	기초보장	0.0188	-0.0001	-0.0004
	기타공적이전	0.0345	0.0089	0.0241
	합계	1.0000	0.3702	1.0000

자료 : 한국복지패널, (각 연도) 데이터&설문지, 원자료를 바탕으로 작성.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.



제5장

주요 결과와 정책적 함의

제1절 사례국 주요 결과 비교

제2절 정책함의

제 5 장 주요 결과와 정책적 함의

제1절 사례국 주요 결과 비교

1. 공통영역

노후소득보장 프로그램은 은퇴 후 빈곤으로부터 보호하고 경제적 안정성을 보장한다는 공통적인 목적을 가지고 있지만, 앞서 논의한 바와 같이 미국, 영국, 한국 노후보장제도는 사회보험과 공공부조라는 큰 틀은 공유하면서도 세부적인 제도설계는 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 아래 제시한 표들은 앞서 제시한 내용들을 바탕으로 작성한 것이다. 먼저, 본 연 구에서 다루는 제도명은 아래와 같다.

〈표 5-1〉 제도명

구분	미국	영국	한국
제도명	노령·유족·장애보험 (OASDI)	신국가연금(nSP)	국민연금
	보충적 보장소득(SSI)	기초국가연금(bSP)	기초연금
	일반부조(GA)	연금크레딧(Pension Credit)	국민기초생활보장제도

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

노후소득보장을 목적으로 하는 기초보장 성격의 급여는 미국은 보충적 보장소득(SSI), 영국의 연금크레딧, 그리고 특정한 연령을 대상으로 시행하고 있지는 않지만, 한국의 국민기초생활보장제도와 기초연금이 있다.

미국의 일반부조(GA)와 한국의 기초생활보장제도의 경우, 사회 내 모든 연령층의 빈곤문제에 대처하기 위해 설계된 제도이지만, 상당수의 노인이 수급대상에 포함되어 있다. 보다 노후빈곤 문제에 초점을 둔 제도로는 미국의 노인과 장애인의 빈곤에 대처하기 위한 보충적 보장소득제도와 한국의 기초연금이 있다. 이들 제도들은 공통적으로 노인빈곤 문제에 대처하는 성격을 가진다. 반면, 안정적인 노후소득 보장을 위한 제도는 미국의 노령·유족·장애보험(OASDI), 영국의 국가연금, 그리고 한국의 국민연금이 있다. 이들은 기여에 기반 하여 운영되는 보험제도로 빈곤의 문제를 넘어 노후에 경제적 안정을 누릴 수 있도록 설계되어 있다.

〈표 5-2〉 제도별 목적

구분	제도명	목적	비고
미국	노령·유족·장애보험(OASDI)	노인(OA), 유족(S), 장애인(D) 세 집단의 소득보장	연방정부
	보충적 보장소득(SSI)	빈곤 완화	연방정부
	일반부조(GA)	빈곤 완화	주정부
영국	신국가연금(nSP)	노후소득 보장	
	기초국가연금(bSP)	노후소득 보장	
	연금크레딧(Pension Credit)	노인빈곤 완화	
한국	국민연금	노후소득 보장	
	기초연금	노인빈곤 완화	
	국민기초생활보장제도	빈곤 완화	

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

이러한 제도의 목적에 따라 사회보장제도의 설계 또한 상이한 양상을 보인다. 미국의 노령·유족·장애보험(OASDI), 영국의 국가연금, 그리고 한국의 국민연금은 사회보험제도로 수급자는 제도에 가입하여 보험료를 내고, 노후에 급여를 수급하는 형태를 가지고 있다. 반면, 미국의 보충적 보장소득(SSI)와 일반부조(GA), 영국의 연금크레딧, 그리고 한국의 기초연금과 국민기초생활보장제도는 별도의 기여 없이 조세를 기반으로 운영되는 공공부조제도이다.

〈표 5-3〉 제도별 사회보장제도 유형

구분	사회보험	공공부조
미국	노령·유족·장애보험(OASDI)	보충적 보장소득(SSI)
		일반부조(GA)
영국	신국가연금(nSP)	연금크레딧(Pension Credit)
	기초국가연금(bSP)	
한국	국민연금	기초연금
		국민기초생활보장제도

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

각 제도가 운영되는 법적 토대 역시 상이하다. 미국의 노령·유족·장애 보험(OASDI)과 보충적 보장소득(SSI)은 사회보장법(Social Security Act)에 기반을 두고 있는데, 사회보장법은 빈곤문제에 대한 사회적 대응을 강조하고, 정부가 빈곤완화를 위해 개입의 근거를 마련하였다. 영국과 한국의 경우, 개별제도가 개별법 아래에서 운영되는 구조를 가지고 있다. 특히, 영국의 경우 기초국가연금에서 신국가연금으로 전환하는 과정에서 기존법을 개정하기 보다는 새로운 법을 만들어 기존의 법과 함께 운영하는 특징을 보인다.

〈표 5-4〉 제도별 적용법률(근거법령)

구분	제도명	적용법률
미국	노령·유족·장애보험(OASDI)	사회보장법의 제2편(Title II of the Social Security Act)
	보충적 보장소득(SSI)	사회보장법의 제16편(Title XVI of the Social Security Act)
영국	신국가연금(nSP)	연금법(Pensions Act 2014)
	기초국가연금(bSP)	연금법(Old-Age Pensions Act 1908)
	연금크레딧(Pension Credit)	국가연금크레딧법(State Pension Credit Act 2002)
한국	국민연금	국민연금법
	기초연금	기초연금법
	국민기초생활보장제도	국민기초생활보장법

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

2. 적용범위

국가별 수급자 현황을 살펴보면 아래 표와 같다. 미국의 노령·유족·장애보험(OASDI)의 경우, 2009년 36.4백만명에서 2018년 46.8백만명까지 증가한 것을 알 수 있다. 보충적 보장소득(SSI)는 2009년 기준 2.03백만명이 수급하고 있으며, 2018년에는 2.27백만명이 수급하였다. 이를 65세 이상 인구대비로 환산해보면, OASDI는 2018년 기준 95% 수준의 은퇴자가 수급하고 있는 것으로 제시되었으며, 보충적 보장소득은 2018년 기준 4.4%의 은퇴자가 수급하고 있는 것으로 나타났다. 영국의 경우, 신국가연금인 도입되면서 기초국가연금수급자는 약간 감소했지만 2017년까지 꾸준한 증가세를 보인다. 수급률은 외국에 거주하는 영국인들이 상당수 포함되어 있어, 영국 내 65세 인구 대비로는 거의 100%에 달하는 수급률을 보인다. 한국의 노후보장제도는 수급률의 차원에서는 상당히 높은 성과를 보이고 있다. 기초연금이 약 70%의 수급률을 가지고 있으며 국민연금의 수급률 역시 55% 수준이다. 다만 기초생활보장제도는 65세 노인인구의 약 6% 정도만이 수급하고 있다.

제도별 수급요건을 살펴보면 아래<표 5-6>와 같다. 노령·유족·장애보험(OASDI)의 대상자 선정조건은 연령과 가입기간이다. 기여에 기반하고 있기 때문에 별도의 다른 조건이 존재하지는 않으나 가입조건이 사업자 가입자를 대상으로 하고 있으며, 미국에서는 대부분 노동권은 시민권과 연동되기 때문에 실질적으로 대부분의 수급자는 미국 국적을 가지고 있다. 그러나 법적으로 인정되는 자격을 가지고 있는 외국인의 경우에도 가입이 인정된다. 노인에 대한 보충적 보장소득(SSI)은 연령, 자산조사, 그리고 국적 조건이 적용된다. 장애보험이나 장애인에 대한 보충적 보장소득의 경우, 장애가 수급요건에 해당하지만 노령자에 대한 보충적 보장소득의 경우에는 적용되지 않는다. 소득조사가 시행되기 때문에 근로소득

이 일정액 이상이면 수급할 수 없으며 기여에 기반하지 않기 때문에 시민권이 있는 사람에게 적용된다.

〈표 5-5〉 제도별 수급자수

(단위: 백만명, %)

구분	제도명	수급자 규모 추이									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
미국	노령·유족·장애보험(OASDI) ¹⁾	36.4	37.5	38.5	39.6	40.8	41.9	43.1	44.3	45.5	46.8
		-	(97.1)	(97.2)	(97.6)	(96.2)	(95.4)	(94.8)	(94.4)	(94.1)	(94.0)
	보충적 보장소득(SSI) ²⁾	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2	2.2	2.3
			(5.1)	(5.1)	(5.0)	(4.8)	(4.7)	(4.6)	(4.5)	(4.5)	(4.4)
영국	bSp ³⁾	12.3	12.5	12.6	12.8	12.8	12.9	12.9	12.7	12.3	11.7
	NsP ³⁾	-	-	-	-	-	-	-	0.2	0.6	1.0
	연금크레딧 ⁴⁾	2.7 (27.0)	2.7 (26.3)	2.7 (25.0)	2.5 (22.9)	2.4 (21.2)	2.2 (19.5)	2.1 (17.7)	1.9 (16.1)	1.7 (15.3)	1.7 (14.3)
한국	국민연금 ⁵⁾	2.3	2.5 (46.4)	2.7 (49.8)	2.8 (49.3)	2.9 (48.9)	3.2 (50.2)	3.4 (52.2)	3.7 (54.9)	3.8 (53.5)	4.1 (55.5)
	기초연금 ⁶⁾	3.6 (68.9)	3.7 (69.5)	3.8 (69.2)	3.9 (68.2)	4.1 (67.5)	4.4 (69.4)	4.5 (68.7)	4.6 (67.8)	4.8 (68.5)	5.1 (69.1)
	기초생활보장 ⁷⁾	-	-	-	-	-	-	0.4 (6.4)	0.4 (6.4)	0.4 (6.3)	0.5 (6.1)

주: 1) 노령·유족·장애보험(OASDI)은 은퇴보험(Retired workers and dependents)만 추출하여 제시

2) SSI는 65세 이상 노인인구 대상으로 작성

3) 영국 국가연금은 9월 기준으로 5% 표본에 기반한 추정치이며, 비중은 내국인과 외국인을 합한 수치로 OECD의 65세 이상 노인인구 보다 많으므로 별도의 비중 표시를 하지 않음

4) 영국 연금크레딧은 2017/2018년 기준으로 추정치임

7) 기초생활보장은 생계급여 수급자로 2015년 개편 이후부터, 60세 이상 수급자 기준으로 작성

8) 비중은 OECD SOCX에서 제시된 65세 이상 인구 대비로 계산

자료: 1) SSA. (2020). Social Security Beneficiary Statistics.

(<https://www.ssa.gov/oact/STATS/OASDIbenies.html>에서 2020.11.06. 인출.)

2) Social Security Office of Retirement and Disability Policy. (2020). Fast Facts & Figures About Social Security.

(https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20_text.html#page24에서 2020.11.06. 인출.)

3) DWP. (2020e). State Pension Caseload Statistics (5% sample).

(https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/933564/state-pension-caseload-statistics-5-per-cent-sample-to-march-2020.ods에서 2020.11.06. 인출.)

4) e-나라지표. (2020b). 국민연금 수급자 현황.

(https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2709에서

- 2020.11.14. 인출.)
- 5) 복지포 사회보장통계. (2020). 기초연금 수급자 현황.
(<http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatList.do?datsNo=58>에서 2020.11.01. 인출.)
- 6) 보건복지부. (2016b). 2015년 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 7) 보건복지부. (2017b). 2016년 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 8) 보건복지부. (2018b). 2017년 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 9) 보건복지부. (2019b). 2018년 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 10) OECD SOCX. (2020). SOCX Demographic Reference.
(https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET#에서 2020.11.11. 인출.)

〈표 5-6〉 제도별 수급조건

구분	제도명	수급조건					
		연령	기여여부	자산조사 여부	장애·상이 여부	국적	기타
미국	노령·유족·장애보험	○	○	X	X	X	감액을 위한 소득조사
	보충적 보장소득	○	X	○	X	○	
	일반부조	X	X	○	X	○	
영국	신국가연금	○	○	X	X	X	
	기초국가연금	○	○	X	X	X	
	연금크레딧	○	X	○	X	○	주당 16시간 이하 근로
한국	국민연금	○	○	X	X	X	
	기초연금	○	X	○	X	○	
	국민기초생활보장제도	X	X	○	X	○	

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

영국의 국가연금은 기초연금으로써 국가보험 보험료를 납부하거나 크레딧을 인정받는 모든 자에게 적용된다. 반면, 연금크레딧은 연령과 함께 자산조사를 시행하며 국적 조건과 함께 주당 근로시간이 수급조건에 적용된다. 본인의 근로시간이 주당 16시간 미만이어야 하고, 배우자의 근로시간은 주당 24시간 미만이어야 한다. 한국의 국민연금은 영국의 국가연금과 유사한 특성을 가지고 있는데, 보험료 납부 기간이 10년 이상인 사람이어야 한다. 반면, 기초연금과 국민기초생활보장제도는 자산조사를 통해 급여를 제공한다.

위의 내용을 기초로 자산조사 특성을 살펴보면, 미국의 경우 연방정부가 정한 최대급여선과 자산급여선을 분리해서 적용하고 있는 반면, 우리나라와 영국은 소득인정액 방식을 적용하고 있다. 미국과 같은 cut-off 방식은 재산수준이 선정에 영향을 미치지만, 제도 운영이 보다 단순하다는 장점이 있다. 즉, 1인 독신가구의 경우 자원제한선 2천달러와 최대급여선 783달러만 만족시키면 되기 때문에 제도가 보다 직관적으로 이해되며 계산이 단순해지는 장점이 있다. 반면, 두 기준을 동시에 만족시키지만 상대적으로 덜 빈곤한 사람과 더 빈곤한 사람의 차이를 구분하기 어렵다는 한계도 있다. 예컨대, 소득도 있고 재산도 있지만, 각각이 제한선 바로 아래에 있는 사람은 상대적으로 덜 빈곤하거나 빈곤하지 않지만 수혜자료 편입될 수 있다는 것이다(한신실, 장동열 2014). 반면, 소득인정액 방식은 제도의 복잡성 등의 이유로 사각지대 문제가 지속적으로 발생하는 한계가 있다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 영국의 연금크레딧도 수급자격을 가지지만 수급률이 낮은 문제를 가지고 있는 것에서 알 수 있다.

〈표 5-7〉 제도별 자산조사 비교

구분	제도명	자산조사 특성 : 소득, 재산, 가구특성(가구원 수 등) 등	재산 환산 방식
미국	보충적 보장소득 (SSI)	연방정부가 정한 월 최대급여선 이하 및 자원제한선 이하, 2020년 1월 기준으로 월 최대급여선(FBR)은 1인(독신) 783달러, 2인(부부) 1,175달러였고, 자원제한선(RL)은 1인(독신) 2,000달러, 2인(부부) 3,000달러	cut-off
	일반부조 (GA)	주 정부가 정한 월 최대급여선과 자원제한선 이하	
영국	연금크레딧(Pension Credit)	보장크레딧은 2020/2021년도 기준으로 소득이 주당 173.75파운드(독신) 혹은 265.20파운드(부부) 미만 저축크레딧은 2020/2021년도 기준으로 주당 소득이 150.47파운드 이상 173.75파운드 미만 (독신) 혹은 239.17파운드 이상 265.20파운드 미만(부부)	소득환산
한국	기초연금	전체 인구의 70% 수준으로 소득자산 기준 설정(자산기준은 기본공제액을 적용하여 2020년 단독가구 기준 148만원)	소득환산
	국민기초생활보장제도	중위소득 33% 수준 (재산의 소득환산액을 포함하며, 이때 기본공제액을 제외한 후 소득환산을 적용)	소득환산

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성(재구성).

3. 빈곤 및 불평등 개선효과

아래 표는 미국, 영국, 한국의 공적이전소득과 조세 및 사회보장부담금을 모두 포괄한 빈곤개선 효과를 나타낸 것이다.²⁶⁾ 전체 인구를 대상으로 시장소득의 중위소득 50%이하의 인구비율과 가처분소득의 중위소득 50%이하의 인구비율의 차이를 통해 정부 개입의 효과성을 파악해 보면, 세 국가 중 빈곤감소 효과의 크기는 영국이 가장 높고 그 다음은 미국이며, 한국은 가장 낮은 것으로 나타났다. 노인에 대한 빈곤감소효과 역시 영국, 미국, 한국 순인 것으로 나타났다. 다만, 최근 빈곤감소 효과의 추이를 살펴보면, 한국은 지속적으로 그 효과의 크기가 확대되고 있는 것을 확인할 수 있는 반면, 미국과 영국은 대체로 감소하는 추이를 보이고 있다. 특히 노인에 대한 빈곤감소효과는 한국과 달리 소폭이지만 하락하고 있는 추이를 지속적으로 나타내고 있다.

〈표 5-8〉 빈곤감소 효과 비교: 시장소득과 가처분소득의 중위소득 50% 기준

구분	연도	한국		미국		영국	
		감소분*	감소율**	감소분	감소율	감소분	감소율
전체	2015	2.0%p	10.3%	9.9%p	37.1%	18.9%p	63.4%
	2016	2.2%p	11.1%	8.8%p	33.1%	18.4%p	62.4%
	2017	2.3%p	11.7%	9.0%p	33.6%	17.1%p	59.0%
노인	2015	13.5%p	23.4%	36.4%p	63.5%	44.4%p	76.3%
	2016	13.7%p	23.3%	34.2%p	59.9%	44.6%p	75.9%
	2017	14.5%p	24.9%	33.5%p	59.2%	44.3%p	74.3%

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - POVERTY를 재계산. (<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

* 감소분: 시장소득 적용 빈곤율 - 가처분소득 적용 빈곤율

** 감소율: (시장소득 적용 빈곤율 - 가처분소득 적용 빈곤율) / 시장소득 적용 빈곤율

26) 빈곤율 감소효과 산출한 사용한 국가별 빈곤율은 〈부표 2-5〉, 〈부표 2-6〉 참조 바람

한국과 영국의 제도별 빈곤감소효과를 경상소득과 시장소득 적용 빈곤율의 차이를 통해 파악하였으며. 그 결과는 아래와 같다.

〈표 5-9〉 제도별 노인 빈곤감소 효과 비교: 시장소득과 경상소득의 중위소득 50% 기준
(단위 : %)

국가	제도	연도	경상소득적용 빈곤율 (A)	각 이전소득 제외 시 빈곤율 (B)	감소분 B-A	감소율 (B-A)/B
영국	공적 연금	2013/14	5.7	44.3	38.5%p	87.0
		2014/15	6.2	42.1	35.8%p	85.2
		2015/16	6.4	42.8	36.4%p	85.1
		2016/17	6.2	42.6	36.5%p	85.5
		2017/18	6.7	45.0	38.3%p	85.1
	연금 크레딧	2013/14	5.7	7.2	1.5%p	20.6
		2014/15	6.2	7.2	1.0%p	13.9
		2015/16	6.4	7.5	1.1%p	15.2
		2016/17	6.2	7.3	1.1%p	15.3
		2017/18	6.7	7.9	1.2%p	15.1
	공공 부조	2013/14	5.7	7.7	1.9%p	25.0
		2014/15	6.2	8.4	2.2%p	26.0
		2015/16	6.4	8.4	2.0%p	23.8
		2016/17	6.2	8.3	2.1%p	25.2
		2017/18	6.7	8.9	2.2%p	24.6
한국	공적 연금	2014	43.5	55.9	12.4%p	22.2
		2015	41.6	55.2	13.7%p	24.7
		2016	41.3	55.5	14.2%p	25.6
		2017	40.1	54.7	14.5%p	26.6
		2018	40.4	54.5	14.2%p	26.0
	기초 연금	2014	43.5	48.2	4.7%p	9.7
		2015	41.6	48.5	7.0%p	14.3
		2016	41.3	47.6	6.3%p	13.3
		2017	40.1	46.5	6.4%p	13.7
		2018	40.4	46.7	6.3%p	13.6
	국민 기초 생활 보장	2014	43.5	44.5	1.0%p	2.2
		2015	41.6	42.6	1.0%p	2.4
		2016	41.3	42.3	1.1%p	2.5
		2017	40.1	41.2	1.1%p	2.6
		2018	40.4	41.2	0.8%p	2.1

자료: 1) DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19. [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, 연도별 원자료 분석. (<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)
2) 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성. (<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

영국은 노인빈곤을 감소 측면에서 공적연금, 공공부조²⁷⁾, 연금크레딧 순으로 노인빈곤 감소효과가 큰 것으로 나타났다. 한국의 경우는 공적연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도의 순으로 노인빈곤 감소효과가 큰 것으로 나타났다. 영국의 경우 등락은 있지만 전반적으로 빈곤감소 효과는 감소하는 경향을 보이고 있으며, 한국의 경우 공적연금의 경우 빈곤감소 효과가 확대되는 경향을, 기초연금의 경우 기초노령연금에서 기초연금으로의 개편이후(2014년 7월) 빈곤을 감소효과가 대폭 확대된 이후 정체된 경향을, 국민기초생활보장제도의 경우 제도 개편(2015년 7월)이후 빈곤감소효과가 확대되는 추이를 보이다 최근(2018년) 감소한 것으로 나타났다. 영국의 연금크레딧의 보장크레딧의 경우 한국의 기초연금과 국민기초생활보장제도와 유사한 제도인데, 대상과 선정방법은 기초연금과 유사하나 급여지급방식은 기초생활보장제도의 생계급여와 유사한 보충급여 방식이 적용된다. 한국의 기초연금의 경우 유사한 제도인 영국의 연금 크레딧과 빈곤감소효과 측면에서 큰 차이가 나지 않았다. 반면 영국의 공공부조와 한국의 대표적인 국민기초생활보장제도의 경우 그 효과의 차이가 매우 큰 것으로 나타났다. 노인빈곤 감소를 위해서는 공적연금의 성숙과 함께 기초연금의 역할도 중요하지만, 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조 급여의 확대 또한 필요함을 유추해 볼 수 있다.

아래 표는 미국, 영국, 한국의 공적이전소득과 조세 및 사회보장부담금 지출을 모두 포괄한 불평등 개선 효과(지니계수 감소 효과)를 나타낸 것이다.²⁸⁾ 즉, 시장소득 적용 지니계수와 가처분소득 적용 지니계수의 차이

27) 영국의 공공부조는 통합급여인 유니버설 크레딧(Universal Credit:이하 UC)과 UC로 통합되기 전 구직자 수당(Jobseeker's Allowance), 고용지원수당(Employment and support Allowance) 소득 지원(Income Support), 근로장려세제(Working Tax Credit), 자녀 장려세제(Child Tax Credit) 주거급여(Housing Benefit)를 모두 포괄(자세한 사항은 제3장 제3절 참조)

28) 불평등도 감소효과 사용한 국가별 지니계수는 <부표 2-3>, <부표 2-4> 참조 바람

를 의미하는데, 영국의 지니계수 감소효과가 가장 크고 그 다음은 미국인 것으로 나타났다. 하지만 한국의 경우 최근 전체 집단과 노인 집단에 대한 불평등도 감소효과가 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 반면 미국의 경우 불평등도 감소효과가 하락하는 추이를 보이고 있다. 영국의 경우 전체집단의 경우 불평등도 감소효과는 하락하는 추이를 보이지만, 노인에 대해서는 그 효과가 확대되는 추이를 보였다.

〈표 5-10〉 불평등도 감소 효과 비교: 시장소득과 가처분소득 적용 지니계수 기준

구분	연도	한국	미국	영국
전체	2015	0.044	0.116	0.160
	2016	0.047	0.116	0.155
	2017	0.051	0.115	0.149
노인	2015	0.137	0.280	0.293
	2016	0.143	0.273	0.290
	2017	0.145	0.266	0.301

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country.를 재계산
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

경상소득을 기준으로 소득원천별 기여도를 비교해보았다. 영국과 한국의 경우 원천별 소득 항목을 완전히 일치 시킬 수는 없었지만 유사한 항목의 소득으로 분류하여 불평등에 미친 영향(기여도)을 비교해 보았다. 표에 제시된 결과에서 알 수 있듯이 영점 샵프리 값 분해의 결과에서는 영국의 경우 공적연금과 기타 공적이전이, 한국의 경우 사적이전소득과 기초연금이 불평등도를 감소시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 한편 평균 샵프리값 분해 결과에서는 영국의 경우 불평등도를 감소시키는 항목은 없는 것으로 나타났고, 한국의 경우 기초연금과 국민기초생활보장 제도가 불평등도를 감소시키는 것으로 나타났다. 영국의 경우도 소득점 유율에 비해 연금소득과 기타 공적이전소득이 불평등에 미치는 영향은 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

〈표 5-11〉 노인의 소득원천별 소득불평등 기여도

국가	연도	소득원천	소득점유율	절대적기여	상대적기여
영국 (2016/17)	영점	근로소득(임금+사업)	0.1702	0.1484	0.4259
		투자소득	0.1099	0.1007	0.2889
		직역연금	0.3086	0.0359	0.1032
		공공부조	0.0141	0.1048	0.3008
		연금크레딧	0.0078	0.1121	0.3217
		공적연금	0.3127	-0.2501	-0.7178
		기타공적이전	0.0678	-0.0084	-0.0240
		기타소득	0.0089	0.1050	0.3013
		합계	1.0000	0.3484	1.0000
	평균	근로소득(임금+사업)	0.1702	0.1081	0.3104
		투자소득	0.1099	0.0613	0.1758
		직역연금	0.3086	0.1446	0.4151
		공공부조	0.0141	0.0011	0.0032
		연금크레딧	0.0078	0.0005	0.0014
		공적연금	0.3127	0.0193	0.0554
		기타공적이전	0.0678	0.0089	0.0254
		기타소득	0.0089	0.0046	0.0133
		합계	1.0000	0.3484	1.0000
한국 (2017)	영점	근로및사업소득	0.4212	0.0712	0.1981
		재산소득	0.0947	0.1042	0.2898
		사적이전소득	0.1724	-0.0471	-0.1312
		공적연금	0.1848	0.0625	0.1738
		기초연금	0.0699	-0.0368	-0.1024
		기초보장	0.0219	0.1092	0.3038
		기타공적이전	0.0351	0.0964	0.2681
		합계	1.0000	0.3594	1.0000
	평균	근로및사업소득	0.4212	0.2069	0.5757
		재산소득	0.0947	0.0443	0.1232
		사적이전소득	0.1724	0.0274	0.0762
		공적연금	0.1848	0.0742	0.2066
		기초연금	0.0699	-0.0020	-0.0056
		기초보장	0.0219	-0.0002	-0.0006
		기타공적이전	0.0351	0.0088	0.0245
		합계	1.0000	0.3594	1.0000

자료: 1) DWP. (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19. [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828. 연도별 원자료 분석. (<http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출)
 2) 한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지. 원자료를 바탕으로 작성. (<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출).

제2절 정책함의

사례분석 차원과 실증분석 차원에서 주요결과의 함의는 다음과 같다. 먼저 실증적 차원에서 살펴보면, 한국과 영국 그리고 미국의 빈곤율과 빈곤율 개선효과 그리고 불평등도와 불평등도 개선효과를 노인을 중심으로 살펴보면 다음과 같은 함의를 얻을 수 있다.

한국의 시장소득 적용 빈곤율은 전체집단의 경우 미국과 영국보다 낮은 것으로 나타났으며, 노인집단의 경우 비슷한 수준인 것으로 나타났지만, 공적이전 등을 고려할 경우 큰 차이가 나타났다. 영국은 미국과 한국에 비해 상대적으로 높은 시장소득 적용 빈곤율을 보였다. 하지만 공적이전소득과 세금 및 사회보장분담금을 고려했을 때 노인 집단에 대해 영국은 비교국가들이 비해 낮은 빈곤율을 나타내었다. 노인가구에 대한 경상소득 적용 빈곤율을 통해 노인빈곤 감소효과의 크기를 살펴보면, 영국은 한국과 매우 큰 차이를 보였는데, 이는 연금제도의 성숙성과 다른 공적이전의 규모에 기인한 것으로 볼 수 있다. 한편 한국은 미국과는 상대적으로 빈곤감소 효과의 차이(빈곤 감소분)가 적은 것으로 나타났지만, 감소율 측면에서는 큰 차이가 존재했다. 현재까지는 한국이 영국과 미국과의 빈곤감소 효과 측면에서 그 차이가 적지 않고 저소득층에 대한 소득보장을 강화할 필요성이 당분간은 지속적으로 필요할 것으로 예상되기 때문에 아직까지는 현금급여 중심의 제도 확대와 보장수준의 제고가 필요하다고 판단된다. 또한 영국과의 비교에서도 알 수 있었듯이 한국의 기초연금의 빈곤감소 효과(감소율 차원)는 영국의 연금 크레딧에 비해 그 효과의 차이가 크게 나타나지 않았지만, 국민기초생활보장제도는 영국의 공공부조제도에 비해 상대적으로 그 효과의 차이가 큰 것으로 나타났다. 따라서 노인빈곤 감소를 위해 기초연금과 같이 특정 집단을 대상으로 하는

프로그램과 함께 국민기초생활보장제도와 같이 적용범위가 넓은 일반적 차원의 공공부조 프로그램의 확대 또는 보장수준의 강화가 필요한 것으로 판단된다.

불평등도 차원에서도 역시 영국과 미국에 비해 적지 않은 차이가 발생하고 있다. 이 역시 아직까지 한국의 공적이전수준이 이들 국가들에 비해 낮은 것에 기인한다. 또한 향후의 소득재분배 효과의 재고를 위해서는 가입률 및 보장수준의 제고가 요구되는데, 공적연금 제도의 가입을 촉진하기 위한 각종 인센티브와 기초연금의 보장성 수준 제고가 필요한 것으로 판단된다. 특히, 기초연금은 국민연금에 대한 보완적 성격을 가지고 있는데, 연금제도가 온전히 성숙되기 전까지는 지속적인 제도 간 연계와 적정 보장수준을 통해 저소득 노인에 대한 핵심적인 소득보장제도로써 역할을 수행해야 할 것으로 판단된다. 한편, 불평등도에 대한 기여도 분석에서 영국은 공적연금과 기타 공적이전이 불평등도 감소에 효과적인 것으로 나타났으며, 한국은 기초연금과 국민기초생활보장제도 그리고 사적이전이 효과적인 것으로 나타났다. 이러한 불평등도의 개선을 위해서는 연금 제도의 역할이 보다 크게 나타나야 하는데, 아직까지 불평등도 개선에 미치는 영향이 작은 것으로 판단되며, 이를 개선하기 위한 중장기적 검토와 구체적인 대안이 요구되는 시점이다.

사례분석을 통한 정책함의는 다음과 같다. 먼저, 미국의 노령·유족·장애보험(OASDI)의 경우에서 살펴본 것처럼, 한국의 ‘저부담-중급여’에 대한 구조적 개혁은 여유진 외(2018)에서 제시된 바와 같이 세대간·계층간 연대의 실질화를 통해 공적연금의 공공성을 강화하는 방향으로 실행되어야 한다. 또한 노령·유족·장애보험(OASDI)의 노인에 대한 빈곤감소효과에서 보듯 노인 빈곤 문제 해결의 핵심은 바로 노인에 대한 직접적이고 충분한 현금급여 지원에 있다는 점이다. 다음으로, 제도별로 살펴보면,

보충적 보장소득(SSI) 검토를 통해 알 수 있는 것은 특정 복지제도의 낮은 참가율 또는 수급률(low take-up rate)을 개선하기 위해 잠재적 수급자들의 제도 이용을 방해하는 비자발적 또는 구조적 요인들을 제거해야 한다는 점이다. 그 방해 요인은 특정 복지제도에 대한 지식·이해의 부족, 복지급여에 대한 자격이 없다거나 수급 필요성을 못 느끼는 수급자 지위에 대한 부정적 인식, 복지급여 수급에 대한 사회적 낙인을 포함한다(McGarry, 2013, p. 186). 미국 일반부조(GA) 검토가 한국 노인 대상 사회보장제도의 재구조화에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 차원의 건실한 재정지원 없이 특정 복지제도에 대한 재정 및 운영 책임을 지방정부로 이양해서는 안 된다는 점이다. 무조건적 지방이양은 지방정부의 재정을 악화시켜 취약계층에 대한 사회안전망 붕괴로 이어질 수 있다. 마지막으로 미국 사회보장제도의 역사는 우리보다 훨씬 오래되었지만, 연대와 보편주의 없는 미국식 사회보장제도 개혁의 역사를 무비판적으로 따라간다면 제도 자체에 대한 사회적 신뢰를 축적할 수 없고, 장기적으로 구조적 개혁이 요원해질 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

영국의 사례를 통해서 얻을 수 있는 한국에 대한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 고용취약계층을 노인 소득보장제도에 적극 편입시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 현재 국민연금은 저소득층을 위한 두루누리 사회보험료 지원제도와 농어업인 사회보험료 지원제도, 그리고 출산, 군복무, 실업 크레딧제도를 운영하고 있다. 그러나 크레딧제도의 경우 인정가입기간이 최대 12-50개월에 불과하여 이를 통해서 취약계층을 두텁게 보호할 수는 없는 상황이다. 고용취약계층의 연금 수급권 강화를 위해서는 보험료 지원 및 크레딧 지급대상자의 확대와 더불어 인정 기간을 더 길게 허용할 필요가 있다. 이를 통해서 장기적으로 노인빈곤의 감소 뿐 아니라, 취약계층과 일반 근로자 간의 연금격차가 줄어들으로써 불평등

도 완화될 수 있을 것이다. 두 번째 정책적 함의는 노인 소득보장제도의 효율화에 대한 부분이다. 영국의 경우, 2014년도 다층 노후소득보장체제의 구조적 개혁을 단행하게 된 여러 가지 이유 중 하나는 관련제도의 복잡성과 기능의 중첩이었다. 한국의 노인 소득보장제도는 영국과 그 구성이 다르지만 비슷한 맥락의 문제를 경험하고 있어 이에 대한 해결이 필요하다. 기능의 중첩과 관련해서는 국민연금과 기초연금의 관계정립의 문제가 있다. 국민연금은 균등부분과 소득비례부분으로 구성되어 있는데, 이 중 소득재분배 기능을 하는 균등부분이 기초연금의 기능과 매우 흡사하다. 즉, 다층 노후소득보장체제 중 1층 기초보장의 기능이 기초연금과 국민연금에 의해 중복적으로 수행되고 있는 것이다. 이와 관련하여 여러 가지 방안이 제시되어 왔다. 기초연금의 급여수준을 높여 기초보장의 기능을 전담하게 하고 국민연금은 균등부분을 제거하여 소득보전의 기능을 수행하게 하는 방안과 국민연금은 지금과 같이 기초보장과 소득보전의 역할을 맡고 기초연금을 축소하여 공공부조의 역할을 담당하게 하는 방안이 대표적이다. 이는 기초연금 제도설계 시부터 제기되던 문제이나 여전히 두 제도의 재구조화에 대한 사회적 합의를 이루지 못한 상태이다. 영국이 수년에 걸쳐 연금위원회와 대국민토론회를 통해 사회적합의에 이르고 마침내 2014년 노인 소득보장제도의 구조적 개혁을 단행할 수 있었다는 점이 한국에도 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 노인 소득보장제도가 안정적으로 발전하고 국민의 노후준비에 걸림돌이 되지 않도록 기초연금과 국민연금의 역할을 명확하게 재정립하고 기능을 단순화할 필요가 있다.

세 번째로는 영국 사례를 통해서 노인 소득보장제도의 사각지대 해소의 필요성을 알 수 있다. 영국의 연금크레딧은 최저생계비 수준에 근접하도록 설계되어 저소득 노인이 빈곤으로 떨어지는 것을 상당부분 방지할

수 있다. 그러나 영국은 지난 십년 간 연금크레딧의 사각지대를 축소하는데 성공적이지 못하였으며, 그 결과 노인빈곤 역시 완화하지 못하였음을 알 수 있다. 이렇듯 노인 소득보장제도의 사각지대의 문제는 노인 빈곤의 문제와 직결된다는 점에서 대단히 중요하다. 이를 위해서는 위에서도 언급되었듯이 두루누리 사업의 적용범위를 점진적으로 확대하고 크레딧제도를 확충할 필요가 있다.



- 강성호·류건식. (2017). 한·미의 개인형 퇴직연금 운영 평가와 정책적 함의. 서울: 보험연구원.
- 강신욱, 노대명, 이현주, 임완섭, 김현경, 권문일, ..., 박형준. (2015). 주요 소득 보장정책의 효과성 평가 연구. 한국보건사회연구원.
- 강신욱, 노대명, 이현주, 정해식, 김계환, 김근혜, 조한나. (2017). 소득보장제도 체계화 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 경제사회노동위원회. (2019). 국민연금과 노후소득보장 특별위원회 보도자료. http://eslc.go.kr/bbs/data/view.do?menu_idx=2286&bbs_mst_idx=BM0000000217&data_idx=BD0000000664에서 2020.11.06. 인출.
- 고영선, 김정호. (2007). 재정사업 심층평가 지침. 한국개발연구원.
- 고제이, 구인회, 우해봉, 이아영. (2019). 노인빈곤율 변동의 원인 분해 및 정책 과제. 한국보건사회연구원.
- 고제이, 우해봉, 김현경, 신정우. (2018). 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제비교 연구. 한국보건사회연구원.
- 관계부처합동. (2017). 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020). http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=60070&CONT_SEQ=357750&FILE_SEQ=298376에서 2020.11.14. 인출.
- 관계부처합동. (2018). 저소득층에 온기를 나누는 포용적 복지 '저소득층 일자리·소득지원 대책'. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&SEARCHKEY=&SEARCHVALUE=&page=1&CONT_SEQ=345427에서 2020.11.14 인출.
- 관계부처합동. (2020). 「한국판 뉴딜」 종합계획. (2020.07.14.). <https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId=MOSFBB>

S_000000000028&searchNttId=MOSF_000000000040637&menu
No=4010100에서 2020.11.14. 인출.

국민연금공단. (2015). 2014년 국민연금 통계연보. 서울: 국민연금공단.

국민연금공단. (2018). 국민연금 생생통계 Facts Book.

<http://pbrking.com/wp-content/uploads/2019/12/%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%97%B0%EA%B8%88%EC%97%B0-2018%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%97%B0%EA%B8%88%EC%83%9D%EC%83%9D%ED%86%B5%EA%B3%84191100.pdf> 에서 2020.11.24. 인출.

국민연금공단. (2019a). 국민연금 공표통계.

국민연금공단. (2019b). 국민연금통계연보.

국민연금제도발전위원회. (2013). 2013 국민연금재정계산: 국민연금 제도개선방향. 서울: 국민연금제도발전위원회.

권혁창, 조혜정. (2018). 노후소득보장제도 수급상태와 노인의 생활만족도의 관계에 대한 연구. *한국복지패널 학술대회 논문집*, 11, 155-171.

권혁창, 홍다영. (2020). 노후소득보장제도의 심리적 효과: 노후소득보장제도와 노인의 자아존중감의 관계. *인문사회* 21, 11(1), 537-552.

김경아. (2010). 여성의 공적 노후소득보장 확대 방안: 국민연금을 중심으로. 서울: 국민연금연구원.

김경아, 한정림, 이지은. (2012). 취약 근로계층의 다층노후소득보장체계에 관한 연구. 국민연금연구원 정책보고서 2012-06.

김대환, 오병국. (2011). 국민연금의 실질소득대체율과 정책적 시사점. KIRI Weekly 이슈(2011.08.22.), 서울: 보험연구원

김수완. (2006). 국민연금의 출산 크레딧 제도 도입 방안 연구. *사회보장연구*, 22(1), pp.29-56.

김수완, 김순옥, 안상훈, (2005). 다층노후소득보장체계 구축 연구. 서울: 국민연금연구원.

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

- 김영순 (1996). 복지국가의 위기와 재편. 서울: 서울대학교 출판부.
- 김용성, 정완교, 차병섭, 김상신, 박혜원, 박능후, ... 박수진. (2011). 2010년 재
정사업심층평가 : 기초생활보장수급자 지원사업군. 한국개발연구원.
- 김우림. (2020). 사회보장정책 분석Ⅱ(소득보장). 서울: 국회예산정책처
- 김원섭, 이용하. (2014). 박근혜 정부 기초연금제도의 도입 과정과 평가. *한국사
회*, 15(2), 69-102.
- 김원섭, 최옥금, 최인덕. (2019). 주요국의 공적 노후소득보장제도 수급요건에 관
한 연구. 고려대학교 산학협력단. 서울: 국회예산정책처.
- 김유경, 이진숙, 손서희, 조성호, 박신아. (2018). 중·장년층 가족의 이중부담 부
담 구조 변화와 대응방안 연구. 연구보고서 2018-14. 세종: 한국보건사회
연구원.
- 김재진, 이정우, 임병인. (2014). 국민연금 사각지대 개선방안 연구. 전주: 국민
연금연구원.
- 김정현, 전미애. (2020). 기초연금 도입 전후 노인 가구 소득액과 소득구성의 변
화-성별 및 가구유형별 비교. *사회복지정책*, 47(1), 31-50.
- 김진욱. (2011). 노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제
비교연구. *한국노년학*, 31(1), 111-127.
- 김태완, 김문길, 여유진, 김미곤, 김현경, 임완섭, ..., 최민정. (2017). 2017년
기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김태완, 김문길. 윤상용, 송치호, 김성아, 이주미. (2013a). 저소득층 현금 및 현
물서비스 복지지출의 사회경제적 영향분석. 연구보고서 2013-15. 세종: 한
국보건사회연구원.
- 김태완, 남재량, 신화연, 임완섭, 김기태, 최준영, ..., 정용문. (2020). 노인빈곤의
실태와 사회경제적 영향분석. 경제인문사회연구회 협동연구총서
20-00-00. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김태완, 최현수, 김미곤, 여유진, 김문길, 손창균, ..., 송치호. (2013b). 2013년 최
저생계비 계층조사 연구. 정책보고서 2013-32. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김태일, 최영준. (2017). 노동시장의 변화와 국민연금 사각지대에 대한 대안-국

- 민연금 기여보조에 대한 제안. *한국정책학회보*, 26(2), 395-419.
- 김혜연. (2017). 기초연금 도입이 성별 빈곤 및 소득불평등에 미치는 효과. *비판 사회정책*, (54), 120-159.
- 김혜연. (2020). 기초연금 수급이 고령자의 주관적 삶의 질에 미치는 영향. *한국 노년학*, 40(1), 1-21.
- 남상호. (2018). 기초연금 지급액 확대가 소득불평등과 빈곤에 미치는 효과 분석. *재정정책논집*, 20(1), 143-177.
- 남재현, 이래혁. (2020). 국민기초생활보장제도의 개편이 소득을 통해 수급자의 정신건강에 미치는 영향. *한국사회복지학*, 72(1), 175-200.
- 노대명, 김현경, 정해식, 이원진, 길현중, 오상봉, ..., 권혁진. (2020). 소득보장 체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- 노대명, 이현주, 임완섭, 전지현, 김근혜, 박광준, ..., John Hudson. (2014). 각 국 공공부조제도 비교연구: 일본편. 한국보건사회연구원.
- 닐 길버트, 폴 테렐. (2005). *Dimensions of Social Welfare Policy*, 6th ed. Allyn & Bacon. 남찬섭, 유태균 역(2007). *사회복지정책론-분석 틀과 선택의 차원*. 나눔의 집.
- 대한민국정부. (2019). 2019~2023년 국가재정운용계획,
<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38613>에서 2020.10.28. 인출.
- 박명호, 박대근. (2019). 기초연금제도가 소득분배 및 빈곤에 미치는 효과. *재정학 연구*, 12(2), 41-63.
- 백승호(2014). 서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석. *한국사회정책*, 21(2), 57-90.
- 법제처 국가법령정보센터. (2000). 국민기초생활보장법 [시행 2000. 10. 1.] [법률 제6024호, 1999. 9. 7., 제정]
<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=60019&ancYd=19990907&ancNo=06024&efYd=20001001&nwJoYnInfo=N&efGu>

bun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000에서 2020.11.20. 인출
 법제처 국가법령정보센터. (2018). 기초연금법 시행령 일부개정안(2018.8.28.)
 개정이유.

[https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9/\(29124,20180828\)](https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9/(29124,20180828))에서 2020.11.03. 인출.

법제처 국가법령정보센터. (2020a). 국민기초생활보장법 [시행 2020. 6. 4.] [법
 률 제16734호, 2019. 12. 3., 일부개정]

<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%83%9D%ED%99%9C%EB%B3%B4%EC%9E%A5%EB%B2%95>에서 2020.11.20. 인출

법제처 국가법령정보센터. (2020b). 국민연금법 [시행 2021. 1. 1.] [법률 제
 17758호, 2020. 12. 29., 타법개정].

<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95#undefined>에서
 2020.11.20. 인출.

법제처 국가법령정보센터. (2020c). 기초연금법 [시행 2020. 8. 28.] [법률 제
 16568호, 2019. 8. 27., 타법개정]

<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95#undefined>에서
 2020.11.20. 인출.

보건복지부. (2002). 경로연금사업안내, 서울: 보건복지부.

<https://www.kefplaza.com/labor/down.jsp?idx=3805&fileId=3608>
 8에서 2020.11.09. 인출.

보건복지부. (2014). 2014년 기초노령연금사업안내. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2015a). 2015년 기초연금사업안내. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2015b). 2014년 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2015c). 2016년 보건복지위원회 예산안 심사자료.

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_T1M5G0J9A1F1J0M9M0N2L4H6Y1Y5Z5에서 2020.11.09. 인출.

보건복지부. (2016a). 2016년 기초연금사업안내. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2016b). 2015년 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2016c). 2017년 보건복지위원회 예산안 심사자료.

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F1V6O0L9N0P2M2B0M0W3C0Q6J3W7T2에서 2020.11.09. 인출.

보건복지부. (2016d). 2015회계연도 결산 보건복지위원회.

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W1N6I0Z5R3A1S1D1S0B8C2J3C2R3X7&ageFrom=21&ageTo=21에서 2020.11.09. 인출.

보건복지부. (2017a). 2017년 기초연금사업안내. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2017b). 2016년 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2017c). 2018년 보건복지위원회 예산안 심사자료.

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C1I7D0G9M0G1N1V0V2Z0O1G7S6Y6I1에서 2020.11.09. 인출.

보건복지부. (2017d). 2016회계연도 결산 보건복지위원회.

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1U7V0W5N3X1H0S9U5F5S4R5C2N5H5&ageFrom=21&ageTo=21에서 2020.11.14. 인출.

보건복지부. (2018a). 2018년 기초연금사업안내. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2018b). 2017년 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2018c). 2019년 보건복지위원회 예산안 심사자료.

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1T8T0H9U0E3A1I0I1N4J0K2O7E0O9에서 2020.11.09. 인출.

보건복지부. (2018d). 2017회계연도 결산 보건복지위원회.

- http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_O1P8X0J5Z3A1D1H0K1Z4O3T4B3Q6C4&ageFrom=21&ageTo=21에서 2020.11.14. 인출.
- 보건복지부. (2018e), 소득 조금 늘어도 기초연금 2만 원 감액하는 제도 개선, (2018.8.20.).
- http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=345758&FILE_SEQ=235795에서 2020.11.10. 인출.
- 보건복지부. (2018f), 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운 영계획. (2018.12).
- https://www.mohw.go.kr/react/policy/policy_bd_vw.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06410507&CONT_SEQ=347332&page=1에서 2020.11.13. 인출.
- 보건복지부. (2019a). 2019년 기초연금사업안내. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2019b). 2018년 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2019c). 2020년 보건복지위원회 예산안 심사자료.
- http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H1N9P0R9U0G3H0B9B4J1U2M9Z1G1Q0에서 2020.11.09. 인출.
- 보건복지부. (2019d). 2018회계연도 결산 보건복지위원회.
- 보건복지부. (2019e). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023).
- http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=347736&FILE_SEQ=247283에서 2020.10.28. 인출
- 보건복지부. (2019f). 국민기초생활보장법 제정 20주년 일하는 수급자 대상 근로소득 30% 공제 실시. 보도자료(2019.09.10.).
- http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350832에서 2020.11.14. 인출.

보건복지부. (2020a). 2020년 기초연금사업안내. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2020b). 2019년 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.

보건복지부. (2020c). 2020년 국민기초생활보장사업안내. 세종: 보건복지부.

https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38840&call_from=rsslink에서 2020.11.10. 인출

보건복지부. (2020d). 2019회계연도 결산 보건복지위원회.

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_G2Y0B0S6Y0D1R1C4U1L6C5P4T4Q6Q7&ageFrom=21&ageTo=21에서 2020.11.15. 인출.

보건복지부. (2020e). 국민연금 출산 크레딧.

https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06410103&PAGE=3&topTitle=에서 2020.11.04. 인출.

석상훈. (2009). 소득계층이동의 추이와 변화요인. *사회보장연구*, 25(1), 5-44.

세계법제정보센터. (2007). 연방재원의 책임 및 투명성에 관한 법률.

https://world.moleg.go.kr/web/dta/lgs/TrendReadPage.do?AST_SEQ=315&CTS_SEQ=1448&ETC=에서 2020.10.31. 인출

세계법제정보센터. (2020). 사회보장법(Social Security Act). 미국 사회보장법 원문본(2020.03.18.).

https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter7&edition=prelim#405_7_target에서 2020.10.21.인출.

손병돈. (2009). 노인 소득의 불평등 추이와 불평등 요인분해. *한국노년학*, 29(4), 1445-1461.

서동희, 전희정. (2018). 자아존중감 및 급여수준 평가가 국민기초생활 보장 수급자의 생활만족도에 미치는 영향. *공공사회연구*, 8(4), 5-32.

성혜영, 최옥금, 문현경, 주은선, 이은주, 김아람, (2019) 해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구. 국민연금공단, 국민연금연구원.

안상훈. (2002). 비교사회정책 연구방법론의 서설적 이해. 상황과 복지, 제13호,

- 2002.12, pp.47-71.
- 안서연. (2019). 기초연금 재원 부담 형평성 제고 방안: 대안지표와 재원부담 주체의 다양화를 중심으로. *한국사회복지행정학*, 21(3), 137-160.
- 안서연, 조미라. (2019). 국민기초생활보장제도 수급지위 변화와 건강상태: 주관적 건강상태와 우울을 중심으로. *보건사회연구*, 39(2), 519-547.
- 안서연, 최옥금, 이은영, 한신실 (2018). 2018년 기초연금의 사회경제적효과 분석연구, 국민연금연구원.
- 양재진. (2018). 스웨덴의 연금 개혁에서 배울 점: 저부담-중급여 체제 조정해야 (2018.09.04.). 프레시안.
<https://www.pressian.com/pages/articles/209310?no=209310>에서 2020.10.31. 인출
- 여유진. (2019). 한국의 노인빈곤과 노후소득보장. *보건복지이슈애포커스 제 364호(2019-07)*. 세종: 한국보건사회연구원.
- 여유진, 남찬섭, 조한나. (2018). 한국형 복지모형 구축: 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구. 연구보고서 2018-48. 세종: 한국보건사회연구원.
- 원시연. (2020). 국민연금제도의 사각지대 현황과 입법화 동향. *NARS현안분석 제 163호*. 국회입법조사처.
- 유경준, 최바울, 권태구, 이유진, 김혜원, 권현지, 등. (2013). 두루누리 사회보험 지원사업 성과평가 및 제도개선 방안. 서울: 고용노동부·한국개발연구원.
- 유호선. (2009). 양육 크레딧 제도 도입방안. 서울: 국민연금연구원.
- 유희수, (2018). 2018~2027년 기초연금 재정소요 추계. 국회예산정책처.
- 윤성주. (2014). 기초연금제도의 쟁점과 과제. *재정포럼*, 211, 8-24.
- 이강국. (2020). “미국대선과 바이든의 경제학. (2020.11.16.)”. 한겨레.
<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/970171.html>에서 2020.10.18. 인출.
- 이경배. (2018). 기초연금 확대가 노인가구의 사적이전소득에 미치는 영향에 관한 연구: 재정패널조사 자료를 이용하여. *재정학연구*, 11(1), 77-107.
- 이병희. (2016). 두루누리 사회보험료 지원사업의 현황과 정책과제, *연금포럼*,

61, 3-10. 전주: 국민연금연구원.

이성기. (2006). OECD 국가의 사회보장제도 비교연구. 서울: 한국보건사회연구원.

이성재, 이우진. (2017) 사플리값을 이용한 한국의 소득 및 자산 불평등의 원천별 기여도 분석. 한국경제의 분석 23권 1호, 한국금융연구원, pp.57-109
이용하, 임병인, 성명기, 최옥금, 이상봉, 한신실, 이은영. (2015). 2015년도 기초연금의 사회경제적 효과분석 연구. 국민연금연구원.

이우진. (2016). 한국의 소득유형별 분배구조 변화. *예산정책연구*, 5(2):1-40

이재민, 설윤, 이충기. (2020). 기초연금제도가 노인가구 소비지출 불평등도에 미친 영향 분석, *제도와 경제*, 14(3): 23-45.

이정우. (2014). 양육크레딧 도입방안 연구. 국민연금연구원.

이정희. (2011). 공적연금제도 개선에 관한 연구. KIPA 연구보고서 2011-32. 서울: 한국행정연구원.

이주현, 이대웅, 권기현. (2018). 기초연금제도의 정책 효과 분석: 가구균등화 소비지출 및 소득을 중심으로. *정책분석평가학회보*, 28(3), 75-105.

이종은. (2020). 미국 연금법 개정(SECURE Act)의 특징과 의미. 2020-04호. 서울: 자본시장연구원.

이채정, 탁현우. (2018). 기초연금 도입이 노인가구의 빈곤격차에 미친 영향 분석. *한국정책과학학회보*, 22(2), 25-52.

이현주, 강혜규, 서문희, 정경희, 유동철, 정재훈, ..., 현명이. (2003). 공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 개편방안. 한국보건사회연구원.

이현주, 박형준, 이정윤. (2019). 2019 빈곤통계연보. 세종: 한국보건사회연구원.

임완섭. (2016). 기초연금의 빈곤 감소효과 분석. *보건복지포럼*, 2016(6).

임완섭, 김태완, 이아영. (2017). 공적 노후소득보장체계 현황 및 개선방안. 국회 보건복지위원회.

임완섭, 노대명, 이현주, 전지현, 김은혜, 심창학, ..., J.·Paugam, S. (2015). 각 국 공공부조제도 비교연구: 미국편. 연구보고서 2015-12-3. 세종: 한국보

건사회연구원.

- 임완섭, 전지현(2016). 미국 공공부조제도의 동향과 특성. 국제 보건복지 정책 동향. 세종: 한국보건사회연구원.
- 장현주. (2015). 기초연금의 재원부담방식에 관한 연구: 기초자치단체 유형별 고부담률을 중심으로. *지방정부연구*, 18(4), 417-436.
- 전미애, 김정현. (2020). 기초연금 도입은 한국 노인의 경제활동 참여에 영향을 미쳤는가?. *사회복지정책*, 47(3), 181-203.
- 전영일. (2011). 노인장기요양보험제도의 발전방안에 관한 연구 : 전라북도를 중심으로. *공공행정연구*, 제12권 제2호, (2011.12), pp.171-206.
- 전영준. (2020). 한국의 공적연금제도의 구조적 문제와 개편 방향, *한국경제포럼 제13권 제1호*, 33-66.
- 정경희. (2009). 국제비교를 통해 살펴본 한국노인의 소득 및 빈곤실태. *보건복지 이슈앤폰크스*, 1, 1-8.
- 정다운, 임현. (2016). 노후소득보장수단으로서의 기초연금제도의 적정성에 대한 검토. *법과 정책연구*, 16(4), 111-147.
- 정인영, 김경아, 조영은, 이다미. (2014). 국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구. 서울: 국민연금연구원.
- 정인영, 정창률, 권혁창. (2017). 영국의 공·사적 연금제도 연구. 프로젝트 2017-05. 전주: 국민연금연구원.
- 진정란, 김원섭. (2018). 기초연금이 노인세대 삶의 질에 미치는 영향에 대한 연구. *연금연구*, 8(2), 1-27.
- 최승훈. (2020). 공적연금 수급과 노후소득분위 변동에 관한 연구: 국민연금과 기초연금을 중심으로. *여성경제연구*, 16(4), 87-111.
- 최옥금, 안서연, 이은영, 한신실. (2017). 2017년 기초연금의 사회경제적효과 분석연구, 국민연금연구원.
- 최옥금, 이상봉, 한신실, 이은영. (2016). 2016년 기초연금의 사회경제적 효과 분석 연구, 국민연금연구원.
- 최옥금, 이은영. (2017). 기초연금 도입 전·후 노인빈곤실태분석, 국민연금연구원.

- 최옥금, 이은영, (2018). 기초연금 도입 전-후 노인빈곤 실태분석, 국민연금연구원.
- 최옥금, 조영은, (2014). 국민연금 사회보험료 지원의 현황과 과제. *비관사회정책*, (45), 304-339.
- 최옥금, 한신실, 이은영, 홍정민, (2019). 2019년 기초연금의 사회경제적효과 분석연구, 국민연금연구원.
- 최요한, (2018). 국민기초생활보장제도의 수급이 우울에 미치는 영향. *사회보장연구*, 34(4), 259-293.
- 탁현우, (2016). 기초연금의 소득분위별 효과분석. *한국행정학회 학술발표논문집*, 186-203.
- 통계청, (2014). 2014년 사회보험 가입 현황(보도자료).
<http://www.kostat.go.kr>에서 2020.12.01. 인출.
- 통계청, (2015). 경제활동인구조사(2014년 12월).
<http://kosis.kr>에서 2020.12.01. 인출.
- 통계청, (2020). 2020고령자통계.
<http://kosis.kr>에서 2020.12.01. 인출.
- 한신실, 장동열, (2014). 빈곤층에게 자산은 소득의 대체재인가? 보완재인가?: 국민기초생활보장제도의 주거재산 소득환산에 대한 실증적 비판. *사회복지정책*, 41(4), 227-251.
- 허수정, 박희란, (2018). 기초연금 제도 변화에 따른 빈곤감소 및 소득불평등 정도 완화에 대한 효과성 분석. *한국사회와 행정연구*, 29(3), 179-200.
- 허수정, 박희란, (2019). 기초연금 수급여부가 노인의 근로소득에 미치는 영향. *현대사회와 행정*, 29, 63-85.
- 황덕순, (2003). 사회안전망체계의 국제비교연구 II - 미국. 정책연구 2003-11.
세종: 한국노동연구원.
- American Association of Retired Persons, (2015). Updating Social Security for the 21st Century: 12 Proposals You Should Know About.

- <https://www.aarp.org/work/social-security/info-05-2012/future-of-social-security-proposals.html>에서 2020.10.31. 인출
- Barrientos A. (2016). Justice-based social assistance. *Global social policy*, 16(2), 151-165.
- Brown, J. R., Coronado, J. L., & Fullerton, D. (2009). Is Social Security Part of the Social Safety Net?. *Tax policy and the economy*, 23(1), 37-72.
- Burtless, G. (2009). Poverty and Inequality. In G. L. Clark, A. H. Munnell, & J. M. Orszag (Eds.), *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income* (pp. 741-761). Oxford, England: Oxford University Press.
- <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199272464.001.0001/oxfordhb-9780199272464-e-37?print=pdf>에서 2020.10.31. 인출
- Butrica, B., Dworak-Fisher, K., & Perun, P. (2015). Pension Plan Structures before and after the Pension Protection Act of 2006. Washington, DC: The Urban Institute.
- <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/EBSA/researchers/analysis/retirement/pension-plan-structures-before-and-after-ppa.pdf>에서 2020.10.31. 인출.
- Butrica, B., & Karamcheva, N. (2015). The Relationship Between Automatic Enrollment and DC Plan Contributions: Evidence From A National Survey of Older Workers. Center for Retirement Research (CRR) Working Paper 2015-14. Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research at Boston College.
- https://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2015/06/wp_2015-14.pdf에서 2020.10.31. 인출
- Congressional Budget Office(CBO). (2020a). The Outlook for Major

Federal Trust Funds: 2020 to 2030.

<https://www.cbo.gov/publication/56523>에서 2020.10.31. 인출

Congressional Budget Office(CBO). (2020b). The Distribution of Household Income: 2017.

<https://www.cbo.gov/publication/56575>에서 2020.11.18. 인출

Center on Budget and Policy Priorities(CBPP). (2020a). Fewer States Providing General Assistance.

<https://www.cbpp.org/fewer-states-providing-general-assistance>에서 2020.10.31. 인출

Center on Budget and Policy Priorities(CBPP). (2020b). State General Assistance Programs in 2020.

<https://www.cbpp.org/state-general-assistance-programs-in-2020>에서 2020.10.31. 인출

Davies, P. (2003). SSI Eligibility and Participation Among the Oldest Old: Evidence from the AHEAD. *Social Security Bulletin*, 64(3), 38-63.

<https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v64n3/v64n3p38.pdf>에서 2020.10.31. 인출

Department of Work and Pensions(DWP). (2013). The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528. London: The Stationery Office.

Department of Work and Pensions(DWP). (2019a). Pensioners' Incomes Series: An analysis of trends in Pensioner Incomes:1994/95 to 2017/18.

<https://www.gov.uk/government/statistics/pensioners-incomes-series-financial-year-2017-to-2018>. 2020.04.06. 인출.

Department of Work and Pensions(DWP), (2019b). Pensioners' Income Series: background information and methodology 2017 to 2018.

- <https://www.gov.uk/government/statistics/pensioners-incomes-series-financial-year-2017-to-2018>. 2020.05.04. 인출
- Department of Work and Pensions(DWP) (2019c). Households Below Average Income(HBAI) Quality and Methodology Information Report 2017/2018.
- <https://www.gov.uk/government/statistics/households-below-a-verage-income-199495-to-201718>.에서 2020.09.26. 인출.
- Department of Work and Pensions(DWP). (2020a), households below average income(HBAI)“ quality and methodology information report 2018/2019.
- <https://www.gov.uk/government/statistics/households-below-a-verage-income-199495-to-201819>. 2020.9.26. 인출.
- Department of Work and Pensions(DWP). (2020b). Income-Related Benefits: Estimates of Take-up.
- Department of Work and Pensions(DWP). (2020c). Benefit expenditure and caseload tables – Outturn and forecast: Spring Budget 2020.
- Ebbinghaus, B., & Neugschwender, J. (2011). The public-private pension mix and old age income inequality in Europe. In. B. Ebbinghaus. (eds). The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Finn, D., & Goodship, J. (2014). Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review. JRF/CESI Report.
- Fox, L. (2019). The Supplemental Poverty Measure: 2018. Current Population Reports, P60-268(RV).
- <https://www.census.gov/library/publications/2019/demo/p60-266.html>에서 2020.11.18. 인출,
- Fox, L. (2020). The Supplemental Poverty Measure: 2019. Current

- Population Reports, P60-272). Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.
<https://www.census.gov/library/publications/2020/demo/p60-270.html>에서 2020.11.18. 인출.
- GOV.UK. (2020). FRS Interviewer Guid to savings mortgages pensions benefits and tax crests: p18
http://doc.ukdataservice.ac.uk/doc/8171/mrdoc/pdf/frs_2015_16_interviewer_pocket_guide.pdf에서 2020.04.02. 인출
- Häusermann, S., & Schwander, H. (2012). Varieties of dualization? Labor market segmentation and insider-outsider divides across regimes. The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies, 27-51.
- HM Treasury. (2011). Budget 2011. London: The Stationery Office.
- Joseph Rowntree Foundation. (2020). A minimum income standard for the United Kingdom in 2020.
- Justice in Aging. (2017). Supplemental Security Income (SSI) in California. Retrieved October 31, 2020, from <http://www.justiceinaging.org/wp-content/uploads/2017/05/SSI-CA-Fact-Sheet.pdf>.
- Konish, L. (2019). This bill could extend Social Security's solvency for the rest of this century. Here's what stands in its way.
<https://www.cnn.com/2019/05/31/this-bill-could-save-social-securitys-for-the-rest-of-this-century.html>에서 2020.10.31. 인출.
- Li, Z., & Dalaker, J. (2019). Poverty Among Americans Aged 65 and Older. Congressional Research Service (CRS) Report R45791.
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R45791.pdf>에서 2020.11.18. 인출.
- Lieberman, R. C. (1998). *Shifting the color line: Race and the American welfare state*. Cambridge, MA: Harvard University

- Press.
- Mason, R. (2016). No scrapping of triple-lock pension protection before 2020, says No 10. *The Guardian*.
- Massey, D. (2009). Globalization and inequality: Explaining American Exceptionalism. *European Economic Review*, 25(1), 9-23.
- McGarry, K. (2013). Chapter 7: The Safety Net for the Elderly. In M. J. Bailey, & S. Danziger (Eds.), *Legacies of the War on Poverty* (pp. 179-205). New York, NY: Russell Sage Foundation.
- OECD. (2019a). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris, France: OECD Publishing.
https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en에서 2020.10.31. 인출.
- OECD. (2019b), Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators, Paris, France: OECD Publishing.
- Office for Budget Responsibility(OBR). (2015). The welfare trend.
- Office for National Statistics(ONS). (2020). Employee workplace pensions in the UK: 2019 provisional and 2018 final results.
- Panis, C. S., & Lillard, L. A. (1996). Social Security: Equity, Adequacy, Reforms. RAND Corporation.
- Pensions Commission (2004). Pensions: Challenges and choices. The first report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office.
- Pensions Policy Institute(PPI). (2011). The implications of Government policy for future levels of pensioner poverty. London: Pensions Policy Institute.
- Pensions Policy Institute(PPI). (2013). The impact of the Government's single-tier state pension reform. London: Pensions Policy Institute.
- Pensions Policy Institute(PPI). (2016). The new pensions landscape.

- London: Pensions Policy Institute.
- Pensions Policy Institute(PPI). (2019). Understanding the Gender Pensions Gap. London: Pensions Policy Institute.
- Pensions Policy Institute(PPI). (2020). The Pensions Primer: A Guide to the UK Pensions System. London: Pensions Policy Institute.
- Pierson, P. (2001). The new politics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press.
- Ragin, C. C. (1994). Constructing Social Research: the unity and diversity of method. London: Pine Forge Press
- Romig, K. (2020). Social Security Lifts More Americans Above Poverty Than Any Other Program.
<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/10-25-13ss.pdf>에서 2020.10.31. 인출.
- Schott, L. (2020). State General Assistance Programs Very Limited in Half the States and Nonexistent in Others, Despite Need.
<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-9-15pov.pdf>에서 2020.11.18. 인출.
- Secretary of State for Social Security. (2000). The Pension Credit: a consultation paper.
- Semega, L., Kollar, M., Creamer, J., & Mohanty, A. (2019). Income and Poverty in the United States: 2018. Current Population Reports, P60-266(RV). Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.
<https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2019/demo/p60-266.pdf>에서 2020.11.18. 인출.
- Semega, L., Kollar, M., Shrider, E., & Creamer, J. (2020). Income and Poverty in the United States: 2019. Current Population Reports, P60-270. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.

- <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2019/demo/p60-266.pdf>에서 2020.11.18. 인출.
- Short, K. (2011). The Research Supplemental Poverty Measure: 2010. Current Population Reports, P60-241. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.
<https://www.census.gov/prod/2011pubs/p60-241.pdf>에서 2020.11.18. 인출.
- Social Protection Committee(SPC). (2016). The 2016 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Social Protection Committee(SPC). (2018). The 2018 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Social Security Administration(SSA). (2019a). Annual Statistical Supplement, 2019-Tables 2.F1 and 2.F2.
<https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2019/2f1-2f3.pdf>에서 2020.10.31. 인출
- Social Security Administration(SSA). (2019b). Annual Statistical Supplement, 2019-Table 2.F7.
<https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2019/2f7.pdf>에서 2020.10.31. 인출
- Social Security Administration(SSA). (2020a). Understanding Supplemental Security Income SSI General Information - 2020 Edition.
<https://www.ssa.gov/ssi/text-general-ussi.htm>에서 2020.10.31. 인출.
- Social Security Administration(SSA). (2020b). Supplemental Security Income (SSI) in California. SSA Publication No. 05-11125.
<https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-11125.pdf>에서 2020.10.31. 인출.

- Social Security Administration(SSA). (2020c). Annual Report of the Supplemental Security Income (SSI) Program.
<https://www.ssa.gov/oact/ssir/SSI20/ssi2020.pdf>에서 2020.10.31. 인출.
- Social Security Administration(SSA). (2020d). Fast Facts & Figures About Social Security, 2020. SSA Publication No. 13-11785.
https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20.pdf에서 2020.10.31. 인출.
- Social Security Administration(SSA). (2020e). Contribution And Benefit Base.
<https://www.ssa.gov/oact/cola/cbb.html>에서 2020.10.31. 인출.
- Social Security Administration(SSA). (2020f). National Average Wage Index.
<https://www.ssa.gov/oact/cola/AWI.html>에서 2020.10.31. 인출.
- Social Security Administration(SSA). (2020g). Understanding Supplemental Security Income Living Arrangements.
<https://www.ssa.gov/ssi/text-living-ussi.htm>에서 2020.10.31. 인출.
- Steward, H. & Asthana, A. (2017). Theresa May weighing up cheaper 'double lock' for pensions. The Guardian.
- Taylor-Gooby, P. (2005). UK pension reform: A test case for a liberal welfare state. Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries, 116-136.
- Thane, P. (2002). Old Age in English History: Past Experiences, Present Issues, Oxford: Oxford University Press.
- Thruley, D., & Kennedy, S. (2013). Pensions Bill 2013-14 - House of Commons stages, House of Commons Library.
- Thruley, D., & McInnes, R. (2020). Pension Credit-current issues, Briefing paper, No. CBP-8135, House of Commons Library.

Uccello, C. E., & Gallagher, L. J. (1997). General Assistance Programs: The State-Based Part of the Safety Net, New Federalism: Issues and Options for States, Series A, No. A-4.

<http://webarchive.urban.org/publications/307036.html>에서 2020.10.31. 인출.

U.S. Census Bureau. (2020). Supplemental Poverty Measure: Publications. <https://www.census.gov/topics/income-poverty/supplemental-poverty-measure/library/publications.2020.html>에서 2020.11.18. 인출.

Yao, X., & Peng, H. (2012). Social security, pension systems, and retirement savings. Oxford library of psychology. The Oxford handbook of retirement, 373-387.

〈웹사이트〉

보건복지부 홈페이지. (2020). 국민연금 급여.

https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06410102&PAGE=2&topTitle=에서 2020.10.28. 인출.

GOV.UK.

<https://www.gov.uk>에서 2020.10.31. 인출.

Joseph Rowntree Foundation.

<https://www.jrf.org.uk/data/pensioner-poverty>에서 2020.11.13. 인출.

MISSOC 홈페이지. (2014).

<http://www.missoc.org>에서 2014.06.28. 인출.

OECD Income Distribution Database.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>에서 2020.10.31. 인출.

OECD Stats.

<http://stats.oecd.org>에서 2020.12.01. 인출.

Royal London.

<https://adviser.royallondon.com/technical-central/pensions/state-benefits-pension-manuals/contracting-out-of-the-state-second-pension/> 에서 2020.10.31. 인출.

〈DATA〉

복지로 사회보장통계. (2020). 기초연금 수급자 현황.

<http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatList.do?datsNo=58>에서 2020.11.01.인출.

e-나라지표. (2020a). 노후준비방법.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2692에서 2020.11.14. 인출.

e-나라지표. (2020b). 국민연금 수급자 현황.

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2709에서 2020.11.14. 인출.

통계청 Kosis. 국제통계: OECD 국가의 주요지표 (GDP 성장률).

https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_RTITILE&menuId=M_02_01_01#content-group에서 2020.11.19. 인출.

한국복지패널. (각 연도) 데이터&설문지.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2020.11.20. 인출.

한국복지패널. (2019). 14차연도 조사자료 User's Guide.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/guide/list.do>에서 2020.11.20. 인출

Department for Work and Pensions(DWP), Office for National

- Statistics(ONS), NatCen Social Research. (2019). Family Resources Survey, 2017-2018. [data collection]. UK Data Service. SN: 8460, <http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-8460>에서 2020.11.01. 인출
- Department for Work and Pensions(DWP). (2020d). Households Below Average Income, 1994/95-2018/19. [data collection]. 14th Edition. UK Data Service. SN: 5828, <http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-5828-12>에서 2020.11.01. 인출.
- Department for Work and Pension(DWP). (2020e). State Pension Caseload Statistics (5% sample). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/933564/state-pension-caseload-statistics-5-per-cent-sample-to-march-2020.ods에서 2020.11.06. 인출.
- OECD SOCX. (2020). SOCX Demographic Reference. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET#에서 2020.11.11. 인출.
- OECD Stats. <http://stats.oecd.org>에서 2020.12.01. 인출.
- Pensions Policy Institute(PPI). (2017), Pension Facts. <https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/research/pension-facts/table-11>에서 2020.11.06. 인출.
- Social Security Administration(SSA). (2020). Social Security Beneficiary Statistics. <https://www.ssa.gov/oact/STATS/OASDIbenies.html>에서 2020.11.06. 인출.
- Social Security Office of Retirement and Disability Policy. (2020). Fast Facts & Figures About Social Security

244 사회보장정책 효과성 평가 국제비교 연구: 미국·영국·한국의 저소득 노인대상 소득보장을 중심으로

https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20_text.html#page24에서 2020.11.06. 인출.



[부록 1] 사례국가의 노인 소득보장제도 현황

I. 미국

가. 노령·유족·장애보험(OASDI)

1) 법적 근거

노령·유족·장애보험(OASDI)의 법적근거는 ‘제42편 공공보건과 복지 (Title 42-The Public Health and Welfare)’의 ‘제7장 사회보장 (Chapter 7-Social Security)’의 ‘제2하위장(下位章) 연방정부의 노령·유족·장애보험 급여(Federal Old-Age, Survivors, and Disability Insurance Benefits)’이다(세계법제정보센터, 2020). 이 법적근거는 줄여서 ‘사회보장법의 제2편(Title II of the Social Security Act)’라고도 한다. 노령·유족·장애보험(OASDI) 신탁기금(Trust fund)은 제2하위장의 401조(條), 노령·유족보험 급여 지급(Old-age and survivors insurance benefit payments)은 제2하위장의 402조, 노령·유족보험 급여목적에 위한 보험상태(Insured status for purposes of old-age and survivors insurance benefits)은 제2하위장은 414조, 그리고 장애보험 급여 지급(Disability insurance benefit payments)은 제2하위장은 423조에 근거한다(세계법제정보센터, 2020).

2) 대상자 선정조건

노령·유족·장애보험(OASDI)의 가입대상은 21세~62세 시민이다(김원섭 외, 2019, p. 92; 김태완 외, 2020, p. 252; 황덕순, 2003; p. 96).

노령·유족·장애보험(OASDI) 대상자 선정조건은 연령과 가입기간이다(김원섭 외, 2019, pp. 94-96; 김태완 외, 2020, p. 253).

첫째, 노령보험 수급대상자의 연령은 2019년 기준 66세 이상이다. 물론 개인의 선택에 따라 62세부터 노령보험 수급자가 되거나(감액된 조기 노령연금 수급하는 경우) 70세부터 노령보험 수급자(연금수급개시연령을 늦춰 수급하는 경우)가 될 수 있다. 노령보험 수급대상자의 가입기간은 최소 10년(40크레딧, 1크레딧=1분기 납부실적) 이상이다. 완전노령보험 수급대상자가 되기 위한 가입기간은 40년이다(김원섭 외, 2019, p. 94; 김태완 외, 2020, p. 253). 둘째, 유족보험 수급대상자의 조건은 노령·장애보험 수급권자가 사망한 경우 그 해당 수급권자의 배우자 또는 노령보험 수급개시연령에 도달한 이혼한 배우자나 자녀, 또는 그 부모이다(김원섭 외, 2019, p. 95; 김태완 외, 2020, p. 253). 셋째, 장애보험 수급대상자의 조건은 신체적·정신적 장애로 소득활동이 불가능한 장애수준에 해당하고, 보험료 납부요건을 충족한 자이다(김원섭 외, 2019, pp. 94; 김태완 외, 2020, p. 253).

보험료 납부요건은 최근 가입기간 및 최소 가입기간 조건이 있다(김원섭 외, 2019, pp. 94). 최근 가입기간 조건은 수급자격이 발생하려면 장애 발생 직전 기간의 절반 이상가입이력이 있어야 함을 말한다.

노령·유족·장애보험(OASDI) 전체 가입자 수는 2019년 기준 약 2억 5천 2백만 명이었다(SSA, 2020d, p. 11). 전체 수급자 수는 〈부표 1-1〉에서 보듯 2019년 기준 약 6천 4백만 명이었다(SSA, 2020d, p. 15). 노령, 유족, 장애보험 수급자 비율은 각각 75%, 10%, 15%였다(SSA, 2020d, p. 15). 2019년 총 수급자 중 여성 비율은 52%(SSA, 2020d, p. 15), 2019년 신규수급자 수는 570만 명이었다(SSA, 2020d, p. 13).

노령·유족·장애보험(OASDI) 수급자 유형별 비율을 살펴보면 [그림

2-1]과 같다. 전체수급자 중 70%는 은퇴 노동자, 13%는 장애 있는 노동자였다. 나머지 17%는 유족 또는 은퇴하거나 장애 입은 노동자의 배우자 및 아들이었다(SSA, 2020d, p. 15).

〈부표 1-1〉 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 수급자 수와 비율: 2019년

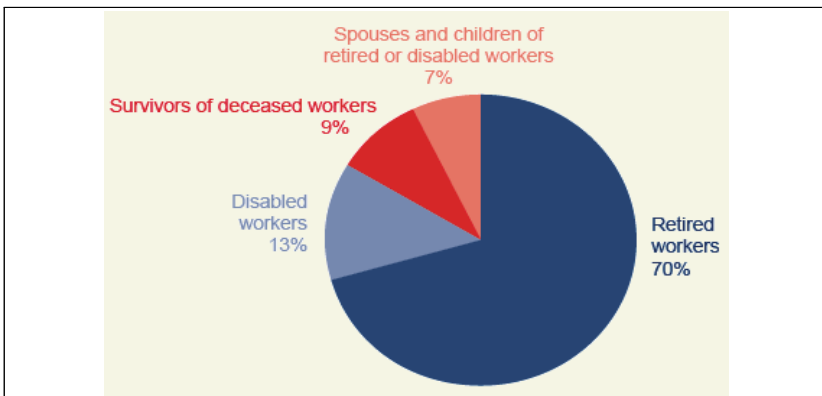
(단위: 천명, %)

수급자 유형	수급자 수	수급자 비율
총계	64,064	100
은퇴노동자 및 그 가족들	48,227	75
은퇴노동자(본인)	45,094	70
배우자 및 아동	3,133	5
장애 있는 노동자 및 그 가족들	9,925	15
장애 있는 노동자(본인)	8,378	13
배우자 및 아동	1,547	2
사망노동자의 유족들	5,912	9

자료: SSA. (2020d). Fast Facts & Figures About Social Security, 2020의 Beneficiaries in current-payment status, p. 15.

(https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20.pdf)에서 2020.10.31. 인출)

[부그림 1-1] 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 수급자 유형: 2019년



자료: SSA. (2020d). Fast Facts & Figures About Social Security, 2020의 Beneficiaries, by type, p. 15.

(https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20.pdf)에서 2020.10.31. 인출)

3) 급여수준

노령·유족·장애보험(OASDI)의 급여수준은 기존 및 신규수급자 간 그리고 수급자 유형별로 다르다. <부표 1-2>와 같이 2019년 은퇴노동자 및 그 가족들의 월평균 급여액은 기존 수급자면 1,503달러, 신규수급자면 1,563달러였다(SSA, 2020d, p. 16). 기존 수급자의 경우 수급자 유형별 월평균 급여액은 1,503달러(은퇴노동자와 그 가족들), 1,423달러(미망인, 장애 없음), 그리고 1,258달러(장애 있는 노동자와 그 가족들)였다. 노령·유족·장애보험(OASDI)에서 2020년 완전은퇴연령(full retirement age, FRA)에 은퇴한 노동자에 대한 월 최대급여액은 3,011달러였다(SSA, 2020d, p. 2).

<부표 1-2> 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 급여수준: 2019년

(단위: 달러, 월평균)

수급자 유형	신규 수급자	기존 수급자
은퇴노동자 및 그 가족들	1,563	1,503
은퇴노동자 본인	682	786
배우자 및 아동	675	713
장애 있는 노동자 및 그 가족들	1,424	1,258
장애 있는 노동자(본인)	415	362
배우자 및 아동	390	391
사망노동자의 유족들		
미망인(장애 없음)	1,100	1,423
미망인(장애 있음)	786	760
미망인의 부모	1,015	1,034
미망인의 자녀	900	902
사망노동자의 부모	1,211	1,271

자료: SSA. (2020d). Fast Facts & Figures About Social Security, 2020의 Average monthly benefit for new awards and for benefits in current-payment status(in dollars), p. 16. (https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20.pdf에 서 2020.10.31. 인출)

한편 노령·유족·장애보험(OASDI)의 급여수준은 성별 그리고 수급자

유형별로 다르다(SSA, 2020d, p. 20). <부표 1-3>과 같이 스스로 노동 기록에 근거하여 급여실적을 모은 은퇴 및 장애 있는 노동자 중 남성의 월평균 급여액은 여성보다 높았다. 반면 본인이 아닌 자의 노동기록에 근거하여 급여를 받는 배우자 및 유족 중 여성의 월평균 급여액은 남성보다 높았다(SSA, 2020d, p. 20).

<부표 1-3> 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 성별 급여수준: 2019년

(단위: 달러, 월평균)

수급자 유형	남성	여성
노동자		
은퇴노동자	1,671	1,337
장애 있는 노동자	1,384	1,128
배우자		
은퇴노동자의 배우자	673	796
장애 있는 노동자의 배우자	396	359
사망노동자의 유족들		
미망인(장애 없음)	1,261	1,429
미망인(장애 있음)	575	776
미망인과 사망노동자의 부모	907	1,045

자료: SSA. (2020d). Fast Facts & Figures About Social Security, 2020의 Average monthly benefit (in dollars), p. 20.

(https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20.pdf에서 2020.10.31. 인출)

4) 재원 및 세부지출

노령·유족·장애보험(OASDI)은 연방보험기여법(Federal Insurance Contributions Act, FICA)과 자영자기여법(Self-Employment Contributions Act, SECA)에 근거한 사회보장세(보험료)를 재원으로 한다(Yao & Peng, 2012, p. 3; 김원섭 외, 2019, p. 92; 김태완 외, 2020, p. 252).

소득 있는 모든 미국 시민은 연령과 관계없이 해당소득의 7.65%를 사회보장세로 납부한다. 노동자와 사용자가 각각 7.65%를 사회보장세로

부담하므로 미국의 총 사회보장세율은 15.30%이다(SSA, 2020d, p. 1; 김원섭 외, 2019, p. 93). <부표 1-4>와 같이 노동자가 부담하는 사회보장세(7.65%) 중 6.2%는 노령·유족·장애연금(OASDI)에 대한 보험료, 1.45%는 메디케어(Medicare)의 병원보험(Hospital Insurance, HI)에 대한 보험료로 지불된다(SSA, 2020d, p. 1). 따라서 OASDI의 재원은 노동자(6.2%=노령·유족보험 5.3%+장애보험 0.9%)와 사용자(6.2%)의 사회보장세 분담 비율을 합한 12.4%이다.

노령·유족·장애보험(OASDI)의 기타 재원은 연금급여에 대한 과세, 사회보장 신탁기금 운영에 의한 이자, 미 재무성으로부터의 자금상환 등이 있다(김원섭 외, 2019, p. 99; 김태완 외, 2020, p. 253).

노령·유족·장애보험(OASDI) 신탁기금의 규모는 2019년 기준 1조 1천억 달러의 수입을 기록했다(SSA, 2020d, p. 35). 재정수입 측면에서 총수입 중 89%는 사회보장세 및 미 재무성으로부터의 상환액 수입, 3.4%는 연금급여에 대한 과세수입, 나머지 7.6%는 기금운영에 따른 이자수입이었다. 재정지출 측면에서 총수입의 98.7%는 연금급여로 지출했고, 나머지 1.3%는 행정비용 등으로 지출했다(SSA, 2020d, p. 35).

<부표 1-4> 미국 고용지위별·프로그램별 사회보장세 분담비율: 2020년

(단위: %)

프로그램	노동자 (employee)	고용주 (employer)	자영자 (self-employed)
계	7.65	7.65	15.30
노령·유족연금(OASI)	5.30	5.30	10.60
장애연금(DI)	0.90	0.90	1.80
병원보험(HI) ¹⁾	1.45	1.45	2.90

주: 메디케어(Medicare)의 병원보험을 말함. 연소득 20,000달러가 넘는 독신(1인) 또는 연소득 25,000달러가 넘는 부부(2인)의 경우 0.90%의 추가세 부담이 있음.

자료: SSA. (2020d). Fast Facts & Figures About Social Security, 2020의 Tax rates, 2020 (in percent), p. 1.

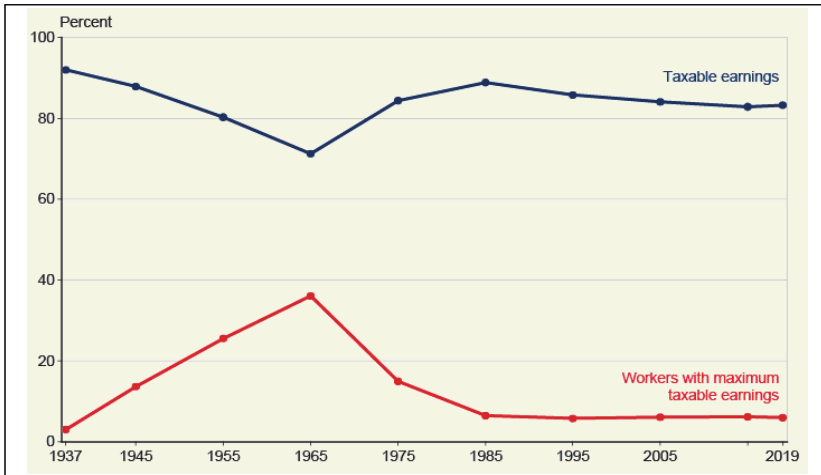
(https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20.pdf에서 2020.10.31. 인출)

노령·유족·장애보험(OASDI)에 대한 보험료를 납부할 수 있는 담세자의 비율은 어떠한가? 앞서 언급했듯 소득 있는 개인들은 연방보험기여법(FICA)과 자영자기여법(SECA)에 따라 근로소득세나 자영세(payload taxes or self-employment taxes)를 통해 노령·유족·장애보험(OASDI)에 대한 보험료를 납부한다(SSA, 2020d, p. 10). 보험료 납부능력은 매년 평균임금 상승분²⁹⁾만큼 갱신되는 최대과세대상액(maximum taxable amount)으로 평가된다. 최대과세대상액은 2019년과 2020년에 각각 132,900달러, 137,700달러, 그리고 2021년에 142,800달러로 설정되어 있다(SSA, 2020e).

2019년 기준 노령·유족·장애보험(OASDI)에 가입한 사업장에 종사하는 1억 7천 8백만 명의 노동자 중 보험료 납부대상자(최대과세대상액에 상응하거나 초과하는 소득을 가진 노동자) 비율은 [부그림 1-2]와 같이 약 6%에 불과하다(SSA, 2020d, p. 10). 보험료 납부대상자 비율 변화를 보면, 노령·유족·장애보험(OASDI) 시행에 따른 최초 사회보장제 징수연도인 1937년에 2~3%였고, 이후 점증하여 1965년 35%로 최대가 되었다. 하지만 보험료 납부능력자 비율은 이후 1985년까지 급감하여 6%대가 되었고, 2019년까지 6%대가 유지되고 있다. 한편 과세대상 임금소득의 비중도 점점 줄어들고 있다. 2019년 기준 노령·유족·장애보험(OASDI)에 가입한 사업장 노동자의 임금소득 중 과세대상 임금소득 비율은 83%로, 1937년 과세가능 임금소득 비율 92%에서 9%p 감소하였다(SSA, 2020d, p. 10).

29) 이는 전미평균임금지수(national average wage index)에 의해 결정된다. 2019년 전미평균임금지수는 54,099.99달러였고, 이는 2018년 전미평균임금지수보다 3.75% 증가한 수치이다(SSA, 2020f).

[부그림 1-2] 미국 노령·유족·장애보험(OASDI) 가입 사업장 노동자 임금소득 중 과세 대상 소득비율과 최대과세액 이상 임금소득자 비율: 1937-2009



주: 파란선은 과세대상 임금소득 비율이고, 빨간선은 최대과세액 이상 임금소득자 비율임.

자료: SSA. (2020d). Fast Facts & Figures About Social Security, 2020의 Taxable earnings as a percentage of earnings in covered employment and percentage of workers with maximum taxable earnings, selected years, p. 10.

https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20.pdf (2020.10.31. 인출)

미국 경제에서 노령·유족·장애보험(OASDI)이 차지하는 비중은 약 5%였다. 2019년 기준 미국 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP) 대비 급여지출비율은 4.89%였고, 이 중 4.21%는 노령·유족보험(OASI)에 대한 급여, 0.68%는 장애보험(DI)에 대한 급여로 지출되었다(SSA, 2020d, p. 2).

5) 전달체계

노령·유족·장애보험(OASDI)의 운영주체는 사회보장청(SSA)이다. 사

회보장청(SSA)의 본부는 메릴랜드 주 볼티모어에 있다. 또한 사회보장청(SSA)은 10개의 거점지역사무소(Regional Office), 51개의 지역사무소(Area Offices), 1,241개의 현장사무소(Field Office)를 가지고 있다(SSA, 2019a, p. 1). 사회보장청(SSA)에 고용된 노동자 수는 2018년 기준 61,181명이었다(SSA, 2019a, p. 2).

한편 노령·유족·장애보험(OASDI) 제도 운영으로 지출된 행정비용은 2019년 총 보험료수입의 0.7%였다(SSA, 2020d, p. 4). 실시간 급여상당을 위한 평균 대기시간(average wait for live agent service)은 2018년 기준 23.7분이었다(SSA, 2019b, p. 1).

나. 보충적 보장소득(SSI)

1) 법적 근거

보충적 보장소득(SSI)의 법적근거는 ‘제40편 공공보건과 복지(Title 42-The Public Health and Welfare)’의 ‘제7장 사회보장(Chapter 7-Social Security)’의 ‘제16하위장(下位章) 노인·시각장애인·장애인을 위한 보충적 보장소득(Subchapter XVI-Supplemental Security Income for the Aged, Blind, and Disabled)’이다(세계법제정보센터, 2020; 임완섭 외, 2015, p. 126). 이 법적근거는 다른 말로 사회보장법의 제16편(Title XVI of the Social Security Act)으로 불린다. 보충적 보장소득(SSI) 법의 목적 및 세출승인(Statement of purpose; authorization of appropriations)은 제16하위장의 1381조, 급여에 대한 수급자격(Basic entitlement to benefits)은 제16하위장의 1381(a)조에 근거한다.

2) 대상자 선정조건

보충적 보장소득(SSI)의 수급대상자는 65세 이상 노인과 시각장애·일 반장애로 실질적인 유급노동(substantial gainful activity, SGA)에 종 사할 수 없는 장애인이다(김태완 외, 2013a, p. 59).

대상자 선정조건은 소득 및 자산조사에 기초한다(김원섭 외, 2019). 수 급자가 되려면 그 소득은 연방정부가 정한 월 최대급여선(Federal Benefit Rate, FBR) 이하여야 하고, 그 재산은 연방정부가 정한 자원제 한선(Resource Limit, RL) 이하여야 한다(김원섭 외, 2019, p. 90). 2020년 1월 기준으로 월 최대급여선(FBR)은 1인(독신) 783달러, 2인(부 부) 1,175달러였고, 자원제한선(RL)은 1인(독신) 2,000달러, 2인(부부) 3,000달러였다(SSA, 2020d, p. 3).

보충적 보장소득(SSI)의 수급자 수는 2019년 12월 기준 약 80만 명 (SSA, 2020d, p. 32)이었다. 이 중 장애 없는 65세 이상 노인, 장애 있는 65세 이상 노인, 그리고 65세 미만 장애인의 비율은 각각 14%, 14%, 72%였다(SSA, 2020d, p. 27).

3) 급여보장수준

보충적 보장소득(SSI)의 급여수준은 월평균 연방지급율(Monthly Federal Benefit Rates, MFBRs)로 알 수 있다(SSA, 2020a). 월평균 연 방지급율(MFBRs)은 월 최대급여액을 말한다. 보충적 보장소득(SSI) 월 평균 급여수준은 2020년 1월 기준 1인당 559달러였다(SSA, 2020c). 급 여액은 노령·유족·장애보험(OASDI) 급여에 적용되는 물가상승률과 연 동, 매년 조정된다(김태완 외, 2013a, p. 59).

또한 급여수준은 거주형태별로 다르다(SSA, 2020g). 거주형태는 크게

4가지(단독 거주, 타인 집에 거주, 그룹 케어·보육시설 거주, 병원 또는 요양시설 거주)가 있다. 단독 거주 또는 식료품비·주거비를 부담하는 경우 자격 있는 1인과 2인에 대한 월 최대급여액은 2020년 1월 기준 각각 783달러, 1,175달러였다(SSA, 2020a). 한편 타인의 집에 거주하는 경우 자격 있는 1인과 2인에 대한 월 최대급여액은 2020년 1월 기준 각각 522달러, 783.34달러였다(SSA, 2020a).

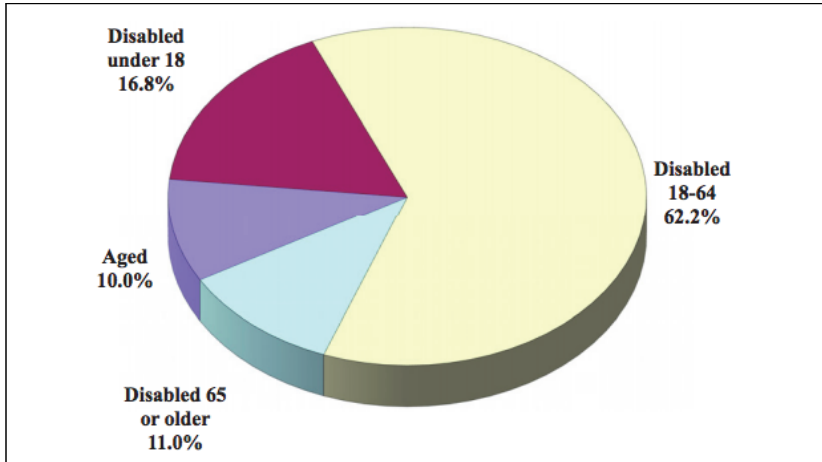
한편 주정부 차원에서 보충적 보장소득(SSI) 수급자에 대한 보충급여(state supplemental payments, SSP)를 주기도 한다(SSA, 2020a). 캘리포니아 주정부에서 운영하는 보충프로그램에 의해 1인당 월 160.72달러의 보충급여(SSP)가 지원된다(SSA, 2020b). 따라서 캘리포니아 주에 거주하는 자격 있는 1인에 대한 보충적 보장소득(SSI) 월 최대급여액은 943.72달러(연방정부 지원액 783달러+캘리포니아 주정부 지원액 160.72달러)이다(SSA, 2020b).

4) 재원 및 세부지출

보충적 보장소득(SSI)의 재원은 원칙적으로 사회보장기금이 아닌 연방정부의 일반재정이다(김태완 외, 2013a, p. 59). 보충적 보장소득(SSI)에 대한 재정지출 현황을 살펴보면, 보충적 보장소득(SSI) 지급을 위한 연방정부 지출은 재정연도(Fiscal Year, FY)³⁰⁾ 2019년 기준 562억 달러, 제도 운영을 위한 행정비용은 45억 달러였다. 보충적 보장소득(SSI) 연령별·장애유무별 지출액은 [부그림 1-3]과 같다. 총지출의 10.0%는 65세 이상 장애 없는 노인, 나머지 90.0%는 장애인에 대한 지출이었다(SSA, 2020c).

30) 재정연도(Fiscal Year, FY)는 연방정부의 회계연도를 말한다. 재정연도(FY) 2019년은 2018년 10월 1일~2019년 9월 30일이다.

[부그림 1-3] 미국 보충적 보장소득(SSI) 급여 지출액: 연령별·장애유무별



자료: SSA. (2020c). Annual Report of the Supplemental Security Income (SSI) Program의 Executive Summary: SSI Federal Payments, Calendar Year 2019. (<https://www.ssa.gov/oact/ssir/SSI20/ssi2020.pdf>에서 2020.10.31. 인출.)

보충적 보장소득(SSI) 수급자 규모 및 급여지출액에 대한 25년 예측은 다음과 같다(SSA, 2020c). 첫째, 보충적 보장소득(SSI) 수급 인구는 2020년 790만 명에서 25년 후인 2044년 840만 명으로 추정된다(SSA, 2020c). 둘째, 미국 총인구 대비 보충적 보장소득(SSI) 수급자 비율은 2018년 기준 2.40%에서 2019년 기준 2.37%로 줄었고, 점차 감소하여 25년 후인 2044년에는 2.17%로 추정된다(SSA, 2020c). 셋째, 보충적 보장소득(SSI) 급여에 대한 연방정부의 총 지출액은 2020년 569억 달러로 추정되고, 2044년까지 매년 0.3%p씩 증가할 것이 예상된다(SSA, 2020c). 2044년 보충적 보장소득(SSI) 총 지출액은 612억 달러에 이를 것으로 예상된다. 넷째, 미국 국내총생산(GDP) 대비 보충적 보장소득(SSI) 지출 비율은 2019년 0.26%, 2020년 0.25%였고, 점차 감소하여 2044년 0.18%로 추정된다(SSA, 2020c).

5) 전달체계

보충적 보장소득(SSI)의 운영은 사회보장청(SSA)이 담당한다(김태완 외, 2013a, p. 58; 김원섭 외, 2019, p. 92).

다. 일반부조(GA)³¹⁾

1) 법적 근거

일반부조(GA)의 법적 근거는 연방정부 차원에서 별도로 존재하지 않는다. 일반부조(GA)의 가장 큰 특징은 연방정부가 제공하는 보충적 보장소득(SSI)의 지원을 못 받는 가구를 구제하기 위해 주정부가 제공하는 현금급여라는 점이다. 따라서 일반부조(GA) 수급자는 원칙적으로 보충적 보장소득(SSI) 수급자가 될 수 없다.

2) 대상자 선정조건

일반부조(GA)는 연방정부의 보충적 보장소득(SSI) 급여를 못받는 자녀 없는 저소득가구 지원을 목적으로 한다(Schott, 2020, p. 1; 임완섭 외, 2015, p. 154). 일반부조(GA) 대상자 선정기준은 장애나 질병으로 취업이 불가능하고, 보충적 보장소득(SSI)을 못 받는 상태에 있는 자이다. 하지만 수급자격 관련 장애 기준은 주마다 다르다.

일반부조(GA)가 시행되는 25개 주(워싱턴DC 포함)에서 수급대상은 ① 장애가 있는 개인(individuals with disabilities), ② 고용불가능으로 간주되는 다른 개인(other individuals deemed "unemployable"), ③

31) 이하의 내용은 Schott(2020)를 토대로 작성

고용가능으로 간주되는 개인(individuals deemed "employable")이다 (Schott, 2020, pp. 3-4). 일반부조(GA)가 있는 대부분의 주에서 ① 장애 또는 ② 고용불가능으로 간주되는 개인은 수급자격이 있다. 하지만 일부 주에서는 재정적 욕구를 근거로 ③ 고용가능으로 간주되는 개인도 수급자격을 얻을 수 있다.

첫째, 장애가 있는 개인이란 근로무능력(incapacity) 또는 장애로 노동할 수 없지만 연방 차원의 보충적 보장소득(SSI)을 받지 못하는 자로 정의된다(Schott, 2020, p. 3). 장애 있는 개인이 수급자가 되려면 근로무능력에 대한 의사 소견서(medical documentation)를 내야 한다. 또 대부분의 주는 장애의 최소지속기간(a minimum duration of disability)을 규정한다. 일반부조(GA) 신청자는 최소 30일~최대 48개월 장애지속 사실을 문서로 제출해야 한다. 한편 장애의 심각성을 판단하는 기준은 주마다 다르다(Schott, 2020, p. 3). 장애 정도는 근로무능력 때문에 일시적으로 노동할 수 없는 경우로부터 보충적 보장소득(SSI) 장애 기준에 해당하는 더 심각한 경우(최소 지난 12개월 동안 지속되었거나 최대 사망을 초래할 수 있는 정도의 장애)까지 있다. 보충적 보장소득(SSI) 장애 기준과 같은 일반부조(GA) 장애 기준을 가진 몇몇 주들에서 일반부조(GA) 수급자는 보충적 보장소득(SSI)을 신청해야 한다. 이 과정에서 주정부는 종종 일반부조(GA) 수급자에게 임시지원동의(interim assistance agreement)에 서명을 요구한다. 임시지원동의는 현재 일반부조(GA) 수급자가 나중에 연방정부가 지원하는 보충적 보장소득(SSI) 수급자가 될 때, 기(既)지원받은 금액을 주정부에 변제(辨濟)해야 한다는 내용이다(Schott, 2020, p. 3).

둘째, 고용불가능으로 간주되는 다른 개인이란 연령이 55세를 넘는 성인이 학습 장애나 제한된 문해력(limited literacy) 때문에 고용될 수 없

거나 또는 집에서 어린 아동이나 장애 있는 가구원을 돌봐야 하기 때문에 고용될 수 없는 자로 정의된다(Schott, 2020, p. 3). 일반부조(GAw)가 있는 25개 주 중 7개 주에서 고용불가능으로 간주되는 다른 개인은 수급 자격이 있다.

셋째, 고용가능으로 간주되는 개인이란 주정부에 의해 고용가능으로 파악되지만 여타 현금성 공공부조 프로그램(급여수준이 매우 제한적)에 수급자격이 없는 자로 정의된다(Schott, 2020, p. 4). 일반부조(GA)가 있는 25개 주 중 11개 주에서 고용가능으로 간주되는 개인은 수급자격이 있다. 또한 이 11개 주들은 동일한 또는 분리된 프로그램 속에서 고용가능과 고용불가능으로 간주되는 개인들을 함께 지원한다. 그러나 어떤 주들은 고용가능과 고용불가능 집단에 대해 다른 선정기준, 급여수준, 또는 행정처리 구조를 가진다. 예컨대, 뉴저지 주의 경우 고용가능과 고용불가능으로 간주되는 수급자의 월 최대급여액은 각각 185달러와 277달러로 차등적이다(Schott, 2020, p. 4).

정리하면, 고용불가능 또는 고용가능으로 간주되는 상태에 대한 정의는 주 또는 카운티별로 다르고, 그 정의는 근로능력을 정확히 반영하지 않을 수 있다(Schott, 2020, p. 4). 고용불가능으로 간주되는 상태란 장애 또는 연령이 55세를 넘는 자를 말하고, 고용가능으로 간주되는 상태란 한 개인이 법적인 노동-제한적 장애가 없거나 또는 주와 카운티 기준에 따른 여타 근로무능력(incapacity)이 없음을 말한다(Schott, 2020, pp. 3-4). 상대적으로 관대한 일반부조(GA)를 가진 11개 주 중 일부는 고용가능으로 간주되는 상태를 재정적 욕구에 근거하여 더 넓게 정의한다. 하지만 고용가능으로 간주되는 많은 개인들은 고용에 있어 심각한 장벽(노숙, 요구되는 직무기술 부재, 형사사법제도에 연루된 경험, 또는 인종차별)에 직면한다.

미국 전체 50개 주 중 일반부조(GA)가 있는 주는 2020년 기준 25개, 일반부조(GA)가 없는 주는 25개이다(Schott, 2020, p.1). 일반부조(GA)를 제공하는 25개 주 중 14개 주는 상대적으로 엄격한 수급자격조건(신체적·정신적 장애로 근로능력을 상실한 고용불가능한 자)을, 나머지 11개 주는 상대적으로 관대한 수급자격조건(장애로 인해 고용불가능으로 간주되는 자, 장애 이외의 이유로 근로능력이 제한되고 여타 공공부조제도의 지원도 못 받고 있는 고용가능으로 간주되는 자 등)을 가지고 있다.

3) 급여수준

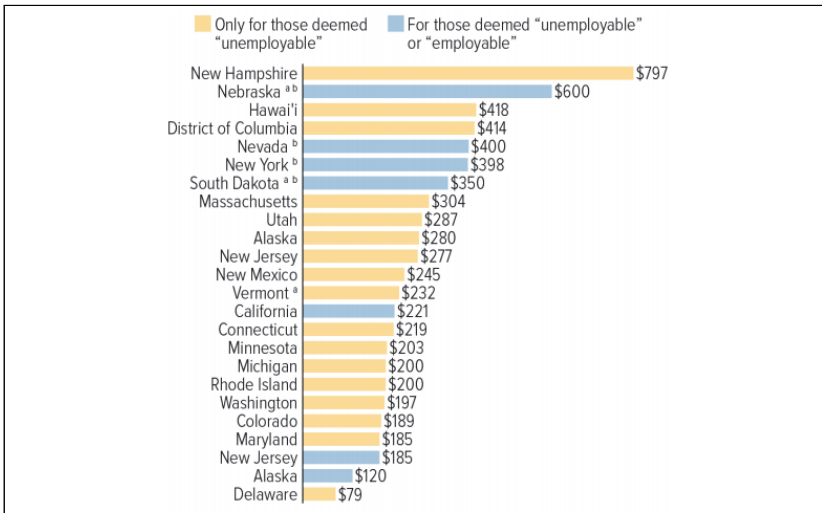
일반부조(GA) 급여수준은 매우 낮고, 이는 최대표준급여수준(maximum standard benefit levels) 또는 최대급여액(maximum benefit)으로 판단할 수 있다(Schott, 2020, p. 5). 최대급여액은 주마다 다르다. 일반부조(GA) 있는 25개 주 중 23개 주의 최대급여액은 연방정부가 정한 빈곤선의 50% 미만으로 설정되어 있다. 그러나 실제로는 일반부조(GA) 있는 25개 주 중 절반에서 최대급여액은 연방 빈곤선의 25% 미만이다(Schott, 2020, p. 5).

일반부조(GA)의 목적은 수급자의 주거비 및 공과금(shelter and utilities) 등 기본적 욕구 충족을 돕는 것이다(Schott, 2020, p. 6). 이를 위해 일반부조(GA)의 급여형태는 현금, 바우처 또는 서비스 제공자(건물주 등)에 대한 직접 지원이 있다.

일반부조(GA) 있는 25개 주 중 자료를 확인할 수 있는 23개 주와 워싱턴DC의 최대급여액은 [부그림 1-4]와 같다(Schott, 2020, p. 6). 24곳에 대한 최대급여액의 중위값은 245달러(뉴멕시코, 12번째) 또는 232달러(버몬트, 13번째)이다. 고용불가능으로 간주되는 자만 지원하는 17개 주(노란색 표시)에서 최대수급액의 중위값은 232달러(버몬트, 9번째)이

고, 고용불가능 또는 고용가능으로 간주되는 자를 모두 지원하는 7개 주(파란색 표시)에서 최대수급액의 중위값은 350달러(싸우스 다코타, 4번째)이다(Schott, 2020, p. 6).

[부그림 1-4] 미국 일반부조 최대표준급여수준: 23개 주와 워싱턴DC



- 주: 1) 최대표준급여수준(또는 최대급여액)은 월 1인당 지원금액임.
 2) 네브라스카, 싸우스 다코타, 버몬트 주(첨자 a로 표시된 곳) 3개 주에서 최대급여액은 해당 지역의 주거비를 기준으로 산정된다. 네브라스카, 네바다, 뉴욕, 싸우스 다코타(첨자 b로 표시된 곳) 4개 주의 최대급여액은 주 내부의 카운티별로 다름.
 3) 노란색(16개 주와 워싱턴DC)은 상대적으로 엄격한 일반부조(고용불가능으로 간주되는 자만 지원). 파란색(7개 주)은 상대적으로 관대한 일반부조(고용불가능 또는 고용가능으로 간주되는 자를 지원)
 4) 인디애나, 아이오와, 메인 3개 주의 최대급여액은 제시되지 않음. 이 3개 주의 경우 최대급여액이 카운티별로 다르기 때문임(어떤 카운티는 최대급여액 자체가 없음)

자료: Schott. (2020). State General Assistance Programs Very Limited in Half the States and Nonexistent in Others, Despite Need의 Figure 2. General Assistance Maximum Monthly Benefit Levels, p. 6.
 (<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-9-15pov.pdf>에서 2020.11.18. 인출.)

일반부조(GA) 수급기간에 대한 제한(time limits)은 주마다 다르다. 일반부조(GA) 있는 25개 주 중 7개 주(캘리포니아, 콜로라도, 델라웨어, 메릴랜드, 네바다, 뉴저지, 유타)에서는 주 전역에 걸쳐 단일하게 적용되는 기간 제한이 있지만, 나머지 18개 주에서는 주 전체에 단일하게 적용되는 기간 제한이 없다(Schott, 2020, p. 5).

일반부조(GA) 수급기간 제한의 길이(1년에 1달~평생 총 5년), 특성, 적용방법은 주마다 다르다(Schott, 2020, p. 5). 첫째, 수급기간 제한이 동일한 경우(메릴랜드, 유타, 뉴저지 3개 주)가 있다. 둘째, 수급기간 제한이 자격기준에 따라 다른 경우(캘리포니아, 콜로라도, 델라웨어, 네바다 4개 주)가 있다. 캘리포니아 주에서 고용불가능으로 간주되는 자는 수급기간 제한이 없고, 고용가능으로 간주되는 자는 수급기간 제한(1년에 9개월)이 있다. 셋째, 수급기간 제한이 누적적(cumulative)인 경우(콜로라도, 델라웨어, 뉴저지 3개 주)가 있다. 뉴저지 주에서 수급자는 평생 총 5년만 수급할 수 있다. 넷째, 수급기간 제한이 단속적(intermittent)인 경우(캘리포니아, 메릴랜드, 네바다, 유타 4개 주)가 있다. 메릴랜드 주에서 매 36개월마다 12개월(3년 중 1년)만 수급할 수 있다(Schott, 2020, p. 5).

한편 일반부조(GA) 수급기간 제한의 길이, 특성, 적용방법은 주 내부에서도 다르다(Schott, 2020, p. 5). 아이오와 주의 폴크 카운티(Polk County)에는 수급기간 제한이 없지만, 아이오와 주의 다른 카운티들에는 수급기간 제한(1년에 1개월)이 있다. 네브라스카 주의 더글라스 카운티(Douglas County)에서 수급기간 제한이 없지만, 다른 2개의 카운티에서 수급기간 제한은 매우 엄격(평생에 12개월)하거나 상대적으로 관대(12개월 중 6개월)하다(Schott, 2020, p. 5).

4) 재원 및 세부지출

일반부조(GA) 재원은 주, 카운티, 또는 지역 기금(local funds)이다 (Schott, 2020, p. 7; 임완섭 외, 2015, p. 154).

5) 전달체계

일반부조(GA) 관리와 운영은 주정부마다 독자적으로 이루어진다 (Uccello & Gallagher, 1997, p. 2; Schott, 2020, p. 3). 또한 일반부조(GA)의 명칭도 주별로 다르다(Schott, 2020, pp. 14-19). 인디애나 주는 타운십 빈민구호(Township Poor Relief), 메인 주는 지자체 일반부조(Municipal General Assistance), 메릴랜드 주는 임시장애지원 프로그램(Temporary Disability Assistance Program), 네바다 주는 재정지원(Financial Assistance), 워싱턴 주는 노인·시각장애인·장애인(Aged, Blind, and Disabled)에 대한 지원이라고 불린다. 따라서 주 또는 카운티별로 다른 명칭, 자격기준, 수급액을 갖는 일반부조(GA)의 전달체계를 일반화하여 설명하기는 어렵다.

II. 영국

노인을 대상으로 하는 다층 노후소득보장체제에서도 기초보장을 목적으로 하는 1층의 제도들에 대해서 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(이하 제도내용은 PPI(2020)을 토대로 재구성함).

가. 신국가연금(nSP)

신국가연금은 2016년 기존의 1층 공적연금제도를 대체하며 도입되었고 이와 함께 2층 공적연금은 폐지됨에 따라 현 근로 세대에게 적용되는 유일한 공적연금제도이다. 신국가연금은 기초국가연금에 비해 높은 연금급여를 지급하는 한편, 기초국가연금에는 없었던 최소가입기간규정이 도입되었으며 완전연금을 수령하기 위한 가입기간도 30년에서 35년으로 증가되었다.

1) 법적근거

신국가연금은 2014년 보수당(Conservative)과 자유민주당(Liberal Democrat)의 연합정권 하에서 입법된 2014년 연금법(Pensions Act 2014)에 근거하여 도입되었다. 2014년 연금법은 기존의 기초국가연금을 대체하는 새로운 단층국가연금제도를 2016년 4월6일자로 도입하는 내용과 공적연금의 수급연령 인상계획을 앞당기는 내용을 골자로 하고 있다.

2) 대상자 선정조건

신국가연금은 기초연금으로써 국가보험 보험료를 납부하거나 크레딧을 인정받는 모든 자에게 적용된다. 신국가연금은 기존의 기초국가연금을 대체하는 방식으로 도입되었기 때문에 1951년 4월 6일 이후에 출생한 남성과 1953년 4월 6일 이후에 출생한 여성을 이 제도의 강제적용대상으로 하고 있다. 그 이전에 출생한 자는 기존 공적연금제도의 적용을 받는다.

신국가연금을 비롯한 공적연금 대상자가 되는 국가보험의 가입유형은 네 가지로 구분되며 적용대상은 다음과 같다. 주 소득이 120파운드 미만인 자는 국가보험에 가입되지 않으며, 따라서 크레딧기간을 인정받지 않는 한 공적연금 수급권이 발생하지 않는다.

〈부표 1-5〉 영국 국가보험 가입유형

국가보험 가입유형	적용대상
Class 1	주소득 120파운드 이상인 피용자
Class 2	연소득 9500파운드 미만인 저소득 자영자
Class 3	임의가입자
Class 4	연소득 9500파운드 이상인 중 고소득 자영자

자료: GOV.UK (2020). National Insurance rates and categories.
(<http://www.gov.uk>에서 2020.10.31. 인출.)

위와 같은 저소득자 또는 소득 없는 자를 위하여 영국의 공적연금제도는 보험료를 납부하지 않더라도 가입기간을 충족시킬 수 있는 방편으로 크레딧제도를 폭넓게 인정하고 있다. 이는 공적연금 사각지대를 최소화하고 연금의 적정성을 보장하려는 목적을 가진 제도라고 할 수 있다. 현재 영국 공적연금제도에서는 일정수준 이하의 소득자와 더불어 특정 사회보장급여를 수급하는 자에게 크레딧을 부여한다. 크레딧이 인정되는 사회보장급여로는 현재 질병수당(Statutory Sick Pay), 육아수당(Statutory maternity, Paternity or Adoption Pay), 아동수당(Child

Benefit), 구직수당(Jobseekers Allowance), 고용지원수당(Employment and Support Allowance), 실업수당(Unemployability Supplement or Allowance), 돌봄수당(Carer's Allowance), 유니버설 크레딧(Universal Credit) 등이 있으며, 각 급여의 수급기간을 공적연금제도의 가입기간으로 간주하고 있다.

2018/2019년도 기준 발생 수급자 수는 약 1,274,000명 정도이다(DWP, 2020c).

3) 보장수준

영국의 연금수급개시연령은 지속적으로 상향조정되어 왔으며, 현재는 출생연도와 성별에 따라 65세에서 66세이다. 연금수급연령은 계속해서 2026년부터 2028년까지 67세로, 그리고 2046년까지 68세로 상향조정될 예정이다. 완전연금을 수급하기 위한 가입기간은 35년이며 최소가입기간은 10년이다. 신국가연금과 그 전신인 기초국가연금 모두 정률제 연금으로, 연금급여는 가입기간(보험료납부기간과 크레딧인정기간)에만 비례한다. 본문에 제시된 <부표 1-6>에서 볼 수 있듯이 보험료는 소득비례하는 부분이 있으나, 가입기간이 동일하다면 보험료금액과 상관없이 모든 수급자의 연금급여는 동일하다. 신국가연금의 완전연금급여는 2020/2021년의 경우, 주당 175.20파운드이며, 이는 영국의 평균임금소득(National Average Earnings)의 24.1%에 해당한다. 가입기간이 35년 미만일 경우에는 가입기간에 비례하여 연금급여가 감액된다. 또한 최소가입기간인 10년을 채우지 못한 경우, 연금수급연령이 되더라도 연금을 수급할 수 없으며 보험료 역시 반환 받지 못한다(PPI, 2020).

연금급여의 실질가치를 보장하기 위해 2011년부터 연금 삼중 보장제도(Pension Triple Lock)가 도입됨에 따라 현재 매년 급여의 인상률은

임금상승률, 물가상승률, 2.5% 중 가장 높은 수치와 동일하게 보장되고 있다(정인영, 정창률, 권혁창, 2017, p. 78).

〈부표 1-6〉 기초국가연금과 신국가연금의 평균소득 대비 급여수준

구분	기초국가연금		신국가연금	
	급여액(파운드)	평균소득대비	급여액(파운드)	평균소득대비
2016	119.30	18.5	155.65	24.1
2017	122.30	18.5	159.55	24.1
2018	125.95	18.4	164.35	24.0
2019	129.20	18.4	168.60	24.0
2020	134.25	18.4	175.20	24.1

자료: PPI. (2020). The Pensions Primer: A Guide to the UK Pensions System. London: Pensions Policy Institute.

4) 세부지출

신국가연금은 수급자가 2016년부터 발생하였기 때문에 아직 전체 공적연금 지출에서 차지하는 비중이 매우 작다. 2018/2019년도 신국가연금의 지출은 약 8,015,000,000파운드로 전체 공적연금지출의 약 8.3% 수준이다 (DWP, 2020c).³²⁾

5) 재원

신국가연금은 가입자의 보험료가 재원이며 적립금이 거의 없는 부과방식으로 운영된다. 보험료는 연금보험료를 별도로 징수하지 않고 국가보

32) 출처는 DWP가 발행한 Outturn and Forecast Spring Statement 2020이며, 공적연금의 지출에는 신국가연금 외에 기초국가연금, 국가이충연금, Graduated Retirement Benefit 등 현재까지 수급자가 남아있는 이전 연금제도의 지출까지가 모두 포함되어있다. 2018/2019년도 총 공적연금 지출은 96,743,000,000파운드이다.

험보험료의 형태로 다른 사회보장급여를 위한 보험료와 함께 통합징수되는 방식을 취하고 있다. 국가보험의 보험료율은 가입유형과 소득에 따라 상이하며 2020/2021년도 보험료율은 아래와 같다.

〈부표 1-7〉 영국 국가보험 보험료율 (2020/2021)

국가보험 가입유형	소득구간	보험료율
Class 1 (피용자)	주소득 120파운드 미만	적용대상 아님
	주소득 120파운드 이상 183파운드 미만	0%
	주소득 183.01파운드 이상 962파운드 미만	12%
	주소득 962파운드초과	2%
Class 2 (저소득 자영자)	연소득 6,475파운드 이상	주당 3.05파운드(정률)
	연소득 6,475파운드 미만	0%
Class 3 (임의가입자)		주당 15.3파운드(정률)
Class 4 (중 고소득 자영자)	연소득 9,500파운드 이상 50,000파운드이하	9%
	연소득 50,000파운드 초과	2%

자료: GOV.UK (2020). National Insurance rates and categories.
(<http://www.gov.uk>에서 2020.10.31. 인출.)

6) 전달체계

신국가연금은 우리나라의 고용노동부 격인 Department of Work and Pensions(DWP)에서 담당하며 보험료 징수업무는 국세청(Her Majesty Revenue & Customs)에서 주관하고 있다.

나. 기초국가연금(bSP)

기초국가연금은 2016년 4월 6일자로 신국가연금으로 대체되었다. 기초국가연금은 더 이상 신규가입자가 발생하지 않으며 기존가입자는 신국

가연금의 적용을 받게 되었다. 현재 국가기초연금은 2016년 4월 6일 이전에 연금수급개시연령(남성 65세, 여성 63세)에 달한 자에게만 지급되고 있다. 기초국가연금은 신국가연금의 전신으로써 적용대상, 재원, 재정 방식, 전달체계 등 많은 부분에서 동일한 방식을 취하고 있다. 여기에서는 신국가연금과 차이가 있는 부분을 위주로 설명하도록 한다.

1) 법적근거

기초국가연금의 뿌리는 최초의 무기여 노령연금이 도입된 Old-Age Pensions Act 1908로 볼 수 있다. 기초국가연금(basic State Pension)이라는 명칭으로 쓰기 시작한 것은 National Insurance Act 1946 부터이며, 이후 Social Security Contributions and Benefits Act 1992, Pension Schemes Act 1993, Pensions Act 1995, Pensions Act 2004, Pensions Act 2007 등의 입법이 이어졌다.

2) 대상자 선정조건

기초국가연금은 신국가연금과 동일하게 국가보험 보험료를 납부하거나 크레딧을 인정받는 모든 자에게 강제적용대상으로 하였다. 2018/2019년도 수급자수는 약 11,679,000명이다 (DWP, 2020c).

3) 보장수준

신국가연금과 동일하게 정률제 연금을 지급한다. 기초국가연금의 완전 연금급여는 2020/2021년의 경우, 주당 134.25파운드이며, 이는 평균임금소득(National Average Earnings)의 18.4%에 해당한다. 완전연금을 수급하기 위해서는 30년의 가입기간이 요구되며, 최소가입기간은 없다.

가입기간이 30년보다 적을 경우, 연금급여는 기간에 비례하여 감액된다. 신국가연금과 마찬가지로 국가보험료 납부기간과 크레딧 인정기간을 통해 가입기간을 충족시킬 수 있었다(PPI, 2020).

4) 세부지출

2018/2019년도 신국가연금의 지출은 약 67,554,000,000파운드로 전체 공적연금지출의 약 70% 수준이다 (DWP, 2020c).

5) 재원

신국가연금과 동일하게 부과방식으로 운영되며 재원 역시 동일하게 국가보험료이다. 국가보험 가입유형 및 이에 따른 보험료율 부과 방식은 위의 <부표 1-7>과 같다³³⁾

6) 전달체계

신국가연금과 동일하게 DWP와 국세청(Her Majesty Revenue & Customs)이 주관하고 있다.

다. 연금크레딧(Pension Credit)

연금크레딧은 노인을 위한 대표적인 공공부조제도이다. 전신은 1999년 도입된 기본소득보장제도(Minimum Income Guarantee)로 노인 간 소득불평등이 심화되고 있는 가운데 공공부조제도를 단순화시키고 보

33) 신국가연금의 세부지출 항목에 대한 각주 참고. 소득구간과 보험료율은 매년 변동이 있으며 2016년부터 기초국가연금 가입자는 신국가연금가입자로 변경되었음에 유의할 것.

장 수준을 높이며 저축을 장려하기 위한 목적으로 연금크레딧을 도입하였다(Secretary of State for Social Security, 2000). 연금크레딧은 보장크레딧(Guarantee Credit)과 저축크레딧(Savings Credit)으로 나뉘었으나, 2016년 4월 도입된 신국가연금의 완전연금급여수준이 저축크레딧을 상회하게 됨에 따라 5년간의 경과기간을 거쳐 저축크레딧은 2021년 4월자로 폐지의 수순을 밟게 되었다(정인영, 정창률, 권혁창, 2017, p. 129). 영국에서 연금크레딧의 급여수준은 국가가 보장해야 하는 노인의 최소한의 생활수준에 대한 척도이며, 노인을 대상으로 하는 기타 공공 부조제도의 수급요건으로도 많이 활용되고 있다.

1) 법적근거

연금크레딧은 국가연금크레딧법(State Pension Credit Act 2002)에 의해 2003년 도입되었다.

2) 대상자 선정조건

보장크레딧을 수급하기 위해서는 세 가지 요건을 충족시켜야 한다. 첫째, 연령이 신국가연금 및 기초국가연금의 여성 수급개시연령에 달하여야 한다. 여성의 수급개시연령은 2017년부터 점진적으로 상향조정되고 있으며 2020년 10월에 남성과 동일한 66세가 된다. 공적연금의 수급개시연령은 2046년까지 68세로 인상되므로 연금크레딧의 수급연령도 이에 따라 조정될 것이다. 둘째, 2020/2021년도 기준으로 소득이 주당 173.75파운드(독신) 혹은 265.20파운드(부부) 미만이어야 한다. 셋째, 본인의 근로시간이 주당 16시간 미만이어야 하고, 배우자의 근로시간은 주당 24시간 미만이어야 한다.

저축크레딧은 현재 2016년 4월 이전에 연금수급개시연령에 도달한 자에게만 적용이 되고 있다. 저축크레딧은 2020/2021년도 기준으로 주당 소득이 150.47파운드 이상 173.75파운드 미만(독신) 혹은 239.17파운드 이상 265.20파운드 미만(부부)여야 한다. 이 소득은 근로소득, 국가이충연금, 기업연금, 개인연금을 모두 포함한다.

현재 연금크레딧 수급자수는 아래 표와 같다. 남성에 비해 여성의 수급률이 64%에 달하고 있다. 연금수급개시연령의 상향조정과 신국가연금의 도입으로 인해 연금크레딧 수급자 수가 전년도 대비 80,000명 감소한 것으로 나타났다(DWP, 2020c).

〈부표 1-8〉 연금크레딧 수급자수 (2020.2)

수급 종류	남성	여성
보장크레딧	267,000명	506,000명
저축크레딧	99,000명	141,000명
보장크레딧+저축크레딧	179,000명	340,000명

자료: DWP. (2020c). Benefit expenditure and caseload tables - Outturn and forecast: Spring Budget 2020.

3) 보장수준

보장크레딧은 적용대상자의 소득이 일정 기준 이하일 때 그 차액만큼을 지급한다. 2020/2021년의 경우 소득기준선은 독신은 주당 173.75파운드이며 부부는 주당 265.20파운드이다. 이 급여는 다음과 같은 경우 상향조정될 수 있다. 적용대상자가 장애를 가지고 있을 경우, 독거하거나 장애를 가진 다른 이와 동거하고 있다면 상향조정된다. 또한 본인이 돌봄수당을 받고 있거나 주거급여를 주거비용보다 적게 수급하고 있을 경우에도 추가 지급된다. 반면, 본인의 저축이 10,000파운드를 초과할 경우 감액 지급된다. 투자소득과 임대소득 등 10,000파운드를 초과하는 금액

에 대해 500파운드 당 1파운드씩 주당 보장크레딧 급여에서 감액되도록 되어 있다.

저축크레딧의 경우, 적용대상자가 저축을 많이 할수록 그에 따라 급여가 지급된다. 이때 저축은 근로소득 및 공사적 연금소득을 모두 포함하며, 저축크레딧 기준금액과 보장크레딧 기준금액 사이의 소득구간에서 적용대상자가 1파운드 저축을 할 때마다 60펜스가 저축크레딧으로 지급된다. 2020/2021년도의 소득구간은 독신일 경우 주당 150.47파운드 이상 173.75파운드 미만, 부부일 경우 239.17파운드 이상 265.20파운드 미만이다. 저축크레딧은 주당 최대 13.97파운드(독신), 15.62파운드(부부)를 수급할 수 있도록 설계되었다.

4) 세부지출

2018/2019년도 총 연금크레딧 지출은 약 5,140,000,000파운드이다. 이 중 보장크레딧 지출이 약 4,732,000,000파운드이며, 저축크레딧이 약 408,000,000파운드에 해당된다 (DWP, 2020c).

5) 재원

공공부조제도로 일반조세로 운영된다.

6) 전달체계

연금크레딧은 공적연금제도와 마찬가지로 DWP에서 담당하고 있다.

III. 한국

가. 국민연금

1) 법적 근거

국민연금제도는 「국민연금법」에 기반을 두고 있는 사회보험이다. 1조에서는 ‘이 법은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것을 목적’으로 제시하고 있다. 즉, 노령, 장애, 사망 등으로 인해 노동시장에서 소득활동을 하지 못해 노인, 장애인 또는 유가족이 빈곤에 빠지지 않도록 예방하기 위한 소득보장제도이다. 「국민연금법」은 가입의 강제성, 징수 등 제도운영에 대한 여러 원칙들을 담고 있는데, 건강보험 등 다른 사회보험제도와 달리 보험료율이 법으로 규정되어 있어 「국민연금법」 개정을 통해서만 인상이 가능하다(법제처 국가법령정보센터, 2020b).

2) 대상자 선정조건³⁴⁾

국민연금의 가입대상은 18세 이상 60세 미만의 모든 국민이다. 가입자는 크게 사업장가입자와 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자로 구분된다. 여기서 사업장가입자와 지역가입자는 당연가입 대상이다. 사업장가입자는 1인 이상 사업장에서 종사하는 근로자와 사용자이며, 지역가입자는 사업장가입자가 아닌 경우이다. 지역가입자 역시 원칙적으로는 당연적용을 받지만 납부예외 제도를 통해 납부를 유예하는 것이 가능하

34) 보건복지부 홈페이지. (2020). 국민연금 급여. 부문을 토대로 정리

므로 실질적으로는 강제가입이 적용되지 않는다. 이외에 별도의 소득이 없는 국민연금 가입자 혹은 수급자의 배우자, 27세 미만의 학업 등으로 소득이 없는 사람, 수급자나 거주불명자 등이 가입대상에서 제외된다. 그러나 이들 역시 임의가입제도 및 임의계속가입제도를 통해 연금을 납부하는 것이 가능하다.

연금급여의 수급조건은 연령과 가입기간이다. 첫째, 노령연금 수급대상자의 연령은 2019년 기준 66세 이상이다. 즉, 가입자가 일정 연령에 도달하면 연금수급이 가능하게 된다. 수급연령은 상향되고 있는 추세인데 2012년까지는 60세, 2013년부터는 5년마다 1세씩 상향되고 있다. 즉, 52년생 이전에는 60세가 수급연령이었다면 69년생은 65세가 수급연령이다. 만약 가입자가 수급연령에 도달하기 이전에 소득이 상실되어 생활이 어렵다면 최대 5년 정도 연금을 일찍 수령할 수 있다. 그러나 조기 노령연금을 수급하는 경우, 1년에 6% 정도 연금액이 줄어들어 5년을 먼저 수급하게 되면 원래 수급하기로 되어있던 금액에서 30% 정도 감액된 연금을 수급하게 된다. 이러한 감액분은 연금 종료 시까지 적용되며, 물가상승분 반영 시에도 그대로 반영된다.

둘째, 노령연금 수급대상자의 가입기간은 최소 10년 이상이다. 가입기간이 20년 이상인 경우는 기본연금액을 모두 받는 완전노령연금 수급대상자가 된다. 10년 이상 20년 미만 수급자는 기본연금액의 반액에서 가입기간에 따라 일정액을 추가하여 받게 된다. 10년을 채우지 못한 가입자는 반환일시금을 신청할 수 있다. 또한, 배우자와 이혼한 경우 분할연금을 수급할 수 있는데 이때 배우자의 가입기간 중 혼인기간이 5년 이상인 경우에 수급권이 발생한다.

〈부표 1-9〉 노령연금 수급 유형

수급 유형	가입기간	수급연령	비고
완전	가입기간 20 년 이상	60세 이상	-
감액	가입기간 10~19년	60세 이상	-
소득활동에 따른 감액	가입기간 10년 이상	60~64세 (단, 특수직종은 55~59세)	소득활동에 종사하는 경우 감액
조기	가입기간 10년 이상	55 ~59세	완전노령연금에 비해 감액
분할	배우자의 가입기간 중 혼인기간 5년 이상	60세 이상	가입자의 배우자가 이혼한 경우

자료: 보건복지부 홈페이지. (2020). 국민연금 급여에서 저자가 재정리
(https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06410102&PAGE=2&topTitle=예서 2020.10.28. 인출)

가입자의 증가 양상은 아래 〈부표 1-10〉와 같다. 국민연금가입자는 2018년 이전까지는 가입자가 증가하는 추세였으나, 2019년에 전년 대비 가입자가 약 10만 명 정도 감소하였다. 신경혜 외(2019)은 국민연금 가입자 수는 2018년에 정점에 이르렀으며 2024년까지 감소할 것으로 전망하고 있다. 이는 출산율 감소로 인한 생산가능인구의 감소로 나타나는 현상으로 당분간 감소세가 유지될 것으로 예상된다. 반면, 총 연금수급자수는 2019년 기준 약 496만 명이며, 이중 노령연금 수급자는 409만 명으로 전체 수급자의 82.5%를 차지한다. 연금가입자의 수는 2019년 기점으로 감소세로 접어들 전망이지만 수급자는 지속적으로 증가할 전망이다. 연금수급자수가 꾸준히 증가하고 있지만, 연령대별 수급률을 살펴보면 2019년 기준 80세 이상 연령에서 40%에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 노령연금의 경우, 80대의 수급률은 10%를 약간 상회하는 수준이다.

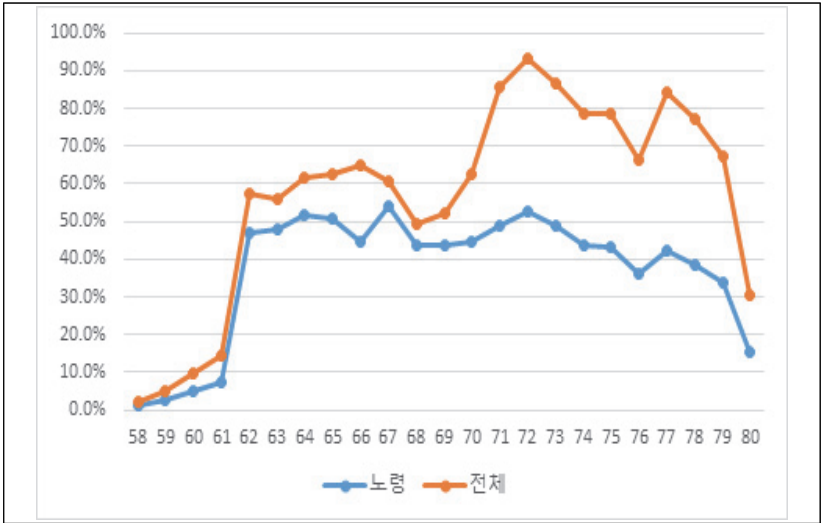
〈부표 1-10〉 국민연금 가입자수 및 수급자수

(단위: 만 명, %)

	가입자 총계	수급자 총계	연금수급자				일시금 수급자
			소계	노령	장애	유족	소계
2010	1922.9	297.5	282.1	233.0	7.6	41.4	15.5
2012	2032.9	350.0	331.0	274.8	7.6	48.6	18.9
2014	2112.5	374.8	358.7	294.7	7.5	56.4	16.1
2016	2183.3	436.2	413.5	341.2	7.5	64.7	22.7
2017	2182.4	469.3	447.5	370.7	7.5	69.3	21.8
2018	2231.4	476.9	459.7	377.9	7.6	74.2	17.3
2019	2221.6	516.3	496.1	409.0	7.8	79.3	20.2

자료: 1) 국민연금공단. (2019a). 국민연금 공표통계.
2) 국민연금공단. (2019b). 국민연금통계연보.

〔부그림 1-5〕 연령대별 국민연금 수급률 (2019)



주: 전체는 노령, 조기노령, 특례, 분할연금을 포함
자료: 국민연금공단. (2019b). 국민연금통계연보.

3) 급여수준

급여수준을 아래 표를 통해 살펴보면, 전체 노령연금의 평균액은 2019년 기준 월 52만원 수준이다. 그러나 앞서 제시된 바와 같이 가입자의 수급유형에 따라 상이한데, 완전노령연금을 수급하는 경우 월평균 94만원 수준이지만 감액연금액을 수령하는 경우, 월평균 40만원 수준이다. 연금을 일찍 수급하는 조기노령연금을 수급하는 경우 55만원 정도이며, 분할 연금은 20만원이다. 급여의 수준은 전년도에 전국소비자물가변동률에 따라 연금액을 조정하여 지급되고 있다.

〈부표 1-11〉 국민연금 노령연금 월평균 지급액(2019년 말 기준)

(단위: 원/월)

	노령연금	감액 (10~20년 미만)	완전 (20년 이상)	조기	분할
월평균 수급액	527,075	400,753	941,411	555,106	199,136

자료: 1) 국민연금공단. (2019b). 국민연금통계연보.

2) 김우림. (2020). 사회보장정책 분석Ⅱ(소득보장). 국회예산정책처. 에서 수정 인용

4) 지출

지출수준을 아래 표를 통해 살펴보면, 국민연금의 지출합계는 2019년 기준 235,121억원이며, 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 노령연금은 227,643억원이 지급되었다. 앞서 제시된 바와 같이 국민연금의 수급자 수는 지속적으로 증가함에 따라 전체 급여액도 증가하여 2019년 23조원 규모로 급증하였다.

〈부표 1-12〉 국민연금기금 지출 현황: 2015~2019

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019
지출합계	158,507	177,317	197,637	214,375	235,121
연금급여	151,840	170,682	190,839	207,527	227,643
노령연금	124,151	140,480	159,316	173,840	190,693
유족연금	15,910	17,218	18,747	20,576	22,636
장애연금	3,366	3,373	3,490	3,592	4,276
일시금	8,413	9,611	9,286	9,519	10,040
기금운영비 및 사업비	6,667	6,635	6,798	6,848	7,478

자료: 국민연금공단. (2019b). 국민연금통계연보.

5) 재원

연금급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금이 설치되어 운영되고 있다. 기금은 연금보험료, 기금운용수익금, 그리고 국고지원에 해당하는 일반회계전입금으로 구성된다.

연금보험료는 국민연금 가입자가 가입기간 동안 가입자의 소득(기준소득월액)에 따라 납부된 보험료를 의미한다. 보험료율은 사업장가입자의 경우 기준소득월액을 기준으로 4.5%이다. 지역가입자, 임의 가입자 및 임의계속가입자의 연금보험료는 지역가입자, 임의가입자 또는 임의계속가입자가 기준소득월액의 9%를 부담한다. 연금보험료율은 국민연금법에 명시되어 있기 때문에 법개정을 통해서만 조정이 가능하다. 2019년에 징수된 연금보험료는 44,602,871백만원이다(국민연금공단, 2019a). 전체 징수액 중 사업장가입자 징수액이 약 90% 수준이며, 지역가입자는 8% 수준이다.

〈부표 1-13〉 2019년 징수 현황

(단위: 백만원, %)

	총계	사업장	지역	임의	임의계속
징수액	44,602,871	39,779,990	3,666,215	441,159	715,507
비중	100	89.19	8.22	0.99	1.60

자료: 국민연금공단. (2019b). 국민연금통계연보.

기금운용수익은 국민연금 기금운용자산의 운용을 통해 발생하는 수익을 의미한다. 국민연금사업의 급여 충당을 위한 책임준비금으로서 국민연금기금이 설치되어 운영되고 있다.

〈부표 1-14〉 2019년 기금 현황

(단위: 백만원, %)

	총계	연금보험료	기금운용수익	국고지원	기타수익
기금	814,751,416	576,416,484	237,617,242	656,992	60,698
비중	100	70.75	29.1	0.08	0

주: 기타수익은 결산상잉여금, 전입금, 공단임대보증금

자료: 국민연금공단. (2019b). 국민연금통계연보.

재정수지는 추계에 따라 다르지만 향후 고갈이 예상되는데, 특히 최근의 저출산 현상은 향후 경제활동인구 규모에 직결되기 때문에 인구구조 변화에 따른 재정적 지속가능성 문제가 꾸준히 제기될 것으로 예상된다.

6) 전달체계와 부정수급

국민연금제도의 정책결정은 보건복지부가 담당하는데, 연금보험료의 부과기준 및 보험료율, 수급요건 및 지급수준, 재정추계 및 기금운용계획 등에 대한 정책수립 및 감독업무를 수행한다. 국민연금의 관리운영은 크게 징수와 급여전달로 이루어진다. 2011년 1월부터 사회보험료는 보험

료 고지 및 징수업무를 국민건강보험공단에 위탁하여 수행하고 있다. 이외에 가입자 정보 및 자격관리, 보험료 부과와 급여업무의 수행은 국민연금공단 및 109개 지사가 수행한다. 국민연금공단은 연금업무의 보장기관으로 부정수급에 대한 관리운영업무를 수행한다.

나. 기초연금

1) 법적 근거

「기초연금법」 기초연금제도는 “노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적”(「기초연금법」 제1조)으로 2014년 7월 도입되었다. 「기초연금법」의 제안이유에 따르면, 기초연금은 국가재정의 지속가능성을 확보하면서 노인세대를 위한 안정적인 공적연금제도를 마련하기 위함이라고 제시하고 있으며, 앞서 언급한 2차 연금개혁 당시 노인빈곤율 완화를 위해 도입되었다(법제처 국가법령정보센터, 2020c).

2) 대상자 선정조건

기초연금의 대상자 선정은 연령과 소득 및 자산기준으로 결정된다. 만 65세 이상이며, 소득 및 재산 수준을 반영하는 소득인정액이 선정기준액 이하여야 한다. 이때 재산의 범주는 일반재산과 금융재산, 자동차로 구분되며, 재산의 소득환산율(4%)을 적용한다. 기초연금 수급권은 직역연금 수급권자(배우자 포함)에게 적용되지 않지만 예외규정에 해당되는 경우(직역 재직 기간이 10년 미만인 경우, 직역연금 일시금을 받고 5년이 경과한 경우 등)에는 일정 자격요건을 충족하면 수급이 가능하다(보건복지

부, 2020a, p. 4). 선정기준액은 만 65세 이상 노인인구의 70% 수준이 수급자가 되도록 설정되는데(기초연금법 제3조), 제도 도입 첫해인 2014년 이후 매년 꾸준히 인상되고 있다. 2019년 기준으로 단독가구의 선정기준액은 월137만원, 부부가구는 월 219.2만원이다(보건복지부, 2019a).

〈부표 1-15〉 기초연금 연도별 선정기준액

(단위: 만원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
단독가구	87	93	100	119	131	137
부부가구	139.2	148.8	160	190.4	209.6	219.2

자료: 1) 보건복지부. (2014). 2014년 기초노령연금사업안내.

2) 보건복지부. (2015a). 2015년 기초연금사업안내.

3) 보건복지부. (2016a). 2016년 기초연금사업안내.

4) 보건복지부. (2017a). 2017년 기초연금사업안내.

5) 보건복지부. (2018a). 2018년 기초연금사업안내.

6) 보건복지부. (2019a). 2019년 기초연금사업안내.

아래 표를 통해 기초연금의 수급현황을 수급규모를 살펴보면, 먼저 수급률은 2015년 66.1%에서 2020년 9월 기준 67.6%로 증가하였다. 여기서 2015년 기준 7.6%였던 감액 수급자 비중은 2018년 9.8%로 상승하였는데, 이는 연금제도의 성숙으로 인해 국민연금 수급자의 증가하는 것과 동시에 소득역전방지를 위해 적용된 감액제도의 영향에 기인한 것으로 판단된다. 수급 유형별로 살펴보면, 기준연금액 전액을 수급하는 단독, 부부1인 수급자와, 부부 2인이 기초연금을 수급함에 따라 각각 20%씩 감액된 연금액을 수급하는 부부2인 수급자³⁵⁾, 그리고 국민연금 수급 또는 소득역전방지에 따른 감액수급자로 구분된다. 단독 및 부부 1인 수

35) 부부 2인 수급자는 부부가 동시에 기초연금을 수급하는 경우로, 이는 감액수급자와 별개로 기초연금액을 각각 20%씩 감액하여 지급한다.

급에 해당하는 수급자는 2015년부터 2018년까지 연평균 1% 수준으로 하락하고 있으나 감액수급자의 비중은 같은 기간 연평균 7% 수준으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 추세는 베이비부머 세대의 은퇴에 따라 국민연금을 수급하는 노인인구 증가에 따른 것으로 보인다.

〈부표 1-16〉 기초연금 연도별 수급규모 : 수급자수 및 수급률

(단위: 명, %)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020.9
수급자수	4,478	4,564	4,840	5,095	5,313	5,580
수급율	66.1	65.3	65.9	66.7	66.3	67.6
단독, 부부1인	56.1	55.3	54.3	53.6	-	-
부부2인	36.3	35.5	36.4	36.6	-	-
감액수급자	7.6	9.2	9.4	9.8	-	-

자료: 1) 복지포 사회보장통계. (2020), 기초연금 수급자 현황.

(<http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatList.do?datsNo=58>에서 2020.11.01.인출)

2) 유희수. (2018). 2018~2027년 기초연금 재정소요 추계. 국회예산정책처. 에서 유형별 수급자를 재정리

3) 급여수준³⁶⁾

기초연금 수급권자에 대한 “기초연금액”은 기초연금법 제2항제5조의1에 따른 ‘기준연금액’과 ‘국민연금 급여액’ 등을 토대로 산정된다. 기준연금액은 보건복지부장관이 전국소비자물가변동률을 반영 하여 매년 고시한다. 최근까지 기준연금액은 매년 상승하여왔는데, 2020년부터는 기초연금 수급 대상자 중 소득 하위 40%에게 월 최대 30만원을 지급하고 있다. 아래 표에서 제시되는 평균지급액은 기준연금액보다 낮은데, 이는 앞서 언급한 바와 같이 감액수급자가 약 10% 가량을 차지하고 있기 때문이

36) 〈부표 1-18〉 하단에 제시된 자료들을 참조하여 작성

다. 기준연금액의 상승에 따라 평균연금액도 2014년부터 2018년까지 연평균 1% 수준으로 상승하고 있으며, 감액수급액은 연평균 3% 수준으로 상승하고 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 감액수급자는 꾸준히 증가하는 추세이나 수급자 1인당 감액 규모는 감소하고 있음을 의미한다.

〈부표 1-17〉 연도별 기초연금 기준연금액과 평균연금액

(단위: 원/월)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
기준연 금액	(7월) 200,000	(4월) 202,600	(4월) 204,010	(4월) 206,050	(4월) 209,960 (9월) 250,000	(4월) 253,750	(1월) 일반: 254,760 저소득: 300,000
평균연 금액	178,155	181,469	181,488	183,205	186,281	-	-
평균 감액수 급액	110,606	118,037	116,428	122,102	125,237	-	-

주: 1. 2014~2017년은 12월말, 2018년은 6월말 기준

자료: 1) 보건복지부. (2014). 2014년 기초노령연금사업안내.

2) 보건복지부. (2015a). 2015년 기초연금사업안내.

3) 보건복지부. (2016a). 2016년 기초연금사업안내.

4) 보건복지부. (2017a). 2017년 기초연금사업안내.

5) 보건복지부. (2018a). 2018년 기초연금사업안내.

6) 보건복지부. (2019a). 2019년 기초연금사업안내.

7) 유희수. (2018). 2018~2027년 기초연금 재정소요 추계. 국회예산정책처.

4) 지출

기초연금은 급여가 단일현금급여로 지출되는데, 급여를 전액 수급하는 단독 및 부부1인 수급자와 부부2인, 그리고 감액수급자에게 지출되는 급여로 구분된다. 기초연금의 전체 지출액 규모는 2018년 기준 9,243,966백만원에서 2019년 11,495,198백만원이었다(보건복지부, 2020d). 2020년 예산에는 13,176,531백만원으로 예산이 책정되어 있다(2020년

예산안, 2020). 2017년 기준 지출의 61% 수준이 단독 및 부부1인에게 지출되고, 33%가 부부2인 수급자에게 지출된다. 감액수급자에 대한 지출은 전체 지출액의 6% 수준이지만 감액수급자의 증가에 따라 꾸준히 증가하는 추세이다(유희수, 2018).

〈부표 1-18〉 기초연금액 세부지출

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018
전체 지출	96,839	99,139	105,321	120,051
단독, 부부1인	60,779	61,946	64,767	-
부부2인	31,553	31,860	34,494	-
감액수급자	4,507	5,333	6,060	-

자료: 1) 보건복지부. (2016d). 2015회계연도 결산 보건복지위원회.
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W1N6I0Z5R3A1S1D1S0B8C2J3C2R3X7&ageFrom=21&ageTo=21에서 2020.11.09. 인출.)
2) 보건복지부. (2017d). 2016회계연도 결산 보건복지위원회.
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1U7V0W5N3X1H0S9U5F5S4R5C2N5H5&ageFrom=21&ageTo=21에서 2020.11.14. 인출.)
3) 보건복지부. (2018d). 2017회계연도 결산 보건복지위원회.
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_O1P8X0J5Z3A1D1H0K1Z4O3T4B3Q6C4&ageFrom=21&ageTo=21에서 2020.11.14. 인출.)
4) 보건복지부. (2019d). 2018회계연도 결산 보건복지위원회.
5) 유희수. (2018). 2018~2027년 기초연금 재정소요 추계. 국회예산정책처. 에서 가구유형별 세부지출 재정리.

5) 재원

기초연금법 제25조 제1항은 기초연금의 재정을 국가와 지방자치단체가 분담하도록 규정하고 있다. 재원부담비율은 노인인구 비율과 재정자주도 등에 따라 차등적으로 부담한다. 아래 표에서 제시되는 바와 같이 기초연금예산의 증가에 따라 국비 뿐 아니라 지방비의 부담도 빠르게 증가하고 있다. 특히, 지방자치단체의 재정부담은 향후 다른 사회복지사업 수행을 위축시킬 가능성이 있다는 점에서 우려가 제기되고 있으며 차등

보조율 산정방식에 대한 개선이 검토되고 있다(장현주, 2015; 탁현우, 2016; 안서연 2019).

〈부표 1-19〉 기초연금액 예산

(단위: 조원)

	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
기초연금	10.3	10.6	11.8	14.7	16.8	10.3
국비	7.9	8.1	9.1	11.5	13.2	10.8
지방비	2.5	2.5	2.7	3.2	3.6	7.6

자료: 1) 보건복지부. (2015c). 2016년 보건복지위원회 예산안 심사자료.
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_T1M5G0J9A1F1J0M9M0N2L4H6Y1Y5Z5에서 2020.11.09. 인출.)
2) 보건복지부. (2016c). 2017년 보건복지위원회 예산안 심사자료.
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F1V6O0L9N0P2M2B0M0W3C0Q6J3W7T2에서 2020.11.09. 인출.)
3) 보건복지부. (2017c). 2018년 보건복지위원회 예산안 심사자료.
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C1I7D0G9M0G1N1V0V2Z0O1G7S6Y6I1에서 2020.11.09. 인출.)
4) 보건복지부. (2018c). 2019년 보건복지위원회 예산안 심사자료.
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1T8T0H9U0E3A1I0I1N4J0K2O7E0O9에서 2020.11.09. 인출.)
5) 보건복지부. (2019c). 2020년 보건복지위원회 예산안 심사자료.
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H1N9P0R9U0G3H0B9B4J1U2M9Z1G1Q0에서 2020.11.09. 인출.)

6) 전달체계

기초연금은 국고보조금 사업으로 중앙부처인 보건복지부(계획수립, 총괄적 또는 전반적 사항 담당)와 급여를 제공하는 지방자치단체(조사, 선정, 급여지급 등의 보장기관으로서의 기능) 그리고 지자체의 광범위한 업무를 경감시키기기 위해 국민연금공단이 기초연금에 대한 안내, 상담, 관련 시스템 구축 및 운영, 홍보, 관련 연구 등의 기능을 수행하고 있다(유희수, 2018, p. 10).

다. 국민기초생활보장제도

1) 법적 근거

기초생활보장제도는 「국민기초생활보장법」에 근거하고 있다.

2) 선정조건

기초생활보장은 급여 종류에 따라 수급자 선정기준과 최저보장수준을 결정하도록 하고 있다. 생계급여의 경우 보건복지부가 매년 생계급여 최저보장 수준 및 선정기준을 발표하고 있는데, 수급자격은 소득인정액 기준과 부양의무자 기준이다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액이다. 이때, 소득평가액은 신청자의 실제 소득에서 가구 유형별 지출비용과 근로소득공제액을 제외한 금액이며, 재산의 소득환산액은 신청자의 총 재산액에서 기초공제액과 부채를 제외한 후, 재산유형별 환산비율을 곱하여 산출된다(보건복지부, 2020c).

생계급여는 소득인정액기준(기준중위소득 30% 이하)과 부양의무자 기준을 충족한 경우에 지급하는데, 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합산액으로 구성된다.

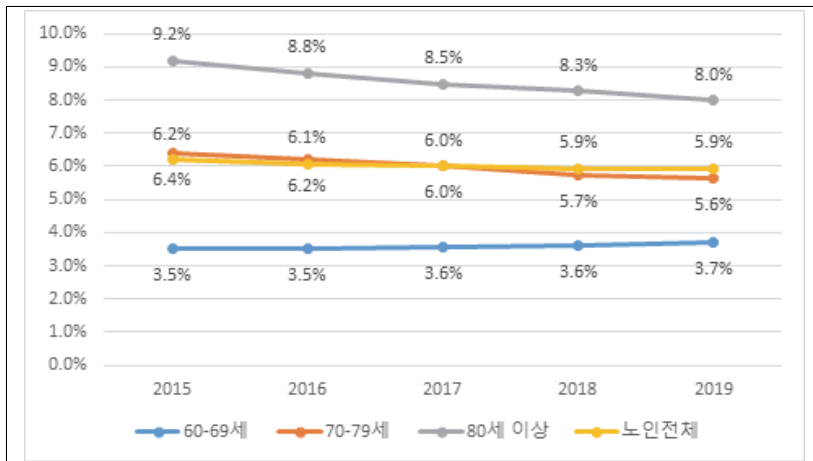
생계급여의 전체 수급자 수는 2015년에 125.9만 명에서 매년 꾸준히 감소하여 2018년에 122.9만 명으로 나타났으나, 전체 수급가구 수는 같은 기간 89.3만 가구에서 92만 가구로 증가하였다. 이는 가구 구성원 수가 점차 감소함에 따른 것으로 보인다. 한편, 수급자를 65세 기준으로 살펴보면, 65세 미만 수급자 수는 감소한 반면, 65세 이상 수급자 수는 증가하여 전체 수급자 수 대비 65세 이상 수급자 수 비중이 늘어났다. 한편, 65세 이상에서 수급자가 차지하는 비중은 2015년에 6.3%에서 2018년

5.8%로 오히려 감소하였다(보건복지부, 2016b; 보건복지부, 2019b).

2000년대 제도 도입 이후, 65세 이상 수급자 수는 증가하여 전체 수급자 수 대비 65세 이상 수급자 수 비중이 늘어났으나 수급률은 감소 추세(기초연금과 마찬가지로 노인의 연금소득 증가 및 근로소득 증가의 영향으로 추정)이다가, 최근 2018년 제도개혁(제1차 기초생활보장 종합계획) 효과로 60~69세 노인에서 수급률의 증가가 나타나고 있다. 생계급여는 2019년 현재 123.2만 명, 94.2만 가구에 보충급여 형식으로 지급하고 있다. 생계급여의 전체 수급자 수는 2015년에 125.9만 명에서 매년 꾸준히 감소하여 2019년에 123.2만 명 수준이다(보건복지부, 2016b; 2020b).

[부그림 1-6] 노인인구 대비 생계급여 수급률

(단위: %)



- 자료: 1) 보건복지부. (2016b). 2015년 국민기초생활보장 수급자 현황.
 2) 보건복지부. (2017b). 2017년 국민기초생활보장 수급자 현황.
 3) 보건복지부. (2018b). 2017년 국민기초생활보장 수급자 현황.
 4) 보건복지부. (2019b). 2018년 국민기초생활보장 수급자 현황. 자료들을 활용하여 재정리

3) 급여수준

생계급여의 수급가구당 평균급여액은 2015년 36만 5,217원, 2016년 39만 7,909원, 2017년 42만 7,727원으로 매년 증가하였으나, 2018년에 41만 1,697원으로 전년 대비 1만 6,030원 감소하였다. 수급가구 당 평균급여액은 2018년 기준 월 411,697원이며, 시설급여는 월 257,674원(보건복지부, 2019b) 2018년에 기초연금이 큰 폭으로 인상되었는데, 기초 연금 수급액이 소득으로 산정됨에 따라 65세 이상 생계급여 수급자 중 기초연금을 수급하는 자의 생계급여액이 감소한 것에 기인한다. 생계급여, 중위소득, 이는 기본적으로 임금상승률과 보다 관련을 맺고 있으나 이에 연동해서 상승하도록 설계되어 있지는 않기 때문에 상승 경향은 상이하다.

〈부표 1-20〉 생계급여 평균급여액 현황: 2015~2018년

(단위: 원)

	2015	2016	2017	2018
평균급여액	365,217	397,909	427,727	411,697

자료: 유희수. (2018). 2018~2027년 기초연금 재정소요 추계, 국회예산정책처.

4) 지출

생계급여 지급을 위한 지출액은 2015년에 3조 4,547억원에서 2018년 4조 5,271 억원으로 증가하였다. 같은 기간 지속적으로 증가 추세를 보였으나, 그 증가폭은 점차 감소하였다. 생계급여 지출액은 2015년에 3조 4,547억원에서 2020년 5조 3,011억원으로 증가하였다.

〈부표 1-21〉 국민기초생활보장제도 지출액 현황

(단위: 백만원)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
합계	34,547	42,082	44,752	45,259	45,970	53,011

주: 2020년은 예산안 기준

자료: 1) 보건복지부. (2016b). 2015년 국민기초생활보장 수급자 현황.

2) 보건복지부. (2017b). 2017년 국민기초생활보장 수급자 현황.

3) 보건복지부. (2018b). 2017년 국민기초생활보장 수급자 현황.

4) 보건복지부. (2019b). 2018년 국민기초생활보장 수급자 현황.

4) 재원

국민기초생활보장법 제25조 제1항은 급여지급에 따른 재정을 국가와 지방자치단체가 분담하도록 규정하고 있다. 재원부담비율은 재정자주도 등에 따라 차등적으로 부담한다.

〈부표 1-22〉 중기재정계획 상 연도별 계획

(단위: 백만원)

	'19	'20	'21	'22	'23
예산액	3,750,801	5,208,838	5,365,103	5,526,056	5,691,838

자료: 대한민국정부. (2019). 2019~2023년 국가재정운용계획.

(<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38613>에서 2020.10.28. 인출.)

5) 전달체계

국민기초생활보장법의 전달체계는 수급자 및 차상위계층의 자활지원을 위한 전달체계, 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 보장기관, 사회복지시설로서 보장기관, 그리고 생활보장사업을 심의·의결하기 위한 생활보장위원회 등으로 구성된다.

[부록 2] 국가별 주요 지표 비교

〈부표 2-1〉 사회보장 관련 지출(총합): 1인당 경상가격 및 PPP 기준

(단위: 달러)

	한국			미국			영국		
	전체	노령	기타	전체	노령	기타	전체	노령	기타
2000	818.5	215.5	45.8	5125.0	1757.8	172.0	4299.0	1307.8	44.3
2001	943.7	187.2	70.8	5495.3	1833.9	173.5	4735.1	1425.6	56.4
2002	995.8	199.7	81.0	5946.0	1928.2	188.7	4987.6	1510.5	60.3
2003	1091.4	231.6	84.1	6256.4	2005.8	214.9	5449.3	1593.4	52.5
2004	1317.2	280.5	167.1	6529.0	2095.9	223.6	5868.2	1717.0	55.7
2005	1481.1	320.5	178.7	6829.4	2200.2	251.8	6041.7	1770.8	54.9
2006	1801.1	362.2	228.7	7209.2	2308.2	251.4	6331.1	1786.5	53.9
2007	1970.8	414.1	226.4	7547.9	2435.0	256.7	6684.6	2056.6	69.0
2008	2175.3	504.5	190.2	7960.4	2550.5	287.6	7204.6	2223.8	70.4
2009	2391.8	525.0	181.5	8791.2	2749.0	341.9	7766.4	2342.2	71.9
2010	2495.8	568.6	174.1	9289.2	2843.4	429.2	8085.9	2426.6	74.0
2011	2543.0	594.7	161.3	9420.9	2984.4	452.5	8170.4	2488.1	64.5
2012	2795.1	680.3	175.1	9598.2	3106.2	454.5	8470.7	2622.0	61.3
2013	3022.2	718.2	190.9	9852.0	3285.6	465.5	8906.8	2663.1	54.6
2014	3246.5	828.8	208.2	10175.4	3437.8	453.6	8948.2	2714.1	50.5
2015	3595.2	953.1	246.1	10551.5	3591.6	446.1	9044.1	2732.5	43.8
2016	3853.3	1003.7	255.3	10835.5	3749.6	436.1	-	-	-
2017	4067.8	1077.4	263.5	-	3815.9	428.4	-	-	-

자료: OECD Stats. (2020). Social Expenditure - Aggregated data.

(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

〈부표 2-2〉 사회보장 관련 지출(총합): GDP percentage 기준

(단위: %)

	한국			미국			영국		
	전체	노령	기타	전체	노령	기타	전체	노령	기타
2000	4.5	1.2	0.3	14.3	4.9	0.5	16.2	4.9	0.2
2001	4.9	1.0	0.4	14.8	5.0	0.5	17.0	5.1	0.2
2002	4.8	1.0	0.4	15.7	5.1	0.5	17.1	5.2	0.2
2003	5.1	1.1	0.4	15.9	5.1	0.5	17.9	5.2	0.2
2004	5.7	1.2	0.7	15.8	5.1	0.5	18.4	5.4	0.2
2005	6.1	1.3	0.7	15.6	5.0	0.6	18.3	5.4	0.2
2006	7.0	1.4	0.9	15.7	5.0	0.5	18.2	5.1	0.2
2007	7.1	1.5	0.8	15.9	5.1	0.5	18.8	5.8	0.2
2008	7.6	1.8	0.7	16.5	5.3	0.6	20.1	6.2	0.2
2009	8.4	1.9	0.6	18.6	5.8	0.7	22.2	6.7	0.2
2010	8.2	1.9	0.6	19.4	5.9	0.9	22.4	6.7	0.2
2011	8.1	1.9	0.5	19.1	6.0	0.9	22.2	6.7	0.2
2012	8.7	2.1	0.5	18.8	6.1	0.9	22.2	6.9	0.2
2013	9.3	2.2	0.6	18.8	6.3	0.9	22.5	6.7	0.1
2014	9.7	2.5	0.6	18.8	6.3	0.8	21.9	6.6	0.1
2015	10.2	2.7	0.7	18.8	6.4	0.8	21.6	6.5	0.1
2016	10.5	2.7	0.7	18.9	6.5	0.8	21.2	-	-
2017	10.6	2.8	0.7	18.9	6.5	0.7	20.8	-	-

자료: OECD Stats. (2020). Social Expenditure - Aggregated data.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

〈부표 2-3〉 국가별 지니계수 비교: 전체인구

	한국		미국		영국	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2004	-	-	-	-	0.509	0.354
2005	-	-	-	-	0.512	0.359
2006	-	-	-	-	0.511	0.364
2007	-	-	-	-	0.519	0.373
2008	-	-	-	-	0.519	0.369
2009	-	-	-	-	0.536	0.374
2010	-	-	-	-	0.521	0.351
2011	-	-	-	-	0.524	0.354
2012	-	-	-	-	0.524	0.351
2013	-	-	0.513	0.396	0.527	0.358
2014	-	-	0.508	0.394	0.518	0.356
2015	0.396	0.352	0.506	0.39	0.520	0.36
2016	0.402	0.355	0.507	0.391	0.506	0.351
2017	0.406	0.355	0.505	0.39	0.506	0.357
2018	-	-	-	-	0.513	0.366

주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

〈부표 2-4〉 국가별 지니계수 비교: 65세 이상 인구

	한국		미국		영국	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2004	-	-	-	-	0.653	0.310
2005	-	-	-	-	0.648	0.302
2006	-	-	-	-	0.644	0.318
2007	-	-	-	-	0.647	0.324
2008	-	-	-	-	0.647	0.319
2009	-	-	-	-	0.637	0.309
2010	-	-	-	-	0.64	0.310
2011	-	-	-	-	0.627	0.311
2012	-	-	-	-	0.637	0.316
2013	-	-	0.682	0.406	0.63	0.322
2014	-	-	0.674	0.404	0.613	0.317
2015	0.564	0.427	0.677	0.397	0.621	0.328
2016	0.568	0.425	0.681	0.408	0.617	0.327
2017	0.564	0.419	0.677	0.411	0.637	0.336
2018	-	-	-	-	0.631	0.337

주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

〈부표 2-5〉 국가별 빈곤선 50% 이하 비교: 전체인구

	한국		미국		영국	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2004	-	-	-	-	0.302	0.116
2005	-	-	-	-	0.304	0.120
2006	-	-	-	-	0.299	0.126
2007	-	-	-	-	0.300	0.128
2008	-	-	-	-	0.305	0.123
2009	-	-	-	-	0.305	0.112
2010	-	-	-	-	0.311	0.110
2011	-	-	-	-	0.304	0.104
2012	-	-	-	-	0.307	0.105
2013	-	-	0.276	0.172	0.303	0.104
2014	-	-	0.272	0.175	0.296	0.105
2015	0.195	0.175	0.267	0.168	0.298	0.109
2016	0.198	0.176	0.266	0.178	0.295	0.111
2017	0.197	0.174	0.268	0.178	0.290	0.119
2018	-	-	-	-	0.286	0.117

주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - POVERTY
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

〈부표 2-6〉 국가별 빈곤선 50% 이하 비교: 65세 이상 인구

	한국		미국		영국	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2004	-	-	-	-	0.681	0.178
2005	-	-	-	-	0.682	0.169
2006	-	-	-	-	0.672	0.194
2007	-	-	-	-	0.660	0.190
2008	-	-	-	-	0.668	0.168
2009	-	-	-	-	0.641	0.144
2010	-	-	-	-	0.639	0.146
2011	-	-	-	-	0.614	0.133
2012	-	-	-	-	0.613	0.134
2013	-	-	0.555	0.206	0.602	0.135
2014	-	-	0.570	0.210	0.581	0.131
2015	0.578	0.443	0.573	0.209	0.582	0.138
2016	0.587	0.450	0.571	0.229	0.588	0.142
2017	0.583	0.438	0.566	0.231	0.596	0.153
2018	-	-	-	-	0.587	0.149

주: OECD는 빈곤선을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - POVERTY (<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

〈부표 2-7〉 국가별 GDP 성장률

(단위: %)

	한국	미국	영국
2000	9.1	4.1	3.4
2001	4.9	1.0	3.0
2002	7.7	1.7	2.3
2003	3.1	2.9	3.3
2004	5.2	3.8	2.4
2005	4.3	3.5	3.2
2006	5.3	2.9	2.8
2007	5.8	1.9	2.4
2008	3.0	-0.1	-0.3
2009	0.8	-2.5	-4.2
2010	6.8	2.6	1.9
2011	3.7	1.6	1.5
2012	2.4	2.2	1.5
2013	3.2	1.8	2.1
2014	3.2	2.5	2.6
2015	2.8	2.9	2.4
2016	2.9	1.6	1.9
2017	3.2	2.2	1.9
2018	2.9	3.2	1.3

주: 불변가격 기준.

자료: 통계청 Kosis. (2020). 국제통계: OECD 국가의 주요지표 (GDP 성장률).

(https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_RTITLE&menuId=M_02_01_01#content-group에서 2020.11.19. 인출.)

〈부표 2-8〉 국가별 실업률

(단위: %)

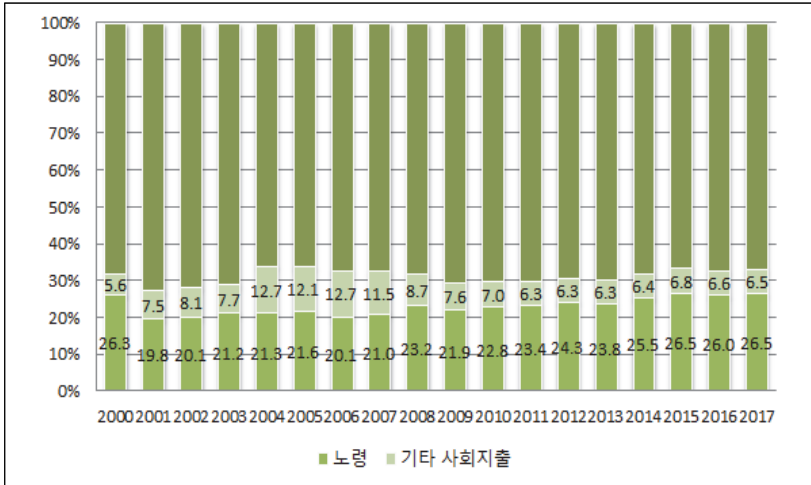
	한국	미국	영국
2000	4.4	4.0	5.6
2001	4.0	4.7	4.7
2002	3.3	5.8	5.0
2003	3.6	6.0	4.8
2004	3.7	5.5	4.6
2005	3.7	5.1	4.8
2006	3.5	4.6	5.3
2007	3.2	4.6	5.3
2008	3.2	5.8	5.6
2009	3.6	9.3	7.5
2010	3.7	9.6	7.8
2011	3.4	8.9	8.0
2012	3.2	8.1	7.9
2013	3.1	7.4	7.5
2014	3.5	6.2	6.1
2015	3.6	5.3	5.3
2016	3.7	4.9	4.8
2017	3.7	4.4	4.3
2018	3.8	3.9	4.0

주: 불변가격 기준.

자료: 통계청 Kosis. (2020). 국제통계: OECD 국가의 주요지표 (실업률).

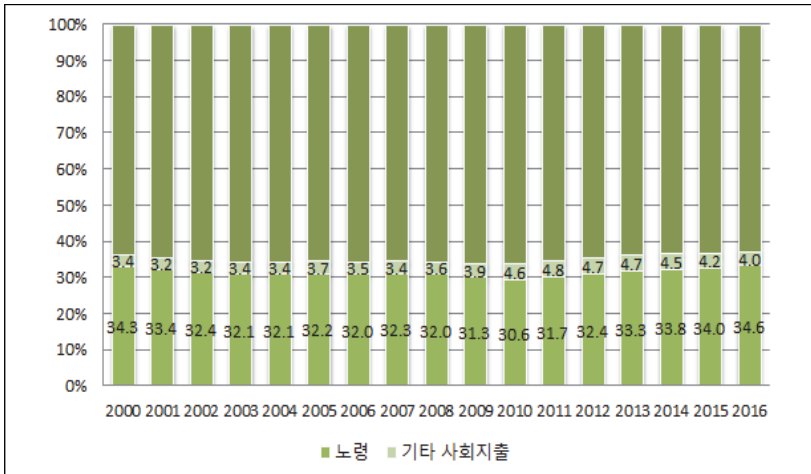
(https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_RTITLE&menuId=M_02_01_01#content-group에서 2020.11.19. 인출.)

[부그림 2-1] 사회보장 관련 지출: 한국(1인당 경상가격 및 PPP 기준)



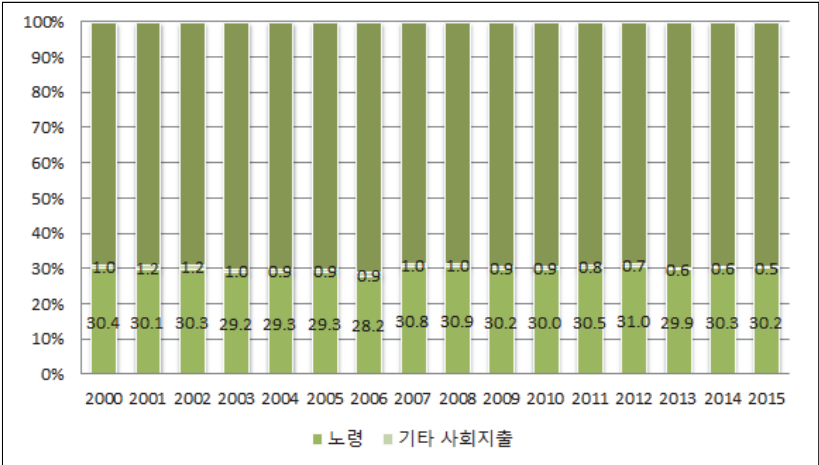
자료: OECD Stats. (2020). Social Expenditure - Aggregated data.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

[부그림 2-2] 사회보장 관련 지출: 미국(1인당 경상가격 및 PPP 기준)



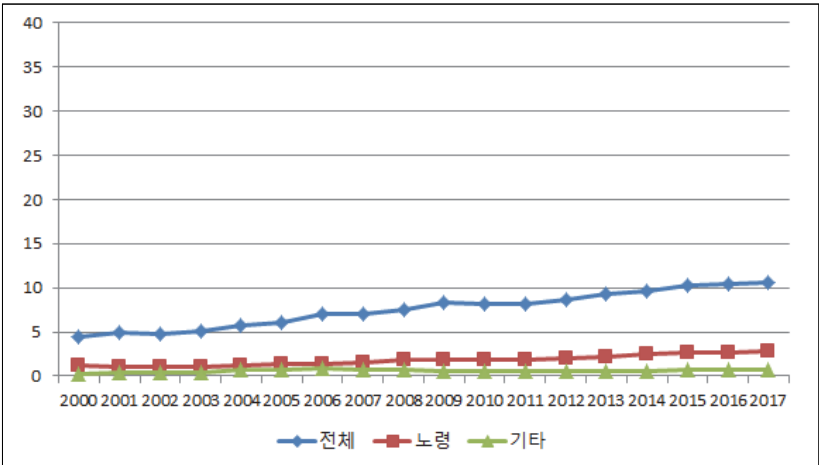
자료: OECD Stats. (2020). Social Expenditure - Aggregated data.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

[부그림 2-3] 사회보장 관련 지출: 영국(1인당 경상가격 및 PPP 기준)



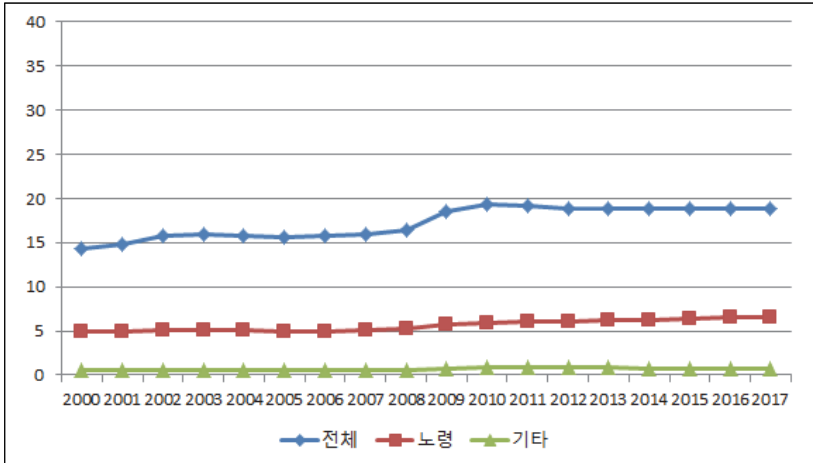
자료: OECD Stats. (2020). Social Expenditure - Aggregated data.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

[부그림 2-4] 사회보장 관련 지출: 한국(GDP 대비 % 기준)



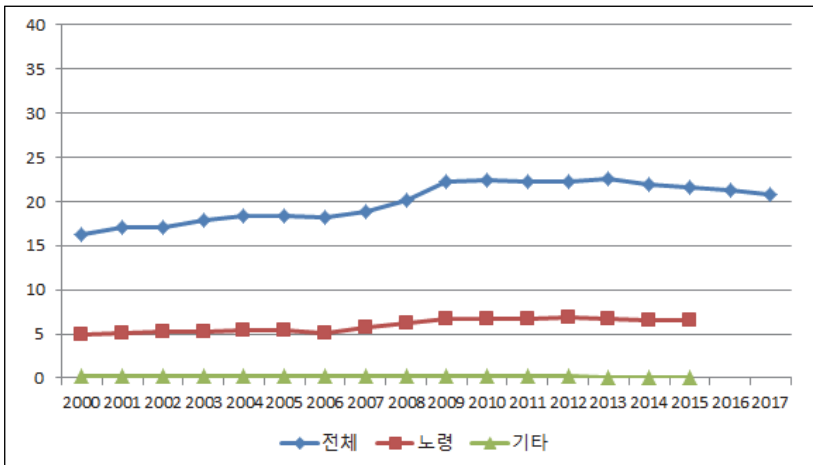
자료: OECD Stats. (2020). Social Expenditure - Aggregated data.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

[부그림 2-5] 사회보장 관련 지출: 미국(GDP 대비 % 기준)



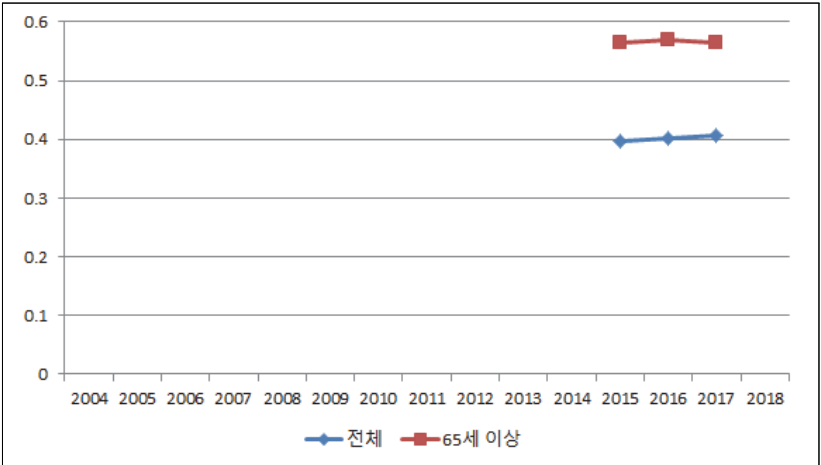
자료: OECD Stats. (2020). Social Expenditure - Aggregated data.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

[부그림 2-6] 사회보장 관련 지출: 영국(GDP 대비 % 기준)



자료: OECD Stats. (2020). Social Expenditure - Aggregated data.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

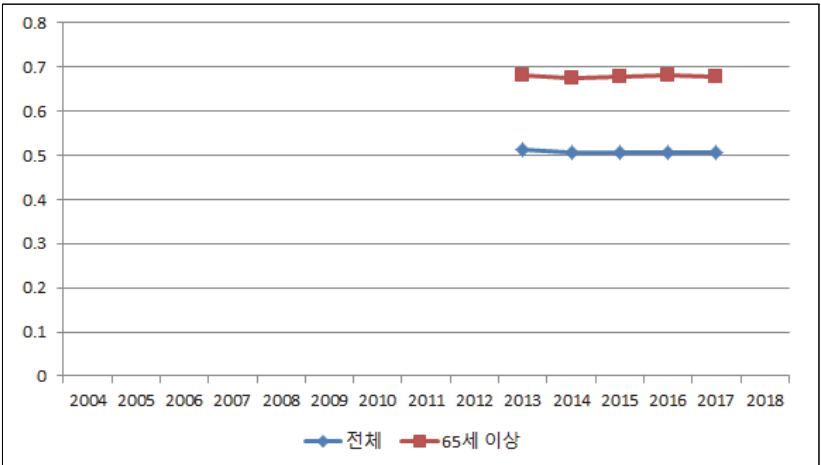
[부그림 2-7] 지니계수 비교(시장소득): 한국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

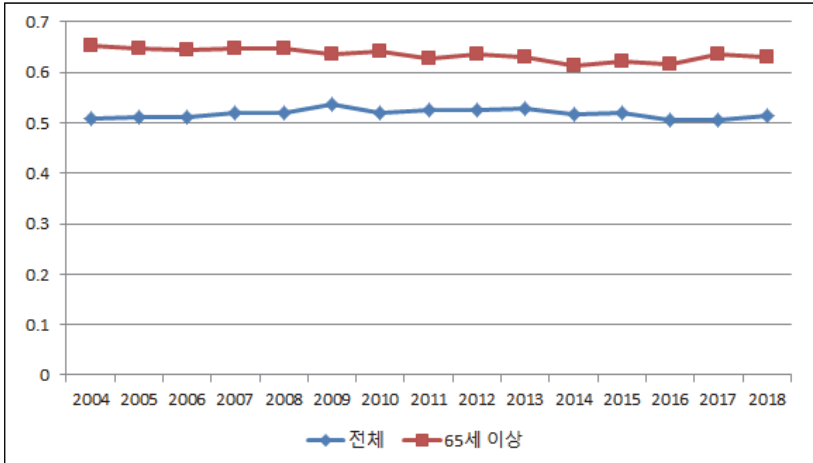
[부그림 2-8] 지니계수 비교(시장소득): 미국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

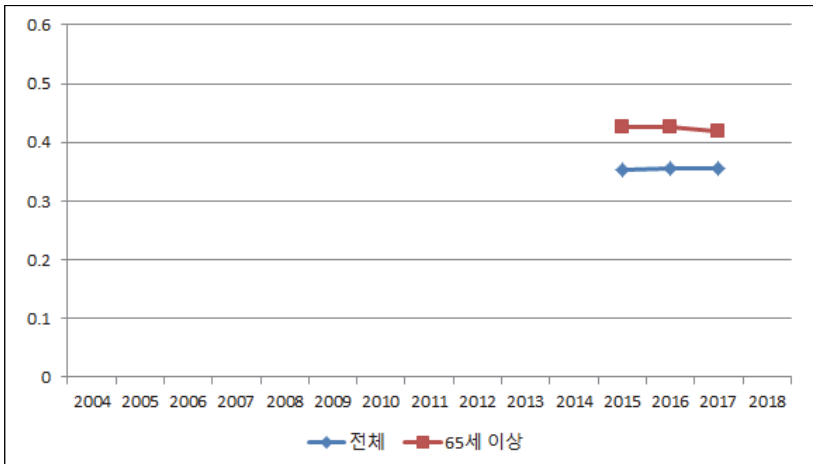
[부그림 2-9] 지니계수 비교(시장소득): 영국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

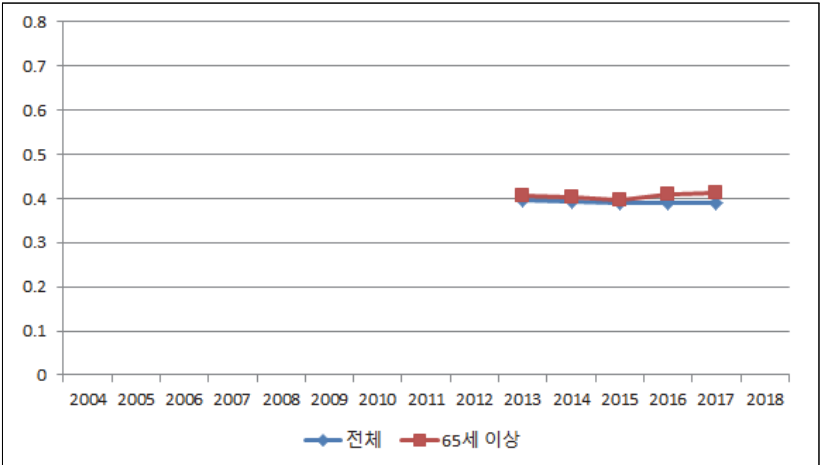
[부그림 2-10] 지니계수 비교(가처분소득): 한국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

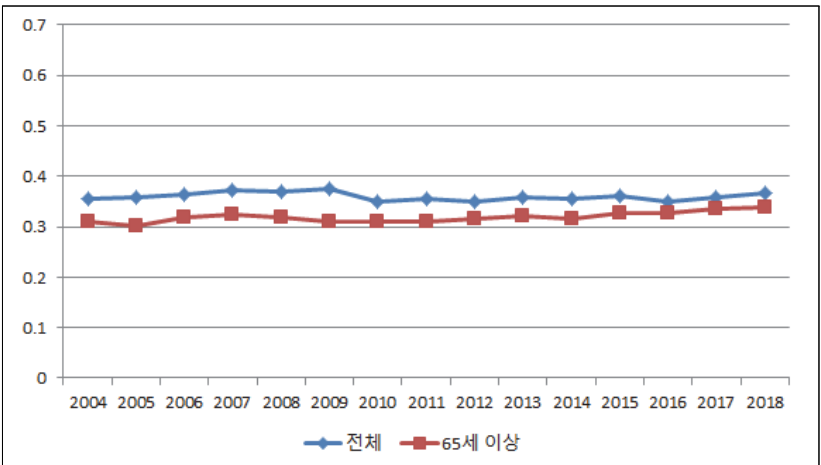
[부그림 2-11] 지니계수 비교(가처분소득): 미국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

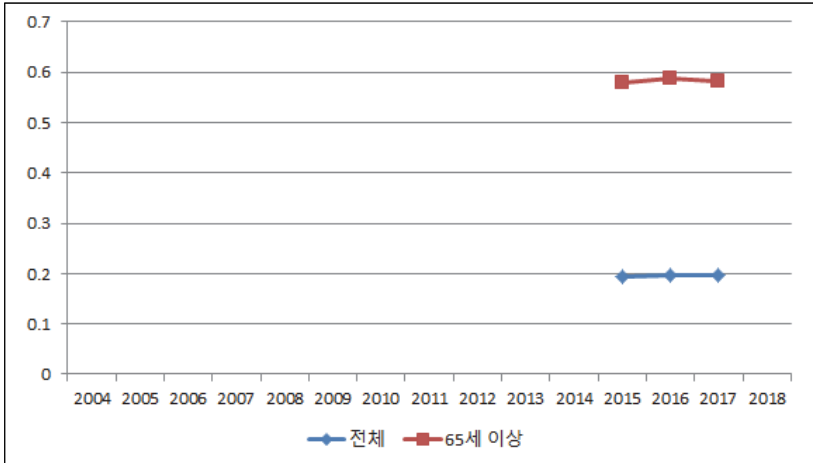
[부그림 2-12] 지니계수 비교(가처분소득): 영국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country.
(<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

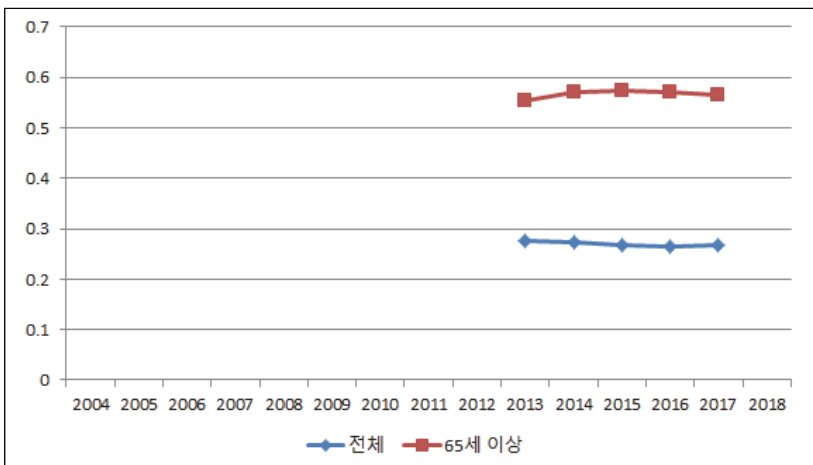
[부그림 2-13] 빈곤선 50% 이하 비교(시장소득): 한국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - POVERTY (<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

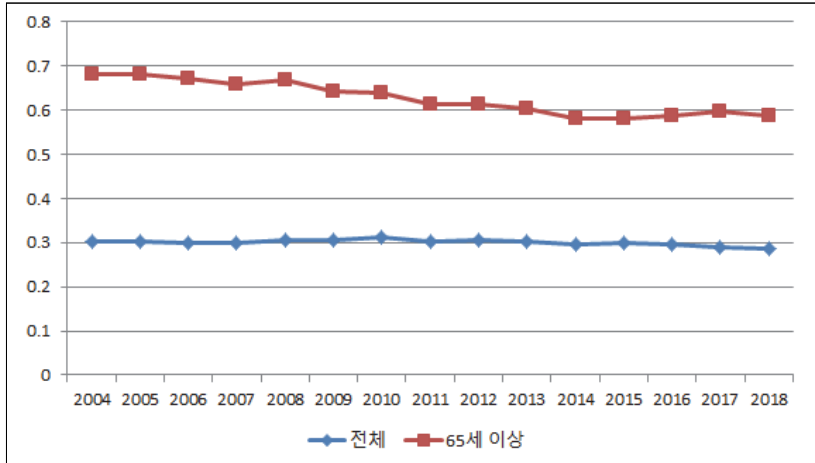
[부그림 2-14] 빈곤선 50% 이하 비교(시장소득): 미국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - POVERTY (<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

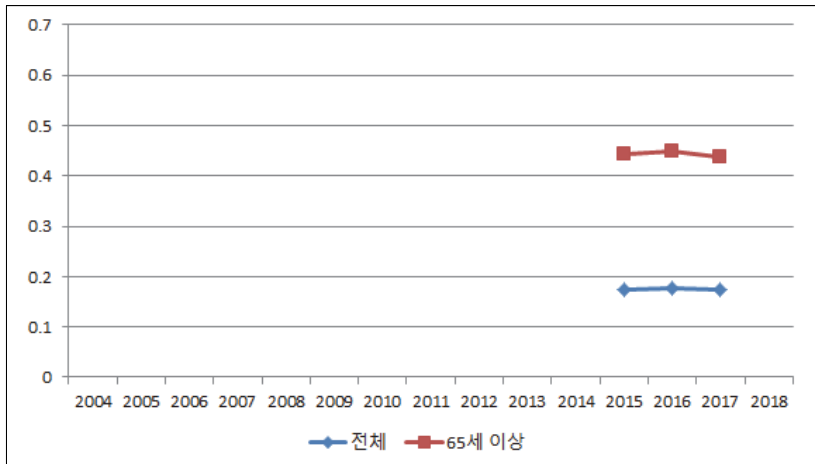
[부그림 2-15] 빈곤선 50% 이하 비교(시장소득): 영국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - POVERTY (<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

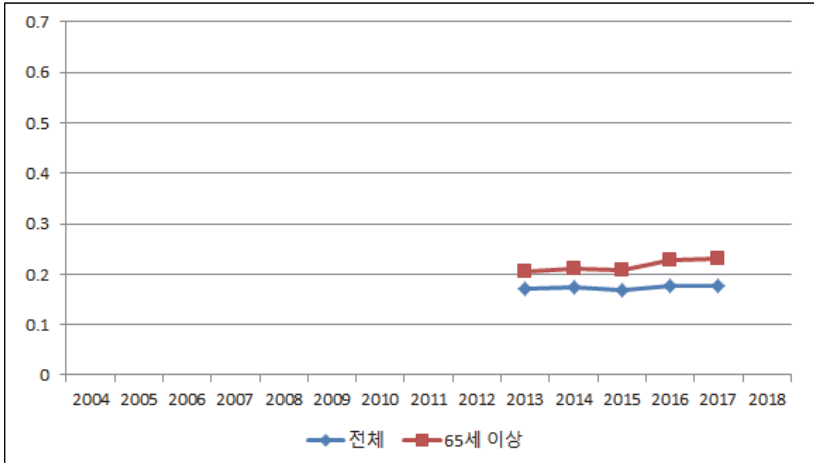
[부그림 2-16] 빈곤선 50% 이하 비교(가처분소득): 한국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - POVERTY (<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

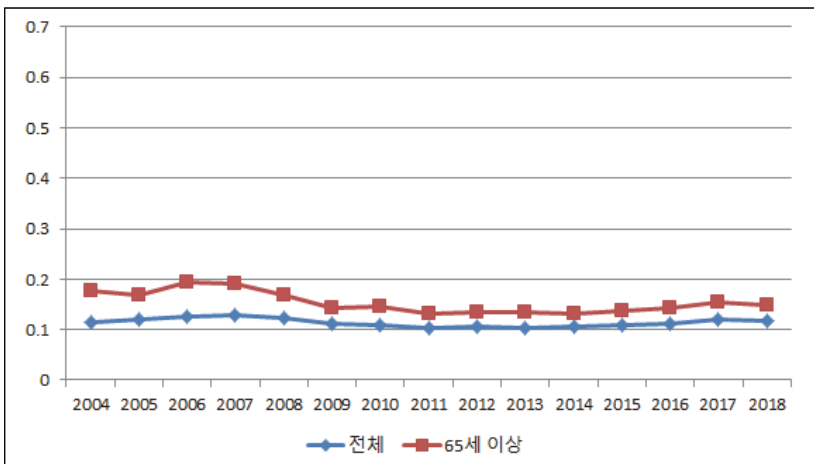
[부그림 2-17] 빈곤선 50% 이하 비교(가처분소득): 미국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - POVERTY (<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

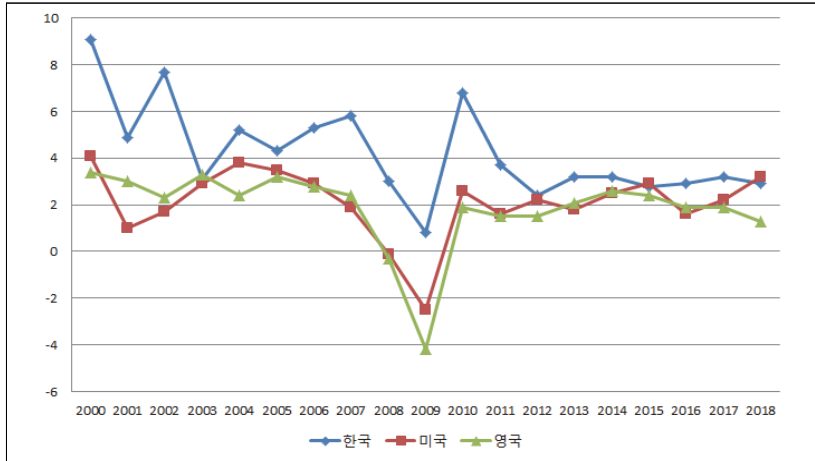
[부그림 2-18] 빈곤선 50% 이하 비교(가처분소득): 영국



주: OECD는 수입(income)을 2012년 이후 새롭게 정의함. 본 표에는 2012년 새로운 정의 이후의 값만 작성하였음.

자료: OECD Stats. (2020). Income Distribution Database : by country - POVERTY (<https://stats.oecd.org/Index>에서 2020.12.01. 인출.)

[부그림 2-19] 국가별 GDP 성장률

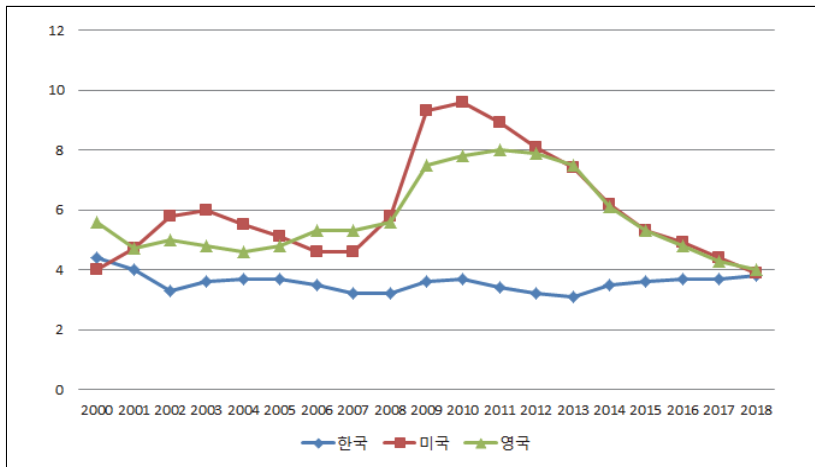


주: 불변가격 기준.

자료: 통계청 Kosis. (2020). 국제통계: OECD 국가의 주요지표 (GDP 성장률).

(https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_RTITLE&menuId=M_02_01_01#content-group에서 2020.11.19. 인출.)

[부그림 2-20] 국가별 실업률



주: 불변가격 기준.

자료: 통계청 Kosis. (2020). 국제통계: OECD 국가의 주요지표 (실업률).

(https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_RTITLE&menuId=M_02_01_01#content-group에서 2020.11.19. 인출.)

간행물 회원제 안내

회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」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

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

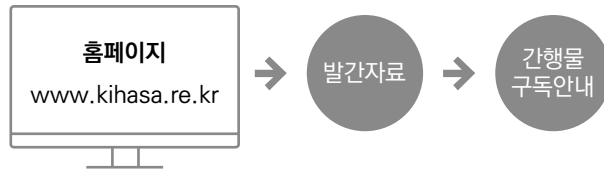
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지
사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>