

# 기초연금의 노인가구 유형별 빈곤감소 효과 분석

김안나

대구가톨릭대학교 사회복지학과 교수

## Poverty Reduction in Elderly Household Types: The Impact of Basic Pension

Anna Kim

Professor, Department of Social Welfare, Daegu Catholic University

**요약** 본 연구는 기초연금제도의 도입과 확대가 노인가구의 빈곤감소와 소득분배개선에 얼마나 영향을 주었는가를 노인가구유형에 따라 분석하였다. 이를 위해 기초연금 도입 이전인 2013년과 도입 이후인 2016년 및 2019년도의 가계 동향조사를 비교·분석하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 노인가구주 가구의 소득은 비교년도 동안 증가세를 보였으며 공적이전소득 또한 증가하였다. 둘째, 노인가구유형별 빈곤율을 비교에서는 노인단독가구의 높은 빈곤율을 볼 수 있다. 정부의 빈곤완화 정책 효과분석은 모든 노인가구에서 긍정적으로 나타났으며 특히 노인부부가구의 경우 가장 두드러지게 나타나고 있다. 셋째, 소득분배개선은 모든 노인가구유형에서 개선 추이를 보였으며 특히 노인 단독가구의 경우 개선의 폭이 가장 크게 나타났다. 넷째, 기초연금도입의 효과를 분석한 이중차이 다중로짓분석은 기초연금의 도입이 중위소득의 40%를 기준으로 하는 빈곤 위험을 감소하는데 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

**주제어** : 기초연금, 노인가구주 유형, 빈곤감소, 소득분배개선, 가계동향조사

**Abstract** This paper examines the impact of the Basic Pension scheme in terms of poverty reduction and income distribution among elderly households by focusing on the differences in the household type. It compares the data before (2013) and after (2016, 2019) the introduction of Basic Pension by using Household Income and Expenditure Survey data. Empirical analyses indicate that, first, the overall income and the public income transfer of the elderly households increased during the period compared. Second, the poverty rate was considerably higher for the elderly living alone than for other household types. The government policy led to poverty-reduction for all types of elderly households, wherein the effect was most profound in the case of elderly living with spouse. Third, income distribution improved for all types of elderly households, though maximum margin was observed in the case of the elderly living alone. Fourth, according to the multivariate logit regression, the Basic Pension had a positive impact on reducing the risk of poverty (defined as below 40% of median income) among the elderly households.

**Key Words** : Basic pension, Elderly household type, Poverty reduction, Income distribution improvement, Household Income and Expenditure Survey

\*This work was supported by research grants from Daegu Catholic University in 2017.

\*Corresponding Author : Anna Kim(ankim@cu.ac.kr)

Received November 12, 2020

Accepted January 20, 2021

Revised December 17, 2020

Published January 28, 2021

## 1. 서론

노인 빈곤은 한국 사회가 당면한 사회문제를 논할 때 가장 시급히 해결해야 할 사회문제 중의 하나로 늘 언급되고 있다. 이러한 노인 빈곤의 심각성은 한국이 GDP 규모 세계 10위권 내외를 유지하면서도 OECD 국가 중 가장 높은 노인빈곤율 수준을 보이고 있다는 사실에서도 여실히 드러나고 있다. 2016년 중위소득 50%를 기준선으로 본 우리나라 노인빈곤율은 43.8%로 OECD 국가 평균인 13.5%에 비해 세 배가 넘는 수치를 보이고 있다 [1]. 한편, 급속히 진행되고 있는 우리 사회의 저출산 추세는 고령화 현상과 맞물려 경제의 저성장기조와 함께 고령층에 대한 높은 사회적 부담을 예고한다. 특히 급격히 증가하는 노인단독가구의 확대는 노년기의 건강 악화, 고독감, 경제적 어려움 등 노년기의 문제를 더욱 심화시키는 결과를 초래하고 있다. 2017년 노인실태조사에 의하면 성인 자녀와 살지 않는 노인 부부 혹은 독거가구인 노인단독가구는 노인 네 가구 중 세 가구로, 연령이 높아 질수록 경제적 불안과 심리적 불안감 등의 어려움을 호소하고 있다[2]. 선행연구들은 자녀와 동거하는 노인들에 비하여 노인단독가구의 정신건강이나 삶의 질이 더 낮음을 보고하고 있어, 노인가구의 형태는 노인의 전반적인 삶의 질과 생활 수준에 중요한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다[3].

정부는 이러한 심각한 노인빈곤 문제를 해결하기 위하여 다양한 방법으로 대응해 왔다. 대표적인 것으로 전 국민으로 확대 적용된 국민연금제도의 실행을 들 수 있으나, 제한된 수혜대상자와 낮은 연금수령액, 제도의 광범위한 사각지대 문제 등으로 인해 이미 진행되고 있는 고령화와 노인 빈곤 현상을 현행 국민연금제도만으로 해결하기에는 현실적으로 어렵다는 점을 보여주고 있다. 이에 국가에서는 2008년 기초노령연금을 도입하고 2014년 7월 기초연금으로 확대 실시하면서 노인 빈곤 문제를 적극적으로 해결하고자 하였다. 기초연금은 기초노령연금의 소득보장수준을 확대한 제도로써, 기초노령연금이 노인 1인에게 월 최대 9.9만 원의 급여를 지급한 반면, 기초연금은 전체 노인가구의 70%에 대해 월 최대 20만 원의 급여를 지급하였다[4,5]. 그러나 절대적 빈곤의 완화를 위해 도입된 기초연금제도가 상대적 빈곤 완화에는 적절한 효과를 보이지 못하고 있다는 연구결과들과[6,7] 기초연금이 확대됨에 따라 오히려 가구 유형(특히 독거노인 가구)별 사적 이전 소득의 빈곤 완화 효과가 감소하고 있다는 연구결과[8]가 존재하고 있어, 기초연금 수급액의

확대가 얼마나 노인가구의 빈곤감소에 영향을 주는가를 보다 상세히 분석할 필요가 있다. 특히 2014년 월 최대 20만원으로 시작했던 기초연금이 2019년 4월 소득하위 20% 저소득 수급노인에게 월 최대 30만원으로 인상되면 서 기초연금의 확대 효과에 대한 분석의 필요성이 대두되고 있다. 이에 본 연구에서는 현 한국사회의 노인 빈곤의 실태를 기초연금 도입전후와 기초연금이 확대된 2019년 시기까지를 비교하고 노인가구유형에 따른 기초연금의 빈곤감소 효과를 분석하고자 한다.

## 2. 이론적 검토

### 2.1 기초연금 개요

2014년 실시된 기초연금의 모태는 기초노령연금에서 찾을 수 있다. 2008년 시행된 기초노령연금은 저소득층 노인의 소득보장을 위해 실시되었던 기존의 경로연금에 비해 부양의무자 기준과 자산기준 등에서 관대한 기준을 채택하고 있다[4]. 노인부부기준으로 자산조사를 실시하여 노인의 70%를 수급대상으로 하며, 특히 사적인 부양의무를 전제로 하지 않고 있다는 점에서 기존의 엄격한 부양의무자 기준 및 자산조사를 토대로 한 공적부조제도들과는 차이점을 가진다. 그러나 기초노령연금의 대상 및 급여수준의 확대에도 불구하고 여전히 심각한 노인빈곤 문제로 인해 기초노령연금의 급여 상향의 필요성이 지속적으로 대두되었고, 2014년 7월부터 급여액이 최대 2배 상향된 기초연금제도가 시행되고 있다<sup>1)</sup>. 정부는 2021년 까지 월 최대 30만 원의 기초연금을 지급할 계획으로 있다.

### 2.2 기초연금의 노인빈곤완화 관련 선행연구

기초연금은 기초노령연금의 소득보장 수준을 대폭 향상시킨 제도로, 노인에게 안정적인 소득기반을 제공함으로써 이들의 생활안정을 목적으로 한다. 이에 기초연금제도 실시 이후 연구자들이 주목한 것은 정책의 본 목표인 노인빈곤완화가 실제로 얼마나 이루어졌는가이다. 선행 연구들을 종합해보면, 기초연금을 통해 노인빈곤율은 분명 감소하였지만 이는 절대적 빈곤에서 완화 효과를 가

1) 2014년 도입 당시 20만 원으로 시작된 기초연금은 2018년 9월 노인 단독인 경우 최대 25만 원, 2019년 4월 하위 20% 노인을 대상으로 최대 30만 원으로 인상되었으며, 2020년에는 하위 40% 노인을 대상으로, 2021년에는 전체 수급대상자인 하위 70%를 대상으로 30만원까지 인상할 계획이다[15].

져왔을 뿐 상대적 빈곤에서는 큰 효과를 나타내지 못한 것으로 보인다[6-12]. 경험적 선행연구들에 의하면 실제 기초연금의 도입이 노인빈곤완화에 어느 정도 효과가 있음을 보여주었는데, 특히 공적연금의 혜택에서 배제될 가능성이 상대적으로 높은 여성 노인가구주의 경우, 기초연금 수혜로 인한 가구주 성별 빈곤 격차가 소폭 감소된 것으로 나타났다[7,13]. 더불어 한 연구는 기초연금 지급 전후(2012년과 2014년) 비교를 통해 기초연금 지급에 따라 공적연금 수급자와 비수급자 간 빈곤 격차 또한 다소 완화되었음을 관찰하였다[13]. 또한 기초연금의 빈곤 완화효과는 노인가구유형별로 상이하게 나타나, 다른 가구에 비해 노인부부가구에서 빈곤완화효과가 큼을 보여주고 있다[7,14].

빈곤 완화 효과와 더불어 최근의 연구들은 기초연금의 확대가 사적이전소득에 어떠한 영향을 미치는가에도 많은 관심을 기울이고 있다. 이는 기초연금액의 증가 및 대상 확대가 가구 유형에 따라 사적이전소득이 갖는 빈곤 완화 효과를 뒤레 축소시킬 수도 있기 때문이다. 그러나 공적이전소득의 사적이전소득에 대한 구축효과를 분석한 선행연구들은 공적이전소득이 증가할수록 사적이전소득은 감소한다는 결과[8]와 더불어 기초연금의 확대가 사적이전소득의 감소효과로 귀결되는 것은 아니며[9]라는 상반된 결과들을 제시하고 있다. 최근 연구들은 효율적인 노인빈곤율 완화를 위해 기초연금의 인상율에도 관심을 가진다. Kwon & Ryu[16]에 의하면, 현행 제도로 국민연금과 기초연금이 계속 유지된다면 노인빈곤율은 U자 형태를 보이며 다시금 상승하여 약 90%의 노인들이 사회적으로 적정 수준의 생활을 유지하기 힘들 것이라 예측한다. Kim & Han[6]은 상대빈곤율을 유의미한 수준으로 낮추려면 기초연금액의 인상이 필요하며 이와 함께 소득대체율 상향조정을 통한 국민연금 급여 인상의 필요성을 제기한다.

### 3. 분석자료 및 연구방법 소개

#### 3.1 분석자료 소개

기초연금의 빈곤완화 효과를 분석하기 위해 본 연구는 기초연금이 실시되기 이전 기초노령연금 지급 시기인 2013년도를 기준으로 하여, 2014년 도입 당시 20만 원으로 시작하여 물가상승률에 따라 인상된 기초연금의 지급액을 반영한 2016년 소득자료와 소득 하위 20%에 대해 연금액을 30만 원으로 확대 인상한 2019년 소득자료

를 비교하고자 한다. 분석 연도의 소득 비교를 위해 통계청의 가계동향조사를 사용한다. 가계동향조사는 통계청에서 마이크로데이터를 제공하기 시작한 1990년 이후 2006년 1인 이상 비농어가로 조사대상을 확대하면서 한국의 대표적인 소득조사 데이터로 활용되어 왔다. 2017년 이후 소득과 지출을 분리하여 발표하고 있는 가계동향조사는 분기별로 소득자료를 발표하고 있다. 이에 2013년과 2016년 소득자료 비교를 위해 가계동향조사 연간자료와 분기자료를 활용하고 2019년의 경우 가계동향조사(소득 부분) 분기별 자료를 분석하고자 한다<sup>2)</sup>. 본 연구를 위해 통계청에서 제공하는 각 연도별 가계동향조사의 원자료를 경험적으로 분석한다.

#### 3.2 주요 변인 및 분석대상 소개

본 연구는 가구주의 연령이 65세 이상인 노인가구주 가구를 분석대상으로 한다. 기초연금이 노인가구 소득에 미친 영향을 살펴보기 위해 먼저 노인가구의 소득 및 지출현황을 살펴본다. 기초연금 도입전후 노인가구 및 기초(노령)연금 수급 노인가구의 소득원천 분해를 통해 기초연금이 노인가구 소득에 미친 영향을 살펴본다. 기초연금의 노인가구 빈곤감소와 소득분배 개선 효과는 빈곤위험에 처한 인구의 비율을 의미하는 상대빈곤율과 소득분배의 현황과 불평등 정도를 나타내는 백분위율과 지니계수 등을 통해 분석하고자 한다. 상대빈곤율은 2015년 10월 이후 개정된 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계의 기준이 되는 중위소득을 기준으로 OECD에서 국가 간 빈곤실태 비교를 위해 활용하고 있는 중위소득의 50%를 빈곤선으로 분석하고자 한다. 빈곤측정을 위한 소득은 OECD 국가 간 비교연구에서 활용되는 가구구성원 수를 고려한 가구균등화지수를 사용하여 통계청에서 발표하고 있는 균등화 처분가능소득<sup>3)</sup>을 의미하며 균등화 처분 가능 중위소득의 50%를 기준으로 상대빈곤율을 측정한다.

2) 가계동향조사를 통한 고소득층 소득파악의 어려움과 소득 불평등 수준의 과소추정 등의 비판[17]으로 인해 통계청의 공식 소득분배지표 분석데이터는 2017년 이후 가계금융·복지조사로 변경되었다. 이에 따라 가계동향조사는 2017년부터 가계지출 조사로 특화되어 소득 부문과 지출 부문을 분리하여 발표하였고 2018년 이후 가계조사의 소득과 지출부분이 다시 통합되는 개편이 추진되면서 2020년부터는 표본설계, 조사방법 등을 변경한 가계동향조사(통합)이 발표되었다[18,19]. 이에 본 연구에서는 분석자료의 비교가능성 제고를 위해 기존 가계동향조사의 표본설계를 바탕으로 소득부분 조사를 실시한 2019년 가계동향조사(소득부분)의 분기자료를 경험적 분석에 활용하고자 한다.

이에 노인가구 빈곤율은 전체 노인가구주 가구 중 빈곤한 가구(중위소득 50% 이하)에 속하는 비율로 정의된다. 기타 소득분배지표는 통계청에서 산출하여 발표하는 기준을 적용하여 비교하고자 한다. 위의 다양한 빈곤 및 소득분배지표를 중심으로 기초연금의 도입 전후 각 지표의 변화를 노인 가구 유형별로 살펴봄으로써 노인가구 유형별 기초연금의 빈곤감소 및 소득분배 개선 효과를 분석하고자 한다.

#### 4. 경험적 연구결과 분석

##### 4.1 노인가구 소득 변화

기초연금 도입을 통한 노인가구의 소득 및 지출의 변화를 살펴보기 위해 기초연금 도입 이전인 2013년과 기초연금 도입 이후인 2016년, 하위 20%에게 5만 원을 증액해 월 30만 원을 지급한 2019년 가계동향조사(소득분야)를 분석하였다. 노인가구주 가구의 총소득은 2013년에서 2019년까지 점차 증가하는 양상을 보인다. 특히 2016년과 2019년의 소득증가는 2013년과 2016년의 차이보다 큰 폭으로 증가한 양상을 보이고 있다(Table 1 참조). 노인가구주 가구의 소득원별 증가를 살펴보면, 비경상소득을 제외한 모든 소득원에서 증가를 보이고 있으며 공적이전소득의 절대적 증가를 확인할 수 있다. 소득대비 비소비지출을 감한 처분가능소득 또한 기초연금 도입 이후인 2016년 증가세를 보이고 있으며 기초연금이 보다 확대된 2019년 2분기 또한 그 영향을 보이고 있다.

Table 1. Current state of income and expenses: Elderly household  
(unit: 1,000 won/month)

	2013	2016	2019			
			1Q*	2Q	3Q	4Q
Total income	1,685 (100)	1,771 (100)	1,848 (100)	1,882 (100)	1,983 (100)	1,983 (100)
Current income	1,553 (92.2)	1,666 (94.)	1,833 (99.1)	1,866 (99.1)	1,954 (98.5)	1,958 (98.7)
Earned income	543 (32.2)	513 (28.9)	562 (30.3)	579 (30.7)	624 (31.4)	674 (33.9)
Business income	309 (18.3)	333 (18.8)	289 (15.6)	297 (15.7)	326 (16.4)	335 (16.8)

3) 균등화 처분가능소득 = 가구 처분가능소득 /  $\sqrt{\text{가구원수}}$ , 처분가능소득=시장소득+공적이전소득-공적이전지출

Property income	48 (2.8)	28 (1.5)	19 (1)	24 (1.2)	17 (0.8)	20 (1)
Transfer income	655 (38.8)	791 (44.6)	964 (52.1)	965 (51.2)	987 (49.7)	929 (46.8)
Public income transfers	429 (25.4)	589 (32)	714 (38.6)	745 (39.5)	748 (37)	745 (37.5)
Private income transfers	226 (13.3)	203 (11.4)	250 (13.5)	221 (11.7)	239 (12)	184 (9.2)
Non-current income	131 (7.7)	106 (5.9)	15 (0.8)	16 (0.8)	29 (1.4)	25 (1.2)
Disposal Income	1,389	1,493	1,493	1,577	1,569	1,635

\*: Quantile

Table 2에서는 기초(노령)연금을 수급하는 노인가구 주 가구를 대상으로 이들 가구의 소득변화를 살펴보고자 한다. 기초노령연금과 기초연금을 수급하는 노인가구의 총소득은 지속적으로 증가하고 있음을 볼 수 있다. 전체 노인가구와 마찬가지로, 경상소득을 제외한 모든 소득원에서 증가추세를 보이고 있으며 특히 2014년 7월부터 지급된 기초연금의 증액효과는 2013년 대비 2016년의 높은 공적이전소득 증가로 유추해볼 수 있다. 기초연금수급 노인가구의 처분가능소득 또한 분석기간 동안 증가하는데 2013년 대비 2016년은 22.3%, 2019년 3분기의 경우 27%의 처분가능소득 증가를 보이고 있다. 이는 기초연금 시행 및 기초연금의 증액을 통해 기초연금 수급 노인가구의 소득이 증가하고 있으며, 노인가구의 소득보장 및 증가에 기초연금이 일정 부분 기여하고 있음을 보여준다.

Table 2. Current state of income and expenses: Elderly household with basic pension

(unit: 1,000 won, month)

	2013	2016	2019			
			1Q*	2Q	3Q	4Q
Total income	1,165 (100)	1,387 (100)	1,404 (100)	1,415 (100)	1,496 (100)	1,439 (100)
Current income	1,047 (89.9)	1,290 (92.9)	1,389 (98.9)	1,403 (99.1)	1,463 (97.8)	1,413 (98.2)
Earned income	357 (30.6)	419 (30.2)	435 (30.9)	466 (32.4)	480 (32)	489 (34)
Business income	150 (12.9)	178 (12.8)	130 (9.2)	132 (9.3)	142 (9.4)	144 (9.9)
Property income	29 (2.4)	8 (6.1)	5 (0.3)	4 (0.3)	52 (0.3)	8 (0.5)
Transfer income	510 (43.8)	684 (49.3)	819 (58.3)	807 (57)	837 (55.9)	773 (53.7)

Public income transfers	279 (23.9)	463 (33.3)	565 (40.2)	580 (40.9)	588 (39.3)	575 (39.9)
Private income transfers	231 (19.8)	221 (15.9)	254 (18)	227 (16)	248 (16.6)	198 (13.7)
Non-current income	118 (10)	98 (7)	15 (1)	12 (0.8)	32 (2.1)	25 (1.7)
Disposal Income	987	1,207	1,175	1,219	1,253	1,234

\*: Quantile

## 4.2 기초연금의 빈곤감소 및 소득분배 개선 효과

기초연금의 빈곤감소효과를 분석하기 위해 먼저 해당 사업의 시행이 노인 빈곤의 규모와 정도를 감소시키는데 얼마나 효과가 있었는가를 살펴보자 한다. 노인빈곤의 규모 감소여부를 측정하기 위해 기초연금제도 시행 전후 및 확대 이후 노인빈곤율을 비교해보자 한다. 기존 선행연구들이 기초연금의 노인가구유형에 따른 상이한 효과를 보고하고 있어[7,14] 기초연금의 노인 빈곤완화 효과를 보다 상세히 분석해보기 위해 노인가구 유형에 따른 빈곤율의 변화를 살펴보자 한다. 노인가구의 유형은 노인단독가구, 노인부부가구, 기타노인가구로 분류하였으며 기준은 다음과 같다. 노인단독가구는 65세 이상 노인 1인으로 구성된 가구를 의미하며 노인부부가구는 65세 이상 노인 부부가구를 나타낸다. 기타노인가구는 65세이상 노인가구주의 자녀 및 자녀의 배우자와 동거하거나 조손가구 등이 포함된다. 빈곤을 변화의 비교를 위해 분석대상 년도의 분기자료를 활용하고자 한다.

Table 3. Relative poverty rates according to types of elderly households

Type	Classification	2013				2016				2019			
		1Q*	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q
Elderly (total)	Market income	66.78	66.40	68.26	58.01	70.97	68.81	68.24	68.08	66.95	67.06	66.11	66.72
	Disposable income	55.71	54.99	56.90	55.09	51.48	49.25	51.80	49.52	48.40	47.32	47.45	47.92
Elderly living alone	Market income	82.09	81.66	82.44	82.32	84.70	83.50	82.39	82.98	81.07	80.77	78.94	80.20
	Disposable income	73.50	70.67	73.97	71.45	67.97	64.35	67.59	66.42	63.63	63.27	61.49	62.12
Elderly living spouse	Market income	66.93	67.26	67.27	67.20	65.12	64.15	64.65	64.51	63.38	63.47	63.24	63.03
	Disposable income	49.23	49.65	50.98	47.88	37.91	39.22	42.03	37.19	39.46	37.77	39.94	39.78
Others	Market income	37.95	40.92	38.48	36.69	44.18	41.05	38.46	39.36	36.09	38.76	37.40	38.17
	Disposable income	20.28	29.56	29.37	30.35	32.09	30.47	29.55	30.28	24.97	23.55	24.55	25.88

\*: Quantile

Table 3은 노인가구 유형에 따른 상대적 빈곤율을 균등화 시장소득 및 균등화 처분가능소득을 기준으로 분석한 것이다. 노인가구 중 중위소득의 50% 미만에 속하는 가구의 비율을 의미하는 상대적 빈곤율을 노인가구유형별로 살펴보면, 먼저 현저하게 높은 노인단독가구의 빈곤율을 관찰할 수 있다. 노인부부 2인만이 동거하는 노인부부가구는 노인단독가구에 비해 다소 낮은 빈곤율을 보이고, 자녀 등 기타 동거인과 함께 거주하는 기타노인가구의 경우 가장 낮은 빈곤율을 보이는 것으로 나타났다. 한편, 균등화 시장소득과 균등화 처분가능소득의 차이는 정부의 빈곤완화 정책의 효과로 해석된다[20,21]. 즉 균등화 시장소득 기준 빈곤율과 균등화 처분가능소득 기준 빈곤율의 차이가 곧 정부의 빈곤정책효과로 볼 수 있는 것이다. 분석기간동안 모든 노인가구에서 시장소득 대비 처분가능소득의 빈곤율이 떨어진 것을 볼 수 있어 정부의 빈곤완화 정책의 효과가 모든 노인가구에 긍정적으로 나타나고 있음을 알 수 있다. Figure 1은 빈곤완화정책의 효과를 노인가구유형에 따라 시각화한 것이다.

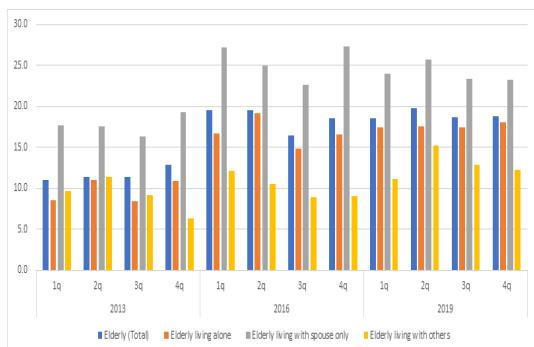


Fig. 1. Policy effects on poverty rates

Fig. 1은 균등화 시장소득을 기준으로 산출한 빈곤율에서 균등화 처분가능소득을 기준으로 산출한 빈곤율을 차감한 효과를 나타낸다. 상대적 빈곤율로 살펴 본 기초연금을 포함한 정부정책 효과는 기초연금이 실시되기 이전인 2013년과 비교해 모든 노인가구유형에서 지속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 기초연금이 실시되기 이전인 2013년도와 기초연금이 실시된 이후인 2016년도의 경우 그 차이가 확연히 드러남을 볼 수 있다. 특히 노인부부가구의 경우 2013년 1분기와 2016년 1분기의 차이가 17.7%p에서 27.2%p로 증가하여 정부의 빈곤완화 정책의 효과가 노인부부가구에서 가장 두드러지게 나타나고 있음을 보여준다. 이러한 효과는 기초연금이 실

시된 이후인 2016년도와 2019년도 비교에서도 유사하게 나타나고 있다.

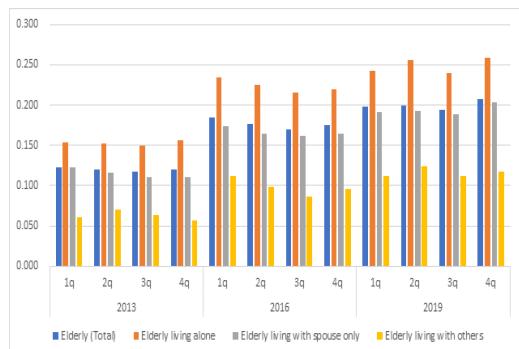
다음은 기초연금의 도입이 노인가구주 가구의 소득분배개선에 얼마나 영향을 주었는지를 분석해보고자 한다. 소득분배지표로는 통계청에서 발표하고 있는 백분위율과 지니계수를 활용하고자 한다. P90/P10은 10분위 기준으로 9분위 상한값과 1분위 상한값의 비율을 의미한다. 노인가구전체를 통해 본 분위율은 기초연금 도입 전·후 지속적으로 감소하는 경향을 볼 수 있다. 2013년 1분기의 경우 분위율이 거의 11배에 달했으나, 도입 이후인 2016년 1분기에는 7.3배로 감소하였다. 다만 기초연금이 실시된 이후인 2016년과 2019년의 경우 분위율의 개선폭이 이전에 비해 크지는 않으나 지속적으로 개선되고 있음을 보여준다. 이러한 분위율의 개선은 모든 노인가구 유형에서 동일하게 나타났으며 특히 노인 단독가구의 경우 분위율 개선의 폭이 가장 크게 나타나고 있어 기초연금의 도입이 노인단독가구의 분위율 개선에 긍정적 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 0부터 1의 값을 갖는 대표적인 소득분배지표인 지니계수는 1에 가까울수록 불평등도가 심한 것으로 평가된다. 기초연금이 보다 확대된 2019년 2분기의 경우 노인가구주 가구의 지니계수가 0.399로 나타나 2013년 2분기의 지니계수인 0.448에 비해 확연히 개선된 노인가구주 가구의 소득불평등 양상을 볼 수 있다.

**Table 4. Income distribution index according to elderly household type**

Type	Inequality index	2013				2016				2019			
		1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q
Elderly (total)	P90/P10	10.9	9.56	10.63	9.11	7.3	6.92	7.99	6.83	6.48	6.36	6.67	6.80
	Gini coefficient	0.457	0.448	0.452	0.437	0.408	0.404	0.417	0.404	0.401	0.399	0.417	0.427
Elderly living alone	P90/P10	14.75	9.84	9.72	7.4	6.78	6.78	9.72	7.4	5.24	4.97	5.59	5.76
	Gini coefficient	0.448	0.431	0.441	0.424	0.407	0.406	0.441	0.424	0.367	0.364	0.422	0.438
Elderly living spouse	P90/P10	9.40	8.29	9.48	8.29	6.54	5.7	9.48	8.29	5.56	6.22	6.0	6.02
	Gini coefficient	0.448	0.442	0.439	0.421	0.368	0.366	0.439	0.421	0.364	0.377	0.373	0.374
Others	P90/P10	7.24	6.97	6.96	6.78	7.5	5.77	6.96	6.78	8.13	7.69	8.0	7.78
	Gini coefficient	0.358	0.361	0.366	0.357	0.366	0.358	0.366	0.357	0.374	0.363	0.362	0.365

Fig. 2는 균등화시장소득을 기준으로 한 지니계수와 균등화 처분가능소득을 기준으로 한 지니계수의 차이를 통해 소득분배 개선효과를 가시화한 것이다.

지니계수의 차이로 살펴 본 노인가구주 가구의 소득분배 양상은 기초연금 도입 이후 지속적으로 개선되고 있음을 볼 수 있다. 이러한 개선의 효과는 기초연금 도입 전



**Fig. 2. Policy effects using Gini coefficient**

인 2013년과 2016년을 비교시 확연히 드러나고 있다. 가구유형별로 살펴 본 소득분배 개선의 정책효과는 노인 단독가구에서 두드러지게 나타나고 있으며 이러한 개선 효과는 전 분석기간동안 동일하게 나타나고 있으며 지속적인 증가세를 보이고 있다. 이는 정부의 소득분배 개선을 위한 정책적 효과가 노인가구전체의 소득재분배에 긍정적으로 나타나고 있으며 특히 노인단독가구의 소득불평등 완화에 기여하고 있음을 보여준다.

#### 4.3 노인빈곤 위험의 영향요인 분석

기초연금도입의 효과를 다른 요인들이 통제된 상태에서 분석해보기 위해 노인가구주 가구의 인구·사회적 특성과 가구유형 변수를 통제한 상태에서 이중차이 다중로짓분석을 실시하였다. Table 5는 기초연금이 실시되기 이전인 2013년을 기준으로 저소득노인에게 월 최대 30만원까지 지급한 2019년 4월 소득이 반영된 정보를 비교하기 위해 각 년도의 2분기 소득을 분석하였다. 균등화처분가능소득의 중위소득을 기준으로 빈곤선을 중위소득의 40%, 50%, 60%로 책정하여 노인가구의 빈곤여부를 살펴보았다. 먼저 노인가구주 가구의 경우 여성일수록, 나이가 많을수록, 교육년수가 짧을수록, 일을 하지 않을 경우 빈곤에 처할 위험이 높아짐을 볼 수 있다. 기초연금의 정책적 효과를 분석하기 위해 기초연금의 대상인 프로그램집단과 기초연금도입 전후 효과를 반영하는 상호작용항(프로그램집단×기초연금도입 이후)을 통해 기초연금의 빈곤완화 효과를 살펴보았다. 가구주의 개인적 특성이 통제된 상황에서 기초연금의 빈곤완화 효과는 중위소득의 40%를 빈곤선으로 하는 분석에서만 빈곤의 위험을 감소하는 것으로 보이고 있어 기초연금의 지급이 기존의 절대적 빈곤계층(중위소득의 약 40%수준)의 빈곤 위험을 완화할 수 있으나 차상위계층의 빈곤위험의 완화

에는 충분치 않음을 보여준다. 이러한 결과는 노인가구의 상대적 빈곤완화를 위해서는 기초연금이 보다 더 확대되어야한다는 논의에 경험적 근거를 제시한다. 또한 노인가구유형별로 살펴 본 빈곤의 위험은 모든 빈곤 기준선에서 노인단독가구에서 가장 높게 나타남을 볼 수 있다. 기타노인가구와 비교해 노인단독가구의 경우 중위소득 40%기준 약 1.7배( $\exp(0.520)$ ) 높은 빈곤의 위험을 보이고 있어 노인단독가구에 대한 빈곤정책의 확대가 시급함을 알 수 있다.

Table 5. Difference-in-Differences multiple logit analysis

	Equivalised household disposable income					
	40% of median		50% of median		60% of median	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
group	0.394*	0.004	0.369*	0.003	0.709*	0.003
time	-0.582*	0.005	-0.722*	0.004	-0.567*	0.004
group* time	-0.333*	0.006	0.204*	0.005	0.046*	0.004
male	-0.065*	0.004	-0.181*	0.003	-0.189*	0.003
age	0.038*	0.000	0.042*	0.000	0.038*	0.000
education year	-0.063*	0.000	-0.068*	0.000	-0.072*	0.000
Elderly alone	0.520*	0.004	0.534*	0.003	0.550*	0.002
Elderly w. spouse	0.214*	0.004	0.388*	0.004	0.473*	0.003
work	-2.100*	0.004	-1.672*	0.003	-1.60*	0.002
Constant	-4.231*	0.016	-4.150*	0.014	-3.590*	0.012
LR chi2(10)	845533.24		1103915.53		1495469.48	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.148		0.146		0.162	

\*: sig<0.01

## 5. 결론

본 연구는 기초연금제도의 도입과 확대가 노인가구의 빈곤감소와 소득분배개선에 얼마나 영향을 주었는가를 노인가구유형에 따라 분석해보았다. 이를 위해 기초연금 도입 이전인 2013년과 도입 이후인 2016년, 저소득 노인계층에게 기초연금이 확대된 2019년도의 가계동향조사를 비교·분석하였다. 분석결과와 함의를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 노인가구주 가구의 소득은 비교년도 동안 증가세를 보였으며 공적이전소득 또한 증가한 것을 볼 수 있다. 이러한 추이는 기초연금수급 노인가구의 소득원별 분석에서 더욱 확연히 드러난다. 기초연금수급 노인

가구의 경우 공적이전소득의 높은 증가세를 나타내고 있으며 특히 소득대비 비소비지출을 감한 처분가능소득의 경우 제도 도입전후 확연히 드러나는 소득증가의 차이를 볼 수 있다. 둘째, 기초연금의 빈곤감소 효과를 분석한 노인가구유형별 빈곤율 비교에서는 절대적으로 높은 노인 단독가구의 빈곤율을 볼 수 있다. 균등화 시장소득과 균등화 처분가능소득의 차이를 통한 정부의 빈곤완화 정책 효과분석은 분석기간동안 모든 노인가구에서 긍정적으로 나타났다. 이러한 정책적 효과는 기초연금이 실시된 2016년 이후 확연히 드러났으며 특히 노인부부가구의 경우 가장 두드러지게 나타나고 있다.셋째, 10분위 분위율과 지니계수로 분석한 소득분배개선은 먼저 분위율의 경우 모든 노인가구유형에서 개선 추이를 보였으며 특히 노인 단독가구의 경우 분위율 개선의 폭이 가장 크게 나타났다. 지니계수 또한 비교년도동안 개선되는 양상을 보였다. 균등화 시장소득과 균등화 처분가능소득을 기준으로 한 지니계수의 차이를 통해 본 노인가구주 가구의 소득분배 양상은 기초연금 도입 이후 지속적으로 개선되고 있음을 볼 수 있다. 특히 이러한 정책 효과는 노인단독가구에서 두드러지게 나타나고 있어 노인단독가구의 소득분배 개선에 긍정적인 정책효과를 보이고 있음을 알 수 있다. 넷째, 노인가구주 가구의 인구·사회적 요인들이 통제된 상태에서 기초연금도입의 효과를 분석한 이중차이 다중로짓분석은 기초연금의 도입이 중위소득의 40%를 기준으로 하는 빈곤 위험을 감소하는데에만 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 나타나 중위소득 50%, 중위소득 60%수준을 기준으로 한 상대빈곤 완화를 위해서는 기초연금의 절대액이 보다 더 확대되어야함을 보여준다. 또한 모든 상대적 빈곤선에서 가장 높은 빈곤의 위험을 보여주는 노인단독가구의 경우 이들에 대한 빈곤정책의 확대가 시급함을 보여준다.

본 연구는 기초연금의 도입과 확대가 노인가구의 빈곤감소와 소득분배개선에 일정부분 효과가 있음을 확인하였다. 그러나 이러한 효과는 노인가구의 절대적 빈곤수준의 감소에 유의하게 나타나 실질적인 노인가구의 빈곤감소를 위해서는 보다 확대된 기초연금제도의 실행이 필요함을 의미한다. 특히 노인가구 중 가장 열악한 상황으로 나타나는 노인단독가구의 경우 시급한 빈곤정책의 확대가 필요하다. 따라서 기초연금이 노인가구의 실질적인 소득보장의 역할을 하기 위해서는 노인가구유형을 고려한 보다 확대된 제도의 수행이 필요하다고 할 수 있다.

## REFERENCES

- [1] National Assembly Research Service. (2019). *International Statistics: Trends and Analysis*. Seoul: National Assembly Research Service.
- [2] Korea Institute for Health and Social Affairs. (2017). *National survey on the elderly life conditions*. Sejong: Ministry of Health and Welfare
- [3] K. S. Park & M. S. Kim. (2016). The Impact of Changes in Household Living Arrangements on the Changes in Poverty Rate among Elderly People in South Korea. *Korean Journal of Sociology*, 50(1), 221-253.  
DOI : 10.15207/JKCS.2017.8.4.239
- [4] S. H. Seok. (2010). An Analysis on the Anti-poverty Effectiveness of the Basic Old-Age Pension System. *Journal of Welfare for the Aged*, 50, 335-352.  
DOI : 10.21194/kjgsw..50.201012.335
- [5] W. S. Kim & Y. H. Lee. (2014). Evaluating the Introduction of Basic Pension System under Parl-Guen-Hye Government. *Social Research*, 15(2), 69-103.  
DOI : 10.22862/kjsr.2014.15.2.003
- [6] Y. M. Kim & S. S. Han. (2017). Critical Review on Goals of the Basic Pension of Korea: Based on the Empirical Analysis of the Poverty Alleviation Effect of the Basic Pension. *Korea Social Policy Review*, 24(4), 89-112.  
DOI : 10.17000/kspr.24.4.201712.89
- [7] H. Y. Kim. (2017). The Effect of Basic Pension on Gender Poverty and Income Inequality. *Journal of Critical Social Welfare*, 54, 120-159.
- [8] K. B. Yi. (2018). A Study on the Effect of the Expansion of Basic Pension on Private Transfer Incomes of Elderly Households: Using Data from NaSTA. *Korean Journal of Public Finance*, 11(1), 77-107.
- [9] S. H. Lee, I. H. Ku & B. D. Sohn. (2016). Effects of expended basic pension on elderly households' income, expenditure and poverty: using differences-in-differences. *Conference of Social Policy*, 467-489.
- [10] C. J. Lee & J. S. Lee (2016). Analysis of Gender Differences in Poverty of Elderly Households in Korea. *9<sup>th</sup> Conference of Korean Welfare Panel Study*, 2-16.
- [11] W. S. Lim. (2016). An Analysis on the Poverty Reduction Effects of Basic Pension. *Health and Welfare Forum*, 6, 82-97.
- [12] J. H. Lee & S. H. Moon. (2014). The Effect of Basic Pension on the Economic Status of Older People: Using Propensity Score Matching and Difference-in-Differences Method. *The Korea Association for Policy Studies*, 23(3), 411-440.
- [13] C. J. Lee & H. W. Tak. (2018). Analysis on the Impact of the Basic Pension on Poverty Gap in Elderly Household. *Korean Policy Sciences Review*, 22(2), 25-52.  
DOI : 10.31553/kpsr.2018.06.22.2.25
- [14] J. H. Kim & M. A. Chun (2020). Changes in Income and Income Composition of Elderly After the Introduction of Basic Pension, *Social Welfare Policy*, 47(1), 31-50
- [15] Ministry of Health and Welfare (2020). *What is basic pension?*  
[https://basicpension.mohw.go.kr/Nfront\\_main/index.jsp](https://basicpension.mohw.go.kr/Nfront_main/index.jsp)
- [16] H. K. Kwon & J. R. Ryu. (2018). Adequacy and Financial Sustainability of Public Pension for Old-Age Income Security in Korea. *Journal of Public Society*, 8(1), 38-82.  
DOI : 10.21286/jps.2018.02.8.1.38
- [17] N. N. Kim & J. I. Kim. (2013). Reexamining the Indices of Income Distribution in Korea. *Journal of Korean Economic Analysis*, 19(2), 1-64.
- [18] Statistics Korea. (2020). Household Income and Expenditure Survey. Daejeon: Statistics Korea
- [19] W. J. Lee, H. S. Jung & J. H. Jun. (2019). *An Examination on Income Survey Microdata: Household Income and Expenditure Survey and Survey of Household Finances and Living Conditions*. Sejong: Korea Institute for Health and Social Affairs.
- [20] A. N. Kim & H. W. Hong. (2018). Youth poverty and employment. *Korean Journal of Social Welfare Studies*, 49(2), 93-124.
- [21] O. G. Choi & E. Y. Lee. (2017). *An examination on poverty of the aged, before and after taking basic pension*. Jeonju: National Pension Service.

김 안 나(Anna Kim)

[정회원]



- 2008년 9월 ~ 현재 : 대구가톨릭대학  
교 사회복지학과 교수
- 관심분야 : 빈곤, 사회통합, 이민정책
- E-Mail : ankim@cu.ac.kr