

신진연구자  
공적연금제  
학술제

일시 : 2017년 12월 28일(목) 오후 2시

장소 : 중앙대 대학원 301호

| 주최 : 공적연금강화 국민행동 | 후원 : 공공운수노조 국민연금지부

# 공적연금 학술제 순서

인사말	정 용 건(공적연금강화 국민행동 집행위원장) 최 경 진(공공운수노조 국민연금지부 위원장)
좌장	김 연 명(중앙대 사회복지학과)
Session 1 기초연금	[발표] 기초연금 수급 노인가구의 소비와 부채 신 성 희(중앙대 대학원 사회복지학과 박사과정)
	[발표] 기초연금의 노인빈곤 완화효과 이 지 인(경기대 대학원 사회복지학과 박사수료)
	[토론] 김 성 옥(호서대 사회복지학부), 정 해 식(한국보건사회연구원)
Session 2 국민연금	[발표] 청년층 노동시장 참여이력과 국민연금 가입간의 정합성 검토 주 수 정(중앙대 대학원 사회복지학과 박사과정)
	[발표] 영세 자영업자 근로이력과 국민연금 진입에 관한 연구 이 민 아(연세대 사회복지정책협동과정) 한 기 명(연세대 사회복지대학원)
	[발표] 불안정 노동시장과 연금제도의 다양성 김 윤 영(이화여대 대학원 사회복지학과 박사수료)
	[토론] 정 창 룰(단국대 사회복지학과), 유 희 원(국민연금연구원)

# 자료집 순서

## 1. 기초연금

- 가. 기초연금 수급 노인가구의 부채와 소비 .....1
- 나. 기초연금의 노인빈곤 감소효과 분석 .....29

## 2. 국민연금

- 가. 청년층 노동시장 참여이력과 국민연금 가입 간의 정합성 검토 .....54
- 나. 영세자영업자의 근로이력과 국민연금 가입이력의 관계 연구 .....98
- 다. 불안정 노동시장과 연금제도의 다양성 .....120

# 인사말

정용건(공적연금강화 국민행동 집행위원장)

2017년 한해가 저물어 갑니다.

광화문 광장의 계속되는 촛불로 시작한 올 한해는 참으로 격동의 시기였습니다. 위대한 시민들의 평화로운 투쟁은 거대한 물결이 되고 혁명이 되어 부패한 대통령 몰아내고 새로운 정부를 우리 손으로 출범시켰습니다. 광장의 촛불이 타오르는 내내 시민들을 분노는 내가 매달 꼬박꼬박 내던 국민연금이 재벌의 3대 세습의 도구가 되고 그 기금이 손해가 났다는 용납할 수 사실이 있었습니다. 그렇게 더러운 손들은 다 차가운 감방에 있습니다. 대통령도, 복지부 장관이던 국민연금공단이사장도.

새로운 정부는 국민연금이 국민의 노후를 제대로 책임지도록 하겠다는 공약으로 출발했습니다. 그러나 그 구체적인 실천은 아직은 우리에게 다가오지 못하고 있습니다. 정부 혼자서 할 수 있는 일도 아닙니다. 연금행동은 2016년 내내 부패한 정부를 고발하고 국민연금을 지키기 위해 싸워왔습니다. 출범이후 내내 공적연금이 국민의 노후를 책임지게 하도록 지키고 싸워왔습니다.

내년 2018년은 4차 국민연금 재정계산이 있는 해입니다 국민연금 30년의 역사 속에서 대전환의 시기가 되어야 할 것입니다. 소득대체율을 올려 최소한의 자존감을 지킬 수 있는 연금이 되어야 할 것입니다. 지금도 사각지대에 있는 중소영세 자영업자와 비정규 노동자들이 신속히 연금제도 속으로 포괄해야 합니다.

오늘 열리는 이 학술제는 그 단초가 되고 이론적 토대가 될 것입니다. 젊은 연구자들이 현장의 생생한 고민을 풀어낼 것입니다. 좌장을 맡으신 김연명 교수님과 발표와 토론을 맡으신 선생님들께도 깊이 감사드립니다. 준비한 연금행동 사무국 성원들께도 감사드립니다.

다가오는 2018년은 반드시 희망의 해로 만들어야 합니다. 그 희망은 깨어있는 시민의 행동으로만 만들어 질 것입니다. 그 길은 연금행동이 세대와 계층의 연대를 통해 열어 가겠습니다. 감사합니다.

# 인사말

최경진 (공공운수노조 국민연금지부 위원장)

반갑습니다. 올 한해 마무리를 <신진연구자 공적연금 학술제>라는 뜻 깊은 행사로 함께 할 수 있어서 매우 기쁘게 생각합니다. 오늘 열리는 학술제는 공적연금을 연구하는 신진연구자들의 발굴, 지원이라는 의미뿐 아니라, 공적연금에 대한 학술 교류와 발전을 위해 기획되었습니다.

고단한 학업 과정에도, 노후빈곤과 소득보장, 그리고 공적연금에 대한 학문적 관심과 애정을 가지고 학술제에 참여해주신 신성희, 이지인, 주수정, 이민아, 한기명, 김윤영 신진연구자분들에게 감사의 인사를 드립니다. 앞으로 소중한 인연, 계속 이어갈 수 있기를 기대합니다.

아울러, 바쁘신 연말 일정에도 불구하고 흔쾌히 학술제 좌장을 맡아주신 김연명 교수님을 비롯해, 후학들을 위해 발표문을 검토해주시고 귀중한 조언을 아끼지 않기 위해 토론자로 참여해주신 정창률 교수님, 김성욱 교수님, 그리고 정해식, 유희원 박사님께 진심을 담아 존경과 감사의 마음을 전합니다.

마지막으로, 이번 학술제를 주최해주신 정용건 집행위원장님을 비롯한 연금행동 동지들, 그리고 학술제를 기획하고 준비해주신 구창우 사무국장님과 이재훈 연구위원님, 그리고 보이지 않는 많은 분들의 노력이 있었습니다. 다시 한 번 감사드립니다. 오늘 신진연구자 공적연금 학술제가 올해 한 번으로 끝나는 것이 아니라, 앞으로 계속 이어지면서 발전해갈 수 있기를 기대합니다.

국민의 노후를 책임지기 위해 도입된 국민연금제도가 내년이면 30주년을 맞이합니다. 혹독한 성장통을 치러야 했고, 아직 체질 개선을 위한 많은 과제도 안고 있습니다. 하지만 새 정부 출범을 계기로 공적연금 강화를 위한 정책전환의 계기가 만들어지고 있습니다. 저절로 만들어지는 것이 아닙니다. 실질적인 개혁을 위해서는 무엇보다 우리의 실천이 중요합니다. 내년 국민연금 4차 재정추계를 계기로, 국민연금의 급여적절성과 사각지대 해소를 위해 사회적 합의를 통한 제도개혁이 이뤄질 수 있도록 국민연금노동조합 역시 부여된 사회적 역할을 다하도록 하겠습니다. 감사합니다.

## Session 1

# [기초연금]

[발표 1] 기초연금 수급 노인가구의 부채와 소비

신성희 | 중앙대 대학원 사회복지학과 박사과정

[발표 2] 기초연금의 노인빈곤 감소효과 분석

이지인 | 경기대 대학원 사회복지학과 박사수료

[토론] 김성욱(건양대), 정해식(한국보건사회연구원)

# 기초연금 수급 노인가구의 부채와 소비

신성희 | 중앙대 대학원 사회복지학과 박사과정

## I. 서론

문재인 정부의 기초연금 ‘30만원’ 인상 공약이 2018년 예산안 통과에서부터 난항을 겪었다. 문재인 대통령의 대선 후보 당시 공약은 대선 이후 첫 번째 예산안 편성에서 기초연금을 우선 25만원으로 인상하여 2018년 4월부터 지급하며, 이후 2020년에 30만원으로 인상하는 것이었다. 하지만 국회 예산결정 과정에서 2018년 6월에 예정되어 있는 지방선거를 의식한 야당의 비판으로 인해 기초연금 인상이 2018년 9월부터 시행되는 것으로 합의되었다. 2007년 국민연금 2차 개혁 과정에서 도입된 기초노령연금은 소득하위 70%의 노인들에게 월 10만원(국민연금 A값의 5%, 단독수급자 기준)의 현금을 지급해 왔다. 우리나라의 노인 상대빈곤율이 2015년 기준으로 45.7%(OECD, 2017)에 이르는 상황에서 이를 조금이나마 완화하고자 기초연금은 2012년 이후부터 대선 때마다 공약으로 언급되어 왔으며, 2014년 7월부터 기초노령연금에서 기초연금으로 바뀌면서 단독 수급자 기준 월 20만원의 기초연금이 지급되고 있다. 또한 내년 하반기부터 기초연금이 인상되면, 최저생계비 50% 수준의 적지 않은 현금급여가 70%의 노인에게 지급된다.

이와 같은 복지의 현금급여 증가는 수급 가구의 생활수준을 향상시키기도 하지만, 한편으로는 현금이 소비됨으로써 내수 촉진 등 경제 성장에 기여하는 측면도 있다(김기호, 2005; 전주성, 2006). 문재인 정부에서도 경제성장 전략으로 ‘소득주도성장(income-led growth)’ 으로의 전환을 언급하였다. 주요 정책적 전략으로 최저임금 인상을 통한 임금소득 증진과 더불어 아동수당 및 기초연금과 같은 현금급여 도입 및 인상 등을 내걸었다. 본래 소득주도성장은 주류경제학의 신자유주의적 성장모델의 대안으로 최근 포스트케이지언 학자들

을 중심으로 제기된 임금주도성장(wage-led growth) 모델이 시작된 것이다(Lavaie & Stockhammer, 2013). 이는 국민국가 단위의 경제성장 과실을 노동자에게 나누어야 한다는 전제에서 출발한 것으로, 임금상승이 [소비증가 ▶ 투자증가]의 선순환 구조를 가져올 것이라 기대하며, 노동소득분배율의 상승을 동반한다(이상현, 2014). 우리나라에서 이야기하고 있는 소득주도성장은 경제성장 과실을 국민들에게 배분한다는 측면과 [소득증가 ▶ 소비증가 ▶ 투자증가]의 선순환 구조를 통한 경제성장 전략이라는 점에서는 비슷하지만, 분배의 도구인 ‘소득’의 개념에서 차이가 있다. 임금주도성장은 일차적 분배 도구인 ‘시장임금’에 주목하며, 소득주도성장은 이차적 분배 도구인 조세 및 복지급여와 같은 사회지출을 포함한 ‘사회적 임금’에 주목한다<sup>1)</sup>. 우리나라는 영세자영업비율이 매우 높고, 노동시장 양극화가 심각한 상황이기 때문에 임금주도성장 전략의 성과는 제한적일 수밖에 없다. 이러한 이유로 (노동)시장임금 보다는 사회적 임금을 강조하고, 재분배를 통한 소득의 가능성에 주목하는 소득주도성장을 추구하는 것이 더 적절한 처방일 수 있다.

소득주도성장은 그동안 신자유주의적 관점에 근거해서 추구되던 이윤주도성장(profit-led growth) 모델과 여기서 유래된 부채주도성장(debt-led growth) 모델을 대체하는 것이다(정세은, 2017). 우리나라는 지난 10년간 신자유주의적 성장모델에 근거해서 부채주도성장 모델을 따라왔다. 특히 박근혜 정부 들어 부동산 시장 활성화를 통한 경기진작이라는 명목하에 대출 이자가 낮아졌으며, 빚을 내서 집을 사는 사람들이 늘면서 가구 부채 증가율이 6%에 이른다(한국은행, 2016). 이른바 부채주도성장 전략의 결과로, 2016년 4/4분기 은행 가구 대출만 19조8천 원이 늘었다(송광호·김영대, 2017). 연령대별로 살펴보면, 우리나라의 가구 부채는 4~50대 가구에 집중되어 있어 가구 부채 중 상당부분은 향후 소득이 급감하는 고령층이 보유하게 될 가능성이 높다(김지섭, 2014). 뿐만 아니라 60세 이상 노인 가구 역시 자가 마련을 위한 대출, 전세자금 대출 등의 이유로 가구 부채가 증가하고 있다.

---

1) 이상현(2014)은 소득주도성장을 소개하는 글에서 임금주도성장과 소득주도성장이 근본적으로 같은 모델이라고 하였지만, 김병권(2012), 홍장표(2014), 박강우(2015)는 우리나라의 경우 영세자영업자가 많고 수출 중심의 경제적 구조를 가지고 있어 임금주도성장이 가지는 한계가 명확하여 소득의 개념을 시장임금을 넘어 사회지출을 통한 이차적 분배의 결과로 획득한 사회적 임금까지로 확장하면서 소득주도성장 모델을 소개하였다. 국제노동기구(ILO, 2010)도 자영업 비중이 높은 개발도상국들의 사정을 고려하여 소득주도성장 모델을 제시한 바 있기 때문에, 필자는 이러한 주장이 타당하다고 보고 임금주도성장과 소득주도성장을 다른 모델로 개념화할 것이다. 여기서는 소득주도성장 모델을 중심으로 서술한다.



이와 같은 가구 부채의 증가는 원리금 상환 부담으로 인한 가구의 소비심리 위축으로 이어지게 되고, 내수경제의 위협 요인이자 가구 경제 부실화의 가능성을 높이고 있다(황진영·이선희, 2015). 그렇다면 현재 우리나라의 높은 가구 부채 수준과 가구의 소비심리 위축을 고려했을 때, 과연 소득주도성장 전략이 통할 것인가를 생각해볼 필요가 있다. 우선, 소득주도 성장이 가능하기 위해서는 앞서 언급한 것처럼 소득증가가 소비확대로 이어져 선순환 구조가 형성되어야 한다. 다시 말해서 아동수당이나 기초연금과 같은 사회적 임금을 통한 소득증가가 소비로 이어져야 하는데, 높은 수준의 가구 부채로 인해 소득 증가분이 소비로 이어지지 않을 가능성도 있는 것이다.

가구부채와 소비의 관계에 대한 연구들은 크게 두 가지 결과로 나타난다. 하나는 가구부채는 실질소득이 증가한 효과로 이어져 가구 소비에 긍정적인 영향을 미친다는 것이고, 다른 하나는 가구부채는 거래 수요를 감소시켜 소비를 위축시킨다는 것이다(최은영, 2016). 우리나라의 노인 가구는 부채 수준이 높은 편인데, 기초연금 수급으로 인한 소득증가가 가구 소비증대로 이어질 수 있을지 단정할 수 없다. 실제 2015년 이후 소득부진과 가구부채 누적으로 가구소비의 증가율이 하락하고 있다(조규림·김수형, 2016). 우리나라는 그동안 부동산이 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도를 대신할 수 있는 기능적 등가물로 기능을 해움(윤홍식, 2017)으로써, 부동산을 위한 부채가 꾸준히 증가해왔다. 이러한 이유로 우리나라의 경우 일정정도 국민 개개인의 소득이 증가하였더라도, 부동산 구매 과정 등에서 발생하는 부채 부담으로 인해 실제 소비증대로 이어지지 않았다는 것을 예상해볼 수 있다. 이는 소득주도성장 모델이 가구 부채에 대한 통제, 가구부채의 증가 요인으로서 주택 가격의 통제와 병행되지 않는다면 의도된 성과를 나타내기 힘들 것임을 시사한다(강신욱, 2017 - 비공개).

본 연구에서는 기초연금 사례를 통해 가구 부채와 소비에서 어떤 변화가 나타났는지 확인하고자 한다. 앞서 언급하였듯이 2007년 기초노령연금 도입과 2014년 기초연금으로의 전환 과정에서 총 두 차례에 걸쳐 노인가구의 소득 증가를 가져왔다. 이러한 소득의 증가는 실질적인 가처분소득 증가로 이어져 노인가구의 총 소비를 증가시킬 것으로 기대되었다. 특히, 문재인 정부에서 내년에 기초연금을 25만원으로 인상하고자 하는 이유 중 하나는 노인가구의 소비 증가를 통한 내수 진작 효과에 대한 기대이다. 기초연금을 경기침체를 벗어날 수 있

는 하나의 도구로 생각하는 것이다. 그런데 우리나라의 가구부채 규모가 상당하고, 노인가구의 부채 역시 급증해왔기 때문에 기초연금의 성과를 확인하려면 노인가구의 부채와 자산을 살펴볼 필요가 있다. 즉, 노인가구의 부채와 자산을 확인하여 기초연금이 소득주도성장 전략이 지향하는 바처럼 소비로 이어질 수 있을지 확인해야 하는 것이다. 만약 기초연금 수급으로 인한 소득 증가분이 부채 상환에 사용된다면 내년에 증가될 기초연금 '25만원'의 소비를 통한 내수경제 진작이라는 경제적 효과는 반감될 수 있는 것이다. 이에 본 연구에서는 기초연금 도입 이후 노인가구의 소득 증가를 확인하고, 노인가구가 이를 어디에 사용하였는지를 경험적으로 검증할 것이다. 노인가구의 부채 및 자산 수준을 고려하여 소득 증가분이 소비에 사용되었는지, 부채 상환에 사용되었는지에 따라 향후 기초연금의 확대를 통한 경제적 효과가 다르게 나타날 것이기 때문에 현재 누적되어 있는 데이터를 바탕으로 이를 전망해보자 한다. 본 연구의 연구가설은 다음과 같다.

가설 1. 기초연금 수급으로 증가된 소득증가분은 소비지출로 사용될 것이다.

가설 2. 기초연금 수급으로 증가된 소득증가분이 소비지출로 사용되지 않는다면, 부채 경감을 위한 목적으로 사용될 것이다.

## II. 선행연구 검토

### 1. 복지의 경제적 효과

복지제도의 현금급여와 같은 분배정책이 경제성장에 어떠한 영향을 미칠 것인가는 오래된 논쟁거리다. 이는 복지국가의 황금기 이후 복지노력(welfare efforts)과 경제성장 사이의 관계를 규명하는 작업을 통해 알 수 있다. 각 국가가 한정된 자원 안에서 복지지출을 어느 정도 수준으로 하느냐에 따라 경제적 효과가 다르게 나타나기 때문에 이를 두고 논쟁이 진행된 것이다(Sardar et al., 2003: 151; 송호신, 2009). 1970년대 이후 본격적으로 시작된 논쟁은 크게 두 가지 흐름으로 나뉜다. 먼저, 복지지출에 대해 비판적 시각을 가진 측에서는 복지의 확대가 개인의 근로동기를 약화시켜 노동공급이 감소하고, 생산부문에 투입되어야 할 자본이 줄어 투자가 감소되며, 정부의 과도한 팽창으로 인해 비효율이 나타난다고 주장한다(Feldstein, 1980; Landau, 1985: 459). 하지만 다른 한 편에서는 복지지출 자체가 경제성장을 방해하지는 않으며, 오히려 긍정적인 영향을 미친다는 주장이 제기되었다. 이러한 주장의 근거는 복지지출이 인적자본에 대한 투자를 통해 양질의 노동력을 공급하도록 하며, 불평등과 같은 경제에 불안 요소가 되는 부분들을 제거 혹은 완화함으로써 경제성장에 기여한다는 것이다(Atkinson & Hayes, 2010). 여기에 더해 복지지출의 경제적 효과 중 하나로 ‘자동안정화 기능’이 강조되고 있다. 이는 복지지출 자체가 경제적 위기 상황에서 내수경제를 일정정도 뒷받침 하는 역할을 하기 때문에 안정화를 유도하는데 기여 할 수 있다는 내용을 담고 있는데, 복지정책을 통한 소득재분배는 저소득층의 소득을 증가시키고, 이들은 소득 증가분을 소비로 활용해서 내수 경제에 긍정적 기여를 할 수 있음을 전제한다(Lindbeck, 1995: 9; 김경혜·윤형호, 2013). 소득주도성장 전략의 핵심 원리도 이와 같다. 기초연금과 같은 현금급여 지급으로 가구의 소비를 촉진하고 내수 및 경기 활성화 효과를 기대하는 것이다.

소득주도성장 원리에 따르면, 노동소득분배율의 상승이 총수요 확대로 직접적으로 이어지고 경제성장을 촉진할 수 있다(박강우, 2015; 홍경준, 2017). ‘총수요’는 소비, 투자, 순수출로 구성되는데, 소득주도성장은 이중에서도 ‘소비’에 주목한다. 소득증가의 소비증대

효과가 투자 및 순수출 감소 효과보다 크면 경제성장의 경제성장을 가져올 수 있다는 주장이다. 국제노동기구(ILO)나 유엔무역개발회의(UNCTAD) 등의 국제기구의 전문가들 또한 세계적인 경제 불황을 극복하기 위한 전략으로 소득주도성장(정확히는 임금주도성장)을 제시한 바 있다. 예단할 수는 없지만, 최근의 실증분석들에 따르면 전 세계적으로 가구의 소득 증가는 소비확대로 이어지는 것으로 추정되어 왔다(UNCTAD, 2011; Lavoie & Stockhammer, 2012; Onaran & Galanis, 2012; 2014). 이러한 맥락에서 시장임금뿐만 아니라 가구의 가처분소득을 증가시키는 소득 분배 정책은 총수요를 증가시키고, 경제성장에 긍정적 기여를 할 수 있다(정세은, 2017)<sup>2)</sup>. 우리나라의 분배정책 중에 복지지출 규모가 크고, 다수의 가구에게 지급되는 정책으로 ‘기초연금’이 있다. 기초연금은 소득하위 70%의 노인에게 지급되어 작지 않은 규모의 재분배 정책으로, 주요한 사회적 임금으로 자리 잡고 있다. 노인 가구는 한계소비성향이 높다는 특징이 있어 기초연금 수급으로 이들의 소득이 증가한다면, 소비의 증가를 통한 내수 진작과 경제성장의 선순환이 가능할 것이라는 예측을 해볼 수 있다.

기초연금은 소득인정액<sup>3)</sup> 기준 하위 70% 이하 노인들에게 2014년 7월부터 월 20만원(부부 2인 수급 기준 월 32만원)을 지급하고 있다. 지급되는 금액이 크지 않고 기초연금의 1차 목적이 경제성장이 아니라 노인빈곤 완화라는 측면으로 인해 노인빈곤과 관련된 많은 연구가 있었지만 반대로 기초연금의 경제적 효과를 분석한 연구는 많지 않다. 그러나 기초연금은 사회적 임금 중 하나로, 노인가구의 소득증가와 소비증대로 이어지는 경제적 효과를 가질 것으로 기대되는 것도 사실이다. 그렇다면 기초연금의 경제적 효과는 어떻게 측정해볼 수 있을까?

2008년 기초노령연금이 시행된 이후 많은 학자들은 기초연금의 재분배적 효과성 평가를 시도하였다. 다수의 연구들이 기초노령연금이 노인빈곤율의 하락 및 노인불평등 완화에 효과

---

2) 총수요의 세 가지 요소인 소비, 투자, 순수출의 관계에 따라 소비가 경제성장으로 이어질 가능성이 있는지를 확인할 수 있다. 이러한 맥락들을 고려하면 사회지출을 통한 분배 개선의 경제적 효과는 단순히 소비로만 볼 수 없다. 소비증가가 사회지출 증가로 인한 투자 및 순수출 감소보다 커야 경제성장을 견인할 수 있는데, 사회지출이 투자의욕을 감소시킬 정도로 기업에 큰 부담을 주는지는 분명치 않고(남찬섭, 2017 - 비공개), 순수출 감소는 국내적 상황보다 국외적 상황의 영향을 더 크게 받는다는 점에서 사회지출의 소비증가 효과는 경제성장으로 이어질 가능성이 높다고 볼 수 있다.

3) 소득인정액이란 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액이다. 2017년 기준으로 선정기준액은 노인 단독가구는 1,190,000원, 노인 부부가구는 1,904,000원이다.

가 있음을 보고하고 있다(정경희 외, 2009; 강성호·최옥금, 2010; 장현주, 2013). 정도의 차이는 있지만 공통적인 결론은 기초노령연금 수급으로 노인가구의 소득수준이 향상되었다는 것이다. 2014년 기초연금이 시행된 이후 이러한 평가 흐름에 ‘소비’를 지표로 한 연구들이 추가되기 시작했다. 기초연금으로 소득이 약 10만원 가까이 증가한 노인가구의 소비에 어떠한 변화가 있었는지를 추정하는 연구들이 진행된 것이다. 가구의 소득증가는 소비증대로 이어지게 되는데, 기초연금 수급으로 노인가구의 소비가 어떻게 변화했는지를 확인함으로써 기초연금의 경제적 효과를 평가할 수 있다. 2015년 보건복지부는 기초연금이 시행된 이후 기초연금을 수급하는 노인가구의 소비가 어떻게 변화했는지를 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다(보건복지부, 2015). 총 2000명을 대상으로 조사한 결과 전체 조사 대상 가구 중 기초연금 수급액을 주로 식비(40.2%)에 우선적으로 지출한다는 응답이 가장 많았으며, 주거비(29.9%)와 보건의료비(26.5%)가 그 뒤를 이었다. 기초연금 수급을 통한 소득 증가가 소비로 이어졌다는 것은 가구의 소비를 통한 경기활성화 전략이 어느 정도 실현 가능성이 있음을 시사한다.

아래 <표 1>은 2014년과 2015년 기초연금 수급자 수와 평균 수급액을 보여준다. 이를 근거로 노인가구의 소득이 얼마나 증가했는지 예측해볼 수 있다.

<표 1> 기초연금 수급자 수와 평균 연금액(2014년, 2015년)<sup>4)</sup>

(단위: 명, %, 원)

구분	계	전액수급자 수			감액수급자 수	평균연금액	
		소계	단독부부1인	부부2인			
2014년	인원	4,353,482	3,979,276	2,437,947	1,541,329	374,206	178,155
	비율	100.0	91.4	56.0	35.4	8.6	
2015년	인원	4,495,183	4,153,800	2,522,051	1,631,749	341,383	181,469
	비율	100.0	92.4	56.1	36.3	7.6	

전체 수급자 중 약 92.4%가 기초연금 전액을 수급하고 있다. 2015년 기준으로 평균 연금액은 181,469원으로 특수직역연금이나 국민연금의 가입되지 못한 노인들에게 꽤 안정적인

4) 출처: 보건복지부, 2015년 통계로 본 기초연금.

인 소득원이 되고 있다. 이 금액을 국가차원으로 계산을 해보면, 2015년 기준으로 국비와 지방비를 합하여 약 10조가 노인가구에 소득원으로 배분되고 있는 것이다. 가구단위로 봤을 때는 금액이 적을 수 있으나, 국가 단위에서 봤을 때는 결코 적지 않은 금액이 배분되고 있다. 이러한 상황에서 가구에 지급된 이 금액이 소비로 지출되었다면, 내수 진작 효과는 확실히 있을 것으로 기대해볼 수 있다. 더욱이 내년 9월부터 25만원으로 증액되어 지급되는 기초연금이 경기 부양에 더 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망해볼 수 있다.

## 2. 가구부채

소득주도성장 모델에서 이야기하는 [소득증가 ▶ 소비증대 ▶ 총수요 확대]를 통한 경제성장으로 이어지기 위해서는 [소득증가 ▶ 소비확대]가 전제되어야 한다. 그런데 가구의 ‘소비’는 단순히 소득의 영향만 받는 것이 아니다. 여기에는 몇 가지 요소를 더 고려할 필요가 있는데, 그게 바로 자산과 부채다(최은영, 2016). 자산과 부채는 한 편에서는 가구의 현금흐름을 변화시켜 소득과 소비에 영향을 미친다. 즉 자산 보유에 의한 재산소득은 보유가계의 소득 증가 요인이지만, 부채 보유로 인한 이자비용 지급은 가처분소득을 감소시킨다(강신욱 · 김현경 · 원승연 · 김근혜, 2014: 109). 또한 과도한 가구부채로 인해 가구 재정이 어려워지면 가구의 소비가 축소되며, 이는 내수 위축으로 이어져 경기 활성화에 부정적인 영향을 미친다. 우리나라는 그동안 부동산이 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도가 미흡한 가운데 이를 대신할 수 있는 기능적 등가물로 역할을 해왔다(윤홍식, 2017b; 2017c). 때문에 이를 마련하기 위해 가구들은 빚을 내서라도 부동산을 마련하려고 하였으며, 최근 10년간 내수 활성화를 위한 부동산 거래를 독려하기 위해 대출 금리를 인하하여 가구부채 증가를 부추겼다. 그러나 이러한 정책은 경기진작 효과보다는 가구부채 급증으로 인한 잠재적 위험만 키운 결과를 가져왔다. 실제로 우리는 거시경제 지표<sup>5)</sup>가 매우 어두운 전망을 나타내는 한편, 한국은행에 따르면 가구부채는 2013년과 비교해서 300조 원이

5) 3년 연속 2%대의 경제성장률에 머물러 있고 물가상승률을 고려한 실질임금은 0.1% 하락하였으며, 소비자심리지수가 94.2로 7년 8개월만에 최저치를 기록하였고, 민간소비증가율은 2%대 전후로 국민 총소득의 증가율 수준에도 미치지 못하는 등 거시경제 지표는 전망을 어둡게 한다(송광호 · 김영대 기자, 2017, 연합뉴스 이슈페이퍼, 심해진 · 류두진, 2017: 255).

증가하여 2017년 현재 1천300조 원을 돌파한 상황이다. 이처럼 가구부채가 크게 증가할수록, 소비지출이 급격하게 줄어들고 경기 전반의 침체를 심화시킬 수 있다(박근대·최우주, 2015; 김주영·장희순, 2016; Atif mian & Amir Sufi, 2017).

가구부채와 소비간의 관계에 대한 연구들은 매우 다양한 결과로 보고되고 있다. 가구부채가 소비에 미치는 파급경로에 따라 가구부채 증가는 소비를 증가시키는 역할도 하지만(김형정·김우영, 2009), 반대로 소비를 감소시키는 역할도 한다(임병인·강성호, 2010; 심혜인·류두진, 2017: 250-253). Murphy(1998)와 Ogawa and Wan(2007) 등은 가구부채가 크게 증가하면 가구의 원리금 상환부담이 가중되어 미래소비를 감소시킬 수 있다고 주장한다. 반면 Becchetti and Gerlach(1997)과 Nickell(2004) 등은 가구부채의 증가가 자산의 현금화 가능성을 증가시키거나(유동성제약을 완화하거나) 금융자산의 증가로 이어져 소비를 증가시킨다고 주장한다. 우리나라에서도 가구부채와 소비 관련 연구가 다수 진행되었는데, 임병인과 강성호(2010)는 주택관련 대출은 원리금 상환부담을 가중시켜 소비를 위축시킨다고 주장한다. 또한 가처분소득 대비 가구부채 비율의 증가가 소비위축을 확대하기도 한다(유경원·서은숙, 2015). 우리나라 가구부채는 소득증가에 비해 빠른 증가율을 보이고 있으며, 그 수준은 가구의 소비를 위축시키는 수준을 넘어선 것으로 파악되고 있다(한국은행, 2012). 실제 2013년 이후 민간소비 증가율이 2%대 전후로 국민 총소득의 증가율 수준에도 못 미치는 것으로 나타났다(한국은행 경제통계시스템: 심혜인·류두진, 2017: 250에서 재인용).

부채는 소득계층별로 그 규모와 비율에 있어서 차이가 있는데, 우리나라의 경우 저소득층이라고 하더라도 높은 부채비율을 갖고 있다(김학주, 2005; 함준호 외, 2010). 한국은행(2011)에 따르면, 저소득층의 가구대출 증가 비율을 중·고소득층과 비교했을 때 매우 높은 수준으로, 연소득 2천만 원 미만 저소득층이 연 소득 6천만 원 이상 고소득층에 비해 대출 금리도 높은 것으로 나타났다. 또한 가구부채는 가구주의 연령에 따라 그 규모의 차이를 보이는데, 특히 우리나라는 상대적으로 고령층의 부채 비중이 높다. 가구주 연령이 50대인 가구가 전체 가구부채의 약 35%를 보유하고 있다. 우리나라의 고령층은 은퇴 이후 소득이 급감하고 보유자산 비율이 상대적으로 낮다는 점을 고려해봤을 때, 50대의 부채는 노인으로서의 진입과정에서도 유지될 가능성이 높다는 점을 유념해야 한다. 실제 가구주 연령대가 상승할

수록 소득 대비 부채비율이 증가하고 있다는 점을 감안하면(김지섭, 2014), 소득하위 70%에 해당하는 기초연금 수급 노인가구 역시 부채를 상당부분 가지고 있을 가능성이 농후하다. 아래 <표 2>는 소득계층별, 가구주 연령별 부채 현황이다. 이를 근거로 기초연금 수급 노인가구의 부채 규모가 어느 정도 되는지 예상해볼 수 있다.

<표 2> 대출유형 및 차주 특성별 차주 수 비중<sup>6)</sup>

(단위: %)

구분	대출 종류별		
	신용대출만 보유	주택담보대출만 보유	신용·주담 동시보유
전체	59.5	24.5	16.0
<b>소득분위별</b>			
1분위	67.2	22.6	10.2
2분위	68.4	22.6	9.0
3분위	61.0	27.3	11.7
4분위	56.0	27.8	16.2
5분위	51.6	22.5	25.9
<b>연령별</b>			
30세 미만	89.5	7.7	2.8
30대	76.5	14.5	9.0
40대	61.7	21.4	16.9
50대	57.1	24.0	19.0
60대 이상	51.4	33.2	15.4

소득분위별로 대출유형의 비중을 확인해보면, 우선 소득분위가 낮을수록 신용대출만 보유한 경우가 많다. 일반적으로 신용대출이 담보대출보다 대출금리가 높고, 변동 금리 대출이 많다는 점에서 신용대출의 비중이 높다는 것은 소득 1분위 가구의 부채가 가구의 경제 상황을 악화시킬 가능성이 있음을 나타낸다. 다음으로, 가구주 연령별로 대출유형을 봤을 때 연령이 높아질수록 담보대출의 비중이 높아진다. 특히 60대 이상의 가구는 담보대출의 비중이 33.2%로 가장 높은데, 이는 노인가구의 부동산을 담보로 한 가구부채 보유 가능성을 보여준다.

6) 출처: 한국금융연구원. 가계부채분석 보고서 2017-03.



지금까지의 가구부채 현황을 종합해보면, 소득계층이 낮을수록 금리가 불안정한 부채의 비중이 높아 한계소비성향이 낮을 가능성이 높고, 노인 가구는 부동산을 담보로 한 대출로 부채 상환 부담으로 인해 소득이 증가하여도 소비증대가 나타나지 않을 수 있다. 금리가 높은 대출의 증가나 소득 대비 부채의 과도한 증가는 가구 경제의 부실화를 가져오고 소득증가만으로 해결되지 않는 것으로 기초연금의 경제적 효과는 해당 가구의 경제적 상황에 따라 달라지게 된다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 분석자료

본 연구의 분석 데이터는 노인가구의 소득과 소비, 자산과 부채를 모두 확인할 수 있어야 한다. 현재 접근 가능한 데이터 중 통계청의 ‘가계금융·복지조사’와 국민연금공단의 ‘국민노후보장패널’이 이러한 변수들을 모두 조사하고 있다. 특히 통계청의 가계금융복지조사는 가구의 생활수준 정도, 변화, 지속기간, 변화요인들을 종합적으로 파악하기 위해 가구의 경제와 관련된 거의 모든 데이터를 수집한다. 자산, 부채, 소득 등의 규모, 구성 및 분포와 재무건전성을 파악할 수 있게 복지조사와 금융조사를 따로 진행하고 있다. 이러한 이유로 가구 부채 및 자산과 같은 금융부분의 세부 데이터를 확보하고 있어 대출의 경우 대출 목적에 따른 대출 규모가 어느 정도인지까지 파악할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 소득변수가 세분화되어 있지 않아 기초연금을 수급하는 노인 가구를 선별할 수 없으며, 또한 공적이전소득에 특수직역연금과 국민연금, 국민기초생활보장법의 수급비 등이 통합적으로 기재되어 있어 기초연금의 효과를 보고자 하는 본 연구의 목적에 부합하지 않는다.

반면, 국민연금공단의 국민노후보장패널은 연금 및 고령화정책을 수립하기 위한 자료를 수집하고자 2005년부터 격년으로 조사를 실시해오고 있다. 조사 대상이 만 50세 이상 가구원이 있는 가구라는 점과 공적이전소득을 특수직역연금, 국민연금과 같은 공적연금뿐만 아니라 국민기초생활보장법의 수급비와 같은 각종 사회보장급여를 세분화하여 분석할 수 있다는 점이 장점이다. 또한 원표본 유지율이 5차년도(2013년) 기준으로 73.4%이긴 하지만, 그럼

에도 패널데이터이기 때문에 시계열 분석이 가능하다. 본 연구는 기초연금 시행 전과 후의 수급 노인가구의 소득과 소비를 비교하고, 자산과 부채의 규모 및 비율 변화를 확인할 것이기 때문에 노후보장패널 데이터가 분석에 더 적합하다고 할 수 있다.

[그림 1] 국민노후보장패널의 소득과 소비 범주

소득 (연간)	근로소득, 금융소득, 부동산소득, 공적이전소득, 사적이전소득, 연금형태수입, 기타소득	지출	소비 지출	식비, 담배·주류비, 주거·광열수도비, 교통·통신비, 보건의료비, 가구집기 및 가사서비스비, 교육·보육비, 기타소비
			비소비지출(연간)	

소득과 지출은 모두 ‘작년 한 해’ 를 기준으로 조사한다. 따라서 2013년 자료인 노후보장패널 5차 년도의 소득과 지출 데이터는 ‘2012년’ 이 기준년도가 된다. 또한 소비지출 항목은 ‘월평균’ 으로 조사되며, 나머지 소득과 지출 변수는 모두 ‘연간 총액’ 으로 조사된다. 본 연구에서는 소득과 소비뿐만 아니라 자산과 부채와의 비교도 해야 하기 때문에 가구 1인당으로 환산하여 이에 본 연구에서는 월평균으로 조사된 소비지출 항목에 12를 곱하여 모두 ‘연간 총액’ 으로 환산하여 분석할 것이다.

[그림 2] 국민노후보장패널의 자산과 부채 범주

자산	저축액(작년 한 해 납부금액), 부동산자산, 금융자산, 기타자산	부채	금융기관부채	담보대출 잔액, 신용대출 잔액, 판매신용대출 잔액
			비금융기관부채 잔액	
			개인적으로빌린돈 잔액	
			전세금, 임대보증금 받은 것 잔액	
			미리타고 부어야 할 계 잔액	
			기타부채 잔액	

국민노후보장패널의 자산 데이터는 모두 ‘작년 한 해’ 를 기준으로 조사한다. 따라서 소득과 지출 변수와 마찬가지로 2013년 자료는 ‘2012년’ 이 기준년도가 된다. 하지만 부채 데이터는 모두 ‘현재’ 를 기준으로 조사하기 때문에 2013년 자료는 ‘2013년’ 이 기준년

도가 된다. 본 연구에서 각 항목별 조사 시점의 차이 문제는 중요하지 않기 때문에 고려하지 않고 있는 데이터를 그대로 활용할 것이다. 자산과 부채의 이러한 시차가 분석의 결과에 크게 영향을 미치지 않을 것이며, 국민노후보장패널은 부채 잔액과 더불어 ‘작년 한 해’ 부채 상환액도 조사하기 때문에 필요하다면 이 항목을 합쳐 ‘작년 한 해’의 종합적인 자산과 부채의 가치를 파악할 수 있다.

## 2. 분석대상

본 연구는 기초연금을 수급하는 노인들의 소득 증가분이 어디로 지출되었는지를 살펴보고, 소득주도성장 모델에서 이야기하는 [사회적 임금 ▶ 소비증대]를 통한 경제성장이 가능할지 여부를 확인하고자 하였다. 이를 위해 기초연금을 수급하고 있는 노인 가구를 대상으로 분석을 실시하였다. 모든 분석은 가중치를 반영하였다.

본 연구에서 노인 가구는 ‘가구주 연령이 만 65세 이상인 가구<sup>7)</sup>’로 정의한다. 또한 가구의 소득과 소비는 가구원 수의 영향을 많이 받기 때문에 보통 가구의 소득과 소비를 1인 단위로 환산하여 분석한다. 그러나 부채와 자산은 인원수에 비례하는 것이 아니기 때문에 1인 단위로 환산하기보다 가구 단위로 분석하는 것이 일반적이다. 이러한 이유로 본 연구에서는 가구원 수에 따른 소득과 소비의 변화를 통제하기 위해 가구주 연령이 만 65세 이상인 가구 중 1인 혹은 2인으로만 구성된 가구를 대상으로 분석하였다. 이러한 정의를 바탕으로 노후보장패널의 5차년도 데이터와 6차년도 데이터 표본에서 기초연금 수급 노인가구 중 본 연구의 분석 대상 가구는 약 60% 내외로 나타났다.

## 3. 분석방법

---

7) 노인 가구에 대한 정의는 다양하게 할 수 있다. 첫째, 가구원 중 1명 이상이 만 65세 이상인 경우로 정의할 수 있다. 여기에는 자녀 부부가 가구주이고 노인이 자녀와 함께 거주하는 경우가 노인 가구에 포함되게 되는데, 이러한 가구의 경제가 노인 가구의 생활패턴보다 자녀 부부의 연령대에 맞는 생활패턴으로 운용되고 있을 가능성이 높아 본 연구의 연구대상으로는 적합하지 않다고 판단하였다. 두 번째, 가구원 모두가 노인으로 이루어진 가구로 정의할 수 있다. 보통 노인 부부 가구나 노인 1인 가구만이 여기에 포함되게 되는데, 이는 기초연금을 수급하는 노인 중 상당수를 배제하는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 본 연구에서는 가구주 연령을 중심으로 노인 가구를 정의하였다.

본 연구는 기초연금 수급 노인가구의 부채와 소비의 수준을 확인하고, 기초연금을 통한 소득증가가 노인가구의 소비증대로 이어질 수 있을 것인가를 확인해보고자 한다. 앞서 두 가지의 가설을 세웠는데 가설별 분석 방법은 다음과 같다.

첫째, ‘가설 1. 기초연금 수급으로 노인가구의 증가된 소득몫은 소비지출로 사용되었’는지를 확인하기 위해 노인가구의 소득 항목별 증감액/증감비와, 소비 항목별 증감액/증감비를 각각 확인한다. ‘가설 2. 기초연금 수급으로 노인가구의 증가된 소득이 소비지출로 사용되지 않았다면, 부채 경감을 위해 사용되었’는지를 검증하기 위해 노인가구의 총부채 원금과 이자 상환액 항목별 증감액/증감비를 확인한다.

둘째, 소득과 소비, 부채 상환액은 자산과 부채 잔액과 함께 고려될 필요가 있으므로 자산의 항목별 증감액/증감비를 추가로 확인할 것이다. 이를 통해 기초연금 수급 노인가구의 자산과 부채 규모를 확인하고 향후 기초연금이 25만원으로 증액되었을 경우 어떠한 방향으로 지출이 이루어질지 예측해볼 수 있을 것이다.

#### IV. 연구결과

본 절에서는 가구의 소득과 소비지출이 2013년(2012년)과 2015년(2014년)에 어떻게 달라졌는지를 확인하고, 이후에 이를 바탕으로 부채 상환액과 자산과 부채 규모가 어떻게 변화했는지를 살펴볼 것이다. 소득에 근거해서 부채 상환액과 소비지출의 증감액과 증가율을 비교한다.

모든 항목은 본 연구의 분석대상인 ‘기초연금을 수급하는 노인 가구 중 가구주가 65세 이상이고 가구 구성원이 2인 이하’인 가구 전체를 대상으로 평균 낸 값을 가지고 비교한다. 자산이나 부채 같은 경우 이를 가지고 있지 않은 노인 가구가 더 많아, 자산과 부채의 항목별 평균값들이 과소추정 될 가능성이 있기 때문에 자산을 가지고 있는 가구만 비교한 표와 부채를 가지고 있는 가구만 비교한 표는 부록에 부표로 제시할 것이다.

## 1. 가구 소득 및 소비, 부채 상환액

아래 <표 3>에서 본 연구의 분석대상 노인가구의 소득 변화를 확인할 수 있다. 첫째, 기초연금 수급 노인가구 중에서 각 소득항목의 소득이 있는 가구의 비중을 확인할 필요가 있다. 먼저, 근로소득이 있는 가구는 2013년에 33.1%에서 2015년에 38.72%로 소폭 증가하였고, 금융소득이 있는 가구는 기초연금을 수급하는 노인 가구 중에서 두해년도 모두 20%를 약간 상회하는 정도로 나타났다. 부동산소득이 있는 가구는 5% 내외로 많지 않으나, 2013년 대비 2015년에 약 170% 증가하여 임대 가능한 부동산 자산이 있는 노인 가구의 경우 부동산 소득이 소득의 상당부분을 차지하고 있을 것으로 보인다. 반면, 공적이전소득이 있는 가구는 99% 이상으로, 본 연구의 분석 대상이 ‘기초연금 수급’ 노인가구이기 때문에 모든 가구가 1개 이상의 공적이전소득이 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 평균 소득액의 변화를 확인해보면, 우선 총 소득이 연 평균 약 180만 원 정도가 증가한 것을 확인할 수 있다. 그 중에서 공적이전소득의 증액 폭이 가장 크게 나타났다. 공적이전소득이 2013년에 비해 2015년에 약 60만 원 정도가 증가한 것을 확인할 수 있는데, 총 소득 증가액의 약 1/3을 차지한다. 노후보장패널 2015년 데이터의 소득 변수 수집 기준 년도가 2014년임을 고려했을 때 기초연금이 7월부터 월 약 10만원씩 증액되어 지급된 것이 반영된 것이라 볼 수 있다.

<표 3> 노인 가구의 소득항목별 평균액/비중 및 평균 차/증감률

구분	사례 비중(%)		2013년		2015년		평균 차 (천원)	증감률 (%)
	2013 년	2015 년	평균 (천원)	비중 (%)	평균 (천원)	비중 (%)		
<b>총소득</b>	<b>99.96</b>	<b>99.97</b>	<b>8,668</b>	<b>100.0</b>	<b>10,351</b>	<b>100.0</b>	<b>1,683.4</b>	<b>19.4</b>
근로소득	33.10	38.72	3,094	35.7	3,606	34.8	512.3	16.6
금융소득	21.13	22.38	124	1.4	109	1.1	-15.1	-12.2
부동산소득	5.01	6.98	233	2.7	633	6.1	399.9	171.3
<b>공적이전소득</b>	<b>99.93</b>	<b>99.79</b>	<b>2,247</b>	<b>25.9</b>	<b>2,902</b>	<b>28.0</b>	<b>654.7</b>	<b>29.1</b>
사적이전소득	81.60	80.17	2,718	31.4	2,347	22.7	-371.4	-13.7
연금형태수입	0.16	0.16	9	0.1	7	0.1	-1.4	-15.7
기타소득	9.20	12.17	242	2.8	747	7.2	504.6	208.1

- 부동산소득: 집세(월세)소득, 각종 임대료소득, 부동산 매매차익소득, 권리금 차익소득, 기타 부동산 소득을 포함함.

- 공적이전소득: 특수직역연금 혹은 국민연금, 기초노령연금(2014년 7월부터 기초연금) 수급액이 여기에 해당됨.

- 연금형태수입: 개인연금 소득금액, 퇴직연금 소득금액, 기타 소득금액(주택연금 등)이 여기에 해당.

<표 4>에는 본 연구의 분석 대상 노인 가구의 가계총지출이 항목별로 제시되어 있다. 금액으로 보면 소비지출이 약 140만원, 비소비지출이 약 43만원 증가하였다. 증감률로는 소비지출이 17.5%가 증가하였는데, 이는 앞서 살펴본 총소득 증감률에 약간 못 미치는 수치다. 세부 소비항목별로는 전체 소비지출 대비 비중이 매우 낮은 ‘가구집기 및 가사서비스’ 항목을 제외하면, ‘보건의료비’가 42.2% 증가한 것을 확인할 수 있다. 그 다음으로는 ‘주거비’가 24.8% 증가하였다. ‘주거비’에는 월세와 같은 임대료 항목이 포함되는데, 본 연구의 분석대상 가구 중 약 56% 정도가 정기적인 주거비 지출을 요하는 형태의 주거에 거주하고 있었다. 결론적으로 소비지출 항목 중 현재 노인 가구에 가장 큰 부담이 되는 항목은 ‘의료비’와 ‘주거비’로 나타났다. 소득이 증가할 경우 이 항목들에서 우선적인 지출이 발생할 것으로 예상해볼 수 있다.

<표 4> 노인 가구의 가구지출항목별 평균액/비중 및 평균 차/증감률

구분	사례 비중(%)		2013년		2015년		평균 차 (천원)	증감률 (%)
	2013년	2015년	평균 (천원)	비중 (%)	평균 (천원)	비중 (%)		
가계총지출	96.4	93.7	9,053	100.0	10,834	100.0	1,781.3	19.7
소비지출	97.7	96.6	8,442	93.3	9,919	91.6	1,476.6	17.5
식비	99.9	99.9	3,119	3.1	3,497	2.9	31.5	12.1
주거및광열수도비	99.6	99.1	1,719	1.7	1,990	1.7	22.6	15.8
주거비	56.6	56.5	671	0.7	837	0.7	13.9	24.8
광열수도비	99.5	99.2	1,048	1.0	1,159	1.0	9.2	10.6
피복비	78.7	83.1	313	0.3	310	0.3	-0.3	-1.1
교통통신비	98.8	98.5	1,162	1.1	1,346	1.1	15.3	15.8
문화생활및숙박비	83.3	79.7	179	0.2	204	0.2	2.1	13.9
보건의료비	96.1	97.2	1,359	1.3	1,933	1.6	47.8	42.2
가구집기및가사서비스	13.6	30.5	98	0.1	158	0.1	5.0	61.2
교육, 보육비	1.0	0.7	12	0.1	15	0.2	3.1	26.0
기타소비	93.2	80.6	403	4.8	412	4.2	8.8	2.2
비소비지출	92.4	90.8	746	8.2	1,183	10.9	437.1	58.6

- 비소비지출: 사적이전지출과 가구 단위로 조사된 ‘연간 대출이자 상환액’ 포함함<sup>8)</sup>.

8) 가구 단위에서 조사된 ‘연간 대출이자 상환액’은 개인 단위로 조사된 데이터에서 합산한 금액보다 낮은데, 국민연금공단의 국민노후보장패널 유지가이드에 따르면 ‘부채’의 가구 데이터는 과소추정되었을 가능성이 있음. 이에 본 연구에서는 개인 단위로 조사된 ‘총부채 원금과 이자 상환액’을 중심으로 해석하고 이 부분의 값을 제시하는 하나, 해석하지는 않음.

소득과 소비의 증감액과 증감률에서 차이는 노인가구의 총부채 원금과 이자 상환액을 통해 보완 해석할 수 있다. <표 5>에는 노인가구의 총부채 원금과 이자 상환액을 항목별로 제시하였다. 우선 노인 가구의 총부채 원금과 이자 상환액이 조사 년도 기준으로 2012년 대비 2014년에 60만원이 증가하였다. 이는 증감률로 보면 93.4%가 증가한 것으로, 노인 가구의 부채 상환을 위한 지출이 크게 증가하였음을 확인할 수 있다. 그 중에서도 담보대출 상환총액이 약 40만원, 112.3%의 증가율을 보였다. 이와 더불어 부채를 상환한 가구의 비중이 10.77%에서 12.5%로, 약 2%p 증가하였다.

<표 5> 노인 가구의 부채상환항목별 평균액/비중 및 평균 차/증감률

구분	사례 비중(%)		2013년		2015년		평균 차 (천원)	증감률 (%)
	2013년	2015년	평균 (천원)	비중 (%)	평균 (천원)	비중 (%)		
<b>총부채 원금과이자 상환액</b>	10.77	12.50	643	100.0	1,243	100.0	600.4	93.4
금융기관부채 상환총액	9.36	11.20	475	73.8	850	68.3	375.0	79.0
-담보대출 상환총액	7.59	7.81	366	56.9	776	62.5	410.6	112.3
-신용대출 상환총액	1.75	3.33	84	13.0	72	5.8	-11.4	-13.7
-판매신용대출 상환총액	0.26	0.17	25	3.9	1	0.1	-24.2	-95.4
비금융기관부채 상환총액	0.00	0.12	0	0.0	7	0.6	7.4	0
개인적으로빌린돈 상환총액	1.28	1.23	28	4.3	51	4.1	23.4	84.7
전세금, 임대보증금 받은것 상환총액	0.18	0.35	139	21.7	336	27.0	196.2	140.8

- 전세금, 임대보증금 받은 것 상환총액: 전세금이나 임대보증금으로 받은 금액을 임차인에게 상환한 것.

가구의 부채 상환 총액과 총지출액을 종합하면, 총소득 증가분 이상의 지출이 있었음을 확인할 수 있다. 그 중에서도 두드러지는 것은 총부채 원금과 이자 상환액의 증가율이다. 2012년에서 2014년 사이 거의 두 배 가까운 증가는 노인 가구 소득 증가분의 상당부분이 부채 상환에 사용됨을 증명한다. 또한 앞서 살펴보았듯이, 노인 가구의 부채는 꾸준히 증가

추세에 있다. 이런 경향을 고려하면 향후 기초연금이 증액되어 노인가구의 소득이 증가하여도 마찬가지로 총부채 원금과이자 상환에 사용될 것이라 전망해볼 수 있다. 따라서 소득주도 성장 전략 중 하나로 기초연금이 내수 진작과 경제 성장을 견인하는 역할을 할 수 있도록 하기 위해서는 노인가구의 부채에 대한 대안도 함께 고려해야 한다.

## 2. 가구 자산 및 부채

<표 6>에서는 노인 가구의 자산 변화를 확인해볼 수 있다. 전체 자산이 약 880만 원 정도가 증가하였는데, 그 중에서 부동산 자산이 약 670만원 증가하면서 부동산 자산의 가치가 상승하여 노인 가구의 총자산이 증가했음을 알 수 있다. 또한 부동산 자산을 가지고 있는 노인가구의 비중이 2013년과 2015년에 85.7%로 거의 동일하다. 이는 부동산을 새로 구입한 노인가구가 증가한 것이 아니라 기존에 부동산 자산을 가지고 있던 노인 가구의 자산 가치가 상승하여 연 평균 총자산이 증가하였음을 보여준다. 특이한 점은 자산 항목 중 감소한 항목이 없다는 것이다. 다시 말해, 노인가구의 자산 가치는 꾸준히 증가하고 있다는 것인데, 자산의 안정성이 높을 경우 소득 증가가 소비로 이어진다는 선행 연구(최은영, 2016) 결과에 따르면, 이와 같은 흐름은 노인가구의 소득 증가가 소비로 이어질 수 있음을 시사한다.

<표 6> 노인 가구의 자산항목별 평균액/비중 및 평균 차/증감률

구분	사례 비중(%)		2013년		2015년		평균 차 (천원)	증감률 (%)
	2013년	2015년	평균 (천원)	비중 (%)	평균 (천원)	비중 (%)		
총자산	92.24	93.07	73,463	100.0	82,289	100.0	8,825.9	12.0
저축액	13.06	14.76	436	0.6	964	1.2	528.4	121.2
부동산자산	85.69	85.71	65,761	89.5	72,559	88.2	6,798.7	10.3
금융자산	49.68	55.80	6,677	9.1	8,432	10.2	1,755.3	26.3
기타자산	25.47	29.76	1,025	1.4	1,297	1.6	272.0	26.5

- 저축액: 작년 한 해 저축한 금액을 말함.

- 부동산자산: 소유 주택, 임차 주택의 경우 전/월세 보증금, 소유 사업체, 기타 소유 부동산을 포함함.



<표 7>은 노인 가구의 부채 변화를 나타낸다. 본 연구의 분석 대상 노인 가구 중 부채가 있는 가구의 비중은 2015년 기준으로 15.23%였다. 가구 부채의 증감률은 16.7%로 같은 시기 우리나라 전체 가구의 가구대출 증가율이 10% 내외(한국금융연구원, 2017: 15)임을 감안하면 꽤 큰 폭의 상승이다. 또한 우리나라 전체 가구에서는 주택담보대출이 더 큰 폭으로 증가한데 반해, 기초연금 수급 노인 가구는 신용대출이 더 큰 폭으로 증가한 것을 확인할 수 있다. 일반적으로 신용대출의 금리가 더 높고, 변동이 심한 것을 고려하면 노인 가구의 부채 위험도가 높아졌다고 할 수 있다.

여기에서 우선 주목해야 할 것은 총부채 잔액이다. 첫째, 총부채 잔액의 사례 비중이 1%p 소폭 상승하였다. 이는 기초연금을 수급하는 노인 가구 중 새로이 빚을 진 가구가 있음을 의미한다. 둘째, 총부채 잔액이 2013년에 비해 2015년에 93만원 증가하였는데, 같은 시기 노인가구의 총 소득이 약 160만 원 정도 증가한 것을 고려하면, 소득증가액 대비 부채증가액이 55%로 꽤 큰 규모의 부채 증가이다. 노인 가구의 총부채 잔액이 증가한 데에는 ‘전세금, 임대보증금 받은 것 잔액’의 증가에서 원인을 찾을 수 있다. 이는 노인 가구가 소유하고 있는 부동산을 전/월세와 같은 임대로 활용하고 있을 때 발생하는 부채인데, 2013년 대비 2015년에 약 61.8만 원 정도가 증가하였고 총 부채에서 차지하는 비중 역시 6.2%p 증가하였다. 이러한 결과는 담보대출 잔액의 증가와 더불어 노인 가구의 부동산 관련 부채가 지속적으로 증가하고 있음을 보여준다.

<표 7> 노인 가구의 부채항목별 평균액/비중 및 평균 차/증감률

구분	사례 비중(%)		2013년		2015년		평균 차 (천원)	증감률 (%)
	2013 년	2015 년	평균 (천원)	비중 (%)	평균 (천원)	비중 (%)		
<b>총부채 잔액</b>	<b>13.79</b>	<b>15.23</b>	<b>5,574</b>	<b>100.0</b>	<b>6,505</b>	<b>100.0</b>	<b>931.0</b>	<b>16.7</b>
금융기관부채 잔액	10.01	10.65	3,902	70.0	4,125	63.4	223.6	5.7
-담보대출 잔액	8.13	7.96	3,645	65.4	3,792	58.3	146.5	4.0
-신용대출 잔액	1.77	2.76	233	4.2	328	5.0	95.1	40.8
-판매신용대출 잔액	0.23	0.15	24	0.4	6	0.1	-18.0	-76.2
비금융기관부채 잔액	0.07	0.15	14	0.3	15	0.2	1.3	9.5
개인적으로빌린돈 잔액	2.33	2.20	352	6.3	417	6.4	64.5	18.3
전세금, 임대보증금 받은 것 잔액	2.28	3.82	1,305	23.4	1,923	29.6	618.9	47.4
미리타고 부어야 할 게 잔액	0.11	0.06	1	0.0	24	0.4	22.7	1,909.9
기타부채 잔액	0.00	0.00	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0

- 전세금, 임대보증금 받은 것 잔액: 소유하고 있는 부동산을 전세나 임대로 활용하고 있는 경우, 입주자에게서 받은 전세금과 임대보증금을 ‘부채’로 여기고 총부채 계산 시 함께 계산함.

본 연구의 분석대상 노인 가구의 소득, 자산, 부채가 모두 증가했음을 알 수 있다. 소득 증가에서는 ‘공적이전소득’의 증가가 가장 컸다. 이는 2014년 7월부터 기초연금이 시행되어 노인 1인 수급가구 기준 월 10만원에서 월 20만원으로 수급액이 증액된 데 따른 결과로 보인다. 노인가구의 총자산 증가는 기존에 부동산 자산을 소유하고 있던 노인가구의 자산 가치가 상승한 데 따른 결과다. 우리나라의 노인 가구는 다른 연령대 가구에 비해 자산 중 부동산 자산이 차지하는 비중이 높은 편<sup>9)</sup>인데, 지금까지 우리나라의 부동산 가격이 꾸준히 상승해온 덕분에 노인가구의 총자산이 증가한 것이다. 이로 인해 향후 부동산 가격이 하락할 경우 노인 가구가 가장 큰 타격을 입을 것을 예상해 볼 수 있다. 마지막으로 노인가구의 부채에서도 우리나라의 부동산 임대, 관련 대출 현황을 확인해볼 수 있다. 우선 노인가구의 ‘전세금, 임대보증금 받은 것 잔액’이 증가한 것은 전월세와 같은 민간임대 주택의 임대료 상승과 관련되며, 금융기관 부채 잔액 중 ‘담보대출 잔액’이 50% 이상인 것은 노인 가구의 부동산이 대출을 위한 자산으로 작용하고 있음을 보여준다. 결국 노인 가구의 소득과 자산은 ‘부동산’ 문제로 귀결된다.

이상의 결과들을 종합하면, 기초연금 수급으로 증가된 소득몫이 소비로 가지 않는다는 증거는 발견되지 않았다. 하지만, 소비로 갈 것이라는 증거 또한 발견할 수 없었다. 이를 본 연구의 가설에 근거해서 보면 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 기초연금 수급으로 노인가구의 소득은 증가했다. 이러한 소득 증가분은 노인 가구가 다양하게 사용할 수 있는데, 우선 소비지출로 사용할 것이라는 점이 본 연구의 첫 번째 가설이었다. 소득증가분 170만원 중 약 140만원이 소비지출에 사용되었다. 세부 소비항목별로는 ‘의료비’와 ‘주거비’에서의 증가가 두드러졌다. 그런데, 노인가구의 총소비지출 증가액은 총소득 증가분에 못 미친다. 다시 말해서 2012년과 2014년 소득증가분과 소비지출 증가액 간에 약 20~30만 원의 차이가 나는데, 이는 사적이전지출 같은 비소비지출이나, 가구의 부채 경감을 위해 사용되었을 것으로 보인다.

둘째, 그래서 본 연구는 두 번째 가설로 노인 가구가 기초연금 수급으로 발생한 소득 증가분을 소비지출로 사용하지 않았다면, 부채 이자나 원리금 상환을 위해 사용했을 것이라 보

---

9) 가구주 연령이 60세 이상인 가구의 자산 중 부동산 자산이 차지하는 비중은 79.1%이고, 가구주 연령이 40세 미만인 가구의 부동산 자산 비중은 50% 미만이다(진미윤·김수현, 2017: 403).

았다. 국민노후보장패널에서는 작년 한 해 부채 이자 및 원리금 상환액을 조사한다. 이에 본 연구에서 소득과 소비를 측정한 방식과 같은 방식으로 통계를 내 본 결과 부채 이자 및 원리금 상환 총액이 약 60만 원 정도 증가한 것을 확인할 수 있었다. 공교롭게도 이는 기초노령연금에서 기초연금으로 전환된 이후 증가된 노인 가구의 소득 증가분이다. 본 연구에서는 기초연금을 수급하는 노인 가구 중 부채를 가진 가구가 약 15%, 이 중에서 원금과 이자를 상환하고 있는 가구가 80% 정도로 나왔다. 앞선 분석에서는 부채와 부채 상환액을 전체 평균으로 비교를 했기 때문에, 부채 부담이 과소추정 되었을 수 있다. 이러한 이유로 본 연구의 분석 대상 가구 중 부채를 소유한 가구만 선별하여 부채 상환액을 비교하였을 때 2012년 대비 2014년에 약 400만 원<sup>10)</sup>이 증가한 것으로 나왔다. 이는 결코 작지 않은 금액으로 기초연금 수급 노인 가구가 부채가 있는 경우 월평균 약 15만원을 부채 경감을 위해 사용하고 있음을 보여준다.

## V. 결론

### 1. 요약

본 연구는 기초연금이 소득주도성장 전략의 하나로써 노인 가구의 소득증가를 통한 소비증대 효과가 있는지를 확인하기 위해 국민노후보장패널을 이용하여 기초연금을 수급하는 노인 가구의 소득 및 소비, 자산 및 부채의 변동을 살펴보았다. 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 기초연금 수급으로 노인가구의 총 소득이 증가하였다. 2014년 7월부터 기초연금이 노인 1인 수급 기준 월 20만원씩 지급되었기 때문에 연간 총 60만원의 공적이전소득 증가가 있었다. 이는 약 29% 상승한 것으로, 소득 항목 중 가장 큰 증가율을 보였다. 이와 더불어 노인가구의 소비지출액도 약 170만 원 정도 증가하였는데, 노인 가구의 총 소득 증가액이 160만 원이고 이와 비슷한 수준으로 소비가 증가한 것을 확인할 수 있다. 그러나 이를

---

10) 부록의 <부표 1> 참고.

해석할 때에는 주의해야 하는데, 단순히 소득과 소비만 봤을 때 노인 가구가 적자운영을 하는 것처럼 보이기 때문에 이를 판단하기 위해서는 노인가구의 자산과 부채도 함께 고려할 필요가 있다.

둘째, 노인가구의 자산 가치가 크게 상승한 것을 확인할 수 있다. 그 중에서도 부동산 자산이 약 600만원 증액되었는데, 총 자산 상승의 거의 대부분이 부동산자산 상승으로 인한 것이었다. 여기서 주목해야 할 점은 노인가구가 새로이 부동산을 구매하거나 부동산 자산이 없던 가구가 생겨난 것이 아니라, 기존에 부동산 자산이 있던 노인가구의 부동산 가치가 상승한 결과라는 점이다. 이는 우리나라의 부동산 가격 상승과 맞물리는 것이며 노인 가구 자산의 80% 이상이 부동산 자산이라는 점은 향후 우리나라 부동산 정책에 따라 노인 가구의 경제적 상황이 크게 변할 수 있음을 보여준다.

마지막으로, 노인가구의 소비지출이 약 140만 원 정도 증가하였다. 지출 금액이 낮은 가구집기 및 가사서비스비와 교육, 보육비를 제외하면 가장 큰 폭의 증가율을 보여준 항목은 ‘보건의료비’로 2012년 대비 약 42% 상승하였다. 두 번째로 증가율이 높은 항목은 ‘주거비(24.8% 증가)’였다. 의료비는 노인의 생애주기 특성 상 나타나는 결과이고, 주거비 증가는 우리나라만의 독특한 특성으로 보인다. 다시 말해, 부동산 자산을 가지고 있는 노인 가구를 제외하면 월세나 임대료가 지출되어야 하는 주거 점유형태를 예상해볼 수 있는데, 임대료의 상승으로 인해 소비항목 중 주거비 지출이 증가한 것으로 판단된다. 이와 같은 결과는 노인가구의 소득증가 및 소비증대가 내수진작 효과를 보여줄 것이라 단언하기 어렵게 한다. 따라서 향후 소득주도성장 관점에서 노인가구의 이러한 소비패턴이 어떠한 결과를 가져올지 세부적인 분석이 필요하다.

## 2. 한계점 및 함의

본 연구는 기초연금이 경제성장에 미치는 영향을 확인하고자, 노인 가구의 소득과 소비를 넘어 ‘부채’를 하나의 지표로 활용하였다. 사회복지 현금 급여는 주로 가구 단위로 지급되며, 이것의 경제적 효과를 확인하기 위해서는 수급 가구의 소득이 어디에 사용되는지를 확인해야 한다. 하지만 가구의 소비에는 소득만 영향을 미치는 것이 아니라 자산과 부채 등과 같

이 고정자산도 영향을 미친다. 또한 우리나라의 가구 부채 수준이 꾸준히 증가하고 있기 때문에 가구의 소비에 대한 가구 부채의 영향력이 지속적으로 커지고 있다. 이러한 이유로 사회복지 현금 급여의 내수 진작과 같은 경제적 효과를 확인하기 위해서는 가구 부채를 간과할 수 없다. 기초연금은 소득 하위 70%의 노인에게 지급하는 현금 급여로 그 수준이 점차 높아지고 있다. 기초연금 수급으로 인한 소득의 변화에 따른 소비 변화를 노인 가구의 전반적인 경제 상태를 고려하여 예측해보는 것은 향후 기초연금이 가질 수 있는 경제적 효과를 예측하는데 도움이 된다. 본 연구는 내년 9월부터 25만원으로 증액되어 지급될 기초연금이 노인 가구의 소비를 통해 우리나라의 내수 경제에 어떤 영향을 미칠지를 예측하기 위해 점차 증가하고 있는 가구 부채를 함께 고려했다는 점에서 의의가 있다.

비록 기초적인 수준에서 가구 부채의 증감과 부채 상환액의 증감을 확인하였지만, 그럼에도 주요한 발견은 기초연금 수급 노인 가구의 부채가 대부분 부동산으로 인한 것이라는 점이다. 우리나라의 경우 부동산으로 인한 부채가 가구 부채 누적의 주요 원인인데, 사회복지 현금 급여와 같이 부동산과 직접적으로 관련되어 있지 않다고 생각되는 정책들의 설계에서 가구 부채나 부동산 문제는 부차적인 것으로 간주되어 왔다. 하지만 가구 부채의 수준과 대안을 고민할 필요가 있다. Herman Schwartz와 Leonard Seabrooke(2008)는 그들의 연구에서 에스핑안데르센의 복지체제(사민주의, 보수주의, 자유주의)가 부동산과 가구부채를 고려할 경우 다르게 나타날 수 있음을 지적한 바 있다. 우리나라의 복지 정책도 마찬가지로 부채를 어떻게 다루느냐에 따라 그 형태가 달라질 수 있다. 가령 과도한 가구 부채 감소를 위해 주거의 수요보다는 공급에 집중하여 공공임대 주택이 주요 주거복지정책이 될 수 있는 것이다. 따라서 향후 복지정책의 성과평가나 정책 설계 방안 마련 시 가구 부채의 중요성을 충분히 고려해야 한다.

본 연구의 결과만 가지고 기초연금이 내수에 미칠 영향을 단언할 수는 없다. 따라서 기초연금의 경제적 효과를 명확히 하기 위해서는, 소득주도성장의 관점에서 기초연금에 대한 더 세부적인 분석이 요구된다. 본 논문은 최대한 단순하고 명확하게 노인가구의 소득과 소비, 자산과 부채의 증감만을 확인하였기 때문에 향후 연구의 탐색적 자료로서 활용될 수 있을 것이다. 현재 우리나라에서는 기초연금의 효과성에 대해 노인 빈곤율 완화나 불평등 완화와 같은 사회적인 관점에서 분석되는 것이 대부분이다. 또한 사회복지 급여의 실질적인 경제적

효과를 분석한 논문도 찾아보기 어렵다. 그런데 ‘소비’는 미시적인 경제 지표로서 국민국가 내에서 자원의 순환을 근거로 한 분석이 가능하다. 이런 관점에서 점에서 앞으로 사회복지 급여의 경제적 효과를 분석할 때 유용한 지표가 될 수 있을 것으로 판단된다.

## [참고문헌]

- 강성호, 임병인 (2011). 연금자산 존재 및 형태의 노인가구 소비행태에 대한 효과. 경제연구, 29(1), 87-114.
- 강성호, 최옥금 (2010). 기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석. 한국사회정책, 17(2), 43-71.
- 강신욱, 김현경, 원승연, 김근혜 (2014). 소득불평등 심화의 원인과 분배구조 개선을 위한 정책방향. 한국보건사회연구원.
- 김경혜, 윤형호 (2013). 사회복지 재정지출의 사회·경제적 효과. 서울연구원.
- 김기호 (2005). 인구고령화가 경제성장에 미치는 영향. 2008 제4차 저출산고령사회 포럼. 한국보건사회연구원.
- 김병권 (2012). 『2013년 체제의 성장전략: 소득주도성장』. 새로운 사회를 여는 연구원.
- 김주영, 장희순 (2016). 가계부채의 결정요인과 변화특성 분석 - 한국복지패널자료를 이용한 미시분석을 중심으로 -. 주거환경, 14(1), 221-230.
- 김우영, 김현정 (2009). 가계부채의 결정요인 분석. 금융경제연구, 380, 39-78.
- 김지섭 (2014). 가계부채의 연령별 구성변화: 미국과의 비교를 중심으로. 2014년 11월 21일(금) 보도자료.
- 박대근, 최우주 (2014). 가계부채의 결정요인에 대한 패널자료 분석: 주택가격과 대출심사 기준을 중심으로. 경제연구, 33(1).
- 보건복지부 (2015.07.07.). 기초연금 도입 1주년, “생활에 도움이 된다”. 보건복지부 보도자료.
- 송호신 (2009). 사회지출이 경제성장에 미치는 영향: OECD 국가자료를 이용한 실증분석을 중심으로. 재정포럼.
- 심혜인, 류두진 (2017). 가계부채와 국내소비: 실증분석 및 금융정책적 시사점. 한국증권학회지, 46(1), 249-273.
- 유경원, 서은숙 (2015). 가계부채확대가실물부문리스크에미치는영향, 한국경제의분석, 1(1), 65-134.
- 윤홍식 (2017a). 기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까? 기초연금, 사회수당, 그리고 기본소득. 비판사회정책, 54, 81-119.
- 윤홍식 (2017b). 민주화 이후 30년, 한국 복지체제의 변화와 전망. 한국사회정책학회 춘계 학술대회. 2017년 5월 26일. 중앙대학교 경영경제관.

- 이상현 (2013). 전 세계 소득주도 성장에 관한 정책변화와 한국적 함의, 새로운 사회경제성장모델: 소득주도의 따뜻한 성장, 민주정책연구원 정책토론회.
- 장현주 (2013). 기초노령연금의 노인빈곤 감소효과: LIS 소득원천별 노인빈곤 비교. 현대사회와 행정, 23(2), 121-146.
- 전주성 (2006). 복지지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구. 한국재정학회.
- 정경희, 이윤경, 최현수, 김태완, 이현주, 이소정, 손창균, 강성호, 권혁진, 이은진, 윤지은 (2009). 기초노령연금 도입의 사회·경제적 영향 평가. 한국보건사회연구원.
- 정세은 (2017). 소득재분배 정책의 소비확대 효과 추정. 사회보장연구, 33(3), 169-192.
- 조규림, 김수형 (2016). 가계부채가 소비에 미치는 영향. 현대경제연구원.
- 최은영 (2016). 분위회귀분석을 통한 가계부채가 가계소비에 미치는 효과 연구. 인문사회과학연구. 17(1).
- 한국금융연구원 (2017). 가계부채분석보고서 2017-03.
- 한국은행 (2011). 금융안정보고서(제18호). 한국은행, 서울.
- 홍경준 (2017). 발표 1. 문재인 정부의 소득주도성장 전략과 복지정책 방향, 어떻게 볼 것인가?. 한국사회복지정책학회 발표문.
- 홍장표 (2014). 한국의 노동소득분배율 변동이 총수요에 미치는 영향: 임금주도 성장모델의 적용가능성. 사회경제평론, 43, 101-138.
- 황진영, 이선호 (2015). 가계부채의 소비와 소득에 대한 영향. 재정정책논집, 17(2), 127-153. 한국재정정책학회.
- Adele Atkinson, David Hayes, 2010, Consumption patterns among older consumers. ILC.
- Assar Lindbeck, 1995, Hazardous Welfare-State Dynamics. The American Economic Review, 85(2), 9-15.
- Becchetta, P. and S. Gerlach, 1997, Consumption and credit constraints: International evidence, Journal of Monetary Economics, 40(2), 207-238.
- Castles, Francis G., 2008, What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach, Journal of Social Policy, 38(1), 45-62.
- Daniel L. Landau, 1985, Government expenditure and economic growth in the developed countries: 1952-76. Martinus Nijhoff Publishers. 459-477.



- Lavoie, M. and E. Stockhammer, 2012, "Wage-led growth: Concept, theories and policies" , Conditions of Work and employment Series No. 41 ILO-Geneva.
- Lavoie, Marc and Stockhammer, Engelbert (eds.), 2013, Wage-led Growth: An Equitable Strategy for Economic Recovery. Palgrave Macmillan.
- Martin Feldstein, 1980, Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, 82(5). 905-926.
- Murphy, R. G., 1998, Household debt and consumer spending, *Business Economics*, 33(3), 38-42.
- Nickell, S., 2004, Household debt, house prices and consumption growth, *Bank of England Quarterly Bulletin*, Autumn.
- Onaran, O. and G. Galanis, 2014, Income distribution and aggregate demand: National and global effects, *Environment and Planning A* 46(2).
- Onaran, O. and G. Galanis, 2012, Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects, *Conditions of Work and Employment Series No.40*, ILO-Geneva.
- Ogawa, K. and J. Wan, 2007, Household debt and consumption: A quantitative analysis based on household micro data for Japan, *Journal of Housing Economics* 16 (2), pp. 127-142.
- Sardar M. N. Islam, Mohan Munasighe, Matthew Clarke (2003). Making long-term economic growth more sustainable: evaluating the costs and benefits. *Ecological Economics*, 47, 149-166.
- UNCTAD. (2011). *Trade and Development Report 2011: Post-Crisis Policy Challenges in the World Economy*, Geneva.

<부표 1> 자산 및 부채가 있는 가구의 자산, 부채, 부채 원금과 이자 상환액 항목별 연 평균액/차, 증감률

구분	2013년(천원)		2015년(천원)		평균 차 (천원)	증감률 (%)
	평균	표준편차	평균	표준편차		
<b>총자산</b>	<b>79,641</b>	<b>88,846</b>	<b>88,420</b>	<b>104,766</b>	<b>8,779</b>	<b>11.0</b>
저축액	3,338	5,270	6,533	20,810	3,195	95.7
부동산자산	76,741	85,323	84,653	98,753	7,912	10.3
금융자산	13,440	18,501	15,111	26,994	1,671	12.4
기타자산	4,025	5,805	4,359	5,735	334	8.3
<b>총부채 잔액</b>	<b>40,420</b>	<b>50,078</b>	<b>42,711</b>	<b>61,644</b>	<b>2,291</b>	<b>5.7</b>
금융기관부채 잔액	38,975	44,007	38,737	48,522	-237	-0.6
-담보대출 잔액	44,850	46,484	47,632	52,469	2,783	6.2
-신용대출 잔액	13,202	12,122	11,898	14,703	-1,304	-9.9
-판매신용대출 잔액	10,337	16,949	3,710	247	-6,628	-64.1
비금융기관부채 잔액	20,000	0	10,033	2,600	-9,967	-49.8
개인적으로빌린돈 잔액	15,147	19,590	18,948	23,200	3,801	25.1
전세금, 임대보증금 받은 것 잔액	57,248	50,297	50,325	74,940	-6,923	-12.1
미리타고 부어야 할 계 잔액	1,039	720	40,000	0	38,961	3749.9
기타부채 잔액					0	0.0
<b>총부채 원금과 이자 상환액</b>	<b>5,968</b>	<b>14,036</b>	<b>9,947</b>	<b>33,603</b>	<b>3,980</b>	<b>66.7</b>
금융기관부채 상환총액	5,072	9,740	7,583	18,654	2,512	49.5
-담보대출 상환총액	4,821	6,119	9,939	21,764	5,118	106.2
-신용대출 상환총액	4,786	8,199	2,166	4,098	-2,620	-54.7
-판매신용대출 상환총액	9,733	13,627	694	940	-9,039	-92.9
비금융기관부채 상환총액			6,409	5,007	6,409	0.0
개인적으로빌린돈 상환총액	2,159	2,559	4,153	3,428	1,994	92.4
전세금, 임대보증금 받은것 상환총액	78,841	38,612	97,135	109,710	18,294	23.2

- 각 항목별 금액이 '총액' 보다 큰 경우가 있는데(예를 드면, '전세금, 임대보증금 받은 것 상환총액' 이 '총부채 원금과 이자 상환액' 보다 크다.), '총액' 의 n수가 해당 세부 항목의 n수의 합이기 때문에 평균 하였을 경우 더 낮은 값이 나오게 되는 것이다. 이러한 이유로 본 표에서는 표준편차를 함께 제시하였다.

# 기초연금의 노인빈곤 감소효과 분석

이지인 | 경기대 대학원 사회복지학과 박사수료

## <요약>

본 연구는 최근에 이루어진 노후소득보장에서의 제도적 변화-기초연금제도 도입-가 반영된 2015년 제6차 『국민노후보장패널』 조사자료를 활용하여 기초연금의 노인빈곤 감소효과를 분석하였다. 이를 위해 빈곤율과 빈곤갭 등의 빈곤지표를 사용하여 빈곤율 감소효과와 빈곤갭 감소효과를 분석하였다. 이와 더불어 전체 노인에게 지급된 기초연금액 중에서 기초연금의 수급 전 소득을 기준으로 빈곤한 노인에게 지급된 연금액이 어느 정도인지 파악하기 위해 Weisbrod(1969)의 수직적 효율성을 활용하였다. 연구결과, 노인 빈곤율은 43.1%로 비노인가구 빈곤율 9.6%에 비해 33.5% 높은 비율이었다. 그 중에서도 특히 여성독신 가구의 상대적 빈곤율은 97.6%, 절대적 빈곤율은 64.4%로 노인 가구의 평균 상대적 빈곤율 86.2%와 절대적 빈곤율 43.1%에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 기초연금의 노인빈곤 가구의 빈곤율 감소효과는 12.8%, 빈곤갭 감소효과는 14.9%로 나타났으며, 표적화 효과는 55.3%이다. 가구유형별 기초연금의 빈곤율 감소효과를 비교한 결과 전체적으로 10.8~26.6%, 빈곤갭 감소효과는 12.5%~16.7%로 나타났다.

이상의 결과를 정리하면, 기초연금이 노인빈곤문제를 어느 정도 해소하고 있지만, 노인빈곤문제 완화를 위한 제도로서 제 역할을 강화하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 단계적 연금급여액 인상만으로는 노인빈곤문제를 해결하는데 한계가 있다. 보편적 제도로서 기초연금을 지급하면서 동시에 노인가구유형별 빈곤 노인가구와 빈곤 위험에 노출된(차상위) 노인 가구에게는 연금수급액을 상향 조정하는 선별적 제도로서의 통합을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

\* 주제어 : 기초연금, 노인빈곤, 빈곤율, 빈곤갭

# I. 서론

## 1. 문제 제기

최근 우리사회의 가장 심각한 문제 중의 하나는 급격한 인구구조의 고령화현상이다. 이는 저출산과 노인인구의 평균 수명연장이라는 두 가지 요인에 기인한다. 먼저 우리나라의 출산율은 1970년대 4.5명에서 1995년 1.6명, 2015년 1.2명으로 세계에서 가장 낮은 것으로 나타났다(OECD, 2015). 또한 65세 이상 주민등록인구는 7,257,288명으로 전체 인구에서 차지하는 비율이 14.0%를 넘게 되어 예상보다 일찍 고령사회(aged society)에 진입하게 되었다(행정안전부, 2017). 노령인구비율이 '08년 10.2% 에서 '12년 11.7%로' 14년 12.7%, 16년 13.5%로 지속적으로 증가하고 있어, '08년에 비해 ' 17년에는 3.8%p 증가하였다(이머니 뉴스). 다른 선진국들이 고령화 사회에서 고령사회로 진입하는데 40~60년 이상이 걸린 반면에 우리나라는 고령사회 진입에 채 20년도 걸리지 않았다. 의료기술 발달로 인한 평균수명연장과 출산율 저하로 인해 이러한 고령화 현상은 더욱 가속화 될 것으로 전망된다(홍백의, 2005). 이러한 급속한 고령화 추이는 불충분한 노후소득준비로 인해 장수 리스크(longevity risk)를 야기 시키고, 이로 인해 우리나라 고령층의 경제활동참가율이 2013년 기준 31.4%로 다른 OECD국가들에 비해 높은 편이다(OECD, 2015).

사회 전반적으로 1~2인 가구가 증가하고 있으며, 노인가구의 가구유형도 노인 독신 가구 및 노인 부부가구, 조손가구 등 다양한 가구유형이 나타나게 되었다. 2015년 기준 65세 이상 노인 1인 가구는 전체 가구의 약 1/4, 노인부부가구는 전체 노인가구의 약 1/3수준이 넘는 것으로 나타났다. 이는 2000년에 비해 노인 1인 가구는 121.2%, 노인부부가구는 112% 증가한 것이다(통계청, 2015).

이렇게 인구 고령화와 노인 가구주 가구가 증가하지만 이들 노인가구의 소득은 비노인가구에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 노인가구의 연간 총 소득은 2014년 기준 2,305만원으로 근로소득이 862만원(37.4%), 공적이전소득이 520.4만원(22.6%), 사적이전소득 347.8만원(14.1%) 순으로 나타나 여전히 근로소득이 차지하는 비율이 가장 높다(김재호·오신휘, 2015). 노인가구의 소득 구간별 소득은 2015년 기준 1000만원 미만

55.4%로 절반이 넘는 노인가구가 최저생계비 이하의 소득으로 생활하고 있으며, 이는 전체 가구의 12.2%에 비해 4.54배 높은 것이다(통계청, 2016).

통계청 2016년 자료에 의하면 시장소득 기준 노인 빈곤율은 65.4%, 시장소득에 공적이전소득을 합한 노인 빈곤율은 51.8%로 나타났다. 이는 시장소득 빈곤율이 전체 19.5%에 비해 3배 이상 높고, 시장소득과 공적이전소득을 합한 빈곤율이 전체 16.7%보다도 3배 이상 높은 것이다(통계청, 가계금융복지조사, 2016). 또한 미래노인세대의 노후준비실태는 평균점수 100점을 기준으로 했을 때 총 노후준비점수가 58.8%로 중간수준의 노후준비를 하고 있는 것으로 나타났다(정경희, 2013).

다양한 상황에 노출된 노인의 빈곤문제가 중요한 사회문제로 대두되면서 노후소득보장체계와 노후빈곤 완화에 대한 연구가 꾸준히 증가하고 있다. 특히, 이천소득 중 기초(노령)연금인 노후소득에서 점차 중요한 자리를 차지하게 되면서, 기초(노령)연금의 노인빈곤 감소효과에 대한 연구도 많이 진행되고 있다(강성호 2010; 석상훈 2010; 장현주, 2013; 정다운·임현, 2016; 이승호·구인회·손병돈, 2016; 임완섭, 2016; 김혜연, 2017;). 정부도 현 세대 노인의 낮은 소득수준과 높은 빈곤율 해결을 위해 노후소득보장체계를 마련하였다(강성호, 2008). 그러나 노후소득보장에서 가장 중요한 공적연금인 국민연금의 저조한 가입율과 낮은 수급금액으로 인해 사각지대가 발생하였고, 이를 보완하기 위해 기초노령연금을 도입하였다. 기초노령연금은 2014년 기초연금으로 변화하면서 급여액을 9.9만원에서 최대 20만원으로 인상하여 노후소득보장을 강화하고자 하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 노인 빈곤율은 높은 수준이며(51.8%, 2016기준), 노인의 노후소득도 불안정한 상태이다. 최근 OECD가 발표한 자료에서 우리나라 66~75세 노인의 상대적 빈곤율은 42.7%, 76세 이상은 60.2%로, OECD 국가 중 노인의 상대적 빈곤율이 1위이다.

본 연구의 목적은 ‘기초연금의 현 세대 노인빈곤 감소에 미치는 효과’를 분석하는 것이다. 이에 주요 연구문제는 ‘기초연금이 노인빈곤 감소에 어느 정도 기여하는가?’이다.

## 2. 이론적 논의

### 1) 노인빈곤의 원인과 실태

노인빈곤에 대한 본격적인 연구는 인구고령화와 노후소득보장의 문제가 등장한 2000년대 중반부터 시작되었다. 연구 주제는 주로 노인빈곤의 실태와 동향 및 요인을 분석한 연구(최현수·류현규, 2003; 홍백의, 2005; 최현수, 2006; 최옥금, 2007; 석상훈·김현수, 2012)가 주로 실시되었다.

먼저 우리나라 노인 빈곤을 경제활동과 관련하여 원인을 파악하고자 한 연구가 실시되었다. 이들 연구에 따르면 우리나라 노인 빈곤의 원인으로써 최종 직종과 고용형태 등 과거노동경험이 노후 빈곤 및 경제적 상태에 매우 유의미한 영향을 미치고 있으며(홍백의, 2005), 가구유형과 노인의 경제활동 참여여부가 노인빈곤 여부를 결정하는 중요 요인(최현수, 2006)이라고 하였다. 또한 최옥금(2007)에 의하면, 노인의 빈곤문제는 인구사회학적 요인 및 가구특성과 함께 과거의 직업력이 중요한 요인이라고 하였다. 석상훈·김현수(2012)의 연구에서는 우리나라 노인가구의 빈곤 규모는 가구주 연령이 높아질수록 급격히 증가하며, 이는 일시적 현상이 아니라 남은 여생동안 지속된다고 하였다. 이와 더불어 가구주의 직업력과 공적연금수급이 빈곤위험을 낮추는데 영향을 미친다고 보고하였다.

보다 넓은 관점에서 노인빈곤의 원인을 밝히고자 한 연구도 실시되었다. 노인빈곤은 개인적·가족적·노동적 요인 등 다양한 원인에 의해 발생할 수 있으므로, 개인과 가족내에서 해결할 수 있는 문제가 아니며, 따라서 정책적으로 노인 일자리 창출과 기초노령연금제도 활성화, 복지서비스 확대 등을 제안한 최점숙(2009)연구가 여기에 속한다.

또한 다양한 빈곤지표를 사용하여 노인빈곤에 대한 연구도 실시되었다(최현수·류현규, 2003). 이들 연구결과에 의하면, 우리나라 노인집단은 다른 연령 집단에 비해 3~4배 높은 빈곤위험에 놓여있어서 노인가구의 절대 빈곤율은 비 노인가구의 5배, 상대 빈곤율은 약 4배 가까이 되는 것으로 나타났다.

이전소득의 빈곤완화효과에 있어서는 공적이전의 빈곤율 및 빈곤 갭 감소 효과는 미미한 반면에 사적소득이전이 빈곤율을 약 13.5%p 감소시키고 빈곤 갭은 약 2/3 정도 감소시킨다

고 하였다.

정경희(2013)에 의해서도 알 수 있듯이, 우리나라의 고령화율은 1980년대 3.8%에서 2013년 12.2%로 약 4배 정도의 증가율을 보이고 있다. 이는 노인인구 증가와 평균수명 연장이 가장 중요한 요인이다. 이와 더불어 증가하는 핵가족 비율로 인해 평균 가구원 수가 2013년 기준으로 2.7명에 불과하며, 자녀와 함께 거주하는 노인은 1990년대 54.7%에서 2013년 27.3%로 약 절반 정도 감소하였다.

<표 1> 한국의 고령화 및 사회경제적 변화

구분		1980년	1990년	2000년	2013년
고령화율(%)	통계청, 장래인구추계	3.8	5.1	7.2	12.2
노인인구수(천명)		1,456	2,163	5,425	6,138
평균수명(년)	통계청, 간이생명표	65.69	71.28	76.02	81.20
65세시 기대여명		12.89	14.48	16.6	20.0
핵가족 비율(%)	통계청, 인구주택총조사, 각년도	72.0	76.0	82.0	82.3
평균 가구원 수(명)		4.5	3.7	3.1	2.7
노인의 자녀 동거율(%)	한국보건사회연구원, 노인생활실태 및 복지욕구조사, 각년도	-	54.7 3)	38.6	27.3

주: 1) 2011년도 자료임. 2) 2010년도 자료임. 3) 1994년도 자료임. 4) 2004년도 자료임.

5) 2011년도 자료임.

자료 : 통계청(2011), 장래인구추계, kosis 간이생명표, 인구주택총조사 각년도, 한국보건사회연구원 노인생활실태 및 복지욕구조사 각년도; 정경희, 2013a. [6]

우리나라 노인은 최저생계비 기준 절대적 빈곤율이 2013년 시장소득 기준 66.5%, 가처분소득 45.2%이다. 2015년 조사에서 시장소득 기준 빈곤율은 1.7% 감소한 64.8% 반면에 가처분소득 기준은 4.4% 증가한 49.6% 이다. 중위소득 50% 기준으로 한 상대적 빈곤율은 2013년 시장소득 기준 61.3%, 가처분소득 기준 45.6%이다.

2015년 조사에서 상대적 빈곤율은 시장소득 기준 1.9% 증가하였고, 가처분소득 기준으로는 0.8% 감소하였다. OECD 주요국가 비교하면, 상대적 빈곤율은 2006년 기준 45.1%로 OECD 평균 13.6% 보다 3배 이상 높은 수치이다. 이는 전체 인구의 상대적 빈곤율 14.9%에 비해서도 3배 높은 수준으로 심각한 수준이다(표4). 가구특성별 빈곤율에 있어서도 은퇴 연령층의 빈곤율은 전체 빈곤율보다 높다.

<표 2> 우리나라 노인의 빈곤율

(단위: %)

구분	최저생계비 기준		중위소득 50%	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2013	66.5	45.2	61.3	45.6
2015	64.8	49.6	63.2	44.8

자료 : 통계청, 2013, 2015, 노인빈곤실태.

<표 3> OECD 주요국의 빈곤율(2006)

(단위: %)

국가	프랑스	독일	스웨덴	캐나다	영국	미국	일본	한국	OECD평균
노인빈곤율 1) (2006년)	8.8	8.5	6.2	5.9	10.3	23.6	22.0	45.1	13.6
상대적 빈곤율 (2006년)	7.10	11.00	5.30	12.0	8.30	17.1	14.9	14.6	10.6

주: 1) 빈곤율은 중위 가처분 소득 50% 기준임

자료: 김훈, 2016; 2006 재인용. OECD 참고 재구성.

통계청 가계금융복지조사의 2013년~2016년까지의 빈곤율 추이를 보면 시장소득 기준 전체 빈곤율이 2013년 19%에서 2016년 19.5%로 0.5% 높아졌다. 이에 비해 은퇴연령층은 2013년 66.5%에서 2016년 65.4%로 약 0.9% 감소하였다. 시장소득에 공적이전소득을 포함한 빈곤율은 전체 빈곤율이 2013년 17%에서 2016년 16.7%로 나타나 공적이전 소득에 의한 빈곤율 감소효과는 약 2% 내외 이다. 은퇴연령층은 시장소득에 공적이전소득을 포함한 빈곤율에서 2013년 55.1%에서 2016년 51.8%로 약 3.3% 감소하였다(표5).

<표 4> 가구특성별 빈곤율 (2013년 ~ 2016년)

(단위:%)

구분		2013	2014	2015	2016
시장소득 빈곤율	전체	19	18.9	19	19.5
	은퇴연령층[가구주 66세 이상]	66.5	65.7	64.8	65.4
시장소득+공적이전 빈곤율	전체	17	17	16.7	16.7
	은퇴연령층[가구주 66세 이상]	55.1	55.2	52	51.8

자료 : 통계청, 가계금융복지조사, 2016.



## 2) 우리나라 노후소득보장체계

노후소득보장제도란 노령을 이유로 한 소득상실의 위험에 대비한 소득보장 제도를 총칭하는 것으로서 여기서의 소득보장(Income Maintenance)은 사회보장의 하위개념으로서 국민의 소득선을 일정선 이상의 수준에서 유지시켜주는 제도를 말한다.

노후소득보장제도에는 공적연금제도, 공공부조제도, 퇴직연금 개인연금 등의 사적보장제도 등과 같은 직접적 노후소득보장제도와 경로우대제도, 노인취업알선, 세제혜택 등과 같은 간접적 소득보장제도로 구분할 수 있다. 이 중 대표적인 제도가 공적연금제도이며 공공부조 또한 고령층뿐만 아니라 빈곤층에게 매우 중요한 노후소득보장 수단이라고 할 수 있다. 특히 빈곤 노인을 대상으로 한 공공부조 급여 및 조세를 재원으로 하는 보편적 급여인 기초연금 또는 보험료를 재원으로 하는 연금급여제도(노령연금) 등을 ‘노후기초소득보장제도’라 할 수 있다(김훈, 2016).

<표 5> 우리나라 노후소득보장제도의 구성

		일반소득계층			저소득층	
		피용자	자영자	공무원 사학, 군인	차상위 저소득층	빈곤선 이하 계층
사적근로, 사적이전소득 등	4층					
추가보장 (사적연금)	3층	개인연금				
	2층	퇴직금 (기업연금)	개인연금			
1차 안전망	1층	국민연금		공무원, 사학교원 군인연금		
최종안전망					기초노령연금	
(빈곤선)	0층					기초생활 보장제도

자료: 강성호, 2008.[15]

### 3) 기초(노령)연금과 노인빈곤

기초연금제도는 2008년부터 도입되어 시행된 기초노령연금제도를 대체하여 2014년 7월 도입되었다. 기존의 기초노령연금제도의 급여 대상자 선정 기준은 동일하게 유지하면서 급여액 수준을 약 2배 정도 인상하였다.

<표 6> 기초노령연금과 기초연금 제도 비교

	소득 인정액(월)		연금 급여액(월, 원)	
	노인 1인 가구	노인부부가구	노인 1인 가구	노인부부가구
기초노령연금 (2008년)	월 40 만원 이하	월 64 만원 이하	99,000	159,900
기초연금 (2014년)	87 만원 이하	132.9 만원 이하	200,000	320,000

자료: 보건복지부, 2010년, 2014년 기초노령연금사업안내. 이승호 · 구인회 · 손병돈, 2016.[18]

기초(노령)연금제도 실시 이후 선행연구로는 기초(노령)연금제도 자체의 적절성에 대한 논의, 노인의 소득구성과 빈곤과의 관계 그리고 소득과 관련한 노인빈곤완화 효과 등이 주를 이루었다. 먼저, 제도의 적절성과 효과성에 대한 연구로는 강성호·최옥금(2010)이 기초노령연금제도의 모호한 성격과 관련된 문제를 제기하였는데, 기초노령연금수급액이 최대 9만원을 상회하는 수준이므로 이는 이전 제도인 경로연금과 차이가 없으며, 따라서 기초노령연금제도는 현 세대 노인빈곤 완화를 위한 노후소득보장제도나 사회수당으로 볼 수 없다고 하였다. 장현주(2013)도 연금수급자 수 증가와 예산 급증으로 제도의 적실성 및 실효성을 둘러싸고 국민연금과의 통합논의 등 많은 논란을 불러오고 있다고 문제를 제기했다. 김연명(2010)은 기초노령연금이 국민연금과 같은 수익자부담원칙이 적용되지 않으므로 사회보험으로 인식하기 어렵다는 문제를 제기했다.

기초(노령)연금제도의 빈곤완화 효과에 대한 선행연구는 주로 국민노후보장패널, 가계동향조사, 복지패널 등 기초연금과 관련한 소득 자료가 포함된 자료들을 활용하였다(석상훈, 2010; 강성호, 2010; 장현주, 2013; 이승호 · 구인회 · 손병돈, 2016; 임완섭, 2016; 김혜

연, 2017;).

먼저 기초노령연금의 빈곤완화 효과 분석은, 2008년 이후 기초(노령)연금으로 인한 노인 빈곤 변화양상을 살펴본 석상훈(2010)의 연구가 대표적이다. 연구 결과 제도 초기 기초노령 연금의 빈곤을 감소효과는 전반적으로 저조하지만, 독거노인의 빈곤갭 감소효과는 어느 정도 있는 것으로 나타났다. 강성호(2010)는 기초노령연금제도의 탈빈곤 및 소득보장효과에 대해 시뮬레이션 분석을 실시하였다. 분석결과, 수급적용범위가 확대될수록 빈곤완화효과가 증가 하지만, 이는 빈곤의 완전한 탈피가 아닌 차상위 계층으로의 이동을 의미하는 것이라고 주장 하였다. 특히 빈곤가구를 빈곤, 차상위, 비빈곤으로 나누어 다시 1~9유형으로 세분화하여 각 가구유형별 변화를 파악하였다는 점에서 타 연구와 비교될 수 있다.

기초노령연금 뿐만아니라 사적이전소득과 국민연금, 기초노령연금 등 다양한 소득원천별 노인빈곤의 규모와 심도를 파악한 장현주(2013)의 연구에서는 모든 가구의 사적이전소득의 빈곤을 감소효과(23.83%)가 가장 크며, 기초노령연금의 빈곤을 감소효과(12.49%)는 국민 연금의 빈곤을 감소효과(6.69%)보다 크게 나타나, 기초노령연금이 저소득노인가구의 빈곤 을 완화에 어느 정도 기여하고 있음을 확인하였다.

이승호·구인회·손병돈 (2016)는 2014년 7월 기초연금확대가 노인가구의 소득·지출·빈곤에 미친 영향을 각 변수별 회귀분석을 실시하였다. 분석결과 총소득이 증가할수록 지출도 증가하며 노인가구의 빈곤율도 낮아지지만 여전히 많은 노인가구가 빈곤에 노출되어 있음을 지적하였다.

임완섭(2016)은 기초연금과 기초노령연금의 빈곤감소효과를 비교 분석한 최근 연구에서 기초연금이 기초노령연금에 비해 노인의 절대 빈곤을 뿐만 아니라 빈곤 갭 감소에 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 또한 소득 적용 빈곤감소 효과 보다 소비 지출 적용 빈곤감소효과가 적으므로 소비지출을 감안한 정책마련의 필요성을 제안하였다.

가장 최근에 발표된 김혜연(2017)의 보고서는 기존 연구에 더하여 기초연금제도가 성별 빈곤 및 소득불평등도에 미치는 영향을 확인하였다. 연구 결과 공적연금은 남성노인의 빈곤 지위에, 기초연금은 여성노인의 빈곤지위에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 공적연금에 의해 파생된 성별 격차완화에 기초연금이 중요한 역할을 하고 있다는 것을 말한다.

기초(노령)연금이 노인빈곤완화 효과에 관한 주요 선행연구의 특징은 다음과 같다.

먼저 빈곤율과 빈곤갭 등을 주요 빈곤지표로 많이 사용하였으며, 개인보다는 가구단위 위주로 노인 1인가구와 부부가구 등 가구 구성원수에 따른 가구유형을 분류하였다. 또한 기초노령연금 제도 초기에는 주로 국민연금 및 사적이전소득 등 다른 이전소득과 효과를 비교 분석하였으며, 이는 제도 실시 기간이 짧고, 연금액도 낮기 때문에 기초노령연금자체만의 빈곤완화효과 분석에는 어려움이 있기 때문인 것으로 사료된다.

이후 기초노령연금의 기초연금으로의 제도 변경 이후에는 두 제도 간의 비교 연구가 시작되었고, 점차 분석변수를 노인가구의 소득 뿐만 아니라 지출과 빈곤 등에 미친 영향을 분석한 연구(임완섭, 2016; 이승호·구인회·손병돈;2016)도 이루어졌다. 특히 임완섭(2016)은 시뮬레이션 분석을 통해 개인단위 빈곤율과 가구단위 빈곤율을 비교하였는데, 이는 기초연금의 빈곤규모 감소효과 분석에서 새로운 시도라고 볼 수 있다. 최근 연구에서는 기존의 소득 적용 빈곤감소 추이와 함께 소비지출을 적용한 빈곤 감소추이도 살펴보는 연구가 나타나고 있음을 발견할 수 있다(이승호,외 2016; 임완섭, 2016).

이러한 선행연구를 살펴 본 결과, 기초연금제도가 실시된 지 오래지 않아 제도 전·후 비교 연구가 많지 않음을 확인할 수 있다. 또한 다양한 패널자료를 활용했음에도 불구하고 중단연구를 찾아보기 힘들다. 이는 패널자료의 특성상 자료의 복잡성과 필요로 하는 변수가 없기 때문이며, 이러한 이유로 두 가지 자료를 활용하여 분석한 연구(석상훈, 2010)도 있다.

## II. 연구방법

### 1. 분석자료

본 연구는 2015년 실시된 제6차 『국민노후보장패널』 자료를 이용한다. 국민노후보장패널은 2005년부터 약 5000여 가구와 그 가구에 속하는 만 50세 이상 가구원을 포함한 가구를 대상으로 해당 가구 가구원의 근로활동, 소비, 자산상태, 노후준비 및 노후생활 등 중고령자의 경제 및 사회활동 등과 관련된 정보를 수집하고 있다.

## 2. 분석대상

주요 분석대상 연령을 중심으로 65세 이상의 노인가구주 가구이며, 비교집단은 만50세~64세까지의 비 노인가구가 된다. 6차 자료에서는 전체 4,816 가구 중 65세 이상 가구주 가구는 2,641 가구였고, 이 중 결측 값이 없는 2,448 가구가 최종 분석 대상이다.

## 3. 소득정의

빈곤율 도출을 위한 기준선 설정과 비교해야 할 가구 소득구성은 임완섭(2016)의 소득구성방법을 따른다.

- 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득
- 기준소득 = 시장소득 + 기초(노령)연금 제외 한 공적이전소득
- 경상소득 = 시장소득 + 공적이전소득

## 4. 측정지표

빈곤을 측정하는 방법에는 흔히 빈곤율과 빈곤선, 빈곤갭 등 빈곤지표를 사용한다. 본 연구에서 사용하는 빈곤지표는 석상훈(2010)의 연구에서 활용된 측정지표를 참조하였다.

① 빈곤선 : 빈곤율과 빈곤갭의 산출 기준으로, 절대적 빈곤선과 상대적 빈곤선을 말한다.

- 절대적 빈곤선- 정부에 의해 공식적으로 발표되는 가구 규모별 최저생계비
- 상대적 빈곤선- 중위소득 50%이하의 소득

② 빈곤율 : 빈곤의 수준을 나타내는 지표로 사용되며, 빈곤선 이하에 있는 빈곤 가구가 전체 가구에서 차지하는 비율을 말한다. 빈곤지위 결정에는 상대적 빈곤 개념 및 절대적 빈곤 개념이 활용 된다. 상대적 빈곤 개념을 사용할 경우에는 전체 가구소득의 중위값이나 평균값이 기준이 되며, 절대적 빈곤 개념을 사용할 경우에는 특정 수준에서 결정된 절대적 빈곤선에 기초한다.

③ 빈곤갭 비율 : 빈곤선 아래에 있는 가구들만의 소득과 빈곤선 간의 차이를 나타내는 빈곤갭의 총합을 전체 가구 수의 빈곤선의 총합으로 나눈 비율로 측정된다.

## 5. 분석방법

이 연구의 독립변인은 기초(노령)연금 중심의 소득이며, 종속변인은 노인빈곤의 규모(빈곤율)와 심도(빈곤 갭)이다.

빈곤을 측정하기 위해 본 연구에서는 석상훈(2010)이 활용한 빈곤 측정지표를 참조하였다. 이에 더하여 주요 독립변수인 기초(노령)연금의 노인빈곤에 미치는 표적화 효과를 확인하기 위해 Weisbrod(1969)의 수직적 효율성(장현주, 2013a)을 이용한다.

먼저, SPSS 기술통계를 실시하여 가구특성을 확인한 다음, 노인가구 빈곤 현황을 파악한다. 빈곤지표를 활용하여 기초연금의 빈곤감소 효과를 분석한다.

### ① 빈곤율

2015년 시행된 6차 자료가 조사 전년도인 2014년을 기준으로 한 자료라는 점에서 2014년 기준 가구규모별 최저생계비를 기준으로 빈곤율을 계산한다(표7). 즉, 절대빈곤율 측정은 2014년 기준 가구규모별 최저생계비를 기준으로 표본 중 빈곤가구수를 표본 전체가구수로 나눈 비율이다. 상대적 빈곤율은 OECD 등에서 사용하고 있는 빈곤율 측정기준인 중위소득 50%를 기준으로 하였다.

<표 7> 가구별 최저생계비(단위: 원)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
2012년	553,353	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904	2,325,580
2014년	603,403	1,027,417	1,329,118	1,630,820	1,932,522	2,234,223	2,535,925

\*자료 : 보건복지부, 2012. 2014.

- 절대적 빈곤율 : 전체 가구에서 소득(경상소득)이 최저생계비 이하에 속하는 가구가 차지하는 비율

- 가구 절대 빈곤율(%) = (빈곤 노인 가구주 가구 수 / 전체 노인가구주 가구 수)\*100

## ② 빈곤갭 비율

보다 정확한 빈곤의 심도를 확인하기 위해 가구규모별 최저생계비에서 절대빈곤가구의 가구 총소득을 차감한 빈곤 갭을 측정한다.

- 빈곤갭(만원) = (최저생계비 - 빈곤 노인가구주 가구 총소득) / 빈곤 노인가구주 가구 수

- 빈곤갭 비율 : 빈곤선 아래에 있는 가구들만의 소득과 빈곤선간의 차이

$$= \text{빈곤 갭의 총합} / \text{전체 가구 수의 빈곤선의 총합}$$

## ③ 빈곤율 및 빈곤 갭 감소효과

- 빈곤율 감소효과(%) = {수급 전 빈곤율 - 수급 후 빈곤율} / 수급 전 빈곤율 \* 100

- 빈곤갭 감소효과(%) = {(수급 전 빈곤 갭 - 수급 후 빈곤 갭) / 수급 전 빈곤 갭} \* 100

## ④ 기초연금의 표적화 효과 분석 : Weisbrod(1969)의 수직적 효율성(장현주, 2013a)

기초연금의 표적화 효과를 분석하기 위해 Weisbrod(1969)의 수직적 효율성(장현주, 2013a)을 활용한다. 표적화 효과를 통해 전체 노인에게 지급된 기초연금액 중에서 기초연금의 수급 전 소득을 기준으로 빈곤한 노인에게 지급된 연금액이 어느 정도인지 파악할 수 있다.

- Weisbrod(1969)의 수직적 효율성 = (빈곤한 노인 가구에게 이전된 소득 / 전체 노인 가구에게 이전된 소득) \* 100

본 연구의 차별성은 비교집단의 다양성을 들 수 있다.

조사대상자의 연령에 따른 노인가구와 비 노인가구 집단 비교, 노인가구유형별 빈곤율 및 빈곤갭 비교, 노인가구 전체 효과와 가구유형별 빈곤율 및 빈곤 갭 감소효과를 별도로 확인한다. 세분화 한 기초노령연금의 빈곤 감소효과를 통해 노인 빈곤 해결방안 마련에 각 집단별 특성을 고려할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 연구 결과

#### 1. 가구 특성과 노인빈곤 현황

65세 이상 노인 가구 2,448 가구 중 남성독신 가구는 6%, 여성독신가구는 32%, 부부 모두 65세 이상인 가구는 32.7%, 부부 중 한 명이 65세 이상인 가구는 9.6%, 다른 가구원과 동거하는 가구는 19.7%이다. 노인가구중 상대적 빈곤 가구는 전체의 86.2%에 달하는 2,109가구이다. 절대적 빈곤에 따른 빈곤 가구는 43.1%, 차상위 계층에 속하는 가구는 9.3%로 빈곤하거나 또는 빈곤 위험에 노출된 노인가구가 전체의 52.4%에 달한다.

각 범주별 경상소득의 평균은 다음과 같다. 남성독신 가구는 10237.05, 여성독신 가구는 7484.21, 부부 모두 65세 이상인 가구일 때 13359.81, 부부 중 한명이 65세 이상인 가구 일 때 17840.47, 가구원과 동거일 때 18843.12 였다. 여성 및 남성 독신가구가 다른 가구 유형에 비해 낮은 소득을 보였으며, 특히 여성독신가구가 상대적으로 소득이 더 낮은 것으로 나타났다. 상대적 빈곤가구의 평균 경상소득은 9435.94로 비 빈곤가구의 33743.19의 1/3 수준에도 미치지 못한다. 절대적 빈곤여부에서 빈곤가구의 경상소득은 5115.04로 차상위 계층의 9036.16의 약 60% 수준이며, 비 빈곤가구 20490.35에 비해 약 1/4 수준에 그치고 있다.



<표 8> 가구특성과 소득

(단위: %, 천원)

구분		빈도	%	경상소득(천원)	
				평균	표준편차
노인 가구 유형	남성독신	146	6	10237.05	11391.35
	여성독신	784	32	7484.21	5651.91
	부부1 (부부 모두 65세 이상 인 가구)	801	32.7	13359.81	13852.21
	부부2 (부부 중 한명이 65세 이상 인 가구)	234	9.6	17840.47	10564.19
	가구원과 동거	483	19.7	18843.12	11354.09
상대적 빈곤 여부	빈곤	2109	86.2	9435.94	5397.5
	비 빈곤	339	13.8	33743.19	17066.89
절대적 빈곤 여부	빈곤	1055	43.1	5115.04	1807.4
	차상위 계층	227	9.3	9036.16	1140.99
	비 빈곤	1166	47.6	20490.35	12911.2
계		2448	100	12802.01	11655.44

전체 조사대상 가구에서 노인가구와 비노인가구의 빈곤 여부를 확인한 결과는 다음과 같다(표9). 65세 이상 노인가구의 43.1%가 빈곤가구에 속하는 것으로 나타나 비노인가구 빈곤율 9.6%에 비해 34%나 높은 빈곤율을 보이고 있다. 이와 더불어 차상위 가구도 노인가구(9.3%)가 비 노인가구(3.9%)보다 5.3% 더 높게 나타났다.

<표 9> 빈곤여부에 따른 노인가구 빈곤율

(단위 : %)

구분	가구 수	비 빈곤 가구		빈곤 가구		차상위 가구	
		가구 (수)	%	가구 (수)	%	가구 (수)	%
비 노인 가구 (65세 미만)	1607	1390	86.5	154	9.6	63	3.9
노인 가구 (65세 이상)	2438	1160	47.6	1051	43.1	227	9.3
전체	4045		63.1		29.8		7.1

노인가구의 유형별 빈곤율을 살펴보면, 상대적 빈곤율은 모든 가구유형에서 높게 나타났다(표10). 특히, 남성독신(93.1%), 여성독신(97.6%), 부부모두 65세 이상인 가구(87.3%)는 노인가구 전체의 평균 상대적 빈곤율(84.24%)보다 높게 나타났다. 절대적 빈곤율은 노

인 여성독신 가구가 64.4%로 남성독신 (49.7%)과 부부 모두 65세 이상 인 가구(41.9) 보다 훨씬 높으며, 평균(38.98%)보다 24.42%나 높게 나타나 노인 여성단독가구가 빈곤에 가장 많이 노출되어 있음을 알 수 있다.

<표 10> 가구유형별 노인가구 빈곤율 (단위 : %)

구분		빈도	%	상대적 빈곤율	절대적 빈곤율
노인 가구 유형	남성독신	132	5.6	93.1	49.7
	여성독신	769	32.5	97.6	64.4
	부부1	739	31.3	87.3	41.9
	부부2	249	10.5	73.5	18.4
	가구원과 동거	474	20.1	69.7	20.5

\*부부1 :부부 모두 65세 이상인 가구 / 부부2 : 부부 중 한명이 65세 이상인 가구

## 2. 기초연금의 빈곤감소 효과

### 2-1. 기초연금의 노인가구 빈곤 감소효과

노인가구의 빈곤율 및 빈곤갭 감소효과는 <표 11>과 같다. 2014년 기준 노인가구의 절대적 빈곤율은 시장소득 기준 63.8%, 기초연금 수급 전 소득 기준 49.4%, 경상소득 기준 43.1% 이었으며, 기초연금의 절대적 빈곤율 감소효과는 12.8%로 나타났다.

<표 11> 노인가구의 빈곤율 감소효과

	기준	빈곤율(%)	빈곤율 감소효과(%)
2014	시장소득	63.8	
	기초연금 수급 전 소득	49.4	12.8
	경상소득	43.1	

\* 빈곤율 : 절대적 빈곤율

빈곤 갭(절대적 빈곤) 감소효과는 표12와 같다. 노인가구의 절대적 빈곤 갭은 시장소득 기준 7030.65(천원), 기초연금 수급 전 소득 기준 5705.4(천원), 경상소득 기준 4857.23(천원)으로 나타났다. 기초연금의 절대적 빈곤 갭 감소효과는 14.9%이다.

표12. 노인가구의 빈곤 겹 및 기초연금의 빈곤 겹 감소효과 (단위 : 천원, %)

	기준	빈곤 겹(천원)	빈곤 겹 감소효과(%)
2014	시장소득	7030.65	
	기초연금 수급 전 소득	5705.4	14.9
	경상소득	4857.23	

\*빈곤갹 : 절대적 빈곤 겹

기초연금이 빈곤 노인 가구에 미치는 표적화 효과는 6차 자료인 2014년 기준으로는 55.3%이다(표13).

<표 13> 기초연금의 노인빈곤 감소에 미치는 표적화 효과 (단위 : %)

구분	절대적 표적화 효과(%)
2014년	55.3

## 2-2. 기초연금의 노인가구유형별 빈곤감소 효과

가구 유형별 기초연금의 빈곤감소효과를 확인하기 위해 각 소득과 추가 소득에 따른 빈곤율 및 빈곤갹 변화양상을 살펴보았다(표12). 근로소득을 기준으로 한 빈곤율이 75%, 빈곤갹이 83.9%로 가장 높게 나타났다. 금융소득 포함 시 빈곤율은 74.4%, 빈곤갹은 83.3%으로 근로소득 기준에 비해 감소효과가 거의 나타나지 않는다. 부동산소득 포함 시 빈곤율은 70.4%, 빈곤갹은 80.9%로 근로소득 기준에 비해 빈곤율은 4%, 빈곤갹은 3% 감소하였다. 국민연금 포함 시 빈곤율은 66.3%, 빈곤갹은 77%, 사적이전소득에 의한 빈곤율은 53.9%, 빈곤갹은 64.6%이다. 기초연금 포함 시 빈곤율은 62.3%, 빈곤 갹은 72.5%로 나타나 근로소득과 비교하면 빈곤율은 12.7%, 빈곤갹은 11.4% 감소 감소하였다.

<표 12> 노인가구의 소득별 빈곤율 및 빈곤갭 (2014년)

(단위 : %)

구분	빈곤율	빈곤갭
근로소득	75	83.9
금융소득	74.4	83.3
부동산소득	70.4	80.9
국민연금	66.3	77
기초연금	62.3	72.5
사적이전소득	53.9	64.6
총소득	41.2	56.7

가구 유형별 빈곤 노인가구의 기초연급에 의한 빈곤감소 효과성을 확인한 결과(표13), 공적이전과 기초연급이 노인 빈곤율을 감소시키는 것으로 나타났다. 기초연급을 제외한 공적이전은 부부 중 한 명이 65세 이상인 가구의 빈곤율을 73.7%에서 19.7%로 대폭 감소시켰다. 여성독신가구에서 빈곤율 감소가 13.8%로 다른 가구 유형과 비교했을 때 가장 적은 감소폭을 보였다. 남성독신인 경우 빈곤율 감소는 22.1%로 여성독신가구 13.8%와 비교해서 감소폭이 크며, 이는 퇴직금 등에 의한 공적이전소득이 여성독신가구에 비해 높기 때문인 것으로 추정된다.

기초연급에 의한 빈곤 감소효과는 부부 중 한 명이 65세 이상인 가구(24.3%)와 부부 모두 65세 이상인 가구(26.6%)가 가장 높게 나타났다. 특히, 여성독신가구의 빈곤 감소는 공적이전에 의한 것에 비해 기초연급이 큰 부분을 차지하는 것으로 나타났다.

<표 13> 빈곤 노인가구의 기초연급의 빈곤감소 효과성 : 빈곤율 (단위: %)

가구유형	시장소득 기준 빈곤율 A (%)	시장소득+공적이전 :기초(노령)연급제외		시장소득+공적이전+기초(노령)연급		
		빈곤율 B (%)	변동율 (%)	빈곤율C (%)	변동율 1 (%)	변동율 2 (%)
남성독신	73.1	56.9	22.1	49.7	12.8	23.4
여성독신	83.5	72	13.8	64.4	10.6	19.1
부부1	68.5	51.1	25.5	41.9	17.9	26.6
부부2	73.7	19.7	54	18.4	6.5	24.3
가구원과 동거	31.3	22.7	27.5	20.5	9.8	10.8

\*부부1 : 부부 모두 65세 이상인 가구 / 부부2 : 부부 중 한명이 65세 이상인 가구

\*변동율 1: 시장소득+공적이전 기준 빈곤율 대비 기초연급을 포함한 경우의 빈곤율 변동

\*변동율 2: 시장소득기준 빈곤율 대비 시장소득+공적이전+기초연급에 의한 빈곤율 변동

기초연금의 빈곤 감소 효율성을 확인하기 위해 빈곤 갭 비율의 변화 양상을 살펴보았다 (표14). 시장소득에 공적이전을 포함했을 경우 빈곤 갭(B)은 최소 10.2%(여성독신가구)에서 최대 24.8%(부부 중 한 명이 65세 이상인 가구)의 감소폭을 나타냈다. 시장소득에 공적이전소득과 기초연금을 포함했을 경우의 빈곤 갭(C)은 기초연금을 제외했을 경우의 빈곤 갭(B)와 비교했을 경우, 부부 모두 65세 이상인 가구에서 5.9%로 다른 가구에 비해 빈곤 갭이 조금 더 많이 감소되었다. 기초연금에 의한 빈곤 갭(C)의 경우 시장소득 기준 빈곤갭(A)와 비교할 때 감소효과가 있으나, 공적이전소득을 통한 빈곤 갭(B) 감소효과는 부부 중 한 명이 65세 이상인 가구 1.3%에서 부부 모두 65세 이상인 가구의 변동율인 최대 5.9%이다.

<표 14> 빈곤 노인가구의 기초연금의 빈곤감소 효율성 : 빈곤갭 비율(단위: %)

가구유형	시장소득 빈곤갭 A(%)	시장소득+공적이전 :기초연금제외			시장소득+공적이전+기초연금포함		
		빈곤갭 B (%)	변동율 (%)	변동율 (%)	빈곤갭 C (%)	변동율1 (%)	변동율2 (%)
남성독신	79.8	69.1	10.7	13.5	65.1	4	14.7
여성독신	82.4	74.1	8.3	10.2	69.8	4.3	12.6
부부1	73.1	62.4	10.7	14.6	56.5	5.9	16.6
부부2	60.1	45.2	14.9	24.8	43.4	1.8	16.7
가구원과 동거	54.7	45.5	9.2	16.9	42.2	3.3	12.5

\*부부1 :부부 모두 65세 이상인 가구 / 부부2 : 부부 중 한명이 65세 이상인 가구

## IV. 논의

본 연구에서는 기초(노령)연금의 노인빈곤감소효과를 확인하기 위하여 『국민노후보장패널』 6차 자료를 사용하였다. 본 절의 분석결과와 함의를 요약·정리하면 다음과 같다

첫째, 우리나라의 노인빈곤이 매우 심각하다는 점이다. 조사 대상 가구인 2,438 노인가구 중 경상소득을 기준으로 한 노인 가구의 43.1%가 빈곤가구이며, 빈곤 위험선에 놓여있는 차상위가구도 9.3%이다. 이는 비노인 가구의 빈곤율 9.6%의 약 4배, 차상위가구 비율은 3.9%로 약 2.5배 높은 수치이다. 또한 가구유형별 노인가구 빈곤율은 여성독신이 64.4%로 나타나, 남성독신 49.7%, 부부 모두 65세 인 가구 41.9%에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

둘째, 전체 노인 가구에 있어서 기초연금의 빈곤율 감소효과는 12.8%, 빈곤갭 감소효과는 14.9%로 나타났다. 기초연금의 절대적 표적화 효과는 55.3%로 나타났다.

셋째, 기초연금의 빈곤율 감소효과는 어느 정도 있는 것으로 보인다. 분석결과 빈곤율 감소효과가 10.8%~26.6%로 확인되었다. 여성독인가구(12.6)와 다른 가구원과 동거하는 경우(12.5)가 남성독인가구(14.7)와 부부가구 (16.6~16.7%)보다 상대적으로 낮은 효율성을 보였다.

넷째, 기초연금의 빈곤갭 감소효과는 어느 정도 있는 것으로 나타났다. 기초연금에 의한 빈곤갭 비율이 12.5%~16.7%로 확인되었다.

이상의 결과를 정리하면, 기초연금이 노인가구의 빈곤율과 빈곤갭을 어느 정도 감소시키는데 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 여전히 노인 가구는 비노인가구에 비해 4배 이상 높은 빈곤율을 보이고 있으며, 빈곤으로 떨어질 수 있는 차상위 노인가구 비율도 높다. 따라서 빈곤노인 가구의 빈곤율을 감소시키기 위한 제도로서 기초연금에 대한 추가적인 검토가 필요하다. 노인가구의 가구유형별 빈곤율이 다르므로 각 가구유형을 고려하여 보다 적정한 수준의 급여가 지급되어야 할 것이다. 제도로서 기초연금의 보편적 기능과 선별적 기능의 우선순위에 대한 논쟁보다 현실적으로 노인 빈곤 예방과 빈곤노인문제 해결 방안 검토가 필요한 것으로 보인다.

즉, 기초연금제도를 보편적 급여로써 일정 연령에 해당하는 노인에게 제공함과 동시에 노인 가구 유형별로 빈곤한 노인과 빈곤 위험에 노출된 차상위 계층 노인에게는 연금수급액을 상향 조정함으로써 선별적 제도로 통합이 필요하다고 보여진다.

본 연구는 50세 이상을 대상으로 한 조사 자료 이므로, 전체 국민을 대상으로 빈곤을 감소효과의 비교는 확인할 수 없다. 또한 패널자료의 특성을 살린 종단분석을 실시하지 않아 빈곤감소의 변화 추이를 확인하지 못한 한계점이 존재한다.

앞으로도 빈곤노인문제 해결의 주요 기제로서 기초연금의 역할과 제도 변화가 예상된다. 노인빈곤원인에 대한 보다 정확한 파악과 해결방안을 위한 정책마련을 위해 소득뿐만 아니라 경제활동과 소비지출 등 다양한 변수를 활용한 추가 연구가 필요하다. 이에 연금액 상향 조정에 따른 시뮬레이션 분석을 통한 빈곤감소 효과 분석과 종단분석을 통한 변화 추이와 원인을 살펴보는 것은 추가 연구과제로 남긴다.

## [참고문헌]

- [1] 김재호. 2014. 초 고령사회와 노후소득, 한국보건사회연구원, 연구보고서.2014-22-1-4.
- [2] 홍백의. 2005. 우리나라 노인 빈곤원인에 관한 연구, 『한국사회복지학』, 57(4):275-290.
- [3] 통계청. 2015. 국가통계포털, <http://kosis.kr/>
2016. 가계금융복지조사.
- [4] 행정안전부. 주민등록인구통계 2017. 11.  
[http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_0000000000008&nttId=60472](http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=60472)
- [5] 김재호 · 오신휘, 2015. 노인의 경제 상태와 정책과제, 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 통권 제 223호 5월.
- [6] 정경희, 2013. 고령화 시대의 노년기 준비의 의의와 과제, 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 204권 0호, pp.15-20.
- [7] 보건복지부.2010. 기초노령연금사업안내.  
2014. 기초연금사업안내.  
2015. 통계로 본 2014년 기초연금, p.22-23.
- [8] 김훈. 2016. 저소득고령자의 노후기초소득보장제도 비교 고찰, 한국토지공법학회, 토지공법연구 vol. 73 No.2(2016): 377-415.
- [9] 최현수. 2006. 노인과 빈곤, 『한국사회의 신 빈곤』, 한국도시연구소.
- [10] 최옥금. 2007.노인빈곤에 영향을 미치는 요인에 관한 연구, 한국사회복지학, vol. 59, No.1, 2007. 2, pp. 5-25.
- [11] 석상훈 · 김현수. 2012. 노인빈곤 실태와 결정요인분석, 재정학연구 5. 3(2012):99-124.
- [12] 최점숙. 2009, 노인빈곤원인과 개선방안, 한국자치행정학보, 제23권 제1호, 457-476.
- [13] 최현수 · 류현규, 2003. 우리나라 노인빈곤 동향 및 빈곤구성에 대한 연구, 한국노년학. 23(3):143-160.
- [14] 석상훈. 2010.기초노령연금의 노인빈곤감소효과, 『노인복지연구』, 50:335-332.



- [15] 강성호. 2008. 기초노령연금의 탈 빈곤 및 소득보장 효과 추정, 한국보건사회연구원. 한국복지패널 학술대회 논문집. Vol. 1 No. 0 (2008). 165-181.
- [16] 장현주. 2013. 기초노령연금이 노인빈곤 감소효과, LIS 소득원천별 노인빈곤 비교, 현대사회와 행정, 23(2):121-146.
- [17] 정다운 · 임현. 2016. 노후소득보장으로서의 기초연금제도의 적정성에 대한 검토, 한국법정책학회, 법과 정책연구 16권4호. 111-147.
- [18] 이승호 · 구인회 · 손병돈. 2016. 기초연금의 확대가 노인가구의 소득, 지출, 빈곤에 미치는 영향: 이중차이 방법의 적용. 한국사회복지정책학회. Vol. 2016 No. 0 (2016). pp. 267-489.
- [19] 임완섭. 2016. 기초연금의 빈곤 감소효과 분석, 보건복지포럼, 2016. 06:82-97.
- [20] 김혜연. 2017. 기초연금도입이 성별 빈곤 및 소득불평등에 미치는 효과, 비판사회정책 제54호, 2017, PP.120-159.
- [21] OECD. 2015. OECD Family Database.
- [22] <http://www.k-health.com/news/articleView.html?idxno=32896>, 노인의 절반이 가난한 나라, 대한민국 ‘노인 빈곤율’ OECD 최대.



## Session 2

# [국민연금]

[발표 1] 청년층 노동시장 참여이력과 국민연금 가입 간의 정합성 검토

주수정 | 중앙대 대학원 사회복지학과 박사과정

[발표 2] 영세자영업자의 근로이력과 국민연금 가입이력의 관계 연구

한기명 | 연세대학교 사회복지대학원

이민아 | 연세대학교 사회복지정책협동과정

[발표 3] 불안정 노동시장과 연금제도의 다양성

김윤영 | 이화여대 대학원 사회복지학과 박사수료

[토론] 정창률(단국대), 유희원(국민연금연구원)

# 청년층 노동시장 참여이력과 국민연금 가입 간의 정합성 검토

주수정 | 중앙대 대학원 사회복지학과 박사과정

## I. 서론

부과식 연금 제도를 지탱하는 원리 중 하나로 ‘세대 간 계약’을 꼽는다면, 단연 청년은 ‘세대 간 계약’을 체결하는 직접적인 이해 당사자이자 국민연금 제도의 주요한 행위자라 할 수 있다(Agnes Blome et al., 2009; 유근춘, 2014; 정해식·주은선, 2015). 현재의 근로 계층은 노령 세대의 국민연금 급여에 소요되는 비용을 충당하는 데에 자신들이 납부한 국민연금 보험료를 사용하게 되는데, 이와 같은 부과방식 연금제도는 후 세대가 마찬가지로 현 세대를 부양할 것이라는 전제하에 성립할 수 있다(유근춘, 2014). 노인 세대와 현 세대의 계약은 현 세대와 미래 세대 간의 묵시적인 계약이 이행될 것이라는 믿음에 기반한다. 이와 같은 제도 원리를 ‘세대 간 계약’이라고 하는데 ‘세대 간 계약’이 무산되지 않고 제도가 안정적으로 지속되기 위해서는 세대 교체가 원활히 이루어져야 한다. 다시 말해 국민연금 제도가 안정적으로 운영되기 위해서는 청년 세대가 세대 간 부양의 원리에 입각해 국민연금에 지속적으로 가입해 보험료를 납부함으로써 세대 간 연대의 원리와 국민연금 제도에 대한 신뢰를 확립해야 한다는 것이다.

이렇듯 제도 원리 상 청년은 미래 세대의 한 부분이자 미래 세대와 현 노령 세대를 잇는 중첩세대로서 연금제도 내에서 맡은 바 임무가 막중하다 할 수 있다(신성휘·최기홍, 2008). 문제는 청년이 제도 행위자로서 가지고 있는 중요도에 비해 실제로 국민연금에 관련한 연구에서 청년이 활발하게 다뤄지고 있지 않다는 것이다. 기금 고갈론이나 세대 갈취론과 같은 정치적 쟁점 속에서 피해자의 모습으로 등장하는 것 외에(박길성, 2011) 청년이 국민연금에 관

한 실질적인 이해관계자로서 국민연금에 관한 연구에 등장하는 경우는 매우 드물다(강성호 · 김태완, 2011; Lee & Kim, 2013). 재정적 지속가능성과 관련해 세대 간 형평 문제를 다룬 연구는 다소 진행된 바 있다(안종범 외, 2008; 최기홍, 2013, 강성호, 2013). 그러나 이들 연구가 주목하는 바가 청년의 국민연금 제도 적용과 보장성의 문제라기보다는 국민연금의 재정적 지속가능성에 맞춰져 있는 점에서 이들 연구가 청년에 초점을 맞추고 있다고 보기는 어렵다.

청년이 국민연금과 관련해서는 관심의 대상에서 빗겨나가 있다는 문제에 더해, 제도 설계 상으로도 청년은 다소 불안정한 상태에 놓여있다는 문제를 제기할 수 있다. 27세 이상 모든 국민이 국민연금 당연가입 지위를 얻게 되는 것과 달리, 국민연금 법 9조 3항에 따르면 “18세 이상 27세 미만인 자로서 학생이거나 군 복무 등의 이유로 소득이 없는 자”는 지역가입자에서 제외되기 때문이다. 물론 청년층이 학업, 군 복무, 취업 대기 등으로 20대 초반에 소득활동에 종사하지 않는 경우가 많다는 것을 고려하여 제도를 탄력적으로 운영하기 위해서는 제도적으로 예외를 적용할 필요가 있을 것이다(김성욱 · 홍성우, 2011). 그러나 이 조항으로 하여금 청년은 국민연금에서 합법적, 제도적으로 배제될 여지가 있는 특수한 집단으로 위치하게 된다.

현실에서 청년층이 직면하고 있는 국민연금과 관련한 문제는 다른 인구 집단에 비해 제도 가입률과 적용률이 현저하게 낮은 모습으로 나타난다. 2017년 3월 기준 30세 이상 60세 미만 인구 집단의 국민연금 가입률<sup>1)</sup>은 평균 71.87%인 것에 비해, 청년(만 18세 이상 29세 미만)의 국민연금 가입률은 46.61%에 불과하다. 경제활동인구 대비 국민연금 가입률의 경우에도 마찬가지이다. 30세 이상 60세 미만 인구의 경제활동인구 대비 국민연금 가입률은 94.15%, 청년의 경제활동인구 대비 국민연금 가입률 81.66%와 큰 격차를 보인다(통계청, 2017). 또한 정인영 외(2016)에 따르면 2015년 12월 기준 만 18세 이상 34세 미만 인구 중 국민연금 보험료를 납부하는 사람의 비중은 38.76%로 18~59세 총인구의 실질적용률<sup>2)</sup> 52.3%에 비해 매우 낮은 수치를 보였다. 그리고 한국복지패널 11차 자료를 통해 18~34세 임금근로자의 국민연금 납부 현황을 살펴본 김은지(2017)에 따르면, 임금근로자임에도 불구하고

---

1) 주민등록인구 수 대비 국민연금 가입자 수. 국민연금 가입자는 사업장 가입자, 납부예외자를 포함한 지역가입자, 임의가입자를 포함함.

2) 주민등록인구 수 대비 국민연금 보험료 납부자 수.

하고 국민연금에 가입하지 않거나 납부하지 않고 있는 청년은 25.9%에 달하는 것으로 확인되었다.

즉, 국민연금 제도에서 ‘청년’은 국민연금 가입자 지위로 보나 실제 국민연금 제도의 적용 상태로 보나 위태로운 위치에 놓여있다고 할 수 있다. 두 가지 문제는 사회적으로 쉽게 간과할 수 없는 사안이다. 그 이유는 첫째, 서두에서 밝힌 바와 같이 청년은 세대 간 연대의 원리에 입각한 국민연금 제도의 존속을 지탱하는 주요한 행위자이기 때문이다. 따라서 청년의 국민연금 미가입 및 미적용 문제는 세대 간 계약의 원리와 제도의 존속을 위협할 수 있는 중차대한 사안으로 이에 대해서는 심도 있는 고찰이 필요하다. 둘째, 청년 시기의 국민연금 가입과 납부는 사회적인 차원뿐만 아니라 개인적인 차원에서도 향후의 노령연금 수급권 획득과 급여 적정성 상의 문제로 이어질 수 있다는 점에서 중요하다(강성호·김태완, 2013). 청년층에게서 나타나고 있는 이행기 지연과 관련된 현상, 예를 들면 고등교육의 팽창과 늦은 노동시장 진입과 같은 모습에서 이 시기 동안의 국민연금 가입 기간 연장이 쉽지 않을 것임을 예견할 수 있다(우혜봉·한정림, 2017). 그렇지만 오늘날 청년들에게 청년기 이후의 생애 과정에서 안정적인 노동시장 참여를 담보하기 어렵다는 점을 감안하였을 때, 노동생애가 시작하는 단계에서 국민연금 가입이력을 확보하는 것은 향후의 노후소득 안정과 밀접하게 연관된다.

그러므로 청년시기의 경제활동 참여가 국민연금 가입으로 원활히 이어질 수 있게 하는 사회적·제도적 지원은 세대 간 계약이라는 제도의 원리와 노후 소득의 안정이라는 제도적 목표의 차원에서 중요한 함의를 갖는다. 그리고 이러한 제도적 개선책을 고안하기에 앞서 먼저 청년층의 경제활동 참여와 국민연금 가입의 양태를 분명하게 살펴보는 작업이 우선되어야 할 것이다. 이에 본 연구는 청년층의 국민연금 가입을 제고하기 위한 제도적 개선책 마련하는 데에 기반을 마련할 수 있도록 청년 시기 동안의 노동시장 참여와 국민연금 가입 간의 정합성을 검토하고자 한다. 다시 말해 청년 시기 동안의 노동시장 참여가 국민연금 가입으로 얼마나 잘 이어지고 있는지, 그 실태를 파악하겠다는 것이다. 본 연구가 다른 선행연구와 차별되는 점은 ‘청년 시기’ 전반에 걸쳐 노동시장 참여와 국민연금 가입을 살펴본다는 데에 있다.

‘청년 시기’ 전반에 걸쳐 노동시장의 이력과 국민연금 가입을 통시적으로 살펴보았을 때 누릴 수 있는 분석상의 이점에는 다음의 것들이 있다. 첫째, 연구 목적에 맞는 연구 모형을 설계할 수 있다. 본 연구가 달성하고자 하는 소기의 목적은 국민연금 제도 내외적으로 주

변적인 위치에 놓인 청년들이 경제활동을 하는 동안 국민연금에 가입하고 있는지를 밝히는 것이다. 이를 위해서 특정 관측 시점을 두고 이를 기준으로 해서 청년으로 호명되는 연령 집단에 속하는 사람들의 제도 적용 현황을 살펴볼 수도 있을 것이다(정인영 외, 2016; 김은지, 2017). 그렇지만 이러한 방식으로는 한 사람이 청년기를 보내는 동안 몇 차례나 노동시장에 참여하는지, 그리고 그 기간 동안에 국민연금은 몇 개월이나 납부하는 지에 대한 정보를 파악하는 데에는 한계가 있다. 무엇보다 국민연금법 상에서 생애주기 상의 특성을 반영해 18세 이상 27세 미만의 소득이 없는 자를 적용 대상에서 제외하고 있는 것처럼(국민연금공단, 2010), 청년의 국민연금 배제는 ‘청년 시기’ 라는 생애과정 전반에 걸쳐 나타나는 문제이다. 이에 본 연구는 특정한 시점을 기준으로 특정한 연령구간에 속한 청년(15~29세 혹은 18~34세 등)의 국민연금 가입 현황을 살펴보기 보다는 ‘청년 시기’ 라는 생애 과정 전반을 분석 대상으로 삼았다.

둘째, 노동시장 참여에 따르는 국민연금 가입 현황은 ‘이력’ 과 ‘기간’ 의 측면에서 접근했을 때 보다 높은 설명력을 갖는다. 국민연금제도는 장기간의 가입이력을 바탕으로 수급권을 획득하는 소득보장제도로서(한신실 외, 2015), 국민연금의 가입기간은 급여 획득을 위한 수급자격을 결정지를 뿐만 아니라 국민연금 산식의 A급여와 연동되어 있어 노령연금의 크기를 좌우한다. 또한 실제 국민연금의 가입 상태가 빈번하게 전환된다는 점과(이용하 외, 2015), 어느 한 시점의 가입 상황을 관찰하는 것은 국민연금의 총체적인 가입이력에서 한 단면만을 보는 것에 불과하다는 점(윤성열, 2016)을 감안하였을 때 국민연금 가입 및 납부에 대한 현황은 가입이력을 장기간 추적하는 종단적인 방법을 통해 파악하는 것이 보다 적합하다 할 수 있다(한신실, 2013). 그리고 본 연구가 주목하는 바인 청년층의 노동시장 참여와 그에 따른 국민연금 가입을 면밀히 파악하기 위해서는 한 번의 사건(event)이 아니라 하나의 과정(process)으로 존재하는 학교에서 고용으로의 이행과 청년기에 걸쳐 전개되는 연속적인 직업 경력의 흐름에 대한 이해가 선제되어야 한다(권혁진·유호선, 2011; 문혜진, 2012; 최지원, 2015). 특정 시점을 기준으로 청년층의 경제활동 참여를 확인하는 것만으로는 청년 시기의 노동생애에서 발생하는 다양한 이행의 특징 - 잦은 이직이나 진입유예, 학업과 아르바이트의 병행 등 -을 온전히 포착할 수 없기 때문이다(박미화·홍백의, 2014).

이러한 문제의식 하에 본 연구는 ‘청년 시기’ 동안의 노동시장 참여 이력과 국민연금

가입 간의 정합성을 검토하였다. 연구가 ‘청년 시기’ 로 정의하는 기간은 만 18세부터 26세까지의 9년(108개월) 간의 기간이며, 이 기간 동안의 총체적인 노동시장 참여이력과 국민연금 가입이력을 확인하기 위해서 한국노동패널(1~10차) 직업력 자료를 이용하였다. 분석대상 코호트는 1981년부터 1989년까지이다. 장기간에 걸친 노동시장 참여이력과 국민연금 가입이력은 배열분석과 군집분석을 통해 확인하였다. 배열을 구성하는 기준은 두 가지로 설정하였는데 하나는 노동시장 참여와 국민연금 가입, 미가입, 미적용 유형을 결합한 것이다. 또 다른 하나는 노동시장 참여와 학업이 병행되는 경우를 구분하고(재학 중 취업/졸업 후 취업) 각각에 대해 국민연금 가입, 미가입, 미적용 유형을 결합한 것이다. 마찬가지로 군집분석 또한 상태요소를 구성한 두 가지 방식 각각에 적용하여 청년 시기 노동시장 참여와 국민연금 가입의 유형을 파악하였다. 이를 통해 청년시기 경제활동 참여가 국민연금 가입으로 원활히 이어지는 집단과 그렇지 않은 집단을 구분하고, 그러한 집단 간 차이가 발생하는 이유를 탐색적으로 살펴보는 것이 본고의 최종 결론이다.

## II. 청년과 국민연금 제도에 전반에 대한 논의

### 1. 청년층 경제활동참여와 국민연금 가입

앞서 말한 바와 같이, 현행 국민연금법에서는 만 18세 이상 27세 미만의 청년에 대해서는 이들의 소득 유무에 따라서 가입자 지위를 상이하게 구분하고 있다. 청년층 노동시장 진입 연령이 27세 무렵인 것으로 판단하여 적용 제외 조항을 마련하고 있으나(김성숙·홍성우, 2011), 이 연령대에 속하는 청년이 당연적용사업장에 고용되거나 이 사업장의 사용자가 되었을 때에는 사업장 가입자로서의 자격을 취득하게 된다. 그리고 당연적용사업장에 소속되지 않더라도 소득이 발생하게 되었을 때에는 지역가입자의 자격을 취득할 수 있게 된다. 사업장가입자나 지역가입자로서의 자격을 획득하지 못한 적용제외 대상자이나 국민연금을 가입하고자 하면 자발적으로 가입과 탈퇴를 할 수 있는 임의가입자가 될 수 있다.

이와 같이 국민연금 제도에서 만 18세에서 27세 미만의 청년에게 가입자 지위를 부여하



는 데에는 복잡한 방식이 적용되고 있다. 이에 대한 근거는 이 연령대에 속하는 다수의 사람들이 학업과 군복무에 종사하거나 취업대기 상태에 놓여있기 때문이라는 데에서 찾고 있다(국민연금공단, 국민연금 해설, 2010). 이에 더해 1990년대 말 부터 확연하게 드러난 고학력화 현상<sup>3)</sup>으로 인해 20대 초반 청년층의 경우는 다수가 대학교육을 이수중이라 국민연금 보험료를 납부할 수 있는 소득활동을 하기 어렵다는 것도 예외 조항을 마련한 이유로 제시되고 있다(박성재, 2014: 김성숙·홍성우, 2011). 특히 20대 단시간 근로자의 경우, 청년층의 높은 대학 진학률을 미루어 보아 이들 중 다수가 학생일 것으로 추정되며 이들이 종사하는 일은 아르바이트일 가능성이 높을 것으로 여겨진다(최옥금·조영은, 2014). 아르바이트는 이직이 잦고 근속년수가 짧은 속성을 지니므로 아르바이트를 종료하고 시작할 때마다 20대 단시간 근로자에게서 자격변동이 빈번하게 발생할 가능성을 감안하면 사용자와 공단 입장에서 이들에게 적극적으로 당연가입자 지위를 부여하지 않는 데에는 나름의 타당한 이유가 있는 것으로 보인다.

이러한 견지에서 본다면 18세 이상 27세 미만의 청년에게 독특한 가입자 지위를 부여하는 것은 제도를 탄력적으로 운영하기 위한 일환으로 이해할 수 있을 것이다. 교육과정 중에 있거나 생애 주된 일자리로의 이행을 준비하여 경제활동 상태의 변동이 잦은 청년층의 생애 주기 상의 특징을 고려하면 연금제도 내에서 청년에게 고정적인 가입자 지위를 부여하고 관리하기 보다는 제도를 탄력적으로 운영하는 것이 보다 효율적일 수 있다. 그러나 이렇게 현행의 국민연금제도가 18세 이상 27세 미만이라는 특정한 연령 구간에 속하는 사람들에게 특수한 가입자 지위를 부여하도록 설계된 이유를 살펴보았음에도 불구하고 여전히 해결되지 않은 문제가 남아 있다. 청년시기의 경제활동 인구의 경제활동 참여율이 낮은 실정을 참작하더라도 청년 인구의 국민연금 가입률은 타 인구집단에 현저하게 저조한 수치를 보이고 있기 때문이다([표 2]). 그리고 한편으로는 18세 이상 27세 미만 사이의 인구가 학업 등의 이유로 경제활동에 참여하는 비중이 낮다고 하더라도 적용제외 대상으로 분류되어야 할 만큼 경제활동에 참여하는 비중이 낮은지에 대해서도 여전히 의문이 남아있다.

3) 통계청의 경제활동인구조사에 따르면 경제활동 인구 중 대졸자가 차지하는 비중이 1980년대에는 6.7%였으나 점차 상승해 2000년에는 24.6%, 2005년에는 32.3%, 2012년에는 41%에 달하는 것으로 나타났다. 또한 고졸자의 대학진학률은 1990년대 초반까지 30%대를 유지하다가 점차 상승하여 2008년에는 83.4%까지 증가하였다.

이에 아래의 [표 1]을 통해 청년층의 2010년부터 2016년까지 경제활동참가율과 고용률 추이를 살펴보았다. 2016년 기준 15세 이상 29세 인구의 경제활동참가율은 46.9%, 고용률은 42.3%으로 나타났다. 20세 이상 인구 집단을 세부 연령별로 살펴보면 25~29세 인구에서는 76.7%가, 20~24세 인구에서는 51.6%가 경제활동에 참여하고 있었다. 고용률의 경우는 25~29세 경제활동참가자의 69.6%가, 20~24세 경제활동참가자의 46%가 취업자에 해당되는 것으로 확인되었다. 즉, 이를 통해 20세 이상 청년층의 경우 경제활동에 참여하는 비중이 상당하다는 것을 알 수 있다. 그리고 경제활동참가율과 고용률은 2010년 이후 꾸준히 증가하는 모습을 보이고 있다. 청년층 고용난이 심화되는 가운데 경제활동참가율과 고용률이 증가하는 것은 청년들이 안정적이고 질 좋은 일자리로 이행하는 과정에서 교두보로 삼을 수 있는 임시적이고 단기적인 일자리를 모색하는 과정이 수치를 통해 드러난 것이라 해석할 수 있을 것이다.

청년층의 경제활동에서 염두해야 할 또 한 가지 중요한 사안은 노동시장 참여와 학업을 병행하는 경우이다. 현행의 국민연금제도에서는 소득활동을 하지 않는 사유로 학업을 들고 있으나 오늘날 많은 청년들이 학업과 아르바이트를 병행하고 있다. 2017년 취업상태에 있는 15세 이상 29세 이하 인구 중 재학 및 휴학상태라고 밝힌 ‘재학 중 취업자’의 비중은 20.7%에 달한다(이정아, 2017). 이는 청년 취업자 100명 중 20명은 학업과 근로를 병행한다는 것을 의미한다. ‘재학 중 취업자’ 비중은 2000년 이후 2014년까지 꾸준한 상승세를 보여 왔는데, 2011년 15~29세 취업자 중 재학 및 휴학상태인 경우는 14.%였으나 이 수치는 2014년 23.5%까지 증가하였다(윤정혜, 2012). 이를 통해 2000년대 이후에는 청년 취업자 100명 가운데 15명에서 20명 남짓의 사람들이 일과 학업을 병행해왔음을 알 수 있다.

[표 1] 청년층(15~29)세 경제활동 총괄 (단위: 천명)

	연령	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
경제활동인구 (경제활동참가율)	15~29세	4,254 (43.8)	4,199 (43.8)	4,156 (43.7)	4,124 (43.2)	4,255 (44.8)	4,335 (45.7)	4,420 (46.9)
	15~19세	232 (6.9)	254 (7.6)	253 (7.7)	250 (7.7)	269 (8.4)	274 (8.8)	266 (8.9)
	20~24세	1,293 (48.9)	1,281 (48.0)	1,373 (48.9)	1,407 (47.6)	1,513 (49.9)	1,589 (51.6)	1,589 (51.6)
	25~29세	2,729 (73.3)	2,664 (74.6)	2,530 (74.1)	2,467 (74.1)	2,472 (75.4)	2,473 (75.1)	2,565 (76.7)
취업자 (고용률)	15~29세	3,914 (40.3)	3,879 (40.5)	3,843 (40.4)	3,793 (39.7)	3,870 (40.7)	3,938 (41.5)	3,985 (42.3)
	15~19세	204 (6.1)	227 (6.8)	231 (7.0)	224 (6.9)	244 (7.7)	245 (7.9)	240 (8.0)
	20~24세	1,171 (44.3)	1,160 (43.5)	1,249 (44.5)	1,278 (43.2)	1,359 (44.8)	1,422 (46.1)	1,417 (46.0)
	25~29세	2,539 (68.2)	2,492 (69.7)	2,363 (69.2)	2,291 (68.8)	2,266 (69.1)	2,272 (69.0)	2,329 (69.6)

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도 1월

## 2. 청년의 국민연금 가입 현황과 실태

앞서 간단히 논의한 바와 같이 20대 이하 연령대의 경제활동인구의 경제활동참가율과 고용률이 상당한 수준임에도 불구하고 청년층의 국민연금 가입률은 매우 저조한 상황이다. [표 3]은 2017년 3월 기준 연령별 국민연금 가입자의 규모와 이에 대한 경제활동인구 및 취업자 대비 비중에 관한 정보를 담고 있다. 35세 이상 59세 이하 인구의 국민연금 가입률을 기준으로 18세 이상 34세 이하 청년층의 국민연금 가입률을 비교하였을 때 청년층 국민연금 가입률은 현저히 낮은 수치를 보이고 있다. 먼저 총인구수 대비 가입자의 비중을 보면 35~59세 인구의 71.3%가 국민연금에 가입하고 있는 것과 달리 18~34세 인구의 경우 54.7%만이 국민연금에 가입하고 있다. 그러나 세부연령별로 보면 20대 후반 연령대에서는 국민연금 가입률이 35~59세 인구의 국민연금 가입률을 상회하는 모습을 보이기도 한다. 다음으로 경제활동인구 대비 국민연금 가입자 비중을 살펴보면 35~59세 인구의 경제활동인구 대비 가입률이 94.1%에 달하는 것과 달리 18~34세 경제활동 인구의 경우는 87.7%만이 국민연금에 가입하고 있다. 이 수치 또한 청년 인구의 세부 연령별로 차이를 보이는데 20, 21세에서는 국민연금 가입률이 90%를 상회하나, 22세부터 26세까지는 80%를 넘나드는 모습을 보이고 있다. 20대 후반부에 가서는 경제활동대비 국민연금 가입률이 35~59세 인구의 수치에 가까워지는데, 28세의 경우에만 이 값이 90%를 밑도는 것으로 확인되었다.

또한 [표 2]에는 2015년 12월을 기준으로 국민연금 보험료 납부 개월 수에 대한 제시되어 있다. 현행의 국민연금법 제도 하에서 완전연금 수령을 위한 가입기간은 40년이다. 20세부터 경제활동을 시작한다고 가정하였을 때 하였을 때 60세까지 빠짐없이 연금 보험료를 납부할 시 달성할 수 있다. 그러나 20대 청년층의 보험료 납부 개월 수를 보았을 때 이들 중 완전노령연금을 수급하는 청년은 매우 드물 것임을 예견할 수 있다. 29세 사업장 가입자는 평균적으로 51개월의 가입이력을 갖는 것으로 나오는데, 이들이 완전 노령연금을 수급하기 위해서는 35.75년 이상 꾸준한 가입이력을 확보해야 한다. 이러한 문제에 대하여 강성호와 김태완(2011)은 청년(18~29세)과 전체 연령대의 국민연금 가입률 추이를 비교하였다. 청년층의 국민연금 가입률은 1998년도에는 18.9%에 불과하였으나 2010년 31.3%까지 꾸준히 상승했다. 그러나 동 기간 전체 연령대 가입률은 17.9%에서 44.9%로 증가한 것을 보았을

때 청년층 국민연금 가입률이 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다.

[표 2] 연령별 국민연금 가입 현황과 연금보험료 납부기간 (단위: 천명, 개월)

연령	총인구수대비		경활인구대비		사업장가입자		지역가입자				전체 가입자 수
	인구수	가입자%	인구수	가입자%	수	평균 납부월*	소득 신고자	납부 예외자	임의 가입자	평균 납부월*	
18~19	1,297	10.9	245	57.8	98.4	5	1.0	41.0	0.9	5	141
20	676	22.2	164	91.4	66.3	12	1.6	81.4	0.6	8	150
21	703	28.1	205	96.5	90.7	14	2.8	103	0.7	9	197
22	711	35.8	325	78.4	143	15	4.0	107	0.8	11	255
23	707	44.7	360	87.7	196	17	6.0	114	0.8	12	316
24	725	52.1	498	75.9	252	21	8.8	116	0.8	14	378
25	708	58.3	510	80.9	290	26	11.9	110	0.8	16	413
26	647	63.7	513	80.2	210	31	14.2	97	0.7	19	412
27	636	74.9	507	93.9	321	37	18.6	135	0.2	21	476
28	626	79.3	561	88.6	329	44	21.8	145	0.4	25	497
29	617	78.7	513	94.7	331	51	25.1	129	0.6	28	486
30~34	3,451	74.6	2,782	92.6	1,792	76	215.0	560	9.7	43	2,575
18~34	11,505	54.7	7,183	87.7	4,208	51	330.7	1,740	17.0	36	6,296
35~59	21,259	71.3	16,108	94.1	8,994	150	3,545.3	2,326	296.7	102	15,162

주) 가입자 현황은 2017년 3월 말 기준. \*가입기간 현황은 2015년 12월 기준.

자료: 국민연금공단 내부자료, 통계청 2017 주민등록인구현황, 정인영 외(2016)에서 재구성.

## 2. 청년의 국민연금 사각지대와 노동시장 참여-국민연금 가입 간의 정합성

이렇듯 청년층의 국민연금 가입률이 저조하고 가입기간이 짧은 모습은 통해 청년기의 국민연금 가입이 수급권 확보에 관한 문제나 저연금 문제로 비화될 가능성이 있음 시사한다. 국민연금 가입이력이 최소가입기간(10년)을 채우지 못하여 연금 수급권을 확보하지 못하거나 완전연금을 획득하는 데 필요한 가입기간(40년)과 괴리되어 적정 소득의 실질 소득대체율을 보장받지 못하는 문제로 이어질 수 있기 때문이다. 따라서 청년 시기의 국민연금 가입 문제는

결국 국민연금의 보장성 문제와도 관련된다. 연금의 보장성과 관련된 기존의 논의들은 ‘사각지대’의 개념을 통해 이를 다루고 있다. 일반적으로 사각지대는 노인 인구가 연금을 수급하지 못하거나(무연금), 수급하더라도 그 액수가 적은 경우(저연금)을 의미한다. 그러나 국민연금의 가입자 측면에서 국민연금 제도에 원활히 포섭되지 못하는 경우에도 국민연금의 사각지대가 존재한다고 볼 수 있다(권혁진, 2012). 따라서 청년층에서 국민연금 가입이 저조하게 나타나는 문제는 사각지대 개념을 통해 보다 상세히 살펴볼 수 있다.

가입자 측면에서의 국민연금 사각지대는 국민연금에 가입하지 못하는 상태를 의미하는데, 이는 다시 국민연금이 제도적으로 가입대상으로 포괄하고 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 나뉜다. 전자를 제도 내 사각지대, 후자를 제도 외 사각지대라고 부른다. 청년층의 경우 경제활동에 참여하는 경우와 그렇지 않은 경우에 따라 제도 내 사각지대에 놓일 수도, 제도 외 사각지대에 놓일 수도 있다. 제도 내 사각지대는 경제활동에 참여하고 있으며 당연적용사업장에 종사하는 경우에 해당된다. 제도 외 사각지대는 경제활동에 참여하고 있으나 당연사업장에 종사하지 않거나 국민연금법에서 한정하는 근로자<sup>4)</sup>로서 지위를 획득하지 못할 시 혹은 경제활동 자체에 참여하고 있지 못할 시 속하게 될 수 있다.

[표 3] 가입 측면에서의 국민연금 사각지대

국민연금 가입	사각지대 유형	경제활동 참여 유무
가입		
미가입/미납	①제도 내 사각	㉠ 참여 - 당연 적용 사업장 종사(미가입)
	②제도 외 사각	㉡ 참여 - 당연 적용 사업장이 아닌 사업장에 종사하거나 근로자가 아닐 경우(미적용)
		㉢ 비참여

따라서 본고가 확인하고자 하는 바인 ‘노동시장 참여와 국민연금 가입의 정합성’은

4) 「국민연금법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1항제1호 단서에 따라 근로자에서 제외되는 사람은 다음과 같다.  
 1. 일용근로자나 1개월 미만의 기간을 정하여 사용되는 근로자. 다만, 1개월 이상 계속 사용되는 경우는 그러하지 아니하다.  
 2. 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자  
 3. 법인의 이사 중 제3조제1항제2호에 따른 소득이 없는 사람  
 4. 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자. 다만, 해당 단시간근로자 중 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다.  
 가. 「고등교육법 시행령」 제7조제3호에 따른 시간강사  
 나. 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람

가입의 사각지대 중에서도 ①번 제도 내 사각과 ②번 제도 외 사각 중에서도 경제활동에 참여함에도 불구하고 국민연금에 가입하지 못하는 미적용의 문제를 중심으로 검토될 것이다. 전체 노동시장 참여 기간/횟수와 ‘①제도 내 사각’ 및 ‘②-㉠ 제도 외 사각(미적용)’ 에 머무는 기간/횟수 간의 비교를 통해 ‘노동시장 참여와 국민연금 가입의 정합성’ 을 검토하고자 한다.

그러나 한 가지 유념할 점은 청년층이 경제활동에 참여하더라도 국민연금에 가입하지 못하는 경우(제도 외 사각, 미적용) 그 원인은 두 가지라는 점이다. 첫째는 청년이 일하는 사업장이 국민연금의 당연적용 사업장으로 인정되지 않는 경우 혹은 청년의 경제활동 참여가 ‘근로’ 로 인정받지 못하는 경우이다. 예를 들면 한 청년이 일주일에 60시간미만 일하는 아르바이트를 하는 경우의 미가입은 국민연금 적용대상이 아니기 때문인 것이다. 이 경우 청년의 국민연금 미가입은 국민연금 가입의 의무를 다하지 않은 것은 아니다.

둘째, 앞서와 달리 청년이 일하는 곳이 국민연금 적용 제외 사업장이 아니거나 청년의 일이 ‘근로’ 로 인정받을 수 있는 경우에도 청년이 국민연금에 가입하지 않고 있다면 이것의 원인은 기여 회피(evasion)이라 말할 수 있다. 2017년을 기준으로 했을 때 주 60시간 이상 근로자로서 1인 이상의 기업에서 일하는 청년이 국민연금에 가입하지 않았다면 국민연금 가입의 의무를 다 하지 않은 것이다. 이 경우 사업주가 가입을 회피한 것일 수 있으며 국민연금 보험료를 내는 피고용인과 공모가 이루어진 것일 수도 있다(Gillion et al., 2000: 251-279). 따라서 청년층의 경제활동 참여에 따른 국민연금 가입 실태와 원인을 알기 위해서는 국민연금 적용 대상을 명확하게 파악해야 한다. 이를 유념하지 않고 청년의 경제활동 참여와 국민연금 가입의 관계를 보게 되면 경제활동 참여와 국민연금 가입이 매칭되지 않는 부분을 확대해석할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 국민연금법은 18세 이상 27세 미만인 자로서 소득이 없는 자를 적용 대상에서 제외하고 있는데, 이러한 ‘적용제외’ 조항이 만들어진 연월은 1988년 국민연금법이 만들어졌을 당시 소득활동을 전제로 가입자를 유치하였으나 1995년과 1999년을 거치면서 농어촌 및 도시지역으로 국민연금을 확대하게 된 것에 연월을 둔다(우해봉·최은아, 2009). 국민연금제도는 지역가입자를 확대와 함께 사업장 가입자의 범위 또한 점진적으로 늘려나간 연혁을 가지고 있다(이용하 외, 2015). 근로자가 사업장 가입자로 편입되기 위해서는

① 일하고 있는 사업장이 국민연금의 적용 대상이어야 하며, 동시에 ② 근로자가 「국민연금법 시행령」 제2조에 의거 근로자에서 제외되는 사람이어서는 안 된다.

[표 4]에는 국민연금 가입 대상의 기준이 되는 적용 사업장 기준과 적용 대상 근로자 기준의 변천이 정리되어 있다. 1998년 이후 국민연금은 당연적용 사업장 적용 대상을 근로자 10인 이상에서 1992년 5인 이상으로 확대하였다. 2003년에는 5인 미만 사업장으로 확대하는 단계적 절차를 밟았는데, 2003년 7월에는 법인 및 전문직종 사업장에 한해 가입대상을 확대하였고(1단계) 2004년 7월에는 1단계 적용대상이 아닌 5인 미만 사업장 중 2003.7.1. 일 현재 국민건강보험 또는 고용보험에 가입한 사업장을 가입대상으로 포섭하였다. 2006년에는 비로소 1인 근로자 1인 이상 사업장으로 가입대상 사업장을 확대하였다.

적용대상 근로자 요건 또한 이후 점차로 확대되었다. 1998년 일용직, 임시직 근로자의 경우 국민연금에 가입하기 위해서는 3개월을 초과하여 계속 사용되었어야 했으며, 시간제 근로자는 근로자에서 제외되었다. 2003년에는 계속 사용 근로 기준이 3개월에서 1개월로 약화되었고, 시간제 근로자의 경우 1개월 이상 월 80간 이상 일하는 자에 한해 적용대상에 포함시켰다. 2007년 4월에는 건설일용직 근로자를 사업장가입자로 편입 확대하기 위하여 ‘사후정산제도’를 도입하였으며, 2010년에는 60시간 미만 단시간 근로자 중 생업을 목적으로 3개월 이상 근로를 제공하기로 한 대학시간강사와 사용자 동의를 받아 적용을 희망하는 사람으로 확대되었다. 또 2015년 7월에는 둘 이상 사업장에서 근로시간의 합이 60시간 이상인 경우이면서 근로자가 국민연금에 가입하기를 희망하는 경우까지 적용대상을 확대하였다.

이상에서는 지금 살펴본 국민연금 적용대상 기준을 가지고 청년층의 경제활동 참여 이력과 국민연금 가입이력을 살펴보고 둘 간의 정합성을 검토해보고자 한다.



[표 4] 국민연금 제도 가입자 확대 연혁

		1998.1	1992.1	2003.7	2004.7	2006.1	2007.4	2010.9	2011	2015.7
적용 사업장	사업장 규모	10인 이상(제외: 소재지가 일정치 않는 경우)	5인 이상 (제외: 좌동)	5인 미만 사업 장 중 법인 및 전문직종 사업장*	1단계 적용대상이 아닌 5인미만 사업장중 2003.7.1.일현재 국민건강보험또는고용보험에가입한 사업장	1인 이상(제외: 좌동)			좌동	
적용 대상 근로자	일용직, 임시직	3월을 이상 고용된 근로자	좌동	1개월 이상 고용된 근로자	좌동					
	건설일용직						건설일용직 근로자 사업장가입자로의 편입 확대			
	시간제	근로자에서 제외	근로자에서 제외	1개월 이상, 월 80시간 이상 일하는 사람	좌동	좌동	좌동	1개월 이상, 월 60시간 이상 일하는 사람 - 월60시간 미만인 단시간근로자 중 생업목적으로 3개월 이상 근로를 제공하기로 한 대학시간강사 - 사용자 동의를 받아 근로자 적용 희망 하는 사람 (2015.7) 둘 이상 사업장에서의 근로시간의 합이 60시간 이상인 경우 근로자가 희망하는 경우(완전 임의적용)에 한해 사업장가입자로 편입이 가능하도록 하였음(둘 이상 사업장에 근로를 제공하면서 각 사업장의 1개월 소정근로시간의 합이 60시간 이상인 사람으로서 1개월 소정근로시간이 60시간 미만인 사업장에서 근로자로 적용되기를 희망하는 사람)		

주) 전문직종 사업장은 통계법 제17조 규정에 의한 한국표준산업분류중 의약품 및 의료용품 소매업(약국에 한함), 부동산감정업, 변호사업(공증인업 포함), 변리사업, 법무사업, 공인회계사업, 세무사업(관세사업 포함), 건축설계 및 관련서비스업(건축사업에 한함), 병의원, 수의업에 해당하는 사업장으로 함.

자료: 국민연금법, 국민연금법 시행령(각년도), 알기쉬운 국민연금(사업장 실무안내), 이용하·김원섭·최인덕(2015)에서 정리.

### Ⅲ. 선행연구 검토

본고의 연구문제를 해결하기 위하여 그간 알려진 청년층의 국민연금 가입에 관한 논의와 청년층 노동시장 참여 행태에 대한 논의를 살펴보았다. 청년층 국민연금 가입에 관한 논의는 청년층의 노동시장 참여 특성으로부터 발현되는 사각지대 문제와 미래에 예상되는 소득대체율과 가입기간 등 추계방식에 의존한 연구들이 진행된 바 있다. 청년층 노동시장에 관한 연구로는 저고용 고실업의 전반적인 현황, 추세와 변화 밝히는 연구과 청년의 노동시장 이행 과정을 다루는 연구가 있었다.

#### 1. 청년층 국민연금 가입에 관한 연구

현재 국민연금 제도와 관련하여 청년층만을 표적으로 한 연구는 활발하게 진행되지 않은 실정이다. 청년층의 경우 국민연금 가입이력이 아직 완결되지 않은 관계로 청년층의 가입문제는 추계방식으로 다뤄져야 하는 한계가 있기 때문이다. 청년층만을 대상으로 국민연금 가입 문제를 다룬 연구로는 강성호·김태완(2011)의 연구가 대표적인데 이들은 청년 실업 문제에 초점을 두고 청년기 실업 경험 유무가 이후의 연금 수급권 획득에 미치는 영향을 시뮬레이션 방식을 통해 제시하였다. 연구 결과 청년기 실업 경험이 연금 수급권 획득에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나왔지만, 이들이 직접 연구의 한계로 밝히고 있듯 각종 가정치를 기반으로 한 시뮬레이션 결과를 기반으로 한 해석이라는 점에서 연구 결과가 다소 불완전한 부분이 있다.

한정림과 우해봉(2014)은 청년층만을 대상으로 한 것은 아니나, 출생 코호트별로 국민연금 수급권 사각지대 문제와 급여 수준을 추계하였다. 분석 결과 1970년대 이후출생코호트의 경우 초기 코호트에 비해 수급권 획득 비중은 높게 나왔다. 그러나 국민연금 가입기간이 목표수준(40년)에 미달되어 급여 수준의 적정성 차원에서의 문제는 해결되지 않을 것으로 예견된다. 이는 청년기 동안의 국민연금에 충실히 가입하기 어려운 현실적인 상황에 잘 부합하는 결과라고 할 수 있다. 이에 한정림과 우해봉은 국민연금 급여수준의 적정성을 제고하기 위한 방안으로 청년기 가입기간 보다는 중고령층의 가입기간을 높이는 방식이 보다 현실적인 대안이 될 수 있을 것이라 보았다.

이렇듯 가입기간 상의 문제는 가입연령의 타당성 문제로 이어지게 되는데, 이에 김성숙·홍성호(2011)는 가입연령 하한 18세와 상한 60세 기준을 현실화하기 위해서 가입연령 상하한 부근 연령층의 근로활동과 국민연금 가입 상태에 대한 분석을 통해 상하한 설정의 타당성을 검토하였다.

검토 결과 가입연령 하한의 경우는 대부분의 고졸인구가 대학에 진학한다는 점에서 다소 낮다는 점을 인정하지만, 이 연령대의 인구가 소득활동을 시작하면 가능한 한 가입을 유도하여 납부이력을 좀 더 일찍 쌓을 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 현재 상태를 유지하는 것이 타당하다는 결론을 내리고 있다.

이 외에 청년층의 국민연금과 관련된 논의는 청년인구 집단 내부에서 진행되기 보다는 특정 근로계층이나 전체 연령대에서 국민연금 가입에 관한 연구에서 부분적으로 다루지고 있다. 인구사회학적 요인으로 연령이 국민연금 가입에 미치는 영향을 분석한 연구에서는 연령이 높아질수록 보험료 납부비율이 높아지고 국민연금에 포괄될 가능성이 높아지는 것으로 나온다(김성숙·강성호, 2004; 석재은, 2003; 김태은, 2012; 김상진, 2009). 이는 연령이 높아질수록 연금 수급에 대한 기대가 커지고 연금보험료 납부에 시간선택도 효과가 존재하기 때문인 것으로 설명된다(김창오, 2015).

그러나 다른 효과가 통제되었을 때 연령이 개별적으로 국민연금 가입에 유의미한 영향을 미치는 것은 아니라는 연구결과도 보고된 바 있다. 국민연금 가입에 연령과 같은 인적 특성이 개별적으로 영향을 미치기 보다는 노동시장 고용형태, 사업장 규모 등의 노동시장의 구조적인 측면이 연령과 결합되어 영향을 미치는 것으로 나타났다(김수완, 2009; 권혁진, 2012; 한신실, 2013). 때문에 청년층의 노동시장 참여와 국민연금 가입의 정합성을 확인하기 위해서는 청년층의 노동시장 참여 형태를 확인하는 것은 필수불가결한 과정이라고 할 수 있겠다. 이에 다음 부분에서는 청년층 노동시장 참여에 관한 선행연구를 검토하였다.

## 2. 청년층 노동시장 참여에 관한 연구

청년층 노동시장 참여에 관한 연구는 고실업과 저고용, 청년 인력의 유휴와 등 현 실태를 분석하고 취업자 감소와 실업 증가 요인을 밝힌 연구들이 다수 진행되어 있다(정재우, 2014; 조문경, 2015; 김유빈, 2015). 이들 연구에서 청년층의 노동시장 문제로 고학력화 현상과 과도한 노동공급 경쟁, 학교교육과 산업현상 사이의 미스매치, 괜찮은 일자리(decent job)의 부족, 청년 유휴화 현상 혹은 NEET(Not in Education, Employment or Training)화 등이 중점적으로 다뤄지고 있다. 이러한 변화를 문혜진(2013)은 수요 측면과 공급 측면의 변화로 나누어 설명했는데 일자리 수요 측면에서는 대기업 일자리 감소와 비정규직 증가가 청년층 이직과 경제활동참여를 감소시킨 것으로 보인다. 공급 측면의 변화로는 청년인구 감소와 학력 수준 상승이 있었다.

청년 고용과 실업의 전반적인 변화를 청년층의 일자리 이행과 경력의 차원에서 분석한 연구 또한 다수 진행되어 있다. 첫 일자리로의 이행에 초점을 둔 연구는 취업 여부, 이행 시기, 일자리의 질(정규직 여부, 대기업 여부, 임금) 등 이행의 결과에 초점을 두고 있다(박미희·홍백의, 2014). 그러나 이와 같은 방식으로는 개인이 노동 생애에서 발생하는 구체적인 변화 양상을 포착하지 못하기 때문에 노동이행 전 과정을 살펴보는 연구가 몇 가지가 노동이동에 관한 연구를 뒷받침할 수 있는 자료가 축적되면서 시도되고 있다(이병희, 2002; 문혜진, 2013; 박미희·홍백의, 2014; 박진희·김용현, 2010; 이병희 외, 2010; 권혁진·유호선, 2011).

그러나 이들 연구는 학교-고용 이행에 초점을 두고 있어 정규 학교교육을 마친 후 일자리 이동 과정을 살피고 있다는 점에서 청년층 전체의 이질적인 노동이행 행태를 확인하기에는 한계가 있다. 노동시장에 안착하지 못하고 임시·일용직은 전전하거나 비경황상태로 남아있는 고졸자 청년 혹은 비싼 등록금 등의 경제적인 이유로 학업과 노동을 병행해야 하는 대학생과 같은 청년층 내부에 존재하는 다양한 노동시장 참여 형태를 포착하지 못하기 때문이다. 이에 박성재(2014)는 청년층 경력에 관한 연구가 대졸 이상 고학력자의 학교=노동시장 이행에만 몰두하여 저학력 청년층이 정책 대상에서 소외된 문제에 천착하여 고졸자의 초기 경력형성에 관한 연구를 진행한 바 있다. 그리고 윤정혜(2012)와 김성훈(2011)은 청년층이 재학 중 경험하는 일자리 경험을 연구 주제로 다루고 있다.

## IV. 연구방법

### 1. 분석대상과 분석자료

본 연구는 ‘청년 시기’ 동안의 노동시장 참여가 국민연금 가입 간의 정합성을 검토하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 연구는 ‘청년 시기’ 를 국민연금법 제9조 3항에 의거하여 당연 적용 대상에서 제외되는 만 18세 이상 27세 미만의 기간으로 정의하였다. 현행의 국민연금법은 만 18세 이상 27세 미만의 시기를 학업과 군복무 등의 이유로 노동시장에 참여하지 못하는 경우 국민연금 가입 의무를 이행하지 않아도 되는 기간으로 인정하고 있다. 그러나 본고가 제기하는 문제는 이러한 ‘청년 시기’ 동안에도 노동시장에 참여하는 청년들이 존재하며, 노동시장에 참여함에도 불구하고 국민연금 가입자 지위를 누리지 못해 가입 측면에서의 사각지대 문제가 발생한다는 것이다. 이에 본 연구는 청년을 연령 기준으로 정의하는 것에는 여러 가지 비판<sup>5)</sup>이 존재함에도 불구하고, 9년(108개월)에 걸친 18~26세 시기를 ‘청년 시기’ 로 상정하였다.

연구를 위한 분석 자료로는 「한국노동패널(이하 노동패널)」을 채택하였다. 국내에 이용 가능한 패널 데이터 중에서 9년에 걸친 ‘청년 시기’ 동안의 노동이력과 종사한 일자리에서의 국민연금 가입 여부에 관한 정보를 모두 가지고 있는 자료는 노동패널이 유일하다. 노동패널의 모집단은 제주도와 군부지역을 제외한 도시 거주 가구와 15세 이상 개인이며, 1998년 1차 조사를 시작으로 18차년도(2015)까지 조사가 완료된 상황이다. 한국노동패널의 원표본 유지율은 2차년도(1999년) 88%, 3차년도(2000년) 81%, 4차년도(2001년) 77% 이후 표본 유지율은 안정화되어 매해 약 1%포인트 감소하여, 18차년도(2015년)에 68.4%의 표본유지율을 나타내고 있다. 기본적인 설문 구조는 가구용 설문, 개인용 설문, 부가조사 설문으로 구성되며, 개인용설문의 일자리 관련 정보를 통합한 직업력 자료(work history)로 구성된다. 이 연구에서는 2~18차년도의 개인 설문(신규용 포함)과 직업력 자료를 활용하였다.

연구 대상은 이용 가능한 자료의 범위와 연구 목적을 함께 감안하여 1981년생부터 1989년생 까지 9개의 출생 코호트로 구성된 총 305명을 선정하였다. 연구 대상을 선정하기 위해 사용된 기준은 다음과 같다. 첫째, 분석자료로 선정한 노동패널에서 노동시장 참여 이력과 국민연금 가입이

5) Bois-Reymond & Blasco(2003)에 따르면 청년기는 연령을 기준으로 정의될 수 있는 고정된 생애단계가 아니며 이행의 조건이 변화함에 따라 새롭게 사회적으로 구성되는 것으로 보아야 한다(김영·황정미, 2013에서 재인용). 또한 여러 논자들 사이에서 누가 ‘청년’ 으로 호명 될 수 있는가에 관한 문제를 놓고 의견이 분분한 상황이다(김홍중, 2015; 김선기, 2016)

력을 동시에 파악할 수 있는 문항을 기준으로 관측 시작 시점을 정하였다. 둘째, 만 18세부터 26세까지 총 9년에 걸친 ‘청년 시기’ 를 좌측절단과 우측절단 없이 총체적으로 파악할 수 있는 범위 내에서 분석 대상을 선정하였다. 첫 번째 기준에 따라 해당 일자리에서의 사회보험 가입 여부를 묻는 문항이 설계된 2차 년도(1999년) 조사를 기점으로 분석 대상을 선정하였다. 그리고 이 과정에서 연구 대상을 임금근로자로 한정하게 되었는데 2차 년도부터 조사된 사회보험 가입 여부는 임금근로자만을 대상으로 하고 있기 때문이다. 비임금근로자의 국민연금 보험료 납부를 묻는 문항은 11차 년도 조사부터 설계되어 이 문항을 이용할 시 9년에 걸친 ‘청년 시기’ 를 온전히 관측하지 못해 본래의 연구 목적을 달성할 수 없게 된다. 이에 본 연구는 비임금근로자를 분석 대상에 포괄하지 않은 한계에도 불구하고 노동패널은 2차 조사부터 이용하게 되었다.

이후 두 번째 기준에 따라 2차 년도에 만 18세에 해당하는 1981년생 코호트는 26세가 되는 10차 년도 시점까지를 종단 추적하고, 3차 년도에 만 18세에 해당하는 1982년생 코호트는 26세가 되는 11차 년도 시점까지를 종단 추적했다. 순차적으로 출생년도를 뒤로 당겼을 때 분석대상에 마지막으로 포함되는 코호트는 10차 년도에 만 18세가 되는 1989년생으로 이 출생 코호트는 가장 최근에 공개된 18차 년도 조사까지 종단 추적했다. 결과적으로 최종 분석대상으로는 채택된 사례는 2차 년도 자료부터 10차 년도 자료까지 각 차수별로 만 18세에 해당하는 임금 근로자가 26세까지 9년 동안 매 차수 빠짐없이 조사에 응하여 완전 균형패널이 성립되는 경우이다. 이 과정에서 한 가지 추가적으로 염두 한 사항은 공무원, 사학, 군인 연금에 가입한 경우는 최종 분석 대상에서 제외했다는 점이다. 그러나 본 연구는 ‘청년 시기’ 전체를 조망할 수 있는 완전균형패널을 수집하는 과정에서 병역 정보를 파악하지 못하여, 병역 의무 이행 이후 패널에 다시 합류한 분석 대상을 걸러내지 못하였다. 이러한 한계로 본 연구의 최종 분석 대상이 여성으로 치중되게 되었음을 사전에 밝힌다.

이러한 과정을 통해 본 연구는 1981년생부터 1989년생까지 9개 출생 코호트별로 만 18세 이상 26세까지의 ‘청년 기간’ 을 온전하게 관측할 수 있는 총 305명을 최종 분석 대상으로 설정하였다.

## 2. 분석 자료의 형태: 직업력 자료를 월별 자료로 전환

분석을 위해 노동패널 직업력 자료에서 ‘청년 시기’ 경험한 모든 일자리의 시작 시점과 종료 시점, 해당 일자리에서 국민연금 가입 여부를 확인한 뒤 이를 사건배열분석(sequence analysis)이 가능한 월별 자료로 전환하는 과정을 거쳤다. 조사 차수와 연령 코호트에 상관없이

‘청년 시기’는 모두에게 9년(108개월)인 것은 동일하므로 18세 1월을 시작으로 26세 12월까지 108개월 동안 노동시장 참여와 국민연금 가입이력을 확인할 수 있는 월별 데이터 셋을 생성하였다. 새로이 만들어진 108개의 변수를 중심으로 노동시장 참여와 국민연금 가입을 식별할 수 있도록 데이터를 재구조화하였다.

예를 들어 아래의 [표 5]와 같이 2차 조사부터 10차 조사까지가 ‘청년시기’에 해당하는 1981년 출생자 케이스와 10차 조사부터 18차 조사까지가 ‘청년시기’에 해당하는 1989년 출생자 케이스가 있다고 가정해보자. 그리고 두 케이스 모두 18세가 되는 해에 1월부터 4월까지 노동시장에 참여하고 있다면 노동시장 참여를 식별할 수 있는 변수(w)는 동 기간 동안에 동일한 변수 값을 갖게 된다. 그러나 1981년 출생자 케이스는 해당 일자리에 국민연금을 가입하였고, 1989년 출생자 케이스는 국민연금을 가입하지 않았다면 국민연금 가입을 식별할 수 있는 변수(p)는 동 기간 다른 변수 값을 갖게 될 것이다. 앞의 두 경우와는 달리 18세가 되는 1, 2월 동안에는 노동시장 참여 이력이 없다가 3월부터 노동시장에 참여하게 된 1987년 출생자 사례를 들면, 이 경우에는 청년 시기가 시작하는 첫째 달과 둘째 달에는 노동시장에 참여하지 않은 것으로 표시되어 있다가 셋째 달부터 노동시장 참여가 확인되게 된다. 그리고 해당 일자리 별로 국민연금 가입이력은 국민연금 가입이력을 확인할 수 있는 변수에 표시되게 된다.

[표 5] 직업력 자료를 월별 데이터셋으로 재구조화하는 과정

변수	w1	w2	w3	w4	...	w108	p1	p2	p3	p4	...	p108
1981 출생자	1	1	1	1	...	0	1	1	1	1	...	.
1989 출생자	1	1	1	1	...	1	0	0	0	0	...	0
1987 출생자	0	0	1	1	...	1	.	.	1	1	...	1

### 3. 분석방법

청년층이 노동시장에 참여하는 동안 국민연금을 얼마나 원활하게 가입하고 있는지, 그리고 청년층 내부에서 노동시장 참여와 국민연금 가입 간에 정합도에 차이를 보이는 집단들을 구별하기 위하여 사건배열분석과 군집분석을 활용하였다. 사건배열분석은 과거, 여러 시점에서 반복적으로 관찰되는 일련의 사건들을 하나의 단위로 설정하여 총체적으로 파악하고 그 유형을 구분하는데 활용되는 방법으로(한준, 2001; 최옥금, 2009; 한준·장지연, 2000; 유호선·이지은, 2011), 108개월의 ‘청년 시기’ 동안 노동시장 참여와 국민연금 가입을 통시적으로 조망하는데 있어 적절한

분석 도구를 제공한다.

사건의 배열(sequence)이 담고 있는 정보는 배열을 구성하는 상태요소(element)에 따라 달라지게 되는데, 본 연구에서는 노동시장 참여 여부와 국민연금 가입 및 적용 여부를 기준으로 [표 6]과 같이 기본적인 상태요소를 네 가지로 설정하였다. 이에 따르면 108개월의 전체 배열 중에 일자리 경력이 없는 구간에서는 1번 상태요소가 등장하며 취업 중 국민연금에 가입한 구간에는 4번 상태요소가 나오게 된다. 만약 일자리 경력이 있음에도 불구하고 종사하고 있는 사업장이 국민연금 당연적용 사업장이 아니거나 적용 대상 근로가 아닐 경우 그 구간의 배열은 상태요소 4번이 입력된다.

[표 6] 경제활동 참여 상태와 국민연금 가입 상태 별 상태요소

상태요소	①	②	③	④
경제활동 참여 상태	비취업	취업	취업	취업
국민연금 가입 상태	n/a	적용제외	미가입	가입

추가적으로 연구는 사람들이 청년 시기를 보내는 동안 상당수가 일과 학업을 병행한다는 점을 감안하여 취업상태에 있는 청년들의 일과 근로를 병행하고 있는지 여부를 확인하여 상태요소를 7개로 확장하였다. 해당 조사 차수의 최종 학력이 재학이거나 휴학인 이면서 일을 병행하고 있는 경우와 졸업인 상태에서 일을 하는 경우를 구분하여 취업자 청년을 재분류하였다.

[표 7] 학업/근로 병행에 관한 정보를 추가한 상태요소

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
경제활동 참여 상태	비취업	취업	취업	취업	취업	취업	취업
학업/근로 병행 여부	n/a	학생 신분	학생 신분	학생 신분	전업 직장인	전업 직장인	전업 직장인
국민연금 가입 상태	n/a	적용제외	미가입	가입	적용제외	미가입	가입

이렇게 노동시장 참여 상태와 국민연금 가입을 중심으로 배열을 확인한 이후, 배열들 간에 일정한 패턴이 존재하는지를 확인하기 위하여 군집분석을 실시하였다. 군집분석을 위한 배열 간 거리 계산에는 ‘최적 일치법(Optimal Matching)’을 적용하였다. 최적일치법(OM)은 서로 다른 배열을 일치시키는 데 있어 상태요소를 대체(substitution) 및 삽입/삭제(indel) 하는 조작을 몇 번이



나 가하는 것이 가장 비용 효율적인지를 타진하는 방법이다(Brziensky-fay, Kohler and Luriale, 2006). 최적 일치법은 분석 자료에 있는 n개의 배열 사이의 비교 가능한 모든 배열 간 거리(pairwise distance)를 계산하여  $n \times n$ 의 거리행렬(distance matrix)을 도출한다.

최적일치법을 적용할 때에 한 가지 유의할 점은 연구자가 대체 및 삽입/삭제 비용을 얼마로 정하는지에 따라 계산된 거리값이 달라진다는 것이다(조미라, 2017). 이에 본 연구에서는 연구자의 자의성 문제를 해소하고자 거리행렬 산출 시 ①stata 패키지 상에서의 교체비용(2)과 삽입/삭제 비용(1)의 기본 설정 값을 따르는 방식과 ②원자료의 상태요소들 간 전환 확률(transition probability)을 대체비용으로 설정하는 방식<sup>6)</sup>을 사용하였다. 이와 같은 방식으로 계산된 거리행렬에 기초하여 비슷한 사건배열을 갖는 집단을 파악하기 위해 군집분석을 시행하였다. 군집 분할에는 wards 연결법(wards linkage)을 이용하였고, 최적 군집수는 Pseudo-F 검증을 통해 도출하였다. 분석 대상 선정과 사건배열분석 및 군집분석을 거치는 분석 전 과정에서 이용한 통계패키지는 stata 13이다.

## V. 분석결과

### 1. 연구 대상의 일반적인 속성

본 연구의 분석대상 총 305명의 인구사회학적 특성과 노동시장 참여 및 국민연금 가입에 관한 현황에 대한 일반적인 특성은 다음과 같다.

앞서 고백한 바와 같이 본 연구는 ‘청년 시기’를 온전히 관측하기 위해 완전균형패널을 구축하는 과정에서 병역 기간을 고려하지 않아, 최종 분석대상의 성별이 한 쪽으로 심하게 쏠려 있는 한계를 노정한다. [표 8]에 제시된 바와 같이 분석대상 305명중 남성은 12%에 불과한 반면은 여성은 약 88%를 차지하고 있다. 출생년도의 구성 역시 균등하지 않은 모습을 보인다. 1981년 출생자가 전체 분석대상의 20%를 차지하나 1986년생 출생자부터는 차지하는 비중이 10% 미만이다. 마찬가지로 이러한 모습은 대상자 선정 과정에서의 한계를 보여준다. ‘청년 시기’ 전반을 관

---

6) 서로 이웃해 있는 상태요소들 간의 전환 확률의 평균치에 기반해 대체 비용을 계산하는 방법(meanprobdistance)을 이용하였다. 이러한 방식은 전환빈도가 높은 경우 비용이 작아지도록 가중치를 부여하고 빈도가 낮은 경우는 전환비용을 높이는 방향으로 가중치를 부여하여 거리 측정의 현실 적용성을 높이는 장점을 갖는다(조미라, 2017)

측하기 위해 완전균형패널을 수집하는 과정에서 노동패널의 원표본 유지율이 낮아지는 문제를 통제하지 못한 것이 원인일 수 있다. 교육수준의 분포는 분석대상이 만 26세가 된 시점의 상태이며, 2년제와 전문대 재학 이상의 학력을 지닌 자가 약 80%를 차지하고 있다.

다음으로 최종 분석대상의 노동시장 참여 및 국민연금 가입 현황을 살펴보면, 분석 대상 305명은 ‘청년 시기’ 동안 평균 2.45개의 일자리를 가진 경험이 있는 것으로 확인되었다. 같은 기간 동안 노동시장에 참여한 개월 수는 평균 47.08개월로, 국민연금에 가입한 기간은 평균 33.98개월인 것으로 조사되었다. 그리고 이들이 참여한 모든 일자리에서 받은 세금 공제 후 월급의 평균액은 121.7만원인 것으로 확인되었다.

[표 8] 최종 분석대상의 인구사회학적 특성과 노동시장 참여 및 국민연금 가입 현황

특성	분류	빈도수	비중(%)	특성	분류	빈도수	비중(%)
성별	남성	37	12.13	교육수준	고졸 이하	60	19.67
	여성	268	87.87		초대졸 이하	110	36.06
출생 년도	1981	59	19.34		대졸이하	122	40
	1982	52	17.05		석사재학 이상	13	4.27
	1983	44	14.43	합계	305	100	
	1984	45	14.75	노동시장 참여 및 국민연금 가입 현황			
	1985	32	10.49	항목	평균	표준편차	
	1986	21	6.89	참여 일자리 개수(개)	2.45	0.08	
	1987	27	8.85	총 노동시장 참여 기간(개월)	47.08	1.42	
	1989	25	8.2	국민연금 가입 기간(개월)	33.93	1.47	
합계		305	100	일한 전체 기간 평균 월급(만원)	121.72	2.65	

## 2. 사건배열분석과 군집분석 결과

### 1) 청년 시기 노동시장 참여-국민연금 가입의 유형과 특성: 3가지 유형을 중심으로

청년 시기 노동시장 참여와 국민연금 가입을 조합한 네 가지 상태요소를 배열분석을 통해 살펴보고 유형화한 결과는 다음과 같다. average 연결법을 통한 군집분석을 실시한 결과 아래의 [그림 1]과 같이 세 가지 유형의 군집이 확인되었다. [그림 1]은 각 군집별 배열을 그래프로 나타낸 것이다.

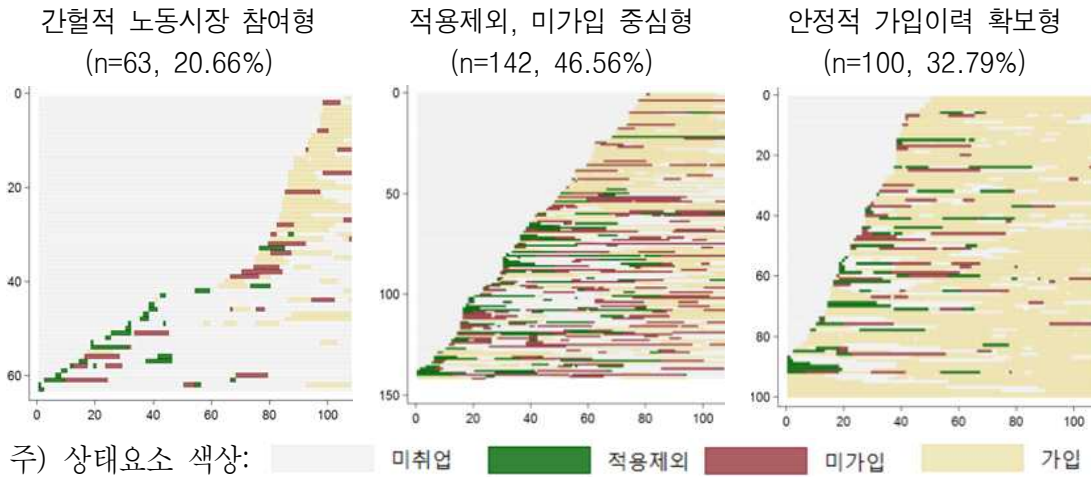
첫 번째 유형은 ‘간헐적 노동시장 참여형’으로 청년 시기 동안 노동시장에 참여하는 기간이

짧고 간헐적인 특성을 지닌다. 이 유형에 속하는 청년들은 노동시장 참여 기간이 짧기 때문에 국민연금 가입 기간 또한 짧은 특징을 보인다. 그러나 이 유형에 속한 청년들 내부에도 차이가 존재한다. 청년 시기 초중반부에 일을 시작하는 경우 청년시기 후반부에 일을 시작하는 경우보다 국민연금 적용에서 제외되는 일을 하거나 노동시장 참여와 국민연금 가입 간의 정합성이 보다 떨어지는 모습을 보인다.

두 번째 유형은 ‘적용제외, 미가입 중심형’ 으로 첫 번째 유형보다 비취업 기간에 해당하는 상태요소가 적게 등장하고 적용제외와 미가입 상태요소가 빈번하게 등장하는 특징을 보인다. 이를 통해 청년 시기 동안 일하는 기간이 상대적으로 길지만, 노동시장 참여와 국민연금 가입 간의 정합성은 전반적으로 떨어지는 청년들이 이 유형에 속한다는 것을 알 수 있다. 세 번째 유형에는 이전의 두 유형보다 노동시장 참여 기간이 길고 노동시장에 참여하는 동안 국민연금 가입이력을 안정적으로 확보하는 사람들이 속한다. 그러나 ‘적용제외, 미가입 중심형’ 과 ‘안정적 가입이력 확보형’ 도 ‘간헐적 노동시장 참여형’ 에서와 마찬가지로 이질적인 배열들이 한 데 뭉쳐져 있어 유형 내부의 차이를 확인할 수 있는 보다 세밀한 분석이 요구된다.

규모 면에서 보았을 때 ‘적용제외, 미가입 중심형’ 이 46.56%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 다음으로 큰 비중을 차지하는 유형은 ‘안정적 가입이력 확보형’ (32.79%)이며 ‘간헐적 노동시장 참여형’ 에는 분석 대상의 1/5 가량이 속하였다. 이를 통해 청년의 노동시장 참여와 국민연금 가입 간의 정합도의 전반적인 현황을 살펴볼 수 있었다. 분석 대상의 절반 정도가 ‘적용제외, 미가입 중심형’ 에 속하는 것을 보아 청년 시기의 노동시장 참여가 국민연금 가입으로 원활히 이어지지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 분석대상의 30% 이상은 일을 하는 동안 안정적으로 국민연금 가입이력을 확보하고 있었고, 20%는 청년 시기 동안 일을 하는 기간 자체가 길지 않은 것으로 확인되었다.

[그림 1] 3가지 노동시장 참여-국민연금 가입 유형(average 연결법)



다음으로는 아래의 [표 9]와 같이 각각의 유형별로 국민연금 가입과 노동시장 참여에 관한 정보를 횡수와 기간의 측면에서 살펴보았다. 청년층 노동시장 참여에서 발견되는 특징은 일자리 이동이 빈번하고 한 일자리에서 머무는 기간이 짧다는 것이다. 이에 노동시장 참여를 기간뿐만 아니라 횡수의 측면에서도 살펴보았다. 마찬가지로 국민연금 가입 이력도 몇 개월 동안 이루어졌는지와 함께 몇 개의 일자리에서 이루어졌는지를 확인하였다. 그리고 이러한 정보를 통해 ‘국민연금 가입의 정합성’ 정도를 파악하였다. 국민연금 가입의 정합성은 두 가지 방식으로 제시될 수 있는데, 하나는 전체 노동시장 참여 횡수/기간 중에 국민연금 가입 횡수/기간이 얼마인지를 보여주는 것이다. 다른 하나는 국민연금 당연 가입에서 제외되는 일자리 참여 경험은 제외하고 국민연금 적용 대상이 되는 일자리에서 일한 횡수/기간 중에 국민연금 가입 횡수/기간이 얼마인지를 보여주는 것이다. 참여 일자리 개수와 국민연금 가입 횡수는 각 상태요소가 등장하는 에피소드의 개수를, 일자리에 참여와 국민연금 가입 기간은 상태요소별 지속기간을 측정함으로써 확인할 수 있었다.

먼저 ‘간헐적 노동시장 참여형’의 특징을 살펴보면 사건배열 그래프를 통해서 확인할 수 있었던 것과 같이 이 유형에 속한 사람들은 청년 시기 동안 일자리 참여 경험이 드물고 일을 한 기간도 길지 않은 것으로 확인되었다. 이 유형에 속하는 사람들은 청년 시기에 걸쳐 평균 1.52개의 일자리에서 약 14개월 가량 일자리 경험을 보유하고 있다. 국민연금 가입은 평균적으로 0.86개의 사업장에서 이루어졌으며, 총 가입 기간은 평균 9.44개월 이었다. 이를 국민연금 가입의 정합성 측면에서 설명하면, 이 유형에 속한 사람들은 청년 시기 거쳐 간 일자리 중 60%의 일자리에서만 국민연금을 가입할 수 있었고 국민연금 가입 기간은 동 시기 전체 일한 기간의 61%에 불과하였다. 그러나 이 유형에 속하는 청년들이 일하는 일자리가 모두 당연적용 사업장인 것은 아닐 것이며 근

무 시간과 형태에 따라 국민연금 적용 제외 대상일 수 있음을 감안해야 한다. 이에 적용대상 일자리만을 가지고 국민연금 가입의 정합성을 살펴보았다. 그랬을 때 이 유형에 속하는 청년들은 청년 시기 동안 거쳐 간 일자리 중 66%에서만 국민연금 사업장 가입자 자격을 획득할 수 있었던 것으로 확인되었다. 국민연금 가입 기간은 적용대상 사업장에서 일한 기간의 64%동안 가능하였다.

‘적용제외, 미가입 중심형’에 속하는 청년들은 ‘간헐적 노동시장 참여형’에 속한 청년들보다 여러 일자리에서 장기의 일 경험을 가지고 있었다. 그렇지만 ‘안정적 가입이력 확보형’에 비해서는 일자리 이동이 잦고 근속 년수가 짧은 특징을 보였다. 이들은 청년 시기 동안 약 2.61개의 일자리에서 44.75개월 동안 일을 하였으며, 그 중 1.31개의 일자리에서 25.35개월 동안 국민연금에 가입하였다. 전체 경험한 일자리의 58.87%에서 사업장 가입이 가능하였고 적용대상 일자리를 기준으로 64.24%의 일자리에서 국민연금에 가입할 수 있었다. 기간으로는 전체 일한기간의 61%, 적용대상 사업장에 일한 기간의 65.75% 동안 국민연금에 가입하였다.

‘안정적 가입이력 확보형’에 속하는 청년들은 타 유형에 속한 청년들에 청년 기간 동안 장기적인 노동시장 참여 이력과 국민연금 가입 이력을 보유하고 있었다. 한 일자리에서 머무는 기간도 다른 유형에 속한 청년들에 비해 긴 특징을 보이는데, 이들 유형에 속하는 청년들은 평균 2.82개의 일자리에서 71.3개월 동안의 노동시장 참여 이력을 가지고 있다. 국민연금 가입은 평균 2.25개의 일자리에서 이루어졌으며 국민연금 가입기간은 66.71개월이었다. 이렇듯 ‘안정적 가입이력 확보형’에서는 노동시장 참여와 국민연금 가입의 정합성이 타 유형에 비해 월등히 높은 모습을 보인다. 이 유형에 속하는 청년들은 청년 시기 동안 경험하는 일자리의 약 70%, 국민연금 적용대상 일자리 기준으로는 74%에서 국민연금에 가입할 수 있었다. 국민연금 가입 기간은 동 기간 노동시장 총 참여기간의 86%, 국민연금 적용대상 일자리에서 일한 기간의 약 92%에 달하였다.

[표 9] 3가지 유형별 노동시장 참여-국민연금 가입의 특성

유형	통계치	개수(개)			국민연금 가입 정합성		기간(개월)			국민연금 가입 정합성	
		국민 연금 가입 (A)	경험 일자리 (B)	적용 대상 일자리 (C)	참여한 모든 일 자리 (A/B)	적용 대상 일자리 (A/C)	국민 연금 가입 (A)	노동 시장 참여 (B)	적용 대상 (C)	일자리 참여 전기간 (A/B)	적용 대상 일자리 (A/C)
간헐적 노동시장 참여형	평균	0.86	1.52	1.08	59.55%	65.61%	9.44	13.89	12.32	61.06%	64.08%
	sd	0.69	0.86	0.70	0.45	0.46	7.79	6.47	7.13	0.43	0.44
적용제외, 미가입 중심형	평균	1.31	2.61	1.88	58.87%	64.24%	25.35	44.75	38.30	61.04%	65.75%
	sd	0.82	1.38	1.16	0.36	0.39	15.64	14.97	14.17	0.37	0.37
안정적 가입이력 확보형	평균	1.99	2.82	2.27	69.98%	74.08%	61.55	71.30	66.71	86.07%	91.89%
	sd	1.02	1.24	1.18	0.27	0.33	19.30	15.52	17.34	0.19	0.14
전체 305개 배열	평균	1.44	2.45	1.84	62.65%	67.75%	33.93	47.08	42.25	69.25%	73.98%
	sd	0.96	1.33	1.17	0.36	0.39	25.63	24.79	24.31	0.36	0.35

2) 청년 시기 노동시장 참여-국민연금 가입의 세부 유형과 특성: 11가지 유형을 중심으로

앞서 언급한 바와 같이 일자리 참여의 방식과 국민연금 가입의 정합성 측면에서 고유한 특성을 갖는 세 가지 유형이 발견되었지만, 개별 유형들은 또 다시 이질적이고 다양한 특성을 지니는 배열들로 구성되어 있는 모습을 확인할 수 있었다. 따라서 노동시장 참여와 국민연금 가입의 정합성을 세 가지 유형만으로 구분하여 설명하게 되면 각 유형에 속하는 청년들의 이질적인 속성을 파악하는 데에는 한계가 따른다. 이에 본 연구는 wards 연결법을 이용하여 군집분석을 한 차례 더 수행하였다. 그 결과 Pseudo-F값을 통해 확인한 최적 군집의 수는 11개였는데, 이 11개의 유형은 노동시장 참여와 국민연금 가입의 정합성에 있어 공통된 속성을 지닌 배열을 보다 명확하게 식별할 수 있게 한다.

[그림 2]와 같이 11개로 나누어진 유형은 세 가지 상위 범주 하에 배치할 수 있다. 이는 앞서 average 연결법을 통해 확인한 군집의 특성과 같다. 1번 유형과 2번 유형의 공통적인 속성은 노동시장 참여 자체가 간헐적으로 나타난다는 것이다. 3~7번 유형은 노동시장 참여 기간과 국민연금 가입 기간에 있어서 상이한 특징을 보이고 있지만, 적용제외와 미가입이 주를 이룬다는 점에서 공통점을 지니고 있다. 8~11번 유형도 노동시장 참여 기간에는 차이가 있지만 안정적인 국민연금 가입 이력을 확보하고 있다는 공통점이 있다. 11개 유형의 규모를 보았을 때 가장 큰 비중을 차지

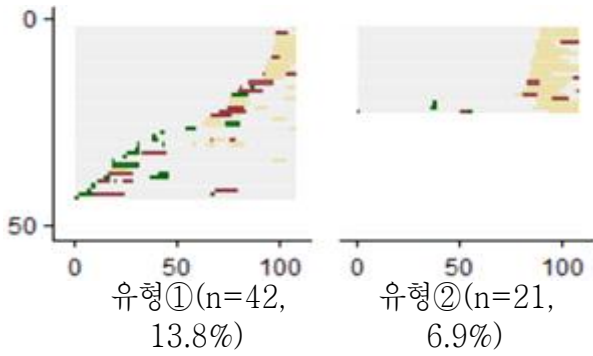
하는 유형은 5번 군집으로 분석 대상 청년의 15.4%가 이 유형에 속한다. 그 다음으로 규모가 큰 유형은 1번과 8번 유형으로 그 비중은 각각 13.8%와 13.4%이다. 4번과 7번 유형에도 10% 가량의 분석대상 청년들이 속해있으며 나머지 유형을 규모 순으로 나열하면 10, 9, 2, 6, 11, 3번 순이다.

이 11개의 유형은 정책적인 관심을 필요로 하는 주된 집단을 확인할 수 있게 해준다는 점에서 함의가 있다. ‘적용제외, 미가입형’에 속하는 다섯 개 유형과 ‘간헐적 노동시장 참여형’에 속하는 첫 번째 유형이 그러한데 이들 유형은 노동시장 참여와 국민연금 가입 간의 정합도가 낮은 노동시장 이력을 지닌 청년들이 속하기 때문이다. 이는 [그림 2]에 제시된 사건배열 그래프 상으로도 확인이 가능한데 1번과 3번, 7번 유형의 상태배열에는 적용제외와 미가입 상태요소가 빈번하게 등장한다. 그리고 이들 유형에 비해서는 적용제외와 미가입의 상태요소가 적은 편이지만 4번, 5번, 6번 유형에서도 비슷한 문제를 발견할 수 있다. 한편 2번 유형은 노동시장 참여 기간은 짧지만 짧은 기간 동안이라도 국민연금에 원활히 가입하고 있었으며, 상위범주 3에 속하는 8번부터 11번 유형에 속하는 청년시기 초반부 혹은 중반부 이후부터 노동시장에 참여해 안정적으로 국민연금 가입 이력을 확보하고 있다.

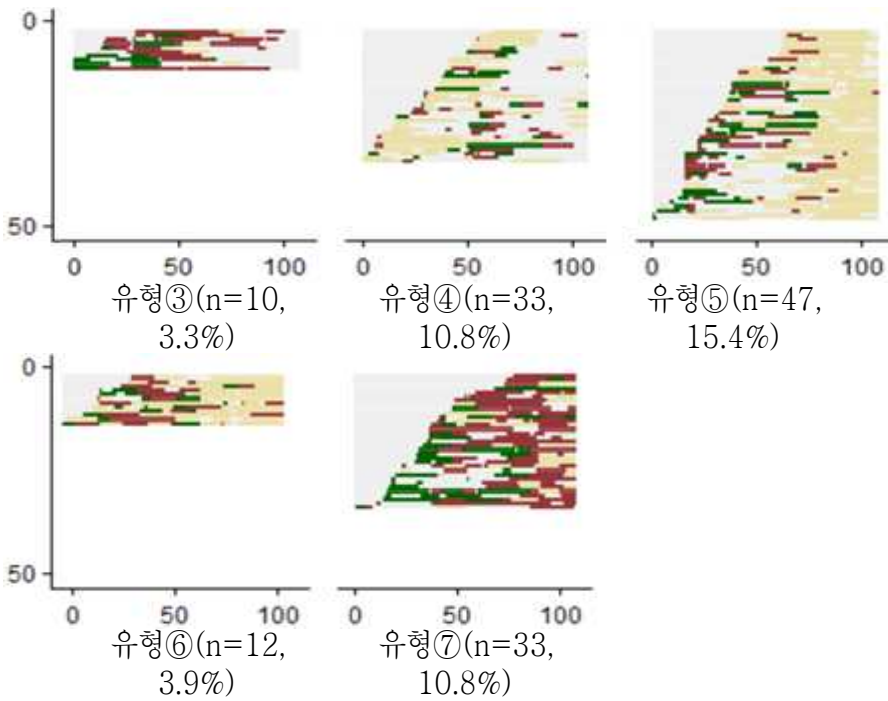
상태배열 그래프를 통해 확인한 이들 유형에서 실제로 국민연금 가입의 정합성이 어떠한지를 확인하기 위해 아래의 [표 10]과 같이 노동시장 참여와 국민연금 가입에 대한 횟수와 기간을 살펴 보았다. 주요하게 정책적 관심을 기울일 필요가 있는 1번, 3번, 6번, 7번 유형을 먼저 살펴보면 이들 유형 간에는 노동시장 참여 횟수와 기간에 있어서는 차이가 존재한다. 1번 유형의 경우는 청년 시기 동안 경험하는 일자리가 평균 155개, 노동시장 참여 기간은 10.93개월로 청년 시기 동안 노동시장 참여가 가장 짧은 사람들이 이에 속한다. 그러나 이 유형에 속하는 사람들은 짧은 시기나마 국민연금에 원활히 가입하지 못하고 있다. 사업장 가입자 자격을 취득한 일자리는 평균 0.67개로 전체 경험한 일자리의 절반에 못 미치며(48.06%), 국민연금 가입 기간은 5.38개월로 이 또한 전체 일한 기간의 절반(46.88%)에 미치지 못한다. 이를 국민연금 적용대상 기준으로 살펴봐도 이 유형에 속한 청년들은 일한 횟수의 53.17%, 일한 기간의 60.69%만 국민연금에 가입하고 있었다.

[그림 2] 11가지 노동시장 참여-국민연금 가입 유형의 사건배열 그래프

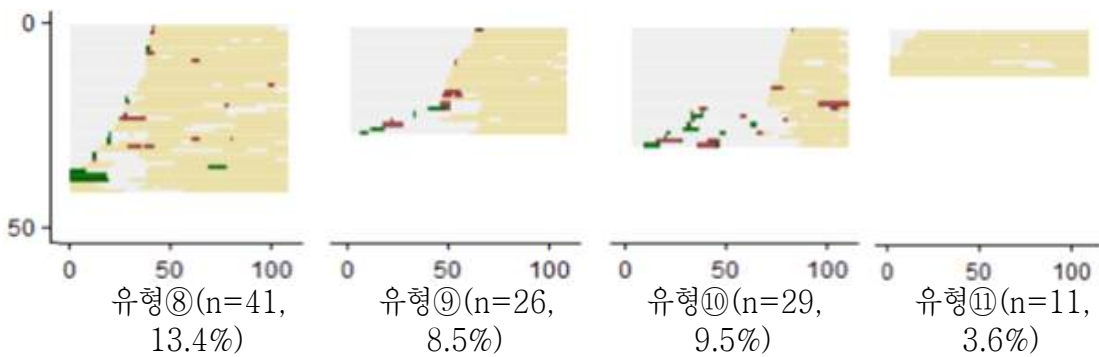
[상위범주 1] 간헐적 노동시장 참여



[상위범주 2] 적용제외, 미가입 중심



[상위범주 3] 안정적 가입이력 확보



주)  미취업     적용제외     미가입     가입



한편 1번 유형보다는 청년 시기 일자리 경력이 긴 사람들이 속해있는 3번 유형에서는 평균 노동시장 참여 기간이 56.3개월인데 반해 평균 국민연금 가입 기간 6.9개월에 불과하여, 11개 유형 중에서 가장 낮은 국민연금 가입의 정합성을 보이고 있다. 이를 비율로 환산하면 국민연금에 가입한 기간은 전체 노동시장에 참여한 기간의 13.67%에 불과한 것이다. 그나마 국민연금 적용대상 일자리에서 머문 기간과 비교하면 그 수치가 21.83%로 소폭 상승한다. 참여 일자리 개수로 보았을 때에 2번 유형에 속한 사람들은 평균 3.4회의 일자리 경험을 가지고 있으며, 그의 39%에 해당하는 1개의 일자리에서만 국민연금에 가입할 수 있었다. 국민연금 적용대상 일자리를 기준으로는 40%의 일자리에서만 국민연금에 가입할 수 있었다. 따라서 청년 시기 노동시장 참여가 국민연금 가입으로 원활히 이어질 수 있는 제도적 개선책을 마련함에 있어서, 가장 우선적으로 살펴봐야 할 정책 대상은 이 유형에 속한 청년들이라 할 수 있다.

유형 7에 속한 청년들도 장기간 국민연금 가입의 사각지대에 놓여 있음을 확인할 수 있다. 이 유형에 속한 청년들은 2.94회의 일자리 경험 중 국민연금에는 1회 정도 가입하고 있었으며, 전체 노동시장 참여 기간 평균 54.36개월 동안 10.3개월만 국민연금에 가입하고 있었다. 국민연금 가입 기간은 전체 노동시장 참여 기간의 18.36%, 국민연금 적용 대상 일자리에서 머문 기간 대비 23.17%에 불과하다. 3번 유형과 비교하였을 때 가입 기간의 측면에서 그 심각성은 덜하지만 전체 분석 대상 청년의 10% 정도가 7번 유형에 속하는 것을 보았을 때, 3번 유형에서와 마찬가지로 대안 마련이 시급한 집단이라 할 수 있다. 이 외에 ‘적용제외, 미가입 중심’ 상위범주에 속하는 5번, 6번, 7번 유형도 여타의 유형에 비해 국민연금 가입의 정합도가 낮은 편이다. 노동시장 참여 기간 대비 국민연금 가입 기간의 비율은 60~80%인 것으로, 참여한 일자리 개수 대비 국민연금에 가입한 일자리의 비율은 40~60%가량인 것으로 확인되었다. 따라서 이들 유형에 속한 청년들 또한 노동시장에 참여하는 동안 국민연금에 원활히 가입하지 못하는 문제를 겪고 있음을 알 수 있다.

한편 노동시장에 참여하는 기간이 20개월에 못 미칠 만큼 짧지만, 일한 기간의 90% 정도는 국민연금에 가입하고 있는 2번 유형은 청년 시기 동안 국민연금에 가입한 기간은 짧지만 정합성 상의 문제는 심각하지 않다고 할 수 있다. 그러나 실업이나 취업난 등의 사회구조적인 원인으로 인해 노동시장에 원활히 참여하지 못하고 있는 것이라면 이 유형에 속한 청년들에 대한 정책적 보완책 또한 필요할 것이다. 왜냐하면 청년시기에 겪는 실업과 노동시장에서의 불안이 향후의 노후소득의 보장성 문제로 이어질 수 있기 때문이다(강성호·김태완, 2013). 그러나 본 연구에서 적용한 사건배열분석과 군집분석만으로는 현재 발견된 이 유형에 속한 사람들이 왜 이와 같은 배열을 가지게 되었는지를 정확히 타진할 수 없다. 배열분석과 군집분석은 인과적 설명을 목표로 하는 분석이기 보다는 탐색적 분석을 통해 현실의 유형화된 묘사를 목표로 하는 면이 크기 때문이다(한준,

2002).

따라서 지금까지의 분석을 통해 확인된 배열들의 유형은 청년층에게서 나타나는 노동시장 참여와 국민연금 가입의 정합성의 전반적인 현황과 면모를 파악하는 데에는 유용하나, 발견된 유형들이 각기 다른 속성을 지니게 된 원인을 설명하는 데에는 한계를 갖는다. 사건배열분석이 갖는 이와 같은 방법론 상의 한계를 보완하기 위하여, 다음 장에서는 구별되어 나타나는 배열의 집락들이 어떠한 사회경제적 혹은 인구학적 특성과 밀접하게 관련되어 있는지를 탐색적으로 살펴볼 것이다. 이를 통해 이러한 배경적 변수들이 개인들의 경력의 배열에 영향력을 미친다는 인과적 관계를 포착하고자 한다(한준, 2002).

[표 10] 11가지 유형별 노동시장 참여-국민연금 가입의 특성

공통 특성	유형 번호	통계치	개수(개)			국민연금 가입 정합성		기간(개월)			국민연금 가입 정합성	
			국민 연금 가입 (A)	경험 일자리 (B)	적용 대상 일자리 (C)	참여한 모 든 일자리 (A/B)	적용 대상 일자리 (A/C)	국민 연금 가입 (A)	노동 시장 참여 (B)	적용 대상 (C)	일자리 참여 전기간 (A/B)	적용 대상 일자리 (A/C)
간헐적 노동시장 참여	①	평균	0.67	1.55	0.98	48.06%	53.17%	5.38	10.93	8.76	46.88%	50.69%
		sd	0.69	0.94	0.75	0.46	0.49	5.48	5.17	5.45	0.45	0.47
	②	평균	1.24	1.48	1.29	82.54%	90.48%	17.57	19.81	19.43	89.40%	90.86%
		sd	0.54	0.68	0.56	0.30	0.26	4.77	4.46	4.17	0.16	0.16
적용제외, 미가입 중심	③	평균	1.00	3.40	2.10	39.00%	40.00%	6.90	56.30	42.50	13.67%	21.83%
		sd	0.94	1.51	1.45	0.40	0.47	6.64	16.32	19.95	0.14	0.30
	④	평균	1.58	2.58	1.82	66.77%	67.42%	24.30	36.64	30.58	65.31%	71.61%
		sd	0.97	1.23	1.07	0.37	0.41	14.66	14.90	15.86	0.34	0.33
	⑤	평균	2.15	3.30	2.53	63.47%	73.72%	39.30	54.60	47.30	73.73%	84.32%
		sd	1.00	1.46	1.41	0.26	0.34	10.50	11.14	10.97	0.21	0.18
	⑥	평균	2.75	3.67	2.33	45.56%	57.69%	52.08	82.83	73.67	63.60%	71.13%
		sd	1.29	0.89	1.07	0.34	0.46	6.88	11.44	9.06	0.10	0.09
	⑦	평균	1.00	2.94	1.76	35.20%	37.88%	10.30	54.36	40.61	18.36%	23.17%
		sd	0.82	1.20	1.21	0.33	0.39	9.98	15.70	15.54	0.17	0.19
안정적 가입이력 확보	⑧	평균	1.71	2.46	2.20	71.18%	77.68%	69.05	71.95	70.29	96.33%	98.28%
		sd	0.81	1.07	1.03	0.28	0.27	7.68	9.34	7.70	0.06	0.04
	⑨	평균	1.19	1.96	1.73	70.64%	78.53%	50.58	52.96	52.08	95.53%	97.17%
		sd	0.39	0.90	0.76	0.28	0.28	5.79	4.90	5.34	0.07	0.06
	⑩	평균	1.24	2.07	1.66	75.98%	86.49%	29.34	33.00	31.69	90.14%	93.36%
		sd	0.50	1.36	1.03	0.30	0.23	5.05	5.25	4.89	0.15	0.13
⑪	평균	1.73	2.27	2.27	81.52%	81.52%	97.64	97.64	97.64	100%	100%	
전체 305개 배열	평균	1.44	2.45	1.84	62.65%	67.75%	33.93	47.08	42.25	69.25%	73.98%	
	sd	0.96	1.33	1.17	0.36	0.39	25.63	24.79	24.31	0.36	0.35	

### 3. 재학 상태와 평균 임금을 중심으로 본 노동시장 참여-국민연금 가입 유형별 속성

군집분석을 통해 전체 분석 대상의 노동시장 참여와 국민연금 가입 간의 정합도간 차이와 공통 점을 확인하고, 노동시장 참여가 국민연금으로 원활하게 이어지지 않는 집단을 식별하였다. 그러나 언급한 바와 같이 사건배열분석과 군집분석 만으로는 각 유형별 차이를 밝히는 데에 어려움이 따른다. 이에 이번 절에서는 노동시장 참여와 국민연금 가입의 정합도가 상이하게 나타나는 경우, 그 원인이 무엇인지를 탐색적인 수준에서 확인해보고자 한다. 이를 위해 앞서 살펴본 11가지 유형을 국민연금 가입의 정합성 정도에 따라 ‘국민연금 가입 취약 집단’, ‘국민연금 가입 준 취약집단’, ‘국민연금 안정적 가입 집단으로 재분류 하였다. 전체 노동시장 참여 기간 대비 국민연금 가입 기간을 분류 기준으로 삼았다. 앞서 wards 연결법을 통해 확인한 11개 군집 중 이 값이 50% 이하인 경우에는 국민연금 가입 취약 집단으로, 이 값이 80%에 이하인 경우에는 국민연금 가입 준 취약집단으로, 이 값이 80%를 초과하는 경우에는 국민연금 안정적 가입 집단으로 구분하였다.

[표 12] 국민연금 가입 정합성 정도에 따른 국민연금 가입 집단 재분류

집단 재분류	분류 기준	기준 유형
국민연금 가입 취약 집단	노동시장 참여 기간 대비 국민연금 가입 기간이 50% 이하	①, ③, ⑦번
국민연금 가입 준 취약 집단	노동시장 참여 기간 대비 국민연금 가입 기간이 80% 이하	④, ⑤, ⑥번
국민연금 안정적 가입 집단	노동시장 참여 기간 대비 국민연금 가입 기간이 80% 초과	②, ⑧, ⑨, ⑩, ⑪번

이를 기준으로 국민연금 가입이 안정적으로 이루어지는 집단과 그렇지 않은 집단의 속성을 두 가지 차원에서만 확인하였다. 하나는 청년 시기 노동시장 참여가 학업과 병행해서 이루어지는지 아니면 전업 일로만 이루어지는 지를 살펴보았다. 높은 대학 진학률과 늦은 입직 연령이 오늘날 청년층에서 발견되는 특징이라면, 정규 직장에 들어가기까지의 시기 동안 일과 학업을 병행하는 시기도 상당할 것이기 때문이다. 그리고 학업과 병행하는 일자리가 아르바이트인 경우가 많아(윤정혜, 2012), 청년 시기의 노동시장 참여 중 일과 학업이 병행되는 시기는 어느 정도이며 그 동안에 국민연금 가입은 얼마나 원활하게 이루어지는 지를 살펴볼 필요가 있다.

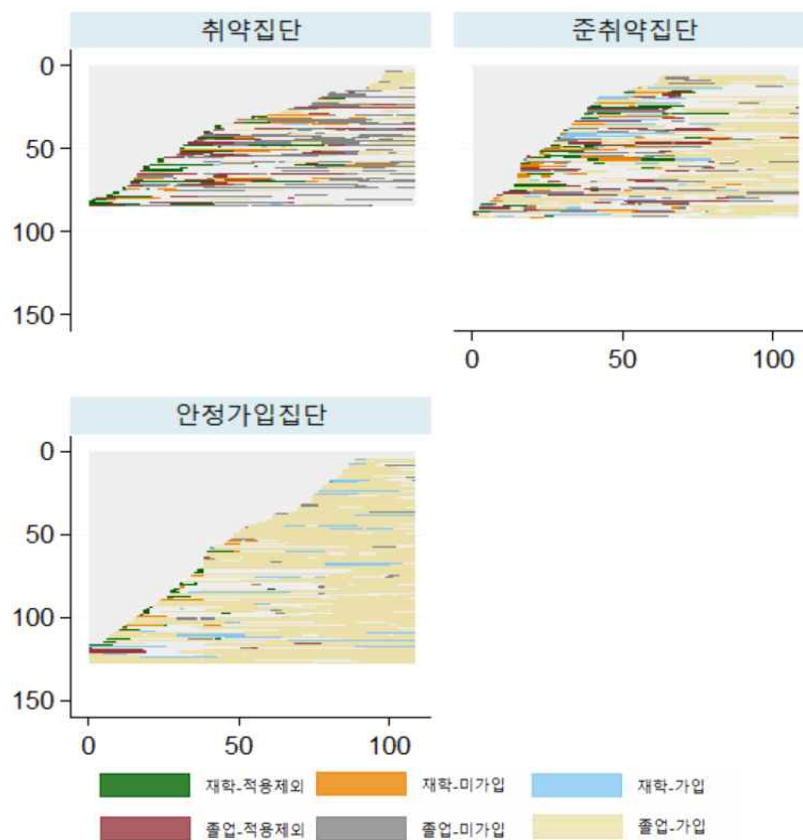
또 다른 차원은 청년 시기 거쳐 간 일자리의 임금 평균액과 최종 일자리의 임금을 살펴보았다. 낮은 소득은 그 자체가 국민연금 제도의 가입을 회피하는 주된 이유로 여겨져왔다(Gillion et al.,

2000: 251-279). 그리고 임금은 국민연금 가입에 영향을 주는 일자리 요인 중에서도 임금은 일자리의 질을 보여주는 대표적인 지표라는 점에서 저임금 일자리는 사회보험 배제를 동반하는 것으로 알려져 있기도 하다(김수완, 2009). 실제로 복지패널을 이용해 '14년 전체 청년층(18~34세)의 국민연금 보험료 납부 집단과 비납부 집단의 근로(자영) 소득 수준의 격차를 확인한 정인영 외(2016)에 따르면 보험료 납부 집단의 소득(230.9만원)이 비납부 집단(93.5만원)보다 평균 2~2.5배 가량 높은 것으로 나타났다.

### 1) 일-학업 병행 여부와 노동시장 참여-국민연금 가입의 정합성

청년 시기 노동시장 참여가 일과 학업을 병행하는 형태로 이루어지는지 아니면 전업으로 일만 하는 형태로 이루어지는지를 확인하기 위하여 재학 여부를 중심으로 배열의 상태요소를 확장적으로 정의하였다([표 7]). 재학 여부와 국민연금 가입 형태를 교차하여 배열을 총 7개로 확장시킨 이후(1번 배열은 비취업) 사건배열을 다시 실시하였으며, 그 결과를 [그림 3]과 같이 재분류한 세 가지 국민연금 가입 집단 별로 제시하였다.

[그림 3] 국민연금 가입 집단 별 일-학업 병행 여부 추가된 사건배열 그래프



그래프를 통해 전반적으로는 재학 중 근로 보다는 졸업 이후 전업으로 일을 하는 경우가 우세하게 나타나고 있으나, 취업집단과 준취약 집단 내부에는 재학 중 근로의 상태요소의 곳곳에서 나타나고 있음을 알 수 있었다. 한편 안정적 가입 집단에 속하는 배열에서는 졸업 후 근로 중이면서 국민연금에 가입하고 있는 상태요소가 대다수를 차지하고 있는 모습이 나타났다. 실제로 국민연금 가입 집단별로 재학 중 근로와 비재학중 근로의 배열 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는지를 확인하기 위하여 일원배치분산분석(ANOVA)을 추가적으로 실시하였다. 전체 청년 시기 동안 일한 총 기간 대비 일-학업 병행 기간/전업 일자리에 일한 기간과 동 시기 동안 경험한 일자리 개수 대비 일-학업 병행으로 일한 횟수/전업 일자리에 일한 횟수를 국민연금 가입 집단별로 비교한 결과를 아래의 [표 13]에 제시하였다.

[표 13] 국민연금 가입 집단 별 노동시장 참여 기간 일-학업 병행 정도와 차이(ANOVA)

집단	총 일한 기간 중 일/학업 병행 기간	총 참여 일자리 중 일/학업 병행 일자리	총 일한 기간 중 전업으로 일한 기간	총 참여 일자리 중 전업 일자리
취약집단	22.35% a (0.35) a	23.08% a (0.33) a	77.65% a (0.35) a	76.92% a (0.33) a
준취약집단	22.99% a (0.31) a	27.70% b (0.30) b	77.01% a (0.31) a	72.30% b (0.30) b
안정집단	9.43% b (0.17) b	19.57% c (0.25) c	90.57% b (0.17) b	80.43% c (0.25) c
유의확률	0.000	0.000	0.000	0.000

주) 표시된 a,b,c는 Scheffe 사후 검정결과를 나타냄. Scheffe 검정 결과 집단 간에 유의미한 차이가 없을 경우 같은 문자를 표기.

그 결과 네 가지 관측치 모두에서 집단별 차이가 유의미한 것으로 나타났다. 전체 일한 기간 중 일-학업 병행으로 일을 한 기간의 비중이 가장 높은 집단은 준취약집단이었으며, 안정집단에 속한 사람들은 일과 학업을 병행하는 기간이 상당히 짧다는 것을 알 수 있었다. 일한 기간 대비 비중으로 보았을 때에는 안정집단과 그 외 집단 간 차이가 확인되었으나, 취약집단과 준취약집단 간 차이는 확인되지 않았다. 그러나 전체 참여한 일자리 대비 일-학업을 병행한 일자리 개수의 비중에서 모든 집단에서 통계적으로 유의미한 차이가 확인되었다. 준 취약집단에서 일-학업 병행으로 경험한 일자리 비중이 가장 높게 나타났으며, 마찬가지로 안정집단에서 이 비중이 가장 낮게 나타났다.

이러한 결과를 통해 재학 중 근로의 형태로 노동시장에 참여하는 기간이 국민연금 가입으로 연결되지 않는 경향이 있음을 확인할 수 있었다. 그리고 청년 시기 안정적으로 국민연금 가입 이력을 형성하는 집단은 20대 초중반의 비교적 이른 시기에 최종교육과정을 마치고 노동시장에 빠르게 진입한 사람들로 구성되어 있음을 알 수 있었다. 이러한 모습을 통해 오늘날의 청년층에게서는 취업 준비가 장기화되고 졸업까지 소요되는 기간이 늘어남에 따라 청년 시기 가입이력이 점차 짧아질 공산이 클 것이라 예견할 수 있다. 이러한 문제는 결국 향후 개인의 노후소득 안정성을 훼손할 수 있다는 점을 유념하여 청년 시기 국민연금 가입이력을 안정적으로 확보할 수 있는 대안 마련이 시급하다 하겠다.

## 2) 월 평균 임금과 노동시장 참여-국민연금 가입의 정합성

다음으로는 국민연금 노동시장 참여-국민연금 가입의 정합성에 따라 분류한 세 집단의 월 평균 임금(세후) 수준을 살펴보았다. 전체 경험한 일자리의 평균 임금과 마지막 참여한 일자리에서의 임금 수준을 살펴보고, 세 집단에서 임금 수준 추이가 통계적으로 유의미한지를 확인하기 위하여 일원분산분석(ANOVA)을 실시하였다. [표 14]에서 살펴볼 수 있듯이 세 집단 모두에서 전체 경험한 일자리에서의 평균 임금과 마지막 참여 일자리에서의 임금이 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다. 국민연금 취약 가입 집단에 속하는 청년들의 경우 청년 시기 경험한 일자리의 평균 임금이 월 100만원 남짓인데 반해, 국민연금 안정적인 가입 집단에 속한 청년들은 청년 시기 동안 평균 월 142만원의 임금을 받아왔다. 국민연금 준취약가입 집단에 속한 청년들은 청년시기 노동시장에 참여하는 동안 110만원 가량의 임금을 받아온 것으로 확인되었다. 마지막 일자리를 기준으로 보았을 때에도 국민연금에 안정적으로 가입하고 있는 집단의 임금 수준이 가장 높았으면(월 170만원), 준 취약집단의 평균액이 140.3만원, 취약집단의 평균액이 121.02만원으로 조사되었다.

이를 통해 청년 시기 장기적인 국민연금 가입 이력을 확보하는 것이 참여한 일자리의 질과 밀접한 연관을 맺을 것이라 유추할 수 있다. 그러나 본 연구는 임금 외에 종사상 지위나 사업장 규모, 비정규직 유무 등 국민연금 가입에 영향을 미치는 다른 일자리 요인들을 함께 조망하지 못하였다. 연구의 함의를 보다 높이기 위해서는 임금 외에 청년 시기 형성한 일자리 궤적을 묘사할 수 있는 다른 일자리 관련 변수들을 추가하여 어떠한 유형의 일자리를 중심으로 청년시기에 노동시장에 참여하는 집단에서 국민연금 배제 문제가 심각하게 나타나는지를 파악할 필요가 있을 것이다.

[표 14] 국민연금 가입 집단 별 임금 수준의 정도와 차이(ANOVA)

집단	전체 경험한 일자리 임금 평균 (단위: 만원)	마지막 참여 일자리 임금 (단위: 만원)
취약집단	102.69 a (49.11) a	121.02 a (61.58) a
준취약집단	110.44 b (34.84) b	140.28 b (47.10) b
안정가입집단	142.17 c (43.53) c	170.59 c (55.56) c
유의확률	0.000	0.000

주) 표시된 a,b,c는 Scheffe 사후 검정결과를 나타냄. Scheffe 검정 결과 집단 간에 유의미한 차이가 없을 경우 같은 문자를 표기.

## VI. 결론

만 18세에서부터 26세에 이르는 ‘청년 시기’ 동안의 일자리 경험을 가지는 청년이 국민연금에 얼마나 원활히 가입하고 있는가를 확인하는 것은 국민연금 제도 내에서 이 시기에 속한 청년층의 불안한 지위와 향후 이들의 노후소득 보장성의 측면에서 중요하다. 사건배열분석과 군집분석을 통해 청년층의 노동시장 참여와 국민연금 가입의 정합성을 살펴본 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, average 연결법을 이용한 군집분석 결과 노동시장 참여와 국민연금 가입 형태에 있어 공통점을 지닌 세 가지 형태의 유형이 발견되었다. 첫 번째 유형은 분석 대상의 약 20%를 차지하는 ‘간헐적 노동시장 참여형’ 으로 이 유형에 속한 청년들은 단기간 드물게 노동시장 참여하고 있었으며(13.89개월), 형성한 국민연금 가입 이력 또한 짧았다(9.44개월). 두 번째 유형은 ‘적용제 외, 미가입 중심형’ 으로 전체의 46.6%를 차지할 만큼 규모가 상당하다. 이에 속하는 청년들은 청년 시기 44.75개월 동안 노동시장에 참여하였으며 그 기간의 61.04%에 해당하는 25.35개월 동안 국민연금 가입 이력을 확보하고 있었다. 세 번째 유형은 ‘안정적 가입이력 확보형’ 으로 이 유형에 속하는 청년들은 평균 71.3개월 노동시장에 참여하고 있었으며 이의 86.07%에 해당하는 61.55개월 간 국민연금에 가입하고 있었다.

둘째, linkage 연결법을 이용한 군집분석 결과 11가지 유형이 확인되었고, 이를 통해 노동시장 참여와 국민연금 가입 간에 공통점을 갖는 청년들의 특성을 보다 명확하게 확인할 수 있었다. 특



히 발견된 이 11가지 유형 중에서도 1번, 3번, 7번 유형은 노동시장에 참여하는 시기 동안 국민연금 가입을 보장하기 위한 정책적 대안 마련이 시급한 대상이라 할 수 있다. 1번 유형의 경우 노동시장에 참여하는 기간 대비 46.88%만 국민연금에 가입하고 있었으며, 3번 유형과 7번 유형도 각각 노동시장 참여 기간 대비 13.67%, 18.36%만 국민연금에 가입하고 있었기 때문이다. 이 외에 4, 5, 6번 유형에서도 국민연금 가입의 정합성이 낮은 특징을 보이고 있어 이러한 노동시장 참여-국민연금 가입의 이력을 가지는 청년을 중심으로 국민연금 가입을 제고할 수 있는 정책적 대안 마련이 필요할 것이다.

셋째, 확인된 11가지 유형을 다시 국민연금 가입의 정합성을 기준으로 ‘국민연금 가입 취약집단’ 과 ‘국민연금 가입 준 취약집단’, ‘국민연금 안정적 가입 집단’ 으로 분류하고 이들 집단의 속성을 일-학업 병행 여부와 임금의 측면에서 살펴보았다. 안정적 가입 집단의 경우 노동시장 참여 기간 중에 일과 학업을 병행하는 기간이 확연하게 짧았으며, 취약 집단과 준취약 집단에서는 비슷한 수준이었다. 경험한 모든 일자리에서의 평균적인 임금 수준과 마지막 일자리에서의 임금은 세 가지 집단 모두에서 통계적으로 유의미한 차이가 확인되었으며, 임금 수준은 안정적 가입 집단이 가장 높게 나타났다. 그리고 가장 임금 수준이 낮았던 집단은 국민연금 가입 취약집단이었다.

결론적으로 본고는 이러한 과정을 통해 청년시기 노동시장 참여와 국민연금 가입의 정합성의 전반적인 실태를 살펴보고, 군집분석을 통해 국민연금 가입의 정합성이 낮은 집단과 높은 집단을 식별하였다. 그러나 본 연구는 식별된 군집의 세부적인 속성을 노동시장 참여가 일과 학업을 병행함으로써 이루어지는지 여부와 임금측면에서밖에 살펴보지 못한 한계를 지닌다. 분석이 보다 날카로운 정책적 함의를 제공할 수 있기 위해서는 청년 시기 형성된 일자리 궤적과 국민연금 가입 상의 배열을 보다 풍부하게 묘사할 수 있어야 할 것이다. 지금까지의 분석만으로 제시할 수 있는 정책적 함의에는 다음의 것들이 있다.

첫째, ‘안정적 가입이력 확보형’ 에 속하는 약 33%의 청년들을 제외하고는 청년 시기 노동시장에 참여하는 청년들이 국민연금에 가입하지 못하는 문제를 겪고 있다. 그리고 청년들이 노동시장에 참여하고 있음에도 국민연금에 가입하지 못하는 문제가 청년시기 일자리 경험이 아르바이트 등 단시간 근로를 중심으로 이루어지기 때문만은 아니었다. 총 일자리 참여기간이 아니라 국민연금 적용대상 일자리에 참여한 기간과 국민연금에 가입한 기간을 비교해도 국민연금 가입의 정합도는 전반적으로 낮았기 때문이다. 이를 통해 가장 일반적으로 제시할 수 있는 대안은 청년들의 국민연금 가입을 제고하는 것이라고 하겠다. 국민연금 공단에서는 이를 위해 당연직용 사업장 관리를 보다 철저히 하고 두루누리 사업과 같이 사각지대 해소를 위해 운영하고 있는 기존의 사업을 보다 내실 있게 관리해야 할 것이다.

2012년 7월부터 전국적으로 시행되고 있는 두루누리 사회보험료 지원 사업의 경우 신규가입 촉진효과가 낮다는 평을 받고 있다(김도형, 2016; 김준, 2016). 그럼에도 정규 직장에 들어가기 전까지 임시적으로 일하는 청년들 중에는 월 140만원 미만의 소득을 올리는 10인 미만의 소규모 사업장에서 일하는 경우가 많다는 점을 감안하면 이 제도는 청년이 국민연금에서 배제되는 문제를 해결하는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다. 단, 제도가 실효를 거두기 위해서는 우선은 이러한 제도가 있다는 사실이 청년들에게 널리 알려져야 할 것이며 사업주가 제도 실행을 꺼리는 문제가 해소되어야 할 것이다.

그리고 당연적용 사업장의 제도 내 포섭을 위해서는 국민연금공단의 당연적용사업장 관리 및 감독 방식을 점검하고 이를 강화할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 한다. 현행 국민연금법에 따르면 사업장이 국민연금을 적용받기 위해서는 사업주가 직접 국민연금공단에 ‘당연적용사업장 해당신고서’를 제출해야 한다. 그렇지만 사업주가 가입 신고 기피, 노동자 수나 노동시간을 축소 신고하여 사업장 가입에서 누락되는 문제가 있기에 공단은 이러한 문제를 시정하고자 ‘국민연금 가입 지원·신고센터’를 운영하고 있다. 그러나 사업장 실태조사를 청구하기 위해 사업장명, 사용자명, 사업자등록번호 등을 기재해야 한다는 점에서 사업장에 고용된 청년이 위험을 무릅쓰고 신고 절차를 밟기에는 현실적인 어려움이 있다. 따라서 청년층 국민연금 가입을 제고하기 위해서는 이러한 점에서 제도적 보완책을 마련해야 할 것이다.

둘째, 11가지 유형 구분을 통해 확인된 1, 5, 4번 유형에서처럼 50개월 이상 노동시장에 참여하고 있지만 국민연금에 원활히 가입하지 못하는 집단 혹은 1번 유형에서처럼 초기 청년기에 노동시장에 참여하지만 국민연금에 가입하지 못하는 청년들을 위한 대안 마련이 필요하다. 청년 시기 국민연금 가입 이력을 형성하는 것이 노후소득 보장 측면에서 중요한 또 하나의 이유는 최초의 국민연금 가입을 기준으로 국민연금 추후 납부제도를 통해 가입이력을 늘릴 수 있기 때문이다. 따라서 처음 일자리를 갖게 되는 청년들이 사업장 가입을 통해 국민연금에 가입할 수 있게 하기 위한 제도적 지원책이 필요하다. 그리고 상당한 기간 노동시장에 참여하고 있음에도 불구하고 국민연금에 가입하는 기간이 매우 짧은 청년들에게도 가입이 중단된 기간을 지원할 수 있는 대안이 필요할 것이다.

셋째, 학업과 일을 병행하는 시기에 국민연금 가입 이력을 확보하기가 어렵다는 점을 보았을 때 이를 위한 개선책 또한 필요하다. 졸업까지 소요되는 시기와 첫 직장에 입직되는 시기가 길어지고 있는 상황에 비추어보았을 때 청년기 일과 학업을 병행하는 시기가 늘어날 공산이 크다. 마찬가지로 이 시기에 대해서도 추후 납부가 가능하도록 가입 이력을 남길 수 있는 제도적 보완책이 마련될 필요가 있다. 일본의 경우 ‘학생 납부 특례’ 제도를 운영하여 학생에 한정해 재학 기간 중

국민연금 보험료 납부를 유예하고 이후에 사회인이 되고 나서 추후에 납부할 수 있도록 하고 있다. 이러한 정책적 사례를 빌려와 일과 학업을 병행하는 기간을 국민연금 총 가입기간에 포섭할 수 있는 대안을 제시할 수 있을 것이다.

넷째, 국민연금 가입의 취약성이 높은 집단에서 평균 임금이 작은 모습을 보았을 때, 임금 수준이 낮을수록 국민연금 가입이 어려울 것임을 추측할 수 있다. 단시간 근로로 인해 임금 총액이 작은 경우 국민연금 보험료를 내는 것이 부담일 수 있다. 그러나 임금 수준에 따라 국민연금 가입 이력에 차이가 발생한다면 청년 시기의 노동시장 불평등이 노후 소득의 불평등으로 이어지게 될 우려가 있다. 이러한 점을 염두하여 현실적으로 국민연금 보험료를 내는 것이 어려운 청년들에게 보험료를 지원할 수 있는 여러 방안들을 고민해볼 필요가 있다.

## [참고문헌]

- 강성호. 2013. 공적연금 급여산식 분해와 세대간 형평성 분석. 연금연구, 3(2), 1-22.
- 강성호·김태완. 2013. 청년실업 경험과 연금수급권. 대한경영학회지, 26(6), 1597-1615.
- 국민연금관리공단. 2001. 국민연금법 해설. 서울: 국민연금관리공단.
- 권혁진. 2012. 비정규 고용과 국민연금 사각지대. 응용경제, 14(2) 85-120.
- 권혁진·유호선. 2011. 청년층의 학교에서 고용으로의 이행 특성 성, 학력별 이행과정의 차이를 중심으로. 사회복지정책, 38(1) 1-31.
- 김도형. 2016. 두루누리 사회보험 지원사업의 성과평가와 정책적 시사점. KDI FOCUS, 75.
- 김성숙·강성호. 2004. 『국민연금 수용성 제고방안』. 서울: 국민연금연구원.
- 김상진. 2009. 자영자의 국민연금 기여회피 결정요인. 사회보장연구, 25(2), 1-28.
- 김성숙·홍성우. 2011. 『국민연금 가입연령의 타당성 검토』. 서울: 국민연금연구원.
- 김성훈. 2011. 대학 재학 중 비정규노동과 졸업 후 노동시장 성과. 한국교육학연구, 17(2), 5-25.
- 김수완. 2009. 노동시장 구조가 사회보험 배제에 영향을 미치는 매커니즘에 관한 연구. 사회복지연구, 40(2), 253-283.
- 김선기. 2016. ‘청년세대’ 구성의 문화정치학. 언론과 사회, 24(1), 5-68.
- 김영·황정미. 2013. “요요 이행” 과 “DIY 일대기” \_ 이행기 청년들의 노동경험과 생애 서사에 대한 질적 분석. 한국사회, 14(1), 215-260.
- 김은지. 2017. 청년 임금근로자의 국민연금 납부여부에 영향을 미치는 요인 연구 개인적 특성과 일자리 특성을 중심으로. 이화여자대학교 사회복지학과 석사학위논문
- 김준. 2016. 두루누리 사회보험료 지원제도 관련 법률의 입법영향분석. 입법영향분석보고서, 19.
- 김창오. 2015. '불안정 노동-자영업-연금제도배제' 경로 탐색-자영업 이행 이후 연금보험료 납부시간 연구. 사회보장연구, 31(1), 83-107.
- 김태은. 2012. 비정규직 근로자의 국민연금 가입유형 결정요인에 관한 연구. 연세대학교 사회복지학과 석사학위논문.
- 김홍중. 2015. 서바이벌, 생존주의, 그리고 청년 세대. 한국사회학, 49(1), 179-212
- 문혜진. 2013. 외환위기 전후 청년 코호트의 노동경력 비교. 한국사회복지학, 65(1), 201-226.
- 박길성. 2011. 한국사회의 세대갈등 -연금과 일자리를 중심으로-. 한국사회, 12(1), 3-25.
- 박미희·홍백희. 2014. 청년층의 노동시장 이행 유형과 그 결정요인. 사회복지정책, 41(4) 21-49.

- 박성재. 2014. 『고졸자 초기 경력형성에 관한 연구: 1965-79년생을 중심으로』. 세종: 한국노동연구원.
- 박진희·김용현. 2010. 경제활동 및 직업이력 유형별 경력개발경로 분석-경력초기를 중심으로. 한국고용정부원.
- 석재은. 2003. 공적연금의 사각지대. 한국사회복지학, 53, 285-309.
- 신성희·최기홍. 2008. 중복세대모형을 이용한 국민연금 재정정책의 평가. 한국경제연구, 22, 173-204.
- 안중범·이상협·전영준·김진. (2008). 국민이전계정을 이용한 재정정책의 세대간 형평성 효과 연구. 재정포럼, 156, 84-86.
- 우해봉·한정림. 2017. 국민연금 의무 가입 연령 조정의 세대별 노후소득보장 효과 분석. 사회복지정책, 44(2), 5-27.
- 우해봉·최은아. 2009. 『국민연금 적용제외자 현황과 노후 소득보장 대책』. 서울: 국민연금연구원.
- 유근춘. 2014. 사회보장에서의 재원 조달에서의 세대 간 형평성 제고 방안 연구. 세종 보건사회연구원.
- 유호선·이지은, 2011, 『크레딧 제도를 통한 국민연금 가입기간 확대방안』, 서울: 국민연금연구원.
- 윤성열. 2016. 비정규직 근로자의 노동경력과 국민연금 가입이력의 관련성 연구. 연세대학교 사회복지학과 석사학위논문
- 윤정혜. 2012. 재학 중 취업 현황과 정책적 시사점 늘어나는 재학생 취업, 정책지원 필요한 때. 고용이슈, 5(4).
- 이병희. 2002. 노동시장 이행 초기 경험의 지속성에 관한 연구. 노동정책연구, 2(1), 1-18.
- 이병희·장지연·윤자영·성재민·안선영. 2010. 『청년기에서 성인기로의 이행과정 연구 I - 우리나라의 청년기에서 성인기로의 이행 실태』. 한국청소년개발원 연구보고서.
- 이용하·김원섭·최인덕. 2015. 『국민연금 사업장가입자 증가요인 분석과 확대 방안에 관한 연구』. 전북: 국민연금연구원
- 이정아. 2017. 청년 재학 중 취업자 동향. 고용동향브리프
- 정인영·유희원·한신실. 2016. 『청년층의 국민연금 가입 제고방안 연구』. 전북: 국민연금연구원.
- 정해식·주은선. 2015. 국민연금과 세대간 계약의 재구성. 응용통계연구, 28(4), 807-826.

- 조미라. 2017. 일-생활 균형 관점에서 본 한국 가구의 노동시간 유형화 연구 - 기혼부부의 시간일지를 결합한 배열분석 -. 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문.
- 최기홍. 2013. 국민연금의 세대간회계와 세대간형평성의 측정. 재정학연구, 6(3), 1-29.
- 최옥금, 2009, 근로빈곤층의 정의에 따른 직업 배열의 탐색적 고찰, 한국사회정책, 16(1), 123-161.
- 최옥금 · 조영은. 2014. 『단시간 근로자 실태와 국민연금 적용방안』. 서울: 국민연금 연구원
- 최지원. 2015. 청년층의 경력 유형 연구: 외환위기 당시 및 이후 코호트의 비교. 서울대학교 농업 산업교육과 박사학위논문.
- 통계청, 국가통계포털.
- 한신실. 2013. 비정규직의 이질성이 국민연금 가입기간의 차이에 미치는 영향. 중앙대학교 사회복지학과 석사학위논문.
- 한신실 · 주수정 · 신성희. 2015. 한국 다층노후소득보장체계 구축양태의 경험적 검토. 한국사회복지학, 67(1), 215-237.
- 한정림 · 우해봉. 2014. 국민연금 수급률과 급여 수준의 적정성\_성별 및 출생코호트별 차이를 중심으로. 사회보장연구, 30(2), 401-431.
- 한준, 2001, 최적일치법을 이용한 남녀간 직업 배열의 분석, 노동경제논집, 24(1), 149-176.
- 한준 · 장지연, 2000, 정규 비정규 전환을 중심으로 본 취업력과 생애과정, 노동경제, 23, 33-53.
- 한준. 2002. 사회이동 경로의 배열 분석. 제 3 회 한국노동패널학술대회 논문집]. <http://www.kli.re.kr>.
- Blome, A., Keck, W., & Alber, J. (2009). Family and the welfare state in Europe: Intergenerational relations in ageing societies. Edward Elgar Publishing.
- Bois-Reymond, M. & Blasco, A. L. 2003. “Yo-yo transitions and misleading trajectories: towards Integrated Transition Policy for young adults in Europe.” pp.19-47 in Blasco, A., W. McNeish and A. Walther (eds.). Young People and Contradictions of Inclusion : Toward Integrated Transition Policies in Europe. Bristol: The Policy Press.
- Brzinsky-Fay, C., Kohler, U., and Luniak, M., 2006, “Sequence analysis with Stata” , The Stata Journal, 6(4): 435-460.
- Gillion, Colin; Turner, John; Bailey, Clive; Latulippe, Denis (2000) (eds.), Social

Security Pension : Development and Reform, ILO.

Sophia Seung-Yoon Lee & Yunyoung Kim. 2013. Precarious Working Youth and Pension Reform in the Republic of Korean and Italy. *The Korea Journal of Policy Studies*, 28(3), 51-75.

# 영세자영업자의 근로이력과 국민연금 가입이력의 관계 연구

한기명 | 연세대학교 사회복지대학원

이민아 | 연세대학교 사회복지정책협동과정

## 1. 서론

본 연구는 비임금근로자로 대표되는 자영업자가 국민연금제도 내로 편입되지 못하고 지속적으로 배제되어온 데에 문제의식을 가지고, 이들이 상대적으로 가입여력이 있을 때에 국민연금에 기여함으로써 추후 사회적 위험이 발생하였거나 노후에 소득보장을 지원받을 수 있을 수 있도록 유인함으로써 빈곤층으로 전락하는 것을 방지할 수 있는 정책 마련의 기초적 자료로서 기여하고자 한다. 국민연금제도가 전국민을 가입대상으로 하고 있기는 하지만 여전히 사각지대가 발생하고 있고, 종사상 지위 및 근로이력이 공적 소득보장 내 진입을 어렵게 만드는 요인이라는 점을 고려할 때 자영업자를 사회적 위험에서 보호하고 빈곤을 방지할 수 있는 노후소득보장 제도의 개선은 필수적이다.

현재 우리나라의 자영업 비중은 전체 고용률 대비 25.5%로 상당히 높은 편에 속한다(OECD, 2017). 통상 선진국의 경우 1인당 국민소득과 자영업의 비중 사이에는 부적인 관계가 있는 것으로 알려져 있지만 한국은 터키, 그리스, 이탈리아 등과 함께 그 추세선에서 벗어나 있으며(금재호, 2012) 고용에 있어 자영업에 대한 의존도가 높다. 그러나 우리나라 자영업의 고용구조는 영세 자영업자들이 대다수를 차지하고 있다는 특성을 지니고 있다(김성태, 2013). 실제로 고용원 없이 운영되는 1인 사업장이 82.0%에 달할 정도로 영세 자영업자의 비중이 압도적이며, 또한 자영업자의 절반을 넘는 51.8%가 4,600만원 미만의 연매출을 올리는 것으로 집계되어(통계청, 2017) 여전히 많은 자영업자들이 불안정한 소득 활동을 하고 있음을 유추할 수 있다.

이러한 국내 자영업자들의 특성은 1997년 외환위기에 따른 구조조정으로 발생한 실업을 자영업이 일부 흡수하면서 나타난 것으로 평가된다(류재우·최호영, 1999; 금재호·조준모, 2000). 자영업 고용이 축적된 경험과 인적자본을 활용해 높은 생산성을 거두는 고능력자군과 임금근로시장에



진입하지 못하거나 혹은 탈락하여 어쩔 수 없이 자영업을 선택할 수밖에 없는 생계형 자영업자로 이분화되는데(금재호·조준모, 2000) 이들 중 대다수를 차지하는 생계형 자영업자는 이후 저소득 자영업, 혹은 저임금근로로의 이행을 경험하게 된다는 것이다. 그러므로 국내 자영업자의 노후소득 보장 역시도 중요한 정책적 관심의 대상이 된다.

이 점에 착안하여 본 연구는 자영업자의 근로이력에 초점을 맞추고, 자영업자의 근로이력과 국민연금 가입이력 간의 관계를 살펴보고자 한다. 통계청 자료에 따르면 2016년 기준 자영업자 중 국민연금 가입자 혹은 공적연금 수급자격을 가진 사람은 73.3%(통계청, 2016) 꾸준히 상승 추세에 있으나 여전히 상당수는 공적연금 체계의 사각지대에 놓여있다. 그러나 그간 자영업자의 노후소득보장과 관련한 문제점을 지적한 논문은 일부 연구자들에 의해 제한적으로만 이루어져왔으며(강성호·김경아, 2009; 김상진, 2009; 이승렬 외, 2009; 최옥금, 2010; 정인영 외, 2014; 한정림·김경아, 2014; 김창오, 2015; 안중순, 2016), 주로 임금근로자 분석 시에 기준변수로 자영업자를 포함하여 분석한 연구가 대부분이다. 이에 본 연구는 기존 선행연구들에서는 다루어지지 않았던 과거 근로이력을 포함하여 이들의 잦은 고용 지위 변화에 대한 상태를 알아보고, 자영업자 집단 내에서도 과거 근로이력의 차이에 따라 가입이력 관리가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 통해 새로운 불안정 계층으로 대두되고 있는 자영업자의 적절한 노후소득보장이 이루어질 수 있도록 가입 유도 및 수급을 가능하게 하는 납부상태 관리 지원방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 자영업자의 개념

우선 자영업자/자영업의 정의와 범위에 대해 언급할 필요가 있다. 현재 국내에는 자영업자를 뚜렷하게 정의내리지 않고 있으며, 정책의 방향이나 연구자의 초점이 달라짐에 따라 그 정의와 범위에 다소 차이가 나타나기 때문이다. OECD는 자영업자를 고용주, 자영업자, 협동조합원, 무급가족 종사자를 포함하고 있으며 소득활동을 할 수 있는 기회가 없는 이들의 생존전략 또는 기업가 정신 및 고용주가 되고자 하는 욕망의 발현으로 간주하고 있다. ILO에서도 이와 비슷한 분류를 사용하여 자영업자를 정의하고 있으나, 재화 및 용역으로부터 직접적으로 발생한 수익에 따라 발생하는지의 여부로 자영업과 임금근로를 구분하고 있다.

우리나라에서 주로 사용하는 정의는 통계청의 경제활동인구조사에서 활용하는 기준을 따른다.

통계청에서는 자영업자를 비임금근로자 내에 위치시켜 임금근로자와 분류한 뒤, 다시 ‘고용원이 있는 자영업자’와 ‘고용원이 없는 자영업자’로 구분한 뒤(이외 가족이 운영하는 자영업을 돕는 이들을 따로 ‘무급가족종사자’로 정의하고 있다) “법인이 아닌 개인사업체를 운영하는 사람이나 예술가, 프리랜서 등, 일정 형태의 사업체를 갖추지 않고 서비스를 제공하는 사람”으로 정하고 있다. 즉 통계청 기준 자영업자에는 사업주, 소상공인<sup>1)</sup>, 종속자영업자(dependent self-employment), 유사근로자 등이 혼재되어 있으며, 이들이 각기 이질적인 특성을 가지고 있음에도 제시되는 통계 자료에서 이를 구분하기란 쉽지 않다.

한편 영세 자영업자를 정의하는 기준도 명확하지 않다. 이는 자영업자의 소득을 파악하기가 용이하지 않기 때문이다. 이에 많은 국내 문헌들은 영세자영업자를 고용원 5인 미만의 고용주나 고용원이 없는 고용주로 정의하고 연구를 진행하였다(김복순, 2009; 김성태, 2013; 최영준·이승준, 2015; 정세정 외, 2016). 따라서 본 연구에서도 5인 미만의 고용원이 있는 고용주 혹은 고용원이 없는 자영업자를 비농업 부문 영세자영업자로 정의하고, 추가적으로 고용노동부(2016)에서 영세자영업자 지원 기준으로 제시하고 있는 연소득 1억 5천만원 이하인 경우만을 포함하여 논의를 진행하고자 한다.

## 2) 국내 자영업자 현황 및 특성

앞서 언급했듯 우리나라의 자영업에 대한 의존도는 전체 고용 중 25.5%를 차지하며 OECD 국가들 가운데 여섯 번째를 차지하고 있는 수준이다. 이렇게 우리나라의 자영업 비중이 높은 이유에 대해 금재호(2012)는 고도의 압축성장에 따른 도시화 및 산업화로 취업 기회를 찾지 못한 이들의 진출이 활발했다는 점, 미비한 조세시스템으로 근로자보다 자영업자의 실질조세부담률이 낮다는 점, 대기업 위주의 산업구조, 그리고 노동시장의 경직성으로 취업 대신 자영업을 선택하는 경우가 많다는 점을 들어 설명하였다.

누가 자영업을 선택하며, 그들이 어떤 특성을 가지고 있는지에 대한 논의는 많은 학자들에 의해 이루어졌다. 자영업 선택에 있어 최근 이론적 논의는 자영업자들의 특성이 이질적이고 창업의 동기가 다르다는 데서 기인하여, 이들을 크게 자발적 선택을 한 기회사업자(opportunity entrepreneurs)와 필요에 의해 창업을 선택한 필요사업자(necessity entrepreneurs) 두 집단으로 구분하고 있다(Block & Wagner, 2010). 우선 기회사업자들은 주로 자발적인 이유로 임금근

---

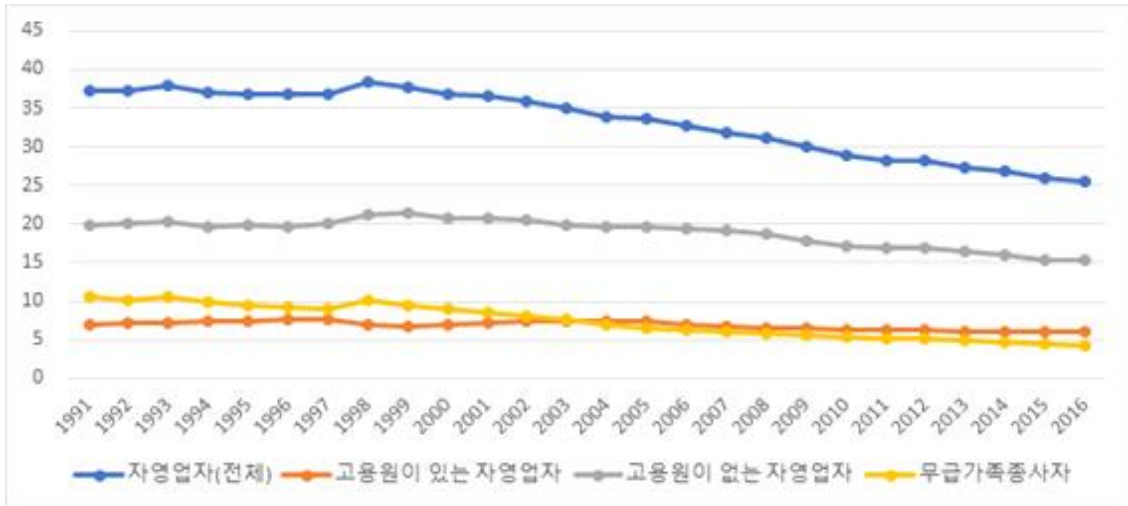
1) 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률에 따르면 상시 근로자 5인 미만(광업·제조업·건설업 및 운수업은 10인 미만)의 소기업이 소상공인에 해당한다.

로 대신 자영업을 선택하는데, 기업가 정신(entrepreneurship), 창의성, 성취욕과 같은 긍정적인(positive) 요인이 동기로 작용하여 발현되어 창업을 선택하게 된다(Carroll & Mosakowski, 1987). 이때 창업자의 자영업에 대한 태도, 창업 관련 교육 및 훈련 경험, 이전 근로이력 등이 기업가 정신에 영향을 미치고 성과를 좌우하는 것으로 알려져 있다(안주엽·성지미, 2003).

반면 비자발적으로 자영업을 선택하게 된 이들의 동기는 생존이다(Andersson & Westerlund, 2017). 이들은 보통 부정적인(negative) 요인에 의해 임금근로가 아닌 자영업을 선택하는데, 주로 경제침체에 일자리를 찾지 못해 마지막 수단(last resort)으로서 자영업자가 되거나 정리해고 등 노동시장에서의 퇴출이 계기가 되는 경우가 많다(Dawson et al., 2009). 이는 기존의 ‘push & pull’ 이론과도 맥을 같이 하는데, 이는 실업이 증가해 취업 전망이 나빠지게 되면 자영업에 대한 기대가 커지면서 사람들이 자영업 선택을 하게끔 내몰리는 현상을 설명한다. 따라서 경제상황이 나빠지게 되면 잠재되어 있던 창업에 대한 열망이 자극되면서 개인이 임금근로 대신 자영업을 선택하는 경향이 있다는 것이다(Dawson & Henley, 2012). 선행연구에서는 필요사업자, 즉 비자발적 자영업자의 경우 영세 사업장을 운영하는 경향이 있으며 성장 가능성이 낮음에도 불구하고 시장에 계속 머물고자 하는 특성이 나타난다고 보고되고 있다(Poschke, 2012).

국내 자영업자의 수는 1970년대부터 꾸준히 증가 추세에 들어서 1980년대가 되어 35%에 이르렀다. 이후 소강상태를 맞이하였다가 1997년 말 외환위기를 기점으로 다시금 자영업의 비중이 급격히 증가하였다. 특히 이 시기 약 11.6만명 가량의 신규 자영업자들이 발생하면서 자영업이 임금근로시장에서의 구조조정이 발생시킨 실업을 완충하는 역할을 수행했던 것으로 간주되기도 한다(류재우·최호영, 1999). 이는 거시경제적 측면에서 실업률이 증가할 때 자영업이 늘어난다는 주장과 맥을 같이 하는 것이다(Schuetze, 2000). 1990년대 이후 우리나라 자영업 비중의 추이는 아래 <그림 1>에서 확인할 수 있다.

<그림 1> 자영업자 연도별 추이(자료: 통계청 경제활동인구조사)



2017년 8월 기준 국내 자영업자들의 수는 5,696천명에 달한다(통계청, 2017). 은 고용원이 없이 혼자 일하는 경우가 대부분이다. 2017년 8월 기준 고용원이 없이 혼자 일하는 자영업자의 비중은 72.6%로, 여기에 현재 통계 수치에서 파악되지 않는고용원 5인 미만의 자영업자까지 포함 하게 되면 현재 우리나라 자영업 고용 중 대부분이 영세자영업자임을 알 수 있다.

<표 1> 국내 자영업자 규모(2017.8.)

(단위 : 천명, %)

	'11. 8월	'12. 8월	'13. 8월	'15. 8월	'17. 8월
고용원이 있는 자영업자	1,491(26.3)	1,539(26.2)	1,503(26.2)	1,595(28.4)	1,559(27.4)
고용원이 없는 자영업자	4,189(73.8)	4,265(73.5)	4,244(73.8)	4,026(71.6)	4,137(72.6)
자영업자 전체	5,680(100)	5,804(100)	5,747(100)	5,621(100)	5,696(100)

출처: 2017년 8월 경제활동인구조사 비임금근로 부가조사 결과

자영업이 임금근로와 대별되는 또 한 가지 특성은 생애주기 효과(lifecycle effect)를 가진다는 것이다(Blanchflower, 1998). 즉 자영업은 연령대가 증가할수록 그 참여비중이 증가한다. 실제 우리나라에서도 중고령층의 자영업 비중이 높으며, 2000년대 접어들면서 자영업에 진입한 이들의 특성에 변화가 나타나기 시작한다. 3, 40대 청장년층의 자영업 진출은 감소하고 대신 50대 이상 중고령층 자영업자가 증가한 것이다. 이는 지금까지도 지속되고 있는 현상으로, 2017년 8월 기준 60대 이상에서 141,000여명의 자영업자가 증가한 반면 청년층(15~29세)와 40대는 오히려 감소하고 있다(통계청, 2017). 이는 현재 자영업이 재취업이 어려운 중고령자들에게 소득활동의 대안으로 인식되고 있음을 나타낸다. 실제 현재 무급가족종사자를 포함한 비임금근로자의 연령대별 비

중은 50대 이상의 중고령자가 과반 이상을 차지하고 있으며, 해를 거듭할수록 이들의 신규 진입이 증가하는 추세를 보인다(<표 2> 참조). 즉 중고령자들이 자영업을 통해 노동시장에 참여함을 확인할 수 있다.

<표 2> 비임금근로자 연령별 규모(2017.8.)

(단위: 천명, %)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2017
○ 비임금근로자		7,575	7,514	7,141	6,958	6,985	7,125	7,051	6,829	6,857
비 중	15 - 29세	4.2	4.5	4.2	4.1	4.2	3.9	3.8	3.7	3.3
	30 - 39세	17.5	16.1	15.1	15.2	13.3	13.5	13.4	12.7	12.4
	40 - 49세	30.8	30.9	30.1	28.9	28.1	27.2	25.6	25.5	24.7
	50 - 59세	25.0	25.8	27.6	28.6	29.8	29.7	30.7	30.7	30.3
	60세 이상	22.5	22.7	23.0	23.3	24.6	25.6	26.5	27.4	29.3

출처: 2017년 8월 경제활동인구조사 비임금근로 부가조사 결과

성별로 볼 때 자영업자는 남성이 여성에 비해 많다. 2017년 현재 남성 자영업자는 약 4,044천명, 여성 자영업자는 1,652천명이다(<표 3> 참조). 여성의 경우 고용원이 없는 자영업자에서 비중이 증가하고 있어, 여성 자영업자가 보다 영세한 경우가 많은 것을 확인할 수 있다. 구간별 소득자료를 살펴봐도 여성이 연매출 4,600만원 미만의 구간에 속하는 경우가 58.6%로 남성(47.4%)에 비해 높아, 규모 뿐만 아니라 운영에 있어서도 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다(통계청, 2016). 실제 여성 자영업자는 보다 큰 사회적 위험에 노출되어 있으며(안중순, 2016) 경기변동에 남성에 비해 민감하게 반응한다(문유경, 2002; 김영옥, 2012). 이외 학력이나 건강상태, 가구소득, 공적연금 가입여부와 같은 개인적 특성에서 남성 자영업자에 비해 취약하며 동시에 월사업소득, 사업체 자산과 같은 사업운영에 있어서도 남성들에 비해 열악함이 검증된 바 있다(박미현·김소희, 2013). 또한 여성의 경우 비경제활동으로부터 자영업으로의 유출입이 많았고, 자영업 이후에도 일용직과 같은 불안정한 종사상 지위로 이행하는 경우가 남성보다 많아(김영옥, 2012) 노동시장 지위의 측면에서도 취약함을 알 수 있다.

<표 3> 자영업자 성별 분류(2017.8.)

(단위: 천명, %)

	전체 자영업자	고용원이 있는 자영업자	고용원이 없는 자영업자
<전 체>	5,696(100%)	1,559(100%)	4,137(100%)
남 자	4,044(71.0%)	1,152(73.9%)	2,892(69.9%)
여 자	1,652(29.0%)	407(26.1%)	1,245(30.1%)

출처: 2017년 8월 경제활동인구조사 비임금근로 부가조사 결과

산업별로 살펴보면 무급가족종사자를 제외한 전체 자영업자 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 사회간접자본 및 서비스업이다. 이 중에서도 특히 소상공인, 즉 영세자영업에 속하는 사업·개인·공공서비스업과 도소매업, 음식숙박업 등에 집중되어 있는 것을 알 수 있다.

<표 4> 자영업자 산업별 분류(2017.8.)

	전체 자영업자	고용원이 있는 자영업자	고용원이 없는 자영업자
<전 체>	5,696(100%)	1,559(100%)	4,137(100%)
농림어업	913(2.2%)	35(21.2%)	878(16.0%)
광·제조업	411(12.9%)	201(5.1%)	210(7.2%)
사회간접자본 및 기타서비스업	4,373(84.9%)	1,323(74.7%)	3,050(76.8%)
- 건설업	404(9.4%)	147(6.2%)	257(7.1%)
- 도소매업	1,193(23.9%)	373(19.8%)	820(20.9%)
- 음식숙박업	634(20.8%)	325(7.5%)	309(11.1%)
- 사업·개인·공공서비스업	1,435(26.9%)	420(24.5%)	1,015(25.2%)
- 전기·운수·통신·금융업	708(3.7%)	58(15.7%)	650(12.4%)

출처: 통계청 자영업 현황 분석결과(2016)

한편 고용원 수에 따라 매출에 있어 크게 차이가 있는 것으로 나타났는데, 고용원이 없는 자영업자의 경우 절반 이상인 61.6%가 연매출 4,600만원 미만 구간에 속하는 것으로 나타났다. 고용원이 1명 이상인 경우에도 단독 자영업자에 비하여 고소득 구간에 위치하는 수가 많고, 특히 고용원이 10명 이상인 자영업자의 경우 연매출 10억 이상인 경우가 57.3%로 절반 이상인 것과 비교하여 볼 때 많은 영세 자영업자들이 처한 어려움을 알 수 있다(<표 5> 참조). 생계가 어려운 자영업자들은 구조조정에 의해 폐업 후 임금근로로 전환한다고 해도 여전히 취약한 조건에 놓여있다. 비

임금근로자들이 임금근로로 이행했을 경우 상용근로직에 속하기 어려우며, 주로 저소득 비상용직 일자리로 전환될 가능성이 높기 때문이다(이병희 외, 2008).

<표 5> 고용원수별 자영업자 연매출 구간(2015)

	전체	단독	1명	2명	3명	4명	5명	6~9명	10명 이상
전체	4,790 (100)	3,928 (100)	314 (100)	175 (100)	109 (100)	73 (100)	48 (100)	84 (100)	58 (100)
<12백만원	1,018 (21.2)	25.5	3.2	1.4	0.8	0.6	0.6	0.6	1.2
12 - 46백만원	1,464 (30.6)	36.1	10.4	4.1	2.1	1.3	1.0	0.7	0.6
46 - 88백만원	699 (14.6)	16.1	14.1	7.7	4.1	2.8	1.8	1.3	0.6
88 - 150백만원	519 (10.8)	10.7	18.4	13.6	8.8	6.1	4.4	2.7	1.1
150 - 300백만원	473 (9.9)	7.1	25.3	28.2	25.8	21.2	17.2	11.1	4.2
300 - 500백만원	248 (5.2)	2.3	13.2	19.8	24.2	26.5	26.2	21.0	8.5
500 - 1000백만원	223 (4.6)	1.5	10.3	16.2	21.6	26.1	30.7	37.0	26.5
≥1000백만원	147 (3.1)	0.7	5.1	9.0	12.5	15.5	18.2	25.6	57.3

출처: 통계청 자영업 현황 분석결과(2016)

이상을 정리하면, 국내 자영업 고용부문에서는 이분화 현상이 나타나고 있어 자영업자들 사이에서도 그 특성이 이질적임을 알 수 있다. 고용원이 없는 단독 자영업자가 압도적으로 많아 영세 자영업자들이 대부분이며, 영세 자영업자들은 규모와 매출 면에서 취약하고, 특히 여성 자영업자의 경우 남성보다 그 수는 적으나 훨씬 열악한 상태에 놓여있다. 즉 자영업자를 중간계급으로 파악하던 과거의 관점에서 벗어나, 영세자영업자가 맞닥뜨릴 사회적 위험에 대해 정책적으로 관심을 기울여야 한다. 필요에 의해 자영업을 선택한 비자발적 자영업자들의 대부분이 영세 자영업자이고 이들이 생존을 위한 마지막 수단으로서 자영업을 선택했다는 점, 그리고 영세 자영업자들의 대부분이 미래에 빈곤으로 추락할 가능성이 높다(금재호, 2006)는 점을 고려할 때, 영세 자영업자를 사회보장체계 내부로 편입시킬 수 있어야 할 것이다. 이에 본 연구는 대표적인 사회보장제도인 국민연금 가입과 관련된 문헌을 영세 자영업자의 근로이력을 중심으로 검토하기로 한다.

## 2) 자영업자의 근로이력과 국민연금 가입 관련 선행연구

사회보험을 중심으로 하는 비스마르크형 복지국가는 임금근로자를 최우선 복지수급자로 상정하여 복지제도를 설계하였으므로, 비임금근로자나 비경제활동인구는 수급권을 얻지 못하거나 파생적 수급권에 의존하게 된다. 이러한 비스마르크식 사회보험은 과거와는 달리 노동시장 성격의 변화와 다양화된 노동형태에 유연하게 대처하지 못한다는 비판을 받아오고 있다.

이 중에서도 특히 공적연금의 특징은 기여기간이 수급권 및 급여수준에 직접적으로 영향을 미친다는 것이다. 따라서 노동시장으로의 유출이 잦은 불안정 노동을 하는 경우 공적연금 기여에 공백이 발생하게 되고, 연금 수급을 위한 최저 기여기간을 채우지 못하는 위험이 발생할 가능성이 크다. 실제 국민연금 납부예외 사례 중 실직과 사업중단은 90.5%를 차지할 정도로 많아(국민연금 통계, 2016), 잦은 일자리 이동이 공적연금을 통한 안정적 노후소득보장에 위협요인임을 알 수 있다.

현재 국민연금은 상시근로자 1인 이상의 사업장이라면 누구든 의무가입 대상이다. 사각지대 감소를 위한 꾸준한 제도적 노력을 통해 5인 미만의 사업장에만 적용되던 것을 2006년 1월에 이르러 확대하였다. 즉 자영업자들은 고용원의 수와 관계 없이 모두 국민연금의 의무적용된다. 그러나 자영업은 여전히 미가입률이 높다(<표 6 참조>).

<표 6> 산업별 자영업자 국민연금 미가입률

시점	계	농림어업	광업 및 제조업	건설업	사업·개인·공공 서비스업	전기·운수·통신·금융업	도매 및 소매업	숙박 및 음식점업
2010. 08	34.3	43.1	23.0	24.3	41.8	21.8	31.4	36.8
2011. 08	33.1	40.5	21.8	24.1	39.8	21.7	31.3	36.9
2012. 08	32.7	40.4	18.7	23.3	41.1	21.2	31.0	33.2
2013. 08	32.1	39.2	19.4	23.0	38.7	21.6	30.1	36.0
2015. 08	29.7	38.8	17.0	23.5	36.6	17.2	26.4	34.6

자영업자의 국민연금 미가입률은 꾸준히 감소 추세에 있으나, 영세자영업자들이 집중되어 있는 서비스업이나 숙박 및 음식점업, 그리고 농림어업 부문에서는 여전히 상당히 많은 수가 가입되어 있지 않다. 이러한 자영업자들의 국민연금 기여회피의 원인으로는 높은 보험료 부담과 납부자 관



리의 어려움을 들 수 있다. 자영업자들은 근로자들과는 달리 9%의 보험료를 전부 납부하여야 하므로 생계형 영세 사업장의 경우 기여에 대한 부담이 크게 나타난다. 또한 관리운영 측면에서는 급여에서 보험료를 공제하는 근로자와는 달리 자영업자의 소득과약이 용이하지 않아 낮은 징수율을 보이고 있다(류건식 외, 2017).

그렇다면 영세 자영업자의 어떤 특성이 국민연금 가입을 결정하게 되는가? 영세 자영업자의 개인적 특성과 국민연금 가입과의 관계를 직접적으로 관찰한 문헌은 많지 않으나, 우선 근로 이력은 중요한 예측 변수가 될 수 있다. 최옥금(2010)은 고령화연구패널조사 데이터를 활용하여 보험료 미납이나 회피가 쉬운 영세자영업자로 오래 일할수록, 그리고 실업과 취업을 반복 경험할수록 공적연금 기여 확률이 낮음을 실증하였다. 김창오(2015)는 한국복지패널에서 자영업으로의 이행을 경험한 이들을 대상으로 노동경력 불안정성이 국민연금 가입에 이르기까지의 시간에 미치는 영향을 분석하였는데, 상용근로자였다가 자영업으로 이행한 이들에 비해 불안정 노동경력이 있는 사람이 자영업으로 이행한 경우 국민연금 보험료 납부가 지연될 확률이 8배 높음을 보고하였다. 뿐만 아니라 자영업 시행 초기에 가입을 회피할 경우 국민연금에서 완전히 배제될 위험이 높음을 실증하여, 자영업자의 근로이력에 따라 국민연금 내 포괄 여부가 달라질 수 있음을 제시하였다.

그 외 성별, 연령, 거주지, 학력, 가족 구성원 규모, 사업자 규모, 소득수준, 순자산과 같은 특성들이 국민연금 가입을 결정함이 다수의 문헌에서 밝혀진 바 있다(박순일 외, 2001; 석재은, 2003; 구인회·백학영, 2008; 김상진, 2009; 김창오, 2015; 김경선, 2016). 주로 취약한 계층에 속해있을수록 - 즉 여성일수록, 연령이 낮을수록, 학력이 낮을수록, 소득과 순자산의 규모가 작을수록 - 국민연금 사각지대에 놓여 있을 가능성이 높다. 특히 자영업자의 소득은 보험료 납부와 밀접한 관계에 놓여있는데, 김상진(2009)은 한국복지패널자료를 통해 일반 자영업자와 저소득 자영업자를 구분하여 국민연금 기여회피의 영향요인을 파악한 결과 저소득 자영업자는 경제적 부담에 의한 기여회피가 70.0%로 높게 나타난 바 있다. 5인 미만 영세 자영업자를 대상으로 노후소득준비를 조사한 신화연(2012)의 연구에서도 국민연금 보험료 미납 사유의 90.4%가 '경제적 여유 없음'으로 나타나 이를 뒷받침한다.

이상의 선행연구를 정리하여 볼 때, 영세 자영업자들의 1/4 가량이 국민연금제도 밖에 놓여있어 노후보장을 위한 준비가 미비한 상태이며, 자영업을 그만두더라도 실업과 취업을 반복하는 불안정 근로이력을 갖게 될 가능성이 높다. 그러나 자영업자의 근로이력을 포함한 이전의 선행연구들은 연령대를 한정하거나(최옥금, 2010) 자영업자들의 정태적 지위에만 초점을 맞추고 있다는 한계가 있다(김상진, 2009; 김창오, 2015; 김경선, 2016). 이에 본 연구에서는 이러한 한계점을 보완하여 연구모형을 설정하고 논의를 진행하였다.

### 3. 연구방법

#### 1) 분석자료 및 대상

본 연구에서는 자영업자의 과거 근로이력이 국민연금 가입이력에 어떠한 영향을 주고 있는지를 확인하는 데 그 목적이 있으므로 국민연금 가입 여부를 비롯하여 납부예외기간, 미납기간 등의 가입상태를 구체적으로 다루고 있는 한국복지패널 자료를 활용하였다. 한국복지패널은 2006년 7,072가구를 시작으로 매년 조사를 실시하여 최근 11차(2016년 조사 실시)까지 조사된 국내 가구단위 패널조사 중 2번째로 규모가 큰 조사이다(한국복지패널, 2017). 본 연구의 분석대상인 자영업자는 휴폐업을 반복하여 임금근로자에 비해 변동사항이 많아 조사대상에 포함되었다고 하더라도 탈락할 가능성이 높은 집단이다. 한국복지패널이 저소득층(중위소득 60% 미만)을 과대할당(약 50%)하였다는 점에서 해석 시 주의를 요하나, 실제 영세 자영업자들의 근로이력과 가입이력을 장기간 추적한 자료가 수집되었을 것으로 판단되며, 이를 통해 간접적으로나마 이들의 국민연금 가입이력을 파악함으로써 노후준비에 대한 취약성을 확인하고자 한다.

분석자료는 2008년 금융위기 직후 자영업의 위기 또한 사회적 이슈로 등장함(최영준·이승준, 2015)에 따라 2009년(4차 조사)부터 2016년(11차 조사)까지의 자료를 활용하여 이 기간에 자영업을 한 번이라도 이행한 경험이 있는 사람들의 8년간의 근로이력과 가입이력을 분석하고자 하였다. 분석대상은 4차부터 11차까지 모두 조사에 응한 자로, 노동시장 진입 후 충분한 근로 및 가입이력을 확인할 수 있도록 2016년 조사 당시 기준으로 40세 이상 64세 이하의 자영업 경험이 있는 중년 남성 가구주로 선정하였다.<sup>2)</sup> 또한, 5인 미만을 고용하고 있는 고용주 및 혼자 일하거나 무급가족 종사자와 함께 사업체를 운영하고 있는 비농업 영세 자영업자만을 포함하며, 고용노동부(2016)에서 영세자영업자 지원 대상으로 구분한 연소득 1억 5천만원을 기준으로 그 이상의 소득이 있다고 응답한 23건과 수급을 하고 있는 경우(58건)를 제외하여 최종분석대상은 459명이다.

---

2) 분석대상에서 여성을 제외한 이유는 여성 자영업자 비율이 남성에 비해 절반 수준으로 적은 편이며, 돌봄 등의 사유로 직업에 대한 변동이 많고, 약 30%가 무급가족종사자로 국민연금 수급에 있어 매우 취약(강소량·김병수, 2014; 김종숙, 2011; 안중순, 2016)한 상태로 남성 자영업자와는 매우 다른 특성을 보인다. 또한, 본 연구의 선정 기준에 적합한 최종분석대상에서 전체의 11%(58명)에 불과하여 이후 실시되는 사건배열분석 시에 성별을 구분하여야 한다는 선행연구(한준, 2001)를 근거로 제외하였다.

## 2) 분석방법

본 연구는 우선 임금근로자와는 다른 특성을 보이는 자영업자의 근로이력을 파악하여 국민연금 제도에 배제될 수밖에 없는 구조적인 현실을 파악하고자 사건배열분석(Event Sequence Analysis)을 실시한다. 사건배열분석(Event Sequence Analysis)은 개인의 삶에서 나타나는 일련의 사건(event)을 하나의 분석 단위로 두고, 시간의 흐름에 따른 각 사건을 배열하여 그 패턴을 유형화하는 대표적인 분석방법(Brzinsky-Fay, Kohler and Luniak, 2006)으로 국내에서도 근로이력을 통한 인과관계를 밝히는 다수의 연구에서 활용되고 있다(한준·장지연, 2000; 한준, 2001; 최옥금, 2010; 한신실, 2013; 우해봉·한정림, 2014; 윤성열, 2016). 대개 분석과정은 최적일치법(Optimal matching)을 통해 사건배열 요소 간 거리를 구하고, 군집분석(cluster)을 통해 집단을 구분하게 된다. 이렇게 구분된 집단을 활용하여 빈도분석을 통해 기술통계치를 제시하였고, 상관분석을 통해 각 투입변수 간의 관련성을 확인한 결과 모두 0.7이하의 상관성을 띄고 있었다. 최종적으로는 가입 여부에 따라 0 또는 0이상의 값을 나타내는 좌측중도절단(left-censoring)된 상태의 종속변수의 특성을 고려하여 토빗 모형(Tobit regression analysis)을 통한 영향요인을 검증하였다. 토빗모형의 최우추정(maximum likelihood) 방법은 기존의 OLS 추정 방법과 달리 0과 0이상을 응답한 것을 모두 모집단으로 간주하여 0을 응답한 것에 대한 다양한 의미를 포함한 분석(민인식·최필선, 2012)으로 본 연구의 가입여부가 포함된 변수에 적합한 분석방법이라고 판단하였다.

사건배열에 활용되는 변수는 매년 조사 시 응답한 경제활동참여 상태로 9개의 구분을 상용직(1), 임시·일용직·자활 및 공공근로(2), 고용주 또는 자영업자(3), 무급가족종사자, 실업자, 비경제활동인구(4)로 구분하였다. 이후 분석에 활용되는 주요 변수는 <표 7>와 같이 요약할 수 있다. 종속변수로 활용하고자 하는 국민연금의 가입이력은 가입 여부, 가입기간, 납부상태를 통해 확인할 수 있다. 기존 선행연구는 주로 가입 여부(김중숙, 2011; 강소량·김병수, 2014)만을 확인하였으며, 국민연금연구원에서 수행하는 연구(우해봉·한정림, 2014)를 통해서만 제한적으로 가입이력을 확인할 수 있었다. 이에 한국복지패널 내에 납부예외기간, 미납기간 등을 활용하여 가입기간을 산출한 연구(한신실, 2013; 최승훈, 2015; 윤성열, 2016)를 근거로 8년간의 가입기간을 산출하였다.

<표 7> 주요 변수의 정의

변수		설명	
종속	국민연금 가입기간	(연속변수) 각 년도(12-①-②-③)의 합계 ① (납부예외자) 납부예외기간 ② (보험료체납자) 보험료미납기간 ③ (적용제외 및 미가입자) 12	
독립	개인 특성	연령	(연속변수) 만 나이
		교육연수	(연속변수) 무학=0, 초졸=6, 중졸=9, 고졸=12, 전문대졸=15, 4년제졸=16, 대학원 졸=18
		가구원 수	(연속변수) 가구원 수
		개인연금 가입 여부	(이분변수) 가입=1, 미가입=0
	노동 시장 특성	업종	숙박·음식업=0, 농림수산업=1, 광업·제조업=2, 전기·하수·수도·건설업=3, 도·소매업=4, 운수·창고·통신업=5, 금융·부동산업=6, 행정·사회서비스·기타=7
		연소득 구분	연간 가계총소득(천원)이 4천만원 미만인 경우=0, 4천만원 이상~8천만원 미만인 경우=1, 8천만원 이상~1억 5천만원 미만인 경우=2
		자영업 근로기간	각 개인별 자영업 근로기간을 합산한 값
		근로이력 구분 (사건배열분석 결과)	자영업 유지=0, 임시·일용직 경험=1, 상용직 경험=2

## 4. 분석결과

### 1) 분석대상의 일반적 특성

자영업자의 근로이력의 차이에 따른 유형에 대한 일반적 특성은 다음 <표 3>과 같다. 먼저 국민연금 가입기간은 최대 96개월의 값을 가지며, 전체 연구대상의 평균 가입기간은 57.3개월로 나타났다. 유형별로는 상용직 경험이 있는 집단이 65.9개월로 가장 높았으며, 자영업 유지가 63.3개월로 비슷한 수준이었다. 다음으로 연금 사각지대 노출기간은 전체 평균이 33.2개월로 나타났으며, 임시·일용직 경험 집단이 가장 높은 41.3개월이며, 상용직 경험유형이 가장 짧은 26.1개월로 집계되었다. 연령은 50대가 가장 많았으며, 학력은 고졸이 가장 많았다. 가구원 수는 평균 3.6명으로 각 유형별 평균 수준은 비슷하였다. 개인연금 가입의 경우에도 절반 이상이 가입하고 있었으며, 임

사·일용직 경험 유형이 74.7%로 가입비율이 높게 나타났다.

업종의 경우, 운수·창고·통신업, 행정·사회서비스·기타 부문이 가장 높게 나타났고, 자영업 유지 유형에서는 도·소매업도 비슷한 수준으로 높은 비율을 차지하고 있었다. 또한, 임시·일용직 경험 유형에서는 전기·하수·수도·건설업이 가장 많았으며, 상용직 경험 유형에서는 운수·창고·통신업이 가장 많은 것으로 나타났다. 연소득 구분에서는 4~8천만원의 비율이 가장 높았으나, 임시·일용직을 경험한 유형에서만 4천만원 미만의 비율이 40.1%로 매우 높게 나타났다. 전체 근로기간은 89.3개월로 거의 쉬지 않고 일을 지속하고 있는 경우가 대부분인 것으로 파악되며, 임시·일용직 경험 유형만 다소 낮은 비중을 보였다. 자영업 근로기간은 평균 63.1개월로, 상용직 경험 유형의 전체 근로기간이 90.8개월인 것을 비추어볼 때 일정기간 동안 상용직에 종사하다가 자영업을 이행한 사람들이 포함되어있음을 알 수 있다.

<표 8> 자영업 유지·임시일용직 경험·상용직 경험 집단의 일반적 특성

(단위 : 명, %)

구분		전체 (n=459)	자영업 유지 (n=151)	임시·일용직 경험 (n=142)	상용직 경험 (n=166)
국민연금 가입기간(평균)		57.33	63.27	41.05	65.86
연령	40대	159(38.0)	40(29.6)	40(31.0)	79(51.0)
	50대	215(51.3)	78(57.8)	69(53.5)	68(43.9)
	60대	45(10.7)	17(12.6)	20(15.5)	8(5.1)
교육연수	고졸 미만	72(15.7)	29(19.2)	28(19.7)	15(9.0)
	고졸	236(51.4)	80(53.0)	77(54.2)	79(47.6)
	고졸 이상	151(32.9)	42(27.8)	37(26.1)	72(43.4)
가구원 수(평균)		3.59	3.7	3.32	3.72
개인연금 가입 여부	가입함	301(65.6)	95(62.9)	106(74.7)	100(60.2)
	가입안함	158(34.4)	56(37.1)	36(25.3)	66(39.8)
업종	숙박·음식업	29(6.3)	13(8.6)	7(4.9)	9(5.4)
	임업·수산업	20(4.4)	6(4.0)	13(9.1)	1(0.6)
	광업·제조업	55(12.0)	17(11.3)	3(2.1)	35(21.1)
	전기·하수·수도·건설업	79(17.2)	16(10.6)	34(23.9)	29(17.5)
	도·소매업	75(16.3)	32(21.2)	26(18.3)	17(10.2)
	운수·창고·통신업	94(20.5)	32(21.2)	26(18.3)	36(21.7)
	금융·부동산업	13(2.8)	2(1.3)	5(3.5)	6(3.6)
	행정·사회서비스·기타	94(20.5)	33(21.9)	28(19.7)	33(19.9)
연소득 구분	4천만원 미만	121(26.4)	24(15.9)	57(40.1)	40(24.1)
	4천~8천만원	234(51.0)	83(55.0)	60(42.3)	91(54.8)
	8천만원 이상	104(22.6)	44(29.1)	25(17.6)	35(21.1)
전체 근로기간(평균)		89.33	96.0	80.54	90.8
자영업 근로기간(평균)		63.11	96.0	52.14	42.58

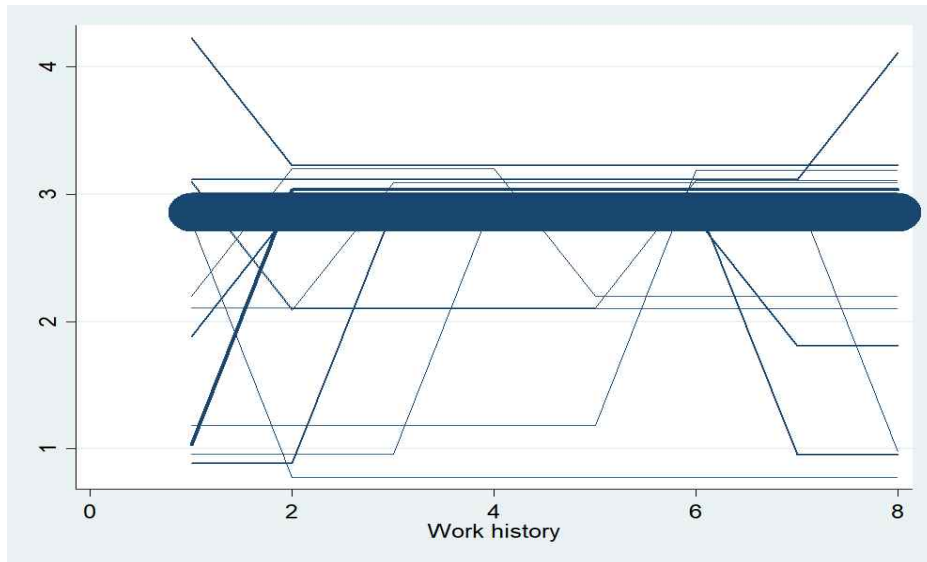
## 2) 근로이력의 배열과 유형화

이번 절에서는 자영업자의 과거 근로이력에 대한 양상을 살펴보고, 이러한 양상을 토대로 근로이력을 기준으로 한 유형화를 실시하고자 하였다. 이를 위해 먼저 경제활동참여 상태를 앞선 변수의 정의대로 상용직(1), 임시·일용직·자활 및 공공근로(2), 고용주 또는 자영업자(3), 무급가족종사자, 실업자, 비경제활동인구(4)로 구분하고, 사건배열분석이 가능한 데이터로 변환하였다. 그 결과 근로이력 배열 분포를 <표 9>와 같이 확인할 수 있었다. 총 배열에 대한 결과는 자영업을 계속 유지한 집단이 151명으로 가장 높은 비율을 차지하였으며, 그 외 배열은 모두 5%미만으로 매우 다양한 분포를 보였다. 이에 이행배열을 통해 요약된 이동경로에 대한 분포 또한 확인하였다. 이를 통해 임시일용직을 경험한 집단이 13.9%, 상용직을 경험집단이 13.1%로 높게 나타났으며, 그 외에 다양한 근로이력 분포를 나타내는 유형이 존재하고 있었다. 또한, 전체 사례의 배열은 <그림 2>을 통해서도 확인할 수 있는데, 주로 자영업 경험 비율이 높은 것을 확인할 수 있다.

<표 9> 자영업자의 근로이력 배열의 분포

총 배열	N	%	이행 배열	N	%
33333333	151	32.9	3	151	32.9
23333333	7	1.5	2-3	64	13.9
13333333	12	2.6	1-3	60	13.1
11233322	1	0.2	1-2-3	57	12.4
22222324	1	0.2	2-3-4	42	9.2
43333333	7	1.5	3-4	36	7.8
11133342	5	1.1	1-2-3-4	31	6.7
11111413	1	0.2	1-3-4	18	3.9
(중간결과 생략)			(중간결과 생략)		
Total	185	40.2	Total	459	100.0

\* 주: 상용직(1), 임시·일용직·자활 및 공공근로(2), 고용주 또는 자영업자(3), 무급가족종사자, 실업자, 비경제활동인구(4)



<그림 2> 경제활동참여 상태 변화 양상

이러한 배열을 통해 최적일치법과 군집분석을 추가적으로 실시하여 최적의 유형을 추출하고자 하였다. 이 때 최적일치법에 의해 특정한 숫자에 점수를 주는 것과 삽입, 삭제 등의 일련의 과정을 거쳤으며, 군집분석에서는 계층적 방법(hierarchical method)을 통해 연구자의 임의성을 최소화(배영준, 2015)하여 최종적으로 3개의 유형이 군집의 특성을 가장 잘 반영하는 것으로 도출되었다. 각 유형에 대한 구성은 유형1이 자영업을 계속 유지한 유형(151명, 32.9%)이며, 유형2는 상용직을 한 번 이상 경험한 적이 있는 유형(166명, 36.2%)이며, 유형3은 그 외 집단으로 주로 임시·일용직을 경험 비율이 높은 구성원을 포함하고 있는 유형(142명, 30.9%)이다.

### 3) 자영업자의 국민연금 가입이력 영향요인 분석

국민연금 가입기간과 사각지대 노출기간에 대한 영향요인을 토빗모형을 통해 추정한 결과는 <표 10>과 같다. 추정결과 연령이 높을수록, 개인연금을 가입한 경우, 임업수산업에 비해 숙박음식업의 경우, 4천만원 미만에 비해 8천만원 이상인 경우, 전체 근로기간이 길수록, 임시·일용직 경험 유형에 비해 상용직 경험 유형이 가입기간이 길어질 확률이 높은 것으로 나타났다. 먼저 가입기간에 대한 영향이 있다고 나타난 변수는 연령으로 높아질수록 가입기간이 늘어나는 것으로 나타났다( $p < .01$ ). 또한, 개인연금 가입을 한 경우( $p < .05$ )와 소득이 8천만원 이상인 경우( $p < .01$ )가 연소득이 4천만원 미만인 경우에 비해 가입기간이 길어질 확률이 높은 것으로 나타났다. 업종의 경우, 임업수산업이 숙박음식점에 비해서도 가입기간이 짧은 것으로 나타났으며( $p < .1$ ), 전체 근로기



간( $p < .01$ )은 연령과 동일하게 정적인 영향을 주고 있었다. 마지막으로 유형구분에 있어서 상용직을 경험한 경우와 자영업 유지 간의 가입기간에 차이는 없는 것으로 나타났으나, 임시일용직 경험 유형에 비해 상용직 경험 유형이 가입기간이 낮은 확률이 높은 것으로 나타났다( $p < .01$ ).

<표 10> 자영업자의 국민연금 가입이력 영향요인

구분		가입기간	
		Coef.	S.E.
연령		0.914***	0.309
교육연수		0.937	0.732
가구원 수		0.591	1.886
개인연금 가입 여부(ref. 가입 안함)		10.076**	4.085
업종 (ref. 숙박·음식업)	임업·수산업	-23.04*	12.119
	광업·제조업	8.963	9.305
	전기·하수·수도·건설업	6.706	8.867
	도·소매업	0.831	8.813
	운수·창고·통신업	10.543	8.577
	금융·부동산업	-7.488	13.611
	행정·사회서비스·기타	0.808	8.555
연소득구분 (ref. 4천만원 미만)	4천 ~ 8천만원	7.466	4.951
	8천만원 이상	16.616***	6.019
전체 근로기간		0.659***	0.166
자영업 근로기간		-0.101	0.102
유형 구분 (ref. 상용직경험)	자영업 유지	-5.1	6.986
	임시·일용직 경험	-18.238***	5.323
상수		-67.279***	27.279
Log likelihood		-2007.3958	
LR chi2(17)		101.08***	
Pseudo R2		0.0246	
N		459	

\* 주:  $p < .1$ , \*\* :  $p < .05$ , \*\*\* :  $p < .01$

## 5. 결론 및 논의

본 연구는 저소득 지위를 벗어나기 어려운 중고령층 자영업자가 늘어가는 데에 반하여 전통적인 임금근로자 중심의 사회보험에서 지속적으로 배제되어왔으며, 현재까지도 이들에 대한 뚜렷한 사회적 보호가 이루어지지 않고 있다는 문제의식에 따라 연구를 진행하였다.

기존의 국민연금제도는 임금근로자 중심의 사회보험 체계로 자영업자의 경우 생애 근로 이력에 따라 제도 진입 자체에 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 제도 진입을 하지 못하는 사각지대의 발생 요인을 기존 연구를 통해 꾸준히 제기되어온 여러 요인과 더불어 생애 근로 이력 관련 변수를 투입하여 분석함으로써 구체화된 인과관계를 밝히고, 영세 자영업자의 사회적 보호에 대한 정책적 대안을 모색하고자 한다.

먼저, 기술통계분석을 통해 나타난 전체 연구대상의 평균 가입기간은 57.3개월로, 이들의 전체 근로기간이 90.8개월인 것을 감안한다면 미가입자 혹은 납부를 하지 않는 상태에 있는 비율이 임금근로에 비해 높다는 것을 유추할 수 있다. 또한, 개인연금 가입 비율이 절반 이상을 차지하고 있는데, 오히려 취약한 집단으로 예상되어온 임시일용직 경험 유형의 개인연금 가입 비율이 높게 나타나 이들 유형에 있어 공적연금에 대한 유인 동기가 약하다는 것을 간접적으로 유추할 수 있다. 소득에 있어서도 전체적으로 매우 영세한 상태로, 특히 임시일용직을 경험한 유형에 있어 저소득 상태가 매우 높게 나타나 열악한 상황임을 알 수 있다.

다음으로, 모형 추정 결과를 통해 연령이 높을수록, 개인연금을 가입한 경우, 임업수산업에 비해 숙박음식업의 경우, 4천만원 미만에 비해 8천만원 이상인 경우, 전체 근로기간이 길수록, 임시일용직 경험 유형에 비해 상용직 경험 유형이 가입기간이 길어질 확률이 높은 것으로 나타났다.

연령이 상승할수록 연금 가입기간이 늘어날 확률이 높아지는 것으로 나타난 것은 노후로 갈수록 소득보장에 대한 인식이 늘어난다는 것으로도 볼 수 있으며, 이는 전체 근로기간과도 비례한다. 그러나 자영업 근로기간과는 관계가 없는 것으로 나타나 자영업 근로기간이 길다고 해서 국민연금에 대한 가입기간이 길어지는 것은 아닌 것으로 나타났다. 즉, 오히려 상용직을 경험한 집단이 국민연금 가입기간은 더욱 높다는 기존 임금근로자 대비 자영업자의 가입에 대한 연구들의 결과와 맥을 같이 한다. 소득의 경우, 4천만원 미만과 4천만원 이상 8천만원 미만의 집단 간 차이는 유의하지 않았으나, 4천만원 미만과 8천만원 이상의 격차는 큰 것으로 나타나 역시 영세자영업자 중에서도 저소득층에 대한 개입이 필요한 것을 시사한다.

특히 유형의 구분에 따른 결과에서 자영업 유지 유형과 상용직 경험 유형 간의 차이는 유의하지 않은 것으로 나타났으나, 상용직 경험 유형과 임시 일용직 경험 유형 간의 가입기간의 격차는

큰 것으로 나타나 일자리 경력에 따른 납부행태를 본 연구결과(최옥금, 2009)와 일치한다. 이는 임시·일용직이 연금 사각지대의 대표적인 집단이라는 점과 이들이 실업의 상태를 반복하다가 저소득 지위를 벗어나기 어려운 한계형 자영업자로 빠지게 된다는 이병희 외(2016)의 연구를 고려한다면 지속적인 배제 대상이 될 수 있다는 점을 고려해볼 때 사회적 지원이 시급한 대상이라 할 수 있다.

마지막으로 이러한 연구결과를 토대로 한 개선방안을 제시하고자 한다. 생애 근로 이력에 따른 공적노후보장제도의 진입은 상용직 경험 집단, 자영업 유지 집단, 임시·일용직 경험 집단 순으로 가능성이 높아지는데, 이는 생애 근로 이력을 자영업만을 유지하거나 임시·일용직과 자영업을 반복하는 집단의 지속적인 배제 가능성을 보여준다. 최근 정부는 일자리 안정자금사업을 통해 기존에 저임금근로자를 중심으로 시행하고 있는 두루누리 사회보험지원제도를 활용하여 영세 자영업자와 일용 근로자에 대한 사회보험료를 지원하는 계획을 내놓았다. 구체적으로는 월 소득 140만원에서 190만원 이상으로 대상자를 늘리겠다는 부분도 포함되어있다. 이러한 움직임은 긍정적인 신호이나, 아직 개인 영세 자영업자에 대한 유인책으로는 아직 미흡하다고 할 수 있다. 근본적으로 영세 자영업자의 근로이력이 유지되는 경우보다는 잦은 이동과 휴·폐업을 반복한다는 점을 감안하여 임금근로자 수준의 보호 조치가 이루어지는 것이 필요하다. 이는 상대적으로 가입 여력이 있는 상황에 있는 자영업자를 공적 노후소득보장제도 내에 진입시킬 수 있는 유인효과가 있을 것으로 예상되며, 추후 이들이 빈곤층으로 추락하는 것을 막는 데 안전망의 역할을 할 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 선진국인 독일, 영국 등은 우리나라보다 자영업자의 비율은 낮은 편이나, 영세 자영업자에 대한 취약성에 대한 지원을 위해 절반 이상의 보험료 지원과 세제 감면 혜택을 실시하고 있다(유호선·이지은, 2011; 김영미, 2012; 이병희 외, 2012; 정인영 외, 2014). 최근의 일자리 안정자금을 시작으로 늘어가는 영세 자영업자에 대한 사회적 보호 조치가 향상되기를 기대한다.

마지막으로 본 연구의 가장 큰 한계점은 제한적인 자료로 인해 우리나라에서 높은 비율을 차지하고 있는 숙박·음식업에 대한 자영업자 비율이 적절하게 고려되지 못하였으며, 특히 여성이 매우 낮은 비율을 보여 제외할 수밖에 없었다는 점이다. 그러나 기존의 선행연구를 통해 제한적으로 확인할 수 있었던 자영업자의 근로이력과 가입이력을 확인하였으며, 유형화를 통한 집단의 구분을 통한 모형 추정결과가 기존의 임시일용직 경험 이행과 맞물린 자영업자의 취약성을 확인한 연구결과와 맥을 같이 하므로 의의가 있다고 할 수 있다. 본 연구를 통해 근로빈곤, 시간빈곤을 겪고 있는 중고령층 영세 자영업자의 사회적 보호 대책이 시급함을 제기하는 추가적인 근거자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

## [참고문헌]

- 강성호, & 김경아. (2009). 여성의 노동시장 참여형태 및 국민연금 수급여부에 따른 노후소득보장 격차 분석. *사회복지정책*, 36(3), 153-184.
- 구인희, & 백학영. (2008). 사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인. *사회보장연구*, 24(1), 175-204.
- 국민연금연구원. (2016). 국민연금통계. 국민연금연구원.
- 금재호. (2006). 자영업의 실태와 정책과제. *한국노동연구원*.
- 금재호. (2012). 자영업 노동시장의 변화와 특징. *노동리뷰*, 57-75.
- 김경선. (2016). 포트폴리오 선택과 관련한 자영업자의 국민연금 기여회피. *서울대학교 석사학위 청구논문*.
- 김상진. (2009). 자영업자의 국민연금 기여회피 결정요인. *사회보장연구*, 25(2), 1-28.
- 김성태. (2013). 우리나라 영세자영업자 실태 및 결정요인 분석. *한국재정학회 학술대회 논문집*, 1-31.
- 김종숙. (2011). 정책논문: 여성취업자의 국민연금 가입률과 영향요인. *여성경제연구*, 8(1), 27-48.
- 김창오. (2015). " 불안정노동-자영업-연금제도배제" 경로 탐색-자영업 이행 이후 연금보험료 납부시간 연구.
- 류재우, & 최호영. (1999). 우리나라 자영업 부문에 관한 연구. *노동경제논집*, 22(1), 109-140.
- 문유경. (2002). 여성 자영업자의 특성과 취업력. *한국인구학*, 25(2), 69-106.
- 박미현, & 김소희. (2013). 중고령 여성의 자영창업 지속가능성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. *사회과학연구*, 39(3), 99-122.
- 박순일, 황덕순, & 최현수. (2001). 공적 소득보장제도 사각지대의 빈곤층의 소득보장연구.
- 신화연. (2012). 자영업자의 노후소득준비 실태와 국민연금 가입확대를 위한 정책과제. *보건복지포럼*, 48-61.
- 안중순. (2016). 여성 자영업자의 사회적 위험과 노동시장지위에 따른 위험대응의 차이. *여성경제연구*, 13(2), 159-181.
- 안주엽, & 성지미. (2003). 자영업 지속기간의 결정요인. *노동경제논집*, 26(2), 1-30.
- 최옥금. (2010). 연구 논문: 공적연금 잠재적 사각지대 집단의 일자리 경력: 50 대 공적연금 가입자의 일자리 경력에 따른 납부 행태. *한국노년학*, 30(2), 293-310.

- 한정림, & 김경아. (2014). 우리나라 자영업자의 국민연금 가입형태와 연금수혜 분석. *산업경제 연구*, 27(6), 2277-2300.
- 통계청. (2016). 자영업 현황분석.
- 통계청. (2017). 비임금근로 부가조사 결과.
- Andersson, E., & Westerlund, E. (2017). The relationship between labour market structure and the prevalence of 'necessity' self-employment: A multilevel approach.
- Blanchflower, D. G., & Oswald, A. J. (1998). What makes an entrepreneur?. *Journal of labor Economics*, 16(1), 26-60.
- Block, J. H., & Wagner, M. (2010). Necessity and opportunity entrepreneurs in Germany: Characteristics and earnings differentials.
- Brzinsky-Fay, C., Kohler, U., & Luniak, M. (2006). Sequence analysis with Stata. *Stata Journal*, 6(4), 435.
- Dawson, C. J., Henley, A., & Latreille, P. L. (2009). Why do individuals choose self-employment?.
- Dawson, C., & Henley, A. (2012). "Push" versus "pull" entrepreneurship: an ambiguous distinction?. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 18(6), 697-719.
- Poschke, M. (2013). 'Entrepreneurs out of necessity' : a snapshot. *Applied Economics Letters*, 20(7), 658-663.
- OECD, 2017. OECD Labour Force Statistics 2016.  
([http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics\\_23083387](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics_23083387))

# 불안정 노동시장과 연금제도의 다양성

김윤영 | 이화여대 대학원 사회복지학과 박사수료

## I. 서론

연금제도로 대표되는 노후소득보장제도는 복지국가를 구성하는 여러 제도 중 그 규모와 영향력이 가장 크다. 인간은 누구나 나이가 들기에 모든 구성원이 노후소득보장제도의 영향을 받으며 그렇기 때문에 제도의 구성, 재정, 운영 방식 등 모든 측면이 경제적, 정치적, 사회적으로 중요한 이슈가 된다. 특히 인구의 고령화, 노동시장의 유연화, 세계화, 금융시장의 변화 등 사회경제적 환경이 급격하게 변함에 따라 기존에 설계되었던 노후소득보장제도는 변화의 압력을 받았으며 이로 인한 제도의 개혁과 변화는 여전히 현재진행형이다. 연금제도의 구조에 따라 개혁의 방향이 다양하게 나타났지만 전반적인 소득불평등 확대라는 결과적 측면의 수렴 현상이 보이고 있다(Hinrichs 2008).

연금개혁의 가장 큰 요인은 인구의 고령화로 인한 연금의 재정 악화다. 노후소득보장제도는 노후의 일정한 생활수준을 유지할 수 있도록 적정성(adequacy)이 보장되어야 하는 동시에 제도의 지속가능성(sustainability)도 유지되어야 한다. 그동안의 연금개혁은 적정성보다는 지속가능성을 담보하기 위한 개혁이 주를 이루었고 이를 통해 연금의 재정 지출 증가를 상당 부분 억제할 수 있었다. 보편적 복지를 제공하는 대표적인 국가인 스웨덴의 경우도 이러한 측면에서 매우 성공적인 개혁을 단행하였다고 평가되었다. 이처럼 연금 개혁에 고령화의 경제적 영향과 재정적 지속가능성은 반영된 반면 이러한 개혁이 노인 빈곤이나 노후의 생활수준을 유지하기 위한 소득의 적정성 측면에 어떤 영향을 미칠 지는 크게 고려되지 않았고 특히 여성이나 저소득자 등 취약한 그룹에 미칠 영향이 간과되었다(Zaidi et al. 2006:30). 서구 복지국가뿐만 아니라 연금제도의 역사가 비교적 짧은 한국의 경우도 1988년 국민연금제도 도입 이후 제도가 채 성숙되기도 전에 1998년, 2007년에 걸쳐 재정적 지속가능성을 염두에 둔 축소지향적 개혁을 거쳤다.

본 연구는 연금 제도의 지속가능성이 갖는 중요성에 동의하면서도 노후 소득수준의 적정성에

보다 주목한다. 특히 유연화 된 노동시장에서 불안정 노동자는 꾸준히 늘어나고 있는데 연금제도가 불안정 노동자의 노후 소득보장을 어느 정도 달성하고 있는지 분석하고자 한다. 연금제도는 일반적으로 세대 간 계약에 기초하기 때문에 다수의 연금 연구들은 연금제도가 유발하는 세대 간 불평등에 관심을 가지고 연금 개혁이 세대 간 불평등에 어떤 영향을 주는지를 분석하였다. 그러나 본 연구는 세대 내 소득 격차에 더욱 관심을 갖는다. 다시 말해 근로연령층 대비 노인 집단의 생활 수준이 얼마나 높고 낮은지 보다는 다른 연금제도의 영향을 받는 동일 코호트 내의 노인들이 노후 소득보장을 어떻게 달성하고 있는지를 분석한다. 동일 코호트 노인들의 노후 소득보장 수준에 차이를 가져오는 요인에는 여러 가지가 있을 수 있지만 본 연구에서는 제도적 요인으로서 국가의 연금제도와 노동시장 상황, 개인적 요인으로서 생애 노동시장 관련 이력에 특히 주목하고자 한다.

본 연구에서 다룰 연금제도의 범위에는 공적연금뿐만 아니라 사적연금까지 포함한다. 공적연금 제도가 노후 빈곤에 미치는 영향에 대한 연구는 존재하지만(Korpi&Palme 1998) 사적연금까지 고려한 연구는 드물다. 사적연금을 포함한 연구들은 연금제도가 노후 소득수준에 미치는 영향을 분석하기 보다는 주로 공적연금과 사적연금의 관계에 주목하여 국가별 연금체제의 다양성과 이에 따른 개혁 양상을 연구하였다(Ebbinghaus 2011; Bridgen&Meyer 2009; 이용하&정해식 2008; Bonoli&Shinkawa 2005 등). 이에 본 연구에서는 기존 논의의 범위를 확장하여 공적연금과 사적연금을 모두 포함한 연금체제에 주목한다. 연금제도가 하나의 단일 제도로 이루어진 국가는 더 이상 찾아보기 힘들며 다양한 제도의 혼합으로 구성되고 있다. 공적연금의 역할과 비중이 컸던 국가들에서도 사적연금의 역할이 점점 중요해지고 있기 때문에(Bonoli 2003) 공적연금만 대상으로 한다면 연금체제의 전체 구조와 효과를 분석하는데 한계가 있다.

정리하자면 본 연구는 연금제도의 다양성 맥락에서 변화하는 노동시장과 노후 소득보장의 관계에 주목하며 구체적인 연구문제는 ‘연금제도의 유형은 불안정 노동이 노후 소득보장에 미치는 영향을 완화하는가?’ 이다. 본 연구는 특히 한국의 상황에 유용한 함의를 도출할 수 있을 것으로 보인다. 왜냐하면 첫째, 한국은 노동시장에서 비정규직, 영세자영업 등 불안정 노동자의 비중이 매우 높고 둘째, 인구가 빠르게 고령화되고 있으며 셋째, 노인빈곤율이 2016년 기준 47.7%로 OECD 회원국 중 가장 심각한 상황임에도 불구하고 넷째, 공적연금 제도가 성숙하기도 전에 지속적으로 축소지향적 개혁이 진행되었고 재분배 기제가 결여된 사적연금의 비중이 점차 커지고 있기 때문이다. 기존의 연구들은 한국 노인 빈곤의 심각성은 공적연금 제도가 성숙함에 따라 나아질 것이라고 보았으나 일련의 개혁과 변화하는 노동시장 상황으로 미루어 볼 때 앞으로도 노인 빈곤이 완화될 가능성은 크지 않아 보인다. 본 연구의 결과를 통해 한국의 연금제도가 나아가야

할 방향에 대해 모색해 볼 수 있고 아울러 한국과 유사한 제도 발전 수준과 노동시장을 가지고 있는 다른 국가들의 상황에도 적용해 볼 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 크게 두 단계로 구성된다. 첫 번째 단계에서는 각국의 연금제도를 유형화하고 두 번째 단계에서는 이 유형에 따라서 불안정 노동이 노후 소득보장에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지 분석한다. 이를 위해 다음 장에서는 연금제도와 노후소득보장에 관한 이론적 논의를 살펴보고 3장에서는 구체적인 연구방법을 설명한다. 연금제도의 유형화에는 퍼지셋 이상형 분석 방법을 활용할 것이고 이어지는 분석에서는 다수준 분석을 활용할 것이다. 4장에서는 연금제도의 유형화 분석 결과를 제시하고 5장에서는 4장에서 도출된 연금제도의 유형이 불안정 노동과 노후 소득보장의 관계에 미치는 영향에 대한 분석 결과를 제시한다. 마지막 결론에서는 본 연구의 결과를 종합하고 이를 바탕으로 한국적 상황에 필요한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### A. 연금제도의 구조

지난 20여 년 간 서구 복지국가와 동유럽, 아시아, 남미 국가들에서 모두 활발한 연금개혁이 이루어졌다. 이전에 다층체계는 1층은 공적연금, 2층은 기업연금, 3층은 자발적 사적연금으로 이루어진 체계를 의미했는데(정창률 2010) World Bank(1994)의 “Averting the Old Age Crisis” 보고서를 시작으로 연금개혁을 거치면서 보다 체계적인 다층체계를 갖추게 되었다. 연금 개혁의 세부적인 내용은 국가의 제도적 유산이나 연금 성숙도 등에 따라 다르지만(주은선 2009) 대부분 공적연금 규모가 축소되고 사적연금 비중이 늘어나는 경향을 보였다(정창률 2010). 연금 개혁 담론은 World Bank나 ILO 같은 국제기구들이 주도하였는데 그 중심에는 대표적으로 World Bank의 1994년, 2005년 보고서와 ILO의 2000년 보고서가 있었다([표 1]).



[표 1] 국제기구들이 제안한 노후소득보장제도 다층체계

	World Bank(1994)	ILO(2000)	World Bank(2005)
0층	공적연금: 부과방식 정액형 기초연금	의무적 부과방식 기초보장제도	비기여형 기초연금
1층	의무적 사적연금: 완전적립방식 기업연금 및 개인연금	의무적 부과방식 (혹은 명목확정기여방식) 공적연금	의무적 부과방식 기여형 소득비례연금
2층	자발적 사적연금: 임의적용방식 기업연금 및 개인연금	의무적 확정기여방식 민간연금	의무적 확정기여방식 개인계좌
3층		자발적 민간연금 및 사적이전	자발적 사적연금
4층			비공식적 사적이전, 공식적 사회서비스

출처: World Bank(1994, 2005), 주은선(2009), 정창률(2010), 한신실 외(2015)

World Bank는 1994년 보고서에서 공적연금이 갖는 정치적 위험을 피하고 고령화로 인한 재정적 부담을 완화시키기 위해, 부과방식 공적연금의 역할을 축소하거나 폐지하고 기업연금과 개인연금의 역할을 강화시킬 것을 제안하였다(주은선 2009). 부과방식의 공적연금제도가 과도한 재정 부담을 야기하고 세대 간 형평성을 저해한다고 평가하며 1층은 공적연금, 2층은 강제적 사적연금(개인연금 및 기업연금), 3층은 자발적 사적연금으로 구성된 3층 체계의 연금제도를 제시하였다. 보다 자세히 살펴보면, 1층은 국가에서 운영하는 부과방식의 정액형 기초연금제도로써 최저소득을 보장하고 빈곤 완화를 주목적으로 한다. 이러한 강제적용방식의 공적연금은 조세를 재원으로 하고 급여수준은 낮게 유지된다. 2층은 민간 운영의 완전적립방식의 연금제도로 경제활동 당시의 소득수준 유지를 목적으로 한다. 주로 기업연금이나 개인연금이 해당하며 강제적용 방식을 통해 대규모의 연기금 적립을 유도한다. 이러한 연금은 은퇴 후 소득 상실 속도를 완화하는 역할(income smoothing)을 한다. 3층은 임의적용 방식의 기업연금이나 개인연금이 해당하며 중산층과 고소득층을 대상으로 추가적인 노후 소득을 보장하는 역할을 한다.

ILO의 2000년 보고서는 각 층별 구성 요소와 목적이 World Bank(1994)가 제시한 다층모형과 다른데 여기서는 급여의 수준이 탈빈곤을 목적으로 하는지 소득수준 유지를 목적으로 하는지, 제도 운용방식이 적립형인지 부과형인지, 가입의 강제성이 있는지 없는지에 따라서 각 층을 설계하였다. 0층은 빈곤 탈피를 위한 부과방식의 의무적 기초보장형 제도로 구성되고 1층은 적절한

노후소득보장을 위한 강제가입 부과방식(혹은 명목확정기여방식)의 공적연금이 해당된다. 2층은 강제가입 확정기여형 민간연금이 해당되고 3층은 자발적 민간연금 및 사적이전으로 구성된다(한신실 외 2015). ILO 모형은 World Bank(1994)의 3층체계에서 1층에 해당하는 부분이 두 개의 층으로 분리된 모형에 가깝다고 볼 수 있다.

World Bank는 1994년에 제시한 3층 모델을 수정하여 2005년에 새로운 모델을 제시하였다. 기존의 3층 모델에 빈곤층과 비정규직 등 사각지대를 위한 공공부조 차원의 기초연금에 해당하는 0층을 신설하고 1층에 해당하는 공적연금 소득비례 부분을 강화하며 빈곤 노인에 대한 주택, 의료서비스와 가족 내 부양프로그램이 해당하는 4층을 신설하였다. 따라서 총 5개 층으로 구성되는데 0층은 비기여형 기초연금, 1층은 기여형 소득비례 연금, 2층은 강제적 개인연금, 3층은 자발적 사적연금, 마지막 4층은 비공식적 사적이전과 주거와 의료 등 공적 사회프로그램이 해당한다.

한편 Ebbinghaus(2011: 9-10)는, 기존의 연구들이 연금제도를 층(tier)과 기둥(pillar)으로 구분하거나 혹은 구조적 차이를 체계적으로 구분하지 않았던 것과는 달리, 제도의 제공 주체와 기능에 따라 pillar와 tier를 나누고 이에 따라 제도를 보다 상세히 구분하였다. Pillar는 제도의 주체에 관한 것으로 누가 연금을 제공하는가와 관련되며 연금제도에 책임을 갖는 제도화 된 공급자를 분석할 때 pillar 개념을 사용한다. Pillar는 크게 세 가지로 구분할 수 있는데 국가, 개인, 그리고 사회적 합의체 혹은 고용주다. 각 Pillar에 따라서 제공되는 연금은 공적연금, 개인연금, 기업연금(혹은 직역연금)으로 구분된다. 본 연구에서는 공급 주체가 국가가 아닌 경우 모두 사적연금이라고 간주하며 따라서 두 번째 pillar와 세 번째 pillar에 속하는 연금은 모두 사적연금에 속한다. Tier는 제도의 목적에 관한 것으로 연금이 노후소득보장에서 어떤 기능을 수행하는가와 관련된다. Tier(층)는 세 가지로 나눌 수 있는데 우선 1층연금은 빈곤 예방의 목적을 갖는 연금으로 자산조사를 통한 공공부조, 자산조사와 관련 없이 모든 노인에게 정액으로 지급하는 기초연금(basic pension), 혹은 자산이 아닌 연금소득 조사를 통해 일정액의 연금 급여를 보장하는 최소보장연금(minimum guaranteed pension) 등이 있다. 2층연금은 소득보장의 목적을 갖는 연금으로 소득비례형 연금제도에 의해 제공되어 기여한 만큼 급여를 받는 비례 원칙에 따르는 제도이다. 1층연금의 주체는 국가지만 2층연금은 국가에 따라 국가와 민간, 기업, 사회적 합의체, 혹은 이들의 혼합 등 다양한 주체가 있을 수 있다. 3층연금은 ‘보충형(topping-up)’ 연금으로 주로 개인연금에서 나타난다. 3층연금은 이미 충분한 연금 소득에 더 보충하기 위해 개인이 자발적으로 가입하는 연금이지만 고용주가 고숙련 노동자를 유인하기 위한 급여로 사용하기도 한다(Ebbinghaus 2011: 9). Pillar와 tier를 기준으로 연금제도를 나누면 아래 [표 2]와 같다.

[표 2] Pillars와 tiers를 기준으로 한 연금제도의 구분

Tiers \ Pillar	공공	기업		개인
	국가	사회적 합의체	고용주	개인
3층 (topping-up)				개인연금
2층 (earnings-related)	소득비례 연금	직역연금 (단체협약)	기업연금	
1층 (minimum income)	공공부조 기초연금			

출처: Ebbinghaus 2011: 10

일반적으로 공적연금 제도는 첫 번째 public pillar의 1층과 2층 제도를 말한다. Palme(1990)는 공적연금 제도의 목적을 기준으로 기초 보장의 목적인 basic security와 소득 유지의 목적을 갖는 income security로 나누어 공적연금 제도를 분류하였는데 이때 basic security는 첫 번째 층(tier), income security는 두 번째 층을 뜻한다. 앞서 살펴본 연금제도의 유형에 따라 1층과 2층 연금제도는 다양한 형식을 갖는데, 소득비례형 공적연금이 발달한 비스마르크형 국가에서는 공적연금이 2층의 역할을 하고 자산조사를 통한 공공부조가 1층 역할을 담당하는 반면, 베버리지형 전통을 가진 다층체계형 국가에서는 공적연금이 주로 1층에서 최소한의 소득을 보장하는 역할을 하며 2층의 역할은 소득비례형 국가 연금제도가 따로 존재하거나 혹은 두 번째 pillar에서 그 역할을 담당한다.

본 연구에서는 층을 기준으로 한 국제기구의 기준이 아닌 Ebbinghaus(2011)의 분류를 따른다. 층을 기준으로 할 경우 3층 혹은 5층 등 연구자가 자의적으로 구성할 수 있는 여지가 커지지만 Ebbinghaus의 정의에 따를 경우 제공 주체와 기능에 따라서 보다 명확한 분류가 가능하기 때문이다.

## B. 연금제도의 다양성

앞서 살펴보았듯이 노후소득보장제도가 다층체제로 이루어지고 각 층을 이루는 제도의 특성이 국가마다 다르기 때문에 실제로 매우 다양한 노후소득보장제도가 존재한다. 각 측면에서 동일한 특성을 가져도 그 정도(degree)의 차이에 따라 편차가 존재할 수 있다. 따라서 실제로 노후소득 보장제도는 매우 다양하게 나타난다. 지금까지 많은 학자들이 이렇게 다양한 노후소득보장제도를

유형화하였는데 유형화의 목적과 기준에 따라 다양하게 유형화 할 수 있다. 노후소득보장제도를 유형화 한 대표적인 연구들과 유형, 기준은 [표 3]과 같다.

Korpi&Palme(1998)의 연구는 복지국가 제도의 선별성 대 보편성 논쟁에서 제도가 선별적일 수록 재분배 효과가 낮음을 보여준 고전적인 연구이다. 노후소득보장제도의 유형화가 주목적은 아니었지만 제도의 자격 기준, 급여수준 결정 원리, 제도의 운영원리를 가지고 유형화 한 결과 노후소득보장제도는 선별형, 조합주의형, 기초보장형, 그리고 복합형으로 구분되었다. 이 연구는 사적연금은 고려하지 않고 공적연금제도만을 대상으로 하였으며, 연구의 목적이 제도의 유형에 따른 소득재분배 효과를 밝히는데 있으므로 이 연구는 뒤에서 더 자세히 살펴보도록 한다.

Myles and Quadagno(1997)와 Bonoli(2000)에 의해 구분된 비스마르크형과 베버리지형은 노후소득보장제도의 전통적인 분류 유형이다. 비스마르크형의 노후소득보장제도는 사회적위험이 발생했을 때 위험 발전 이전의 생활 수준을 유지하기 위한 목적을 갖는 반면, 베버리지형은 생활 수준의 유지보다는 빈곤 탈피를 목적으로 한다. 따라서 제도의 설계에서도 차이가 나는데 비스마르크형은 소득비례형의 공적연금을, 베버리지형은 정액급여 형태의 공적연금 제도를 갖는다. 정창률(2010)은 연금개혁이 광범위하게 진행되어도 각 국가들이 비스마르크형과 베버리지형의 구분에서 크게 벗어나지 않아 최초의 제도적 설계가 경로의존성을 가지고 제도에 지속적인 영향을 끼친다고 보았다.

제도 설계를 기준으로 한 비스마르크형/베버리지형 구분에 역사적 관점을 추가하여 구분한 유형이 사회보험형과 다층체계형으로 구분한 Bonoli(2003), 성숙형과 후발주자형으로 구분한 Myles&Pierson(2001), 그리고 사회보험형과 후발주자형으로 구분한 Hinrichs(2001) 유형이다. 다층체계형이나 후발주자형 등의 용어는 베버리지형으로 도입된 연금체제에서 1960년대 이후 소득비례연금이 도입되면서 이를 구분하기 위해 만들어졌다. 따라서 다층체계형은 베버리지형 공적연금(정액급여형)을 가지고 있는 국가들이 부족한 노후 소득을 보충하기 위해 소득비례연금을 추가적으로 도입하여, 결과적으로 한 개인이 노후소득보장을 위해 두 가지 이상의 연금 제도로부터 급여를 받는 유형을 말한다. 반면 사회보험형은 주로 단일 형태의 공적연금제도를 운영하고 있는 국가들을 나타내는데 추가적으로 기업연금이 존재하는 경우도 있지만 그 비중이 매우 작다. 이러한 분류들은 급여가 소득비례형인지, 정액급여형인지에 따라 분류할 수 있지만 적립의 수준도 중요한 분류 기준이 된다. 일반적으로 사회보험형은 공적연금이 부과방식으로 운영되고 다층체계형에서는 정액급여형 공적연금은 부과방식으로, 소득비례연금은 적립방식으로 운영된다(정창률 2010).

비스마르크형/베버리지형의 분류가 전통적인 분류 방법이기 는 하지만 한 유형 안에서도 국가

간 이질성이 나타나 새로운 유형 분류를 필요로 했다. 예를 들어 독일은 비스마르크형으로 일본, 미국, 캐나다와 동일한 유형으로 분류됐는데 독일의 공적연금은 60% 이상의 소득대체율을 갖는 반면 나머지 국가에서는 이보다 훨씬 작다(정창률 2010). 또한 노후소득보장제도의 결과로서 노인빈곤율도 캐나다는 8% 수준이지만 미국은 20%에 육박하는 점(이순아 2015) 또한 이러한 유형화가 포착하지 못한다는 한계를 갖는다.

Bonoli&Shinkawa(2005)의 분류는 이러한 한계를 갖는 비스마르크형/베버리지형의 이분법적 분류를 벗어나 공적연금의 상대적 비중과 사적연금의 적용범위의 차이를 기준으로 노후소득보장제도를 새롭게 분류하였다. 기존에 사회보험형에 속하던 국가 중에서 공적연금의 비중이 상대적으로 작은 국가들을 ‘약한 비스마르크형’으로 분리하여 사회보험형, 약한 비스마르크형, 그리고 다층체계형으로 유형화하였다. 약한 비스마르크형은 공적연금의 소득비례적 성격이 강하지 않고 소득대체율이 사회보험형에 비해 매우 낮아 다층체계형의 기초연금과 같은 강한 재분배적 성격이 나타나지 않는다. 따라서 이 유형에서는 인구학적 압력과 그로 인한 연금 개혁의 압력이 사회보험형보다 약할 수 있다. 그러나 재분배기능이 부족하여 다층체계형과 같이 추가적인 노후소득보장 수단이 필요하며 중산층 이상 노동자를 위한 기업연금이 발달하게 된다. 이는 곧 중산층의 노후소득보장에 있어서 국가 책임이 부재함을 의미하며 결과적으로 약한 비스마르크형은 사회보험형이나 다층체계형에 비해 기업연금이 정치적 쟁점이 되지 않고 정부의 책임 영역이 줄어들게 된다(정창률 2010).

비교적 뚜렷이 구분되던 비스마르크형과 베버리지형의 노후소득보장제도가 서로의 약점을 보완해가면서 유럽 국가들의 노후소득보장제도는 공적연금과 사적연금의 혼합이 일반적인 것이 되었다. 이에 따라 제도의 설계를 기반으로 한 전통적인 분석들의 유효성도 약해졌는데 Bridgen&Meyer(2009)의 유형화는 공적연금과 사적연금의 혼합이 증가하는 변화 경향을 반영하였다. 이들은 사회권과 사회정의를 실현하는데 효과적인 유형이 무엇인가를 기준으로 노후소득보장제도를 집단화된(collectivised) 공사 제공, 자유주의적 공사 제공, 그리고 국가 주도 제공으로 분류하였으며 이 중 집단화된 공사 제공 유형이 사회권과 사회정의를 실현하는데 가장 효과적인임을 밝혔다.

공적연금과 사적연금의 관계를 중심으로 노후소득보장제도를 분류한 추가적인 연구로는 Ebbinghaus(2011)와 이용하(2008)가 있다. Ebbinghaus(2011)는 공사연금 제도의 거버넌스를 기준으로 유럽 10개국의 노후소득보장제도를 분석하여 공적연금 지배국가, 신생 다층노후소득보장국가, 성숙한 다층노후소득보장국가로 분류하였다. 공적연금 지배국가에는 벨기에, 프랑스, 독일, 이태리가 해당하고 신생 다층노후소득보장국가에는 덴마크, 핀란드, 스웨덴이, 성숙한 다층노

후소득보장제도 국가에는 영국, 네덜란드, 스위스가 포함되었다. 이용하(2008)는 공사연금의 역할분담 관계를 기준으로 공적연금 지배형, 공적연금 우위형, 사적연금 우위형, 사적연금 지배형으로 유형화하였다. 공적연금 지배형은 공적연금의 소득대체율이 50% 이상이며 사적연금의 역할이 미비한 유형으로 주로 남유럽 국가와 동유럽 국가들이 속한다. 공적연금 우위형은 공적연금의 소득대체율이 35% 이상이면서 사적연금이 발달한 유형으로 한국을 포함하여 미국, 일본이 들어가고 스웨덴도 여기에 해당한다. 사적연금 우위형은 공적연금 소득대체율이 20~35%이면서 공적연금보다 사적연금에 의존하는 유형으로 독일, 영국, 호주, 덴마크 등이 속한다. 마지막으로 사적연금 지배형은 공적연금의 소득대체율이 20% 미만이면서 사적연금에 거의 전적으로 의존하는 유형으로 칠레를 포함한 남미 국가들이 해당한다. 이용하(2008) 연구에서는 이뿐만 아니라 OECD 국가들의 실존 다층보장체계를 기준으로 한 유형화도 제시하였는데 기초연금과 강제퇴직연금을 운영하는 유형, 기초연금, 비례연금, 임의퇴직연금을 운영하는 유형, 비례연금과 임의퇴직연금을 운영하는 유형, 비례연금, 임의개인연금, 퇴직연금을 운영하는 유형으로 분류하였다.

위의 연구들은 노후소득보장제도에서 공적연금과 사적연금의 관계나 연금의 성숙도 등 노후소득보장제도의 외형적인 특성으로 제도를 분류하고 있다. 이렇게 외형적 특성을 기준으로 한 유형화의 한계는 어떠한 유형의 제도를 가질 때 노후소득보장을 가장 성공적으로 수행하는지에 대해서 알 수 없다는 점이다(유호선 2013). 노후소득보장제도 유형화 연구들은 전통적인 비스마르크형/베버리지형의 이분법적 유형화에서 시작해 점차 정교화 되는 경향을 보이지만, 여전히 제도의 설계나 운영방식(공적/사적) 중심의 분류에서 벗어나지 못하였다. 그로 인해 각 유형이 노후소득보장제도 본래의 기능을 얼마나 잘 달성하고 있는지, 즉 노후 소득보장 수준이나 소득분배 수준이 제도 유형에 따라 어떻게 달라지는지 알 수 없다. 이에 최근에는 노후소득보장제도의 급여 수준이나 재정적 지속가능성을 기준으로 한 유형화 연구들이 등장하고 있다.

유호선(2013)은 적정성과 지속가능성을 기준으로 유형화를 시도하여 적정 급여 수준 및 제도의 지속가능성을 유지하고 있는 국가들과 그 국가들이 가지고 있는 노후소득보장제도의 특징을 분석하였다. 연구 결과, 적정 급여 수준과 지속가능성을 유지하고 있는 국가는 네덜란드와 스웨덴이었고, 적정성은 유지하지만 지속가능성이 우려되는 국가는 프랑스와 독일로 전형적인 비스마르크형 국가들이 속했다. 베버리지형 국가에 속했던 영국, 덴마크 등은 적정성은 부족하지만 지속가능성이 유지되는 유형에 속하였고 적정성과 지속가능성이 둘 다 부족한 국가에는 스페인, 이태리 등 남유럽 국가와 벨기에가 해당하였다.

한편 Hinrichs&Jessoula(2012)는 노동시장과 연금제도를 모두 고려하여 비전형 고용관계(non-SER)를 갖는 노동자들이 노동시장과 연금제도에 얼마나 통합되는지를 분석함으로써 연금

개혁이 비정규 노동자들에게 부정적인 영향을 미쳤는지, 아니면 비정규직 노동자들에게로 소득보장을 확장하였는지를 분석하였다. 본 연구에서도 연금제도의 출발점으로써 기존의 유형화에 따라 단일형(사회보험형), 다층형(다층체계형)을 사용하였으나 노동시장 제도를 함께 고려하여 결론적으로 세 가지 유형 -비통합형, 통합진행형, 통합형-을 도출하였다. 비통합형에는 독일, 폴란드, 이탈리아가 속하는데 이 유형은 연금 개혁이 유연화 된 노동시장에 적응하지 못하고 증가하는 비전형 노동자들의 위험성을 키웠다. 이 유형은 연금제도가 변화한 노동시장에 제도적 부적응(institutional maladjustment) 한 사례라고 볼 수 있다. Hinrichs&Jessoula(2012)는 노동시장과 연금제도의 구조를 명확하게 구분하기 보다는 연속선상에서 위치한다고 보았는데 비통합형의 경우 비정규직 노동자들이 제도 안으로 가장 통합되지 못하는 극단에 위치하며 반대로 비정규직 노동자들이 제도 안으로 통합되는 유형은 통합형으로 여기에는 네덜란드가 속한다. 통합형의 경우 비정규직 노동자를 제도 내로 통합하면서 경제적 안정성도 제공한다. 비통합형과 통합형 중간에 위치한 통합진행형에는 영국과 스위스가 위치하는데 이 유형은 연금 제도가 변화하는 노동시장에 적응하기 위한 제도들을 도입하기 시작하여 비정규직 노동자들의 안정성을 높여가고 있다. 노후 소득보장 수준이 비교적 최근에 높아지고 있는 덴마크는 통합진행형과 네덜란드 사이에 위치한다.

다양한 연금체제는 불안정 노동자들의 노후 소득보장에 대해 각각의 장단점을 갖는다. 공적연금 비중이 큰 사회보험형(이 연구에서는 단일체계형이라고 명명) 국가, 독일이나 이태리의 경우, 연금개혁을 통해 다층체계형으로 전환되는 경향을 보이면서 첫 번째 pillar의 공적연금 비중은 줄어들고 두 번째와 세 번째 pillar인 자발적 보충형 연금의 비중이 커지고 있다. 또한 공적연금에서 모수적 개혁을 통해 기여와 급여가 연계되거나 자격 기준이 까다로워지고 있는데 이러한 개혁 내용은 모두 불안정 노동자들에게 불리하다. 불안정 노동자들은 노동시장에서 고용단절이 잦고 임금이 낮으며 자발적인 보충형 연금에 투자하는 경우가 많지 않기 때문이다. 한편 공적연금의 비중이 사회보험형에 비해 작고 일찍이 사적연금이 발달한 다층체계형 연금제도를 가진 국가는 사적연금 의존이 크지만 국가가 최소한의 기초 연금을 보장한다는 측면에서 사회보험형보다 다소 나을 수 있다. 그러나 보충형 연금의 비중이 크기 때문에 불안정 노동자에 대한 보호가 취약해지는데 위에서 살펴보았듯이 불안정 노동자들은 사적연금에 대한 적용률과 기여율이 낮을 뿐만 아니라 확정급여형에서 확정기여형으로 바뀌면 급여에 대한 보장성이 낮아지고 금융시장의 위험에 노출된다. 또한 사적연금은 고용단절 등에 대한 보상이 되는 재분배 기제가 없기 때문에 불안정 노동자들에게 더욱 불리하다. 한편 폴란드와 같은 전환형 국가들의 경우는 비스마르크형 연금체제로 시작되어 기초연금이 없어 빈곤 예방에 부적절한 특징을 갖지만 보충형 연금에 의무가입 속

성을 부과했기 때문에 대부분의 노동자들이 적용을 받는다는 장점을 갖는다. Hinrichs & Jessoula(2012)는 이렇게 각 연금체제가 불안정 노동자들에 대한 각각의 장단점을 갖기 때문에 노후 소득보장의 효과는 국가의 연금제도, 연금개혁의 방향, 그리고 노동시장의 유연성과 안정성 상황에 따라 달라진다고 보았다.

지금까지 노후소득보장제도의 다층체계와 유형화 논의를 통해 노후소득보장제도의 다양성에 대해 살펴보았다. 본 연구에서는 노후소득보장제도가 과거 노동시장 요인과 맺는 관계와 그 결과로서 나타나는 노인소득보장 수준에 주목한다. 따라서 기존의 연구들이 유형화의 기준으로 사용한 지속가능성, 거버넌스, 사회권 등이 모두 노후소득보장제도를 평가하는 중요한 기준임에도 불구하고, 본 연구에서는 노후소득보장제도의 설계와 제도의 결과적 측면에서 재정지속성 보다는 급여의 적정성 등에 주목할 것이다. 노후의 경제적 수준이 노후소득보장제도 유형에 따라 전적으로 결정되는 것은 아니다. 그러나 근로소득이 주요 소득원이었던 근로연령기에 비해 은퇴 후 근로소득을 상실한 노년기에는 노후소득보장제도를 통한 소득이 노인의 주요한 수입원이다. 따라서 노후소득보장제도가 수입원으로서 갖는 중요성은 매우 크며 노후소득보장제도의 유형에 따라 노후 소득수준이 달라질 수 있다. 다음 절에서는 이와 관련하여 노후소득보장제도가 노인 빈곤에 미치는 영향에 대해 살펴볼 것이다.



[표 3] 노후소득보장제도 유형화 연구

구분	출처	유형	분류 기준
연금제도 및 개혁방향	Myles&Quadagno (1997) Bonoli (2000, 2003)	비스마르크형 (사회보험형) 베버리지형 (다층체계형)	제도 설계 (사적 연금의 비중, 적립 유무, 규모) 급여와 적립 수준
	Hinrichs (2000, 2001)	비스마르크형 베버리지형 초기진입형 (early bird) 후발주자형 (latecomers)	제도 설계
	Myles&Pierson (2001)	제도성숙형 후발주자형	제도 설계
	Bonoli&Shinkawa (2005)	사회보험형 약한 비스마르크형 다층체계형	공적연금(1층)의 상대적 비중 사적연금(2층)의 적용범위
	Choi(2009) 최영준(2009)	베버리지형 비스마르크형 약한 베버리지형 약한 비스마르크형	급여평등성 (최소연금과 표준연금의 소득대체율 비율) 탈상품화 지수
제도구조: 공적연금	Palme(1990)	잔여적 유형 기초보장형 소득유지형 제도적 유형	기초보장과 소득유지 목적 여부 (소득대체율)
	Korpi&Palme (1998)	선별형 조합주의형 기초보장형 복합형	제도의 자격 기준 급여수준 결정 원리 제도의 운영 원리
	이용하&정혜식 (2008)	공적연금 지배형(50% 이상) 공적연금 우위형(35%) 사적연금 우위형(20-35%) 사적연금 지배형(20% 미만)	공적연금의 표준 소득대체율
제도구조: 공사혼합	Bridgen&Meyer (2009)	집단적(collectivised) 공사 제공형 자유주의적 공사 제공형 국가주도 제공형	민간영역(non-state)과 국가(제공자와 규제자)의 관계
	Ebbinghaus(2011)	공적연금 지배국가 신생 다층노후소득보장국가 성숙 다층노후소득보장국가	공사연금 제도의 거버넌스
기타	유호선(2013)	적정성 ○ 지속가능성 ○ 적정성 ○ 지속가능성 × 적정성 × 지속가능성 ○ 적정성 × 지속가능성 ×	적정성: 공적연금소득 비율, 노인빈곤율, 노인 인구의 중위소득, 사적연금 가입자 적용범위 지속가능성: 공적연금지출, 퇴직연령, 고용율, 노인부양비, 사적연금의 자산
	Hinrichs & Jessoula(2012)	비통합형(dis-integrating) 통합진행형(integrating) 통합형(integrated)	연금제도가 노동시장 제도와 함께 비정규직 노동자를 제도에 통합하는 정도

### C. 노후소득보장제도와 노인 빈곤

노후소득보장제도를 제도적 측면에서 보았을 때는 공적연금과 사적연금으로 나뉘어 이분법적으로 간주하는 경우가 많지만 실제로 노후 소득원 구성을 보면 보다 복잡한 형태가 나타난다. 노후 소득원에서 노후소득보장제도를 통한 급여가 차지하는 비중이 크지만 실제로는 근로소득, 자산소득, 사적이전소득 등을 포함하여 다양한 소득원이 존재하기 때문이다. 선행연구들은 개인의 소득원에서 공적이전소득이나 근로소득이 차지하는 비중이나 소득대체율로 제도의 효과를 분석하였는데(Brady 2005, Palme 2006, 장지연 외 2008) 이로써 소득자료를 중심으로 한 노후 빈곤 연구의 중요성도 엿볼 수 있다. 미시적 소득자료를 이용하여 국가의 소득보장제도를 비교 분석한 대표적인 연구에 홍경준(2005), 김진욱(2011), 이순아(2015), 이용우&이미진(2014) 등이 있다.

홍경준(2005), 김진욱(2011), 이순아(2015)는 LIS 자료를 이용하여 소득을 세분화하여 각 소득별로 노인빈곤율이 어떻게 달라지는지 기술적으로 분석하였다. 홍경준(2005)은 65세 이상 노인 가구주 가구의 가처분 소득을 원천별로 분해하여 새로운 소득원이 추가될 때마다 변화하는 빈곤율을 비교하여 각 소득보장 체계의 빈곤 완화 효과를 분석하였다. 여기서 소득원은 요소 소득, 사적연금소득, 비공식적 이전소득, 공적연금소득과 기타 공적 이전소득으로 나누었다. 연구 결과, 노인빈곤율은 공적연금소득이 추가될 때 대폭 감소하였다. 또한 공적연금의 빈곤완화 효과가 큰 국가들에서 가처분소득 기준 빈곤율도 낮게 나타나 노인빈곤은 공적연금의 발전정도에 따라 달라진다고 보았다.

김진욱(2011)과 이순아(2015)는 이전소득을 공적이전소득과 사적이전소득으로 나누어 한국과 대만에서 사적이전소득의 비중이 매우 크고 공적이전소득의 빈곤 감소 효과가 미미함을 밝혔다. 김진욱(2011)은 복지체계별로 노후소득원의 혼합 구성이 어떻게 나타나는지 분석하고 사적이전소득과 공적이전소득이 노인빈곤을 어떻게 변화시키는지 보았다. 그 결과 서구 복지국가들은 공적이전 소득이, 한국과 대만은 사적이전 소득이 노후소득원의 대부분을 차지하고 있었다. 한국은 노후소득보장체계가 아직 성숙하지 않아 공적이전의 빈곤 감소 효과가 제한적으로 나타나고 있는데, 다수의 연구들이 한국에서 사적이전 소득의 역할은 감소하고 공적이전 소득의 역할이 증가하고 있지만 그럼에도 불구하고 여전히 사적이전소득의 역할이 상당함을 지적하고 있다(김진욱 2004, 홍경준 2002, 석재은 2000 등). 또한 서구 복지국가들은 주로 공적이전소득이 빈곤감소 효과를 보이는데 반해 한국과 대만은 사적이전소득의 빈곤감소 효과가 크게 나타났다. 이순아(2015)에서도 한국과 대만은 사적이전 소득의 비중이 매우 높게 나타났다. 또한 노인들의 근로

소득 비중도 매우 높은 가운데 한국과 대만의 노인빈곤율이 다른 국가들에 비해 매우 높게 나왔는데 이를 통해 노인들의 근로소득과 사적이전소득의 비중은 낮은 공적연금 수준과 이로 인한 노인들의 경제적 어려움을 반영하는 것이라고 볼 수 있다(장지연 외 2008).

앞의 연구들이 각 소득원별 빈곤감소 효과를 기술적으로 제시하고 있는 반면 이용우&이미진(2014)은 개인적 변수를 통제하고 노인 빈곤과 각 소득원의 인과관계를 밝혔다. 분석 결과, 시장소득이나 사적이전소득을 기준으로 할 때에 비해 공적이전소득을 기준으로 할 때 한국 노인의 빈곤위험은 다른 국가들에 비해 유의하게 커지는 것으로 나타났다. 한편 사적이전소득을 기준으로 할 경우 한국 노인의 빈곤위험은 다른 국가에 비해 매우 낮게 나타나 김진욱(2011), 이순아(2015)와 같이 한국에서 공적이전소득의 효과는 미미하고 사적이전소득의 비중이 크고 중요함을 밝혔다. 특히 이 연구는 개별적 특성을 통제한 상태에서 국가별 상이성을 밝혀 한국 노후소득보장제도의 상대적 미비성을 보다 정확히 드러내고 있다.

이 연구들은 공적연금제도에만 주목하여 노후소득보장과의 관계를 분석한 연구들과 달리 세부소득자료를 이용해 노후소득보장제도의 다층적 측면을 고려하여 빈곤과의 관계를 분석하였다는 의의가 있으나 다층체계를 고려하는 측면에서 다소 부족한 점이 있다. 노후소득보장제도를 구성하는 여러 제도들이 통합적으로 작용하는 효과를 포착할 수 있어야 하는데 위의 연구들에서는 각각의 소득원별로 빈곤 감소 효과를 분석하였기 때문이다. 또한 사적연급에 대한 고려가 특히 부족하였다. 위의 연구들에서 사적연급은 개인의 시장소득의 일부로 간주되어 공적연급과 사적연급과의 관계는 드러나지 않은 채 공적이전소득과 사적이전소득의 대비가 강조되었다. 이처럼 사적이전소득을 강조하는 것은 주로 국내 연구나 동아시아 국가의 연금 연구에서 나타나는 경향으로 이는 연금제도의 성숙기간이 짧고, 많이 약화되었지만 여전히 서구 복지국가에 비해 강하게 남아 있는 노인 부양에 대한 가족 책임의 인식에서 기인한 것으로 보인다. 그러나 이러한 연구들에서도 강조하고 있는 점은 노후 소득보장에 있어 사적이전소득의 중요성이 점점 감소하고 공적이전소득의 중요성이 커지고 있다는 점이다.

지금까지 노후소득보장제도의 다양성과 노후소득보장제도가 노후 소득보장에 미치는 영향에 대해 살펴보았다. 본 연구는 노후소득보장제도의 다양성과 노후소득보장제도 자체가 노후소득보장에서 갖는 중요성에 주목하지만, 여기서 더 나아가 개인의 노동시장 요인과 노후소득보장제도의 상호작용이 노후 소득보장에 미치는 영향에 주목한다. 앞에서 살펴본 대로 노후소득보장제도는 공적연금의 축소와 사적연금의 확대 추세로 진행이 되었고 사적연금의 확대는 노후소득보장에 부정적인 영향을 미치기 쉽다. 이러한 추세는 노동시장의 불안정성과 맞물리면 노후소득보장에 더욱 심각한 영향을 미치게 되는데, 경제성장 둔화, 생산성 감소, 세계화, 탈산업화 등으로 노동시

장이 이중화되면서 불안정한 노동자들은 증가했고 노후소득보장의 불안정성도 커졌다(주은선 2009, 최영준 2013). 따라서 다음 절에서는 불안정 노동시장과 노후소득보장의 관계에 대한 선행연구를 살펴본다.

#### D. 노후소득보장제도가 노동시장과 노후소득보장에 미치는 영향

노동시장 요인과 노후소득보장 제도적 요인을 모두 고려하여 노인빈곤을 설명하는 연구는 많지 않은 가운데 소수의 연구들이 이를 분석하고 있다. 대표적으로 최영준(2013), Möring(2015)을 들 수 있는데 이들은 국가비교적 관점에서 노동시장과 노후소득보장제도가 노후 경제적 수준에 미치는 영향을 분석하였다.

최영준(2013)은 국가 단위 자료를 이용하여 노동시장 구조와 연금구조의 결합효과가 노인빈곤율에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구는 서구 국가들이 노동시장 유연화 등의 노동시장 변화를 공통적으로 겪었지만 기존의 연금제도와 노동시장 구조에 따라 연금개혁의 방향과 결과가 달라졌음에 주목하여, 낮은 노인빈곤율을 산출하는 국가는 어떤 노동시장 구조와 연금구조를 가지고 있는지 퍼지셋질적비교분석을 통해 분석하였다. 노동시장 구조는 자영업 비율과 고용보호지수, 연금 구조는 공적연금 지출, 사적연금 지출, 탈상품화 지수로 측정하였다. 분석 결과 높은 노인빈곤율을 산출하는 노동시장 구조와 연금구조의 조합은 여섯 가지로 도출되었다; 사적연금지출이 높을 때, 탈상품화 수준이 낮고 공적연금지출이 낮을 때, 고용보호 수준이 낮고 자영업 비중이 낮을 때, 고용보호 수준이 낮고 탈상품화 수준이 낮을 때, 고용보호수준이 높고 자영업 비중이 높을 때, 자영업 비중이 높고 공적연금지출이 높을 때.

이 연구에서는 분석 단위 상 개인의 종사상지위는 고려되지 않았고 노동시장 구조의 지표로 각국의 자영업 비중과 고용보호지수를 사용하고 있다. 그러나 영세자영업자는 임금근로자보다 취약할 가능성이 높고(김경아&한정림 2012) 고용보호지수는 노동시장 유연성을 잘 나타낸다는 점에서 본 연구에도 중요한 함의를 주며, 연금제도와 노동시장 구조가 결합되는 방식에 따라 노인빈곤 수준이 달라짐을 알 수 있다. 특히 연금제도의 탈상품화 정도가 중요한 요인으로 도출된 점을 통해 노동시장과 노후소득보장제도의 연관성을 다시 한 번 확인할 수 있다. 이 연구는 노인빈곤율에 미치는 영향으로 노동시장 요인과 노후소득보장제도를 모두 고려했다는 측면에서 의의가 있으나 연금제도의 지표로 공적연금 및 사적연금 지출수준과 탈상품화 지수를 사용하여 노후소득보장제도 유형의 다양성을 충분히 반영하지 못한 점, 국가 단위 비교로서 개인의 빈곤 위험에 노동시장 요인과 연금제도가 미치는 영향을 알 수 없는 점, 마지막으로 자영업 비중은 높고 노인빈

공율은 가장 높은 한국의 사례를 포함하지 않은 점 등의 한계가 있다.

국가단위의 분석인 최영준(2013)과 달리 Mähring(2015)은 개인적 특성과 제도의 상호작용 효과를 분석하였다. 이 연구는 노후의 경제적 수준은 개인적 요인과 제도적 요인의 상호작용에 의해 결정된다고 보고 다수준분석을 활용하여 유럽 13개국을 대상으로 개인의 고용이력과 노후 연금소득 수준의 관계가 국가의 연금제도에 의해서 어떻게 형성되는지를 분석하였다. 여기서 연금제도는 각국 공적연금의 1층체계와 민간연금을 각각 고려하였고 1층체계의 유형은 기본형(basic), 선별형(target), 최소형(minimum)과 1층체계 없음(none)으로 나누었다. 고용이력은 총 고용기간, 총 고용기간 중 임시직/시간제 고용의 비중, 총 고용기간 중 자영업 기간의 비중, 직업 이동성을 보았으며 그 외 학력, 결혼상태, 자녀수, 이민자 여부 등의 변수를 통제하였다. 연구 결과, 임시직/시간제 고용 비중이 클수록, 자영업 비중이 클수록, 연금소득 수준이 낮아졌다. 그러나 이러한 관계는 연금제도의 유형에 따라 달라졌다. (남성의 경우 고용이력의 편차가 적어 유의한 결과가 나오지 않았고 여성의 경우 연금제도가 고용이력과 연금소득의 관계에 미치는 영향이 크게 나타남.) 다시 말해, 고용 기간이 길수록 연금소득 수준이 높아지는데 이때 1층 연금구조가 기본형이나 선별형일 경우 고용이력과 연금소득 수준의 관계는 약해졌고 최소형일 경우 고용이력과 연금소득 수준의 관계는 오히려 강화되었다. 민간연금은 고용이력과 연금소득 수준의 관계를 약화시키는 것으로 보였으나 민간연금과 기본형/선별형의 공적연금이 결합됐을 경우에만 그 관계를 약화시켰고 최소형과 결합된 경우에는 강화시키는 것으로 나타났다.

이 연구가 본 연구에 주는 함의는 두 가지로, 첫째는 종사상지위에 따라 연금소득수준에 차이가 나지만 이때 연금구조가 이러한 차이를 약화하거나 강화할 수 있다는 것이다. 둘째는 노후소득보장제도 각각의 역할을 보았을 때와 다른 제도들과의 관계 속에서 보았을 때의 효과가 달라질 수 있으므로 최영준(2013)에서 언급한 바와 같이 다양한 제도를 통합적으로 고려할 필요가 있다는 점이다. 반면 이 연구에서 부족한 점은, 연금소득수준이 종사상지위에 따라 달라지는 점은 분석하고 있지만 연금제도의 유형이 이 관계에 미치는 영향은 분석하지 못하였다는 점이다. 이는 연금제도 유형의 효과를 분석할 때 총 고용기간 변수를 고용이력의 대표 변수로 선택하여 보았기 때문이다. 또한 이 연구에서 사용한 공적연금구조는 Queisser et al. (2007)의 연구에서 제시하고 있는 각국의 1층 연금구조만을 사용하였고 공사 연금혼합구조를 1층 연금구조와 민간연금의 구조로 파악하여 노후소득보장제도의 다양성을 충분히 반영하지 못하였다. 공적연금의 1층체계만 분석에 포함할 경우 왜곡된 결과를 도출할 수 있는데, 이는 노후 소득수준에 영향을 미치는 것은 기본연금(기초연금)보다는 소득비례형 연금이기 때문이다(Palme 2006). 이 연구는 개인의 노동시장 요인과 연금제도를 모두 고려하여 노후 연금소득에 미치는 영향을 분석하였다는 의의가 있

으나 위와 같은 한계점들을 보완하여, 본 연구에서는 노동시장 요인이 노후 소득보장에 미치는 영향이, 노후소득보장제도의 다양한 유형에 따라 어떻게 달라지는지 분석하고자 한다.

지금까지 노후 소득보장에 영향을 미치는 노후소득보장제도와 노동시장 요인과 관련한 이론적 배경과 선행연구들을 살펴보았다. 노후소득보장제도의 다층체계는 다양한 노후소득보장제도 유형이 가능하게 하며 각 유형은 노후 소득보장에 미치는 영향이 다르게 나타난다. 노동시장에서 나타나는 격차는 내부자와 외부자의 구조적 차별을 만들어 내는데 외부자의 경우 내부자에 비해 고용계약이나 임금 또는 소득, 그리고 사회적보호 등 많은 측면에서 열악하기 때문에 노동시장에서 외부자일 경우 노후소득보장이 불안정할 수 있다. 그러나 노동시장 지위가 노후 빈곤에 미치는 영향은 각국이 가지는 노후소득보장제도에 따라 달라질 수 있다. 제도 유형에 따라 노동시장에서의 불안정성을 보완하는 제도가 있을 수 있으며 이 경우 외부자의 노후 빈곤 위험은 내부자와 큰 차이를 보이지 않을 것이다. 본 연구는 노후소득보장제도가 노동시장 이력과 노후소득보장 수준의 관계를 어떻게 변화시키는지 분석하는 것이 목적이며 이를 위해 노후소득보장제도를 유형화한 후 유형에 따라 노동시장과 노후소득보장의 관계가 어떻게 달라지는지 분석할 것이다.

### III. 연구설계

#### 1. 분석 대상

본 연구의 목적은 노동시장에서의 격차와 노후소득보장 수준과의 연결고리를 연금제도가 강화하는지 혹은 약화하는지를 분석하는 것이다. 이를 위해 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 한국, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 영국을 분석 대상 국가로 선정하였고 Ebbinghaus(2011)의 분류에서 1<sup>st</sup> pillar-1st tier에 해당하는 부분을 기초보장형 소득보장제도로, 1<sup>st</sup> pillar-2nd tier에 해당하는 부분과 2<sup>nd</sup> pillar-2nd tier에 해당하는 부분을 소득비례형 소득보장제도로 분류한 후 각각에 대하여 분석한다.

#### 2. 분석 방법

본 연구는 퍼지셋이상형분석을 활용하여 노후소득보장제도가 노동시장 이력과 노후소득보장 수준과의 관계를 약화시키는 정도에 따라 유형화 한다. 퍼지셋분석은 기존의 사회과학 연구가 변

수 중심의 양적 연구와 사례 중심의 질적 연구로 양극화되어 있는 상황에서 중범위 수준의 국가 비교 연구에 적합한 분석 방법으로 널리 활용되고 있다. 변수 중심의 양적 연구는 다수의 사례를 대상으로 독립변수와 종속변수의 관계를 분석하는데 이때 각 사례들은 사례가 가진 변수의 속성으로 해체되어 본래의 사례가 갖고 있는 독특성은 가려지는 반면 퍼지셋에서는 각 사례를 변수로 해체하지 않고 통합적으로(holistic) 분석한다. 반면에 소수의 사례를 가지고 연구하는 질적 연구는 각 사례의 통합적 속성을 자세히 분석할 수 있지만 사례 간 체계적인 비교 연구는 어려운 측면이 있는데 퍼지셋분석방법에서는 눈금매기기(calibration) 과정을 통해 사례들의 체계적인 비교가 가능해진다. 눈금매기기 과정은 질적인 정보를 양적인 정보로 전환하는 과정으로 이 과정을 통해 도출된 점수는 퍼지점수(fuzzy membership score)라고 한다. 퍼지점수는 0부터 1 사이의 값을 갖는데 0은 전통적 집합에서 말하는 ‘완전히 속하지 않는’ 상태를 말하고 1은 ‘완전히 속하는’ 상태를 말한다. 따라서 퍼지점수는 0부터 1까지의 값을 가질 수 있으며 예를 들어 0.5의 점수는 ‘속한 것도 속하지 않은 것도 아닌’ 상태를 나타낸다. 퍼지점수를 통해 질적 정보를 양적으로 비교하기 때문에 눈금매기기 과정은 퍼지셋분석에서 매우 중요한 과정이며 연구자의 이론적 배경이 뒷받침되어야 한다.

퍼지셋 이상형분석이 유형화에 적합한 이유는 이 분석 방법이 집합이론을 기반으로 하기 때문이다. 전통적 집합이론에서는 집합에 속하거나 속하지 않거나로 상태를 이분화한다. 그러나 전통적 집합(crisp-set)이 아닌 퍼지셋(fuzzy-set)에서는 이분법적 구분이 아닌 부분적 속함의 상태를 인정한다. 사회과학의 연구 대상이 되는 사회적 현상은 실제로 있거나 없거나 둘 중 하나의 상태로 구분되기가 힘들기 때문에 이러한 부분적 속성을 인정하는 퍼지셋 분석방법은 사회과학 연구에 광범위하게 활용된다. 한 집합에 부분적 속함의 상태를 인정하면 유형(kind)과 정도(degree)에 대한 차이를 활용할 수 있기 때문에 유형화 연구에 적합하다.

연구제도의 연구에서 퍼지셋 이상형분석의 활용은 방법론적 및 이론적으로 강점을 갖는다. 방법론적으로 퍼지셋 이상형분석은 비교연구에서 많이 활용되는 군집분석에 비해 연구자의 자의성을 줄이고 현실을 더 잘 반영한다는 장점을 갖는다(최영준 2009). 군집분석에서는 유형의 개수를 연구자가 자의적으로 결정하는 경향이 높고 또한 한 사례는 한 유형에만 속하기 때문에 실제로 여러 가지 유형의 속성을 내포하고 있는 현실을 반영하지 못한다는 한계가 있다(최영준 2009). 이에 반해 퍼지셋 이상형분석은 이상형(ideal type)을 구축하는 과정부터 이론적 뒷받침이 되어야 한다. 즉, 퍼지셋이상형분석은 통계적 방법에 의해 유형을 분류하는 것이 아니며 한 개념을 이루는 하위 속성들을 이론적 기반에 의해 구성하고 그 속성들의 조합으로 이루어진 특성 공간이 먼저 구축된 후 사례의 분류가 이루어진다. 따라서 분석의 전 과정에 걸쳐 연구자의 이론

적 배경이 매우 중요하게 작용한다(Kvist 2007). 또한 퍼지셋 이상형분석은 한 사례가 한 가지 유형에만 속하지 않고 다양한 유형의 속성을 내포하고 있음을 전제한다. 따라서 한 가지 사례는 다양한 유형 각각의 속성을 얼마나 가지고 있는지를 판단할 수 있어 보다 현실 반영성이 높게 나타난다.

## IV. 기초보장형 소득보장제도

### A. 기초보장형 소득보장제도의 이념형과 측정 지표

노후소득보장제도는 기본적으로 기초보장의 목적과 소득(생활수준)보장의 목적을 갖는다. 소득비례형 소득보장제도는 노년기 이전의 생활수준을 보장하기 위하여 가입자의 기여금액과 기여기간에 따라 급여액이 달라지는데 이 과정에서 노동시장의 격차가 노후소득보장 수준의 격차로 이어지게 된다. 기초보장형 소득보장제도는 노동시장의 이력에 관계없이 최소한의 생활수준을 보장해주는 목적을 가지며 소득비례형 제도를 통해 이어지는 생활수준의 격차를 완화하는 역할을 한다. 이상적인(ideal) 기초보장형 소득보장제도는 노동시장의 이력과 관계없이 보편적으로 적정 수준의 급여를 제공하기 위하여 보편성과 적정성을 높은 수준으로 달성해야 한다. 각 제도가 보편성과 적정성을 어떻게 달성하는지에 따라 노동시장 이력과 노후소득보장 수준의 관계를 약화하는 정도가 달라질 수 있으며 이를 측정하기 위하여 퍼지셋 이상형 분석을 위한 분기점을 [표 4]와 같이 구성하였다.

표 4 기초보장형 소득보장제도의 요소별 측정 지표

구분	개념	측정 지표	분기점	퍼지점수
기초 보장	보편성 U	자격조건	소득과 기여에 관계없이 거주 조건만으로 급여 지급	0.95
			소득과 관계없고 최소 기여 기간이 10년 미만인 경우	0.75
			소득과 관계없고 최소 기여 기간이 10년 이상인 경우	0.55
			연금소득 조사를 통해 일정 연금액 미만인 경우 지급	0.30
소득 보장 제도	적정성 A	최대 급여수준	자산조사를 통해 일정 소득수준 미만인 경우 지급	0.05
			급여수준의 최대값	1
			급여수준의 평균값	0.5
			급여수준의 최소값	0



우선 제도의 보편성은 급여 수급을 위한 자격조건을 기준으로 판단하였다. 우선 자산조사를 통해 급여를 지급하는 경우는 가장 보편성이 낮은 것으로 판단하여 0.05의 점수를 부여하고 가장 높은 수준의 보편성을 달성하는 경우는 소득이나 보험료 납부(기여) 기간에 관계없이 거주 조건만으로 급여를 지급하는 경우로 0.95의 점수를 부여하였다. 소득조사를 하지만 모든 자산을 고려하는 것이 아닌 연금소득만을 조사하여 최저수준의 연금을 보장하는 경우는 보편성이 다소 낮은 것으로 판단하여 0.3의 퍼지점수를 부여하였다. 한편 소득조사는 하지 않지만 보험료 납부 기간에 따라 자격조건이 달라지는 경우는 거주조건에 비해 보편성이 낮은 것으로 판단하였다. 급여를 수급할 수 있는 최소 기여 기간을 기준으로 최소 기여 기간이 10년 이상인 경우는 0.55를 부여하고 10년 미만인 경우는 10년 이상인 경우보다 보편성이 다소 높기 때문에 0.75를 부여하였다.

기초보장형 소득보장제도의 적정성은 급여의 수준을 기준으로 판단하였으며 급여수준이 가장 높은 경우를 적정성에 완전 속함으로 보고 가장 낮은 경우를 적정성에 완전 속하지 않음으로 보았으며 급여수준의 평균값을 0.5 분기점으로 설정하였다.

보편성(U)과 적정성(A)을 기준으로 하면 최종적으로 네 개의 조합이 도출될 수 있다. 첫 번째 유형은 보편성과 적정성이 둘 다 높은 경우(UA)로 이러한 제도는 대부분의 노인에게 적정 수준의 급여를 제공한다고 볼 수 있다. 두 번째 유형은 보편성은 높지만 적정성은 낮은 유형(Ua)으로 이러한 유형은 대부분의 노인에게 급여를 지급하고 있지만 그 수준이 낮은 경우에 해당한다. 세 번째 유형은 보편성은 낮고 적정성은 높은 유형(uA)으로 이러한 유형은 일부 노인에게만 적정 수준의 급여를 지급한다. 마지막 유형은 보편성과 적정성이 둘 다 낮은 유형(ua)으로 이러한 유형은 일부 노인에게 최소 수준의 급여만을 제공하는 제도이다. 각 제도는 네 가지 유형 각각에 대하여 소속점수를 가지게 되며 가장 높은 소속점수를 갖는 유형이 그 제도를 가장 잘 나타내주는 유형이라고 볼 수 있다.

## B. 국가별 기초보장형 노후소득보장제도

여기서는 국가별 노후최저소득보장제도에 대해 살펴보는데 자격조건과 급여수준은 모두 2016/7년, 1인 가구를 기준으로 한다.

영국의 최저소득보장제도에는 기초연금(Basic State retirement Pension: BSP)과 연금크레딧이 있다. 기초연금은 기여(또는 가입인정) 기간에 따라서 정액으로 지급되고 최소 10년 이상 보험료를 납부하거나 기여 기간을 인정받았을 경우 받을 수 있는데 완전연금액을 받기 위한 35년의 기여기간을 모두 채웠을 경우 받을 수 있는 최대 연금액은 주당 GBP 159.55 이다. 기여

기간이 줄어들수록 연금액도 비례하여 줄어든다. 연금크레딧은 주당 소득이 GBP 159.35 미만이면 소득과 이 금액의 차액만큼 지급된다. 연금크레딧의 자격조사를 위한 소득에는 state pension, 기타 연금, 사회보장 급여, 10,000 파운드를 초과하는 저축과 자산 등이 해당한다. 자산조사를 거치는 연금크레딧과 기초연금의 자격조건이 다르지만 급여수준은 거의 동일하다. 따라서 영국에서 기초보장형 소득보장제도를 통해 보장받는 급여는 주당 GBP 159.35가 되며 이는 평균임금 대비 약 24.3%에 해당한다.

스웨덴의 최저소득보장제도는 조건부 기초연금에 해당하는 최저보증연금이다. 최저보증연금을 지급하기 위해서는 25세부터 64세 사이 최소 3년 이상 스웨덴에 거주하여야 하고 완전연금액을 지급받기 위해서는 40년 이상의 거주 기간이 필요하며 거주 기간이 40년이 안 될 경우 거주 기간에 비례하여 감액된다. 거주 기간의 조건 외에 연금소득의 수준을 조사하여 이 연금소득이 완전 최저보증연금액보다 낮거나 없을 경우 그 차액만큼 지급된다. 40년 이상 거주했을 경우 스웨덴에서 보장받을 수 있는 최소 수준의 급여는 월 SEK 7,952이고 2016년 기준 최저보장연금의 지급자 비중은 65세 이상 인구의 35%이다(OECD 2017b).

이탈리아의 기초보장형 소득보장제도는 소득비례형 제도의 급여를 받아도 소득이 최저수준 미만이거나 이러한 제도의 적용을 받지 못하는 경우를 위한 범주형 공공부조에 해당하는 노령수당(Assegno sociale)이 존재한다. 노령수당은 기존의 사회연금(Pensione sociale)을 대체한 제도로 1996년부터 적용되고 있으며 1996년 이후 지급권을 얻은 경우 모두 노령수당의 적용을 받는다. 여기에 더해 70세 이상의 경우 특별보충제도에 의한 급여가 추가로 지급된다. 65세 이상 노인 중 소득이 일정 기준 미만인 자에게 최저소득기준선과 소득의 차액만큼 지급하는 것으로 재원은 국고이다. 2017년 기준 최저소득기준은 연 EUR 5,824.91로 월 최대 EUR 448.07 지급 가능하고<sup>3)</sup> 70세 이상인 경우의 최저소득기준은 EUR 8,238.29로 월 EUR 448.07에 70세 이상에게 지급하는 특별보충급여 월 EUR 190.26를 더하여 월 최대 EUR 638.33만큼 지급된다(MISSOC 2017, ISSA 2017). 따라서 이탈리아에서 기초보장형 소득보장제도를 통해 지원받을 수 있는 금액은 70세 미만의 경우 월 EUR 448.07, 70세 이상일 경우 월 EUR 638.33이다.

프랑스의 최저소득보장 제도는 노인층을 대상으로 한 범주형 공공부조 제도(minimum vieillesse)가 있다. 프랑스의 범주형 공공부조제도는 연금 가입 여부에 관계없이 소득이 일정액 미만이면 정해진 기준선만큼 소득을 보장해주는 보충형 제도이다. 2006년 이후 ASPA(Allocation de Solidarité aux Personnes Agées)로 통합되었는데 이전에는 은퇴한 임금근로자를 대상으로 한 급여(AVTS), 은퇴한 자영업자를 대상으로 한 급여(AVTNS), 근로이력

3) <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemDir=49997>

에 관계없이 저소득 노인에게 지급한 급여(AVS) 등과 여러 공공부조의 급여를 받아도 최저소득에 미달하는 노인을 위해 지급하는 추가급여(Allocation supplémentaire)로 이루어져 있었다. 2006년 1월 이전 수급자격을 취득한 수급자는 여전히 이전 제도의 영향을 받는데 2017년 기준 연소득 EUR 9,638.42, 월소득 EUR 803.20 미만인 경우 받을 수 있다. 기준소득 산정에 포함되는 소득에는 근로소득, 연금 급여(Pensions de retraite, Pensions d'invalidité), 부동산 등이 포함된다. 추가급여를 제외한 기타 제도의 급여는 모두 월 EUR 282.78, 추가급여는 월 EUR 502.41만큼 보장받을 수 있다. 따라서 기초보장형 소득보장제도를 통해 보장받을 수 있는 수준은 최대 월 EUR 803.20으로 자격기준 소득기준선과 같다. 한편 2006년 1월 이후부터는 통합된 ASPA가 프랑스 노인들의 최저소득보장을 담당하고 있는데 여러 제도를 통합하였을 뿐 최저소득 보장 기준은 동일하여 월 EUR 803.20을 기준으로 수급자를 선정하고 이 기준선만큼 소득을 보충해주고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 프랑스의 노인들은 근로이력이 없거나 저소득일 경우 자산조사형 공공부조를 통해 적어도 월 EUR 803.20을 보장받을 수 있다. 그러나 프랑스에서는 대부분의 경우 최저보장 수준을 정하고 있는 공적연금에 가입하고 여기에 강제 기업연금의 수급액까지 더해지기 때문에 자산조사를 거치는 공공부조형 연금을 수급하는 비율은 많지 않은데(우해봉 2012) 그 비율은 2016년 기준 65세 이상 인구의 약 4% 수준으로 보고되고 있다(OECD 2017b).

독일은 연금제도는 소득비례형 공적연금이 두텁게 단일층을 차지하고 있으며 최저보장연금이거나 기초연금이 따로 존재하지 않기 때문에 저소득 노인들은 범주형 공공부조 제도에 의존해야 한다. 범주형 공공부조 제도가 도입되기 전에는 1962년에 도입된 일반 공공부조 제도가 존재하였지만 고령화와 노인 빈곤 문제의 완화를 위하여 2003년부터 65세 이상 노인(과 18세 이상 65세 미만의 장애인)을 위한 범주형 공공부조 제도가 도입되었다(국민연금연구원 2017, 우해봉 2012, 이정우 2014). 일반 공공부조에 비해 수급요건이 엄격하지 않아 자산조사 기준이 본인(과 배우자)의 소득 및 자산으로 한정되어 있으며 부양의무자 조건을 적용하지 않는다. 예외적으로 자녀(혹은 부모)의 소득이 연 10만 유로를 초과할 경우에는 급여를 받을 수 없는데 기준이 매우 높기 때문에 사실상 부양의무자 조건이 없는 것이라고 간주된다(우해봉 2012). 2017년 기준 소득이 월 EUR 823 미만이면 급여를 신청할 수 있다.<sup>5)</sup> 그러나 일반적인 공공부조 제도와 같이 최저소득기준선을 정해놓고 이 기준선과 소득의 차액을 지급하는 것이 아니라 개인별로 자신의 총

4) <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16871>

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2544>

5)

[http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/2\\_Rente\\_Reha/01\\_Rente/01\\_allgemeines/03\\_rentenarten\\_und\\_leistungen/09\\_grundsicherung\\_node.html](http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/2_Rente_Reha/01_Rente/01_allgemeines/03_rentenarten_und_leistungen/09_grundsicherung_node.html)

욕구(Bruttopedarf)를 조사하여 이 금액과 소득인정액의 차액만큼을 지급하기 때문에 개인에 따라 다르게 책정된다(이정우 2014). 최근의 OECD(2017b) 자료에 따르면 2016년 기준 평균적 급여수준은 연 EUR 9,588이고 65세 이상 노인 중 3.1%가 수급하고 있는 것으로 나타났다.

네덜란드의 최저소득보장제도는 보편적 기초연금(Algemene Ouderdomswet: AOW)이고 2010년 이후 보편적 기초연금으로 최저소득이 보장되지 않는 수급자를 대상으로 최저소득과 개인 소득과의 차액을 급여로 지급하는 범주형 공공부조가 도입되었다. 네덜란드의 보편적 기초연금은 사회보험 형식으로 15~65세의 네덜란드 거주자를 대상으로 하며 재원은 가입자가 내는 보험료이다. 보험료율은 기준소득의 17.9%이며 2016년 기준 보험료 상한액은 EUR 33,715이다. 그러나 기초연금의 급여는 보험료를 낸 금액에는 관계없이 거주 기간에 비례하여 지급된다. 기초연금을 받기 위한 최소 가입 기간은 정해져 있지 않으며 완전연금을 수급하기 위한 가입 기간은 50년이다. 이에 미달할 경우 1년에 2%씩 감액된 급여가 지급된다. 2017년 7월 기준 완전연금 급여는 월 EUR 1161.69이며 월 EUR 70.26 (연 EUR 843.12)의 휴일수당이 매년 5월에 지급되며 휴일수당을 합한 연간 총 급여는 최저임금의 약 70% 수준이다.<sup>6)</sup> 기초연금을 받아도 소득이 최저수준에 미달하는 경우에는 공공부조 제도(Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen, AIO)를 통해서 최저수준과 소득의 차액만큼 보장받을 수 있으나 네덜란드의 기초연금이 가지는 소득보장 기능이 매우 강하기 때문에 공공부조의 기능은 잔여적이다. 일반적으로 네덜란드에서 최저소득보장 제도를 통해 보장받을 수 있는 급여 수준은 2017년 7월 기준으로 월 EUR 1161.69 (휴일수당까지 합쳤을 경우 **EUR 1231.95**) 수준이다.

스위스에서 최저소득보장제도의 기능을 하는 제도는 국가연금에서 보장하고 있는 최저연금, 그리고 자산조사를 통해 지급되는 보충급여(Supplementary Benefits)이다. 스위스의 국가연금은 학생, 군인, 주부 등 소득이 없는 자이거나 저소득 근로자일 경우에도 의무적으로 정액의 기여금을 납부해야 해서 포괄성이 매우 높다. 따라서 소득비례형 제도인 국가연금에서 최저연금 수준을 정하는 것은 국가의 기초보장형 소득보장제도라고 볼 수도 있다. 그러나 본 연구에서는 최저연금 제도를 소득비례형 제도 내에 존재하는 최저연금 보장 기제라고 간주하였으며 따라서 스위스의 기초보장형 소득보장제도는 보충급여라고 볼 수 있다. 국가연금의 급여 수준이 최저생계비 수준에 미달할 경우에 보충급여를 받을 수 있다. 스위스는 국가연금 제도 내에서 보장하고 있는 최저연금의 수준이 법정 최저생계비 기준에 미달하기 때문에 최저연금을 보장받더라도 최저생계비 만 큼을 보장하고 있는 보충급여가 더 필요할 수 있다(우혜봉 2012). 보충급여는 국가연금 급여와 기업연금 급여, 그리고 자산 및 기타 소득을 모두 포함한 금액이 최저생계비에 미달할 경우 그 차

6) <https://www.svb.nl/int/en/aow/>

액만큼을 보충해준다. 최저생계비의 수준은 중위소득의 약 40%로 중위소득의 약 20% 수준인 최저연금 보다 높은 수준이다. 2016년 기준 최저생계비는 EUR 19,290 이다. 2016년 기준으로 보충급여의 수급자 비율은 12%(OECD 2017b)로 2010년 약 4.9%(우해봉 2012: 288) 크게 증가하였다. 따라서 스위스에서 최저소득보장 제도를 통해 받을 수 있는 최소 급여는 보충급여를 받는 경우 법정 최저생계비 수준인 연 CHF 19,290 (월 CHF 1,608)로 평균임금의 약 23% 수준이다.

일본의 기초보장형 소득보장제도는 전국민을 포괄하는 국가연금 체계에서 지급하는 기초연금(Basic pension benefits)이다. 국가연금 제도는 20세부터 59세까지의 등록된 일본 거주자가 의무적으로 포괄되는데 가입자 유형은 세 가지로 나뉜다. 가장 일반적으로 해당되는 경우는 2유형 가입자로 여기에는 피용자 연금 보험(Employees' Pension Insurance system: EPI)이나 Mutual Aid Associations의 가입자가 포함되며 주로 민간 영역의 임금근로자나 공공 영역의 근로자가 해당한다. 3유형 가입자는 2유형 가입자의 배우자나 가구원이 해당되며 1유형에는 2유형이나 3유형에 가입되지 않은 나머지 20-59세 일본 거주자들이 포함된다. 주로 자영업자, 학생, 농업어업 종사자가 해당한다. 국가연금의 보험료는 2017년 기준으로 월 JPY 16,490이다. 기초연금은 65세부터 수급할 수 있으며 수급을 위해서는 국가연금과 EPI에 가입된 기간이 총 10년 이상이어야 한다. 여기서 가입된 기간에는 보험료를 납부하여 기여한 기간과 기여면제 기간을 모두 포함한다. 40년의 총 가입기간을 채웠을 경우에는 연 JPY 779,300의 정액급여를 받을 수 있으며 급여수준은 가입기간에 따라 달라진다.<sup>7)</sup> 완전연금액의 수준은 2008년 기준 평균소득의 16%이며 수급자는 65세 이상 인구의 91% 수준으로 높은 수준의 보편성을 달성하고 있으나 급여수준이 매우 낮아 다른 소득원이 없을 경우 공공부조를 필요로 할 수 있다(우해봉 2012: 311).

캐나다의 최저소득보장제도에는 기초연금(Old Age Security; OAS)과 범주형 공공부조에 해당하는 GIS(Guaranteed Income Supplement)가 있다. OAS는 가장 큰 규모의 연금 프로그램으로 보험료를 따로 지불할 수 없는 일반조세로 충당되는 제도이다. OAS의 자격조건은 노동시장 이력과 관계가 없으며 한 번도 일한 적이 없거나 여전히 일을 하고 있을 경우에도 수급이 가능하다. OAS 제도는 1952년에 도입될 당시에는 자산이나 소득과 무관하게 70세 이상 노인에게 월 CAD 40을 지급하였으나 1996년 이후 급여 조건이 변경되었다(라기태, 2016). 현재는 65세부터 수급이 가능하며 18세 이후 적어도 10년 이상 캐나다에 거주해야 하며 40년 이상 거주 시 최대급여를 받을 수 있다. OAS 급여수준은 18세 이후 거주한 기간에 따라 다르게 책정되며 2017년 12월을 기준으로 최대 월 CAD 585.49를 수급할 수 있고 물가상승률에 연동된다. 캐나다의 OAS에는 환수제도(clawback)가 있는데 net 연소득이 일정 기준을 넘을 경우 OAS 급여의

7) <http://www.nenkin.go.jp/international/english/nationalpension/nationalpension.html>

전부 또는 일부가 환수된다. 2017년의 환수제도 기준선은 연 CAD 74,788이고 이 기준선을 넘을 경우 OAS 급여와 기준선 차액의 15%만큼이 recovery tax로 환수되고 소득이 연 CAD 121,314를 넘을 경우 OAS 급여를 받지 않는다(전액 환수).<sup>8)</sup> 그러나 이 제도에 해당하는 개인은 5% 수준이고 급여를 사실하는 비중은 2% 정도로 환수제도의 영향은 크지 않은 편이라고 평가되고 있다(우해봉 2012).

한편 GIS는 저소득 OAS 수급자를 대상으로 하는 범주형 공공부조이다. 일반적으로 다른 나라의 범주형 공공부조가 일정 소득기준선을 정해놓고 소득과 기준선의 차액을 보충적으로 지급한다. 그러나 GIS는 일반적으로 OAS 급여를 제외한 소득의 CAD 2에 대해 GIS 급여는 CAD 1만 큼씩 감액된다(권혁진 2012).<sup>9)</sup> 조사 대상 소득에는 OAS 급여와 일부 근로소득이 포함되지 않고 소득비례형 연금과 기타 현금 소득을 조사하기 때문에 OAS에 더해 부가적으로 GIS 급여를 받을 수 있다. 2017년 12월을 기준으로 연소득이 CAD 17,760 이하이면 GIS 급여를 받을 수 있고 최대 급여는 월 CAD 874.48이다. 또한 거주기간이 40년에 미달하여 OAS의 완전급여를 받지 못하고 감액된 부분OAS를 받는 경우에는 GIS의 최대 금액이 부분OAS와 완전OAS의 차액만큼 인상되는데 이로써 캐나다의 기초보장형 소득보장제도가 노후 최소보장 수준을 최대 OAS 급여와 최대 GIS 급여를 합한 수준으로 준수하고 있음을 알 수 있다(권혁진 2012). 2016년 기준으로 OAS 수급률은 98%이고 이 중 약 3분의 1은 GIS를 수급하고 있다(라기태 2016). 따라서 캐나다의 기초보장형 연금제도에 의하면 소득이 0원이고 40년 이상을 거주하였을 때 월 CAD 1,459.97을 받게 되며 이는 평균 임금의 약 27.2%에 해당하는 수준이다.

한국의 경우 기초연금에 최저소득보장 제도에 해당한다. 국민기초생활보장급여는 최소한의 생활수준을 보장해 주기는 하지만 이는 노인만을 대상으로 한 범주형 공공부조가 아니고 부양의무자 제도를 비롯하여 지급 요건이 매우 까다로워 기초보장형 소득보장제도로 간주하기에는 적합하지 않아 본 연구에서 다루지 않는다. 기초연금은 비기여 방식의 정액 급여로 65세 이상의 노인 중 자산 조사를 통해 소득 하위 70% 노인에게 지급한다. 한국의 기초연금은 [표 5]의 유형 중 정확하게 일치하는 유형이 없는데 급여 수급을 위해 연금조사가 아닌 자산조사를 진행한다는 점에서 범주형 공공부조라고 볼 수 있지만 일반적인 공공부조보다는 훨씬 광범위한 70% 노인을 포괄하고 있으므로 조건부 기초연금이라고 볼 수도 있다. 조사 대상 소득에는 근로소득, 사업소득, 공적이전소득(국민연금 포함), 임차소득 등과 부동산, 금융재산 등의 자산이 포함된다. 2017년 기준 소득인정액이 1,190,000원 이하인 경우 기초연금을 수급할 수 있으며(기초연금 선정기준)

8) <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/recovery-tax.html>

9) 소득수준에 따라 달라지는 GIS 급여수준은 아래 링크의 Table 1을 참고 (1인 가구 기준)

<https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/payments.html>

급여 수준은 2017년 12월 기준 206,050원이다. 기초연금액은 국민연금 가입이력에 따라 다소 달라지지만 최소급여는 103,025원이다. 한편 산정된 기초연금액은 소득역전 방지를 위해 소득인정액과 기초연금액의 합이 기초연금 선정기준 이상인 경우는 기초연금액의 일부를 감액하게 되는데 이에 따라 기초연금액은 2만원까지 줄어들 수 있다. 따라서 한국에서 기초보장형 소득보장제도가 보장하고 있는 소득 수준은 206,050원으로 이는 임금근로자 평균 소득(약 281만원)의 10%에 못 미치는 값이다(통계청 2017). 이러한 수준은 앞에서 살펴본 다른 국가들의 범주형 공공부조나 조건부 기초연금의 수준과 비교해도 매우 적은 수준이다. 분석에서는 제외했지만 기초연금을 받음에도 불구하고 소득인정액이 월 495,879원 미만일 경우 (부양의무자 조건을 충족한) 노인은 일반 공공부조인 국민기초생활보장제도의 생계급여로 이만큼의 소득을 보장받을 수 있는데 이 역시 평균임금의 17.6% 수준으로 매우 낮은 수준이다. 위의 내용을 정리하면 [표 5] 및 [표 6]과 같다.

표 5 기초보장형 소득보장제도의 종류와 특성

국가	제도	자격조건	최대 기간	최소 기간	자산조사	급여방식
캐나다	OAS	거주 (조세)	40년	10년	×	정액 (비례감액)
	GIS	OAS 수급자			자산	보충
프랑스	ASPA	-	-	-	자산	보충
독일	공공부조	-	-	-	자산	보충
이탈리아	노령수당	-	-	-	자산	보충
일본	기초연금	기여	40년	10년	×	정액 (비례감액)
한국	기초연금	-	-	-	자산	정액
네덜란드	AOW	거주 (보험료)	50년	-	×	정액 (비례감액)
스웨덴	MIG	거주	40년	3년	연금소득	보충
스위스	공공부조	-	-	-	자산	보충
영국	new BSP	기여	35년	10년	×	정액 (비례감액)
	Pension Credit	-	-	-	자산	보충

표 6 기초보장형 소득보장제도의 급여수준 (각국 평균임금 대비 비율)

국가	통화	연 평균임금	제도	월 급여수준	평균임금 대비 비율(%)
캐나다	CAD	64,463 (5,372/월)	OAS	585.49	10.9
			GIS	874.48	16.3
프랑스	EUR	36,809 (3,067/월)	ASPA	803.20	26.2
독일	EUR	38,302	공공부조	9,588/년	25
이탈리아	EUR	29,114	노령수당	5,824.91/년	20
일본	JPY	4,245,380	기초연금	779,300/년	18.4
한국	KRW	33,781,368 (2,815,114/월)	기초연금	206,050	7.3
네덜란드	EUR	46,709 (3,892/월)	AOW	1161.69	29.8
스웨덴	SEK	399,988 (33,332/월)	MIG	7,952	23.9
스위스	CHF	84,430 (7,036/월)	공공부조	1,608 (19,290/년)	22.9
영국	GBP	34,142 (657/주)	new BSP	691 (159.55/주)	24.3
			GP	691 (159.35/주)	24.3

\*평균임금: OECD(2017) Average wages database에서 2016년 기준 각국 통화로 나타낸 자료를 사용함. 1년 12개월, 52주로 나누어 환산함. 급여수준이 연 단위로 제시된 국가 -독일, 이탈리아, 일본- 에서는 월 단위로 환산하지 않고 연 단위 자료를 그대로 사용함.

### C. 분석결과

위에서 살펴본 국가별 기초보장형 소득보장제도에 관한 질적 자료를 앞서 설정한 눈금매기기 기준([표 4])에 따라 퍼지점수로 변환하였고 그 결과는 [표 7]과 같다.

자격조건의 경우, 공공부조에 해당하는 프랑스, 독일, 이탈리아, 스위스는 자산조사를 하기 때문에 가장 낮은 점수인 0.05의 퍼지점수를 갖는다. 한국의 기초연금은 다른 나라의 범주형 공공부조에 비해 포괄성이 매우 높은 편이지만 자산조사를 한다는 점을 엄격하게 적용하여 0.05의 퍼지점수를 부여하였다. 물론 한국의 경우 자산조사를 통해 저소득층을 선별하는 범주형 공공부조와는 달리 상위소득계층을 제외하는 기능을 하고 있어 보편성 점수가 다소 과소평가 되었다는 점은 고려해야 한다. U스웨덴의 최저연금보장 제도는 소득조사를 하지만 전체 자산이 아닌 연금소



득만을 조사한다는 점에서 약간 높은 0.3의 퍼지점수를 갖는다. 일본과 영국은 상당한 보편성을 갖지만 급여를 수급하기 위해 최소 10년의 기여 기간이 필요하기 때문에 0.55의 점수를 부여하였다. 영국의 경우 2016년 4월 전까지는 최소 기여 기간이 10년이 아닌 1년이었는데 이 경우 퍼지점수 0.75를 갖게 되지만 여기서는 개정된 제도를 중심으로 하였으므로 분석에서 제외하였다. 마지막으로 거주 조건에 의해 급여를 지급하는 캐나다와 네덜란드는 가장 높은 0.95의 퍼지점수를 갖는다. 네덜란드가 최소 거주 조건이 없는 데에 비해 캐나다는 18세 이후 10년 거주라는 조건을 갖지만 본 연구에서는 거주 조건으로 급여를 지급하는 경우는 모두 보편성을 높게 달성하는 제도로 간주하였기 때문에 캐나다와 네덜란드 모두 가장 높은 퍼지점수를 부여하였다.

표 7 2017년 기준 기초보장형 소득보장제도 급여수준 원자료 및 퍼지점수

국가	자격조건	퍼지점수	급여수준 (%)	퍼지점수
캐나다 OAS	거주	0.95	10.9	0.10
캐나다 GIS	자산조사	0.05	16.3	0.28
프랑스	자산조사	0.05	26.2	0.86
독일	자산조사	0.05	25	0.81
이탈리아	자산조사	0.05	20	0.47
일본	기여 10년	0.55	18.4	0.38
한국	자산조사	0.05	7.3	0.05
네덜란드	거주	0.95	29.8	0.95
스웨덴	연금소득 조사	0.3	23.9	0.75
스위스	자산조사	0.05	22.9	0.68
영국	기여 10년	0.55	24.3	0.77

다음으로 급여수준은 평균임금 대비 급여의 비중으로 나타내었다. 가장 높은 급여수준을 갖는 네덜란드가 적정성 집합에 완전 속함의 기준이고 가장 낮은 급여수준을 갖는 한국이 적정성 집합에 완전 속하지 않음의 기준으로 정했으며 모든 값들의 평균값을 0.5점 분기점을 하여 퍼지점수를 도출하였다. 캐나다의 OAS는 거주를 조건으로 하기에 높은 보편성을 달성하고 있지만 급여수준이 매우 낮아 적정성 퍼지점수는 0.1에 머무르고 있다. 한편 공공부조는 최후의 안전망으로 기능하는 만큼 보장하고 있는 급여의 수준은 다른 제도에 비해 높은 편인데 일례로 독일이나 프랑스는 각각 0.86과 0.81의 퍼지점수를 가져 적정성 수준이 높은 편에 속함을 알 수 있다. 그러

나 캐나다의 GIS는 비록 공공부조 급여이지만 소득조사에 GIS 급여는 포함되지 않고 급여산정 기제에 의해 최소한 OAS의 완전급여액과 GIS의 완전급여액은 국가에서 보장하고 있기 때문에 캐나다의 기초보장형 소득보장제도의 적정성은 0.1이 아닌 0.28이라고 볼 수 있다.

이렇게 각 제도의 보편성과 적정성 점수를 산출한 후 보편성과 적정성의 조합을 구성하여 기초보장형 소득보장제도의 유형을 도출하였고 그 결과는 [표 8]과 같다. 보편성과 적정성 각 퍼지 점수는 최소화 원칙에 의해 최종 점수를 계산하였으며 가장 높은 소속점수를 가져 그 제도의 특성을 가장 잘 나타내고 있는 유형을 도출하였다.

표 8 유형별 소속점수

	UA	Ua	uA	ua	유형
캐나다 OAS	0.1	<b>0.9</b>	0.05	0.05	<i>Ua</i>
캐나다 GIS	0.05	0.05	0.28	<b>0.72</b>	<i>ua</i>
프랑스	0.05	0.05	<b>0.86</b>	0.14	<i>uA</i>
독일	0.05	0.05	<b>0.81</b>	0.19	<i>uA</i>
이탈리아	0.05	0.05	0.47	<b>0.53</b>	<i>ua</i>
일본	0.38	<b>0.55</b>	0.38	0.45	<i>Ua</i>
한국	0.05	0.05	0.05	<b>0.95</b>	<i>ua</i>
네덜란드	<b>0.95</b>	0.05	0.05	0.05	<i>UA</i>
스웨덴	0.3	0.25	<b>0.7</b>	0.25	<i>uA</i>
스위스	0.05	0.05	<b>0.68</b>	0.32	<i>uA</i>
영국	<b>0.55</b>	0.23	0.45	0.23	<i>UA</i>

결과를 보면 보편성과 적정성이 모두 높은 유형을 갖는 국가는 네덜란드와 영국으로 나타났다. 특히 네덜란드는 소속점수가 0.95로 매우 높는데 이는 모든 노인에게 보편적으로 적정 수준의 기초 급여를 제공하고 있는 네덜란드의 특성을 잘 보여주고 있다. 그러나 영국은 비록 UA 유형에 속하였으나 그 소속점수가 0.55로 이 유형에 아주 전형적인 사례라고 볼 수는 없다. 그러나 다른 나라의 기초보장형 제도에 비해서는 대부분의 노인에게 적정 수준의 생활수준을 보장하고 있다고 볼 수 있다. 다음으로 보편성은 높으나 급여 수준은 낮은 유형을 갖는 제도는 일본과 캐나다의 OAS이다. 이 유형은 특히 캐나다의 OAS의 소속점수가 0.9로 일본에 비해 매우 높는데 이러한 차이는 OAS의 자격조건이 거주 조건인데 비해 일본은 10년의 기여 기간을 가져 보편성은 상대적으로 낮다는 점, 그

러나 급여 수준은 캐나다의 OAS에 비해 높다는 점에서 기인하였다. 다음 유형은 보편성은 낮지만 급여수준은 적절한 유형으로 공공부조인 경우 이러한 특성을 갖는 경우가 많다. 프랑스, 독일, 스위스 모두 공공부조로서 이 유형에 속하였다. 스웨덴은 연금소득을 조사하여 공공부조보다는 다소 높은 보편성을 갖지만 급여 수준이 상대적으로 높기 때문에 이 유형에 높은 소속점수를 받았다. 마지막으로 보편성도 낮고 급여수준도 적정하지 않아 노인 빈곤율이 높을 가능성이 있는 유형으로는 이탈리아와 한국이 해당되었고 캐나다의 GIS도 이 유형에 속했다. 그러나 캐나다의 GIS는 이미 OAS가 높은 수준의 보편성을 달성하고 있고 실제로는 OAS와 GIS의 최대급여를 합한 만큼 최저 수준이 보장되고 있다는 점을 고려해야 한다. 반면 이탈리아는 공공부조로서 최후의 안전망인데도 불구하고 매우 낮은 수준의 급여를 제공하고 있다. 이탈리아는 연금지출이 GDP에서 차지하는 비중이 매우 큰 국가에 속함에도 불구하고 노인빈곤율은 연금재정 지출이 상대적으로 적은 국가에 비해 낮지 않은데 그 원인으로 이중구조화된 노동시장과 노동시장 내부자에게 매우 유리한 연금구조로 인해 노후소득 보장에서도 이중화가 나타나고 있다는 데서 찾아볼 수 있다(주은선, 정해식 2008). 한국 역시 보편성과 적정성 둘 다 낮은 유형에 속한다. 앞서 언급한 바와 같이 보편성 점수가 다소 과소평가 되었지만 보편성은 높고 적정성이 낮은 캐나다의 OAS나 일본의 기초연금에 비하면 이탈리아의 공공부조나 캐나다의 GIS와 더 유사한 특성을 갖고 있다는 점에서 이러한 유형화는 한국의 제도를 잘 나타내주고 있다고 판단된다. 한국의 높은 노인빈곤율은 이처럼 노동시장의 이력과는 관계없이 보장되는 노후 소득보장의 수준이 매우 낮은데서 부분적으로 찾아볼 수 있다.

## V. 결론을 대신하여

본 연구의 목적은 불안정 노동이 노후 소득보장에 미치는 영향은 각국의 노후소득보장제도의 유형에 따라 달라지는가를 분석하는 것이다. 이를 위해 우선 노후소득보장제도를 유형화 하고자 하였으며 그 연구의 일부로 여기서는 기초보장형 소득보장제도를 유형화하였다. 노후소득보장제도가 갖는 목적이 기초보장과 소득보장에 있다고 할 때 기초보장의 목적을 갖는 제도는 노동시장의 이력에 관계없이 보편적으로 기본적인 생활 수준의 보장을 통해 노후 빈곤을 예방해야 한다. 따라서 기초보장형 제도의 속성을 보편성과 적정성으로 구성하였고 보편성은 자격조건으로 적정성은 급여수준에 따라 판단하였다. 퍼지셋이상형분석을 통해 총 네 가지 유형의 기초보장형 제도 유형이 도출되었는데 노인빈곤율이 OECD 국가 중 최저 수준인 네덜란드의 AOW 제도가 보편성과 적정성 둘 다 높은 유형으로 나타났고 노인빈곤율이 최고 수준인 한국의 기초연금과 연금지출 수준이 매우 높음에도 불구하고 노인빈곤율이 낮지 않은 이탈리아의 공공부조는 보편성과 적정성

이 둘 다 낮은 유형으로 나타났다.

추후 소득비례형 소득보장제도 역시 유형화 할 예정이며, 소득비례형 제도는 기본적으로 노동시장의 격차를 유지하여 불평등을 오히려 심화하거나 유지하는 특성을 갖기 때문에 제도 내에 포함되어 있는 노동시장의 불평등을 줄이는 기제를 중심으로 유형화 할 것이다. 그러한 기제의 예시로는 급여의 최저수준 보장, 연금크레딧, 가입의 강제성 등이 있다. 소득비례형 소득보장제도에 대해서 유형화 한 후에는 최종적으로 기초보장형 소득보장제도와 소득비례형 소득보장제도의 조합을 통해서 각 국가의 노후소득보장제도의 유형을 도출할 것이다. 결과적으로 도출된 유형은 노동시장의 이력과 노후소득보장 수준의 연결고리가 노후소득보장제도에 의해 얼마나 약화되거나 강화될 수 있는지를 보여주게 된다. 연구의 마지막 단계는 유형화를 통해 각 유형의 전형적인 사례로 볼 수 있는 국가들을 선별한 후 패널자료를 활용하여 다수준 분석을 통해 실제로 노동시장 이력에 따라 노후소득보장 수준이 어떻게 달라지는지를 분석하는 것이다.

한국은 연금제도 도입의 역사가 30년이 넘어가고 있는 시점에서 여전히 노인빈곤의 문제가 매우 심각함에도 불구하고 이에 대한 대응으로서 기초(노령)연금 등 파편적인 제도적 조치들이 취해져왔고 그 결과는 여전히 높은 노인빈곤율이 보여주고 있다. 국민연금과 기초연금을 둘러싼 고민과 논쟁은 계속되고 있지만 여전히, 빈곤한 노인에 대한 고려와 앞으로 불안정 노동자들이 맞닥뜨리게 될 빈곤한 노후에 대한 고민보다는 재정적 지속가능성에 대한 고민이 중요시 여겨지고 있는 것으로 보인다. 재정적 지속가능성이 연금제도에서 빼놓을 수 없는 중요한 요소라는 점에 동의하면서도 본 연구는 노후소득보장제도가 갖는 목적과 기능, 역할에 주목하고자 하였다. 이를 통해 노동시장의 불안정성이 심화되고 노인 인구가 빠르게 증가하고 있는 상황에서 한국의 노후소득보장정책에 주는 함의를 이끌어 낼 수 있을 것이라 기대된다.

## [참고문헌]

- 국민연금연구원. (2017). 해외연금제도. 국민연금연구원 홈페이지.  
[http://institute.nps.or.kr/jsppage/research/overseas/overseas\\_01.jsp](http://institute.nps.or.kr/jsppage/research/overseas/overseas_01.jsp)
- 권혁진. (2012). 해외 공·사 연금제도: 영국. in 국민연금연구원 (편). 해외 공·사 연금제도Ⅱ: 아메리카. 서울: 국민연금연구원. 101-176.
- 권혁창·정창률. (2015). OECD 국가들의 연금개혁의 효과성 연구: 1990~2010년 시기 연금개혁과 GDP 대비 공적 연금지출간의 관계를 중심으로. **한국노인복지학회 2015년도 국제추계학술대회 발표집**, 91-107.
- 김경아·한경림. (2012). 국내 중·고령자의 공·사적 연금격차에 관한 연구: 근로유형별 비교 분석을 중심으로. **연금연구**, 2(2), 143-169.
- 김용하. (2011). 노후 소득보장 시스템 개혁의 효과성과 국제비교. **한국사회정책**, 18(2), 209-241.
- 김원섭. (2012). 해외 공·사 연금제도: 독일. in 국민연금연구원 (ed.) 해외 공·사 연금제도 I: 유럽. 서울: 국민연금연구원. pp. 169-228.
- 김진욱. (2011). 노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제비교연구. **한국노년학**, 31(1), 111-127.
- 박경숙. (2001). 중장년기 중사상 지위와 은퇴 과정의 다양성. **노동경제논집**, 24(1): 177-205
- 석상훈. (2009). 노인빈곤의 동태적 분석. **사회보장연구**, 25(4), 77-99.
- 석상훈·김현수. (2012). 노인빈곤의 실태와 결정요인 분석 - 생애 근로이력과의 연관성을 중심으로. **재정학연구**, 5(3), 99-124.
- 석재은. (2003). 공적연금의 사각지대 : 실태, 원인과 정책방안. **한국사회복지학**, 53, 285-309.
- 손병돈. (2012). 한국 노후 소득보장제도의 소득보장효과 분석: 최저생활보장과 적용대상의 포괄성을 중심으로. **노인복지연구**, 58(-), 7-28.
- 우해봉. (2012). OECD 국가의 노후최저소득보장제도 운영 현황과 시사점. 국민연금연구원 연구 보고서 2012-10.
- 윤민섭. (2016). 사적연금제도의 소비자보호방안 연구. 정책연구보고서, -( ), 1-104.
- 이순아. (2015). 노인가구의 소득수준과 공적 노후소득보장의 국가 간 비교 -LIS 소득 자료를 이용하여-. **연금포럼**. 59. 38-47.
- 이용우·이미진. (2014). 국가 간 비교분석을 통한 한국 노인빈곤 심각성의 원인에 대한 연구. **한국지역사회복지학**, 48, 291-318.

- 이용하. (2008). 국민연금과 퇴직연금의 보완적 발전방안. 서울: 국민연금연구원.
- 이정우. (2014). 독일의 노후기초보장제도와 정책적 시사점. **한국사회정책**, 21(1), 105-142.
- 이정우. (2007). 스위스 국민연금제도의 개혁동향과 정책적 시사점. **인제논총**, 22(1), 267-296.
- 이현우. (2002). 북구 노인의 노령연금 비교분석 - 노르웨이, 스웨덴 및 덴마크. **스칸디나비아연구**, 3, 89-108.
- 장지연 · 부가칭 · 이해정 · 신현구 · 이철희 · 장숙량 · 조성일 · Berkman, L. F. (2008). 중고령자 노동시장 국제비교연구. 세종: 한국노동연구원.
- 정창률. (2010). 연금 체제(pension regime) 측면에서 본 한국 노후 소득보장 체계 -갈림길에 선 한국 연금 체제-. **한국사회복지학**, 62(2), 329-348.
- 정창률, 권혁창. (2016). 영국, 독일, 스웨덴의 연금제도는 수렴하고 있는가? - 급여 적절성과 재정적 지속가능성을 중심으로. **한국사회정책**, 23(2), 1-24.
- 정창률, 김진수. (2013). 기여형 기초연금하의 다층노후소득보장체계 비교연구: 영국, 스위스의 연금제도 비교 및 한국에의 적용 탐색. **사회복지정책**, 40(4), 109-135.
- 주은선, 정혜식. (2008). 이탈리아 연금개혁의 정치와 노동조합의 역할. **사회복지연구**, 39, 365-393.
- 최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. **정부학연구**, 15(3), 307-336.
- 최영준. (2013). 노동시장과 연금제도의 구조가 노인소득안정에 미치는 결합요인에 관한 연구. **한국사회복지조사연구**, 36(0), 141-177.
- 최옥금. (2007). 노인 빈곤에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 패널자료를 활용한 분석. **한국사회복지학**, 59(1), 5-25.
- 최현수 · 류연규. (2003). 우리나라의 노인빈곤 동향 및 빈곤구성에 대한 연구. **한국노년학**, 23(3), 143-160.
- KOSIS. (2017). 2016 일자리 행정통계. 통계청.
- 한국노동연구원. (2008). 2007년 직업력조사 사용자안내서. 세종: 한국노동연구원
- 라기태. (2016). 추세에 역행한 캐나다 기초연금 정책. **글로벌사회정책브리프**, 51, 1-4.
- 홍경준. (2005). 공적 연금 체제의 빈곤완화 효과 연구. **사회보장연구**, 21(2), 77-104.
- Angrisani, M., Chien, S., Lin, A., Meijer, E., Phillips, D., Wilens, J., & Lee, J. (2017). Harmonized SHARE Documentation Ver C.3, USC Center for Economic and Social

Research.

- Banks, J. A., Breeze, E., Lessof, C., & Nazroo, J. (2006). Retirement, health and relationships of the older population in England: The 2004 English Longitudinal Study of Ageing (Wave 2). London: The Institute for Fiscal Studies.
- Barr, N. (2002). Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices. London: LSE Research Online.
- Bonoli, G. (2000). *The Politics of Pension Reforms: Institution and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2003). Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. *Comparative Politics*, 35(4), 399–416.
- Bonoli, G., & Shinkawa, T. (2005). Population Ageing and the Logics of Pension Reform in Western Europe, East Asia and North America. In Bonoli, G., & Shinkawa, T. (eds.), *Ageing and Pension Reform Around the World*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, pp: 1–23.
- Börsch-Supan, A., Brandt, M., Hunkler, C., Kneip, T., Korbmacher, J., Malter, F., & Zuber, S. (2013). Data Resource Profile: the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE). *International Journal of Epidemiology*, 42, 992–1001.
- Brady, D. (2005). The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967–1997. *Social Forces*, 83(4), 1329–1364.
- Brady, D., & Bostic, A. (2015). Paradoxes of Social Policy. *American Sociological Review*, 80(2), 268–298. doi:doi:10.1177/0003122415573049
- Bridgen, P., Meyer, T., & Riedmüller, B. (2007). *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bridgen, P., & Meyer, T. (2009). Social Right, Social Justice and Pension Outcomes in Four Multi-Pillar Systems. *Journal of Comparative Social Welfare*, 25(2), 129–137.
- Choi, Y. (2009). Pension regimes in OECD world: Fuzzy-set analysis. Paper presented at the 5<sup>th</sup> International Social Security Conference, Renmin University, Beijing,

- China, 12–13 September 2009.
- Ebbinghaus, B. (2011). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B., & Neugschwender, J. (2011). The Public–Private Pension Mix and Old Age Income Inequality in Europe. in Bernard Ebbinghaus (ed) *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press. pp.384–422.
- Ebbinghaus, B., & Gronwald, M. (2011). The Changing Public–Private Pension Mix in Europe: From Path Dependence to Path Departure. in Bernard Ebbinghaus (ed) *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press. pp.23–53.
- ELSA. (2002). ELSA Health and Lifestyles of People Aged 50 and over P2058 Project Instructions, (retrieved from [https://www.elsa-project.ac.uk/uploads/elsa/docs\\_w1/project\\_instructions\\_main.pdf](https://www.elsa-project.ac.uk/uploads/elsa/docs_w1/project_instructions_main.pdf))
- Esping–Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. NJ: Princeton University Press.
- Ferrarini, T., Nelson, K., & Palme, J. (2016). Social transfers and poverty in middle– and high–income countries – A global perspective. *Global Social Policy*, 16(1), 22–46. doi:doi:10.1177/1468018115591712
- Goedem[unintelligible], T. (2012). Recent trends in minimum income protection for Europe’ s elderly. GINI Discussion Paper 27. Amsterdam: AIAS.
- Hinrichs, K. (2001). Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD countries. In Leibfried. S. (ed) *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinrichs, K. (2008). Pension Reforms in Europe: Convergence of Old–Age Security System?. In John Henrik Petersen and Klaus Petersen (eds.) *The Politics of Age: Basic Pension Systems in a Comparative and Historical Perspective*. Oxford: Peter Lang. pp:119–143.
- Hinricjs, K. & Jessoula, M. (2012). *Labour Market Flexibility and Pension Reform s: Flexible Today, Secure Tomorrow?* London: Palgrave Macmillan.



- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-age Income Support in the Twenty-first Century*. Washington D.C.: World Bank.
- International Social Security Association (ISSA). (2017).
- Jessoula, M. (2011) Ebbinghaus(2011) 책 이탈리아 부분
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661–687.
- Kvist, J. (2007). Fuzzy set ideal type analysis. *Journal of Business Research*, 60, 474–481.
- Mattil, B. (2006). *Pension Systems. Sustainability and distributional effects in Germany and the United Kingdom*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- McLaughlin, D, K., & Jensen, L. (2000). Work History and U.S. Elders’ Transitions into Poverty. *The Gerontologist*, 40(4), 469–479.
- Ministry of Health and Social Affairs. (2016). The Swedish old-age pension system. Government Offices of Sweden, Article No. S2017–001. (retrieved by [http://www.government.se/49aff8/contentassets/f48ac850ff0f4ed4be065ac3b0bcab15/the-swedish-old-age-pension-system\\_webb.pdf](http://www.government.se/49aff8/contentassets/f48ac850ff0f4ed4be065ac3b0bcab15/the-swedish-old-age-pension-system_webb.pdf))
- MISSOC. (2017).
- Möhring, K. (2015). Employment Histories and Pension Incomes in Europe. *European Societies*, 17(1), 3–26. doi:10.1080/14616696.2014.934874
- OECD (2017), Average wages (indicator). doi: 10.1787/cc3e1387-en (Accessed on 08 December 2017)
- OECD (2017b). Pensions at a Glance 2017. Paris: OECD.
- Palme, J. (2006). Welfare states and inequality: Institutional designs and distributive outcome. *Research in Social Stratification and Mobility*, 24(4), 387–403. doi:<https://doi.org/10.1016/j.rssm.2006.10.004>
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Queisser, M., Whitehouse, E., & Whiteford, P. (2007). The public-private pension mix in OECD countries. *Industrial Relations Journal*, 38(6), 542–568.

doi:10.1111/j.1468-2338.2007.00463.

Whitehouse, E. (2007). *Pensions Panorama: Retirement–Income Systems in 53 Countries*. Washington D. C.: World Bank.

Whitehouse, E., D'Addio A., Chomik, Rafal., & Reilly, A. (2009). Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done?. *The Geneva Papers*, 2009(34), 515–535.

Whiteside, N. (2017). Britain' s pension reforms: a new departure? in David Natali (ed.) *The New Pension Mix in Europe: Recent reforms, their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: Peter Lang. pp. 183–206.

World Bank. (2005). The World Bank Pension Conceptual Framework. (retrieved [http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept\\_Sept2008.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf))

---

## 토론문

정창률(단국대 사회복지학과)

---

내용에 대한 비판보다는 보완해야 하는 부분, 놓친 부분들을 체크하는 수준의 토론을 하고자 함.

### \* 주수정

- 많이 다루어졌던 연구로 생각되며, 그럼에도 불구하고 국민연금이 가지는 문제 그리고 노동시장의 문제, 한국의 사회적 여건 등이 복합적으로 영향을 미치고 있는 어려운 문제임. 특히, 이 문제는 연금제도의 문제라기보다는 낮은 입직연령 등 한국 사회의 변화를 통해서 해결할 수 있는 문제라는 지적이 지속되었음.
- 제목과 본문에 나오는 '정합성'이라는 단어가 계속 문맥과 잘 맞지 않는다는 생각이 들었음. '경제활동 참여(혹은 노동시장 참여)와 국민연금 가입 간의 관계'가 더 낫지 않을까 생각됨.
- 흔히 당연하게 가정하지만, 과연 청년기에 노동시장에 참가하지 못하는 사람이 노후 빈곤으로 이어진다는 가정 자체에 대한 근본적 의구심이 있음. 대학원을 간다든지 하는 경우 당연히 청년기에 국민연금에 가입하지 못하지만 그 중 상당수는 나중에 고학력층이 되고 고소득층으로 연결될 수 있음. 학력에 따른 임금격차가 더 심해질수록 이러한 경향이 더 커질 수도 있음.
- 글을 읽으면서 느낀 것 중에서, 이 연구에서 어렵프게나마 부모의 지위에 따라서 자녀의 노후 소득도 영향을 끼칠 수 있겠다는 생각이 들었음. 학업과 일을 병행하는, 아르바이트를 하는 학생들은 대개 부모의 경제력이 높지 않을 것인데, 학업과 일을 병행하지 않았던 사람들이 소득이 더 높다는 것은 부모의 지위가 자녀의 현재 소득과 노후소득에 그대로 영향을 미친다는 것을 보여준다는 점이 눈에 띈.
- 연구 내용에 대해서는 우선, 굳이 이 연구의 성격상 '세대 간 계약'에 대한 심각한 이야기를 길게 언급할 필요는 없을 것 같음. 기여에 기초한 사회보험 제도라면 '능력이 있을 때 기여하고 고령으로 노동능력을 상실하면 연금을 받는 것'이 당연한 문제인데 이에 대해서 세대 간 계약을 굳이 언급할 필요는 보이지 않음.
- 다음으로, 분석 대상은 만 18세부터 26세까지인데, 현황 등의 자료는 때로는 35세까지 포괄하는 등 일관성이 다소 떨어짐.
- 연구의 핵심은 당연히 분석 결과에 대한 건데, 3가지 유형으로의 분류와 11가지 유형으로의 분류 가운데 무엇이 더 초점을 두어야 하는 건지 명확하지 않음. 3가지 유형의 경우는 용어도 좀 혼란스러움. 연구자가 임의로 만든 것일 것 같은데, 토론자가 판단하기에는 '간헐적 노동시장 참여형'이 '적용제외, 미가입중심형'보다 용어만으로는 노동시장 참여가 더 길 것 같은데 내용은 그렇지 않음. 그리고 11가지 유형이 3가지 유형에 정확히 포함되는 건지 궁금함.

- 분석 내용은 기존의 관념과 거의 일치해서 그다지 첨언할 것이 없음.
- 복잡하고 고생스러운 분석에 비해서 각 분석이 연구 결과로 이어지지는 않음. 연구 결과는 표 12와 같은 분석과 별로 관련이 없고 그러한 분석이 없어도 기존 연구에서 반복되었던 부분임. 물론 결론에서 함의를 이끌어내는 것이 매우 어려운 연구일 수밖에 없다는 점은 이해함. 다만 다행스러운 것은 이러한 청년층 문제에 대해서 국고지원 같은 무책임한 제안을 하지는 않았다는 점임.

**\* 이민아**

- 자영업 관련 연구는 자영업자의 특성 자체의 모호함과 불명확함 때문에 늘 어려운 과제라고 생각함. 글을 보면 자영업자를 비임금근로자라고 보는 것 같은데, 자영업자는 근로자성이 없는 사람으로 정의되는 건 아닌지?
- 이 연구에서는 자영업 이력이 있는 사람들을 모두 대상으로 하여 분석을 하였음. 과연 그러한 접근이 타당한지에 대해서는 논란이 있음. 자영업 경험이 한번이라고 있는 사람이 동질적이라 할 수 있을지? 그러나, 어떻게 이를 분류하건 간에 논란은 불가피함. 계속 자영업을 한 사람들과 한때 자영업을 했던 사람들과 비교하는 것은 어떠한지?
- 논문 구성을 보면, 자영업자들의 일반적인 특성에 대해서 너무 많은 언급이 있는데 별로 생산적이지 못함. 그보다는 자영업자들의 노후소득에 대한 외국 연구들이나 경향 등을 제시하였다면 더 효과적이지 않았을까 생각됨.
- 연구 결론에서 전체 근로기간에 비해서 평균가입기간이 23개월 정도 짧은 것을 모두 사각지대로 볼 수는 없음. 앞서 연구자가 언급했듯이, 제도적으로 이들이 배제된 기간에 가입하지 않았다면 이를 어떻게 처리할 것인지 고민이 필요함.
- 그리고, 연구결과가 너무 상식과 다르지 않아서 결과적으로 그다지 새로운 것을 보여주지는 못한 것 같음. 사실 연구 제목을 처음 보면서 느꼈던 것과 결과 내용은 다소 상이함. 결국, 현재 국민연금 제도가 자영업자 노후소득보장에 도움이 안되는 제도인지 아닌지, 다시 말해서, 현재 체계에서 지속되는 것이 바람직한 건지 아니면 벗어나야 하는 건지에 대한 판단을 듣고 싶음.
- 그리고, 자영업자들의 노후소득에 대한 부분을 근로자들과 비교하는 차원에서 접근하는 것이 어땠을까 판단됨. 이를 추가하여 비교하면 타당성이 높아질 것으로 판단됨.
- 이 연구와 다소 어긋날 수도 있으나, 실제 국민연금 지역가입자 사각지대 문제는 자영업자의 문제라기 보다는 사업장 가입자여야 함에도 사업장 가입자로 분류되지 못하고 있는 임시/일용직 근로자의 문제이기도 함.

**\* 김윤영**

- 연구자가 가지는 문제의식은 충분히 시의성을 갖춤. 제 나름대로 윤색해서 해석하면, '연금제도 유형에 따라서 어떤 유형이 최근의 불안정 노동 하에서도 노후소득을 안정적으로 제공하는가?'에 초점을 두는 것으로 이해하였음.

- 이론적 배경은 흥미 있게 읽었음. 연금을 공부하는 학생으로서 외국 저널이나 책들을 읽은 흔적이 보여서 긍정적으로 판단했음.
- 문제는 퍼지셋으로 연구를 진행한 내용에 대한 부분임. 토론자는 퍼지셋 방법론에 대해서는 그다지 배경지식이 없음. 다만, 상식에 기초해서 지적하고 싶거나 확인하고 싶은 내용들을 언급하기로 하겠음.
- 우선, 기초연금을 가지고 적용과 급여 수준을 가지고 분석한 내용은 불안정 노동시장과 별로 관련 없는 내용임. 다시 말해서, 이론적 배경과 분석 내용이 따로 움직이고 있음. 서론에서의 연구질문과 분석 내용이 무슨 관련이 있는지 이해가 안됨.
- 다음으로, 퍼지셋 설계에 대한 부분. 거주조건과 자산조사가 각각 0.95와 0.05 인데, 거주조건이 자산조사보다 19배 점수가 더 높아야 하는 근거는 무엇인지. 그리고, 자산조사방식이라고 해도 실제 성격은 매우 다를 수 있음. 우리나라 기초연금은 빈곤층을 고르는 일반적인 자산조사가 아니라, 70%의 노인을 대상으로 하는, 다시 말해서 소득이 높은 일부를 배제하는 방식임. 우리나라 기초연금 범위를 30% 넓히면 거주조건에 대한 연금인데 그러면 19배 점수가 높아지는게 상식적인지? 만일 우리나라에 기초연금이 없다면, 국기초로 이를 대체한다면 같은 점수라는 이야기인데 그것이 과연 타당한지? 이 외에도 점수화하기 어려운 예들은 무수히 많을 수 있음. 영국과 일본을 같은 점수를 적용에서 주었는데, 두 나라의 경우 보험료 부과에서 상당히 상이하며 정액기여/정액급여인 일본 경우에는 저소득층이 보험료 납부에 큰 부담을 느끼기 때문에 보험료를 납부하지 않는 사람이 매우 많고 이는 영국과 일본의 실제 기초연금 가입기간 차이로 연결되는데, 이 설계에는 전혀 반영되지 않음. 결과적으로 제도 이해에 정도가 퍼지셋 설계에 반영될 수밖에 없고, 반론을 최소화할 수 있는 설계가 필요함.
- 또한, 국가 사례의 경우 잘못된 정보들이 존재함. 대표적인 것이 스위스의 경우, AHV 라는 기여형 기초연금이 있고, EL 이라는 공공부조가 있는데, AHV 는 최소 가입기간이 1년이고 1년만 가입해도, AHV 최대 급여의 1/2를 제공하기 때문에 굉장히 대상이 넓고 급여 수준도 낮지 않은 기초연금인데 여기에는 아예 빠져있고, EL 만을 다루고 있음.
- 네덜란드를 높게 평가했지만, 공적소득비례연금은 아예 없는 나라인데, 이 연구 결과만 가지고 네덜란드를 평가해서는 오히려 오해의 소지가 높음.
- 다음으로, 향후 연구에서 보완되었으면 하는 부분을 언급하기로 하겠음. 우선, 소득비례형 연금을 별도로 분석한다고 하였는데, 기초연금과 소득비례형 연금이 모두 있으면, 이를 결합하는 것이 개인별로 노후소득 구성을 이해하는데 더 도움이 됨. 또한, (실행하기 어렵겠지만) 스위스나 네덜란드, 스웨덴처럼 기업연금이 의무화되는 경우는 사적연금까지 고려해야 정확한 의미의 분석이 가능하다고 판단됨.
- 하나 tip을 주자면, 연구자가 인용한 Bridgen & Meyer et al. (2007) 책에 나오는 가설적 개인을 가정해서 불완전 노동을 하는 사람들의 노후소득을 비교하는 방법이 더 좋은 방법이 아닌가 판단됨.