

국민연금제도의 빈곤완화 효과

권 문 일*

I. 서 론

일반적으로 공적연금제도의 목적은 노령, 사망, 장애 등과 같은 사회적 위험의 발생으로 인해 소득이 중단되거나 감소될 경우 초래될 수 있는 경제적 불안정으로부터 보호하는데 있다고 할 수 있다. 그렇다면 이러한 공적연금제도의 목적을 충분히 달성하기 위해서는 적절한 수준의 연금급여가 제공되어야 할 것이다.

그런데 연금급여의 적절성과 관련해서는 크게 두 가지 관점이 존재한다. 하나는 공적연금제도는 '적절한 최저선(adequate minimum)'을 보장하는 수준이어야 한다는 관점이다. 여기서 적절한 최저선이란 개념은 수급자의 과거소득에 관계없이 급여가 적절한 소득수준을 지급할 수 있는 정도를 반영하는 것으로서 종종 기초보장(basic security)이란 개념으로 등치되어 사용되기도 한다 (Palme, 1990:33). 일반적으로 시민권에 기초한 연금¹⁾이나 욕구조사에 기초한 연금제도²⁾는 전형적으로 최저한의 적절성을 보장하는데 목표를 두고 있는 것이라고 할 수 있다³⁾. 이러한 관점에서

*국민연금연구센터 책임연구원

- 1) 스웨덴, 캐나다, 뉴질랜드, 덴마크 등에서 실시하고 있는 기초연금은 시민권에 바탕을 둔 연금제도라고 할 수 있다.
- 2) 오스트레일리아, 아이슬란드 등을 욕구에 기반한 공적연금제도를 운영하고 있는 대표적인 국가에 속한다. 이들 국가에서는 자산조사를 통해 일정 소득수준 미만의 노인들에게만 연금급여를 지급한다.
- 3) 적절한 최저선의 개념과 관련해서 다양한 이견이 존재하는데 크게 세가지 관점이 존재한다. 첫째, 최저선은 사실상 존재하지 않는 것으로 인식될 정도로 그 수준이 낮아야 한다는 관점이다. 둘째, 다른 소득원천을 고려하지 않더라도 안락한 생활수준을 제공한 만큼 최저선의 수준이 높아야 한다는 관점이다. 셋째, 앞의 두 관점의 중간에 해당하는 것으로서 다른 소득이나 자산을 함께 고려하여 대다수의 국민들에게 합

공적연금제도의 역할은 주로 빈곤 완화에 두어지며 연금급여는 과거소득에 관계없이 누구에게나 동일한 정액급여의 형태를 띠는 경향이 있다

다른 하나는 공적연금제도는 퇴직전 생활을 유지하는 수준의 급여를 제공해야 한다는 관점이다. 퇴직전 생활 유지란 개념은 공적연금 급여가 퇴직전 소득을 대체하는 정도 내지 퇴직전의 손실에 대해 보상하는 정도를 반영하는 것으로서 종종 소득보장(Income Security)이란 개념으로 등치되어 사용되기도 한다(Myles, 1998). 독일, 프랑스 등 대부분의 유럽대륙국가들에서는 사회보험 방식의 소득비례연금을 운영하고 있는데 이들 국가에서 공적연금제도의 역할은 퇴직전 생활수준을 유지시키는데 있다고 할 수 있으며, 빈곤 완화에 공적연금제도의 역할을 부여하고 있는 제도에 비해 급여수준이 다소 높은 경향이 있다.

그렇다면 우리의 국민연금제도는 이 두 가지 공적연금의 역할중 어느 쪽에 가깝다고 볼 수 있을까? 현행 국민연금제도의 급여구조는 과거소득에 관계없이 누구에게나 사회 전반의 평균소득의 30%에 해당하는 정액의 급여를 제공하는 균등부분과 개인의 과거소득의 30%에 해당하는 급여를 제공하는 소득비례부분으로 구성되어 있다. 그래서 개인의 과거소득이 사회전반의 평균소득과 동일한 자는 과거소득의 60%에 해당하는 연금을 보장받을 수 있다. 반면 개인의 과거소득이 사회전반의 평균소득에 미달하는 자는 과거소득의 60%를 초과하는 급여를, 평균소득 이상인 자는 과거소득의 60%미만을 보장받을 수 있다⁴⁾.

이러한 점에서 볼 때 국민연금제도는 빈곤예방과 퇴직전 생활수준 유지의 역할은 상호 절충하는 형태를 취하고 있다고 볼 수 있다. 이는 대부분의 국민들에게는 국민연금외에 개인연금이나 개인저축 등 사적 소득원을 함께 활용하여 퇴직전 생활수준을 유지하도록 하지만 다른 사적 소득원천을 거의 갖기 어려운 저소득계층에게는 노후빈곤에 빠지지 않도록 과거소득의 대부분을 대체할 수 있는 수준의 연금급여를 제공하려는 정책의도가 내재되어 있음을 의미한다.

이와 같이 공적연금제도의 역할 내지 목적이란 관점에서 각국의 공적연금제도를 분류할 수 있지만 그러한 선언적 역할이 실제 현실세계에서 효과적으로 발휘되고 있는지는 별개의 문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 공적연금제도가 지닌 목적의 성취와 관련된 효과성은 자격조건이나 급여의 구조에 의해 지대한 영향을 받기 때문이다. 예컨대 퇴직전 생활수준의 유지를 목적으로 하여 소득비례연금제도를 운영하는 국가들은 대체로 적절한 최저선 보장을 목적으로 하는 기초보장연금제

리적이고 만족할만한 최저생활수준을 적절한 최저선으로 보는 관점이다(Myers, 1993:26-27). 이중에서 통상 시민권이나 욕구에 기초한 연금제도에서 적절한 최저선의 개념은 첫째 관점에 가깝다고 할 수 있다.
4) 예컨대 개인의 과거소득이 평균소득의 40%, 150%, 200%인 경우 국민연금의 과거소득대비 비율은 100% (단순 계산하면 105%이지만 급여상한선에 의해 100%만 지급), 50%, 45%이다.

도를 운영하는 국가들과 비교할 때 비록 빈곤완화효과는 낮을지라도 퇴직전 생활수준유지 효과는 높은 것으로 추측할 수 있다. 하지만 실제 반드시 그와 같은 결과가 나타나는 것은 아니다.

OECD 14개 국가의 연금수급자의 빈곤율을 조사한 Hauser(1997)의 연구에 따르면 빈곤완화효과는 대체로 덴마크, 캐나다, 네덜란드 등 시민권에 기초하고 있거나 그에 준하는 연금제도를 운영하는 국가들에서 높은 것으로 나타난 반면, 퇴직전 생활수준 유지 효과면에서는 독일, 벨기에, 룩셈부르크 등 소득비례연금제도를 운영하는 국가들에서 높은 것으로 나타났다. 하지만 이러한 전형적인 형태에서 다소 벗어난 국가들도 있었다.

예컨대 소득비례연금제도를 가진 스페인, 프랑스의 경우 평균가처분소득 60% 이상에 해당하는 연금수급자의 비율이 각각 72.18%와 72.5%로 나타났는데 이러한 결과는 정액연금을 운영하는 덴마크와 네덜란드의 70%와 72.3%와 비교할 때 거의 유사함으로써 퇴직전 생활수준 유지의 효과면에서 별반 차이가 없다고 볼 수 있다. 반면 덴마크나 네덜란드의 경우 연금수급자의 빈곤율(평균가처분소득 40% 미만)에 해당하는 비율)은 2.9%와 3.0%에 불과한 반면 스페인, 프랑스는 7.1%와 7.0%로서 나타나 빈곤완화 효과면에서 전자에 속한 국가가 훨씬 효과적인 것으로 나타났다. 한편 영국은 공적연금의 1층부분으로 정액연금을 운영하고 있음에도 불구하고 빈곤율이 13.1%로서 매우 높게 나타나 빈곤완화효과도 매우 낮고, 연금수급자중 평균가처분소득의 60% 이상에 해당하는 비율이 54.4%로서 다른 유럽국가들과 비교할 때 비교적 낮아 퇴직전 생활수준 유지 효과도 매우 약한 것으로 드러났다. 이러한 영국의 결과는 정액연금이라고 하더라도 시민권에 기초하고 있거나 그에 준하는 정액연금제도가 아니라면 빈곤완화 효과가 소득비례연금과 비교해서도 매우 뒤떨어질 수 있음을 의미한다.

공적연금제도의 목적을 적절한 최저선을 보장하는데 두든지 퇴직전 생활수준의 유지에 두든지 또는 공적연금제도의 형태를 정액연금으로 하든, 소득비례연금으로 하든 공적연금에 대한 국가개입을 정당화 할 수 있는 강력한 논거중의 하나는 스스로 노후를 대비하여 저축할만한 여력이 거의 없는 저소득계층의 노후빈곤을 방지하기 위해서는 국가가 공적연금을 실시하여 강제적으로 소득을 재분배함으로써 이들 계층의 최저생활을 보장해 줄 수밖에 없다는 것이다(Michallis, 1998).

이러한 공적연금의 정당성에 비추어 볼 때 공적연금제도의 효과성 내지 성공 여부를 판단하는 주요 기준중의 하나는 과연 공적연금제도가 빈곤선 미만에 해당될 노인들의 비율을 어느 정도 감소시켰는가 하는 것이다. 실제 공적연금제도의 효과성과 관련된 국제비교연구에서 가장 주목을 받고 있는 관심사중의 하나가 공적연금의 빈곤완화 효과인 것이다.

국민연금제도는 시행된지 불과 12년에 지나지 않아 연금수급자의 수가 아직은 매우 적고, 급여가 기여기간에 비례하도록 되어 있어 완전노령연금⁵⁾이 발생하려면 수십년이 지나야 하기 때문에

노후소득보장의 중추적인 제도로서 국민연금이 제기능을 발휘하려면 상당한 기간이 경과되어야 할 것이다. 따라서 현시점에서 국민연금만으로 빈곤완화에 미칠 수 있는 효과는 매우 낮을 것으로 예상된다. 하지만 국민연금이 다른 사적 소득원천에 보충하여 노후소득을 보장하는 것으로 보면 빈곤완화에 상당한 영향을 미칠 수도 있을 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 다른 사적 소득원천을 함께 고려했을 때 국민연금이 노후빈곤을 완화하는데 어느 정도 영향을 미칠 수 있는지를 검증하는데 있다. 본 연구는 국민연금의 빈곤완화효과는 소득계층별로 상당한 차이가 있을 것으로 가정하여 소득계층별 빈곤완화효과를 검증하고 있다. 본 연구는 II에서 빈곤완화효과를 검증하기 위해 사용하는 자료 및 방법론에 대해서, III에서는 빈곤완화효과를 실제 검증한 결과를, IV에서 결론을 대신하여 III의 결과를 평가하는 것으로 구성되어 있다.

II. 자료 및 방법론

1. 자료

본 연구는 50-54세로서 국민연금에 가입하고 있는 남성 사업장가입자 191,145명을 모집단으로 하여 지역·사업체규모·소득별로 층화표집하여 추출한 700명에 대해 1998년 10월 면접조사를 통해 수집한 자료와 이들에 대해 국민연금관리공단이 기확보하고 있는 임금, 가입기간 등의 전산자료를 병합한 자료를 활용하고 있다. 이 병합자료에는 연령, 결혼형태, 학력, 가족 등의 개인특성과 관련된 자료, 1988~1998년까지의 매연도별 임금, 퇴직금, 자가주택, 전세금 및 월세보증금, 저축 또는 적금, 사채, 주식, 채권, 사업체, 부채, 개인연금신탁, 개인연금보험 등 소득 및 각종 자산과 관련된 자료, 퇴직전 생활수준을 유지하는데 필요한 기대소득 및 최저생계수준 유지하기 위해 필요한 주관적 최저생계소득 등에 대한 자료를 포함하고 있다. 국민연금급여수준을 산정하는데 필요한 과거소득에 대한 시계열 자료가 확보되지 않은 58개의 사례를 제외하고 난 후 최종적으로 분석에 사용된 유효사례는 652명이었다.

5) 일부에서는 20년 가입시 지급되는 연금을 완전노령연금이라고 부르기도 하는데 이는 잘못된 용어라고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 일반적으로 완전노령연금은 최대가입기간을 충족할 때 지급되는 연금급여를 의미하기 때문이다. 현재 국민연금은 18세부터 가입이 가능하여 최대가입기간은 42년이 되지만 42년 가입에 해당하는 연금은 완전노령연금으로 보는 것이 타당하지만 실제로는 40년 가입기간에 해당하는 연금을 완전노령연금이라고 부르고 있다.

2. 빈곤에 대한 개념정의

2차 세계대전 이후 대부분의 서구국가들에서 공적연금제도의 역할은 단순히 빈곤을 방지하는 차원을 넘어서 퇴직전 생활수준을 유지하는 차원으로 발전되었음에도 불구하고 공적연금제도의 성공을 판단하는 주요 지표로서 자주 인용되는 것은 노후빈곤을 어느 정도 감소시켰느냐 하는 것이다.

서구국가들의 경우 국가별로 다소 차이가 있음에도 불구하고 공통적인 경향중의 하나는 대부분의 노인들에게 있어서 노후소득원으로서 가장 주요한 부분을 차지하고 있는 것은 공적연금이다. Pestieau(1992)의 연구에 의하면 소득이 가장 낮은 1분위계층의 경우 공적연금이 노후소득에서 차지하는 비중은 미국 73%, 영국 83%, 독일 84%, 캐나다 77%, 스위스 75%로 나타나 공적연금이 노후소득의 절대적 원천인 것이다. 이러한 비율이 2분위계층에서는 미국 48%, 영국 51%, 독일 73%, 캐나다 47%, 스위스 54%로 나타나 공적연금의 비중이 1분위계층에 비해 상당 정도 감소하고 있지만 여전히 노후소득의 가장 주요한 소득원천을 차지하고 있다. 따라서 만일 공적연금제도가 존재하지 않는 것으로 가정한다면 이들 국가들에서 노인인구중 상당수가 빈곤선 이하의 생활로 전락할 가능성이 높다고 할 수 있다.

국민연금의 빈곤 완화효과를 측정하고자 할 때 가장 먼저 대두되는 문제는 어떤 수준 이하로 떨어지면 빈곤에 빠진 것으로 보느냐는 것이다. 흔히 빈곤으로의 전락여부를 결정하는 경계선을 빈곤선이라고 부르는데, 이를 결정하는 방법은 국가에 따라서 상이할 뿐만 아니라 한 국가 내에서도 추구하는 정책목적에 따라 다르게 사용되기도 한다. 또한 빈곤을 일반 사회구성원의 생활수준과는 별개의 생존 개념으로 접근하는 절대적 빈곤의 관점에서 보느냐 아니면 일반 사회구성원의 전반적인 생활수준으로부터 벗어남을 의미하는 상대적 빈곤의 관점에서 보느냐에 따라 빈곤선의 수준을 매우 달라질 수 있다.

절대적 빈곤에 개념에 기초하여 빈곤선을 도출하는 가장 대표적인 사례는 기본적으로 Orshansky의 방법에 의존하여 미국 정부가 매년도 발표하는 공식적 빈곤선을 들 수 있다. 반면 상대적 빈곤 개념에 기초하여 빈곤선을 도출하는 대표적인 사례는 평균소득의 50%와 66%를 빈곤선으로 사용한 Abelsmith와 Townsend(1965), 중위소득의 50%를 빈곤선으로 간주한 Rainwater(1974)와 Lansley(1980), 그리고 Smeeding(1990)를 들 수 있다.

그렇다면 이러한 다양한 빈곤의 개념들중 어떤 개념을 선택하는 것이 적절할 것인가? 이 질문에 대해 어떤 해답을 내리는 것은 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 판단된다. 그래서 본 연구에서는 기존의 빈곤에 대한 개념들중에서 두 가지 개념을 채택하여 사용하고자 한다.

하나는 현행 생활보호제도의 대상자 책정기준소득을 절대적 빈곤선으로 정의하여 그 미만에 해당될 때 빈곤상태에 있는 것으로 간주하는 것이다. 이 기준은 국가의 재정지출을 억제하려는 의도에서 최저생계수준과는 상당 정도 괴리가 있다는 비판을 받고 있지만 일단 국가가 공식적으로 정한 기준이란 점에서 장점을 지니고 있다. 1999년 현재 생활보호 대상자 책정기준소득은 1인 기준 23만원이다. 따라서 독신은 23만원, 부부는 46만원이 빈곤선이 되는 것이다.

다른 하나는 노후에 최저한의 생활을 영위하는데 필요한 것으로 각 개인이 주관적으로 인식하고 있는 일정소득수준을 빈곤선으로 정의하는 것이다. 이러한 주관적 빈곤선은 그 특성상 개인별로 매우 다르게 나타날 수밖에 없다. 그런데 각 개인들은 주관적 빈곤선을 판단할 때 자신의 소득수준에 기초해서 판단하는 경향이 있기 때문에 주관적 빈곤선은 공적연금의 목적과 관련된 두 가지 관점중 방위적 관점보다는 퇴직전 생활수준 유지라는 관점과 보다 긴밀한 관련성이 있다고 볼 수 있다.

3. 빈곤 완화효과 검증절차

앞서 제시한 두 가지 빈곤개념을 사용하여 국민연금제도가 빈곤 완화에 미치는 효과를 실증적으로 검증하기 위한 절차를 논리적 순서에 따라 기술하면 다음과 같다.

첫째, 조사대상자들이 현재까지 소유하고 있는 또는 잠재적으로 소유하고 있는 총가용자산은 두 가지 개념으로 구분되어 정의된다.

하나는 금융자산, 자가주택, 자가주택외 토지 및 건물 등 부동산자산, 사업체자산, 개인연금, 퇴직금 등 모든 노후가용자원을 합산한 자산에서 부채를 공제한 자산이다. 이 때 자가주택의 경우에는 자산가의 70%만을 반영한다. 그 이유는 자가주택의 경우에는 유동성이 거의 없을 뿐만 아니라 매우 긴급한 욕구가 발생하지 않는 한 매각할 가능성이 매우 낮음을 반영했기 때문이다⁶⁾. 총자산에서 부채를 공제하였기 때문에 실제로는 순가용총자산이란 개념을 사용하는 것이 보다 적절하겠지만 편의상 '총가용자산(I)'으로 표시된다.

다른 하나는 총가용자산(I)에서 자가주택을 뺀 것으로 '총가용자산(II)'로 부른다. 총가용자산(I)과 달리 총가용자산(II)에서 자가주택을 제외한 이유는 유동성이 낮고 매각하여 소득으로 전환할 가능성이 낮은 자가주택을 포함할 경우 노후에 잠재적 가용소득을 실제보다 과다하게 평가할 수도 있다고 판단하였기 때문이다.

6) 자가주택을 연금화 했을 때 가치의 70%는 이자율, 기대수명, 주택년한 등을 고려할 때 임대료와 거의 유사하다는 Moon(1977)의 분석과 일맥상통한다고 할 수 있다.

둘째, 총가용자산에 대해 연금화 가치를 산정하여 플로우(flow)로서의 소득으로 전환한다⁷⁾. 여기서 연금화 가치는 일정한 이자율을 가정한 상태에서 스톡(stock)인 자산을 전액투자했을 때 기대명동안 매월 정기적으로 지급받을 수 있는 일정액의 연금을 의미한다. 연금화 가치를 산정하기 위하여 다음과 같은 세부 가정을 하였다.

(가) 연금화된 가치를 60세부터 수급하기 시작하여 16년 동안 수급하고 이후에는 유족인 배우자에게 연금화된 가치의 60%가 승계되어 9년 동안 더 수급하는 것으로 가정하였다⁸⁾. (나) 이자율은 실질이자율 5%로 가정하였다. (다) 배우자의 사망시 어떤 자산도 남기지 않는 것으로 가정하였다. 즉, 자녀나 사회에 대한 증여나 유산을 하지 않는 것으로 가정하였다.

셋째, 국민연금을 고려하지 않은 상태에서 총가용자산(I)과 총가용자산(II)의 연금화 가치를 생활보호대상자 책정기준소득 또는 주관적 빈곤선과 비교한다. 이 때 총가용자산의 연금화 가치가 두 가지 기준소득에 미달되면 노후빈곤에 직면하는 것으로 간주한다. 빈곤율은 전체 분석대상 대비 총가용자산의 연금화 가치가 두 가지 기준소득에 미달된 대상의 백분율로 표시된다.

넷째 총가용자산(I) 또는 총가용자산(II)의 연금화 가치에 국민연금을 합산한 다음 이를 생활보호대상자 책정기준소득 또는 주관적 빈곤선과 비교한다. 이는 국민연금의 빈곤완화효과를 검증하기 위한 것이라고 할 수 있다. 즉, 국민연금을 합산했을 때 나타난 빈곤율과 국민연금을 합산하지 않았을 때 빈곤율을 상호 비교하여 그 차이를 국민연금의 빈곤완화 효과로 추정하는 것이다.

Ⅲ. 빈곤완화 효과 검증 결과

1) 절대적 빈곤 완화효과

<표 1>은 총가용자산(I)의 연금화 가치에 국민연금을 합산하기 전과 합산한 후의 절대적 빈곤율을 나타내 주고 있다. 표를 보면 국민연금을 고려하지 않고 총가용자산(I)의 연금화 가치만을 노후가용자원으로 분석하면 전체 분석대상의 약 37.7%가 빈곤에 처하는 것으로 나타나지만 국민연금이 합산되면 빈곤율이 19.7%로 현저히 줄어들음을 알 수 있다. 이는 국민연금이 빈곤율을 약 18%포인트 감소시키는 효과가 있음을 의미하는 것이다.

7) 자산의 연금화 가치를 산정하는 구체적인 방법에 대해서는 권문일(1997)을 참고하십시오.

8) 통계청에 따르면 60세에서의 기대여명은 남성이 16.5, 여성이 21.04로써 여성이 4.54세 더 높은 것으로 나타났다. 여기에 본 조사자료에 따르면 배우자간 연령차는 평균적으로 약 4.1이었다. 이는 여성배우자는 남편이 사망한 후에도 약 9년(4.54+4.1) 정도 더 오래 살게됨을 의미한다.

국민연금이 절대적 빈곤율을 완화하는 효과는 소득계층별로 상당한 차이가 나타난다. 대체로 2, 3, 4, 5분위 소득계층에서 빈곤완화 효과가 상대적으로 높게 나타난 반면, 1분위 소득계층과 6분위 소득계층 이상에서는 낮았다⁹⁾. 6분위 소득계층 이상에서 빈곤완화효과가 상대적으로 낮게 나타난 것은 이들 계층의 경우 총가용자산(I)의 연금화 가치가 상대적으로 높아 국민연금이 합산되기 전에 이미 빈곤율이 상대적으로 그 이하 계층에 비해 현저히 낮은 데서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 하지만 1분위 소득계층에서 빈곤 완화효과가 상대적으로 낮게 나타난 것은 이 계층의 경우 총가용자산(I)의 연금화 가치가 전반적으로 낮아 그것과 절대적 빈곤선과의 차이가 상대적으로 큰 반면 그 차이를 보충할 수 있는 국민연금 급여수준은 다른 소득계층에 비해 상대적으로 낮은 데서 기인하는 것으로 추정된다.

<표 1> 절대적 빈곤 완화효과(I)

所得分位	국민연금 (만원)	빈곤률(%)	
		국민연금 고려전	국민연금 고려후
1분위	13.7	76.0	60.0
2분위	16.2	71.7	39.6
3분위	18.7	63.4	31.0
4분위	21.4	55.6	26.4
5분위	23.3	42.6	14.8
6분위	27.1	22.6	3.8
7분위	31.6	15.8	5.3
8분위	34.6	4.8	1.6
9분위	40.3	3.8	0.0
10분위	40.3	3.8	0.0
전체	26.2	37.7	19.7

9) 이러한 분석결과가 나타난 것은 빈곤 완화효과를 국민연금 고려 이전과 이후의 절대적 빈곤율의 차이에 기초하고 있기 때문이다. 하지만 빈곤 완화효과를 국민연금 고려 이전 빈곤율 대비 국민연금 고려 이후 빈곤탈퇴율(고려 이전 빈곤율에서 합산 이후의 빈곤율을 뺀 절대적 비율)의 백분율이란 상대적 관점에서 보면 앞서의 분석결과는 전혀 상이한 결과가 산출될 수 있다. 예컨대 9-10분위계층의 경우 국민연금 고려 이후에는 빈곤자가 전혀 없기 때문에 빈곤 완화효과는 절대적 관점에서는 비록 3.8%에 불과하지만 상대적 관점에서는 100%인 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 절대적 관점에서 빈곤 완화효과를 측정하는 것은 기본적으로 빈곤자의 절대적 수의 감축에 보다 초점을 두고 있기 때문이다.

<표 2>는 노후에 가용할 수 있는 총자원을 총가용자산(I)에서 유동성이 거의 없는 자가주택을 공제한 개념 즉, 총가용자산(II)로 정의했을 때 국민연금의 절대적 빈곤 완화효과를 보여주고 있다. 표를 보면 국민연금이 노후자원으로서 고려되기 이전 빈곤율은 약 74.4%로 나타났지만 국민연금이 고려되면 약 20.3% 포인트 줄어든 54.1%의 빈곤율을 보임을 알 수 있다.

그런데 총가용자산(II)하에서 분석된 결과는 총가용자산(I)하에서 분석된 결과와 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 첫째, 국민연금이 총가용자산에 합산되기 전의 빈곤율 수준에서 현저한 차이가 있다. 노후에 가용한 총소득을 총가용자산(II)의 연금화 가치에 한정했을 때 절대적 빈곤율은 약 74.4%로서 <표 3-1>의 결과와 비교해 보면 빈곤율이 무려 약 36.7% 포인트나 높다. 이러한 결과는 현재 살고 있는 주택을 처분하여 보다 적은 규모의 주택으로 이전하고 남은 잉여자산을 노후소득원으로서 활용하지 않는다면 총가용자산(I)의 연금화 가치하에서 빈곤에 처하지 않은 것으로 나타난 사람들중 상당수는 빈곤으로 전락할 수 있음을 뜻하는 것이다. 달리 말하면 <표3-1>에서 빈곤으로 전락하지 않는 것으로 나타난 자중 거의 절반 정도는 자가주택을 노후의 생활자금으로 이용가능한 것으로 가정했기 때문에 비롯된 결과일 뿐, 그러한 가정이 성립되지 않는다면 빈곤에 처하게 됨을 의미한다.

둘째, 총가용자산(II)하에서 국민연금의 절대적 빈곤완화 효과는 총가용자산(I)하에서와는 달리 중상소득계층이라고 할 수 있는 6분위, 7분위, 8분위 소득계층에서 상대적으로 높게 나타났

<표 2> 절대적 빈곤 완화효과(II)

소득분위	국민연금(만원)	빈곤률(%)	
		국민연금 고려전	국민연금 고려후
1분위	13.7	93.3	90.7
2분위	16.2	98.1	92.5
3분위	18.7	90.1	85.9
4분위	21.4	90.3	86.1
5분위	23.3	87.0	66.7
6분위	27.1	81.1	37.7
7분위	31.6	63.2	21.1
8분위	34.6	55.6	12.7
9분위	40.3	36.5	15.4
10분위	40.3	36.5	15.4
전체	26.2	74.4	54.1

다. 이러한 결과는 중상소득계층 역시 저소득계층과 마찬가지로 자가주택을 노후에 가용할 수 있는 소득자원에서 제외하면 거의 절대다수는 빈곤으로 전락할 수밖에 없지만 총가용자산의 자산가치와 절대적 빈곤선과의 차액이 상대적으로 적은 반면, 그 차이를 보충하는 역할을 하는 국민연금 급여액은 상대적으로 높은데서 비롯된 것이라고 추정된다.

한편 중간소득계층 이하에서 국민연금의 빈곤완화 효과가 <표 1>과 달리 <표 2>에서 상대적으로 미미하게 나타난 것은 자가주택을 제외하면 이들 계층은 노후에 가용한 소득원천으로 삼을만한 것이 별달리 없고 연금화 가치로 산정된 소득액도 낮아서 빈곤선과의 격차가 중상소득계층에 비해 훨씬 크기 때문일 것으로 추정된다.

2. 주관적 빈곤 완화 효과

빈곤에 대한 개념은 비록 정책적으로 또는 이론적으로 단일의 개념으로 정의되기도 하지만 실생활에서 빈곤에 대한 개념은 사람들마다 달리 정의되고 받아들여지는 경향이 있다. 이러한 현실을 반영하여 빈곤을 각 개인의 주관적 인식에 근거하여 측정하기도 한다. <표 3>과 <표 4>는 주관적 빈곤 개념에 기초하여 국민연금의 빈곤 완화효과를 실증적으로 분석한 결과이다.

<표 3>은 노후에 가용한 총자원을 총가용자산(I)로 정의한 상태에서 국민연금이 고려되기 전과 고려된 이후의 빈곤율을 비교해 주고 있다. 표에 따르면 국민연금이 노후의 가용한 총자원에 포함되지 않았을 때는 전체 분석대상중 57.0%가 빈곤에 처하는 반면, 국민연금이 포함되면 36.3%만이 빈곤에 처하는 것이다. 이는 국민연금이 빈곤율을 약 21.7% 포인트 감소시키는 효과가 있음을 뜻한다.

주관적 빈곤개념에 기초하여 분석된 결과를 앞의 절대적 빈곤개념을 사용했을 때의 결과와 비교하면 국민연금 고려 이전과 이후 공히 빈곤율이 훨씬 높음을 알 수 있다. 이는 주로 주관적 빈곤하에서 측정된 빈곤선이 절대적 빈곤하에서의 빈곤선보다 높게 설정되어 있는데서 주된 이유를 찾을 수 있을 것이다. 즉, 앞서 절대적 빈곤 개념하에서의 빈곤선은 부부 기준 46만원인 반면 주관적 빈곤 개념하에서의 빈곤선은 비록 개인별로 각자 다르기 하지만 평균 빈곤선은 절대적 빈곤선의 약 1.8배에 해당하는 83.5만원이었다.

국민연금을 고려하기 이전과 이후의 빈곤율 변화추이를 소득분위별로 분석해 보면 최저 1분위 계층과 최고 9분위 및 10분위계층을 제외한 모든 소득 계층에서 국민연금은 20% 포인트 이상 빈곤율을 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 국민연금이 거의 대부분의 소득계층에서 빈곤율을 크게 개선하고 있음을 의미하는 것이다.

이와 같이 거의 전소득계층에서 국민연금의 빈곤 완화효과가 고르게 나타난 것은 앞서 절대적 빈곤개념하에서 그 효과가 주로 중간 이하 소득계층에 보다 집중적으로 나타난 결과와는 대비된다고 하겠다. 이와 같은 현상은 절대적 빈곤개념하에서는 빈곤선이 낮아 중상소득계층의 경우 국민연금의 다른 소득원천만으로도 빈곤선을 상회할 수 있어 국민연금의 빈곤 완화효과가 적게 나타나기 쉬운 반면, 주관적 빈곤개념하에서는 소득분위가 높아질수록 주관적 빈곤선도 높아지기 때문에 다른 소득원천과 빈곤선과의 차액을 보충하는 기능으로서의 국민연금의 빈곤 완화효과가 보다 가시적으로 작용할 가능성이 높은데서 비롯된 것이라고 할 수 있다. <표3>을 보면 주관적 빈곤선이 1분위소득계층의 경우에는 59.5만원이지만 10분위소득계층에서는 124.8만원으로 나타난 것이다.

<표 3> 주관적 빈곤 완화효과(I)

소득분위	주관적 빈곤선(만원)	빈곤률(%)	
		국민연금 고려전	국민연금 고려후
1분위	59.5	80.0	68.0
2분위	62.4	81.1	54.7
3분위	65.1	64.8	42.3
4분위	67.2	68.1	43.1
5분위	74.6	68.5	42.3
6분위	87.0	50.9	30.2
7분위	89.5	48.7	25.0
8분위	98.6	42.9	19.1
9분위	124.8	26.9	14.4
10분위	124.8	26.9	14.4
전체	83.5	57.0	36.4

<표 4>는 노후에 가용할 수 있는 총자원을 총가용자산(Ⅱ)로 정의했을 때 국민연금을 고려하기 이전과 이후의 빈곤율의 추이를 보여주고 있다. 이 표를 <표 3>과 비교해 보면 알 수 있듯이 국민연금을 제외한 노후에 가용할 수 있는 총자원을 총가용자산(Ⅱ)로 정의하게 되면 빈곤율이 현저하게 높아질 뿐만 아니라 국민연금의 빈곤 완화효과 또한 현저하게 감소함을 알 수 있다. 국민연금을 노후생활에 가용할 수 있는 소득원천에 포함하기 이전에 빈곤율은 약 86.0%로서 절대다수가 빈곤에 처하게 되고 국민연금을 포함하더라도 빈곤율은 10.4% 포인트 정도만 감소하는 것으로 나

타났다.

이와 같은 분석결과가 함축하고 있는 바는 전반적으로 노후에 가용가능한 소득원천에서 자가주택이 차지하는 비중이 매우 높음을 의미하는 동시에, 자가주택을 제외하면 노후에 가용할 수 있는 다른 소득원천이 상대적으로 매우 제약되어 있음을 뜻하는 것이다. 따라서 자가주택을 노후에 가용한 소득원천으로 이용할 수 없다면 대부분은 주관적 노후빈곤을 경험할 수 밖에 없음을 보여주는 것이다.

<표 4> 주관적 빈곤 완화효과(II)

소득분위	주관적 빈곤선 (만원)	빈곤율(%)	
		국민연금 고려전	국민연금 고려후
1분위	59.5	94.7	94.7
2분위	62.4	94.3	92.5
3분위	65.1	94.4	90.1
4분위	67.2	93.1	84.7
5분위	74.6	90.7	79.6
6분위	87.0	84.9	66.0
7분위	89.5	77.6	65.8
8분위	98.6	82.5	61.9
9분위	124.8	65.4	49.0
10분위	124.8	65.4	49.0
전 체	83.5	85.0	74.6

이러한 결과에서 한 가지 얻을 수 있는 정책적 시사점을 찾는다면 노후빈곤을 완화하기 위해서는 프랑스, 영국, 미국 등에서 시행되고 있는 제도인 주택저당부역연금제도(reverse annuity mortgage)¹⁰⁾를 시급히 도입할 필요성이 있다는 것이다. 이 제도는 금융기관 또는 주택저당기관에 주택을 담보로 한 대출금으로 일시납 종신연금 또는 일정기간 확정연금을 구입하여 매년 연금을 수령하고 사망시 또는 상환기간 도래시 주택을 매각하여 대출금을 상환하는 제도라고 할 수 있다.

10) 이에 대한 보다 자세한 사항을 알고싶으면 Schulz(1988)를 참고하시오.

IV. 평 가

Smeeding(1990)은 노인가구, 편부모가구, 부모가구, 기타 가구 등 네 가지 유형의 가구를 대상으로 하여 사회보장소득 이전과 이후의 빈곤율을 연구한 바 있다. <표5>는 Smeeding이 분석한 네 가지 유형의 가구중에서 노인가구만을 분리하여 사회보장소득 이전과 이후의 빈곤율을 국가별로 비교한 표이다.

<표 5> 빈곤 완화효과에 대한 국가별 비교

국 가	빈 곤 율(%)		빈곤감소율(%)	
	사회보장소득 이전	사회보장소득 이후		
스웨덴	98.4	0.1	99.9	
영 국	78.6	18.1	77.0	
미 국	72.0	20.5	71.5	
노르웨이	76.9	11.5	73.6	
캐나다	73.6	11.5	84.4	
서 독	80.3	9.3	88.4	
한 국	1)	74.4	54.1	27.3
	2)	37.7	19.7	47.7

주 : 1) 노후에 가용한 총자산의 개념을 총가용자산(I)로 정의했을 때

2) 노후에 가용한 총자산의 개념을 총가용자산(II)로 정의했을 때

자료: 한국을 제외한 모든 통계치는 Smeeding et al. 1990에서 재구성

이 표에 따르면 사회보장제도의 노인가구에 대한 빈곤 완화효과는 국가별로 상이하다고 할 수 있다. 사회보장소득이 없는 것으로 가정할 때 국가별로 다소 차이는 있지만 절대다수의 노인가구가 빈곤에 직면하게 된다. 예컨대 스웨덴은 98.4%, 영국은 78.6%, 미국은 72.0%, 노르웨이는 76.9%, 캐나다는 73.6%, 서독은 80.3%의 노인가구가 빈곤으로 전락하는 것이다. 하지만 이러한 높은 빈곤율은 사회보장제도로 인해 현저하게 감소되는데 특히 스웨덴, 노르웨이에서 가장 두드러진 경향을 보이고 있다. 두 국가에서 사회보장제도는 노인가구의 빈곤율을 90% 이상 감소시키고 있다. 나머지 국가에서도 사회보장제도의 빈곤완화효과는 상당히 높은 것으로 나타났는데 서독, 캐나다, 영국 등의 순으로 빈곤율이 감소하고 있음을 알 수 있다.

이상과 같이 Smeeding이 분석한 5개 국가의 연구결과와 앞서 분석한 국민연금의 빈곤 완화효과를 단순비교하는 것은 어려울 것이다. 무엇보다도 국민연금의 빈곤 완화효과를 검증할 때 적용

한 빈곤 또는 빈곤선의 개념이 Smeeding이 사용한 개념¹¹⁾과는 상당한 차이가 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 빈곤 및 빈곤선은 상당 정도 국가별로 고유한 사회문화적, 경제적 상황을 반영하여 정의되고 측정되는 경향을 있음을 감안할 때 모든 국가에 적용할 수 있는 단일의 개념을 적용하는 것 또한 국가별 빈곤실태를 적절히 반영하다고 보기는 어렵다. 따라서 비록 국가마다 상호 다른 개념 및 소득기준에 의해 산출된 빈곤율이라고 하더라도 그것이 개별국가의 고유한 상황을 적절히 반영하는 것이라면 국가별 빈곤율 비교가 전혀 의미없는 것이라고는 할 수 없다.

이러한 한계점을 고려하면서 국민연금의 빈곤 완화효과를 다른 국가와 비교해 볼 때 우리의 국민연금제도는 빈곤 완화효과가 매우 미미하다고 할 수 있다. 국민연금을 노후소득원으로 포함하지 않는 것으로 가정했을 때 예상 빈곤율은 약 74.4%로서 스웨덴을 제외한 다른 국가와 유사한 양상을 보이는 것으로 나타났다. 하지만 국민연금을 노후소득원으로 포함했을 경우 빈곤율은 54.1%로서 빈곤 제거효과가 27.3%인데 이는 다른 국가에 비해 매우 낮다고 평가할 수 있다. 이러한 빈곤 제거정도는 비교대상국가중 가장 낮은 미국의 71.5%의 절반에도 훨씬 못 미치는 수준이다.

국민연금의 급여수준은 흔히 소득대체율의 관점에서 절대적이든 또는 상대적이든 대부분의 선진산업국가의 공적연금과 비교할 때 결코 낮은 수준이 아니다. 그럼에도 불구하고 국민연금의 빈곤완화효과가 매우 낮게 나타난 것은 이미 연금제도가 성숙된 서구국가와는 달리 국민연금은 역사가 일천하여 40년 가입기간을 수급조건으로 하는 완전연금에 훨씬 미달된 금액만을 받을 수 있기 때문이다. 국민연금제도는 1988년에 이르러 시행되었기 때문에 본 연구 분석대상중 최대가입기간을 충족한 자조차 11년에 지나지 않는다. 그래서 국민연금급여액이 가입기간에 정비례하여 증가하는 경향을 감안할 때 결국 현재 평균소득자를 기준으로 보면 완전연금 대비 수급가능연금액의 비율은 최고 27.5%에 지나지 않는다. 따라서 국민연금제도가 향후 성숙화 단계에 이르면 국민연금의 빈곤완화효과는 현재보다는 훨씬 커질 것으로 전망된다.

<표 6> 국민연금 성숙기에서의 빈곤완화효과

구 분		빈곤율(%)		빈곤감소율 (%)
		국민연금 이전전	국민연금 이진후	
가입기간 2배	1)	74.4	34.1	54.2
	2)	37.7	8.1	78.5
가입기간 3배	1)	74.4	17.9	75.9
	2)	37.7	4.8	87.3

주 : 1) 노후에 가용한 총자산의 개념을 총가용자산(I)로 정의했을 때
 2) 노후에 가용한 총자산의 개념을 총가용자산(II)로 정의했을 때

11) Smeeding(1990)은 상대적 빈곤개념에 입각하여 빈곤선을 중위수 소득의 50%로 하였다.

<표 6>은 국민연금제도가 성숙기에 접근했을 때의 효과를 보기 위하여 본 연구 분석대상들의 가입기간을 2배와 3배 정도 증가시켰을 때 국민연금제도의 빈곤 완화효과를 추정한 결과이다. 가입기간을 2배 증가시킬 경우 국민연금은 빈곤율을 74.4%에서 34.1%로 감소시키며, 가입기간을 3배로 증가시키면 빈곤율을 74.4%에서 17.9%로 감소시킴으로써 미국, 노르웨이, 영국과 유사한 수준의 빈곤완화효과를 보이고 있다.

참 고 문 헌

- 권문일, (1997). "노인의 경제적 복지 결정요인." 한국사회보장학회. 「사회보장연구」. 제13권 제2호 : 191-223
- 박순일 · 김미곤. (1994). 「최저생계비 계층연구」 한국보건사회연구원
- Abel-Smith, B., and Townsend, P. (1965). *The Poor and The Poorest. Occasional Papers on Social Administration*. No. 17. London : Bell and Sons.
- The Commission of European Communities. (1993). *Old Age Replacement Ratios : Relation between Pensions and Income from Employment at the Moment of Retirement*
- Hauser, R. (1997). "Adequacy and Poverty among the Retired." Joint ILO-OECD Workshop: *Development Reform of Pension Scheme*. DEELSA/ILO(97)2.
- Hurd, M., and Shoven, J. (1985). "The Distributional Impact of Social Security." In Wise, D., ed. *Pensions, Labor and Individual Choice*. Chicago : University of Chicago:192-221
- Lansley, S. "Changes in Inequality and Poverty in the U.K." *Oxford Economic Papers*. Vol. 3: 134-151
- Michaelis, K. (1998). "New Patterns of Sharing Responsibilities in the Field of Social Protection: A Challenge to Social Security?" ISSA. Second Technical Conference. Naples
- Moon, M., and Smolensky, E. (1977) *Improving Measures of Economic Well-Being*, New York: Academic Press
- Munnell, A. (1977). *The Future of Social Security*. Washington D. C.:The Brookings Institution.
- Myles, J. (1989). *Old Age in the Welfare State : The Political Economy of Public Pensions*. Lawrence : University Press of Kansas.
- Palme, J. (1990). *Pension Rights in Welfare Capitalism*, Swedish Institute For Social Research · 14. Stockholms : Stockholms Universitet
- Pestieau, P. (1992). "The distribution of Private Pension Benefits : How Fair is it?." in OECD, *Private Pensions and Public Policy*. OECD. Paris

- Rainwater, L. (1974). *What Money Buys: Inequality and the Social Meaning of Income*. New York : Basic Books.
- Schulz, J. (1988) *The Economics of Aging*. New York : Auburn House
- Social Security Administration(1997). *Social Security Programs Throughout the World-1997*.
- Smeeding, T., O'Higgins, M., and Rainwater, L. (1990). *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective*. Washington, D.C : Urban Institute Press.
- Turner, J.(1997) "Retirement Income System for Different Economic, Demographic and Political Environments." *Joint ILO-OECD Workshop: Development Reform of Pension Scheme*. DEELSA/ILO(97)6